

自治体相談支援業務と非正規公務員 その実態

上 林 陽 治

はじめに

「長い間、福祉事務所の中で何のシステム（組織的な位置づけ — 引用者注）もなく、それだけでなく存在すら認められない状況で婦人相談員という仕事をしてきました。相談に来る人は、相談員という個人に丸投げされて、女性の愚痴の聞き役という程度の評価でした。言い換えれば相談に来る女性と相談される現実、またそれを受け止める相談員の両方を差別する構造でした」⁽¹⁾（下線は引用者による）。

長年、横浜市のケースワーカーの婦人相談員として、女性の相談に向き合ってきた土井良多江子は、当時の女性相談業務が置かれていた状況について、上記のように述懐した。だがこの述懐は、いまなお現在進行形のものとして受け止めざるを得ない。

土井良の述懐は、3つの「軽視」を提示している。「女性」、「現実」、「相談員」である。軽視されるがゆえに、ドメスティック・バイオレンス（DV）をはじめとする女性への暴力がなくなる。軽視されるがゆえに男女平等社会の実現とは程遠い現実が維持される。軽視されるがゆえに相談員は非正規化する。そしてこれら3つの軽視がないまぜとなって、相談支援業務そのものが、周縁的なもの、誰にでもできる軽い業務と位置づけられてしまってきた。

だが、困りごとを抱える住民を勇気づけ、自尊感情を回復し、相談内容に見合った自立支援メニューを組み立て提示する相談支援という仕事は、軽視されるようなものではない。なぜなら周縁的な存在なのであれば、2000年代に入って爆発的に増加するはずもないからだ。

(1) 土井良多江子「総合力としての相談」同他編著『相談の力 — 男女共同参画社会と相談員の仕事 —』明石書店、2016年、43頁

1. 社会の危機と相談支援業務

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。つまり社会変動と相談支援業務は連動する。

図表1・2は、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したものである。

敗戦後の混乱・復興期を含む1945～1959年には、「相談」を条文中に記載する法律は68本を数える。

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、貧困と格差が同時進行する「分断の時代」を迎えると、「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。

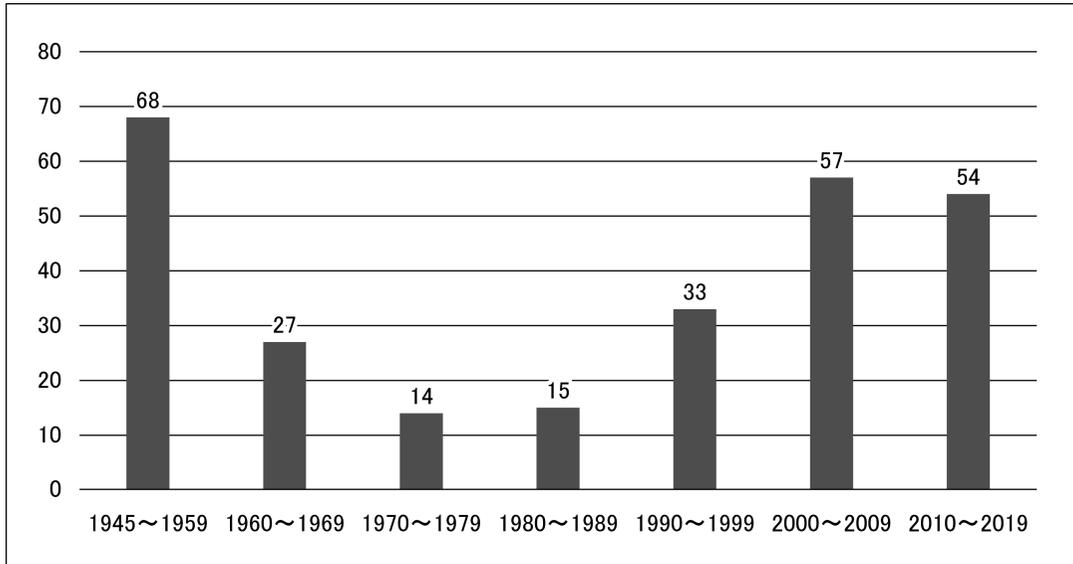
戦後74年間に制定された現行法規の法律中、「相談」を条文中に規定する法律本数は、2019年末現在で合計268本。このうち4割超の111本は2000年以降の約20年間に制定されている⁽²⁾。また合計268本のうち、市区町村に相談の役割を義務付けている法律は176本で6割以上に上り、この約3分の1の54本が2000年以降に制定されている。すなわち市区町村は、2000年以降の社会の危機の時代において、相談支援の前線機能を果たす法的義務を負ってきたのである。

法律は、立法的判断の基礎となる「立法事実」があって制定され、制定後においては、「立法事実」がその法律の改廃の基礎となる。いわば「立法事実」は、「法律を制定する場合の基礎を形成し、かつその合理性を支える一般的事実、すなわち社会的、経済的、政治的もしくは科学的事実」である⁽³⁾。

(2) 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「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）2013・1・25、138頁以下参照。

(3) 芦部信喜「憲法訴訟と立法事実」『判例時報』（932）1979・9・5、12頁

図表1 「相談」を含む法律制定数推移



出典) 「e-Gov法令検索」の法令用語検索から筆者作成(2020年3月14日閲覧)

図表2 「相談」を含む法律制定推移

年代	法律数	主な相談関連法律
1945～59	68	売春防止法(1956)、生活保護法(1950)、児童福祉法(1947)
1960～69	27	母子及び父子並びに寡婦福祉法(1964)、障害者雇用促進法(1960)
1970～79	14	男女雇用機会均等法(1977)、障害者基本法(1970)
1980～89	15	社会福祉士及び介護福祉士法(1987)
1990～99	33	精神保健福祉士法(1997)、パート労働法(1993)
2000～09	57	消費者安全法(2009)、自殺対策基本法(2006)、高齢者虐待防止法(2005)、犯罪被害者等基本法(2004)、発達障害者支援法(2004)、ホームレス自立支援法(2002)、DV防止法(2001)、ストーカー規制法(2000)、児童虐待防止法(2000)
2010～19	54	子どもの貧困対策法(2013)、いじめ防止対策推進法(2013)、生活困窮者自立支援法(2013)、子ども・子育て支援法(2012)、障害者虐待防止法(2011)、

注1) 法律名は現行の名称を用い、一部について略称名を使用。

注2) 丸カッコ内は公布年。

注3) 1990年代の制定法律から、中央省庁改革関連設置法(7法律)を除いた。

注4) 2000年代の制定法律から、独立行政法人設置関連法(5法律)を除いた。

出典) 図表1に同じ。

2000年代に入り、DV相談、高齢者・障害者・児童虐待、自殺対策、ホームレス支援、生活困窮者支援等々、地方自治体に対し相談支援窓口の設置を義務付ける法律が多数制定されてきたのは、バブル崩壊後の日本社会が貧困化・困窮化する一方、新自由主義思想とともに広まった自己責任感覚の中で、何らかの支援を必要とする者の孤立が深まったという「立法事実」があったからである。

