

# 「働き方改革」と公務・公共労働

## いま公務・公共労働はどうなっているのか

—安倍「働き方改革」と公務・公共労働者の働き方

黒田兼一

### 1 安倍「働き方改革」とは何か

多くの問題点が指摘されながら、政府与党は、昨（2018）年6月29日、参議院本会議で「働き方改革関連法」を強行採決した。国会の傍聴席で、過労死した夫、息子や娘の遺影を掲げて抗議の意志を示す遺族らの涙、それはこの国の働くことをめぐる暗澹たる現況を示すとともに、少しでも改善しなければならないという強い意志でもあった。

安倍政権が「働き方改革」を言い出したのは、アベノミクスの「三本の矢」の第3の矢「成長戦略」の失敗にある。民間投資を喚起する「第3の矢」は成功せず、軌道修正して出されたのが「成長戦略2014」であった。2014年6月に閣議決定し、「新三本の矢」として打ち出し、「ニッポン一億総活躍プラン」としてまとめられた<sup>1</sup>。第1の矢「希望を生み出す強い経済」、第2の矢「夢を紡ぐ子育て支援」、第3の矢「安心につながる社会保障」である。それぞれ余計な修飾語が施されているが、その本質は、安倍晋三がたびたび口にする、「日本を世界一企業が活躍できる国」づくり「戦略」と解すべきであろう。というのも、このプランに次のような文言が見られるからである。

「我が国の経済成長の隘路の根本には、少子高齢化という構造的な問題がある」。「広い意味での

経済政策として、子育て支援や社会保障の基盤を強化し、それが経済を強くするという新たな経済社会システム創りに挑戦する」。「これは単なる社会政策ではなく、究極の成長戦略である」。「強い経済、『成長』の果実なくして、『分配』を続けることはできない」。「新たな第二・第三の矢があって、新たな第一の矢が成り立つ。…（中略）…新たな第一の矢による成長の果実なくして、新たな第二の矢と第三の矢は放つことができない。…（中略）…まさに三本あわせて究極の成長戦略となる」<sup>2</sup>。

「国が介入せずに、市場任せ・企業任せで経済活動がされた場合に起こる長時間労働、貧困、失業などのさまざまなマイナスの現象を、国の法律や行政施策で是正」させるのが本来の社会政策であった<sup>3</sup>。ここからすれば、「一億総活躍プラン」では子育て支援も社会保障も経済の成長戦略の中に埋め込まれてしまっているのだから、確かに社会政策ではない。

こうして「強い経済」への「成長戦略」の一環として、「働き方改革」が謳われ、「同一労働同一賃金の実現」、「長時間労働の是正」、そして「高齢者の就労促進」を掲げたのである。これ自体は結構づくめにみえる。その具体化に向けた法律が冒頭に叙述した「働き方改革関連法」である。しかし「強い経済」への「成長戦略」がどうして「働き方改革」なのか。この点は注意深くみておく必

要がある。

まず、いくつかの経済統計を使って、働く人々の雇用と労働環境、特に非正規雇用、賃金、労働時間の現況を簡単に確認しておこう。

図表1からは、80年代の半ばには雇用労働者全体の15%程度であった非正規雇用労働者が、その後増加の一途を辿り、現在は40%にまでなっていることが確認できる。

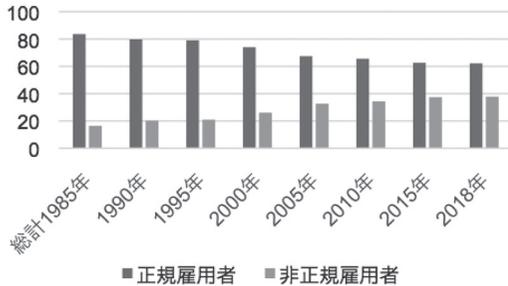
その正規雇用労働者の全国平均賃金と非正規雇用労働者のそれとを比較したのが図表2である。正規雇用の賃金が非正規雇用の賃金の何倍になる

かを示したものである。2014年に一度格差が縮まり、それが継続するかに見えたが、再び広がり、ほぼ1.5～1.6倍で推移している。ただし、この数値は全国平均の月額賃金であることである。企業規模格差や賞与や諸手当を含めれば、格差はこの程度ではない。

