

欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正（上）

～総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」（平成28年12月27日）読解～

上 林 陽 治

はじめに

1. 進展する官製ワーキングプア～とまらない非正規化、拡大する格差
2. 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」報告
3. 欺瞞を生んだ絶望的な格差 (以上、本号)
4. 改正地公法・自治法の内容 (以下、次号)

はじめに

地方自治体で働く非正規公務員の採用根拠を明確にし、期末手当（賞与）を支払えるようにすると喧伝されている改正地方公務員法・地方自治法等改正案（以下、「改正地公法等」という）は、2017年5月11日、衆議院本会議で可決・成立した（参議院先議で、4月14日に参議院本会議で可決）。3年後の2020年4月1日に施行する。

改正地方公務員法（以下、「地公法」という）のポイントは、同じ非正規の事務職員でも「臨時職員」「特別職非常勤職員」「一般職非常勤職員」というように自治体ごとにまちまちで、制度の趣旨に合わない不適正な採用実態であったものを、「会計年度任用職員」という採用類型を新設し、これに統一するというものである。そして改正地方自治法（以下、「自治法」という）では、会計年度任用職員に期末手当を支払えるとした。2017年3月28日に政府の働き方改革実現会議が決定した「働き方改革実行計画」においても、「同

一労働同一賃金の実効性を確保する法制度とガイドラインの整備」のなかで、「（地方公務員の — 筆者）非常勤職員制度を整備し、任用・サービスの適正化と期末手当を支給可能とすることを一体的に進めるため所要の法改正を図」り、「各地方公共団体における適正な任用・勤務条件の確保を推進する」との記述が挿入されており、改正地公法等により、地方自治体で働く臨時・非常勤職員の処遇改善が進展するとのイメージが示されている。

だが、この法改正で地方自治体に働く職員の3人に1人、64万人にまでに至った非正規公務員の処遇が改善すると考えるのは早計である。

なぜなら、今回の法改正は欺瞞だからである。

以下、本稿では、まず、地方公務員の非正規化とワーキングプア化、正規・非正規間格差の状況を概観する。そして法改正に先立って総務省に設置された「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書（平成28年12月27日）」が何を問題にしたのかを読み解き、その後、研究会報告書からも逸脱していった今次地公法・自治法の改正内容の欺瞞性を明らかにする。

1. 進展する官製ワーキングプア ～とまらない非正規化、拡大する格差

（1）政府方針としての「同一労働同一賃金」

アベノミクスの失速感が広がるなかで、安倍首相は国民の支持を取り付けるために、第190回通常国会における施政方針演説（2016年1月22日）のなかで、「『一億総活躍』への挑戦を始める」と宣言、そのため「非正規雇用の皆さんの均衡待遇の確保に取り組めます。（中略）更に、本年取りまとめる『ニッポン一億総活躍プラン』では、同一労働同一賃金の実現に踏み込む」と発言した⁽¹⁾。また、2016年2月23日に開催された第5回一億総活躍国民会議でも、安倍首相は「我が国の雇用慣行には十分に留意しつつ、同時に躊躇なく法改正の準備を進めます。あわせて、どのような賃金差が正当でないと認められるかについては、政府としても、早期にガイドラインを制定し、事例を示してまいります」とし、このため「法律家などからなる専門的検討の場を立

（1） 第190回国会衆議院会議録6号、官報号外（平成28年1月22日）、3頁以下。

ち上げ、欧州での法律の運用実態の把握等を進め」ることを指示した⁽²⁾。そして、3月23日、厚生労働省において「同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」（座長：柳川範之・東京大学大学院経済学研究科教授）が開催されることとなった。

それと前後して、国会では同一労働同一賃金をめぐる質疑が頻繁に行われるが、そのなかで公務員における正規・非正規間格差も取り上げられる。

たとえば、2月26日の衆議院総務委員会で、吉川元（社民党）が「総理が同一労働同一賃金で均等待遇を実現するというのであれば、この正規、非正規の格差を解消されようとしているのであれば、地方自治体における非正規職員の処遇改善も待たないだと思えますが、この点、いかがお考えでしょうか」と質問したのに対し、安倍首相は「今後の取り組み状況を見きわめ、適切な時期に実態について調査を実施して、取り組みの進捗状況についてフォローアップを行いながら、臨時・非常勤職員の必要な処遇の確保に取り組んでまいりたい⁽³⁾」と回答、また3月23日の参議院総務委員会では、江崎孝（民進党）が、地方自治体の非正規公務員と同一労働同一賃金について質問したのに対し、安倍首相は「政府としては、地方公共団体の臨時・非常勤職員の処遇について、パートタイム労働法の趣旨に言及しながら、常勤の職員の給与と同様に職務の内容と責任に応じて適切に決定されるべきものであるとの助言を行っている」「今後、各地方公共団体の取組状況を見極めながら、適切な時期に実態について調査を実施し、取組の進捗状況についてフォローアップを行いながら臨時・非常勤職員の必要な処遇の確保に取り組んでまいりたい」と回答した⁽⁴⁾。

また国家公務員の非常勤職員の实態調査に関しては、1月19日の参議院内閣委員会において、相原久美子（民進党）が「国も非常勤職員、期間業務職員というのがおります。（中略）実際に行政の現場にそういう方たちがいるということに対してどのような認識をお持ちでしょうか」と問うたのに対し、河野太郎国家公務員制度担当大臣が、「（国の — 筆者）非常勤職員につきましては、平成21年に臨時的な調査を行いまして、期間業務職員制度という新しい制度に移行をいたしました。それ以降、それなりの時間がたっておりますので、人事院や各府省と連携をしながら、非常勤の職員の方々の実態がどうなっているのか調査をしてまいりたいと思っております」と回答

(2) 第5回一億総活躍国民会議（2016年2月23日）議事要旨、21頁以下。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/dai5/gijiyousi.pdf> 2017年4月19日閲覧。

(3) 第190国会衆議院総務委員会議録第5号（平成28年2月26日）、29頁。

(4) 第190国会参議院総務委員会議録第6号（平成28年3月23日）、18頁。

した⁽⁵⁾。

このような立法府における質疑を経て、総理並びに担当大臣の「公約」として、国と地方の臨時・非常勤職員に関する実態調査が実施されることになった。

(2) 国家公務員の非常勤職員に関する実態調査結果（2016年4月1日現在）

国家公務員の非常勤職員に関する実態調査結果（2016年4月1日現在）は、内閣官房内閣人事局で実施し、9月13日に公表された。

後に述べる地方公務員の臨時・非常勤職員との比較に供する限りで、国家公務員の非常勤職員の調査結果について、ここで記すこととする。

国の臨時職員・非常勤職員制度は、地方の臨時・非常勤職員制度と異なり、比較的「厳格」な運用が行われている。

臨時職員に関しては、国家公務員法（以下、「国公法」という）60条に基づき、緊急の場合や臨時の職に関する場合に採用でき、任用期間は6月で更新回数1回、最長1年と定められている。さらに人事院規則8-12（職員の任免）39条で、「常勤官職に欠員を生じた場合において」「現に職員でない者を臨時的に任用することができる」と規定され⁽⁶⁾、実際上も常勤職員の育児休業代替などに限定されているようである。なお、各府省の採用情報をみると、「臨時事務補助員の募集」となっているものの、その内実は次に述べる期間業務職員といわれる非常勤職員なのである⁽⁷⁾。

国の非常勤職員は、国公法に根拠はなく、「一般職の職員の給与に関する法律」22条に、「非常勤職員の給与」として現れる。法22条は非常勤職員を二種類に分け、「委員、顧問若しくは参与の職にある者又は人事院の指定するこれらに準ずる職にある者で、常勤を要しない職員（再任用短時間勤務職員を除く）」（1項）と「前項に定める職員以外の常勤を要しない職員」（2項）に区分けする。労働者性を有する非正規の国家公務員といえるのは後者の方で、人事院規則8-12で任用方法、人事院規則15-15で勤務時間を定めている。

(5) 第190国会参議院内閣委員会会議録第1号（平成28年1月19日）、3頁。

(6) 改正地公法22条の3は、人事院規則のこの文言を取り込み、「常時勤務を要する職に欠員を生じた場合において、緊急のとき、又は臨時の職に関するときは、六月を超えない期間で臨時的任用を行うことができる」（同条1項、4項）とした。

