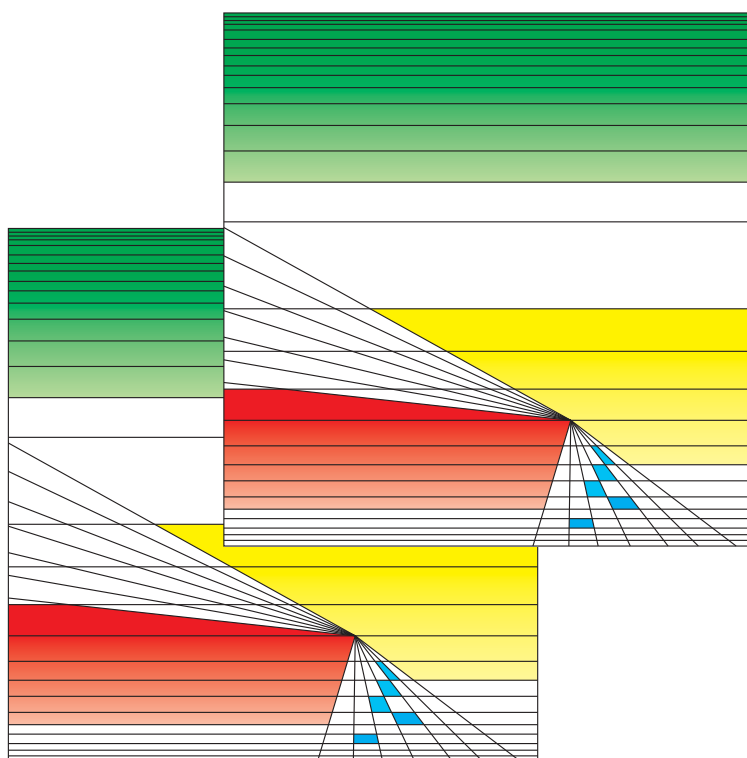


136

2020.2

自治権

# いばらき



公益社団法人 茨城県地方自治研究センター



## もくじ CONTENTS

シンポジウム「非正規雇用で公共サービスの質は守れるのか」講演録

主催者あいさつ	4
第1部	
講演 自治体行政における非正規雇用の現状と課題 ～同一労働同一賃金と公務労働の意味を問う～ 上林 陽治（公益財団法人地方自治総合研究所 研究員）	5
講演資料	16
第2部	
パネルディスカッション「茨城県内の会計年度任用職員制度」	47



シンポジウム  
非正規雇用で公共サービスの質は守れるのか

日時：2020年2月1日（土）13：30～16：00

場所：自治労会館 3階大会議室

主催 水戸市立図書館を育てる市民の会・茨城県地方自治研究センター

## 主催者あいさつ

水戸市立図書館を育てる市民の会  
会長 齋藤 典生

皆さん、こんにちは。

水戸市立図書館を育てる市民の会の代表をしております齋藤と申します。

きょうは、4月からスタートします会計年度任用職員というテーマになっております。私たちは図書館の問題を考えている市民の会なのですが、新しい会計年度任用職員という制度が導入されたときにどういう影響があるのだろうか。しかも、水戸市の場合には、中央図書館は直轄になっておりますが、ほかの地区は全部指定者管理者制度が導入されております。そこでは非常勤職員の方が働いておられるわけですが、こういった職員の方々にどういう影響を与えるのかというところを、専門家の方をお招きして、制度の問題点とか課題、あるいは現状とか、いろいろ教えていただこうということで企画いたしました。

以前に、ネットで弁護士ドットコムというサイトがありまして、そこを見ていましたら、「もう図書館で働けない。非正規雇用で10年間働いていた司書が転職をやめようと思った理由」というタイトルの文章が目に入りまして、それをプリントして読んできたのですが、最初をご紹介したいと思っております。

仕事が本当に好きで天職だと思う。でも食べていけない。ある図書館の司書の女性が投稿したツイートが波紋を広げている。女性は、大学を卒業後、3つの図書館で合わせて10年以上働いてきた。しかし、待遇は全て非正規雇用、給与は正規職員の半分に及ばず、金銭的な困窮から、これ以上働くことは無理と転職を決意したという文章で始まりまして、この女性のインタビュー記事が載っていたのです。

こういう立場に置かれた方はたくさんいらっしゃると思います。茨城県の場合は、非正規の職員の方が1万4,300人ほどおられるようなのです。この数は正規の職員の方を含めた全体の数の41%を占めるという調査結果も出ております。ですから、図書館の職員の待遇云々ということが我々の市民の会としては大きな関心事ではありますが、その図書館の職員の方を含む非正規の職員の方にどういう影響を与えるのかということがきょうの議論の焦点になろうと思いますので、専門家の方々のいろいろな情報を我々なりに受け止めて、これから考える糧にしたいと思っております。

終わりのほうでは、フロアからの質問等々も受ける時間も確保してありますので、皆様方からも積極的なご発言を期待したいと思います。

どうぞよろしくお願いたします。

## 自治体行政における非正規雇用の現状と課題

### ～同一労働同一賃金と公務労働の意味を問う～

(公財) 地方自治総合研究所  
研究員 上林 陽治

ご紹介いただきました地方自治総合研究所の上林と申します。よろしくお願いします。

非正規化が進んだ理由の一つに、自治体の財政逼迫があります。今現在だけでなく、将来に対する財政逼迫に対して、どのようにそれに備えるかというときに、人件費を削る。ところが人件費を削ってもつまり、人を減らしても、仕事はありますから、そこを非正規に置き換えるというのが、今、全国で生じていることです。

人を減らすといっても、あらゆる職種が均等に減らされているのでありません。例えば、警察官は増えている。消防職員も増えている。だけど、減らされている職種があって、図書館や現業系の仕事、そして保育士さんなど、対人サービス分野で正規公務員が減らされ、非正規化する。つまり、非正規化する職種として選ばれているのです。

行政学という学問の基礎をつくられた辻清明という東大の先生によると、公務員制度とは、さまざまな行政施策の基盤行政にあたるとしています。つまり公務員がいて、施策・政策を展開するから何とか公共は保たれている。つまり、公務員制度は基盤行政で、言葉をかえると公共インフラなのだと。その公共インフラが、今、ぼろぼろになっているのです。単に人を減らしたというだけではなくて、対人サービス分野の公共サービスを維持しているのは、非正規職員という、一人では生活できないような賃金水準や不安定な雇用制度のもとで働く人たちだからです。

公共インフラの劣化は、私たちは各地で目にしています。例えば、数年前に起こった中央高速道路の天井が落ちてきた事件とか、本当は堤防などをつくるのではなくて、川の底をさらっていくほうが洪水の起きない最も低コストのやり方なのですが、それができない。だから、私たちは、安心できる社会、安全で暮らしていける社会をどんどん切り崩して、今の経済を重視するような社会をつくり上げてきてしまったということなのです。これは基盤行政が崩れてきた結果です。

とりわけ、図書館は、民主主義のインフラと言われているのです。図書館行政が崩壊していくところは、社会全体の民主主義の度合い度が崩されていくということなのだと考えられます。

## 自治体で拡大し続ける非正規職員の割合

まず、どんなことが起こっているのかということをおさらいします。

【図表 1】総務省は、2005 年、2008 年、2012 年、2016 年の 4 回、調査をして、公表しています。直近の 2016 年調査で申し上げますと、臨時・非常勤職員という非正規公務員が 64 万人いて、正規公務員が 273 万人で、非正規割合は 2 割、つまり 4 対 1 という状態になっているのですが、実は、この 11 年間で 13% の非正規割合が 19% まで拡大しているのです。

2005 年のときには、臨時・非常勤職員の数は 45 万人と言われていました。2008 年が 50 万人、2012 年が 60 万人、2016 年が 64 万人ですから、2005 年から比べて 19 万人増えているのです。すごい勢いで非正規への置き換えが始まっているということになります。

特に見ていただきたいのは、基礎自治体と言われている市区、町村のところでした、総務省の調査というのは過小申告なのです。いろいろ理由があるのですが、それでも 3 分の 1 は臨時・非常勤職員、非正規だというのは、過小申告の総務省調査でさえそうなっているのです。

茨城県下では、4 自治体（守谷市・つくば市・神栖市・牛久市）が、半分以上が非正規職員のようにです。

## 非正規化と女性職種化は同時進行

【図表 2】64 万人の全非正規のうち、48 万人は女性なのです。つまり、4 人のうち 3 人は女性の非正規職員だということなのです。図書館で申し上げますと、総務省の調査では、2016 年に初めて図書館の臨時・非常勤職員の数を出して、1 万 6,484 人、うち女性が 1 万 5,295 人、何と 9 割以上は女性なのです。

非正規化と仕事の女性職化は同時進行します。看護師、保育士、給食調理員というようにいわゆる女性の職種と言われているところほど非正規の職員における女性の割合は高いのです。

看護師、保育士、給食調理員の仕事は家事労働的、ケアワークと言うのですが、ケアワークの女性職ほど非正規化するということがこの統計から見てとれます。

【図表 3】どのくらい増えてきたのかということを見ていくと、職種別に見ていくと、2008 年から 2016 年までで見ますと、臨時・非常勤職員が最も増えた職種は教員・講師です。6 割以上増えました。

その中でも女性が特に増えたのが、「その他」のところでした。この 8 年間で「その他」に分類されているところが 3 万人増えたのですが、このうちの 2 万 4,000 人が女性です。「その他」とは一体何かというと、多くは各種の相談員です。消費生活相談員とか、DV の婦人相談員と言われている人たちとか、就労相談員と言われている生活困窮者自立支援法に基づいて設置されている人たちなのです。これら相談業務は 2000 年代に入って急速に地方自治体を実施するよう法律で義務づけられてきました。

相談業務は、別名感情労働と言うのですが、肉体労働とか頭脳労働のほかに感情労働

というジャンルがあって、研究テーマとして典型例として言われているのがキャビンアテンダントさんなのですが、客の考えていることに自分の感情を抑えてそれにあわせていくというような仕事です。その感情労働が女性向きの仕事とされていって、「その他」の非正規化と同時に女性職種化が進んできています。

【図表4】次に、非正規公務員と正規公務員の女性割合の比較です。先ほどの繰り返しになるのですが、正規公務員で女性の割合が高いのが、看護師、保育士、給食調理員なのです。そしてこの女性職種が非正規公務員における女性割合が高いのです。つまり、女性職種こそが非正規として選ばれた職種なのです。

図書館はどうかというと、もともと女性職種ではなかったはずなのに、非正規化が始まると同時に、図書館は非正規化が進んでいくようになってきました。割合は9割です。

【図表5】職種別の正規・非正規比率を示したもののなのです。5割を超えているのが保育士さんです。公立の保育所直営でやっているところに勤務している保育士さんの半分以上は非正規です。給食調理員が6割です。図書館はどうかというと、実は7割近い非正規割合なのです。図書館は非正規化として選ばれた職種になってしまっているということはこちらからもごらんいただけるのかなと思います。

## 増え続ける臨時・非常勤職員

政府の統計は、先ほどもお話ししたとおり、2000年代に入ってから4回なのです。それ以前はないのです。だから、政府統計として、非常勤職員・臨時職員が何人いるかという統計は2005年になるまでないのです。

【図表6】労働組合の自治労が、3年に一遍、組織基本調査を実施していき、それに定数外職員、臨時・非常勤職員の数が出てきていたのです。定数内というのは、正規の公務員のことを指し、定数外というのは非正規のことを指します。統計の調査主体が違うので、正確なことではないのですが、最も正規の公務員が多かったのが1994年でして、そのときの正規公務員の数が328万人いました。これが地方公務員のピークの時代です。その年の自治労基本調査の定数外職員を見ると、23万4,657人となっていて、構成割合で見ると、93対7だったのです。

この時代は、恐らく、臨時・非常勤職員というのは補助的な業務というふうになっていたのだと思うのですが、今日の正規・非正規の状態を見ると、定数内職員と定数外職員は相当程度構成割合を変えています。現在は、先ほどお示ししましたとおり、正規が8割、非正規が2割の8対2、2016年までの22年間をかけて93対7だったものが8対2までその構成割合を変えてきたのです。

定数内職員は50万人減ったのですが、では、定数外職員の臨時・非常勤職員はどのようにして増えてきたのかを申し上げます。

### 理由① 定数削減による代替型



私は、3パターンあると言っています。一つは、定数の削減です。328万人いた定数内職員、常勤の正規の職員が今は274万人ぐらいですから、50万人減っているのです。だけど仕事は減っていない。そうすると、誰かにそれをやらしてもらわなければいけないので、定数削減の代替型として、臨時・非常勤職員が使われていったというのが一つ目のパターンです。

職種はどれが当てはまるのかというと、一つは事務職員です。それから、教員です。教員は、例えば沖縄県では、クラス担任の7クラスのうち1クラスは臨時教員が担当しています。それぐらいに教員の世界は代替化が進んでいるのです。

それから、保育士も積極的に代替化が進みました。保育士が正規から非正規に変わってきたのはあるきっかけがありまして、それは2002年から2005年の三位一体改革です。今まで補助金で保育士さんの給料は払われていたのですが、補助金は使用目的が決まっています。ところが、三位一体改革で補助金から一般財源になったわけです。一般財源は何に使ってもいいのです。使用目的は地方自治体の裁量です。そうすると、自治体の側では、財政逼迫の折、正規の保育士を非正規に代替させるのです。保育所の定数はそれで守れるのですが、賃金水準が600万円ぐらいだったものを200万円ぐらいまで落とすことができたということです。

