

国（政府）における非正規職員問題

報告者：早川 征一郎

はじめに—本報告の課題

- 1 非常勤職員問題発生の歴史的由来と経緯
- 2 国における非常勤職員の現状と問題点
- 3 非常勤職員問題解決への課題

むすび

はじめに—本報告の課題

現在、一般職の正規採用の国家公務員約34万人に対し、そのほかに非正規採用の国家公務員が約15万人存在する。それら非正規の国家公務員は、①一般職の国家公務員として、国家公務員法の適用下であり、守秘義務、職務専念義務、政治的中立など国家公務員としての義務を負う。②だが、任用、給与、勤務条件等では、国家公務員法附則に基づく人事院規則によって、一般職の正規採用の国家公務員とは異なった特例扱いを受けている。つまり、義務では「平等」であるが、給与等の処遇では著しい劣位にあり、「不平等」な扱いを受けている。

本報告では、そうした国（政府）における非正規職員問題に焦点を当て¹、以下、(1)発生の歴史的由来と経緯、(2)現状と問題点、(3)非常勤職員問題解決への課題の順で報告したい。

1 非常勤職員問題発生の歴史的由来と経緯

(1) 定員法の制定と大量人員整理—非常勤職員制度の導入と展開（1949～56年）

1949年の定員法制定と大量人員整理のあと、厳しい定員抑制が続いた。そのことが、非常勤職員制度を生み出す歴史的淵源となった。

1949年5月31日、国家公務員法附則第13条に基づく特例である人事院規則8-7（非常勤職員の任用）が制定・施行され、今日に至る非常勤職員制度が導入された。1950年2月8日、同規則15-4の一部改定を行い、日日雇用職員（常勤的非常勤職員）制度が発足した。

この日日雇用を含む非常勤職員数は1950年代、年々、増大し、その人数は、1955年6月現在、約67万人に達した。1955～56年度の一般職の常勤国家公務員数が約65万人前後であったから、

※ このペーパーは、2012年5月27日(日)、駒澤大学で開催された社会政策学会第124回大会第6分科会（労働組合部会）で報告する予定で準備し、事前に開催校に提出したものであった。この分科会=いわゆるテーマ別分科会は、「国・地方自治体の非正規職員問題」というテーマが設定されていた。そのテーマのもとで、早川征一郎「国（政府）における非正規職員」、松尾孝一「地方自治体における非正規職員問題」、白石孝「『常勤的非常勤』という非正規公務員の現状と課題」の3つの報告が予定されていた。そのうち、松尾孝一（青山学院大学経済学部教授）と白石孝（特定非営利活動法人官製ワーキングプア研究会理事長）両氏の報告は予定どおり行われたが、早川報告は、早川の余儀ない個人的事情から欠席という事態になり、当日は兵頭淳史分科会座長によって代読された。その意味で、学会関係者に大変、ご迷惑をおかけしたことをこの場を借りてお詫びしたい。

なお、今回、ここに掲載するにあたっては、図表については便宜上、末尾に一括することにした。そのため、見づらいかもかもしれないが、できたらダウンロードして見ていただければ幸いである。

¹ 正規採用の常勤公務員が、総定員法に定める常勤職員であることから「定員内職員」と呼び、それに対して、非正規採用の公務員を「定員外職員」と呼ぶことがある。あながち、間違いではないが、「定員外職員」には、非常勤職員のほか、休職者、国際機関等への派遣職員、育児休業中の職員などが含まれている。以下の報告では、その中の非常勤職員に限定して報告する。

それに匹敵する（あるいは上回る）驚くべき人数であった。

(2) 定員法の廃止と定員増政策—臨時・非常勤職員の定員（数）化・本務化（1957～67年）

このため、政府は、1961年4月、定員法をいったん廃止し、1957年度から62年度まで、年々、一定数の非常勤職員の定員化措置を行わざるを得なくなった。地方自治体もそれに準じた。その政策的措置を行いつつ、1961年2月28日、閣議決定「定員外職員の常勤化の防止について」が発出された。要するに、同一人物について会計年度を超える再任用は行わないことが最大の眼目であった。行政管理庁によれば、「閣議決定『定員外職員の常勤化の防止』により今後これら職員の発生はなくなるので、今回の措置〔1962年度定員繰り入れ措置：引用者注記〕をもって、この種の問題は、終了することになった」としている²。

確かに、先の閣議決定（1961.2.28）のとおり、会計年度を超える任用は認められないから、定員外職員である非常勤職員の常勤化は無くなるはずであった。だが、実際は、任用中断期間の設定などの便法によって、臨時・非常勤職員はその後も存在し、解消されなかった。非常勤職員の定員化を含み、国家公務員の定員数は、1963年度以降も増え続けた。ただ、増加の割合は年々鈍り、1968年度にピークに達した。同年度に始まった定員削減計画が実効性を発揮し始め、総定員法が施行された1969年度以降、国家公務員の定員数はほぼ横ばいとなり、やがて減少した。

(3) 総定員法制定と定員削減計画の実施—臨時・非常勤職員問題の恒常化（1968年～現在）

1969年5月、行政機関の職員の定員に関する法律とそれに基づく行政機関職員定員令が公布・施行された。この総定員法によって、総定員数の規制という法制度的な「天井」を再び設定し（公務員数の抑制）、各省庁等の定員を行政機関職員定員令という政令によって定めることとした。

公務員数の抑制は、1968年度から始まる定員削減計画に見ることができる。表1は、国家公務員の定員削減計画の推移を示している。この定員削減計画は、実は現在まで延々と続いている。その意味で、公務員の定員抑制政策は、戦後、高度経済成長下の一時期、事実上の修正を余儀なくされたが、今日まで基本的には一貫して変わっていない。

