

# 官製市場の民間開放における公務員の雇用と処遇 新たな処遇制度の提言

齊藤徹史  
text by Saitoh Tetsushi

東北大学法科大学院 / 前みずほ情報総研株式会社都市・地域研究室研究員

これまで述べてきた通り、官製市場が民間開放されることによって、そこで働いていた公務員に過員が生じた場合には、現行の制度を前提とすると、配転や希望退職者募集など種々の手当てを尽くした上でなおも解消されなければ、分限免職を実施せざるを得ないものと思われる。しかし、このような措置は公務員個人にとって酷なものであることに加え、公務員全体の職務への意欲の低下といった問題なども生じかねない。そこで、市場化テストの導入など民間開放を契機として、過員の解消のみならず公務員の意欲と能力を発揮することができる処遇制度を改めて考える必要がある<sup>1</sup>。今回はこうした新たな制度についての私見を粗削りではあるが述べてみたい<sup>2</sup>。

ところで、新たな制度設計を考える際には、その前提として踏まえておくべき点がある。すなわち、行政の事務が民間開放によって企業などに委ねられても、それまで公務とされてきたが故に維持されてきた平等性や継続性などの特性は、その後も引き続き確保される必要がある(とりわけ、この要請は水道、福祉、医療、文化施設の整備・管理など「生活配慮・ライフラインの確保」<sup>3</sup>で強く求められよう)。そして、これらの特性は憲法に定められた「法の下での平等」(第14条第1項)や「生存権」(第25条)などを背景とすることに加え、地方公務員法が職員に対して「職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体及び特定独立行政法人の業務の公正な運営を確保する」目的で政治的行為を制限し(第36条)また職務専念義務(第35条)や営利企業等の従事制限(第38条第1項)などを課すことで担保してきたとも言える。したがって、新たな公務員の処遇制度では、制度の内容に応じてこれら規定との調整を図る必要があると言える<sup>4</sup>。

## (1) 公務員としての身分を残すケース

### 民間企業への出向・派遣

本連載第3回で既に触れたが、民間開放の対象となった業務に引き続き従事したいと考える職員については、受託した企業に派遣する方法が考えられる。この場合には、「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」に定める退職派遣の形式をとることとなり、受託した企業が当該派遣先となるよ

う法律を見直す必要がある。

これによれば、原則として将来的な公務員への復職が想定されていることなどから職員にとっての影響は比較的抑えられるものと思われるが、検討すべき課題はある。例えば、同法は派遣対象となった職員の個別の同意を要するため、同意が得られなかった場合には当該職員を派遣することができず、その他の措置を行っても処遇が定まらないことが想定され、この場合、最終的には分限免職処分を行なう必要が生じよう<sup>5</sup>。また、とりわけ市場化テストで落札した企業に職員が派遣された場合、数年後の再入札の結果として行政が落札すれば職員の復職の可能性はあり得るが<sup>6</sup>、新たに別の企業が落札した際には当該職員をどのように扱うかなどといった問題がある。これについては、新しく落札した会社にも公務員の派遣が承継されるとすることはあまり現実的とは思えず、この場合には一旦派遣を解いて行政内部で処遇などを考え、それでも処遇が定まらなければ同様に分限免職の検討をすることになる。

### 休職制度の活用

民間企業における一時帰休と同じ趣旨から、処遇の定まらない職員を一定期間休職させることも検討する必要がある。これについては、既に地方公共団体では待命制度が条例によって設けられ、過員となる職員の配置転換が困難な場合にはその意に反して待命処分を行うことがあるという<sup>7</sup>。そこで待命処分と同趣旨のものを新たに地方公務員法の休職事由として定め、これを活用する方法が考えられる。このとき、職員は休職期間中も有給とし、その間に必要な研修を受けさせて資格取得の支援を行い、あるいは再就職の斡旋をするなどといった助成措置を行って転進を促す。そして、休職期間中に「職に欠員が生じた場合」には復職させることが望ましいといえよう。

### 他の地方公共団体での勤務

過員が生じた地方公共団体とは逆に、他の地方公共団体で欠員が生じている職がある場合には、団体の枠を越えて柔軟に職員を融通し合える制度があってもよい<sup>8</sup>。そのためには欠員の存在をデータベース化して地方公共団体間で情報を共有することが必要となる。

既に公務員制度改革大綱では、「インナーソーシ

グ制度」として、内閣の重要課題で特定分野の機能強化が必要と判断される場合には、府省の枠を越えて他府省からも「ダイナミックに人員の再配置を行い得る仕組み」をつくるよう提言されており示唆的といえよう。なお、最近では農林水産省の統計部門のうち最大500名を刑務所や環境事務所など人員の需要が多い他の省庁に配置転換する方向にあり注目される。

地方公共団体間での柔軟な人員の再配置を行うに当たっては、元の団体から別の団体への派遣といった方法や、あるいは一旦元の団体を退職して新たに別の団体で採用するといった方法などが想定される。後者の場合には新たな団体では選考採用によることとなるが、共済年金や退職手当などはそれぞれの勤務年数を通算して計算することで職員が受け入れやすい環境を整えていくことが必要になると思われる。

