

## 非正規公務員と間接差別 ～東京都内自治体の非正規化の現状を踏まえて～

上 林 陽 治

### 問題の所在

同一価値労働に対する男女同一報酬の原則を定めるILO条約第100号<sup>(1)</sup>が1951年に採択され、1957年の欧州経済共同体（EEC）の設立条約に同一労働同一賃金の規定<sup>(2)</sup>が置かれるなど早くから国際労働基準が設けられ、各国で同様の法規が定められている。

日本では、早くも1947年に労働基準法4条で「男女同一賃金の原則」が定められた。だが、今日なお、男女間に賃金格差が存在する。

男女間賃金格差については、性別に着目し男女で異なる取り扱いをする「直接差別」に対し、一見、性別に関係のない取り扱いであっても、運用した結果、男女のどちらかの性に不利益が生じる場合があり、これは間接差別といわれる。その代表例としては、総合職・一般職というコース別人事、男性職・女性職という職種別人事のほか、正規・非正規という雇用形態別による処遇格差があげられよう。

日本の男女間賃金格差は国際的には大きい部類に入る。格差の要因は、同一価値労働同一賃金原則を逸脱した間接差別的な人事運用にあることがさまざまな国際機関から指摘されている。

2012年4月、経済協力開発機構（OECD）は『日本再生のための政策』という報告書<sup>(3)</sup>を取りまとめ、「日本における男女間の賃金格差は、OECD諸国の中で2番目に大きい。（中略）女性の正規労働者数は男性のそれより少なく、低賃金の非正規労働者の70%程度

---

(1) 同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約。1951年採択、1953年発効。日本は1967年に批准。

(2) 欧州経済共同体設立条約119条。1999年アムステルダム条約発効により141条に変更（同一価値労働も明記）、2009年のリスボン条約発効により欧州連合運営条約157条に引き継がれる。

(3) 「日本再生のための政策 OECDの提言」（2012年4月）、18-19頁

は女性である。正規雇用において、女性は管理職への昇進につながる職種（総合職）よりもサポートや事務的な職種（一般職）に就くことが多い。目に見えない『ガラスの天井』が、女性の管理職への出世を阻んでいる」と指摘した。

これに先立ち、2008年3月、国際労働機関（ILO）条約勧告適用専門家委員会は、日本の間接差別の状況を厳しく指摘し、「本委員会は、男女同一価値労働同一報酬原則は、男女が行う職務または労働を、技能、努力、責任、あるいは労働条件といった客観的要素に基づいて比較することを必ず伴う点を強調したい。（中略）したがって本委員会は日本政府に対して、男女同一価値労働同一報酬原則を規定するために法改正の措置」を取るよう求めるとした。これに続き、2009年6月の国連女子差別撤廃委員会の最終見解においては、「職種の違いやコース別雇用管理制度に現れるような水平的・垂直的な雇用分離から生じている男女間の賃金格差の存在」に対して懸念が表明され、「労働市場における男女の事実上の機会均等の実現を促進する努力を特に条約第4条1.に沿った暫定的特別措置<sup>(4)</sup>を用いて増すこと」、「教育、訓練、効果的な強制メカニズム、進捗状況の体系的監視を通じて、水平的垂直的な職務分離を撤廃するための取組がなされること」等が勧告された。

日本の労働者の男女間賃金格差は、2012年賃金構造基本調査によると、フルタイム労働者の男女間賃金格差は、男性の平均賃金水準を100としたときに、女性の平均賃金水準は70.6で、約3割の格差がある。この3割の格差の要因は、平均勤続年数や管理職比率に男女間で差異があることが主な要因であると厚生労働省は分析している<sup>(5)</sup>。ところが、後に述べるように、雇用形態が異なることによる賃金格差は、フルタイム労働者の男女間賃金格差である3割をはるかに超える。そして、派遣労働者やパートタイムなどの非正規労働者の約7割は女性が占める。

これは、さまざまな国際機関が指摘している雇用形態の差異を装った男女間賃金の間接差別である。

では、公務員は、どうなのだろう。

日本の公務員の賃金は、民間労働者の賃金状況に比して、相対的には男女間格差が少ないといわれる。実際、入手しうる直近のデータ（2008年）では、男性正規公務員100に対

---

(4) 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約4条1.「締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置をとることは、この条約に定義する差別と解してはならない。ただし、その結果としていかなる意味においても不平等な又は別個の基準を維持し続けることとなってはならず、これらの措置は、機会及び待遇の平等の目的が達成された時に廃止されなければならない」

(5) 厚生労働省「男女間の賃金格差解消のためのガイドライン」（2012年）

し、女性正規公務員の賃金水準は86.2で、民間のフルタイム労働者より格差の度合いは低い。しかし、「日本の公務員の賃金は、相対的には男女間格差が少ない」という認識は、正規公務員・非正規公務員という雇用形態の差異を隠れ蓑とした、公務における男女間賃金の間接差別を見落としている。

本稿が問題の所在として取り上げるのは、この点にある。

## 1. 地方公務員の非正規化の現状 ～総務省「臨時・非常勤職員に関する調査」2012より～

地方自治体では非正規公務員が急速に増加している。その数は、総務省調査（2012年4月1日基準）で603,582人である<sup>(6)</sup>。2008年調査では499,302人なので、4年間で104,280人、約20%の増加であった。しかも、60万人超の非正規公務員のうち74.2%にあたる448,072人は女性である。

また、2012年6月1日を基準日として実施した全日本自治団体労働組合（自治労）の調査でも、4年前の2008年調査と比較して10万人増加し推定70万人となり、地方自治体で働く職員のうち「3人に1人」は非正規公務員であるとした。自治労調査は、主に一般行政職部門と公営企業等会計部門を対象としており、2012年4月1日現在の両部門の正規地方公務員数は1,279,216人<sup>(7)</sup>であるから、両部門における非正規化率は約35%となり、「3人に1人」という表現は妥当なものといえる。

民間の非正規労働者の状況は、2008年4～6月平均が1,736万人、2012年4～6月平均が1,775万人なので、4年間で39万人、約2%増であった<sup>(8)</sup>。これと比較すると、この4年間の地方公務員の非正規化は、民間労働者の非正規化の10倍の速度である。そして民間労働者における非正規化率は、2012年4～6月平均で34.5%なので、地方公務員の非正規比率はほぼ「民間並」になったことになる。さらに民間の1,775万人の非正規労働者のうち1,221万人が女性で、女性割合は68.8%なので、この点では地方自治体の非正規公務員の女性割合の方が高い。

---

(6) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」（2012年4月1日現在）

(7) 総務省「平成24年地方公共団体定員管理調査結果」

(8) 総務省統計局「平成24年労働力調査年報」（2013年5月）

## 2. 増加する女性非正規公務員

### (1) 正規公務員から非正規公務員への置き換え

先に紹介した総務省「臨時・非常勤職員に関する調査」は、今世紀に入ってから、2005年、2008年に続き、3回目のものである。

2005年の総務省調査では、全国の臨時・非常勤職員数は455,840人、2008年の総務省調査では499,302人で、3年間で43,462人、約1割の増加であった。そして2012年調査では、2008年からの4年間で104,280人、約2割と加速度的に増え、603,582人となった。

