

【原著論文】

公務非正規専門職女性の職場環境と雇用条件

－社会教育施設職員の労働者としての側面に注目して－

Workplace environments and employment conditions of female professional
non-regular government employees

: focusing on aspects of social education facility staff as workers

廣森直子¹、小河洋子²

1 大阪信愛学院大学 教育学部

2 神戸女子大学・非常勤

要旨

公務非正規専門職の1つである社会教育施設職員5人の女性を事例に、その職場環境と雇用条件から、専門職として働く現状の課題を検討した。彼女たちは単年度で雇用され、公民館主事・公民館専門員・社会教育指導員等の職名で働いている。社会教育の専門職である社会教育主事は任用資格であり、持っていても発令されなければ名乗れず、非正規という「身分」ゆえの低年収、意欲がある人ほど「やりがい搾取」となる状況で働き、複雑な職員体制の下で専門性が活かされず評価もされづらくなっている。そうした職を女性が担ってきたことで、専門性に見合う処遇がなされてこなかったと考えられる。

キーワード：社会教育施設職員／公務非正規専門職／女性／職場環境／雇用条件

1. はじめに

さまざまな公務職場で非正規化が進み、公共サービスとしての高度な専門性が求められつつ不安定・低処遇で働く専門職が増え¹⁾、それらの多くは女性によって担われている実態がある。公務非正規女性全国ネットワーク（通称はむねっと）が2024年に行ったWebアンケート調査²⁾（有効回答数676）では、回答者の90%が女性で、職種をみると最も多いのは学校司書18%、次いで一般事務職員17%、図書館職員15%、学校に関わる相談支援業務9%等の多様な専門職種が回答している。日本は公務員の少ない国であり、OECDが2005年に実施した国際比較調査によれば日本の労働力人口に占める割合は約5%で、OECD加盟国平均の3分の1程度に過ぎず、なかでも女性は正規の公務員になることができない不利益を被った社会集団であると指摘されている³⁾。公務職場の専門職種が非正規化し、女性が担っていることは何をもたらしてきたのか。本稿では、公務非正規専門職として働く女性5職種25人へのインタビュー調査から、社会教育施設職員の労働者の側面（職場環境と雇用条件）に注目して、専門職として働く現状の課題を検討する。

2. 社会教育施設職員をめぐる現状

社会教育の専門職である「社会教育主事」は社会教育法に規定される任用資格であり、「社会教育士」は社会教育主事になるため

に修得すべき科目を修めた人に付与される称号であり、2020年の社会教育主事講習等規程の一部改正による制度である。社会教育の専門職は社会教育主事だけでなく、公民館主事、社会教育指導員等の職名で「非常勤職員」や「嘱託職員」等の非正規職員（その多くは女性）によっても担われてきたが、社会教育法上で予定された職員の養成や配置のありかたは運用の過程で後退してきた⁴⁾。文部科学省の「社会教育調査」によれば、公民館（類似施設含む）、社会教育主事、公民館主事（指導系職員）の数は減少している。例えば、都道府県・市町村の社会教育主事の数には1996年調査では6,796人であるが、2021年調査では1,451人である。学校教育においては教員の配置基準があり近年「教員不足」問題が報道され社会問題化しているが、社会教育における職員の配置基準はなく、その「不足」状況は社会に知られているとはいえない。2020年度に導入された会計年度任用職員制度により、自治体の非正規職員の多くは「会計年度任用職員」（一会計年度（単年度）の任用）となり、事務を担う職員の処遇改善の側面もあったが、本稿の対象とする専門業務を担っていた非正規職員の多くは会計年度任用職員となることで待遇と専門性の発揮に大きな課題を残した。2024年6月には、住民の交流が希薄化している現状などを踏まえ、中央教育審議会に「地域コミュニティの基盤を支える今後の社会教育の在り方と推進方策について」が諮問されたが、その中でも社会教育の現場で働く非正規職員の労働条件への言及はなされていない。地域の「社会教育人材」を活用しようとする側は専門性を求めつつ、専門職としては処遇しない状況が前提とされることが強く危惧される。

社会教育研究においては、職員の専門性やその力量形成については先行研究の蓄積が数多くあり、大学での養成や社会教育主事講習（職員養成）における課題⁵⁾、地域での社会教育実践における職員の専門性（学習支援・コーディネート）が検討され⁶⁾、その職員をとらえる枠組みも広がってきた⁷⁾。一方で、非正規職員の労働問題が「問題」として扱われる回路は極めて少ないとも指摘され⁸⁾、正規職員が減少する社会教育の現場を支えている非正規職員の労働問題は認識されつつも⁹⁾、等閑にされる傾向がある。本稿は、非正規の社会教育施設職員の労働者としての側面（職場環境と雇用条件）を検討することで、専門職として専門性を発揮しながら働くための課題を考察する。

3. 調査方法と分析データの概要

3.1 調査実施期間：2023年4月～2024年5月

3.2 調査対象：公務非正規専門職で働く女性（専門職としての経験年数おおむね3年以上）。専門職種として、図書館司書、学校司書、相談職、女性関連施設職員、社会教育施設職員の5職種を設定し、機縁法により各職種5人に実施した。

3.3 調査方法：半構造化インタビュー（雇用条件の詳細は事前にフェイスシートに記入を依頼し、インタビューはインタビューガイドに沿ってオンラインで実施し（2時間程度）、共同研究者（公務非正規で働いた経験のあるメンバーも含む）複数で聞いた。

