

欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正（下） ～官製ワーキングプアの法定化～

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、2017年5月号)
 4. 地公法等改正法の変節過程 (以下、本号)
 5. 不安定雇用者による公共サービス提供の適法化
 6. 労働時間差別の合法化
 7. 権利剥奪の立法化
 8. 希求される事業主たる地方公共団体への処遇改善の義務付け
- <補論> 非正規公務員と「女性活躍」という問題
<参考資料>

4. 地公法等改正法の変節過程

(1) 幻の地公法等改正原案～給与体系の統一～

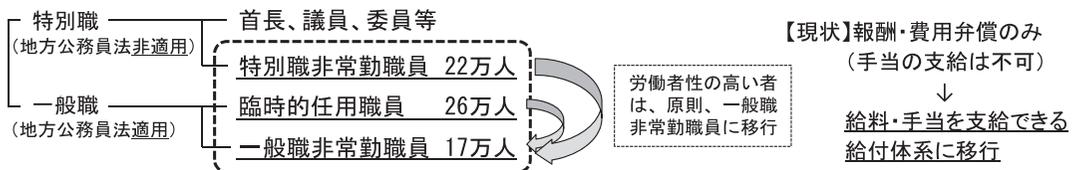
2016年12月27日に総務大臣に提出された総務省研究会報告の要点は、これまで地方公共団体ごとにまちまちであった非正規公務員の任用の種類について、①特別職非常勤職員に関しては、専門性の高い者等に任用の対象を限定することについて立法的な対応を検討、②臨時的任用の要件について、国の臨時的任用に準じて、常勤に欠員を

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、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新たな一般職非常勤職員については、勤務時間の長短、任期の有無にかかわらず、常勤職員と同様に給料及び手当を支給できる給与体系に移行することについて、立法的な対応を検討すべきと記していた（図表9参照）。

この報告書を受けて2017年1月に与党や地方公共団体等の協議に付された地公法等改正原案では、新たな一般職非常勤職員の採用類型として会計年度任用職員（改正地公法22条の2）を創設し、あわせて、「会計年度任用職員など労働者性が高い一般職の非常勤職員について、常勤職員と同じく、給料・手当の支給対象とする」とし、施行期日も2019年（平成31年）4月1日としていた（図表11参照）。

ところが、2017年3月7日に閣議決定された地公法等改正法案は、新設した地公法22条の2にフルタイムとパートの2種類の会計年度任用職員を位置づけ、「1週間当

（再掲）＜図表9＞ 総務省研究会 提言ポイントの概要



＜図表11＞ 地方公務員法・地方自治法改正法案（2017年1月段階）の説明資料

2. 地方自治法の一部改正【給付体系の見直し】

現在、地方の非常勤職員は、国と異なり、報酬・費用弁償の支給対象とされており、労働者性が高い者であっても期末手当等の手当が支給できないなど、バランスを欠いた制度となっていることから、上記の適正な任用等の確保に伴い、以下の改正を行う。

○ 会計年度任用職員など労働者性が高い一般職の非常勤職員について、常勤の職員と同じく、給料・手当の支給対象とする。

【施行期日】 平成31年4月1日

たりの通常の勤務時間に比し短い時間であるもの」（同条1項1号）＝パートタイム会計年度任用職員には、自治法で、従前通りの生活保障的な要素を含まない報酬と費用弁償に加えて期末手当を支払うとし、「一週間当たりの通常の勤務時間と同一の時間であるもの」（同条1項2号）＝フルタイム会計年度任用職員には、法の仕立てとしてはこれまた従前通り、自治法で、生活給としての給料と諸手当ならびに退職手当を支払うものとした。この内容は総務省研究会報告書の提言から逸脱し、同報告を受けて策定された地公法等改正原案を大幅に修正して、勤務時間を唯一の要件として処遇を違えるという、およそ同一労働同一賃金の実現という政府方針からは考えられないものへと変質したものだ（あわせて施行期日も1年遅らせ、2020年（平成32年）4月1日とした。図表12参照）。

説明資料では、さすがに【給付体系の見直し】といえず、【会計年度任用職員に対する給付を規定】と変更している。

原案からどのように変節したのか、自治法203条の2、204条を取り上げ具体的に見てみよう。

自治法改正原案では、203条の2、204条における「非常勤」「常勤」の要件を限定的なものとし、勤務時間の長短に関わらず、労働者性ある職員に給料・諸手当ならびに退職手当を支払えるものとなるように改められていた（図表13参照）。

たとえば、改正前の自治法203条の2では「普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）」と定められていたものを、改正地公法3条3項3号が特別職非常勤職員の要件に「（専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であって、

<図表12> 地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律案の概要
 <成案の説明資料>（2017年3月）

2. 地方自治法の一部改正【会計年度任用職員に対する給付を規定】

地方の非常勤職員については、国と異なり、労働者性が高い者であっても期末手当が支給できないため、上記の適正な任用等の確保に伴い、以下の改正を行う。

- 会計年度任用職員について、期末手当の支給が可能となるよう、給付に関する規定を整備する。

【施行期日】 平成32年4月1日

<図表13> 自治法改正原案と改正自治法の対比表

自治法改正原案（2017年1月）	改正自治法（2017年3月国会上程）
<p>第二百三条の二 普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、選挙分会長、審査分会長、国民投票分会長、投票立会人、開票立会人、選挙立会人、審査分会立会人、国民投票分会立会人及び地公法三条三項三号の二の総務省令で定める者その他普通地方公共団体の同項に規定する特別職の非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない。</p> <p>② 前項の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。</p> <p>③ 第一項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。</p> <p>④ 報酬、費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。</p>	<p>第二百三条の二 普通地方公共団体は、その委員会の非常勤の委員、非常勤の監査委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、監査専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員及び地方公務員法第二十二条の二第一項第二号に掲げる職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。</p> <p>② 前項の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。</p> <p>③ 第一項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。</p> <p>④ 普通地方公共団体は、条例で、第一項の者のうち地方公務員法第二十二条の二第一項第一号に掲げる職員に対し、期末手当を支給することができる。</p> <p>⑤ 報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。</p>
<p>第二百四条 普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる職員（前条第一項の職員を除く。）、委員会の常勤の委員（教育委員会にあつては、教育長）、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の職員（同項の職員を除く。）、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の職員（同項の職員を除く。）その他普通地方公共団体の職員（同項の職員を除く。）に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。</p> <p>② 普通地方公共団体は、条例で、前項の者に対し、扶養手当、地域手当、住居手当、初任給調整手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、特勤手当（これに準ずる手当を含む。）、へき地手当（これに準ずる手当を含む。）、時間外勤務手当、宿日直手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、（中略）又は退職手当を支給することができる。</p>	<p>第二百四条 普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員（教育委員会にあつては、教育長）、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員及び地方公務員法第二十二条の二第一項第二号に掲げる職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。</p> <p>② 普通地方公共団体は、条例で、前項の者に対し、扶養手当、地域手当、住居手当、初任給調整手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、特勤手当（これに準ずる手当を含む。）、へき地手当（これに準ずる手当を含む。）、時間外勤務手当、宿日直手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、（中略）又は退職手当を支給することができる。</p>

