

「非正規」公務員をめぐる「改革」と課題

早津 裕貴

(金沢大学准教授)

雇用の不安定や「正規」との処遇格差といった「非正規」雇用問題は、民間部門のみならず、公務部門でも生じている。民間部門では、雇用の安定化を志向する雇止め法理の明文化や無期転換制度の整備、また、「正規」・「非正規」間の処遇格差是正を志向する均等・均衡処遇関連規定の整備が進展しているが、これとは対照的に「非正規」公務員については法整備が進展せず、「公務員」であることを理由に民間法制も適用されない中で、民間にも劣る状況に置かれてきた。このような中、地方公務員においては、2020（令和2）年4月1日に、その処遇を改善すべく「会計年度任用職員制度」が始動した。しかし、制度導入の狙いの一つである「法的地位の整序」は一定の実現をみたものの、もう一つの（肝心な）「処遇改善」は、いまだ十分な実現をみていない。新制度の導入によって、「処遇改善」はおろか、従前の劣悪な地位を固定化するに過ぎない実態も現実が生じており、「正規」公務員の定員削減の裏側で「非正規」公務員の存在を劣悪な処遇のまま存置する、いわば「常勤的非常勤職員」問題の焼き直しとなることが懸念される。こういった現状を打開し、真に「処遇改善」を実現するためには、現実の需要に沿うとともに、公務員法体系の本旨にも合致した、無期雇用制度あるいは無期転換制度の整備、また、適正な給与水準の確保等が不可欠であり、こういった「改革」を実現する中で、官民間の法状況の格差は一刻も早く埋められなければならない。

目次

- I はじめに
- II 会計年度任用職員制度の建前と実相
- III 課題の検討
- IV おわりに

I はじめに

「非正規」公務員の雇用問題——民間とも共通する雇用の不安定さや「正規」との処遇格差の存在、また、その約4分の3を女性が占めジェンダー問題も内包する——が社会に認知されるようになってから久しいが¹⁾、本稿に与えられた課題は、「非正規」公務員の処遇を改善すべく、2020

（令和2）年4月1日に始動した「会計年度任用職員制度」（地方公務員法〔以下、「地公法」〕22条の2、地方自治法203条の2、204条）の評価・課題について論じることにある。

結論を先に述べるならば、処遇改善はあったとしても微少にとどまる、あるいは、むしろ問題を固定化させ、局面によっては悪化をもたらしている場合もあるのが現状であって、真に「処遇改善」を謳うのであれば、より抜本的な改革に着手する必要があるということ、そして、このことは、民間部門では、雇用の安定化を志向する雇止め法理の明文化や無期転換制度の整備（労契法18条、19条）、また、「正規」・「非正規」間の処遇格差是正を志向する均等・均衡処遇関連規定の整備

(パート有期法8条, 9条)が進展しているにもかかわらず、これらが「公務員」には一律に適用されていない現状(労契法21条1項, パート有期法29条)からしても急務であるということである。

以下では、まず会計年度任用職員制度の導入に際して何が課題として認識され、目指されたのかにつき、地方公務員制度を所管する総務省の見解を中心に整理し、「非正規」雇用をめぐる主要課題である雇用の安定と処遇格差は正にかかわる問題点を分析する(Ⅱ)。そのうえで、抜本的な「改革」に必要な視点を論じることとしたい(Ⅲ)。

Ⅱ 会計年度任用職員制度の建前と実相

1 改正法の趣旨

総務省は「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律の運用について(通知)」(平29・6・28総行公第87号等。以下、特に断りのない場合は本通知を参照している)において、改正法の趣旨につき、まずもって、「非正規」公務員は「教育、子育て等様々な分野で活用されていることから、現状において地方行政の重要な担い手となっており、その「適正な任用・勤務条件を確保することが求められ」るとしたうえで(①)、「改正法の内容としては、……任用、服務規律等の整備を図るとともに、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用要件の厳格化を行い、会計年度任用職員制度への必要な移行を図る」こと(②)、「会計年度任用職員については、期末手当の支給を可能とする」こと(③)、そして、「従来、制度が不明確であり、地方公共団体によって任用・勤務条件に関する取扱いが区々であったのに対し、統一的な取扱いが定められることにより、今後の制度的な基盤を構築する」こと(④)を挙げている(下線筆者)。

各事項の関係性には不分明なところもあるが、①と③については「処遇改善」、②と④については「法的地位の整序」という点に共通性を見出すことができ、この両側面が改革の主たる意図と整理できる。以上の点は、総務省の考えを敷衍した「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〕」(平成29年8月)(以下、「マニュアルⅠ」)、また、その第2版(平成30年10月)(以下、「マニュアルⅡ」)。以後の修正未反映の初期版を指す)でも踏襲されている(1頁)。