図表3は、OECD資料と日本の毎月勤労統計調査を使用して、実質賃金の推移について全労連が作成したものである。

1997年以降、日本の実質賃金の低下傾向が際立っていることを確認できる。

図表1 雇用形態の割合の変化



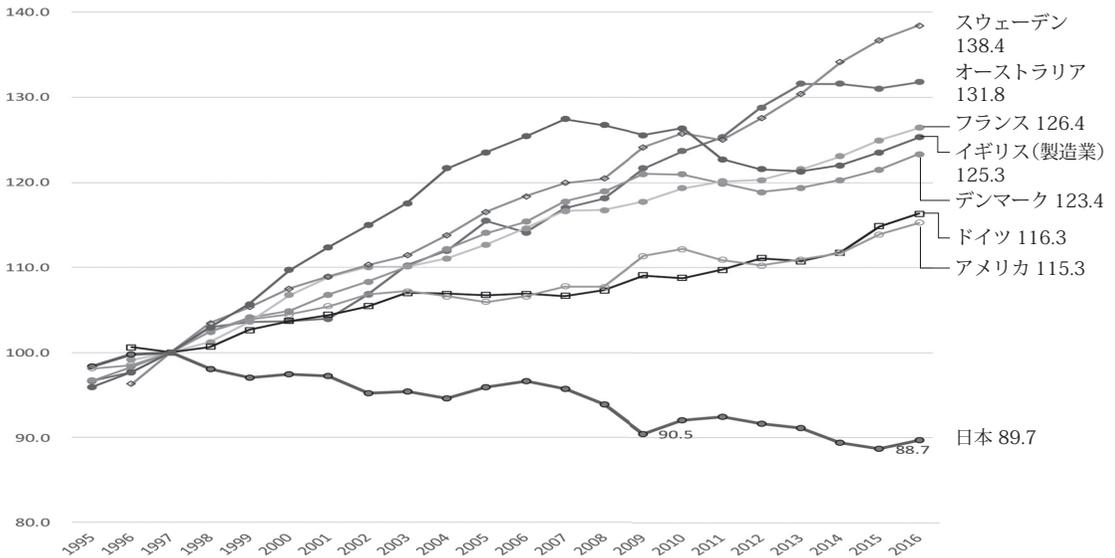
出所：総務省「労働力調査」各年版より、筆者作成。

図表2 雇用形態による賃金格差



注) 全国の正規雇用労働者の平均賃金を非正規雇用のそれで除したもの。  
出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より、筆者作成。

図表3 実質賃金指数の推移の国際比較 (1997年=100)



注) OECD資料と日本の毎月勤労統計調査を使用して全労連が作成したもの。

出所：衆議院予算委員会・公聴会(2018年2月21日)における全労連雇用・労働法制局長 伊藤圭一氏の資料より。(http://www.zenroren.gr.jp/jp/housei/data/2018/180221\_02.pdf)

最後に、労働時間であるが、厚労省の毎月勤労統計調査によれば、総実労働時間は2000年頃から減少しはじめ、2017年には年間1,721時間にまでなった。すでに統計上はアメリカやイタリアよりも短くなっている。かつての「世界一」だった長時間労働もその地位を「譲った」かのようにみえる。しかし雇用形態別にみた図表4によれば、一般労働者の労働時間は1990年代から一貫して2,000時間を超えている。他方でパートタイム労働者の労働時間は横ばい（ないし微減）で推移している。しかもこのパートタイム労働者の割合は増加傾向にあるのだから、全体としての年間総実労働時間の減少は、結局、パート労働者の増加によるものにはかならない。相変わらず日本は「長時間労働大国」なのである。

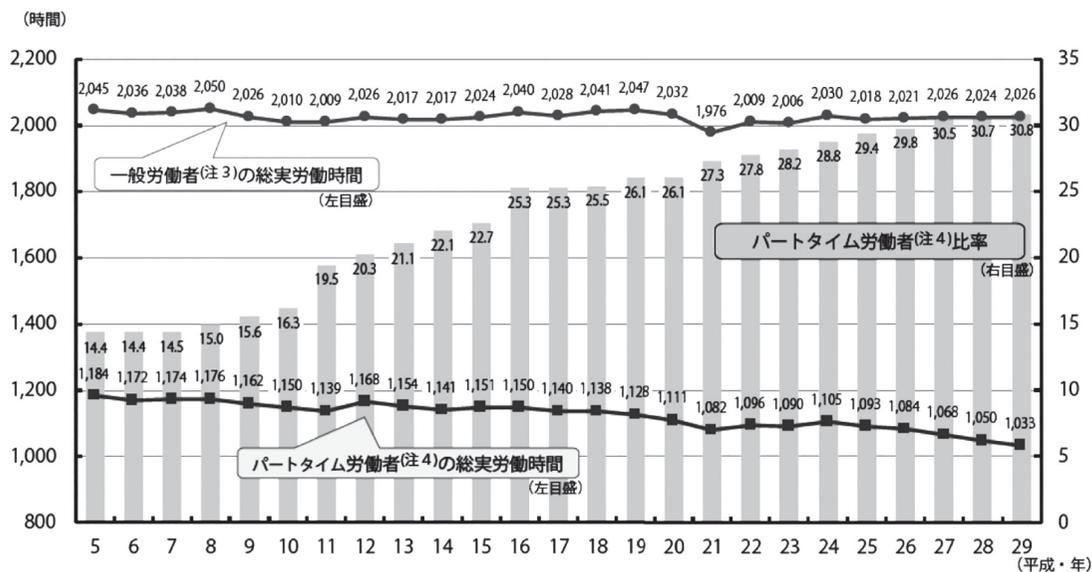
こうして、雇用、賃金、労働時間、どの側面からみても、働くことをめぐる状況は最悪であり、残念ながら改善の方向にはない。この深刻な状態を放置したままで「強い経済」の実現は困難である。格差と貧困、賃金の下落、長時間労働のまま