当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る。)」を付加したことにあわせ、自治法改正原案203条の2では「その他普通地方公共団体の同項(改正地公法3条3項をいう — 筆者)に規定する特別職の非常勤の職員」等とし、報酬・費用弁償の支給対象者を本来的な特別職非常勤に限定した。これにより少なくとも労働者性ある一般職の職員は、勤務形態が非常勤の者であっても、203条の2の非常勤の職員に分類されないように改められていた。また自治法改正原案204条は、給料・諸手当ならびに退職手当の支給対象を「補助機関たる職員(前条第一項の職員を除く。)」とのみ規定し、常勤か非常勤かという勤務形態の差異や勤務時間の長短に関わらず、正規職員、会計年度任用職員、臨時的任用職員、高齢者再任用(短時間勤務を含む)職員等の一般職の職員全員とするものとしていた。

もともと、地方公営企業職員や現業職員には、自治法203条の2の特例として、地方公営企業法38条1項「企業職員の給与は給料及び手当とする」が適用され、特段に常勤職員と非常勤職員を区別することなく、給料及び諸手当を支給できる給与体系になっていた。したがって自治法改正原案が成立していれば、ようやく地方公務員総体を通じて、一般職において、常勤・非常勤を区分することなく給料・手当を支給する体系に統一することになったはずである。

だが、原案は大きく変更され、勤務時間の長短を唯一の要件として、給与体系が歪められる結果となった。

(2) 変節過程

なぜ、改正地公法等は、総務省報告書や地公法等改正原案から逸脱していったのか。

第1に、地方公共団体から、「手当支給による財政負担の増加が見込まれる中、議会等の理解が得られるためには、国レベルで支給されている手当に限定すべき」という意見が寄せられたからである。

2017年1月13日、総務省は、全国都道府県人事担当課長・市町村担当課長・指定都市人事担当課長連絡会議において総務省研究会報告書の内容を説明し、各地方公共団体に意見の提出を依頼した。1月中を提出締め切りとした意見集約のための調査票には以下の項目が並んでいた。

<p>I 「特別職非常勤職員」及び「臨時的任用職員」の任用について要件の厳格化を図ることについて</p>
--

- Ⅱ 「一般職非常勤職員」の新たな仕組みを設けることについて
- Ⅲ 一般職非常勤職員について、報酬・費用弁償の支給から給料・手当を支給できる給付体系への移行を図ることについて
- Ⅳ その他

各地方公共団体からの意見集約状況は801団体・45%（都道府県43・指定都市20・市区町村738）で、第9回総務省研究会（2017年2月28日）にその概要が示された⁽²⁴⁾。上記の項目のうちⅢについては、「支給すべき手当の範囲を明確に定めてほしい」という意見に集約されたのだが、その理由として「各団体・職員間で不均衡が生じないよう統一的対応を図ることが必要」「人材確保の観点から、周辺自治体との手当水準の均衡が必要」「手当支給による財政負担の増加が見込まれる中、議会等の理解が得られるためには、国レベルで支給されている手当に限定していただいた方が、円滑な制度設計・運用が可能」「各団体で疑義や混乱が生じるおそれがあり、特に小規模市町村では、適切な手当の設定ができるか不安視する意見」が寄せられたとしている。

そしてこれに対する総務省の対応方針が、「会計年度任用職員（パート）について、引き続き報酬・費用弁償の対象としつつ、新たに期末手当を支給することができることとする」「※会計年度任用職員（フルタイム）については、これまでも給料・手当の対象と解されることから、給料・手当の対象とする」というものだった。

しかし、地方からの意見と総務省の対応方針との間には飛躍がある。地方からの意見は、財政逼迫ならびに人材確保競争の低位平準化を目指すべきという理由を挙げ、支給すべき手当の絞り込みを要望しているのであって、これをもって給与体系を違える<パートの会計年度任用職員への支給を報酬・費用弁償のままとする>ことの原因にはならない。原案通り、給料と手当を支給できる体系のまま、パートの会計年度任用職員には、諸手当のうち期末手当だけを支給できるよう自治法204条に規定すればそれで済むはずだからである。

フルタイムとパートで給与体系を違え、パートの会計年度任用職員への給付を給料と手当ではなく報酬と費用弁償のままとしたのには別の理由があったと思われる。それは、これまで通り非正規公務員への賃金を人件費ではなく消耗品代である物件費に計上し、地方財政計画上においても給与関係経費を見かけ上、低く見せるとともに、

(24) 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（第9回）」（2017年2月28日）資料1「各地方公共団体からの意見等」

一般行政経費に計上させておく必要があったからではないだろうか。

先に見た通り総務省研究会報告は、新たな会計年度任用職員の給与体系を給料と手当を支給する体系に移行させるべきとし、2017年1月の改正法原案段階でもそのようにしていた。だが、これにより問題となったのが地方財政計画上の取り扱いだったようなのである⁽²⁵⁾。

臨時・非常勤職員の報酬等は、地方財政計画上で物件費⁽²⁶⁾として一般行政経費単独分のなかに計上されているが、給料・手当に移行した場合、これまでのように物件費として取り扱って一般行政経費単独分に計上することを改め、給与関係経費として計上することが要請される可能性がある。そうすると、この間、低減化してきた給与関係経費が膨らみかねない。

その一方で、一般行政経費単独分については、その金額が大枠でしか計上されていないことから、地方財政規模の削減を目論む財務省より、その内訳を明らかにするよう求められている。現在、地方の一般財源水準は、政府計画に基づき、2018年度までは2015年度の地方財政計画における地方一般財源総額と同水準を確保することが決まっているものの、2019年度以降は不透明である。このため総務省自治財政当局としては、2019年度以降においても一般財源水準を維持するためにも、財務省から内訳の

(25) 地方財政計画上と非正規公務員の給与体系の関わりについては、「18年度基金等焦点に地方財政計画巡り攻防続く」『自治日報』（2017年2月24日）に詳しい。また公益財団法人地方自治総合研究所の飛田研究員、其田研究員から多くのご示唆をいただいた。謝してここに記す。

(26) 総務省自治財政局財務調査課「地方財政状況調査表作成要領（市町村分）（一部事務組合分）」では、非正規公務員の給与等を人件費に分類する基準を次のように記す。

「一般職に属する臨時職員等のうち、その職名のいかんを問わず、常時勤務に服することを要する職員について定められている勤務時間以上勤務した日（法令の規定により勤務しないこととされ、又は休暇を与えられた日を含む。）が18日以上ある月が調査期日において引き続いて12月を超える職員に係る賃金等の給与を計上する」

ほとんどすべての地方公共団体で、この分類基準を満たさないよう、非常勤職員を特別職として採用し、あるいは常勤の臨時職員に「空白期間」を置き、または一般職非常勤を短時間勤務として扱い、見かけ上の人件費規模を少なく計上し、本当は人件費なのに物件費として取り扱ってきた。ちなみに、物件費の分類基準に関して次のように記している。

