

【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！

日本自治体労働組合総連合

はじめに

2020年4月に導入された会計年度任用職員制度は、自治体に働く非正規職員の「処遇の改善」を趣旨としてスタートしました。自治体職場では4割にも及ぶ会計年度任用職員の力に支えられ、行政運営が成り立っており、自治体・公務公共業務になくはならない重要な役割を担っています。ところが、会計年度任用職員の処遇が、制度導入以前よりも悪化しているという声が多く聞かれたため、自治労連は、「いまだから聴きたい！2022 アンケート」を全国で実施しました。アンケートには、2万2千人を超える方から回答が寄せられ、深刻な実態と切実な声寄せられました。回答された86.3%が女性、昨年の年収は200万円未満が59.3%、単独で家計を支える生計維持者でも半数が年収200万円未満という結果で、「会計年度任用職員制度」が「官製ワーキングプア」の労働者と「ジェンダー差別」をうみだす役割を果たしています。「来年度も採用される保障はなく、日々不安に思っている」「今まで継続して働けたのに、かえって雇用が不安定になった」といった多くの声寄せられ、雇用の不安にさいなまれていること、さらに「正規と同じ仕事をしている。正規にある特別休暇も平等に」といった声など、処遇の格差も問題であることが分かりました。

自治体職員が、住民のいのちとくらしを支える役割を発揮するためには、安心して職務に専念できる賃金・制度・処遇が必要です。人権保障の砦である地方自治体が、その立場に立ち、ジェンダー格差を解消させ、安定した行政サービスを提供できる「公共を取りもどす」ことが必要です。正規職員も会計年度任用職員も同じです。『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』すすめられるよう緊急に提言します。

【緊急提言】

- (1) 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・平等性が確保できるようにすること。
 - ①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。
 - ②継続して働き続けられるよう法整備をすること。
- (2) 会計年度任用職員の賃金について、常勤職員同様、「職務と責任にもとづく」ものとする。現在、地域別最低賃金を下回る賃金で雇用している実態については直ちに是正すること。
- (3) 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常勤職員との均等待遇をはかること。
 - ①諸手当について常勤職員との均等待遇をはかること。
 - ②休暇制度、福利厚生や共済制度などについて常勤職員との均等待遇をはかること。
- (4) 会計年度任用職員について、フルタイムもパートタイムも常勤職員と同様な手当が支給できるようにすること。
- (5) 専門的・本格的業務に携わっている会計年度任用職員に常勤職員への採用の道を開くこと。
- (6) 地方自治体が行うべき業務は、本来どおり常勤職員が行うこと。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。
- (7) 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。
- (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こと。

1. 地方自治体における非正規職員数の状況

(1) そもそも住民の生活を支える自治体の業務は、正規の常勤職員によって自治体が直接執行すべきものです。そのため、地方自治体では、任期の定めのない常勤職員を中心とする行政運営を基本としてきました。

しかし、地方自治体の業務は、確定申告の時期など業務の繁忙期やイベントの開催など、正規職員だけでは対応できず、補助的な業務を担うため、いわゆるアルバイトを採用し業務に対応するといったことや、育児休業制度が整備されるにしたがって、育休代替の臨時職員の採用も広がりました。

とりわけ、2000年以降、小泉政権による「小さな政府」「規制緩和」「官から民へ」といった「構造改革」路線のもと、民間委託や社会保障の縮減による定員削減攻撃が強められました。人件費抑制のため、正規職員から非正規職員への置き換えも強く進められました。本来、正規職員が行うべき業務を非正規職員に担わせる事態が進行し、恒常的に任用される非正規職員が急増しました。

総務省は、臨時・非常勤職員の実態について、2005年、2008年、2012年、2016年、そし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。地方自治体における非正規公務員の推移は下記のとおりとなっています。

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について (人)

職 種	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 (%)	13.03	14.65	17.78	19.06	20.09

※臨時・非常勤職員は、「任用期間が6ヶ月以上、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

(総務省調べより作成)

2005年においては、常勤職員は304万2122人に対して、非正規職員は、45万5840人で、非正規率(全職員数に占める非正規職員数)は13.03%、2020年においては常勤職員は276万2020人に対して、非正規公務員は、69万4473人で、非正規率は20.09%となっています。(ただし、非正規職員数は、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ヶ月以上(見込みを含む)で

