

自治研センター講演会

非正規公務員という問題

—問われる公共サービスのあり方—

2013年2月16日収録



公益財団法人地方自治総合研究所 研究員

上林陽治

(関東学院大学兼任講師)

ただいまご紹介にあずかりました、公益財団法人地方自治総合研究所の上林でございます。本を出版してからというもの、月に4～5回ぐらい非正規公務員を題材に講演をしているような状態です。



実をいいますと、正規公務員が多い会場と非正規公務員が多い会場では、会場の雰囲気が変わるのです。非正規公務員、つまり臨時・非常勤職員の当事者の方々の多い会場では、私の話を「そんなのよ。よくぞ言ってくれた」というようなテンションの高い状態になるのです。

ところが、正規の公務員の方が比較的多い会場だと、何か自分たちが責められているとお受け取りになるようで、だんだんと気分が沈み、会場の雰囲気が下向きの方向になります。世の中はアベノミクスでインフレの時代に入りますから、なるべく気分を高揚させていきたいと思っています。

公務員バッシングは公共サービスの不十分さに原因

現在、公務員バッシングといわれるようなことが、多く出されている。そのベースには、残念ながら公務員に対する不信があると思うのです。

ただ、この公務員に対する不信というのは、巷間、言われているように、「公務員は働かない」とか「無駄な公共サービスが多い」ということではなくて、たとえば、払った税金に対するサービスを受給している感覚を持ちえていないことが根底にある。恐らく、多くの市民・国民の「公共サービスが足りない」「自分のことを面倒見てくれない」という感覚が、「政府は何もしない」とか「公務員は働かない」となり、それが不信につながっていると私は捉えています。

公共サービスの需要は、これから更に増えます。

公共サービスが不足している状態が続けば、政府や公務員に対する信用や信頼が、いっそう失墜していく。

これまでも、自治体や国は何もして来なかったわけではない。公共サービスの需要が高まるなかで、少ない財源の財政のもとで、2つの方向性でこれに対応してきました。

1つは、正規の公務員を削減して、非正規公務員に代替させていくという方法です。これは後ほど展開します。私はこれを公務の内側の問題と捉えています。

もう1つは、一定の公共サービスを公務の外側に出すという方法です。ところが、出した先でワーキングプア問題が発生している問題です。千葉県内の自治体の状態は、よく承知していませんが、たとえば、大阪市営地下鉄で清掃業務に携わる労働者が、その清掃会社があまりに安い入札金額で受託したために賃金が大変低く、このため生活保護を申請したらこれが認められたと、つまり生活保護水準以下の賃金で働いているような事例です。

このような公務の内側と外側のワーキングプア問題。外側に関しては、この間千葉県の野田市に先鞭をつけたように、公契約条例を制定し、ダンピングに伴う雇用劣化に歯止めをかけようとする動きは少しずつ出てきていますが、内側のワーキングプア問題である非正規公務員問題は、残念ながら、改善の方向が遅々として進まないのです。

正規公務員から非正規公務員に代替して働く臨時職員や非常勤職員は、とりわけ女性が多く、自治体や国が提供する公共サービスの水準は、彼女たちの献身的な労働によって、何とか水準が保たれていると思います。

しかし、各地を歩いて見た限りでは、それも限界労働にきています。限界集落という言葉がありますが、労働だって限界の労働になっている。このままの状態を放置していれば竹信三恵子（和光大教授）さんがよく言う「雇用劣化の時代」に公共サービスも入り、公共サービス自身が劣化していくことになる。

全国的な状況は どのようになっているのか

非正規の地方公務員の人数については、今まで統計がきちんと取られたことがなかったのです。総務省では、ようやく、2005年と2008年そして3月末に公表になる2012年調査の3回を実施しました。2012年の調査はまとまっておりませんので、ここでは2005年と2008年の調査を紹介します。

2005年総務省調査は、全国で非正規公務員・臨時職員・非常勤職員の数は45万5,840人と発表しました。同時点の常勤の地方公務員数は304万2,122人ですから、非正規と正規を合わせた人数を分母にして割り返すと、非正規公務員の数は約15%、7分の1となります。

その3年後の2008年にも調査が行われ、この時点では49万9,302人という数字を発表しました。同様に計算をしてみると約17%、6人に1人ということになります。2005年に比して4万3,462人、つまり3年間で約10%の増加だったわけです。

同様に、労働組合である自治労も調査を実施しています。自治労は2008年と2012年の2回、調査を実施しています。2008年調査では、全国で推定60万人の臨時・非常勤職員が地方公共団体にいる、これが4年後の2012年には推定で70万人いるという数字を発表しました。4年間で10万人の増加です。

まず、2008年に着目してみましよう。総務省調査と自治労調査では10万人の差があります。これには秘密があって、総務省調査では勤務期間6カ月未満はカウントしていないのです。

このため、6カ月未満で任期を設定している東京都の調査結果を見ると、臨時職員は0人となっているのです。そんなはずはなく、私の見た限りでも、知事部局だけで1,235人もいるのですが、2カ月任期で繰り返し任用している結果、この調査に入ってこなかったわけです。したがって、自治労調査の推定60万人、2012年調査では推定70万人という数字の方が、比較的に真実味があると思われます。

次に昨年10月に発表された自治労調査に基

づき、全体状況がどうなっているのかということをお話したいと思います。2012年6月1日を基準日として調査が行われました。

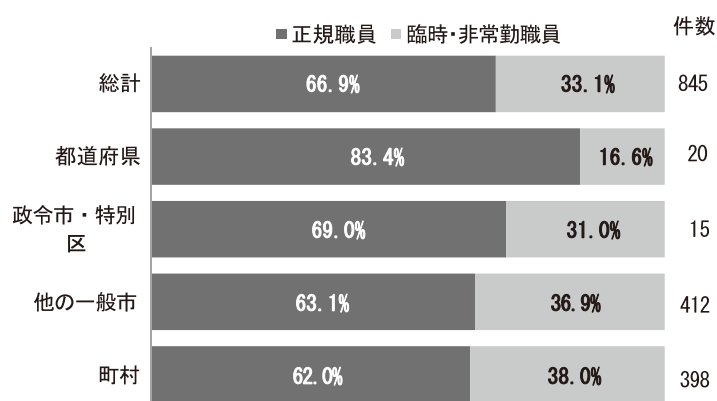
まず、自治体区分別の臨時・非常勤職員の比率です（図表1）。正規職員が66.9%、臨時・非常勤職員が33.1%になっているので、自治労では3人に1人は臨時・非常勤職員であると発表したわけです。

臨時・非常勤職員の33.1%は30万5,896人、正規職員は61万9,542人でした。4年前は、4人に1人で25%だったものが、3人に1人にまで割合を拡大したということです。この調査では、表の右側に件数が845件と出ていますが、これは調査回答が845自治体という意味です。845自治体というのは、全国の自治体の47.2%で、ほぼ半分に該当します。それで未回答の自治体を含めて、全国の非正規公務員は70万人であると推定したということです。

それから、都道府県、政令市、他の一般市、町村それぞれの割合ですが、都道府県では臨時・非常勤職員は16.6%、千葉市をはじめとする政令市・特別区では31%、他の一般市では36.9%、町村では38%となっています。自治体規模が小さくなればなるほど非正規率が高まっています。町村では現在は3対2の状況だということです。

全体の非正規比率である33.1%、3人に1人をどう評価すべきでしょうか。民間の労働者における非正規率は、同じ時期の総務省労働調査を見ると、2012年4月～6月の平均で34.5%ですから、

図表1 自治体区分別の臨時・非常勤職員の比率



出典) 自治労「2012年度自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査結果(中間報告)」2012年10月28日

地方公務員の非正規率は、ほぼ民間労働者並になったということです。

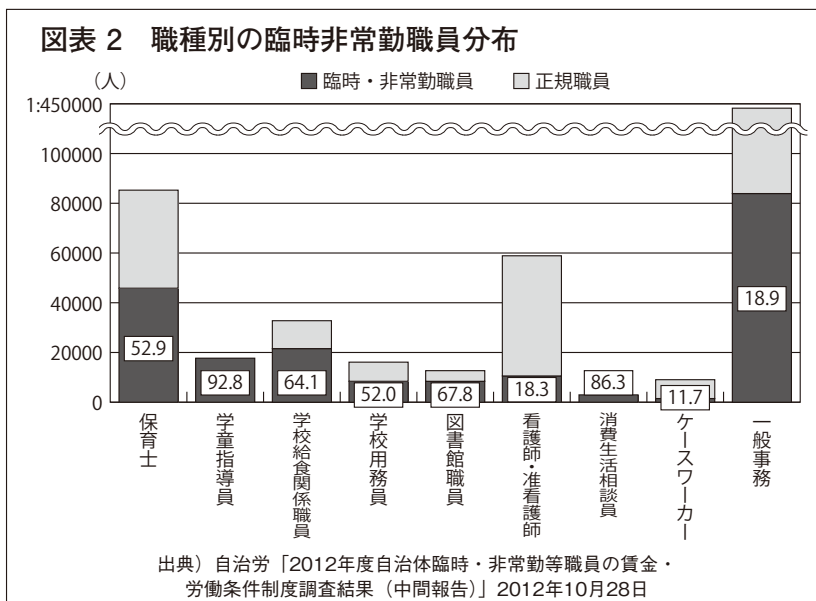
さらに自治労調査によると、非正規の職員が正規を上回っている自治体は、回答してもらった自治体の1割に当たる80団体に及んでいます。