(7) たとえば「臨時事務補助員（消費者庁消費者安全課）の募集について」では、採用予定官職を「臨時事務補助員（期間業務職員） ※非常勤」と表記している。

<http://www.caa.go.jp/soshiki/saiyou/> 2017年4月26日閲覧。

この人事院規則を見ると、労働者性を有する非常勤の国家公務員は、さらに2つに区分される。ひとつは「期間業務職員」、もうひとつは「その他の非常勤職員」である。「期間業務職員」とは、1会計年度内を任期とし、勤務時間が常勤に近い（4分の3超）職員のことである。国家公務員の非常勤職員に関する実態調査結果では、上記「期間業務職員」「その他の非常勤職員」の状況を明らかにしたものである。

以下、その概要を示し、適宜、コメント（※で表記）する。

人数 2016年4月1日現在、期間業務職員が30,429人（54%）、期間業務職員以外の非常勤職員が25,590人（46%）、合計で56,019人（うち女性42,456人、76%）。
 ※ 同時期の正規の一般職国家公務員は、約28.5万人であるから、全職員に占める非常勤職員の割合（＝非正規率）は約16%で、6人に1人は、非常勤職員ということになる。

勤務時間

- 「一日の勤務時間」
 - 期間業務職員のうち常勤職員と同じが13,682人（24%）、3/4超7時間45分未満の職員は26,167人（47%）
 - 期間業務職員以外（勤務時間3/4以下）は15,277人（27%）
 - いずれにも分類されなかった職員は893人（2%）。
- 「一週間の勤務時間」
 - 期間業務職員のうち常勤職員と同じが11,807人（21%）、3/4超38時間45分未満の職員は18,604人（33%）
 - 期間業務職員以外（勤務時間3/4以下）は24,445人（44%）
 - いずれにも分類されなかった職員は1,163人（2%）

任期

任期1年の職員は51,334人（92%）、6月超1年未満の職員は539人（1%）、6月の職員は2,343人（4%）、3月以上6月未満の職員は1,005人（2%）、任期1年を超える職員は798人（1%）。

基本となる給与を決める際の考慮要素（複数回答）

「職務内容」54,938人（98%）、「在勤する地域」53,904人（96%）、「職務経験（民間企業等における経験）」42,572人（76%）、「職務経験（非常勤職員としての勤務実績等）」38,314人（68%）、「学歴」18,007人（32%）、「責任の程度」3,958人（7%）、「同種の民間賃金」3,856人（7%）、「転勤の有無」41人

(0.1%)、「その他」1,372人(2%)

期末手当に相当する給与の支給

- 常勤の期間業務職員11,807人のうち、期末手当支給予定職員11,497人(97%)
 - 3/4超38時間45分未満の期間業務職員18,622人のうち、期末手当支給予定職員2,080人(11%)
 - 期間業務職員以外の非常勤職員25,590人のうち、期末手当支給予定職員は2,200人(9%)
- ※ なお、3/4超38時間45分未満の期間業務職員18,622人の84%にあたる15,697人はハローワークに勤務する非正規の相談員で、期末手当が支給されていない。このため期末手当の支給割合が低くでているが、2017年度からハローワークに勤務する非正規の相談員にも期末手当が支給されることになったので、期間業務職員に関しては、ほぼ全員に期末手当が支給されることとなった。

勤勉手当に相当する給与の支給

- 常勤の期間業務職員11,807人のうち、勤勉手当支給予定職員は9,166人(78%)
- 3/4超38時間45分未満の期間業務職員18,622人のうち、勤勉手当支給予定職員は781人(4%)
- 期間業務職員以外の非常勤職員25,590人のうち、勤勉手当支給予定職員は1,752人(7%)

通勤手当に相当する給与の支給

当該給与の支給対象となる非常勤職員⁽⁸⁾には全員(54,240人)に支給予定。

超過勤務手当に相当する給与の支給

超過勤務手当に相当する給与の支給については、超過勤務が想定されていない非常勤職員を除き、全員(44,567人)に支給予定。

退職手当の支給

退職手当の支給については、国家公務員退職手当法が適用される非常勤職員⁽⁹⁾には全員(11,714人)に支給予定。

- ※ すなわち常勤の期間業務職員には、ほぼ全員に退職手当が支給されている。

(8) 徒歩2km圏内に住んでいる場合は、通勤手当の支給対象外。

(9) 国家公務員退職手当法が適用されるのは、常勤職員について定められている勤務時間以上勤務した日が18日以上ある月が引き続いて6月を超える等の要件を満たした者。

(3) 地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査結果（2016年4月1日）

総務省は、2017年3月31日、「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査結果（2016.4.1現在）」（以下、「2016総務省調査」という）を発表した⁽¹⁰⁾。

この調査で明らかになったことは、概要、①全国の非正規公務員は64万3,131人で、このうちフルタイム勤務の臨時職員は15万2,670人であり、4分の1を占める②非正規公務員の4人中3人にあたる48万1,596人は女性である③継続雇用年数（期間更新回数）が一定数に達していることのみを捉えて、一律に応募制限を設ける自治体が1割ある④任期の更新にあたり、雇用されていない期間（空白期間）を置く自治体は、臨時職員の場合、約半数である⑤臨時職員の報酬水準は時給換算で845円。1日8時間、月20日、12月を休みなく働いても、年収で162万円にしかない、というものである。

① 非正規公務員は64万人、11年間で4割増

総務省では、2000年代に入って臨時・非常勤職員に関する実態調査を4回実施している。1回目の調査は2005年で、臨時・非常勤職員の数が全国で45万人であることが明らかになった。3年後の2008年に2回目の臨時・非常勤職員の調査を実施し、臨時・非常勤職員数50万人という数字を出している。3年間で5万人増、1割増えたという結果であった。2012年には3回目の調査が行われ、臨時・非常勤職員の数は60万人となり、2005年からの7年間で15万人、3割以上も増加した。そして、2016総務省調査では64万人で、2005年比で19万人、4割以上増加した（図表1参照）。

職種別にみると、最も人数が多いのは一般事務職員で16万人、次が消費生活相談員や女性相談員などの各種の相談員で構成される「その他」に分類される非正規公務員で12万人、保育士も10万人である。2005年からの11年間で最も人数が増えたのは教員・講師で、倍増している。

(10) 詳細はhttp://www.soumu.go.jp/main_content/000476562.pdf

＜図表1＞ 地方の非正規公務員数の推移 職種別・採用種類別

単位：人

職 種	2005年	2008年	2012年	2016年	05-16	対05年 比%	08-16	対08年 比%	12-16	対12年 比%
一般事務員	112,315	119,810	149,562	159,559	47,244	42.1%	39,749	33.2%	9,997	6.7%
技術職員	7,147	7,388	8,855	9,316	2,169	30.3%	1,928	26.1%	461	5.2%
医 師	9,955	9,335	8,743	8,138	-1,817	-18.3%	-1,197	-12.8%	-605	-6.9%
医療技術員	7,216	8,637	10,969	11,851	4,635	64.2%	3,214	37.2%	882	8.0%
看護師等	21,312	23,477	25,947	28,043	6,731	31.6%	4,566	19.4%	2,096	8.1%
保育士等	79,580	89,563	103,428	99,958	20,378	25.6%	10,395	11.6%	-3,470	-3.4%
給食調理員	35,313	37,305	39,294	37,985	2,672	7.6%	680	1.8%	-1,309	-3.3%
技能労務員	57,926	54,018	59,254	56,853	-1,073	-1.9%	2,835	5.2%	-2,401	-4.1%
教員・講師	46,530	57,327	78,937	92,494	45,964	98.8%	35,167	61.3%	13,557	17.2%
図書館員	—	—	—	16,484	—	—	—	—	—	—
その他	78,546	92,442	113,988	122,450	43,904	55.9%	30,008	32.5%	8,462	7.4%
合計	455,840	499,302	598,977	643,131	187,291	41.1%	143,829	28.8%	44,154	7.4%
特別職 非常勤職員		201,267	226,604	215,800	—	—	14,533	7.2%	-10,804	-4.8%
フルタイム				18,495						—
一般職 非常勤職員		99,656	127,390	167,033	—	—	67,377	67.6%	39,643	31.1%
フルタイム				31,599						—
臨時職員		198,379	244,983	260,298	—	—	61,919	31.2%	15,315	6.3%
フルタイム		110,782	132,262	152,670		—	41,888	37.8%	20,408	15.4%

出典) 各年の総務省「臨時・非常勤職員に関する実態調査結果」から筆者作成。

注) 2016総務省調査より、図書館員が項目として特出されたが、それまでは「その他」に分類されていた。

② 過少算定でも非正規率は約2割、市区町村では3割超

2005年から2016年にかけて、正規公務員は304万人から274万人へと30万人減少している。特に一般行政部門で14万人、教育部門12万人、合わせて26万人が同期間で削減された。このふたつの部門は、非正規公務員の大半が属するもので、同期間で19万人増加した非正規公務員が正規公務員の減少分を代替してきたとみなすことができる。

