

東京都図書館協会（TLA）令和7年度講演会講演録

テーマ：「会計年度任用職員制度について—図書館関係職員を中心として—」

講師：上林陽治氏（立教大学コミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科特任教授）

令和7年8月29日（金）東京都立中央図書館において開催された当協会講演会を再構成してまとめたものです。挿入スライドは、配布資料として別途HPで公開しています（令和8年3月25日現在）。詳しくはそちらをご覧ください。

立教大学コミュニティ福祉学部の上林と申します。よろしくお願ひします。



タイトルは、「会計年度任用職員制度について」で、図書館関係職員を中心にお話しさせていただきます。

まず最初に、今年の3月に私のゼミナールの学生が執筆者となって『大学生が伝えたい非正規公務員の真実』という本を出版しました。5人の大学生に書いていただいて、その中の1人は、図書館の非正規公務員について執筆しています。

3,000部刷ったのですが、出版社の明石書店から5か月で1,800冊も出ていると聞き、カールルを見ると公共図書館と大学図書館でも850冊ぐらい購入されていて、驚きました。

では、自己紹介をします。私は1960年生まれ、東京の深川で育ちました。國學院大學経済学研究科で修士課程を修了しています。修士論文は「ケニア マウマウの反乱の経済的分析」と題して、独立運動を経済的視点から分析したものです。

1980年代に、反アパルトヘイトの市民運動に関わっていきまして、写真は私の自慢の1枚です。ネルソン・マンデラ氏が真ん中において、右側にいるのが私です。左側に立っている女性は松島多恵子さんといって、この人の息子さんがラグビー日本の松島幸太朗さんです。彼女と私の2人で、せめて私たちの子どもの時代にはアパルトヘイトはなくしておこうねという話をしていました。

結果として、アパルトヘイトはなくなったんです。そうすると、幸太朗君のように、南アフリカに渡って自由に活動ができるような、能力を発揮できるような子が現れたり、右下は私の息子なんですけども、アフリカ史を勉強していて、今、神戸の甲南大学で教員をやっています。つまり、何らかの束縛や抑圧から解放された途端に、特に若い人たちは自分の能力を十分に発揮していく。彼女と私の2人の若いときの約束事で、そういった世界をつくる一助になったことは、私にとっても自慢の1つでもあります。

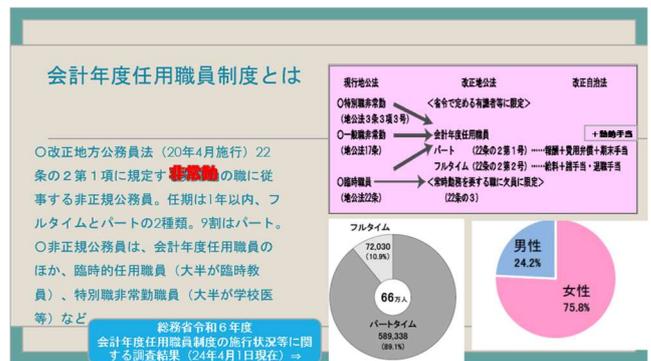
1. 会計年度任用職員とはなにか

本題に入ります。会計年度任用職員とは一体何かというところからお話しします。まず最初にお断りしておきたいのですが、実は、会計年度任用職員制度のことを語ることで自身が、結構ハレーションを起こしたりするんです。NHKのラジオに出演したことがあるのですが、そのときに、アナウンサーの方から、非正規公務員問題というのは一体何なんですかと問われました。そのときに私が答えたのは、言葉が天から降りてきたんですけども、「不都合な真実です」と申し上げました。

不都合というのはどういう意味でしょうか。みんな非正規公務員というのがいるのは知っている。正規公務員との間の格差が生じているということも、みんな知っている。でも、どうにもできない。できれば触れてほしくないという意味での不都合な真実。行政の側にとっても、それから、残念ながら労働組合の人たちにとっても、非正規公務員問題というのは実は触れてほしくない問題なんです。目の前にいる非常勤職員や臨時職員として働いている人の賃金が、自分が得ている賃金の3分の1かもしれない。それで同じ仕事をしているかもしれない。そういう存在が目前にいることは、できれば目をそらしたい真実、事実と思われているんです。

これが、会計年度任用職員制度というか、非正規公務員制度を語る上で、語り方を難しくしている原因だと思っています。

そうは言っても、一体これは何かということは解き明かしていかなければいけません。



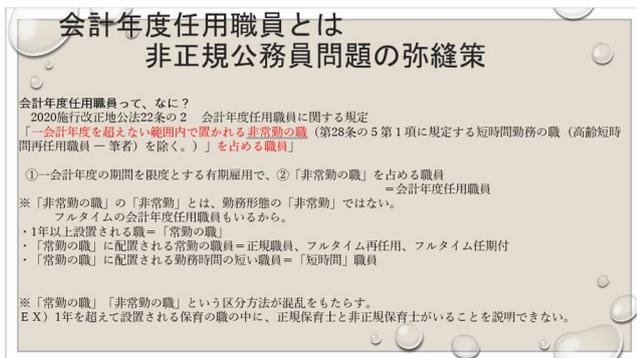
まず、会計年度任用職員制度とは何かですが、2020年に施行した改正地方公務員法の第22条の2第1項に規定する、非常勤の職に従事する非正規公務員と位置づけられています。任期は1年です。不思議なことがあって、非常勤職員なんだけれども、勤務形態はフルタイムという人たちが法的に位置づけられているんです。あとはパートの人たちです。真中下に出ている円グラフを見ていただくと、パートタイムが9割、フルタイムが1割です。

もう一つの特徴は会計年度任用職員の性別割合で、女性が4分の3を占めています。

パートとフルタイムの会計年度任用職員でどこが違うのでしょうか。パートであると、給与でなく報酬と費用弁償—これは通勤費が該当します—、それから期末手当と、最近、勤勉手当も出せるようになりました。フルタイムだと、給料、全ての諸手当と退職手当が支給されます。会計年度任用職員制度ができた理由ですが、従前は特別職、一般職、臨時職員というように、かなり乱暴に位置づけられて運用されてきたものを、会計年度任用職員という形に統一したというのが、この法改正の趣旨です。ですから、処遇改善を進めるために会計年度任用職員制度を入れたというようなことでは、残念ながらないんです。法改正前からパートであれば諸手当は出せなかった、フルタイムだったら全て出せたという制度がそのまま横滑りになってきているわけです。

あえて言えば、会計年度任用職員制度を法定した趣旨は、会計年度任用職員という非常勤職

員の制度を地方公務員法の中に位置づけたという、この1点になります。重要なのは、非常勤職に就いている人を「会計年度任用職員」と名付けたことなんです。



2020年施行の改正地方公務員法第22条の2では、会計年度任用職員に関する規定を置いているのですが、その条文を読むと、「4月1日から翌年3月31日までの一会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職を占める職員」なんです。非常勤の勤務形態の人を会計年度任用職員と言っているのではなくて、常勤の職と非常勤の職というのがあって、非常勤の職に就いているのが会計年度任用職員というように、法律の構成はなっています。

