

官製ワーキングプア問題(III)

—— 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査」の 北海道データの集計結果(II)

川村 雅 則*

はじめに

総務省による「臨時・非常勤職員に関する調査」の北海道データの集計結果を川村(2014)で報告した。本稿はその続きで、前回、枚数制限の都合で掲載できなかった「事務補助職員の報酬、費用弁償等及び休暇等の状況」をまとめたものである。章節番号などは川村(2014)からの継続である。なお川村(2014)の目次は以下のとおりである。

はじめに

- I. 集計結果をみるにあたっての注意事項など
 1. 非正規公務員の法制度上の特徴
 2. 総務省(2013)の調査項目
 3. 調査対象範囲の限定と、データの確度
 4. 調査結果の評価に際して注意すべきこと
 5. 調査結果の集計・提示方法
- II. 総務省(2013)の北海道データの集計結果
 1. 臨時・非常勤職員の規模
 2. 臨時・非常勤職員を活用する理由及び職務内容の基本的考え方
 3. 1回の任用期間及び再度任用に関する状況
 4. 1週間当たりの勤務時間

本稿でも、川村(2014)同様に、(1)表記に関して、地方公共団体は自治体とも呼ぶ。特別職非常勤職員は「特別職」、一般職非常勤職員は「一般職」、臨時的任用職員は「臨時的」

と省略している。(2)総務省調査で用いられた調査票を資料1-6として添付し、自治体ごとの(「北海道及び道内各市町村における」)データを以下のとおり資料2-7~資料2-10として添付した。(3)自治体から総務省に提出された回答には誤りと思われるものもあったが、本稿では、原則としてそのままとめた¹。

【資料2-7】任用根拠別にみた「事務補助職員」の報酬の基本額、1時間当たり換算額、額設定の考え方(複数回答可)、再度任用時の考え方

【資料2-8】任用根拠別にみた「事務補助職員」の「報酬の基本額以外の報酬」

【資料2-9】任用根拠別にみた「事務補助職員」の通勤費用の支給状況

【資料2-10】任用根拠別にみた「事務補助職員」の休暇・研修・福利厚生状況

5. 事務補助職員の報酬、費用弁償等の状況

総務省(2013)では、「事務補助職員」²に限

¹ 総務省では自治体に問い合わせた適宜修正を行ったことなので、情報開示で筆者に提供されたのは、自治体から総務省に提出されたそのもののデータと思われる。

² 総務省(2013)では、事務補助職員は「一般事務職員のうち、常勤職員の補助業務を行う者」である。「特別職非常勤」はこの職種になじまないように思えるが、ここでは問わない。

* (かわむら まさのり) 開発研究所研究員, 北海学園大学経済学部准教授

定して、報酬、費用弁償等及び休暇等の状況を尋ねている。まずは報酬、費用弁償等を見ていく。

1) 報酬 (基本額)

報酬の基本額(「1時間当たり換算額」と、「額設定の考え方」,「再度任用時の考え方」をまとめたのが表2-16である(資料2-7も参照)。報酬の基本額とは、「初任時に適用される報酬額」である。

第一に、報酬の基本額の1時間当たり換算額(平均値)は、「特別職」「一般職」「臨時的」の順に、1,064円, 969円, 786円である(四捨五入)。とくに「臨時的」事務補助職員の賃金の低さが顕著で、7割(68.9%)の自治体が800円以下で採用している。

第二に、額設定の考え方(複数回答可)をみる。額設定の考え方には以下の4つの選択肢が設けられている。

- ① 同一又は類似の職務を行う常勤職員の給料額との均衡を考慮
- ② 地域で同一又は類似の職務を行う民間労働者の賃金等との均衡を考慮
- ③ 地域の最低賃金等又は地域の最低賃金等に一定額を上乗せして設定
- ④ その他

