

# 会計年度任用職員制度と 公務・公共サービスの民間化

全労連公務部会事務局次長  
同臨時・非常勤職員問題専門委員長

すぎもと たかし  
杉本 高

## はじめに

2001年に就任した小泉純一郎首相は、所信表明演説で「民間にできることは民間にゆだね、地方にできることは地方にゆだねる」「財源問題を含めて地方分権を積極的に推進する」「公務員制度改革に取り組んでいく」と述べ、新自由主義に基づく構造改革により、地方自治体では公の施設の指定管理者制度や窓口業務の民間委託などを推進した。

2003年度予算では、いわゆる「三位一体改革」により、3300億円程度の自治体財源削減が行われ、各自治体の当初予算は歳入不足となり、正規職員の新規採用抑制や給与の独自カットなどを行った。

小泉政権のあとを受けた安倍政権も新自由主義的構造改革をより一層推進しており、非正規地方公務員の増加と賃金・労働条件の劣化、民間委託の増大を招いている。

本稿では2020年から新たに導入される会計年度任用職員制度と公務・公共サービスの外部化・営利化の現状・課題について述べていく。

## 1 会計年度任用職員制度とは

### ① 新自由主義行革と非正規地方公務員の増加

総務省は「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（2005年3月）などにより、正規職員の削減を含む行政改革を自治体に強要し、①指定管理者制度の活用を含む民間委託等の推進、②定員管理の適正化（定員削減目標）などを含む集中改革プランと毎年の進捗状況の公表を義務づけた。その結果1996年から23年間で約55万人の自治体正規職員が削減され、また、相次ぐ権限委譲により人員不足に拍車がかかり、窮余の策として自治体は非正規職員を大量に採用した。

総務省が実態調査を初めて行った2005年には45万5000人だった自治体の臨時・非常勤職員は2016年には64万4000人に増加している。任用根拠も自治体ごとにまちまちで、本来1年しか任用できないはずの臨時的任用職員を、新たな職の設置という名目で再度任用し、10年以上同じ職に従事させている自治体が多数存在するなど、不適切な運用が蔓延している。

## ② 法案検討の中での後退

この状況を受けて、総務省は研究会を設け、2016年12月に報告書を提出した。報告書では、①特別職非常勤職員を委員や顧問といった「専門性の高い者等」に限定する、②臨時的任用職員を国と同様に「臨時・緊急の場合に限り」「常勤職員（フルタイム）の代替」に限定する、③一般職非常勤職員の「新たな仕組み」を設けて労働者性の高い非常勤職員は一般職非常勤職員として任用する、の3点を課題への対応として示し、一般職非常勤職員の賃金体系を給料・手当を支給できる給付体系に移行させるとした。この際に③の職に「(仮称) 会計年度任用職員」の名称が用いられた。

報告書に対し、自治体首長から財政負担を懸念する意見が相次いで出されたこともあり、総務省は地方公務員法・地方自治法改正法案検討の中で会計年度任用職員をフルタイム勤務と短時間勤務に区分し、フルタイムは給料・退職手当を含む手当、短時間勤務は報酬・期末手当・費用弁償という、勤務時間による待遇格差を設けた。

この経過からも明らかなおろ、雇用主としての自治体の責任感は希薄で、勤務時間を15分短くして退職金や各種手当を逃れようとするなど、均等待遇の流れに逆行するものとなっている。

## 2 公務・公共サービスの民間化

### ① 公務・公共サービス民間化の進行

今日、多くの市区町村で住民基本台帳の証明書

交付業務などが民間委託されており、証明手数料の受領まで民間業者が行っている市区町村もある。しかし、東京・足立区の戸籍事務委託に関して、東京法務局は「受理決定等の業務は市区町村職員が行うべき」と文書指導し、東京労働局は「市区町村の職員が委託先職員に直接指示することは偽装請負となる」と改善勧告を行ったため、足立区は戸籍事務を直営に戻した。

一方で全国の自治体では、体育館やプール、博物館や美術館、図書館、果ては保育所や放課後児童クラブ（学童保育）に至るまで、指定管理者の名のもと、地方自治体の施設を使って民間企業が営利事業を行っている。

### ② トップランナー方式

地方交付税は自治体の基準財政需要額から地方税など自治体の自主財源を除いた額を元に算定される。総務省はこの基準財政需要額の算出に用いる単価を、民間委託を前提に引き下げるトップランナー方式を2016年度から実施している。

