

東京大学大学院公共政策学教育部 2012年度リサーチペーパー

「官製ワーキングペア」問題とは何か

東京大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程

法政策コース 2年

廣 田 亮

1. はじめに

総務省「平成 23 年度地方公共団体定員管理調査」によると、日本には約 280 万人の「地方公務員」がおり、そして、この数は平成 7（1994）年から 20 万人減少してきた。公務員数の削減は、行政改革の目玉の一つであり、近年でも大きな注目を集めている。しかし、この調査における「地方公務員」とは、定員管理の対象となる公務員を指し、「公務員削減」の裏側で行政サービスを担ってきたのが定員管理の対象外の、いわゆる「非正規公務員」であることはあまり知られていない。一説によると、1992 年には全自治体の非正規職員は 20~30 万人（正規職員の 10%超）であったとされるが¹、全日本自治団体労働組合（自治労）による 2009 年の調査²では、「非正規公務員」の数は 60 万人に及ぶと推計³され、直近では 70 万人、割合にして自治体職員の 3 人に 1 人が非正規職員であるという推計がある⁴。総務省（2008）「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」では、2008 年 4 月 1 日時点で約 49.8 万人が観察されており、2005 年の同調査では約 45.6 万人であったから、この 3 年間だけでも少なくとも 4 万人以上増加したことになる。そして、彼／彼女らは正規の公務員とは異なり不安定な働き方をしていることが多いとされる。そのため、「官製ワーキングプア」と呼ばれることもある⁵。

本稿は、これまでその存在があまり認識されてこなかった非正規公務員の存在がどのような政策的課題を我々に投げかけるか、という問題意識の下、非正規公務員が近年急増してきた背景と非正規公務員の働き方に焦点を当て、そこから今後の地方行政の運営に対する示唆を得るための手がかりを得ることを目的とする。最初の点に関し、行政がどのように考えて行政サービスを非正規公務員に担わせてきたのか、接近を試みたい。また、後者

¹ 上林陽治「非正規公務員」（2012 日本評論社）20 頁。非正規公務員総数の動向を網羅的・長期的・継続的に調べたデータは見当たらない。自治労がその加盟組合に対して行った調査では、1990 年 6 月 1 日時点で 20 万 890 人、1980 年 12 月には 9 万 1676 人とされている（早川征一郎「国・地方自治体の非常勤職員一制度・実態とその課題一」（1994、自治体研究社））。

² 自治研作業委員会「臨時・非常勤等職員の実態調査報告完全版」（2009、<http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouinnkai/32-rinsyoku.hijyokin/contents.htm>）

³ この推計は 1,104（全体の 59.8%）の自治体に 342,801 人の非正規職員が観察されたことに基づく。後述の総務省調査と差異があるのは、総務省が全自治体に対するものであったという調査方法の違いによるもののほか、任用期間や勤務時間等の点で両調査が対象とした非正規職員の定義の違いによると考えられる。

⁴ 「自治体職員、3 人に 1 人「非正規」 低賃金労働広がる」朝日新聞 10 月 31 日朝刊

⁵ 「ワーキングプア (Working Poor) の定義は、OECD では「The working poor are defined as the proportion of employed persons living below the poverty line.」とされ、あるいは生活保護基準との比較による。「官製ワーキングプア」の定義も今のところ明らかでないが、本稿が目的とする「非正規公務員」の問題とは一致せず、行政改革等によって行政サービスを提供する人員がアウトソーシング等により民間市場から調達されるようになり、労働力の低賃金化が進み、労働者の地位が不安定な状態におかれている状況を指すと思われる。ここには公務員身分を有していない労働者も含まれている。

については、非正規公務員の実態に迫ることが必要となるが、これを示した客観的な調査は少なく、検証は不十分となるだろう。そこで今後どのような調査が必要か、示唆を得られるよう努める。

2. 調査の方法

本稿は、非正規公務員問題に詳しいNPO法人「官製ワーキングプア研究会」⁶の協力を得て行った、労働者や関係者に対するヒアリング調査と、総務省が2008年に全地方公共団体に対して行った「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」という資料を主に用い、その他の文献を参照しながら議論を行う。また、具体的な非正規公務員のイメージを喚起するため、消費生活相談員の事例を用いて地方自治体が抱える非正規公務員の問題を抽出してみたい。ここでは、消費者庁が毎年実施している「消費生活相談員実態調査」を利用する。

3. 「非正規公務員」の現状

3.1. 「非正規公務員」の地位

まず、「非正規公務員」⁷とは何を指すのかを明らかにする必要がある。この概念は法律上・運用上示されているものではなく、文字通り「正規公務員」以外で、様々な形態で働く公務員を指している。地方公務員法では様々な公務員の類型を用意しているが、(1)「期限付任用」と言われる、(終期のある業務に充てるため)任期を区切って任用される職員、(2)「臨時職員」とよばれる、季節的業務に臨時的に用いるためや、継続的な業務に臨時的に欠員を補充するために充てる職員、(3)「非常勤職員」と呼ばれる、常時勤務(フルタイム)の必要がない職に充てるため、常勤公務員より短時間で勤務する職員、が代表的である⁸。(表1)はこれらをまとめたものである。また、公務員法上には特別職と一般職という区分があるが、これは後者が公務員法の適用を受けるのに対し、前者が排除されるという違いに対応している。表1では多くの職の任期が1年以内となっているが、臨時的任用を除く非正規公務員は給与が物件費から支出されることも多く、会計年度内での処理を原則とするためのものである(脚注16も参照)。

