

官製市場の民間開放における公務員の雇用と処遇 効率的な政府と公務員

齊藤徹史
text by Saitoh Tetsushi

みずほ情報総研株式会社都市・地域研究室研究員

前回見たように、政府が進める「官製市場の民間開放」には、政府の事業の効率性を高めることやわが国経済の活性化を図ることに加え、行財政改革に資する効果があるとされている。今回は、本論に入る前に行財政改革を通じて実現される「効率」と公務員の関わりについて触れておきたい。

国や地方公共団体が行財政改革を行う目的とは、「肥大化し硬直化した政府組織を改革し、重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしく、簡素・効率的・透明な政府を実現する」(行政改革会議最終報告)とにあるとされ、近時の「今後の行政改革の方針」(平成16年12月24日閣議決定)も「(行政改革の積極的な推進により)簡素で効率的な政府を構築し、財政の立て直しに資する」(カッコ内引用者)としている。

ここで本稿との関連で鍵となる概念は「効率」である。「効率」とは、「可能なかぎり少ない資源で大きな効果を上げること」¹⁾であり、このことは地方自治法においても、地方公共団体の事務処理は「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と要請されてもいる(第2条第14項)²⁾。「資源」、「経費」の投入をいかに抑えて高い「効果」を上げるか、これこそが行財政改革ではまさに求められているのであり、この「資源」や「経費」には当然のことながら「人」の要素も含まれることとなる。そのため、行財政改革においては、適正な人的資源の配分を実現するための「定員管理」と、その表裏一体ともいえる「人件費の抑制」が重要な意味を持つと言えよう。

(1)定員管理

定員管理とは、「組織体を構成するすべての人員の適正な配分を維持するために必要とされる条件を整備し、運用する管理過程のこと」³⁾を言い、具体的な定員については、国の場合には「行政機関の職員の数に関する法律」や政省令で、地方公共団体の場合には原則として条例で定められている。「行政機関の職員数はその業務量にかかわらず、ある一定の比率で増大していく」⁴⁾というパーキンソンの法則は夙に知られるところであるが、国民からの多様な行政

需要に応えるためとして、行政組織はともすれば肥大化する傾向に陥りかねないことから、定員管理による一定の歯止めが必要となる。

ところで、先の「今後の行政改革の方針」では、平成17年度から21年度までの5年間に平成16年度末定員の10%以上を削減することを目指すとしている。そして、これを実現するための合理化の取り組みとして、必要性の低下した事務・事業については積極的な廃止・縮小を、必要性はあるものの国が直接行う必要性のない事務・事業については民営化・民間委託・PFIの活用、独立行政法人への移管等を進めることにより、組織・業務の減量・効率化を図るといふ。また、同方針は、地方公共団体についても、「社会経済情勢等を踏まえ、更なる定員管理の適正化をより強力に進めるとともに、定員適正化計画の策定・見直しを推進する」としている。

行政組織において、定員を増員することなく行政需要に応えるためには、事務の広域化やOA化とともに、民間委託もまた有効である。例えば、総務省の最近の調査によると⁵⁾、地方公務員数は平成7年から10年連続して減少しており、対前年比では約33,000人の純減で過去最大の減少となっているが、この要因として委託等による減員が挙げられている。また、個別の事例でみると、東京都豊島区では、深刻な財政難を背景として、新たな区定員管理計画を策定するに当たり、平成16年4月時点で2,599人の職員を平成21年4月には2,200人を下回る水準にまで抑えるとするが、これには職員の新規採用の抑制とともに、業務の民間委託や民間との協働を広げることで対応している⁶⁾。

一方、定員管理と密接に関係するものに行政組織の管理がある。国や地方の行政組織は、各省設置法や地方自治法、政省令や条例などによって定められるが、組織を新增設することに対しては厳格な審査が行われることが一般的である。国の場合には、組織の変更要求は総務省行政管理局によって審査されるが、局・部・課等の新增設を要求する省庁はその前提として同格の組織・職を同数統廃合する案を提示する必要があり、これによって純増を抑制するスクラップ・アンド・ビルド方式が採用されている。しかし、組織

の変動により結果として定員がトータルでは増員となる可能性があることから、先の定員管理の要請が生じるといった関係に置かれることとなる⁷。

このように「簡素で効率的な政府」を実現するためには、民間委託をはじめとする「官製市場の民間開放」が有効であるといえる。なかんずく、横断的な手法と位置付けられる「市場化テスト」は、行政が競争入札で破れた場合には原則としてその事務から撤退することとなるため、いっそう効果が上がるものと期待される。しかし、定員管理についてはそれ自体独立して行われるべき性格のものではなく、人事管理、組織管理、事務管理、公務能率などマネジメント全般の一環として行われるものとされることから⁸、市場化テストなどを活用する場合であっても、職員の就労意識を高めて能力を発揮させる人事管理の視点は必要である。

