

# 女性活躍推進法と女性の非正規公務員が置かれた状況

## ～NPO法人官製ワーキングプア研究会

### 「非正規公務員ワークルール調査」を中心に～

上 林 陽 治

## 1. 女性の職業生活における活躍の推進に関する法律と 地方自治体の役割

2015年8月28日成立、2015年9月4日公布・施行（一般・特定事業主行動計画関係は2016年4月1日施行）の「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（以下、「女性活躍推進法」という）は、都道府県、市町村に対し、当該区域内の女性の職業生活における活躍の推進に関する施策についての計画を策定・公表することに努めなければならない（努力義務）としている（同法6条）。

区域内における女性の事業主行動施策の計画の策定にあたっては、国が策定した基本方針<sup>(1)</sup>（同法5条、2015年9月25日閣議決定）を勘案して定めるものとしているが、基本方針には、優良企業の認定、公共調達を通じた女性の活躍推進、情報収集・広報、中小企業行動計画への支援、非正規労働者の処遇改善推進施策や正社員への転換支援、待機児童解消、放課後子どもプラン、パワハラ・マタハラなどの対策が列挙されている。

一方、同法は、都道府県・市町村の任命権者に対し、特定事業主として、2016年4月1日までに、事業主行動計画の策定（同法15条）ならびに公表（同法17条）を義務づけている。

2015年11月20日に告示された事業主行動計画策定指針<sup>(2)</sup>では、都道府県・市町村の任

---

(1) 「女性の職業生活における活躍の推進に関する基本方針について」（平成27年9月25日、閣議決定）、「女性の職業生活における活躍の推進に関する基本方針の策定について（通知）」（府共第775号、平成27年9月25日）を参照。

(2) 「事業主行動計画策定指針」（平成27年11月20日、内閣官房・内閣府・総務省・厚生労働省告示第一号）を参照。

命権者に対し、概要、以下の手順を踏まえ、特定事業主行動計画を策定することとしている。（下線は筆者による）

#### 一 行動計画の策定体制の整備等

行動計画の策定・推進に当たっては、常勤職員はもとより臨時・非常勤職員を含め、全ての職員を対象としていることを明確にし、男女双方の幅広い職員の理解と納得の下、協力を得ながら、各課題に応じた目標・取組を進めていくことが極めて重要。

このため、行動計画の策定の過程において、必要に応じて、職員に対するアンケート調査や意見交換等を実施するなど、各職場・各世代の男女の声を広くくみ上げつつ、職場の実情の的確な把握に努めることが重要。

#### 二 状況把握・課題分析の方法

公務部門である特定事業主における取組について、公務員法制上の平等取扱の原則及び成績主義の原則や各機関の特性に留意しつつ、一般事業主に対し率先垂範する観点から、まず一般事業主が状況把握を行う項目に対応した4項目（下記項目1～4）に、今後取組を推進する上で重要となる3項目を加えた7項目を状況把握すること。

項目1：採用した職員に占める女性職員の割合

項目2：平均した継続勤務年数の男女の差異（離職率の男女の差異）

項目3：職員一人当たりの各月ごとの超過勤務時間

項目4：管理的地位にある職員に占める女性職員の割合

項目5：各役職段階にある職員に占める女性職員の割合

項目6：男女別の育児休業取得率及び平均取得期間

項目7：男性職員の配偶者出産休暇及び育児参加のための休暇取得率及び平均取得日数

#### 三 数値目標、計画期間、取組内容及び実施時期を記載する行動計画。

#### 四 行動計画の公表、全職員に周知。

#### 五 行動計画の推進 毎年1回、数値目標の達成状況や、行動計画に基づく取組の実施状況の点検・評価を実施し、結果をフィードバックする。

地方自治体の任命権者に対し、その雇用する職員の採用や勤務条件等の改善に関して、なんらかの計画の策定を義務付ける法律は、女性活躍推進法のほか、障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和35年7月25日法律第123号）、次世代育成支援対策推進法（平成15

年7月16日法律第120号)があるが、女性活躍推進法のように、「常勤職員はもとより臨時・非常勤職員を含め、全ての職員」を対象とし、地方公共団体をして、民間事業者に対し「率先垂範」となるような計画内容の策定を求める法律は、他にはない。

一方、地方自治体に勤務するすべての職員の3人に1人は、臨時・非常勤職員といわれる非正規公務員である。その人数は、総務省調査で約60万人(2012年4月1日現在)。そして、その4分の3にあたる約45万人は、女性である。すなわち地方自治体に勤務するすべての職員の4人に1人は、女性の非正規公務員なのである。