ある職員)

総務省の調査でも、年を経るごとに臨時・非常勤職員が増加していることは明らかです。

(2) 週 19.5 時間未満の職員等も含めると、非正規職員は 112 万人を超えていることが判明しました。

職場には、任用期間が 2 ヶ月である職員や一日 3 時間週 15 時間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 5746 人であることが初めて明らかにされました。

	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	1,402,744	16.1%
政令市	70,060	58,295	49,262	31,933	119,322	90,228	348,498	25.5%
市区町村	445,104	441,666	271,769	177,615	716,873	619,281	908,378	44.1%
一部事務組合等	16,817	16,502	3,873	3,425	20,690	19,927	102,400	16.8%
合計	694,473	622,306	431,273	279,163	1,125,746	901,469	2,762,020	29.0%
政令市を含む市区町村	515,164	499,961	321,031	209,548	836,195	709,509	1,256,876	40.0%

(総務省調べより作成)

非正規職員の割合(非正規率)は、地方自治体全体の非正規率は 29.0%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%となっていますが、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。

2. 非正規職員の増加と会計年度任用職員制度への移行

(1) そもそも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って、一部の奉仕者ではない」(憲法 15 条 2 項)とされ、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るのです。だからこそ永続的職業公務員を持ってしなければこうした要請に応えられないという位置づけで、身分保障の原理は憲法によって導かれています。これが公務員は常勤を前提とする法的な位置づけです。

ところが、1980 年以降、自治体では常勤職員が大幅に削減されることとなります。

(2) 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、それに合わせて、地方自治体の職員削減が進められています。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。

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」通知を出し、定員適正化計画の策定と実施を求めました。

(3) 日経連が 1995 年に発表した経営改革ビジョン「新時代の日本的経営」に合わせるかのように、政府は(橋本内閣)1996 年、行政改革プログラムを決定。行政改革会議を設置し、一層の行政改革を進

めました。

(4) 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、民間委託や人員削減が進められました。「三位一体改革」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。

(5) 地方公務員の総職員数は、1994年（平成6年）の328万2492人をピークとして、2016年（平成28年）の273万7263人まで一貫して減少し、その後、横ばいから微増傾向となっています。22年間で54万人以上減少しています。

人件費抑制のため、職員数を削減するため、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進められました。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。

ある自治体の税職場では、各係1名ずつ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。すべての事務職場で、庶務業務を中心に非正規職員を配置し、正規職員を抑えている事例も見られません。

また、保育職場では、正規職員が十分補充されないため、非正規職員がクラス担当を担う例が増加しています。早朝から延長保育が広がる中、正規保育士を増員せず、短時間で保育を穴埋めするため臨時保育士が多く採用されました。保育職場においては非正規率が5割どころか、6割を超えるケースも出ています。

(6) 新たな行政需要に対して、正規職員を配置するのではなく、初めから非正規職員を配置している例も数多くあります。例えば、消費生活相談員や放課後児童支援員などがあげられます。

地方消費者行政は、1960年代以降整備されてきましたが、当初から非正規職員によって担われるものと認識されていました。1966年8月4日の国民生活審議会消費者保護部会の「消費者保護組織及び消費者教育に関する中間報告」では、「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」と提案しています。事実、全国に消費生活相談員は、2015年4月に3,367人配置されていますが、採用形態を見ると、2015年度は、常勤職員は2.7%、非常勤職員は77.4%、法人委託が13.4%、個人委託が6.5%となっています。

放課後児童クラブは、1997年に「児童福祉法の一部改正」でようやく事業が法定化され、市町村の努力義務として規定されましたが、小学校がある平日に行う放課後児童クラブは、1日につき、3時間以上開所を原則とし、放課後児童支援員は、圧倒的に非正規職員が多くなっています。保育所と同様、放課後児童クラブは、子どものいのちを預かり、健全な育成を図るという大変重要な責任ある仕事にも関わらず、自治体が運営する児童クラブでは、ほとんど正規職員が配置されず、非正規職員は冷遇されています。

(7) 地方公務員法が改正されるまで、各自治体は、非正規職員を3つの条項「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）」を「任用根拠」として、任用していました。そのため「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、など手当もバラバラ」といった問題が噴出しまし