⁶ 「官製ワーキングプア研究会」ホームページ (<http://kwpk.web.fc2.com/>)

⁷ この「非正規公務員」という呼び方は上林陽治(2008)「非正規公務員」からお借りした。

⁸ 非常勤職員は地方公務員法上の特別職(3条3号3項)と一般職(17条)に分けられる。前者は総務省の2008年の調査では非正規公務員全体の4割ほどを占め、利用が広がっていることが予想されるが、地方公務員法の適用がなく、任用行為によって法的関係が開始されること以外は民間と同様の労働関係法が適用されるという(地方公務員任用制度研究会編著「臨時・非常勤職員等の身分取扱」(1994 学陽書房)97頁以下)。ただ、パートタイム労働法(短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律)の適用はない。民間と異なり、正規職員への登用がない、というのも非正規公務員の一つの特徴である。

(表1)非正規公務員の類型				
	非常勤職員		臨時的任用職員	任期付短時間勤務職員
区分	特別職	一般職	一般職	一般職
根拠条文	地公法3条3項3号	地公法17条	地公法22条2・5号	任期付法5条
採用の要件	臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員等	職に欠員を生じたとき	①緊急の場合 ②臨時の職の場合 ③任用候補者名簿がない場合	①一定の期間内に終了が見込まれる業務 ②一定の期間内に限り業務量の増加が見込まれる業務 ③住民に直接提供するサービスの提供体制の充実 ④部分休業を取得する職員の業務の代替
採用の方法	規定なし	競争試験または選考	規定なし	競争試験または選考
任期	規定なし(通常1年以内)		6月以内、6月以上は更新不可	3年以内、必要に応じ5年以内
給与	報酬および費用弁償(常勤の場合は給与・手当)			正規職員と同じ(給与・手当)
勤務時間・休暇	条例による			正規職員と同じ
分限処分	規定なし	適用	不適用	適用
懲戒処分	実務上要綱等による	適用		
服務	実務上要綱等による	適用		
社会保険	勤務時間等による			
定数	定数外			
総務省・第2回地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会(2008年8月25日)資料に基づき作成				
地公法:地方公務員法 任期付法:地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律				

反対に「正規公務員」とは何かを考えることで「非正規公務員」の存在を認識することもできる。正規公務員も公務員法に定義があるわけではないが、通常我々が「公務員」として想定するのは、「公務員試験を通過して定年までフルタイムで役所に勤める(大抵は事務の)職員」である。だから、非正規公務員の共通的な特徴は概ね、①公務員であって⁹、②資格任用制(公務員試験)によらず採用され、③その勤務時間や任用期間が資格任用制によって採用される公務員より限定されている、といった特徴を備えているものと思われる。そして、総務省の調査からも伺えるとおおり、もちろん一般事務職の非正規職員も多いのだが、保育士、給食調理員、相談員、医療従事者、技能労働者といった「周边的」とされる業務分野¹⁰において非正規職員は多くなっている。

もっとも、非正規公務員の存在そのものが問題なのではなく、前述のとおり公務員法でも想定されている。そこで、何が問題なのか、まずは関係者の問題意識から明らかにする。

3.2. 何が問題か

3.2.1. 労働者の立場

⁹ 「公務員」の定義は、①選任権が国または地方公共団体に属すること②担任する事務が当該国または団体に属すること③給与・報酬の支払義務が当該国または地方公共団体に属することの三要件を満たすものとされる(前掲8「身分取扱」3頁)。国家・地方公共団体に雇われていれば公務員である。

¹⁰ 一般に、正規公務員は権力的行政の業務に携わることが考えられ、そうでない行政サービスの提供が「周边的」業務と捉えられているようである。

非正規公務員の問題を提起しているのは主に労働者側である¹¹。自治労（2009）では自治体で働く非正規職員に聞き取り調査を行っており、それによれば主な問題として、①雇止め、②低処遇、③正規公務員との格差、という三点が挙げられる。「官製ワーキングプア」と呼ばれる所以でもある。この認識はヒアリング調査からも明らかになっている。

①雇止めは、民間労働者でも2000年代後半の金融危機による不況期に社会的な問題としてとり上げられたが、公務員の雇止めには任用という行政処分¹²の特徴があり、やや問題を複雑にしている。

②低処遇について、非正規公務員は正規公務員に比べて短時間勤務に制限されることが多いが、その結果、時給では比較的恵まれているように見えることもあるが、月収・年収に直すと低処遇になってしまうという点が伺えた。実際に、非正規公務員の多くは正規職員の週あたり4分の3ほどの勤務時間に制限され、1か月あたりの勤務日数も制限されることが多い。もちろん、時給としても低すぎるという問題も一部ではあるだろう。各種手当が支給されない、といった不満もある。

