

## 公務の非正規がもたらす社会のひずみ

### ——相談支援はなぜ非正規化するのか

#### Social Distortions Caused by Non-Regular Position in the Public Sector: Why Do Consultation Support Worker Become Non-Regular Position?

上林陽治 (公益財団法人地方自治総合研究所)

Yoji KAMBAYASHI (The Japan Research Institute for Local Government)

#### キーワード

官製ワーキングプア、メンバーシップ型雇用、ジョブ型雇用、間接差別、専門職

#### Abstract

One in three of all employees of local governments is a non-regular civil servant. They work as a temporary or part-time employee. According to a survey by the Ministry of Internal Affairs and Communications, the number of such employees is approximately 640,000 (April 1, 2016). Three-quarters of them, or about 480,000, are women. In other words, one out of every four employees in local governments is a female non-regular civil servant, who can be regarded as the government-made working poor.

The new system of non-regular civil servants introduced in the fiscal year 2020 has fixed these female non-regular civil servants as working poor under unstable employment. The various disparities had been pointed out before the introduction of the new system, but they were preserved without mitigation. One of the preserved disparities is the gap in the wages between regular and non-regular workers. The gap is unexplainable and unreasonable. Even though they perform the same amount and quality of work as regular workers, the non-regular workers earn only one-fourth to one-third of the regular workers in terms of annual income, simply because they are the non-regular workers. Even if they are in professionally qualified positions, the

non-regular worker earns only 40% to half of those in the regular position. Given that three out of four non-regular civil servants are women, this wage disparity is indirect gender discrimination, though the gap is disguised as a consequence of the employment status difference.

### はじめに——エッセンシャルワーカーとしての非正規公務員

イギリスのブライトン在住の保育士で、コラムニストのブレイディみかこは、都市封鎖中で学校も休業していた時期に、「学校に通っている子たち」がいることを紹介した。その子たちは、政府が「キー・ワーカー（地域に不可欠なサービスの従事者）」と認定した人々の子どもたちで、医療従事者、警官、教員、保育士、介護士、公共交通機関職員、スーパーマーケット従業員などがそれにあたるという。ブレイディみかこは、これに続けて、「非常時に『カギとなる勤労者』と呼ばれるほど重要なサービスを提供する職業が」「シュール（不条理）なほど」低所得の仕事であることを指摘する（ブレイディみかこ 2020a）。

ブレイディみかこは、また別の評論（ブレイディみかこ 2020b）で、人類学者デヴィッド・グレーバーの言葉を紹介する。それは「ケア階級」というもので、「医療、教育、介護、保育など、直接的に『他者をケアする』仕事をしている人々」を指し、今日の労働者階級の多くは、実はこれらの業界で働く人で、コロナ禍で明らかになったのは、ケア階級の人がいなければ地域社会は回らないということだったのである。

エッセンシャルワーカーとも称される「地域に不可欠なサービスの従事者」は、日本でも低処遇の仕事に分類される。厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（厚生労働省 2019）から算出する対人サービス分野の職種別一般労働者（男女計）の毎月決まって支給する現金給与額は、全産業平均 33 万 8900 円。これに対して、コロナ感染の最前線にいる看護師でようやく日本の給与所得の平均を少し下回る程度の 33 万 4400 円。保育士（24 万 4500 円）、福祉施設介護員（24 万 4500 円）、ホームヘルパー（24 万 800 円）等では、9 万円半ばから 10 万円近く低い。

さらに日本の場合、これらエッセンシャルワーカーの多くが、不安定雇用の非正規労働者であるという要素が加わる。とりわけ公務部門では、「地域に不可欠なサービスの従事者」「困難を抱える市民の支援者」は、有期雇用もしくは短時間勤務の非正規公務員として登場する。

公立保育所保育士の半数以上（総務省 2016：総務省 2017a より筆者算出）、学童保育支援員の 7 割以上（全国学童保育連絡協議会 2013）、激増するDVから避難してくる

女性を支援する女性相談員の8割以上(厚生労働省2018a)、コロナ不況で解雇された生活困窮者を支援する専任の生活保護面接相談員の約6割(厚生労働省2016cから筆者算定)、人口10万人未満の市区自治体で激増する児童虐待通報等に対応する業務経験10年以上の職員の9割弱(厚生労働省2018bから筆者算定)は、非正規公務員なのである。そして皆、感染リスクに晒されながら、離職の誘惑に立ち向かいつつ「地域に不可欠なサービス」を提供し、「困難を抱える市民」の相談を受け、アセスメント(見立て)を行い、自立に向けた支援をしている。

地方自治体に勤務する公務員の3人に1人は、いまや1回の任期が最長1年の不安定雇用の非正規公務員であり、その4分の3は女性である。つまり地方自治体に勤務する公務員の4人に1人は女性の非正規公務員である。彼女たちは、フルタイムで働いてもその年収は正規公務員の3分の1から4分の1の170万~200万円程度で、処遇改善の希望を抱いていた新制度=会計年度任用職員制度が導入(2020年4月1日)されるとむしろ月例給が下げられ、コロナ禍で在宅勤務が奨励される中であっても、仕事量が多くなり休むことはできない。

そしていま、感染リスクの高い対面の相談支援業務や学童保育、保育所保育に進んで配置されてきた多くの女性非正規公務員に、離職ドライブがかかっている。「やりがい」だけでは仕事を続けていけない事態が目の前に迫っている。

彼女たちが辞めていったら地域を支えてきた公共サービスは確実に崩壊する。その結果、困難を抱える住民に支援が届かず放置され、コロナ後においても、地域社会は回復不可能な段階に至ることになる。

コロナは人を選ばない。一方で、コロナを前にして、感染リスクの高い現場に非正規公務員を選んで配置しているのは人なのだ。だからこそ、コロナ後の社会の趨勢は、この女性非正規公務員問題を解消しうるかどうにかかっているとんでもない過言ではない。

本稿は、この点を念頭において、以下、考察を進める。

## 1 非正規公務員がおかれた状況

### (1) 非正規公務員とは

1950年12月13日公布(法律261号)、1951年2月13日施行の地方公務員法(以下、「地公法」という)は、その2条で、「地方公務員とは地方公共団体のすべての公務員をいう」と定義し、地方公共団体のすべての公務員を一律に扱うこととした。だが、現代においては、任期の有無、勤務時間の長短等により区分された多様な勤務形態の職員が地方公務員として任用されている。

労働者としての地方公務員には2種類ある。正規公務員(=定数内職員)と非正規公務員(=定数外職員)である。

正規公務員とは、地公法17条の2に規定する競争試験又は選考により採用された者のうち、地方自治法(以下、「自治法」という)172条3項に規定する職員定数条例に定める定数を占める職員のことである。その勤務形態は、勤務時間条例に定められた週勤務時間以上を勤務する「常勤の職員」(自治法204条1項)である。またその任期は、多くの場合、無期である。

一方、非正規公務員とは、正規公務員(常勤・無期・定数内)以外のすべての職員のことである。主要には、2017年の地公法改正で新設された会計年度任用職員がこれに当たる。会計年度任用職員制度が新設される前の非正規公務員に関しては自治体ごとに任意に呼称され、総じて、臨時職員、非常勤職員、嘱託員等とされてきていた。

2017年地公法改正で導入された会計年度任用職員制度(地公法22条の2)は、「一 会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職〔中略〕を占める職員」と定められている。すなわち、a 一会計年度の期間(4月1日から翌年3月31日まで)を限度とする有期雇用で、b 「非常勤の職」を占める職員ということである。なお、この場合の「非常勤の職」の「非常勤」とは、勤務時間の長短という勤務形態のことではなく、常時勤務で無期雇用の正規公務員が配置されていない職を総称して「非常勤の職」としている。任期は、4月1日から3月31日までの一会計年度以内で設定され(最長1年)、同期間内であれば何回でも短い任期を更新できる。なお採用のたびに、1月の条件付採用期間が置かれる。

定数条例との関係においては、自治法172条3項但書に「臨時又は非常勤の職については、この限りでない」と規定され、会計年度任用職員は非常勤の職を占めることから、定数外職員として扱われる。

会計年度任用職員には2種類あり、①1週間当たりの勤務時間が常時勤務者の勤務時間より短い時間である者(地公法22条の2第1項1号。以下、「パート会計年度任用職員」と)、②1週間当たりの勤務時間が常時勤務者の勤務時間と同一である者(地公法22条の2第1項2号。以下、「フルタイム会計年度任用職員」)である。

フルタイムとパートの会計年度任用職員では給与体系が異なって設計され、フルタイム会計年度任用職員には、従前通り自治法204条が適用され、生活給としての給料と、期末・勤勉手当、扶養手当や住居手当ならびに退職手当等の諸手当を支払えるとした一方、パート会計年度任用職員には、これまた従前通り、自治法203条の2の適用により、生活保障的な要素を含まない報酬と、費用弁償としての通勤費に加えて、6月以上勤務公務の非正規がもたらす社会のひずみ

の者に期末手当を支払うことができている。

このように会計年度任用職員制度は、所定勤務時間の長短により、給与体系を違えるなど、労働時間の差異による賃金差別を合法化するものだった。いうなれば非正規公務員を官製ワーキングプアのまま使用することを制度化するものだった。なお、運用段階に入ってから惨事については後に詳述する。

## (2) 市区町村職員の3人に1人は非正規公務員

上記の通り、地方公務員には、定数内職員である正規公務員と、定数外職員である非正規公務員の2種類がある。そして、後者は、前者に対するバッファの役割を果たしてきた。つまり、削減される正規公務員を代替する者として、また正規公務員だけでは賄い切れなくなった行政需要を補充する者として、さらには正規公務員が配置されない新たな行政需要を担う者として、地方自治体に採用され、その数を増大させてきたのである。

この点を総務省の臨時・非常勤職員に関する調査から確認しておこう。

総務省では、2000年代に入って臨時・非常勤職員に関する実態調査を4回実施している(以下、実施年をつけて「〇〇調査」という)。1回目は2005年調査で臨時・非常勤といわれる非正規公務員数は全国で45万人、2回目は2008年調査で、5万人増え約50万人、3回目は2012年調査で10万人増え約60万人、そして直近の2016年調査では4万人増え約64万人となり、2005年比で19万人、11年間で4割以上増加していた。

