

自治体をとともに支える 非正規職員

自治研作業委員会 「臨時・非常勤等職員の実態調査」報告 ダイジェスト版

いつの間にか自治体職場には、非正規職員が増えています。非正規職員がいなければ、行政サービスは一日たりとも回りません。

非正規職員は、雇用不安、低賃金でも、よいサービスを提供しようと一生懸命に働いています。その存在をないがしろにすることは、行政サービスそのものをないがしろにすることです。しかし、自治体は彼女ら彼らの働きに報いているのでしょうか。



「非正規職員」という呼び方について

自治労はこれまで、任期の定めのない常勤職員（正規職員）以外の職員を「臨時・非常勤等職員」と呼んできました。しかし、法律上の臨時職員・非常勤職員であっても、その多くの勤務実態は臨時でも、非常勤（短時間）でもなく、「臨時・非常勤等職員」と呼ぶのはふさわしくありません。ここでは、民間でも「非正規労働者」問題がクローズアップされている今日の状況も踏まえながら、象徴的な意味を込めて、「非正規職員」という用語を使用しています。

「臨時・非常勤等職員の実態調査」自治研作業委員会は、2008年6月1日を基準日に全自治体を対象に臨時・非常勤等職員の実態調査アンケートを実施しました。同年9月に中間報告を公表し、その後、自治体への訪問・聞き取り調査（9県17自治体）、専門家への聞き取りなどを実施し、2009年3月に「自治体『非正規労働』の現状と課題」を含む最終報告を公表しました。

詳しくは、

<http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouiinnkai/>

臨時・非常勤等職員の実態調査

検索



進む職場の「非正規」化

実態調査では、1104自治体（全自治体の59.8%）に34万2801人の非正規職員がいることが明らかになりました。全自治体の総数では約60万人になると推定されます。総務省の調査では、2005～08年の3年間で9.5%も伸びており、正規職員定数の削減は非正規職員の急増につながっています。非正規職員の増大は市町村で顕著であり、政令市を除く市町村では平均で3割を超えました。管理職（約1割）を除くと、すでに正規職員と非正規職員の比率は2対1となっているのです。

出先職場の過半は非正規職員

非正規化がもっとも進んでいるのは、市民への直接サービスを担う出先職場です。自治体規模の大小を問わず、出先職場は非正規化が進行しています。正規職員より非正規職員の方が多く見られます。これらの職場では、正規職員の欠員が出ても補充されず、ついには正規職員が一人もなくなる職場も見られます。



非正規職員の総数は約60万人。管理職を除く正規職員と非正規職員の比率は2対1となります。正規職員定数の削減は、行政サービスの現場で非正規職員の増大をもたらしています。

非正規化が進む女性職場

非正規職員の80.8%は女性であり、女性が多い職場・職種では正規職員から非正規職員への置き換えが進みやすいことも見て取れます。女性が多い保育所、学童保育、給食調理、介護などが家事の延長として見られ、労働の評価が不当に低いことも影響しており、背景には女性差別があります。

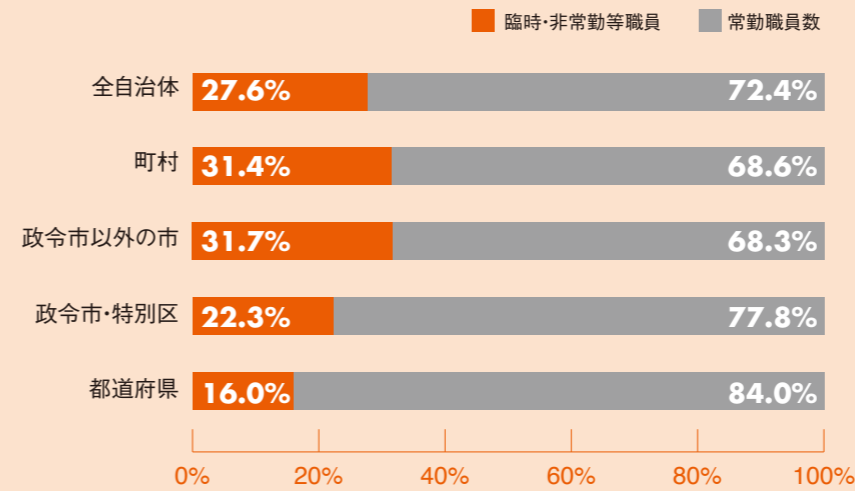
安価な労働市場をつくらしている自治体

新しい行政ニーズに対応した業務では、専門職員を育成・配置していく十分な予算が確保されず、最初から非正規職員による対応が想定されています。また、かつて正規職員が主流だった図書館は、典型的な非正規職場となっており、行政が専門職種の安価な労働市場をつくり出している面があります。

