

帯広市における臨時・非常勤職員の実態

―二〇一六年度非正規公務労働問題研究会調査より

川村 雅 則

はじめに

筆者は、帯広市の嘱託職員（同市における非常勤職員の呼称）で構成された労働組合「帯広市嘱託職員労働組合」（以下、嘱託労）の協力のもと、同市で働く臨時・嘱託職員を対象とした調査を二〇一四年度に行い（以下、二〇一四年度調査）、その成果を川村（二〇一五a、二〇一五b）にまとめている。

同調査結果をふまえて、今回（二〇一六年夏）、筆者が主査をつとめる公益社団法人北海道地方自治研究所・非正規公務労働研究会で、あらためて、帯広市における臨時・嘱託職員を対象とした調査（以下、二〇一六年度調査）を行った。本稿は二〇一六年度調査の結果を報告するものである。

1. 二〇一四年度調査の結果概要と二〇一六年度調査での問題意識

最初に、今回の二〇一六年度調査の経緯にも関わって、二〇一四年度調査結果の概要と二〇一六年度調査に臨むにあたっての問題意識などをまとめておく。

帯広市の全職員に占める臨時・嘱託職員の割合はおよそ三割である。嘱託職員には、定形的嘱託職員と非定形的嘱託職員の二種類がある。人数の多いのは前者、すなわち、「一週当たりの勤務時間」が二九時間以上である者で、一定の勤務計画の下に勤務を要する「者である」。

帯広市の嘱託職員（定形的嘱託職員）の労働条件でふれておくべきは、第一に、労働組合の力を背景に（相対的にだが）労働条件が整備、改善されてきたことである。一九九三年には、経験年数

による昇給制度（経験加算制度）が設けられている。

しかしながら、第二に、二〇〇二年に、労働条件の大きな「後退」があったことだ。具体的には、二〇〇二年以降に採用された者には、雇用の更新回数は四回または七回までという上限が設けられ（再応募は認められている）、同時に、前出の経験加算制度も廃止されることになった。

なお、これらの措置は、すでに任用されていた労働者には執行の猶予期間を残しつつも、現在に至っている。経験加算制度は二〇一六年度末で完全に廃止され、加算部分はなくなる。

今回の二〇一六年度調査では、帯広市職員課と、嘱託職員当事者から話を聞いた。

前者には、例えば、先進的に思える経験加算制度をなぜ廃止してしまったのか、正職員ではなく臨時・嘱託職員を任用するプロセスはどうなっているのか、などについて詳しく聞いてみたかった。あらかじめ市に送付した質問項目の数は、大項目

が五つ、中項目が二〇項目、小項目が六項目である。本稿の各見出しの後に、必要に応じて紹介する。なお、帯広市には、他に指定管理者制度の現状についても話を聞いており、その結果は本誌掲載の正木報告を参照されたい。

後者の嘱託職員に聞きかかったのは、正職員との労働条件格差の下で、そもそもどのような仕事に従事し、また、どのような問題意識や思いをもって働いているのかということである。もちろん、客観的な職務分析は今後の課題であり、今回は当事者からの聞き取りにとどまる。話を聞いた当事者は図書館司書と就労支援員である。

2. 職員課からの聞き取り調査の結果

(1) 臨時・嘱託職員の配置状況など

まずは、帯広市における現在の臨時・嘱託職員数と、彼らの導入経緯などを尋ねた。

帯広市の臨時・嘱託職員数（二〇一六年四月一日時点）は、六八八人で、全体の四分の三が女性である。人数は、二〇一二年（四月一日時点）の六七一人から、六三六人、六五八人、六八九人と推移してきた。嘱託職員の内訳をみると、就労時間の短い非定形的嘱託職員が二〇〇人となっており、嘱託職員全体の四割超を占めるに至っている。部署別にみると、最も多いのはこども未来部である。聞き取りによれば、職種では、事務のほか、

保育士が多いとのことである。なお、他都市では児童保育の指導員が多くみられるが、帯広市では

児童保育所には指定管理者制度を導入しているの、この数値には含まれない。

<図表1> 帯広市における正職員数の推移

単位：人

(年度)	合計	普通会計	一般行政			教育	消防	公営企業等 会計
			合計	一般管理	福祉関係			
2005	1,503	1,356	884	541	343	236	236	147
2006	1,480	1,334	862	526	336	235	237	146
2007	1,450	1,302	843	507	336	222	237	148
2008	1,436	1,292	843	503	340	220	229	144
2009	1,418	1,277	831	491	340	219	227	141
2010	1,398	1,254	812	479	333	216	226	144
2011	1,392	1,252	812	480	332	213	227	140
2012	1,387	1,247	807	481	326	212	228	140
2013	1,382	1,241	803	479	324	209	229	141
2014	1,372	1,231	792	470	322	210	229	141
2015	1,360	1,220	790	469	321	203	227	140
変化05→15	90%	90%	89%	87%	94%	86%	96%	95%