だが「小さな政府」が尊ばれ、公務員数の削減が優先される中であって、法律で義務付けられたとしても、周辺業務に位置づけられる相談支援に正規公務員を配置する余裕はない。ゆえに、相談支援業務は非正規化を伴って進展してきた。

2. 非正規公務員増加の3つのパターン

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が急速に進展し、相談支援業務の従事者に関しては、はじめから非正規公務員として配置されてきた。

図表3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、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」にはほとんどが正規職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る(**図表3**参照)。

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の年は1994年で、全自治体で3,282,492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・非常勤職員数について234,567人と報告している⁽⁴⁾。両報告を対比させると、1994年の正規:非正規の割合は、およそ93対7である(**図表4**参照)。

(4) 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、拙著『非正規公務員の現在』日本評論社、2015年、95-199頁の「第二部 歴史の中の非正規公務員」を参照。

図表3 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

注) 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2016総務省調査の臨時・非常勤職員の職務分類にあわせて再分類したものの。

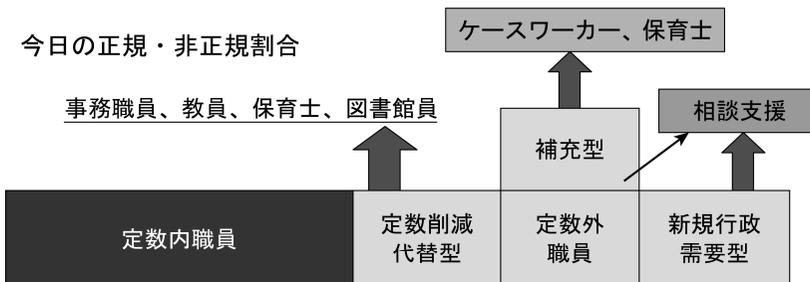
出典) 非正規公務員の数値は、総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査結果(2016.4.1現在)」(以下、「2016総務省調査」という)、正規公務員の数値は、総務省「定員管理調査(2016.4.1)」から筆者作成。

図表4 非正規公務員増加の3つのパターン

1994年の正規・非正規割合

定数内職員 (定員管理調査) 3,282,492	93	定数外職員 (自治労組織基本調査) 234,657	7
-----------------------------	----	---------------------------------	---

今日の正規・非正規割合



正規 81 (2,737,263) : 非正規 19 (643,131)

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。このほかアウトソーシングの影響もあるだろうが確たることはわからない。

いずれにせよ、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。

なお、非正規公務員の増員パターンは、以下の3つに分類できると考えられる。

代替型

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。図表5は、総務省（旧自治省）の地方公務員の定員管理調査における正規公務員について、臨時・非常勤職員に係る総務省調査における職種分類にそって再分類し、定員数がピークであった1994年と2016年を比較したものである。

図表5 職種別正規公務員の増減（1994—2016）

単位：人

職 種	1994. 4. 1 (A)	2016. 4. 1	増減数 (B)	B/A (%)
一般事務職員	879,150	744,682	-134,468	-15.3
技 術 職 員	278,562	217,443	-61,119	-21.9
医 師	25,748	24,845	-903	-3.5
医療技術員	54,083	52,065	-2,018	-3.7
看護師等	160,641	168,138	7,497	4.7
保育士等	130,794	96,025	-34,769	-26.6
給食調理員	86,350	25,406	-60,944	-70.6
技能労務職員	277,853	94,060	-183,793	-66.1
教 員	963,542	842,561	-120,981	-12.6
図書館司書等	10,999	8,768	-2,231	-20.3
そ の 他	414,770	463,270	48,500	11.7
警 察 官	223,739	259,158	35,419	15.8
消 防 吏 員	143,481	159,374	15,893	11.1
そ の 他	47,550	44,738	-2,812	-5.9
合 計	3,282,492	2,737,263	-545,229	-16.6

注) 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。

出典) 該当年の総務省（旧自治省）「定員管理調査」から筆者作成。

定員数がむしろ増えている警察官、消防吏員が含まれる「その他」と看護師等を除き、どの職種をとっても定員減である。「その他」は、警察官、消防吏員を除けばむしろ減少している。

また給食調理員と技能労務職員は、民間委託により大幅に削減されているが、これら大幅な定員削減職種を別にして、一般事務職員や技術職員が2割前後、保育士等が約3割、教員が1割超、図書館司書等が約2割の削減である。そしてこれらの職種は、非正規公務員への置き換えが進んでいった。

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である。少子化なのに、認可保育園に入れない待機児童が大量に発生しているという問題である。1990年以降の雇用の非正規化、ワーキングプア化が進む中で、専業主婦は「絶滅危惧種」となって、生計維持者として働かざるを得なくなった。そうすると保育園と保育士が足りないという状況が露呈し、急ぎ保育サービスを拡充せざるを得なくなった。その中で、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⁽⁵⁾。

さらに生活保護ケースワーカー（以下、CWと表記）である。貧困化と格差拡大が同時進行した結果、女性の高齢者世帯を中心に、生活保護受給者が急増した。法律上は、CW1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（この点後述3.(1)）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、2010年から今日まで、市民20人に1人が生活保護受給者という自治体だが、「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

(5) 保育士の非正規化過程については、拙著『非正規公務員』日本評論社、2012年、73-84頁を参照。

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。

政令指定都市では、リーマンショック後の2011年のCW一人当たりの保護利用世帯が、堺市183.1世帯、大阪市157.3世帯などとなり、これを解消するため、非正規公務員の採用形態の一つである任期付職員でCWを採用している（この点も後述3.（1）を参照）。

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見てみよう（図表6）。

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、圧倒的に非正規公務員によって担われている。

消費生活相談行政は、時代とともに大きく変貌したものの、消費者行政発足当初から非正規公務員によって担われるものと認識されていた。

1966年8月4日付の国民生活審議会消費者保護部会「消費者保護組織および消費者教育に関する中間報告」では、「個別苦情の処理には豊富な商品知識が必要不可欠であるので、地方公共団体の個別苦情の受付窓口には日本消費者協会で養成している消費生活コンサルタントなどの商品知識の豊富な民間の専門家を、例えば非常勤職員として、配置し、地方公共団体職員と共同で処理に当たらせる等の措置が望ましい」と提案し、これを受け、1966年8月22日付け、都道府県知事に対する経済企画庁事務次官及び自治省事務次官の共同通達「地方公共団体における消費者行政の推進について」で、同旨の通達を出している。