2005年から2012年にかけて、正規公務員は273,209人減少し、同期間に非正規公務員は147,742人増加した。人員上では、全体で54%が非正規公務員に置き換わった計算になる。正規公務員と非正規公務員の増減員を職種ごとに対比させてみると、教員・講師、保育士等は、正規公務員の減少数を上回って採用されている（教員・講師1.36倍、保育士1.2倍）。これら職種では、正規が非正規に代替しただけでなく、当該公共サービス分野の行政需要の高まり（授業時間数の増加、少人数学級、待機児童の解消等）に対し、非正規公務員をもって補充されたのである。

正規公務員の削減数と非正規公務員の増員数との間には125,467人の差があり、すべてが非正規公務員に置き換わったわけではないことを示唆する。置き換えが行われなかった職種は、技能労務職員（純減65,281人）、技術職員（同34,022人）、給食調理員（同19,928人）等で、この3職種の純減数を合計すると119,231人となり、先の125,467人にほぼ一致する。これら3職種は、指定管理者制度を含む民間委託が進展した分野である。

非正規化と民間委託化はコインの裏表となって進行した。

図表 1 臨時・非常勤職員数（職種別・団体区分別）総務省調査

単位：人

職 種	正規公務員の増減数		非正規公務員の増減数		対05年比 置換率 b/a
	05-12 a	対05年比	05-12 b	05-12	
一般事務職員	-85,820	-10%	37,247	33%	0.43
技術職員	-35,730	-14%	1,708	24%	0.05
医 師	-3,579	-12%	-1,212	-12%	—
医療技術員	-7,702	-13%	3,753	52%	0.49
看護師等	-15,016	-8%	4,635	22%	0.31
保育士等	-19,879	-17%	23,848	30%	1.20
給食調理員	-23,909	-42%	3,981	11%	0.17
技能労務職員	-66,609	-37%	1,328	2%	0.02
教員・講師	-23,809	-3%	32,407	70%	1.36
その他	8,844	2%	40,047	51%	—
合 計	-273,209	-9%	147,742	32%	0.54

出典) 総務省調査が実施された各年の「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)より筆者作成

## (2) 女性非正規公務員の増大

次に、非正規公務員の増減の要因を女性非正規公務員という観点から照射する。

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(特別職非常勤職員<地方公務員法3条3項3号>、一般職非常勤職員<地方公務員法17条>、臨時職員<地方公務員法22条>)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、直近のデータは2008年の給与実態調査<sup>(9)</sup>である。

図表2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882,697人で

(9) 総務省「平成20年4月1日地方公務員給与実態調査結果」

図表 2 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）				%	正規公務員（人）				%
	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	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。

あるが、女性正規公務員は25.6%で、4人に1人に過ぎない。全体として女性の正規公務員数の割合は37.3%である。

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%、次に給食調理員で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80.8%で、正規公務員とは反対の傾向を示す。そして女性非正規公務員の割合は全体で74.2%である。

先に、非正規公務員の増加の背景には、常勤職員の定員削減と人件費抑制があり、このため非正規公務員への置き換えが進められてきたと指摘したが、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。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。

### (3) 東京都内各自治体の非正規化の状況

#### ① 人数 (図表3)

次に、地方公務員の非正規化の状況を、東京都内自治体を例に検証してみよう<sup>(10)</sup>。

まず、東京都には、2012年4月1日現在、16,281人の特別職非常勤職員が在職しているものの、臨時職員は0人である。部門別の内訳は、一般行政部門4,528人、教育部門6,762人、警察部門3,073人、消防部門1,389人、公営企業部門529人となっている。

臨時職員が2012年4月1日現在で0人となっているが、これは総務省の非正規公務員の調査対象が6か月以上勤務（見込み）としているのに対して、東京都では臨時職員の任期を期間2か月として運用していることから、総務省調査の対象とならなかったためである。実際は、東京都知事部局における2008年4月の1か月間の任用者数<sup>(11)</sup>は、特別職非常勤職員5,788人のほか、臨時職員1,235人、合計7,023人であった<sup>(12)</sup>。

さらに臨時教員の存在もある。その人数は詳らかではないが、東京都の公立小・中学校の教員定数に占める臨時的任用教員の割合は、全教員の約1%であるといわれている<sup>(13)</sup>。しかし、東京都教育委員会では、臨時教員の任用について4月1日をはさんで数日間を任用期間としない（いわゆる空白期間）運用を行っているため、総務省調査の調査基準日である2012年4月1日には、臨時教員の任用数がゼロということになった。すなわち、臨時職員・臨時教員に関する東京都の総務省への報告は、「過少申告」とみなさざるをえない。

特別区に関しては合計20,597人で、特別職非常勤職員17,283人、臨時職員3,314

(10) 東京都内自治体における非正規公務員に係る統計は、NPO法人官製ワーキングプア研究会理事の本多伸行氏が、東京都情報公開条例に基づく請求により入手した都内自治体の「臨時・非常勤職員に関する調査結果」に基づく。筆者は本多氏から同統計資料を手交されたものである。謝してここに記す。なお、この東京都の調査は、先に紹介した総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果」の東京分としてまとめられたものである。

(11) 「(東京都) 地方公共団体の短時間勤務の在り方に関する研究会説明資料(平成20年8月25日)」総務省「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」(平成21年1月21日)58頁以下

(12) 同時期の東京都知事部局の常勤職員は20,016人であるから、2008年4月1日時点で、知事部局で働く非正規公務員を含む全職員の4人に1人は非正規公務員であったことになる。

(13) 文部科学省「非正規教員の任用状況について」中の資料「(平成23年)公立小・中学校の教員定数に占める臨時的任用教員の割合」(文部科学省初等中等教育局財務課調べ)より。

図表3 東京都内自治体の非正規公務員数 (2012.4.1現在)

団体名	特別職非常勤職員 (法3条3項3号)			一般職非常勤職員 (法17条)			臨時的任用職員 (法22条2項・5項)			計のうち フルタイム職員	合計	
	男	女	計	男	女	計	男	女	計		男	女
<b>東京都</b>	<b>10,367</b>	<b>5,914</b>	<b>16,281</b>							<b>10,367</b>	<b>5,914</b>	<b>16,281</b>
1 千代田区	66	173	239	0	0	0	0	0	0	66	173	239
2 中央区	98	373	471	0	0	0	0	0	0	98	373	471
3 港区	12	163	175	0	0	0	9	7	16	21	170	191
4 新宿区	170	509	679	0	0	0	0	0	0	170	509	679
5 文京区	186	631	817	0	0	0	0	0	0	186	631	817
6 台東区	103	286	389	0	0	0	5	31	36	108	317	425
7 墨田区	91	341	432	0	0	0	31	270	301	122	611	733
8 江東区	38	361	399	0	0	0	10	83	93	48	444	492
9 品川区	121	348	469	0	0	0	0	0	0	121	348	469
10 目黒区	205	499	704	0	0	0	0	0	0	205	499	704
11 大田区	176	761	937	0	0	0	1	61	62	177	822	999
12 世田谷区	400	2,152	2,552	0	0	0	16	205	221	416	2,357	2,773
13 渋谷区	69	126	195	0	0	0	0	9	9	69	135	204
14 中野区	36	34	70	0	0	0	9	40	49	45	74	119
15 杉並区	244	1,055	1,299	0	0	0	9	62	71	253	1,117	1,370
16 豊島区	101	360	461	0	0	0	90	251	341	191	611	802
17 北区	88	417	505	0	0	0	34	483	517	122	900	1,022
18 荒川区	189	570	759	0	0	0	4	33	37	193	603	796
19 板橋区	210	732	942	0	0	0	9	90	99	219	822	1,041
20 練馬区	184	693	877	0	0	0	58	692	750	242	1,385	1,627
21 足立区	231	1,130	1,361	0	0	0	18	87	105	249	1,217	1,466
22 葛飾区	237	1,423	1,660	0	0	0	0	14	14	237	1,437	1,674
23 江戸川区	121	770	891	0	0	0	40	553	593	161	1,323	1,484
<b>合計(区部)</b>	<b>3,376</b>	<b>13,907</b>	<b>17,283</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>343</b>	<b>2,971</b>	<b>3,314</b>	<b>85</b>	<b>3,719</b>	<b>20,597</b>
1 八王子市	143	354	497	0	0	0	0	15	15	143	369	512
2 立川市	116	307	423	0	0	0	42	77	119	158	384	542
3 武蔵野市	112	284	396	0	0	0	1	48	49	113	332	445
4 三鷹市	41	309	350	0	0	0	2	17	19	43	326	369
5 青梅市	6	6	12	0	0	0	42	301	343	48	307	355
6 府中市	64	155	219	0	0	0	40	396	436	104	551	655
7 昭島市	24	66	90	0	0	0	17	117	134	41	183	224
8 調布市	74	358	432	0	0	0	71	212	283	145	570	715
9 町田市	236	584	820	0	0	0	32	380	412	268	964	1,232