図1 国の行政機関における定員の推移は、1967年度から2010年度までの長期推移をまとめて掲げたものである。80年代後半に至るまで、定員はほとんど横ばいであり、80年代後半以降、遞減していく。とりわけ、2001（平成13）年の中央省庁再編および2003年の郵政の公社化（2007年10月、民営化）、2004年の国立大学法人化などによって、それまでの80万人台から30万人台へと定員は激減し、現在に至っている。

では、総定員法制定に先立つ国の非常勤職員の定員化によって非常勤職員数は減少したのであろうか。総定員法施行後、2000年までについて見ると、1980年以降、20万人台、日日雇用は3万～4万人である。この間の常勤の一般職国家公務員数はほぼ50万人前後であるから、その比率は4割台という高い比率のまま推移している。

他方、地方自治体ではどうか。自治労組織基本調査によれば、1980年代前半は9万人台であったが、1990年代には20万人台と急増し、2000年には約30万人に達している。しかも、1990年以降は、連合加盟の自治労と全労連加盟の自治労連に分かれている下での自治労組織のある職場における人数であるから、その急増ぶりは著しい。

国の場合、非常勤職員数は1970～2000年まで、ほぼ20万人台で推移したが、この間、地方自治体の臨時・非常勤職員数は急増しており、この点、対照的な相異が見られる。

(4) 中央省庁再編と国家公務員数の削減—2000年代の非常勤職員数（2001年～現在）

2001年1月の中央省庁再編後の国家公務員の定員政策は、これまでの総定員法と定員削減計画による定員政策の延長線上の考え方ではなく、新たな政策理念—新自由主義的政策理念から成り立っていた。市場競争原理と効率化の原理の国・地方自治体への導入である。

中央省庁は2001年1月に再編された。小泉首相の下で行われた国家公務員の定員削減は、き

2 行政管理庁編『行政管理年報・第10巻』（1963年）、59頁。

わめて画期的なものであった。2003年度の郵政公社化（ついで2005年8月の郵政選挙を経て、2007年10月の郵政民営化）による28万6千人の定員減、国立大学の法人化などによる22万4千人の定員減などが相次いだ。同時に、中央省庁再編を期して始まった新定員削減計画は初めて純減目標を掲げたが、その実施は小泉首相時代であり、2006年度からの純減目標も小泉首相の下で決定された。関連して重要なのは、当時、小泉首相が「行政改革の総仕上げ」と位置づけた行政改革推進法など行革関連五法案が、2006年5月、参議院で可決、成立したことである³。

要するに、中央省庁再編と国家公務員定員の削減は、(1)それまでの総定員法のもとでの定員削減計画とは背景にある政策理念が異なること、(2)その新たな政策理念を体現する小泉首相の下で、ドラスティックな定員削減が行われた。(3)同時に、市場化テストをはじめとする行政改革全般の政策の一環であり、しかも国だけでなく地方自治体をも包摂する政策の一環でもあった。

(5) 平成の市町村大合併と地方公務員数の削減（1999年～現在）

地方公務員の数は、2000年代に入って人数がかなり減っていることが分かる。図2によって、2000年以降の地方公務員数の推移だけを取り出してみよう。その数は大きく逡減し、2000年の約320万人に対し、2010年は約281万人となり、ほぼ19万人減少している。

地方公務員における近年の定数減少は、国家公務員と同様、これまでの総定員法と定員削減計画の考え方の延長線上にあるのではなく、新たな次元の政策理念＝新自由主義、市場化テストなど競争原理の導入、その行政管理・運営版であるニュー・パブリック・マネージメント（NPM）理論、それらに基づく定数削減である。

他方、地方自治体における臨時・非常勤職員数は、総務省集計によれば、2005年は455,840人、2008年は499,302人で、この間、約4万人強、増えている。注目すべきは、自治労調査で、2006年は356,990人であり、それ以前より増えているが、2008年は342,801人と3年前より減っている。自治労によれば、自治労組織のないところを勘案すれば、全体では60万人と推測できるという。総務省調査が、定義のとおり、臨時・非常勤職員の全てではないので、自治労の推測値である約60万人はほぼ妥当な数値である。いずれにせよ、50～60万人という臨時・非常勤職員が地方自治体全体で存在している。

(6) 日日雇用職員制度から期間業務職員制度へ（2010年10月～）

国の非常勤職員制度では、2010年10月、日日雇用職員は廃止されて、新たに期間業務職員制度が設けられた。この期間業務職員制度の導入は、先に言及した「閣議決定」（1961年2月28日）との関係では、一会計年度を超えた任用更新と勤務の継続ができ、その際、任用中断期間の設定なしに任用更新が可能になったことなどの点で、期間業務職員に限定して言えば、「閣議決定」の形骸化を意味するものであった。もっとも、3年を超える場合の「雇い止め」問題が、今後に控えている。

他方、地方自治体における臨時・非常勤職員制度は、1952年12月、地方公務員法の任用条項の施行後、制度的には変化がないまま、現在に至っている。

2 国における非常勤職員の現状と問題点

(1) 職名別、各省別の非常勤職員数

現在、国の非常勤職員についての包括的な政府統計として存在するのは、総務省『一般職国家公務員在職状況統計表』各年版である。毎年、7月1日現在の在職者数を調べている統計であるが、この統計表には、一般職の常勤の国家公務員だけでなく、非常勤職員も計上されている。ただし、国営企業に勤務する職員（現在は林野のみ）と特定独立行政法人の職員は除かれている。

2011年7月1日現在、総数は141,915人である。性別内訳は、ざっと男性2割前後、女性8

³ 行革関連五法とは、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律、公益法人制度改革関連三法および競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（通称・公共サービス改革法または市場化テスト法）をいう。

