

札幌市の会計年度任用職員制度の現状を調べてまとめました

川村雅則(北海学園大学)

はじめに

札幌市の会計年度任用職員制度の現状を調べてまとめました¹(以下、「元原稿」)。

会計年度任用職員制度が導入されてから2年が経とうとしています。そして2022年度は3年目にあたります。総務省の助言どおり3年ごとの公募制を採用した自治体が多いとしたら、いわゆる雇止めが2022年度末に多発するおそれがあります。問題発生を防ぐ準備が必要です。

同時に、2023年度は、統一地方選挙の年でもあります。選挙が行われる自治体も多いのではないのでしょうか(私の住む札幌市も該当します)。公共サービスの重要な担い手²である会計年度任用職員に関心をもたない首長や議員を変える好機でもあります。自らが住むマチの会計年度任用職員制度の現状や雇用(任用)・労働の実態を調べ、問題を提起していきましょう。仕事に期限がないなら雇用にも期限をつけさせない、賃金は最低生計費をクリアした上で仕事に見合ったものに、という基本を目指しましょう。

前置きが長くなりましたが、私の問題意識とあわせて今回の調査結果の一部を紹介します。詳細は、「元原稿」をご参照ください³。

4000人に及ぶ札幌市の会計年度任用職員

政令市の場合には、直営ではなく民間への発注という選択肢も広く存在するので、その他の市や町村に比べると非正規公務員割合は低いようで、札幌市の場合、16.2%にとどまります。ただ、人数でいうと非正規公務員全体で4361人に及びます(以上は、2020年の総務省調査への回答データより)。

さて、新制度導入にともない特別職非常勤職員と臨時的任用職員に札幌市が残した職種は、総務省からの指示に

沿っています。2021年4月1日時点のデータでみると、①まず、臨時職員が516人です。彼らの勤務時間数はフルタイムで、任用は、まず6か月の期間で任用して一回更新するというのが基本です。職は、全員が「学校職員」で、具体的には、期限付き教諭や学校事務職員であることです。②次に、特別職非常勤職員が141人で、ほとんどは医師か弁護士だそうです。③そして、メインの会計年度任用職員ですが、フルタイム型が106人、パートタイム型が3902人、合計で4008人です。フルタイム型とは週の勤務時間が38時間45分で、パートタイム型は30時間が中心です。後者の内訳は、30時間未満が44職種・1331人、30時間が177職種・2543人、30時間超が2職種・28人でした。

さて、札幌市の会計年度任用職員の仕事内容ですが、管理のために便宜上「職種」の名称が細かくつけられています(求める資格や勤務条件などがそれぞれの職ごとに整理)。その数でいうと、計240職種(内訳はフルタイム型が17職種、パートタイム型が223職種)です。職名は省略しますが、非正規公務員が多岐にわたる仕事に従事していることがあらためて確認されます。

人数が最も多いのは「事務員」で750人です。この職は、かつて、「事務補助」と呼ばれていた臨時職員(フルタイム)だったのですが、今回、会計年度任用職員のパートタイム職に位置付け直されました。仕事内容は、データ入力、窓口対応で来客を正職員につなげる、その他の正職員の補助的な業務だそうです。人数が100人を超えて多いのは、ほかに、「スクールカウンセラー」312人、「校務助手」302人、「算数にーごープロジェクト講師」222人、「まちづくりセンター支援員」159人、「自動車運転手」140人などとなっています。

1 川村雅則「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)。

https://roudou-navi.org/2021/12/01/202111_kawamuramasanori/

2 非正規公務員だけでなく、自治体発注の仕事等で働く民間事業者・労働者の存在については公契約条例の制定運動もお忘れなく。

3 総務省が全国の自治体等に対して照会した2020年調査結果のうち北海道分を整理してまとめた川村雅則「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)も参照。

https://roudou-navi.org/2021/06/05/20210315_kawamuramasanori/

資料 1 会計年度任用職員の一般的な求人(任用期間部分)

