

自治体非正規雇用の官民比較

——男女共同参画センター相談員の全国調査結果から

横山 麻衣*、瀬戸 健太郎**

行政的専門性が必要な男女共同参画センター相談という職種で、職務と賃金の不均衡はどのように生じるのかについて、質問紙および聞き取り調査を通じて官民比較を行った。

相対賃金において、官民で大差はなかった。ただし、自治体直営の場合、賃金が組織内部で規則化されているが、他方、職務に関しては、イレギュラーな職務配分を行うなど、賃金よりも場当たりの配分構造が存在する。こうした職務と賃金の不均衡について、労働組合の介入が必ずしも見られない場合もある。

他方、雇用主が指定管理者である場合には、自治体にとって指定管理者は定額コストであるとみなされており、それゆえに職務が拡大しようとも、積算に影響しないため、職務と賃金の不均衡が生じている。ただし、一部では、委託元の自治体が、相談の行政的専門性への評価能力、および、指定管理者に対する労働条件規定を持つ場合、相対賃金が改善されることが明らかとなった。

キーワード：自治体非正規雇用、行政的専門性、官民比較、男女共同参画センター

I. はじめに

本稿の目的は、自治体に設置されている男女共同参画センター相談員の職務と賃金について、相談員の雇用主が自治体と指定管理者¹である場合を比較し、不均衡が生じるメカニズムの相違を明らかにすることである。

公務部門の非正規雇用について、上林陽治(2021)は非正規公務員を取り上げ、「非正規化は女性職化を伴って進展するのであり、言い換えれば、女性職種が選ばれて非正規化する²」(上林2021: 265)という。公務部門において非正規雇用率が高い職種の最大規模は、「一般事務職」と「その他」である。「その他」には各種相談職が含まれ、基本的には資格職とされる(上林2021)。このような資格職の非正規公務員に関する研究蓄積は保育士をはじめ若干、存在する。一方、後述するように、男女共同参画センター相談員のような、行政特有の専門性は必要であっても、それが明示／

確立されていない職種については研究蓄積が乏しい。にもかかわらず、2000年以降に相談業務の行政需要は爆発的に拡大しており(上林2021: 106)、ジェンダーやSOGIにかかわる相談の需要は、今後も高まると考えられる³。

以下、2節では非正規公務員の処遇と職務に関する研究をサーベイし、3節では男女共同参画センター相談員の概要や調査手続きについて説明し、4節では聞き取り調査の結果を雇い主別に整理して比較し、5節では知見の整理と含意について論じる。

II. 先行研究の検討

以下では、公務部門における非正規雇用のうち、非正規公務員についての先行研究をレビューする。

* 愛知大学准教授

** 立教大学助教

1. 非正規公務員の処遇に関する研究

非正規公務員一般について、上林（2021）は多数の事例を取り上げながら次の3点を指摘している。第一に、非正規公務員は市民の権利義務を変更する、公権力の行使に携わる職務には従事していないものの、当該部署の中で重要で不可欠な職務に従事している「非正規雇用の質的基幹化」（以下、基幹化）が生じている点。第二に、基幹化が進んでいるにもかかわらず、正規職員への登用が行われておらず、内部登用の仕組みを欠いている点。第三に、ゼネラリスト型の人材形成が中心である公務部門において、専門職は柔軟な人材配置に適さないという形で非正規化が生じている点である。そして、処遇面で見れば、公務部門の雇用形態間賃金格差は、民間部門よりも大きく、この点で「雇用形態を変えることによってどちらかの性に賃金格差が生じることを間接差別」というが、間接差別の度合いは公務員の方が苛烈」（上林 2021: 269）であるとする。このような非正規公務員の低い処遇について、川村雅則（2017）は事例分析に基づいて、法規制の緩さや自治体の発注条件が、非正規公務員や公共工事の委託先、指定管理者など公務労働の領域の処遇改善の制約となっており、労働組合による規制が望まれると論じている。前浦穂高（2019）も、2自治体の事例研究から、労働組合による介入が重要だと指摘している。

このように、非正規公務員の処遇に関しては、公務部門の方が雇用形態間の賃金格差が大きいこと、その賃金格差は労働組合など非経済的要因の効果が大きいということが指摘されている。

2. 非正規公務員の職務遂行に着目した実証研究

一方、職場の実態から職務と賃金の不均衡を具体的に明らかにする研究もある。例えば、禿あや美（2013）ら⁴は事例研究から、職務評価得点を計算することで、雇用形態間の職務と賃金の不均衡を明らかにしている。小尾晴美（2010）は自治体の保育士の事例分析から、日々の職務を遂行するためには、非正規公務員も正規公務員並みの職務

を担当する必要がある、労働条件の格差は非合理的だと指摘している。

この他、前浦穂高と古谷真介（2021）は、公務部門の非正規雇用活用が進む領域として、非定型性あるいは行政特有の専門性のいずれか／いずれもが不要な3類型を挙げている。このうち、非定型性あるいは行政特有の専門性いずれかを有する2領域では、非正規雇用に依存する結果、非正規雇用の業務内容や職務遂行に対する、正規雇用の監督・問題発生時の対処が困難になることが論じられている。

ここでいう「行政特有の専門性」について、前浦と古谷（2021）は明示していないので、彼らの扱った事例から検討する。前浦と古谷（2021）は、福祉部署に着目し、介護保険の申請書類の審査を行う非正規公務員（行政事務員）と、データ入力など定型的な事務を遂行する非正規公務員（事務補助員）、法律・行政・人事・予算を司る正規公務員がいるとする。これらを行政法学の概念に沿って整理すると、事実行為事務を担う非正規公務員（事務補助員）、公権力行使に連なる準法律的行為事務を担う非正規公務員（行政事務員）、公権力行使事務や長期計画を担う正規公務員、に概ね対応する。行政事務員は、介護保険に関する専門的知識と経験を必要とするが、その非定型性は正規公務員に比して相対的に低い。以上のように整理すると、「行政特有の専門性」とは、公権力行使への近接性であり、言い換えれば行政という産業に特殊な人的資本と定義することができる。この点で前浦・古谷（2021）の研究は、行政特有の専門性が高い職種であっても非正規化されることがあることを理論面から示したとも言える。

