

# 特集 官製ワーキングプア

## 非正規国家公務員を めぐる問題 ——歴史、現状と課題

法政大学名誉教授

早川征一郎



### はじめに

正規採用の常勤の公務員と非正規採用の非常勤の公務員は、一方で、全体の奉仕者である公務員としての諸々の服務義務では「平等」が要求されるが、他方で、非常勤の公務員の身分の不安定さ、常勤の公務員と比べた処遇の格差などの「不平等」が長年、厳然として存在し続けている。

近年、こうした非正規の公務員については、民間における非正規雇用労働者の増大、ワーキングプア（働く貧困層）の増大になぞらえて、“官製ワーキングプア”という呼び方が定着するまでに至っている。

本稿の課題は、とくに国における非正規公務員に焦点を当て、それが生み出された歴史的由来、現状と問題点、その問題解決のための政策上および運動上の課題などについて、俯瞰的に考察することにある。

はやかわ せいいちろう 1938年新潟県生まれ。法政大学名誉教授。専門は社会政策・労働問題。主な著書に『公務員の賃金』（旬報社）、『公務員の制度と賃金』（大月書店）、『国・地方自治体の非常勤職員』（自治体研究社）、『国家公務員の昇進・キャリア形成』（日本評論社）、『イギリスの炭鉱争議（1984～85年）』（御茶の水書房）、共著に『国・地方自治体の非正規職員』（旬報社）など。

## 1 歴史的経緯＝厳しい定員抑制とその継続

まず歴史的由来の始まりは、レッドパージの意味をも併せ持った1949（昭和24）年の定員法制定にある。定員法に基づく大量行政整理の結果、公務員の数は厳しく抑制された。この結果、“常勤的非常勤職員”と呼ばれる非正規の公務員が創出され、年々、累積されていった。この定員法と非常勤職員の累積の関係について、浅井清・初代人事院総裁はかつて次のように述べている。

「〔定員法が〕制定されて以来、同法による公務員（常勤職員）の定員のわくは、……はなはだ厳格に守られたのみならず、行政整理の声とともに、定員減少の方向にこそあれ、その増加は望むべくもなかった。その結果、二つの抜け道ができて、同法の固い壁を破りはじめた。つまり常勤職員の不足を非常勤職員で補充しようとするためである。

その一つは、非常勤職員の一部が、暫次常勤職員の領域に進出して、常勤職員の勤務形態をとり始め、『常勤的非常勤職員』という、その語自体すでに矛盾するような公務員が生じたことである。』\*1

この定員法はその後、1969（昭和44）年の総定員法および行政機関職員定員令へと引き継がれた。さらに総定員法の施行と相まって実施された常勤職員の定員削減計画は、今日もなお連綿と続けられている。

そうした厳しい定員抑制とその継続によって、常勤職員の人数は抑えられ、職場における要員不足は常態化した。非常勤職員制度は、厳しい定員抑制政策の歴史的産物であった。

もちろん、たとえば郵便局の年末繁忙のごとく、臨時的・一時的な業務の繁忙に対処するため、臨時・非常勤職員を必要とすることは避けられない。だが、常勤職員の要員不足に起因する日常的な繁忙に対処するために非常勤職員制度を導入し、その実態が改められないまま今日に至っているのが、そもそもの歴史的経緯であり、それこそが問題であった。

それ故、職場における要員不足問題、ひいては常勤職員の定員問題をどのように考え、解決するかが、歴史的経緯に由来する政策上の課題である。このことをまず確認し、以下、非常勤職員問題の現状分析に移ろう。

\*1 浅井清『国家公務員法精義』（学陽書房、1970年）、57頁。第二の抜け道は、「2カ月以内の期間を定めて雇用される」“常勤労務者”制度が、定員の枠外にあったため、これを活用することになった。その後、1958年度以降、定員化された。

## 2 高い非正規職員への依存度

現在、一般職の常勤の国家公務員約24万人に対し、非常勤の国家公務員は約14万人いる<sup>\*2</sup>。そうした非常勤の国家公務員のうち、委員顧問参与等職員および法務省に特有害護司を除くと、約7万人となる<sup>\*3</sup>。そのうちの大部分、すなわち事務補助・技術補助・技能・労務職員、医療・教育・専門職員あるいは厚生労働省に特有害業相談員等は、常勤の国家公務員と仕事内容が重なっている。

そうした非常勤職員を雇用形態別に見ると、期間業務職員とその他の職員に区分される。期間業務職員制度は、2010（平成22）年10月、1949年の定員法施行の翌年に設けられた日日雇用職員制度が廃止され、それに代わって導入された。