一方、女性の臨時・非常勤職員が、いかなる状況にあるかについての全国的な調査は、これまでなかった。

そのような中、筆者も理事の一人であるNPO法人官製ワーキングプア研究会が、2015年、「非正規公務員ワークルール調査」(以下、「ワークルール調査」という)を実施し、2016年2月に調査結果を公表した。

本稿は、同ワークルール調査に基づき、女性活躍推進法と関連する項目を中心に、女性の非正規公務員が置かれている状況について報告するものである<sup>(3)</sup>。

## 2. NPO法人官製ワーキングプア研究会 「2015非正規公務員ワークルール調査」の概要

ワークルール調査は、2015年8月～10月の期間、都道府県、政令市、中核市、県都市、東京特別区、東京市町村、大阪市町村の221団体に調査票を郵送、166団体(回答率75%)から有効な回答を得た。

調査項目は、非正規公務員の種類(特別職非常勤、一般職非常勤、臨時職員)ごとに、採用や解雇(雇止め)、育児休業・介護休業制度、産前産後休暇、年次有給休暇、労働安全衛生上の取り扱いなどについて50のワークルール項目を設定し、その制度化状況について○×で回答いただいた。

設定した50のワークルール項目は、法令、行政通知、判例において確定しているもので、したがって50項目を措置していないことは、違法・不当な取り扱いをしていることにつながるというものである。

---

(3) 詳細は、NPO法人官製ワーキングプア研究会「非正規公務員取扱い診断書～2015年非正規公務員ワークルール調査結果」<http://kwpk.web.fc2.com/index.html>を参照。

ワークルール調査の結果、全166団体のワークルールの平均達成度は69.2%。都道府県平均75.6%、政令市平均74.3%、中核市平均71.7%、県都市（政令市・中核市除く）平均72.3%、東京特別区平均62.7%、東京市町村（中核市除く）平均59.5%、大阪市町村（政令市・中核市除く）平均65.5%で、東京の地方自治体における非正規公務員のワークルールの未整備状況が際立つ結果になった。

ワークルール整備状況は、自治体間で相当程度の格差があり、例えば都道府県では、福岡県が91%で最も高く、東京都の48%は回答した都道府県の中で最低。格差は43ポイントもある。また政令市でも横浜市の86%に対し、熊本市は47%、中核市では豊中市が92%に対し、柏市は51%だった。

東京の市区町村では、目黒区46.3%、品川区48.9%、武蔵村山市43.3%、瑞穂町43.3%、東大和市45.0%、国分寺市45.7%で設定ワークルール項目の半分も整備されていない状況であった。

任用種別別にみると、166団体では、特別職非常勤73.9%、一般職非常勤78.5%だったのに対し、臨時職員は62.5%で最も劣悪な勤務環境であることも分かった。とりわけ特別区の臨時職員のワークルール整備率は43.6%で、このうち目黒区21.3%、中央区27.3%、台東区28.9%と、整備率は3割にも達していない結果だった。

<表1> 配布数・回答数

単位：自治体

	配布数A	回答数B	集計数C	回答率 B/A	集計率 C/A
都道府県	47	40	40	85%	85%
政令市	20	20	20	100%	100%
中核市	45	27	26	60%	58%
県都市 (政令・中核除く)	11	7	7	64%	64%
東京特別区	23	19	18	83%	78%
東京市町村 (中核市除く)	38	21	21	55%	55%
大阪市町村 (政令・中核除く)	37	34	34	92%	92%
合計	221	168	166	76%	75%

＜表2＞ 非正規公務員ワークルールの自治体別整備状況

単位：％

	平均	ベスト	整備率	ワースト	整備率
都道府県	75.6	福岡県	91	東京都	48
政令市	74.3	横浜市	86	熊本市	47
中核市	71.7	豊中市	92	柏市	51
県都市 (含政令・中核)	72.3	鳥取市	87	熊本市	47
東京特別区	62.7	足立区	88	目黒区	46
東京市町村 (含政令)	59.5	八王子市	76	武蔵村山市	43
大阪市町村 (含政令・中核)	65.4	豊中市	92	箕面市	40

