

## ⑤ 公務労協

2023年度

### 「公務・公共部門労働者の仕事と生活に関する調査」の報告について

公務労協 事務局次長 遠藤 恭彦

公務労協国家公務員関係部会（国公関係部会）は、国家公務員非現業職員の給与・勤務条件が独立行政法人等の職員により強い影響を与えており、賃金・労働条件の決定に係る対応の連携の強化が喫緊の課題となっていることから、組合員の賃金・労働条件の維持・改善に向け、要求、交渉などに係る対応を一体的に進めることを運動の基本的考え方として、国公連合（9組織で構成）、林野労組、全印刷、全造幣、J P 労組（オブ加盟）が参加して2013年4月1日に結成された。

本調査では、国公関係部会11構成組織に対して10,580件を割り当て、うち期日までに有効に回収されたのは8,061枚、有効回収率は76.2%であった。

今回のスポット的な調査項目としては「人事評価制度」と「非常勤職員」が挙げられる。

人事院は、現在検討している「社会と公務の変化に応じた給与制度の整備」において、成績優秀者や実績を上げた者に対し、より高い処遇を確保することを目指している。それを判定するのは人事評価制度であるから、それは公平性・公正性・納得性が担保される必要がある。さらに、人事評価制度は2022年10月に制度改正が行われていることから、評価制度について検証を行ったものである。

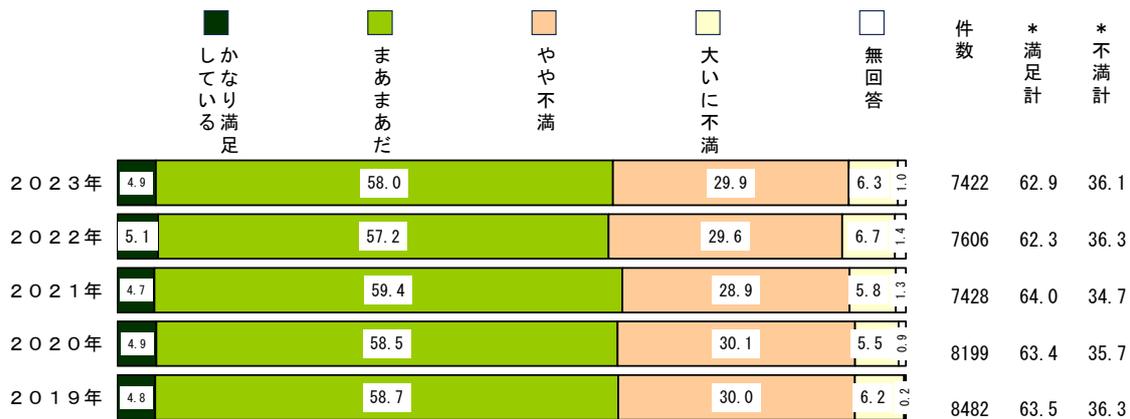
非常勤職員制度について人事院は昨年8月の勧告時報告において、各府省における実態を把握することで、制度の在り方について検討する旨を表明している。現在、一般職全体の4割弱が非常勤職員であり、さらに非常勤職員全体の3/4が期間業務職員以外の職員である一方、その実態については不明な部分が多い。そこで今回、初の試みとして常勤の組合員らの職場(部署)における非常勤職員の実態について調査した。

本稿では、まず組合員の生活意識等に触れ、その後、賃金水準や超過勤務、人事評価制度、非常勤職員の状況について見ていく。そして、最後に調査報告から見えてくる課題についてまとめていく。

### 1. 生活意識の現状と生活課題

[日頃のご自分の生活全体をふりかえてみてどうですか]と生活への評価を尋ねる項目では、「かなり満足している」と「まあまあだ」をあわせた＜満足＞が62.9%、「やや不満」と「大いに不満」をあわせた＜不満＞が36.1%である。2022年と比較し満足度は低下していないが、改善もしていない状況である（図表1）。

