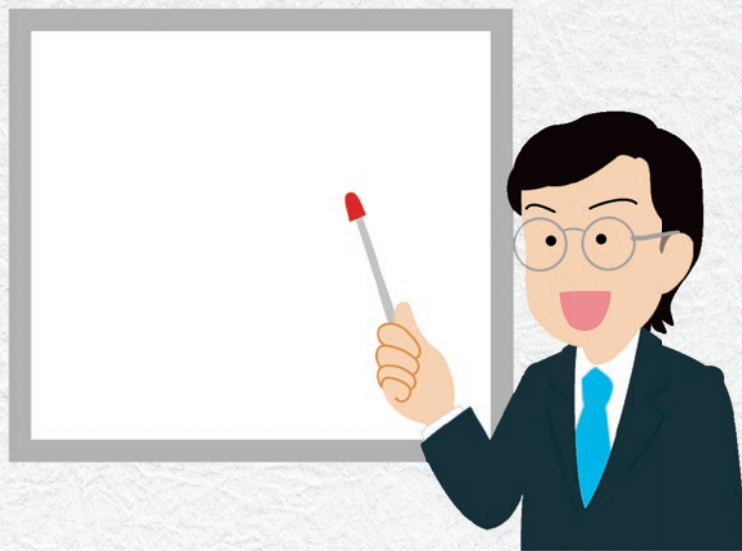


なくそう！ 官製ワーキングプア

あなたのマチの非正規公務員
(自治体で働く臨時・非常勤職員)
問題の解決『手引き』其の壱



川村雅則研究室(北海学園大学)
2018年4月発行

はじめに

官製ワーキングプアとして知られるようになった非正規公務員は、法の狭間に落ちた存在と言われています（この『手引き』では自治体の非正規公務員を扱いますが、この問題性は、国の非正規公務員も基本的に同じです）。

実際には基幹的な業務に長期にわたって従事しているにもかかわらず、そうした働き方を想定した法制度が整備されていないのです。不安定な雇用、低い賃金水準といった民間の非正規雇用者と共通する問題に、法の未整備・公務員の世界特有の問題が、いわば「上乘せ」されているのです。同じワーキングプア問題でも、「官製」をあえて強調する必要があります。

さて、深刻な問題が知られるようになり、何らかの対応を取らざるを得なくなった政府は、2016年7月に「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」を総務省内に設置しました。同年12月には同研究会から報告書が公表され、そして、2017年5月には、地方公務員と地方自治法（以下、地公法・地自法）の改定に至っています。

しかし問題は、この法改定が法改正と呼べるものなのかどうか、あるいは、非正規公務員の実態をふまえたものなのかどうか、ということです。詳細は参考文献などをご覧いただくとして、「問題が多い」と言わざるを得ません。

とはいえ改定法は2020年4月1日に施行日を迎えてしまいます。あらためての法改定を視野に入れつつも、関係者——とくに自治体の労働組合と議員を念頭に置いています——が今なすべきは、あなたのマチで働く非正規公務員（臨時・非常勤職員）のそもそもの任用（雇用と読み替えてください）・労働に関わる条件をまずはきちんと把握することです。

あなたのマチの非正規公務員は、どの位の規模なのか、どこでどんな仕事をしているのか、どのような条件下で働いているのか、などなどを調べていきましょう。

この間、札幌市・旭川市・函館市・釧路市・帯広市・北見市などで、自治体や労働組合の協力を得ながら、調査を行ってきました。そこで得られたデータを紹介しながら、調査の方法をまとめてみました（データは調査当時のものです）。問題解決のための『手引き』の第一弾としてご活用ください。

なお、非正規公務員問題を詳しく知りたいという方は、上林陽治さん（公益財団法人地方自治総合研究所研究員）の『非正規公務員』、『非正規公務員の現在——深化する格差』（いずれも日本評論社より発行）を参照してください。

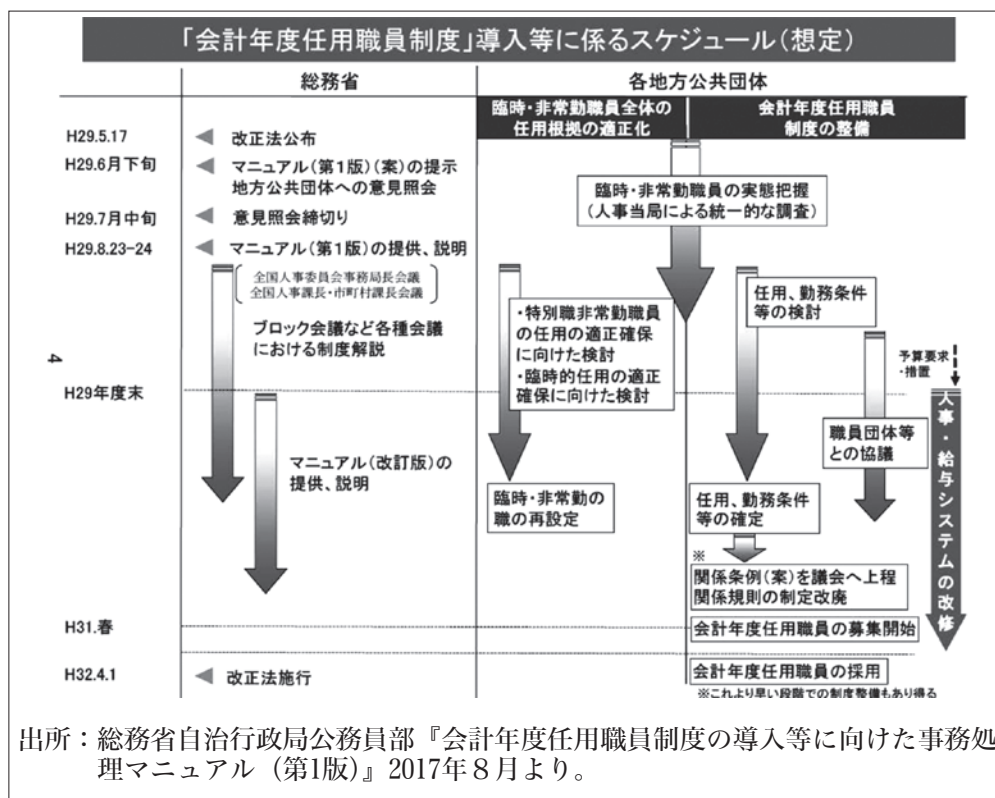
川村雅則（北海学園大学教授）

1. 今なぜ調査か——改定地公法・地自法の施行日 (2020年4月1日)まで残された時間はわずか

図表1 自治体臨時・非常勤職員の名称と任用根拠

特別職非常勤職員	地方公務員法第3条第3項第3号に規定する臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員若しくはこれらの者に準ずる者として任用されている者
一般職非常勤職員	一般職として期限付任用されている者（一般的に地方公務員法第17条に基づく任用とされている者）
臨時的任用職員	地方公務員法第22条第2項又は第5項に基づき臨時的任用されている者

図表2 総務省による「会計年度任用職員制度」導入等に係るスケジュール（想定）



自治体臨時・非常勤職員の雇用や処遇に関わって、地公法・地自法が2017年5月に改定されました。一時金の支給が可能になるという紹介のされ方をしたことで記憶に残っている方もいるのではないのでしょうか。

臨時・非常勤職員と呼ばれる彼らは、実際には基幹的な業務に長期にわたって従事させられていながらも、雇用に関する法制度は未整備で、ずさんな雇われ方が放置され続けてきました。名称こそ臨時職員、一般職非常勤職員、特別職非常

勤職員と分類されていますが、その違いは必ずしも明確ではなく、実態も、法が予定している内容とは乖離していました（図表1）。ですから、同じ職種・仕事内容であっても、自治体によっては、臨時職員で雇われていたり、非常勤職員で雇われていたりしていました（以下で紹介するデータもそうですが、非常勤職員は「嘱託職員」と呼ばれる自治体が多いようです）。

こうした状況が、新たに設けられた「会計年度任用職員」制度の導入によって、

一部の特別職非常勤職員や文字通りの臨時職員を除いて配置換えが行われることを、今回の法改定は主たる内容としています。この配置換えまでの行程で、非正規公務員の労働条件を洗い出して、問題点は是正させ、条件を少しでもよいものにしていくことが関係者にとっての課題です。しかしその時間は多く残されていません。図表2は総務省が想定しているスケジュールで、現在はこの真ん中あたりです。作業を急ぎましょう。

2. 非正規公務員の雇用、労働に関するルールを定めた文書（「要綱」「規程」等）をまずは入手しましょう

公務員の労働条件（賃金を含む）は、議会の議決を必要とする条例で定めなければならないとされています（地公法第24条6項「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。」）。いわゆる勤務条件条例主義と呼ばれるものです。市民に対する説明責任がありますし、恣意的な条件設定は好ましいものではありませんので、それは納得できることです。

しかしながら非正規公務員の場合には、その労働条件は、条例ではなく、行政の内規的な性格の「要綱」によって、あるいは、自治体の長などが定める「規程」によって、定められているように（知りうる範囲では）見受けられます。

