

# 民間開放と現在の職員の処遇

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 研究員

今回から官製市場の民間開放に伴う公務員の雇用や処遇に関する本題に入る。民間開放によって影響を受ける当該業務を担当していた職員は、現在はどのように処遇されているのだろうか。

みずほ情報総研が平成16年に公表した地方公共団体に対する公共施設の民間委託に関するアンケート調査結果<sup>1)</sup>によると(資料参照)業務委託などの民間開放を行った際の職員の処遇は、「既存職員の配置転換に伴って、直営で行っていた業務を委託へ切り替えた」ケースが最も多く、「既存職員の退職者不補充に伴って、直営で行っていた業務を委託へ切り替えた」とするものがこれに続いている。この結果を詳しくみると、前者には「担当していた職員の異動により、その不在を埋めるために民間委託を導入した」ケースと、「民間委託を導入するために、担当職員を異動させた」ケースとが含まれるものと思われる。一方の後者は、「担当していた職員の退職により、その不在を埋めるために民間委託を導入した」ケースとして理解できる。このようにみると、地方公共団体は、職員の退職を待つ、あるいは異動させるなどといったタイミングで民間開放を行っており、職員の雇用や処遇には慎重な配慮をしているものと評価される<sup>2)</sup>。

さて、業務を民間に開放することで影響を受ける職員の処遇方法については、現在のところ、大別して行政の内部での異動と外部への派遣とがある<sup>3)</sup>。これに

ついては、本来、国家公務員と地方公務員とで議論を分ける必要はあるが、紙幅の都合もあるため、今回は地方公務員のみを対象とすることをお断りしておく。

## (1) 職員の行政内部での異動

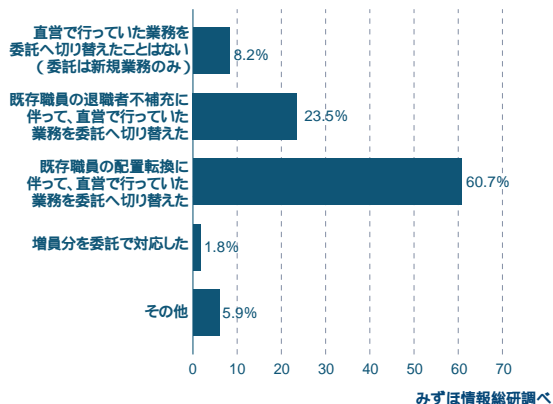
職員が行政の内部で異動する事由には、昇任、降任、転任がある(地方公務員法第17条)。「昇任」や「降任」は現在の職に比べて上下して任命されるものであるのに対し、「転任」は、「現に職員である者を昇任又は降任以外の方法で他の職に任命すること」であり、純粋な意味では「職員に不利益を与えることのない『水平異動』」とされる<sup>4)</sup>。転任には当該職員の同意を要することはなく、本人の同意のない転任命令であっても有効である。また、任命権者の裁量権の範囲は広いものの、当然のことながら裁量権の逸脱や濫用にあたるものは許されない<sup>5)</sup>。なお、転任の法的性質は、学説上、実質的に降任に該当する場合には不利益処分となりえること<sup>6)</sup>や、公務員関係の成立・消滅の行為形式が行政処分であること<sup>7)</sup>などから、全体としては行政処分であるとされている。

一方、地方公共団体には「出向」があり、これは「同一地方公共団体内における異なる任命権者相互間の異動・人事交流の発令形式」で、出向命令とは、「旧職を解き、受入機関側の任命権者の任用に対して同意を与えた事実を当該職員に通知する事実上の意思表示にすぎない」とされる。そして、出向の性格は、受入機関側の任命権者の任用の実態に応じて、昇任、降任、転任といった判断がなされることとなる<sup>8)</sup>。なお、いわゆる退職出向のように、公務員をいったん退職して出向する場合には、身分保障の観点から当該職員の同意が必要と考えられるが、退職を伴わない在職出向の場合には、その任用が適法である限りはそれに従う義務が生じる<sup>9)</sup>。

行政内部での異動といった場合には、こうした措置が一般的と言える。ただし、学校給食に従事する調理師資格を持った職員や公立幼稚園で働く幼稚園教諭の資格を持った職員のように特殊な技能を持つことを

### 資料

Q. 貴自治体が委託している公共施設の管理運営業務のうち、従来直営で行っていた業務を委託へ切り替えた場合の職員の処遇について合致するものを下記から一つお選びください。



理由に採用された職員は、どの範囲まで異動させられるか、といった問題がある。これについては、採用時の本人の同意はあくまでも「公務員になること」に対するものであり、募集時に職種が明示されていても、当該職種に限定して任用時に同意したとは解されないため、本人の能力の実証を前提に、本人の同意がなくても職種の異なる転任は可能とするのが判例の傾向とされる<sup>10</sup>。

