

相談という公務に非正規で従事する労働者

横山麻衣

<要旨>

男女共同参画センターの相談事業は、準法律行為的行政行為を担う公務労働であるにもかかわらず、賃金は低廉であり、無償労働も存在する。こうした相談事業を対象に、調査票および聞き取り調査を行った結果、先行研究で重要視されてきた労働組合や公契約条例による賃金の改善効果は、ほぼ無きに等しいような現状が明らかとなった。また、労働組合や指定元自治体による職務の把握や調整も行われな中、職務は拡大の一途を辿っていた。ただし、専門性が要される職務であると評価し、指定管理者の公務非正規労働者の最低賃金を規定する自治体においては、賃金の改善が実現されていた。

1 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賃金の規定および改善要因について、調査票および聞き取り調査結果に基づいて明らかにすることである。

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」であり、「その他」には各種相談職が含まれる（上林 2021）。後述するように、男女共同参画センター相談員は準法律行為的行政行為を担うが、相談業務は押並べて事実行為とみなされてきた。2000年以降、相談業務の行政需要は爆発的に拡大しており（上林 2021：101－118）、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⁽¹⁾、男女共同参画センター相談事業についての研究は、社会的にも意義深い。

以下、2節では非正規公務員および公務非正規労働者の賃金やその規定要因に関する先

(1) 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、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は2023年6月に施行されている。

行研究をレビューし、3節では調査概要について説明し、4節では調査票調査および聞き取り調査の結果を示し、5節では知見の整理と含意について論じる。なお、自治体と雇用関係にある者については非正規公務員、外部委託された公務に指定管理者などで労働に従事する者を公務非正規労働者と称する。

2 先行研究の検討

以下では、非正規公務員および公務非正規労働者の賃金やその規定／改善要因として想定されてきた職務に関する先行研究をレビューする。

(1) 非正規公務員が担う職務についての研究

非正規公務員が担う職務について上林は、「基幹化」が量・質的に進み、職種にかかわらず拡大する一方であるが、人事制度の弊害ゆえに、専門職化が非正規化を伴って進展するため、非正規公務員である場合ほど資格保有者など専門的知識・経験が豊富な者が多いと述べている（上林 2021）。また、相談業務は行政行為ではなく事実行為とみなされ、非正規化や民営化が進展してきたという。他の先行研究においても、非正規公務員の職務は補助的業務に限定されておらず、正規公務員と同様の職務を担っていることが報告されている（川村 2017；小尾 2010）。

こうした現状において、自治労が企画し、同一価値労働同一賃金による職務評価システムを開発した遠藤らは、ある自治体の4職場を対象に職務評価を行い、職務評価点の上昇に対して最も説明力を持つ要因は雇用形態（正規職員か嘱託職員）だと明らかにしている（遠藤編 2013）。そして、4職場の嘱託職員の中でも、相談員は職務評価点が特段高く、同職場内の正規公務員の職務評価点をも越えていた。こうした職務負担を評価しうるシステム設計を、労働組合が主体となって開発した点に意義があり、職務評価は非正規公務員の低賃金を是正する有力な道具だと述べられている（遠藤編 2013：103）。

福祉職場の非正規公務員について前浦・古谷（2022）は、非正規公務員と正規公務員の職務について、労使交渉をつうじて棚卸しを行った上で分担を明確化し、非正規公務員の職務範囲を限定している2自治体の事例を紹介している。具体的には、非正規公務員である行政事務員（旧嘱託職員）が介護保険の利用申請の審査業務を行い、

同じく非正規公務員である事務補助員が書類整理やデータ入力を行い、正規公務員が判断や予算にかかわる業務を行う。そして、当該自治体では、行政事務員（旧嘱託職員）という非正規公務員が担う業務は、行政特有の専門性が高い業務か、臨機応変な対応が求められる非定型業務だという理解で労使間の合意形成がなされている。