では「デフレ脱却」は画餅に過ぎないことになる。それ故、政府自らが賃上げを推奨し、最低賃金の引き上げなど賃金上昇で消費を伸ばすことで「デフレ脱却」と「強い経済」の実現を図ろうというわけである。正規雇用と非正規雇用の格差を縮小し、長時間労働を解消し、高齢者にも働いてもらい、「一億総活躍」で経済と企業の成長を図っていこうというわけである。「働き方改革」はそのための手段なのである。

「働き方改革関連法」の一つひとつの内容について検討することは避けるが、どれをみても相変わらず経済成長第一主義である。それは、「日本を世界一企業が活躍できる国に」という安倍晋三の言葉に表れているように、「強い経済」の実現に向けて「一億総活躍」させるための「働かせ方」にすることにその狙いがある。

公務・公共分野も例外ではない。いま政府は自治体職員の「働かせ方」を変えようとしているが、これもまた「強い経済」の実現の一環である。

図表4 雇用形態別年間総実労働時間の推移及びパートタイム労働者数の推移



注) 原資料は厚生労働省「毎月勤労統計調査」 出所: 厚生労働省『過労死等防止対策白書』(平成30年版)、3ページ。

## 2 公務公共の雇用と労働はどうなっているか

地方公務員数は、1994年の328万2千人をピークに、その後減少し続け、2018年は273万7千人にまで落ち込み、史上最低の人数となった。この数値、人口千人あたりの比率で見ると先進国5カ国では最低の人数である。

この地方公務員数の減少は2001年に閣議決定された「公務員制度改革大綱」以降が著しく、毎年1パーセント以上の削減率である。その「大綱」では、「能力等級の導入」、「能力を基礎とした新任用制度の確立」、「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」など、公務員の「働かせ方改革」の出発であった。以下では、雇用、給与（賃金）を含む処遇、労働時間のそれぞれの実態をみることにする。

まず第1に、雇用（任用）問題をみよう。2002年に任期付職員法が施行され、新たな枠組みの有期雇用（任用）の公務員が登場することになった。同法は2004年に要件を緩和して対象範囲を拡大した。また2005年には総務省から職員削減、民間委託の推進などを内容とする次官通達（いわゆる集中改革プラン）が出された。図表5は総務省がおこなった調査をまとめたものであるが、2016年には地方公務員の20%近くが臨時・非常勤として働く職員である。この数値には任期付き職員は含まれていない。上林陽治はこの資料を利用して2008年段階での全国の地方自治体の非正規職員率の比較をしているが、それによれば17もの自治体で非正規率が5割を超えているという<sup>4</sup>。なかには7割近い自治体もあり、まさに異常としかいえないようがない。

上林は別の調査結果を利用して、それらの職種別構成比率をみている。「学童保育指導員の92.8%、消費生活相談員の86.3%、図書館職員

の67.8%、学校給食調理員の64.1%、保育士の52.9%、学校用務員の52.0%が非正規公務員である」と指摘している<sup>5</sup>。

こうして非正規職員は自治体が提供する公共サービスの主要な担い手になっている。市民の暮らしに直結する仕事が雇用の不安定な層でおこなわれているのである。サービスの質的な維持が懸念されるが、この傾向にさらに拍車をかける新たな変更がなされた。2017年に法改正され、2020年から導入される予定の「会計年度任用職員制度」である。「会計年度を超えない範囲」、つまり1年間だけ雇用（任用）する職員のことである。要するに、短期間の非正規職員の採用枠を新たに設けたのである。

公務員の場合の採用（任用）はすべて法律（地方公務員法）に基づいておこなわれる。これまで、常勤の職に欠員が生じた場合や緊急・臨時の場合などの理由（根拠）がある場合に6カ月～1年という有期で採用できるとされてきた。また2002年からは一定の期間で終了が見込まれる業務という形で3～5年という「任期付き職員」が設けられた。しかし非正規職員が急増するなかで、こうした対応では追いつかず、総務省によれば、現行法の任用要件に沿わない運用が多くみられるようになったという。しかも重要な仕事を担っているわけだから、切り捨てるわけにもいかない。法律通りに常勤職員にすればいいわけだが、総務省はそうせずに、非正規のままの新しい任用枠組

図表5 地方公務員の正規と非正規職員数

	非正規職員（人）	正規職員（人）	割合（%）
2005年	455,840	3,042,000	13.0
2008年	499,302	2,899,000	14.7
2012年	603,582	2,769,000	17.9
2016年	644,725	2,737,000	19.1

出所：総務省「臨時・非常勤職員に関する実態調査結果」（2017年）より、筆者作成。

みを作って解決しようとしたのである。それが「会計年度任用職員制度」であり、非正規公務員をさらに採用しやすいように制度を改訂したのである<sup>6</sup>。

いま全国の自治体で来年度の導入に向けて準備が進められているはずだが、ここにきて俄に注目されているのが、「包括委託制度」の導入である。非正規職員ではあるとはいえ、「一時金」（賞与）を支払うとされた会計年度任用職員ではコスト高だということか、これまで非常勤職員が担ってきた業務を一括して民間企業に丸投げするのがこの制度である。この荒療治は、公務・公共の業務そのものを産業化しようという政府の「2015 骨太方針」に沿ったものであり、公務公共サービスの質的な劣化が懸念される。しかも総務省の「会計年度任用職員制度導入に向けた事務処理マニュアル」（2017年）では、「現に存在する職を漫然と存続するのではなく、それぞれの職の必要性を吟味した上で」、「ICTの徹底的な活用、民間委託の推進等による業務改革を進め、簡素で効率的な行政体制を実現することが求められます」と、民間委託を推奨しているのである。