## (2) 公務員としての身分から離れるケース

一方、公務員としての身分に戻ることなく、受託した民間企業に職員が「転籍」する制度も考えられる。これには、民間開放時の委託先などの選定過程で入札条件として職員の転籍受け入れを求めた上で、転籍後の給与条件は転籍前と同程度とするほか、共済年金との勤務年数の通算や住宅手当を支給するなどして転籍が不利とならない配慮が必要である<sup>10</sup>。ただし、転籍後の人事評価は当該企業の方法に従うこととなり、評価の結果次第では必ずしも転籍前と同程度の昇格の速度や給与水準が保障されるとは限らないこととなる。

こうした方法を検討する際には、英国のTUPE (Transfer of Undertaking(Protection of Employment) Regulations 1981 / 1981年営業譲渡(雇用保護)規則)が参考となる。これは、企業間で営業譲渡などが行われた場合であっても、労働者の従前からの雇用条件は原則として新しい使用者のもとでも保護されるとする制度であるが、英国政府はこれを行政においても活用し、行政から民間部門に行政サービスを譲渡・委託するケースや、逆に民間部門から行政に職場を変えるケースでも適用があるとされ、公務員の雇用問題の解消方法として活用されている<sup>11</sup>。

また、先の転籍に当たっては大幅な激変緩和措置を講じることがあってもよいだろう。例えば、公務員住宅の継続利用を認めるほか、退職手当の増額や、転籍前後で給与水準に差が生じた場合には一定期間行政が補填する<sup>12</sup>などといった内容も検討に値しよう。この場合の財源としては、現在の地方公務員共済組合の役割を見直し、新たにその資金から給付することが過員整理による分限免職のリスクを公務員が等しく負担するという観点からは妥当と思われる。

一方、こうした転籍制度を法解釈としてどのように

理解するかも考えておく必要がある。基本的には転籍対象者の個別の同意を得た上で本人による依願免職と民間企業の採用といった形式が想定されるが<sup>13</sup>、転籍を拒否する者については最終的には分限免職の対象とせざるを得ないものと思われる<sup>14</sup>。

なお、このような転籍制度を構築しても実際に活用されるかについては疑問が生じよう。これについては、現在の行政組織で好条件での雇用が維持できなくなった時に、業務の外部化によって付加価値が生まれ、それを転籍した職員の処遇に反映するなどして相対的に企業の処遇が良くなれば一気に進むのではないかと指摘がある<sup>15</sup>。

これらの他にも、公務員の働き方を弾力化してワークシェアリングの活用による過員解消の方法なども想定されるが<sup>16</sup>、いずれにせよ職員が将来のキャリア形成を見据えて個人の意欲と自発性の発揮が期待されるものとする必要がある。(以下次号)

- 1 平成17年2月に大阪府が公表した「大阪府市場化テストガイドライン(素案)」では、府が市場化テストを導入する際の基本原則として「雇用確保と行政効率化両立の原則」を挙げる。
- 2 詳細については、拙稿「民間委託と公務員の雇用」(『都市問題』95巻6号)参照
- 3 原田尚彦『行政法要論』11頁(全訂第6版/学陽書房・2005)
- 4 藤原淳一郎「公営ガス事業の民営化の課題」(『公益事業研究』55巻2号)106頁参照
- 5 清水敏「公的サービスのアウトソーシングと公務員の処遇」(『季刊労働法』206号)95頁
- 6 清水・前掲(5)95頁。なお、教授はこの他に勤務条件などの面でも検討すべき課題があることを指摘する。
- 7 青木宗也・室井力編『基本法コンメンタール「地方公務員法」』117頁(原野執筆)(新版/日本評論社・2001)
- 8 給与規定や退職金通算などの諸規定を整備し、積極的に人材を融通しあう地方公務員に関する全国的な「労働市場」があってもよいとするものに、稲継裕昭「公務員制度改革」(『ジュリスト』1158号)44頁。
- 9 『日本経済新聞』平成17年5月17日朝刊1面
- 10 杉田定大ほか編『日本版PPP』40頁(杉田執筆)(東京リーガルマインド・2002)参照
- 11 英国Cabinet Officeのホームページのほか、杉田ほか・前掲(10)57頁(光多執筆)、財団法人自治体国際化協会「英国におけるベストパブリック」(『CLAIR REPORT』206号)24頁など参照。
- 12 日本政策投資銀行北海道支店「公共サービスの民間化」(『DBJ Hokkaido Report』11号)74頁参照
- 13 こうした問題は国鉄民営化や独立行政法人への公務員の「移籍」などのケースでも論じられている(清水敏「独立行政法人における労働法上の諸問題」(『労働法律旬報』1484号)8頁)。
- 14 これに不服がある場合には、処分の取消を求めて前回述べた救済方法を用いることとなる。
- 15 大住荘四郎「市場メカニズムからパートナーシップへ」(『法律文化』2005年2月号)25頁
- 16 穂坂邦夫「有償ボランティアへの業務委託など市民と市の協働によるまちづくりの実証」(『法律文化』2005年2月号)16頁

1971年生まれ。1996年北海道大学法学部卒業。2002年東北大学大学院法学研究科博士前期課程修了。日本電信電話株式会社などを経て、2001年株式会社富士総合研究所入社。2004年同社の会社合併でみずほ情報総研株式会社となる。2005年より東北大学法科大学院在学。著書として、『概説 市場化テスト』(共著/NTT出版・2005)論文として、「民間委託と公務員の雇用」(『都市問題』95巻6号)、「弁護士会綱紀委員会の調査と独禁法」(『公正取引』630号)などがある。

