

公務非正規労働従事者の緊急Webアンケート 調査報告

報告者:瀬山紀子(明治大学・東京家政大学他 非常勤講師)

連絡先:nseyama@gmail.com

1)本報告の目的

コロナ禍が継続する中で、保健や医療、生活／労働相談、保育、学校教育、社会教育などの公務領域は、人々の生活を支えるエッセンシャルワークの領域として光が当たった。しかし、そうした公務領域を支える担い手の半数近くは、1年毎といった短期の不安定な契約で、低い待遇で働く非正規公務員が占め、かつその担い手の8割は女性だという実態がある。本報告では、こうした公務現場に広がる非正規労働の実態と、その担い手たちの置かれている現状を明らかにし、ポストコロナ時代において重要な役割を担う公務領域と、住民生活にとっての意味を再考し、主に、その担い手の労働の側面から、公共のあり方についての問題を提起したい。また、今後、社会学の領域で、こうした問題に取り組むことの必要性やその上での課題についても考えてみたい。

2)方法

本報告は、2021年4月30日から6月4日まで、報告者も主たるメンバーとして関わった「公務非正規労働従事者への緊急Webアンケート」、及び、2021年9月に行った「追加インタビュー調査」を元に行う。いずれも調査実施主体は、公務非正規女性全国ネットワーク(※報告者は団体の副代表)。なお、調査実施及び分析に際しては、団体の倫理規定に従い、データを扱っている。

3)調査概要

■調査の主旨・目的

非正規で公務労働にかかわる当事者の生の声を、インターネットを通じて直接、かつ、広く集め、現状を明らかにすると同時に、社会に公務非正規に従事する人たちの現状を発信すること

※性別の限定はしていない

※国立大学法人や独立行政法人で働く非正規教職員・研究員については対象外とした

■調査方法

方法:インターネット(グーグルフォーム)によるアンケート

◇期間:2021年4月30日(金)~6月4日(金)

◇対象:現在、国・地方自治体及びその関係機関に、在職している非正規公務労働従事者及び、2019年4月から2021年4月の間に在職していた人

○なお、「公務非正規労働従事者への緊急アンケート 第一次結果報告」については、公務非正規女性全国ネットワークのホームページで公開している

○本報告は、上記結果報告に加え、新たな調査分析、及び、緊急アンケート回答者のなかで、特に、2020年度の会計年度任用職員制度移行期に不利益を被ったと考えられた方、5名に対して行った追加インタビュー調査の結果を報告するもの

(前段・参考) 公務非正規労働従事者等の全体像

- ・非正規公務員の現状は、それをどのような定義で捉えるか、という点からして争点
- ・地方自治体に直接任用されている非正規公務員は、2019年度まで、その任用根拠が必ずしも明確ではなかった
- ・加えて、公務職場には、行政からの委託を受けた民間会社や財団、NPOなどの職員も多数、働いている
- ・このうち、地方自治体に直接任用されてきた非正規公務員の任用根拠を明確にすることを大きな目的に、地方公務員法・地方自治法が改正され、2020年度から新たに「会計年度任用職員制度」がスタート
- ・ただ、公務現場で働く非正規のなかでも、直接任用されていない、委託先との契約で働く人たちについては、その人数や雇用形態、雇用条件などの基礎的なデータが、把握されていない
- ・こうした点からも、そもそもの非正規公務員の全体像を明らかにする公的データは現状でも不在と言える
- ・なお、地方公務員の正規公務員数は、2020年4月現在、276.2万人で、1994年をピークに約52万人減少
- ・非正規公務員は、全体で見ると、市区町村職員の4割以上、また、自治体によっては、職員の半数以上を占めるほどとなっている
- ・国家公務員については、正規公務員数が約58.6万人で、非正規職員が15.5万人(ただし、この数には、再任用短時間勤務職員及び育児短時間勤務に伴う任期付短時間勤務職員は含まれていない)

1 臨時・非常勤職員の人数					
<ul style="list-style-type: none"> ○ 職員数は69.4万人で、平成28年度調査の64.3万人から5.1万人増加。 ○ 任用の適正化等により、特別職非常勤職員や臨時的任用職員が大幅に減少する一方で、一般職非常勤職員(令和2年4月から会計年度任用職員)が大幅に増加。 ○ 任用根拠別では、会計年度任用職員が62.2万人(89.6%)で最も多い。団体区分別では、市区が36.4万人(52.4%)で最も多く、次いで都道府県が16.2万人(23.4%)、町村が8.1万人(11.7%)、指定都市が7.0万人(10.1%)となっている。 					
区分	計	(参考) 前回調査(平成28年度)との比較			参考 任用期間6か月未満、又は勤務時間が19時間25分/週未満
		計	増減数	増減割合	
任用根拠別					
会計年度任用職員(H20:一般職非常勤職員)	622,306 (89.6%)	167,033	455,273	272.6%	279,163 (64.7%)
臨時的任用職員	68,498 (9.9%)	260,298	▲191,800	▲73.7%	6,229 (1.4%)
特別職非常勤職員	3,669 (0.5%)	215,800	▲212,131	▲98.3%	145,881 (33.8%)
総数	694,473(100.0%)	643,131	51,342	8.0%	431,273(100.0%)
団体区分別					
都道府県	162,492 (23.4%)	138,393	24,099	17.4%	106,363 (24.7%)
市区町村等	531,981 (76.6%)	504,738	27,243	5.4%	324,910 (75.3%)
指定都市	70,060 (10.1%)	58,046	12,014	20.7%	49,268 (11.4%)
市区	363,993 (52.4%)	356,789	7,204	2.0%	230,009 (53.3%)
町村	81,111 (11.7%)	73,499	7,612	10.4%	41,760 (9.7%)
一部事務組合等	16,817 (2.4%)	16,404	413	2.5%	3,873 (0.9%)

・直近では、総務省が行った2020年度の地方公務員の非正規職員に関する調査で、新たに位置づけられた「会計年度任用職員」と、これまでも存在してきた「臨時的任用職員」、「特別職非常勤職員」を合わせて、**69.4万人**という数が出された。2016年調査の64.3万人から5.1万人増加

・ただ、この数字については、以前から、短期任用で働いている人などが含まれていないことが問題とされてきた。そうした批判を受けてか、国は、2020年度調査で、はじめて、任用期間6か月未満などの短期任用の人の数を出しており、その数が**43.1万人**

2 会計年度任用職員について					
(2) 性別		<ul style="list-style-type: none"> ○ 会計年度任用職員の約4分の3を女性が占めている。 女性 476,403人(76.6%) 男性 145,903人(23.4%) 			
(3) 職種別		<ul style="list-style-type: none"> ○ 会計年度任用職員の約3割が「一般事務職員」であり、次いで「技能労務職員」、「保育所保育士」が多くなっている。 <p>「一般事務職員」：事務系の常勤職員が通常行う業務に類似する業務を行う者をいう。 「技能労務職員」：給食調理員を除く技能・労務系の職務を行う者をいう。</p>			
区分	会計年度任用職員	構成比	フルタイム	パートタイム	
一般事務職員	183,029	29.4%	15,848	167,181	
技能労務職員	61,923	10.0%	7,545	54,378	
保育所保育士	57,937	9.3%	16,653	41,284	
教員・講師	38,646	6.2%	3,198	35,448	
給食調理員	34,511	5.5%	3,627	30,884	
放課後児童支援員	18,750	3.0%	472	18,278	
図書館職員	18,185	2.9%	1,244	16,941	
看護師	16,911	2.7%	2,962	13,949	
医療技術員	12,061	1.9%	1,874	10,187	
その他	180,353	29.0%	16,188	164,165	
合計	622,306	100.0%	69,611	552,695	

