

## 第4章： 公務員の処遇に係わる多様な選択肢

### 4.1 基本的な考え：

4.1.1 職員利活用の基本的な選択肢：

4.1.2 公務員の派遣に係わる基本的な選択肢：

4.1.3 現行制度における選択肢：

### 4.2 公的部門内での利活用を図る選択肢：

4.3 民間部門への職員の移籍を前提とする選択肢・官民協働で職員の利活用を図る選択肢：

### 4.4 企業職員の移籍に関し留意すべき事項：

#### 【要点】

- ✚ 委託や PFI の推進に伴い余剰となりうる企業職員の処遇のアプローチは①公的部門内での利活用、②民間部門での利活用、③官民協働で利活用を考えるという三つのアプローチがある。
- ✚ 但し、官民交流や官民協働での利活用のあり方は現状の制度では制約要因が多く、管理者にとり必ずしも自由に利用できる選択肢とはなっていない。
- ✚ 過員となる企業職員の処遇、対応に関しては、公平性、透明性、できうる限りの処遇の同等性を基本におきつつ、対話と交渉により、職員の職を確保しつつ、処遇のあり方や民間への移籍等の選択肢を考慮することが適切となる。

## 第4章：公務員の処遇に係わる多様な選択肢

### 4.1 基本的な考え方：

#### 4.1.1 職員利活用の基本的な選択肢：

一定の業務を PFI の枠組みにおいて民間事業者への委託の対象とすることにより、結果として職員の余剰が生じうる場合には、当該職員の処遇のあり方が大きな課題となることは既に述べた通りである。管理者による一方的な意思により、当該職員を退職せしめることは理論的にはありえても現実的にはありえず、かつ社会的通念からしてもわが国では中々認められる考えとはならない。この場合、何らかの手法や考えにより、当該職員の利活用を図る、あるいは当該職員の雇用を確保しながら人材をより社会的に有効となる形で利用することが唯一の問題の解決策になる。勿論、当該職員の年齢構成や職種、当該職種の市場における流動性やニーズ次第では対応の選択肢も大きく異なることがある。またこれは大都市と地方部では事情は異なる側面があり、全ての地方公共団体で同一ということはない。

病院経営・運営上の理由により管理者の裁量をもって職員を免職することは、現行制度では法律上定義されてはいる(分限免職)が、現実的にはこれを実行することは難しい。公務員たる職員の労働条件を変えることになるためであり、公務員の身分取り扱いを定める規定に抵触する可能性があるためである<sup>49</sup>。かかる事情により、わが国では、英国の様に公務員が担ってきた業務を PFI の枠組みで民間に委託する場合、当該公務員自身の民間移籍をも公募上の前提として、民間事業者にこれを評価させ、契約後、業務と共にその移転を図るという考えは制度上も実務上も想定することはできない。もちろんこれは、組合と対象となる公務員との間で移籍に係わる合意を予め取得することができれば不可能ではない(この場合には、公務員自らの意思による退職になり、行政処分としては本人意思に基づく免職になる)。但し、実施方針・公募に至る前の段階でかかる合意が取得されていることが要件ともなり、限られた企画・構想段階のタイム・フレームの中で、かつ現状の病院経営・運営を継続させながら、かかる合意を取得することは不可能に近いことが現実でもあろう。

---

<sup>49</sup> 分限免職とは地方公務員法第 28 条第 1 項第 4 号に規定された考え方で、民間部門でいう整理解雇の考え方になる。民間部門においても整理解雇は単純にはできず、労働判例などで採用されている考え方として 4 要件説がある(①企業経営上人員整理の必要性があること、②解雇を避ける為に努力する義務を果たしていること、③解雇対象者を選定する基準が合理的なものであること、④労働組合に対し、説明・交渉するなど整理解雇のための手続きが妥当なものであること)が、公務員の分限免職においても同様に尊重されるべき具体的な判断基準であると一般的には見なされている。問題は公務員の身分保障との兼ね合いで職員や組合と確実に問題を起こすことにある。この結果、管理者にとり利害関係者との調整なくして自由に行使できる手法ではないということに尽きる。