保育士の半分は非正規、 ケースワーカーも1割が非正規

自治労調査の面白いところは、職種別に正規と非正規の比率を出していることです。これは総務省調査にはない。

たとえば自治労調査では保育士は回答自治体全体で8万人以上いるとした上で、そのうちの52.9%は臨時・非常勤職員であるということです(図表2参照)。

つまり公立保育園に勤務する保育士の半分以上は非正規なのです。学童指導員は放課後の学童保育クラブで保育する人で、4時間とか5時間の労働なので非常勤率が高くなり92.8%となります。学校給食関係の職員



図表3 千葉県内市部自治体の非正規割合

団体名	非正規職員										正規職員			正規・非正規割合		
	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)				合計			合計	非正規率	正規率
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	うちフルタイム職員	男	女	計			
千葉市	195	348	543	37	1,586	1,623	0	0	0	0	232	1,934	2,166	7,587	22%	78%
銚子市	15	61	76	0	0	0	10	44	54	31	25	105	130	988	12%	88%
市川市	123	84	207	127	707	834	13	72	85	85	263	863	1,126	3,473	24%	76%
船橋市	5	14	19	135	851	986	29	756	785	123	169	1,621	1,790	4,497	28%	72%
館山市	0	0	0	66	144	210	0	0	0	0	66	144	210	414	34%	66%
木更津市	18	22	40	9	61	70	3	36	39	34	30	119	149	1,009	13%	87%
松戸市	28	112	140	17	201	218	22	240	262	64	67	553	620	3,921	14%	86%
野田市	31	22	53	0	32	32	12	150	162	131	43	204	247	1,172	17%	83%
茂原市	0	0	0	27	56	83	17	82	99	99	44	138	182	665	21%	79%
成田市	4	8	12	46	289	335	0	0	0	0	50	297	347	1,208	22%	78%
佐倉市	0	10	10	22	293	315	1	83	84	84	23	386	409	1,043	28%	72%
東金市	4	2	6	8	107	115	2	54	56	38	14	163	177	488	27%	73%
旭市	1	0	1	0	0	0	137	176	313	225	138	176	314	2,481	11%	89%
習志野市	0	0	0	10	103	113	44	312	356	356	54	415	469	1,451	24%	76%
柏市	5	7	12	0	0	0	76	829	905	0	81	836	917	2,691	25%	75%
勝浦市	0	0	0	0	0	0	4	27	31	0	4	27	31	251	11%	89%
市原市	46	550	596	0	0	0	0	4	4	0	46	554	600	2,080	22%	78%
流山市	0	0	0	0	20	20	26	115	141	96	26	135	161	1,049	13%	87%
八千代市	10	44	54	8	147	155	2	76	78	0	20	267	287	1,335	18%	82%
我孫子市	0	0	0	44	190	234	10	215	225	93	54	405	459	926	33%	67%
鴨川市	10	4	14	39	153	192	0	1	1	1	49	158	207	506	29%	71%
鎌ヶ谷市	3	0	3	8	219	227	2	15	17	17	13	234	247	713	26%	74%
君津市	12	3	15	0	107	107	1	63	64	60	13	173	186	912	17%	83%
富津市	0	3	3	14	92	106	0	1	1	1	14	96	110	525	17%	83%
浦安市	1	4	5	77	497	574	0	0	0	0	78	501	579	1,370	30%	70%
四街道市	7	6	13	0	0	0	11	103	114	22	18	109	127	632	17%	83%
袖ヶ浦市	22	22	44	0	0	0	16	117	133	55	38	139	177	625	22%	78%
八街市	1	5	6	3	28	31	0	34	34	28	4	67	71	570	11%	89%
印西市	5	3	8	2	54	56	0	0	0	0	7	57	64	507	11%	89%
白井市	1	2	3	0	139	139	0	12	12	12	1	153	154	408	27%	73%
富里市	3	2	5	4	29	33	0	7	7	0	7	38	45	463	9%	91%
南房総市	7	2	9	1	27	28	11	67	78	11	19	96	115	661	15%	85%
匝瑳市	0	0	0	11	14	25	14	103	117	65	25	117	142	493	22%	78%
香取市	1	1	2	4	68	72	1	84	85	46	6	153	159	865	16%	84%
山武市	0	0	0	7	67	74	9	115	124	78	16	182	198	520	28%	72%
いすみ市	3	0	3	3	3	6	33	69	102	64	39	72	111	988	10%	90%

は64%、学校用務員も52%、図書館の職員は約7割で67.8%、看護師が18.3%、消費生活相談員は86.3%、権力的な行政の一翼を担うといわれているケースワーカーも、約1割はすでに非正規だということです。

ケースワーカーは、生活保護の受給の決定に関する調査も実施する人たちですから、かなり処分性の高い業務に携わる場面も多い。そのケースワーカーも非正規になりつつあるということです。

次に千葉県内の自治体、とりわけ都市部の自治体の非正規割合を見てみましょう（**図表3**）。資料の出所は2008年の総務省調査です。この表の正規職員の合計数は2008年の総務省定員管理調査から取りました。同じように2008年4月1日現在の数字が出ていますので、両方をぶつけてみます。

県内でも非正規率が20%から30%超える

まず千葉市ですが、特別職非常勤職員と言われていて、地方公務員法が適用にならない地方公務員が543人いる。一般職非常勤職員は地方公務員法17条に基づき採用された者で、地方公務員法が

適用となる。千葉市では、特別職よりもこちらの一般職非常勤職員多く、1,623人です。

合計して、千葉市では2,166人の非常勤職員がいるということです。これに対して正規職員・常勤職員は7,587人いるので、この2,166人に対して7,587人をぶつけてみると、非正規率が22%、正規率は78%と計算できます。

自治労調査では、2012年段階で3割を超えて3人に1人というように、そこまで拡大していると喧伝されていました。2008年時点で非正規率がすでに3割前後ないしは3割以上の自治体は、たとえば船橋市が28%で、館山市は2008年時点で34%を超えています。それから、佐倉市28%、東金市27%、柏市25%、我孫子市33%、鴨川市29%、浦安市30%、白井市27%、山武市28%です。

町村部は全国状況とは異なっていて、非正規率はそれほど高くはありません（**図表4**）。最も高いところで、長生村が27%という数字です。繰り返しになりますが、総務省調査では、6カ月未満はカウントしておりませんが、それでもこれだけの数字になっています。現在3人に1人は非正規公務員で臨時・非常勤職員であるというのは、千葉県内の自治体でも現実味を持っているのではないかと考えられます。

図表 4 千葉県内町村の非正規割合

団体名	非正規職員											正規職員 合計	正規・非正規割合			
	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)			うちフルタイム職員	合計			非正規率	正規率	
	男	女	計	男	女	計	男	女	計		男	女	計			
酒々井町	4	13	17	0	0	0	4	22	26	15	8	35	43	192	18%	82%
印旛村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	138	0%	100%
本埜村	0	0	0	0	31	31	0	0	0	0	0	31	31	94	25%	75%
栄町	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	2	2	270	1%	99%
神崎町	0	0	0	1	21	22	0	0	0	0	1	21	22	80	22%	78%
多古町	0	3	3	0	0	0	3	28	31	21	3	31	34	288	11%	89%
東庄町	1	2	3	0	0	0	1	21	22	3	2	23	25	163	13%	87%
大網白里町	0	0	0	9	29	38	8	108	116	92	17	137	154	497	24%	76%
九十九里町	1	0	1	0	0	0	6	23	29	15	7	23	30	168	15%	85%
芝山町	3	0	3	0	0	0	5	27	32	32	8	27	35	120	23%	77%
横芝光町	0	0	0	0	5	5	8	29	37	22	8	34	42	314	12%	88%
一宮町	0	0	0	5	27	32	0	0	0	0	5	27	32	138	19%	81%
睦沢町	1	0	1	0	0	0	1	6	7	7	2	6	8	102	7%	93%
長生村	0	0	0	1	0	1	2	50	52	39	3	50	53	143	27%	73%
白子町	0	0	0	0	1	1	2	7	9	0	2	8	10	150	6%	94%
長柄町	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0	2	2	112	2%	98%
長南町	0	0	0	8	12	20	0	0	0	5	8	12	20	151	12%	88%
大多喜町	0	0	0	0	0	0	24	49	73	49	24	49	73	213	26%	74%
御宿町	2	0	2	0	0	0	7	22	29	28	9	22	31	98	24%	76%
鋸南町	0	0	0	0	0	0	1	18	19	7	1	18	19	115	14%	86%

