

行革関連法に対する見解と提言

2006年6月12日

特定非営利活動法人 建設政策研究所

はじめに

「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（以下、行革推進法という）、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下、市場化テスト法という）、および公益法人改革法等の行革関連五法案は第 164 通常国会で可決、成立した（以下行革関連法と言う）⁽¹⁾。

行革関連法は、簡素で効率的な政府を実現するという看板とは異なり、国民の権利を保障するための様々な公共サービスを民間営利会社に収益機会をもたらす市場に転換すること、及び市民が安全、安心な生活を送るための様々な業界規制・市場規制などの緩和、撤廃をすすめることを最大の動機としている。そして同法は、これらの公共サービスや市場規制を担う公務員の削減国民の資産である国有財産の民間ディベロッパー等への売却、また政策金融機関の大幅な縮小など、国民の安全と安心、バランスのとれた国民経済の充実を大きく阻害するものとなっている。行革関連法は、財界やアメリカ多国籍企業・金融投資資本の利益をはかるために、経済財政諮問会議の民間議員提案を丸呑みし、また規制改革・民間開放推進会議などを通じてアメリカ政府の規制改革・競争政策要望をも取り入れてつくられた。行革関連法は、アメリカの金融投資資本の要求に従い、日本をものづくりやサービスの提供を中心とする社会から投資中心の社会に転換することを目的とした構造改革を行財政分野で推し進めようとするものである。

建設政策研究所は、この法律に基づく行政改革の展開に反対するとともに、この法律の廃止を求めるものである。この見解と提言では、行革関連法の中心法である行革推進法と市場化テスト法についてねらいと問題点を指摘するとともに、国民・市民の立場からの行財政改革の基本的方向について提言を行う。

行革関連法のねらい

(1) 国民生活を守り、権利を保障する公共サービスを民間営利会社の収益機構に変質させる

市場化テスト法には、官民競争入札を導入することが規定されている。官民競争入札は、価格競争により公共サービスの実施を民間営利会社に委ねるものである。民間営利会社が公共サービスの実施を担うということは、国民の権利保障よりも会社の利益追求の観点が

⁽¹⁾ 行革関連法案の国会審議にあたり、当研究所の永山理事長が参考人として出席し、法案の問題点を指摘したが、問題点は是正されることなく、法律となった。

優先されることにつながり、公共サービスの性格が根本から変質させられることになる。

例えば、市場化テストのモデル事業として、現在、国民年金の督促業務がクレジットカード会社により実施されている。政府は、国民年金の納付率を高める措置と称して保険料支払いにクレジットカードが使えるようにする法「改正」、また国民年金保険料未納者に国民健康保険の短期保険証を発行する法「改正」を提案している。これらの措置は国民年金督促業務を受注したクレジットカード会社の収益拡大と保険料の納付率アップを最優先し、国民の生活や健康の改善を蔑ろにするものである。ここには民間営利会社による業務実施とともに公共サービスの性格が変質させられていることが端的に現れている。

また、社会保険庁は、官民競争入札の導入の最大の標的となっている。社会保険庁の業務を民間営利会社が担うということは、年金基金や健康保険財政を金融・資本市場に投じ、新たな金融商品市場を創出していくことや、あるいは年金給付や健康保険給付を国民の権利から金融サービス商品の購入に対する対価へとその性格を根本的に転換していくことと結びついている。

さらに、規制改革・民間開放推進会議の『『小さくて効率的な政府』の実現へ向けて——公共サービス公立化法（市場化テスト法）案の骨子等』 2005年9月27日』と題する報告では、行政基準や行政指導を抑制し、公共サービスを法令に規定された業務に限定していく方向が示されている。これは、国民の権利保障のために裁量で行われる行政行為を排除し、民間営利会社に効率的で収益性の高い公共サービス市場を提供しようとする狙いがある。

（２）公務員を削減し、ルールの形骸化をすすめる

行革推進法には総人件費をGDP比での2分の1に近づけることを長期的目標とし、今後、5年間で国家公務員定数の5%以上、地方公務員定数を4.6%以上純減すること等が規定されている。この総人件費の削減と公務員定数の純減の狙いは、国民生活の安全と安心を確保するための様々なルールの確立とその履行のための監督や検査・審査等を行うという公務の機能を形骸化し、民間営利会社の利潤追求の自由を拡大することにある。

