

タイトル	官製ワーキングプア問題（ ）：地方自治体で働く 非正規公務員の雇用，労働（ ）
著者	川村，雅則；KAWAMURA, Masanori；正木，浩司； MASAKI, Koji
引用	季刊北海学園大学経済論集，67(1)：49-82
発行日	2019-06-30

《研究ノート》

官製ワーキングプア問題（Ⅸ）

— 地方自治体で働く非正規公務員の雇用，労働（Ⅵ） —

川 村 雅 則^{*}，正 木 浩 司^{**}

1. はじめに

苫小牧市¹で働く臨時・非常勤職員（以下、非正規公務員，非正規職員とも呼ぶ）に関する調査（以下，苫小牧市調査）を，2018 年 12 月に公益社団法人北海道地方自治研究所・非正規公務労働問題研究会（以下，研究会）で行った。本稿はその結果について報告することを目的としている²。

苫小牧市調査の問題意識や，本稿の構成は，2017 年に同じく研究会で行った，釧路市で働く臨時・非常勤職員に関する調査（以下，釧路市調査）と同様である。釧路市調査の結果などは，川村・正木（2018）にまとめている

るので参照されたい。

そのことを踏まえた上で，なぜ今臨時・非常勤職員の調査を行う必要があるのか，なぜ苫小牧市を対象に選択したのかという理由について，以下の 4 点をあげる。

第一に，2017 年 5 月の「地方公務員法」（昭和 25 年 12 月 13 日法律第 261 号）および「地方自治法」（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号）の改定（以下，「地方公務員法」等 2017 年改定）以降，改定法の施行される 2020 年 4 月に向けて，新設の「会計年度任用職員制度」の制度設計に関する労使間での協議が，自治体でも現在進行形で行われているところである。この新制度に対する評価は一樣ではないが，そもそも，当該自治体における臨時・非常勤職員に対するこれまでの労務管理や労使の力の入れ具合が何らかの形で反映されることが予想される。文字通り，「差別」的な扱い³を受けていた「前史」が会計年度任用職員制度の導入で一新される，というようなことは想像し難い。その意味でも，そもそも現在，臨時・非常勤職員はいかなる状況に置かれているのかを明らかにし，記録しておくことに意義があると我々は考えている。

^{*} 北海学園大学経済学部教授

^{**} 公益社団法人北海道地方自治研究所研究員

¹ 北海道の胆振地方東部に位置する市。1948 年市制施行。2019 年 3 月 31 日現在の人口は 17 万 1275 人（外国人含む。数の多さでは道内市町村中第 5 位）。国際拠点港湾の苫小牧港を有し，新千歳空港も近いことから，道内有数の流通拠点となっている。また，西部地域に大規模な工業団地を有するなど，特に工業が盛ん。他方，市東部に位置するウトナイ湖周辺の湿地はラムサール条約に登録され（1993 年），渡り鳥の集団飛来地として知られる。以上は，苫小牧市の市勢要覧などに基づく。

² 川村・正木（2019）を本稿と同じタイミングで脱稿した。本稿をベースとしており内容は重複するが，論文掲載誌の購読層である自治体関係者に広く読まれることを期待してあえて別にまとめた。

³ 非正規公務員問題については，上林陽治氏（公益財団法人地方自治総合研究所）の一連の著作を参照されたい。あわせて我々の調査・研究成果は，研究会のウェブサイト参照されたい。

関連して第二に、会計年度任用職員制度に関する現時点での審議の内容を明らかにし、必要に応じて問題の提起を図る必要がある。

もっとも、この点については、多くの自治体では、労使間でまだ決定がされていない段階であり、情報の提供を受けること自体が困難であることを我々は経験している。苫小牧市においても、調査時点においては、市の内部で原案を作成し、これから労働組合に提案をするという段階であったため、詳しい内容を聞くことはできなかった。そのことをあらかじめ述べておく。

第三に、苫小牧市では、元は正規職員だけで構成されていた労働組合が非正規職員を組合員として迎え入れている。

非正規職員の組織化という課題は、現在、既存・正職員労組の多くで方針に掲げられているものの、実際には目標通りには進んでいない⁴。苫小牧市の正職員の労働組合がそもそも非正規職員を組織するに至った経緯やそこでの経験、課題などを明らかにする意義がある。

なお、正規職員とは別の組織を作っている自治体労組（例えば、帯広市、釧路市など）とは異なり、苫小牧市では、正規職員と同じ組合に非正規職員が加入している。

最後に、当初に予想していた以上であることを実際に調査に入ってから知ったのだが、例えば窓口の民間委託など、苫小牧市は民営化・民間委託（以下、民営化等）⁵に積極的

な自治体⁶である。

民営化等の進む自治体における職員（非正規職員だけでなく、正規職員を含む）の置かれた状況、賃金・労働条件を明らかにすること、また、民営化等が導入される過程では労使間でどのような議論がされ、あるいは、現在、労働組合はどのような取り組みをしているのか、などを明らかにすることにも、民営化等の評価を行う上で意義があると考ええる。

なお、苫小牧市では非常勤職員は嘱託職員と呼ばれているので、本稿でもその呼称を使う。

2. 調査の概要

以上のような問題意識で、2018 年 12 月に現地での調査を行った。図表 2-1 のとおり、2017 年の釧路市調査と同様に、自治体（苫小牧市総務部行政監理室）、労働組合（自治労苫小牧市職員労働組合執行部）、非正規職員当事者（嘱託職員・組合員）という三者から話を聞き、関連資料の提供を可能な範囲で受けた。

調査の進め方も釧路市調査と同様で、調査項目を事前に送付し、当日は、準備された回答に基づきながら聞き取りを進め、その際に

民間化、公共施設管理の民間化、施設設備の民間化の 5 つに分類して解説が行われている。本稿における民営化等という表記は、村松の言う民間化と同様の意味で用いている。なお、民営化等に対する批判として城塚ら（2014）を参照。

⁴ 非正規職員の組織化に関する自治体労組の取り組み状況などは、川村（2018a）を参照。
⁵ 松村（2017）では、従来は地方自治体が行っていた事務を一体として民間事業者（営利、非営利を問わぬ）にゆだねる「民営化」と、事務自体は地方自治体の事務として残したまま、その業務の一部を民間事業者にゆだねる「民間委託」とに分けて、両者を「民間化」としている。その上で、対象業務の性質、内容等に基づき、事務処理の民間化、サービス提供主体の民間化、行政権限主体の

民間化、公共施設管理の民間化、施設設備の民間化の 5 つに分類して解説が行われている。本稿における民営化等という表記は、村松の言う民間化と同様の意味で用いている。なお、民営化等に対する批判として城塚ら（2014）を参照。

⁶ 苫小牧市の民営化等の進捗度を、(1)総務省「地方行政サービス改革の取組状況等（2018 年 4 月 1 日現在）」、(2)人口あたりの公務員数で検証してみた。前者によれば、類似団体に比べて、苫小牧市は指定管理者制度等の導入が進んでいるようである。後者では、人口規模が類似の釧路市や帯広市と比較してみた。公営企業を除く普通会計部分で、あるいは、一般行政会計部分でみると、2 市に比べて苫小牧市の人口あたり公務員数は少ない。この民営化等の進捗状況については、その把握の手法・計測の指標も含めて、別の機会に検討したい。

図表 2-1 苫小牧市調査の概要

対 象	対応者	日 時
苫小牧市総務部行政監理室	給与厚生課課長，行政監理室行革主幹，行政監理室人事研修主幹	2018 年 12 月 19 日 10 時 15 分～12 時 10 分
自治労苫小牧市職員労働組合執行部	書記長	〃 14 時 00 分～15 時 45 分
嘱託職員（組合員）	当事者，書記長	〃 16 時 50 分～17 時 50 分

関係資料の提供を受けた。本稿は，これら聞き取り調査の結果と提供資料を再構成してまとめたものである。現地調査で把握できなかったことや原稿執筆時点で生じた不明な部分は，後日に問い合わせして補足した。

それぞれの調査における調査項目の概要は，次のとおりである。

第一に，自治体調査では，民営化等に関すること，臨時・嘱託職員の配置状況や配置の基準，臨時・嘱託職員を中心とする非正規職員（ほかに任期付職員，会計年度任用職員）の任用と賃金・労働条件，非正規職員制度の今後のことなど，である。

第二に，労働組合調査では，組合員数や組織構図，民営化等への労働組合の取り組み，非正規職員の任用と賃金・労働条件，非正規職員制度に関わる組合の方針や実際の取り組み，非正規職員組合員へのサポートの状況など，である。

第三に，労働者調査では，非正規職員当事者である A さんの仕事内容や職場の状況，任用・労働条件とそれに対する評価，労働組合に加入した経緯や労組に対する評価などを尋ねた。もっとも，プライバシーの都合上，聞き取り結果の多くは割愛している。

3. 苫小牧市の行財政改革と臨時・非常勤職員の現状 ― 行政監理室調査の結果に基づき

(1) 行政監理室の概要と，調査結果の概要

行政監理室は，室長をトップに，その下に主幹が 3 人配置されている。その内訳は，人

事研修主幹，行革主幹，服務主幹である。その下に副主幹が 2 人おり，主査・主事が 9 人いる。スタッフ制が採用されている。

主な所掌事務は，行革，人事，研修，採用，服務管理，賞罰などである。行革の関係では職員の配置・定数を所管する。

行政監理室への調査結果に基づき，苫小牧市の大きな特徴を予め提示しておく。

第一は，苫小牧市では早い段階から民営化が進められてきたこと，そのことに伴い，正職員の減少（退職不補充）と，職員の非正規化が進んでいることである。

第二に，全国にみても導入例が少ない，任期付職員制度が導入されていることである。この点は事前に把握していなかったが，苫小牧市では，嘱託職員の任期付職員への置き換えを 2018 年度から始めていた。つまり，苫小牧市では，会計年度任用職員制度の導入に向けた準備を進めながら，一方では，任期付職員制度の導入準備を同時並行で進め，後者を先行実施していたことになる。

第三に，臨時・嘱託職員の規模は全体の 3 割弱を占めている。また，臨時職員には空白期間が，嘱託職員には勤続上限が，それぞれ設定されていた。両者ともに標準的な勤務時間数があるわけでは必ずしもないようで，嘱託職員にもフルタイムに近い働き方をしている者が少なからぬ割合で存在するようである。加えて，嘱託職員には，職種カテゴリーごと年齢階級による賃金表が設定されている。これも他に類例のない特徴であると思われる。

第四に，先述のとおり，嘱託職員は任期付職員への置き換えが進められているが，臨時

図表 3-1 苫小牧市の行革計画の沿革

1997 年度	行革大綱, 第 1 次行政改革推進計画策定 (1997~2001 年度)
2001 年度	第 2 次行政改革推進計画策定 (2001~05 年度)
2005 年度	第 3 次行政改革推進計画策定 (2005~09 年度)
	財政危機, 正職数の大幅な削減, 給与の独自削減
2010 年度	『行政改革プラン』策定 (2010~14 年度)
2012 年 2 月	『職員配置適正化方針』策定
2015 年 5 月	『行政改革プラン NEXTSTAGE』(2015~19 年度) 策定
2016 年 2 月	『職員配置適正化方針改訂版』策定
2018 年 2 月	『行政改革プラン NEXTSTAGE 改定版』策定

出所：苫小牧市資料に基づき筆者作成。

職員は会計年度任用職員に移行する予定で、その制度設計の検討が市役所内部で行われていることである。調査実施時点では、労使間での本格的な協議は未実施とされていた。

なお、臨時職員の任用のいわゆる「空白期間」は会計年度任用職員への移行によって解消され、最大 9 年と設定されている現行の嘱託職員の勤続上限は任期付職員に移行することによって解消されるという。

(2) 苫小牧市の民営化等への取り組み

苫小牧市は目下、自治体業務の民営化等を積極的に進めている。図表 3-1 は、苫小牧市が作成している資料に基づきまとめた行革計画の沿革、図表 3-2 は、行革の 7 つのテーマと個別の取り組みである。

全国的には、2005 年頃から国主導の地方行革が本格化し、各自治体には、いわゆる「集中改革プラン」への対応が求められていた。しかしながら、市からの聞き取りによれば、苫小牧市では、自治省が 1997 年 11 月に策定した「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」⁷に

⁷ 自治省では、地方分権の推進が実施の段階に到ったこと、厳しい財政状況の下、国・地方を通じる行財政改革の推進が強く求められていることなどから、1997 年 11 月に「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」を新たに策定。この指針においては、定員管理の数値目標の設定等取組内容の充実を図るとともに、

に基づき、独自の方針を策定し、正規職員の削減や民間の活用などの取り組みを進めてきた経緯がある、とのことであった。その背景には、市財政の深刻な危機があった。特に 2003~04 年は非常に厳しく、立て直しが求められていた時期であった。

第二に、苫小牧市の民間アウトソーシングの取り組みは、現行の行政改革プラン『苫小牧市行政改革プラン NEXT STAGE』に基づきながら、業務委託の拡大が順次進められているほか、この間すでに実施された、あるいは、現下で進められている特徴的な事例としては以下のものが挙げられる。

○ 公の施設の指定管理者制度の適用施設の拡大。総務省の 2015 年調査の結果によると、2015 年 4 月 1 日現在で 58 施設。市ウェブサイト掲載の資料によると、2018 年 4 月 1 日現在で 59 施設。市職労側の感触として、近年は同制度の導入に関する提案が続いているとのこと。上記の総務省調査の結果によると、道内市部の導入施設数の平均は 109.3 で、単純に導入施設数だけで比較すれば、苫小牧市 (58 施設) は 35 市のうち上から 14 番目。

