

フランスの非公務員： 日本型非正規公務員との対比という観点から

薬師院 はるみ

1. はじめに

官製ワーキングプア研究会が現時点で公表している数値によれば、日本には「国に約7万8千人、地方自治体に約112万5千人の非正規公務員が働いてい」⁽¹⁾という。のみならず「その多くが『働いてもなお貧しい』ワーキングプア層」⁽²⁾なのである。この状況下、2017年5月の法改正で会計年度任用職員制度が創設され、2020年4月より導入が開始された。2017年8月に総務省が公表した『事務処理マニュアル』によれば、この制度は、「地方公務員の臨時・非常勤職員……の適正な任用・勤務条件を確保」し、「期末手当の支給を可能とするもの」であるという⁽³⁾。

しかし、上林がその後の諸論考でも次々と明証したように、実質的にこの法改正、すなわち「二〇一七地公法・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」⁽⁴⁾に過ぎなかった。同じく上林が明確な根拠の下に主張しているように、日本においては、「非正規公務員の処遇や雇用を劣悪なまま放置することを使用者に認めて説明義務を課さない法制度」⁽⁵⁾が敷かれているのである。

ところで、フランスの公的部門にも、所謂〈正規任用〉ではない形で勤める人々が少な

(1) 「官製ワーキングプア研究会設立の趣旨」(官製ワーキングプア研究会公式サイト)。
<<https://www.kwpk.net/about>> [最終確認日：2023.03.10]

(2) 同上

(3) 総務省自治行政局公務員部『会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル(第1版)』2017.08, 89p., p.1.

(4) 上林陽治『非正規公務員のリアル：欺瞞の会計年度任用職員制度』日本評論社, 2021, 294p., p.213.

(5) 上林陽治「会計年度任用職員白書 2020」『自治総研』Vol.47, No.514, 2021.8, p.26-56., p.56.

からず存在する。日本において、それらの人々に対しては、「非正規」という言葉を冠した訳語が用いられていることもある。たしかに本稿でも述べるように、それらの人々は〈正規任用〉はされていない。とはいえ、「非正規」という日本語の定義にもよるだろうが、必ずしも所謂〈非正規〉の立場にあるとも言い難い。少なくとも、ワーキングプアであるわけでは決してない。それどころか、フランスにおいてそれらの人々の待遇は、日本の非正規公務員とは比較にならないほど保証されているのである。

それでもフランスでは、それらの人々が置かれた立場を不安定なものだとみなし、そのことが大きく問題視されてきた。その状況下、その不安定さを解消するための試みが何度も実施されている。その結果、同じく本稿でも述べるように、中には〈正規任用〉の職員と変わらない待遇となる立場を得る人もいる。

そこで本稿では、通例とは異なっているのかもしれないが、フランスの公的部門で所謂〈正規任用〉ではない形で勤める人々に対しても、基本的には「非正規」という用語を用いないことにする。フランスの現状を肯定しているわけでは決してない。そうではなく、フランスと日本とでは法制度が大きく異なり、そして何より、権利意識や格差の許容範囲もまるで異なっている。日本の非正規公務員が置かれている現状は、この許容範囲をはるかに超えているのである。本稿の第一の目的は、フランスにおける公的雇用の制度、とりわけ、〈正規任用〉ではない職員の制度を概観することで、この現実を直視することである。

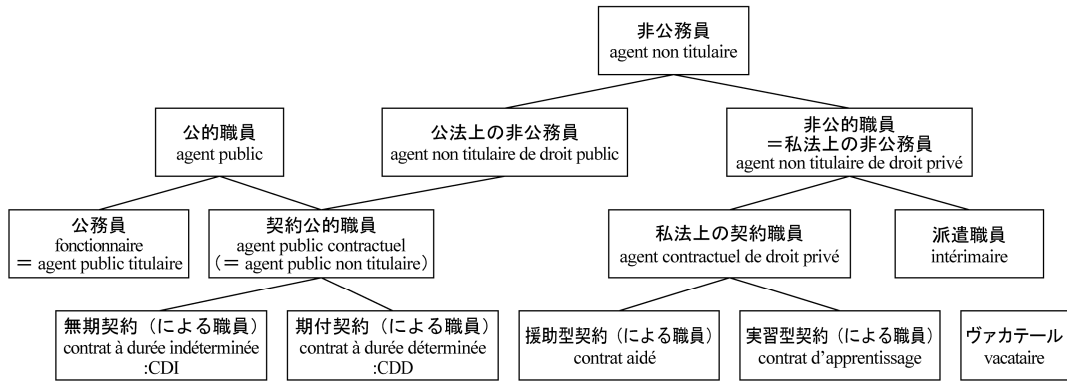
2. 翻訳語による先入観を遠ざけるために

本稿では、フランスの公的部門に勤める人々に対して、【図1】に示した訳語を用いることとする。議論を開始する前に、本章ではこの点について確認する。というのも、それらの訳語は、これまでの通例と必ずしも合致していないからである。

例えば、2017年刊行の研究書において下井は、フランスの「agent public」を「公務員」と訳した上で、それらは「正規任用職員である官吏 (fonctionnaire) と非正規職員 (agent non-titulaire) とに分類される」と述べている⁽⁶⁾。すなわち、「国や地方公共団体等に勤務

(6) 下井康史『公務員制度の法理論：日仏比較公務員法研究』弘文堂、2017、327p., p. 7, 51.

【図1】



する者は、公務員たる官吏と非正規職員、そして私法契約職員の3種類に区別される⁽⁷⁾というわけである。2020年の奥による論考でも、「非正規の契約公務員」という言葉が使われている⁽⁸⁾。

以上のように、フランスの「agent public」の内、所謂〈正規任用〉ではない形で勤める人々に対しては、「非正規」という言葉を冠した訳語が用いられていることもある。しかし本稿では、それらの人々に対して「非正規」という用語は使用しない。たしかにそれらの人々は〈正規任用〉はされていない。そのためフランスでも、「任用されていない公的職員 (agent public non titulaire)」といった用語が使用されている。しかし後述するように、近年では、「任用されていない (non titulaire)」という表現は徐々に用いられないようになりつつある。

なお、上でも触れたように、日本では、フランスの「agent public」に「公務員」という訳語を宛てることが通例となっているらしい。実際、『フランス法律用語辞典』も、「Agent public」を「公務員」と訳している⁽⁹⁾。しかしながら、本稿ではこの通例にも従わない。

そもそも、フランスの公的部門に勤める人々を表現する用語に関しては、統一的な定訳が共有されておらず、各語に多様な和訳が宛てられている。この事態は、所謂〈正規任

(7) 同上 p. 255.

(8) 奥忠憲「フランスにおける2019年8月の公務員参加法制度改革：協定への法的効力付与に向けた授権、行政 社会委員会の新設等」『現代社会研究』No.22, 2020. 1, p. 55—68., p. 58.

(9) 中村紘一他監訳『フランス法律用語辞典 第3版』三省堂, 2012, p. 490., p. 24.

