

## ◎読書ノート

### 非正規地方公務員Ⅱ会計年度任用職員制度はなぜ問題か？

―上林陽治著「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)を読んで

はじめに

地域社会を支える公共サービスの最前線に立つ地方自治体や関連する諸機関の役割は、二〇二〇年以降のコロナ禍のもとで、ますます重要性を増している。その公共サービスの基幹的な担い手である地方公務員のうち、非正規公務員は文字どおり地域社会を支えるエッセンシャルワーカー(必要不可欠な労働者)として、現在、日夜、その業務に携わっている。

上林陽治氏の近著「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、二〇二二年二月)は、二〇二〇年四月から導入された会計年度任用職員制度が、非正規公務員の処遇の改善にはほど遠く、むしろ「官製ワーキングプアの法定化」といってよい「欺瞞の」制度であることを法制度および実態の両側面から解明している好著である。

同書を読みながら、そこに指摘されている事柄をフォローしながら、会計年度任用職員制度の問題性を整理するのが、この読書ノートで意

### 早川征一郎

法政大学名誉教授

図することである。

#### 1 著者Ⅱ上林陽治氏と本書の意義

本書の著者である上林陽治氏は現在、自治労によって設立され、その後、公益法人になった地方自治総合研究所の연구원であり、同時に非正規公務員の処遇の改善をめざして運動を続けているNPO法人官製ワーキングプア研究会(白石孝理事長)の中心的な担い手でもある。すなわち、非正規公務員に関する法制度・判例・非正規公務員の処遇の実態に詳しいだけでなく、その処遇の改善をめざす運動にも関わる実践的な研究者でもある。

これまで「非正規公務員」(日本評論社、二〇一二年)、「非正規公務員の現在―深化する格差」(日本評論社、二〇一五年)を刊行することをとうじ、非正規公務員という用語を世に定着させるとともに、その不安定な雇用や処遇の実情を明らかにし、その抜本的な改善の必要を世に訴えてきた。

このたび刊行された「非正規公務員のリアル

―欺瞞の会計年度任用職員制度」(以下、上林書と略す)は、これまでの二冊をふまえ、そのうえで非正規公務員の劣悪な実態とそれに法的根拠を与えている会計年度任用職員制度について告発する著者渾身の書であり、時宜に合ったきわめて意義深い書である。

#### 2 会計年度任用職員制度の問題性(1)

―非正規公務員制度の法的固定化

これまで臨時・非常勤職員の地方公務員法上の任用根拠は、①特別職地方公務員に関わる三条三項三号、②一般職地方公務員の採用に関わる一七条、③および一般職地方公務員の臨時的任用に関わる二二条二項に依拠していた。

その結果、同一職種の非正規公務員(たとえば学校給食員といった)であっても、自治体によって任用の法的根拠が異なり、雇用期間やその間の処遇といった実態はまちまちであった。二〇一七年に地方公務員法と地方自治法が改定され、二〇二〇年四月から新たに導入された会計年度任用職員制度は、それまで地方公務員法の条文上、任用根拠がバラバラであった非正規公務員Ⅱ臨時・非常勤職員について、これを地方公務員法二二条の二項一号と二号に統一し、新たに会計年度任用職員として、そこに集約した制度である。

そのうえで、その処遇について、一会計年度内において、①パートタイム型Ⅱ「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」(一号)と、②フルタイム型「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」(二号)とに区分けしたうえで、③地方自治法を援用し、(a)パートタイム型は「報酬+費用弁償+期末手当」のみとし(第二〇三条二項)、(b)フルタイム型には「給料+諸手当+退職手当」を支給することと規定した(二〇四条)。

要するに、これまでまちまちであった有期雇用としての非常勤雇用の法的根拠を一本化し、その処遇のあり方について、二つのタイプに分けて法定化したわけである。

一九五〇年の地方公務員法制定時、臨時・非常勤職員の任用は、臨時的補助的業務以外はおそらく想定外であったと考えられる。ところが、その後、いわゆる常勤的非常勤職員という形容矛盾の用語が生まれたことからわかるように、国・地方自治体における臨時的補助的業務以外で、恒常的業務に常勤的に携わる臨時・非常勤職員が急増していった。

