

# 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査」 データの集計作業や分析を行う上での留意事項

川村雅則（北海学園大学）

## ◆総務省調査データを取り寄せ集計・分析作業をはじめよう

当会の「仕事」にならい、総務省による、「臨時・非常勤職員に関する調査」<sup>1</sup>（以下、総務省（2013）と記す）のうち北海道分データ（内訳は、北海道1、札幌市1、札幌市を除く市群34、町村群144の計180自治体）を取り寄せ、集計・分析作業を行っている。

同調査結果によれば、2012年4月1日時点における全国の地方公共団体（以下、自治体とも言う）の臨時・非常勤職員（以下、非正規公務員とも言う）の人数は、約60万人にも及ぶ（表1）。民間に比べその問題性が十分に知られていない非正規公務員問題について、実態を明らかにする作業が急がれる。

今回の総務省の調査は、非正規（臨時・非常勤）の人数規模に加えて、自治体が非正規公務

員を活用する理由や職務内容の区分の基本的な考え方（常勤職員との比較）、1回の任用期間や再度任用（「当初予定されていた任用期間を満了した後に、引き続いて同じ職種に任用すること」）に関する状況、あるいは勤務時間や賃金及び各種休暇の付与状況なども取り上げられており——しかも任用根拠（「特別職非常勤職員」「一般職非常勤職員」「臨時的任用職員」）や職種（例えば、「事務補助職員」「看護師」「保育士」「給食調理員」「清掃作業員」「消費生活相談員」）別に取り上げられており、非常に貴重である。ただ、データを扱う・読む際に幾つかの注意が必要だ。この文章ではその点をまとめておく<sup>2</sup>。

## ◆調査対象範囲が限定されているという問題

第一に、今回の総務省調査の対象は、「1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上で、任用期

表1 地方公共団体で働く臨時・非常勤職員数及びその割合

	臨時・非常勤 (a)				正職員 (b)	臨時・非常勤割合
	全体	特別職非常勤職員	一般職非常勤職員	臨時的任用職員		
全体	603,582	126,587	65,680	411,315	2,768,913	15.2
都道府県	126,587	63,352	16,291	46,944	1,510,179	7.2
政令指定都市	65,680	48,410	3,951	13,319	242,950	17.5
市町村等	411,315	119,447	107,148	184,720	1,015,784	22.4

注1：市町村等は、市町村、特別区、一部事務組合、広域連合及び財産区。

注2：臨時・非常勤割合は、 $a \div (a+b) \times 100$ で算出。

出所：臨時・非常勤職員数は総務省（2013）より。正職員数は、総務省「地方公共団体定員管理調査」より作成。

1 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」2013年3月29日発表。

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei11\\_02000031.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000031.html)

2 すでにとりとまとめた中間集計結果や、非正規公務員を対象に労働組合と一緒に行ったアンケート調査の結果をまとめた拙文などを下記に掲載しているので参照されたい。

<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index>

間が6ヶ月又は6ヶ月以上となることが明らかな職員」に限定されている。言い換えれば、「短時間」勤務者あるいは「短期間」勤務者は対象外である。当然その分だけ実際よりも少ない人数が示されることになる。

例えば私の手元にある札幌市と旭川市（人口規模で札幌市に次ぐ北海道第二の都市）の全臨時・非常勤職員数のデータで比較してみると、まず総務省（2013）の定義に該当するのは、札幌市が1560人、旭川市が875人である。それに対して、全数では、順に3230人（2013年1月4日時点）、1922人（2013年4月1日時点）である。カウントした時期は異なるが、総務省（2013）の結果とは大きな違いがあることがわかる。

そもそも、臨時職員の任用は、6ヶ月以内の任期（で、1度だけ更新可）を、また非常勤職員は、常勤職員よりも短い働き方を、法制度上の基本的なかたちとして想定している（実際の運用では異なるが）。であれば（基本は全数の把握だと思われるが）、少なくとも、もう少し

広い範囲で実態把握につとめる必要があったのではないだろうか。

#### ◆データの正確さに欠ける部分もあり注意が必要である

第二に、データの確度に関わることである。これは作業中に気がついたことであるが、定義が上記の通り限定されていることをふまえても、正確さに欠ける箇所がある。

臨時・非常勤職員がゼロ人の自治体があったり、再度任用の可否で可能と不可能の両方が選択されているという矛盾した回答があるなど、細かなミスはさておき、見過ごせない問題として、例えば、北海道及び札幌市の「教員・講師（部門）」の人数があげられる。総務省（2013）から提供されたデータでは、それぞれ65人、0人だった<sup>3</sup>（ちなみに、「都道府県」群全体では45,051人、「政令指定都市」群全体では6,517人である）。