例えば、国土交通省の官庁営繕部は、行政改革会議において独立行政法人化の検討対象とされ、行革推進法に基づく定数削減でも標的となる可能性が高い。官庁営繕部は、官庁施設全体について建設と保全指導をおこなっており、庁舎等の建替や整備のために、設計、積算、監督および、勧告を行なっている。また、建築共通仕様書等技術基準類を作成している。官庁営繕部を独立行政法人化したり、定数削減の重点とすることは、建築物の安全基準づくりに重大な支障をきたすことになる。それは、官庁施設の独自の建築基準を形骸化し、民間仕様に準拠させていくことと直結している。

（３）国民の資産を売り払い、ディベロッパーに収益機会を与える

行革推進法では、国有財産の売却や証券化をすすめることが規定されている。売却や証

券化の対象となるのは、都心部の庁舎や公務員宿舎などである。

庁舎は、老朽化したものを集約して合同庁舎化し、跡地を売却して建設費等を賄うのが国の既定の方針である。庁舎等の建替や整備のために特定国有財産整備特別会計が置かれているが、財政制度審議会では、今後の事業については、この特別会計には、一般会計からの繰り入れを行わず、跡地の売却による財源確保を徹底する方針が打ち出されている。行革推進法の制定により、庁舎の集約化と跡地の売却はいつそう促進され、都心部における再開発事業が大きく展開されることになる。その際、国有資産が彼らに低価格で売却されていくことがねらわれている。

(4) 政策金融機関の貸し出しを圧縮し、新たな投資市場を創出する

政策金融改革における政策目標は、政府系金融機関の貸出し額や政府資産の圧縮である。これを実現するために政策投資銀行の大企業向け貸出等を全廃するなど政策金融機関を統廃合し、中小企業金融などに限定する方向が打ち出されている。

その狙いは、大企業の設備投資や開発資金は、金融・資本市場から供給することを政策的に促進し、新たな投資市場を創出することである。

また、政策金融機関の機能は基本的に縮小する方向がめざされており、貸し出しや保証業務による中小企業支援についても、技術と経営に優れた中小企業を対象を限定していくことが狙われている。そうなれば一般の中小業者の運転資金や設備投資資金は、民間金融機関からより高利で借り入れるか、あるいは債券の発行などにより調達せざるを得ないことになる。中小企業分野においても投資型金融構造づくりがめざされているのである。

行革関連法の問題点

(1) 民間営利会社の収益拡大のために財政を投入する「改革」では、財政は健全化できない

行革関連法の目的は、民間営利会社の収益拡大のために財政を投入する仕組みづくりであり、財政を健全化することではない。

日本政府財政は、資産約 700 兆円に対して、国債残高約 500 兆円を中心に郵政公社等からの預託金、政府短期証券など負債は約 940 兆円に及び、245 兆円もの負債超過となっている⁽²⁾。この負債残高の形成にあたっては、アメリカの内需拡大要求に応じて 630 兆円の公共投資計画を策定し、推進してきた歴代政府に最大の責任がある⁽³⁾。

また、この間、公共投資の削減が続けられてきた中で、財政赤字が継続し、新規国債の発行が続いてきた。それは国債の償還・利払費が歳出の約 2 割を占める硬直した財政構造

⁽²⁾ 2003 年度の数字。2006 年度末では、普通国債残高は 542 兆円に及ぶ見込みである。

⁽³⁾ 2006 年度末の普通国債残高 542 兆円のうち、建設国債は 246 兆円 (45.4%)、赤字国債が 269 億円 (49.7%) である。

の下で、急速な高齢化に対応して社会保障費が公共事業費の削減分をうわまわって増大する一方、大企業や高額所得者の負担が軽減される課税構造のもとで、国民経済の低迷・後退により、税収が大きく落ち込んだためである⁽⁴⁾。国民経済の回復・充実が実現されるとともに、公共事業における過剰投資の是正、大企業と高額所得者に対する課税の強化などが行なわれない限り、国債残高の大幅な削減は不可能である。

行政改革推進法には、国債残高の縮減目標が規定されていない⁽⁵⁾。その一方で、民間営利会社に利益を保証する新たな施策の数々が盛りこまれた。また、新直轄方式による財政投入により高規格幹線道路の建設も継続されようとしている。これでは、国債残高を大きく削減することは到底不可能であり、新規国債発行も当面容認されている。行革関連法に基づく「改革」は、財政をさらに悪化させる危険がある。

