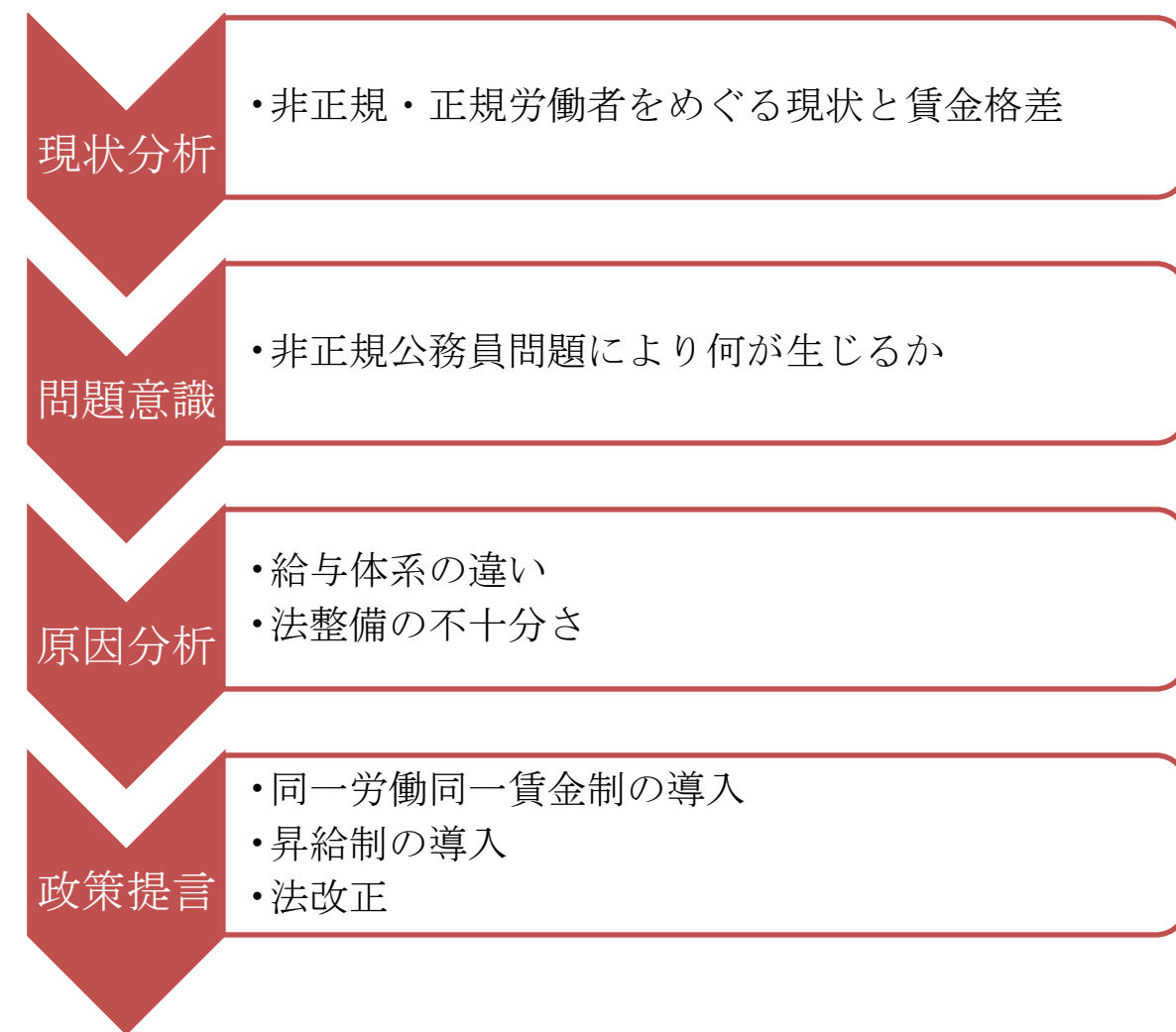


2016.11.17

貿易研究部

濱本僚介 倉美里 石本昭君 前島裕也

フローチャート



現状分析

1. 民間における非正規労働者

1-1. 非正規労働者の定義

非正規労働者: 世紀とは別の雇用形態で雇用される労働者

Ex) 有期雇用、給料体系の差異等...

