

# I 自治体「非正規」労働の現状と課題

## 1. 正規職員の削減が非正規職員の増大をもたらしている

### (1) 減る正規職員、増える非正規職員

実態調査に表れた非正規職員数は342,801人（1,104自治体＝全自治体の59.8%）だが、全国では約60万人になると推定される。（P20「実態調査結果」図1参照）

過去からの推移について信頼できるデータはないが、20年前は現在の半数以下だったことは明らか<sup>(1)</sup>である。総務省の調査<sup>(2)</sup>では、2005年から2008年までのわずか3年間で9.5%も伸びている。増大は市町村において顕著であり、全職員の3割に達している<sup>(3)</sup>（全自治体の平均は27.6%）。

一方、正規職員数（一般行政部門）は1995年<sup>(4)</sup>をピークに一貫して減少している。その理由は、公共事業の削減、「平成の大合併」も考えられるが、何より地方行革の圧力（2000年地方行革大綱、2005年集中改革プラン、2006年行革推進法）によりすべての自治体で例外なく進められてきた厳しい定数削減にある。とりわけ、小泉構造改革の一環として骨太方針2006が地方公務員の定数純減を求めたことが大きい。2001年からの8年間で15.2%（年平均1.9%）、20万人近くの正規職員が職場から失われた。

福井県の9市1町では、2000年に1,006人いた正規保育士が2008年に734人に減ったのに対し、非正規保育士は247人からなんと704人に増えている<sup>(5)</sup>。かつて正規職員中心で運営されていた公立保育所は、いまは正規と非正規の混合で運営されており、非正規比率は全国平均で51.3%と半数に達している。

### (2) 非正規化を選択する自治体

市町村では少子高齢化や地方分権により行政需要は増大しているが、政府は財政再建路線にそって自治体財政を厳しく圧迫している。そうでなくとも、人口減少に直面するほとんどの自治体は、将来の財源増を期待することができない。

総務省はこのような状況に対して、新地方行革指針で、事務事業の削減と効率化、アウトソーシングを提案した。しかし、自治体の行革プランに事務・事業の削減が書き込まれることは少ない。自治体の事務事業の多くは、人が直接行うサービスで、IT化や業務の効率化による人員削減効果を期待しにくい。むしろ行政ニーズは多様化・高度化しており、ますます人手を必要としているのが実態である。アウトソーシングもコスト削減の万能薬

とはならない。民間企業であれ、NPOであれ、サービス提供人員を削減できない以上、人件費単価を切り下げるしかコスト削減の方法はない。実際に極端な委託コストの削減がサービスの質の崩壊を招いている例<sup>(6)</sup>が多く報告されている。

意外にも、総務省の新地方行革指針<sup>(7)</sup>には、非正規職員を増やせとどこにも書かれていない。総務省は、非正規職員の活用を行革の有力な手段として認めていない。にもかかわらず、自治体が非正規職員を選択するのは、効率化とアウトソーシングが急激な正規職員削減に追いつかないからである。

### (3) ヒトをモノ化する労働の非正規化

民間企業では先行して非正規労働者の活用が積極的に取り入れられてきた<sup>(8)</sup>。2008年秋からの世界金融危機は、製造業の生産縮小を招き、派遣切りと呼ばれる非正規労働者の大量解雇を招いた。企業による労働力の非正規化は、ヒトをいつでも需給調整可能なモノとしてしまうことである。行政分野は製造業のような労働需要の急激な変化は起こりえない。しかし、ここにおいてもヒトのモノ化は着実に進行してきた。

構造改革路線に基づく行政改革は、分かりやすい指標として正規職員定数の削減を絶対化する。定数削減という絶対目標が見直され、必要な行政サービスを実施していくために地方公務員を増やしていくということに社会的なコンセンサスがつくられない限り、正規職員定数を復元することは極めて難しい。また、ここまで増大した非正規職員業務を正規職員に戻すことは容易ではない。

職場の非正規化の真の理由は人件費コストの圧縮にあるが、行政にかかる人件費コストを見えにくくする効果もある。多くの自治体は、人件費を正規職員のみで表示し、非正規職員分は事業費や物件費に埋め込まれる。地方財政制度（基準財政需要額）にも非正規職員の人件費は明示されず、算定根拠も示されない。財政上で非正規職員はモノとして扱われるのである。

## 2. 職場の非正規化はどのように進むか

### (1) 非正規化が先行する出先職場

出先職場は、自治体規模の大小を問わず非正規化が進行しており、過半の労働者がすでに非正規職員である。

出先職場は、常に民間委託の検討の対象となっており、事業費コストの公民比較がされやすい。直営職場では人件費コストを圧縮するため、正規職員の配置が減らされ、代わり

に非正規職員が導入される。直営維持のために、労使で意識的に非正規化を進める例もある。

配置職員のほとんどあるいは管理者も含めて全員が非正規職員の出先職場も福祉施設、社会教育施設などで見られる。正規職員は定年退職などにより欠員が出て補充されず、非正規職員が配置される。時間が経過するにつれ、非正規職員比率が高まり、ついには正規職員が0となる職場も学校給食などで見られる。