＜表3＞ 任用種類別・自治体階層別ワークルール整備率

単位：％

	特別職非常勤	一般職非常勤	臨時職員
①回答団体（166団体）	73.9	78.5	62.5
②都道府県	73.8	82.4	76.0
③政令市	81.1	77.0	66.6
④中核市	74.7	81.4	64.0
⑤県都市（政令・中核除く）	78.0	79.4	65.8
⑥東京特別区	79.3	—	43.6
⑦東京市町村（中核除く）	69.4	—	50.5
⑧大阪市町村（政令・中核除く）	65.9	77.4	58.8

### 3. 女性非正規公務員に依存する地方自治体

ワークルール調査から、若干離れ、地方自治体が、どの程度、女性の非正規公務員を「活用」＝依存しているかについて触れておきたい。

先に指摘したとおり、地方自治体に勤務する全職員の4人に1人は、女性の非正規公務員である。それは次のようなデータから求められる。

第1に、臨時・非常勤職員と呼ばれる非正規公務員の4人のうち3人は女性である。

総務省の調査では、全国の非正規公務員（週勤務時間20時間以上、任期6カ月以上）は

60万3,582人。このうち74.2%にあたる44万8,072人は女性となっている（2012年4月1日現在）<sup>(4)</sup>。

第2に、地方自治体の職員の3人に1人は、非正規公務員である。2012年の総務省の定員管理調査<sup>(5)</sup>によると、最も身近な自治体である市区町村の正規公務員は約92万人、これに対し市区町村の非正規公務員の人数は約40万人<sup>(6)</sup>である。ここには任期6カ月未満や週勤務時間20時間未満の非正規公務員は含まれていないので、実際はさらに多い。

同様のことは、全日本自治団体労働組合（自治労）の調査でも明らかになっている。自治労は、2012年6月1日を基準日として、自治労加盟自治体における臨時・非常勤職員の在職状況を調査（「自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査結果」）し、その結果を2012年10月に公表した。

同調査は、全国の47.2%にあたる845自治体（調査時点の全国自治体数は1,789<東京都23特別区含む>）の状況を集約したもので、警察や消防、教員などを除き、当該自治体における非正規公務員は30万5,896人、正規公務員は61万9,542人で、全体に対する非正規率（非正規公務員/（正規公務員+非正規公務員））は33.1%であるとした。そして、未調査の自治体を含めて換算すると、全国の「非正規公務員」は約70万人であると推計したのである。2012年の自治労調査は、主に一般行政職部門（総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木、民生、衛生など）と公営企業等会計部門（上・下水道や公立病院など）の職員を対象として実施した。2012年4月1日現在の両部門の正規の地方公務員数は127万9,216人であり、「3人に1人は非正規公務員」は、妥当な表現といえよう。

そうすると、地方自治体に勤務する職員のうち3人に1人は非正規公務員であり、そのうち4人に3人は女性である。したがって、 $1/3 \times 3/4 = 1/4$ で、地方自治体に勤務する職員の4人中1人は女性非正規公務員となる。

**表4**は、ワークルール調査の対象自治体における女性の非正規公務員依存率を示したものである。

大阪府島本町は、2012年4月1日現在で全職員の半分近くが、大阪府岬町、東京の国立市、東大和市は4割前後の職員が、女性の非正規公務員なのである。

表を一瞥すると、女性非正規公務員依存率が高い自治体は、東京の市区町村、大阪市町村に集中していることがわかる。このうち、東京の特別区には2万1,350人の非正規公務

