

2024年（令和6年）10月28日

総務大臣 村上誠一郎 殿
財務大臣 加藤勝信 殿
人事院総裁 川本裕子 殿
参議院議長 尾辻秀久 殿
衆議院議長 殿
大阪府知事 吉村洋文 殿
大阪府内市町村長 殿

大阪弁護士会
会長 大砂裕幸

会計年度任用職員制度の適正な運用並びに会計年度任用職員の身分保障及び職責に相応する適切な処遇の実現を求める意見書

意見の趣旨

1 地方公共団体に対するもの

- (1) 地方公共団体は、会計年度任用職員の任用を一律定期的に公募にかからしめる運用を改め、継続的な業務に従事する会計年度任用職員については、公募を伴わない勤務実績や面接等による選考という方法を採用することで、適格な職員が長期安定的に任用される人事制度を構築すべきである。
- (2) 地方公共団体は、会計年度任用職員の職務を精査し、常勤職員との間で職務の異同に応じた均等・均衡処遇が実現されるよう給与体系を見直すとともに、その他の労働条件についても、職責に見合った適正なものとなるよう見直しを行うべきである。
- (3) 地方公共団体は、会計年度任用職員に対し、勤務条件の是正の手段として、人事委員会又は公平委員会に対する措置要求等の制度があること及び同制度を利用したことを理由として不利益な取扱いを受けることがないことを積極的に周知すべきである。

2 国に対するもの

- (1) 国は、地方公共団体が会計年度任用職員の雇用保障を実現できるよう、技術的助言を行うとともに必要な財政措置を講じるべきである。
- (2) 国は、地方公共団体において、会計年度任用職員が常勤職員との均等・均衡処遇を享受し、また人事委員会又は公平委員会に対する措置要求等を通じて勤務条件・労働環境の向上を十分に図ることができるよう、技術的助言を行うべきである。

意見の理由

1 会計年度任用職員制度の導入

(1) 2020年4月地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第29号）により、会計年度任用職員制度が施行され、従前曖昧かつ不統一であった臨時・非常勤職員の任用根拠が明確化された。また、会計年度任用職員について「期末手当」の支給が可能となった¹。

地方自治法の一部を改正する法律（令和5年法律第19号）により、国の扱いとの均衡の観点から、会計年度任用職員についても「勤勉手当」を支給できることとなり、令和6年度から支給を開始することになった²。

(2) 会計年度任用職員の職種・役割

非正規公務員による行政サービスは、主に次の3つの類型に分類できるとされている³。

- ① 代替型：正規公務員の定数削減に伴い正規公務員から非正規公務員へ置き換えられたもの
- ② 補充型：既存の行政サービスに係る行政需要が増え、これらの行政需要に対し、正規公務員ではなく非正規公務員が充てられたもの
- ③ 新規需要型：相談支援業務などの新たな公共サービス需要に対し、正規公務員を配置するのではなく、最初から非正規公務員を配置しているもの

会計年度任用職員の職種もこれに準じて、一般事務職員、保育所保育士、技能労務職員、放課後児童支援員、給食調理員、教員・講師、図書館職員、看護師、技能労務職員など多岐に亘る⁴。

会計年度任用職員は、特定の職について募集・採用され、何年も同じ業務に従事し続けているのが通例であり、その職に必要な資格や経験を十分に有していることが多い。そのため、人事異動によって必ずしも一つの業務に長年取り組んでいるわけではない常勤職員よりも、業務に精通していることは決して珍しくない。また、直接住民と接し、住民の支援に当たる相談業務を会計年度任用職員が担っている例も少なくない。

2 会計年度任用職員制度の問題点

以下に述べるように、同制度の導入によっても、会計年度任用職員の労働条件や身分保障の改善にはつながっておらず、全体としてみればかえって処遇が悪化したとすらいえる状況にある。

(1) 待遇改善の不十分さ

任用団体数が最も多い「事務補助職員」の1時間当たりの給料（報酬）の額が「900円超 1,000円以下」の区分に属する団体が多く、団体ごとに単純平均した平均額は「1,059円」であり（令和5年度調査結果）、令和5年最低賃金の全国加重平均額1,004円をわずかに上回る程度である。

¹ 地方公務員法第22条の2第1項第1号、地方自治法第203条の2第4項

² 地方自治法第203条の2第4項

³ 上林陽治『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(2021年)

⁴ 総務省「令和5年度会計年度任用制度の執行状況等に関する調査結果(任用件数等)」(以下、総務省「令和5年度調査結果」という。)