## (2) 女性職場で進行しやすい非正規化

非正規職員の圧倒的多数は女性である（P23 80.8%・図5参照）。背景には就労の女性差別があるが、女性が多い職場・職種は非正規化が進行しやすい。

女性職場・職種では、産休・育休の代替職員として非正規職員が配置されてきた。代替職員は正規職員の業務をそのまま引き継ぐことが多く、ここから正規職員がいつでも非正規職員で代替できるとする見方が生じる。正規職員から非正規職員への置き換えが進みやすいのである。女性が多い保育所、学童保育、給食調理、介護などが家事の延長で見られてしまい、労働価値の評価が不当に低いことも影響している。一方、男性職場とみなされる上下水道、清掃では、民間委託は進んでいるが、非正規化が緩慢なことも観察できる。

（P22 図3参照）

非正規職員問題で、募集対象が既婚女性で家計の主たる担い手でないことが強調されることが多い。実際には典型的な主婦パートは主流ではない。フルタイム型であれば、生活できる水準の賃金が求められる。女性労働は家計の補助に過ぎないという先入観と差別が、雇用不安定と低賃金の容認につながっている。

## (3) 非正規職員を主力にはじめられる新規業務

新規業務に正規職員の配置が想定されず、あらかじめ非正規職員による対応を前提としていることが多い。また、法律によってあらかじめ非常勤職員とすることが定められているものもある<sup>(9)</sup>。典型は、各種相談員（92.6%）、学童指導員（90.4%）であるが、新しい専門職種＝非正規職員、総合職＝正規職員という線引きが生じている。

新しい行政ニーズに対応した専門職員を育成・配置していくことは必要であるが、新規事業には十分な予算が確保されず、その専門性にふさわしい労働条件は与えられない。かつて在宅介護を自治体が直接行っていた時代には、ホーム・ヘルパーは正規・非正規が混在していたが、現在そのほとんどが民営化されてしまった。また、正規職員が主流であった図書館司書は、典型的な非正規職となっている。これらの分野では行政が安価な労働市場を生み出している面があり、高いコストをかけて専門的な資格を取っても対価が期待で

きない領域となっている。

#### (4) 非正規化は最終的にあらゆる職場で進行する

本庁業務の非正規化は、1年限りの臨時職員のみとするなど極力抑制している自治体もある。一方、財政力の乏しい小規模自治体をはじめ、本格的に進行している自治体も多く、「その他非現業」の数は決して少なくない(39.8%)。従来、非正規化が及ぶと考えられていなかった本庁の職場・職種においても、非正規化の波が及びつつある。

ある小規模自治体では、課毎に1人の非正規職員が配置され、任務を分担し、事業の起案や会議の出席、市民への対応など正規職員と変わらない業務を行っている。これまで本庁の非正規職員の業務は、特定の専門職を除けば、事務補助的と思われてきたが<sup>(10)</sup>、予算削減によって事務補助型は減らされる傾向にあり、任務分担型に移行しつつある。正規職員定数の削減が進む限り、非正規化が及ばない職場はない。

### 3. 非正規職員はどのような仕事を担っているのか

#### (1) 非正規職員の仕事と正規職員の仕事の違いはあるのか

自治体での聞き取り調査において「正規職員と非正規職員の業務はまったく同じである」という驚くべき回答が、人事当局からも当該の正規・非正規職員からも多く聞かれた。「非正規職員の業務はあくまで補助的である」との見解は、当局者と労働組合の一部から示されたのみである。「正規職員と非正規職員の役割上の違いを強調することは、業務の円滑な進行の妨げになる」という言葉さえ聞かれた。このような見方は、保育所、学校給食、学校用務など正規・非正規が混在する職場で顕著である。市民から見て正規職員と非正規職員は見分けがたく、職員ですら他の職場では区別がつかない。新規採用や異動となった正規職員がベテランの非正規職員に仕事を教わるという光景が見られ、正規職員のスキルや責任感の低下を指摘する非正規職員の声もある。

すべての自治体や職場で非正規職員と正規職員が同じ業務を行っているとは見ることができないが、役割分担が明確でない自治体や職場が増えており、全体として仕事の上での両者の線引きはあいまい化する傾向にある。

#### (2) 非正規職員の主流は常勤

非正規職員のうちフルタイム(勤務時間が正規職員とまったく同じ)は全体平均で28.4%、町村で47.1%に達している。正規職員の4分の3(平均1日6時間)以上の勤務

時間がある者で見ると63.2%を占める（P25 図7参照）。この範囲の労働者は、職業に生活を大きく拘束される日勤の労働者であり、判例においても常勤の労働者とみなされる。

