

会計年度任用職員白書 2020

上 林 陽 治

はじめに

2020年4月1日、新型コロナウイルスが世界を震撼させるなかで、新たな非正規公務員制度である会計年度任用職員制度が始まった。しかしながらこの新制度は、多くの非正規公務員に失望と落胆をもたらした。

それは会計年度任用職員制度を定めた2017年の地方公務員法（以下、「地公法」という）・地方自治法（以下、「自治法」という）改正が、「不安定雇用者による公共サービス提供」を法定化するもので、労働時間による差別を合法化するとともに、無期転換申入権を付与しないまま有期雇用の非正規公務員を雇うこととしたため、解雇に準ずべき雇止めをも是認する「偽装解雇」の合法化だったからである⁽¹⁾。

このような劣悪な改正法を下敷きにして各自治体で進められてきた会計年度任用職員の制度化は、その過程において、月例給の減額や雇止めの頻発という事態を招いた。

処遇は改善されるどころか、官製ワーキングプアがいつそう進展した。

その一方で、処遇が改善されたとの主張もみられる。たとえば、会計年度任用職員制度導入への道筋をつけた総務省の審議会である「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」で座長を務めた高橋滋法政大学法学部教授は、「会計年度任用職員への切替えに際し、報酬の減額が実施された例のあること等を根拠として、会計年度任用職員制度に否定的な評価が表明されることがあるものの、同制度が地方公共団体の臨時・非常勤職員の処遇を改善する効果を発揮した事実を看過してはなるまい」とする⁽²⁾。

(1) 詳細は、拙著『非正規公務員のリアル』日本評論社、2021年の第3部「欺瞞の地公法・自治法改正、失望と落胆の会計年度任用職員制度」を参照されたい。

(2) 高橋滋「会計年度任用職員制度の運用と今後の課題」『地方公務員月報』（694）2021年5月号、8頁。

「処遇を改善する効果」とは何をさしているのか不明（今は改善していないが将来改善する道筋はつけたということか、それとも改善事例もあったということか）だが、従前の司法判断（常勤の勤務時間の4分の3を超える時間を勤務する者は自治法204条の常勤職員とみなす⁽³⁾、ないしは、「常勤の職員」と同じ仕事をしているというような勤務実態にある「非常勤の職員」は、自治法204条の「常勤の職員」とみなす⁽⁴⁾）を蔑ろにし、「一分でも短ければパート」⁽⁵⁾という制度設計のもと、パート化と賃金引き下げが横行した事実こそ看過すべきでない。

どのような事実が看過すべきで、看過すべきでないかは論者によって異なるのだろうが、会計年度任用職員制度が施行して1年が経過し、一体どのような事実が進行したのかは、可視化すべき時期に来ているのかもしれない。

そこで本稿においては、会計年度任用職員制度の施行にあわせ総務省が実施した「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（2020年4月1日現在）」（以下、「2020総務省調査」という。また数次にわたり実施された総務省の臨時・非常勤職員に係る調査は、「実施年＋総務省調査」と表記する）ならびに「会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査」（以下、「施行状況調査」という）の個票を用いて、いかなる事態が進行しているかを明らかにすることとする。⁽⁶⁾

1 市区町村職員の4割以上が非正規公務員という事実

(1) 市区町村職員の場合

2020総務省調査は、2005年以降の調査ではじめて任期や週勤務時間にかかわらず、非正規公務員の実数を調べ、全体数は112万5,746人であることを明らかにした。この

-
- (3) 茨木市臨時的任用職員一時金支給事件・最二小判平22・9・10『判例タイムズ』（1335）2011・1・15、64頁以下。
- (4) 東村山市嘱託職員退職手当支給損害賠償請求住民訴訟事件・東京高判平20・7・30、裁判所ウェブサイト掲載。
- (5) 改正法の国会質疑の中で、高原剛総務省公務員部長（当時）は明確に次のように答えた。「御答弁申し上げます。一分でも勤務時間が短い方は、パートタイムの会計年度任用職員ということでございます。」（第193回通常国会・衆議院総務委員会・平成29年5月9日）。
- (6) 図書館員への影響については、小形亮「会計年度任用職員は非正規職員の雇用を改善できたのか——総務省、自治労調査に見る会計年度任用職員」『みんなの図書館』（531）2021・7、37頁以下参照。

非正規公務員実数に基づき非正規率（非正規公務員実数／正規非正規全職員）を計算（以下、「実数ベース」という）すると、地方自治体に勤務する全職員の非正規率は29.0%、このうち町村は47.1%、市区は43.5%、政令市を含む市区町村では40.0%、政令市を除く市区町村では44.1%である。最も住民に身近な地方自治体である市区町村の職員の4割以上が非正規公務員というものだった（表1参照）。

日本全体の労働者の非正規率は、総務省「労働力調査」（2020年4月分）によると、非正規の職員・従業員は2,019万人、36%である。同調査における非正規の定義は、「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」（「労働力調査基礎調査表の記入の仕方」とあり、2020総務省調査における実数調査の対象者と同じである。つまり市区町村の非正規割合は、日本の労働者の平均非正規率をはるかに上回り、「職員の4割超は非正規」という実態なのである。

21世紀に入って2020年までに臨時・非常勤職員に係る総務省調査は5回実施されている（2005年、2008年、2012年、2016年、2020年）が、2016年までの4回の調査では、①1回の任用期間6ヵ月以上、②週勤務時間が常勤の半分以上、③4月1日在職者という要件を付し、調査対象者を絞り込んでいた（以下、「要件ベース」という）。

表1 自治体階層別非正規公務員実数と非正規割合（2020.4.1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 A	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 (2020・4・ 1現在) 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
政令市含む 市区町村			836,201	1,256,876	40.0
政令市除く 市区町村			716,873	908,378	44.1

出典) 非正規公務員の数値は2020総務省調査、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。

2005年からの趨勢を追うとなると、この要件ベースで比較するほかないが、これを示したのが表2である。

地方自治体全体の要件ベースの非正規率は、2005年が13.0%だったが、2020年には20.1%となった。正規公務員が減少（2005年3,042,122人→2020年2,762,020人 △280,102人・△9.2%）し、特に一般行政部門12万人、教育部門11万人、合わせて23万人が減少した。この2部門は、非正規公務員の大半が属するもので、同期間において非正規公務員は要件ベースで238,633人・52.4%（2005年455,840人→2020年694,473人）増えたことから考えると、非正規はこの2つの部門の正規の減少分を代替してきたことは明らかである。

任期6カ月以上・勤務時間が常勤の半分以上・4月1日在職という要件ベースの非正規公務員数で見ても、市区町村では2012年にはすでに非正規率が3割を超えていた。そして2016年には、「3人に1人は非正規公務員」という状況にまでなっていた。

非正規公務員は、人数の上では、明らかに基幹化しているのである。

表2 自治体階層別非正規率の推移

	2020.4.1現在		非正規割合 (%)				
	任期6月以上かつ1週当たり勤務時間19時間25分以上の臨時・非常勤職員	正規公務員	2020.4.1現在	2016.4.1現在	2012.4.1現在	2008.4.1現在	2005.4.1現在
都道府県	162,492	1,402,744	10.4	8.4	7.7	6.2	5.8
政令市	70,060	348,498	16.7	19.8	21.3	14.6	12.8
市区町村	363,993	770,396	32.1	32.0	30.0	25.3	22.9
一部事務組合等	81,111	137,982	37.0	34.7	31.0	26.0	
合計	16,817	102,400	14.1	13.9	—	—	
合計	694,473	2,762,020	20.1	19.0	17.9	14.7	13.0

出典) 臨時・非常勤職員の人数は2020総務省調査。正規公務員数は、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)。

注) 政令市の正規公務員数に関しては、2017.4.1に県費負担教職員に関する給与負担等が都道府県から政令市に移譲されたことに伴い、従来、都道府県で計上していた教職員数を指定都市において計上(112,557人)した結果、政令市の正規公務員数が増加し、これに伴い非正規割合は減少した。

(2) 都道府県の場合

自治体階層別に非正規率をみると、最もその割合が低いのは都道府県であったが、ここでも2005年から2020年の15年間で非正規率（要件ベース）は約2倍となっている。

都道府県職員には、警察部門ならびに東京都の消防部門の職員が含まれるが、男性職種である両部門の非正規率は低く、一般行政部門、教育部門、公営企業部門の非正規率は相対的に高くなっている（表3参照）。