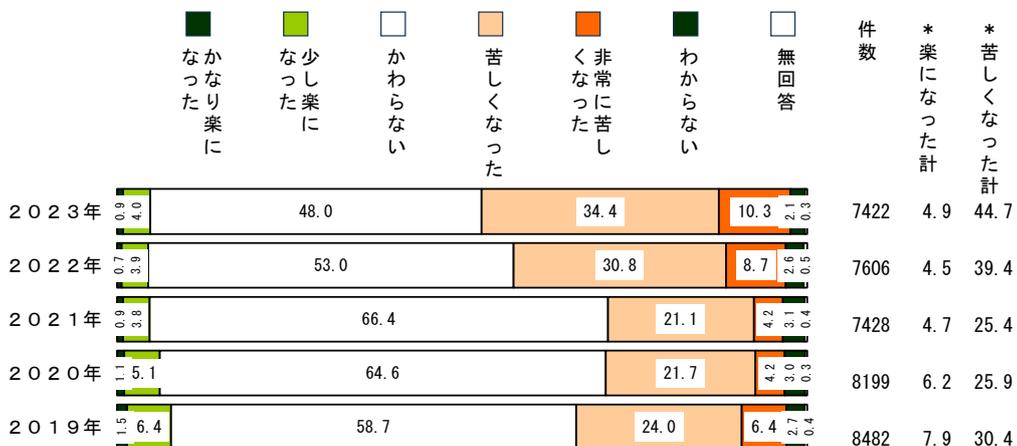
図表1 生活の全体的評価



### 2. 昨年と比べた生活程度感

生活の程度感を評価する質問として、[昨年の今ごろと比べてあなたの生活はどうですか]と尋ねている。結果は、「かわらない」(48.0%)が約5割で、変化があった場合には、「かなり楽になった」、「少し楽になった」をあわせた＜楽になった＞が4.9%、「苦しくなった」、「非常に苦しくなった」をあわせた＜苦しくなった＞が44.7%である。＜苦しくなった＞は2021年(25.4%)と比較し、20%近く増加しており、組合員の生活程度感の悪化が進んでいる（図表2）。