た。

(8) 会計年度任用職員制度の制度設計に際し、2016年12月27日、「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」(以下、研究会報告)が出され、「一般職非常勤職員については「常勤職員と同様に給料及び手当の支給対象とするよう給付体系を見直すことについて、立法的な対応を検討すべきである。」として、フルタイム・パートタイムとも一般職非常勤職員について、報酬ではなく「給料及び手当の支給対象」とすることを明確に打ち出しました。また時間外勤務手当、通勤手当、退職手当の支給をすることとし、「期末手当」については、「相当長期(6か月以上を想定)にわたって勤務する者に対し支給することを検討すべきである。」としました。さらに「これら(時間外勤務手当、退職手当、期末手当)以外の手当については、(中略)その支給については今後の検討課題とすべきである。」として、勤勉手当等の手当の支給についても今後検討課題とすることを明記しました。

これに基づいて、総務省は2017年1月13日に「全国都道府県人事担当課長・市町村担当課長・指定都市人事担当課長連絡会議」を開催し、研究会報告に基づいた法改正の内容を報告し、各地方団体の意見の提出を依頼しました。つまり当初総務省は会計年度任用職員に対し、フルタイム・パートタイムとも「給料及び手当の支給対象」とする改正をすすめようとしていたのです。

しかし、全国の自治体からの意見集約の結果として、パートタイムの会計年度任用職員について「報酬・費用弁償の対象」としつつ「期末手当を支給できる」とし、フルタイムの会計年度任用職員については「給料・手当の対象にする」としました。そして一時金については期末手当を支給できることとし、「支給すべき手当の範囲については、各団体における定着状況、国・民間の制度・運用状況を踏まえて「今後必要な見直しを行う」としました。

このような経過の中、総務省は、非正規職員の処遇改善と称して、地公法及び地方自治法を改正し、会計年度任用職員制度を導入しました。その結果、正規職員とフルタイム会計年度任用職員、パートタイム会計年度任用職員の分断を生み出すこととなりました。

3. 会計年度任用職員の不当な取り扱いの実態

2020年4月からスタートした「会計年度任用職員制度」は、地方自治体に働く「非正規職員の処遇改善を趣旨」として制度化されたはずなのに、実態は改善どころか、悪化しています。

(1) 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を及ぼしています。

会計年度任用職員の任期について「その採用の日から同日の属する会計年度の末日までの期間の範囲内」とされました。総務省が作成した「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)では、「任期の終了後、再度、任用されることはあり得る」とする一方、Q&A問6-2で、「国の期間業務職員については、平等取扱いの原則及び成績主義を踏まえ公募によらず従前の勤務実績に基づく能力の実証により再度の任用を行うことができるのは原則2回までとしている。」と例を出しています。これにより、会計年度任用職員制度の導入前までは、10年、20年と再度の任用を繰り返してきた非正規職員にまで、導入後には、「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なので、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。

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、必要もありません。職場の中で、任用について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、安定した暮らしを保障するためにも、安定・安心して働き続けられる職場が必要です。

(2) 賃金、休暇などの処遇は改善されていません。

正規職員と会計年度任用職員との格差、会計年度任用職員の中でもフルタイム勤務職員とパートタイム勤務職員の間で格差が作られています。

① 賃金・一時金等に関わる問題

会計年度任用職員にも一時金の支給が可能となりました。しかし、少なくない自治体で、国から会計年度任用職員の処遇改善に必要な財源が確保されるか分からないとして、一時金（期末手当）支給と引き替えに月例給を減額するケースがみられました。一時金が出るようになったが、年収は下がった事例まで報告されています。また、一時金も正規職員には、期末手当と勤勉手当が支給されていますが、会計年度任用職員には、期末手当しか支給されていません。国の非常勤職員の一時金では、期末手当および勤勉手当に相当する給与も支給されています。

制度発足に伴って勤務時間の削減が行われた職員もうまれています。フルタイムの会計年度任用職員には、退職金を支給できることになりましたが、一日当りの勤務時間が常勤職員より短いパートタイムの会計年度任用職員には退職金を支給することができません。退職金を支給させないがため、フルタイムだった職員がパート職員にされるケースも相次ぎました。正規職員と比べて1分でも短ければパートとして扱われ、退職金の支給はありません。

