

地方自治体における非正規労働者の 「準内部化」——福祉関係職場の事例

前浦 穂高

(労働政策研究・研修機構副主任研究員)

古谷 真介

(大阪産業大学准教授)

本稿の目的は、2つの地方自治体における福祉事業を所管する職場を対象に、非正規労働者（臨時・非常勤職員）の内部労働市場化の実態に光を当てることにある。民間企業を対象とした先行研究によれば、非正規労働者は基幹化や戦力化を通じて組織内でキャリアアップするだけでなく、正社員登用制度が整備された企業では、正社員に転換するケースも存在する。このように、民間企業では、非正規労働者を内部労働市場に組み込む動向が観察されている。そこで、本稿では、民間企業の非正規労働者の先行研究を比較基準として、インタビュー調査によって、地方自治体における非正規労働者が、どのような現状に置かれているかを考察した。本稿の考察の結果、地方自治体の非正規労働者については、内部労働市場化していると思われる側面と満たさない、あるいは阻害される側面を確認した。前者については、地方自治体は単年度の任用期間（雇用期間）を更新し一定期間勤務し続けるだけでなく、勤続年数を技能向上の代理変数として昇給していく仕組みを整備していることが挙げられる。後者については、労使交渉によって、正規職員と非正規労働者との間で業務分担が決められており、非正規労働者のキャリアがその業務の狭い範囲に限定されている。また法律の規定によって、非正規労働者は直接正規職員に登用されることはない。つまり、地方自治体における非正規労働者のキャリアの延長線上に正規職員は位置づけられていない。このような事実発見から、本稿では、地方自治体の非正規労働者の現在地を「準内部化」と特徴づけた。

目次

- I 問題意識
- II A1市とA2市の福祉職場の事例分析
- III 結論

I 問題意識

本稿の目的は、2つの地方自治体における福祉事業を所管する職場を対象に、臨時・非常勤職員（以下、「非正規労働者」とする、ただし再雇用者を含まない）の内部労働市場化の実態に光を当てることにある¹⁾。

これまで労働市場の構造は、企業内外を境界線

として、外部労働市場と内部労働市場の2重構造であることが指摘されてきた。内部労働市場では、外部労働市場とは異なり、終身雇用や年功賃金、技能形成制度に象徴される長期かつ安定した雇用機会が与えられる。その対象は大企業の男性正社員であった。それらの議論は、おおよそ次のように要約することが出来るであろう。すなわち、企業は、労働市場で決められた賃金水準と雇用量を、ただ受け入れているわけではない。その市場の動向を考慮に入れて、組織内での労働力の配分と賃金水準を決めている。たとえば、ある製品の需要が減少し、採算が取れなくなったときには、その生産・販売などの部門の労働者を、より

業績が良い他の部門へ異動させる。そしてそのような企業内での部門の異動を可能とするために、技能形成を促すインセンティブなどの人的資源管理制度を設計し、運用することになる。その結果として、男性正社員の処遇については、年功賃金と長期雇用の色彩が強まることになる（例えば、氏原 1966；Doeringer and Piore 1971；愛知県労働部 1987；中部産政研 2000；小池 2005 など）。

その一方で、非正規労働者は、同じ内部労働市場に位置づけられながらも、正社員よりも労働条件が劣るという意味でのコスト削減という役割と、有期雇用労働者であることから、企業が景気変動などの環境や業績の変化に応じて柔軟に雇用量を調整しやすくするという意味でのリスク回避という正社員とは異なる役割を果たすことが期待されてきた。内部労働市場の中では、正規・非正規労働者という二区分が存在していた（Atkinson 1985；日本経営者団体連盟 1995；仁田 2008）。

しかし、その後、非正規労働者の活用が進む中で、この二区分では捉えきれない現象が見られるようになった。その現象が、非正規労働者の基幹化と戦力化という現象である。このような現象の下では、非正規労働者は易しい仕事からより高度な仕事を担当し技能を向上させていく。その過程で、非正規労働者の組織内の重要性が高まり、処遇が改善されていく。この結果、非正規労働者は基幹化や戦力化し、従来よりも正社員に近い存在となる（例えば、脇坂 1998；禿 2003；武石 2003；西野 2006；本田 2007 など）。そのことから、基幹化や戦力化した非正規労働者はリスク回避という役割を果たすことは困難になると考えられる。

さらに、企業によっては、正社員登用制度を導入し、非正規労働者から地域限定正社員、そして地域限定正社員から総合職正社員への登用というルートを構築している。こうした企業では、非正規労働者は雇用形態の変更を伴いながら、組織内でキャリアアップしていく（例えば、久本 2003；渡辺 2009；高橋 2010；西村 2014；労働政策研究・研修機構編 2014 など）。基幹化や戦力化の下では、非正規労働者は同一の雇用区分の中でのキャリアアップをするのに対し、正社員登用制度を導入した企業では、雇用形態の変更を伴う組織内のキャ

リアアップが行われる。その意味で、非正規労働者はより一層内部労働市場に組み込まれたと言える。こうした変化は、内部労働市場内の雇用区分の多様化と呼ばれる（例えば、佐藤・佐野・原 2003；玄田 2008；平野 2009 など）。

このように、民間企業は、非正規労働者を、選別・選抜して、内部労働市場に取り込もうとする動きが見られる²⁾。そのような動きは、内部化と行って良いであろう。それに対し、地方自治体の非正規労働者はどのような現状に置かれているのだろうか。まず、正規職員との比較を通じて、非正規労働者の人事制度を概観したい。

