

国民のための公共事業をめざす

問われる建設公務労働

2008年2月

建設公務労働共同研究会

はじめに	3
序章 グローバル化戦略と「小さな政府」論 - 公務員バッシングの理論的、歴史的背景	4
第1節 グローバル化戦略とは何か.....	4
第2節 グローバル戦略推進の主体である多国籍企業は国家機能をどのように設定するのか	13
第3節 縮減する現代国家行財政が生み出す危機とその行方	17
第 部 いま建設公務職場に何が起きているのか(略)	25
第 部 「小さな政府論」、「公務員批判」の背景にあるもの.....	26
第1章 日本の国土・開発政策の変遷とその特異性	26
第1節 国会審議されていない「全総」と「5ヵ年計画」.....	26
第2節 複雑で分かりにくい予算制度.....	28
第2章 資本主義経済の矛盾激化の中で「福祉国家」を敵視する市場原理主義路線.....	30
第1節 小泉構造改革とは	30
第2節 ケインズ主義と新自由主義.....	30
第3節 アメリカ・財界が要求する新自由主義路線.....	30
第4節 「小さな政府」の必然性	31
第5節 「福祉国家」を敵視する市場原理主義路線.....	31
第3章 米の「年次改革要求」と規制緩和、民営化路線.....	31
第 部 .憲法と建設公務労働の公共性	34
第1章 現代社会の公務と日本国憲法	34
第1節 現代社会の公共部門の一般的公共性.....	34
第2節 日本国憲法の立場から見た公共性と公務の位置づけ.....	35
第2章 公共事業および建設公務に求められる公共性問題.....	40
第1節 公共施設整備に求められる公共性	40
第2節 公共施設の管理に求められる公共性.....	44
第3節 公契約(外注化)における公共性とは.....	48
第3章 公共性をめぐる現実とあるべき姿の差異の背景	51
第1節 憲法の理念と矛盾するキャリア制度(官僚制度).....	51
第2節 審議会制度・政策決定システムの問題点	54
第 部 国民とともに憲法の求める公共性を実現するために	57
第1章 憲法の立場から公共事業のあり方を変える	57
第1節 憲法に基づく「公共事業基本法」と国民の評価・参加システムをつくる.....	57
第2節 公共事業の執行をめぐる新たなルールの確立を	59
第3節 全体の奉仕者の立場からの財政の活用と効率的使用のしくみを	62
第2章 国民に信頼される建設公務労働者になる	63
第1節 つくられた官僚主義の改革を	63

第2節 建設公務の専門性、技術力の回復をめざす	64
第3節 人員削減・総人件費削減、新人事評価制度をどのように考えるか	68
第3章 建設公務労働運動の課題を国民とともに取り組む(略)	71
おわりに 憲法の立場を運動の基本にすえる	72

はじめに

国と地方を併せた累積債務額は、2007年度末見込みで773兆円、国民一人あたり約605万円にまで膨れ上がっている。この財政赤字の真の原因は、政府自身が「景気対策・雇用対策」と称して赤字国債を濫発し、政官業癒着の利権の中で大規模な公共事業を押し進めてきたためであり、その責任も政府自身にある。

しかし小泉、安倍内閣は表面上消費税増税の意図を隠し、「官から民へ」のスローガンとともに「構造改革」「小さな政府」を唱え、「財政再建はまずムダを省くことが先」として公共部門の縮小をはかり、国民負担を増やしてきた。その一環として、公務員定員の一律削減や賃金抑制を行ない、公務員法の改悪を強行採決して押し通した。憲法や国民よりも政府・与党に忠実な少数精鋭の公務員に支えられた「小さな政府」を実現する狙いだ。

政府財界はマスコミを利用し、「公務員は多い」「公務員の給与が高い」という「公務員バッシング」を行った。特に、公共事業問題やそれと関連する政官財癒着・談合や財政の無駄遣い、構造計算書偽造問題に見られる建設行政など建設公務労働に関する分野への国民的関心が高まり、国民の目からは現場の公務労働者も不祥事の共犯者に写った。社会保険庁の年金問題の不祥事も加わりバッシングの激しさは一層増している。しかし、前記の動向に対する公務労働者側の攻勢的・有効的反撃や政策提起は十分とは言えない。

以上のような問題意識をもって一昨年2月に建設政策研究所と建設公務関係の三つの労働組合（全建労、全港建、水資労）代表は「建設公務労働共同研究会」を発足させ、本年2月まで20回の研究会を重ね報告書の発行に至った。本報告書の特徴は、1,762名にのぼる建設公務労働者と2,249名の建設関連労働者を対象に行ったアンケート調査結果を重視するとともに今日の憲法における公務の理念や規定を研究の基本に据えたことである。

研究会報告書では、まず「序章 グローバル化戦略と「小さな政府」論 - 公務員バッシングの理論的、歴史的背景」でグローバル化戦略とは国民国家を市場型国家に改造し、国民生活をも市場依存型に切り替えさせようとする多国籍企業のシナリオであり、今日進行している行政分野での「構造改革」の本質であることと現在の日本の財政危機の構造的要因を詳細に明らかにした。これを受け「第 部 いま建設公務職場に何が起きているのか」で建設公務職場の業務の変遷と実態、アンケート結果に表れた職場労働者の意識を分析し、「第 部 『小さな政府論』、『公務員批判』の背景にあるもの」で「小さな政府論」=「構造改革」路線の背景である新自由主義の流れを分析し、「第 部 憲法と建設公務の公共性」で現行憲法から見たあるべき建設公務部門の公共性と現実との差異に焦点をあてて問題点を明らかにした。その上で「第 部 国民とともに憲法の求める公共性を実現するために」で現状を克服し、民営化ではない国民生活に密着した公務労働・建設行政のあり方とこれを実現する運動の方向を提案した。

大規模なアンケート結果に見られる建設公務労働者の意識は多様であり一律ではない。本来国民から喜ばれるはずの自らの業務が、社会から鋭い批判に晒されていることへの苦悩や疑問がある一方で、公共事業の現状については国民の批判的意識と共通の認識も持っている。本報告を様々な思いを抱いている組合員に読んでもらい、職場での話し合いなどに活用し、現憲法と国民が求める建設公務労働の実現に向け役立てていただきたい。

序章 グローバル化戦略と「小さな政府」論 - 公務員バッシングの理論的、歴史的 背景

第1節 グローバル化戦略とは何か

1) グローバリゼーションとは

グローバル化、すなわちグローバリゼーションが何を意味するか。また、グローバリゼーション戦略を、誰が、いつ、資本主義体制再建“事業”の大仕掛けを展開をしたのか。その中身の検討なしに、今日の「国家公務員制度」改革問題を論じられない。なぜならグローバリゼーションが、様々な経路を伝って過疎地帯にまで浸透し、地域経済社会の産業空洞化、地方自治体財政の崩壊、“限界集落”の出現、医療・年金制度の歪みや空洞化、そして市場経済原則を国・地方行政にまで適用し、それらが有する公共性を破壊し、民間企業主体による市場化で公共部門の事務・事業を構築しようとする。そこには国際的な国家財政、行政サービス機能の縮小を図る国際連携政策で推進されているからである。

実は、現代のグローバリゼーションを、いつ、誰が、なぜ始めたのか。またそれが普及したのはなぜか。ところがこれらグローバリゼーションの根拠を尋ね、普及した事実経過はあまり明確にされなかった。グローバリゼーションとは意外に漠とした概念のまま一人歩きしてきたように思える。

有斐閣『経済辞典』(2006年)によると、“グローバリゼーション”とは「ヒト、モノ、カネ、そして情報の国境を越えた移動が地球的規模で盛んになり、政治的、経済的、あるいは文化的な境界線、障壁がボーダレス化することによって、社会の同質化と多様化が同時に進展すること」と記している。この規定によると、ヒト、モノ、カネおよび情報が地球的規模の太い交流軸、低くなる国境 = ボーダレス化、社会の同質化・多様化、これらの諸現象がグローバリゼーションであるという。この規定には、商品・労働者・貨幣・情報の市場を通じた交流が地球規模になり、地球規模化になるこれら市場諸要素に逆比例するように国境措置を低くし、社会の同質化と多様化を進めること、これらをグローバリゼーションと理解している。この20年ほど確かに上記のような傾向が進んできた。これは事実である。

しかし『経済辞典』におけるこの解説では、そもそもグローバリゼーション・地球化は自然現象と同じ“自然趨勢”なのか、だれが、なぜ国境措置(国家による国内外の交流規制等の壁)を低くさせようとしてきたのか、そもそも地球化“趨勢”が出現した原因はなにか、国や地域社会の同質化・多様化をいうが、同質化圧力が圧倒的で、多様化が非常に弱いのはなぜか、

グローバリゼーション推進の仕組みと考えられること、とくに世界金融市場、IMF・世界銀行、国際決済銀行、WTO さらに EU、OECD など各種国際機関、さらにこれら機関の機能を各国政府に伝達する諸協定や協議体制の役割に対する言及が不十分である。この規定はグローバリゼーションを世界化の緩やかな変動方向、歴史的傾向としか見えない。

経済世界に生じている国際化トレンドというならば、政府がこぞって迅速化、多角化を唱え、「構造改革」政策を主張し、財界や企業もそれに乗り遅れまいとグローバル化を追いかけはしないだろう。グローバル化はもっと人為的、政策的で、誰かが仕掛けたシステム化・体制化であると考えられる。

2) グローバル戦略がグローバリゼーションのシナリオ

同辞典は、また“グローバル戦略”を取り上げている。そこで“グローバル化戦略”では、「世界全体を統一化された視野のもとで評価し、共通化された製品・サービスを低コストで供給するために最も効率的な生産、供給を行うことができる拠点の設置と構成を志向する戦略の総称」であるとしている。

この規定の方が、問題とするグローバリゼーションに接近できる観点を示している。すなわち、この記述には、統一された視野で(世界市場を)評価する手段、最高の効率実現をめざす生産・流通等の拠点設置やその構成(構築)をキーワードにしている。地球規模の事業を一元的に管理し、最強者(社)としての地位を実現する拠点形成、これらを担う統括機構の構築という全体構造を規定している。“グローバル戦略”に必要な要件は、絶えず最適ビジネス・モデルを追求すること、すなわち世界競争戦を勝ち抜く“改革”を続ける戦略を立てる。“グローバル戦略”によれば、グローバリゼーションが世界史的“傾向”ではなく、多国籍企業化した一定の企業集団が地球規模で追い求める世界市場対応可能な企業戦略、ビジネス・モデルのシナリオである。

グローバル戦略のシナリオは、企業活動が国境の中に閉じ込められないだけでなく、国家システムが広く世界企業向きに開かれ、より一層大きなビジネス・チャンスを広げる能動的主体が描くシナリオである。多国籍企業が描くこのシナリオには国家機能を変えようとする意図を内包している。多国籍企業が拡大するチャンスを我が物とするために仕掛けるシステムに国家システム再構築を同軸化する課題があるように見える。

物的生産の戦略拠点とそれらに対応する物流・商流の情報ネットワークの構築。それが世界的同質性を押し進める物的基礎である。その結果、逆にこの市場戦略を進める結果、その過程で、地域特性が後退することが避けられず、限定的にしか残されなくなる。世界各地で既存の地域特性は変貌し、世界化する突出的な同質性とそれらの変化に変貌させられた非世界性が、変貌する地域社会として生まれ変えられる。つまり世界化から取り残されたと思われる地域、世界化に翻弄される地域性が異質性として浮き上がる。この変化の中でグローバリゼーションは世界各地域の同質性と異質性とを同時かつ多様に統合するシステムを構築する。

グローバルシステムは、国家機能レベルでいえば、国民合意を前提にした国民国家の諸機能を柔軟かつ弾力性をもつ法的・制度的国家に組織し、議会機能を介して行政運営原則を、国民国家機能から外して、多国籍企業が必要なグローバルシステム国家に変調させることを要請する。短絡的にいえば多国籍企業が、世界市場運営へ国民国家(行政)機能の同軸化を強く進める。これがグローバリゼーション、すなわちそれは地球戦略を取る多国籍企業によって、金融・商品等を世界標準へ規格化し、同時に世界共通の取引市場運営の原則を採用させることである。これら世界標準化と市場運営原則を国民国家に採用させるまでには、情報・通信システム、企業組織・環境等に関する世界標準(ISO)、知的財産の取扱基準等々に彼らの世界標準設定を促し、現実にこれら諸要素を世界市場化するとともに、これらを支える新経済哲学、新市場思想を国家機構や運営にも体现させる。多国籍企業のグローバル化戦略は、彼らの標準を世界の国民国家に押し広げ、普遍的世界戦略を国家政策思想にまで投影させようとする。多国籍企業が追い求める国民国家戦略、それは上記のようなグローバル戦略が構築する多くの世界戦略の枢

要な一環に位置する。

以上の点で注意すべきことは、グローバル戦略が地球化する世界経済に便乗した戦略や企業が最大利潤を求めて描いた空想的願望に基づいて構築された観念的世界観ではない、ということである。観念ではないどころか、それは地球社会化、世界化市場を射程に入れた多国籍企業ないしその集団が企業の経営資源、すなわち商品・サービス等やフランチャイズ経営展開に見られる経営組織運営とそのエネルギー発揮の形式、企業活動における地球的様式を“自己創造”する、という現実的土台に根差している。市場原理主義とは、この世界市場化の土台の上に築かれた市場機能を、経済合理性が体現した神であるかのように取り扱う。世界に向けて市場機能こそ世界理性の“自己実現”として押し広げようとする。とくに、世界市場化を進める多国籍企業の行動原則に従い、世界の隅々にまで諸国の国家機構・機能を多国籍企業活動における“自己組織”へと同化させることをめざす。この行動は、歴史的にかつてなく強力に、またこれまでと異なった世界市場化機能に見合う国家の構造や機能の再構築を進める。

多国籍企業が取る経済社会的“自己組織化”力はその成長とともに、グローバル化に対応した国家を巻き込み、現実の市場経済組織を動かす。グローバル戦略は、多国籍企業組織とそれら存在に同軸化された市場と国家の双方の機能に対して「構造改革」運動を仕掛ける。国家機能は、国民国家では最終的に国民への公共施設などの物的装置、さらに行政サービス等による作用を意味する。グローバリゼーション下の国家機能は多国籍企業への公的効果測定にそのような評価基準に沿う形に移行している。

すなわち、多国籍企業経営は、自己の姿に似せた“自己表現”を世界市場化に向けた「構造改革」政策として、国家組織や行政運営を彼らの価値基準でルール化しようとする。この過程は、国民主権国家が有する人間優先、労働・社会組織を基礎にする国家行政の機構と機能を、世界市場化に向き「改革」することを課題とする。国民主権国家の機能・機構を多国籍企業型へ「改革」することは、国民生活、勤労者の生存基盤を掘り崩してでも多国籍企業型国家に国家行政の組織・事業を改変しようとする。国民を基礎とする社会経済に従属する“内国”市場、“内向き”市場に基準を置く国民国家・国民経済型の国家行政機能では、多国籍企業の活動には障害となる場面が生じる。この障害は多国籍企業に受け入れ難い市場の与件になる。

ただし、市場原理型国家像は、ファシズム型国家と異なり、国家が強権的で国民に直接思想改造を働きかけるのではない。逆に、多国籍企業が直接各国国民に思想改造を可能にする装置を利用して世界市民に接近する。基本的に市場システムを活用するビジネス・事業を通じて、納得づくで、細かくは契約行為を介して浸透する。その仕掛けは、人工衛星・インターネットとそれらを運用するプロトコルを世界共通言語とし、世界標準を活用すれば電話線がない地域でも起電装置を活用して世界中にアクセス路を構築する。ディズニーランド、マクドナルド、ビッグ・スポーツ・イベント、グーグル・ヤフーなどの検索システムが役立つのである。

多国籍企業は、世界企業的事業のなかからヒーローを選び、巨額の報酬を与える。地球化、グローバル化がカネになる実例を提供する。無国籍型の文化・芸術・スポーツを提供し、世界化し、これらに多数の国民、市民を動員し、興奮の渦に巻き込む。マスメディアを運用し、世界中から秀才・英才を集中し、教育機関(大学、研究機関)、芸術・文化などにおいて“世界市場”機能に英才を動員する。無国籍化した文化・芸術・スポーツは、メディアを動員し、ヒー

ローが国民国家の構成員に刺激的に働きかける。その映像や電波仕掛けで世界共通に生きた体験の機会をあたえる。国民は、日々の体験を通して多国籍・無国籍国家が、国民国家を変革可能な対象に相対化し、新しいヒーローを描いて見せる。人間自体の生活、文化、欲求充足志向に合わせ、競技場、劇場、映像をふんだんに、安く享受させる。これら体験を通じて国家に頼らずに多国籍企業(国家)に順応しても安心だと認識させる。国民国家を変革対象とするように試みる。すなわち、日々選択可能なこれらの多くの体験を、繰り返し記録させ、記憶させ、多くの機会を利用して記憶に刻み込み、摺り込んで、これらの体験を経験に昇華させる。現代世界の多くの文化・芸術・スポーツの興奮を通じて、多国籍企業はグローバル化世界に国民国家を同質化させる。その成果品が世界の商品、世界イベント、世界スター、世界キャラクター、否、地球商品、地球イベント、地球スター、地球キャラクターの登場である。これら地球型事業の出現こそ多国籍企業が支配するグローバリゼーション戦略の“成果”を象徴し、実証に見せている。

グローバル化企業は、かくしてその組織と機能の合理性を世界に投影させようとする。同時に国民国家を多国籍国家型に“自己組織”化させようとする。世界規模で事業活動を行う企業組織の合理性を幅広く拡張すべき組織だと思込ませる。つまり多国籍企業は自己に似せた世界を、国民国家の機能や制度の再構築を試みるだけでなく、その支持基盤を大衆の中に構築する。そこでは世界化への仕組みを有料化し、低価格化を繰り返しながら、“市場”力で国民国家再編のシナリオを現実の状態に引き寄せようとする。

3) グローバル企業にとっての国家

多国籍企業が追求する国家改造努力の行動シナリオを誰が描いているのだろうか。このような構想は、市民や農民、中小企業家など国民国家を実質的に支える人々が描くシナリオではない。多国籍企業、グローバル企業ないしはその連合体を担う“人材”集団である。この“人材”集団は、労働・勤労に基礎をおく企業の人材ではない。多国籍企業組織と事業、とくに金融・保険・知的財産事業に関係し、その行動に関わり、この事業遂行過程でエイジェンシー関係に根差した専門家・労働者個人を多国籍企業自体を一体化し、多国籍企業の“自己実現”を果す“人材”集団である。彼らは必ずしも資金・資本の所有者ではない。むしろ巨額資金を“資本”に組織化し、転換できる地位や役割を演じる金融機関の専門家、さらに金融機関から資金を提供されるファンド・マネージャーやこれら活動に介在する法律、会計、知的財産権、技術分野などの専門家、専門機関、研究組織の担い手である。大衆の資金を“資本転換”する組織を運営する。この“人材”集団は、多国籍企業・多国籍銀行などの金融機関と一体となった関連機関、国際会計事務所、格付け会社、それらで働くアナリスト、投資顧問会社やコンサルタントなどの集団である。これら“人材”集団行動が複合化して、事業の組織と運営をマーケット・メカニズムにネット化し、企業活動やそれらの一部である市場“評価”(この評価自体が実態を前提とした客観的評価ではなく、金融市場を“拡大・発展”させる“資本増殖ゲーム”に世界から資金を結集するペース・メーカーである)を進め、世界から資金流入をはかり、これら資金を資本として市場化・組織化し、運用する。

だが、資金の資本への転換(者)は、ときに M&A をはじめ、企業そのものを売買する“ビッグ・ディール”(企業自体の取引、分割して売買・切売し、合併・業務提携など多面的に取引す

る)、特別目的会社などのプロジェクト・ファイナンスなどが業務である。「構造改革」政策は、これら事業に伴う行為を、国民国家機能の改革によって活用し、そのうえで多国籍企業の事業活動を合法化する政策改革に他ならない。それら事業分野の拡大が、多国籍企業という地球規模で活動する多国籍企業が追求する効率的行政機能、市場原理主義国家像である。

その意味で日本の中央省庁等改革基本法は、法制化の目標自体が市場原理主義に立脚し、市場原理主義に基づく「構造改革」作り、世界市場システム「改革」への国家目標である。今日、日本で試みられている新市場の構築、新型国家「改革」は、あまたの「構造改革」推進政策プログラムに連なる政策なのである。だが、このプログラムは簡単に“大通り”を歩めるわけではない。それは国民国家、市民社会という法治国家体制の下での意思決定機構「改革」から出発しなければならないからである。以下で、若干の論点に触れておこう。

多国籍企業と近・現代国家との基本関係

多国籍企業が、その事業計画を円滑に実現させるように国家行政を「構造改革」するに当たって、強敵または打ち破り難い“抵抗勢力”がある。それは、近代社会を構築してきた国民国家における“国民”である。国民国家は、多国籍企業にとっても自らの“育ての親”であったし、いまでも預金、社会保険基金など“巨額の資金の出し手”、最大の出資者であり、重要なステーク・ホルダー(利害当事者)の位置にある。グローバリゼーションは近代国民国家の中から生まれ、育てられ、国民国家と対立するに到っている。その経過をたどることは、今日の事態を考察する上で解明すべき重要な論点がある。ただし、この検討作業では最小限の指摘にとどめざるを得ない。

国民国家体制は、そう意識した国民が築いたわけではない。しかし、地中からわきでるかのよう、封建制度のくびきを断ち切り、共同体社会における共同体所有を基礎にした定住法、世襲制をはじめとする共同所有型所有制を基礎にした封建社会の体制的・法的機構を打ち砕いた。このスタートは、市民革命過程を経て、市場取引、土地利用、人と商品の移動に関する封建的諸制約、生産と消費の共同所有型所有制に換え、資本主義的・排他的私的所有型所有制を基礎とする国民国家体制を敷くことになった。

国民国家体制は労働に基づく個人所有制を基礎にただけではない。同時に、労働に基づかない資産所有も容認していた。そのため、労働に基づかないストック所有とストックがもたらす増加価値所有をめぐって生産手段所有階層と労働力所有階層との間で、基本的に資産保有階層の所得と労働に基づくフロー稼得依存階級という社会階層とに分離・分解された。近代社会は、資産所有を活用するストック階層と社会的生存条件の根源を担う労働するフロー階層とに二分された。

封建的収奪体制から資本主義的搾取体制に転換したものの、近代社会は二分された階層社会構成体となった。共同体社会は資本主義的私有制へと変質した。だが、旧世代から継承した近代社会は、階級社会ではあり、同時に市場を介した近代社会の個人主体は、封建社会と異なる政治的自己主張可能な、形式的な民主主義的国家の出現と合わせて、排他的な個人所有体制をストック所有性と同居させた。生産手段所有者に労働の成果物所有を帰属させ、資本主義的所有制度を確立した。したがって他方でストック階級とフロー階級との対立を内包する階級共存国家を“国民国家”に許容した。

したがって、国民国家は労働とその成果物の所有制をめぐる対立を内包している。そのため当面、国民国家における民主主義制度下での“対話型協議”体制、すなわち、議会(立法)・行政・司法の三権分立型国家体制で、この対立・抗争要因を体制内化したまま、運営された。その国家的基礎は地球空間全体ではなく、地球各地に分割され、国境をめぐる国民国家体制という地域限定の社会体制であった。その体制下で運営されてきたのが国民国家諸制度であり、国民経済を基礎とした市場であった。市場の機能・機構もこの地域限定の国家体制内に従属し、定着してきたのである。

国民国家は、この体制下で市場機能を掌握する強力な国民国家権能を有している。だが、この権能には、厄介な手続きを要する法制化過程を伴う。すなわち立法に基づく行政諸規制が存在する。これが一般的な基本ルールになった世界である。地球市場経済が成立しているとはいえ、国民国家は現在依然として上記の基本的国民国家制度における運営上の制約下にある。

すなわち、一方で近・現代国家機構が有する国民的民主主義を反映した行政組織を有する。それゆえに国家は、立法に基づく国民経済・国民生活に資することを前提に市場経済の育成・発展、企業の存続・成長を許容・推進してきた。しかし、他方で立法・行政・司法機関とそれらを機能させる手続き、運営経験を歴史的に“蓄積”してきた。それが国民の社会意思形成の明確な立法過程として法制度化した。このなかで社会政策、社会保障等の国民の生存件を国家体制として認めさせてきた。それだけではなく、社会権、労働権のうえに生存を可能にする社会・労働の諸条件を基礎とした市場規制を法制度に築きあげてきた。ここには市場とは社会に従属する明確なメッセージが示されている。

階級社会ではあるが、近代国家は政治体制とは別に経済体制でも国民経済の結節機能を果たす市場、民主主義に立脚する国家規制を承認する国民・市民の原点から国家制度に対峙した市場機能を保持してきた。それが国民国家を担う労働者、国民を主権者とした国家の経済的、法的な基礎構造、法的インフラストラクチャーの基本的仕組みであった。

当然、日本の戦後憲法体制もこの範疇に属する国民国家である。ただし、日本では憲法第9条や旧世代の国家官僚制を引き継いだ国家公務員制度など、本来憲法規定にそぐわない多くの現実が存在する。日本は一種の“捩れ国家”である。この事実を捨象することはできない。ここでは触れるだけに止めよう。

国民が生存(権)を前提にして国民主権国家のなかに、国家機構を構成する議会、政府、司法諸機関、さらに一定範囲で地方自治の領域に国民参加方式を広げ、このルールに従う限りで、市場およびその主たる国家活動組織として企業存在が合法化されている。企業の存在は、必ずしも円滑にはなく、しばしば嫌々ながら支配階級・階層を社会的圧力で妥協させ、結果として企業の存在とその形態が多様性をもった存在でもあった。

国家と企業との組織性の基本的相違

国民国家は、この限定的な体制内で、国民と市場を支配する株式会社組織にも多くの運営機構を発展させてきた。国民国家は国民主権を基礎にする以上、国家意思を選挙等で決定できる。

だが、経済組織はこれと大きく異なる。企業は特定の利害集団の経済活動組織であり、その基礎は企業を組織する社会構成員が企業を存在させ、運営内容を決定し、運営に当る経営組織を仕切ってきた。すなわち、企業組織は出資者による共同組織(company、すなわちラテン語

の com=「ともに」、panis=「パン」、ion=「ともに食事する友だち」、すなわち日本語にいう“同じ釜の飯を食う”仲間組織)を立ち上げた。その組織は、徐々に封建的共同所有制を希薄化し、法人組織という「擬制」ないしは「人的権力を実体とする経済組織」を社会的に承認させた組織である。すなわち国王、領主、教会、領主等、支配権力にその存在を認知させた。経済活動組織の成長に対し、国民国家は国民経済、国民生活向上に繋がることを前提にその組織を容認し、支援したばかりではない。むしろ法人組織に対する大きな法的地位と権能を与えた。経済組織、すなわち現代では株式会社やその複合体である持株会社の企業連合体が国民国家運営とは異質の運営原則をもち、国家規制から相対的に自立した組織運営を展開し、国民国家に大きな影響を与える地位に上ってきた。

株式会社は、株式化された有形・無形の資産を基礎に運営される。それゆえに、株式会社運営は資本の量的出資の多寡、有価証券保有者に優先的、基礎的運営権限を付与することを原則とした。その原則に則り、資本の出資者は専門的経営者に運営を委託し、資本規模増大のため、すなわち私的事業活動に雇用者形態による労働者を大量に動員した。人間の歴史はすべて労働を基礎にする社会ではあるが、人間的労働が貨幣の量的拡大を動機にすると、労働が基礎である社会は、私的労働が同時に根源的社会的労働と重なり、所有制度、失業と貧困に対する対応策の経済的基礎を国家はどのように対応するかなど、国民の生存権をめぐる、大きな擦れ現象が生じている。福祉国家や市場原理主義国家などの政策対応の違いに問題の根源が表出している。

資本主義的社会では、労働の成果物は所有制度の根源から見ると、労働するものに帰属する制度が妥当に見える。だが、現実には労働を組織する企業組織が、労働の成果を生産における生産手段所有制を介して擬制的、専制的に所有する制度に転換する体制をとる。労働の役割の根源からこの所有制度を評価すれば、一種の偽制的所有制という評価が可能である。それは企業組織、会社制度を擬人化し、法的に法人を介在させたことも、そもそも一つの矛盾であった。