・そのため、少なくとも、国が把握している、自治体の直接任用の非正規職員は、**約112.5万人(69.4万+43.1万)**

・ただし、ここには、委託、指定管理などで働く人は含まれていない

・性別統計も十分にはないが、「会計年度任用職員」の**76.6%**が女性
・同様に、国家公務員の事務補助職員の**約8割**が女性であることは統計から確認できる

つまり、数としての実態についても、働く側からみた職場の実態についても、公的統計では明らかにならないことが公務非正規問題を考える際の大きな課題の一つだと言える。

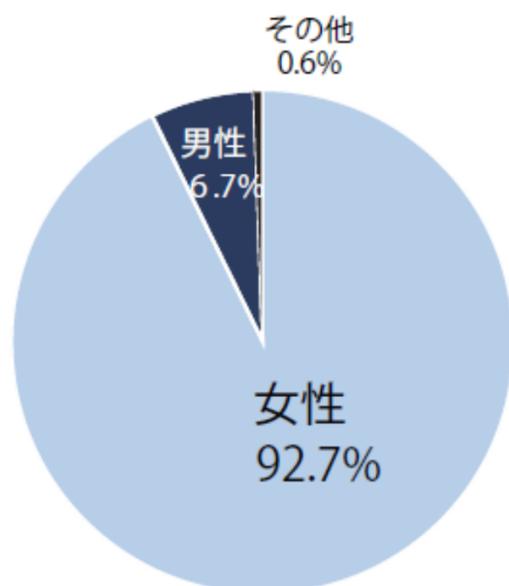
公務非正規労働従事者への緊急アンケート結果

・有効回答数 1,252 件 (回答数 1,305 件)

1. 性別

9 割以上が女性からの回答だった。

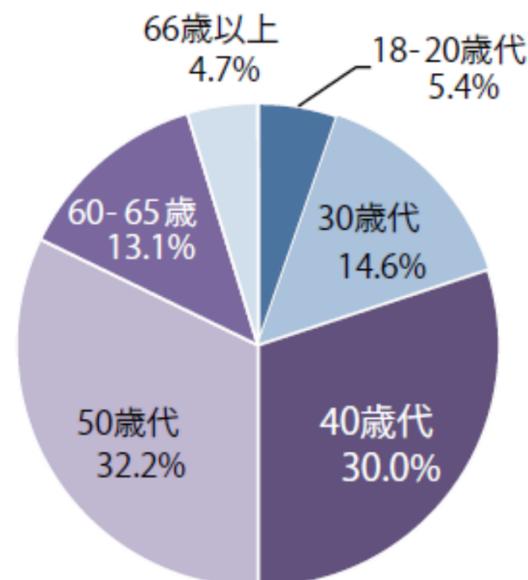
- ・女性 1,161 人 (92.7%)
- ・男性 84 人 (6.7%)
- ・その他 7 人 (0.6%)



2. 年齢

40 歳代、50 歳代で 6 割以上を占めた。

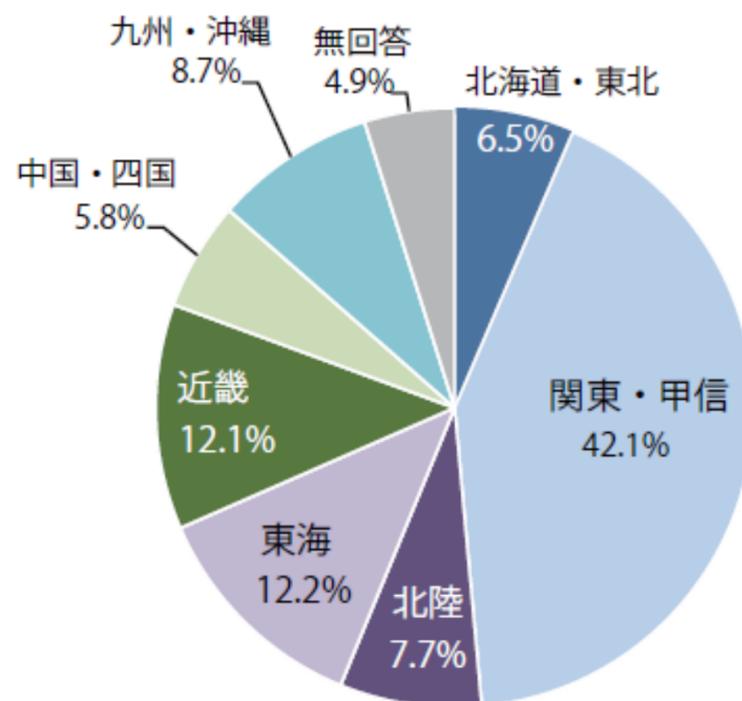
- ①18-20 歳代 67 人 (5.4%)
- ②30 歳代 183 人 (14.6%)
- ③40 歳代 376 人 (30.0%)
- ④50 歳代 403 人 (32.2%)
- ⑤60-65 歳 164 人 (13.1%)
- ⑥66 歳以上 59 人 (4.7%)



3. 勤務地の地域

大都市圏からの回答が多いが、全国 47 都道府県すべてから回答があった。公表に当たっては、都道府県名ではなく、地域区分を用いることなどを設問に注記していたが、それでも、無回答があったことを重く受けとめる必要がある。

- ①北海道・東北 81 人 (6.5%)
- ②関東・甲信 527 人 (42.1%)
- ③北陸 96 人 (7.7%)
- ④東海 153 人 (12.2%)
- ⑤近畿 152 人 (12.1%)
- ⑥中国・四国 73 人 (5.8%)
- ⑦九州・沖縄 109 人 (8.7%)
- ⑧無回答 61 人 (4.9%)

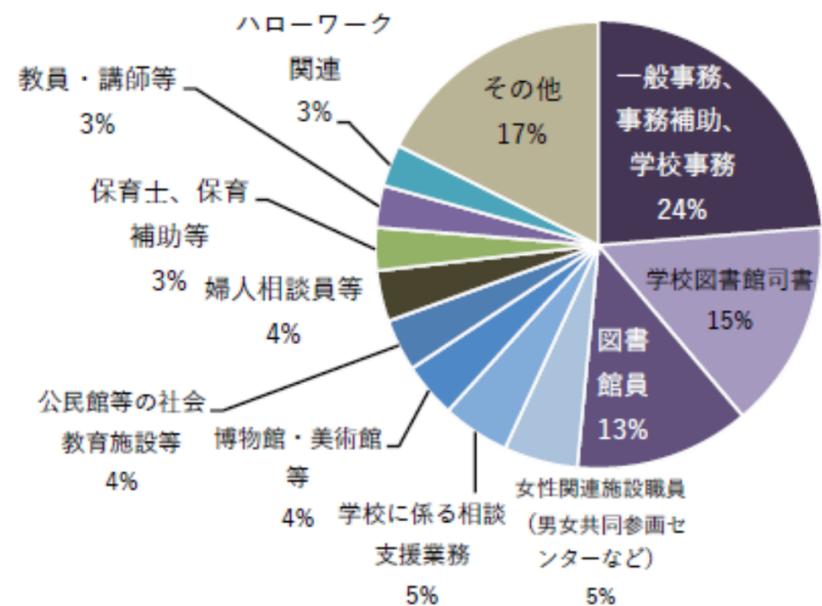


4. 職種

30種類以上の職種から回答を得た。住民に直接接する領域、生活に非常に関連の高い職種が多い。

①一般事務、事務補助、学校事務を含む	297人 (23.7%)
②学校図書館司書	189人 (15.1%)
③図書館員	159人 (12.7%)
④女性関連施設職員（男女共同参画センターなど）	67人 (5.4%)
⑤学校に係る相談支援業務（SSW等）	61人 (4.9%)
⑥博物館・美術館等	50人 (4.0%)
⑦公民館等の社会教育施設等	47人 (3.8%)
⑧婦人相談員等	46人 (3.7%)
⑨保育士、保育補助等	39人 (3.1%)
⑩教員・講師等	38人 (3.0%)
⑪ハローワーク関連	38人 (3.0%)
⑫その他	221人 (17.6%)

