

# 新たな非正規公務員制度と、 ディーセントワーク実現に向けて



北海学園大学教授

かわむら まさのり  
川村 雅則

## 1 はじめに

新型コロナウイルス感染症の拡大は、非正規雇用の雇用・生活保障制度のもろさをあらためて浮き彫りにした。同時にその中で、私たちの暮らしや社会の維持・再生産にとって不可欠な労働者が「発見」され、エッセンシャルワーカー、キーワーカーなどと呼ばれた。

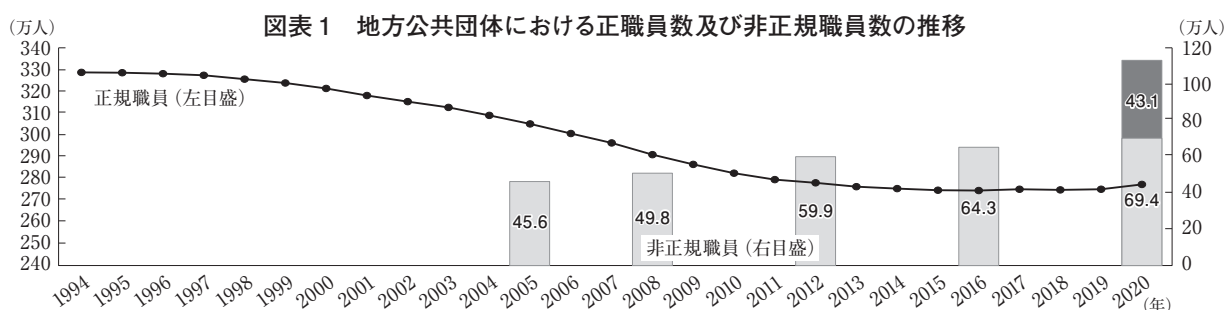
仕事の社会的有用性にもかかわらず、低い処遇を強いられている（どころか、法的保護の狭間におかれた）労働者群の一つが非正規公務員である。彼らに対して新たな制度が2020年度から導入された。会計年度任用職員制度（以下、新制度とも言う）である。後述のとおり、一回の任期が一会計年度内（1年以内）であることが強調されたこの名称自体が、この制度の性格なり問題性を示唆している。

この新制度の導入は、彼らの雇用安定につながったのか、賃金は適正化されたのか、また、彼らが安心して働き続けるために労働組合がなすべ

き課題は何であるのか——本誌編集部から提示されたのは以上のような執筆テーマである。

結論から言えば、前者の回答は否である。各地で奮闘されている労働組合の努力は否定されるものではもちろんないが、導入された制度は、民間非正規雇用の状態改善に資する制度（民間非正規制度）と比べても劣る（部分的には逆行する）。そして、労使対等な雇用関係ではなく任命権者の意思が優先される公法上の任用関係にあり、労働基本権にも制約を受けている、という不利な状況がそもそも非正規公務員にはある。以上のことを踏まえた取り組みが必要になる。

本稿では、非正規公務員の増大を確認した後、労働組合の協力の下で筆者が過去に地方都市で行った非正規公務員アンケート調査の結果の一部を紹介する。本来は、新制度が導入された今こそ、こうした調査活動（問題の可視化・当事者へのアプローチ）が必要であり、それこそが労働組合に期待されていることを強調したい。その上で、新制度の問題点を、民間非正規制度と比較しながら述べる。最後に、非正規公務員など公共サービス従事者の雇用を守るためには、地方政府を変える大きな取り組みが必要であることを提起



注1：各年4月1日現在。  
 注2：非正規職員は、臨時・非常勤職員。任用期間が6ヵ月以上、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）以上の職員が対象（色の薄い棒）2020年度調査では短期間・短時間勤務者も別枠でカウントされている（色の濃い棒）。  
 出所：総務省「2020年地方公共団体定員管理調査結果の概要」及び各年度「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」より作成。

図表2 団体区別にみた非正規職員、正職員、非正規職員割合、非正規職員の女性割合

単位：人、%

	非正規職員				正職員			非正規職員割合				非正規職員の女性の割合	
	2012年	2016年	2020年		2012年	2016年	2020年	2012年	2016年	2020年		2020年	
			数値A	数値B						数値A	数値B	数値A	数値B
自治体群	25,579	28,552	29,536	46,503	138,033	136,004	135,674	15.6	17.4	17.9	25.5	75.8	67.9
北海道	1,560	1,595	1,782	6,316	73,956	71,900	63,051	2.1	2.2	2.7	9.1	66.3	45.5
札幌市	2,153	2,332	3,260	4,361	14,273	14,425	22,631	13.1	13.9	12.6	16.2	74.0	70.8
市群	12,207	14,091	12,913	18,622	29,376	29,363	29,506	29.4	32.4	30.4	38.7	79.0	74.1
町村群	9,659	10,534	11,581	17,204	20,428	20,316	20,486	32.1	34.1	36.1	45.6	74.1	68.5

注：非正規職員は、任用期間が6ヵ月以上又は6ヵ月以上となること明らかであり、かつ1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上の職員。但し、図表1の注釈に記載のとおり、2020年調査では、短期間・短時間勤務者の人数も調べられている。数値（B）がそれである。  
 出所：総務省による非正規職員調査（2012年、2016年、2020年）と、総務省「地方公共団体定員管理調査」より作成。