このように非正規公務員の職務に着目した研究は、雇用形態間の職務と賃金を分析することで、その不合理性を明らかにし、理論的な整理を可能にしたものであると言える。

3. 先行研究の課題

以上、先行研究を整理すると、公務部門では、(1)ゼネラリスト型人事管理が支配的ゆえに、専

門職は正規雇用として雇用されにくいこと、(2) その処遇改善は労働組合など非経済的要因によって行われること、(3) 基幹化が進むと職務と賃金の不均衡が拡大するだけでなく、非正規公務員の職務遂行状況の監督が困難になることが明らかにされている。

一方、先行研究にも課題がある。第一に、公務部門のうち、行政特有の専門性が高く、官民でサービス供給が競合していない領域の事例の乏しさである。保育士(小尾 2010; 前浦 2019)や、給食調理員・看護師・図書館司書・教員(上林 2021)といった職業の多くはサービス供給について官民が競合している。そうした意味で、これらの職業は、「公務/民間の境界領域が以前にもまして民間との競争にさらされるようになってきた」(松尾 2017: 19) 影響が反映されやすい。同時に、これらの職業は、公権力行使への近接性を悉く有するわけではなく、「行政特有の専門性」が相対的に低い領域に関する研究と位置づけられる。一方、「行政特有の専門性」が高い領域の実証的な研究は、遠藤編(2013)、前浦・古谷(2021)などがあるものの、まだまだ乏しい。前浦・古谷(2021)の事例では、福祉職場の非正規雇用の処遇改善が、勤続年数別の賃金表の設定により実現されうることが明らかにされている。また、上林(2001: 267)は、野洲市の非常勤の消費生活相談員が、後に正規職員として登用された例を紹介しており、これらはいずれも資格職である。つまり、このような「行政特有の専門性」が高い領域に位置づけられる非正規雇用でも、行政特有の専門性を明示/確立しうる場合⁵には処遇改善しやすく、そうでない場合は改善し難い可能性があるが、その先行研究は無きに等しい。

第二に、「なぜ非正規公務員の処遇が民間と比べても低いか」の実証的な説明が乏しいことである。前浦・古谷(2021)は、非正規公務員に正規雇用への登用が開かれていないことを「準内部分化」と述べている。これは雇用主の依拠する制度的背景の相違によるが、このような雇用主の性格の相違は非正規雇用の拡大のメカニズムの違い

も生じさせている(後藤 2021)。社会学でもワレンティナ・ディ・スタシオとハーマン・G・ヴェルホスト(Valentine Di Stasio and Herman. G Van de Werfhorst 2017)では、教育と雇用に関する制度的文脈が異なるイギリスとオランダの採用に関する比較において、雇用主の性格の重要性を明らかにしている。このように、同じ職種・雇用形態で雇われていたとしても、異なる制度的背景を持つ雇用主を比較することで、非正規公務員の賃金構造についてより詳しく明らかにすることができる。

以上を踏まえると、本稿が明らかにすべき課題は、公務部門における行政特有の専門性が高い職種で職務と賃金の不均衡はどのように生じるのか、雇用主によってその構造は異なるのか、という問いになる。

III. 対象と方法

調査対象と方法について述べる。

1. 調査対象

本稿が前述の課題に接近するため、男女共同参画センターの相談員を対象とする理由は以下である。

第一に、行政特有の専門性が必要な領域でありながら、その専門性が明示/確立されていないからである。2023年度時点で約8割のセンターで相談事業が実施されているが⁶、いわゆるDV防止法3条で規定されている配偶者暴力相談支援センター(以下、配暴センター)指定がある場合には、婦人相談所と同等の機能を果たすことが求められる。指定がない場合にも、法制度に関する知識は必須であり、DV被害者の一時保護等のみならず児童虐待など、危機管理や他機関との連携が不可欠なケースに対応している(東京女性財団東京ウィメンズプラザ非常勤職員編 1997: 65-72)。つまり、配暴センター機能の有無にかかわらず、男女共同参画センターの相談員は準法律的行為事務を担っており、後述するように、実際、同地域の婦人相談受付部署と相互補完関係にあると考えら

れる。しかしながら、資格要件が必ずしも存在せず(桜井ほか 1998: 19-20; 〈男女共同参画センターが行なう相談事業の現状と課題〉研究会 2014: 42)、専門性が要される職という認識も抱かれていない(遠藤 2005: 83)。それゆえ、男女共同参画センターの相談員を対象に調査することで、職務と賃金の不均衡をもたらす要因としての、行政特有の専門性の明示/確立性を検証できる。

第二に、行政特有の専門性が必要な公務部門における非正規雇用でありながら、雇用主が官民それぞれ存在するからである。このことは、制度的文脈が雇用主によって異なっているということの意味し、その調査によって同一の職種・雇用形態における職務と賃金の不均衡における雇用主の性格の違いを、より適切に明らかにできる。

第三に、相談員の処遇について、実証的研究がほとんどなされていないからである。例えば、島と古久保(2010: 150)は、以下のように述べている。

男女共同参画社会化というジェンダー平等をめざす行政の方向に関して、より女性にとって有益な実効性の高いものにしようという意欲が、当初の指定管理を受けようとする原動力であったがゆえに、その思いを形に実現するために、行政からの予算というしばりの中で、自らの労賃水準を落としてでも働いてしまう、という構図が見受けられるのである。

