

非正規公務員問題——研究と運動の到達点と課題

上
林
陽
治

はじめにー公共サービスの提供主体の多様化と公契約条例

本日は、いわゆる「非正規公務員」の問題についてお話をさせていただきます。私はこの非正規公務員という問題をゆつくりとライフワークとして取り組もうと思っていました。状況が変化し、近年発刊した著書『非正規公務員』（日本評論社、二〇一二年）や『非正規公務員という問題』（岩波ブックレット、二〇一三年）も注目を集めたことから、最近はこのテーマで講演をする機会が多くなっています。

最初に、公契約条例問題と非正規公務員問題をどうつなげて考えるべきか、ということについてお話しします。公契約条例とは、自治体が公契約を結ぶ際、受注者に対し、当該受注事業に従事する労働者に対し、一定金額以上の賃金を支払うことを契約上の義務とすることを条例に規定するものです。

図表1に示すように、公共サービスはまず「自治体が自ら実施する公共サービス」と「自治体が

市場から調達する公共サービス」に区分されます。さらにサービスの提供主体から分類すると、「自治体を実施する公共サービス」は、自治体が正規公務員や非正規公務員を雇って直接実施する「直営サービス」と、民間事業者や公社・事業団、第三セクター、NPO法人などに委託して実施する「委託請負・給付サービス」に区分されます。一方、「自治体から調達する公共サービス」は、「工事請負」と「物品調達」にそれぞれ区分されます。これらのうち、公契約条例が課題ないし対象としているのは、▽公共工事で働く労働者の賃金の問題、▽公共サービスの委託請負をしている民間事業者等で働く労働者の賃金の問題、▽指定管理者を受託している団体で働いている労働者の賃金の問題——です。そのように整理すると、非正規公務員の領域は公契約条例の対象にはならないと解されますが、公共サービスの提供主体としては同じ地平にある問題として捉えることができます。いずれにせよ、公共サービスは今日、多様な主体によって供給されているのだという事実は確認できると思います。

<図表1> 公共サービスの提供主体からみた分類

公共サービス					
自治体を実施する公共サービス				自治体が調達する公共サービス	
直営サービス		委託請負・給付サービス		工事請負 〈公共工事〉	物品調達 〈購入〉
正規公務員	非正規公務員	指定管理者	民間事業者等への委託請負・給付		
行政処分（行為）			行政（公共）契約		

※ 網掛けは、公契約条例が対象とする分野。

※ 業務委託と指定管理者の違いは、管理業務の取り扱いの差異。業務委託では管理業務は委託できず（指定管理者制度が入る前は、公共的団体に限って契約で委託することはできた）、あくまでも委託請負の関係。したがって、担当部署に所属する職員が委託会社の社員に、業務の指示をすると、偽装請負＝職業安定法違反。

※ 指定管理者には管理業務も委ねることができる。いうなれば指定管理者は自治体と同じ身分で、「公の施設」を管理運営する。したがって、一定の行政処分（＝公の施設の利用許可等）を行えるため、自治体と指定管理者の関係は、契約ではなく、行政処分により決定される。

1. 問題の所在―貧困を構造化した公共サービス

問題は、自治体が様々なかたちで提供している公共サービスが貧困を構造化しているということです。そして、それは以下のような視点からより具体的に特徴を捉えることができると思います。

(1) 官製ワーキングプア問題

公共サービスの分野で働いている人たちの中には、生活が成り立たない水準の賃金しか支払われていない人たちがいます。これは「官製ワーキングプア問題」として捉えられています。自治体は公共サービスを直営で実施するための担い手として、臨時・非常勤職員を雇っていますが、その報酬の水準が、ワーキングプアのボーダーラインとされる年収二〇〇万円を下回っています。

この年収二〇〇万円という数値はどのように導き出されたかという点、日本の民間労働者の平均年収が約四〇〇万円であり、その半分の額をワーキングプアかどうかのボーダーラインに据えているということ、これは相対的貧困率（世帯収入から国民一人ひとりの所得を仮に計算し、順番に並べたとき、中央値の半分に満たない人の割合）を導き出すときに使う指標であり、それを援用したものです。

年収二〇〇万円に達するためには、一日八時間

週五日、年五二週休みなく働いたとして、時給は最低でも九六二円が必要で、そうであれば、自治体は自ら雇用する臨時・非常勤職員に時給九六二円を支払っているかどうか（指標になります）。

例えば、総務省実施の事務補助職員（「地方公務員法」第二二条根拠の臨時的任用職員）の報酬に関する調査（二〇一二年四月一日現在）の結果によると、道内二〇市（札幌市以外の三四市のうち回答のあった二〇市）では、時給九六二円に達しているところは一つもなく、ボーダーより二〇〇円以上も低い時給で働いているところもあります（図表2）。

関係して、自治体が業務委託を行う場合、委託請負事業者で働く労働者の賃金を積算するにあたって何を基準とするかと言えば、多くは自治体の臨時・非常勤職員の時給単価を基礎にしています。

このように、公共サービスの実施者であり発注者である国や自治体、臨時・非常勤職員の場合は直接的に、委託事業者の労働者の場合は間接的に、ワーキングプアをつくっています。

<図表2> 事務補助職員の報酬

団体名	報酬の基本額（円）		1時間当たり 換算額（円）	支給根拠（条例等）
	日額	時間額		
旭川市	6,060	790	790	旭川市職員の給与に関する条例
室蘭市	5,960		769	室蘭市職員の給与に関する条例
釧路市	5,580		720	釧路市臨時的任用職員取扱規程
夕張市		775	775	夕張市職員給与条例
留萌市		735	735	留萌市臨時職員に関する条例
苫小牧市	6,400	820	820	苫小牧市一般職の職員の給与に関する条例
稚内市	6,400		826	稚内市臨時職員の任用及び勤務条件に関する要綱
美唄市		730	730	美唄市非常勤職員及び臨時的任用の職員に関する給与条例
芦別市		706	706	芦別市の特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例
赤平市		740	740	赤平市臨時的任用職員に関する規程
士別市	6,040		779	士別市臨時の職員に関する規則
名寄市	6,450		810	名寄市臨時職員取扱要綱
三笠市	2,820		705	三笠市職員給与条例
根室市			760	根室市職員給与に関する条例
滝川市		740	740	一般職の職員の給与に関する条例
砂川市		720	720	砂川市職員諸給与条例
歌志内市	5,430		724	歌志内市職員給与条例
深川市	2,956		739	深川市職員給与条例
登別市	5,600	730	730	登別市職員の給与に関する条例
伊達市	5,960		769	伊達市臨時職員の取扱要綱

