

上林陽治著

## 『非正規公務員』

評者：前浦 穂高

はじめに

私たちの日常生活は、国や自治体等の公的部門が提供する行政サービスなしには成立し得ない。そのため、私たちは行政サービスに大きな関心を持つが、その一方でサービスを提供する人たちがどのような労働条件で働いているのかについて、正しく認識しているだろうか。そうした実態の一側面について、非正規公務員という対象から描くのが本書である。

著者の主張を簡潔にまとめれば、公務職場でも非正規公務員が増加しており、働く実態は正規公務員と同等であるにもかかわらず、処遇面では、正規公務員とは異なるルールが適用され、同等に扱われないという実態が存在する。著者はそうした事態を4つの「偽装」と表現する。こうした主張の根拠となる分析が、13章にわたって展開される。

なお本書では、「非正規公務員」という見慣れない用語が頻繁に用いられる。通常は非常勤職員を使うが、本書評では、著者の意図を尊重して「非正規公務員」を用い、その対義語を「正規公務員」とした。

### 1 本書の特徴

まず本書の特徴を2点述べておく。1つは、非正規公務員が働く実態を描き出している点である。公務員が働く実態を正確に認識する機会は限られる。公的部門における人事管理や労使関係の研究が、民間企業の研究にくらべると、蓄積されていないからである。さらに非正規公務員に限定すれば、その傾向はますます強くなる<sup>(1)</sup>。そうした研究領域について、非正規公務員個人にインタビュー調査を行うとともに、様々な資料を駆使し、その実態を描き出している点は注目に値する。

2つは、非正規公務員に関する法律や判例を整理している点である。公務員の労働条件は「勤務条件法定主義」により、法律によって規定される。それゆえ法律を理解しないことには、諸制度を把握することはできず、その運用実態を調べるだけでは、得られた事実を正確に解釈することはできない。著者が「はじめに」において述べるように、「自治体の非正規公務員の法適用関係は、地方自治法、地方公営企業法、地方公営企業等の労働関係に関する法律に加え、労働基準法、労働組合法、労働関係調整法をはじめとする労働関係諸法も駆使して理解を深めなくてはならない」(p.6)のである。さらに本書の分析は判例を取り上げ、実際に法律がどのように解釈されるかにまで及ぶ。管見の限りでは、非正規公務員に関する法律や判例を整理した研究は存在しない。こうした点も評価されるべきである。

前置きが長くなったが本書を概観しよう。本書は終章を含めた14章から構成され、それぞれの内容に応じて3つの部に括られる。第1部(第1章から第5章)は『『常勤』と『非常勤』

(1) この分野の代表的な研究として、早川(1994)、早川・松尾(2012)を挙げておく。

の差異を問う「非正規公務員の現状」であり、複数の職種を取り上げ、非正規公務員が働く現状とその問題点を明らかにする。第2部（第6章から第10章）は、「非正規公務員に係る法適用関係と裁判例の系譜」であり、非正規公務員に係る法律や裁判例の解説を通じて、非正規公務員が法律面でどのように扱われているのかを明らかにする。第3部（第11章から13章）は、「基幹化する非正規公務員と処遇改善の実践」であり、非正規公務員が基幹化していく過程や処遇が改善された事例が紹介される。終章では、それまでの分析結果を踏まえ、著者の解決策が提言される。

## 2 各章の内容

第1章では、非正規公務員の現状を概観する。総務省のデータを基に、国家公務員と地方公務員において非正規公務員が増えつつある実態が描かれる。また正規公務員と非正規公務員の区分についても触れられており、①担っている業務（本来的業務か・補助的業務か、恒常的業務か臨時的・期限付業務かの2軸）、②正規公務員の労働時間の3/4を越えるかどうかの2つの基準が示される。