こうした、雇用主が指定管理者である場合に低賃金にならざるを得ないという理解は、ある程度一般的だろう(ほかに、渋谷典子(2019)、塩崎千枝子(2003)、上野千鶴子・竹中恵美子(2002)など)。しかし、女性労働に関しては、分析に分析者のジェンダーステレオタイプが持ち込まれることの問題性が従前から指摘されてきた(木本2003: 19)。例えば、ローラ・リート(Laure Leete)は、先行研究の検討から、非営利部門では高い意欲の労働者を選抜するためにあえて市場相場以下の賃金を提示していること、また、採用後の労働者の働

きぶりについても、労働者の内発的動機づけの高さゆえに使用者が監督するためのコストが低くなる、という説明が可能であるとする(Leete 2000)。それゆえ、女性であるがゆえにジェンダー平等推進に資する職への参入意欲が高く、低賃金にならざるを得ないといった記述の妥当性は実態に基づいて検証される必要がある。

2. 指定管理者の賃金構造の背景的特徴

分析に先立って、指定管理者の賃金構造の背景的特徴を把握しよう。指定管理者とは、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするもの」として、地方自治体から委任されたものである(総務省自治行政局長 2003)。本調査対象の指定管理者施設の場合、指定管理者制度導入率(N=68)は92.6%であり、運営主体(N=68)の内訳は、公益財団法人(35.3%)、(認定)特定非営利活動法人(20.6%)などで、株式会社(4.4%)は極めて少ない⁷⁾。つまり、男女共同参画センターの指定管理者は、企業セクターが参入し、「民間の能力を活用」するより、むしろ「経費の節減等」のために非営利組織に委託している側面が強いと推測できる。

3. 調査方法

調査は次のように行った。国立女性教育会館の女性関連施設データベースに掲載の、相談事業を実施する全ての自治体直営および指定管理の男女共同参画センターを対象に質問紙調査を行い、相談員の賃金や職務等において特徴的なセンターを対象に聞き取り調査を行った。調査期間は、2021年10月～2022年1月(質問紙調査)および2023年1月～同年3月(聞き取り調査)である。質問紙送付数は283、回収数は224(回収率=85.8%)、うち、自治体直営は156(85.2%)、指定管理者は68(87.2%)であった。聞き取り調査の依頼件数は32件(自治体直営=23、指定管理者=9)、応諾件数は8件(自治体直営=2、指定管理者=6)であっ

表1

	設置	配属	運営	対象者	性別	雇用形態	週あたり勤務時間	月額/時給
センター 1	市区 町村		直営	A (職員)	F			
				B (相談員)	F	会計年度	35時間以上～ フルタイム	16～18万円
センター 2	市区 町村		直営	C (相談員)	F	会計年度	30～35時間 未満	16～18万円
				D (相談員)	M	会計年度	30～35時間 未満	16～18万円
				E (相談員)	F	会計年度	30～35時間 未満	16～18万円
センター 3	市区 町村		指定 管理	F (組合役員)	M			
				G (センター長)	F			
				H (相談員かつ職員)	F	非正職員	10～20時間	900～ 1,000円未満
センター 4	都道 府県	指定	指定 管理	I (相談員かつ職員)	F	非正職員	10～20時間	900～ 1,000円未満
				J (相談員)	F	正職員	35時間以上～ フルタイム	16～18万円
センター 5	都道 府県	指定	指定 管理	K (職員)	F			
				L (相談員)	F	非正職員	20～30時間	1,200～ 1,300円未満
センター 6	市区 町村		指定 管理	M (相談員かつ職員)	F	正職員	35時間以上～ フルタイム	24万円以上
センター 7	都道 府県		指定 管理	N (センター長・ 元都道府県庁職員)	F			
				O (相談員)	F	非正職員	20～30時間	1,100～ 1,200円未満
センター 8	都道 府県		その他	P (職員・都道府県庁職員)	M			
				Q (相談員)	F	非正職員	30～35時間 未満	2,000～ 2,500円未満

た。聞き取り調査は相談事業担当者あるいは相談員を対象に依頼したが、聞き取り調査協力者の最終的な選定は各施設に委ねた。聞き取り調査の内容は、相談員の賃金や職務等についてであり、質問紙調査への回答に基づいて詳細な確認を行った。加えて、直営の場合には正規公務員との職務分担や組合の対応状況、指定管理者の場合には積算や指定元とのかかわり等について問うた。聞き取り調査の対象者は表1の通りである。

IV. 結果

1. マクロで見た職務と賃金の不均衡

まず、質問紙調査から職務と賃金の関係を確認

する。表2は、職務と賃金の記述統計と相関係数を示したものである。賃金は、施設ごとの相談員の時給換算額の平均から、施設が所在する地域の2020年時点での最低賃金で除算した相対賃金を求めた⁸。相談は大別して、電話相談と面接相談があり、センターの相談事業方針、相談者のニーズや相談内容に応じて、採用される相談形態が異なる。相談件数は、コロナ禍における変動をならすために2018～2020年の平均相談件数を用い、2020年度時点の対応人数によって除算している⁹。この他、相談員が担う相談以外の職務カテゴリー数を用いる。具体的には、相談統計の入力・資料作成、講座の企画・運営・補助、DV被害者支援連絡会議等の企画・運営・補助、その他会議

表2

	自治体直営			指定管理		
	平均	標準偏差	相対賃金との相関	平均	標準偏差	相対賃金との相関
相対賃金	1.64	0.470		1.69	0.428	
電話相談件数平均／対応人数	289.26	277.395	0.038	345.40	228.965	0.079
相談以外職務	2.51	1.523	-0.042	2.73	1.326	-0.343
地方公務員給料 (円)	320517.12	12633.141	-0.063	322707.16	12194.447	-0.093
住民1人あたり税収 (千)	431.50	119.963	-0.026	470.80	116.079	-0.060

