

島田市「包括業務委託」問題についての意見書

静岡県自治体労働組合総連合顧問弁護団
はままつ共同法律事務所 塩沢忠和
はままつ共同法律事務所 栗田英友香
浜松法律事務所 美和繁男
みどり合同法律事務所 萩原繁之
静岡合同法律事務所 阿部浩基
栗田勇法律事務所 栗田勇

【包括業務委託の問題点・要点】

1. 住民サービス低下
 - (1) 公務の運営は公務員が担うのが原則（公務の中立性、職員の長期育成、職員の身分保障による公務の能率追及、地方公共団体の企画立案・サービスの質の担保から）
 - (2) 偽装請負・関連法違反の可能性
 - (3) 職員の専門性・継続性の欠如
2. 委託業者撤退による混乱
3. 個人情報漏えい問題
4. 嘱託員・臨時職員の労働条件悪化
5. コスト削減できるとは限らない

第1 はじめに

島田市は、昨年8月に、人件費縮減の必要性を理由とし、2019年10月から業務委託の第1段階として、現在任用中の約500人のうち、約90人分の業務を選定し、「一般事務」、「学校支援員」、「スクールバス運転士」等を民間業者に包括業務委託する方針を決定した。その後、職員組合や国会での批判、島田市3月議会での包括業務委託に対する懸念が広がり、包括業務委託経費を含む予算案が全会派一致で否決。3月26日の本会議で関連経費を削除した予算案が可決された。染谷市長は「包括業務委託そのものが全否定されたものではない。真摯に課題を整理し次につなげたい」と引き続き追及する姿勢を示した。

しかし、島田市が導入しようとしている包括業務委託は、「公共」、「公務」の概念や「住民福祉の増進を図る」との地方自治法の理念を変質させてしまうだけでなく、住民サービスの低下を招き、住民のプライバシーを侵害し、職員の働き方を変質させ、嘱託員・臨時職員の雇用の喪失等を招き、さらには地域の雇用と経済に対して重大な影響を及ぼしかねないものである。以下の理由から、本件包括業務委託の導入の決定は撤回すべきである。

第2 本件包括業務委託の問題点

1 本件包括業務委託が住民サービスの低下をもたらすこと

(1) 「公共」、「公務」の概念や「住民福祉の増進を図る」との地方自治法の理念変質の懸念

ア 戦前、公務員は「官吏」と呼ばれ、天皇の名で天皇の権限を行使する者、天皇の名で人民を支配する者という地位が与えられていた。しかし、戦後、日本国憲法のもとで、「官吏」は「国民全体の奉仕者」（憲法15条）たる「公務員」に転換されることとなり、その結果、「公務」とは「公共に対するサービスの提供＝パブリックサービス」であり、「公務員」とは公務を担う「パブリックサーバント」とされることとなった。そして、「公共に対するサービスの提供＝パブリックサービス」こそが「公務」であるとの理念に基づき、市町村では、公務員（自治体職員）によって戸籍・住民票、各種証明書等の交付、小・中学校、児童福祉、介護保険、生活保護、障害者福祉、保健、医療、衛生、上下水道、市町村道、都市計画、消防、商工業の振興など住民の生活にかかわる極めて多様かつ多数のサービスが提供されてきた。

イ ところが、小泉政権のもとで新自由主義に基づく政治手法が採用されると、自治体が担ってきた「公共サービス」は指定管理者制度、PFI法、市場化テスト等の導入によって民間事業者に解放されるようになり、安倍政権のもとでは財界と一体となって進められている自治体戦略の一環としてより一層推進されようとしている（なお、これにより創出される「パブリックビジネス」の規模は、10兆5000億円とも50兆円とも言われている。）。

こうした公共サービスの民営化・アウトソーシングにより、これまで「公共サービス」と考えられてきたものが、「行政の担う公共サービス」（公務員が担う「公務としての公共サービス」）と「行政以外の機関・組織が担う公共サービス」（非公務員が担ってもよい「公務以外の公共サービス」）の2つに分別されることになった。

島田市の包括業務委託は、これまで島田市の職員によって担われてきた「公共サービス」を「公務としての公共サービス」と「公務以外の公共サービス」とに2分し、後者を民間事業者に担わせるものであって、日本国憲法のもと「公共に対するサービスの提供＝パブリックサービス」こそが「公務」であるとする「公務」の概念を大きく歪め変質させるとともに、「住民福祉の増進を図る」との地方自治法の理念をも変質させ、結果として住民サービスの低下をもたらすものと言わざるを得ない。