※ 臨時・非常勤職員に関する調査結果（2012年4月1日現在）より筆者作成。

(2) 非正規公務員の量的増大

公共サービスの担い手である公務員の非正規化とアウトソーシングの進展により、その結果として今日、官製ワーキングプア層が明らかに増えています。

総務省は、二〇〇〇年代以降、自治体の非正規公務員（臨時・非常勤職員）に関する調査を二〇〇五年、二〇〇八年、二〇一二年と、三回実施してきています（図表3）。調査対象は、▽「地方公務員法」第三条第三項第三号に基づく特別職非常勤職員、▽同法第一七条に基づく一般職非常勤職員、▽同法第二二条第二項・第五項に基づく「臨時的任用職員」です。

総務省調査によると、臨時・非常勤職員の数は、二〇〇五年調査では四万五千八四〇人、正規数は三〇四万二千二人だったので、非正規率は約一三％という結果でしたが、二〇〇八年調査では約一割増えて四九万九三〇二人（正規数二八九万九三七八人、非正規率約一五％）となり、二〇一二年調査ではさらに約一〇万人増えて六〇万三五八二人（正規数二七六万八九一三人、非正規率約一八％）になりました。二〇〇五年から二〇一二年の七年で、臨時・非常勤職員はあつという間に約一五万人も増えたということです（増加率三二％）。二〇一二年調査によれば、六人に一人が非正規公務員です。しかしこの数値は過少申告している都道府県庁を含めてのデータですので、実態的にはもっと非正規化は進んでしまっているもの

と推察されます。各自自治体において臨時・非常勤職員が増えた原因は、「正規の公務員が定数削減で減らされる一方、行政需要はむしろ増大するなかで、人手不足を補うために、臨時・非常勤職員を雇って代替したからです。」「代替」とは、それまで正規の公務員が担ってきた仕事をそのまま非正規の公務員が担うということなのです。ということはつまり、正規の公務員

<図表3> 臨時・非常勤職員数(職種別・団体区分別)総務省調査

単位：人

職 種	2005年	2008年	2012年	08-12 対08年 比%	05-12 対05年 比%
一般事務職員	112,315	119,810	149,562	29,752 25%	37,247 33%
技術職員	7,147	7,388	8,855	1,467 20%	1,708 24%
医師	9,955	9,335	8,743	-592 -6%	-1,212 -12%
医療技術員	7,216	8,637	10,969	2,332 27%	3,753 52%
看護師等	21,312	23,477	25,947	2,470 11%	4,635 22%
保育士等	79,580	89,563	103,428	13,865 15%	23,848 30%
給食調理員	35,313	37,305	39,294	1,989 5%	3,981 11%
技能労務職員	57,926	54,018	59,254	5,236 10%	1,328 2%
教員・講師	46,530	57,327	78,937	21,610 38%	32,407 70%
その他	78,546	92,442	118,593	26,151 28%	40,047 51%
合 計	455,840	499,302	603,582	104,280 21%	147,742 32%

※ 各年「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」から筆者作成より筆者作成。

の仕事をサポートするために雇われているわけではないので、そもそも補助職ではありません。

現在は、定数削減に伴って個々の正規公務員に過剰な負担がかかるようになってきている状況と、不安定・低処遇の非正規公務員がますます増加している状況とが、同時進行しています。こうした状況は公共サービスの不足や劣化に直結し、公務員不信という問題につながっていると考えています。

総務省二〇一二年調査の結果から北海道の市町村の状況をピックアップすると、全職員七万二千五百人に占める非正規の数は二万二千二百九人で、非正規率は全国平均を大きく上回り、約三二％（特別職非常勤九％、一般職非常勤七％、臨時一六％）に上ります。北海道の市町村に限ると、三人に一人が非正規公務員です。しかし、このような事実には各自自治体において十分に認識されていないのではないかと思います。

道内市町村では、東川町、古平町、豊浦町、増毛町、蘭越町の五町で非正規率が五割を超えています（図表4）。

このうち特徴的なのは古平町です。ここは特別職非常勤職員が四八・五％を占め、四二・〇％を占める正規公務員を上回っています。公務員法制で労働基本権を制約されてストを打てない正規公務員よりも、「地方公務員法」が適用されず、合法的にストを打てる非正規公務員の方が多いいということです。合法的にストを打てる職員の方が多いという古平町の特徴は、総務省に危機感を持たせる原因の一つにもなっています。