勤務時間が長くなるのは、仕事が正規職員とほとんど同じであり、恒常的な業務だからである。自治体の通常業務を担当している以上、フルタイムが望ましいことは明白である。

非正規職員のほとんどを、22条臨時職員としていた自治体が、非常勤職員に切り替える事例が多くあるが、フルタイムを短時間に切り換えることが多い。その場合もフルタイムの4分の3以上の勤務時間が設定され、ほとんどフルタイムと変わらない場合も多い。

### （3） 「登録型」臨時職員と「専門職型」短時間職員

勤務時間が短いパート職員や勤務日が限定されるアルバイト職員は、文字通りの臨時職員と言えるが、主流の存在ではない。

短時間パート職員やアルバイト職員は、あらかじめ登録して必要に応じて呼び出すかたちで運用されるケースが多い。問題となっている登録派遣や日雇派遣とパターンが似る。二種臨時職員、待機職員などと呼ぶ自治体もあり、年間のべ数千人の稼働事例も報告されている。自治体として制度化されなくとも、職場単位で同様のしくみを取り入れているところも多い。この背景には、職場ごとの人員配置が非正規職員も含めてぎりぎりに抑えられており、休暇などで空いた穴を埋める要員があらかじめ用意されていないことがある。このような「登録型」を含む文字通りの臨時職員は、今回の調査でも十分把握できておらず、非正規職員の総数は60万人を超えてさらに広がる可能性がある。

短時間勤務者のなかには、専門的な能力を持ち、特定の業務に従事するタイプの職員もいる。各種相談員や学童指導員、レセプト点検員、通訳などがこれに該当する。これらの職員の業務は、補助的とは言えず、正規職員の一般的な業務より困難性が高い面もある。専門職型短時間職員の多くも正当な処遇を与えられていない。

### （4） 階層化する自治体労働現場

非正規職員は、正規職員業務を代替するために導入される常勤的非正規職員とそれ以外の非正規職員に分かれる（二層化）。常勤的非正規職員とは、勤務時間がフルタイムの4分の3以上あり、恒常的な業務に就く非正規職員のことであり、法的には非常勤と呼ばれる職員も含まれる。

保育所では、保育時間の延長により朝夕のパートタイマーが先行して導入された。その後、正規保育士が減ったため、日勤の非正規保育士が増やされ、正規職員と常勤的非正規職員、登録型などの臨時職員や短時間パート職員の三種類（またはそれ以上）で運営されるようになった。常勤型 of 非正規保育士は自治体によってクラス担任や他の保育所への異

動もある。同様の事例は学校給食でも見られる。にもかかわらず、継続雇用や処遇がその負担や責任度合いに対応したものとなっていない。

多くの自治体で、常勤的非正規職員を「嘱託職員」と呼んでいる。また、パートタイマーが正規職員と常勤的非正規職員を総称して「常勤さん」と呼んでいる例すらある。このような常勤的非正規職員の実態は、民間企業になぞらえるなら「契約社員」（嘱託社員）に当たる。

自治体の労働現場は、正規職員、常勤的非正規職員、それ以外の非正規職員（登録型臨時職員や専門職型短時間職員など）といったかたちの階層化が生じている。

#### 4. 非正規職員はどのような状態に置かれているのか

##### (1) 実態をカバーできない現行の法制度

恒常的な業務に就く常勤的非正規職員にそぐう地公法上の制度はない。自治体は現行の法制度をアクロバティックに当てはめざるを得ない。

自治体の対応はばらばらである。22条臨時職員を多用する自治体、特別職非常勤職員中心の自治体、一般職非常勤を活用する自治体、それぞれの制度を独自の解釈で使い分ける自治体があり、一貫性がない（P24 表3参照）。同じような働き方をしている労働者が、自治体によって、臨時職員であったり、特別職非常勤職員であったり、一般職非常勤職員であったりするるのである。このような事態に対応するために導入された任期付短時間勤務職員制度だが、その不人気ぶりは極端で、ほとんど採用されていない。

##### (2) 臨時職員の常用雇用化

多くの自治体、とりわけ小規模自治体は、地公法22条の臨時職員（臨時的任用）を活用している。

地公法22条はあくまで「緊急の場合、臨時の職に関する場合」に「臨時的任用」を認めている。臨時的任用の場合、正規職員とほぼ同じ労働条件（フルタイムの勤務時間を含め）とすることができる。しかし実際には時給制がとられる場合が多い。

臨時職員は、期間が6ヵ月以内、更新は1回まで（合計1年まで）と地公法に定められている。しかし、恒常的な業務に当てられた臨時職員が1年を超えて継続雇用となることは避けられない。実際に多くの自治体において臨時職員が継続雇用されている。

法を形式的に守るために、短期間（1週間程度などという事例もある）の休止期間<sup>(11)</sup>を置いて同一人を再雇用する例や異なった職場（自治体）をローテーションする例が、最

