2020年11月21日（土）午後2時～4時

ポストコロナ期のエッセンシャルワーカーのあり方への提案
—2020!問題提起からはじまる

主催：社会へ届ける女性の活動研究会（日本女性学会助成事業）

エッセンシャルワーカーのあり方
—公務非正規問題を足掛かりに

瀬山 紀子

自己紹介

- 現在：複数の大学の非常勤講師ほか障害のある人の介助、単発講座、物書きなどをしながらフリーランス的な働き方をしている。居住地は東京。女性パートナーとの二人暮らし
- 多様な個々人が、多様なまま、安心して暮らしていける社会をつくりたい
- 軸足はフェミニズム、おんなの運動にある

- 大学時代から、女性関連施設（特にドーンセンター）のユーザーだった
- 大学院在籍中の2001年から東京都内の女性関連施設に、短時間勤務の事業コーディネーターとして勤務。その後、大学の研究員と、都内の女性関連施設2館を掛け持ち勤務。2009年、埼玉県男女共同参画推進センターの事業コーディネータとなり、週4日、年度更新の非常勤として11年勤務。2020年3月退職
- 埼玉県非常勤職員時代、県の職員組合に所属し、仕事場の仲間と臨時・非常勤部会を立ち上げ活動

- 自分は、大学や大学院で学んだことを活かせる場として、女性関連施設での仕事を選んだという感覚で約20年現場に身を置いた
- これまでに一度も“正規職”に就いたことはない
- ちなみに「就職氷河期世代」ど真ん中世代（ただ、非正規の問題を「世代」の問題として捉えることには違和感あり）

今日の話の流れ

1）非正規公務問題の現状について　★議論のベース

非正規公務員増加の背景・歴史

非正規公務員の実態

非正規公務員に関する制度

　2020年からはじまった会計年度任用職員制度

2）この先考えていきたいこと　　★問題提起

現状の問題点

現状の問題による負の影響を誰がより多く被るか

どうしたら現状を変えていけるか

どういう展望を描けるか

公務非正規問題

- 自治体財政の悪化等に由来して（といわれる）法律的には地方公務員法の拡大解釈による脱法的位置づけ（公務非正規＝いないはずの存在）のもと、非正規公務員が急増したのが2000年頃
- 2005年からようやく総務省が実数調査をはじめる
- ただ、全体把握は十分にはなされてこなかったという指摘もされている（4月1日が調査基準日、週19時間25分以上、6か月以上勤務者を対象とした調査のため）
- 2005年公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査（初の調査） 45万人。2016年 64万人（11年間で4割の増加） そのうち4分の3にあたる48万人が女性
- なお、常勤正規公務員は7割が男性

