

人権としての住民ケアを担う 非正規公務員

——官製ワーキングプアの女性たち

ジャーナリスト・和光大学名誉教授

竹信 三恵子 たけのぶ みえこ

1976年、朝日新聞社に入社。同社編集委員兼論説委員、和光大学教授などを経て2019年4月から現職。2009年貧困ジャーナリズム大賞。2022年日隅一雄賞特別賞。著書に『ルポ雇用劣化不況』（岩波新書、日本労働ペンクラブ賞受賞）、『家事労働ハラスメント』（岩波新書）、『官製ワーキングプアの女性たち』（共著、岩波ブックレット）など。最新刊に『賃金破壊～労働運動を「犯罪」にする国』（旬報社）。



自治体の公共サービスは、貧富の格差を超え、基本的人権としてのケアを住民に保障するものだ。そうした「ケア的公務」の軽視や、担い手である女性への差別意識をテコに、この部門は「官製ワーキングプア」と呼ばれるほど低待遇の非正規公務員に担われてきた。2020年度からは、これを合法化する「会計年度任用職員制度」が始まり、民間委託やIT・ロボット化による新しいケア的公務の空洞化も進められている。非正規問題だけでなく、多角的なケア的公務の立て直しが最重要課題となりつつある。

自治体は、住民の心と身体を守る「ケア的公務」を多数担っている。DV相談や児童相談、健康・福祉相談といった相談支援業務、保育士や学校現場の看護師などによる子どもを支える業務などだ。住民の基本的人権を支えるこれらの公務の担い手は、大半が「会計年度任用職員」と呼ばれる1年以内の有期雇用という不安定・低賃金非正規公務員で、その8割近くを占めるのが女性だ。そこには、公務が担うべき住民ケアの役割を軽視し、決済や企画などの「権力的業務」を公務の本来的役割、とする転倒した行政の意識がある。

「会計年度任用職員」の登場

相談支援業務や保育などが、基本的に公共サービスによって担われるのは、ケアが人間に必要な不可欠なものであり、健康で文化的な最低限度の生活という基本的人権の保障に必須のものだからだ。住民へのケアを家族のみに依存すれば、家族の過剰な負担を招きやすい上に、家族を持たない社会的な脆弱層が人権の外に追いやられかねない。また、市場化のみに依存すれば、低所得層はケア・サービスを「購入」できず、やはり人として暮らすこ

とが難しくなる。だからこそ、税を財源にした公共サービスでケアを担うことが必要になる。

さらに、低所得層が人権としてのケアを利用できるためには、公共サービスが安価で良質であることが不可欠だ。税の支えが入らなければ、サービスを担う人々の賃金を買いたたくしかなく、担い手は貧困に追い込まれる。低所得層が安心して利用でき、かつ、担い手に人らしい生活が保障されるために、税は「利用者が払える額」と「担い手が必要とする額」の落差を埋める役割を担っている。

だが、日本の公的ケアは、こうした役割を十分に果たしてきたとはいえない。

1980年代の「中曽根行革」から「小泉構造改革」を経て、こうしたケア的公務は縮小され、民営化など、さまざまな手法で公務員が削減されてきた。

前川喜平・元文部科学省次官は、小泉政権の「聖域なき構造改革」を振り返り、ナショナルミニマムである教育や福祉は受益層が多く、ここを削減すれば効率的に歳出削減できるとして財務省などの標的にされた、と指摘している¹⁾。これらは人なしではできない公務であるため、人件費削減という形を取らざるを得ない。ケア的公務の狙い撃ちである。

一方で、警察官・消防士などの公務員は1994年以降の増加傾向が指摘されている²⁾。

その間、住民の貧困化や女性・子供の人権への意識の高まりを背景に、DVや児童虐待をはじめとする新しい課題は膨らみ、こうした「専門知識を持つ人が必要な分野」での行政サービスの必要性は高まり続けてきた。減る人件費と増えるサービス需要の穴を埋めるために増やされ続けてきたのが、非正規公務員だった。