用)の職員に関するものか否かに関わらない。実際、〈正規任用〉ではない形で勤める人々に対して「非正規」という訳語を用いていない文献も存在する。例えば、2005年の内閣府経済社会総合研究所による報告書には、「フランスの公務員は、官吏 (*fonctionnaire titulaire*) と非官吏 (*fonctionnaire non titulaire*) によって構成される⁽¹⁰⁾と記されている。上記用語辞典も、「*Fonctionnaire*」に「官吏」という訳語を宛てているのだが⁽¹¹⁾、「非正規」という言葉を冠した訳語が採用されている項目は見当たらない。上記2020年の奥による論考では、「官公吏」なる訳語が採用されている⁽¹²⁾。

一方、「官吏」や「公吏」といった訳語に対しては、異論が唱えられたこともある。例えば、1993年の自治体国際化協会による報告書には、「*fonctionnaires*に対する日本語訳としては、通常、『官吏』（地方公務員については『公吏』）……というのが使われているようである」が、「いずれも適訳とは思われない」と記述されている⁽¹³⁾。その理由の一つとして、「*fonctionnaires*を官吏とすると、……*agents publics non-titulaires*を『非官吏』とすることとなるが」、そうすると「この非官吏が、……私法上の給与所得者に相当するのか、*fonctionnaires*……以外の正式任用されていない公務員を指すのかが分かりにくい」と記されている⁽¹⁴⁾。そこで、「ここでは、*fonctionnaires*を『正規職員』、*agents publics non-titulaires*を『非正規職員』と訳する」というわけである⁽¹⁵⁾。

しかしながら、「*agents publics non-titulaires*を『非正規職員』と訳したところで、同様の混乱が避けられるとも考えにくい。というのも、そこに同協会がいうところの「私法上の給与所得者」や、あるいは、下井がいうところの「私法契約職員」等が含まれるのか否かが「分かりにくい」という点では、「非官吏」でも「非正規職員」でも何ら変わらないからである。

それでも、全く別の理由からではあるのだが、本稿においても、「*fonctionnaires*に対する日本語訳として」、「官吏」等の言葉は用いない。というのも、先行研究を引用しながらすでに触れたように、「*fonctionnaire*」は「*agent public*」、すなわち、公 (*public*) の職

(10) 野村総合研究所『公務員数の国際比較に関する調査報告書』内閣府経済社会総合研究所，2005，59p.， p. 43.

(11) 中村他，前掲(9)p. 203.

(12) 奥，前掲(8) この用語はこの論考のp. 61. 以外の全頁に登場する。

(13) 自治体国際化協会パリ事務所『フランスの地方公務員制度 第1部』自治体国際化協会，1993，33p.， p. 17.

(14) 同上

(15) 同上

員 (agent) の一部である。しかし、その経緯から判断しても、日本語の「官吏」という言葉には、〈官〉の意味合いが強く含まれている。換言すれば、所謂〈公〉の意味は含まれないか、極めて希薄であると考えられるからである。むしろ、フランス的な「public (ピュブリック)」とは異質なものである。

以上の状況を踏まえ、本稿ではこれまでの通例とは異なるのを承知の上で、〈正規任用〉職員である「fonctionnaire」に「公務員」という訳語を宛てることにする。その上で、私法上の職員も含め、公的部門に勤めるそれ以外の全ての職員を「非公務員」と総称する。これは、単に言葉尻の問題ではない。そうではなく、フランスの非公務員は、日本の「会計年度任用職員制度」が標的とするような〈非正規〉の存在ではないのである。

3. 地方分権と公務員制度改革

フランスの非公務員についてその在り方を理解するには、同国における公務員制度全体の把握が欠かせない。そこで、本章および次章では、フランスにおける現行の公務員制度について、非公務員、とりわけその代表的存在である契約公的職員にも大きく関わる事項を中心にその概要を確認する。本章では基本方針と歴史的経緯について、次章では現行制度の全体像について、それぞれ、日本との違いに焦点を当てながら概観する。

フランスで今日のような公務員制度が整えられたのは1980年代以降のことである。当時は1981年誕生のミッテラン政権下、大規模な地方分権政策が進められていた。1982年3月に通称ドゥフェール法 (loi Defferre)⁽¹⁶⁾、すなわち所謂「地方分権法」⁽¹⁷⁾が制定され、以後、翌年の「権限配分法」⁽¹⁸⁾及びその補足法⁽¹⁹⁾等、関連する法規類が次々と制定されていった⁽²⁰⁾。とはいえ、フランスにおける地方分権政策の進め方、中でも同政策下で実施

(16) 当時の内務大臣ドゥフェール (Gaston Defferre) に因む。

(17) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(18) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(19) Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(20) 法 (loi) を複数形で用い、一連の関連法も含めてドゥフェール法 (lois Defferre) と総称されることもある。

された公務員制度改革は、日本のそれとはあまりにも隔たっている。

例えば、日刊紙『ル・モンド』のサイトでは、2009年12月16日付の記事として、1980年から2008年までの間にフランスにおける地方公務員の定員数は全体として71%増員されたことが報じられている。それに対して、国家公務員の増員は14%に留まったということである⁽²¹⁾。地方分権を進めれば、当然のことながら地方任務が増大する。そのためフランスでは、公務員定数の増員という対応措置が実施された。

一方、日本の場合、地方分権改革と同時進行で、公務員数、中でも地方公務員数を大幅に減少させる政策が採られたことが知られている。例えば、早川と松尾による2012年の研究書、とりわけその第3章には、日本において「『地方分権』という名目で……定員削減のさらなる実行が自治体に強いられるようになって」⁽²²⁾といった様子が適確に描写されている。同章では、国から地方自治体への「権限移譲が財政的裏付けなしに行われてきたという流れの中で、……民間委託や非正規職員の増加につながった可能性」⁽²³⁾も指摘されている。

また、フランスでは、地方分権政策の下、国と地方で互いに整合性を確保した公務員制度が整えられ、それが全地域で統一的に適用されることとなった。後述するが、公務員制度の基盤となる身分規定が制定され、明確な法規定を伴う職階制が築かれた。地方分権政策が進められていく中で、だからこそ、国家と地方、そして異なる地域間での平等性を確保するための措置が講じられたのである。

一方、日本においても、かつては公務員の職階制に関する法規定が存在した。国家公務員に関しては1947年の「国家公務員法」第29条から第32条に、また、地方公務員に関しては1950年の「地方公務員法」第23条に規定されていた。しかし、それらの法規定はいずれも定められただけで実施されることはなかった。それどころか、前者は2007年の改正国公法⁽²⁴⁾により2009年に削除され、また、後者も2014年の改正地公法⁽²⁵⁾により2016年に削除されている⁽²⁶⁾。要するに、同じ地方分権という名目の下、とりわけ公務員制度改革に関

(21) “Le nombre de fonctionnaires a augmenté de 36% depuis 1980,” *Le Monde*.2009.12.16.

<https://www.lemonde.fr/societe/article/2009/12/16/le-nombre-de-fonctionnaires-a-augmente-de-36-depuis-1980_1281657_3224.html> [最終確認日：2023. 03. 10]

(22) 早川征一郎、松尾孝一『国・地方自治体の非正規職員』旬報社、2012、203p.、p. 94.

(23) 同上 p. 91.

(24) 国家公務員法等の一部を改正する法律（平成19年7月6日法律第108号）

(25) 地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律（平成26年5月14日法律第34号）

(26) 松尾孝一「公務改革と公務労働の変化」『社会政策』Vol. 8, No. 3, 2017. 3, p. 14-30.