この期間業務職員は、2014（平成26）年7月1日現在、約3万人（29,952人）いる。うち事務補助職員が8,641人で29%、約3割を占める。省庁別では、国土交通省（3,857人）が断然多く、ついで法務省（684人）、厚生労働省（603人）、内閣府（558人）、財務省（411人）の順となる。そのほか、事務補助職員以外で特記すべきは、厚生労働省のうちハローワークの職業相談員等を主に約1万7千人の期間業務職員がいる。

主として「定型的な業務を行う職務」と定義されている行政職(一)俸給表1級適用の常勤職員数（10,014人）と比較すると、事務補助の期間業務職員数（8,641人）は、実にその86%にあたる。国土交通省の行(一)1級適用職員数は1,722人であるから事務補助職員である期間業務職員数はその2.2倍を超える人数となる。

厚生労働省では、行(一)1級だけでなく2級適用<sup>\*4</sup>の職員数を加えた常勤職員数4,144人に対し、事務補助職員および職業相談員等の期間業務職員数（17,769人）は実に4.3倍に達する。“ハローワークは非正規職員の働きで維持されている”と言われるのも、この比率から肯ける。

この2つの省は、非常勤職員数の比率が際立って多い省であるが、省庁別に偏在があるとはいえ、全体として非常勤職員への依存度はきわめて高いということがいえる。

そうした期間業務職員の性別内訳は、政府統計では明らかではないが、地方

\*2 以下、内閣官房内閣人事局「一般職国家公務員在職状況統計表」（平成26年7月1日現在）による。

\*3 委員顧問参与等職員および保護司は、原則として本来は、その仕事内容において、いずれも常勤の国家公務員とは重ならないものとして、ここではひとまず除外して考えることにしよう。

\*4 行(一)2級は、「主任の職務」ないし「特に高度の知識又は経験を必要とする業務を行う職務」である。

公務員についてのこれまでの自治労調査や国公労連の非正規職員アンケートなどから推測すると、ざっと男性2割、女性8割と推測され、圧倒的に女性が多いのは間違いないであろう。

別に言いかえれば、日常のルーティンな業務（とくに定型的業務）の遂行に不可欠な存在であるのが、類似官職に常勤職員がいる場合の非常勤職員とりわけ期間業務職員である。その人たちの働きを抜きにして、国の日常的な行政事務の遂行はおぼつかない。

厳しい定員抑制ひいては職場における要員不足と非常勤職員への業務の依存度とは高い相関関係にある。

### 3 不安定な雇用保障

期間業務職員である非常勤職員の場合、まず問題なのは、その雇用の不安定さである。「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であって、一会計年度内に限って、臨時に置かれる官職に就けるために任用される」\*<sup>5</sup>のが本来の建前である。だが、本来の建前と違って、実際に就いている官職の仕事は臨時的ではなく継続している場合がほとんどである故、ここに任用更新＝勤務の継続の問題が発生する。その場合は、「連続2回を限度とするよう務める」\*<sup>6</sup>とされている。このことから、3年という「雇い止め」の問題が発生する。

期間業務職員制度が導入される以前の日日雇用職員制度の場合、「非常勤職員の定員化の防止について」（1961.2.28）という「閣議決定」によって、任用は一会計年度の範囲内に留め、任用更新を認めないとしたため、實際上、継続任用を行う便法として「任用中断期間」を設けつつ、同一人物の任用を継続することが慣行化された。

2010年10月に導入された期間業務職員制度の場合、もはや「任用中断期間」設定の必要はなくなったが、3年という期限での「雇い止め」問題が発生した。その実態はどうか。

例えば、他の省庁よりも期間業務職員である事務補助職員がダントツに多い国土交通省では、期間業務職員の一律3年「雇い止め」が行われている。

また、ハローワークなどで働く職業相談員等の期間業務職員が約1万7千人

\* 5 人事院規則8-2、とくに第4条第13項。

\* 6 前記人事院規則に基づく「期間業務職員の適切な採用について」（平22.8.10、人企972）。

もいる厚生労働省では、一律3年の「雇い止め」は行われていないが、更新3回目での公開公募は厳格に実施されており、その実施過程で「雇い止め」に至るケースが多々、発生している\*7。