任用期間	〇〇年〇〇月〇〇日から〇〇年〇〇月〇〇日まで(最長 1 年間) ※採用後、1 か月間は条件付採用期間となります。 ※勤務成績が良好な場合、翌々年度まで再度任用の可能性あります。
------	---

さて、今般の制度導入で、全国の非正規公務員の任用や労働条件は低位でそろえられることになりました。とはいえ、自治体によって差がないわけではありません。運動によって問題を緩和した自治体もあるでしょうし(そういう情報もぜひ共有したいところです)、その逆もあるでしょう。私が問題意識をもっている一つは、雇用安定化の道に逆行する制度設計です。

会計年度任用職員が任用期間を終えてあらためて任用される時には、民間という雇用更新ではなく、毎年新たな職に就くと解釈され、ゆえに、毎年、条件付き採用期間が設けられるということ、なおかつ、勤務実績に基づく再度の任用は原則2回までで、それゆえに3年ごとに公募を行うことが総務省から助言されたことです。助言に従えば資料1のようになります⁴。就活中の学生から相談されたと仮定して、別の機会⁵にこう書きました。

「住民にとって大事な仕事と説明されたのですが、雇用条件は非正規でした。勤務は1年限りではありませんが、厳格な能力実証が行われるそうです。それをクリアして働きつづけられることになっても雇用が更新されたことにはならないようで、新たな職に就くと説明されました。いえ、従事するのは同じ仕事です。でも、新たな職だからと毎年必ず1カ月の試用期間が設けられています。そして3年に一度は、公募に応じて新規求職者といっしょに選考を受けなければなりません。〔略〕……」。

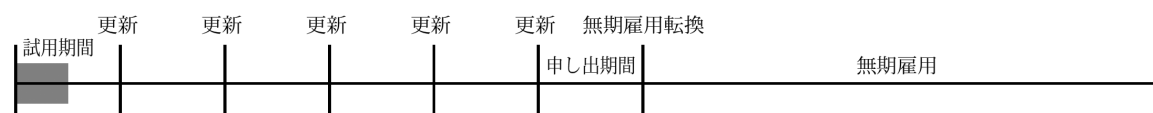
有期雇用の濫用を解消するために民間では、労働契約期間が通算で5年を超えた場合に無期雇用転換制度が制定、導入されるに至ったというのに……官民の制度格差をまとめたのが図1です。

もちろん民間でも、雇用安定が一定程度実現した一方で、無期転換回避の脱法行為が広がっていますから、手放して評価できるわけではありません。ただ、雇用安定への基本の制度が設計された民間に対して、公務は逆行しました。その上に、今回調査をした札幌市の場合には、同一部での再度の任用は原則3年という、いわば「上乗せ」ルールが設定されたのです(以下、同一部3年ルールと呼びます)。この点を少し詳しくみていきましょう。

図 1 民間非正規と公務非正規の制度設計の違い

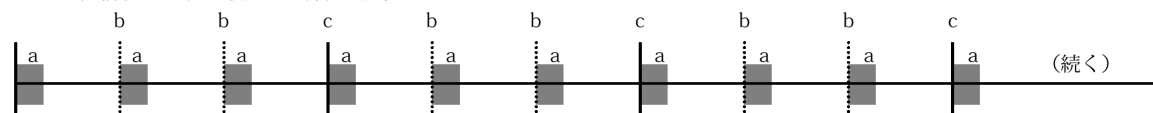
民間：2012 年改定労働契約法制定以降（2013 年施行）

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：公務における a の墨塗箇所は、条件付採用期間（試用期間）。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。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：川村雅則「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』第116号(2020年春号)から転載。