単位：人

10	小金井市	87	182	269	0	0	0	0	1	9	10	0	88	191	279
11	小平市	120	198	318	0	0	0	0	0	51	51	0	120	249	369
12	日野市	36	97	133	0	0	0	0	50	435	485	0	86	532	618
13	東村山市	25	188	213	0	0	0	0	16	132	148	0	41	320	361
14	国分寺市	55	301	356	0	0	0	0	7	45	52	1	62	346	408
15	国立市	57	215	272	0	0	0	0	10	114	124	0	67	329	396
16	福生市	15	84	99	0	0	0	0	0	0	0	0	15	84	99
17	狛江市	19	193	212	0	0	0	0	0	18	18	0	19	211	230
18	東大和市	37	104	141	0	0	0	0	27	229	256	0	64	333	397
19	清瀬市	34	220	254	0	0	0	0	2	55	57	0	36	275	311
20	東久留米市	11	152	163	0	0	0	0	51	234	285	186	62	386	448
21	武蔵村山市	22	136	158	0	0	0	0	4	3	7	0	26	139	165
22	多摩市	36	127	163	4	259	263	7	75	82	82	0	47	461	508
23	稲城市	41	109	150	0	0	0	10	179	189	189	36	51	288	339
24	羽村市	10	132	142	0	0	0	17	99	116	116	7	27	231	258
25	あきる野市	23	140	163	0	0	0	1	116	117	117	0	24	256	280
26	西東京市	84	342	426	0	0	0	32	232	264	264	53	116	574	690
<b>合計（市部）</b>		<b>1,528</b>	<b>5,343</b>	<b>6,871</b>	<b>4</b>	<b>259</b>	<b>263</b>	<b>482</b>	<b>3,589</b>	<b>4,071</b>	<b>550</b>	<b>2,014</b>	<b>9,191</b>	<b>11,205</b>	
1	瑞穂町	33	70	103	0	0	0	3	61	64	64	2	36	131	167
2	日の出町	0	0	0	0	0	0	1	29	30	30	5	1	29	30
3	檜原村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	奥多摩町	3	16	19	0	0	0	5	24	29	29	0	8	40	48
5	大島町	0	0	0	0	0	0	6	13	19	19	5	6	13	19
6	利島村	0	0	0	1	4	5	0	0	0	0	0	1	4	5
7	新島村	1	1	2	0	0	0	5	8	13	13	13	6	9	15
8	神津島村	0	0	0	0	0	0	1	6	7	7	7	1	6	7
9	三宅村	0	0	0	0	0	0	8	22	30	30	16	8	22	30
10	御蔵島村	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
11	八丈町	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
12	青ヶ島村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	小笠原村	1	28	29	0	0	0	0	0	0	0	0	1	28	29
<b>合計（町村部）</b>		<b>39</b>	<b>117</b>	<b>156</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>29</b>	<b>163</b>	<b>192</b>	<b>48</b>	<b>69</b>	<b>284</b>	<b>353</b>	
<b>総合計</b>		<b>15,310</b>	<b>25,281</b>	<b>40,591</b>	<b>5</b>	<b>263</b>	<b>268</b>	<b>854</b>	<b>6,723</b>	<b>7,577</b>	<b>683</b>	<b>16,169</b>	<b>32,267</b>	<b>48,436</b>	

出典) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」(2012年4月1日現在) 東京都分調査から筆者作成

人である。また、市部に関しては、合計は11,205人で、特別職非常勤職員が6,871人、一般職非常勤職員が263人、臨時職員が4,071人である。

東京のすべての自治体（一部事務組合等を除く）では、総計で、特別職非常勤職員40,591人、一般職非常勤職員268人、臨時職員7,577人、合計48,436人の非正規公務員が少なくとも在職している。そして東京都内自治体の非正規公務員の任用の特徴は、特別職非常勤職員と期間の短い臨時職員を多用していることにある。

## ② 女性非正規公務員数（図表4）

2012年の総務省調査では、全国の60万人超の非正規公務員のうち74.2%にあたる448,072人が女性非正規公務員であった。

東京都内の自治体の女性非正規公務員割合は、多くの自治体で全国平均を超え、区部・市部とも女性非正規公務員の構成比率は平均82%、町村部では平均80%である。

東京都内自治体で女性非正規公務員割合が全国平均を超えているのは、区部では江東区90%、港区89%、江戸川区89%、北区88%、葛飾区86%であり、市部では狛江市92%、多摩市91%、あきる野市91%、羽村市90%、東村山市89%である。

女性非正規公務員数を2008年と2012年で比較してみると、東京都は女性非正規公務員の割合を減らしている。これは再任用制度とは別に制度化されていた再雇用制度が廃止されたのに伴い、男性が多数を占める再雇用者が改めて専務的非常勤職員（特別職非常勤職員）として採用されたためである。区部では、女性非正規公務員は3,604人増なのに対し、男性非正規公務員は243人減となっている。市部も同様で、女性非正規公務員は845人増、男性非正規公務員は65人減である。

2008年から2012年にかけて非正規公務員数が増加した自治体に着目してみると、その増加は女性非正規公務員数の増加を伴ったものであることがわかる。たとえば練馬区では、2008年から2012年の4年間で844人（107.8%）の非正規公務員の増であったが、女性非正規公務員に関しては832人（150.5%）増で、増員の内訳はほとんどが女性非正規公務員であった。中野区は、非正規公務員数は36人（43.4%）増であったが、女性非正規公務員に限れば57人増で、増加率は335.3%であった。

市部も同様の傾向で、4年間の女性非正規公務員の増加率を見ると、多摩市315.3%増、町田市67.7%増、あきる野市44.6%増、狛江市30.2%増である。

このように非正規公務員の増加は、女性非正規公務員の増加を伴って進展した。

### ③ 非正規公務員比率（図表5）

2012年の非正規公務員比率（非正規公務員/非正規+正規）（カッコ内は2008年）は、全国17.9%（14.7%）、都道府県7.7%（6.2%）、政令市21.3%（14.6%）、市町村等28.8%（24.4%）である。

これに対し、2012年の東京都の非正規化率は8.9%（8%）、特別区の非正規化率は24.9%（21%）、市部の非正規化率は31.4%（30%）で、いずれも全国状況を上回る。