近は少なくなっているが、散見される。このような運用は業務上のマイナスが大きいだけでなく、労働者の人権を蹂躪するものである。休止期間はただちに廃止し、継続雇用とすべきである。

臨時職員の法律上の問題は、1年を超えた継続雇用にあるのではなく、緊急・臨時でない業務に臨時職員を当てていることにある。

### (3) はば広く運用される非常勤職員制度

非常勤制度を広く活用している自治体（大都市とその周辺部、県など）も多い。臨時職員から切り替える事例も多く見られる。非常勤職員は特別職と一般職の二種類がある。

地公法3条3号3項は「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員およびこれらの者に準ずる者の職」を特別職と位置づけている。本来特別職は、首長や教育委員など選挙や議会選出の者や審議会委員などが位置づけられ、正規職員が担当しない仕事を担うことが想定されている。しかし、「嘱託員（およびこれらの者に準ずる者）」の例示があることから、広く使われるようになった。特別職を「特定の学識・経験に基づき任用される者」<sup>(12)</sup>に限定する見解があるが、根拠がない主張である。

特別職の特徴は地公法が原則適用除外となる（地公法4条）ことで、兼職禁止（地公法35条職務専念義務、38条営利企業従事制限）などが適用されず、労働組合法など一般的労働法規が適用される。一部の特別職非常勤の労働組合では、労働三権の行使を前面に出した運動も展開されている。ただし、採用はあくまで任用とされているため、雇用においては民間並みの権利が保障されない。職員団体の範囲から除外する運用が一部の人事委員会などで行われているが、このような扱い（解釈）はまったく不当である。

地公法17条は、一般的な職員の任命を定めたものであり、非常勤職員になんら言及していない。しかし、過去に政府省庁から一般職非常勤職員を任用できる行政解釈<sup>(13)</sup>が示されており、非常勤職員も一般的に任用できることになる。一般職非常勤は全体の16.5%だが、積極的にこの制度を活用しようとする自治体もある。特別職との違いは、地公法が全面適用されることで、文字通りのもうひとつの公務員である。

### (4) 非常勤職員の勤務時間と短時間職員制度

「非常勤」を「常勤でない」＝フルタイムでないと解釈して、勤務時間を短くしている例が多く見られる。しかし、地公法には非常勤職員の具体的な定義はなく、短時間でなければならないという条項は存在しない。

人事院規則15-15第2条は「非常勤職員の勤務時間は、日々雇い入れられる非常勤職員については1日につき8時間を超えない範囲内において、その他の非常勤職員については

常勤職員の1週間当たりの勤務時間の4分の3を超えない範囲内」と定めている。しかし、これはあくまで国家公務員の規則であり、自治体が自ら条例や要綱で決めることである。実際にフルタイムの非常勤職員を導入している自治体は少なくない。

短時間とするケースでは、人事院規則に合わせて4分の3以下とする例と、正規職員よりわずかに勤務時間を短くする例とがある。後者では、1日7時間、7.5時間、週39時間など、ほとんど形式的としか思えない事例も見られる。また、地方公務員共済組合に加入させないなどの理由で6ヵ月に一度勤務日を18日に制限する例も見られる。年間または6ヵ月間の労働日で調整している例もある。

これらの短時間勤務は、業務の必要性からではなく、非正規職員を正規職員と区別するために導入された。例えば、フルタイムの業務を32時間以下の勤務に割り振るには、シフト勤務が必要であり、業務体制の構築、人材確保の両面で手間がかかる。非正規職員の短時間勤務に合わせてサービス時間を短くしたり、その分だけ正規職員が業務過多になる例もある。また、非正規職員がサービス残業を行うことによって実態はフルタイムとなっている事例すらある。

任期付短時間勤務職員制度が普及しない理由のひとつは、短時間勤務で業務を構築することが難しいことである。導入している自治体でも、短時間勤務になじむ職場のみの部分的な導入となっている。現在の非正規職員業務全体を短時間勤務職員制度によって置き換えることは考えにくい。

非常勤職員＝短時間職員ではなく、正規職員と区別するために非常勤職員を短時間勤務とすることは本末転倒である。あくまで短時間勤務が必要な業務に対して、短時間勤務を希望する労働者を当てるべきである。

## (5) 雇用更新と雇い止め

非正規職員のほとんどは有期契約で、非常勤職員は1年、臨時職員は6ヵ月が一般的である。非常勤職員の場合、地公法に期間の定めはなく、労働基準法の有期契約が基準となる。原則として3年までの範囲で決めることができる<sup>(14)</sup>。

ほとんどが1年以内の有期契約であるにもかかわらず、非正規職員の半数以上(60.4%)が現に1年以上働いている(P28 図13参照)。つまり、雇用は1年を超えて実際に更新されているということである。聞き取り調査でも、臨時職員を含め原則として雇い止めがないことを認めた自治体が多い。