表2 北海道（道費）で雇用されている正規及び非正規教員数

単位：人

	正規	非正規 全体	期限付	産休代替	育休代替	時間講師	
						実数	フルタイム換算
小学校	17,796	1,608	773	127	523	185	31
中学校	11,094	911	582	43	176	110	15
高校	8,404	1,238	274	18	72	874	90

注1：小学校、中学校は札幌市立学校の教員を含む。

注2：高校は、札幌市立及び市町村立の教員は含まない（但し、市町村立の定時制高校教員は含む）。

注3：「時間講師」の人数は、実数とフルタイム換算の人数を併記。「非正規全体」には実数を足し合わせている。

出所：北海道教育委員会教職員課提供データより作成。

表3 札幌市立の学校で働く正規及び非正規教員数

単位：人

	正規	非正規 全体	期限付	産休代替	育休代替	時間講師
						(実数)
小学校	4,301	518	243	30	112	133
中学校	2,558	274	192	1	35	46
特別支援学校	135	28	24	0	2	2
幼稚園	94	36	28	1	7	0
高校	455	126	37	2	2	85

注：小学校、中学校、特別支援学校は、道費負担。

出所：札幌市教育委員会教職員課提供データより作成。

そこで、総務省、北海道、札幌市の担当者に問い合わせ、なおかつ、実際の非正規教員数を教育委員会から提供してもらった（どちらも2013年5月1日時点の数値）。データのダブリ<sup>4</sup>などはさておき、さしあたりここでは、総務省に回答された人数（65人、0人）と実際的人数（表2、3）が大きく異なることを確認できれば十分である。どうやら担当者の認識に齟齬があった——「期限付」等は正職員に近い働き方をしているので、今回の調査対象には該当しないと自治体担当者が判断したようである<sup>5</sup>。

#### ◆臨時・非常勤規模が小さければよいのか？

——調査結果の評価に際して注意すべきこと  
以上に加えて、調査結果（ここでは人数規模）の評価に際しても注意すべきことがある。

それは、臨時・非常勤職員の数規模だけで自治体の評価は必ずしもできないということである。つまり、非正規の職員数が多ければ問題で、逆に、少なければ問題ではない、とは必ずしもならないということである。

なぜなら一つには、正職員を増やせない財政難の現状で、公共サービスの量的拡充を図ろうとすれば、非正規職員の規模は大きくなり、逆

に、公共サービスの供給量を減らせば、その規模は小さくなるからである。言い換えれば、臨時・非常勤の規模に対する評価は、公共サービスの供給状況とセットで検討する必要があるといえる（むろん、公共サービスの量的拡充が図られるからといって、臨時・非常勤の拡大が無条件で容認されるわけではない）。

いま一つには、今日、公共サービスの担い手は、非正規化（非正規公務員化）されているだけでなく、アウトソーシング化も進められている。こうした、直営から民営化への転換が追求されれば、非正規公務員規模は当然そのぶんだけ小さくなる。よって、臨時・非常勤規模の評価は、アウトソーシングの規模もみた上で行う必要があるといえる。

以上のように、幾つかの注意すべき点はあるものの、非正規公務員のデータがいままで必ずしも十分に整備されてこなかった事実ひとつだけを考えても、総務省による今回の取り組み・調査データは貴重である。各地で作業を進め、その交流をはかろう。その際、自治体職員・労働組合の協力は不可欠である。そのことも強調しておきたい。

<sup>3</sup> 公立学校の教員（非正規も含む）の場合は、特殊な制度の存在を念頭に置く必要がある。通常の地方公務員は採用・任免も費用負担も、それぞれの自治体で行われる。なので、それぞれの自治体で人数をカウントすればよい。しかしながら「公立義務教育学校」の教員（教職員）の場合は、採用・任免は都道府県教育委員会で行われる（例外として政令指定都市には、採用・任免等の人事権が付与されている）。給与も、国が3分の1、都道府県が3分の2を負担している（「県費負担教職員制度」）。総務省に尋ねたところ、今回の調査では、任免権のある自治体で人数がカウントされることを想定しているとのことであった。であればなおのこと、北海道及び政令指定都市である札幌市で、非正規教員がそれぞれ65人、0人というのはおかしいということになる。