3.4 調査項目：1.職場環境と雇用条件、2.専門職としての責任と裁量、3.必要な知識・技能・資格、4.非正規であることの負担やデメリット、5.専門職としての働きの職場での評価、6.女性ゆえの困難、7.仕事の意義ややりがい、8.現在の待遇での仕事の持続可能性

3.5 倫理的配慮：研究の目的および調査方法、調査協力は自由意思に基づくものであること、インタビューの録音、調査結果の公表の方法（個人情報保護）について説明し、同意を得てインタビュー調査を行った。研究協力者の負担を考慮し、インタビュー開始から1時間をめどに休憩をとるかの確認をしながら行った。調査者の所属機関の研究倫理委員会の承認（承認番号：信研倫22-6）を受けた。

3.6 分析データと分析方法：本調査で得られた25人のインタビューの逐語録は83万余字のテキストデータであるが、本稿ではインタビュー協力者25人が記入したフェイスシートをもとに、属性、職場環境と雇用条件を整理し、社会教育施設職員5人について表1～4にまとめた。表に整理した項目に沿って、社会教育施設職員のインタビューデータから主に調査項目1.職場環境と雇用条件についての語りとそれに関連する語りを抽出し、カテゴリー化した。

4. 調査協力者（5職種25人）の概要

年代は、30代2人、40代8人、50代10人、60代4人、70代1人であり、40-50代が多かった。勤務地域は、関東13人、中部6人、それ以外6人（東北・関西・中国・四国・九州）であった。家族構成は、配偶者あり17人（夫と子9人、夫のみ6人、夫と子と親2人）、配偶者なし8人（単身4人、親と同居3人、子どもと同居1人）であった。現職種での勤務年数（経験年数）は、11年目以上が15人、10年目以下が10人であった。週当たり勤務時間は、15時間以上30時間未満12人、30時間以上35時間

未満9人、35時間以上40時間4人であった。

年収は、250～350万円未満15人、150～250万円未満6人、90～150万円未満4人であった。配偶者なし8人の年収は260～330万円であった。配偶者あり17人の年収は90～340万円で、200万円以下の人が8人含まれており、配偶者のいる人の年収が低い傾向にあった。経験年数11年目以上の人の年収は90～330万円、10年目以下の人は110～340万円であり、経験年数は年収に比例していなかった。

5. 結果と考察：社会教育施設職員（5人）の職場環境と雇用条件

以下では他職種と比較しながら社会教育施設職員（5人）の専門職としての働きかたの特徴について、属性、職場環境と雇用条件の実態の項目に沿って、インタビュー記録を抜粋しながら考察する。以下、「」内はインタビュー逐語録からの引用である。なお、5人の年齢（40代2人、50代2人、60代1人）と勤務地（関東3人、関東以外2人）については、調査協力者の特定を避けるため表には記載しない。

5.1 職名と就業形態（表1参照）

5人の職名は「社会教育指導員」「公民館主事」「公民館専門員」であり、就業形態はいずれも会計年度任用職員で、有期雇用である。年度ごとの更新回数が上限に達すれば「新たに公募してくる人たちと一緒に混ざって試験を受け」ることになり、見通しを立てて働くことが難しくなっている¹⁰⁾。

表1 社会教育施設職員5人の職名・就業形態・勤務年数・年収・家族構成

ID	職名	就業形態	現在の職種 の勤務年数	年収	昇給、給料表号給	社会保険 加入	退職金	家族構成
E 1	公民館専門員	会計年度任用職員	20年	250万円 (月給制・賞与含む)	なし	あり	なし	夫と子ども 2人
E 2	社会教育指導員	会計年度任用職員	6年3ヶ月	約300万円	なし	あり	なし	夫と子ども 1人
E 3	社会教育指導員	会計年度任用職員 (パートタイム)	18年	310万円	なし	あり	なし	夫
E 4	公民館主事	会計年度任用職員	18年	約240万円 (月給制・賞与含む)	14等級 (上があるかどうか不明)	あり	なし	夫と子ども 1人
E 5	公民館主事	パートタイム会計 年度任用職員	18年目	約330万円 (月給制・ボーナスの 月数は正規と同じ)	毎年昇給 (30年目までの 給料表がある)	あり	なし (会計年度任用 職員以前の嘱託 職員はあった)	単身

5.1.1 専門職として市民に信頼されていても職員に尊重されなくなった

彼女たちは、講座企画を立てて運営したり、担当事業を持つなど専門職として働いており、事務だけ、補助業務だけを行うわけではない。しかし、会計年度任用職員制度の導入以降、事務職員と「ひっくるめて会計年度任用職員」と呼ばれるようになり、「われわれの専門職もみんな、その名称で呼ばれちゃうので、何となく専門職が薄くなってきたのかなって感じ」という職場もある。現場では市民から頼られていると感じている人でも、「何となく専門職スタッフという、もう（職員の）皆さんの思いはなくなっちゃってきているので、事務職員さんと同じような感じで、ちょっとそこで、もう“会計年度さん”みたいな感じ」になっているという。