非正規率は自治体階層別で異なり、非正規公務員の7割にあたる約43万人が勤務する市区町村の非正規率は3割以上に及ぶ。つまり、最も住民に身近な基礎的自治体といわれる市区町村(政令市除く)の職員の3人に1人は、非正規公務員なのである(次頁表1参照)。

非正規公務員数は実はもっと多い。2016年調査では、非正規率は約2割と算定されるが、これは「過少」といえる。なぜなら総務省調査は、調査時点を4月1日現在とし、その時点で在籍している者しか把握しておらず、調査対象は任用期間が6ヶ月以上(見込み)、かつ一週間当たりの勤務時間が19時間25分以上のものという要件を付しており、調査対象から漏れる臨時・非常勤職員が少なからずいるからである。たとえば臨時職員の一回の任用期間が2ヶ月の東京都や佐賀県は、臨時職員の人数がカウントされていなかった。また4月1日を雇用しない期間(いわゆる空白期間)として運用してきた自治体では、たとえば臨時教員のように春休み期間の4月1日を空白期間としてきた東京都は、総務省調査に臨時職員は「0人」と報告してきた。

表 1 自治体階層別非正規率 (2016.4.1 現在)

	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	) — 22.9
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	—	—	
合計	643,131	2,737,263	19.0	17.9	14.7	13.0

出所) 総務省 (2009、2012、2016、2017a) より筆者作成。

注) 臨時・非常勤職員の数値は、2016.4.1 現在 (総務省 2016)。正規公務員数は、2016.4.1 現在 (総務省 2017a)。

勤務する職員の半数以上が非正規公務員である地方自治体は 92 自治体に及ぶ。非正規率が 5 割を超える地方自治体数は、2008 調査では 17 自治体だったが、2012 調査では 43 自治体、そして 2016 調査までの 8 年間で 5 倍強に急増した。

2016 調査を職種別にみると、最も人数が多いのは一般事務職員で約 16 万人、次が消費生活相談員や女性相談員などの各種の相談員で構成される「その他」に分類される非正規公務員で約 12 万人、保育士も約 10 万人である。2005 年から 2016 年にかけて、正規公務員は 304 万人から 274 万人へと 30 万人減少している。特に一般行政部門で 14 万人、教育部門 12 万人、合わせて 26 万人が同期間で減少した。この二つの部門は、非正規公務員の大半が属するもので、同期間で 19 万人増加した非正規公務員が正規公務員の減少分を代替してきたとみなすことができる。

非正規公務員の方が多い職種もある。

次頁表 2 は、2016 年 4 月 1 日現在の地方公務員の職種別の正規・非正規比率である。

人手不足が露呈している資格職の保育士等の非正規率は 51.0%、そして図書館員 (65.3%) や給食調理員 (59.9%) では、従事職員の半数以上が非正規公務員である。そして生活保護の面接相談員、消費生活相談員、就労支援員、女性 (婦人) 相談員、家庭児童相談員等の相談支援業務に従事する職員が属する「その他」では、5 人に 1 人が非正規である。「その他」にはほとんどが男性正規公務員である警察官や消防職員も含まれるから、相談員だけを取り出せばさらに非正規割合は高くなり、約 7 割と推計している。

このように地方自治体が提供する公共サービスの前線には多くの非正規公務員がおり、



表 2 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

出典) 総務省 (2016、2017a) から筆者作成。

注) 正規公務員の職種分類は、総務省 (2017a) の「第 4 表 職種別職員数」の区分・職員数を再分類したもの。

公共サービスは、非正規公務員により支えられているといっても過言ではない。

2016 調査では全国の非正規公務員は 643,131 人となっているが、このうち 4 人中 3 人にあたる 481,596 人が女性である (次頁表 3 参照)。市区町村の地方公務員の 3 分の 1 は非正規公務員なので、市区町村に勤務する公務員の 4 人に 1 人は、女性非正規公務員ということになる。

職種別にみると、最も人数が多いのは一般事務職員で約 16 万人だが、このうち女性非正規は約 13 万人で 8 割以上を占める。次に人数が多いのが、各種の相談員で構成される「その他」に分類される非正規公務員で約 12 万人。このうち女性非正規は約 8 万人で 64%である。看護師、保育士、給食調理員のようなケアワーク等に従事する非正規公務員はほぼ全員が女性である。

### (3) 格差ならびに官製ワーキングプア状況

正規公務員と非正規公務員との間では、絶望的な年収格差が生じている (次頁表 4 参照)。一般事務職員では、フルタイムで働く非正規公務員の年収は 173 万 6460 円、

表3 職種別・性別臨時・非常勤職員数(2008～2016年)

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	(92.8)
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)

出典) 総務省(2009)・総務省(2012)・総務省(2016)より筆者作成(2016年は総務省(2016)の個票より筆者作成)。

表4 正規・非正規間年収水準格差

職種	非正規公務員(2017)		正規公務員(2017.4.1)			格差 X/Y
	平均月額 (A)	年収換算額 (A×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	144,705	1,736,460	402,147	1,582,717	6,408,481	27.1%
図書館職員	154,168	1,850,016				28.9%
消費生活相談員	171,797	2,061,564				32.2%
教員・講師(義務教育)	257,839	3,094,068	418,462	1,745,337	6,766,881	45.7%
教員・講師 (義務教育以外)	245,030	2,940,360	441,650	1,821,602	7,121,402	41.3%
保育所保育士	174,287	2,091,444	344,717	1,399,778	5,536,382	37.8%
給食調理員	151,294	1,815,528	350,259	1,512,589	5,715,697	31.8%
看護師	217,965	2,615,580	369,766	1,381,553	5,818,745	45.0%
清掃作業員	167,227	2,006,724	407,434	1,645,007	6,534,215	30.7%

出典) 非正規公務員の数値は総務省(2019b)。2017年度における任期が11ヶ月以上のフルタイムの臨時・非常勤職員で、任期の最初の月についての一人あたり平均月額。正規公務員の数値は、総務省(2017b)。なお、正規公務員の保育士の数値は福祉職である。

注) 図書館職員、消費生活相談員の正規公務員の給与実態を示すデータは総務省の給与実態調査では見当たらない。そこで一般事務職員の年収換算額で割り返して「格差 X/Y」の値を求めた。



図書館職員で185万0016円、消費生活相談員206万1564円。これに対し正規公務員は640万8481円で、4分の1から3分の1強の年収水準である。保育士、給食調理員では、3割台の年収水準となっている。教員・講師でも、非正規教員の年収水準は正規の半分以下にしかない。

非正規の教員のなかにはクラス担任を務める者もいる。非正規図書館員のなかには、異動や新規採用で図書館に配置された正規公務員の研修を受けもつ者もいる。消費生活相談員の8割は非正規だが、同相談員は明らかな基幹職である。公立保育所に勤務する保育士の半数以上は非正規で、その年収は200万円少しの年収で、正規保育士と同様の勤務につく。

性別に着目して賃金の差別があるものを直接差別と言い、一方、見た目は男女間の差ではないが、雇用形態を変えることによってどちらかの性に賃金格差が生じることを間接差別というが、間接差別の度合いは民間労働者よりも公務員の方が苛烈である（次頁表5-1、5-2参照）。

民間労働者のフルタイムの正社員の男性の時給水準は2,262円。これに対し、フルタイムの女性非正社員は1,222円、パートの女性は1,054円である。それぞれ半分程度であるが、一方、公務員側は、男性正規公務員の時給水準が2,268円、地方公務員のフルタイムの臨時職員の時給は845円、パートタイムの非常勤職員は1,080円である。したがってフルタイムで働く臨時職員の賃金は3分の1程度、非常勤職員では半分弱となる。つまり雇用形態の差異による間接差別状況は、民間よりも公務の方が大きいのである。

率先垂範すべき立場の地方自治体の使用者のこのような振る舞いは、同一労働同一賃金施策につきあわされる民間経営者に対して、「公務員がこういう状態なのだから、やらなくていい」というメッセージとなって伝わる。男女間賃金格差が小さいと言われていた公務員でさえ民間以上の雇用形態格差が放置されているわけだからである<sup>(1)</sup>。

## 2 非正規化はなぜ生じたのか

### (1) 非正規化の3パターン 代替型・補充型・新規需要型

地方自治体が提供する公共サービスの従事者の非正規化は急速に進展した。

そもそも非正規公務員は、いかなる要因をもってこれほど増えてきたのだろうか。

地方公務員数のピークは1994年で、全自治体で328万2492人を数えた。一方、非正規公務員数に関わる国の調査は行われておらず、唯一、全日本自治団体労働組合（自治労）の組織基本調査があり、1994年の同調査では、全国の臨時・非常勤職員数につ

表 5-1 民間労働者男女間および正規・非正規間の賃金格差状況

(2016年、単位：円、%)

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）	非正規（C）	B/A	C/A
1時間当たり賃金	男性	2,262	1,526	1,134	67	50
	女性	1,698	1,222	1,054	72	62
男女間賃金格差（男性=100）		75	80	93		

注1) 2016年の民間の男性正社員の所定内賃金は349,000円、女性正社員の所定内賃金は262,000円、フルタイムの男性非正社員の所定内賃金は235,400円、フルタイムの女性正社員は188,600円（厚生労働省2016b：第6表）。これらを2016年の民間の月間所定内労働時間である154.3時間（厚生労働省2016c）で除して1時間当たりの賃金を求めた。

注2) 民間のパートタイムの1時間当たり賃金は厚生労働省（2016b）第12表を参照した。

表 5-2 地方公務員男女間および正規・非正規間の賃金格差状況

(2016・2018年、単位：円、%)

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）	非常勤職員（C）	B/A	C/A
1時間当たり賃金	男性	2,268	845	1,080	37	48
	女性	2,015			42	54
男女間賃金格差（男性=100）		89				