会計年度任用職員であっても、正規職員と同じ仕事をしていても、賃金水準に大きな差があり、賃金格付けが低すぎます。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号」と例示したものを踏まえ、1級1号に格付けするなど、最低賃金を下回る格付けも行っている自治体もあります。昇給についても、「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」といった「マニュアル」の例を踏まえ、10年働いても大卒初任給以上、に格付けされないという自治体もみられます。

消費生活相談員などの知識や経験が求められる専門職に対しても、1級に格付けするなど、まったく業務内容に対して考慮していない自治体もあります。

② 休暇制度に関わる問題

各種休暇の制度が整備されていません。常勤職員には有給で付与される病気休暇が会計年度任用職員は無給であるなど、多くの不合理な格差が放置されています。会計年度任用職員については、労働基準法、地方公務員育児・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、有給とされていますが、自治体によっては整備が追い付いていない自治体もあります。

また、産前・産後休暇、子の看護、生理休暇など、常勤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。差をつけることは許されません。

(3) 不安定で劣悪な賃金・労働条件なのに、労働法制度からも排除されています。

① 会計年度任用職員は、「パート・有期雇用労働法」や「労働契約法」適用除外

民間の非正規労働者には適用される「パート・有期雇用労働法」や労働契約法が、会計年度任用職員には適用されません。よって、不合理な格差も放置され、無期転換ルールもなく不安定雇用が放置されています。

② 最低賃金法も適用除外

民間では最低賃金法に基づき、使用者は、最低賃金額以上の賃金を支払わなければなりません。しかし、公務員は適用除外となっています。よって、地域別最低賃金を下回る時間単価となる事態も生じています。

③ 会計年度任用職員は一般職の地方公務員とされたため、会計年度任用職員にも正規職員同様に「人事評価」が義務づけられました。

人事評価制度が再度の任用のための能力実証に恣意的に運用される実態があり、理不尽な上司の指示や仕事に対して、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くなっています。

(4) 自治労連が実施したアンケートから見る会計年度任用職員の実態

自治労連は、会計年度任用職員のみなさんに、仕事のやりがい、誇りや処遇に対する怒りの声・思いを集めて、誰もが安心して働き続けられる制度や処遇改善につなげようと「いまだから聴きたい！2022 アンケート」を2022年5月末から9月にかけて取り組みました。

最終集計値では、有効回答数が22,401にも達しました。回答の傾向と特徴は、以下のとおりです。

(アンケート最終集計値(第一次分析)結果は、別添資料参照)

最終集計値(第一次分析)の傾向と特徴

(1) 22,401 サンプルに占める女性割合は86%に達しており、「会計年度任用職員制度」が女性労働に依存する「ジェンダー不平等」な制度となっていることが裏付けられた。(地方公務員の正規職員における女性が占める割合は38.2%)

(2) 「会計年度任用職員制度」が、「ジェンダー」と「正規・非正規」による賃金格差を助長し、「同一労働・同一賃金」を妨げていることが浮き彫りとなった。

① (制度運用以前と合わせ、) 勤続年数5年以上が全体の58%を占めるも、年収200万円未満が59%に達している。専門性や経験が給与に反映されていないことが明らかになった。

② 「単独で主たる生計を維持している」と回答した25%のうち、年収200万円未満(世帯収入200万円未満)が48%を占めた。「会計年度任用職員制度」が「官製ワーキングプア」の労働者及び家庭をうみだす役割を果たしている。

③ 9割が「やりがいと誇り」を感じて働いているものの、具体的な要求項目では上位4位を賃金に関する要求が占め、「やりがいと誇り」に合わない「低すぎる賃金」であることが判明。行政による「やりがい搾取」の状況が浮き彫りとなった。

④ 地方自治体では、正規職員が担うべき「専門性と継続性」が求められる職種にまで「会計年度任用職員制度」が用いられており、多くの会計年度任用職員が「正規職員の補助的でない業務」に従事している。

(3) 自由記述回答には、「会計年度任用職員制度」によって、ことさら「会計年度ごと」が強調されたことで、雇用の不安定さが増し、当事者が不安に怯えている様子の記述が多く見られた。多くの自治体で、公募によらない再度の任用の上限である今年度末(「3年目の壁」)を控え、当事者に不安が一層広がっていることが伺える。