○ 苫小牧市営バス (1950 年運行開始) の民間移譲。道内では最後に残った公営バス

これを住民によりオープンにしながら、新たな視点に立った一層の行政改革の推進に努めることを強く求めている。

図表 3-2 行革の 7 つのテーマと個別の取り組み

1. 市民サービス向上策の積極的展開
多様化する市民ニーズを踏まえ、一定の経費を要しても市民サービスの向上に繋がる取組を積極的に実施します。
・各種証明のコンビニ交付の検討
・総合窓口の設置 など 17 項目
2. 民間活力の積極的な活用
「民間に委ねられる部分は、民間へ」を基本として、民間委託、指定管理者制度導入等、民間活力の積極的な活用に取り組みます。
・ICT 推進における外部人材活用の検討
・給与計算業務の民間委託 など 18 項目
3. 公共施設の適正配置と効率的な活用
少子高齢化・人口減少社会に対応したコンパクトなまちづくりを進めるため、施設の改修時等においては、機能の統合や廃止も選択肢として検討し、適正配置を進めます。また、施設の効率的な活用に取り組みます。
・公共施設の複合化による苫小牧市民ホール（仮称）の設置
・公共施設総合管理計画の推進 など 16 項目
4. 事務事業の継続的な見直し
事務事業の見直しは、行政にとって普遍的なテーマであり、効率的かつ効果的なサービスの実現に向けて、今後も継続的に取り組みます。
・家庭ごみ収集体制の見直しと資源品目分別排出の促進
・危機管理体制の整備強化 など 15 項目
5. 新たな財源創出と効率的な財政運営
少子高齢化・人口減少化社会の到来により、市税収入の減少は避けられないことから、限られた資源を有効活用し、新たな財源の創出に努めるとともに、より効率的な財政運営に取り組みます。
・ネーミングライツの導入による財源創出の推進
・生活道路における街路灯の LED 化 など 12 項目
6. 機能的な組織づくり
高度化・複雑化する行政課題に対して、迅速、的確かつ柔軟に対応するため、組織体制や運用の見直しに継続的に取り組みます。
・職員数の適正管理
・徴収業務の見直し など 12 項目
7. 市民協働によるまちづくり
あらゆる場面で市民が参加する機会を確保・拡大し、共に考え、活動する取組を積極的に実施し、協働によるまちづくりを推進します。
・消防団の組織改編を含めた地域消防力の底上げ
・コミュニティ・スクールの導入 など 14 項目

出所：苫小牧市ウェブサイト（「『苫小牧市行政改革プラン—NEXT STAGE—』を改訂しました」）より。

<http://www.city.tomakomai.hokkaido.jp/shisei/shisei/gyoseikaikaku/gyoseikaikaku/gyoseikaikaku.html>

だったが、利用客数の減少などを理由に、2011 年度末をもって事業終了、2012 年 4 月 1 日から「道南バス株式会社」（室蘭市東町）に事業譲渡。

- 給食センターの第 2 学校給食共同調理場の民間委託。当面、2018 年度から 3 年間。第 1 調理場はすでに民間委託を実施済みで、直営の給食調理員職は廃止（一調理場あたりの調理員数は 20 数人）。

○ 総合窓口の民間委託の将来的な実施を視野に入れた、住民課窓口業務の民間委託の先行実施（2020 年 1 月）。『苫小牧民報』（2019 年 1 月 11 日付）によると、2019 年 3 月実施予定の事業者提案に向け、同年 1 月に事業者向け説明会が行われている。

上記のとおり、近年の大きな民営化の事例として、苫小牧市営バスの民間委譲があげら

図表 3-3 苫小牧市における正職員数の推移 (2005～2018 年)

単位：人

	一般行政			教育	消防	普通会計 計	公営企業 等会計	合計
	一般管理	福祉関係	計					
2005 年	483	339	822	218	210	1,250	726	1,976
2006 年	467	331	798	210	211	1,219	712	1,931
2007 年	440	308	748	198	214	1,160	744	1,904
2008 年	435	292	727	194	221	1,142	744	1,886
2009 年	422	280	702	189	222	1,113	724	1,837
2010 年	413	284	697	182	221	1,100	720	1,820
2011 年	419	284	703	174	223	1,100	696	1,796
2012 年	423	290	713	171	229	1,113	665	1,778
2013 年	418	282	700	163	223	1,086	641	1,727
2014 年	441	289	730	140	228	1,098	677	1,775
2015 年	471	288	759	132	224	1,115	699	1,814
2016 年	477	298	775	134	232	1,141	717	1,858
2017 年	489	305	794	131	243	1,168	732	1,900
2018 年	487	315	802	125	244	1,171	733	1,904

注：各年 4 月 1 日現在の人数。

出所：総務省「地方公共団体定員管理調査」結果より作成。

れる。また、給食センターの業務委託もちょうど完了したところである⁸。

第三に、これまでの行革の結果として、財政が安定してきたと市に認識されていることである。正規職員を大幅に減らしたことによる人件費の圧縮が財政安定に貢献した最大の理由と考えられている。

財政安定化のためには、経常経費の削減が重要であり、その経常経費でウェイトの最も大きいのが人件費である。もっとも、人件費

を単純に削るだけでは、行政サービスの観点からも問題があり、より良い形での削減策として、指定管理者制度など民間活力をより一層活用できる各種の制度があるとされる。苫小牧市では、その導入のタイミングが非常に良かった、とのことである。

関連して、総務省「地方公共団体定員管理調査」から作成した苫小牧市の職員数の推移によれば（図表 3-3）、2013 年を底にして、正職員の削減は停止しているようである。

この点について、聞き取りによれば、まず、2015 年から始まった現行の行革プラン（前出『苫小牧市行政改革プラン NEXT STAGE』）の前のプラン（5 年間のプラン）で市は、正職員を 100 人減らすという目標を立てて取り組みを進めてきた。しかし、現行の行革プランでは、正規職員を減らすのはいったん停止するとした。その当時の正規職員の数字が、病院・消防を除いて 1051 人であり、しばらくの間はこれを基準にして改革

⁸ 補足すると、第一に、2カ所の給食センターで小学校 24 校、中学校 15 校、計 39 校をカバーしている。このほかに、適応指導教室と院内学級が 1カ所ずつあり、これらを足すと計 41カ所である。学地域ごとの担当で、第 1 調理場が 28 校を、第 2 調理場が 11 校を担当している。第二に、第 2 調理場の委託先は、公募型プロポーザル（3 者参加）により、2017 年 11 月 1 日に優先交渉者を決定。委託期間は 2018 年 4 月 1 日～2012 年 3 月 31 日の 3 年間。第 1 調理場については詳細は不明である。

図表 3-4 部×任用形態別にみた苫小牧市の職員数（2018年4月1日現在）

単位：人

部	正規職員	再任用職員		非正規職員				合計	非正規職員割合（％）
		フルタイム	パートタイム	計	任期付職員	嘱託職員	臨時的任用職員		
会計課（会計管理者を含む）	8	2		2			2	12	16.7
総合政策部	55	2		12	1	7	4	69	17.4
総務部	50			24		18	6	74	32.4
財政部	103	6		18		10	8	127	14.2
市民生活部	93	15		62	1	46	15	170	36.5
環境衛生部	61	7		10		5	5	78	12.8
福祉部	135	4		65	26	21	18	204	31.9
健康こども部	127	6	2	202	18	135	49	337	59.9
産業経済部	35	2	1	14		8	6	52	26.9
都市建設部	109	13	5	27		18	9	154	17.5
市立病院	524	7		225		73	152	756	29.8
上下水道部	116	18	2	6			6	142	4.2
消防本部（消防署を含む）	238	6	17	0				261	0.0
教育部	108	17		89	16	9	64	214	41.6
その他	56	2		1		1		59	1.7
計	1,818	107	27	757	62	351	344	2,709	27.9

注1：部の「その他」は、選挙管理委員会事務局、監査委員事務局、議会事務局、苫小牧港管理組合及び派遣職員。

注2：非正規職員割合は、合計に占める「任期付職員」「嘱託職員」「臨時的任用職員」の割合。

出所：苫小牧市提供資料より作成。

を進めていくことが打ち出されている⁹。プランの一方の柱である『職員適正化方針』では職員数の削減の停止が、他方の『行革プラン』では、民間委託や指定管理の推進が、それぞれうたわれている。

この職員数の減少について付け加えると、職員数全体は減らしてはいるものの、定数設定の際には、病院と消防を市民の安全・安心、生命を守る部門として位置づけて職員数を減らさない、むしろ、できるだけ拡充しようという考えの下で定数管理を行っている、とのことであった。

(3) 臨時・嘱託職員を中心とする非正規職員の人数と任用

次に、臨時・嘱託職員の人数を確認した後、臨時・嘱託職員の任用に関する特徴をみる。

ア 非正規職員の人数、主な職種など

図表 3-4 は、苫小牧市から提供された、2018年4月1日時点の、部×任用形態別にみた職員数である。

正規職員 1818 人、再任用職員 134 人に対して、任期付職員 62 人、嘱託職員 351 人、臨時的任用職員 344 人である。

非正規職員の多い部としては、市立病院（225 人）、健康こども部（202 人）、そして教育部（89 人）があげられる。とくに健康こども部は、非正規職員が 6 割（59.9％）を占める。

市からの聞き取りによれば、臨時職員の職種で多いのは、事務補助職員¹⁰である。健康こども部の臨時職員 49 人には、保育士だけ

⁹ 『苫小牧市行政改革プラン NEXT STAGE』では、VI-6-1「職員数の適正管理」に、「取組内容：平成 26 年 4 月 1 日における病院・消防を除く正規職員数 1051 人を今後における正規職員の基準とし、正規職員の増を伴う新たな行政需要には、スクラップアンドビルドの考え方により、この範囲内において適正に対応する」と記述されている。

ではなく、事務補助職員も多い。例えば、児童扶養手当の認定時期に窓口業務が繁忙になる。保育士は延べで 20 人ほどだと思う、とのことである。

健康こども部の嘱託職員 135 人のうちの約 4 分の 3 (99 人) は放課後児童クラブの支援員である。後でみるとおり、同事業の拡充で職員数が非常に増えた。

市の説明によれば、他の自治体より、苫小牧市の臨時・嘱託職員数は少ないのではないかと思う、とのことだった。理由は職員配置の考え方にあり、具体的には、次年度の正規・再任用・嘱託(任期付)・臨時という 4 カテゴリーの配置定数を決めるにあたっては、来年度はどんな業務があるか、前年の春から全部の部署より提出させて、積み上げで算出をする。その上で、次年度の各課の嘱託職員の配置定数を決め、その後に臨時職員の必要な数を算出する、とのことであった。

非正規職員の導入経緯を尋ねたところ、市の回答では、導入の経緯は不明であり、「おそらくは、正規職員の事務補助という位置付けで数十年前に導入されたのではないか」とのことであった。非正規職員の推移については項を改める。

イ 総務省調査にみる苫小牧市の臨時・非常勤職員の特徴

総務省が全国の自治体等を対象に行った「臨時・非常勤職員調査」に対する苫小牧市の回答に基づき作成した図表 3-5 と図表 3-6 から特徴を示しておく。

なお、調査データのうち前者は、2016 年 4 月 1 日現在のものであり、4 月 2 日以降に任用された者は含まれていないこと、なおか

つ、短期間・短時間勤務者は除かれている点に留意されたい。後者は、2017 年度に任用された者の延べ人数である。総務省によるこれらの調査の概要やデータの特徴などは、川村(2018b)を参照されたい。

さて、2016 年 4 月 1 日現在の数値でみると、男性が 37.5%、女性が 62.5%である。女性が多いが、全国平均に比べると、男性の割合が大きい。

勤務時間数でフルタイム(表中では「フル」と表記)の職員が少なく、代わりに、「パート A」職員(1 週間あたりの勤務時間数が常勤職員の 4 分の 3 を超える者)の割合が大きい。

職種で多いのは、順に「教員・講師(義務教育)」(333 人¹¹)、「事務補助職員」(110 人)、「看護師」(79 人)である。

2017 年度の数値でみると、人数(延べ人数)は 1119 人と 2016 年 4 月 1 日の数値よりも 145 人多い。男性の割合はやや低下する。職種で「教員」はゼロである。事務補助職員が 291 人と非常に多くを占める。

勤務時間数は、「パート」が圧倒的に多いのだが、「フル」が 200 人弱を占める。4 月 2 日以降に採用されたフルタイム労働者が捕捉されたことによると思われる。

ウ 非正規職員の推移

非正規職員数の推移を尋ねたところ、まず、臨時職員については、そもそも人数が年間を通じて流動的であり、把握がされていない。臨時職員の場合には勤務時間数や任用期間がバラバラであり、短期間勤務者——例えば、繁忙期の 1～2 カ月だけ採用するケースも多いほかに、例外的なケースとして、例えば選

¹⁰ 苫小牧市職労からの聞き取りによれば、苫小牧市では、事務補助職員の呼称は、労使間で事務職員としている。本稿では、総務省調査の分類に従い、事務補助職員と記す。

¹¹ 学校医、学校薬剤師、学校評議員、スクールソーシャルワーカーが誤ってカウントされていた。2017 年度の数値では、これらの職種は適切に振り分けられた結果、「教員」はゼロとなったとのことである。

図表 3-5 職種×任用形態×男女×勤務時間数別にみた苫小牧市の臨時・非常勤職員数 (2016 年 4 月 1 日現在)