③の格差については、ヒアリング調査からは「意識的格差」と「条件的格差」とでも呼ぶべき状態が存在していることが伺えた。上述のとおり、一般的な「公務員」イメージは「正規公務員」に偏っており、同じ職場で仕事をしながら非正規職員は疎外されるということが多い。これを自治労は「職場のなかの見えない壁」と呼んでいる。そして、この意識的格差と強い関連を持って、処遇面における格差（条件的格差）が存在している。また、公務員職種によっては「非正規職員の基幹化」と呼ばれる現象が起きており、同じ職務に就いているのにもかかわらず、あるいは職場における非正規職員割合が高い状況下でも、正規職員と非正規職員との格差が大きいという主張が多くなっている。

3.2.2. 行政の立場

次に、行政側がなぜ非正規公務員を増加させてきたのか、という点からこの問題を考えてみる。公務員法は、「ある職があり、それに適した勤務形態の職員を配置する」、という考え方を採用しており、それは非正規職員であっても同様である。そして、それが行政の事務処理を考慮するうえでも適切であると一般に考えられるが、非正規公務員をどのように利用してきたのであろうか。

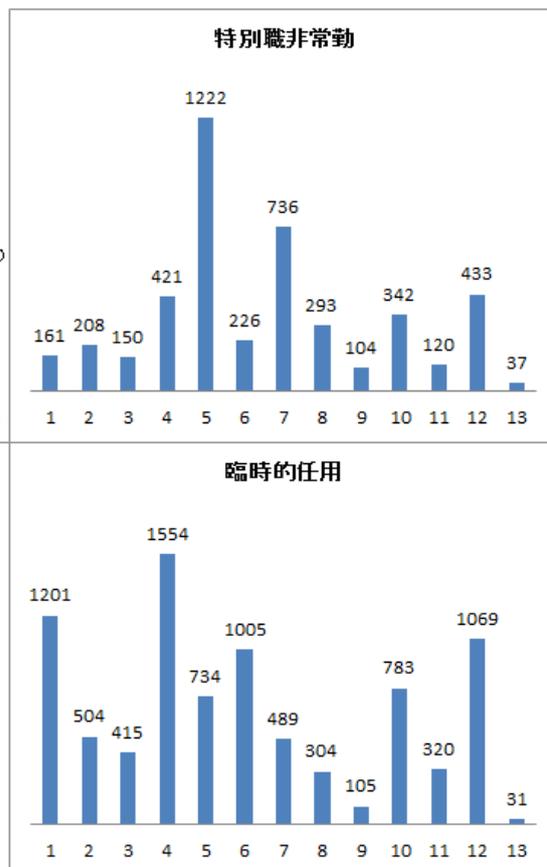
¹¹ 本稿と直接の関係はないが、国家公務員の非正規職員については、中野雅至「間違いだらけの公務員制度改革」（2006 日本経済新聞社）73頁で、国家公務員に関する多くの公務員改革論が（各省幹部または幹部候補の）正規公務員を対象とする中で、連合だけが非正規の公務員の取扱いに関する改革を提言していることが指摘されている。

¹² 行政法学における行政処分の性質については詳述しないが、ここでは契約のような当事者間の双方向の権利義務関係ではなく、行政が公務員に対する権力的作用を及ぼす関係という概念を含むものであるという点だけを確認しておく。

総務省が自治体に対して行った 2008 年の調査¹³では、自治体が非正規職員を利用する理由を尋ねている（図 1）。非正規職員を活用する理由にあてはまる番号を回答した自治体の数が、非常勤職員（特別職・一般職）と臨時任用職員それぞれについて示されている（複数回答可）。なお、これら 3 つの職は当時約 50 万人の非正規公務員のうちのそれぞれ 4 割、2 割、4 割を占めていた（表 2）。

(図1)地方公共団体が非正規公務員を利用する理由

- 1 臨時的・一時的な業務量の増加に対応するため
 - 2 フルタイムで従事することを必要としないため
 - 3 将来的に事業が削減・廃止されることが見込まれるため
 - 4 補助的・定型的業務に対応するため
 - 5 特定の知識・経験・資格等を要する業務に対応するため
 - 6 常勤職欠員の代替のため
 - 7 特定の事業にのみ従事させるため別の人事管理を必要とするため
 - 8 任期ごとに能力・適正を見極めるため
 - 9 地方公務員法外の運用の弾力性確保のため
 - 10 人材不足および常勤職員の採用困難のため
 - 11 常勤職員の定数不足のため
 - 12 人件費削減のため
 - 13 その他
- *すべての都道府県、政令市、市町村の合計