4. 自治体のあり方が問われています

(1) 戦後一貫した「常勤職員が基本」の公務員制度の変質を固定化せるもの

戦後の公務員法制は、戦前の官吏・公吏とそれ以外の職員(雇員・傭人等)の身分的区別を否定し、すべての公務員を同じ法体系のもとで統一的に取り扱うという制度を採用しました。最高裁昭和 38 年 4 月 2 日判決では、公務員の「職員の任用を無期限のものとするのが法の建前であると解すべきであること、まさに所論のとおりである」とし、この「法の建前は、職員の身分を保障し、職員をして安んじて自己の職務に専念させる趣旨に出たものである」と趣旨を明確にしました。その上で「職員の期限付き任用も、それを必要とする特段の事由が存し、且つ、それが右(法)の趣旨に反しない場合においては、特に法律にこれを認める旨の明文がなくても、許されるものと解するのが相当である」としました。

この判決の要点は、ア) 地公法が定める身分保障の趣旨からすると同法は期限のない終身任用を原則としていること、したがって、イ) 期限付き任用は身分保障の趣旨に反しない限りで明文規定がなくとも認められることを指摘したものであるということです。つまり現行法が定める身分保障のもとでは任期付任用を一般的制度として定めることは許されないということがすでに裁判の判例で明らかになっています。

それ故に会計年度任用職員制度以前から、本来常勤職員を充てるべき恒常的業務に短時間勤務の職員をいわゆる臨時・非常勤職員として任用し、いわば“常勤的非常勤職員”という脱法的な勤務形態を長い間事実上容認・存続させてきたのです。

公務員制度は憲法の要請する「全体の奉仕者」として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おり、だからこそ永続的職業公務員をもってしなければ、こうした要請に応えられないという位置づけで身分保障がされているのです。

会計年度任用職員を制度化したことにより、戦後から変わらない公務員制度と決定的な矛盾を来とし、最高裁判決の述べる趣旨に反することになります。

(2) 自治体業務の専門性・継続性・平等性・公平性の担保ができない

「全体の奉仕者」として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る永続的職業公務員だからこそ、自治体業務の専門性や継続性を確実に担保することができ、そのことによって各業務の平等性や公平性を確保することができます。

しかし会計年度任用職員制度の設計は、毎年新たに設置された職と位置づけられ、公募によらない再度の任用は3年か5年と上限が設定されていることが多く、毎年公募も少なくありません。不安定な身分のまま業務に従事することになります。身分の不安がなく継続的に業務に従事し、研修等についても体系的に受けることのできる状態がなければ、自治体業務の専門性・継続性・平等性・公平性を担保することはできません。このことは自治体業務そのものが大きく変質する危険を大きくはらんでいるのです。

(3) 会計年度任用職員の職の設置で、民間委託等の自治体業務の縮小も狙われる

総務省の「事務処理マニュアル」では会計年度任用職員の職の設置の前提として「効果的・効率的な行政サービスの提供」のため、「ICT の徹底的な活用、民間委託の推進等による業務改革を進め、簡素で効率的な行政体制を実現することが求められる」としています。つまり職の設定にあたって「公務の産業化」や「DX の徹底」などにより、自治体業務を民間事業者のもうけの場に提供しよう記しています。

こうしたことを前提として、「臨時・非常勤の職の設定に当たっては、現に存在する職を漫然と存続

するのではなく、それぞれの職の必要性を十分に吟味した上で、適正な人事配置につとめてください。」としていることは、会計年度任用職員の職の検討にあわせて自治体業務の縮小・民営化、さらにはDX化による民間事業者の利潤追求の場に変質させる危険性があります。

(4) 常勤職員の「従事する業務の性質に関する要件」を例示して自治体業務の範囲を極端に限定

総務省の事務処理マニュアルでは、「常時勤務を要する職」について、(ア)相当の期間任用される職員を就けるべき業務に従事する職であること(従事する業務の性質に関する要件)、(イ)フルタイム勤務とすべき標準的な業務の量がある職であること(勤務時間に関する要件)、のいずれの要件も満たす職であると説明しています。

その事例として「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あり方に関する研究会報告」を示し、常勤職員の「従事する業務の性質に関する要件」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」と説明しています。

「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」を「典型的」とするのであれば、自治体業務の範囲を極端に限定する極めて問題のある内容です。「典型的」でない現存する自治体業務について、常勤職員の必要のない職であると判断される可能性があります。

