

官製ワーキングプアの実態と課題

池田 高正



「官製ワーキングプア」をとりあげるとすれば、本来なら委託などの「間接雇用」も含める必要があるのですが、今日は「直接雇用」、つまり自治体の臨時・非常勤職員に限定して、お話しします。

自治体の変貌と労働力構成の変化

自治体の正規職員数は、一番多かった1995年比べて、現在、全国平均で15%から20%減っています。この背景には、集中改革プランと財政危機、さらに人口減少があります。東京のほうで、時期的に公務員数の削減が早くから行われました。青島幸男さんが知事だった頃の終わりくらいから、かなり劇的なリストラが行われました。

この結果、何が起こったかというと、直接雇用の非正規職員が急増しました。私が自治体に入ったのが1979年で、その頃、非正規職員は総職員の9%ぐらい、1割を切っていました。ところが2008年では、総務省の調査では全国平均30%弱です。このうち、再雇用職員のウエイトは、あまり高くありません。自治体が行った全国調査では、臨時・非常勤職員数が総職員の半数を超える自治体が29あります。その中に政令市も入っています。これに委託などの間接雇用を含めると、全国平均で確実に50%を越えます。例えば、自治体病院から医療事務を受託している会社では、80%が女性で、年

収200万円以下です。自治体の委託労働者については、まだ正式な全国調査がないので、実態を調べなければいけないと思っています。

なぜこれほど非正規職員が増えているかと言えば、公務労働は代替性が高いからです。誰でもできる仕事だとは言いませんが、逆に公務員は、代替性が高い仕事だという認識を持たなければならないと思います。さらに、総務省は、10年ほど前には「地方自治体に恒常的に働く不安定雇用労働者はいません」と言っていました。しかし、2009年の「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書」では、「常勤職員による自治体運営が公務員制度の基本」と公言しています。これらは、「総務省は、自治体の非正規問題に取り組みません」と明言しているのと同じことです。地方公務員法や地方自治法を改正する必要があるのですが、そこに踏み込めという姿勢は全くありません。

自治体の臨時・非常勤職員の実態

臨時・非常勤職員の全国実態調査として一番まとまっているのは、自治体の自治研作業委員会が行ったものです。調査基準日は2008年6月1日、回収数は27都府県1104自治体です。11政令市を含んでいて、全自治体の59.5%が調査に回答しています。

それによると、臨時・非常勤職員の総数は、34万人。回収自治体数から推計すると、全体では60万人ほどになります。総職員に占める

地方公務員の短時間勤務職員に関する制度

職の区分	非常勤職員		任期付短時間勤務職員
	臨時的任用職員 一般職 (地公法適用あり)	特別職 (地公法適用なし)	
根拠法令	地公法22条2・5項	地公法17条 地公法3条3項3号	任期付採用法5条
採用の要件・対象	緊急の場合 臨時の職の場合 任命候補者名簿がない場合 [地公法22条2・5項]	(職員の職に欠員を生じた場合の任命の方法の一つとして、採用を規程する者の職[地公法3条3項3号]) (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[地公法3条3項3号])	一定の期間内に終了することが見込まれる業務 一定の期間内に限り業務量の増加が見込まれる業務 住民に直接提供するサービスの提供体制の充実 部分休業を取得する職員の業務の代替 (任期付採用法5条)
採用の方法	規程なし (筆記試験、面接等による)	競争試験又は選考 [地公法17条](面接等による)	競争試験又は選考 [地公法17条]
任期	6月以内、6月以内で更新可 再度の更新は不可 [地公法22条2・5項]	規程なし(通常1年以内)	3年以内(特に必要がある場合は5年以内) (任期付採用法6条2項)
給与	報酬及び費用弁償[自治法203条] (常勤の場合には給料及び手当)		給料及びび手当[自治法204条] (手当は任期の定めのない常勤職員と原則同じ)
勤務時間・休暇	条例等で規程		条例等で規程 (休暇は任期の定めのない常勤職員と原則同じ)
分限処分	適用なし[地公法29条の2] (分限について、条例で規定可)	適用あり [地公法27条、28条]	適用あり [地公法27条、28条]
懲戒処分	適用あり[地公法27条、29条]	規程なし [要綱等で規程]	適用あり [地公法27条、29条]
服務(守秘義務等)	適用あり[地公法30～38条]	規程なし [要綱等で規程]	適用あり[地公法30～38条]
社会保険等	勤務時間等により厚生年金、健康保険、雇用保険を適用 公務災害又は労災を適用	勤務時間等により厚生年金、健康保険、雇用保険を適用 公務災害を適用	勤務時間等により厚生年金、健康保険、雇用保険を適用 公務災害を適用
定数	定数条例外[自治法172条3項]	定数条例外[自治法172条3項]	定数条例外[自治法172条3項]