このように非常勤職員としてはじまった消費生活相談員なのだが、消費者をめぐる環境は変化し、それにつれて相談内容への対応も、商品に対する苦情処理という段階から、業者と被害者間の紛争処理へと変化する。つまり相談員の役割は、法的知識を備え、合意解決に向けて相談者と事業者との交渉をあっせんするというものになっ

ていった。相談員の地方消費者行政における立場も、担当の職員を補完するものから、より主体的、先導的なものへと移行していったのだが、その身分は今も非常勤職員のままで、むしろ非正規化が強まっている⁽⁶⁾。

図表6 消費生活相談員の採用形態別相談員数

単位(人) 各年4月1日現在

	定数内 (常勤職員)	定数外 (非常勤職員)	法人委託	個人委託	計
平成21年	75 (2.7%)	2,120 (75.7%)	442 (16.0%)	157 (5.6%)	2,794
平成22年	84 (2.7%)	2,420 (76.9%)	427 (13.8%)	207 (6.6%)	3,138
平成23年	119 (3.6%)	2,524 (76.0%)	419 (12.9%)	251 (7.6%)	3,313
平成24年	126 (3.7%)	2,557 (75.4%)	448 (13.5%)	250 (7.4%)	3,381
平成25年	134 (4.0%)	2,554 (75.8%)	438 (13.3%)	236 (7.0%)	3,362
平成26年	101 (3.0%)	2,569 (76.8%)	428 (13.0%)	239 (7.1%)	3,337
平成27年	92 (2.7%)	2,606 (77.4%)	442 (13.4%)	219 (6.5%)	3,359
平成28年	87 (2.6%)	2,688 (79.2%)	426 (12.8%)	183 (5.4%)	3,384
平成29年	73 (2.1%)	2,740 (80.1%)	448 (13.1%)	160 (4.7%)	3,421
平成30年	68 (2.0%)	2,770 (80.9%)	442 (12.9%)	144 (4.2%)	3,424
平成31年	63 (1.9%)	2,741 (81.1%)	433 (12.8%)	142 (4.2%)	3,379
増減	▲5	▲29	▲9	▲2	▲45
増減率	▲7.4%	▲1.0%	▲2.0%	▲1.4%	▲1.3%

※ 広域連合及び一部事務組合を含む。

※ 増減は平成30年との比較

出典) 消費者庁「令和元年度 地方消費者行政の現況調査」(2019・10) III-1

(6) 消費生活相談員の非正規化過程については、前掲注(5)、53-71頁を参照。

3. 相談支援業務の非正規化の実態

次に相談支援業務に従事する非正規相談員の状況について見ていこう。

2016総務省調査の「臨時・非常勤職員に関する調査票記入の手引き」によると、この「その他」に分類される職種とは、「館長（公民館館長等）、相談員（消費生活相談員、交通事故相談員、青少年相談員等）、指導員（交通安全指導員、国民年金指導員等）、調査員（統計調査員等）、研究員（埋蔵文化財調査研究員等）、行政協力員（行政連絡員、駐在員等）、施設管理人（市町村有林管理人等）、奉仕員（森林巡回員等）、その他（上記以外の職種で臨時・非常勤職員が従事しているもの）」であって、「その他」に分類される職種の従事者の増加は、主要には、2000年代に入って拡大した各種の相談支援業務に従事する非正規公務員数を反映したものといえる（下線は引用者）。

この状況を、補充型の例として生活保護担当面接相談員、新規行政需要型の例として家庭児童相談員を取り上げ、確認してみよう。

（1）生活保護担当面接相談員 補充型の例

① 非正規化の実情

先に記したように、生活保護行政を福祉事務所の最前線で支えるCWの非正規化が進展している。

ケースワーカー（別名、「現業員」）とは、福祉事務所長の指揮監督を受けて、「援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる」（社会福祉法15条4項）者と定められている。その業務は大きく2つに区分され、第一に地区担当現業員と呼ばれるもので、生活保護制度利用者の生活実態を把握し、それに基づき生活全般の支援を行うとともに、適切な経済給付を行う業務に携わる。そして第二に、生活保護担当面接相談員と呼ばれるもので、生活に困窮し相談に訪れる要保護利用者に対し、生活保護制度の趣旨を説明するほか、生活保護法以外の法律の施策の活用を助言し、生活保護の申請書を交付・受理することを担務する。

生活保護行政の非正規化は、とりわけ生活保護担当面接相談員に顕著に表れている。図表7は、福祉事務所のCWについて、2009年と2016年の厚生労働省調査を比

図表7 生活保護ケースワーカーの正規・非正規状況

		年度	全国	政令市	中核市	郡部	一般市部
地区担当現業員	専任	2016	16,667	5,356	2,480	1,218	7,613
		2009	13,388	3,741	1,883	7,764	
		増減	3,279	1,615	597	1,067	
		増減率(%)	24.5	43.2	31.7	13.7	
	非常勤	2016	407	105	90	35	177
		2009	312	163	60	89	
		増減	95	-58	30	123	
		増減率(%)	30.4	-35.6	50.0	138.2	
	割合 (%) 非正規	2016	2.4	1.9	3.5	2.8	2.3
		2009	2.3	4.2	3.1	—	—
		増減	0.1	-2.3	0.4	—	—
	生活保護担当面接相談員	専任	2016	560	212	69	1
2009			493	200	47	—	—
増減			67	12	22	—	—
増減率(%)			13.6	6.0	46.8	—	—
非常勤		2016	743	129	126	32	456
		2009	343	47	61	—	—
		増減	400	82	65	—	—
		増減率(%)	117	174	107	—	—
割合 (%) 非正規		2016	57.0	37.8	64.6	97.0	62.1
		2009	41.0	19.0	56.5	—	—
		増減	16.0	18.8	8.1	—	—
充足率(%)		2016	90.4	84.9	78.2	103.5	97.1
	2009	89.2	80.1	81.1	100.7	96.2	

注) 充足率は、被保護世帯に配置された常勤現業員で割り返したもの。

出典) 2009年度福祉事務所現況調査、2016年度福祉事務所人員体制調査を筆者加工

較して、地区担当現業員と生活保護担当面接相談員に区分して非正規化状況を示したものである。専任は福祉事務所に配置された正規公務員のCW、非常勤は同様にCWとして配置された非正規公務員である。

2009年と2016年を比較すると、地区担当現業員は、専任が全国で3,279人(24.5%)増えている⁽⁷⁾。これに対し非常勤は、全国で95人(30.4%)増であるが、

(7) 政令市と中核市では、同期間において、それぞれ地区担当現業員が43.2%、31.7%と大幅に増えているが、政令市においては熊本市が、中核市においては越谷市や豊中市などが新規に指定された影響もある。あわせて注(8)も参照のこと。