(4) 総務省「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）」

(5) 総務省「平成24年地方公共団体定員管理調査結果（平成24年4月1日現在）」

(6) 注(4)を参照。

<表4> ワークルール調査対象自治体の女性非正規公務員依存実態上位20自治体

単位：人

			非正規公務員合計 A			正規職員 合計 B	全職員計 A+B =C	非正規 公務員 割合	女 性 非正規 割合
			男	女 a	計			A/C%	a/C%
1	島本町	大阪	23	265	288	253	541	53.2	49.0
2	岬町	大阪	34	134	168	159	327	51.4	41.0
3	国立市	東京	67	329	396	434	830	47.7	39.6
4	東大和市	東京	64	333	397	457	854	46.5	39.0
5	羽村市	東京	27	231	258	356	614	42.0	37.6
6	清瀬市	東京	36	275	311	427	738	42.1	37.3
7	高松市	香川	329	2,384	2,713	3,696	6,409	42.3	37.2
8	北区	東京	206	1,569	1,775	2,457	4,232	41.9	37.1
9	東久留米市	東京	62	386	448	613	1,061	42.2	36.4
10	摂津市	大阪	81	411	492	649	1,141	43.1	36.0
11	あきる野市	東京	24	256	280	432	712	39.3	36.0
12	茨木市	大阪	85	890	975	1,567	2,542	38.4	35.0
13	多摩市	東京	47	461	508	825	1,333	38.1	34.6
14	泉大津市	大阪	93	456	549	784	1,333	41.2	34.2
15	瑞穂町	東京	36	131	167	216	383	43.6	34.2
16	忠岡町	大阪	12	95	107	171	278	38.5	34.2
17	羽曳野市	大阪	50	359	409	655	1,064	38.4	33.7
18	藤井寺市	大阪	27	305	332	576	908	36.6	33.6
19	西東京市	東京	116	574	690	1,028	1,718	40.2	33.4
20	和泉市	大阪	81	737	818	1,476	2,294	35.7	32.1

注) 2012年総務省臨時非常勤調査並びに2012総務省定員管理調査より筆者作成

員がいて、全職員に占める非正規割合は25.6%、このうち女性の非正規公務員は1万7,547人で、全職員に占める割合は21.1%だった。特別区で働く職員の5人に1人は女性非正規公務員で、北区、葛飾区、世田谷区では3割以上の職員が女性の非正規公務員だった。また東京の市町村の女性非正規公務員依存率は25.3%で、職員の4人に1人は女性非正規公務員となり、とりわけ国立市、東大和市、羽村市では、ほぼ5人中2人は女性非正規公務員である。

なお、東京都は先の総務省の調査に対し、臨時職員は任期2カ月で調査対象要件に該当

しないので、「臨時職員は0人」と報告した。だが実際には、東京都総務部調べでは、2015年8月1日現在、非常勤職員7,326人、臨時職員1,584人が実際には在職していた。男女の別は明らかでない。

#### 4. 女性の非正規公務員のワークルール整備状況

このように自治体の業務の多くは女性の非正規公務員に依存しているが、そのワークルールはどうなっているのだろうか。

例えば育児休業制度である。地方自治体に勤務する非正規公務員に関しては、地方公務員育児休業法に基づく条例制定により、一定の要件（①1年以上勤務、②子が1歳に達する日を超えて引き続き勤務することが見込まれる者）を満たす一般職非常勤は、育児休業と部分休業を取得することができる。また常勤の臨時職員や週3日以上勤務の一般職非常勤は部分休業を取得できる。

特別職非常勤は民間労働者に適用される育児介護休業法も地方公務員育児休業法も非適用だが、要綱や労使協定の締結により、法定外ではあるが、育児休業や部分休業を取得しうる。ただし、法定外のため育児休業中の厚生年金の保険料負担を免除できないという問題が潜む。

このように一定要件を満たす非正規公務員も、育児休業や部分休業を取得することは可能なのだが、少なくない自治体で育児休業等を取得できない実態が、ワークルール調査で明らかになった（表5）。

ワークルール調査では、回答自治体166団体のうち、非正規公務員に適用する育児休業制度がない団体が56団体で未整備率は34%、3分の1の自治体で、非正規公務員は育児休業や部分休業を取得できない。

これを任用種類別に見ると、一般職非常勤は、地方公務員育児休業法の適用があるにもかかわらず、回答自治体37団体のうち7団体（19%）で条例を制定していない。また常勤の臨時職員は、条例を制定すれば部分休業は取得できるにもかかわらず、回答自治体142団体中109団体（77%）で未整備。更に特別職非常勤は、130団体中48団体（37%）が未整備だった。

特に深刻なのは東京の市区町村で、常勤の臨時職員の部分休業を整備しているのは、渋谷区と日野市だけ。特別職非常勤に関しては、回答した東京市町村自治体の半分の団体が



＜表5＞ 非正規公務員の育児休業制度の整備状況

		回答自治体数	未整備自治体数	未整備率
都道府県		40	13	33%
	特別職非常勤	36	18	50%
	一般職非常勤	8	1	13%
	臨時職員	36	22	61%
政令市		20	2	10%
	特別職非常勤	19	3	16%
	一般職非常勤	3	0	0%
	臨時職員	18	8	44%
中核市		26	10	38%
	特別職非常勤	14	6	43%
	一般職非常勤	13	2	15%
	臨時職員	22	18	82%
県都市（政令中核除く）		7	2	29%
	特別職非常勤	5	1	20%
	一般職非常勤	2	1	50%
	臨時職員	6	5	83%
東京特別区		18	2	11%
	特別職非常勤	18	3	17%
	一般職非常勤	0	0	—
	臨時職員	16	15	94%
東京市町村（中核市除く）		21	11	52%
	特別職非常勤	19	9	47%
	一般職非常勤	1	0	0%
	臨時職員	21	20	95%
大阪市町村（政令・中核除く）		34	16	47%
	特別職非常勤	19	8	42%
	一般職非常勤	10	3	30%
	臨時職員	23	21	91%
全体集計		166	56	34%
	特別職非常勤	130	48	37%
	一般職非常勤	37	7	19%
	臨時職員	142	109	77%