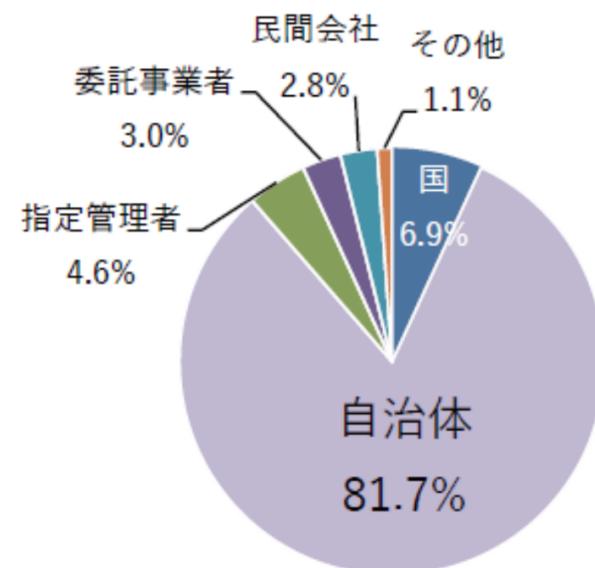
※消費生活相談員、医療従事者、ケースワーカー等、家庭児童相談員、学童保育等々



5. 勤務先の運営主体

自治体（都道府県、市区町村）が8割以上だった。

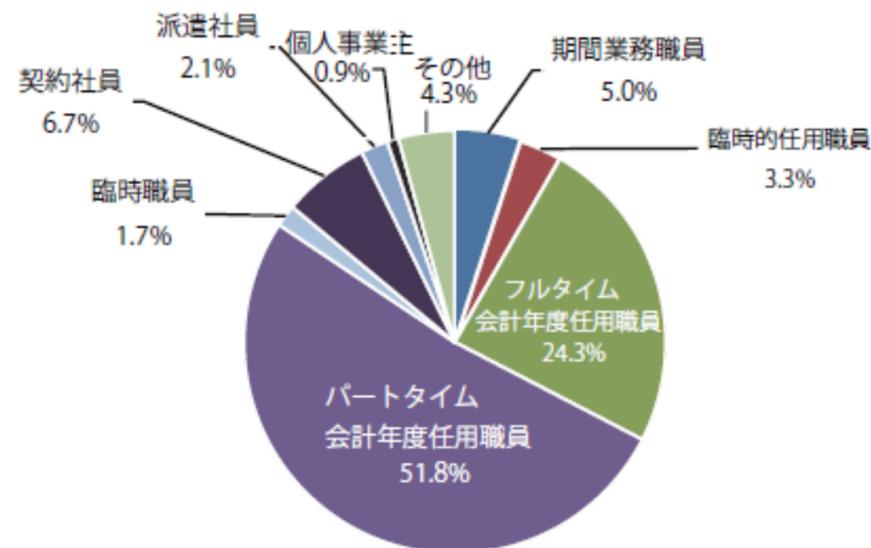
①国	86人 (6.9%)
②自治体（都道府県・市区町村）	1023人 (81.7%)
③指定管理者	57人 (4.6%)
④委託事業者	37人 (3.0%)
⑤民間会社 ※派遣社員など	35人 (2.8%)
⑥その他	14人 (1.1%)



6. 就業形態

2020 年度より、自治体で導入された会計年度任用職員制度により始まった、**会計年度任用職員が 4 人に 3 人を占める。**

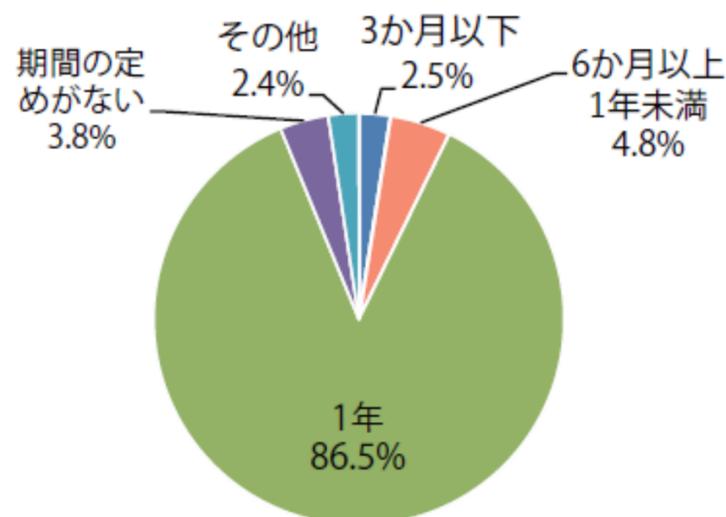
①期間業務職員	63 人 (5.0%)
②臨時的任用職員	41 人 (3.3%)
③フルタイム会計年度任用職員	304 人 (24.3%)
④パートタイム会計年度任用職員	648 人 (51.8%)
⑤臨時職員	21 人 (1.7%)
⑥契約社員	84 人 (6.7%)
⑦派遣社員	26 人 (2.1%)
⑧個人事業主 (フリーランス)	11 人 (0.9%)
⑨その他	54 人 (4.3%)



7. 雇用契約期間

1 年が 9 割弱を占め、**1 年以下を合わせると 93.8%** だった。

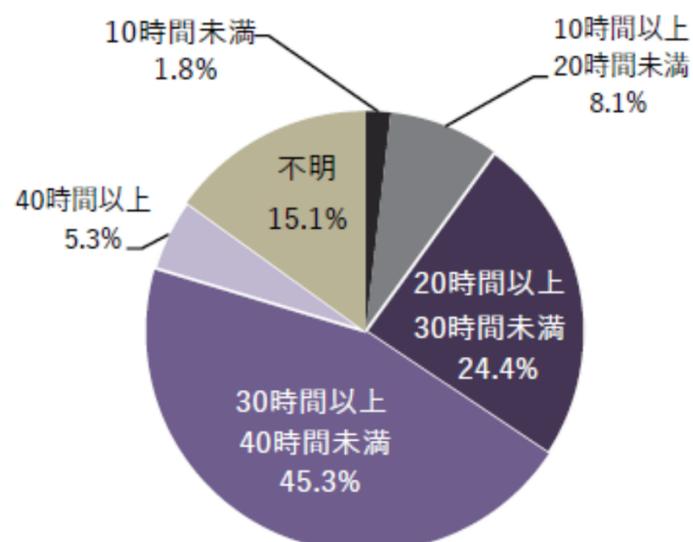
①3 か月以下	31 人 (2.5%)
②6 カ月～1 年未満	60 人 (4.8%)
③1 年	1,083 人 (86.5%)
④期間の定めがない	48 人 (3.8%)
⑤その他	30 人 (2.4%)