国債残高が 500 兆円を越えて膨らんだのは、ゼロ金利政策の継続の下で借替や新規発行が続けられてきた結果であるが、金利の上昇する局面では、借換や新規発行は、財政破たんに直結する。行革関連法の枠組みでは国債利払のために庶民増税を行なうことに成りかねない。

(2) 国民の権利保障、市場規制などの国家の公共的機能を解体する

行革関連法は公行政の担い手を公務員から民間営利会社に大きく転換していく仕組みづくりであり、国民の権利の保障や市場規制などの国家の公共的機能を解体させていくものである。

わが国の政府の規模は、公務員数で比較すれば、主要国中最低の部類に属している。それは、教育、福祉、医療など国民向けサービスと各種の市場規制の貧弱さの結果である⁽⁶⁾。

⁽⁴⁾ 一般会計当初予算の 2000 年度から 2006 年度の変化をみると、公共事業関係費は 9.4 兆円から 7.2 兆円へと 2.2 兆円の減少となっているが、社会保障関係費は 16.8 兆円から 20.6 兆円へと 3.8 兆円の増加であり、公共事業費の削減分を上回って拡大している。一方、一般会計税収は 1997 年度に約 53.9 兆円であったが、景気の後退により 2003 年度には 43.3 兆円と 10.6 兆円もの減少となっている。

⁽⁵⁾ 行政改革法で打ち出されているのは、総人件費の GDP 比での半減、特別会計での財政健全化への 20 兆円の寄与、政策金融機関の貸付残高 90 兆円の半減、国有財産 11.5 兆円の売却による国債残高の削減などである。これらは、全体として見れば、国債残高の大幅な削減にはつながらない。なぜならば、公務員定数の純減等を中心とする総人件費の削減は、民間委託などによる新たな経費増を伴うものであり、国有財産の売却収入も、庁舎や公務員宿舍等については基本的に建て替え等の経費に充当されるためである。また、政策金融機関の貸付残高の半減も、直接一般会計歳出を減少させるものではない。国債残高の削減に向けて充当できるのは、特別会計の剰余金・積立金等の一般会計の組み入れによる 20 兆円のみと考えられる。

⁽⁶⁾ わが国の人口千人あたりの公的部門の職員数は、35.1 人と最低であり、イギリス 73.0 人、フランス 96.3 人、アメリカ 80.6 人、ドイツ 58.4 人と比較してかなり少ない(2001 年現在)。財務省主計局「特別会計の話」(平成 18 年 4 月)。また、国家公務員の総定員と市場規制、社会資本整備、教育、保健・医療、労働に関する部門の定員数を見ると、日本政府は総定員 61.5 万人、社会保険・労働 4.0 万人、河川・道路・港湾、2.9 万人、医療

国民・市民の生活に必要とされる基本的なサービスの提供と保障、資本主義経済の矛盾や弊害に対応する行政機能が極めて脆弱なのである。行政改革推進法に基づく官民競争入札の導入と総人件費のGDP比での半減と公務員定数の5%以上の純減が行われれば、現状でも脆弱な国民向けサービスの提供や市場規制がさらに劣化し、重大な影響が生じることは避けられない。

また、官民競争入札は、行政サービスの実施主体の選定にもっともなじまない手法のひとつである。それは、民間営利企業等を公共サービスの実施主体とした場合、利益追求等の企業目的が優先されて、契約の適正な履行が保証されない危険があるためである。さらに、民間業者が、従来支出されてきた経費を削減してなおかつ当該事業の質を維持できる、として低価格で入札してきた場合、民間業者が行なう業務の質を確認することも困難である。公共サービスは、その内容と質を確保するために、業務従事者の高いモラル（公務意識・職業人意識）と適正な労働条件の確保が必要であり、価格競争にもっともなじまない分野なのである。

（3）日本を投資中心の社会に転換することで、国民生活の安全・安心を損ない、バランスのとれた国民経済の充実を阻害する

行革関連法に基づく行財政のあり方の転換は、日本をものづくりやサービスの提供を中心とする社会から投資中心の社会に転換しようとする構造改革の一環としてすすめられている。このような日本社会のつくりかえは、国民生活の安全・安心と国民経済の充実にとって、重大な影響がある。