行政法学では一般的に、行政行為を法律行為的行政行為と準法律行為的行政行為に分類し、前者に下命や禁止など、国民の自由を規律する行為を、後者に確認など、特定の事実の存在確定により法律効果を発生させる行為を含む。そして、国民に対して法律効果をもたない行為は事実行為とされる。こうした区分に基づけば、行政事務員が担う介護保険利用申請の審査業務は準法律行為的行政行為に該当し、事務補助員が担うデータ整理業務は事実行為であり、正規公務員が担う判断を要する業務が法律行為的行政行為に、それぞれ該当すると考えられる。実際、当該自治体では、行政事務員が担う職務には介護関連に特化した法律知識や経験が必須であることから、経験年数と技能が正の相関関係にあると考え、昇給などによる非正規公務員の定着が試みられているという（前浦・古谷 2022）。こうした、非正規公務員が担う職務について行政法学では、職務給の原則は非正規公務員にも該当することから、職務に応じた給与決定の必要性が指摘されている（早津 2023）。

このように、非正規公務員が担う職務に関する研究では、正規公務員と非正規公務員が担う職務を労働組合が適切に把握・調整することが可能で、かつ、職務に応じた賃金決定が行政法上も妥当だと理解されている。

（2）非正規公務員の賃金に関する研究

非正規公務員の賃金について上林は、職務との不均衡が顕著になっているのみならず、根拠法令のない空白期間により期末勤勉手当の減額がなされていたことや、退職手当の適用外、違法な休業手当の不払いなどにより、劣悪さがより増す運用の問題点を指摘している。そうした現状を改善するための会計年度任用職員制度であったが、実態は官製ワーキングプアの法定化となった（上林 2021）。川村は、90年代の建築不況以降、下落し続けた公共工事の労務単価が政策的介入によって回復したが、実際の賃金は労務単価より低廉であることから、組合による労働規制等が求められると述べている（川村 2017）。前浦（2019）は、非常勤職員の保育士らの取組みにより、賃金が段階的な職責に応じて昇給することが実現し、労働組合もそれら動向を後押しした2自治体の事例を分析している。

また、公務が外部委託される場合には、公契約条例の制定が改善要因になりうると言われてきた。野口による調査票調査では、公契約条例を制定した自治体のうち、「賃金下限額の設定」は、検討時に議論された項目として「基本理念・方針」に次いで2番目に多いと明らかにされている（野口 2020）。

行政法学の観点からは、公務が民営化されてもなお、住民の社会権保障に対する行政の義務は免除されないことから、外注された公務に携わる労働者の労働条件の確保は、行政責任に含まれるという（晴山 2012）。

このように、公務非正規労働者の賃金については、法制度や政策的介入などが必ずしも実質的な改善につながらず、自治体や職場単位での労働組合や条例制定による介入効果に期待が寄せられてきたと言え、行政法に則れば公務非正規労働者の労働条件の確保も行政の責務であるという。

（3） 先行研究の課題と問題設定

以上のように先行研究では、非正規公務員や公務非正規労働者の職務実態の把握や調整、それに基づく賃金決定の必要性、その過程における自治体や職場単位での労働組合や条例制定による介入の重要性が指摘されてきた。そして背景には、行政需要の拡大に伴う、非正規公務員や公務非正規労働者が担う職務の顕著な基幹化がある。ただし、既存の先行研究にも以下に述べる課題がある。

第一に、準法律行為的行政行為を担う非正規公務員を対象にした研究の少なさである。先行研究で対象にされてきた公共工事作業員（川村 2017）や保育士（前浦 2019；小尾 2010）、教員・図書館司書・消費生活相談員など（上林 2021）は、事実の確認に基づく法律効果を発生させる業務を必ずしも担わない。これらに反して、前浦・古谷（2022）が事例に基づき整理した理念型は、非正規公務員であっても、公権力の行使に連なる準法律行為的行政行為を担いうることを示している。

本稿が対象とする男女共同参画センターでは、2024年度時点で約8割のセンターで相談事業が実施されており⁽²⁾、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

(2) NWE C女性関連施設DBによる。

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行為的行政行為を担う傾向にあり、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。