第2章では、公立図書館が取り上げられる。事例として取り上げられる図書館では、カウンター業務の一部が委託され、委託先企業の従業員（委託派遣職員）が勤務する。同図書館には正規公務員もいるものの、定期的に異動するため、委託派遣職員が最古参となる。やがて委託派遣職員はシフトを作成したり、委託元である市との打ち合わせの責任者になったりするが、自分の賃金では、「独立して生活を設計するのは不可能だ」（p.36）という。公立図書館全体の動向をみると、正規公務員は減少の一途を辿る一方で、非正規公務員は増加している。図書館に勤務する総職員数に占める割合をみると、

正規公務員は2005年度に5割を下回り、2011年度には1/3にまで落ち込む。

第3章では、東京都の消費生活相談員が取り上げられる。相談員は、電話や来所を通じて寄せられた相談（トラブル）に対応する。相談員は住民に助言を与えるだけでなく、時には悪徳業者との交渉や斡旋を行い、解決に結び付ける。しかし正規公務員は相談員全体の3%にも満たない。非正規の相談員の勤務時間は、正規公務員より1日5分短いだけであるが、平均日額は1万円程度で、1年の任用期間を更新するのが実情である。全体の動向をみると、2010年の段階で、任用更新回数に制限を設けていない自治体は8割を超えるが、東京都は2007年にその回数を制限する。消費相談業務は、不安定な雇用の下で働く非正規公務員によって支えられている。

第4章では、保育士が取り上げられる。保育士が働く現場でも、正規公務員と非正規公務員との境目はほとんどない。こうした非正規の保育士は「常勤的非常勤保育士」と呼ばれる。この「常勤的非常勤保育士」は正規公務員と同様に担任を任せられ、勤務時間は正規公務員並み（週の勤務時間が正規公務員より約1時間短いだけ）である。しかし「常勤的非常勤保育士」には、公務員のボーナスにあたる期末・勤勉手当は無く、年収は200万円を少し超える程度（月収は18万円程度）である。こうした「常勤的非常勤保育士」は、正規公務員と置き換えられる形で増加してきた。その人数は、1993年では739人であったが、2010年では31,732人であり、実に43倍に増加している。

第5章では、総務省のデータから福岡県内の自治体の現実が紹介される。福岡県下の約半数の自治体が、全国平均の非正規比率（24.4%）を上回る。職種別に見ると、保育士の非正規比率が51.7%と高い。非正規公務員の賃金は年

収ベースで200万円前後であり、著者は福岡県内の自治体が「官製ワーキングプア」を生み出していると指摘する。

第6章では、非正規公務員に係る公務員関係法の適用関係を取り上げる。地方公務員には、一般職か特別職かの区分のほか、採用の種類（正式採用、臨時採用、再任用、任期付）、採用の種類（各種法律）、任期、勤務形態（常勤か非常勤か）によって、複数の非正規公務員が存在する。国家公務員においても、根拠（法律）や任期、勤務形態（フルタイムか短時間）によって、複数の非正規公務員が存在する。このように、一口に非正規公務員といっても、その種類は多様であり、法律の適用関係も複雑である。

第7章では、裁判例の系譜から、非正規公務員の雇止めがどのように扱われてきたかが論じられる。雇止めにあった非正規公務員が、その権利の保護を求めて訴訟を起こす場合、解雇権濫用法理を類推適用し、地位確認という訴訟形式が取られてきた。しかし裁判所の判断は、公務員の勤務関係は労働契約関係ではなく、公法上の任用関係であり、雇止めにあった非正規公務員の地位確認請求をほとんど認めてこなかった。著者は、非正規公務員の雇止め訴訟の問題における核心とは、任命権者（首長等）に広く雇止めに関する裁量を与えており、それが社会通念に合致していないことだと主張する。

第8章では、非正規公務員の処遇をめぐる裁判例の系譜を取り上げ、その問題点や課題を指摘する。勤務内容が正規公務員と同等で、その報酬は生活給とみなされ、勤務実態からみて正規公務員の3/4を超える勤務時間で働く非正規公務員は、自治法204条に規定される「常勤職員」と推認される。したがって、非正規公務員への給料や諸手当の支給は可能であり、その支給根拠を条例や規定において規定すること