<図表4> 北海道内の非正規率の高い自治体（+北海道・札幌市）

	特別職非常勤職員 (法3条3項3号)	一般職非常勤職員 (法17条)	臨時的任用職員 (法22条2項・5項)		非正規公務員 合計A	正規職員 合計B	全職員計 A+B	非正規公務員割合 A/A+B			正規職員 割合 B/A+B	
				計のうち フルタイム職				特別職	一般職	臨時職員		
東川町	0	139	0	0	139	99	238	0.0	58.4	0.0	58.4	41.6
古平町	82	13	3	0	98	71	169	48.5	7.7	1.8	58.0	42.0
豊浦町	59	0	86	79	145	116	261	22.6	0.0	33.0	55.6	44.4
増毛町	25	0	142	0	167	148	315	7.9	0.0	45.1	53.0	47.0
蘭越町	49	34	46	33	129	121	250	19.6	13.6	18.4	51.6	48.4
上士幌町	0	0	84	83	84	96	180	0.0	0.0	46.7	46.7	53.3
幕別町	34	0	170	103	204	235	439	7.7	0.0	38.7	46.5	53.5
江差町	0	0	92	80	92	107	199	0.0	0.0	46.2	46.2	53.8
赤平市	0	66	185	26	251	292	543	0.0	12.2	34.1	46.2	53.8
斜里町	60	0	138	122	198	231	429	14.0	0.0	32.2	46.2	53.8
士別市	0	408	14	14	422	517	939	0.0	43.5	1.5	44.9	55.1
厚真町	0	0	79	47	79	99	178	0.0	0.0	44.4	44.4	55.6
紋別市	96	5	128	64	229	291	520	18.5	1.0	24.6	44.0	56.0
東神楽町	10	0	81	0	91	116	207	4.8	0.0	39.1	44.0	56.0
白老町	0	50	160	160	210	273	483	0.0	10.4	33.1	43.5	56.5
滝上町	0	0	74	60	74	97	171	0.0	0.0	43.3	43.3	56.7
美唄市	0	130	186	65	316	416	732	0.0	17.8	25.4	43.2	56.8
浦河町	0	0	125	58	125	167	292	0.0	0.0	42.8	42.8	57.2
美深町	39	0	41	20	80	108	188	20.7	0.0	21.8	42.6	57.4
沼田町	2	0	90	0	92	126	218	0.9	0.0	41.3	42.2	57.8
倶知安町	1	111	10	10	122	168	290	0.3	38.3	3.4	42.1	57.9
神恵内村	0	0	26	17	26	36	62	0.0	0.0	41.9	41.9	58.1
上砂川町	0	57	0	0	57	79	136	0.0	41.9	0.0	41.9	58.1
泊村	0	0	53	45	53	75	128	0.0	0.0	41.4	41.4	58.6
松前町	19	0	100	95	119	170	289	6.6	0.0	34.6	41.2	58.8
木古内町	7	0	111	80	118	169	287	2.4	0.0	38.7	41.1	58.9
登別市	160	0	153	132	313	450	763	21.0	0.0	20.1	41.0	59.0
新得町	1	17	68	56	86	124	210	0.5	8.1	32.4	41.0	59.0
洞爺湖町	115	0	0	0	115	168	283	40.6	0.0	0.0	40.6	59.4
鶴居村	0	25	14	0	39	57	96	0.0	26.0	14.6	40.6	59.4
新十津川町	0	0	66	6	66	97	163	0.0	0.0	40.5	40.5	59.5
池田町	0	59	33	30	92	136	228	0.0	25.9	14.5	40.4	59.6
黒松内町	2	0	60	51	62	93	155	1.3	0.0	38.7	40.0	60.0
北海道	518	422	634	542	1,574	73,956	75,530	0.7	0.6	0.8	2.1	97.9
札幌市	1,262	0	891	891	2,153	14,273	16,426	7.7	0.0	5.4	13.1	86.9

ところで、総務省調査は、▽四月一日現在に在職している者、▽任用期間が六カ月以上または六カ月以上となることが明らかである者、▽一週間当たりの勤務時間が一九時間二五分以上の職員であること、の三つを要件として行われています。このような要件があることは、総務省調査で自治体側が過少申告を行う背景になっています。例えば、北海道の教育部門の場合、臨時的任用または期限付任用の小中学校教員は二〇一三年五月現在で一三五五人いるそうですが、総務省二〇一二年調査ではゼロになっています。これは恐らく、四月一日は春休み期間で雇われていないという扱いになっているからだと思います。また、東京都の知事部局では一〇〇〇人を超える臨時職員が勤務していますが、雇用期間が二カ月とされているため、総務省調査の要件に該当せず、同調査の結果ではゼロとされています。

(3) 家事的公務の非正規化とジェンダーの問題

先ほど全国の非正規公務員の数は六〇万人超と言いましたが、そのうちの七四・二％、約四分の三を女性が占めています。こうした現状を見る限り、非正規公務員問題は、ジェンダー、すなわち、社会的性別役割分担の問題と密接です。

竹信三恵子さん（和光大学教授）の著書『家事労働ハラスメント』（岩波新書、二〇一三年）に私の名前が登場している箇所があります。そこでは私の発言として「非正規化されていく部門は住

民をケアする対人的な公務で、正規として残されるのは、処分・決定という公務員の権限による決裁的公務」という内容が記されています。

自治体の公共サービスのうち、女性の非正規公務員への代替が進められているのは、相談業務、保育士、給食調理員といった家事的労働の分野、あるいは住民に接する出先の仕事が多いということです。家事的公務は、所詮、家事労働の合間のパート労働であり、非正規でも担いうる軽い仕事という認識が、こうした動きが進む背景に垣間見えます。

その一方で正規の公務員は何をしているかと言くと、最近顕著に見られる傾向では、非正規公務員や委託業者の管理的業務に特化し始めています。私は先日、関東のある自治体で、非正規公務員問題をテーマに講演を行いました。終了後、聴講していた一人の若い保育士が寄ってきて、「臨時の保育士には、使える臨時と使えない臨時がいる」と言ってきました。聞けば、この若い保育士は正規で採用されてから在職三年、彼女が「使えない」と言う臨時の保育士は在職二〇年にもなるそうです。正規公務員になれば、在職がわずか数年で経験が浅くても、ベテランの臨時職員を管理・評価する立場になってしまうという状況が見られます。

(4) 問題の隠蔽と身分差別

非正規公務員や委託労働者の実態は見えなくさせられています。正規公務員にとって、非正規公務員や委託労働者は管理の対象であっても、公共

サービスの担い手と考えられてはいないからです。

なぜそのようなことになるかといえば、公務労働に限らず、日本型雇用システムの問題が背景にあると思われまます。日本型雇用システムで重視されるのは、職務ではなく、メンバーシップです。まずその会社の会員であることが重視されるので、

入社当初はどの職務に就くかは決まっていらないのです。これを職務無限定雇用契約と称するようです。あわせて、職務無限定ですから、異動や転勤を拒否できないというのが日本型雇用システムの特徴です。自治体に就職して職員になる場合も同様で、まずはどの自治体の職員になるかの身分が付与され、具体的にどのような仕事を担当するかは、入職時点ではまだ決まっています。まずは公務員に任官され、任官後または任官と同時に職務が決定します。これを任官補職制度と称します。任官補職制度は、戦後、アメリカ型の公務員制度が導入されるにあたって否定されたはずなのですが、実態上は存続しています。