8. 所定勤務時間

30 時間以上 40 時間未満が 45.3% だった。

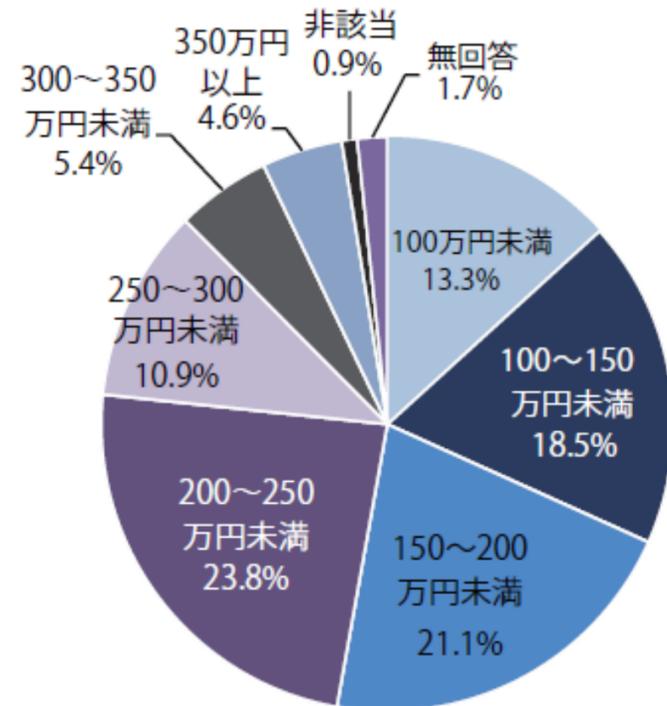
①週 10 時間未満	23 人 (1.8%)
②10 時間以上 20 時間未満	102 人 (8.1%)
③20 時間以上 30 時間未満	305 人 (24.4%)
④30 時間以上 40 時間未満	567 人 (45.3%)
⑤40 時間以上	66 人 (5.3%)
⑥不明	189 人 (15.1%)



9. 2020年（1～12月）の就労収入

2人に1人以上（52.9%）は200万円未満であり、
4人に3人以上（76.6%）は250万円未満だった。

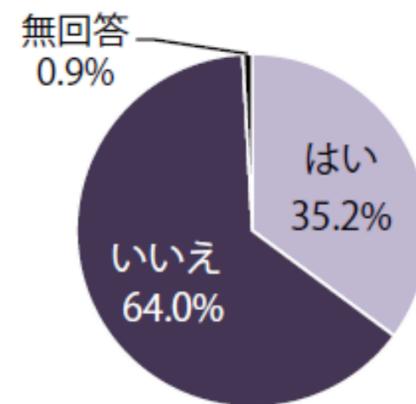
①100万円未満	166人（13.3%）
②100～150万円未満	231人（18.5%）
③150～200万円未満	264人（21.1%）
④200～250万円未満	298人（23.8%）
⑤250～300万円未満	136人（10.9%）
⑥300～350万円未満	67人（5.4%）
⑦350万円以上	57人（4.6%）
⑧非該当	11人（0.9%）
⑨無回答	21人（1.7%）



10. 主たる生計維持者であるか（単身世帯含む）

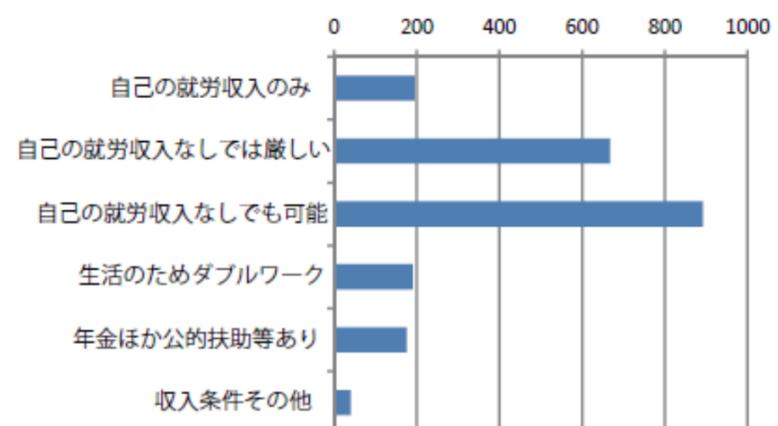
3人に1人が主たる生計維持者と回答した。

①はい	440人（35.2%）
②いいえ	801人（64.0%）
③無回答	11人（0.9%）



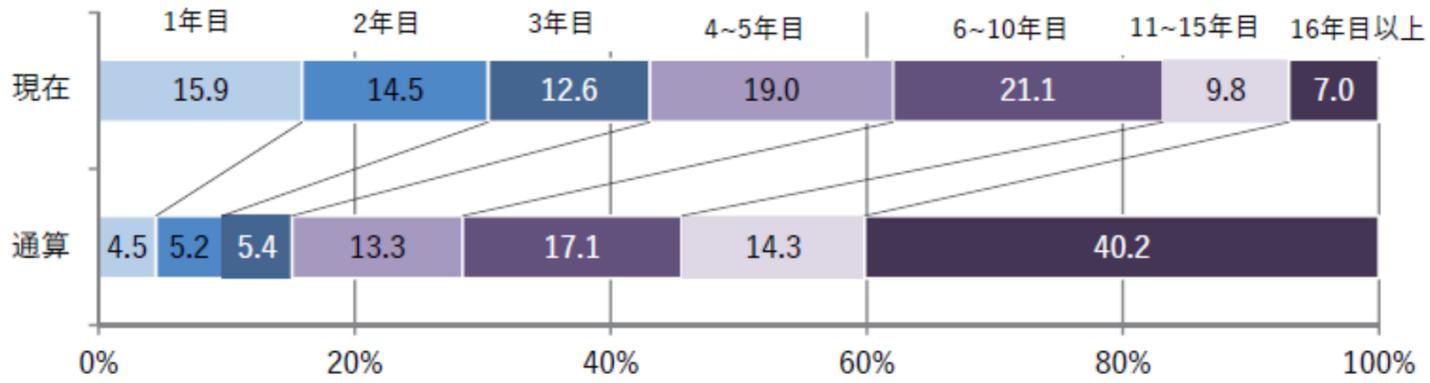
11. 世帯の収入について（複数回答）

①自己の就労収入のみ	195人（15.6%）
②自己の就労収入なしでは厳しい	668人（53.4%）
③自己の就労収入なしでも可能	892人（71.2%）
④生活のためのダブルワーク	190人（15.2%）
⑤年金ほか扶助等あり	175人（14.0%）
⑥収入条件その他	40人（3.2%）