官製ワーキングプアの状態

官製ワーキングプアの状態かどうかについても検証してみたいと思います（図表5）。これも総務省調査2008から取ったものです。総務省調査では事務補助職員について、報酬及び費用弁償がどういう支給状態であったかを調べています。

非常勤職員の報酬等に関しては、千葉市は月額給与で175,800円を支給しています。ただし、1時間あたりの換算額は810円にしかありません。それから、通勤費は費用弁償として支給していますが、非常勤職員ということで自治法の壁にとらわれて期末手当等は支給していません。

銚子市は非常勤職員の月額給与は130,000円で、

1時間あたりに換算すると813円です。通勤費は支給していません。

船橋市は通勤費は支給していますが、報酬のほか時間外勤務分を支給していると書かかれています。ということは、他の自治体は時間外勤務を行っても手当を支給していないことになります。

茂原市は時間あたりの換算額は898円で、通勤費は出しています。たぶん条例に基づかないと思うのですが、6月と12月に期末手当を支給しています。流山市の時間給が1,032円で、1,000円を超えているところが流山市、我孫子市、匝瑳市、横芝光町の4つだけです。匝瑳市は夏期・冬期の報酬費、要するに期末手当を出しており、富津と君津も出しています。

図表5 総務省調査2008 事務補助職員の報酬、費用弁償等（非常勤職員）

団体名	報酬の基本額	1時間あたり換算額	通勤費用（費用弁償）	その他の費用弁償
千葉市	月額	175,800円	810円	○
	時間額	810円		×
銚子市	月額	130,000円	813円	×
	時間額	813円		×
市川市	時間額	920円	920円	○
船橋市	時間額	900円	900円	○
館山市	時間額	845円	845円	×
木更津市	時間額	800円	800円	○
松戸市	時間額	900円	900円	○
茂原市	月額	109,000円	898円	×
成田市	時間額	800円	800円	○
東金市	時間額	800円	800円	○
習志野市	時間額	830円	830円	○
流山市	日額	8,000円	1,032円	○
我孫子市	時間額	1,170円	1,170円	○
鴨川市	時間額	730円	730円	○
鎌ヶ谷市	時間額	790円	790円	○
君津市	日額	7,120円	890円	○
富津市	日額	5,100円	850円	○
浦安市	時間額	900円	900円	○
八街市	時間額	730円	730円	×
印西市	時間額	830円	830円	○
白井市	時間額	830円	830円	○
富里市	時間額	800円	800円	○
南房総市	時間額	820円	820円	○
匝瑳市	月額	174,400円	1,006円	○
香取市	時間額	770円	770円	○
山武市	時間額	900円	900円	○
本埜村	時間額	800円	800円	○
大網白里町	日額	6,100円	762円	×
横芝光町	日額	5,500円	1,222円	×
一宮町	日額	7,450円	931円	×
睦沢町				
長生村	日額	5,760円	720円	○
白子町	日額	6,500円	812円	×
長南町	時間額	850円	850円	×

(注) その他の費用弁償とは報酬の基本額以外の報酬及び通勤費用・旅費以外の費用弁償をいう。通勤費用並びにその他の費用の欄の○は「支給」×は「不支給」を表す。

次は臨時職員です（図表6）臨時職員では、1番右側の給料（常勤職員の場合）というところに着目していただきたい。臨時職員とは、通常、常勤職員と同じ勤務時間数で働いている例が多いのですが、千葉市は175,800円なのですが、銚子市は常勤の臨時職員ですら116,000円です。恐らく公務員の高卒初任給が140,000円強ぐらいで、そこにも至っていないのです。中卒ぐらいの初任給レベルが銚子市です。

市川市が161,700円、船橋市147,200円、木更津市144,500円、松戸市178,800円、茂原市178,800円等々となっています。大体178,800円で揃えています。この178,800円は大卒の初任給ぐらいでしょうか。大体このぐらいの数字で、揃えてきているようです。

働いても自活できない賃金水準といわれるワーキングプア層を、年収換算でどのぐらいの金額で捉えるのかということに関わるのですが、1つの物差しとして私たちが使っているのが、日本の就労者の平均所得の半分という水準をワーキングプア層

の水準として使っています。

相対的貧困を数値として捉える場合に、世帯の所得水準を順番に高いところから低いところに1列に並べて、真ん中をボーダーラインとして捉え、そこより下を相対的貧困層というようにしており、厚生労働省などもそういう計算式を使っています。

私たちは、それだけの資料は揃えられないので、日本の就労者の平均所得の半分を簡易的なワーキングプアのボーダーラインと捉え、それを物差しとして使っています。現在平均所得は400万円程度ですので、その半分の200万円を、簡易的なワーキングプアのボーダーラインの水準として使っています。

図表6 総務省調査 事務補助職員の報酬、費用弁償等(臨時的任用職員(22条))

団体名	報酬の基本額		1時間当たり換算額	通勤費用(費用弁償)	その他の費用弁償	給料(常勤職員の場合)
千葉県	該当なし					
千葉市	時間額	810円	810円	○	×	175,800円
銚子市						116,000円
市川市	日額	7,700円	990円	○	×	161,700円
船橋市	時間額	900円	900円	○	時間外勤務手当	147,200円
木更津市	時間額					144,500円
松戸市	時間額	1,000円	1,000円	○	×	178,800円
野田市	時間額	805円	805円	○	割増賃金(6月-1.18月、12月-1.31月)	
茂原市	時間額					178,800円
東金市	時間額					128,000円
旭市	日額	6,200円	780円	×	×	144,500円
	時間額	780円				
習志野市	日額	7,530円	941円	○	期末手当(0.6月分:基準日前6月継続勤務の者)	
柏市	時間額	810円	810円	○	期末手当	
勝浦市	時間額					120,000円
市原市	時間額	800円	800円	○	×	
流山市	時間額	830円	830円	○	×	120,350円
八千代市	時間額	800円	800円	○	×	178,800円
我孫子市	時間額	830円	830円	○	夏季・冬季割増賃金(それぞれ0.5ヶ月分)	178,800円
鴨川市						116,800円
鎌ヶ谷市						142,800円
君津市						142,400円
富津市						136,000円
浦安市	時間額	900円	900円	○	×	
四街道市	時間額	780円	780円	○	×	
袖ヶ浦市	時間額	800円	800円	○	特別手当(注2)	
白井市	時間額	830円	830円	○	×	178,800円
富里市						
南房総市						131,200円
匝瑳市						123,200円
香取市						178,800円
山武市						116,000円
酒々井町						75,000円
多古町	日額	6,000円	1,500円	○	×	
東庄町	時間額	760円	760円	○	×	144,500円
大網白里町						122,000円
九十九里町	時間額	750円	750円	○	×	178,800円
芝山町						124,000円
横芝光町						136,000円
睦沢町	時間額	800円	800円	×	×	
長生村						130,000円
白子町						130,000円
大多喜町						116,000円
御宿町						116,000円
鋸南町						114,000円

(注1) その他の費用弁償とは報酬の基本額以外の報酬及び通勤費用・旅費以外の費用弁償をいう。通勤費用並びにその他の費用の欄の○は「支給」×は「不支給」を表す。
(注2) 袖ヶ浦市の特別手当は資格職のうち特定職種で一般職と同様の勤務形態の者が、6月1日又は12月1日(基準日)に在職している場合に、当該基準日以前6月間の在職期間に応じ支給するもの。

200万円に達するためには、月額給料で166,667円必要です。これは週38時間45分働いて、週5日で1年間に52週働いた場合です。つまり、完全に目いっぱい働いた場合で、このぐらゐの金額がないと、200万円に達しないという意味です。月額給料で166,667円、日給だと7,700円、時給は993円です。

この月額給料、日給、時給を、いまご覧いただいた表に照らしてみると、千葉県内の自治体でワーキングプア水準以上の賃金を支払っているのは、時給レベルで我孫子、流山、松戸、匝瑳、横芝光町、多古町です。日給だと市川市です。月給だと茂原、八千代、香取、白井、九十九里です。他はワーキングプア層の水準以下の日給、月給、時間給しか支払っていません。しかし、臨時職員に関しては、働いている時間は恐らく常勤職員とほぼ一緒です。

最近の裁判の例では、週30時間、ないしは常勤職員4分の3程度の時間を働いていれば、常勤職員とみなすという裁判例がたくさん出ています。つまり、常勤職員4分の3以上の勤務時間を働いていれば、

常勤職員としてみなさざるを得ないということです。なぜなら他に残余の労働時間はないのですから。

常勤の4分の3の勤務時間以上働いているところで貰った給料で、生活をしているとみなさざるを得ないわけで、それが生活給になるはずですが、しかし、その水準が200万円に達していないとすれば、自立はもう無理です。つまり、常勤職員のように働かせながら賃金が低い状況を、自治体自身がつくっている。ワーキングプアをつくっていると言われても、仕方がないのかなと思います。