図表2 昨年の今ごろと比べた生活



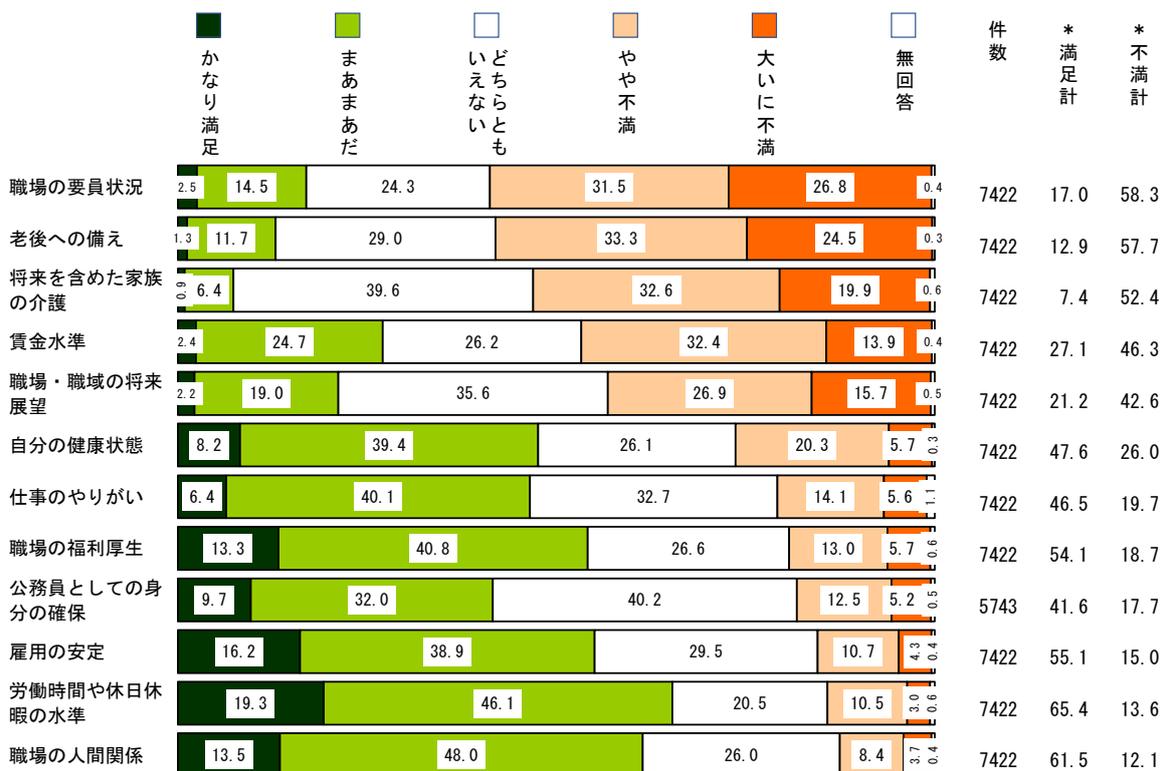
### 3. 生活諸側面についての評価

〔職場の要員状況〕など（図表3）に掲げる12の生活課題を取り上げ、〔つぎのような事柄について満足（安心）していますか、不満（不安）ですか〕と尋ね、5段階（「1. かなり満足」から「5. 大いに不満」）で回答を求めた（〔公務員としての身分の確保〕については公務員のみ対象）。

図は<不満>の比率の多い順に並べている。最も<不満>が多いのは〔職場の要員状況〕（58.3%）で、〔老後への備え〕（57.7%）、〔将来を含めた家族の介護〕（52.4%）、〔賃金水準〕（46.3%）、〔職場・職域の将来展望〕（42.6%）も<不満>が<満足>を上回る。これらの<不満>が目立つ側面のうち、〔家族の介護〕、〔老後の備え〕、〔職場・職域の将来展望〕は将来に対する評価、すなわち見通しの不透明感から<不満>に傾きやすい側面といえるが、〔職場の要員状況〕、〔賃金水準〕はこれらの将来不安に並ぶ<不満>評価の側面となっている。

これら以外は<不満>が<満足>を下回る。<不満>は、〔自分の健康状態〕（26.0%）が2割台、〔仕事のやりがい〕（19.7%）、〔職場の福利厚生〕（18.7%）、〔公務員としての身分の確保〕（17.7%）、〔雇用の安定〕（15.0%）、〔労働時間や休日休暇の水準〕（13.6%）、〔職場の人間関係〕（12.1%）が1割台である。

図表3 生活諸側面についての評価



#### 4. 超過勤務について

超過勤務時間については、平均月および最高月をそれぞれ実数で尋ねている。[平均月]に関しては[0時間]は16.6%で、大多数が超過勤務を行っており、[0時間]も含めて平均すると9.3時間である。また、[最高月]については、平均すると19.9時間であり、人事院規則で定められた原則の上限時間を上回る「45時間超」が9.3%となっている。いずれにしても、[平均月][最高月]ともに超過勤務時間縮減の動きはみられない。また、平均時間について性別でみると、[平均月]が男性で9.8時間、女性では7.6時間、[最高月]では男性が20.3時間で女性が18.6時間となっており、いずれも男性の方が2時間程度上回っている(図表4)。