「なお、『89表物件費の内訳』における『1賃金』には、人件費の臨時職員給与及び事業費支弁に係る賃金を除いた短期間の日々雇用の職員に対する賃金を計上し、これらの職員の雇用保険料等社会保険料は『8その他』に計上する。」

地方公務員制度に、日々雇用の職員なる制度はかつていまでもない。かつて制度化されていた国でも、2010年に期間業務職員制度に変更されて名称さえも残っていない。存在しない制度に基づき決算統計が作られ続けている。自治省・総務省がいかに非正規公務員の処遇のあり方に関して意識が希薄であるかを示す逸話である。

明確化が求められている一般行政経費単独分について、その費目を確保する必要に迫られており、これがため報酬・費用弁償のままとして一般行政経費単独分中に存置する必要があったようなのである⁽²⁷⁾。

確定的に断言できないものの、原案が大きく変更された背景には、地方財政計画を巡る総務省と財務省の攻防があり、これゆえ非正規公務員への給与体系が歪められ、報酬・費用弁償のまま存置されることになったと推測されるのである。

5. 不安定雇用者による公共サービス提供の適法化

2017地公法・自治法等改正の意味は何か。

端的に言えばそれは、「常勤」と「非常勤」、「有期」の概念を明確にすることで、非正規公務員とは、地方公共団体が直接雇用する、非常勤か有期かのいずれかの要件を帯びる、「定数外職員」であるとしたことである。そして、本来、常用的な業務は定数内の常勤職員をもって充てるべきなのだから、「当該（非正規 — 筆者）職員の勤務実態を常勤と評価されるようなものに改め、これを恒常的に任用する必要があるときには、正規職員として任命替えを行う方向での法的、行政的手当を執るべき」⁽²⁸⁾にもかかわらず、これをなさず、非正規公務員の身分のまま恒常的・本格的・常用的な業務に充てることを認めるものとなった。

すなわち任用制度の下で常に雇止めの危機に晒されている不安定雇用の非正規公務員が正規職員を代替することを一層促進することに道を開いたものであり、いうなれば、不安定雇用者による公共サービス提供を適法化するものなのである。

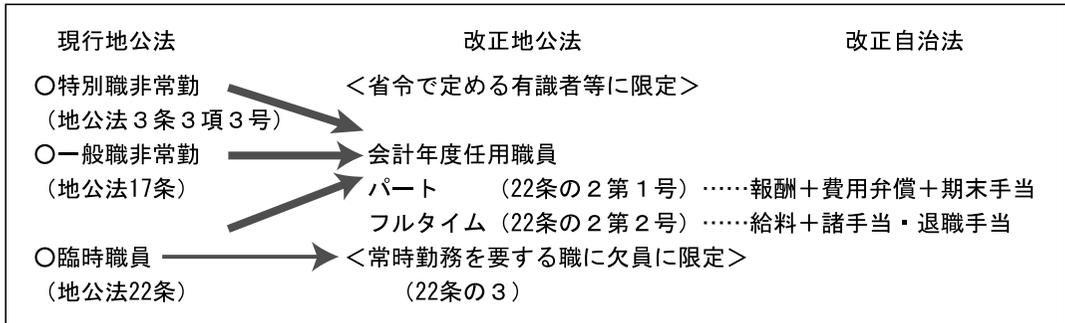
(1) 会計年度任用職員とはなにか

では、2017地公法等改正で制度化された会計年度任用職員とは、いったい何か。改正地公法22条の2には、「一会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職（第28条の5第1項に規定する短時間勤務の職（高齢短時間再任用職員 — 筆者）を除く。）

(27) 改正法施行時期が2019年度実施から2020年度実施へと変更になったことも、この点から説明をつけることも可能である。すなわち、2019年度以降の地方財政計画の一般財源規模に関わる財政当局（財務省と総務省）間の攻防が決着してから、実施に移すことが求められたのである。

(28) 茨木市臨時的任用職員一時金支給事件（最判平22・9・10）における千葉勝美裁判官の補足意見。

<図表14> 改正地公法・自治法の概要



を占める職員」と規定する。すなわち①一会計年度の期間を限度とする有期雇用で、②「非常勤の職」を占める職員ということである。

「非常勤の職」の「非常勤」とは、勤務時間の長短という勤務形態のことではない。常時勤務で無期雇用の正規職員が配置されていない職を総称して「非常勤の職」と言っているのであって、「職」(＝業務や仕事)そのものの性格(＝本格的、恒常的、常用的)を意味していない。したがって、いままで常勤の職員が配置されていた職を、会計年度任用職員をもって代替させた途端に、その職は「非常勤の職」になる。

このことに関し、総務省は、職員の体系を(ア)従事する業務の性質に関する要件と(イ)勤務時間の要件の2つの軸で切り分けて4つに分類できるとしたうえで、次のように説明している(図表15参照)。

A(ア)相当の期間任用される職員を就ける業務 (イ)フルタイム

任期の定めない常勤職員

B(ア)相当の期間任用される職員を就ける業務 (イ)パートタイム

任期付き短時間職員

C(ア)上記以外の職員を就ける業務 (イ)フルタイム

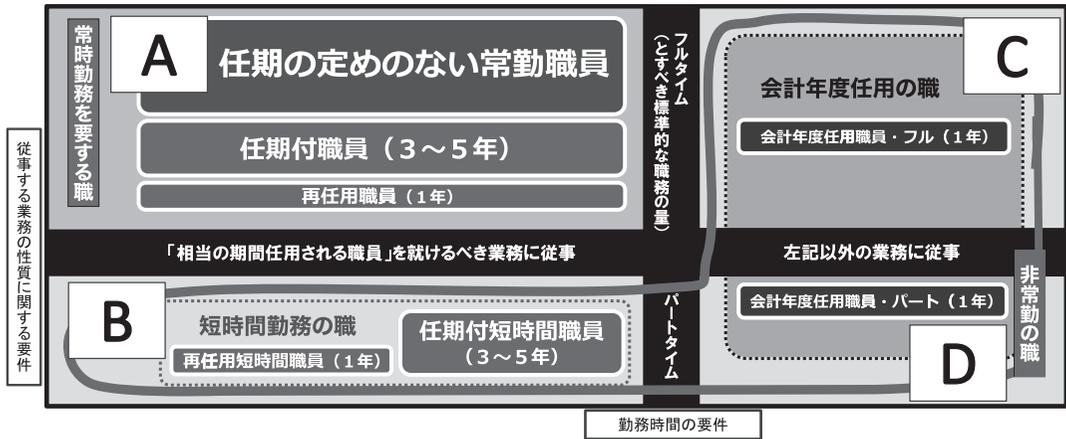
会計年度任用職員(フル) <＝いわゆる常勤的非常勤職員>

D(ア)上記以外の職員を就ける業務 (イ)パートタイム

会計年度任用職員(パート)

上記のうち「常勤の職」は分類Aのみで、分類B～Dは、「非常勤の職」と位置

<図表15> 総務省「常勤と非常勤の概念整理と『会計年度任用職員』」



出典) 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 (第9回)」(2017年2月28日)「資料1 地方公共団体からの意見等」掲載図

