

「分権型社会における地方公務員の任用制度のあり方等に関する検討会」報告（2002年9月）を批判する

2003年3月

自治労連全国弁護団

1 はじめに

「分権型社会における地方公務員の任用制度のあり方等に関する検討会」は、2002年9月、「分権型社会にふさわしい地方公務員の多様な任用制度の実現へ向けて」と題する報告（以下、検討会報告という）を発表した。

この検討会は、総務省「地方公務員制度調査研究会」報告（1999年4月）を受けて、「柔軟で弾力的な多様な勤務形態が可能となるような任用制度のあり方」を検討するために2000年11月に設置されたものであり、「臨時・非常勤職員制度のみならず常勤職員を含めた任用制度全体のあり方」についても検討したとしている。庶務を総務省自治行政局公務員部公務員課が担当していることからみても、検討会報告は、現在論議が進められている「公務員制度改革」、特に地方公務員法の改正に一定の影響を与えるものであることが予想される。

しかし、この検討会報告には、以下に詳述するとおり、重大な問題点がある。

当弁護団は、この報告の要点とその問題点を指摘し、総務省に対しては、決してこの検討会報告に従った地公法改正を行わないよう、求めるものである。

2 検討会報告の内容

（1）検討会報告の基本的立場

検討会報告は、地方自治体の行財政基盤を強化するためには「民間の主体に委ねることができるものは、極力、民間に委ねる」との考え方に立つとともに、地方自治体が自ら行う事務・事業についても、日経連「新時代の『日本的経営』」（1995年）を引用しつつ、「どのような雇用の組み合わせであれば、最小の経費で最も効果的な仕事ができるか」という観点から、「長期蓄積能力活用グループ」、「高度専門能力活用グループ」、「雇用柔軟グループ」の3つの雇用形態のもっとも効果的な組合せが必要であるとする。そして、特に「多様な勤務形態を活用することは、極めて有効な方策」とするとともに、地方自治体を「経営主体」ととらえて、「ある業務についてどのような勤務形態の職員を充てるかについては、いわば、地方公共団体の『経営判断』の問題」とする。

こうした観点から、検討会報告は、現行の臨時非常勤職員制度に対するいくつかの改革案を検討した後、キャリアアップを図っていく正規職員は少数精鋭に徹し、特定の「恒久的（恒常的）かつ本格的な業務」について、①必ずしもフルタイムの勤務を要しないものについては任期付の非常勤職員を幅広く活用し、②フルタイムの勤務を要する恒久的（恒常的）業務についても、任期付の常勤職員を活用できるようにすべきとする。

そして、これを可能とするための新たな任用制度を提唱する。

（2）検討会報告の提唱する新たな任用制度

検討会報告が提唱する新たな任期付の常勤又は非常勤の職員（いずれも一般職）の任用制度の概要は以下のとおりである（なお、特別職の非常勤職員については、「特定の学識・経験に基づいて任用される非専務的な性格の強い者に限定する」とする）。

①任期付採用

特定業務に従事する任期付の常勤・非常勤の職員（いずれも一般職）を制度化する。

②任期

任期については、常勤、非常勤を問わず、選考により採用された場合は5年以内とし、採用日から5年以内での更新が可能とする。ただし、③で述べる選考以外の「適宜の方法」により採用された場合には任期は1年以内とし、同じく採用日から5年以内での更新が可能とする（なお、【別案】として、任期を3年以内とし、更新を認めるという意見も併記されている）。

③採用

任期付である以上は、常勤、非常勤を問わず、昇任、転任は想定されないので、「採用時に当該特定の職との関連で職務遂行能力があるかどうかを判断する」とする。そして、これを判定するためには、競争試験は不要として、原則として選考によるものとし、「比較的機械的な業務」に従事する職員についてはこれすら不要で、「適宜の方法」によれば足りるとする。

④服務

非常勤職員については、営利企業等への従事制限を外す方向を示唆する。

⑤給与

非常勤職員については、「報酬と費用弁償を支給する（地方自治法第203条）」とし、任期付常勤職員については、「特定の業務に一定期間従事するというその性格にふさわしい給与のあり方を検討する」とする。