図表4 この1年間における超過勤務時間

	平均月								最高月								件数	
	0時間	45時間以下	80時間以下	100時間未満	100時間以上	無回答	*45時間超計	平均値・時間	0時間	45時間以下	80時間以下	100時間未満	100時間以上	無回答	*45時間超計	平均値・時間		
2023年	16.6	79.3	1.1	0.0	0.2	2.7	1.4	9.3	10.2	77.6	8.3	0.4	0.6	2.9	9.3	19.9	7422	
2022年	17.7	78.0	1.1	0.1	0.3	2.9	1.4	9.4	11.1	77.7	7.4	0.4	0.4	2.9	8.3	19.3	7606	
2021年	18.3	77.5	1.3	0.0	0.1	2.7	1.4	9.0	11.7	76.7	7.8	0.3	0.6	2.9	8.7	19.0	7428	
2020年	16.8	79.0	1.4	0.1	0.1	2.5	1.6	9.8	10.8	76.4	8.8	0.7	0.5	2.8	10.0	20.4	8199	
2019年	15.8	79.3	1.3	0.0	0.2	3.5	1.5	10.0	11.4	78.1	6.2	0.4	0.5	3.4	7.0	18.1	8482	
男性計	15.6	80.3	1.4	0.0	0.2	2.5	1.7	9.8	9.7	78.4	8.1	0.4	0.7	2.7	9.2	20.3	5689	
男性年齢別	24歳以下	17.8	79.6	0.2	...	0.2	2.2	0.4	8.6	12.0	78.3	7.1	0.2	...	2.4	7.3	17.1	534
	25~29歳	9.2	88.7	0.7	...	0.1	1.4	0.8	11.6	4.8	78.6	13.7	0.5	0.3	2.2	14.5	25.2	732
	30~34歳	8.4	88.9	2.0	...	0.4	0.4	2.3	12.6	4.8	81.3	11.6	0.5	1.1	0.7	13.2	25.0	560
	35~39歳	8.6	83.7	6.4	0.2	0.2	0.9	6.7	14.3	5.4	77.2	15.1	0.4	0.7	1.1	16.3	27.5	535
	40~44歳	12.9	83.6	1.4	...	...	2.0	1.4	10.4	8.6	80.2	7.9	0.7	0.5	2.0	9.2	21.9	556
	45~49歳	16.7	78.8	1.1	...	0.5	2.9	1.6	9.7	9.6	79.2	6.7	0.5	1.2	2.7	8.5	20.1	801
	50~54歳	16.4	79.7	0.7	0.1	0.2	2.8	1.0	8.5	10.6	80.0	5.2	0.6	0.6	3.1	6.4	18.1	879
	55歳以上	26.0	68.8	0.5	...	0.3	4.4	0.7	6.1	16.4	75.3	3.2	...	0.7	4.4	4.0	13.3	1079
女性計	20.3	75.8	0.3	...	0.1	3.5	0.4	7.6	11.9	74.8	8.7	0.6	0.2	3.8	9.5	18.6	1696	
女性年齢別	24歳以下	18.4	79.5	...	...	...	2.0	...	6.8	11.1	77.9	8.6	0.4	...	2.0	9.0	16.6	244
	25~29歳	12.1	86.6	0.3	...	...	0.9	0.3	9.4	7.1	78.9	11.5	0.9	0.3	1.2	12.7	22.8	322
	30~34歳	17.9	79.0	0.6	...	...	2.5	0.6	10.5	11.1	74.1	10.5	1.2	...	3.1	11.7	23.7	162
	35~39歳	22.5	72.9	0.8	...	...	3.9	0.8	8.1	14.7	72.9	8.5	...	...	3.9	8.5	18.9	129
	40~44歳	28.1	67.0	0.5	...	0.5	3.8	1.1	6.5	16.8	76.2	2.7	...	0.5	3.8	3.2	14.6	185
	45~49歳	27.1	70.5	...	...	...	2.4	...	5.6	13.9	73.7	7.6	...	0.4	4.4	8.0	15.8	251
	50~54歳	21.0	70.7	...	...	...	8.3	...	7.4	12.2	67.7	11.8	1.3	...	7.0	13.1	20.2	229
	55歳以上	21.0	71.6	0.6	...	0.6	6.2	1.2	6.6	13.0	74.7	6.2	0.6	...	5.6	6.8	14.4	162
全回答サンプル計	20.1	75.3	1.1	0.0	0.3	3.2	1.4	8.9	13.2	74.6	7.7	0.4	0.6	3.5	8.7	18.9	8061	
高齢再任用・再雇用職員	62.7	29.6	0.4	...	0.8	6.5	1.2	3.2	48.8	42.5	0.6	...	0.8	7.3	1.4	5.8	504	
臨時・非常勤職員等	63.8	10.5	1.9	...	1.9	21.9	3.8	5.0	61.0	11.4	1.9	...	2.9	22.9	4.8	6.7	105	

