

非常勤職員制度の抜本改善要求と運動の基本方向(案)

2017年1月27日
日本国家公務員労働組合連合会

国公労連は、運動方針の最重点課題として、国家公務員の非常勤職員制度と処遇の抜本的改善を掲げている。

今日の国の機関は、非常勤職員抜きに公務・公共サービスの運営を考えられない実態にある一方で、非常勤職員の処遇は長年低く抑え込まれている。

その最大の要因は、非常勤職員制度が法律上もあいまいで、処遇などの運用に関しても、各府省や現場任せになっているためである。そのうえ、政府・人事院や各省当局は、法律・制度や財政事情などを口実に、職場で生じている矛盾に正面から向き合おうとせず、問題を長年放置してきた。

したがって国公労連は、職場で現に生じている問題から目をそらさず解決する立場で、ともに公務・公共サービスを担う非常勤職員の処遇改善と雇用の安定に向けて、制度の抜本的改善をめざす新たな運動を展開する。

そのため、以下に非常勤職員制度の概要と問題点、解決すべき課題と要求、そのための運動の基本的な方向を本大会で予備提案し、2017年1月の第148回拡大中央委員会での方針確立をめざす。各級機関での積極的な討議を求めるものである。

1、国家公務員の非常勤職員制度の概要

(1) 非常勤職員の定義

常勤職員と非常勤職員は、勤務形態による区分であり、常勤職員は「常時勤務に服する職員」、非常勤職員は「常時勤務をすることを要しない職員」とされている。

非常勤職員は、一般職の国家公務員であり、給与法の適用を受ける。給与法上の俸給表が適用になる再任用短時間勤務職員や育児短時間勤務に伴う任期付短時間勤務職員(育児短時間勤務職員は常勤職員)も制度上非常勤職員であるが、これらの職員は、賃金以外の処遇についても常勤職員と同様の取扱いを受けている。

一般的に非常勤職員と呼称されているのは、給与法の俸給表の適用を受けていない「期間業務職員」と「その他の非常勤職員」であり、本案でもこれらをあわせて非常勤職員とする。

(2) 非常勤職員の現状

2015年度の非常勤職員の総数は140,121人であり、そのうち、委員顧問参与等職員とその他の職員の保護司等を除くと69,310人が実際に国の機関で勤務していると考えられる。実際勤務している非常勤職員は、給与法が適用される常勤職員275,000人の25%に相当す

る。また、そのうち期間業務職員は、29,310 人であり、内訳は防衛省を除くすべての府省が採用している「事務補助職員」が 8,865 人、厚生労働省(主に公共職業安定所)に配置されている相談員等が 16,457 人で、この 2 つが大半を占める。

(3) 非常勤職員の法的根拠と種類

国家公務員法上、常勤・非常勤の区分はないが、国家公務員法附則第 13 条「一般職に属する職員に関し、その職務と責任の特殊性に基いて、この法律の特例を要する場合においては、別に法律又は人事院規則を以て、これを規定することが出来る…」という規定をよりどころに、人事院規則 8-12(職員の任免)が制定され、そのなかで非常勤職員の特例の規定を設けている。

規則では、非常勤職員について、「期間業務職員」(常勤職員の一週間当たりの勤務時間の 3/4 以上。ただし、1 日 7 時間 45 分を超えない範囲)と、「その他の非常勤職員」(常勤職員の一週間当たりの勤務時間の 3/4 を超えない範囲)の二種類が規定されている。

(4) 非常勤職員の判断基準

非常勤職員の任用形態は多種多様であり、それが国家公務員に該当するか否かの判断は、人事院の権限である。それは、国家公務員法第 2 条 4 項の「人事院は、ある職が国家公務員の職に属するかどうか及び本条に規定する一般職に属するか特別職に属するかを決定する権限を有する」という規定に由来する。

具体的な判断基準は、逐条国家公務員法・全訂版(学陽書房)によると、①国の事務に従事していること、②国の任命権者によって任命(発令の形式ではなく実態で判断)されていること、③原則として国から報酬として給与(予算の費目ではなく勤務の対価)を受けている、の 3 要件を充足する必要があるとしている。

2、非常勤職員の処遇と問題点

(1) 法制度の狭間におかれる非常勤

非常勤職員については、国家公務員法では何の規定も設けられていないが、非常勤職員も一般職の国家公務員であり、憲法で保障された労働基本権が制約され、労働基準法等の労働法の適用を除外された労働者である。