5.1.2 「公民館主事」と名乗ることでアイデンティティを保つ（事務だけしてる人と思われのはよくない）

辞令としては「事務職員」であるが、労使交渉で「公民館主事」と名乗ってよいことを勝ち取ったという事例もあった。そのなかでは、「やっぱり、事務だけやってるわけじゃないってところで、おかしいんじゃないかっていうところで、交渉でここは変えてもらわないといけないよねって話になって」という。自分たちが「事務だけやってるわけじゃない」ことを支えるために、社会教育の仕事をする者としてのアイデンティティとして職名が名乗れることが非常に重要であることがうかがえる。

5.1.3 社会教育主事の減少と業務の過重化（体調を崩しても休めない）

かつては教育委員会にいる社会教育主事（正規職員）と施設にいる社会教育指導員（非正規職員）が「一緒に事業を行って」いたところでは、社会教育主事の数を減らして社会教育指導員を増やし、現在は「事業を実施するのも何もかも全部」を社会教育指導員が行うようになり、「大変」になったという。施設では「自分で講座をとにかく担っていかなくちゃいけない」という状況下で、「体調を崩して休めない」ことが「本当に日常茶飯事」であり、館長に「もうだめだよ、もう無理だよ」と言って休めばいいんですが、なかなか、その事業をやるときは、そういうふうにはいかない」という。過重化した業務量に人の配置や勤務時間に対応していないことや、仕事への責任感から生じている事態でもある。

5.1.4 正規職員が疎い領域を補うための職場環境（机・PC・アカウント）

社会教育職員 5 人は職場で机・PC・アカウントを持っており、相談職や女性関連施設職員も同様の傾向があったが、図書館司書や学校司書は机・PC・アカウントもない職場環境が多く、職種ごとに専門業務の担い方の違いがあることが示唆された。メールのアカウントは共有であり、講師とのやりとりを共有しておかなければ不在時の対応が必要な場合に困るという語り（「自分が休むと他の人に見てもらえなくなっちゃうから、それは困る」）があり、非正規の多い職場の情報共有の工夫があった。また、正規職員が疎い領域（ホームページ等）を担うためにそうした職場環境（PC やアカウント）がある状況もあった。

5.2 年収と勤務年数・家族構成（表1参照）

社会教育施設職員 5 人の年収は約 240～330 万円であり、他職種（特に 100 万円未満の人もいた学校司書、図書館司書）に比べると高めで、4 人は既婚者であった。5 人の勤続年数は 6 年 3 ヶ月から 20 年であるが、必ずしもその経験年数に比例した年収額とはいえない。

5.2.1 この給料では 1 人では生活できず若い人が来てくれない（配偶者の収入があるから生活していける）

夫がいる人でもいわゆる「扶養の範囲」は超えて働いていたが、生活保障として十分な額ではなく「やっぱり、この給料ではどうしても 1 人では生活できない」し、この給料で「独身の人がこれをずっと仕事としていくのは、厳しい」という。労働条件が悪いため若い世代にこの職に就くことをすすめられないと多くの人が語っており、「このお金の安さこそが、いろんなことに悪く出る。若い人の生活が安定しないし、この仕事に若い人が来てくれない」といい、「お金の安さ」は「仕事の将来的な持続可能性とか、若い人の生活基盤とかっていうことに対しては、全くメリットはない、デメリットだけだと思います」という。

5.2.2 非正規の「身分」ゆえの年収の低さ（経験やキャリアが反映されない給与・昇給）

昇給は 4 人が「なし」と回答し、「あり」と回答した 1 人は「少しずつ」ではあるが毎年昇給し、「全体の組合ががんばってくれて」30 年目までの給与表があるという。社会保険加入は 5 人とも「あり」だが、退職金は 5 人とも「なし」であり、会計年度任用職員制度が導入される以前はあったが、導入後にはなくなった人もいた。昇給がなく、会計年度任用職員の年収は「短大を卒業したときの初任給」の額と聞いている人もおり、その職種での勤務年数（経験）が給与に反映されず、雇用区分（「身分」）によって正規職員の最低額以下に位置づけられている。

5.2.3 専門職としての待遇とはいえない給与であること（正規職員と同じ給与であってもおかしくない）

自分と同じ仕事内容を正規職員がしている自治体もあり「このぐらい働いて、ちゃんと正職員のお給料をもらえるのは、やっぱり羨ましい」といい、「（仕事に関係する）交通費とか資料代とかは、もうほとんど持ち出しというか、エンゲル係数というより、そういう係数がすごい」という人もおり、現在の給与では仕事に関係する自己研鑽の費用も「持ち出し」になっている。自らの仕事に対して「（正規職員の）館長と同じぐらいは、もらってもおかしくないと思います」ともいう人もおり、専門職としての処遇ではなく、会計年度任用職員としての「身分」に対しての支払いしきされていないことへの悔しさが吐露されている。

5.3 勤務時間と超過勤務の扱い（表2参照）

全体（5 職種 25 人）の勤務時間を 3 区分で見ると短時間（30 時間未満）12 人・中間（30-35 時間未満）9 人・正規と同等（35 時間以上）4 人であった。図書館司書や学校司書は勤務時間が短く勤務日数が少ない傾向にあるが¹¹⁾、社会教育施設職員 5 人は短時間 1 人・中間 3 人・正規と同等 1 人であった。