※下線数字は「2023年」より5ポイント以上少ないことを示す  
 ※薄い網かけ数字は「2023年」より5ポイント以上多いことを示す  
 ※濃い網かけ数字は「2023年」より15ポイント以上多いことを示す

## 5. 人事評価制度について

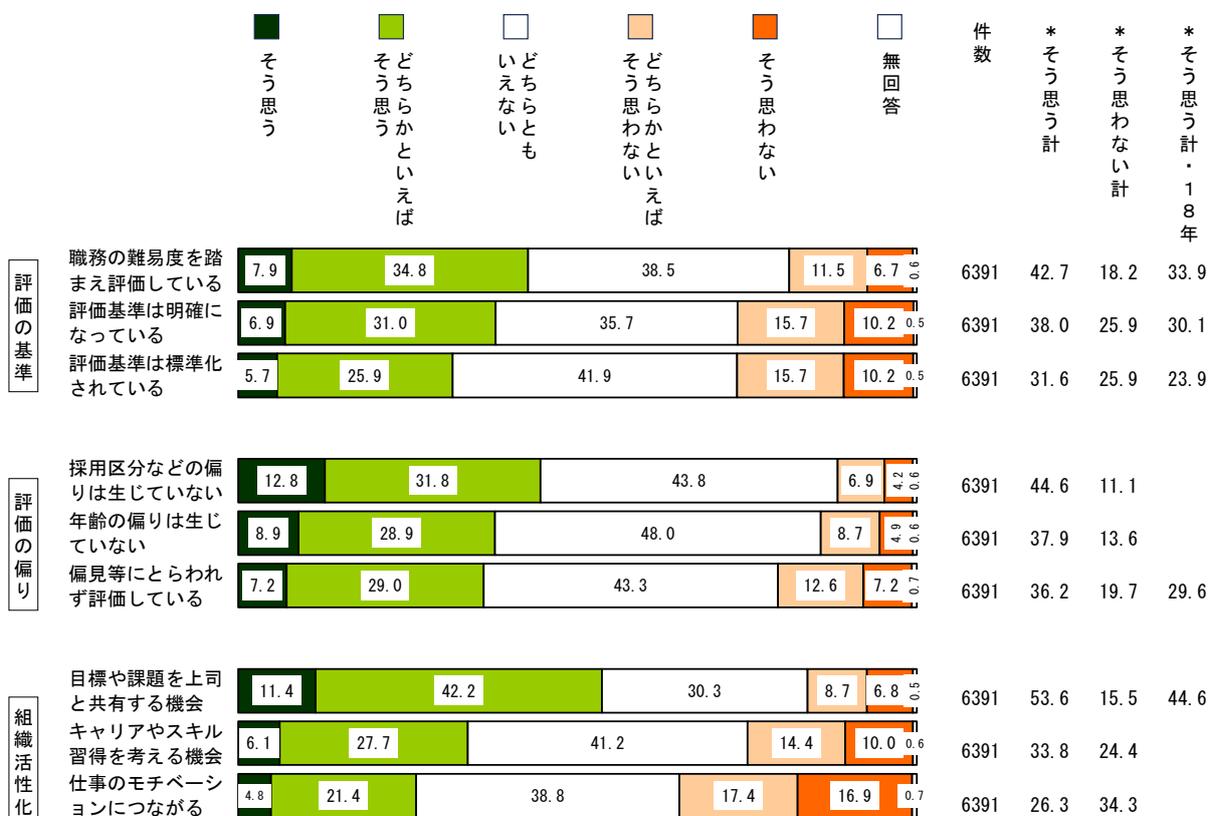
続いて、人事評価制度の実態について見ていく。

評価の基準については、[職務の難易度を踏まえて評価している] (<そう思う>42.7%)、[評価基準は明確になっている] (同38.0%)、[評価者の間で評価基準は標準化されている] (同31.6%) は肯定的な評価が3～4割であり、否定的なくそう思わない>が2割前後である。2018年と比較し肯定的な評価が増えてきている。