民間においては、契約社員、派遣社員、パート、アルバイト等を指す。

1-2. 非正規労働者の数の推移

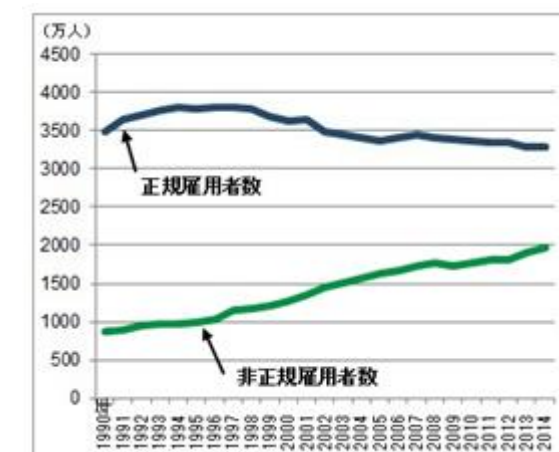


図1: 非正規労働者、正規労働者の数の推移 出典: 総務省統計局

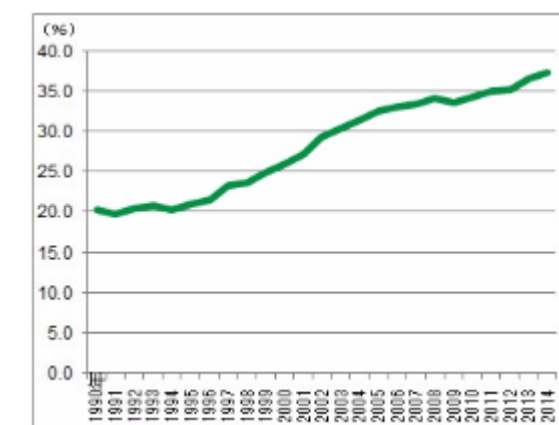


図2: 非正規労働者の割合の推移 出典: 総務省統計局

非正規労働者は減少⇔正規労働者は増加
非正規労働者の割合は 4 割弱

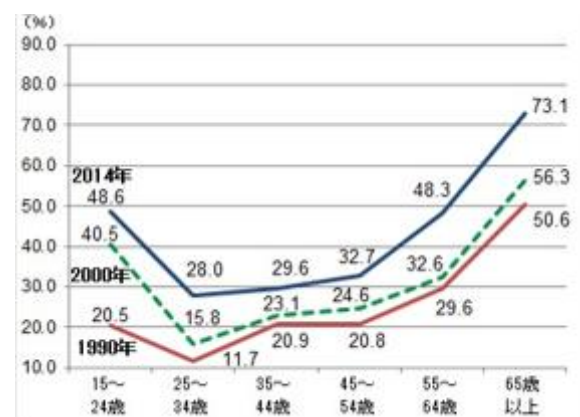
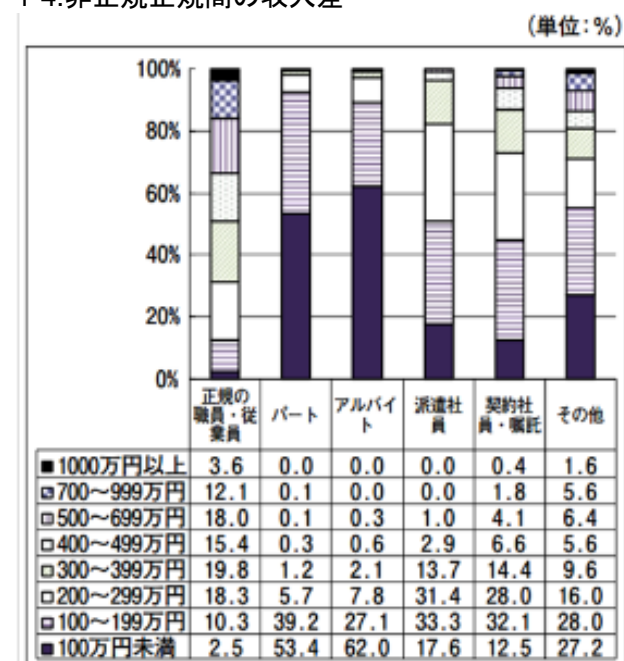


図 3: 世代別非正規労働者の割合の推移 出典: 総務省統計局

1-3. 非正規労働者増加の背景

1. バブル崩壊後の資金難からのコストカットの意欲増加（正規からあふれる人も）
2. 共働き世帯増加による新しい働き方のニーズ増加

1-4. 非正規正規間の収入差



(出典) 総務省統計局「労働力調査 詳細結果(平成17年平均) 全国結果 一報告書非掲載表 第6表」
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/2005n/dt/index.htm>より作成。回答者の合計を100%として計算。