5.3.1 「主婦がパート感覚で来る感じ」だからパートでよいと判断された

会計年度任用職員の導入時に教育委員会におき、フルタイムかパートタイムかの議論を見聞きしていた人は、その過程で「公民館主事は大体主婦がパート感覚で来る感じだから、逆にフルタイムだったら人が集まんないんじゃないか」ということでパートタイム会計年度任用職員になってしまったという。若い人が新卒で入ってくるのではなく「配偶者がいるから生活していける」人の職場として想定されることで「ちょっとしたパート感覚の人しか入ってこない」職場になりやすいという。しかし、専門性のある仕事をしようとする人は、勤務時間に「働きにくさ」を感じている。

表2 社会教育施設職員5人の勤務時間・超過勤務の扱い

ID	勤務時間		超過勤務	
	週の時間数 (週の勤務日)	シフト等詳細	定例的	手当の有無
E 1	30時間/週 (週4日)	8:45~17:15 (月・火・木・金)	引継ぎ期間はサービス残業をした	土日の半日勤務であり (1日勤務の場合は振替休日対応)
E 2	30時間/週 (週5日・1日6時間)	①~⑤のシフト制 ①9:00~16:00 ②8:30~15:30 ③10:00~17:00 ④13:00~19:00 ⑤15:00~21:00	なし	あり
E 3	30時間/週 (週5日)	9:00~16:00 (月曜~金曜)	なし (超過勤務または時間振替を状況で選ぶ)	あり
E 4	29時間/週 (週4日)	9:00~17:15 (週休日は木曜、土日)	毎年恒例の行事 (年4回)	なし (当初はあると言われたが)
E 5	35時間/週 (週5日)	9:00~17:00	仕事が終わらず1~2時間残業している	申請したことがない (時間外手当が出るのは災害時など決められた時のみ)

5.3.2 勤務時間の短さによる働きにくさ (コアタイム以外に話される情報量が多い)

役所内で働く人は、「勤務時間が短いことでとても働きにくい」と感じており、役所内では「8時半から5時15分の体系で働いている人たちがほとんど」のため、1日6時間勤務の彼女がいない時間帯の「朝話され、夕方話される、そのコアの時間帯でみんながダーッと一生懸命働いているときじゃないときに話される情報量は非常に多い」ために、「私が知らないことは随分あるだろうな」という感じ」がしており、「本当に夕方、いろいろなことが決まっていくのが多いような気がしている」といい、正規職員が多数派の職場での意志決定や情報共有の課題がある。「役所は5時までやってる」と思われているため、それより早い時間に退勤すると問い合わせに自分で対応できないこともあり、「8時半から17時15分で週4日とかの方が働きやすい」、「仕事の内容に合ってる」と考えている。

5.3.3 超過勤務があることと労務管理されないことが「サービス残業」の土壌となる

全体(5職種25人)では超過勤務手当は「ない」人が多く、振替休日に対応したり、「サービス残業」したりしており、社会教育施設職員5人も同様であった。年に5日取らねばならない有給休暇を「ぎりぎり取っている」という職場では、「年休とって代わりに別の日夜遅くまで残って」いる状況も発生するが、「勝手に残ってるだけ」で超過勤務の手当もない。職場では「一応、出勤時刻も打刻をするようになってはいるんです。なので、こいつ、帰ってないなみたいなのは、多分見たら分かるけれども、何も言われなくていい」、「一応、見る人は見て」おり「あまりに遅かったら指導が入るらしいんですけども」という。こうした労務管理をされていない状況は「サービス残業」が常態化する土壌になっていると考えられる。

5.3.4 専門職の「心意気」で仕事量が決まる (やりがい搾取)

休日に担当講座や自分の担当講座から育ったサークル活動¹²⁾の様子を見に来ている人もいる。地域課題の「学習の種を拾いたい」という意識からの行動であるが、そのためにワークライフバランスが「崩壊しちゃってます」という人は、「やりがいの搾取と一言で言っちゃえばそうなんだけれども」といいつつ、「制度としては、有休もあるし、介護休暇も看護休暇も忌引きもちゃんとある」けれども、「それ以外のところは、その人がどのぐらいその問題にやってくか」であり、「労働の範囲も何も決まってない中で

働いてる」という。「その人の心意気みたいなところとかだけで仕事量っていうのがあって、その問題にどれだけ寄り添ったり、携わったり、掘り下げたりするかっていうのも私たちの裁量に任されてる」という。

5.3.5 超過勤務の調整で「変な偽造」をさせられる

行事があるときには「10時間越え」の勤務になることがある職場では、それが超過勤務にはならず、「労働基準法に引っかかるからって」ことで、10時間以上働いてもそこは8時間って書くように」言われており、「その分、何か別のところに付けたりして、そこは操作は必ずさせられるってような感じ」があるという。彼女は、公民館に「若い世代」を呼びたいと考えているが、「今の公民館の館長の思いは、土曜日とか日曜日とか夜間は、公民館の職員は勤務させない」方針であるため、「公民館に若い世代を呼ぶ」ために「平日の日中だけではなかなか集まらないので、私は日曜日に中学生を集めた講座をやって、日曜日に出勤した」という。しかし、「管理者として、日曜日に職員を出した証拠は作りたくないの」ということで、日曜日は出勤しないことにして、実際に休んだ日に出てきたって、何かそういう変な偽造をさせられている感じがあります」という。