採用方法から見よう。地方公務員法によって、正規職員（任期の定めのない常勤職員）には、自治体が行う競争試験もしくは選考に合格した者が採用されるが、非正規労働者にはそうした規定はない³⁾。また、任用期間（民間企業においては、雇用期間）について見ると、正規職員は定年までの任用（雇用）が守られている。それに対して、本稿が分析対象とする地方自治体の非正規労働者は、部署ごとに、原則1年以内（単位は年度）の任用契約（雇用契約）を結ぶ有期雇用労働者である⁴⁾。したがって、次年度の任用は保障されていない。また、非正規労働者は、正規職員に欠員が生じた際に、正規職員を採用することに伴う人事行政の硬直化と行政経費の継続的な肥大化を回避するために活用されている。そして、直接正規職員に登用されることはない⁵⁾。キャリアについて見ると、正規職員は職種によってキャリアの積み方は異なるものの、昇任（昇進）と異動を通じて業務に必要な知識を身につけ、様々な経験を積み重ねて組織内でキャリアアップしていく（例えば、中村 2004；前浦 2004 など）。しかし、非正規労働者は、次年度の任用が保障されず、部署内の限られた範囲の業務を経験するのにとどまり、キャリアアップする機会は乏しいと考えられる。加えて、賃金について見ると、正規職員は毎年昇給するのに対し、非正規労働者には、法律の解釈をめぐる混乱があり、自治体によって、実質的に昇給機会を付与するところもあれば、付与しないところもあった⁶⁾。また、一時金について言えば、正規職員は年2回の一時金（期末手当と勤勉手当）が支給さ

れるが、非正規労働者には一時金を支給するところもあれば、支給しなかったりするところもあった⁷⁾。このように、正規職員と非正規労働者の労働条件には格差が存在し、また同じ非正規労働者であっても、その労働条件は自治体によってバラバラであるという状況が続いてきた（例えば、小尾 2010；上林 2012, 2015, 2021；前浦 2019 など）。

なお、こうした問題は、総務省の研究会でも議論されている。総務省（2018）によると、以下の3つの課題が指摘されている。第1に、法律の規定に沿う形で、地方自治体が非正規労働者を活用していないケースがあること⁸⁾、第2に、非正規労働者のうち、「一般職非常勤職員」の採用方法等が法文上明確に定められておらず、「一般職非常勤職員」としての任用が進まないこと、第3に、「一般職非常勤職員」について、制度上、期末手当などの各種手当の支給ができないことが示されている。総じて言えば、法律の規定と非正規労働者が働く実態との間に乖離が見られることが課題となっている。

これらの問題への対応策として、2020年4月に会計年度任用職員制度が導入された。この制度を導入するにあたり、地方公務員法や地方自治法の改正が行われ、非正規労働者の労働条件にかかわる法的枠組みが整理・整備された。この結果、非正規労働者にも実質的に昇給機会を付与したり、一時金を支給したりすることが名実ともに可能になった。また、再度任用（継続雇用）については、引き続き同じ職務を担当する場合でも、「新たな職」として整理すべきという留意事項が示された（地方公務員法研究会編 2019）。こうした手続きが明示されたことで、非正規労働者の継続的な任用は行いやすくなったと考えられる。会計年度任用職員制度の導入は、多くの自治体に勤務する非正規労働者の処遇改善につながるものと言える。各自治体において、非正規労働者の働く実態に応じて処遇が改善されていけば、民間企業の非正規労働者に見られるような内部労働市場化への動きが見られる可能性があると考えられる⁹⁾。そこで、本稿では、先行研究が描き出す民間企業の非正規労働者を比較基準として、地方自治体の内部労働市場における非正規労働者の位置づけの変

化を分析する。

II A1市とA2市の福祉職場の事例分析

1 事例の概要

本稿の分析対象は、A1市とA2市の福祉職場における非正規労働者である。両市は、同一の都道府県に属する中核市である。本稿において、福祉関連の職場を取り上げるのは、非正規労働者ももっとも多く配置されており、またインタビュー対象者が所属する職場だったからである。

これまで地方自治体は、1996年以降、正規職員を継続的に削減する一方で、非正規労働者を活用することで、正規職員だけでは対応しきれない業務をこなしてきたと考えられる¹⁰⁾。その結果、非正規労働者は増え続け、2016年には64万人を超えた¹¹⁾。A1市とA2市の非正規労働者数の推移についても、表1のとおり、同じ傾向にあることが分かる。

取り上げる地方自治体は、同じ都道府県に位置するA1市とA2市である。どちらも人口20万人を超える中核市である。またどちらの市にも職員労働組合があり、非正規労働者を組織化している。本稿の分析は、主にこの2つの地方自治体を実施したインタビュー調査に基づく。まず、会計年度任用職員制度導入前の状況を確認しておこう。

A1市の職員数は、2018年現在、正規職員数約3200名である。2016年まで減少傾向であったが、2017年頃より増加に転じている。非正規労働者

表1 A1市とA2市の正規職員数と非正規労働者数の推移
(単位：人)

	A1市		A2市	
	正規職員数	非正規労働者数	正規職員数	非正規労働者数
2010年	3,303	1,417	2,067	774
2011年	3,246	1,443	2,051	816
2012年	3,189	1,427	2,017	826
2013年	3,162	1,507	1,995	857
2014年	3,197	1,559	1,955	887
2015年	3,196	1,522	1,945	892
2016年	3,138	1,558	1,933	901
2017年	3,186	1,599	1,925	970
2018年	3,217	1,603	1,910	989

出所：インタビュー調査より。

数は、約 1600 名である。A1 市では、臨時的任用職員と嘱託員と呼称していた。嘱託員の中については、65 歳の定年退職後に、再任用された OB 嘱託員などとよばれる元正規職員 200 名を含んでいる。2014 年には再任用の嘱託員数が、2017 年には嘱託員全体がピークとなり、その後緩やかながら減少に転じている。そして組合員数は約 870 名であり、組織率は 3 割弱となっている¹²⁾。新規入庁者のうち約 1 割程度が加入していない。2018 年現在、専従なしでの労使交渉を行う体制を整えている。