4 実際には、毎回(毎年度)の公募制を採用した自治体も多く、総務省 2020 調査に対し北海道内の自治体では約半数がそのように回答しています。

5 川村雅則「憲法の示す価値から、自治体で働く非正規公務員のことを考えてみました。」『働くものの月刊学習誌 まなぶ』第781号(2021年10月号)。

同一部 3 年ルールと旧制度下の空白期間

(再度の任用)

第 6 条 部長は、会計年度任用職員の任用期間の満了後、引き続き当該会計年度任用職員を任用する必要がある、かつ、当該会計年度任用職員の勤務成績が良好な場合は、再度の任用をすることができる。

2 前項に基づく同一部での再度の任用は、当初任用日から三年に達する日の属する年度の末日を限度とする。ただし、人材の確保が困難であるとして設置要綱に特別の定めがある職についてはこの限りではない。

3 前項の規定により任用の限度に達した者は、その後一年間同一部で任用できないものとする。

上の文章は、「札幌市会計年度任用職員の任用に関する要綱」からの引用です(下線は筆者)。

ここで直ちに 2 点を付け加えますと、第一は、この同一部 3 年ルールには例外がある、ということです。この点は後で述べます。

第二は、もともと(旧制度下で)札幌市は、勤続上限+空白期間を非正規公務員に設けていました。

旧制度の説明もあわせて行いますと、① 非常勤職員は、医師や弁護士など専門性の高い例外的な職種である第一種非常勤職員と、その他の(多数派である)第二種非常勤職員とに分かれ、後者は、採用容易職と採用困難職とに分かれていました。そして、② 採用困難職は 65 歳までの任用が可能だったのに対して、採用容易職は勤続の上限が 3 年に設定され、あいだに 1 年をはさまなければ再度任用されることができなかったのです。

加えて、③ 臨時職員は、2017 年度以降は、「通算一年間勤務した者(任期と任期の間に連続する六月以上の期間がある者を除く。)」は、任期満了に伴い退職した後六月間任用できないものとする」となっていました。

不適切な空白期間は適正化するように、と総務省からも指摘されていたこうした状況が会計年度任用職員制度の導入で改善がされる、と私はある時期まで思っていたのです。

しかしながら札幌市で実際に行われたのは、旧制度下ですでに働いていた第二種非常勤職員の任用・労働条件は維持された(それは採用困難職にとっては、65 歳までの任用が可能な制度下で働き続けられることを意味しました)ものの、新制度下で新たに採用された会計年度任用職員には、上記のとおり、同一部 3 年ルールが用意されていたのです。

さて、では、このようなルールはなぜ導入されたのか、そして、どのような例外があるのか。調査当日の状況を再現した部分を「元原稿」から転載します(文体は、である体のままです)。

札幌市が説明する同一部 3 年ルール導入の背景

(以下、「元原稿」からの転載)

——なぜ同一部で三年を上限にしたのか。また、例外はどのような判断によるのか。

同じ職員が長期間職場にいればノウハウが蓄積できるというメリットがある一方で、どうしてもマンネリ化や士気の低下に繋がる恐れがあることや応募者に広く門戸を開くという趣旨を踏まえ三年を上限とした。例外は、人材の確保が困難であると認められる職について特別に定めている。——まさにその三年終了時を懸念している。職種一覧を見た限りにおいては、一定の資格や経験を要する職種が多いのではないかと。例外措置——例えば、保育所などのように、同じ部であっても、働く場所が変われば働き続けることはできないのか。制度導入時の照会でそのようなニュアンスの話も上がったのだが。

例外については大別して三つ存在する。

一つめは同一部の考え方の例外。同一部内での引き続いた任用は三年が原則であるところ、各保育所や各学校、各図書館は同一部内でも同一資格が必要な勤務場所が複数存在するため、別の保育所や学校、図書館へ配置替えとなれば、マンネリ化や士気の低下に繋がる恐れが小さいことから、同一部を「同一保育所」等と読み替える運用を認めている。