付ける⁽²⁹⁾。また相当の期間任用される職員の意味は、1回の任期が会計年度を超える職員のこと、無期雇用の正規職員や3～5年任期の任期付職員(フルタイム)等を指す。すなわち「相当の期間」とは、会計年度を超えて任期が設定される定数内職員⁽³⁰⁾のことなのである。

だが、この説明は総務省の従前の説明と異なる。たとえば、かつて同省に設置されていた地方公務員制度調査研究会でまとめられた『分権新時代の地方公務員制度——任用・勤務形態の多様化——』⁽³¹⁾の報告書では、公務運営の中核は任期の定めのない常勤職員であるとしつつ、職員を類型化する軸は、①フルタイム勤務か短時間勤務か、

(29) この説明は、笹野健「『非常勤』とは何か」『地方公務員月報』(643)2017・2、14頁以下及び笹野ほか「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律(平成二九年法律二九号)について(その1)」『地方公務員月報』(647)2017・6、58頁以下参照。

(30) 定数条例に臨時・非常勤職員を定数としてカウントしない理由は、専ら当該臨時・非常勤職員の任期と予算主義との関連から説明されている。すなわち臨時・非常勤職員の任期は概ね1年以内であり、そうすると歳入歳出予算を通じて議会の統制が及ぶから、その数を定数条例で定めるまでの必要はないというものである。この反対解釈として、無期雇用等は予算単年度を超えて財政を拘束するので、定数による縛りを要するというのである(橋下勇『新版逐条地方公務員法第4次改訂版』学陽書房、2016年、49頁)。したがって、会計年度内で任期が設定される会計年度任用職員は「定数外」となる。

(31) 地方公務員制度調査研究会(座長:塩野宏東亜大学通信制大学院教授<当時>)『分権新時代の地方公務員制度——任用・勤務形態の多様化——』(2003年12月25日)。

②本格的・恒常的業務か補助的・臨時的業務か、③任期の有無としていた。同報告書の区分軸に従えば、常勤の職員とは、フルタイム勤務 — 本格的・恒常的業務従事 — 任期の定めのない職員ということになる。

また高齢再任用短時間勤務職員や任期付短時間勤務職員には、通常の非常勤職員と異なり給料と手当が支払われるが、この点についても、総務省はその占める職から説明してきた。たとえば、高齢再任用短時間勤務職員に関しては、「従前の非常勤職員におけるような臨時的または補助的な業務ではなく、常勤職員と同様な本格的業務に従事させることができる」⁽³²⁾からであるとし、また任期付短時間勤務職員に関しても、「(高齢 — 筆者) 再任用短時間勤務職員と同様な本格的業務に従事することができる」⁽³³⁾としていた。このように2つの短時間勤務職員は、勤務時間上も、任期の定めも、定数条例上も非常勤職員でありながら、常勤職員と同様な本格的業務に従事するから、特例として自治法上の「常勤の職員」と扱われてきた。

ところが、この度の会計年度任用職員に関する総務省の説明は、本格的・恒常的業務に従事するという要件を落としている。この結果、本格的・恒常的業務に、任期の定めのある不安定雇用の会計年度任用職員を充てることを法的に許容することとなった。

実態として、本格的・恒常的業務に多数の不安定雇用の非正規公務員が充てられていることはその通りなのだが、そのような状況を放置してきたことが問題なのであり、その処方箋は、非正規公務員を正規職員として任命替えを行う方向での法的、行政的手当を執ることであって、けっして不安定雇用の身分のまま本格的・恒常的業務に充当することを認めることではない。

この観点からすると、2017地公法・自治法等改正は、定数内の正規職員を一層削減し、不安定雇いで定数外の非正規公務員に置き換えて公共サービスを提供することを促進するものなのである。

(2) 特別職非常勤職員、臨時的任用職員、一般職非常勤職員はどうなるのか

非正規公務員の任用の種類は、これまで特別職非常勤職員、臨時的任用職員、一般

(32) 橋本勇、前掲注(30)、569頁。

(33) 「地方公務員法及び地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律の一部を改正する法律の運用について(通知)」(平成16年8月1日、総行公第54号、各都道府県総務部長等宛、総務省自治行政局公務員部公務員部長)。

職非常勤職員の3種があった。

このうち特別職非常勤職員については、地公法3条3項3号に関して「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」に続けて、「(専門的な知識経験又はこれらの者に準ずる者の識見を有する者が就く職であつて、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る。)」という文言を付加し、同項3号に規定する特別職の職の性格を、専ら自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務形態の職と位置づけることで、同号による任用を厳格化し、総務省令で定める事務に従事する者に限定するとしている。

また臨時的任用職員については、これまでの22条を分割し、条件付採用部分を新22条、臨時的任用部分については22条の3を新設して規定した。あわせて、臨時的任用ができる要件について、「緊急のとき、臨時の職に関するとき又は採用候補者名簿がないとき」の前に、「常時勤務を要する職に欠員を生じた場合において」という前提条件を付し、あくまでも臨時的任用は常勤欠員代替であることを明確にした。したがって、勤務時間の短い非常勤の勤務形態で臨時職員を任用することはできないことになる。

国家公務員の場合、臨時的任用は、人事院規則8-12(職員の任免)39条で、「任命権者は、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。」と規定しており、改正地公法は、人事院規則のこの文言を取り込むことで、臨時的任用の濫用を防止し、厳格な運用とするとしている。

なお、すでにその多くが教員定数内に組み込まれている常勤講師＝臨時教員については、「常時勤務を要する職に欠員を生じた」ものとして常勤の臨時教員を配置していると読み込み、従前通りの取り扱いとするものと考えられる。

このように改正地公法は、地公法の制度の趣旨に合わない特別職非常勤ならびに臨時的任用の要件を厳格化することで、少なくとも労働者性ある非正規公務員の任用を会計年度任用職員(22条の2)に統一しようとしている。

だが、思惑通り会計年度任用職員に統一しうるかは不透明である。

その理由は、第1に、特別職非常勤職員や臨時的任用に関しては厳格化のための手立てが取られたが、一般職非常勤は改正前のまま残っており、あわせて改正自治法203条の2及び204条からも漏れているので、期末手当さえも支払うことを渋る任命権者は、この一般職非常勤を使って、短期、短時間かつ一層安価な非正規公務員として

任用することが可能だからである。

第2に、そもそも公務員制度において、採用の種類は正式採用（地公法17条）と臨時的採用（地公法旧22条）の二つしかなく、特別職として採用することは想定されていないにもかかわらず、法の趣旨に反して、特別職の職に非正規公務員を自由任用することを地方公共団体は繰り返してきたからである。そして自由任用を許してきた背景には、公務員の採用においては任命権者の意思が優先すると解釈される任用制度がある。