- 12. 通算した勤務年数について
- 13. 現在の職場の勤務年数について

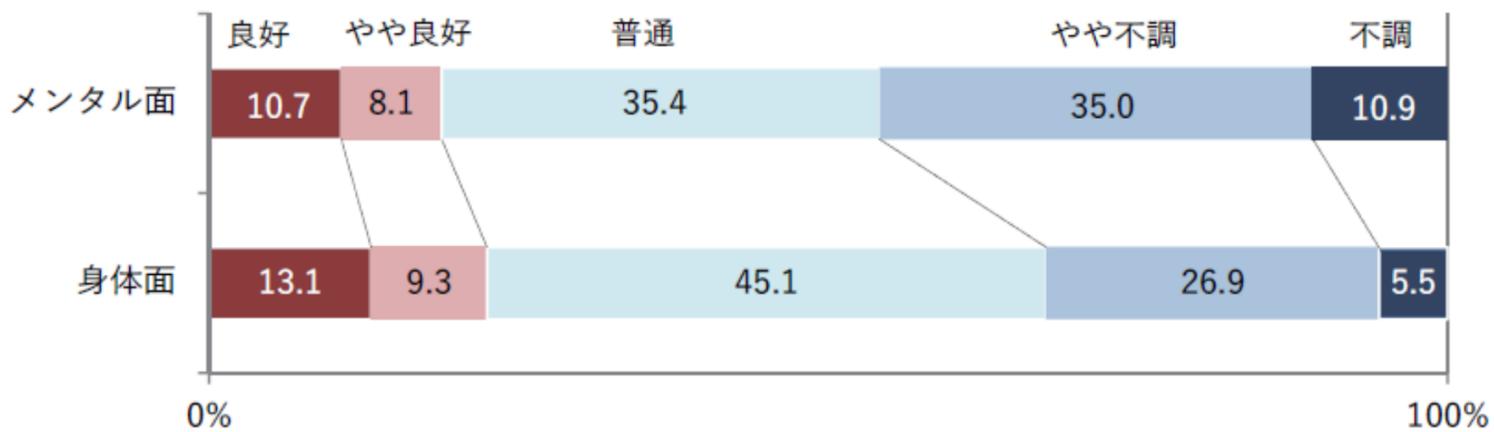
勤務年数 (n=1,252)	通算		現在	
1年目	56	4.5	199	15.9
2年目	65	5.2	182	14.5
3年目	68	5.4	158	12.6
4~5年目	167	13.3	238	19.0
6~10年目	214	17.1	264	21.1
11~15年目	179	14.3	123	9.8
16年目以上	503	40.2	88	7.0



14. ここ1か月の体調について

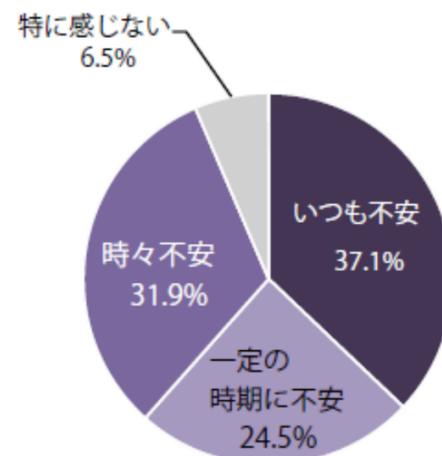
3割を超える人が身体面での不調を
4割を超える人がメンタル面での不調を
感じている。

ここ1か月の体調 (n=1,252)	身体面		メンタル面	
良好	164	13.1	134	10.7
やや良好	117	9.3	101	8.1
普通	565	45.1	443	35.4
やや不調	337	26.9	438	35.0
不調	69	5.5	136	10.9



15. 将来への不安について

9割以上 (93.5%) が将来への不安を感じている。



16. 日頃感じていること(自由記述)

回答総数1,148 人(91.7%)

給与が少ない。限られた時間のシフト制で手取りが11万。一人暮らしをしなければならないので家賃など引くと副業せざるを得ない。正直、人の暮らしをナメている。人間的で健康的な暮らしは全く出来ない。(関東、20代、女性)

日本は福祉等の専門家を非正規の低賃金で雇っている。公務員では困難な業務を民間に委託しているにもかかわらず給与は半分から三分の一の試算。働いている人の人生設計を無視しているとか言いようがない。(九州・沖縄、30代、男性)

支援している側がいつ、される側になってもおかしくない。そんな、明日は我が身の不安定な状況で、いい支援をすることは非常に難しい。専門的な職種こそ、経験に応じて、正規職員の枠があってもいいと思う。(北陸、30代、女性)

無気力 将来はアキラメタ。(北陸、40代、男性)

子供を産みたくても産める環境ではない。給与やボーナスもとても少なく、手当も正規職員と比較にならない位安い。休みにも格差がある。でも、辞めたら生活出来ないから働く。

(北海道・東北、女性、30代)

公の仕事に真面目に取り組めば取り組むほど、正規の公務員との待遇の差に虚しさを感じる。取り組むミッションとの矛盾が辛い。この国の本音と建前に無力感を感じる。

(九州・沖縄、40代、女性)

職場唯一専門職で判断を求められる立場にあり、経験も20年近くあるが、待遇は改善されないままで給与は手取り10万と少し。仕事内容に比して報酬の少なさにやりがい搾取を感じる。身を粉にして働いており評価も得ているが、使い捨てられる不安がある。(東海、40代、女性)

フルタイム会計年度任用職員で副業禁止されているのに自立できない賃金しかもらえない。仕事内容が補助的なものであれば金額が低くてもなんとか割り切れるかもしれないが、正規職員と仕事内容は同じかそれ以上なのでやるせない。(東海、40代、女性)

5年の更新期限があるので、雇用状態は不安定であると感じていた。専門職と言われながら、5年ごとに更新しなければならないのは、実のところは専門性を求められていないように感じて、やる気が損なわれた。正規職員については、施設管理の部分のみを担うようになり、地域における社会教育の推進には完全に意欲を失っているように見受けられた。館の責任者がそのようにモチベーションが下がっている中、共に働くものとしてはどれだけ評価されているのか全く見えず、一生懸命取り組む意義が感ぜられなくなってしまった。(関東、50代、女性)

やりがい搾取、専門性のない上司に決定権がある。(関東、50代、女性)

正規職員、非正規職員で待遇に雲泥の差がある。給与に昇給がない。やりがいを搾取されていると感じる、同じ職場で働いていても情報を出さない、くれない、隠す、意思決定の場にも実際の担当者を入れない。などどこを見て仕事をしているのか、差別意識を感じる。(関東、50代、女性)

一番大きいところは、予算がとれないところ。やりたいことがあっても、予算をとるのはやる気のない正規職員。昨年度から事業の報償費も削られ、やりたいことやるべきことが出来ずにモヤモヤしている。研修を大分減らされた。「正規職員よりも非正規職員の方がスキルが上がってしまったら困るでしょう」と言われた。(東北、50代、女性)

正規職員は3年程度で異動になる。非正規職員は長く勤めればそれだけ業務量が増えていく。「どうせ数年で移動」だからモチベーションの低い正規職員が多く、そんな職員の機嫌を伺いながらの業務、また正規職員の尻拭いなど、本来の業務以外に気を遣わないといけないところが多く、ストレスを感じる。(関東、30代、女性)

調査から見えてきたこと

・今回の調査ではじめて声を出す人も多く、自分たちの置かれている現状を伝えたいと感じている人が多かった(労働組合などにつながる事ができていない人が多数を占めていたと考えられるのではないか)。

★自由記述より★

- ・まずは一般の方に現状を知って頂きたい。
- ・実態を世に知ってもらえるよう、テレビなどでも取り上げてもらって、状況が少しでも改善されればと思う。
- ・金銭面がいかに苦しいか知ってもらいたいし、将来的に非正規雇用というものが無くなればいいのになと思う。
- ・市役所はどの仕事も経験が必要だと思うのに、一年ごとの更新はおかしい。毎年提出する履歴書など無駄が多い。市民のためになってない、慣例ばかり大事にしている、などなど...書き出すときりが無い。働きやすくしたいと思ってもどこへ訴えたらいいのか、誰に伝えたらいいのか全くわからなかったので新聞ではむねっつを知って、私だけではなかったんだ、と少しの安心と新たな不安を感じた。