政令市では58人（35.6%）の減少⁽⁸⁾、中核市では30人（50%）増となっている。

2016年の地区担当現業員の非正規割合は、全国2.4%、政令市1.9%、中核市3.5%、郡部（福祉事務所が設置されていない町村自治体で都道府県の福祉事務所が対応）2.8%、政令市・中核市を除く一般市2.3%で、いずれも非正規公務員への依存度合いは低い。

ところが生活保護担当面接相談員は、真逆の様相を呈す。

すなわち、生活保護担当面接相談員に関しては、専任職員は少なく、兼任職員と非常勤職員で構成されているのである。

2016年の構成人数をみると専任560人、兼任1,616人（表では省略）、非常勤743人で、構成割合は19対55対26である。

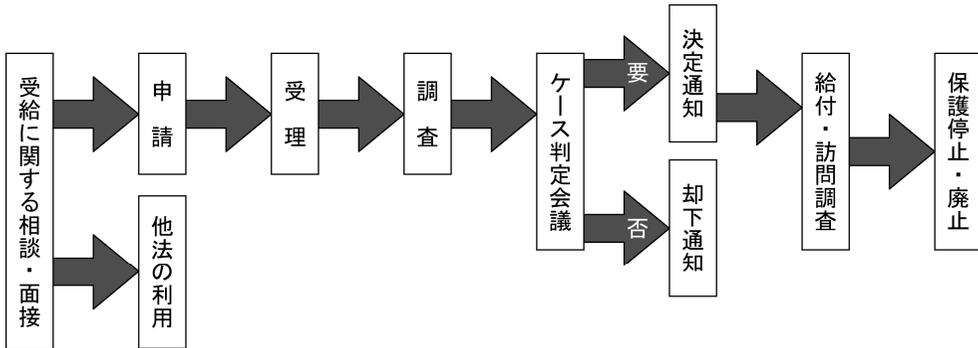
さらに専任的に生活保護担当面接相談に携わる専任職員と非常勤だけを取り出し対比させてみると（**図表7**参照）、非正規割合は全国で57%となっており半数以上が非正規公務員である。政令市は37.8%で3人中1人、中核市と一般市はそれぞれ64.6%、62.1%で3人中2人、都道府県で専任的に勤務する生活保護担当面接相談員のほぼ全員（97.0%）が非正規公務員である。

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、その応募要件としては、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。また、**図表8**に示したように、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。

基幹的業務である生活保護担当面接相談員に、有期雇用の非正規という身分の職員を充てることは、公務員制度が予定したものではないはずだが、このような事態が横行している。

(8) 政令市で非正規CWが減少した要因として、リーマンショック後の生活保護利用世帯の急増に対処するため、非正規職員の採用形態の一つである任期付職員制度を導入し、従前の非常勤職員を移行したためと考えられる。たとえば大阪市では、2010年度にフルタイムの任期付職員196人を採用している。任期付職員はフルタイムであれば定数内職員としてカウントされる。増加した政令市の専任職員の内実は、このフルタイム任期付職員なのである。生活保護行政の非正規化については、拙稿「生活保護行政の非正規化がもたらすリスク」『公的扶助研究』(254) 2019・7、9-19頁参照。

図表 8 生活保護業務の流れ



② 非正規化の理由

生活保護担当面接相談員は、なぜ非正規化していくのか。その要因の一つとして、生活保護利用世帯・者の急増がある。CW数の標準を定める社会福祉法16条は、CW一人あたりの生活保護利用世帯数を概ね80世帯（郡部は65世帯）としているが、生活保護利用世帯・者の増大により同法に定める標準は空文化している。被保護世帯数を実際に配置された常勤の現業員（非常勤のCWを除く）で割り返したものを充足率と呼ぶが、2009年度では、全国加重平均で89.2であり、政令市は80.1、中核市が81.1、郡部が100.7、一般市部が96.2で、郡部の都道府県福祉事務所を除き、法定標準数を満たしておらず、政令市・中核市は8割水準でしかなかった。

社会福祉法の法定標準数を遵守するためには、正規職員のCWを増員するしかないが、厳格な定員管理のもと、正規職員を容易に増やすことも配置することもできない。そこで生活保護の審査・決定や、保護の停止・廃止につながる訪問調査という公権力の行使に関わる業務に携わらない生活保護担当面接相談員を非正規公務員に置き換え、その分の正規公務員をCWとして地区担当現業員として振り分けたものと考えられる⁽⁹⁾。この結果、充足率は2016年度において若干改善し、全国90.4、政令市84.9、郡部103.5、一般市97.1となったものの、中核市は78.2で悪化している（図表7）。

(9) 長年、横浜市の社会福祉職として勤務してきた横山秀昭も、次のように指摘している。「生活保護費の決定などの法定受託事務を担う地区担当員は常勤を配置し、生活保護相談などの権限を伴わない部門では非常勤を増員していることがわかります。生活に困窮して、やっとの思いでとり着いた生活保護相談窓口の職員の約半数は非常勤なのです。」横山秀昭「労働場から考える生活保護ソーシャルワーカーの専門性」『季刊公的扶助研究』(254)2019・7、22頁

(2) 市町村児童虐待担当窓口 家庭児童相談員という仕事 新規需要型の例

① 家庭児童相談員とはなにか

1947年の児童福祉法の制定以降、あらゆる児童相談行政は、都道府県及び政令指定都市等に設置される児童相談所で執行されることを基本とし、市町村の関与は想定されてこなかった。ところが、1964年、当時すでに逼迫していた児童相談所の業務を緩和するために、厚生省が、「家庭児童相談室の設置運営について」（1964（昭和39）年4月22日付厚生省発児第92号厚生事務次官通知）を通知し、一般家庭における養育上の相談業務を市や都道府県の福祉事務所に担わせることを目的として、家庭児童相談室を設置することとした。その業務は「家庭における適正な児童養育、その他家庭児童福祉の向上」であって、旧来からの「児童相談は児童相談所」という枠組みを変更することなく、あくまでも児童相談所の補助機能的な扱いであった。

この家庭児童相談室に配置されたのが、ここで取り上げる家庭児童相談員である。

先の厚生事務次官通知では、家庭児童相談室は「家庭児童福祉に関する専門的技術を必要とする業務を行なう」ものとし、社会福祉主事及び家庭児童福祉に関する相談指導業務に従事する職員（以下「家庭相談員」という）を任命することとした。このうち、社会福祉主事は、社会福祉主事たる資格を有する常勤の正規公務員を配置することとしたのに対し、家庭相談員は、その資格については、①大学において、児童福祉、社会福祉、児童学、心理学、教育学若しくは社会学を専修する学科又はこれらに相当する課程を修めて卒業した者、②医師、③社会福祉主事として2年以上児童福祉事業に従事した者等の専門的な知識や資格を要することとしたものの、その身分は「都道府県又は市町村の非常勤職員」（上記厚生事務次官通知）で、加えて「都道府県又は市町村の非常勤の特別職として取扱うようにされたい」（1964（昭和39）年4月22日付児発第360号厚生省児童局長通知）というものであった。