つまり、一会計年度の期間を限度とする有期雇用で、「非常勤の職」を占める職員が会計年度任用職員なんです。

では、「非常勤の職」とは何か。「非常勤の職」の非常勤というのは、勤務形態の非常勤ではなくて、常勤の職ではないのを「非常勤の職」と言います。

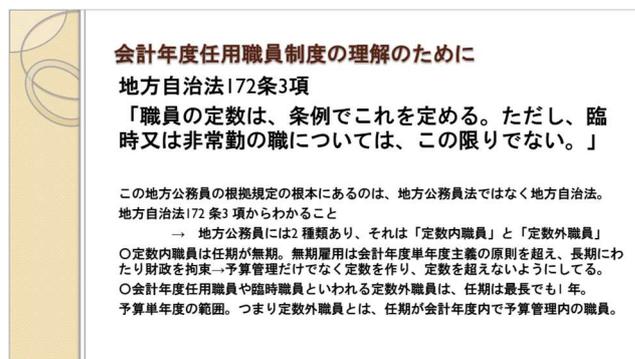
では、「常勤の職」というのは一体何か。これは1年を超えて継続して設置されている職、これが「常勤の職」です。この「常勤の職」に配置されているのが常勤の職員です。

例えば、正規の職員、フルタイムの再任用職員、フルタイムの任期付が配置され、1年以上設置されている職が「常勤の職」ですが、この「常勤の職」に配置されている勤務時間の短い職員というのがあります。短時間勤務職員と言わ

れて分類するものです。この短時間勤務職員は、あくまでも「常勤の職」に配置されていますので、会計年度任用職員ではありません。勤務時間が短いのに、会計年度任用職員とは位置づけられないんです。

「常勤の職」「非常勤の職」という区分方法が混乱をもたらしているんだらうかと、私は考えています。例えば、1年を超えて設置されている保育の職の中に、正規の保育士さんと非正規の保育士さんがいるんです。これは説明できないんです。でも、同じ仕事をしているのに、正規の保育士、つまり「常勤の職」を占める正規の保育士と、「常勤の職」なのに、そこを占める非正規の保育士がいるということは本当に説明できないです。

会計年度任用職員制度を理解するためには、実を言うと地方公務員法をいくら見ても、何も分かりません。なぜならば、地方公務員の根拠規定というのは、地方公務員法にあるのではなくて、地方自治法にあるからなんです。



正規と非正規と私は表現するんですけども、この根本にあるのは地方自治法です。とりわけ地方自治法第172条3項に、「職員の定数は、条例でこれを定める。ただし、臨時又は非常勤の職については、この限りではない」と記されています。

そうすると、定数に入る職員と、定数の外にいる職員というように、2つに分類できるんだということが、ここから分かってきます。地方公務員には2種類あって、定数内の職員と定数

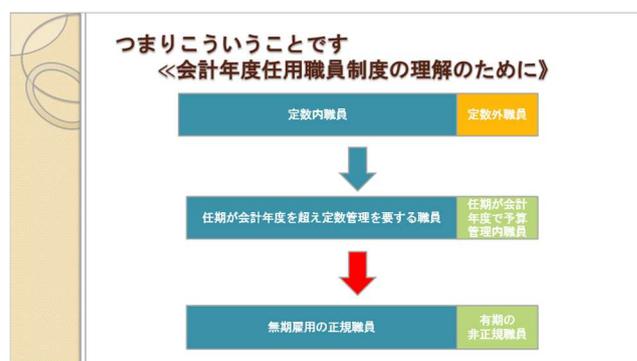
外の職員というのがあるんだと。

では、定数内職員と定数外職員というのは、どのように切り分けられているのか、何をしたら定数の中に入ってくるのかなんですけれども、まず、定数内の職員というのは、任期が無期です。例えば、22歳で大学を卒業して、役所に入ってきて、定年が今61歳か62歳ぐらいだと思うんですけども、39年とか40年、その自治体に勤務するわけです。一方、地方自治体の予算は、会計年度単年度主義というのが原則です。無期雇用で40年間自治体に勤務するという事は、会計年度単年度主義の原則を超えて、長期にわたって財政を拘束するという事になります。そうすると、1年ごとの予算管理だけでは不足しているので、そこでつくられたのがこの定数という考え方のようです。常勤の職員＝定数内職員は財政を拘束する期間が長いので、そこで定数を定めて、定数を超えないようにしているというのが、定数内職員というものの考え方のようです。

一方、定数外職員というのは何かとなると、例えば、会計年度任用職員や臨時職員と言われている定数外職員の任期は、最長でも1年です。1年ということは、予算単年度の範囲内です。つまり、定数外職員というのは、任期が会計年度内で、予算管理内の職員です。

つまり、こういったことです。地方公務員には定数内職員と定数外職員という2種類ある。定数内職員は、任期が会計年度を超えて定数管理を必要とする職員で、定数外職員は、任期が会計年度で予算管理内の職員です。任期が会計年度を超えて、定数管理を必要とする職員、つまり定数内職員が無期雇用の正規職員で、一方、任期は会計年度内で予算管理だけで済む職員が有期の非正規職員と分類する方が、余程分かりやすい。

ですから、会計年度任用職員は1年なんです。



会計年度任用という言葉は言い得て妙で、予算単年度主義を超えない職員という意味なんです。これが会計年度任用職員ということの真相というか、真実なんだろうと考えています。手当が出るとか、出ないとかいう問題もあるんだけども、そもそも任期を付しているかどうかということが、この問題の肝になってくるということなのです。

2. 選ばれた非正規職種

図書館職員が非正規化してきたその理由

次の課題を申し上げます。ここからはお聞き苦しいことも重なると思うのですが、ご寛恕をいただきたいと思います。

非正規化をするという職種は、実はある特徴があります。図書館というのは、非正規化してきた職、並びに職種の典型例です。何で図書館職員が非正規化してきたのかの理由をこれから述べます。

非正規化する職は選ばれたんです。選ばれて、非正規化してきているんです。

ここは配布資料と順番を変えています。

地方公務員の非正規化の現在

表1 自治体階層別非正規公務員実数と非正規割合 (2024.4.1現在)