して、日仏両国間では対照的な政策が推進されたということになる。

4. フランスの公務員制度

(1) 公務員一般身分規定 (statut général des fonctionnaires) 【図2】

上述のように、フランスでは1980年代より開始された地方分権政策の下、公務員制度に関しても大規模な改革が実施された。まず、1983年7月に通称ル・ポール法 (loi Le Pors)⁽²⁷⁾、すなわち、国か地方かを問わず公務員制度全体を対象とする一般身分規定を定めた法が制定された。翌年1月には、国家公務員制度、次いで地方公務員制度の一般身分規定を定めた法が、いずれもル・ポール法を受ける形でそれぞれ制定された。さらに1986年1月には、国または地方の医療福祉機関に従事する者に対して、以上の法的枠組みを維持したままそれに加えて適用される制度、すなわち、「病院公務員」と名付けられた制度の一般身分規定を定めた法が追補された。補足説明しておくとして、ここでいう医療福祉機関とは同法第2条に列挙されたものであり、病院などの典型的な医療施設のみならず、ホスピス、老人福祉施設、児童養護施設、身体障害者支援施設、救護施設、あるいはリハビリ施設など各種福祉機関も含まれている。

そして、以上計4本の法——より厳密には最初の法の第31条以外、2番目及び3番目の法の全て、そして最後の法の第2条から第109条まで——は、それぞれ第1条で規定されたように、制定された順に、公務員一般身分規定——逐語的に和訳すれば、国家と地方公共団体の公務員一般身分規定——の第I編、第II編、第III編、そして第IV編と位置づけられた。

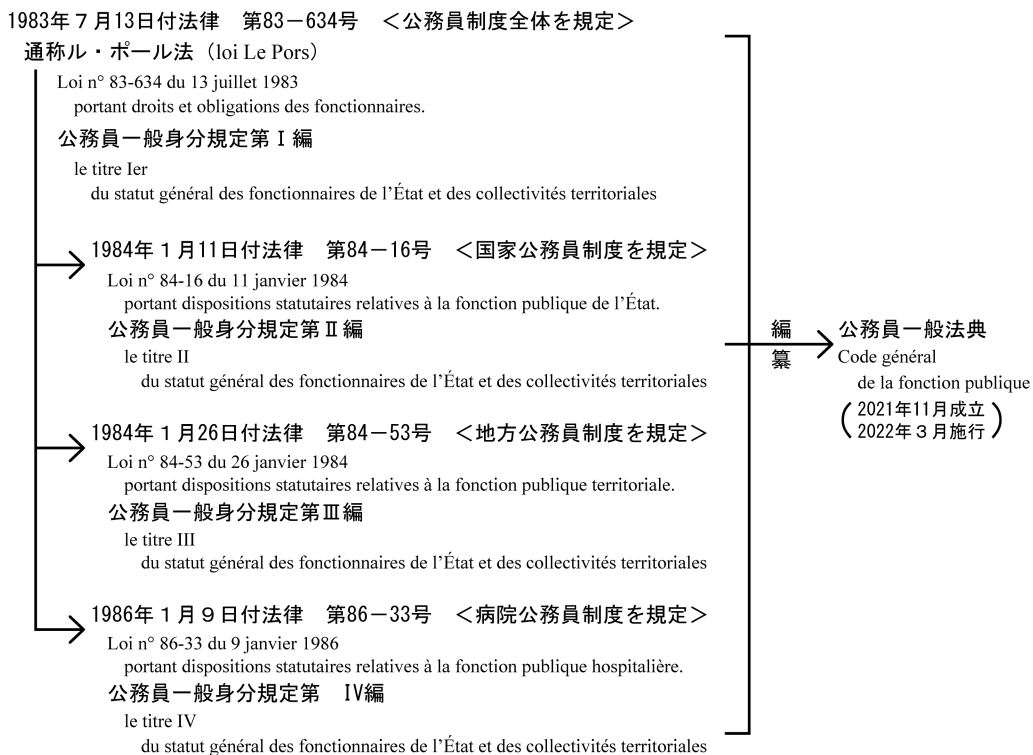
なお、上記第III編、すなわち地方公務員制度の一般身分規定を定めた法の第118条に規定されていたように、首都パリの職員に関しては特別の規定⁽²⁸⁾が設けられた。フランスの地方公共団体は、基本的には⁽²⁹⁾、コミューン (commune)、県 (département)、地域圏 (région) の3種なのだが、パリは前2者の機能を併せ持つ

(27) 公務員省大臣として同法制定に携わったル・ポール (Anicet Le Pors) に因む。

(28) Décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes.

(29) 憲法第72条に規定されているように、その他にも、憲法第74条に規定される海外公共団体 (collectivité d'outre-mer : COM) や、独自に規定されるものがある。

【図2】



など特別な役割が与えられているからである。また、例えば議会⁽³⁰⁾や軍隊⁽³¹⁾、あるいは法曹職⁽³²⁾など、上記4法に収まらない規定が設けられたものもある。しかし、そうした例外を除いては、フランスでは、上掲4法、及びそれらに基づいて制定された各種関連法規類により、国家、地方、病院と3種類の公務員制度が、全体として一体化する形となった。

さらに現在、これら4法に規定された条文の大半及び関連法規類は、2021年11月に成立し⁽³³⁾翌2022年3月より施行された⁽³⁴⁾公務員一般法典 (code général de la fonction

(30) Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(31) Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

(32) Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

(33) Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

(34) Article 11 de l'ordonnance n° 2021-1574. (同上のOrdonnance)

publique) に編纂される形で廃止された。フランスでは、一般の労働者に関する法規定は労働法典 (code du travail) に編纂されているのだが、公務員に関しても、制度全体を一体化して編纂した法典が創設されたということである。

いずれにせよ、国による政策に責任を負うのは国であり、地方分権政策でもその点には変わらない。地方分権政策は、単に地方に押し付けることではない。日本とは対照的にフランスでは、地方分権政策の下、それを円滑に進める支援策の一環として人的措置が講じられ、加えて国家と地方など異なる公務員制度の間で互いの規定が高度に対応する体制が整えられたのである。以下では、非公務員の制度にも大きく関連する事柄に焦点を当てながら、フランスにおける現行の公務員職制度の全体像を概観するが、この作業においても、以上の事態が確認できる。

(2) 競争選抜 (concours)

フランスの公務員は法で規定された例外を除き全て競争選抜で採用される。この原則は、国家、地方、病院と3種類の公務員制度全てに当てはまる。実際、ル・ポール法には、制定当初よりこの旨が第16条に規定されていた。そして現在、この条項は公務員一般法典 L 320-1 条に踏襲されている。すなわちフランスでは、競争選抜を経て採用されるという点が、公務員のみには当てはまる——換言すれば公的機関に勤めるその他の非公務員にはみられない——大きな特徴の一つなのである。

現在、この選抜には、外部競争選抜 (concours externe)、内部競争選抜 (concours interne)、そして第三競争選抜 (troisième concours) の3種類が設けられている。外部競争選抜は、例えば学歴資格など必要とされる諸条件を満たすことで受験可能となる選抜である。内部競争選抜は、軍隊や国際的な政府間組織も含め、公的機関にすでに一定期間以上勤務している人を対象にした選抜である。そして、第三競争選抜は、外部競争選抜の亜種ともみなせるものであり、学歴資格に代えてそれまでの経歴が考慮される選抜である。ここでいう経歴には、例えば、地方公共団体の議員や、アソシエーションの責任者等が想定されており、具体的には公務員一般法典 L 325-7 条に規定されている。

非公務員という文脈で注目すべきは、内部競争選抜の対象者が公務員のみではないということである。公務員一般法典 L 325-3 条にもあるように、契約公的職員にも内部競争選抜を受験することが認められている。なお、契約公的職員については後述する。ともあれ、非公務員である契約公的職員に対しても、この選抜を利用すること

で公務員となる手段が用意されているのである。内部競争選抜では、一部の例外はあるものの、年齢制限も以前より設けられていなかった⁽³⁵⁾。この選抜では、基本的には学歴資格も要求されない⁽³⁶⁾。そして2005年11月より、外部競争選抜に対しても、年齢制限は、例えば憲兵や刑務官など体力的消耗を大きく伴う一部の例外を除いて撤廃された⁽³⁷⁾。

(3) 職階 (catégorie)

フランスの公的職務は、外部競争選抜の受験に必要な学歴資格等を基準に、序列化された複数の職階に分類されている。上述のように、競争選抜を経て採用されるのは公務員のみである。しかし留意すべきは、職階をはじめ、後述する職団及び職群、あるいは級等は、公務員ではないその他の公的職員にも無関係ではないということである。

ともあれ、2016年4月の「公務員の職業倫理と権利義務に関する法律」⁽³⁸⁾によりル・ポール法第13条が修正され、職階はA、B、Cの3種類とすることが正式に定められた。なお、この規定は、公務員一般法典L411-2条に踏襲されている。職階を分類する基準、すなわち、外部競争選抜の受験に必要な学歴資格等の基準も、国家、地方、そして病院と3種の公務員制度の間で共通しているのだが、具体的には以下の通りである。

職階Aは、外部競争選抜を受けるにあたり、最低でも「bac+3」水準の資格を必要とする。補足説明しておく、フランスでは、教育段階を示す基準として、一般的には、バカロレア取得後に修めた教育年数が用いられる。例えば、バカロレア取得後5年間の教育を修めると「bac+5」、バカロレアを取得したが、その後の教育を修めていない場合は「bac」の教育段階という具合である。したがって「bac+3」水準とは、バカロレア取得後3年間の教育を修めた水準ということになる。

(35) Confédération française démocratique du travail, *Fonctionnaires: guide de vos droits 2008*, La Découverte, 2007, 318p., p.19.