非正規公務員が増加した原因、タイプは

私は非正規公務員が増加してきた原因並びにタイプを3つに分類しています。最近において、非正規公務員である臨時・非常勤職員が多くなっているのは、正規公務員から非正規公務員に置き換えられているわけで、これを代替型と呼んでいます。2つ目の型は、行政需要が大きく拡大しているにも関わらず正規公務員が充てられないので、

非正規公務員を補充するというやり方です。3つ目は、非正規公務員という状態のままで働いている人に、更に仕事を押し付けるというやり方です。恐らく、この3つのタイプがある。

まず前提として、地方公務員はやはり強烈に減ってきているということです。1994年が地方公務員数の最もピークだった時で、この時に328万人の正規公務員がいました。2012年の最近発表された資料では2,768,913人ですから、つまり約20年で51万人ほどの削減になっています。当時の15.6パーセントです。

削減数の内訳をみると都道府県では224,400人で、基礎自治体であり公共サービスの前線である市町村では289,000人ということです。5人に1人が職場を去り、補充もされていないのです。こういった削減の一方で、公共サービスの需要は、生活保護等を含めて急激に拡大しています。保育園の待機児童の問題も起っているし、更にこれに加えて財政逼迫という問題があります。

これらの結果、いま申し上げたように、①非正規公務員に置きかえる（代替型）②行政需要の拡大に対し、正規公務員ではなく非正規公務員で補充する（補充型）③非正規公務員

に新たに仕事を押し付ける（押付型）という対応を、自治体はしてきたと思われまます。

まず、代替型の典型例として、保育士を取り上げます（図表7）。図表7の数字から、大変いろいろなことが読み取れます。まず、左方の厚生労働省の社会福祉等調査では、保育士数は1993年に106,094人で、2010年には120,430人という数字が出ています。

厚生労働省調査の数字は、公立保育所に勤務している専任の保育士、つまり正規職員の正規保育士と、常勤保育士という名称なのですが、実は非正規の保育士の数字を合算したもので、これが10万ないし12万という数字なのです。

図表7 正規公務員の保育士、常勤的非常勤保育士の推移
(A列は、厚生労働省・社会福祉施設等調査、B列は総務省・定員管理調査)

年	A 厚生労働省・社会福祉施設等調査			B 総務省・定員管理調査			C 常勤的非常勤保育士数	
	(公立保育所の専任保育士・常勤保育士)			(公立保育所の保育士)			A-B (人)	対前年増減
	(人)	対前年増減数	対前年増減率	(人)	対前年増減数	対前年増減率		
1993年	106,094	3,620	3.53%	105,355	1,671	1.61%	739	1,949
1994年	106,932	838	0.79%	106,257	902	0.86%	675	-64
1995年	108,754	1,822	1.70%	106,386	129	0.12%	2,368	1,693
1996年	110,267	1,513	1.39%	106,229	-157	-0.15%	4,038	1,670
1997年	112,628	2,361	2.14%	106,257	28	0.03%	6,371	2,333
1998年	115,775	3,147	2.79%	105,830	-427	-0.40%	9,945	3,574
1999年	118,604	2,829	2.44%	105,690	-140	-0.13%	12,914	2,969
2000年	122,778	4,174	3.52%	105,017	-673	-0.64%	17,761	4,847
2001年	125,568	2,790	2.27%	104,516	-501	-0.48%	21,052	3,291
2002年	125,861	293	0.23%	104,551	35	0.03%	21,310	258
2003年	130,399	4,538	3.61%	103,752	-799	-0.76%	26,647	5,337
2004年	127,837	-2,562	-1.96%	102,240	-1,512	-1.46%	25,597	-1,050
2005年	128,211	374	0.29%	100,090	-2,150	-2.10%	28,121	2,524
2006年	126,687	-1,524	-1.19%	96,460	-3,630	-3.63%	30,227	2,106
2007年	125,516	-1,171	-0.92%	94,979	-1,481	-1.54%	30,537	310
2008年	124,110	-1,406	-1.12%	92,737	-2,242	-2.36%	31,373	836
2009年	121,832	-2,278	-1.84%	90,704	-2,033	-2.19%	31,128	-245
2010年	120,430	-1,402	-1.15%	88,698	-2,006	-2.21%	31,732	604

(注) A厚生労働省・社会福祉施設等調査は各年10月1日基準。B総務省・定員管理調査は各年4月1日基準。

三位一体改革で非正規が増加

常勤保育士は、たとえば30時間の勤務だとすると、4分の3常勤保育士という考え方を取るので、実数ではない。時間で常勤に換算してみたら、どのぐらいの人数になるかという数字でとっています。1993年からずっと見ていただいて、ピークが2003年で130,399人です。そこから反転して減り始め、2010年段階で1万人減って12万人という数字になっています。

次に、同じ図表7の総務省・定員管理調査の数字です。総務省調査では、正規の保育士、正規の公務員の数字しか挙がってきません。1993年に105,355人強でしたが、2010年には約17,000人減って88,698人というデータです。総務省の調査を見ると、ピークは1995年の106,386人です。

Aの厚生労働省調査とBの総務省調査では、ピークになっているところが異なります。つまり、1995年から2003年までの間、正規公務員である正規の保育士を次から次へと減らしていった、それを補充するような、代替させるような形で、常勤保育士を増やしてきました。つまり、非常勤の臨時保育士を増やしてきたことが、1995年から2003年にかけての数字で読み取れるのです。

AからBを引けば常勤的非常勤の保育士の数が出ます。図表の1番右側Cの常勤的非常勤職員数は、1993年から2010年にかけて捉えた数字になっています。2010年段階が最も多く31,732人になっています。93年から2010までの間に、常勤的非常勤保育士の数は、739人から31,732人へと40倍以上になりました。正規保育士がもっともピークだった95年から比べても、15倍です。

2004年には少し減っていますが、急激に増えたのは2003年、2005年、2006年です。2002年を基準点と捉えると、2006年までの間に約9,000人増やしています。この間に何が起きたのかということですが、三位一体改革があり、公立保育園への補助金が一般財源化したのです。補助金の間は保育単価として出ますから、保育士への給与として支給しなければならないのです。補助金ですから他の用途に使ってしまったら目的外使用ということになり、会計検査院から国庫への返還を命じられてしまいます。

ところが三位一体改革の中で、従来の保育事業補助金は、地方交付税として交付されるという仕組みに変更されました。すなわち補助金が一般財源になり、使途に縛りがなくなったのです。そうすると、保育士の給料として使わなくてもよくなってしまった。他に使いたい用途があるので、別のところに使ってしまうのですが、そうすると保育士に対する給料として払える分が少なくなります。そこで考えついたのが、正規保育士を非正規保育士に変えていくというやり方です。

ですから、三位一体改革で補助金が一般財源化した時期に、常勤的非常勤職員数は最も増えて9,000人にもなっているのです。自治体の財務当局からすれば必要な政策なのでしょうが、正規保育士を非正規に変えることで財源を浮かせて、財政逼迫の穴埋めに使うということは、いかがなものでしょうか。

千葉県内自治体の保育士の非正規割合(図表8)を、2008年の総務省調査に基づき算出してみると、千葉市には特別職非常勤の保育士が6名、一般職非常勤職員が660名、臨時的任用職員が0となっています。合わせて666人です。これに対して、千葉市の2008年時点の正規公務員の保育士は659人ですから、2008年時点で、非正規保育士の方が多いわけです。割合で求めると50対50です。

非正規率が5割を超えている自治体、つまり保育園で働いている保育士が非正規の方が多自治体は、千葉市の他には、船橋市が62%、野田市が63%、成田市が58%、佐倉市に至っては70%、東金市が61%です。

我孫子市が50%、鴨川市が53%、四街道市が67%、袖ヶ浦市66%、白井市、匝瑳市等々です。

保育園ではもはや正規の保育士は、少し言い過ぎになるかもしれないが、少数の部類に入りつつある。公立保育園というのは、非正規公務員によって、非正規の非常勤保育士によって、臨時職員によって担われ、提供されているということです。

申し上げたいことは、更にあります。全国を歩いてみて、いろいろな人に話を聞いてみると「な

るほどなあ」と思うことがあります。保育園で非正規率が5割を超えると、たぶん非正規保育士にクラス担任を持たせる。クラス担任を持つという事は、もうほとんど常勤と仕事一緒なのです。園児に怪我があれば、保護者の方に説明をする

のは非正規がやるのです。1年経つと保育園の記録をつくって、学校に調書を送りますが、その作成もいまや非正規の保育士がするのです。そのうちに、園長が非正規になるということも、あり得るかもしれません。