自治体階層	任期月以上かつ 通常より勤務時間 短縮の非正規公務員 実数	任期月以上かつ 通常より勤務時間 短縮の非正規公務員 実数	任期月以上かつ 通常より勤務時間 短縮の非正規公務員 実数	任期月以上かつ 通常より勤務時間 短縮の非正規公務員 実数	非正規割合 (%)
都道府県	176,687	122,402	299,089	1,432,094	11.0
政令市	76,713	71,079	147,792	861,679	17.5
市区	387,629	219,896	607,525	777,093	33.3
町村	85,197	36,298	121,495	138,095	38.2
一部事務組	16,198	3,022	19,220	102,581	13.6
合計	742,424	452,697	1,195,121	2,811,742	20.9
政令市七市区町村			876,812	1,277,067	40.7
政令市外七市区町村			729,020	915,188	44.3

自治体階層別非正規公務員実数と非正規割合 (2024.4.1現在)

- 実数ベースで120万人 約3割。
- 政令市含む市区町村職員の4割超は、非正規公務員

臨時・非常勤職員の女性割合 (2024.4.1)

- 会計年度任用743,486人 75.8%
- 臨時任用 52,419人 60.2%
- 特別職非常勤 28,216人 18.9%
- 合計 824,121人 69.0%

市区町村の非正規率44.3%×69% = 30.6%

市区町村職員の3割が女性非正規公務員 ※女性非正規なくして市区町村の公共サービスなし

出典) 非正規公務員の数は、総務省「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」(2024年4月1日現在) から筆者作成
正規公務員の数は総務省「令和5年度地方公共団体実態調査」(2024年4月1日現在) から筆者作成

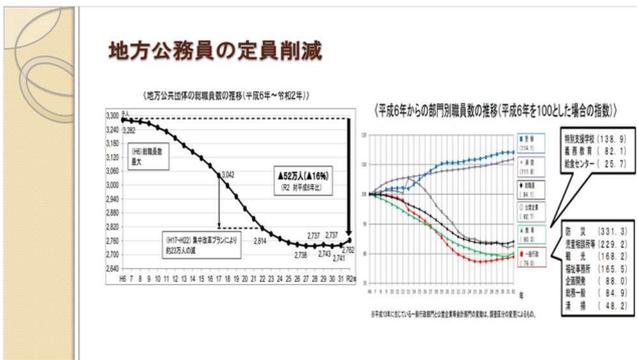
職種別地方公務員の非正規化の現在

職種	非正規公務員実数	非正規割合 (%)
一般事務職員	270,623	26.8
技術職員	113,313	5.3
医師	76,816	78.7
看護師	29,482	38.7
医療師	44,783	24.4
保育士等	118,912	55.5
教員	49,791	75.9
その他技術系職員	80,872	61.1
警察・消防	170,643	19.2
消防士	24,746	79.9
消防士(消防士)	2,891	#VALUE!
消防士(消防士)	28,292	#VALUE!
消防士(消防士)	47,124	#VALUE!
消防士(消防士)	14,341	#VALUE!
その他	233,599	34.5
合計	1,195,121	32.6

職種別非正規割合・実数ベース (2024.4.1)

- 図書館 75.9%
- 給食調理員 75.9%
- 保育士 55.5%
- 女性の統計を見ると
- 女性相談支援員 厚労省調べ
- 正規108人 非正規950人 89.8%
- 消費生活相談員 消費者庁調べ 2023年
- 正規71人 非正規2734人 97.5%
- 放課後児童支援員の66.6% (2023年子ども家庭調べ)
- スクールカウンセラーの100%

出典) 非正規公務員の数は、総務省「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」(2024年4月1日現在) から筆者作成
正規公務員の数は総務省「令和5年度地方公共団体実態調査」(2024年4月1日現在) から筆者作成



職種別の地方公務員の非正規化の状況を総務省の資料に基づいて積算をしてみました。ここに出ている数字は非正規公務員の実数です。本当は120万人ぐらいいるんです。そのうちの会計年度任用職員というのは98万人ですから、非正規公務員の主要を占めているのが会計年度任用職員ということになります。

この数字と総務省の定員管理調査から引張り出してきた正規公務員の人数を対比して見ると、例えば、一般事務職員のうち、非正規公務員の非正規割合は、26.8%という数字が得られました。4分の1は非正規公務員が占めているというのが一般事務職員の状況です。

図書館はどうなのかというと、非正規公務員実数が2万4,746人、正規公務員数が7,873人で、総務省の調査で見ると、非正規割合は

75.9%です。総務省の臨時非常勤職員の調査に出ている職種という中では、図書館75.9%、給食調理75.9%、保育士55.5%です。この中には、勤務時間の短い会計年度任用職員の人たちも入っているんですが、実数で見ると、今は4分の3は非正規公務員、会計年度任用職員で占められているというのが図書館の実態です。

そのほかの統計を見てみると、女性相談支援、昔は婦人相談員と言っていましたが、9割は非正規です。消費生活相談員は97.5%が非正規です。放課後児童支援員は66.6%、スクールカウンセラーは100%非正規です。つまり、対面的な仕事のかなりの部分を非正規公務員、会計年度任用職員が占めているというのが実態です。何でこういうことになっていったのかですが、思いつくのは、正規の公務員数が、がたと減らされた。正規公務員数が最も多かったのが平成6年、1994年で、328万人いました。そこから50万人ほど減りまして、274万~276万という、ここまで正規の公務員数は減っています。

職種によって増減があって、警察や消防というのはむしろ増えている。減っているのは教員や一般行政職なんです。一般行政職の中でもアンバランスが生じていて、総務的などは10%ぐらい減っている。主に現業職ががたっと減ったというものです。

まずは、非正規公務員が増えてきた理由として、正規公務員が減らされたけれども仕事は減らないから、そこを代替をしてきたということが言えるかもしれない。でも、これだけかなということを考えてきました。人は減らされる。だけど仕事は減らない。むしろ増えているのではないか。生活保護の受給世帯は増えているわけだし、かつては保育士、保育園が足りなくて、待機児童もたくさん生じてきた。職員は減っているのに、仕事は増えている。

そうすると、次のようなことを考えなければいけません。正規職員は定数が減っていて、だ

けど、行政提供水準を保つためには、まずは一人一人の職務範囲を拡大することが必要になります。けれども、財政難である自治体は、一人一人の職員に新しい仕事に就いたからといって、研修費用をかけるわけにはいかないでジョブ・ローテーションを積極的に推進して、オンザジョブトレーニングで仕事を覚える。先輩の背中を見て仕事を覚えろということになってきました。このような人事管理の変更は、1997年11月の総務省の通知文の中にしっかり出ていて、こう書かれています。

「個々の職員の持つ能力を最大限発揮させることを人事管理の目的の一つとして明確に位置づけ」、「ジョブ・ローテーションを通じて様々な職場をバランスよく経験することで、視野や知識・技術を幅広く深いものとしていく」