特に非正規化比率が高い自治体は、葛飾区が35.9%（28%）、世田谷区35.3%（21%）、荒川区33.6%（30%）で、これらの自治体は、当該自治体に勤務する職員の「3人に1人」が非正規公務員である。市町村部に関しては、さらに非正規公務員への依存度が著しく、国立市47.7%（40%）、東大和市46.5%（52%）、瑞穂町43.6%（37%）、東久留米市42.2%（36%）、清瀬市42.1%（38%）、羽村市42.0%（35%）、西東京市40.2%（33%）、あきる野市39.3%（28%）、多摩市38.1%（19%）、国分寺市37.4%（32%）、調布市36.2%（31%）、府中市34.2%（46%）は、職員の「3人に1人」が非正規公務員である。

多くの自治体で2008年に比して2012年の非正規化率が高まっているが、非正規公務員が減少している事例もある。たとえば府中市は2008年に比して2012年の方が非正規化率は低落している。同市の正規公務員数は、2008年が1,316人に対して2012年は1,258人、一方、非正規公務員数は2008年が1,126人に対し2012年が655人で、半減している。府中市の非正規比率の低落は、2008年に在勤していた非正規公務員の半数を雇止めした結果ということになる。府中市では、2011年4月からさまざまな公共施設で指定管理者制度が導入されているが、期間の定めのない任用である正規公務員は整理解雇されずに府中市の他の職に転任できたものの、有期任用である非正規公務員に関しては、多くの場合、雇止めされたものと考えられる。2008年に比して2012年の非正規化率が低落している自治体は、府中市と同様の傾向を示し、非正規公務員の雇止めの結果が、非正規化率の低落につながっている。民間委託化と非正規化は、コインの裏表の関係なのである。

図表4 男女別東京都内自治体の非正規職員数・割合

単位：人、%

団体名	2012年4月1日現在				2008年4月1日現在				
	男		女		男		女		
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	
<b>東京都</b>	<b>10,367</b>	<b>64%</b>	<b>5,914</b>	<b>36%</b>	<b>16,281</b>	<b>60%</b>	<b>9,282</b>	<b>40%</b>	<b>15,514</b>
1 千代田区	66	28%	173	72%	239	27%	67	73%	177
2 中央区	98	21%	373	79%	471	31%	131	69%	286
3 港区	21	11%	170	89%	191	13%	31	87%	209
4 新宿区	170	25%	509	75%	679	29%	184	71%	448
5 文京区	186	23%	631	77%	817	25%	164	75%	493
6 台東区	108	25%	317	75%	425	32%	118	68%	248
7 墨田区	122	17%	611	83%	733	24%	93	76%	295
8 江東区	48	10%	444	90%	492	22%	114	78%	410
9 品川区	121	26%	348	74%	469	19%	175	81%	735
10 目黒区	205	29%	499	71%	704	31%	183	69%	410
11 大田区	177	18%	822	82%	999	20%	155	80%	619
12 世田谷区	416	15%	2,357	85%	2,773	26%	359	74%	998
13 渋谷区	69	34%	135	66%	204	34%	75	66%	147
14 中野区	45	38%	74	62%	119	80%	66	20%	17
15 杉並区	253	18%	1,117	82%	1,370	28%	343	72%	888
16 豊島区	191	24%	611	76%	802	25%	165	75%	487
17 北区	122	12%	900	88%	1,022	13%	129	87%	860
18 荒川区	193	24%	603	76%	796	24%	167	76%	515
19 板橋区	219	21%	822	79%	1,041	36%	486	64%	863
20 練馬区	242	15%	1,385	85%	1,627	29%	230	71%	553
21 足立区	249	17%	1,217	83%	1,466	17%	259	83%	1,255
22 葛飾区	237	14%	1,437	86%	1,674	12%	145	88%	1,107
23 江戸川区	161	11%	1,323	89%	1,484	9%	123	91%	1,254
<b>合計(区部)</b>	<b>3,719</b>	<b>18%</b>	<b>16,878</b>	<b>82%</b>	<b>20,597</b>	<b>23%</b>	<b>9,962</b>	<b>77%</b>	<b>17,236</b>
1 八王子市	143	28%	369	72%	512	44%	245	56%	307
2 立川市	158	29%	384	71%	542	20%	145	80%	567
3 武蔵野市	113	25%	332	75%	445	25%	129	75%	381
4 三鷹市	43	12%	326	88%	369	15%	54	85%	311
5 青梅市	48	14%	307	86%	355	20%	56	80%	228
6 府中市	104	16%	551	84%	655	11%	129	89%	997
7 昭島市	41	18%	183	82%	224	27%	65	73%	180
8 調布市	145	20%	570	80%	715	21%	121	79%	465
9 町田市	268	22%	964	78%	1,232	29%	237	71%	575
10 小金井市	88	32%	191	68%	279	18%	34	82%	151

11	小平市	120	33%	249	67%	369	119	27%	327	73%	446
12	日野市	86	14%	532	86%	618	86	18%	396	82%	482
13	東村山市	41	11%	320	89%	361	50	16%	257	84%	307
14	国分寺市	62	15%	346	85%	408	81	24%	263	76%	344
15	国立市	67	17%	329	83%	396	47	15%	263	85%	310
16	福生市	15	15%	84	85%	99	15	19%	65	81%	80
17	狛江市	19	8%	211	92%	230	13	7%	162	93%	175
18	東大和市	64	16%	333	84%	397	64	12%	462	88%	526
19	清瀬市	36	12%	275	88%	311	38	13%	252	87%	290
20	東久留米市	62	14%	386	86%	448	50	11%	401	89%	451
21	武蔵村山市	26	16%	139	84%	165	27	12%	206	88%	233
22	多摩市	47	9%	461	91%	508	88	44%	111	56%	199
23	稲城市	51	15%	288	85%	339	36	13%	244	87%	280
24	羽村市	27	10%	231	90%	258	36	18%	163	82%	199
25	あきる野市	24	9%	256	91%	280	12	6%	177	94%	189
26	西東京市	116	17%	574	83%	690	102	19%	435	81%	537
<b>合計(市部)</b>		<b>2,014</b>	<b>18%</b>	<b>9,191</b>	<b>82%</b>	<b>11,205</b>	<b>2,079</b>	<b>20%</b>	<b>8,346</b>	<b>80%</b>	<b>10,425</b>
1	瑞穂町	36	22%	131	78%	167	54	26%	152	74%	206
2	日の出町	1	3%	29	97%	30	5	5%	89	95%	94
3	檜原村	0	0%	0	0%	0	0	0%	0	0%	0
4	奥多摩町	8	17%	40	83%	48	9	19%	38	81%	47
5	大島町	6	32%	13	68%	19	6	22%	21	78%	27
6	和島村	1	20%	4	80%	5	0	0%	1	100%	1
7	新島村	6	40%	9	60%	15	5	22%	18	78%	23
8	神津島村	1	14%	6	86%	7	0	0%	6	100%	6
9	三宅村	8	27%	22	73%	30	6	26%	17	74%	23
10	御蔵島村	1	100%	0	0%	1	1	100%	0	0%	1
11	八丈町	0	0%	2	100%	2	0	0%	0	0%	0
12	青ヶ島村	0	0%	0	0%	0	0	0%	0	0%	0
13	小笠原村	1	3%	28	97%	29	3	25%	9	75%	12
<b>合計(町村部)</b>		<b>69</b>	<b>20%</b>	<b>284</b>	<b>80%</b>	<b>353</b>	<b>89</b>	<b>20%</b>	<b>351</b>	<b>80%</b>	<b>440</b>
<b>総合計</b>		<b>16,169</b>	<b>33%</b>	<b>32,267</b>	<b>67%</b>	<b>48,436</b>	<b>15,412</b>	<b>35%</b>	<b>28,203</b>	<b>65%</b>	<b>43,615</b>