それから、図書館です。圧倒的にどんどんと臨時・非常勤職員に代わっていったという歴史の経過があります。

## 理由② 正規を非正規で充当する補充型

2つ目のパターンは、補充型と申し上げているものです。補充型というのは、仕事量の増加に対して正規公務員はなく非正規職員で充当するようなものです。具体的には、ケースワーカーとか保育士さんがそれです。これもご案内だと思うのですが、日本社会というのは、ここ20数年かけて社会全体がどんどんと貧困に向かっています。そうすると生活保護世帯が増えてくる。生活保護世帯が増えると、それにあわせて本当は80保護世帯にケースワーカーを一人配置しなければいけないのですが、正規公務員は削減されていますから、生活保護世帯に応じたケースワーカーを置くことができない。そこでケースワーカーも非常勤職員や臨時職員で補充するということなのです。

私の調べた範囲では、例えば、東京都の八王子市は、生活保護世帯を正規公務員だけで見るとなると、一人のケースワーカーが最悪時200世帯受け持つことになった(2009年度)のです。法律上は80世帯です。それが200世帯も持つことになるという大変な事態なのです。それで非常勤職員を入れてケースワーカーの仕事をさせるようになってきました。そんなところが日本中至るところにあります。

それから保育士です。少子化なのに待機児童が発生してくると、非正規で保育士さんを埋めていくというやり方がはやってきました。これが2つ目のパターンです。

## 理由③ 新規行政需要型

3つ目、私は新規行政需要型と申し上げているのですが、相談業務のように、相談の窓口を自治体に義務づける。でも、義務づけられた相談窓口には非正規が置かれているというものです。女性相談とか、消費者相談とか、相談支援という新しい行政需要が2000年代に入って急速に増えてきました。

これら3つのパターンで非正規公務員が急速に拡大してきたと捉えられます。

## 人件費をかけないために非正規職員を配置

賃金水準はどうなっているのかということ調べてみました。

【図表7】総務省の調査には、一般事務職員、教員・講師、保育所保育士について時間単価が出ていました。この時間単価で、1日8時間、月に20日、年間12月、休みなく働くとして得られる賃金水準がどのくらいになるのかということ、一般事務職員は160万円から200万円です。臨時教員とか非常勤講師は230万円から320万円です。保育所の保育士は200万円前後です。

一方、正規公務員はどのくらいの年収水準にあるのかということ、一般事務職員は、平均年収は、ボーナスと月給を掛け合わせて650万円くらいありました。教員は675万円程度、保育士は、女性職種ということもあり、賃金水準が大変低く設定されていて、520万円くらいでした。

これらを比較してみると、正規公務員を非正規公務員に置き換えると、賃金水準は4分の1から3分の1に落とすことができたのです。仕事はある。だけど人件費はかけたくない。そうすると非正規にするのです。効果は抜群で、3分の1から4分の1の賃金水準で人を雇ってきたのです。

総務省の統計から算出してみるとこういうことなのですが、では、このことを総務省自身は、国は把握していなかったのかということ、実は把握していました。

【図表8】このグラフの出典は際物です。2016年9月26日に総務省の研究会に出された資料です。ただ、総務省のホームページを見てもこれは出てきません。というのは、この日の研究会は非公開だったのです。それでこの資料を出していないのです。総務省もどのくらいの格差があるかということはこのグラフで示したのだけれども、余りにも格差があるということが見えてしまったので隠しました。これによると、一般事務職員は平均173万円くらいで、私のつくった資料とほぼ一緒なのです。常勤職員・正規職員で言うと634万円くらいが平均です。

総務省の調査で面白いのは、入って1年くらいの正規職員でどのくらいなのかということ328万円です。非正規公務員の賃金はこれの約半分なのです。経験年数1年の正規職員の半分の金額なのです。でも、非常勤職員の中には、当然、10年選手、20年選手がいるのです。だけどこの金額なのです。

保育士さんを見ると、非常勤職員がフルタイムで働いても200万円ちょっとしか届きませんでした。この金額は正規の保育士さんの金額の3分の1くらいだったのです。これほどの差があるのです。余りにも驚愕的な数字なので、明らかにされませんでした。

## 雇用形態の差異を装う賃金差別

【図表9】これをさらに細かく見るとこういうことが言えます。先ほど、非正規化というのは女性職種化と同時進行とお話ししました。非正規公務員の4分の3は女性だということもお話ししました。では上述の賃金格差は、いかなる要因で生じているのでしょうか。この表は、その要因分析のために作成したものです。

民間会社の労働者で見ると、フルタイムの一般の労働者の男性の1時間当たりの賃金は2,262円、女性が1,698円です。一般労働者のフルタイムで見ると、民間労働者における男女間の賃金格差は100対75となります。

一方、同じことを地方公務員のフルタイムの男性の正規職員と女性正規職員の時間給と比較してみると、2,268円対2,015円なので、男女間の賃金格差は89です。つまり、公務員のほうが民間よりも男女間の賃金格差は少ないと見えます。

だから、民間労働者に比して、公務員のほうが男女間の賃金格差は少ないとか、平等とか言われているのですが、私はひねくれていますから、本当かよと思って、これを雇用形態格差で見ってみました。フルタイムとパートで見ると一体どうなのかなのです。

民間労働者のフルタイムの正社員の男性は2,262円でした。短時間のパートの方々の男性は1,134円、女性は1,054円が平均値なのです。横軸で見てくると、正社員と非正社員の賃金格差は、2,262円を分母にすると、半分なのです。フルタイムの非正社員で見ると格差は67%です。このように雇用形態格差のほうが男女間格差よりも開いているということは民間の側でも言えるのですが、公務員の場合はもっと雇用形態格差がひどい。公務員のフルタイムが2,268円です。地方公務員のフルタイムの臨時職員の時間給は845円なのです。パートタイムの非常勤職員は1,080円なのです。ですから、男性の正規の職員の時間給を分母にすると、フルタイムで働く臨時職員の賃金はその37%なのです。つまり3分の1なのです。これは民間よりもはるかに格差がひどいのです。

確かに性別間でフルタイムの正社員間見たら、地方公務員の男女間格差は小さいかもしれない。だが、雇用形態の格差で比べてみると、民間よりもはるかに公務員の雇用形態格差は開いているということです。

性別に着目して賃金の差別があるものを直接差別と言うのですが、一方、見た目は男女間の差ではないのだけれども、雇用形態を変えることによってこれだけの賃金格差が生じるということを間接差別といいます。つまり明らかに間接差別の度合いは公務員のほうがひどいのです。

後ほど話題になるかもしれませんが、会計年度任用職員になってもこの差は埋まらないのです。このことは既に世の中に広まっているわけですから。そうすると民間の経営者の方々は、「何だ、男女間賃金差別解消とか同一労働同一賃金とか言うけれども、公務員がこういう状態なのだから、やらなくていいのね」というメッセージになっています。つまり、男女平等と言われていた公務員でさえこれだけの雇用形態格差が放置されているわけですから、いくら政府が同一労働同一賃金と言ったところで、それは絵空事でして、何もしなくていいというメッセージとして受け止められているのです。

## マタハラの制度化は雇用継続にも影響

【図表 10】育児休業制度も、公務員も非正規に関してはあまり制度化されていません。2016年の調査ですが、育児休業制度を導入予定無しは、非常勤職員の場合は、半分の自治体で予定がありませんでした。

これはどういう結果になるのかというと、雇用の継続に作用します。出産後に職場に戻ってくる就労継続率を求めたグラフをみると、正規公務員の場合は85%が職場復帰する。これは民間の300人以上企業、200～300人未満の企業の正社員と比べても、公務員の女性の職場復帰率ははるかに高いのです。ところが非正規で見ると、非正規職員で出産をして復帰する率は2割なのです。これは民間のパート従業員とほぼ一緒です。ですから、女性の雇用継続という点でいくと、ここでも格差が生じているのです。これを私はマタニティハラスメントの制度化と言っているのですが、それは育児休業が制度からされていないからなのです。

## 急速に増える非正規の生活保護面接相談員

【図表 11】さらにちょっと際物の話をしていきます。この表も自分でつくったのですが、先ほど、ケースワーカーで非正規化が進んでいるというお話をしました。ケースワーカーの非正規化がどのくらい進んでいるのかを求めるために出したものです。ケースワーカーは2種類の仕事がありまして、生活保護世帯を訪問して調査をしたりするのが地区担当現業員といいます。もう一つ、ケースワーカーには面接相談員があります。

【図表 12】生活保護の業務の流れはこういうふうになっていて、生活保護の受給をしたいとか相談を寄せるときに、まず申請窓口に行くのです。いろいろ説明をして、申請を受け付けて、受理して、調査をして、ケース判定会議にかけて、受給を決定して、そうすると、給付・訪問調査をするというような流れがあります。

先ほどの相談窓口というのは受理までやります。生活保護受給ではなくていいのではないかとすると、他方の利用できますよということを説明するのが生活保護面接相談の職員です。地区担当現業員は、ケース判定会議に出て、受給を決定ないし却下して、保護受給者になれば訪問調査をする。

地区担当現業員のところを見ると、そこの非正規割合はそれほど高くないのです。2.4とか2.3%ぐらいです。

水戸市は4月から中核市になりますが、中核市では3.5%ぐらいが地区担当現業員の非正規率です。

一方、非正規割合が急速に進展しているのが面接相談員なのです。面接相談員のところは決定まで携わらないので、その分、非正規化が進みやすいのですが、割合で見ると、全国では半分以上が非正規です。中核市は64.6%です。ですから、生活保護の申請に訪れて、最初に接触する人は非常勤とか臨時のケースワーカーなのです。任期は1年でしよう。面接相談員の仕事に就くには、例えば、社会福祉士の有資格者であったり、生活保護の行政に2年以上携わっていることを要します。そういう人でないと面接相談に携

われないのです。どこの自治体でもそのような要件をかけています。つまり、かなり専門的なものが要求されるのです。保護の申請者に何が必要かとか、どのような制度を当てはめればいいのかとか、自治体が持っている資源に何があるのかということも熟知して初めて就けるものなのです。そこを非正規にしている。

## 市・区では児童虐待対応相談窓口職員の多くは非正規

さらにさらに際物の話をします。

児童虐待の窓口に座っているのは誰かという問題です。児童虐待に対処するのは、都道府県や政令市、一部中核市に置かれている児童相談所なのですが、児童虐待の通報窓口や対応窓口は、児童福祉法や児童虐待防止法では一義的には市町村なのです。2004年に児童福祉法が改正になって、市町村の家庭児童相談員の仕事に児童虐待が加わったのです。だから、全ての市区町村は児童虐待対応窓口を置かなければいけないのです。でも、児童虐待の対応はものすごく臨床経験を必要とする仕事なのです。

【図表 13】ここに出したのは、児童虐待担当窓口の状況調査結果で、どのぐらいの業務経験年数を持っているのかということと3年未満と3年以上で区分してみました。児童虐待対応窓口に座っている職員で、10年以上のキャリアを持つ人は、30万人以上の市でも非常勤職員のほうが多いのです。10万人から30万人のところもそうなのです。10万人未満のところもそうなのです。長く勤務している人たちは非常勤職員なのです。児童虐待への対応をする人たちは非正規職員なのです。

3年以上で大きくくくってみても、市・区で30万人未満のところでは非正規のほうが多い。30万人というと、中核市レベルですが、水戸市で家庭児童相談員として座っている人たちは恐らく非常勤職員・非正規職員だと思います。これが実態なのです。

正規職員は3年未満のところに集中するのです。30万人以上のところは65%です。10万人から30万人は63%です。10万人未満は63%です（町村はほとんど兼務職なので、数字として当てにならない）。

専任的に座っている人たちの3年未満のところは正規が多く、3年以上になると非正規のほうが多くなっているのです。

なぜでしょうか。なぜだと思いますか。

〔「正規は異動があるからですか」の声あり〕

おっしゃるとおりです。正規職員は3年ほどで異動するのです。でも、臨床経験が必要なところになると、ジョブ型雇用と言うのですが、一つの職務に就いていく人たちが必要で、その人たちは異動を前提としない非常勤職員、非正規職員がずっと座ることになる。任期1年で10年以上勤めるのです。これが児童虐待相談担当窓口の実態なのです。

## 児童福祉司の多くは業務経験3年未満の正規職員

【図表 14】児童相談所の正規公務員の業務経験年数を分析してみたらこういう結果になりました。直近で言うと2019年なのですが、業務経験が3年未満の人たちが半分なの

です。つまり、過酷な児童虐待に対応している人たちの正規の公務員、児童福祉司の半分は、業務経験が3年未満の人たちが半分以上を占めているのです。5年未満になると65%になります。

児童相談所とかケースワーカーのような福祉事務所には正規公務員は来たがらないのです。嫌なのですよ。人気ないですよ。これもどことも言えないのですが、ある児童相談所の課長と話す機会がありまして、そこは虐待死亡事件が起こったところだったのですが、どうなさっているのですかと聞いたら、まず新人職員を配置する。申しわけないが3年間我慢してくれと。必ず3年たったら外に出してあげるから我慢してくれと言って口説いて、ようやく担当するのです。どこの児童相談所も若い人ばかりです。ほとんど体育会の乗りですね。運動部の乗り。それが今の児童相談所の実態です。

福祉事務所も来たがらないので、小田原ジャンパー事件というのが起こりまして、「保護なめるな」と書いたジャンパーを着て、保護受給者に対して対応するようなことをやっていました。それは、来たがらないので、自分たちのモチベーションを維持するためにそういうジャンパーを着て仕事をしていたという報告書がその後出ていました。

困り事を抱えている人、過酷な児童相談所のような現場、相談窓口のような現場には正規の公務員は来たがらない。そうすると、仕事はありますから、誰かをはめなければならぬ。それで非正規が当てにされているという実態になっているということなのです。

【図表 15】実は、児童相談所の児童福祉司は素人集団なのです。児童福祉司の任用資格には1号から6号があり、2号が大学で指定の3科目の単位を取った人です。1~2年生の教養課程で法学概論等の3科目の単位を取得していれば、公務員になれば児童福祉司に任用されるのです。5号は、社会福祉主事といって、同じく3科目主事とされているものです。6号は、とにかく同等以上の能力がある人とみなして任用される人です。2号、5号、6号で児童福祉司になっている人の49%、半分は専門課程を経ていない素人なのです。素人で、かつ3年未満なのです。その人たちが野田の事件とか目黒の事件のような苛酷な虐待事件に対応しているのです。申し訳ないですが、できないのです。