第二に、無償労働など、雇用関係外に置かれた公務労働従事者の存在の等閑視である。上述の先行研究のみならず、総務省による「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する調査」や自治労による「自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査」においても、無償労働者は存在しないことになっている。さらに、内閣府男女共同参画局（2023）による給与実態調査においても、無償労働については言及がない。しかしながら、男女共同参画センター全相談員のうち、1割を超える者が無償で相談事業に従事していることが確認されている（〈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）。

つまり、上述した1点目の課題を踏まえると、男女共同参画センターは職務と賃金の不均衡が最も顕著な領域であると言える。そうした点で、先行研究で明らかにされてきた、労働組合や公契約条例など、自治体や職場単位での職務や賃金に対する把握や調整が最も必要であり、かつ、改善効果が最も現れやすい領域であると考えられる。それゆえ、先行研究における知見の妥当性をよりよく検証できる主題であり、公務労働研究のさらなる展開に貢献しうると言える。

以上の先行研究における知見と課題に基づき、本稿が明らかにすべき問いは以下である。男女共同参画センター相談員の職務と賃金の実態はいかなるものであり、改善要因は何か。賃金改善要因は運営主体によって異なるため、自治体直営の場合は労働組合による組織化や働きかけ、指定管理者の場合は公契約条例制定との関連に言及しつつ明らかにする。

3 方法

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調査票調査を行い、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（調査票調査）および2023年1月～同年8月（聞き取り調査）である。

調査票送付数は283、回収数は224（回収率⁽³⁾＝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33件（自治体直営＝23、指定管理者＝10）、応諾件数は9件（自治体直営＝2、指定管理者＝7）であった。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、調査票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のとおりである。

表1 聞き取り調査対象者一覧

	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
				F（組合役員）	M			
				G（センター長）	F			
センター3	市区町村		指定管理	H（相談員かつ職員）	F	非正職員	10～20時間	900～1,000円未満
				I（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	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
センター9	市区町村		指定管理	R（センター長）	F			
				S（相談員かつ職員）	T	非正職員	10時間未満	800～900円未満

出所）調査票調査および聞き取り調査結果より作成。

(3) 事情により回答不可などと回答した施設は、回収率の計算から除外している。

4 結 果

以下では、量的調査結果に基づき、職務と賃金の実態について概観した後、聞き取り調査結果に基づいて、賃金の規定／改善要因について見ていく。

(1) マクロでみる職務と賃金

まず、調査票調査結果から職務と賃金の関係を確認する。表2は、職務と賃金等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⁽⁴⁾。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⁽⁵⁾。この他、相談員が担う相談以外の職務カテゴリ数を用いる。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からわかるのは次の3点である。第一に、相対賃金は自治体直営の方が僅かに

表2 職務と賃金等の記述統計と相関係数

	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	1.66	0.474		1.54	0.465	
電話相談件数／人数	255.63	269.693	-0.131	341.95	253.009	0.092
相談以外職務	2.11	1.613	-0.192	2.48	1.358	-0.142
地方公務員給料(円)	319,989.86	12,567.957	-0.037	318,831.68	10,206.651	-0.235
住民1人当たり税収(千)	421.69	116.643	0.006	476.62	114.368	0.060