割前後と見こまれ、圧倒的に女性比率が高いと推測される。以下、表2により、職名別、各省別に非常勤職員の数を見ていこう。まず、事務補助職員と技術補助職員（行政職俸給表（一）適用職員相当）が20,857人で、各省横断的に存在するが、全体の14.7%を占めている。技能・労務職員（行政職俸給表（二）適用職員相当）は少なく、2,122人で1.0%に過ぎない。医療職員（医療職俸給表適用職員相当）は厚生労働省に多いが、4,102人、2.89%である。教育職員（教育職俸給表適用職員相当）も文部科学省に多いが、人数は僅かで274人、0.19%に過ぎない。専門職員（専門スタッフ職俸給表、専門行政職俸給表の適用職員相当）は、同統計表によれば、「調査員、研究員、翻訳人、通訳人、検定員、検査員、防疫人等やや高度の専門的業務に従事する職員」で教育及び医療職員以外のものと規定されている。各省横断的に存在し、各省庁で種々、存在するが、3,568人で2.51%を占める。統計職員は農林水産省に多いが、7,684人で5.41%である。観測監視等職員はほとんどが警察庁であるが、1,145人、0.81%である。委員・顧問・参与等職員は各省庁にまたがっているが、23,168人で全体の16.33%を占める。その他の職員は法務省と厚生労働省（旧労働省）、国土交通省が主であるが、79,712人で全体の半分強の56.17%である。

以上、表2によって、非常勤職員の職名別の分布状況を概観した。それによると、非常勤職員の職名には、類似の官職の常勤職員が、人事院勧告適用職員として特定の俸給表の中で存在する場合と、特定の俸給表適用という形では存在しない場合とがある。前者はまた、省庁横断的に特定の職名の非常勤職員が存在する場合でもある。後者は、委員・顧問・参与等職員を別にすれば、特定省庁にだけ存在する職名の非常勤職員でもある。

一般職の常勤職員数が約27万人であるから、単純な比率計算では5割強ということになる。ただ、委員・顧問・参与等職員約2万3千人と費用弁償が行われる法務省の保護司約4万9千人は、常勤職員との比較に適さないので、その二つの職名の人たちを除くと約6万8千人となる。その場合の常勤職員に対する比率はほぼ25%となり、地方公務員における常勤職員と臨時・非常勤職員の比率にほぼ近くなる。

(2) 省内等内部組織における非常勤職員の分布状況

次の問題は、以上の非常勤職員が、各官庁の中のどの組織段階に分布しているかにある。日日雇用職員について、2009年7月1日現在、総務省人事・恩給局が調査したデータによれば、総数16,581人のうち、本府省内部部局が3,129人、18.9%、地方出先機関等が13,452人、81.1%となっている。つまり、8割以上という圧倒的大部分が地方出先機関等といった国民＝住民により身近な職場に勤務しており、そこでの人の必要性が高いことが分かる。

(3) 「期間業務職員」と「その他の職員」の人数

期間業務（日日雇用）職員とその他の職員について、表3 雇用別、職名別非常勤職員数を参照されたい。期間業務職員について、注記のA-IとA-Rを合計すると31,526人であり、非常勤職員数合計141,915人の22%を占める。もっとも期間業務職員が存在しない教育、観測監視等や委員顧問参与等の職名もあるので、それらを除くと27%になる。いわゆる常勤的非常勤職員と呼ばれるのは、そのAの人たちであり、しかも一部の官庁を除き、ほとんどが地方出先機関等であると考えられる。組合資料などを見ると、要員不足がしばしばアピールされるのも、そうした地方出先機関等の職場からである。

次に、職名別に、期間業務職員の比率が高いものを見ると、事務補助職員は40%ときわめて高い。もっとも、国土交通省の期間業務職員の比重がきわめて大きい。技能・労務職員は33%、医療職員は21%だが、専門職員は58%で一番高い⁴。その他の職員でも25%を占めているが、ほとんどは厚生労働省（旧労働省）の職業相談員などである。

なお詳しく、事務補助職員とその中の期間業務職員についてだけ、各省別に分けて、その分布状況を見てみよう（表略）。国土交通省が、事務補助職員数およびその中の期間業務職員数とも

⁴ ただし、専門職員のうち、総務省が1,304人と飛びぬけて多いが、年金記録確認第三者委員会の調査員であり、調査終了しだい居なくなる時限性の高い人たちが含まれている。

飛びぬけて多い。他の省は、法務省と外務省が四ケタの事務補助職員がいるが、期間業務職員数は3割台で平均以下である。その他は、三ケタの事務補助職員数であるが、期間業務職員数の比率にはかなりのバラツキがある。全体では約4割の比率となっている。

(4) 一般職の常勤職員と非常勤職員との比率

一般職の常勤職員と非常勤職員との比率は、ごく俯瞰的には、27万人に対する14万人で5割強、常勤職員に類似官職がほとんどない職名の非常勤職員を除くと25%という比率であった。

だが、もっと詳しく、行政職俸給表（一）適用の常勤職員と類似の職名の事務補助職員および技術補助職員の合計を比べてみよう⁵。行政職俸給表（一）適用の常勤職員は、2011年7月1日現在で、148,123人である。事務および技術補助の非常勤職員数は20,857人であるから、その割合は14%となり、先に見た5割強、あるいは25%よりも低くなる。もっとも、事務・技術補助職員に、厚生労働省（旧労働省）のその他の職員として計上されている職業相談員などの非常勤職員（25,735人）をさらに加えると31%を占める。

だが、「同一労働」という観点から言えば、「定型的な業務を行う職務」と定義されている1級の在職者数と「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」すなわち2級適用職員数と事務・技術補助職員との比較が妥当であろう。そこで、表4行（一）1、2級適用職員数と事務・技術補助職員数を比較してみよう。

2011年7月1日現在、行（一）1、2級適用職員数を100とすると、期間業務（事務・技術補助）職員数は97.5%、事務・技術補助職員数は167.9%を占めている。つまり、「定型的な業務」などをこなすには、行（一）1、2級適用の常勤職員だけでは足りず、それにほぼ匹敵する人数の期間業務（事務・技術補助）職員が実際にさらに必要とされているということを意味する。あるいはまた、約1.7倍の人数の事務・技術補助職員がさらに必要とされているとも言える。