## 消費生活相談員・有司書資格者の多くが非正規

【図表 16】消費生活相談員も非正規化が激しい。定数内とは正規の常勤職員ですが、ピークだったときが134人だったのが、今は68人で半分になっている。かわりに増えているのが定数外職員の臨時・非常勤職員で、2,557人が2,740人、完全に代替してしまっているわけです。

消費生活相談員も国家資格になりました。資格職になった途端に非正規化がさらに進展するという姿です。

【図表 17】せっかくですから、図書館のこともと思ひまして、2014年と2018年をとってみました。現在、図書館に勤務している職員のうち、専任職員は全図書館員の4分の1です。43%は臨時・非常勤職員です。32%が委託派遣職員です。専任職員とはもはや4分の1にすぎなくて、全国でも1万人を切ってしまった。

特に強調しておきたいのは、専任職員の9,992人のうち、司書資格を持っている人は約半分の5,275人、53%です。臨時・非常勤職員は、資格を持っている人が9,177人で56%です。委託派遣職員のところが最も司書率が高く、58%です。だから、専門資格を持っているのは委託派遣職員のほうがよっぽど高いのです。

図書館員の賃金水準は、都道府県立図書館は1,000円をちょっと超えるぐらいです。時給1,000円でフルに働いても年収200万円ちょっとです。これが今の図書館の現状だということです。

## 非正規化 その理由その影響① 資格職・専門職というジョブ型雇用の非正規化

なぜ非正規化が進んだのか、その理由と影響をお話しして、まとめとします。

まず、非正規化は、資格職とか専門職で、その仕事だけ担務するというジョブ型雇用で進展します。市町村の児童虐待担当職員とか児童福祉司の事例から見たとおり、専門職、資格職であるがゆえに異動できず、非正規化するのです。一方、正規は異動する。専門職は異動しないということを前提とするとなると、正規公務員は配置できなくて、そこに非正規職員を置くのです。

というのは、正規職員の人事制度は異動を前提とするジェネラリスト型で、そうすると、研修費用をかけて資格取得させても、当該業務にとどまる期待されていません。図書館に正規公務員が来て、司書資格の研修に行かせても、異動してしまいますから、研修費用が無駄になるので司書資格を取らせないのです。そうすると、専門・資格職こそ労働市場から買って来たほうがいいので、非正規化するということになっていきます。

同様のことは相談業務にもありまして、専門性とか資格職性を伴う相談業務は異動を前提とする人事制度と相容れないことになります。畢竟、異動することのない職種が非正規職化するということになります。

## 非正規化 その理由その影響② 女性職種が非正規化する

さらに、非正規公務員64万人のうち4分の3は女性で、女性職こそが非正規化していきます。とりわけ家事的労働の分野とかは女性であるがゆえの差別的賃金が横行しているということになります。

## 非正規化 その理由その影響③ 異動を忌避される職場

さらに、異動を忌避される職場でして、何らかの困難を抱える人を支援する仕事は正職員から敬遠されます。だから非正規化します。お話ししました小田原ジャンパー事件はこの典型例なんです。

## 女性非正規公務員は社会変革の肝

女性を非正規職としてしか雇わない国家の末路はどうなるのかということです。

男女平等ランキングは圧倒的に低くなります。日本は男女平等ランキング 105 位です。一方、男女平等ランキング高い国は、北欧諸国に集中しています。

現象面だけ捉えると、公務員の割合は、アイスランド、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンという北欧諸国は公務員の割合が非常に多いのです。ノルウェーは労働者の3分の1、デンマークも労働者の3分の1、スウェーデンは労働者の4分の1は公務員です。

かつ、安定して収入が得られる、身分も安定している公務員の中の性別割合を見ると、スウェーデンは7割が女性です。デンマークも7割、ノルウェーも7割近くが女性で、公務員というのは女性のことを指すのです。それは、家事労働、ケア労働を公務員化していった、そこに女性を公務員として雇っていくという姿だったのです。

結果、何が起こったのかというと、最近、岩波新書でも本を出されましたが、前田健太郎という方が次のように書いていることを読ませていただきます。

男女平等ランキング上位に位置するスウェーデンですが、もともと女性の社会的地位は特に高くはなかった。そういったスウェーデン社会でしたが、労働力不足が深刻化した戦後の高度成長期に、労働組合が移民労働者の受け入れを拒絶した結果、それを補うために民間部門における女性の雇用を拡大し、それを支えるために、1980年代初頭にかけて、ケアワークを中心とする公共部門が拡大して、一層の女性の社会進出をもたらした。好循環を起こしていったわけです。女性の社会的地位が高まることによって、十分な福祉国家を成立させてきたというのがスウェーデンの姿なのです。

つまり、女性非正規公務員というのは社会改革の肝なのです。女性を非正規のままに公務員にしていくという社会に、男女平等という社会は訪れません。

ということを最後に申し上げて、私の話は終わりにします。

ありがとうございました。



自治体行政における  
非正規雇用の現状と  
課題  
～同一労働同一賃金  
と公務労働の意味を  
問う～

(公財) 地方自治総合研究所

研究員 上林陽治

2020年2月1日

水戸市立図書館を育てる市民の  
会／茨城県地方自治研究センター



	臨時・非常勤職員	正規公務員	非正規割合(%)			
			2016.4.1現在	2012.4.1現在	2008.4.1現在	2005.4.1現在
都道府県	138,393	1,500,778	8.4	7.7	6.2	5.8
政令市	58,046	234,513	19.8	21.3	14.6	12.8
市区	356,789	762,302	32.0	30.0	25.3	
町村	73,499	137,634	34.7	31.0	26.0	
一部事務組合等	16,404	102,036	13.9	—	—	22.9
合計	643,131	2,737,263	19.0	17.9	14.7	13.0

注1) 臨時・非常勤職員の数値は、2016.4.1現在(総務省調査2016)

注2) 正規公務員数は、2016.4.1現在(地方公務員定員管理調査)

図表1 自治体階層別非正規率(2016.4.1現在)

職種	2008年			2012年			2016年		
	全非正規	うち女性	(%)	全非正規	うち女性	(%)	全非正規	うち女性	(%)
一般事務職員	119,810	96,802	(80.8)	149,562	119,133	(79.7)	159,559	128,260	(80.4)
技術職員	7,388	2,871	(38.9)	8,855	2,880	(32.5)	9,316	2,599	(27.9)
医師	9,335	2,493	(26.7)	8,743	2,355	(26.9)	8,138	2,139	(26.3)
医療技術員	8,637	7,667	(88.8)	10,969	9,747	(88.9)	11,851	10,572	(89.2)
看護師等	23,477	22,970	(97.8)	25,947	25,229	(97.2)	28,043	27,430	(97.8)
保育士等	89,563	85,755	(95.7)	103,428	99,498	(96.2)	99,958	96,499	(96.5)
給食調理員	37,305	36,440	(97.7)	39,294	37,783	(96.2)	37,985	36,901	(97.1)
技能労務職員	54,018	22,401	(41.5)	59,254	24,028	(40.6)	56,853	21,973	(38.6)
教員・講師	57,327	39,359	(68.7)	78,937	50,974	(64.6)	92,494	61,440	(66.4)
図書館員	-	-	-	-	-	-	16,484	15,295	(92.7)
その他	92,442	53,553	(57.9)	113,988	74,499	(65.4)	122,450	78,488	(64.1)
合計	499,302	370,311	(74.2)	598,977	446,126	(74.5)	643,131	481,596	(74.9)

図表2 職種別正規・非正規比率(2016.4.1現在) 単位:人

出典)各年「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」(2016年)は同調査個票より筆者作成)

図表3 職種別・性別臨時非常勤職員増減数 2008—2016

職種	全非正規08-16		女性非正規08-16	
		対08年比		対08年比
一般事務職員	39,749	33.2%	31,458	32.5%
技術職員	1,928	26.1%	-272	-9.5%
医師	-1,197	-12.8%	-354	-14.2%
医療技術員	3,214	37.2%	2,905	37.9%
看護師等	4,566	19.4%	4,460	19.4%
保育士等	10,395	11.6%	10,744	12.5%
給食調理員	680	1.8%	461	1.3%
技能労務職員	2,835	5.2%	-428	-1.9%
教員・講師	35,167	61.3%	22,081	56.1%
その他	30,008	32.5%	24,935	46.6%
合計	143,829	28.8%	111,285	30.1%

区分	非正規公務員(2016.4)				正規公務員(2016.4)				職種の性別性質
	合計	女性	男性	女性割合(%)	合計	女性	男性	女性割合(%)	
一般事務職員	159,559	128,260	29,462	80.4	919,146	287,962	631,184	31.3	男性
技術職員	9,316	2,599	5,971	27.9					
医師	8,138	2,139	6,343	26.3	10,373	2,180	8,193	21.0	男性
医療技術員	11,851	10,572	1,185	89.2	36,918	22,193	14,725	60.1	女性
看護師等	28,043	27,430	469	97.8	86,121	80,705	5,416	93.7	女性
保育士等	99,958	96,499	3,868	96.5	103,174	93,520	9,654	90.6	女性
給食調理員	37,985	36,901	1,155	97.1	13,855	10,774	3,081	77.8	女性
技能労務職員	56,853	21,973	35,072	38.6	71,041	16,136	54,905	22.7	男性
教員・講師	92,494	61,440	27,705	66.4	849,452	437,525	411,927	51.5	中立
図書館員	16,484	15,295	1,189	92.8					
その他	122,450	78,488	43,638	64.1	387,022	133,561	253,461	34.5	
合計	643,131	481,596	154,868	74.9	2,477,102	1,084,556	1,392,546	43.8	男性

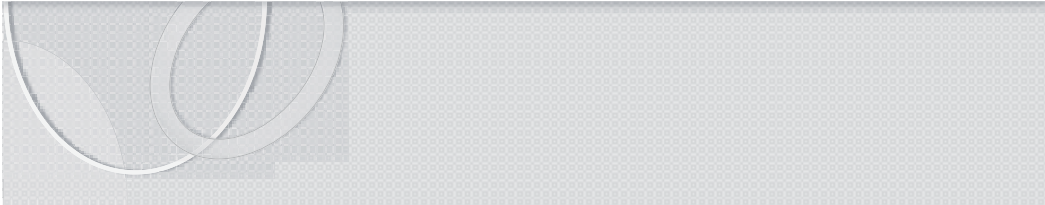
## 図表4 非正規公務員と正規公務員の女性割合比較 単位：人

出典)非正規公務員は、総務省「臨時非常勤職員実態調査(2016.4.1現在)」、正規公務員は、総務省「地方公務員給与実態調査(2016.4.1現在)」

注)正規公務員の人数からは、警察職員の人数を除き、正規公務員の上記の数値は一般職・教育職の地方公務員のものである。

図表5  
職種別  
正規・非  
正規比  
率  
単位：人

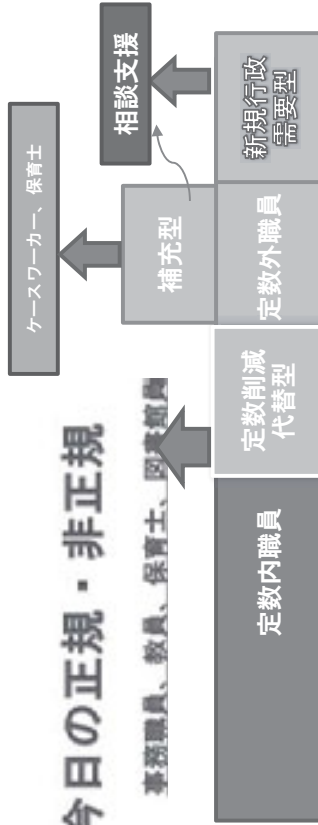
職種	非正規公務員A	正規公務員	合計B	非正規割合(%) A/B			
				2016.4 .1現在	2012.4. 1現在	2008.4. 1現在	2005.4. 1現在
一般事務職員	159,559	744,682	904,241	17.6	16.7	13.3	11.9
技術職員	9,316	217,443	226,759	4.1	3.9	3.0	2.8
医師	8,138	24,845	32,983	24.7	25.7	26.2	25.7
医療技術員	11,851	52,065	63,916	18.5	17.8	13.7	11.0
看護師等	28,043	168,138	196,181	14.3	13.4	11.8	10.4
保育士等	99,958	96,025	195,983	51.0	50.8	45.1	40.0
給食調理員	37,985	25,406	63,391	59.9	54.1	44.7	38.2
技能労務職員	56,853	94,060	150,913	37.7	34.0	26.7	24.2
教員・講師	92,494	842,561	935,055	9.9	8.5	6.2	5.0
図書館員	16,484	8,768	25,252	65.3	-	-	-
その他	122,450	463,270	585,720	20.9	19.8	16.7	14.8
合計	643,131	2,737,263	3,380,394	19.0	17.8	14.7	13.0



## 1994年

定数内職員（定員管理調査）	3,282,492
定数外職員（自治労組織基本調査）	234,657
	7

## 今日の正規・非正規



正規80：非正規20

	非正規公務員(2016.4.1)		正規公務員(2016.4.1)		格差X/Y		
	時給平均額(A)	年収換算額 (A×8時間×20日×12月)・・・X	月例給与 平均額 (B)	期末勤勉 手当平均額 (C)		年収換算額 (B×12月+C) ・・・Y	
一般事務職員	特別職	1,080	2,073,600	407,147	1,562,823	6,448,587	32.2%
	一般職	919	1,764,480				27.4%
	臨時職員	845	1,622,400				25.2%
教員・講師 (義務教育)	特別職	1,699	3,262,080	419,508	1,717,327	6,751,423	48.3%
	一般職	1,385	2,659,200				39.4%
	臨時職員	1,218	2,338,560				34.6%
保育所保育士	特別職	1,195	2,294,400	318,328	1,386,295	5,206,231	44.1%
	一般職	1,055	2,025,600				38.9%
	臨時職員	1,004	1,927,680				37.0%