図 4: 雇用形態別年収内訳 出典: 総務省統計局

政府はこのような収差に対し、格差を是正するために努力するとし、同一労働同一賃金制の法制化等を打ち出している。

2. 非正規公務員

民間で生じている上記のような現象は公務員の世界でも同様に起きている。

2-1. 非正規公務員の種類

職区分	類型	採用の種類	任期	勤務形態	職務・期間・その他
一般職	正式採用	地公法17条	期限なし	常勤	いわゆる「正規職員」
				非常勤	非常勤職員には定年制が適用されず、法令上、想定されないが、実際上は不明。
			期限あり。労基法により最長3年	常勤	地公任期付研究員法3条及び地公任期付職員法3～5条
				非常勤	法の趣旨からは補助的業務
	臨時採用	地公法22条	期限あり。期間6月で更新1回	常勤	①緊急の場合、②臨時の職に関する場合、③任用候補者名簿がない場合。常勤が原則。
		地公育児休業法6条1項2号	1年以内	常勤	代替される育児休業取得者の請求期間
	再任用	地公法28条の4	期間1年。原則、65歳まで更新可	常勤	本格的かつ恒常的業務
		地公法28条の5		短時間	本格的かつ恒常的業務
	任期付	地公任期付研究員法4条	期間3年、5年(7年)以内	常勤	専門的な知識経験を必要とする研究業務
		地公任期付職員法3条	期間5年以内	常勤	高度の専門的な知識経験又は優れた職能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
同法4条		期間3年(5年)以内	常勤	①一定期間内に業務終了が見込まれる場合 ②一定の期間に限り業務量増加が見込まれる場合	
同法5条		期間3年(5年)以内	短時間	上記①、②の場合、③対住民サービスを向上する場合、④部分休業を取得した職員に代替する場合	
地公育児休業法6条1項1号			常勤	代替される育児休業取得者の請求期間	
特別職		地公法3条3項3号	期限あり。労基法により最長3年	非常勤	専門性・非専務性、法の趣旨からは補助的業務

表 1: 地方公務員の類型 出典: 上林陽治『非正規公務員』2012

2-2.地方公務員の数推移

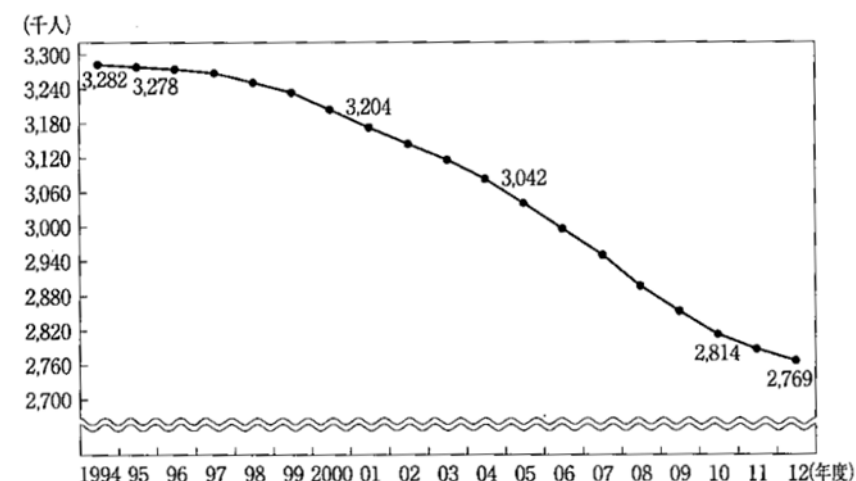


図 5:地方正規公務員数の推移 出典:総務省

職種	常勤職員数				臨時・非常勤職員数	置換率 (%)
	2005年 4月	2008年 4月	増減員数	減少率 (%)		
一般事務職員	829,587	783,085	-46,502	-5.6	7,495	16.1
技術職員	252,165	236,722	-15,443	-6.1	241	1.6
医師	28,803	26,333	-2,470	-8.6	-620	—
医療技術員	58,496	54,583	-3,913	-6.7	1,421	36.3
看護師等	183,088	174,970	-8,118	-4.4	2,165	26.7
保育士等	120,210	108,836	-11,374	-9.5	9,983	87.8
給食調理員	57,191	46,141	-11,050	-19.3	1,992	18.0
技能労務職員	181,648	148,009	-33,639	-18.5	-3,908	—
教員・講師	877,087	860,184	16,903	-1.9	10,797	63.9
その他	453,847	460,043	+6,196	1.4	13,896	—
合計	3,042,122	2,899,378	-142,744	-4.7	43,462	30.4