2 任用根拠の明確化・適正化

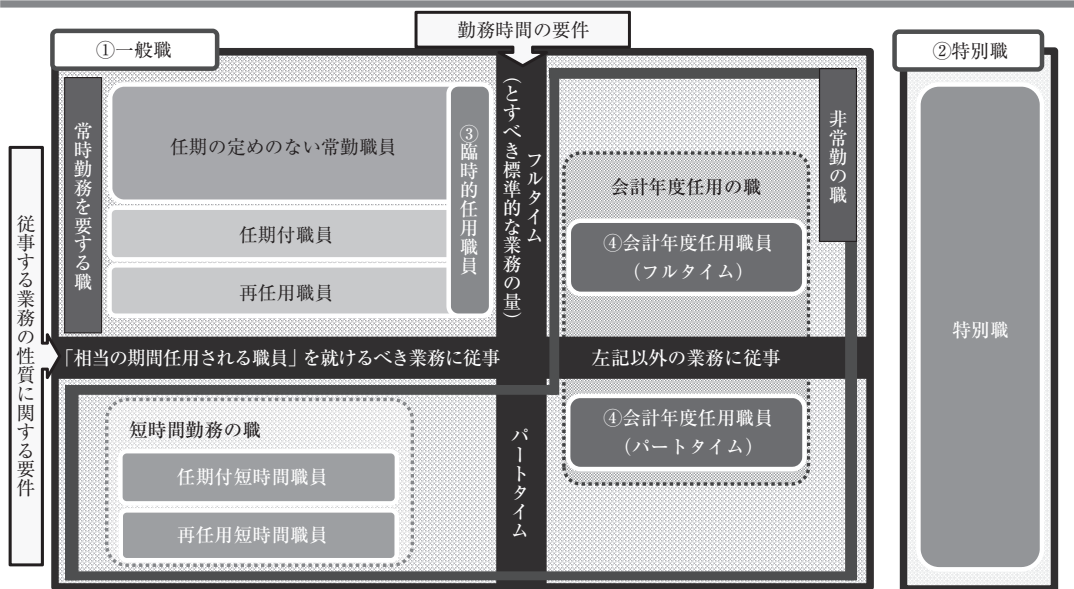
改正法の趣旨に続く項目は「任用根拠の明確化・適正化」である。そこでは「個々具体的職の設定に当たっては、就けようとする職の職務の内容、勤務形態等に応じ、『任期の定めのない常勤職員』、『任期付職員』、『臨時・非常勤職員』のいずれが適当かを検討すべき」、また、「各地方公共団体における公務の運営においては、任期の定めのない常勤職員を中心とするという原則を前提とすべき」としたうえで、具体的には、「相当の期間任用される職員を就けるべき業務に従事する職であること(従事する業務の性質に関する要件)」と「フルタイム勤務とすべき標準的な業務の量がある職であること(勤務時間に関する要件)」によって区分されるとの見方が示されている。この点は、マニュアルⅠ9頁で後掲の図のように整理され、マニュアルⅡ9頁でも踏襲されている。

このうち、フルタイムとパートタイムの区分は一応簡明であるが、「相当の期間任用される職員を就けるべき業務に従事する職」の区分は自明でない。この点について、総務省は、マニュアルⅠにおいて、「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、従事する業務の性質に関する要件を示すものであり、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」としたうえで、「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」(平成28年12月27日)で示された「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などが想定される」との見解を参照している(43頁。マニュアルⅡ10頁も参照)。

以上は「法的地位の整序」を重視した整理といえるが、総務省は同時に、従前の「一般職の非常勤職員制度が不明確な中、制度の趣旨に沿わない任用が見受けられ、また、勤務条件に関する課題も指摘されてい」たため、「その適正化を図る観

図 「職」の整理

「職」の整理



出所：「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2版」（平成30年10月）9頁。

点から……会計年度任用職員を明確に定義し、任用や服務規律等を定めるとともに、それに伴って、期末手当の支給を可能と」した、「単に勤務条件の確保等に伴う財政上の制約を理由として、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員から会計年度任用職員制度への必要な移行について抑制を図ることは、適正な任用・勤務条件を確保するという改正法の趣旨に沿わない」などとしていることから、「法的地位の整序」が「処遇改善」にもつながるといった認識も窺われる。

3 制度の実相

(1) 採用方法と任期・空白期間・再度の任用

（地公法22条の2第1項、2項、6項、7項関係）

総務省は地公法22条の2第1項に定める採用方法につき、「常勤職員と異なり、競争試験を原則とするまでの必要はないと考えられるため、競争試験又は選考とし、具体的には、面接や書類選考等による適宜の能力実証によることが可能」として、「正規」類型よりも緩やかな「成績主義」の適用を想定している（同条7項に定める条件付採用期間についても「常勤職員が6月のところ、1月とする特例を設ける」とされるなど同様である）。この

点に関連して特徴的なのは、「再度の任用の場合には、あくまで新たな職に改めて任用されたものと整理されるものであり、任期の延長とは異なることから、改めて条件付採用の対象とし、能力の実証を行うことが必要である」としている点であり、民間労働者であれば「更新」とされるような現象を「再度の任用」という言葉を用いて区別するうえ、常に新規採用の局面と等しく扱うような整理を示している。

この点は「法的地位の整序」という観点からは整理可能であるが、雇用関係の継続性を消極的に捉える点で、単に訴訟リスクの回避に注力したものとみることでもでき（マニュアルⅡ63-64頁も参照²⁾）、「処遇改善」との関係性は見出しがたい。

ただし、総務省は「従来の取扱いと同様、当該非常勤の職と同一の職務内容の職が翌年度設置される場合、同一の者が、平等取扱いの原則や成績主義の下、客観的な能力の実証を経て再度任用されることはありうる」としており、雇用関係が「事実上」継続する余地は認めている。また、「退職手当や社会保険料等を負担しないようにするため、再度の任用の際、新たな任期と前の任期との間に一定の期間（いわゆる『空白期間』）を設ける

ことは適切ではな」く、「任用されていない者を事実上業務に従事させる場合、公務上重大な問題を生じることがある」ため、「『職務の遂行に必要なかつ十分な任期を定めるもの』とする配慮義務に係る規定を設けた」とするなど（地公法 22 条の 2 第 6 項）、「再度の任用」という建前を強調する一方で、雇用関係の「事実上の」継続性には配慮しており、ある種矛盾した態度をみせている。

