

# 「働き方改革」と公務員労働者～会計年度任用職員制度の問題点と今後の課題

西 芳紀

## はじめに

2017年5月の地方公務員法（以下、地公法）・地方自治法（以下、自治法）改正により、2020年4月から地方自治体（以下、自治体）で会計年度任用職員制度がスタートしました。今日では、自治体職員の平均4割以上が会計年度任用職員をはじめとする非正規職員です。中には、正規職員の数を上回っている自治体もあります。総務省調査（2020年）では会計年度任用職員は全国で約70万人、短時間パートを含めると約110万人超となり、その約8割が女性です。年収200万円以下の官製ワーキングプアが6割を占め、その多くが女性というジェンダー問題でもあります。

2020年以降の新型コロナウイルス感染拡大の時も正規職員と同様に非正規職員も住民のいのちとくらしを守るために奮闘しましたが、通常でも職場に非正規職員がいなければ仕事がまわらない状況です。総務省は、地方公務員は任期の定めのない常勤職員を中心とする公務の運営を基本としているにもかかわらず、なぜ自治体に非正規職員が増えて、会計年度任用職員制度が導入されたのか、その背景や歴史とともに、制度が導入されたことによって非正規職員の雇用や労働条件はどのように変化したのかについて報告したいと思います。

## 1 どのような背景から導入されたのか

### （1）公務員はなぜ正規職員中心が基本なのか

公務員の身分保障原理は、憲法の要請によるものです。「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利」（憲法15条1項）であり、権力が行うものではないこと、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」（憲法15条2項）とされています。

公務員は、政権による政治的支配を受けずに国民の権利保障のために勤務することを要請されています。任命権者の恣意的な分限処分（免職等）から保護され、その身分の安定が保障されなければ要請に応えられません。これが「公務は任期の定めのない常勤職員を中心とすることを基本」とする根拠です。

### （2）新自由主義政策による行財政改革で公務の民営化、非正規化がすすむ

ところが、1980年代以降、新自由主義政策により公務公共サービスの切り捨てが進められました。公務員の定員削減は、1981年に発足した第二次臨時行政調査会の提言が発端とされ、国鉄や電電公社、専売公社の民営化を最大の柱とする民営化改革が行われ、地方自治体も定数削減施策が示されました。

そして1984年、政府は、地方自治体に対して行政改革を推進するため「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）の策定について」と題する通知を出し、定員適正化計画の策定と実施を求めました。さらに、日経連（日本経

営者団体連盟。現在は経団連に統合)が1995年に発表した経営改革ビジョン「新時代の『日本の経営』」に合わせるかのように、政府(橋本内閣)は1996年、行政改革プログラムを決定。行政改革会議を設置し、いっそうの行政改革を進めました。

また、「新時代の『日本の経営』」は、「終身雇用」「年功序列賃金」を国際競争の妨げとして位置付け、労働者を①長期蓄積能力活用型グループ、②高度専門能力活用型グループ、③雇用柔軟型グループの3種類に区分し、②と③のグループは、有期雇用契約、年俸制や時間給で昇給制度は設けないなど、総人件費の削減を提言しました。総務省調査では、1994年には全労働者に占める非正規労働者の割合が約20%だったのが、この提言以降増加し、2022年では約37%と倍近くとなっています。

### (3) 小泉「構造改革」でさらに職員削減、非正規化が加速

さらに、2000年代に入ると小泉政権の下で、「小さな政府」「規制緩和」「官から民へ」といった「構造改革」路線で、民間委託や非正規化、人員削減が進められました。「三位一体改革」(国庫負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直し)で自治体予算が絞られ、正規職員を配置したくとも、財政上困難な状況も作られました。

政府は、2005年度から2009年度までの「集中改革プラン」を策定し公表することや定員削減目標を示すことを求めました。「集中改革プラン」では、都道府県が4.5%減、政令指定都市が9.4%減、市区町村が8.6%減となる目標をたて、2010年4月時点での実績が目標を超える自治体が多く見られました。

地方公務員の総職員数は、1994年の328万2,492人をピークとして、2016年の273万7,263人まで

一貫して減少し、22年間で約54万人以上減少しました。その後、横ばいから微増傾向となって2022年4月時点で280万3,664人ですが、ピーク時から約48万人減少しています。

人件費抑制のため、職員数を削減し、現業職場をはじめとする委託・民営化などの自治体業務のアウトソーシングが、地方交付税算定の「トップランナー方式」等を通じて政策的に推進されました。委託などができない場合は、正規職員から非正規職員への置き換えが進められました。