（1）総数

（平成24年調査との比較）

643,131 人　44,154 人 増 （ 7.4 % ）

うち男性 161,535 人 25.1 %　女性 481,596 人 74.9 %

（2）任用根拠別（勤務時間別）

（単位：人）

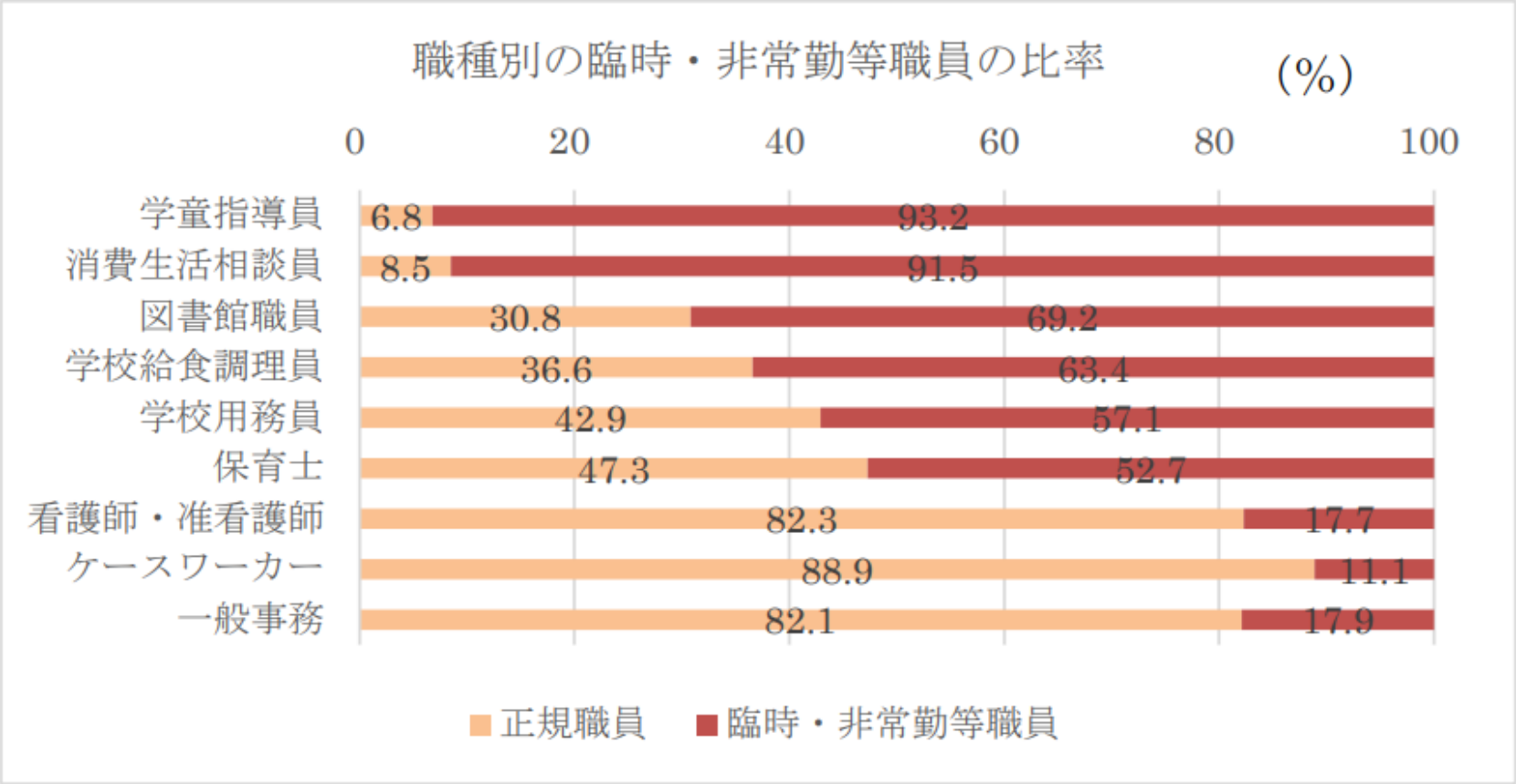
区分	計				（参考）平成24年との比較	
		フルタイム	3／4超※4	3／4以下※5	増減数	増減割合
特別職非常勤職員※1	215,800	18,495	93,870	103,435	▲ 10,804	▲ 4.8%
一般職非常勤職員※2	167,033	31,599	66,542	68,892	39,643	31.1%
臨時的任用職員※3	260,298	152,670	44,706	62,922	15,315	6.3%
計	643,131	202,764	205,118	235,249	44,154	7.4%

※1　地方公務員法第3条第3項第3号に規定する臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員若しくはこれらの者に準ずる者として任用されている者
※2　一般職として期限付任用されている者（一般的に地方公務員法第17条に基づく任用とされている者）
※3　地方公務員法第22条第2項又は第5項に基づき臨時的任用されている者
※4　1週間あたりの勤務時間が常勤職員の4分の3を超え、かつ、フルタイム未満の者
※5　1週間あたりの勤務時間が常勤職員の4分の3以下の者
※6　H24調査結果については、計上誤りを修正した数値を用いている。

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＝H28）』より

非正規と正規の割合

エッセンシャルワーカーの非正規化が進んでいるといえる状況



自治労「自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査結果報告」(2016年)

2000年のはじめに起きていたこと

- 2003年6月　指定管理者制度導入　地方自治法改正
- 2005年3月　総務省指針（新地方行革指針）：「集中改革プラン」＝民間委託等の推進（指定管理者制度含む）。2010年までの間に正規公務員は7.5%削減
- 2005年頃から民間も含め非正規雇用が激増
- 公共団体の独立行政法人化も進む
- 民間委託化、行政の効率化が言われ「評価」制度が導入される