総務省(2008)「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」に基づき作成

このアンケートからは、まず、行政の担当者は法律が用意した類型をある程度使い分けられている、といえそうである。地方公務員法の主旨に沿った理由であるか、という法解釈の問題は別として、どの地方公共団体のレベルでも、3種類の類型ごとに異なる理由が相対的に多く挙げられている。専門的業務であれば特別職非常勤、人員不足・人件費削減や定型的業務の場合は臨時的任用が用いられる傾向にありそうである。一般職非常勤は両者の中間として位置付けられる。

¹³ この調査は任期付短時間職員制度の活用を促進することを目的として行われた調査である。その後、任期付短時間職員制度の利用が広がっているかに関する調査は見当たらない。

3つの職に共通する特徴として、「2 フルタイムで従事することを必要としないため」という理由は、いずれでも相対的に少ない。これは、なぜ多くの非正規公務員が常勤職よりも短時間勤務形態で雇われるのか、という疑問を生じさせる。

2つの非常勤職では、「一時的な業務量の増加に対応するため」という理由は多くない。これは、民間と異なり、景気動向にその業務量が左右されにくい行政の事務処理を担当する公務員について雇止めが行われるのはなぜか、という疑問へ導く。また、これだけでは任期を限定して非正規職員を雇う理由も説明しにくい。

また、前提として、一般職特別職以外の二つの職は競争試験を行う必要がなく、手続上簡易の方法で任用することができる。実際に、一般職特別職の利用は他よりも圧倒的に少ない（表1、2参照）。

職種	都道府県	政令市	市町村	合計	特別職非常勤	一般職非常勤	臨時的任用
一般事務職	26,167	11,202	82,441	119,810	46,122	25,112	48,576
技術職員	2,759	894	3,735	7,388	4,373	1,240	1,775
医師	3,420	1,245	4,670	9,335	6,894	1,169	1,272
医療技術員	1,945	798	5,894	8,637	3,964	1,593	3,080
看護師等	4,468	1,340	17,669	23,477	6,640	5,935	10,902
保育士等	1,755	5,950	81,858	89,563	19,307	20,046	50,210
給食調理員	1,793	2,811	32,701	37,305	8,299	11,525	17,481
技能労務職員	8,935	5,448	39,635	54,018	20,863	12,627	20,528
教員・講師	32,430	3,459	21,438	57,327	22,589	5,480	29,258
その他	19,578	8,385	64,479	92,442	62,216	14,929	15,297
合計	103,250	41,532	354,520	499,302	201,267	99,656	198,379

総務省(2008)「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」に基づいて作成 (人)

なぜ非正規公務員に短時間勤務が多いのか、という最初の疑問については、自治体は、行政改革の定数削減に際し、パート労働力を活用することで労働力調達と人件費削減の両立を図ろうとしたのではないかと、という仮説を立てることができる。行政改革以前より、行政事務の増加により労働力不足に陥っていた自治体としては、主婦層を中心としたパート労働力を利用することが奨励されていた¹⁴。行政改革をその延長線上で解決しようとしたのではないだろうか。

この動きは特に専門的と呼ばれる業務で顕著に見られそうである。非正規職員が増加したのは一般事務職のほか、保育士、教員、医療従事者、各種相談員などのフルタイムで働くことも可能な専門的な業務である。この中には、正規職員の自然減に伴って非正規職員の割合を増加させることで人件費を減らしているものもあれば、新規事業に最初から非正規職員を充てているものもあると思われる。近年その役割が急速に増してきた相談業務などは後者の例である。専門職に充てられることが多い特別職非常勤では人件費抑制の理由

¹⁴ 鹿児島重治「<人事行政>地方行政第1巻」(1972, 第一法規) 84頁

があまり多くはないが、これは人件費抑制のために非常勤を用いることが当然なので、あえて理由として挙がってこなかったのではないだろうか。担当者としては、これらの専門的業務に短時間勤務や任期付の職員を充てることでフルタイム勤務の職員を減らし、低予算で労働力を調達してきたのだと思われる。

まとめると、地方自治体としても、ただほしいままに非正規公務員を増やしてきたわけではないようである。そこでは正規公務員の定数削減（人件費抑制）と、恒常的に不足している労働力の調達という2つの目的を両立させることが試みられてきたように見える。厳しい状況の中で、使えそうな道具を探し、法と実態とが整合するように努めてきたのである。非正規公務員、特にパート公務員は安価で手続的にも任用しやすい。専門資格を要する業務の場合はなおさらである。

しかし、そこでは公務員がどのような働き方を望んでいるか、という観点からは考えられてこなかった。有期労働やパート労働を好まないが、行政サービスの提供に携わりたい労働者にとっては働きにくい環境にある。また、ここでは継続的な行政サービス提供という視点も足りないのではないか。少なくともこのアンケート結果からは任期を限定して公務員を任用する理由が説明できない。雇止めを厳格に行っている自治体では行政サービスの維持についてどのように考えているのだろうか。

3.2.3. 行政のもう一つの立場

ここまでは非正規公務員増加の背景に正規職員の行政改革以降の定員削減圧力の増大を見てきたが、実は「非正規職員問題」は必ずしも新しいものではないのかもしれない。ここでは過去の事実から行政側の別のニーズを発見してみたい。