代替とは、置き換わることである。したがって、どの職種をとっても非正規公務員が占める割合(=非正規率)が高まっている(図表2参照)。

2016年4月1日現在でみると、公立図書館に勤務する図書館員の65.3%は非正規公務員である。ここには民間事業者が運営している指定管理者や業務委託の図書館は含まれず、いわゆる直営館の状況であり、パートの図書館員が大半を占める指定管理者館等を含めると、非正規率は7割を超える。さらに給食調理員の60.4%も非

正規であり、人手不足が著しい保育士等も、その半数以上が非正規公務員である。

全体合計で見ると、非正規率は約2割、5人に1人と見られるが、これは「過少算定」といえる。なぜなら2016総務省調査は、調査時点を2016年4月1日現在とし、その時点で在籍している者しか把握しておらず、調査対象は任用期間が6月以上または6月以上見込み、かつ1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上のものという要件を付しており、調査対象から漏れる臨時・非常勤職員が少なからずいるからである。

たとえば臨時職員の1回の任用期間が2月の東京都や4月の佐賀県は、臨時職員の人数がカウントされていない。また、4月1日を雇用しない期間（いわゆる空白期間）として運用している自治体では、たとえば臨時教員のように1回の任期を6月で運用していても在職していないことになる。臨時教員の任期のうち春休み期間を空白期間としている東京都は、2016総務省調査でも、臨時教員を含む臨時職員は「0人」だと報告している。

非正規率は自治体階層別でも異なり、非正規公務員の約7割にあたる430,288

<図表2> 職種別正規・非正規比率（2016.4.1現在）

単位：人

職 種	非正規 公務員 A	正規公務員	合 計 B	非正規割合（%）A/B			
				2016.4.1 現在	2012.4.1 現在	2008.4.1 現在	2005.4.1 現在
一般事務職員	159,559	732,573	892,132	17.9	16.7	13.3	11.9
技 術 職 員	9,316	211,959	221,275	4.2	3.9	3.0	2.8
医 師	8,138	21,956	30,094	27.0	25.7	26.2	25.7
医療技術員	11,851	46,409	58,260	20.3	17.8	13.7	11.0
看護師等	28,043	150,174	178,217	15.7	13.4	11.8	10.4
保育士等	99,958	94,544	194,502	51.4	50.8	45.1	40.0
給食調理員	37,985	24,892	62,877	60.4	54.1	44.7	38.2
技能労務職員	56,853	90,673	147,526	38.5	34.0	26.7	24.2
教員・講師	92,494	842,394	934,888	9.9	8.5	6.2	5.0
図書館員	16,484	8,761	25,245	65.3	—	—	—
そ の 他	122,450	410,692	533,142	23.0	19.8	16.7	14.8
合 計	643,131	2,635,027	3,278,158	19.6	17.8	14.7	13.0

出典）非正規公務員の数値は、総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査結果」、
正規公務員の数値は、総務省「定員管理調査」（2016.4.1）から筆者作成。

注1）正規公務員の職種の分類については、「地方公共団体定員管理調査結果」の「第4表 職種別職員数」の区分・職員数を再分類したもの。

注2）正規公務員の数字は、職種別のデータが出ていない一部事務組合の職員を除く。

人が勤務する市区町村の非正規化率は3割以上に及ぶ。つまり、「過少算定」の2016総務省調査でも、最も住民に身近な基礎自治体といわれる市区町村の職員の3人に1人は、非正規公務員なのである（図表3-1参照）。

東京都の市部並びに23区の状況を見ると、東大和市、国立市、東久留米市、清瀬市、葛飾区で、「過少算定」の2016総務省調査の数字を使っても、非正規率は4割を超えて5割に迫ろうとしている。実人員では、おそらく半数を超えていると考えられる。

<図表3-1> 自治体階層別非正規率（2016.4.1現在）

単位：人

	非正規公務員	正規公務員	非正規割合（%）			
			2016.4.1 現在	2012.4.1 現在	2008.4.1 現在	2005.4.1 現在
都道府県	138,393	1,500,778	8.4	7.7	6.2	5.8
政令市	58,046	234,513	19.8	21.3	14.6	12.8
市区	356,789	762,302	32.0	30.0	25.3	} 22.9
町村	73,499	137,634	34.7	31.0	26.0	
一部事務組合等	16,404	102,036	13.9	—	—	
合計	643,131	2,737,263	19.0	17.9	14.7	13.0

出典) 図表2に同じ。

<図表3-2> 東京都 市部・23区の非正規率上位5団体（2016.4.1現在）

単位：人

	東京都・市部	非正規公務員数	正規公務員数	非正規率（%）
1	東大和市	441	475	48.1
2	国立市	382	462	45.3
3	東久留米市	484	594	44.9
4	清瀬市	337	438	43.5
5	西東京市	595	1,004	37.2
	合計	10,743	24,485	30.5

	東京23区	非正規公務員数	正規公務員数	非正規率（%）
1	葛飾区	2,723	2,973	47.8
2	北区	1,456	2,478	37.0
3	文京区	970	1,798	35.0
4	豊島区	1,052	1,983	34.7
5	荒川区	781	1,607	32.7
	合計	21,460	60,601	26.2

出典) 非正規公務員数は情報公開請求により東京都より入手。正規公務員数は図表2に同じ。

③ 非正規の給与水準は、正規の4分の1から3分の1程度～広がる格差、官製ワーキングプアの進展～

逼迫する地方財政と小さな政府への指向性の下で、正規公務員の定数削減が推進され、非正規公務員へと置き換えられていった。置き換えが進むのにはそれなりの理由がある。最大の理由はやはり賃金の相対的低さだろう。

2016年の総務省調査結果では、一般事務職員、教員・講師、保育所保育士の報酬額を採用種類別に紹介している。図表4の「職種別正規・非正規年収格差（2016.4.1現在）」は、これら職種の非正規公務員の平均時間単価に、1日8時間、月20日、年間12月をフルに働くものとして単純に乗じて年収換算額を求め、正規公務員で相当する職種の年収換算額と対比させたものである。

一般事務職員で見ると、特別職非常勤が年収207万円、一般職非常勤が176万円、臨時職員が162万円である。これに対し、正規公務員の年収は663万円程度。つまり、非正規公務員の一般事務職員は、休みなくフルに働いたとしても、その年収は正規公務員の4分の1から3分の1程度なのである。

他の職種でも、同様の傾向がみられる。小中学校に勤務する非常勤講師は、正規教員の4～5割水準で、臨時教員は3分の1程度となる。働き手不足が露呈している保育士では、非正規保育士の年収はいずれも200万円前後。一方の正規保育士は、正規公務員のなかでは相対的に低い賃金水準だが、それでも560万円程度である。非正規保育士の賃金水準は正規保育士のその3分の1から4割の水準なのである。

臨時教員や臨時保育士のなかには、クラス担任を務める者もいる。とりわけ公立保育所に勤務する保育士の半数以上は非正規で、その年収は200万円前後で、正規保育士と同様の勤務につく。

④ 劣悪な勤務条件

2016総務省調査では、その他の勤務条件についても調べている。そのいくつかを紹介しよう。

ア いわゆる空白期間の設定

空白期間とは、新たな任期と、再度の任用後の新たな任期との間に一定の勤務しない期間を設けることである。

2016総務省調査では、臨時職員を任用している1,258団体の約半数の588団体で空白期間を設定し、このうち1週間から1月以内の期間を空白期間としているものが256団体でもっとも多く、1月以上の期間を空ける地方公共団体も157団体あ

<図表4> 職種別正規・非正規年収格差（2016.4.1現在）

単位：円

		非正規公務員（2016.4.1）		正規公務員（2015.4.1）			格差X/Y
		時給平均額(A)	年収換算額 (A×8時間 ×20日×12 月) …X	月例給与 平均額 (B)	期末勤勉 手当平均額 (C)	年収換算額 (B×12月 +C) …Y	
一般事務職員	特別職	1,080	2,073,600	412,638	1,676,807	6,628,463	31.3%
	一般職	919	1,764,480				26.6%
	臨時職員	845	1,622,400				24.5%
教員・講師 (義務教育)	特別職	1,699	3,262,080	420,098	1,821,449	6,862,625	47.5%
	一般職	1,385	2,659,200				38.7%
	臨時職員	1,218	2,338,560				34.1%
保育所保育士	特別職	1,195	2,294,400	350,517	1,476,902	5,683,106	40.4%
	一般職	1,055	2,025,600				35.6%
	臨時職員	1,004	1,927,680				33.9%