その後も、総務省はマニュアルⅠにおいて、年次有給休暇の繰越しや育児休業等の取得要件に関する文脈で、事実上の雇用関係の継続が基準となる点を強調し（53-54 頁。マニュアルⅡ 31 頁以下、66-67 頁も参照）、人事評価に関する文脈で、「再度の任用時における客観的な能力実証を行うに当たり、人事評価結果を判断要素の一つとして活用することが考えられる」とするほか（56 頁。マニュアルⅡ 40 頁も参照のほか、「会計年度任用職員制度の施行に向けた質疑応答の追加について」〔令 2・1・31 総行公第 20 号。以下、「令 2・1・31 通知」〕では、「客観的な能力の実証の一要素として、前の任期における勤務実績を考慮して選考を行い、その結果、再度の任用をすることは可能」という形で趣旨がより明確にされている）、給与決定に関する文脈でも、昇給に相当する「再度の任用時の給与決定」につき、「勤続による職業能力の向上」を考慮する民間での運用を踏まえることを求め（58 頁以下。マニュアルⅡ 72 頁以下も参照）、マニュアルⅡでも、地方公務員等共済組合法および地方公務員災害補償法の適用に関する文脈で、「事実上、任用関係が中断することなく存続していると、勤務の実態に照らして判断される場合には、この期間を引き続く期間として取り扱う」とするなど（36-37 頁）、同様の傾向がみられる一方で、「再度の任用」に公募を必須とするかについては、「選考においては公募を行うことが法律上必須ではないが、できる限り広く募集を行うことが望ましい。たとえば、国の期間業務職員については、平等取扱いの原則及び成績主義を踏まえ、公募によらず従前の勤務実績に基づく能力の実証により再度の任用を行うことができるのは原則 2 回までとしている。その際の能力実証の方法については、面接及び従前の勤務実績に基づき適切に行う必要があるとされて

いる」と「再度の任用」の建前は堅持している（62-63 頁）。

もっとも、公募に関連した箇所の「原則 2 回まで」という表現は、『『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 2 版）』の修正等について』（令 4・12・23 総行公第 148 号等）において、「同一の者について連続 2 回を限度とするよう努めるもの」に修正されている（下線筆者）。これは形式的には「原則 2 回まで」と強い限定とも受け取れる表記を、会計年度任用職員制度がモデルとした国の期間業務職員制度（『期間業務職員の適切な採用について』〔平 22・8・10 人企一 972〕）に合わせて修正したものであるが（ただし総務省は意図を明示していない）、その内実は、公募を経ない「再度の任用」の上限は 2 回、つまり、3 年で必ず雇止めをし、再公募を行わなければならない、あるいは、端的に雇用上限が 3 年であると認識した地方公共団体があり、雇止めの多発が懸念されたことへの対応でもあった³⁾。その後、制度導入から 3 年の節目となった本年、結局は懸念が現実化した例があったことが報道されている⁴⁾。

以上については、「法的地位の整序」の中で「処遇改善」を図る側面もあるものの、正面から雇用関係の継続性を認めない点において、「処遇改善」が必ずしも貫徹されていないと評価できる。

（2）勤務時間と給付（地公法 22 条の 2 第 1 項、地方自治法 203 条の 2、204 条関係）

総務省は「勤務時間の設定については、一般的に、職務の内容や標準的な職務量に応じ適切に行う必要がある」ところ、「会計年度任用職員について、フルタイムでの任用が可能であることを明確化したところであり、こうした任用は、柔軟な人事管理や勤務条件の改善による人材確保にも資するため、職務の内容等に応じて、積極的な活用を検討すべきである」としたうえで、「単に勤務条件の確保等に伴う財政上の制約を理由として、合理的な理由なく短い勤務時間を設定し、現在行っているフルタイムでの任用について抑制を図ることは、適正な任用・勤務条件を確保するという改正法の趣旨に沿わない」ともしている。

前半で「処遇改善」を謳っているにもかかわらず、後半の危惧が示されるのは、フルタイム類型については常勤職員と同様の給与体系としたにもかかわらず（地方自治法 204 条）、パートタイム類型についてはこれと異なり、各種委員会や審議会等の非常勤の委員等と同様、報酬と費用弁償による（ただし、期末手当は支給可能）としたために（同法 203 条の 2）、給与体系の相違を利用した経費節減を目的とするパートタイムへの置換えが懸念されたことによる。こういった区分の仕方は、国家公務員とも異なるものであるが、総務省はそうした区分を採用した理由を明確に説明していない⁵⁾。

それどころか、総務省は懸念に拍車をかけるような見解を示している。従来、最高裁は、地方自治法 204 条の対象となる場合につき、フルタイムでなくともこれに該当する余地があることを認めていたが（茨木市臨時的任用職員一時金支給事件〔最二小判平成 22 年 9 月 10 日民集 64 卷 6 号 1515 頁〕）、総務省は当該解釈に対する否定的評価を前提に、これとは異なる立法的措置を講じたとしたのである（マニュアルⅡ 47-48 頁参照）⁶⁾。

その後、総務省は令 2・1・31 通知でも、先述の懸念点に加え、「パートタイム会計年度任用職員として位置づけること自体を目的として、例えば、勤務時間をフルタイム会計年度任用職員よりも一日当たり 15 分間短くするなど、わずかに短く設定することは適切ではない」などとしているが、現実には懸念どおりに大幅なパートタイムへの移行が進行することとなっている⁷⁾。

もっとも、期末手当の支給が可能となった点では「処遇改善」といえそうであるが、この点はどうであったか。

総務省は、国家公務員の取扱い等を踏まえ、期末手当を適切に支給すべきとしたが（マニュアルⅡ 77 頁以下も参照）、令 2・1・31 通知では、「単に財政上の制約のみを理由として、」「期末手当の支給について抑制を図ること、」「新たに期末手当を支給する一方で給料や報酬について抑制を図る」「等の対応は、改正法の趣旨に沿わないものであり、適切ではない」との懸念も示していた⁸⁾。この点、制度導入に際しては「処遇改善」に必要

となる財源確保もなされていたが⁹⁾、一般財源化されたために、給与以外の用途にも流用されるなどして、この懸念も現実化することとなり¹⁰⁾、期末手当相当分の月例給の引下げなど「処遇改善」とはいえない実態が生じている¹¹⁾。