「特別職」と「一般職」では、①「同一又は類似の職務を行う常勤職員の給料額との均衡を考慮」がそれぞれ7割に達し(70.3%, 76.2%)最も多いが、「臨時的」では、この①の値は40.0%にまで減少し、代わって、③「地域の最低賃金等又は地域の最低賃金等に一定額を上乗せして設定」が43.3%で最多である。「臨時的」の金額設定では、最賃(額)を考慮している自治体が少なくないということ

になる。

第三に「再度任用時の考え方」では、以下の5つから1つが選択されている。

- ① 再度任用により職の位置付けが変わることがないので変更なし
- ② 再度任用する際に能力・経験等を勘案して、より上位の職に任用した場合に報酬等も増額
- ③ 同一の職種に従事した経験年数を勘案して報酬等を増額
- ④ 当該職に必要な能力を一定の評価基準(人事評価、資格の有無等)で評価して報酬等を増額
- ⑤ その他

結果は、どの任用根拠でも、①「再度任用により職の位置付けが変わることがないので変更なし」が最も多い。「特別職」では4分の3が選択している。多くの自治体で、昇給や経験加算などは設けずに雇用していると思われる。但し、「一般職」ではその値は52.4%にとどまり、代わって、③「同一の職種に従事した経験年数を勘案して報酬等を増額」も45.2%を占める。

任用根拠×自治体群(「北海道」「市群」「町村群」)ごとに結果をまとめてみた(表2-17)。群ごとの回答数がさらに少なくなるので結果をみる際には注意されたい。

回答数が最も多い「臨時的」をみると、「市群」では、額設定時に③「地域の最低賃金等又は地域の最低賃金等に一定額を上乗せして設定」よりも①「同一又は類似の職を行う常勤職員の給料額との均衡を考慮」がやや多い(「町村群」では前者が多い)のだが、それでも「1時間当たり換算額」は、85.0%の回答自治体で「800円以下」である(「町村群」におけるこの値は65.2%)。

表 2-16 任用根拠別にみた、「事務補助職員」の報酬の基本額（1時間当たり換算額）、額設定の考え方、再度任用時の考え方 単位：団体、%

非該当・無回答自治体数	回答自治体数	1時間当たり換算額				額設定の考え方（複数回答可）				再度任用時の考え方						
		800円以下	800円超 900円以下	900円超 1000円以下	1,000円超	①同一又は類似の職務を行う常勤職員の給料額との均衡を考慮	②地域で同一又は類似の職務を行う者の給料等との均衡を考慮	③地域の最低賃金等又は地域の最低賃金	④その他	無回答	①再度任用により職の位置付けが変わることのないで変更なし	②再度任用する際に能力・経験等を勘案し、より上位の職に任用した場合も増額	③同一の職種に従った経歴・年数を勘案して報酬を増額	④当該職に必要ない能力を一定の評価基準（人事評価、資格の有無等）で評価して報酬を増額	⑤その他	無回答・非該当
143	37	1	6	11	18	1	1,064	26	5	3	8	1	28	5	1	3
138	42	6	14	5	16	1	969	32	9	4	5	1	22	19	1	
90	90	62	23	3	1	1	786	36	15	39	12		56	14	1	18
	100.0	2.7	16.2	29.7	48.6	2.7		70.3	13.5	8.1	21.6	2.7	75.7	13.5	2.7	8.1
	100.0	14.3	33.3	11.9	38.1	2.4		76.2	21.4	9.5	11.9		52.4	45.2	2.4	
	100.0	68.9	25.6	3.3	1.1	1.1		40.0	16.7	43.3	13.3		62.2	15.6	1.1	20.0