図表8 千葉県内自治体の保育士の非正規割合

団体名	特別職非常勤職員			一般職非常勤職員			臨時的任用職員				合計			正規保育士合計	正規・非正規割合	
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	フルタイム職員	男	女	計		非正規率	正規率
千葉市	1	5	6	8	652	660	0	0	0	0	9	657	666	659	50%	50%
銚子市	0	16	16	0	0	0	0	2	2	2	0	18	18	32	36%	64%
市川市	0	0	0	4	142	146	7	38	45	45	11	180	191	381	33%	67%
船橋市	0	0	0	13	394	407	6	361	367	26	19	755	774	468	62%	38%
館山市	0	0	0	2	33	35	0	0	0	0	2	33	35	43	45%	55%
木更津市	0	0	0	0	22	22	0	24	24	24	0	46	46	47	49%	51%
松戸市	0	0	0	1	82	83	0	0	0	0	1	82	83	307	21%	79%
野田市	0	0	0	0	28	28	3	105	108	108	3	133	136	80	63%	37%
茂原市	0	0	0	0	4	4	2	41	43	43	2	45	47	75	39%	61%
成田市	0	0	0	2	129	131	0	0	0	0	2	129	131	96	58%	42%
佐倉市	0	0	0	0	119	119	1	73	74	74	1	192	193	84	70%	30%
東金市	0	0	0	0	30	30	0	36	36	19	0	66	66	43	61%	39%
旭市	0	0	0	0	0	0	1	37	38	31	1	37	38	87	30%	70%
習志野市	0	0	0	0	0	0	0	134	134	134	0	134	134	163	45%	55%
柏市	0	0	0	0	0	0	0	271	271	0	0	271	271	280	49%	51%
勝浦市	0	0	0	0	0	0	0	15	15	0	0	15	15	35	30%	70%
市原市	1	115	116	0	0	0	0	0	0	0	1	115	116	170	41%	59%
流山市	0	0	0	0	0	0	0	66	66	49	0	66	66	82	45%	55%
八千代市	0	0	0	0	32	32	0	29	29	0	0	61	61	130	32%	68%
我孫子市	0	0	0	0	0	0	4	74	78	68	4	74	78	77	50%	50%
鴨川市	0	0	0	2	54	56	0	0	0	0	2	54	56	50	53%	47%
鎌ヶ谷市	0	0	0	0	35	35	0	12	12	12	0	47	47	76	38%	62%
君津市	0	0	0	0	20	20	0	54	54	52	0	74	74	93	44%	56%
富津市	0	0	0	0	22	22	0	0	0	0	0	22	22	36	38%	62%
浦安市	0	0	0	2	50	52	0	0	0	0	2	50	52	177	23%	77%
四街道市	0	0	0	0	0	0	0	48	48	21	0	48	48	24	67%	33%
袖ヶ浦市	0	0	0	0	0	0	0	81	81	37	0	81	81	41	66%	34%
八街市	0	0	0	0	0	0	0	27	27	27	0	27	27	72	27%	73%
印西市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47	0%	100%
白井市	0	0	0	0	41	41	0	12	12	12	0	53	53	42	56%	44%
富里市	0	0	0	0	5	5	0	4	4	0	0	9	9	10	47%	53%
南房総市	0	0	0	0	0	0	0	18	18	0	0	18	18	34	35%	65%
匝瑳市	0	0	0	0	0	0	5	39	44	26	5	39	44	25	64%	36%
香取市	0	0	0	0	12	12	0	25	25	25	0	37	37	70	35%	65%
山武市	0	0	0	0	0	0	0	42	42	37	0	42	42	42	50%	50%
いすみ市	0	0	0	0	0	0	0	32	32	20	0	32	32	81	28%	72%
酒々井町	0	3	3	0	0	0	0	16	16	11	0	19	19	13	59%	41%
印旛村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
本埜村	0	0	0	0	14	14	0	0	0	0	0	14	14	3	82%	18%
栄町	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	100%	0%
神崎町	0	0	0	0	10	10	0	0	0	0	0	10	10	11	48%	52%
多古町	0	0	0	0	0	0	1	8	9	7	1	8	9	17	35%	65%
東庄町	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
大網白里町	0	0	0	0	24	24	2	37	39	39	2	61	63	31	67%	33%
九十九里町	0	0	0	0	0	0	0	11	11	11	0	11	11	20	35%	65%
芝山町	0	0	0	0	0	0	0	10	10	10	0	10	10	13	43%	57%
横芝光町	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	2	2	19	10%	90%
一宮町	0	0	0	0	7	7	0	0	0	0	0	7	7	18	28%	72%
睦沢町	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	0	4	4	7	36%	64%
長生村	0	0	0	0	0	0	0	18	18	17	0	18	18	26	41%	59%
白子町	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	5	5	22	19%	81%
長柄町	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	16	6%	94%
長南町	0	0	0	0	5	5	0	0	0	2	0	5	5	14	26%	74%
大多喜町	0	0	0	0	0	0	2	19	21	21	2	19	21	23	48%	52%
御宿町	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	0	3	3	13	19%	81%
鋸南町	0	0	0	0	0	0	0	7	7	0	0	7	7	9	44%	56%
合計	2	139	141	34	1967	2001	34	1841	1875	1019	70	3947	4017	4534	47%	53%

図書館職場の状況

さて、次に図書館を見てみましょう。図書館も代替型の典型例です（図表9）。

着目していただきたいのは、専任という欄です。

これは正規公務員の数字です。うち司書となっている欄には、専任職員のうち司書資格を持っている人の数です。その隣の非正規は、それぞれの自治体の図書館に勤務している非正規職員の数です。年間勤務時間1500時間で1人としてカウントして

図表9 千葉県内自治体立図書館の正規・非正規比率

団体名	専任	兼任	うち司書	非正規	委託派遣	正規	(含む委託)	非正規	(含む委託)	委託派遣
千葉県	69		35	29		70.40%	-70.40%	29.60%	-29.60%	0.00%
千葉市	116		34	176		39.70%	-39.70%	60.30%	-60.30%	0.00%
銚子市	4		2	2		66.70%	-66.70%	33.30%	-33.30%	0.00%
市川市	69		48	39	4	63.90%	-61.60%	36.10%	-34.80%	-3.60%
船橋市	57		21	52	3	52.30%	-50.90%	47.70%	-46.40%	-2.70%
館山市	5		2	6		45.50%	-45.50%	54.50%	-54.50%	0.00%
木更津市	11		6	4		73.30%	-73.30%	26.70%	-26.70%	0.00%
松戸市	30		8	59		33.70%	-33.70%	66.30%	-66.30%	0.00%
野田市	15		11	2	31	88.20%	-31.30%	11.80%	-4.20%	-64.60%
茂原市	8		2	9		47.10%	-47.10%	52.90%	-52.90%	0.00%
成田市	23	-6	17	30		43.40%	-43.40%	56.60%	-56.60%	0.00%
佐倉市	22	-2	7	36	7	37.90%	-33.80%	62.10%	-55.40%	-10.80%
東金市	4	-1	1	6		40.00%	-40.00%	60.00%	-60.00%	0.00%
旭市	2	-3	2	3		40.00%	-40.00%	60.00%	-60.00%	0.00%
習志野市	17		7	35		32.70%	-32.70%	67.30%	-67.30%	0.00%
柏市	19	-17	4	74		20.40%	-20.40%	79.60%	-79.60%	0.00%
勝浦市	1	-1			1	100.00%	-50.00%	0.00%	0.00%	-50.00%
市原市	26		12	11		70.30%	-70.30%	29.70%	-29.70%	0.00%
流山市	11		10	9	24	55.00%	-25.00%	45.00%	-20.50%	-54.50%
八千代市	23		15	12	14	65.70%	-46.90%	34.30%	-24.50%	-28.60%
我孫子市	14		12	35	2	28.60%	-27.50%	71.40%	-68.60%	-3.90%
鴨川市	4		1	2		66.70%	-66.70%	33.30%	-33.30%	0.00%
鎌ヶ谷市	2		1	3	30	40.00%	-5.70%	60.00%	-8.60%	-85.70%
君津市	15	-5	10	21		41.70%	-41.70%	58.30%	-58.30%	0.00%
富津市	10		2	5		66.70%	-66.70%	33.30%	-33.30%	0.00%
浦安市	34		34	70	4	32.70%	-31.50%	67.30%	-64.80%	-3.70%
四街道市	10	-1	6	6		62.50%	-62.50%	37.50%	-37.50%	0.00%
袖ヶ浦市	13		10	2	22	86.70%	-35.10%	13.30%	-5.40%	-59.50%
八街市	13	-1	6	5		72.20%	-72.20%	27.80%	-27.80%	0.00%
印西市	16	-4	9	40		28.60%	-28.60%	71.40%	-71.40%	0.00%
白井市	10		10	19	1	34.50%	-33.30%	65.50%	-63.30%	-3.30%
富里市	10		2	5		66.70%	-66.70%	33.30%	-33.30%	0.00%
南房総市	2			3		40.00%	-40.00%	60.00%	-60.00%	0.00%
匝瑳市	4	-1	2	4	1	50.00%	-44.40%	50.00%	-44.40%	-11.10%
香取市	7		5	3	1	70.00%	-63.60%	30.00%	-27.30%	-9.10%
山武市	8		6		17	100.00%	-32.00%	0.00%	0.00%	-68.00%
いすみ市						-	-	-	-	-
酒々井町	3		1	4		42.90%	-42.90%	57.10%	-57.10%	0.00%
印旛村						-	-	-	-	-
本埜村						-	-	-	-	-
栄町						-	-	-	-	-
神崎町						-	-	-	-	-
多古町						-	-	-	-	-
東庄町		-6		3		0.00%	0.00%	100.00%	-100.00%	0.00%
大網白里町	4		3	13		23.50%	-23.50%	76.50%	-76.50%	0.00%
九十九里町						-	-	-	-	-
芝山町						-	-	-	-	-
横芝光町	6		3	1	4	85.70%	-54.50%	14.30%	-9.10%	-36.40%
一宮町						-	-	-	-	-
睦沢町						-	-	-	-	-
長生村						-	-	-	-	-
白子町						-	-	-	-	-
長柄町						-	-	-	-	-
長南町						-	-	-	-	-
大多喜町	2	-1				100.00%	-100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
御宿町						-	-	-	-	-
鋸南町						-	-	-	-	-
合計	719			838	166	46.20%	-41.70%	53.80%	-48.60%	-9.60%