高度成長期の一九五〇年代後半から六〇年代初頭にかけて、国・地方自治体の臨時・非常勤職員<sup>11</sup>いわゆる定員(数)外職員について、一定の本務化・定員(数)内繰入れが講じられたとはいえ、その後、六〇年代後半以降、厳格な定員(数)抑制によって、国・地方自治体とも再び臨時・非常勤職員は増えていく一方であり、いまや地方公務員では三人に一人が非正規公務

員(その八割が女性)というまでに増大している。

二〇二〇年四月に導入された会計年度任用職員制度は、たしかに地方公務員法上の任用の法的根拠は一本化した<sup>12</sup>が、そもそも正規の地方公務員の定数削減という長年にわたる公務員定員(数)管理政策は維持されているゆえに、非正規公務員の大量累積という実態を解消するにはまったく役立つものではない。すなわち、非正規公務員制度の法的固定化をもたらし、ひいては非正規公務員の大量累積を事実上、許容する法的根拠にもなっている。

要するに、事態の「上方修正」(正規地方公務員の増員、非正規公務員の本務化・定数内繰入れ、非正規公務員の処遇の大幅改善等)に向かうのではなく、反対に「下方修正」(正規公務員の削減、非正規公務員のいっそうの増大、不安定雇用の放置)へ向かう法制度改定であり、その象徴としての会計年度任用職員制度であるといつて過言ではない。

### 3 会計年度任用職員制度の問題性(2)

—地域公共サービスの担い手のいっそうの非正規化

それだけではない。会計年度任用職員制度の発足に伴い、そもそも地域公共サービスの担い手のいっそうの非正規化をもたらすことが現実<sup>13</sup>に懸念される。

この法改定に伴う総務省の地方公共団体宛のガイドによれば、地方自治体の業務につい

て、①「相当の期間任用される職員を就ける業務」と、②「上記以外の職員を就ける業務」とに分け、前者は任期の定めのない常勤職員(および任期付き職員、再任用職員、臨時的任用職員、非常勤の任期付き短時間職員)とし、後者は会計年度任用職員(フルタイムおよびパートタイム)をもって充当するとしている。

問題は、そこでの「相当の期間任用される職員を就ける業務」についてであるが、それは「単に業務の期間や継続性のみによって判断されるものではなく、業務の内容や責任の程度などを踏まえた業務の性質により判断されるべきもので」、「これに該当するか否かは、各地方公共団体において、個々の具体的な事例に即して判断する必要がある」としたうえで、「典型的には組織の管理・運営自体に関する業務や、財産の差押え、許認可といった権力的業務が想定される」と規定している。

この総務省ガイドは、結局のところ、「典型的には……」という研究会報告からの引用文を入れることによって、事実上、当該業務を管理運営的業務および権力的業務に限定して差し支えないように誘導するものとなっている。この点、上林書では以下のように的確に喝破している。

「本格的・恒常的業務であっても、管理運営的業務や権力的業務でない限り、不安定雇用の会計年度任用職員を充てることを許容することとなった。この観点からすると、同改正は、定

数内の正規職員を一層削減し、不安定雇用で定数外の会計年度任用職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」(二二六頁)。

要するに、先に2で述べた「下方修正」(正規公務員の削減、非正規公務員のいっそうの増大、不安定雇用の放置)の方向性は、ここに至っていっそう、鮮明になる。

これまで正規採用の公務員によって遂行されていた業務について、①それをいったん会計年度任用職員に置き換えてしまえば、定数削減がそもそも由来であるから、おそらく再び正規職員の業務には戻らない。②それに留まらず、いったん会計年度任用職員で業務を遂行することができれば、人件費節減の見地からすれば、次にはフルタイムではなく、パートタイムの会計年度任用職員を充当することも可能になる。

このように、管理運営的業務や権力的業務でないかぎり、地方自治体による地域公共サービスの。パート化圧力。公共サービスの担い手のいっそうの非正規化・パート化には歯止めが効かなくなる。しかも、現状で非正規の八割は女性であるから、非正規化・パート化は、同時に「女性職種化を伴う非正規化」(二八三頁)でもある。

それはこれから新たに生じる事態ではない。実際にこれまで進行している事態のいっそうの深刻化である。上林書の第一部「非正規公務員のリアル」では、ハローワーク職員、公立図書館員、公立学校教員の非正規化について、第二部「自治体相談支援業務と非正規公務員」では、児童・家庭、婦人(女性)、生活保護等といった相談支援業務が自治体業務としてますます「周辺化」していくとともに、非正規化している実態が生々しく描かれている。