単位：人

区分	特別職非常勤職員									一般職非常勤職員			臨時的任用職員												合計											
	男			女			計			男	女	計	男			女			計			男			女			計								
	パート A	パート B		パート A	パート B		パート A	パート B					フル	パート A	パート B		フル	パート A	パート B		フル	パート A	パート B		フル	パート A	パート B		フル	パート A	パート B					
一般事務職員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	49	74	0	0	0	0	61	9	48	4	61	9	48	4	25	0	25	0	110	9	97	4	135	9	122	4
うち事務補助職員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	42	49	0	0	0	0	61	9	48	4	61	9	48	4	7	0	7	0	103	9	90	4	110	9	97	4
技術職員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0	13	3	2	1	0	0	0	0	0	3	2	1	0	16	2	14	0	0	0	0	16	2	14	0	
医師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	6	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	10	0	6	0	6	0	16	0	16	0	
医療技術員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	0	0	0	0	5	0	3	2	5	0	3	2	0	0	0	0	11	0	9	2	11	0	9	2	
看護師等	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	33	0	0	0	0	70	1	27	42	70	1	27	42	0	0	0	0	103	1	60	42	103	1	60	42	
うち看護師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	28	0	0	0	0	51	0	16	35	51	0	16	35	0	0	0	0	79	0	44	35	79	0	44	35	
保育士等	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0	4	0	4	0	
給食調理員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	42	0	5	37	42	0	5	37	0	0	0	0	44	0	7	37	44	0	7	37	
技能労務職員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	10	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0	15	0	10	0	10	0	25	0	25	0	
教員・講師 (義務教育)	237	6	231	96	1	95	333	7	326	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	237	0	6	231	96	0	1	95	333	0	7	326	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62	174	236	0	0	0	51	0	35	16	51	0	35	16	62	0	62	0	225	0	209	16	287	0	271	16	
合 計	237	6	231	96	1	95	333	7	326	125	284	409	3	2	1	0	229	10	118	101	232	12	119	101	365	2	132	231	609	10	403	196	974	12	535	427

注 1：次の 5 職種は人数がゼロだったので欄を削除した（「保育士等」の「うち保育所保育士」，「技能労務職員」の「うち清掃作業員」，「教員・講師（義務教育以外）」，「図書館職員」，「その他」の「うち消費生活相談員」）。

注 2：「特別職非常勤職員」には「フル」は存在しなかったため，欄を削除。

注 3：「一般職非常勤職員」には「フル」と「パート B」は存在しなかったため，欄を削除（表中の数値はいずれも「パート A」）。

出所：総務省「臨時・非常勤職員調査（2016 年 4 月 1 日現在）」より作成。

図表 3-6 職種×任用形態×男女×勤務時間数別にみた苫小牧市の臨時・非常勤職員数 (2017 年度，延べ数)

単位：人

	特別職非常勤職員			一般職非常勤職員						臨時的任用職員									合計								
	男			女			計			男			女			計			男			女			計		
	フル		パート	フル		パート	フル		パート	フル		パート	フル		パート	フル		パート	フル		パート	フル		パート	フル		パート
	フル	パート	パート	フル	パート	パート	フル	パート	パート	フル	パート	パート	フル	パート	パート	フル	パート	パート	フル	パート	パート	フル	パート	パート	フル	パート	パート
事務補助職員	0	0	0	3	2	1	71	4	67	74	6	68	13	8	5	204	70	134	217	78	139	16	10	6	275	74	201
技術職員	0	0	0	8	6	2	0	0	8	6	2	2	2	0	0	0	0	2	2	0	10	8	2	0	0	10	8
医師	123	5	128	8	8	0	7	7	0	15	15	0	0	0	0	0	0	0	0	131	8	123	12	7	5	143	15
医療技術員	30	8	38	0	0	0	4	1	3	4	1	3	0	0	0	5	0	5	5	0	5	30	0	30	17	1	16
看護師	0	0	0	0	0	0	24	19	5	24	19	5	0	0	0	52	2	50	52	2	50	0	0	0	76	21	55
保健師等	0	0	0	0	0	0	3	3	0	3	3	0	0	0	0	2	1	1	2	1	1	0	0	0	5	4	1
保育所保育士	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23	9	14	23	9	14	0	0	0	23	9	14
その他保育士等	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0
給食調理員	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	6	0	6	6	0	6	0	0	0	7	1	6
清掃作業員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0
技能労務職員	0	0	0	27	21	6	10	0	10	37	21	16	1	1	0	40	0	40	41	1	40	28	22	6	50	0	50
その他指導・支援員等	17	54	71	0	0	0	113	0	113	113	0	113	0	0	0	6	0	6	6	0	6	17	0	17	173	0	173
その他	94	80	174	24	6	18	48	17	31	72	23	49	0	0	0	1	0	1	1	0	1	118	6	112	129	17	112
合 計	264	147	411	70	43	27	281	52	229	351	95	256	16	11	5	341	82	259	357	93	264	350	54	296	769	134	635

注 1：次の 5 職種は人数がゼロだったので欄を削除した（「一般事務職」，「教員（義務教育）」，「教員（義務教育以外の学校教育）」，「図書館職員」，「消費生活相談員」）。

注 2：特別職非常勤職員の「フル」は存在しなかったため，欄を削除（表中の数値はいずれも「パート」）。

出所：総務省「臨時・非常勤職員調査（2017 年度，延べ人数）」より作成。

挙が行われる年度、定額給付金の実施時やマイナンバー導入時、お祭りなどのイベント開催時などがあげられる、4 月 1 日はとくに忙しい時期なので、おそらく、どの部署とも事務補助が多数働いていると思われる、とのことだった。

後でみるとおり、臨時職員として働く者の情報は市にデータベースとして保有されているが、彼らが複数の部署で複数回任用されるとカウントのしようがない、とのことである。

長期勤務者と短期勤務者のどちらが多いかを尋ねたところ、市の回答は、年間を通じて働いているケースはどちらかというとき少ない。基本的に正規なり嘱託で措置しなければいけない部署を臨時であてがうという発想には立たないからである。万が一あったとしても、単年度で終了する案件がある程度である。原則として、通年で、しかも複数年に渡ってフルタイムの臨時職員を配置することはせず、臨時職員は、期間限定が原則であるという考えに立っている、とのことであった。

次に、嘱託職員の推移については、2003 年に、病院と消防を除き 267 人であったのが、2017 年には 325 人にまで増加している。

嘱託職員のうち大きく増加している職種は先にあげた「放課後児童クラブ支援員」である。増加の背景を尋ねたところ、以下の理由が述べられた。

すなわち、放課後児童クラブは、かつては教育委員会所管の「留守家庭児童会」という名称で、規模も小さかったが、現在は、利用者側が望めば、できるだけ預けられる体制にしている。その際、児童数に対する支援員の配置基準が定められているので、受け入れ児童数が増えれば、支援員の配置数も増えることになる。共働きの家庭、子どもが小学校に上がってもクラブに預けることを望む家庭が増えるなかで、教室数や指導員も増えてきた、というのが背景である。あわせて、受け入れ対象が 2015 年度からは小学 6 年生まで広

がっていること（2015 年 4 月 1 日適用の厚生労働省「放課後児童クラブ運営指針」による）も職員増加の要因である。

ただし、同クラブではフルタイムの就業時間は不要と判断し、短時間の職員（嘱託職員）で対応している。

エ 臨時・嘱託職員の任用の特徴

臨時職員と嘱託職員の任用の特徴について、市からの回答を整理すると、以下のとおりである。

まず臨時職員を取り上げると、その任用期間は 6 カ月が上限で、更新を経て最長で 1 年までの任用が可能である。ただし、その後は、原則としては、少なくとも 1 カ月の空白期間を空けることが必要になる。実際に多いのは、1 年間のうち 11 カ月間の任用という形で繰り返し任用されているケースである。

空白期間を置くにあたっての基本的な考え方は、「任期の定めのない職員と同様の勤務形態にならないようにするため」、特にフルタイムで働いている場合には「退職手当の支給対象にしないようにするため」という財政的な考えに基づく、とのことである。

空白期間は原則として 1 カ月である。しかし、例外的に空白期間なしで継続任用されるケースもある。市によれば、例えば、人材確保が困難な有資格者など（どうしても次の人材が見つかるのに大きな苦労があった場合、など）で、空白期間を設けずに雇用を続けたいという要望が担当課からあったケースについては、フルタイムは認めないが、短時間勤務者の場合には、認めることもある。各部署固有の事情に応じている、とのことである。

次に嘱託職員は、任用期間は基本的に 1 年である。勤務成績が良好であれば、上限 3 年までの更新が可能である。その後（3 年働いた後）、再度の応募も可能であり、合格すれば再度の任用となる。ただし、こうした対応

は2回まで、つまり、同一職場での上限は9年（3年×3回）と設定されている。別な職場への応募はその限りではない。上限を設けた理由を尋ねたところ、雇用の機会を広く市民に提供することがあげられた。

更新の基準は、勤務成績が良好であれば基本的に更新を行うが、勤務態度に問題がある場合には更新を認めていない。該当するケースはここ3年で2件ほどあった、とのことである。

任用が終了した者であっても、再度の応募は可能であるが、連続で9年を超える場合には、同じ職場で受験してきたとしても、採用は見合わせている。所属長を通じて、該当職員にはその旨を通知している。

また、採用に際して、経験が有利に働くような評価基準等は設けておらず、再度の応募者・受験者も新規の受験者と同様の扱いとなる。

嘱託職員の勤続期間の上限の設定について、身につけたスキルなどがもっていないのではないか、他自治体のように一律ではない対応¹²は可能ではないか、などをあらためて質問してみた。

市によれば、優秀な職員の場合、続けて働いてもらいたいという声が職場から上がってくるのは事実だが、ルールなので特別の対応はしていない。かなり以前には、資格職は5年×2回の上限10年、一般の事務は3年×3回の上限9年と分けていたのが、現在は全て原則3年で統一をしている、とのことである。

なお、このルールが設定された時期や事情などについて市に尋ねたところ、かなり以前からの話だと聞いているが、詳しくは不明と

のことであった。ただし、労働組合からの聞き取りによれば、2000年代前半に市側が設定したという認識である旨が語られている。この点は後述する。

オ 「学期ごと」任用について

臨時職員のうちの「学期ごと」任用の現状について尋ねたところ、次のとおり回答された。

現状では、臨時事務補、特別支援学級介添員、学校図書館司書が学期ごとの任用になる（図表3-4中の、教育部の臨時職員64人）。夏休み、冬休みの期間は任用がいったん切れる。公務補は、定数内の再任用職員に該当するため、ここからは除かれる。

学期ごとの任用について、「長期休暇で任用は切れるけれども、再度の任用が予定されている」という理解でよいか尋ねたところ、「おそらくは、今年1年間お願いするという約束の下で、仕事のない夏休み期間と冬休み期間の期間は、空ける（いったん解雇する）という整理ではないか」と回答された。また、長期休暇時の任用が切れることはやむを得ないとの判断に立っている、とのことだった。

なお、賃金については、彼らは臨時職員として任用されているため、日給である。

カ 各任用形態の配置の基準など

市の仕事に、どの任用形態の職員をどのような基準で配置するのかを尋ねた。

市の回答をあらかじめまとめると、そもそもは直営ではなく民営化等の可能性をまずは検討し、次に、業務・職種ごとの専門性によってどの任用形態を用いるかが決められる。同じ任用形態であっても時間数は業務によって異なる。それゆえ、フルタイムに近い嘱託職員も少なくないことが、後の市職労執行部調査では聞き取られた。

さて、市の回答は次のとおりである。第一に、苫小牧市では、基本的に、「民間に委ね

¹² 例えば札幌市では、採用容易職と採用困難職とで分けて任用のあり方を区別している（そのこと自体を我々が評価しているわけではない）。詳しくは、川村（2014）を参照。

ることが可能なもの、民間に馴染むものは民間へ」という考え方を採用している。まずはその可能性の検討を行革担当の部署で進める。

その上で、第二に、直営で残す場合には、嘱託職員は、恒常的な定型業務や養成が困難な福祉部門などの資格職に配置してきた。それに対して臨時職員は、主に、一時的な業務繁忙への対応、職員の病気休暇などの欠員代替への対応を想定している。

第三に、勤務時間数は任用形態ごとに区分されているわけではない、つまり、他の自治体で多くみられる、臨時職員はフルタイムで嘱託職員はパートタイムという勤務時間数による区分ではない。

第四に、非正規職員だけで運営されている職場はないかを尋ねた。

市の回答は、組織機構上は、管理職や正職員が上に配置されており、非正規職員だけで運営されている職場はないが、現場（職場）レベルでは非正規職員だけの職場もある。その例が、市内 25 カ所に設置されている放課後児童クラブ¹³である。放課後児童クラブは、地域によって 5 ブロックに分けられて、ブロックごとに任期付職員（2017 年度までは嘱託職員）のリーダーが配置されており、彼らがそれぞれのブロックを担当するという形を採用している。クラブは学校との関係を良好に構築しなければ運営できないという考えに基づき、学校長の OB を配置している。他の職種・事業ではみられない特殊な管理体制である。

キ 求人から採用までのプロセスと、資格の必要性

臨時職員の求人から採用までのプロセスは以下のとおりである。

就労を希望する者から任用申込書を提出してもらい、行政監理室で一括で管理をしている（登録制）。登録の有効期限は 16 カ月間で、臨時職員を必要とする課が台帳を閲覧して適任者を選ぶという手法をとる。

実際の任用自体は、それぞれの担当課が任用申込書を作成し、行政監理室や給与厚生課にあげて、面談などは担当課がそれぞれ行う。行政監理室は、各担当課が挙げてきた任用申込書を受け取り、期間、給与などについてチェックを行う。

臨時職員の求人でハローワークを使うのは例外である。ただし、臨時職員の任用希望者（登録者）のほとんどは一般事務の希望者なので、保健師や看護師などの専門職を急遽必要になったときには、ハローワークを活用することもある。

次に、嘱託職員の求人から採用までのプロセスについては次のとおりである。

病院や教育委員会での採用という一部を除き行政監理室が担当している。筆記試験と面接試験を実施している。

先述のとおり、一度採用された場合には、勤務成績が良好であれば、3 年目までは更新される。なので、2 年目、3 年目は選考での採用ということになる。その後は再応募・試験が必要になる。

更新は各課の判断による。嘱託職員も人事評価制度の対象であり、評定等を見ながら、更新する／しないの判断を行っている。

先に述べたとおり、更新されないケースは、把握されている限りでは、この 3 年で 2 人ほどであった。ただし、再応募したけれども任用されないという事例は少なからず発生しているようである。感覚的な数値では、10 人中 1～2 人は不合格になっていると思われる、とのことであった。