日本型雇用システムにおける正規と非正規の区分要素は、これまで広く言われてきたのは、正規とは「常勤」＋「無期雇用」＋「直接雇用」の三要件を満たすものという理解だったのですが、濱口桂一郎氏（独立行政法人労働政策研究・研修機構 労使関係部門統括研究員）はこれらにプラスして「職務無限定」を含めています。そして、これら正規の諸要件のうち一つでも欠ければ、その労働者は非正規労働者ということになります。すなわち、「非常勤」、「有期雇用」、「間接雇用」（派遣、請負、委託）、「職

務限定的雇用」のいずれかに該当する場合です。

自治体職員の場合、正規とは、その自治体に勤務する公務員というメンバーシップを指します。したがって、非正規とは、メンバー外の者、同じ身分を擁しない者のことです。補職はされますが、身分は付与されないということです。

すなわち、正規と非正規の区分とは、身分差別という問題に突き当たります。身分差別が正規と非正規の間に格差を生じさせ、身分が異なることがその格差を正当化し、社会全体で格差が是認されるという構造です。そして格差を是認するための方法は、問題を見ないこと、自分とは関係のないこととして壁の向こうに追いやり、認識しないことです。

2. 非正規公務員問題をめぐる変化の兆し

非正規公務員をめぐる状況には、最近、変化の兆しも出てきています。しかし、多くの自治体はこの兆しに気づいていません。私はこうした自治体を「ガラバゴス自治体」と呼んでいます。そして、このガラバゴス自治体が、ブラック企業（労働者を酷使・選別し、使い捨てにする企業）ならぬ「ブラック自治体」の温床になっていると考えられています。

先ほども述べたとおり、非正規公務員問題は壁の向こうに追いやられ、認識されない状態に置かれています。しかし、非正規公務員の数が全体の三分の一という規模にまで増えてくると、どれだ

け見ないようにしようとも見えざるを得ない存在感を持ちますし、制度の綻びも出てきます。こうした綻びへのブラック自治体の対応は、真っ黒なコルタールで埋めてしまうことです。私はそれを「偽装」とか「神話」と呼んでいます。

非正規公務員問題に携わる者として、まず為すべきは、この問題に被さっているコルタールを取り払って、地面をむきだしにして可視化する作業を進めることです。その作業は現在、少しずつですが進捗しています。

可視化の作業はどのような領域で進んでいるかと言えば、一つは、当事者が自ら声を上げ始めたことです。ただ、単発的なものとどまっておらず、集団的な声にはなっていない。それでも、当事者が声を挙げ始めたことには影響力があり、近年、裁判が起こされたり、マスコミへの通報が行われたりする動きにつながっています。

第二は、私自身も理事を務めている「NPO法人官製ワーキングプア研究会」（東京都新宿区）の活動です。実際に活動して実感したことです。このNPOのように、労働組合とは別のプラットフォームから非正規公務員問題について発信することは、社会に対して存外高い影響力を持ちます。

第三は、マスコミがこの問題を取り上げ、発信を始めたことです。とりわけ、地方自治体に関わる問題ですから、地方紙が取り上げるようになりました。例えば、二〇一四年元旦、西日本新聞の一面トップは他ならぬ非正規公務員問題で、同紙は一月三日以降も数回にわたって続報を掲載して

きました。

第四は、こうした社会の変化に後押しされるかのように、裁判所の判断にも変化の兆しが見られるようになっていきます。

これらの動きが相次ぐなかで、公務員制度の所管庁である総務省が危機意識を持ち始めました。

同省は、二〇〇九年四月に通知「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」（総行公第二六号平成二二年四月二四日）（以下、二〇〇九年通知）を各自治体に発出し、▽本来の制度趣旨を踏まえた適切な任用、▽職務の内容、責任に応じた報酬等の水準の決定、▽任期や勤務条件の明示、労働関係法令の適切な運用、▽再度の任用について、▽任期付短時間勤務職員制度の活用、といった対応を求めました。また、二〇一四年七月四日、あらためて「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」（総行公第五九号平成二六年七月四日）（以下、二〇一四年通知）を発出しました。二〇一四年通知からは、二〇〇九年通知発出以降の状況の変化と、そうした変化のなかにあっても従前と変わらない対応を続ける自治体に対する総務省の強い危機意識が読み取れます。

3. 非正規公務員問題の「偽装」と「神話」

二〇一四年通知の発出に至った総務省の危機意識の背景には、先ほども述べた「ガラバゴス自治体」の存在があります。今もって多くの自治体は

ガラバゴス化したままであり、そこでは相変わらず「偽装」を振りかざし、「神話」で塗り固め、これまでの不作為や軋轢の責任を非正規公務員側に押しつけ、場当たりきに問題をやり過ごそうとする対応が広く見られます。

そうであれば、ガラバゴス自治体における非正規公務員問題について、どのような「偽装」や「神話」があり、それらがどのように可視化されているのか、その現況や到達点を一度振り返っておく必要があると考えます。その振り返りの作業は、公務員関係の法律や条例を、非正規公務員の立ち位置から眺め直すことが基本になります。

以下、自治体において見られる、非正規公務員問題にかかる「偽装ないし「神話」をご紹介します。

(1) 偽装非常勤

「非常勤職員」という名称で任用されていることと自身が、勤務時間の実態を覆い隠し、処遇面での差別を与えています。

その背景には「地方自治法」第二〇三条の二および第二〇四条をどう解釈するかという問題があります。第二〇三条の二では、普通地方公共団体は、非常勤の職員（短時間勤務職員）に対し、報酬を支給しなければならず、第二〇四条第一項では、常勤の職員ならびに短時間勤務職員に対し給料と旅費を支給しなければならないこと、同条第二項で、条例に基づき、前項の職員に対し、期末手当などの諸手当や退職手当を支給で

きることを定めています。これまで非常勤職員は、非常勤職員という名称で採用された結果、「常勤の職員」から除外され、第二〇四条第二項の定める手当の支給対象になつてこなかったのです。