投資市場の原則は、収益や配当率の高い事業分野や金融商品に向けて貨幣・資本を集中していくことであり、投資社会とは、この原則が社会の他の原則や価値観に優先する社会のことである。そこでは、個人の預金など金融資産を市場に投げ入れることが政策的に促進される。市民の健康や福祉に必要とされる公的サービスも、投資に対する配当として支払われるのである。この投資社会の原則が貫ぬかれていけば、公的な保障や規制が一切が排除され、生命・身体の安全確保の条件すらが市場で売買される商品となり、十分な購買力を持った富裕者のみが安全を保証されることになる。

また、投資社会の原則が貫かれていけば、低収益あるいは非営利の事業分野からは、貨幣・資本が引き上げられることになる。そのため、地域経済は落ち込み、さらに低収益の公共サービスも廃止されることにつながる。こうして、国民生活の安全と安心を保障できない社会構造が生じることになる。

0.9万人、アメリカ政府は総定員163.0万人、商務省7.7万人 交通省6.4万人、保健省6.2万人、労働省1.6万人、フランス政府は総定員221.3万人、教育省113.1万人、経済・金融・産業省18.6万人 施設・住宅・交通・環境省11.2万人、雇用省2.8万人となっている。OECD「公的部門の給与と雇用トレンド ハイライト 2002」参照。

(4) 数値目標の法定により後継政権を拘束し、トップダウンで改革を推進する

行革関連法は、トップダウンで改革を推進する仕組みを既定している。

行革推進法は、貸付残高、歳出削減額、公務員定員減数、資産残高の各項目について数値目標を法定し、これらの実施に必要な法令の整備や政策の展開を後継政権や国会に託している。後継政権や今後の国会審議は、法定された行政改革の既定路線の具体化を否応無しに求められることとなる。また、行政改革の推進に関わる総合調整と施策の実施の推進のために首相を本部長とする行政改革推進本部の設置を規定している。行政改革推進本部は、各府省の抵抗を抑えこんで改革を推進する強力な「総合調整」機能を果たし、各府省の側は、行政改革推進本部が決定する目標を「強制」されることになる。

また、市場化テスト法は、官民競争入札、民間競争入札、および廃止する公共サービスの選択を総理大臣が策定し、閣議決定する「基本方針」に委ねている。官民競争入札の対象となる公共サービスが何であるか、ということ国会審議の場で明らかにすることなしに、そのため対象に即した問題点の解明がなされないまま、法律を制定し、総理大臣と閣議に白紙委任しているのである。

国民生活に重大な影響を与える「改革」をこのような手法ですすめることは国民主権と議会制民主主義を形骸化させるものである。

行政改革のあるべき方向

行革関連法にもとづく「改革」では、日本は多国籍企業やアメリカ金融投資資本の市場と化し、日本の経済社会は、国民生活や権利を守る公共のルールが破壊され、モノづくりが軽視され、貧富の格差がいつそう拡大する社会となる。行政改革は日本国憲法が示す平和と基本的人権の保障、主権在民の原則の原則にたつて、国の権力や横暴を国民の立場から規制する改革でなければならない。そのための行政改革のあるべき基本的方向について以下に提言する。

(1) 行政を財界やアメリカ金融資本の要求を実現する機関から国民のための公共ルールを守り発展させる機関に転換する

そのため、

- ①経済財政諮問会議や規制改革、民間開放推進会議などの財界主導の政策決定機関を直ちに廃止する。
- ②内閣府主導の行財政運営を改め、国会の審議、決定機能を民主的に強化する。
- ③行政のさまざまな機関に国民・住民の意見が反映される、国民参画型行政を行う。
- ④行政に対するさまざまな国民・住民サイドからのチェック機能を強化する。

(2) 政官財のあらゆる癒着構造を徹底的に排除する

- ①日本経団連など財界による政党への献金を厳禁し、財界の立場からの政党への評価にもとづく献金システムを廃止する。
- ②公共事業をめぐる官製談合を厳禁する。
- ③高級官僚の天下りを禁止する。

(3) 公務員制度を国民生活や権利を守る公務員を評価し体制を構築する方向へ改革する

- ①公務員の評価規準を国家に奉仕する立場から国民に奉仕する立場に転換する。
- ②住民の福祉や安全など身近な業務を行う公務員を抜本的に増員する。

(4) 行政業務や行政サービスは基本的に公共機関が行う

- ①国民の福祉や安全、生活、権利にかかわる行政サービスの実施を営利目的の民間企業に任せることを禁止する。
- ②行政の効率化など行政機関の合理化を行う場合は、国民や当該公務員の意見をよく聞きさまざまな角度から民主的に検討して決定する。