(2) 期末手当の支給を帳消しにする月額報酬の減額

会計年度任用職員となって期末手当が支給されるようになった代わりに、月例報酬が引き下げられ、年単位で見れば報酬額が増加しない（あるいは減少する）という事態が多く自治体で発生している。2024年4月から地方自治法の一部を改正する法律（令和5年法律第19号）により、勤勉手当の支給も可能になったが、この改正が会計年度任用職員の所得向上にどれだけ寄与しているのかはなお不明である。

(3) 退職金の不支給を目的とするパートタイム化

自治体が退職手当の支払いを免れることを目的として、職員の勤務形態をフルタイムからパートタイムに変更する事例が相次いで生じた⁵。

| 任用数 | 平成28年 | 令和2年 | 令和5年 |
|---------------|--------------------|--------------------|---------------------------------|
| 会計年度任用職員 | 167,033人 | 622,306人 | 661,901人 |
| フルタイム (割合) | 31,599人 (18.9%) | 69,611人 (11.2%) | 73,949人 ⁶ (11.2%) |

(4) 給与改定の年度初めへの不遡及

毎年人事院勧告（ないし人事委員会勧告）を受けた常勤職員の給与改定が年度初めの4月に遡って行われるのに対し、一部の自治体では会計年度任用職員の給与改定が4月に遡らずに行われる事態も散見された。

なお、2020年（令和2年）4月1日、パートタイム労働者や有期雇用労働者と正社員との均等（均衡）待遇を定めた「短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律」（以下「パートタイム・有期雇用労働法」という。）が施行されたが、公務員には同法の適用はなく、公務員の正規・非正規間の待遇格差はそのまま放置された状態にある。

(5) 是正手段（措置要求）が活用されない実態

公務員の処遇に関する不服については、人事委員会又は公平委員会に対する措置要求の制度が存在するが、2022年度に会計年度任用職員が行った措置要求は、全団体合計でわずか13件しか存在しない。⁷

ちなみに、同年度に全団体で処理された措置要求（会計年度任用職員以外によるものを含む。）も全体で289件にとどまり、そのうち全部容認されたものは4件、一部容認されたものは9件、全部否認されたものが106件、残る170件は却下（不受理を含む）、取下げまたは打切りで終了している。

かかる統計は、行政内部で不服を申し立てることによって待遇改善を実現するという是正手段が実効化されていないことを物語っている。

(6) 雇用の不安定さの増大

会計年度任用職員の任期は最長で1年であり、当該自治体でそれ以上の期間にわたって働くためには、再度の任用をされる必要がある。

この点、会計年度任用職員の採用方法は、「競争試験又は選考による」と定められ

⁵ 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付き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）

⁶ 会計年度任用職員は臨時・非常勤職員の89.1%を占めている。

⁷ 総務省「措置要求及び審査請求の状況等に関する調査」（2023年）

ており（地方公務員法第 22 条の 2 第 1 項）、選考も競争試験と並列して認められている。両者の方法を比較すると、競争試験は公募に基づくことが法律上の要件であるのに対し（地方公務員法第 18 条の 2）、選考の場合は法律上公募を行うことは必須とされていない。

しかし、会計年度任用職員制度導入時に総務省が策定した「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（第 2 版）」において、再度の任用に関し「できる限り広く募集するのが望ましい」とされ、例示として国の期間業務職員について「平等取扱いの原則及び成績主義を踏まえ、公募によらず従前の勤務実績に基づく能力の実証により再度の任用を行うことができるの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している」と記載されていたことから、多くの自治体で一定期間ごと（多くは 3 年ごとで、毎年の場合もある。）の公募制度が導入された。

上記マニュアルの記載のうち、例示としての国の期間業務職員についての取扱いは、2024 年 6 月に同取扱いが廃止されたことに伴い削除された⁸。しかし各自治体の運用が改善されるのかどうかは、なお不明である。

長年継続雇用されてきた職員が、一定期間ごとに公募という名のふるいにかけて、選考の結果を口実とした再度の任用拒否（雇止め）が行われることも危惧される。

また、会計年度任用職員を含む非正規公務員には、民間の非正規労働者に適用される雇止め規制を定めた労働契約法第 19 条や無期転換権を定めた同法第 18 条の適用もなく、その意味では、民間の非正規労働者以上に雇用が不安定となっている。

3 会計年度任用職員が担う業務の必要性・重要性及びその待遇と行政サービスの質との関連性

会計年度任用職員は、常勤職員と同様に、前述のとおり、自治体の住民にとって必要かつ極めて重要な種々の行政サービス（①代替型・②補充型）を担っている。また、貧困と格差の拡大に伴い、生活困窮や DV、児童虐待や高齢者・障がい者虐待、消費者被害などに関する相談の需要が増大し、これらに対応するために様々な相談窓口が自治体に設置された（③新規需要型）が、消費生活相談員の約 8 割が非正規公務員であり（2019 年 4 月 1 日時点）、婦人相談員も約 8 割が非正規公務員である（2017 年時点）と指摘されている（前掲・上林 282 頁、107 頁）。その他、生活困窮者自立相談支援員、家庭児童相談員など社会保障の入り口ともいえる自治体の相談支援業務（③新規需要型）も、その多くを会計年度任用職員が担うこととなった。