図表7 職種別正規・非正規年収格差(2016.4.1現在) 単位:円

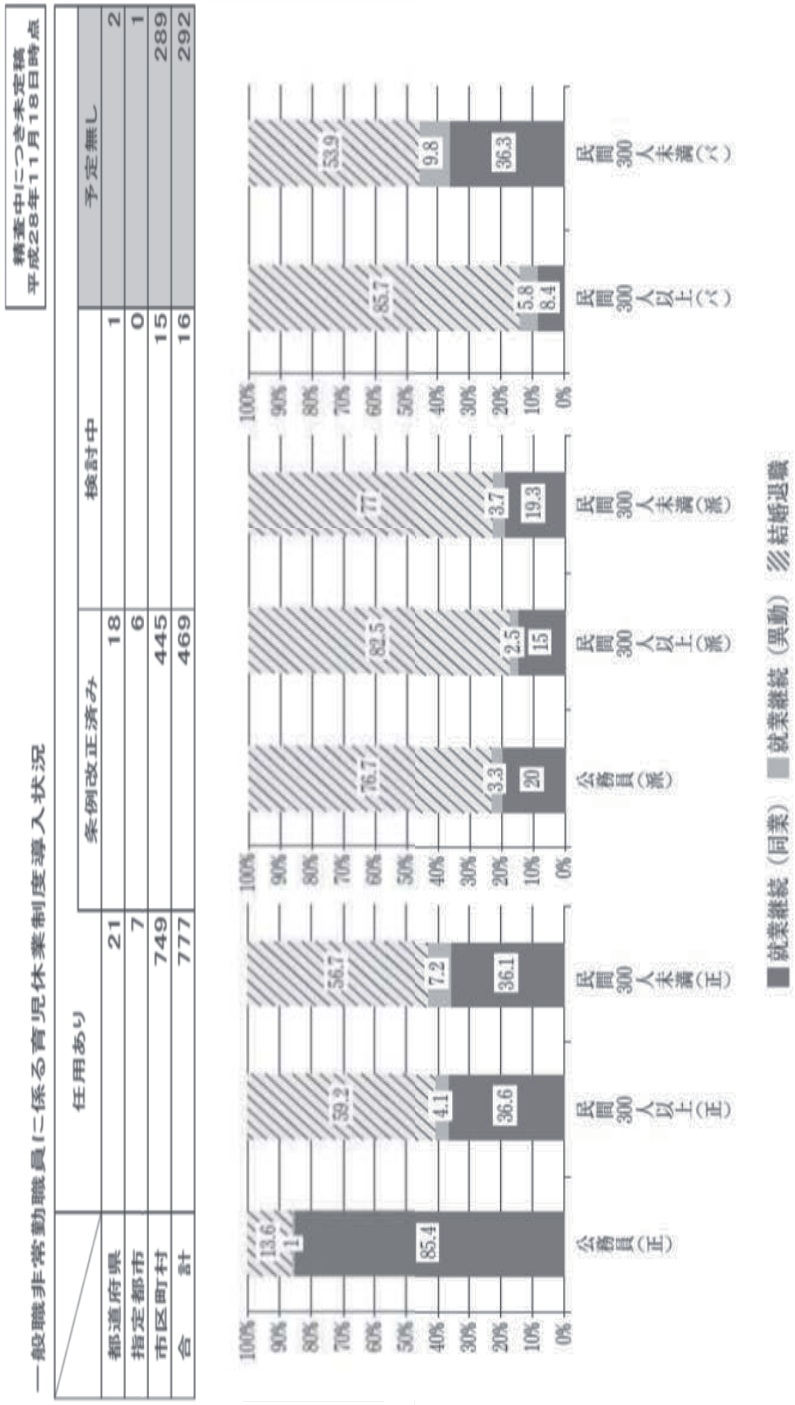




## 図表9 雇用形態の差異を装う賃金差別

民間労働者	フルタイム (一般労働者)		パートタイム (短時間労働者)	正社員・非正社員間 賃金格差	
	正社員(A)	非正社員(B)		B/A	C/A
1時間当たり賃金	2,262	1,526	1,134	67	50
	1,698	1,222	1054	72	62
男女間賃金格差 (男性 = 100)	75	80	93		
地方公務員	フルタイム		パートタイム	正規・非正規間 賃金格差	
	正規 (A)	臨時職員(B)		B/A	C/A
1時間当たり賃金	2,268	845	1,080	37	48
	2,015			42	54
男女間賃金格差 (男性 = 100)	89				

# 図表10 マタハラの制度化



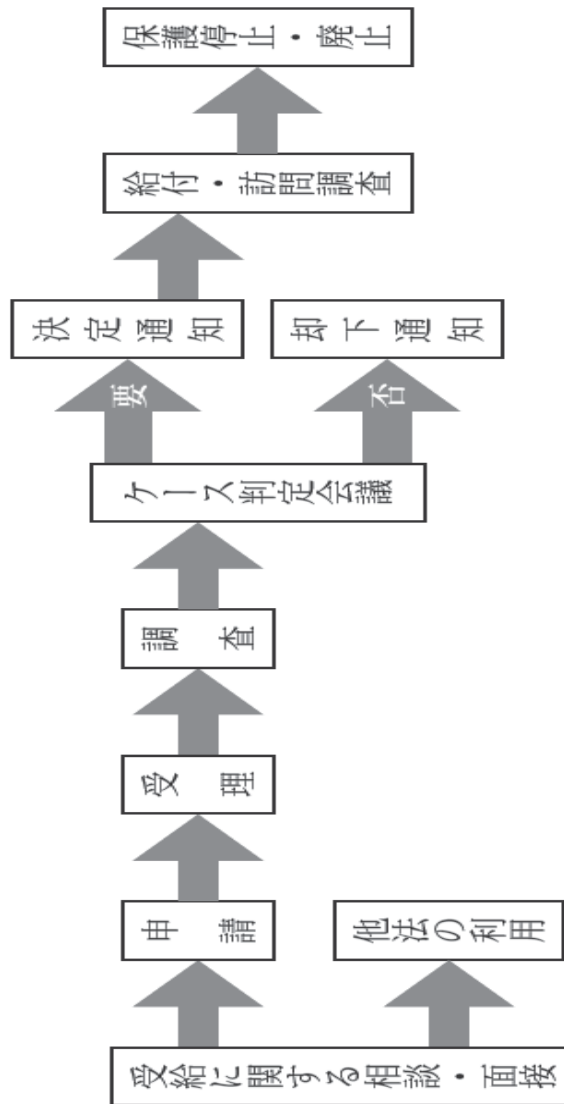
# 図表 11 生活保護 ケースワークの 正規・非正規 状況

年度	全国				政令市	中核市	郡部	一般 市部
	専任	非常勤	非正規割合 (%)	増減				
2016	16,667	5,356	2,480	1,218	7,613			
2009	13,388	3,741	1,883	—	—			
増減	3,279	1,615	597	—	—			
増減率(%)	24.5	43.2	31.7	—	—			
2016	407	105	90	35	177			
2009	312	163	60	—	—			
増減	95	-58	30	—	—			
増減率(%)	30.4	-35.6	50.0	—	—			
2016	2.4	1.9	3.5	2.8	2.3			
2009	2.3	4.2	3.1	—	—			
増減	0.1	-2.3	0.4	—	—			
2016	560	212	69	1	278			
2009	493	200	47	—	—			
増減	67	12	22	—	—			
増減率(%)	13.6	6.0	46.8	—	—			
2016	743	129	126	32	456			
2009	343	47	61	—	—			
増減	400	82	65	—	—			
増減率(%)	117	174	107	—	—			
2016	57.0	37.8	64.6	97.0	62.1			
2009	41.0	19.0	56.5	—	—			
増減	16.0	18.8	8.1	—	—			
2016	90.4	84.9	78.2	103.5	97.1			
2009	89.2	80.1	81.1	100.7	96.2			

充足率(%)

出典) 2009年度福祉事務所現況調査、2016年度福祉事務所人員体制調査を筆者加工  
注) 充足率は、被保護世帯多配置された労働相談員で割った値である。

相談支援業務の非正規化の実態  
 図表12 生活保護業務の流れ



図表13 市町村における児童虐待対応担当窓口職員の業務経験年数<2017.4.1現在> 出典 厚生労働省「平成29年度市町村の虐待対応窓口の状況調査結果」

	配置人数	業務経験年数別		専任・兼任別	%	業務経験年数別					割合							
		正規・非正規別	%			6か月未満 1年未満	1～2年 未未満	2～3年 未未満	3年未満 計	3～5年未満 計		5～10年 未未満	10年以上 計	3年以上 割合				
指定都市・児童相談所設置市	1,413	正規	1,087	76.9	専任	467	33.1	207	28	279	153	667	79.0	206	146	68	420	73.8
		非正規	326	23.1	兼任	946	66.9	62	8	62	45	177	21.0	47	60	42	149	26.2
市・区人口30万人以上	926	正規	568	61.3	専任	645	69.7	141	11	130	94	376	65.7	93	76	23	192	54.2
		非正規	358	38.7	兼任	281	30.3	76	14	60	46	196	34.3	58	75	29	162	45.8
市・区人口10万人以上30万人未満	1,552	正規	879	56.6	専任	944	60.8	253	32	185	154	624	63.0	155	89	11	255	45.4
		非正規	673	43.4	兼任	608	39.2	141	38	102	85	366	37.0	129	113	65	307	54.6
市・区人口10万人未満	2,369	正規	1,285	54.2	専任	1,008	42.5	307	93	314	224	938	63.0	208	118	21	347	39.4
		非正規	1,084	45.8	兼任	1,361	57.5	164	64	187	136	551	37.0	182	225	126	533	60.6
町	2,258	正規	1,981	87.7	専任	290	12.8	418	131	442	305	1,296	88.1	314	196	175	685	87.0
		非正規	277	12.3	兼任	1,963	86.9	58	21	52	44	175	11.9	52	38	12	102	13.0
村	416	正規	380	91.3	専任	31	7.5	60	37	70	41	208	89.7	62	49	61	172	93.5
		非正規	36	8.7	兼任	385	92.5	10	3	3	8	24	10.3	4	5	3	12	6.5
合計	8,934	正規	6,180	69.2	専任	3,385	37.9	1,386	332	1,420	971	4,109	73.4	1,038	674	359	2,071	62.1
		非正規	2,754	30.8	兼任	5,549	62.1	511	148	466	364	1,489	26.6	472	516	277	1,265	37.9

## 図表14 児童相談所 児童福祉司の業務経験年数

出典) 「令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」より

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
1年未満	16%	15%	17%	13%	15%	17%	14%	18%	20%
1～3年	29%	29%	28%	28%	26%	26%	26%	23%	29%
3～5年	19%	19%	17%	18%	18%	18%	17%	16%	16%
5～10年	23%	24%	24%	24%	25%	23%	25%	26%	21%
10年以上	13%	14%	14%	16%	17%	17%	17%	14%	15%
0～3年	45%	44%	45%	41%	41%	43%	40%	41%	49%

## 図表15 児童福祉司の任用資格区分

		児童福祉法13条3項						
		1号	2号	3号	4号	5号	6号	合計
2019年4月1日現在		271	1,126	0	1,638	321	461	3,817
%		7	29	0	43	8	12	100
2018年4月1日現在		245	1,028	0	1,326	263	363	3,225
%		8	32	0	41	8	11	100

2号 大学で、所定3科目の単位取得

4号 社会福祉士

5号 社会福祉主事経験2年

6号 同等以上の能力

2号・5号…いわゆる3科目主事

2・5・6号で49%。



# 図表16 消費生活相談員の採用形態別相談員数

単位 (人) 各年4月1日現在

	定数内 (常勤職員)	定数外 (非常勤職員)	法人委託	個人委託	計
平成21年	75 (2.7%)	2,120 (75.7%)	448 (16.0%)	157 (5.6%)	2,800
平成22年	84 (2.7%)	2,420 (76.9%)	435 (13.8%)	207 (6.6%)	3,146
平成23年	119 (3.6%)	2,524 (76.0%)	427 (12.9%)	251 (7.6%)	3,321
平成24年	126 (3.7%)	2,557 (75.4%)	458 (13.5%)	250 (7.4%)	3,391
平成25年	134 (4.0%)	2,554 (75.8%)	447 (13.3%)	236 (7.0%)	3,371
平成26年	101 (3.0%)	2,569 (76.8%)	436 (13.0%)	239 (7.1%)	3,345
平成27年	92 (2.7%)	2,606 (77.4%)	450 (13.4%)	219 (6.5%)	3,367
平成28年	87 (2.6%)	2,688 (79.2%)	435 (12.8%)	183 (5.4%)	3,393
平成29年	73 (2.1%)	2,740 (79.8%)	461 (13.4%)	160 (4.7%)	3,434
平成30年	68 (2.0%)	2,770 (80.6%)	456 (13.3%)	144 (4.2%)	3,438
増減	▲5	30	▲5	▲16	4
増減率	▲6.8%	1.1%	▲1.1%	▲10.0%	0.1%