2016年度には、学校用務員事務など16業務に適用し、2017年度に青少年教育施設管理など2業務を拡大した。

例を示すと、小中学校の学校用務員費を1校あたり370万円から5年間で297万円に引き下げるもので、これ以上の人件費を自治体が支出していれば、持ち出しになるというものだ。

学校用務のように人件費がほとんどの業務を、消費税がかかる民間業者に委託すれば経費が下がること自体が不自然である。神奈川県調査によれば県庁などの案内・受付や電話交換に従事している委託労働者は最低賃金ギリギリで働いており、自治体の委託業務が官製ワーキングプアの温床となっている。

図表1 広報誌に掲載された委託社員の募集

<p>798</p> <p>事業部 ☎ 03 (5295) 7</p>	<p>◆<b>問い合わせ先</b>：共立メンテナンスPKP事業本部東日本事業部</p> <p>◆<b>募集内容</b>：                  ①一般行政事務（5人程度）                  ②事務補助業務（60人程度）</p> <p>※電話交換、窓口対応、障がい者支援、国民健康保険、社会教育、文化財調査、図書館運営、特別支援教育指導など</p>	<p>◆<b>募集期間</b>：1月7日（月）～18日（金）</p> <p>◆<b>募集内容</b>：                  ①一般行政事務（5人程度）                  ②事務補助業務（60人程度）</p> <p>※電話交換、窓口対応、障がい者支援、国民健康保険、社会教育、文化財調査、図書館運営、特別支援教育指導など</p>	<p>平成31年度からスタート 市職員と共に働く民間社員を募集</p> <p>市では、平成31年度から窓口業務などの定型業務を民間会社に委託することとし、この度、㈱共立メンテナンスと行政事務包括業務委託契約を締結しました。</p> <p>ついでには、新年度から市役所などで行政事務に携わっていただける方を募集しておりますので、お申し込みください。</p>
-------------------------------------	---	--	---

『広報りくぜんたかた』2019年1月号より



### 包括外部委託

安倍政権の「公的サービスの産業化」の方針に基づいて、地方自治体が行うべき住民サービス業務の大部分を民間企業に委託し、臨時・非常勤職員を解雇・雇止めして、受託する民間企業に身分を移管させる「包括委託」の動きが各地であらわれている。

この包括外部委託について、自治労連は、①自治体の業務に必要な専門性・継続性が失われ、住民サービスが深刻なまでに低下する。情報漏えいのリスクが高まる。②臨時・非常勤職員の大量の雇止めが発生する。受託業者が入れ替わるたびに労働者の雇止めが発生する。③地場の中小企業では受託ができず、大手企業が参入し、得た利益が地域には還元されず都市部に吸収される。④偽装請負をはじめとした違法行為が発生する。⑤受託企業が契約途中で撤退する場合があります、住民サービスに重大な穴があく危険がある。この5点を指摘して反対している。

静岡県島田市は包括外部委託を2019年10月から導入する経費を2019年度当初予算案に計上していたが、島田市労連や島田・榛原地区労連、静岡自治労連などが共同して運動を進めた結果、予算案は議会常任委員会で全会一致で否決され、市長に取り下げさせている。島田市での取り組みの詳細は別稿に譲りたい。

一方で岩手県陸前高田市は、2018年11月22日、窓口、経理、庶務などの業務を2019年度以降、一括して民間に委託する方針を表明し、同年12月27日に（株）共立メンテナンスを委託先を選定した。

2018年11月22日付けの河北新報によれば、東日本震災以降、人口減少などによって陸前高田市の

普通地方交付税が震災前に比べて6億円減少しており、厳しい財政運営が予想されている。復興期間が2020年度で終わるのを見据え、職員人件費の削減で財政の平準化を目指すとしており、民間委託によって最初の5年間で計1億2400万円の経費削減を見込んでおり、同時に職員の新規採用を今後、退職者の半分程度に抑える方針だ。これによって現在250人の正規職員は将来的に3割削減を目指すとしている。

2019年度は臨時、嘱託を含めて職員67人分の業務を委託しており、「市職員と共に働く民間社員を募集」と題して、共立メンテナンスPKP事業本部東日本事業部を問い合わせ先とする募集案内を『広報りくぜんたかた』2019年1月号に掲載している（図表1）。また、地元紙の東海新報1月12日付には募集する職種と人数、給料が掲載されていた（図表2）。一般事務を除いて賞与は予定されておらず、パートタイムでは年収200万円にも及ばない官製ワーキングプアとなる。