このように、日常のルーティンな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。その人たちの存在を抜きにして、国の日常的な行政事務の遂行はおぼつかない。

(5) 非常勤職員の「雇い止め」をめぐる問題

非常勤職員は有期雇用であるから、任期終了の場合、再び任期が更新されるか、それとも雇い止めとなるかが問題となる。

日雇雇用職員制度を期間業務職員制度に変更したのは、任用中断期間設定の必要をなくし、任期更新の問題化を防止することが一つの重要な要因であったと考えられる。期間業務職員については、任期更新の「限度を2回とするよう努めること」とされている。この運用によって、採用の場合を加えて任用3回（3年）までの継続勤務は保障されることとなった。ただ、期間業務職員制度は2010年10月発足であるから、2013年9月までは継続勤務は保障されるが、それ以降は不明である。任期更新2回、3年は、労働基準法における有期雇用の年限規定などから考えて、かなりの実効性を有するであろうと推察される。今後の注目点である。

これまで、しばしば雇い止めをめぐる問題が紛争化し、法廷に持ちこまれたのは、本人の意に反する雇い止めであった。ここでは、判例には立ち入らないが、敢えて言えば、裁判闘争になる以前の当事者間の合意、納得性こそが重要である。

(6) 賃金、労働諸条件の実態

①賃金決定の法制度的仕組み

まず、賃金決定の法制度上の仕組みであるが、非常勤職員には人事院勧告は適用されない。勧告が適用されるのは、一般職の常勤の国家公務員だけである。ただ、適用法律は同じで、「一般職の職員の給与に関する法律」が適用される。非常勤職員の賃金（給与）については、その第22条で次のように規定している。

⁵ 技術補助職員は、常勤職員では技官相当で行政職俸給表（一）の適用となるので、その人数を加えることとした。

第22条 委員、顧問若しくは参与の職にある者又は人事院の指定するこれらに準じる職にある者で、常勤を要しない職員（…中略…）については、勤務一日につき、3万4千9百円（…中略…）を超えない範囲内において、各庁の長が人事院の承認を得て手当を支給することができる。

2 前項に定める職員以外の常勤の要しない職員については、各庁の長は、常勤の職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で、給与支給する。

3 (略)。

この第22条によって、金額が明示されているのは、委員、顧問、参与等職員であり、その金額は勤務一日につき、上限は34,900円とされている（2012年3月1日施行）。その金額は上限である。問題は、大部分の非常勤職員に適用される同条第2項である。それによれば、(1)賃金（給与）の決定基準は、「常勤職員との権衡」にあること、(2)決定権限をもつのは各庁の長である。したがって、この場合、「予算の範囲内で」、各庁の長が決定権限を持っている。

では、「常勤職員との権衡」とは具体的にはどういうことを意味するのであろうか。この点、2008年の人事院勧告において勧告史上、初めて「非常勤職員の給与」などに関して、事実上、処遇改善の必要性について言及した。そして、同年8月26日、事務局長発の指針、「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」（通知）（給実甲第1064号）を発出した⁶。

1. 基本となる給与を、当該非常勤職員の職務と類似する職務に従事する常勤職員の属する職務の級（…（中略）…）の初号俸の俸給月額を基礎として、職務内容、在勤する地域及び職務経験等の要素を考慮して決定し、支給すること。

2.3.4 (略)

こうして、給与法第22条第2項に規定する「常勤職員との権衡」の具体的決定基準が、初めて明文の形で示された。その意味では、画期的なことであった。

②低水準の非常勤職員賃金

さて、では、非常勤職員の賃金の実態を究明したいが、ここで大変、困った事態が生じる。というのは、国の非常勤職員の賃金に関しては、実はいかなる政府統計も存在しないからである。そのため、別な資料によって迂回的に検討するしかない。

表5は、国土交通省における事務補助職員の基本賃金の日額表である。この場合の級の初号俸とは、行政職俸給表（一）1号俸、135,600円（当時）である。それに基づき時間給を算出し、勤務時間を乗じて日額としている。地域手当を考慮しない場合、最低6,080円であり、職務経験などを考慮して12にランク付けしてあるだけで、このランク付けは昇給表ではない。

この表の最低の金額（6,080円）で、一月22日フルに勤務したとしても、名目で月13万3,760円である。期末手当（1.75月×0.8）が18万7,260円として、年間名目収入では180万円であり、200万円を下回る。高卒職歴なしで地域手当1級地（東京など）の場合、日額7,930円なので、一月22日勤務では月17万4,460円となる。期末手当244,240円として、年間名目収入は238万円である。地域手当が支給される分、200万円をいくらか上回るといった水準である。実際は、年間をつうじて月22日勤務は不可能であるから、この計算よりはかなり下回る水準となる。

次に、賃金の算定式を含む別な資料を見てみよう。表6は、法務省法務局における事務補助職員である窓口整理要員等の場合の時給、日給、月給、期末手当、年間支給額とその算定式を表すものである。それによれば、158万176円が年間支給額である。年収200万円には到底、達しない水準である。しかも、勤務を継続していても昇給はなく、このまま推移するしかないのが実態である。この表6の場合、時給856円は地域手当（6%）を含む額であり、地域手当を除くと808円である。2010年度の地域最賃は、最高の東京で821円、ついで神奈川818円で、あとは700

6 この2008年人事院勧告と「給与指針」の発出の背景には、90年代後半～2000年代における民間および公務における非正規雇用問題の社会問題化があり、その象徴的な社会的出来事が、2008年年末から2009年新年にかけての日比谷「派遣村」にあった。それに先立ち、2008年4月、改正パートタイム労働法が施行されていたが、人事院「給与指針」の発出には、その改正パート労働法が一つの大きな契機になったと考えられる。

