

## 公務の範囲等をめぐる議論

## I 公務とは

一般に、国・地方公共団体の事務を、これに従事する者の面からとらえていう場合に用いる。

その事務が、法令により直接定められているものであるかどうかを問わず、また、企画的・管理的なものであると単純な労務の性質をもつものであるとを問わない。（「法令用語辞典」（学陽書房））

（主な特徴）

- ① 公共の利益に奉仕
- ② 公権力の執行権限
- ③ 租税でまかなわれる

※公務の範囲・概念は、時代、地域、国家形態等によって異なり、変化。

## II 公務員とは

一般的には、身分上、国又は地方公共団体とつながりを有し、それらの事務に従事する者をいう。（「法令用語辞典」（学陽書房））

（メルクマール）

- ① 国・地方公共団体の事務（公務）に従事
- ② 原則として、国・地方公共団体から給与
- ③ 国・地方公共団体の任命権者から任命

※ 人事院は、ある職が、国家公務員の職に属するかどうか及び本条に規定する一般職に属するか特別職に属するかを決定する権限を有する（国家公務員法第2条第4項）。

### III 公務の範囲等を巡る近年の動き

#### I 民営化

旧日本電信電話公社：技術革新が進む中、高いサービスの提供を進めるために、競争原理を導入（昭和60年4月）

旧日本専売公社：諸外国からの市場開放要請への対応。競争に耐えうる経営の主体性の確立を目指す。（昭和60年4月）

旧日本国有鉄道：低収益体質と巨額の累積債務問題への対応（昭和62年4月）

日本郵政公社：多様で良質なサービスの提供を通じた国民の利便性向上、資金のより自由な運用を通じた経済の活性化を目指す。（平成19年10月）

#### II 公共サービスの担い手に関する制度

##### (1) 独立行政法人

政策の企画立案機能と実施機能とを分離し、事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求するとともに、実施部門のうち一定の事務・事業について、事務・事業の垂直的減量を推進しつつ、効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設立。

特定独立行政法人（公務員型）は、独立行政法人のうち、その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められるものとして個別法で定める。（平成13年4月）

##### (2) 指定管理者制度

地方公共団体が設置する公の施設の管理を民間企業に行わせることができることとする制度。（平成15年9月）

（参考）

民間委託の実施状況 都道府県、政令市（H16年度末時点総務省調べ）  
市区町村における事務の外部委託の実施状況（H16年3月総務省調べ）

##### (3) 公共サービス改革法

公共サービスについて官と民が対等の立場で競争入札に参加し、質・価格の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組み。

（平成18年7月）

公務と民間活動（企業）の比較

公 務	民間活動（企業）	備 考
○ 全体の奉仕者 （公共の利益に奉仕）	一部の奉仕者 （私的利益の追求）	公務員の本質、公務員の各種の服務上の義務の源泉
○ 権力の独占	非権力団体	権力の重みの認識、厳正な自己規律、公正さの重要性
○ 財源：租税	財源：利潤	税金の値打ちを100%生かす努力
○ 財源の確保（課税）に一定の限度有り	活動分野の伸縮自由	低成長下において「公共部門の役割は何か」の吟味が特に必要
○ 破産なし	破産有り	「親方日の丸」意識の排除努力
○ 活動成果の測定のめやすが多元的かつ複雑	市場メカニズム 〔商品価格の高騰、低下により具体的に知りうる〕	総合的判断力の重要性（日々の自己練磨が担保）
○ 国民の権利義務と密接に関連していることから、手続の重視	手続きより結果	自発的・積極的な簡素合理化努力が特に必要
○ 国民生活の向上について直接企画・実行するもの	国民生活の向上について間接的、結果的	先見性・視野の広さが重要 働く喜び（生きがい）の源泉

（増島俊之「行政改革の視点」より）

# 公務員の労働基本権

(単位:万人)

国家公務員 93.8		
自衛官	25.1	団結権× 団体協約締結権× 争議権×
防衛庁(自衛官除く)	23.40	
警察、海保、監獄等	2.340	団結権○ 団体協約締結権× 争議権×
一般の行政機関	26.2	団結権○ 団体協約締結権× 争議権×
国会、裁判所等	3.10.5	
国有林野	0.5	団結権○ 団体協約締結権○ 争議権×
日本郵政公社	25.7	
特定独立行政法人	6.9	