この矛盾を内包した体制のうえに、出資証文を株式として発行して資金を吸収して資本化し、株式取引を市場化した。株式出資を募ったときに出資者は株式市場でその価値増加を図れる特権をえて、新たな市場(株式市場)として普及させた。20世紀にはいると労働者にも株式市場を通じた株式所有、すなわち搾取される者が搾取する権利書でもある株式所有者に連なることになるという新たな“ねじれ現象”が普及した。その結果、企業活動は、明確な効率(利益率、時間当たり利益量)基準に結晶された。これらに加えて、イデオロギーおよび実利としても国民国家の基礎を担う労働者国民の小さな資産・資金を、市場機能への直接組入れる道押し広げた。これが資本主義体制に大きな延命作用をもたらした事は認識しておかなければならない。

これに比して現代国家は、株式会社のように単純明快な手法で国民意思への国・地方の行政が担う事務・事業体制を結集できたわけではない。現代国家は様々な政策評価手法が開発されつつある。とはいえ、株式会社の運営・評価のために開発された手法が、効率性を基本的評価基準にし、その適応範囲を拡大するようにさえなってきた。ただ、国家は企業より複雑系組織である。国家意思の決定には多くの手続き、手間暇を要する。国家組織も政治、社会、文化そして世論に支配され、生まれては消え、変動常ない“大衆”・“人民”のなかで活動する。それが国家である。そこでは逆に国民も、国家制御手法に通暁しなければならない時代になってい

る。だが、国家自体もその事務・事業に任用された公務員の活動を通じて、国民に良き国家たるに至る道筋の探求が求められる面がある。日本においてはこの要素がとくに国民国家たる実を付与する重要な改善課題となっている。その視座を延長し、戦後日本の国家公務員を組織化した労働組合の強力な存在は、先進国でも評価できる力量を有し、国家機能の国民国家維持機能に大きな作用を果たしてきた。

国家自体の多面性と多国籍企業

国家はまた、一方で公共調達という大きな市場形成主体でもある。すなわち、国家は市場を通じて企業、とくに多国籍企業にさまざまな影響力をもっている。現実の市場行為の中で国家は企業に市場行動規制が直接可能である。その根拠は国民国家の基礎にある国民意志の統合と付託に基づいて構築された権力に基づいている。

それに比べて世界市場に活動する多国籍企業は、さまざまな特性を持つ国家と対峙し、事業目的の最効率化を実現する目標に添う“国のかたち”を追求する組織になってきている。国民が政治的統治機構の基礎にあるとはいえ、大衆社会化した社会における国民国家を多国籍企業が主導する市場社会の機構を通じて“制御”・“統御”する仕掛け(マスメディア、広告、マーケティング)で、その活用の方途を探る。グローバリゼーションの流れが、多国籍企業、多国籍化資本の主導により、“新世界の構築”方策を促進する。そのために彼らから見た国家機能の立ち遅れ、費用・便益における非効率性を発見し、「改革」の名において「改革」を提起して国民国家という性格を希薄化しようとする。

これら「改革」では、国民のイデオロギー自体を市場依存に変質・転換させようとすることに大きな特徴がある。多国籍企業は、国家・社会の制度・政策を証券化、債権化するなどを“新商品”として開発してきた。この手法は、主として債務の証券化手法で、債権を市場型商品にして大量に市場に供給し、国家でない、市場によるバブル化する市場、バブルをリレーする“再配分機能”と思わせて、債務者をも消費市場に組織化し、国家の事務・事業の資金的市場を“深耕”し(PFI 事業方式の普及など)、国家機能を企業原理、市場原理に同軸化する。さらに同軸化した国家行政機能を通じて、国家を国民国家・国民経済を多国籍企業が求める市場型国家に転換し、これによって国民生活を市場依存型に切り替えさせようとする。これが実現すればより大きな世界市場構築、多国籍企業が目指す最終ゴールとしての“市場原理優先国家”が見えてくるのである。

これら多国籍企業による国家改造の試みは、“グローバリゼーション主義”の世界化、すなわちグローバル化戦略の基礎的な目標と目標達成手法の開発である。この点で現代国家と多国籍企業とは 20 世紀初頭からの帝国主義国家体制とは明確に異なる。帝国主義は他の国民国家を吸収、直接支配し、国民国家を合同・統合する。これに対してグローバリゼーションは多国籍企業が主体であり、国民国家を消滅させない。国民国家機能を世界規模で緩め、狭め、縮小・希薄化する共通の動機を持つ。この目的達成に向け、国家行政組織と機能を縮小し、多国籍企業活動が国境障壁を越え、浸透しやすくする。国境措置が小さくなれば、たとえ強い国民国家を支える国民がいても、多国籍企業にとって国民国家的機能は小さな問題にしかならない。国民国家が多国籍企業によって「規制改革」される結果、部分的国民国家機能に狭められる。この国民国家部分が“小さい”国家ほど、多国籍企業が“選ぶ”というより、より“よい国家”

と評価する。

この多国籍企業への障壁が“小さな”国家へと改造する戦略構築の視点からは、巨大企業集団を任じる経済団体連合会が、財界労務部の役割を果たしてきた任意団体であった日本経営者団体連盟を吸収して、日本経団連に組織替えされた。より強力な企業集団の意向に沿い、多国籍企業、とくに金融市場を先頭とする世界経済をグローバリゼーション推進に同調する日本国家“改造”に乗り出したのである。そこにある国家改造思想は、行財政改革の名において「中央省庁等改革基本法」に集約された。この「中央省庁等改革基本法」に1980年代初頭から試みてきた世界的規模で連携した新自由主義による現代国家改造運動の橋頭堡を築いた。

「中央省庁等改革基本法」を成立させた橋本内閣は、日本経済の景気対策を無視して「財政構造改革法」成立に漕ぎ着けたものの、多国籍企業化した日本企業における企業戦略と、景気政策との効果的協調という機微は理解できなかった。そのために橋本内閣は瓦解し、短命な森内閣を経て、小泉内閣「構造改革」路線で軌道修正し、より強力にグローバリゼーション国家への変質の実行体制を敷いた。小泉内閣は景気回復を目指すとともに、「改革」は不況を導かないという経済政策における市場波及効果が現れるまでの時差を利用し、いわば“時間差攻撃”という“幻覚”手法で、現実的に政治的な成果を獲得した。すなわち、それがヘッジ・ファンドの影響力による金融・資本市場のバブル的活況、アメリカのITバブル後の“後継商品”である住宅融資証券化による長期バブル政策を選択したアメリカの住宅バブル。およびそれに便乗した輸出最優先の経済政策で「構造改革」政策の欠陥を“偽装”した。小泉「構造改革」は世界的な、長いグローバリゼーションの夢を見る期間の中で生じたことを再認識する必要がある。

4) 多国籍企業に“選ばれる”国家論の登場

多国籍企業による新国家思想登場の歴史的段階をどのようにとらえることができるだろうか。少なくとも多国籍企業による国家評価、すなわちグローバル資本の視点から国家機構やその機能を企業活動に即して現代国家に対する市場発、多国籍企業による国家の“品定め”が行われている。

この“品定め”は、市場が企業を評価する手法を、現代日本国家に適用する試みである。国家運営の側にも資本に“選ばれる”国家を目指す政治指導者が組織される。多国籍企業を崇拝するスローガンは、「世界企業が“選ぶ国家”になる」ことである、というスローガンを掲げる。このスローガンこそ多国籍企業が目指す国家像、グローバリゼーション国家像を端的に示している。政府自身が、政府の手で、政府によって多国籍企業が目指す国家改革の目標設定＝グローバリゼーション国家のスローガンを実現してくれば、それは理想である。

この哲学、政治理念で、世界企業に“選ばれる国”を構築でき、国民自身が意識を変え、そのうえ「構造改革」政策について来てくれるならば、それこそ理想郷である。多国籍企業が、世界を変える技術的手法を駆使して、この「構造改革」政策を信じる国民に政府が思想改造、意識革命ができるという実績。それは多国籍企業が目指す国家運営に関する歴史的成果となる。これができれば従来の国家理念では気まぐれな国民を御し得ない新規性と異質性を持つ実験が成功理に運ばれた事例になる。

多国籍企業のこの世界戦略は、多国籍企業の国家改革戦略の思いつきで生まれたのではなく、

改革を進める物理的基礎、社会的潮流の形成とそれらを基礎にした多国籍国家形成の政治集団の確立を待って初めて可能になる。そこではじめて世界化戦略を展開できるし、また展開しなければならない条件の出現でもある。というのは何よりも 20 世紀末期に生じた金融世界における構造変化、世界資本主義の体制的危機とその克服策が秘められている。過剰流動性、過剰化した資本が生む投資先なき利潤機会喪失の危機とその克服策として多くの実験、革新政策とが込められた金融世界の改革運動がある。では危機克服条件とは何か。

第 2 節 グローバル戦略推進の主体である多国籍企業は国家機能をどのように設定するのか 体制的機克服の展望をもって

資本主義体制は市場に生じる需要過剰には強い対応力を持つ。需要超過は、市場バランスに供給量が需要量を下回っていることである。その条件下では市場が拡大する潜在的可能性を有している。潜在需要に気づくと、供給者は競って投資し、市場拡張をはかる。一定期間の後で市場拡大をめぐる企業間競争が生じる。市場拡張競争期において、企業競争では企業は投資に関して積極的投資行動に出る。結果として投資が投資を呼ぶ活況気が生れる。資本主義市場は、国民経済規模における民間最終消費の市場規模を超える生産財・消費財生産手段および公的部門への設備投資が合わせて進む。すなわち、一定の時期において(そして外国市場が拡張すると一層独自に)国内最終消費を上回る以上の供給力が生じ、しかも過剰生産に直結せずに一定期間、経済成長を進行できる。それが異常な成長を実現する活況状況が造られた時期である。

不足する需要に向け、価格・コスト差をめぐる競争を軸に企業運営に設備、労働力等を調達する努力が注がれる。この事態では投資に失敗する可能性は少ない。日本で典型的に示されたように、相対的に企業業績が良好な時、成果獲得は容易である。このような活況期に国の財政・金融政策は、成長促進体制をシステム化する。しかし一つの落とし穴がある。過剰生産期に入ってもこのシステムは生き残ったことである。とくに、供給力促進、国家の事業、なかでも資本蓄積支援の公共事業が先物市場と同様に需要“先食い”システムに転形してしまう。市場に溢れた商品は、世界輸出市場に流れ込み、世界価格競争と国内でのカルテル行為が蔓延し、行政指導名目で公正取引を隠蔽する。

この問題に関する政策的課題は、市場で需要を上回る供給力が生じるときに、すなわち過剰供給期における経済政策である。経済成長軌道に合わせた量的調整をするか、成長軌道自体を質的に転換するか、いずれかである。市場が供給不足状態では供給能力強化は容易であることはすでに述べた。それと逆に需要不足期には、在庫拡大・価格低下、失業増加、事業リスク回避の困難さ、信用の萎縮等が現れる。資本主義市場は、買い手がつかないとき、とてつもない危機的状況が生まれる。たとえば、本来一定の事業活動に投じられた資産の価値表現である株式も、買い手がつかないとき、株価は無価値になる。言い換えれば株式市場にクラッシュ(暴落)に陥ると、資産価値がある企業の株式でも株価に価格がつかず、実質的にゼロ評価となってしまう。株価は、実は擬制価格なのだが、それが擬制価格ではなく、正式な市場価格として扱われるべきこととの間にいくつかの矛盾が生じる。もちろん株式価格が価値以上に上昇する場合もある。だが、価値以下の状態の特異な事態では、市場機能の停止を意味する価値破壊、価格破壊現象となる。それは異常現象だが、市場取引ではこの価値破壊リスクを分散はできる。

だが、リスクをゼロにはできない。それがリスクのリスクたる所以である。それは少ない可能性なのだが、起こり得る事態である。市場自体はこのリスクを解消できない。しかし、リスクを分散はできる。これが今日、グローバル化した市場取引システム、グローバル・ビジネスの基本にある。

起点をどこに取るかで論議は分かれようが、資本主義市場が現れてからほぼ 200 年余が過ぎている。この間に資本主義が歩んだ基本的傾向は、投資効率の向上を図る努力であった。だが、一方では、投資向上を目指すときに生まれるリスクの拡大は避けられないし、リスク自体が増大する。それどころかリスク拡大がビジネス化され、金融、保険などのサービス産業の拡大を促進する。

グローバル化は、獲得する利益も大きい。だが、同時にそれに伴うリスクもまた大きくなる。投資効率市場主義で活動する世界化した多国籍金融資本は、金融資本が需要以上に資金供給できる。そこでは金融・投資市場において上記で述べた金融・投資リスクをどれだけ拡大または減少するか、それを踏まえて金融商品開発とともに新市場化戦略策定に課題の中心を移し、流動化させてきた。

投資に限らず、一般的に企業経営は、事業リスク、投資が失敗する可能性を消すわけにはいかない。企業活動は、この消せないリスクと向き合わなければならない。リスクを消せない以上、投資規模の拡大は収益率向上とともに、その裏側にリスク減らしがいまひとつの中心課題になるからである。かくして生まれたのが証券・債権取引市場、保険市場などであり、これら金融商品市場拡大を基礎にした金融・投資商品が開発され、取引が拡大したのである。したがって現代資本主義の基本傾向には金融・投資商品の多様化とそれに対応して実体経済に無関係に金融・資本取引が膨張してきたのである。換言すれば収益とリスク回避と表裏をなすリスク分散商品が開発され、販売されたのである。

加えてこれら収益増大とリスク分散とを同時に商品化し、商品取引のセイフティネット・システム開発が行われてきたのである。時間・空間を多様に活用した多彩な金融商品を登場させ、金融市場は急速に拡大した。ただ、金融市場には実体経済と係わらない金融市場の「自律」的拡大が可能であるかに見えた。金融資本間では、巨額の資本・金融商品取引が拡大し、一般に売却された。時間と空間の時・空差を利用した先物取引、リスクヘッジ商品が束にされ、多様なデリバティブ商品の“トランシェ(魚やケーキなどの「切り身」を意味する)”が現代資本主義の新しい歴史的階梯を示す商品として現れたように見えた。それが 1990 年代以降の資本主義市場における金融市場の急拡大の内容である。

多国籍企業のこれら対応はどのように可能なのであろうか。その対極にある世界資本主義の危機はどのように変化したのだろうか。その検討は、そもそも企業中心の資本主義の基本的発展動向の基礎にある企業組織機能を概観しておかなければならない。今日では、企業中心の資本主義市場原理主義に至る経過を見るに際しては、そもそも資本主義の中核になった企業活動が「株式会社」形態へ転換した意味が再考されなければならない。

単純化していえば、現代企業経営の基本原則は、ほぼ 19 世紀初頭に定められた有限責任制に出立しているが、しかしそれは東インド会社成立などの株式会社の歴史的形成と次元を異にする。今日、株式会社は、新しい会社形態の時代が出現したと見なければならない。というの

は新しい企業組織に加え、生産者協同組合、労働者協同組合等、多様な会社概念(=法人形態)時代と重なる。しかし、歴史的産物である企業形態発展の中心は、何よりも国家による企業形態=法人の法的承認に基礎を置いている。この事実に着目しなければならない。

すなわち、現代企業の基礎は、単なる会社形態が有する効率性、優位性による発展ではなく、何よりも 経営者、自営業者、労働者、遊休資産保有者などの投資・出資者を区分する社会的認識が拡張され、それらが紛争に関する判例なども含めて法的に承認されたこと、個人が特定目的で集団を構成し、自治的に運営規則を定めるとき、特別の法的権限を必要としないでも会社組織を設立できるようになったこと、有限責任概念、すなわち株主は出資した金額内で債務責任を持てばよい等、株式会社運営の諸原則の確立である。

これらに示されるように株式会社は、国家によって多元的存在としてのビジネス組織の法的地位が容認された近代社会が生んだビジネス組織である。別の角度からみれば、事業に適する自治原則に添い原則的にビジネス組織として一気に活動領域を上げた。会社組織では株式会社が容易に創出できるようになった。これは経済活動における契約行為として生じるリスクを承認する。そのうえで事業拡大にむけコスト節約、プロフィットの拡大可能性を拡大する制度環境が整えられた。

しかしそれは序曲に過ぎなかった。有限責任組織の法的承認とそれらに促進された株式会社組織の拡張が着実に進んだ。経営と組織のあり方にも個人企業から国有企業などにまで多様化しただけではない。株主と雇用者との区別はもとより、企業保有資産として投資資金額の膨張、技術やブランド等の知的財産まで取扱う商品・サービスの多様化と取り扱い法規が整備され、一大体系として会社法分野に押し広げられた。また、所有と経営の分離も進み、それが企業間関係を多様化、多層化した。企業間取引の対象と取引形態は多様化し、複雑化し、取引対象とその形態は複雑・多層な企業間関係、市場関係に展開した。

それとは逆に企業形態の多様化とともに、事業内容とその推進方法が複雑化し、一般の国民、市民には不明な事業領域が広がることとなった。市場のステークホルダー(利害当事者)でありながら、市場情報を企業から入手できない階層が増加する。専門的職業、信用を供与する金融機関やそれら取引仲介者によって情報が囲い込まれ、いわゆる情報の非対称性(不平等性)が広がる。市場における会社の地位はかつてなく強くなった。

しかしそれも国家の承認の下、格付け機関などの専門会社で公共制を有する会社組織が国家の監督権限を委譲された形で取引における「情報の非対称性」(不均衡性、偏り)を減じる機能を持つ。そういう仮想組織を事業主体に承認し、今日では事業評価業務までが新事業と化したのである。この間の事業形態進化を国家行政の基礎にある公共性に基づく承認(いわゆる行政の許認可が市場においては行政が一種の“裏書”行為=信用保証と同列に扱われる)を求める等のやり取りの中から、株式会社は国家機能の一部である事業行為に関する事業方式の認知、承認等の形で、企業活動が国家行政内部に深く浸透してきた。それにつれて法的契約関係を通じた国家機能を再構成し、公務やその機関の事務・事業を市場化する情報や手段を獲得していった。

すなわち、今日企業は、国家の事務・事業領域にまで浸透することが可能になったのである。企業は逆に、金融・保険制度、市場組織等に関する公的機能を会社組織が担いうるし、事実、部分的だがかなりの領域を担いつつある。この現実が、国家の事務・事業の部分も企業が担い

得る実証と考えられるようになる。もちろん、この事実は新発見ではない。たとえば、中央銀行に関しても、現在イギリスのイングランド銀行はかつて民間金融機関であった。国王へ戦費の巨額調達、今日用語でいえば国債引受業務を通じてイングランド銀行は一国(ただし国王という人間)の財政機能を独占的に担った。その役割が評価され、中央銀行の通貨供給独占権を果たしたのである。この事例に示されるように、中央銀行が担う金融事業における公的機能は、国家の貨幣発券行為までを含めて民間金融機能を国家機能として同軸化した。この事例には民間金融機能を国家が抱え込んだとも見られる。このように歴史的には早くから官・民交流、つまり官・民間の取入れ・取込み関係が見られる。今日でも歴史的には見ればその延長線上にあるといってもよい。

それは、港湾・鉄道・有料道路建設やその運営に関する例にとれば、公的機関の業務範囲が弾力的で、国家事務・事業の少なくない部分が民営事業に端を発している。こうした事例は結構ある。イギリスのターンパイク、港湾施設＝ドック、鉄道、電信・電話事業も民営が先行した。日本のように広範な公共事業型公共施設建設・維持方式は国際的に見ればむしろ例外的事例に属する。日本の場合、近代化過程における国家主導型資本主義に端を発していた。そのために日本は特異な国営事業偏重形態になったといえよう。つまり、民間企業は行政の事務・事業の運営で代行可能であり、事務・事業の多くを官・民に原理的に振り分けることがむしろ困難であるといつてもよい。

しかしこの時期と 20 世紀末頃から今日に至る公務の事務・事業を民間で代替させる論議、いわゆる民営化・市場化論では、企業活動に対する国家機能の官・民交流と異なる。現代の規制改革に象徴される市場化・民営化政策は、事業一般における官・民運営方式、たとえば官・民仕分け、役割分担と同じ軸ではない。現代の市場化、民営化圧力は、多国籍企業とその集団が進めるグローバル化政策に基づいて、80 年代初期に始まり 90 年代以降に国民国家そのものの変質・再編をはかる、こうした目的意識的観点での国家改造・改革論は、国と企業との関係において主客関係が逆転し、多国籍企業活動とそれを推進する金融資本の政策推進に根差した国家改革に向っている。国家の事務・事業推進の目的と方法を一気に民間開放する要求が高まった、この点に根本的相違がある。

すなわち、冷戦構造の崩壊、社会主義経済体制が資本主義的市場経済と癒合する道を歩み始めるとともに、以下のような多国籍企業経営を起点とする市場戦略に国家を組み込む戦略展開の一環に国家改造が位置づけられた。それは、福祉国家体制の縮小・変質を課題とする、教育・医療・福祉などの領域をできるだけ市場化し、“自立”・“自助”を規本に“国家依存”を縮減する、債権・債務関係に徹底的な“プリンシパル＝エイジェンシー(本人＝代理人)関係”、すなわち契約関係で置き換え、階級関係を流動化ないしは逆転させて、債務者が同時に債権者になり、労働者が出資者(資産保有者)になるという“新世界”に見せ、企業原理が国家を縮小し、企業負担を軽減する、これは長期にわたる国家「構造改革」と位置づけ、財政縮減、事業縮小、行政サービスの極小化をはかる、国民国家を多国籍企業同軸化国家に到るまで改造する、等が狙いである。それは、国民国家を眠らせることを意味している。

しかし、今日サブプライム問題に端を発した金融・証券市場危機は、とくに多国籍企業戦略

の中心戦略であった金融デリバティブ商品の価値破壊を通じて、金融機能を萎縮させ、そこから金融依存経済が実体経済の後退を招き寄せている。典型的な金融恐慌前夜の状況にある。とくに“プリンシパル＝エイジェンシー(本人＝代理人)関係”の破綻を意味するデリバティブ商品を介した危機の浸透は、新しい現代的市場危機を象徴する。グローバリゼーション戦略によって生死を分けかねない事態に発展するかもしれない。その意味で、サブプライム危機は、現代経済における本格的経済危機に直面しているのである。

第3節 縮減する現代国家行財政が生み出す危機とその行方

日本経済は「もはや経済は一流」ではないと大田弘子経済財政担当大臣自らが国会で経済演説で述べた(2008年1月18日)。これに対する釈明を“「経済一流」復活のカギ”という論文を日本経済新聞紙上に述べている。問題は3つあるという。一つはサービス業の低い生産性、二つ目は金融市場、航空・港湾などの経済インフラの国際競争力の低位性であり、3つ目はフリーター、子育てで人が十分に活用されていないことだという。この「二流国から一流国」への脱出策はどこにあるかと、同氏の論文を見ると、それは「日本への投資を増やすとともに、海外との経済連携を強化し、金融資本市場など世界への窓口になる分野を改革すること」述べている。要するに市場開放、外国資本に選ばれる国づくりだということである。この論文を読んだ印象は、彼女が暢気な者だということである。しかし、この期に及んでも“選ばれる国”論にこだわるのは一体どのような感性なのだろうか。

財政危機の克服策など一言もない。フリーターや女性労働者の働き口がないのはまったく労働政策によってまともな仕事が奪われているからである。ドル依存一辺倒と輸出中心の景気回復策名目で、国家と大企業の金利負担を軽減する円安政策を取るため、輸入原材料の値上がり・インフレ化で、中小企業、農業経営が成り立たず、家計も小売価格上昇で実消費は萎縮している。

円を海外に流し、国内の経済を疲弊させて、何が一流への復活かといわなければならない。真の危機は、高度経済成長政策以来の大企業優先政策を継続してきたこと、そのうえ、大企業優遇の公的市場の構造改革路線で国民福祉・サービス支出を民営化して縮減していること、日銀のゼロ金利政策、グローバリゼーションにこだわったまま国内経済の縮小再生産の財政路線をひたすら進めてきたこと等にある。その結果、財政出動はもはや不可能となり、金融政策の転換もアメリカのサブプライムローン危機で転換のチャンスを逃してしまった。

1) 財政危機の構図

日本経済の危機の要因は、政府の放漫財政の機構を変えず、財政危機脱出改善策も放置し、本格的財政危機克服策を講じないことにある。この状況に世界は、日本政府の無策振りに日本経済を見放しつつある、このことをいわなければならない。その点から見て大田弘子大臣見解はまったくピントが外れているのである。

国と地方財政および国・地方公営企業会計等を含めた総累積債務は優に1200兆円を超える。とくに国の債務は820兆円超であり、しかもこの債務の削減が一向に進まない。逆に、小泉構造改革の民営化路線で道路、空港、港湾、鉄道等の投資先や政府が裏書した事業債務も膨れ上がっている。この万策尽きた国の財政状況は、自治体破綻の事例といわれる夕張市財政と変わらない。

日本の財政危機はバブル崩壊が生んだようにいわれる。しかしそれは正しくない。財政力の国際比較をする OECD の “Economic Outlook” によると、一般政府債務残高の対名目 GDP 比率は、1995 年度の比較で、日本は 80.4%、アメリカ 74.5%、イギリス 60.6%、ドイツ 57.1%、フランス 62.9%、イタリア 123.5%、OECD 平均が 74.1%であった。日本はまだ最悪ではなかった。当時は、OECD 平均に近い数値にあった。

1998 年度に政府債務残高の対名目 GDP 比率は、103.0%と GDP 総額を超えた。しかしこの年度では、イタリアが同じ比率で 116.3%であった。だから日本は最悪の国家ではなかった。しかし翌 1999 年度に到るとついに政府債務残高の対名目 GDP 比率は 115.8%となる。同年日本は、イタリアの対名目 GDP 110.5% 比率を超え、先進諸国中最悪の地位に落ちる。この年度はまさに橋本行革の「改革」時期に重なる。以後 2000 年度から政府債務残高の対名目 GDP は年々上昇し、150%超に到る。2007 年度予算ベースにおいて 178.6%とむしろ「構造改革」が進められた時期にこそ累積債務が膨らんだのである。¹

このように政府債務残高の対 GDP 比率が急増した時期こそ小泉構造改革期であった。累積債務の増加テンポこそ少し抑止されてきた。しかし「改革」が叫ばれた時期にこれだけ累積債務が増加したことに着目する必要がある。「改革」のスローガンを掲げながら、小淵首相以上に“借金王国”を築いたのが小泉首相であった。それはまさに財政構造の真の改革を怠った結果だといわなければならない。

2) 財政危機を招いた財政制度改革の放置

ではその要因がどこにあるのだろうか。それは国民・国会の負託を受けた首相、内閣の裁量は大きい。しかし首相・内閣の行為だけによるものであるかといえば、それだけではない。それは首相・内閣が活動する制度、とくに予算・決算とそれらをめぐる財政制度に求めなければならない。さらには立法府・国会の機能にも関連する。

とくに日本の予算制度に大きな問題が潜んでいる。

日本の予算制度は複雑である。国民の監視は容易に届かない仕組みである。国と地方の財政は基本的に 4 つある。国については一般会計、特別会計、財政投融资(政府関係機関)であり、地方については地方財政計画である。このほかに、各種国家事業および公営企業会計があるが、ここではそれらを棚上げする。

国の一般会計の財政規模は 2007 年度で 83 兆円前後の規模で、それは予算全体のなかでもっとも大きな位置を占めている。しかも予算・決算が国会の審議対象になるのが一般会計である。次に特別会計がある。現在、特別会計は統合されて 28 の特別会計がある。さらに地方財政については地方財政計画がある。これらの会計単位は複雑に入り組んだ構造になっている。

注目しなければならないのは、国の一般会計の用途別歳出構造を見ると、予算歳出総額の約 6 割が「他会計への繰り入れ」で占められている。これを除くと約 4 分の 1 が補助金・委託費であり、次いで人件費が約 5%、3% が物件費である。この歳出構造を見ての通り「他会計への繰り入れ」がもっとも大きい。この結果、一般会計歳出構造では、一般会計の政策経費のウェイトは小さくならざるを得ない状況にある。歳出の多くがいわば紐付きになっており、一般