このようにみえてくると、今回の「会計年度任用職員制度」の導入は、民間企業の場合と同様に、効率的な「働き方」の実現に向けて、仕事の性質によって多様な雇用（任用）形態を用意し、中核的な業務以外は非正規職員、もしくは外部委託にしていこうというものといえるだろう。

第2に賃金（給与）処遇制度であるが、まず何よりも「人事評価制度」が義務化されたことを指摘しておかねばならない。それは「改革大綱」のまさに中心の「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」に応えるものであった。2014年4月に地公法が改訂され、職員数が約17万人近くもいる東京都から、50人にも満たない小さな村にまで、全国津々浦々すべての自治体に人事評価を義務づけたのである。2016年4月から正式

に実施された。

総務省の規定によれば、人事評価とは「発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価」のことである。それを「任用、給与、分限、その他の人事管理の基礎として」、つまり職員の「働き方」を決める道具として使うことを義務づけたのである。しかも何を「能力」とするのか、評価基準や評価方法をどうするのか、この重要なことも「任命権者が定める」と規定したのである（改訂地公法第15条第5項、第23条第2項）。したがって「働き方」は上司の評価に左右されることになる。上司が指示した業務を効率よく遂行させ、その遂行度で処遇することで効率化をはかろうというわけである。人事評価については民間企業でも評価の主観性と恣意性が問題視されてきたが、その可能性を排除できないまま、任命権者が決めるとされてしまったのである。

図表6は総務省が2016年4月に実施した人事評価制度の実施状況調査の結果である。これによれば、導入率は極めて高い。導入の見直しをもっていない自治体はわずか1団体のみであったから、法律で義務づけた結果、とにかく導入しておこうということであったのだろう。

しかしいったい何を評価するのか、どのように評価し、それをどのように使うのか、そのありようは職員と住民に重大な影響をもたらす<sup>7</sup>。

総務省は「発揮した能力」と「挙げた業績」を評価するというが、この「能力」や「業績」とは何かが判然としない。そのどれをとっても抽象的であり、項目を設計する側の主観や恣意が容易に潜り込んでしまう可能性が高い。また、評価者によるパワー・ハラスメントなどの危険性も大きい。つまり人事評価の公平性と科学性の確保はきわめて怪しいのである。そもそも人事評価はヒトがヒトを評価するわけだから、「主観性」は免れない。評価者の主観で、つまりいわばゴムで出来た物差

して評価されることになる。

このように、改訂地公法は、任命権者が考える「働き方」を全職員に強制する道を拓いてしまったことになる。それは職員の仕事ぶりや労働意欲に重大な影響を与えるだろうことは想像に難くない。実際、大阪では、当局が実施したアンケートで否定的な回答が6～7割にのぼり、中には「パワハラを受けた」や「やる気を失った」などの意見を寄せた職員もいたという。しかも人事評価の問題は職員の「働き方」に影響を与えるだけにとどまらない。上司の評価は評価された職員の行動を縛ることになるわけだから、影響は当の職員だけでなく、住民サービスにまで及ぶことになる。人事評価制度の導入は、「全体の奉仕者」から「首長（上司）への奉仕者」へと変質させていくこと

によって、肝心の住民サービスの低下を招く危険性が大いにある。このことは強く指摘しておかねばならない。

次に賃金の実際をみてみよう。図表7は地方公務員と民間企業の平均月額給与の推移を比較したものである。地方公務員の場合、2011年から一貫して賃金水準は低下の一途である。2016年には官民同額（32万1,700円）になり、それ以降は逆転している。単純な比較はできないが、地方公務員の賃金が低落傾向にあることは明白である。

もう一つ、正規と非正規の職員間の格差もみておこう。資料がわかる範囲での比較であるから自ずと限界があるが、一般行政職を比較したのが図表8である。

非正規職員は時給ベースであるため、比較のため

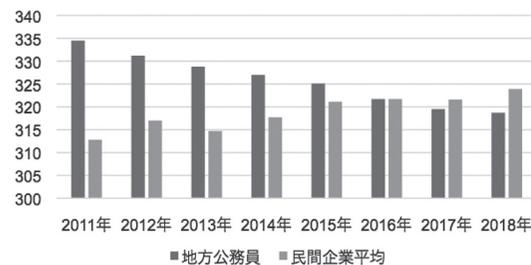
図表6 人事評価制度導入状況

(単位:団体数、各割合は「団体数」に占める割合)