注1) 正規公務員の1時間当たり賃金については、総務省（2019a）の一般行政職の男女別平均基本給月額（給料+扶養手当+地域手当）を12倍し、これを2018年の年間官庁執務日数である245日と1日の所定内勤務時間の7.75時間で除して計算した。

注2) 地方公務員の臨時職員、非常勤職員の賃金額は、総務省（2016）の市区町村分のデータを使用。なお、非常勤職員は特別職非常勤職員のデータを使用。

いて23万4567人と報告している<sup>(2)</sup>。両報告を対比させると、1994年の正規対非正規の割合は、およそ93対7である。

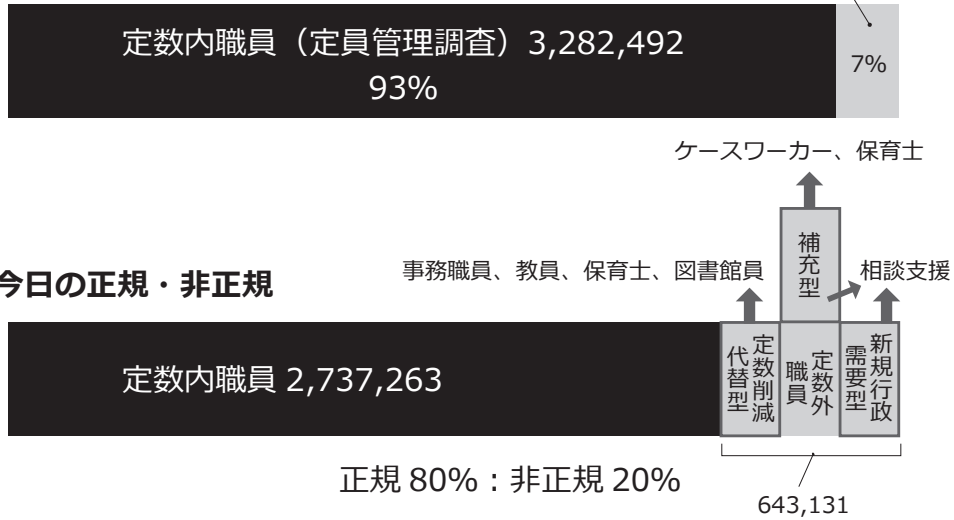
1994年を起点とすると、正規公務員数は、2016年までの22年間で55万人減少し、一方、臨時・非常勤職員数は、概ね41万人が増加した。非正規公務員は、正規公務員の定員削減を補い、かつ、正規公務員採用の抑制基調のなかで、新たな行政需要に対処するために積極的に増やされてきたのだが、増加パターンは以下の3つに分類できる（次頁図1）。

#### ・代替型

図1 非正規化の3パターン 代替型・補充型・新規需要型

1994年

定数外職員（自治労組織基本調査）234,657



第一に、急速に非正規公務員が増加しているのには、正規公務員から非正規公務員への置き換えが進んでいるからである。ここではこの現象を代替型と呼ぶこととする。代替型の背景には、地方自治体の財政ひっ迫の影響から公務員が減り続けてきたという問題がある。職種としては、事務職員、保育士、教員・講師、図書館員が該当する。

#### ・補充型

第二に、既存の公共サービスに係る行政需要は増えているという問題がある。増加する行政需要に対し、正規公務員ではなく非正規公務員を充てる方法を、ここでは補充型と呼ぶこととする。

たとえば保育サービスのよう、少子化なのに、認可保育園に入れないう待機児童が大量に発生しているという問題である。待機児童発生のもとで、保育所と保育士が足りないという状況が露呈し、正規職の保育士ではなく、非正規の保育士を配置するという方法が取られてきた(上林陽治(2012):73-84)。

さらに生活保護ケースワーカー(以下、CWと表記)である。社会の貧困化の中で生活保護受給者が急増した。法律上は、CW 1人が担当する生活保護世帯数は福祉事務所設置市では80世帯が標準だが、それで済ませられる地方自治体はほとんど無く、まずは生活保護の決定・廃止に関与しない面接相談業務を非正規化し、その分の正規職員を訪問調査にあたる地域担当CWに充てるほか、それでも人員が不足する場合は、CWそのものも非正規公務員で補充するようになる。たとえば釧路市は、「地域生活支援員」

という名称の非常勤CWを採用し、軽易ケースに該当する高齢保護世帯を中心に250～280 ケースを受け持たせている。東京の八王子市でも、2006 年度に正規公務員のCW 一人が受け持つ保護利用世帯数が157 世帯となり、同年から、満65 歳以上の高齢保護世帯を訪問して生活保護業務を実施する非正規公務員の「訪問等専門員」を配置することになった。

#### ・新規需要型

新たな公共サービス需要に対し、正規公務員を配置するのではなく、最初から非正規公務員を採用して配置するものである。相談支援業務はこの典型例である。たとえば消費生活相談員では、2019 年4 月1 日現在、全国の消費生活センターに所属する3,379 人の消費生活相談員のうち、「定数内職員」といわれる正規公務員は63 人に過ぎず、ピーク時の134 人(2013 年)から6 年で半分以下にまで削減され、全体の1.9%に過ぎない。一方、「定数外職員」といわれる非正規公務員の相談員は2,741 人で、81.1%を占める。つまり消費生活相談行政は、当初から、圧倒的に非正規公務員によって担われているのである(上林陽治(2012):53-71)。

#### (2) 市町村自治体に義務付けられる相談支援業務の非正規化

非正規公務員が増大してきた背景には、一義的には、公務員の定数削減と行政需要の拡大という問題があった。これがベースである。これに加え、とりわけ新規行政需要で、2000 年以降に急速に地方自治体に義務付けられた相談支援業務に、非正規公務員が配置されてきたという問題がある。

相談支援業務が非正規化したのは、同業務における専門性・資格職性という特殊性が横たわっている。

すなわち相談支援業務は専門領域に関わる事項が多く、このため当該業務に携わる者は、専門性とそれを裏打ちするための資格職としての性格が備わる。一方、正規職員の人事制度は異動を前提とし、仮に研修費用をかけて資格を取らせても、資格を活かせる業務に留まることは期待されていない。したがって、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ものとなり、畢竟、異動することのない非正規職とならざるを得ず、むしろ労働市場からスポット的に調達するほうが、即戦力としての期待にも適うことになる<sup>(3)</sup>。

相談支援という業務は、社会が変動期に入り、人々がそれに対応できず危機を迎えた時に生じる。とりわけ2000 年代に入ってから、社会の貧困化と格差の拡大が同時進行し、新自由主義のもとにおける自己責任感覚が蔓延する中であって、相談支援業務は公務の非正規がもたらす社会のひずみ

表 6 市町村の虐待対応担当窓口職員の正規・非正規別業務経験年数

	配置人数	正規・非正規別		%	業務経験年数 3 年未満		
					6 月未満	6 月～1 年未満	1～2 年未満
指定都市・ 児童相談所設置市	1,470	正規	1,118	76.1	221	15	254
		非正規	352	23.9	49	10	55
市・区人口 30 万人以上	1,021	正規	622	60.9	171	20	125
		非正規	399	39.1	77	21	80
市・区人口 10 万以 上 30 万人未満	1,670	正規	987	59.1	246	45	251
		非正規	683	40.9	152	41	123
市・区人口 10 万人未満	2,458	正規	1,325	53.9	333	94	326
		非正規	1,133	46.1	207	47	193
町	2,251	正規	1,985	88.2	412	150	456
		非正規	266	11.8	50	23	57
村	439	正規	401	91.3	43	43	75
		非正規	38	8.7	7	7	8
合計	9,309	正規	6,438	69.2	1,426	367	1,487
		非正規	2,871	30.8	542	149	516

出典) 厚生労働省 (2018b) より筆者作成。

市町村自治体に法律をもって義務づけられていった。

たとえば現行法規において、条文中に相談という用語を使用している法律の制定数をほぼ 10 年ごとにまとめてカウントすると、敗戦後の混乱・復興期を含む 1945～1959 年では、「相談」を条文中に記載する法律は 68 本制定され、その後、高度成長期の 1960 年代、低成長期といわれる 1970 年代、そしてバブル期を含む 1980 年代は、それぞれ 27 本、14 本、15 本と、他の時期に比べて少ない。ところがバブルが崩壊し、アジア通貨危機が起こり (1997 年)、自殺者がはじめて 3 万人を超え (1998 年)、就職氷河期を迎えた 1990 年代には 33 本に一気に拡大し、その後も、失われた 20 年という時代のなかで、「相談」という用語を条文中に規定する法律制定数はさらに増加し、2000 年代に 57 本、2010 年代に 54 本となる。

戦後 74 年間に制定された現行法規の法律中、「相談」を条文中に規定する法律本数は、2019 年末現在で合計 268 本。このうち 4 割超の 111 本は 2000 年以降の約 20 年間に制定されている<sup>(4)</sup>。また合計 268 本のうち、市区町村に相談の役割を義務付けている法律は 176 本で 6 割以上に上り、この約 3 分の 1 の 54 本が 2000 年以降の 20 年間に制定されている。

相談支援業務は新規行政需要の典型であり、同時に、専門性が高いがゆえに長期の臨床経験と専門資格を要する雇用にならざるを得ず、異動前提の正規公務員のジェネラ

業務経験年数 3 年未満			業務経験年数 3 年以上				
2～3 年 未満	3 年未満計	割合	3～5 年 未満	5～10 年 未満	10 年以上	3 年以上計	割合
215	705	80.0	185	150	78	413	70.1
62	176	20.0	57	76	43	176	29.9
88	404	63.3	110	83	25	218	56.9
56	234	36.7	61	76	28	165	43.1
139	681	63.3	181	109	16	306	51.5
79	395	36.7	105	120	63	288	48.5
219	972	62.7	203	132	18	353	38.9
132	579	37.3	202	218	134	554	61.1
290	1,308	88.6	301	207	169	677	87.4
38	168	11.4	40	40	18	98	12.6
61	222	89.2	52	60	67	179	94.2
5	27	10.8	7	1	3	11	5.8
1,012	4,292	73.1	1,032	741	373	2,146	62.4
372	1,579	26.9	472	531	289	1,292	37.6