近代公務員制度の重要な柱は成績主義である。したがって、試験等を通じて能力実証に基づき公務員は採用され、転任し、昇進する。だが、任命権者の意思を優先させる任用制度の下では、どのような職を特別職か一般職かとするかの判断も含めて任命権者の意思が優先し、ひとたび特別職となった職は、公務員制度上の成績主義の原則を離れて自由任用に道を開き、そして非正規公務員を特別職の職に就ける事態を惹起してきた⁽³⁴⁾。

この点、最高裁の判例においても、33年間の長期にわたり常勤的非常勤職員として勤務してきた学校司書の地位が特別職か一般職かが争われた**中津市事件**において、「地方公務員法3条3項3号所定の特別職の非常勤職員として設置する旨が定められていた三光村教育センター嘱託員として任用されているのだから、……上告人（中津市等 — 筆者）は、被上告人（一審原告の学校司書 — 筆者）が任用された職を同号所定の特別職として設置する意思を有し、かつ、被上告人につき、それを前提とする人事上の取り扱いをしていたと認められる。……被上告人の在任中の地位は同号所定の特別職の職員にあたるというべき」と判示している⁽³⁵⁾。

最高裁も認めている任命権者の「特別職の非常勤職員として設置する意思」を今回の地公法改正によって縛ることができるのかは定かではない。なぜなら、任命権者の意志を優先させてきたのは、公務員の任用を行政処分と解してきた行政側の解釈にその淵源があり、その解釈に基づく限り、成績主義の原則を潜脱して任命権者の意思を優先させる地方公共団体の振る舞いを縛ることはできないと考えられるからである。

(34) 特別職非常勤の史的分析並びに任用の法的性質に係る解釈の推移については、拙著『非正規公務員の現在』日本評論社、2015年、125頁以下を参照。

(35) 中津市非常勤職員退職手当支給請求事件・最三小判平27・11・27『労働判例』（1135）2016.7.15、5頁。

6. 労働時間差別の合法化

先にも記したように、改正地公法等では、会計年度任用職員をフルタイム型とパート型の二つに区分し、フルタイム（地公法22条の2第6項2号）とは「一週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の一週間当たりの通常の勤務時間と同一」の者とする。したがって、1日の勤務時間が1分でも短ければパート（同項第1号）に分類される。問題は、フルタイムとパートで給与体系を違えたことである。フルタイムの会計年度任用職員には、従前通り、自治法204条が適用され、生活給としての給料と、扶養手当や退職手当等の手当を支払うとした一方、パートの会計年度任用職員には、これまた従前通り、自治法203条の2の適用により、生活保障的な要素を含まない報酬と費用弁償に加えて、6月以上勤務の者に期末手当を支払うとしたのである。

このようなパートとフルタイムという勤務形態の違いで処遇体系を違えることは、政府の働き方改革の柱である同一労働同一賃金原則に反する。ましてやパートの会計年度任用職員に支給できる手当として期末手当だけを法定化したため、その他の手当、たとえば扶養手当や地域手当や退職手当（退職手当条例に基づかない慰労金を含む）を支給すると「違法」という取り扱いになってしまう。

また改正地公法の「常勤」の概念は、従前の判例法理からも逸脱する。

たとえば、**枚方市事件**（大阪高判平22・9・17）では、「常勤職員の週勤務時間〔38時間45分〕の4分の3に相当する時間以上」⁽³⁶⁾勤務している非常勤職員について、これを「常勤の職員」と判定し、給料と手当を支給する対象とした。また、**東村山市事件**（東京高判平20・7・30）では、「東村山市の嘱託職員は……その職務内容も常勤職員と同様であり、勤務実態からみて常勤職員に該当する」⁽³⁷⁾とし、常勤職員と同じ仕事をしていれば「常勤の職員」と判定している。

さらに総務省自身が、国会審議で東村山市事件を取り上げ、「非常勤の職員と常勤の職員の区別に当たって、勤務の内容、態様あるいはその役割、また待遇等の取扱いなどの諸事情を総合的に考慮して常勤の職員に該当するかどうかということを認めることが相当で

(36) 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、50頁。

(37) 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。

あると、このような趣旨の判示がなされているところでございます。こういったことにも留意をする必要がある」と答弁している（2012年8月28日、参議院総務委員会、政府参考人（三輪和夫総務省公務員部長〈当時〉）発言）。

前述の不安定雇用の法定化でも述べた従前の説明の覆しが、ここでも行なわれていた。

会計年度任用職員は、国の期間業務職員制度をモデルとして設計され、条文も人事院規則をそのまま引き写しているものもみられるが（文末参考資料参照）、国においては、勤務時間が常勤職員と同等の期間業務職員だけでなく、勤務時間が常勤の4分の3未満のその他の非常勤職員にも「一般職の職員の給与に関する法律」が適用され、同法22条2項「常勤を要しない職員については、各庁の長は、常勤の職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で、給与を支給する」より、常勤職員と同様に給料と手当が支給される。だが繰り返し述べるように、地方公務員のパートの会計年度任用職員には、給与（給料・手当）ではなく、報酬と費用弁償と6月以上勤務の者に期末手当が支給されるに過ぎない。会計年度任用職員の採用について、その意思が優先する任命権者が、6月未満の細切れで、たとえば任期4月で2回更新都合1年の雇用期間でパートの会計年度任用職員を採用すると、期末手当さえ支払われない取り扱いとなる。

すなわち2017地公法・自治法等の改正は労働時間差別の合法化であり、官製ワーキングプアを固定化するものなのである。

7. 権利剥奪の立法化

(1) 1月の条件付き採用

改正地公法22条の2は、会計年度任用職員の採用について、すべて条件付きのものとし、その期間を「1月」とするとしている（同条7項）。このため会計年度任用職員は、1年を単位として再度任用を繰り返すと、再度任用のたびに「条件付」となる。

この規定は、国の期間業務職員に係る定め（人事院規則8-12 48条2項）をモデルとしたものだが（文末参考資料参照）、従前の一般職非常勤に係る規定より後退したのとなっている。なぜなら一般職非常勤は、旧地公法22条1項の条件付採用を「臨時的任用又は非常勤職員の任用の場合を除き」という規定により適用除外とし、その採用は直ちに正式採用となり、また臨時職員と異なり身分保障ならびに不利益処分に関する審査請求の条文が適用されるので、採用により直ちにこれらの権利を有し

ていたからである。

だがこの規定は削除された。そして新たに条件付採用とする規定が設けられた。したがって会計年度任用職員は、年度ごとの採用時に、いかなるベテランの非正規公務員であっても、最初の1月は、その意に反して任命権者の任意で免職処分にされうる立場になってしまったのである。

一方、非正規の教育公務員には今次改正をもっても、条件付採用のこのような取り扱いは適用されない。改正教育公務員特例法12条2項は、「……公立の小学校等の校長又は教員で地方公務員法第22条（同法第22条の2第7項及び前項の規定において（6月を1年——引用者）読み替えて適用する場合を含む。）の規定により正式任用になっている者が、引き続き同一都道府県内の公立の小学校等の校長又は教員に任用された場合には、その任用については、同法第22条の規定は適用しない」とし、会計年度任用職員として採用された常勤・非常勤講師等が、再度任用された場合においては、条件付採用としない取り扱いとしているのである。