	団体数	導入済 (A)	うち目標管理型 の人事評価 を導入済	未導入団体の状況			
				H28年度中に導入予定			未定
				一部職員 に未導入 (B)	全職員に 未導入 (C)	小計 (B)+(C) (D)	
都道府県	47	45 (95.7%)	38 (80.9%)	2 (4.3%)	0 (0.0%)	2 (4.3%)	0 (0.0%)
指定都市	20	19 (95.0%)	13 (65.0%)	1 (5.0%)	0 (0.0%)	1 (5.0%)	0 (0.0%)
市区町村	1,721	1,534 (89.1%)	1,411 (82.0%)	88 (5.1%)	98 (5.7%)	186 (10.8%)	1 (0.1%)
合計	1,788	1,598 (89.4%)	1,462 (81.8%)	91 (5.1%)	98 (5.5%)	189 (10.6%)	1 (0.1%)

出所：総務省「人事評価制度の導入状況等調査」(2016年)より。

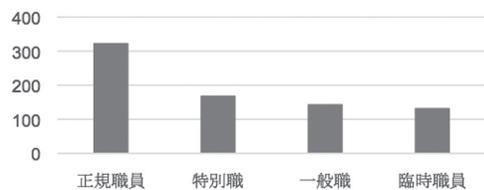
図表7 地方自治体と民間企業の賃金水準 (千円)



注) 地方公務員は一般行政職の平均月額給与、民間企業は正規雇用労働者の平均月額賃金

出所：総務省「地方公務員給与実態調査結果の概要」(2019年)、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より、筆者作成。

図表8 正規と非正規職員の賃金比較 (一般行政職) (千円)



注) 非正規職員は時給ベースであるため、比較のために平均時給×7.75時間×20日で月額に換算した。

出所：総務省「地方公務員給与実態調査結果の概要」、及び「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査の概要」(2016年)より、筆者作成。

めに平均時給×7.75時間×20日で算出した。実態を正確に反映しているとはいえないが、おおよその目安はわかる。賃金格差は一目瞭然である。比較的高賃金の特別職でみても、正規職員の半分程度なのである。民間企業でみた図表2と比較してみると、公務の場合の格差の大きさに驚かされる。これこそ「官製ワーキングプア」の実態なのである。

最後に、労働時間の実情をみておきたい。これもまた職種や職場で様ではないだろうから、政府統計が示す数字がどれほどの信憑性があるのか注意を要するが、総務省が2017年に公表した「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査」がある(図表9)。

地方公務員の勤務時間の基本が、朝8時半から夕方5時まで、休憩45分の7時間45分勤務、そして土日祝日は原則休み、このイメージが強いが、実態は大きく違う。2015年の全体平均で年間158.4時間、本庁勤務では219.6時間の時間外勤務である。それぞれ政令指定都市ではなお長い時間外勤務である。比較のために、毎月勤労統計調査で同年の民間労働者の場合をみると、従業員

30人以上の労働者で154時間の時間外労働となっている。単純比較はできないが、地方公務員の労働時間は短いというイメージは覆る。長時間労働の波は公務員をも確実に巻き込んでいると言わねばならない。因みに、国家公務員はさらに長く、全体平均で233時間、本府省では363時間という長時間の時間外勤務となっている。

こうして公務・公共の分野の雇用と労働の実態の、どこをみても惨憺たる状況が蔓延している。この状況は改善されねばならない。だが、いま政府・総務省筋から新たに「自治体戦略2040構想」なるものが提起された。この構想が惨憺たる労働現場を改善するものなのかどうかは、偏に公務・公共をどう捉えるかにかかっている。

### 3 公務・公共労働とは何か

国家公務員と地方公務員を問わず「公務員」は「全体の奉仕者」とあるといわれる。しかし「全体の奉仕者」とは何かは必ずしも明らかではない。そもその規定は日本国憲法の第15条2項の「すべての公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」にあるのだが、この「全体の奉仕者」とは何か、「一部の奉仕者」とは何か、この単純な命題が簡単ではない。地方自治体でいえば、首長は住民の投票で選ばれたのだから、首長に仕えることが「全体に奉仕すること」になるのではないかという意見が出てくる。もしそうであるなら、地公法改訂による「人事評価制度」やそれを利用した給与決定も、また「会計年度任用職員」も、公務員としてはそれに唯々諾々と従うことが「全体の奉仕者」として当然ではないのか、このような意見も出されがちである。

図表9 地方公務員の時間外労働の実態

	時間/月	時間/年	26年度比増減(%)
<b>全体</b>	<b>13.2</b>	<b>158.4</b>	<b>0.1</b>
都道府県	12.5	150.0	▲0.2
政令指定都市	14.5	174.0	0.3
県庁所在市	13.3	159.6	0.4
<b>本庁</b>	<b>18.3</b>	<b>219.6</b>	<b>0.2</b>
都道府県	18.6	223.2	▲0.1
政令指定都市	19.5	234.0	0.0
県庁所在市	16.5	198.0	0.6
<b>出先機関等</b>	<b>9.9</b>	<b>118.8</b>	<b>▲0.1</b>
都道府県	8.8	105.6	▲0.3
政令指定都市	12.0	144.0	0.5
県庁所在市	9.8	117.6	▲0.1