の出席・報告、相談マニュアルの記入・作成・補助、その他である。

表2を見ると次の点がわかる。第一に、相談員の電話相談件数は、直営および指定管理者ともに、相対賃金との相関は見られない。第二に、相談業務以外の職務のカテゴリー数と相対賃金について、自治体直営では相関が見られず、指定管理者では負の相関が見られた。第三に、施設所在地の地方公務員給料と住民1人あたり税収については、いずれも無相関である¹⁰。このように、直営・指定管理者ともに財政余力によって直接、処遇が決まるわけではない。また、指定管理者では職務が幅広くなるほど賃金は低廉になるという関係が見られるが、直営では見られない。以上からマクロレベルでの相談員の職務と賃金の関係は、雇用主が官民いずれかにより異なる傾向が見て取れる。

そして、公認心理士、その他心理士、社会福祉士、精神保健福祉士のうち、1つ以上の資格保有を必須としている施設は5%未満 (N = 11) であり、資格による専門性の証明はほぼ求められていない¹¹。また、相談件数は同地域の婦人相談件数と負の相関関係にあり ($\gamma = -.158, p < .05$)、地域内の女性相談ニーズへの対応に関して、センターの相談事業と婦人相談受付部署間に、重複性・相互補完性が認められることが示唆された。

2. ミクロで見た職務と賃金の不均衡

本節では、雇用主の違いによる賃金決定構造の

違いを、聞き取り調査から検討する。結論から言えば、職務と賃金の関係およびその決定構造は、次のような差異がある。

雇用主が自治体である場合、賃金は条例などに基づいて決まっているが、職場での職務配分は非常に曖昧に決まっておき、職務と賃金の不均衡が生じる。これらの処遇改善には、労働組合の介入が有効だとされてきたが、労働組合が積極的に介入しない場合もある。

指定管理者が雇用主である場合、自治体が施設運営事業を外注する額は、施設開設以来一定であるにもかかわらず、行政需要は拡大するため、現場の職務が拡大する傾向にある。その結果、相対賃金の下落と職務の拡大が生じている。ただし、指定元自治体の規定により、職務を反映した高い賃金が実現される場合もある。以下では、雇用主ごとに上記に該当する聞き取り調査結果を抜粋して示す。

1) 自治体直営の場合の職務と賃金の関係およびその決定構造

まずは自治体直営の場合である。センター1は、配暴センターに指定されていないセンターである。当該自治体では、条例により非正規公務員の賃金表が定められている。Bさんはセンターの相談員になって11年目になるが、他の自治体も含め、通算で15年以上、男女共同参画業務に携わっている。勤務先自治体では非正規公務員のための組合が数年前に結成され、勤続7年目までは昇給

するようになったという。

〔センター1〕

B：〇〇〔Bさんが以前いた市区町村〕の嘱託だった時からちょっと条件が変わってると思うんですね。(中略) 雇い止めというのが、当時はありましたけれども、今はないと思いますし、〇〇〔現市区町村〕は最近嘱託の組合ができて、会計年度任用職員¹²ではあるんですけども、7年までは給料が上がるようになったんですね。(中略)

横山：組合ができたということは、今まではなかったということなんですか？

B：なかったですね。3～4年前に部会みたいなものができて、保育と学校の方はそれぞれ、非正規の組合ができていたらしいんですけども、その他の事務職の組合がなかったんですが、その組合ができて、そこに入会したので、組合が市区町村職労に働きかけてくれて、ちょっとあげましょうというようなことがあったんですね。

(中略)

横山：そうすると、わりとこう、市区町村全体が正規ではない職員さんの労働環境も改善したいというような意識が高まってきているんでしょうか？

B：はい、だと思います。

ただ、昇給があったとは言え、Bさんは週あたり35時間以上勤務し、月額給与は16～18万円である。また、雇用形態間の職務分担についても、Bさんは次のように述べる。

B：先ほど、この〔男女共同参画基本〕計画を作るためのアンケートの話があったと思うんですけども、そのアンケートは予算が付いてたんですが、いきなりそれがなくなって、自前でやることになったんです。エクセルだけで処理をしたんですけども、あれはほとんど私が構築したんです。(中略)

横山：そういう枠組みづくりが、正規の職員さんの方ではできないということなんですか？

B：できなかったと思います。この関数をこういう風に使えばできますよって、私が言わなければ、黙っていたらできなかったと思います。5年前の時も、予算がつかなくて自前でやったんです。(中略) そしたら大変なことになってたので。

当該自治体では、正規職員、会計年度任用職員、非常勤職員の事務分担表というものがあり、それぞれの分担割合も記されているものの、Bさんが担っている職務の実態と分担表との齟齬については正される動きなどは、Bさんが知る限り、ない。

センター2は、配属センター指定のない施設でありながら、非正規公務員である3名の相談員が、婦人相談員と同様の職務を遂行している特殊な職場である。センター1同様、条例で賃金表が定められている。3名は週当たり30時間働いているが、Cさんの給料は16万円を下回っている¹³。Dさんは、センターに勤務して18年になり、設立初期から相談員を務めている。職務は多岐に渡り、電話・面接相談対応、弁護士事務所や調停への同行支援、関係機関調整、一時保護や移送、民間シェルターとの連絡調整なども担う。それゆえ、そもそも相談業務自体がイレギュラーに幅広いのだが、残業代も支払われないという。こうした職務と賃金の関係について、正規公務員である労働組合役員F氏は、以下のように述べた。

〔センター2〕

横山：〔上記の仕事が〕婦人相談員さんの職務になっている、しかし婦人相談員並みの処遇になっていない、他はもうちょっと高いというのは、〔組合は〕認識しているんでしょうか？

F：認識は、雇用形態とかが違うので、という回答になる。資料を出したものがフルタイムのものかパートタイムのものかというのが

ありますし、他市区町村と比べてもそんなに〇〇〔市区町村〕が低くはない。

C：仕事内容が理解されないでそういう回答になる。

D：その主張をすると他の会計〔年度〕任用の人たちをディスっているのかというようにところに回収されていくので。

相談員は婦人相談員と同等の職務に見合った賃金と訴えるが、労働組合役員は、職務に関係なく、手続きに則った賃金であることのみを理由に正当化できると述べている。このように、組合の関与による改善はほぼ見られないという点で、センター2はセンター1と対照的であった。実際、労働組合役員は、組合の方針について以下のように述べた。