## 3 自治体が行うべき業務とは

2017年5月に地方公務員法・地方自治法が改正され、会計年度任用職員制度が2020年4月から適用されることになった。総務省は2017年8月23日付で「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル」を地方自治体に向けて発出し、導入に向けた準備を促した。

マニュアルの中で、自治体が行うべき業務として、①自治体全体の臨時・非常勤職員の実態把握。②ICT（情報通信技術）の徹底的な活用、民

図表2 包括委託業務の募集内容

1. 一般行政事務（1年の契約社員、更新あり、8時30分から17時15分までのフルタイム勤務）

勤務先	勤務内容	募集人数	給料(月額)	賞与
市役所	一般事務及び窓口対応業務	5人	180,000円	有

2. 事務補助業務（パートタイム、8時30分から17時15分の間で週29時間以内勤務）

勤務先	勤務内容	募集人数	給料(月額)	賞与
総務部総務課	電話交換及び窓口案内業務	3人	130,000円	無
総務部税務課	窓口対応及び市税賦課・収納補助業務	2人	130,000円	
民生部地域福祉課	障がい区分認定調査補助業務	1人	155,300円	
民生部市民課	障がい者相談支援業務	1人	135,000円	
民生部市民課	国民健康保険関係業務	3人	130,000円	
教育委員会生涯学習課	社会教育事業支援業務	3人	135,000円	
	文化財調査補助及び資料整理業務	2人	155,300円	
	埋蔵文化財発掘調査補助業務	2人	155,300円	
図書館	図書館運営支援業務	3人	135,000円	
博物館	被災博物館資料安定化処理及び修理業務(学芸員資格有)	2人	155,300円	
	被災博物館資料安定化処理及び修理業務(学芸員資格なし)	5人	135,000円	
市内小中学校	特別支援教育指導補助業務	10人	130,000円	

3. 事務補助業務（フルタイム）

勤務先	勤務内容	募集人数	給料(月額)	賞与
議会事務局	議事録作成及び事務補助業務	1人	6,200円	無
図書館	図書館窓口対応業務	3人		
	移動図書館車運転業務及び図書館管轄業務	1人		
博物館	被災博物館資料安定化処理及び修理業務	10人		
市内小中学校	学校用務員補助業務	1人		
水道事業所	窓口対応及び事務補助業務	1人		

東海新報2019年1月12日付より自治労連作成

間委託の推進等による業務改革の推進。③正規職員をつけるべき職と会計年度任用職員など非常勤職員をつけるべき職の明確化。④条例、規則への位置づけ。この4点をあげ、会計年度任用職員への移行の前に、ICT化による職の廃止や、民間委託による職の廃止を検討するよう求めている。

### ① あいまいな正規職員の位置づけ

マニュアルが示す正規職員をつけるべき職の要件は、①相当の期間任用される職員をつけるべき業務に従事する職であること、②フルタイム勤務とすべき標準的な業務の量がある職であることの両方を満たすこととしている。総務省はこれを説明するのに、図表3のような2次元マトリックスを用いている。

会計年度任用職員にもフルタイム勤務が想定さ

れており、②は該当するが、①の「相当の期間任用される職員をつけるべき業務」という極めて主観的な要件に該当するか否かが、正規か非正規かを分けることになる。

いわば、自治体の首長がこの仕事は正規職員がしなくてよいといえば、会計年度任用職員にさせていいともとれる内容だ。一方で総務省は、正規職員をつけるべき業務は民間委託すべきでないとしており、それ以外の業務については直営で行うか外部委託するかは自治体の判断としている。正規職員が担当していた業務が、自治体の都合で会計年度任用職員が担当することになった場合、民間委託が可能となるという、仕事の「ラベリング」機能を会計年度任用職員制度が果たしてしまうことになる。