一般職の会計年度任用職員を取り出して、正規公務員と対比させると、一般行政部門の会計年度任用職員比率は要件ベースで16.4%、実数ベースで20.5%、以下、教育部門は3.6%、9.0%、警察部門が4.8%、4.9%、東京都の消防部門が5.9%、5.9%、公営企業部門が15.6%、18.3%となっている。一般行政部門と公営企業部門の非正規率は、他部門に比べて際立って高い。

さらに職種別にみても、一般行政部門の会計年度任用職員が一番多く配置されている職種は一般事務職員の29,247人（実数ベース）で約半数を占める。また公営企

表3 都道府県の部門別非正規公務員数・率の状況（2020.4.1現在）

	任用根拠	部 門	任期6月以上 かつ1週当たり 勤務時間19 時間25分以上 A	左記要件未満 の臨時非常勤 職員数 B	全臨時・ 非常勤数 (A+B)	正規公務員数 C	非正規割合	
							要件ベース A/A+C	実数ベース (A+B) /(A+B+C)
都道府県	会計年度任用	①一般行政	46,085	14,321	60,406	234,302	(16.4)	(20.5)
		②教育	29,056	48,349	77,405	778,901	(3.6)	(9.0)
		③警察	14,545	381	14,926	289,917	(4.8)	(4.9)
		④消防	1,178	1	1,179	18,882	(5.9)	(5.9)
		⑤公営企業	14,979	3,138	18,117	80,742	(15.6)	(18.3)
	特別職	①一般行政	373	10,026	10,399			
		②教育	393	22,806	23,199			
		③警察	56	1,977	2,033			
		④消防	0	271	271			
		⑤公営企業	37	205	242			
	臨時的任用	①一般行政	936	133	1,069			
		②教育	54,511	4,711	59,222			
		③警察	73	29	102			
		④消防	0	0	0			
		⑤公営企業	270	15	285			
	合 計	①一般行政	47,394	24,480	71,874	234,302	16.8	23.5
		②教育	83,960	75,866	159,826	778,901	9.7	17.0
		③警察	14,674	2,387	17,061	289,917	4.8	5.6
④消防		1,178	272	1,450	18,882	5.9	7.1	
⑤公営企業		15,286	3,358	18,644	80,742	15.9	18.8	
合 計	合 計	162,492	106,363	268,855	1,402,744	10.4	16.1	

出典) 臨時・非常勤職員の人数は2020総務省調査。正規公務員数は、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)。

注) 丸カッコ内は、一般職の正規公務員数を母数にしたものによる。

業部門では、最も多い職種が一般事務職員4,504人であるが、二番目が医師の3,125人、3位が技能労務職員の2,921人となっている。

教育部門の会計年度任用職員の特徴は要件未満の非常勤職員数が多いことで、これは義務教育諸学校ならびに義務教育以外の高校、幼稚園、高等専門学校等の各種学校に配置されている非常勤講師によって構成されている。非常勤講師の勤務時間数は、週の授業時間数だけでカウントされる傾向にある。このため総務省が「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル」⁽⁷⁾（以下、「マニュアル」という）の中で示した期末手当支給要件（任期6ヵ月以上、週勤務時間15時間30分以上）を満たさない者もあり、非常勤講師で会計年度任用職員に移行した者の中には、期末手当が支給されない者も現われている。

一般職の会計年度任用職員、臨時的任用職員ならびに特別職非常勤職員を合計した人数で見ると、教育部門の人数が膨らんでいるが、そのほとんどが各種学校に配置されている臨時教員（常勤講師）で構成されている（要件ベース48,623人、要件ベース未満4,297人）。

2 非正規率の高い地方自治体は、非正規公務員を基幹化しているという事実

(1) 非正規を基幹化する町村自治体

全職員のうち会計年度任用職員が、実数ベースで6割以上を占める市区町村は、政令市を除く1,721自治体中49自治体、5割以上は326自治体で約2割に及ぶ。6割以上自治体のうち一般市は長野県伊那市（63.6%、全体で19位、表4には非記載）など10市のみで、ほとんどが町村自治体である。なお、もっとも非正規割合が高い長野県小布施町は全職員の68.6%、10人中7人が会計年度任用職員で正規職員の倍以上の人数である。

また政令市を除く市区町村について、要件ベースで算出した非正規率が5割以上の、すなわち、ほぼ常勤職員とみなされる要件ベースの非正規公務員が正規公務員数を上

(7) 「会計年度任用職員制度の導入等に向けた必要な準備等について（通知）」（総行公第102号他、平成29年8月23日、総務省自治行政局公務員部長）。同第2版（総行公第135号他、平成30年10月18日、総務省自治行政局公務員部長）。

回って勤務している地方自治体数は、2008総務省調査では17自治体、2012総務省調査では43自治体、2016総務省調査では92自治体、そしてこのほどの2020総務省調査では98自治体に及ぶ。12年間で約6倍に膨張した。

このうち上位20位までを示したのが表4である。

ここには2つの特徴がある。

第1に筑北村を除き非合併町村である。

第2に、会計年度任用職員制度施行に際し、宜野座村を除き、期末手当支給分に見合う月例給の減額措置を実施していないことである。

第1の非合併自治体について補足すると、非合併市町村では、正規職員を退職不補充とし、行政需要を賄う人材については非正規公務員で補ってきた。たとえば表中の唯一の合併自治体である筑北村も、旧本条村、旧坂北村、旧坂井村の3村が合併してもなお「村」という人口4,107人（推計、2021年5月1日）の山村で、財政基盤の強化のために正規公務員を削減して歳出抑制を進めた。具体的には、旧3村の合計正規

表4 非正規割合の高い地方自治体（2020・4・1現在）要件ベース順

単位：人

			全会計年度任用職員実数A				正規職員 C	非正規割合 %		月例給 の減額 措置	1999年 以降に 合併・ 非合併	
			従前要件の会計年度任用職員 B		実数 A / (A + B)	従前要件 B / (B + C)						
			フルタイム	パート								
1	長野県	小海町	129	129	8	121	66	⑧	66.2	66.2	—	非合併
2	北海道	東川町	219	205	0	205	115	⑫	65.6	64.1	—	非合併
3	長野県	高山村	156	138	9	129	80	⑨	66.1	63.3	—	非合併
4	和歌山県	太地町	97	97	3	94	57	⑳	63.0	63.0	—	非合併
5	沖縄県	宜野座村	171	166	0	166	100	㉑	63.1	62.4	実施	非合併
6	長野県	豊丘村	111	111	1	110	72	⑬	60.7	60.7	—	非合併
7	兵庫県	福崎町	319	236	43	193	156	③	67.2	60.2	—	非合併
8	鳥取県	日吉津村	97	73	50	23	49	⑥	66.4	59.8	—	非合併
9	北海道	東神楽町	204	188	0	188	127	⑳	61.6	59.7	—	非合併
10	福島県	矢祭町	106	83	43	40	57	⑬	65.0	59.3	—	非合併
11	北海道	鷹栖町	203	141	1	140	99	②	67.2	58.8	—	非合併
12	長野県	筑北村	133	114	0	114	81	㉑	62.1	58.5	—	合併
13	長崎県	佐々町	157	143	13	130	103	⑯	60.4	58.1	—	非合併
14	岡山県	矢掛町	316	297	100	197	215	⑮	59.5	58.0	—	非合併
15	長野県	南箕輪村	232	232	0	232	168	⑳	58.0	58.0	—	非合併
16	長野県	野沢温泉村	90	90	9	81	66	⑬	57.7	57.7	—	非合併
17	沖縄県	東村	77	76	0	76	58	⑯	57.0	56.7	—	非合併
18	沖縄県	金武町	206	206	0	206	161	⑯	56.1	56.1	—	非合併
19	長野県	小布施町	223	130	16	114	102	①	68.6	56.0	—	非合併
20	長野県	箕輪町	418	262	0	262	206	④	67.0	56.0	—	非合併
20	長野県	朝日村	100	65	2	63	51	⑦	66.2	56.0	—	非合併

出典) 臨時・非常勤職員の人数は2020総務省調査。正規公務員数は、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)。