このような非正規公務員は、短期で雇い止めされる不安定雇用に加え、ほとんどが年収

200万円いくかいかないかの低待遇であることから「官製ワーキングプア(お上が作った働く貧困者)」³⁾との呼び名が生まれ、2020年4月時点の総務省調査で、警察や消防、教育部門などを除いた一般行政部門で非正規は43%に膨らんでいる。

これらの批判の高まりの中で、「非正規ではなく、法律で会計年度ごとの1年以内有期雇用と位置付けられた公務員」として2020年度からスタートしたのが、「会計年度任用職員」だった。

性差別とケア差別の利用

公務は安定した住民サービスを実現するために、常時ある仕事は常勤が原則とされてきた。その意味では、専門性や熟練が必要で、かつ恒常的に必要な業務であるケア的な公務は常勤でなければならないはずだが、これでは人件費削減要請に応えられない。

そこで「非常勤職員」や「臨時職員」など一時的な仕事に充てられると規定されていた枠に、恒常的な職務のケア的公務職をほめ込み、任用を反復更新することで長期雇用と熟練をかるうじて確保し、辻褄を合わせたのが、従来非正規公務員だ。

こうしたゆがみを正し、労働実態に合わせて長期雇用にする改革が求められていたにもかかわらず、「1年契約の公務員」を法律に書き込むことで合法化した。

ここでは、会計年度任用職員をパートとフルタイムに分けるトリックが使われた。

正規職員と同じ週労働時間のフルタイムは正規職員と同等の給料表を当てはめて「正社員並みになった」とする一方で、5分でも10分でも短ければパートに仕分けし、従来と変わらない「報酬」(ボランティア的な仕事への薄謝)

にとどめたのである。これでは、負担が重い高技能の仕事でも、労働時間を少し短くしさえすれば従来通りの低人件費で雇い続けられる。

人件費を削減したい自治体にとっては抜け穴になり得るため「パート」は多用され、制度が始まった2020年4月時点の総務省調査で、会計年度任用職員のうちパートは88.8%、制度導入前より報酬水準が減額された職種がある団体は都道府県で53.2%に上った。制度開始前はフルタイムだった非正規職員が、本人に無断でパートの「会計年度任用職員」に変えられる事例も確認されている。

こうした会計年度任用職員の76.6%が女性で、非正規公務員時代と変わっていない。再任用を拒否される際に上司から「夫がいるから困らないでしょう」と言われた例も複数報告されている。例えば、2021年度末に再任用を拒否され、奈良県の人事委員会に不服申立てした会計年度任用職員の女性は、上司から「世帯主でないから退職してもらおう」と面と向かって言い渡されている。

「夫の扶養」を前提に低待遇で雇い、雇用を打ち切るときも「夫の扶養」が理由にされる。そこには、女性は夫に扶養されるべきものなので経済的自立は必要ない、という「夫セーフティーネット」論が見え隠れする。

これらから見る限り、会計年度任用職員は、女性の労働は安くても構わないという性差別意識と、ケア的公務は女性が家庭内で「タダ」で担ってきた育児・介護などの延長に過ぎないという偏見を下敷きにしたものということもできる。

こうした通念は住民たちの間にも根強い。このため、女性を人件費削減の対象にすれば批判を浴びにくい、という無意識の計算もそこうかがえる。

9割が将来への不安を訴え

会計年度任用職員も含め、こうした女性非正規公務員たちの窮状に、2021年3月、当事者たちが「公務非正規女性全国ネットワーク(通称:はむねっと)」を結成し、筆者も設立に協力した。

「はむねっと」が同年7月に発表したオンライン緊急アンケート結果⁴⁾では、1252件の有効回答のうち、年収200万円未満が5割を占め、勤続年数も3年未満が4割を占める不安定ぶりが明らかになった。45.8%がメンタル不調を訴え、93.5%が将来への不安を感じると回答。「契約の更新時が来ると、仕事につながるかどうかの不安でメンタル不調が激しくなる」という声もあった。