A2 市の職員数は、2018 年現在、正規職員数（行政、教育、医療、技能労務）約 1900 名である。非正規労働者数は、989 名となっている。その数は、増加傾向にある。その呼称は、臨時的任用職員と任期付短時間勤務職員である。非正規労働者数には再任用者を含み、その数は約 180 名である。直近の 10 年間では、170～180 名で推移し、2014 年以降、フルタイムでの再任用者が増加している。A1 市と比較すると、再任用者は、増加傾向にある。そして組合員数は、約 1000 名であり、組織率が 30% 前半となっている。この 10 年間で組織率は 10 ポイントほど低下している。なお、A2 市では、組合専従を置いて、労使交渉を行っている。

以下では、会計年度任用職員制度導入前後の非正規労働者の労働条件、活用の範囲、そして職場の正規職員と非正規労働者との間での役割分担のルールについて明らかにする。

2 会計年度任用職員制度導入前後の非正規労働者の労働条件

(1) 任用形態と労働時間

表 2 は、会計年度任用職員制度導入前の非正規労働者の労働条件を示している。A1 市においては、非正規労働者の任用形態と労働時間は、おおよそ次のとおりである。まず臨時的任用職員と嘱託員に大きく分けられる。臨時的任用職員は、23～39 時間／週程度の労働時間である。本庁勤務の臨時的任用職員については、フルタイムのものが多く、つぎに嘱託員は、30 時間未満／週の労働時間となっている。嘱託員については、上に述べたように、OB 嘱託員などと呼ばれる元正規職員が含まれるが、保育士などの国家資格と介護支援専門員などの任用資格を有するものが殆どである。

A2 市では、臨時的任用職員と任期付短時間勤務職員が存在する¹³⁾。臨時的任用職員の労働時間はフルタイムに近く、任期付短時間勤務職員については、7 時間 45 分／日で、4 日／週の労働時間である。そのうち 9 割、364 名が女性であり、30～40 代の女性が約 7 割となっている。臨時的任用職員は 375 名であり、その中で保育士と幼稚園の教諭が 100 名となっており、これが最も多い。

(2) 任用期間

A1 市では、非正規労働者の任用期間については、次のとおりである。臨時的任用職員については、最大 6 カ月間であった。期間中の働きぶりをみた上で、契約者本人に継続勤務の意志を確認

表 2 会計年度任用職員制度導入前の労働条件（2018 年現在）

任用形態	A1 市		A2 市	
	臨時的任用職員	嘱託員	臨時的任用職員	任期付短時間勤務職員
労働時間	23～39 時間／週程度、本庁勤務者が多い。	30 時間未満／週（正規職員の 3/4）、保育所あるいは児童ホームが多い。	フルタイムに近い労働時間。保育士と幼稚園の教諭。女性が 9 割。	7 時間 45 分／日×4 日／週。
任用期間	最大 6 カ月、1 カ月ほどの空白期間において再任用。	原則 1 年。勤務評定に基づき、再任用。	3 年。試験に合格すれば、再任用。	5 年。試験に合格すれば、再任用。
賃金	日給制。	17 万 5100 円／月など。	月給制。職種に応じて決定（ex 保育士で 18 万 5800 円／月）	月給制（H28、日給月給から変更）。事務員、13 万 9303 円／月
昇給の仕組み	再任用されれば、あり。労使交渉で決定。	人事院勧告に基づき労使交渉で決定。（学童保育職場では、経験加算あり）	再任用されれば、あり。（再任用時に 1500 円）	再任用されれば、あり。（再任用時に、2000 円）

出所：インタビュー調査より。

し、更新していた。その際、1カ月ほどの「空白期間」を置いた上で、新しい任用期間となった。嘱託員については、原則1年の任用期間であり、勤務評定に基づき再任用となった。嘱託員には、臨時的任用職員のような空白期間が存在しなかった。

A2市では、任用期間については、臨時的任用職員が3年、任期付短時間勤務職員が5年であった。任用試験に合格すれば、期間は延長された。

(3) 賃金

つぎに賃金について確認しよう。A1市の嘱託職員は、表2の通り、17万5100円/月（任用初年度。2018年現在）であり、人事院勧告に基づく改定額（率）をもとに労使交渉を行い、決定していた¹⁴⁾。また、嘱託員には一時金が支給された。臨時的任用職員については、日給制である。また、臨時的任用職員に一時金は支給されなかった。

なお、臨時的任用職員の日給については、労使交渉によって昇給することがあった。具体的には、2000年代に、非正規労働者の一時金に関する労使交渉を行った時に、近隣自治体と比較すると、A1市の賃金水準が低いことが確認された。そのため、毎年労使交渉では、近隣自治体の水準まで回復することを労使合意していた。たとえば、人事院勧告で給与と一時金が上がる場合には、臨時的任用職員の日給も、労使交渉によって増額させてきた。ようするに、A1市においては、近隣自治体の水準を上限とするが、非正規労働者の実質的な昇給を実現していたのである。

A2市の賃金については、臨時的任用職員は、職種に応じて、行政職あるいは技能労務職の給料表の高卒初任給を基本として用いて、月ごとに払っている。任期付短時間勤務職員については、臨時的任用職員と同様に高卒初任給を時給換算し、それに労働時間をかけ、月ごとに払っている。そしてA2市においても、労使交渉で非正規労働者の実質的な昇給を実現している。臨時的任用職員については、3年の任期が終了し、再び任用試験を受け合格すれば、1500円/月が昇給することになる。任期付短時間勤務職員についても、同様に5年の任期が終了し、再び任用試験に合格すれば

2000円/月昇給することになる。A2市においても、労使交渉を経て、非正規労働者の実質的な昇給を実現していたのである。なお、臨時的任用職員および任期付短時間勤務職員ともに一時金を支給している。その決め方は、正規職員に準じて、労使交渉で決められていた。

このように、A1市とA2市の労使は、会計年度任用職員制度導入以前より、実質的に昇給機会が付与されたり、一時金が支給されたりするなど、非正規労働者の処遇改善に努めてきた。会計年度任用職員制度導入に関する労使交渉においても、A1市とA2市の職員労働組合は、現行の労働条件が下がらないことを目的としていた。