こうした労務管理をめぐる問題は、専門職としての業務量と比して勤務時間数が短いという問題を背景としているが、「偽造」に加担させられたり、万一の場合に「責任を取らされない」ための配慮をしながら働いたりすることを要求される（後述 5.4.1）ことにつながっている。

5.4 職員体制と職場の労働組合（表3参照）

職場の職員体制をみると、非正規しかいない職場、正規と非正規専門職がいる職場、どちらが多数か等、状況は複雑である。全体（5職種25人）では、専門業務を担う非正規職員が1人しかいない職場での「孤立」の問題が語られているが（特に学校司書）、社会教育施設職員5人は、正規/非正規の専門職が複数いる職場で働いており、そうした「孤立」状況に陥っている人は少ないものの、「温度差」を感じている人はいた。職場に加入できる労働組合が「ある」のは4人であったが、自らの待遇を交渉するための職場の労働組合への加入のハードルがあった。

表3 社会教育施設職員5人の勤務先の状況・労働組合

ID	勤務先の状況		社会教育専門職員数： <u>正規</u> ・ <u>非正規</u> 〔他の職種〕	労働組合	
	役所内 or 出先	職員数・体制		職場に加入できる労働組合	組合への加入
E 1	出先	合計6人 (全員非正規)	公民館専門員4人 〔事務員2人〕	あり	あり
E 2	出先	合計3人 (正規1人/非正規2人)+ 委託職員5人	社会教育指導員1人 〔館長1人(係長級、施設管理)、事務職員1人+委託(清掃・施設管理・受付)〕	あり	なし
E 3	役所内	合計14人 (正規9人/非正規5人)	社会教育主事(係長)1人、社会教育指導員1人 〔課のほかの係：正規8人、非正規4人〕	あり	あり
E 4	出先	合計4人 (正規1人/非正規3人)	公民館主事3人 〔館長1人(課長補佐級)〕	なし	なし
E 5	出先	合計5人 (正規1人、非正規4人)	社会教育主事(主任・正規)1人、公民館主事1人 〔館長、夜間職員、地域担当(市長部局)〕	あり	あり

5.4.1 非正規しかいない職場：責任を取らされないように報連相する

非正規しかいない職場では、かつては「正規職員が2人がかりでやっていた障害者学級を常に回していくのは、会計年度任用職員の2人」という状況になり、裁量はあるが責任が非常に重いという（悪天候による開催判断、学級生同士のトラブル・物損への対処、ボランティアのシフト等）。そうした職場では「責任は取られないように、必ず報連相ですね。報告、連絡、相談はしてます」という。正規職員がいないため、「何かある度に（彼女たちの事業をみる人に）電話」するといい、「まず、朝行ったら、その人が出勤してるかどうかを確認して、「今日、困ったことがあったら、すぐに相談できるね」とか、「あ、今日、休んで。どうする？いきなり館長に相談しようか」っていうのを朝会で話し合いをして、体制を作っています」という。

5.4.2 専門性のない正規（館長）がいる職場：専門性のない館長に従わざるを得ない

現在いる職場では「専門性は発揮できなかった」という人は、「すべて館長の指示に従わなければいけない」というようなところ

ろがあったので、すごく苦しい1年でした」という。彼女は研修の講師をしてきたにもかかわらず、彼女が立てた講座の企画に対して、専門性のない館長から「そんなのやったって誰も集まんないから」、「もうおまえは講座計画しなくていい」、「おまえは企画ができないから、もういいから」と言われ、「講座はもうほとんど企画しないまま、(次の人に)引き継ぐ感じですね」という。

5.4.3 専門職が非正規であることで温度差が生まれる：職場の温度差でがんばれないこと

同じ非正規の社会教育施設職員でも「パート感覚」の人たちとの「温度差はかなりありますね」という人は、今いる公民館で自分以外の人が「“何か館長のいいなりばかりじゃあれだよな”って、“もっといろいろやりたいよな”っていうふうの一つになれれば、私も少しは大丈夫だったんです」という。彼女は「やっぱり周りが、“別に、何か館長が間違っただけを言ったっていいじゃない”みたいな、“黙ってればいいのよ。言うことを聞いてればいいのよ”みたいな感じだったので、がんばれなかったですね、私も」という。

5.4.4 労働組合への加入のハードル（アクションを起こすことに恐れのある職場）

職場に労働組合があり、交渉により昇給や職名を名乗ることを勝ち取ったりしている事例もあるが（前述 5.1.2）、職場に加入できる組合がない人もいた。正規職員の労働組合はあるが、非正規は誰も加入していないという職場で働く人は、「何か聞いてみようかなんて思ったりもしたけど、ちょっと勇気がなくて聞いてない感じです」といい、正規職員の組合では会計年度任用職員についての議論もされておらず「あてにならない」とも感じている。

職場の組合があっても加入していない人は、組合からくるアンケート等に「匿名で回答はしています。ただし、表立った行動というのは、何かしているということはないです」といい、同じ職場で雇い止めにあった人がおり、その人は組合員ではなかったが「待遇改善のために行動を起こし」、「組合に相談に行ったりだとか、勤務形態を変えてほしいとか」、「そういうアクションを起こしていた」人であったという。そういうケースを見聞きすることは職場でアクションを起こすことを委縮させている。