横山：今後交渉の中でどういうところがキーになるという感じなんでしょうか？

F：まず職場での話し合いをしていて全体交渉というのをしていかなないとなかなか難しいんですよ、現実の問題として。なのでその話し合いをしていってくださいというのを言っていますが、職種が違うのでなかなか全体で一致団結するというのが難しいのかなと。

横山：部署として一致団結しなきゃいけないということですか？ 正職員と非正職員が団結しなければいけないということなんですか？

F：職場として総意として出していないといけません。(中略)

横山：意見の総意というのは、組合さんの方から正規の職員の方に働きかけるのではなくて、まずは部署内ということなんですか？

F：いやいや組合の方からも促してます、正規の職員の方に。ただまあ業務が忙しくてなかなかみんな集まれるっていう時間をとるとするのが難しいんですよ。集まって話し合い

をしてもらいたいんですけど。

C：難しいですよ。私たち3人いるところの職員さんにもお願いしていますけれども難しいと。皆さんお忙しくされているというのも当然あるので、そういう中に、要するに婦人相談員の業務のことをあなた達に任せているのに何でこっちに言ってくるの、なぜ時間を取るの、というような空気がどうしても出てしまうので。まあ難しいと。17人とか18人ぐらいいるんですけども、その人数に3人でというのは、明らかに力の差がありすぎて難しいんですよ。

横山：他の方は正規の職員さんなんですか？

C：会計〔年度〕任用の方もいる。5人。〇〇〔課の名称〕が分かれているから違うんですよ。違う課2つから成っている、そこも総意をとらないといけません。

3名が所属する課は、2つの課が統合され、18名ほどが所属する。うち、非正規公務員は、職種が異なる2名を含め、合計5名である。非正規の処遇改善のためには、こうした様々な職種・雇用形態が含まれる職場が、自発的に総意形成することが必須だという。その後、3名は組織改編を機に組合から退会した。処遇や業務の改善を求めても、組合からの支援がなかったからである。このように、継続的な組合への相談にもかかわらず、処遇改善がまったく見られない場合もある。

2) 指定管理者の場合の職務と賃金の関係およびその決定構造

雇用主が指定管理者である場合を見てみよう。センター3は、事務職員をかねた相談員が5名おり、週あたり10～20時間勤務で時給は900円台である。自治体から新たな相談事業開始の要請があり、その際には、900円を下回るかつての時給で積算がなされたという。従来、同地域の最低賃金をベースに積算が組まれてきたからである。

〔センター3〕

横山：そうしますと、相談員さんの時給に関しては900円から1,000円ということで、他のスタッフの方はそれよりも低い？

G：そうです。

H：最低賃金に少しプラスした程度です。（中略）先日最低賃金が上がった時、うちのスタッフの何人もが時給アップとなりました。つまり、上げないと最低賃金を下回ってしまうから上げたのですが、それぐらい、賃金が低いということです。

新たな相談事業とはLGBT相談（2016年から）や男性相談（2022年から）などであり、指定管理者を継続するために、そうした自治体の要請に沿う必要があったようだ。しかし、相談の職務が拡大しても、自治体の積算根拠は最低時給に準拠している。その理由として、設立当初からの経緯が影響していると述べられた。

H：LGBT相談を新設するにあたって、研修費を新たにつけてもらったのは画期的でしたが、予算額積算の根拠はそれまでの時給額で、その額がそもそも専門職の割には高くないので、決して十分でないのかもしれないです。ただ、私たちはそれが当たり前になってしまっただけです。

G：（中略）当市区町村の場合、男女共同参画推進の活動は行政が実行委員を募集して集まったボランティアが主体となって始まり、「大事だから手弁当でもやりましょうよ」と言う女性たちがいっぱいいてなり立っていました。その後、委託や指定管理者制度の導入で賃金が出る、雇用につながる、そのことがうれしくて労働面の環境整備の大切さまでは、考えが及ばなかったという現実があります。最初の予算が基準でその後の予算も決まっていき、大幅なアップは難しいし、行政も「この予算でできることをやってほしい」と言いますしね。

このように、低廉な賃金であっても、比較基準がボランティアであることによって、強い問題意識には至っていない。こうしたボランティアベースの発想を、処遇として制度化しているのがセンター8である。

センター8の相談事業は、週30時間勤務で時給換算額およそ2,000円の1名と、30名以上のボランティアの相談員によって担われている。その体制について問うた。

〔センター8〕

横山：元々の積算として、相談員さんお一人分しか出ていなかったというのは、初めの積算が一人で十分だろう、というようなことだったんでしょうか？

P：そうですね。相談員1名分しか出ていませんし、後はボランティアの相談員は交通費のみ積算して、という形ですね。

横山：それは地域的にボランティアさんがたくさんいらっしゃるだろうから大丈夫だろう、というような見通しだったんでしょうか？

P：そう言われると、多分そうなんじゃないかな。

当時の積算根拠は不明であるものの、行政特有の専門性が必要とはみなされず、ボランティアによって担われるという認識がセンター8の背景にはあった。このように、確かにセンター3やセンター8は島・古久保（2010）の議論に整合的な側面も観察される。

一方、センター5は都道府県設置のセンターで、配暴センターにも指定されているが、非常勤の相談員が2名のみで、週あたり平均25時間程度の勤務で時給1,200円台である。また、相談以外の職務も幅広く担当しているが、次のような語りが見られた。

〔センター5〕

横山：（中略）配暴機能があって、この待遇

ていうのは、職務に見合ってるんじゃないですか？

K：見合っていないです！ 全然。

L：配暴センターだからってということだけでなく、うちの〇〇〔センター名〕は、ありとあらゆる相談を受けるので。LGBTの方もいるし、メンタル関係の方もいるし、人間関係に悩まれる方もいるし、配暴センターとしての機能の対象になるような相談の方もいて、本当に幅広いので。本当にもう、待遇に照らし合わせるとすると、ちょっとこう、もう、根本的なところで違うよねってことになっちゃうんですけど。

