

# 自治体相談員の 働く実態と労働条件

## ——会計年度任用職員を対象に



労働政策研究・研修機構(JILPT)  
副主任研究員  
前浦 穂高

### 1 はじめに

本稿に課された課題は、住民からの相談業務に携わる職員(以下、相談員)が働く実態と任用期間(いわゆる雇用期間のこと。以下、同様)や報酬制度を中心とした労働条件を取り上げることにある。

2000年以降、地方自治体の業務は増加傾向にある。2000年の地方分権一括法案の成立により、国の仕事の一部が自治体に委譲され、2000年からは介護保険制度が導入された。加えて、2000年代から、配偶者暴力防止法、改正児童福祉法、障害者自立支援法、子ども・子育て支援法、生活困窮者自立支援法等により、自治体は市民からの様々な相談に対応することが義務付けられた(上林2023)。自治体の業務増加の要因は、これら相談サービスの義務化にある。本稿が相談員を取り上げる理由は、この点にある。

その一方で、上記のサービスを提供する地方公務員は削減されてきた。表1によると、1994年の地方公務員数(正規職員)は328.2万人であったが、2008年には300万人を下回り、2016年は273.7万人にまで落ち込んだ。それ以降は、微増傾向を示しているが、1994年から2016年の約20年間で、地方公務員は54.5万人減少した。その一方で、臨時・非常勤職員(2020年以降は、会計年度任用職員を含む。以下、同様)は、2005年は45.6万人であったが、2012年は60万人に迫り、2023年は74.3万人となった。臨時・非常勤職員は、20年弱で28.7万人増加した。

このように、地方自治体は正規職員を削減する一方で、臨時・非常勤職員を活用することで、業務量の増加に対応してきた。また、臨時・非常勤職員は、相談業務を行う職場だけでなく、専門職の職場でも活用されている(例えば、小尾2023、上林2012、2021、前浦2019、前浦・古谷2022)。

そこで、本稿では、相談業務に携わる会計年度任用職員を取り上げる。まず、会計年度任用職員制度の概要を把握したうえで、調布市役所(以下、調布市)の事例分析を通じて、会計年度任用職員が働く実態と、労働条件については、任用期間と報酬制度を中心に取り上げる。任用期間と報酬制度に着目するのは、地方自治体の臨時・非常勤職員は、民間企業の非正規労働者に比べ、雇用の安定と労働条件に関する不満が多いからである<sup>1</sup>(前浦2023)。

### 2 会計年度任用職員制度の実態

#### (1) 会計年度任用職員制度の概要<sup>2</sup>

会計年度任用職員制度が導入された背景を説明する。2020年以前の地方自治体では、臨時・非常勤職員は、特別職非常勤職員、一般職非常勤職員、臨時的任用職員で構成されていた。しかし、行政ニーズの多様化等に対応し、能率的かつ適正な運営を推進するために、特別職非常勤職員と臨時的任用職員を適正に任用することになった。その際に、両者は一般職非常勤職員の会計年度任用職員として再編された<sup>3</sup>。会計年度任用職員制度は2020年4月に導入されたが、2023年度の会計年度任用職員の人数は66.1万人であり、臨時・非常勤職員74.3万人の約9割を占める。

会計年度任用職員制度の主な労働条件を確認しよう。表2には、東京都庁(以下、都庁)と調布市の会計年度任用職員(パートタイム)の主な労働条件を示している。会計年度任用職員には、フルタイムとパートタイムの2つがあるが、都庁を含め、都内の自治体の多くは、パートタイムを活用している。以下では、パートタイムを対象に検討を進めていく。都庁を比較対象とするのは、23区を除く、都内の自治体の多くは、都庁の会計年度任用職員制度を参考に制度を構築し

表1 地方自治体の正規職員と臨時・非常勤職員の人数の推移（万人）

	1994年	2005年	2008年	2012年	2016年	2020年	2023年
正規職員	328.2	304.2	289.9	276.8	273.7	276.2	280.1
臨時・非常勤職員	—	45.6	49.8	59.9	64.3	69.4	74.3

出所：総務省『地方公共団体定員管理調査結果』（各年版）および『令和5年度 会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査結果（任用件数等）』、『会計年度任用職員制度について』より。