出所：総務省「地方公共団体定員管理調査」結果より作成。

<図表2> 帯広市における臨時・嘱託職員の数（2016年4月1日現在）

単位：人

	定型嘱託			非定型嘱託			臨時職員			総計
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	
こども未来部	65	21	44	6	3	3	88		88	159
会計管理者	2		2				1	1		3
学校教育部	17	2	15	43	28	15	43	8	35	103
議会事務局総務課							1		1	1
産業連携室							1		1	1
市民活動部	13	3	10	76	18	58	1		1	90
市民環境部	35	1	34	15	3	12	26	6	20	76
商工観光部	5	1	4	1	1		1		1	7
上下水道部	13	7	6	10	6	4	4		4	27
政策推進部	1		1	1	1	1	5		5	7
生涯学習部	25	3	22	14	8	6	18	2	16	57
総務部	22	5	17	7	6	1	19	2	17	48
都市建設部	3		3	3	2	1	9	6	3	15
農業委員会	1		1							1
農政部	7	5	2	4	4		2	1	1	13
保健福祉部	50	11	39	20		20	10	1	9	80
総計	259	59	200	200	80	120	229	27	202	688

注：雇用保険加入対象である週20時間以上勤務する職員数。

出所：帯広市提供資料より作成。

次に多いのは学校教育部で、事務職補助、校務員、給食調理員が主な職種である。ここには教員は含まれない。ただし、知的障がいのある子どもや肢体不自由な子どもを補助する「補助員」はここに含まれている。

学校で働く臨時職員は、学期ごとの任用である。ただし、学期ごとの任用であっても、社会保険の加入は継続されているという。

帯広市における臨時・嘱託職員の導入経緯を尋ねたところ、全国の自治体と同様に、「地方公務員法」（昭和二十五年二月一三日法律第二六一号）が制定された一九五〇年頃から、臨時職員や嘱託職員の任用が始まったと推測されること、これまでに一時的に大量の任用を行った時期はとくに見当たらなかったことが回答された。他の自治体同様に、正職員の人数を増やせないなかで、これまで正職員が行ってきた仕事を臨時・嘱託職員に置き換えていたり、あるいは、仕事を切り分けて臨時・嘱託職員に担当させていったのではないかと思われる。

(2) 臨時・嘱託職員の配置基準など

こうした職員配置に関わって尋ねたかったのが、市の仕事（公共サービス）を遂行するにあたって、正職員／臨時・嘱託職員／民間労働者のいずれを配置・活用するかの基準はどうなっているのか、関連して、臨時・嘱託職員の担当する仕事の切り

分けはどのような基準で行うのか、などである。この質問への結果は、次のとおりである。

結論から言えば、明文化された基準はとくにない。職員の任用は「地方公務員法」によるものであり、あわせて、「地方自治法」（昭和二十二年四月一七日法律第六七号）で定められている「最少の経費で最大の効果」規定も念頭に置かれているとこのことである。

その上で、定数をまずは正職員の枠で協議し、必要な人数を定める。その作業の中で、業務の内容や責任の範囲などを考慮した結果、正職員を配置する必要はないと判断された職については、毎年の吟味を経ながら、非正規職員を配置している。あるいは、業務量の増加に従い、増員が原課から要請されることもあるが、正職員の配置が難しい場合には、やはり非正規職員の配置となる。

市の以上のような基準を踏まえた上で、第一に、異なる任用形態の職員、言い換えれば、処遇格差のある職員が一つの職場で仕事にあたることには（とりわけ仕事内容に差がないようなケースでは）、問題は生じないかと、保育所・保育士を例に尋ねてみた。

その結果は、保育士の場合、仕事の内容には基本的に差はないが、責任の度合いに差があるという。例えば、担任などのリーダー的な業務は正職員が行い、不足する分を非正規職員が担うなど、両者で責任の度合いは異なるという前提があり、その上で仕事を担当させている、とのことであっ