○「北見市非常勤嘱託職員取扱規程」第1条：この訓令は、北見市職員定数条例（〔略〕）第1条に規定する職員（以下、「正規職員」という。）以外の職員で、地方公務員法（〔略〕）第22条第5項の規程に基づき任用される職員（以下「臨時的任用職員」という。）の任用、給与、勤務条件等に関し必要な事項を定めるものとする。

- 「北見市非常勤嘱託職員取扱規程」第1条：この訓令は、北見市職員定数条例（〔略〕）第1条に規定する職員（以下、「正規職員」という。）以外の職員で、地方公務員法（〔略〕）第22条第5項の規程に基づき任用される職員（以下「臨時的任用職員」という。）の任用、給与、勤務条件等に関し必要な事項を定めるものとする。
- 「北見市臨時的任用職員に関する規程」第1条：この訓令は、地方公務員法（〔略〕）第3条第3項第3号に規定する非常勤の嘱託員（以下「嘱託職員」という。）の任用、報酬、勤務時間等の取扱いに関し必要な事項を定めるものとする。

そして、後でみるとおり、5年や10年など勤続に上限年数が課されていたり、雇用と雇用の間に空白期間が設定されているなど、自治体の裁量がその内容に強く反映されていることが特徴です。いわば、労働者保護という性格が弱く、扱いが軽いのです。

まずは、これらの文書（名称は様々で

す）を入手して、あなたのマチの非正規公務員の労働条件の全体像をつかみましょう。

前頁にあげたのは、北見市¹の規程（「北見市非常勤嘱託職員取扱規程」「北見市臨時的任用職員に関する規程」）から抜粋した、規程の「趣旨」部分です。

3. あなたのマチで働く非正規公務員は、どの位の人数でしょうか

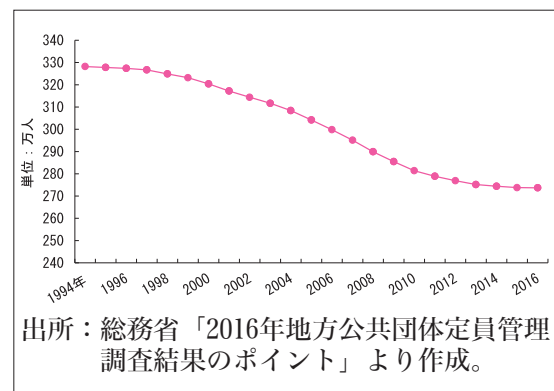
ピーク時（1994年）に約330万だった全国の自治体における正職員数は、四半世紀弱で約274万人にまで減少しました

（図表3）。代わって急速に増加したのが臨時・非常勤職員です。短期間勤務者や短時間勤務者を除く、2016年4月1日現在の臨時・非常勤職員数を各自治体に尋ねて集計された、総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」

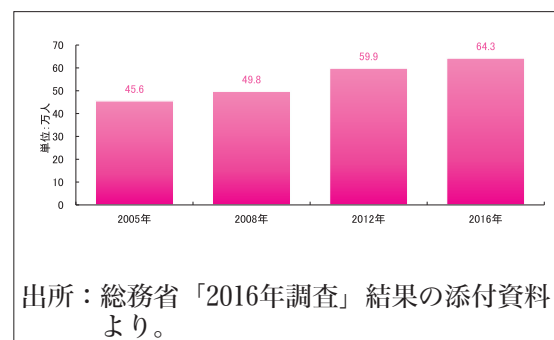
（以下、総務省「2016年調査」）でも一つまり、少なく見積もっても、全国における臨時・非常勤職員数は、約64万人と数えられています（図表4）。2005年と比べると、約19万人の増加です。

総務省によるこの2016年の調査データと2012年の調査データ、そして、総務省「定員管理調査」による正職員の人数データを使って、北海道と道内市町村の職

図表3 減少する自治体正職員



図表4 増大する自治体臨時・非常勤職員



¹ この手引きでは、北見市のデータを多く使っています。北見市の状況がとくに特徴的だからというわけではなく、単に最近まとめあげたばかりだからです。同調査結果は、拙稿（2017）「官製ワーキングプア問題（VI）」（『北海学園大学経済論集』第65巻第1・2合併号所収）、北海学園大学経済学部を参照。

員数をまとめてみました（図表5）。

2016年の臨時・非常勤職員数は合計で2万8552人で、2012年から3千人ほどの

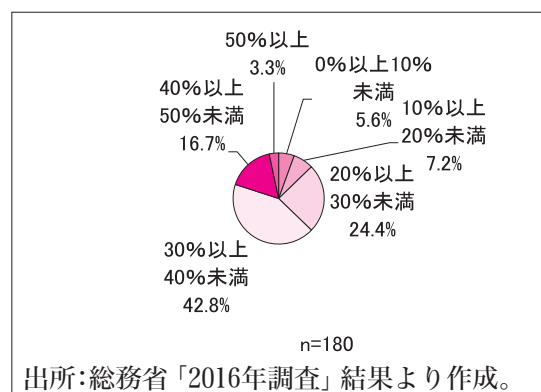
増加となっています。試算した非正規雇用割合は、札幌市を除く市群や町村群では、平均で3割を超えています（図表6）。

図表5 北海道・札幌市・市群・町村群における臨時・非常勤職員の規模（2012年、2016年）

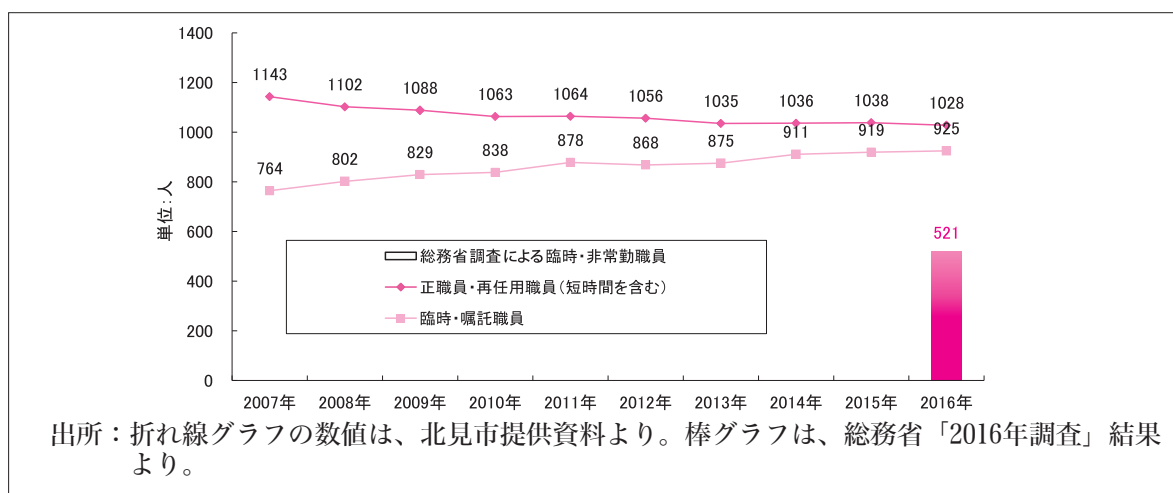
	正職員（a）		臨時・非常勤職員（b）		臨時・非常勤職員割合 ^{注3}	
	単位：人、%					
	2012年	2016年	2012年	2016年	2012年	2016年
全道 ^{注1}	138,033	136,004	25,579	28,552	15.6	17.4
北海道	73,956	71,900	1,560	1,595	2.1	2.2
札幌市	14,273	14,425	2,153	2,332	13.1	13.9
市群 ^{注2}	29,376	29,363	12,207	14,091	29.4	32.4
町村群	20,428	20,316	9,659	10,534	32.1	34.1

注1：全道は、北海道及び道内全市町村の合計。
 注2：市群は、札幌市を除く。
 注3：臨時・非常勤職員割合は、 $b \div (a+b) \times 100$ で算出。
 出所：正職員の人数は、総務省「地方公共団体定員管理調査」結果より、臨時・非常勤職員数は総務省「2012年調査」「2016年調査」結果より作成。

図表6 臨時・非常勤職員割合別にみた北海道及び道内市町村数



図表7 北見市の臨時・非常勤職員等の推移



注意事項を2点ほど述べておきます。

一つは、繰り返すとおり、総務省「2016年調査」は、短期間・短時間勤務者を調査対象から除いています。正確に言うと、「任用期間が6か月以上又は6か月以上となることが明らかであり、かつ1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上の職員」が調査対象です。総務省の定義に該当しない臨時・非常勤職員も含めるとその人数はもっと多いということです。