出典) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果(について) 2012年版、2008年版の東京都分調査から筆者作成

図表5 東京都内自治体の正規・非正規割合（2012.4.1）

団体名	非正規職員合計		計	正規職員合計		割合 非正規	割合 正規	2008 非正規	
	男	女		男	女			人数	比率
東京都	10,367	5,914	16,281	167,175	8.9%	91.1%	15,514	8%	
1 千代田区	66	173	239	1,031	18.8%	81.2%	244	18%	
2 中央区	98	373	471	1,441	24.6%	75.4%	417	21%	
3 港区	21	170	191	2,105	8.3%	91.7%	240	9%	
4 新宿区	170	509	679	2,718	20.0%	80.0%	632	18%	
5 文京区	186	631	817	1,778	31.5%	68.5%	657	26%	
6 台東区	108	317	425	1,664	20.3%	79.7%	366	18%	
7 墨田区	122	611	733	1,973	27.1%	72.9%	388	16%	
8 江東区	48	444	492	2,792	15.0%	85.0%	524	15%	
9 品川区	121	348	469	2,596	15.3%	84.7%	910	26%	
10 目黒区	205	499	704	2,150	24.7%	75.3%	593	20%	
11 大田区	177	822	999	4,470	18.3%	81.7%	774	14%	
12 世田谷区	416	2,357	2,773	5,084	35.3%	64.7%	1,357	21%	
13 渋谷区	69	135	204	1,920	9.6%	90.4%	222	9%	
14 中野区	45	74	119	2,166	5.2%	94.8%	83	3%	
15 杉並区	253	1,117	1,370	3,623	27.4%	72.6%	1,231	24%	
16 豊島区	191	611	802	1,992	28.7%	71.3%	652	23%	
17 北区	122	900	1,022	2,457	29.4%	70.6%	989	28%	
18 荒川区	193	603	796	1,574	33.6%	66.4%	682	30%	
19 板橋区	219	822	1,041	3,589	22.5%	77.5%	1,349	27%	
20 練馬区	242	1,385	1,627	4,583	26.2%	73.8%	783	13%	
21 足立区	249	1,217	1,466	3,547	29.2%	70.8%	1,514	29%	
22 葛飾区	237	1,437	1,674	2,986	35.9%	64.1%	1,252	28%	
23 江戸川区	161	1,323	1,484	3,744	28.4%	71.6%	1,377	26%	
<b>区部合計</b>	<b>3,719</b>	<b>16,878</b>	<b>20,597</b>	<b>61,983</b>	<b>24.9%</b>	<b>75.1%</b>	<b>17,236</b>	<b>21%</b>	
1 八王子市	143	369	512	2,826	15.3%	84.7%	552	15%	
2 立川市	158	384	542	1,152	32.0%	68.0%	712	36%	
3 武蔵野市	113	332	445	963	31.6%	68.4%	510	33%	
4 三鷹市	43	326	369	1,019	26.6%	73.4%	365	25%	
5 青梅市	48	307	355	1,464	19.5%	80.5%	284	16%	
6 府中市	104	551	655	1,258	34.2%	65.8%	1,126	46%	
7 昭島市	41	183	224	674	24.9%	75.1%	245	25%	
8 調布市	145	570	715	1,262	36.2%	63.8%	586	31%	
9 町田市	268	964	1,232	2,826	30.4%	69.6%	812	22%	
10 小金井市	88	191	279	702	28.4%	71.6%	185	20%	
11 小平市	120	249	369	922	28.6%	71.4%	446	32%	

単位：人

12	日野市	86	532	618	1,313	32.0%	68.0%	482	26%
13	東村山市	41	320	361	791	31.3%	68.7%	307	26%
14	国分寺市	62	346	408	683	37.4%	62.6%	344	32%
15	国立市	67	329	396	434	47.7%	52.3%	310	40%
16	福生市	15	84	99	375	20.9%	79.1%	80	17%
17	狛江市	19	211	230	459	33.4%	66.6%	175	27%
18	東大和市	64	333	397	457	46.5%	53.5%	526	52%
19	清瀬市	36	275	311	427	42.1%	57.9%	290	38%
20	東久留米市	62	386	448	613	42.2%	57.8%	451	36%
21	武蔵村山市	26	139	165	379	30.3%	69.7%	233	37%
22	多摩市	47	461	508	825	38.1%	61.9%	199	19%
23	稲城市	51	288	339	814	29.4%	70.6%	280	26%
24	羽村市	27	231	258	356	42.0%	58.0%	199	35%
25	あきる野市	24	256	280	432	39.3%	60.7%	189	28%
26	西東京市	116	574	690	1,028	40.2%	59.8%	537	33%
	<b>市部合計</b>	<b>2,014</b>	<b>9,191</b>	<b>11,205</b>	<b>24,454</b>	<b>31.4%</b>	<b>68.6%</b>	<b>10,425</b>	<b>30%</b>
1	瑞穂町	36	131	167	216	43.6%	56.4%	206	37%
2	日の出町	1	29	30	155	16.2%	83.8%	94	30%
3	榑原村	0	0	0	57	0.0%	100.0%	0	0%
4	奥多摩町	8	40	48	129	27.1%	72.9%	47	45%
5	大島町	6	13	19	187	9.2%	90.8%	27	17%
6	利島村	1	4	5	27	15.6%	84.4%	1	1%
7	新島村	6	9	15	121	11.0%	89.0%	23	45%
8	神津島村	1	6	7	77	8.3%	91.7%	6	5%
9	三宅村	8	22	30	122	19.7%	80.3%	23	23%
10	御蔵島村	1	0	1	27	3.6%	96.4%	1	1%
11	八丈町	0	2	2	242	0.8%	99.2%	0	0%
12	青ヶ島村	0	0	0	24	0.0%	100.0%	0	0%
13	小笠原村	1	28	29	119	19.6%	80.4%	12	33%
	<b>町村部合計</b>	<b>69</b>	<b>284</b>	<b>353</b>	<b>1,503</b>	<b>19.0%</b>	<b>81.0%</b>	<b>440</b>	<b>20%</b>

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」(2012年4月1日現在) 東京都区市町村分。正規公務員については、総務省「平成24年4月1日地方公務員給与実態調査結果」の東京都区市町村分より筆者が作成。

(注) ■は、2008年に比して2012年の非正規比率が低下している自治体。

### 3. 正規公務員と非正規公務員の賃金格差

総務省の「臨時・非常勤職員に関する調査」では、事務補助職員の報酬額と勤務時間の状況について、自治体階層別・採用種類別に紹介している。これらを基礎に52週を単純に乗じて年収換算額を求めたのが、**図表6**の「非正規の事務補助職員の報酬等の状況」である。どの層も平均週勤務時間は常勤職員の4分の3を超え、最近の裁判例からは「常勤の職員」と認められる<sup>(14)</sup>。それでも年収換算で200万円を超えるところはわずかで、最も高額に算出される市町村の特別職非常勤職員の事務補助員でも約212万円でしかない。地方公務員の非常勤の職員には地方自治法203条の2の定めにより諸手当は支給できないと解されている。したがって、交通費などの費用弁償を除けば報酬だけが勤務先の自治体から支給される総額だとみなされる。週30時間以上働いていれば他の賃金労働に供すべき時間はあまりなく、地方公務員として勤務して得られる賃金が生活給となる。