次に、評価の偏りに関しては、[採用区分や学歴による評価の偏りは生じてない] (<そう思う>44.6%)、[年齢による評価の偏りは生じていない] (同37.9%)、[偏見・先入観にとらわれず評価している] (同36.2%) であり、肯定的な評価は4割前後である。否定的なくそう思わない>が1～2割あるものの、2018年と比較可能な[偏見・先入観にとらわれず評価している] は肯定的な評価が増えている。

組織活性化については、[目標や課題を上司と共有する機会になっている] (<そう思う>53.6%) については肯定的な評価が半数を占めている。しかし、[キャリアやスキル習得について考える機会となっている] (同33.8%)、[仕事のモチベーションにつながっている] (同26.3%) についての肯定的な見方は3割前後であり、現状ではキャリア形成やスキル習得等の長期的な人材育成への結びつきは弱い(図表5)。

図表5 現在の評価制度について（人事評価制度の対象となっている方）



6. 非常勤職員について

次に非常勤職員の状況を確認していく。本調査では常勤職員の組合員に対し、自身の職場(部署)における、非常勤職員の状況を尋ねている。

職種・職場別にみると、<働いている>は公務員(72.0%)に比べて公務員以外(77.1%)でやや多いが、多くの職場で非常勤職員が働いていることは変わらない。公務員についてみると、一般事務職で<働いている>は80.7%と多いが、技能職、研究職は「まったく働いていない」が5~6割を占める(図表6)。

本調査では国家公務員の一般事務職の職場の8割超に非常勤職員が勤務していることが明らかとなった。

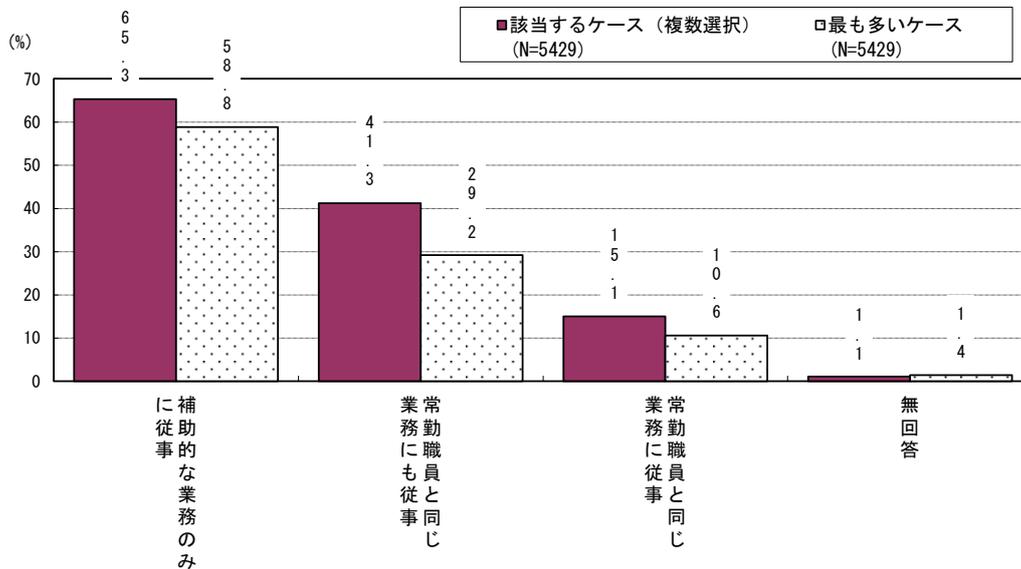
その業務内容について、該当するケース(複数選択)と最も多いケースについて尋ねた。

該当するケースでは「補助的な業務のみに従事」(65.3%)が最も多いが、「常勤職員と同じ業務にも従事」(41.3%)は4割、「常勤職員と同じ業務に従事」(15.1%)も1割程度存在する(図表7)。このような結果は最も多いケースについても同様である。