なお、2023（令和 5）年の地方自治法改正により、2024（令和 6）年 4 月 1 日からパートタイムの会計年度任用職員にも「勤勉手当」が支給可能となる（改正 203 条の 2 第 4 項）¹²⁾。これが「処遇改善」につながる余地は否定できないが、そもそもパートタイムとフルタイムの区分を給与体系にも反映させたために生じた問題を事後修正するに過ぎず、それ自体の見直しが検討されるべきであったうえ、期末手当と同様の問題が生じる懸念も払拭できない点に留意が必要である。

以上についても、「法的地位の整序」という観点からは整理可能であるが、「処遇改善」の点は十分貫徹されていないと評価せざるをえない。

（3）給与水準

総務省は給与水準につき、地公法 24 条に定める「職務給の原則、均衡の原則等に基づき、従事する職務の内容や責任の程度、在勤する地域等に十分留意しつつ、地域の実情等を踏まえ適切に定めるべき」とし、マニュアルⅠでは、「類似する職務に従事する常勤職員の属する職務の級の初号給の給料月額を基礎として、職務の内容や責任、職務遂行上必要となる知識、技術及び職務経験等の要素を考慮して定めるべき」などともしている（22 頁以下、57 頁以下。マニュアルⅡ 25 頁以下、71 頁以下も参照）。これは、国における運用（「一般職の職員の給与に関する法律第 22 条第 2 項の非常勤職員に対する給与について」〔平 20・8・26 給実甲第 1064 号（最終改正：令 5・4・1 給実甲第 1313 号）〕）を参考としたもので、その後も国と平仄を合わせた運用の必要性が述べられているが、この点も、公務員法上の給与原則の適用を確認する点において、「法的地位の整序」を「処遇改善」につなげようとしたものと理解できる。

この点に関連して総務省は、「会計年度任用職員制度の適正な運用等について（通知）」（令 4・1・20 総行公第 7 号等。以下、「令 4・1・20 通知」）

において、「今年度調査では、大半の地方公共団体において、常勤職員の給料表を基礎とした給料決定や職務経験等を考慮した給料決定がなされていた」としており、一見、「処遇改善」は進展しているようにもみえる。

しかし、この前提となった「令和3年度 会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査」の質問項目は、「基礎とした」あるいは「考慮した」か否かのみを尋ねるもので、どの程度、どのような形で基礎とし、考慮したのかは問われていない。

現に、総務省はその後、「会計年度任用職員制度の適正な運用等について（通知）」（令4・12・23 総行公第151号等）において、先述と同様の給与水準にかかる基本的な考え方を示したうえで、国の通知にはない、「地域の実情等には、最低賃金が含まれることに留意すること」（下線筆者）の一文を挿入している。この背景には、「類似する職務に従事する常勤職員の属する職務の級の初号給の給料月額を基礎と」（下線筆者）する点に関連して、現実には最低賃金を下回る給与水準の設定がありうること¹³⁾への懸念があった。結局、この懸念も現実化しており、最低賃金を下回る支給を行っていた地方公共団体が複数あったことが報道されている¹⁴⁾。

以上についても、「法的地位の整序」という観点からは整理可能であるが、「処遇改善」の点は意図された通りに貫徹されていないといえる¹⁵⁾。

（4）権利・利益の実現手段

総務省は、職員の権利・利益の実現手段に関連して、「常勤職員と同様の勤務条件に関する交渉制度が適用され、これに伴う代償措置としては、勤務条件条例主義、人事委員会又は公平委員会に対する措置要求、審査請求等が認められる」ことを強調している。この点は、従前、労働基本権の全面的保障の下にあったにもかかわらず、会計年度任用職員に移行することで権利制約を被ることになった者（地公法旧3条3項3号に基づく特別職非常勤職員）との関係でも同様である（マニュアルⅠ38頁、Ⅱ45頁参照）。

この点にも、常勤職員と同様の枠組みを確認す

る点で「法的地位の整序」が「処遇改善」にもつながるとの認識が窺えるが、本稿の検討課題と関連した評価は次項で併せて行うこととする¹⁶⁾。

4 小 括

会計年度任用職員制度の導入に際しては、「法的地位の整序」と「処遇改善」の二つが大きな柱として据えられたが、その実相においては、前者の点は概ね実現をみたといえるのに対し¹⁷⁾、後者の点は制度設計の段階から必ずしも徹底されていたわけではなく、導入された制度の限りでも、たとえば、雇用関係の継続性を「事実上」確保しようとする意図は窺われるが、他面では「再度の任用」概念を強調することで、安定雇用を実質的に実現することには消極的で、処遇格差は正も十分実現されているわけではないなど、多くの課題がみられる。

従来から著名な行政実務コンメンタールにおいても、「いわゆる常勤的非常勤が常態化したのは、人件費抑制と職員数削減を目標とした行政運営がなされた結果であることを考えると、会計年度任用職員制度の導入によってこれらの問題が抜本的に解決されるわけではなく、最悪の場合は常勤的会計年度任用職員という問題が発生するということもあり得る」との懸念が示されていたが¹⁸⁾、この懸念は現実化しつつあり、会計年度任用職員制度の導入によって、劣悪な地位が固定化されるという意味での「法的地位の整序」が実現されたに過ぎないとの評価も強ち不当とはいえないであろう¹⁹⁾。

以下では、新制度導入に際してみられた萌芽にも着目しつつ、安定雇用や処遇格差是正といった、雇用問題の抜本的改善に向けて必要となる視点について論じていくこととしたい。

Ⅲ 課題の検討

1 安定雇用の実現に向けて

（1）総務省における「無期雇用」の捉え方の問題点

総務省の整理によれば、「無期雇用」は「常勤

職員」のみであり、それには、「フルタイム」であることと、「相当の期間任用される職員を就けるべき業務に従事する職」に就くことを要する。

このことは、勤務体制や個人的事情等に起因して「パートタイム」でしか働くことのできない者は遍く「有期雇用」となり、また、「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などが想定される」との理解を前提とすると、幅広い公共サービスが展開している現代社会においては、これに相当する業務内容に従事する者の範囲は（現在「常勤職員」である者も含め）相当狭くなることも含意する。