います。ですから実数ではありません。実際の人数はもっと多いのです。

さらに委託派遣というものがあります。これは指定管理や業務委託という形で図書館の一定の業務をアウトソーシングしていますが、そこで働いている職員の数です。これは2011年4月現在の数字です。日本図書館協会から、毎年『日本の図書館』という調査をまとめた冊子が発行されているのですが、そこから得られた情報を一覧にまとめたものです。

私も1日眺めていて「なかなかいろんな意味があるな」と思った数字なのですが、まず千葉市の専任のところを見てください。116人の専任職員のうち、司書資格を持っているのは34人です。隣の非正規の176人は、おそらくほとんどが司書資格を持っています。浦安市はどうでしょうか。浦安市には常世田良さんという有名な図書館長の方がいらっしゃって、浦安市の図書館行政を大きく転換したということで、浦安の図書館は図書館界では大変有名なのです。その浦安市には34人の専任職員が図書館にいますが、全員司書資格を持っています。そうでないと図書館の業務は回らないと、館長が考えられたのでしょう。非正規は70人です。

図書館に勤務する正規公務員は、恐らく人事異動として着任します。ですから、数年後にはその図書館から離れていきます。どこか別の職場に行くのでしょう。そういう正規公務員が図書館に勤務しているのですが、司書資格を持たないまま図書館の管理・運営をしているのです。一方、その下で働いている非常勤の職員の多くは、司書資格を持っているのです。

委託派遣で働いている人たちも、多くの場合、司書資格を持っています。司書資格を持っていない職員が、専門的な司書資格を持つ非正規の司書や委託で働いている司書に対して指示をするという、言葉を選ばずに申し上げれば、素人が専門家に指図するという漫画のような世界が展開しているのです。

図書館業務の中で重要な業務と言われているのが、レファレンスという機能です。図書館に来る

利用者から「調べたいものがある」と相談を持ちかけられたら「これをお読みになったらどうでしょうか」とか「この観点もございますね」などと、本を紹介してもらう業務なのです。レファレンスは参照というような意味です。

非正規の人たちは司書資格を持っていますが、レファレンスカウンターに座ることは、まずありません。担当する仕事は何かというと、私も数人から話を聞いていますが「司書資格を持っているけど、肉体労働」だということなのだそうです。つまり利用者から返ってくる本を、カウンターに溜まったら元の棚のところに返しに行く、ということをして1日に何往復もやっているのです。

最近、多くの自治体で、利用者の利便を図る意味から駅に近いところに返却カウンターを置いているようです。そこに取りに行くのも非正規の司書資格を持っている人なのです。

千葉県の図書館でも、代替が相当程度起こっています。柏市では正規の公務員は20.4%、非正規が79.6%、我孫子市も28.6%に対し71.4%、浦安市は多くの専任職員を置いているのですが、非正規も相当程度多く使っていて、32.7%対67.3%という数字です。

括弧内を出している数字は、委託派遣の数字を入れて正規公務員、非正規公務員、委託派遣の割合を出したものです。委託業者に雇われている図書館司書は、ほとんどがパートなのですが、その人たちを全員非正規だとみなすと、たとえば流山市が25.0%対20.5%対54.5%なので、流山市は委託業者に相当程度重心を置いた図書館運営をしていることが、よくわかるわけです。このように、正規公務員から非正規公務員、非正規労働者へ次々と代替させていく、置き換えていくことが、千葉県内の自治体でも相当程度の規模で起こっているのです。

ケースワーカーを非正規で補充

次に補充型について、少し展開したいと思います。補充型とは、急速な行政需要に対して、正規公務員での対応だけでは間に合わず、予算上並び

に定数上の制限から非正規公務員を配置するというやり方で、これを補充型と呼んでいます。

典型的な例はケースワーカーです。首都圏のある市の状況を見せてもらいました。その市では、生活保護世帯が2004年4月に4,048世帯でしたが、2011年4月には7,971世帯で、保護率も10.5%から19.1%で、約2倍に増大しています。

それに対して、ケースワーカー数ですが、正規公務員であるケースワーカーだけを見ると、2006年度には32人でした。この32人で2006年度の保護世帯数を割り返すと、ケースワーカー1人当たりの保護世帯数は156.8世帯です。

社会福祉法という法律の定めでは、「市の設置する事務所にあっては、被保護世帯の数が240以下であるときは3、被保護世帯数が80を増すごとに、これに1を加えた数」(16条)となっています。すなわち法律上は、ケースワーカー1人当たりの被保護世帯数は概ね80世帯ということです。

しかし、急激な生活保護世帯の拡大に伴い、このような標準を守っていられるような自治体は、もはや日本にはありません。その市では2006年段階で156.8世帯、つまり標準の2倍で、2009年度に至っては最悪なのですが、1人当たり約200世帯です。生活保護受給者はさまざまな問題を抱えています。本人や家族が障害者で働きに出られない、子どもを学校に行かせたいけど、それも叶わないなど。一人一人異なる事情を抱えた生活保護世帯を200世帯を1人で面倒をみるということ自体が常軌を逸している。無理なのです。それにも関わらず、最近出た厚生労働省の生活保護の改革プランでは、ケースワーカーは今後扶養調査をなさいと、資産調査をなさいと、言ってくるわけで、いかに現場を見ていないかというのがよくわかります。

話を戻します。これではまずいと思ったその市は、2010年度にケースワーカーを40人に増やし、2011年には46人に増やしました。正規公務員のケースワーカーだけで割り返すと、1人当たりの非保護世帯数は、2011年度段階でも173.3世帯ですから、やはり標準の倍です。

困ったその市は、非正規公務員をケースワ

ーカーに登用しました。2006年度には、非保護世帯のうち65才以上の高齢者を対象にして、相談や確認業務を行う高齢者専門員を充当することになりました。これは地公法3条3項3号によって任用された非常勤の嘱託員です。高齢者が選ばれたのは、比較的軽いケースだからです。移動しませんから。そこに非正規公務員を充てたのです。でも、裏を返すとどうということが起こるかということ、困難ケースだけを正規公務員が抱えることになりません。これはつらい。

私がある市に取材に行った時に市役所の玄関にパトカーがとまっているのです。案の定、その筋の怖いお方が福祉事務所に怒鳴り込みに来ていて、当時担当の課長は女性だったので奥に引っ込めて、屈強な公務員で、絶対ラグビー部だったというような人が対応していました。

ああいう場面でも、警察は民事不介入というのがあるのでしょうか。警察官は周りを囲んでいるだけなのです。そこでワッと怒鳴り合っている現場に立ち会って、本当にすごい世界が展開していると思いました。

話を戻しましょう。高齢専門員は制度発足当初は4人だったのですが、2009年度に12人、2010年度には18人配置されることになりました。2011年度のケースワーカーの配置は、正規の公務員が46人、非正規が18人、この他に任期付公務員と高齢再任用者が8人、合計72人でした。同市のすべてのケースワーカーで割り返した非保護世帯数は、ようやく110.7世帯になりました。

110.7世帯というのは、現在のケースワーカー1人当たりの平均値よりもまだ多い。平均値は100世帯です。任期付も含めた非正規のケースワーカーを投入しないことには、日本の平均値に接近することにもならないのです。これを補充型と呼んでいます。

婦人相談は新規事業に当初から非正規を配置

さらに、もう1つ最近各方面でお話をしているのは、押付型と言っているものです。

概念としては「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しておき、非正規公務員による運営体制を維持したまま、新たな業務を次々と付加してくるような方法」です。

この典型が、婦人相談員や女性相談員、消費生活相談員と言われているものだと考えています。ここでは婦人相談員について見ていきましょう（図表10）。婦人相談員の人数推移を、厚生労働省の調べに基づき、そのまま添付してみました。平成19年（2007年）から平成24年（2012年）までの5年間の間に、980人から1,217人へと増大し、

5年間で237人、25%増加しています。とりわけ市・区における婦人相談員、女性相談員の配置数は多くなってきています。

なぜ多くなってきたのかというと、「市における、婦人相談による相談件数の推移」（図表11）を見ると、同じ平成19年から23年までの4年間で、相談件数が12,243から16,180へと急増しています。とりわけ括弧内は、夫からの暴力による相談で、いわゆるDVです。