出所) 調査票調査結果、地域別最低賃金改定状況、地方公務員給与実態調査、地方財政状況調査、国勢調査より作成

(4) 分析ケースに無償労働は含まれるが、相談事業を委託している施設のデータは含まれていない。

(5) 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。

高く、相談対応件数や相談以外の職務は指定管理者の方が多。平均相対賃金は、無償労働で相談に従事せざるをえない公務非正規労働者の存在により、押し下げられると考えられる⁽⁶⁾。第二に、自治体直営および指定管理者いずれの場合も、相談以外の職務が多いほど相対賃金が低いという弱い負の相関が見られる。先行研究では、職務負担に応じた賃金設定の重要性が指摘されてきたが、相談員が担う職務の幅広さは賃金の相対的な高さに関連がなく、むしろ賃金が低いほど相談以外の職務も担わなければならないという現状がある。第三に、税収と相対賃金は無相関で、同地域の地方公務員給料が高いほど相対賃金が低いという弱い負の相関が、特に指定管理の場合に見られた。非正規公務員の増大について後藤（2021）は、自治体の財政状況とは関連がなく、正規公務員の給与と非正規公務員割合が有意な正の相関を示すといった一連の知見を明らかにしており、そこから正規公務員の待遇維持のために非正規公務員が増大している可能性を指摘している。そうした先行研究の知見と第三の点は概ね一致しており、外部委託された事業者において無償で公務労働に携わる者を含めることにより、正規公務員の待遇維持のために公務非正規労働者の相対賃金が低下する傾向は、より明瞭になりうることが示唆された。

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（ $\gamma = -0.158$, $p < .05$ ）、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。

表3は、運営主体別に賃金改善要因の有無と相対賃金平均の差について示したものである。自治体直営の場合には、労働組合に加入している非正規公務員の方がやや相対賃金が高いものの、有意差は見られなかった。指定管理者の場合、公契約条例制定

表3 賃金改善要因の有無と平均の差の検定

	自治体直営		差の検定	公契約条例	指定管理	差の検定
	労働組合加入あり (n=8)	労働組合加入なし (n=61)		制定あり (n=6)	制定なし (n=18)	
相対賃金平均	1.713	1.663	n. s.	1.556	1.538	n. s.

出所) 調査票調査結果より作成。

(6) 自治体直営の施設にも、ボランティアという雇用形態で相談事業に携わる者がいるが、無償労働ではない。ただし、会計年度任用職員への切り替えが達成されておらず、相談員の雇用形態がわからないなどと正規公務員が回答した施設もいくつか存在し、自治体直営の施設において法的根拠が不明瞭な雇用関係が残存している。

の効果は全く見られない。先行研究では、労働組合や公契約条例制定による処遇改善が実例として挙げられ、期待が寄せられてきたが、それら二要因による相対賃金の改善は明確には確認できなかった。

以上、マクロデータに基づき、相談員の職務と賃金の実態について概観した。要約すると次のようになる。相談員の賃金は、無償労働で公務に携わる相談員が存在する指定管理者でより低く、準法律行為的行政行為と位置付けうる相談業務、あるいはその他の職務いずれとも関連しておらず、組合加入や公契約条例による改善傾向も明確に見られず、正規公務員の待遇維持のために低廉になる傾向が示唆された。

(2) ミクロでみる賃金の規定／改善要因

前節では、先行研究で言及されてきた労働組合による働きかけや公契約条例の制定といった賃金改善要因は、男女共同参画センターの相談員には該当しない傾向にあることが明らかとなった。本節では、実際に賃金がどのように決定されるのか、聞き取り調査結果に基づき詳細に明らかにする。

1) 非正規公務員の場合

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 : ○○〔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、○○〔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⁽⁷⁾ではあるんですけども、7年までは給料

(7) 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い、原則、非正規公務員として記述している。

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、ちょっと上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、月額給料は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が記されているが、Bさんが担った調査結果のとりまとめは、事務分担表の会計年度任用職員の欄には配分されていない業務である。こうした、職務実態と事務分担表との齟齬は、Bさんが知る限り、職場のみならず

労働組合においても話題に上がっておらず、事務分担表がBさんに配布されない年すらあるということだった。

センター2は、配暴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名は週あたり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⁽⁸⁾。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）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〕認識しているのでしょうか？

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のも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ところにも回収されていくので。

相談員たちは婦人相談員と同等の職務に見合った賃金をと訴えるが、労働組合役員は、職務内容は関係なく、制度上定められた賃金表に則ってい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、労働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（F）は、組合の方針について以下のように述べた。

(8) 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さんの給料は調査票で回答された16～18万円を下回るものであった。

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け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けないといけないので。（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、まずは部署内でということなんでしょうか？

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という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もこっちに言うてくるの、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。