～600円台となり、最低の沖縄など8県で642円であるから、東京、神奈川の最賃額を下回るが、それ以外は上回る⁷。全国加重平均は730円であるから、それよりはましといった水準である。

このように、類似する職務の常勤職員の属する級の初号俸を基礎として決定される非常勤職員の賃金は、どうやら地域最賃は上回っているが、結局、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り、しかも昇給もないので、任期を更新しても、その水準のまま推移するというが実情である。「常勤職員との権衡」という場合、勤務年数を加味した常勤職員に準じた昇給制度があれば、まだましであろうが、それがなく、非常勤職員の賃金水準の改善は望むべくもない。

③諸手当の支給状況

次に、非常勤職員の基本賃金以外の諸手当について見てみよう。その諸手当について、制度的に支給できているものと支給しないものを○×式で表示すると、表7のようになる。もちろん、○の場合といっても、それぞれ支給要件が定められているのであり、全ての非常勤職員に支給されているわけではない。

④非常勤職員の勤務時間、年休、その他の休暇

賃金以外の労働諸条件のうち、まず勤務時間について見てみよう。期間業務職員の場合では、最長でも一日7時間45分を超えない範囲内ということであるが、問題となるのは、週5日勤務として、1日6時間以上となるかどうかである。なぜなら、その場合、週30時間となり、厚生年金の適用を受け、被保険者となるからである。

年次有給休暇は、労働基準法におけるパート労働者への適用に準じている。その他、有給の休暇、無給の休暇について、表8として一覧表を掲げておこう。

⑤社会保険、定期健診、公務・通勤災害適用など

常勤の国家公務員の場合、国家公務員共済組合の組合員となり、医療・年金などはその共済制度適用となる。国の非常勤職員の場合、共済制度の適用はきわめて限定的であり、以前は日日雇用職員のうち、1月に18日以上勤務する月が12月を超える場合に共済制度が適用された。この点、期間業務職員制度に変わって以降も引き継がれている。それ以外の非常勤職員は、医療保険については原則、国民健康保険の適用となる。年金は厚生年金であり、短時間労働者として適用される⁸。それに該当しない場合は国民年金加入となる。有期雇用であるから、雇用保険は当該保険の適用条件を充たしていれば適用される。

なお、一般定期健康診断の対象者として、2010年4月から、非常勤職員の範囲が、勤務時間が常勤職員の2分の1以上で6月以上勤務している者に拡大された。また、6月以上の継続勤務が明らかな非常勤職員も受診させるよう努力義務が課された⁹。

次に、公務・通勤災害の適用であるが、元来が業務遂行およびそれに不可欠な通勤によって発生する性質のものであり、適用は当然のこととして行われている¹⁰。

3 非常勤職員問題解決への課題

(1) 処遇改善の必要性

非常勤職員の処遇改善が必要なことは、実は当たりまえ過ぎることであり、誰しもが認めることであろう。ただ、処遇改善といった次元の問題の以前に、そもそも非常勤職員とりわけ常勤的非常勤職員を大量に生み出し、それに依存している行政の在り方、もっと具体的には定員制策の

⁷ ただし、東京都と神奈川県の一部は、調整手当1級地（14%）につき、それを加算すれば、最賃額を上回る。

⁸ ただし、所定労働時間、所定労働日数が、常用労働者のおおむね4分の3以上が短時間労働者である。したがって、1日6時間が目安となる。

⁹ 人事院規則10-4（職員の保健及び安全保持）および運用指針による。

¹⁰ 人事院規則16-0（職員の災害補償）に基づく。

在り方が問題とされなければならない。この点、むすびで述べる。

まず、何よりも基本賃金の改善であり、関連して諸手当の改善である。地域手当を含めれば地域最賃よりはましと言えるが、基本賃金があまりにも低すぎる。「常勤職員との権衡」という考え方自体は妥当だとしても、基本賃金の水準の設定自体が低すぎる。

そのうえで、非常勤職員なりに経歴、職務経験を考慮し、一定程度、昇給していく賃金制度が考えられるが、その点での「常勤職員との権衡」が全く不十分であり、実際、そうした点に非常勤職員からの強い不満ないし要求が提起されている。“同一労働”の観点からすれば、きわめて当然であろう。

しかも、非常勤職員の性別内訳を見ると、ほぼ8割前後が女性だと考えられる。低い賃金水準というだけでなく、常勤と非常勤といった区別のもとで、事実上の歴然たる性別賃金格差が存在している。労働基準法、改正パート労働法とともに、日本も批准しているILO第100号条約（男女の同一価値労働・同一報酬条約）がもっと想起されるべきである¹¹。

総じて言えば、「均等処遇」の原則に立って、その具体的実現を図ることの重要性である。基本賃金以外の初手当や賃金以外の労働諸条件についての制度的拡充などを見ると、緩やかではあるが、「均等処遇」的な道筋をたどっているのは確かではあるが。

② 非常勤職員に関する国家公務員関係組合の取り組み

① 要求上の重要な課題－雇い止め問題と処遇改善

国家公務員関係の労働組合としては、連合加盟の国公連合（国公関連労働組合連合会）と全労連加盟の国公労連に分かれ、それぞれに単位労働組合が加盟している。そのどちらの産別組織および加盟単組とも、要求上の重要な課題は、雇い止め問題と処遇改善の問題にほぼ集約できる。

非常勤職員の処遇改善については、これまで多くの組合が要求として取り上げ、当局に申し入れ、交渉を行ってきた。日日雇用職員制度の期間業務職員制度への変更は、任用中断期間の問題や任期更新をめぐる問題が絶えなかったことなど弊害が目立ち、組合側が長年、取り組んできた成果の一つでもある。