異動を前提とする公務員の人事管理というのは、昔からあるにはあったんですが、この1997年の通知を経て強化され、厳格に実施するということになってきました。その原因をつくったのは、仕事は減らないのに、正規の職員が減るといふ、これだったんです。

**正規職員の人事管理のジェネラリスト化
＝職務白紙委任の進展・専門職の非正規化**

正規は、定数減でも行政水準を保つため、一人一人の職務範囲拡大を目指す。
ただし、研修費用はかけられない→ジョブ・ローテーション化を推進し、OJTで仕事を覚えさせる。

↓

正規職員のジェネラリスト化。
ジョブ・ローテーションにそぐわない長い業務経験を要する専門職の非正規化

自治省行政局公務員部長通知「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について」
(自治能第76号、1997年11月28日)

「個々の職員の持つ能力を最大限に発揮させることを人事管理の目的の一つとして明確に位置づけ」、「ジョブ・ローテーションを通じて様々な職場をバランスよく経験することで、視野や知識・技術を幅広く深いものとしていく」

公務員の人事体系 従前は階層制(ジョブ型)職務給、実態はメンバーシップ型年功・生活給型。
建前上のジョブ型さえも放棄
CF) 濱口桂一郎「公務員とジョブ型のねじれにねじれた関係」『試験と研修』(64)22年3月。
「非正規公務員問題をはじめ公務員制度をめぐる諸問題の根源に、様々な公務員モデルとして徹底的にメンバーシップ型のものでできるが何もできない総合職モデルしか用意されていないことがある」

そうすると、こういう問題が生じてきます。正規職員がジェネラリスト化してくる。ジョブ・ローテーションで、ぐるぐる回される。一方で、ジョブ・ローテーションにそぐわない長い業務経験を要する専門職が非正規化を始めた。長く

勤務経験が必要なんだったら、そこはジョブ・ローテーションにそぐわないから、正規職員を置けない。そういった職種から非正規化が始まっていきました。

これを端的に指摘していたのが、濱口桂一郎という、ジョブ型雇用で多くの本を書かれている、ジョブ型雇用の提唱者の1人です。彼が『試験と研修』という雑誌の中にこう書きました。

「非正規公務員問題ははじめ公務員制度をめぐる諸問題の根源に、様々な公務員需要に対応すべき公務員モデルとして徹底的にメンバーシップ型の何でもできるが何もできない総合職モデルしか用意されていないことがある」

何もできないというのは、専門的には何もできないという意味です。

何でもできる、ジョブ・ローテーションで。だけど、専門的なことを聞かれ、専門知識や経験知を生かしてやらなければならないときに対応できないという、そういった総合職モデルしか用意されていないというのが、今の公務員人事の実態じゃないですか、ということも濱口先生は指摘されていました。

決定処分 生活保護業務から考える伝統的な公務員のお仕事

相談・申請・受理 「事実行為」事務
調査・判定会議・決定・訪問・停止 「法律行為」
決定(却下)・停止・廃止 「行政(処分)行為」
※事実行為は誰でもできるといふ考え。
＜コンビニで住民票を受け取れる＞
※法律行為は、公務員である必要。
※行政行為は、正規公務員である必要。

生活保護の職務の流れ

相談・助言・情報提供活動は、行政法上においては事実行為の一種。あるいは行政指導の一種(助成行政指導)とされ、ほとんど関心を集めてこなかった。その理由は、相談支援それ自体が権利義務に何らかの変動をもたらす場面が想定できず、法的な問題を惹起しないからである。原田大樹「行政法からみた相談支援」『法律時報』2022年1月、31頁

もう一つ、問題を申し上げます。図書館が非正規化してきた典型職種になった理由については、こういう考え方があります。

図書館というのは決定処分に関わらない職種です。

私は行政法を勉強してきた者ですが、行政法の考え方からすると、様々な行政の仕事は、幾つかに分類できる。

例えば、生活保護の業務の流れで見ると、受給に関する相談や申請を受け付ける、それから受理をするというのは、これ自身が生活保護上の、住民に対して権利義務を与えて何らか変更しているわけではないので、こういった事務のことを事実行為といいます。公共工事で道路を掘り返すとか、その程度のものですねという意味です。図書館は、残念ながらここに分類されています。住民の権利義務に何らか変更を与えているわけではない。

生活保護の業務の流れでいうと、調査・判定会議・決定・訪問・停止というのは、法律行為というふうに言われています。特に、この法律行為の中でも、生活保護の受給を決定するとか、却下するとか、停止するとかというのは処分行為に該当するので、行政処分や行政行為と言われています。このように行政法では分類するんです。

事実行為というのは、誰でもできるという考え方に立っています。ですから、コンビニで住民票を受け取れるんです。でも、住民票を発行するのは自治体の側ですから、それは法律行為なので、公務員である必要があります。

さらに、決定処分に関わるということでは、正規公務員である必要があります。住民票を出してくださいと住民から申請があった。これって何かおかしいな、これ、出してもいいでしょうかということ判断する、出さないよと処分するのは、正規公務員である必要がある。これが行政法的な考え方です。

相談や図書館のような仕事は事実行為に分類されて、そこは行政法の対象ではなかった。あまり研究されてこなかったということが、原田大樹先生の論文の中に出てきています。

つまり、住民の権利義務に何らかの変更を与

えるというような仕事が正規職員がやる仕事であって、それ以外は正規職員じゃなくていいんだという考え方が、自治体の行政執行者の中にずっとある考え方でした。

選ばれた非正規職種 マニュアルでは・・・

正規職員の職=相当の期間任用される職員を就けるべき業務 以外の業務=非常勤の職

※「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」（2017年8月23日、総行公第102号ほか、総務省自治行政局公務員部長通知）

「「相当の期間任用される職員を就けるべき業務」への該当性については、各地方公共団体において、業務の性質により、個々の具体的な事例に則して判断されるべきものであるが、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在り方に関する研究会報告書（平成28年12月27日、以下「総務省有識者研究会報告書」という。）においては、「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」とされている。」

=地方公共団体が固有の立場で実施する事務に従事する者？

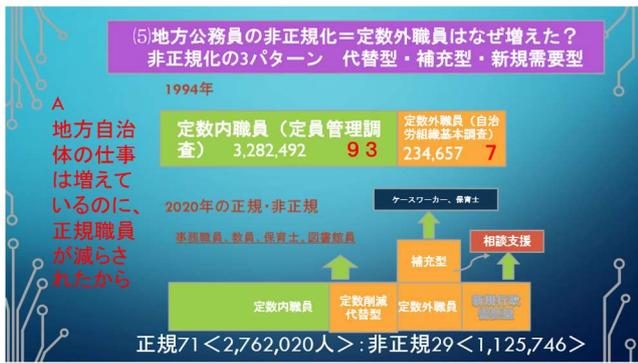
正規職員の職というのは、権力行政に関わる業務で、これ以外は非正規でいいという考え方につながっていきます。