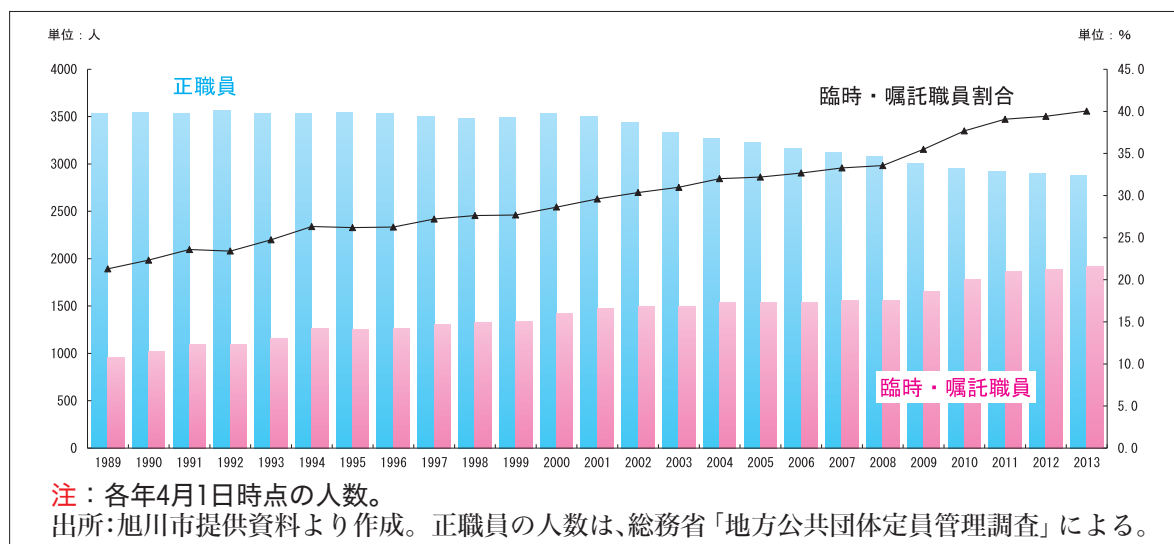
北見市を例にあげると（図表7）、総務省「2016年調査」への回答では、臨時・非常勤職員数は521人でしたが、同時点における、短時間・短期間勤務者などを含む在籍者総数は925人でした。短時間・短期間の勤務者が少なくないことを示しています。在籍者全員の人数を把握しましょう。

もう一つは、臨時・非常勤職員の人数

規模が小さい自治体は、正規職員で業務を遂行しているとは必ずしも限りません。業務の民間委託（アウトソーシング）を進めている可能性が濃厚で、その結果として、非正規公務員が少ないと見えているだけかもしれないからです。

非正規公務員割合が13.9%にとどまる札幌市を例にあげると、指定管理者による管理・運営が行われている施設は、2017年12月現在で425施設（供用開始前の施設を含む）あります²。これに対して、指定管理者ではなく、直雇用の臨時・非常勤職員を活用して施設を直営で運営している自治体では、非正規公務員割合が高く示されることになる、というわけです（例えば札幌市では、100件を超える児童会館施設が指定管理者によって運営されています）。

図表8 旭川市における臨時・非常勤職員の推移



² 指定管理者制度とは、「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、経費の節減を図ること」を目的に、従来は、自治体やその外郭団体に限定していた、多岐にわたる公の施設（コミュニティ施設、教育・文化施設、体育施設、福祉施設、公園など）の管理・運営を、営利企業などを含む幅広い団体に行わせることを可能にした制度です。

ところで、正職員と臨時・非常勤職員の全国的な推移について先に確認しましたが、一つの自治体での推移をみてみましょう。1989年から2013年という四半世紀にわたるデータのご提供をいただいた旭川市の例を紹介します（図表8）。

ご覧のように、かつては2割台だった非正規職員割合は、正職員が横ばい、そ

して、減少する一方での非正規職員の増加にともない、現在は4割に達しています。こうした雇用の非正規化の背景には、国からの強い行財政改革圧力などがありました。国の政策動向や自治体内での政策動向なども視野に入れながらの把握作業が必要です。

4. 臨時・非常勤職員の、部署ごとの配置状況と、そこで想定されている仕事内容や役割を把握しましょう

図表9 部署別にみた臨時・非常勤職員数

	正職員・ 再任用職員	再任用短 時間職員	嘱託職員	臨時職員	（再掲） 臨時職 員・嘱託 職員計
子ども未来部	116	8	105	286	391
学校教育部	55	6	58	130	188
保健福祉部	120	1	27	39	66
社会教育部	38		28	34	62
市民環境部	89	2	24	19	43
総務部	96	5	26	12	38
・	・	・	・	・	・
・	・	・	・	・	・
計	989	39	335	590	925

単位：人

出所：北見市提供資料より作成。

臨時・非常勤職員と一口に言っても、自治体には様々な仕事が存在し、そのいずれかの仕事に彼らは従事しているわけです。

そこで、自治体の臨時・非常勤職員の総数だけではなく、部署×雇用形態別の人数を把握しましょう。その上で、それぞれの部署に配置された臨時・非常勤職員には、どのような仕事が予定されているのかを把握しましょう。全てを把握することは無理だと思いますので、例えば、人数の多い部署や、とくに自分の関心事に従って、把握をしましょう。

図表9は、北見市における部署別の職員配置状況の一部です。臨時・嘱託職員の多い部署順に並べ変えました。

子ども未来部で多い臨時職員は保育士で、嘱託職員で多いのは児童館の職員（児童厚生員、放課後クラブ指導員）です。

今日では、正職員を配置せずに非正規職員だけで仕事を遂行している職場は珍しくありません。北見市の児童館もその一つで、嘱託職員の児童厚生員が2人（うち1人はチーフ）と、同じく嘱託職員の放課後クラブ指導員が2、3人という配置状況が基本です（児童館の規模に応じて臨時職員が追加で配置）。仕事内容は、両者ともに同じだそうです。

また北見市の保育所では、正職員による保育の提供が原則となっています。クラス担任も正職員です。臨時職員の保育士の位置付けは、正職員が休んだり、延長保育など正職員だけではまわせないときに保育に入ってもらおう、というのが基本であるとのことでした。

こうした基本情報（部署ごとの人数、想定されている仕事内容・役割）をまずは把握しましょう。その上で、職場におもむき、雇用・労働の実態がどうなっ

ているか、仕事を進める上で何か支障は生じていないかなどを点検していくことが求められています。

5. おかしな雇用慣行——勤続年数に上限、雇用と雇用の間に「空白」期間は、設定されていないでしょうか

非正規雇用問題の解消——とりわけ、仕事に期限はないのに有期で人を雇い更新を続ける、いわば雇用の濫用を解消することが社会的に大きな課題となっています。2012年の労働契約法の改正は、一定の条件を満たした有期雇用者が無期雇用に転換することを可能にしました（後

述）。

こうした状況に反して、自治体ではおかしな雇用慣行がみられます。5年、10年など勤続年数に上限を設けたり、雇用と雇用の間にいわゆる「空白期間」を設けるなどの慣行です。

札幌市を例に具体的に述べます³。

- 臨時職員は6ヶ月以上勤務し退職した者は、6ヶ月間の空白期間がなければ任用することはできない。
- 非常勤職員は、3年に達する日の属する年度末まで任用更新することができる。任用更新の上限に達して退職した者は、一年間の空白期間がなければ、再度、任用することができない。但し、非常勤職員のうち、採用が困難な職については、65歳まで任用更新が可能。

札幌市の場合、非常勤職員は、顧問弁護士や医者などの特殊なケースである「第1種」と、その他の「第2種」とに分かれています。後者はさらに「採用困難職」と「採用容易職」とに分かれており、採用容易職は上に書いたように、勤続は3年で終了し、1年間の空白期間を必要とするのです。

ほかの自治体の非常勤職員の例をあげ

ると、帯広市では、5年という勤続上限を設けられています。釧路市では、10年で終了です。帯広市では、同じ職種への再応募は可能ですが、釧路市ではそれは認められていません（異なる職であれば応募は可能です）。

臨時職員の空白期間については、自治体によって様々です。1ヶ月のところもあれば札幌市のように6ヶ月のところも

³ 拙稿（2014）「札幌市における臨時・非常勤職員の任用——札幌市からの聞き取りと提供資料にもとづき」（『北海道自治研究』第550号所収）、北海道地方自治研究所

あります。そして、同じ自治体内でも、原則は6ヶ月の空白期間を設けているものの、採用（労働力の確保）が困難な職種に限っては1日の空白期間で済ませるなどの措置がとられてもいます。

以上の一つを取ってみても、いかに自治体側の裁量が大きい（言い換えれば、雇う側の理屈で雇用のルールが認められているか）が分かるのではないしょう

か。

しかもこうした勤続上限の設定や空白期間の設定の理由としてあげられる一つが、住民に対する雇用機会の均等な提供なのです。これでは、擬似的なワークシェアリングあるいは失業のシェアリングと言わざるを得ませんし、民間における雇用の模範にもなり得ないでしょう。あなたのマチではどうでしょうか。

6. あなたのマチの非正規公務員の賃金はどうなっていますか

図表10 時間当たり賃金額×雇用形態別にみた自治体数——総務省「2016年調査」にみる北海道及び道内市町村の臨時・非常勤職員の賃金水準

	単位：団体		
	特別職非常勤職員	一般職非常勤職員	臨時的任用職員
総数	388	477	1208
764円（未満を含む） ^注	5	17	9
765～799円	4	16	150
800～899円	23	84	425
900～999円	67	75	217
1000～1099円	53	62	143
1100～1199円	57	75	73
1200～1299円	58	60	69
1300～1399円	21	30	36
1400～1499円	17	21	24
1500円以上	83	37	62
（再掲）899円以下 単位：%	8.2	24.5	48.3
999円以下 単位：%	25.5	40.3	66.3