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組合役員（F）は述べている。また、当初Cさんが組合加入について労働組合に相談した際、個人では加入できず、DさんとEさんを含めた3名全員で加入することが必須であると言われ、「ただでさえ少ない給料の中から3,000円というのは、私たちにとっては、正規の職員さんどころの比ではない重たいお金」であるが、組合をつうじた発言の重要性を確認しあって加入に至ったという。その後、3名は組織改編を機に組合から退会した。職務や賃金の改善を求めても、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) 公務非正規労働者の場合

続いて、指定管理者の公務非正規労働者の場合である。

センター8は都道府県設置の施設で、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相談事業が担われている。その体制について、相談事業の統括である都道府県職員のパさんは以下のように述べた。

[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、多分そうなんでしょうね。

正規公務員であるPさんにとっても、当時の積算根拠は不明であった。設立当時、無償で施設事業に従事する者の確保が期待できたことが推測されるが、少なくとも、相談員が担う職務が準法律行為の行政行為でありうる点は想定されていなかったと言える。相談員の職務と賃金についてPさんは、次のように述べた。

横山：〔調査票で〕「業務に見合った待遇を用意するのが困難」に丸をつけて頂いたんですけども。

P：まあ正直、うちの歴史・伝統というところで、ボランティアというのは継続してきているんですけども、これが未来永劫続くかと言うと、今おっしゃったように、このまま年齢層があがっていた場合に、若い層を持ってくるために、(中略)本当に〇〇〔センター名〕の電話相談を継続するのであれば、本当に多分近い時代だと思うんですけども、有償での相談員というような体制に切り替える必要があるかなというふうには思っています。

センター8では、ボランティアの募集に対して応募人数は少なく、「基本継続なので年齢はどんどん上がっていく一方で」とあるという。それゆえ、有償に切り替える必要性が遠からず生じるであろうと述べられた。

このように、管理的立場で指定管理者の相談事業に携わる正規公務員が、職務に応じた賃金の必要性を認識していたとしても、指定管理者の場合は施設開設当初に設定された外部委託コストに相談員の賃金が強く規定されることがうかがえる。

センター9も同様に、20名を超えるボランティアの相談員と、有償の相談員2名、相談に対応する職員1名によって相談事業が支えられている。ただ、有償とは言え、2名は900～1,000円未満、1名は800～900円未満の時間給である。指定管理者が変更したため、開設当初の状況は不明であるものの、予算は限られた有償の相談員しか持ちえない水準であるという。そうした財政状況下で拡大する職務について、センター長のRさんは次のように述べた。

[センター9]

横山：そうしますと、セクシュアルマイノリティの相談を去年始められるってなった時は、自治体さんの要望というか、やってくださいみたいな。

R：そうですね。〇〇〔市区町村〕からやるようにと言われて、今まで頼んでる相談員さんではできる方いなかったの、知識に精通してる職員を充てたっていう感じです。

横山：（中略）新たに予算がついたわけではないんですか。（中略）

R：その、1年で組んでる中で、それをセクシュアルマイノリティ相談に割り振ったっていうだけで、新しくセクマイ相談にいくら投入しますっていうのはないんです。結構そういうことが、今までの委託料のままで「こういうこともやってね」というのが結構多いんです。

相談事業の対象者を拡大するよう指定元自治体から要請があったものの、予算は一定であることから、無償労働を避けるために配分調整を行ったという。そして、賃金が低廉であるがゆえに、相談員を確保・育成することが困難になっている。

R：この事業に賛同してくださる、相談員ができる方を結構集めてお願いしたんですけども、やっぱり圧倒的に若い方が少ないんです。なので今の世代の

方ができなくなった時に、次誰やるのかっていうのが個人的にはすごく気になって。素人が何でもできるわけではないと思って。例えばそれこそ資格を持ってる方が、もっと相談員としてある程度生活できるようなお給料をもらえるような環境があれば、後進の育成もできると思うんですけど。

当初の外部委託コストに規定されるこうした傾向は、他の指定管理者も同様である。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。センター長であるGさんは、地域の実情について以下のように述べた。

[センター3]

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」って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。