しかし、同月から総務省が全地方自治体を対象に実施した初のメンタルヘルス調査で、会計年度任用職員は対象から事実上外された。調査は、コロナ禍で業務量や住民のクレームが増大したことなどによる公務員の心の不調対策を目指すもので、第一線に立つ機会が多い会計年度任用職員にこそ必要だったはずだ。

「はむねっと」の質問に、総務省は「自治体の事務負担を考慮し、まずは首長部局の正規職員を対象とした」とし、今後行うときは改めて検討する、と文書で回答している。

こうした権利からの排除の一方で、同年末の人事院の国家公務員に対するボーナス削減勧告の際には、非正規職員の賃金を正規職員並みに削減する自治体が相次いだ。低賃金で期末手当の実額も少ない非正規にとって、正規との賃金格差はさらに広がる形となった。

そんな会計年度任用職員の実態を、あるDV相談員女性の体験からたどってみよう。

女性は50代で、10年ほど前、夫からのDV

被害で離婚、シングルマザーとなった。そんな体験を生かしたいと思い、広島県内の自治体で非正規のDV相談員を務めていた。

DV被害者の支援には、DV防止法、生活保護法、男女雇用機会均等法など多角的な法的知識や支援の専門知識が必要だ。生命の危険にさらされる女性からは、夜中でもSOSが入り、加害者の脅しにも直面する。四六時中気を抜けない重責にもかかわらず、非正規の年収は手取り200万円程度だった。

子育てしながらの生活費には足りず、夕方から深夜までファミリーレストランで働き、他の女性相談機関でもアルバイトするダブルワーク、トリプルワークの日々が続いた。それでも辞めなかったのは、自らのつらい経験を他の被害者のために役立てることができるというやりがいがあったからだ。

だが、2020年4月、「会計年度任用職員」の導入で事態はさらに悪化し、1日7時間労働の「パート」となった。パートは退職金がない上、月給制から時給制に変わったため5月の連休など休みの多い月は大幅な減収になった。名目的な労働時間は減っても仕事量は変わらないため残業が恒常化した。残業代申請は気が引けてタダ働きが増え、手取りは年140万円程度に落ち込んだ。

そこへ、コロナの感染拡大が追い打ちをかけた。

バイト先の仕事もなくなり、副収入が入らなくなった。感染への不安や生活苦から、暴言や執拗な苦情をぶつける住民も増えた。同僚の「会計年度任用職員」たちは、「住民からの電話を取るのが怖くて手が震える」と言い始めた。DV支援での緊張感に、こうした心労が加わり、睡眠薬がないと眠れない日が続いた。疲労から仕事で移動中に車の運転ミスを起こ

し、あわや大けがという自損事故を起こした。

そんな時、東京の困窮者支援団体から女性支援を担当してほしいという誘いが来た。子どもが独立した時期でもあり、2021年6月で相談員を辞め、その誘いにすがりつくようにして、女性は郷里を出た。

ケア空洞化のしわ寄せは住民に

会計年度任用職員制度の導入後、この女性のように、辞めていく女性たちは後を絶たない。公募しても集まらない例も目立っている。「1年以内」と法律で明示されている働き方が、スキルが高くやる気のある働き手ほど遠ざけてしまうからだ。

また、「1年有期」の合法化によって、「マタハラの合法化」とも言える安易な雇い止めも目立ち、ここでも熟練職員が職場を去っている。2020年度末には、神奈川県庁で10年間福祉職として働いてきた会計年度任用職員の女性が、5月初旬の出産を間近に控えて3月末の雇い止めを通告された。3月末から産前休暇に入り、産休・育休を取得して職場復帰できるはずが、1年有期に阻まれた形だ。