出所：総務省「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査結果」(2015年)より。

しかし、公務員の「働き方」を論じるためには、この「全体」とは何かの理解が重要であるはずだ。「全体」の理解の仕方によって「奉仕」の中身が変わってくるからである。

この問題について、「全体」とは国民一人ひとりのことであり、地方自治体の場合は、住民一人ひとりのことであると、晴山一穂は主張する<sup>8</sup>。晴山は、この15条2項に照応するGHQ草案に遡って、本来は「全社会」と訳すべきところを「全体」と訳してしまったことに問題があるという。そもそもGHQ草案は“All public officials are servants of the whole community and not any special groups”である。つまり「すべての公務員はwhole communityの奉仕者であり、どのspecial groupsの奉仕者ではない」のである。このwhole communityを「全体」と訳し、後半のspecial groupを「一部」と訳してしまうことによって、本来の意味とは違った解釈を生み出すことになったのではないか。「国民一人ひとり全部の奉仕者であって、いかなる集団への奉仕者ではない」といえそうである。whole communityとは、「社会の人々全部」をいうのであって、抽象的な「全体」のことではない。主権者としての一人ひとりの国民の集合体のことであって、社会全部ないし国民全部を意味する。

このような理解に立つとき、先に提起した問題、選挙で選ばれた政治部門（首長、議員）に忠実に従うことが「全体の奉仕者」になれるのだという意見をどう考えたら良いのだろうか。以下の晴山の主張は示唆に富む。

「現在の公務員の役割は、政治部門と同じ政治的立場に立って機械的に職務遂行するという役割から、専門的能力や資格を活かして、公正中立な立場に立って職務を遂行するという役割へと大きく転換した、ということを確認しておくことが重要である」。この立場から、「現代における公務員

の基本的役割は、政治部門の命令にただ忠実に従うのではなく、行政の専門家として、中立公正の立場に立って国民にとって公務の最良のあり方とは何かを追求し、それを実施するという役割である」と力説する。したがって、公務・行政の専門家として政治部門（具体的には上司）に意見具申することは、公務員の重要な役割であるといい、「政治部門」はそれを尊重し自らの責任で決定する役割があると主張する。ここにこそ憲法の「全体の奉仕者」の現代的意義があると結論づけている<sup>9</sup>。

これが「全体の奉仕者」としての公務員の基本的な役割だとすれば、公務員としての「職務上の権利」として自らの意見を上司と政治部門に述べる権利が保障されなければならないし、この「職務上の権利」は職位の上下にかかわらず、また任用形態にかかわらず付与されねばならないことになるはずである。

この視点に立って、これまで考察してきた公務・公共分野の雇用と労働の状況を改めて考え直す必要がある。そして、いま総務省から新たに華々しく打ち上げられている「自治体戦略2040構想」を「全体の奉仕者」の立場から検討する必要がある。

#### 4 「自治体戦略2040構想」と公務公共労働

昨（2018）年7月、総務省が設置した「自治体戦略2040構想研究会」が第2次報告を出した。将来の地方自治体の役割や構造を提起したものである。この2040とは、「少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機」がピークに達する年のことである。その危機を乗り越えていくためのあるべき姿を想定し、いまから先取りの取り組みべきであると提言している<sup>10</sup>。

「2040年危機」を克服するための「あるべき姿」をどのように想定するのか、ここが重要である。

地方自治の本旨に沿って自治体職員が意欲をもって働ける内容が提言されているのかどうか慎重に見極めなければならない。

「自治体戦略 2040 構想」全体の詳細はここでは省略し、公務公共労働者の「働き方」に関連するものを中心に考察しよう。

同年4月の第1次報告では、「少子化と人口減少による危機」を乗り越えるためには、自治体は単なる「サービス・プロバイダー」（住民サービスを提供すること）から「公・共・私が協力し合う場を設定する『プラットフォーム・ビルダー』へ転換すべきである」としている。この報告書は、「カスタマイズ」、「自治体と各府省の施策（アプリケーション）の機能」、「自治体行政（OS）の書き換え」など、やたらとICT関連の用語が使われているが、要するに、個々の市町村が行政のすべてを用意するのではなく、都道府県と市町村の二層制を見直して、自治体間で連携してICTの活用をはかりながら効率的・能率的な自治体行政を展開すべきであり、そのために自治体の役割は「サービス・プロバイダーからプラットフォーム・ビルダーに転換すべきだ」というのである<sup>11</sup>。ここでいう「プラットフォーム」とは、さまざまなサービス情報を知りサービスを授受する「場」というほどの意味である。ICT界ではGAF A（Google、Apple、Facebook、Amazon）に代表される情報提供と交流、販売を仲介する企業が有名である。これからの自治体は、住民サービスを提供することではなく、サービス情報の授受の「場」になるべきだということである<sup>12</sup>。

第2次報告ではさらに4つの具体的な提言がなされている。①スマート自治体への転換、②新しい公共私協力の樹立、③二層制を柔軟化した圏域マネジメントの確立、④東京圏のプラットフォーム化である。このうち「スマート自治体への転換」とは、「従来の半分の職員でも自治体

が本来担うべき機能を発揮できる」仕組みを備えた自治体とされ、そのためには「破壊的技術（Disruptive Technologies）（AIやロボティクス、ブロックチェーンなど）を積極的に活用」すること、またそれぞれの自治体で独自に作っている情報システムを標準化・共通化して「重複投資」をやめて、効率化・低廉化を図っていくことが必要であるとされている。要するに、AIなどの技術を使って従来の半分の職員で住民サービスを効率化・低廉化していこうというのである。

