

早川征一郎・松尾孝一著

『国・地方自治体の 非正規職員』

評者：下井 康史

はじめに

本書は、社会政策・労働問題専攻の研究者が非正規公務員の問題を扱った学術書である。

この問題が人口に膾炙するようになったのは比較的最近になってからであろう。しかし、関係者の間では、遅くとも1960年代以降、重要かつ解決困難な課題として意識されてきた。また、ワーキングプア問題の一環として語られることの多いテーマだが、考察対象が公務員であることに着目すれば、行政の担い手のあり方、ひいては行政のあり方如何にも影響するテーマである。このように古くて新しい、かつ幅広い論点に関わる論争的課題について、行政法学を専攻とする評者も、これまでに一定の発言を試みてきた。しかし、そこでの検討素材は、基本的に裁判例と法制度である。ごく小さな窓口からのアプローチをしてきたに過ぎない。これに対し本書は、法制度の詳細な検討に加え、統計その他の膨大な資料や聞き取り調査結果の解析を通じて、この問題の歴史の変遷を丹念に検証し、制度と実態の両面を網羅的かつ詳細に分析した上で、課題の抽出とそれに対する解決策を提言する。法律学の研究者には到底なしえない、総合的かつ本格的な研究である。そこで、既に時宜を失した感は拭いきれないものの（本稿の公

表が遅れたのは専ら評者の怠惰が理由である）、簡単にではあるが本書の内容を紹介しておきたい。なお、法学研究者による書評としては、労働法学専攻の川田琢之によるものがある（川田琢之「〈書評〉早川征一郎・松尾孝一著『国・地方自治体の非正規職員』」日本労働研究雑誌637号（2013年）77頁）。

1 非正規職員の意味・種類・問題点

本書の内容を概観する前に予め述べておくと、本書は、国や自治体に勤務する公務員のうち、臨時職員や非常勤職員を「非正規職員」とする。一般に、臨時職員とは、臨時的な業務を担当し、任期付で任用される（有期雇用）公務員を意味する。これに対し、非常勤職員とは、法定勤務時間で勤務する常勤職員よりも勤務時間が短い公務員のことであり、公務員は、国・地方ともに特別職と一般職に分類され、いずれについても非常勤職員が存在するところ、その任用に任期を付すことが必然とは言えないが、現実には任期付任用が通例だろう。以上の職員に関する法制は複雑であり、その具体的内容については本書を参照頂くしかないが、本書は、臨時職員や非常勤職員の全てを「非正規職員」とするわけではない。国の場合は、期間業務職員（勤務時間が1日7時間45分を超えず、かつ、常勤職員の一週間当たりの勤務時間の範囲内の者。人事院規則8-12第4条13号、同15-15第2条）、および、その他の非常勤職員（常勤職員の勤務時間の4分の3を超えない範囲内において、各省各庁の長が勤務時間を任意に定めるもの〔同条〕。そのうちの相当数は保護司である）に限られ、地方の場合は、臨時的任用職員（地方公務員法22条2項）、特別職非常勤職員（同法3条3項2号）、一般職非常勤職員（同法17条）だけである。これらの非正規職員は、法律や条例による定員・定数規制の対象外であるた

め、定員（定数）外職員とも言われる。

本書でも詳しく紹介されているように、これら非正規職員は、わが国において、終戦直後から多数存在していた。そして、一定数の者は、任期更新を繰り返して長期間継続的に勤務し、かつ、勤務時間も常勤的で（常勤的非常勤職員などと称される）、国においても自治体においても、行政事務の遂行に必要不可欠な戦力であり続けている（極めて大雑把に言えば、2014年段階で、国・自治体の公務員の5人に1人程度が非正規職員である）。にもかかわらず、賃金等の勤務条件は、少なくとも正規職員に比べて著しく劣っており、長年勤務しても再任用の保障はなく、民間企業労働者の場合とは異なり、雇止めに対する裁判救済の途は閉ざされてきた。政府も、1961年の閣議決定「定員外職員の常勤化の防止について」等、この問題の解消に向けた措置を一定程度まで講じてきたが、抜本的解決にはつながっていない。このように、非正規職員の問題は、我が国の公務員制度において、常に重要課題であり続けてきたのである。

2 本書の内容

序章から第2章は早川が、第3章から第5章は松尾が、終章は両名が共同で、それぞれ執筆している。

序章「国と地方公務員の人数と非正規公務員の位置づけ」は、非正規職員問題のイントロダクションとして、国家・地方公務員の種類や人数に加え、正規職員に関する定員（定数）規制や、非正規職員に適用される法制度の内容を概観する。ここで重要なことは、公務員が全体の奉仕者（憲法15条2項）であることに起因する諸規制については、正規職員と同様の法制度が適用される（とりわけ、労働基本権の制約、政治活動の制限、守秘義務制度〔違反行為は刑事罰の対象となる〕等、民間企業労働者には見られ

