

めの公的な教育訓練機関の設立を目指した運動が、今こそ求められている時代はないのではないかと考えている。

(法律文化社・1995年4月刊)

(会員・愛媛大学助教授)

早川征一郎著

『国・地方自治体の非常勤職員 一制度・実態とその課題』

伊藤 良文

2

1

非常勤問題に取り組んでいる活動家や研究者にとって待望の書である。

「非常勤職員」とは、一般に勤務時間が短い職員をさすように思われがちだが、正規の「定員内の公務員」以外の職員の総称と考えた方がむしろ実態に近い。国だけで正規の定員内職員約50万人にたいして、約20万人の非常勤職員が存在する。勤務時間も正規の公務員と同じでありながら、賃金など劣悪な処遇のもとにおかれるケースが多い。雇用も不安定であるが、身分上は一般職の公務員であり（但し地公は特別職＝民間並みの身分も多い）、国公法、地公法が適用され、正規職員同様の服務規律に従いながらも労働基本権は制約され、争議行為などは厳禁される。

だれがみても不合理なこうした仕組がなぜうまれたのか。さしあたり、公務部門の硬直的な定員管理の強行が増大する行政ニーズとの関係で、非常勤職員の任用による弾力的な要員確保を不可避としたということ、この抜け穴的な制度の運用が処遇とともに各省・各自治体にまかされ、統一的な管理の枠外におかれたこと一を指摘する必要がある。したがって、国、地方と

もに定員管理の実態、非常勤の任用制度上の位置づけ、賃金などの勤務条件の決定方法と実態などについて、歴史的経過も含めて一つひとつ解き明かす地味な作業なしには、非常勤問題の全体像が正しく見えてこない性格をもっている。

さて、本書はこのような大変な苦労を要する非常勤職員問題の研究に真正面から取り組んだ本格的な労作である。全体の構成では、公務労働論を扱った序章に続いて第1章が国の非常勤問題を、第2章～終章が自治体のそれを扱っており（第2章 最近の地方自治体と地方公務員をめぐる諸問題、第3章 地方自治体と非常勤問題、第4章 政府、自治体の政策動向と非常勤職員の組織化・労働組合、終章 自治体の非常勤職員問題解決の基本的観点と課題一からなる）、量的には第1章に相当の分量が割かれている。国のケースが基本形であり、自治体のモデル的な役割を果たすためである。そこで、第1章（国の場合の非常勤問題）を中心にみていきたい。主な柱は定員管理の手法や法制上の変遷、非常勤制度の変遷、その他の任用形態、非常勤職員の実態と労働条件、組織化と労働条件改善に向けての提言などからなる。

まず、国の定員管理について、1949年の定員法成立を契機とする行政整理による定員の大幅縮小が50～60年代の非常勤職員の大量発生の一因となり、人事院規則によるその制度的認知に結びついていったこと、50年代半ば以降には定員管理に一定の弛みが生じるが（61年の国家行政組織法の改正一各省ごとの定員決定方式に弾力化一にともない定員法は廃止される。非常勤

書 評

職員の定員内への繰り入れも図られる)、60年代後半からは一転して抑制策に転換する(いわゆる現在まで続いている定員削減計画と総定員法による定員管理がこの時期からスタートする)一などの経過がていねいに跡づけられ、問題点が実証的に明らかにされている。

この部分をよむだけで、厳しい定員抑制策への転換が非常勤問題発生の原因となったことが理解できよう。ただ、高度成長が本格化し、行政ニーズも高まらざるをえなかった60年代後半に定員管理が抑制政策に「転換」したことの意味と背景をどのように理解すればよいのか。おそらくこれは、わが国の「福祉国家」の未成熟さとも関係するだろうが、せっかく序章で公務労働論を展開しているだけに、国家の機能との関係でその点をどう理解すべきかについて、ぜひ掘り下げてほしかった。

次に、非常勤職員の制度的規定について、国のそれが国公法付則13条によっていわば例外扱いとされ、任用や労働条件についての具体的規定は人事院規則にまかされたことが、地公との違いであることが明らかにされる。結局、国の非常勤職員は、パートにあたる短時間勤務職員と、勤務時間においては常勤と差がなく事実上の長期勤務も可能な「日々雇用職員」の2つの基本類型に分かれる。さらに、別種の任用形態である定員内の期限付任用(3年を限度とする研究公務員の任用)、臨時的任用(郵政省に例が多い)などについてもふれるが、定員外では常勤労働者や、なぜか指摘がないが基幹作業職員(林野庁)などもある。これらの形態は量的には一般の非常勤職員とくらべれば数も少なく、つい見過ごされがちだが、非常勤職員もこれらを含めた多様な任用形態のうちの一つと理解することによって、任用形態についての全体的視野もえられ、今後の変化にも的確に対処できよ