する。

なお、筆者らは、非正規公務員や公共民間労働者の調査・研究や、公契約条例の制定運動に取り組んでいる。その都度まとめてきた雑文は下記のサイト（北海道労働情報NAVI）に掲載しているので参照していただきたい<sup>1</sup>。また本稿の内容は、この間書いた拙稿と重複していることをお断りしておく。



## 2 増大する非正規公務員

地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（2017年法律第29号）に基づき、新たな非正規公務員制度である会計年度任用職員制度が2020年4月に導入され、2年が経とうとしている。

制度導入時にあわせた最新の総務省調べ（2020年4月1日時点。以下、総務省2020調査）によれ

ば、非正規公務員の人数はおよそ69万4000人。別枠でカウントされている短期間・短時間勤務者（43万1000人）まで含めるとじつに112万5000人に及ぶ（図表1）。そのうちおよそ90万人が会計年度任用職員に再編された。

民間分野の非正規同様に彼らは、補助的業務ではなく基幹的業務に従事する労働者である。国家資格をもって働く専門職も多い。

彼らの4分の3は女性である。女性向きと社会でみなされている職で、とりわけ非正規公務員が多い。ジェンダーの問題をはらんで公務の非正規雇用化は進んでいる。

もともと日本は、人口当たりの公務員数は非常に少ない国である。この公務員抑制の上に、「定員の適正化」という名の人員削減が進められてきた。正規職員は減らされても住民からの行政サービス需要は増加・多様化している。保護法制を整備せぬまま、臨時職員、非常勤職員という名で非正規公務員が野放図に活用されるほか、入札制度

図表 3-1 現在の職場での雇い止めなどへの不安と働き続ける希望

単位：%

n = 有効回答	a. 雇い止めや再就職に対する不安				b. 就業継続希望		
	非常に不安がある	不安がある	あまり不安はない	まったく不安はない	希望する	とくに希望しない	わからない
旭川市 n=523	35.2	42.1	18.9	1.7	64.6	6.9	25.8
釧路市 n=481	35.3	38.5	18.9	5.6	59.5	11.0	28.7
帯広市 n=260	41.5	36.9	17.7	3.1	65.4	8.1	25.8
北見市 n=378	28.8	42.3	24.3	4.2	62.7	7.1	29.4

注：調査当時、北見市以外は非常勤職員に勤続上限が設けられていた。  
出所：2013-2016 年度にかけて道内地方都市 4 市で行った非正規公務員アンケート調査結果より。

図表 3-2 職務内容と年収

単位：%

	a. 職務内容			b. 年収					
	正職員と同様の職務に従事	職場に正職員がいない	正職員よりも軽易な職務に従事		～100万円未満	～150万円未満	～200万円未満	～250万円未満	250万円以上
旭川市 n=523	25.6	24.9	41.9	n=354	32.5	43.3	22.5	1.4	0.3
釧路市 n=481	20.6	19.8	53.0	n=348	26.1	31.9	27.3	11.8	2.9
帯広市 n=260	33.5	10.0	51.9	n=202	19.8	24.8	15.3	35.6	4.5
北見市 n=378	21.4	16.4	57.9	n=310	40.3	28.7	14.2	16.1	0.6

注：a は正職員との比較で尋ねた職務内容に対する認識。残りは「正職員よりも高度な内容の職務に従事」と、予定していなかった複数選択の回答。b は、調査を行った前年の年収。勤続 1 年未満の者は除いているため、有効回答が少ない。  
出所：図表 3-1 に同じ。

を介したコスト抑制・削減という手法を用いながら、民間事業者・労働者が活用されてきた。

図表 2 は、総務省 2020 調査を使い、北海道及び北海道内自治体の非正規職員の任用状況に関するデータ（以下、北海道データ）をまとめたものである。

札幌市を除く「市群」全体での非正規割合は、短期間・短時間勤務者を除いても 30.4%（含めると 38.7%）、町村群では 36.1%（同 45.6%）にも及ぶ。図表は省略するが、非正規職員割合を自治体ごとに集計すると、平均は 34.0%（同 42.6%）にも及ぶ。こうした非正規公務員の拡大に対して、組織化を視野に入れた、公共サービスの内容とその担い手の状態の具体的な把握・可視化作業は、それぞれの自治体でどこまで進んでいるだろうか<sup>2</sup>。



### 3 問題の可視化・当事者へのアプローチ——地方都市での非正規公務員調査を例に

調査とは、第一義的には何かを明らかにする作

業である。調査の意義や目的が不明確、上意下達、やりっぱなしなど、とかく評判があまりよくない労働界での調査活動であるが、しかしながら本来、とりわけ労働組合の場合には、当事者へのアプローチ・組織化を念頭において活用できるのではないだろうか。「対話」の糸口ともなろうし、新たな事実や問題の発見・共有など、当事者や調査に取り組む側のエンパワーメントにもつなげられるのではないか。労働組合による調査とは、組織化運動の中に位置づけられ、展開される必要があると思う。