### (4) 地方自治体における非正規職員数の推移

総務省は臨時・非常勤職員の実態について、会計年度任用職員制度がスタートした2020年に調査を行っています。2005年では正規職員は304万2,122人に対して、非正規職員は45万5,840人で、非正規率(全職員数に占める非正規職員数)は13.0%でした。2020年では正規職員は276万2,020人に対して、非正規職員は69万4,473人で、非正規率は25.1%となっています(非正規職員は、1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上で、任用期間が6カ月以上〈見込みを含む〉)である職員)。総務省の調査でも、臨時・非常勤職員が増加してきたことは明らかです(表1)。

職場には、任用期間が2カ月未満である職員や、1日3時間、週15時間などの短時間勤務で継続任用されている職員も多く働いています。2020年度の総務省調査では、任期や週の勤務時間にかかわらず、非正規職員の実数を調べた結果、全体数が112万5,746人であることが初めて明らかにされました。

非正規職員の実数割合(非正規率)は、地方自治体全体では40.8%であり、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%でした。日本の労働者全体の非正規率は、労働力調査(総務省2020年4月)によると、36.0%となっ

表1 地方公務員における臨時・非常勤職員数及び職員数の状況

職 種	(人)				
	2005 (H17)	2008 (H20)	2012 (H24)	2016 (H28)	2020 (R2)
一般事務職員	112,315	119,682	149,562	159,827	187,693
技術職員	7,147	7,444	8,855	9,473	—
医師	9,955	9,241	8,743	8,688	1,451
医療技術員	7,216	8,633	10,969	11,934	12,551
看護師等	21,312	23,485	25,947	28,213	16,911
保育士等	79,580	89,409	103,428	100,030	57,937
給食調理員	35,313	37,334	39,294	38,069	34,511
技能労務職員	57,926	53,919	59,254	56,816	63,430
教員・講師	46,530	57,381	78,937	92,671	97,856
図書館職員	—	—	—	16,558	18,185
その他	78,546	91,268	113,988	122,446	203,948
合 計	455,840	497,796	598,977	644,725	694,473
	2005 (H17)	2008 (H20)	2012 (H24)	2016 (H28)	2020 (R2)
正規職員数	3,042,122	2,899,378	2,768,913	2,737,263	2,762,020
非正規率 (%)	14.98	17.17	21.63	23.55	25.14

※2005～2016年は総務省調べより。2020は総務省資料より自治労連が作成  
 ※臨時・非常勤職員は、「任用期間が6カ月以上、かつ1週間当たりの勤務時間が19時間25分（常勤職員の半分）以上」の職員の数  
 ※図書館職員は、2016年の調査から。2020調査は、技術職員なし。「看護師等」ではなく「看護師」。「保育士等」ではなく「保育所保育士」。「医師」は特別職非常勤職員のみデータ。

ていますが、市区町村の非正規職員の割合は4割を超え、日本の労働者全体の非正規率を上回っていることが判明しました（表2）。

## 2 地方自治体の非常勤職員の雇用や労働条件はどのように変化したのか

### (1) 会計年度任用職員制度が導入されるまで

地公法が改正されるまで、各自治体は、非正規職員を「第3条3項3号（特別職非常勤職員）」「第17条（一般職非常勤職員）」および「第22条2項・5項（臨時的任用職員）」のいずれかを「任用根拠」としていました。「同じ職種の非正規職員でも任用根拠が自治体によってバラバラ」「一時金を支給しているかどうか、など賃金・労働条件もバラバラ」といった問題が噴出しました。本来は、「任期の定めのない常勤職員」とすべきところを非正規職員に置き換えてきたからです。

非正規職員の処遇改善への要求や運動も高まる

なかで、総務省は、非正規職員の任用根拠の整理と処遇改善を趣旨として、2017年に地公法・自治法を一部改正し、2020年4月から会計年度任用職員制度を導入しました。

### (2) 会計年度任用職員制度で何が変わったか

#### 1) 労働基本権が制約される

総務省は「地方公共団体における行政需要の多様化等に対応し、公務の能率的かつ適正な運営を推進するため、地方公務員の臨時・非常勤職員（一般職・特別職・臨時的任用の3類型）

について、特別職の任用及び臨

時的任用の適正を確保し、並びに一般職の会計年度任用職員の任用等に関する制度の明確化を図るとともに、会計年度任用職員に対する給付について規定を整備する」として、下記のように整理されました（図1）。