短い期間ごとに労働者を入れ替えれば、その度に仕事を教える必要があり、労働者本人も業務に習熟することができない。雇用更新<sup>(15)</sup>は非正規職員を恒常的業務に従事させている自治体にとっては必然である。



複数年雇用を前提としながらも、更新の回数を2回（3年上限）、4回（5年）などに限定する例が最近目立っている。要綱や雇用条件に明記する場合もあるが、不文律・慣習としている自治体もある。雇用年数や更新回数を制限する雇い止め<sup>(16)</sup>には、理由がなく、非正規職員の定着防止を意図したものとしか考えられない。総務省は、臨時・非常勤職員に関する調査で、更新回数限度を詳細に調査し、この方式を実質的に推奨しているが、許しがたいことである。この動きは近年のものが多く、実際に雇い止めに強行するのかが労使の争点となっている自治体も多い。

また、（1年臨時職員を含め）自治体で雇い止めにルール化していても、実際には新たな代替要員が見つからないなどで雇用継続している例が必ずあり、ダブル・スタンダードとなっている。非正規職員の雇用更新は情実採用の観点から批判された経緯があるが、更新そのものが外部から強く批判されることは考えにくい。派遣切りが社会問題となるなかで、公務の雇い止めに社会的な批判が出ている。

少なくなっているが、日々雇用（1日雇用の毎日更新）も残っている。これは、前述の人事院規則を準用したもので、フルタイム非常勤＝日々雇用という理解も見られる。日々雇用はいわゆる日雇いであり、このような規定が人事院規則に残っていること自体が問題だが、雇用契約期間という概念がないと、いつでも雇い止めにできるという解釈がまかり通りかねず、ただちに1年などの有期契約に切り替えられるべきである。総務省調査でも、日々雇用は想定されていない。

雇用更新（や異動）の通知が期限切れぎりぎり（極端な場合は最終日）になる例も報告されている。「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」<sup>(17)</sup>は、30日前の雇い止めの予告や更新しない理由の明示を義務付けている。話題となった派遣切りでも1か月分の解雇予告手当が支給されており、公務における雇い止めがいかに乱暴に運用されているかが分かる。

雇用更新が確立していても、当該職員側の問題（職務怠慢など）によって雇い止めが行われることもある。この場合、非正規職員の人事評価のあり方も問題となる。前記基準は「更新の有無の判断基準の明示」も義務付けており、正規職員と比べて著しく不均衡であってはならない。

賃金が安いと、更新を希望しない非正規職員もいる。「とても続けていけない」が当事者の声である。雇用が安定しない理由に低賃金があることを忘れてはならない。

非正規職員の採用について、近年、公募が強く意識されるようになってきた。情実的な非正規職員の採用が問題になった経緯もあり、継続雇用を想定した公正な採用が行われる必要がある。

階層化している下位の非正規職員から上位の非正規職員にステップアップする運用や、

非正規職員の中から正規職員を採用する道を開いている例もある。ある自治体では、正規職員の採用枠に社会人採用枠を設けるかたちで、経験と意欲を持つ非正規職員が正規職員採用にチャレンジする機会を与えており、近隣自治体が追随する動きも出ている。非正規職員には、正規職員採用に漏れて、やむなく非正規職を選んだ者も多い。改正パート労働法は、非正規労働者の正規労働者への転換を推進するための措置を講じることを義務づけており、自治体でも検討されるべきである。

## (6) 賃金と労働条件

非正規職員の賃金・労働条件は、文字通り劣悪である。相対的に良い条件を得ている非正規職員はごく一部の自治体や特定の職種（医師など）に限られ、多くは小売業や外食産業などのアルバイトの水準と変わらない。このような実態は「官製ワーキングプア」と言われる。正規職員との官官格差は大きく、自治体は非正規職員を「搾取」していると言っても過言ではない。

非正規職員の多数派（全体の64.5%）は、時給制（または日給制）である。時給は都市部より地方の方が低く、800円台が中心で、1日6時間で年収100万円台前半、フルタイムでも200万円に届かない。（P26 図9参照）

月給制は、15万円前後が中心であり、行政職1表の高卒初任給が基本になっている。時給型よりも少し高いが、一時金がなければやはり年収200万円に届かない（P26 図10参照）。月給制は常勤的非正規職員に採用される場合が多いが、その全体をカバーしているわけではない。

通勤費すら支給されない者が半数を超えている（52.8%）。時間外労働があるにもかかわらず時間外手当を支給していない事例も多い。非常勤職員には通勤費も時間外手当も払えないという誤解も広く存在している。一時金はわずか（27.1%）であり、退職金はほとんどない（2.4%）。勤続年数が相当長く、職場のリーダー的な役割を担ったり、より難易度の高い業務となっても、賃金はまったく上がらないところがほとんどで、昇給制度は極めて少ない（9.3%）。（P27 表7参照）