リスト型公務員人事と相容れず、したがって同業務は非正規化の典型例となっていった。

### (3) ジェネラリスト型公務員人事制度と専門職の非正規化

正規公務員の人事制度は、3～5 年をスパンとする異動を前提とするジェネラリスト型人事を基本としている。これが相談支援業務という専門職の非正規化をもたらしているという点について、児童虐待対応に関する市町村と、都道府県・政令指定都市等に設置されている児童相談所の状況を取り上げて検証してみよう。

まず、児童虐待相談の第一義窓口である市町村の虐待対応担当窓口配置されている職員の正規・非正規別業務経験年数の状況である（表 6 参照）。

市区町村の虐待対応窓口の職員 9,309 人の 63.1%にあたる 5,871 人は業務経験年数 3 年未満で、正規公務員に限ってみると、6,438 人中 4,292 人（66.6%）は業務経験年数 3 年未満の職員である。これは正規公務員が、3 年程度で異動することが影響しているものと考えられる<sup>(5)</sup>。

その一方で、業務経験は非正規公務員に蓄積されている。個別の自治体では様相が異なるのだろうが、区分別にまとめてみると、10 年以上の業務経験を有する職員は、指定都市・児童相談所設置市を除くすべての市区で、非正規が正規を上回る。人口 10 万人未満の市区では、業務経験年数 3 年以上の職員の過半が、1 回の任期が 1 年で、繰り返し任用されているベテランの非正規公務員なのである。



表7 児童福祉司の業務経験年数(単位:%)

年	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1年未満	16	15	17	13	15	17	14	18	20	23
1～3年	29	29	28	28	26	26	26	23	29	28
3～5年	19	19	17	18	18	18	17	16	16	16
5～10年	23	24	24	24	25	23	25	26	21	20
10年以上	13	14	14	16	17	17	17	14	15	13
0～3年	45	44	45	41	41	43	40	41	49	51
1～5年	48	48	45	46	44	44	43	39	45	44
0～5年	64	63	62	59	59	61	57	57	65	67
5～10年	23	24	24	24	25	23	25	26	21	20
10年以上	13	14	14	16	17	17	17	14	15	13

出典) 各年度の全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料から筆者作成。

注1) 端数の関係で、合計が100%にならない場合がある。

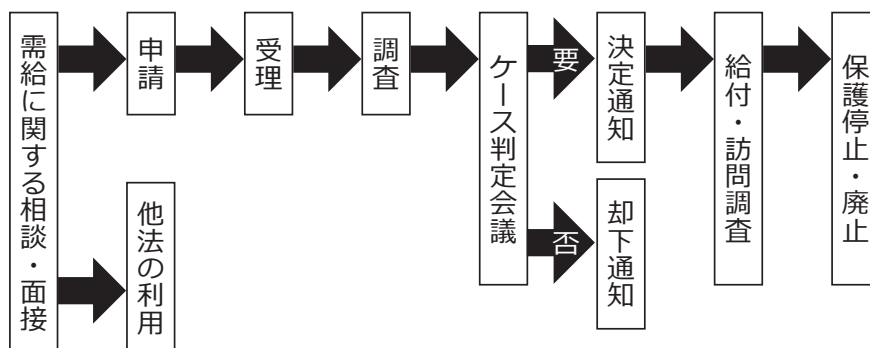
- 2) 2012～2016年は、所長・次長・スーパーバイザーであって児童福祉司の発令を受けている者を含み、任用予定者、非常勤を除く。
- 3) 2017年は、所長・次長・スーパーバイザー・里親養育支援担当者であって児童福祉司の発令を受けている者を含み、任用予定者、非常勤を除く。
- 4) 2018年は、所長・次長・スーパーバイザー・里親養育支援担当者であって児童福祉司の発令を受けている者、任用予定者、非常勤を含む。
- 5) 2019年は、所長・次長・スーパーバイザー・里親養育支援担当・市町村支援担当であって児童福祉司の発令を受けている者、任用予定者、非常勤を含む。

2004年の児童福祉法改正の折の国会審議の中で、同法10条4項として、「市町村は、この法律による事務を適切に行うために必要な体制の整備に努めるとともに、当該事務に従事する職員の人材の確保及び資質の向上のために必要な措置を講じなければならない」という条文が付加されていた。だが、2004年同法改正で児童相談に関する市町村の位置づけが大きく転換したにもかかわらず、専門的技術を要する職員は、役所内の広範な異動になじまないことを理由にして、職務限定の非正規職としての採用で済まされてきた。

一方、専門的な見地から、児童虐待等の深刻な事例に対処することが期待されている都道府県や政令指定都市等に設置される児童相談所の児童福祉司の人事状況はどうだろうか(表7参照)。

増加する児童虐待相談や虐待事例に対処するため、都道府県・政令指定都市・児童相談所設置自治体は、児童相談所の人員確保に動いている。だがその結果、2020年度では、勤続年数3年未満の児童福祉司が51%、業務経験5年未満では67%を占め

図2 生活保護業務の流れ



るようになってしまった。

児童福祉司は国家資格ではなく、児童福祉法13条3項に列挙された要件を満たした正規公務員の中から配置される任用資格である。2019年度の児童福祉司の任用資格状況をみると、「大学で関連科目の単位を取得」「社会福祉主事経験」といういわゆる3科目主事や「同等以上の能力を有すると認められる」という、これら専門性があるとは言いきれない任用要件で児童福祉司として任命される者が、48%を占めている（厚生労働省（2020）から筆者算定）。

#### (4) 事実行為事務の非正規化

行政法の一般的な理解に基づけば、国や地方自治体等が特定人を対象として実施する行政の行為形式は、行政行為と事実行為の2つに区分される。このうち行政行為とは、「行政庁が、行政目的を実現するために法律によって認められた権能に基づいて、一方的に国民の権利義務その他の法的地位を具体的に決定する行為」であり、一方、事実行為とは「たとえば国や地方公共団体の実施する道路の修築や清掃は、特定人の法的地位に変動を及ぼさない、単なる事実上の活動」とされている（原田尚彦（2011）:133）。

生活保護業務を例にとると（図2参照）、「受給に関する相談・面接」「申請」「他法の利用（の案内一筆者）」「受理」「調査」までは、要保護者の法的地位に変動を及ぼさないで事実行為であり、「ケース判定会議」「決定通知」「却下通知」は、法的地位を具体的に決定する行為なので行政行為に分類され、「給付・訪問調査」は保護の決定に伴うもので、かつ、その後の「保護停止・廃止」という行政行為につらなっていくものなので、伝来的法行為とみなされる<sup>(6)</sup>。

上記の生活保護業務の一連の流れの上では、事実行為に該当する生活保護担当面接公務の非正規がもたらす社会のひずみ

相談員は、専任の正規職員は少なく、兼任職員と非常勤職員で構成されている。

全国の福祉事務所における生活保護面接相談員の2016年の構成人数をみると、専任560人、兼任1,616人、非常勤743人で、構成割合は19対55対26である。

さらに専任的に生活保護担当面接相談に携わる専任職員と非常勤だけを取り出し対比させてみると、非正規割合は全国で57%となっており半数以上が非正規公務員である。政令指定都市は37.8%で3人中1人、中核市と一般市はそれぞれ64.6%、62.1%で3人中2人、都道府県で専任的に勤務する生活保護担当面接相談員のほぼ全員(97.0%)が非正規公務員である(厚生労働省(2016c))。

ハローワークにおける生活保護担当面接相談員の求人票によると、生活保護面接相談員の応募要件は、社会福祉士又は社会福祉主事資格を有し、2年以上の生活保護の面接相談経験があるとする例が多い。つまり生活保護担当面接相談員という仕事は、一定の資格と経験を要する業務であるといえる。生活保護の面接相談業務は、生活保護行政の実務で入り口に位置づけられ、保護申請の前段階の基幹的業務であると同時に、地方自治体が有する生活困窮者等への支援メニューを熟知し、つなぐ役割を有するにも関わらず、その職員が非正規化するのには、その業務が、事実行為に属するからであろう。

このように非正規化は、公務の中心軸から外れた周辺的業務と位置づけられる事実行為事務において進展する。そのことが公務員定数の削減の潮流の中で、正規職員の職として何を残すのかという選択に迫られた時、中心軸たる行政行為関連業務が残され、それに従事する職員が正規公務員であるとされる一方、事実行為に該当する相談支援という業務は、アウトソーシングされるか、非正規化されてきたのである<sup>(7)</sup>。

#### (5) 女性公務職の非正規化

非正規公務員に関する総務省調査は、非正規公務員数を職種別・性別に集計している。前掲表3をみると、全非正規公務員における女性非正規公務員の割合は、2016年が74.9%である。この割合は2008年が74.2%、2012年が74.5%であるから、非正規公務員の4人に3人は女性であることが常態化している。

非正規公務員の職種別・女性割合でみると、9割を超えているのが、看護師、保育士、給食調理員、図書館員である。このうち看護師、保育士、給食調理員というケアワークはいわゆる女性職種で、正規公務員でも女性割合が高い。また図書館職員の非正規化は、1990年以降に急速に進展し、女性非正規が多くを占める職種となっていった。

次頁表8「非正規公務員と正規公務員の女性割合比較」の右側は正規公務員におけ

表8 非正規公務員と正規公務員の女性割合比較

区分	非正規公務員(2016年4月)				正規公務員(2018年4月)				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	156,057	74.9	2,477,102	1,084,556	1,392,546	43.8	男性

出典) 非正規公務員については2016調査、正規公務員については、総務省(2019a)より筆者作成。

職種区分は前者の職種の分類区分に合わせた。なお正規公務員から警察職は除いた。なお男女別に集計していない団体があり、当該団体については男女別集計から除いているため、男女計と合計が異なる場合がある。

る職種別性別人数である。総務省では、5年に1度の指定統計年に限って正規公務員の性別人数を調査しているが、非正規公務員の2016総務省調査に最も近い年に実施された「地方公務員給与実態調査結果(平成30年4月1日現在)」(総務省2019a)と対比させ女性職種と非正規化の傾向をつかむこととする。