制度化していない。

2012年の総務省調査では、特別区と東京市町村自治体には、6カ月以上勤務するフルタイムの臨時職員が650人在職していた。これら臨時職員は、自治体の不作為により育児に

関わる権利を剥奪されている。

育児休業は、職場に復帰することを前提とした制度である。逆に言えば、育児休業を制度化していない自治体に勤務する女性の非正規公務員は、職場を失うことを覚悟して、妊娠・出産に備えることになる。非正規公務員に退職の覚悟を強いる自治体は「マタニティーハラスメントを制度化」していると言わざるを得ず、まずは女性の非正規公務員が働きやすい勤務環境を整えることが急務になっているといえよう。

## 5. 法令上根拠のない空白期間

臨時職員に関しては、連続する任用期間の間に任用していない期間、いわゆる「空白期間」を設ける自治体が多い。ワークルール調査では、臨時職員に関して回答した139自治体のうち99自治体（71.2%）に、置く必要のない空白期間があることが判明した。

例えば東京都では、任期2カ月の雇用を3回繰り返したのち、1カ月の空白期間を置いて再度任用している。また、東京の特別区では、回答16団体のうち12団体（港区、墨田区、目黒区、渋谷区は空白期間なし）、市町村では、回答21団体のうち9団体で、必要のない空白期間を置いていた。

総務省が2014年7月4日に発出した通知では、「新たな任期と前の任期の間に一定の期間を置くことを直接求める規定は地方公務員法をはじめとした関係法令において存在しない」と明記している<sup>(7)</sup>。

また2カ月雇用・2カ月空白を繰り返す自治体もあるが、2カ月という期間にも法令上の根拠はなく、事業主負担が発生する社会保険への加入を回避するためと考えられる。期間2カ月未満であれば社会保険に加入させる必要は生じない。さらに繰り返し任用の場合で、継続して2カ月を超えると加入要件が生じる。したがって空白期間を置く。ただし、空白期間を置いたとしても短時日であれば、社会保険の組合員資格は失わない<sup>(8)</sup>。これゆえ少なくない自治体で、短時日以上、たとえば1カ月以上の空白期間を置き、形式上の雇用中断期間を設定することで、社会保険の組合員資格を剥奪している。

ワークルール調査でも、臨時職員について回答した自治体141団体のうち、社会保険の

(7) 平成26年7月4日総行公59号「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」

(8) 平成26年1月17日付厚生労働省通知「厚生年金保険及び健康保険の被保険者資格に係る雇用契約又は任用が数日空けて再度行われる場合の取扱いについて」

加入資格を継続しない自治体は84団体で、6割の自治体で臨時職員の被保険者資格を継続していない実態が明らかになった。とりわけ政令市の臨時職員に関しては、回答自治体18団体のうち13団体（72%）で、同資格を継続させていない。

空白期間により、非正規公務員はさまざまな不利益を強いられている。

年次有給休暇の繰り越しという労働債権の放棄がその一例である。

労働基準法における年次有給休暇の付与に係る「継続勤務」の要件は、「期間の定めのある労働契約を反復して短時間労働者を使用する場合、各々の労働契約期間の終期と始期の間に短時日の間隔を置いているとしても、必ずしも当然に継続勤務が中断されるものではないことに留意すること」としている<sup>(9)</sup>。

年次有給休暇の繰越に関する質問について回答した166団体のうち、再度の任用時に使い残しの年次有給休暇をリセットしてしまう自治体は11団体に及ぶ。臨時職員についてこ