図表17 雇用形態別自治体階層別構成割合・司書資格割合  
(2015・18) 「日本の図書館」より筆者作成

年	図書館総数	専任職員		臨時・非常勤職員		委託派遣職員						
		都道府県・市区立	町村立	都道府県・市区立	町村立	都道府県・市区立	町村立					
2014	3,226	1,533	8,568	777	16,193	877	13,365	1,950	9,742	270	8,982	489
	構成割合	57%	28%	24%	44%	33%	43%	61%	26%	10%	29%	15%
	うち司書資格	905	4,355	455	9,099	601	7,516	981	5,594	196	5,145	253
	司書率	59%	51%	59%	56%	69%	56%	50%	57%	72%	57%	52%
2018	3,277	1,516	7,756	726	17,072	941	13,955	2,151	13,026	290	12,061	676
	構成割合	(55%)	(23%)	(20%)	(43%)	(34%)	(43%)	(61%)	32%	11%	36%	19%
	うち司書資格	870	4,000	405	9,477	619	7,765	1,094	7,587	192	7,051	344
	司書率	57%	52%	56%	56%	66%	56%	51%	58%	66%	58%	51%

図表18 非正規公務員の職種別報酬水準（2016総務省調査）

都道府県平均

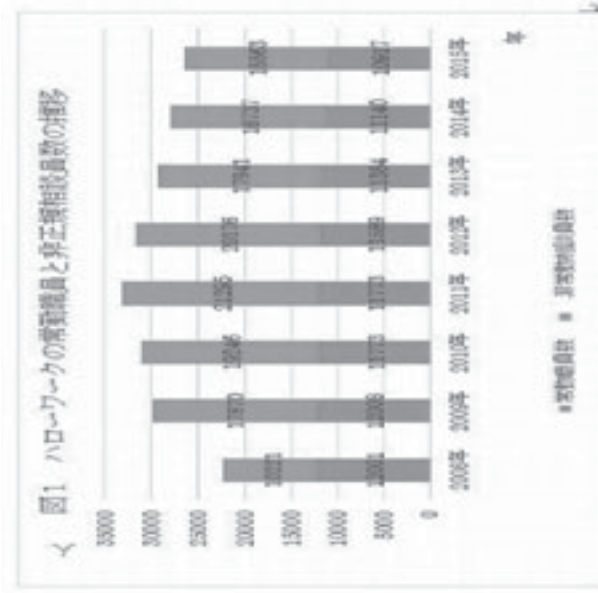
政令市平均

職種	報酬の基本額（初任時） 1時間あたり		臨時任用職員 (22条)
	特別職非常勤職員 (3条3項3号)	一般職非常勤職員 (17条)	
一般事務職員	1,205	1,111	952
うち事務補助職員	1,128	956	891
技術職員	1,410	1,160	1,089
医師	3,831	3,243	2,313
医療技術員	1,425	1,437	1,159
看護師等	1,413	1,447	1,297
うち看護師	1,462	1,454	1,288
保育士等	1,259	1,227	1,128
うち保育所保育士	1,016	—	—
給食調理員	1,199	1,090	962
技能労務職員	1,125	1,093	975
うち清掃作業員	1,098	793	887
教員・講師（義務教育）	1,936	1,311	1,270
教員・講師（義務教育以外）	2,326	1,430	1,287
図書館職員	1,246	1,042	987
その他	1,308	1,264	1,037
うち消費生活相談員	1,377	1,501	—

職種	報酬の基本額（初任時） 1時間あたり		臨時任用職員 (22条)
	特別職非常勤職員 (3条3項3号)	一般職非常勤職員 (17条)	
一般事務職員	1,381	961	905
うち事務補助職員	1,093	897	885
技術職員	1,481	1,194	953
医師	2,963	1,670	5,677
医療技術員	1,490	1,069	1,250
看護師等	1,537	1,268	1,310
うち看護師	1,537	1,268	1,317
保育士等	1,384	1,088	1,050
うち保育所保育士	1,327	1,145	1,048
給食調理員	1,208	909	945
技能労務職員	1,302	934	964
うち清掃作業員	1,294	1,094	1,058
教員・講師（義務教育）	1,628	#DIV/0!	1,267
教員・講師（義務教育以外）	1,582	1,169	1,219
図書館職員	1,341	899	940
その他	1,467	1,004	1,010
うち消費生活相談員	1,625	#DIV/0!	#DIV/0!

## ハローワークでなにが？

「いままで一緒にチームとして仕事をしていた方と公募に応募しました。自分が採用されたことで職場を追求された方や、採用されなかった一般求職者の方の生活を思うと眠れないことがあります。公募があるために、同僚の雇止めへの責任が、まるで採用された非常勤相談員にあるかのような雰囲気を作られています。公募によるメンタル疾患となる非常勤相談員が発生し、治らないので辞める実態もあります。公募は公正な採用選考のためといいます、内部も外部もその応募者を傷つける制度ではないかありません。厚労省は正社員への転換制度などを、恥ずかしくもなく推進できるものだと思います。」  
 (ハローワーク勤務 就職支援ナビゲーター 女性)



## 4. 非正規化その理由 その影響

- (1) 資格職・専門職というジョブ型雇用の非正規職化  
市町村児童虐待担当職員や児童福祉司の事例から見るとおり、専門職・資格職であるがゆえに、非正規化する。  
→ 正規職員の人事制度は異動を前提のジェネラリスト型。研修費用をかけ資格取得も、当該業務に留まる期待はない。  
→ 専門性や資格職性を伴う相談業務は、異動を前提とする人事制度と相容れない。  
→ 畢竟、異動することのない非正規職化
- (2) 異動しない職種とは・元来女性職種または女性職種化する  
非正規公務員64万人余のうち4分の3は女性。女性非正規公務員に代替が進められている分野は、相談支援業務、看護師、保育士、給食調理員といったケア労働、家事的労働の分野。女性であるがゆえの差別的賃金の横行。

## 4. 非正規化その理由 その影響

### (3) 異動を忌避される職場

何らかの困難を抱える人を支援する仕事は敬遠されていないか。だから、非正規化するのではないか？

例) 小田原ジャンパー事件 生活保護行政のあり方検討会報告書 (平成29年4月6日 生活保護行政のあり方検討会)

<http://www.city.odawara.kanagawa.jp/global-image/units/305183/1-20170406145937.pdf>

○援助を必要とする側の視点の軽視、支援者としての意識の弱さ

○生活保護行政に対する市役所全体としての関心や理解の低さ  
・自分たちは何を恐れて「怖い職場だ」と言い続けてきたかに意識を向ける必要もある。

例) 北九州市女性相談員自死事件 係争中

# 4. 非正規化その理由その影響 男女平等推進と公共部門雇用の役割

## 男女平等ランキング 2013出典) World Economic Forum, The Global Gender Gap Report 2013

1	(1) アイスランド	14	(13) ドイツ
2	(2) フィンランド	18	(18) イギリス
3	(3) ノルウェー	23	(22) アメリカ
4	(4) スウェーデン	45	(57) フランス
5	(8) フィリピン	61	(59) ロシア
6	(5) アイルランド	69	(69) 中国
7	(6) ニュージーランド	71	(80) イタリア
8	(7) デンマーク	105	(101) 日本
9	(10) スイス	111	(108) 韓国
10	(9) ニカラガワ	138	(135) イエメン

## 被雇用者数に占める公務員 数の割合 (%) 2013年

出典) 図表17-1、17-2とも、  
OECD, "Government at a Glance 2015" 06  
July 2015, OECD

ノルウェー	33.4
デンマーク	32.2
*チエコ	31.8
リトビア	27.5
スウェーデン	25.8
ブラジル	11.4
メキシコ	11.2
チリ	10.3
日本	7.6
韓国	7.4
コロンビア	3.7

## 公務員における女性割合 (%) 2013年 出典) 同左

スウェーデン	71.8
スロベニア	69.8
デンマーク	67.7
ノルウェー	66.7
エストニア	66.4
メキシコ	48.6
ルクセンブルク	48.0
ギリシャ	45.6
日本	41.9

#### 4. 非正規化その理由その影響 男女平等推進と公共部門雇用の役割

○男女平等ランキング上位に位置するスウェーデン。

もともと女性の社会的地位が特に高くはなかったスウェーデン社会であったが、労働力不足が深刻化した戦後の高度成長期に、労働組合が移民労働者の受け入れを拒絶した結果、それを補うために民間部門における女性の雇用が拡大し、それを支えるために1980年代初頭にかけてアワークを中心とする公共部門が拡大して、一層の女性の社会進出がもたらされた。（前田健太郎『市民を雇わない国家～日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会、2014年、262頁。）



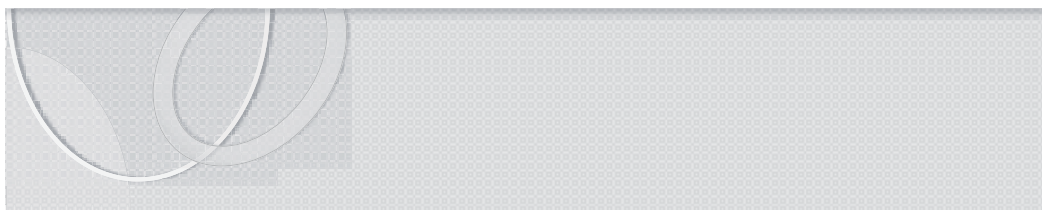
では、どうするか → 非正規化理由の反転

第一に、定数外とされてきた職員を含めて、より適切な定員管理の方法に変更することである。定数管理をやめる

第二に、専門職採用の門戸を広げ、異動限定型公務員の採用類型を制度化することである。

第三に、同一価値労働同一賃金原則に基づき、適正な職務評価を実施し、職務の価値に応じた賃金が支払われるという、性に中立的な処遇を確立する。

ご清聴、ありがとうございました。



## 第1 報酬について、現行水準よりも引き下げるか（期末手当の原資とするため?）

1700億円の期末手当原資はどこへ

19年12月20日 総務省、地方財政対策発表

→ 一般財源総額63.4兆円(前年度比+0.7兆円)

・ 地方交付税 16.6兆 (同+0.4兆円)

→ 会計年度任用職員制度の期末手当支給経費  
約1700億円を一般行政経費（単独）等計上

※一般財源なので、使い道は決まっていない。

※決算上は、人件費でなく物件費→消耗品

会計年度任用職員制度の争点  
第1 1700億円の期末手当原資 留意点1  
どうやって計算したの

掴みです。自治体から調査が上がらない。

2017年総務省調査

事務職員

月144,705円

2020年期末手当支給月数

1.69月

人数 64万3131人（2016年調査）

計 約1573億円

+ 福利厚生費、通勤費、超勤手当、退職手当  
等 約130億円

※2021年は期末手当月数2.6月 約2550億円

# 会計年度任用職員制度の争点

## 第1 1700億円の期末手当原資

### 留意点2 月例給下げという問題

～2020.3

月例報酬×12月

2020.4～モデル

月例報酬×12月

期末手当

2020.4～実態

月例報酬×12月

期末手当

他財源に

※年収水準は維持するが、期末手当分の交付税原資は他の財源に使う。

※交付税の計算<基準財政需要額単価×人数>は実態を反映しない。5～6月ぐらいに確定

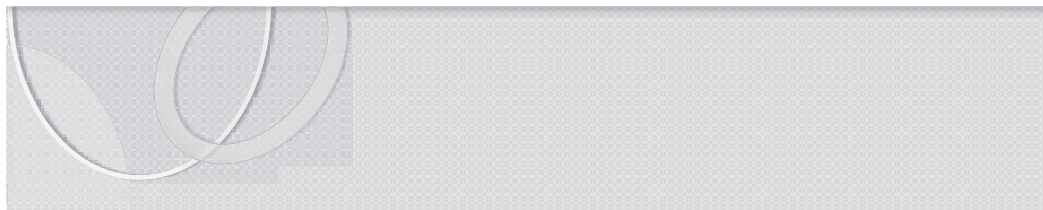


(単位:団体数)

区分	回答 団体数	常勤職員の職務の級の 初号給の給料月額 を基礎とする		全ての職員について 初号給を基礎とする		一部の職員について 初号給を基礎とする		常勤職員の 給料表を基礎としない		その他 (主に検討中)	
		数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
都道府県 (47)	47	24	51.1%	12	25.5%	12	25.5%	2	4.3%	21	44.7%
指定都市 (20)	20	13	65.0%	9	45.0%	4	20.0%	0	0.0%	7	35.0%
市区 (794)	794	539	67.9%	334	42.1%	205	25.8%	31	3.9%	224	28.2%
町村 (927)	926	642	69.3%	429	46.3%	213	23.0%	43	4.6%	241	26.0%
合計	1,787	1,218	68.2%	784	43.9%	434	24.3%	76	4.3%	493	27.6%

行政職給料表を適用すると、そのI級I号給の金額は、十四万六〇〇〇円（二〇一九年人事院勧告後）。これを国家公務員給与法一九条の勤務一時間当たりの給与額の算出方法を用いて計算すると、**時給は八六九円**

**第2 初任時の号給は、初号給か、常勤職員と同じ学歴別初任給号給か（高卒ならI級5号、大卒I級25号）  
法定最賃を下回る**



都府県名	最賃額	都府県名	最賃額
埼玉	926	三重	873
千葉	923	京都	909
東京	1,013	大阪	964
神奈川	1,011	兵庫	899
愛知	926		

**869円は法定最賃を下回る。  
地方公務員法は最低賃金法を適用除外**

## 第2部

### パネルディスカッション

#### 「茨城県内の会計年度任用職員制度」

パネリスト	海野 敏明 (自治労茨城県本部・水戸市立図書館を育てる市民の会副会長)
	坂本 孝恵 (鹿嶋市嘱託職員・学校図書館司書)
コーディネーター	千 錫烈 (関東学院大学准教授)
助言者	上林 陽治 (地方自治総合研究所・研究員)
司会	坂部 豪 (水戸市立図書館を育てる市民の会)

#### ○司会

それでは、パネルディスカッションに入っていきたいと思います。

コーディネーターは、関東学院大学の千さん。そして、自治労茨城県本部の海野さん。海野さんは、水戸市立図書館を育てる市民の会の副会長でもいらっしゃいます。それから、鹿嶋市の坂本さん。そして、助言に上林先生に入ってくださいます。