これまで述べてきたように、相談支援などの第一線を担う仕事は、コロナ禍でも休めない住民の命綱だ。これらの仕事はほとんどが、このような非正規職員に担われるようになり、現場を知らない正規職員が増えている。非正規職員が正規職員や管理職に問題点の改善を訴えても理解が得られず、それでも声を上げると、「うるさい人」として1年有期を理由に仕事を失うことも少なくない。

こうした公務職場の在り方は、住民へのしわ寄せとなって表れている。

千葉県習志野市でも2020年4月、非正規職員が会計年度任用職員に転換された。約

400人は1日7時間45分の「フルタイム」職員だったが、このうち約200人が、一律1日7時間、週35時間の「パート」に仕分けされた。1年契約を反復更新し、20年近く相談支援業務に当たってきた女性も、フルタイム契約から、「パート」に切り替えられ、午後4時30分以降の住民相談を打ち切らなければならなくなった。役所は午後5時15分まで開いているため、相談に来た市民に「4時30分で勤務終了なので相談を打ち切ります」とは言えない。残業が恒常化しても残業代の申請はしにくくなり、サービス残業が続いた。こうした自己犠牲的な対応が、辛うじて住民サービスの低下を食い止めている。

大阪府摂津市では2022年1月、前年に起きた児童虐待問題の報告書が発表された。ここでは、専門性が必要な職務なのに「虐待対応を担う職員は1年目～3年目が多くを占める体制だった」と指摘された。こうした部署にも1年有期の会計年度任用職員は配置されていた。

これらの矛盾の指摘に、総務省は「財政上の制約のみを理由にフルタイム雇用を抑制するのは制度の趣旨に合わない」と通知を出している。だが、「財政上の制約」でないかどうかを立証することは相当に難しい。

政府の「改善策」が ケアの貧困を生む構造

このような、公的ケアサービスが担い手女性の貧困を生み出す構造は、今後も再生産される恐れがある。

2022年5月、「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」(女性支援法)が成立した。この新法は、「売春防止法」(売防法)を貫く、困窮女性を処罰や管理の対象とする従来の発想から、困窮女性を支援する政策への大

転換であり、性暴力被害者を支えてきた女性たちによる長い制定運動の成果だ。そうした成果に影を落とすのが、都道府県に設置が義務付けられる「女性相談支援センター」の「女性相談支援員」の待遇だ。

支援法では、「専門的技術に基づいて必要な援助を行う職務に従事する職員」を置くとされ、人材の質については保障された形だ。だが、待遇については、国会で経験者への加算などを予算に盛り込んだとする答弁があったものの、詳細は今後の検討会を待つという。

これまで、新しい行政サービスが生まれるたびに、高い専門性を持ちながら「官製ワーキングプア」になる人々を増産してきた。検討会の動向次第では、その再生産の温床に「女性相談支援員」も転化する恐れがある。

こうした専門職については、「常勤は異動のあるジェネラリストだけなので常勤採用は難しい」という思い込みも根強い。だが、地方公務員法にこうした規定はない。自治体が常勤専門職を確保する人事政策を放置し、安易に非正規化でお茶を濁してきた姿勢を、転換させる運動が必要だ。

また、非正規職員の増加を解決するため委託によって問題を解決すべきだとの意見もある。専門性の高いNPOによる委託のプラス面は否定しないが、委託料を絞られれば委託先の職員が同じように低待遇に陥ってしまう。しかも、最近では、自治体のケア的業務の一括民間委託することを政府が奨励する動きも強まっている。その代表例が、内閣府のホームページ⁵⁾で民間委託の「先進・優良事例集」として紹介されている共立メンテナンス社の「包括的業務委託プラン」だ。これは、のように、企画や意思決定などの「コア的業務」以外は全て「ノンコア」として同社が担う。住民

にとってのコアである
ケア労働が、本体から
切り離されていくこと
になる。

このホームページで
同社は「委託効果」とし
て「事務の効率化」を挙
げ、ここに「重複事務の
解消、非正規職員の労
務管理からの解放」が
含まれている。大阪府
守口市では同社に委託
した学童保育支援員を
巡り、こうした「非正規
の労務管理からの解放
サービス」によって、深刻な事態が起きた。