旧自治省出身の鹿児島重治氏は、その著書で「臨時職員問題」として、過去に多くの自治体で正規職員が不足し、代わりに多くの臨時職員が長期間任用されていた問題を紹介している¹⁵。この時期に任用が長期にわたる臨時職員の任用が増加していた理由も、正規職員の定数管理という硬直的な管理方法¹⁶を採用していたことで、恒常的な業務量に比して定数が不足していたことが原因の一つである。また、任用管理がルーズになっていたことも指摘されている。すなわち、臨時職員が使用される職場としては、初めは短い任期を定めて任用したとしても、一度仕事を覚えて戦力化されると任期が到来しても任用を繰り返す傾向にある。そのため、任期を形式上定めても更新や再任用により事実上長期任用とな

¹⁵ 前掲鹿児島（1972）96頁以下。

¹⁶ ここでは定数管理そのものについては触れないが、これはパーキンソンの法則が示しているような行政の肥大化傾向に伴う公務員数の急激な変化を抑制するため、法律や条例で予め公務員数を定め、人件費増大を抑制するもので、そもそも硬直性を目的としている。人件費は事業費よりも削減しにくい性質をもつこともあり、（正規）公務員関係のように1会計年度を超えることが予想される支出については予算単年度主義の例外とし特別の管理を必要とすると考えられてきた。

っていたのである。

この問題は昭和 36（1961）年の閣議決定により、臨時職員を定数化・正規職員化することで解決したことになっている¹⁷。しかし、これも形式の上での解決にすぎず、各自治体では様々な対応がとられたという。もっとも、臨時職員を正規職員に転換した場合にも解決が成ったわけではなく、職員間で能力や待遇の格差の問題が後々まで残ったとされる。

鹿兒島氏は臨時職員の長期任用が公務員法制度の採用する能力実証主義を阻害していると厳しく批判している。また、長期任用は正規公務員との待遇の比較から職員の不平不満を招き、定数化闘争が繰り返され、労務管理の障害となる点においても避けるべきだとする。さらに、臨時職員としても、ルーズな任用が繰り返されれば不安定な地位に置かれることになり、任用継続の期待を抱かせないようにすべきだという。このため、臨時職員の任用を直接の担当者に任せず、人事当局が介入することの重要性が説かれている。現在でも東京都では非常勤職員任用の設置要綱¹⁸は総務局で決定されているが、これはその例であろう。

この歴史からも学ぶことがいくつかある。まず、最も重要な点として、非正規公務員を直接指揮監督する立場にある担当者は、当該職員が一度仕事をこなせるようになった場合にはそれなりに長く雇用したいと考える傾向にありそうだ、ということである。これは職務の内容にもよるだろうが、担当業務が高い熟練度を要求し、その熟練度が経験年数と比例関係にあるときは特にあてはまると思われる。

次に、臨時職員を正規化することの難しさが示されている。単純に正規化する、という解決方法は（財政的制約という点を除いても）あまり現実的ではないのかもしれない。もっとも、正規化された臨時職員が正規と比較してどのような能力において劣っていたのか、という点は明確でない。現在では非正規職員にかなり専門性の高い業務を任せていることも考慮すべきではある。ただ、人事当局としては正規化された非正規職員の管理がしにくかったであろうことは想像に難くない。正規公務員は比較的短期間で異動を重ねながら同期職員とは横一線でキャリアを形成していくことが一般に想定されているからである。

3.2.2 では、非正規公務員を用いる理由として「正規公務員とは異なる人事管理を必要とするため」が多く、特に特別職非常勤ではそれが顕著であることを紹介したが、これはその証左ではないだろうか。正規公務員は一般事務職（ジェネラリスト）、専門的知識を必要とし、頻繁な異動を予定しない職は非正規公務員、という現在の「使い分け」がこの考え方の延長線上にありそうである。実際、行政改革では、「この業務は（正規）公務員が担うべきか」という観点から行政の業務が分類されてきた。これによれば近年なぜ専門的業務の領域で非正規化が進んできたか、ということの説明しやすくなる。

さて、このように考えると、やはり自治体は人事管理について、効率性・経済性という

¹⁷ 「身分取扱」 42 頁

¹⁸ 東京都専務的非常勤職員設置要綱

評価基準の達成を中心に据えてきたように見える。しかし、行政サービスの提供を実際に担当する立場としては、業務を円滑に行えることを重視し、そのためには安定して仕事を担ってくれる労働者を求めていると一般にいえる。特に、近年では行政実務の専門性の高度化が求められているが、これを達成するためには行政が必要なスキルをその内部に留保していくことが必要である。どのような専門性を要するか、ということは職務ごとに検討しなければならないが、少なくとも短期間の任用（雇止め）は専門的かつ継続的な業務には不向きであると言えそうである。非正規化されている職場を管理する正規職員は「ルーズな」任用をする傾向にある、というが、これも合理的な選択の一つであって、ときにそれは任用される非正規職員の希望と一致しうる。