(注1) 地公法:地方公務員法
任期付採用法: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
自治法:地方自治法

(注2) ()内は実態上多く見られる運用
出典:「地方公務員の短時間勤務在り方に関する研究会報告書」2009年1月23日、総務省。

割合は 27.6 %で、職員の 4 人に 1 人以上が、臨時・非常勤職員ということになります。とくに、市町村に多く、31 %。3 人に 1 人です。

臨時・非常勤職員の、任用の法的根拠（前ページの表を参照）およびその割合は、臨時的任用職員が、地公法 22 条 2・5 項で 46.9 %。特別職非常勤職員が、地公法 3 条 3 項 3 号で 32.5 %。一般職非常勤職員が、地公法 17 条で 16.5 %。任期付短時間勤務職員は、任期付採用法 5 条で 0.6 %です。どこにも分類されない、不明やその他は 3.5 %となっています。「臨時的任用職員」と、特別職非常勤職員と一般職非常勤職員と合計した「非常勤職員」が、同じように 50 %弱で、この 2 つが両翼です。任期付短時間職員 2000 人のうち、大阪に 1000 人います。この人たちは「任期付き」ですから、3 年か 5 年で契約が切れる。ところが再契約の場合、地方公務員法では必ずしも公募する必要がないため、契約期間が過ぎた後も、事実上の雇用継続をしています。臨時的任用職員も同様で、地公法 22 条 2・5 項では期間が 6 カ月以内、更新は 1 回まで、したがって合計 1 年までと定められていますが、実際、多くの自治体で 1 年を越えて継続雇用されています。

任期付短時間職員が非常勤職員と違う点は、期末・勤勉手当、つまり一時金や地域給が支給できるということです。ただし扶養手当や住居手当など、職務に直接関係ない生活給的な部分は支給できません。この制度では、だいたい年収 300 ~ 350 万円の賃金を払うことが可能です。自治体によっては、これまでも、非常勤職員に一時金や退職金を払っているところもありました。枚方市では、退職金を払ったら、住民訴訟が起こされています。そのため、法的に整備する必要が生まれて、総務省は新しく任期付短時間制度を設計し、導入しました。しかし、まだ全国的に見ても 0.6 %と低く、総務省は困っているそうです。

主な職種に占める臨時・非常勤職員の割合は、

「保育士」が一番多く、5 万 4381 人、全保育士に占める割合は 46.9 %です。公立保育所は、認可保育所のうちの半分を下回っています。その公立保育所の職員の半数が、臨時・非常勤です。つまり、正規公務員は保育士全体の 4 分の 1 以下だということになります。次に多いのが「給食調理員」で 1 万 9793 人、給食調理員全体の 53.7 %です。給食は、以前から民間委託の対象と言われていましたが、逆に、非常勤職員を活用して直営を維持することができた自治体はかなりあり、非正規雇用が民営化に歯止めをかけるという、興味深い実態になっています。「学童指導員」も 1 万 5534 人と多く、全体の 92.4 %。ほとんどが臨時・非常勤職員です。医療関係では「看護師」が 1 万 228 人で 18.2 %。まだ正規職員が多い職場です。