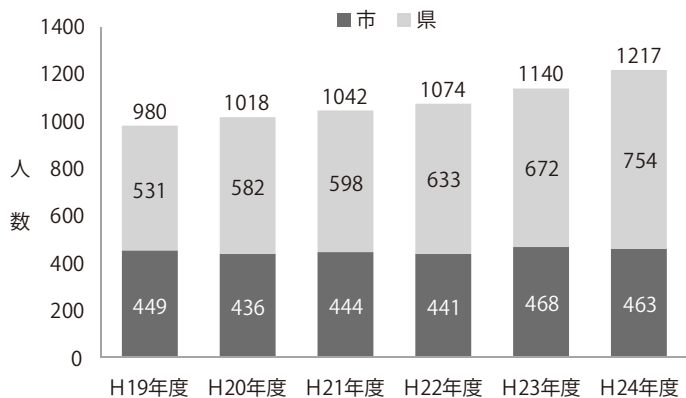
婦人相談員の委嘱状況はどうなっているのかというと（図表12）、2011年には都道府県で、常勤職員が85人、非常勤の婦人相談員が383人、合わせて468人です。市・区では常勤153人、非常勤が519人で合わせて672人です。合計では常勤238人対非常勤902人で、割合を見ると21%対79%となっています。つまり、婦人相談員の8割は非常勤です。2012年でも同じ傾向です。

常勤となっているのは、都道府県の場合では4つの県しかありません。福岡、和歌山、奈良、山形の4県です。ただし、この4県とも母子自立支援員の仕事と婦人相談員の兼務です。母子自立支援員として常勤職員になっていて、婦人相談員の仕事を兼務していますが、婦人相談の仕事はDV法制定以来、急激に拡大していますので、兼務といいながら、母子自立支援としての仕事はほとんどできない状況のようです。

婦人相談員の仕事は、アメリカではソーシャルワーカーとして資格職として確立しています。最近、アメリカでソーシャルワーカーとしてバリバリ働いていた人にお話を聞いたのですが、日本に帰ってきてソーシャルワークの仕事を探したのですが日本にはない、確立していないというのです。

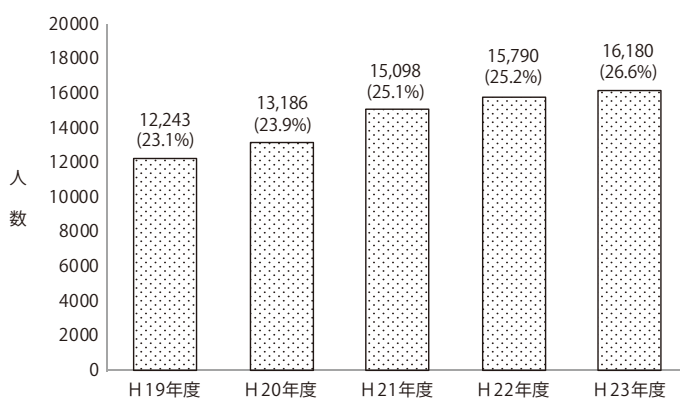
そこで、ずっと探し求めて、ようやく東京都の女性相談員として非常勤ですが採用されました。週30時間の専務的非常勤職員で、賃金は月22万円と言っていたと思います。「アメリカでバリバリ働いていたのに、非正規の扱いのままでもいいのか」と聞いてたのですが「だって、日本にはこういう仕事しかないの」ということでした。

図表10 婦人相談員の推移



※人数は当該年度の4月1日現在

図表11 婦人相談（市）による相談件数の推移



※（ ）内は、相談全体に占める夫等からの暴力の割合
（厚生労働省家庭福祉課調べ）

図表12 婦人相談員の委嘱状況

年度	都道府県	常勤		非常勤		合計
		人数	割合	人数	割合	
2011年	都道府県	85	18%	383	82%	468
	市区	153	23%	519	77%	672
	合計	238	21%	902	79%	1,140
2012年	都道府県	82	18%	381	82%	463
	市区	168	22%	586	78%	754
	合計	250	21%	967	79%	1,217

厚生労働省家庭福祉課調べ

応募するまでの3年間、女性相談員の仕事を探し求めている間は、ビルの清掃やトイレ掃除のアルバイトをしていたそうです。やっと見つけたのが、この女性相談員の仕事です。でも、この仕事は日本では確立していませんから、資格面での専門性が非常に高い業種だと思うのですが、安い賃金なのです。

「偽装」非常勤職員、「偽装」臨時職員

日本の公務は、相談業務を仕事として認めていません。消費生活相談員もそうですが、相談業務を窓口の対応ぐらいにしか思っていません。しかし、彼女たちがやっている仕事は、そこから先のことをずっと見ていくわけです。それを相談という用語で括っていいのかと思います。

なぜ私が彼女たちに関して、業務を押しつけられる押付型と言っているかという点、これには法制上に秘密があります。婦人相談員の法的根拠は、売春防止法です。1957年に施行になった売春防止法35条に婦人相談員のことが書かれていて、その4項に「婦人相談員は、非常勤とする」と明文で規定されています。

非常勤として勤務してきた婦人相談員は、その後、女性に係わる相談が多くなってくると、様々な形で出番がつけられてきたわけです。大きな画期となったのが、2001年のDV法です。この4条では婦人相談員について「婦人相談員は、被害者の相談に応じ、必要な指導を行うことができる」と書かれました。

ちなみに、婦人相談所は配偶者暴力相談支援センターの機能を持つということになりました。結局、婦人相談員は非常勤職員という身分のまま、路上で立って身体を売ることによって生活している女性を保護する仕事の他に、DVの仕事を受け持つことになりました。

さらに2004年、政府が条約を締結して、人身取引対策行動計画というものを策定しました。婦人相談所と婦人相談員は、人身取引被害女性からの相談に積極的に対応し、さらに、非常勤職員のみならず、人身取引被害を受けた外国女性の保護も新



たな業務として加えられたのです。

賃金は、高知県が調べた調査資料1つしかないのですが、月額給与が17万円です。最も高いところが福井県で20万円弱、最も低いところが12万円ぐらいだったでしょうか。そういう中、暴力被害にあっている女性を保護するということは、婦人相談員は自分たちの身も危険にさらさせるわけです。これが婦人相談員という仕事です。

さてこれらの状況をどう整理したらいいのか、何をすべきなのか。今まで申し上げてきた非正規公務員を取り巻く状況について、私はそこには4つの偽装があると論じてきました。

1つは偽装非常勤とか偽装臨時と言えるものです。私の友人ですが、北陸のある市の公民館に勤めている非常勤の公民館員は、常勤職員よりも1日には3分、週に15分だけ短い勤務時間なので、「非常勤」といわれています。

奈良県のある市の中学校に勤めている任期1年の臨時教員は、14年間臨時教員として勤務し続けています。私のインタビューに応じてくれた彼は、クラス担任も持っているし、クラブ活動の顧問もやっています。保護者を含めた三者面談もするし、家庭訪問も教育実習生の受け入れもしています。でも任期1年の臨時教員なのです。

この学校は大変な困難校と言われており、正規の教員が行きたがらないのだそうです。ですから、彼のような人がそこに居続けられるのです。任期は実は1年きっかりではなくて、4月2日から3月31日までで、空白の1日を置いています。継続して勤務していないと形式上見せるためです。こういった偽装非常勤、偽装臨時があるのです。

偽装非正規、偽装有期

偽装非正規という問題もあります。これは裁判例（茨木市事件、2010年9月17日、大阪地裁判決）でも、「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という関係上」非常勤職員を任用してきた、と指摘されているのです。「形式的に非常勤の職員として採用せざるを得なかった」ということを、司法は言っている。つまり、非常勤というのは形式的なものであって、常勤職員ないしは正規職員とみなすべきでしょうというのが司法の判断です。

さらに、偽装有期という問題もあります。仕事は継続しているのに、辞めさせることを前提として期間雇用をしているという偽装です。さらに、長く勤めていても「契約期間が終わりました」と言って雇い止めをするのが偽装雇い止めで、これは、本当は解雇です。このようなことが次々と発生しているというのが、現在の非正規公務員をめぐる状況であると、まとめられるでしょう。

雇用格差、処遇格差、情報格差

私は4つの偽装としてまとめているのですが、労働法学者の水町勇一郎先生（東京大学教授）は労働者の非正規問題を「3つの格差」と言って整理されています。1つは「雇用格差」で雇い止めに見られる不安定な雇用です。それから「処遇格差」で劣悪な労働条件です。

水町先生の整理で面白いのが、3つ目に「情報格差」があることです。これは非正規労働者を組合員化しないことによって、労使間のコミュニ

ケーションから排除するというものです。そうすると非正規労働者は、自分たちが置かれている状況や抱えている問題を、労使間の交渉のテーブルにのせることもできません。非正規公務員が抱える問題が放置され、必要な情報についても労使双方から与えられない状況のことを、水町先生は「情報格差」と言っています。