あわせて、嘱託職員の採用における資格の必要性を尋ねたところ、回答は次のとおりである。

¹³ 2019 年 2 月現在の計画。『平成 31 年度苫小牧市放課後児童クラブ入会のしおり』10 頁に一覧が掲載。

福祉関係の職では、障がい者相談員、精神保健福祉相談員、管理栄養士といった職種については、社会福祉士、精神保健福祉士、保健師、管理栄養士の資格を必要とする。保育者も、短時間勤務者を含めて、保育士の資格を必要とする。

なお、以前は有資格職で直接雇用されていた図書館司書については、市立の図書館に2014年度から指定管理者制度が適用された¹⁴に伴い、市の嘱託職員としては廃止されている。

ク 臨時・嘱託職員における賃金・処遇
臨時・嘱託職員の賃金について尋ねたところ、嘱託職員は年齢が考慮されている点が特徴的である。

まず図表3-7は、職種別にみた臨時職員の賃金額である。最も賃金額の低い事務補助は、時給870円、日給6800円（2019年1月からは時給890円、日給6900円）である。この金額は、給与表の1級8号を適用（22日で割って算出）している。それゆえ、人勧が上がると、連動して上がる。

ただし、臨時職員の中でも、例えば看護師などの資格職については、事務補助よりも高い額である。

賃金の算出基準は、民間相場である。ただし、賃金構造基本統計などの政府統計を使っているわけではない。加えて、人勧が上がっ

図表3-7 職種別にみた苫小牧市臨時職員の賃金額
（2018年4月1日現在） 単位：円

職種	日額	時給
事務職〔事務補助〕	6,800	870
給食調理員		
准看護師	7,800	1,000
栄養士	8,300	1,070
汽缶士		
衛生技術員		
保育士		
運転手（特殊）	9,000	1,160
保健師		
清掃業務員	8,800	1,130
看護師		
運転手（普通）	7,000	900
保育調理員	7,800	1,000

注：2019年1月より日額で100円、時給額で10円（事務職、給食調理員については20円）の増額改定が行われている。

出所：苫小牧市職労提供資料より作成。

た場合には、事務職と同様の上げ幅（割合）が適用されることになる。

なお、2017年度に、臨時職員の処遇を改善するために一部職種の賃金が引き上げられている。具体的には、現在870円の事務補助の時給と、当時、事務補助と同金額だった准看護師の時給が100円以上引き上げられている。その際には、北海道労働局が示している統計を比較対象として活用した。賃金を上げた理由は、応募は賃金だけに左右されるわけではないとはいえ、応募が少ない主要因のうちの一つであることは事実なので解消しておきたかった、とのことである。

次に図表3-8は、嘱託職員の賃金額・昇給表である。

嘱託職員には昇給制度が存在すること、その昇給の基準が在籍・経験年数ではなく、職種カテゴリーごとに、年齢階級ごとに昇給が存在することが苫小牧市の特徴である（年齢階級の幅は均一ではない点に注意されたい）。

¹⁴ 指定管理者はTRC（株式会社図書館流通センター）苫小牧グループである。なお、市のウェブサイトによれば、指定管理者制度が導入された施設は2018年4月1日現在で59施設である。今次調査では、民間委託や指定監理に関する調査項目まで準備しておらず詳しい話は聞かなかった。ただし、他の自治体調査で明らかにしたことであるが、指定管理における人件費の積算においては、嘱託職員の賃金が算出の根拠として使われるケースが散見される。この点は、臨時・非常勤職員と公共民間労働者の労働条件問題を一体的にとらえる必要性を示すものである。

図表 3-8 嘱託職員報酬基準表 (2018 年 4 月 1 日現在)

単位: 円

	18～19 歳	20～22 歳	23～25 歳	26～28 歳	29～31 歳	32～34 歳	35～44 歳	45～54 歳	55～57 歳	58～59 歳	60 歳以上
管理的業務									235,200	211,700	188,000
保健業務			188,800	205,300	218,800	225,100	237,200	244,400	234,900	223,700	199,800
看護業務			181,600	198,700	212,500	218,800	230,900	238,700	229,200	218,000	194,100
事務補助的業務	143,800	151,100	162,600	179,700	193,300	200,200	211,800	219,200	216,700	205,500	181,700
(〃 改定前)	(139,400)	(146,400)	(161,300)	(178,700)	(192,400)	(199,400)	(211,100)	(218,600)	(216,200)	(205,100)	(181,300)
監視雑役業務	140,800	142,900	148,200	159,800	171,800	177,900	188,200	194,800	191,900	180,600	156,600

注: 2018 年 4 月 1 日に増額改定が行われている。年齢の若い階級ほど改定額が高い (人数が最も多いとされる事務補助的業務の改定前の金額を参考までに示しておく)。
出所: 図表 3-7 と同じ。

市の 1 級の給料表をベースにして、年齢を念頭におきながら、号数があてはめられている。

例をあまりみないのではないかと、との質問に対して、たしかにあまりみない例である、しかし、数年後に制度が全て変更されるので、ここでいま力を入れて制度を変更・廃止するのも適当ではないと判断して運用している、とのことである。

この制度がいつから導入・運用されているかを尋ねたが、今回の調査では確認がなかった。40 歳代で賃金がピークを迎え、55 歳以降下がっていくことから推察すると、生計費を考慮し、かつ、55 歳定年制時代の名残であることが想像される。

職種カテゴリーは主に 3 種類で、①「事務補助的業務」が真ん中に、②「管理的業務」が上に、③「単純な監視雑益業務」が若干下に、設定されている。もっとも、②にも③にも該当する職員は、現在はほとんどおらず、ほぼ全員が①である。

その上で、人材が集まらないため、保健師、看護師などの有資格職に関しては個別に高い賃金設定にしている (図表中の「保健業務」と「看護業務」)。元々、管理的業務の仕事は、再任用制度というのが無かった時代に、市役所の定年退職者を再任用するためにつくったカテゴリーである、とのことである。

臨時・嘱託職員についての人事評価は行わ

れているが、その結果を賃金に反映させることはしていない。

(4) 任期付職員制度

先に述べたとおり、苫小牧市の方針は、現行の嘱託職員は任期付職員に、臨時職員は会計年度任用職員に、それぞれ置き換えることである。

苫小牧市における非正規職員制度にかかる大きな特徴の一つは、任期付職員制度を積極的に導入・運用している点である。

任期付職員は、「地方公務員法」に法的根拠を持つ臨時・非常勤職員とは区別された任用形態であり、「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」(平成 14 年 5 月 29 日法律第 48 号)を根拠法とする¹⁵。したがって、「地方公務員法」等 2017 年改定による会計年度任用職員制度の導入とは直接的には関係しない。

任期付職員には、以下の 3 つの類型が法第

¹⁵ 「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」によれば、自治体 (任命権者) は、「高度の専門的な知識経験又は優れた識見を有する者をその者が有する当該高度の専門的な知識経験又は優れた識見を一定の期間活用して遂行することが特に必要とされる業務に従事させる場合」などに、条例で、任期を定めて雇用することができる。詳細は第 3 条を参照。

3条～第5条にそれぞれ規定されている。

- ①任期付職員（専門的知識等）…任期5年以内
- ②任期付職員（時限的な職）…任期3年以内（特に必要な場合5年以内）
- ③任期付短時間勤務職員…任期3年以内（特に必要な場合5年以内）

自治体は、同法第3条により、条例を制定した上で、上記のような任期付職員の任用を行うことができるとされている。

苫小牧市は、「苫小牧市一般職の任期付職員の採用等に関する条例」（平成29年3月29日条例第2号）を制定し、この中で以下の4つのタイプの任期付職員を規定している。

- ①特定任期付職員…高度に専門的な知識経験を有する職種の任用に使われるもの。
- ②専門任期付職員…専門的な臨時職員等、高度に専門的な一般任期付職員。一定期間の業務量の増加に対応するもの。
- ③任期付短時間勤務職員…一定期間の業務量の増加と住民に直接提供するサービスや提供体制の充実に活用するもの。
- ④育休代替任期付職員…育休代替に対応するもの。

導入は2018年度からで、2018～20年度の3カ年で嘱託職員を任期付職員に置き換えるという方針が採用されている。これに伴い、現行の嘱託職員制度は2020年度末で終了する。

任期付職員の条件は、次のように設定されている。任期は原則3年で、その後は何度でも再度の応募が可能である¹⁶。その際には、選考で対応される職種と試験が行われる職種とがある。

同じ有期雇用であるものの、会計年度任用職員の場合には1年ごとに試用期間が設けら

れるのに対して、任期付職員は3年ごとの選考・試験となる点が異なる。

ところで、嘱託職員制度に設定されていた9年間という上限年数は制度移行に伴い廃止されるとはいえ、雇用は安定するだろうか。

なぜなら、市の説明によれば、3年ごとに試験が課され、しかも、試験の内容は大きく変わる（この点に労働組合は懸念を示している）ことに加え、採用基準において経験は評価されないからである。嘱託職員制度と選考・採用の手続きには変更がなく、選考・試験を行うのは、該当者が働く部署ではなく行政監理室である。また、その手続きは現在の嘱託職員制度と同じで、募集する職種が明示され、公募試験の形でアナウンスがされる。応募者には筆記試験と面接試験とが行われ、適任者が決められる、という形をとる。繰り返しになるが、その際、経験は評価されない。以下に、関連する市からの回答の一部を掲載しておく。

「試験での評価は基本的にはフラットです。経歴等を評価の中で面接官が個人の主観としてプラスに見る部分もあるとは思いますが、それが何がしか選考において有利に働くということはない。基本的には、新規で受ける方も、更新で受ける方も、フラットな状態で受験することになります。」

経験それ自体では評価はされずとも、経験が能力につながっていると評価されれば、再度任用はされると思われるが、いずれにせよ、任期付職員の雇用の安定度は、今後の再度任用時における可否の状況で判断する必要がある。

任期付職員の賃金・処遇は、従来の嘱託職員や、会計年度任用職員に比べても良いというのが市の評価である（後述の、労働組合が作成した比較表（図表4-3）を参照）。賃金は正規職員の給与表が使われ、経験年数が換算される。ただし、任用する際に前歴換算が行われるのであって、任用期間中での昇給は

¹⁶ 任期と更新に関するルールは、「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」の第4条第1項と、第5条第1項を参照。

ない。

任期付職員制度への移行に伴う行政監理室の負担の変化や、課題などを尋ねたところ、負担や業務は大きくは変化しないと思っている、とのことであった。

ただ、一部の求人では職員の確保に苦労があり、具体的には、事務職、保育職、保健師の 3 職種に関する育児休業の代替について、従来は臨時職員で代替していたのを、育休代替任期付職員で募集をかけているところであるが、申込みがない、とのことである。理由として考えられるのは、採用の始点と終点とが、募集の段階で具体的に明示されない(できない)ことにあるのではないかと考えているという。

名簿の有効期間は 3 年間とし、その間に育児休業に入る正規職員がいたら、前の職場が終わっても、別の職場で任用されるということがあり得る。しかし、どのくらいの空白期間が生じるのかの見通しもないため、申込みがなく、苦労をしている、とのことであった。

(5) 会計年度任用職員制度の検討

冒頭にも述べたとおり、会計年度任用職員については労使間での協議がまだ始まっていない段階なので、得られた情報量は少なかった。総務部内で制度を検討しているところで、2019 年 6 月議会への提案を目指しているという。市からの説明を整理すると、以下のような現状がうかがわれた。

嘱託職員は任期付職員へ、臨時職員は会計年度任用職員への移行が原則として検討されている。市としては、現行制度から新制度に移行したときに不利益が生じないように、むしろ、条件が向上するような方向での制度設計を行おうとしている。

臨時職員が会計年度任用職員となっても、これまで同様に昇給制度はない。ただし、スタートラインの賃金水準はおそらく上がるか、最低でも並行移動で、下がることはないとし

た。一方で、手当関係は、検討はしているが、仮に手当を払うとしても、額、経験換算、在籍換算をどうするかを現在詰めている、とのことであった。

勤務時間数はフルタイム型かパートタイム型かという質問に対しては、それは原課のニーズ次第であると回答された。そもそも臨時職員は、繁忙期に配置定数に定められた正規職員、任期付職員、再任用職員では手足りないような場合に仕事をお願いする、というのが市の任用の原則である。ヒアリングを通じて各部署のニーズに沿って対応し、必要な仕事に必要な予算をつけることを基本とした対応になることが予想される。

なお、勤務形態の面で、嘱託職員から会計年度任用職員へ移行させたほうが適切であるケースが出てくる可能性があるが、現時点では会計年度任用職員の制度設計自体が出来ていないため、不透明である、とのことである。

4. 労働組合の直面する問題と取り組み — 苫小牧市職労調査の結果に基づき

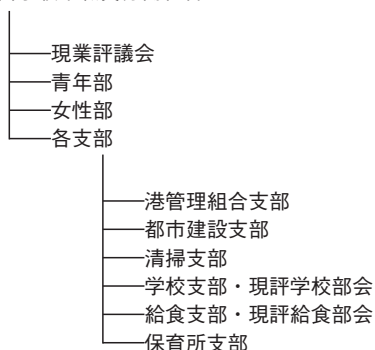
4 では、まずは苫小牧市職労の概要を述べた後、第一に、進み民営化等への対応などを整理した。第二に、市職労では、非正規職員を迎え入れて組合活動をしている。経緯や実績、課題などを尋ねたほか、苫小牧市で進められている、任期付職員制度への置き換えや、予定されている会計年度任用職員制度の導入について尋ねた。第三に、労働組合の取り組み全般や課題について尋ねた。

(1) 苫小牧市職労の概要、組合の活動

市職労は 1948 年に結成され、2018 年で 70 周年を迎える。苫小牧市になる前の苫小牧町時代から労働組合(職員組合)は存在するが、市職労は 1948 年に市制施行されたのと同時に結成された。