出典）非正規公務員の数値は総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査結果（2016.4.1現在）」、正規公務員の数値は、総務省「平成27年地方公務員給与実態調査結果」。

なお、正規公務員の保育士の数値は福祉職である。

注）非正規公務員の時給平均額は、該当団体数の単純平均値

る。また、1日だけ空白期間とする地方公共団体も99団体ある（図表5-1参照）。

空白期間をおく理由について、臨時職員に関してこの状況を見ると、「継続した任用と見られないようにするため」が386団体で最も多く、「退職手当や社会保険料等の財政的な負担を避けるため」という「本音」の回答も72団体あった（図表5-2参照）。

臨時職員の任用に関しては、国・地方とも、「6月を超えない期間で更新することができるが、再度更新することはできない」（国公法60条1項、地公法旧22条2項）と定める。この規定からは、1回の更新はできるが再度更新することはできないと読める。このため多くの地方公共団体で、都合1年に満たない期間で雇止めし、一定の空白期間（＝クーリング期間）を置いた後に再度任用するという運用を行ってきたといわれる。

しかし、国では「空白期間」を置くというような運用は行っていないし、そもそも、このような運用は法を誤って解釈したもので「空白期間」を置く必要はない。それは「任期の更新」と「再度の任用」とは異なる概念だからである。会計

年度単年度主義（自治法208条）のもと、臨時・非常勤職員が就く職は、本来原則1年ごとにその職の必要性が吟味される「新たな職」であり、臨時職員の場合、1回更新都合1年の任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に就いたとしても、その職は予算審議を通じて設定された新たな職に改めて任用されたもの（「再度の任用」）で、同一の職に引き続き任用する「任期の更新」ではないと解釈されているからである⁽¹¹⁾。さらに2014年7月4日の公務員部長通知⁽¹²⁾（以下、「2014通知」という）でも、「再度の任用の場合であっても、新たな任期と前の任期の間に一定の期間を置くことを直接求める規定は地方公務員法をはじめとした関係法令において存在しない。任期については、任用されていない者が事実上業務に従事することのないよう、あくまで職員に従事させようとする業務の遂行に必要な期間を考慮して適切に定めることが必要である」と指摘されてきた。

しかし、なお臨時職員を任用している団体の約半数で空白期間を置いている。

2016総務省調査では、2014通知のフォローアップという観点からも調査を実施したが、臨時職員の空白期間について、通知後に見直した地方公共団体は49団体（3.3%）に過ぎず、600団体（40.7%）が、見直しの予定なしとしているのである。（図表5-3参照）

<図表5-1> 空白期間の設定状況 事務職員

単位：団体数

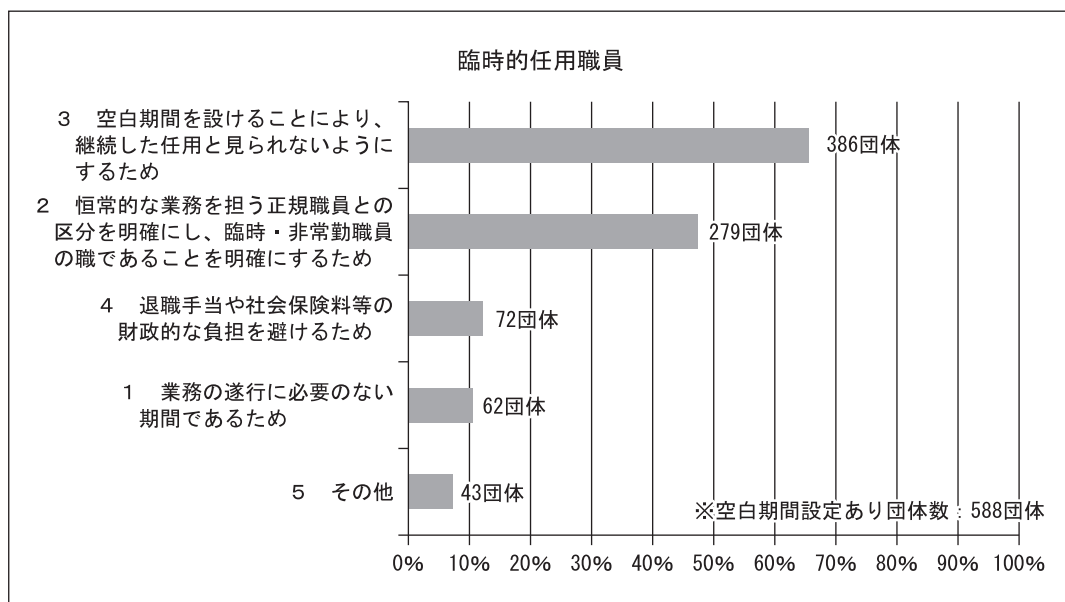
区 分	任 用 団体数	設定あり (割合)		空白期間の長さ					
				1 日	1 日超～ 1 週以内	1 週超～ 1 月以内	1 月超～ 3 月以内	3 月超～ 6 月以内	6 月超
				特別職非常勤職員	320	31	(9.7%)	3	1
一般職非常勤職員	555	86	(15.5%)	15	13	18	5	26	9
臨時的任用職員	1,258	588	(46.7%)	99	76	256	70	58	29

出典）総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査結果（2016.4.1現在）」

(11) 橋本勇『新版逐条解説地方公務員法第3次改訂版』学陽書房、2014、47頁・332頁。

(12) 平成26年7月4日、総行公59号「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」。

<図表5-2> 空白期間を設定している理由※複数選択可 事務職員



出典) 図表5-1に同じ

<図表5-3> 空白期間の見直しの状況

(単位：団体数)

区分	任用あり (d + e + g)		空白期間の見直し						合計 d = (a + b + c)		検討中 e		予定なし g	
			従前より通知に沿って対応済 a		通知後に見直しを実施済 b		今後予定あり c							
特別職非常勤職員	1,165	100.0%	669	57.4%	21	1.8%	0	0.0%	690	59.2%	56	4.8%	419	36.0%
一般職非常勤職員	797	100.0%	418	52.4%	22	2.8%	1	0.1%	441	55.3%	40	5.0%	316	39.6%
臨時的任用職員	1,476	100.0%	684	46.3%	49	3.3%	4	0.3%	737	49.9%	139	9.4%	600	40.7%
合計	3,438	100.0%	1,771	51.5%	92	2.7%	5	0.1%	1,868	54.3%	235	6.8%	1,335	38.8%

出典) 図表5-1に同じ

イ 再度任用時の応募制限

2016総務省調査では、募集にあたり、任用の年数が一定数に達していることのみを捉えて、一律に応募制限を設ける「再度任用時の応募制限」について調べている。

「再度任用の応募制限」とは、公募なしの再度任用（いわゆる雇用期間の更新）

の上限回数や上限期間を設定することにとどまらない取り扱いで、上限回数等に達して雇止めにあった臨時・非常勤職員が再度の任用を求めて応募する機会さえも与えない、応募自体を制限することであり、極めて問題の多いものである。

2016総務省調査では、全国計では一般事務職員について掲載している（図表6-1）。特別職非常勤で44団体（13.8%）、一般職非常勤で57団体（10.3%）、臨時職員で87団体（6.9%）が応募制限を設定している。また、当該団体における雇止めとなる上限期間は、3年または5年が多く、臨時職員の場合は、1年雇用で雇止めし、その後、公募に応じさせないという団体が最も多い。

再度任用時の応募制限は、2014通知でも「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、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」と指摘されたものである。2016総務省調査における2014通知のフォローアップでは、なお、3割以上の団体で見直しの予定なしとしている。

再度任用時の応募制限を設けている理由について、かつて旭川市を取材した川

<図表6-1> 再度任用時の応募制限 一般事務職員

(単位：団体数)

区 分	任 用 団 体 数	制 限 有 り (割合)		応 募 制 限 と な る 任 用 期 間					
				1年以内	1年超～ 2年以内	2年超～ 3年以内	3年超～ 5年以内	5年超～ 10年以内	10年超
				特別職非常勤職員	320	44	(13.8%)	1	0
一般職非常勤職員	555	57	(10.3%)	2	3	23	25	4	0
臨時的任用職員	1,258	87	(6.9%)	32	9	26	18	2	0

出典) 図表5-1に同じ

<図表6-2> 再度任用時の応募制限の見直し

(単位：団体数)