5.4.5 労働組合の必要性をうまく伝えられない（元正規職員の組合員との感覚や問題意識のずれ）

最初の職場で雇い止めにあったため組合に加入している人は、職場で他の人が加入しない理由として、加入して得られるものに対して「組合費が高い」こと、「そこで何をしているのかというのを伝えられてない私たちが良くない」という。会計年度任用職員制度導入時に組合が開催した説明会には参加してくれたものの、組合加入はしてくれず、職場には加入をすすめるににくい雰囲気があるという。また、定年退職後に会計年度任用職員となった元正規職員の男性組合員とは感覚や問題意識が異なり、「本当にそこはどうしても越えられない」ものがあるともいう。

5.4.6 労働組合への加入のメリットを知らせることと組織化

組合で交渉して職名を勝ち取った事例の自治体では、正規職員の労働組合があり、社会教育職員の部会が組織されており、「組合の中でも、自分たちの、勉強しようっていう会」があり、「会計年度（任用職員制度）になるとときには、その中で勉強したりとか、交渉に向けて、どういうことを要求書に盛り込むかとか、どういうことを訴えたいかっていうところも話し合っています」という。その職場では新人が「公民館に入った初日が研修なんですけれども、その日に先輩職員が来て、組合のオリエンテーションを開いてくれて、こういうメリットがあるよみたいな説明をされて、そこで大体みんな入る」形で、組織化が行われていた。

5.5 資格と研修（表4参照）

社会教育施設職員5人は社会教育施設で働いた経験年数がかなり長い人が多く（15年以上が4人）、複数の社会教育の職場を経験しており、その経験自体が彼女たちの専門性の基盤となっている（紙幅の都合により専門性や仕事内容についての語りの分析は稿を改める）。1人を除いて公費研修があり自費研修にも参加している。全体（5職種25人）では専門性を高めることに資する公費研修は十分ではないことがインタビューで語られ、専門職としての力量形成は自己研鑽に委ねられる傾向にあった。

5.5.1 社会教育施設職員が組織する研修の場

そうした全体の傾向に対して、社会教育施設職員が組織する会があり、その会議への参加が勤務時間内に認められていたり、その会が主催する研修に参加したりするなど、公務非正規専門職の中では「公費研修」に参加するしくみがあり、ある程度は専門職としての力量形成が保障されているともいえる。

5.5.2 現場を知らない職員が企画する研修によるレベルの低下

一方で、かつては現場を知る（専門性のある）職員が組み立てていた研修が、現場を知らない行政職員が組み立てるようになって

てしまい、公費研修があったとしても、その研修の内容に「専門性がなくなっている」という職場もある。その変化のきっかけは、会計年度任用職員制度の導入であり、「研修の担当が行政職員になってしまったところが、私は何かすごく、このレベルの低下につながっている」といい、研修の質の低下が指摘されている。

表4 社会教育施設職員5人の職に関する資格・職務評価・研修

ID	職に関連する資格	職務評価	研修の有無	
			公費研修	自費研修
E 1	社会教育主事	不明 (あるかもしれないが知らされていない)	・広域の研究大会(年1回) ・大学主催の学習支援コーディネーター養成講座 等	女性支援団体主催の自尊感情コミュニケーショントレーニング、相談員トレーニング、社会教育主事講習、大学院
E 2	教員免許	あり	なし (無料のものには勤務時間内に行ってもよいことになっている)	なし (自費で研修に参加する場合には年休をとって行く)
E 3	社会教育主事	あり 開示を希望できるが、したことはない	・専門業務に関する研修2種類(自治体主催) ・事務業務に関する研修 ・無料の専門業務に関するイベントやセミナー参加は出張あつかい	専門業務に関する全国規模の民間団体主催の集会、その民間団体の地域支部の定例会
E 4	(社会教育主事の資格は持っていないが、社会教育主事講習の講師はしている)	あり 年度当初に目標を書き提出するが、年2回とされている面接はない	・市主催研修 (年4回程度、希望者のみ) ・県主催研修 (年4回程度、希望者のみ)	ファシリテーター研修(月1回) 所属団体主催の研修会 ほか
E 5	社会教育主事	面談のみ (会計年度任用職員には評価表記入はない)	・自治体主催の研修が年数回 (対象は公民館主事に限らない) ・市外視察研修 (公民館主事対象、年3人、立候補制)	- (公民館の全国集会に組合の補助で行くことがあるが、ここ数年は余裕がなくて行けていない)

5.5.3 研修が減らされる(会計年度任用職員に求めるものが事務補助)

会計年度職員制度が導入されて以降の「ここ数年」で、社会教育の「専門職じゃなくなっている」と感じている人は、その理由として「研修がどんどん減らされていっている。その会計年度に求めているものが、事務補助っていうようなことで、この社会教育の専門性が理解されていないところが非常に苦しくて」という。

5.5.4 非正規に専門性があることが望まれない職場(正規職員の存在を脅かすものとしての専門性)

会計年度任用職員となり、かつて担当していた研修企画をおろされた人は、「(専門性のない) 正規の職員が館長になっているってことで、やっぱり館内でも別にかう、自分よりも賢くなられたら困るじゃないですけど、あまり専門的なことを言い始めると、館長もやりづらくなるっていうのもあって、どんどん、どんどん低下してる感じはありますね」という。

専門職の非正規化によって、職場で専門性を育てられず、専門性を高めることが自己負担となるなかで専門性の属人化が進んでいるが¹⁹⁾、非正規に専門性があること自体が望まなくなる事態も生じている。