注：対象は、北海道、35市、144町村の計180団体。

表2-17 自治体×任用根拠別にみた、「事務補助職員」の報酬の基本額（1時間当たり換算額）、額設定の考え方、再度任用時の考え方

単位：団体，%

	非該当・無回答自治体数	回答自治体数	1時間当たり換算額				額設定の考え方（複数回答可）				再度任用時の考え方							
			800円以下	900円以下	900円超1,000円以下	1,000円超	平均値（円）	①同一又は類似の職務を行う者の賃金等との均衡を考慮して設定	②地域で同一又は類似の職務を行う者の賃金等又は地域の最低賃金	③同一の職種に従事した経験等があること	④当該職に必要ない能力・経験等を勘案して、より適切な賃金（報酬等）を算出する	⑤同一の職種に従事した経験等があること	⑥その他の	⑦無回答・非該当				
			以下	以下	以下	以下	（円）	等又は地域の最低賃金	等又は地域の最低賃金	等又は地域の最低賃金	等又は地域の最低賃金	等又は地域の最低賃金	等又は地域の最低賃金	等又は地域の最低賃金	等又は地域の最低賃金			
北海道	1	0																
特別職	16	19	3	2	14	1,115	14	3	2	5	16	1	1	1	1	1	1	1
町村	126	18	3	9	4	1,006	12	2	1	3	12	4	4	2	2			
北海道	0	1			1	1,126	1											
一般職	22	13	1	2	8	1,025	8	4	2	3	11	1	1	1	1	1	1	1
町村	116	28	5	12	3	937	23	5	2	2	11	17	17	17	17	17	17	17
北海道	0	1				806	1											
臨時職	15	20	17	3		754	9	5	8	4	14	14	14	14	14	14	14	14
町村	75	69	45	19	3	794	26	10	31	8	41	1	1	1	1	1	1	1
北海道																		
特別職		100.0	15.8	10.5	73.7		73.7	15.8	10.5	26.3	84.2	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3
町村		100.0	5.6	16.7	50.0	22.2	66.7	11.1	5.6	16.7	66.7	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2
北海道		100.0			100.0		100.0					100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
一般職		100.0	7.7	15.4	61.5		61.5	30.8	15.4	23.1	84.6	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7
町村		100.0	17.9	42.9	10.7	25.0	82.1	17.9	7.1	7.1	39.3	60.7	60.7	60.7	60.7	60.7	60.7	60.7
北海道		100.0					100.0				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
臨時職		100.0	85.0	15.0			45.0	25.0	40.0	20.0	70.0							30.0
町村		100.0	65.2	27.5	4.3	1.4	37.7	14.5	44.9	11.6	59.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	17.4

注：市は35団体，町村は144団体。

再度任用時の考え方でも、「市群」では、①「再度任用により職の位置付けが変わることがないので変更なし」が70.0%である（残りの30.0%は、無回答・非該当）のに対して、「町村群」では、この値は59.4%で、③「同一の職種に従事した経験年数を勘案して報酬等を増額」も20.3%を占める。

なお「一般職」ではさらにこの傾向が確認される。すなわち、「市群」では、①「再度任用により職の位置付けが変わることがないので変更なし」が84.6%であるのに対して、「町村群」では、③「同一の職種に従事した経験年数を勘案して報酬等を増額」が60.7%と最多である（①は39.3%にとどまる）。

2) 報酬の基本額以外の報酬

表2-18は、各自治体で支給されている「報酬の基本額以外の報酬」である。記載のあった自治体の数と、記載されていた報酬の名称

をそのまま掲載した（資料2-8も参照）。「給料」など、内容の確認を要するものも一部に含まれる。

結果は、時間外勤務に対する追加報酬が多い。但し、寒冷地手当の支給や、期末手当など一時金的性格の手当も少なくない。

3) 費用弁償

表2-19は通勤費用の支給状況、表2-20は「その他の費用弁償」の支給状況を、それぞれまとめたものである（資料2-9も参照）。後者は回答数が少ないので、自治体ごとの一覧表でまとめた。