二つめは任用限度の例外。希少な資格要件を必要とする心理職や特殊な経験を要件とする児童相談所における警察 OB 職など、人材確保が困難である職について、同一部での引き続いた任用を三年とする原則の例外を認めている。

三つめは公募の例外。同一部三年ルールの例外ではないが、公募によっては必要な人材が確保できないと認められる場合に、公募によらない任用手続きを例外的に認めている。

質問にある保育所などは一つめの例外に該当する。

その他、一定の資格や経験を要する職への例外措置は二つめによることになるが、現時点で必要な職には既に例外適用を行っているため、現時点で新たに該当する職はないものと考えている。万一、同一部三年ルールの適用が困難な事例が発生した場合には、様々な観点から課題検討を行った上で、例外適用について慎重に判断していく必要があると考えている。

——しかしそれは、「要綱」には書かれていない。ある種の例外措置なのか。各部署の会計年度任用職員を担当する職員はこうした例外措置を知っているのか。

新制度に関する研修会などでもしっかり伝えているほか、任用限度の例外については各職の個別要綱に記載している。

(転載、ここまで)

マンネリ化や士気の低下説への疑問

応募者に広く門戸を開くため、というのはワークシェアのように聞こえますが、雇用の質を考慮しない擬似的なワークシェアでしょう。正職員の時間外労働分で新たな雇用を生み出そうというのなら身を切る改革として敬服しますが、分かち合いは、あくまでも非正規公務員の雇用(時限的雇用)に限定されています。

それにしても、マンネリ化や士気の低下に繋がる恐れがある、という札幌市からの指摘は事実なのでしょうか。説明を聞いても疑問はなお解消しません。もう一つの疑問は、仮にそのような事実があるとすれば、それは、仕事・職務の設計によるものであったり、仕事に処遇が伴わないことを背景にしているのではないか、ということです。

当該労働者の雇用・生活保障という観点からはもちろんのこと、経験や知識の蓄積を通じた行政サービスの質保証という観点からも、この同一部3年ルールについては、検証が必要であると思います。現場の実態や当事者の声を集めるしかなさそうです(並行して、労使間で、あるいは議会で、どのような協議や審議がされたのかを明らかにすることも研究上の課題です)。

例外の考え方、例外の具体的な職種

ところで、同一部3年ルールはもちろんのこと、例外の考え方や例外が適用される具体的な職種が調査では十分に理解できなかったものですから、「元原稿」をまとめた後、関連する情報の提供を追加で札幌市に依頼しました⁶。例外は次のように整理されるそうです。すなわち、まず、例外には、① 同一部の考え方の例外、② 任用限度の例外、③ 公募の例外があります。

① 同一部の考え方の例外とは、「保育所」、「学校」、「図書館」で適用されているもので、例えば、保育士や調理員が働く園が変わる、用務員や栄養士が働く学校が変わる、といった例が該当します。該当する職種は23職種です。上記の説明との関連で言えば、勤務場所を変えれば、マンネリ化・士気低下は防止できるという考えなのでしょうか。

② は、該当する職種は50職種で、例外とする考え方の分類で多いのは、順に、「人材確保が困難であると認められるため」が32件、「週当たり勤務時間が15時間30分未満の職であるため」が12件、「全国一律の取扱いを求められている職であるため」が4件、「条例等で委嘱を受けている職であるため」が2件です。なお、「人材確保が困難であると認められるため」としてあげられているうち人数の多い職種・職名は、例えば、臨床心理技術者、自

動生活指導員、心理療法士などです。

③ は、該当する職種は18職種で、いずれも「公募によってはその職に適格性を有する者を任用することができないと判断されるため」という考え方に基づいて判断されているそうです。

もっとも、こうして資料や説明をいただいても、同一部3年ルールを導入しなければならない理由も例外の考え方も、私は理解できずにあります。現場・当事者にはどう受け止められているのかを調べたいと思います。