PFIの企画・構想・実践段階において、管理者の前提次第では明らかに現状の職員が過員となる状況が想定される場合の選択肢には①公的部門内での職員の利活用を考える可能性、②民間部門での職員の利活用を考える可能性、③官民共同で職員の利活用を考える可能性という三つの基本的なアプローチが存在する。また上記には、1) 現行制度の枠組みの中で可能となる考えがあると共に、2) 現行制度では難しい考え、あるいは3) その実現には制度的・実務的課題を抱える考えなど多様な考え方がありうる<sup>50</sup>。一方、これら手法には 1) 職員にとりインパクトの少ない考え方(職員にとり、その処遇が基本的には変らない手法)と、2) 職員にとりインパクトの大きい考え方(職員にとり、その処遇のあり方が大きく変る手法)がある。通常は1)を優先し、この手段を尽くした後に、2)の手法を採用する<sup>51</sup>。

一般的に公的部門内での職員の利活用は「転任」<sup>52</sup>になるが、民間部門への移管や移籍等を前提にする場合には、公務員の身分保障の問題と絡んで、如何なる立場で公務員を移籍するかという制度上の課題が生まれる。この場合には、理論的には三つの可能性がある<sup>53</sup>。

即ち;

(ア) 派遣(在籍出向):

公務員としての地位・身分を保持したまま民間に「在籍出向」することで移籍する。但し、この場合、公務員としての職務専念義務-地方公務員法第35条-を免除されることが前提になる。一定期間の出向の後に復職することが担保される考え方になる。

(イ) 派遣(退職出向):

公務員としての地位・身分を辞し、民間企業に「退職出向」することで移籍、一定期間の出向の後に、再任用という形で公務員に戻る。この場合も一定期間後復職し、再任用されることが担保されている。

(ウ) 退職(移籍):

公務員としての地位・身分を辞し、民間企業に雇用されることで移籍する。この場合には、再度公務員として戻る可能性は無い。

上記の内、(ア)、(イ)に関しては、現行法上の制約要因があり、営利事業者たる民間 PFI 事業

<sup>50</sup> 例えば職員の公的部門内利活用は受け皿が存在しなければ機能しないが、職種次第では限られるのが実体であろう。勿論当該職員との間で職種転換を合意することができれば、可能性は広がる。また民間部門で公的部門の職員の利活用を考えたり、官民協働で公的部門の職員の利活用を考えるアプローチは必ずしも制度的あるいは実務的に、そのルールが存在しているわけではなく、今後の課題となる選択肢でもある。

<sup>51</sup> 地方公共団体にとっての追加的な財政負担の有無により仕分けすることも可能である。現実には職員にとっての負担と財政負担の程度のバランスにより、採用する手法を考えることが実践されている。

<sup>52</sup> 任命権者による職務命令になる。但し、職員本人の合意を得ることが基本である。

<sup>53</sup> この他に例えば英国の様に雇用契約自体を官から民に譲渡するという考えが存在するが、わが国の現行制度では公務員の身分は制度上保護され、管理者の判断によりこれを譲渡の対象とする制度的枠組みは存在しない。

者ないしはその協力事業者に公務員が在籍出向ないしは退職出向の手法により移籍することには限界がある。また(ア)、(イ)、(ウ)の全てに関して対象となる職員の同意を取得することも全ての前提となる。

#### 4.1.2 公務員の派遣に係わる基本的な選択肢：

上述せる地方公共団体の(一般職)職員の派遣(身分を保持したままの在籍出向や再任用されることを前提に退職する退職出向)の制度的枠組みは「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」<sup>54</sup>により、その対象、条件等が明確に法定されている。即ち、派遣の対象は公益法人や特別の法律により設立された法人および自治体が出資した特定法人など<sup>55</sup>に限定され、純粹の民間主体でかつ営利事業体である株式会社に対する公務員派遣の制度的枠組みは存在しない。この場合、法律上は地方公共団体による「派遣」となり、公益法人等の非利益団体の場合には「(出向)派遣」、三セク等の自らの出資法人の場合には「退職派遣(派遣期間終了後再任用)」という手順をとる。尚、その対象が医療法に基づく民間の医療法人の場合には「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第二条第一項第二号の法人を定める政令」<sup>56</sup>に基き「派遣」が認められているが、その業態より類似的とも思われる公益性の高い業態であるPFI事業を担う民間企業はこの対象とはなっていない。

一方「構造改革特別区域法」に基づく経済特区申請として、今日に到るまで複数の地方公共団体や民間事業者より、上記法律の規制緩和要望として公益性の強い(営利)民間企業への地方公務員の派遣を認める申請が成されているが、総務省行政局公務員部は否定的な見解を明示している<sup>57</sup>。この意味では、職員の権利を保護するために、公務員としての身分を保持したままで、