これが「茨木市臨時的任用職員一時金支給事件」の最高裁判決（二〇一〇年九月一〇日）、「枚方市非常勤職員一時金等支給事件」の大阪高裁判決（二〇一〇年九月一七日）といった近年の判例で、常勤職員と非常勤職員の区分は任用時の名称の違いではないと判示されています。

例えば枚方市事件では、「（常勤の職員）「非常勤の職員」の区分は、それぞれの職員がどのような呼称によつて任用を受けたかという形式的な理由によつて区別されるものではなく「常勤の職員」とは、地方公務員としての勤務に要する時間が普通の労働者の労働時間と同程度の勤務時間であり、かつ、その者の生活における収入の相当程度を地方公務員としての勤務に依存する職員」と判示しました。枚方市の非常勤職員の勤務時間は、少なくとも週四日ないし月一五日の出勤で、週当たりの勤務時間は最短でも二九時間超であり、これは常勤職員の週勤務時間（三八時間四五分）の四分の三に相当する時間を超えており、したがつて、この非常勤職員は枚方市役所で働いて得る賃金で生活していると言えるので、常勤職員とみなされる、という判断です。

これらの裁判例により、常勤職員と非常勤職員の区分要素の一つとして、非常勤職員の勤務時間は常勤職員の勤務時間の四分の三を超えないとい

う理解が一般に広まっています。このような区分の根拠は「人事院規則一五一―五（非常勤職員の勤務時間及び休暇）（一九九四年七月二七日）」です。同規則では、非常勤職員の勤務時間について、「相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤官職に任用される非常勤職員については一日につき七時間四十五分を超えず、かつ、常勤職員の一週間当たりの勤務時間を超えない範囲内において、その他の非常勤職員については当該勤務時間の四分の三を超えない範囲内において、各省各庁の長（勤務時間法第三条に規定する各省各庁の長をいう。以下同じ。）の任意に定めるところによる。」（第二条）と定めています。つまり、常勤職員が一日八時間・週四〇時間勤務しているとすれば、週三〇時間以上勤務している非常勤職員は、非常勤職員ではなく常勤職員として扱う、ということですが、このことは総務省の二〇一四年通知の中でも二つの判例との関係で言及されています。

(2) 偽装非正規

実態的には常勤職員Ⅱ正規職員と同等の職務を担っているのに、非常勤職員Ⅱ非正規職員として任用されていることが、その勤務実態を覆い隠し、処遇面で差別をもたらしています。

これが近年の判例で、勤務実態が常勤職員と同様であるならば、「地方公務員法」上は非常勤職員として任用された者でも、「地方自治法」第二〇四条第一項の常勤職員とみなすべきとする判断が

出されています。「東村山市非常勤嘱託職員退職金支給損害賠償請求住民訴訟事件」の東京地裁判決（二〇〇七年二月七日）および東京高裁判決（二〇〇八年七月三〇日）がそれです。

東京地裁判決では、「東村山市の嘱託職員の勤務の内容及び態様、嘱託職員の導入の経過及びその役割、並びに報酬の額の定め方その他の待遇等の取扱いなどの諸事情を総合的に考慮すれば、（中略）本件嘱託職員らを始めとする嘱託職員については、地方自治法二〇三条一項が「非常勤の職員」（中略）に類する者というよりも、むしろ同法二〇四条一項にいう「常勤の職員」に該当するものと認めることが相当である」と判示しています。

同事件では五人の非常勤職員への退職一時金の支払いが争点になりましたが、このうち一人は週勤務時間が二二・五時間でした。先ほど言及した「枚方市非常勤職員一時金等支給事件」の大阪高裁判決に拠れば、週勤務時間二二・五時間の職員は非常勤職員に区分されませんが、東村山市事件では、東京地裁も東京高裁も、この週勤務時間二二・五時間の非常勤職員も含めて常勤の職員と認定したということです。

右に引用した東京地裁の文言は、総務省の二〇一四年通知にそのまま書き込まれています（I―2―1（1）①―ア）。公務員制度の所管庁である総務省は、職務給の原則を掲げている以上、自治体の常勤職員と非常勤職員の差は勤務時間ではないことを重々承知しています。勤務時間がどうあれ、補助的な仕事をしている非常勤職員を、正規職員とみなしうると

は考えていません。つまり、どのような仕事をして
いるかによって、常勤と非常勤、正規と非正規を区
分しようというのが総務省の立場です。

(3) 偽装雇止め

雇用の契約更新が続けられてきた自治体の非常
勤職員には、民間のような雇用継続に対する期待
権が生じないとされています。しかし、このよう
な考え方に対して、例えば「中野区非常勤保育士
事件」の東京高裁判決（二〇〇七年一月二十八日）
や「武蔵野市レセプト点検嘱託職員再任拒否事件」
の東京地裁判決（二〇一一年一月九日）といっ
た近年の裁判例では、非常勤職員が雇い止めにあつ
ても、それが不当だと思われる場合に、損害賠償
の請求を認めるといふ判決が続いています。

まず中野区事件の東京高裁判決の意義は、被告
（中野区）が原告（非常勤保育士）の雇用継続に
かかる期待権を侵害したと認めたことにあります。
私法上の契約であれば、繰り返し任用（契約更
新）は、一定の更新回数を超えると無期に転換す
るといふ考え方がありますが、公務員の場合、私
法上の契約と異なり、任用というシステムの下に
あるため、誰かを公務員に任用するためには任命
権者の側の任命行為が必要になり、任命行為がな
いのであれば、雇用が長く続いているという事実
だけでは、非常勤職員が正規の公務員に転換する
ことはないと考えられました。そこで中野区事件
の東京高裁判決では、非常勤保育士の雇用継続の

期待権が侵害されたと認め、しかしながら公務員
の勤務関係から雇用継続を認めるということには
ならないことから、これに代替し報酬の一年間分
に相当する程度の慰謝料額を中野区は支払えと命
じました。つまり、もう一度任用更新した場合の
一年間分の報酬である一人当たり二〇〇万円を支
払えとしたのです。