なお、均等待遇については、ヨーロッパとわが国とでは労働市場の構造が違う、雇用形態が異なる以上労働の価値が異なってくるなどとして、難色を示している。

⑥定数の取扱い

定数については、任期付常勤職員で職の存続期間が1年以上のものは定数内、それ以外は定数外とし、非常勤職員は定数外とするとしている。

3 検討会報告の問題点

検討会報告は、以下に述べる重大な問題点をはらんでいる。

（1）公務の公共性を無視

検討会報告は、その名称からも明らかなように、「分権型社会」を前提とする地方公務員の任用制度を構想している。ここにいう「分権型社会」とは、「民間の主体に委ねることができるものは、極力、民間に委ねる」という公務サービスの可能な限りの市場化と、直営部門として残る部門についての労働力コストの可能な限りの削減を、一体のものとして追求することが前提とされている。それは、直接の言及はないものの、市町村合併やNPO

の活用を推進する論理と共通するものである。

しかし、まず、市場化それ自体の問題がある。第1に、自治体業務の存在意義（公共性）は何よりも地域住民の人権保障にあるが、市場化は、住民の経済力（購買力）に見合ったサービスを提供するにすぎず、人権保障の観点から必要とされる適切なサービスを提供するというものではない。第2に、市場原理に委ねた場合、民主主義のプロセスを通じて当該業務のあり方を改善していく契機がなく、住民自治の理念に反する。第3に、住民の生活や環境を含めた地域全体の総合的な発展のためには、長期的な視野に立った施策こそが求められているが、市場で評価の対象となるのはあくまでそのときどきの市場価格であり、長期的な視点など考えられない。したがって、住民の人権保障にかかわる領域の業務はもとも市場原理に委ねるわけにはいかない。

次に、低コスト労働であればよいという立場の問題がある。人権保障の見地から住民に適切なサービスが提供されるためには、これにあたる職員の専門性が不可欠である。ここにいう専門性とは、単に法令や行政実例に通暁しているだけではなく、地域の実情や住民の生活実態を深く理解するとともに、当該職務にかかわるさまざまな科学的研究成果や実践例等をもふまえ、住民にサービスを提供したり、問題に対して社会的に妥当な解決をしていくことのできる職務上の能力である。それは、具体的な現れ方は違っても、地方自治体が行っているあらゆる業務に求められるものである。さまざまな社会階層から成り、多様な考え方もつ住民は、無限のバリエーションからなる要求や、しばしば苦情を、地方自治体に持ち込むが、これらに対して地方自治体の職員は、たとえ非常勤職員であろうとも、適切に対処しなければならないのである。そこで要求される資質・能力は常勤職員と何ら変わるところがない。

こうした専門性は一朝一夕に体得できるものではなく、相当長期間の勤務を通じた研鑽の積み重ねの上に初めて成り立つものである。そうだとすれば、これを保障するためには、当該職員の身分の安定と賃金その他の労働条件の向上が不可欠であるのは自明の理であろう。

しかるに、検討会報告は、「専門的・技術的な知識経験に基づき、一定の手順・方法により処理が可能な業務、比較的機械的な業務」などについては、「長期継続雇用職員」によって処理する必要はなく、任期付の常勤・非常勤職員を活用することで足りるとするのである。これは、これらの業務が何か機械的な労務であるかのように捉えているからであろうが、現実の自治体業務は到底そのようなものではない。検討会報告は、自治体業務の本質を完全に見落としていると言わざるえない。

そもそも、検討会報告は、「任用制度の多様化」（身分の不安定化）が、住民の福祉にとってどのようなメリットがあるのかについて、何も述べていない。これは検討会報告が、市場化と労働力コストの削減を際限なく推進しようとするあまり、自治体業務の存在目的、すなわち、地域住民の幸福と人権保障のためにこそ公務があるという自治体の存在意義を失念しているからではないかと思われるが、それはきわめて無責任な立場といわざるを得

ない。

(2) 常用代替・雇用流動化を推進

検討会報告は、ひたすら、行財政についての危機感をあおり、コスト意識を強調して、地方自治体が「経営主体」として判断すべきことを強調する。そして、日経連「新時代の『日本的経営』」の掲げる方針をそのまま公務職場に導入し、キャリアアップを図っていく正規職員は少数精鋭に徹し、あとは任期付の常勤職員または非常勤職員をひろく活用する方向を提唱する。

これは、第1に、任期付の常勤職員または非常勤職員の給料が低額であることを前提としている。

すなわち、まず大量に活用される非常勤職員については、現行の「非常勤の職員」（地方自治法203条）に対して支給される「報酬、費用弁償」を支給するというのであるが、これは、住民奉仕の最前線で働いている臨時非常勤職員に対して現在支払われている「報酬」の著しい低さを前提とするものと考えられる（営利企業等への従事制限の再検討は、こうした低賃金を前提に、それでは当該職員が生計を維持できないことから課題とされているのであろう）。