た。

第二に、正職員が配置されていない職場（臨時・嘱託職員だけの職場）の管理体制・指揮命令体制などはどうなっているのかを尋ねた。

その結果は、正職員が配置されておらず、臨時・嘱託職員が最終的な責任を負うような職場は、原則として存在しない、とのことであった。

例外としてあるのが、コミュニティセンターなど施設管理業務の一部である。ここでは、センター内に住居スペースが与えられ、管理人が住み込みで嘱託職員として働いている。業務内容は、日常的な電話連絡のほか、月報の提出など定形的なものだそうである。

(3) 臨時・嘱託職員の属性や任用について

以上の基準を踏まえ、臨時・嘱託職員の求人から採用までのプロセスや、任用をめぐるいくつかの疑問などについて尋ねた。

ア 職員の公募

第一に、職員の公募について尋ねた。公募の時期は二月の上中旬頃から始まる。予算が決定されるのは三月議会であるが、予算案自体は二月の上中旬にはほぼ数字が固まっており、議会で否決されない限りは予算案通りになるので、先行する形にはなるが、実務的にはその頃から公募をかけることになる。担当部署は職員課である。

公募はハローワークを通じて行われる。公募期間として二週間ほどが確保されている。募集記事は地元紙や市のウェブサイトに掲載される。公募の後、新年度の四月一日に間に合うよう職員の設定が行われる。通常業務もあるので、この時期の職員課は非常に忙しくなる。

嘱託職員の公募は一括して行われ、スポット的な任用である臨時職員は、その都度、公募をかけることになる。臨時職員については原課でも公募が行われる。

試験は、作文と面接である。試験内容・基準や試験方法の詳細（担当は原課か職員課、応募者の状況（新規か再応募か）、再応募者の合格率などについては、試験の公平性の確保のため回答はできない、とのことだった。もともと、嘱託職員の新規の仕事はそうそう発生するものではなく、上限更新を迎えた者の再応募が多いのではないかと推測される。

なお、筆者は、再応募に際しては経験が評価されるべきだと考えるし、そもそも勤続上限を設けることには批判的な立場である。

イ 資格の要件

公募に際しては、仕事を遂行する上で必要な資格要件（保育者であれば保育士の資格、図書館司書業務に従事する場合には司書の資格など）は課されているとのことである。ただし、資格に関する統計情報は整備されていないので、どの仕事で

どういう資格が課されているかなど、全体状況は不明である。

なお、第一に、採用が難しいケースは資格要件を変更することがある。過去の例では、メンタル関係に詳しい専門職の採用を考えていたが、応募者が来なかつたために、看護師の資格保有者に要件を変更したことがあるという。また、専門職であつても資格を求めない場合もある。例えば、福祉の相談員は、社会福祉士の資格を必要とする場合もあれば、福祉に対する経験や情熱がある人という条件で募集する場合もあるという。

第二に、同じ職種であれば、資格要件上の差は設けていないので、同じ仕事に従事する者の間で資格の有無で処遇に差がみられるようなことはない、とのことである。

ウ 臨時職員の空白期間の設定

二〇一四年度調査によれば、帯広市の臨時職員は一回の更新を含めて一〇カ月任用され、その後半年間の空白期間がおかれる。ただし、人材確保が困難な職種については短い空白期間が設定されており、例えば保育士の空白期間は一カ月である。

この事実と、総務省が二〇一四年に発出した「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」（平成二六年七月四日総行公第五九号）（以下、総務省二〇一四年通知）での指摘、すなわち、「空白期間を設けなければならないという規定はとく

に存在しない」という指摘を踏まえ、帯広市における空白期間の設定理由を尋ねた。その結果は以下のとおりである。

まず、総務省二〇一四年通知は空白期間を置くようにとも置かないようにとも述べてはいないことを確認した上で、長期に任用を継続させる臨時職員は「地方公務員法」上は想定されておらず、任期が一年以内であることや、長期連続任用ではないことを外形的にも明確にする任用上の工夫として、空白期間の採用はやむを得ないとのことであつた。

エ 嘱託職員に更新上限を設けた背景

冒頭にも述べたとおり、もう一つの大きな疑問が嘱託職員の更新上限の設定である。その理由と回数の根拠、つまり、なぜ四回（二部職種は七回）なのかを尋ねた。

その結果は、第一に、回数については、他の自治体の状況や「労働基準法」（昭和二二年四月七日法律第四九号）などが目安にされたとのことである。他の自治体は上限三回が多く、五回という自治体もみられたという。