本庁の非正規職員の業務は補助的な範囲に限定している自治体が多いものの、正規職員と変わらない業務を担当させている自治体も出はじめています。正規職員定数の削減が進む限り、非正規化が及ばない職場はありません。

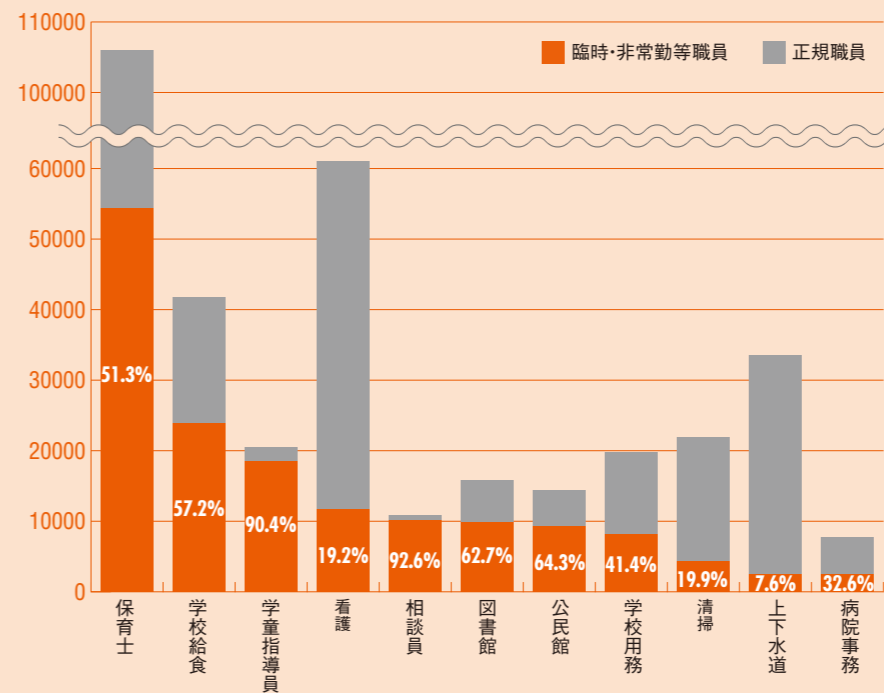


▶ 臨時・非常勤等職員の比率



全職員のなかの非正規職員の比率は平均27.6%です。県の比率が16.0%と比較的低いのに対して、市（政令市・特別区を除く）が31.7%、町村は31.4%と、平均3割を超えています。自治体ごとでは30%台前半が中心です。正規職員より非正規職員の方が多く自治体もありました。

▶ 職種別臨時・非常勤等職員数



非正規職員のもっとも多い職種は、保育士（推定約10万人、全非正規の17.2%）で、学校給食、学童指導員が続きます。非正規職員比率が高いのは、相談員92.6%、学童指導員90.4%、公民館64.3%、図書館62.7%で、学校給食、保育も半数以上が非正規です。

非正規職員

- 仕事を探していた時に、非正規の募集しかなかった、それでも働きたいという思いがあったからここで働いている。（保育所・臨時職員）
- 正規職員の保育士に応募したが、倍率が20倍で不合格。臨時職員として勤続年数5年。この5年間に1回しか正規職員の募集がなかった。（保育所・臨時職員）
- 10年前に不定期勤務の臨時職員から入った。その後、常勤臨時職員になった。職場は正規職員、短時間臨時職員、常勤臨時職員の混合で回している。（学校給食・臨時職員）

正規職員

- 勤続年数6年だが、自分のあとに正規職員の採用は3人だけ。（保育所・正規職員）
- 16年間、正規保育士の採用がなかった。担任は正規職員、加配部分を臨時職員に、というのが基本だが、正規職員の人数が少ないところは担任も持つし、副担任になることもある。（保育所・正規職員）
- 正規職員はもう配置されない。正規職員がいるセンターとないセンターがある。仕事は、当番表で順々に回しているの、正規職員と非正規職員は同じ。（学校給食・正規職員）