区 分	任 用 有 り (d + e + g)		従前より通知に沿って対応済						合 計 d = (a + b + c)		検 討 中 e		予 定 な し g	
			従前より通知に沿って対応済 a		通知後に見直しを実施済 b		今後予定あり c							
			特別職非常勤職員	1,165	100.0%	693	59.5%	23						
一般職非常勤職員	797	100.0%	478	60.0%	24	3.0%	3	0.4%	505	63.4%	44	5.5%	248	31.1%
臨時的任用職員	1,476	100.0%	865	58.6%	33	2.2%	3	0.2%	901	61.0%	91	6.2%	484	32.8%
合 計	3,438	100.0%	2,036	59.2%	80	2.3%	12	0.3%	2,128	61.9%	191	5.6%	1,119	32.5%

出典) 図表5-1に同じ

村雅則氏は、「同じ人を長く雇い続けると雇用機会に不公平が生じてしまうことになる」との証言を得ている⁽¹³⁾。だがこれは「公平」を建前とした「失業のシェアリング」である。

ウ 各種休暇制度等

2016総務省調査では、各種休暇の制度状況についてまとめている。制度化のモデルとしたのは、国の非常勤職員に係る休暇制度である（図表7-1参照）。

正規公務員であればすべて有給の休暇だが、非常勤職員の場合は有給と無給に分かれ、主要な休暇のうち有給なのは年次休暇と忌引休暇のみで、多くの休暇は無給である。とりわけ産前・産後休暇、保育時間、子の看護休暇などの出産・子

<図表7-1> 国の非常勤職員の休暇 【人事院規則15-15】

<有給の休暇【規則3条、4条1項各号】>

- 年次休暇 6か月間継続勤務し、8割以上出勤した職員に対し、勤務日数に応じた日数を付与
- 公民権行使の場合 必要と認められる期間
- 裁判員、証人等として出頭する場合 必要と認められる期間
- 災害等による出勤困難の場合 出勤が著しく困難となった日から連続3日以内
- 災害時の退勤途上危険回避の場合 必要と認められる期間
- 忌引親族が死亡した場合 常勤職員の例による。勤務日数・期間により対象者を限定。

<無給の休暇【規則4条2項各号】>

- 産前・産後の場合 産前6週間以内の女性が申し出た場合、産後8週間
- 保育時間 生後満1年に達しない子を育てる非常勤職員に対し、1日2回、各30分以内。男性職員も取得可能。
- 子の看護の場合 小学校就学の始期に達するまでの子を養育する非常勤職員に対し、1年度につき5日以内。勤務日数・期間により対象者を限定。
- 生理日の場合 必要と認められる期間
- 負傷又は疾病の場合 公務上の場合：必要と認められる期間
私傷病の場合：1年度につき10日以内。勤務日数・期間により対象者を限定。
- 骨髄移植の場合 必要と認められる期間

(13) 川村雅則「官製ワーキングプア問題（Ⅰ）：地方自治体で働く非正規公務員の雇用、労働」『北海学園大学 開発論集』(92) 2013.9、166頁。

育て関連休暇が無給であることで、非常勤職員は収入が途絶えることを覚悟して妊娠・出産し、収入が減ることを覚悟して保育園の送迎をし、病児の看護をせざるを得ない。

地方の非正規公務員の休暇の制度化状況は、一般事務職員の場合、**図表 7-2**の通り。労働基準法の休暇である年次有給休暇、産前産後休暇、育児時間、生理休暇でさえ、完全に制度化（条例ないし規則。特別職非常勤の場合は就業規則）されていない。特に臨時職員に関する各種休暇の未整備状況は劣悪で、産前産後休暇の制度化は6割に達せず、育児時間休暇は半分に満たない。多くの臨時職員の勤務形態は常勤であり、同じ勤務形態で働く正規職員と取り立てて差異を置く必要性にかけるとなると、このような未整備状況は「妊娠したら雇止め」することを暗示するもので、マタニティハラスメントを制度化したものといわざるを得ない⁽¹⁴⁾。

なお、国の非常勤職員の休暇制度とは異なり、国では無給の休暇である産前産後休暇、子の看護休暇、病気休暇等を有給としている地方公共団体があることは

<図表 7-2> 各種休暇制度等の状況 一般事務職員

(単位：団体数)

区分	任用 団体数	年次有給休暇		産前・産後休暇			育児時間休暇			生理休暇			子の看護休暇		
		あり	割合	あり	有給	割合	あり	有給	割合	あり	有給	割合	あり	有給	割合
特別職非常勤職員	320	307	95.9%	238	19	74%	211	28	66%	233	52	73%	176	53	55%
一般職非常勤職員	555	540	97.3%	431	37	77.7%	389	49	70.1%	409	91	73.7%	342	85	61.6%
臨時的任用職員	1,258	1,201	95.5%	714	49	56.8%	616	79	49.0%	730	152	58.0%	492	146	39.1%

区分	任用 団体数	病気休暇			忌引休暇			一般健康診断		教育訓練		福利厚生施設の利用	
		あり	有給	割合	あり	有給	割合	あり	割合	あり	割合	あり	割合
特別職非常勤職員	320	218	98	68%	248	234	78%	294	91.9%	78	24.4%	54	16.9%
一般職非常勤職員	555	398	136	71.7%	445	411	80.2%	510	91.9%	142	25.6%	77	13.9%
臨時的任用職員	1,258	564	193	44.8%	807	711	64.1%	1,041	82.8%	238	18.9%	117	9.3%

出典) 図表 5-1 に同じ

(14) 女性非正規公務員が置かれる劣悪な労働環境の状況については、拙稿「女性活躍推進法と女性の非正規公務員が置かれた状況～NPO法人官製ワーキングプア研究会『非正規公務員ワークルール調査』を中心に～」『自治総研』(452)2016.6、74頁以下を参照。

特筆に値する。このような団体では、非正規公務員への給与の支払い形態が月給制で、取り立てて減額措置をとっていないことが作用しているものと考えられる。

各種休暇制度の整備に関しては、2014通知では「臨時・非常勤職員のうち、労働基準法上の労働者に該当する者に係る勤務条件の設定にあたっては、最低労働基準である労働基準法の規定を踏まえて定めるべき」「地方公共団体の臨時・非常勤職員については、任用に係る制度や運用の実態が国とは異なることから、国の非常勤職員と全て同じ制度が適用されなければならないものではないが、給与以外の勤務条件の設定に際しては、国の非常勤職員について人事院規則15-15（非常勤職員の勤務時間及び休暇）に定められている休暇の対象者の範囲等も踏まえつつ、権衡を失しないよう努めるべきである」と指摘している。2016総務省調査における2014通知のフォローアップでは、なお、3分の1強の団体で見直しの予定なしとし、検討中の団体の割合とあわせると、半分近くの団体では、見直しの実施段階に至っていない。また2014通知後に、自ら主体的に見直しを進めた団体は、「実施済み」「予定あり」をあわせても1割に満たない。

先にも指摘したように、労働基準法の休暇である年次有給休暇、産前産後休暇、育児時間、生理休暇でさえ、完全に制度化されていないなかであって、「通知」という行政的手法では、地方公共団体は非正規公務員の勤務条件の見直し・整備にむけて動くことはないことを露呈したものである。

＜図表7-3＞ 国の非常勤職員との権衡等を考慮した休暇・休業の設定

(単位：団体数)

区分	任用あり (d + e + g)		従前より通知に沿って対応済						合計 d = (a + b + c)		検討中 e		予定なし g	
			従前より通知に沿って対応済 a		通知後に見直しを実施済 b		今後予定あり c							
特別職非常勤職員	1,165	100.0%	497	42.7%	72	6.2%	10	0.9%	579	49.7%	157	13.5%	429	36.8%
一般職非常勤職員	797	100.0%	402	50.4%	62	7.8%	7	0.9%	471	59.1%	96	12.0%	230	28.9%
臨時的任用職員	1,476	100.0%	591	40.0%	116	7.9%	13	0.9%	720	48.8%	214	14.5%	542	36.7%
合計	3,438	100.0%	1,490	43.3%	250	7.3%	30	0.9%	1,770	51.5%	467	13.6%	1,201	34.9%

出典) 図表5-1に同じ

2. 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」報告

総務省は、2016年7月26日、「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」（座長：高橋滋・法政大学大学院教授）を発足した。

設置の目的は、上述の2016総務省調査を踏まえて、①臨時・非常勤職員の任用の在り方、②任期付職員任用の在り方、③その他、研究会が定めるものを調査・研究するというものだった。ただし、研究会の議論は、主に①臨時・非常勤職員の任用や職の在り方をどうするかに集中した。