また短時間勤務を含む高齢再任用職員は、その1回の任期が会計年度任用職員と同様に1年にもかかわらず、再度任用ごとの条件付採用はスキップされている（改正地公法28条の4第5項、28条の5第2項）。その理由については、「再任用前の勤務において職務遂行の能力は実証されている……のであるから、条件付任用について定める地方公務員法第22条第1項の規定は適用されない」と説明されている⁽³⁸⁾。

会計年度任用職員にも人事評価が実施され、再度任用前の勤務における職務遂行能力は実証される。この点では高齢再任用職員と何ら変わるところはない。また臨時教員や非常勤講師と異なり、再度任用の場合に使用者が代わることは稀有である。

それにもかかわらず、再度任用ごとに、身分保障規定が適用とならない期間である条件付採用期間が設定される。このような扱いは、非正規であることを唯一の理由とした、不合理な身分差別である。

(2) 空白期間問題

自治体で働く非正規公務員、とりわけ常勤の臨時・非常勤職員を悩ます問題の一つとして、「空白期間」問題がある。「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。今は改善したかも

(38) 橋本勇前掲注(30)、611-612頁。

しれないが、横浜市や東京都町田市の図書館に勤務する臨時職員は、2月の勤務期間終了後、2月の「空白期間」を置き、期間2月で雇用することを繰り返す。2016年の総務省調査でも、臨時職員を任用している地方公共団体の半数で、空白期間を置いているとしている。

この「空白期間」の解消にむけ、改正地公法は22条の2第6項を新設し、会計年度任用職員の任期について「職務の遂行に必要かつ十分な任期を定め」「必要以上に短い任期を定めることにより、採用又は任期の更新を反復して行うことのないよう配慮しなければならない」と規定した。総務省はこの規定により、「空白期間」を置かない運用となると説明する。

同項の規定もまた、国の期間業務職員に係る条文（人事院規則8-12 46条の2第3項）をそのまま地公法に取り込んだものである。同規則46条の2第3項の読み方について、「任期については会計年度を超えないことから最長1年であるが、再任用の場合は、任期と任期の間に空白期間をおかずに採用すべき」ものとして解釈されている⁽³⁹⁾。

だが残念ながらこの規定で「空白期間」は解消されない。それは空白期間が置かれる理由は、退職手当や社会保険料等の財政的な負担を避けるためだからである。たとえば、常勤の会計年度任用職員が空白期間を置かずに6月を超えて雇用されると退職手当請求権が発生する⁽⁴⁰⁾。1年を超えれば事業主負担分を伴う公務員災害補償の加入資格が生じる。本当に「空白期間」を置かないようにするためには、正規と非正規で資格要件を別建てにする制度そのものを改正すべきだが、そうはなっていないのである。

さらに、上記の「空白期間」を置かない措置は、会計年度任用職員について効果をもたらすものであり、臨時的任用職員の再度任用に関しては当てはまらず、今後も「空白期間」を置くという運用が残置される可能性がある。

(3) 兼職規制の緩和

改正地公法38条は、職員は任命権者の許可を受けなければ、報酬を得ていかなる事

(39) 地方公務員退職手当制度研究会編『コンメンタル退職手当条例』ぎょうせい、加除式、49頁以下。

(40) 「職員の退職手当に関する条例案」（昭和28年自丙行発49号）改正附則（昭和37年）5項により、当分の間、6月以上と規定。

業若しくは事務にも従事してはならないと定めるが、パートの会計年度任用職員にはこの限りではないとし、兼業を実質的に自由化した。この規定は改正法原案に対する地方公共団体から寄せられた意見に基づき挿入されたものなのだが、先に指摘した労働時間差別の法定化の延長線で、パートの処遇は低いままなので、兼職して自分で稼いで補填すべしということのようである。

ところがこの規定はおそらく効果はない。それは過半の非正規公務員の勤務形態がシフト勤務で、多くの場合、兼業先の勤務時間や勤務シフトに関する要請と合致させることが困難なためである。また非常勤の場合であっても週勤務時間が常勤職員の4分の3程度で、通常の労働時間として残余する時間は少ないからである。

(4) 雇止め規制

非正規公務員にとって、最大の課題は雇止め問題である。これに対し改正地公法は何も答えていない。そもそも雇用年限を求める法令はないのだから法改正もできない。より敷衍していえば、地方公共団体は法定外措置として、雇用回数制限・雇用年限を運用している。

総務省は法改正に先立って有識者研究会を設置したが、2016年12月の同研究会の報告書で、「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」として、遠回しながら雇用継続を奨励し、「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……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」として、一律な雇止めに警鐘を鳴らし、さらに雇止めする場合でも、「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、その理由を限定列举した。

だが雇止め規制は立法的措置ではない。公共団体への技術的助言として通知されるに過ぎない。だから事業主たる地方公共団体に対して、実効性を持たせるための措置が義務付けられていないのである。

8. 希求される事業主たる地方公共団体への処遇改善の義務付け

なぜ、非正規公務員の惨状は、放置されるのか。

それは、事業主たる地方公共団体に、非正規公務員の処遇改善を法的に義務付けていないからである。

非正規公務員には、労働契約法が適用されない。このため事業主たる地方公共団体の使用者は、非正規公務員を何年使用しようが無期雇用に転換することも、雇用期間を長くすることも義務付けられず、恒常的な業務に従事させているにもかかわらず、必要以上に短い期間を定めて非正規公務員を採用し、その有期雇用に反復更新し、いざとなったら解雇に類すべき雇止めを行うという、およそ民間労働者に適用される法環境では許されない行為を「適法」に執行してきた。

そして、パート労働法が非適用なため、絶望的な格差を埋める義務も免れてきた。さらに、民間の事業主に今後課される待遇差の説明義務さえ免れ、非正規公務員をワーキングプア水準の賃金で働かせることについての異議は、「問答無用」とばかりに受け付けられない。

現行の非正規公務員の勤務条件の改善のための法環境は、民間に比べて、2周回も遅れている（1周遅れは非正規国家公務員）。もしかしたらスタートラインにも立てていない。

だが解決の道筋はある。第1に、どのような中小企業の民間事業者でも義務付けられている処遇改善に向けた法的義務を、パート労働法や労働契約法に準じて地方公共団体の使用者にも義務付けること、そのことによって、はじめてスタートラインに立てる。

そして第2に、異動限定型であれ職務限定型であれ、その内容はともかく、これまでの職務無定量な公務員とは異なる形の新たな公務員採用の類型<ジョブ型公務員（仮称）>を創設し、別途の定数管理を行うことで、有期雇用の非正規公務員を無期雇用に転換し、正規化を進めることなのである。

これらの方策を真摯に実践している自治体が、お隣の国、韓国のソウル市である。

周知の通り、韓国社会は、1997年のIMF危機以降、労働の非正規化が加速し、2007年には非正規率は35.9%に及んだ。韓国の公共部門労働者の状況も同様で、2006年には、中央政府・地方自治体・公共機関・教育機関に勤務する職員155万3,704人のうち、直接雇用・非正規労働者が31万1,666人で20.1%、間接雇用の派遣・請負労働者が6万4,822人で