注) 丸数字は、実数ベースに基づく非正規率の順位。

公務員数と合併後の筑北村の正規公務員数を比較してみると、2005年度の137人から2020年度の81人へと、56人・4割の削減だった。

非合併自治体では非正規公務員がマジョリティとなっていたのだが、これが第2の月例給減額措置不実施に連関する。月例給減額措置とは、会計年度任用職員制度の導入にあたり、従前の年収水準は維持するものの、期末手当支給相当分の月例給を減額して支給するというものである。2020総務省調査に合わせて実施された施行状況調査では、「給料（報酬）水準が、制度導入前の報酬の水準に比べて減額となった職種があるか」を尋ねている。回答した一部事務組合を含む2,960団体中703団体、23.8%で月例給減額措置を実施していた。これを自治体階層別に見ると、都道府県の半数以上、政令市の半数、市区の3分の1強、町村の22%である（この点、詳細は後述）。非正規率の高い町村自治体ほど、月例給減額措置を実施していない。実数ベースで非正規率の高い上位20自治体のうち減額措置を実施したのは1市3町村、上位10自治体では実施ゼロだった。要件ベースでは表4の通り1町村のみである。

元の賃金が低かったから減額措置ができなかったという見方もあるだろう。だがむしろ、会計年度任用職員をはじめとする非正規公務員が多数派を占めるに至り、処遇を引き下げようとする行為を取りえなかったと考えられる。

これらを、実数ベース非正規率で1位、要件ベース非正規率で19位の小布施町でみてみよう。

小布施町は、長野県の北東部に位置する、半径2kmにすべての集落が入る長野県で一番小さな町である。1999年からの約15年間で、3,232あった市町村が約半分の1,719にまで減少した「平成の合併」で、小布施町は非合併＝自立の道を選択した。町の持続可能性を高めるために小布施町がとった方策が、住民協働の公共サービス提供と、人件費削減を中心とする歳出削減であった。人件費削減に関しては、2002年度末に114人いた正規職員を10年間で24人減らして90人にし（約2割減）、地域住民を嘱託職員・臨時職員等の非正規公務員として活用するというものであった。

地方自治体の非正規化は、広範な異動になじまず、長い業務経験を必要とする職務限定のジョブ型雇用である専門職・資格職を中心に進められてきた。小布施町を例にとると、223人の会計年度任用職員のうち事務補助職員は28人に過ぎず、保健・医療従事者21人、保育士等44人、特別支援学級や認定こども園の教諭等34人、図書館員7人で、専門職・資格職が多くを占める。一方、正規職員の職種別配置状況をみると、保健・医療従事者は6人、保育士は14人、教育公務員6人、司書・学芸員1人で、非

専門職の一般事務職員は102人中67人を占める。

専門職＝ジョブ型＝非正規、非専門職＝正規という傾向は、どこの自治体でも見られる。小布施町のように非正規がマジョリティだと、専門職種・資格職種を中心的に担う基幹職員は非正規公務員となっていた。ゆえに月例給減額措置などできようもなく、小布施町では会計年度任用職員制度発足以前から非正規公務員にボーナスを支給していたのである⁽⁸⁾。

(2) 町村自治体や一部事務組合に集中する年収水準300万円超

会計年度任用職員の年収水準が300万円を超える自治体も、町村自治体や一部事務組合に集中する。これも非正規公務員を基幹化した自治体の特徴かもしれない。

表5は、会計年度任用職員の年収水準が300万円を上回る自治体の一覧で、12団体ある。このうち町村が7自治体、一部事務組合が3自治体、市区が2自治体である。

これら会計年度任用職員の年収水準が300万円を超える自治体に取材を試みた日経グローバル誌によると、自治体側は次のように回答している。

もっとも年収水準の高かった鮫川村は「もともと嘱託職員として長く勤務してきた人が多く、生活給を確保するために高い水準をスライドさせた」、正規公務員の年収が全国で3番目に低い姫島村は、「働き場がなく、役場で幅広く雇うようにしている。

表5 会計年度任用職員（事務職）の年収300万円超自治体

				単位：円
1	福島県	鮫川村	④町村	3,685,514
2	福岡県	大任町	④町村	3,657,500
3	東京都	東京都六市競艇事業組合	⑤一部事務組合等	3,622,374
4	北海道	島牧村	④町村	3,479,180
5	長野県	川上村	④町村	3,437,559
6	京都府	京都中部広域消防組合	⑤一部事務組合等	3,381,184
7	大分県	姫島村	④町村	3,263,100
8	東京都	杉並区	③市区	3,197,851
9	北海道	土幌町	④町村	3,153,600
10	東京都	立川市	③市区	3,117,100
11	長野県	売木村	④町村	3,066,000
12	東京都	福生病院企業団	⑤一部事務組合等	3,028,055

出典) 2020総務省調査個票より筆者作成。

(8) 市町村合併と非正規化の関連については、拙著『非正規公務員という問題』岩波ブックレット、2013年、第4章を参照。

正職員とほぼ同じ仕事をしてもらっており、勤務が長いと昇級^{マア}していく。期末手当も以前から出しており、待遇をあげたわけではない」、市で最も高かった立川市は、「月給は5%程度下げたが、期末手当を2.6月出したので高くなった」と話したという⁽⁹⁾。

3 職種によっては4人中3人が非正規という事実

2020総務省調査から職種別正規・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、給食調理員のほぼ7割、保育士の約6割は非正規公務員である（表6）。

2020総務省調査のうち会計年度任用職員の実数を職種別にみると、最も人数が多いのは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」に分類されるもので約22.6万人、次が一般事務職員で22.5万人、続いて保育士が12.7万人である。

また非正規率をみると、公立図書館に勤務する図書館員の73.3%は非正規公務員である。ここには民間事業者が運営している指定管理者や業務委託の図書館は含まれず、いわゆる直営館の状況であり、パートの図書館職員が大半を占める指定管理者館等を含めると非正規率は9割近くにまでなる。人手不足が著しい保育士等も、約6割が非正規公務員である。

別の職種別の統計資料を見ると、とりわけ非正規化が進展している相談支援業務では、たとえばDV被害にあった女性を支援する婦人相談員の79%は非常勤（2017年現在）⁽¹⁰⁾で、DV防止法全面施行の2012年4月1日現在と比較すると、5年間で婦人相談員は1.2倍に増加しているものの、ほとんどが非常勤職員である。常勤職員の配置は特定の都道府県に偏り、和歌山県、福岡県はすべて、東京都、新潟県、京都府、大阪府は一部の婦人相談員が常勤であるものの、他の道県は全員が非常勤である。

国家資格化した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%

(9) 「事務補助の7割は年200万円未満 期末手当入れても正職員の3割」『日経グローバル』(413) 2021・6・7、34-37頁（磯道真編集長執筆）。

(10) 「婦人保護事業の現況について」2018年7月30日「第一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。

表6 職種別正規・非正規比率（2020.4.1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、2020総務省調査の個票、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職員は、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）。

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⁽¹¹⁾。

4 パート化圧力 — 労働時間差別という事実

(1) パート化圧力の実態

会計年度任用職員制度への移行に際して、パート化圧力が高まった（表7）。

移行前の2016総務省調査では、要件ベースで、非正規公務員のフルタイム勤務者は20万人超でパートタイム勤務者との比率は31.5：68.5、すなわち3人に1人はフルタイム非正規公務員、いわゆる常勤的非常勤だった。

ところが会計年度任用職員制度へ移行すると、フルタイム勤務者は13万8,109人

(11) 消費者庁「令和2年度地方消費者行政の現況調査」（2020年11月）。

表7 非正規公務員のフルタイム・パートタイム割合（要件ベース）

単位：人

	2020・4・1 現在		%	2016・4・1 現在		%
フルタイム	会計年度任用職員	69,611	11.2	一般職非常勤職員	31,599	31.5
	特別職非常勤職員	0		特別職非常勤職員	18,495	
	臨時的任用職員	68,498		臨時的任用職員	152,670	
	合 計	138,109		合 計	202,764	
パートタイム	会計年度任用職員	552,695	88.8	一般職非常勤職員	135,434	68.5
	特別職非常勤職員	3,669		特別職非常勤職員	197,305	
	臨時的任用職員	0		臨時的任用職員	107,628	
	合 計	556,364		合 計	440,367	
総 計	694,473		100.0	643,131		100.0

出典) 2020総務省調査を筆者加工。

（会計年度任用職員69,611人、臨時的任用職員68,498人）、パートタイム勤務者は55万6,364人（会計年度任用職員552,695人、特別職非常勤職員3,669人）となり、その比率はフルタイム19.9：パートタイム80.1で、フルタイムは5人に1人へと減少した。さらに会計年度任用職員だけをとりだせば、フルタイム11.2：パートタイム88.8で、フルタイムは10人に1人まで減少している（図1）。