前者をみると、通勤費用が支給されていない自治体が少なくない。「特別職」では4分の1の自治体で、「臨時的」では5分の1の自治体で、支給がない。

次に、上記のとおり、そもそも回答数が少ない後者では、回答された内容は「旅費」で

表2-18 報酬の基本額以外の報酬

	記載のあった自治体数	報酬の名称
特別職	12	加給金/報酬(時間外相当分)/期末手当相当+宿日直手当相当/期末手当+退職手当+寒冷地手当/期末手当+時間外勤務手当/超過勤務手当/報償金+燃料手当/勤勉手当+超過勤務手当/期末手当/休日勤務手当及び夜勤手当相当額+時間外勤務手当相当額/期末報償/期末勤勉手当
一般職	21	割増報酬+寒冷地手当+期末手当/時間外勤務手当+寒冷地手当+期末手当/時間外勤務手当/割増報酬+割増報酬(時間外)/報酬加算/住居費用/税務手当+火葬業務手当+徴収手当+停水処分手当/割増賃金+夏季・年末報償費/時間外勤務手当+扶養手当/寒冷地報奨金+期末報奨金/寒冷地手当相当/扶養手当+時間外勤務手当+休日勤務手当/期末手当相当額+休日勤務手当及び夜勤手当相当額+時間外勤務手当相当額/期末手当+時間外勤務手当+住居手当/時間外勤務手当/勤勉手当/6月賞与+12月賞与/扶養手当+時間外勤務手当+へき地手当/期末手当+寒冷地手当/超過勤務手当+特別賃金/期末勤勉手当
臨時的	35	地域手当+扶養手当/特殊勤務手当/時間外勤務手当+特殊勤務手当/特別賃金/夏季・冬季手当/期末手当/(時間外勤務手当に相当する額)/特別割増賃金+割増賃金(時間外)/夏季加給賃金+冬季加給賃金+寒冷地加給賃金/超過勤務手当/特別賃金+時間外手当/超過勤務手当/12月手当+時間外勤務手当/特別賃金+寒冷地手当+退職慰労金/割増賃金+夏季・年末報償費/夏期・年末加給金/時間外勤務手当/時間外勤務賃金+休日勤務賃金/期末手当+時間外勤務手当+夜間勤務手当/割増賃金/加給賃金/時間外勤務手当+休日勤務手当/時間外勤務手当+休日勤務手当+夜間勤務手当/時間外手当/副校長手当+検定員手当/時間外勤務手当及び夜勤手当+時間外割増賃金/期末手当/時間外勤務手当+休日勤務手当/超過勤務手当/給料/勤勉手当/期末手当/期末報償/住居手当+時間外勤務手当+代日勤務手当/時間外勤務手当+休日勤務手当/時間外勤務手当

注：確認を要する回答もあるが、そのまま掲載した。

表 2-19 任用根拠別にみた、事務補助職員の通勤費用の支給状況 単位：団体、%

	非該当・無回答自治体数	回答自治体数	支給状況		
			支給なし	支給あり	
			上限の設定あり	上限の設定なし	
特別職	144	36	9	25	2
一般職	136	44	5	37	2
臨時的	66	114	25	85	4
特別職		100.0	25.0	69.4	5.6
一般職		100.0	11.4	84.1	4.5
臨時的		100.0	21.9	74.6	3.5

表 2-20 自治体×任用根拠別にみた、事務補助職員の「その他の費用弁償」の支給状況

	特別職	一般職	臨時的
札幌市			旅費
美唄市		旅費	旅費
深川市		旅費	旅費
北広島市		旅費	旅費
松前町	旅費		旅費
神恵内村			旅費
月形町	出張に要する費用		
愛別町			旅費
遠軽町	旅費		旅費
西興部村			旅費
豊頃町	旅費		
標茶町		旅費	旅費

注：この設問に該当しないと思われる回答（具体的には、「時間外勤務手当、特殊勤務手当（岩内町）」と「通勤手当（枝幸町）」は除いた。

ある。

6. 事務補助職員の休暇・研修・福利厚生 の状況

1) 休暇制度

総務省（2013）では、事務補助職員の休暇制度（①年次有給休暇、②産前・産後休暇、③育児休暇、④育児時間、⑤生理休暇、⑥子の看護休暇、⑦病気休暇、⑧忌引休暇の8つの制度）の有無と、休暇取得時の給与の有無が尋ねられている。結果を表 2-21 にまとめ