国

地方公務員 304.2		
警察	27.4	団結権× 団体協約締結権× 争議権×
消防	15.6	団結権○ 団体協約締結権× 争議権×
一般行政 (福祉関係を除く)	62.8	団結権○ 団体協約締結権× 争議権×
福祉関係	42.1	
教育	114.0	団結権○ 団体協約締結権○ 争議権×
公営企業等会計 (病院・水道等)	42.4	団結権○ 団体協約締結権○ 争議権×

地方

(注1) 行政機関、国会・裁判所等、自衛官は18年度未定員。独立行政法人は18.1.1現在員。日本郵政公社は18.3.31現在員。  
 (注2) 地方公務員については、「地方公共団体定員管理調査(総務省)」による(調査時点は平成17年4月1日)。  
 (注3) 「一般行政」「福祉関係」「教育」のうち一部(単純労務職員)には団体協約締結権が認められており、「公営企業等会計」のうち一部(地方公営企業法の適用・準用を受けない職員)には団体協約締結権が認められていない。

# 行政サービスの範囲について

「行政学」(西尾勝 2001年)をもとに作成

## 1 行政サービスの発展に関する歴史的経緯

### 古代・中世の政治支配のあり方

古代・中世の支配者の果たすべき職能＝①国防、②警察、③裁判 に限られる

→ その対価として徴兵・徴税を人民に課し、兵力を保持。権力を背景に王宮などの公共建築を建立し人民に君臨

### 近世の殖産興業政策と官房学の隆盛

中央集権体制の国民国家(絶対君主)＝富国強兵を競い合い、重商主義・重農主義に基づく殖産興業政策を推進(担い手としての近代的な官僚の登場)

→ 富国強兵策を支える官房学の隆盛(特にドイツ・オーストリア地域)

### 近代国家における自由放任主義の広まり

市民階級(ブルジョアジー)の登場と、彼らによる国家主導の殖産興業政策への批判

＝「国家による規制・介入措置が、産業の自由な展開を制約し、かえって経済の発展を阻害する。

市民社会の自由な活動を許容した方が資本主義を伸び伸びと発展させ、国を豊かにする」

(レッセフェール＝自由放任主義の思潮)

そのもとでの「安上がりの政府」論(「最小の行政こそ、最良の政治」)の登場

→ イギリスからヨーロッパ大陸諸国に普及

### 職能国家への移行(消極国家から積極国家へ)

産業化・都市化に起因する新たな社会問題・都市問題への対応(19世紀半ば～末)

→ 国家の職能の範囲の拡大(例:都市に流入した貧民層の救済、上下水道の整備、スラム住宅の改良、工場労働者の保護、義務教育の充実、社会保険制度の創設、国民生活保護のための産業に対する規制、産業の保護・振興 など)

## 2 福祉国家の生成 (19世紀末~20世紀)

### 福祉国家登場の基本的な要因

(=大衆民主制)

- ①労働運動の活発化と階級対立の激化
- ②選挙権の拡大 (普通平等選挙の実施)
- ③各政党が国民大衆 (新たな有権者) の支持獲得のために社会・労働・産業の各政策を競う状況

### その他の要因

- ①二つの世界大戦と大恐慌 (福祉国家が後戻りの効かないものへ)  
総力戦のために、国家総動員体制を敷き、国民各層の参加と協力を調達  
→ 国民各層への行政サービスの平準化  
大恐慌によって市場メカニズムへの信頼感が根底から揺らぐ
- ②社会主義国の誕生  
→ 資本主義国においても分配の不公平の是正を余儀なくされる

### 福祉国家の要件

#### ①生存権の保障

例) ワイマール共和国 (ドイツ) = 世界で初めて憲法に生存権の保障条項を明記

例) ベヴァリッジ提案 (イギリス) = 「ナショナル・ミニマム」の概念が登場

→ 日本国憲法でも 25 条 1 項において「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と明記

#### ②所得の再分配 (歳入・歳出の両面を通して、国民の所得を再分配)

現代国家 = 低所得者層の国民にも最低限度の生活保障を行うことが国家の責務

例) 生活保護、社会保障、社会福祉、公衆衛生、医療、教育等に関する低所得層向けの施策

→ 低所得者自身から費用徴収することができないため、累進課税税率を加味した所得税・法人税制度を導入

(ただし高負担・低サービスの高所得層と低負担・高サービスの低所得層の利害の対立を招く)