- この時期に起きていたのが「公務員たたき」

非正規公務員の増加の流れ

- 正規公務員の定数削減が行われ、非正規公務／民間委託等の領域が拡大
- 育休代替職員が入ることがきっかけで、その後、非正規に置き換えが行われた例も（女性職場への偏り）
- 新たな行政需要のなかで生み出された相談等の仕事は、委託事業として実施される、または非正規職員によって担われる場合もある
- 一部市民運動がこれ（指定管理者制度、委託事業としての提案）を後押ししてきた面もある（市民による運営を）
- 新たに生み出された仕事や、一定の「専門性」が必要とされる仕事は民間に丸ごと委託、または非正規公務員が中心となって担うというかたちができていく

常勤職員の事務屋化／非常勤の専門職化

- 常勤職員は、委託事業の管理監督を行う事務屋、非正規職員や委託職員が、基幹的業務、また専門的業務を行い現場を支えるという形態が常態化
- 非正規は、数年で異動していく職員の間に立ち、職場を支えるような構造
- しかし、非正規は、単年度毎の更新を繰返す任用形態
- 長期継続的に働いている人もいる実態と、任用形態が乖離
- ただ、自治体によっては更新回数に制限を設けてきた場所もあり、非常勤のなかには、複数の自治体を渡り歩いている人も少なくない

長期継続で働く非正規の実態

エッセンシャルワークと言える職種にベテラン非正規が存在してきた現状

（３）同一任命権者において１０年以上同一人を繰り返し任用する事例のある団体

（単位：団体数）

区分	任用団体数	該当団体数	割合
保育所保育士	1325	544	41.1%
消費生活相談員	632	201	31.8%
事務補助職員	1538	486	31.6%
給食調理員	1410	440	31.2%
看護師	1060	268	25.3%
図書館職員	1188	262	22.1%
教員・講師（義務教育以外）	763	138	18.1%
清掃作業員	747	130	17.4%
教員・講師（義務教育）	1246	151	12.1%

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＝H28）』より

児童相談所の例

業務経験年数が長くなると、非正規率が高くなる例

―市町村での虐待対応担当窓口―

<2016年4月1日現在>　（単位：人）

区分		3年未満 小計	3年未満 非正規率	3年以上 小計	3年以上 非正規率	合計	合計 非正規率
政令指定都市・児童相談所設置市	職員数	794	21.8%	510	25.7%	1,304	23.3%
	うち非正規職員	173		131		304	
市・区（人口30万人以上）	職員数	549	35.3%	354	42.7%	903	38.2%
	うち非正規職員	194		151		345	
市・区（人口10万人以上30万人未満）	職員数	901	35.6%	519	57.6%	1,420	43.7%
	うち非正規職員	321		299		620	
市・区（人口10万人未満）	職員数	1,499	37.2%	836	58.6%	2,335	44.8%
	うち非正規職員	557		490		1,047	
町	職員数	1,468	9.1%	812	10.8%	2,280	9.7%
	うち非正規職員	134		88		222	
村	職員数	252	7.1%	210	4.3%	462	5.8%
	うち非正規職員	18		9		27	
合計	職員数	5,463	25.6%	3,241	36.0%	8,704	29.5%
	うち非正規職員	1,397		1,168		2,565	

出典）厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策推進室調べ「虐待対応担当窓口の運営状況調査結果」（平成29年度調査）より作成

全労連公務部会・公務労組連絡会『非正規公務員酷書』（2019年1月）より

待遇には大きな格差

- しかし、現場を支えている非正規職員と、正規公務員の間には、収入や休暇制度等含む待遇面で非常に大きな（絶望的な）格差が存在
- 公務員は、民間に比べて男女の賃金格差が少ないが、正規／非正規間格差は民間以上に大きい
- ただ、当事者である働き手（特に女性）にとっては、これまでの仕事のなかで最もよい給与であったり、相談支援等の仕事で給与が支払われることがありがたいという声も聞いてきた（一方、それでは、若い世代に仕事がつなげていけないという声もあった）

- 非正規の職務評価や給与の評価軸はなかったと言える（日本の賃金制度に関わる課題：職務の捉え方の問題）
- 指定管理や業務委託の形態をとる場合も、職員待遇は非正規と同様、低いことが前提
- 指定管理や民間委託の場合は、行政との間に大きな力関係が生じる構造（特に働き手は直接交渉は困難）