た。

指摘したい第一が、「臨時的」には、①年次有給休暇以外の休暇制度を設けていない自治体が多いことである。

第二は、「特別職」「一般職」では、①年次有給休暇や⑧忌引休暇、加えて、⑦病気休暇は、設けている自治体が多いものの、他の休暇制度は、5、6割ないし半数を割っている。

臨時・非常勤職員の4分の3が女性であるということを考えても、②産前・産後休暇、③育児休暇、⑤生理休暇などは制度の整備ないし充実が求められるが、実際には、必ずしも十分ではない。とりわけ「臨時的」ではその値は低い。「臨時的」が、文字通り臨時的・一時的に発生した、短期間で終了する仕事であるならまだしも、実際には長期で働かしているという任用実態をふまえても、改善が必要ではないか。

しかも第三に、①年次有給休暇や、⑧忌引休暇、⑦病気休暇では、休暇取得時に給与が保障される自治体が多いが、他の休暇制度では無給の割合が大きい。

なお、「臨時的」では、⑦病気休暇時であっても、給与が支給される自治体は半数にとどまり（そもそも同制度のない自治体が多いのだが）、ほかの制度でもおしなべて「有給」の割合が低いことを指摘しておく。

2) 研修（教育訓練）・福利厚生の状況

最後に、教育訓練と福利厚生施設の利用について、制度の有無と、有る場合、その内容が臨時・非常勤に「独自」のものか正職員と「同等」のものかを尋ねた結果が表 2-22 である。

結果は、どちらも、制度が無いという自治

表 2-21 任用根拠別にみた、事務補助職員の休暇制度の有無と給与の有無

単位：団体、%

	特別職								一般職								臨時的							
	135				124				56				154				26							
	① 年次有給 休暇	② 産前・産後 休暇	③ 育児 休暇	④ 育児時間	⑤ 生理 休暇	⑥ 子の看護 休暇	⑦ 病欠 休暇	⑧ 忌引 休暇	① 年次有給 休暇	② 産前・産後 休暇	③ 育児 休暇	④ 育児時間	⑤ 生理 休暇	⑥ 子の看護 休暇	⑦ 病欠 休暇	⑧ 忌引 休暇	① 年次有給 休暇	② 産前・産後 休暇	③ 育児 休暇	④ 育児時間	⑤ 生理 休暇	⑥ 子の看護 休暇	⑦ 病欠 休暇	⑧ 忌引 休暇
非該当・無回答自治体数	45								56								154							
回答自治体数	135								124								26							
不明	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1
制度の有無	1	28	27	19	21	11	7	1	22	30	27	25	31	16	8	8	4	103	50	131	114	100	126	119
有	44	23	15	17	25	33	37	55	34	26	29	31	25	40	48	150	50	20	39	53	36	53	27	35
無給	19	15	14	13	9	6	1		21	16	19	11	10	8	2		44	17	33	36	18	17	17	7
給与の有無	44	4	3	12	14	27	36	54	13	10	10	20	15	32	46	149	5	3	6	17	9	18	18	50
不明								1								1	1							
不明	2.2	4.4	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2										0.6	1.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	
制度の有無	2.2	46.7	62.2	60.0	42.2	46.7	24.4	15.6	39.3	53.6	48.2	44.6	55.4	28.6	14.3	2.6	66.9	85.1	74.0	64.9	81.8	77.3	63.0	
有	97.8	51.1	33.3	37.8	55.6	51.1	73.3	82.2	60.7	46.4	51.8	55.4	44.6	71.4	85.7	97.4	32.5	13.0	25.3	34.4	17.5	22.7	37.0	
無給	82.6	100.0	82.4	52.0	39.1	18.2	2.7		61.8	61.5	65.5	35.5	40.0	20.0	4.2		88.0	85.0	84.6	67.9	66.7	48.6	12.3	
給与の有無	100.0	17.4	17.6	48.0	60.9	81.8	97.3	98.2	38.2	38.5	34.5	64.5	60.0	80.0	95.8	99.3	10.0	15.0	15.4	32.1	33.3	51.4	87.7	
不明								1.8								0.7	2.0							