表 2:非正規公務員への置換率及び増減 出典:地方公共団体定員管理調査結果

⇒非正規公務員の増加⇔正規公務員の減少

2-3.非正規公務員増加の背景

非正規公務員:正規公務員と違い、手当の支給の必要無し

⇒コストカット

2-4.非正規公務員の賃金

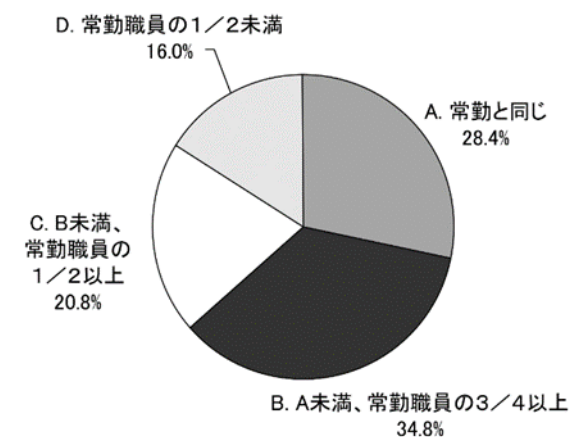


図 6:非正規公務員の労働時間 出典:自治労

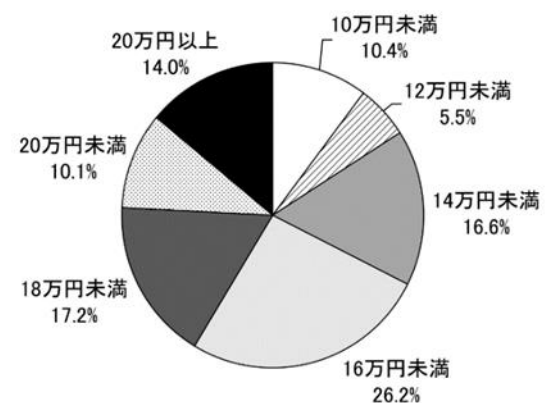


図 7:非正規公務員の給料分布(月給) 出典:自治労

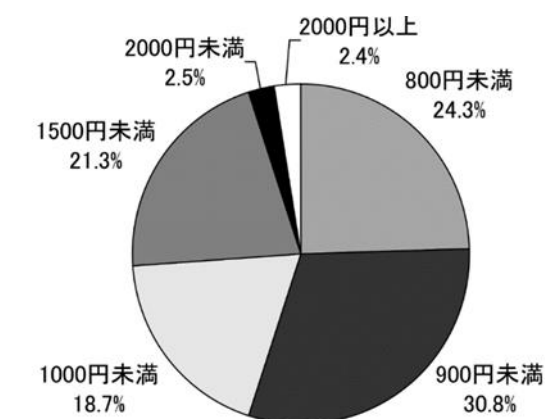


図 8:非正規公務員の給料分布(時給) 出典:自治労

ワーキングプアの基準:年収 200 万未満

⇒円グラフより基準を満たしていない人が半数以上

問題意識

非正規公務員と正規公務員間の収入格差による問題は主に2つある。

1. 公共サービスの質の低下

非正規公務員の不満蓄積（図6参照）

⇒モチベーションダウン

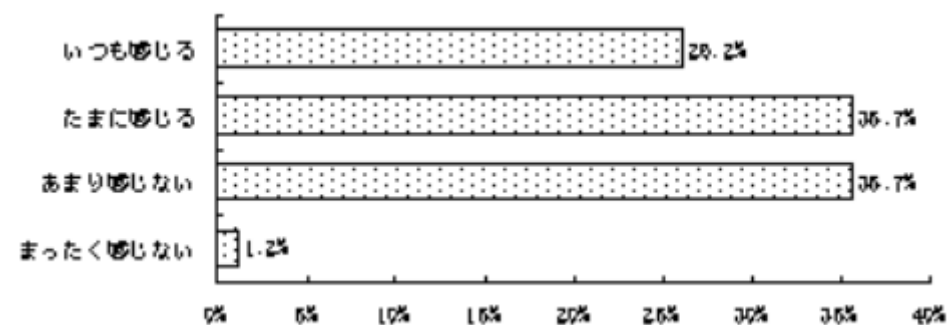


図9:非正規公務員が賃金等の不満を持っているかどうかのアンケート調査結果
出典:臨時・非常勤・嘱託職員アンケート調査結果報告

公共サービスの質の低下によって仕事に対するイメージの低下

⇒公務員志願者の減少

⇒優秀な人材の減少

⇒更なる公共サービスの質の低下を生む

2. 政府の発言との不整合

政府:非正規労働者、正規労働者間の収入格差の是正に取り組む

⇨政府管轄の非正規公務員正規公務員間の収入格差の存在

まずは政府から非正規公務員正規公務員間の収入格差の是正に取り組むべきではなからうか？

原因分析

非正規公務員正規公務員間の収入格差を生んでいる原因は主に2つある。

1. 給与体系の違い

※ここで言う給与体系の違いとは思い賃金構成要素についてである。

1-1. 手当の有無

地方公務員			
給与	給料	給料表の給料月額	
		職階手当	<ul style="list-style-type: none"> 地場手当 特勤勤務手当 時間外勤務手当 休日手当 管理職員特別勤務手当 夜間勤務手当 休日勤務手当 管理職手当 期末手当 勤怠手当 義務教育等教員特別手当 定時通信教育手当 産業教育手当 農村漁業普及指導手当 災害派遣手当