図表 4-1 自治体苫小牧市職員労働組合の内部構成

自治労苫小牧市職員労働組合



出所：自治労苫小牧市職員労働組合『2017 年権利ノート』より作成。

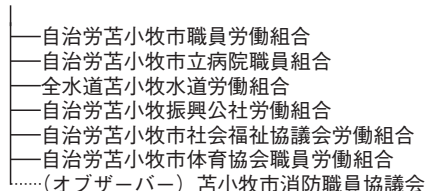
市職労は現在、図表 4-1 のような内部構成で、なおかつ、自治労苫小牧市立病院職員組合や全水道苫小牧水道労働組合などと苫小牧市職員労働組合連合会を構成している（図表 4-2）。

正規職員の組織率は、ユニオンショップ制度が採用されているわけではないが、100%（調査時点）である。

市職労では、非正規職員を組織している。組合員のなかには、嘱託職員 88 人、再任用職員 34 人、臨時職員 1 人が含まれる。臨時職員の組合員は、空白期間のないパート調理員である。

市職労の説明によれば、任期に空白期間がある臨時職員は積極的な組織化対象にはなりづらい。そのなかで現在組合が組織化しているのは、ほぼ常勤的な、嘱託の交通安全指導員と臨時の調理員である、とのことである。

執行部は 4 役を入れて 28 人で構成されている。非正規職員の声を組合活動に反映していくための工夫などを尋ねたところ、非正規職員のためだけの特別な措置は行っていない、との回答であった。しかしながら、各職場で起きていることに限無く目が届くように、執行委員を各職場に配置し、なおかつ、年に数

図表 4-2 苫小牧市職員労働組合連合会の構成
苫小牧市職員労働組合連合会

出所：図表 4-1 と同じ。

回であるが、職場集会を開催もしている、とのことだった。また、後でみるとおり、各職場の意見の吸い上げで工夫がされている。

(2) 矢継ぎ早の民営化等への対応

ア 指定管理の拡大

先に述べたとおり、市からは民営化等に関する様々な提案がなされ、労働組合は、その都度対応をしてきた。最近増えているのは、指定管理と業務委託である、という。

とくに指定管理の拡大が著しく、公の施設で直営で残っている（現時点で民営化の対象とされていない）のは、出張所の一部と、美術博物館、福祉系施設である、発達障がい児の通所支援施設（福祉ふれあいセンター内のおおぞら園）である。

最近も、市内の 6 か所（住吉、日新、あさひ、錦岡、北栄、大成）に直営である児童センターの指定管理者制度への移行が打診（提案前の手続き）されており、これから労使協議会が始まる¹⁷。この案件は、すでに一度提案がされ、取り下げにさせたという経緯がある。提案の理由が、民間のノウハウの活用とコスト削減という型どおりのものだったからだ。このときは組合からは、「コスト削減し

¹⁷ 本調査の後、2019 年 2 月下旬～3 月上旬にかけて、児童センターへの指定管理者制度導入に関する住民説明会が開催されている。2019 年 3 月までに妥結済みとなっている。

たいなら違う手法もある」ことを提案し、「民間のノウハウとは何か」、「直営時代のどこが悪いのか」などを吟味させるなどして(結果、直営で何ら問題のないことが結論され)、取り下げにさせたという経緯があったのだが、再度、組上に載せられた。

並行して、もう一つ、沼ノ端地区に複合施設(「沼ノ端交流センター」。苫小牧市北栄町 3。2018 年 10 月 29 日オープン。児童センター、市の出張所、図書コーナー、交流ホール、音楽スタジオなどを備えた複合施設)が 2018 年秋に建てられ、その中にある「沼ノ端児童センター」だけでも先行して指定管理を実施させて欲しいという提案が市から来ている。

イ 窓口業務の民間委託

ちょうど労使で合意をしたところの大きな案件が住民課の窓口業務の民間委託である。

市がこのことに踏み切った理由については、役所業務全体を平準化したいということに加え、国が唱えるトップランナー方式の影響額の回避のための経費削減意欲が背景にあると組合では考えている。

提案のあった当初、組合としては、経費削減を目的とするなら、現行通り、嘱託職員での対応を主張し、実際当局側もその効果は認めていたが、「総合窓口」の導入にかかわる案件である、という事情もあり、最終的には撤回はさせることができなかった。

総合窓口制度とは、ワンストップサービス、すなわち、「苫小牧市窓口サービス課(仮称)」の窓口を訪れさえすれば、市民は、すべての手続きを終えられるという仕組みの構築を企図したものであり、この業務の民間への委託が市から提案されている。

庁内システムの入替えはすでに完了しており、2019 年 1 月から「総合行政システム」という新たなシステムが稼働する。従来、異なるメーカーのシステムを各課で使っていた

のが、一つのシステムに統一された。その前で、まず住民課の窓口業務を民間委託に出したいと市から提案され、協議をしてきた。これからは、総合窓口の中身についての議論をしていくことになる。

民営化等について組合は、提案されれば協議には応じるというスタンスを採用しているが、最低限の条件は、コスト削減などの安易な理由は容認しないということ、職員の雇用は守るということである。

例えば、上にあげた総合窓口の設置についても、市民サービスが向上するのであれば必ずしも否定的な立場ではないが、民間委託に伴う職員の雇用問題には労使間での協議が必要であると考えている。

なお、このテーマに関連して組合からは、民営化等がされた場合でも、当該職場の労働条件等に市労連としてもっと関与して、条件を改善していくことが課題として表明されたが、実際には、方針にとどまっている、とのことである(後述)。

(3) 非正規職員と労働組合

既存労組による非正規職員の組織化の必要性が強調される一方で、そもそも非正規職員を組合に迎え入れる規約の整備や日常的な働きかけにまだ着手し得ていない単組も珍しくない。そのようななかで、苫小牧市職労はどのような取り組みをしてきたのか、その経験や課題などを第一に尋ねた。第二に、現在進められている任期付職員制度への置き換えや、会計年度任用職員制度に対する組合の評価や取り組みなどを尋ねた。

ただ、前者についてあらかじめ言うと、意識して特別な取り組みをしたわけではない、というのが組合の回答である。

ア 非正規職員組織化の経緯

市職労への非正規職員の加入については、とくに積極的な取り組みを進めてきたわけで

はなく、彼らの最初の組合加入がいつなのか、またその経緯がどのようなものであったかの記録もない。また、非正規職員を組合に迎え入れるかどうかに関しての組合内での対立意見や準備期間があったかどうかなどについても今回の調査では確認ができなかった。

ただ、転機の一つは、数年前に、自治労北海道本部の非正規組織化重点単組に市職労が指定されたことである。このときに、各職場にオルグに回って組合員数が大きく増えた、とのことである。

嘱託職員が最も不安視しているのは、任用が継続されるかどうかの点にあると組合ではとらえている。苫小牧市には、嘱託職員の3年での任用の終了、3年×3回＝9年までという勤続上限ルールがある。とくにこの勤続上限ルールは、本人の生活はもちろんのこと、職場が回らなくなる事態を招きかねないため、撤回を求めて積極的な組合加入を進めてきた。

市からは回答が得られなかった（不明とのことだった）勤続上限ルール導入の経緯に関する組合の説明をまとめると次のとおりである。

すなわち、この勤続上限ルールは、当局側から一方的に導入してきたと組合側では認識されている。それ以前は、嘱託職員は60歳まで働くことができていたのを2001～02年頃に制度が導入された。上限の導入は、行革の一環という位置づけではなく、元々、非正規職員である嘱託職員を半永久的に雇うこと自体が問題であるという意識が市にはあって、その見直しをかけてきたのだと組合側は受けとめている。当時、コミュニティセンターなどが全て指定管理者制度の適用になって、雇用問題が発生するという（つまり、半永久的な雇用継続は困難な）情勢にもあった。

なお、3年ごとの試験の際に10人のうち1～2人は再度任用されない者がいるという市の回答については、どのくらい正確に把握をしているか分からないが、落ちる人がいる

のは確かだ、とのことである。

こうした雇用問題が組織化の第一の背景である。

第二の背景が、近年の新たな任用ルールの導入の影響である。例えば、「地方公務員法」等2017年改定が決まった直後に、嘱託職員を対象とした学習会を開催した（2017年8月24日）。学習会の主旨は任期付職員制度の周知で、400人近くに招集をかけて、100人ほどの参加があった。組合への勧誘も行って、そのときは15～16人ほどしか組合加入はなかったものの、これ以降、組合側から個別にアプローチして、組合員数が徐々に増えて現在に至っている。

今後、嘱託職員制度は任期付職員制度に移行し、3年に1度の試験を受けなければならなくなる。しかもその際の試験は従来の試験とは性質が異なり、難易度が高くなる。また、臨時職員には会計年度任用職員が導入される。これらの問題に市職労として取り組んでいくためにも、当事者に市職労の組合員になってもらう必要があり、組合加入を積極的に進めべきだとの方針をもっている。

職種別にみて職員の人数が多いのは放課後児童支援員であったが、彼らのなかで組合員は1人だけである。支援員は入れ替わりが激しく、勤務時間も短いので組織化ができていない。そもそも、組合員の人数が目立って多い職種はとくにない、とのことだった。なお、臨時職員の場合には、業務の期間が短いために組織化が非常に難しい、といった課題があげられた。

組織化がなぜ可能になったのか、繰り返し尋ねたところ、組合側の働きかけという主体的な要因はもちろんであるが、苫小牧市の場合には、任期付職員制度が導入されたこと（それは一方では9年の勤続上限を撤廃させたものの、他方で3年での再応募ルールを設定させて雇用不安を惹起したこと）が組合への結集を促した背景にあるのではないかと

組合ではとらえている。

なお、退職に伴う組合脱退はあるが、非正規職員の在職途中で脱退は現在のところない。

イ 組織形態と組合費

市職労の組織形態は冒頭で述べたとおりであるが、組織形態をどちらにするか——正職員とは別に組織するか、正職員と非正規職員で構成する組織にするか——については、とくに議論にならなかった。分けて組織化しても、運動をつくるのが容易ではないという思いもあり、非正規問題にも市職労が一緒に取り組むという判断に立った、とのことである。

毎月の組合費は、正規職員の場合には、1000 分の 25 プラス 800 円である。再任用職員は、1000 分の 10 だけで 800 円の別徴収はない。臨時・嘱託職員は月額で、定額 500 円である。

嘱託職員の組合費が定額・低額であることに対して正規職員の側からとくに不満などは表明されなかったという。

ただ、組合費を 500 円に設定して組合活動をしていると、財政上マイナスになるだけなので、この点は議論をしなければならないこと、任期付職員の組合員は、組合費を月額 1200 円に引き上げたところであることが示された。

ウ 独立系の非正規職員組合について

苫小牧市には、市職労とは別の非正規職員の労働組合もある。「苫小牧市立小中学校給食配膳員パート労働組合」である。配膳員約 50 人中 22 人が加入している。全員がパートの臨時職員である。苫小牧市では、臨時・嘱託職員も市職労に加入することになっているなかで、唯一別組織にしているのがこの労働組合である。

なぜ別組織になっているのかその経緯などは市職労でも不明とのことであった。ただ、

別組織ではあるが、団体交渉を一緒に行うなど共闘関係にあり、書記長が同労組の役員に入るなど、人事面でも協力関係にある。

聞き取りに基づき配膳員の任用の特徴を簡単にまとめておくと、次のとおりである¹⁸。配膳員は学期毎任用であるため、長期休暇時は任用が途切れる。

ただし元々、給食配膳員は他の臨時職員とは異なる位置づけで雇われており、3 年間の任用を約束させていた。3 年が経ったら試験（作文や書類審査、面接など）を受ける。通常の臨時職員の場合には、任用の申込みをしておき、各課が判断して、面接の上採用という形をとるが、パート配膳員に限ってはこのような特殊な扱いを受けてきた。また数年前には、勤続上限を 3 年から 4 年に延長させてもいる。

組合活動も継続的に行われており、長期休暇期間も含め、月に 1 回は役員会が開催されている。

エ 任期付職員制度に対する見解

苫小牧市は任期付職員制度を採用している点が特徴的である。この点を労働組合としてどう評価しているのか尋ねた。結果は以下のとおりである。

国の任期付職員制度は 2002 年から施行されたが、当初、苫小牧市では労使ともに見向きもしなかった。

その後、嘱託職員のなかでも資格を有する職（社会福祉士など）を募集しても応募がな

¹⁸ 配膳員の仕事内容は次のとおりである。センター方式を採用している苫小牧市では、給食センターから各小・中学校に給食コンテナが運ばれる。配膳員は、決まった時間に担当する学校に行き、センターから運ばれてきたコンテナを受け取り、内容物をクラスに配分する（学校によっては、各フロアの拠点に置く）こと、食後に回収して送り出すことである。勤務時間は 10 時～14 時の 3～4 時間程度である。

いという現状に対して、処遇を少しでも上げることで採用を確保したいので任期付職員に置き換えたいという提案が市からあった。

この提案を受けて、組合としては、処遇が改善されるのであれば認めるという方針を立てて、実際の賃金面等を検討したところ、改善されることが確認された。さらに、組合として最も良しとしたのは、嘱託職員に設定されている勤続上限9年ルールが制度移行によって廃止される点であった。この点を高く評価した。

オ 任期付職員制度への置き換え、正職員の削減のおそれ

一方で、正規職員に代わって任期付職員が置き換えられ、拡大していく懸念はないだろうか。その点を尋ねたところ、以下のような回答が得られた。

第一に、任期付職員制度導入時に、「正規の置き換えには任期付職員制度を利用しないこと」と、「同一職種内で異なる任用形態を混在させないこと」を確認済みである。後者に関して例えば、任期付職員の保育士と会計年度任用職員の保育士を混在させない、ということである。

第二に、20年近くもの間、職員の定数削減が続けられ、とりあえず現時点では、これ以上の削減はしないという合意をしている。具体的には、1051人という基準を「苫小牧市職員定数条例」(昭和31年4月1日条例第4号、最終改正2017年4月1日施行)で決定している。