そのほかの省庁では、正確な実態は明らかではないが、概ね3年の「雇い止め」の運用がされていると言われている。

そうした「雇い止め」は、そもそも当該業務が「臨時に置かれる官職」に担われる業務ではなく、実は継続的な業務であるからこそ問題が発生しているのであって、「連続2回を限度とする」を機械的に適用し、「雇い止め」を行えば済む次元の問題ではないはずである。その肝心の問題解決をなおざりにしていることこそが、そもそも問われる根本問題である。

では、そうした不安定な雇用保障のもとで働いている場合の賃金はどうか。

#### 4 低位な賃金水準

まず賃金であるが、実は賃金の実態を知ることができる政府統計自体が存在しない\*8。そのことは注記にゆずるとして、賃金決定の仕組みは、①決定権限は、「予算の範囲内で」、各庁の長にあること、②賃金の決定基準は、「常勤職員との権衡」に依ること、③基本となる給与は、類似の職務に従事する常勤職員の属する級の初号俸を基礎に、職務内容、勤務する地域および職務経験を考慮して決定すること、④一定の勤務要件を満たす非常勤職員には、期末手当に相当する給与を支給することなどが規定されている\*9。

では、実際の支給水準はどうか。表1は、法務省の事務補助職員についての法務省部内資料である。地域手当を含む時給856円（地域手当を除くと808円）は、2010年の地域最賃との比較では、地域手当を含めれば高位の東京821円、神奈川県818円を上回る。結局、地域最賃はどうにか上回るが、公務員初任給水準と同じか、あるいは経歴換算でそれをやや上回るかといった水準である。年間で

\*7 例えば、国公一般（国家公務員一般労働組合）のブログである「すくらむ」の以下の号を参照されたい。

<http://amebro.jp/kokkoippan/entry-11485147659.html>、<http://amebro.jp/kokkoippan/entry-11778165267.html>

\*8 なぜ政府統計が存在しないかの理由はいろいろあるが、根本的には、非常勤職員の賃金は、予算制度上では「庁費」すなわち備品費、消耗品費、被服費、通信運搬費などと同列の「庁費」（物件費）のうち、「賃金」から支出されているという意味で「物」扱いであること、また厚生労働省の職業相談員等の場合は「委嘱」の形式をとり、「賃金」ではなく、「謝金」であることなどが挙げられる。

この点、詳しくは早川征一郎・松尾孝一著『国・地方自治体の非正規職員』（旬報社、2012年）、74頁を参照されたい。

\*9 一般職の職員の給与に関する法律（昭和25.4.3、法95）第22条およびそれに基づく人事院のいわゆる「給与指針」（給実甲第1064号、2008年8月26日付）による。

【表1】法務省・事務補助職員（窓口整理要員等）賃金最低式（2010年度：243日）

見直し試算 (行→1級1号俸÷7.75×6) (一般職の期末手当支給率)	時給	日給	通勤手当 (月額)	日給	月給	期末手当 (6月期)	期末手当 (12月期)	期末手当	年間 支給額
	地域手当含む 856	6時間勤務 5,136	15キロ1か月定額 366	日給+通勤手当 5,502	111,280	1.25月 111,280	1.50月 133,536	244,816	1,580,176

行→1級1号俸 135,600  
地域手当 6%  
出典：法務省資料

引用者注：1）この算定式には、通勤手当の算定積算資料および社会保険料（厚生年金、雇用保険）の官負担部分および官負担のみの児童手当拠出金の算定積算資料と金額も記入されている。そのうち、社会保険料および児童手当拠出金は、本人に支払われるものではないため省略した。  
2）地域手当は5級（6%）として算定されているが、勤務地により可変的である。

は、期末手当を含め約158万円であり、200万円にはとうてい達しない水準である。表2は、厚生労働省・ハローワーク非常勤職員の賃金例である。経歴換算の関係で、法務省の事務補助職員（窓口整理要員等）よりは高めだが、年収では200～300万円程度である。

その他の諸手当のうち、扶養手当、住宅手当、寒冷地手当は支給されない。これら諸手当をとくに除外しなければならない正当な理由は、非常勤職員は単身自活者か、あるいは被扶養者に限るとでもしないかぎり、とくにないと思われる。なお、退職手当は一定の支給要件を満たす場合は支給される。

こうして見ると、基本賃金の低さが際立っている。実態的には、「臨時に置かれる官職に就けるために任用される」のではなく、恒常的継続的な業務を担う官職への任用であることを考慮すれば、基本賃金を引き上げ、かつ任用期間中の一定の昇給措置があつて然るべきであろう。