それでは、よろしく願いいたします。

#### ○千

皆さん、こんにちは。関東学院大学の千と申します。

何で横浜の大学の教員がここにいるのかということなのですが、私はもともと茨城県の水戸市出身で、高校まで水戸に住んでおりました。大学院生時代に、水戸市の東部図書館で臨時職員をやっております、その中でいろいろ学ばせていただいて、本当は私も正規の公務員で図書館員になりたかったのですが、15年前、20年前の状況が非常に厳しくて、なぜか間違って大学の教員になってしまったというような形ですので、来年度から会計年度任用職員の制度が始まりますので、先ほどの上林先生のお話を踏まえてパネル討議をしていきたいと思います。

それでは、まず、パネリストの方々、簡単に自己紹介を、一言、二言、お願いいたします。

#### ○海野

先ほど司会から簡単なお紹介があったのですが、自治労茨城県本部で組織強化アドバイザーをしております海野と申します。

あわせて、きょう、シンポジウムの主催をしている水戸市立図書館を育てる市民の会の副会長をしておりますので、きょうはパネラーという形で皆さんに話すということ



で、どきどきしています。よろしく申し上げます。

○坂本

鹿嶋市から来ました坂本孝恵と申します。

今現在は学校図書館に勤務しておりますが、3年前までは公共図書館で7年勤務しておりました。

あわせて申し上げますと、鹿嶋市の市職の非正規の組合の事務局をさせていただいております。

○千

というようなメンバーで進めていきたいと思うのですが、まずは、来年度から始まります会計年度任用職員の状況について、海野さんから、茨城県、そして水戸市の状況を教えていただければと思ひまして、次に、坂本さんから、では鹿嶋市では実際にどのような形になるのかということをお聞きしたいと思ひます。最後に、上林先生に、全国的な状況とか、あと、お二人のお話を踏まえた形でのご助言をいただければと思ひます。

では、海野さん、お願いいたします。

## 県内の会計年度任用職員制度の状況

○海野

それでは、私のほうから、4月から施行されます会計年度任用職員に関わる茨城県内の制度設計の状況について報告していきたくと思っております。

では、報告の前に、まず、なぜ会計年度任用職員制度ができたか。先ほど、上林先生のほうから、縷々、非正規職員の実態等の説明があったわけなのですが、地方自治法並びに地方公務員法が2017年に改正されましたが、その法律の目的は、民間の非正規職員であれば、パート労働法なり雇用契約法等が適用されます。しかし、公務労働の非正規職員の場合には、そういうものは全て適用除外という形になりまして、劣悪な労働環境のもとに働かされております。

ということは、官製ワーキングプアと揶揄されるようなことでありますが、そういうことを少しでも改善しようということで、自治法と地方公務員法の一部改正がなって、これまで支給できなかった期末手当が支給できるなど、自治労が求めていた全体ではないのですが、少しでも、一歩でも改善できるような法律の改正であったわけなのですが、実態はなかなかそうなっていなかったということでもあります。

きょう、NHKが来ていますが、「クローズアップ現代」とか、朝日新聞でも特集で記事が出ていますが、全国的に期末手当が支給されるということで、期末手当が支給されるのだったら、年収ベースで今までと同じでいいではないかと。ということは、月例給を下げる。月例給を2万円も3万円も下げられてしまっている自治体、だったら期末手当なんかもらわないほうがいいのかというような事例が紹介されておりました。

本来はそうなるべきではなくて、処遇改善を目的とした法律なのですが、自治体の財政が厳しい、財政が逼迫しているということで、今言ったような形が起こっているわけです。

しかし、これは遅きに失しているのですが、総務省は、12月8日に、会計年度任用職員制度の実施に伴う財政措置、いわゆる交付税の1,738億円を計上したので、自治体に対して、安心して制度の円滑な移行に取り組んでほしいという形で報道がされました。振り返ってみると、12月4日、全国を見渡すと、大体9月議会ではほぼほぼ自治体が条例化しています。茨城県の場合はなかなかそれが進んでいませんので、9月議会では条例化したのは茨城県も含めて10自治体、それ以外は全て12月の議会です。

12月の議会にこの条例案を出すということは、労働組合があれば、当然、自分たちの賃金、勤務時間等に関わる労働条件の変更に関わる問題ですので、労使で合意し、初めて条例を議会に提案できるというような形になるのが筋です。

しかし、水戸市の場合で申し上げますと、9月議会を目指して当局と交渉していたのですが、6月18日に第1回の団体交渉がありました。それ以前に、私のほうで、人事課長と交渉に臨む態度、水戸市としてはどう考えているのだという話をして、人事課長は、先ほど言いましたように、全国的に年収ベースで考えて、期末手当を出すかわりに月例給を下げることが見受けられるが、水戸市はそういうことはしない。あくまでも今ある給料ベース、報酬ですが、現給は保障します。それと、今度は新たな給与が行政職の給料表の格付になりますので、今ある給料とはちょっと制度が違うので、ぴったり一致しないので、現給保障と直近上位を大前提にして、さらに期末手当を支給するという組み立ての中で当局は考えているということで、そこについてはお互いに共通認識として話し合いをしましょうということで、先ほど言いました6月18日に第1回目の団体交渉の席上、提案があったわけです。

そこで出てきたときに、一番驚いた問題が、一つは、期末手当です。期末手当が1.45月という形で出てきたわけです。1.45月というのはどういう根拠があるのか。2.6月ではないのか。常勤職員の期末手当は、条例上、規則上、2.6月となっているでしょう。それが何で1.45なのか。おかしいのではないのと言ったところ、これは再任用職員の期末手当の支給率です。再任用職員であっても、これは常勤職員と同じ正規職員だと。正規職員との均衡・権衡を失しないように提案をしているので、法的には何ら抵触していないし、問題はないと考えています。

ましてや、この1.45も、最初から1.45ではなくて、3年かけて段階的に1.45に持っていくよというような提案をされた。これについて、ばかやろう、ふざけるんじゃないということであったのと、もう一つが、今回の会計年度任用職員では、フルタイムとパートタイムと2種類あるのですが、水戸市の嘱託さんはフルタイムという形で働いている。フルタイムというのは、7時間30分、正規職員よりも15分勤務時間が短くて、この理由は、常勤職員と同じ7時間45分にした場合には、条例定数化せざるを得なくなるので、それを逃れるためにカウント外しの15分短くしている。それが大きな理由なのですが、今回、会計年度任用職員になって、フルタイム会計年度任用職員になったとしても、条例定数に入れなくていいですよ。総務省は、フルタイム会計年度任用職員を創設したのは、柔軟な人事管理や勤務条件の改善により、人材確保に資するものであり、積極的な活用をしてくださいというような形で文書を何回か発出しております。

その形で、私どもも、国がこういう形でフルタイム制度をわざわざ取り入れて、それ

は条例定数に入らないのだから活用しろと言っているにもかかわらず、なぜ7時間30分の今までと同じパートタイムでの任用になるのか。おかしいだろう。

これは団体交渉ですから、当然、非正規の組合員もいますので、その席で上がったのは、退職金を払うのが惜しいのか、ふざけるんじゃないよというような厳しい声が当局に飛び交ったわけなのですが、当然、私どもは、7時間30分であろうが、15分短くても、現実的には7時間30分で帰っているわけではないのです。実態は、図書館でも保育所でもフルタイムと同じような形で残っていざるを得ないという実態があるのだから、実態に合わせて職の再設定をするべきだろうと。それを今までと同じというのはおかしいだろうというので、当局の言い分は、4月にスムーズに移行するためには、今の働き方をそのまま移行したほうがよろしいと思ったのでそういうふうに回答したと。だから、退職金を払いたくないとか、そういう意図ではないという言い訳を言っていました、とんでもない話だということです。

3番目の大きな問題が、事務職が職種によって給与水準が変わる提案でした。事務職が3つの段階に分かれていたのです。この3つというのはわかりづらいので、事務補助とか、一般事務とか、ちょっと経験がある事務の3つに分かれていました。これをどういうふうに運用するのか、当局に恣意的にこれを悪用されたら人によって何倍も違うでしょう。そんな任用の方法ってあるのですかということ、これを考え直せという話で、当然、第1回目の団体交渉ではそれを蹴っ飛ばした。

その後、たしか7月ぐらいに2回目があったのですが、2回目に出てきたのが、期末手当の1.45月を常勤職員と同じ2.6月にします。ただし段階的は変わりません。だから4年目で完成。そういうのも聞いていられないということで、ほかの項目も全然変更がなかったものですから、これも蹴っ飛ばした。蹴っ飛ばしたということは、9月議会にかけることが不可能だと。だから、これはお互いに、では9月議会は無理ですね、そうですね。水戸市では労使合意を前提にはやっていますので、労使合意がなされない以上は9月議会にはかけませんということで、それは先延ばし。12月議会をめざして、もう一度、交渉を再構築しましょうという形で、3回目、4回目、5回目と。最終的には5回目、10月の末だと思いますが、再度の提案があって、その中で、期末手当は2.6月を2年の段階で3年で完成。それも、最初は30%、60%、90%だったのが、最初は1年で50%、2年目75%、3年目100%という形で勘弁してほしいと。

この関係については、財政課長と何回か話をしたのですが、財政課の言い分は、交付税措置されるといっても、当時、10月ですので、先ほど言った総務省の話は全然出ていませんから、交付税が100%措置される担保がない。担保がないのに、2.6月全部を初年度からやった場合にどうなるかといえば、もし来なかったら、どこかの予算をこちらに持ってきた場合に、市民サービスに影響するような形になるのでご理解をという形でされましたので、最後はそこを突破できなかったというのが非常に残念なのですが。

それとあわせて、事務職の3つが2つに収れんされた。あと上限設定です。そういう問題については全て継続協議という形で、12月議会にかけなければならない。もし仮に労使合意がなくても、当局は一方的にやるはずなのですが、やろうという動きもありますので、苦渋の選択として、水戸市の臨時・非常勤の労働組合としては妥結したと。そ

れで労働協約を締結したということなのですが、12月18日の総務省の言葉が、せめて9月とか10月、確かに地方財政計画の中でこれが出てきますから、12月というのが普通なのですが、そうではなくて、総務省がもう少し自分たちの出した法案を全国津々浦々の自治体に浸透させるためには、期末手当は2.6月、これは交付税で全て担保しますというぐらい言い切るようなことがあれば、私たちのやっていた交渉も若干変わったのかなと思っております。

最後に、会計年度任用職員制度の取り組み状況、茨城県の状況は、先ほど言った、茨城県も含めて45の自治体があるのですが、このぐらいの自治体しか把握できません。県本部としても力不足で把握ができないのですが、これを見る限り、上限制定とか、自治体ごとにばらつきがかなりあります。このばらつきが、将来的に、非正規さんの流動化、特につくばと土浦を危惧しています。この2自治体だけが、9月と12月で一時金が1.45で決定されましたので、ちょっとそこを危惧しているのですが、流動化が起きることによって何が起きるかという、当然、それは市民サービスの低下につながるということがありますので、若干それを危惧しています。

最後に、茨城県内で組織化されているのは、茨城県、水戸、鹿嶋、牛久、この4つの自治体しか非正規さんの組織化が進んでいません。何とか茨城県内に波及をさせて、自ら声を上げて、組合で団体交渉をして、4月以降も自分たちの処遇改善を進めるのだという形でやっていければ、その手助けを私どもはしていければと思っております。

時間がないのでかなり端折りましたが、以上、雑駁になりましたが、私からの報告にかえさせていただきます。

○千

交渉の結果、水戸は、期末手当2.6で、3年間かけてというところで、退職金というのはまた継続協議なわけですかね。あとは、昇級の上限も継続協議というところでしょうかね。

○海野

確認して、そうなっています。

○千

自治体によって、今、最後にまとめられていましたが、期末手当1.45の自治体もあるということで、それぞれの格差が出てくるような形というところでお話がありました。

では、次に、坂本さんから、鹿嶋の状況などについて少しお話をいただければと思います。

## 鹿嶋市の会計年度任用職員制度の状況

○坂本

鹿嶋市も、職員組合の委員長から、非正規の組合をつくらないかという声かけをいただきました。5年くらい前に発足したのですが、それから何度か会計年度任用職員の制度化のことについても団体交渉を重ねてきました。重ねて、私たちの希望をいろいろ伝えてはきたのですが、何度協議しても合意するようになかなか達することがで

きなくて、最終的には12月の議会に間に合うようにということで、タイムリミットのよ  
うな形で押し切られたと私は認識しています。

きょうは委員長も来ているので、話しにくいところもあるのですが、結局、鹿嶋市も、  
今、水戸の状況を海野さんがおっしゃったように、同じような状況ではあります。

私たちは、まず、非正規の会計年度の任用が始まる時に、フルタイムとパートがあ  
る。それから、ボーナスが出るということで、はかない希望を抱きました。私が公共図  
書館に勤めていたときは週4日の勤務です。学校図書館では週5の勤務ですが、時間が  
とても短い。8時半から3時15分までという勤務時間でした。

その中でできることって、学校図書館は一人で仕事をしなければいけないので、やる  
ことが無限にあります。図書館というのはどんどん成長するものですから、自分自身も  
成長しなければいけないし、学校の図書館の中の環境も整えてさらに成長させていかな  
ければいけない。それから、先生たちとか利用者さんの要望にも応えていかなければい  
けない。それも第一線でやっているのはみんな非正規の嘱託職員である司書です。

それらを踏まえても、さらに、私たちは図書館司書だけで組合をつくったわけではな  
くて、全ての一般行政の中にいる嘱託職員さんも、保育園、幼稚園の先生方も、現業の  
方たちも、全ての方が組合に加入できるように組合をつくりましたので、その人たちの  
声を全て届けたいと思って、いろいろな形で要望を伺ってきました。