他に消費生活相談員などの「相談員」では、8661 人（93.2 %）です。「消費生活相談員」は、詐欺なども含めてトラブルに対応できる人たちですから、法務についての能力が高く、組合加入を勧めると、すぐにその必要性を理解してもらえます。発達障害などの心理判定を扱う「家庭児童相談員」は、ほとんどが大学院を卒業しています。この方たちを組織できれば、かなり強い組合ができる。逆に、当局も簡単に雇い止めができません。同様に「図書館司書」も有資格者で、8603 人（61.6 %）が臨時・非常勤職員です。清掃や上下水道など男性中心の職場は、まだ少ない状況です。

臨時・非常勤職員に占める男女比率では、女性が 80.8 %占めています。これはパート労働者の比率と同じです。勤務時間は、常勤と同じ 7 時間 45 分か 8 時間が、28.4 %。常勤職員の 4 分の 3 以上は 34.8 %です。この 2 つを合わせると、60 %を越えます。

勤続年数は、1 年未満が 39.6 %、3 年未満は 28.7 %、10 年未満は 11.1 %、10 年以上は 6.6 %となっています。契約期間は、1 年未満が 54 %、1 年は 42.3 %、3 年未満は 1.2 %、3 年以

上は 2.5 %で、1 年未満がほとんどです。継続雇用によって、勤続年数が契約期間よりも長いという特徴があります。ただ、5 年、10 年といった長期継続の方は少ないので、深刻な雇い止め問題が存在していることが読み取れます。

賃金水準は年収 200 万円未満が 8 割を占め、「官製ワーキングプア」と言われる所以です。賃金形態は、時給・日給制が 64.5 %、月給制は 35.5 %。常勤的な勤務をしながら、日給制で、年収 200 万円以下の方が多いという結果でした。

法的・制度的課題 法の谷間とは何か

臨時・非常勤職員の法的・制度的課題、いわゆる「法の谷間」と言われている問題には、2 つの側面があると思います。

1 つは、期間の定めない短時間の雇用形態が、地方公務員制度上にはないという問題があります。地方公務員法には、一般職常勤職員（地公法 17 条）も期間の定めのない雇用と、有期雇用の一般職常勤職員（任期付公務員採用法）がありますが、期間の定めのない「一般職短時間職員」の制度が欠落しています。あるのは一般職短時間職員（有期雇用）で、これには任期付公務員採用法 5 条に基づくものと、地公法 17 条の解釈に基づくものがあります。

ようするに、公務員法では、期間を定めない正規任用か、期間を定めた臨時任用しかないということです。一般職非常勤職員というのは、一般職の中には、そういう非常勤という制度があるはずだということで、地公法 17 条を解釈してつくった制度なんです。もうひとつは特別職非常勤職員（有期雇用）と言われるもので、本来は非専務職です。地公法 3 条 3 の 3 に基づくもので、たとえば僕は、労働審判員です。裁判所の国家公務員の非常勤職員です。本業は組合の職員で、その経験を生かして、裁判所で非

常勤をしている。これが本来の、地公法 3 条の 3 の 3 という特別職非常勤職員で、学童指導員など恒常的な職種に当てはめるのは無理があります。

期間の定めない短時間勤務の雇用が地方公務員制度上に作られていれば、雇い止めという問題は起こりません。したがって自治労としては、一般職の、期間の定めない短時間勤務の公務員制度を整備することを、制度要求の一番に掲げています。

2 つめの問題は、臨時・非常勤職員は、パート労働法などが適用されていないことです。パート労働法、労働契約法、介護・育児休業法などは、明文で公務非常勤を適用除外し、しかも代償措置がない。明らかに法の不備です。したがって育児休業の取得は、法律の適用要件を満たしても、取得できません。ほとんどの人が、育児休業にともなって雇い止めとなります。