注. 2020年の臨時・非常勤職員の数値には、同年4月より導入された会計年度任用職員が含まれる。

表2 会計年度任用職員（パートタイム）の主な労働条件

	任用		勤務体系		報酬制度						
	任用期間	再度の任用の上限	勤務日数	勤務時間	賃金形態	昇給制度	通勤手当	時間外勤務手当	期末手当	勤勉手当	退職手当
東京都庁	1年	上限は4回	4週間で勤務しない日が4日以上になるようにする	週31時間以内	月給	なし	あり	あり	2020年度より支給	2024年度より支給	なし
調布市	1年	2024年度に上限撤廃	基本的に週4日を超えない範囲で勤務（週5日勤務も可）	週37時間30分以内	時給	なし	あり	あり	2020年度より支給	2024年度より支給	なし

出所：東京都庁の各種規則と調布市のインタビュー調査より。

たからである。また、調布市を取り上げるのは、同市は他の自治体に先駆けて、再度の任用の上限を撤廃しており、今後の会計年度任用職員のありようを考えるうえで、貴重な示唆を与えてくれると考えられるからである。

任用期間からみていこう。任用期間はどちらも1年である。再度の任用の上限は、都庁は4回であり、5年目に公募による採用が行われる。調布市は、都庁と同じ再度の任用の上限を設定していたが、2024年度に上限を撤廃した。その背景には3つの理由がある。1つは、人材確保である。人手不足の状況が続いており、募集をかけても必要な人員を確保できる保障はない。調布市は、可能な限り、会計年度任用職員に働き続けてほしいと考えている。2つは、会計年度任用職員のニーズに応えるためである。労使交渉の際に、組合は再度の任用の上限撤廃を要求した。再度の任用の上限を撤廃する考えは労使で一致していた。3つは、公募による採用に伴う作業量の問題である。調布市は、会計年度任用職員制度が導入された2020年度を任用期間の初年度とした。そのため、2024年度内に1,300人を超える会計年度任用職員を一斉に公募にかけ、採用を行わなくてはならなくなる。その作業量は膨大になることは明白であった。

勤務日数は、どちらも基本的に週4日を超えない範囲で設定される。週の勤務時間は、都庁は31時間以内であるが、調布市は37時間30分以内である。ただし、調布市は会計年度任用職員の希望に応じて、柔軟に勤務日数と労働時間を設定している。

報酬制度をみると、都庁の賃金形態は月給制であるが、調布市は時給制である。調布市が時給制を採用する理由は、労働者の希望に応じて柔軟に労働時間を設定しているからである。調布市の時給額は、2024年4月1日段階で、1,150円～3,000円で設定されている。この時給額は、臨時・非常勤職員時代の時給を参考に、地域の労働市場の動向（近隣自治体の時給、採用可能性）、最低賃金額を考慮して決定されている。どちらの自治体にも昇給制度はないが、通勤手当、時間外勤務手当、期末手当、勤勉手当が会計年度任用職員に支給されている。期末手当と勤勉手当は民間企業のボーナスにあたる。期末手当は2020年度から、勤勉手当は2024年度から支給されている。期末手当と勤勉手当の支給月数は正規職員と同じである。退職手当は退職金に相当するが、どちらの自治体でも会計年度任用職員には支給されない。

## （2）調布市の事例

2024年4月1日段階で、調布市の正規職員は1,321人、会計年度任用職員は1,305人である。両者の人数はほぼ同数であり、調布市は会計年度任用職員を積極的に活用している。調布市の臨時・非常勤職員は、扶養の範囲内で働く人が多かったが、最近の賃上げの動向を受けて、その範囲を超えて働く人が増えつつある。

### ①相談員の職場と人員構成

調布市の会計年度任用職員には62職種がある。人事課によると、サービスを提供する必要性や労働者

の多様なニーズに対応する中で職種が増えてきたという。このうち、本稿では、子ども発達センターに勤務する言語聴覚士と発達支援専門員を取り上げる。同センターは、子どもの発達に悩みを抱える保護者や子ども、子ども施設からの相談事業や発達支援事業、通園事業(児童発達支援事業)を行う。同センターに勤務する言語聴覚士と発達支援専門員には、相談員という名称がつかないものの、調布市の例規集に記載される職務に相談業務が含まれていたり、同センターの事業の一環で相談業務を担当したりしている。