(36) 同上

(37) “Les conditions propres aux concours externes,” *Le portail de la Fonction publique (Le site officiel du Ministère de la transformation et de la fonction publiques)*.2022.10.03.
<<https://www.fonction-publique.gouv.fr/devenir-agent-public/les-conditions-propres-aux-concours-externes>> [最終確認日：2023.03.10]

(38) Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

さらに補足説明しておく、フランスにおける大学の課程は、現在では、3年間の第1期課程、2年間の第2期課程、そして3年間の第3期課程から構成される。欧州高等教育圏の学位区分に合わせるため、2003年から2006年にかけて、いわゆるLMD (licence : 学士、master : 修士、doctorat : 博士) 改革が実施されたためである。また、2007年の通称ペクレス法 (loi Pécresse)⁽³⁹⁾、すなわち、所謂LRU法⁽⁴⁰⁾第35条により『教育法典』L612-1条の規定が改められ、それぞれの課程修了を証明する免状 (diplôme) として、順に、学士、修士、博士が設けられることとなり、加えて、それらの取得者には、いずれも同名の学位 (grade) が授与されることとなった。したがって「bac+3」水準は、学士に相当する水準ということでもある。

なお、後述するように、職階は、A、B、C共、それぞれ、1つないしは序列化された複数の職団ないし職群に区分けされている。国家と病院では職団、一方、地方では、職群に区分けされているということである。そして、職階Aの上位には、競争選抜に合格後、研修生としてさらに高度な専門教育を受けたり資格をとることが必要とされる職団ないし職群が設けられていることもある。その場合、それらの職団ないし職群は、しばしば、職階A+と表記して、下位のものとは区別されている。

職階Bは、外部競争選抜を受けるにあたり、最低でも「bac」水準の資格を必要とする。なお、同じく後述するように、各職階に設けられた職団及び職群は、それぞれ1つないしは序列化された複数の級に区分けされている。職階Bの職団ないし職群に属する級の内、上位のものには、外部競争選抜を受けるにあたり「bac」水準の資格に加えて、さらに2年間の専門教育で取得できる職業資格等が要求される級が設けられていることもある。その場合、それらの級は職階B+、あるいは、C I I (classement indiciaire intermédiaire : 中間職) と表記して下位のものとは区別されている⁽⁴¹⁾。

そして規定上、職階C最下位の級に対しては採用時に学歴資格を要しないこととなっている。のみならず、職階C最下位の級には競争選抜なしで採用される枠が設けられている。しかし、より上位の級では、職業適性証書 (certificat d'aptitude professionnelle : CAP) や職業教育修了証書 (brevet d'études professionnelles : BEP) 等が必要とされる場合が多い。なお、競争選抜なしで採用される枠については、

(39) 当時の高等教育研究省大臣ペクレス (Valérie Pécresse) に因む。

(40) Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

(41) Confédération française démocratique du travail, 前掲(35)p. 27.

国家、地方、病院の公務員一般身分規定の順に第22条、第38条、第32条に規定されていたのだが、現在は公務員一般法典L326-1条に踏襲されている。

ところで、2005年の行政法規⁽⁴²⁾により、職階Cには、学歴資格がないか極めて低い28歳以下の若者を対象としたPACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) という特例採用枠が設けられることとなった。この制度により、期付契約の公的職員として勤めることが可能となるのだが、後に公務員としての地位を得る可能性もあるという⁽⁴³⁾。PACTEの非省略形を、この制度の趣旨を考慮しながらあえて日本語で表現すれば、「公的職務への道：地方・病院・国家」となろう。PACTEにより、学歴資格がないか極めて低い若者に対しても、公的職務への道が開かれることになったのである。さらに2017年の「平等と市民権に関する法」により、長期失業などの状態にある45歳以上もPACTEの対象となることになった⁽⁴⁴⁾。すなわち、この制度に象徴されているように、フランスでは、公的機関による雇用機会の提供もまた、失業対策も含めた社会政策の一環として位置付けられているのである。

(4) 職団 (corps) 及び職群 (cadre d'emploi)

職階は、A、B、C共、それぞれ、1つないしは序列化された複数の部類枠組みに区分けされている。先にも触れたように、この部類枠組みは、国家と病院の公務員制度では職団、また、地方公務員制度では職群と呼ばれている。なお、地方でも当初は職団と呼ばれており、その旨が地方公務員制度を規定する公務員一般身分規定第Ⅲ編の第4条に示されていた。しかし、ガラン法 (loi Galland) とも通称される⁽⁴⁵⁾1987年7月の法により同条が修正され、職団に代えて職群を採用することとなった⁽⁴⁶⁾。

公務員一般法典L411-1条にも規定されているように、国家と病院に属する各公務員はいずれか1つの職団に、また、地方の公務員も各自いずれか1つの職群に属し

(42) Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État.

(43) Jean-Claude Zarka, *Fonction publique 7e éd. 2022-2023*. Gualino, 2022, 48p., p.21.

(44) Article 167 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

(45) 当時の内務大臣補佐 (地方公共団体担当) ガラン (Yves Galland) に因む。

(46) Article 7 de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

ている。そして、各職団及び職群には、対応する個別身分規定 (statut particulier) が通常は行政命令 (décret) の形で定められている。要するに、同じ職団ないしは職群に属する職員は、同じ個別身分規定によって処遇されるということである。

個別身分規定には、当該職団及び職群に関して、その職務や、あるいは、採用や昇進などに関する各種条件などが規定されている。加えて、当該職団ないしは職群に関して、それが属する職階や、それに含まれる級、さらには各級に含まれる号の数なども示されている。例えば、地方公務員の司書 (bibliothécaire) という職群に対応する個別身分規定⁽⁴⁷⁾には、この職群が職階Aに属すること、この職群には2つの級、具体的には司書 (bibliothécaire) と主幹司書 (bibliothécaire principal) という2つの級が含まれること、そして、それらの級に含まれる号の数は順に11と10であること等が規定されている。

(5) 級 (grade)

同じく先にも触れたように、各職団ないし職群には、それぞれの個別身分規定に従って、1つまたは序列化された複数の級が設けられている。そして、各公務員は、それぞれいずれかの級に任用 (titulariser) されることになっている。すなわち、公務員一般法典L 3条からL 5条に規定されているように、フランスにおける公務員とは、国家及び地方の常置職 (emploi permanent) に任命 (nomination) され、かつ級に任用された公的職員を指している。より具体的には、競争選抜の合格者は、国、地方、あるいは病院が管轄する常置職に任命され — 場合によっては、研修を経るなどした後 — 級に任用されて公務員となるのである⁽⁴⁸⁾。

ともあれ、ここで留意すべきは、同じ公的職員でも、非公務員は一般の労働者と同様に契約 (contrat) という形で採用されるのに対して、公務員には任用という形が採られるということである。【図1】にも示したように、フランスにおける公務員 (fonctionnaire) は「agent public titulaire」、すなわち、級に任用 (titulariser) された公的職員 (agent public) なのである。

一方、公務員一般法典L 411-5条に規定されているように、級は、任用者の称号 (titre) となるものである。従って、「agent public titulaire」は、この称号 (titre) を

(47) Décret n° 91-845 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des bibliothécaires territoriaux.