1964年の家庭児童相談室の設置から今日に至る50年以上の長期にわたり、家庭（児童）相談員は非常勤職に押しとどめられている。その端緒となったのが、1964年の上記の2つの通知だった。

② 市区町村の児童虐待対応という新規行政需要

制度創設時こそ、その業務内容は「家庭における適正な児童養育、その他家庭児童福祉の向上」だったものが、2004年の児童福祉法改正により、市区町村は児童虐待相談の第一義窓口位置づけられ、その対応も迫られることになったことから、

市区町村の家庭相談員の業務に児童虐待対応が付加された。家庭相談員から家庭児童相談員への転換であると同時に、市区町村の児童虐待対応窓口という新規行政需要を、非正規公務員の身分のまま、引き受けることになる。

図表9は、2005年から2015年の10年間の市町村児童相談窓口の職員の「資格状況」を表わしたものである。対象の10年間で、市町村児童相談窓口の担当職員は1,460人増えているが、このうち正規職員は670人増、正規職員以外（非正規職）は790人で、非正規職員による増員が過半を占める。

また2015年段階での資格状況を見ると、「児童福祉司と同様の資格を有する者」は1,575人で18.7%、「その他専門資格」（保健師、教員免許、保育士等）の資格を有する者は3,095人で36.8%なのに対し、専門資格を有さない一般行政職が2,534人で30.1%を占める。

また「児童福祉司たる資格を有する者」といっても、その内実は、先にみた、家庭児童相談員の資格要件と同じもので、「大学において、児童福祉、社会福祉、児童学、心理学、教育学若しくは社会学を専修する学科又はこれらに相当する課程を修めて卒業した者」という、いわゆる任用資格要件を満たすに過ぎないものが861人（全体の10.2%）で「児童福祉司と同様の資格を有する者」の半数以上を占めている。また、675人、8%を占める社会福祉主事も、その資格要件は、「年齢二十年以上の者であつて、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり、かつ、次の各号のいずれかに該当するもののうちから任用しなければならない」

（社会福祉法19条1項）と規定し、同項第1号で大学等において「厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者」とされ、民法、行政法、経済学、社会政策などの指定科目34科目（2010年3月までは32科目）から3科目以上を履修し大学を卒業すれば任用資格が得られるいわゆる「三科目主事」であつて、専門資格とはおよそ言い切れない。また、社会福祉法19条1項2号は、「都道府県知

図表9 市町村児童相談窓口の担当職員

職 種		2005年度	2010年度	2015年度	増 減 (2005-2015)
① 児童福祉司たる資格を有する者 (②③又は④に該当する者を除く)		371	780	861	490
		5.3%	11.1%	10.2%	
② 医 師		1	3	5	4
		0.0%	0.0%	0.1%	
③ 社会福祉士		130	320	630	500
		1.9%	4.5%	7.5%	
④ 精神保健福祉士		40	50	79	39
		0.6%	0.7%	0.9%	
小計 (①～④の計) (児童福祉司と同様の資格を有する者)		542	1,153	1,575	1,033
		7.8%	16.4%	18.7%	
⑤ 保健師・助産師・看護師 (①に該当 する者を除く)		1,751	1,341	1,398	-353
		25.2%	19.0%	16.6%	
⑥ 教員免許を有する者 (①に該当する 者を除く)		754	938	885	131
		10.8%	13.3%	10.5%	
⑦ 保育士 (①に該当する者を除く)		504	720	812	308
		7.3%	10.2%	9.7%	
⑧ ①～⑦に該当しない心理職		86	N. D.	N. D.	
		1.2%			
⑨ ①～⑧に該当しない福祉職		328	N. D.	N. D.	
		4.7%			
小計 (⑤～⑨の計) その他専門資格を有する者		3,423	2,999	3,095	-328
		49.2%	42.6%	36.8%	
⑩ ①～⑨に該当しない社会福祉主事		313	447	675	362
		4.5%	6.3%	8.0%	
小計 (①～⑩の計) 一定の専門資格を有する者		4,278	4,599	5,345	1,067
		61.5%	65.3%	63.5%	
⑪ ①～⑩に該当しない一般行政職		2,544	2,053	2,534	-10
		36.6%	29.1%	30.1%	
⑫ その他		129	396	532	403
		1.9%	5.6%	6.3%	
計		6,951	7,048	8,411	1,460
		100%	100%	100%	
うち 正規職員数		5,306	4,728	5,976	670
		76.3%	76.3%	71.0%	
うち 正規職員以外		1,645	2,320	2,435	790
		23.7%	32.9%	29.0%	

注) 調査時点は2005年度が6月1日現在、2010年度・2015年度が4月1日現在。

出典) 各年の「市区町村の児童家庭相談業務等の実施状況等について」(厚生労働省雇用均等・児童家庭局作成資料)より筆者作成。

事の指定する養成機関又は講習会の課程を修了した者としている⁽¹⁰⁾。

つまり、2015年でみると市町村児童相談窓口の担当職員8,411人のうち、専門資格を有さない正規の一般行政職員（2,534人）と専門資格とはいえない任用資格の者（児童福祉司相当861人、社会福祉主事675人）、合計4,070人で48%を占め、これらについては多くは正規公務員から任用され、残りの国家資格に該当する専門資格を有する職員4,341人の過半は、正規職員以外の者＝非正規公務員の2,435人で採用されていると考えられる。

③ 専門職としての市区町村児童虐待対応と非正規公務員という問題

さらに業務経験年数の長い者ほど、任期1年以内の非正規公務員であるという事実である。

図表10は、厚生労働省「平成29年度市町村の虐待対応担当窓口等の状況調査結果」を加工したものである。

市区町村の虐待対応窓口の職員8,934人の63%、すなわちほぼ3人に2人にあたる5,598人の窓口職員は業務経験年数3年未満で、正規公務員に限ってみると、6,180人中4,109人（66%）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⁽¹¹⁾。

その一方で、業務経験は、任期1年で雇止めの危機に常に晒されている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