それらを総合しても、フルタイムとパートタイムを選択できるようにしてほしいとか、  
お休みの日数の割合を正規職員さんと同じようにしてほしいとか、いろいろ要望を出し  
ましたが、フルタイムの制度をつくっているのに、それは使われないという現状も、私  
たちはとても不満に思っていますし、先日、紙1枚、会計年度任用職員に移行しますと  
いう用紙が教育委員会から来ました。これについて、組合をやっていれば、こういうふ  
うに変わるのだということが文言である程度わかりますが、初めて見た人って、この難  
しい用語がわからない方が多いのです。私のところにも、アシスタントティーチャーだ  
ったりとか、給食をつくっている方だったりとか、たくさんの方から、こんなのではわ  
からないから説明会を開いてくれという要望があって、先日、1月8日ですか、3学期  
が始まったその日の午後に教育委員会が人事課と一緒に説明会を行ってくれました。

ただし、その説明会も、ここにあることを読み上げただけで、15分ぐらいで読み上げ  
ました。その後、15分ぐらい質問の時間を取りました。始まってから30分で、では、  
これで時間ですので終了しますというようなやり方だったので、あの日、ここより広い  
会議室にびっちり椅子が並んだのですが、これで終了しますと言っても誰一人立ち上が  
りませんでした。それはそうですね。自分たちの生活のことですし、この読み上げだ  
けでは何もわからない。

例えば、大学卒業で何年間働いている人は、今現在こうだけでも、会計年度に移行  
したらこういうふうに変わるよといったシミュレーションのようなものは全然出されま  
せんので、来年度4月以降、働けても、幾ら報酬がもらえるのか、それがボーナスが出  
たからって、年収ベースではほぼ同じと言われても、到底、納得できるものではなくて、  
私は今年10年目なので、試験を受け直さなければいけないということもあるのですが、  
会計年度に任用すると月の報酬は約3万円下がります。3万円下がると、私は親と一緒

に住まわせていただいているのですが、そこでも地震のときに家を建て替えて、ローンをも払っているのです、そういうことを考えるととても生活できない。そして、若い人たちにしても、自分の生活を設計していくという考えにならないのです。

なので、若いうちは、図書館で低い賃金の中で悶々と繰り返し働いているけれども、将来を見始めたときに、はっとして、このままではいけないのだと気づいて、今回のこの制度が変わるのに当たっては、辞めていくという人がたくさん出ています。

私自身も、試験を受け直さなければならないので、新しい仕事があれば、そちらに進みたいという考えも半分あります。ただ、図書館の司書というのがとても大好きな仕事ですので、できれば司書をしながら改善をしていけるようにこれからも働きかけていきたいと思っています。

○千

鹿嶋の状況、ちょっとびっくりしました。説明会も30分で終わり、読み上げだけ。あと、通常であれば、水戸市のように、現状プラスボーナスということで上がるものだと思っていたのですが、月給が3万円下がるというのは結構大きな数字なので、確かに、年間として変わらないよと言われても、日々の生活費を考えると厳しいのかなというところはあります。

やはり辞める人もいるということで、最初の開会のときにも斎藤先生がおっしゃっていましたが、やりがいがあっても辞めざるを得ないような職員さんがいる。せっかくの専門性を持ったにもかかわらず、泣く泣く他の時給のいい仕事、給料のいい仕事に流れていくというのはちょっと残念なのかなと思います。

今のお話を聞いて、全国的なところの傾向ですとか、今のお話について、上林先生、ご助言を少しいただければと思うのですが。

## 非正規職員の処遇が改善されない

○上林

改めまして、上林でございます。

今の坂本さんのお話にあったとおり、月例給を下げても年収は維持する、ないしはプラスに若干するけれどもというところのほうが全国的に見ると大半です。

何のための法改正で、何のための同一労働同一賃金だったのかというようなことです。

月例給を下げる方法なのですが、今、お話にあったとおり、そもそも下げるのと、あと、今までフルタイムだったものをパート化する。時間給は一緒なのですが、時間が短くなりますから、その分、月例給与そのものは下がるということが大半です。

何でそういうことになってしまったのかなのですが、背景には財政逼迫というのがあって、将来的な財政逼迫にどう備えるかということがあり、そのようにしてきたという経過がどうやらありそうです。

でも、おかしいではないかと思うのです。倫理的な意味でそうだというのではなくて、財源がない、ないと言うけれども、海野さんのお話にあったとおり、1,700億円を総務省は用意したのです。

ところが、自治体と総務省との間で思惑が異なっていたのです。国のほうは、2017年に法改正をしましたから、それで期末手当を支払うようにしましたから、その財源をどうするかということが最初からあって、それをずっと自治体の側に伝えてきたわけです。去年の4月の段階で、総務省は、自治体に対して、期末手当を一体どのくらい払えますかということ进行调查しているのです。ところが、自治体は総務省に調査を上げないのです。総務省は、その調査を集約して、財務省と交渉して、幾ら出せるのかということ交渉したいのに、上がってこないのです。自治体の側はそのときに何を考えていたのかというと、国が幾ら払ってくれるのかということ計算しながら、一体ほかの財源に幾ら回せるかということばかり考えるのです。財政逼迫を少しでも緩和するために、これを使うということが最初からあったのです。だから上げてこない。だから制度化が遅れるということなのです。

総務省は、昨年12月20日に地方財政対策を公表し、その中で1,700億円の財源をつくったと明らかにしたのですが、計算式は本当に単純で、しかなかったのです。つまり、当時の非正規事務職の平均給与は14万4,705円、これに初年度の期末手当1.6月分を乗じ、それに非正規職員64万人を掛ける。それで計算してみたら全部で1,573億円になるのです。新しく制度化するので、空白期間を設けてならないので、福利厚生費が増えるかもしれませんね。通勤費も払わなければいけなくなりましたね、ということを含んでいくとどうも130億円ぐらいかかりますね。合わせて1,700億円ということをつまみ出した数字なのです。

ところが、1,700億円を用意したとしても、自治体の側はこれを元から他の財源に回す予定にしていたので、財政補填のある期末手当を支給し、年収水準を維持するものの、月例給水準を引き下げて、その分の予算を他に回すことにしたのです。地方交付税というのはほかの財源に使っていいわけです。先ほどもお話ししましたが、私にはデジャブな感じがして、三位一体改革で、保育士の給料が補助金から地方交付税になった途端に非正規化が始まるのです。自治体の財政当局というのは、常に国の原資をそういったものとして考えている。そのためには、情報は上げない。出てきたお金はほかに回す。そのために月例給を下げて、年収水準は維持かちょっと上げますよというところが大半になってしまいました。。

総務省の側もそういう状態もつかみましたから、今年の1月30日に新しくそういうようなことは不適切であるとの通知を出しているのだけれども、通知には法的拘束力はありません。技術的な助言なのです。だから自治体の側は言うことを聞かないわけです。もともと非正規公務員の処遇を改善しようなんていうことはほとんど考えていませんから。

口を開いたついでだから申し上げますが、今回期末手当は1.6月分なのですが、これが再来年度になると基本的には2.6月になるのです。ということは、1,700億円だった地方交付税が2,250億円にまで膨らむのです。これも既に見越しているのです。総務省は2,250億円で打ち止めにします。でも、これで果たして正規公務員との間の格差が是正できるのかというと、こんな金額では無理なのです。

総務省は、あろうことか、1月8日の私どもとのヒアリングで、今後は処遇改善なんということは言わない、ほかの言葉を今探していると言っていました。この人たちは一体何という人たちだと、感じたわけです。

○千

本来の制度であれば順に昇級していきます。そしてボーナスが出ます。退職金も出ますということで、理念的にはいい制度のはずなのですが、今の話を聞いていると、自治体は処遇改善なんて関係ないというような一言も結構衝撃だったのですが、実際の運用のところで骨抜きになりつつあるのかなというところ、そして、正規の職員との格差待遇というところは、今、上林先生がおっしゃったように非常に難しいというところなのかなと思います。

その次なのですが、では、実際に会計年度任用職員で職員さんの勤労意欲が上がるのかとか、逆にサービスをもっと頑張ろうとか、そういうモチベーションとかインセンティブは実際に上がっていくのでしょうか。ただ、月に3万円下がったら、それはやる気もないわというのは、答えもわかりつつもあるのですが、実際の現場の立場から、坂本さん、どうでしょうか。

## 正規職員との格差

○坂本

もう話すのも辛くなってくるのですが、今回、このお話をいただいたときに、私は学校のほうに出てしまっているのですが、改めて鹿嶋の公共図書館にいる15人のメンバーと、それから、神栖、潮来の図書館にいる人、県外にいる図書館の仲間はこのテーマを聞いたのです。守れるという人は誰一人いません。

会計年度のことがなくても、図書館、司書の立場はすごく低く見られていると感じています。

これは学校司書についてですが、維新の会のある議員さんは、学校司書はいずれAIにとって代わる職種だとおっしゃっていました。ばかにするなど、その日の図書館界のツイッターは大荒れに荒れたのですけれども。今、ここに図書館にお勤めの方はいらっしゃいますか。本当に悲しくなってきましたよね。とてもじゃないけれども、そんなもので代わるようなものではありません。本の貸し出し、返却だけが仕事ではもちろんないですし、私が一番大事だと思っているのは、今、郷土資料の保存、収集だと思っています。それらは、もちろん知識を持った上で経験を積んだ仲間がいないと、もちろん一人ではだめです。仲間がいないとそういうものは蓄積していかないのです。そして、それを守っていくのも、長く勤めている人がいるから、今までの歴史とこれからを考える人がいるからこそ守れるものなので、このようにモチベーションのただ下がりのような会計年度の制度の中では、とてもじゃないけれども続けていくことは難しいと思います。

大事な仲間がどんどん辞めていきます。この人こそが市や地域の宝であるはずなのに、



まず一緒に働いている正規職員の人たちも私たちを同じ仲間と認識していないと思います。日々の会話を通じてそれは痛いほど感じます。その中で泣いて辞めていく人もこれまでもたくさんいましたし、もっともっとこれからはそういう人が増えていくのではないかなと思うととても心配です。

自分のことも仲間のことも心配だけれども、市として、茨城県として、国として、本当にこれでいいと思っているのかなと思います。

○千

組織の中でも正職員と非正規の分断化という話もありましたし、本来は、上林先生もおっしゃっていたように、民主主義のインフラを守る図書館であるはずですが、例えば、直営でも、北海道の図書情報館は、16人の専任司書が選書をして、非常にすばらしい専門性の高いサービスを提供して全国的にも有名にはなっているのですが、その一方で、坂本さんも自分自身で日々成長しなければいけないと先ほど冒頭で言っていました、そのモチベーションがそもそも折られるような待遇というものが続いているのかなと思います。

上林先生、何かありますか。

## 非正規の雇用継続の剥奪は、公共サービス水準低下を招く

○上林

非正規であるということ、処遇が低いということと不安定であるということは、自分の持っている能力を想定以上に発揮させない力学として働く。これを福祉の領域では剥奪というのですが、能力を剥奪させる、自分自身をレズペクトできなくなる力学として、非正規化というのは働いてくるのです。

かつて私の講演を聴いていただいた非正規の図書館司書が、入職5年目で強制される公募試験を落とされて、涙ながらに私に語ってくれた言葉があります。「試験に落とされたのは、私の能力不足のせいではなかったのですね」と。

私が彼女に言ったのは、それはあなたの実力がなくて落とされたのではなくて、そもそもそういう意図が働いていたのです。つまり、長く勤めれば勤めるほど雇用継続の期待権というのが発生し、期待権が発生している段階で雇い止めをすると、期待権を裏切ったことに対する損害賠償請求を認める裁判例が頻発している。結果として、長く勤めさせないような、雇い止めするような制度化が行われていて、その一つが公募試験というやり方だ。任期があるということはもともとわかっていたでしょうということを証明する手段として公募試験を受けることを強制するし、つまり5年以上あなたを勤めさせないためにやっているのですと、励ますつもりではなく、事実関係だけを述べました。結局、彼女は、自分が剥奪状態になっていたということに気づかされたのです。

非正規化において一番恐ろしいのはこの剥奪という問題なのです。そこを何とかしないと、それこそ公共サービスの水準はもっと落ちていくと思います。

○千

今、剥奪化というようなキーワードが出てきましたが、まさに人間の尊厳ですよ。

我々が働いているのも、日々のパンを食べるためだけではなくて、社会に貢献したい、人に認められたい、そういうことを考えながら日々働いていると思うのですが、雇い止めで人間の尊厳を奪われるとか、そういったようなところは会計年度任用職員になってもなかなか改善が急には難しい。また相変わらず困難の道が続くのかなというところもあります。

あと、図書館では、指定管理者制度が、水戸市もそうですが、県内でも幾つかあります。今度は、会計年度任用職員は、これから財政措置がありますが、経費がかかるから民間に投げたててしまおうというような考え方をしている自治体も非常に多くありますので、指定管理になっても、実際に働く職員さんたちの待遇は必ずしもよいものではなかったりとかしますので、そういったところも含めて、我々図書館を愛する者たちは、図書館員さんを何とか盛り上げていけるように日々努力をしていきたいなどは思います。

海野さん、何かありますか。

## 雇止めはなくなるが…

○海野

先ほどの非正規さんの力を剥奪する制度だということで、それと期待権が発生するので、その期待権を持たせないように雇い止めを設けている。

ただ、今回の会計年度任用職員制度では、若干変わったのが、雇い止めしてはだめだよということ、あくまでも公募で再度の任用は妨げないということで、水戸市のほうも、交渉でやったときに、水戸の場合は、一般事務が10年、専門職が15年という雇い止め制度があったのですが、その制度をやめます。ただし、3年ごとの公募をします。公募して、面接をして、それで再度の任用をするかどうかを判断しますよということなので、基本的には、今までも会計年度でなくても年度ごとの雇用契約でやっていたので、1年ごと、1年ごとの履歴書を出して、面接してという繰り返しでした。それが単に3年ごとになるだけなのかなと。現場ではそう考えているのです。保育所も、今でも人がいないので、保育士さんをいくら募集しても集まってこないということで大変な思いをしているので、そこで辞められてしまったらえらいことになるので。