賃金(給料)制度は総務省の指示に沿った整理

話を賃金制度に移します。この資料2は、札幌市からご提供いただいたものです。

まず① 給料(報酬)ですが、「給料」が支給されるフルタイム型については、条例で定められた月額が支給されます。一方で「報酬・費用弁償」が支給されるパートタイム型については、月額、日額、時間額という三種類の決められ方があります。ただいずれにせよ、パートタイム型は、勤務時間数・日数に応じた支給となります。

また、注釈のとおり、一年間の良好な勤務を経て、次年度に同一職種に引き続き任用する場合には、翌年度は一号俸上位に格付けられます。

このことに関連して、③ 給料表の種類と主な職種の報酬例をご覧ください。会計年度任用職員には四種類の給料表が準備されました。資料では、週30時間のパートタイム型が想定されています(期末手当における在職期間の減額が考慮されていないことと、この金額には、通勤手当が含まれていることを補足しておきます)。

なお、フルタイム型職員に適用された給料表から、最高の号俸と、号俸ごとの最新の金額(1号俸から最高号俸までの金額)を抜き出しておきます。順に、事務補助職給料表(3号俸、147,400円～158,000円)、標準職給料表(8号俸、179,500円～222,900円)、専門職給料表(8号俸、231,900円～279,600円)、現業職給料表(12号俸、152,500円～219,100円)です。

なお、四種類の給料表ごとの人数ベース(2020年時点)では、専門職給料表が適用された職員数が最も多く、その人数は約1200人とのことでした(事務補助職給料表が適用された職員数は1000人)。

資料に戻って、② 各種手当は、総務省の助言に沿って整理されているので省略します。ただ、会計年度任用職員は、長期継続雇用を前提としていない等のため、扶養手当、管理職手当、住居手当、単身赴任手当、寒冷地手当、勤勉

6 データは、川村雅則「札幌市会計年度任用職員制度における「同一部3年ルール」の例外について」で整理しています。
https://roudou-navi.org/2022/01/07/202111_kawamuramasanori-2/

資料2 会計年度任用職員の給与制度について

①給料（報酬）

- フルタイム職員（週の勤務時間38時間45分）は給料表に定められた月額を支給
 - パートタイム職員（週の勤務時間30時間などの月額報酬）は以下の計算式で報酬を算定

$$\text{給料表に定められた月額} \times \frac{\text{週の勤務時間}}{\text{常勤職員の週の勤務時間}} \quad (30\text{時間など}) \quad (38\text{時間}45\text{分})$$
 - パートタイム職員には 報酬を勤務1日単位で定める「日額報酬職員」もある。
 報酬を勤務1時間単位で定める「時間額報酬職員」もある。
- ※次年度以降同一職種に引き続き任用する場合は、1号俸上位に格付することで給料が増額となる。（右図）

※次年度以降の任用の例

会計年度任用職員標準給料表

号俸	給料月額
1号俸	179,500円
2号俸	185,700円
3号俸	191,700円
8号俸	222,900円

初年度は1号俸に格付け、良好に1年間勤務した場合、翌年度は1号俸上位に格付け
 令和2年度：1号俸
 令和3年度：2号俸

②各種手当

- 支給される手当…職務や勤務実績に応じた手当、実費弁償的な手当等を支給
 地域手当、通勤手当、特殊勤務手当、宿日直手当、時間外・休日・夜間勤務手当、
 期末手当（週15時間30分以上の勤務時間で任期6月以上の職員）、
 退職手当（フルタイム職員で常勤と同程度の勤務が6月以上引き続いた職員）