しかし現実には、保育士などに典型的にみられるように、勤務体制上、必ずしも「フルタイム」である必然性がなく、権力的業務等ではないものの専門性の発揮が必要となる職種も多く存在する。こういった職種は、日常生活に不可欠なエッセンシャルワークであったり²⁰⁾、経年的な技能や信頼関係等の蓄積が職務遂行の質にも反映されたりなどする点で、職員自身にとってはもとより、公共サービス享受する住民にとっても、本来、安定雇用が望ましい類型である²¹⁾。現に総務省も、令4・1・20通知で「保育士等の専門職種の処遇について改めて検討すること」を求めるなど、少なくとも給与面では「処遇改善」の必要性を述べており、また、「再度の任用」概念を強調しつつも、一定年限ごとの公募を必須とせず、従前の勤務実績を重視する余地を認めるなど、現実の地方公共団体における継続雇用に対する需要を「事実上」は担保しようとしている。

こういった需要に正面から応えるのであれば、無期雇用制度あるいは無期転換制度の整備が端的であり、このことは、良質な公共サービスの安定的提供、また、そのための有為人材の確保も視野に入れて「無期雇用」を原則形態としている公務員法体系の本旨²²⁾にも合致するものである。

ところが、現実にはこういった安定雇用を実現する制度の整備は十分なされていない。この点について、決定的な障害は存在しているのだろうか。

(2) 安定雇用実現の障害？——①担うべき職務と人事ローテーション・公務の中立性の要請
かねてより地方公務員制度調査研究会において、「無期」かつ「パートタイム」類型の整備が検討された際には、「長い期間にいくつかの異動を行う人事慣行のあるところでは、短時間勤務職員を任期の定めなく採用した場合、その人事配置など長期的な人事管理に困難が予想される」、「公務員の身分保障は、フルタイムに対する報酬を受けて安んじて公務に精励できるという面を含んでおり、短時間勤務を定年まで続けるという前提では、公務の中立性を含む公務員の本分を全うできないのではないか」といった点が懸念点として挙げられており²³⁾、人事ローテーションと公務の中立性の要請の観点から、総務省の想定する「常勤職員」像においても重視されてきたと考えられる。

しかし、現実には、人事ローテーション、また、公務の中立性の確保が特に重視される者（総務省の想定する「常勤職員」の典型例にはこれがよく当てはまる）以外にも多彩な公務人材が従事している。とりわけ、人事ローテーションを基軸としたキャリアパスでは、資格・経験等の習得・蓄積を適確に行うことが困難で、良質な公共サービスの安定的提供にも支障をきたし、また、公務の中立性の要請が権力的業務等と同等に前面に出るわけではない専門職種（たとえば、虐待を含めた困難を抱える子どもやその保護者に寄り添う「家庭児童相談員」等）なども多く存在している現実²⁴⁾は看過できない。また、そもそも公務員法体系は、パートタイムも含めた多様な「無期」類型の存在を禁じておらず²⁵⁾、国家公務員の場合には、総務省が想定するまでの職の限定は明示されていないなど²⁶⁾、総務省の想定する（限定的な）「常勤職員」像は、現行法体系の想定を超えて安定雇用の実現可能性を過剰に限定しているきらいがある。

各地方公共団体は、これら諸点を適切に認識のうえ、狭隘な「常勤職員」の定義等に固執することなく、良質な公共サービスの安定的提供を要請する公務員法体系の本旨に適合した、（パートタイム類型も含めた）「無期雇用」制度あるいは無期転換制度の導入を進めるべきである。

もっとも、より積極的な導入を促すうえでは、「統一的な取扱い」、ひいては、「法的地位の整序」といった観点からも、公務員法体系に明文規定を設けることが望ましく、また、公務員の法的地位との関係で殊に強調されてきた「定員規制」や、任用の根幹原則である「成績主義」といった観点との抵触についても、なお検討する必要がある。以下、これらの点につき検討を進める。

(3) 安定雇用実現の障害？——②定員規制

現行法は、基本的に「無期」かつ「フルタイム」の「常勤職員」のみを「1」とカウントして、その「頭数」を管理する定員管理方式を採用しているが（行政機関の職員の定員に関する法律〔総定員法〕1条1項、地方自治法172条3項参照）、これは予算を基軸として、パートタイムも含めるなどした管理を行う欧米主要国とは異なるものでもある²⁷⁾。「非正規」公務員は、この定義に当てはまらず、「0」としての運用が可能で、また、先述の雇用の脆弱性も相まった当局側にとっての「利便性」から、現実には、「正規」の定員削減と表裏一体の関係において「非正規」への「置換え」も進行してきた²⁸⁾。

しかし近時では、総務省においても、定員削減の限界や「非正規」も含めたりソース管理の不徹底などが課題として認識され、行政サービスに見合った適正な人員数を適切に管理していく手法への転換が検討の俎上に載せられている²⁹⁾。

こういった中で、定員規制の点のみをもって無期雇用制度や無期転換制度の整備を消極的に評価するならば、それには、恒常的な行政運営に必要な人員ないし人件費の表面化を避けようとする当局側の「願望」以上の意図を見出すことはできず、合理性がないといわざるをえない。

(4) 安定雇用実現の障害？——③成績主義

総務省も繰り返し言及するように、公務員採用にかかる重要な公務員法上の原則として、試験等を通じた能力の実証、つまりは「成績主義」（また、公務就任機会の平等）の要請がある。