当局側

- 正規職員は3人辞めたら1人採用。足りない部分を臨時職員で。（職員課・係長）
- 新しい事業、新しい施設の部分が臨時職員になっている。（総務課・課長補佐）
- 市町村合併後、新規採用はなし。（総務課・課長補佐）
- 現業は正規職員が半分以上に。保育園の直営を維持する代わりに正規と非正規の割合を5：5とすることになった。（職員課・課長補佐）
- 0歳児保育など業務拡大をきっかけに嘱託職員、臨時職員が増えてきた。（保育担当課・補佐）

役割が大きい 非正規職員

「正規職員と非正規職員の業務はまったく同じ」という声が、自治体当局や正規・非正規職員から多く聞かれました。業務の区分のあいまい化は、保育所、学校給食、学校用務などで進行しています。他の職場の職員や市民から見て、正規職員と非正規職員は区別がつかなくなっています。新規採用や異動となった正規職員がベテランの非正規職員に仕事を教わるといった光景がしばしば見られます。「非正規職員はあくまで補助的」という「常識」は崩れつつあります。

すべての自治体や職場で非正規職員と正規職員が同じ業務を行っているわけではありませんが、全体として仕事の上での両者の線引きはだんだんはつきりなくなっています。

非正規職員の主流は 常勤労働者

1日6時間以上勤務している者が、非正規職員のうちの3分の2に及んでおり、町村では半数近くがフルタイムです。勤務時間が短いパートタイマーや勤務日が限定されるアルバイトは、もはや主流ではありません。非正規職員の勤務時間が長くなるのは、仕事が正規職員とほとんど同じ（恒常業務）だからです。

短時間勤務者のなかには、相談員や学童指導員、レセプト点検員、通訳など専門的な業務に従事する職員もいます。これらの業務は補助的とは言えませんが、それにふさわしい処遇を与えられていません。

また、登録しておいて必要なときに呼び出す「登録型」臨時職員も取り入れられています。

非正規職員は増えているだけでなく、行政サービスのなかで大きな役割を担うようになっています。

正規職員との業務分担の線引きはなくなりつつあります。

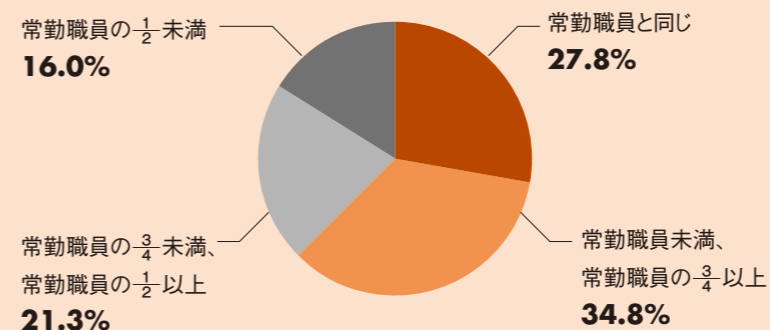
階層化する 自治体労働現場

非正規職員は、正規職員業務を代替するために導入される常勤的非正規職員と、それ以外の非正規職員に分かれています。このような常勤的非正規職員の実態は、民間企業の「契約社員」（嘱託社員）に当たります。

自治体の労働現場は、正規職員、契約社員型の常勤的非正規職員、それ以外の非正規職員（登録型臨時職員や専門職型短時間職員など）といった階層化が生じています。



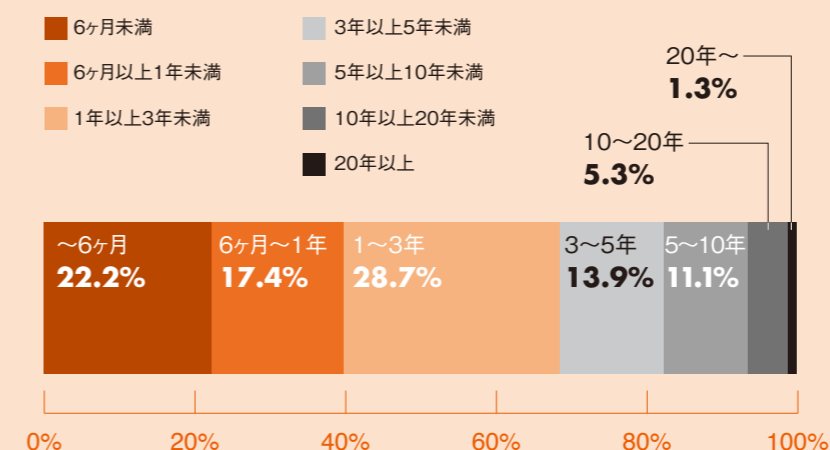
勤務時間の分布



フルタイムは28.4%、常勤職員の4分の3以上（おおむね週30時間以上）が34.8%、合わせると63.2%となります。

町村はフルタイムが47.1%、県はフルタイムと4分の3以上を合わせると83.5%です。常勤職員よりわずかに勤務時間を短くして非常勤職員とする事例も多く見られ、全体の半数程度はフルタイムに近い労働と考えられます。典型的なパートタイマー（週20時間未満）は全体のわずか16.0%に過ぎません。