#### ③景気変動の調節

大恐慌 (1929) 後、ニューディール政策など試行錯誤の過程を通じ、各国は、ケインズ経済学に基づく経済政策の有効性を確信

<ケインズ政策>

- ・金融・財政を駆使し経済の景気変動を調整~経済の安定へ
- ・失業者の増大を抑制し、物価の高騰を防ぐ

→ 戦後、各国において政府のとるべき当然の経済政策として認識され、国家が経済に積極的に介入

→ 西欧先進諸国においては、第二次大戦後に福祉国家の諸要件をほぼ整える

### 3 福祉国家の危機と行財政改革の進展（1970年代以降）

#### 石油危機と財政危機とスタグフレーション現象

高度経済成長期（60年代）＝ケインズ経済政策論が主導する公共政策のもと行政サービスの範囲と規模が拡大（税収の自然増が支える）

しかし、70年代の2回の石油危機を境に、先進国は経済不況と財政危機、スタグフレーション（失業の増大と物価の上昇の同時並行）に直面

→ ケインズ経済政策論は有効性を喪失し、福祉国家が転換または危機に

#### 減量経営の行財政改革の進展（80年代）

財政危機の中、行政活動の範囲の見直し・縮小をめざす行財政改革が先進国共通の政策課題に

例）レーガノミックス（アメリカ）、サッチャリズム（イギリス）

中曽根政権による行財政改革（日本）

第二次臨調を舞台に「増税なき財政再建」の基本方針のもと「小さな政府」めざす（三公社の民営化など）

#### 当時の行財政改革論議における民間活動と行政活動の関係に関する基本的考え方

民間との関係における行政活動の4類型

- ①民間活動の規制（各種業法による産業行政など）
- ②民間活動の助成（各種農業補助など）
- ③民間活動の補完（国公立の学校・病院・福祉施設など）
- ④民間活動では解決できないもの（国防・警察・消防・公共施設の建設管理など）

→ 行財政改革においては市場のメカニズムの一層の活用の観点から以下の点を指摘

- ①については、民間活動の活性化の妨げにつながるものとして規制緩和の必要性
- ②については、民間活動に対する過保護であるとして民間の自立自助の必要性
- ③については、民業と競合し圧迫するものであるとして民間活力の活用・民間委託・民営化の推奨

### 行政活動における「新公共管理」の広まり

#### ①イギリスにおけるエージェンシー（実施庁・行政執行部門）

＝ 規制緩和と民営化に加え、行政活動における企画と実施を分離し、実施部門を担う「エージェンシー」を活用

（エージェンシーでは、人事・財務管理の自立性を強め、あらかじめ「市民憲章」に定めた業績目標について、その達成状況を測定）

→ 行政活動に対する統制を、事前統制から執行の成果に基づく事後統制へ

#### ②NPM（New Public Management＝「新公共管理」）の思潮と手法

＝ 市場メカニズムの活用、エージェンシーへの権限委譲、成果志向・顧客志向の業績測定などの改革

→ イギリスからアメリカ、オーストラリア、ニュージーランドへ波及

### 80年代以降の行財政改革

基本的考え方＝「市場のメカニズムを信頼しこれを活用しその活性化を図れ」

しかし、①そもそも市場のメカニズムから様々な社会問題が発生し、その解決のために福祉国家が登場し、行政活動の範囲と規模が拡大してきた経緯

②現実の市場は、独占・寡占が生じたり（市場の歪み）、公害等の外部不経済の問題などを適切に解決することのできないもの（市場の失敗）

→ 現代国家は、資本主義経済に無条件の信頼を寄せることができなかったからこそ、行政サービスの範囲・規模を拡大してきた

しかし、時代思潮の流れの方向は完全に逆転

→ 行政活動の肥大化への憂慮、不適切性と非効率性の方が非難の対象に（「政府の失敗」）