

## 国分寺市役所における公務労働と業務委託

石塚 秀雄

● 今は亡きミュージシャンの忌野清志郎が少年時代を過ごした国分寺市は、東京西部の多摩地域にある人口 121,578 人(2014 年 2 月現在)のベッドタウンである。国分寺市を取り上げた理由は、清志郎絡みにすぎない。また府中三億円事件で犯人が車を乗り捨てた国分寺史跡があるし、新幹線を作り出した国鉄技術研究所があったところである。東京経済大学が所在する。市立病院はない。周辺自治体との比較でも平均的で特段の特徴はない。財政規模は 411 億円(平成 22 年度)である。ご多分にもれず、財政健全化のための方策の手段の一環として、職員の削減、外部委託、指定管理者制度などのアウトソーシングを進めてきている。以下は「国分寺市の財政計画、計画 一財政の健全化を目指して一 平成 24 年度～28 年度」という文書を参考にしたものである。

● 国分寺市が収支均衡型の財政をめざし、企業会計的な概念による貸借対照表を採用したのは平成 11 年度からである。市は財政運営の将来像として 4 つの目標を設定している。要約すると次のとおりである。

1. 財政の効率化を図り、財政調整基金の取り崩しに依存しない収支均衡型の財政体質の確立。
2. 市民が安心して住みつづけたいと思うまちづくりに積極的に投資できる財政力をつける。
3. 地方債残高の減少に取り組み、地方債の償還に対応できる財政力をつける。
4. 緊急支出に対応するため、適正な基金積立ができる財政力をつける。

国分寺市は平成 22 年度に財政力指数が 101.5%と、財政構造の硬直化が顕在化して、普通交付税の交付団体となった。

経費削減の手段の一つとして公務労働の削減がある。従来の一般的議論では、地方自治体の業務は公務労働により担われるものとされてきた。1970 年代には芝田進午「公務労働の理論」などがその優れた概念分析であった。そこでは公務労働は基本的に公務員により担われるものであった。しかし、近年、公的サービスの委託契約、アウトソーシング、および非公

務員の雇用という形で公務労働の担い手の多様化がすすんでいる。

● では、公務労働の費用の諸表はどこに記載されているのであろうか。総務費における人件費が、一般的にはそれにあたる。平成 19 年度では 83 億円で、平成 20 年度は 75 億円と減っている。これは職員適正化計画に基づいて、一般職員の削減を行っているためとされている。人件費抑制政策により、平成 22 年度では人件費の比率は決算の 18.5%となっている。

表 1. 人件費決算比率

平成 18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
21.7%	21.1%	18.9%	19.2%	18.5%

表 2. 人件費の推移 (単位 100 万円)

	平成 19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
一般職員	6,584	6,422	6,071	5,902
再任用職員	28	29	66	93
嘱託職員	702	778	810	850
合計	7,314	7,229	6,947	6,845

表 3. 職員数の推移 人数(各 4 月 1 日現在)

	平成 19 年度	20 年度	21 年度	22 年度	23 年度
正規職員	764	723 (-41)	723 (+0)	704 (-19)	698 (-6)
再任用職員	11	24	36 (+12)	43 (+7)	32 (-9)
嘱託職員	305	312	319 (+7)	330 (+11)	350 (+20)
合計	1,080	1,059 (-21)	1,078 (+19)	1,077 (-1)	1,088 (+11)
退職者数	62	33	26	22	-
採用者数	22	25	21	19	-
退採差人数	-40	-8	-5	-3	-
臨時職員	188	186	186	-	-

注: 各報告書に基づき作成。臨時職員とは非正規・非公務員と推察される。正規職員とは一般と特別任用である。

上表を見ると、目標に掲げた職員数削減は、思ったより実施されていない。職員の定義には 3 種類あり正規、再任用、嘱託である。再任用・嘱託というのは定年後の延長雇用がそれなりの部分を占めるものと思われる。正規職員数が減っても再任用と嘱託職員数は増加しており、職員数全体はほぼ横ばい状態となっている。こうしたことは中曽根行政改革のときも同様の現象が見られ、かけ声とは裏腹に公務員数の実数はそれほど削減されなかった。もちろん、嘱託職員は正規職員より給料水準が低めだと思われるので、それなりの費用効果はあるであろう。また、いわゆる非常勤職員がどのような労働条件の被用者を指すのかは不明である。また、人件費の中には市長、議員、特別職なども含まれている。一般職員の平均給料は 800 万円となっており、物件費に基づく給料は 500 万円と想定されている。これが非常勤に該当すると思われる。

● 人件費抑制計画にもとづいて、①正規職員の計画的削減、②職員の給与の適正化【つまり削減】の方針を掲げている。平成 19 年度から平成 23 年度の 4 年間で 66 人の正規職員を削減している。これにより退職手当を除く人件費を 4 億 6,000 万円削減したとしている。この数字は 4 年間での削減値である。給与の削減は東京都給料表に準じている。