（1） 地方の非正規公務員の任用・処遇をめぐる検討経過

① 誤ったメッセージとして伝わった「2009通知」

先述の通り、総務省は、2000年代に入って臨時・非常勤職員に関する実態調査を4回実施しているが、2008年の2回目の調査では全国の臨時・非常勤職員数約50万人、2005年の1回目の調査から約5万人、1割以上も増加したことが明らかになった。そこで総務省は、2008年に「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会（座長：高橋滋・一橋大学大学院教授〈当時〉）」を立ち上げ、報告書を取りまとめ、この報告書に基づき、2009年4月24日、総務省自治行政局公務員部公務員課長・給与能率推進室長名で「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26号）」を通知した（以下「2009通知」という）。

ところが、この2009通知は、地方に誤ったメッセージを伝えてしまった。すなわち「臨時・非常勤の職に繰り返し任用されることは、長期的、計画的な人材育成・人材配置への影響や、臨時・非常勤職員としての身分及び処遇の固定化などの問題を生じさせるおそれがある」というこの一文だけが捉えられ、非正規公務員の任用の適正管理を建前として、雇止めを推進するものとして受け取られたのである。そして日本各地の地方公共団体で、5年や3年で一律に雇止めするという事例が頻発した。

2009通知が雇止め推進と受け止められたことには背景がある。2009通知が出る2年前、総務省が臨時・非常勤職員実態調査をした1年前の2007年10月に、東京高等

裁判所で中野区非常勤保育士再任拒否事件の判決が出されていた⁽¹⁵⁾。

裁判は、雇止めに遭った5人の保育士が提訴したもので、判決の内容は、区に対して一人当たり200万円の賠償金を支払えというものであった。雇止めに遭った保育士は、任期は1年であるものの6～10年もの長期にわたり勤続しており、また中野区の採用手続の実態を見ると、採用通知書も出さず、更新時にも保育園長から「来年もやっていただけますよね」と口頭で意向を確かめられているだけだった。長く勤めていた保育士が、次年度以降も雇い続けられると期待をするのが当然で、このような「雇用継続の期待権」を中野区は裏切ったのだから、雇止めに遭った保育士の1年分の報酬に相当する200万円を支払え、というものだったのである。

この中野区の東京高裁判決の画期的なところは、有期雇用の非正規公務員でも雇用継続の期待権が生じ、その侵害は損害賠償の対象であるとしたことである。

このような背景があって、2009通知は、臨時・非常勤職員に期待権が生じないようにするにはどうしたらいいかというメッセージとして地方公共団体に伝わり、雇用年限や更新回数を制限する制度を導入するきっかけとなってしまったのである。

② 2014通知に至るまでの経過

中野区事件以後も各地で非正規公務員に関わる訴訟が提起された。

1つは2008年の東村山市事件⁽¹⁶⁾である。非常勤嘱託職員に一時金や退職金が支給されるのは不法な支出であるとした損害賠償請求の住民訴訟であるが、東京高裁は、週勤務時間が常勤職員の約半分の非常勤職員であっても常勤職員と同じ仕事をしている者は常勤の職員と見なすべきであり、これら非常勤職員への一時金等の支給は違法ではないと判示した。

さらに2010年には大阪府の茨木市事件⁽¹⁷⁾、枚方市事件⁽¹⁸⁾の判決があり、ここでも常勤的非常勤職員へ手当を支給することを容認すると判断された。特に枚方市事件では、非常勤職員でも勤務時間が常勤職員の4分の3に相当する時間以上を勤務

(15) 中野区非常勤保育士再任拒否事件・東京高判平19.11.28『判例地方自治』(303)2008.6、32頁以下。

(16) 東村山市嘱託職員退職手当支給損害賠償請求住民訴訟事件・東京高判平20.7.30、裁判所ウェブサイト掲載。

(17) 茨木市臨時的任用職員一時金支給事件・最二小判平22.9.10『判例タイムズ』(1335)2011.1.15、64頁以下。

(18) 枚方市非常勤職員一時金等支給事件・大阪高判平22.9.17『労働法律旬報』(1738)2011.2.25。当該号では、同事件を担当した弁護団による判決評価が掲載。

している者は非常勤ではなく、常勤であると判示した。

さらに、2013年の大分県の**中津市事件**⁽¹⁹⁾である。これは常勤職員と同じ勤務時間で33年間勤めた常勤的非常勤の学校司書による退職金請求事件で、1審の大分地裁では原告は敗訴したものの、福岡高裁は中津市に対し1,080万円の退職金の支払いを命じた。中津市では、一般職職員の退職手当支給条例は制定していたものの、1審原告は特別職非常勤として任用されていたものであり、退職手当条例の適用はないと中津市は主張していたが、福岡高裁は、労働者性を有する職員、つまり一定の業務に携わり労働の対価として報酬を支給され、使用者の指揮命令監督下に入る者は特別職ではなく一般職の職員なのだから、中津市は地公法の解釈を誤って原告を特別職として任用したのであり、原告は本来一般職なのだから退職手当条例の適用があるとし、中津市に支払命令をなしたのである。（最高裁判所で逆転敗訴）。

③ 2014通知の内容

ア 不必要な空白期間

以上のような裁判例の蓄積を背景として、2014年の公務員部長通知では、2009年課長通知の負の影響を払拭しなければならないという使命を帯びることとなった。

負の影響とは、1つは任用問題の是正であり、2014通知のなかでは、任用の更新回数制限は不要であり、再度任用することは是認されるものであると記された。

さらに、空白期間の設定も不要とした。空白期間は自治体ごとにまちまちで、神奈川県は3週間、他にも東京都町田市では2月雇用して2月の空白期間を置き、また横浜市の図書館でも2月雇用・2月空白期間という運用をしているが、空白期間に入る直前に2月後の採用申込書が渡される。つまり2月後の勤務ローテーションに組み込まれているのに、2月の空白期間が置かれているのである。

2014通知では、このような空白期間の設定は不要であるとした。

イ 荒川区方式の是認 昇格方式による給与の上昇を是認

非常勤職員は1年ごとの雇用だから昇給はなじまないとされてきたものに対し、東京都荒川区は、非常勤職員の職の階層を作り、これを「昇格」することにより、給与額を引き上げるという方法をとってきた（荒川区方式）。2014通知はこれを

(19) 中津市非常勤職員退職手当支給請求訴訟・福岡高判平25.12.12、『判例時報』（2222）2014.7.21、123頁以下。

＜図表8＞ 荒川区方式

	月額報酬額	選考受験の目安	職 責
一般非常勤	171,300円		
上級一般非常勤職員	185,500円	任用4年目程度の能力	高度な一般非常勤の業務を担う
主任非常勤	202,100円	上級一般非常勤2年目程度の能力	同 左
上級主任非常勤	224,100円	主任非常勤4年目程度の能力	高度な主任非常勤の業務を担う
総括非常勤	250,300円	必要に応じて	同 左
上級総括非常勤	283,100円	総括非常勤4年目程度の能力	高度な総括非常勤の業務を担う

是認する内容となっている。荒川区方式とは、一般非常勤職員、上級非常勤職員、主任非常勤というように、職務を役割と責任に応じて分類し、報酬月額を決め、職務の階層を「昇格」することにより、職層ごとに決められている報酬月額が支給されるという方法である。

ウ 適用労働法制の徹底

さらに2014通知では、年金や健康保険、時間外労働と休暇・休業等についても、適用労働法制を徹底することを強調した。

2014通知では社会保険の加入要件と空白期間の関連性について触れている。非正規公務員は月末にかかるように空白期間を置かれると、社会保険の組合員資格はく奪されてきた。その一月の間は自分で国民年金、国民健康保険に加入する。しかし、健康保険法の解釈では、一定期間を置いても、再度任用が決まっていれば組合員資格は継続する取り扱いとなっていたのである。2014通知では、改めて、短時日の空白期間を置いたものであれば、組合員資格は継続することを明示した。

(2) 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」報告の内容

このような経過の延長線上で、2016年7月26日、「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」（以下、「総務省研究会」という）が発足した。発足のきっかけは、安倍政権における「ニッポン1億総活躍プラン」と、そのなかで打ち出された「同一労働同一賃金を目指す」ことであったことは、間違い

ない。

総務省研究会では、何を提言したのか。この点を次に見ておこう。

① 総務省研究会報告の内容

ア 一般職非常勤への統一と、給料と手当の支給

総務省研究会報告が取りまとめられたのは、2016年12月22日だが、研究会報告書が総務大臣に手交されたのは12月27日なので、報告書の日付は「平成28年12月27日」となっている。