第二に、当時の行財政改革の一環として、嘱託職員・臨時職員の配置の見直しがあつていたことである。当時は、国・地方の税財政の三位一体改革などが進められ、市財政が厳しかったこと、加えて、帯広市議会においては、嘱託職員に更新上限がなく同じ人がずっと雇われ続けているのは、

雇用機会の公平性という観点から問題視されていたことによる。

関連して、同一人物が長期にわたって配置されることに伴う人事上の弊害も現場から指摘されていたこともあげられる。すなわち、異動がなく仕事に習熟した、処遇の低い嘱託職員が、処遇の高い正職員に対して仕事を教えるという構図の発生などがそれにあたる。

(4) 賃金・処遇について

賃金については、それぞれの職種の賃金はどのような基準で設定されているのか、また、経験加算制度を廃止した背景や、現行の評価制度の有無などを尋ねた。その結果は以下のとおりである。

第一の点については、例えば最低生計費や職務評価に基づくわけではなく、当初に決めた金額がベースになって現在に至っている。正職員の給料表が改定された場合には、組合とも協議し、その改定幅で賃上げをしている。現在の嘱託職員の標準的な給与は一級四〇号俸にあてはめている。

また、賃金水準を決める際には、「均衡の原則」、すなわち、国や他の自治体の給与水準を見比べながら決めるといった視点も重視している。結果として、帯広市と同規模の自治体の中では、嘱託職員の給与水準はむしろ高いほうではないかと認識しているという。

第二には、経験加算制度廃止の背景は、財政状

況もさることながら、二〇〇八年の総務省の見解によるところが大きい。つまり、毎年更新される仕事で、職務の内容が変わらない場合には、給料は同一であるべき（職務内容が変更したら賃上げの可能性はある）とする見解である。同通知を踏まえて、制度を廃止すべきと判断された。

なお、今年度（二〇一六年度）末をもって、二〇一〇年以前に採用された者と二〇一〇年以降に採用された者との給与差は解消される。言い換えれば、前者の賃金は「本則にのる」（下がる）ことになる。減額幅は職員によって異なり、月額で数千円下がる者もいれば、一万円下がる者もいるとのことである。

第三に、正職員の人事評価制度にあたるような人事評価制度は、非正規職員には存在しない。つまり、同じ職種であれば同じ賃金で、経験や仕事ぶりなどによる給与差はないということになる。ただし、毎年の更新時には、基本能力を実証したうえで、更新するかどうか判断される。具体的には、毎年の勤務状況などが所属の課で評価され、更新が決まる。

(5) 臨時・嘱託職員の今後の見通し

帯広市では、臨時・嘱託職員の任用に関する課題をどう考えているか、また、任用や処遇を今後どうしようとしているのかなど、総務省の動き（二〇一六年調査、地方公務員の臨時・非常勤職

員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会の設置）もまじえながら、尋ねた。

結果は、まず、臨時・嘱託職員の任用や処遇の今後については、総務省の検討状況を注視している、というのが現時点での回答である。

次に、市の今後の自治体運営に関わる全体的な方針は、「帯広市行財政運営ビジョン（平成二五年度～平成三一年度）（二〇一三年二月）」に規定される。同ビジョンによれば、「職員定数及び給与の管理と組織機構の見直し」（九頁）の方策として「嘱託職員の適正配置、雇用上限年齢の引き上げ」などのほか、「民間活力の導入」（一〇頁）の方策として、「民間委託等の推進、幅広い手法の検討」、「指定管理者制度の未導入施設への拡大の検討」などが掲げられている。以下に関連部分抜粋したので参照されたい。

△職員定数及び給与の管理と組織機構の見直し▽

○ 業務量、年齢構成、技術継承などを考慮し、適正な職員配置計画を策定し実施します。

○ 再任用職員について、定年退職者の持つ知識や技術の活用、継承の効果を踏まえるとともに、高齢者雇用と新規採用職員のバランスを考慮した計画的な採用をすすめます。

○ 嘱託職員の適正配置をすすめるとともに、雇用上限年齢を引き上げます。

○ 職員給与制度は国の制度や地域の水準に準拠し適正な運用に努め、適宜、調査・検証、見直

しを行います。

○ 市民にわかりやすい形で定員・給与等人事行政の状況を公表します。

○ 地域主権改革等の時代の変化や市民ニーズの変化に対応するとともに、政策・施策の推進のため、必要に応じて組織機構の見直しを行います。

○ また、庁内横断的な会議についてあり方を整理し、活性化と機能強化をすすめます。

○ 職階ごとの権限などについて検討し、意思決定の迅速化や各部の権限強化をすすめます。

△民間活力の導入▽

○ 満足度の高い公共サービスを安定的かつ効率的に提供するため、行政が直接行っている業務について見直しを行い、サービスの維持・向上や事務の効率化を図ることができるものは、民間委託等を推進します。