- (10) 岩手県、岩手県内市町村での福祉行政の実務を経験し、岩手県立大学社会福祉学部で教鞭をとる齊藤昭彦は、社会福祉行政の任用状況と課題について次のように述べる。「市町村の実態を見ると、社会福祉主事の任用の多くは「三科目主事」であるが、高校卒業者や理系大学卒業者等で社会福祉主事の任用資格のない者が人事配置された場合は、無資格のまま業務に従事しながら養成課程の通信課程を受講・修了し、任用資格を得ている。少なくとも配置段階での職員は「社会福祉の増進に熱意」があるとは言い難い現状である。」「福祉事務所の社会福祉士及び精神保健福祉士の取得率は、2016年10月1日現在、査察指導員で10%程度、現業員で約16%であり増加傾向にはあるが、2000年の社会福祉法改正時に期待された社会福祉士等が社会福祉主事の中心となるには道のりは遠い現状にある。」齊藤昭彦「市町村の福祉行政専門職員の配置の必要性と求められる市町村福祉行政の機能及び福祉行政専門職員の能力」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』(21)2019・3、16頁
- (11) 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「今後の児童家庭相談のあり方に関する研究会 報告書」2006年、6頁）。

図表10 市町村における児童虐待対応担当窓口職員の業務経験年数<2017.4.1現在>

	配置人数	正規・非正規別人	%	専任・兼任別人	%	業務経験年数別										
						6か月未満	6か月～1年未満	1～2年未満	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
指定都市・児童相談所設置市	1,413	正規 1,087 非正規 326	76.9 23.1	専任 467 兼任 946	33.1 66.9	207	28	279	153	667	79.0	206	146	68	420	73.8
市・区人口30万人以上	926	正規 568 非正規 358	61.3 38.7	専任 645 兼任 281	69.7 30.3	141	11	130	94	376	65.7	93	76	23	192	54.2
市・区人口10万人以上30万人未満	1,552	正規 879 非正規 673	56.6 43.4	専任 944 兼任 608	60.8 39.2	253	32	185	154	624	63.0	155	89	11	255	45.4
市・区人口10万人未満	2,369	正規 1,285 非正規 1,084	54.2 45.8	専任 1,008 兼任 1,361	42.5 57.5	307	93	314	224	938	63.0	208	118	21	347	39.4
町	2,258	正規 1,981 非正規 277	87.7 12.3	専任 290 兼任 1,963	12.8 86.9	418	131	442	305	1,296	88.1	314	196	175	685	87.0
村	416	正規 380 非正規 36	91.3 8.7	専任 31 兼任 385	7.5 92.5	60	37	70	41	208	89.7	62	49	61	172	93.5
合計	8,934	正規 6,180 非正規 2,754	69.2 30.8	専任 3,385 兼任 5,549	37.9 62.1	1,386	332	1,420	971	4,109	73.4	1,038	674	359	2,071	62.1

出典) 厚生労働省「平成29年度市町村の虐待対応担当窓口等の状況調査結果」

めてみると、児童相談所がある指定都市・中核市を除くすべての市区で、10年以上の業務経験を有する職員は、非正規が正規を人数の上で上回る。人口30万人未満の市・区では、経験年数3年以上の職員の過半が、任期1年のベテランの非正規公務員なのである。

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年の児童福祉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。そしてその業務を担う市町村の児童相談窓口の非正規公務員の扱いは、50年以上前に出された家庭（児童）相談員に関する旧厚生省の2つの通知の状態でフリーズし、ワーキングプアの不安定雇用者として放置されてきたのである。

④ 非専門的で業務経験の浅い正規職員で構成される児童相談所

ジョブローテーションを前提とする公務員人事の弊害について、後の検討に供す

るため、児童相談所の児童福祉司の状況を取りあげて、ここで触れておくこととする。

2018年度に全国212か所の児童相談所が対応した児童虐待相談件数は159,838件、前年度比2割増で過去最多を更新した。10年前の2008年度（42,664件）の約4倍である⁽¹²⁾。一方、児童虐待の通告に対応する児童福祉司は、2008年度は2,358人、2018年度は3,426人で1.4倍になったに過ぎない。一人当たり対応件数も、欧米並みの18件だったものが47件へと3倍に増えた。

東京・目黒区、千葉・野田市、札幌市、鹿児島・出水市と、虐待による苛烈な死亡事例が相次ぐなかで、批判の矛先は児童相談所に向けられているが、人が絶対的に足りないという事実は無視できない。

たしかに都道府県・政令市・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、勤続年数3年未満の児童福祉司が49%、業務経験5年未満では65%を占めるようになってしまった（図表11参照）。

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切れない任用要件で児童福祉司として任命される者が、これも49%を占めている⁽¹³⁾（図表12参照）。

図表11 児童相談所 児童福祉司の業務経験年数

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

出典) 「令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」より筆者作成。

(12) 当該年の福祉行政報告例より算出。

(13) 「令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」より

いまや児童相談所の人員構成は、経験年数の浅い非専門職員が半数を占めているのである。

図表12 児童福祉司の任用資格区分

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

注) 児童福祉法13条3項の任用資格区分

- 1号 都道府県知事の指定する児童福祉司若しくは児童福祉施設の職員養成学校等を卒業し、又は都道府県知事の指定する講習会の課程を修了した者
- 2号 大学で、所定3科目の単位取得
- 3号 医師
- 4号 社会福祉士
- 5号 社会福祉主事経験2年
- 6号 同等以上の能力

出典) 当該年度の全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料より筆者作成。%の合計は必ずしも100にならない。

4. 相談支援業務の非正規化、その理由

ここでは相談支援業務がなぜ非正規化するのかについて、上述1～3を踏まえて、その理由について考察する。

(1) 周辺の業務に位置づけられている事実行為としての相談支援業務

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⁽¹⁴⁾。

生活保護業務の流れを記した図表8では、「受給に関する相談・面接」「申請」「他法の利用（の案内——筆者）」「受理」までは、要保護者の法的地位に変動を及ぼさないので事実行為であり、「調査」「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」という行政行為にならなくなっていくものなので、行政行為とみなされる⁽¹⁵⁾。

先に見たように（3.（1））、生活保護担当相談窓口の職員が非正規化するの、その業務が、事実行為に属するからであり、一方、生活保護の決定に関与し、訪問・調査も進める地域担当現業員において非正規化がそれほど進捗しないのは、その業務が行政行為とみなされるからである。

また婦人保護行政を例とすれば、ほとんどが非正規公務員によって構成される婦人相談員の業務である「要保護女子の発見、相談、指導」（売春防止法35条3項）、「相談、指導」（配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（以下、「DV防止法」という）4条）は事実行為と解され、一時保護等の決定（売春防止法34条3項3号、DV防止法5条）は、婦人相談員の業務から切り離され、婦人相談所長の行政行為と解されている。

このように相談支援業務は、公務の中心軸で行政の本来業務と解される行政行為ではなく、中心軸から外れ周縁的業務である事実行為に位置づけられてきた。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