表 2-22 任用根拠別にみた、事務補助職員の教育訓練及び福利厚生施設の利用

単位：団体、%

		特別職		一般職		臨時的	
		教育訓練	福利厚生施設の利用	教育訓練	福利厚生施設の利用	教育訓練	福利厚生施設の利用
非該当・無回答自治体数		135		124		26	
回答自治体数		45		56		154	
制度の有無	不明					1	1
	無	37	43	47	45	136	151
	有	8	2	9	11	17	2
内容	独自	6		5	2	10	1
	同等	2	2	4	9	7	1
制度の有無	不明					0.6	0.6
	無	82.2	95.6	83.9	80.4	88.3	98.1
	有	17.8	4.4	16.1	19.6	11.0	1.3
内容	独自	75.0		55.6	18.2	58.8	50.0
	同等	25.0	100.0	44.4	81.8	41.2	50.0

体が8割超である。ただ後者（福利厚生施設の利用）については、公務員を対象とした施設自体がそもそもないという回答も含まれるようである。

まとめに代えて

全国の地方公共団体の臨時・非常勤職員は年々増加し、総務省（2013）によれば、約60万人に達した。先行研究の指摘するとおり、彼らの任用の法的根拠はあいまいで（「法の狭間」にあり）、自治体による恣意的な任用が容認されている。結果、彼らの雇用は不安定で、賃金水準は著しく低い。

総務省の今回の調査は、川村（2014）で述べたとおり、幾つか留意すべき事項（短時間、短期間勤務者を調査対象に含まないこと、過少申告されているケースがみられることなど）はあるが、臨時・非常勤職員の基本的な労働条件を知る上で貴重である。そう考え、

北海道及び道内各市町村の個別データを取り寄せ、集計を行ってきた。再度任用の状況など、この作業で明らかになった結果も少なくない。

ただそれでも、実態がどうなっているのかを検証する必要性のある結果——例えば、「臨時的」の任用理由では、「補助的・定型的業務に対応するため」が9割、「臨時的・一時的な業務量の増加に対応するため」が7割を占めているが、業務の実態は果たして「補助的・定型的」「臨時的・一時的」なのだろうか、など——も少なくなかった。

また、本稿でみたとおり、報酬に関する設問は「事務補助職員」に限定されているなど、実態をひろく知る上では、やはり不十分である。より正確で、より詳細なデータを整備していく必要がある。

折しも総務省は、自治体側の任用の混乱や問題点などをふまえ、「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」を発出した

(2014年7月4日)。問題をあらためるよい機会である。

ただ、自治体や議員・議会関係者、そして、自治体の正職員組合において、その役割が自らにあることは認識されているだろうか。

(追記)

NPO 官製ワーキングプア研究会では、上記の総務省通知の解説や評価あるいは課題などをブックレットにまとめ、8月に発行している。参照されたい。

参考文献

- 川村雅則 (2013) 「官製ワーキングプア問題(I) 地方自治体で働く非正規公務員の雇用、労働」 『北海学園大学開発論集』 第92号
- (2014) 「官製ワーキングプア問題(II) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査」の北海道データの集計結果(I)」 『北海学園大学開発論集』 第93号

- 上林陽治 (2012) 『非正規公務員』 日本評論社
- (2013) 『非正規公務員という問題 —— 問われる公共サービスのあり方』 岩波書店
- 総務省 (2009) 『地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書』
- (2013) 「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」
- 早川征一郎・松尾孝一 (2012) 『国・地方自治体の非正規職員』 旬報社

川村 (2014) の訂正箇所

- P 167 表 0 「全体」の特別職非常勤職員，一般職非常勤職員，臨時的任用職員
- (誤) 126,587人，65,680人，411,315人
- (正) 231,209人，127,390人，244,938人
- P 167 表 0 臨時・非常勤割合
- (誤) 15.2%，7.2%，17.5%，22.4%
- (正) 17.9%，7.7%，21.3%，28.8%
- P 170 左段
- (誤) 1,560人
- (正) 2,153人