・広範な自治体で、非正規公務員が、恒常的に必要な公務を、1年毎の不安定な立場で、低い賃金／待遇で担っており、心身の疲弊が広がっているのではないか。

- ・職員は異動があるので新しい人が来ても即戦力になるまで時間がかかる。そのため、結局長くやってる会計年度職員に負担がかかる。毎日我慢しながら仕事しており、精神的に疲れる。それでも1年契約。
- ・待遇に対して仕事が多く、割りに合わないため、離職率が高くなり、臨時職員をまた補充して回す、という悪循環。上に何を提案しても無駄、という閉塞感が職場に蔓延。
- ・パワハラによる不眠、体調不良 身体的不調、雇用による子供の教育への大きな不安
- ・上司が業務内容や業務量を把握せず、業務量が完全にオーバーし、体調を崩している。正規職員も残業を前提として仕事をしているが、シングルマザーは残業ができないことへの理解がない。メンタル面談にも行ったが、話を聞くだけで業務改善に繋がらない。

・非正規の職員が担う職についての職務評価がなく、多くが低い待遇の元に置かれているのではないか。

- ・どれだけ頑張っても成果を出しても、契約時給が上がることがない。そもそも評価自体がない。
- ・決められた時間内では仕事がとうてい片付かない。何よりも雇い止めの不安が辛い。更新の判断は校長の評価が参考にされるらしいが、図書館への理解や関心が低い校長にあたり、不利だと思う。
- ・業務能力での評価はほとんど無く、ほぼ人間関係のみで評価されてしまうことに不満
- ・役所内で仕事内容は評価されず、会計年度任用職員となり、月給が減らされた。国家資格も取得しても評価されない。他の国家資格(社会福祉労務士や、保健士など)より明らかに時給が安価。ボーナスがつくことになったが、コロナで、ボーナスが減額。

・更新の不安から、問題を感じても声に出せない状況が広がっている。

- ・「人事評価で雇止めになるかも…」と思うと職場環境の改善のためであっても意見が言いにくくなった。
- ・パワハラがあっても将来の不安から何も言い出せない。

・職場で孤立している当事者に寄り添う相談先が必要とされている。

- ・正規職員の人員が削減され忙しくて疲弊し、それが非正規に、そして、相談者にしわ寄せがくる。非正規職員同士も意識の有無等によって問題の共有が難しい。時間や人員に余裕がなく、職場の雰囲気が悪い。非正規職員同士が、競争心や保身になりがちで、支え合ったり切磋琢磨する関係になれない。悩みや愚痴、怒りを言えるような同僚がいないため孤独感がある。
- ・待遇改善が出来たらいいが、どこにどう声を上げて良いかわからない。直接の上司に何か意見言って更新されなかったら、という不安もある。相談先もわからない。窓口はほぼ非正規で回しており、職員は表に出ていない事を、来る人にも知ってほしい。

調査から見えてきたこと

■ 厳しい経済状況

- ・年収 200 万円未満が全体の5割を超えている
- ・回答者の3人に1人は主たる生計維持者で、女性で主たる生計維持者(378人)の4割以上が、2020年の就労年収が200万円未満、7割が250万円未満
- ・主たる生計維持者でない場合でも、自分の収入がないと家計が厳しいとした人が約半数(52.7%)

■ 更新への不安、将来への不安を訴える声

- ・更新時には将来不安で、メンタル不調を抱えるとする声があがっている
- ・市民の生活支援に当たる人が、いつ、自分が支援される側に回ってもおかしくないと感じている
- ・経験の考慮がなく、長期的に働いてきた人が更新されない例がある
- ・更新への影響を心配してパワハラなどがあっても問題にできないと感じている人がいる

■ 雇用期間・勤務年数

- ・多くは1年毎の雇用期間となっており、不安定な身分で働いている
- ・11年以上勤務の人が全体の15%を超えた一方で、現在職場年数が1、2、3年目の人も多い(539人、43.1%)

■ 給与が少なく経済困窮、焦燥感を訴える声

- ・給与が少ないという声が全体の4割を超えた
- ・職務内容や経験に関する評価基準がなく、報酬額の上限が正規職員の大卒初任給相当と設定されるなどの職務の実態に合わない不合理な現状があるのではないかと
- ・専門職としての役割を求められる職務に就く人が、給与や待遇が低く、昇給もほぼない中で、不安や焦燥感にかられながら働いている
- ・専門領域で働く人の中に、給与が少なく、将来も見通せないことから、職を辞めざるを得ないと考える人が出ている

■ 残業の常態化、勤務時間の削減

- ・勤務時間数が少なく、有給を取ることが難しいとする声や、残業が常態化しているとする声も少なくない
- ・残業分を超過勤務手当として払うのではなく、振替対応にするなど不適切な事例がある

■ 非正規差別、女性差別を訴える声

- ・お茶くみや電話取次などの職を非正規の女性が担わされている実態があるのではないかと
- ・住民の声を直接聞く現場にいながら、行政政策に反映させる仕組みから疎外されている
- ・産休・育休がない職場やあっても取りにくい職場があり、出産・子育てと仕事の両立が前提とされていない
- ・妊娠・出産等による雇止めなどの不利益を心配する声や、子どもを持ちたくても持てないとする声がある
- ・正規／非正規の格差が大きく、職場が疲弊しているのではないかと

■ メンタル不調と将来不安

- ・特に、メンタル面で4割以上が不調を抱えており、9割以上が将来の不安を感じている

■ 会計年度任用職員制度移行期の問題

- ・会計年度職員への移行時に、説明もなく、大幅な賃金の減額が行われた例があり、働き手の生活が圧迫されている
- ・手当支給による月例賃金の引き下げを行った自治体が少なくないのではないかと
- ・仕事内容の変化がないにも関わらず、労働時間が短くされた(身分がフルタイムからパートにされた)自治体が少なくない

■ コロナ禍での困難

- ・コロナのなかで、正規職員との待遇差を訴える声が多くなかった(窓口対応は非正規、情報格差、在宅勤務が認められないなど)
- ・コロナ禍での財政悪化を理由とした勤務時間の削減があった
- ・コロナ禍で仕事が増え、残業が生じているが、残業代がつかないとする声が複数あった
- ・正職員がコロナ対応にあたる間、非正規が担う仕事が増え、残業が増加したとする声があった
- ・休業対応に、有給休暇の取得を求められたとする声が複数あった

追加インタビュー調査

■主旨・目的

公務非正規労働従事者への緊急Webアンケート調査で明らかとなった、**会計年度任用職員制度導入時の不利益変更等の実態を明らかにすること**

■調査方法

- ・インタビュー調査(オンラインシステムを用いて実施)
- ・調査者は各回3~4名で実施
- ・事前にインタビュー項目を提示し、文書での回答を得たうえで、当日、回答に基づきながら内容確認をするかたちで実施

■実施日(5人の対象者・各一回)

- 2021/9/7 10:30-11:40
- 2021/9/9 9:50-11:30
- 2021/9/12 10:25-11:30
- 2021/9/14 18:30-19:50
- 2021/9/19 18:30-20:25

■対象者

・緊急Webアンケート回答者のなかで、主旨・目的に合致し、追加インタビュー調査への対応が可とした現職の非正規公務労働従事者・職種などを考慮し決定

(職種)

- ・消費生活相談員
- ・看護師
- ・婦人相談員
- ・一般職の任期付職員
- ・ALT(外国語指導助手)

(現在の就業形態)