子ども発達センターには、2024年度段階で、61人の職員が配置されている。このうち34人は会計年度任用職員である。その内訳は、福祉職(保育士や社会福祉士)2名、事務補助員3名、発達支援専門員6名、作業療法士5名、理学療法士2名、言語聴覚士9名、心理士7名である。

### ②相談員が働く実態と労働条件

本稿が取り上げる言語聴覚士と発達支援専門員が働く実態と労働条件についてみていこう。言語聴覚士は国家資格であり、その受験資格を得るには、特定の大学や養成所で教育を受ける必要がある。調査に協力してくれた言語聴覚士2名は大学院卒であり、現職場の勤続年数が15年を超えるベテラン職員である。子ども発達センターでの言語聴覚士の仕事は、子どもの発達に悩みを抱える保護者からの相談を受け付けたり、助言を行うほか、対象児のコミュニケーションの発達の検査や評価、発達を促すために直接子どもに指導や訓練を行ったりする。同じ職場に言語聴覚士の資格を持つ正規職員(係長級)はいるものの、子どもへの対応よりは、急な電話相談やクレーム対応、職場の管理的業務等を担当しており、同じ仕事をする正規職員は職場にいない。また、言語聴覚士が行う仕事は、民間企業でも行えるが、全く同じ仕事ができるとは限らないという。言語聴覚士は最大で月16日勤務(1日6時間勤務:月96時間)で、2024年4月1日段階の時給は3,000円である。2024年4月1日段階の調布市では、この時給額が最も高い。

発達支援専門員は、保育士の資格を持ち、子どもの発達に悩みを抱える保護者や子どもを対象に、主に発達障害者支援法が定める発達支援を担当する。調査に応じてくれた発達支援専門員2名は、現職場の勤続年数が10年を超えるベテラン職員である。発達支援専門員の主な仕事は、在園支援、保護者対応、療育、行事担当、教材作成、物品管理、事務作業等の通常の保育業務に加え、市内の保育園の巡回支援や外部組織の支援力向上のための研修や講演企画といった発達支援専門員独自の仕事も担当する。保育士の資

格を活かせば、保育所の保育士として勤務することは可能であるが、発達支援専門員独自の仕事は自治体にしかない。また、同じ職場には、発達支援専門員と同じ仕事を行う正規職員がいるが、表2に示したように、昇給制度や退職手当の有無以外に、毎月の給与にも差があると考えられる。会計年度任用職員には昇給がないため、最初に同じ仕事をする正規職員の時給に揃えても、勤続を積み重ねていけば、昇給のある正規職員の賃金は上がり、両者の時給の差は広がっていく。発達支援専門員の勤務時間は、1日8時間、週4日勤務であり、2024年4月1日段階の発達支援専門員の時給は1,700円である。この時給額は、調布市の相談員の一般的な金額である。

## 3 まとめ

本稿では、自治体で相談業務に携わる会計年度任用職員(パートタイム)を取り上げてきた。ここでは、その分析結果をまとめたい。それが以下の2点である。

第1に、再度の任用の上限に関わる問題である。調布市は、会計年度任用職員の再度の任用の上限を撤廃したものの、多くの自治体は上限を設けたままである。多くの自治体では、会計年度任用職員の再度の任用の上限を迎えると、公募による採用が行われ、その結果、職員が入れ替わる可能性がある。住民にとっては、求めるサービスが安定的に提供されれば、どの職員がサービスを提供しようと問題にはならないかもしれない。しかし、常識的に考えれば、経験のある職員と新入職員とでは、仕事の能率は異なる。定期的に職員が入れ替わることは、サービスの安定供給に支障が生じる可能性があると考えられる。もちろん、このことが常に当てはまるとは限らないが、そのリスクを敢えて負う必要はないのではないかと。そして、この問題は、サービスの安定供給が前提とされる公務で、住民からの相談に応じる専門職の職場に、任用期間の定めのある臨時・非常勤職員が活用されていることを意味する。この問題を、自治体の臨時・非常勤職員の問題に限定せず、サービスの安定供給という社会全体の視点から考え、正規職員の配置を検討する必要があるのではないかと。

第2に、会計年度任用職員の報酬制度である。報酬制度については2点述べる。1つは、会計年度任用職員の報酬水準の設定方法である。言語聴覚士のように、専門性が高い資格を有し、一定水準の年収を得て、通常の生活を送る会計年度任用職員もいれば、発達支援専門員の時給は、言語聴覚士の時給の半額程度である。ただし、この時給の設定方法に問題はなさそう