正規公務員における職種別性別傾向を見ると、一般事務職員・技術職員に関しては女性287,962人に対し男性631,184人で女性割合は31.3%となり、正規公務員においてかなりの割合を占める一般事務職員等は男性職種であることがわかる。次に人数の多い教員・講師の場合は女性437,525人、男性411,927人で、女性割合は51.5%となり、教育職は性に対して中立であるといえる。

一方、看護師等、保育士等、給食調理員のようなケアワーク職種は、圧倒的に女性の方が多く、女性職種であることが明確である。

非正規公務員の職種別性別傾向をみると、正規公務員の職種別性別性質をストレートに反映するだけでなく、女性職種化ドライブがかかっていることがわかる。つまり正

規公務員で女性割合の高い職種は非正規公務員ではさらに女性割合が高まるのである。例えば看護師等ならば正規 93.7 → 非正規 97.8、保育士等正規 90.6 → 非正規 96.5、給食調理員正規 77.8 → 非正規 97.1 である。また、男性職種の筆頭格の一般事務職員等も正規 31.3 → 非正規 80.4 である。

すなわち非正規化は女性職種化を伴って進展するのであり、言い換えれば、女性職種が選ばれて非正規化するのである。

### 3 会計年度任用職員制度がもたらした惨事

2020 年 4 月 1 日から始まった新たな非正規公務員制度は、労働時間差別を合法化するものであった。

このような制度設計であったため、2020 年 4 月 1 日の会計年度任用職員制度の施行を前に、非正規公務員の処遇がむしろ「悪化」するという実態が明らかになった。多くの自治体で、期末手当は支払うものの月例給を引き下げるという措置を講じたからである。

NHK の「非正規公務員」取材班が、2020 年 2～3 月にかけて、全国の県庁所在地、政令指定都市、そして東京都と東京 23 区の合計 75 の自治体に、新しい制度下で、月々あるいは年間の給与が減る職員がいるのかを調査した。75 自治体のうち 31 自治体 (41%) が「毎月の給料が減る職員がいる」と回答した。また、多くの自治体が「月給が減る分、ボーナスを支給するので年収では変わらない」などと回答したものの、10 自治体は「年収ベースも減となる」と回答した。75 自治体のうち、東京都と 23 特別区では荒川区を除き、月例給を下げるという措置を講じていないので、残りの 51 自治体 (県庁所在市と政令指定都市) 中 30 自治体、割合にして約 60% で月例給を下げるという調査結果であった。

茨城県 K 市の公立図書館で司書として週 5 日働く女性は、従前は月収 18 万 5000 円、手取りは約 14 万円で、新制度で期末手当が支給されると期待を寄せていたが、提示された勤務条件は、年間 2.6 か月分の期末手当が支給される一方で、月収は 16 万 2000 円。手取りでは 12 万円ほどに下がってしまうというものだった。期末手当が新たに支給されるものの、年収は今と変わらない。

女性は、東日本震災で自宅を失い、その後、住居を新築し、毎月、住宅ローンを支払いながら家族の生活も支えている。毎月の減った収入を補うため、4 月からは仕事のあとや休日を使って清掃や工事現場でのアルバイトを始めた。「ボーナスが出ると言っても月収から引かれている分が戻ってくるだけなので、何も変わらないというのが現状です。頑張ろうと思っていた気持ちが一気に萎えてしまって、この制度改革は何だったのか」と



疑問を呈した（茨城県地方自治研究センター（2020））。

制度発足を前に、ベテランの非正規公務員を雇止めする事例も相次いだ。山陰地方のある自治体では、非正規公務員の組合運動を主体的に担ってきた当事者数人が、移行時に実施された採用試験の成績が悪かったとして、次年度の採用を打ち切られた。

雇止めが頻発したのは、制度導入にあわせ、在職者も一般求職者とともに公募試験を受けさせられ、試験に合格しないと雇用が継続できないとする公募制度が導入されたからである。国（総務省）もこのような措置を推奨してきた。

公務員には労働契約法（以下、「労契法」という）が適用されない。したがって、長年雇われていても無期転換申入権は発生しない。にもかかわらず公募試験制度が導入されるのは、有期雇用の公務員においても、雇用継続の期待権が生じた場合の雇止めが損害賠償請求の対象となることが裁判上明確となっているからである<sup>(8)</sup>。そこで、雇用継続における手続きを取ったという外形を整えるために公募試験を強制し、そしてであろうことか、試験を口実に、3年程度で異動する正規公務員よりも一つの部署で長く勤務し、業務遂行能力を高めて疎ましい存在となった非正規公務員を、この際とばかりに雇止めする事例が頻発したのである。さらには先の山陰の事例は、組合の主導的人物を真っ先に雇止めするなど、労働組合法が適用されていれば不当労働行為に該当する事例さえもある。

#### 4 公務員の非正規化とその影響

##### (1) 女性を正規公務員で雇わない国家

国も地方も公務員を削減し続けてきた。しかし仕事は減らず、むしろ増えてきたため、その代替として、女性非正規公務員を大量に採用し、正規を代替させ、あるいは補充し、さらには一定の新たな行政需要を担わせてきた。

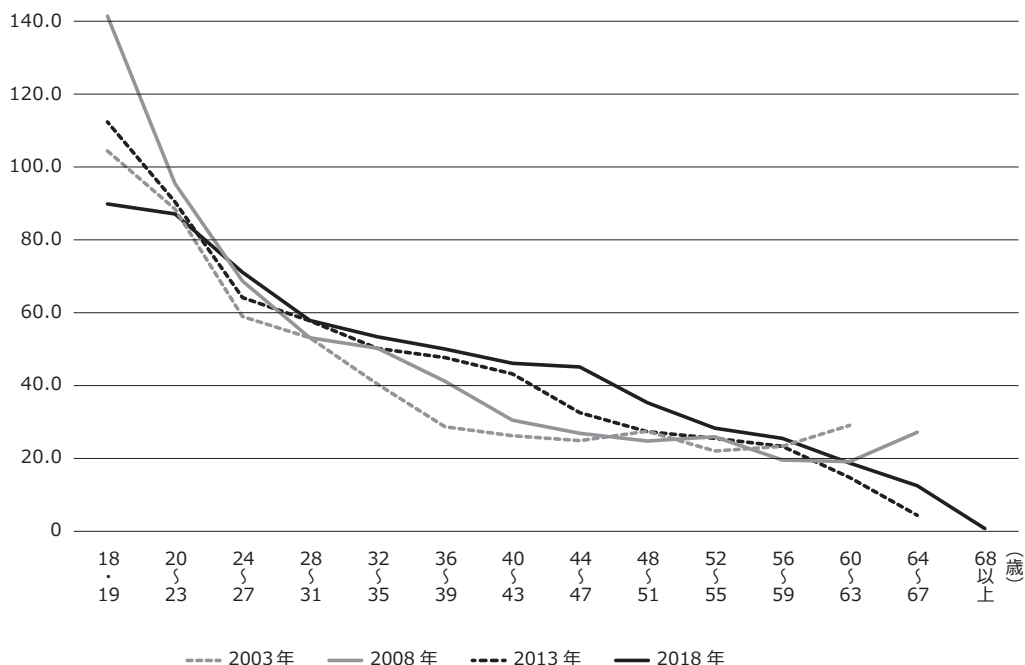
一方、正規公務員の方は、少ない人員で公務を回すために、担当する職務の境界線を曖昧にし、過重な職務を担えるようにしてきた。このような労働環境のもとでは、家庭の責任から切り離された男性が多数を占めるようになっていく。

実際、一般行職の正規公務員の性別人数を追ってみると、新卒採用時点では職員数に男女間の差違はあまりなく、勤続を重ねる中で、女性正規公務員が離職していくことがわかる。すなわち家庭的責任の多くを一方的に負う女性正規公務員が、徐々に職場を離脱し、公務職場は男性優位の職場になっていったのである。

次頁図3は、2003年から5年ごとに、全地方自治体の一般行政職における年齢階層別の男女別人数を、男性を100として女性の職員数を指数化したものである。



図3 全地方自治体 一般行政職 男女別年齢階層別職員指数 (男性=100)



出典) 総務省「地方公務員給与実態調査結果」(2003、2008、2013、2018)より筆者作成。

これをみると、採用段階では、男女間に在職者数の差異はあまりない。18・19歳層は、高校新卒採用者が該当するが、2003年、2008年、2013年はどの年をとっても女性の在職者数の方が多く、2018年でも9割程度を維持している。20～23歳層という大学新卒採用者が算入される年齢層でも、男女別の在職者数はほぼ拮抗している。

ところが勤続年数を重ねると、男女間の人数バランスが崩れてくる。

直近のデータの2018年でみると、24～27歳層は、男性100対女性71.3である。この層は5年前の2008年の20～23歳層に重なるが、そこでは男性100対女性90.7で、ほぼ20ポイントも女性正規公務員の在職者指数が落ちている。2018年のデータでは、36～39歳層で、女性正規公務員数は、男性正規公務員の約半分となり、48～51歳層で3分の1、50歳代ではほぼ4分の1になる。このような傾向は、どの年の調査でも見てとれる。

もちろん同様の傾向は、日本の女性正規労働者全般にみられる。確かにここ数年で、女性の労働力率が出産・育児期に低下するM字カーブは解消されてきた。だが、女性の雇用形態に着目すると、女性の正規雇用労働者比率は20代後半をピークに下がり続け、グラフにすると、「L」を伏せた「へ」のような形になる。内閣府の有識者懇談会「選択

する未来 2.0」は中間報告でこの問題を提起し、「L 字カーブ」と紹介した（経済財政諮問会議・「選択する未来」委員会（2020）：23）。

つまり女性の働き方は依然として、出産・育児・介護等により正規労働者のトラックから外れ、女性労働者が労働市場に復帰する場合は、パートタイム等の非正規雇用しか用いされていない。そして前掲図 3 に表れているように、女性正規公務員の在職状況もこの「L 字カーブ」なのであり、公務職場も、女性は正規職員として働き続けることが困難な職場なのである。