勤続期間の分布



契約（任用）期間は1年以下が96.3%ですが、実際の勤続は3年以上が約6割を占め、5年以上17.8%、10年以上6.7%と長期勤続も決して少なくありません。勤続期間が1年に満たない者は39.6%で、このうちの一定部分が1年以内で雇い止めとなると考えられます。勤続が3年に満たない者が多いのは、年限を区切った雇い止めの「慣行」があることを示す一方、賃金が低いため、働き続けることができない実態があることも見なければなりません。

非正規職員

- 一人担任のクラスに入ると、全て1人。散歩もひとりで行く。（保育所・臨時職員）
- 新しくきた正規職員に仕事を教えている。ミスを発見することもあるが、長年の経験によるもので、2～3年で異動する正規職員には分からない。（事務・非常勤職員）
- 正規職員の責任者1人で、非常勤職員が週30時間ローテーションでまわし、臨時職員もいる。（市民課・非常勤職員）
- 金銭の伝票処理以外、仕事は正規職員と同じで、ローテーションも同じ。ここまでの賃金格差があってもいいものか。（図書館・非常勤職員）
- 土日出勤した場合には、代休を取るようになっているが、誰かが代わってくれるわけではない。（図書館・嘱託職員）

正規職員

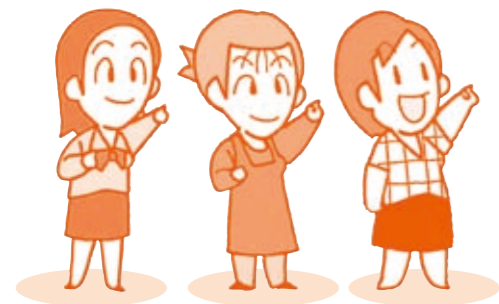
- クラス担任は正規職員でやるのが主だと思っているが、臨時職員にもやってもらっている。業務では変わらない。（保育所・正規職員）
- 業務は全く一緒。以前はみんなで仕事を回せたが、今は責任が個人になっている。意思疎通はできていると思っているが、臨時職員からどう思われているだろうか。（学校給食・正規職員）
- 以前は正規職員がやっていた仕事を嘱託職員がやっている。財務会計も処理するし、仕事の違いはない。住民からも区別はできないだろう。（産業担当課・正規職員）

当局側

- 幼稚園の教員、調理場などは正規職員が入らなくて臨時職員を入れているので業務内容の区分はない。（総務課・課長補佐）
- 業務分担は、保育の場合、正規職員が担任、臨時職員は加配部分が基本の考え方。しかし実態はそうっていない。給食は、任務の区別がない。（職員課・係長）
- 嘱託は、各課に1人いて、担当も持っている。本庁嘱託の勤務時間は週39時間で仕事内容としてもほとんど正規職員と変わらない。（総務課長）

最低の労働条件と不安定な雇用

現行の法制度では非正規職員の業務実態をカバーできず、自治体が非正規職員にどの法律を適用するかはバラバラです。小規模自治体は、臨時職員（地公法22条）を多用していますが、その多くは1年を超えた継続雇用となっています。都市部や県では、非常勤制度が広く活用されていますが、特別職・一般職を問わず、週30時間を超える者やフルタイム勤務が多く見られます。