<表 6> 空白期間が置かれる臨時職員

空白期間	回答自治体数	未整備自治体数	未整備率
都道府県	39	7	18%
臨時職員	34	29	85%
政令市	20	6	30%
臨時職員	18	17	94%
中核市	26	4	15%
臨時職員	22	19	86%
県都市（政令中核除く）	7	1	14%
臨時職員	6	6	100%
東京特別区	18	0	0%
臨時職員	16	12	75%
東京市町村（中核市除く）	21	0	0%
臨時職員	21	9	43%
大阪市町村（政令・中核除く）	34	4	12%
臨時職員	22	7	32%
全体集計	165	22	13%
臨時職員	139	99	71%

(9) 平成19年10月1日付厚生労働省通知「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律の施行について」

の状況を見ると、回答した141団体のうち、年次有給休暇を繰り越さない自治体は40団体。約3割が年次有給休暇の繰越という労働債権を剥奪している。特別区では回答16団体中11団体（69%）で臨時職員の年休繰越を認めていない。

さらに、東京都、中央区、台東区、目黒区の臨時職員、門真市の特別職非常勤には、年次有給休暇そのものが付与されていない。労働基準法に定める勤務期間（6カ月）などを満たさない、短期間の繰り返し任用のためと考えられる。

## 6. ケア労働と女性の非正規公務員の親和性

それにしても、なぜ、非正規公務員に女性が多いのか、そして、職員の4人に1人は女性の非正規公務員という状況にまでなってしまったのか。

総務省の「臨時・非常勤職員に関する調査」は、自治体階層（都道府県・市区町村等）別、職種別、採用の種類ごとに、男女別の人員を明らかにしている。

一方、常勤の正規公務員に関しては、毎年、定員管理調査や給与実態調査が実施されているものの、男女別データに関しては、5年に1度の指定統計調査に該当する年に限って、給与実態調査の中で調査対象としており、直近のデータで、臨時・非常勤職員調査と比較検討できるのは、2008年の総務省「平成20年4月1日現在 地方公務員給与実態調査結果」ということになる。

表7は、2008年の2つの調査から筆者が作成した非正規公務員と正規公務員の女性割合比較（2008年4月1日現在）である。

どの職種をみても、非正規公務員の女性構成割合は正規公務員の女性構成割合を上回る。常勤の正規公務員で最も女性の構成割合が高いのは看護師等の96.3%、次が保育士等で92.9%、3番目が給食調理員の81.2%で、これらは典型的な女性職種といえよう。正規公務員の人員が最も多い職種は、一般事務職員・技術職員の88万2,697人であるが、女性正規公務員は25.6%で、4人に1人に過ぎず、典型的な男性職種といえる。ただし、これは後に述べる日本型雇用システムを忠実に反映した結果なのである。

なお、正規公務員全体では、女性の正規公務員数の割合は37.3%である。

一方の非正規公務員に関しては、最も女性の構成割合が高い職種は看護師等で97.8%、次が給食調理員で97.7%、3番目が保育士等で95.7%となっており、正規公務員と同様の傾向を示す。しかし、最も職種別で非正規公務員数が多い一般事務職員の女性構成割合は

<表7> 非正規公務員と正規公務員の女性割合比較（2008年4月1日現在）

区 分	非正規公務員（人）			女性割合 （%）	正規公務員（人）			女性割合 （%）
	合 計	女 性	男 性		合 計	女 性	男 性	
一般事務職員	119,810	96,802	23,008	80.8	882,697	226,277	656,420	25.6
技術職員	7,388	2,871	4,517	38.9				
医 師	9,335	2,493	6,842	26.7	16,797	2,561	14,236	15.2
医療技術員	8,637	7,667	970	88.8	48,085	27,992	20,093	58.2
看護師等	23,477	22,970	507	97.8	119,857	115,462	4,395	96.3
保育士等	89,563	85,755	3,808	95.7	113,778	105,645	8,133	92.9
給食調理員	37,305	36,440	865	97.7	29,902	24,278	5,624	81.2
技能労務職員	54,018	22,401	31,617	41.5	132,938	35,622	97,316	26.8
教員・講師	57,327	39,359	17,968	68.7	871,909	432,700	439,209	49.6
その他	92,442	53,553	38,889	57.9	685,058	111,102	573,956	16.2
合 計	499,302	370,311	128,991	74.2	2,901,021	1,081,639	1,819,382	37.3

出典）非正規公務員については、総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について（全地方公共団体分）」（平成20年4月1日現在）、正規公務員については、総務省「平成20年4月1日地方公務員給与実態調査結果」より筆者が作成。