<sup>54</sup> 平成 12 年法律第 50 号

<sup>55</sup> 民法 34 条の規定により設立された法人、地方独立行政法人法に規定する一般地方独立行政法人、特別の法律により設立された法人、地方自治法第 263 条の 3 第 1 項に規定する連合組織で届出をしたものが制度上の対象になる。

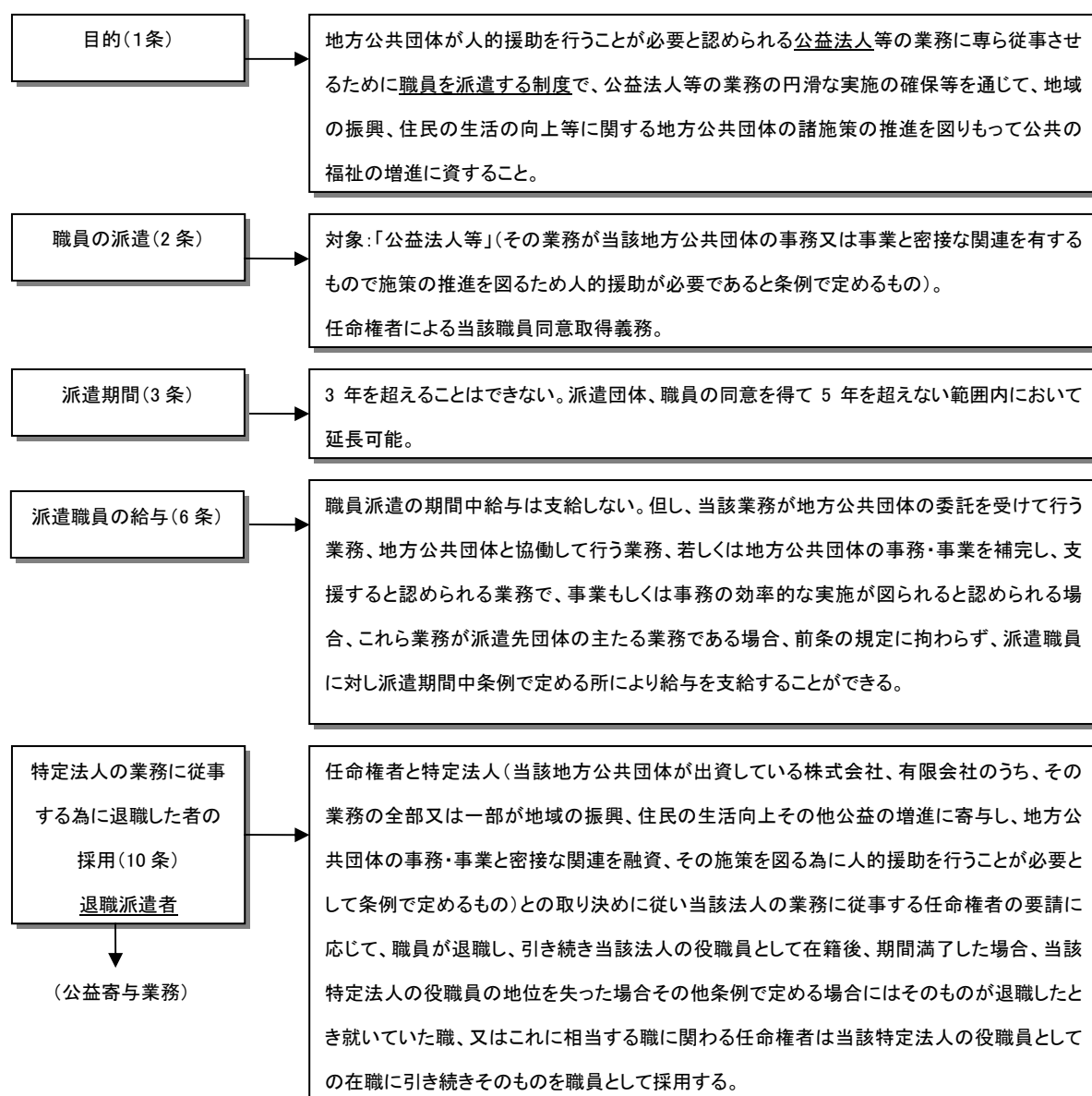
<sup>56</sup> 平成 12 年政令第 523 号

<sup>57</sup> 例えば第二次特区提案(平成 14-15 年)「地方公務員の営利企業などの兼業に関する要件緩和(埼玉県志木市)、第四次特区提案(平成 15 年 11 月)「公立保育所運営一括民間委託特区」(東京リーガルマインド)、「さかい民間企業交流派遣特区」(大阪府)、第六次特区提案(平成 16 年 11 月)「公の施設の指定管理者に対する地方公務員の派遣容認特区」(長崎県)等になる。これらに対する総務省見解は類似的で「全て公務員は全体の奉仕者であって一部の奉仕者ではなく(憲法 15 条)、また地方公務員は全体の奉仕者として公共の利益の為に勤務しなければならないものである(地方公務員法 30 条)。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は、地方公務員を公益法人等の業務に専ら従事させるための制度であるが、地方公共団体の業務と密接な関連があるなど条例で定めた特定の法人にのみ派遣することを可能としたものであり、公益法人等の業務の円滑な実施の確保等を通じて、地域の振興、住民の生活の向上等に関する地方公共団体の諸施策の推進を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的としたものである。