この点に関連しては、近年、給与を下げられた反発からか、中途退職者が増えており、補充が思うようにいかぬケースも生じている。その意味では、定数削減よりは定数確保が課題となっている、とのことである。

カ 任期付職員制度下の雇用不安

嘱託職員はすでに任期付職員への移行が開

始されている。資格職を優先的に置き換えているので、福祉系職場で働く者が圧倒的多数である。

組合によれば、第一に、そのほとんどはパートタイム型の職員が予定されている。正規職員と線引きしなければならず、また、フルタイムの任期付職員では総務省の定数にカウントされてしまうことによる。

しかしながら、フルタイムでなければシフトを組めなくなる職種が存在する。具体的には、庁舎管理人、市営住宅の住宅管理人である。これらの職種は、これまでは、フルタイムの嘱託職員制度で対応されてきた。ゆえに今後も、フルタイムで勤務させられる会計年度任用職員に置き換えざるを得ない。この点の対応が必要になる。

もっとも、市からは民間委託が提案されることも予想される、とのことであった。

なお、すでに移行した職員のなかでフルタイム型であるのは2人のみである。

第二に、再度任用時の不合格への懸念を伝えたところ、組合としては、業務遂行上問題のある職員は別にして、問題が無いのであれば、基本的に当該職員を雇い続けるという点、とりわけ、現行の勤続上限ルールが撤廃されるという点を重視して、任期付職員制度の導入に合意してきた、とのことである。

第三に、その一方で危惧も表明された。嘱託職員の現在の試験が一般教養をその内容にしているのに対して、任期付職員の場合にはSPI3(リクルート社製の就職採用テスト。性格検査と能力検査)となつて、不合格者の発生割合が高くなるおそれがあることである。

制度設計に関する交渉時には、そもそも最初の試験で合格して採用されているのだから、当該職員が優秀であることは証明されているはずであつて、とくに問題がなければ、再試験は面接だけでよいのではないかと組合で主張したが、結果的にこの主張は通らなかったという。

現状で組合が勝ち取ることができたと言えるのは、嘱託職員制度 3 年任期のうちの 1 ～ 2 年を残している段階で任期付職員に置き換わる者については、最初の試験は免除し、任期付職員制度で 3 年を経た後を最初の試験とした、つまり、試験の年数を少し先延ばしにできたという点である。再度任用時には試験は不要であるという点までは勝ち取ることができなかった、とのことである。

キ 会計年度任用職員制度の導入

臨時職員は 2020 年度以降、会計年度任用職員に移行することが予定されている。この制度に対する組合の見解を尋ねた。ただし、組合に対する市からの提案は調査実施時点でまだ行われていないため、得られた情報は多くはなかった。整理すると以下のとおりである。

第一に、国会での付帯決議に示されるとおり、現行の処遇を引き下げるとはしないと組合側では認識していること。

第二に、賃金は、現行の（臨時職員に支給されている）賃金水準より多少は増額された時点からスタートし、程度は不明であるが昇給は設けられる、しかし頭打ちはある、と認識しているとのことであった。

(4) 非正規職員の賃金・処遇と制度移行で生じたトラブル

ア 臨時・嘱託職員の賃金・処遇

市からの聞き取りですでにみたとおり、苫小牧市嘱託職員の処遇は、職務類型×年齢別に設定されていた。また職務類型は、事務補助的業務がほとんどであるとのことだった。市職労の説明によれば（組合の作成した比較表・図表 4-3 を参照）、加えて以下のことが嘱託職員の特徴としてあげられる。

第一に、苫小牧市では寒冷地手当が正規職員と同じ基準で支給されている。

非常勤職員に手当の支給を行うことによる

支障はないのかを問うたところ、明細上は寒冷地手当となっているが、対外的には寒冷地手当を加味した額を報酬のなかに含めていると説明されているのではないかと、とのことであった。手当の支給はできないとされている現行法の矛盾への対応策と言えるだろう。

第二に、期末手当と勤勉手当が正職員と同じ月数で支給されている。市職労が作成した『2017 年権利ノート』によれば、期末・勤勉手当の月数は、期末が計 3.05 カ月で、勤勉手当が計 1.25 カ月、計 4.30 カ月である。

第三に、離職時には、フルタイムの嘱託職員の場合には退職金が支給され、そうでないなら雇用保険をかけて失業給付を受け取ることになっている。

フルタイムの嘱託職員（非常勤職員）という任用に違和感を覚えてその点を尋ねたところ、現在はほとんどいなくなったが、かつては、例えば窓口にも、正規職員と同じ 8：45～17：15 のフルタイム勤務の嘱託職員が働いていた。そういったケースでは、退職手当を出さなければならないことがある時点で判明し、お金をかき集めてきて退職手当を支払った経緯がある、とのことである。

イ 任期付職員制度への移行協議過程で発覚した収入減のおそれと組合の対応

市職労は、任期付職員制度への移行は、不利益を発生させるものではなく、むしろ、勤続上限の廃止や処遇の改善を実現するためのものである、という認識で交渉を進めてきた。しかしながら、任期付職員制度への移行に伴い年収の下がるケースが少なからず発生することが後日に明らかになった。原因は、フルタイム型の嘱託職員が、労使が予想していた以上に多かったことによる。組合の説明を整理すると、以下のとおりである。

第一に、当局からの当初の提案では、任期付職員への移行で賃金は月額でプラス 1 万 2000 円となり、年収は下がらないと説明さ

図表 4-3 任用形態別の賃金・任期・再度任用・休暇制度の比較対照表

	正規職員	任期付職員(常勤) 任期付法第4条	任期付職員(短時間) 任期付法第5条	嘱託職員
給料	行政職給料表	行政職給料表1級	行政職給料表1級	嘱託報酬基準表
給付の変更	—	経年年数1年につき 2号給加算	経年年数1年につき 2号給加算	年齢階層による
保険	共済	共済	社保	社保
手当	扶養手当	○	×	×
	地域手当	○	○	×
	住居手当	○	×	×
	通勤手当	○	○	○
	単身赴任手当	○	○	×
	特殊勤務手当	○	○	×
	時間外勤務手当	○	○	○
	宿日直手当	○	○	×
	夜間勤務手当	○	○	○
	休日勤務手当	○	○	○
	管理職手当	○	×	×
	管理職特別勤務手当	○	×	×
	期末手当	○	○	○
	勤勉手当	○	○	○
	寒冷地手当	○	×	○
	退職手当	○	雇用保険	雇用保険(フルは○)
任期	定めなし	3年以内(特に必要な場合は5年以内)	3年以内(特に必要な場合は5年以内)	1年以内(3年まで更新可)
再度の任用	—	競争試験により可 (何回でも)	競争試験により可 (何回でも)	競争試験により可 (同職場は3回まで)
有給休暇	初年度から20日付与	初年度から20日付与	初年度から20日付与 (週5日勤務の場合)	初年度は10日付与 (週5日勤務の場合)
特別休暇	生理休暇	○	○	○
	妊娠障害休暇	○	○	×
	産前産後休暇	○	○	×
	妊産婦等検診休暇	○	○	×
	育児時間	○	○	×
	子看休暇	○	○	×
	忌引休暇	○	○	○
	法要休暇	○	○	×
	結婚休暇	○	○	×
	配偶者出産休暇	○	○	×
	夏季休暇	○	○	○
	ドナー休暇	○	○	×
	ボランティア休暇	○	○	×
	裁判員休暇	○	○	○
	短期介護休暇	○	○	×
	公務傷病休暇	○	○	○
	病気休暇	○	○	○
	育児休業	○	○	○

出所：苫小牧市職労提供資料。

れた。事務補助職員や看護職など幾つかの職種でシミュレーションを行わせ、問題のないことを確認した。しかも、任期付職員は前歴も換算されるので、3 年働いて再度任用されるときに、その 3 年間の前歴が換算されて 6 号俸昇給する。最初に任期付職員制度に移行する際にも、嘱託職員としての前歴が換算されてスタートする。こうした要素もあって、組合としても制度の導入を認めた経緯がある。

ところが、2018 年 4 月の置換対象者について協議していくなかで、年収が大幅に下がる者が多数出ることが判明した。多い者では、年収で 40~50 万円も下がる見通しだった。

理由は、勤務時間数が減ることにあった。時給ベースでは賃金が上がっても、勤務時間数が減ることで、総収入は下がる。このことに対して組合員である嘱託職員も、組合としても承諾はできないと交渉を重ねて撤回させるに至った。

この任期付職員のうち、短時間職員の勤務時間数については、総務省の通知でも、週あたり勤務時間を 32 時間以内に抑えよ、と指示されている（総務省自治行政局公務員部長「地方公務員法及び地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律の一部を改正する法律の運用について（通知）」（総行公第 54 号・平成 16 年 8 月 1 日発出）第 2-3-(2)）。嘱託職員がそこまで勤務時間数が長かったという実態を組合としても把握しておらず、ほとんどは 29~32 時間だろうと認識していた。しかしながら、実際には 36 時間以上の職員が多数であった、とのことである。

このことに関わって、行政監理室からの説明——苫小牧市では臨時職員と嘱託職員との間に、勤務時間数上の明確な区分はみられないという説明を、組合にも確認したところ、次のような回答を得た。

勤務時間数には標準がなく、職場のニーズに応じた時間数になっている。もっとも、それでも多くは（上記の総務省通知で定めた）

32 時間以内におさまっていると認識していたのであるが、36 時間超が多数みられたのである。

任期付職員制度を導入して勤務時間を 32 時間に設定することは、週あたりの勤務時間数が 4 時間ほど減ることになる。組合としては、フルタイム型の会計年度任用職員に置き換えることができないかを春闘時に提案し、当局も当初はその意向を示していたのだが、実現はしなかった。任期付職員や非正規職員の職場における位置付け・役割に対する認識に理由があるのではないかと組合では感じている。各職場からは、「嘱託の勤務時間を減らされるのは痛い」という声があがっている。仕事の量そのものが減るならまだしも、仕事は減らないのに、嘱託職員（任期付職員）の勤務時間数だけが減らされるというのは筋が通らないと組合では考えている。

(5) 労働組合の要求事項や実際の取り組み、組織運営など

非正規職員も包摂している市職労では、当局に対してどのような要求がされているのか、当事者からの要求をどう吸い上げているか、要求実現に際しての課題はどのようなものか、などを尋ねた。

ア 非正規職員に関する市職労の要求内容

図表 4-4 は、2018 年 10 月 22 日付け、確定期の統一要求書（市労連、市職労、病職、全水道、社協労組、体育協会労組、消防職員協）から抜き出した大項目である。このうち、要求項目 8「臨時・非常勤・任期付・嘱託・パート職員等の労働条件の改善について」の詳細については、図表 4-5 に別にまとめた。

非正規職員に関するものを含め、基本的には、自治労北海道本部で作成した要求書モデルに基づく。単組としての独自要求もあるが、組織が拡大するなかで十分に対応しきれていないのが現実である、とのことだった。

図表 4-4 苫小牧市職員労働組合連合会による統一要求項目

1. 賃金・諸手当の引き上げと制度改善について
2. 再任用・定年延長・派遣等について
3. 人事評価制度の制度設計・運用について
4. 級別・役職段階ごとの職員数の公表について
5. 労働時間・休暇等の改善について
6. 女性が働き続けるための条件確保について
7. 公務職場での男女平等参画の実現について
8. 臨時・非常勤・任期付・嘱託・パート職員等の労働条件の改善について
9. 労働安全衛生の確立について
10. 定員の確保について
11. 自治体関係労働者の労働条件改善について
12. 現業職場・公共施設等の直営について
13. 自治体財政の見通しについて
14. 公営企業の健全な経営化について
15. 職員住宅の確保について
16. 福利厚生事業について
17. 消防職場の労働条件改善について

注：文言は、一部変更している。

出所：苫小牧市職労提供資料（「2018 年度自治体労働者の賃金・労働条件に関する統一要求書」）より作成。

組合の要求に対する市からの回答は、2019 年度からの人勧にあわせて「報酬を上げる」という内容であった。

イ 要求の取りまとめ、市との交渉

要求のとりまとめから市との交渉に至るまでの一連の流れを尋ねたところ、下記のような回答を得た。

第一に、要求の取りまとめ方は、毎年夏頃に、職場の係毎に要求のとりまとめのペーパーを配り、係単位でそれぞれの要求を取りまとめもらう。まとめる際には、①「定数的なもの」、②「職場の環境的なもの」、③「その他」という 3 つのジャンルで分け、かつ、職場全体の意見として取りまとめもらう。それらを組合執行部で集約し、要求書をつくり上げて、市に提出する。趣旨説明は事務折衝で行う。

係ごとに要求を取りまとめる意義は、とくに定数に関わることについては、具体的な定数要求としてそのまま活用できる点である。

第二に、要求に非正規職員の声を反映させる工夫については、特別なことはしていない、

とのことである。正職員と非正規職員とを区別して要求を集めるようなことをするのはなく、組合員全員から漏れなく要求を聞き取るようにしている。非正規職員も、市職労には正職員と同じ立場で加入しているからである。