¹ p23 資料 1 , p24 資料 2 , p25 資料 3 参照

会計といっても手足を縛られている状況にある。

また一般会計の目的別歳出を見ると、主要な歳出費目は、社会保障関係費が全体の約4分の1、国債費が同じく5分の1、地方税交付金が同じく5分の1などという割合である。公共事業費は約10分の1程度である。歳出割合の上位3領域で一般会計歳出総額の約3分の2を占めることになる。この歳出比率は長期的に極めて安定している。²

以上の事実からいえることは、一般会計歳出構造は、行き先の多くが構造的に定められていることである。いわゆる政策経費比率は小さな割合しかなく、歳出の弾力的運用の余地は極めてわずかしかない。行政施策の停滞は避けられ内容である。一般会計歳出額は約83兆円程度の歳出規模であるが、その60~65%を占めるのが「他会計への歳出」で占められている。

ということはここに一つの財政構造上の政策経費捻出の“偽装”構造がある。すなわち、実際の経済政策等の経費歳出が一般会計ではわずかな領域しかないという内容に見える。国会で主に論議されるのは一般会計である。しかし、一般会計の歳出を硬直化させている「他会計」、すなわち、現在は削減されたが、現在28特別会計と地方財政計画がある。こちらの方は一般会計が論議される範囲で国会論議を要するが、「他の会計」は事実上与党・内閣の裁量で決定される。実際、各会計の歳出領域決定は政治領域に決定的に規制される。そこにいわゆる族議員を形成する力学がある。

2007年度において特別会計の財政規模は389.5兆円であり、地方財政計画は83.1兆円、政府関係機関はやや縮小して2.3兆円弱である。これらの単純合計額は約530兆円規模になる。しかし、各会計単位間には相互出し入れがあり、そううえに歳入の根拠、すなわち財源が一般会計では主として税財源にあるが、そこにもいわゆる目的税による歳入では歳出先が定められた紐付き財源がある、等の諸制約が絡む。その関係で税源が税であっても特別会計に仕向けられ、一般会計の執行が限定される。また、政府の有利子財源として、かつての郵便預金・簡易保険、各種年金基金の運用先としての政府借入れ、そして地方税と政府から地方公共団体への交付金、補助金がある。これらは各会計間では相当の重複額がある。そのためにこれらの重複額が約264兆円程度になる。これら重複分を差し引くと、国家財政の「純計」額は約270~300兆円程度と推定される。³

上記のような国と地方の会計制度構造を概観してわかることは、国の一般会計(83兆円)とは、国家全体の広い意味での財政規模(270~300兆円)において28~30%程度しか占めていないことになる。むしろ政府の政策的歳出の実行ある事業が特別会計における財政運営に隠され、一般会計が形骸化していることが見えてくる。

国の公共事業費の中で、一般会計以上に大型公共事業に関わる歳出は道路では道路公団、空港では大型空港に対する空港整備公団、鉄道では鉄道整備公団、都市住宅・工業団地開発には都市整備公団等々が存在した。これらの機関は、政府機関から財政的に自立し、組織運営は所管行政機関を経由した内閣・与党の直轄的事业運営が可能な機関を造り、国会の直接的関与の外で大きな事業を実施できる体制を築き上げてしまった。

² p26 資料4 参照

³ p27 資料5 参照

3) 財政危機の構造的危機とその克服の方向

国および地方財政をめぐる歳出機構に象徴されることは、国と地方の諸公共事業の決定方式が民主的に決定されても、財政運営が議会等の審議機構から外れた運営ができる機構に大きな問題があるといわなければならない。機構そのものに責任を求めるのは筋違いのように見える。しかし政権が変わり、内閣が変わることを前提に組み立てられている現在の行財政体制では、財政執行を透明化する機構が欠かせない。

この不透明性を取り除くために各所管省庁における事業に関する審議会が設置され、一定の公議ないし公論を踏まえて実行する仕組みになっている。しかしそれならば十分に議会機能が果たされること踏まえつつ、行政執行領域に関する箇所付け、工法・工期等の審議を要することを理解したうえで、予算とともに事業内容を事前に中・長期的工程を公開し、公示して論議する住民会議機関等を定める必要がある。なぜならば、多くの審議会組織が行政執行に関わる所管官庁主導で人選され、審議され、執行される。結局は、それは政・官・業の最終的事業執行儀式にされている審議会が少なくない。審議会には少なくとも事業に関わる地域住民等の参加、任命委員の一部を公選化するなど行政執行に関する手続きの民主化を担保しなければならないであろう。

これらの改善を進めながら、現在の財政機構に関して少なくとも以下のような措置を講じる必要がある。すなわち、特別会計の財政規模上の縮減、特別会計縮小分を可能な限り一般会計への繰り入れる、金融政策や旧公団、政府系金融機関、特殊法人事業等の財政執行について「国民議会」的な審議および審査機関を設け、内閣専権的な処理体制から切り離す、巨額の有利子国家財源となっている郵便預金・保険事業、年金基金運用については預金者、被保険者代表に労働組合代表をいれ、運用・事業評価に関する専門機関で管理・運営できるようにして、政治的運用から切り離した新体制を設立する。

これは一種の国民発の「小さな政府」に展開し、国民負担増を遮二無二遂げようと画策する自民党・財界主流の影響を緩和し、新しいもう一つの日本構想へのたたき台として提起する課題に繋げる。すなわち、小泉流の「構造改革」政策は、アメリカ発の“サブプライム”バブルの崩壊で、事実上グローバリゼーション政策路線が破綻しはじめた以上、公民生活中心路線に向けた新しい政策確立が求められている。小泉路線とその後継路線は2007年7月の参議院議員選挙結果で、政治的に拒否された。しかしこれに代わる政策の準備はほとんどなされているとはいえない。ここに一種の政治的空白と政策的間隙(隙間)が生じている。こうした空白を長期に放置しては社会的、政治的に危険状況を生みやすい。

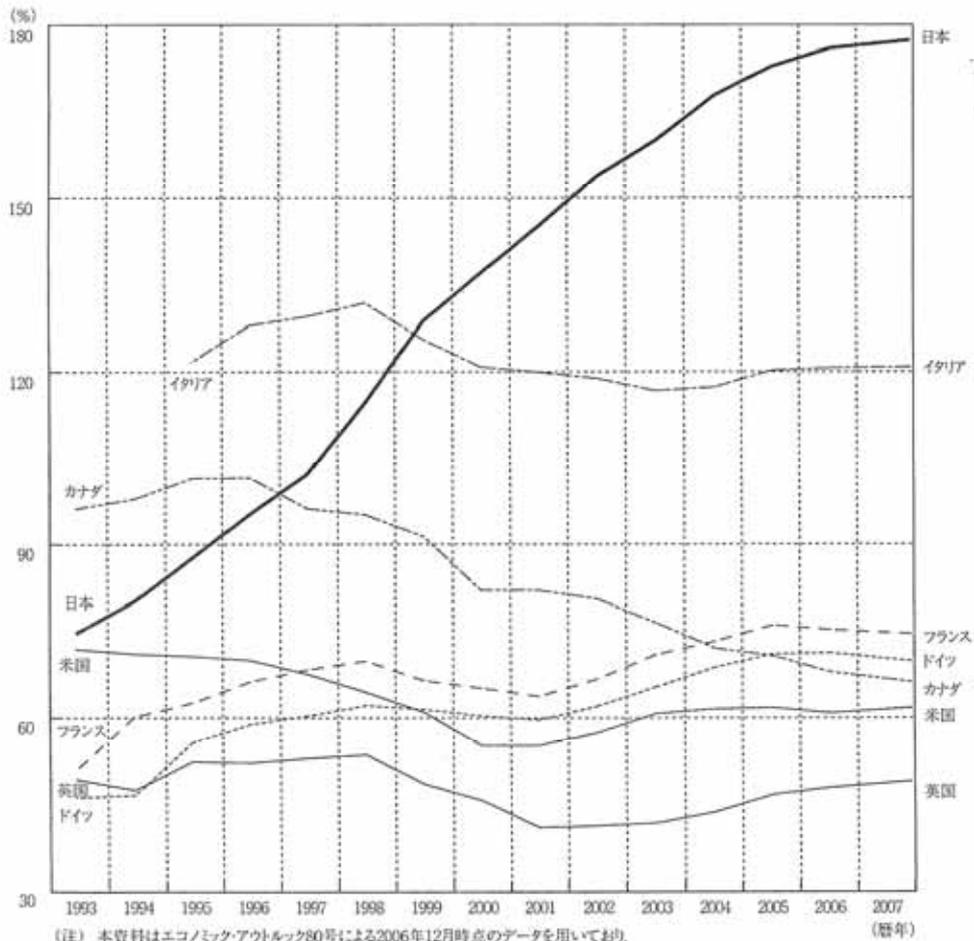
これらを考慮して、公共事業領域などの財政執行において大きな影響を与えてきた建設公務で働く労働組合が、出番となる機会が生まれている。すなわち、日本の建設公務労働従事者は、行財政運営に携わりながら、労働組合を組織し、国民本意の生活関連公共事業推進運動などの経験を積み上げてきた。これらの経験と実績を土台に、国家行財政に関わる基本的な改革構想を提起する時期が訪れている。行財政全体を可能な限りに民営化、市場化するなど、グローバリゼーション路線、構造改革路線、大企業優先政策一辺倒の政策路線から、多国籍企業国家を真の国民国家型に行財政機能を救い出し、それを具体的政策の姿で対置し、勤労国民、労働者の生活と産業活動の成果を享受できるシステムにスイッチすることが使命となってきている。

資料1 債務残高の国際比較（対GDP比）

(GDP比, %)

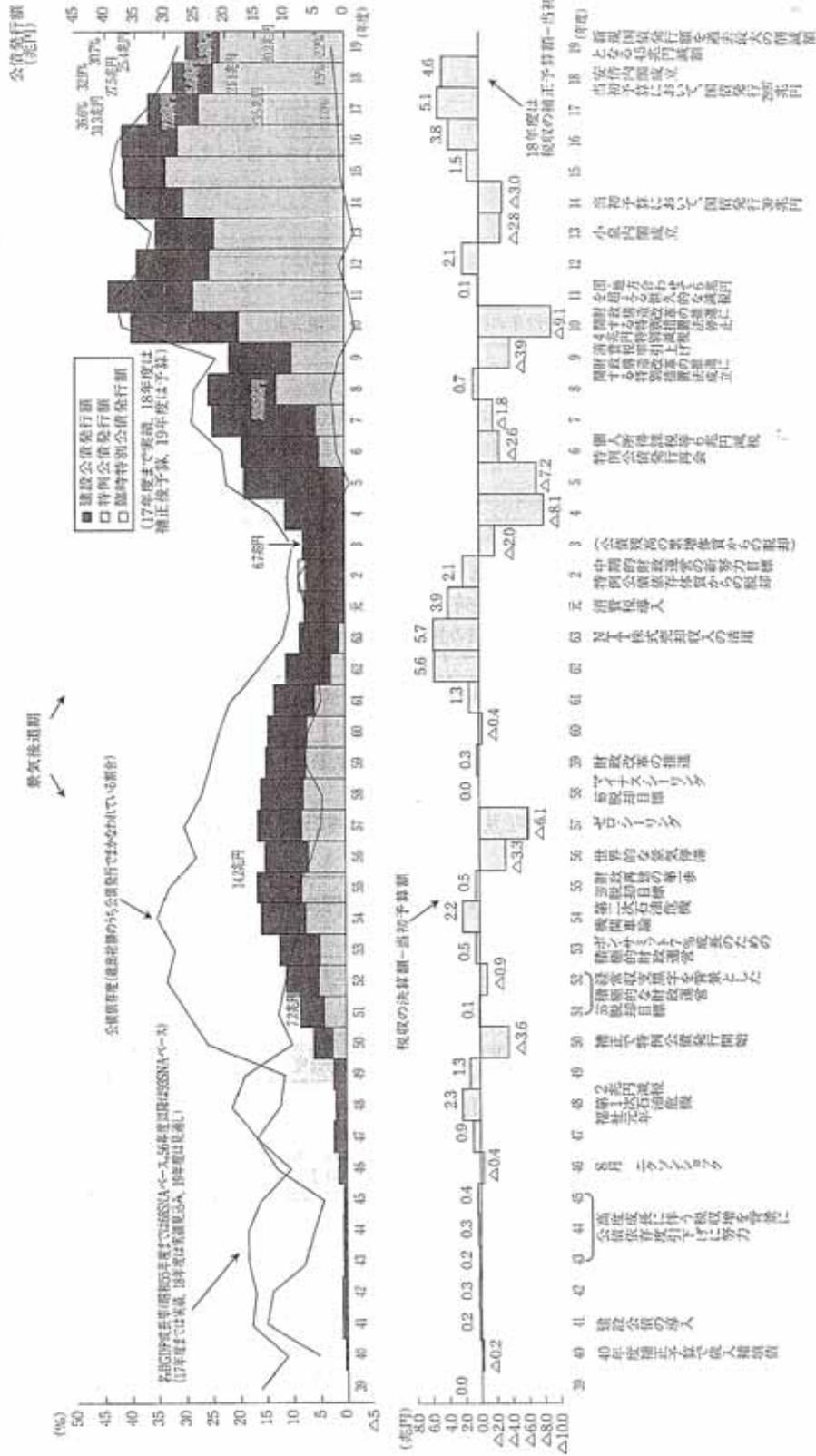
(暦年)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
日本	74.7	80.2	87.7	95.3	102.3	114.9	128.9	137.1	145.2	154.0	160.2	168.1	173.1	176.2	177.6
米国	71.9	71.1	70.7	70.0	67.6	64.5	61.0	55.2	55.2	57.5	60.8	61.6	61.8	60.9	61.8
英国	49.3	47.5	52.4	52.2	53.0	53.6	48.5	45.7	41.0	41.3	41.8	43.7	46.7	47.9	49.0
ドイツ	46.2	46.6	55.7	58.9	60.4	62.2	61.5	60.4	59.7	62.1	65.4	68.8	71.1	71.3	69.9
フランス	51.0	60.2	62.6	66.3	68.4	69.9	66.5	65.2	63.8	66.8	71.0	73.3	76.1	75.3	74.6
イタリア	-	-	121.8	128.1	129.7	132.0	125.7	121.0	120.1	119.0	116.9	117.5	120.4	120.8	121.0
カナダ	96.3	98.0	101.6	101.7	96.3	95.2	91.4	82.1	82.1	80.6	76.5	72.1	70.8	68.0	66.3

※出典：OECD/エコノミック・アウトルック（80号（2006年12月））。計数はSNAベース、一般政府。

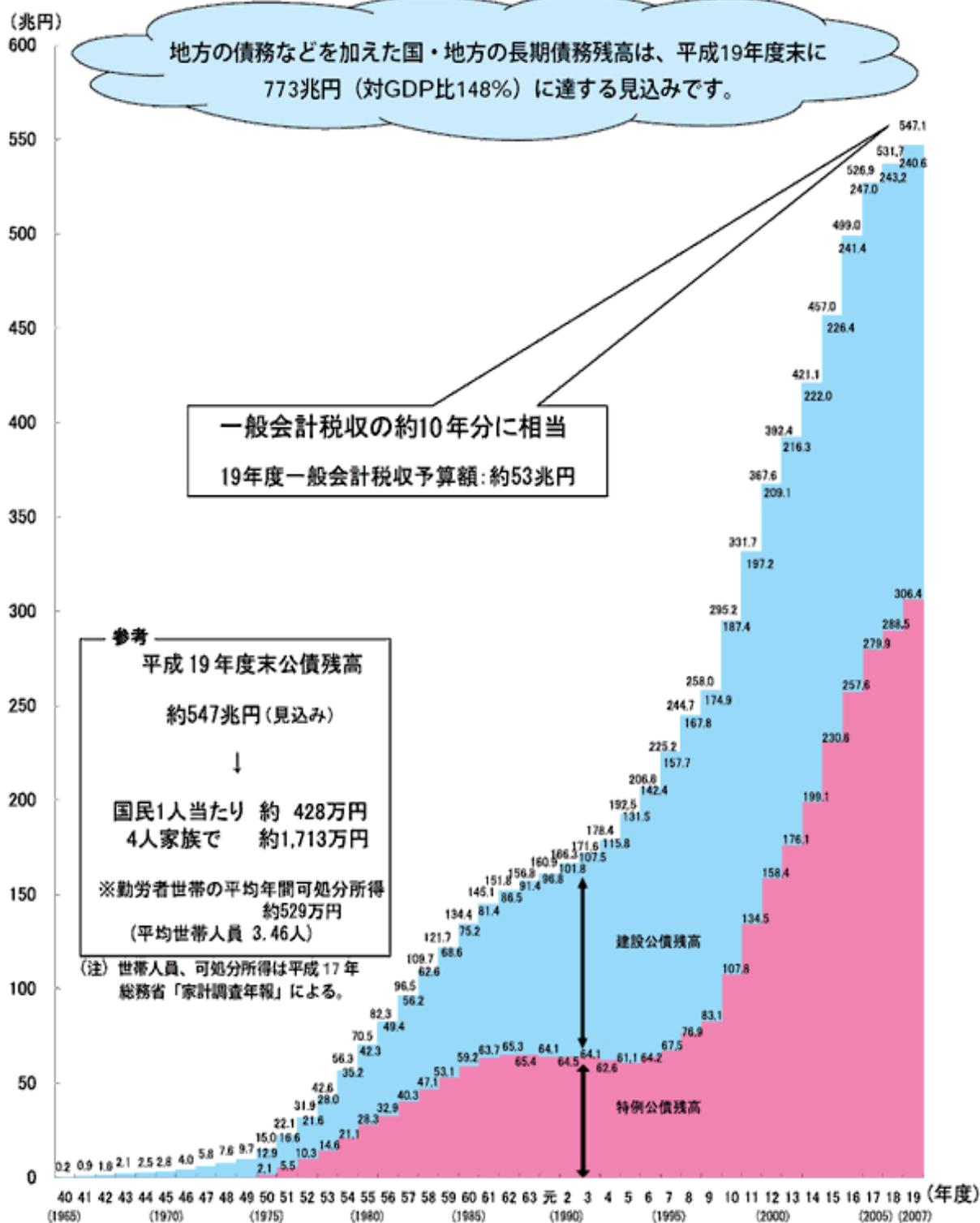


(注) 本資料はエコノミック・アウトルック80号による2006年12月時点のデータを用いており、本年度予算編成(政府案)の内容を反映しているものではない。

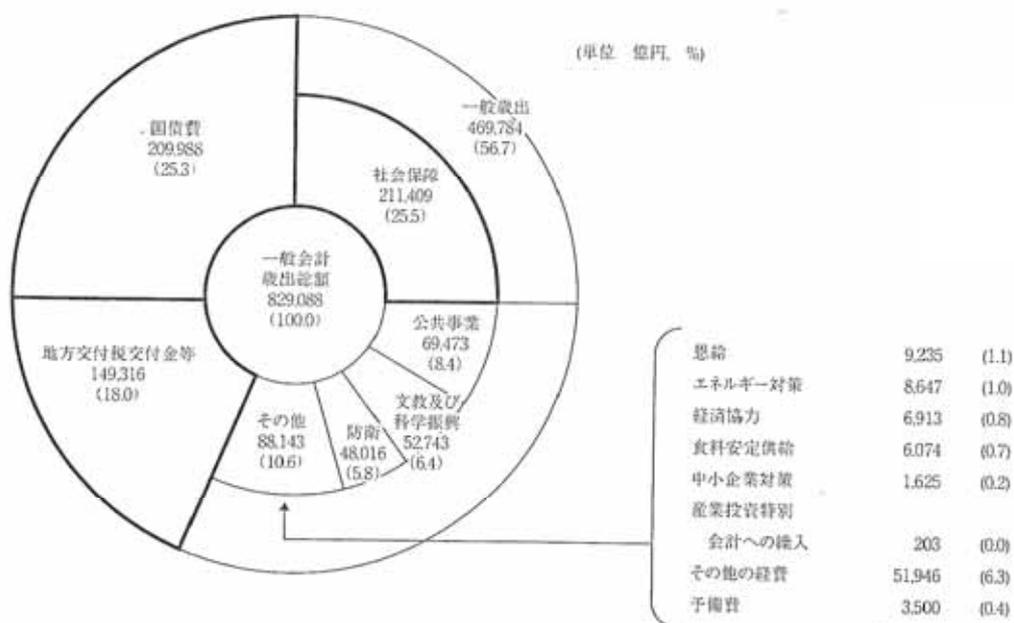
資料2 財政の歩み



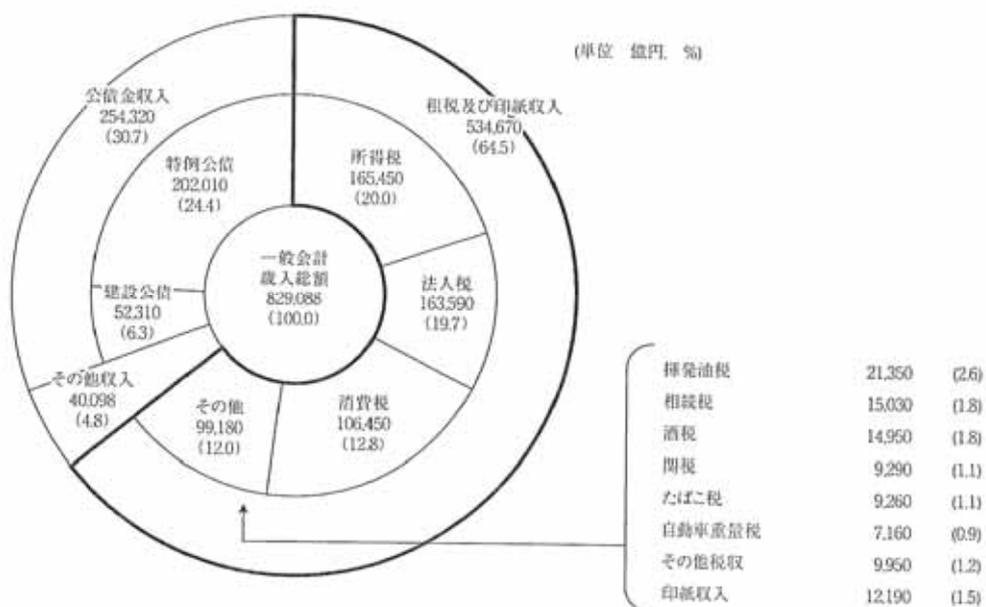
資料3 国の債務残高の累増（財務省HPより）



資料4 2007年度一般会計予算内訳 平成19年度一般会計歳出の内訳(予算)



平成19年度一般会計歳入の内訳(予算)



資料5 一般会計,特別会計,政府関係,及び地方財政計画純計(当初予算)

区 分		番号	平成4年度	5	6	7	8	9	10
歳入	一般会計予算総額	1	722,180	723,548	730,817	709,871	751,049	773,900	776,692
	特別会計予算総額	2	2,180,501	2,307,029	2,476,323	2,669,593	2,822,865	2,855,856	3,007,715
	政府関係機関予算総額	3	67,771	71,404	75,795	80,008	77,640	75,624	73,938
	計	4	2,970,453	3,101,982	3,282,936	3,459,472	3,651,554	3,705,380	3,858,345
	うち重複額	5	1,370,222	1,439,244	1,516,985	1,612,023	1,678,921	1,633,243	1,768,446
	差引純計額	6	1,600,231	1,662,738	1,765,950	1,847,449	1,972,633	2,072,137	2,089,899
	地方財政計画額	7	743,651	764,152	809,281	825,093	852,848	870,596	870,964
	再計	8	2,343,882	2,426,890	2,575,231	2,672,542	2,825,481	2,942,733	2,960,863
	うち重複額	9	306,517	306,675	326,514	320,348	330,583	326,483	322,670
	再差引純計額	10	2,037,365	2,120,215	2,248,717	2,352,194	2,494,898	2,616,250	2,638,193
歳出	一般会計予算総額	11	722,180	723,548	730,817	709,871	751,049	773,900	776,692
	特別会計予算総額	12	1,990,315	2,069,079	2,237,479	2,417,183	2,573,887	2,589,041	2,754,666
	政府関係機関予算総額	13	67,832	71,876	76,259	80,862	78,584	77,533	74,317
	計	14	2,780,327	2,864,503	3,044,554	3,207,916	3,403,520	3,440,474	3,605,675
	うち重複額	15	1,398,555	1,436,257	1,503,516	1,600,536	1,673,414	1,623,711	1,749,187
	差引純計額	16	1,381,772	1,428,246	1,541,038	1,607,381	1,730,107	1,816,763	1,856,488
	地方財政計画額	17	743,651	764,152	809,281	825,093	852,848	870,596	870,964
	再計	18	2,125,423	2,192,398	2,350,319	2,432,474	2,582,955	2,687,359	2,727,452
	うち重複額	19	306,517	306,675	326,514	320,348	330,583	326,483	322,670
	再差引純計額	20	1,818,906	1,885,723	2,023,805	2,112,126	2,252,372	2,360,876	2,404,782

(単位 億円)

11	12	13	14	15	16	17	18	19	番号
818,601	849,871	826,524	812,300	817,891	821,109	821,829	796,860	829,088	1
3,115,902	3,364,896	3,908,537	3,983,729	3,834,179	4,076,215	4,491,502	4,927,958	3,894,949	2
74,695	73,961	70,999	64,095	60,653	54,866	50,728	47,122	27,016	3
4,009,199	4,288,728	4,806,060	4,860,124	4,712,723	4,952,191	5,364,059	5,771,941	4,751,054	4
1,771,025	2,019,059	2,112,511	2,219,034	2,240,603	2,318,905	2,589,086	2,855,619	2,380,234	5
2,238,174	2,269,669	2,693,549	2,641,090	2,472,121	2,633,285	2,774,973	2,916,322	2,370,819	6
885,316	889,300	893,071	875,666	862,107	846,669	837,687	831,508	831,261	7
3,123,490	3,158,969	3,586,620	3,516,756	3,334,228	3,479,954	3,612,660	3,747,830	3,202,080	8
366,026	372,156	361,869	350,203	332,999	324,940	326,894	318,818	276,305	9
2,757,464	2,786,813	3,224,751	3,166,653	3,001,229	3,155,014	3,285,766	3,429,012	2,925,775	10
818,601	849,871	826,524	812,300	817,891	821,109	821,829	796,860	829,088	11
2,897,623	3,186,885	3,730,150	3,826,641	3,692,975	3,874,097	4,119,442	4,603,857	3,618,801	12
77,923	76,613	72,655	65,810	61,256	52,649	46,781	42,843	23,431	13
3,794,147	4,113,368	4,629,329	4,704,750	4,572,123	4,747,856	4,988,052	5,443,561	4,471,319	14
1,755,780	2,004,350	2,098,613	2,199,299	2,225,603	2,304,715	2,574,896	2,839,076	2,363,857	15
2,038,367	2,109,018	2,530,717	2,505,451	2,346,520	2,443,140	2,413,157	2,604,485	2,107,463	16
885,316	889,300	893,071	875,666	862,107	846,669	837,687	831,508	831,261	17
2,923,683	2,998,318	3,423,788	3,381,117	3,208,627	3,289,809	3,250,844	3,435,993	2,938,724	18
366,026	372,156	361,869	350,203	332,999	324,940	326,894	318,818	276,305	19
2,557,657	2,626,162	3,061,919	3,030,914	2,875,628	2,964,869	2,923,950	3,117,175	2,662,419	20

第 部 いま建設公務職場に何が起きているのか(略)

第 部 「小さな政府論」, 「公務員批判」の背景にあるもの

第 1 章 日本の国土・開発政策の変遷とその特異性

建設公務労働者の担っている仕事の中心は、公共事業である。今日の公務員批判の多くが、巨額な財政の累積赤字や環境破壊の「主犯」とされ、政官業のゆ着・談合体質を生み出してきた公共事業批判の声と表裏一体となっている。

日本が他国からも「土建（土木）国家」⁴と言われるほど巨額な費用が公共事業に注ぎこまれ、これを推し進めてきた政官財の強固なシステム（「公共事業複合体」⁵）ができたのはなぜか。その根拠となってきた、日本政府が推進してきた国土政策や国土開発計画策定のシステムについて簡単に振り返ってみたい。