こうした開設当初の経緯もあってか、相談員や職員の賃金は最低賃金ベースで設定されている。

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。

このように、センター3が立地する地域では、首長や職員が男女共同参画を推進するにあたり、無償労働で女性たちを動員する必要があったという経緯がある。そして、「市区町村・都道府県の講座等でエンパワーメントした（ママ）一般の女性たちがセンター職員になり、都道府県や市区町村の男女共同参画推進を担ってき」という。それゆえに賃金は最低賃金水準であるのだが、外部委託コストはさらに減少させる必要があるという。

H : 今回5年間の指定管理事業がすでにスタートしていますが、仕様書や募集要項において、5年分の予算はすでに決まっています。示されています。（中略）ちなみに、予算はその5年間の中で年ごとに減らしていかなければなりません。

こうした厳しい制約がある中で、従来の女性相談に加え、男性相談やLGBT相談の開始など、相談事業対象者の拡大を自治体から要請され、職務は拡大の一途を辿ってきたという。

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。職務と賃金について、相談事業担当職員のKさんと相談員のLさんは下記のように述べた。

[センター5]

横山：（中略）配暴機能があって、この待遇っていうのは、職務に見合ってるんじゃないと思われませんか？

K : 見合っていないです！ 全然。

L : 配暴センターだから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ふ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、相談の職務負担に賃金が均衡していないことが語られた。配暴センターであるがゆえに、準法律行為的行政行為も含まれるが、「都道府県の予算の内訳というのが、まあ相談員が2人っていう想定でしかお金をいただけてないので、それ以上に相談員を雇用してというのが難しく、残業手当も、特別例外的な事情がある場合を除いて出すことが難しいという。そして、予算は20年ほど固定されているが、相談事業は拡大している。

L : この相談室は、女性相談だけじゃなくて、男性からも女性からもっていうことで、性別を問わずに受けますよっていうスタンスでずっとやってきているので。特にその、性的マイノリティの方々からの相談も、拒まずに受けてきたっていう経緯はずっとあるんですけど。まあ、〇〇年度に看板にあげたっていうこともあり、今すごい増えてますよね。

このように、拡大する行政需要が公務非正規労働者によって担われているものの、賃金は軒並み、初期に設定された外部委託コストによって低廉に抑制されてしまうことがわかる。

センター4も同様に、配暴センター機能を有する。それゆえ、同行支援や相談統計作業、啓発講座の講師も含め幅広い職務を担うが、Jさんの給料は週40時間勤務で月額16~18万円である。都道府県での婦人相談員経験もあるJさんは、当時の状況を振り返り、以下のように述べた。

[センター4]

J : 行政の中の相談って結構色々なことをやっている割には認めてもらえないみたいなことはあると思います。結局、その、向こうは会計年度〔の任用〕で1年更新なんです。専門性を持ってても、1年。やっぱりそこは、ちょっと何とも言えないとこだと思います。

準法律行為的行政行為を担う婦人相談員の職務内容は評価されない傾向にあり、会計年度任用職員制度の適用はその証左であると述べた。また、このセンター4では、男性相談およびLGBT相談も開始することになっている。

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、外部委託コストについて次のように述べた。

[センター7]

N : 担当者も重々わかってるんですよ。どうにかしたいと思っているんだけど、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ほかのところも上げなきゃいけないっていうようなことになって。全体的にそういう財源をどう確保するのが課題。〇〇〔都道府県〕はとても財政的に脆弱な都道府県なので、〇〇〔都道府県〕のように財源を豊富に持ってやっているっていうところと違う。

このように、指定元自治体にとって、職務内容は積算根拠に含まれない。むしろ、外部委託が決定された時点で、あらゆる指定管理者に対し、一律に規定しうるような類の職務だとみなされていると言える。ただ、そうした財源の制約ゆえに、後任の相談員の確保・育成が難しいことも認識されている。

N : 今、年齢構成が50～60代なんですよね。40代ぐらいの方をなんとか仲間に入れて、育成して行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と。だから処遇の改善は、ほんと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。やっぱり安いですよ。

こうした傾向に反して、職務に基づく賃金決定をする自治体も存在する。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。