このような制度を一般民間企業への派遣として広く認めることは、地方公共団体の施策とは全く関係のない民間企業の業務に公務員が従事することとなり、憲法に抵触するおそれがある」(特区申請 040590 に対する自治行政局公務員部公務員課見解)。但し、現実的には民間企業の担う業務の中には優れて公共性の強い委託業務なども存在していることが現実でもあり、指定管理者制度や公設民営のスキームは、公務員の民間営利企業に対する在籍出向のニーズをもたらしている。公的側面が強い業務の場合には民間私企業に対してもかかる派遣を認めるべきとする地方公共団体の声は大きい。

民間営利企業との人事交流により公務員の利活用を図る手法、あるいは将来公務員としての身分に戻れることを前提に民間営利企業との人事交流により公務員の利活用を図る手法は、現状では制度的に認められないことになる。

図 4.1: 地方公務員の派遣・退職派遣に係わる制度的枠組み

(「公益法人などへの一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」平成 12 年法律 50 号) 抜粋



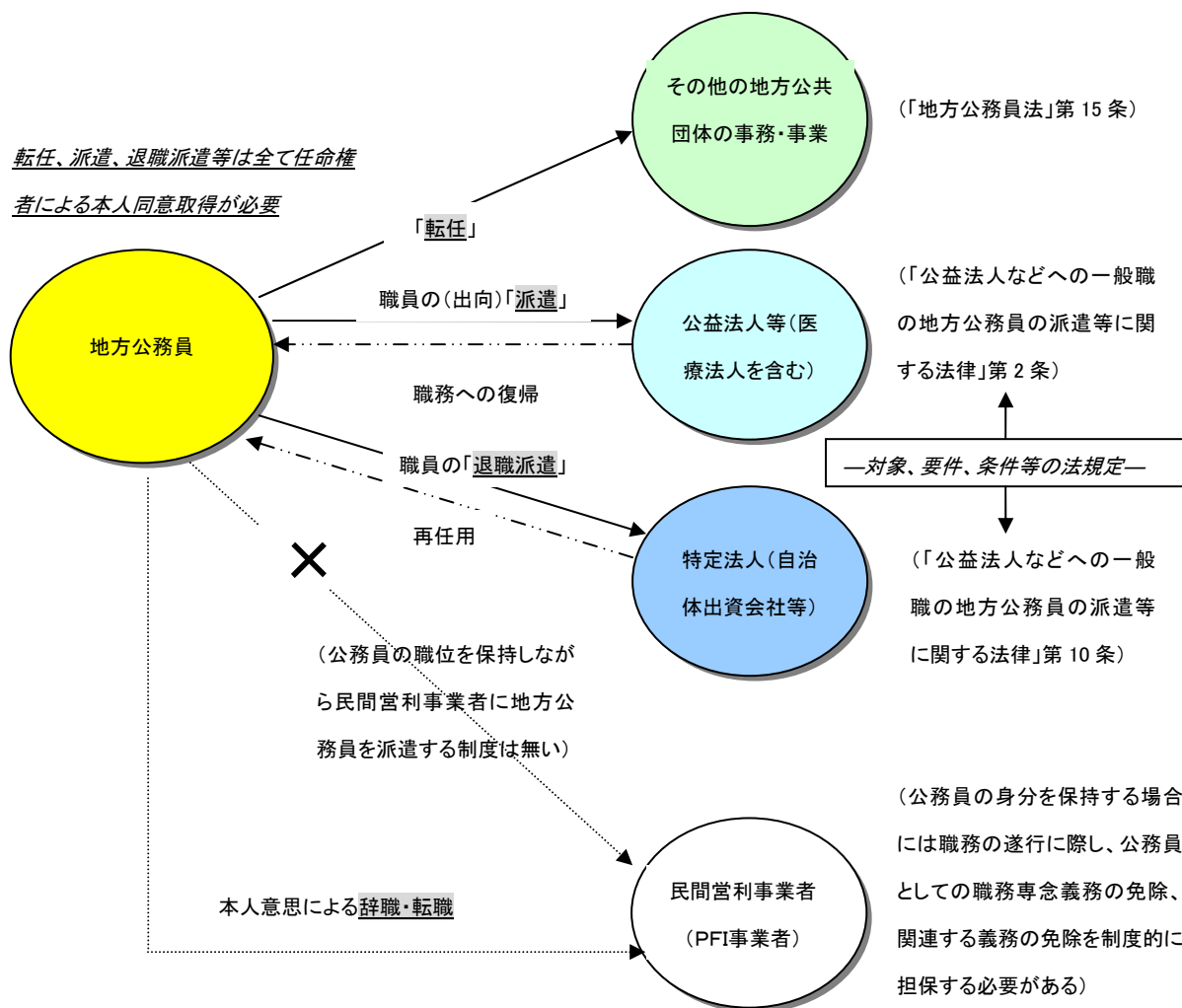
上述した「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」に基づき、各地方公共団体において「公益法人等への職員の派遣等に関する条例」が制定されている。この枠組みや地方自治法の規定に準拠した「人事委員会規則」、「退職手当条例」、「職員の分限に関する条