現在のところ加入人数がまだ多くないので、特段の独自要求を打ち立てるよりも、組合加入と雇用継続に重きを置いた取り組みをしている段階である。

ただし、先ほどふれたとおり、任期付職員への移行で生じそうになった収入減の事態には即座に組合で対応し撤回させている。

第三に、組合役員に非正規職員の独自枠はない。本人が希望すればもちろん役員になることは可能であるが、現在まで、役員になった者はない。

第四に、交渉の回数や状況を整理すると、まず、定期的な団体交渉は年に 5～6 回開催されている（1 回につき複数回の交渉が開催）。

団体交渉の人数規模は、市職労の要求で行うときには交渉人員は 20 人程度であり、市

図表 4-5 臨時・非常勤職員に関わる要求内容

- 1 恒常的な業務に従事する臨時・非常勤・任期付・嘱託・パート職員等については、ただちに任期の定めのない常勤職員とすること。
- 2 恒常的な業務に従事する臨時・非常勤・任期付・嘱託・パート職員等の雇用は、労使交渉に基づく協約・協定の内容を踏まえ、当該労働者に賃金、労働時間を明示し労働契約を締結すること。
- 3 パートタイム労働法の趣旨を地方自治体で働く臨時被授与金等職員へ適用させること。当面、地方公務員法・地方自治法の一部改正の施行日(2020 年 4 月)までの間は、総務省が 2014 年 7 月に公務員部長通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」(2014 年通知)を発出していることを踏まえ以下の事項について改善すること。
 - ① 基本賃金の大幅引上げと、年齢や経験年数に応じた初任給格付け、定期的昇給制度を確立すること。なお初任給格付けは常勤職員と均等待遇をはかる必要から月額 158,300 円(国公行(一)18 歳 1-13)以上、日給 7,920 円(月額/20 日)以上、時給は 1,030 円(月額/20 日/7 時間 45 分)とすること。
 - ② 期末手当(6 月、12 月)を常勤職員並みに完全支給すること。
 - ③ 常勤職員の給料表改定率・一時金引上げ月数にあわせ、臨時・非常勤等職員の賃金の引き上げと常勤職員同様の遡及を実施すること。
 - ④ 寒冷地手当を常勤職員並みに完全支給すること。
 - ⑤ その他、業務・生活関連諸手当の支給・制度化、とりわけ最低でも通勤手当(費用弁償含む)や時間外手当(追加報酬)は雇用形態を問わず全額支払うこと。
 - ⑥ 労働基準法を最低基準として、年次有給休暇制度を採用 1 年目から確立すること(労基法基準:6 月継続勤務で 10 日)。付与された休暇の時効は 2 年間であることから、繰越しの運用を行うこと。
 - ⑦ 休暇制度は国の非常勤職員の措置を最低に、常勤職員との均等待遇とすること。とりわけ産前産後休暇、育児・介護休業等の諸休暇制度を確立すること。
 - ⑧ 人事院が公務員の人事管理に関する報告において、現在、公務において非常勤職員に付与されていない結婚休暇を付与するとともに、6 月以上の任期または 6 月以上継続勤務している場合に限定されている忌引きについて、要件を緩和することを明らかにしていることから、地方公務員においても適用とすること。
 - ⑨ 健康診断について、6 カ月以上勤務(見込み)・週勤務 20 時間以上の職員に実施すること。
 - ⑩ 退職手当を制度化・支給すること。
 - ⑪ 法定基準を最低に雇用保険、健康保険、厚生年金に加入させること。とくに、健康保険、厚生年金については、すべての地方公共団体、一部事務組合、広域連合などが特定適用事業所であり、すべての短時間労働者に適用されることから、確実に対応すること。

出所:図表 4-4 と同じ。

労連の枠組みで交渉を行う際には 50 人程度である。市労連単位での交渉が多いが、最近では民営化等に関する交渉、すなわち、市職労単独での交渉も増えている。

ウ 公共民間労働者の組織化の現状、アプローチの展望

民営化等が進むなか、当該領域で働く者(公共民間労働者)へのアプローチなどはどうなっているか尋ねた。

『2017 年権利ノート』によると、出資法人や公共的団体に働く職員を組織化した組合として以下の 3 団体の記載が市労連の構成団体のなかにある。すなわち、「自治労苦小牧振

興公社労働組合」、「自治労苦小牧市体育協会職員労働組合」、「自治労苦小牧市社会福祉協議会労働組合」である。

このうち「自治労苦小牧振興公社労働組合」は、株式会社苦小牧振興公社自体が解散したのに伴い、すでに解散している。同公社は、市民会館やスポーツ施設の管理委託をしていた市出資法人で、指定管理者制度導入後も継続して指定管理者として従前からの施設の管理・運営を担っていたが、2018 年末をもって解散した¹⁹。

¹⁹ 2018 年 3 月 29 日の市長記者会見の中で、苦小牧振興公社の解散にあたって以下のような趣旨の説

他の2労組は存続しており、それぞれ、スポーツ施設などの指定管理を受けている「公益財団法人苫小牧市体育協会」の職員組合と、入居している建物の指定管理を受けている「社会福祉法人苫小牧市社会福祉協議会」の職員組合である。

市職労として、民営化・民間委託が進むなかで公共民間労働者の組織化の必要性は認識しているが、体制的にも困難な状況であり、現状でできるのは、指定管理者制度が適用される際に、当該労働者の労働環境の整備を求めることにとどまっているという。

エ 36協定の締結や人事評価への対応

以上の他に組合の抱えている課題として、第一に、いわゆる「働き方改革」を受けての、36協定の締結に関することである。

教育職場・学校職場は協定をすでに結んでいるが、保育園職場はまだ締結していない。同じ管内にある保育園職場で労基署からの指摘があり、苫小牧市でも協定を結んでいないことが発覚した。

2017年から協定締結の要求を続けており、当局側も結ぶ意向は持っているが、内容をどう詰めるかは今後の課題である。

このことに関連していうと、現在の保育所では、職場に遅い時間まで残って残業するこ

明が行われている。

苫小牧振興公社は、1965年7月に設立され、以来、多くの公共施設の管理運営を行ってきた。しかし、指定管理者制度の導入により、第3セクターの優位性が低下してきたことから、2010年2月、振興公社は『経営刷新プラン』を策定し、2017年度末の解散に向けた取組を進めてきた。緑ヶ丘公園の5つの運動施設を管理運営しているところ、2017年の9月議会において、2018年度以降の指定管理者を緑豊建設株式会社と決定した。振興公社は、既に、会社の存続期間を2018年3月末と定める定款変更を行っており、この存続期間の満了と同時に解散する。振興公社の職員のうち、希望する者は、再就職が決まった。

とは避けられているが、お遊戯に使うものや工作物の作成など、実際には仕事を終えられずに、持ち帰り残業の発生しているのが実態である。

第二は、人事評価に関することである。2017年から、管理職（部次長、課長、課長補佐）だけではあるが、人事評価の結果が活用され始めて、昇給・昇格にも影響が出てきている。この点への対応である。

5. 嘱託職員の仕事、労働条件——労働者調査の結果に基づき

福祉部で働く嘱託職員Aさんから話を聞いた。市職労の書記長も同席し、適宜、補足やコメントを加えてくれた。

(1) 仕事の内容、職場の人員体制など

ア 仕事内容

Aさんは、福祉部で窓口業務を担当している。他の職員の補佐や補助的な業務も行っているが、基本的な業務は窓口業務である。具体的な仕事は、来庁する市民に対応し、各種福祉制度にかかる申請の受付などを行っている。このほかに、相談的な内容を受け付けることもある。その場合には、ある程度の話聞いたうえで、担当の相談員や担当部署に繋ぐというのがAさんの役割である。

仕事に関連する資格はとくに持っていない。仕事は基本的にOJTで覚えた。所属課の担当業務は多岐に渡っており、申請の書類だけでも多くの種類がある。覚えることが多くて最初は苦労したが、経験しながら覚えた。

イ 職場での正規と非正規の役割分担、働き方

職場では、正職員と非正規職員でどのような役割分担が行われているのか。

市職労の説明によれば、まず労働組合側の姿勢として、正規の業務と非正規の業務に一

定の線引きを必ずさせる。したがって A さんの場合には、窓口業務プラス事務補助的な業務で線が引かれている。コアの業務は正規職員が、窓口業務および事務補助的な業務は嘱託・臨時職員が担当する、という形を採用している。

嘱託職員と臨時職員の区分は、臨時職員の場合には、嘱託よりもさらに事務補助業務に特化するイメージである。ただ、職場によっては、窓口業務を臨時職員に丸ごと任せて、正規職員と変わらない仕事をさせているケースもあるとのことである。

A さんによれば、所属課の臨時職員の場合には、正規職員の補助に特化している。どちらかというと、主体的に動くというよりは、その都度、正職員から頼まれたことを請け負って働いている。

それに対して嘱託職員の場合には、仕事の中味が最初から決められていて、その都度仕事を与えられるのではなく、決まった仕事に従事している。加えて、適宜、正職員の仕事を手伝うことがある。事務分掌には A さんの氏名も入っているという。

ウ 勤務時間、窓口担当としての仕事の流れなど

A さんと同じ職場で働く嘱託職員の勤務時間はみな同じで、月～金曜日の 8:45～16:45 である。A さんは嘱託職員であるが、週の勤務時間は 36 時間 15 分で、正職員の 37 時間 45 分と大きくは変わらない。

1 日の仕事の流れは以下のとおりである。

朝、職場に出てきたら、窓口のパソコンを立ち上げるところから仕事が始まる。その後ずっと、基本的に窓口席にいる。基本の業務は、窓口に来られた方に対する対応業務なので、窓口以外の席はない。

窓口が混んで嘱託職員だけでは捌ききれないときは、他の職員が手伝うこともある。窓口業務が空いている間には、入力作業や書類

の不備のチェック作業など、正職員の補助的な仕事も行う。

忙しさを A さんに尋ねたところ、まず、基本的に年間を通して常に忙しい状況であり、閑散としていることはほぼない。そのなかでも諸制度の更新手続きのため、忙しいのはやはり春の 3～4 月である、とのことである。

(3) 嘱託職員の任用、労働条件など

嘱託職員の任用や労働条件については行政監理室や労働組合からすでに聞いている。そこで把握した内容を前提にして、あらためて確認のために A さんに質問をした。そのなかで二者から聞いた話と少しニュアンスが異なっていることや、重要と思われることなどを中心にとりまとめた。

第一に、嘱託職員の雇用更新においては、不利な扱いを受けたり、いたずらに不安を惹起させられるようなことはない。そこには組合の規制力が働いていると思われる。

嘱託職員である A さんは、現行の制度下では、1 年ごとの契約で 3 年×3 回＝勤続は 9 年までというのが任用の原則であった。

行政監理室からの聞き取りでは、更新時においては、筆記試験こそないが、チェックはされているとのことだった。では実際はどうだったかを尋ねたところ、面談を含めとくに何もなかったという。

市職労の説明によれば、人事評価は行われているが、いったん採用した職員を 3 年の間に切らせるようなことはそもそも許していない。更新時には、人事評価記録書を判断材料にさせる、という形式にとどめさせている。

第二に、先にみたとおり、A さんはフルタイムに近い働き方をしていた。

この点に関連して、休日勤務や時間外勤務の有無を尋ねた。回答は、A さんの職場では原則として両者ともに行われない、ただし、部署によっては、時間外労働を多くこなしている嘱託職員も存在するとのことである。

Aさんの場合は、休日勤務は1年に1～2回程度である。福祉に関わるイベントが開催されるときには土曜日出勤もある。大勢での手伝いが必要という場合に声がかかるが、強制はされない。

時間外勤務もAさんの職場では原則として行われていない。基本は、「しない、させない」というのが職場の考えである。Aさんの職場はそもそも以前は、非常に時間外が多かったのを、窓口業務を専門に行う嘱託職員を配置することで解消してきたという経緯がある。そういう目的で置いた嘱託職員に時間外をさせるというのは本末転倒である。

もっとも、先述のとおり、嘱託職員の時間外労働の状況は部署で全く異なる、とのことである。

なお、他の自治体で我々が聞いたことのある、時間外労働をさせる一方で手当ではなく代休で処理をさせられることはないのかを尋ねたところ、市職労の回答によれば、代休制度自体は苦小牧市にもあるが、運用はさせておらず、全て賃金で処理をするよう周知している、とのことである。

第三に、有給休暇について、嘱託職員の場合は、1年目は10日間が付与され、2年目、3年目は11日間が付与される。実際の使用状況はどうかを尋ねた。

Aさんの場合は、家庭の事情で取得をすることがほとんどで、1年間で2日間が残るかどうかという感じである。時間休での取得もできる。職場が忙しいときには自分の判断で使用を控えるなどの判断をしていることもあるが、有給休暇の使用を禁じられたことはない、とのことである。

一方、有給休暇の日数は十分ではないと思っており、その点は、正職員とは「全然違う」と感じている。もっとも、忙しい自分の部署では有休を使い切る職員はほとんどいない。全体的に十分に休みを取得しきれていない感じがある、とのことである。

関連して、夏季休暇の取得状況を尋ねると、正職員同様に5日間を取得している。職場の雰囲気も取得を勧める感じである。ただ、忙しい事情もあって、夏季休暇という名称ではあるものの、冬になってから消化する職員もいる。

第四に、苦小牧市では手当が支給されている。しかし、正職員と同じ全ての手当が支給されているわけではない。実際、職場の上司による誤った判断で、Aさんら嘱託職員には手当が支給されないにもかかわらず正職員と同じ業務を担当させられた経験もある。

(4) 任期付職員制度の課題 ― 雇用と賃金を中心に

嘱託職員のAさんは近い将来、任期付職員として働くことになっている。基本的には労働条件は改善されるが、課題もある。中心的な話題になった2点について以下に整理した。

第一に、任期付職員に移行しても、3年ごとの試験が課されるため、雇用の不安は続くと思うとのことである。SPIや面接など、試験が嘱託職員のとときは「全然違う」ことも不安の原因である。

任期付職員に課される試験は、一つはSPI試験で、もう一つは、面接を想定した調査票への記載である。経験者によれば、自分の長所や短所など事細かく書かされた、とのことである。

組合もその点を懸念していることなどは、先にまとめたとおりである。

第二に、任期付職員制度に移行することで、昇給のルールは改善された。

行政監理室からの聞き取りで把握したとおり、嘱託職員には年齢階級による昇給制度が設けられていた。

しかし、Aさんの場合には、仮にこのまま9年間働き続けても報酬額には変更がなく、むしろ現在の年齢階級から外れた後には下がっていく立場だった。この点が、任期付職

員制度に変更することで、給料表に位置づけられて、昇給していくことになる。

もっとも組合の観点からはそれでも不十分である。なぜなら昇給は 3 年に 1 回の頻度で、給料表で 6 号俸上がるだけだからだ。正確に言えば、「昇給」ではなく、「前歴換算」という名目である。3 年ごとの再度任用時になって初めて 6 号俸上がる。