う。とくに、高齢者雇用との関係で相当数の再任用制度が検討されている現在、短時間勤務や定員概念の見直しも含め、国家公務員の任用制度にも重大な影響を与えかねないものであり、今後の動向には十分警戒を要する。

問題は、こうした非常勤職員が定員削減の継続のなかで増大傾向にあり、しかも処遇が劣悪なうえに各省不統一で、むしろ悪化の動きすらあることである。本書でも限られた資料を用いて、非常勤職員の処遇の実態に迫ろうとしている。賃金の統一的基準がなく各省バラバラで、勤続が継続してもそれが正当に評価されず(定昇も2年に1回とか頭打ちがあるとか)、退職手当も支給されず、休暇でも正規の定員内職員と差をつけられるなどの実態も紹介される。

最後に、非常勤職員問題への運動的対応について、著者はその処遇改善のために、定員削減計画のみなおし、定員外職員の常勤化防止についての閣議決定廃止、恒常的な業務は定員内の常勤職員に限り、臨時的・一時的な業務に限ること、予算上の措置と常勤並みの労働条件、実態の公表などを提言している。そのための人事院の活用などにも触れている。運動的観点からいえば、これにまったく異論はない。しかし、著者も指摘しているように、現在の定員管理手法との関連ぬきにこの問題を語れないことからいえば、現在の国の定員管理のあり方についての見直し方向について、一定の示唆がほしいところである。とくに、各省の行政内容についての価値判断が事実上不可能な「縦割り行政」の中であって、業務の定期的な見直しを行いつつ定員の再配置をはかる仕組みを確立することは、公務部門の肥大化をさけ国民に対する効率的な行政の保障の観点からも必要なはずで、われわれもつい口にしがちな一般論ではすまされない世界がそこにあるのではないだろうか。

3

紙数に余裕がなくなったので、地公についてふれた部分(2~4章)については詳しく紹介できない。ただ、地公の非常勤問題の顕著な特徴は、自治体ごとの運用の実態が地公法が想定している本来の趣旨からはずれ、しかもいわば歯止めなく拡大してしまっているところにあるという点の指摘は重要である。特別職の非常勤職員(3条3項3号。身分上は民間並み)、臨時の任用職員、(22条2項・5項)、さらには常勤職員の正式な任用原則をさだめた17条を理由とす

るそのほかの一般職の非常勤職員一などのいずれを適用して任用するかは自治体まかせという。当然、処遇もばらばらで劣悪であり、勤続が継続するケースも多い。ここでは、国以上に複雑な問題が山積している。

いずれにしても、資料の制約など困難な条件の中で、非常勤問題をここまで体系的に整理された努力には敬意を表したい。あらためてこの問題の重要性を認識させられ、組合の独自調査による資料の整備の必要性を痛感した。

(自治体研究社・1994年12月刊)

(国公労連調査部)



清山洋子著

『高齢社会を考える視角』

70年代末葉から自由民主党政府や厚生省を中心に、いわゆる「高齢化社会危機論」が喧伝され、国民のあいだに将来の生活展望をめぐる漠然とした不安が広がるようになった。この「危機論」は、「現役の勤労者が定年退職した高齢者の生活を支えるはずのものだ」という、企業や金持ち層の負担を始めから免除する立場に立脚した主張である。社会保障の負担をめぐる国民を年齢で分断するあたり、かなり巧みな仕掛けのものとといわねばならない。一見したところ没階級的に見えながら、本当は大企業の利益には忠実であるという、強い階級的性格を「仮面」の下に隠した主張である。人口論の面目躍如たるものが感じられる。

こうした想定に対しては、単に「非科学的」というレッテルを「仮面」の上に張ったとしても、それで十分ではない。むしろ、その誤りをひとつひとつ科学的に証明し、「仮面」そのものを剥がして真実を暴露するという地道な研究が必要であろう。こうした研究姿勢は、川口弘・川上則道両氏の著作『高齢化社会は本当に危機か』を代表として、幾人かの良心的研究者によってそれぞれの専門分野から追及されてきた。清山洋子氏の手になる本書は、こうした研究姿勢の延長線上にあって、さまざまな角度からの「危機論」への反証を体系的に取り上げたところに、第一の特徴がある。

「第I部、高齢者問題を考える分析視角」では、「豊かな」日本の扶養負担問題・家族の変容・福祉国家体制の現状・高齢者福祉の領域への市場経済の浸透という4つの重要な問題点が、4つの章にわたって統計資料を駆使して論じられている。

「第II部、高齢者の生活実態分析」では、高齢者世帯の所得・生計・資産の状況が階層的に、統計分析において把握されていると同時に、施設入居高齢者の属性や生活歴が在宅高齢者との