図表6 職場(部署)の非常勤職員の有無

	い年時繁 て間期忙 いをに働 ると働 おし して 働	*働 いて いる 計	な ま つ た く 働 い て い ない	無 回 答	件 数	
2023年	69.0	4.1	73.1	24.1	2.7	7422
公務員	67.9	4.2	72.0	25.0	3.0	5743
一般事務職	75.6	5.0	80.7	16.2	3.1	4483
本省・本庁	73.2	3.8	77.0	20.1	2.8	422
その他	75.9	5.2	81.0	15.8	3.2	4061
行(二)職	70.9	3.8	74.7	19.0	6.3	79
技能職	37.3	0.8	38.1	59.5	2.4	1100
研究職	52.9	...	52.9	47.1	...	34
その他	51.2	4.9	56.1	41.5	2.4	41
公務員以外	73.1	3.9	77.1	21.1	1.8	1672

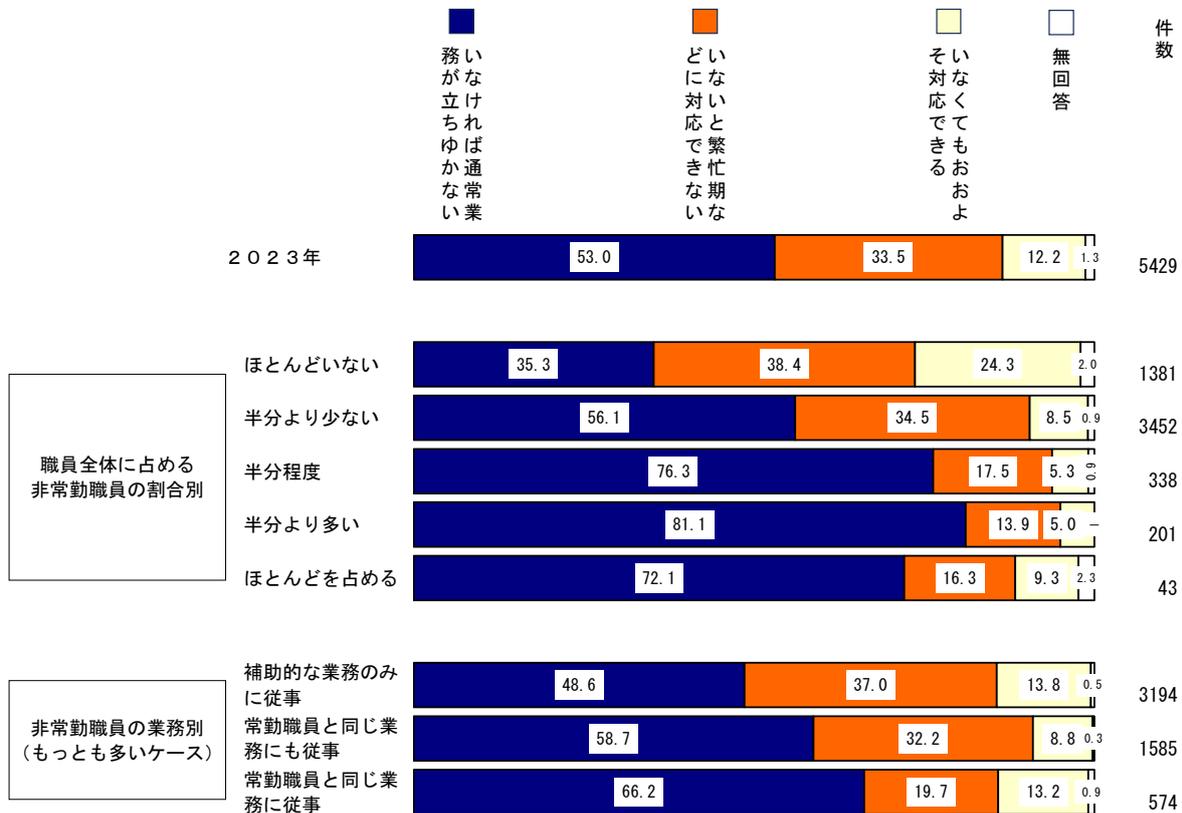
図表7 非常勤職員の業務(職場(部署)に非常勤職員がいる方)