5.5.5 職場での待遇を上げない社会教育主事資格の意味

社会教育施設職員5人のうち3人は社会教育主事の資格を持ち、学生時代に取得したり、自ら取りに行ったり、職場から取りに行かせてもらえたりしていた。ただ、資格を持っていても社会教育主事として任用されなければ「名刺に書けない」し、名乗ることもできない。社会教育主事の資格がなくても社会教育の仕事をする事ができ、資格があっても「お給料とか何にも影響がない」という。一方で「資格があるからこの仕事ができるとか、資格がないからこの仕事ができるっていうよりも、私と同期ぐらいの人たちは、みんな、主婦経験があって、地域でほんとにいろんな活動していて、地域情報のもうすごいエキスパートなので、そういうものを活用して、いろんな人といろんな人をつないだりとか」しているが「そういうところも、もうほんとに0円ですよ。ほんとに、スマイルが0円だということと同じ0円ですよ」という。社会教育現場に求められる「地域情報のエキスパート」という専門性には資格も支払いもない。

5.5.6 正規職員でないため職場から主事講習に行かせてもらえない(主事講習に行かない館長)

職場に社会教育主事講習や社会教育士の「案内が来る」が、「何度も“これ取りたいんですけど”って言ったのだけれども、やっぱ

り正規職員じゃないから、この資格は取らせることはできない」と言われたという人もいます。社会教育の現場では、「本来であれば社会教育主事が公民館職員であるのがベストだと思うんですが、私たち会計年度（職員）はそれを取らせてもらえないので、何も（資格を）持っていない」という。

自治体によっては、「社会教育主事の資格を取った職員もいるんですけども、そういう職員は土木課だったり、年金課だったり、全然関係ないところにいる、社会教育主事としては発令されていない」という状況があるという。社会教育主事を持っている職員が現場に配置されておらず、「(異動してくる) 館長って課長補佐級なので、“俺が今さら社会教育主事講習?”みたいな感じなので、多分行かないと思います」という職場もある。

5.6 職務の評価 (表4参照)

全体(5職種25人)のインタビューでは、職務評価が形骸化していることや専門業務の評価をできる人がいないことなどが語られ、有期雇用であり、昇給が「ない」職場において、そもそも何のための「評価」であるのかも不透明であり、社会教育施設職員でも同様のことが語られている。

5.6.1 評価をされているようだが何をどう評価しているのか知らされない(評価の不透明性)

「会計年度任用職員になったときの採用通知みたいなの、それが名簿だった」という人は、それが「あなたは、名簿の〇番目の採用です。だから、定員が何人だったら、〇番目以上に定員であれば、お仕事できます」というような手紙であり、「もうほんとに、ばかにしないでと思った」という。評価は「私たちにきちんと知らされていないし、ただ、評価されてんだなって知ったのは、その1回だけ、その名簿で採用が来たときだけ」という。

職務評価について「あまり意識して普段生活していなかったもので、人事課の一斉に配布されるメールで、開示を希望する職員はいついつまでに出してくださいみたいなのが来て、“何これ?”というような、あるということが分かった」という人は、「どんなふうに評価されてるとか、何が項目なのか」ということは知らないという。

5.6.2 評価の開示が不利になるかもしれない恐れがある

職場で契約更新されなかった人が自分の評価の開示をし「すべての方が“普通”という評価をしている」と聞いたという人は、「何のためにつけてるのか、ちょっとよく分からない」が、「知らない間につけられている」という。開示を希望することは「そういうことを意識しているんだというふうに評価されること自体」が「今の状況でどうかな」と感じており、自分にとって不利に働く可能性があることが意識されていた。

5.6.3 評価制度の濫用と職場の萎縮(パワハラ、意向に沿わなければ辞めさせる権力性)

専門職としての職務を評価されず、評価制度が恣意的に運用される弊害も語られている。「人事評価みたいなのがあり、年度当初に「目標」を書き、面談もすることになっているが、「全然機能していない」どころかパワハラの場になっているという。会計年度任用職員制度になってからは「館長のお気に入りじゃないと辞めさせられる」状況が広がり、「(自ら) 辞めるといふのと、辞めさせられるというのが多く」になっており、会計年度任用職員は「館長の言うことを聞かなければいけないという立場」になってしまいうため、他の会社などを定年退職して入職した高齢男性は、「俺の言うことを聞け」の館長」と合わなくて辞めてしまうことが多いという。一方、「(高齢男性に比べて) 主婦の方が残っています。泣く泣く辞めさせられるのも、主婦の方です」という。勤務時間の操作(前述5.3.5)など、職場の問題について「文句を言うと、他のところに飛ばされたり、辞めさせられたりっていうのがほんとに多いです」という。彼女が知る「泣く泣く退職した会計年度職員」は、面談で館長から「あなたの評価E評価にするから、来年ないと思いな」と言われた」と聞いているという。そうしたことが「見せしめ」になっており、そうした状況をみている人は萎縮してしまう。