(4) 会計年度任用職員制度導入後の労働条件

周知のように、2020年4月より、地方自治体には、会計年度任用職員制度が導入された。A1市とA2市は、この新しい非正規労働者に関する制度を導入している。その労働条件等を整理すれば、表3のとおりである。

会計年度任用職員制度導入にあたり、A1市の臨時的任用職員は、非常勤事務補助員（以下、事務補助員と略記する）、嘱託員は行政事務員と呼称されるようになった。A2市については、臨時的任用職員は会計年度任用職員のフルタイムと呼称され、任期付短時間勤務職員はそのまま残された。

また、任用期間と労働時間については、会計年度任用職員制度導入以前と、大きな変化は見られない。変化が見られるのは、昇給と一時金である。この2つの点について見よう。A1市とA2市では労使交渉によって、勤続年数に応じて実質的に昇給するようルール化された。さらに、これまで一部の非正規労働者に支払われていた一時金については、A2市の任期付短時間勤務職員には期末手当と勤勉手当が、両市のそれ以外の非正規労働者には期末手当が、支払われるようになったのである。

より具体的に昇給制度を見ると、表4の通り、A1市では、勤続年数に応じて報酬月額が増えることがわかる。表4から読み取れることは、会計年度任用職員を一定期間任用することを想定し、

表3 会計年度任用職員導入後の労働条件（2018年現在）

任用形態	A1市		A2市	
	会計年度任用職員事務補助員（パートタイム）	会計年度任用職員行政事務員（パートタイム）	会計年度任用職員（フルタイム）	任期付短時間勤務職員
労働時間	基本は35時間／週。ただし、人によっては23～29時間／週もある。	基本は30時間／週。ただし、30時間未満／週の人もある。	フルタイム。	7時間45分／日×4日／週。
任用期間	1年。書類選考に基づき採用。職務行動評価 ^注 に基づき再任用。	1年。採用試験に基づき任用。原則、勤務評定に基づき再任用。	3年。試験に合格すれば、再任用。	5年。試験に合格すれば、再任用。
賃金	現行水準を維持（概ね月給制に移行）。	現行水準を維持（概ね月給制に移行）。	現行水準を維持。	現行水準を維持。
昇給制度	8号棒の賃金テーブルあり。1年に1号棒ずつ昇給する。	28号棒の賃金テーブルあり。1年に1号棒ずつ昇給する。	再任用時に1500円昇給していたが、毎年500円昇給する。	再任用で2000円昇給していたが、毎年400円昇給する。
一時金	あり。期末手当のみ。年間2.6カ月（夏1.3カ月、冬1.3カ月）。	あり。期末手当のみ。年間2.6カ月（夏1.3カ月、冬1.3カ月）。	あり。期末手当のみ。支給月数は正規に準じて決定。	あり。期末勤勉手当（4.5カ月／年）。
退職金	なし。	あり（ただし、離職退職金慰労制度）。	あり。	なし。

注：職務行動評価とは、事務補助員の再任用のルールである。労使協議によって制度化された。この制度導入以前は、使用者側都合あるいは一方的な評価によって、任用を打ち切ることが可能であった。これを、事務補助員に問題行動などがあった場合には、職務行動評価を行うこととし、その上で、再任用を決めることになった。ようするに、ある事務補助員に問題行動などがあったときには、1回の任用期間で雇用を打ち切ってしまうのではなく、その働きぶりを評価し、問題があれば、その職員に指導する。そして改善すれば、再任用する。あるいは、改善しなければ、再任用しないということをルール化したのである。

出所：インタビュー調査より。

表4 A1市の会計年度任用職員の賃金表

事務補助員（会計年度任用職員パートタイム、35時間／週）		行政事務員（会計年度任用職員パートタイム、30時間／週）	
経験年数	報酬月額（円）	経験年数	報酬月額（円）
1年目	145,420	1年目	149,410
2年目	146,520	2年目	154,250
3年目	147,620	3年目	159,820
4年目	148,720		
5年目	149,930	:	:
6年目	151,140	:	:
7年目	152,240	:	:
8年目～	153,340		
		26年目	229,810
		27年目	230,650
		28年目～	231,500

出所：インタビュー調査より。

安定的に昇給することが保障されている。さらに勤続年数が高いほど報酬額が高い。これらのことから、勤続年数を技能向上の代理指標にしていると推測される¹⁵⁾。

このように、会計年度任用職員制度の導入は、それ以前から行われていた労使交渉による実質的な昇給機会の付与および一時金の支給の実態を、同制度によって追認、根拠づけられるという側面がある。A1市とA2市では、会計年度任用職員制度の導入を機に、昇給と一時金がルール化されたと解釈出来るであろう。

3 非正規労働者の活用範囲

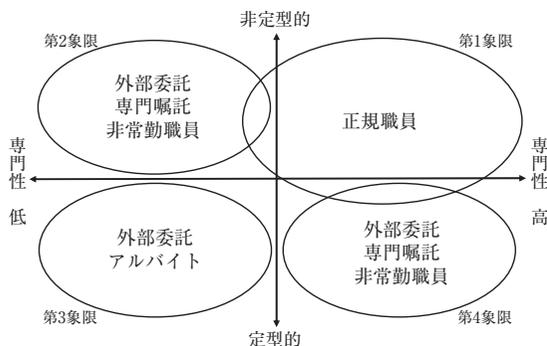
(1) A1市における非正規労働者の活用範囲

次に地方自治体の職場において、非正規労働者が、どのように活用されているのかを明らかにしよう。会計年度任用職員制度の導入以前のA1市における非正規労働者の活用範囲については、以下の2点に整理出来る。

第1に、A1市の労使は、労使交渉などを積み重ねて、非正規労働者は国家資格あるいは任用資格を必要とする業務に限定することを確認していた。ただし、協定などを結んでいる訳ではない。A1市においては、非正規労働者を任用する場合には、労使交渉で決定した任用資格に関する方針（「専門的な知識経験または識見」¹⁶⁾）にもとづいていた。具体的には、非正規労働者は、正規職員に対して助言や依頼、あるいは正規職員の指揮・命令のもとで調査・診断業務を行う、ということを確認した¹⁷⁾。非正規労働者を任用する職務の範囲を限定していたのである。