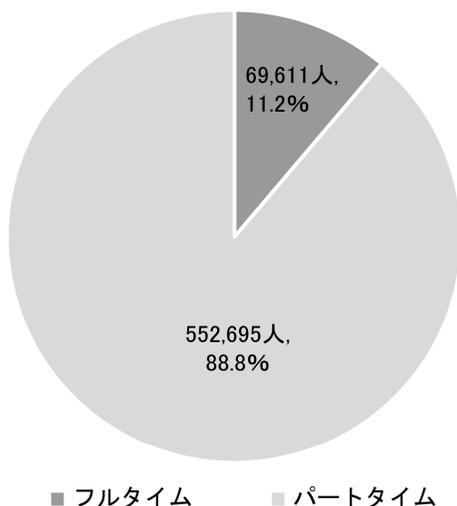
パート化といっても、「疑似パート」と判断されるような勤務時間で働くパートの会計年度任用職員は少ない規模とはいえない。

表8はその状況を表したもので、全自治体合計では、1日の勤務時間が常勤より15分だけ短いパートの会計年度任用職員は66,267人・12.2%で、町村では4人に1人、一部事務組合ではおよそ3割のパートの会計年度任用職員が1日15分だけ短い「疑似パート」である。1日の勤務時間が常勤と同じ7時間45分で週4日勤務することが想定される週31時間以上37時間未満パートの会計年度任用職員の比率は、全自治体でおよそ3割、町村では約37%のほか、都道府県、市区、一部事務組合で3割前後となっている。さらに勤務時間が1日7時間～7時間30分、週4日勤務で、週勤務時間が28時間～30時間という、概ね常勤の勤務時間の4分の3相当の勤務時間——これは冒頭で紹介した司法判断において、自治法上の常勤の職員とみなされてきた勤務時間で働くパートである——の会計年度任用職員が多数含まれる時間区分「23時間15分以上31時間00分未満」には、全自治体合計が253,189人・46.6%で、このうち都道府県では58,410人・60.5%、政令市で37,121人・69.7%となっている。

このようにパートの会計年度任用職員の勤務時間の実像は、自治法上の「常勤の職

員」に近い「近接パート」が多数を占め、なかにはほぼフルタイムとみなしうる「疑似パート」も含むものなのである。

図1 会計年度任用職員のフルタイム・パートタイム割合（2020・4・1現在）（要件ベース）



出典) 2020総務省調査を筆者加工。

表8 パートタイムの勤務時間区分・任用件数（要件ベース）

単位：人

	パートタイム計	勤務時間区分				31時間以上
		19時間25分以上23時間15分未満	23時間15分以上31時間00分未満	31時間00分以上37時間30分未満	37時間30分以上	
都道府県	96,535	7,580 7.9%	58,410 60.5%	30,095 31.2%	450 0.5%	30,545 31.6%
政令市	53,228	5,096 9.6%	37,121 69.7%	8,526 16.0%	2,485 4.7%	11,011 20.7%
市区	316,521	43,952 13.9%	137,466 43.4%	91,077 28.8%	44,026 13.9%	135,103 42.7%
町村	65,366	8,569 13.1%	16,848 25.8%	23,995 36.7%	15,954 24.4%	39,949 61.1%
一部事務組合	11,749	1,335 11.4%	3,344 28.5%	3,718 31.6%	3,352 28.5%	7,070 60.2%
合計	543,399	66,532 12.2%	253,189 46.6%	157,411 29.0%	66,267 12.2%	223,678 41.2%

出典) 総務省施行状況調査個票より筆者加工。

(2) 「空白期間」の代替措置としてのパート化

なぜパート化圧力が高まったのか。

総務省の施行状況調査では、1週間当たりの勤務時間が37時間30分以上（1日の勤務時間が15分短い）の会計年度任用職員における勤務時間設定の考え方を自治体に聞いている。あらかじめ用意された回答選択肢は、1業務内容に応じて勤務時間を積み上げた結果によるもの、2施設の運営時間や窓口の開設時間等を考慮したもの、3職務内容に関するシフトや勤務体制、繁忙時間帯を考慮したもの、4本人の希望や応募状況を考慮したもの、5通常期はフルタイム任用だが、夏季休暇期などに勤務しない時期があるため、通年ではパートタイムとなるもの、6非常勤職員の勤務終了時に、常勤職員による確認・点検等が必要なため、当該確認等の時間を考慮したもの、7その他、というもので、最も多数の回答を占めたのが「1業務内容に応じて勤務時間を積み上げた結果によるもの」の75%で、「4本人の希望や応募状況を考慮したもの」は12.9%に過ぎず、使用者側の都合で勤務時間が設計されたことが窺われる。また、「7その他」と回答した自治体はなかった。

特に問題となるのは、上記のような選択肢しか用意しなかったにもかかわらず、総務省公務員部は「単に財政上の制約を理由として、短い勤務時間を設定している職は見られない」と評したことである⁽¹²⁾。根拠不明の印象操作と言わざるを得ない。

このような回答項目の設定では、パート化は財政支出を抑制するために行われたとの疑念を払しょくできない。

筆者は、パート化は退職手当請求権を発生させないために進められたと考えているが、次にこの点について触れておく。

総務省が各地方自治体に通知している退職手当条例準則に従えば、フルタイムで1年（条例附則では6ヵ月以上）を超えて継続勤務すると、非常勤職員であっても退職手当請求権が発生する。実際、1年任期のフルタイム勤務の臨時教員には、毎年、退職手当が支給されている。

この退職手当請求権の発生を避けるために、これまで地方自治体は、更新前の任期と更新後の新たな任期との間に一定の勤務しない期間＝「空白期間」を設け、見かけ上、1年を超えないようにしてきた。ところが、2017年の改正地公法は、22条の2第

(12) 施行状況調査2頁。なお前掲注(2)の高橋滋論文では、何の注釈もつけず、総務省公務員部のこの評価を紹介している。

6項を新設し、会計年度任用職員の任期について「職務の遂行に必要かつ十分な任期を定め」「必要以上に短い任期を定めることにより、採用又は任期の更新を反復して行うことのないよう配慮しなければならない」と規定した。総務省はこの規定により、「空白期間」を置かない運用となると説明し、実際、施行状況調査では、全ての地方自治体で「空白期間」は設定されない運用となったと報告している⁽¹³⁾。

そこで「空白期間」を置けないのであればパートという勤務形態で採用し、退職手当請求権の要件を満たさないようにしたと考えているのが妥当ではないだろうか。

だが、これで物語が完了したわけではない。なぜなら多くの地方自治体で、不払い退職手当という「隠れ債務」を抱えているからである。

(3) 消滅していない退職手当請求権という隠れ債務

表7に示したように、2016総務省調査では20万人余のフルタイムの臨時・非常勤職員がいた。要件ベースの下で行われた2016総務省調査では、調査対象者は、1回の任期が6カ月以上、常勤職員と同様の勤務時間・勤務日数の職員だった（臨時・非常勤職員に関する調査票・記入の手引き）。

一方、退職手当が支払われるべき職員の要件は、総務省の「職員の退職手当に関する条例（案）」（1953年の自丙行発第49号）では、次のように定める。①公営企業・単純労務職員を除く職員で（1条）、②常時勤務に服することを要するもの＝常勤職員（2条1項）または常時職員と同じ勤務時間以上勤務した日が月に18日以上あるもの＝常勤的非常勤（2条2項）、③勤続期間の計算は、6カ月以上1年未満のものは1年とみなし（7条7項）あるいは常勤的非常勤は6カ月以上と読み替え適用する（62年附則第5項）。

なおこの条例案は特別職非常勤にも適用される。条例の根拠法令である自治法は特別職・一般職の両方に適用され、退職手当は自治法204条2項に規定する「常勤の職員」に支給されるもので、特別職か一般職かを問わないからである。

2016総務省調査のフルタイム臨時・非常勤の20万人超は、条例案に照らせば全員、退職手当が支給されるべき者である。しかも公務員の退職手当は、判例上、「法定の基準に従って一律に支給しなければならない性質のもの」（「電電公社小倉電話局事件」の1968年最高裁判決）で、任命権者の裁量範囲は極めて狭い。職員が退職した場