以上のような自治体業務は、いずれも、住民にとって恒常的に必要な行政サービスである。一会計年度ごとに要否が異なりうるものではなく、不採算であっても廃止することはできないものであり、その実施には継続性が求められる。また、担当者に高い専門性が求められるものや、重大な責任が伴うものも少なくない。

それにもかかわらず、前述のように、会計年度任用職員は、概してその職責にまったく見合わない劣悪な勤務条件や著しく不安定な地位での就労を強いられているのである。

⁸ 総務省「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(第 2 版)」の改訂について（令和 6 年 6 月 28 日）

そして、会計年度任用職員が置かれているこのような状況は、低待遇を理由とする自発的な離職の原因ともなる。その結果として、自治体の中で十分な経験や能力を有する職員が不足し、公共サービスの継続性や専門性を維持することが困難な事態が生じることは必至である。

4 会計年度任用職員の安定的任用と処遇改善に向けて

(1) 任期の定めのない常勤職員を中心とする公務の運営という原則の趣旨を貫徹すべきであること

総務省「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（2016年(平成28年)12月27日）は、「基本的な考え方」として、「公務の中立性の確保、職員の長期育成を基礎とし、職員の身分を保障して職員が職務に安んじて精勤できるようにすることによる公務の能率性の追求、各地方公共団体における企画立案やサービスの質の担保等の観点から、『任期の定めのない常勤職員を中心とする公務の運営』という原則は維持することを前提とすべきである。」と語っている。

これを受けて、法改正時の通知（地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律の運用について（平成29年6月28日））においても、「各地方公共団体における公務の運営においては、任期の定めのない常勤職員を中心とするという原則を前提とすべきであること」が明記され、「職の中に常勤職員が行うべき業務に従事する職が存在することが明らかになった場合には、臨時・非常勤職員ではなく、任期の定めのない常勤職員や任期付職員の活用について、検討することが必要であること」とされている。

また、会計年度任用職員制度導入時（地方公務員法及び地方自治法改正時）の衆議院附帯決議（平成29年第193回国会）において、「人材確保及び雇用の安定を図る観点から、公務の運営は任期の定めのない常勤職員を中心としていることに鑑み」会計年度任用職員についても引き続き任用の在り方の検討を行うこととされた。

会計年度任用職員の業務内容は、その多くが恒常的かつ重要な業務であり、上記総務省通知のいう「常勤職員が行うべき業務」である。よって、会計年度任用職員の多くは、本来、任期の定めのない常勤職員とするのが本来のあり方である。少なくとも、上記通知や附帯決議を踏まえ、自治体は会計年度任用職員の雇用の安定を実現すべきであり、国は、原則と実態の解離を解消するための方針を打ち出すべきである。

(2) 会計年度任用職員の安定的任用を確保すべきであること

上記のとおり、会計年度任用職員が従事している業務の多くが恒常的かつ重要な業務であることからすれば、その勤務実績を考慮した継続的任用を行うことが住民サービス上の利益でありうる。この点、常勤職員が定期的な人事異動の対象となるのに対し、そのような人事異動の対象とならず、より住民に近い立ち位置で業務を行っている会計年度任用職員は、継続して住民に「顔の見えるサービス」を提供できるところに特長があるとも言える。

それにもかかわらず、一定期間ごとに画一的に公募を繰り返す運用がなされている実態があるのは問題である。

そもそも、地方公務員法 22 条の 2 第 1 項は、会計年度任用職員の採用方法として、公募して競争試験を行うことと並列的に公募を必須としない選考によることも認めている。同一の業務を長年行っていることは、同業務を行う客観的な能力の実証として評価されるべきである。この点、総務省「会計年度任用職員制度の適正な運用等について（通知）（令和 5 年 12 月 27 日）」（以下「令和 5 年通知」という。）においても「前年度に同一の職務内容の職に任用されていた者について、客観的な能力の実証の一要素として、前の任期における勤務実績を考慮して選考を行うことは可能である」とされている。

したがって、恒常的な業務に従事する会計年度任用職員については、複数の自治体にみられるような再度の任用についての制限（3 年ごとに競争試験を行う等）を設けるべきではなく、本人が希望する限り再度の任用をすべきである。