年収は正規の３，４割

図表４　職種別正規・非正規年収格差（2016.4.1 現在）

		非正規公務員（2016.4.1）		正規公務員（2015.4.1）			格差　X/Y
		時給平均額（A）	年収換算額（A×8時間×20日×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	特別職	1,080	2,073,600	412,638	1,676,807	6,628,463	31.3%
	一般職	919	1,764,480				26.6%
	臨時職員	845	1,622,400				24.5%
教員（講師義務教育）	特別職	1,699	3,262,080	420,098	1,821,449	6,862,625	47.5%
	一般職	1,385	2,659,200				38.7%
	臨時職員	1,218	2,338,560				34.1%
保育所保育士	特別職	1,195	2,294,400	350,517	1,476,902	5,683,106	40.4%
	一般職	1,055	2,025,600				35.6%
	臨時職員	1,004	1,927,680				33.9%

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）」、正規公務員の数値は、総務省「平成 27 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。

注）非正規公務員の時給平均額は、該当団体数の単純平均値

上林陽治『[10] 欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正』（WEBRONZA2017/4/24）より

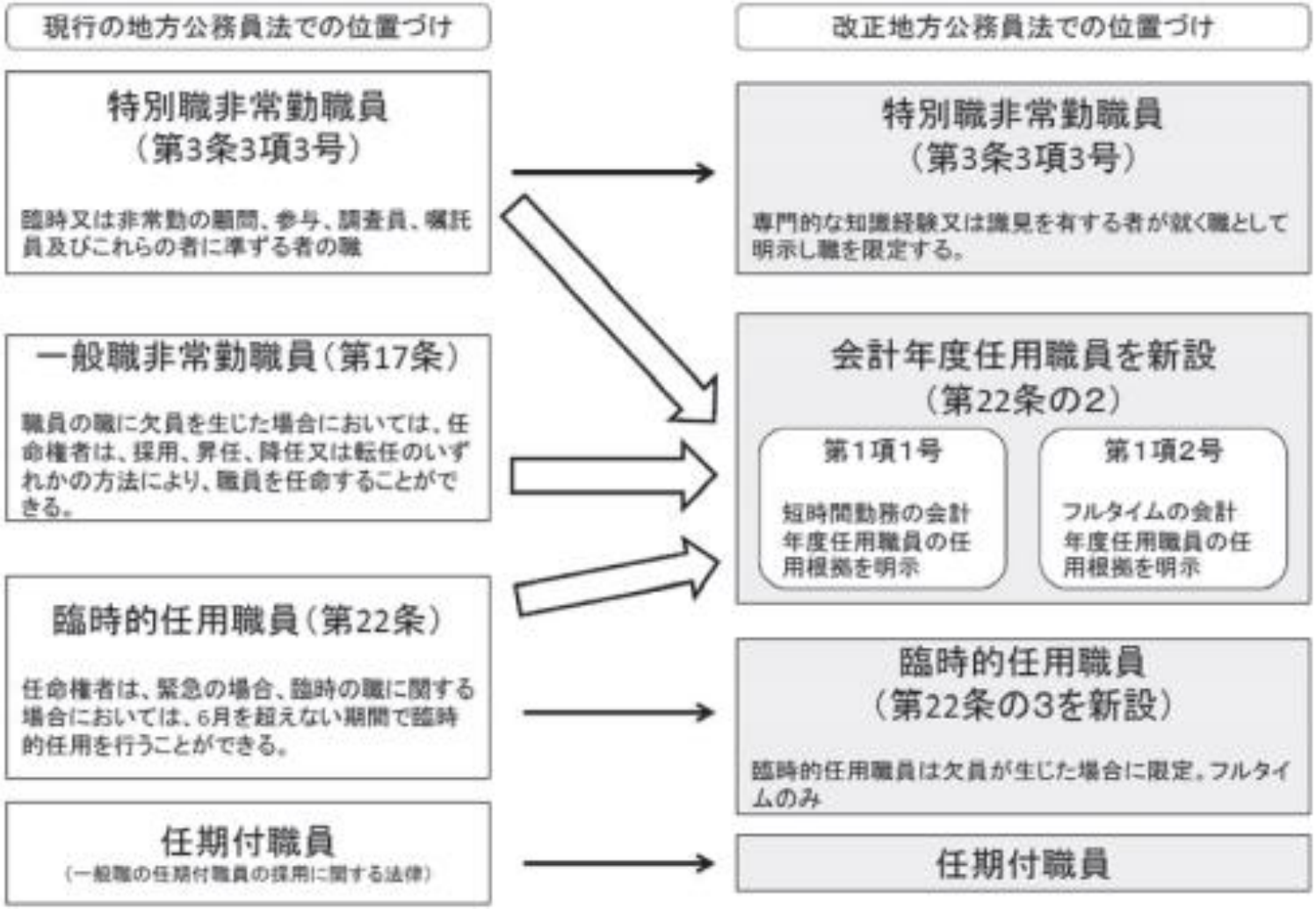
休暇などの待遇でも格差

- 休暇制度、住宅手当などの諸手当も格差がある現状
- （例）昨年までいた埼玉県　傷病休暇　正規は有給90日非正規は無給10日だった。その後、交渉したこともあり、無給90日に引き上げられた