- ①非常勤特別職（地公法第3条3項）：「専門的な知識経験等に基づき、助言、調査等を行う者」に厳格化
- ②臨時的任用職員（地公法第22条の3）：「常勤職員に欠員を生じた場合」に厳格化
- ③会計年度任用職員（地公法第22条の2）：「会計年度任用職員」に関する規定を設け、その採用方法や任期等を明確化

この移行にともなう重大な問題は、移行前に特別職非常勤職員だった時には労働組合法が適用され、ストライキや労働委員会に申し立てができたのが、特別職から一般職に移行したために労働組

表2 自治体における非正規職員の実数と割合（2020年4月1日現在）

（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 C	非正規割合 (A+B)/(A+B+C) %
	非正規計	うち会計年度任用職員	非正規計	うち会計年度任用職員	非正規計	うち会計年度任用職員		
都道府県	162,492	105,843	106,369	66,190	268,861	172,033	1,393,070	16.2%
政令市	70,060	58,295	49,262	31,933	119,322	90,228	347,074	25.6%
市区町村	445,104	441,666	271,769	177,615	716,873	619,281	908,095	44.1%
一部事務組合等	16,817	16,502	3,873	3,425	20,690	19,927	102,343	16.8%
合計	694,473	622,306	431,273	279,163	1,125,746	901,469	2,750,582	29.0%
政令市を含む市区町村	515,164	499,961	321,037	209,548	836,201	709,509	1,255,169	40.0%

資料：総務省調べより作成

合法適用除外となり、不当労働行為があってもストライキや労働委員会申し立てができなくなったことです。

### 2) 再度の任用の回数制限等による雇用不安で、職員のくらしや仕事に悪影響

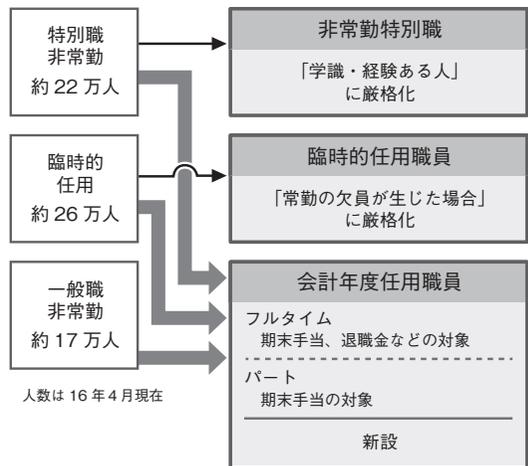
会計年度任用職員制度の導入前までは、10年、20年にわたって公募によらず再度の任用を繰り返していた非正規職員が、導入後に、「国の非常勤職員との権衡を図り、公募によらない再度の任用は2回まで」といった制限をかけることになった自治体も相次いで生じています。

総務省調査によると、自治体の38.2%が毎年公募を行っており、29.9%は3年で公募をすると回答していますが、ずっと働くことができると回答した自治体は15.5%しかありません。「公募の年度になるたびに、次年度の再度の任用がどうなるか、生活はどうなるのか不安で精神的な負担がたいへん大きい」「安定した生活が望めないので、結婚や家庭を持つことが考えられない」といった声も出されています。さらに再度の任用がされないのを恐れて、上司の指示や仕事に対して疑義が生じてモノが言えないとか、ハラスメントに対しても声を上げられないなどの問題もあります。

継続性が確保されなければ、知識や経験を深め、専門性を蓄積することはできませんし、これは住

図1 非正規公務員制度の変更

※2020年4月施行



人数は16年4月現在

(出典)「朝日新聞」3月8日付より作成

民にとっても決して良いことではありません。職場の中で、任用をめぐる競争することになれば、職場に必要なチームワークを阻害し、業務にも影響します。業務に専念し力を発揮するためにも、安定したくらしを保障するためにも、安心して働き続けられる職場が必要です。

### 3) 人件費抑制のためのフルタイム職員とパートタイム職員の不合理な格差

正規職員と会計年度任用職員との格差だけでなく、会計年度任用職員の中でもフルタイム職員とパートタイム職員の間で格差が生じています。正規職員と同じ勤務時間（週38時間45分）であれ

ばフルタイム職員となります。しかし、それよりも1分でも勤務時間が短いとパートタイム職員となります。そして、フルタイム職員は正規職員と同じように給料と諸手当、退職手当が支給可能であるのに対し、パートタイム職員は報酬と通勤費等と期末手当のみに限られます（2024年4月から勤勉手当も支給可能となった）。ですから制度発足当時、多くの自治体では給与総額を抑制するためこれまでフルタイムだった非正規職員の勤務時間を短くする措置がとられ問題となりました。