〔センター6〕

横山：非常勤の方については、2,000円から2,500円未満で？

M：はい。それはもう、私たちの〇〇〔指定管理者〕が決めていることではなくて、〇〇〔市区町村〕の心理職の最低賃金を、そのように設定していただいているので。なので、普通のところよりも多分、高いと思います。

センター6が設置される自治体では、公契約条例は制定していないが、男女共同参画センターの指定管理者に対し、相談員の最低賃金を規定している。そうした判断に至った詳細な過程は不明であるが、複雑化する相談内容への対応という職務内容の考慮があると考えられているという。ただし、複数名の非常勤の相談員が短時間勤務することにより成り立っており、生活賃金を得るほどの稼得にならないことから、後任の確保・育成は容易ではないことも語られた。

5 結果と考察

以上の結果についてまとめ、含意について考察する。

第一に、相談員は準法律行為的行政行為を担う非正規公務員や公務非正規労働者であると言え、同地域の婦人相談受付部署と重複性・相互補完性があることが示唆された。婦人相談について、相談員数と相談者数が正の相関関係にあることから、女性相談ニーズは潜在しており、相談員はそれらニーズを顕在化させる役割を果たしていると考えられる（阪東・森川 2013）。つまり、地域における女性相談ニーズの中でも、各種事実確認をつうじた一時保護などの法律効果を発生させる準法律行為的行政行為を要する相談が、婦人相談受付部署で首尾よく受容されえない場合、男女共同参画センターが代わって役割を果たしている可能性がある。被暴力の影響もあり、この種の相談における相談者の意向は揺れ動くものであることを踏まえると、相談対応という職務を予め事実行為と準法律行為的行政行為に区分することが難しいという事情も影響していよう。

ただし、そうした準法律行為的行政行為を担っているにもかかわらず、相談業務以外の職務もまた幅広い傾向が特に指定管理者で確認された。聞き取り調査結果からは、配暴セ

ンター機能を有する施設であっても相談統計作業や啓発講座の講師など、多岐に渡っている。さらに、配暴センター機能がない場合には、予算による制約で相談員が職員を兼ねざるをえないといった事情がある。また、指定元自治体の要請により相談事業対象者が拡大されてきた結果、相談以外の職務のみならず、相談事業そのものにおける職務自体も拡大傾向にあると言える。そうした状況下で、指定管理者が自治体に増員を求めても、職務負担は矮小化されていた。

そして、自治体直営の場合でも相談員の職務は幅広いことが示された。事務分担表を超えた職務配分や、婦人相談員然の職務が割り当てられるなど、庁内の取り決めや法制度に則らないアドホックな運用がなされている。こうした非正規公務員が担う職務の実態は、いずれのケースにおいても正規公務員が回答した調査票には記入されていない。それゆえ、マクロデータで確認する以上に、非正規公務員の職務負担は重く、基幹化が進行している可能性がある。

第二に、無償労働で相談に従事する相談員を確保せざるをえない指定管理者が存在し、それは初期の積算による予算水準の抑制によってもたらされていた。マクロデータで確認したとおり、税収と相対賃金は無関係であるが、特に指定管理者において、相対賃金は同地域の正規公務員の給料と弱い負の相関関係にあった。先行研究では、非正規公務員の増大は正規公務員の待遇維持のためであることが示唆されており、公務非正規労働者の賃金を分析に含めることで、当該知見を概ね追認したと言えるだろう。

他方、自治体直営の相対賃金平均も指定管理者と同水準で低廉であることがわかった。先行研究において確認されてきた労働組合による処遇改善は、達成されうる場合もあったがあくまで事務職として組織化されており、前浦・古谷（2022）で示された賃金表よりも昇給幅は格段に小さい。また、達成されなかったケースでは、処遇改善は不要であることが雇用形態を理由に正当化されていた。