正規の採用者数の男女比率は同じでも、勤続を重ねるうちに女性が職場を離脱せざるを得ないのは、公務員も日本型雇用システムのもとにあるからだ。

1960 年代の高度成長期に形成された日本型雇用システムのもとでは、新卒男性労働者が正社員として採用され、終身雇用・年功賃金制度の下、担当すべき職務は白紙委任、異動は無制限、仕事無定量で残業青天井の職場環境において支払われる給与で世帯の家計を支え、一方の女性は結婚や出産とともに退職して専業主婦となり、貧弱な福祉制度の中、彼女たち専業主婦がシャドーワークとして子育て・介護を担ってきた。日本型福祉国家とは、女性が専業主婦となり家庭で福祉を代替するというものだった。このような社会システムの中で既婚女性向きの働き方として生み出されたのが日本型パート労働で、その労働は、家計の補助となればよい水準の程度のものでとされてきたのである。

公務職場も日本型雇用システムのもとにある。ゆえに女性正規公務員も、正規として働き続けることが困難な職場なのであり、ひとたび正規トラックから外れてから公務労働市場に復帰したとしても、低廉な労働力の非正規公務員として扱われる。

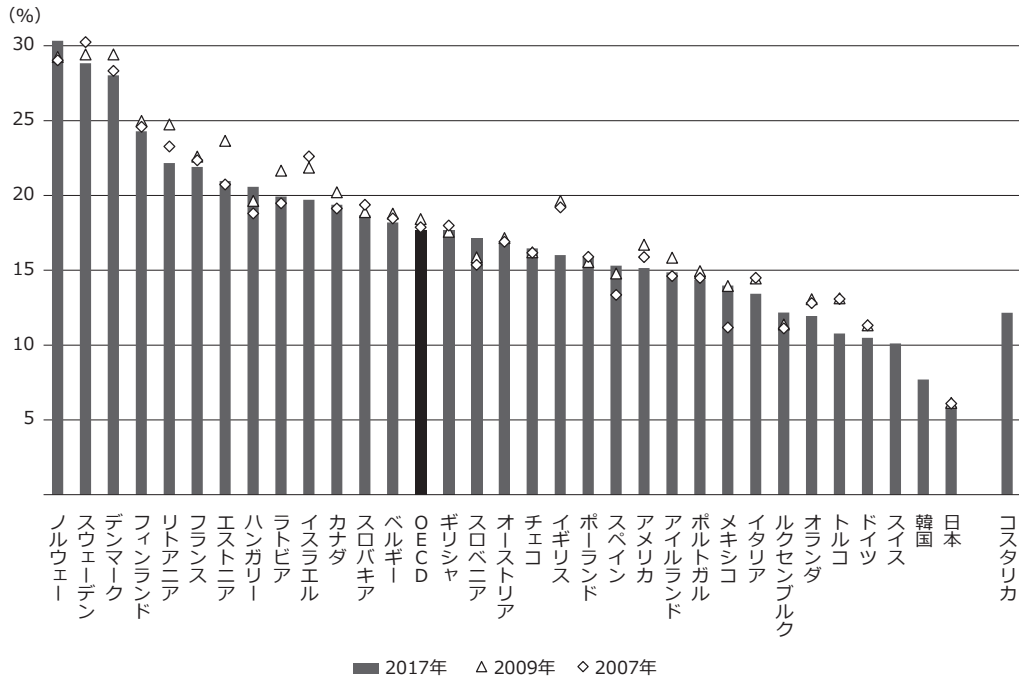
## （2）男女不平等社会へのアクセル

非正規化は女性職種化を伴って進展した。しかも、女性非正規公務員は、正規公務員が退出した後の代替として補充されただけでなく、相談支援業務のような新規行政需要には「端から非正規」として配置されてきた。

日本は、国も地方も公務員を削減し続けてきたが、少ない人員で公務を回さなければならぬことから、ケアワークを負わされた女性正規公務員を公務労働市場から退出させ、家庭的責任を「免除」された使い勝手のよい男性正規公務員が過半を占めるようになった。

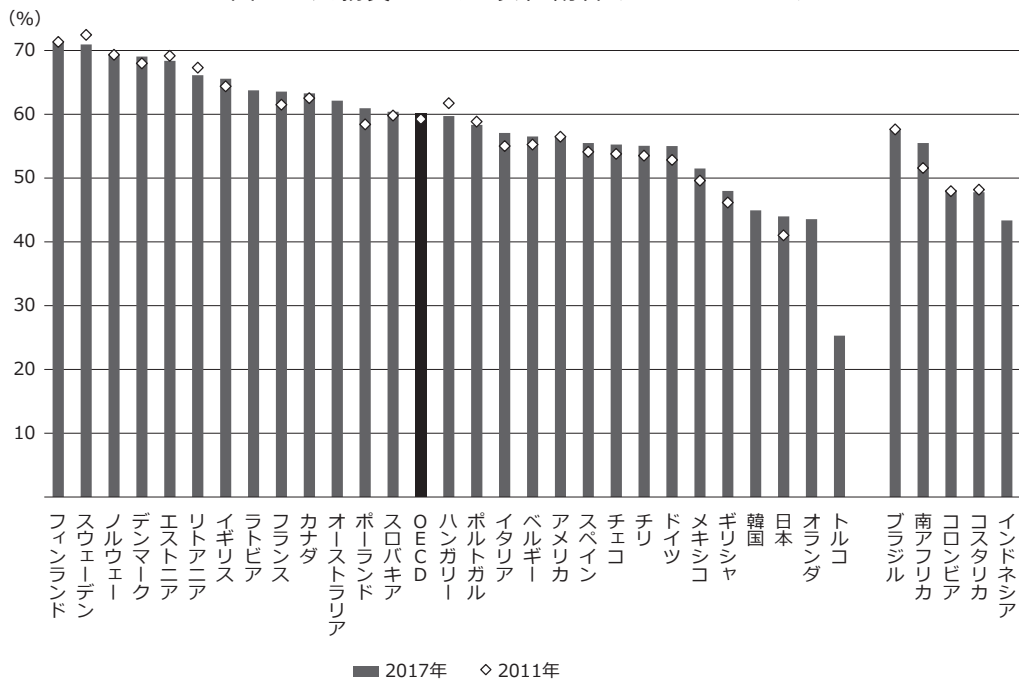
この結果、日本はいまや OECD 加盟 32 か国で、被雇用者数に占める公務員数の割合が最も低い国になった（次頁図 4）。2017 年の統計では、OECD 諸国で最低の 5.89% にすぎない。OECD 諸国平均が 17.71%、最も割合が高いノルウェーが 30.34%、2 位の

図4 被雇用者数に占める公務員数の割合 (2007年、2009年、2017年)



出典) OECD (2019) Figure 3.1. Employment in general government as a percentage of total employment, 2007, 2009 and 2017.

図5 公務員における女性割合 (2011年、2017年)



出典) OECD (2019) Figure 3.5. Gender equality in public sector employment, 2011 and 2017.

スウェーデンが 28.83%、「小さな政府」といわれるアメリカでも 15.15%で、日本の公務員の規模は、ノルウェーやスウェーデンの 6 分の 1、アメリカの 3 分の 1 にすぎない。

公務員における女性割合に至っては（前頁図 5）は、OECD 諸国平均が 6 割、最も女性割合の高いフィンランドと 2 位のスウェーデンが 7 割を占める中であって、日本は女性を公務労働市場から退出させてきた結果、女性割合は 4 割台にとどまる。

多くの OECD 諸国では、公的雇用には女性の割合は男性のそれを上回り、主に公務部門における雇用によって女性の就業率の上昇が促されてきたのだが、日本は、女性の就業率を高めてきた公務部門の雇用を縮小し、その少なすぎる公務員の中でもとりわけ女性公務員を公務労働市場から退出させてきた結果、女性が活躍できる場を奪ってきた。

これに加え、女性割合が高い看護師、保育士、給食調理員等のいわゆるケアワークで非正規化を止めどなく進めた結果、公的ケアサービスの供給が不足し、これが女性を家庭に縛りつける要因となって女性の労働参加を妨げるという悪循環に陥ってきた。

次頁図 6 は、世界経済フォーラムの国別男女平等指数（①）を横軸に、OECD の公務員における女性割合（②）を縦軸にして、各国をグラフ中にプロットした散布図「国別男女平等指数と公務員における女性割合の相関性（2017 年）」である。

①②の相関係数は + 0.7750 で、統計学の教科書によれば「強い相関」に分類される<sup>9)</sup>。したがってプロットは、斜め右方向に順に並び、公務員における女性割合が高い国ほど、男女平等指数も高くなる傾向となって現れる。