K：あの、過去にすごく、相談件数が増えてしまった時期があったんですね。これまでで最高ぐらいの件数に増えたこととかを根拠に、相談員を増員して欲しいという要望を出したことがあったんですけども。(中略)「このぐらいの件数だったら2人でいいでしょ」って言われちゃう。

このように、職務と賃金の不均衡が著しいだけでなく、センター3と同様に、自治体からの要請により相談内容・件数ともに拡大する一方であるという。同様に、センター4においても、職務の幅の広さがうかがえる。

〔センター4〕

横山：今の処遇は職務内容に見合ってるんじゃないですか。

J：よくわからない。他のところがわからないのであれしたことはないんですけども。私は都道府県の行政にいたんですけども、行政よりはすごくちゃんと時間の調整をとっていただいたりとかはあるので、行政は相談だと相談のみだったので。行政はどこもそうだと思います。今は会計年度〔任用職員〕になったと思いますけれども、非常勤だったので。ただその代わり相談のみなんです。統計とか事務とか研修の講師とかは一切ないん

です。なので、どっちがどうなんだろうって、ちょっと。

Jさんは都道府県での相談職経験があり、自治体と比して指定管理者の方が職務の幅が広いと述べている。

そして、センター5の相談員の賃金は、自治体が決定する施設運営予算に依存しており、20年以上変わっていないという。

〔センター5〕

横山：都道府県の方では、それぐらいの時間給というか、日額が妥当であろうということで、2011年の時点から始まっていたという感じでしょうか？

L：ほぼ20年ぐらい変わっていないので。たぶん、当時の、都道府県のどこかの嘱託職員とかに倣ったのだろうと想像はできます。

横山：なるほど。それを、20年ということは、物価も上がったりしていると思うんですけども、上げるというような話が出たりとか、あるいは交渉されたりってようなことってというのはあったでしょうか？

K：(中略)元々都道府県からいただけるお金はもう定額ってというか、人件費はほぼ定額でしかこないの。

このように、センター5の相談員の賃金は、現在は低廉であるものの、その要因は、相談員の賃金が20年以上固定されてきたことにある。実は、現在の時給を当該施設開所時の同地域の最低時給と比べると約2倍であり、少なくとも開所当時は、相対賃金は高かったと言える。つまり、これら2事例からは、指定元の自治体が指定管理者の委託費用を、物価や最低賃金の上昇といった費用の増加要因を顧慮せず、不変の費用であるとみなして委託費用を決定する定額コストとも言える運用を行ったことが、徐々に劣悪な処遇になった原因であると言える。このような定額コストの運用は他のセンターでも見られる。センター7には、元都

道府県職員がおり、正規公務員の認識についても問うことができた。センター7では、2名の正職員の相談員が週あたり約39時間勤務しており、月額18～19万円程度、2名の非常勤の相談員が週20～30時間勤務で時給1,100円台である。センター長である都道府県庁の元職員であるNさんは、職務と賃金の不均衡について次のように述べた。

〔センター7〕

N：今、年齢構成が50～60代なんですよ。40代ぐらいの方をなんとか仲間に入れて、育成していきたいと考えています。ただ、そこで課題になるのは、待遇が非常に貧弱なので、本当に志がある人でないとできないのかな。だから処遇の改善は、本当に進めなければならない。このことは、都道府県にも言っています。やっぱり人件費の、指定管理費の予算の見積もりの中の人件費については、ぜひご配慮くださいと言っています。私もここに来てびっくりしました。(中略)仕事の質からして、低すぎるかな。

このように、指定元自治体にとって、委託している職務は積算根拠に含まれないのであり、最低賃金準拠も含め、低廉な賃金は定額コストの運用に根拠があると考えられる。ただ、その引き上げについてNさんも「他にも指定管理者がたくさんありますから。ここを極端に上げると他のところも上げなきゃいけないというようなことになって」と述べており、他の指定管理者にも、同じ傾向が存在することが伺われる。つまり、男女共同参画センター相談員の低賃金は、ジェンダー平等社会への希求よりも、指定管理者という制度に内在する問題であることがわかる。

一方、このような賃金の積算が職務に基づいている場合はどうだろうか。センター6では、10名以上の非常勤の相談員と、職員であるMさんが相談事業に携わっているが、非常勤の相談員の時給は2,000円台前半である。この理由として、Mさんは当該自治体の規定で、男女共同参画センター

相談員は資格保持者であることと、自治体の定める心理職の最低賃金額に準拠するよう定められていることを述べた。つまり、指定元自治体が行政特有の専門性を評価し、指定管理者へ労働条件を規定することで、職務と賃金の不均衡が改善されていた。

3. まとめ

以上の結果を、先行研究の課題と併せて議論しよう。

第一の課題である、公務部門の特殊性について、本稿は行政特有の専門性の高い男女共同参画センター相談員に着目し、雇用主が自治体であるセンターと指定管理者であるセンターとの比較によって次のことを明らかにした。

まず、雇用主が自治体である場合に、基本的には内部規則によって賃金が決定されていることが明らかになった。つまり、賃金が組織内部で規則化されているのだが、他方、職務においては、職務分担表を超えた、婦人相談員のような業務を担わせているなど、賃金よりも柔軟な配分構造が存在する。そして、このようにして生じた職務と賃金の不均衡について、先行研究によれば、労働組合の介入があれば改善しうるとされていたが、センター2のように、介入が見られない場合もある。この点で、これらの規則や労働組合といった内部労働市場 (Doeringer and Piore 1985=2007) の構成要素が、賃金低下を阻止するのではなく、むしろ正当化するように機能している。内部労働市場は通常、賃金プレミアムを生み出すことが多いが、非正規公務員には、逆機能として作用しているとも言える。