他方、任期付常勤職員については「特定の業務に一定期間従事するというその性格にふさわしい給与のあり方を検討する」とする。これは、高度な専門職については相応の給与額が示される可能性もあるが、全体としてみれば、正規職員よりも人件費コストが低額であることが議論の前提である。

第2に、これは雇い止めが容易にできることを前提としている。

なるほど任用期間については、検討会報告は、現行労基法14条よりも長期の5年を打ち出している。しかし、これはあくまで最長が5年というだけで、それより短い任用期間は当局が自由に設定できるのであり、5年間働き続けることが保障されているわけではない。さらに、5年を超えて任用を継続することはまったく予定されていない。

こうした検討会報告の立場は、正規職員を低賃金で身分も不安定な職員に置き換えていくこと（常用代替）の宣言にほかならない。それは、現在の労働界で広げられている雇用流動化を自治体職場に持ち込むものであり、自治体業務の大半が不安定雇用労働力により行われていくことを意味する。そして、それは同時に、正規職員の労働強化をもたらし、全体として公務労働者の賃金労働条件の低下させていくものである。しかも公務労働者の賃金労働条件の低下は、必ずや民間労働者のそれにも反映し、全体としてデフレスパイラルを加速し、すべての労働者にとって不利益をもたらすのである（これは人事院マイナス勧告が春闘相場にマイナス影響を与えていることから明らかであろう）。

こうした不安定雇用への置き換えは、しばしば「多様な勤務形態」という美名で、あたかも労働者側のニーズとして描かれることも多い。しかしながら、現実にはこれはもっぱら使用者側のニーズによるものである。この点、検討会報告では、労働コストを切りつめるための便法であるという使用者側の本音があけすけに語られている。

(3) 臨時非常勤職員の処遇改善への問題意識の欠如

①雇用の安定への配慮が皆無

検討会報告は、臨時非常勤職員にとって、もっとも切実な要求であり、最大の懸案事項である雇用の安定については、その解決をまったく放棄している。

この点、検討会報告は、「職員の任期を一定期間に制限し、かつ、それを採用時に職員に明示すれば、職員にとっても予見可能性は確保されるのであり、直ちに不安定雇用の増大につながるとは言えない」と述べる。

これはもはや「開き直り」としかいいようがない。そもそも職務（住民サービス）には終わりが無いのに、職員の任期が短期間に設定されていることは根本的な矛盾である。短期間であれば先に述べた専門性の蓄積も不可能であり、住民に対して無責任である。また、臨時非常勤職員も、それぞれに人生と家庭を持ち、労働の対価として得た収入で生活している生身の存在であって、いつでも交換可能な機械の部品ではない。将来のある時点で生計の手段を失うことが確実に予見できればそれで足りるというものではないのである。検討会報告にはこうした観点がまったく欠落している。

②均等待遇への配慮も皆無

検討会報告は、臨時非常勤職員の抱えるもう一つの懸案事項である均等待遇についても、「欧州諸国と労働市場の構造が異なるわが国において直ちに妥当する考え方とは言い難い」、「同一労働という議論をする場合、仕事の困難度・複雑度、責任、拘束性（配置換、課業配分の自由度、残業の有無）、就業継続時間の長短、地域の賃金水準の要素が考慮されなければならない、これらを加味して実質的な観点から職務が同一であるかどうか判断されなければならない。雇用形態が異なれば、就業継続時間の長短とそれに伴う期待度の相違、長期的な育成・配置の方針の有無などにより、労働の価値も異なってくる」などとして、これを事実上否定する。

しかし、均等待遇は、およそ人の人格の価値は平等であり、それは労働の対価を考えるに際しても尊重されなければならないという人類普遍の原理に基づくものである。そして、この原理は、現在では、ILO100号条約（男女同一価値労働同一賃金条約、わが国は1967年に批准）をはじめ、さまざまな国際労働基準として具体化されている。これらについて何ら検討を加えていない検討会報告の立場は国際的に見ても通用しない。

また、検討会報告が「職務の同一性」を判断するに際して加味すべきというファクターは、いずれも合理性に乏しい。たとえば、労働者に義務のない「残業」の有無を格差の根拠とするのは、時代錯誤というべきもので不合理も甚だしいし、家族的責任ゆえに残業のできない労働者を差別するものでILO156号条約（家族的責任条約、わが国は1995年に批准）等にも反する。「仕事の困難度・複雑度」や「責任」は、任用されるポスト＝職に付随するものであるから、その職務評価をすれば足りることである。「地域の賃金水準」は、同一地方自治体内の正規職員との比較では問題とならない。すなわち、検討会報告は、いろんなファクターを機械的に並べているにすぎず、まったく説得力に欠けるといわざる