○ 民間委託等を検討するにあたっては、指定管理者制度や「公共サービス改革法」にもとづく市場化テストの手法、PFI等による建設・運営手法など、幅広い手法について検討を行います。

○ 公共サービス提供の担い手や手法を変更した場合には、成果や課題を整理し、必要に応じて行政が監視、指導などを行います。

○ 指定管理者制度では、導入施設の効果、課題などを継続して検証し、制度の充実を図ると

もに、直営施設についても管理運営方法を検討し、制度導入により効果を見込むことができるものについては実施します。また、利用料金制及び使用許可権限付与について効果と課題を検証し、必要に応じて見直しを行うとともに、未導入施設への拡大を検討します。

○ 利用者サービスの安定的な提供と品質確保のためモニタリングシステムを的確に実施し、必要に応じて見直しを行います。

○ 指定管理者が行う施設の管理運営状況について、市民にわかりやすく情報提供を行います。

○ 市が出資等を行っている関与団体について、経営状況や事業内容を把握し、関与のあり方について検討を行います。また、経営状況や市職員退職者の再就職の状況について、ホームページを通じて公表します。

(出所) 帯広市『帯広市行財政運営ビジョン(平成二五年度～平成三二年度)』(二二〇一三年二月)による。

(6) 小括

臨時・非常勤職員の任用について、帯広市からの聞き取りを通じてあらためて感じたのは、法制度上の不備と、それに対応せざるを得ないことから生じる矛盾である。程度の差はあっても、おそ

らくどの自治体においても同様のことが言えるだろう。

すなわち、財政的に正職員の配置が困難であることから、非正規職員を配置することになるわけだが、「地方公務員法」や「地方自治法」は、彼らが長期で働くことや生業としてこの仕事に従事することを前提としていないため、例えば、空白期間を設定し、継続した任用ではないことをあえて強調する必要が出てくる。また、同一人物が長期で働くことは問題であるからと勤続上限を設けながらも、再応募は禁止していない。それは、再応募を禁止したら、行政が機能しなくなる恐れがあるからであろう。

公募に要するこうしたコスト(費用、労力)はいかばかりであろうか。ちなみに、学期ごとの任用では、休み明けの再度任用が予定されているのに、形式を整えるために、もし公募が行われているとすれば、それも無駄なことではないか。『帯広市行財政運営ビジョン』にはこうした問題への言及はみられない。

加えて、処遇格差に合理性をもたせるためにも、責任の度合いなどに差をつけているとのことだが、二〇一四年度調査の結果をふまえても、実際にそうなっているのかどうか、すなわち、任用形態による処遇格差が合理的とみなせるほどに、果たして仕事内容や責任に違いはあるのかどうか、この点を検証していく必要があると思われる。

3. 嘱託職員からの聞き取り調査

(1) 図書館司書

ア プロフィール

今話を聞いたのは、図書館司書のA氏、B氏で、ともにベテランである。二人とも、短大を卒業後、正職員での就職を考えたが、そうした求人はなく、現在の仕事に応募した。当時は筆記試験はなく試験は面接のみだった。

二人とも嘱託労の組合員であるが、入職当初は組合というものが何なのかも全くわからず、加入を誘われてからはじめの数年は断っていた。

しかしながら、嘱託職員の勤務条件の不利益変更案（図書館の土日常時開館の実施）が決まった際、土日は嘱託職員だけで対応させるという案が浮上（それまでは当番制で対応）、それに対して立場が弱くて何も言えずにいたところを、嘱託労の役員が交渉して撤回してくれたのを機に労働組合に加入した。組合の有り難さを知ったという。

現在の図書館で働く職員は、合計五〇人で、その内訳は、正職員一〇人（再任用一人を含む）、嘱託職員二一人、臨時職員一一人、パート職員八人である。

職員の任用形態はこの三〇年で大きく変わった。二人が図書館で働き始めたときには職員総数は二〇人程度、嘱託職員は二人を含め四人程度で、臨時職員はいなかったと記憶しているという。

イ 勤務時間と仕事内容

二人が働く図書館は、開館が一〇時、閉館が二〇時で、月曜日が休館日である。職員の仕事内容や勤務時間は任用形態や働く場所（フロア）によっても異なる。定形的嘱託職員である二人の勤務や仕事を中心に話してもらった。