雇い止めをめぐる組合の取り組みはなかなか容易な状況にはない。当局側のいう管理運営事項ないし人事権という壁とともに、裁判所では、「任用行為」であって私法上の雇用契約とは異なるとして、解雇権濫用法理の類推適用はもちろん、権利濫用・権限濫用の禁止に関する法理ないし信義則の法理の適用はほとんど認められていないのが現状である。

他方、非常勤職員の処遇改善については、基本賃金以外の諸手当の支給対象範囲の広がりや賃金以外の労働諸条件では、組合側の要求の強まりを受けて、やや長目の歴史的スパンで見れば、「同一労働」についての「均等処遇」的考え方がしだいに広まりつつあるのは確かである。さらに、それには、ジェンダー平等を目指す国際・国内の長年にわたる様々な運動が寄与している。

近年の日本の法制度で言えば、労働基準法、男女雇用機会均等法、改正パート労働法、育児介護休業法などが、とくに非常勤職員への諸休暇付与の実現などでは大きな契機となっている。日本政府も批准しているILO第100号条約（同一価値労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約）、日本政府は未批准であるが、ILO第175号条約（パートタイム労働条約）といった国際労働基準や公契約法（条例）制定を目指す運動なども寄与しているであろう。

とはいえ、実態的に見て、「均等処遇」、「性差別廃止」への道のりはまだ始まったばかりである。諸手当や社会保険の適用問題など一つ一つの改善への粘り強い取り組みが、さらに必要とされている。

② 組織化方針と取り組み

現行の国家公務員法上では、職員団体の結成や加入について、非常勤職員については特に明記していない。言いかえれば、既存の労働組合に加入するのに法的障害はない。ただし、一般職の常勤職員と同様、団体交渉権は否認されているし、争議権もない。

11 「同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約」（1951年採択、1967年日本批准）。

これまで、すでに長年、非常勤職員を組織化し、ともに運動を進めている事例としては、まず全医労が挙げられる。医療職を中心とした非常勤職員を組合に組織し、その要求を取り上げ、取り組みを続けている。また、全労働の組織化方針と取り組みが注目される。非常勤職員は特別組合員として組織され、全国の職業安定所や労働基準監督署を中心にして、年々、組織化の人数を増やしている。その他、非常勤職員ないし定員外職員の組織化方針を掲げている組合がいくつかある。例えば、全農林、全法務、全運輸などである。

さらに、国公労連では、2003年12月 国公一般労組を設立し、東京・霞ヶ関の本府省職場を対象に、国の機関や独立行政法人・公益法人などで働く常勤・非常勤・派遣・請負など雇用形態を問わず、個人で加盟できる一般組合として活動している。

むすび

以上の報告を前提として、ここでは総括的に言えることをまとめて、むすびとしよう。

まず、第一に、そもそも非常勤職員とりわけ常勤的非常勤職員を大量に生み出しているのは、公務員の定員抑制策が増大する行政需要量との関係で厳し過ぎることに起因している。定員抑制政策の根本的な見直しが必要である。

とはいえ、近年、すさまじい“公務員バッシング”が跋扈している。無駄を省く適切な行政改革は必要だが、適正な人員配置を行うという意味での定員抑制政策を見直すことが同時に不可欠であり、行政改革が単なる行政スリム化に矮小化されては問題の根本的解決には到底、至らない。

第二に、定員抑制政策の見直しにより、現在いる非常勤職員とりわけ常勤的非常勤職員の定員化・本務化を行うことである。

第三に、その上で、これ以上、非常勤職員とりわけ常勤的非常勤職員を増やさないことである。恒常的でなく、臨時的な業務に非常勤職員を充当することはあってよいが、非常勤職員を抜きに通常の業務がこなせないような要員配置が是正されなければならない。

第四に、そうした措置と一体のものとして、非常勤職員とりわけ常勤的非常勤職員の雇い止めの問題化の防止、任期更新についての当事者間の合意を前提とした柔軟な対応、“同一労働・同一賃金”の原則に立ち、「均等処遇」の方向に沿った賃金、労働諸条件の改善が必要である。

“使用者である”政府は、“Model Employer”として、「国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的」とし（国公法第1条）、国民のための行政の従事者である公務員が、その目的に沿って、民主的かつ効率的に働くことができるようにする義務を負っている。

表1 国家公務員の定員削減計画の推移

	年月日 (閣議決定)	
定員削減計画	42.12.15	[第1次] (43～46年度：削減目標 5.0%)
	45.8.25	[第2次] (47～49年度：削減目標 5.0%)
	49.7.26	[第3次] (50～52年度：削減目標 3.0%)
	51.8.10	[第4次] (52～55年度：削減目標 3.2%)
	54.9.26	[第5次] (55～59年度：削減目標 4.2%)
	56.8.25	[第6次] (57～61年度：削減目標 5.0%)
	61.7.21	[第7次] (62～66年度：削減目標 5.0%)
	3.7.5	[第8次] (4～8年度：削減目標 4.52%)
	8.7.30	[第9次] (9～13年度：削減目標 4.11%)
	12.7.18	[新定削] (13.1.6～17年度：純減目標 5.13%)
18.6.30	[新定削] (18～22年度：純減目標 5.7%)	
21.7.1	[定削] (22～26年度：削減目標 10%以上)	