仕事の重要性に比べ、非正規職員の賃金・労働条件はあまりに劣悪です。

業務が継続しているのに雇い止めを行っている自治体も多く、労働者としての人権が否定され、行政サービスの質が損なわれています。

サービスの質を低下させる雇い止め

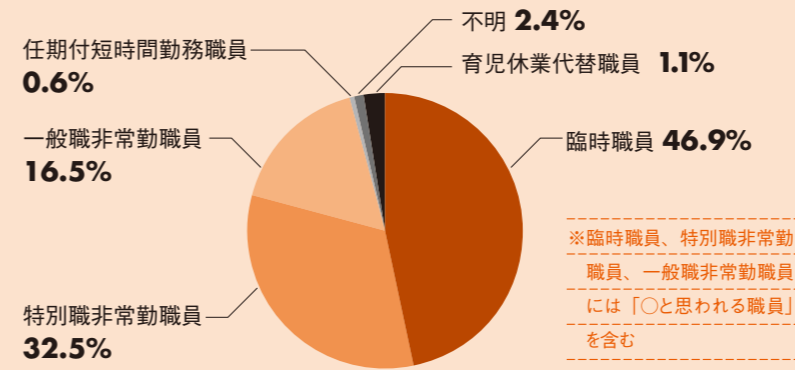
非正規職員のほとんどは1年以内の有期契約ですが、半数以上は1年以上働いています。原則として雇い止めがないことを認めている自治体も多くありますが、更新の回数を2回（3年上限）、4回（5年）などに制限する例が最近目立っています。業務が継続しており、本人が雇用継続を希望しているにもかかわらず、雇い止めを行うことは、極めて不合理です。

年収200万円以下のワーキングプア

非正規職員の賃金・労働条件は、文字通り劣悪です。良い条件を得ている非正規職員はごく一部に限られ、多くは小売業や外食産業のアルバイトの水準と変わりません。昇給制度はほとんどなく、職場のリーダーとなったり、より難易度の高い業務でも、賃金はまったく変わりません。多くが年収200万円に達せず、雇い止めがなかったとしても生活していくことができません。このような実態は「官製ワーキングプア」と言われます。

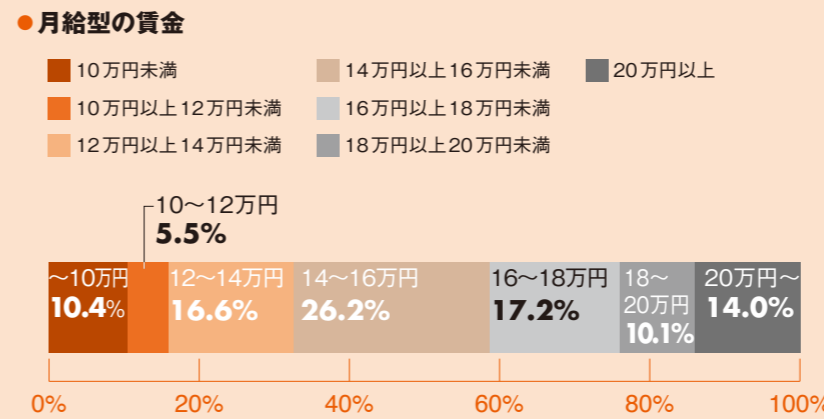
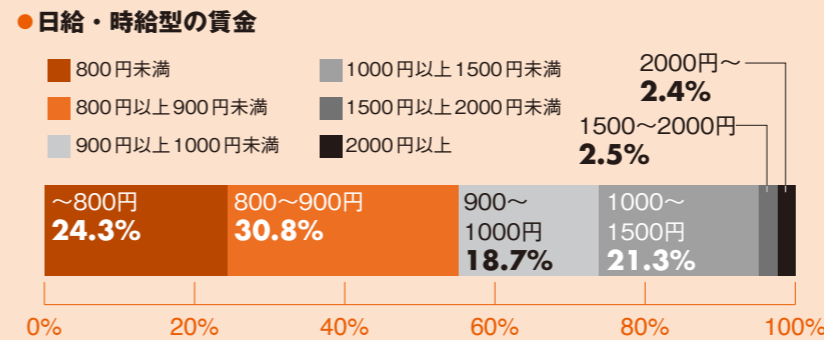
非常勤職員には時間外手当を含む一切の手当を払えないという誤解も広く存在しており、通勤費すら支給されない例が半数を超えています。産休がないなど継続雇用に対応した休暇制度となっておらず、研修や用具の支給すら十分に行われないといった実態も見られます。

▶ 臨時・非常勤等職員の雇用根拠法別比率



地方公務員法22条=臨時職員が46.9%、3条3項3号=特別職非常勤職員が32.5%、17条=一般職非常勤職員が16.5%と、臨時職員と非常勤職員は半々、非常勤職員のうち特別職と一般職の割合が2対1でなっています。自治体ごとの法適用はバラバラで、全員が臨時職員であったり、ほとんどが特別職非常勤（あるいは一般職非常勤）の自治体がある一方、この2つないし3つが混在する自治体も多くあります。