※支給されない手当

扶養手当、管理職手当、住居手当、単身赴任手当、
 寒冷地手当、勤勉手当、管理職員特別勤務手当

③給料表の種類と主な職種の報酬例（週30時間勤務）

- 給料表の種類…事務補助職給料表、標準職給料表、専門職給料表、
 現業職給料表

○主な職種ごとの報酬の例

主な職種	適用される給料表	例月給与	期末手当	年収
事務員（高卒以上）	事務補助職給料表	125,000円	153,000円	1,806,000円
栄養士、保育士等	標準職給料表	151,000円	186,000円	2,184,000円
看護師、保健師等	専門職給料表	193,000円	240,000円	2,796,000円
用務員、調理員等	現業標準職給料表	129,000円	158,000円	1,864,000円

※例月給与は地域手当・通勤手当を含み、例月給与及び期末手当は百円単位を四捨五入。
 ※期末手当の在職期間による割り落としは考慮しない。

④経過措置

職員の生活に与える影響を考慮し、下記の経過措置を設ける。

- (1) 年収水準を維持できる号俸に格付け
- (2) 期末手当を段階的に引き上げる
- (3) 報酬月額を段階的に制度上の額に近づけていく

※標準職給料表の職種（週30時間）で、旧制度での年収水準を維持する号俸が3号俸となる職員の例

年度	経過措置	号俸	報酬月額（円）	期末手当	年収
令和2年度	1年目	3号俸	173,400	0.5月分	約233万円
令和3年度	2年目	3号俸	166,700	1.0月分	約233万円
令和4年度	3年目	3号俸	160,500	1.5月分	約233万円
令和5年度	4年目	4号俸	159,800	2.0月分	約240万円
令和6年度	経過措置終了	5号俸	158,000	2.6月分	約247万円

注：令和元(2019)年の制度検討時の資料。

出所：札幌市提供資料。

手当、管理職員特別勤務手当などは支給されないとされている点は、民間の均等待遇動向と比べても問題があることは述べておきたいと思います。

④ 経過措置は、新しい賃金制度への移行にともない年収が減らないようとられたものです(期末手当をめぐる過去の経緯も関わっています。詳細は「元原稿」を参照)。

いろいろ見てきましたが、賃金は、生活を保障するベースの上に仕事に見合った金額が支給されているかどうかの検証が必要になるでしょう。

まとめに代えて

日本は、とりわけ雇用の面で男女格差の大きな国です。ILOは、ディーセントワークの実現にあたり、ジェンダーの視点を組み込むことの重要性を強調しています。周知のとおり、非正規公務員の多くは女性です。とくに看護師や福祉関係の仕事や相談業務など女性に向けた仕事と社会でみなされている職種でその傾向が強いです。札幌市でも、会計年度任用職員の約4分の3(73.0%)が女性です。職種別にみると、「看護師等」は100.0%が、「保育士等」は97.1%が女性で、人数が最も多い「事務補助職員」も

89.7%が女性です(以上は、総務省2020調査データより)。

札幌市にはこのことはどう意識されているのでしょうか。男女共同参画基本計画法等に基づき策定された札幌市の基本計画⁷を読みました。予想どおり(?)自らが雇う会計年度任用職員のことについては言及などされていません。基本目標2に掲げられた「男女の多様な働き方の推進」には、雇用等における男女共同参画を推進するための環境整備、女性の経済的自立の推進、女性の活躍に取り組む企業への支援があげられています。読めば読むほど複雑な気持ちになります。そう言えば、札幌市は2018年にSDGs未来都市にも選定されていました。SDGsの目標5はジェンダー平等の実現だったはずですが(加えて言えば、目標8はディーセントワークの推進です)。

会計年度任用職員がおかれた状況は非常に厳しい。しかし、当事者を中心とする運動が盛り上がり、広いネットワークが築かれつつあるのもまた事実ではないでしょうか。情報や取り組みを共有しながら前に進んでいきましょう。そのためには自らの住むマチの現状把握が急がれる課題です。

7 札幌市「男女共同参画さっぽろプラン」(2018～2022年度)
<https://www.city.sapporo.jp/shimin/danjo/sankaku/keikaku/index.html>