給与	諸手当	生活関連手当	<ul style="list-style-type: none"> 扶養手当 住居手当 単身赴任手当 寒冷地手当
		人材確保手当	<ul style="list-style-type: none"> 地場手当※3 初任給調整手当 特勤勤務手当 へき地手当
給与	諸手当	その他	<ul style="list-style-type: none"> 通勤手当 特定任期付職員業績手当 任期付研究員業績手当 退職手当

表3:地方公務員賃金構成要素 出典:総務省

	通勤費	一時金	退職金
全 体	47.2%	27.1%	2.4%
都 府 県	39.2%	16.0%	1.9%
政 令 市	54.1%	14.0%	0.0%
一 般 市	47.8%	30.9%	2.7%
町 村	33.3%	29.3%	3.5%

表 4:非正規公務員に対する諸手当の支給率 出典:自治労

非正規公務員の賃金構成要素:基本給のみ(法律と総務省の解釈に則った場合。)

1-2. 収入差の妥当性と基本給

正規教員と同一労働をする非正規公務員＝臨時教員
⇒給与は正規教員の半分にも満たず

江戸川区の例

正規保育士(大学卒):初任給における基本給:19万4000円
非正規保育士(保育証有):基本給:18万7000円
⇒同一労働でも基本給に差(7000円)

非正規保育士は正規保育士より15分勤務時間が短い
⇒非正規保育士の15分の給与:約302円
月6040円の差
⇒7000円の差は適当ではない。

1-3.昇給制度

正規公務員:事実上の年功序列制度の適用
⇔非正規公務員:多くの場合昇給なし

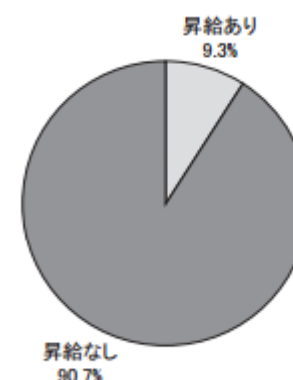


図 10:非正規公務員に対する昇給制度の有無 出典:自治労

2.法整備の不十分さ

労働契約法:公法私法峻別論により公務員には適用されない
⇒非正規公務員にも適用されない。

2-1.労働契約法規 18条

労働契約法規 18条:有期契約雇用である労働者に対し、使用者が雇用期間満了を理由に契約終了を主張しても、客観的かつ合理的な理由を欠いている場合には雇止めが無効になる。