以上の 2 つが「法の谷間」です。その結果として起こっていることは、「雇い止め」と「手当」が支給されないことです。公務員の雇用は、臨時・非常勤も含めて「任用」です。「任用」は労働契約ではなく、行政処分と解釈されています。民法や労働法に基づく労働契約ではないため、解雇権乱用や期待権（解雇権乱用法理の適用）あるいは更新を繰り返した場合には期間を定めない雇用に転換するなどの保護が適用されません。こうした、非常勤職員の任用が労働契約か行政処分かをめぐる裁判で、これまでどのような判決が出されてきたのかを、次にみてみます。

最近の非常勤職員をめぐる判決の動向

ここ数年、非常勤をめぐるいろいろな判決が出ています。一昨年から今年にかけては、住民訴訟に対する判決が多く、非常勤職員の任用や、諸手当の支給、給与条例主義の解釈について、重要な判決が相次ぎました。

採用（任用）の更新

非常勤職員の採用（任用）の更新については、東大阪市の住民訴訟で、大阪高裁の判決があります。「公募か非公募か」「競争試験か選考か」が争われたのですが、判決では、自治体の判断によるとされました。最高裁では確定していませんが、これによって、非常勤職員の採用（任用）は、「非公募・選考」が可能になっています。

諸手当の支給・給与条例主義

常勤的非常勤に諸手当を支給できるかどうかを争点にした、東京都東村山市の住民訴訟の東京地裁・東京高裁の判決では、常勤職員と非常勤職員との定義に関する定めのない地方自治法においては、両者の法的性質の区分は任用方法ないし基準、勤務内容および様態、報酬の支給その他の待遇等を総合的に考慮して実質的に配慮せざるを得ず、それが地方自治法の趣旨に添う合理的な解釈と言うべきである。なお、その区別のある地方公務員法と地方自治法とは趣旨、目的が異なるのであるから、地方公務員法上の非常勤職員が当然に地方自治法上の非常勤職員に該当すると解することはできない。東村山市の非常勤嘱託員は、地方自治法 204 条の常勤職員で退職手当は支給できる。給与条例主義については、条例制定（2007 年 3 月 29 日）と「既に支払われた退職手当、離職報奨金はこの条例により退職手当の内払いと見なす」という改正条例の制定によって、さかのぼって支給することは違法であると解するのが相当、という画期的な判決が下されました。

また、最高裁においても、2009 年 2 月 6 日に、原告の上告を棄却し、勝訴の判決が確定しました。つまり、人事院規則では、非常勤は、常勤職員の労働時間の 4 分の 3 以下と規定されていますが、この判決では、地方自治法の定める常勤・非常勤の概念と公務員法は別だということです。地方自治法の解釈では、それを自治体が条例で定めたらいいと言っているのです。

これは画期的です。さらに退職手当は条例上で明記すれば合法だとされました。

2008 年 10 月 31 日、大阪地裁で行われた、枚方市非常勤職員特別報酬住民訴訟の判決でも、訴訟の対象となった枚方市の非常勤職員は、勤務の実態からして、「常勤職員」であり、退職手当や一時金を支給できるとされています。しかし、給与条例主義についての誤った解釈から、枚方市給与条例に基づく退職手当や一時金の支給を、条例上の根拠を欠く違法な支給と断定し、枚方市長への損害賠償請求、非常勤職員の不当利得返還請求を認める判決でした。

給与条例主義については、茨木市や大東市の大阪地裁（大阪高裁）の判決で、条例上の定めがない、規則や要綱、就業規則のみに基づく一時金や退職手当など諸手当の支給はできないことが、ほぼ確定しました。任期付短時間勤務職員以外は、非常勤職員、臨時的任用職員を問わず、諸手当については条例化が必要です。しかし、常勤的非常勤職員については諸手当の支給が可能なので、交渉で、手当の支給と条例化を求めることができます。枚方市の訴訟では、諸手当の支給を給与条例に定めているので、大阪高裁では、給与条例主義の解釈が大きな争点になります。