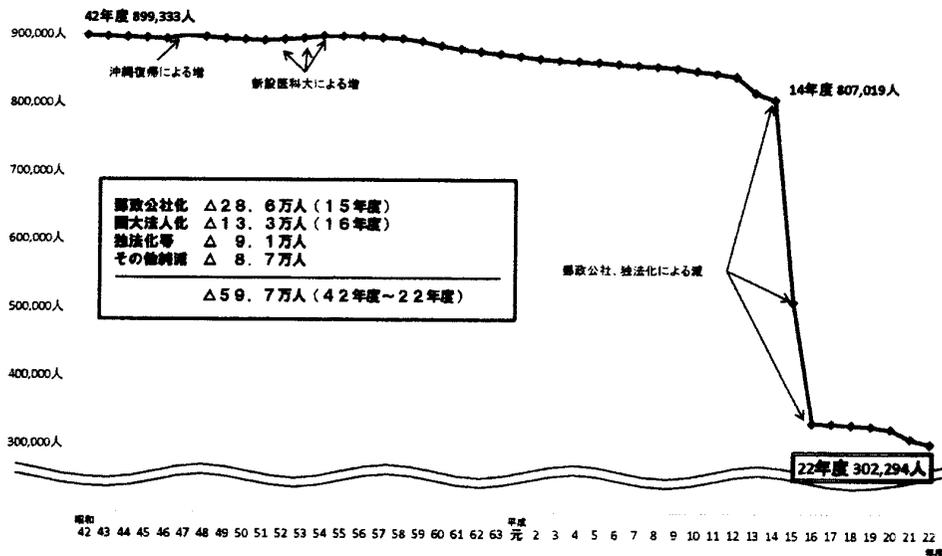
(原注) 1. 第3次定員削減計画は昭和51年度限りで、第4次定員削減計画は昭和54年度限りで、第5次定員削減計画は昭和56年度限りで、それぞれ廃止された。

2. 第9次定員削減計画は上記の削減目標(4.11%)とは別に、計画期間中を通じて、行政の役割の見直し等を始めとする各種制度・施策の見直しの進展に応じ、平成8年度末全体定員の1%程度を目標に削減に努めるものとする旨閣議決定されている。

[出所] 地方公務員問題研究会編『分権時代の地方公務員定員管理マニュアル』(ぎょうせい, 2003年), 69頁を元にし、その後の推移を追加して作成。

- (引用者注) 1. 新定削(新定員削減計画)以降は、とくに第何次とは名付けていないので、そのままにした。
 2. 「新定削」はそれぞれ純減目標なので、そのように記した。
 3. 「定削」(定員削減計画：22～26年度)は、自公政権時代に策定されているが、民主党政権になっても、その計画自体は引き続いている。

図1 国の行政機関の定員の推移



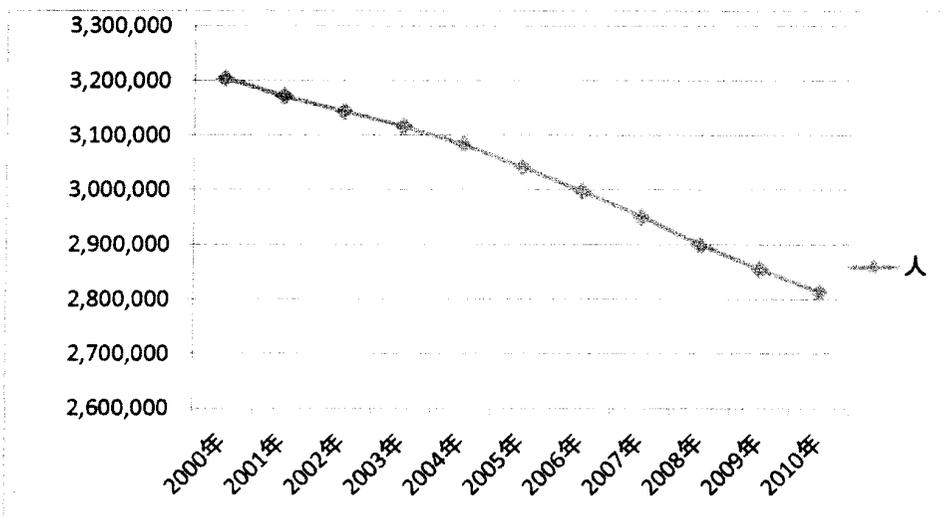
(原注) 地方警務官を含み、自衛官を除く。

[出所] 総務省行政管理局発表資料 (http://www.soumu.go.jp_gyoukan/kanri/pdf/satei_02_03.pdf)

(最終アクセス日：2012年2月3日)

(引用者注) この図は、タイトルどおり「国の行政機関の定員」の推移、すなわち行政機関職員定員令に定める各省庁等の定員の推移を示したものである。その定員には、防衛省の職員など特別職の人数も含まれており、いわゆる一般職の国家公務員の定員ではない。

図2：地方公務員数の推移（2000～10年）



（注）人数は毎年4月1日現在。

〔出所〕地方公務員給与と制度研究会編『地方公務員給与の実態』各年版および総務省自治行政局『地方公共団体定員管理調査結果』各年版による。

表2 各省別、職名別非常勤職員数

	(2011年7月1日現在)										計	
	事務補助職員	技術補助職員	技能職員	労務職員	医療職員	教育職員	専門職員	統計調査職員	観測監視等職員	委員顧問参与等職員		その他の職員
総務省	323	—	1	2	18	10	1,393	—	—	1,488	—	3,215
法務省	2,380	91	552	192	329	233	139	—	—	3,223	49,001	56,140
外務省	171	—	—	—	—	6	5	105	—	51	32	370
財務省	1,095	—	—	71	141	—	247	—	—	333	—	1,887
文部科学省	340	2	4	—	8	25	357	—	—	2,124	—	2,860
厚生労働省	886	210	111	56	3,057	1	48	325	—	8,033	25,735	38,642
農林水産省	884	903	94	42	42	—	20	7,095	85	364	—	9,529
経済産業省	430	—	13	1	23	—	230	37	—	1,221	3	1,958
国土交通省	4,820	23	57	3	286	—	20	—	—	1,684	4,716	11,609
環境省	256	3	1	—	—	—	—	—	—	740	110	1,100
防衛省	—	—	—	—	—	—	—	—	—	103	2	105
その他計	8,037	3	54	151	192	—	1,009	227	1,060	3,824	113	14,500
計	19,622	1,235	887	518	4,102	274	3,568	7,684	1,145	23,168	79,712	141,915