(13) 施行状況調査1頁。

合に一定のルールに従って必ずや支払われなくてはならない。したがって、支給していないとすれば、隠れ債務である。

個々の退職手当条例の規定に従って支給している地方自治体もある。特に臨時教職員には、40都道府県が見かけ上の退職日となる毎年度末に退職手当を支給してきた。2012年には、この退職手当をめぐる「実質的には継続雇用であり、退職手当とはいえ、一時所得である」とする税務署と、「昭和37年から毎年支給し、現行法を順守した結果」と反論する兵庫県教育委員会で論争が生じ、「退職手当」とみなすことで決着した。

実際に支給すべき対象か否かは、それぞれの退職手当条例で確認しなければならないが、条例案通りの条例を制定している場合、確実に退職手当請求権が発生している。

退職手当の請求権の時効は5年（労働基準法105条）である。先のフルタイムの臨時・非常勤の月額給与を20万円と仮定して、毎年度末に退職手当が支給されるとみなした場合、退職手当の総額は、最大で1,697億1,347万円となる（20万円×在籍年数1年の支給割合0.837×5年×20万2,764人）。空白期間を置かず、継続して雇用してきた場合はさらに金額が膨らむ。

具体的に見てみよう。

2016総務省調査では、47都道府県中45道府県で任期6カ月以上のフルタイムの臨時・非常勤5万6,876人（特別職非常勤697人、一般職非常勤4,247人、臨時的任用51,932人）を4月1日現在で任用していた。すべての団体に「在職期間が6月以上1年未満の場合には、これを1年とする」との規定を置く。

したがって、臨時教員のように常勤職員と同じ勤務時間・勤務日数の非正規職員は、在職期間が6カ月を超えた時点で退職手当請求権が発生する。

条例案2条2項の「常勤で月18日以上勤務する」が適用される、週4日勤務の常勤的非常勤にも1年を超えた時点で退職手当を支給しなければならなかった。とりわけ北海道、青森県、埼玉県、京都府等では、現行条例でも附則で「引き続いて6月を超えるに至った場合には、条例2条2項の職員とみなし、退職手当を支給する」と定める。したがって、月に4週しかない2月を挟まなければ、6カ月を超えた時点で退職手当請求権が発生する。

まだ2016年度から5年を経過しておらず請求権は消滅していない。払っていないとすれば隠れ債務だ。

5 間接差別という事実

非正規公務員の4分の3は女性である。

表9をみると、非正規公務員における女性の割合は、2020年4月1日時点で、会計年度任用職員が要件ベース・実数ベースとも約77%、臨時教員が大半を占める臨時的任用職員では、要件ベース・実数ベースとも約59%、学校医や審議会の委員等が多数を占める特別職を除き、会計年度任用職員と臨時的任用職員という労働者性ある非正規公務員における女性割合を算出すると約75%、すなわち非正規公務員の4分の3は女性である。

総務省の臨時・非常勤職員調査では、毎回、女性非正規の人数を明らかにしているが、算出される女性割合は2016年が75%、2012年が75%、2008年が74%であるから、常に非正規公務員の4人に3人は女性ということが常態化している。

2020年度に導入された会計年度任用職員制度は、この女性非正規公務員を不安定雇用の官製ワーキングプアのまま固定した。その結果、制度導入前から指摘されてきたさまざまな格差も、是正されることなく温存されることとなった。

温存された格差とは、同じ質量の仕事をしていても、非正規であるというだけで、その賃金が年収水準で正規の4分の1～3分の1、専門資格職で4～5割強になるという、説明のつかない不合理な格差のことである。そしてこの賃金格差は、非正規公務員の4人中3人が女性であることからすると、雇用形態の差異を装った男女間の間接差別といえる。

性別に着目して賃金の差別があるものを直接差別といい、一方、見た目は男女間の差で

表9 臨時・非常勤職員の女性割合（2020.4.1現在）

単位：人

	任用期間が6月以上かつ1週間当たり19時間25分以上（要件ベース）			任用期間が6月未満又は1週間当たり19時間25分未満			総計（実数ベース）		
		女性	女性割合		女性	女性割合		女性	女性割合
会計年度任用職員	622,306	476,403	76.6%	279,163	215,153	77.1%	901,469	691,556	76.7%
臨時的任用職員	68,498	40,132	58.6%	6,229	3,949	63.4%	74,727	44,081	59.0%
※労働者性ある非正規公務員	690,804	516,535	74.8%	285,392	219,102	76.8%	976,196	735,637	75.4%
特別職非常勤職員	3,669	854	23.3%	145,881	28,734	19.7%	149,550	29,588	19.8%
合計	694,473	517,389	74.5%	431,273	247,836	57.5%	1,125,746	765,225	68.0%

出典）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）の個票より筆者作成。

はないが、雇用形態を違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、この間接差別の度合いは公務員の方が苛烈である。

表10-1は、2020年の賃金構造基本統計調査から導き出した民間労働者における男女間および雇用形態間の賃金格差状況である。

民間一般労働者（フルタイム）の男性の時給水準は2,041円。これに対し、一般労働者（フルタイム）の女性は1,554円で賃金格差は100対76である。これを雇用形態間で比較すると、男性短時間労働者は、男性一般労働者の時間単価の81%、女性短時間労働者は、女性一般労働者の時間単価の85%の水準である。男性一般労働者の時間単価を分母にすると女性短時間労働者のそれは65%の水準である。

表10-2は、地方公務員の男女間および雇用形態間の賃金格差状況である。地方公務員では、正規公務員の男女間の賃金格差は、男性100に対し女性89で、民間の男女間賃金格差よりも縮小している。ところが雇用形態間格差は民間よりも拡大している。

一般行政職の男性正規公務員の時間単価が2,271円、女性正規公務員の時間単価が2,018円と推計されるのに対し、会計年度任用職員の一般事務職の時給水準は、わずかに983円である。したがって正規公務員と会計年度任用職員の賃金格差は、43～49%で半分弱となる。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。

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い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。

表10-1 民間労働者男女間および雇用形態間の賃金格差状況 2020

単位：円、%

民間労働者		一般労働者			短時間労働者 C	賃金格差	
		所定内給与	所定内勤務時間	時間単価		C/A	C/B
賃金額	男性	338,800	166	2,041 A	1,658	81	107
	女性	251,800	162	1,554 B	1,321	65	85
男女間賃金格差 (男性=100)		74	98	76			

出典) 一般労働者については、厚生労働省「令和2年賃金構造基本統計調査」第1表「年齢階級別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与」、短時間労働者については、同雇用形態別 第1表「短時間労働者の雇用形態、年齢階級別1時間当たり所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額」より筆者作成。いずれも企業規模計10人以上、学歴計。

表10-2 地方公務員男女間および正規・非正規間の賃金格差状況 2020

単位：円、%

地方公務員		一般労働者			短時間労働者 C	賃金格差	
		所定内給与	所定内 勤務時間	時間単価		C/A	C/B
賃金額	男性	358,883	158	2,271 A	983	43	49
	女性	318,788		2,018 B			
男女間賃金格差 (男性=100)		89	100	89			

出典) 正規公務員については、「平成30年地方公務員給与実態調査結果(平成30年4月1日)」第1表の1「団体区分別、男女別、会計別、職種別職員数及び平均基本給月額」のうち、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)、所定内勤務時間は、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。会計年度任用職員の賃金額は、2020総務省調査様式3B 職種別の給料(報酬)額等の状況から算定した事務職員の時間換算単価より。

6 官製ワーキングプアという事実

(1) 格差の温存

会計年度任用職員をはじめとする非正規公務員は、地方自治体が提供する公共サービスの基幹的職員なのだが、その処遇は会計年度任用職員制度施行後も著しく劣悪なもので、期末手当が支給されるようになったにもかかわらず、正規職員との間の格差は固定されたままとなった。

2020総務省調査から推計できる年収は、表11に示したように、一般事務職員では1,867,496円(平均時給983円、平均勤務日数20日、平均勤務時間数7時間から推計できる月収は137,620円、平均支給期末手当は216,056円)で、図書館職員で2,010,272円、消費生活相談員2,350,277円。これに対し正規公務員は6,441,246円で、3割弱から3分の1強の年収水準である。義務教育の会計年度任用職員の非常勤の教員・講師で正規教員の4割強、臨時的任用の臨時講師で5割強、保育所保育士で約4割、看護師・保健師で4割弱である。非正規の給食調理員と清掃作業員は一般事務職員と並んで賃金水準が低い部類に入り、したがって同職種の格差も拡大し、3割強となっている。

