

包括的民間委託についての意見書

2019年3月1日

自治労連弁護団

1 はじめに

- (1) 最近、全国各地の自治体において、従来は臨時・非常勤職員が担っていた自治体の業務を民間企業等に包括的に委託し、当該業務に従事していた臨時・非常勤職員を解雇あるいは雇い止めにする動きが現れている。

こうした包括的民間委託の動きは、2017年5月の地方公務員法改正（2020年4月施行）による会計年度任用職員制度への移行に乗じて加速しており、地方自治体の中には、会計年度任用職員制度の導入に伴う財政負担増や人事管理の煩雑さを避けることを口実にしているものがある。

しかし、後述するように臨時・非常勤職員の雇用が公務を受託する民間企業に引き継がれる保障はなく、大量の解雇・雇い止めが発生するおそれがある。そもそも、会計年度任用職員の制度は、問題はあるものの、臨時・非常勤制度の適正な任用・勤務条件を確保することを目的として導入されたものであって、期末手当等の支給もそうした適正な勤務条件確保の一環として定められたものである。民間の非正規労働者の処遇改善については、いわゆる働き方改革法により、改正パート・有期契約労働法8条、9条が、パート・有期契約労働者について、いわゆる正社員と比較して均衡・均等処遇を義務付けたことからすれば、会計年度任用職員に対する期末手当等の支給は、現在の臨時・非常勤職員の劣悪な処遇の、ほんのささやかな改善に過ぎない。地方自治体が、その程度のささやかな改善すら回避するために包括的民間委託を導入することは、臨時・非常勤職員の勤務条件の確保の責任を免れ、臨時・非常勤職員の雇用に対する責任をも放棄することであって、許されるものではない。

(2) また、包括的民間委託の動きは、安倍政権が骨太方針によって押し進めてきた「公的サービスの産業化」方針にしたがって、公務の範囲を縮小し（「小さな政府」化）、これを民間企業の営利の対象とする（「公務の市場化」）ものであるが、このような施策は地方公共団体の公的責任を放棄するものにほかならない。

しかし、そもそも地方自治体が担ってきた公務は、窓口業務（国民健康保険、年金、戸籍、住民基本台帳等）、小中学校、児童福祉、介護保険、障害者福祉、保険、医療、衛生、上下水道、市町村道、都市計画、消防、商工業の振興など、多様かつ多数であり、いずれも住民の生活に関わる極めて重要なサービスである。その中には各法令の趣旨に沿った専門的知識や経験を要する判断に満ちた業務が数多く含まれており、業務の性質上、民間企業への委託になじまないものが多い。包括的民間委託を押し進めることは制度の根幹を歪め、住民サービスを低下させるものにほかならない。

こうした包括的民間委託による住民サービスの低下は、公務員を「国民全体の奉仕者」とし、公務を通じて国民にサービスを提供することで国民の基本的人権を保障しようとした日本国憲法15条の理念、そして「住民の福祉の増進を図ること」を謳う地方自治法1条の2の趣旨にも反するものである。

(3) 本意見書は、地方自治体の包括的民間委託の問題点について、偽装請負のおそれ、法令違反のおそれ、個人情報保護の低下のおそれ、住民サービスの低下のおそれ（業務の非効率化、専門性・継続性の喪失、受託業者の途中撤退のおそれ、コスト増のおそれ）、臨時・非常勤職員の大量の解雇・雇い止めのおそれの5つの観点から当弁護団の見解を明らかにするものである。

2 偽装請負のおそれ

(1) 偽装請負となるおそれがある包括的な民間委託

ア 民間委託は、一般には業務処理に関する請負契約であるが、受託企業が発注自治体に労働者を派遣する側面をもつため、あくまで請負という実態を有

するためには、労働者に対する指揮命令は受託企業が自ら行い、発注自治体が指揮命令を行わないことが必要である。

イ この点については、「労働者派遣事業と請負により行われる事業との区別に関する基準」（昭和61年4月17日労働者告示第37号、いわゆる「37号告示」）が、①「自己の雇用する労働者の労働力を自ら直接利用するものであること」、及び、②「請け負った業務を自己の業務として当該契約の相手方から独立して処理するものであること」を、労働者派遣ではなく請負であると認められるための要件として示しており、これに基づき厚生労働省・都道府県労働局が作成した「労働者派遣・請負を適正に行うためのガイド」では、請負労働者の業務の指示に関して、具体的な判断基準が示されている。