しかし、民間開放を機に職員を転任や出向によって行政内部で異動させる場合にも限界はある。すなわち、「転任」や「出向」は任命権者の裁量が比較的広いと見られ、比較的柔軟に異動させ、その処遇を確定することが可能ではある。しかし、こうした任用はあくまでも「職に欠員を生じた場合」に限られ（地方公務員法第17条第1項）、行政内部に欠員がないにもかかわらず職員を異動させる場合は、定員管理の観点からは適切ではなく、行政活動の効率性の要請にも反するものであると言えよう。

## (2) 職員への外部への派遣

一方、民間開放により影響を受ける職員について、行政内部で異動させるのではなく、外部に「派遣」することで処遇の問題の解決を図ろうとする場合がある。現在のところ、職員の派遣は「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」に基づくこととなるが、本法の目的は、公益法人等への地方公務員の派遣について統一的なルールを定め、職員の派遣の適正化、手続の透明化、派遣職員の身分取り扱いの明確化を図り、併せて、地域における人材の有効活用を通じた行政と民間との適切な連携・協力により地方公共団体の諸施策の推進を図ることであるとされる<sup>11</sup>。職員の派遣の種類としては、公益法人や一般地方独立行政法人等への公務員としての身分を残した職員派遣（法第2条）と、当該地方公共団体が出資している株式会社又は有限会社のうち、その業務の全部又は一部が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与するとともに、当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するもので、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要とされる特定法人への退職派遣（法第10条）とがある。また、職員派遣及び退職派遣とも職員本人の同意が必要である。

ところで、現在の派遣先は、一般に公益法人や第三セクターなどであり、民間開放によって受託した企業の多くは派遣先としての要件を充たさないと推測される。また、派遣期間は基本的に3年とされることから、派遣期間満了後に戻ってきた当該職員を地方公共団体はその後どのように処遇するかといった新たな問題

が起こり得る。このようにみると、職員が民間委託先の企業で従来の業務に引き続き従事したいとしても現行の派遣制度の活用には限界があると言えよう<sup>12</sup>。

なお、市場化テストを通じた官民競争の結果、落札した民間企業に対しても、この法律による職員の派遣は同様に難しい。住民に対するサービスの継続性を確保するため、従来担当した公務員と落札した民間企業とは技術的に連携する必要があるほか、公務員の雇用確保の観点などからも、落札した民間企業も派遣対象とするよう検討される必要がある。このとき、派遣先は職員の受入れを「義務づけられる」との方法も考えられ<sup>13</sup>、これが実現すれば職員の処遇の問題は大きく回避することができよう。しかし、職員の派遣の受入れが義務づけられると、民間企業にとってはコストの増加やノウハウ発揮の制約要因にもなりかねず、結局は行政からの委託料にその分が転嫁されることになるため、むしろ、民間企業には受入れを「義務づける」よりも、受入れ人数の枠などを入札参加者に提案させ、落札者の選定段階で積極的に評価していくといった方法もあるのではないかと考える<sup>14</sup>。（以下次号）

- 1 みずほ情報総研株式会社「公共施設の管理運営業務における民間活用に関するアンケート調査」(全国の全都道府県・特別区・市を対象に平成15年5月～6月に実施。回収率47.8%、回収数357通)
- 2 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)93頁は、本調査結果の当該回答について、地方公共団体にとっては「既存職員の退職または配置転換の見込みが立つまで外部委託の実施を控えることを意味する」と分析する。
- 3 この問題の詳細については、拙稿「民間委託と公務員の雇用」(『都市問題』95巻6号)参照。
- 4 鹿兒島重治「審査の対象」(『別冊ジュリスト・公務員判例百選』72頁(有斐閣・1986))
- 5 塩野宏「行政法」225頁(第2版/有斐閣・2001)
- 6 鹿兒島・前掲(4)72頁参照
- 7 塩野・前掲(5)225頁
- 8 青木宗也・室井力編「基本法コンメンタール」地方公務員法』69頁(間田執筆)(新版/日本評論社・2001)
- 9 公務員関係判例研究会編「新公務員労働の理論と実務」73頁(大田黒執筆)(三協法規出版・2003)
- 10 橋本勇「逐条地方公務員法」225頁(新版/学陽書房・2002)
- 11 平成12年4月27日自治公第5号、西野博之「職員派遣と懲戒処分・分限処分」(『自治実務セミナー』41巻11号)61頁
- 12 清水・前掲(2)94頁もまた、派遣制度は、派遣先と派遣期間に対する厳格な規制と派遣対象職員の個別的同意が必要な点で、「業務の外部委託にともなう委託先への職員派遣には馴染まないといわねばならない」とする。
- 13 清水・前掲(2)95頁
- 14 民間企業の受入れの枠に入りきらない職員は行政内部での異動となるが、この場合であっても限界があることは同様である。

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になる。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。