^注：2016年4月1日時点の北海道の最低賃金は764円。最賃に満たない回答もあったがそのまま集計・分析した。
出所：総務省「2016年調査」より作成。

非正規雇用問題の一つが賃金水準の低さです。家計自立型の非正規雇用者が増大しているにもかかわらず、扶養されることを前提に設定された賃金水準のままであり、それは非正規公務員の世界も同様です。

先の総務省「2016年調査」では、時間あたりの賃金水準を職種ごとに自治体から回答させています。北海道及び道内市町村の結果を集計したものが図表10です（ここでは職種別の結果は示していません）。

一つの目標値である時給1000円という水準に満たない職が、臨時職員においても66.3%、専門性の高い職が想定されている特別職非常勤職員においても25.5%という割合で見られます。

最低生計費調査を全国で実施している中澤秀一さん（静岡県立大学短期大学部准教授）によれば、若年単身者で最低生計費は時給1300～1400円と試算されています⁴。あなたのマチの非正規公務員はその水準を満たしているでしょうか。

また、その賃金水準は、従事している仕事の内容や責任などに見合ったものになっているでしょうか。あるいは、経験などは評価されているでしょうか。有期

雇用であることを強調して、一切の昇給を設けず、低いままで推移する自治体が多いと思われますが、あなたのマチではどうでしょうか。

同一労働同一賃金という観点も重要です。例えば、正職員にだけ諸手当が支払われ、臨時・非常勤職員に支払われていないとすれば、その格差の合理性が問われます。

なお、臨時・非常勤職員の賃金水準は、委託業務や指定管理業務の賃金算出根拠に使われることがあります。つまり、民間労働者の賃金を具体的に規定しており、ことは、民間にも関わることなのです。

図表11 北見市における嘱託職員及び臨時職員の賃金水準

嘱託職員			単位：円		
号俸	月額報酬の額	前の号俸との差			
1	146,500	—			
2	151,800	5,300			
3	157,700	5,900			
4	163,600	5,900			
5	174,200	10,600			
6	180,800	6,600			
7	187,700	6,900			
8	193,500	5,800			
9	198,700	5,200			
10	203,800	5,100			
11	208,800	5,000			
12	213,300	4,500			
13	217,100	3,800			
14	220,800	3,700			
15	224,500	3,700			
16	228,400	3,900			
17	231,600	3,200			
18	234,400	2,800			
19	237,500	3,100			
20	240,300	2,800			
21	243,100	2,800			
22	244,900	1,800			

臨時職員			単位：円	
	日額単価	時給（パート）		
事務	一般事務補助	6,550	850	
	保育士	7,150	930	
	生活介助員	7,150	930	
	介護支援専門員	8,350	1,080	
	保健師・看護師	8,350	1,080	
	准看護師	7,150	930	
	栄養士	7,150	930	
	管理栄養士	8,350	1,080	
	手話通訳者	7,150	930	
	歯科衛生士	7,150	930	
福祉・医療	臨床衛生検査技師	14,400	1,860	
	土木作業員	9,300	1,200	
	発掘作業員	7,400	960	
	普通作業員	6,750	880	
	林務労務	10,300	1,330	
土木	重機運転手	14,450	1,870	
	給食調理員	6,550	850	
	雑役	6,550	850	
	適応教室指導補助	7,150	930	
	用務員	6,950	900	
	牧夫	10,900	1,410	
	人工授精補助員	10,300	1,330	
	運転手	9,300	1,200	
	大型運転手	10,800	1,400	
	特別支援教育支援員（7.25時間）	6,700	930	
その他				

出所：北見市提供資料より作成。

⁴ 中澤秀一（2016）「最低生計費調査から見えてきたもの」（『月刊全労連』第232号所収）全労連や、同（2017）「最低生計費調査から見た現行最賃の問題点」（『労働総研クォーター』第105号所収）労働総研などを参照。

参考までに、北見市の臨時・非常勤職員の賃金水準を示しておきます(図表11)。

北見市では、嘱託職員は、職種ごとにいずれかの号俸に位置づけられることとなります。ほとんどの職種は1号俸か2号俸です。さきほど取り上げた児童指導員や児童厚生員は2号俸です。学校司書や図書館嘱託員も2号俸です。但し北見

市では3年ごとに号俸があがる、つまり、経験が評価される点が特徴です。

臨時職員は常勤臨時職員とパート職員に分かれています。臨時職員には嘱託職員のような経験加算はありません。最も低いのが一般事務補助や給食調理員に適用されている850円です。保育士でも時給1000円に満たない水準です(930円)。

図表12 札幌市における非常勤職員及び臨時職員の賃金水準

非常勤職員 2017年4月1日時点						臨時的任用職員 2017年度	
ランク	賃金		人数	代表的な職種例	人数	職種	金額
	月額	年収換算					
ランク1	235,120円	282.1万円	11人	ろうあ者相談員 就労カウンセラー	10人 1人	事務員	6,780円
ランク2	221,500円	265.8万円	77人	看護師(保健センター) 介護員(養護学校)	22人 13人	栄養士・保育士 歯科衛生士	8,000円
ランク3	207,620円	249.1万円	210人	図書情報専門員 就労支援相談員	63人 30人	看護師	9,190円
ランク4	193,840円	232.6万円	152人	不登校対策相談指導員 教育研究員	26人 22人	保健師・助産師	9,580円
ランク5	179,870円	215.8万円	16人	栄養士(保健センター) 動物飼育業務員	10人 3人	食品衛生監視員	8,260円
ランク6	165,960円	199.2万円	188人	まちづくりセンター支援員 税務証明員	159人 10人	試験検査助手	7,360円
ランク7	152,370円	182.8万円	18人	調理員	18人	学校業務員	6,650円
						用務員・調理員	7,120円
						ボイラ技士・機械工	7,630円
						整備工・清掃業務員	
						公園業務員	
						自動車運転手	

注1：この他、週あたりの勤務時間が短い、日額で給与計算を行っているなど、上記のランクに当てはまらない職種が357人いる。
注2：年収換算は、月額を12倍して算出。
 出所：札幌市提供資料より作成。

もう一つ。札幌市の例を紹介します。
 図表12は、2017年12月に札幌市からご提供いただいたデータをまとめたものです。

札幌市の非常勤職員(第2種)は、職種の数が多いため、ランクごとの賃金(ランク制賃金)が採用されています。採用困難職も採用容易職も基本的には7つの賃金のいずれかに振り分けられています。2017年4月1日現在の数値でみると、年収は、最も低いランク7が182.8万円で、最も高いランク1が282.1万円となります。人数の最も多いランク3では、249.1万円です。

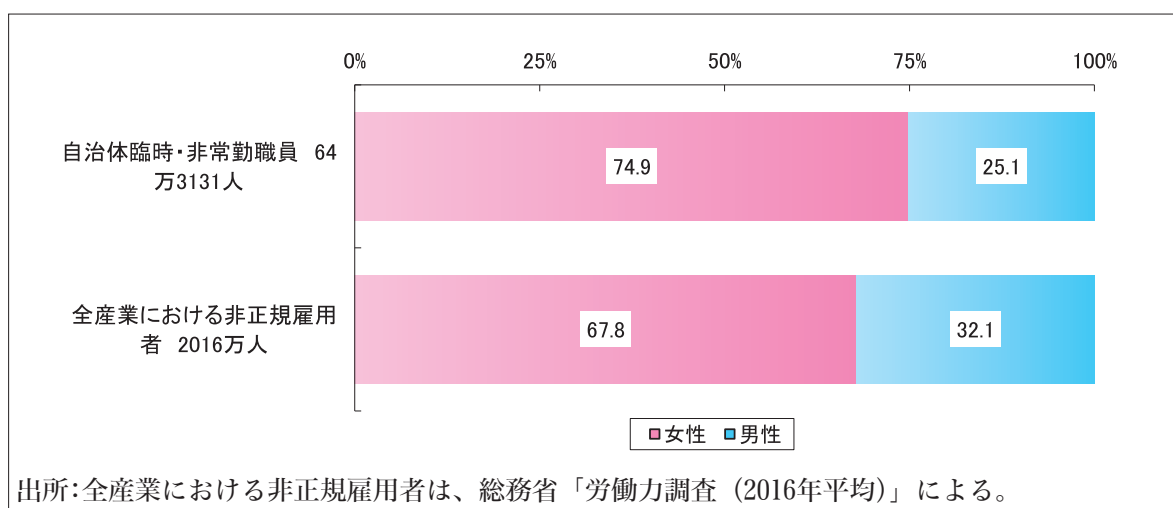
ちなみに北見市では、嘱託職員に対して月額報酬の1.5ヶ月分が一時金として支給されていますから、年収を算出する際には月額報酬を13.5倍する必要があります。自治体間で比較をする際には留意が必要です。

さて、あなたのマチの非正規公務員の賃金はどうなっていますか。職種ごとの賃金水準を調べてみましょう。そして、最低賃金の引き上げ運動と連携しながら、少なくとも、最低生計費を満たす水準にまで引き上げていくことがまずは急がれます。