ウ それゆえ、民間委託が偽装請負とならないためには、自治体職員が請負労働者に業務上の指示をしたり、請負労働者の管理・監督してはならないことはもちろん、民間事業者ないしその管理責任者への発注行為も、発注権限を有する職員から行われなければならない。発注権限のない一般の自治体職員からの発注行為の実態は、請負労働者に対する業務に関する指示・管理であり、偽装請負となる。

エ 例えば、法務省民一317号通知によれば、窓口業務の民間委託は「市区町村職員が業務実施官署内に常駐し、不測の事態等に際しては当該職員自らが臨機適切な対応を行うこと」を前提としている。民間事業者の事務処理にあたって委託自治体の職員が臨機適切に指示をするということは、とりもなおさず職員が随時民間事業者の労働者に直接の指揮命令をしなければならないことを意味し、これでは37号告示が定める「業務の遂行に関する指示その他の管理」を受託企業が「自ら行う」（第2条1イ）との要件を満たさないことになる。

オ また、機械、設備、器材、作業に必要な材料、資材も、市区町村が用意したものであって民間事業者が自ら提供したものではなければ、37号告示が定める「自己の責任と負担で準備し、調達する機械、設備若しくは器材（業務上必要な簡易な工具を除く。）又は材料若しくは資材により、業務を処理

する」ものであって「単に肉体的な労働力を提供するものでない」（第2条2ハ(1)）との要件を満たさないことになる。

(2) 管理責任者の実態がなければ偽装請負

このように、37号告示によれば、現場での作業の遂行に関する指示、請負労働者の管理、発注者との注文に関する交渉等は当該事業主が自ら行う必要があり、当該作業場に管理責任者を置く場合でも、その管理責任者は事業主に代わってこれらの権限を行使し得る者でなければならず、かつ、現にその権限を注文者から独立して行使しなければならない。

したがって、民間委託の現場において、受託事業者が労働者に「管理職」あるいは「管理責任者」といった肩書きを付与したとしても、37号告示に基づく具体的判断基準に照らして、事業主に代わる権限とその権限に基づいて業務指示等を行っているという実態がなければ、それは「管理職」あるいは「管理責任者」を偽装したものというほかなく、「偽装請負」となることは避けられない。

(3) 東京都足立区の例

東京都足立区では、2014年から、公権力の行使にあたる審査・決定を除いた戸籍・住民票事務を、富士ゼロックスシステムサービス株式会社（以下「富士ゼロックス」という。）へ民間委託した。

富士ゼロックスは、当該受託業務に従事する多くの労働者に管理責任者としての肩書を付与し、発注自治体からの指示を、交渉権限を有する富士ゼロックス側の管理責任者に対する発注であるという形式をつくり出していた。しかし、上記の37号告示の基準に照らせば、管理責任者が事業主に代わる権限とその権限に基づいて業務指示等を行っているという実態があるとは認められない。足立区の民間委託では、足立区長が、労働者派遣法第24条の2に違反する偽装請負にあたるとして、東京労働局からは是正指導を受けている。

こうした例に見られるように、包括的民間委託は、偽装請負として違法となるおそれが極めて高い。

3 法令違反のおそれ

自治体の業務は多岐にわたっており、住民の基本的人権の保障、個人情報の適正な管理など、重要な役割を担うものである。それゆえ各種法令に則った適正かつ迅速な対応が求められており、これまでは、こうした役割を専門的な知識・経験を持った正規職員が担ってきた。

こうした業務に関する安易な民間委託の拡大は、各種の法令に違反する事態を招きかねない。

前述の東京都足立区では、戸籍法及び住民基本台帳法において市区町村の事務とされている事務を民間事業者に委ねていたことなどが問題となり、東京法務局から足立区に対し、窓口で書類の不備等を理由に受理しない行為を民間事業者が行うことが実質的な不受理決定に等しく、委託の範囲を超え、戸籍法及び住民基本台帳法に違反すると指摘され、改善指導がなされている。

4 個人情報の保護が低下するおそれ

自治体の窓口業務は、戸籍、住民票、国民健康保険、介護保険、年金、生活保護、保育、住民税、固定資産税など多岐にわたるものであり、その多くが住民個人のプライバシーに関する個人情報である。

こうした情報に民間事業者が接することは、住民の個人情報の保護やプライバシー権の保障を脅かすものである。

行政と民間事業者との間で、個人情報を保護する旨の協定が結ばれたとしても、公務員であれば懲戒処分や刑事罰が設けられていることと対比すれば、個人情報の漏えい等の問題が生じる危険性は著しく高い。