(48) Frédéric Colin, *Droit de la fonction publique 9e éd. 2022-2023*. Gualino, 2022, 265p., p.110-116.

持つ公的職員（agent public）と解釈ないしは和訳することも可能である。要するに、各公務員は、それぞれいずれかの級に任用されることで、当該級の称号を得るわけである。

同条にもあるように、この称号により、当該級に任用された者（titulaire）は、就くべき職務（emploi）に従事するための適性（vocation）があると認められたことになる。例えば、地方公務員の「司書」という級に任用された者は、地方公務員の司書としての職務を果たすための適性があると認められ、そのことで地方公務員の「司書」という称号を与えられ、ひいては地方公務員としての地位を得たということになる。

（6）号（échelon）

同じく既に触れたように、それぞれの級にも、序列化された複数の号が設けられている。号に従って俸給（traitement）の額を決定する号俸制が採用されているのである。昇号に必要な勤務期間を定めた規定や号俸規定（échelonnement indiciaire）は、通常は行政命令の形で規定される。そして、公務員の俸給額は、号俸規定に示された俸給総額指数（indice brut：I B）に基づいて決定される。ただし、その行政命令は、同じ段階に位置づけられる複数の職団ないし職群ごとにまとめて規定されていることも多い。それにより、たとえ職種が異なっても、号の段階ごとの俸給額に差が出ないよう調整されているのである。

5. フランスの非公務員

（1）私法上の非公務員

フランスにおいて公務員（fonctionnaire）とは、級に任用（titulariser）された公的職員（agent public）、すなわち、「agent public titulaire」を指している。この点については、前章「（5）級」でも述べた通りである。しかし、フランスの公的機関には、公務員以外の職員、すなわち、任用されていない職員も存在する。たしかに、公務員制度全体を規定する公務員一般身分規定第 I 編、すなわち通称ル・ポール法の第 3 条には、国家及び地方の常置職（emploi permanent）は、公務員により担われるという原則が当初より規定されていた。ただし、同条には「法で規定された例外を除き」という但し書きもつけられた。要するに、例外も認められているということなのである。

この原則及び例外は、公務員一般法典L311-1条に踏襲されている。2章でも述べたように、本稿では公務員以外の職員を「非公務員」と総称している。

【図1】でも示したように、フランスの公的機関に勤める非公務員には、公法上の職員と私法上の職員とが存在しているのだが、その代表は前者である。というのも後者、すなわち私法上の非公務員の大半は限定的ないしは臨時的な存在となっているからである。そのため、次節以下本章では主として前者、すなわち、公法上の非公務員について取り上げる。ただしその前に本節では、私法上の非公務員についても簡単に触れておくことにする。

この範疇に含まれる職員には、さまざまな立場の人たちが存在する。例えば、公務員一般法典L334-1条に規定されているように、職務に特殊な技術を要する場合等に限っては、私法上の契約職員を採用することも認められている。しかしながら、それ以外の場合に関しては、いずれも、あくまでも一時的ないしは臨時的な存在としてのみ認められている。

例えば、援助型契約 (*contrat aidé*) による職員や、実習型契約 (*contrat d'apprentissage*) による実習生が、私法上の労働契約で採用されていることもある。ただし前者は主として失業者の就職支援を目的とする契約であり、また、後者も、職員というよりは、資格取得等を目指す実習生のための契約である。

ヴァカテール (*vacataire*) と総称されるいわゆるアルバイト職員を、この範疇に含めることも可能であろう。ヴァカテールとは、それに関する正式な法規定が存在するわけではないのだが、判例的に確定された定義によれば、限定された期間に特定の業務に従事させる目的で雇用された職員を指すということである⁽⁴⁹⁾。例えば、フランスの図書館、中でも大学図書館では、当該大学の学生がカウンターで貸出返却業務等のアルバイトを行なっていることがある。補足説明しておく、フランスにおいて大学とは国立の高等教育機関である。たしかに、大学という用語を用いて通称されている私立の高等教育機関も存在する。しかし、正式名称として、私立の高等教育機関が大学を名乗ることは教育法典L731-14条により禁じられている。そのため、フランスの大学図書館には、基本的には国の公的職員が雇用されることとなっている。ただし、上記のように一時的かつ職務を限定する形で学生等が雇用されていることもあり、

(49) Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), "Qu'est-ce qu'un vacataire dans la fonction publique ?," *Service-public.fr (Le site officiel de l'administration française)*. 2022.09.27. <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31245>> [最終確認日：2023.03.10]

その際、それらのアルバイト学生等は、しばしばヴァカテルと呼ばれている。

また、現在のフランスでは、公的な職務や活動に臨時的に携わる要員の場合、派遣会社 (agence d'intérim) を雇用者とする職員、すなわち、派遣職員 (intérimaire) に依存することも認められている。2009年8月の「公務員制度における移動と職業経歴に関する法律」⁽⁵⁰⁾により、公務員一般身分規定や労働法典などに変更が加えられたことによる。労働法典L1251-60条からL1251-63条に規定された条件と、翌2010年8月の通達⁽⁵¹⁾に従う形であれば、公的機関で契約公的職員の代替として派遣職員に依存することが可能となったのである。ただし、同通達には、派遣職員の権利と義務は公的職員と同じである旨が強調されている⁽⁵²⁾。フランス民主労働総同盟 (Confédération Française Démocratique du Travail) による公的職員を対象とした手引書でも、それを引用しながらこの準則が確認されている⁽⁵³⁾。

(2) 公法上の非公務員に関する一般規定

次に、以下本章では、フランスの公的機関に勤める非公務員の内、公法上の職員について取り上げる。これらの職員は公的職員 (agent public) ではあるものの級に任用 (titulariser) されていない。そのためこれらの職員は、「任用された者」を意味する「titulaire」の前に「non」を付して「agent public non titulaire」と呼ばれている。

しかし最近では、この呼称は徐々に用いられないようになりつつある。これらの職員は、公的機関の職に対して、任用ではなく公法上の契約 (contrat) で配属されている。そのため「契約公的職員 (agent public contractuel)」とも呼ばれていたのだが、最近ではこの呼称が用いられるようになりつつある⁽⁵⁴⁾。「任用されていない (non titulaire)」公的職員ではなく、「契約で雇用された (contractuel)」公的職員であるというわけである。この現象は、契約公的職員を規定する一般規定 (disposition

(50) Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

(51) Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, *Circulaire MTSF1009518C du 3 août 2010 relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique*, 19p.

(52) 同上 p. 15.

(53) Laurent Berger, *Droits des salariés: fonctionnaires et contractuels édit. 2023*. Paris, CFDT, 2022, 324p., p.103.