もちろん、いわゆる「公務員採用試験」が「常勤職員」採用の「常道」とされてきたことは確か

である。しかし、公務員法の本則は、必ずしも「公務員採用試験」を典型とした「競争試験」のみに拘泥しておらず、より柔軟な「選考」による方法、また、「人事評価その他」による「能力の実証」なども想定している（地公法15条、17条の2、21条の2等）。このため、現行法下でも、専門性に合わせた職種限定を前提とする試験はもとより、資格の保有や従前の経歴等を踏まえた書類審査・面接などの実施のみをもって、「無期雇用」職員を採用することは可能である。

それでは、従前の勤務実績等に鑑みて、無期転換を可能とする制度はどうか。特に会計年度任用職員の採用に関しては、より緩やかな成績主義の適用が前提とされており、安易に「無期雇用」への接続を認めるとすれば、成績主義の本旨にも反しかねないことから問題となる。

この点に関して顧みられるべきは、雇用関係の「事実上の」継続性が強調される局面が現実には多々存在し、その中では、昇給に相当する給与決定、また、「再度の任用」に際しても、従前の勤務実績や能力向上等を考慮する余地が広く開かれているという点である。勤務実績等が恒常的に把握され、評価されることになる点は、今後予定される、能力・実績等に応じた評価が前提となる勤勉手当の導入によっても一層顕著となろう³⁰⁾。

こういった運用の蓄積に鑑みると、かえって「公務員採用試験」では測りきれない、継続的な評価も伴った、具体的・実質的な職務遂行能力についての「能力の実証」が現実には可能となっていると評価することができる。これをもって「無期転換」の契機とすることは、（とりわけ、総務省の想定するような権力的業務等を担う典型的な「常勤職員」ではなく、多様な専門職種等との関係では）職務への適格性が明確になっている点において、より成績主義の要請に適合的であることはあっても、公務員法の根幹原理との抵触が生じるわけではないというべきである³¹⁾。

以上の点において、必要に応じた資格等の保有に加え、一定年限の在職かつ従前の勤務評価を基軸に、面接などを経ることで職種限定の無期雇用職員に転換させる制度を整備することは、公務員法体系の諸原則との抵触なく可能であるのみなら

ず、現実的需要、また、公務員法体系による安定雇用の要請に照らし、むしろ要請されるものともいえるのであって、先述の無期雇用制度の拡充と併せ、(民間と同様、パートタイム類型も含めた形で)の整備が進められるべきである。

(5) 民間との対比における安定雇用制度整備の必要性

安定雇用制度整備の必要性は、良質な公共サービスの安定的提供の観点からのみ要請されるものではない。民間部門での無期転換制度の導入に際しては、以下が強調されていた点も改めて想起される必要がある³²⁾。

「期間満了後の更新が保障されていないという状況で雇用関係が展開する場合、契約存続中に労働法上の完全な権利が保障されていたとしても、その権利行使の結果、使用者が更新拒否をするのではないかという懸念から、労働者自身が、年休権の行使、労働条件の改善要求、セクハラやパワハラ等の苦情の訴えといった雇用関係上の当然の権利行使や主張を抑制してしまうという点に有期契約労働関係の特質と問題がある。

解雇規制によって解雇からの保護のある無期契約労働者と使用者の間ですら交渉力の格差が問題とされているところ、有期労働契約では、期間満了後の更新の保障がないために、さらに交渉力において劣位に置かれることとなる。無期転換ルールは、このように著しい交渉力格差のある雇用関係を5年以上にわたって使用者が利用することは、もはや有期契約の濫用的利用と評価しようという考え方に立ったものと言えよう。」

もとより「非正規」公務員も、「非正規」たる地位の脆弱さ(また、公務員採用試験突破の有無という一種の「身分の差」の認識など)も相まってハラスメント等が起きやすい環境に置かれているが³³⁾、なお特筆すべきは、権利行使・主張の抑制という問題が、民間部門にもまして一層深刻であるという点である。

まず、「期間満了後の更新が保障されていない」点について、民間部門では無期転換制度の導入前においても判例による雇止め法理が展開し³⁴⁾、更新が保障される余地自体は存在した。しかし、

公務員関係の裁判例では、雇止め法理と同様の法効果を導くことには否定的見地が示され³⁵⁾、更新の保障をまさに欠いている状況にある。また、「労働法上の完全な権利」あるいは「交渉力の格差」についても、公務員関係では、「正規」・「非正規」を問うことなく労働基本権制約が課されているのが現状であって、「労働法上の完全な権利」の保障はそもそも存在せず、「交渉力の格差」は民間部門よりも甚大である。もちろん、「正規」公務員と同様、職員団体制度があるほか、措置要求制度や不利益処分に関する審査請求制度等が「代償措置」として存在しているが、これら制度は基本的に「職員」たる地位の保有を前提としているために、「非正規」公務員については、更新拒絶により「職員」たる地位を喪失した場合には対象から外れることになるうえ、更新拒絶を不利益処分として争う方途も整備されていないなど、権利行使が一層困難な状況にある³⁶⁾。

こういった現況下では、「非正規」公務員による権利行使は、民間部門(また、「正規」公務員)にもまして困難な状況にあり、安定雇用制度整備の必要性は一層切実であるといえる。このような情勢を等閑視して、公務員法上の安定雇用制度の整備を懈怠し続けるとともに、民間法制では明文化されている雇止め法理や無期転換制度についても「公務員」に対して一律に適用除外とし続けることは、官民間の不合理な法的格差として違憲評価に至る余地もあるというべきである³⁷⁾。

2 処遇格差是正の実現に向けて

総務省も指摘するように、現行法上、「非正規」公務員の給与については、職務給の原則や均衡の原則等の給与決定原則に則ったうえ、常勤職員との均衡を図る必要がある。公務員法上の給与原則に則った適正な給与水準の確保は、公務部門における有為人材の確保という観点からも重要であるが³⁸⁾、法の建前に沿った適切な運用がなされていれば、民間部門と同様の均等・均衡処遇関連規定の適用がなくとも、処遇格差の是正は実現可能なはずである³⁹⁾。