非正規公務員についても、このような「情報格差」があるのかどうかという観点で申し上げると、多分あります。具体例を1つあげれば、非正規公務員への退職手当の支給問題です。

個々の自治体の条例を克明に見なければなりません。たとえば、臨時職員や、常勤職員とほぼ一緒の勤務時間や勤務日数である常勤的非常勤職員と言われる人たちは、退職手当が支給できます。むしろ支給しないといけないのです。退職手当というのは、請求されるから払うという性格のものではなく、退職したという事実に基づいて支払われるものなのです。

千葉県には市町村退職手当事務組合というのがあって、町村自治体はここに加入し、また市でも佐倉市や君津市はこの退職手当組合に入っています。

退職手当組合の支給条例の2条1項を見ると、常時勤務に服することを要する職員に退職手当が支給できると出ています。臨時職員が常勤職員と一緒に勤務時間、勤務日数であれば、臨時職員はこの2条1項に含まれます。

2条2項には常勤的非常勤職員という項目があります。常時勤務に服することを要するものに定めている勤務時間以上、つまり38時間45分以上勤務した日が1月に18日以上あって、それが6月を超えたら退職手当が支払われますと定めています。

しかしながら、臨時職員に退職手当を、常勤的非常勤職員に退職手当を払っているのでしょうか。または「このように支払われます」ということを、臨時職員や非常勤職員に話しているのでしょうか。そういう情報が与えられているのでしょうか。これを水町先生は、労使コミュニケーションからの排除である「情報格差」だと、多分表現されているのだらうと思います。



労使コミュニケーションから 非正規を排除しないこと

では、どうしたらよいかということですが、まず第1段階として、労使コミュニケーションから排除しないということです。その格差を解消することが第一に必要です。そのためには、彼女たちや彼らが抱えている課題を、労使共通の課題にするために組合員化をしたり、労使交渉のテーブルにのせていくことが必要だと思います。放置していると、職場がひどいことになります。

町田市立図書館の非常勤司書の方に聞いたお話ですが、女性が妊娠した時に、正規の女性の公務員だったら有給で産前産後休暇がとれます。でも非正規であれば無給です。非正規が育児休業をとったら、クビ覚悟、雇い止め覚悟なのです。つまり、職場の仲間から祝福されて産前産後休暇等に入る正規職員と、その職場に戻って来られないことを覚悟して、産前産後休暇に入る非正規職員の間には、相当の格差があります。

こんなことを放置していたら、正規と非正規の間の感情の溝は深まるばかりです。非正規の方は、「やっていられないよ」となるのだそうです。

次に、「あの職員（公務員）は何よ」となるのだそうです。そうすると「もう辞めてやると言う気持ちになるの。」生産性が急速に落ちてきて、職場が暗くなってきて、市民が寄りつかない図書館になってきます。ですから、とにかく明るい職場をつくるためにも、組合員化をしたり、労使共通のテーブルに非正規の課題をのせる必要があるのだらうと思います。

これらと併せて、第2段階として、非正規公務員の基幹化を進めていく必要があります。國學院大學の本田一成氏の指摘によれば、彼は戦力化と基幹化の2つに区別をしています。パートの仕事内容、能力、意欲などが高度になっていくことを、パートの戦力化と言います。

しかし、単なる戦力化ではない場合があって、職場で役に立つとか立たないという水準を超えて、仕事内容、能力、意欲などが正社員に接近する場合があります、ましてや超えてしまう場合があります、そ

れを質的なパート基幹化と呼ぶということです。現在自治体における非正規公務員の状況は、基幹化の状態に差しかかっている、もうその状態に入っているというべきでしょう。しかし、処遇が全くそれに見合っていないのです。

正規、非正規に関わらず 働くものに能力を発揮してもらう

最近、西川荒川区長にインタビューする機会がありました。西川区長の公共経営理念は「正規、非正規に関わらず、働く者に能力を十分発揮してもらうためには、その者の仕事に対する誇りと尊厳を大事にすること」が必要ということでした。ですから、西川区長が同区に勤務してきた職員に最初に出したメッセージは「正規公務員をこれ以上減らさない。リストラはしない」という宣言と「非正規公務員は、無理に雇い止めはしない」ということだったそうです。

非正規公務員には勤務評定制度を入れていますが、仕事が合わないと判定すれば任期の更新はしないのですが、それ以外での雇い止めはしないということです。また、6段階の昇格システムをつくっていて、希望があれば次々と上級の仕事に就くというやり方を荒川区ではとっています。

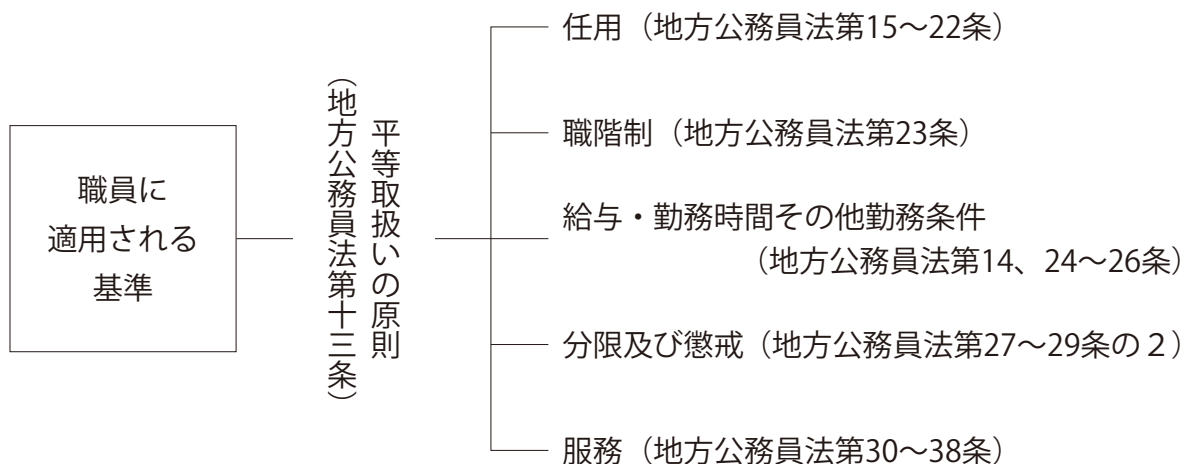
しかし、非正規公務員が非正規のままでは、やはり問題の解決は十分に行われるとは思えません。ですから、新しいタイプの公務員類型というのが必要だと思います。それを専門職公務員制度と仮に呼ぶとすれば、そちらに向かっていき、専門的な資格を持っている非正規をそのグループの中にまとめ上げていくことが、今後の戦略として必要ではないかと思います。ご清聴ありがとうございました。

【追記】 本文中に記載の2012年総務省調査が、13年3月29日に公表された。同調査結果では、2012年4月1日現在の地方公務員の臨時・非常勤職員数は60万3582人であったとした。自治労調査と同様に、08年からの4年間で2割以上、約10万人も増えたことになる。さらに、7割以上が女性であった。

千葉県市町村総合事務組合 退職手当支給事業 支給の対象となる職員

1 常時勤務に服することを要する職員（再任用職員、任期付短時間勤務職員、市町村長職務執行者、臨時の教育長を除いた職員のことをいいます。）【条例第2条第1項】

(1) 一般職の職員（定数条例及び予算上の定数内の職員で、次の基準が適用される方。



(2) 特別職等の職員【条例第6条第1項・附則第15項】

市町村長 助役 収入役 教育長 企業長 地方公営企業の管理者 監査委員 固定資産評価委員

※地方公務員法第3条第3項第3号に規定する特別職（臨時又は非常勤の参与、顧問のうち、その勤務形態が常勤の特別職に限る。）

2 常勤的非常勤職員【条例第2条第2項・昭和38年条例第1号附則第3項】

常時勤務に服することを要するものに定められている勤務時間以上勤務した日が1月に18日（S63.3.31以前の期間については22日、S63.4.1～H4.10.31の期間については、20日）以上ある月が引き続いて6月を超え、超えるに至った日以後も同様の勤務形態であることとされている方。

○ 臨時職員は、2条1項適用者で、9条7項により6月を超えると、給料月額額の100分の60の退職手当請求権。

○ 「常勤的非常勤職員」（フルタイムの非常勤職員。国家公務員の日々雇用職員、期間業務職員）は、2条2項適用者。12月超えて在職すると、3条の普通退職（100分の100以上）

6月を超えると、附則第3項で、12月を6月に読み替えて、6月を超えると100分の60×100分の50の退職手当の請求権。

講師紹介

かんばやし ようじ
上林 陽治 氏

公益財団法人地方自治総合研究所 研究員
関東学院大学兼任講師

1960年東京都生まれ

最終学歴：國學院大経済研究科博士課程前期終了

専攻：公務員制度、地方自治制度

著書：「公契約を考える」「虚構の政治力と民意」「分権改革のいまをどうみるか」公人社
「非正規公務員」日本評論社