をえない。

さらに「雇用形態が異なれば労働の価値が異なってくる」という部分は、何ら理論的根拠を持つものではない。

そもそも、均等待遇要求の根底には、現状の臨時非常勤職員が公務の重要な部分を担っているにもかかわらず、これに対して支払われている賃金水準があまりにも劣悪であるという矛盾がある。しかるに、検討会報告は、こうした問題意識をまったく持ち合わせていないかのようである。

このように、検討会報告は、現在働いている臨時非常勤職員が担っている仕事の価値や住民の人権保障に対する責任の重さをまったく軽視しているとともに、国際労働基準を無視し、これらの職員を低賃金労働者として放置するものと言わざるを得ない。

③厚労省パートタイム労働研究会報告と比較しても内容が浅薄

民間パート労働者の処遇については、厚労省パートタイム労働研究会が最終報告（2002年7月）を出している。この最終報告については、さまざまな問題点も含まれているが、少なくともフルタイム労働者と同じ職務を担っている場合には賃金の決定方式を合わせるなど、不十分ながらも均等待遇に接近していこうという姿勢や、短時間正社員制度の創設などにより多様な働き方の間を相互に行き来できる連続的な仕組みを作るよう求めるなど、パート労働者の地位を改善していこうという姿勢が、ある程度は見られるところである。

ところが、検討会報告には、そのような視点がまるでない。その結果、常勤職員と非常勤職員との間を相互転換できる短時間公務員制度もあっさり否定されている。

総じて、検討会報告は、使用者・人事管理者の立場から一方的な願望を述べているにすぎない。拠って立つところがきわめて偏っているというほかないのである。

（４）なぜこのような報告になるのか

①不公正な検討会の構成

検討会報告がこのような内容となった理由として最初に指摘すべきは、この検討会のメンバー構成の不公正さである。検討会は、学識経験者と地方自治体人事担当者（課長レベル）から構成されているが、労働者側、特にここで検討の対象となっている臨時非常勤職員の意見を代表するものが一人も含まれていない。

②実態から遊離した議論

以上のメンバー構成とも関連すると思われるが、検討会は、現在働いている臨時非常勤職員の担っている職務内容や、賃金その他の勤務条件についての調査を行ったふしが見られない。

およそ制度改革を論ずる際には、まずは現状把握が必要である。そして、そのためには、臨時非常勤職員の意見を正当に代表する労働組合ないし職員団体などからのヒアリングやアンケート調査、あるいは臨時非常勤職員により公務サービスを受けている地域住民（たとえば非常勤職員である保育士の保育を受けている子どもの父母など）からの意見聴取が

不可欠である。これらの調査を真摯に行えば、現在の臨時非常勤職員の抱える問題点が、雇用の不安定さと、担っている職務に比して著しく低い賃金水準であることが明らかとなるはずである。そしてこれは、既に述べたように、単なる労働問題ではなく、住民に対して無責任なシステムという問題なのである。

しかるに、検討会ではそのような機会が持たれた形跡がないのである。そうだとすれば、検討会の議論ははたして現実に根ざした議論といえるのかという根本的な疑問が存する。だからこそ実態から遊離した、観念的な「机上の空論」となっているのではなかろうか。

4 まとめ

検討会報告は、人件費コスト削減の必要性のみを理由に、公務職場における正規職員の非正規職員への代替をやみくもに進めようというものである。それは、そこに働く労働者の労働条件や働きがいを奪うものであるだけでなく、住民福祉に奉仕するという自治体業務の存在意義の否定にすらつながるものである。この検討会報告がそのまま実現するようなことがあれば、公務労働者にとっても、また住民にとっても、取り返しのつかない著しい害悪を与える恐れがある。このような無責任きわまりない検討会報告が出されることには、慄然とさせられるものがある。

よって、当弁護団は、総務省に対し、検討会報告の立場を撤回し、まずは臨時非常勤職員の担っている職務と賃金労働条件の実際を自ら調査し、さらに臨時非常勤職員やこれらの職員と接する住民の声に真摯に耳を傾けることを求める。

さらに、新たな制度案を検討するに当たっては、住民の人権保障や福祉の増進のために安定的な公務サービスを提供するべく、雇用の安定、均等待遇の実現をいかにはかるかという観点から検討するよう求めるものである。