例えば保育園において、園長や主任は「組織の管理・運営自体に関する業務」だが、他の保育士は常勤職員ではなく非常勤職員で十分だという論理を許すこととなります。

また、窓口業務においても課長・課長補佐までは「組織の管理・運営自体に関する業務」だが、それ以外については指揮命令通りに作業を行うので非常勤職員で十分だということにもなりかねません。

さらに「常時勤務を要する職」について「マニュアル」では「(＝定数条例の対象となる職)」と規定しています。つまり、それ以外の職は「定数条例の対象」外であることを示したものです。これにより条例定数を削減しようとするれば、定数条例の対象外である会計年度任用職員に常勤職員を置き換えかねません。置き換えられる理由となるのが事例として示した常勤職員の職の「典型的」です。

こうしたことにより、自治体業務の範囲が極めて限定化され、現在の多くの自治体業務から常勤職員が撤退し、さらには自治体直接の運営から切り離すという危険をはらんでいます。

(5) 人権保障の砦である地方自治体の役割が問われている

地方自治体は、基本的人権を保障するための「住民のいのちとくらしを守るとりで」として重要な役割を担っています。ところが、会計年度任用職員制度は、不安定で低収入で「官製ワーキングプア」の労働者と家族をうみだす役割を果たしています。

人権保障の砦である地方自治体が、その立場に立ち、ジェンダー格差を解消させ、安定した行政サービスを提供できるよう、会計年度任用職員制度の見直しが求められています。

5. 安心して、もっと、ずっと、いい仕事を進めるための会計年度任用職員制度の雇用安定と処遇改善に向けた提言

一般職として位置付けられた会計年度任用職員には、同時に「全体の奉仕者」としての責任を十分に果たすことも要請されることとなります。その要請に十分に答えるためには、安心して職務に専念できる給与、制度、処遇とされる必要があります。世界の先進国では、労働時間の長短にかかわらず、同一労働同一賃金、均等待遇が当たり前となってきています。日本でも、民間においては正規労働者と短時間労働者、有期雇用労働者の不合理な待遇格差を是正するため「パートタイム・有期雇用労働法」が施行されています。こういう流れに逆行する会計年度任用職員制度は見直すべきです。安心して、ずっと働き続けられ、いい仕事ができるよう雇用の安定と処遇改善が求められています。

(1) 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こと。

① 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。

すべての自治体業務の専門性・継続性を確保するためにも、当面、会計年度任用職員の再度の任用においては、本人の継続の意思確認の上、公募によらず勤務実績に基づく能力実証による任用とすべきです。

② 継続して働き続けられるよう法整備をすること。

民間労働者の場合、労働契約法第 18 条で、有期労働契約の契約した期間が 5 年を超える労働者が、当該使用者に対して期間の定めのない労働契約の締結の申し込みをした場合には、期間の定めのない労働者として承諾したと見なすとしています。しかし、労契法は、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、継続して任用してきた場合には、任期の定めのない職員として位置付ける法整備を確立すべきです。

(2) 会計年度任用職員の賃金について、常勤職員同様、「職務と責任にもとづく」ものとする。

会計年度任用職員は地方公務員法に定められた一般職の地方公務員として位置づけられました。公務員の給与については地方公務員法 24 条第一項で、「職員の給与はその職務と責任に応ずるものでなければならない」と述べています。現在の少なくない会計年度任用職員が、常勤職員と同様の職務を担っている実態、さらには学校司書や支援員、学童保育など、会計年度任用職員のみが配置されており、職務と責任がその専門性に照らしても重要である実態が多く存在しています。

こうした会計年度任用職員の職務と責任の実態を正しく把握し、常勤職員と同様に給与の格付けを行うとともに、再度の任用ごとに勤務実績に基づいて常勤職員同様の号給引き上げ、さらには昇格についても常勤職員同様に実施すべきです。

(3) 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常勤職員との均等待遇をはかること。

① 諸手当について常勤職員との均等待遇を実施すること。

勤務時間の長短にかかわらず、常勤職員に支給されている勤勉手当を含む諸手当（扶養手当、住居手当、寒冷地手当等）が、その基準を満たす限り会計年度任用職員に支給されない合理的な理由はありません。そのような諸手当については、手当の種類によっては時間に比例した支給率などが想定される場合もありますが、常勤職員との均等待遇を確保して支給すべきです。また、退職金のように勤務日数などが支給条件となっている場合においても、たとえ短時間でも長期にわたって勤務している実態をふまえて、会計年度任用職員が退職金の支給対象となるよう、法改正・条例改正を行うべきです。