第2に、2016年度から「業務分析プロセス」を実施し、各部署における業務を棚卸して、正規職員と非正規労働者との間で、より適切に業務分担を決めようとしている。非正規労働者の活用範囲を確認している。図1にもとづいて非正規労働

図1 業務分析プロセス



第1象限	政策企画業務、公権力の行使、高度な専門性を必要とする業務
第2象限	行政特有の専門性は求められないが、臨機応変な対応が求められる業務
第3象限	行政特有の専門性は求められず、概ね定型的な処理を着実に繰り返さなければならない
第4象限	行政特有の専門性が求められるものの、定型的な処理を繰り返す業務

出所：A1市のインタビュー調査およびA1市提供資料より作成。

者の担当する業務を明らかにしている。

具体的には、A1市では、業務をつぎのように分類している。横軸に専門性の高低、そして縦軸に定型的・非定型的とし、第1象限（専門性が高く、非定型的な業務）の業務については、正規職員が担当。正規職員が担当業務は、「非定型的で高い専門性が求められる業務」「中長期的な展望に基づく政策の企画立案」、あるいは「当該事務分野における重要課題に関する業務」である。正規職員は判断・予算・人事にかかわる業務を、非正規労働者は資格などを必要とする専門的な業務を担うようにしている。第1象限以外については、外部委託の可能性がある。とくに、専門性が低く、かつ定型的な業務（第3象限）の業務については、外部委託の可能性が高く、非正規労働者を任用するにしても、行政事務員（旧嘱託員）ではなく、事務補助員（旧臨時的任用職員）を任用している。行政事務員については、専門性が高い業務あるいは非定型業務に活用している。

(2) A2市における非正規労働者の活用範囲

A2市においては、会計年度任用職員制度導入に関する労使交渉において、職種・職場ごとの業務について、パートタイムが担えるものとそうでないものを明らかにした。フルタイムでないとは担

えない職場の業務についてのみフルタイムの会計年度任用職員を導入することにした。具体的には、保育所などについては、パートタイムではなく、フルタイムの会計年度任用職員を活用することにした。

さらに、正規職員と非正規労働者の役割分担を見るうえで重要なのが、「事務分担表」である。この「事務分担表」は職場ごとに作成されるもので、職場における大まかな業務のリストである。A2市は、これを毎年棚卸ししている。この分担表には、職場の役割分担（主担当・副担当）が決められ、正規職員だけでなく非正規労働者も含まれる。全ての職場に共通する役割分担としては、たとえば、非正規労働者はいわゆる窓口対応を主に行い、そして正規職員は、制度改正、予算、人事にかかわる業務と窓口業務の中で複雑な案件への対応といった具合で、業務分担を決めている。

4 職場の正規職員と非正規労働者の業務分担

次に、職場レベルの業務分担の実態にせまろう。正規職員と非正規労働者の業務分担を、どのようにして決めているのであろうか。この点について、A1市とA2市の職員労働組合が認識する限りではあるが、整理しよう。

(1) A1市における業務分担

会計年度任用職員制度導入後のA1市における介護関係の福祉職場のある係の業務分担は、おおよそつぎのとおりである。この職場は、正規職員2名、事務補助員（旧臨時的任用職員）2名、そして行政事務員（旧嘱託員）6名からなっている。行政事務員は、介護保険の利用申請などの審査業務を担っている。住民および介護事業所からの提出書類を受け取り、それらに記入漏れ、書類の不足などの不備・適正化の観点で問題などがないかチェックしている。そのため、福祉関連の法律などの専門的な知識と経験がもたれている。このことから、その募集に当たっては、介護支援専門員などの任用資格を保持していることを条件に入れている¹⁸⁾。これが、「専門性」の中身である。事務補助員は、提出された書類などをファイリング、情報システムへのデータ入力の作業などを担

っている。それに対して、正規職員は、その職場における法律・行政・人事・予算にかかわる業務を担い、8名の非正規労働者を統率・監督している。行政事務員が住民および介護事業所との窓口になっており、そして提出された書類をチェックしている。つまり、行政事務員の業務が起点となり、事務補助員と正規職員の業務が続くことになる。そして介護保険関係に関する専門的な知識とその業務経験がもとめられている。そのことから、A1市には非正規労働者の定着率を高めたいとの意図があると推測してよいであろう。

なお、非正規労働者の比率の上昇したことから、正規職員は、行政事務員の業務内容とその進捗を把握することが難しくなったという。たとえば、上の福祉関係の職場では、正規職員は、行政事務員と比較すれば、福祉関連の知識と経験が乏しい場合が多い。あるいは、それらの業務を経験し、知識を習得したとしても、定期的に行われる人事異動によって、別の職場へ移ってしまうことがしばしばである。その結果として、非正規労働者、とくに行政事務員を統率する立場にある正規職員は、その業務内容を理解・把握出来なくなり、その進捗管理などが適切に行われなくなってしまう可能性がある。近年、そのような職場が存在しているという。A1市の職員労働組合は、このような状況を「パンドラ化」と呼んでいる。

(2) A2市における業務分担

A2市では、高年介護室の介護保険担当を取り上げる。この職場は、正規職員13名、任期付短時間勤務職員7人で構成される。この職場でも、正規職員と非正規労働者の役割分担は、既述の通り、「事務分担表」によって職場ごとに決められる。ただし、A1市と比較すると、A2市は非正規労働者の組織化が進展しておらず、また保育園などの職場が本庁と地理的に離れていることから、正規職員と非正規労働者の業務分担の実態を正確に把握することは困難な状況にある。

とはいえ、市民課と福祉関係の職場においては、入庁後2～3年の正規職員が、非正規労働者の担っている業務を、OJTの一貫として行っている。入庁直後の正規職員とベテランの非正規労働