3.3. 事例—消費生活相談員

ここまではやや抽象度の高い議論を展開してきたが、より明確なイメージをつかむために消費生活相談員の職を例に挙げて非正規公務員の問題を考えてみたい。公的サービスの範囲は広大なので、この事例が公務員一般にあてはまるわけではないが、この議論を通して示唆を得ることもあると思われる。

消費生活相談員という業務を選んだのは、消費者庁が平成 20（2008）年度から毎年、消費生活相談員に対して行っている実態調査¹⁹が存在するからである。そして、消費者行政は近年重要性を増しつつあり、国はもちろん自治体も力を入れている分野である。そこで、この消費者庁の調査を参照しつつ、どのような相談員がどのような働き方をしているのか、あるいはどのような人事管理がなされているのかを探っていく。

3.3.1. 消費生活相談員の現状

消費生活相談員は、地方自治体が設置する消費生活センターで消費者トラブルに関する相談を受ける業務を行っている。その業務は単なる相談受け付けにとどまらず、消費者と事業者との間に起きた紛争の解決に大きな役割を果たしている。また、住民のあらゆる消費行動に伴うトラブルに対処するため、消費者保護法制はもちろん、不動産や金融、通信等の個別領域の知識を求められることもあり、法律家や他の専門家への紹介等も行う。消費生活専門相談員、消費生活アドバイザー、消費生活コンサルタントのいずれかの資格が必要である。

消費者庁は毎年消費生活相談員の処遇に関する調査を行っているが、非正規の相談員に特化して調査を行ったのが、平成 20（2008）年の「消費生活相談員に関する調査」²⁰であ

¹⁹ 「地方消費者行政の現況調査」消費者庁地方協力課ホームページ。以下で用いている資料についても同様（<http://www.caa.go.jp/region/chihou1.html#m05>）。

²⁰ この調査は消費者庁の発足（2009年）以前に内閣府国民生活局消費者企画課消費者行政推進室が行ったものである。以下ではこれも含めて便宜上「消費者庁」と呼ぶ。

る。また、消費生活相談員を含む最新の調査は2012年11月現在、「平成24年地方消費者行政の現況調査（第1次）」（自治体対象）がある。以下では主にこの資料2点を参照しつつ非正規公務員の実態に迫ってみたい。

2012年公表の調査では、全国で3,345人を超す消費生活相談員がいるが、その77.3%が定数外職員、つまり、非正規公務員である。そのうち67.6%は特別職非常勤、18.3%が一般職非常勤、9.2%が臨時的任用となっている。相談員は全国の平均報酬は1時間当たり1,491円で3年前より20円上昇した。2008年の調査では、1,772人の非正規相談員を対象としたアンケートを行い、その属性などがかなり明らかにしている。それによれば、うち1,376人が40~50代、60代は191人、30代は129人で、しかも女性が圧倒的に多い。また、正規相談員と合わせても、主たる生計維持者でない者は78.9%を占めている。任用条件²¹上の週あたり勤務日数は4日以下が7割近くに達し、1日当たりの勤務時間は8時間未満が8割近い。いずれも消費生活相談員がパートタイムジョブとして位置付けられていることを示している。9割近い相談員が1年という任用期間で雇われており、物件費から給与・報酬が支払われているようである。

このように、消費生活相談員は、少なくとも当初は主婦層の労働力活用を意図した職であり、専門資格を要する職であることから、特別職非常勤の職を多く充ててきた²²。しかし、消費者行政の重要課題化・複雑化とそれに対応する相談員の専門性が高まっている中、更新回数制限、つまり雇止めが問題となっている。2010年の調査では約19%の自治体に更新回数制限があり、特に都道府県では25%に達している²³。例えば東京都では相談員を専務的特別職非常勤として任用しているが²⁴、2007年に任期1年、最大4回まで更新可能と定めている²⁵。

3.3.2. 雇止めの問題点

²¹ 公務員の労務提供に関して任用に付される勤務日数や時間、任用期間、報酬等の勤務条件は、行政行為の付款として法的に位置づけられる。

²² 同じ専門資格を要する職務であっても、正規職員であっても取得する資格、例えば社会福祉主事とは扱いが異なっている点は興味深い。もっとも、近年では生活保護のケースワーカーについても非正規職員が増加して1割に達しているという（朝日新聞朝日求人ウェブ「自治体職員、3人に1人「非正規」 低賃金労働広がる」
<http://www.asahi.com/job/news/TKY201210290393.html>）。

²³ 2008年と2010年の調査を比較すると、消費者庁の呼びかけもあってか、更新回数制限を設けている自治体はわずかに減少していた。もっとも、東京都のような大きな自治体では更新回数制限規定の厳格な運用がなされる可能性も予想され、今後の推移を注視しなければならない。

²⁴ 東京都では正規職員が相談員を務めることはなく、すべて非常勤職員に頼っているようである。

²⁵ 東京都専務的非常勤職員設置要綱第5

雇止めの目的は非常勤相談員に継続任用の期待権を与えないためとされているが²⁶、どのような問題があるのだろうか。当然ながら、安定した雇用を望む労働者としては慣れた仕事と職場で長く働きたいと思うだろうから、雇止めそのものに不満を抱くだろう。ここでは、労働者にとっての不利益を別の観点から一点指摘したい。