<sup>4</sup> 北海道教育委員会から提供されたのは、道費で採用されている非正規教員数なので、義務教育部分には、札幌市で採用されている教員（費用は北海道、採用は市）も含まれている。

<sup>5</sup> ところで、（道外の）他の自治体では非正規教員の扱いはどうなっているのかを、当会に問い合わせたところ、ある都道府県では、非正規教員が4月1日時点にはまだ採用されていないことをもって、ゼロ人と回答されており（総務省調査は4月1日時点の人数の把握）、また、ある政令指定都市では、非正規教員が任期付職員法での採用に切り替わったことで、今回の総務省の定義から外れ、全くカウントされていない、という事態が起きているようである。実態を正確につかむ取り組みが必要である。

# 非正規公務員が正規公務員を上回る自治体 ～データでみる非正規公務員 その1～

上林陽治（公益財団法人地方自治総合研究所研究員、官製ワーキングプア研究会理事）

総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について（2012年4月1日現在）」と、同調査と同じ2012年4月1日現在でデータを取った総務省「地方公共団体定員管理調査結果（2012年4月1日現在）」を自治体ごとに照合し、非正規公務員

の全職員に占める割合が高い市町村を順番に並べ、非正規率が5割以上の自治体を表にしてみました。

一番非正規公務員割合の高い自治体は長野県筑北村です。信州の中山間地の村で、3つの村が合併してもまだ村というところです。同村では、非正規公務員が229人、正規公務員は108人

非正規率が5割を超える自治体（2012年4月1日現在）

No.	カテゴリ	県名	合計集計表				(単位：人)非正規公務員割合		正規職員割合
			非正規公務員合計			正規職員合計	全職員計	%	
			男	女	計A				
1	筑北村	長野県	158	71	229	108	337	68.0	32.0
2	小布施町	長野県	30	173	203	99	302	67.2	32.8
3	上野村	群馬県	38	39	77	42	119	64.7	35.3
4	宜野座村	沖縄県	82	84	166	94	260	63.8	36.2
5	佐々町	長崎県	38	123	161	97	258	62.4	37.6
6	菊陽町	熊本県	32	295	327	220	547	59.8	40.2
7	太地町	和歌山県	46	45	91	64	155	58.7	41.3
8	東川町	北海道	29	110	139	99	238	58.4	41.6
9	古平町	北海道	67	31	98	71	169	58.0	42.0
10	湖上市	秋田県	70	338	408	304	712	57.3	42.7
11	朝日町	三重県	15	100	115	87	202	56.9	43.1
12	大刀洗町	福岡県	16	97	113	89	202	55.9	44.1
13	与那原町	沖縄県	20	125	145	115	260	55.8	44.2
14	豊浦町	北海道	45	100	145	116	261	55.6	44.4
15	善通寺市	香川県	100	228	328	267	595	55.1	44.9
16	立科町	長野県	23	114	137	114	251	54.6	45.4
17	一戸町	岩手県	47	116	163	136	299	54.5	45.5
18	高森町	長野県	22	84	106	91	197	53.8	46.2
19	大崎市	宮城県	864	1360	2224	1,912	4,136	53.8	46.2
20	与論町	鹿児島県	38	86	124	108	232	53.4	46.6
21	東浦町	愛知県	59	376	435	382	817	53.2	46.8
22	島本町	大阪府	23	265	288	253	541	53.2	46.8
23	読谷村	沖縄県	61	219	280	247	527	53.1	46.9
24	恩納村	沖縄県	42	106	148	131	279	53.0	47.0
25	増毛町	北海道	58	109	167	148	315	53.0	47.0
26	糸魚川市	新潟県	304	344	648	582	1,230	52.7	47.3
27	明和町	三重県	9	198	207	192	399	51.9	48.1
28	蘭越町	北海道	33	96	129	121	250	51.6	48.4
29	高山村	長野県	21	61	82	77	159	51.6	48.4
30	日吉津村	鳥取県	6	44	50	47	97	51.5	48.5
31	大槌町	岩手県	58	77	135	127	262	51.5	48.5
32	岬町	大阪府	34	134	168	159	327	51.4	48.6
33	中野市	長野県	56	396	452	432	884	51.1	48.9
34	玉城町	三重県	18	175	193	185	378	51.1	48.9
35	丹波山村	山梨県	11	17	28	27	55	50.9	49.1
36	舟橋村	富山県	6	26	32	31	63	50.8	49.2
37	喬木村	長野県	10	55	65	63	128	50.8	49.2
38	鯖江市	福井県	51	355	406	400	806	50.4	49.6
39	富谷町	宮城県	28	249	277	274	551	50.3	49.7
40	信濃町	長野県	42	157	199	197	396	50.3	49.7
41	塩尻市	長野県	82	469	551	546	1,097	50.2	49.8
42	大野市	福井県	232	173	405	402	807	50.2	49.8
43	水巻町	福岡県	3	149	152	152	304	50.0	50.0