(14) 原田尚彦『行政法要論 全訂第七版』学陽書房、2011年、133頁以下

(15) 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。先に見たように、不足する訪問調査に携わるCWについて、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いる。両者の異なる対応は、おそらく、訪問調査を本来的な行政行為とみなすか、事実行為に近い伝来的行政行為とみなすかの判断の差異にあったと思われる。

化されるか、非正規化されてきたのである⁽¹⁶⁾。

相談支援業務を行政行為か事実行為かで分断することについては、別の問題も引き起こす。相談者に相談にのり、その者の自立のために何が必要かを知悉する相談員が、地方自治体が有する行政資源にアクセスできず、支援メニューへの決定にも関与できないのである。このため相談者に必要な支援措置と地方自治体が提供する支援措置との間でミスマッチが生じ、場合によっては、支援が行き届かない事例も発生している⁽¹⁷⁾。

(2) 定数外職員に位置づけられる相談支援業務

次に(1)に関連し、公務員定数という問題から、相談支援業務の非正規化という問題について考察する。

地方自治法172条1項は、「普通地方公共団体に職員を置く」とし、同条3項で、「第1項の職員の定数は、条例でこれを定める。ただし、臨時又は非常勤の職については、この限りではない」としている。

つまり地方自治体の職員には、定数内職員と定数外職員の2つの種類があり、定数内職員とは常勤・無期雇用の正規公務員で、定数外職員とは、フルタイムかパートタイムかに関わらず⁽¹⁸⁾、有期雇用（最長会計年度以内の1年）の臨時・非常勤職員のことを指す。そして地方自治体は、定数内職員と定数外職員の2種類を組み合わせ、自治体行政を運営し、この4半世紀においては、1994年をピークとして削減され続け

(16) 2020年4月1日から始まった「会計年度任用職員」制度は、2017年の地方公務員法・地方自治法の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。

(17) 要支援者の状況と地方自治体の提供支援策のミスマッチが引き起こした悲劇として、銚子市母子心中事件が挙げられる。拙稿「総合行政窓口に関するオムニバス」『都市問題』（107）2016・7を参照。

(18) 勤務形態が常勤でないものを定数外とする論拠は不明である。任期付短時間勤務職員制度では、1回の任期を3～5年で一会計年度を超えて任期が設定されるにもかかわらず、勤務時間が常勤の職員よりも短いという理由のみで定数外として取り扱われる。このような定数と勤務時間との不透明な関係が、見かけ上の定数削減に供するよう、本来、常勤の職員が担うべき業務を非常勤の職員に担わせ、代替させてきた要因の一つだった。つまり見かけ上の定数を削減し、定数外とするために、勤務時間を短く設定してきたのである。

ている定数内職員に代わって、定数外職員を活用してきた。

この中で、とりわけ2000年以降に自治体に法的に義務付けられた相談支援業務は、新規行政需要型の業務であるがために、当初から、定数外職員を配置する職と位置づけられてきたのである。

(3) 資格職・専門職というジョブ型雇用の非正規職化

3. で見たように、相談支援業務は、専門職・資格職であるがゆえに、非正規化する。

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、相談支援業務が非正規化することには、その専門性・資格職性という特殊性が横たわっている。

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⁽¹⁹⁾。

さらには異動を前提とする人事システムには、メンバーシップ型雇用かジョブ型雇用かという問題もある。

これまで広く流布してきた正規と非正規の区分要素とは、正規とは「常勤」＋「無期雇用」＋「直接雇用」の三要件を満たすものという理解だった。これに対し、濱口桂一郎氏は、これらに「職務無限定」を加えるべきと指摘する。なぜなら、日本型雇用システムでは、ジョブ（職務）ではなく、その会社や組織に所属するというメンバーシップが重視され、それゆえ「正社員」とは、雇用主との間で「職務の限定のない雇用契約」を締結し、職務に関わりなく、本人の同意も必要なく、職務無限定に、配転・異動を命じられる者をいうからである。すなわち正規とは、「常勤」＋「無期雇用」＋「直接雇用」＋「職務無限定」という要件をすべて満たす者であり、一方、これらの正規の諸要件の一つでも欠ければ、その者は非正規ということになる。つま

(19) 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。拙稿「相談業務と専門職の非正規公務員」『都市問題』(106)2015・10、72頁以下

り非正規とは、「非常勤」or「有期雇用」or「間接雇用」（派遣、請負、委託）or「職務限定」のいずれかに該当する場合なのである。

日本の公務員の人事制度も、メンバーシップ型の日本型雇用システムのもとにある。そのような職務無限定のメンバーシップ型人事制度の下では、相談員のように専門化し、そのことにより職務が限定される者は非正規化する。そしてメンバーシップを許されていないことから、「重要な仕事には従事させられない周縁的な存在であるという意味合い」が付加される⁽²⁰⁾。

(4) 感情労働は女性職という位置づけ

また、相談支援業務は、女性向きの仕事として、女性職として発達してきた経緯がある。

全国の非正規公務員は、2016総務省調査で64万人余で、このうち4分の3は女性である。自治体の公共サービスのうち、女性の非正規公務員への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、このようなケア的・家事的公務は、所詮、女性向きの家事労働の合間のパート労働という認識が公務職場の「常識」となっている。だから非正規化が進む⁽²¹⁾。

非正規公務員の職種別性別統計を初めて明らかにした2008年の総務省調査と2016総務省調査を比較した**図表13**「職種別・性別臨時非常勤職員増減数 2008—2016」をみると、最も増加したのが教員・講師で6割以上、次が医療技術員で約4割であるが、女性非正規公務員に着目すると、最も増加したのは教員・講師の約6割、次は相談支援業務が含まれる「その他」の約5割となっている。

さらに相談支援業務に関しては、「感情労働」という要素が加わる。「感情労働」とは、顧客や住民の感情的な言動や、理不尽な要求にもかかわらず、労働者が自分の感情をコントロールしながら、顧客や住民に礼儀正しく適切に対応するという労働のことである⁽²²⁾。窓口業務や相談支援業務も「感情労働」の典型であるが、これら「感情労働」における負荷は軽視されてきた。それは「感情労働」の従事者の多くが女性であることと無関係ではない。

(20) 濱口桂一郎『日本の雇用と中高年』ちくま新書、2014年、208—209頁

(21) 竹信三恵子『家事労働ハラスメント』岩波新書、2013年、172頁も参照。

(22) 遠藤公嗣『これからの賃金』旬報社、2014年、166頁

図表13 職種別・性別臨時非常勤職員増減数 2008—2016

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

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

アメリカの賃金コンサルタント企業であるヘイ社は、職務給の算出に係る職務評価の得点要素法に関し、女性職務を低く評価するジェンダー・バイアスがあるとの批判を受け、1980年代以降、女性職務を低く評価しない考え方で得点要素法を研究開発した。その研究開発の重要な要素となったのが「感情労働」にともなう労働者の負担だったのである⁽²³⁾。