さて、人数にとどまらず基本的な労働条件情報までもが個々の自治体から収集できるという、民間企業・労働者調査と比べても有利なこの条件は、有効に活用されるべきである。その上で、当事者へのアプローチが今こそ、すなわち、公共サービスに注目が集まる一方で、鳴り物入りで導入された新制度がその担い手を疲弊させている今こそ、労働組合に求められている<sup>3</sup>。

図表 3-1～図表 3-3 は、2013～2016 年度にかけて各地の自治体労働組合（自治労）の協力の下で筆者が実施した、臨時・非常勤職員を対象

図表 3-3 非正規雇用で働く理由、主な収入減、暮らしの状況、仕事上の不安や不満などを尋ねた結果の一部

単位：%

	a. 非正規雇用で働く理由		b. 主な収入源		c. 暮らしの状況		d. 仕事上の不安や不満
	家計にゆとりをもたせるため	生活を維持するため	本人の収入	配偶者の収入	大変苦しい	やや苦しい	とくにない
旭川市 n=523	31.4	50.5	29.3	60.0	22.6	40.9	26.8
釧路市 n=481	26.8	48.6	36.2	50.1	26.8	39.1	26.0
帯広市 n=260	27.7	43.5	34.6	57.3	20.0	43.5	20.8
北見市 n=378	28.6	47.9	23.8	67.2	14.6	39.9	34.1

注：aは、非正規雇用で働く理由（複数回答可）を尋ねたうちの回答選択肢2つ。bは、主な収入源で本人収入か配偶者収入を選択した者。cは、五段階で尋ねた。残りは、「普通」「ややゆとりがある」「大変ゆとりがある」。dは、仕事上の不安や不満（複数回答可）が「とくにない」と回答した者。  
出所：図表 3-1 に同じ。

にした調査結果の一部である。女性を対象を限定して集計をし直してみた（無回答の値は表記していないため合計100%にはならない）。

非正規雇用者とは、職場では補助的な仕事に従事している者で、求めている収入も家計補助的なものであり、労働組合とも無縁な人たちである——こうした非正規雇用者観が現実を見ぬものであることが理解されよう（調査は、誤った思い込みを払拭するにも役立つ）。

第一に、当時、勤続年数に上限を設けられたり、任用と任用との間に空白期間が置かれていることもあってか、雇用に関する不安が強く感じられていた。そして逆に、現在の職場で働き続けることを希望する者が多かった（図表 3-1）。

第二に、厳密な職務評価ではまったくなく、正職員との比較で尋ねた、職務内容を自分ではどう認識しているかというラフな問いには、「正職員と同様の職務に従事」という回答が一定数みられた（図表 3-2）。職務内容が一時的に重なることはあっても潜在的な職務遂行能力は両者では異なる、と当局は評価するかもしれないが、いずれにせよ、処遇格差の不合理性を浮き彫りにする精緻な職務評価作業が求められていることが示唆されよう。

なお、職務内容に対する当事者のこうした評価はさておき、多くが200万円未満に——帯広市には非正規公務員当事者だけで構成する労働組合があり、収入水準の相対的な高さに反映していると思われるが、それでも250万円未満に——おさまる（北見市の調査結果には、短時間職員が回答者

に相対的に多かったことが反映されている）。

貧困は見えにくい。とりわけ女性の貧困は、夫に扶養されているからという認識が事実を見えづらくする。しかしその認識は二重に誤りである。第一に、実際は被扶養者ばかりではなく（図表 3-3b）、生活を維持するために働きに出ている者は多い（図表 3-3a）。第二にそもそも賃金は、扶養されているかどうかで決められるべきものではない。

なお、こうして数値に置き換えると無味乾燥にみえるかもしれないが、実際には、市民の暮らしを守る上で不可欠かつ恒常的な仕事に従事しながら「使い捨て」のように扱われ、処遇にも、およそ合理的な説明ができぬ格差が存在し、雇用形態の違いがおおよそ身分の違いであるかのような扱いを受けていること、つづめて言えば、生活の糧も尊厳も保障されぬ職場の現状に対する憤りや怨嗟が書き連ねられていた。仕事上の不安や不満が「とくにない」のは、最も多い市でも3人に1人の割合にとどまる。

こうした現状を組織化にどうつなげていくかは、コミュニティオーガナイズングなどの技法にゆだねる。いずれにせよ、公共サービスや担い手に注目が集まる一方で、ずさんな新制度が導入された今だからこそ、作業は急がれる。ではその新制度の問題点を次にみていこう。



## 4

### 均等待遇からの乖離——民間 非正規制度に劣る新制度

仕事に期限がないなら無期雇用（安定雇用）が保障され、賃金は、最低生計費をクリアした上で、その仕事に見合った水準を支給されることが非正規労働者には必要である。それは官民を問わない。では、新制度はそれにならなっていたか。

新制度が現状を改善した面はたしかにある。先にも言及した空白期間の設置や一定の勤続年数以上の任用を禁ずる自治体独自ルールは、総務省の発表によれば、新制度の導入にともない廃止されたようである（後でみるとおり、形を変えて残っている可能性はある）。通勤手当や時間外労働分の手当さえ支給されぬ状況も、改善されていくことになるのであろう。しかしながら、その次元の改善を高く評価しすぎることは新制度の問題性を見逃すことになる。そもそも公共サービス拡充の道に舵が切られたわけではなく、そこからおのずと問題はみえてくる。