例」などが各地方公共団体毎に存在し、これらの制度的枠組みに基づき、職員の処遇のあり方が規定されている。

#### 4.1.3 現行制度における選択肢：

下記図 4.2 は(一般職)地方公務員の場合、制度的に認められた派遣が如何なる主体に対してできるかを図示したものだが、地方公営企業における企業職員の場合も同等と考えることができる。

図 4.2: 現行法制度による地方公務員の転任・移籍等の可能性

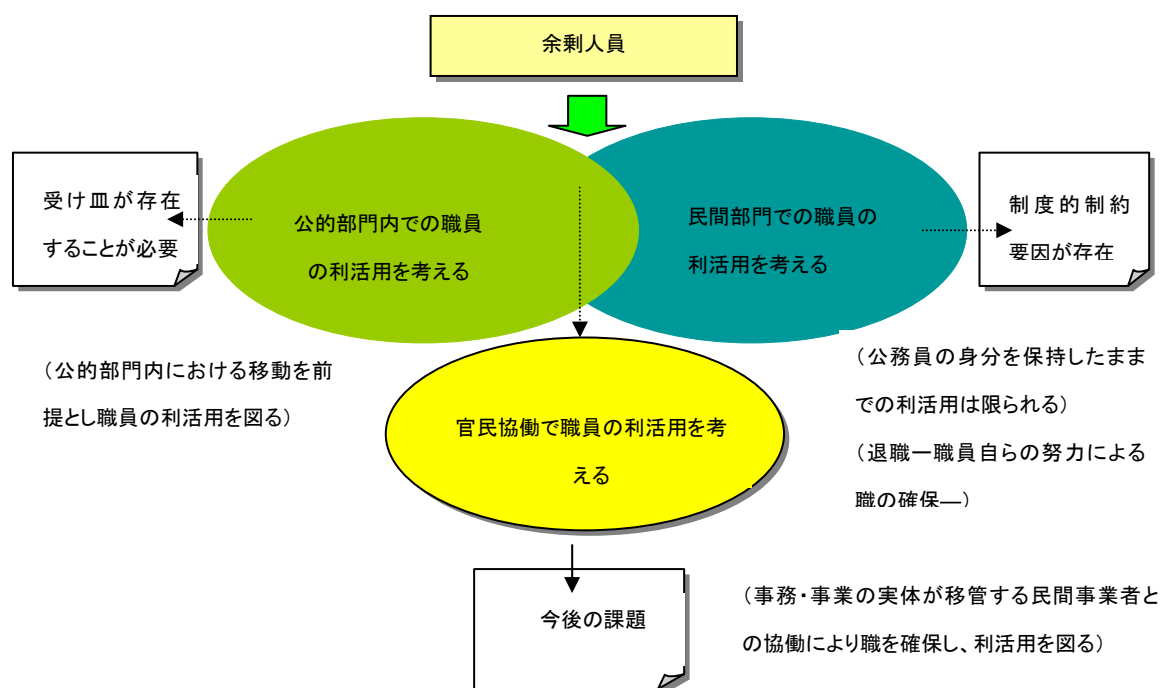


上記図は、公務員が公務員の身分を保持することを前提に移籍ないしは派遣する可能性は、現行法の中では極めて限定的な事象になり、その対象は限られてしまうことを意味している。かか

る事情により、営利事業者たる民間PFI事業者への移籍は公務員が公務員たる職を辞すことにより始めて可能になる。この意味では企業職員が民間PFI事業者ないしはその協力事業者へ移籍することは(本人の自由な意思による場合を除き)単純には実現できないことを意味している<sup>58</sup>。

諸外国においては、行政府の行政改革や業務改革で過員が生じ、業務の遂行に不要の人員が生じると判断される場合には、多様な形で影響を被る公務員の利活用を図る考え方をとる<sup>59</sup>。かかる場合の基本的な対応は、①公的部門内での利活用、②民間部門での利活用、③官民協働による利活用という三つの概念類型に分けることができる。この基本的な可能性はわが国においても潜在的には同一であるといえるが、わが国においては現実的な選択肢は限られるといってもよい<sup>60</sup>。管理者にとっても職員にとっても本来、多様な選択肢が存在することが、社会における人材の利活用の効果を高める。また、多様な選択肢や可能性があつてこそ、問題が引き起こす否定的な側面を縮小化することができる。

図 4.3: わが国でも考慮されるべき公務員利活用に関わる三つのアプローチ