第 1 節 国会審議されていない「全総」と「5 年計画」

戦後日本では、アメリカの占領期を経て産業優先、大企業中心の高度経済成長戦略としての 9 つの「経済計画」（平均 3 カ年）があったが、一貫して公共事業が産業基盤の整備や景気対策の中心として据えられてきた。

戦後の復興期から高度成長期に移行する 1950 年に現在の公共事業推進の法的根拠となった「国土総合開発法（2005 年より国土形成計画法）」ができ、これにもとづき「全国総合開発計画（全総）」がつけられてきた。（一全総～四全総、五全総に相当する「21 世紀の国土のランドデザイン」表 -1-1 参照）

この「全総」を具体化するために、道路をはじめとする 15 の個別事業計画が「五カ年計画（六カ年、十カ年計画含む）」として策定され、各公共事業計画の根拠とされてきた。

法的には、例えばシェアが最も多い道路整備で見ると、「道路整備緊急措置法」（1958 年）を根拠としている。（道路法を頂点とする法体系の中に位置づけられている。他に財源保障となる「道路財源関係法」（揮発油税法ほか 7 法）、旧日本道路公団などの特殊法人の根拠法、「管理法」、道路交通法などがある）一方、「海岸事業」や「空港整備」「急傾斜地崩壊対策」の場合、事業計画は根拠法自体もないまま「閣議決定」だけで決められてきた。

「道路整備緊急整備」法といういわば戦後の時限立法のもとで、「第 1 次五カ年計画」2600 億円からスタートし、更新を重ね「第 12 次」78 兆円にまで膨らんできた。しかも、膨大な事業費を使う根拠となるこの計画は、「閣議決定」によって決められており、国会の審議を経てはいない。これが年次ごとの事業予算に反映されており国会の議決を経てはいるが、その根拠となる 5 年計画は「閣議決定」で済まされてきた。

⁴ 「土木国家とは、中央集権体制のもとに巨大公共投資を軸に土木・建設事業を中心とした諸産業が、政官財複合体を形成し、主として産業基盤整備を進めることを通じて、経済社会におけるゆ着・談合の構造を強化しつつ、その複合体をして国家的規模ないし地域の規模を問わず、それらの経営に大きな影響力を有している様相の濃い国家を指す」（「土木国家の思想」本間義人著）

⁵ 「公共事業複合体が全国的に網をはりめぐらしていることは、日本の構造改革を考えるにあたって、なにより最初に問題にすべきではないか。現在の公共事業に関する財政のあり方は、この公共事業複合体の勢力をますます助長する方向にある。さらに肥大化することにストップをかける必要がある。」（経済同友会・品川政治）

その「閣議決定」の内容は目標や数値が極めて簡単な内容であるうえ、議論らしい議論もされないできたのが実態だ。また日本の場合、国会での審議対象となる予算書には予算レベルを示す「部」「款」「項」「目」のうち「項」のレベルの事業名と予算額しか示されず、具体的な個別の「箇所付け資料」などは出されないため、野党が「予算書では具体的な審議はできない」と嘆く⁶ほどだ。

表 -1-1 戦後経済政策と全総の推移

区分	年	内閣	主要経済政策	出来事	総合開発計画・開発関連法等
戦後復興期	1945				1950国土総合開発法
	1955	鳩山	経済自立5ヵ年計画		52道路法、道路整備特別 53道路特定財源法 54第一次道路整備5ヵ年計画 56工業用水法 57高速道路着 52電源開発促進法 53電力5ヵ年計画
独占資本復活 日本経済 拡充期	1957	岸	新長期経済計画		59新幹線着工
	1960	池田	国民所得倍増計画		1962・全国総合開発計画(一全総) 拠点開発構想 62新産業都市促進法
高度成長 長路線	1965	佐藤	中期経済計画	64東京オリンピック	
	1967	佐藤	経済社会発展計画	公害問題の深刻化	1969・新全国総合開発計画(二全総) 大規模プロジェクト構想 72日本列島改造論
ひずみ 発生期	1970	佐藤	新経済社会発展計画		
	1973	田中	経済社会基本計画	73オイルショック	
転換期 低成長 長路線	1976	三木	昭和50年代前期経済計画		1977・第三次全国総合開発計画(三全総) 定住構想
	1979	大平	新経済社会7ヵ年計画 ・79.11 JAPIC発足		83テクノポリス法
内需拡大・ バブル 経済	1983	中曽根	80年代経済社会の展望指針 ・85「ブラザ合意」 ・86.5「前川リポート」		86民活特別措置法
	1988	竹下	経済運営5ヵ年計画 ・89.9日米構造協議開始	87.4JRスタート	1987・第四次全国総合開発計画(四全総) 交流ネットワーク構想 87リゾート法
長期低迷・ 「失われた 10年」	1992	宮澤	生活大国5ヵ年計画	90バブル崩壊	
	1995	村山	構造改革のための経済社会発展計画		
	1999	小渕	経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方 ・99経済戦略会議		1998・21世紀の国土のグランドデザイン(五全総) 参加と連帯
	2001	小泉	構造改革路線		
	2007			郵政民営化スタート	02都市再生特別措置法

全国総合開発計画(全総)は「国土審議会」、各「5ヵ年計画」はそれぞれの審議会で第三者機関としての審議を行っているという反論があるが、委員は官僚OBや「御用学者」がほとんどを占め、非公開で議事録も公開されずに空洞化してきた。

1979年、JAPIC(日本プロジェクト産業協議会)が「国土の有効利用と持続可能で豊かな社会づくりを促進するための各種社会資本の整備に関するプロジェクトの推進」を目的に設立された。

構成団体は、製鉄会社や商社、ゼネコンなど公共事業に関係のある超大手企業であり、首都圏環状道路やアクアライン、関西空港や都市再開発など全国の大規模公共事業に関するプロジ

⁶ 「公共事業をどうするか」, p62--p79」五十嵐敬喜、小川明雄著 1997.3

エクトを提案し、行政への働きかけを行い実現に向け活動してきた。

こうした産業界の動きを反映して本来であれば法を改正することが必要な場合でも、時の政権が法令の運用、解釈によって「通達」を出して恣意的な建設行政を行ってきた事例も多い。中曽根内閣が行った「民活」は、あからさまに民間資本の事業拡大に奉仕した。国有地の払い下げや規制緩和、これを利用した都心一等地での民間ディベロッパーの再開発事業、これは政官財の相互補完的な構造の典型的事例であった。

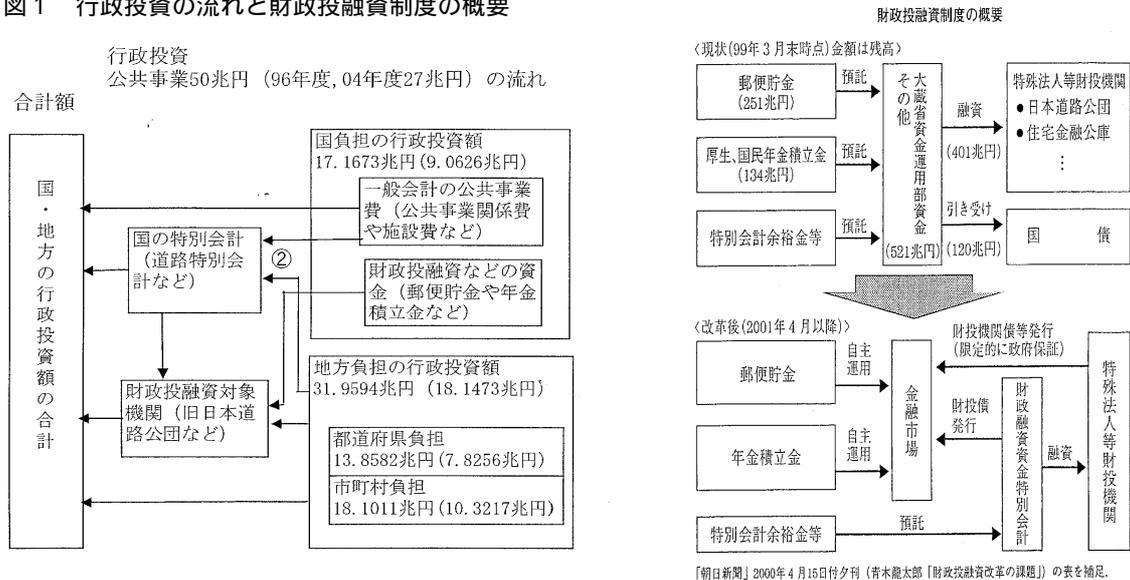
また、日米構造協議で米政府の日本の内政問題である公共事業費に関して内需拡大要望が出され、これに基づく「1990年からの10年間で430兆円」(95年からの10年間で630兆円に増額変更)の「公共投資基本計画」が法的根拠のない「閣議了解」で決められてきた。

膨大な事業費が、国民の代表である議員によるまともな審議や国民への情報公開抜きに進む、民間事業者への利益誘導が政・官・財のゆ着で進む。これらの実態は、「官僚独裁」とまで称されて近年厳しい批判の対象となってきた。これが特異な「法治国家」日本の実態である。

第2節 複雑で分かりにくい予算制度

この公共事業に必要な巨額の資金はどこから産み出されてきたのか。主要な財源は 租税(国税および地方税) 建設国債と赤字国債、地方債などの借金 財政投融资による郵便貯金、国民年金などの国民の資金からの借金であるが、この資金が公共投資としてどのくらい使われ

図1 行政投資の流れと財政投融资制度の概要



ているのかというのは、予算制度が複雑なため極めて分かりにくいものとなっている。

国民から見て、政府予算の一般会計が主たる「予算」として見えるが、「特別会計」や「第二の予算」と呼ばれている財政投融资（財投）についても知らなければ全容が見えてこない。財政投融资の概要と行政投資相互の関係を大きく整理したものが図1(「公共投資改革論」p149 図評 37 参照：金額は2004年度分も併記)である。

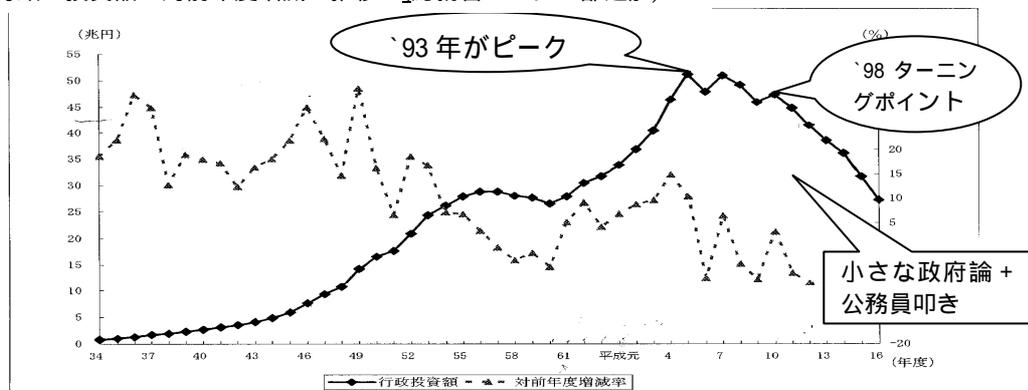
総務省資料による行政投資額の推移は図2の通りだが、バブル最盛期の80年代末から90年

代半ばにかけては、40兆円から50兆円という膨大な公共事業費を注ぎ込んできた。

一般国民には、見えにくい「特別会計」制度があり、統合前は全部で38もあり（統合後は28）そのうちの11が公共事業関係であった。そのうちの道路整備特別会計を見ると一般会計からの繰り入れが「道路特定財源」の揮発油税や石油ガス税等の特定財源、直轄事業に関わる地方公共団体の負担金などが財源とされている。この「道路特定財源」は、1953年に揮発油税が、66年に石油ガス税が道路建設のみに使用することを特定して公共投資の中で最大の道路整備のための財源として生み出され、50年にわたって存続している。このほかに71年には一般財源として自動車重量税がつけられたが、実際には道路財源として運用されている。

日本の自動車産業の発展は、こうした道路整備優先の財源を背景にしたモータリゼーション政策に支えられてきたといえるが、近年はこの財源制度への見直しが強く求められている。

図2 行政と投資額と対前年度増減の推移（総務省HPに一部追加）



(1)

建設国債は、こうした道路整備のような特定財源を持たない他の公共事業のほとんどを対象に財源とされ膨張を続け、今日の財政破綻の原因となってきた。地方自治体は公共投資の80%を担い、国の不況対策に動員され、自治体の単独事業拡大財源として大量の地方債発行に誘導されてきた。

現行地方財政制度の下で地方自治体は、すべての事業にわたって国からの補助金に頼らざるを得ない構造下に置かれている。この補助金制度の弊害は、縦割り行政、中央や族議員への依存体質、全国一律主義など極めて多方面に表れ、「ムダな公共事業」の温床として強い社会的批判を浴び改革を迫られている。

財政投融資は「第二の予算」として、一般会計歳出のかつて半分の規模（07年度は17%で14.1兆円）を占めていた。原資は、庶民の郵便貯金や国民年金であり、財務省資金運用部に集中され社会資本投資や公的金融に投入されてきた。従来住宅金融公庫など生活関連が70%台をしめていたが、住宅金融公庫の廃止や独立行政法人都市再生機構融資など住宅関連が縮小されて60%台に下がり、従来の日本道路公団や首都高速道路公団への融資額は変わらず（07年度約3.2兆円）相対的には比率（22.3%）を高めている。小泉構造改革の目玉として日本道路公団は分割・民営化されたが、高速道路建設規模は何ら縮小されず、道路整備関係が日本の公共事業のシェアのトップを占める構造は変わっていない。

こうした公共事業をめぐる流れが、一部で述べたようにこれを推進する省庁の職場やそこで働く人々の業務内容や業務形態を変化させてきたのだ。

第2章 資本主義経済の矛盾激化の中で「福祉国家」を敵視する市場原理主義路線⁷

第1節 小泉構造改革とは

06年9月に発足した安倍内閣は、組閣後初の記者会見で「小泉構造改革路線を継承し、さらに加速させる」と表明した。そして、07年9月に発足した福田内閣もまた、「構造改革推進」を表明した。そもそも、小泉構造改革とは何か。小泉内閣は、盛んに「小さな政府」を主張していたが、まさに「小さな政府」論=小泉構造改革であり、言い換えれば新自由主義的改革のことである。

世界的には、70年代後半期から、それまで支配的であったケインズ主義に代わって誕生した理論であり、具体的にはアメリカのレーガン政権による「レーガノミクス」や、イギリスのサッチャー政権による「サッチャリズム」がそれにあたる。

日本では、80年代に中曽根内閣の臨調「行革」路線によって、軍事費を拡大させる一方で、社会保障費や教育費など国民生活の基盤となる財政支出を厳しく抑制し、消費税導入などで財政再建を図ろうとしたことが始まりとされている。

第2節 ケインズ主義と新自由主義

ケインズ主義とは、不況打開や経済成長のために国家が介入し、財政・金融政策をフル活用することで、資本主義の安定・継続を図ろうとする理論であり、「大きな政府」論と言い換えることができる。「戦後資本主義の黄金時代」と呼ばれる50～60年代の世界的な景気安定と経済成長にそれなりに貢献してきた。

しかし、70年代に入ってスタグフレーション（不況の中での物価上昇）と財政危機が深刻となり、ケインズ主義では対応できなくなる中で、台頭してきたのが新自由主義であった。したがって、新自由主義の歴史的使命は、スタグフレーション退治と財政危機からの脱出であり、そのための武器としたのが市場原理主義の徹底であった。いわば、ケインズ主義の破綻を克服するために市場原理という資本主義の原点に先祖返りしたものであり、新自由主義の狙いの第一は、市場原理を妨げる障害物をなくすこと（規制緩和）。第二は、財政危機の打開（支出削減と増税）。第三は、市場原理を妨害する勢力を排除する軍事力の強化であった。

第3節 アメリカ・財界が要求する新自由主義路線

アメリカは、強大な軍事力を背景に各国に新自由主義を押し付けてきた。日本もアメリカのサブパートナーとして軍事力の強化を迫られ、防衛省の誕生や憲法九条改悪が狙われている。また、市場原理の徹底による日本市場の開放は、アメリカ資本の格好の餌食となっている。一方、日本の財界も政府に対して新自由主義路線を要求している。90年代半ばに従来の輸出主導型から多国籍企業型に変貌した日本の大企業は、国際競争力の強化を旗印に「足かせと重荷」

⁷（参考文献）二宮 厚美、2006年4月、月間全労連 111、「小さな政府」と「格差社会」をめざす新自由主義的改革

の解放を求めた。「足かせ」からの解放とは、営業の自由を妨げる公的規制を撤廃・緩和することであり、「重荷」からの解放とは、企業内コストと社会的コストの削減である。前者は総人件費削減でありリストラや雇用の見直しが推し進められた。後者は公租公課、社会保険料の削減である。「国内高コスト構造の是正」とは、企業の負担となる直接賃金と間接賃金（社会保障）の圧縮、法人税負担の軽減にほかならない。

第4節 「小さな政府」の必然性

新自由主義は、二つの側面から必然的に「小さな政府」に向かうこととなる。ひとつは、公的規制の主体としての政府を縮小した「小さな政府」。もうひとつは、企業や国家財政の負担となる福祉を縮小した「小さな政府」である。このように、二つの「小さな政府」を一挙に実現する方策こそ、新自由主義路線であり、小泉構造改革そのものである。

第5節 「福祉国家」を敵視する市場原理主義路線

これまで述べてきたように、新自由主義は徹底して「小さな政府」を追求する。したがって、「大きな政府」を必要とする「福祉国家」を敵視することは必然といえる。新自由主義が求める国家像は、究極的には経済活動に介入せず、治安維持や国防といった最低限のことだけをする「夜警国家」であり、自由競争がすべてに優先される弱肉強食の市場原理主義が貫徹される国家である。

第3章 米の「年次改革要求」と規制緩和、民営化路線

ここでは、アメリカ政府と日本財界が要求する新自由主義路線の内容について概観していく。アメリカについては、「日米規制改革イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府要望書」（各年度）および「日米投資イニシアティブ報告書」（各年版）により、日本の財界については、「経団連ビジョン」（1996年、2003年、2007年）および「規制改革に関する重点要望」（2000年2月）により検討していく。

まず、アメリカ政府である。1993年の宮沢・クリントン合意に基づく、年2回の首脳会談を含む協議の場が作られたことにより、アメリカ政府による日本政府の政策への介入のオフィシャルな仕組みが作られた。そこでは、日米の包括的経済協議という名目で、内需拡大のための大規模な公共投資計画など日本の経済政策とその実施をアメリカ政府と日本政府が検討・点検する作業が行われることになった。

アメリカ政府による規制改革要望書は、この日米包括経済協議の枠組みの下で、1996年の橋本・クリントン合意に基づき毎年行われてきたのである。さらに、この新たな包括経済協議の枠組みの下で、2002年度より、日本への投資を促進するための企業環境の整備などの改革プログラムの実現に向けた新たな仕組みが作られた。日米投資イニシアティブである。規制改革要望書が、主に製品やサービスの輸出に関わる市場規制の撤廃を目的としているのに対して、日米投資イニシアティブは、直接投資の拡大へ向けた産業規制の撤廃や条件整備を目的としている。

アメリカ政府の1998年度の第1回目の規制改革要望書は、最初に、要望書の提出の経緯を述べた上で、同年3月31日の「規制緩和推進3カ年計画」の閣議決定と同じく1月26日の「規制緩和委員会」の設置を歓迎し、同委員会が3カ年計画に盛り込まれた措置の実施を監督し、さらなる規制撤廃措置を提言するというふたつの使命を担っていることを評価している。さらに、要望の概要部分でも、「米国政府は引き続き、日本に対して、新たな規制撤廃措置を作成し、その実施を保証するという権限を有する恒久的な行政機関の設置を求め」と述べていた。この表現からは、規制緩和推進委員会自体が、アメリカ政府の要請を受けて設置されたものであることが伺われるのである。

この規制緩和委員会は、宮内義彦氏を委員長として開催され、1999年度には規制改革委員会と改称された。その役割は、総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議へと引き継がれるが、規制改革・民間開放推進会議の代表が、政府の改革推進主体である規制改革・民間開放推進本部の構成員となることにより、規制緩和委員会に期待されたふたつの使命を担っていく行政機関としての権能を果たすことになった。

さて、この第1回要望書の概要において、アメリカ政府の一貫した原則と目標として、次の6項目を特に列挙している。

既存の規制の経済的影響を継続的に見直し、すでに認められた適切な公共政策の利害と密接かつ直接に関係しない規制をすべて撤廃する。

日本の規制プロセスの透明性と説明責任を大幅に向上させる。

実際のあるいは事実上の規制権限を民間機関に委譲することを、法に定められた権限に基づかない場合にはこれを廃止する。

地方自治体に、妥当な場合には、不必要で負担の重い地方レベルの規制を見直し、または廃止する。

規制にサンセット条項を含める

独占禁止法の積極的かつ効果的な施行と競争政策を通じて、市場における競争を促進する。

以上のように、第一に、アメリカ政府は、既存の公的規制のほとんどすべてに対して、再吟味し、(アメリカ政府に対して)説明責任が果たせなければ、これを撤廃すること、第二に、行政指導と業界組織を通じた規制の撤廃、第三に、地方レベルの規制の見直しと撤廃、第四に、サンセット条項(買収防衛策の整備・継続にあたっての株主総会決議要件)という会社の経営者による支配力強化に対する株主権限の強化を求めている。第五に、独占禁止法の強化により、既存の日本企業による市場支配を打破することを求めている。

要するに、公的規制の全面的な吟味と撤廃、株主利益の実現、市場独占の打破を要求しているのである。

さらに、2002年度以降は、日米投資イニシアティブによる対日投資環境づくりが進められている。それは、2003年度に策定された「対日投資促進プログラム」の進捗をチェックする形で行われている。プログラムの重点分野は、

行政手続きの見直し(行政手続きの明確化・簡素化・迅速化、法令解釈の明確化)

事業環境の整備(国境を越えたM&Aの円滑化、債務の株式化の有効活用、企業統治の強

化、公共サービス分野への民間参入等の拡大)
雇用・生活環境の整備(多様な働き方への対応等)
地方と国の体制整備(地方自治体の誘致取り組みの支援、構造改革特区の活用等)
内外への情報発信

の5つである。2003年の報告書では、事業環境の整備における公共サービス分野への民間参入の拡大について、例えば医療分野における要望が次のように書かれている。

米国政府は、医療分野については、(a)民間事業者が医療機関を保有することを認めること、又は最低限、(b)民間事業者がアウトソーシングを引き受けることができる医療サービス業務の範囲を拡大すること(特に検査および画像化サービス)を要請した。

日本政府は、医療分野の要求に関しては今のところ拒否しているが、株式会社による病院経営を認める構造改革特区申請を認めるなど、事実上要望を実現する方向で施策を展開している。

以上のように、(アメリカ企業による)投資環境を整えるための体系的な施策の展開が対米公約され、進捗を検討するとともに、アメリカ政府が新たな措置を次々と要望する仕組みが機能しているのである。

次に、日本財界による規制改革要望である。その率直な表現は、経済団体連合会の「魅力ある日本 創造への責任 経団連ビジョン2020」(1996年10月)に示されている。ビジョンの第6章「日本創造プログラム2010(アクション21)」の冒頭に、規制の撤廃、不透明な行政指導の排除により、「脱規制社会」を構築する、ことが掲げられ、規制の抜本的見直しとして、次の3つが挙げられている。

1. 2000年までに需給調整の観点からの参入規制、設備新增設規制を完全撤廃すると同時に、価格規制を含む経済規制を半減し、2010年までに経済規制を撤廃する。
2. 全ての社会的規制の洗い直しを行い、安全、健康、環境等に関する必要最小限のものに限定する。
3. 企業としても、規制の撤廃・緩和に協力するとともに、規制の撤廃・緩和の成果を活用する。また、企業自らが、自由な競争を妨げている商慣行について、見直しを図る。

したがって、日本の財界も、全ての経済規制の撤廃と社会的規制の最小化、業界規制の是正というアメリカ政府と同様の要求を掲げ、脱規制社会の構築を宣言しているのである。この社会的規制の撤廃・最小化こそ、新自由主義的改革の核心である。米国政府と日本財界は、この要求で完全に一致し、脱規制社会の構築を目指して、公務労働と公共サービスの縮小・解体、および民間化をすすめてきた。それは、アメリカ企業による日本市場への参入と日本企業の買収を大きく促進するとともに、日本政府の政策転換により、アメリカ帝国の覇権の下にあるグローバル市場の果実の一部の日本企業による領有が許されることになったのである。

第 部 憲法と建設公務労働の公共性

第1章 現代社会の公務と日本国憲法

第1節 現代社会の公共部門の一般的公共性

現代社会において公務（国または公共団体のつとめ）は公共性を存在根拠としている。公共性が少しでも認められれば公務で行うことの根拠になり、逆に、公共性が認められない業務は、公務で行う必要はなく、民間企業が行ってもよいわけである。それでは、公務を成り立たせる公共性とはどのようなものなのだろうか。

公共性の概念に関しては、通常、二つの意味で用いられるとされている。ひとつは、「ある事物またはそれにかかわる役務（業務・事務）そのものに着目して、それが社会の成員の共同利益を実現するために必要ないし有用であるという意味...。この場合の公共性とは、これらの役務の担い手が国家（地方公共団体その他の公共団体も含む広義のそれ）であるかどうかとは直接かかわりなく、役務そのものの内容に着目」している。もうひとつは「国家が一定の役務を自らの業務として行う場合に、国家が行うという点に着目して...。この場合には、対象となる役務そのものが公共的であるという意味に加えて、国家自身が行うということからくるさまざまな特色も含めて」いる⁸。現代社会という場合、現代国家⁹との関係ぬきに公共性を定義できないことを考えると、公務を成り立たせる公共性は後者の意でとらえられ、資本主義国家の下では階級性や権力性をおびたものになり、その国家的な公共性が一般的なものとみなされてしまうことになる。

例えば、戦後の日本では、政府が経済成長優先主義を掲げ、大企業は低廉化の商品を大量に生産し、それを大量に販売するために国内だけではなく国外にも市場を広げて利潤を獲得し、それによって日本経済は発展してきた。その過程で大企業は、多くの下請業者や労働者を低単価・低賃金、長時間労働によって酷使し収奪し、国や自治体は、企業に余計な支出をさせないために産業基盤整備を公共事業として行い、間接的なコスト削減をバックアップしてきたのである。大企業本位の経済計画とその下での国土開発計画の立案・執行を国家の統治機構である政府が優先させてきたがゆえに、日本における公共性は階級性や権力性をおび、その意に捉えられてきた感がある。

しかし、他方で、現代社会の系譜である市民社会は、「市民法的人権の世界、市民的民主主義の世界、...自由・平等を基本にした公共空間」¹⁰であり、そこには憲法で定められた人権や民主主義に基づく市民的な公共性が存在している。戦後日本の場合、この公共性が、階級性や権力性をおびた大企業本位の公共性によってゆがめられ、変質させられてしまっているのである。このような「国家的特権的公共性」と「市民的生存権的公共性」¹¹との対立において、「国家的特権的公共性」から「市民的生存権的公共性」を存在根拠とした公務の再構築が求められ

⁸ 晴山一穂「公共性分析の意義と課題」『行政法の変容と行政の公共性』法律文化社、2004年。

⁹ 現代国家をどう捉えるかという問題に突き当たるが、ここではそれにふれない。

¹⁰ 二宮厚美「公共性論の系譜と自治体・公務労働の覚え書き」『自治体の公共性と民間委託』自治体研究社、2000年。

¹¹ 晴山、同上書、2004年。

ることになる。「地域住民の共同利益…。共同性」と「全国民の権利…。憲法的人権保障…(の)権利性」、つまり「共同性プラス権利性」¹²をベースにした「市民的生存権的公共性」の実現は、現代国家でゆがめられた公共性 公務の意義や役割を憲法に基づいて建て直すものとなる。