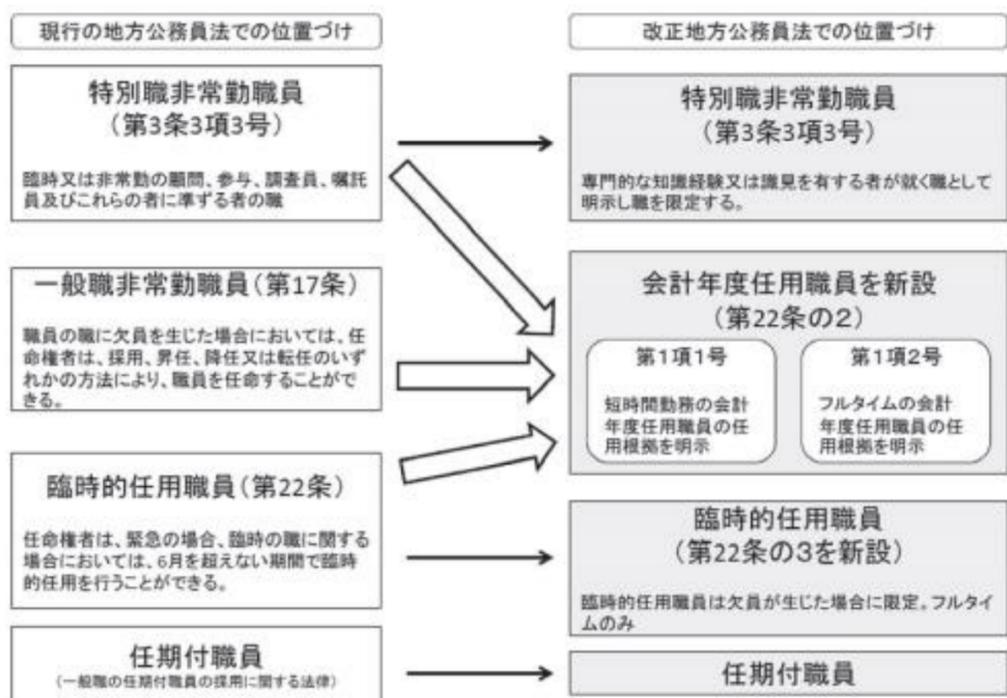
- ・パートタイム会計年度任用職員×4
- ※今回の対象者は、制度導入以前からパートタイムだった
- ・任期付職員

■インタビュー項目

- (1)アンケート調査回答での属性について再確認(性別、年齢、勤務先、勤務時間、勤務年数、社会保険等)
- (2)制度改正時の不利益変更等の実態について
- (3)現在の生活について(家族構成、主たる生計者か、その他の収入の有無、貯金の有無)
- (4)健康状態について(健康状態、メンタル)
- (5)仕事上の困りごとや悩みの相談先について
- (6)今の仕事への思いや意義、やりがいについて
- (7)現在の仕事の持続可能性について(職の今後について)
- (8)その他

※補足「会計年度任用職員制度」について

- ・2017年に行われた地方公務員法・地方自治法の改定によって新たに生まれた非正規公務員の職の位置づけを表す制度
- ・この法律改定は、公務分野での非正規公務員の待遇改善に向けた「働き方改革」と位置付けられたもの
- ・非正規公務員は、この法律施行まで、法的位置づけが必ずしも明確ではないまま、増加してきていた
- ・そのため、法改正によって、非正規公務員の任用根拠を明確化することが大きな目的とされたと同時に、各地方自治体による任用条件のばらつきなどを一律化することも目的とされた
- ・2020年4月に施行
- ・それまで特別職非常勤職員・一般職非常勤職員、臨時的任用職員として任用されていた職の多くは、「会計年度任用職員」として整理された
- ・会計年度任用職員には、「フルタイム」と「パートタイム」が設けられ、時間数の違いで退職金支給をはじめとする条件に大きな違いが設けられた
- ・職名が「会計年度任用職員」とされ、基本、単年度任用の職と位置付けられることになった



自治労作成資料「地方公務員用、地方自治法改正の内容と、臨時・非常勤等職員の処遇改善、組織化にむけた単組の取組み課題(2017年6月)」より

(参考)

2020年 総務省の見解:

地方公共団体における会計年度任用職員等臨時・非常勤職員に関する調査について(ポイント)より

https://www.soumu.go.jp/main_content/000724639.pdf

2. 会計年度任用職員の任用・勤務条件等の状況について

各団体の代表的な職の会計年度任用職員に係る制度の施行状況(任用形態、勤務条件等)を調査したところ、概ね、制度の趣旨に沿った運用が図られているが、まだ、対応が十分でない団体もあることから、制度運用について必要な適正化を図るよう助言。(令和2年12月21日付け公務員部長通知)

(1) 不適切な「空白期間」

- 退職手当や社会保険料等を負担しないようにするための、いわゆる「空白期間」の設定は解消された。

(2) パートタイム勤務時間の設定

- 1週間当たりの勤務時間が37時間30分(フルタイムより15分短い)以上の勤務時間を設定している団体は1,144団体であったが、いずれも、その設定の考え方は、「業務内容に応じて勤務時間を積み上げた結果」や「施設の運営時間や窓口の開設時間等を考慮したもの」などとしており、単に財政上の制約を理由とする回答は見られなかった。

(3) 適切な給与設定

- 9割を超える団体が常勤職員の給料表を基礎とし、職務経験を考慮して給料(報酬)を決定。
- 期末手当を支給しないとする団体が9団体(0.3%)あった。
- 報酬水準が制度導入前と比べて減額となった職種がある団体の中には、制度の趣旨に沿わない理由により減額している例が見られた。

導き出している結論とは隔たりがある選択肢

(単位:団体数)

分類	団体数	割合
① 業務内容に応じて勤務時間を積み上げた結果によるもの	851	74.4%
② 施設の運営時間や窓口の開設時間等を考慮したもの	592	51.7%
③ 職務内容に関するシフトや勤務体制、繁忙時間帯を考慮したもの	519	45.4%
④ 本人の希望や応募状況を考慮したもの	148	12.9%
⑤ 通常期はフルタイム任用だが、夏季休暇期などに勤務しない時期があるため、通年ではパートタイムとなるもの	125	10.9%
⑥ 非常勤職員の勤務終了時に、常勤職員による確認・点検等が必要なため、当該確認等の時間を考慮したもの	106	9.3%

※ 該当する職を設置している団体に勤務時間設定の考え方を確認したところ、全ての団体から上記の6つの分類のいずれかに該当するとの回答が得られた。

※ 複数回答であるため各団体数の合計は、任用団体数の合計(1,144団体)と一致しない。

※総務省は、制度移行に伴う対応について地方自治体に調査を行い、概ね趣旨に沿った運用がなされていると結論づけている

ただ、本報告で提示する調査によると、こうした国や自治体の見解と、働き手からみた実態との間には、大きな違いがあることがわかる

インタビュー調査で明らかになった

会計年度任用職員制度移行期に見られた多様な手段方法を通じた不利益変更

○一方的な給与の減額

※会計年度任用職員制度導入後は、期末手当(ボーナス)の支給がなされることになった一方で起きたこと

- ・今までの給与に期末手当(ボーナス)が含まれていたという不合理な説明により給与が減額
- ・交通費を支給することになったための減額(交通費支給対象外の場合は給与減)
- ・1回3時間定額制が、1時間当たり(30分単位)の時給制となり、給与減

なお、2021年度からは人事院勧告により公務員全体の期末手当が減額とされたことにより、会計年度任用職員の期末手当も減額となり、2019年度と比較すると、年収も減額となる自治体もあった