例えば、会計年度任用職員制度が導入される法改正があった 2017 年に総務省が出した事務処理マニュアルの中には、こんなことが書かれています。

「相当の期間任用される職員を就けるべき業務」への該当性というのは、業務の性質によって、個々の具体的な事例に則して判断してください。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在り方に関する研究会報告書では、「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」は、正規職員がやりましょうねと。

つまり、地方公共団体が固有の立場で実施する事務に従事する者が正規であって、それ以外は非正規でいいんだということが、総務省が各自治体に配付したこのマニュアルの中に明確に書かれています。なぜ非正規化をするのかということの根本の考え方は、実はこの行政法的な考え方なんです。

正規職員が減りました。減った正規職員を権力的な業務に集中させていって、他の仕事は定数外職員、非正規でやらしてもらおうということにつながってきています。

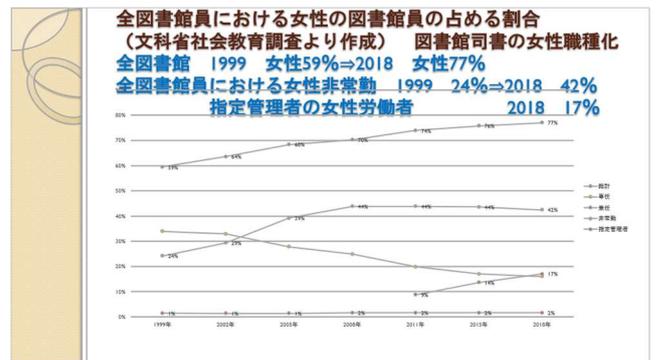
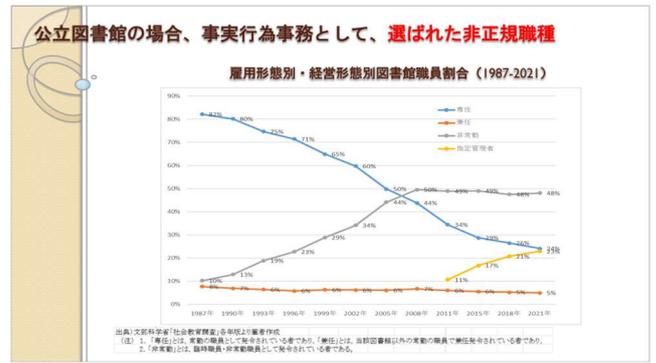


定数外職員はどのぐらい増えてきたのでしょうか。最も定数内職員である正規が多かったのが1994年で、そのときは328万人。定数外職員は、政府の統計はないんですけども、自治労の調査によると23万人ですから、そのとき93対7だったんです。会計年度任用職員制度が始まった2020年では、正規が276万人、非正規が112万人で、71対29となりました。割合で見ると、30年ぐらいで4倍に膨らんでいた。

もう少し具体的に、公立図書館の場合について見てみましょう。公立図書館の場合、事実行為事務に分類されます。ということは、非正規職種として選ばれた職種が図書館です。文部科学省の資料「社会教育調査」で見ると、1987年時点では、専任と言われている正規の職員が図書館業務の雇用形態別では主流だったんです。8割が正規の図書館司書、図書館職員が占めていました。

一番古い統計がこれだったんですけども、そこからどんどん非正規職員の割合が増えていきます。5割を超えたのが2005年から2008年ぐらいにかけてなんです。図書館の場合も正規の職員はどんどん目減りをしていきました。指定管理者制度の統計のデータが2011年からの統計で、ここも増えてきています。

ご案内のとおり、指定管理者の図書館で勤務している職員のかなりの部分は非正規労働者ですから、単純に足し込んで見ると、公共図書館で勤務している職員の70%以上は非正規公務員、ないしは非正規労働者ということにつながってきます。



非正規化は女性職種化を伴って進展をします。下表のブルーのラインは、図書館に勤めている職員のうち的女性割合の全体を示したものです。1999年のときには6割ぐらいが女性だったんですが、2018年の資料で見ると、図書館に勤務している人たちの8割近くが女性です。

何でこうなったのかというと、非常勤の職員に占める女性割合が多いからなんです。指定管理者も女性割合が多くて、結果として、非正規化と指定管理者化が、図書館業務の職種を女性職種化してきた原因になります。



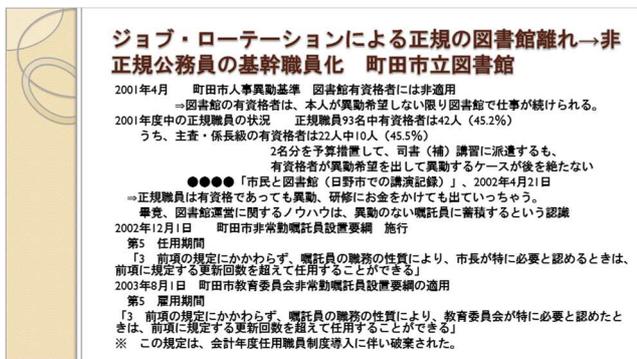
さらに細かく見ていきます。ある市立図書館の職員構成の変化です。1993年には、専任職員が37人おりました。臨時職員は、非正規職員と言い換えてもらっていいんですけども、週3日

の人たちが18人います。ですから、割合でいうと2対1という感じでした。

それが、2007年になってくると、分館から正規職員が引き揚げられて、正規の職員が激減します。2008年、2010年と、どんどん減っていき、専任職員数が20人前後になる。一方、非正規の職員は圧倒的に増えてきます。

これが、ある市立図書館であった正規、非正規の割合に係ることです。つまり、図書館は、正規職員が引き揚げられてきた典型的な職種と言っているかもしれません。そこに非正規職員が代替して入ってきたということなんです。

もう一つ、ジョブ・ローテーションの観点で申し上げておきたいのが、町田市立図書館の事例です。ジョブ・ローテーションによって正規職員が図書館を離れていくという事例が、町田市立図書館で起こったのでした。元館長の手嶋さんに取材をして、彼自身も結構発信をしているので、ここから記したものです。



ジョブ・ローテーションによる正規の図書館離れ→非正規公務員の基幹職員化 町田市立図書館

2001年4月 町田市人事異動基準 図書館有資格者には非適用
⇒図書館の有資格者は、本人が異動希望しない限り図書館で仕事が続けられる。

2001年度中の正規職員の状況 正規職員93名中有資格者は42人(45.2%)
うち、主査・係長級の有資格者は22人中10人(45.5%)
2名分を予算措置して、司書(補)講習に派遣するも、有資格者が異動希望を出して異動するケースが後を絶たない

●●●●「市民と図書館(日野市での講演記録)」、2002年4月21日
⇒正規職員は有資格であっても異動、研修にお金をかけても出ていっちゃう。
畢竟、図書館運営に関するノウハウは、異動のない嘱託員に蓄積するという認識