(2) 本件包括業務委託が偽装請負（委託）に該当する可能性があること

ア 「島田市包括委託についての行政ヒアリング記録」2頁によると、島田市は、「総務省の示す基準や考え方に基づき、政策判断の業務や公権力の行使

業務を除き、反復して行う業務、また現在、嘱託員や臨時職員が行っている業務については民間に委託をしてよいと判断し、包括委託への移行を検討するとしている。

前述のとおり、本件包括業務委託の第1段階の対象業務は「一般事務」、「学校支援員」、「スクールバス運転士」等とされており、これらは、上記説明によると「反復して行う業務」（ノンコア業務）に該当することになる。

しかし、後述するように、「一般事務」と位置づけられている総務部税務課業務における証明書の申請受付・作成及び交付の業務のみをみても、交付の際の本人確認や必要書類の確認において本人と確認してよいか必要書類は整っているか、交付することができる要件を満たしているか等の判断が必要となり、証明の種類によっては交付の可否判断に相当の知識が求められる場合もあるのであって、本件包括業務委託の対象業務が「反復して行う業務」（ノンコア業務）であるとはいえない。

例えば、東京都足立区では2014年に戸籍の窓口業務を民間大手会社に委託しているが、窓口での申請の受理・不受理の判断等を受託会社の社員が行っていることが判明し、東京都法務局は、判断等については自治体職員自身が行うべきであるとして是正を指導したことから、区は指導に従い、窓口業務で判断等が必要な場合は区の職員が受託会社の社員を直接指示することに変更した。しかし、業務委託においては、受託会社の社員に対する業務指示は受託会社の社員のみが行うこととなり、自治体の職員がこれを行うことは偽装請負（委託）として違法となる。そのため、今度は、東京労働局から、自治体職員が受託会社の社員を直接指示してはならないとの指導を受けることとなった。その結果、足立区は二律背反に追い込まれ、結局、委託していた業務の大半を直営に戻さざるを得なくなかった。この問題では、2015年1月21日、足立区民1,389人が区長に対して住民訴訟を起こし、東京地裁は原告住民が訴えた偽装請負を認める判決を出した。

島田市においては、市民課窓口事務がすでに委託されているが、その仕様書を見ると、トラブル発生時の対応について「受託者は、・・・事故、苦情等が発生した場合は、・・・直に市長に報告し、必要な指示を受けなければならない」、「市長及び受託者は、月1回、前月の業務についての報告や業務手順等の協議を行うため、定例会を開催するものとする。定例会は、受託者、業務従事者及び市民課が出席」となっており、足立区の例から、島田市も偽装請負につながる実態が危惧される。

このように、自治体はその公務を民間会社に業務委託した場合について、内閣府公共サービス推進室は、交付・不交付の決定や請求・届出内容等に対する審査や判断は、市町村職員が自ら行う必要があるとしており、業務委託の場合、受託会社の社員は判断等を行うことはできず、必ず自治体の職員に判断を仰ぎその指示を受けなければならない。しかし、他方で、業務委託に

においては、受託会社の社員に対する業務指示を自治体職員が直接行うことは偽装請負（委託）として違法となってしまうため、自治体職員は直接受託会社の社員を指示することもできない状態となる。

イ このような状態の下で、果たして業務（公務）を遂行することができるのであろうか。

上記問題を回避するためには、受託会社は必ず管理職を配置し、受託会社の社員は自治体職員の判断を求める必要が生じるたびに、上司である管理職にその旨伝え、その管理職が自治体職員と協議し、その結果を受託会社の社員に伝えるという作業を繰り返さざるを得ないことになる。しかし、労働基準法上の管理職（管理監督者）と認められるためには、①各部署・部門を統括する立場にあり、②企業の経営に関与しており、③自身の業務量・労働時間を裁量的にコントロールすることができ、④賃金面でも他の従業員より十分な待遇を受けている、という4つの条件をすべて満たしていることが必要である。

しかし、人件費縮減のために本件包括業務委託を実施する上で、他の従業員より十分な待遇を受ける管理職を各職場（部署）に配置することは本件包括業務委託の目的と一致しない。

また、受託会社の社員が業務に疑義が生じ、市職員に問い合わせる際、市の直営であれば一本で直接やりとりできる業務を、業務委託することで、委託会社の社員→委託会社の管理監督者→市の監理監督者→委託会社の管理監督者→委託会社の社員というように「コの字型」にやらざるをえず、大変な時間がかかり、これも「住民福祉の増進を図る」との地方自治法の理念を変質させ、住民サービスの低下をもたらすと言わざるを得ない。