まず賃金制度である。会計年度任用職員制度では、勤務時間数で異なる処遇体系が法認され、常勤職員に比べて勤務時間数が1分でも短ければ、期末手当のみの支給だけが容認されたパートタイム型に位置付けられることとなった。不十分ではあるが、一つひとつの労働条件の差異の検証がうたわれた、パートタイム労働法と労働契約法第20条が統合されたパートタイム・有期雇用労働法とは異なる制度設計となった。格差に対する使用者側の説明責任も課されていない。

休暇制度についても、常勤職員とではなく、国の非常勤職員との整合性をとることが助言され、国と異なる対応をとるのであれば（例えば国が

「無給」のところを「有給」とするのであれば）、合理的な理由が必要とされた。

あまつさえ、新制度下での期末手当の支給という喧伝に反して、賃金設計の変更で、基本給が下げられ、年取では水準が変わらないか減収になったという事態さえ報じられた。

新制度の導入により、当事者にいくらの賃金が設定されたのか、昇級・経験加算はあるのか、あるとすればその上限値・最高額はいくらののか。そして以上は、当該職務内容に照らして妥当なのかどうかの検証作業が求められている。

関連して、会計年度任用職員に対する賃金はどの位かを、総務省2020調査に基づく北海道データで整理してみた（図表4）。1時間あたり換算額と、「給料月額（地域手当込み）」と「期末手当」から算出した年取（試算）である。一部事務組合のデータも、とりわけ事務補助職に含まれていることに留意されたい。

1時間当たり換算額が1000円未満の団体が多い（半数を超えている）職種は、「清掃作業員」（67.3%）、「事務補助職員」（66.0%）、「図書館職員」（56.5%）、「給食調理員」（51.8%）である。1100円にまで範囲を広げると、「保育所保育士」も「放課後児童支援員」も、団体の半数がそこにおさまる。

また下段のとおり、年取（試算）では、年取200万円未満の割合が大きい職種は、「清掃作業員」（73.3%）、「事務補助職員」（57.7%）、「放課後児童支援員」（52.9%）、「図書館職員」（48.4%）、「給食調理員」（46.1%）である。250万円にまで範囲を広げると、「看護師」、「保健師」、「保育所保育士」、「教員・講師（義務教育以外）」も、半数前後の団体がそこにおさまる。

民間非正規雇用者と同様に、最賃1500円（全国一律制）運動、女性差別の克服・ジェンダー平等

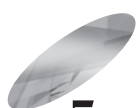
図表 4 職種別にみた、各団体における会計年度任用職員の1時間あたり換算額及び年収(試算) 単位:件、%

		事務補助職員		看護師		保健師		保育所保育士		給食調理員		清掃作業員		教員・講師(義務教育)		教員・講師(義務教育以外)		図書館職員		消費生活相談員		放課後児童支援員	
		215	100.0	125	100.0	100	100.0	132	100.0	141	100.0	101	100.0	149	100.0	41	100.0	124	100.0	29	100.0	102	100.0
1時間あたり換算額	1000円未満	142	66.0	2	1.6	0	0.0	27	20.5	73	51.8	68	67.3	13	8.7	2	4.9	70	56.5	4	13.8	33	32.4
	1100円未満	169	78.6	6	4.8	2	2.0	67	50.8	103	73.0	85	84.2	24	16.1	4	9.8	88	71.0	8	27.6	63	61.8
	参考:平均値(円)		997		1,537		1,471		1,112		1,029		1,007		1,575		1,436		1,045		1,338		1,092
年収(試算)	200万円未満	124	57.7	36	28.8	36	36.0	26	19.7	65	46.1	74	73.3	30	20.1	8	19.5	60	48.4	10	34.5	54	52.9
	250万円未満	199	92.6	63	50.4	49	49.0	93	70.5	121	85.8	93	92.1	58	38.9	20	48.8	111	89.5	23	79.3	87	85.3
	参考:平均値(万円)		196.1		236.1		213.6		224.7		198.4		143.4		283.6		243.9		191.9		203.0		184.1

出所:川村(2021a)より転載。

の実現、そして、適切な職務評価に基づく均等待遇運動がまたれている労働者群である。繰り返しになるが、その取り組みを促進するためにも、基礎情報の収集・共有や当事者へのアプローチが求められている<sup>4</sup>。

なお、非正規公務員のこうした低位の賃金が、業務委託や指定管理など、自治体が民間に仕事を発注する際に積算される予定価格・人件費の算出根拠にも使われている。その意味で、官と民の賃金問題は一蓮托生いちれんたくしょうであることは強調したい。



## 5 一会計年度ごとに厳格化された任用——雇用安定への逆行

さて、新制度では会計年度ごとの任用が厳格化された。これは、一定の条件を満たした者へ無期雇用へ転換する権利が付与された民間と比べた際に、雇用安定への逆行ぶりが浮き彫りになる。