者を比較すれば、後者がより難しい業務を担うことがしばしばあるという。つまり、A2市の全ての職場ではないにしても、正規職員と非正規労働者が一緒になって働く職場においては、その職場の業務を難易度に応じて序列づけしている。そして、難易度が低い業務については、非正規労働者と入庁後間もない正規職員が担っており、さらに経験年数の短い者は、そのなかでも易しい業務を担っているものと考えられる。

(3) 非正規労働者の業務と技能、および管理・監督の形骸化の可能性

以上、A1市とA2市の職場における正規職員と非正規労働者との間での業務分担について、断片的な情報にもとづいているが、明らかにした。それらを整理すれば、つぎのとおりである。まず第1に、A1市では「業務分析プロセス」、そしてA2市では「事務分担表」という方法で、毎年、職場の業務を棚卸しし、正規職員と非正規労働者の業務分担を決めている。第2に、両市ともに、労使交渉において非正規労働者の活用範囲を限定していた。A1市は、労使交渉のなかで限定することを確認した。A2市では、会計年度任用職員制度の導入時に、非正規労働者が担う業務について、フルタイムとパートタイムのいずれかが適切なのかを議論した。そして第3に、上の枠組みの下で、両市とも、業務の経験年数と技能に正の相関があると考えている。A1市では、業務に関する専門的な知識とその経験が必要であることから、任用資格を定め、そして業務の経験年数に応じてその技能が高まると考えている。そのことから、非正規労働者の定着率を高めようとしている。A2市についても、職場の業務を難易度に応じて序列づけし、A1市と同様の関係があると考えている。

さらに踏み込んで議論するならば、A1市で明らかにした「パンドラ化」が進展すれば、地方自治体における職場の正規職員は、非正規労働者の業務の進捗状況あるいは成果物の質と量を正確に把握し、問題が生じたときに適切に対処することが難しくなってしまうと考えられる。つまり、正規職員の管理・監督能力が低下あるいは形骸化してしまい、使用者と労働者双方に機会主義的行動

を誘発する可能性が出てくる。その結果として、行政サービスの質の低下あるいは必要な量を提供出来なくなる可能性を指摘することもできる。

Ⅲ 結 論

1 事実発見

以上、2つの自治体の事例を分析した。それでは、先行研究が描き出す民間企業の非正規労働者を比較基準として、地方自治体の内部労働市場における非正規労働者の位置づけについて、整理しよう。次の2つの側面を指摘出来る。

第1に、本稿の冒頭で、会計年度任用職員制度の導入によって、非正規労働者が内部労働市場化する可能性を指摘したが、それ以前からすでに内部労働市場化している側面が見られたことである。具体的には、一部の非正規労働者を除き、単年度の任用期間を更新し、一定期間勤務し続けたという実態がある。さらに、A1市では労使交渉によって、実質的に昇給額を決定し、A2市では、契約更新ごとに実質的に昇給を行ってきた。その際には、継続的に勤務すること、言い換えれば、勤続年数が技能向上の代理指標となっていたと考えられる。とくにA2市については、職場の業務を難易度に応じて序列づけし、難易度が低い業務については、非正規労働者が担っていたことが確認できた。その低い業務の中で、技能向上に応じて、易しい業務（定型業務）を経験し、より難しい業務（非定型業務）を担う形になっていた。

これらの点は、先行研究が示す基幹化や戦力化する非正規労働者に近似する点だといえる。また会計年度任用職員制度導入後は、労使交渉によって毎年決められていた昇給が制度化されたことで、勤続年数に応じて賃金が安定的に増えるとともに、ほぼ全ての非正規労働者に一時金が支給されるようになった。会計年度任用職員制度導入の影響は、非正規労働者の労働条件を改善するとともに、結果として、それをルール化することにあつたといえる。以上の整理から、地方自治体においても、非正規労働者の内部労働市場化の一端が

うかがわれる。

第2に、上のような事実をたいして、内部労働市場化を満たさない側面あるいは阻害する側面も見られた。具体的には、両市においても、「業務分析プロセス」「事務分担表」の作成、ならびに労使交渉を通じて、正規職員と非正規労働者の業務分担が明確化されている。そのことから、非正規労働者のキャリア伸長は、民間企業と比較すれば、狭いものにとどまっている。現在のところ非正規労働者は、正規職員が担う判断・予算・人事にかかわる業務に担当することはない。そして、非正規労働者によっては、採用段階から国家資格と実務経験などの一定水準以上の専門的あるいは非定型業務の遂行が求められ、正規職員が担当しない専門的な業務を担当することがある。加えて、地方公務員法においては臨時的任用職員では「正式任用に際して、いかなる優先権をも与えるものではない」となっており、非正規労働者を直接正規職員にする制度はない。これらのことが意味することは、専門性の高い業務の遂行を求められる非正規労働者であっても、キャリア伸長の延長上に正規職員が位置づけられていないことである。こうした事実は、非正規労働者の社員区分が整備され、正社員への登用制度が導入・運用されている民間企業の非正規労働者、すなわち、先行研究が示す基幹化もしくは戦力化する非正規労働者とは異なることを意味する。

このように、非正規労働者にかかわる法的および労使交渉によって決められた枠組みが、これまで非正規労働者の内部労働市場化を阻んできた側面がある。しかし、経験年数に応じて技能が向上するとの考えから、A1市とA2市では、労使交渉によって、継続雇用、昇給、ならびに一時金の制度を導入・運用しようとする試みがなされてきた。そのような交渉の成果は、会計年度任用職員制度の導入を機に一層整備された。そして、非正規労働者の働く実態を後追いつる形で、非正規労働者の労働条件を向上させる役割を果たしているといえる。とくに、法的な枠組みを変更したことによって、非正規労働者の内部労働市場化の動きは多くの自治体に波及する可能性が考えられる。