なお、定員管理では、ともすれば定員を削減することのみに関心が向けられるが、「今後の行政改革の方針」にあるように、治安や徴税の分野など真に行政需要があれば定員を増加させるといった柔軟性が求められる。

(2) 人件費の抑制

当然のことながら、定員管理によって人員の適正化を図ったとしても、そこで働く公務員には給与を支払うこととなる。こうした人件費は、国の場合には一般会計の5.7%であるのに対し、地方公共団体の普通会計では27.8%を占めている⁹。昨今、公務員の人件費については経済財政諮問会議をはじめとして検討が活発となりつつあるが、一般的な議論の基調には、とりわけ地方の国家公務員と地方公務員については、「給与が高いのではないか」といった問題意識があるように思われる。

「給与が高い」とする批判には、官民の給与水準に格差が大きく生じている、あるいは手当が過剰に設けられているなど制度自体に原因が求められる場合と、地方公務員では年功によって実際の職務以上の等級の給与が支給されている「わたり」があることや、出勤日を間に挟むことにより病欠休暇を取得し、その間も給与を受給している「カスタネット君」が存在すること¹⁰など、制度の運用に原因が求められる場合とがある。

後者については、「わたり」を見直す地方公共団体が現れているものの¹¹、給与システムを不適切に運用することは「法律による行政の原理」の観点からも、すみやかに改められる必要がある。また、併せて公務の従事には不適格と疑われる職員に対しては、研修などにより意識を改めさせるといった措置が求められる。このように、給与システムが勤勉な職員を報いるインセンティブとしては機能せず、逆にモラルハザードを惹起する可能性を内在しているのであれば¹²、成果

主義の要素を大幅に導入するなど改善を図っていく必要がある。

一方、前者については、例えば、学校給食に従事する公務員の年収は647万7,000円とされるのに対し¹³、民間の調理師の年収は370万4,900円¹⁴であることから官民に著しい給与水準の差があると指摘されることもあるが、公務員にとっても給与は生活の糧となるものであり、公務に安心して従事できる環境を整えることは必要であろう。また、公務員には中立性など民間企業にはない公務ゆえの特殊性が求められるほか、労働基本権に制約があることから、客観的で合理性がある限りにおいて、民間との間に差異が生じても一概に否定することはできないだろう。したがって、公務員の給与のあり方については、社会一般の情勢に適應させることを求めた情勢適應の原則(地方公務員法第14条)や民間の給与も参考にすべきとする均衡の原則(地方公務員法第24条第3項)そして何より現実の財政状況を十分に踏まえたものとするのが求められるとともに、疑義が出された場合には、その実態や制度の必要性などを納税者たる国民に説明する責任があることを改めて確認していくことが重要であると言えよう。(以下次号)

- 1 森田朗『現代の行政』151頁(改訂版/放送大学教育振興会・2000)併せて、西尾勝「効率と能率」『行政学の基礎概念』251頁(東京大学出版会・1990)参照。
- 2 原田尚彦『地方自治の法としくみ』79頁(新版/学陽書房・2003)は、これをもって「行政運営効率化の原則」としている。
- 3 地方公務員定員問題研究会編『分権時代の地方公務員定員管理マニュアル』13頁(ぎょうせい・2003)
- 4 西尾勝『行政学』231頁(新版/有斐閣・2001)
- 5 総務省「平成16年地方公共団体定員管理調査結果の概要」(平成16年4月1日現在)
- 6 日本経済新聞(平成17年1月7日、東京版39面)
- 7 西尾・前掲(4)371頁
- 8 坂弘二『地方公務員制度』89頁(第7次改訂版/学陽書房・2004)
- 9 経済財政諮問会議民間議員提出資料「公務員の総人件費の削減に向けて」(平成17年2月28日)
- 10 小島典明「経済教室・公共サービスを民間開放」日本経済新聞(平成16年9月21日、東京版21面)
- 11 例えば日本海新聞(平成17年1月20日、1面)によると、鳥取県では「わたり」を廃止する方向にあり、これによって平成17年度には約4億円の支出削減、翌年度以降には3年間で計19億円、およそ20年後には年間約40億円が削減されるという。
- 12 中村圭介『変わるのはいま - 地方公務員改革は自らの手で -』149頁以下(ぎょうせい・2004)参照
- 13 地方自治経営学会「公立と民間とのコストとサービス比較」(平成12年4月)
- 14 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(平成15年)もともと、前提条件が異なれば一概に比較できないことは当然である。

1971年生まれ。1996年北海道大学法学部卒業。2002年東北大学大学院法学研究科博士前期課程修了。日本電信電話株式会社などを経て、2001年株式会社富士総合研究所入社。同社の会社合併により現在に至る。著書として、『概説 市場化テスト』(共著/NTT出版・2005)論文として、「民間委託と公務員の雇用」(『都市問題』95巻6号)、「弁護士会綱紀委員会の調査と独禁法」(『公正取引』630号)などがある。