ない規制）のに対し、身分保障や賃金等の処遇については、正規職員と非正規職員の間には大きな制度的格差があるとの指摘だろう。この点は、第1章以下でも折に触れて強調されている。なお、非正規職員も公務員である以上、その任免行為は行政処分であるため（行政事件訴訟法3条2項）、民間労働者に比べ、訴訟で争う場合における法制度上の制約が大きいことも挙げておく。関連して、最近では、労働者派遣事業法に基づく派遣労働者が国や自治体の事務に携わる例が増えているところ、これら派遣労働者には公務員法が一切適用されず、この点が新たな問題を生みかねないことを指摘しておきたい。

第1章「戦後日本における公務員の定員政策と臨時・非常勤職員問題の歴史の変遷」は、正規職員に関する定員・定数政策と非正規職員制度の歴史の変遷を紹介する。ここで重要なことは、1949年の行政機関職員定員法に基づく常勤公務員の大量人員整理、その後の定員の厳しい抑制こそが、非正規職員大量発生 of 歴史的由来であるとの指摘だろう。これにより、非正規職員の問題は、正規公務員の人事政策のあり方を別の角度から考察するテーマでもあることが明らかとなる。また、上記の1961年閣議決定が、その後における雇止め問題発生 of 淵源とする指摘にも留意しなければならない。さらに、2000年代以降において、国の場合は新定員削減計画に基づいて、自治体の場合は市町村大合併に起因して、それぞれ職員減が推進されたこと、これらの人員削減が、「新自由主義、市場化テストなど競争原理の導入、その行政管理・運営版であるニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論」に基づくことに留意すべきとの分析も重要だろう。これにより、非正規職員の問題が、行政改革全般に関わるテーマでもあることが明らかになる。

第2章「国における非常勤職員問題」は、国

の非常勤職員について、まず、適用される現行法制を概観した後、その人員構成に関し、総務省の一般職国家公務員在職状況統計表その他の資料を詳細に分析し、性別・職名別・省庁別・省庁等内部組織別の内訳や、正規職員との比率等を具体的に提示する。続いて、採用・昇任・任期更新をめぐる問題点を指摘した後、労働条件の実態を、いくつかの政府資料を踏まえて実証的に分析した上で、賃金が極めて低いことを論証する。さらに、雇止め問題と処遇改善に関する労働組合の取組につき、その実状を紹介し、分析を加える。かかる実態分析を踏まえた考察に、本書の真髄を見出し得よう。

第3章「地方自治体と地方公務員をめぐる制度政策とその改革動向」は、地方行政に関する諸改革と地方公務員の人員削減との関係を考察する。すなわち、1999年の第一期地方分権改革が、財源移転を伴わないまま事業廃止や整理統合を進めるものであったことから、平成の市町村大合併と合わせて、民間委託や非正規職員の増加をもたらした可能性を指摘し、かかる政策につき、むき出しの新自由主義的政策理念に基づくものと批判する。また、各種制度改革による民営的手法の拡大により、正規職員の人員削減、ひいては非正規職員の増加がもたらされ、さらには、外郭団体職員、非公務員型地方独立行政法人職員、業務委託を受けた民間企業従業員、派遣社員が、広く公務・公共部門の関連労働者層を形成し、その厚みを増すという結果が導かれていると分析する。その上で、2000年前後以降における正規職員の減少が統計資料に基づき実証されており、ここでも、非正規職員の問題は、正規職員や行政改革全般にも関わる論点でもあることが明らかになる。

第3章補論「公務労働の公共性と市場主義的公務改革の意味」は、近時における政府の「新しい公共論」と、そこで「期待される公務員像」

とに基づく改革とを批判する。すなわち、この改革は、正規職員を、NPM的行政を支える新たな管理者的・官僚的な公務員に変質させるもので、その職務における専門性を脆弱にし、非正規職員や外部委託職員への業務「丸投げ」を進めかねず、公務部門・公務関連部門における非正規職員問題の深刻化を導くものであり、アウトソーシングされた領域へのコントロールを不十分ならしめる恐れが強く、そのことが、さらなるアウトソーシング化という悪循環をもたらし、行政サービスの質を低下させかねないと主張する。以上の分析を踏まえ、一般行政職員と非正規職員のいずれについても専門性を強化向上させ、そして、非正規職員の処遇を改善することが、公共性、少なくとも公共サービスの水準向上に通じることが強調される。ここでも、非正規職員の問題は、正規職員や行政改革全般にも関わる論点でもあることが明らかになる。

第4章「地方自治体における臨時・非常勤職員の種類・数と職務内容、賃金労働条件」は、まず、地方自治体の非正規職員について、関係する法制度を概観した後、人数の推移や、各種非正規職員別の任用分布状況・職域・職務内容、そして賃金等の労働条件を、総務省の調査資料その他の資料を用いて分析する。続いて、キャリア進行について、東京都のある特別区の職員からの聴き取り調査の結果を踏まえて考察する。各種資料に基づく実態分析という、本書の真髄がここにも現れており、とりわけ、賃金水準の低さを詳細かつ具体的に論証する点が刮目されよう。また、正規職員との格差解消につき、処遇決定にあたって「職能給」的な基準を採用し、個々人の「公務員としての識見、視野の広さ」などの属人的・能力的要素も評価するならば、特に管理的部門における格差は正は容易ではないとの指摘が注目される。非正規職員のみならず、全ての公務員について、その処遇を巡