<sup>58</sup> 管理者がかかる考えを強制することはできない。また例え本人の自由な意思による場合であっても、その処遇条件が大きく異なる場合には、中々実現することは難しいのが現実であろう。

<sup>59</sup> 末尾参考資料「諸外国における公務員利活用と移籍等のあり方」参照

<sup>60</sup> 公的部門内の人材利活用は当然可能だが、パイが限定され、受け皿の工夫が必要な側面がある。民間部門での職員の利活用は、必ずしも自由な選択肢ではなく、職員本人にとっての犠牲や負担もある可能性になる。官民協働で職員の利活用を図る考えは、わが国ではまだ未発展の考え方であり、制度的にも実務的にも今後検討が必要な分野ともなる。

## 4.2 公的部門内での利活用を図る選択肢：

では前節 4.1 で記載された各々の分類において具体的選択肢は如何なるものになるのであろうか、またどこに課題があるのであろうか。公的部門内部での人材の利活用は、職員に対する影響度が限定され、管理者による裁量性が行使しやすい選択肢ともなるが、この可能性を細分化すると下記選択肢が存在する。これらの選択肢次第では職員への影響度(インパクト)も大きく異なる側面があることに留意する必要がある。

### ① 企業職員の自然減・新規補充の抑制、これに伴う業務の民間への段階的移管：

企業職員に対し、最も影響度(インパクト)が少ない手法になる。これは例えば、企業職員には高年齢層が多いという年齢構成に着目し、定年退職に伴う自然減、新規補充の抑制等に伴い、段階的な職員数の減少に合わせて、業務の民間委託を段階的に拡大し、実施するという考え方になる。

管理者等にとり長期的な人員計画の中で問題を解決するという手法でもあり、時間がかかると共に、その費用負担も大きくなる。一方、組合や職員との軋轢はこれを避けることができる。また職員の年齢層次第で、高年齢者が多い場合には、軋轢を表にだすよりは時間の問題で解決させるという考えもありえよう。極めて消極的な手法だが一定の効果はある。但し、慎重に進めない限り、現業部門の職員の負担が短期的に増えてしまうという可能性もあり、この点は留意すべきであろう。