注）職種区分は非正規公務員調査の区分に合わせた。ただし、技術職員に係る人員数は、非正規公務員にはあるものの、正規公務員については当該職種が抽出されていない。

80.8%で、正規公務員とは反対の傾向を示す。これもまた、日本型雇用システムとコインの表裏の関係にある日本型パート労働を忠実に反映した結果である。そして女性非正規公務員の割合は全体で74.2%である。

非正規公務員が増加してきたのは、常勤職員の定員削減と人件費抑制策があり、しかしながら増大する行政需要を賄うために、非正規公務員への置き換えが進められてきたためである。問題は、置き換えは、どの職種をとっても、女性の非正規公務員への代替という形で進行したことである。しかも正規公務員における職種別の男女構成割合をそのまま反映しつつ（つまり、正規公務員で女性の割合が高い職種は、非正規公務員でも高い）、一般事務職や技能労務職のような「男性職場」の色合いの強い職種でも、圧倒的な割合で女性非正規公務員が配置されてきたのである。

## 7. 日本型雇用システムの下での女性の正規公務員の離職

男性職種に分類される一般行政職を取り出して分析すると、新卒採用時点では職員数に男女間の差はない。勤続を重ねる中で、家庭的責任を一方的に負わされてきた女性の正規公務員が、徐々に職場を離脱し、一般行政職は男性職場になっていったのである。

表8は、2003年、2008年、2013年について、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並べたものである。また図は、表8の男女別人数を、男性を100として年齢別に女性の人数を指数化したものである<sup>(10)</sup>。

18・19歳層は、高校新卒採用者が該当するが、どの年をとっても、女性の在職者数の方が多い。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。つまり、採用段階では、男女間に在職者数の格差はない。