2002年12月1日 町田市非常勤嘱託員設置要綱 施行

第5 任用期間
「3 前項の規定にかかわらず、嘱託員の職務の性質により、市長が特に必要と認めるときは、前項に規定する更新回数を超えて任用することができる」

2003年6月1日 町田市教育委員会非常勤嘱託員設置要綱の適用

第5 任用期間
「3 前項の規定にかかわらず、嘱託員の職務の性質により、教育委員会が特に必要と認めるときは、前項に規定する更新回数を超えて任用することができる」

※ この規定は、会計年度任用職員制度導入に伴い破棄された。

2001年、町田市では人事異動基準というのができて、3年に一遍、仕事を変えるという人事異動基準になりました。専門職の図書館なのに、人事異動の対象になるのはやばいんじゃないかと思った手嶋さんは、図書館の有資格者には、これを適用しないという手段に出ます。図書館の有資格者は、本人が異動希望しなければ図書館の仕事が続けられるという方針を立てたんです。

2001年度中の正規職員の状況を振り返ってみると、正規職員は93名いたんですが、このう

ちの半分にし少し満たないぐらいの人たちが司書資格を持っていました。司書資格を持っていれば異動の対象にならないという方法をとりましたので、主査や係長級の有資格者は22名中10名だったので、2名分を予算措置して、司書講習に派遣したんです。

ところが、有資格者が異動希望を出して異動してしまうケースが後を絶たないんです。つまり、正規職員は有資格者であっても異動を希望する。研修にお金をかけても出ていってしまう。一方、図書館運営に関するノウハウは、異動しない嘱託職員、非正規の職員に蓄積するという認識が、手嶋さんの中に広がります。

そこで、翌年、2002年12月に次のような手段にうってでます。町田市非常勤嘱託職員設置要綱に基づく全体のルールは、更新は4回までを上限とするというのが町田市の全体の方針だったんですけど、図書館に関しては、嘱託員の職務の性質により、教育委員会が特に必要と認めるときは、市全体に規定する更新回数を超えて任用することができるというルールをつくりました。

結果として、雇止めというか、任期の更新を区切ってしまうというようなことは、町田市の図書館では無かったんです。これは、特筆すべきことだと思っています。ところが、会計年度任用職員制度が入ってきた中で、会計年度任用職員の任期は1年、それから3年とか5年で公募制度にかけるんだということになった結果、先の図書館のルールは破棄されました。今、町田市図書館も公募制度をやるようになっていきます。

ここまで、図書館が選ばれて非正規化してきた職種であるということを申し述べました。

3 非正規公務員の現在

次に、どのくらい非正規化をしてきているのかということ、図書館に限らないでお話を申し上げます。

まず、総務省調査の数字です。任期が6月以上あって、それで、週の勤務時間がほぼ20時間以上の人たちで見てみると、74万人、うち会計年度任用職員が66万人。任期が6月に満たない又は勤務時間が短い人たちが45万人いまして、足し込むと、2024年4月1日現在で約120万人という人数が出ています。

区分	計		増減		参考
	2024年4月1日現在	前年同月比	増減数	増減割合	
任用職員	661,368 (89.1%)	661,901	▲533	▲0.1%	319,700 (70.6%)
臨時任用職員	76,016 (10.2%)	76,044	▲28	▲0.04%	11,063 (2.4%)
特別職非常勤職員	5,040 (0.7%)	4,780	260	5.4%	121,934 (27.0%)
総数	742,424 (100.0%)	742,725	▲301	▲0.04%	452,697 (100.0%)
都道府県	176,687 (23.8%)	178,041	▲1,354	▲0.8%	122,402 (27.0%)
市区町村等	565,737 (76.2%)	564,684	1,053	0.2%	330,295 (73.0%)
指定都市	76,713 (10.3%)	79,022	▲2,309	▲2.9%	71,079 (15.7%)
市区	387,629 (52.2%)	384,415	3,214	0.8%	219,896 (48.6%)
町村	85,197 (11.5%)	85,230	▲33	▲0.04%	36,298 (8.0%)
一部事務組合等	16,198 (2.2%)	16,017	181	1.1%	3,022 (0.7%)

自治体	任期6月以上かつ 週5時間以上の 臨時非常勤職員 数	任期6月未満かつ 週5時間未満の 臨時非常勤職員 数	正規職員数 (A+B+C)	非正規職員数 (D+E)	非正規割合 (%)
都道府県	176,687	122,402	299,089	1,432,094	11.0
政令市	76,713	71,079	147,792	361,879	17.5
市区	387,629	219,896	607,525	777,093	33.3
町村	85,197	36,298	121,495	138,095	38.2
一部事務組合等	16,198	3,022	19,220	102,581	13.6
合計	742,424	452,697	1,195,121	2,811,742	20.9
政令市含む市区町村	876,812	1,277,067	1,423,804	3,154,946	40.7
政令市除く市区町村	729,020	915,188	1,176,317	2,656,800	44.3

自治体階層別非正規公務員数と非正規割合 (2024.4.1現在)
 ○実数ベースで120万人 約3割。
 ○政令市含む市区町村職員の4割超は、非正規公務員
 臨時・非常勤職員の女性割合 (2024.4.1)
 会計年度任用743,486人 75.8%
 臨時的任用 52,419人 60.2%
 特別職非常勤 28,216人 18.9%
 合計 824,121人 69.0%
 ○市区町村の非正規率44.3%×69% = 30.6%
 市区町村職員の3割が女性非正規公務員 ※女性非正規なくして市区町村の公共サービスなし

これを、都道府県政令市区町村という自治体階層別で、非正規割合を求めてみると、都道府県が17.3%、政令市で29%、市区（一般の市と東京23区）で見ると43.9%が非正規職員なんです。町村は46.8%という数字が得られました。

格差正規の3~4割水準
2020年比で、年収伸び格差は多少縮まった

階級	非正規公務員				正規公務員			
	実給月額 (A+B+C)	平均月額 実給額	平均 勤続 年数	平均 勤続 月数	実給月額 (A+B+C+D)	平均月額 実給額	平均 勤続 年数	平均 勤続 月数
都道府県	176,687	176,687	176,687	176,687	1,432,094	1,432,094	1,432,094	1,432,094
政令市	76,713	76,713	76,713	76,713	361,879	361,879	361,879	361,879
市区	387,629	387,629	387,629	387,629	777,093	777,093	777,093	777,093
町村	85,197	85,197	85,197	85,197	138,095	138,095	138,095	138,095
一部事務組合等	16,198	16,198	16,198	16,198	102,581	102,581	102,581	102,581
合計	742,424	742,424	742,424	742,424	2,811,742	2,811,742	2,811,742	2,811,742