他方、雇用主が指定管理者である場合には、職務と賃金の不均衡のメカニズムが異なる。たしかに、島・古久保 (2010) の指摘と整合的な側面も存在するのだが、それ以上に大きな要因として、指定元自治体が指定管理を定額コストで運用している点が挙げられる。そのため、職務が拡大しても積算には影響せず、職務と賃金の不均衡が生じている。職務カテゴリー数には、相談事業対象者の

拡大は含まれないため、質問紙調査の結果で示した以上に、職務と賃金の不均衡は強まっている可能性がある。これらを勘案すると、内部労働市場の要素は乏しいにもかかわらず、自治体が職務を勘案した委託金額の算定を行っていないため、それが制約条件となって賃金を規定しているのである。ただし、委託元の自治体が、男女共同参画センター相談に行政特有の専門性を評価し、指定管理者に対して労働条件を規定した場合、相対賃金が改善されうることも明らかとなった。

以上の結果から、いずれの雇用主であっても、賃金が硬直的に規定されるという点に共通要素があると言えるが、職務との関連に射程を拡大すると、異なる構造が見て取れる。自治体直営と指定管理者では前者が内部労働市場の逆機能、後者が定額コストによる相対賃金の下落と職務の拡大という、異なるメカニズムが存在するのである。

第二の課題、雇用主別の賃金の差異については、マクロデータからは確認できない。もちろん、上林(2021)の依拠したデータと異なり、本調査は施設ベースの回答であるため、その結果が異なったのかもしれない。ただ、職種を固定した場合の間接差別の所在については、改めて検証する必要がある。

V. 結論

マクロデータで確認したように、自治体直営と指定管理によるセンターとの間で、最低賃金を基準にした相対賃金について目立った差はなかったが、ミクロデータからは職務と賃金の不均衡が生じるメカニズムに大きな差が見出された。先行研究を踏まえて考察しよう。

先行研究では、非正規公務員の処遇改善の余地は労働組合の活動に依存すると言われてきた(川村2017; 前浦2019)。しかし、本稿で明らかにしたように、労働組合が処遇改善の働きかけをしない場合も存在し、それどころか、労働組合が非正規公務員を雇用形態で一括した取り扱いをしている例も見られた。労働組合が処遇改善に取り組んだ

事例においてでさえ、前浦・古谷(2021)が示した事例に比して、その改善程度は微々たるものと言わざるを得ない。そして、職務配分が時に自治体の内規を逸脱するなど、フリーハンドに行われる結果、職務と賃金の不均衡が生じる。上林が述べるように、2000年以降の公務部門における相談への行政需要拡大へは、非正規雇用によって対応されている。そして、その多くは資格職であるが、本稿が対象にした男女共同参画センター相談員は、必ずしも資格要件が存在せず、資格職とは言いがたい。心理職扱いとなっているケース(センター6)から示唆されるのは、専門性の明示性/確立性の不在が公務部門非正規雇用の賃金低下に拍車をかけている可能性である¹⁴。先行研究では、行政特有の専門性が必要な非正規雇用のうちの資格職や、労働組合が非正規雇用の処遇改善に積極的に取り組む場合のみが対象にされがちであるが、それら以外の非正規雇用についても、今後明らかにされる必要があろう。

他方、雇用主が指定管理者である場合、低賃金にならざるを得ず、女性労働者のジェンダー平等推進への意欲の高さがその要因だという説明は、ジェンダーステレオタイプの罫(木本2003)の影響を物語るものと言える。むしろ、賃金硬直的な側面の方が、多様なパターンを持ちうる指定管理者の賃金規定要因として、分析的であると言える。

ただし、課題も残る。第一に、ボランティアなど雇用関係にない者が官民ともに存在し、その根拠法が存在しないという男女共同参画センター特有の状況が影響しているかもしれない。雇用者以外も考慮すれば、ボランティアへの依存という苛烈な間接差別がありうる。第二に、施設ではなく、労働者個人に質問紙調査を実施した場合には、異なる構造を示す可能性もある。実際、センター1や2で語られたイレギュラーに多岐に渡る職務は、正規公務員による回答には見られず、マクロデータには反映されていない。自治労による臨時・非常勤職員等を対象にした賃金・労働条件制度調査においても、男女共同参画センターは対象

外となっていることから、より正確な実態把握が望まれる。第三に、指定管理者で見られた定額コストによる運用が、受託者が非営利組織ではない場合が多い領域でも見て取れるのかは明らかではない。

このような限界はあるが、公務部門における非正規雇用の職務と賃金の不均衡をさらに解明することで、既存の理論と接続した、より精緻な議論が可能になるだろう。

謝辞

本研究は、自治労次代を担う研究者育成事業第IV期の助成を受けたものです。

注

- 1 調査対象施設のうち、指定管理者制度導入率(N = 68)は92.6%である。本稿では便宜上、公設民営の施設運営主体を指定管理者と示す。
- 2 女性職化を伴った非正規化とは、同一職種内でも正規雇用よりも非正規雇用の方がさらに女性割合が高くなる傾向をさしている。
- 3 困難な問題を抱える女性への支援に関する法律は2024年4月から施行され、性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律が2023年6月に施行されている。
- 4 公務職場の他の事例については遠藤編(2013)参照。
- 5 福祉職は社会福祉士や介護福祉士、消費生活相談員は同名の国家資格が該当する。
- 6 NWEC女性関連施設DBによる。
- 7 NWEC女性関連施設DBによる。
- 8 分析ケースに雇用関係にある相談員が不在の場合は含まれていない。また、雇用関係にない相談員と、雇用関係にある相談員が混在する場合は、後者の時給換算額のみを採用した。指定管理者でボランティアなどが相談対応している場合も同様の処理を行っている。なお、マクロデータにおいて、相談員のうち、正職員(指定管理者の場合は常勤職員)が存在する／しない施設間の賃金平均において大差はなかった。本調査は悉皆調査であるので、検定結果についての解釈に積極的に言及しないが、平均の差の検定