### ② 公的部門内職員再配置：

管理者による行政処分としての転任になる。これには 1) 個別病院組織内で考える、2) 自治体の全体組織内で考える、3) より広域的な自治体間の枠組みの中で考えるという三つの可能性がある。また、公的部門内に一定の受け皿が存在することが前提にもなる。事務職の場合には、多様な対応は可能だが、専門職や技術職の場合には潜在的な受け皿は限定されてしまう。例えば、同一の医療施設内での活用(現業における専門性を生かした事業者のモニター業務、病院内における類似業務など<sup>61)</sup>、あるいは特定の地方公共団体内で特定の分野において同一の専門職の役割が期待できる場合で、現実の人材需要がある場合等になる(保健所に専門職技師・看護師等を転任させる、あるいは患者給食に従事していた栄養士などを学校給食関連に転任させる等という考え方である)。但し、かかる可能性は極めて限定

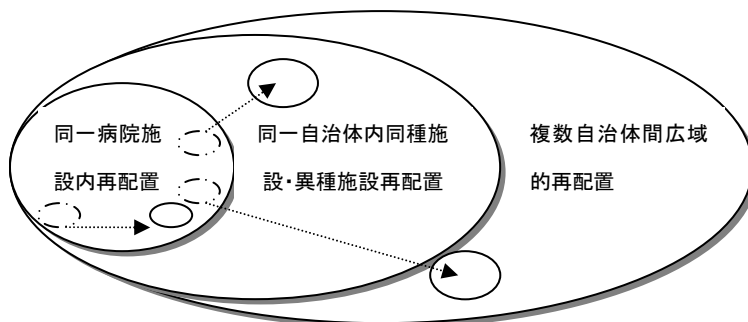
<sup>61</sup> この他にも例えば、薬剤師については院外処方に伴い服薬指導へ業務の重点をシフトする、滅菌や物流などに携わってきた看護師などについては病棟への再配置をする、検査技師については検体検査を委託に切り替え、生理検査へ業務をシフトするなどの考え方もある。



的でしかないことに留意する必要がある。勿論、当該職員と組合との間で、職種転換(例えば技術職から事務職への転換など)に関し、同意を取得することができれば、同一自治体内での職員再配置の可能性は広がるが、かかる考えを實踐できるか否かは、個人としてのキャリア・プランの問題でもあり、必ずしも単純ではない。

また大規模の地方公共団体などで傘下に複数の自治体立病院を抱える場合には、上記①と組み合わせながら、同一地方公共団体内における複数の医療施設間で職員のやりくりや再配置を考えることは不可能ではない。もちろんこの場合、単なる過員のおしつけあいでは、全体の費用縮減にはならないことになり、あくまでも現実のニーズが存在することが本来的には好ましい考え方になる。一方かかる場合においても、職員の再配置は地方自治法の管理運営事項として職員に強制することは必ずしも好ましく無く、当該職員本人の同意を前提とすることが適切である<sup>62</sup>。

図 4.4 : 公的部門内職員再配置の可能性



(同一施設内のみで問題を処理するよりも、対象を広くとる方が可能性は高まる)

### ③ 広域的公的部門内職員再配置:

上記②の一つの変容として、単一自治体内部のみではなく、より広域的に、異なった地方公共団体間における公的医療施設の間で人材の需給を考慮しながら再配置(出向)あるいは移籍等を考慮する可能性になる。一方公務員の定員数管理は各地方公共団体レベルでなされているため、地方公共団体の枠組みを超えた人材の利活用を図る試みは現実的には難し

<sup>62</sup> 職務命令に基づく職員の再配置(転任)が適法か否かに関しては判例があることに留意する必要がある(最高裁 86 年 7 月 14 日「東亜ペイント事件」、熊本地裁 03 年 3 月 31 日「自治労公立学校共済組合職員労働組合配転事件」)。最高裁判例は使用者の転勤命令権は無制約に行使できるものではなく、濫用することは許されないが、①業務上の必要性が存しない場合、②業務上の必要性があっても、当該転勤命令が不当な動機・目的をもってなされたときであるとき、③労働者に対し通常甘受すべき程度を著しく超える不利益を負わせるものであるとき等特段の事情の存する場合でない限りは権利の濫用になるものではないと判示。熊本地裁はこれを引用し、公務労働者の場合における「通常甘受すべき程度を著しく超える不利益」として使用者による権利濫用として職務命令無効を判示したもの(但し、この案件は福岡高等裁判所に控訴中でもある)。