第2節 日本国憲法の立場から見た公共性と公務の位置づけ

1) 憲法の立場から見た公共性

憲法は第11条において国民に基本的人権を保障している。すなわち「憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる」と規定している。当然基本的人権を「与える」のは国家すなわち行政である。行政が国民の基本的人権を実現するための公共性を担っているということが出来る。憲法が保障する基本的人権には「個人の尊重、幸福追求権」(第13条)、「法の下での平等」(第14条)およびさまざまな自由権、すなわち「奴隷的拘束及び苦役からの自由」(第18条)、「思想及び良心の自由」(第19条)、「信教の自由」(第20条)、「集会・結社・表現の自由」(第21条)、「移住・移転及び職業選択の自由」(第22条)、「学問の自由」(第23条) さらに「健康で文化的な最低限の生活を営む権利」(第25条)、「教育を受ける権利」(第26条)、「勤労の権利」(第27条)、「勤労者の労働基本権」(第28条)がある。国・行政は国民に対してこれらの基本的人権を保障する任務を負っている。もちろんこの人権は自然人であって、法人ではない。しかし、資本主義国家である日本の国・行政は本質的に階級性格を有している。そのため現実には国民に対する基本的人権は多くは労働者に対するものとなる。しかし、階級の力関係のもとで、それは資本家側の意図のもとに憲法をゆがめた法体系として成り立ち、独占的大資本という階級的基盤に基づく国・行政は、国民を国家に従属させる「公共性」として機能させることになっている。今日の「行政改革」路線は「この国の在り方」自体の転換を求める法整備として国・行政機構を徹底的な規制の緩和・撤廃により民間企業に委ねることにより、国・行政の果たすべき国民に対する「公共性」を剥奪している。

このことは憲法が保障する基本的人権を守るべき「公共性」と行政の階級性との矛盾をいっそう拡大し、真の公共性を実現すべき国民の要求とのたたかいが強まらざるを得なくなる。生存権等の現代的権利を含む基本的人権の保障を定めた憲法の存在は、真の公共性の実現を求める国民の要求の大きなよりどころとなっている。

2) 憲法が位置づける公務労働者のあり方

西谷 敏氏は憲法が位置づける公務労働者像について、最近の公務の民間化との矛盾を指摘している。以下にその内容を抜粋・引用する¹³。

「憲法は公務員を二つの側面から捉えている。憲法15条2項は「すべて公務員は全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と規定する。これは天皇の官吏であった明治憲法下の公務員とは異なり、戦後民主制下の公務員が誰よりも国民にこそ奉仕すべきであり、しかも国民

¹² 晴山一穂「公共性分析の意義と課題」『行政法の変容と行政の公共性』法律文化社、2004年。

¹³ 西谷敏・晴山一穂・行方久生編「公務の民間化と公務労働」(大月書店)第二章四「公務員と民間労働者」P70～P75 ゴシック部分

一部の特殊利益ではなく、国民全体の一般利益を守るべきことを宣言したものである。ここで描かれているのは、公務（国あるいは自治体の共同事務）の担い手としての公務員である。憲法はまた、公務員を含むすべての「勤労者」に団結権、団体交渉権、争議権を保障しており、この面においては、公務員は民間労働者との共通性において把握されている。これは、公務員がみずからの労働の対価として報酬を得て、その報酬によって生活するという点で民間労働者となんら異なるところがない、との認識に基づいている。労働基準法9条や労働組合法3条にいう「労働者」が公務員を含むものとして規定されていることも、同様の考え方による。このように、憲法は、公務員は基本的に民間労働者と同一の労働者であるが、国もしくは自治体の共同事務の担い手としては特殊な性格を持っていると把握している。

最高裁の判例による公務員特殊性論とその矛盾

ところが、憲法の下位にある法律の中に、この趣旨に反する規定が数多く存在する。その代表的なものが公務員の労働基本権を制限する公務員法制である。消防署員などの団結禁止、非現業公務員の労働協約締結権の否定、すべての公務員の争議行為の全面禁止などである。憲法が留保なしに保障した労働基本権を下位の法律によって剥奪されているのである。ところが最高裁判所は一貫して、公務員に関する争議行為の全面禁止などは憲法違反ではないと強弁してきた。その論理は公務員特殊性論であった。

公務員特殊性論は二つの要素からなっている。ひとつは「公務」の特殊性論であり、公務員は全体の奉仕者であり、しかも公務労働は民間の労働とは異なり、その停廃が国民生活に重大な影響を及ぼすという特徴を持っているので、争議行為を禁止することに合理的な根拠があるというのである。もうひとつは、勤務条件決定の特殊性論であり、公務員の勤務条件は法律あるいは条例で明確に決められるので、公務員は団体交渉や労働協約を通じて決定に関与する立場にはないことが強調される。

ところが、公務員特殊性論は、近年の「公務の民間化」の中でその根拠をますます薄弱なものとしている。

第1に、公務員の担っていた業務を民間の業務に転換させるという「量的な民間化」の進行は、あらゆる公務員の行う公務は特殊な性格をもち民間企業の業務とは異質であるという命題と矛盾する。

第2に、公務員制度改革論議の中でその導入が主張されている能力等級制度などは、人事院の権限を縮小し、各省庁の労働条件決定権限を拡大するものであって、人事院勧告に基づく法律による賃金条件決定という現行制度を大幅に変更するものである。しかるにこれらの新たな管理手法の導入に当たって、依然として公務員あるいは公務員組合の関与は予定されていない。このように、勤務条件法定主義があるから公務員の労働協約締結や争議行為は認められないという論理も、事実によって破綻しようとしている。

あるべき公務員像

このように判例などが主張してきた意味での公務員特殊性論が事実によって破綻している以上、改めて憲法の規定する公務員像に立ち返らねばならない。すなわち、公務員は労務提供の対価として賃金を受け取り、それによって生活するという点では民間労働者と異なるところはなく、ただ、公務の遂行の仕方において「全体の奉仕者」であることを要求されるというこ

とになる。

こうした観点からみれば、労働基本権の回復以外にも、さまざまな点で法律規定や判例の考え方を改める必要がある。公務員関係と民間労働者の労働契約関係が基本的に同じ性格を持つと考える限り、採用、職務配置、昇格、人事、退職、などの問題について、民間労働者に形成されてきた論理を公務員にも適用しなければならない。ただし、公務員の身分保障や成績主義原則などは、まさに公務員の「全体の奉仕者」たる側面に関係するものであって、今後とも基本的には維持されるべきである。」

3) 憲法から見た公務の民間化の限界と公共性と公務の位置づけ

晴山一穂氏は日本国憲法のいくつかの条文から法的限界の根拠を求めている。以下にその内容を抜粋・引用する。¹⁴

「 基本的人権の保障からみた公務の民間化の限界

日本国憲法における国民の基本的人権の保障は、同時に国民の人権を擁護・拡充すべき国家の義務を含んでいると解される。この場合の国家の義務には二つある。一つは国民の自由権の領域である。この面では国家は出来る限り国民生活への関与を控え、国民の自由を尊重すべきという消極的義務を意味する。二つ目は国民の生存権・社会権の領域である。この面では国家による積極的活動を通じて、国民の生存権・社会権を実質的に擁護・拡充すべき積極的義務を意味すると解される。国家の国民への生存権・社会権保護義務が憲法により規定されているなら、公務・公共部門の民間化がこの国家の義務に反すると解される場合には、違憲と判断されることになる。ただ、この場合、国家・公共部門が行ってきた事務・事業（公務）が廃止される場合とそれが民間化される場合を区分する必要がある。

まず、公務・公共部門が廃止される場合を考えてみよう。

日本国憲法は、社会権として、生存権（25条）を中核に、教育を受ける権利（26条）、勤労権（27条）、労働基本権（28条）を定めている。仮にある公務・公共部門の廃止・縮小がこれらの権利を侵害すると解されれば、この措置は違憲ということになる。

勤労条件の基準法定主義を定める憲法27条2項は、憲法25条の生存権の理念を具体化したものと一般に理解されている。従って、同項の規定を受けて制定された労働基準法の内容が「健康で文化的な最低限度の生活」を保障しえないようなものである場合は、その規定は違憲ということになる。また法定された労働基準を守らせるために設置された労働基準監督署の監督体制が弱体化され、実務的な労働基準の監督が困難となるような事態が生じれば、そのこと事態の違憲性が問われることになる。このように憲法による生存権・社会権保障の意義が失わせてしまうような立法措置は憲法上許されないということになる。

新自由主義的改革が生存権・社会権分野での多くの公的施策が削減され、それに伴う公務の廃止・縮小が行われてきたが、これら一連の措置の合憲性が改めて問い直されなければならない。

次に、公務・公共部門の民間化と生存権・社会権の関係を見てみよう。

¹⁴ 晴山一穂・自治体問題研究所編「自治体民間化」（自治体研究社）「第6章 公務・公共部門の民間化の法的限界」P50～P59 ゴシック部分

国の生存権・社会権保護義務は、生存権・社会権に関わる事務・事業を必ず国が行わなければならないことを意味するわけではないことは一般論としてはいえることである。この意味で、生存権・社会権に関わる事務・事業の民間化が行われたからといって、そのこと自体が直ちに国の生存権・社会権保護義務違反を構成するわけではない。しかし、この場合であっても、国民の生存権・社会権がないがしろにされてもよいということにはならない。この場合には、「民間部門の事務・事業を通じて、国民の生存権・社会権が実質的に保障されるべきことを、国の責任において確保する」ということが国の生存権・社会権保護義務の内容となってくる。

問題は、いかなる場合に国の生存権・社会権保護義務に反しないような民間化が許されるかということになる。この点については、まず何よりも、福祉・教育など生存権・社会権の領域は、市場原理と自由競争、民間企業の利潤追求活動とは原理的に相容れないものと考えべきである。仮に民間に委ねられる場合であっても非営利団体が基本であって、株式会社の参入は厳として禁止されてきたのはこのような配慮からに基づくものであったといえる。従ってこの分野で例外的に民間企業の参入が認められる場合であっても、国民の生存権・社会権保障という事務・事業の公共性を担保するためには、極めて強度な国による公的規制が必要になってくる。その内容は一般的には、情報公開や国民の参加などの民主的統制に加え、事業形態や事業内容そのものに対する規制（料金規制、サービスの質の確保、職員の労働条件の確保など）も含まれる。

このようにみた場合、公的規制による国の生存権・社会権保護義務を確保しえないような公務・公共部門の民間化は、それが憲法解釈上立法裁量の限界を超えていると判断される場合は違憲ということになってくる。

新自由主義的「構造改革」のもとで、福祉、労働、教育、医療等国民の生存権・社会権に密接に関わる領域を中心に、民間企業のビジネスチャンスの拡大のために民間開放を説く「規制改革・民間開放推進会議」の議論は、国の生存権・社会権保護義務と真っ向から対立するものといわなければならない。この分野では同会議が説くのと反対に、「民でも事務・事業の公共性が失われないこと（国民の生存権・社会権が保障されること）の立証責任は民が負う」と考えるべきである。

憲法上の各種の行政統制制度からみた公務の民間化の限界

事務・事業が国または地方公共団体の公務＝行政役務として行われる場合には、法治主義（法の支配）、情報公開、行政手続、議会による統制、司法による統制（行政訴訟・国家賠償）、住民参加・住民投票など各種の行政統制の法理ないし制度が適用される。ところが、これまで公務として行ってきた事務・事業が民間化され行政の範囲から除外されることになれば、当該事務・事業に対してはこれらの法理ないし制度は適用されないことになる。この場合において、法理ないし制度が憲法上の要請と解されることになれば民間化措置は違憲ということになるのではないか。

そこで法理ないし制度が憲法上の要請かどうかについては、憲法学説上意見が一致しているわけではないようである。しかし、「行政に対する民主的統制」および「行政に対する司法的統制」の原理が憲法上の原理として認められることについて異論はないようである。この「統制」がどのような制度として具体化するかは、立法府に対して広範な裁量が認められると解さ

れる。公務・公共部門の民間化がこの立法裁量の限界を超える場合には、当該民間化は違憲ということになってくる。

たとえば、行政の適正手続きや情報公開を憲法上の要請と捉えた上で、この要請が行政手続法・情報公開法の規定の一部に具体化されているという理解にたった場合には、それまで公務としてこれらの法律の適用を受けてきた事務・事業が民間化されることによって、その適用対象外になる場合には、当該民間化措置は違憲の疑いを生じさせることになる。

問題は、民間化された事務・事業にどのような統制が必要かということになる。ある事務・事業が公務として憲法上行政統制の法理のもとに置かれる理由が当該事務・事業の公共性に求められるとするなら、民間化によって事務・事業の公共性が変わらない以上、できるだけ従来行政統制に準ずる統制が求められるということになる。

憲法における公務員の位置づけからみた公務・公共部門の民間化の問題点

憲法 15 条 2 項は「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と定め、同条 1 項は「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」と定めている。また 73 条 4 号では、官吏（国家公務員）に関する事項は法律で定めるべきとされ、国家公務員制度に関するいわゆる法律主義の原則が定められている。これらは現行憲法下の公務員が、国民主権原理のもとで、国民の信託に基づき、国民の福利の実現のために奉仕すべき「国民全体の公務員」であることを定めたものに他ならない。国家公務員法は、その目的を「国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障すること」にあると定めているが、これは憲法における公務員の位置づけを踏まえてのことと解すべきである。

このような日本国憲法における公務員の地位を踏まえるならば、憲法は、国民の福利ないし権利の実現にとって必要な事務・事業は、国の「公務」として原則として「公務員」の手によって行われるべきことと見ることができる。もちろん、このことは国民にとって必要な事務・事業が公務員以外の者によって行われることを一切否定する趣旨ではない。憲法上の制約（国の社会権・生存権保護義務及び行政に対する民主的・司法的統制の原理）に反しない範囲で公務の民間化は許容されるし、NPO・市民等への民間化には市民参加・公私協働の観点から一定の合理性を認められる場合もある。しかし、そのようなケースはあくまでも例外に留まるべきものと思われる。なぜならば、そのようなケースが無制限に認められることになれば、公務員による事務・事業の遂行がむしろ例外になり、公務員が「全体の奉仕者」として国民の福利の実現のために奉仕するという憲法の描く公務員像、国民主権にもとづく公務員の理念上の地位が限りなく形骸化してしまう恐れがあるからである。従って、公務民間化に伴う公務員の非公員化が一定の範囲で認められるとしても、そこにはやはり憲法上の限界があると考えべきである。

公務の大幅な民間開放による公務員の削減に留まらず、残った官業（公務）の世界からさえも公務員を放逐してしまうような規制改革・民間開放推進会議の提言は限界をはるかに超えるものといえる。」

第2章 公共事業および建設公務に求められる公共性問題

本章では、公共事業および建設公務に求められる公共性とは何か、という点を検討していく。最初に、公共事業の公共性にかかわる一般的な原則について述べ、次いで、具体的な項目ごとに議論していく。その内容としては、公共施設の整備に関わる原則、維持・管理に関わる原則、財政の活用に関わる原則がある。最後に、公契約における公共責任について触れる。

第1節 公共施設整備に求められる公共性

1) 公共事業における公共性の原則

公共事業の公共性の原則としては、宮本憲一氏の次のような定式化がある。

その存立する社会の生産や生活の一般的共同社会的条件を保証するものであること
特定の個人や企業に占有されたり、利潤を目的として運営されるのではなく、すべての国民に平等に安易に利用されるか、社会的公平におこなわれること

その建設管理にあたっては、周辺住民の基本的な人権を侵害せず、仮に必要不可欠の施設で侵害行為が予測される場合には代替の方法を考えるなどの対策をとり、周辺住民の福祉を増進することを条件とする。

その設置、改善の可否について住民の同意、あるいは進んで参加、管理を求めうるような民主的手続きが保証させられていること

この4つの原則は、大阪空港公害裁判を契機に提起されたものであるが、公共施設の整備、運営における一般的原則を明らかにしたものである(宮本憲一『日本社会の可能性』72頁)。

第一の原則は、公共施設とは、生産や生活のために不可欠な条件であり、不特定多数の個人や企業などが利用するものを言う、という施設の機能的な性質を定義づけたものである。この定義に照らせば、利用量の極端に少ない高速道路や港湾は、生産や生活に不可欠なものとは言えず、また、もっぱら、特定の企業の営利活動に利用される道路や港湾も公共施設の名に値しない、ということになる。しかし、例えば、東北地方整備局のHPでは、東北横断自動車道釜石秋田線の整備で金ヶ崎町内のトヨタ系列会社の利便性が向上した(釜石港に直結することになった)ことが、堂々と成果のトップにかけられている。公共性の第一原則にもとる公共事業の整備がおおびらに展開されているのである。

第二の原則は、公共施設は、利潤目的で運営されてはならず、また社会的公平に利用可能でなければならない、という運営や利用条件に関わる原則を明らかにしている。この原則に照らせば、利潤目的のために、極端に低い利用料金が課されたり、また、逆に、利用料金が高いために、市民の利用権が制限されるなどのことは、公共施設の運営においては、あってはならない、ということになる。

第三の原則は、建設・管理にあたって、周辺住民の基本的な人権を尊重する、という公共施設の整備、運営により、影響を受ける人々への配慮の原則を明らかにしている。

この原則に照らせば、その施設が公共施設の定義に適い、必要不可欠であったとしても、その施設の整備、運営により、周辺住民の基本的な人権が侵害される場合には、整備を見合わせるか、あるいは、基本的な人権を侵害しないような緩和措置や代替措置をとり、周辺住民の福祉の

増進をはからなければならない、というのである。

大阪空港公害裁判は、大阪空港の拡張によるジェット機の就航、発着機の増加および大型化によって、騒音により日常生活に支障を来し、各種の健康被害を生じたことに対して、国に対して賠償金の支払いおよび大阪空港の夜9時から翌朝7時までの夜間における就航の禁止を求めた裁判である。一審では、国に賠償金の支払いと夜間就航の禁止を求める判決が下された。しかし、大阪高裁では、賠償金の支払いに関しては原判決が維持されたが、夜間就航の禁止については、民事訴訟による手続きが違法として棄却された。

この住民訴訟に対応して、国は、大阪空港の夜10時から翌朝7時までの夜間就航を停止する措置をとった。公共施設の運営にあたって、周辺住民の基本的な人権を侵害しない、という原則が、まがりなりにも実現されたのである。

この第三の原則は、周辺住民の環境権という私法上の権利を尊重しなければならない、という権利の法律的構成が、学説上確立されてきている。

第四の原則は、公共施設の設置、改善にあたっての民主的手続きの原則を明らかにしている。公共施設の設置や改善にあたっては、市民・住民の同意が不可欠であり、第一から第三の原則に照らして問題が存在する場合には、計画を修正したり、代替措置を提案するなどのことにより、予め市民・住民の同意を得なければならない、ということである。

以上の公共性の4つの原則を踏まえると、建設公務労働の公共性は、単に、公共事業の執行に関わって、法令上明示されている手続きを踏む、ということによって担保されているわけではないと言えよう。公共事業の計画、企画、建設、運営・維持管理等の具体的展開にあたって、建設公務労働は、これらの原則を貫いていくために意識的に努力し、その観点から、公共事業を執行していくことが求められているのである。現在、政府がすすめている建設公務労働の民間営利企業化は、公共事業の公共性の4つの原則を崩すことがその目的であり、そのような方向に対しては、建設公務労働の拡充を基本に、民間非営利団体や地域の市民グループとの連携や活用が対置されるべきである。

この点からは、宮本憲一氏の公共工事の公共性の4つの原則は、公害問題、空港利用一部差し止めを要求する運動の中で提起された、ということも反映し、公共事業の展開にあたって、国民、地域住民の必要性や要求を第一とし、国民、地域住民が主導性を発揮していく、という観点がなお不十分であるように思われる。今日においては、国民、地域住民の主導性の原則が強調されなければならないであろう。

以上の公共事業の公共性の原則からすると、建設公務労働の民間化には以下の点で限界があると言えるだろう。

第一の原則は、公共事業の整備段階における公共性の確保を求めている。そのためには、各機関の建設公務労働者が、公共施設の整備・運営や日常業務を通じて利用者や地域住民の要求を良くつかみ、適切な公共施設整備計画と予算要求を練り上げていくことが必要である。公共施設の整備・運営を民間営利企業に丸投げするPFI事業などの形態による民間化は、この第一の原則を実現する条件を掘り崩すものである。公共施設の整備・運営は、基本的に建設公務労働者が責任を持って行なうことが基本であり、設計、施工、管理・運営など個々の業務は外部

に委任することはあっても、それらの過程は、公務労働者が良く掌握している必要がある。

第二の原則は、公共事業の運営における非営利性と平等性を求めている。そのためには、公共施設の管理運営を外部に委任する場合には、非営利組織が望ましく、管理・運営の中身も、非営利性と平等性が貫かれるよう公務労働者により、監督・統制される必要がある。

第三の原則は、建設管理にあたっての周辺住民の基本的な人権の保障を求めている。建設計画の説明や用地買収その他の周辺住民との関係は、公務労働者によって行われる必要がある。

第四の原則は、公共施設整備にかかわる民主的手続きを求めている。そのためには、公共事業は、公務労働者と利用者・住民の協同ですすめられる必要がある。その過程では、非営利組織などが積極的に活用されてしかるべきであろう。

補論

公共事業の公共性の原則を導くにあたって、公共施設に対して、社会資本ないしは社会的共通資本という概念が規定されている。宮本憲一氏の第一、第二の原則は、社会資本の概念そのものである。

また、社会的共通資本の「がいねん」が、宇沢弘文氏によって提案されている。社会的共通資本とは、「市民の基本的生活にかかわる財貨・サービスのうち、必要度が高く代替性が低いようなもの」であり、その供給は、公的社会的メカニズムによって行なわれるときに、市場の失敗を回避することができる、という（宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本』26頁）。しかし、社会的共通資本の使用に対して、各人がその社会的価値に見合う額を支払わない、ということから、社会的費用が発生するという。そこで、社会的共通資本の供給における公的社会的メカニズムの具体的な設計を誤ると、社会的資源の非効率的な使用や所得分配の公正性を損なう、という。社会的共通資本の事例として、宇沢弘文氏は、医療制度、教育制度、交通をあげ、交通について次のように述べている。自動車通行には、道路の建設費用（安全な歩行、自転車通行への十分な対応を含む）に加えて、排気ガス・騒音などの公害により住民を侵害しないようにするための費用などの社会的費用があり、これらの費用を自動車メーカーに負担させる必要がある。そうなれば、自動車の価格は、極めて高いものになり、自動車の供給量が、社会的に適正な水準に制限されることになるのである。宇沢氏の社会的共通資本は、社会的ルールによって、商品の価格を社会的に適正な水準に規定する、ための概念である。

社会的共通資本には、自然資本、社会資本、制度資本の3つに分けられている。保母武彦氏は、この社会的共通資本と同様の考え方から、産業活動やくらしのための社会的基盤のうち、ハードな仕組みが社会資本であり、ソフトな仕組みが各種の制度と人的ネットワークである、として、社会的基盤の整備は、社会資本のみならず、自然資本や制度資本を含む複眼的な視角からおこなわれることが重要である、としている（『公共事業をどう変えるか』139頁）。

なお、公共事業・公共投資を、その効率性によって律していく、という考え方も提案されている。効率性は費用対効果によって図られる。例えば、井堀利宏氏は、公共投資をその経済効果ではかり、第一に、民間消費に与える影響としては、公共投資による可処分所得の増加が将来における税負担の増加により相殺されること、第二に、公共資本の利用価値は、将来の維持費用の発生により相殺されることを指摘し、全体として、公共投資の便益が費用より大きいほ

ど、民間消費や民間投資を刺激する、と述べている（『公共事業の正しい考え方』96頁）。この費用対効果の考え方は、公共投資の効果をもっぱら、民間経済の活性化という観点から数値化しようとするものであり、これを公共事業の実施の可否や優先順位を決定する尺度としてしまえば、公共事業の公共性の基準が無視されてしまうことになる。特に、費用対効果の数値化にあたって、民間経済に与える効果や、公共資本の利用価値（便益）を適切に数値化できることが前提にされているが、需要量の想定など主観的な評価がどうしても加わるようになってしまうという欠陥がある。費用対効果の考え方を公共投資の計画にあたっての参考資料としていくためには、最低限、公害被害やそれへの対策などを費用の側に適切に盛り込む必要もある。

2) 国民・住民の福祉と安全、環境を守る公共事業づくり

全建労は、『問われる公共事業』の中で、国土建設にあたっての4つの原則を明らかにしている。その第一は、憲法に照らして合憲である事、第二は、民主主義の原理を保障すること、第三は、総合性の確保、第四は、効率性、能率性の推進である（110～111頁）。そして、ある地域における国土建設にあたっては、その地域における自然の諸法則・諸条件を踏まえて、自浄でき循環・蘇生できる計画で無ければならない、という国土建設にあたっての視点を提起している（112頁）。

また、全建労は『問われる建設省』の中で、公共投資の方向と重点課題として、3つの内容を指摘している。第一に、公共投資を産業基盤優先から防災・生活基盤重視へ転換すること、第二に、自然環境を改善し、公害規制を強化すること、第三に、住環境を大幅に改善すること、である（94～99頁）。そして、特に、道路交通の規制・抑制を展望して、鉄道、海運等の代替交通機関の整備をすすめるなど、総合交通体系として政策を展開していくことを提起している（100頁）。

これら4つの原則と視点、3つの重点課題、および総合交通体系という考え方を踏まえつつ、宮本憲一氏らの提案も受けて、国民・住民の福祉と安全、環境を守る公共事業づくりとして、以下の内容を含んで行なわれる必要がある。

公共事業の計画は、地域の市民の必要（ニーズ）から出発し、それをひとつひとつ実現していくことが基本となる。全国的な整備計画や予算作成も、必要な個々の事業を積み上げてつくりあげられることが必要である。そして、個々の計画の具体化も、地域の市民の主体的取り組みを通じて、展開される必要がある。総じて、公共事業は、国民、地域住民の主導性の下で行なわれるべきなのである。

公共事業の計画は、施設整備のみの狭い観点からのみ行なわれるべきではない。公共施設を活かす制度の設計や地域住民のネットワークがより重要な役割を果たす場合がある。公共事業の計画は、複合的で総合的な観点から行なわれることが必要である。

公共事業の企画は、地域の市民の必要（ニーズ）から出発し、利用者の福祉の向上をはかるものでなければならない。そのためには、計画、企画段階から、利用者、住民の代表を含む、民主的な構成の委員会が主導し、十分な検討が行われる必要がある。

地域住民のニーズから出発した場合、例えば、図書館の機能は、本来、図書・資料の閲覧・貸し出し、映像等資料の視聴・貸し出し等にあるが、地域コミュニティの課題に対応して、図書館の機能が本来の役割を超えて拡張されることも当然あり得よう。シカゴ市立のある

地域図書館¹⁵は、エスニシティによる対立の緩和、解消、相互交流の促進をめざして白人コミュニティと黒人コミュニティの境界地域に設立された。この図書館間は、地域に開かれた公共施設として、失業者など昼間に過ごす場所の無い市民にも公共空間を提供し、様々な便宜をはかり、地域住民どうしの交流の場となり、地域コミュニティの拠点として機能している。また、地域住民のための、英語教育、コンピュータ教育、行政への各種の申請書や企業・団体への求人文書作成支援など、就学、就業、市民としての行為等を支援する機能などが大きく拡充された。図書館が果たすべき公共性の内容も、地域住民等利用者の必要に規定されて多様であり、その多様な内容を実現していくことが求められているのである。

公共事業における施設の建設・整備においては、利用者や地域住民の要望に応える適切な設計と施工がなされなければならない。そのためには、基本設計段階から利用者、住民代表を含む検討委員会を設置して、要望を聞き、それを実現する施設の構成や仕様の検討を深めるなどの努力が求められるとともに、利用者や地域住民の要望を設計や施工に反映させていくためには、発注者の主導性を設計および施工過程に貫いていく必要がある。この観点からも、設計業務や監督業務は、建設公務労働者自身が行なうことを基本とし、設計業務や監督補助業務についての外注を行なう場合は、ゼネコン等施工業者から独立し公共性を担保できることを条件に発注者を代行する役割を果たす準公共的営利組織もしくは非営利組織を活用することが望ましい。