まず勤務時間について、定形的嘱託職員の二人は、週二九時間で働く。週休三日制で、休日は月曜日、平日の一日、土日のどちらか一日である。一日の勤務時間は、七時間四五分と五時間四五分の組み合わせである。参考までに、二人が働くフロアの定形的嘱託職員五人の勤務シフトを表にまとめた。始業は八時四五分からと九時四五分からと遅番時の一一時三〇分からに分かれている。遅番で七時間四五分勤務の場合、終業は二〇時一五分である（手当などはない）。夜当番は月に三日間ほど担当になるが、臨時職員のほうが遅番に入ることが逆に多いという。

図書館の職場には、定形的嘱託職員のほかには、フルタイムの正職員と臨時職員、一日二時間勤務のパート職員、一日六時間勤務の非定形的嘱託職員が混在している。

次に、仕事の内容は、レファレンス業務、本の選定、本や資料の登録、事業の企画・運営などである。事業の企画とは、例えば、あるテーマについて、市の他の課と協同で講座を行うなどである。レファレンス業務では、相談に応じるだけでなく、同様の質問を受けることもあるので、記録の作成

<図表3> 定形的嘱託職員のある月の勤務シフト

	1 金	2 土	3 日	4 月	5 火	6 水	7 木	8 金	9 土	10 日	11 月	12 火	13 水	14 木	15 金		
嘱託1	○		○	休館日	●	●		△		◎	休館日	●		○			
嘱託2		△	▲		○			●	●	◎			○	●			○
嘱託3	○	◎			○	△			●			◎	●		○	●	●
嘱託4	●		◎			○	○		○	▲		▲				●	●
嘱託5	○		◎			●		△	○	○				○		△	○
	16 土	17 日	18 月	19 火	20 水	21 木	22 金	23 土	24 日	25 月	26 火	27 水	28 木	29 金	30 土		
嘱託1	▲	△		○			○	◎			○	△	○				
嘱託2	○		休館日	○		△			◎	休館日	○		△	◎	○		
嘱託3	▲	▲		△	○	○	●		◎		○	○	△	◎	◎	◎	
嘱託4		◎		△	△		○	◎				○	○	○			
嘱託5		◎		●	●		○	△	▲			○	○	○			

○は8:45~17:30=7.45 ◎は9:30~18:15=7.45 ●は11:30~20:15=7.45
△は8:45~15:30=5.45 ▲は11:30~18:15=5.45

出所：勤務シフト表より作成。

なども行う。

これらの業務は、利用者からの相談内容に対応できないからと正職員にまわすことはなく、本の選定についても、最終的な決裁は受けるものの、決裁がおりなかったことはないという。

なお、臨時職員は司書の資格は不要とされており、臨時職員、とりわけパート職員は、図書を棚に戻すのが中心業務である。図書館で働く人は全員が司書資格を持っていたほうが望ましいというのが二人の意見であるが、ただ、正職員であつても資格のない人が図書館には配置されているのが現状である。

ウ 任用および賃金について

図書館職員は、司書の資格があるため、七回まで更新が可能な契約である。二〇〇二年以前の入職である二人には、更新回数の上限に猶予措置があり（毎年の更新確認・面接は一二月に実施）、経験加算制度も今年度（二〇一六年度）末まで据え置きである。

ただし、六五歳の定年を迎える前に、いったん雇用終了となる。希望すれば再応募はできるが、そのときには年齢は六〇歳近くになっているので、果たして試験に受かるかどうかという不安はある。

二〇〇二年以前の採用者で、かつ、図書館司書である二人には、基準報酬に経験年数の加算のほか、図書館勤務の特殊性から業務にかかわる加算が行われている。このうち経験加算が廃止される

と、月額で二万円程度は下がることが予想される。

こうしたことも含め、賃金・処遇について尋ねた。その結果は、入職当初と異なり結婚している（主たる家計支持者ではない）ことや、嘱託労で労働条件を改善してきたことから、賃金水準は相対的にはよいと感じているそうである。「多分、他の民間の方に比べたらいいのかなと私は思っています。世の中が悪すぎますから。三〇年前であれば、私たちは冷遇されている、という感じでしたが」との発言が聞かれた。

経験加算制度が廃止され、経験年数が考慮されなくなることに対しては、「寂しい気持ちはある」が、「加齢で若い頃ほど体が動かなくなっているから」と、自らを納得させているように見受けられた。