② 休暇制度、福利厚生や共済制度などについて常勤職員との均等待遇をはかること。

勤務時間の長短にかかわらず、各種休暇制度について常勤職員には有給で保障されているが会計年度任用職員は無給、または制度そのものがないということを合理的に説明することはできません。例えば生理休暇や病気休暇について、会計年度任用職員は無給となっている自治体が多く見られます。これらも合理的な説明をすることはできず、郵政 20 条裁判の判決の精神からも不当な取り扱いといわなければなりません。ただちに均等待遇をはかるよう制度化すべきです。

(4) 会計年度任用職員について、フルタイムもパートタイムも常勤職員と同様な手当が支給できるようにすること。

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」では、フルタイム・パートタイムともに給料・手当の支給対象とするべきとしていましたが、最終的に、フルタイムは給料・手当、パートタイムは報酬に分断しました。フルタイムには退職手当が支給される一方、一日当りの勤務時間が常勤職員より短いパートには支給されないなどの差も作られました。

フルタイム・パートタイムとも会計年度任用職員について、給料・手当支給対象とし、常勤職員と同様な手当を支給できるようにすべきです。

(5) 専門的・本格的業務に携わっている会計年度任用職員に常勤職員への採用の道を開くこと。

現在、戸籍や介護保険、生活保護行政などの窓口業務、保育士や調理師・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、常勤職員が行うべき業務を担っている現実をふまえ、従来の職員採用とは別に常勤職員への採用の道を開くべきです。

(6) 地方自治体が行うべき業務は、本来どおり常勤職員が行うこと。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。

公務員の「職員の任用を無期限のものとするのが法の建前」(最高裁 1963 年(昭和 38 年)4 月 2 日判決)であり、総務省自らも「各地方公共団体における公務の運営においては、任期の定めのない常勤職員を中心とするという原則を前提とすべきです。」と述べているとおり、常時設置すべき職については常勤職員を配置するべきです。公務の専門性・継続性・公平性・平等性を担保し、全体の奉仕者としての使命を果たすためには、任期の定めのない身分保障された常勤職員の配置が必要かつ十分条件です。

ところが常勤職員を配置すべき職に会計年度任用職員を配置している例が多く見られます。例えば、自治体の戸籍や介護保険、生活保護行政などの窓口業務、保育園の保育士や調理師・看護師、学童保育指導員などの業務は恒常的に存在し本格的な業務の典型であるにもかかわらず、常勤職員とともに多くの会計年度任用職員によって運営されています。

総務省は、「職の整理」として、「相当の期間任用される職員をつけるべき業務に従事する職」については、常勤職員として整理していますが、常勤職員が配置されず会計年度任用職員のみで運営している業務も多くあります。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で、これら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極めて必要であるにもかかわらず、会計年度任用職員のみによって運営されているのがほとんどです。自治体が行うべき業務に従事する職員はすべて常勤職員を任用すべきです。

会計年度任用職員の任用は、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とすべきです。

(7) 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。

自治体業務は継続任用で、かつフルタイムで職務に従事することによって、自治体業務の専門性・継続性・公平性・平等性を確保することができます。育児や介護、その他の様々な事情によって、長期にわたってフルタイムで勤務することが困難な場合に、それぞれのライフステージによる勤務形態のあり方を保障することも本来求められるところです。諸外国においては正規職員においてもフルタイム勤務と短時間勤務を職員それぞれの事情で、必要に応じて選択できる制度を持っています。

自治労連が一貫して要求している任期の定めのない短時間勤務公務員制度を法的に確立すべきです。それによって、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の常勤職員ですから、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。

(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こと。

財源が厳しいことを理由に、本来は、正規職員を置くべきところを会計年度任用職員に置き換えている自治体が少なからず存在しています。また、2020年度の会計年度任用職員の移行にあたって、会計年度任用職員の処遇改善に必要な財源が国から示されるのが遅かったことを理由に、一時金支給と引き替えに、月例給を引き下げた自治体も相次ぎました。

会計年度任用職員の処遇改善に必要な財源を確保することが必要です。