2 自治体職員の働き方の変更及び専門性や継続性の欠如

(1) 前述のとおり、業務委託がされた場合、自治体の職員は、指揮命令系統が異なり直接指示することもできない受託会社の社員と、なんとか「連携」を取りながら業務を遂行しなければならず、「包括業務委託」は自治体職員の仕事の仕方や労働条件にも重大な変更をもたらす。

例えば、他県の上記に対する取り組みとして、職員から受託会社の社員への直接の指揮命令を防止するため、千葉県船橋市では受託者のネクストラップの色を管理責任者はピンク色、従事者は赤色にわけており、東京都渋谷区では、「連絡票」を用いて受託会社の社員からの疑義を担当区職員へ引き継ぐことにしており、大阪府箕面市ではパーテーションで職員と受託会社の社員の執務スペースを区分し、机の列も分けて向き合うことのない配置とし、キャビネットでの区分も行っている。大阪府池田市でも業務遂行の指示体制を明確にする観点から、委託導入後、執務室内の市職員と受託者との窓口、動線、執務スペースを分離するとともに休憩スペース及び更衣室も別に設置しており、大阪府八尾市では、職員が受託会社社員の処理した申請書・届出

書、作成した証明書等の審査時に不備等を発見した場合、「再発注依頼票」を用いて業務責任者に差し戻しをしているとのことである。また、千葉県船橋市では、受託会社の職員が昼休みに入ると、市職員が当番制で窓口業務についているとのことである。

また、業務委託により窓口業務等が受託会社の社員の手に委ねられることによって、市の職員は、実務を経験する機会を与えられずあるいはスキルの蓄積ができないままに最終的な決定や判断を行わなければならないことになる。業務委託が打ち切られた場合には実務経験のないままに職員が業務を引継がなければならず、しかもその場合、削減された職員の補充も期待できず、業務量が増加することになりかねない。窓口部門の民間委託が行われた足立区の職員労働組合の執行委員は、次のとおり述べている。

「ほとんどの業務が委託されているとはいえども、最終的な決定や判断は職員が行わなければならず、実務経験がない中で決定や判断を行うことが非常に重荷になってきています。このような状況になってくると、実務経験のある27年度以前からいる職員の役割が重要になってきています。当然のことですが、委託を開始するにあたり職員の定数は削減され、委託前は100名を超える職員がいましたが、現在は半分以下となっており、その中でも特定の職員に業務が集中するようになっていきます。」「受託業者が変更になった場合や同一事業者が受託したとしても従来から受託していた業務の全てを受託しない場合があります。その時は、職員が引継を受けざる他なくそのための人員等は手当てされていません。また、事業者が変更された場合事業者間での引継となります。その場合、年次業務のように事業者が決定した段階では既に終了してしまっている業務についてはマニュアルのみでの引継になることが予想されます。そうすると、実務経験のない同士で判断・決定を行う状況が発生し、それがまた職員には重荷になっていくこととなりかねません。」「窓口で職員がいなくなることにより、区民との接触の機会の喪失、窓口業務のスキルの継承、業務全体に通じた職員が育たなくなる、受託業者の職員に聞かなければ業務が進まなくなるなど、不安が発生するのではないのでしょうか。また、窓口委託による職員の削減は、住民サービスの向上につながっていくのでしょうか。じわじわと自治体の力量を奪い、災害時の対応や政策立案能力の欠如につながっていく懸念を生じざるを得ないと思います。」

(2) 上記の事態は、島田市が本件包括業務委託開始後、同様に起こりうる可能性は極めて高く、市の職員が経験やスキルの蓄積もないままに最終的な決定や判断を行わなければならないことになり、そのしわ寄せは住民が被ることになるのであって、これによる住民サービスの低下は看過できない。

さらに、包括業務委託が導入されれば、地方自治体が行うべき公務・公共サービスを、期間を区切って民間会社が交替で担うことになり、その結果、委託の期限が到来するたびに受託する企業や社員が入れ替わることになり、

公務に必要な専門性や継続性が失われ、住民サービスは著しく低下する。

3 業務委託後の撤退によるさらなる住民サービスの低下のリスク

業務委託後に受託会社が事業の途中で撤退してしまった場合はどうだろうか。委託に伴う自治体職員の削減により自治体職員が当該業務を担うことが困難となり（なお、前述のとおり、職員数が削減された中で、職員が当該業務を担うことになると、職員の業務は過重なものとなる）、住民はサービスの提供を受けることができないことになる。