前歴換算ではなく毎年の昇給という制度設計にできないのかを尋ねたところ、制度設計時の交渉事項にはなったのだが、現時点では、これが到達点である、とのことだった。

(5) 任期付職員制度への移行に伴う様々な問題と労働組合の取り組み

任期付職員への移行が開始されているが、手続きはスムーズに行われたわけではない。むしろ、その過程では様々な問題が浮上した。今後他の自治体でも同様のことが起こりえないとは限らない。この間の苫小牧市職労の対応は参考になると思われるので、以下にまとめる。

ア 当事者への周知の不足

第一に、制度移行に関する情報、周知の不足である。

そもそも A さんら嘱託職員には、嘱託から任期付職員に置換になるということについても、噂という感じで、はっきりとした通知は行われていなかった。自分たちはどうなるのか、仮に制度移行があるにしても試験はいつだろうか、再度任用は可能なのだろうか、という不安が職場でも広がっていた、とのことである。

A さんは、先行きへの不安が続いていたときに、組合関係者だった職員の一人が声をかけてくれて、嘱託職員制度は任期付職員制度に移行すること、試験の日程、どういう職種が任期付職員に先行して移っていくのか、制度移行に伴う労働条件の変更内容などを初め

て知ることができた。組合関係者が周囲にしなければ全く分からないままに終わっていたと感じている。

そもそも、採用当初は、任期付職員への移行の話はまだ聞かされておらず、A さんがそれを初めて知ったのは、2017 年 8 月に組合が開いた説明会（前出）のことである。

組合によれば、この説明会は、不確かな情報が現場で流れていることをうけて、組合が開催したものである。市による説明会は、制度移行がすでに始まった今に至るまで行われていない。すでに任期付職員に置き換わった職員からの、賃金や労働条件に関する問い合わせが、組合に多くきている。労働組合による説明会を開催するにしても、本来は、直接の使用者がまずはきちんと労働者に対して説明をするべきであると組合では考えている。

将来の収入にも関わることなので、A さんは、自分たちの職種はどうなるのか、試験はいつ行われるのかなど上司に確認をしたが、明確な回答は得られず、組合からの情報が便利だった。

市職労の説明によれば、全ての職場でこうした状況だったのかは分からない。過去の経験でいえば、嘱託職員の更新（再度任用）に際しては、前もって上司から声かけられるのが通常であった。なぜ今回のような対応だったかは不明である。確かなことは言えないが、という保留付で、制度移行に関する労使の決着がついていなかった段階では上司も、はっきりと言えなかった可能性はある、というのが組合側の推測である。

このことは、新制度が現在協議中のあるいはこれから協議が行われる各自治体でも起こりうることであり、注意が必要であると思われる。

イ 組合加入とその効果

A さんが市職労に加入したのは、任期付職員への移行に伴って収入減になるおそれが発

覚した後である。組合から、当事者が組合員になってくれなければ、組合としても声を出せないから、一緒にたたかってくれないかと声をかけられ、その求めに応じた。

組合の説明によれば、Aさんには、勤務時間が32時間に短縮されることに伴う収入減——年収ベースでおよそ45万円の減収になるおそれがあった。それを撤回させ、最終的には、ほんのわずかだが、増額にした。このときの交渉はかなり苦労したとのことである。

行政監理室からの聞き取りでは、任期付職員への移行で賃金の下がる者はいないと回答されていたが、ここでいう「下がる者はいない」というのは、賃率のことであった。

時給ベースでは確かに賃金は上がる。勤務時間数を減らさないことを前提として、組合として任期付職員の導入に同意したのに、(撤回されたとはいえ)今回のような事態が生じたことには問題があった、と組合側では受け止められている。

この減収の問題がとくに大きかったのだが、それだけではなく、再任用の試験日程についても問題があった。端的に言えば、例年とは異なるスケジュールで行われたのである。本来は、当事者に対しての情報の周知が必要だったと組合側では考えている。

ところで、非正規問題に取り組む組合内でよく見られる現象であるが、非正規職員の組合加入を快く思わない正職員はいなかったのだろうか、またAさんには組合へ入ることへの抵抗や不安はなかったのかを尋ねた。

まずAさんからの回答では、組合に対するアレルギーや怖さなどはとくに聞かれなかった。今回の市職労への加入に関しては、声かけをしてくれたのが同じ職場の職員や書記長など日常的にお世話になっている人であり、どういう人物かも知っていたので、組合に対するアレルギーや怖さなどはとくになかったとのことである。

組合からの回答でも、苦小牧市は正職員の

全員が組合員であって、非正規職員制度をめぐる問題には理解があり、非正規職員の組合加入はむしろ歓迎されているのではないかとのことだった。

6. まとめに代えて

自治体当局、労働組合、非正規職員当事者という三者からの聞き取りと、前二者から提供された資料に基づき、苦小牧市で働く臨時・嘱託職員に関する調査結果をまとめた。

国が進める地方行革の下で、苦小牧市においては市主導で民営化等が積極的に進められており、市の正職員数も減少している。そのことが働いている人たち——市の職員はもちろんのこと民営化等後の職場で働く人たちの労働条件にどのような影響を与えているかを明らかにすることは、今次調査ではできなかった。機会を改めたい。ここでは、職員全体のおよそ3割を占める彼ら非正規職員の任用や労働条件で明らかになったことや、労使の課題などを整理する。これらは苦小牧市に限ったことではなく、全国に共通することと思われる。川村(2018b)や川村・正木(2018)なども参照されたい。

第一に、自治体で働く非正規職員の雇用の安定と、処遇の公正を実現する必要がある。

それは、(今後なくなる制度であるが)臨時・嘱託職員制度の現状から感じられたことである。臨時職員の空白期間の設定や嘱託職員の勤続上限の設定がその象徴である。しかも前者は、採用が困難な職種に関しては、条件を緩和するといった特例措置が設けられているなど、雇う側の裁量が過度に容認されている。また、嘱託職員は非常勤職員でありながら、実態は週36時間で働く者が多数であったようである。

もっとも、市のこうした任用の背景には、そもそも国の政策の問題が存在する。定数削

減など地方行革を進め各自治体が非正規職員を拡大（あるいは、直営から民営化等への転換を）せざるを得ない状況をつくり出しながら、その一方で「地方公務員法」や「地方自治法」など関連諸法上では、あいまいな位置付けに非正規職員を留めてきた。嘱託職員に対して不十分ながらも昇給制度や諸手当の支給を苫小牧市が行ってきたのは、国のこうした制度設計の制約下での労使の判断であったと言えるのではない。

では、臨時・嘱託職員制度を廃して導入される新たな制度の下で彼ら非正規職員の雇用は改まるだろうか。これからの導入が予定されている会計年度任用職員制度については、調査時点においては、当局内部で検討中であつたため、詳細を聞くことができなかった。よってここでは、嘱託職員からの移行が 2018 年度より始まった任期付職員制度について簡単にみておく。

この任期付職員という新たな制度の下では、嘱託職員制度下での 9 年という勤続上限が廃止される。また賃金は、行政職の給与表が適用され、なおかつ、3 年ごとの再度試験に受かって再雇用された際には、前歴換算という形で（3 年で 6 号俸）賃金が引き上げられる。

その一方で問題も残る。一つ目には、勤続年数の上限からは解放されるが、3 年ごとに試験が課され、雇用不安はなお続く。しかも試験内容は、嘱託職員制度時代と異なるものとなり、難易度も増すとのことである。

川村（2018b）でも述べているが、会計年度任用職員制度を含め、この有期雇用の厳格化という流れについては、民間で不十分ながらも進む雇用安定化策（「労働契約法」（平成 19 年 12 月 5 日法律第 128 号）第 18 条（2012 年改正で新設）に基づく無期雇用転換）に対して逆行した動きであるかのように思える。国でも、ハローワークで働く非正規公務員の 3 年ごとの公募制が問題になっている。

また二つ目には、なお残る処遇の問題である。具体的には、上記の昇給幅の不十分さ、また、一定期間ごとの昇給ではなく再度任用の試験に受かった場合にそれが実現する前歴換算という方法の問題、そして、正規職員と非正規職員の間で残る支給手当の差などの改善が必要である。

ところで、公務職場で働く非正規職員のこうした雇用・労働条件問題に加えて、条件変更の手続き問題についても一言述べておく。

すなわち、今回の調査対象から聞いた話を総合した限りにおいては、嘱託職員に対する任期付職員制度の十分な説明が行われなかったのではないかという印象をもった。労働組合主催の説明会に参加して制度の詳細や試験の日程を知ったものも少なくないようである。おそらくは、正規職員・労働組合であれば起きえなかったことであり、情報からのこうした排除は、正規と非正規の間にみられる格差の一つでもあると思われる。こうした、労働条件の締結時や変更時における内容の周知（や交渉）は、これから導入される会計年度任用職員導入時においても共通する課題であり、労働組合の働きが期待される。

以上の問題点を確認した上で、苫小牧市では、労働組合が非正規職員を組織し、労働条件悪化に歯止めをかけ（部分的には改善を図つ）ている点は、他の自治体労組にとっても有益な情報である。

組織化について、市職労からの聞き取りによれば、何か特別な取り組みをしているわけではなく、同じ職場で働く職員に対して雇用の形態に分け隔て無く働きかけ、一定の成果が得られているという。当事者からもまた、労働組合の取り組みに信頼を寄せていることが感じられた。直近では、任期付職員制度への移行に伴う不利益変更（減収）を撤回させたこと、また、やや長いスパンでみると、期末勤勉手当や寒冷地手当の支給を実現させてきたことがその背景にあるのではないかと加

えて、当事者が執行部になるケース²⁰はまだみられないようであるが、執行委員を職場ごとに配置することで組合員の要求を漏れなく吸い上げるための工夫がされていることも組合員の参加意識や満足度を高めることに貢献しているのではないだろうか。

一方で、労働組合自身が自覚しているとおおり、まだ着手されていない大きな課題がある。公共民間労働者の労働条件に何らかの規制をかけることである。民営化等で公務・公共サービスの切り離しが進む苫小牧市では、このことは急がれる課題である。同時にこれは、成長戦略、地方創生などという言葉で、人口減少時代を踏まえた新たな次元の地方行財政改革²¹が提案されている状況を鑑みると、全国的にも焦眉の課題であると言えるだろう。公契約条例の制定や自治体労組による公共民間労働者の組織化がその契機になると思われる。

以上のとおり、労働組合の取り組みで一定の条件が整備されてきたとはいえ、それでも、苫小牧市における臨時・嘱託職員の任用・労働条件には少なからぬ問題がみられた。根底には、国の制度設計の問題があげられる。市ですでに導入が始まっている任期付職員制度も、労使協議を経てこれから導入される会計年度任用職員制度も、これらの問題点、とりわけ有期雇用という不安定な雇用を解消するものではない。民間の政策動向に比べて、公務職場における問題改善の動きは遅れているのではないか。有期雇用の強調や、勤務時間数による差別的な処遇の制度的容認など、部

分的にはむしろ逆行さえ感じられる。そのことを踏まえ、短期と中長期で分けた取り組みを進めることが課題である。まずは、新たな非正規公務員制度である会計年度任用職員制度の審議内容を可視化することで、非正規雇用をめぐる議論を喚起することが、急がれる課題ではないだろうか。

謝 辞

本校の執筆にあたっては、苫小牧市総務部行政監理室のみなさんと、自治労苫小牧市職員労働組合の川村勇気書記長に、内容の事実確認などを含め、大変にお世話になりました。なお、本稿の内容は、苫小牧市の公式な見解ではなく、本稿に残りうる一切の誤りは筆者の責任です。

(参考文献)

- 川村雅則 (2014) 「札幌市における臨時・非常勤職員の任用 —— 札幌市からの聞き取りと提供資料にもとづき」『北海道自治研究』第 550 号 (2014 年 11 月号) 掲載
- (2018a) 「非正規公務員問題に対する労働組合の取り組みはどこまで進んだか」『生活協同組合研究』第 512 号 (2018 年 9 月号) 掲載
- (2018b) 「官製ワーキングプア問題 (Ⅷ) 総務省「会計年度任用職員制度の準備状況に関する調査」にみる、北海道及び道内自治体等における臨時・非常勤職員の任用状況等」『北海学園大学経済論集』第 66 巻第 3 号 (2018 年 12 月号) 掲載
- 川村雅則, 正木浩司 (2018) 「官製ワーキングプア問題 (Ⅶ) 地方自治体で働く非正規公務員の雇用、労働 (Ⅴ)」『北海学園大学経済論集』第 65 巻第 4 号 (2018 年 3 月号) 掲載
- (2019) 「苫小牧市における臨時・嘱託職員の現状と労働組合の取り組み —— 2018 年調査の結果に基づき」『北海道自治研究』第 604 号 (2019 年 5 月号) 掲載
- 城塚健之, 尾林芳匡, 森裕之, 山口真美編著

²⁰ 独立した組合運営を行っている、釧路の児童館で働く非正規職員の労働組合 (自治労くしろ児童厚生員ユニオン) の経験などを参照。川村・正木 (2018)。

²¹ 総務省・自治体戦略 2040 構想研究会の報告を参照。

- (2014)『これでいいのか自治体アウトソーシング』自治体研究社
- 正木浩司(2016)「道内自治体における公の施設の指定管理者制度の運用状況について—総務省 2015 年調査の結果に基づき」『北海道自治研究』第 572 号(2016 年 9 月号)掲載
- 松村享(2017)『自治体職員のための図解でわかる 外部委託・民営化事務ハンドブック』第一法規
- 吉田雅人(2018)「会計年度任用職員制度の概要と自治体の課題」『北海道自治研究』第 594 号(2018 年 7 月号)掲載