(54) 最近では、「契約公的職員 (agent public contractuel)」について言及している文献等でも、「かつて、agent public non titulaire (任用されていない公的職員) と呼ばれていた職員」といった言い回しが散見される。

générale) の名称においても確認できる。

公務員に対しては一般身分規定が法律 (loi) の形で制定された。前章「(1) 公務員一般身分規定」でも述べたように、1983年7月から1986年1月にかけてのことである。たしかに、これらの法律に定められた規定の多くは契約公的職員にも適用される。ただし、契約公的職員に対しては、俗に〈準規定 (quasi-statut) 〉とも言われている⁽⁵⁵⁾一般規定が、行政命令 (décret) の形で別に定められた。まず、1986年1月に、国の契約公的職員を対象とした一般規定が制定された。病院公務員制度を規定する公務員一般身分規定第IV編が制定されたわずか数日後のことである。次いで、1988年2月に地方の契約公的職員を対象とした一般規定が定められ、さらに、1991年2月に病院の契約公的職員を対象とした一般規定が定められた。

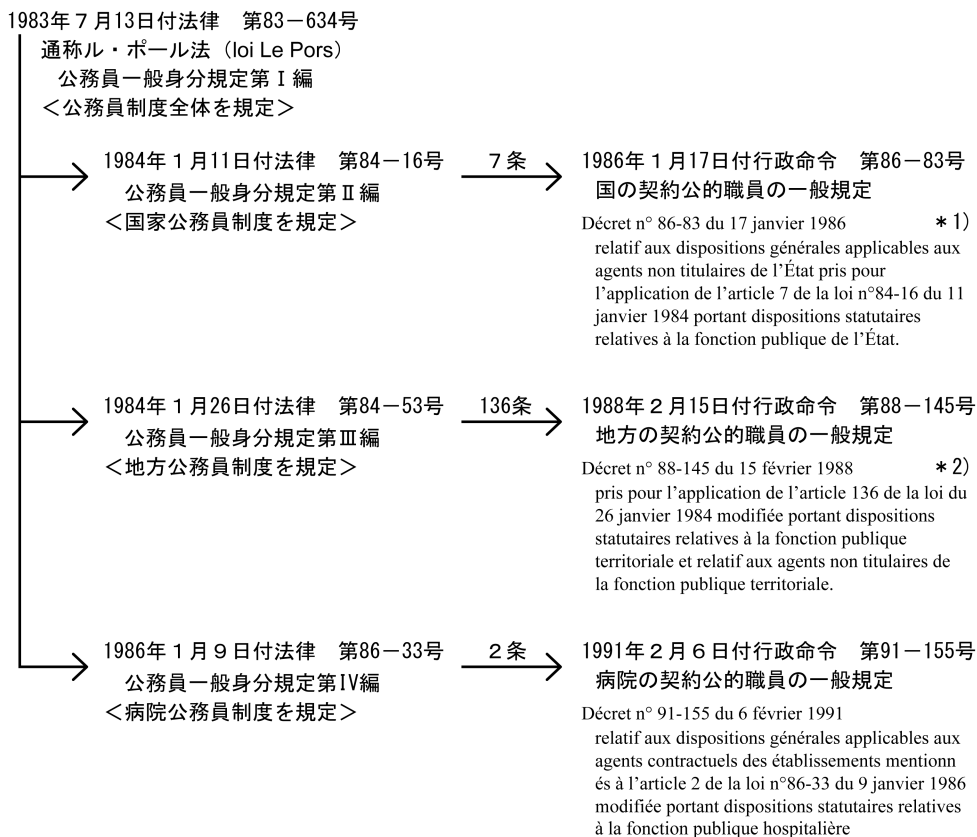
国家公務員制度を規定する公務員一般身分規定第II編の第7条、そして、地方公務員制度を規定する公務員一般身分規定第III編の第136条には、上記の任用されていない職員に対しても、公務員が享受しているものと同等の社会的保護を規定した行政命令を制定する旨が当初から規定されていた。そして上述の一般規定、すなわち、国及び地方の契約公的職員を対象とした一般規定は、順に上記第7条と第136条の規定を具現化した形となっている。また、病院の契約公的職員を対象とした一般規定も、病院公務員制度を規定する公務員一般身分規定第IV編の第2条に基づいて制定された。

【図3】

なお、それら3つの内最後のもの、すなわち、病院の契約公的職員を対象とした一般規定は、題名中で同職員を表す用語として当初から契約職員 (agent contractuel) が使用されていた。一方、国と地方のそれでは、当初は任用されていない職員を表す「agent non titulaire」という用語が使用されていたのだが、順に2014年3月24日付、2016年1月1日付で、どちらも「契約職員 (agent contractuel)」に変更された。この現象に象徴されているように、契約公的職員は、たしかに任用されているわけではないのだが、かといって必ずしも非正規の立場にあるとは言い難い存在となっているのである。

(55) Laurent Derboulles, *L'essentiel du droit de la fonction publique*. Ellipses Marketing, 2013, 159p., p.57.

【図3】



* 1) 2014年3月24日付で規定名称中の「non titulaires」が「contractuels」に変更された。

* 2) 2016年1月1日付で規定名称中の「non titulaires」が「contractuels」に変更された。

(3) デュトレイユ法 (loi Dutreil) とソヴァデ法 (loi Sauvadet)

上記3種の所謂〈準規定〉、すなわち、契約公的職員を対象とした一般規定には、例えば採用や休暇についてなど、それぞれ当該契約公的職員の権利等が定められている。しかしそれらは公務員の一般身分規定に比べると、いかにもその縮小版 (mini-statut) でしかないとみなされていることもある⁽⁵⁶⁾。実際、それらの一般規定を含め契約公的職員に対する法規定の状況は、しばしば不安定さ (précarité) という観点か

(56) Frédéric Colin, 前掲(48)p. 71.

ら言及されてきた⁽⁵⁷⁾。この状況下、フランスでは、その不安定さを解消するための法的措置がいくつも実施されてきた。中でも特筆すべきは、2005年の通称デュトレイユ法 (loi Dutreil)⁽⁵⁸⁾と、2012年の通称ソヴァデ法 (loi Sauvadet)⁽⁵⁹⁾である。

通称デュトレイユ法⁽⁶⁰⁾より、契約公的職員に対して無期契約 (C D I : *contrat à durée indéterminée*) という雇用形態が正式に取り入れられることとなった。同法が成立する以前において、契約公的職員は期付契約 (C D D : *contrat à durée déterminée*) で雇用されるのが通常であった。しかし国家、地方、病院の契約公的職員は、順に同法第13条、第15条、第19条により、過去8年間の内計6年以上契約公的職員として従事していた等の条件を満たせば、雇用期間に任期を設けない無期契約で雇用される権利、すなわち、無期契約化 (CDIisation) が認められることとなったのである。無期契約の契約公的職員は、みなし公務員 (*simili fonctionnaire*)、あるいは準公務員 (*quasi-fonctionnaire*) の状態になりつつあるともいわれている⁽⁶¹⁾。

しかし、その後の調査においても、契約公的職員の大多数は期付契約のままであることが判明し、そのことが問題視されている⁽⁶²⁾。この状況下、立法機関が定期的に介入し、公的機関において不安定な立場で勤める職員の数を減らそうということになるのだが⁽⁶³⁾、2012年の通称ソヴァデ法⁽⁶⁴⁾は、その代表とみなされている。ソヴァデ法は、その正式名にも示されているように、差別との闘いという趣旨の下、公的機関における契約公的職員の正規任用化を促したり、雇用条件を改善したりする目的で制定された。実際、同法の第8条、第21条、そして第30条には、順に国家、地方、そし

(57) Laurent Derboulles, 前掲(55)p. 58.

(58) 公務員職大臣として同法成立に貢献したデュトレイユ (Renaud Dutreil) に因む。

(59) 法制定当時の公務員職大臣ソヴァデ (François Sauvadet) に因む。

(60) Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

(61) Emmanuel Aubin, *L'essentiel du droit de la fonction publique 2015-2016*. Gualino-Lextenso éditions, 2015, 166p., p.42-43.

(62) Jacqueline Gourault et Philippe Kaltenbach, *Rapport d'information n° 772 (Sénat session extraordinaire de 2013-2014 sur la précarité dans la fonction publique)*. 23 juillet 2014, 66p.