出典) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について（2012年4月1日現在）」、  
総務省「地方公共団体定員管理調査結果（2012年4月1日現在）」より筆者作成

で、7対3です。すなわち筑北村で働いている公務員の10人中7人が非正規公務員です。長野県小布施町も7対3です。

市は8団体しかなく、ほとんどが小規模自治体である町村なのですが、そのほとんどが「平成の合併」時に非合併を選択した自治体であるという特徴があります。

市部で最も非正規率が高いのが、秋田県潟上市で、57.3対42.7です。

2012年4月1日現在、日本の地方自治体（都道府県、政令市、市区町村）数は1,727団体ですが、このうち43市町村（全地方自治体の2.5%）では、非正規公務員数が正規公務員数を上回っています。

総務省の2008年の調査では、非正規公務員数が正規公務員数を上回っていた地方自治体は17団体だったので、正規公務員の非正規公務員への置き換えが急速に拡大したことになります。そして非正規公務員しかいないという職場も現れているのです。

私は、非正規公務員増加を要因別に3つのタイプに分類して説明しています。

第1が、「代替型」と呼んでいるものです。正

規公務員を採用せず、非正規公務員を採用し置き換えていくタイプです。保育士、教員、図書館員等がこれに該当します

第2が、「補充型」と呼んでいるものです。これは行政需要の高まりに際し、正規公務員だけでは賄いきれず、非正規公務員で補充するというもので、生活保護のケースワーカーなどがこれに該当します。

そして第3に「専門職型」と呼んでいるものです。当該行政分野の勃興の時期に非正規公務員で採用して始められたのですが、その後、当該分野の行政需要が増大し、質的にも拡大するなかで、これらの増加する行政需要を非正規公務員という「身分」のまま「彼女」たちに押し付けつつ、人数も増やすというものです。女性（婦人）相談員、消費生活相談員、学校心理士などがこれに該当するようです。たとえば消費生活相談員では、最初は単純な相談業務だけでしたが、裁判外紛争処理として斡旋や調停の場面まで携わってくる。かなり高度な法的知識が必要となる。また、当事者教育ということで、学校に行って消費者教育を実施するようにもなっているのです。

参考 2008年版非正規率が5割を超える自治体（2008年4月1日現在）

2008年調査		非正規公務員数 (a)	正規公務員数 (b)	非正規率 a/(a+b)
埼玉県	寄居町	473	240	66%
長野県	小布施町	161	96	63%
長野県	筑北村	195	126	61%
三重県	朝日町	115	85	58%
長崎県	佐々町	132	94	58%
北海道	古平町	97	74	57%
鹿児島県	三島村	66	49	57%
沖縄県	宜野座村	121	96	56%
沖縄県	金武町	197	162	55%
富山県	舟橋村	33	28	54%
東京都	東大和市	526	476	52%
愛知県	大府市	684	633	52%
長野県	高森町	102	94	52%
広島県	竹原市	278	272	51%
石川県	内灘町	228	221	51%
熊本県	宇土市	276	280	50%
和歌山県	太地町	67	67	50%

**団交拒否の東京都に最高裁もダメ出し**

「ついに最高裁が都の上告を棄却」 私たちは2008年8月に都が専務的非常勤職員に突然導入した「5年雇止め問題」や「賃下げ」について、労働組合法に基づいた団体交渉をするために、東京都消費生活相談員ユニオンを結成し、団体交渉を積み重ねてきました。

しかし都側は「非常勤職員は1年の任用であり、次年度の期待権は一切ない、任用や報酬は管理運営事項であり義務的団交事項にはあたらないと主張し、中央労働委員会の救済命令<1年任期の消費生活相談員(専務的非常勤職員)に関する①次年度の労働条件、②雇用間の更新回数を制限した要綱の改正は義務的団体交渉事項にあたる>の行政処分取り消し訴訟を提訴していました。

しかし、5年6カ月を経て、最高裁判所が以下のような決定をしました。今後、最高裁の決定を基に、都側と改めて有期雇用撤廃などの団体交渉をしていきます。今回の決定を、均等待遇実現の取り組みを行っている全国の非正規労働者の方々に活用していただけたら何よりです。長期間にわたった争議を支援して下さった多くの方々に、心からの御礼と感謝を申し上げます。