**図表6 非正規の事務補助職員の報酬等の状況**

		時給平均額(A)	平均週勤務時間(B)	年収換算額 (A×B×52週)	正規公務員との 年収格差*
都道府県	特別職	1,097	29.5	1,682,798	27%
	一般職	951	31.7	1,567,628	25%
	臨時職員	854	38.4	1,705,267	27%
政令市	特別職	1,305	31.0	2,103,660	34%
	一般職	848	32.0	1,411,072	23%
	臨時職員	861	36.8	1,647,610	26%
市町村	特別職	1,253	32.5	2,117,570	34%
	一般職	1,006	33.5	1,752,452	28%
	臨時職員	841	36.5	1,596,218	26%

出典) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」2012年版より筆者作成

※ 非正規公務員の年収換算額を正規公務員の年収総額で除して算出した。正規公務員の平均年収総額については、総務省「平成24年度地方公務員給与実態調査」より筆者が算出(平均年齢は43.1歳)した。計算は次の通り。常勤の一般行政職地方公務員の平均給与(給料と手当)月額額は411,270円(2012年4月1日現在)。これを12倍し、年2回支給される期末・勤勉手当(一時金)として1,624,517円を加算。平均年収総額は6,243,437円となる。

(14) 茨木市臨時的任用職員一時金支給事件・最二小平22・9・10『判例タイムズ』1335号(2011.1.15)64頁以下。判決文は最高裁ホームページにも掲載。

図表6の注で記述したように、常勤の一般行政職地方公務員の平均年収は6,243,437円となる<sup>(15)</sup>。これを分母に非正規の事務補助職員の年収換算額を除すると、図表6に出ているように、年収ベースでは4分の1から3分の1程度の水準である。

先に指摘したように正規公務員を非正規公務員に置き換えるということは、正規が担っていた仕事をそのまま非正規が受け継ぐということである。このため、日本のそこかしこで、クラス担任のベテランの臨時職員や非常勤保育士が出現している。ところがその報酬額は、正規公務員の4分の1から3分の1程度である。

非正規公務員の賃金水準が抑制される理由として、担当業務が異なることがしばしば理由としてあげられる。すなわち非正規公務員が担っている仕事は、非恒常的で補助的なものであり、したがってその採用形態は有期任用で定数外であり、賃金も予算の範囲内で決定される。一方、正規公務員は恒常的かつ本格的業務に従事し、無期任用で、したがって定数内の正式採用であるから、非正規公務員とは自ずと異なるというのである。

だが非正規公務員を有期任用の定数外として扱ってきた本当の理由は、「『常勤の職員』の人数が条例で定められた定数を超えることができないものとされている関係上、非常勤職員を任用することによって上記定数を超えてしまうことのないように、形式的に『非常勤の職員』として採用せざるを得なかった」（枚方市非常勤職員退職金等支給事件・大阪高判平10.9.17<sup>(16)</sup>）からではないのか。増大する行政需要に正規公務員だけでは対処できない事態に立ち至ったから、非正規公務員で代替させ、あるいは補充してきたのではないのか。つまり、はじめから正規公務員と同等の仕事させることを予定していたのではないのか。

そうだとすると、担当業務が異なるという理由は幻想で、賃金格差正当化の理由にはならない。むしろそれは賃金差別である。

#### 4. 女性非正規公務員と間接差別

男女間の賃金格差に関して、男女間における昇進格差や職種格差という要因と、正規・

(15) 総務省「平成24年度地方公務員給与実態調査（平成24年4月1日現在）」

(16) 枚方市非常勤職員一時金等支給事件・大阪高判平22・9・17。判決文は『労働法律旬報』1738号（2011.2.25）に掲載。当該号では、同事件を担当した弁護団による判決評価が掲載されている。

非正規という雇用形態という要因では、いずれが強く影響しているのだろうか。

図表7は男女間および正規・非正規間の賃金格差の状況を、2008年について見たものである<sup>(17)</sup>。検討の対象とした年を2008年としたのは、先述の通り、正規の地方公務員の男女別に係るデータは、2008年の給与実態調査が直近のものであるという理由による。

図表7-1は、厚生労働省の賃金構造基本調査2008年版から、民間労働者に係る男女間および正規・非正規間の賃金格差の状況、図表7-2は、地方公務員における男女間および正規・非正規間の賃金格差の状況である。

民間労働者における男女間の賃金格差の状況は、1時間当たり賃金で比較すると、フルタイムの正社員間では男性正社員100に対し女性正社員は70.6で、約30ポイントの格差がある。フルタイムの非正社員<sup>(18)</sup>間の男女間格差では76.1と若干緩和され、パートタイムの男女間格差は91.0となる。非正規労働者においては、正規労働者ほどには男女間格差が生じていない。

正規・非正規間格差はどうだろうか。男性では、男性正社員を100とするとフルタイムの非正社員が64.9、パートタイムが48.3で、正社員の男女間の賃金格差70.6よりも格差の度合いは拡大する。また、女性正社員を100とするとフルタイムの女性非正社員が69.9、パートタイムが62.3で、やはり正社員における男女間格差よりも、格差度合いは大きい。

つまり、日本の民間労働者の賃金格差は、男女間格差の要因もあるが、正規・非正規という雇用形態別格差の方が、強く影響している。

地方公務員も同じ傾向にある。図表7-2は、地方公務員における男女間および正規・非正規間の賃金格差の状況を2008年で見たものである。

正規の地方公務員の男女間の賃金格差の状況は、1時間当たり賃金では、男性の正規地方公務員を100とすると、女性の正規地方公務員は86.2であり、民間の労働者の男女間賃金より格差の度合いは小さい。それでも13.8ポイント差の格差がある。臨時職員、非常勤職員の男女間賃金格差を示すデータはないので、ここでは検討を省く。臨時職員はフルタイム勤務の者が多いので、図表7-2では、フルタイムの非正規として分類した。

地方公務員における正規・非正規間の賃金格差は、男性の正規公務員を100とすると、

---

(17) 図表7は、森ます美「非正規労働者の公正な賃金 — 非正規労働政策と関わって —」『昭和女子大学 学苑・人間社会学紀要』No. 868 (2013.2)に掲載されている表1より示唆を受けたものである。謝してここに記す。

(18) フルタイムの非正社員は、契約社員や派遣社員を含むフルタイムで働く有期雇用労働者である。

図表 7-1 民間労働者 男女間および正規・非正規間の賃金格差の状況：2008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時間あたり賃金	男性	2,216	1,438	1,071	64.9	48.3
	女性	1,565	1,094	975	69.9	62.3
男女間賃金格差 (男性=100)		70.6	76.1	91.0		

注1) 2008年の民間の男性正社員の所定内賃金は345,300円、女性正社員の所定内賃金は243,900円、フルタイムの男性非正社員の所定内賃金は224,000円、フルタイムの女性正社員は170,500円(厚生労働省「平成20年賃金構造基本調査」)。これらを2008年の民間の月間所定内労働時間である155.8時間(厚生労働省「毎月勤労統計調査平成20年分結果確報」)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時間あたり賃金は厚生労働省「平成20年賃金構造基本調査」第13表を参照した。

図表 7-2 地方公務員 男女間および正規・非正規間の賃金格差の状況：2008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時間あたり賃金	男性	2,384	808	1,168	33.9	49.0
	女性	2,054			39.3	56.9
男女間賃金格差 (男性=100)		86.2				