有期雇用であり、しかも職務給原則だから昇給はないとする考え方は、この場合、妥当ではない。有期雇用であっても、業務に継続性がある場合、職務内における賃率上昇（昇給）といった範囲職務給的な考え方が実態上、妥当であり、一定の昇給措置を講ずることはあつて然るべきである。

【表2】厚生労働省・ハローワーク非常勤職員賃金例（2013年度）

部門	勤務日数	勤務時間	日額	(月額換算)
ハローワーク各部門（職業紹介・雇用保険・専門援助・事業所部門等）	月20日勤務	7時間15分 ～7時間30分	7,700円 ～13,170円	154,000円 ～263,400円

出典：全労働資料

※注 上記額面は支払実績ではなく予算上の単価である。

## 5 非正規職員問題解決のための諸課題

以上、非正規職員問題について、歴史的経緯に始まり、その現状と問題点の一端を指摘してきた。では、そうした非正規職員問題解決の政策上、運動上の課題はどのように考えるべきか。以下、紙数の関係で箇条書き的に記すことにしよう。

第一に、厳しい定員抑制、少ない要員配置こそが根本問題であること、この点、いくら強調しても、し過ぎることはない。業務遂行に支障のない適正な要員配置を目指すとともに、総体としての公務員定員抑制の見直しが必要である。臨時的・一時的な業務を非常勤職員でまかなうことは避けられないとしても、恒常的・継続的な業務を非常勤職員でまかなうことが日常化しているのは、そもそも異常である。

第二に、非常勤職員の思い切った本務化措置である。上記の定員の見直し、要員措置が、いわゆる定員化措置だとすれば、現在、働いている非常勤職員の本務化が必要である。この点、かつて高度成長期の1960年代、相当な定員化・本務化措置が行われたことが想起されるのであり、決して机上の政策課題ではない<sup>\*10</sup>。

第三に、「雇い止め」の問題である。少なくとも恒常的・継続的な業務を非常勤職員が担いその業務を問題なく遂行している場合、3年任期の一律「雇い止め」は、あまりにも機械的に過ぎる。しかも、その業務について、さらに公開募集などで他の人を補充し、継続する場合はほとんどであるとするれば、その場合、「雇い止め」があたかも自己目的であるかのようになってしまう。「雇い止め」自体の正当性が失われる。その点に鑑み、少なくとも本人の意に反する「雇い止め」は、極力、解消することが望ましい。

ここで、先に述べた二つの課題＝定員化・本務化措置と第三の課題＝「雇い止め」問題の解決との関係について言えば、継続的な業務には、それに見合った定員・要員の配置を行うという本来あるべき措置が行われていれば、原理的には「雇い止め」問題は発生する余地がないはずである。定員化・本務化という根本的な政策課題を実現することによって、「雇い止め」問題の解消は実現可能なのである。この点を再度、強調しておきたい。

第四に、賃金・労働諸条件など処遇の改善である。とりわけ、基本賃金であ

\*10 この点、詳しくは、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年)、とくに第1章を参照されたい。

る。地域最賃は上回るが、ほぼ初任給水準のまま、1年を超えて業務を継続しても据え置かれるのは「常勤職員との権衡」の原則からしても合理性を欠いている。諸手当とくに住宅手当、扶養手当、寒冷地手当などの不支給は、単身自活者、被扶養者を任用（採用）の前提としているのでないかぎり、やはり合理性を欠いている。

総じていえば、均等処遇およびジェンダー平等の原則に則り、賃金・労働諸条件など処遇の一層の改善が必要であろう。

最後に、労働組合についていえば、非常勤職員の一層の組織化が課題となるのはいうまでもない。組織化にあたって、国公一般のような個人加盟方式や全労働のような特別組合員制度など、実情に則して組織形態の工夫はあり得るであろう。

また、例えば都道府県など地域や全国的規模など、もっと大きな組織の広がり、交流なども組織上、運動上の課題であろう。すなわち地方自治体における約70万人と見こまれる非正規職員など公務関連労働者を中心とする運動との連帯、共同行動の一層の拡大などが展望される課題である。

とくに定員化・本務化などの政策的課題は、個々の職場、省庁レベルでの取り組みとともに、大きな運動の広がりが高揚のなかでこそ達成可能な課題であることを考えれば、そうした主体的力量の強化が、現在、一層の重要性を増している。

## あとがき

なお、本稿に述べた公務員の定員問題と非常勤職員制度の歴史的経緯、非常勤職員の現状および解決を要する諸課題などについては、併せて早川征一郎・松尾孝一共著『国・地方自治体の非正規職員』（旬報社、2012年）を参照していただければ幸いである。