また、武蔵野市事件の東京地裁判決も、中野区
の事件と同じ枠組みです。同判決によれば、被告
（武蔵野市）は、任用期間が一年であることを説
明することもなく、雇用継続期間五年を超えて任
用を継続し、被告はそのことを認識していたにも
関わらず長期間放置し、積極的な是正措置を
取つてこなかったことなどに照らすと、「原告が
再任用を期待することが無理からぬものとみられ
る行為を被告が行ったという特別の事情がある」
として、原告の精神的損害に対する慰謝料として
一五〇万円を認めるのが相当、と判示しました。

これら二つの判決から読み取れるのは、公法上
の関係であっても、雇用継続上の期待権は生じる
ということですが、しかし、公務員としての採用は
行政処分としての任命行為が必要だから、雇用継
続にはつながりません。また、有期任用を無期任
用に転換させるといふ「労働契約法」第一八条の
ようなルールが公務員には適用になっていないた
め、地位確認も認められませんが、それらに代えて
損害賠償を認めたというのが中野区と武蔵野市の
二つの事件に対する判決の意義です。

関係して、「岡山中央郵便局期間雇用社員地位

確認等請求事件」の広島高裁岡山支部判決（二〇
一一年二月十七日）は、以前は公務職場（郵政公
社）だったが、職場の方が民間企業（日本郵政）
に転換した後も引き続き雇用が継続された後に雇
止めにあつた者に関する事例です。広島高裁岡山
支部は、「控訴人は、被控訴人との雇用契約の更
新について合理的な期待を有するものというべき
であるから、本件雇止めについては、解雇権濫用
の法理が類推適用され無効というべき」とし、公
社時代の公務員であつたときの繰り返し任用の実
績をみて、公社時代の勤務関係において雇用継続
に対する期待権は生じていたと認め、さらに勤務
関係が民間労働法制のものに転換していることを
踏まえ、本件雇止めについて解雇権濫用の法理を
類推適用し、無効としています。

(4) 自己都合退職願の偽装

前項でも述べたように、公務員の場合、任命権
者に強い裁量権があることは確かですが、だから
といって、非常勤職員側の雇用継続の期待権さえ
消滅させることができるのは問題です。
しかし現実には、任命権者が期待権を消滅できる
という「神話」が流布しています。

例えば『中日新聞』（二〇一四年六月六日付）が、
愛知県津島市で、臨時保育士を雇い止めにした際、
必要のない退職願を書かせていたという事件を報
道しました。この事件が知れたのは、当事者であ
る臨時保育士の一人が記者に手紙を寄越したから

です。同記事のリードは以下のような内容です。

「愛知県津島市が臨時職員の保育士たちを契約期間満了で辞めさせる「雇い止め」をした際、必要のない退職願を書かせていたことが分かった。ある女性保育士は、市がハローワークに提出する離職票に署名だけ求められ、市職員が後で「雇用延長の申し出はなかった」と記入。女性は「自己都合の退職」と判断され、失業保険の給付期間が半減された。市は「事務手続きのミス」と認めている。」

離職票について、保育士本人は雇用継続を希望していたにもかかわらず、白紙のうえに署名と押印だけを求められ、しかも退職願の文案は自己都合になるよう市側が用意していました。この記事が発火点になり、あらためて調べてみたところ、実は同市はこのようなことを三年前からやっていたそうです。

同記事で、私はコメントを求められ、「臨時職員の退職願は聞いたことがない。雇い止めに対して損害賠償訴訟などが起きることを想定し、自己都合で辞めたという形式を整えた可能性もある」と述べました。つまり、裁判になっても、損害賠償を命じられないように、必要のない自己都合の退職願を出させることで予め期待権を遮断したものと推測します。

(5) 雇用主変更による社会保険料の事業主負担 逃れ

自治体が非正規職員の社会保険料負担を逃れるために、頻繁に雇用主変更を行っているという事

件が最近相次いで発覚しました。二カ月以上の勤務は社会保険の加入要件を満たし、そうなれば雇用主である自治体には事業主負担が生じますが、これを免れようと、雇用主を二カ月以内のスパンで頻繁に切り替えるという実態が見られます。この問題について、新聞記事から具体的な事例をいくつか紹介します。

まず、『読売新聞』（二〇一四年五月二三日付・九州版）の報道によると、長崎県で二〇一四年五月、県庁で臨時職員として働いていた女性が、県を相手取り、退職手当や慰謝料などの損害賠償を求める訴訟を起こしました。この元臨時職員の女性は、交通安全対策を担当する部署に配属され、その一つの部署で二〇〇六年八月から二〇一三年三月まで働き続けましたが、その間、一カ月毎に雇用主が県と県の外郭団体で計六七回切り替えられ、社会保険制度は雇用期間二カ月以内の場合は適用除外となることから、社会保険に入らなかったのです。この件で県は記者会見を開き、人事課長が「原告の女性は外郭団体と県の両方の仕事を兼ねており、給料を折半する目的だった。社会保険料を免れる意図はなかった」と説明したそうです。

また、『東京新聞』（二〇一四年六月二五日付け）の報道によると、市民団体のワーキング・ウィメンズ・ネットワーク（WVN）は、二カ月毎の雇用契約と解雇を繰り返す東京都の臨時職員制度について、多くの女性が長期間働いても厚生年金に加入できない不安定な状態に置かれて、「憲法が禁じる性差別」に当たるとして、二〇一四年六月、

国連自由権規約委員会へ報告した、とのこと。東京都の場合、臨時職員の仕事は「一時的な仕事」であるとして、雇用期間は「原則二カ月以内」と定められています。連続雇用期間は最大六カ月まで、一カ月の雇い止め期間を挟んで再度雇用されるといふサイクルが繰り返されます。また、契約は部署毎のため、二カ月毎に職場が変わることが多いそうです。また、雇用期間が二カ月以内のため、社会保険の加入対象から除外され、有給休暇も各種手当もないそうです。

社会保険の加入要件は、常勤職員の勤務時間の四分の三以上勤務し、二カ月以上勤務する、あるいはその見込みがあることです。その要件を満たせば、雇用主に事業主負担が発生します。