2 含意

以上、調査の事実発見を内部労働市場化の視点から整理した。最後に、それらの持つ意味を考察したい。繰り返しになるが、地方自治体の非正規労働者の業務分担と技能形成過程については、断片的な証拠しか得ることができていないという限界があるものの、これまで分析してきた通り、内部化しているとみられる側面が確認された。その現在地を敢えて表現するのであれば、「準内部化」ということになるのかもしれない。

ここで言う「準内部化」とは、おおよそつぎのようなものである。民間企業では、非正規労働者を定着させ、技能形成を促し、登用制度によって選抜し、正社員化している。非正規労働者を選別・選抜し、内部労働市場に取り込む機能が存在する。それにたいして、本インタビュー調査の限りでは、地方自治体は、非正規労働者の定着と技能形成を期待していると推測されるが、法的規制、労使交渉、ならびに業務分担によって、民間企業で言うところの正社員登用制度を導入し、運用していない。非正規労働者の選別・選抜機能が、有効に機能していないか、存在しない。そのような意味で、先行研究によって明らかにされた非正規労働者の内部労働市場への位置づけあるいは取り込みは、民間企業ほどの水準には達してない。

なお、今後、非正規労働者を含めた内部労働市場化がどの程度進展するのかは、即断できない。A1市のところで指摘したように、行政サービスを提供する種々のコストが、非正規労働者を活用するよりも、請負などの形で外部化した方が小さい、あるいは小さくすることが可能であり、かつそれらのサービスを提供出来ると地方自治体が認識すれば、外部化が進展する可能性がある。行財政改革などにより地方自治体の正規職員数の削減傾向が続けば、その可能性を排除することは出来ないであろう。また、上の分析は中核市の福祉職場で観察されたものである。従って、市民課、保育所などの他の職場でも、同様な傾向が観察されるかは、定かではない。これら点については、一層事例調査を進めて、その結果を待たなくてはならない。

*本稿は、公益財団法人 労働問題リサーチセンターの調査研究助成を受けて実施した調査の一部を基に執筆している。

- 1) 本稿を執筆するにあたり、A1市とA2市を対象にインタビュー調査を実施した。A1市については、2019年9月25日(水)14時~17時半に職員労働組合と市当局の調査を、2021年3月29日(月)14時~16時で職員労働組合に2回目の調査を実施した。A2市については、2019年9月2日(月)13時半~16時50分に職員労働組合と市当局の調査を、2021年3月30日(火)15時~17時に職員労働組合に2回目の調査を実施した。とくに断らない限り、本稿の分析は2つの市に実施したインタビュー調査、入手した資料、両市のWebサイト上の公開資料に基づく。調査対象の選定と調査受入については、全日本自治団体労働組合(自治労)総合労働局にご尽力いただいた。またA1市とA2市の当局および職員労働組合の方々には、われわれの調査にご協力いただいた。ここに記して、感謝の意を表したい。
- 2) 小池(2016)は、1950年代の造船業の社外工と臨時工、アメリカにおける非正規労働者、製造業の生産職場の非正規労働者に関する1960年代後半と2000年代の調査、ならびに第3次産業の非正規労働者の調査を整理し議論している。そして外部労働市場から内部労働市場へ、労働力を取り込むにあたっての人材の選別・選抜機能を指摘している。小池(2016:4-6)より。
- 3) 地方公務員法第17条の2による。橋本(2020:291-292)より。
- 4) より正確に言えば、臨時職員の任期は6カ月(更新は1回限り)、非常勤職員の任期は1年以内(再度任用はあり得る)となっている。総務省自治行政部公務員部『会計年度任用職員制度について』https://www.soumu.go.jp/main_content/000638276.pdfより(アクセス日は2021年10月28日)。
- 5) 橋本(2020:342)より。地方公務員法22条3の5では、「臨時的任用は、正式任用に際して、いかなる優先権をも与えるものではない」と規定している。
- 6) 公務員には、昇給制度は任期の定めのない職員(正規職員)に適用すべきもので、有期の職員には適用されないという考え方がある(上林2012)。本稿では、この考え方に基いて、非正規労働者が昇給する場合は、「実質的に昇給する」といった形で表現する。
- 7) 法律の解釈をめぐる混乱については、上林(2012:111-115)を参照。また、会計年度任用職員制度導入以前の非正規労働者の労働条件については、前浦(2019:234-235)より。
- 8) 臨時・非常勤職員を任用する根拠は、地方公務員法3条3項3号、17条、22条の3つである。地方公務員法3条3項3号については、A1市の事例分析で取り上げる。しかしながら、それらの法律に則さない事例が、地方公務員法研究会編(2019:6-7)で紹介されている。たとえば、特別職非常勤職員の任用については、地方公務員法では、自らの学識・経験に基づき、任命権者に対する助言など非専断的に公務に参画することが想定されている。しかし、実際は事務職員のような「任期の定めのない常勤職員」(正規職員)に近い勤務形態の者に適用されるケースが多いことが指摘されている。
- 9) 会計年度任用職員制度について、上林(2021)は、本田(2010)にもとづいて、ワーキング・プア水準の非正規公務員を温存し、正規から非正規への代替を促進する可能性を指摘している(上林2021:43-45,221を参照)。そのような代替に焦点を当てた議論にたいして、本稿では、非正規労働者の昇格および正社員登用などによって内部労働市場への取り込み、ないし内部労働市場の拡張/機能強化という視点から議論している。さらに、上林(2021)は、日本型雇用システムが、