と、その定め方の重要性が指摘される。

第9章では、正規公務員と非正規公務員の区分要素と給与条例との関係が取り上げられる。両者を区分する要素には、定数、勤務時間（フルタイムか短時間か）、業務内容（恒常的な業務か臨時的な業務か）、任期の4つがある。これらを地方公務員に当てはめると、正規公務員、本来的非正規公務員、常勤的非正規公務員の3層が存在する。なかでも常勤的非正規公務員の処遇が問題となる。常勤的非正規公務員は、正規公務員と同様に扱われ、期末手当や退職手当を支給することができるが、条例に規定がないことを理由に、常勤的非正規公務員への手当の支給を取りやめようとする自治体が存在する。

第10章では、義務付け訴訟の可能性が検討される。この義務付け訴訟とは、「権限を有する国の主務大臣や自治体の首長等の行政庁が、一定の処分又は採決をすべきであるにもかかわらずこれがなされないときに、行政庁に対し一定の処分又は採決をすべきことを命ずることを裁判所に求める訴訟のこと」（p.213）である。この義務付け訴訟が非正規公務員の雇止め訴訟に活用されているが、判決は第7章の通り、非正規公務員の任免関係は労働契約ではなく、任用行為たる行政処分に基づくという解釈に立つ。著者は、雇止めにあった非正規公務員の権利を保護するため、義務付け訴訟の要件を柔軟にすべきだと主張する。

第11章では、町田市の司書（嘱託員）が登場する。嘱託員は正規公務員より勤務日数が少ないものの、司書資格等を有し、専門業務や一部管理業務を担う専門職の「ライブラリアン」である。この嘱託員の特徴は基幹化している点にある。町田市では、嘱託員に定型的な業務を任せていたが、その範囲は徐々に拡大し、正規公務員の削減と相俟って、嘱託員の人数が増え、戦力化していく。そして2012年には、嘱託員

に「主任制」が導入され、正規公務員が行う①管理的業務、②業務管理業務、③業務改善事項の取りまとめ等の業務を担うことになり、職務と処遇の両面で、正規公務員に近づくことになる。まさに本田（2007）の言う質的基幹化の実態が描かれる。

第12章では、非正規公務員の手当を支給する条例が取り上げられる。著者によれば、非正規公務員に手当を支給するには、条例・規則、労働協約・労使協定に基づいて実施することが、多くの場合可能であるが、非正規公務員に手当を支給することが違法だという「解釈」や「誤解」が流布している現状があるという。

第13章では、非正規公務員に実質的な「昇給」制度が導入された事例が紹介される。荒川区と千代田区では、非正規公務員が担う職務を役割と責任、職能に応じて分類し、職務の序列を構築する一方で、月額報酬をその分類に応じて規定し、事実上の昇給を可能とした。都立学校では、更新前の経験を経験年数と読み替え、経験年数に応じて時給が昇給する仕組みを導入した。いずれも継続雇用を前提としないものであるが、任用更新回数の上限を迎える前に、上位の仕事に就くことで、事実上の昇給を可能にする。

終章では、著者の解決策が提言される。それは入口（有期雇用のありかた）、内容（同一価値労働同一賃金）、出口（雇止めに関する非正規公務員の法的利益の保護）の3つの段階で規制を加えることで、非正規公務員の雇用や処遇を安定させ、公共サービスを充実させることを主張する。

### 3 コメント

これまで本書を解説してきたが、最後に非正規公務員に関する研究を前進するために必要だと思われる論点（2点）を記したい。

第1は、要員管理の実証分析を行うことである。著者が指摘するように、非正規公務員の総数が増加した要因は、財政悪化による予算の削減と正規公務員数の削減である。ただし非正規比率は自治体によっても、職場によっても異なる。評者が調査を行った自治体では、労使協議の結果、正規公務員の総数と配置が決まる（中村・前浦 2004）。そのため、そもそも非正規公務員が数多く配置される職場は優先順位が低い、極端に言えば、その職場の仕事は正規公務員が担う必要はないと判断されている可能性がある。そうした判断は自治体によって異なり、同一職種でも非正規公務員の位置づけは変わってくる。そのため、非正規公務員の実態把握には、こうした要員管理の視点も必要である。