なお、「労働契約法」第一七条第二項では、「使用者は、有期労働契約について、その有期労働契約により労働者を使用する目的に照らして、必要以上に短い期間を定めることにより、その有期労働契約を反復して更新することのないよう配慮しなければならないこと定めています。『労働契約法』は自治体職場は適用外です。自治体はそうしたなかであって、社会保険料の事業主負担を免れるために何をしてもいいと思うのか、それとも、少なくとも働かせる側の義務として、『労働契約法』第一七条第二項が適用になるうがなるまいが、同条項の定めを踏まえるのか、雇用する者としての姿勢が問われる部分です。

(6) 空白期間は不要

「二月月雇用し、二月月空白期間を置く」という取り扱いが、例えば横浜市、名古屋市、町田市といった自治体の図書館で雇用される臨時職員などに対して行われています。

総務省の解釈では、更新と任用は別物であり、そのことは二〇〇九年通知でも登場していましたし、二〇一四年通知でもさらに強調された書き方で登場しています。つまり、「任期の更新」とは、引き続き任用をいうものと解され、雇用が中断した後、あらためて任用することは更新ではない、という解釈です。したがって、総務省の法解釈に従えば、臨時職員の雇用継続にあたって、わざわざ空白期間を置く必要はないこととなりますが、実際には多くの自治体で空白期間が設けられています。空白期間を置くこと自体、ガラバゴスのな運用であると言えます。

(7) 労基法不適用という誤解

そもそも地方公務員は「労働基準法」が原則適用です。「地方公務員法」第三条第三項第三号に基づく特別職非常勤職員は全面適用です。したがって、「地方自治法」第二〇四条第二項規定の「手当」にかかわらず、非常勤職員に所定の勤務時間外や休日に仕事をさせた場合には、「労働基準法」に従って時間外賃金や割増賃金を支給しなければならぬはずなのですが、実際には多くの自治体

で支給していません。自治体の人事課にこの件でヒアリングしてみると、全く恥ずかしい話なのですが、「自治法上の規定で、非常勤職員には手当は払えない」と返答されます。

この問題に関して、総務省の二〇一四年通知(一四一(一)②「時間外勤務に対する報酬の支給」)は以下のように記しています。

本来、非常勤職員については、勤務条件として明示された所定労働時間(一四一(三)②参照)を超える勤務は想定されるものではないが、労働基準法が適用される非常勤職員に対して当該所定労働時間を超える勤務を命じた場合においては、当該勤務に対し、時間外勤務手当に相当する報酬を支給すべきものであることに留意が必要である。さらに、仮に労働基準法に定める法定労働時間を超える時間又は休日等の勤務を命じた場合には、当該勤務に対しては、同法第三七条の規定に基づき割り増された報酬を支給するなど、同法の規定に沿った適切な対応を行う必要があることに留意すべきである。

総務省の臨時・非常勤職員調査を見ると、第二報酬や時間外報酬というかたちで払っていることと明記している自治体はごくわずかしかありません。言い換えれば、多くの自治体で不払い労働があるということであり、これは労基法違反、すなわち、犯罪です。

(8) ワークシェアリングは失業のシェア

自治体で臨時・非常勤職員を雇い止めにする際、ワークシェアリングのため、という理由付けがさ

れることがあります。

この問題について、川村雅則氏(北海学園大学准教授)は、『北海道自治研究』(二〇一四年五月号・第五四四号)所収の論文「官製ワーキングプア問題と労働組合の課題・再考―非正規公務労働問題研究会」の発足にあたって」の中で、「勤務上限を設けて任用を機械的に終了することについて、当局側からは、住民に広く公平に雇用機会を提供するため、という説明がなされるが、労働組合はこれを「ワークシェアリング」と容認してよいのだろうか」という疑問を呈しています。ご指摘のとおり、これは雇用のシェアではなく、失業のシェアです。

この問題についても、総務省の二〇一四年通知(一四一(二)「任期の設定等について」)は以下のように記しています。

募集にあたって、任用の回数や年数が一定数に達していることのみを捉えて、一律に応募要件に制限を設けることは、平等取扱いの原則や成績主義の観点から避けるべきであり、一(二)②に述べた均等な機会の付与の考え方を踏まえた適切な募集を行うことが求められる。

応募要件に制限を設けることは、平等取扱い原則や成績主義に反することだと、総務省があらためて強調しなければならないような状況に自治体の多くがあるということです。これも全く恥ずかしい話です。

(9) 特別職非常勤職員としての任用の誤り

総務省調査によると、「地方公務員法」第三条第三項に基づく特別職非常勤職員として任用されている職員の数、全国で約二十五万人に上るとされます。

この特別職非常勤職員について、同条項に基づいてその名称で任用すること自体が法解釈の誤りであるとする判例が出されています。「中津市常勤的非常勤職員退職手当請求事件」にかかる福岡高裁判決（二〇一三年二月二日）がそれです。

原告の学校司書職員は、特別職非常勤職員として任用され、三三年間勤め、六〇歳になって雇い止めになりましたが、退職手当が一円も払われなかったため、その請求を目的に裁判を起しました。

これに対して被告・中津市の主張は、原告の学校司書職員を、特別職非常勤職員として任用したと、中津市の退職手当条例は、その適用を一般職に限定しており、請求に理由がないと主張しました。

一番の大地裁は、中津市の主張を採用し、原告に条例の適用はないと判断しました。その後、原告が控訴し、二審の福岡高裁の控訴審判決で一審の判断が覆ったのです。福岡高裁の判断枠組みは以下のとおりです。

- ・ 特別職とは、生活を維持するために常時公務につくのではなく、一定の学識、知識、経験、技能等に基づいて、随時、地方公共団体の業務に参画するもの。
- ・ そうすると、ある職員が特別職に該当する