#### 4) 賃金水準、昇給などの格差は解消されず

制度導入によって会計年度任用職員にも期末手当が支給できるようになりましたが、一方で一時金（期末手当）支給と引き替えに、月例給を減額するという問題が各地で起こりました。中には年収は変わらないどころか、むしろ下がった事例まで報告されました。昨年（2023年）5月の地公法改正で2024年4月からようやく正規職員と同様に勤勉手当が支給できるようになりましたが、再び月例給を引き下げさせないようにしなければなりません。

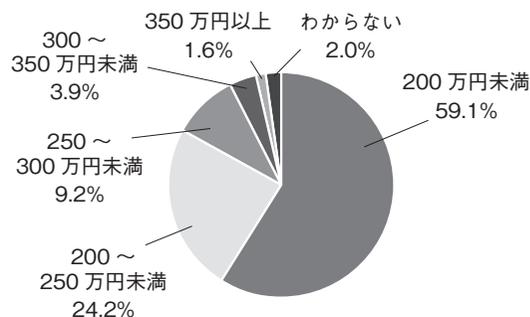
2022年に自治労連が実施した調査では2万人超の回答のうち女性比率は86%で、圧倒的多数を女性が占めています。

年収200万円未満が全体の59.1%、単独で主たる生計を維持している方が24.5%となっています。主たる生計を維持している方の約半数（49.4%）が年収200万円以下となっており、「官製ワーキングプア」と言うべき深刻な実態が明らかになっています（図2）。

また、総務省が会計年度任用職員制度の導入に際して、制度移行をスムーズにできるよう「事務処理マニュアル」を作成しましたが、この「マニュアル」が賃金を抑制する役割を果たしています。

「会計年度任用職員と類似する職務に従事する常勤職員の属する職務の級の初号給、仮に1級1

図2 前年の年収（勤務年数1年以上の人）



（注）不明（1,058人）、非該当（623人）を除いた割合  
資料：2022年、自治労連調査。

号」と例示したものを踏まえ、給料表の1級1号に格付けする事例も横行しました。これにより、地域別最低賃金を下回る事態も多発しました。一般職の地方公務員には最低賃金法が適用除外とされているとはいえ、最低賃金を下回る賃金水準は問題との労働組合の指摘やマスコミからの批判を受けて、総務省は2023年12月に「会計年度任用職員の給与水準の決定については…地域の実情等を踏まえ、適切に決定する必要があること。その際、地域の実情等には、最低賃金が含まれることに留意すること」と通知を出しました。

さらに、再度の任用時の経験換算も正規職員と比較して大きな格差があります。消費生活相談員や図書館司書、ケア労働といった知識や経験が求められる専門職に対しても、マニュアルでは、昇給について「一定の上限を設けることが適当である」「一般行政職の常勤職員の初任給基準を上限の目安とする」とした結果、10年以上働いても大卒初任給以上には賃金が上がらないという自治体も多くみられます。このように、業務内容に対して全く考慮していない自治体もあります。

#### 5) 各種休暇制度の不合理な格差

各種休暇制度も正規職員と非正規職員の不合理な格差が解消されていません。会計年度任用職員も、労働基準法、育児・介護休業法など、法に基

づく休暇については適用となっています。年次休暇、親族の死亡、災害等による出勤困難などは有給休暇とされていますが、自治体によっては整備が追いついていない自治体もあります。特に、病気休暇、生理休暇、子どもの看護休暇など、正規職員は有給でも会計年度任用職員は無給というケースが目立ちます。非正規職員だからといって、不合理な格差は許されません。

#### 6) 民間労働者保護法の適用除外

大きな問題は、民間の非正規労働者には適用される労働者保護のための多くの法律が、一般職の地方公務員とされた会計年度任用職員には適用除外とされたことです。例えば、労働契約法も適用除外であり、無期転換ルール（有期労働契約が5年を超えて更新された場合、有期契約労働者〔契約社員、アルバイトなど〕からの申込みにより、期間の定めのない労働契約〔無期労働契約〕に転換されるルール）が適用されません。その他にも、パートタイム・有期雇用労働法、最低賃金法等が適用除外とされているうえに、労働基本権がはく奪されて無権利状態に置かれていること自体重大な問題です。

### 3 会計年度任用職員の今後の課題

会計年度任用職員の置かれている状況を報告してきましたが、今後の改善すべき課題について述べたいと思います。自治労連では、任期の定めのない常勤職員を中心とする公務の運営に戻すことをめざしつつ、当面会計年度任用職員が「全体の奉仕者」としての責任を十分に果たすために安心して職務に専念できる賃金・労働条件の確保が必要であると考えます。そのために下記の8つの項目で改善をめざしています（自治労連【緊急提言】会計年度任用職員の雇用の安定と処遇の改善で安心して、もっと、ずっと、いい仕事を！）2022