賃金単価の決定には、民間のパート・アルバイトの動向や他の自治体との比較など一定の相場感が感じられるが、最低限の水準にあることには変わりがない。ダブルワークを希望する非正規職員も多いが、兼職禁止（特別職以外）への不満も多い。

休暇制度は、年休の付与など労働基準法の最低基準は守られる傾向にあるが、正規職員との格差は大きい。また、産休がないなど継続雇用に対応した休暇制度となっていない。

異動は、勤務事業所や部署の異動がまったくない事例と、同じ職種の正規職員とほぼ同様の異動がある事例に分かれるが、昇給制度など処遇とは連動していない。研修は、ほと

んど実施されない、実施されるが業務外とされる（自費負担の例もある）、正規職員と同様になされる、の三通りがあり、自治体や職場によってばらばらである。また、用具の支給が十分になされないといった問題も散見される。福利厚生を含めて、非正規職員の労働条件の詳細な点検が必要である。

## 5. 実態調査で明らかになった課題

### (1) 非正規職員を自治体行政の重要な戦力として正しく位置づけ直す

いまや非正規職員は、好むと好まざるとにかかわらず、自治体にとって欠くことのできない戦力である。

全体の27.6%、市町村で3割を超えるという非正規職員比率はあくまで平均で、半数の自治体はそれ以上の比率であり、すでに半数を超えている自治体もある。市町村では平均15%<sup>(18)</sup>に達する正規職員のなかの管理職を除くと比率はさらに上がる。非正規職員のうちの多くは正規職員と変わらない業務に就いており、出先職場では過半を占め、さらに増大しつつある。非正規職員のパフォーマンスは、自治体行政サービスを左右するようになっている。

非正規職員も行政の構成員であり、公共サービス労働に情熱と誠意を持って取り組んでいる。しかし、非正規職員の情熱と誠意は、しばしば低賃金や雇用不安定によって挫かれる。

自治体は、貴重な人材を使い捨てにしている。サービスの担い手を大事にしない自治体が、質の高い公共サービスを提供できるのだろうか。

自治体は、行政サービス向上のために、非正規職員の存在を市民に積極的に公開し、非正規職員を自治体行政の重要な戦力として正しく位置づけ直すことが求められる。自治体は、正規職員と非正規職員のもっともよい組み合わせによるサービスの提供を追求すべきである。

### (2) 正規職員、常勤的非正規職員、その他の非正規職員の役割を定める

非正規職員の増大によって職場の階層化が進んでいるが、ここで問題となるのは、正規職員と常勤的非正規職員との役割や責任の分担が不明確になっていることである。勤務時間など外形的な区分を設定するだけでは、正規と非正規が単なる身分制となってしまう。これでは、役割分担への非正規職員の納得性が十分に得られず、正規職員への不信が生じ、職場内の有効な協力体制を築けない。

正規職員と非正規職員にはおのずと役割や責任の違いがあるはずであり、改めて正規職員固有の役割と責任を定義し直す必要がある。正規職員固有の役割と責任が示されないと、すべての業務は非正規職員で行えるということにもなりかねず、際限のない非正規化が進む恐れがある。

現場では、正規職員と常勤的非正規職員の業務の多くが重なっている。これらの業務を正規職員の業務と非正規職員の業務に分けるのではなく、共通の業務に何があるのかを再確認しつつ、そこに含まれない正規職員しかできない、正規職員が本来責任を持つべき業務を明らかにすることが求められる。民間では職務分担表を定めている例もあり、職場自治研を通して、職場・職種ごとに職務分担表を作成する。共通業務は労働の大半を占めており、その部分で待遇の平等が求められることは当然である。

### (3) 非正規職員を労働組合に組織する

非正規職員を正しく位置づけ直す視点は、労働組合にも必要である。ただちに非正規職員を仲間として労働組合に迎え入れなくてはならない。

第一に、非正規職員こそがもっとも労働組合を必要としているからである。正規職員は人勸制度と勤務条件条例主義によって守られている。現業・公営企業労働者に協約締結権が与えられるのは、より労働者としての権利の保護が重視されているからである。非正規職員は法律の保護がもっとも及ばない存在であり、現業・公営企業労働者を上回る保護が必要である。民主的な労働組合は、非正規職員に門戸を閉ざすべきではない。

第二に、正規職員のみ自治体単組が、非正規職員の労働条件を労使交渉することは、代行主義だからである。多くの自治体単組は、非正規職員の要求に取り組んでいる。しかしこれでは、非正規職員の要求を正規職員が代弁することにしかならない。当事者が自らの条件の決定に参加していくことが必要であり、それを全体で支えていくことが求められる。