新制度では、一会計年度つまり1年以内での任用が基本とされ、再度の任用は可能であるが、民間で言う雇用更新とは異なり、新たな職に就くと解される。そのため条件付き採用期間(試用期間)が毎年新たに設けられることになる。総務省によるマニュアルでは、均等な機会の付与および客観的な能力の実証が強調され、勤務実績に基づく再度の任用が可能なのは、国の非正規公務員とあわせて、2回・3年までと「助言」されている。3年ごとに新規の求職者とあわせて公募を行うことが地方自治体には求められる。この問題は国の非正規公務員制度で先行しており、国公労

連・全労働によって、「パワハラ公募」と批判されている。以上を示したのが図表5である(上段の民間については後述)。

さらには総務省の助言よりも短い期間で公募を行う自治体も増えた。北海道データでは、180自治体のうち半数で、1年ごとの公募制を採用する、と回答されていた。その上に、原則として、同じ部での再度任用は3年までという独自ルールを設定した、札幌市のような事例もある。つまり札幌市では、例外の職種を除いて、3年超の再度の任用を希望する場合には、部を変更するか、同じ部で働き続けることを希望する場合には1年の空白をおかなければならないのである(詳細は川村(2021c)を参照)。

建て前とはいえ任用の適正化という今回の法改定で掲げられた趣旨や、国会附帯決議に反するような事態が起きているのではないか。当事者の雇用安定や生活保障の観点はもちろんのこと、行政サービスの質の保証という観点からも看過できない。

会計年度任用職員制度が始まって3年目を迎える。総務省の助言に従う自治体では、2022年度末に最初の公募が実施され、雇い止めなど混乱が生じる可能性が起きる。この状況を座視するのか。

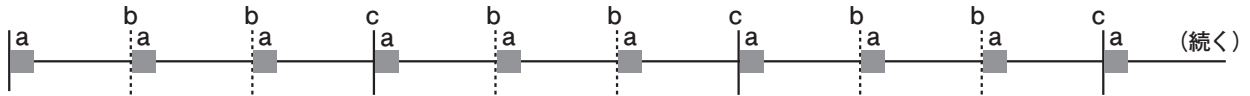
ところで、民間非正規制度にも、制度上、運用上の問題がある。民間非正規で雇用安定が大きく前進していたら公務非正規の問題ぶりがより鮮明になるのだが、現実はそのようになっていない。項を改めてこの点を確認する<sup>5</sup>。

図表 5 民間非正規と公務非正規の雇用(任用)制度設計の違い

民間：2012年改定労働契約法制定以降(2013年度施行)  
雇用契約期間1年の有期雇用者で、法律通りの運用が行われた場合



公務：会計年度任用職員制度の導入(2020年度)以降  
総務省の助言に従った場合の基本パターン



注1：公務におけるaの黒塗箇所は、条件付採用期間(試用期間)。  
注2：bの点線は勤務実績に基づく能力実証が認められた箇所。  
注3：cの実線は、公募制による能力実証が必要とされる箇所。  
出所：筆者作成。川村(2020b)から転載。



## 6 回避される無期雇用転換—— 民間の無期雇用転換の進ちょく状況

有期雇用の濫用に対して、複数の労働契約で通算5年を超えた場合に無期雇用への転換を申し入れできる権利が2012年の改定労働契約法で労働者に付与された(先の図表5の上段)。処遇の改善を実現するものではないが、一方で逆説的ながら、追加コストを要するものではないがゆえに、無期転換を妨げる合理的な理由はないのだから、無期転換は進むという見方も可能だった。

しかし、無期転換は広がりを見せていない。総務省「労働力調査」から作成した図表6によれば、非正規雇用者の「無期の契約」が増えていかない。また、有期雇用者(正規雇用者を含む)で5年以上の勤続者とその割合(有期雇用者全体に占める割合)の平均値を2018年から20年までの順に示すと、644万人(42.5%)、593万人(41.7%)、582万人(42.2%)と、割合が減っていない。つまり、5年以上勤続してもあいかわらず有期契約で働いているということになる。

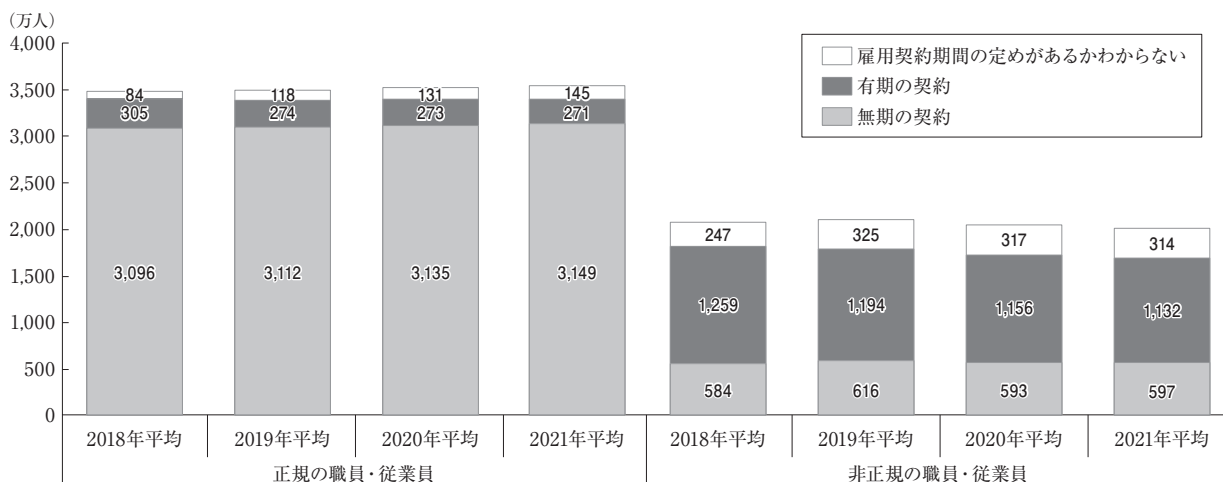
この無期転換ルールに関連して、労働契約法の附則の事項をうけた検討が現在、厚生労働省「多様化する労働契約のルールに関する検討会」