今回の総務省研究会報告の最大の特徴は、非正規公務員の勤務条件の見直し・整備に関して、2009通知、2014通知という形式で、国から地方に「技術的助言」がなされてきたものの、地方公共団体における取り組み状況は芳しくないものであったことに鑑み、「小規模市町村を含め全ての地方公共団体において適正な確保が図られるよう、可能な限り立法的な対応を目指し検討されることを期待する」（下線——筆者）ことがうたわれたことである。

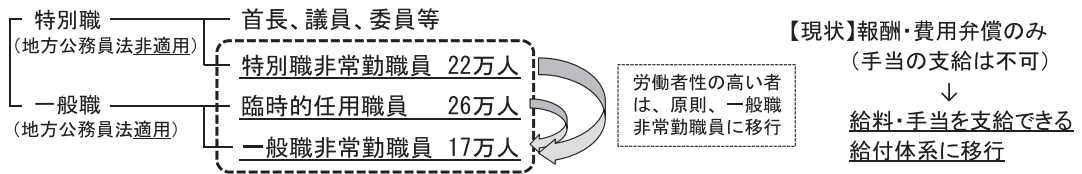
報告では、大きく2つのことが提言されている。

第1に、地公法改正に関わることで、地方公共団体によっては、制度の趣旨に沿わない任用が行われていることから、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用についてその採用要件の厳格化等を行い、あわせて、一般職非常勤職員制度について労働者性が高い者を類型化した上で、必要な任用上の取扱い、服務規律、人事評価制度等を適用するとともに、給料・手当や休暇・休業、研修などの必要な勤務条件等を確保するための新たな仕組みを設けるべきとしたことである。

第2に、自治法改正に関わることで、労働者性が高いと類型される非正規公務員については、新たな一般職非常勤職員とし、常勤職員と同様に給料および手当の支給対象とするよう給付体系を見直すべきとしたことである。

具体的な法制度設計は所管の総務省に委ねられたものの、要するに、これまでまちまちであった非正規公務員の任用の種類について、①特別職非常勤職員については、専門性の高い者等に任用の対象を限定することについて立法的な対応を検討、②臨時的任用の要件について、国の臨時的任用に準じて、常勤に欠員を生じた場合などのように、厳格な制限を徹底すべきであり、立法的な対応を検討する、③一般職非常勤職員制度について、募集・採用・任用等、服務・懲戒等に新たな仕組みを整備し、労働者性ある非正規公務員についてこの新たな一般職非常勤職員による任用に統一する、④そして、新たな一般職非常勤職員については、

＜図表9＞ 総務省研究会 提言ポイントの概要



常勤職員と同様に、給料・手当の支給対象とするというものであった。

労働者性とは、労働基準法9条では「事業所に使用されて賃金を支払われる者」と規定している。また1985年の労働基準法研究会報告では、労働者の判断基準について、「『使用される＝指揮監督下の労働』という労務提供の形態をしている人及び『賃金支払』という報酬の労務に対償性がある人、これを労働者という」としている。いずれにせよ、労働者か否かは、勤務時間の長短、有期無期に関わりがない。

一方、特別職か否かの判断については、先に紹介した中津市事件福岡高裁判決でも、特別職というのは「生活を維持するために常時公務に就くのではなく一定の学識、知識、経験、技能に基づいて随時地方公共団体の業務に参画する者」で、「職員が特別職に該当するかどうかは、常時なのか臨時・随時なのかによって判断すべきであり」、そもそも常時だったらそれは特別職ではない、としている。

イ 支給すべき手当

総務省研究会報告書では、新たな一般職非常勤職員に支給すべき手当として、2016総務省調査を踏まえ、最低でも、次の手当を支給すべきとしている。

- 「時間外勤務手当」 正規の勤務時間を超えて勤務する（週休日を含む。）ことを命じられた場合には、その超えた時間に対して、労働基準法で定める基準を下回らない額を適切に支給すべきである。
- 「通勤手当」については、その費用弁償的性格を踏まえ、適切に支給すべきである。
- 「退職手当」については、現行の支給要件を満たす場合には、適切に支給すべきである。
- 「期末手当」については、相当長期（6月以上を想定）にわたって勤務する者に対し支給することを検討すべきである。

「時間外勤務手当を支給する」ことをわざわざ指摘しているが、そもそも不払

いは労働基準法上の犯罪要件を構成することになる。にもかかわらず指摘したのは、地方公共団体では、非正規公務員への時間外手当支給に係る条例・規則が制度化されておらず、また不支給の実態があるからである。

通勤手当に関しては、働き方改革のプログラムのなかでも、通勤手当を支払わないのは不合理な格差に該当するとうたわれており、これは労働契約法20条に抵触することになりかねない。

退職手当は、退職手当条例通り支給すべきことがうたわれている。要件を満たしているのに不払いであれば、過失違法性が生じて損害賠償の対象になる。先に、常勤の臨時職員は全国に15万人強いることを指摘したが、これら常勤の臨時職員は、総務省の退職手当条例準則通りの条例を制定していれば、勤務期間6月を超えた時点で、退職手当請求権が発生している。

たとえば40都道府県の県費の臨時教員には、毎年、退職手当が支給されているが、これは職員退職手当条例準則2条に「常時勤務に服することを要するものが退職した場合には、その者に支給する」とし、常勤の臨時教員には当然支払われるからである。また同条2項には、「職員について定められている勤務時間以上勤務した日が18日以上ある月が引き続いて12月を超えるに至った者で、その超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間により勤務することとされているもの」、いわゆる常勤的非常勤職員にも退職手当を支払うとしている。

ところが全国の地方公共団体では、退職手当条例通りには、常勤の臨時職員や常勤的非常勤職員に退職手当が支給されていない実態が蔓延している。

期末手当に関しては、総務省研究会報告には、相当長期（6月以上を想定）にわたって勤務する者に対し期末手当の支給を検討すべきであるとしている。このように報告書のなかで触れたのは、人事院が、2008年8月に各府省に対し「相当長期にわたって勤務する非常勤職員に対しては、期末手当に相当する給与を、勤務期間等を考慮の上支給するよう努めること」とする通知⁽²⁰⁾を出し、各府省ともこの通知に準じて、6月以上勤務の非常勤職員に期末手当を支給しているからである。

なお、これ以外の手当については、要検討としている。

(20) 給実甲第1064号、平成20年8月26日、人事院事務総長「一般職の職員の給与に関する法律第22条第2項の非常勤職員に対する給与について（通知）」。

ウ 給与水準の設定

給与水準については、同一人が同一の職種の職に再度任用される場合であっても、職務内容や責任の度合い等が変更される場合には、異なる職への任用であることから、給料額を変更することはあり得るとした。たとえば、一定の勤務経験や実績等のある一般職非常勤職員の保育士について、クラス担任など、より責任の度合いが高い職に新たに任用する場合、地公法24条に定める職務給の原則などを考慮して給料額を変更することはあり得るとしたものである。

これは、2014通知と同様に、先に指摘した荒川区方式を是認したものである。

エ その他の勤務条件等

休暇については労働基準法に定める年次有給休暇、産前産後休暇、育児時間、生理休暇を制度的に設けるとともに、国の非常勤職員との権衡の観点から必要な休暇制度を整備する必要があるとした。また、整備されていない地方公共団体が一定程度存在することから、各地方公共団体において、確実に休暇制度の整備を行うべきであるとしている。

また、育児休業制度については、各地方公共団体において条例の整備が行われていない地方公共団体が一定程度存在することから、各地方公共団体において、確実に育児休業に係る条例の整備を行うべきである、とした。

さらに研修については、地公法39条の規定が適用される場所であり、各地方公共団体においては、職務の内容や責任の程度に応じて、適切な対応を図るべきとした。

オ 雇止め問題についても再度言及

さらに、2014通知を受け継いで、「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、一律に応募要件に制限を設けることは、平等取り扱いの原則や成績主義の観点から避けるべき」ことを再度打ち出している。すなわち「地方公務員の任用における成績主義や平等取扱いの原則を踏まえれば、繰り返し任用されても、再度任用の保障のような既得権が発生するものではなく、任期ごとに客観的な能力実証に基づき当該職に従事する十分な能力を持った者を任用することが求められる。一方、募集に当たって、任期の回数や年数が一定数に達していることのみを捉えて応募制限を設けている地方公共団体が一定程度存在する。そのように一律に応募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、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」とした。