5.6.4 評価表で専門性を評価されなくなった

会計年度任用職員の「評価表の事例」に「上司の指示に従い、正確な事務をする」、「事務補助をする」とあるため、社会教育の専門性が評価されなくなり、新しく職場に入ってくる人は「公民館主事=(イコール) ただの事務員だと思ってる」、「専門職だと思ってる職員って少なくなっている」という。会計年度任用職員制度で待遇は悪くならなかったが、そうした位置づけの職になったために「だからむしろパート感覚で入ってる人たちは、ラッキーっていう感じの人もちろんいる」し、「お金も上がったし、らくちん、らくちん」と感じているが、社会教育の専門職として「でもこのままでは、やはり地域がどんだんだめになるな」とい

うのは感じてますね」という。

6. おわりに

公務非正規専門職のインタビュー調査から、非正規の社会教育施設職員5人の職場環境と雇用条件の詳細を考察した。彼女たちの年収は公務非正規で働く人の中では高めだが、働きつづけるための生活保障、専門職の処遇としては不十分であり、配偶者がいることで経済的不安を解消している側面がある。こうした職場の状況からは、非正規であること（パートタイムであること、低賃金であること、有期雇用であること、専門性を求められないこと、等）が労働者の権利を保障せず、専門性の発揮を脆弱なものとし、社会教育の現場に配置される社会教育主事（正規職員）の減少とそうした現場を支える「心意気のある」非正規の業務量の過重化がやりがい搾取の土壌となっている。会計年度任用職員制度により状況はより悪化し、それ以前に比べて専門職として評価されづらくなり、職場での権力関係のなかでパワハラやさまざまな委縮が起り、制度として専門性をより発揮しづらい体制になった。こうした状況は他の4職種でも生じており、今後は職種間の比較分析から共通性や相違を明らかにしたい。

社会教育施設職員の労働者としての側面に注目することによって、社会教育実践を支える専門職であるためには、働きつづけるための生活保障（賃金）、働きつづける見通し（無期雇用）、専門職としての業務をできる勤務時間、職場で専門職として人を育てるしくみや研修、経験や能力が評価され賃金にも反映されるしくみ（昇給）、専門職としてアイデンティティを確認できること（職名、職場での尊厳）、職場で「がんばる」ための仲間が存在が不可欠であることが確認されたが、それらが脅かされている状況が広がっている。本来ジェンダー平等であるべき公務職場において、女性が多く担ってきたことにより、「パート感覚の主婦」と低く見なされ、その専門性や「地域情報のエキスパート」が評価されず、自治体が専門職として処遇すべき専門性を低く位置づけてきたためといえよう。

付記 本稿は、本文は廣森が執筆し、フェイスシートの整理および表作成は小河が担当した。

謝辞 本研究は科研費 22K12646（公務非正規女性が支える専門職の持続可能性についての実証的研究）の助成を受けました。調査にご協力いただいた皆様に感謝いたします。

利益相反 開示すべき COI 状態はありません。

注及び文献

- 1) 上林陽治. 公務エキスパートはなぜ非正規化するのか. みんなの図書館. 531:4-12, 2021.7
- 2) 「公務非正規女性全国ネットワーク（はむねっと）2024年調査～一人ひとりの声を集めて！今年も社会へ届けます」ホームページで公開 (<https://nrwwu.com/survey-2/2702/>)
- 3) 前田健太郎. 市民を雇わない国家. 東京大学出版会, 2014
- 4) 平川景子. 公務労働と社会教育職員. In: 日本社会教育学会編. 現代社会教育学事典. 東洋館出版社. p84-85. 2024
- 5) 日本社会教育学会編. 社会教育職員養成と研修の新たな展望. 東洋館出版社. 2018
- 6) 日本社会教育学会編. 地域を支える人々の学習支援. 東洋館出版社. 2015
- 7) 日本社会教育学会編. 学び合うコミュニティを培うー社会教育が提案する新しい専門職像ー. 東洋館出版社. 2009
- 8) 井口啓太郎・鈴木麻里. 社会教育職員が働く意味・生きる意味」を獲得するときー非正規職員の〈当事者性・学習者性・住民性〉に関する考察ー. In: 日本社会教育学会編. ワークライフバランス時代における社会教育. p87-98, 2021
- 9) 社会教育・生涯学習研究所監修. 地方自治の未来をひらく社会教育. 自治体研究社. p221-235. 2023
- 10) 自分の雇用継続が確実でないため生活不安も大きい、一方では次年度の講座企画を立てるなど見通しを立てた仕事を要求される。
- 11) こうした傾向は、はむねっと2021年調査（有効回答数1252）の学校司書（168件）・図書館員（151件）の回答を対象とした分析でも同様の傾向がみられた。（廣森直子, 渡辺百合子. 図書館職場における非正規女性の不自由と専門性の搾取の構造ー公務非正規女性全国ネットワークの調査からー. 大阪信愛学院大学紀要,2,54-65.2024）

12) 社会教育実践では、公民館等で講座に参加した住民らが自主サークルをつくり、地域で自主的な活動を展開していくことがめざされ、社会教育施設職員は、そうした共同学習を組織するコーディネーターや学習支援者としての役割を期待されている。

13) 廣森直子. 「専門職であること」と「非正規であること」の矛盾の経験－公務非正規専門職女性へのインタビュー調査からの探索的研究－. 大阪信愛学院大学紀要,3,1-10.2025)

受理 2025年3月12日

公開 2025年4月1日

<連絡先>

氏名 廣森直子

宛先 〒536-8585 大阪府大阪市城東区古市2丁目7番30号

電話番号 06-6939-4391 (代表)

E-mail hiromorin@osaka-shinai.ac.jp