つまり、基礎自治体である市区町村で見ると、非正規職員はその自治体職員のもはや半分近くを占めるという状態になっています。

賃金水準ですけども、2020年と2023年と比べてみると、確かに格差は縮小しています。2020年段階で3割を切っていた格差指数は、2023年から勤勉手当が支払われることによって3分の1までに縮小しました。期末手当とか、勤勉手当が支払われるという効果はそれなりにあるんだなと思っています。確かに、処遇の面では改善をしているということはあるにはある。

ですが、問題は冒頭で申し上げたとおり、非正規職員、非正規公務員問題の肝は任期なんです。

4. 変容する会計年度任用職員制度

大量雇止め 東京都 スクールカウンセラー2

2023年度末、東京都の約1700人のSCのうち、1096人が5年目の公募に応じることになり、その4分の1にあたる250人が不合格となり、雇止め。

東京都の理屈。
 24年2月28日開会の都議会本会議。浜佳葉子教育長の答弁。
 ①4回までは公募によらない再度任用として校長の勤務評価等により選考
 ②5回目は勤務評価によらず、公募により公平、公正に書類審査及び面接を実施し選考
 5回目は雇用機会公平性の確保の趣旨から、公募による任用としております

都教育庁指導部の福田主任指導主事は、筆者の問い合わせに対し「(5年目公募は)あくまでも都の制度の中で実施している」との一点張りですが、後述のように、24年6月に国は公募制を廃止するなど大きなルール変更をしたが、「国と同様に公募制による支障が生じていないのか」との問いかけにも、同じ回答を繰り返すばかりだった。
 このように都教育庁が説明する雇止め理由は、過度に「公平公正」を重視するもの。

会場が東京都の管轄の図書館にもかかわらず、東京都のことを取り上げて大変恐縮なんです、スクールカウンセラーに関して、2023年度の末に東京都の1,700人のスクールカウンセラーのうち、1,096人が5年目の公募に応じるようになってまいりました。この1,096人の4分の1に当たる250人が不合格となって、いわゆる雇止めになりました。

東京都側の理屈は、都議会の本会議で浜佳葉子教育長が答弁したところによると、5回目というのは、雇用機会の公平性の確保、つまりスクールカウンセラーになりたい人というのはほかにもいるんだと。だから、任期付の職員を5年を超えて雇い続けるというようなことは避けて、公募にして、公平性、公正性を保つべきだという説明をされていました。

私は、ちょっと疑問に思って、東京都の教育庁指導部の福田主任指導主事に問合せをしました。『日経グローバル』という雑誌に連載を持っています、そこで紹介した事例です。福田主任指導主事はこのようにお話しされました。あくまでも都の制度の中で実施しているということで、教育庁としては、これについて変更するというのもできないという、そういった説明だったんです。

国は公募制度をやめた

24年6月28日 人事院は3年公募制の廃止を各府省に通知
(平成22年8月10日人企—972 人事院事務総局人材局長発)

⇒平等取扱いの原則及び成績主義の原則は、残っている・・・一般原則で外せない
 ⇒ただし、「公募によらない採用は、同一者について連続2回を限度とするよう努めるものとする」と削除。

さらに「神は細部に宿る」
 人企—841 令和6年6月28日
 「期間業務職員の適切な採用に当たっての留意点等について（通知）人事院」
 公募によらない再採用を行う場合を例示

- ・職場内の職務経験を有することにより公務の能率的な運営に相当程度資することが想定され、**公募への応募者よりも、むしろ職場内の職務経験を有する者を任用することが適当**
- ・採用しようとする者の期間業務職員としての従前の勤務実績の他、当該者に就かせようとする業務の必要性、当該業務に求められる知識及び経験、労働市場における人材確保状況等も考慮。

ところが、この時点で、私の問い合わせに前後して、国は公募制を廃止したんです。大きなルール変更をしたんです。でも、東京都は今の制度を維持するというお話の一点張りでした。トレンドとしては、国と、都道府県や政令市以

外の自治体では、公募制の廃止に流れていっています。

何で国は公募制をやめたのでしょうか。「公募によらない採用は、同一の者について連続2回を限度とするよう努めるものとする」という文言は人事院の通知から削除されました。その理由は、「公募への応募者よりも、むしろ職場内の職務経験を有する者を任用することが適当」だと。私も直に人事院に取材しに行ったんですけども、人事院の担当官の説明は、ある省から公募制を廃止してくれということを言われたと。実は、何も知らない新しい人が入ってきて、余計に仕事が混乱するということがあったようです。だから、廃止したということになります。



自治体の動向はどうなっているのかというと、国が廃止したということもあるんですけども、公募の実施に関する基準がない、つまり公募制を入れていない自治体の数と割合は、2021年、令和3年度で430自治体だったものが、2023年には541まで増えている。国が廃止したということがあるので、仄聞するに、東京の多摩地域を中心に、公募制を廃止するところが増えつつあるようです。

さらに、今、こんな問題も生じています。石破政権になってから、地方創生という問題がもう一回復活してきました。地方創生を実現するために何が行われているのかというと、目指す社会は、若者、女性に選ばれる地方をつくること。この若者、女性に選ばれる地方にするために何が必要なのかというときに首をもたげてき

《質疑応答》

○参加者 A 氏

今日はどうもありがとうございました。最初に、資料の「職種別非正規割合・実数ベース」ですけど、図書館員の場合、75.9%。日本図書館協会が出しています『日本の図書館』の統計では、非正規職員の数は、年間実労働時間の合計 1,500 時間を一人として換算しています。ほかの職種もこういうルールがあって実数とされているのでしょうか、ということが 1 点目の質問です。

もう一つは感想なんですけど、日本ではここ 30 年にわたって、実質賃金が上がっていませんが、こんなことは世界中どこにもない、歴史的にもないことだろうと、今言われています。そしてその理由として、1 時間当たりの生産性が日本は上がっていないからだ。私もそうなのかなと思ったんですが、河野龍太郎さんの『日本経済の死角』という本では、そうではなく日本はちゃんと生産性は上がっているんだと、アメリカには及ばないけれどもヨーロッパ、ドイツ、フランスなんかより日本のほうが生産性は上がっている、それにもかかわらずずっと実質賃金が変わらない、最近はインフレで落ちているということを書かれています。それこそ先ほど先生がおっしゃった不都合な真実のように、賃金が上がらないのは仕方がないんだ、自立して暮らせない給料しか非正規の人に出していないのは目をつぶらざるを得ないことなのかと思わされていたけれど、データを載せてそんなふうに主張されているんです。

こういうことがあるのなら、将来にわたっては、非正規という立場ではあるにしても食っていける給料を得られる可能性があるんじゃないかなと思ったので、ぜひ先生の感想を聞いてみたいなと思いました。