かどうかは、常時か、臨時・随時かによって判断すべき。

・ 勤務時間や勤務日数などの勤務条件や職務遂行にあたっての指揮命令関係の有無、成績主義の適用の有無が、正規職員と異なるかによって判断される。

・ 控訴人は、勤務時間や勤務日数が正規職員と変わらず、校長の指揮命令下にあり、成績不良の場合は市長から解任される。

その上で、中津市教育委員会が、控訴人を特別職として任用したのは、「地方公務員法の解釈を誤った任用であるから、そのことをもって、控訴人を特別職の職員であると認定することはできない」とし、控訴人は一般職の職員であるから、同市の退職手当条例が適用になるので、退職手当（一九二万円）を支払うべきであると判じました。

この判決を受け、総務省の二〇一四年通知では、特別職非常勤職員（ⅠーⅠー①ー②ーⅠア）について以下のように記しています。

特別職の非常勤職員については、主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専制的に公務に参画する労働者性の低い勤務態様が想定され、地公法の適用が除外されているものであることを踏まえ、適切に運用されるべきである。

職務の内容が補助的・定型的であったり、一般職の職員と同一と認められるような職や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高い職については、本来、一般職として任用されるべきであり、特別職として任用することは避けるべきである。

(10) 非正規公務員は退職手当の支給対象外か

地方公務員の退職手当は各自治体の条例に基づいて定められますが、その支給要件は、国家公務員のそれに準じ、常時勤務、六カ月以上勤務とされています。また、条例に特別の定めを置かない限り、臨時職員（「地方公務員法」第二条に基づく臨時的任用職員）に支給とすることはできません。

例えば北海道庁の場合、臨時職員は六三四人いて、このうちフルタイムは五四二人です。この五四二人のフルタイム職員は、六カ月以上常時勤務ですから、条例に特別の定めがない限り、退職手当の支給対象になります。

一方、札幌市はすでに条例（「札幌市職員退職手当条例」第二条）に特別の定めを置いて、臨時職員を対象から除外しています。「北海道職員等の退職手当に関する条例」および「北海道市町村職員退職手当組合退職手当条例」は、札幌市のように臨時職員を支給対象から除外していないので、フルタイム勤務の臨時職員に適用になります。

臨時教員に着目して他府県の状況を見ると、三都府県庁では、退職手当を毎年支給しています。これら都府県の臨時教員は、雇用期間の狭間に空白期間が置かれ、名目上は毎年退職しているのですが、その都度退職手当が支払われているわけです。かつて北海道庁はこのような取り扱いにはなっていないと聞いたことがあります。実際はどうなっ

ているのか、私の方ではまだ把握していません。

もし臨時職員の雇用に空白期間を置かない取り扱いとすると、北海道庁の例であれば、「北海道職員等の退職手当に関する条例」第十九条が適用になり、在職期間が通算され、一〇年なら一〇年という在職期間に依りて、それぞれの退職手当が支払われることになるはず。

おわりにー非正規公務員はポピュリストなのか

近年、「非正規公務員はポピュリストになりやすい」という言説が流布しています。

例えば、藤田和恵氏（ジャーナリスト、元北海道新聞記者）は、『ルポ労働格差とポピュリズムー大阪で起きていること』（岩波ブックレット、二〇一三年六月）で、「公務職場に働く非正規労働者や委託労働者が、正規職員（＝公務員）との格差や理不尽な扱いに直面すると、その公務員を「やっつけてくれる」橋下市長が容易にヒーローに変貌する」と書いています。

川村雅則氏も、『北海道自治研究』（二〇一二年五月号・第五二〇号）掲載の論文「北海道における非正規雇用問題の現状と課題ー官製ワーキングプア問題を中心に」で、「非正規労働者を中心に首長に支持が集まる大阪での現象を「ポピュリズム」と切り捨て、非正規問題の根幹は階級的な問題であり、労・労間の問題へのすり替えは誤りだ、と主張したところで、（それ自体は正しい認識であるとしても）労・労の溝が埋まるわけでも非正

規労働者の鬱屈が解消されるわけでもないことは、明らかだろう。」と述べていました。

この「非正規公務員はポピュリストになりやすい」という見方は「神話」です。橋下支持者は、所得が高い層であり、非正規労働者を含む低所得者層の支持は相対的に低いという分析結果が出されているからです。野田遊氏（愛知大学教授）が二〇一一年の大阪市長選挙の際に実施したインターネットサンプル調査の結果によると、橋下支持者については、以下の事実が浮き彫りになったそうです。

- ・ 年収…一〇〇万円以上七〇％／二〇〇万円未満五二・四六％
- ・ 職業…自営業五八・四九％／会社員五八・七五％／パート・バイト五六・七七％
- ・ 年代…六〇代以降三一・一％／三〇代二七・二％／二〇代二五・二％
- ・ 学歴…大卒五八・三五％／非大卒五五・七七％

右の結果に従えば、ポピュリズムに陥っているのは、所得が高く、一定以上の職がある人たちです。非正規労働者はここに当てはまりません。

恐らく正規公務員の方が新自由主義を信奉し、橋下的なポピュリズムに陥りやすいと思います。競争を勝ち抜いて正規になったという自負があるからです。そのような自負心を持つ正規は、非正規に対しては、努力が足りないから正規になれないのだと考えていると思います。一方で、同じことは、非正規の側も考えを共有していて、それは

若い世代ほどより強く思っています。彼女ら彼らは、自分が非正規にとどまっているのは、自分の努力が足りないからだと思っっているのです。本当は本人の努力が足りないから浮上できないわけではないのですが、現実には浮上できない状況が続くと、ポピュリストになって鬱憤を外に向かって解き放てばいいものをそうならず、自らに抱え込み、結果的に行き着くのは自死です。つまり、非正規労働者も新自由主義的な考え方を内部に取り込み、自らを追い込んでしまっているのです。

それでも「非正規公務員はポピュリストになりやすい」という神話が流布するのは、正規公務員側に自らの地位を脅かす存在になった非正規に対する「恐怖感」があるからではないでしょうか。最後に、何でもかんでも非正規のせいにするな、と述べて、本講演を締めたいと思います。

△かんばやし ようじ・公益財団法人地方自治総合研究所研究員▽

本稿は、二〇一四年七月一日日に開催した「非正規公務労働問題研究会・第一回学習会」の内容をまとめたものです。 文責・編集部