このように、男女共同参画推進にかかわる公務非正規労働者における無償労働の存在や、非正規公務員に対する労働組合による介入のあり方は、公務労働をめぐる実態、および、まさにセンターが担わんとする男女共同参画社会の推進をむしろ後退させるような利害関係者のあり方をより鮮明に浮かび上がらせる。そして、多くのインフォーマントが述べたように、こうした状況下で、相対賃金が高い施設ですら後任の確保・育成は行き詰まる一方である。

6 結 論

上述した結果について、先行研究を踏まえて議論する。

先行研究では、雇用形態間の職務分担の把握や調整が労使交渉の中で実施されていたが、男女共同参画センターの相談員の職務に関しては、労働組合による働きかけは見られなかった。また、指定管理者の場合、指定元自治体から新たな職務が要請されこそすれ、経年により膨張した職務総量が調整されることもない。職務内容別に労務単価が設定される職種とは異なり、男女共同参画センター相談員に関しては、準法律行為的行政行為を担っていることは全く考慮の外にあると考えられる。先行研究では、労働組合が職務の把握や調整を行う自治体の事例が積極的に取り上げられていると考えられる。調査研究のアクセシビリティ上、当然の帰結であるかもしれないが、公務労働の実態把握をするにあたっては、労働組合が処遇改善に取り組まない事例も含めて、研究が蓄積されることが望ましい。また、自治労が主体となって開発した職務評価の実効性についても、継続的な追跡調査が求められる。そうした知見の蓄積により、非正規公務員の処遇改善可能性の是非を分かち要因も明らかになりうるだろう。

指定管理者の場合、初期の積算が無償労働を前提に設定され、その後も予算水準が維持あるいは減少することにより、無償労働や低廉な賃金で相談員を確保し、相談事業を運営せざるをえなくなっていた。公務非正規労働者の賃金改善要因としては従来、公契約条例の重要性が主張されてきた。しかし、公務非正規労働者の賃金は初期の積算に強く依存しており、公契約条例の有無による平均差も見られなかった。そして、聞き取り調査結果から唯一の改善要因として確認できたのは、相談員に心理職の最低賃金を設定するよう自治体が規定した場合であった。その背景には、相談内容の複雑化に伴う、相談対応に求められる専門性の高度化という自治体の評価があると考えられている。野口は、公契約条例が有効性を発揮することの重要性にも言及しているが（野口 2020）、本調査結果から言えるのは、有効性のみならず、職務内容に基づく下限額規定の必要性である。相談事業が無償労働でも担われうるという想定や、無償労働で担われる公務労働の等閑視がある限り、有効性ある賃金条項を含む公契約条例が制定されてもなお、同地域の最低賃金水準を基準額とされうる可能性が高いからである。

本稿では、非正規公務員や公務非正規労働者についての賃金およびその規定／改善要因を明らかにした。先行研究で述べられてきた自治体や職場単位の労働組合や条例制定によ

る効果は、男女共同参画センター相談員に関しては、ほぼ無きに等しいと言える。本稿における知見が、今後の公務労働研究に僅かでも資するものがあれば幸いである。

(よこやま まい 愛知大学文学部准教授)

キーワード：非正規公務員／指定管理／相談／男女共同参画センター

【謝辞】

本研究は、自治労次代を担う研究者育成事業Ⅳ期の助成を受けたものです。記して感謝申し上げます。

【参考文献】

- 阪東美智子・森川美絵，2013，「全国の婦人相談所の運営に関する実態調査」『厚生指標』60(12)：32-38。
- 〈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』〈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。
- 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』17：155-183。
- 遠藤公嗣編，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』旬報社。
- 晴山一穂，2012，『現代国家と行政法学の課題 — 新自由主義・国家・法』日本評論社。
- 早津裕貴，2023，「『非正規』公務員をめぐる『改革』と課題」『日本労働研究雑誌』759：36-46。
- 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』8(3)：47-61。
- 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』739：82-92。
- 内閣府男女共同参画局，2023，『男女共同参画センターの職員の体制及び給与に関する調査結果について』。
- 野口鉄平，2020，「公契約・入札制度改革の現状と課題 — 条例制定自治体2019年調査の結果に基づき」616：12-21。
- 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』1(4)：75-86。
- 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』。