第三に、非正規職員の処遇改善には、全国的な非正規労働者の組織化が不可欠だからである。非正規職員の組織化に取り組まないことは、先行的に労働組合に結集した非正規労働者を孤立させることに結果している。少なくとも複数年雇用の常勤的非正規職員は全体として組織化されるべきである。

第四に、自治体単組（自治体ごとの連合体を含む）として過半数代表の地位を維持するためである。正規職員のみ労働組合は、もはや職場全体を代表しているとは言えない。非正規比率の高い自治体では、管理職も合わせた全職員の中で、すでに組合が少数派となっている恐れもある。このような状態では、労働協約権が戻っても、労使対等を維持していくことができない。何よりも、正規職員と非正規職員が同じ自治体の行政サービス

(仕事) を担う仲間としての意識を共有することが重要である。

#### (4) 非正規職員の雇用を安定させる

非正規職員にとってもっとも重要な課題は雇用の継続である。

非正規職員のほとんどは、1年(あるいは6ヵ月)の契約だが、担当する業務が継続しており、本人が雇用継続を希望する限り、雇用は継続されなくてはならない。また、それが行政サービスの改善にもつながるのであり、非正規職員であるからという理由のみで雇い止めすることはまったくの不合理であり、不当である。

とくに更新回数に限度を設けて雇い止めを行うことは、労働者の人権を著しく侵害するものであり、労働組合はそのような制度や運用の廃止を求めるべきである。要綱や採用条件、雇入通知書などに更新回数の限度が記入されている場合はその削除を求める。すでに職場の戦力となっている複数年雇用者への雇い止めに対しては、職場の上申活動や署名運動などにより、貴重な人材をやめさせない運動が必要である。

継続雇用を前提とする限り、非正規職員の採用はできるだけ公正な方法によることが求められる。非正規職員も研修の対象とし、専門的知識を増やしたり、技量を高める機会を十分に与えなければならない。非正規労働者本人の希望に応じて、短時間あるいは臨時的な非正規職から常勤的あるいは専門的な非正規職にステップアップするしくみや、正規職員採用試験を受ける機会を与えていくことも求められる。

#### (5) よい仕事ができる賃金・労働条件を確保する

総じて非正規職員の賃金は、その労働の実態に比べて低過ぎ、生活できるレベルに達していない。行政サービス向上と当該労働者の生活の安定の観点から、よい仕事ができる賃金・労働条件が確保されなければならない。

非正規職員賃金を改善していく視点として、①労働の価値に見合った賃金、②生活できる賃金、③モチベーションを高める賃金の3点が挙げられる。

労働の価値に見合った賃金としては、職種横断的な賃金相場の形成や行政サービス労働者としての最低基準の底上げが課題となる。例えば、保育士の賃金単価は、近隣自治体や民間保育所の賃金を視野に入れて決められており、地域的な統一闘争でその相場の押し上げに取り組む必要がある。職種に対応した賃金水準の形成は、良好な労働市場の形成につながり、行政サービスの質の向上をもたらす。また、自治体行政分野の非正規賃金の底上げは、労働市場全体に好影響を及ぼす。

常勤的非正規職員は、生活できる賃金でなければならない。生活時間のかなりの部分を特定の労働に費やす労働者の賃金水準が貧困レベルであることは、自治体の直接雇用とし

ては社会的に許されない。戦略的には、月給制への移行を重視したい。

モチベーションを高めることができる賃金として、なんらかの昇給のしくみが必要である。職場を異動したり、経験年数が長く、実質的な職場のリーダーとなっている非正規職員は少なくない。フラットな賃金制度では非正規職員の労働意欲を十分に引き出すことができない。また、採用時の賃金決定で、職務経験や専門的能力を配慮するしくみも必要である。

通勤費、時間外手当は必ず支給されなくてはならない。時間外手当の不支給は労働基準法違反である。支払いベースの低い非正規職員にとってこの問題はより大きい。地公法上の非常勤職員に位置づけられていても、その業務が常勤であれば、地方自治法203条の「常勤の職員」に当たり、正規職員と同じように諸手当が支給できる。地方自治法202条の「非常勤職員への報酬」であっても、通勤費を費用弁償として、時間外手当を報酬として支給しなければならない。

「同一価値労働・同一賃金の原則」を基本原則に、正規職員と均衡な待遇が実現されなくてはならない。賃金制度を整備するために、基本事項の条例化と労使交渉による詳細の決定が求められる。その際、常勤的非正規職員の処遇改善が軸となる。運動を進めていく上で、形式的な要求でなく、実質的な条件改善につながる要求を重視したい。

継続雇用を前提とした休暇制度の整備（産休・育休制度の導入を含む）が必要であり、労働基準法を最低として、正規職員との均衡が求められる。その他の労働環境の整備も含め、何より労働者の人権と生活を守る視点が重要である。