すなわち、能力実証に基づけば、経験・能力を積んだ非正規公務員を繰り返し任用することはむしろ求められることであり、一律な応募制限は避けるべきとしているのである。

また雇止めに関しても、「能力実証の結果」「業務の見直しによる業務自体の廃止」「その他の合理的な理由により再度の任用を行わないこととする場合」と、雇止めできる事例を限定列举し、さらに雇止めする場合でも「事前に十分な説明を行ったり、他に応募可能な求人を紹介する等の配慮を行うことが望ましい」「労働基準法第14条第2項に基づく『有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準（厚生労働省）』においては、契約を更新しない場合の予告や理由の明示等が定められている」ことを紹介し、適正な手続きを経ることを強調している⁽²¹⁾。

カ 空白期間

総務省研究会報告では、空白期間の問題にも、再度、触れている。先に見たように、空白期間の設定状況は、臨時職員の場合、今日でも半分近くの自治体で空白期間を置いている。

総務省研究会報告では「再度の任用の際に、新たな任期と前の任期の間に一定の期間（いわゆる「空白期間」）を置いている地方公共団体が一定程度存在する」ことを指摘した上で、「このような空白期間を置くことを直接求める規定は、地公法をはじめとした関係法令において存在しない」、ましてや「退職手当や社会保険料等の負担を回避したい、任用されていない者を事実上業務に従事させたりすることは明らかに不適切」だと断じている。

そして、一般職非常勤職員の任期については、あくまで職員に従事させようとする業務の遂行に必要な期間を考慮して適切に定めることが必要であることについて、立法的な対応を検討することを求めた。

(21) 雇止めに関して、消費者庁は、消費生活相談員のほとんどが非常勤職員であるということに危機感を持ち、2014年に「雇止めに対する懸念」と題して、次のメッセージを出している。「地方公共団体が消費生活相談員を『雇止め』しなければならない法制度はありません。実態として非常勤職員が行う業務の中にも恒常的な業務があること及び任期ごとに客観的な能力実証を行った結果としての同一者の再度任用は排除されないことについて、総務省とも認識を共有していることを重ねて申し上げます」。

3. 欺瞞を生んだ絶望的な格差

2016年12月にまとめられた総務省研究会報告書は、概要、上記のようなものだった。提言を受けた総務省は、地公法・自治法改正案をまとめ、2017年1月には、研究会報告書の提言通り、労働者性ある非正規公務員を新たな仕組みの一般職非常勤職員とし、勤務時間の長短に関わらず自治法204条の職員とし、給料とすべての手当を支払う対象とするというものであった。

しかしこの原案は2017年2月になって後退し、現行自治法を大きく変更することなく、従前通り、常勤の一般職非常勤職員には給料と諸手当を支払える対象とし、常勤よりも短い勤務時間の一般職非常勤職員には、これも従前通り、報酬と費用弁償を支払い、これに加えて期末手当のみを支払うことができるとし、総務省研究会の提言から逸脱していったのである。このような勤務時間の長短だけに依拠して支払う給与の種類を違えることは、明らかに「同一労働同一賃金の原則」に反する取り扱いである。これでは、地方公務員の正規・非正規格差は解消しないどころか、「労働時間差別の合法化」⁽²²⁾である。

なぜ、こんなことになってしまったのか。

筆者は、地方公務員における絶望的なまでに拡大した格差状況が、日本社会全体の格差解消への取り組みの足を引っ張りかねず、したがって、地方公務員における格差状況の「隠蔽」が行われ、問題解決に向けた処方箋作りが、途中で諦められてしまった結果だと見ている。その端緒は、すでに総務省研究会の審議過程のなかに現れていたのである。

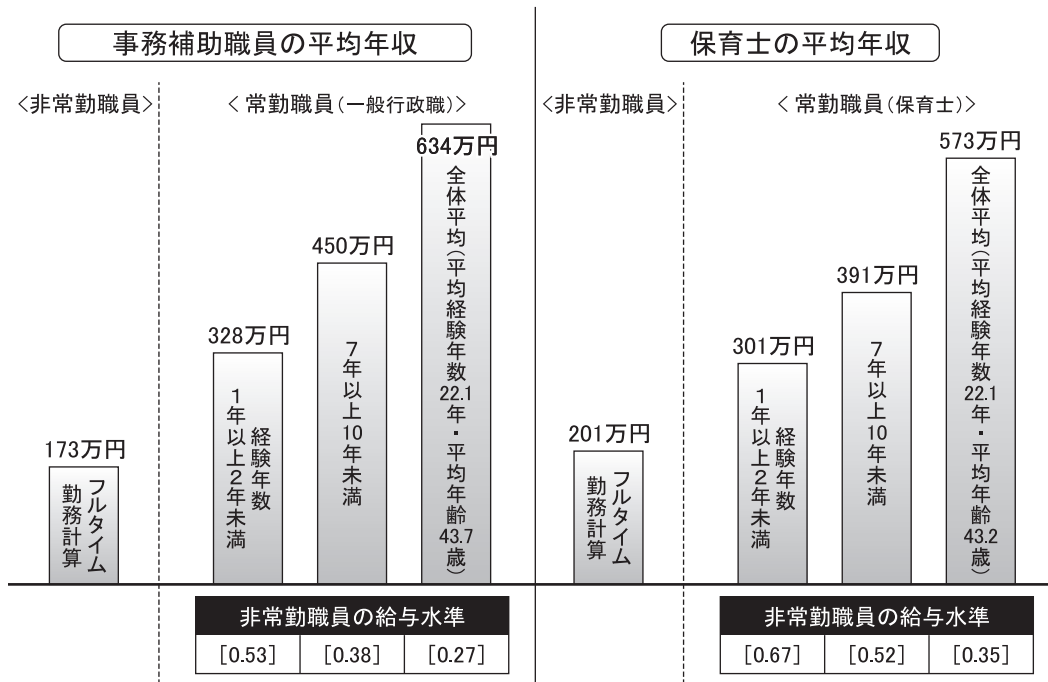
2016年9月26日午後、総務省研究会は非公開の会合を開いた。そこでは、**図表10**に示すような、地方公務員における正規・非正規間格差の状況が示されていた。

一般事務の非常勤職員の平均年収は、時給を年収に換算してフルタイムで計算すると173万円。一方、一般行政職の常勤職員の平均年収は634万円。1年以上2年未満の経験年数の常勤職員でも、正規公務員の場合は328万円、7年以上10年未満の職員は450万円。一般職非常勤の事務職員の年収は、2年目の正規公務員に比べても約半分である。

保育士に着目しても、フルタイムの非常勤の保育士は年収換算で201万円。一方、1年目の正規の保育士であれば300万円を超え、7年以上だと約400万円になり、全体平均では

(22) 竹信三恵子「『女性活躍』『デフレ脱却』に逆行する労働時間差別の合法化」『NPO官製ワーキングプア研究会Report』3～4頁。

<図表10> 隠蔽された絶望的な格差



出典) 2017年9月26日午後開催の総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」非公開会議資料。

注1) 非常勤職員は、総務省2016年調査速報版に基づき、非常勤職員の時間単価に、1日7.75時間、1月20日、12月を乗じて積算したもの。

注2) 常勤職員は、総務省給与実態調査2013年版より

573万円というのが実態である。このようななかで、非常勤保育士や臨時保育士のなかにはクラス担任を持っている者もいる。その人たちも年収は約200万円なのである。

総務省研究会で非公開会合が開かれた翌日の9月27日に発足した「働き方改革実現会議」の第1回会合で、日本経団連の榊原会長は、「働き方改革は官民共通の課題として、議論の対象を公務員まで広げることが提案したいと思います」と発言した。この発言の意図するところは明確ではないが、総務省研究会に激震が走ったことだけは確かだった。

この発言がきっかけになって、総務省の研究会は開店休業になり、2月以上経った12月5日ようやく再開したからである。

再開されたときに総務省有識者会議の委員から、「なんで予定を変更して、研究会を開催しなかったのか」と問われ、総務省研究会の事務局である総務省公務員部は「働き方改

革室からは地方公務員の検討状況は周回遅れで、民間と比べてもレベルが低過ぎるとの指摘を受けています」と発言している⁽²³⁾。

地方公務員における正規・非正規格差は、「同一労働同一賃金」政策実現の道筋の障害物になっている。だから格差状況は隠蔽され、官製ワーキングプアが放置され、格差是正にむけた対策も先送りされてしまったのである。

(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)

キーワード：臨時的任用職員／特別職非常勤／一般職非常勤／
非正規公務員／官製ワーキングプア

(23) 2016年9月26日午後の非公開研究会以降は、議事録を公開していない。