期末手当の支給による改善効果はどれほどのものだったのか。会計年度任用職員制度導入前の2018年4月1日の職種別正規・非正規賃金格差状況(表 参考)と比較す

ると、一般事務職員の正規・非正規間格差は、2018年が、非常勤職員についてフルタイムで働いた場合として得られる推計年収額が1,736,460円で、正規職員の推計年収の27.1%水準だったのに対し、2020年は、実際に支払われたであろう月例給の12カ月分と期末手当を合算した年収水準が1,867,496円で、正規職員の年収換算額との対比においては29.0%になり2ポイント分縮小したに過ぎない。他の職種も同様の傾向で、期末手当支給後においてようやく2018年のフルタイムの推計年収水準と並ぶというもので、一方、会計年度任用職員の非常勤講師や看護師・保健師はむしろ格差が拡大するというものだった。

期末手当による改善分は、後に述べるように、月例給の減額措置に吸収され、その効果は微々たるものとなったのである。

表11 職種別正規・非正規年収格差 (2020年4月1日現在)

単位：円

	非正規公務員					正規公務員			格差 X/Y	
	推計月収 A (a × b × c)	平均時給 a	平均勤務 日数/月 b	平均勤務 時間/日 c	平均期末 手当支給額 B	年収換算額 (A×7.75 ×21×12 月+B) ……X	月例給与 平均額 (C)	期末勤勉 手当平均額 (D)		年収換算額 (C×12月 +D) ……Y
一般事務職員	137,620	983	20	7	216,056	1,867,496				29.0%
図書館職員	149,100	1,065	20	7	221,072	2,010,272	400,860	1,630,926	6,441,246	31.2%
消費生活相談員	174,312	1,614	18	6	258,533	2,350,277				36.5%
教員・講師(義務教育)	215,740	1,541	20	7	222,266	2,811,146	409,003	1,783,762	6,691,798	42.0%
教員・講師(義務教育以外)	202,160	1,444	20	7	236,943	2,662,863	431,414	1,869,293	7,046,261	37.8%
保育所保育士	162,260	1,159	20	7	278,830	2,225,950	336,629	1,419,449	5,458,997	40.8%
給食調理員	134,995	1,015	19	7	221,750	1,841,690	349,134	1,576,832	5,766,440	31.9%
清掃作業員	149,100	1,065	20	7	219,464	2,008,664	407,408	1,687,127	6,576,023	30.5%
看護師	169,456	1,424	17	7	280,608	2,314,080				38.6%
保健師	173,859	1,461	17	7	253,028	2,339,336	378,048	1,455,767	5,992,343	39.0%

出典) 非正規公務員の数値は2020総務省調査の様式3B 職種別の給料(報酬)額等の状況より。

正規公務員の数値は、総務省「令和2年地方公務員給与実態調査結果」。なお、正規公務員の保育士の数値は福祉職である。

参考 職種別正規・非正規間賃金格差（2018年4月1日時点）

	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%
清掃作業員	167,227	2,006,724	407,434	1,645,007	6,534,215	30.7%
看護師	217,965	2,615,580	369,766	1,381,553	5,818,745	45.0%

出典）非正規公務員の数値は総務省「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）資料2-1より。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「平成29年地方公務員給与実態調査結果」。なお、正規公務員の保育士の数値は福祉職である。

（2） 会計年度任用職員の時給換算額が地域別最賃額を下回るという事実

会計年度任用職員の時給単価換算額が、地域別法定最低賃金以下の自治体さえある。その状況を表したのが、表12である。

会計年度任用職員を含む地方公務員には、最低賃金法は非適用である（地公法58条1項）。非適用とした趣旨は、地公法上の給与は情勢適応の原則（同法14条）、職務給の原則（同法24条1項）、生計費並びに国および他の地方公共団体の職員並びに民間事業者の従事者の給与その他の事情（同法24条2項）に基づき、条例で定めなければならない（同法24条5項）とされ、このような職員の権利としての適正な給与の受給と、条例に基づく給与の支出という民主的統制の複合的な要請が働くことによるためと解されている⁽¹⁴⁾。要は、適正な水準が確保され条例に基づき支給されるという観点から適用除外にされているものである。つまり最低賃金法を適用除外にしている趣旨は、最低賃金以下の時給単価で支給してもいいということではない。適用除外されていることで、何をやってもいいわけではない。

(14) 『新基本法コンメンタール 地方公務員法』日本評論社、2016年、280頁「（他の法律の適用除外）第58条」の項（恒川隆生執筆）。

表12 会計年度任用職員の時給単価が地域別法定最低賃金以下の自治体

都道府県	地域別法定最低賃金(20年4月1日時点)	時間当たり換算額が法定最賃を下回る団体	1時間当たり換算額
北海道	861	夕張市	835
千葉県	923	東金市	923
		鴨川市	923
		長生村	904
		東金市外三市町清掃組合	923
東京都	1,013	稲城市	1,013
		あきる野市	1,013
		西東京市	1,013
		大島町	925
		三宅村	898
		西多摩衛生組合	996
		多摩川衛生組合	1,013
神奈川県	1,011	三浦市	1,011
		座間市	1,005
長野県	848	駒ヶ根市	848
京都府	909	福知山市	909
兵庫県	899	西脇市	898
		北播磨清掃事務組合	898
広島県	871	安芸高田市	815
鹿児島県	790	霧島市	774

出典) 2020総務省調査個票より筆者作成。

さらに地域別最低賃金を意図的に基準にしている地方自治体は、この水準がはたして地公法24条1項の職務給の原則に合致し、同24条2項の国および他の自治体等との均衡がはかられているものなのか、再考を要すべきと考えられる。

7 期末手当支給分の月例給を下げたという事実 —— 地方交付税の流用

非正規公務員当事者からのヒアリングでは、会計年度任用職員制度の導入により、非正規公務員の処遇がむしろ「悪化」する事態も生じたとの声を聞く。期末手当支給相当分の

月例給が減額され、年収さえも維持できないというものである⁽¹⁵⁾。

施行状況調査では、「給料（報酬）水準が、制度導入前の報酬の水準に比べて減額となった職種があるか」を地方自治体に尋ね、回答団体数2,960団体中703団体、23.8%で、月例給水準減額の措置を実施したと回答している。

だが団体数を基にした数値では、実態を正確に表わしていない。それは、一部事務組合等を含んだ数字だからである。一部事務組合等は団体数こそ多いものの正規も非正規も少ない。また一部事務組合等で会計年度任用職員を採用していない団体は、2020総務省調査の個票から計算すると1,484団体中686団体で約2分の1に及び、会計年度任用職員を任用している一部事務組合は798団体である。また町村でも4自治体で会計年度任用職員を採用していない。したがって団体数を分母にして減額措置実施率を測定するのであれば、正確には、実施団体703/任用団体2,582=27.2%とすべきである。

減額した理由に関しては、月例給を減額させた自治体のほとんどが、「①マニュアルに基づき適正化したため」と回答している。

マニュアルとは、会計年度任用職員の導入にあたり総務省が各地方自治体に示した事務処理マニュアルのことで、そこでは、1.初年度の報酬は、各給料表1級の初号給（1級1号給）というもっとも安い金額を基礎とし、2.更新ごとに経験年数分の号給（標準的には一年につき4号給）を上積みするものの、3.経験年数調整の上限を大卒初任給基準額（行政職給料表であれば1級25号給相当水準）に設定することを助言していたのである。

いわば総務省のマニュアルは、月例給の引き下げの口実を自治体に授けたのである。

ところが総務省公務員部はこの点を正直に明らかにしていない。

施行状況に提示された減額措置した理由の選択肢は、「①マニュアルに基づき適正化したため」「②職員の入れ替わりや職務内容の変更があったため」「③その他」なのだが、2020年12月に公表された施行状況調査結果（概要）では、「①マニュアルに基づき適正化したため」ではなく、「給与決定原則を踏まえ適正化したため」と書き換えられている。

給与決定原則が何を指しているのかは明らかでないが、上記の1.初年度の報酬基準、2.経験年数調整、3.上限額の設定ということなのであれば、これは給与決定原則といえるよ

(15) 2021年7月、女性非正規公務員の当事者団体である「公務非正規全国ネットワーク（はむねっと）」が実施した「公務非正規労働従事者への緊急アンケートの第一次結果報告」が公表された。ここには会計年度任用職員制度の導入により処遇が悪化し、正規公務員との待遇差を訴える声が多数寄せられている。当アンケート結果は、はむねっとのホームページで閲覧できる。<https://nrwwu.com/survey-2/899/> 2021年7月25日最終閲覧。