▶ 日給・時給型の賃金、月給型の賃金



賃金の支給形態が日給・時給（時給型）が64.5%、月給が35.5%とほぼ2対1です。時給型では800円台が最も多く、週30時間程度（年間1500時間）では年収130万円に届きません。月給型は14万円以上16万円未満が中心ですが、月給15万円では年収180万円にしかなりません。通勤費支給は47.2%で半数に達せず、一時金が27.1%、退職金はわずか2.4%です。

非正規職員

- 4月からの雇用継続があるのかどうか、3月末までわからない。（保育所・臨時職員）
- 15年以上働いているのに、どうして6ヵ月更新でしか働けないのか。（保育所・臨時職員）
- 勤務日数が短い分、より働いている面もあり、仕事へのやる気もある。格差は正をすべきと思うが、正規職員の中には、仕事をとられると思っている人もいないのか。（図書館・非常勤職員）
- 5年までで雇い止めといわれている。いちばんよく知っている頃なのに、どうしてやめなければならぬのか。（図書館・非常勤職員）

正規職員

- 臨時職員も同じ仕事をしているので待遇面がもっとよくなれば良いと思う。（学校給食・正規職員）
- 育児休業がなく、子育てで、続けていたきたい方に辞められてしまった。（福祉担当課・正規職員）
- 上からは嘱託職員に責任を持たせろと言われるが、嘱託からはそこまでできないと言われる、間に入ってつらい。（福祉担当課・正規職員）
- 正規職員と同じ仕事をしている割には、賃金は安い。時間外手当が出されていないのも問題。（産業担当課・正規職員）

当局側

- 以前は日々雇用から月給へ格上げしてきたが、財政難で行わなくなった。（人事課・課長）
- フルタイムと短時間勤務があり、後者は必要な時だけ勤務する登録型。（職員課・課長補佐）
- 法適用の区分はという質問があったが、意味がわからない。（総務課・補佐）
- 主に17条非常勤職員を使っている。このほかに日々雇用がある。（人事課・課長）
- 全員上限1年がルールだが、代わりがないために長期にわたる臨時職員もいる。（総務課・主幹）
- 勤続10年で雇い止めしているが、応募がないため、再び採用される。（職員課・係長）
- 1年任期で2回までしか更新を行わない方針である。（総務課長）

実態調査で明らかになった6つの課題

▶ 1 非正規職員を自治体行政の重要な戦力として正しく位置づけ直す

いまや非正規職員は、自治体にとって欠くことのできない戦力です。非正規職員の多くは正規職員と変わらない業務に就いており、そのあり方は、自治体行政サービスを左右するようになってきました。非正規職員を自治体行政の重要な戦力として正しく位置づけ直すことが求められます。

▶ 2 正規職員、常勤的非正規職員、その他の非正規職員の役割を定める

正規職員と非正規職員との役割や責任の分担が不明確になってきています。現場では、正規職員と常勤的非正規職員の業務の多くが重なっています。共通の業務が何かを確認し、あくまで正規職員が責任を持つべき業務と役割が明らかにされなければ、際限のない非正規化に歯止めをかけられません。

▶ 3 非正規職員を労働組合に組織する

非正規職員は法の谷間に置かれ、もっとも労働組合を必要としています。労働条件改善には当事者自らが取り組むことが大事です。正規職員のための労働組合では、職場全体を代表しているとは言えず、過半数代表を維持できません。同じ自治体の行政サービスを担う仲間の意識を共有することが大切です。

▶ 4 非正規職員の雇用を安定させる

担当する業務が継続しており、本人が雇用継続を希望する限り、雇い止めは許されません。雇用安定は、行政サービスの改善にもつながります。更新回数に限度を設ける制度や運用は廃止すべきです。すでに職場の戦力となっている複数年雇用者の雇い止めに対しては、貴重な人材をやめさせない運動が必要です。

▶ 5 よい仕事ができる賃金・労働条件を確保する

非正規職員の賃金は、その労働の実態に比べて低過ぎ、生活できるレベルに達していません。改善のために、①労働の価値に見合った賃金、②生活できる賃金、③モチベーションを高める賃金の視点が必要です。通勤費は必ず支給されなくてはなりませんし、時間外手当の不支給は労働基準法違反です。「同一価値労働・同一賃金の原則」を基本に、均衡待遇が実現されなくてはなりません。

▶ 6 パート労働法の趣旨が公務職場（自治体）にも貫徹されるべきである

自治体の非正規職員の処遇は、民間の水準以下です。任期の定めのない短時間公務員制度の導入をはじめ、法制度を見直していくとともに、処遇改善を使用者に義務づける法的な枠組み（公務員版パート労働法など）も検討されるべきです。