具体的には、静岡県浜松市では2015年4月、一部の学校で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当該企業は「市が求める基準での調理員が確保できなくなった」として撤退を表明した事例がある。浜松市は、急いで他の業者を探したものの見つからず、1学期間給食が実施できず市販弁当で賄うことになった。また、大阪市は区役所の窓口業務を民間委託したが、2018年、受託した企業が「事業の採算が取れなくなった」として突然撤退を表明した。市は急いで入札を行ったものの3度にわたって入札不調となって代替りの業者が決まらず、急遽、区役所内の他の職員を動員して窓口業務を行った。大阪市は『委託料について、賃金相場が引きあがっているにも関わらず、賃金単価の見積もりを低く抑え続けたことが原因のひとつにあった』と行政内部の会議で報告している。

島田市は、「受託者を決めるに当たって、会社の信用情報を確認するなど、そのような事態が生じないように、仕様設計を考えていきたい。」（島田市包括委託についての行政ヒアリング記録・4頁）と述べるに留まり、具体的な案は一切あげられていない。さらに、上記発言から、受託会社が撤退する事態が起きた場合のことは当然ながら想定しておらず、万が一、受託会社が撤退する事態が起きた場合は、自治体職員のみならず市内の教育現場にまで影響が及ぶのであり、このような事態は断じてあってはならない。

4 住民のプライバシー侵害の危険性

自治体の行う公務には、住民のプライバシーに関する情報が多数含まれており、本件包括業務委託の対象業務にも、戸籍、所得、固定資産、障害、病気、年金、介護、税金・健康保険等に関する情報など、住民のプライバシー情報にかかわる業務が多数存在している。かかる業務を民間企業に委託すれば、情報漏えいのリスクが飛躍的に高まることは明らかである。島田市が、例えば、委託先企業との間で個人情報保護の旨の協定を結ぶとしても、行政においてどこの誰であるかについて把握することができず、しかも不安定な雇用形態で働いている民間企業の労働者と、憲法を守るという宣誓を行い自覚と責任をもって秘密を守るという高度の守秘義務が課されているだけでなく懲戒処分や刑事罰までが設けられている公務員とを対比すれば、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と言わざるを得ない。もしひとたび個人情報漏

えいの問題が生じれば、市民に回復困難な被害を与えてしまうだけでなく、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になる（例えば、宇治市個人情報漏えい事件（大阪高裁平成13年12月25日判決）では、1件について1万円（弁護士費用5000円）の損害賠償が認められている）。

また、個人情報漏えいされる危険性を危惧し民間委託に反対する市民も多い。京都市が2017年7月に「区役所における窓口サービスについて」という市民アンケートを実施したところ、「個人情報の流出が不安なので外部委託すべきではない」が57.4%、「公務員が行なう業務なので、外部委託をすべきではない」が40.9%に対して、「経費が安くなるのであれば、外部委託を活用すべき」との回答は16.6%に過ぎなかった。京都市民の57.4%もが個人情報の漏えいに対する不安から窓口業務の外部委託に反対し、40.9%の市民が、本来公務員が行うべき業務であることを理由として窓口業務の外部委託に反対しているのである。この結果は、市民の声として、本件においても無視できないものであることは明白である。

5 大幅な労働条件変更の危険性及び地域経済の悪化

島田市は、嘱託員・臨時職員の任用期間について、2019年9月末又は2020年3月までとし、本件包括業務委託開始後は、委託会社に雇用してもらおうとし、その賃金及び報酬は、「市の嘱託員・臨時職員として任用されていたときの条件を引き継ぐ」としている（2018年10月31日付市行政経営部人事課文書）。

しかし、島田市は、自治労連の「包括委託に移行しても、嘱託員・臨時職員の賃金はこれまでとは変わらないとしているが、受託会社においてこれまでと同等の賃金が支払われるように、市としてどのような措置をとるのか。」との問いに対し、「まだ検討はしていない。」と回答しており（島田市包括委託についての行政ヒアリング記録・9頁）、何の根拠もなく、嘱託員及び臨時職員の賃金が、本件包括業務委託前と同等に確保されるがごとき説明を行うのはあまりに無責任である。