⇒非正規公務員適用外
⇒細切れ契約問題

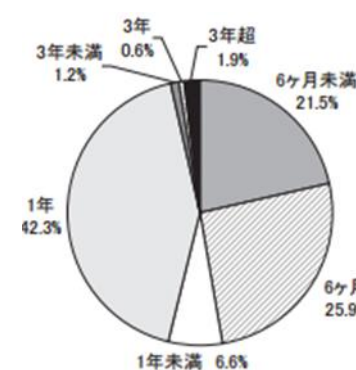


図 11:非正規公務員の契約期間 出典:自治労

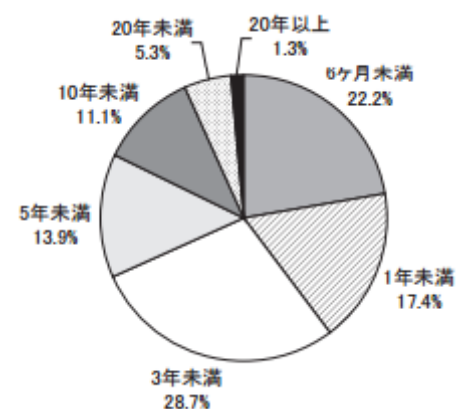


図 12:非正規公務員勤続年数 出典:自治労

⇒短期間の空白を設けることにより法を遵守しながら勤続させる実態
そのまま解雇となる例も勿論在るため雇用は非常に不安定な状態にある。

2-2.労働契約法新 20 条

労働契約法新 20 条:有期雇用を理由とする不合理な差別を禁じる規定。

Ex)手当の支給、食堂の利用…

⇒非正規公務員適用外

⇒手当支給が乏しい現状

	通勤費	一時金	退職金
全 体	47.2%	27.1%	2.4%
都 府 県	39.2%	16.0%	1.9%
政 令 市	54.1%	14.0%	0.0%
一 般 市	47.8%	30.9%	2.7%
町 村	33.3%	29.3%	3.5%

表 4:非正規公務員に対する諸手当の支給率 出典:自治労

3.上記に挙げた理由による非正規公務員正規公務員間の収入差

※総務省公務員課に問い合わせたところ、非正規公務員の給与については、非正規公務員の給与は各自治体で異なり、その仕組みは多数にわたることである。よって、今回は上記 1.2 に挙げた理由によって生じる非正規公務員・正規公務員間の収入差の計算は、自治体を絞って行うことし、その自治体は荒川区とする。また、正規公務員の賃金構成要素は主となるものに絞り、簡略化する。

ここでは非正規公務員の月額報酬と正規公務員の基準内給与について比較する。

3-1.荒川区における非正規公務員の給与体系

事務非常勤(以下 A):月額報酬:17 万 1300 円

3-2.荒川区における正規・常勤職員の給与体系

荒川区における正規・常勤公務員(以下 B と略記)の給与体系は以下の表の通りである。

①毎月決まって支給される給与	基準内給与	基本給 扶養手当 地域手当
	その他の手当	住居手当 通勤手当 超過勤務手当(休日給)等…
②その他の給与		一時金 ¹ 退職手当

表 5:荒川区における正規・常勤公務員の給与体系

出典:官製ワーキングプア研究会編/2010/なくそう!官製ワーキングプア より執筆者作成

B:初任給(基本給):18 万 1200 円

扶養手当:1 万 3700 円

地域手当:基準内給与の 20%(2015 年 4 月段階)=3 万 6240 円

⇒計 23 万 1140 円

3-3.収入差

月給差:9000 円

手当込の差:5 万 9840 円

B のボーナス(4.2 か月分):約 97 万 788 円

⇒B の手当、ボーナスすべてを合わせた年収:374 万 4468 円

⇔A の年収:205 万 5600 円

昇給制度:B:5 年目で 400 万台⇔A:昇給制度がないため、205 万 5600 円のまま変わらない。

¹ 期末・勤勉手当

政策提言

1. 非正規公務員・正規公務員の給与体系の違い

1-1.手当の有無

非正規公務員には労働契約法新 20 条が適用外なので、手当での保護を及ぼせるようにする。荒川区の例を参考にすると、扶養手当と地域手当だけで約 5 万円の差が生まれ、その他休日給や宿日直手当といったものによる手当もあるので、手当で分の格差を是正するため、**非正規にも 20 条を適用させる。**

1-3. 給与体系の差の妥当性

1-4.