自治体の人事戦略とマネジメント

自治体は知恵比べの時代に入っています。非常勤職員の問題については、どこの自治体もまだ知恵を出していないというのが現状です。臨時・非常勤は、補助的、補完的労働力から基幹的労働力になったという現状認識が必要です。民間では、非正規労働者の戦力化を図ろうとしています。自治体は人事管理に弱点があります。臨時・非常勤職員を公共サービスの担い手として、戦力化するという認識があるかどうかと問われていると思います。均等待遇を実現し、人事ローテーションに組み入れ、研修を行い、

キャリアを高め、戦力化するという視点が必要です。

こうしたことが、これまで進まなかった理由は、自治体は国をみて自分で考えてこなかったことが最大の問題です。自治体の非正規問題から逃げている総務省をみても、何も出てきません。さらに、財政悪化により職員の採用が抑制されるなかで、非常勤職員の報酬は、地方財政法上「物件費」として扱われ、定数外職員となるため、計画的に採用するのではなく、各課などの裁量で増やしてきました。担当者任せにしてきたため、3割まで増えてきました。やはり、トータルな人事管理を、トップも含めて考えなければいけない時代に入ったと思います。

自治労の課題と役割

では、労働組合としてどういう課題や役割があるかを、お話しします。

臨時・非常勤職員の組織化の現状は、「2006年自治労組織実態調査」によると、1万8840人(5.3%)です。1000人以上を組織しているのは、東京、大阪、兵庫、北海道、千葉で、この5都道府県本部で半数を超えています。他方、組織人員数100人未満の県本部は23あり、非常勤問題が全国的な運動課題にならない現状があります。

大阪府本部では方針のなかに、直接雇用の非正規労働者は単組、出資団体や管理団体などの職員の組織化は単組や労連の課題、間接雇用は府本部や自治労の課題を、明確にしました。非現業公務員への協約締結権が回復されれば、労基法上の過半数組合、協約の拡張適用など、団結が力となります。各組合の役割を明確にしたうえで、連携して取り組んでいます。大阪府本

部には131単組ありますが、そのうち71単組(8000人程度)が非正規公務員単組です。

組織化の形態は、非正規職員の独立単組(職種型と職種横断型)、基本組織の支部や分会、ユニオンへの個人加入、ユニオンシヨップ協定、の4つがあります。地公法、地公労法上では、ユニオン・シヨップ協定は適用されませんが、労組法適用の特別職非常勤職員は可能性があります。労組法適用組合か職員団体かという点では、大阪では、社会保険非常勤労組として人事院に職員団体登録をし、大阪公共サービスユニオンに加入しています。大阪市の非常勤職員は、労組法適用で労働委員会への救済申立ができることを、当局も認めています。

すでに死語になっていますが、「本工主義」つまり「正規公務員主義」からの脱却が必要です。民間の新しい組合や、若い執行部、専門職は、非正規の組織化に抵抗感や違和感を全くもっていません。これは、民間の調査でも、大阪府本部の行った組合員意識調査でも、同じ傾向がでています。

年収200万円以下の官製ワーキングプアをなくそうと思ったら、時間給は1000円以上に設定する必要があります。したがって、自治体最低賃金の基準を、地域最低賃金から諸手当を含む初任給基準にする必要があります。現在、高卒初任給で15万円くらいですから、短大卒初任給くらいですね。世帯年収で750~800万円の展望をもって、保育士や相談員などの専門職は、横断的な職種別賃金の設定など、臨時・非常勤職員の待遇改善を、さまざまな角度から、問題意識をもって、これからも活動していきたいと思います。

(いけだ たかまさ・

自治労大阪府本部組織支援センター所長)