結果はいずれも $p > .05$ であった。

- 9 面接相談の対応人数には、弁護士などが含まれている場合も多いため、電話相談のみの件数を示す。
- 10 業務委託やボランティアも含めた場合には、相対賃金と地方公務員給料の間には官民ともに負の相関が見られるが、本稿は雇用関係に焦点化している。
- 11 資格保有と現行待遇の不均衡ゆえ、資格要件を厳格にできない可能性がある。
- 12 2020年の制度変更により、従来の非正規公務員は会計年度任用職員として規定されたが、本稿では先行研究の用法にならない、原則、非正規公務員として記述している。
- 13 3名の給料は勤続年数の違いにより僅かに異なっており、Cさんの給料は質問紙で回答された16~18万円を下回るものであった。
- 14 行政特有の専門性を心理職資格に要される知識体系で代表しうるのは議論の余地がある。むしろ行政特有の専門性の存在を直接に証明できないゆえ、関連する専門性の証明を要件としている可能性はある。この背景には、センター相談事業と重複性・相互補完性を持つ婦人相談が、売春防止法を根拠とすることによる問題(戒能・堀 2020)も関連しているよう。

参考文献

- 〈男女共同参画センターが行なう相談事業の現状と課題〉研究会, 2014, 『男女共同参画センターの実態と課題——全国調査結果・報告書』
- Doeringer, P. B. and Piore, M. J., 1985, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, New York: Basic Books. (白木三秀監訳, 2007, 『内部労働市場とマンパワー分析』早稲田大学出版部)。
- Di Stasio, V. and Van de Werfhorst, H. G., 2016, "Why does education matter to employers in different institutional contexts? A vignette study in England and the Netherlands", *Social Forces*, 95(1): pp.77-106.
- 後藤剛志, 2021, 「『非正規』の地方公務員の増加要因に関する分析」『財政研究』第17巻, pp.155-183.
- 戒能民江・堀千鶴子, 2020, 『婦人保護事業から女性支援法へ——困難に直面する女性を支える』信山社。
- 禿あや美, 2013, 「職務評価からの提案と分析 男女

- 共同参画課」, 遠藤公嗣編, 『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』旬報社.
- 上林陽治, 2021, 『非正規公務員のリアル——欺瞞の会計年度任用職員制度』日本評論社.
- 川村雅則, 2017, 「官製ワーキングプア問題の現状と課題」『社会政策』第8(3)号: pp.47-61.
- 遠藤みち恵, 2005, 「相談員のプロフィールと専門性」河野貴代美編, 『女性のメンタルヘルスの地平——新たな支援システムとジェンダー心理学』コモンズ.
- 木本喜美子, 2003, 『女性労働とマネジメント』勁草書房.
- Leete, L., 2000, “Wage Equity and Employee Motivation in Nonprofit and For-profit Organizations” *Journal of Economic Behavior & Organization*, 43: pp.423-446.
- 前浦穂高, 2019, 「非常勤職員の発言と処遇改善——二つの自治体の事例」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事——政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規.
- 前浦穂高・古谷真介, 2022, 「地方自治体における非正規労働者の『準内部化』」『日本労働研究雑誌』第739巻: pp.82-92.
- 松尾孝一, 2017, 「公務改革と公務労働の変化」『社会政策』第8(3)号: pp.14-30.
- 小尾晴美, 2010, 「地方自治体の非正規職員の職務内容と労働条件——東京都A区立保育園の事例より」『社会政策』第1(4)号: pp.75-86.
- 桜井陽子・海渡捷子・戒能民江・川喜田好恵・堀場千鶴・景山ゆみ子・俵谷真理子, 1998, 「特集 女性施設ががになう相談事業とは? ——なにが, どこが問題か, 相談事業」(財)横浜市女性協会編『女性施設ジャーナル4』学陽書房, pp.6-27.
- 渋谷典子, 2019, 『NPOと労働法——新たな市民社会構築に向けたNPOと労働法の課題』晃洋書房.
- 島和博・古久保さくら, 2010, 「現代都市における市民活動の現実と可能性」大阪市立大学大学院創造都市研究科編『創造の場と都市再生』晃洋書房.
- 塩崎千枝子, 2003, 「女性センターの活動・経営をめぐる問題」鈴木眞理編, 『生涯学習の計画・施設論』学文社.
- 総務省自治行政局長, 2003, 『地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)』
- 東京女性財団東京ウィメンズプラザ非常勤職員編, 1997, 『女性会館で働く非常勤職員・嘱託職員の労働実態アンケート調査報告書』
- 上野千鶴子・竹中恵美子, 2002, 「自治体の行政改革と女性センター」(財)横浜市女性協会編『女性施設ジャーナル7』学陽書房, pp.66-97.

掲載決定日: 2024年6月7日

Abstract

Public-Third Sector Comparison of Municipal Non-Permanent Employees: National Survey Results for Gender Equality Center Counselors

Mai Yokoyama* and Kentaro Seto**

Through questionnaires and interviews, this study compared the public and third sectors to determine how counselor duties and wage imbalances occur in the position of Gender Equality Center Counselor, requiring administrative expertise.

In the survey, no significant difference emerged between the wages of the public and third sectors.

When the employer is a municipality, wages are regulated within the municipality. On the contrary, there is a more ad hoc allocation structure for duties than for wages, such as irregular allocation beyond the duty assignment list. As a result, an imbalance between duties and wages arises. However, active intervention of labor unions is not always observed.

When the employer is in the third sector, outsourcing is seen as a fixed cost for the municipality. Hence, since the amount of duties performed does not affect budget estimates, imbalance between duties and wages again arises. However, wages can improve if the municipality can evaluate counselors' administrative expertise and has established working condition regulations for the third sector.

Keywords: municipal non-permanent employees, administrative expertise, public-third sector comparison, gender equality center