- また、何年働いても昇給制度がない自治体も多い。または昇給の上限が低いランクに留まり、実質的な意味での昇給はない状況
- 退職金はほとんどの自治体で支払われていない（フルタイムの会計年度であれば支払われるが、多くはパート。また昨年までフルタイムだった人がパートに移行させられている例も）
- 賞与や退職金などのインセンティブはなく働いてきた

国が行ってきた公務の「働き方改革」

- 2017年5月　地方公務員法・地方自治法改正案の通過（2020年4月施行）
- 公務分野での非正規公務員の均等待遇に向けた「働き方改革」と言われた
- 実際には、非正規公務員の任用根拠を明確にし、法的な位置づけをあたえる改正というのがもっとも大きい柱だと言えそう
- この法律は、「官製ワーキングプアの合法化」を招くものと指摘は当初からあった
- 改正法は、会計年度任用職員という、あくまでも「一時的な仕事を担う公務職」という位置付の職を新たに設けたもの。長期継続的に雇われているという実態は無視

会計年度任用職員



自治労作成資料「地方公務員用、地方自治法改正の内容と、臨時・非常勤等職員の処遇改善、組織化にむけた単組の取組み課題（2017年6月）」より

目的として書かれたこと

- 「現状において地方行政の重要な担い手となっている臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件を確保すること」が目的。また、その目的を達成するために「任用、服務規律等の整備を図る」ことと同時に、「期末手当の支給」が可能となるとされた

- 一方で、「会計年度任用の職は、1会計年度ごとにその職の必要性が吟味される「新たに設置された職」と位置付けられるべきもので、「同一の職に再度任用された」という意味ではなく、あくまで新たな職に改めて任用されたものと整理されるべき」としている

（期待権を発生させないということらしい）

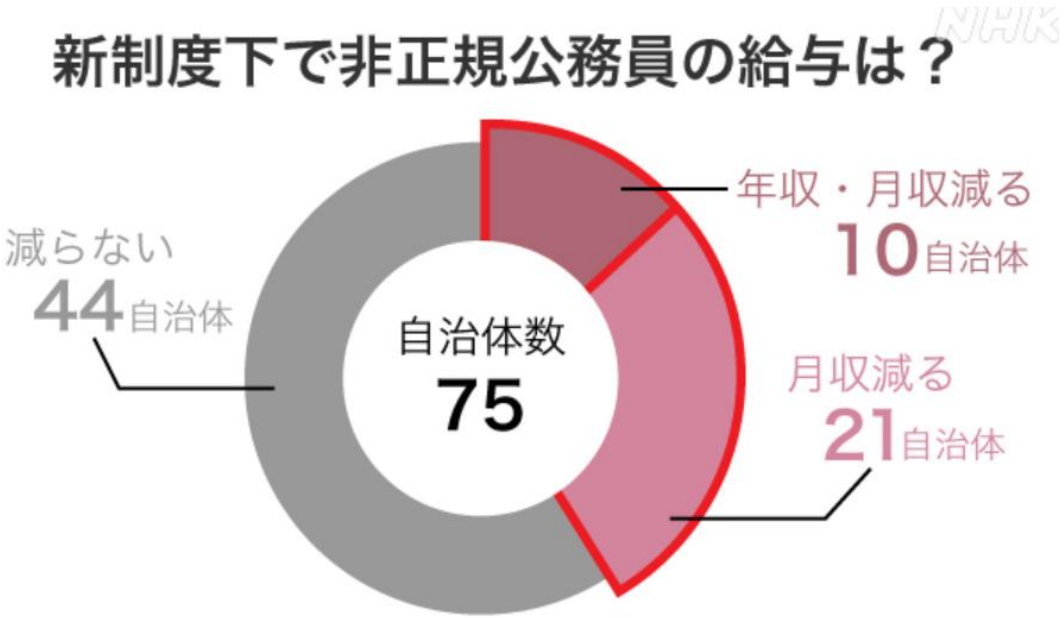
総務省「会計年度任用職員制度の導入等に向けた 事務処理マニュアル第2版」より引用