消費者庁の2008年調査では、消費生活相談員の3つの資格の取得と勤務年数の関連を調べたものが存在する(表3)。それによれば、「資格なし」と答えた相談員は勤務年数「1年未満」で34.4%、「1年以上3年未満」で21.6%、「3年以上5年未満」で16.4%と相対的に高い状況にある。これは勤務年数が5年未満で雇い止めされるとジョブトレーニングが不足のまま次の仕事を探さなければならない可能性が高くなることを示唆している。もちろん資格取得と熟練度の間にはどれほどの関連があるかはより詳細な検討が必要であるが、5年以上の比較的長い期間、相談員としての一つの職場で経験を積むことが労働者の利益になることを示しているように思う。特に新たに消費生活相談員として働こうとしている意欲ある労働者にとって雇止めは大きな不利益である。

経験年数	消費生活 専門相談員	消費生活 アドバイザー	消費生活 コンサルタント	その他	無資格
1年未満	38.4	31.8	15.2	2.6	34.4
1-3年未満	53.4	42.4	15.2	8.7	21.6
3-5年未満	65.2	50.6	8.6	7.5	16.4
5~10年未満	78.3	56.3	7.6	10.9	10.2
10-20年未満	76.9	44.5	19.2	11	10.5
20-30年未満	77.2	28.7	30.7	9.9	5
30年以上	85.7	-	42.9	-	-
無回答	-	-	-	33.3	33.3
消費者庁(2008)「消費生活相談員に関する調査」に基づき作成					(%)

これに関連して、消費者庁長官から2度にわたって消費生活相談員に対する雇止めの見直しをお願いする文書が各自治体に発出されている。これは現在相談員が消費者行政において重要な役割を担っていることを鑑み、その専門性とサービスの質の維持を狙ったものである。もちろん、自治体で消費者行政を担っている正規職員としても、サービスの質の低下は避けたいと考えているであろう。相談員業務に長年携わってきた非正規公務員も多く、一度に多くの人員が入替われればその自治体からはノウハウが散逸してしまうことが予想される。もっとも、このような行政サービスの質の低下が実際にどの程度の影響を

²⁶ 上林(2012)67頁以下。なお、東京都は更新4回制限の理由について、効率的な執行体制を作るための事業点検の年限として定めている旨を回答しているという。ただし、雇止め実施の是非にかかわらず消費生活相談業務そのものがなくなることは考えられていない。

持つかは十分な検証を要する。しかし、相談員は豊富な経験や利用者との信頼関係が重視されることも覚えておくべきである。

平成 23（2011）年の消費者庁長官からの文書には、雇止めを行わずに維持した例が載せられている。香川県や山形県では更新回数制限が撤廃され、佐賀県や青森県では相談員や関係者が設立した NPO 法人に業務委託することで長期の雇用を可能にしている²⁷。後者の法人委託という道は、人事管理も含めて業務を丸ごと法人に任せることになる。雇用の直接の責任を行政が負わないことになるが、だからといって放任というわけにもいかない。相談員が自律的な運営をしている場合はともかく、制度としての法人委託は、人件費コストの低下を主目的に据えることを許して外部の「官製ワーキングプア」を生む可能性もある。結局、行政は労働者が正当な対価を受け取れるように、何らかの形で関与していく必要がある²⁸。ただ、これらの手法で相談員の雇用が安定し、行政サービスを高度化していくことができれば、労働者・行政はもちろん、住民にとっても大きな意味を持つ。

ところで、もし行政内部で長期間相談員を任用するとすれば、人事担当者としては次のように長期間相談員のモチベーションを維持していくか、という新しい観点が必要になるだろう。消費者庁の調査では多くの相談員が待遇に不満を持っていることが示されている。他方で、人件費コストの削減を求められる行政としてもこれにどのように対応すればよいか、という点は悩ましい問題である。ただ、紙幅に限りもあることから、これは今後の課題として残しておきたい。

4. 非正規公務員問題とは何か？

4.1. 関係者それぞれの立場

これまで、ある程度具体的な事例を挙げながら、一般的な公務員イメージとはかけ離れた非正規と呼ばれる公務員の存在に関わる問題の一部を見てきた。非正規職員は公務員制度内の例外的存在という前提とは反対に、地方公共団体では近年その利用が広がって重要な任務を担当している。また、以前はパートタイムジョブとして構成されていたその職務は、担当任務の本格化により一部では専門性の高いものとなっている。

本稿では、行政の任務において、短期間で雇止めを行うことが労働者にとっても、あるいは行政サービスの維持という観点からは合理的ではないのではないか、という可能性を紹介した。もちろん低処遇や正規職員との格差の問題も存在しているが、これは比較的長期で働くことを前提としたときに可能となる議論である。他方で、自治体財政の多くを占