正規公務員と非正規公務員が同一の労働をしているにもかかわらず基本給に差が現れ、格差が生まれていることから**同一労働同一賃金を導入する。**職務評価の際には**職務評価ファクター**を利用する。

大ファクター	小ファクター	内容
労働環境	労働環境	職務が遂行される労働環境の程度。勤務時間や屋内外での勤務、深夜・早朝勤務、防護具の必要性の有無から測定する。
	精神的負担	仕事関連のプレッシャーの程度。注意力の程度。同時に複数の仕事を行うことや、仕事の中断の有無、自分の意思ではなく仕事の期限が設定されることの有無から測定する。
負担	身体的負担	身体にかかる負担の程度、重量物の運搬や仕事の姿勢から測定する。
	感情的負担	感情を抑制したり調整したりする際の負担の程度。相手の感情の起伏を受け止め、自分の感情を調整する負担の程度から測定する。
責任	利用者に対する責任	市民や利用者に対する背金の程度。利用者に対して与える影響の大きさ、ミスの影響の大きさ、ミスの修復方法から測定する。
	職員の管理・監督・調整に対する責任	職員の人事管理等に関する責任の程度。束ねている部下等の人数、勤務の調整、人事評価、採用等への関与の程度から測定する。
	金銭的資源に対する責任	金銭の取り扱いに関する責任の程度。利用者からの代金授受、徴税、予算執行や予算案作成への関与の程度から測定する。
	物的資源・情報・契約の管理に対する責任	物・情報・契約に関する責任の程度。備品や土地・建物の使用や管理、個人情報の取り扱い、契約の締結への関与の程度から測定する。
知識・技能	身体的技能	職務に必要な身体的技能の程度。機械や器具の捜査など身体の動きに関わる技能の程度から測定する。
	判断力と計画力	職務に必要な判断力や計算力の程度。問題解決力、段取りやスケジュールの立案能力、政策や計画の企画力から測定する。
	コミュニケーション技能	職務に必要なコミュニケーション・スキルの程度。利用者との対応頻度。上司や部下等とのコミュニケーションスキル、文書作成上のスキルから測定する。
	知識資格	職務に必要な知識・資格の程度。必要な資格のレベル、職位レベルから測定する。

表 6:職務評価ファクター

出典遠藤公嗣/2013/『同一価値労働同一賃金をめざす職務評価 官製ワーキングプアの解消』

それぞれのファクターに点数をつけ客観的に判断されることで原因分析 1-2 で述べた収入差の妥当性が確保され、正規非正規といった肩書きに関係なく基本給による差が生まれない。

1-3.昇級制度に関して

昇級制度の有無による格差是正のため、東京の都立学校の例に基づき、**経験年数**による実質的な昇級制度と荒川区の方式に基づき、**職務遂行能力**によって昇級する制度の**二種類**を設ける。

(2012年 4 月現在)

教育職員としての経験年数等		時間額 (円)
経験区分	経験年数	
一	一年未満	1,890
二	一年以上二年未満	1,960
三	二年以上三年未満	2,030
四	三年以上四年未満	2,100
五	四年以上五年未満	2,170
六	五年以上六年未満	2,240
七	六年以上七年未満	2,320
八	七年以上八年未満	2,410
九	八年以上九年未満	2,500
十	九年以上十年未満	2,600
十一	十年以上十一年未満	2,680
十二	十一年以上十二年未満	2,800
十三	十二年以上	2,880

出所)「都立学校等に勤務する時間講師に関する規則」(昭和49年 3 月30 日、東京都教育委員会規則第24号)別表第三。

表 7:東京都立学校における時間行使の経験年数別時間額
出典: 上林陽治/2012/『非正規公務員』

経験年数による実質的な昇級制度は、3 年目以降は年数が増えるにつれて 70 円~120 円増額していく。

	月額報酬額	選考受験の目安	職責
一般非常勤	171300円		
上級一般非常勤	185500円	任用4年目程度の能力	高度な一般非常勤の業務を担う
主任非常勤	202100円	上級一般非常勤2年目程度の能力	同左
上級主任非常勤	224100円	主任非常勤4年目程度の能力	高度な主任非常勤の業務を担う
総括非常勤	250300円	必要に応じて	同左
上級総括非常勤	283100円	総括非常勤4年目程度の能力	高度な総括非常勤の業務を担う

表 8:荒川区非常勤職員区分

出典: 上林陽治/2012/『非正規公務員』

経験を積むことによる職務遂行能力の向上を、(一般非常勤→主任非常勤→主任非常勤→上級主任非常勤→総括非常勤→上級総括非常勤)と段階的に分けて、階級が上がるごとに報酬額を支払う。昇給制度を適用させることで原因分析 1-3 で述べた**昇給制度の有無による格差が是正される。**