人事課とのお話の中では、非正規なので有期雇用だから定年制はありません。ですから、70歳になろうが80歳になろうが、働く気力があれば、それは任用しますよと、これは交渉の席で人事課長がはっきり言っています。

だから、その場では、そんな70歳とか80歳で働けないよ、保育所の仕事をどう思っているのという声が上がりますが、実際そういう形なので、現場の所長さんは、雇い止めがなくなってよかったなというような感触を持っているのですけどね。ただ、使えなかった人をどうするかということは出てくるかもしれませんがね。

上林先生のお話を聞いて、うーんと、これは考えを少し直さないともまずいのかなと思っている次第です。

○千

ありがとうございました。

時間が迫っていますので、パネルディスカッションは一旦ここまでにして、残りの時間で質疑応答をしたいと思います。

#### 質疑応答

##### ○花島

自治労茨城県本部の花島と申します。

上林先生にお伺いしたいのですが、先ほど能力の剥奪というちょっとショッキングな言葉を学んだところなのですが、何となくイメージは、確かに剥奪されているなどということは感じるのですが、主たる原因といたしましょうか、こういった制度だから能力が十分に発揮できていないという、主な原因とか要因があれば教えていただきたいと思うのですが。

##### ○上林

思いつくままに申し上げると、仕事は継続しているのに何で任期があるのかという問題ではないでしょうか。任期があるのは、雇い止めすることを前提にするわけなので、新しい行政の仕事ができて、任期がある職員をはめるということは、その仕事はいつでもなくせる、ないしはいつでも雇い止めできるのかという恐怖感にさらしているわけです。いくら能力があつたり専門知識をためていくとしても、雇止めの恐怖はそれを発揮するようなことを委縮させます。これが一つの剥奪の要因だと思うのです。

もう一つは、専門性と臨床経験をないがしろにされているというのが2つ目の要因だと思われま

す。「Web 論座」というところに書いたので、お読みになった方もいらっしゃるかもしれませんが、どこの組織でも使えない方はいるものでして、そういう方は大概図書館に送り込まれる。私の友人の図書館員の方はベテランなのですが、彼女はそのような状態が続くので大変頭にきまして、これ以上正規公務員を図書館に送るな、私は臨時職員を5人雇って図書館を回してみせると宣言をして、実際にそうしてみたら、見事に回り始めた。お客さんからのクレームもなくなるし、トラブルもなくなるし、1言うと10展開してくれる。それはこの5人がほかの自治体の図書館の経験があつて、図書館というのはどういうものかということを知っていて、専門知識と経験があつたからなのです。

私の友人のその女性に、彼女たちはリクルートされて仕事をして、その意気を感じるわけですが、そこはお金の問題ではなくて、この仕事はあなたと一緒にやりたいというメッセージで引き受けられるのです。

今も5人雇われた彼女たちは仕事の領域を増やしてきていて、選書ですとか、問い合わせに対して答えるリファレンスとかを全て臨時職員の人がやっているのです。年収170万円です。

これをよくやってくれたと最初に褒めてくれたのは財政課の人で、「今後もこれやって」と言っているという、落ちまでついている。

##### ○照山

私、水戸市職員組合で書記長をしております照山と申します。

私は、今、ここだと正職員対非正規という対立構造も出てしまうのが当たり前だと思うのです。私は正職員です。

今、非正規雇用について、権利を上げるということは、自治労を含めてかなり力を上げていますが、社会の流れは、格差是正という名のダブルワーク推奨など、三六協定で過労死の超過勤務はダブルワークした先でも認めますよとか、労基法はダブルワークを推奨するように囲い込みをしている中で、私達正規職員とすれば、8時間労働しまして、もらえない残業をして、それで何とか生計を立てているという、もらっている賃金の中にサービスというものがかなり横行しているのですが、逆に非正規職員さんの底上げを図れば図るほど、上林先生のお話の中で、専門性が、臨時職員さんがやるとなると、では一般事務職って調整弁の職員になってしまうのです。例えば、この事業、市民センターを建てて、なくなったら、次に福祉に行きなさいよみたいな調整弁のための正職員になってきて、仕事ができない正職員がどんどんできるという構造になった際に、私は定年延長を含めるとあと20年以上働かないといけないので、これはまたダブルワークで、では5時に帰っていいよ、ほかでバイトやりなよ、そのかわり半分ね。だから臨時さんと同じ給料でいいでしょう、2.6月あげるしという準備段階のような気がして、ただ、5時に帰るだけでも、臨時さんは、じゃあ私帰ります、あんたは正職なのだから仕事を片付けなさいよと、逆にそういう時代が来るということを恐れています。

これは答えを求めているのですが、そういう労働運動の中で、今、人口減少社会になって、変遷期を迎えて、労働運動自体もちょっと考え直さなければいけないのかなということを深刻に思ったシンポジウムでした。

○千

ただ、上林先生の最初の講義では、公務員制度は、基盤の行政で、公共のインフラというお話がありましたが、それ自体が今揺らいでいるのかなという問題提起だったのですが、上林先生、今の話で、何か。

○上林

ご心配の向きはとともわかります。おっしゃるとおり、正規職員が今のままでいいのかということとセットで議論しないとならないと思われるのです。それは、人事異動をしていって、研修もなく見様見真似で即座に新しい仕事を覚えていかなければならない仕組みは、正規職員に著しい負担をかけ、限界点を迎えています。余りにも職員が払わなければならないコストが高すぎますよ。時間のコストも。そこをもうちょっと違ったものに、その辺のコストを削減するようにしていかないと、働き過ぎ改革、働き方改革という問題にも触れ合えないのではないかと私自身は思っています。

○浦田

私、鹿嶋市職員組合の浦田といいまして、最初に坂本さんが話しぶらいと言われていた、一緒に組合をつくった本人なのですが、非正規の方に組合に入ってもらうに当たってまして、アンケートとかいろいろやりまして、任期の問題が一番多くて、最初にそれを始めたときは、鹿嶋市では10年任期ということだったのです。実際、10年任期でも、

10年を迎えた人でも、結果的には、その後、再度、試験を受けてということで、その後、5年にスライドしたわけなのですが、それが今回の会計年度任用職員の中でも5年というのが制度の中にあるのですが、海野さんと若干考え方が違って、水戸は3年になったということで、いわゆる雇用年限という意味においては、もしかしたらなくなったのかもしれないのですが、結果的には5年、多くの自治体が3年という期間の中で、そこで働いている人は、その先の雇用継続について不安になるということが一番大きいということだと思っておりますが、ここは民間と大きく違って、民間だと、5年勤続したら、いわゆる無期転換ルールというのがあって、それは労働基準法に定められているということですが、結果的に、公務員であるから、その部分が適用除外で、地方公務員法だとどうしてもこのような形になるということなのですが、そこは大きな不満がまだ残っています。

当然、賃金の部分についても、この間、国にしても、自治労の本部にしても、いわゆる均衡を目指すのだと。均衡であったり、権衡であったりとか、言葉だけそういう形で出て、では、いわゆる正規職員との均衡というのはどの水準なのかということが具体的に示されないまま、昨年から各自治体で妥結に至ったわけなのですが、結果的には、現状維持もしくはちょっと上ぐらいたったわけなのですが、均衡というのが、正規、非正規という言葉自体が本来はおかしいと思うのですが、そのあたりを今後も継続してやっていければなど今考えているところです。

#### ○篠塚

茨城県職連合の篠塚と申します。

私が聞きたいのは、総務省が1,700億円用意したと講義の中であったと思うのですが、全体を通して感じる事なののですが、お金があればどうにでもなると思っているのですが、人を雇うお金がないから、結局、そういうふうにあの手この手を考えていろいろ人件費を削ってみたい感覚になっていて、先ほど、通知を出したと言っていましたが、それが法的拘束力がなくてどうにもならないという現状があって、結局、自治体がやることをやっていなくて、調査に協力しないから財源も確保できないみたいな状況がある中で、これをきちんと機能させれば問題は解決するのかなと感じているのですが、私が考えるほどそう簡単ではないのか、誰がどうすれば解決するみたいな部分をちょっと知りたいなと思ひまして。あとは、労働組合としてできることは何なのかということをお伺いできればと思います。

#### ○海野

浦田さんのほうから、非正規の組織化のネックが任期の問題という形で、鹿嶋は10年から5年になって、それがネックになって、水戸とは若干ニュアンスが違うということなのですが、これは労働組合、鹿嶋も水戸も非正規さんが組織化しているので、組織化しているということは組合員の声が入ってくる。その声の中では、雇い止めという非常に大きな問題を何とか突破したいということが、水戸市の組合をつくった発端も、雇い止めを何とか撤廃しようということで組合ができたという経緯があります。それが水

戸の場合は、10年、15年が3年ごとの公募という形になって、それを団体交渉の中で、人事課との交渉の中では、今度は人事評価が入りますので、人事評価は、能率評価です。水戸の場合は簡易な能力評価で、普通であれば、それは継続雇用だよというような話で交渉の中でやっています。そうすると、通常、普通の人であれば、本人が雇用を望めば、70歳、80歳は無理だとしても、できるのかなという形なので、ほかの自治体で、組合がなければ、組合をまずつくるのが、非正規さんの声をいかに吸い上げて、その吸い上げた声をいかに当局と交渉し、当局から言質をとるとか、そういうことが非常に重要なのかなと私は思っています。ここに来ている皆さんで、自分の自治体では組合がまだできていないというのであれば、その声を聞き取るためにも、ぜひとも組織化をお願いしたいなということです。

金がないので、総務省で1,700億円ついたらという話があって、ただ、上林先生の話だと、もともと1,780億円なのだけれども、それも裏があってという話、自治体は、それがあつたとしても、もともとそれを使うつもりはないのだよという話がありました。そうなった場合に、私も、財政課長と話しているときにそれは感じるのです。そんな人件費に使う余裕なんかないんだよ。交付税で仮に来たとしても、それはよその市民サービスに振り向けるので、とてもじゃないが人件費に振り向けるような余裕はない。当然、相手方はそういう直接的な話はしませんよ。しかし、そういうようなニュアンスで受け取れるような発言をしているので、財政課というのは労使交渉の対象ではないので、余り出てきませんが、労使交渉で確認書をとって、それを処遇改善に振り向けるのだよという形でやっています。

先ほどの浦田さんの問題と同じように、まずは自分の組織に組合をつくってもらって、非正規職員の声をいかに吸い上げることができるかということが重要なのかなと思っています。

○上林

2つ申し上げたいことがあって、私の研究テーマの一つなのですが、隣の国の韓国のソウル市というところで非正規公務員の正規化事業というのを展開しているのです。直接雇用していた非正規の人を7,000人正規化しました。それから、現業職、給食調理や清掃などを民間委託していたものを直営に戻して正規化しました。合わせて2万人ぐらいいきに増やしたのです。定数に入るのですが、定員管理法というのが韓国にありまして、国と交渉して定数も増やさせたのです。

何でそんなことができたのかというと、韓国では、日本と異なって労働契約法が公務員に適用になっているのです。韓国は3年で無期転換になるのですが、一旦直営化にして、3年たったところで無期転換をします。そのまま労働条件を変えなければ、単に無期転換しただけなので、賃金も上げて、昇給制度もつくって展開しています。

民間委託に出していたものを戻したのは理由があって、委託に出しているよりも直営でやったほうがコストが下がるのです。なぜならば、日本と同様に韓国にも消費税があって、外に出したら消費税がかかるのです。内側にいたら消費税はかからないのです。だから10%分それが浮くのです。

それから、利益部分もなくなります。直営に戻した結果、相当程度の予算が削減にな

って、それを無期転換した非正規の職員の正規化事業に使っていったという経緯があります。

日本と韓国はほぼ同じ公務員制度なのですが、非正規の点で言うと、かなり違った仕組みがあって、積極的な正規化事業ができる素地がありました。

お二人からご質問者がありました。共通して言えるのは、今後考えなければならないのは、定数を削減する、公務員を削減するような時代はもう終わりにしようということです。韓国と日本は世界で最も労働者人口の中で公務員の比率が低いところです。これでは十分な公共サービスが展開できないのです。十分な公共サービスを展開できないと政府に対する不信が高まる。政府に対する不信が高まるから税金を払ってくれない。税金を上げられない。だったら、その思考を逆転させて、公務員を増やし、公共サービスをたくさん提供するようにして、政府に対する信頼を高めて、そして税金をもうちょっと多く払っていただけるような仕組みにしていく。そうすると北欧社会のような好循環のものになっていくのだろう。そうすれば、日本社会は現在のような閉塞状況から抜け出せるのではないかと考えているところです。

○千

今後の展望、少し希望が見えるようなお話もいただきました。

では、これで時間になりますので、パネルディスカッションは終わりにしたいと思います。

登壇者の皆様に拍手をお願いいたします。

○司会

ありがとうございました。

それでは、これでシンポジウムをおしまいにしたいと思います。

公益社団法人茨城県地方自治研究センター役員・研究員体制

理事長	鈴木博久 (代表理事)	監事	飯田正美
副理事長	黒江正臣	研究員	岡野孝男
専務理事	千歳益彦	研究員	柴山章
理事	堀良通	研究員	菅谷毅
理事	佐川泰弘	研究員	大高みよ
理事	菊池正則	研究員	有賀絵理
理事	石松俊雄	研究員	本田佳行
理事	今井路江	研究員	横田能洋
監事	清水瑞祥		

---

自治権いばらき

No.136 2020年2月28日発行

発行所 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター  
水戸市桜川2-3-30 自治労会館内  
TEL 029-224-0206  
編集・発行人 鈴木博久  
印刷 コトブキ印刷株式会社  
水戸市千波町2398-1 TEL 029-241-1000