しかし現実には、期末手当を支給する一方で基本給を引き下げる、あるいは、最低賃金すら下回

るといった法の想定とは大きく異なる実態が存在している。今後予定される勤勉手当の導入に際しても、同様の問題が生じることへの懸念は払拭できないであろう。

こういった現状からの脱却を図るためには、給与体系の統一化を実現のうえ、各地方公共団体における不適切な運用の是正、また、安易な予算流用の抑止のためにも、(権利行使に憂いのない地位に基づいた)現行法上可能な公務員自身の権利行使、また労使交渉・協議の実施が重要な意義を有するほか⁴⁰⁾、行政の外部からも、公務員法上の諸要請を真に実現する——安易に当局側の裁量を「尊重」するのではない——司法判断が積み重ねられる必要がある⁴¹⁾。また、総務省の実態把握においても、仮に「常勤職員の給料表を基礎とした給料決定や職務経験等を考慮した給料決定がなされていた」との評価を真に示したいのであれば、職責との対照なども含め、公務員法の給与原則に則った運用がなされているかが十分判別可能となるような調査を実施する必要があるだろう。

こういった公務員法体系の諸要請を等閑視して、適正な給与水準の実現を懈怠し続けるとともに、民間法制では明文化されている均等・均衡処遇関連規定についても「公務員」に対して一律に適用除外とし続けることは、官民間の不合理な法的格差として違憲評価に至る余地もあるというべきである⁴²⁾。

IV おわりに

会計年度任用職員制度の導入に際して「処遇改善」が謳われたことは決して不当ではない。しかし問題は、それが十分に実現されていない現実であり、この点を直視する必要がある。

本稿では総務省の見解を批判的に検討したが、そもそも総務省の立場は、地方自治を尊重する必要がある中で、あくまで基本的制度設計と各地方公共団体への助言等(地公法 59 条、地方自治法 245 条の 4 参照)を行いうるにとどまる面があり、総務省も意図しなかった展開が各地方公共団体で繰り広げられているという現実もまた看過できない。基本的制度設計自体の問題は総務省自身にお

いても再考を要する一方、各地方公共団体自らが「処遇改善」を実現できるにもかかわらず、これが十分に実現されていない現実もあるのである。

こういった現状を打開するためには、公務員自身の積極的な権利行使もまた重要となるし、現行法上の労働基本権制約の「代償措置」が「画餅」と化しているのであれば、その合憲性に疑義が生じる点も再認識される必要がある⁴³⁾。また、公共サービスの受け手であると同時に、民主主義の担い手でもある住民の側においても、適正な予算配分やコスト負担のあり方なども含め、自らの生活にも直結する公共サービスを維持・向上させていくうえで必要となる公務員の保障水準のあり方を真剣に考え、これらを国・地方双方の政治過程にも問うていくことが、「議会制民主主義」の下、公務員をめぐる諸情勢を真に「改革」していくためには不可欠となろう。

附記 本稿は、科学研究費若手研究「非典型公務労働従事者の法的地位に関する日独比較法研究」(課題番号 18K12649)、科学研究費基盤研究(C)「公務部門における高齢者雇用法制に関する日独比較法研究」(課題番号 22K01185)、ならびに、科学研究費基盤研究(B)「わが国実定公務員法制の抜本的改革に向けた理論的研究」(課題番号 21H00660)に基づく研究成果の一部である。

- 1) 詳細な分析として、上林陽治『非正規公務員』(日本評論社、2012 年)、同『非正規公務員の現在——深化する格差』(日本評論社、2015 年)、同『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 年)参照。
- 2) たとえば、雇止め法理と同様の法効果を導くことは否定しつつも、雇用継続への期待権を侵害したことを理由に、一年分の報酬に相当する慰謝料請求を認容した裁判例として、中野区(非常勤保育士)事件(東京高判平成 19 年 11 月 28 日判労 951 号 47 頁)。会計年度任用職員制度の導入前にもリスク回避の点が意識されていた点については、「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」(平 26・7・4 総行公第 59 号)も参照。
- 3) たとえば、早津裕貴『「官製ワーキングプア」の是正——持続可能かつ質の高い自治体運営のためにも』『住民と自治』720 号(2023 年)5 頁参照。
- 4) 一例として、片田貴也「司書を 22 年間「切られるとは」地方公務員の新制度「会計年度任用」で失職」『朝日新聞』2023 年 7 月 31 日付(<https://www.asahi.com/articles/DA3S15704333.html>)参照。
- 5) 当初、給与体系の統一が予定されていたにもかかわらず、その後変遷した過程につき、上林・前掲注 1) (2021 年) 205 頁以下を参照のほか、国家公務員の場合と平仄を合わせる必要性を論じるものとして、早津裕貴『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』(日本評論社、2022 年) 287 頁注 68 も参照。
- 6) こういった点について、「労働時間差別の合法化」として批判するものとして、上林・前掲注 1) (2021 年) 212-213 頁。