2.非正規公務員をめぐる法に関する問題に関して

2-1.労働契約法規 18 条に関して

18 条を非正規公務員にも適用させる:回復雇用による空白期間や雇い止め問題防止⇒勤続年数を増加させ昇給制度の実現につなげる。

2-2.労働契約法新 20 条に関して

20 条を非正規公務員にも適用させる:手当を非正規公務員にもさらに支給させる。

参考文献

遠藤公嗣 「同一価値労働同一賃金をめざす職務評価 官製ワーキングプアの解消」 2013

官製ワーキングプア研究会 「なくそう！官製ワーキングプア」 2010

上林陽治 「非正規公務員」 2012

上林陽治 「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」 2013

布施哲也 「官製ワーキングプア 自治体の非正規雇用と民間委託」 2008

西村弥・五味太始・古坂正人・石見豊 「日本の公共経営——新しい行政」 2014

厚生労働省 「平均 24 年版 労働経済分析」
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/12/dl/02-1.pdf>

経団連 「同一労働同一賃金の実現に向けて」
https://www.keidanren.or.jp/policy/2016/053_honbun.pdf

遠藤 公嗣 「労働における格差と公正『1960 年代型日本システム』から新しい社会システムへの転換をめざして」
http://ci.nii.ac.jp/els/110009809440.pdf?id=ART0010311774&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1477500005&cp=

森 ます美 「非正規労働者の公正な賃金・非正規労働政策と関わって -」
http://ci.nii.ac.jp/els/110009536420.pdf?id=ART0009984790&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1477501085&cp=

厚生労働省 「第 4 回 同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」
<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11601000-Shokugyouanteikyoku-Soumuka/0000125220.pdf>

永瀬 伸子 「非正社員と正社員の賃金格差の納得性に関する分析」
<http://www.nwec.jp/jp/data/journal701.pdf>

OECD 「雇用労働社会政策局/格差と成長」
<https://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-JPN-2014.pdf>

厚生労働省 「貧困・格差の現状と分厚い 中間層の復活に向けた課題」
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/12/dl/02-1.pdf>

第 33 回愛知自治研集会 「『臨時・非常勤・嘱託職員アンケート調査結果』報告」
http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_aichi33/04/0411_jre/index.htm

東洋経済 「非正規公務員の不条理、安月給で昇給・昇進もないが、責任は正規並みも《特集・自治体荒廃》」
http://toyokeizai.net/articles/amp/2977?display=b&_event=read-body

自治労 「自治体臨時・非常勤等職員の実態調査結果」
http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/sagyouinnkai/32-rinsyoku.hijyokin/pdf/02.pdf

神奈川総合法律事務所 「公務員と労働契約 —『非正規公務員』の現状—／嶋崎量（事務所だより 2013 年 1 月発行第 46 号掲載）」
<http://kanasou-law.com/201301shimasaki/>

上林陽治 「非正規公務員問題—研究と運動の到達点と課題」
<http://www.hokkaido-jichiken.jp/pdf/hiseiki/kambayashi1409.pdf>

上林陽治 「私は非正規公務員」
<http://webronza.asahi.com/authors/2016041200003.html>

福井県地方自治研究センター 「非正規公務員問題、何が問題なのか」
<http://jichiro-fukui.jp/jichiken/entry-343.html>

東京新聞 「3 人に 1 人 官製ワーキングプア」
<http://www.tokyo-np.co.jp/article/seikatuzukan/2013/CK2013091102000187.html>

荒川区 「荒川区の給与・定員管理等について」
<https://www.city.arakawa.tokyo.jp/kusei/jinji/kyuuyoteisuu.files/H27kyuuyoteiin.pdf>

江戸川区 「江戸川区の給与・定員管理等について」
https://www.city.edogawa.tokyo.jp/kuseijoho/houkokusho/kyuuyoteiin.files/jinji_kyuuyo27.pdf

江戸川区 「平成 28 年度 区立保育園 臨時職員募集」
<http://www.city.edogawa.tokyo.jp/saiyoboshu/rinjisaiyoboshu/aa08002020140305200040383.html>

阿部正浩 「非正規雇用の増加の背景とその政策対応」
http://www.esri.go.jp/jp/others/kanko_sbubble/analysis_06_13.pdf

総務省統計局 「最近の世紀・非正規の特徴」
<http://www.stat.go.jp/info/today/097.htm>

戸田典子 「非正規雇用者の増加と社会保障」
http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200702_673/067302.pdf