要するに、①地方自治体による地域公共サービスの非正規公務員への依存度は高まる一方であり、②地域公共サービスにおける非正規公務員の基幹化は強まるばかりである。そのことによって懸念されるのは、さしあたり二点である。

第一に、いまや地域公共サービスの基幹的担い手となっている非正規地方公務員は、では会計年度任用職員制度によって、それにふさわしい処遇を保障されるかどうか、第二に、その地域公共サービス自体は、この先、どうなるかということである。

#### 4 会計年度任用職員制度の問題性(3)

##### — 処遇Ⅱ官製ワーキングプアの法定化

会計年度任用職員制度は、それに先立つ二〇一〇年一〇月、一般職で非常勤の国家公務員制度として導入された「期間業務職員」と「その他の職員」をモデルとしている。

「期間業務職員」とは、「常勤職員の一週間当たりの勤務時間の範囲内において」任用される非常勤職員(フルタイム型)であり、それ以前は日雇雇用職員と呼ばれていた。「その他の職員」とは、常勤職員の「勤務時間の四分の三を

超えない範囲内において」任用される非常勤職員(パートタイム型)のことである。

この非常勤の国家公務員の場合、「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」と規定されている。

ところが、非正規地方公務員である会計年度任用職員制度の場合、国の「期間業務職員」にあたるフルタイム型には「給料+諸手当+退職手当」が支給されるが、国の「その他の職員」にあたるパートタイム型には「報酬+費用弁償+期末手当」、すなわち通勤費など実費弁償的な支払いだけで「給料」の支給はない。ただし、なぜか期末手当だけは支払われるという規定になっている。

一九九〇年代後半から二〇〇〇年代にかけて、民間における非正規な不安定雇用の労働者が急増し、社会問題化していった。それに対し、二〇〇八年四月、同一労働同一賃金の理念も一定程度はふまえた改正パート労働法が施行されていた。二〇一〇年一〇月以降の非正規国家公務員の一定の処遇改善は、そうした民間動向の後追いでもあった。

だが、会計年度任用職員制度は、たしかに制度としては非正規国家公務員制度をなぞっているが、処遇の改善という点で見ると、フルタイム型は国に準じ、労働者性が事実上、一定程度認められ、給与等の支払いがあるが、パートタイム型は給与の支払いがないという点で、致命的な欠陥制度となっている。

これでは、たしかにフルタイム型の一部に一定の処遇の改善が見込まれるとしても、正規地方公務員の定数削減、人件費節減などにより、今後、強まる。パート化圧力。を考慮に入れれば、結局のところ、会計年度任用職員制度とは、全体としては官製ワーキングプアの法定化・固定化にはかならないと結論づけて過言ではない。

そのうえ、そもそも会計年度任用職員であるから、フルタイム型、パートタイム型のいずれにしても、毎年の会計年度ごとに、いわゆる「雇止め」。つまりは、雇い止め。が生じるのは眼に見えている。

それゆえ、総体として見た場合、①国の制度をモデルにして、フルタイム型における限られた範囲での給料、諸手当など処遇の改善は見込めるものの、②パートタイム型はその枠外に置かれることになった。③そのうえ、非正規公務員にとって宿命的に付きまとう「雇い止め」。雇用不安。は、両者いずれにしてもまったく解消されないままである。

## 5 「あなたを支える人がいなくなる」

―危機に瀕する地域公共サービス

施行後まだ一年余の会計年度任用職員制度であるが、今後、諸々の問題が露呈していくのは必至であろう。(1)これまでの事態の「上方修正」による改革ではなく、「下方修正」自治体本来業務の管理運営的・権力的業務への限定化と定数削減、人件費抑制によって、(2)自治体

業務のいつそうの非正規化、パート化、女性職種の増加が予想されること、(3)したがって、会計年度任用職員は減少するところか、もつと増加し、しかも、雇い止め。や処遇問題がいつそう深刻化することが懸念される。このような事態は、同一労働同一賃金の原則やジェンダー平等の観点から考えても、それにまったく沿わないことは明らかである。

それだけではない。地方自治体におけるそのような事態の進行に伴い、地方自治体が担う地域公共サービスの前途が危ぶまれる。上林書の帯カバリの「あなたを支える人がいなくなる」というフレーズはきわめてショッキングであるが、しかし現実に行進している深刻な事態を言い当てている。