非常勤職員の任用や労働条件等については、法律上の位置づけがあいまいであり、それ故に多くの問題が発生している。そのうえ、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告も、常勤職員の労働条件が中心であり、非常勤職員の労働条件、特に給与については、事実上埒外におかれている。

(2) 恣意的な運用が可能な採用手続き

国家公務員の採用手続きについては、国家公務員法で原則人事院が行う採用試験に合格することが必要とされている。これは、国家公務員の採用が個人的感情や一部の圧力等に左右されないよう客観的基準によって「能力本位の原則」で行う必要があるからである。

しかし、非常勤職員の採用は、国家公務員法の規定ではなく、人事院規則 8-12 で「非

常勤職員の特例」を設けている。

規定では、非常勤職員の採用について、常勤職員の採用に必要な試験採用または選考採用によらずに「面接、経歴評定その他の適宜の方法による能力の実証を経て行うことができる」（第46条）とし、「できる限り広く募集を行うものとする」（第46条2項）と定めている。

この特例を設けた背景には、非常勤職員制度は、臨時的業務や一時的業務に従事することを想定したものであり、常勤職員とは異なり、容易な方法で採用する必要があったことが考えられる。こうしたあいまいな規定のため、非常勤職員の採用や更新にあたって、管理者の恣意的な運用が解消されないのが実態である。

(3) 不十分な身分保障と「雇い止め」

国家公務員には、不当な圧力に左右されず、法令にもとづいて公正・中立な職務の遂行を確保するために、国家公務員法と人事院規則 11-4 で身分保障が確立されている。この身分保障は、非常勤職員にも適用されているが、現実に身分保障が十全に及んでいるのは常勤職員だけである。というのも、非常勤職員の身分は、1年以内の有期雇用であり、採用や更新が実態上、任命権者の掌中にあるためである。

国家公務員の任用(任命)が民間労働者の労働契約ではなく、「行政行為＝公権力の行使」とされ、任命権者は制度上、採用も、雇い止めも、一方的に行うことが可能である。そのため、年度末には、管理者の恣意的な乱暴な雇い止めが後を立たないのが実態であり、一部の府省では、更新が可能な期間業務職員についても一律3年で雇い止めを行っている。

(4) 給与は各省任せ、均等待遇とはほど遠い実態

国家公務員の給与は、国家公務員法で給与の根本基準として職務給の原則を定めている。この国家公務員法をもとに、常勤職員の給与については、給与法で詳細に定められているが、非常勤職員については、給与法第22条第2項で「常勤を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、給与を支給する」と規定されているだけである。しかもその運用は、各府省任せであり、「常勤職員との均衡」よりも「予算の範囲内」が優先され、国家公務員法で定められた職務給の原則は、非常勤職員の処遇にはまったく活かされていない。

人事院は、2008年8月26日、「一般職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）」（以下、給与決定のガイドライン）を発出した。ガイドラインでは、①給与決定にあたっては、「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俸」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、支給すること」、②通勤手当に相当する給与を支給すること、③相当長期にわたって勤務する非常勤職員に「期末手当に相当する給与を、勤務期間等を考慮の上支給するよう努めること」、④各庁の長は非常勤職員の給与に関する規定を整備すること、などが盛り込まれた。

人事院は、このガイドラインに沿って、各府省が給与を支払っているかについて毎年フォローアップしている。しかし、「予算の範囲内」という制約があり、依然として均等待遇とはほど遠いのが実態である。

(5) 常勤職員とは異なる勤務時間と休暇

非常勤職員の勤務時間及び休暇については、一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律(以下、勤務時間法)の第 23 条で「常勤を要しない職員(再任用短時間勤務職員を除く。)の勤務時間及び休暇に関する事項については…その職務の性質等を考慮して人事院規則で定める」として、人事院規則 15-15 で規定されている。

規則では、非常勤職員の勤務時間について、期間業務職員は「1 日 7 時間 45 分以内かつ常勤職員の一週間当たりの勤務時間を超えない範囲」とし、その他の非常勤職員については、「当該勤務時間(常勤職員の一週間当たりの勤務時間)の 4 分の 3 を超えない範囲」で「各省各庁の長の任意に定めるところによる」とされている。