ここで疑問がわいてくる。AIを使えば「従来の半分の職員で」済むのだろうか。AI（Artificial Intelligence）とは何か、AIは自治体職員に変わって仕事ができるのだろうか。数学者の新井紀子はそれをきっぱり否定している。「AIはコンピューターであり、コンピューターは計算機であり、計算機は計算しかできない」。「ロボットが人間の仕事をすべて引き受けてくれたり、人工知能が意思を持ち、自己生存のために人類を攻撃したりするといった考えが、妄想に過ぎないことは明かです」。「AIがコンピューター上で実現されるソフトウェアである限り、人間の知的活動のすべてが数式で表現できなければ、AIが人間に取って代わることはありません」<sup>13</sup>。

とはいえ、AIは、データを受け取り、計算して、分類し、認識し、整理する能力は、その早さと正確さでは抜群である。稲継裕昭は次のようにいう。「AIの得意な仕事は『分類』だ。AIはデータから学習して分類することに長けている」。「データを処理する、分類することによって共通点を見出しレコメンド機能（利用者の好みに合ったものを推薦する——黒田）を発揮する」などに長けている<sup>14</sup>。

要するに、AIとは情報処理技術であり、コンピューターのソフトウェアであると考えれば、AIそれ自体が「判断」をするのではなく、分類と

整理、認識と判断の基準は人間が作らねばならないことになる。その「基準」書こそがソフトウェアであり、それなしにはAIは機能しない。AI自身が市民に寄り添って判断することはできない。その判断ができるのは現場の職員において他にいない。スマート自治体への転換が声高に叫ばれているいま、問われているのはその「基準」を誰がどのように決めるのか、これである。

このことを自治体職員の労働に引きつけて考えてみよう。いまいくつかの自治体では、民間の研究機関と協定して、市民からの問い合わせにAIを活用して自動的に情報提供するシステムを導入している。これまでは市民が市の窓口で、または電話で尋ね、職員が対応していた業務を、スマホやパソコン、タブレットを利用して文字入力した質問に、AIに予め「学習」させていた情報から最適な回答を表示させるというものである。その内部で、AIは、市民からの質問の種類を分類し、整理し、予め「学習」している「解答集」から最適解を見つけ出し、応答しているわけで、それ以上でも以下でもない。ここで肝心な点は、どのような「解答集」を作るのかである。解答集それ自体はAIが作っているわけではないから、市民に寄り添った解答なのか、お座なりの解答なのか、それはAIのせいではなく、解答集作り担当者の力量にかかっているといわねばならない。

このように考えると、AIは公務労働を奪うのではなく、公務労働の補助をしているに過ぎないということになる。膨大な量の単純定型業務がAIを使って短時間で正確に遂行できるようになってきたのである。既述のように、自治体職員は「常識」に反して長時間労働であった。AIを使った業務改善はこうした実態の解消に繋がっていく可能性はあるはずで、そのように使われるようにソフトウェアが設計されてこそ市民サービスの向上に繋がっていくはずである。

ところが、「自治体戦略2040」はそうではない。「スマート自治体への転換」に向けて、「従来の半分の職員でも自治体が本来担うべき機能を発揮」させるための手段としてAIを使おうとしている。「自治体戦略2040」は、地方自治の質を向上させ拡充させる戦略ではなく、自治体が提供する公共サービスの効率化・低廉化と少ない職員で自治体を機能させるための「戦略」としてAIを活用しようとしている。その戦略から作られたソフトウェアでAIが動くことになるとすれば、いま改めて「全体の奉仕者」という視点から見直す必要がある。

## 5 「全体の奉仕者」として

これまでみてきたように、公務・公共の分野の雇用と労働の状況は、正規職員の削減と非正規職員の拡大、賃金給与水準の低下、正規非正規の格差の拡大、そして異常な長時間労働をはっきりと確認できる。それだけではない。人事評価制度の義務化、会計年度任用職員の新設、そしていま構想されている「自治体戦略2040」のスマートシティへの転換、どの「改革」をみても地方自治の貧困化（破壊）＝「全体の奉仕者」からの逸脱を招きつつあるように思われる。

これを冒頭の安倍「働き方改革」との関連でいえば、「日本を世界一企業が活躍できる国」に向かって、地方自治体の効率化・能率化を図り、住民サービスを民営化（「産業化」）させつつ、自治体を、企業成長を支えるプラットフォームの役割へと変質させる構想ということになる。

公務・公共の労働を本来の「全体の奉仕者」としてまともなものに回復するためには、多面的な取組が必要ではあるが、これまでみてきた「働き方」（＝「働かせ方」）に絞っていくつか指摘しておきたい。