公共事業においては、その必要性について地域住民の理解が得られていることが前提になる。当然、具体的な施設の建設・整備において、近隣住民の環境権を侵害することはあってはならず、その危険のある場合には、計画を変更することが求められる。計画変更によっても、近隣住民の環境権の侵害がある程度避けられない状況である場合には、適切な補償が行なわれなければならない。

公共施設の設計・施工は、利用者・地域住民の安全を確保するために、建築基準法など諸法規を守るのはもちろん、災害時には、利用者・地域住民の避難、救出活動の拠点として機能しえる適切な仕様を確保したものでなければならない。施工業者の収益性の観点から、基準が緩和されたり、仕様がレベルダウンするなどのことがあってはならない。

公共事業は、交通・運輸体系の構築としては、また河川等の管理と水利用の体系としては、マクロ的な配慮、広域的な対応と利用者の要望、近隣への配慮を兼ね備えた総合的な観点からすすめられなければならない。そのためにも、どのような交通体系が望ましいのか、また、どのような河川等の管理方式と水利用の体系が望ましいのか、という交通・運輸政策、河川等の管理政策、水利用政策の根本的な考え方についての国民的地域的合意を形成し、それに基づいてすすめていくことが基本である。

第2節 公共施設の管理に求められる公共性

公共事業部門での民間委託化は施設の維持管理部門からまず始まった。直営の道路・河川の

¹⁵ 紹介した図書館は、1997 開館のシカゴ公立図書館・ニヤー・ノース分館の事例である。Robert D.Putnam and Lewis M. Feldstein, BETTER TOGETHER, Simon & Schuster, Inc., 2003, pp.34-42 を参照。

維持管理業務は現在全て委託化され国民からの苦情や要望を受けている職場の最前線の事務所・出張所の廃止も行われている。港湾の監督測量船の運航業務も委託化が進み、浚渫や油回収作業の体制は非常勤職員が増えるなど要員の確保が課題となっている。

いずれも民間が実施するほうが安く効率的であることが強調され、人件費の削減の手段とされてきた。しかし、前節で公共事業の公共性に関する第二の原則として述べたように、「公共事業の運営における非営利性と平等性を求めている。そのためには、公共施設の管理運営を外部に委任する場合には、非営利組織が望ましく、管理・運営の中身も、非営利性と平等性が貫かれるよう公務労働者により、監督・統制される必要がある。」

下記の公共施設の管理、運営等の共通の課題は、どのような条件の場合でも公共施設を真に国民生活の安全と安心に役立てるために建設公務部門が責任ある体制を確立することが必要であることを示している。

1) 増大する公共施設の維持管理問題

増大を続けてきた公共事業により整備された社会資本の機能を良好かつ安全に発揮させるためには、日常的な維持管理業務を欠かすことはできない。また、各種の施設は構造物である限り日々の劣化は避けられず、いつか物理的な耐用年数を終えて更新のときを迎える。

07年8月1日、アメリカミネソタ州ミネアポリス市内の州間高速道路橋が突然崩落し13人の犠牲者を出す大事故が起きたが、社会資本の維持管理の重要性を劇的に示した¹⁶。

国土交通省所管の社会資本のストック量は、昭和25(1950)年には総額約8兆円であったのが、平成13(2001)年には約405兆円となり、この約50年の間に、約50倍の規模に達しているものと推計されている。(02年版「国土交通白書」)

国交省は、このようなストック量の推計をベースとしながら、今後25年間の維持管理・更新投資の需要について計算を行った。今後の社会資本投資の伸びについて、±0%(ケース1)、マイナス1%(ケース2)、マイナス2%(ケース3)の3つのケースを設定しており、平成37年(2025年)の状況を平成13年(2001年)と比較すると、ケース1では、維持管理投資は約1.6倍に、更新投資は約12.6倍に増加することとなり、維持管理・更新投資の合計額が総投資額に占める割合は、約21%から約51%に増大することとなる。

また、ケース2では、維持管理・更新投資の占める割合は約62%となり、ケース3(図4)では約76%にまで達する結果となる。(大阪市ではすでに2007年度から2010年度まで新規事業着手を凍結した。)

このような推計をしている一方で、国交省は年次予算のうち各施設の維持管理予算はここ数年のあいだに大幅な縮減を行ってきた。(07年度予算では道路整備関係の維持修繕事業予算は02年度の3割縮減)その結果、国交省のある地方整備局の国道事務所維持出張所の場合、直轄国道維持修繕費は1998年度をピークに6割以上も減じられ、やむを得ず一番経費の多い草刈りの委託経費を減らすため道路法面の歩道舗装際(きわ)と法(のり)下の際のみとして

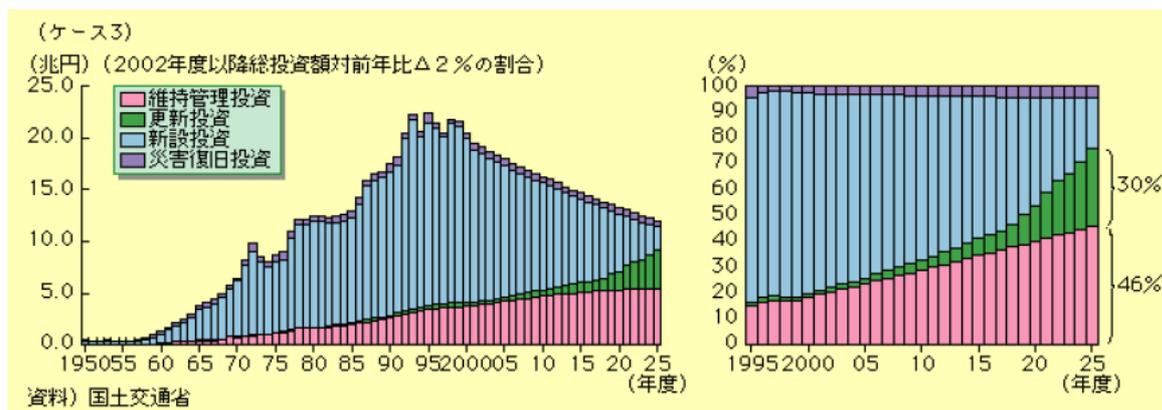
¹⁶ 橋の建設は1967年で40年を経過している。交通量は当初の予想を大きく超えて1日14万台。17年も前から「構造上の欠陥」が指摘され、事故直前によく「再検査」が始まっていた。州内にはおよそ400に上る橋が「再検査」対象となっているが計画はたっていない。あらためて外国との戦争よりも、自国の生活基盤の更新に力を入れる重要性を示した。

中間部を放置してきた。そのため、台風時などに成長してしまった雑木が揺れて法面を弱くし落石や倒木の原因となっている、排水施設の機能が発揮されない、藪蚊が発生するなど多くの問題が生まれ、周辺住民からの苦情の要因にもなっている。

国道管理の最前線機関である維持出張所は、道路のパトロール(損傷事故調査、落下物調査、路面調査、標識・照明灯・視線誘導標等調査、橋梁調査など)や路面補修、路肩の除草、区画線の補修、街路樹などの維持、排水路の清掃、路面清掃、ガードレール清掃などの作業を建設業者や清掃業者あるいは第三セクターに外注、委託し監督している。河川の場合も河川の巡視、砂利採取の許認可・監督、出水時の巡視、堤防の除草、堤防の取付け工事あるいは橋などの河川占用に対する許認可を行っている。当然利用者、住民からの直接の苦情や相談の窓口にもなっている。

07年6月に直轄管理の国道23号の木曾川大橋のトラス鋼材の破断を職員が発見した。幸い大事故には繋がらなかったが、現場の職員の目が必要なことを示した例だ。かつては国道の維持管理業務は直営体制をとっていたが、こうした国民の日常生活に最も密着した分野の業務のほとんどが委託化されてきた。

図3 維持管理・更新投資需要のケース3の推計(国土交通省資料)



2) メンテナンスと熟練技術者

冒頭の数値のように増え続けてきた社会資本のストックに関する「アセットマネジメント」が必要として国交省や自治体取り組み始めている。膨大な社会資本ストックの維持修繕を前倒しで計画的に実施することで施設の寿命を延ばし(長寿命化)、修繕や改築に必要なトータル的なコスト負担を平準化しつつ縮減しよう(戦略的メンテナンス)と言うものだ。その前提としてのデータベースの構築の必要性が言われ着手されているが、その際の問題点としてデータの更新、継続的メンテナンスをだれがどのようにやるのか、また、工事をする際その場で適切な判断を下せる人材、経験豊富な技術者の不足や参加体制が議論されている。ある大手ゼネコンの幹部は民間で受託することを前提として熟練した点検技術者に最低でも5年くらいの継続性を持たせて担わせることが必要と力説している。(「JACIC 情報 85」)

また、日々の直接目視による点検ときめ細かな維持補修を実施し、橋の安全性を守ってきた旧国鉄時代の「橋守」制度が見直され、千葉県第三セクター「いすみ鉄道」で適用された事例がテレビで報道された。

岡村 甫高知工科大学学長は「構造物の今後の管理・更新等のあり方」(2005年7月)の講演会で「管理する人が重要だと思います。人についての今後のウエイトが高まるのではないのでしょうか?」との問いに「国交省は沢山の構造物を短い時間に造らなければいけなかったので、アマチュアでもつくれるようにしていったのです。それが技術レベルを落とした。その弊害がこれからでできます。造るよりも維持管理の方がはるかに豊富な知識が必要です。これからの維持管理にとっては、知識のあるプロフェッショナルが必要になってくる所以です。それを活用するかしないかで、メンテナンスの費用は大きく変わるはず。」と回答している。

共通して語られていることは、維持管理の比重の高まる中で豊富な知識や観察力を持つ熟練者が長期的に継続的に施設を見続け、必要な情報の収集や更新、そして施設ごとのきめ細かな適切な方法で管理できる高い技術が求められていることだ。その担い手は、全て民間まかせでいいのか、官の方は2年3年で変わり、書類上の処理をする役割で済ませていいのかという問題が突きつけられている。「時代が進むにつれて技術者の仕事がものすごく多様になってきた。ハードの仕事をしていた人が、いまや合意形成や事業評価など人を相手のソフトの使用にどんどん移っている。だから実際にハードのことをやる人間がいなくなってしまった。中でも維持管理というのは、非常に重要な仕事なんだけれども表向き地味だからなかなかそれをやる人がいない。恐らく一番手薄になっている。」(国土交通省国土技術政策総合研究所=国総研、西川和廣センター長)と認識されて「小さな政府」論のもとでの専門技術者の養成に「危機感」が語られている。現状のまま、人減らしと経費削減が続けば安全で良質な社会資本をつくる技術も維持管理する技術も民間に丸投げで公共機関には残らないことになる。

3) 施設管理と「市民参加」

一方で国交省は「道守(みちもり)」などの「市民参加型」「市民協働型」の施設管理を熱心に進めている。高まる公共事業批判や予算の縮減の流れの中で、市民との「交流」に打って出たもので市民と行政が対等に協働する形を取っている。

ホームページ上では、「『みんなで心と力を合わせ、道をつくり、守る』『住民と行政が協働して道路を守り育てていく』。「道守九州会議」の設立趣旨は、わたしたちのこれまでの話し合いの到達点であり、新しい旅立ちの宣言です。清掃や除草、花壇づくりや植樹、道遊びの復活、歴史や自然の検証と保護活動、歩行者天国や通学の安全の確保、それらを複合させた地域づくりへの展開など。道の整備や道守に積極的な住民参加の事例もあり、行政の側からも「地域と行政が一緒になった取り組みが必要」と呼応しました。まさに現代の道守活動それ自体が『住民と行政の協働』という私達の旗印を押し立て、ひいては道づくりの新しい基本理念になると確信するにいたったのです。」と「協働」が高らかに宣言されている。

地方自治体での道路や河川管理に関しても「アドプト制度(養子縁組、里親制度)」と称する取組が広がっている。

これら活動への市民の「参加」が単なる行政の「下請」やイベント中心のものに終わったり、行政側職員の「参加」も「広報活動」の一環として住民の取り込み対策にとどまるのか、そこから真に公共事業のあり方や執行・管理のあり方への意見交換、参加に発展させる契機となるのか検証する必要があるのではないか。

4) 災害への備えと対応

2006年は、豪雪、低温、梅雨前線による豪雨、台風第13号等により、全国で約2万8千箇所、約4,100億円にも及び国土交通省所管施設の被害が発生した。国交省は被災直後より現地に災害査定官や専門家を派遣し、応急工事の支援等や災害復旧を行い、ハード面では、従来の道路橋の耐震補強や連続堤防による河川改修に加え、被害最小化対策や近年頻発する都市型水害対策を実施している。またNPO法人などを水防協力団体に指定する制度を創設したり、ハザードマップ整備や土砂災害危険区域の指定等に対する支援等のソフト対策や津波情報提供施設の設置の支援等のソフト対策を推進している。

しかし、地域の最前線で日常的に施設の維持管理やパトロールを実施し、災害時の現地情報把握や情報伝達を最も適格に行うべき現場の職員配置は強化されておらず、第一義的には「地域・住民自らが身を守る」(「自助・共助・公助のバランスのとれた地域の防災力」)ことを求めている。

これまで、洪水やがけ崩れなど災害に伴う被害との関係で行政側が訴えられる訴訟が多く行われてきた。争点の多くは、施設管理者と住民との間で「人災か天災か」「管理瑕疵の有無」が争われるケースが多い。裁判は、とてつもない長い時間とエネルギーを割いておこなわれる。個々のケースを評価することはできないが、原告側はすでに被害・犠牲を受けておりやむにやまれず訴訟に持ち込むケースが多い。法的責任の問題はもちろんであるが、施設の計画者、管理者として多くの事例から汲み取るべき教訓は、過去の災害事例などを調査し古くからの住民からの情報を得ることの重要性である。日常の管理を通じて得られる地元情報を今後の技術面や組織体制などに活かし災害の未然防止をしていかなければならない。

第3節 公契約(外注化)における公共性とは

公共事業づくりにはいくつかのプロセスがある。事業の必要性の調査から始まり、基本的な計画、財政措置、設計・調査(基本設計・詳細設計)、施工、運営・維持管理、廃棄という長期の過程が存在する。かつてはその過程のほとんどは公務によって担われていたが、徐々に民間企業が委託又は請負形態で担うようになってきている。今日では国・地方自治体発注公共事業の多くが設計は民間委託、施工は民間請負という形態になっている。その他にも施工監理の民間委託、運営・維持管理の民間委託も増加してきている。さらに、設計から施工までを民間企業が一体的に請負う設計・施工一括発注方式、設計・施工監理を官民一体で行う第三セクター方式や資金出資を含め設計から運営・維持管理までを民間主導で行うPFI方式、設計・施工監理の発注者業務を民間が代行するPM・CM方式¹⁷、運営・維持管理を民間が請負う指定管理者制度など公共事業づくりの多くの過程を公務から民間に移管する流れが進行している。この公共事業づくりの民間移管を全面的に否定することは現実的ではないが、公共事業の公共性の立場から財政上、構造物の品質上、環境や安全上、従事する業者、労働者の安全や労働条

¹⁷ CM(Construction Management)方式とは、発注者の利益を確保するため、発注者の下でコンストラクションマネージャー(CMR)が、設計・発注・施工の各段階において設計の検討や工程管理、コスト管理などの各種マネジメント業務を行う建設生産・管理システムをいう。PM(Project Management)方式とは一般に[企画・設計・発注・施工・維持管理]迄をトータル的にマネジメントする方式を指し、[設計・発注・施工]や[発注・施工]をマネジメントするCM方式と区別している。

件の立場からさまざまな規制が必要となる。

1) 公契約の基本的考え方

公契約とは、契約の一方が公共機関である請負や委託などの契約関係を指し、公共事業の場合は国や地方自治体など発注機関が一方の契約当事者となる。公共事業の性格からみた場合、基本的に国民生活上の利便性や安全性、文化性を向上させるための社会的基盤整備であるため、本来、営利追求を最大の目的とする民間企業では供給できないものである。しかし、市場経済の発展の中で民間企業の技術力や管理能力などに依拠するさまざまな供給形態が展開されることになっているが、それは公共事業の持つ基本的性格を堅持することが前提となっている。公共事業に必要な4つの原則については前述したが、この原則は運営レベルだけでなく、公共工事としての設計、施工レベルにおいても貫かれなければならない。従って、設計や施工を民間企業が受託・請負する場合には利益を最優先するのではなく、構造物の安全性や耐久性、周辺環境の保護、使用上の利便性等に配慮して行わなければならない。もちろん民間企業であるから事業を継続するための最小限の利益を保障する必要があるが、公共事業の設計や施工を通じて大もうけをすることは公共性の主旨に反することになる。また同時に公共事業に携わる民間企業の労働者についても基本的には公務労働者と同様の性格にある。本来公務労働者が行うべき設計・施工業務を民間企業労働者が同様の労働を代行することであり、その意味では公務労働と同様の労働条件が求められる。

2) 公共事業と民間事業の区別をどのようにすべきか

公共事業の公共性には、国民・住民が広く共有する社会資本という性質がある。しかし、このような性格の公共事業が現実には民間企業によって担われている場合が少なからずある。

一例をあげると、公共交通といわれるものが民間企業に担われている場合である。地域によっては同一バス路線に公共機関と民間企業が並存している場合がある。路線バスは住民の日常生活を支える貴重な公共性を有する事業であり、その担い手が公共であれ民間であれ、住民の安全性と利便性が強く要求される。この利便性の中には当然のこととして低利用料金が求められる。民間企業の場合は経営を維持する最低の利益を保障する料金体系、また公共機関が運営する場合は本来、運営費は公共財政で賄い、利用料金は無料またはそれに近い料金体系にすべきである。

ところが現実には公共交通に限らず公共機関の方が利用料金の高い場合やサービスが不足している場合がある。公共機関が建設・運営する公共施設が国民・住民にとって大きなメリットを実感できるようにすることがきわめて重要である。

一方、日本の公共事業の場合、本来一部民間企業しか実質的に利用しない施設を公共事業として税金を投入して建設しているケースがある。公共性の4つの原則において述べているようにトヨタ系列企業の利便性のみの事業を公共機関によって建設されているような事例である。

この際重要なのは、産業振興や地域の経済振興との兼ね合いである。一部企業の利益のために利用されるのではなく、広く社会の生産の向上に役立つ社会資本として建設されることは公共性のある事業といえる。問題は限られた財政の中で、国民の多数の利便性にとってどのような事業を優先させるかということである。都市部優先か地方優先か、地域経済優先か基幹経済優先か、産業優先か国民の福祉と安全優先か、などその選択を一部の国家権力や政治家、財界

の意思で決めるのではなく、国民・住民の意見を重視しつつ、国会や地方議会の十分な議論を通じて決定していく必要がある。

3) 設計を民間企業に委託する上での原則

公共事業を設計する場合の基本はその公共性の視点からの安全性、利便性、文化性、経済性を追求するものでなければならない。そのため、設計を民間委託する場合においても基本設計は公共機関が行い、それにもとづく詳細設計を民間委託とするべきである。仮に基本設計から民間委託する場合においては、公共機関は設計の基本的考え方を事前に委託企業に十分伝え、完了後は公共機関独自の検討が必要である。また、設計企業は施工企業と分離し、公共機関の立場から設計することを明確にする必要がある。また、設計上民間施工企業のノウハウを活用する場合は、公共機関が有償でそのノウハウを買い取り、設計企業に引き渡すべきで、設計企業と施工企業との一体化を防止する必要がある。

4) 施工を民間施工企業が請負う上での原則

公共事業施工の場合も、その基本は構造物の安全性と経済性の立場から良質な構造物を適正な価格で施工することである。そのため、民間企業が請負い工事施工する場合、設計にもとづく施工が行われているか、公共機関は日常的に施工監理する必要がある。特に公共機関の職員の配置を十分に行い、施工現場に立会い節目ごとに施工状況を確認する必要がある。また、中間及び完了時の検査は入念に行い、書類だけではなく構造物の抜き取り検査などを重視する必要がある。施工監理の民間委託は公共コストの増大と公務労働者の技術力の低下にもつながるため、公務労働者の増員を図り公務によって行うことを明確にする必要がある。

5) 民間施工企業が設計・施工一括で請負う場合の原則

民間施工企業が設計・施工一括で公共工事を請負った場合、効率的な施工が望めるという利点はあるが、公共性の視点から安全性、経済性のある設計が望めない可能性がある。営利を追求する施工企業は、その立場から設計を行うことを否定できない。しかも公共機関は民間のノウハウで行った設計をチェックすることが困難であるだけでなく、施工監理を主体的に行うことも困難となる。従って、設計企業と施工企業の完全な分離を図るべきである。また、設計企業と施工企業の資本関係が同一の場合には事業を発注しないこととする必要がある。

設計・施工で行わざるを得ない特別な公共事業が生じた場合においては、基本設計を公共機関で行い詳細設計からの発注とする必要がある。そして詳細設計が完了した時点で公共性の立場から設計内容について公共機関は十分検討する必要がある。

6) CM・PM方式で民間企業が発注者代行を行う場合の原則

発注公共機関の体制が整備されていないことを理由に、民間設計企業や施工企業が発注者の代行業務を行うというCM・PM方式が地方自治体を中心に実施されつつある。公共機関の設計、発注、施工監理能力の不足を補うということであるが、公務労働者の削減をはじめ、さまざまな要因から公務労働におけるこれら能力の不足状況にある公共発注機関が増加していることは事実である。そのため、発注機関の公務労働者の質・量ともの充実・強化を図ることが公共性確保の上で基本となる。公共発注機関が行うべき業務を民間企業が安易に代行することになれば、公務労働者のいっそうの能力低下に導き、公務の公共性を果たすことがより困難となる。但し、小規模自治体で常時公共事業の発注が行われない場合には、民間企業の発注者代

行業務に依拠するケースが考えられる。このようにCM・PM方式は極めて限定的とすべきである。

7) 民間主導のPFI事業は公共性の立場からあり方の検討を

原則としてすべての公共事業を対象としたPFI事業は、教育や環境、福祉等、国民の基本的な人権に係る分野の施設づくりを中心に全国で展開されている。民間資金を活用するということから財政の逼迫した地方自治体で検討・実施されているが、国土交通省など国の機関においても活用する事例が増加している。PFI事業は設計から施工・運営・維持管理における公共事業のトータルを民間企業に任せることを基本に、トータルな契約を公共機関と民間企業との間に取り交わし、当初出資は民間企業が行うが、公共機関は長期にわたって利払いを含め支払い義務を負わされる。従って、公共機関は長期間にわたる財政の硬直性を招くだけでなく、公共性の視点から事業の安全性、利便性、経済性に大きな問題をはらんでいる。

公共機関の財政支出を伴いながら、実質的には民間事業として展開されるため、設計段階における公共性だけでなく、運営段階における公共性をも欠如し、財政規模の巨大な事業となるだけでなく、その利用料金も高額となる。

従って、PFI事業については、公共事業の公共性の観点から原点に戻って見直す必要がある。

第3章 公共性をめぐる現実とあるべき姿の差異の背景

第1節 憲法の理念と矛盾するキャリア制度（官僚制度）

1) 公務労働の持つ二重性

憲法は第25条二項で「国はすべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と国民に対する国の社会的使命を明確にし、福祉国家の方向を明らかにしている。また、憲法第85条は「国費を支出し、又は国が債務を負担するには国会の議決に基づくことを必要とする」と謳っている。すなわち国民の代表の賛成なしには公共事業の執行はできないしくみとなっている。この憲法の規定から見る限り、国民の生活・福祉の向上に向けた公共事業に大きくシフトしなければならない。また国民が公共事業の真の発注者であるとの立場から公共事業の見直しをせねばならない。

今日、建設公務労働者が公共事業の計画、執行についてこのような憲法の立場に立って業務を遂行しているかといえば、個々の建設公務労働者の意識はともかく実践的には困難な状況あるといわざるを得ない。

ここには戦後の公務労働の複雑な立場が存在する。公務労働は一面では憲法15条に規定する国民のために奉仕する有用労働でありながら、実際的には国民の根本利益に反して、大企業の利益を保障し、国家権力維持のための労働になっている。これは個々の公務労働者の労働がどちらに重点を置いた労働か、あるいは個々の公務労働者の個人的努力において国民に向けた労働をしているかということに関係なく、全体として二重性を持った役割となっているからである。それは資本主義の発展に伴う国家機構維持のための公共性の持つ二重性から派生するものである。しかしこの二重性は憲法の規定にあるような国民福祉を重点にした公共性が発揮さ

れるよう公務職場でのたたかいがすすむならば、相対的に解消に向かうことは可能である。

第 部第 1 章第 2 節において明確にしたように、公務労働者は労働者であるという性格とともに憲法に規定する国民全体への奉仕者であることの認識を明確にするならば、公務員の能力とは国民への奉仕的役割がどれ程高いかによって判別されるものである。しかし、これは個々の公務労働者の努力だけで規定されるものではなく、国民・労働者全体のたたかいによって規定されていくものである。今日の公務員制度「改革」は再び憲法の「全体の奉仕者」を国家への奉仕者にすり替え、公務労働者に差別と選別の人事政策を持ち込み、全体的に国家・高級官僚の忠実なしもべに仕立て上げようとするものである。

2) 官僚と公務労働者の違いを明確に

戦前の天皇制のもとでの官僚制度では賃金の上下格差は、いわゆる「勅任者」と「雇・雇人」との間ではほぼ 10 倍程度あったといわれている。これが官僚と一般公務員との身分制度の物質的基盤であった。ところが戦後の憲法の規定する「国民全体に奉仕」すべき民主的公務員制度においても、尚この格差は基本的に変化していない。それどころか一般公務労働者の賃金は民間大企業労働者よりかなり低位に置かれるようになった。今日、公務の労働者化のもとで一部特権官僚とのさまざまな格差はいっそう拡大している。特権官僚への道は任用時から始まり、より早い速度で幹部への道を切り開くものとなっている。このようにして幹部になった特権官僚は「国民全体の奉仕者」どころか、大企業と癒着し贈収賄事件、民間企業への天下り、官製談合事件など、数々の不祥事件を招く元凶となっている。今日、大企業擁護にのみ目を向く官僚制の悪弊にこそ、真の公務員バッシングが存在するのである。

この点では、マスコミ等が行っている公務員一般に対する批判キャンペーンは、その内容がどのような背景から生じているのかを日本の官僚制度との関係で明らかにし、官僚と一般公務労働者との果たす役割の相違点を明確にして批判する必要がある。

3) 日本型官僚制度(キャリア制度)の問題点

現在の国家公務員法では、採用時にある試験区分は、種・種・種に分かれており、俗に言うキャリア官僚とは種採用試験を合格した者のことを言う。

戦前の明治憲法下での官僚の採用も試験制度によるものだったが、帝国大学出身者については無試験で採用され、高級ポストを独占していった。その慣例を現在も引き継いでいる。キャリア官僚は、昇任・昇格も一般の職員に比べて早く、本省の課長級のポストについては、ほぼキャリア官僚で無ければ座れないものとなっている。

現在の官僚機構としての最高職は、事務次官(外務省と法務省は例外)である。この事務次官には、同期入省の内一人しか入れない。それまでの昇進・昇給は本省課長や地方局長程度までは、同期であれば原則的に横並びであり、ポストの上下はあるが、俸給(給与)についてはほぼ同額を保ってきている。しかし、事務次官は一人それ以上のポストはごく一部のものしか入れない。従って他の同期入省者は省を去ることになり、「天下り」の問題が発生することになる。

また、キャリア官僚は、その省庁の持つ権限・行政判断に直接関与する機会が多く、また自ら判断する職責を有することや、法令の策定、予算配分を巡っても、政治家との、特に政権与党との接触が多くなり族議員として政界入りすることも含めて、政・官の癒着につながってい

く。省内の中では、人事権を持つのは当然キャリア官僚であり、また高位の職責に付くことから、一般職員との間では「身分格差」が生じてくる。この法的には何の権限も持たないキャリア制度を中心に人事任用が進められているのである。よって上意下達方式の「上の言うことは絶対」という職場風土を生み出している。