4.2%、すなわち公共部門労働者の4人に1人は非正規労働者だったのである。

この時点で韓国社会は早めの手をうち、2007年には「期間制および短時間労働者保護等に関する法律」をはじめとする非正規労働者保護法を施行した。

だが、その後の非正規労働者の処遇改善・権利保護の改善はめざましいものではなかった。非正規労働者の無期契約転換後（2年経過後に無期に転換したとみなす規定）の労働条件が、非正規時の低い労働条件のままである事例が数多く散見され、これらのケースは正規でも非正規でもない「中規職」と呼ばれていた。

これに対し、2011年10月にソウル市長に当選した朴元淳（パク・ウォンスン）市長は、その選挙公約である「希望約束」で、「持続可能な発展と社会・経済の二極化の解消による社会統合を図るために非正規労働者問題に先導的に対応する」ことを掲げ、就任後、次々と「希望約束」を実現し、すでに、7,000人以上のソウル市の直接・間接雇用の非正規労働者を正規化している。さらにソウル市における無期転換事業は、処遇改善を伴うもので、無期転換した労働者に給料表を全面的に適用し、勤続年数に応じ昇給するものとした。その結果、直接雇用転換者の年収は大幅にアップし、年収1,500万ウォンから1,800万ウォンへと2割上昇した。また、無期転換措置から外れた非正規労働者（全非正規労働者の7割強の3,621人）に関しては、正規公務員と同一の年間福祉ポイントとして一人当たり130万ウォンを付与することとした。

ソウル市の事業は、このほど大統領に就任した文在寅（ムン・ジェイン）政権でも採用され、公共部門が率先垂範し、非正規労働者の正規化に取り組むとしている。

韓国と日本の公務員法制の大きな違いは、非正規公務員にも、労働契約法やパート労働法のような非正規労働者保護の法律が適用されていることである。そして政権の意思で、正規化事業に取り組んだことである。

韓国以上に非正規化が進んでいる日本社会は、韓国に学ばなければならないのではないだろうか。

<補論> 非正規公務員と「女性活躍」という問題

国際労働機関（ILO）は、2015年6月に開催された104会期において、条約勧告適用専門家委員会の報告を採択した。

同報告では、ILO100号条約（同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報

酬に関する条約、1951年採択、日本政府は1967年批准)の日本における適用状況について、とりわけ、地方の非正規公務員の状況について、概要、次のような内容の委員会報告を採択し、あわせて、日本政府に対し、追加情報を求めることとした。

- (条約勧告適用専門家) 委員会は、2012年4月1日現在、地方公共団体には総計603,582人の臨時・非常勤職員が勤務し、その74.2%が女性であり、その職種は、高度に性別分離に基づいているとの、日本国政府によって提供された詳細な統計情報に留意する。
- 日本国政府によると、2009年4月24日、地方公共団体に対して臨時・非常勤職員の取扱いに関する制度を説明する通知をし、その結果、適正化されたという。政府は、この点でより詳細な情報を提供するとしている。
- 連合は、そのような労働者の不安定な状況を強調し、39.6%は任期1年未満の雇用でありながら、31.7%は3年以上の継続勤務、17.8%は5年以上の継続勤務であることを指摘している。また地方自治法及び地方公務員法には、公共部門の臨時・非常勤職員についての規定がなく、そのステータスも明白ではない。正規労働者と同様の仕事に従事しているにもかかわらず、通勤手当を支給されず、定期健康診断、忌引休暇を利用できないと指摘している。
- (条約勧告適用専門家) 委員会は、日本国政府に対し、地方自治体の非正規職員と正規雇用の公務員の給与とを比較して、同一価値労働を行う職員が、雇用形態に関係なく、同一の報酬を受け取れることをどのように確保するのか、その方法を示すことを要求する。また都道府県や市町村レベルにおける臨時・非常勤職員数に関する性別の詳細な情報の提供を継続することを求める。

2017地公法・自治法等改正による措置が、ILO条約勧告適用専門家委員会の求めを充足していないことは明らかだ。同委員会は、地方公共団体の非正規公務員と正規雇用の公務員の給与とを比較して、「同一価値労働を行う職員が、雇用形態に関係なく、同一の報酬を受け取れることをどのように確保するのか」の方法を示すことを要求しているのである。同一価値労働とは、職種に関わらず、知識・技能、責任、負担、労働環境の4ファクターに基づき、同じ質量の同じ価値の仕事をしていれば、その仕事の価値に応じた賃金を支払われるべきことをいう。だが、日本における正規・非正規間の賃金差別の状況は、仕事の価値に関わりなく、勤務時間の長短や雇用期間の有無によってもたらされる。2017地公法・自治法等改正の内容は、日本政府も批准しているILO100号条約の同一価値労働同一賃金原則を無視し、むしろそれに逆行し、勤務形態の差異による処遇格差を是認する。

643, 131人の地方の非正規公務員の4人中3人に該当する481, 596人は女性である。その女性非正規公務員は、男性がその過半を占める正規公務員の年収の4分の1から3分の1程度の水準の賃金しか支払われていない。このような賃金格差は、雇用形態の差異を装った間接差別である⁽⁴¹⁾。

公務員における間接差別の放置は、さらに、別のマイナス効果をもたらす。「女性活躍方針」に逆行するのである。なぜなら、男女平等を推進する上で公共部門における雇用の果たす役割は決定的だからである。

『市民を雇わない国家』を著した前田健太郎氏は、次のように指摘する。

「例えば、スウェーデンの場合には労働力不足が深刻化した戦後の高度成長期に労働組合が移民労働者の受け入れを拒絶した結果、民間部門における女性の雇用が拡大し、1980年代初頭にかけて公共部門の拡大と一層の女性の社会進出がもたらされた。このメカニズムを通じて、元来は女性の社会的地位が特に高くなかったスウェーデンは、現在では世界で最も男女が平等な社会として知られるようになった」⁽⁴²⁾。

実際、被雇用者数に占める公務員数の割合（①）ならびに公務員における女性の割合（②）と、国別男女平等ランキングには、一定の相関関係がありそうなのである。すなわち、男女平等ランキング上位を占める国は、相対的に公務員割合と女性公務員比率が高い（ノルウェー：①33.4%②66.7%、スウェーデン：①25.8%②71.8%、ニュージーランド：①11.6%②57.6%、デンマーク：①32.2%②67.7%）。一方で、男女平等ランキングが2013年段階で世界105位の日本は①7.6%②41.9%でいずれも低い。「市民を雇わない国家」であるばかりか、少ない正規公務員の過半が男性で、公務においては女性の活躍の場が極端に狭められた「女性を雇わない国家」なのである。

これに加え、絶望的な格差状況にある非正規公務員の4分の3が女性なのである。

前田健太郎氏は、先の引用文に続け、次のように記す。「日本では公務員数が増えにくい構造が存在する以上、今後も北欧諸国のような形で女性の社会進出が進む可能性は低い。」「今後の少子化対策の進展によって、これまで女性が家庭の内部で行っていた家事・介護・育児などを代替する社会福祉サービスの供給を国家が何らかの形で支援すると

(41) 日本の地方公務員における間接差別の状況については、Kanbayashi, Yoji ‘The situation of non-regular public employees in Japan: focus on Gender,’ “Sectoral Policies Department Working Paper No. 305”, International Labour Office, Geneva, 2015.