- 賃金水準は、最低生計費を満たしているでしょうか
- 仕事内容・責任に見合った水準でしょうか
- 諸手当の支給なども含め、同一労働同一賃金という観点から妥当な水準・内容になっているでしょうか
- 経験などは反映されるようになっているでしょうか

7. あなたのマチでは、女性職員が活躍できる条件は整備されているでしょうか

図表13 自治体臨時・非常勤職員と、全産業における非正規雇用者それぞれの女性割合



日本の非正規雇用者の多くは女性です。男性に扶養されることを前提に、賃金や労働条件が設定されてきました。しかしその前提はどんどんと崩れてきています。にもかかわらず、その条件整備は全く追いついておらず、旧態依然のままと言ってよいでしょう。非正規公務員も、非正規雇用者全体を上回るほどの女性割合です（図表13）。

そうしたなか、「女性が輝く社会」を掲げた現政権は、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（以下、女性活躍推進法）を2015年に成立させました。

女性を安価に活用する仕組みをつくってきた政権が、臆面も無く、女性が輝く社会とは、と正直唖然としましたが（噴飯ものですが）、女性が輝く社会、大いに結構である。では、政治はまずは自らの足下から始めよ、と要求をしていきましょう。

同法は、女性の職業生活における活躍を推進し、豊かで活力ある社会の実現を図ることを目的に、国、自治体及び一定規模以上の民間企業（前者は特定事業主、後者は一般事業主と規定）に対して次のことを求めています（図表14）。すなわち、

①女性の活躍に関する状況の把握、改善すべき事情についての分析、②上記の状況把握・分析を踏まえ、定量的目標や取組内容などを内容とする「事業主行動計

画」の策定・公表等（取組実施・目標達成は努力義務）、③女性の活躍に関する情報の公表を図ることの3点です。

図表14 女性の活躍状況の把握・課題分析、行動計画の策定・届出、情報公表など——女性活躍推進法で行うべきこと



そして、この法は、非正規労働者も対象とされていること、また、国や自治体など「公的部門による率先垂範」という点の強調を特徴としています（法の内容や指針などは、厚生労働省「女性活躍推

進法特集ページ」を参照）⁵。2015年11月20日に告示された事業主行動計画策定指針（「特定事業主行動計画」部分）から抜き出します。

⁵ 上林陽治（2016）「女性活躍推進法と女性の非正規公務員が置かれた状況——NPO法人官製ワーキングプア研究会「非正規公務員ワークルール調査」を中心に」（『自治総研』第452号所収）、公益財団法人地方自治総合研究所

（女性の活躍の意義）女性の活躍は〔略〕臨時・非常勤職員を含めた全ての女性職員が、どの役職段階においても、その個性と能力を十分に発揮できることを目指して推進する必要がある。

（行動計画の策定体制の整備等）行動計画の策定・推進に当たっては、常勤職員はもとより臨時・非常勤職員を含め、全ての職員を対象としていることを明確にし、男女双方の幅広い職員の理解と納得の下、協力を得ながら、各課題に応じた目標・取組を進めていくことが極めて重要である。〔略〕行動計画の策定の過程において、必要に応じて、職員に対するアンケート調査や意見交換等を実施するなど、各職場・各世代の男女の声を広くくみ上げつつ、職場の実情の的確な把握に努めることが重要である。

（地方公共団体による率先垂範）地方公共団体においては、地域の先頭に立って、当該地域内の一般事業主をリードする行動計画を策定するとともに、積極的に女性職員の活躍を推進していくことが求められる。〔下線は引用者〕

実効性に欠ける法ではありますが、建前として、非正規雇用者を含む女性活躍を掲げているのです。

もっとも、各自治体のウェブサイトを見ても、臨時・非常勤職員まで念頭に置いた行動計画を立てているところは、管

見の限りでは、見つけられません。

あなたのマチではどうでしょうか。女性が圧倒的に多い非正規公務員の、活躍とは程遠い現状を把握し、その改善を通じて、現政権が強調する女性活躍社会づくりを推進しましょう。

8. あなたのマチでは、職員のいのちや健康の扱いに格差はないでしょうか

この項は、NPO法人官製ワーキングプア研究会からの問題提起に基づくものです。

民間労働者の場合、仕事が原因で病気やけがをした場合、労働者災害補償保険法（「労災保険法」）に基づき補償が行われます。それは正規雇用者だけでなく、アルバイトやパートなど非正規雇用者においても同様です。ところが公務員の世界では状況が異なります。

まず公務員の世界にも、仕事が原因で

病気やけがをした場合の補償制度があります。その根拠となるのが地方公務員災害補償法です。同法は第一条で次のように目的をうたっています。

「この法律は、地方公務員等の公務上の災害（負傷、疾病、障害又は死亡をいう。以下同じ。）又は通勤による災害に対する補償（以下「補償」という。）の迅速かつ公正な実施を確保するため、地方公共団体等に代わつて補償を行う基金の制

度を設け、その行う事業に関して必要な事項を定めるとともに、その他地方公務員等の補償に関して必要な事項を定め、もつて地方公務員等及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする。」

問題は何もないように見えます。ところがこの間、仕事中に怪我をしたり病気になった臨時・非常勤職員本人や遺族からの請求が退けられるという事態が相次いでいます。なぜでしょうか。

問題の第一は、地方公務員災害補償法が、対象となる範囲を制限していることです。同法でいう「職員」とは「常時勤務に服することを要する地方公務員」等と規定し、非常勤職員の取り扱いについては、自治体に別途ゆだねられているのです（同法第69条「地方公共団体は、条例で、職員以外の地方公務員（特定地方

独立行政法人の役員を除く。）のうち法律（労働基準法を除く。）による公務上の災害又は通勤による災害に対する補償の制度が定められていないものに対する補償の制度を定めなければならない」）。

これでは、いのちや健康の問題は自治体次第ということにもなりかねません。どこ（の自治体）で働こうとも、いのちや健康は等しく扱われるべきです。

もう一つの問題は、条例が自治体で整備されていても、災害補償の請求権を本人や遺族に認めていないケースがあることです。

NPO法人官製ワーキングプア研究会による調査（「非常勤の職員の公務災害補償等に関する条例施行規則」調査）の結果から、札幌市の例をあげると、次のように、所属長が対応をすることになっています。

（災害の報告）第5条 公務又は通勤により生じたと認められる災害が発生した場合には、その災害を受けた職員の属する所属長（地方公務員法第3条第3項第1号、第2号、第3号、第5号及び第6号の職員にあつては、その庶務を掌る部局の長をいう。以下「所属長」という。）は、速やかに／公務災害／通勤災害／補償認定請求書に医師の診断書を添えて実施機関に提出しなければならない。

それに対して横浜市では、下記のとおり、職員本人や遺族からの申し出も認められています（下線は引用者）。

（災害の報告）第3条 実施機関は、その所管に属する職員について、公務又は通勤により生じたと認められる死傷病が発生した場合は、職員の所属部局の長（別表に掲げる職員の区分に従い、それぞれ別表に定める者をいう。以下同じ。）に、速やかに報告をさせなければならない。負傷し、若しくは疾病にかかった職員又は死亡した職員の遺族（以下「被災職員等」という。）からその災害が公務上のものである旨の申出があった場合又は次項の規定による申出があった場合も、同様とする。

本人や遺族の申し出が却下される背景にはこのような自治体におけるルール上の問題が存在するのです（なお、札幌市では、運用面で、本人や遺族からの請求も認めているそうです）。

もう一点。公務員におけるいのちと健康の取り扱いにおける格差を紹介します。

自治体では、職員の安全と健康を確保し、快適な職場環境の形成を促進するために、「安全衛生管理規則」を定めています。札幌市の場合には、「札幌市職員安全衛生管理規則」という名称です。

問題はここでも、対象となる職員の範囲です。札幌市の場合には、市定数条例上の常勤職員と再任用職員であり、臨時・

非常勤職員は除かれています。

それに対して例えば、川崎市では、職場における職員とされています。相模原市では、市から給料又は報酬を支給される者となっています（以上は、NPO法人官製ワーキングプア研究会が、2017年7月1日付けで、各自治体のウェブサイトから条文を要約して作成）。

あなたのマチの、臨時・非常勤職員のいのちと健康に関するルールはどうなっているのでしょうか。法制度の改正を待たずとも、自治体独自でもできることはあります。「非常勤の職員の公務災害補償等に関する条例施行規則」「安全衛生管理規則」を調べてみましょう。

9. 有期雇用の濫用に対する規制と、労働基本権の回復を——あらためての法制度改定を視野に入れて

(1)有期雇用の濫用に規制を

2012年の労働契約法改正によって、同一の使用人との間で、通算で5年を超える有期労働契約を結び、本人が望んだ場合、無期雇用に変換することができるようになりました。正職員化ではありませんが、雇用の安定化につながるものであり、労働者の「発言」を支える重要な条件整備です。

現在、無期転換を回避しようとする使用者の脱法行為（雇い止め、クーリングの導入）が問題になっていますが、ここで強調したいのはそのことではなく、無期雇用転換の対象外となっている労働者