制度改正の実像

- ボーナス支給はされるようになるが、月額報酬が下がり、年収は昨年とほぼ同様

例　公立図書館　週5日勤務　月収18万5千円（手取り14万）→月収16万2千円（手取り12まん）

婦人相談員　週5日　月収　額面13万　　相談員　週5日　月収　額面17万



自治労2020年会計年度任用職員調査

平均月給　17.5万円
昇給　大卒初任給程度で頭打ち

ただ任用期間の上限を設けていない自治体も一定数ある

NHK　2020年3月24日
https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200324/k10012346631000.html

会計年度以降

- 期末手当の支払いに伴う評価制度の導入（期末手当支給前に、管理職と面談。自身でつくった目標への達成度合いなどを伝える自己評価面接）
- “会計年度任用”（1年毎雇用）の厳格化
- 公募によらない更新は2回までという仕組みを設ける自治体もあるものと思われる（総務省マニュアルが例示）
- 新規募集をかけても人が集まらないという現状も
- 例）＊＊県では、新型コロナウイルス感染症の影響により採用の内定を取り消された方や職を失った方、その他、職を探している方を対象に非常勤職員（会計年度任用職員）を募集します
- 令和2年8月1日～令和3年3月31日　週29時間勤務（概ね　週5日・6時間程度）
- 報酬　月額：145,700～155,300円（時間額：1,159～1,236円）

前半のまとめ

- 2000年代以降、法的根拠がないまま非正規公務員が急増
- 主にエッセンシャルワーク領域、女性が多い職種を中心に非正規が急増してきた
- 指定管理者制度や民間委託の流れも進んできた
- 公務現場の基幹労働、専門領域を非正規が担ってきた
- 非正規は単年度毎の任用だが、長期継続的に働いていた人たちも少なくなかった
- 非正規は正規と比較すると待遇が圧倒的に劣っていた
- 公務の働き方改革として公務員制度改革が進み、2020年度から会計年度任用職員制度がスタートした
- 国は、基幹業務は正規に、会計年度任用職員はあくまでも1会計年度毎に必要性を判断して置く職にすると整理。しかし、実態としては、これまでの非正規が会計年度任用に置き換わったのが現状
- 格差は維持され、雇用は不安定に（そんななか、コロナが襲った今年）

この先考えていきたいこと：負の影響

- 長年働いてきたベテラン非正規がいたという事実を否定してしまう（受け入れない）制度によって、実際に、ベテラン非正規はいなくなる可能性が高い（これまでも、「ベテラン非正規」という存在を受け入れていなかった人たちはいた）
- 「会計年度任用職員」という名目に、現場があわせることになり、実態もそのようになっていく可能性が高い
- 現場で力をもつのは、管理的役割を担う正規職員
- 正規職員の「評価基準」が直接的影響をもつようになる
- ベテランの非正規職員がいない／ちからを発揮できないことによる、行政サービスの内実の変化（質の変容）

この先考えていきたいこと：負の影響

- 不安定な職場のため人が定着しない
- （やりがいはあるかも知れないけれど）不安定かつ、条件もよいとは言えず、仕事の責任／リスクは大きいため、人が集まらない

- 現に働いている人への負担が増加。非常勤は職場を離れる人もこれまで以上に出てくることが予想される。残る常勤職員への負担も増加
- 派遣／委託化が進む（条件がよくないため委託先が決まらないといった事態もすでに起きている）
- 事業自体の縮小

負の影響をより強く受けるのは誰か

- 「公共サービスが提供する基礎的な条件は、所得が低く、サービスに高い対価を払えない人にも権利として保障される必要がある。そうでなければ、人は生きていけない。だから、利益を度外視しても運営できるよう、皆から集めた税金で賄われる。その意味で、利益を上げられる分野で活躍する企業とは、目的も手法も違う。」（竹信［2019：105］）