第1に、非正規雇用問題である。来年度から正式に発足することになる「会計年度任用職員制度」は新たな非正規職員が大量に生まれることになる。非正規職員が「全体の奉仕者」として住民サイドに立って仕事ができるためには、「職務上の権利」として自身の意見を具申できる権利が不可欠であるが、身分保障のない彼らにはそれが無い。雇用と処遇への悪影響が予想されるなかで意見具申などできるはずがないからである。さらにいえば、意見具申をするためには自らの能力と知識・経験を磨き専門家にならねばならない。そのためには能力と知識を磨く機会が提供される必要がある。その機会の提供と保障をすべての職員に提供することは自治体任命権者の責務である。基本は正規職員の増員、また非常勤職員の常勤化ではあるが、当面、非正規職員として事実上の雇用保障を実現させていくことが求められる。だが、そもそも公務員には労働契約法が適用されないのも、その18条にあるような無期転換ルールがない。今回の新制度はその18条の脱法行為に等しい。まさに官製脱法行為である。労契法18条に見合った何らかの措置の構築は喫緊に解決すべき重要課題である。

第2に、義務化された人事評価制度は、自治体職員の処遇と意欲に直結する問題であるから、人事評価制度のあり方の再考が重要な課題である。上司の主観で納得のいかない評価を押し付けられ、「パワハラ」を受け、「やる気を失う」のは当然である。いきおい住民サービスの劣化の可能性は増すことになる。必要なことは、被評価者の主張を重視することである。当面、人事評価のあり方、具体的には何をどのように評価するのか、評価の主観性をどのように取り除いていくのか、誤った評価をどのように修正していくのか、さらにいえば評価者の評価能力をどのように高めていくのか、こうしたことを労使で粘り強く話し合い、

交渉し、修正していくことが求められている。

第3は、AI活用と「スマート自治体への転換」を含む「自治体戦略2040」である。これは、現在の地方自治体のあり方の改変を柱にして、「従来の半分の職員」で機能させる自治体作り戦略である。ここでは次の二つに注意すべきである。一つは、地方公務員のあり方を変えようとしていることである。既にみた総務省の文書・会計年度任用職員制度導入『マニュアル』では、「ICTの徹底的な活用、民間委託の推進等による業務改革を進め、簡素で効率的な行政体制を実現することが求められ」と、民間委託が推奨されていたが、さらに次のような看過できないことが解説されている。すなわち、どのような業務に「任期の定めのない常勤職員を就けるべきか」との問いにたいして、「典型的には、組織の管理・運営自体に関する業務や、財産の差し押さえ、許認可といった権力的業務などが想定される」との回答をわざわざ掲載しているのである。これはまさしく、正規職員は「管理者」と「舵取り」中心に限定し、それ以外は非常勤職員か外部委託にしていこうという構想である。効率性とコスト優先が先行し、「全体の奉仕者」が大きく変質していく危険性があるといわねばならない。

2つ目に注意すべきは、繰り返しになるが、AIは自分で自治体の仕事ができるわけではなく、したがってAIを使えば住民サービスの質が自然に改善されるわけではないことである。AIをどのように使うのか、AIを使ってどのような地方自治を形成するのか、「2040危機」を前にこれが鋭く問われている。AIには意志はないのだから、「全体の奉仕者」としてAIを使えるのは、AIの設計者でもなければ、システム提供会社でもない。現場の一人ひとりの職員の知識と経験に依拠してソフトウェアを作成し、任用形態にかかわらず現場一人ひとりの職員がそれを使っていける職

場体制が求められている。

(くろだ けんいち・明治大学名誉教授、労働総研理事)

- 1 この「一億総活躍」という言葉、戦時中の「一億総動員」「一億総玉砕」の臭いを感じるのは筆者だけかと思っていたが、森岡孝二も同種のことを書いている。森岡孝二『雇用身分社会の出現と労働時間』桜井書店、2019年、29ページ。
- 2 『ニッポン一億総活躍プラン』、2～5ページ。
- 3 森岡孝二、前掲書、30ページ。
- 4 上林陽治『非正規公務員という問題』岩波ブックレット、2013年、34ページ。
- 5 同上書、36ページ。
- 6 会計年度任用職員の制度について詳しくは以下を参照。自治労連・研究機構編『自治と分権』第71号、大月書店、2018年。
- 7 詳しくは以下を参照。黒田兼一・小越洋之助・榊原秀訓『どうする自治体の人事評価制度』自治体研究社、2015年。
- 8 晴山一穂「憲法の『全体の奉仕者』の意味するもの」『自治と分権』64号、2016年。
- 9 同上論文、48～49ページ。ただし、傍点は黒田。
- 10 「自治体戦略2040構想研究会 第1次報告」2018年4月、2～3ページ。
- 11 同上書、49～50ページ。
- 12 かつてイギリスでNPM (New Public Management) が叫ばれていたとき、「公共サービスを提供する当局から、公共サービスを管理する当局へ」とか「船の漕ぎ手から舵取りへ」がいわれていたが、それと酷似している。サッチャー政権下で提唱されたこのNPMは、政府の思惑通りにはいかなかった。詳しくは以下を参照。黒田・小越編著『公務員改革と自治体職員』自治体研究社、2014年。
- 13 新井紀子『A I vs 教科書が読めない子どもたち』東洋経済新報社、2018年2月、2ページ。
- 14 稲継裕昭『A I で変わる自治体業務』ぎょうせい、2018年10月、131ページ。