エ 仕事や労働条件に対して

仕事や労働条件に関する悩みなどを尋ねたところ、仕事量が多くて終業時間通りに帰ることはできないが、さりとて、残業の申請をするのが困難であることがあげられた。

嘱託職員であつても、館長の許可を得れば残業をつけられるし、予算も一定程度は確保されている。しかし、実際には残業の申請をしていないのが実情であるという。業務を改善し、残業をあまりしないよう管理職からの指示があったことや、周りの職員にも残業の申請をしていない人が多いので、「私だけ満度にはもらえないという感じ」

であるという。

残業をせずに帰れないのかと尋ねたが、とりわけ相談業務に関しては、長引かせずに「残業しても調べよう」という心理になつてしまつたという。実際、一五時三〇分に勤務が終了する日でも、時間通りに帰ることはないし、一七時三〇分終了の日も、夜間の担当者とかウンター業務を交代した後に、レファレンス業務や事務仕事に従事することは多いという。

(2) 就労支援員

ア プロフィール

今回話を聞いたのは、就労支援員のC氏である。生活保護受給者を対象に就労支援を行う現在の職は、今年（二〇一六年）で六年目になる。

以前は、病院でクラークとして一〇年ほど働き、その後、社会福祉法人の運営する障害者福祉施設で数カ月勤務した経験がある。病院で働いていたときも、社会福祉法人で働いていたときも、資格は必要とされなかったが、どちらの仕事でもコミュニケーションが重要な役割を占めた。

現在の仕事には、支援者の助言で当事者が自立していく点に魅力を感じて応募した。自分自身、生活に困窮しながらも、なんとか自立して生活してきた経験があったので、そのことも仕事に活かせるのではないかと思ったという。

イ 仕事内容

就労支援員も定形的嘱託職員であり、C氏の勤務時間は週二九時間で、平日の決まった曜日を四日間、いずれも八時四十五分から一七時まで働いている（週休三日制）。

就労支援員の仕事は、ケースワーカー（CW）からの要請で開始となる。ハローワークと連携を取りながら、当事者に合った仕事を紹介したり、履歴書の書き方や面接訓練などの支援も行う。もつとも、就労支援と一口に言っても、難しい事例が多いため、丁寧なケアを要するが、その点は過去の仕事の経験が役立っているという。C氏からは「私たちの仕事は、ハローワークとの橋渡しです。しかし、それだけでは保護受給者の方にはなかなか仕事を見つけられません。自分の言いたいことをハローワークの職員やCWにきちんと伝えられない方もいるからです」との発言が聞かれた。生活保護の要否判定などには関わらない。あくまでもケースワーカーからの要請で支援業務を開始する。本来業務に携わっていないときには、前年度からの引き継ぎ事例について確認をしたり、CWとの相談業務に従事する。

入職当時は、就労支援員の仕事や役割がCWにまだ十分に認知されていなかった。交流を通じて、近年はCW側から就労支援事業の活用が言われるようになっただけでなく、逆に、該当者を就労支援事業に「乗せる」ことをC氏の側からCWに対して提案ないし相談するようにもなっているとい

う。

今年度（二〇一六年度）は利用人数がまだ多くないが、CWの家庭訪問への同行も始めた。家庭訪問をすれば、保護受給者とのコミュニケーションを取りやすくなり、就労に結びつくのではないかと考えたからである。また、寄り添った支援を目標に掲げた課の方針に沿った支援をしていきたいと考えている。

ただし、帯広市は受給者の「受け皿（就労先）」が十分ではないと感じている。というのも、生活保護の受給者には、障害者手帳を持ってないボーダーラインの人たちが一定の割合で存在するのだが、彼らの受け入れ先が帯広市にはないと感じるからである。手帳を持っていれば、就労継続支援事業などにすぐにつなげることができるのだが、手帳がない人の受け皿がないのである。障害者と認定されなくても、保護の受給者の中には、長期間にわたる引きこもり経験など、一般就労が困難なケースもある。こうした人たちの受け入れ先の確保が悩みの一つである。また、現状では支援体制も十分ではないので、何とか保護廃止になって就労自立を達成しても、元の保護に戻ってくる事例も多く、こうした現状の改善が必要と考えている。