²⁷ 青森県で業務を受託している特定非営利法人青森消費者協会は、ホームページを見る限り積極的な活動を展開しているようである（<http://www.web-aca.org/>）。

²⁸ 詳しくは述べることができないが、公共サービスの外部委託に際し、そこで働く労働者の処遇を含む公正な事業遂行に行政が間接的な責任を負うものとして「公契約条例」という仕組みが注目されている。

める人件費の増加を回避したいために、自治体を選択している行動そのものは合理的であると推定できる。

これらからわかるとおり、また、現在では厳しい財政制約の問題もあり、単純な「正規化」を主張するだけでは解決しないだろう。では、どのようにしてこの問題に取り組んでいけばよいのだろうか。

4.2. 問題の発見と解決

公務員の世界は画一的ではなく、実は多様であるようだ。しかし、その実態はいまだよく見えてこない。現状では彼／彼女らは公務員の多様な職種（業務）や勤務先に分断されていて継続的かつ統一的な調査がなされていないし、またはそのような画一的な調査向いていないからである。過去に行われた総務省調査も非正規公務員がどのように働いているか、自治体がどのような人事管理をしているのかには踏み込んでいない。だから、実態に踏み込んで調査しない限りこの問題の解決方法は見つからないのではないか。国と地方公共団体には改めてこの問題に取り組むことが必要である。

問題は調査の内容である。国と自治体では役割が異なるが、公務員が担っている仕事の内容を観察することがいづれにも必要なのではないか。例えば「その仕事の熟練にかかる時間」や「仕事のノウハウの維持の方法」などは人事管理に重要な示唆を与えてくれるし、短時間勤務や雇止めをした場合の影響も事前にある程度明らかになりそうである。また、非正規公務員の属性調査は欠かすことができない。消費者庁の調査では性別、年齢、勤務条件、勤続年数等のほか、主たる生計維持者かどうかや資格の有無まで調査していて非常に参考になった。これに加え、その労働者の職歴まで調査できれば、非正規公務員の労働市場のようなものが見えてくるかもしれず、またそこで本当に窮している集団の発見にもつながる。

その際には、公務員を画一的な理念で語ることには限界があることを留意すべきである。公務員というと何か画一的なイメージを抱いてしまう傾向にあるが、行政サービスは幅広く、様々な公務員が存在している。また、統一的な理念を作ってそれに運用を近づけようとすると、アウトソーシングや任期付（有期）職員や短時間勤務職員の活用といった一応の解決方法に至るかもしれないが、それによって労働者の働き方に対する不満を解消できるわけではなく、最終的には行政の責任が追及されることが予想される。結局、職種・職場ごとにどのような働き方が相応しいかという視点が求められるのではないだろうか。

5. おわりに

本稿の主題は当初、官製ワーキングプアとは何かを探ることを企図していたが、その内容はいままって明らかではない。それはまだ十分な調査結果を得られていないということに一因がある。官製ワーキングプアや非正規公務員の最大の問題点は、その存在に行政担

当者の注意が十分に払われていないということではないだろうか。今までは、厳しい定数管理の下に置かれた正規公務員の裏で、管理の外に置かれた存在とされてきた。しかし、自治体も非正規公務員がいなければ行政サービスを住民に提供することができない状況にある。ヒアリング調査でも「正規職員にもっと非正規職員の仕事の内容を知ってほしい」という意見を聞いた。これには様々な意味が込められていそうである。非正規公務員が増えてきたこと、彼／彼女らが重要な任務についていることが、一つの事実として捉えられなければならない。

最後に、ヒアリング調査に関しご多忙の中、多大な労力を割いてくださった官製ワーキングプア研究会の皆様とヒアリング調査に応じてくださった方々、私の考えを発表する機会を与えてくださった2012年度「労働政策」受講生のみなさん、そして厳しくも温かな指導と、本稿に関する多くの示唆を与えてくださった東京大学教授玄田有史先生に心より感謝申し上げます。

参考文献

書籍

- 海老原嗣生（2012）「雇用の常識 決着版『本当に見えるウソ』」、筑摩書房
- 鹿兒島重治（1972）「＜人事行政＞地方行政第1巻」、第一法規
- 官製ワーキングプア研究会編（2010）「なくそう！官製ワーキングプア」、日本評論社
- 上林陽治（2012）「非正規公務員」、日本評論社
- 塩野宏（2006）「行政法Ⅲ（第三版）」、有斐閣
- 地方公務員任用制度研究会編著（1994）「臨時・非常勤職員等の身分取扱」、学陽書房
- 中野雅至（2006）「間違いだらけの公務員制度改革」、日本経済新聞社
- 早川征一郎（1994）「国・地方自治体の非常勤職員一制度・実態とその課題」、自治体研究社
- 布施哲也（2008）「官製ワーキングプア—自治体の非正規雇用と民間委託」、七つ森図書館

資料

- 自治研作業委員会（2009）「臨時・非常勤等職員の実態調査報告完全版」
- 内閣府国民生活局消費者企画課消費者行政推進室（2008）「消費生活相談員に関する調査」
- 総務省（2008）「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」