(2021年3月設置)の下で進められている。無期転換に関わって同検討会では、無期転換実績や有期契約労働に関する調査(JILPT調査、厚生労働省調査)の結果・資料が配布されており、興味深い。総論部分から一部を抜き出してみる。

### 資料1 無期転換ルールの活用状況、有期契約労働者の雇用への影響

1. 2018年度及び2019年度に無期転換申込権が生じた者のうち、無期転換を申し込んだものは約3割。常用労働者5人以上の事業所において、2018年度及び2019年度に無期転換ルールにより無期転換した労働者は、約118万人と推計。
2. 一方、無期転換申込権が生じたものの申し込まなかった者のうち、ほとんどが有期労働契約のまま継続して雇用されている。
3. 有期契約労働者の無期転換の希望の有無をみると、希望する者が2割弱。希望しない(有期労働契約を継続したい)者が2割強。わからないとする者が5割超と多くなっている。
4. 無期転換ルールに関して何らか知っている割合は、企業では約8割となっているが、有期契約労働者のうち約4割が制度を知らない。
5. [略] 無期転換を希望しない理由として、高齢だから、定年後の再雇用者だから、現状に不満はないから、が多くなっており、必ずしも全ての

図表6 雇用形態 × 雇用契約期間の有無別にみた雇用者数



注：回答選択肢が変わった2018年から作成。

出所：総務省「労働力調査（基本集計第II-7表）」から筆者作成。

有期契約労働者が無期転換を希望している訳ではないのではないか。

6. ただし、そもそも制度を知らない有期契約労働者が約4割、無期転換を希望するかわからない労働者が5割強いることにも留意が必要ではないか。

出所：「多様化する労働契約のルールに関する検討会」の配布資料「無期転換ルールに関する論点について」より。付番と下線は筆者。

納得できるのは、無期転換を希望するか「わからない労働者が5割強いる」ことや、「有期契約労働者のうち約4割が制度を知らない」ことだ。補足すれば、後者の逆である「内容について知っていることがある」（38.5%）という回答も、「知っていることがある」とは正確な理解を意味しているわけでは必ずしもないだろう。労働契約という概念や正規／非正規と無期／有期概念が正しく理解されていないのは、労働相談の現場では常である。

加えて、無期転換を望むか望まないか、知っているか知らないか、といった次元にとどまらぬ、無期転換制度の趣旨を無効にする動き、すなわち、5年に達する前の雇い止め（の社内ルール化）という問題がある。JILPT調査によれば、「有期契約期間が更新を含めて通算5年を超えないように運用している」のはフルタイム契約労働

者を雇用している企業で8.4%、同じくパートタイム契約労働者を雇用している企業で6.4%だという。率直に言えば、もっと高い割合でこうした運用が行われている印象をもつのは、筆者が（この問題で世間を騒がせた・ている）大学業界に身を置くからだだろう。国立大学法人の非正規職員の就業規則をインターネット上で検索してみたところ、多くの大学で5年雇い止めが原則化（原則と例外が倒錯）していた。下記はそのうちのひとつである。

（労働契約の期間及び更新）

第6条 労働契約の期間は、原則として1年以内とする。ただし、一定期間内に完了することが予定されているプロジェクト研究等の業務に従事する場合にあっては、業務内容を勘案のうえ、5年以内の範囲で各人ごとに労働契約の期間を定めるものとする。

2 大学は、労働契約の更新を求めることがある。ただし、労働契約の期間は、大学が特に必要と認める場合を除き、当初の採用日から起算して5年を超えることはしない。

出所：国立大学法人北海道大学契約職員就業規則より。

労働組合は、一定年数ごとの機械的な雇い止めルールが職場や社会に定着したかのような状況を



放置するのだろうか。契約の更新上限条項などが就業規則に盛り込まれる際に職場の労働組合はどうふるまったのだろうか。

労働者の発言力の低下という点でも有期雇用の濫用は看過できない。パワハラ公募制度が国の非正規公務員から地方非正規公務員に広がる中、無期転換の趣旨を無効化するような民間労働界の状況、有期雇用の濫用という不条理に労働組合は今一度向き合う必要はないか。非正規雇用者を取り巻く全体状況の改善がないまま、非正規公務員の状態だけ改善されていくことはないだろう<sup>6</sup>。