ひとたび個人情報の漏えいが生じれば、行政としても住民に対する損害賠償のリスクを負うこととなる。例えば、宇治市の管理に係る住民基本台帳のデータを使用した乳幼児検診システムの開発業務を民間業者に委託したところ、再々委託先のアルバイト従業員が同データを不正にコピーして名簿販売業者に販売した事

件が起こり、これについて提起された裁判では、プライバシー侵害が認定され、宇治市に対し、住民一人あたりに1万円の損害賠償を支払うことを命じる判決がなされている（大阪高裁平成13年12月25日判決・宇治市個人情報流出事件、LLI/DB判例秘書登載）。

5 住民サービスの低下のおそれ

(1) 業務の非効率化

民間委託において偽装請負を避けようとするれば、業務について自治体職員と受託企業の従事者の間で直接のやりとりができなくなる。窓口でトラブルが発生したり、自治体職員の判断を仰ぐことが必要な場合であっても、自治体職員と受託企業双方の管理職を通じたやりとりしかできなくなる。

これでは業務がかえって非効率となり、住民サービスの低下を招くおそれがある。

(2) 専門性・継続性の喪失

地方自治体の公務は、専門的な知識を必要とするものであり、職員が継続的に従事することで、専門性を高め、経験やノウハウを蓄積しているものである。

ところが、民間委託が実施されれば、業務を担当する者が自治体職員から受託会社の社員に移行するため、当該業務について自治体職員に蓄積され、継承されてきた専門性、ノウハウや経験が失われることになる。さらには、受託業者においても、契約期間の終了に伴う受託業者の入れ替えや企業内の社員の入れ替えなどによって、公務に必要な専門性や経験が蓄積されず、住民サービスの低下を招くおそれがある。

(3) 受託業者の途中撤退のおそれ

受託企業が委託契約の途中で撤退し、住民サービスが損なわれる危険がある。

受託企業は、民間事業者として営利を追求するものであり、採算がとれなかったり、必要な人員等を確保できないということになれば、契約の途中で撤退することも十分あり得るのであって、これにより住民サービスの著しい低下を

招くこととなる。

実際に受託企業の途中撤退は各地で発生している。静岡県浜松市では2015年4月、給食調理を民間企業に委託したところ、新学期の直前になって市が求める基準での調理員が確保できなくなったとして撤退が表明され、一学期間にわたって給食が実施できない事態となった。また、大阪市では区役所の窓口業務を民間委託したが、2018年、受託企業が事業の採算がとれなくなったとして撤退を表明し、代替りの業者が決まらずに、区役所内のほかの職員を動員して窓口業務を行わざるを得なかった。

(4) コスト増のおそれ

そもそも、民間委託が直営よりもコストを削減できるとは限らない。

学校給食調理では民間委託の結果、かえって経費が膨らんでいる自治体が少なくない。また、委託料には、人件費に加えて企業の利益が「管理経費」などの名目で加算されることになり、結局、直営の時よりもコストが高くなるおそれがあり、かえって住民サービスの低下を招く。

6 臨時・非常勤の大量の雇い止めのおそれ

今般、会計年度任用職員制度への移行に伴う財政負担や人事管理の煩雑化を避けるという理由で包括的民間委託を行い、臨時・非常勤職員の身分を移管しようとする地方自治体があられている。

しかし、雇用の継続を希望する職員全員が受託する民間事業者には雇用される保障はない。また、仮に雇用されたとしても、従前の賃金・労働条件が維持される保障はどこにもない。それどころか、地方自治体が委託費を削減したり、受託企業が営利優先の経営を行えば、賃金などの労働条件が低下することは必至である。委託契約は単年度契約が多く、期限が到来する度に入札やプロポーザルなどでコスト削減競争が行われれば、労働条件はいっそう低下することになる。入札等の結果、受託業者が入れ替われば、そのたびに大量の雇い止めが発生することになる。このような低賃金化や大量の雇い止めの発生は、地域経済にとっても、ひい

ては自治体財政にとっても、大きな損失である。

7 結論

このように地方自治体における公務の運営においては、包括的な委託を含む安易な民間委託への移行は、偽装請負となるおそれがあり、各種法令にも抵触し、しかも、住民サービスが低下するおそれがある、「住民の福祉の増進を図ること」という地方自治法1条の2の趣旨にも逆行するものであって、地方自治体がその公的責任を放棄するものに等しい。

公務員を「全国民の奉仕者」とした憲法15条の理念に照らし、自治体が責任を持って実施すべき業務は、任期の定めのない常勤職員を中心として運営するという原則に立ち返るべきであり、民間への包括委託は行うべきではない。

以上