以上に述べたように、雇用の保障が存在していない以上、本件包括業務委託開始後、嘱託員・臨時職員らが受託会社に雇用されたとしても、正規雇用とされる保障も現在の賃金等が維持される保障も存在していない。また、仮に、島田市の説明するとおり、雇用及び賃金が保障されるとしても、市が今後委託料を削減し、受託会社が営利優先に走った場合には、現在より劣悪な賃金・労働条件とされる恐れがある。さらには、委託の期限が到来するたびに入札やプロポーザルなどでコスト削減競争が行われ、賃金・労働条件の一層の低下を招くことになる危険性も大きく、委託会社が変わるたびに解雇・雇止めが繰り返し発生することにもなりかねない。

6 本件包括業務委託はコストの削減につながらないこと

(1) 島田市は、「包括委託への移行について」(平成30年11月15日当時)において、平成29年5月に地方公務員法が改正され、令和2年4月から新たに「会計年度任用職員制度」を導入するに伴い、現在島田市が任用する嘱託員・臨時職員をこれまでと同じように任用できなくなるとしている。その根拠として、平成30年度予算ベースで、嘱託員・臨時職員の人件費88,199万円に対し、会計年度任用職員制度へ移行した場合の人件費は一時金、退職手当の支給により123,960万円となり、人件費は35,761万円1.41倍になるとしている。人件費総額を現状のままに抑えようとすると約3.4人に1人は減員しなければならない、その解決策として包括業務委託への移行を説明している。

しかし、上記試算は、そもそも国の財政措置がまったく含まれていない。総務省は、「会計年度任用職員制度の給与等については、臨時・非常勤職員に係る平成30年度の給与等支給実績及び、会計年度任用職員等に係る令和2年度の給与等支給見込みを把握し、必要な財政措置をしていく」としている。さらに、「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」では、「単に勤務条件の確保等に伴う財政上の制約を理由として、会計年度任用職員制度への必要な移行について抑制を図るは、改正法の趣旨に沿わない」と助言している。このことから、島田市の包括業務委託移行への方針は、法の趣旨から外れていると言わざるを得ない。

(2) 包括業務委託により削減されるコストを試算する場合、包括業務委託の対象業務に要する現在の費用と包括業務委託費の額を試算し、その差額をもって削減されるコストの額とする必要がある。しかし、上記試算は、人件費総額のみと比較となっており、その前提がいかなる根拠に基づくものであるか、その根拠を裏付ける資料も示されてはおらず、また包括業務委託費の額も未定なのであるから、そもそも削減されるコストの試算たり得るものとはなっていない。

また、包括業務委託導入後のコストを試算するにあたり、第2・1・(2)で述べた偽装請負(委託)問題の回避策として各職場に配置する「管理職」を各職場に配置する必要があるため、本件包括業務委託は少なくとも「管理職」の給与額が計上されなければならない。

(3) 民間委託すれば直営の場合に比してよりコストが削減できるとは限らない。現に、熟練が必要で専門性が高い業務を時間内に遂行しようとするれば、直営より多くの人員を配置しなければならず、民間委託によりかえって直営よりも経費が膨らんでいる自治体も少なくない。

そもそも、委託料は、人件費に加え直営の時には必要がなかった企業の利益分が「管理経費等」などの名目で加算されることになるのであり、本件包括業務委託においては、受託会社に雇用されて本件包括業務委託の対象業務に従事することになる嘱託員及び臨時職員の給与額は現在の額が保障されるとしているのであるから、上記「管理経費等」の額だけコストが膨らむこと

も十分にありうるのである。

仮に、島田市の前記試算のとおり、受託会社は最初のうちこそ低い委託料で甘んじて受託したとしても、第2・5・第3段落で述べたとおり、利益を至上命題とする企業である以上、次からは引き上げを要求してくることは十分考えられる。そして、受託会社から委託費の値上げを要求された場合、自治体が職員の減員によって民間企業に頼らざるをえない事態に至っていると、自治体と民間業者との力関係が逆転し、安い委託料で引き受ける企業はなくなり、結局は直営の時よりも高いコスト支出をしなければならなくなる事態も生まれてくる。

したがって、本件包括業務委託により、コストが削減される保障など存在しないとわざるを得ない。

第3 おわりに

以上指摘したように、島田市が導入しようとしている包括業務委託は、「公共」、「公務」の概念や「住民福祉の増進を図る」との地方自治法の理念を変質させてしまい、住民サービスの低下を招くとともに住民のプライバシーを侵害し、職員の働き方に重大な影響を与えるとともに嘱託職員・臨時職員の雇用の喪失と労働条件の変更を招き、さらには地域の雇用と経済に対して重大な影響を及ぼしかねないものである。

したがって、島田市は、本件包括業務委託の導入の決定を撤回すべきである。

以上