このため、非常勤職員の勤務時間は、始業・就業を含めて多種多様である。

休暇については、有給と無休の休暇に分けられるが、非常勤職員には無休の休暇が多い。

有給休暇には、年次休暇の他に①公民権の行使、②裁判員、証人、鑑定人、参考人等としての出頭、③災害時における復旧作業等(7 日の範囲内)、④災害時の危険回避、⑤災害等による出勤困難、⑥忌引休暇などがある。

無給の休暇としては、育児休業、育児時間、介護休暇、子の看護休暇、産前産後休暇、保育時間、公務上の疾病、病気休暇、短期介護休暇、妊産疾病休暇などが措置されている。しかし、無給の休暇は、取得すれば収入が減少して生活に直結することから、容易に取得することは困難である。

(6) 混乱招く期間業務職員の公募

2010 年 10 月 1 日から導入された期間業務職員制度は、更新が可能であり、単年度での乱暴な雇い止めに抑止する効果があるものの、更新にあたっては混乱が生じている。

人事院規則 8-12 では、非常勤職員の採用にあたっては、公募を要件としているが、例外として人材局長通知で「公募によらない採用は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」とされている。

この規定により、機械的に公募を実施するため、①公募によって期間業務職員が常に雇用不安を抱えること、②公募をきっかけとして管理者が恣意的に契約更新しない例が後を絶たないこと、③管理者の対応によっては、職場の人間関係が悪化すること、④年度末の多忙な時期に面接や採用業務が膨大となり通常業務にしわ寄せがあることなど、多くの問題が生じている。

(7) その他、常勤職員と異なる処遇

非常勤職員は、国家公務員であり、守秘義務、分限、懲戒、災害補償、職員団体、服務などは、常勤職員と同じであるが、前述の通り、任用(有期)、給与、勤務時間、休暇は、とりあつかいが異なる。また、定年制や兼業制限は適用除外であり、人事評価制度も実施しないことができるとされている。

また、非常勤職員は、国家公務員共済組合に加入が可能で、退職手当法の適用も受けるが、その要件は、常勤職員と同様の勤務が必要であり、期間業務職員の一部が適用されているが、多くは適用されていない。

3、非常勤職員制度の抜本的改善のための課題

(1) 定員管理政策の抜本的見直しと非常勤職員の常勤化

国家公務員法では、恒常的・専門的かつ継続的業務については、常勤職員で対応することが原則である。すなわち、必要な定員を確保して常勤職員の配置を基本とするとともに、恒常的・専門的な職務を担う非常勤職員を常勤化・定員化すべきである。

そのため、政府の総人件費抑制政策を改めるとともに、総定員法の廃止と定員削減計画の中止・撤回による定員管理政策の抜本的見直しが必要である。

(2) 任用継続義務と雇い止めの防止、労働契約法の準用を

非常勤職員についても、常勤職員と同様の身分保障を確保するために、任用を更新しないことが当初から確定している場合を除いて、任命権者には任用更新の義務が課せられるべきである。また、労働契約法では、解雇権濫用法理を条文化するとともに、第 18 条では、有期契約の契約期間の通算が 5 年を超えた場合本人の申出により、期間の定めのない労働契約へ転換できる「無期雇用化」の仕組みを規定しており、同様の規定を整備すべきである。

国公労連は、職場の非常勤職員の雇用をめぐる実態から目を背けず、「任用」という法・制度においても、①任命権者に原則任用更新の義務を課すとともに、「雇い止め」は解雇と同じであり、解雇権の濫用を防止する仕組みを確立すること、②常勤化・無期雇用化の権利を保障するなど、国際労働基準や労働契約法の精神を活かした仕組みを確立することによって、非常勤職員の身分保障を常勤職員と同様に実効あるものとする必要があると考える。

(3) 同一価値労働・同一賃金を基本とした均等待遇の実現

国家公務員の給与は、職務給の原則があり、同一価値労働同一賃金を適用する素地がある。非常勤職員の職務評価を公正に行い、給与について給与法で定められている「常勤職員との均衡」を確実に履行させるとともに、労働条件すべてに「均等待遇原則」を確立すべきである。