これはキャリア官僚どうしても同様であり、先輩の政策・方針は否定しない(出来ない)「総括無き政策転換」という政策個々に「善し悪し」を付けない方針が貫かれている。だからこそ、公共事業に見られるように一度決まったものは最後までつくり続ける例やトンネルじん肺訴訟に見られるように最高裁の判決が出るまで自らの過ちを認めない体質ができあがってくる。よって自ら責任をとる(組織的な責任)ということが無いのである。

憲法・国家公務員法に照らしても何ら根拠のないキャリア官僚制度を支配者側は変えようとはしていない。今日の「公務員バッシング」に一部マスコミの中ではキャリア官僚制度を批判する声もあるが、現在国会で議論されている「公務員制度改革」の議論でも評価制度など国民本位の行政執行の妨げになる制度を導入する動きはあってもキャリア制度とそれを支える「天下り」の抜本的な改正を決して行おうとはしていない。

4) ゆ着の構造、官製談合

公共事業の受注活動は、政治家に対する政治献金や選挙における集票活動、天下り官僚の受け入れなどなど、癒着構造によって行われて来た。

癒着構造の第1が政治家と業界との関わりである。政治家は公共事業をとおして地元巨額の資金(税金)を投下し、業界は巨額な公共事業費に群がり、利権の構造(政治資金)と集票機構が構築されている。二つ目が政治家と官僚の関わりである。政治家は官僚の人事権、予算配分権、業務権にまで介入し、政界までつながら特権学閥人事を徹底し、高級官僚のスピード出世を保障し、一部では政界入りまで果たすという中央集権構造と官僚機構を確立している。三つ目が官僚と業界との関わりである。高級官僚は徹底した中央集権構造のもと、巨額の公共事業費をばらまき、業界はその公共事業費に群がり、受注に関連し便宜をはかるよう仕組み、官僚の天下りの受け皿となるという構造が確立されている。

1993年からのゼネコン汚職、1996年の住専問題、薬害エイズ、1998年の大蔵省金融汚職、防衛庁汚職事件など不祥事が続いた。公共事業をめぐる汚職事件も過去に何度も摘発されているが根絶できない根深いものがあるが、大臣在職中に賄賂を受け取ったとして中尾元建設大臣が逮捕され、公共事業をめぐるヤミ献金と天下りの関係が明らかになった。

「公共工事の入札及び契約適正化の促進に関する法律」は中尾元建設大臣の受託収賄事件に触発されて法制化したという背景から、「契約適正化の促進」に従来以上に踏み込んだ側面をもっており、同法が規定する発注計画や入札契約情報の公開、施工体制(元請・下請関係)の適正化、談合など不正行為への厳正な対処など、積極面を全面的に事業執行に生かすことが求められている。特に国等(発注者)の責任と義務を強調しており、法律の遵守、適正化指針の充実を重視する。

2007年3月、公正取引委員会は水門設備工事発注において現職職員が関与していたとして「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」(官製談合防止法)に基づく改善措置要求を国土交通省に出した。これを受け国交省は入札談合防止対策検討委員会を設置し、コンプ

ライアンスの徹底、競争性・透明性の向上のための入札方式改善、ペナルティの強化、再就職の見直しの4点からなる当面の対策を明らかにしている。

第2節 審議会制度・政策決定システムの問題点

国土交通省には、国土交通省設置法第6条第1項で国土審議会、社会資本整備審議会、交通政策審議会、運輸審議会が設置され、審議会の組織、所掌事務及び委員等は、それぞれの政令で定められている。

交通政策審議会を例にすれば、組織・委員等の任命について、交通政策審議会令第2条で「審議会は、委員三十人以内で組織する」、同第3条で「委員及び臨時委員は、学識経験のある者のうちから、国土交通大臣が任命する」となっており、また、同第6条で審議会に9の分科会を置くことになっている。

港湾分科会を例にすると、所掌事務は「国土交通大臣の諮問に応じて、港湾及び航路に関する重要事項を調査審議すること」「港湾法、港湾整備促進法、港湾整備緊急措置法及び広域臨海環境整備センター法の規定により審議会の権限に属させられた事項を処理すること」となっている。

法律の規定により審議会の権限に属させられた事項とは、港湾法を例にすれば、第3条の2第4項において、「国土交通大臣は、（港湾及び開発保全航路の開発等に関する）基本方針を定め、又は変更しようとするときは…交通政策審議会の意見を聴かなければならない」、第3条の3第5項において、「国土交通大臣は、…提出された（重要港湾の港湾管理者が定め、又は変更した）港湾計画について、交通政策審議会の意見を聴かなければならない」とされているなど、重要な権限が審議会（分科会）に与えられている。

このように、審議会は国土交通政策の決定にあたって国土交通大臣の諮問を受けたり、関連する様々な法律から権限を与えられているなど、国土交通行政を進める上でその役割と権限は大きなものとなっている。

それだけに、審議会委員の任命にあたっては、いわゆる政府よりではない関係団体の代表も含めた民主的選出が不可欠である。しかし、実態は政府側に偏った選出となっているといわざるを得ず、これでは国民が求める視点に立った十分な審議が行われるかどうか極めて疑問である。審議会が、単に政府の計画等にお墨付きを与える組織となってはならない。審議会委員の民主的選出とその方法の確立は焦眉の課題と言える。

参考までに交通政策審議会委員の一覧を次に掲載しておく。

表 -2-1 【平成19年3月13日現在の交通政策審議会委員】

浅野 正一郎	国立情報学研究所教授
江頭 憲治郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
大島 まり	東京大学大学院情報学環教授
岡本 真佐子	国土館大学21世紀アジア学部教授
金本 良嗣	東京大学大学院経済学研究科公共政策大学院教授
河内 啓二	東京大学工学系研究科教授
黒田 勝彦	神戸大学工学部教授
幸田 真音	作家
佐藤 友美子	サントリー(株)次世代研究所部長
佐和 隆光	立命館大学政策科学研究科教授
島崎 邦彦	東京大学地震研究所教授
白石 真澄	東洋大学経済学部教授
杉山 武彦	一橋大学学長
杉山 雅洋	早稲田大学大学院商学大学院教授
大聖 泰弘	早稲田大学理工学部教授
高橋 玲子	(株)タカラトミー
富澤 秀機	テレビ大阪(株)代表取締役社長
鳥飼 玖美子	立教大学観光学部教授
馬田 一	(社)日本鉄鋼連盟会長
東 恵子	東海大学短期大学部教授
平林 博	外務省査察担当大使
船山 龍二	(社)日本ツーリズム産業団体連合会会長
松田 英三	読売新聞社論説委員
御手洗富士夫	(社)日本経済団体連合会会長
宮下 正美	全日本交通運輸産業労働組合協議会議長
廻 洋子	淑徳大学教授
森地 茂	政策研究大学院大学教授
山内 弘隆	一橋大学大学院商学研究科教授
山村 レイコ	エッセイスト、国際ラリースト
和気 洋子	慶應義塾大学商学部教授

は会長

2007年11月国土交通省は「道路の中期計画(素案)」を発表した。この内容の下敷きになっているのは、同年6月に発表された「社会資本整備委員会道路分科会」の建議書である。

素案には「国民、有識者、都道府県知事・市町村長の意見を幅広く聞き、8月に骨子案を作成、その後この骨子案について改めて幅広く意見を聞き、…素案を作成、…本案についてさらに意見を求め…検討を進める。」とあり、一方的な決定ではないことをアピールしているが、基本線は変わっておらず、道路特定財源(07年度5.6兆円)の10カ年分を使い切る68兆円を道路事業に計上する案となっている。その後財務省の査定で59兆円とされたが、「財源先にあり

き」の計画と批判が強まっている。

表 -2-2 【平成19年4月1日現在の社会資本整備審議会道路分科会委員】

青山 侑	明治大学公共政策大学院教授
家田 仁	東京大学大学院教授
井出 多加子	成蹊大学教授
上村 多恵子	(社)京都経済同友会常任幹事
岡島 成行	(社)日本環境教育フォーラム理事長
金本 良嗣	東京大学大学院教授
黒川 洸	(財)計量計画研究所理事長
小枝 至	日産自動車(株)取締役共同会長
越澤 明	北海道大学大学院教授
櫻井 敬子	学習院大学教授
白石 真澄	東洋大学助教授
マリ・クリスティーン	異文化コミュニケーター
森地 茂	政策研究大学院大学教授
臨時委員	
石田 東生	筑波大学大学院教授
太田 和博	専修大学商学部教授
小笠原 和俊	大宝運輸(株)代表取締役社長
神田 敏子	全国消費者団体連絡会事務局長
竹岡 圭	モータージャーナリスト
中条 潮	慶應義塾大学教授
波頭 亮	経営コンサルタント
藤原 敬生	((社)日本自動車連盟公益事業部長
屋井 鉄雄	東京工業大学大学院教授
山内 弘隆	一橋大学教授
リチャード・ケー	(株)野村総合研究所主席研究員

第 部 国民とともに憲法の求める公共性を実現するために

第 1 章 憲法の立場から公共事業のあり方を変える

第 1 節 憲法に基づく「公共事業基本法」と国民の評価・参加システムをつくる¹⁸

日本の公共事業費は、その金額においても、国内総生産に占める割合においても、欧米先進国の追随を許さない高さを長年にわたり維持してきた。その結果、公共事業がもたらす弊害をこれ以上放置できない状況にしてきた。

その弊害とは、

大規模公共事業が各地で引き起こしている環境破壊など直接的悪影響を大きくした。

巨額な公共事業費が財政を危機に陥れ、税財政の負担と配分を通して、国民の福祉・医療・教育・文化、農業や中小企業の経営など広範な分野に支障をきたすようになった。

公共事業が政官財癒着に見られるような政治腐敗の温床となり、日本の民主主義の発展をゆがめてしまった。

公共事業依存の地域経済が形成され、公共事業を継続しなければ崩壊するしかない自立できない地域社会が広がった。

今日の公共事業がもたらしている、これらの問題があいまって日本社会の維持可能な発展を急速に弱めている。この軌道修正のための課題としては、公共事業政策の見直しであり、個々の公共事業を点検し「やめるべきはやめる」とはっきりさせなければならない。そして日本国憲法が示す、基本的人権が侵害されず福祉が増進される立場から、住民の同意と参加の民主的手続きが保障され、よりよい環境を享受する権利が認められる公共事業づくりがなされねばならない。この権利の承認を公共事業の要件としなければならない。特に人間社会の維持可能な発展が地球的規模で重要な課題となっている今日、公共事業の実施に環境保全の枠をはめる必要性が高くなっている。

また、財政赤字の深刻な現状に直面し、国債・地方債残高をこれ以上累積させないことを枠組みとして、公共事業費を一定の範囲内に収めなければならない。その結果として、公共事業費の総額が少なくなる中で、国民の基本的人権を守り、維持可能な社会のために必要とされる公共事業をきめ細かく計画していくことが求められている。特に直面している高齢化対策と次世代の育成、ルール無き経済活動を規制し、国民生活の安心・安全を支える社会資本づくりが重視される。

日本社会は、すでに人口はピークに達し今後は減少に向かう。生産も消費も右肩上がりの成長を想定することは現実的ではない。

産業基盤の分野では、生産性をより高めるための社会資本の整備が引き続き求められるであろうが、既存の社会資本の効用を高める工夫も必要となる。これからは社会資本の補修と更新の経費が大きくなる時期になるため、維持補修・更新の経費と新規建設費がバランスした公共事業費にしていく必要がある。

¹⁸ 「公共事業をどう変えるか」(保母武彦 著 岩波書店) 第 4 章 2 から引用

生活基盤の分野では、人口の増加がとまり、既存の社会資本の有効な活用や利用の転換も重要な課題となる。高齢化が進めば、高速自動車道路の新規建設よりも、基本的生産圏における歩道の整備や街角で気軽に休めるベンチや、公共施設・商店街などへのアクセスの改善の方が重要になってくる。さらには施設・建物といった社会資本の整備よりも、福祉・保健・医療や教育・文化、防災などの制度及びその人的サービスの重要性が高まる。また、生活のゆとりと豊かさのためには建物だけでなく、身近な緑や水などの自然環境が重要になる。

また、住民の安全や安心を支える手段は社会資本だけではない。鳥取県では2000年の鳥取県西部地震後に住宅再建のための個人補償制度を打ち出した。片山知事(当時)は「高齢化した農村部の地域社会を維持するには住宅に公的援助が必要」と個人住宅への支援を行った。今後、このような住民の安心を支えるソフトな制度も必要になってくる。

以上のように、公共事業費総額を削減し、少ない財源で国民が求める基本的人権を満たす工夫が必要となる。そのためには事業の大胆なシェアの組み替えを含む抜本的な見直しを行う必要がある。少ない財源でも大きな効果を得るため、公共事業のあり方を変える次のような提案を行う。

憲法にもとづく、公共事業にかかわる個別法の大本になる「公共事業基本法」(仮称)を制定し、基本的人権、福祉、環境、平和などの課題を理念とする社会資本整備の基本原則をつくる。

政府の「骨太2007」が示す、国土交通省の地方支分部局の権限強化や道州制あるいは財源移譲を伴わない地方分権化ではなく、3組合アンケートにおける「国家業務の地方自治体への移譲」という設問に対する回答(「もっと移譲すべきだ」7.1%、「精査して可能なものは移譲すべきだ」70.1%、「移譲すべきでない」20.7%)にもあるように、地域に密着した公共事業は関係財源の地方への移譲を前提に、企画立案および実施権限と責任を地方自治体に移行させる。国においては、全国的な見地から必要とされる事業、都道府県で扱えない広域的な事業だけを限定的に行うようにする。地方においては、企画立案および政策評価に住民参加の手続きを保障することによって、住民の意見を反映した公共事業の内容に変えていく。

公共事業計画について国民・納税者の立場から国や地方自治体の行政内に評価見直しを行う機関を設ける。評価・見直し機関は計画・実施部門から独立したものとし、機関には専門家、住民代表、労働者(公務・民間)代表などが参画する。一定規模以上の公共事業については例外なく政策評価の対象とするが、国民(住民)から政策評価の要望があった公共事業も対象とする。評価項目としては

- ・ 地域社会の環境保全や安全性、利便性に有効かどうか
- ・ 事業に関するトータルコストに無駄がないか、事業採算性はどうか
- ・ 地域経済社会に及ぼす雇用や経済波及効果はどうか、 などが挙げられる。

建設公務労働組合は事業計画から執行に従事する上で、当該労働組合の組合員が憲法の基本的人権擁護、国民に奉仕する公務員という視点で労働できる環境づくりのために、独自の評価や見直しの提案等を検討し、評価・見直し機関に積極的に提言する。

第2節 公共事業の執行をめぐる新たなルールの確立を

公共事業の執行レベルにおいて、これまで官製談合をはじめとして、さまざまな官と民の癒着が問題となってきた。しかし、2006年1月からの改正独占禁止法の施行に歩調を合わせた大手ゼネコンの「脱談合宣言」により、大手ゼネコン間の談合組織は解体に向かい、中堅・中小ゼネコンを含め、いわゆる「談合」は次第に困難になってきている。

「脱談合」に伴い、これまでの官と民の公共事業執行をめぐるさまざまな癒着構造にも一定の変化が生じて来ざるを得ないものと思われる。

このような環境の変化を考慮しつつ、公共事業執行をめぐる新しい官と民のルールを提案する。

1) 「脱談合」下における公共事業執行をめぐる公正なルールを

これまで公共事業の入札は事実上、ヤミ「談合」を前提として行われていた。発注者である官側は「談合」を暗黙のうちに了解し、事実上、官側と共同した入札・契約として機能していた。地方自治体首長や高級官僚が談合の仕切り役となったり、天の声を出して落札業者を指定する悪質な官製談合だけでなく、指名競争入札における指名業者を官と民の癒着で決めること、予定価格を本命業者にそれとなく教えること、など官僚から一般公務員にいたるまで、「談合」を前提とした官・民癒着に疑問や不正意識を持つことなく当たり前のように実行してきたところがある。しかし、今日公共工事受注業者間の「脱談合」への方向が明確になった中で、発注官庁における行政事務はこれまでの不正な体質を根本から改善し、公共工事発注における官民癒着から脱却するルールを確立する必要がある。

公共工事の設計と施工の民間への発注は分離を原則とする

「脱談合」下の新たな公共工事調達方式として国土交通省は設計・施工一括発注方式を導入することを決めたが、第 部第2章第節5)で述べたように、設計段階に大手ゼネコンなど施工業者が公式に参入することになれば施工業者が儲けに対応した設計を行うことになり、結果的に高額な公共物をつくることになり、官業癒着を公認するものとなる。

そのため、明確に設計（監理）と施工（監理）を分離した発注方式を確保する。発注者に設計体制が確保されていない場合には、民間の設計業者（コンサルタント業者）に発注者の立場から設計委託し、施工者との明確な分離を図る。

設計段階で施工業者の技術力やノウハウを必要とする場合は有償で公正な取引を

民間施工業者等が有する最新技術や最新工法などを設計段階で活用する場合は、発注官庁は公正な取引の上、設計サービスを購入することとする。その際、設計委託された設計業者が施工業者から新工法等の設計サービスを受ける場合は、設計業者と施工業者との癒着が生じないよう発注官庁の十分な監視が必要である。また、施工業者の技術提案込みの入札方式とする場合は新工法がどうしても必要な特殊例外的事業に限定する必要がある。

発注官庁の入札・契約関係の情報は公開を原則とする

工事の計画から発注・契約段階の発注官庁の持ちうる情報は可能な限り公開する。特に発注者側の恣意が入る項目はその詳細な理由を含め公開する必要がある。

具体的には指名競争入札における指名理由、価格以外の要素を含む総合評価型入札における評価根拠、随意契約におけるその根拠や契約金額の詳細、設計変更契約の詳細内容などが

ある。さらに住民や関係者などから特別に公開を要求された内容については、可能な限り公開するものとする。

2) 公共工事の設計・施工監理における対等な関係の確立を

公共工事を公務労働者と民間労働者が共同して実施する設計委託現場や工事施工現場においてしばしば官の横暴とか無責任といわれることがある。

第 部第 3 章第 2 節に詳述されている建設関連労働者へのアンケート結果によっても、「打ち合わせ時の指示の出し方」が一方的という人が 47%、「仕事への熱意」が低いという人が 47% というように半数近くの設計委託労働者が公務員の対応に批判的となっている。特に官の片務性といわれる旧憲法下の「お上」に近い対応は、建設公務労働においては発注者という意識と重なりしばしば民間労働者から批判的にみられることがある。

公務員への偏見をなくし、官民労働者の連帯を図る上からも業務における対等な関係を確立することが重要である。

公共工事を委託・請負する民間業者および労働者は「公共」分野を担うという点では公務労働者と同様の「公共性」の高い業務に従事しているといえる。官と民、雇用や待遇などの相違はあるが、公共工事を共同で担う立場から官民労働者が対等に接触する関係を確立する。

建設公務労働者は公共事業の監理という業務においても、憲法が示す「基本的人権の尊重」「国民全体の奉仕者」という観点を堅持するとともに、業務の上でいかに具体化させるか日常的に検証する緊張感を持って対応する必要がある。

職場における公務労働者の削減から、本来公務が行うべき業務を民間業者側に担わせることがあるが、請負側の弱みに付け込む業務の押し付けや請負側の一方的なサービス仕事のないようにするとともに、一方で民間請負業者側の手抜き業務を見逃すことなく、厳格な監理・管理を行い、官民双方が馴れ合うことなく業務の責任を全うすることが必要である。

監督業務を担う建設公務労働者は工事の品質や施工監理のみでなく、施工に携わる民間現場労働者や下請業者にも目を向け、無理な工期の押し付けになっていないか、労働安全・衛生が適切であるかなど労働法制の遵守、また元請・下請間の契約が建設業法等法令を遵守し行われているか、などにも率直に元請業者の責任者と協議し、発注官庁側に問題があれば、勇気を持って解決に努力していく必要がある。

3) 「脱談合」後の新たな入札制度のあり方

公共工事の入札制度は、政官財癒着・談合事件が発覚するごとに「改革」と称する入札制度いじりが行われてきた。記憶に新しいところでは 1990 年代初頭のゼネコン汚職事件を受けて、1994 年に大型公共工事に初めて一般競争入札制度が導入された。これは「90 年ぶりの改革」と大げさに言われたものだが、その後も談合事件は絶えることがなかった。最近では 2001 年の中尾元建設大臣の受託収賄事件をきっかけに作られた「公共工事の入札契約適正化法」や「官製談合防止法」などがあるが、その後も鋼鉄製橋梁談合事件や防衛施設庁談合事件、そして最近では県知事や国交省官僚が直接関与するいっそう大掛かりな発注官庁ぐるみの「官製談合」が摘発されている。

このような経過をみると、入札制度改革は政官財癒着・談合への国民の批判をかわす手段に過ぎなく、真の解決を回避させる役割を果たしているように見える。

しかし、談合をストップさせる名目で入札制度改革に固執する流れは国・地方自治体でいっそう強まっている。2006年12月には全国知事会が「予定価格1千万円以上の公共工事はすべて一般競争入札とすべき」という指針を発表した。

談合を排除した上で、本来あるべき入札制度とは公共事業を執行（設計・施工・維持管理を公共機関が民間企業に委託・請負させる入札・契約）する上で透明性、競争性、客観性を確保し、国民が納得できる価格で良好な品質の公共施設を設計・整備・管理させるために行うものである。このような立場から以下に公共事業入札制度のあり方を考える。

癒着型でも競争万能型でもない入札制度

談合を排除した上で、あるべき入札制度は透明性、客観性、競争性、公正性を発揮するものでなければならない。「公正性」とは特定の力の強い企業がいつも勝ち続けることではなく、競争に参加する企業には能力に差があることを前提に、能力に応じた競争環境を確保した上で自由な競争を行うことである。そのためには入札制度は指名競争入札でもなく一般競争入札でもない、条件付一般競争入札が求められる。

条件付一般競争入札とは

この場合の「条件」とは入札参加企業の規模の大小などできめ細かくランク付けし、発注工事規模や件数も同様にランク区分をして、ランク別競争のできる条件を整備することである。すなわち、企業を企業規模、技術力、工事实績、経営状態などでランク区分し、ランク別に登録し、ランク別市場条件を明確にし中小企業分野への大手企業の参入を防止する。さらにランク別企業の数に応じて発注工事の規模別ランク分類を行い、ランク内企業が過当競争に陥らないよう配慮しつつ、ランク内企業の公正な競争を行う。ランク付けの根拠は客観性と公正性を堅持しその内容を公開する。特に地域に根ざす資本金1億円未満の中小企業が圧倒的多数を占める建設業の実態に対応した次のような措置を講ずる。

- ・ 公共事業は地域住民の生活の安心と安全の立場からきめ細かい事業づくりを行う
- ・ 大型工事は工種ごとに分離発注を行う
- ・ 小規模小額工事は地域中小企業に優先発注する

すべての工事に最低制限価格制度（多様な失格基準）の導入を

現在、一定規模以上の工事には低入札価格調査制度が導入されているが、客観的調査が困難という理由で十分機能していない状況があり、ダンピング受注競争防止に役立っていない。本来予定価格が適正という前提に立てばむやみな低落札競争をあおることには問題があり、一定の入札価格以下は失格とする最低制限価格を明確にすることが重要である。但し、その価格を予定価格の何割かというように単純化するのではなく、多様な失格基準を設ける必要がある。

価格だけの落札方式から構造物の安全・品質確保に必要な法令順守・労働基準要件および地域振興に必要な要件などを加味した落札方式へ

条件付一般競争入札を価格プラス安全・品質および地域振興にかかわる要件を加味して行う。構造物の安全・品質にかかわる項目としては、法令順守、労働安全、公正労働基準、

環境への配慮などが考えられる。また地域振興に必要な要件としては、地域精通度、地域産品活用、地域雇用重視、地域貢献（防災支援など）が考えられる。

4) 公契約条例(法)の制定により公共工事の競争の前提の統一を

ILO 第 94 号条約に基づく公契約条例(法)の制定は、国又は地方公共団体が発注する業務に従事する労働者に対し、当該地域の相場となっている賃金水準または労働条件を保障しようとするものである。

公契約条例(法)は「脱談合」後において公共工事の公正な競争を行う上で、前提となるものであり、低価格競争防止の新しい手段となるものである。

すなわち、公契約条例(法)が制定されるならば、発注者と受注者の契約段階で、施工に携わる労働者の賃金・労働条件が、地域や他産業の労働者の水準など一定の標準的水準以下にならないように規制される。その結果、入札レベルの競争は施工に携わる労働者の賃金・労働条件にしわが寄ることを前提としない、一定の水準を条件とした競争が行われることとなる。このような公正な競争を確保するため、

日本政府はILO 94 号条約(公契約条約)の批准を直ちに行う。

国は国会に直ちに公契約法の提案を行い、また地方自治体は公契約条例の提案を行い、議会において採択されるよう関係行政機関は前向きに法(条例)案づくりを行う。

その際、行政機関は条例(法)に直接関係する地域建設業者や建設労働組合との共同した具体案づくりを行う。

発注行政機関は、元請業者との契約時に、現場において法(条例)の実施状況を行政機関と建設労働組合が共同して調査することを明確にする。

第 3 節 全体の奉仕者の立場からの財政の活用と効率的使用のしくみを

公共施設の整備・運営、維持・管理にあたって、建設公務労働者は、全体の奉仕者としての立場から、財政を有効に活用するとともに、財政の効率的使用をはかることが求められている。

国民、地域住民のニーズに応えた公共事業財政の有効な活用と効率的な使用のためには、以下の項目を含むいくつかのしくみが必要であろう。

第 1 に、国民、地域住民のニーズから外れた不要不急の建設投資が行なわれないよう公共事業財政の支出を統制するしくみが必要である。第 2 に、国民、地域住民のニーズに沿い、緊急性や重要性の高い事業から順次すすめていくしくみが必要である。第 3 に、予算を適切に、効率良く執行していくしくみが必要である。

第 1 の点からは、財政全体の統制制度を確立する必要がある。その際、何を目的に財政統制を行なうのか、が明確にされなければならない。まず、何よりも適切な公共性基準により、公共サービスや公共事業のふるいわけを行ない、市民・住民の権利保障へ向けて財政を選択・集中することが先決である。また、国債発行により、将来に負担を転嫁して公共事業を展開する制度、また道路整備などに目的をしばった財源制度など、公共事業支出の規律を弛緩させる制度は取りやめる必要がある。さらに、住民・市民の要求に照らして必要かつ緊急な公共施設の新規建設に際しても、資本コストや減価償却費を含めたフルコストを算出し、既存施設の維持・補修や買収・改修による用途転換による場合、あるいは施設建設によらないサービス供給

で行なう場合など代替手法によるフルコストと比較して、十分に合理的である場合に整備をすすめる原則を確立する必要がある。

第2の点からは、建設公務労働者が日常業務の中で、国民、地域住民のニーズを良く把握し、職場での議論を通じて、総合的な立場から各事業の緊急性や重要性についての判断を行ない、予算化していくことが決定的に重要であろう。また、国民、地域住民からの要望や計画を募集し、それらの情報を公開し、地域に周知し、住民集会等で議論していくなど、国民、地域住民のニーズの把握、緊急性や重要性の判断に資する取り組みを旺盛に展開することが建設公務労働に求められている。

第3の点からは、予算の編成管理の問題と工事の予定価格の適切な算定が特に大事になる。

予算の編成管理については、当年度の予算の消化実績が次年度の予算配分に影響したり、落札金額が低かった等のために残った予算について、地方整備局や工事事務所レベルで工事などを発注し「消化」¹⁹していく等の現行制度について、再検討する必要がある。

これらの不合理な予算執行の背景のひとつに予算の単年度編成原則があげられる場合がある。年度ごとに予算・決算を議会で審議、決定していくことは、財政民主主義の立場からの、必要な原則と考えられる。必要なことは、消化実績を次期の予算編成の多寡に反映させず、余剰資金を国庫に返還する原則を確立することである。