年11月より）。

#### 1. 地方自治体が行うべき業務は、原則どおり正規職員が行う

会計年度任用職員の任用は期間の定められた業務など限定的な任用とすることです。例えば、学校における子どもの相談に当たる児童心理士、子ども家庭センターなどの児童相談員、女性センターなどにおける女性相談員や、消費生活相談員などの各種相談業務に当たる職員、自治体の図書館司書や学校図書館司書、特別支援学級などの支援員などは常時設置すべき職であり、知識・経験にもとづく専門性が必要な恒常的な業務に従事する職員です。このような職はすべて正規職員を任用すべきです。そして、非常勤職員は、各種イベントや繁忙期における補助的業務など、臨時的に人員を配置せざるを得ないケースなど、限定的な業務に対応するものに限定すべきです。

#### 2. 専門的・本格的業務に携わっている会計年度任用職員に正規職員への採用の道を開く

現在、戸籍や介護保険、生活保護行政などの窓口業務、保育士、調理師、看護師、学童保育指導員など常勤職員と同様の業務、または児童心理士、児童相談員、女性相談員や、消費生活相談員など常勤職員とすべき業務を担っている会計年度任用職員については、現に当該業務に従事している現実をふまえ、従来の職員採用とは別に正規職員への採用の道を開くべきです。

#### 3. 任期の定めのない短時間勤務公務員制度を創設し、法的に確立する

継続性を有する業務であっても常勤職員を充てる業務時間が必要のない職には、任期の定めのない短時間勤務公務員制度を創設することによって、短時間勤務でありながらもその時間の範囲内

で、業務の専門性・継続性・公平性・平等性を確保することが可能な職員を常に配置することが可能です。さらに勤務時間が短いだけですから、処遇についても時間比例での均等待遇を確保することにもなります。

#### 4. 当面、会計年度任用職員の継続的任用を保障し、自治体業務の専門性・継続性・公平性・平等性の確保が確保できるようにする

労働契約法は、会計年度任用職員は適用除外とされています。会計年度任用職員においても、一定期間、連続して任用してきた場合には、任期の定めのない職員へと任用する法整備を確立すべきです。そして当面は、再度の任用については本人希望を前提に、公募によらず勤務実績による能力実証で行うことや、継続して働き続けられるよう制度運用すべきです。

#### 5. 会計年度任用職員の賃金は正規職員同様、「職務と責任にもとづく」ものとする

会計年度任用職員の職務と責任の実態を正しく把握し、正規職員と同様に給与の格付けを行うとともに、再度の任用ごとに前歴に基づいて正規職員同様の号給引き上げ、さらには昇格についても正規職員同様に実施すべきです。

#### 6. フルタイム職員もパートタイム職員も正規職員と同様な諸手当が支給できるようにする

会計年度任用職員制度の制度設計に際し、当初、「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付き職員の任用等に関する研究会報告」（2016年12月27日）で会計年度任用職員はフルタイム・パートタイムとも正規職員と同様に給料・全手当を支

給対象としていました。パートタイム職員もフルタイム職員と同じように給料と諸手当、退職手当が支給される給与体系に法改正すべきです。

#### 7. 会計年度任用職員の手当、休暇制度、福利厚生や共済制度などについて正規職員との均等待遇をはかる

諸手当について、勤務時間の長短にかかわらず、正規職員に支給されている諸手当（扶養手当、住居手当、寒冷地手当等）が、正規職員と同様に支給されるべきです。また、退職手当は1日当たりの勤務時間が常勤職員と同様で、かつ月あたりの勤務日数などが支給条件となっていますが、たとえ短時間でも長期にわたって勤務している場合には手当の支給対象となるよう、法改正・条例改正を行うべきです。さらに、勤務時間の長短にかかわらず、各種休暇制度について正規職員には有給と保障されている休暇については、会計年度任用職員も有給とすべきです。

#### 8. 国は、会計年度任用職員の処遇改善に必要な財源を保障する

そもそも国が30年以上にわたりコストカット型経済政策をすすめ、「集中改革プラン」「三位一体改革」などによって自治体で民営化や非正規化がすすめられました。それは現在も進行中です。国のコストカット型の経済政策を転換し、国の責任で非正規公務員をはじめ、すべての公務公共関係職員の処遇改善、正規職員化に必要な財源を確保することが必要です。

（にし よしのり・自治労連中央執行委員、賃金権利局）