注1) 正規公務員の1時間あたり賃金については、総務省「平成20年4月1日地方公務員給与実態調査結果」の一般行政職の男女別の平均基本給月額(給料+扶養手当+地域手当)を12倍し、これを2008年の年間官庁執務日数である243日と当時の1日の所定内勤務時間である8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「臨時・非常勤職員に関する調査結果について(平成20年4月1日現在)」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。

臨時職員が33.9で約3分の1、非常勤職員は49.0で約2分の1程度となる。女性の正規公務員を100として賃金格差を計算すると、臨時職員が39.3で約4割の水準、非常勤職員が56.9で約6割の水準となる。

すなわち、地方公務員における賃金格差に関しても、男女間のそれもあるが、正規・非正規間格差の方が要因としては強く、さらに正規・非正規間格差の度合いは、民間労働者の正規・非正規間格差よりも強い度合いで影響している<sup>(19)</sup>。

## 5. 職務評価による測定 町田市立図書館の事例より<sup>(20)</sup>

男女間賃金格差の状況は、フルタイムの正規公務員の男女比較では、民間労働者における男女間賃金格差（約3割）よりも格差は縮小し、約14ポイント程度である。だが、正規・非正規間に着目してみると、民間労働者における非正規労働者の賃金水準が正規労働者の3～5割程度低い水準であるのに対し、地方公務員の非正規公務員の賃金水準は、正規公務員の4～7割程度低い水準で、民間労働者における正規・非正規間格差よりもその度合いは強い。

だが、上記の格差が不合理なもので、非正規公務員に支給されている賃金が差別的な賃金水準であるというには、正規公務員と非正規公務員がそれぞれ担っている仕事と、支払われている賃金を比較し、それぞれの賃金が仕事の価値に見合ったものなのかどうかを検証する必要がある。それぞれの仕事の価値に見合った賃金を支払われているのであれば、正規・非正規間の賃金水準の格差は合理的なものだが、同じ価値の仕事をしているにもかかわらず支払い賃金に格差が生じているとなると、不合理な正規・非正規間格差となる。

そして格差が正規・非正規という雇用形態の差異によって生じているのであれば、その差異は間接差別の重要な要因だといえるだろう。

---

(19) 図表6よりも図表7-2の方が格差は縮小しているように見える。これは図表6が年収ベース、図表7-2が月収換算の時給ベースで比較しているためである。非正規公務員には、多くの場合、一時金は支給されない。したがって年収での比較は格差が拡大する。

(20) この章の内容については、以下の文献を参照のこと。拙著『非正規公務員』日本評論社、2012年、231頁以下。小形亮「公立図書館における職務評価——町田市立図書館を例として」『図書館評論』53号（2012年）26頁以下。大槻奈巳「図書館職員の職務評価と是正賃金」『聖心女子大学論叢』2013.7.30（121号）77頁以下。自治体の正規・非正規間の職務評価については、遠藤公嗣編著『同一価値労働同一賃金をめざす職務評価』旬報社、2013年が詳しい。

上記の点を検証するために、以下、町田市立図書館に勤務する正規職員と非常勤職員（嘱託員）を対象に実施された職務評価調査を紹介する。

### （１）町田市立図書館における職務評価調査

職務評価に関する調査は2012年1～2月にかけて町田市の図書館の正規職員と嘱託員に対して行われた。調査票の設計などは図書館職員の勉強会である自治労東京都本部図書館職場交流会図書館業務分析プロジェクトチームが中心となって行われた。

町田市立図書館の嘱託員制度は1998年12月に導入されたものである。

町田市立図書館の定員配分は、2007年11月の町田市定員適正化プランにより、正規職員数が2006年度の配置数を基点にすると4年間で31人、36%削減されて2011年4月に55人の配置となったが、嘱託員はこれに代替するように大量採用されるようになり、2007年度の嘱託員配置数54人が2011年4月には94人となり、4年間で40人の増員だった。嘱託員の勤務時間数は正規職員の4分の3程度であるから、正規職員削減数をほぼ代替することになった。

これに伴い、嘱託員の業務範囲も大幅に拡大した。制度導入当時の1999年からしばらくの間は、町田市図書館嘱託員設置要綱において、その職務内容は「資料の貸出し、返却等のカウンター業務、資料の配架、整理業務等で、正規職員が行うべき判断を要する業務を除く図書館業務」（傍点筆者）と規定され、具体的な業務も、非専門的、補助的かつ正規職員の応援業務が想定されていた。

しかし、2004年からは児童カウンター業務のローテーションに加わり、2006年からはレファレンス・カウンターでもローテーション入りした。2010年度のレファレンス・カウンターの担当は、正規職員3：嘱託員4と数の上では逆転している。

2010年10月段階の正規職員・嘱託員の業務範囲は図表8に示す通りで、この間、嘱託員の業務範囲は拡大し、正規職員とほぼ同等の仕事を担当している。

図表 8 町田市立図書館の嘱託員の業務範囲の拡大

	2002年4月現在		2010年10月現在	
	正規	嘱託	正規	嘱託
リクエスト（入力、入力チェック）	○	○	○	○
リクエスト（判断を要する確認）	△*1	×	△*1	△*1*5
利用者登録・変更訂正（入力）	○	○	○	○
利用者登録・変更訂正（確認）	○	×	○	○
レファレンス	○	△*2	○	△*5
選書	△*3	×	△*3	△*5
発注	△*3	×	△*3	△*5
発注・登録（選定会議）			△*6	△*6
発注作業	○	○		
除籍（判断）	△*4	×	○	○
除籍（決定）	△*4	×	△*4	△*5
館内会議への参加	○	×	○	○

\* 1 リクエスト担当、選定委員及びその経験者又はこれに準ずる職員に限定

\* 2 軽易なものに限定する。

\* 3 選定委員（広義には選定に関わっている職員）

\* 4 一般図書については、「町田市立図書館一般図書除籍（除架）の目安」（2002年2月28日館内会議決定）に従う。その他の分野（レファレンス、地域資料、ハンディキャップ、児童図書研究、外国語、児童、雑誌）については、その分野の担当者が行う。

\* 5 経験及び能力によって判断する。

\* 6 原則管理担当の正規職員、嘱託員に限定する。

## （2）職務評価の実施

職務評価は、①職務評価対象の職務の分類と職務内容の分析、②職務評価システム（職務評価ファクターとウエイト）の策定、③職務評価の実施、④職務評価点に基づく是正された賃金額の算出という手順で行われた。具体的には、まず図書館職員の職務内容を分析し、職務内容を「一定の質と量」をもつ15の職務項目に分類した。次に、職務項目を評価するファクターが定められた。町田市立図書館の調査では、負担、知識・技能、責任、労働環境の4つのファクターを用いて評価することとし、それぞれのサブファクターと評価のウエイトを定めた（図表9）。

そして職務評価の実施段階では、①ひとつひとつの「職務」、②「仕事全般」について、町田市立図書館に勤務する正規職員、嘱託員それぞれが個々に評価する方法をとり、自記式の「図書館業務の職務評価ファクターチェックシート」に記入する方法で行われた。