が存在することです。それが、非正規公務員です。労働契約法の適用から外されている非正規公務員は、相変わらず有期で雇われ、雇い止めに怯えて働き続けることになります。

そもそも、労使対等の雇用関係ではなく、公法上の関係である任用概念を盾にされた非正規公務員の場合には、民間であれば一定の条件を満たせば撤回させることができる雇い止めも、撤回させられません（同じ任用関係でも、正規の公務員の場合には厳格な保護があります）。

それは今回の地公法・地自法改定でも変わりはありません。むしろ逆行している感さえあります。各自治体に対して示

された総務省『会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル（第1版）』（以下、『総務省マニュアル』）はこう言います。

すなわち、民間で言うところの雇用更新と本来はみなされるべき「再度の任用」は、同一の職ではなくあくまでも新たな職にあらためて任用されたものである——そのように強調され、本来は安定した雇用と肯定的に受け止められるべきことが「身分及び処遇の固定化などの問題」という留意事項とされているのです。

「会計年度任用の職に就いていた者が、任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に任用されることはあり得るものですが、「同じ職の任期が延長された」あるいは「同一の職に再度任用された」という意味ではなく、あくまで新たな職に改めて任用されたものと整理されるべきものであり、当該職員に対してもその旨説明が必要です。」「再度の任用を行う場合であっても、同一の者が長期にわたって同一の職務内容の職とみなされる会計年度任用の職に繰り返し任用されることは、長期的、計画的な人材育成・人材配置への影響や、会計年度任用職員としての身分及び処遇の固定化などの問題を生じさせるおそれがあることに留意が必要です。」（p34～p35）。

極めつけは、こうした考え、すなわち、

新たな職に毎年あらためて任用されるという考え方にに基づき、毎年、必ず1ヶ月の条件付き採用期間が設けられることです。有期雇用が強調された今回の法改定は、民間の動きに逆行していると言えるのではないのでしょうか。

なお、ご丁寧にも、『総務省マニュアル』では、地方公務員は、労契法の適用除外、ゆえに無期雇用転換の適用除外であることに念を押されています

「地方公務員については、任用期間を通算した期間が5年を超える臨時・非常勤職員が任期の定めのない任用の申出をしたときに常勤職員へ転換されるというような仕組みは設けられていない。なお、地方公務員は労働契約法が適用除外となっている。」（p52～p53）

この点を是正する、あらためての法改定が必要です。しかしまずはその前に、先ほど述べたとおり、雇用の現状がどうなっているか——5年、10年といった上限が勤続年数に設けられていないか、雇用と雇用のあいだに空白期間が設けられていないかを調べておきましょう。

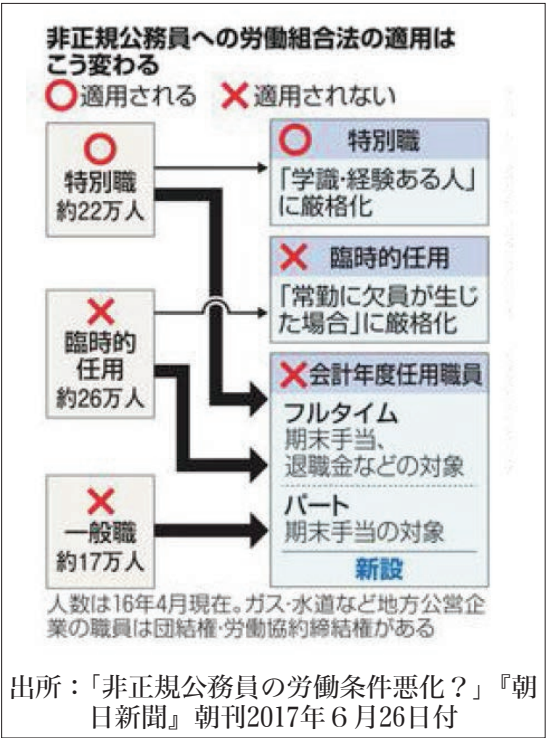
会計年度任用職員制度の導入でこうした雇用慣行はさすがに廃止されると思いますが、この間も総務省が「不要」と主張していたにもかかわらず撤回されなかった慣行です。しっかりチェックすることが大事です。

図表15 地方公務員の種別ごとの労働関係法適用のあらまし

		労働基本権			地公法		労基法				労働契約法	パート労働法
		団結権	団交権 (労働協約締結権)	争議権	人事委員会	政治活動禁止	労使対等原則	労働契約期間	就業規則	労基署の監督		
特別職	非常勤・臨時職員	○(労働組合)	○	○	×	×	○	○	○	○	×	×
一般職	現業(臨時・非常勤職員を含む)	○(労働組合)	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×
	非現業(臨時・非常勤職員を含む)	△(職員団体)	×	×	○	○	×	△	×	△	×	×

出所：山下弘之氏（NPO法人官製ワーキングプア研究会理事）作成。

図表16 非正規公務員への労働組合法の適用はこう変わる



それにしても、理不尽であると思つづく思います。民間の非正規雇用者であれば、労使対等の原則に基づき、労働基本権を使って職場の現状を変えることが可能です。

もちろん、職場における実際の労使関

係は、法に書かれた（法が期待する）内容とは異なりますが、それでも、法制度上は、労使は対等であるとされ、労働者は与えられた労働基本権を使って現状を変えることは、可能です。しかし公務の世界は違います（図表15）。

公務員だからという理由で、非正規職員も、正職員と同様に、労働基本権の制約を受けます（特別職を除く）。実効性のある代償措置はありません。

じつは今回の会計年度任用職員制度の導入は、特別職非常勤職員から労働基本権を剥奪することになります（図表16）。この面では法「改悪」であり、労働基本権と労働委員会を活用して処遇を改善してきた労働組合からは、法改定に抗議の声があげられているのです。

非正規公務員は、基幹的業務、恒常的な業務に従事していながら、法制度上はそのことが前提とされておらず、場当たりの対応がとられ続けてきたために、実態と非常に乖離した状況になってきました。長年続いたこうした理不尽な状況

が、地公法・地自法の改定、会計年度任用職員制度の導入によって果たして大きく改善されるでしょうか。会計年度任用職員（現行の臨時・非常勤職員）に対する自治体当局のまなざしは果たして大きく改善されるでしょうか。

そうは思えません。

繰り返すとおり、有期雇用の濫用も労働基本権の制約も放置されたままです。

実態に即した、あらためての法制度改定が必要です。そのためにも、現状をしっかり把握し、それぞれの職場で、可能な限りの取り組みがまさに今求められているのです。

2019年の統一地方選挙、そして、改定地公法・地自法の施行日（2020年4月1日）を視野に入れて、取り組みを進めていきましょう。



資料

2つの資料を準備しました。

一つは、自らもかつて非正規公務員として働いた経験を持つ、くましろちかこ石狩市議に書いてもらった手記です。

非正規公務員の方々から話を聞く機会があっても、その内容を公開することは容易ではありません。上司やまわりの正職員に知られてしまうことをおそれたご本人の意向にそって、聞いた話の内容をばかして書いたり、割愛せざるを得ないことは珍しくありません。そのことをもって、彼ら非正規公務員には要求や不満はとくにない、と結論づける声が自治体当局や労働組合から聞かれることがあります（その構図は、民間企業・労組においても同様に見られることです）。

その、表になかなか出てきにくい彼らの思いを知るために、手記を書いていたきました。

もう一つの資料は、2015年7月に発表

された、NPO法人官製ワーキングプア研究会による労作、「自治体臨時・非常勤職員のワークルール——50のチェック・ポイント」です。

臨時・非常勤職員の雇い方・働かせ方について、法制度が未整備であることをもって、あたかも、なんでもあり、と言わんばかりの状況も見られますが、なんでもあり、では決してありません。現行の法制度・通知によって規制、是正できる部分は少なくありません。あなたのマチではどうですか。チェックをしてみましょう。

『北海道自治研究』第558号（2015年7月号）におさめられた、NPO法人官製ワーキングプア研究会理事長である白石孝さんの報告「「なくそう！官製ワーキングプア」運動に学ぶ」に掲載されていた資料を転載させていただきました。感謝申し上げます。

資料1：手記 非正規公務員として働いていたときのこと

「自治体非正規職員だった頃のことを書いて」と頼まれ、二つ返事で受けたのに全く書き進まない。ゴメンナサイ。この気の重さは一体なんだろう。いつもの締め切り伸ばしのそれとは明らかに違う。「あの頃のことを思い出すと胸が痛

むから」そんな単純な理由だけではない。あの頃、社会に出たばかりの若い自分が5年間嫌というほど感じていた「結局は、何者にもなれない私」「結局は、ここにはいない私」という苦い記憶は、私の心にオリのように積み重なり、今も低い

自己評価のベースとなっている。あの頃を振り返るほどに、市議となり非正規問題に声を上げる今ですら、結局少しも当事者の立場から抜け出せていないということに気づき、同じ苦しみを負う人の助けになるなど無理だと立ちすくむ思いになるし、そして何より赤裸々な思いを書き綴ったって、どうせ理解してもらえないだろうとも思う。それらの複雑な感情が、私をどうしてもフリーズさせるのだ。このドロドロと鬱屈した「恨み」にも似た感情こそが、非正規問題の根深さだと前もって伝えておきたい。