うな代物ではなく、マニュアルに記された取り扱い参考例にしか過ぎず、月例給を引き下げる根拠になりうるものではない。

やはり、財政支出を抑制したい地方自治体に、マニュアルが減額措置実施の口実を与えたと考えることの方が素直ではないだろうか。

少なくとも、①マニュアルに基づき適正化したためという選択肢を用意しておきながら、公表段階でこれを隠ぺいする総務省公務員部の行為は、けっして好ましいものとはいえない。

8 地方交付税措置による財源の流用という事実

多くの地方自治体が講じた、期末手当を支給するが月例給を下げるという措置は、国家的詐欺行為である。なぜなら期末手当支給分の財源は、法改正を主導し、地方自治体に会計年度任用職員への期末手当の支払いを義務づけた国（総務省）が地方交付税という形でそれぞれの自治体に配分したからである。

2019年12月20日、国（総務省）は2020年度地方財政対策を公表し、期末手当等の支給原資として約1,700億円を地方交付税として措置するとし、あわせて「会計年度任用職員制度の導入に伴い必要となる財源が確保される見込みとなったことを踏まえ」「単に財政上の制約のみを理由として、期末手当の支給について抑制を図ることや、新たに期末手当を支給する一方で給料や報酬について抑制を図ることは、法改正の趣旨に沿わない」ことを通知⁽¹⁶⁾した。

ところが先に指摘したように、全国で4分の1以上の地方自治体で、財政補填のある期末手当を支給する一方で月例給を引き下げ、この期末手当原資の財源を他の予算項目に流用したのである。

このような手法は、地方交付税が一般財源だから可能となる。そしてこのような手法は、筆者にはデジャブ（既視）感がある。

たとえば2004年度から始まった三位一体改革のもとで、公営保育所の保育士の非正規化が促進された。それまでは公立・私立を問わず、保育所運営費という国庫負担金が支出さ

(16) 「会計年度任用職員制度施行に向けた留意事項について（通知）」総行公95号2019（令和元）・12・20総務省自治行政局公務員部公務員課長。

れてきたのが、三位一体改革により公立保育所運営費が廃止され、一般財源化＝地方交付税化した。財政逼迫に喘いでいた多くの自治体は、使途が限定されなくなったことをきっかけに正規を非正規に切り替えて人件費部分を節減し、別の予算項目に付け替えていった。日本保育協会が2007年に実施したアンケート調査でも、回答した市の59.4%が人件費を圧縮したとしている。このあおりを受けたのが、従来の正規保育士と同じ仕事内容を提供する、年収200万円前後の常勤的非常勤保育士たちだった。

表13「公営保育所の保育士の推移」の左列は、厚生労働省「社会福祉施設等調査」における公営保育所の専任・常勤的非常勤保育士の推移である。非常勤職員でも「常勤的に業務に従事していれば、身分的には非常勤職員であっても専任」（「社会福祉施設等調査報告」の用語の解説より）として把握されてきた。すなわち、ここには常勤の正規保育士と常勤的非常勤保育士が含まれる。そして公営保育所の専任・常勤的非常勤保育士のピークは2003年の13万399人で、その後減少している。

一方、総務省「地方公共団体定員管理調査」によって把握できる地方公務員の正規の保育所保育士の人数は減少基調が続いている。総務省調査の対象は正規公務員のみなので、A専任・常勤的非常勤保育士からB正規公務員保育士を差し引くと、非正規の常勤的非常勤保育士的人数が導き出される。常勤的非常勤保育士は1993年に初めて数字として現れ、1999年には1万人を超えた。2年後の2001年には2万人を超えている。2002年には、厚生

表13 公営保育所の保育士の推移

年	専任・常勤的非常勤保育士		正規公務員保育士		A－B	
	(A、人)	対前年増減率 (%)	(B、人)	対前年増減率 (%)	(人)	対前年増減数 (人)
1996	110,267	1.39	106,229	▲ 0.15	4,038	1,670
1997	112,628	2.14	106,257	0.03	6,371	2,333
1998	115,775	2.79	105,830	▲ 0.40	9,945	3,574
1999	118,604	2.44	105,690	▲ 0.13	12,914	2,969
2000	122,778	3.52	105,017	▲ 0.64	17,761	4,847
2001	125,568	2.27	104,516	▲ 0.48	21,052	3,291
2002	125,861	0.23	104,551	0.03	21,310	258
2003	130,399	3.61	103,752	▲ 0.76	26,647	5,337
2004	127,837	▲ 1.96	102,240	▲ 1.46	25,597	▲ 1,050
2005	128,211	0.29	100,090	▲ 2.10	28,121	2,524
2006	126,687	▲ 1.19	96,460	▲ 3.63	30,227	2,106

出典) 専任・常勤的非常勤保育士は厚生労働省「社会福祉施設等調査」、正規公務員保育士は総務省「定員管理調査」より筆者作成。

注) 専任・常勤的非常勤保育士は10月1日基準、正規公務員保育士は4月1日基準。

労働省が非常勤保育士は保育士総数の2割以内とするとの規制を撤廃したことから、翌2003年には5,337人の増加。そして三位一体改革がはじまると正規から非正規への代替が進行し、一般財源化完了の2006年には3万人を超えた。

このように、保育士の給与が使用目的が定まっている補助金交付金から何にでも充当してよい一般財源である地方交付税に変わった途端、自治体の側は、認可保育園の保育士の定数を守りつつ、年収水準550万円程度の正規の保育士を年収水準200万円程度の非正規に代替させるという措置を講じたのである。

そして働きに見合わない処遇しか得られない保育士の離職を促した。今日の保育士不足は、地方自治体自身が進めた非正規代替化が招いた結果なのである⁽¹⁷⁾。

月例給削減措置の問題に戻ろう。

総務省も月例給削減という事態は放置できないとして、2020年1月30日、「財政上の制約を理由として、合理的な理由なく短い勤務時間を設定し、フルタイムでの任用について抑制を図ること」「1日当たり15分間短くするなど、わずかに短く設定すること」「新たに期末手当を支給する一方で、給料や報酬を削減すること」は改正法の趣旨から不適切であると重ねて通知⁽¹⁸⁾した。だが自治体の側はこれに応じず、期末手当の原資になるべき地方交付税増額分を他の使途に流用するため、マニュアルの指南通りに会計年度任用職員のみ月例給を引き下げて支給することを組み込んだ2020年度予算案を議会に上程し、議会は問題意識なく新年度予算を成立させたのである。

9 期末手当が値切られて支給されたという事実

会計年度任用職員創設に伴う自治法203条の2の改正で、パートの会計年度任用職員にも期末手当が支給されることになった。だが本来支給されるべき月数が値切られる例が相次いだ。

2020年度の期末手当の支給月数は、新制度施行が4月1日からであったことから、6月

(17) 保育士の社会的経済的評価の低下は、公共セクターが保育サービス供給を縮小させる過程で保育士をコストとして削減対象としていったことにある。萩原久美子「保育供給主体の多元化と公務員保育士——公共セクターから見るジェンダー平等政策の陥穽——」『社会政策』8(3)2017年、62～78頁を参照。

(18) 「会計年度任用職員制度の施行に向けた質疑応答の追加について」総行公20号2020（令和2）・1・31、総務省自治行政局公務員部公務員課長通知。

期期末手当の在職期間が4月・5月の2カ月で、期間率が割り落とされ、0.39月分の支給に留まるものだった。一方、12月期期末手当は、1.3月分が支給されることが4月1日時点で想定されていた⁽¹⁹⁾ことから、年間では1.69月分の支給と考えられていた。

施行状況調査では、期末手当の支給月数予定を聞いているが、支給月数を値切って支給する自治体が見られた。

その状況を示したのが、表14である。

支給月数が1.69月に満たない自治体が、都道府県で9自治体（青森県、秋田県、山形県、福島県、群馬県、長野県、鳥取県、島根県、高知県）、政令市で1自治体（名古屋市）、市区が241自治体、町村が277自治体、一部事務組合等が260自治体、合計788自治体で、4分の1の自治体で期末手当の支給月数を値切っていた。これに対し、1.69月を超えて支給するとしていたのが合計436自治体、14.9%であった。

支給月数を値切った理由については、「昨今の厳しい財政状況の中、新たな財政負担となることを踏まえて決定」（長野県）のほか、一般市でも財政状況を理由にするところが多くあった（新潟県加茂市、五泉市等）。