〔出所〕総務省『一般職国家公務員在職状況統計表』（平成23年版）による。
 （引用者注）1. 「その他計」は、上掲の省を除く、各庁、院、委員会などの合計である。
 2. 「観測監視等職員」の「その他計」は、警察庁のみで1,060人である。

表3 雇用別、I、職名別非常勤職員数

	(2011年7月1日現在)										計	
	事務補助職員	技術補助職員	技能職員	労務職員	医療職員	教育職員	専門職員	統計調査職員	観測監視等職員	委員顧問参与等職員		その他の職員
A—イ	4,215	95	340	117	220	—	1,580	—	—	5,788	12,355	
A—ロ	3,600	41	252	45	630	—	493	332	—	13,778	19,171	
B—イ	9,822	936	222	321	2,596	254	1,414	4,940	1,060	19,757	58,671	99,993
B—ロ	1,985	163	73	35	656	20	81	2,412	85	3,411	1,475	10,396
計	19,622	1,235	867	518	4,102	274	3,568	7,684	1,145	23,168	79,712	141,915

（注）この統計表で用いられている雇用別の分類は、次に示す基準によって行われている。

- ①A：人事院規則8-12（職員の任免）第4条第13号の期間業務職員
- ii[A-イ]：Aの職員であって、常勤職員に準じた勤務形態で勤務した日が18日以上ある月が引き続き6月以上である職員。
- ii[A-ロ]：Aの職員であって、[A-イ]以外の職員。
- ②B：期間業務職員以外の非常勤職員。
- i[B-イ]：Bの職員であって、その職員について定められている任期が6月以上であるもの及び任期の定めのない職員であって引き続き6月以上勤務したもの。
- ii[B-ロ]：B以外の職員であって、[B-イ]以外のもの。

〔出所〕総務省『一般職国家公務員在職状況統計表』（平成23年版）による。

表4 行(一) 1,2級適用職員数と事務・技術補助職員数
(2011年7月1日現在)

区分	人数	%
行(一) 1,2級適用常勤職員	27,721	100.0
期間業務職員(事務・技術補助+厚労省 その他の職員)	27,033	97.5
事務・技術補助+厚労省その他の職員	46,592	167.9

[出所]総務省『一般職国家公務員在職状況統計表』(平成23年版)

による。

(引用者注) %は、行(一) 1,2級適用常勤職員数を100.0とした場合のものである。

表5 国土交通省・事務補助職員基本賃金日額表
(2009年6月現在)

換算後の経験年数		1級地	成田国際 空港の区 域	4級地	地域手当を支給 する地域等以外 の地域等
中学卒	高校卒				
		17%	14%	10%	0%
0	—	7,110	6,930	6,690	6,080
1	—	7,280	7,090	6,840	6,220
2	—	7,450	7,260	7,010	6,370
3	0	7,930	7,730	7,460	6,780
4	1	8,130	7,920	7,650	6,950
5	2	8,320	8,110	7,830	7,120
6	3	8,540	8,320	8,020	7,300
7	4	8,850	8,620	8,320	7,570
8	5	9,200	8,960	8,650	7,860
9	6	9,400	9,160	8,840	8,040
10	7	9,610	9,370	9,040	8,220
11	8	10,170	9,910	9,560	8,700
12	9	10,370	10,100	9,750	8,860

[出所] 国土交通省資料(国官人第409号、平成21年6月1日付)による。

(引用者注) なお、地域手当の支給割合(%)は、2010年3月末までの経過措置中のものである。

表 6 法務省・事務補助職員（窓口整理要員等）賃金算定式
（2010年度：243日）

	時給	日額	通勤手当 (日額)	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
見直し試算(行(一)1級1号俸÷7.75×8) (一般職の期末手当支給率)	地域手当含む 856	6時間勤務 5,136	15キロ1か月定期 366	日額+通勤手当 5,502	111,280	1.25月 111,280	1.50月 133,536	244,816	243日 1,580,176
行(一)1級1号俸	135,600								
地域手当	6.0%								

行(一)1級1号俸月額×1.06%(地域手当)
×12月÷38.75時間(7.75h×5)÷52週

時給×(6時間×5日)×52週÷12月

※期末手当
月給×125/100又は150/100(期別支給割合)
×80/100(在職期間割合)(四捨五入)

[出所] 法務省内部資料。

- (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（健保，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。

表7 諸手当の支給状況

手当名称	支給の有無
扶養手当	×
住宅手当	×
地域手当	○
寒冷地手当	×
通勤手当	○
特殊勤務手当	○
超過勤務手当	○
休日給・夜勤手当	○
宿日直手当	○
期末手当	○
退職手当	○

[出所] 給与法，人事院規則，指針，
国家公務員退職手当法等による。

表8 年次休暇以外の休暇

有給休暇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 選挙権その他公民権行使 2. 証人等としての官公署への出頭 3. 地震等災害時の休暇（7日の範囲内） 4. 地震等災害時の退勤途上時の身体の危険回避 5. 忌引
無給休暇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 出産前6週間（多胎14週間） 2. 出産後8週間 3. 保育時間（1日2回，各30分以内） 4. 生理休暇 5. 公務災害による休暇 6. 病気休暇（一会計年度，最大10日） 7. 近親族以外への骨髄移植のドナー休暇 8. 子の看護休暇（2005年度新設） 9. 介護休暇（2011年度新設） 10. 育児時間（2011年度新設，1日2時間以内） 11. 育児休業（2011年度新設，在職1年以上）

[出所] 人事院規則 15-15(非常勤職員の勤務時間及び休暇)
および同運用指針，国家公務員の育児休業等に関する
法律および人事院規則 19-0（職員の育児休業等）に
よる。