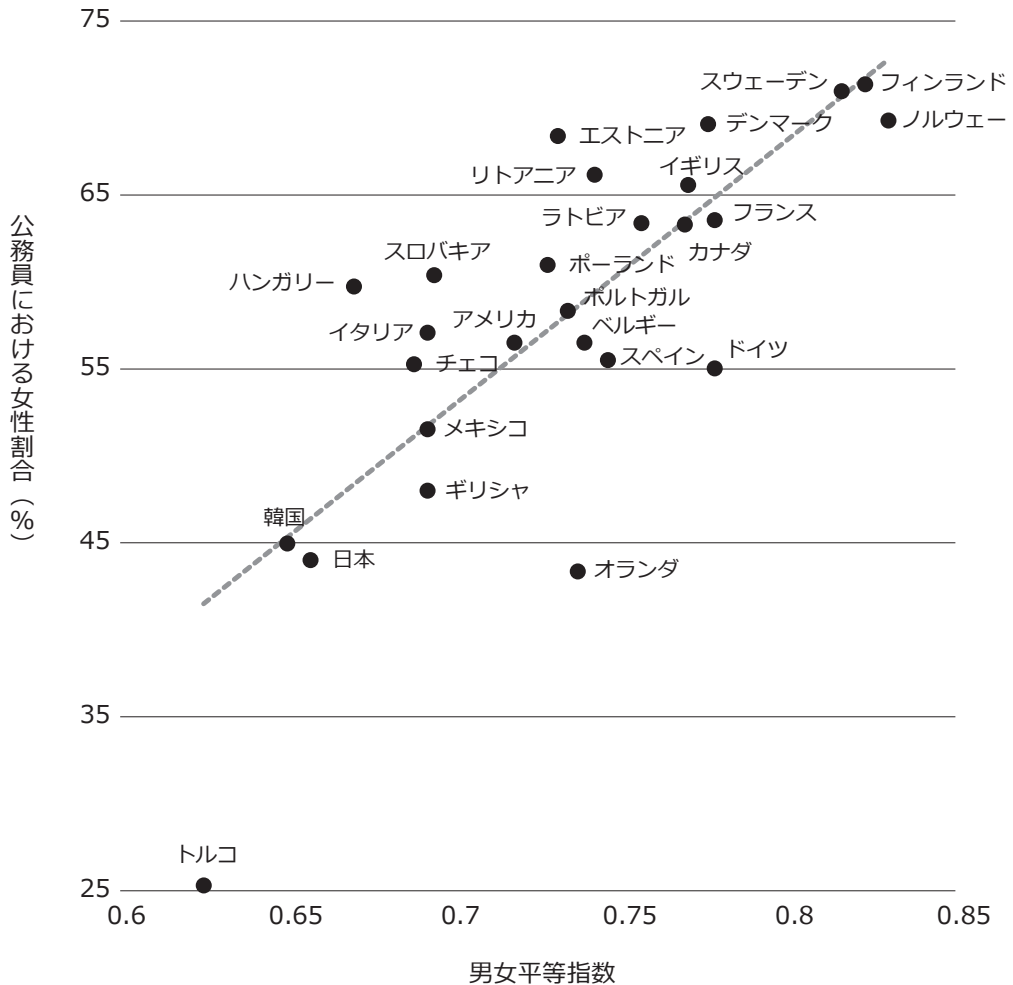
例えば、①男女平等指数 (0.830) で世界 2 位のノルウェーの②公務員における女性割合は 69.28%で OECD 諸国中 3 位、①が 0.823 で世界 3 位のフィンランドは、②が 71.36%で同 1 位、①が 0.816 で 5 位のスウェーデンは、②が 70.96%で同 2 位、①が 0.778 で 11 位のフランスは②が 63.55%で同 9 位と、いずれも公務員における女性割合は OECD 平均を上回り上位に位置する。一方で、男女平等指数が 2017 年段階で世界 114 位の日本は、②が 44.00%で OECD 諸国中 26 位、男女平等ランキングが 118 位の韓国は、②が 44.96%・同 25 位で、いずれも世界最低水準である。

このように、男女間の格差が少なく、女性が活躍しうる社会に転換していくためには、雇用が安定し、それなりの賃金水準が得られる公務員における女性割合を高めていくことが決定的な要素となる。

ところが日本は、公務において女性の活躍の場を極端に狭めた「女性を正規で雇わない国家」なのであり、その結果、女性が活躍できない男女不平等社会へとなっていった。

男女平等ランキングの高い国は、北欧諸国に集中している。このような平等社会を実公務の非正規がもたらす社会のひずみ

図6 国別男女平等指数と公務員における女性割合の相関性 (2017年)



出典) World Economic Forum (2017) Table 3: Global rankings, 2017 and OECD (2017) Figure 3.5. Gender equality in public sector employment, 2011 and 2017 を筆者加工。

現できたのは、女性を公務員として多く雇ったからだ、『市民を雇わない国家』を著した前田健太郎氏は次のように指摘する。

「例えば、スウェーデンの場合には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、民間部門における女性の雇用が拡大し、1980年代初頭にかけて公共部門の拡大と一層の女性の社会進出がもたらされた。このメカニズムを通じて、元来は女性の社会的地位が特に高くなかったスウェーデンは、現在では世界で最も男女が平等な社会として知られるようになった」(前田健太郎(2014): 262)。

また、スウェーデンの経済学者スヴェン・スタインモも、次のように記す。「スウェーデンの女性は、両性の平等という観点と、外国からの移民労働者受け入れの代替としての、国内既存の労働力という観点から、労働市場参加を奨励された。しかし、一九五〇年代や六〇年代には、スウェーデンが世界最大の福祉国家を構築することになるとは誰も予測していなかった。だが現実にはそうなったのであり、そこで必要になった職の多くを女性が占めるようになった。……一九九〇年代の初頭、政府部門は他のどの産業よりも多くの労働力を雇用している。この事実がもたらす政治的現実として、「政府の縮小」は女性とその家族に深刻な影響を与える……」（スタインモ、スヴェン（2017）：69-70）。だから、女性の活躍の場を奪うことにつながる「小さな政府」路線などは取りようもないのである。

これに対し日本は、公務員数を減らし、公共サービスの供給を女性非正規公務員による提供にシフトしてきた結果、保育や介護などの公的ケアサービスの供給が不足し、これが女性を家庭に縛りつける原因となって、女性の労働参加を妨げ、社会進出の阻害要因となるという悪循環を繰り返してきた。

非正規公務員問題を通じて見えてくるものは、この国の姿なのである。

## 5 公務員人事制度の改革の必要性

地方自治体の公共サービスは、官製ワーキングプアの非正規公務員を構造化して提供されている。非正規公務員への依存体質を高めてきたのは、以下の理由によるものと考えられる。

第一に、新たな行政需要を非正規公務員の配置で賄ってきたことである。これまで地方自治体が実施してきた行政改革とは、組織管理と定員管理を分離し、組織は拡大する（リストラできないまま新規行政需要に対処）にも関わらず、正規公務員数でカウントされる定員を削減する、すなわち行政改革を定員削減と読み替えて進められてきた。そしてその隙間を、非正規公務員で埋めてきたのである。

第二に、資格職・専門職というジョブ型職務を選んで非正規職化してきた。市町村児童虐待担当職員や児童福祉司の事例で見たとおり、専門職・資格職であるがゆえに、非正規化する。なぜなら、専門領域は長期の臨床経験が必要であり、専門性を裏打ちする資格職という性格を併せ持つ。一方、正規職員の人事制度は異動前提のジェネラリスト型であるため、研修費用をかけて資格取得させても、当該業務に留まることを期待しない。したがって、専門性や資格職性を伴う業務は、異動前提の人事制度と相容れなくなり、畢竟、異動することのない非正規職化するという道筋をたどってきた。



第三に、少なくなった正規公務員を行政行為事務に重点化するという人事政策をとってきた。この結果、正規公務員は権力行政化する一方、周辺事務＝事実行為事務に関しては非正規化していった。

第四に、女性職と位置付けられた職種の非正規化である。

非正規公務員 64 万人余のうち 4 分の 3 は女性である。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、家事的労働の分野である。さらに女性であるがゆえの差別的賃金が横行し、官製ワーキングプアと揶揄される根拠となった。

第五に、2020 年 4 月から始まった会計年度任用職員制度は、非正規公務員の処遇を改善するどころか、官製ワーキングプアのまま使用することを法定するものに過ぎなかった。

では、どうすべきか。

以下の点を提言しておきたい。

第一に、これまで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。正規公務員数だけを数える定員管理をやめ、人材・総人件費管理に移行し、行政需要に見合った人員を整備する。

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。ジェネラリスト型とジョブ型のデュアルシステムの公務員人事制度に改変する。

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、性に中立な処遇を確立する。

## 補 論

本稿は、2020 年 9 月 13 日に開催された日本フェミニスト経済学会 (JAFFE) オンライン大会共通論題「相談支援という労働——公的ケアの搾取と非正規化」における筆者の報告「公務の非正規がもたらす社会のひずみ——相談支援はなぜ非正規化するのか」を基にしている。

報告に際しては、その時点での最新の統計資料を用いたが、報告から半年以上が経過し、その間にいくつか重要な調査資料が明らかになった。とりわけ非正規公務員に関しては、学会報告時点では 2016 年 4 月 1 日を基準日とする総務省調査が最新のものだったが、2020 年 4 月 1 日からの会計年度任用職員制度が施行したのに合わせて実施された総務省「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果 (令和 2 年 4 月 1 日現在)」ならびに総務省「会計年度任用職員制度の施行状況等に関

する調査（令和2年4月1日時点）が、2020年12月に公表されている。

以下では、この2つの総務省調査に基づき、本稿を補足する。

2020年4月1日、新たな非正規公務員の制度である会計年度任用職員制度が施行された。これにあわせて総務省が実施した「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果（同年4月1日現在）」によると、従前の対象要件（任期6カ月以上、週勤務時間19時間25分以上）を満たす非正規（会計年度任用、臨時的任用、特別職非常勤）は694,473人で、前回調査（2016年4月1日時点）から約5.1万人、8%増えていた。非正規の割合は20%である。

同調査では、上記対象要件未達の非正規公務員の実数も調べ、あわせて1,125,746人に及ぶことが判明した。これに基づき非正規割合を計算すると、地方自治体全体で29%、政令市を含む市区町村では40%、一般市区44%、町村47%で、基礎的自治体の市区町村の職員の半分近くは非正規公務員なのである（次頁表補1）。

総務省の「労働力調査」（2020年4月分）によると、日本全体の非正規従業員は2019万人で、非正規率は36%。こちらの非正規は「就業の時間や日数に関わりなく、勤め先で『パートタイマー』『アルバイト』又はそれらに近い名称で呼ばれている人」としており、総務省の調査対象と同じである。つまり市区町村の非正規率は日本の労働者の平均非正規率をはるかに上回るのである。

さらに総務省調査から職種別非正規比率を算出してみると、学校医等の特別職非常勤が多くを占める医師を除くと、図書館職員の4人中3人、給食調理員の7割、保育士の約6割は非正規公務員である（次頁表補2）。

会計年度任用職員制度は、「四半世紀以上課題となってきた臨時・非常勤職員についての制度構築を実現したもので（中略）適正な任用・勤務条件を確保していくための大きな礎となるもの」（大村慎一・総務省公務員部長＝当時＝「地方公務員月報」2020年1月）と期待された。だがこの法改正は、全地方公務員の3割を占め、市区町村では民間労働者の非正規率よりも高い4割以上を占める非正規公務員の現状を鑑みることなく眺えられたものだった。処遇は改善せず、成績主義の建前の下、長期間雇用されてきたベテランの非正規公務員が狙い撃ちされたように雇い止めの憂き目にあっている。