先に指摘したように、総務省は、数度にわたり「単に財政上の制約のみを理由として、期末手当の支給について抑制を図ることや、新たに期末手当を支給する一方で給料や報酬について抑制を図ることは、法改正の趣旨に沿わない」ことを通知しているが、実際は、財政状況を理由とした期末手当の支給月数の値切りが横行していたのである。

施行状況調査を実施した総務省は、この点を把握していた。ところが明らかにされた調

表14 2020年度の会計年度任用職員の期末手当年間支給月数（2020.4.1現在）

	回答団体数	1.69月未満		マニュアル通り、1.69月		1.69月超 2.6月未満		2.6月		2.6月超	
		数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
都道府県	47	9	19.1%	34	72.3%	2	4.3%	2	4.3%	0	0.0%
政令市	20	1	5.0%	13	65.0%	4	20.0%	1	5.0%	1	5.0%
市区	795	241	30.3%	449	56.5%	43	5.4%	58	7.3%	4	0.5%
町村	926	277	29.9%	525	56.7%	26	2.8%	76	8.2%	22	2.4%
一部事務組合等	1,148	260	22.6%	690	60.1%	78	6.8%	106	9.2%	14	1.2%
合計	2,936	788	26.8%	1,711	58.3%	153	5.2%	243	8.3%	41	1.4%

出典）総務省施行状況調査の個票より筆者作成。

(19) 2020年度人事院勧告で、期末手当の支給月数が0.05月分引き下げられることになり、2020年度の実際の期末手当の年間支給月数は、正規公務員で2.55月、会計年度任用職員で1.64月となった。

査報告では何ら触れられていなかった。そして、別の課題であるが、「単に財政上の制約を理由として、短い勤務時間を設定している職は見られない」との評価を下していた。

10 公募試験を口実とする雇止めの頻発という事実 — 制度化されたパワハラ

制度発足の前後で、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、次年度の任用を打ち切られた。

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。マニュアルもこのような措置を推奨してきた。

表15は、会計年度任用職員の再度任用時の方法に関する集計である。①毎回公募を行い再度任用するが1,254自治体（38.2%）、国と同様に②公募を行わない回数等の基準を設けているが1,255自治体（38.2%）で拮抗し、③毎回公募を行わず再度任用するが460自治体（14.0%）となっている。

公務員には労働契約法が適用されない。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、損害賠償請求の対象となる雇用継続の期待権が生じることが裁判上明確となっているからである⁽²⁰⁾。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ているのである。

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であるが、会計年度任用職員は一般職の地方公務員で地公法が全面的に適用され、同法58条により労働組合法や労働関係調整法等が適用除外となる。地公法が非適用だった特別職非常勤であれば活用できた労働委員会へ

(20) 中野区非常勤保育士再任拒否事件・東京高判平19・11・28『判例地方自治』303号32頁以下。
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『公務員関係判決速報』417号2頁。

表15 会計年度任用職員の再度任用の方法（2020. 4. 1 現在）

	自治 体数	採用時又は再度 任用時の応募制 限有		再度任用の方法							
				① 毎回公募を行い 再度任用する		② 公募を行わない 回数等の基準を 設けている		③ 毎回公募を行わ ず再度任用する		無回答	
都道府県	47	4	8.5%	5	10.6%	42	89.4%	0	0.0%		
政令市	20	1	5.0%	0	0.0%	19	95.0%	1	5.0%		
市区	795	7	0.9%	212	26.7%	489	61.5%	94	11.8%		
町村	926	21	2.3%	498	53.8%	276	29.8%	152	16.4%		
一部事務 組合等	1,495	39	2.6%	539	36.1%	429	28.7%	213	14.2%	314	21.0%
合計	3,283	72	2.2%	1,254	38.2%	1,255	38.2%	460	14.0%	314	9.6%

出典) 施行状況調査の個票より筆者作成。

の申し立ても、今はできない。つまり会計年度任用職員制度とは、労働基本権剥奪の法定化でもあったのである。

11 「職」の整理という名目により排除される非正規公務員という事実

さらに、仕事上で果たしてきた役割を制限する動きも生じた。

たとえば関東地方の男女共同参画センターで6年以上にわたり課長待遇のセンター長として勤務してきた特別職非常勤のある女性は、昨年度末をもって雇止めすると通告された。また同じく関東地方の女性関連施設で勤務すること10年目の特別職非常勤のコーディネーターは、雇止めこそ免れたものの、コーディネーターという役割から外されることになった。

なぜこんなことが起こるのか。それは、制度開始にあわせ「職」の整理をなすべきという「御達し」があったからである。

マニュアルでは、特別職として任用することが可能な職は、学校医が典型例であるように、専門的な知識経験等を有する者が就く職であって、当該知識経験等にもとづき、助言、調査、診断等を行う職であり、労働者性が低い者が就く職が該当し、およそ任命権者またはその委任を受けた者の指揮監督下で行われる事務などは、特別職が従事すべき事務ではないとした。では会計年度任用職員にすればいいではないかということになるが、それもできない。会計年度任用職員が従事すべき職は、同じくマニュアルによれば、「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」以外の仕事で、会計年度任用職員の身分のまま、管理職や事業の運営を指揮するコーディネーターのような業務には就けない。

会計年度任用職員に移行したことが仇となり、学校図書館司書が、重要な情報伝達機能を有する職員会議への出席を拒否されるようになったという事例もある。当該の学校図書館司書は、従前は特別職非常勤職員で公務員法の適用はなく、したがって守秘義務がかかっていなかった。その時は職員会議への出席が認められ、地公法が全面的に適用となり服務規定として守秘義務がかかる会計年度任用職員に移行した途端に、重要な会議への参加を拒否されるのは、法令を建前とする硬直した発想によるものである。

市区町村の地方公務員の4割以上にまで至り、基幹職員となった非正規公務員に対して、職の整理を口実に雇止めや役割限定を行うのは由々しき事態であり、これでは十分な公共サービスを維持することはできない。

おわりに — 働かせる側の改革の必要性

これまで述べてきたような非正規公務員にとって不利益な取り扱いが、法改正後もなぜ「適法」なものとして放置されているのか。

その答えの一つは、非正規公務員の処遇改善や雇用安定に向けた法的義務を、民間事業者と異なり、国・地方自治体の使用者が免れているからである。

正規・非正規間の不合理な格差の解消を目的とし、同一労働同一賃金の実現を基本原則とする短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律では、短時間・有期雇用労働者から求めがあったときは、短時間・有期雇用労働者と通常の労働者との間の待遇の相違内容および理由等について説明しなければならないことを事業主に義務づけている。

だが同法は公務員には非適用である。また労契法の適用もない。

したがって、使用者たる国・地方自治体の任命権者ならびにその委任を受けた者は、説明責任を負わず、非正規公務員からのワーキングプア水準の賃金で働かせることの異議は、「問答無用」とばかりに受け付けない。

つまり国・地方自治体の使用者は、無期雇用に転換することも、雇用期間を長くすることも義務づけられず、恒常的な業務に従事させているにもかかわらず、必要以上に短短期

間を定めて非正規公務員を採用し、その有期雇用を反復更新し、いざとなったら解雇に類すべき雇止めを行い、非正規公務員から疑問を呈せられても応答する必要もないという、およそ民間労働者に適用される法環境では許されない行為を、なんの痛痒も感じずに「適法」に執行できる。

最近、筆者には、当事者から、公務員法を適用したことをきっかけとして、正規公務員と同様のメンバーシップ型の職務白紙委任の働き方を強いられてきているという訴えが届いている。たとえば災害発生時の避難誘導や避難所の運営業務への配置という事例である。非正規公務員の雇われ方は、多くの場合、職務限定のジョブ型雇用である。したがって賃金は、生活給的要素のない純粋に労務の対価である報酬として支給されてきた。ところが届けられる訴えは、ジョブ型の雇い方、職務評価を経ない低廉なジョブ限定の賃金をそのままに、メンバーシップ型の働き方を要求するというものなのである。

非正規公務員に関する限り、彼女ら彼らの働き方改革が問題なのではない。非正規公務員を働かせる側の問題、非正規公務員の処遇や雇用を劣悪なまま放置することを使用者に認めて説明義務を課さない法制度そのものの問題、これこそ改革すべき課題なのである。

(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：非正規公務員／臨時職員／非常勤職員／地方公務員法／
地方自治法／期末手当／同一労働同一賃金