である。調布市の時給は、臨時・非常勤職員時代の時給を基に、地域労働市場の動向や最低賃金額を考慮して決定されるからである。この時給額に問題があるとするならば、それは最低賃金の問題にもなり得る。

2つは、会計年度任用職員が働く実態と報酬制度の課題である。この課題は、同一労働同一賃金の課題である。公務にも同一労働同一賃金への対応が求められている。2020年度に期末手当が、2024年度からは勤勉手当が会計年度任用職員に支給されるようになり、会計年度任用職員の労働条件は正規職員のそれに近づきつつある。その結果として、会計年度任用職員の年収は年々上昇している<sup>4</sup>。ただし、問題がないわけではない。表2に示したように、正規職員には昇給制度や退職手当があるが、会計年度任用職員にはない。この場合、会計年度任用職員に昇給制度と退職手当がないことの合理的な説明が必要になる。各自治体は、この格差について合理的な説明ができるだろうか。

発達支援専門員が働く職場では、会計年度任用職員は正規職員と同じ仕事をしている。厳密に検討をしたわけではないが、会計年度任用職員には昇給制度がないことに鑑みれば、両者には処遇格差が存在すると思われる。その処遇格差と仕事の差が一致していれば良いが、そうでないのであれば、①処遇格差に応じて会計年度任用職員の仕事を変えるか、②職務に応じて会計年度任用職員の処遇を引き上げるかの対応が必要になる。

言語聴覚士の職場では、適正な報酬水準にあるかどうかの判断基準がないという課題があると考えられる。言語聴覚士が働く職場には、同じ仕事をする正規職員はいなかった。そのため、この職場は同一労働同一賃金の対象外になる。また、言語聴覚士が行っている仕事が民間事業所にあるとは限らない。そのため、地域の賃金相場を参考にして時給を決定するのは困難といえる。このように、同じ職場に同じ仕事をする正規職員という比較対象がない職場では、専門職として勤務する会計年度任用職員の賃金水準が適切であるかどうかを判断する基準がない。こうした職場において、その判断基準をどう設定するかという課題があるように思われる。

1 民間企業で働く非正規労働者は、労働契約法により、通算で5年を超えて勤務した場合、本人が申し出れば、無期雇用に転換することができる。ただし、同法21条により、国家公務員と地方公務員は適用外となっている。これが、公務の臨時・非常勤職員が、民間企業で働く非正規労働者に比べ、雇用不安を抱える1つの原因になっていると考えられる。また、このことは、本稿において、臨時・非常勤職員の任用期間を取り上げる理由にもなっている。

- 2 福祉・教育ユニオン調査（言語聴覚士2名が対象）は2024年8月7日17時～18時10分に、人事課の調査は8月30日10時～11時15分を実施した。発達支援専門員2名の調査は、福祉・教育ユニオンを通じて、9月中旬に文書による回答を得た。記して謝意を表したい。なお、特に断らない限り、調布市の分析は、これらの調査結果に基づく。本稿の誤りは全て著者に帰する。
- 3 総務省自治行政局公務員部『会計年度任用職員制度について』による。000638276.pdf (soumu.go.jp)（アクセス日は2024年9月1日）。
- 4 福祉・教育ユニオン提供データを基に、会計年度任用職員制度が導入される1年前（2019年）の年収と比較すると、2020年度は103.8、2021年度は108、2022年度は107.3、2023年度は108、2024年度は126.1になる。

## 【参考文献】

- 小尾晴美（2023）「保育士」田中洋子編著『エッセンシャルワーカー—社会に不可欠な仕事なのに、なぜ安く使われるのか』旬報社。
- 上林陽治（2012）『非正規公務員』日本評論社。
- 上林陽治（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。
- 上林陽治（2023）「自治体相談支援員」田中洋子編著『エッセンシャルワーカー—社会に不可欠な仕事なのに、なぜ安く使われるのか』旬報社。
- 前浦徳高（2019）「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。
- 前浦徳高（2023）「公務における同一労働同一賃金の現状—民間企業との比較を通じて」『自治実務セミナー』11月，第一法規。
- 前浦徳高・古谷真介（2022）「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」『日本労働研究雑誌』No.739。