また、労働契約法 第 20 条では、労働契約の期間の定めがあることにより、期間の定めのない労働者との不合理な労働条件の相違を禁止しているが、非常勤職員にも同様の規定を整備すべきである。

4、非常勤職員制度の抜本改善の重点要求(案)

以上述べてきたとおり、非常勤職員制度には様々な問題がある。それらを根本的に見直していくため、従前の要求事項に加え、新たな重点要求(案)は以下のとおりとする。

(1) 非常勤職員制度の抜本改善

①非常勤職員制度を抜本的に見直し、雇用の安定、均等待遇をはかる法制度を整備すること。そのための必要な予算措置を行うこと。

②非常勤職員の労働条件の決定にあたっては、公正・中立な第三者機関が、勧告権の行使等、労働基本権制約の「代償機能」を十全に果たすこと。

③恒常的・専門的・継続的業務に従事する非常勤職員は、常勤化・定員化すること。そのため、総定員法の廃止や定員合理化計画の中止・撤回、行政体制の整備・拡充をはかること。

(2) 雇用の安定と身分保障の確立

①非常勤職員の任用について、公正な人事管理を行うための法整備を行うこと。また、労働契約法の解雇権濫用法理や無期転換制度と同様の制度を整備すること。

②任命権者に原則任用更新の義務を課すこと。また、一律的・一方的な「雇い止め」は禁止すること。

③非常勤職員の身分保障を常勤職員と同様に実効あるものとするための法整備を行うこと。

④、期間業務職員の更新に係る公募要件は、専門性維持を困難にし、深刻な精神的負担をもたらすことから撤廃すること。

(3) 均等待遇の確立

①職務給の原則、同一価値労働同一賃金を基本とする均等待遇を確立すること。

②非常勤職員の処遇は各府省任せにせず、公正な職務評価による待遇改善を行うよう法制度を整備するとともに、労働契約法の不合理な労働条件相違の禁止を適用すること。

③職務内容、職務経験等に応じた賃金の引き上げを行うとともに、昇給制度を設けること。

④休暇制度について、不合理な相違を解消して、常勤職員と同等の制度とすること

5、非常勤制度の抜本改善に向けた運動の基本方向(案)

国公労連は、非常勤職員制度の抜本改善を定員・増員闘争と一体で次年度の運動の最重要課題と位置付けて、本案の職場議論をすすめる。

当面の運動の基本方向は、以下のとおりとする。

① 確立する「非常勤職員制度の抜本改善要求と運動の基本方向」にもとづいて、すべての職場、組合員が、ともに行政を支える非常勤職員の切実な課題を、自らの課題としてとりくむ意思統一をはかる。

②新たに確立する要求書をもとに、政府・人事院、財政当局、各府省当局への追求を強化する。

③国家公務員の非常勤職員の問題点を公務員酷書などを作成してあらゆる手段で内外に発信して、私たちの運動についての理解と支持を広げる。また、国際労働機関に対しての提訴・申し立ても検討する。

④非常勤職員の組織化を促進して、当事者参加の運動を強化するとともに、国民のための行財政・司法の確立のとりくみとともに推進する。

⑤すべての労働者の格差是正を求めて以下の要求課題を示し、共同を広げる。

- ・雇用の原則は、期間の定めのない直接雇用とすること。
- ・非正規雇用から正規雇用への転換を促進するため、労働法制等を整備すること。
- ・すべての労働者の賃金等の労働条件について、同一価値労働同一賃金の原則に基づいて、均等待遇と格差是正を図るための実効的な立法措置をとること。
- ・最低賃金を人間らしい生活を営むことのできる水準に大幅に引き上げること。
- ・税の応能負担の原則に基づいた所得の再配分機能を強化し、社会保障制度を抜本的に改善すること。
- ・ILO 第 94 号条約を批准し、公契約法を制定して条約に基づいた労働条項を定めること。

当面、以上の運動の基本方向に沿ってとりくみを推進する。

この運動は、現実には職場で起きている矛盾から目を背けず、それを解決する姿勢に立ち、運動を広げていくことが成否を分ける。すなわち長年、政府、人事院、各省当局が、法律・制度を盾にその矛盾に向き合おうとしてこなかった状況を私たちの運動で変えていく大きな力にしていかなければならない。

そのためにも、すべての労働者の労働条件改善と雇用の安定、格差と貧困をなくす運動への結集も重要となる。

以上