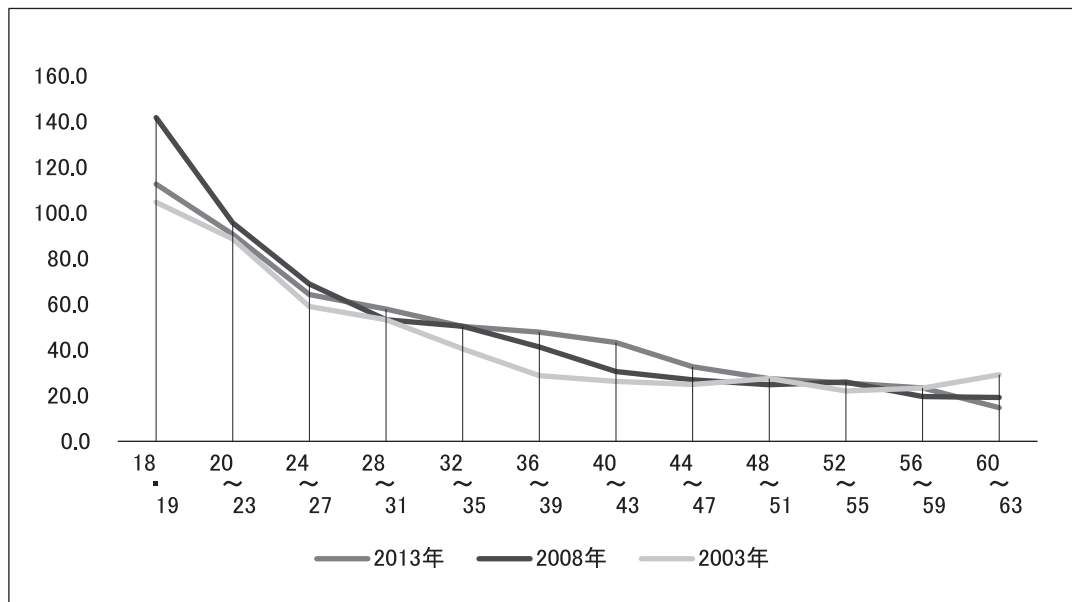
ところが勤続年数が重なると、男女間の人数バランスが崩れてくる。

＜表8＞ 全地方自治体 一般行政職 男女別年齢階層別職員数

年 齢	2013		2008		2003		2013	2008	2003
	男性計	女性計	男性計	女性計	男性計	女性計	(男性=100の指数)		
18・19	1,397	1,574	629	892	1,232	1,290	112.7	141.8	104.7
20～23	14,473	13,121	8,580	8,210	11,354	10,067	90.7	95.7	88.7
24～27	37,645	24,204	27,132	18,686	41,911	24,766	64.3	68.9	59.1
28～31	39,114	22,661	45,952	24,475	70,006	37,299	57.9	53.3	53.3
32～35	48,676	24,495	68,035	34,286	73,236	29,676	50.3	50.4	40.5
36～39	65,894	31,522	76,566	31,639	69,806	20,098	47.8	41.3	28.8
40～43	78,990	34,207	71,719	21,917	74,010	19,462	43.3	30.6	26.3
44～47	73,394	23,971	72,083	19,462	90,920	22,703	32.7	27.0	25.0
48～51	72,166	19,790	82,248	20,418	105,722	29,087	27.4	24.8	27.5
52～55	75,706	19,358	99,706	25,924	124,861	27,613	25.6	26.0	22.1
56～59	85,907	20,099	102,279	20,081	62,999	14,721	23.4	19.6	23.4
60～63	3,734	552	1,480	284	336	98	14.8	19.2	29.2
合 計	597,096	235,554	656,409	226,274	726,393	236,880	39.4	34.5	32.6

(10) 図・表は、各年版の「地方公務員給与実態調査結果」より筆者が作成。

<図> 全地方自治体 一般行政職 男女別年齢階層職員指数（男性=100）



直近のデータの2013年でみると、24～27歳層は、男性100：女性64.3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：女性95.7で、ほぼ30ポイントも女性正規公務員が割合を落としている。

2013年のデータでは、36～39歳層で、女性正規公務員数は、男性正規公務員の半分以下になり、44～47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、どの年の給与実態調査でも見てとれる。つまり公務職場も、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<sup>(11)</sup>。

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、公務職場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、彼らが世帯の家計を支え、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、専業主婦が家庭

(11) ただし、少しずつだが、このような状況が改善してきているようだ。グラフで示したように、年を追うごとに女性の正規公務員の在職者指数は上向いており、特に40歳代の女性の正規公務員の在職者指数の進捗は顕著である。

で福祉国家を担うというものだった。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されてきたのである。

## おわりに

女性活躍方針基本計画の肝は、女性非正規労働者対策と公務の率先垂範である。

だが、各自治体が特定事業主として策定した「女性活躍方針基本計画」を見る限り、その多くは、女性の非正規公務員の処遇改善、雇用の安定、彼女らのワークライフバランスに関して配慮されたものとはなっていないように見受けられる。

OECD諸国の多くでは、公的雇用に占める女性の割合が男性のそれを上回っており、主に公的セクター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といわれる<sup>(12)</sup>。ところが日本における労働力人口に占める一般政府職員の割合は、2005年の統計では、OECD諸国で最も小規模で5.3%に過ぎない。最も割合が高いのはスウェーデンの28.3%、「小さな政府」といわれるアメリカでは14.1%で、日本の公務員の規模は、スウェーデンの6分の1、アメリカの3分の1に過ぎない<sup>(13)</sup>。

すなわち日本は、女性の就業率を高めてきた公的雇用を縮小し、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、調理員等のいわゆるケア・サービス労働では、非正規化と不安定雇用化が止め処なく進み、この面からも離職が進んでいる。この結果、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原因となって、女性の労働参加を妨げるという悪循環に陥ってきた。

地方自治体は、地域の雇用・労働を改善する責務と、女性の正規公務員ならびに非正規公務員を数多く採用しているという使用者としての責任が課されている。特に、女性の非正規公務員が公共サービスの基幹的提供者となった今日、その処遇を改善し、雇いを安定

---

(12) 筒井淳也「公的セクター雇用における女性労働とワーク・ライフ・バランス」『社会科学研究(東京大学)』64(1)、2012.12、155頁以下。

(13) 筒井、注(12)、157頁以下を参照。なおデータは、Government at a Glance 2009.Palis: OECD.



させることが、公共サービスの質の改善につながると考えるべきではないだろうか。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：ワークルール／臨時職員／非常勤職員／  
ワークライフバランス／ジェンダーバランス

---

#### 【参考文献】

- 遠藤公嗣『これからの賃金』旬報社、2014年  
竹信三恵子『家事労働ハラスメント』岩波新書、2013年  
濱口桂一郎『日本の雇用と中高年』ちくま新書、2014年  
『働く女子の運命』文春新書、2015年  
前田健太郎『市民を雇わない国家』東大出版会、2014年  
上林陽治『非正規公務員』日本評論社、2012年  
『非正規公務員という問題』岩波ブックレット、2013年  
『非正規公務員の現在』日本評論社、2015年  
「相談業務と専門職の非正規公務員」『都市問題』（106）2015年10月