一般的には官製ワーキングプア問題は、自治体の正規職員とほぼ同等の業務に従事する非正職員が、正規職員の年収の三分の一、約200万円以下で、働いているのに暮らせなく、さらにはいつ雇止めになるかわからない働き方を余儀なくされていることが問題とされている。しかし、本当に苦しいのは自分の「能力」や「資質」で評価されず「非正規」であるということが理由で、職場において差別されること、つまり自分が行った「仕事」も、「人」としてまでも、正規職員ほどは大切に扱われないことだ。

これは一見飛躍しているようだが、問題の本質は「部落差別」と同じ理不尽だし、「いじめ」や「DV」と同じ加虐・被虐の構造にあると思っている。相手が暴力的になるその原因は「相手の中にある問題」であって、自分には解決しようもないことなのに、「相手の問題」を「自分の問題」として深刻に捉え、相手を変えようと偏執したとき、それは抜けられ

ない地獄の苦しみとなる。暴力から逃れるには、結局自分が「相手の前から」去るしかないからだ。

「自分の力を正當に評価され、働き続けたい」という、労働者として真つ当な願望を持ったら、苦しむのは自分。そうさせない問題を抱えているのは相手側なのだ。だから大抵の非正規職員は「評価されない」ことに傷つかないように自分の頑張りの方を調整しているし、仕事でも「次自分は何をして生きていくか」の問題を抱えているので、気もそぞろだ。信じないかもしれないけれど、「苦しむ」か「あきらめる」どちらかを選ぶしかない私たちには、「相手」を変える選択などはなかったのだ。少なくとも私の5年間のうち、助け舟は一度も前を通らなかった。だから私の怒りは、声を上げる手段を奪われた使い捨ての労働者の苦しみを、横で黙って見ていた不感症のエゴイストたちに向くのだ。

私の5年間の経験のうち初めの2年間は、実家のあるA市の子ども関係の嘱託職員だった。大卒で就職した食品メーカーの営業職を数年で体を壊し退職したあと、実家に引きこもっていた私は、一念発起して「子ども方面の仕事に就こう」と決め、大学の通信教育で小学校教員免許を取ることにした。A市の嘱託の仕事は児童手当、児童扶養手当を給付する窓口業務だった。勤務時間が早く上がったこと、夏期冬期はスクーリングがあるため有給休暇があるのも好都合だった。実家で暮らす私にはこの薄給でもなんとかなると条件が合っていたのである。

課の正職員は若い人が多く、仕事終わりに飲みにも誘われ、初めはそれなりに楽しくやっていた。しかし、とある飲み会の翌日に職場に出勤すると、机を隣にする直属の正職員が一切その日を境に口をきいてくれなくなった。初めは自分が飲み会で何か気に障ることを言ったのかもしれないと理由を聞く機会を探っていたが、何週間たってもその人は私を避け続け、子どもじみた態度や嫌がらせを受けるようになり、私の心は頑なになって同じ職場の非正規職員と陰でグチを言うようになった。そうしなければ心が持ちそうなかった。2年間他の正職員や係長も彼の態度に気づいていながら、彼に一切諫めも、アドバイスもしなかったのである。そのことが一番辛く、全員に対し不信感を持っていたが、とにかく黙って仕事をこなし、台帳チェック、給付額チェック、封入作業、ただそれだけに意識を集中させていた。母子家庭になった母親が必死の形相で窓口に来るたびに嫌そうに窓口対応し、席に戻ると嫌味を言うような正職員の職場で、何の働く喜びも、尊敬も、学びも得ることなく機械的に働いた。

二年経ち私は教員免許の取得ができ、一日でも早く職場を去りたかった。去る前日にその正職員を呼びだし、一体自分の何が悪かったのか尋ねた。しかし、驚くことに「記憶にない」「特に理由はない」と口をにごしたのである。悔しかった。今でもたまに夢に見るくらいだ。私が若く生意気だったのかもしれないけれど、しかしそれは「非正規職員」だからこそ向けられたストレスのはけ口だったので

はないだろうか。私にはグチを言い合う同じ非正規職員一人しか味方はおらず、今でこそ解決手段も反撃方法も身に着いたが、この頃の私はただ負け犬のように、黙って去るしかなかったのである。

その後、職員室の息苦しさに教員の道を諦めた私は子ども福祉方面で働きたいと考えるようになり、別のB市で募集していた「家庭児童相談員」の職に応募した。応募要件として、小学校教諭免許が該当したのである。今思うと本当にご苦労なことだが、その当時次は「社会福祉士」を取得するぞと、学校に入り勉強を始めたばかりだった。B市では一人暮らしを始めていたので、この仕事だけで身を立てるのは難しく、副業もかなわず、苦肉の策として社会福祉士を取得する学生に対する北海道の奨学金を借り、これを学費と生活費にあてた。2年間で200万ほどだったと思う。

その職場は一人の管理的業務を行う正職員と、非正規の家庭児童相談員が3名、母子相談員が2名、特別非常勤の臨床心理士のカウンセラーが2名いた。仕事は想像以上にとてもハードだった。18歳までの子どもの問題、発達、不登校、家庭内暴力、困窮、虐待、なんでもありだった。なんの知識も経験も乏しい若造が子連れの母親と面談室で話を聞き取り相談に乗るのである。時には、虐待通報で子どもを保護するために児童相談所と同行したり、その後の親子支援で家庭訪問することもあった。私は申し訳なさや何もできないという思いで押しつぶされそうだった。家に帰ると締め切りの迫った資

格取得のためのレポートの作成に追われ、生活には常に余裕がなくストレスも溜まっていった。

それでも、救いだっただのは上司から責められなかったことである。学校や親がお手上げの子どもにたかが相談員ができることは限られていて一緒にゲームをして時間を過ごすことくらいだった。そのことを責められていたら私はすぐに辞めていたと思う。「何もできない」と正直に不安がる自分を、職場の上司は「支援する人の支援」という深刻な課題として真剣に受け止め、相談員の力をエンパワメントできる体制を整えてくれた。私も弱音や泣いてばかりではなく、少しでもせめて落ち着いて話を聞くことができるようにと、休みの日には自費で研修を受けに行った。

一方で正職員の男性は、基本的には何でも話ができる温厚な人だった。数で非正規職員が圧倒しているだけでなく、相談員なくては業務にならない仕事であったため、相談員が何を望んでいるかをよく聞きとってくれた。また、その男性職員は小さい子どもの父親でもあり、保育園の迎えで早々に帰宅するので、それを理解し相談員が残業することも多かった。それでもどうしようもない格差は日々嫌というほど思い知らされた。正規職員はボーナスが出るたびに長期休みを取り旅行に行くし、人間ドッグも、自分と同じ資格取得の費用も市費で出ることを知り、嫌気もさした。毎週末行く研修や学習会は、相談員にとって自分の相談技術に直結するものであったが、正職員は自費で学ぶ感覚など端からないようだ

った。

何より努力することが空しいと感じたのは、自分が責任を持って何年も担当するケースについて、関係者で会議を持つときに、非正規職員である自分の意見を述べるができなかったことだ。そこに同席するのは、正職員の保健師であり保育所などの担当者である。それを横並びに支援者として発言できないことは、心折れることだった。

相談者にとっては、目の前の人が正規か非正規は関係ないことだ。長く勤めるうちに、自分が重要なキーパーソンになっていく子どもが増えるほどに、いつかはこの子どもたちとの関係を断つ準備もしなければならなかった。経験と知識を積むごとに、退職の日は近づいてくる。5年年限が近づいた先輩は、明らかに情緒不安定となり、延長が決まった一年が始まってもすぐに「次の更新はないかもしれない」と憂いていたのを思い出す。

あなたがいないと生きていけないと言われながら、大事にはされないし、いつ捨てられるかもしれない。本当に非正規職員は自治体に飼いならされたバタードウーマンなのだ。

2016年12月、朝日新聞に掲載されたこのニュースを私は一生忘れられない。

自死の非常勤職員、労災求め遺族提訴
「死んだ後も差別」

非常勤（嘱託）職員の娘が自ら命を絶ったのは、パワハラや不適切な労務管理が原因——。そう考える両親が娘の元勤務先の自治体に損害賠償を求め、提訴する。常勤と異なり、非常勤職員の本人や

家族からの公務災害（労災）の認定請求が認められないことの是非を問う異例の訴訟となる。亡くなったのは当時27歳の森下佳奈さん。2012年4月、北九州市の非常勤職員になり、区役所の「子ども・家庭相談コーナー」の相談員として働いた。

両親の代理人の生越（おごし）照幸弁護士（大阪）らによると、佳奈さんは採用から9カ月後の13年1月、心身の不調を訴えて休職。うつ病と診断され、3月末に退職した。

15年5月21日、多量の抗うつ剤や睡眠導入剤を飲んだあとに亡くなった。

両親は生前の佳奈さんの話やメールなどをもとに、日常的に上司から叱責（しっせき）や嫌がらせを受けた▽難しい対応を迫られる業務を新人の佳奈さんに担わせ、サポートも不十分だった——と判断。