- いわゆるメンバーシップ型であることから、専門職化あるいは資格化した職務には、なじまない。そのような職務を非正規に割り当てたと指摘している（上林 2021：149-150 を参照）。なお、メンバーシップ型の下では、なぜ、専門的な職務に非正規労働者が割り当てられるのか、というロジックを十分説明されていないように思われる。
- 10) 前浦（2019：220）より。
- 11) 臨時・非常勤職員の人数は、2005 年は約 45 万 6000 人、2008 年は約 49 万 8000 人、2012 年は約 59 万 9000 人であった。「【資料 4】地方公務員の臨時・非常勤制度について」男女共同参加局 <https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/koumu/siryu/pdf/3-4.pdf> より（アクセス日は 2021 年 10 月 2 日）。
- 12) この組合員数には、臨時的任用職員を含んでいる。なお嘱託員については、正規職員とは別組合が組織されている。
- 13) A2 市では、2010 年 10 月に任期付職員制度を導入し（国の複数年の任用が可能な任期付職員制度を、A2 市で条例化・導入）、2011 年より臨時的任用職員から任期付短時間勤務職員へ切り替えている。なお任期付短時間勤務職員は、定数外扱いとなっている。
- 14) なお、学童保育の職場における責任者となっている嘱託員については、経験加算措置を講じられた。
- 15) 第 2 回 A1 市の職員労働組合へのインタビュー調査より。
- 16) この方針は、地方公務員法第 3 条 3 項 3 号を確認したものである。すなわち、地方公務員を一般職と特別職に分け、「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職（専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であって、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る。）」橋本（2020：43-44）より。
- 17) 第 1 回 A1 市の職員労働組合へのインタビュー調査より。
- 18) 現在勤務する行政事務員 6 人のうち、5 人は社会福祉士を、1 人は介護福祉士の資格を持っている。それだけ行政事務員の職務は専門性が高いといえる。

参考文献

- 愛知県労働部編（1987）『知的熟練の形成——愛知県の企業』愛知県労働部。
- 氏原正治郎（1966）『日本労働問題研究』東京大学出版会。
- 小尾晴美（2010）「地方自治体の非正規職員の職務内容と労働条件——東京都立 A 区立区立保育園の事例より」『社会政策』第 I 巻第 4 号, pp. 75-86。
- 上林陽治（2012）『非正規公務員』日本評論社。
- （2015）『非正規公務員の現在——深化する格差』日本評論社。
- （2021）『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。
- 禿あや美（2003）「小売業における処遇制度と労使関係——パート労働の職域拡大が持つ意味」『社会政策学会誌』第 10 巻, pp. 183-206。
- 玄田有史（2008）「内部労働市場下位層としての非正規」『経済研究』Vol. 59, No. 4, pp. 340-356。
- 小池和男（2005）『仕事の経済学 第 3 版』東洋経済新報社。
- （2016）『「非正規労働」を考える——戦後労働史の視点から』名古屋大学出版会。
- 佐藤博樹・佐野嘉秀・原ひろみ（2003）「雇用区分の多元化と人事管理の課題——雇用区分間の均衡処遇」『日本労働研究雑誌』No. 518, pp. 31-46。
- 総務省（2018）「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」。https://www.soumu.go.jp/main_content/000456616.pdf（アクセス日は 2021

- 年 8 月 21 日）
- 高橋康二（2010）『契約社員の職域と正社員化の実態』JILPT Discussion Paper 10-03。
- 武石恵美子（2003）「非正規労働者の基幹労働力化と雇用管理」『日本労務学会誌』第 5 巻 1 号, pp. 2-11。
- 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 2 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。
- 中部産政研（2000）『もの造りの技能とその形成——自動車産業の職場で』中部産政研。
- 中村圭介（2004）『変わるのはいま——地方公務員改革は自らの手で』ぎょうせい。
- 西野史子（2006）「パートの基幹労働力化と正社員の労働——「均等処遇」のジレンマ」『社会学評論』56 巻 4 号, pp. 847-863。
- 西村純（2014）「タイプ別に見た限定正社員の人事管理の特徴——正社員の人事管理や働き方に変化をもたらすのか？」『日本労働研究雑誌』No. 650, pp. 16-29。
- 仁田道夫（2008）「雇用の量的管理」仁田道夫・久本憲夫編『日本的雇用システム』ナカニシヤ出版。
- 日本経営者団体連盟（1995）『新時代の「日本的経営」——その挑戦すべき報告とその具体策』日本経営者団体連盟。
- 橋本勇（2020）『新版 逐条地方公務員法 第 5 版改訂版』学陽書房。
- 久本憲夫（2003）『正社員ルネサンス——多様な雇用から多様な正社員へ』（中公新書）中央公論新社。
- 平野光俊（2009）「内部労働市場における雇用区分の多様化と転換の合理性——人材ポートフォリオ・システムからの考察」『日本労働研究雑誌』No. 586, pp. 5-19。
- 本田一成（2007）『チェーンストアのパートタイマー——基幹化と労使関係』白桃書房。
- （2010）「パートタイマーの基幹労働力化」『日本労働研究雑誌』No. 597, pp. 52-57。
- 前浦徳高（2004）「地方公務員の人事異動——A 県の事例を中心に」『日本労働研究雑誌』No. 524, pp. 72-83。
- （2019）「非常勤職員の発言と処遇改善——二つの自治体の事例」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事——政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規。
- 脇坂明（1998）『職場類型と女性のキャリア形成 増補版』御茶の水書房。
- 労働政策研究・研修機構編（2014）『非正規雇用者の企業・職場における活用と正社員登用の可能性——事業所ヒアリング調査からの分析』JILPT 資料シリーズ No. 137。
- 渡辺木綿子（2009）「正社員登用事例にみる雇用の多元化と転換の現状」『日本労働研究雑誌』No. 586, pp. 49-58。
- Atkinson, John (1985) "Flexibility, Uncertainty and Manpower Management," IMS REPORT, No. 89, Institute of Manpower Studies.
- Doeringer, Peter B. and Michael J. Piore (1971) *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, New York: M. E. Sharpe.

まえうら・ほだか 労働政策研究・研修機構副主任研究員。主な論文に「非常勤職員の発言と処遇改善」（大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事——政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』（第一法規, 2019 年）など。労使関係論, 人的資源管理論専攻。

ふるや・しんすけ 大阪産業大学経済学部経済学科学准教授。主な論文に「IoT サービス事業における外部人材活用」（西村純氏との共著, JILPT 資料シリーズ刊行予定）。人的資源管理論, 労働経済論専攻。