以上の 2 点です。

○上林氏

2 つご質問をいただきました。

まず、最初の質問ですけども、他の統計調査では、どのようにして正規、非正規を分けているんですかというようなご質問だと思うんです。

例えば、消費生活相談員のところで見てみると、定数内職員、定数外職員という概念を使っています。つまり任期があるものを非正規として、任期のないものを正規とするという統計調査をしています。女性相談支援員の統計も同じ概念を使っています。たしかに、時間というものもありますけども、総務省の調査も同様に、任期のあるものとないものということで区分をしています。

ですから、正規、非正規の区分要素というのは、定数内か、定数外かということをしりましたけれども、それはひとえに有期か無期かという、この 1 点にかかっているんだろうなと思います。

そうすると、日本図書館協会では 1,500 時間で分類しているというのは、昔からやっていることで統計の統一性ということを考えてみると、今後もそれでやっていくしかないのだろうな。様々な統計調査を並べていって、総体的に見ていくということが必要かなと思って、お話を聞いておりました。

2 つ目の、実は日本の生産性は上がっているのにもかかわらず、賃金が上がらなかったというのは、どういうことなのかということなんですけれども。私は授業で学生の皆さんにお話をしているのは、日本はジョブ型雇用ではなくて、メンバーシップ型雇用で、メンバーシップ型雇用というのは、賃金よりも雇用の維持ということを先に立てる。何で異動するのかということを考えてみると、まず雇用は企業内で完結していて、部門によっては稼ぎができない部門が生じる。でも、これから稼いでいけるという部門も生じて、1 つの会社の中でそれが生じてくる

わけです。雇用を維持しなければならないというときには、安易にクビにできませんから、社内の中で抱え込んで別の部署に移すという方法もあるし、よく言われている、追い出し部屋というところに行くとか、そういったことも生じてくる。

まず、日本の雇用システムでは、雇用の維持というのが先に立っている。雇用の維持をしつつ、だけど、賃金は上げていったら、総人件費がもっと上がってしまうので、賃金は抑制して、雇用の維持のほうに重きを置いてきたというのが日本型雇用。1990年から、この30年間かけてつくり上げてきてしまった社会ではないかと、学生には申し上げています。それだと、本当は生産性は上がらないんじゃないのと。

つまり、不要な部門、社会的にはもう不要となってしまった部門も抱えちゃうわけですから。欧米—アメリカはちょっと違います。例えば、失業率ってスウェーデンはものすごく高いんです。日本よりもはるかに高い。一方で社会的な異動が必要な部門を政府が力を入れて職業訓練をして、そこに就職できるような形を北欧なんかはとっている。

雇用を会社の中で維持させるのか、それとも、社会全体の中で雇用を維持するという方向に行くのかという、この二通りの方法があると思うんですけども、日本は後者をなかなか実現できなかったと考えております。

答えになっているかどうか分かりません。以上です。

○参加者 A 氏

最初の質問は、なぜそんなことを聞いたかといいますと、定数内職員は人数で、それから非正規は予算で管理している。実際に、私の勤務していた市役所で人事課に図書館に非正規は何人ですかって聞いても、答えられるわけがなかったんです。幾らしか予算を出していないから、

その割り振りは図書館のほうで土日だけ出てもらうとか、夜間だけ出てもらうとか、問題なくサービスできるように決めているはずだから、そっちで聞いてくれと言います。

だから、人数が出てきたのはどうしてなんだろうという疑問です。

○上林氏

おっしゃるとおり、もともと人数は数えていなかったんです。私が記憶する限り、総務省が臨時非常勤職員の人数調査をしたのは2005年が最初です。何で2005年なのかなんですけども、2005年くらいから団塊世代が退職するので、採用抑制しろというのが総務省、国から出てきて、8.7%減らした。でも、総務省の側には、職員を減らしたら、多分それは非正規になるだろうなという予感があって、それで2005年に初めて調査したという、どうもそんなつながりがあったようです。自治体って、それまで非正規の人数を数えたことがなかったんです。何度も何度も繰り返す中で、人数をちゃんと把握するようになってきたというのが、この数字に表れているんだと思います。

○参加者 B 氏

今日はありがとうございました。理論上の話なんですけれども、お話を伺っていても、非正規率がどんどん上がっているのは問題ではないかなと思います。

反対に、同一労働同一賃金、同じ仕事をしていたら、処遇の面では全く同じ報酬が得られる、全く同じ条件だとしたら、上林先生は、正規は本当に少なくなってしまうって、こういうジョブ型の仕事の場合はほとんどが非正規でも問題ないというか、そういうふうにお考えになりますか。

労働者の側からしたら全然変わらない。有期か、有期でないかというのは、自分が続けたい

か、続けたくないかだけで変えられるということの違いだけだとしたら、その区別というのはどうだと考えられますか。

○上林氏

日本型雇用というのはメンバーシップ型雇用となっています。よく学生にも言うんですが、君たち就活をやっているけど就活の略って何と聞くと、就職活動と言うんです。私、「うそ」と言うんです。君たちがやっているのは、就職活動じゃなくて、就社活動でしょう。会社を選んでいて、別に職種を選んでるわけじゃないでしょう。これが日本型雇用なんです。ジョブ型雇用が中心である欧米世界では、会社ではなくて、本当に職を選んできます。

就社か、就職かというのが、メンバーシップ型なのかジョブ型なのかの違いなんです。ジョブ型の社会では、まず仕事に価値があって、その仕事に就いている人はその賃金をもらうという、そういった世界なので、時間単価で見ると皆さん一緒なんです。

つまり、ジョブ型社会では基本的には正規、非正規というのがないんです。私が先ほど申し上げたのは、全部がそうだとはいませんが、ジョブ型にしていくことによって、専門職型の例えば図書館のようなところでは、正規、非正規の格差がなくなる。もっと言ってしまうと、ジョブ型にすることによって、非正規という概念がなくなる。

先ほどご質問者がおっしゃっていた、みんな非正規になるんですかということに関しては、それはノーです。ではなくて、ジョブ型にすることによって非正規という概念がなくなる。有期雇用であろうと、無期雇用であろうと、その仕事をしていけば同じ賃金になるので。

そうすると、今何で正規と非正規でこれだけの格差が生じているのかなんですけれども、それは身分によって区分しているからなんです。正

規であるという身分と、非正規である身分だから、これだけの格差が生じている。これを、同一労働同一賃金の考え方からすると、説明のつかない不合理な格差と言います。そこを解消するためには、一定の職種、図書館のような専門職種をジョブ型にしていくということのほうが必要ではないかと。

そうすると、定数管理というのは不要になってくるので、任期という問題も多分なくなってくる。そういった描き方を私はしています。

本日は、ありがとうございました。(拍手)