第2章 国民に信頼される建設公務労働者になる

第1節 つくられた官僚主義の改革を²⁰

「全体の奉仕者」という憲法（15条）の規定は、公務員が、国民主権のもとで、一部の奉仕者ではなく国民全体の奉仕者であることを宣言したものである。

議会制民主主義のもとでは、国会で多数を得た政党（与党）によって内閣が構成され、内閣が決定した政策は各省庁の公務員の手を通して遂行されることになる。しかし、このことは、公務員の内閣に対する機械的な服従を強いることを意味するものではない。政府の政策が国民の意思と乖離したり、憲法や法律に違反する疑いのある政策が決定されることがありうることは、現実の政治過程をみれば明らかである。この場合、公務員は国民全体の奉仕者の観点に立って自らの意見を表明したり、異議を唱える機会を保障しなければならず、また憲法擁護義務（憲法99条）の観点からすれば、違憲の内容を伴う政策への服従についてはこれを拒否しなければならないことになる。

また、憲法15条では「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利で

¹⁹ その年度に予算化された事業予算は、「100%執行=使い切る」ことを求められ、進行管理が厳しく行われている。ある工事を積算し発注、入札、契約する場合、特に近年は落札率が低いため予定価格（予算額に近い）の2割、3割が残り、そのままでは「予算の未執行」となる。翌年度に送ることは許されないため多くの場合その残額をかき集めて何本かの工事を新たに発注することが求められる。職員はそのために残業を強いられ、不要不急の年度末工事をあえて実施することにもつながる。一時景気浮揚策として膨大な補正予算が、現場の要求とは関係なく（形式上は現場から要望手続きを踏むがこのための資料作成がまた残業を増やす）配分されてくる。地方への補助金も例外ではなく、予算を返還することは許されない。ヒヤリングでも何人かが無駄な事業を生む制度として指摘している。

²⁰ 「公務の民間化と公務労働」（西谷敏・晴山一穂・行方久生 編 大月書店）第1章2から一部抜粋・引用

ある」と、憲法は公務員の選定罷免権を国民に与えている。

しかし、現実の公務労働者は政府の誤った政策と一体になった官僚機構のもとで作られる事務事業を忠実に実行することを求められる。

第 部第 2 章第 3 節で詳述されている組合員アンケート分析において、公務労働者になった動機を勤続年数別に見ると、勤続 5 年未満の組合員では「世の中のためになる」が最大の動機になっているが、それ以降勤続年数が長くなるに従い、「収入が安定している」「身分が保証されている」が多数を占めるようになっていく。

建設公務労働者にとって、日常業務の中でつくられた官僚主義とたたかい、官僚主義を改革していくことが、憲法を遵守し国民に信頼される公務員に繋がることとなる。

そのためには

個々の建設公務労働者が職場において、職務命令により行われている日常業務を「国民・住民にとってどのような役割を果たすものか」という問題意識を喚起する。

住民や利害関係者からの苦情や反対の声があるときは、公共事業等の円滑な執行を理由にそれらを敵視することなく、職場の中で自由に意見が述べられるような職場環境を普段からつくる努力を行う

組合の職場組織を重視し、憲法の立場から公務労働の役割を学習し、職務命令に対して、意見表明できる権利を確保する組合活動を重視する

「国民に奉仕する公務員」を「国家に奉仕する公務員」に仕立て上げるためのさまざまな人事制度の改悪に対して、職場から反対の運動をつくることを労働組合の取組みの基本とする。

職場から国民・住民と共同し、国民・住民の力とともに官僚主義を克服する方針を堅持する。

このような運動を通じて、今日の国家公務員法を、憲法の規定に対応する法制度に改め、改革する運動を労働者と国民の共同により作り上げていく。

特に「公務員制度改革」と称して公務員へ民間企業同様の成果主義人事制度の導入を阻止し、人事行政の公正・中立を擁護するため、人事院の権限を強化することを緊急の課題として取り組む。

公務員の「全体の奉仕者」性をより明確に実現するためには、職務命令への意見表明権の復活とともに公務労働者が自ら内部告発ができる権利を獲得する必要がある。(この間のとどまることのない官製談合の摘発や贈収賄事件などに見られる特権官僚の行政の私物化や利権に結びつく権力の濫用などに対して、内部からの告発が大きな効果を発揮している事実がある。このような中で、公務員に内部告発権を付与すべきという、世論が強まっているこの機会を重視し、公務・民間労働組合および国民との大きな運動をつくる必要がある。)

第 2 節 建設公務の専門性、技術力の回復をめざす

国民の生活の安心・安全や社会基盤整備のための公共事業が本来の役割りを発揮するためには、建設公務にそのための専門知識や技術力がなければならない。第 部で指摘されている当

局の実態無視の定員削減や業務の外部化の推進による「技術を買う」政策がその力を奪い「設計（積算）ミス」や「ムダな公共事業」を産んできた。

一方で、建設業界で多発している「施工ミス」やコンサルタントの「技術力低下」も指摘されている。今ほど発注者が国民に良質の建設生産物である公共財を提供する責任を問われているときはない。

1) 技術力回復のために

技術力育成の根底に「現場体験」を

土木学会会長提言特別委員会は「良質な社会資本整備と土木技術者に関する提言（中間報告）」（06年5月）「提言 2 現場を重視した組織運営と人材育成」の中で「...社会資本の整備はものづくりであり、土木技術者の原点は現場にある。...しかし、技術者がこれらの業務（国民・住民との合意形成、その他調整事務）で多忙を極めるため、現場における計画策定や施工管理に従事し必要な判断を行うという基本的な業務に必要な時間が割けないケース、あるいは技術の伝承が十分出来ない場合が多くなってきている。」と述べている。

国交省管理職ユニオンは、「...「現場の実務」はほぼこうした委託技術者の資料、データなどを活用して設計変更、積算などに対応し、現場に行かなくてもそれなりの格好がつく仕掛けになり、いわゆる現場の技術から遠ざかる一方となった。一方では積算は入省したばかりの職員がパソコンで数字を入力し、予定価格が産出される。中には設計段階から完成まで現場に行くことなく完成した構造物を見たことがない。その現場がどこにあるのかさえよく知らない例さえある」（「技術官庁の終焉につながる「施工プロセスを通じた検査体制」システムの問題点を斬る」）と建設公務職場の現状の問題点を指摘している。

「現場体験」は五感と専門知識の融合を促し（工事現場の周辺環境や気象状況、地盤や地下水の状況、仮設構造物の状況、稼動している機械や職人の動き、材料の形状や質感、搬入状況や保管状況といったことを一過性ではなく変化、流れとして感じ取る。図面や写真からではなく現地で視覚、聴覚、嗅覚、触覚で感じ取ることができ記憶されていく。）先輩が同行していれば一言のアドバイスが見えなかったことを気付かせてくれる。設計の妥当性や問題点を直接比較検証できマニュアルや基準の意味もより理解でき、ものが出来ていく過程を肌で知ることによって次の設計へのフィードバックや、説得力ある設計へと繋げられる。直接の現場体験はコンサルタントとの協議や住民への説明においても自信をもった対応を可能にしていく。

担当職員が、現場に行ける条件をどれだけ組織的に保証することができるかが技術力を向上させる鍵となるのではないか。

「設計の再内部化、準内部化」の取り組み

従来からも、外部化は「弘済会」「建設協会」への随意契約の形で実質コンサルタント会社委託が進められてきた。業務の量的拡大と新たな質・内容の業務が増え続けるもとの定員削減が、委託を受け入れざるを得ない素地をつくり、職場では目前の業務を消化するための「必要悪」とされてきた。さらに一律の定員削減と団塊世代の大量退職を迎え、この傾向がごく「自然な流れ」となって外部化の連鎖ができていく恐れがある。

全建労は1982年に「問われる公共事業」ですでにこうした状況を予測し、対案を提起していた。「チェックシステムが欲しいという係員の要求は切実である。ここに経験豊富な退職者

が嘱託という制度のもとに建設省の職場のなかで仕事をしてくれたら、退職者本人も係員もずいぶん助かるはずである。そしてなによりも、業界とのゆ着の構造が組織的に絶ち切れる。」

天下り問題解決策の提言であるが、蓄積されてきた内部能力の活用の提案でもあり、今日の段階では、「再任用制度」の活用として十分検討に値する提案である。設計のチェック業務以外にも若手職員の育成を兼ねた監督補助業務なども検討に値する。

独立行政法人水資源機構では、国交省と同様に設計業務はこれまでコンサルタント会社への委託を拡大してきたが、近年は「設計の内部化」に取り組んでいる。(p27 参照) 測量や地質調査、設計図面作成や構造計算、材料の数量拾いなどは従来同様委託をしているが、事業計画や設計の考察の記述など総合的部分は機構職員が自ら行うようにしている。また自らが他の団体発注工事の施工監理業務を受注する組織としての変身を遂げつつある。そのため、職員が一級土木施工監理技師の資格を取るものが増えてきている。独立行政法人としての生き残り戦略の一環ではあるが、これまで外部委託化してきた流れを変える事例として捉えることができる。

国交省旧運輸省港湾建設局は港湾工事の基本設計をかつて直営で行ってきた。03年に「日経コンストラクション」誌が行った建設会社や設計コンサルタント側からの発注者に対する評価で国交省(旧運輸省)は設計、施工とも高い結果がでている。現場によって大きく異なる波や潮流の条件などマニュアル化できない部分を直接判断する力が蓄積されているからではと評されていた。その港湾建設局でも機構改革で技術力の担い手だった「調査設計事務所」が廃止され、出先では職員が工事現場に行けない状況が年々増えてきている。港湾局長は全港建との交渉(07年7月)の席で『設計・積算・施工管理など、丸投げでは組織の存在価値がなくなる。地方整備局を越えて技術力を集中していく必要』と発言し、まずは「設計」部門の復活の方向を明らかにした。

また、ごく一部ではあるが自治体においても設計や測量の直営化による若手技術職員の技術力回復を試みる例が出ている。(宮城県土木部、東京都水道局)

外部委託化が「効率性」や人件費削減=コスト縮減を掲げる「行革」の有効手段として宣伝されているが、必ず直接経費(人件費相当)に受託会社の経費分(間接経費や利潤)が上乗せされるため決して安くはならない。国公労連が試算した事例では、一般公務員の平均年収は625万円(税込み、2004年4月時点)だが、工事監督委託での一人あたり費用は1400万円にもなる。にも関わらず委託化が進められているのは、定員の削減による見かけ上の「人件費削減」の実績づくりが狙いだと主張している。

外部化に依存せず、退職者も含めた職員の蓄積された能力や潜在的な能力を引き出すために、若手職員の直営設計や現場監督の直接体験の場²¹を技術力育成のシステムとして位置づけてつくることを提案する。

2) 基礎的調査研究体制の確保を

国交省には80数年に及ぶ長い研究の歴史と実績を持つ土木研究所と120年もの歴史を持つ

²¹ 「問われる公共事業」p137-138

研修も必要だが、建設省の技術屋自身が調査し、測量、設計し、積算し、工事監督をする。このためには、地方建設局ごとに直営工事を起こし、各工事事務所から職員を派遣させ、実際に施工するなど、技術の実務教育の場を設けることを主張している。

国土地理院（前身は旧内務省、旧陸軍省の機関）がある。2001年の省庁再編に際して土木研究所は建築研究所、港湾技術研究所が独立行政法人化されると同時に再編成され、国土技術政策総合研究所が設立された。2006年には独立行政法人北海道開発土木研究所と統合され新たな非公務員型の独法に移行した。ホームページ上の土木研究所理事長挨拶では、独法移行後の学位取得者の増、一人当たりの学会等への発表論文数の増加が研究所の質の向上の証として述べられている。

しかし、現実にはその現場の体制や予算が構造改革の名の下に脅かされている。土木研究所ではプロパー職員の新規採用がない事態が続いたまま、任期付き交流・特別研究員の増加やアルバイト、派遣職員の増加が将来の研究体制への不安を産み職場の一体感も薄れてきたり、こうした変化に反発し大学や財団法人への人材が流出するなどの問題も起きている。（全建労）

ふだん国民には見えにくいだが、国民の安全性への信頼を担保する地震や火山災害、地盤、風水害、気象、森林、河川、海洋など国土や環境全般に関する基礎的な研究や観測調査、データの蓄積、日本の国土条件に見合うトンネル・橋梁等の構造物に関する技術開発や調査など長期的な視点での研究の重要性は国民の多くが認めるところであろう。

その重要性に見合った人的・組織的体制や予算などの条件確保が真に行われるのかは「構造改革＝民営化・コスト削減路線」との闘いにかかっている。

3) 技術的知見に裏付けられた企画・調整力を国民のために

国民の公共事業を見る目が一段と厳しくなる中で、調達制度の透明化や社会への説明責任、各方面への調整事務が新たな業務としてどんどん上乘せられ、職員は目の前の業務の消化に忙殺されてきた。担当する事業が本当に国民の要望している事業なのかという根本を問い直すことはなくなっているか、あるいはその判断は行政ではなく選出されている議員の役割と機能分担論で割り切っている場合もある。（ヒヤリング結果など）しかし、行政内部においてもある公共事業プロジェクトの真の必要性や緊急性の有無や長期計画の妥当性が国民生活の安全や向上、環境権という視点から議論されなければならないが、その際に技術者としてのハード面での専門性とそれに裏付けられた知見（その事業地域の立地条件、自然環境と事業手法や工法の適・不適、維持管理コスト等）が必要である。

国民は政治家や議会の判断に盲目的に追従するのではなく、独自に資料公開を求め見解を持ち社会的な運動する権利を持っている。公共事業をめぐる全国で起きている市民運動に対して行政は、憲法の基本的人権を守る立場で国民に対し真摯に対応しなければならない。決定され進行している事業であろうと集団的な検討や検証に耐える客観的・科学的資料の提供などに誠実に応えてこそ行政への信頼は生まれてくる。

国交省がホームページなどで積極的に宣伝している「未知普請」やPI制度における「市民参加」が真に参加の機能を発揮しているのか、内部からの検証も必要である。現場の職員は、「開かれた行政」を演じさせられ住民の声を聞く場を設定しているが、現状では事業の中止や変更は許されずに結果的には住民を「ダメす」立場に立たされ疲労困憊している実態がある。

職員の専門知識に裏打ちされた知見を真に活かすためには、実務の現場にいて日常的に痛感している非民主的な事業計画決定や予算審議・決定のあり方、無駄な「予算消化主義」の矛盾、一方的な業務執行の管理体制など根本からの見直しと新たな制度設計が必要である。

第3節 人員削減・総人件費削減、新人事評価制度をどのように考えるか

2006年6月2日施行された「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」では、2015年以降の国家公務員の人件費総額が、2005年のGDPに対する人件費総額の比率の2分の1以下とすることを長期的目安として定めた。そのために、国家公務員の2010年度末の総数を2005年度末の総数の5%純減する。また2006年度から国家公務員の給与制度を職務と責任に応じた体系への移行や民間賃金との比較検討などを行うことを定めた。何の根拠もなく5年間で5%の人員削減をわざわざ法律で決めるという暴挙を取り繕うように、6月30日には「国の行政機関の定員の純減について」および「国家公務員の配置転換、採用抑制に関する全体計画」(以下「全体計画」と呼ぶ)が閣議決定されている。「重点事項別取組み」の中で挙げられている建設公務関係の純減目標を見ると、北海道開発関係 定員6283人に対し1003人を純減、国土地理院関係 定員797人に対し70人を純減 気象庁関係 定員5958人に対し192人を純減 となっている。国家公務員全体では18,805人以上の純減目標が掲げられている。

これら人員削減の方法として掲げられているのが、地方支分部局の業務の見直し、定員合理化、業務の外部委託、非公務員型独立行政法人への移行、道州制を見越した広域行政、などである。

では、公務員の削減はどのように行おうとするのか。「全体計画」では 配置転換、新規採用の抑制、 国の行政機関以外への協力要請、の三つの方針が掲げられている。

特に、第3の国の行政機関以外への協力要請として、地方公共団体、民間企業等への移籍が掲げられている。これら方針を具体化するために、2007年7月に「国家公務員法等改正法」を成立させた。この法律は官製談合防止という国民要求に応えるように見せ掛け、公務員の再就職斡旋を規制しつつ新たに内閣府に官民交流センターを設置するというものである。官民交流センターは、「公務員の離職に際しての離職後の就職の援助および官民の人材交流の円滑な実施の支援を行う」ものとなっている。天下りや再就職者をいったんセンターに受け入れることにより、従来の所属省庁からの直接的な民間企業への天下り批判をかわすと共に、民間からの天上がりの受け皿にもなるものである。同時にセンターの役割として注目する必要があるのは、削減対象公務員をいったんセンターに受け入れ、地方自治体や民間企業に「移籍」させる機能をも有していることである。センターという受け皿を設置することにより天下りや再就職という従来の規定をなくし、国民の目をごまかしつつ、いっそう自由な天下りや天上がりを実行させ、同時に国家公務員の実質的解雇を実行する場となる。

また一方で「国家公務員法等改正法」は国家公務員の人事管理制度についていっそう民間に準拠した能力・実績主義を徹底させる制度を持ち込ませるものとなっている。

当該法案の国会への提出に当たって閣議決定した「公務員制度改革について」には、改革の目的として、「『美しい国』を創る担い手として、国民から信頼され、かつ『世界に誇れる公務員』を我が国に創っていくことを目指すもの」と、およそ現憲法の公務員像に似つかない公務員をつくるための人事管理制度であることが明示されている。

「改正法」では、第1に「能力本位の任用制度の確立」として
昇任、転任は人事評価及び能力実証によるものとする

職制上の標準的な官職とそれに必要な標準職務遂行能力を明確にし、その適性を判断基準に昇任・転任を行う

第2に「新たな人事評価制度の構築」として、

任用や給与等の人事評価は、その職務を遂行するにあたり発揮した能力および業績による勤務成績の評価、と定義する。

所轄庁の長は定期的に人事評価を実施する

人事評価の基準及び方法等に関する事項は、人事院の意見を聞いて政令で定める

以上のように「官から民へ」という「構造改革」路線は単に公務員の削減ということに留まらず、残された公務員の人事評価を国家が求める業務を忠実に遂行する能力と実績に基づいて行う制度へと大きく変質させるものである。それは「美しい国」と称する国家に奉仕する官吏づくりへの道に逆戻りさせるものであり、また財界が求めるグローバル社会に適應する公務員づくりへの道である。

このような国家公務員制度「改革」の中で、建設公務労働者の人員削減、新人事評価制度等の導入についてどのように考え運動すべきか、以下のような提起を行う。

1) 公共事業関係公務員の削減について

建設公務労働者の業務の中心は公共事業の計画・予算作成から設計・積算・発注・施工監理・検査および維持管理等である。そのため、建設公務労働者の業務量は各年度の公共投資量に応じて変動が生じる。今日、国発注の公共投資額はピーク時の1999年度が5.3兆円であるのに対し、2005年度では4.0兆円とピーク時の75%にまで落ち込んでいる。約4分の1減少である。この比率を比例的に人員に当てはめると、人員を1999年度に比較し4分の1削減してもよいことになる。

しかし、公共投資額をピーク時の1999年度より以前に戻って、1990年度でみると2.6兆円とピーク時の49%に過ぎない。つまり1990年度を基点とすると10年間で国発注の公共投資額は2倍に増加し、その後6年間で75%まで減少した。この間、公共事業関係公務員定数は1990年度以降も一貫して減少し続けている²²。従って、もともと公共投資量と公務員数は比例的に増減しているわけではないので、公共投資が減少したからといって公務員も削減すべきという論理は当てはまらない。さらに公共事業の中味によっても人員の質量に変化があり、単純に公共投資額の増減で人員数を決めることはできない。

とはいえ、公共投資額が大幅に減少しても尚且つ人員増加を要求することには国民感情からみて理解を得がたい面がある。特に財政危機下において、公共事業の全体的削減と事業のムダが国民の関心事になっているなかで、労働組合が人員増を要求する場合は過大な業務量の資料や人員削減がどのように行われてきたかなどの具体的な資料を公開し、国民に理解を得られるようアピールする必要がある。

そして、国民への奉仕者という視点から必要な業務には適性に公務員を配置するとともに、

²² 旧建設省定員数 1990年24,985人、1995年24,017人、2000年23,294人、2004年22,667人と一貫して減少している。

そうではない部門では思い切った人員の削減など、公共性の視点からメリハリのある人事配置を提案していくことが必要である。尚、その際には、国民要求を多角的に把握し、関係公務労働者間の民主的討論を踏まえて提案することが重要である。

2) 公共工事の設計・施工に係る現業部門の増員を強化する

政府の定員の純減方針では、純減対象部署として「現場技術業務」「維持管理業務」「事務所・事業所の統廃合」など主に現業部門の「合理化」による純減を目指している。しかし、公共事業の設計や施工を民間企業に委託・請負させればさせるほど、その監理・監督の質・量の強化を図らなければ、民間企業の言いなりになり、事業の公共性を守ることができない。税金を使った公共構造物の国民・住民にとっての安全性、経済性、利便性を確保することが公務の重要な役割である。また公務労働者が現場を熟知しその専門性を高めることが、他のさまざまな管理業務を遂行する上での基本となるものである。従って現業部門の民間企業任せから脱却するためにも、現業部門の増員というメリハリある人事政策を行う必要がある。

3) 安易な民間委託によるつじつま合わせの純減は行わない

すでに公務職場における設計や施工監理の民間委託さらには管理業務の委託化が急速に進んでいるにもかかわらず、政府の定員純減方針では基礎的調査業務の民間委託化、公共測量の指導・調整業務の外部委託化やPFI事業の促進など更なる行政業務の民間化による純減方針を掲げている。

このような定員の純減先にありきの方針は本末転倒といわねばならない。本来財政支出のムダをなくすということが目的であるならば、定員の純減による人件費削減と委託や請負による経費の増加を試算したうえで方針を作る必要がある。

日本国家公務員労働組合連合会（略称：国公労連）の調査によれば公務員の人件費単価よりもはるかに高い委託料金が支払われていることが明らかになっている²³。

4) 国家公務員の人事制度に能力主義や成績主義はなじまない

「国家公務員法等改正法」（2007年7月施行）では国家公務員の人事評価を民間企業と同様に能力と実績に応じた評価を行い、昇任や給与査定に活用すると定めている。

現憲法に照らして見た場合、公務員の能力の発揮度は国民全体に対する奉仕者としてどのような役割を果たし、業務として実践したのかによって判断されるべきものである。しかし、この能力は一概に定量的に量られるものではない。もちろん一定の業務の個々の評価を否定するものではないが、民間企業で行われている能力主義や成果主義によって公務員を査定し、差別化する手法は公務員には本来なじむものではない。今回の法改正は国家の要請に忠実に励む公務員を選別・育成することを第1の目的としたもので、憲法に真っ向から対立するものといえる。

5) 公務員の賃金決定は憲法に定められた労働基本権のもとで労使交渉において決定する必要がある

賃金査定についても「改正法」は能力主義、成績主義に基づくと定めている。これは今日の

²³ 一般の国家公務員の平均年収は約625万円（税金込み、2004年4月時点）。公共事業の現場では工事の監督や発注業務を民間企業などに委託しているが、その費用は一人当たり約1400万円と委託費の方が2倍以上高くなっている。

人事院勧告制度をも放棄し、所轄庁を通じて一方的に賃金決定に繋がるものである。本来、憲法は公務労働者を含めすべての労働者に労働基本権を付与することとしている。その点では公務労働組合の団体交渉権、争議権を全面的に認め、労使対等の交渉において労働協約として定めていく必要がある。

07年10月、政府の行政改革推進本部専門調査部会（座長：佐々木毅）が、非現業公務員に労働協約締結権を付与することを明記した報告書をまとめた。争議権付与を見送るなど問題点を抱えているが、公務の民間化の進行と共に、全体の奉仕者としての公務員の特殊性を理由とした労働基本権の剥奪に矛盾が生じ、軌道修正を試みるものである。遅きに失したとはいえ憲法上当然のことであり労働基本権回復のたたかいに前進を切り開く一歩となるものである。しかし、このことによって公務の民間化に拍車をかける口実にすることは断じて許してはならない。またこのことによってこれまでの既得権を剥奪することや労働組合の分断を招く行政側の策謀を許してはならない。

6) 特権的人事制度を基盤とするキャリア制度は廃止を

国家公務員を任用時の国家試験を通じ、特定の昇任コースに乗せ、業務の能力や成績にかかわらず一般公務員と差別するキャリア制度は「改正法」に基づく新人事制度とも矛盾する制度である。公務の民間化とともに進める公務員の純減方針が特権的キャリア公務員の削減に手をつけられないことは国民感情からも大きく逸脱するものである。国家権力と一体となった特権的官僚制の温床であるキャリア制度は憲法が求める国民に奉仕する公務員という立場からかけ離れており、廃止する必要がある。

今日、政府・行革大臣は能力・成績主義人事制度の導入と引き換えにキャリア制度の廃止を主張し始めた。これは公務員を任用の入口で差別する従来の人事制度の破綻を示すものであるが、キャリア制度の廃止に代わって公務員を国家に奉仕させるという立場から能力と成績評価を行い、新たな国家権力に都合のよい差別人事管理を行うことは憲法の立場をいっそう蹂躪することにつながると言わねばならない。

第3章 建設公務労働運動の課題を国民とともに取り組む(略)

おわりに 憲法の立場を運動の基本にすえる

研究会をスタートしてから我々は、小泉、安倍、福田と3つの政権の下で、新自由主義的構造改革＝「小さな政府」政策を体験してきた。

この半年間にも防衛省官僚の不正・腐敗、厚生労働省・社会保険庁のずさんな年金業務や被害者への対応など新たな行政の不祥事が明らかとなり、また、改正建築基準法施行に伴う審査機関や行政の画一的な窓口対応が建築確認事務を停滞させ建築関係業界の死活問題を生み出している。

「国民の安全を守り国民生活の安心」を付託されている行政がいかになじ曲げられているか白日の下に晒され、国民の間で行政のあり方が鋭く問われている。

一方、行政の規制緩和・民間開放や行政本来の役割を放棄する「小さな政府」路線の下で食品の不正表示問題、コムスン問題、管理委託下でのプール事故、偽装請負の横行、耐震強度偽装事件、トヨタ、パロマの企業犯罪など国民の安全・安心が破壊されてきた。

参議院選挙結果は、「所得、雇用」や「都市と地方」の格差問題をもたらした「小泉・安倍構造改革」への国民の批判の現われである。

今、新自由主義的「構造改革」の諸政策が問われてきている。「官から民へ」という路線に対しても、食品の安全や耐震強度偽装事件などを通じて、「民間任せの規制緩和」の危険性に国民は気がつき始めている。しかし、国民意識の変化は、一方で行政の不祥事が明らかになる毎に打ち消されることにもなり、その変化はいまだ暗中模索、試行錯誤の状態にあるといつてよい。

本「研究会」では、新自由主義的「市場原理主義」路線を明確に批判しつつ、従来型の官僚行政（組織）および公務（労働）についても批判的に問題点を明らかにしてきた。

そして、第三の道として日本国憲法が本来指し示している大道に実践的に立ち返る立場、すなわち国民の基本的な人権を守り、発展させる立場から行政（組織）、公務（労働）のあり方、そして建設公務（労働）のあり方を労働組合運動の方向性を含めて具体的に明らかにした。

その手法は建設公務労働者および公務関連に携わる民間労働者への広範なアンケート調査および聞き取り調査を行い、公務職場の実態と公務・民間労働者の意識状態を分析・検討する作業を通じて明らかにしてきた。

「研究会」報告書は、建設公務労働や労働組合の現状についても率直な批判と課題を指摘させていただいた。当該労働者や労働組合にとって心外とご批判されるところもあるかと思われるが、国民・住民から真に喜ばれる建設行政や公務労働の未来ある発展を築くための指摘と理解しご容赦願いたい。同時に本「報告書」を通じて、多くの建設公務に携わる人たちの参加による、いっそうの討論と政策及び運動の実践を重ねつつ、その内容をより豊かなものへと発展させていきたいと願うものである。

建設公務労働共同研究会構成員

建設公務職場関係

玖村徳則（全建労前副委員長）

三浦文次（全建労前委員長）

古澤一雄（全建労副委員長）

福嶋 実（全港建副委員長）

中野春男（水資労前書記長）

建設政策研究所

永山利和（理事長・日大教授・共同研究会責任者）

辻村定次（副理事長・共同研究会事務局）

村松加代子（専務理事・共同研究会事務局）

今井 拓（研究員・共同研究会事務局）

高木直良（研究員・共同研究会事務局長）