図表9 図書館職員の職務評価における職務ファクターとウエイト

ファクター	ウエイト(%)	評価レベルと得点				最高得点 計1,000
		レベル1	レベル2	レベル3		
(1) 仕事によってもたらされる負担	30.0	レベル1	レベル2	レベル3		300
1. 身体的負担	12.0	40	80	120	120	
2. 精神的負担	10.0	30	60	100	100	
3. 感情的負担	8.0	30	60	80	80	
(2) 知識・技能	40.0	レベル1	レベル2	レベル3	レベル4	400
4. 仕事関連の知識	16.0	60	90	120	160	160
5. コミュニケーションの技能	8.0	20	50	80	80	
6. 仕事の手際や機器の操作についての技能	8.0	20	40	60	80	80
7. 問題解決力	8.0	20	50	80	80	
(3) 責任	25.0	レベル1	レベル2	レベル3		250
8. 利用者に対する責任	15.0	50	100	150		150
9. 資料・サービスの実施に対する責任	10.0	20	60	100		100
(4) 労働環境	5.0	レベル1	レベル2	レベル3		50
10. 労働環境の不快さや危険度	5.0	10	30	50		50

### (3) 職務評価結果

職務分類された15の職務ごとの職務評価点を一覧にしたのが、図表10である。

正規職員で職務評価点が高いのは「読書案内・レファレンス」738.8点、「予約・リクエスト・相互貸借」709.1点、「館内庶務」680.0点、「カウンター業務」670.5点、「契約・発注・検収」661.7点の順である。同様に嘱託員では「読書案内・レファレンス」678.0点、「カウンター業務」669.8点、「移動図書館」647.1点、「子ども・ヤングアダルトサービス」625.4点、「資料選択」622.7点であった。

図表10 職務項目と職務評価点

職務項目	職務評価点	
	正規職員	嘱託員
1. 館内庶務	③ 680.0	560.0
2. 資料選択	626.4	⑤ 622.7
3. 契約・発注・検収	⑤ 661.7	588.6
4. 受入・分類・目録作成	578.0	534.2
5. 装備・修理	426.7	435.9
6. 配架	518.3	475.8
7. 弁償・督促の処理	620.6	594.0
8. 除籍・リサイクル	616.0	603.9
9. カウンター業務	④ 670.5	② 669.8
10. 読書案内・レファレンス	① 738.8	① 678.0
11. 予約・リクエスト・相互貸借	② 709.1	587.6
12. こども・ヤングアダルトサービス	650.0	④ 625.4
13. 障害者向け資料作成・提供、対面朗読	550.0	548.1
14. 行事	577.8	602.1
15. 移動図書館	544.0	③ 647.1
仕事全般	702.7	674.8

上記の職務評価点を正規職員と嘱託員ごとに加重平均し、それぞれの時給換算額と対照させたのが、図表11の評価点と時給である。

正規職員と嘱託員が、ほぼ同様の仕事をしている町田市立図書館では、正規職員が担っている職務の評価点は611.2点、仕事全般の職務評価点は702.7点なのに対し、嘱託員が担っている職務の評価点は584.9点、仕事全般の職務評価点は674.8点で、ほぼ拮抗している。これを正規職員の職務評価点を100として換算すると、次のようになる。

職務評価点	正規職員：非正規職員＝100：95.7
仕事全般評価点	正規職員：非正規職員＝100：96.0

ところが、月収換算の時給と年収換算の時給を、正規職員に支払われる月収と年収を100として、正規職員と嘱託員で比較してみると、次のようになる。

年収換算時給	正規：非正規＝100：41.9
月収換算時給	正規：非正規＝100：55.7

図表11 評価点と時給

	1. 職務評価点 (職務項目の平均)	2. 「仕事全般」 の職務評価点	月収換算の時給	年収換算の時給
	正規職員=100	正規職員=100		
正規職員	611.2 ----- 100.0	702.7 ----- 100.0	2,781.5 ----- 100.0	3,697.1 ----- 100.0
嘱託員	584.9 ----- 95.7	674.8 ----- 96.0	1,548.4 ----- 55.7	1,548.4 ----- 41.9

同一価値労働同一賃金原則においては、国際労働機関（ILO）条約勧告適用専門家委員会が指摘するように「職務または労働を、技能、努力、責任、あるいは労働条件といった客観的要素に基づいて比較すること」になる。そして、それぞれの職務の価値に見合った賃金が支払われているのであれば賃金水準の格差は合理的なものだが、同じ価値の職務をしているにもかかわらず支払い賃金に格差が生じているとなると、それは不合理な格差となる。

町田市立図書館で行われた職務評価結果では、正規職員と嘱託員それぞれが担う職務の価値がほぼ同等であるにもかかわらず、支払われる賃金に4～6割の格差が生じている。これは、正規・非正規という雇用形態の差異によって生じている不合理な格差である<sup>(21)</sup>。

町田市立図書館の状況は特殊ではない。むしろ同図書館では格差を埋めようと努力している。問題は、このような不合理な正規・非正規間格差が、漫然と全国の公務職場で展開されているということである。

## おわりにかえて

ここまで記してきたことを以下にまとめ、本稿のおわりにかえたい。

- ① 地方公務員の非正規化の進捗は著しく、2005年から2012年の7年間で約15万人

(21) 丸子警報器事件（長野地上田支判平成8・3・15、労判690号52頁以下）では、女性正社員と女性臨時社員（いわゆる擬似パート）が、就業の実態がまったく同じであるのに、賃金に著しい格差があるのは、公序良俗に違反するとして女性正社員の賃金の8割との差額について損害賠償を認めた。この裁判例からすると、同じ仕事をしている正規・非正規格差が2割を超えると、民法90条の公序良俗違反となる。

- (32%) も増え、いまや地方公務員の「3人に1人」は非正規公務員という状況にある。
- ② 増大する非正規公務員の4分の3は、女性非正規公務員である。すなわち、地方自治体で働くすべての職員（正規＋非正規）の「4人に1人」は女性非正規公務員である。
  - ③ 東京都内自治体の状況は、2012年4月1日現在、東京都の非正規化率が8.9%、特別区の非正規化率は24.9%、市部の非正規化率は31.4%で、いずれも全国状況を上回って非正規化が進捗している。
  - ④ さらに、東京都内の自治体の女性非正規公務員割合は多くの自治体で全国平均を超え、区部・市部とも女性非正規公務員の構成比率は平均82%、町村部では平均80%である。
  - ⑤ 非正規公務員の報酬は、年収ベースでは、正規公務員の4分の1から3分の1にも満たないもので著しい格差が生じている。
  - ⑥ 格差の要因は、男女間のそれもあるが、正規・非正規間格差の方が要因としては強い。フルタイムの正規職員の比較では、地方公務員の方が、民間労働者よりも男女間格差の度合いは小さいが、正規・非正規間格差の度合いは、民間労働者よりも地方公務員の正規・非正規間格差の方が強い度合いで影響している。
  - ⑦ 職務評価調査結果では、正規・非正規それぞれが担う職務の価値の較差以上の格差が支払い賃金に生じている。この格差の要因は、正規・非正規という雇用形態の違いにより生じる不合理な格差である。
  - ⑧ 非正規公務員の75%、東京都内自治体では80%が女性であり、非正規公務員問題とはジェンダーの問題である。彼女たちの支払い賃金に正規職員との間で著しい格差が生じている状況において、地方公務員のなかに正規・非正規という雇用形態の差違による男女間賃金の間接差別がある。

地方公務員法13条は、「すべて国民は、この法律の適用について、平等に取り扱われなければならない、人種、信条、性別、社会的身分若しくは門地によつて（中略）、政治的意見若しくは政治的所属関係によつて差別されてはならない」と定める。

女性非正規公務員に関しては、上記の条文の趣旨は残念ながら活かされていない。

(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：臨時職員／非常勤職員／  
ジェンダー／職務評価