

民間開放と公務員の雇用・処遇

齊藤徹史
text by Saitoh Tetsushi

みずほ情報総研株式会社都市・地域研究室研究員

はじめに

政府の規制改革・民間開放推進会議は、その前身である総合規制改革会議以来、「官製市場の民間開放」を主要テーマとして打ち出してきた。「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申 - 官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』 - 」(平成16年12月24日)によると、「官製市場」とは「国等自らがサービスを提供している分野及びサービス等の提供主体が一定の法人等に限定されている等公的関与の強い分野」であり、これには例えば医療、福祉、教育などが含まれるという。また、「民間開放」とは「国等自らがサービスを提供している分野」の個別の事務・事業について、「民間委譲(民営化、譲渡)」や「民間への包括的業務委託」を行うものと説明している¹。そして、この「官製市場の民間開放」には、競争原理の導入を通じた事業の効率性・創造性の向上と多様な国民のニーズに合ったサービスの提供、官は真に行う必然性のある業務に特化し、官内部での人的資源などの適正配分等による行財政改革の実現、以上の過程で、新たなビジネスチャンスを創出し、需要と雇用の拡大等、経済の一層の活性化を図る、といった効果にその意義を見出している²。

こうした民間開放の推進は、「民間でできるものは官は行わない」との原則のもとで今後さらに進められていくものと思われ、このことは平成17年1月21日に閣議決定された「平成17年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」において「規制改革・民間開放の積極的推進」とあることからもうかがうことができる。

しかし、民間開放を行う場合に問題となるのは、そこで働く公務員の雇用や処遇はどうなるか、である。例えば、一連の「郵政事業の民営化」をめぐる議論では、民営化後の公社職員の雇用の確保や身分のあり方が重要な論点となっているほか³、社会保険庁においては、書類の入力や交付書類の送付といった単純業務を民間などに外部委託することで約24億円分のコストが削減され、これは職員約1,690人分の削減に相当すると試算されている⁴。これが実施されるのであれば、ここでも雇用や処遇の問題が同様に発生す

る可能性があるろう。

このように、民間開放は公務員の雇用や処遇の問題をもたらすものと思われ、これに対処する考え方や問題解決の方法などを早急に検討しておくことが必要となる。そこで、本稿では「官製市場の民間開放」に伴う公務員の雇用や処遇の問題について、行政改革などの動向も踏まえながら、現在の対応方法とその限界を検討し、その上で課題解決の方向性などについて論じることとしたい。

まず、初回の今回は、規制改革・民間開放推進会議が「民間開放に関する横断的な取組」として位置付ける「指定管理者制度」と「市場化テスト」の導入によって想定される公務員の雇用や処遇の問題について概観する。

指定管理者制度と公務員の雇用

「指定管理者制度」とは、地方公共団体が「『指定』により公の施設の管理権限を当該指定を受けた者に委任する」制度である(地方自治法第244条の2)⁵。具体的には、地方公共団体によって「公の施設」とされた公民館や学校、美術館、水道、バスなど幅広い分野で、地方公共団体が民間事業者やNPOなども対象に含めて指定管理者としてその管理を委ねることとなる。従来の公の施設は「管理委託制度」による管理が行われていたが、この場合の管理受託者は公共団体、公共的団体、一定の要件を充たす地方公共団体の出資法人に限定され、一般の民間事業者はこれに含まれていなかった。しかし、住民の多様なニーズに応えるべく、今日では民間事業者に受託する能力が認められることから、管理権限の見直しなども併せて新たに指定管理者制度が導入された(平成15年9月から施行)⁶。

指定管理者制度は、公の施設で働く職員の雇用に影響を与える可能性がある。この問題は、例えば、公の施設を従来は地方公共団体の職員が自ら管理していたところ、当該制度を新たに導入することによって民間事業者などに管理が移管されたケースでまずは想定される。しかし、さらに深刻な問題となり得るのは、それまで施設の管理を行っていた地方公共団体

と密接な関係にあるいわゆる外郭団体が指定管理者として選定されなかったケースである。外郭団体には、地方公共団体から派遣された職員と当該団体で採用した職員(公務員OBを含むことがある)とが混在しており、前者の職員は、それを機に派遣を解いて地方公共団体に戻ることができるものの、後者の職員は、当該外郭団体の業務がなくなって縮小・廃止ということになれば結果として余剰職員となる。