○会計年度任用職員制度導入の結果、任期付き職員制度を大幅に縮小する自治体が出ている

- ・会計年度任用職員と任期付職員の職務領域が重なるため、統合することになったことが理由
- ・基本、同じ職務でありながら、給与が100万円の減

○時間の削減

- ・雇用条件通知書とは異なる運用(30分区切り)
- ・人を無為に増やし、勤務時間数が大幅減

(時間短縮であれば、勤務日を減らしてほしい(他の仕事が探しやすい)が、それは認められない)

※今回の追加インタビュー調査対象者には含まれなかったが、本調査の自由記述には、会計年度任用職員制度導入時に、説明なく、フルタイムからパートタイムに移行させられたという例が多数見られた(2016年総務省調査では、20万人を超えていたフルタイム非正規が、2020年の制度導入によって、8万人減の13万人になっている)

- ・退職金についても払わなくていいように15分早く終業させられるのは納得がいかない。会計年度になったら勤務時間は8:30~17:30から、8:30、または8:45~17:00、または7:15になった
- ・15分時短にして同一労働ではないと待遇を下げパートタイム職員にした行政が許せない
- ・会計年度任用以前はフルタイム勤務だったので、退職金が出るようになるという話だったが、勤務時間を1日あたり15分カットされてパートタイム会計年度任用職員としての任用になり、退職金がでない。とても腹立たしい
- ・会計年度職員へなって、勤務時間を15分短縮され、パートタイム会計年度職員へされた。昼休みも取れないくらい忙しい職場で、休み時間もとれず、将来の事を考えると精神的にやられてきつい

○昇給は実質なし

- ・はじめから上限に達している状況

○毎年「試用期間(条件付き採用期間)」が設けられることになった(法律上の問題/全国共通)

○毎年履歴書を出すよう求められるようになった

○更新があるのか、不安がこれまで以上に大きい

- ・印象を悪くしないように腐心。さまざまなことを断れない
- ・異議申し立てなどはしにくい

○使用者側からの説明がない(給与削減、時間削減についても)

○異議申し立てをする機会はなかった

○労働組合法上の権利のはく奪

- ・正規職員と同等の権利がないなかで、労働組合法上の権利がはく奪されることのおかしさ

○給与が低く、身分も不安定なため、高い専門性を持っていても継続が困難

- ・職の将来に展望が描けない

調査から見える課題

- 非正規公務員が担っているのは、公務の重要な仕事
- 担い手の多数が女性で、職位として、不安定・低賃金に位置付けられ、地方自治体では、2020年度以降、より、不安定さが増した状況が生じている
- 非正規公務員の担う職は、専門性を必要とする職も少なくないが、職務に対する評価がなされず、不安定かつ低賃金であるため、職の継続に支障が出ている
- コロナ禍でも継続した相談等の職務に当たったエッセンシャルワーカーも多く、担う職務に見合わない待遇の問題が露呈した
- 地方自治体で導入された新制度により、継続した職務は想定されなくなり、これまでは存在した「ベテラン非正規」がいなくなり、公務サービスの質の劣化が進んでいくことが考えられる
- 公共サービスの劣化は、人々のニーズの低下をもたらす可能性があり、それは、公共の瓦解につながるものと考えられる
- 「公共」の瓦解は、人々の関係の希薄化や、自己責任論の強化を生み出し、それを増強していく可能性がある
- 公共への関心や期待を取り戻すためにも、特に、内部に格差や貧困を抱え込んでいる現在の公共の担い手の課題を解決していくことが不可欠ではないか
- 非正規公務員の声は、公共への期待や、信頼を取り戻そうとする人たちの声でもある
- 市民運動、NPOが、積極的に公共事業の担い手として活動を作ってきたという指定管理者制度の流れも存在していたことを考え、「公共」のあり方、公共と民間・市民との協働のあり方を再度考えていく必要があるのではないか
- 公共の場は、長期的展望で、多様な住民と関係を構築しながら、住民の暮らしを支えていく重要な場
- そのためには、公共の場で働く人たち自身が、安定して働けること、その展望をもてることが不可欠
- 公共サービスのなかでも、対人援助職などを分厚くしていくことは、住民の暮らしの支えを分厚くしていくことであり、それは、受け手・担い手、両面から、女性により強くプラスの意味をもたらす
- 社会学領域のなかでは、公務非正規の問題は必ずしも十分取り扱われてこなかったのではないか
- 今後、社会学領域のなかで、公共のあり方(公共サービスの持続可能性)やその支え手の問題、女性労働の問題(間接差別の問題)として、公務非正規問題についての議論がなされていくことを期待したい

関連文献

池橋みどり「公務非正規労働従事者への緊急アンケート調査結果と追加集計概要について」『生活経済政策』No.296(2021年9月)

磯道真「事務補助の7割は年200万円未満 期末手当入れても正職員の3割」『日経グローバル』No.413(2021年6月)

戒能民江「「非正規」婦人相談員について」『生活協同組合研究』、512、14-20頁(2018)

笠松鉄平「公共部門で無期転換はどのくらいすすんでいるか」『KOKKO』、32、21-28頁(2018)

川村雅則「官製ワーキングプア問題の現状と課題」『社会政策』8(3)、47-61頁(2017)

上林陽治「会計年度任用職員白書 2020」『自治総研』514号、26-56頁(2021年8月)

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

瀬山紀子「非正規公務員の現場で起きていること —働き手の視点から—」『生活経済政策』283号、21-25頁(2020年8月)

瀬山紀子「男女共同参画センターと災害」『災害女性学をつくる』生活思想社、2021、浅野富美枝他編所収

竹信三恵子『企業ファースト化する日本 虚妄の「働き方改革」を問う』岩波書店、2019

竹信三恵子ほか編『官製ワーキングプアの女性たち あなたを支える人たちのリアル』岩波書店、2020

中野麻美「会計年度任用職員制度への移行と課題」『労働法律旬報』No.1985、26-40頁(2021年6月10日号)

早津裕貴「会計年度任用職員の雇用と安定」『労働法律旬報』No.1985、16-25頁(2021年6月10日号)

晴山一穂「会計年度任用職員制度がはらむ矛盾と問題点 —会計年度任職職員の職務と服務に触れながら」『労働法律旬報』No.1986、18-24頁(2021年6月25日号)

安田真幸「非正規公務員に無期転換を！均等待遇を！労働基本権を！」『労働法律旬報』No.1986、25-34頁(2021年6月25日号)

山谷清志・藤井誠一郎『地域を支えるエッセンシャル・ワーク —保健所・病院・清掃・子育てなどの現場から—』(ぎょうせい、2021年)

『女も男も』「知っていますか？ あなたのそばの非正規公務員」特集号、2019年 春・夏号 No.133、労働教育センター

●URL 公務非正規労働従事者への緊急アンケート第一次報告<https://nrwwu.com/survey-2/899/>

●アンケート <https://forms.gle/ZLEcjCgKLzR4eNot6>

謝辞・本報告は、公務非正規女性全国ネットワーク(はむねっと)の調査に基づいて行っています。報告は、個人で行うものとしていますが、調査は、はむねっとメンバーとの共同で実施したものです。このようなかたちで報告をすることの了解をいただいたことに記して感謝します。

ポスターセッションに
ご参加いただき、
ありがとうございます。

よろしければ、是非、
下記フォームから
コメント記入を
お願いします。

<https://forms.gle/Rs7rkZpabapAbuv7A>

瀬山紀子

メール連絡先

nseyama@gmail.com