(63) Sandrine Botteau, “Droit des contractuels de la fonction publique : révolution de l’emploi public ?,” 2014.10. < <https://www.carrieres-publiques.com/actualite-fonction-publique-droit-des-contractuels-de-la-fonction-publique-revolution-de-l-emploi-public-d-346> > [最終確認日 : 2023. 03. 10]

(64) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l’accès à l’emploi titulaire et à l’amélioration des conditions d’emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

て病院の契約公的職員に対して上記無期契約化の権利を提案することは義務であると明記された。

また、通称ソヴァデ法の第5条、第18条、そして第27条により、順に国家、地方、そして病院の契約公的職員に対して、ソヴァデ措置 (dispositif Sauvadet) と通称される3種類の措置がそれぞれ講じられることとなった。3種類とも、契約公的職員の正規任用化、ないしは安定雇用化を促すための措置である。1種類目として、国ないし病院の契約公的職員を対象に別枠実務能力審査 (examen professionnalisé réservé) が、また、地方の契約公的職員を対象に実務能力選抜 (sélection professionnelle) が実施されることになった。2種類目として、国、地方、そして病院の契約公的職員を対象に別枠競争選抜 (concours réservé) が実施されることになった。そして3種類目として、同じく国、地方、そして病院の契約公的職員を対象に、それぞれ職階C最下位に設けられた競争選抜なしで採用される級において、別枠採用 (recrutement réservé sans concours) が実施されることになった。なお、職階C最下位に設けられた競争選抜なしで採用される級については、前章「(3) 職階」でも述べた通りである。

ソヴァデ措置は、当初は4年間、すなわち2016年3月まで実施されることになっていた。しかし、2016年4月の「公務員の職業倫理と権利義務に関する法律」⁽⁶⁵⁾により2018年3月まで延期された。さらに、いくつかの公的機関に限定される形ではあるものの、2017年4月の行政法規⁽⁶⁶⁾により、2020年まで延期された。

(4) 契約公的職員の報酬

公務員一般法典L712-1条に規定されているように、公務員の報酬 (rémunération) には、俸給 (traitement) の他、住居手当 (indemnité de résidence) や家族割増手当 (supplément familial de traitement)、そして、賞与 (prime) やその他の補償手当 (indemnité) が含まれる。また、同法典L712-2条に規定されているように、それらの内俸給の額は、当該公務員の級及び号等に応じて決定される。すなわち、前章「(6) 号」でも述べた通り、公務員の俸給額は号俸規定に示された俸給総額指数に基づいて決定されているのである。

それに対して、契約公的職員の報酬は契約で定められることになっている。公務員

(65) Loi n° 2016-483, 前掲(38)

(66) Ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique.

一般法典L713-1条に規定されているように、当該職員の職務や、それに要する資格及び学歴、そして実務経験等を考慮して管轄当局が決定するのである。とはいえ、通常は契約公的職員の報酬も、公務員に適用されている指数を参照しながら計算される。配属された職に公務員が任用された場合に適用される指数を照合系としているということである。住居手当や家族割増手当などにも同様に決定されている⁽⁶⁷⁾。また、契約公的職員の報酬は3年毎に見直されることになっている。この見直しについては、国家、地方、病院の順に、それぞれの所謂〈準規定〉、すなわち、本章「(2) 公法上の非公務員に関する一般規定」でも述べた一般規定の第1-3条、第1-2条、第1-2条に規定されている。

要するに少なくとも制度上、フランスでは報酬に関して、同じ職に就く公務員と契約公的職員の間で差が出ることは、基本的にはあり得ない。実際、先にも取り上げたフランス民主労働総同盟による手引書でも、両者の額面報酬は同じであることを確認した上で、手取り報酬に差が出る原因として、健康保険と年金の制度が異なっていることのみを挙げている⁽⁶⁸⁾。

しかし後述するが、平均月収額を比較すると公務員より非公務員の方が少なくなっている。とはいえ日本のように、公務員と非公務員の間で極端な差があるというわけではない。2020年5月11日付の『東京新聞』が報じているところによれば、「全国の自治体で働く非正規公務員」の「年収は正規の三割程度という試算もある」という⁽⁶⁹⁾。のみならず、2022年3月19日付の『東京新聞』が報じているところによれば、日本の場合、非正規公務員の多くが「自立できない賃金水準にある」⁽⁷⁰⁾という。2022年9月6日付の『東京新聞』にも、「日本自治体労働組合総連合（自治労連）が全国の地方自治体で働く非正規公務員にアンケートしたところ、六割が年収二百万円未満で働いていると回答した」と報じられている。以上のような状況であるにもかかわらず、それまで日本の「非正規公務員の処遇の実態は十分に知られて」いなかった。というのも、同記事にも記されているように「自治体を所管する総務省は不定期に非正規公務

(67) Laurent Berger, *Droits des salariés: fonctionnaires et contractuels* édit. 2017. Paris, CFTD, 2016, 317p., p.95.

(68) Laurent Berger, 前掲(53)p.109.

(69) 佐橋大「どうなる格差：同一労働同一賃金」『東京新聞』2020.05.11, p.8.

(70) 畑間香織「地方公務員の非正規化進む：15年で1.5倍 4人に3人女性」『東京新聞』2022.03.19, p.1.

員の調査をしているが……年収を調べていない」からである⁽⁷¹⁾。

一方フランスの場合、国家、地方、病院のそれぞれで、公務員はもちろん非公務員に関しても、平均月収額が国立統計経済研究所のウェブサイトを通じて毎年公表されている。そこには、単なる数値だけではなく、近年の動向やそれに対する分析ないし所感等が毎回添えられている。ともあれ公表された数値をここ数年分確認してみたところ、総時間当量 (équivalent temps plein : E T P) に換算した非公務員の平均月収額は、いずれも公務員の75%から85%程度となっていた。例えば、2020年では、国家、地方、病院の順に、約75.8%⁽⁷²⁾、82.6%⁽⁷³⁾、78.6%⁽⁷⁴⁾という計算になった。

この事態は、当然のことではない。というのも、上述のように同一の職務に携わる公務員と非公務員の間で報酬に大きな差が出ることは、少なくとも制度上はあり得ないからである。実際、非公務員の月収が低いという不自然な事実に関しては、政府の管轄部局による年次報告書においてその原因を分析している論考がみつかった。

フランスでは、公務員をはじめ公的機関に勤める職員の状況を把握する目的で、行政公務員制度総局 (Direction générale de l'administration et de la fonction publique) により毎年、500頁以上から構成される詳細な調査報告書『公的職員の状況にかんする年次報告書 (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique)』が提出されている。また、この年次報告書の内容を大きく取り入れる形で予算黄書 (jaunes budgétaires) の1つである『公的職員の状況と報酬に関する報告書 (Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunération)』が毎年作成されている。なお、予算黄書とは、各年の予算法案 (Le projet de loi de finances) の付属文書である。

(71) 畑間香織「非正規公務員全国調査：6割年収200万円未満」『東京新聞』2022.09.06, p. 3.

(72) Romain Bour & Gwendoline Volat, “Les salaires dans la fonction publique de l'État: en 2020, le salaire net moyen augmente de 1,0 % en euros constants,” *INSEE première*. No.1914, 2022.07.12. <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6463979>> [最終確認日：2023. 3. 10]

(73) Romain Bour & Déborah Massis, “Les salaires dans la fonction publique territoriale: en 2020, le salaire net moyen augmente de 0,8 % en euros constants,” *INSEE première*. No.1915, 2022.07.12. <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6475708>> [最終確認日：2023. 3. 10]

(74) Romain Bour & Christophe Dixte, “Les salaires dans la fonction publique hospitalière: en 2020, le salaire net moyen augmente de 5,9 % en euros constants,” *INSEE première*. No.1921, 2022.09.14. <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6528548>> [最終確認日：2023. 3. 10]

ともあれ、上記年次報告書の2019年版に収載された論考⁽⁷⁵⁾によれば、公務員よりも契約公的職員の方が40歳未満の割合が高く、そのことが勤務経験や勤続年数の違いに結びついているという。また、フランスでは公務員か非公務員かに関わらず軽減時間 (*temps partiel*) で働くことが認められているのだが、契約公的職員は公務員に比べて軽減時間で働いている割合が高く、資格を要する職務に就いている割合が低くなっているということである。すなわち、契約公的職員の報酬は、平均すると公務員より低くなっているのだが、その主な要因は、年齢や勤務時間、そして職務の違いであると結論づけられている。