こうした外郭団体採用の職員の雇用問題が発生することを回避するため、例えば山梨県では清里にある「丘の公園」の管理に指定管理者制度を導入して民間事業者へ委ね、併せて従来管理していた公社を廃止することとしたが、希望する公社職員については指定管理者に再雇用を求めるなどの対応をとった⁷。また、東京都が新たに整備した都立小山内裏公園の指定管理者を募集したところ、都立公園を従来管理してきた東京都公園協会が落選したことを受け、都では協会について都からの派遣職員を含む800人の人員再配置や組織改革の検討を行っているという⁸。

指定管理者制度は、平成18年9月までに既に管理委託制度を採用している公の施設については当該制度に移行しなくてはならず、移行のピークは、恐らく平成18年4月頃と予測される⁹。しかし、くしくも平成18年には団塊の世代が退職年齢に差しかかりつつあり、とりわけその翌年は団塊世代の公務員への退職金支払いが地方公共団体の財政上の大きな圧迫要因になるといえる(いわゆる2007年問題)¹⁰。こうした団塊世代の大量退職により、地方公共団体などには欠員が生じるため、余剰職員を地方公共団体や別の外郭団体で吸収できる可能性もあろう。しかし、指定管理者制度の導入に伴う外郭団体の余剰職員が退職せざるを得なくなった場合に、その退職金支払いが外郭団体の経営を圧迫し、さらにその支援のために地方公共団体からの支出が増えることとなれば、地方公共団体にとっては団塊世代の公務員への多額の退職金支払いとの二重の負担が生じかねない¹¹。このように指定管理者制度の導入をめぐることは、公務員と公社職員の雇用や処遇に混乱が生じる可能性も否定できないと言えよう。

市場化テストと公務員の雇用

市場化テストとは、「官と民とを対等な立場で競争させ、『民でできるものは民へ』を具体化させる仕組み」であり、「透明・中立・公正な競争条件の下、公共サービスの提供について、官民競争入札を実施し、価格と質の面で、より優れた主体が落札し、当該サービスを提供していく制度」である(規制改革・民間開放推進会議第1次答申)。より具体的には、国と地方公共団体

のすべての事業を対象に、競争入札において官と民との提案内容をそれぞれ価格と質の面から比較し、より優れている応募者が以後の事業を実施することとなる。そして、発注の形態として事業の委託候補先を官民間で競争する「委託先競争型」と、事業の担い手であった官自身と譲渡候補先である民とで競争する「譲渡先競争型」とが想定されているところである。

市場化テストは、公務員の雇用問題に大きな影響を与えるものと思われ、このことはとりわけ官が落札できなかった場合において深刻なものとなる。一方、仮に官が落札した場合であっても、契約期間終了後に再度官民競争入札が実施されることとなれば、それに備えて人員配置をスリム化する必要が生じよう。実際、官民間での競争入札を既に経験した英国では、大きな行政改革効果があった反面、入札で敗れた官の部門は廃止されたため職員が職を失ったほか、勤務条件の悪化なども見受けられたという¹²。

これについて会議は、官が落札できなかった場合の公務員の処遇につき、「各府省横断的な配置転換や、落札した民間の希望等も勘案した民間事業者等への移転を図ること等、スムーズな公務員等の配置転換・移転が行われる仕組みを当会議を中心に検討」することとしており、その結果が目されることである。(以下次号)

- 1 第1次答申は、これら2つの類型以外に「部分的な業務委託」も挙げるが、これについては従来より行われてきたものでもあり「今後とも推進すべきことは言うまでもない」としている。
- 2 規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ」(平成16年8月3日)
- 3 もっとも、「郵政事業の民営化」は規制改革・民間開放推進会議で直接取り上げられているわけではない。
- 4 日本経済新聞(平成17年1月13日、朝刊、東京版5面)
- 5 篠原俊博「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」(『地方自治』669号23頁・2003)
- 6 篠原・前掲(5)22頁
- 7 地域協働型マネジメント研究会『指定管理者制度ハンドブック』100頁(ぎょうせい・2004)
- 8 日本経済新聞(平成17年1月7日、朝刊、東京版39面)
- 9 地域協働型マネジメント研究会・前掲(7)128頁。
- 10 白川一郎「自治体破産」25頁(日本放送協会・2004)
- 11 みずほ情報総研「指定管理者制度の導入に関するアンケート」平成16年12月)によるアンケート結果では、指定管理者制度の導入後も引き続き従来の外郭団体を「指定」した事例の多さが注目される。こうした外郭団体職員の雇用問題が、指定管理者として民間事業者を選定することへの萎縮効果を地方公共団体にもたらしているとも推測される。
- 12 安藤明「イギリスの地方自治の特徴と近年の二つの大改革の潮流(下)」(『地方自治』659号23頁・2003)

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。同社の会社合併により現在に至る。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。