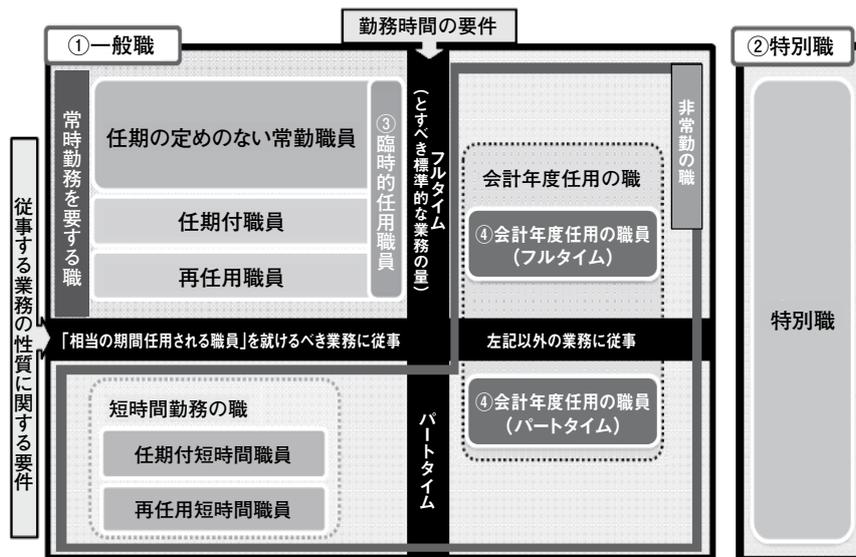
### ② むしろ民間委託促進のツールに

会計年度任用職員制度導入のための地方財政措置が明らかにされない中で、ある自治体の財政当局は「総務省の地方財政措置はあてにならない、何度も煮え湯を飲まされてきた」と不信をあらわにしており、少しでも財政負担を軽くするため、民間委託の検討を、人事当局に求めている。

一部の市町村では、会計年度任用職員制度設計の一部または全部をコンサルタントに委託し、総務部が各課に対して行う業務仕分けのヒアリングにコンサルタント社員が同席し、「なぜ民間委託できないのか」としつこく問う状況が報告されている。

新自由主義的行財政改革により職員削減を行っ

図表3 「職」の整理



総務省「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル（第2版）」2018年10月より

た結果、会計年度任用職員制度の企画立案すら直営で行えない自治体が、コンサルタント費用を捻出するため「経費削減」の名目で民間委託を進めるといふ。まるでタコが自らの足を食っている状態が広がっている。

静岡県島田市の包括外部委託検討のきっかけが、会計年度任用職員制度導入の人員費増対策であったことを見ても、会計年度任用職員制度が民間委託促進ツールとなっていることは明らかだ。

### ③ 公権力の行使と民間委託業務は紙一重

(2)でも述べたが、総務省は「徴税事務や許認可、住民市民のプライバシーに関わる業務」などは自治体直営で正規職員が担当すべきとしているが、それ以外は業務委託が可能としている。

例えば、税金の滞納者に対する電話による自主的納付の呼びかけ業務を民間事業者に委託する例が全国あちこちの自治体に見られる。

「期限までに納付されませんでしたので、督促状を送りました、督促状に書かれた期限までに納付してください」と電話すれば、督促という公権力の行使となり自治体職員が行わなければならないが、「税の納付をお忘れではないですか。お確かめいただいて銀行で手続きをお願いします」という電話は自主的納付を促す<sup>しゅうよう</sup>恣憑行為とされ、多くの自治体が民間企業に委託している。

このように、公権力の行使と民間委託業務は紙一重で、正規職員の業務執行と密接不可分な関係にある。そこには偽装請負の種がゴロゴロしている。

## 4 おわりに

「窓口業務を民間委託して職員は企画立案業務に専念させる」——これは、窓口業務の民間委託を進めようとする自治体当局が異口同音に説明する理由だ。

「住民の福祉の増進を図ること」を役割の基本とする（地方自治法1条の2）地方自治体の仕事は住民との関わりが不可欠で、この最前線が各種窓口だ。窓口を通じた住民の要望や意見集約抜きの企画立案など机上の空論にすぎず、窓口業務の民間委託は自治体の自殺行為だ。

「暮らしささえあい条例」（市民の経済的困窮、地域社会からの孤立その他の生活上の諸課題を、総合窓口を中心に解決し、生活再建を図る）、「債権管理条例」（水道料や住宅使用料などに滞納がある場合、生活再建から先に取り組む）を持ち、「窓口まで相談に来られた方に職員が『ほかにも何か困ったことがありますか』と声をかけるようにしている」と市長が語る滋賀県野洲市<sup>やす</sup>の取り組みこそが、地方自治体のめざすべき姿のひとつではないだろうか。