## 7 公共サービスの復権と地方自治体の変革

公共サービスを拡充しその担い手の雇用と処遇を改善する取り組みは、言い換えれば、正規の公務員数を減らして安価な担い手に置き換え、公共サービスを痩せ細らせてきた国の方針に抗い、地方から国を変えていくことを意味する<sup>7</sup>。公務員バッシングがなお根強い中での文字どおりのこの大事業には、できうる限り多くの仲間を組織することが求められる。当事者である非正規公務員の迎え入れ<sup>8</sup>はもちろんだが、同じく公共サービスの仕事に従事する、建設工事・委託業務・指定管理など公共民間部門の労働者の組織化も不可欠だろう。その上で、使用者ならびに発注者としての地方自治体（行政機構）と、立法権をもつ地方議会の変革が必要である<sup>9</sup>。

地方議員・議会の姿が住民には見えず、議員・議会リストラの声がむしろ受け入れられやすいのが現状ではあるが、一方で、地方分権社会の到来の中で、市長等の事務の執行を監視・評価するにとどまることなく、議員・議会もまた自ら、市政

の課題に対する調査・研究や政策立案・提言に取り組むことが強く求められている（議会基本条例など参照）。担い手問題を含む公共サービスのあり方は議会のまさに最優先課題の一つであろう。全国で3万人を超える地方議員への働きかけを我々はできているだろうか。

最後に、内閣府の調べ<sup>10</sup>によれば、SDGs（Sustainable Development Goals、持続可能な開発目標）の取り組みの推進を掲げた自治体が急増しているという。2030年までに、17のゴール・169のターゲットという包括的、野心的な目標の実現を掲げた、あのSDGsである。

### 資料2 SDGsの17の目標

- |                            |
|----------------------------|
| 1 貧困をなくそう                  |
| 2 飢餓をゼロに                   |
| 3 すべての人に健康と福祉を             |
| 4 質の高い教育をみんなに              |
| 5 ジェンダー平等を実現しよう            |
| 6 安全な水とトイレを世界中に            |
| 7 エネルギーをみんなに。そしてクリーンに      |
| 8 働きがいも経済成長も〔ディーセントワークの促進〕 |
| 9 産業と技術革新の基盤を作ろう           |
| 10 人や国の不平等をなくそう            |
| 11 住み続けられるまちづくりを           |
| 12 つくる責任、つかう責任             |
| 13 気候変動に具体的な対策を            |
| 14 海の豊かさを守ろう               |
| 15 陸の豊かさも守ろう               |
| 16 平和と公正をすべての人に            |
| 17 パートナリシップで目標を達成しよう       |

注：下線及び〔 〕内は筆者。

経済思想家の斎藤幸平氏が指摘するような、

SDGsが「大衆のアヘン」かは問わない。提起したいのは、SDGsウォッシュの克服、すなわち、本稿で取り上げてきたような問題を前にして（しかも問題の責任当事者が）、格差・貧困の解消、ジェンダー平等やディーセントワークの実現を臆面もなく掲げる状況の克服である。糾弾されるべきはSDGsではなく、SDGsウォッシュであり、必要なのは、「誰一人取り残さない」という看板に偽りありの状況を正す、具体的な取り組みである。であればこそ、非正規労働者をいまだ組合に迎え入れる準備さえできていないのでは、労働運動の側もまた、看板倒れのそしりを免れ得ないのではないか。大局をとらえつつ、仲間を「発見」する具体的な作業への着手が急がれる。