最後に、職場における非常勤職員の位置づけについて評価していく。

非常勤職員の位置づけは、職員全体に占める非常勤職員の割合や非常勤職員が従事する業務によっても異なっている。職員全体に占める非常勤職員の割合別に「いなければ通常業務が立ちゆかない」を見ると、非常勤職員が「ほとんどいない」場合でも35.3%を占め、[半分程度]を超えると7～8割に達する。非常勤職員が多い職場ほど通常業務を行う上で非常勤職員の存在が不可欠となる。また、非常勤職員の業務（最も多いケース）別に見ると、[補助的な業務のみに従事]でも「いなければ通常業務が立ち行かない」（48.6%）は半数を占め、「いなくてもおおよそ対応できる」は13.8%と僅かである。そして「いなければ通常業務が立ち行かない」は、[常勤職員と同じ業務にも従事]になると58.7%、[常勤職員と同じ業務に従事]では66.2%に達し、業務が常勤職員と同一の内容となるほど、その必要性もさらに高まる（図表8）。

図表8 非常勤職員の位置づけ（職場（部署）に非常勤職員がいる方）



## 7. 終わりに

社会経済情勢や国際情勢が激変する中、公務に求められる役割は一層大きいものになっている。その役割を果たすため、公務組織には多様な人材を十分確保する必要がある。しかし、近年、国家公務員採用試験の申込人数は減少する一方、若年～中堅層職員の離職者数は増加しており、人材確保は喫緊の課題といえる。

本調査では組合員が「不満(不安)である」と回答した項目のうち、最も高い割合を示したのが「職場の要員状況」であった。賃金・労働条件といった労働組合として一丁目一番地の取組といえる項目を上回っていることから、現場における人手不足は深刻な状況と考えられる。

超過勤務時間について、最高月で月45時間を超えて勤務したことがある者は10%程度おり、2020年からほぼ横ばいである。平均月でも月45時間を超えて勤務したことがある者が若干存在し、改善が見られない。慢性的な人手不足により長時間労働が常態化している職場では、一人当たりの勤務時間が適切に管理されていない実態があり、長時間勤務縮減に向け、真に実効性ある取組が必要である。

現在の6段階による人事評価制度については、全体的にみれば公平・公正と評価する見方が多数となっており、若年層ほどその傾向は強い。一方で、人事評価制度が組織の活性化に繋がっていると評価する割合は低く、その原因について検証する必要があると考える。

非常勤職員については、大多数の公務職場で業務に従事しており、その業務内容が常勤職員と遜色ない職員も存在する。そして、既に非常勤職員なしには公共サービスが維持できない事態に陥っている。そうした実情を踏まえ、労働組合としては雇用の安定的確保や常勤職員とのさらなる均等待遇を求め、職場における雇用形態間の不合理な労働条件の検証や改善に取り組まなければならない。

今回の調査結果から、改めて現在の公務職場における問題は「人手不足」が強く影響していると感じた。職場における要員不足から長時間労働が常態化し、それが原因で離職者が増え、その分を非常勤職員でカバーする。こうしたことが1つのサイクルとなり、慢性的な人手不足に陥っているものと考えられる。労働組合の役割が職場課題を解決することであるならば、人員確保に繋がる「賃金引上げ」や「長時間労働の是正」に取り組むことはもとより、組合員個人が抱える不安や不満を丁寧に聞き取り、その原因の所在を明らかにし、離職そのものを思いとどまらせることも、大きな役割ではないだろうか。

公務労協は、国民生活を支える質の高い公共サービスを実現するため、引き続き、組合員一人一人の生活や仕事の状況を把握し、公務員の賃金・労働条件の維持・改善に努め、公務・公共に従事する労働組合としての社会的責任を果たしていく。