- 公共サービスの「劣化」による被害は直接的にも間接的にも、より女性に多く影響する
- 例）DV被害者支援は主に女性が対象
- 公共が機能しなくなると家族ケアが増大。その結果、女性の家での無償ケアもまた増大する

問題の理解をどう広げるか：働き手から

- 公務非正規の当事者が声をあげる状況をつくる
- 問題を認識するところからスタート（比較対象もなく問題認識が難しい状況）
- 現場から状況のおかしさを訴える：長期継続的に働いてきたにも関わらず、「1年毎に必要性を判断しておく職＝会計年度任用職員」とされていることのおかしさ
- 専門的な知識をもって働いているにも関わらず、正規公務員の大卒初任給クラスの職位という位置づけのおかしさ
- 委託事業・指定管理のあり方についてのおかしさ
- 実際には、現場の人たちはかなり疲弊しているか、ほぼ諦めているようにも思える
- 組合はあまり機能していない／委託等だと組合が使えない

問題の理解をどう広げるか：働き手から

- 公務正規も声をあげる
- すでに組合などで正規も共に声を上げていたりはする
- 郵政非正規20条裁判（諸手当、休暇について正社員と同じ扱いを求め勝訴）「同じ職場で一緒に働いている正社員の同僚が『仕事が同一であること』を法廷で証言してくれた。これが裁判所に届いて動かしたと思う。正規・非正規が一丸となったから勝てた。とてもうれしい」（報告集会記事より）

- 非正規の不安定任用・低待遇は、職場を不安定にし、正職員にとってもマイナス
- ひいては公共サービス全般にとってマイナス
- 非正規問題を狭い意味での非正規当事者の問題に矮小化しない方策が必要

問題の理解をどう広げるか：利用者から

- 公務サービスの利用者が声をあげる
- 継続的な支援を必要としているが得られない―

- より一般的に公共の崩壊による問題を訴えていく
- コロナ禍で露呈した公共の脆弱さ
- 公共の脆弱さが、市民生活全般の危機に直結する（保健所統廃合が検査体制の弱さにつながっている）

- ただし、その前提として、一人ひとりの人の命、暮らしを大切に考えるという課題の共有がなければならないということ
- 実際には、そのあたりのコンセンサス自体が弱いということも感じるところ

何を求めていくのか：雇用の安定

- 民間では、課題はありつつも、労働契約法18条の「無期転換ルール」による有期雇用労働者の無期転換の流れ（まず、なによりも雇用の安定がないと交渉もできない。実際には4年で雇止めなどの問題も生じているが）
- 公務でも、非正規公務員の無期化が必要（これは、昨年度までの、10年以上同一人が同じ職場で働いてきたという事実を確認し、それをきちんと制度にのせることを意味する。しかし、これがとても大きなハードルだと思われる）

- 委託や指定管理の場合は？そうした制度を長期的には軌道修正し、直接雇用のほうに戻していくことがよい？
- 委託や指定管理であることの「よさ」についてはどう判断し、よさを残し、不安定さを解消していく方策は？

何を求めていくのか：地位の確保／定員

- 現在の非正規は、非正規であるがゆえに低い賃金
- 本来は、同一価値労働同一賃金という点から、非正規公務員の報酬等の見直しが進められる必要がある
- 正規も含めた公務員給与のあり方の見直しは必要となってくるのだろう

- 公務員の定数化の問題
- 公務員のなかに、ジェネラリストと、専門職をつくる：現在の非正規専門職を正規専門職に登用していく道をつくる。公務員の採用の幅を広げる？短時間正規雇用・無期雇用の職員などの道があるとよい

おわりに

- これまでは曲がりなりにも、非常勤職員が長期継続的に働き、一定の支えとなってきた職場も少なくないはず
- 会計年度任用職員と新たに位置付け直されることで、長期的な展望が見込めず、それでも、職員と位置付けられることで評価制度（報酬等には基本反映はされない形骸化した評価）などが導入され、疲弊する職員が増えることが予想される
- 辞める人も多くなり、人間関係もぎすぎすし、職場ががたがたになってしまう可能性がある
- 事は急を要する

- 公務領域、なかでもエッセンシャルワークを担う幅広い人たちと課題を共有し、守るべき価値は何かを確認しあい、それを守るために必要な方策を考え合いたい