地域公共サービスの担い手のいつそうの非正規化、パート化は、当該業務のノウハウやスキルの保全や継承にはマイナスに作用し、当該業務のいつそうの不安定化や、果ては民間委託化も伴って、地域住民との関係では、全体としていつそうのサービスダウンを招くのは必至であり、その前途は危ぶまれる一方である。

おわりに―求められる政策的枠組みの大転換

これまで会計年度任用職員制度の問題性をいくつかの側面から検討してきた。結論的に言って、この制度はどうやら致命的な欠陥制度であるといつて過言ではない。

もつとも致命的なのは、この制度が、(1)正規

の地方公務員の抜本的増員、非正規公務員の本務化・定数内繰入れ、非正規公務員の処遇の大幅改善といった、事態の「上方修正」的な政策志向から生まれ、その一環をなす制度設計ではなく、(2)反対に、自治体本来業務の管理運営的・権力的業務への限定化と定数削減、人件費抑制といった、事態の「下方修正」的な政策志向の一環に組みこまれていく制度設計だということにある。

「下方修正」的な政策志向とは、別に、新自由主義。的な政策志向のことだと言いかえてもよい。今日、少子高齢化、過疎化。の進展のもと、限界集落化、限界自治体化が相次いでおり、日本というこの国は、地域ないし地方から減んでいきつつあるのではないかと思えるほどの深刻な事態に突き進んでいる。

今日、切実に求められるのは、そのような新自由主義。的な政策志向ではなく、抜本的なパラダイムシフト。政策的枠組みの大転換である。

(1) 臨時・非常勤職員問題の歴史的経緯については、上林陽治「非正規公務員の現在」(日本評論社、二〇一五年)のほか、早川征一郎・松尾孝一「国・地方自治体の非正規職員」(旬報社、二〇一二年)を参照されたい。

(2) 上林書二二四―二二五頁。その論拠は「会計年度任用職員制度の導入等に向けた必要な準備等に向けて(通知)」(二〇一七・八・二三総行公一〇

二号総務省自治行政局公務員部長通知)に依る。

(3) 前掲注(2)に示した総務省文書および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(第二版)」「二〇一八年一〇月一八日)に依るが、その元は「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」(二〇一六年二月二七日)で述べていることを肯定的に引用し、それを権威づけるものである。

(4) 前掲注(3)「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」。

(5) 国の非常勤職員制度とその実態については、早川・松尾・前掲注(1)書を参照されたい。

(6) 「一般職の職員の給与に関する法律」(昭和二五・四・三、法九五)二二条二項。この法にもとづき、もっと具体的な給与指針として人事院の通達が出されている。

(7) 二〇〇八年末〜二〇〇九年新年の日比谷「派遣村」は、社会問題化の象徴的出来事であった。

(はやかわ せいいちろう)

四六判・並製、二九六頁、定価(一九〇〇円+税)、二〇二二年二月初版第一刷発行

〔巻頭〕男女共同参画基本計画」を読む 〓 浅倉むつ子……………04

〔特集〕**会計年度任用職員制度による非常勤職員の適法化問題(下)**

会計年度任用職員と給与勤告制度 〓 清水 敏……………08

会計年度任用職員制度がはらむ矛盾と問題点

―会計年度任用職員の職務と服務に触れながら 〓 晴山一穂……………18

非正規公務員に無期転換を！ 均等待遇を！ 労働基本権を！ 〓 安田真幸……………25

〔判例研究〕労働条件対等決定の原則と純粹持株会社の労組法上の「使用者」性

―昭和ホールディングス事件・東京地判令三・三二四について 〓 萬井隆令……………35

〔解説〕労組法七条の使用者概念をめぐる中労委との論争

―「昭和HD事件」東京地裁での論争経過 〓 徳住堅治……………47

〔労働判例〕国・中労委(昭和ホールディングス)事件・東京地判令三・三二四……………60

〔読者ノート〕非正規地方公務員 〓 会計年度任用職員制度はなぜ問題か？

―上林陽治著「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)を読んで 〓 早川征一郎……………53

〔連載〕「労旬」を読む 〓 マクロン政権フランス労働法改革」を読む(5)

―フランス労働力バランスのレジームの軌跡 〓 篠田 徹……………58