何らかの困難を抱えた住民に、自らの感情を抑制し寄り添うという相談員の労働を、正當に評価する必要がある。

おわりに代えて

相談支援業務は専門性を支える必須アイテムとなってきた。この点について畑本裕介は、地方行政において、予算上も機構上も、社会福祉行政は巨大化し、「社会福祉主事のような緩やかな資格を持つ職員を、時にはその資格すら持たない職員を大幅に交えながら、他部局とローテーションしていくという体制は限界を迎えている」とし、代わって求

(23) 遠藤、前掲注(22)、155頁

められるようになるのは、①相談援助技術、②社会福祉計画策定技術、③庁内外での社会福祉関連知識の普及者としての役割を備えた新たな専門性であるとする⁽²⁴⁾。

そうすると、相談支援に携わる非正規公務員の各種相談員は、それ自身が専門性の一要素をすでに備えていることになる。

これを地方行政に活かさない手はない。

では、どうするのか。次のような意見は傾聴に値する。

「相談員を非常勤にとどめる男女共同参画センターはいまだに多いが、非常勤の身分では勤務条件も職務権限も限られてしまい、個別相談以上の業務や災害時の緊急稼働に十分対応することができない。相談員の雇用待遇の引き上げとともに職責を拡充し、事業担当や行政・関連機関等との連携会議、防災分野の研修等にも公務として積極的に参加させることが必要だ」⁽²⁵⁾。

要は、「4. 相談支援業務の非正規化、その理由」であげた、非正規化要因を反転させ、弊害を除去することが必要なのである。

つまり第一に、行政行為は正規、非正規は事実行為に限定するという区分をやめ、非正規の相談支援職員も、行政行為の決定事務に関与させることである。

第二に、正規公務員だけを定員として管理する方法を改め、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、人件費管理の方法に変更することである⁽²⁶⁾。

第三に、専門職採用の門戸を広げ、異動限定型公務員の採用類型を制度化することである。

そして第四に、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ことである。

(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：専門性／ジョブ型雇用／ジェネラリスト型雇用／家庭児童相談員／生活保護担当面接相談員／ジョブローテーション

(24) 畑本裕介「社会福祉行政における専門性」『同志社政策科学研究』19(2)2018・3、11頁以下

(25) 丹羽麻子「災害と相談～災害時女性相談の実践と意義をめぐって」前掲注(1)、97-98頁

(26) この点、西村美香「地方公務員の定員管理についての一考察」『地方公務員月報』(584)2012・3、2頁以下及び同「転換期を迎えた地方公務員の定員管理」同(656)2018・3、2頁以下

【謝辞】

本稿は、2019年10月20日（日）に、法政大学（市ヶ谷キャンパス）で開催された社会政策学会第139回大会テーマ別分科会②「相談支援業務と非正規公務員」における報告原稿を下敷きになっている。当分科会は筆者の他、戒能民江（お茶の水女子大学名誉教授）が「女性相談業務と非正規公務員」、竹信三恵子（和光大学名誉教授）が「非正規公務員の多くは、なぜ、女性なのか」を報告した。また当分科会は座長として高野剛（立命館大学経済学部准教授）、コーディネーターとして渡邊幸良（同朋大学社会福祉学部教授）が担当し、運営された。

当日の分科会は、この問題に関心を持たれる多くの学者・研究者にご参集いただき、熱心な質疑討論が行われた。

学会報告という貴重な機会を与えていただいた社会政策学会の皆様ならびに上記にお名前を挙げた関係者の皆様にお礼を申し上げる。

【参考文献】

- 芦部信喜「憲法訴訟と立法事実」『判例時報』（932）1979・9・5
- 井手英策、中島康晴ほか『ソーシャルワーカー 「身近」を革命する人たち』ちくま新書、2019年
- 遠藤公嗣『これからの賃金』旬報社、2014年
- 大谷基道ほか『現代日本の公務員人事』第一法規、2019年
- 戒能民江ほか『危機をのりこえる女たち — DV（ドメスティック・バイオレンス）法10年、支援の新地平へ』信山社、2013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・10
- 「総合行政窓口に関するオムニバス」『都市問題』（107）2016・7
- 「非正規公務員という差別構造」『生活協同組合研究』（512）2018・9
- 「生活保護行政の非正規化がもたらすリスク」『公的扶助研究』（254）2019・7
- 斉藤昭彦「市町村の福祉行政専門職員の配置の必要性和求められる市町村福祉行政の機能及び福祉行政専門職員の能力」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』（21）2019・3
- 新谷由里子「公務セクターにおける女性の就業状況と子育て支援環境」『人口問題』（71（4））、2015・12
- 瀬山紀子「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）2013・1・25
- 「<生きる>を支える仕事 — 非正規労働の現場から」『月刊社会教育』（754）2019・3
- 竹信三恵子『家事労働ハラスメント』岩波新書、2013年
- 土井良多江子他編著『相談の力 — 男女共同参画社会と相談員の仕事 —』明石書店、2016年
- 西岡 晋「政策実施過程の構造的文脈 — NPM型行政改革と政策失敗の因果的連鎖」『公共政策研究』（17）2017
- 西村健二「自治労自治研活動を通じて見出す地域包括ケアシステム構築の手法」『労働の科学』70（6）、2015・6
- 西村美香「地方公務員の定員管理についての一考察」『地方公務員月報』（584）2012・3

- 「転換期を迎えた地方公務員の定員管理」同（656）2018・3、2頁以下
畑本裕介「社会福祉行政における専門性」『同志社政策科学研究』19（2）2018・3
濱口桂一郎『日本の雇用と中高年』ちくま新書、2014年
原田尚彦『行政法要論 全訂第七版』学陽書房、2011年
前田健太郎『市民を雇わない国家』東京大学出版会、2014年
—— 「男性の行政学からの脱却」『季刊行政管理研究』（159）2017・9
横山秀昭「労働場面から考える生活保護ソーシャルワーカーの専門性」『季刊公的扶助研究』（254）2019・7
横山麻衣「男女共同参画センターの相談事業の現状と課題 — 女性をエンパワーしない構造に着目して —」『ジェンダー研究』（17）2015・2
「特集「女性センター」はどこへいく？」『女たちの21世紀』2009・12
「知っていますか？ あなたのそばの非正規公務員」『女も男も』（133）2019春・夏号
厚生労働省「今後の児童家庭相談のあり方に関する研究会 報告書」2006年
—— 「全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」