第2は、著者が主張する解決策を実行するアクターである。著者は入口・内容・出口の3つの段階に規制を加えることを主張するが、誰がその役割を担うのかは明記されていない。常識的に考えれば職員組合になるが、どの事例においても職員組合は登場しない。職員組合のなかには、非正規公務員を組織し、労働条件の向上に貢献する組合がある（中村 2009）。このような職員組合があれば、非正規公務員の雇用の安定と処遇の改善に寄与することが考えられる。本書が取り上げる事例には、こうした情報がないがゆえに、問題解決への具体的な道筋が見通せない。

以上、評者のコメントを2点付してきたが、それらが本書の評価を決して減じるものではない。著者の意図は、非正規公務員が置かれている状況を正しく認識し、非正規公務員の雇用を安定させ、労働条件を改善することにある。雇用が不安定で処遇は改善されないままで、業務負担のみが正規公務員に近づく状況が続けば、非正規公務員にモラルダウンを引き起こし、行政サービスの質（もしくは量）の低下という形

で私たちの日常生活にしわ寄せが及ぶことになりかねない。私たちは、当事者意識を持って、サービスを受ける側（需要側）とサービスを提供する側（供給側：非正規公務員も含む）の間で、より良い関係をどう構築するかを真剣に考える必要がある。そうしたきっかけを与えてくれる本書は、多くの読者に読まれるべきである。

（上林陽治著『非正規公務員』日本評論社、2012年9月、299頁、1,900円＋税）  
 （まえうら・ほだか 独立行政法人労働政策研究・研修機構研究員）

#### 参考文献

- 早川征一郎（1994）『国・地方自治体の非常勤職員一制度・実態とその課題』自治体研究社。  
 早川征一郎・松尾孝一（2012）『国・地方自治体の非正規職員』旬報社。  
 本田一成（2007）『チェーンストアのパートタイマー—基幹化と新しい労使関係』白桃書房。  
 中村圭介（2009）『壁を壊す』教育文化協会。  
 中村圭介・前浦穂高（2004）『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店。

法政大学大原社会問題研究所／菅 富美枝 編著

法政大学大原社会問題研究所／原 伸子 編著

**成年後見制度の  
新たなグランド・デザイン**

人びとが保護の対象から自身の権利を行使する主体となるための支援とは何か。ケア、介護、消費、福祉などさまざまな現場と世界の最新状況から、成年後見制度を再構築する。予価5985円

**福祉国家と家族**

法政大学大原社会問題研究所／原 伸子 編著

一九八〇年代以降に福祉国家が縮減する過程とグローバル化の下で家族政策が主流となっていく文脈を、米・英・独・スウェーデン・日本などの歴史的な事例を通して比較検証する。4725円

**ケアのリアリティ**

三井さよ・鈴木智之 編著

《現代社会研究叢書6》

境界を問いなおす

看護、介護、支援、援助、サポートなど、さまざまな現場でなされている「ケア」の営みから、そこに生じる諸問題や外部との境界を検証し、ケアのリアリティと可能性を探究する。3150円

**ケアとサポートの社会学**

三井さよ・鈴木智之 編著

要介護高齢者、病者・障害者、生活保護受給者などを対象に、それを支える家族、職業的サービス提供者、ボランティアたちに共通する問題群を、社会学的見地から明らかにする。3465円

**社会国家を生きる**

川越修・辻英史 編著

《サピエンティア03》

二十世紀ドイツにおける国家・共同性・個人

十九世紀末から現在に続くドイツ型福祉国家である社会国家の発展を、社会保障の対象とされる人びとの「包摂」と「排除」という往復運動のなかに見だし、多角的に分析する。3780円

**法政大学出版局**

〒102-0073 東京都千代田区九段北4-3-24 <http://www.h-up.com/>  
 TEL 03-5214-5540/FAX 03-5214-5542 ※表示価格は税込みです