**<最高裁第二小法廷>**

裁判官全員一致の意見で、次のとおり決定。

**第1 主文**

1 本件上告を棄却する。 2 本件を上告審として受理しない。 3 上告費用及び申立費用は上告人兼申立人の負担とする。

**第2 理由**

1 上告について 民事事件について最高裁判所に上告することが許されるのは、民訴法312条1項又は2項所定の場合に限られるところ、本件上告理由は、違憲及び理由の不備というが、その実質は事実誤認又は単なる法令違反を主張するものであって、明らかに上記各項に規定する事由に該当しない。

(東京公務公共一般労組東京都消費生活相談員ユニオンの職場ニュース「明日へ」第43号から)

なお、同ユニオン及び弁護団は2月14日、連名で「東京都は直ちに団体交渉に応じるべき」との声明を発表した。

**集会のお知らせ**

**<ハローワーク雇止め裁判をみんなで支援する集い>**

「これ以上使い捨てにしないで!」、ハローワークで働いてきた非常勤職員が、こんなにも理不尽に簡単にあっけなく職を奪われる現実を知ってほしい。この裁判は、国を被告とした損害賠償請求訴訟。

<日時>2014年3月29日(土)午後6時30分~9時

<会場>ダウンセンター1F(大阪市中央区、京阪・谷町

線天満橋駅下車)

<内容>原告、弁護団からの報告、リレートーク

<主催>ハローワーク雇止め裁判を支援する会

**新聞報道から**

年末から地方紙あるいは全国紙地域版で非正規公務員に関する内容ある報道が続いている。この問題に関心ある記者の努力を評価したい。

<読売新聞大阪本社版>2013年12月6日付で大阪本社原昌平編集委員が「非正規公務員急増~仕事は正規並みなのに・・・」を報道した。ハローワーク、生活保護ケースワーカー、保育士、家庭児童相談員などを具体例に、最後は「労働組合が非正規問題に取り組むことは重要だ。国民・住民も、創意ある行政、行き届いたサービスのためには、まともな雇用・労働が必要だと受け止めたほうがいい。コスト削減ばかりでは自分たちにもツケが回ってくる」とまとめている。

<西日本新聞>福岡県の県紙で九州のブロック紙である同紙が元旦から精力的に報道している。11月の大阪集会にも取材に来られた竹次稔記者だ。

・元旦は1面と3面で「非正規公務員4人に1人、九州の市町村6割超す町も」「非正規頼み、現場疲弊」「災害時お対応に不安」「財政難、減らせぬ業務」「官製の労働問題、低賃金、雇止め不安も」

・1月3日付で「もがく非正規教員、05年比4割増」「雇用不安定、不登校児対応・・・弱い立場に重責」、上林陽治さんのコメントも掲載。

・2月22日付も1面と3面で、「九州の自治体、非正規10年超常態化」「59市町村、短期契約繰り返す」「正規並み33年、退職金なし」「元職員格差訴え裁判」「労組加盟、闘うケースも」「国、長期任用の”抜け道”黙認」、白石孝のコメントも。(白石孝)

**総会などの予定**

4月7日開催の理事会で総会などの日程を決めますが、今のところ5月最終週あるいは6月第1週あたりを考えています。

また、2013年度会費をまだ納入されていない方は、本号に振込用紙を同封しましたので、よろしくお願ひします。なお、2014年度会費のお願いは次号に同封します。

**<編集後記>**

年末から都知事選挙関連で忙殺され、1月発行の予定が大幅に遅れてしまいました。今回は大阪特集です。元気な大阪の集会の雰囲気が伝わればいいと思います。なお、次号は総会を前に5月連休明け発行を予定しています。(白)

「官製ワーキングプア研究会レポート」 2014年3月・創刊第9号(通巻9号)  
 発行: 特定非営利活動法人 官製ワーキングプア研究会  
 〒160-0008 新宿区三栄町16-4 芝本マンション403号(JR・東京メトロ四ツ谷駅)  
 携帯電話: 090-2302-4908/FAX: 03(3891)9381/電話: 03(5269)0943  
 Eメールアドレス: kanseiwakingupua1950@yahoo.co.jp  
 ホームページアドレス: http://kwpk.web.fc2.com/ 定価 1部200円

本誌での年号表記は原則として西暦とし、4桁の下2桁の表記に省略する場合があります。