(3) 会計年度任用職員の職務を精査し、常勤職員との均等・均衡待遇を実現すべきであること

上記のとおり、会計年度任用職員と正規公務員との待遇の格差は大きく、会計年度任用職員の中には、その給与水準が最低賃金と変わらない職員も少なくない。

しかし、会計年度任用職員の多くは、高度の専門性を要し、また大きな責任を伴う業務に従事しており、これらの職員の処遇は、そのような担当業務の性質にまったく見合わないものとなっている。

そもそも、会計年度任用職員制度は、地方自治体の非正規公務員の任用根拠を明確化するとともに、期末手当や退職手当の支給も可能にするなど、その処遇の改善をも目的として導入されたものである。

定員管理の「適正化」は、人口減少やそれに伴う地方財政状況の悪化を背景として進められてきたものであるが、常勤職員が担ってきた業務を給与の低い会計年度任用職員に担わせることで人手不足を補うという方法は、以下に述べるように、地域社会に深刻な弊害をもたらす。

まず、地方非正規公務員の増加は、地域における低収入・不安定雇用の労働者の増加を意味し、これは当該労働者（公務員）の豊かな生活を阻害するとともに、地域経済に悪影響を与える。また、会計年度任用職員が意に反して再任用を拒否されたり、あるいは待遇の劣悪さゆえに辞職したりすることによって、公共サービスの専門性や継続性が担保されず、その量及び質の劣化を招いている。在職中の会計年度任用職員においても、管理部門を担う常勤職員と職の違いゆえに意思疎通に困難を来したり距離が生じたりして連携がとれず、中には常勤職員に意見を述べたことによってハラスメントを受けるという事例もあり、会計年度任用職員が業務を通じて得た知識や経験が自治体において活かされないという実態もある。人口減少を乗り切るための方策であったはずの定員管理の適正化が、逆に行政サービスを先細りさせ、さらなる人口減少を招来しかねない状況をもたらしていることを踏まえ、あるべき行政サービスと、それを支える職員制度のあり方について再考すべき時がきている。

前述の衆議院附帯決議（平成 29 年第 193 回国会）において、本法施行後、施行の状況について調査・検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずること、及びその際には民間における同一労働同一賃金の議論の推移を注視し、公務における同一

労働同一賃金の在り方や短時間勤務の会計年度任用職員に係る給付の在り方について特に重点を置くことが明記されていることから明らかのように、会計年度任用職員の処遇改善は喫緊の課題である。

この点、令和5年通知においては、「会計年度任用職員の給与水準の決定については…当該会計年度任用職員の職務と類似する職務に従事する常勤職員の属する職務の級の初号給の給料月額を基礎としつつ、職務の内容や責任、職務遂行上必要となる知識、技術及び職務経験等を考慮するとともに、地域の民間企業における同一又は類似の職種の労働者の給与水準の状況等にも十分留意しつつ、地域の実情等を踏まえ、適切に決定する必要がある」、「地域の実情等には、最低賃金が含まれることに留意すること」と、処遇改善の方法についての考え方が示されている。また、パートタイム・有期雇用労働法第8条は地方公務員には適用されないが、その趣旨は当然に地方公務員にもあてはまるはずである。

令和5年通知の趣旨やパート・有期雇用労働法8条の趣旨も踏まえて、会計年度任用職員等の非正規職員の職務を精査し、職務評価の手法なども取り入れながら、会計年度任用職員の処遇改善を図るべきであり、少なくとも最低賃金を下回る給与水準はあってはならない。そして、国がその裏付けとなる財政措置をとるべきである。

また、人事院勧告（ないし人事委員会勧告）を受けた給与改定についても、常勤職員と同様に4月に遡って行われなければならない。この点、令和5年通知でも、「常勤職員の給与が改定された場合における会計年度任用職員の給与については、改定の実施時期を含め、常勤職員の給与の改定に係る取扱いに準じて改定することを基本とし、適切に対処する」とされている。

(4) 人事委員会・公平委員会の活用

前述したとおり、人事委員会・公平委員会に対する措置要求は、会計年度任用職員の労働条件を向上させるための有効な手段となりえていない。これは、そもそも制度の周知が十分になされていないということに加え、利用件数も認容率も低調で、処遇改善につながる制度であると認識されていないこと、任用継続の保障がない会計年度任用職員にとっては同制度を利用することで再度の任用がなされなくなるのではないかという不安を抱くことなどが原因である。

したがって、人事委員会・公平委員会に対する措置要求が職員の正当な権利・利益を保護し、公正かつ適正な人事行政の確保に資する制度としての重要な役割を担っていることに鑑み、自治体においては措置要求の制度を会計年度任用職員にも周知するとともに、同制度を利用することを理由に不利益な取扱を受けることはないということを確認に示すべきである。また、国も、技術的助言等を通じて人事委員会・公平委員会のより積極的な活用を自治体に促すべきである。

以上