非正規職員の賃金・諸手当支給のための根拠を明らかにする給与条例と細目を示した要綱などの整備も必要である。また雇用管理・賃金支払いを部署ごととせず、自治体の人事・総務部門に一元化していくことも重要である。非正規職員の採用は自治体のトータルな人事の一部であり、人件費全体も把握されなくてはならない。当然のことながら、非正規職員の位置づけ・諸条件の整備は、自治体の政策として確立すべきものである。

## **(6) パート労働法の趣旨が公務職場（自治体）にも貫徹されるべきである**

自治体の非正規職員の処遇は、非正規化が進んでいる民間に比べてもよいとは言えず、むしろ民間の水準以下と見られる部分もある。民間においては、非正規労働者の処遇を改善するためのパート労働法があり、正社員とパート労働者の均衡待遇（賃金、教育訓練、福利厚生）、差別的取扱いの禁止、正社員への転換の機会などを盛り込んだ法改正が2008年に行われた。民間の現状が十分に改善されているとはいえないが、公務職場にはこのパート労働法も適用されない。その結果、自治体非正規職員の現状は、パート労働法が想定する水準を下回っている。

自治体非正規職員の働く環境を整備し、行政サービスの向上につなげていくには、自治労がかねてから要求してきた任期の定めのない短時間公務員制度の導入をはじめ、自治体非正規職員に関する法制度を見直していくことが必要である。また、条件整備への努力を使用者側に義務づける何らかの法的な枠組み（パート労働法の趣旨を公務職場にも適用する公務員版パート労働法など）についても検討されるべきである。

- (1) 自治労組織基本調査では1981年91,678人、1984年90,596人、1987年183,416人、1990年200,890人、1994年230,328人、1997年263,790人、2000年297,817人、2003年319,376人、2006年356,990人。（いずれも6月基準）なお、組織基本調査は自治労組織化職場のみを対象としており、また全数把握という意味では十分ではない。
- (2) 2005年455,840人、2008年499,302人。総務省調査は、任用期間6月未満、週勤務時間20時間未満、任期付短時間職員などを除外している。
- (3) 政令指定都市・特別区を除く。市都道府県の非正規職員数は、停滞か減少傾向にある。都道府県そのものが地方分権、公共事業の削減によって業務を縮小しており、正規職員も大幅に減少している。
- (4) 1995年1,174,838人に対して、2008年976,014人である。
- (5) 「2009年保育酷書」2009年2月自治労福井県本部
- (6) ふじみ野プール事故など。
- (7) 2005年3月29日「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」
- (8) 1995年5月日経連「新時代の『日本的経営』」が非正規労働者活用の拡大の大きな転換点になったと言われるが、流通業界などを中心にそれ以前から広がっていた。
- (9) 母子及び寡婦福祉法、売春防止法など。
- (10) 1990年代後半において政府の景気対策として地方単独公共事業が多く行われたときに、予算に余裕があったため非正規職員が多くなった時期があったことが多くの自治体で報告されているが、その後の財政逼迫によりこれらの職員はすでに整理されている。
- (11) 休止期間について、1ヵ月、3ヵ月などのさまざまな「基準」が出されているが、いずれも根拠がない。
- (12) 「地方公務員の短時間勤務のあり方に関する研究会報告書」2009年1月23日「特別職非常勤職員は、そもそも特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務の態様が想定されており、それゆえに地方公務員法の適用を除外されていることに十分留意し、各地方公共団体においては、職務の内容が一般職の職員と同一と認められるような者や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高いものについては、特別職として任用することが妥当なのかという点について吟味すべきである。」
- (13) 学校給食の調理業務に従事するパート職員（昭和59年12月3日自治公一第42号）、公民館の館長以外の非常勤職員（昭和26年3月30日文部省社会教育局長、地方自治庁通知）など
- (14) 専門的知識等を有する者、満60歳以上の者は5年まで。労働契約法は「必要以上に短い期間」とならないよう配慮することを求めている。自治体の非常勤職員が1年であることの根拠を予算が1年単位であるからとする主張があるが、業務が年度を越えて継続する場合には1年とする理由がない。
- (15) 総務省は非正規職員の契約の更新を「任期ごとの新たな任用」と強弁している（「地方公務員の短時間勤務のあり方に関する研究会報告書」2009年1月23日）。これは任用の行政行為としての一面のみを強調し、労働契約としての側面（雇用者と被雇用者との双務性）を故意に無視する考え方である。このように雇用の継続を認めず、その度ごとの任用のやり直しとする主張は、一方的な雇い止めを正当化する暴論である。
- (16) 不当なことだが、現行の労働法制では雇い入れる前に雇用更新の限度を明示することは違法とはされていない。自治体における最近の更新限度の明示はこの法制度上の隙間を悪用したものである。
- (17) 平成15年10月22日厚生労働省告示第357号
- (18) 自治労組織基本調査では、正規職員の中の管理職比率は全自治体平均で13.5%、市町村では15%に達している。（2006年6月）