る論点に関わる重要な分析視角だろう。その他、非正規職員は、本庁管理部門には少なく、出先を中心とした住民生活部門に多いこと、つまりは、対市民向けの現場業務では必要不可欠な存在だが、行政的な意思決定に関わる職務については異なるとの分析を紹介しておく。

第5章「地方自治体臨時・非常勤職員をめぐる政策動向と労使関係、労働組合運動」は、非正規職員問題に関する政府の施策と労働組合の方針とを分析する。まず、総務省の各種通知内容と労働組合（自治労と自治労連）の方針とを紹介し、両者の共通点と相違点を摘出する。次に、組合組織化について、特別職には地方公務員法が適用されないため（地方公務員法4条2項）、同法が適用される臨時的任用職員や一般職非常勤職員とは法制上の位置づけが異なる点、しかし現実には、三者における職務内容の違いが小さいことから、組合としては、組合組織化の際、非正規職員間での分断を生み出すことは避けるべきと主張する。そして、非正規職員の組合組織率を、自治労の調査資料から概ね5.7%と推計し、正規職員71.9%に比べて著しく低いことを指摘する。その上で、組織化に関する自治労と自治労連の方針について、両者の共通点と相違点を摘出した後、労働組合における先進的取組事例を紹介する。以上の論述が、詳細な実態分析という、本書における真髓の一端であることはいうまでもない。なお、特別職に地方公務員法が適用されないのはその通りであるが、同法が、一般職職員について、民間労働法にはみられない様々な規律を設けた趣旨を想起すれば、職務内容が一般職のそれに類似する特別職職員には（かかる場合における特別職の活用が法の趣旨に沿わないことは本書も指摘する）、同法の適用を類推すべきではあるまいか。もとよりこの点が、特別職制度の運用改善によって、さらには法改正によって解決

されるべき課題であることは言を俟たない。

終章「臨時・非常勤職員問題解決の基本的観点と課題」は、まず、非正規職員問題解決の基本的観点として、行政サービスの恒常的・安定的な提供の確保を挙げ、そのためには、適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備が不可欠であると指摘する。その上で、行政サービスの提供とその人的担い手の保全・確保とは車の両輪であるという、公務員制度研究における、専門分野を超えた最重要ポイントを提示する。以上を踏まえ、より具体的な解決策として、正規職員の定員・定数の確保、非正規職員の定員化・本務化、非正規職員の採用停止、同職員の処遇改善（とりわけ賃金保障）、民間委託先の労働者（公共関連労働者）の処遇改善を提言する。むすびとして、非正規職員および公共関連労働者の組織化を推進し、政策・制度闘争を含めた運動を強化することで、世論を喚起することの必要性を訴える。

おわりに

人事行政は「基盤行政」であり（辻清明『公務員制の研究』（東京大学出版会、1991年）2頁）、「公務員制度をどう定めるかは、行政運営の適正を期する上に重大な関係をもつ」（今村成和（畠山武道補訂）『行政法入門（第9版）』（有斐閣、2012年）38頁）。公務員人事行政は、行政サービスの実現手段として、行政サービスの受益者である市民の利益、つまりは公益の実現に資するものでなければならない（拙稿「人事評価システムにおける制度的工夫について（試論）」地方公務員月報平成20年8月号（2008年）12頁等）。そして、本書が繰り返し強調し、本稿でも前述したように、非正規職員は、国においても自治体においても、行政事務の遂行に必要な不可欠な戦力である。加えて、非正規職員問題とは、同時に、正規公務員の人事政策につい

ての問題であり、さらには、行政改革一般にも関わるテーマである。以上を踏まえれば、非正規職員の問題は、非正規職員とその使用者たる国・自治体にとってのみならず、正規公務員にとって、さらには、行政サービスの受益者たる国民・住民にとっても小さからぬ関心事足り得よう。このように重要なテーマについて、総合的かつ詳細な分析と考察を加え、課題の解決策

——それらへの賛否は分かれよう——をも提示する本書には、学問の領域を超えた貴重な知見が豊富に盛り込まれている。

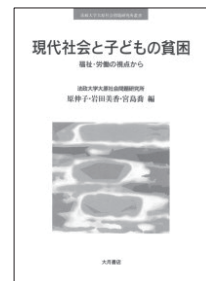
(早川征一郎・松尾孝一著『国・地方自治体の非正規職員』旬報社、2012年12月、203ページ、2,000円+税)

(しもい・やすし 千葉大学大学院専門法務研究科教授)

大原社会問題研究所叢書

『現代社会と子どもの貧困 ——福祉・労働の視点から』

2015年 原 伸子・岩田美香・宮島 喬編
大月書店



『労務管理の生成と終焉』

2014年 榎一江・小野塚知二編著 日本経済評論社

『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』

2013年 法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編著 法政大学出版局

『福祉国家と家族』

2012年 法政大学大原社会問題研究所・原伸子編著 法政大学出版局

『農民運動指導者の戦中・戦後—杉山元治郎・平野力三と労農派』

2011年 横関至著 御茶の水書房