ウ 任用や賃金・処遇について

就労指導員は、四回まで更新が可能（五年でいったん雇用終了）の職種である。C氏もすでに一度雇用終了になり、再応募し、試験（作文と面接）

を受けた経験がある。試験の際、特に問題がなければ再任用されるとは思っていたものの、それでも、どういう基準で合否が決まるのかわからず、不安感が拭いきれなかったという。また、実際に二人の嘱託職員（ともに嘱託労組員）が不合格となったことにも今後の不安を感じているという。賃金・処遇に関しては不満があり、「やはり一番の不満はボーナスが無いこと」という。「それを承知で応募したんだろう」と言われてしまえばそれまでもかもしれないと思う反面、それでも嘱託職員の今の処遇には疑問を感じているという。

エ 労働組合のこと

C氏は現在、嘱託職員の労働組合の役員もしている。役員になったのは誰もなり手がいなかったことによるもので、積極的に立候補をしたわけではなかったそうである。

役員をしているものの、嘱託職員であるという自分の立場を考えると、労働組合の活動自体、控えざるを得ない面もある。かつて組合の役員経験者から「あまり強く発言したら自分の身が危なくなる」と言われたこともあって、思っていることを率直に発言するのはやはり控えてしまうという。こうした事情もあってか、嘱託労の役員の担い手が見つからずにいる。またC氏自身、労働組合の活動に展望がなかなか見えずにいる。「臨時・嘱託職員がもつと働きやすい環境をつくってくれないのか」という思いもあるという。

(3) までに代えて

専門性が高いと思われる職種の仕事の内容や進め方については、三人の嘱託職員への聞き取りの限りでは、正職員の補助というわけでも、正職員の判断を常に必要とするわけでもないように思える。処遇が果たしてそれに見合っているか、正職員との処遇格差は合理的なものといえるか、といった点を含め、詳細な職務分析が今後の課題として残された。

帯広市の嘱託職員は、労働組合を結成し、労働条件を改善してきた。しかしながら、現在は勤続年数(更新年数)に上限が導入され、経験加算制度も廃止を目前としている。

また、たとえ労働組合に加入していても、上司だけでなく、正職員との関係において、発言がはばかられる雰囲気を感じ取り時には感じた。本稿においても、聞き取りの結果の全ては使っていない。嘱託職員の権利行使、職場での発言を保障するには、有期雇用の濫用規制はもろろんのこと、正職員組合の強力な支援が不可欠だろう。

臨時・嘱託職員の処遇改善の方向性については、川村(二〇一五a、二〇一五b)に記載したとおりであり、大別すれば、雇用の安定と、仕事内容等に応じた公正な処遇の実現である。それには集団的労使関係の構築・強化が不可欠であり、とりわけ、先述のとおり、正職員労働組合の協力が欠

かせない。正職員組合による非正規雇用問題への取り組みの把握が今後に残された調査・研究課題である。

【謝辞】

本稿の基になった調査の実施と本稿の執筆にあたっては、帯広市総務部職員課の関係者の皆様と、帯広市嘱託職員労働組合の関係者の皆様に、調査への対応、資料の提供などで大変お世話になった。厚くお礼申し上げます。

【注】

(1) 二〇一四年度調査(川村(二〇一五a))によれば、「第一次行財政改革推進計画の一環として行われた嘱託職員の適正配置の検討を踏まえ、事務事業の趣旨、目的に照らした嘱託職員の新陳代謝を図る人事管理が必要との判断のもと実施された」とある。

(2) 当時の帯広市の行財政改革とは、第一次行財政改革(一九九八〜二〇〇三年度)、第二次行財政改革(二〇〇四〜二〇〇七年度)である。どちらも市ウェブサイト「帯広市の行財政改革」のページに關係文書が掲載されている。

(3) 帯広市作成文書「帯広市の給与・定員管理等について」によれば、職員(一般行政職)の平均給料月額額は三二万六〇〇円、平均給与月額額は三十八万二八八九円で、期末手当・勤勉手当の一人当たり平均支給額は一三〇万三〇〇〇円(二一・六〇月分、

一・五〇月分)である(月額額は二〇一五年四月一日時点の値、手当は二〇一四年度の値)。

【参考文献】

- 川村雅則(二〇一五a)「官製ワーキングプア問題
- (V) 地方自治体で働く非正規公務員の雇用、労働
- (Ⅲ)」(『北海学園大学経済論集』二〇一五年九月号(第六三卷第二号)所収) 北海学園大学、二〇一五年九月
- 川村雅則(二〇一五b)「帯広市における臨時・非常勤職員の実態と労働組合の課題」(『北海道自治研究』二〇一五年一月号(第五六二号)所収) 公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一五年二月

ハかわむら まさのり・北海学園大学経済学部教授