- 7) 従前との比較も含め、上林・前掲注1) (2021年) 235頁以下参照。
- 8) なお、「会計年度任用職員制度の導入等に向けた質疑応答の追加について」(令元・6・10総行公第36号等)では、安易に民間委託の方向に流れることへの懸念も示されていた。
- 9) たとえば、総務省「令和2年度地方財政計画の概要」(令和2年2月)参照。
- 10) 上林・前掲注1) (2021年) 245-246頁。
- 11) 上林・前掲注1) (2021年) 240頁以下。
- 12) 改正経緯や運用方針等の詳細については、神谷美来「会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給について」『地方公務員月報』721号(2023年)22頁以下参照。
- 13) たとえば、若年層に重点を置いて基本給も引上げとなった令和5年度人事院勧告に基づく国家公務員行政職俸給表(一)でも、1級1号の俸給月額16万2100円(二)では14万7100円)で、月の勤務日数を22日と仮定し、一日の正規の勤務時間7時間45分で時給換算すると、時給は約951円(二)では約863円)にとどまる(令和5年度の地方最低賃金審議会の答申における全国加重平均額は1004円)。
- 14) 一例として、東海林智「非正規公務員の最低賃金割れを解消へ 茨城4市、年度内に差額支給」『毎日新聞』2023年2月12日付(<https://mainichi.jp/articles/20230212/k00/00m/040/018000c>)参照。
- 15) 以上については、手当や昇給に相当する措置の上限設定の問題も含め、上林・前掲注1) (2021年) 247頁以下も参照。
- 16) 紙幅の関係で本稿では詳論できないが、争議権制約の違憲性も含めた批判的検討については、たとえば、早津・前掲注5)の第2編第3章第3節を参照。
- 17) 総務省「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果(令和2年4月1日現在)」(令和2年12月21日)参照。
- 18) 橋本勇『新版 逐条地方公務員法〔第5次改訂版〕』(学陽書房、2020年)336頁。
- 19) 同様の評価として、上林・前掲注1) (2021年) 221頁以下、233頁以下も参照。
- 20) その他職種も含め、たとえば、山谷清志＝藤井誠一郎編著『地域を支える エッセンシャル・ワーク——保健所・病院・清掃・子育てなどの現場から』(ぎょうせい、2021年)参照。
- 21) 現状に対する批判も含め、上林・前掲注1) (2021年)の第一部、第二部(特に113頁以下では、濱口桂一郎氏の提唱する「ジョブ型」・「メンバーシップ型」という整理にも言及しつつ、「職務限定・異動限定の専門職型公務員」という「正規公務員」の必要性も説かれている)のほか、以下の記述も含め、早津・前掲注3)5頁以下、また、安定雇用の実現に関連した法解釈論につき、早津・前掲注5)の第2編第2章も参照。
- 22) たとえば、吉田耕三＝尾西雅博『逐条国家公務員法〔第2次全訂版〕』(学陽書房、2023年)356頁〔佐藤社ほか〕参照。なお、令和5年度の人事院勧告に際しては、「公務員人事管理に関する報告」において、「本院は、各府省が引き続き行政サービスの提供を支える有為な人材を安定的に確保することができるような環境を整備することが重要と考えており、各府省の実態等を把握しつつ、非常勤職員制度の適切な運用の在り方等について検討を行っていく」との認識も示されている。
- 23) 地方公務員制度調査研究会「分権新時代の地方公務員制度——任用・勤務形態の多様化」(平成15年12月25日)13頁。
- 24) たとえば、上林・前掲注1) (2021年)の第二部(家庭児童相談員については、119頁以下)を参照。
- 25) たとえば、早津・前掲注5) 247頁以下参照。
- 26) 吉田＝尾西・前掲注22) 77頁以下〔植村隆生〕参照。
- 27) たとえば、吉田＝尾西・前掲注22) 80頁〔植村隆生〕のほか、村松岐夫編著『公務員人事改革——最新 米・英・独・仏の動向を踏まえて』(学陽書房、2018年)56-57頁〔稲継裕昭＝福田紀夫ほか〕、121-122頁〔稲継裕昭＝合田秀樹ほか〕、181頁〔原田久＝吉田耕三ほか〕、247-248頁〔野中尚人＝猪狩幸子ほか〕参照。
- 28) たとえば、上林・前掲注1) (2015年) 32頁以下参照。
- 29) たとえば、「地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会」の第5回(令和2年7月3日)配布資料(https://www.soumu.go.jp/main_content/000701298.pdf)参照。この点、上林・前掲注1) (2021年) 219頁では、「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」必要性も説かれている。
- 30) 神谷・前掲注12) 29頁以下も参照。
- 31) 関連して、専門職種以外も含め、早津・前掲注5) 222頁以下、244-245頁も参照。
- 32) 荒木尚志「有期労働契約規制の立法政策」菅野和夫先生古稀記念論集『労働法学の展望』(有斐閣、2013年)174頁。また、「労働契約法の施行について」(平24・8・10基発0810第2号〔最終改正：平30・12・28基発1228第17号〕)第5の4(1)も参照。
- 33) たとえば、江口悟「被害者なのになぜ退職 非正規公務員へのハラスメント調査に切実な声」『朝日新聞』2023年8月25日付(<https://www.asahi.com/articles/ASR8S1RNKR8RULFA01H.html>)参照。
- 34) 東芝柳町工場事件(最一小判昭和49年7月22日民集28巻5号927頁)、日立メディコ事件(最一小判昭和61年12月4日労判486号6頁)など。
- 35) たとえば、大阪大学(図書館事務補佐員)事件(最一小判平成6年7月14日労判655号14頁)のほか、前掲注2)中野区(非常勤保育士)事件など。
- 36) 早津・前掲注3)9頁も参照。
- 37) 早津・前掲注5) 251頁以下も参照。
- 38) 令和5年度の人事院勧告に際しては、「公務員人事管理に関する報告」において、「近年、有効求人倍率が上昇し官民を問わず人材獲得競争が激烈になる中、非常勤職員の人材確保も厳しさを増している」との認識も示されている。
- 39) この点に関する法解釈論や争訟方法等については、早津・前掲注5)の第2編第3章第2節を参照。
- 40) 「正規」中心の組合をめぐる課題も含め、早津・前掲注3)8-9頁も参照。
- 41) 従前の裁判例や具体的審査手法のあり方も含め、前掲注39)参照。
- 42) 早津・前掲注5) 304-305頁も参照。
- 43) 全農林警職法事件(最大判昭和48年4月25日刑集27巻4号547頁)の岸盛一・天野武一裁判官追加補足意見のほか、私見については、前掲注16)も参照。

はやつ・ひろたか 金沢大学人間社会研究域法学系准教授。主な著作に『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』(日本評論社、2022年)。労働法専攻。