#### 参考文献

- ・今村幸次郎（2021）「無期転換ルールをめぐる現状と課題等について」『月刊全労連』第298号（2021年12月号）
  - ・遠藤公嗣編著（2013）『同一価値労働同一賃金をめざす職務評価—官製ワーキングプアの解消』旬報社
  - ・大阪府関係職員労働組合、小松康則（2021）『仕方ないからあきらめないへ コロナ対応最前線大阪府の保健師、保健所職員増やしてキャンペーン』日本機関紙出版センター
  - ・川村雅則（2018）「無期雇用転換運動と公共部門における規範性の回復運動で、貧困をなくし雇用安定社会の実現を」『月刊全労連』第257号（2018年7月号）
  - ・川村雅則（2019）「公契約条例に関する調査・研究（Ⅲ）—札幌市の取り組み・資料の整理」『北海道自治研究』第67巻第2号（2019年9月号）
  - ・川村雅則（2020a）「地方自治体における官製ワーキングプア問題と、労働組合に期待される取り組み」『POSSE』第44号（2020年4月号）
  - ・川村雅則（2020b）「労働界における官民共闘で、雇用安定と賃金底上げ・不合理な格差是正の実現を」『労働総研クォーターリー』第116号（2020年春号）
  - ・川村雅則（2021a）「道内の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員の任用実態—総務省2020年調査の集計結果に基づき」『北海道自治研究』第626号（2021年3月号）
  - ・川村雅則（2021b）「地方自治体における公共サービスの提供に従事する非正規労働者のおかれた現状」『生活経済政策』第296号（2021年9月号）
  - ・川村雅則（2021c）「札幌市の会計年度任用職員制度の現状—2021年調査に基づき」『北海道自治研究』第634号（2021年11月号）
  - ・川村雅則（2021d）「公務非正規運動の前進のための労働者調査活動」『月刊住民と自治』第704号（2021年12月号）
  - ・上林陽治（2021a）『非正規公務員のリアル—欺瞞の会計年度任用職員制度』日本評論社
  - ・上林陽治（2021b）「会計年度任用職員白書2020」『自治総研』通巻第514号（2021年8月号）
  - ・全日本自治団体労働組合（自治労）（2021）『2020年度自治体会計年度任用職員の賃金・労働条件制度調査結果（最終報告）』2021年1月発行
  - ・竹信三恵子、戒能民江、瀬山紀子編著（2020）『官製ワーキングプアの女性たち—あなたを支える人たちのリアル』岩波書店
  - ・東北大学職員組合編（2021）『非正規職員は消耗品ですか？—東北大学における大量雇止めとたたかい』学習の友社
  - ・地方公務員法研究会編（2019）『2020年施行地方公務員法改正マニュアル第二版対応—会計年度任用職員制度の導入等に向けた実務』第一法規
  - ・山谷清志、藤井誠一郎編著（2021）『地域を支えるエッセンシャル・ワーカー—保健所・病院・清掃・子育てなどの現場から』ぎょうせい
- 
- 1 会計年度任用職員制度に関する基礎情報の整理方法は、川村（2021a）、川村（2021c）を参照されたい。なお、同制度の導入によっていかなる事態が進行したかは、上林（2021b）によってまとめられている。インターネット上で読むことができるので一読されたい。
  - 2 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月発行にみられるような作業が、組織化を視野に入れて自治体・地域レベルで取り組まれるべきではないか。
  - 3 当事者団体である「公務非正規女性全国ネットワーク（略称、はむねっと）」が行った、ウェブを使ったアンケート調査を参照（同調査は、2021年4月から6月にかけて実施され7月公表。有効回答数は1252件）。なお、同調査によれば、「将来への不安」という聞き方であるが、「いつも不安」に37.1%が回答しているほか、「一定の時期に不安」が24.5%となっている。調査の方法や対象によると思われるが、将来不安や雇止めへの不安は高いことが示唆される。はむねっとのウェブサイトは、<https://nrwwu.com/>
  - 4 前記「はむねっと」の調査によれば、主たる生計維

持者であるかという質問に「はい」と答えたのは3人に1人（440人、35.2%）の割合である。このうち女性378人に限定して年収をみると、主たる生計維持者でありながら43.1%は年収200万円未満、250万円未満にまで上げると70.6%である。

- 5 この問題は、川村（2020b）のほか川村（2018）を参照。
- 6 NAVIには、無期転換回避に対して粘り強くたたく東北大学職員組合や理化学研究所労働組合の取り組みが配信されている。前者は、東北大学職員組合編（2021）もあわせて参照されたい。
- 7 厳しい公務員パッシングを乗り越え、組合員をエンパワーメントしながら保健所職員の増員を実現した大阪府職労・小松（2021）の取り組みを参照。
- 8 当事者を迎え入れる準備の遅れは気になる。自治労（2021）によれば、加盟単組のうち、会計年度任用職員を「組織化の対象としている」のは一般市では52.3%、町村では19.6%にとどまり、組織化実績（会計年度任用職員の自治労組合員比率）についても、「0%」の回答単組は、一般市では60.6%、町村では92.1%と高い。
- 9 詳細は、NPO 法人建設政策研究所発行『建設政策』

2022年3月号から連載を始めた拙稿「札幌市の公共調達等に関するデータ」を参照。

- 10 内閣府が都道府県及び市区町村を対象に行った、SDGsの取り組みに関するアンケート調査によれば、2021年度の結果は、「推進している」が66%で、2018年度の8%から急増している。詳細は、「内閣府地方創生SDGsに関する全国アンケート調査」を参照。  
[https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/sdgs\\_enquete\\_chousa.html](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/sdgs_enquete_chousa.html)

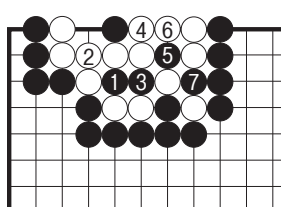
**かわむら まさのり** 1974年生まれ。北海学園大学経済学部教授。反貧困ネット北海道副代表、NPO 法人建設政策研究所副理事長。労働経済専攻。主な著書に、『日本の保育労働者』（共著、ひとなる書房、2015年）、『総合研究 日本のタクシー産業』（共著、慶應義塾大学出版会、2017年）、『生まれ、育つ基盤 子どもの貧困と家族・社会（シリーズ・子どもの貧困1）』（共著、明石書店、2019年）。労働情報の発信・交流活動を2021年度から開始。

### 詰碁・詰将棋の解答と解説

#### 詰碁の解答と解説

解答 黒先、白死。

解説 黒1が眼形の急所で白2に黒3から5で解決です。白2で3なら黒2です。黒1で単に2は白1で生き。



#### 詰将棋の解答と解説

解答 ♠1四角△1同香 ♠2三銀△3一玉 ♠1三馬△同桂 ♠3二歩△2一玉 ♠4一竜まで九手詰。

解説 初手♠2三銀と打つ手は△3一玉♠3二歩が打ち歩詰めでこれが打開できません。正解は角捨ての♠1四角です。そして△同香に♠2三銀と追撃すれば△3一玉の時に♠1三馬がねらいの一馬で△同桂に♠3二歩が打てるようになって解決となります。