(42) 前田健太郎『市民を雇わない国家～日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会、2014年、262頁。

しても、それらのサービスは正規の公務員によって直接供給されるのではなく、より不安定で労働組合の組織率の低い雇用形態を通じて間接的に供給されることになるだろう。」

「不安定な形態で女性が多く雇用されたとしても、それが北欧諸国のように女性の政治参加と社会的平等を促進するフィードバック効果を生むとは考えにくい」⁽⁴³⁾。

日本は、公務員数を減らした結果、公的ケア・サービスの供給が不足し、これが女性を家庭に縛りつける原因となって女性の労働参加を妨げ、社会進出の阻害要因となるという悪循環を繰り返してきた。

非正規公務員問題を通じて見えてくるものは、この国の姿なのである。

閉塞状況を打開するためには、これ以上「小さな政府」を追求する政策を転換し、男女平等社会の実現に資する公共部門における雇用の果たす役割を見直すべき時期に来ているのではないだろうか。

<図表16> 男女平等ランキング2013

(カッコ内は前年順位)

1	(1) アイスランド	14	(13) ドイツ
2	(2) フィンランド	18	(18) イギリス
3	(3) ノルウェー	23	(22) アメリカ
4	(4) スウェーデン	45	(57) フランス
5	(8) フィリピン	61	(59) ロシア
6	(5) アイルランド	69	(69) 中国
7	(6) ニュージーランド	71	(80) イタリア
8	(7) デンマーク	105	(101) 日本
9	(10) スイス	111	(108) 韓国
10	(9) ニカラグア	136	(135) イエメン

出典) World Economic Forum, The Global Gender Gap Report 2013

(43) 前田前掲注(42)、262-263頁。

<図表17-1> 被雇用者数に占める公務員数の割合 (%) 2013年

ノルウェー	33.4
デンマーク	32.2
*チェコ	31.8
リトビア	27.5
スウェーデン	25.8
ルクセンブルク	24.8
ハンガリー	23.9
エストニア	23.8
スロバキア	23.3
ポーランド	22.6
イギリス	21.5
スロベニア	20.9
ウクライナ	20.1
ベルギー	19.6
OECD平均	19.3
カナダ	19.0
フランス	17.9
ギリシャ	17.5
アイルランド	17.4
スイス	17.3
イタリア	16.0
オーストリア	14.3
*ドイツ	14.2
ポルトガル	13.9
南アフリカ	13.1
スペイン	12.7
トルコ	11.7
ニュージーランド	11.6
ブラジル	11.4
メキシコ	11.2
チリ	10.3
日本	7.6
韓国	7.4
コロンビア	3.7

<図表17-2> 公務員における女性割合 (%) 2013年

スウェーデン	71.8
スロベニア	69.8
デンマーク	67.7
ノルウェー	66.7
エストニア	66.4
イギリス	65.9
ラトビア	63.8
カナダ	62.8
フランス	62.3
ハンガリー	60.4
ポーランド	59.7
スロバキア	59.5
ブラジル	58.4
OECD平均	58.0
ニュージーランド	57.6
オーストラリア	57.5
ポルトガル	57.0
スイス	56.5
ベルギー	56.0
イタリア	55.9
チリ	54.6
スペイン	54.3
南アフリカ	52.6
*ドイツ	51.5
コロンビア	49.1
メキシコ	48.6
ルクセンブルク	48.0
ギリシャ	45.6
日本	41.9

注) *は、2009年の統計

出典) 図表17-1、17-2とも、OECD, “Government at a Glance 2015” 06 July 2015, OECD

(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／会計年度任用職員／ソウル市正規化事業／間接差別／ILO100号条約

<参考資料>

会計年度任用職員に関する規定	国の期間業務職員等に関する規定
<p>地公法第二十二條の二 次に掲げる職員（以下この条において「会計年度任用職員」という。）の採用は、第十七條の二第一項及び第二項の規定にかかわらず、競争試験又は選考によるものとする。</p>	<p>人事院規則15-15 2条 非常勤職員の勤務時間（期間業務職員 — 引用者注）は、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。</p>
<p>一 一 会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職（第二十八條の五第一項に規定する短時間勤務の職を除く。）（次号において「会計年度任用の職」という。）を占める職員であつて、その一週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の一週間当たりの通常の勤務時間に比し短い時間であるもの</p>	
<p>二 会計年度任用の職を占める職員であつて、その一週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の一週間当たりの通常の勤務時間と同一の時間であるもの</p>	
<p>2 会計年度任用職員の任期は、その採用の日から同日の属する会計年度の末日までの期間の範囲内で任命権者が定める。</p>	<p>人事院規則 8-12 46條の2 第1項 期間業務職員を採用する場合は、当該採用の日から同日の属する会計年度の末日までの期間の範囲内で任期を定めるものとする。</p>
<p>3 任命権者は、前二項の規定により会計年度任用職員を採用する場合には、当該会計年度任用職員にその任期を明示しなければならない。</p>	<p>同規則42條3項 任命権者は、……任期を定めて職員を採用する場合には、当該職員にその任期を明示しなければならない。</p>
<p>4 任命権者は、会計年度任用職員の任期が第二項に規定する期間に満たない場合には、当該会計年度任用職員の勤務実績を考慮した上で、当該期間の範囲内において、その任期を更新することができる。</p>	<p>同規則46條の2 第2項 任命権者は、特別の事情により期間業務職員をその任期満了後も引き続き期間業務職員の職務に従事させる必要が生じた場合には、前項に規定する期間の範囲内において、その任期を更新することができる。</p>
<p>5 第三項の規定は、前項の規定により任期を更新する場合について準用する。</p>	
<p>6 任命権者は、会計年度任用職員の採用又は任期の更新に当たっては、職務の遂行に必要かつ十分な任期を定めるものとし、必要以上に短い任期を定めることにより、採用又は任期の更新を反復して行うことのないよう配慮しなければならない。</p>	<p>同規則46條の2 第3項 任命権者は、期間業務職員の採用又は任期の更新に当たっては、業務の遂行に必要かつ十分な任期を定めるものとし、必要以上に短い任期を定めることにより、採用又は任期の更新を反復して行うことのないよう配慮しなければならない。</p>
<p>7 会計年度任用職員に対する前条の規定の適用については、同条中「六月」とあるのは、「一月」とする。</p>	<p>同規則48條2項 ……一月を超える任期を定めた期間業務職員の採用は、その採用の日から起算して一月間条件付のものとし、その間その職務を良好な成績で遂行したときは、その期間の終了前に任命権者が別段の措置をしない限り、その期間が終了した日の翌日において、当該期間業務職員の採用は正式のものとなる。</p>