さらに先の総務省調査によれば、非正規のなかでは賃金水準が高い部類の保育所保育士の時給平均額は1,156円。この金額で、フルタイムで月20日×12カ月働くと、期末手当（2.5カ月）を含め年収は約260万円（税込み）となる。一方、正規のなかで賃金水準が低い部類の保育士の年収水準は554万円（2019年地方公共団体給与実態

表補1 自治体階層別非正規公務員実数と非正規割合（2020年4月1日現在、単位：人）

	任期6月以上かつ 1週当たり勤務時間 19時間25分以上	左記要件未満 の臨時非常勤 職員数B	全非正規公務 員実数 (A+B)	正規公務員数 C	非正規割合(%) (A+B) / (A+B+C)
都道府県	162,492	106,363	268,855	1,402,744	16.1
政令市	70,060	49,268	119,328	348,498	25.5
市区	363,993	230,009	594,002	770,396	43.5
町村	81,111	41,760	122,871	137,982	47.1
一部事務組合等	16,817	3,873	20,690	102,400	16.8
合計	694,473	431,273	1,125,746	2,762,020	29.0

出典) 非正規公務員の数値は、総務省「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」正規公務員の数値は総務省「令和2年地方公共団体定員管理調査」(2020年4月1日現在)から筆者作成。

表補2 職種別正規・非正規比率（2020年4月1日現在、単位：人）

職種	全非正規公務員実数			正規公務員	非正規割合 (%)	
	会計年度任用	特別職	臨時的任用			
一般事務職員	231,067	225,260	433	5,374	759,513	23.3
技術職員	10,357	9,678	201	478	220,092	4.5
医師	100,016	13,997	85,965	54	25,873	79.4
医療技術員	34,208	20,873	12,802	533	54,527	38.6
看護師等	40,701	40,400	48	253	168,690	19.4
保育士等	128,380	127,297	0	1,083	97,128	56.9
給食調理員	46,337	45,971	0	366	20,047	69.8
技能労務職員	79,463	77,509	394	1,560	79,823	49.9
教員・講師	155,083	90,509	135	64,439	844,310	15.5
図書館職員	23,981	23,801	11	169	8,749	73.3
その他	276,153	226,174	49,561	418	483,712	36.3
合計	1,125,746	901,469	149,550	74,727	2,762,464	29.0

出典) 非正規公務員の数値は、総務省「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」(2020年4月1日現在)、正規公務員の数値は総務省「令和2年地方公共団体定員管理調査」(2020年4月1日現在)から筆者作成。

注1) 正規公務員の職種の分類については、「地方公共団体定員管理調査結果」の「第4表 職種別職員数」の区分・職員数を再分類したもの。

注2) 正規公務員の図書館員は、定員管理調査の司書(補)・学芸員(補)の数値。

注3) 正規公務員の職種別数値の内、一部事務組合分の職種別人数は、2019年の定員管理調査の数値(2020年での人数は未公表のため)。

調査)である。同じ職種・同じ仕事でも非正規は正規の給与の2分の1にも満たない。しかもその水準は、誰かに扶養されることを前提とし、同一労働同一賃金の原則からすると、不合理な格差となる。

今、地方自治体が提供する公共サービスは、「非正規という受け入れがたき現状を受け入れながら生きているのだ」(萩原信一郎の歌集『滑走路』)という人たちが提供されている。

#### 【注】

- (1) 西村美香の次の指摘も参照されたい。「自治体が臨時・非常勤職員に大きく依存することは、ワーキングプア問題の解決に政府が消極的であるというメッセージとして官民の非正規雇用の増大を促し、それによって中長期的には個人消費の冷え込みや貧困など地域経済にマイナスとなる危険もある」(西村美香(2018):16-17)。
- (2) 自治労の組織基本調査は、基本的には自治労加盟の単位組合が存在する地方自治体を中心とするもので、臨時・非常勤職員の実人員はこれより多いと思われる。なお、非正規公務員数の推移等については、上林陽治(2015)の「第二部歴史の中の非正規公務員」を参照。
- (3) 地方自治体の人事担当者へのインタビューでこの点は確認した(上林陽治(2021):108-111)。
- (4) 男女共同参画社会基本法(1999年)は、国・都道府県・市区町村に、男女共同参画基本計画等の策定を義務付けているが、男女共同参画センターといった女性関連施設の法的根拠でもなく、同施設が実施する相談支援も規定していない。男女共同参画センターの存立根拠は、各自治体の条例ないしは男女共同参画計画であり、相談支援もセンターが実施する業務と位置づけられることで実施根拠を得ている(瀬山紀子(2013))。
- (5) 児童福祉司に関していえば、「児童福祉司に必要な専門性を確保するためには、5年から10年程度の経験が必要であり、さらに、指導的立場に立てる職員を育成するためには、より多くの経験が必要との声も多くある」と指摘されている(厚生労働省(2006):6)。
- (6) 給付・訪問調査を本来の行政行為とみなすかは微妙である。大阪市は、正規職員と同様の公務員の本来の業務に従事できるとする「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用等に関する法律」に規定する任期付職員という非正規公務員を採用し、釧路市や八王子市は、一般的には補助的業務に従事するといわれる特別職非常勤職員を任命してきた。両者の異なる対応は、おそらく、訪問調査を本来の行政行為とみなすか、事実行為に近い従来の法行為とみなすかの判断の差異にあったと思われる。
- (7) 2020年4月1日から始まった「会計年度任用職員」制度は、2017年の地公法・自治法改正で制度化されたものだが、同法改正の礎になった「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」(研究会座長:高橋滋法政大学教授)では、常勤職員が行うべき業務である本格的業務への該当性については、「典型的には、組織の管理・運営自体に関する業務や、財産の差押え、許認可といった権力的業務などが想定される」と記した。この反対解釈として、非正規公務員が従事すべき業務は、非管理的業務、非権力的業務とすべきことを示唆したものである。
- (8) 中野区非常勤保育士再任拒否事件(東京高判平19・11・28)、武蔵野市レセプト点検嘱託職員再任拒否事件(東京高判平24・7・4)。
- (9) ピアソンの積率相関係数では、量的データ同士の相関関係の目安について、+0.7~+1.0:かなり強い正の相関、+0.4~+0.7:正の相関、+0.2~+0.4:弱い正の相関、+0.2~0~-0.2:

ほとんど相関がない、 $-0.4 \sim -0.2$ :弱い負の相関、 $-0.7 \sim -0.4$ :負の相関、 $-1.0 \sim -0.7$ :かなり強い負の相関としている。岩寄学 = 中西寛子 = 時岡規夫 (2004) 『実用統計用語事典』。

## 【引用文献】

- 茨城県地方自治研究センター (2020) 「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』  
『自治権いばらき』 (136)
- 岩寄学 = 中西寛子 = 時岡規夫 (2004) 『実用統計用語事典』 オーム社
- 上林陽治 (2012) 『非正規公務員』 日本評論社
- 上林陽治 (2015) 『非正規公務員の現在——深化する格差』 日本評論社
- 上林陽治 (2021) 『非正規公務員のリアル——欺瞞の会計年度任用職員制度』 日本評論社
- 経済財政諮問会議・「選択する未来」委員会 (2020) 「選択する未来 2.0 中間報告」
- 厚生労働省 (2006) 「今後の児童家庭相談のあり方に関する研究会 報告書」
- 厚生労働省 (2016a) 「2016 年賃金構造基本統計調査」
- 厚生労働省 (2016b) 「毎月勤労統計調査 2016 年分結果確報」
- 厚生労働省 (2016c) 「平成 28 年福祉事務所人員体制調査 平成 28 年 10 月 1 日」
- 厚生労働省 (2018a) 「婦人保護事業の現状について」 (「第 1 回困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」資料 6-1、2018 年 7 月 30 日)
- 厚生労働省 (2018b) 「平成 30 年度市町村の虐待対応担当窓口等の状況調査結果」
- 厚生労働省 (2019) 「令和元年賃金構造基本統計調査」
- 厚生労働省 (2020) 「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」
- スタインモ、スヴェン (2017) 『政治経済の生態学』 岩波書店
- 瀬山紀子 (2013) 「公立女性関連施設における公務非正規問題を考える」『労働法律旬報』 (1783・1784)、138-145、2013 年 1 月 25 日
- 全国学童保育連絡協議会 (2013) 「学童保育実施状況調査 (2012 年 5 月 1 日現在)」
- 総務省 (2009) 「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書」
- 総務省 (2012) 「臨時・非常勤職員に関する調査結果について (平成 24 年 4 月 1 日現在)」
- 総務省 (2016) 「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査の概要 (平成 28 年 4 月 1 日現在)」
- 総務省 (2017a) 「平成 28 年地方公共団体定員管理調査結果 (平成 28 年 4 月 1 日現在)」
- 総務省 (2017b) 「平成 29 年地方公務員給与実態調査結果 (平成 29 年 4 月 1 日現在)」
- 総務省 (2019a) 「平成 30 年 4 月 1 日地方公務員給与実態調査結果」
- 総務省 (2019b) 「会計年度任用職員制度の準備状況等に関する調査の結果」 (2018 年 4 月 1 日時点)
- 西村美香「転換期を迎えた地方公務員の定員管理」『地方公務員月報』 (656)、2-25、2018 年 3 月
- 原田尚彦 (2011) 『行政法要論 全訂第七版』 学陽書房
- ブレイディみかこ (2020a) 「新型コロナと英キー・ワーカー」『東京新聞』 2020 年 4 月 14 日夕刊
- ブレイディみかこ (2020b) 「社会に欠かせぬケア仕事」『朝日新聞』 2020 年 6 月 11 日朝刊
- 前田健太郎 (2014) 『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
- OECD (2017) 'Government at a Glance 2017'.
- OECD (2019) 'Government at a Glance 2019'.
- World Economic Forum (2017) 'The Global Gender Gap Report 2017' Table 3: Global rankings, 2017.