ただし、同論考では、契約公的職員の報酬決定の方法が公務員に比べると不利なものとなっている事態も指摘されている。例えば、公務員と契約公的職員では、学歴資格等の算入条件が異なっているという。この状況下、2019年の法改正で、この事態を改善する措置がとられることとなったのである。

(5) 不安定補償手当 (*indemnité de précarité*)

フランスでは、2019年8月付で「公務員制度改革法」⁽⁷⁶⁾が制定された。それにより、公的職務への契約職員の採用は、むしろ促進されることとなった。というのも、特定の目的や一時的な必要性を満たす目的で、公的職務に対して契約公的職員を採用することが可能となったからである。それらの職員は、「計画契約 (*contrat de projet*) 」という契約で採用されることになる。なお、この契約に対しては、全国自主労働組合—教育部会 (*Union nationale des syndicats autonomes-éducation*) 等より、それが拡大適用されたり、あるいは、職員の不安定化に繋がる危険性も指摘されている⁽⁷⁷⁾。

しかし同時に、契約公的職員の待遇を改善する措置が講じられることとなった。その一つが、前節でも触れた学歴資格等の算入条件についてである。法律行政情報局 (*Direction de l'information légale et administrative*) のサイト「*Vie-publique. fr*」で解説されているところによれば、報酬決定の基準に関して、公務員と契約公的職員の間

(75) Aurélien Frot, “Les rémunérations des contractuels: des profils et des postes spécifiques qui n’expliquent qu’en partie leur faiblesse,” Thierry Le Goff, *Rapport annuel sur l’état de la fonction publique: politiques et pratiques de ressources humaines*. Direction générale de l’administration et de la fonction publique, 2019, 680p., p.255-281.

(76) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

(77) “Le « contrat de projet » dans la fonction publique”. < <https://www.unsa-education.com/article/-le-contrat-de-projet-dans-la-fonction-publique/> > [最終確認日：2023. 03. 10]

に一貫性がもたらされるということである⁽⁷⁸⁾。

また、このサイトで公開された別の解説記事によれば、上記「公務員制度改革法」による措置のいくつかは、私法から着想を得たものであるという⁽⁷⁹⁾。それらの措置のうち、非公務員という文脈で本稿が注目するのは、契約職員に対する「不安定補償手当 (*indemnité de précarité*)」である。以前より、期付契約の民間労働者に対しては、不安定補償手当の制度が設けられていた。労働法典L1243-8条に規定されているように、契約期間終了後に無期契約として継続雇用されなかった場合には、総報酬の10%に相当する額が支給されることとなっている。これに類似する制度が、契約公的職員にも導入されたのである。

すなわち、1年以下の期付契約の公的職員に対しても、契約期間終了後に継続雇用されなかった場合には、2021年1月より契約終了時に総報酬の10%に相当する額の不安定補償手当を受け取る権利が保障されることとなった。公共活動会計省による解説冊子にも記されているように、契約公的職員に対しても、民間の労働者と同様の権利が保障されることとなったのである⁽⁸⁰⁾。

なお、上でも触れた解説記事や解説冊子、そして多くの報道等において、この手当に対しては、「特別手当 (*prime*)」という用語が使用されている。しかし、この手当を制定した2019年の公務員制度改革法第23条や、それを編纂する形で規定された公務員一般法典L554-3条にもあるように、正式には「補償手当 (*indemnité*)」である。すなわち、この手当は、賞与や特別手当ではなく、期付契約という不安定な立場を補償する目的で制定されたものなのである。

(78) “Le recours aux contractuels élargi par la loi de transformation de la fonction publique,” 2021.1.22.
< <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271623-elargissement-recours-aux-contractuels-loi-6-aout-2019-fonction-publique> > [最終確認日：2023.03.10]

(79) “Que change la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 ?,” 2021.3.11.
< <https://www.vie-publique.fr/dossier/271426-que-change-la-loi-de-transformation-fonction-publique-du-6-aout-2019> > [最終確認日：2023.03.10]

(80) Ministère de l’Action et des Comptes publics, *20 mesures pour transformer la fonction publique*. 2019.09, 34p, p.22.

6. おわりに

以前に私は、フランスの国または地方の図書館における非公務員について、その制度や実態を明らかにしようと試みたことがある⁽⁸¹⁾。日本の現状を打開する手がかりが見つかるかもしれないと考えたからである。公共図書館に限ったことではないのだが、日本の図書館はその多くを非正規職員に依存している。中でも公共図書館における非正規職員は、所謂〈官製ワーキングプア〉の一典型とみなされるまでになっている。それらの中には、非正規公務員も含まれる。そしてこの状況は、いまだに解決の糸口さえ見出せず、それどころかますます深刻化しつつある。

一方、すでに10年近く前のことになるのだが、フランスにおける国または地方の図書館にも、公務員ではない立場で勤める職員が多く存在することを知った。フランスの図書館関係者の一部では、図書館員を表すビブリオテケール (*bibliothécaire*) と、雇用等が不安定な状態を表すプレケール (*précaire*) を合わせたビブリオプレケール (*biblioprécaire*) なる俗語まで出回っていたという。

しかしながら、この俗語は無期契約ではなく期付契約の職員のみを指すものであり、また、期付契約で勤める図書館職員の多くはその立場を一時的なもののみとしているということであった。期付契約の立場で勤めるのは、公務員か、あるいは〈準公務員〉とも通称される無期契約職員となるまでの、あくまでも一時的な期間にすぎないというのである。実際、以上の事実を最初に私に教えてくれた自称ビブリオプレケール氏にしても、それから程なくして〈準公務員〉の図書館員となっている。ただし、氏が憤慨しながら語ってくれたところによれば、図書館職員はその期間が長くなる傾向にあり、中には安定した地位を得るまでに5年以上かかった人までいるという。そのため図書館員はとりわけ「プレケール」であるというわけなのである。

本稿でも示したように、フランスの非公務員をめぐる状況は、日本とはあまりにも異なっている。それが、本稿ではそれらの人々に対して〈非正規〉という用語を、あえて使用しなかった理由の一つである。私は法律の専門家でもなければ、公務員制度を専門に研究してきたわけでもない。しかしながら、少なくともかつてにおいて、すなわち、フラン

(81) 薬師院はるみ『フランスの公務員制度と官製不安定雇用：図書館職を中心に』公人の友社、2019、128p

スにおける非公務員としての図書館員の状況を知ろうと研究を始めた時点において、フランスの非公務員の制度について真正面から取り上げた文献を、日本では見つけることはできなかった。公務員を対象としたものにしても、個別具体的な制度や出来事等を専門的な観点から徹底的に分析しているものがほとんどだった。換言すれば、門外漢の私には、これらの論考からフランスの公務員制度について、その全体像を十分に把握することはできなかった。だから、自分で一から調べてみることにしたのである。

本稿は、図書館員に焦点を当てた上記の拙稿を下敷きに、その後の動きも取り入れながら、対象を公的職員全体に広げる形で再調査を試みたものである。日本の非正規公務員は、絶対値として劣悪かつ悲惨な状況に置かれている。この事実は、フランスの状況と比較することで改めて確認できる。たしかに、フランスでも、非公務員をめぐっては、いくつもの問題が指摘されている。しかしながら、日本とは異なり、フランスでは詳細な調査が公的に実施され、改善策が何度も講じられている。本稿が、この現実を直視する一助となれば幸である。

(やくしいん はるみ 金城学院大学文学部教授 (図書館情報学) 博士)

キーワード：公務員制度／非正規雇用／非公務員／非正規公務員／フランス