労働条件や教育内容の改善などを求める団
体交渉が会社によって拒否され、市の指導が
放棄されたまま、2020年3月末には労組加
入の支援員が一斉に雇い止めされて訴訟に発
展したのだ。

団交拒否は労働委員会で不当労働行為とさ
れ、2022年、原告側の勝利和解となった。支
援員からは「児童虐待が疑われている児童か
らの利用申請が出ていないため、市と協力し
て緊急に虐待に対応すべきだ」と言うのと、同社
から「利用申請が出ていないのでうちには関
係ない」と言われた、との証言もあった。ケア
的公務の空洞化の極致ともいえる出来事だ。

この他、介護職場を中心にIT化、ロボット化
の動きも出ている。北欧などでは機械化によ
るケア労働者の腰痛予防など、労災対応の向
上と、それによる利用者へのケアの質の改善
が目標とされるが、日本での動きは、歳出削減
や、労働力人口の減少を控えた省力化を目指
した「生産性向上」に比重があり、1人当たりの

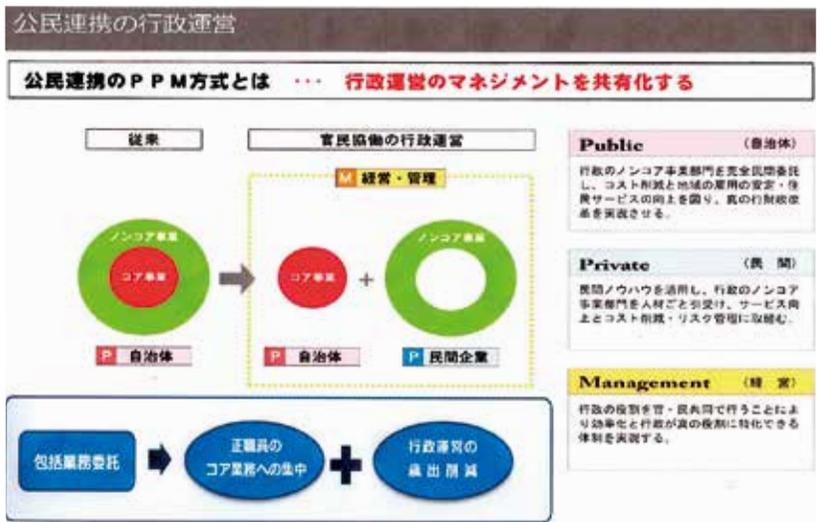


図 「共立メンテナンス」社の「包括的業務委託プラン」のイメージ(内閣府
ホームページから)

負担増加を招く、と現場から指摘されている。

ケア的公務の質は、私たちの基本的人権に
関わるものだ。その意味で、非正規化だけで
なく、委託による空洞化、IT化による担い手
の負担増、こうした多角的な担い手削減の動
きと、これを支える女性差別とケア労働の価
値の軽視への対応は、ケアを考える上での最
重要課題となりつつある。

文献

- 1) "INTERVIEW前川喜平・前文部科学事務次官". 週刊東洋経済. 2017-9-16, 48-50.
- 2) 上林陽治. 非正規公務員の現状と課題～会計年度任用職員、期間業務職員を中心に. 労働政策研究会 (2022年1月13日)発表資料.
- 3) 朝日新聞. 2007-9-19, 朝刊, p.3.
- 4) 公務非正規女性全国ネットワーク (通称: はむねっと) <https://nrwwu.com>
- 5) 内閣府. 先進的な取組を全国展開するための公共サービスイノベーション・プラットフォームin四国 (2017年10月2日) 資料5: 行政事務の包括民間委託について. (株式会社共立メンテナンス) https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/koukyou/01_madoguchi/pdf/2017kyoritu.pdf