職員数の削減策として、①退職者不拡充原則、②指定管理者制度活用、③職員の非常勤化、民間委託化、⑤給料表の改正【つまり削減】などの方針を出している。

こうした方針は、当然ながら職員のやる気や忠誠心を阻害するであろう。しかしながら、実態的には、職員数が大幅に減少してはならず、人件費比率も大きく削減されているわけではない。じわじわと嘱託職員が増加しているということになる。すなわち、公務員削減というかけ声ほどには、大きな変化はないということになる。もちろん、それは職員の権利闘争

の表れでもあろう。したがって、問題は職員と人件費という項目だけを見ている、公務サービスの民営化は見えてこない。むしろ、用語定義として職員と呼ばれない公的サービス従事者の数の増大に注視しなくてはならない。しかし、その統計は散見されないし、職員と民間従業者の間に、労働者としての連帯共同の意識は少ないであろう。

● 物件費には、消費的性質の総称で、賃金、旅費、光熱費、消耗品費、委託料が含まれる、とされている。平成 19 年度は 62 億円で、前年度より 10 億円増加している。その要因としてはゴミ収集委託化、国分寺北口開発事業関連の委託料などがあげられている。平成 22 年度の物件費は 67 億 2,800 万円である。物件費は今後増加するとしている。なお物件費の内訳詳細はつかめない。物件費のうち、公務労働に関連するものとしては「賃金」と「委託料」が考えられる。いわゆる公契約制度やアウトソーシングのための費用は物件費に多く入っているものと思われる。報告書によれば、平成 23 年 4 月現在、40 の公共施設が指定管理者制度により運営されている。また、各種特別会計(たとえば介護保険特別会計)の中にも、「人件費」的なものが含まれているが、詳細はわからない。

指定管理者制度については、市の施設のうち高齢者介護施設や高齢者センター、障害者センターなど 7 カ所ほど、学童保育所 5 カ所程度、スポーツ関連施設など約 8 箇所、駐輪場などですでに実施しており、計画では保育園 8 カ所、児童館・学童保育所 16 箇所、公民館 5 カ所、図書館 6 カ所などの指定管理者制度への移行が含まれている。要するに市の施設のほとんどと業務(総務、福祉、教育、土木、清掃)の大多数、さらには市役所の窓口業務の多くを業務委託する計画を立てている。たとえば平成 25 年度の監査報告書では、ひかり児童館、第一・第二光町学童保育所、第三泉町学童保育所が NPO 法人ワーカーズコープに、委託期間は 5 年で、年間約 8,000 万円である。本町 3 丁目市有料自転車駐車がサイバーキング(株)に委託されている。市立いずみホールが野村ビルマネージメント(株)に、市立プレイステーションが NPO 法人「冒険遊びの会」に行っている、これまでも市は清掃、警備、測量などの業務委託を民間に行ってきた。平成 21 年度予算でも委託料比率は 15%で、54 億円となっている。

● こうした事柄は、地方自治体の財政悪化が根源となっている。そのことに触れる場ではないが、地方自治体のあり方についての変更は、会計方式が地方自治体の従来の「単式簿記・現金主義」から「複式簿記・発生主義」に移行し、貸借対照表や行政コスト計算書などが導入され、企業会計方式に転換しつつあることにもあらわれている。このことが自治体の事業運営に与える体質改善への影響は大きいものであろうし、従来の公務労働論の再検討を促すものともなっている。地方自治体での労働の担い手は多様化しており、「職員」ばかりではない。したがって総体としては公的サービス労働という概念の導入が必要だと考える。またアウトソーシング化は、国分寺市のみならず、多くの自治体に広がって実施されており、今後ますます増大化するであろう。これを押しとどめるためには、新たな理論武装が必要であり、従来の公務労働による公的サービスの提供という理論では不十分であろう。また公契約制度の議論においても、引き受け手の民間業者の問題(企業の形態、性格、労働問題)をブラックボックス化した議論であれば、行政サイドからみた議論にしか過ぎなくなる。指定管理者に非営利組織や労働者協同組合が含まれることは、営利会社よりも好ましいことは自明なことである。低賃金を言うならば、低い委託料で発注する行政にこそ、その第一責任がある。それは低賃金の責任が労働者本人にあるのではなくて契約者たる会社にあるのと同様である。また労働者協同組合は、営利会社と組織原理やガバナンス原理が根本的に違うものである。

いずれにせよ、地方自治体における公的サービスの担い手は公務労働の公務員だけでなくなっている。その担い手は多様化しており、全体として公的サービス労働という概念で括るのが妥当だと思われる。もちろん、公務員の諸権利の擁護と追求は当事者にとって必要なことである。労働における連帯をどのように作り出すのかは、すべての公的サービス労働者の共通の課題としなければならないということだと思われる。