2016年9月、労災認定を請求できるか市側に照会すると、市側は「非常勤職員本人や家族には認定請求権はない」と答えたという。

北九州市は非常勤の労災について、条例や条例施行規則で、所属長からの報告

を受けた担当部門が労災と認めた場合のみ職員本人らに通知する、と定めているが、本人や家族からの認定請求に関する明文規定はない。

同市は朝日新聞の取材に、条例は旧自治省（現・総務省）が1960年代に各自治体に示した「ひな型」に沿って作られたと説明。

ひな型は本人や家族からの認定請求を想定した内容になっておらず、佳奈さんの両親に請求権はないと判断したという。

「命」の重さにまで差別される。この屈辱がなぜ分からないのかと、いくら泣き言を言っても変わらない。なぜなら非情なのは「法律」で、「正職員」だからではないからだ。そのことをこの数年で痛感したし、今回突然上がってきた働き方改革の議論を受けて、自治体が手のひらを返したように非正規の働き方に問題意識を持ち始めたことも薄ら寒い気持ちで見ている。そしてまたこの新制度が非正規職員にとって新たな苦悩を生むだけではないかと危惧する。正規ではない、本物ではない、仮の働きなど、必要ないと思う。

自治体臨時・非常勤職員のワークルール50のチェックポイント

二〇一五年七月 NPO法人官製ワーキングプア研究会

更新及び雇止めに関する基準

III 再度の任用・採用

8 再度の任用の場合であっても、新たな任期と前の任期の間に一定の期間(空白期間)が置かれていない。
【総務省自治行政局公務員部長通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」総行公第59号、平成26年7月4日、「新たな任期と前の任期の間に一定の期間を置くことを直接求める規定は地方公務員法をはじめとした関係法令において存在しない。」】

I 採用

1 採用に際し、以下の項目を含む賃金、勤務時間その他の勤務条件を明示した書面が交付されている。
【労働基準法第15条】

II 雇い止め

4 本人の意に反する雇い止めは行われない。
【消費者庁長官通知、消地協第122号、平成26年6月24日、「雇止め」しなければならない法律制度はない。(中略)総務省とも認識を共有していることを重ねて申し上げます。】

5 任用回数制限は置かれていない。

【総務省自治行政局公務員部長通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」総行公第59号、平成26年7月4日、「客観的な能力の実証を経て再度任用されることはありうるものである。」】

6 3回以上更新されているか、1年を超えて継続勤務している非正規公務員を雇止めする場合には、少なくとも30日前までに予告されている。
【労働基準法第14条第2項・第3項、平成15年厚生労働省告示第357号「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」】

7 雇止めの予告後に労働者が雇止めの理由について証明書を請求したときには、遅滞なく証明書が交付されている。雇止め後においても、同様に証明書が交付される。
【労働基準法第14条第2項・第3項、平成15年厚生労働省告示第357号「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」】

8 再度の任用の場合であっても、新たな任期と前の任期の間に一定の期間(空白期間)が置かれていない。
【総務省自治行政局公務員部長通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」総行公第59号、平成26年7月4日、「新たな任期と前の任期の間に一定の期間を置くことを直接求める規定は地方公務員法をはじめとした関係法令において存在しない。」】

9 再度の応募にあたり、任用の回数や年数が一定数に達していることを捉え、一律に応募要件に制限を設けてはいない。
【総務省自治行政局公務員部長通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」総行公第59号、平成26年7月4日、「任用の回数や年数が一定数に達していることのみを捉えて、一律に応募要件に制限を設けることは、平等取扱いの原則や成績主義の観点から避けるべき」】

10 1回以上更新され、かつ、1年を超えて継続勤務している非正規公務員を再度任用する場合に、契約の実態及び労働者の希望に応じて、契約期間をできる限り長くするようにしている。
【労働基準法第14条第2項・第3項、平成15年厚生労働省告示第357号「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」】

11 経験者採用枠など、正規公務員への転換措置がある。
【パート労働法第12条】

12 意に反する処分が行われた場合の不服審査機関や苦情処理機関が行政内部に設置している。

- 勤務期間に関する事項
- 就業の場所、従事すべき業務に関する事項
- 始業・終業の時刻、所定労働時間を超える労働の有無、休憩時間、休日、休暇等に関する事項
- 賃金（退職手当及び臨時に支払われる賃金、賞与その他これらに準ずる賃金を除く。）の決定、計算及び支払の方法、賃金の締切り及び支払の時期に関する事項
- 退職に関する事項（解雇の事由を含む。）

2 1回の勤務期間(任期)は、業務の遂行に必要な期間を考慮され、必要以上に短い期間を定めて、反复更新していない。△最低でも1回更新含め1年で設定▽

【地方公務員法第22条、地方自治法第208条、労働契約法第17条第2項、平成24年8月10日付厚生労働省労働基準局長通知「労働契約法の施行について」】

3 募集及び採用にあたっては、年齢制限を設けていない。

【雇用対策法第10条】

31

女性労働者が母子保健法の規定による保健指導又は健康診査を受ける必要な時間が確保されている。
【男女雇用機会均等法第12条、人事院規則10-17第5条】

32

妊娠中の女性労働者からの請求に基づき、勤務時間の変更・短縮、通勤緩和等が行われる。
【男女雇用機会均等法第13条、人事院規則10-17第7条】

33

妊娠中の女性労働者からの請求に基づき、適宜、休養や食事をとることができる。また、休養室があつて休息（有給）をとることができる。
【男女雇用機会均等法第13条、人事院規則10-17第6条第2項、人事院給与局長通知給3-25平成10年2月13日】

34

妊娠障害休暇が制度化され、臨時・非常勤職員も取得できる。
【男女雇用機会均等法第13条、厚生労働省解釈通知】

35

勤務する自治体に、性的な言動に起因する問題に関する雇用管理上の措置が定められ、安心して相談できる窓口もある。
【男女雇用機会均等法第12条】

36

生理休暇制度があり、必要と認められる期間、取得できる。
【労働基準法第68条、人事院規則15-15第4条2項第7号】

37

産前産後休暇制度があり、取得できる。

38

育児休業、部分休業があり、取得できる。
【地方公務員育児休業法、各自治体条例】

39

生後満1年に達しない子を育てる者が取得できる育児時間制度があり、取得できる。
【労働基準法第67条、人事院規則15-15第4条2項第3号】

40

小学校就学前の子を育てる者が取得できる子の看護休暇制度があり、取得できる。
【地方公務員法第24条第5項、人事院規則15-15第4条第2項第4号】

41

介護休業（介護休暇）制度があり、取得できる。
【育児介護休業法、各自治体条例、人事院規則15-15第4条第2項第6号】

42

短期の介護休暇（概ね年間5日程）制度がある。
【地方公務員法第24条第5項、育児介護休業法、人事院規則15-15第4条第2項第5号】

43

常勤職員の勤務時間の4分の3以上で、2カ月以上勤務するものに、社会保険や厚生 年金の適用がある。
【健康保険法、厚生年金保険法】

44

任用されていない期間（空白期間）があつても、厚生年金保険及び健康保険の被保険者資格が継続する。
【平成26年1月17日付厚生労働省通知「厚生年金保険及び健康保険の被保険者資格に係る雇用契約又は任用が数日空けて再度行われる場合の取

45

1週間の勤務時間が20時間以上で、一月以上の雇用が見込まれるものに、雇用保険が適用されている。
【雇用保険法】

46

労働安全衛生法に基づき、1年に1回、医師による健康診断が行われている。
【労働安全衛生法第66条第1項及び労働安全衛生規則第44条】

47

本庁職場や各種相談所などの事業所に勤務するものに、条例に基づき、公務災害補償が適用される。その他の事業所に勤務する職員には、労災保険が適用になっている。
【地方公務員災害補償法第69条、労働者災害補償保険法】

48

職場の労働安全衛生委員に選出される場合がある。
【労働安全衛生委員会法】

49

業務に関わる研修が行われ、参加が保障されている。
【地方公務員法第39条、パート労働法】

50

ダブル・ワークが保障されている。
【地方公務員法第38条】

IX

その他の勤務条件

【自由記入】

職場の状況や、皆さんが置かれている状況や非正規公務員の問題についてお考えになっていることを、以下にご記入ください。

編集後記：NPO法人官製ワーキングプア研究会にご入会を！

『手引き』で紹介してきたのは、自治体や労働組合のご協力の下で実施してきた調査・研究の成果です。

調査・研究は、当然のことながら、ゼロから始めるわけではありません。先行する多くの方々の「仕事」に教えられながら進めてきたものです。その主要な一つが、NPO法人官製ワーキングプア研究会に集う研究者や実践家の方々の「仕事」です。ぜひみなさんにも、同研究会の会員になっていただきたいと思います。

もう一つご紹介したいのが、正木浩司さん（公益社団法人北海道地方自治研究所研究員）と私が二人でほそぼそと進めている研究会の「仕事」です。ウェブサイトを訪ねてみてください。そして、あなたのマチの非正規公務員に関するレポートをぜひお寄せください。

なくそう！官製ワーキングプアという「仕事」を一緒に進めてまいりましょう。

NPO法人官製ワーキングプア研究会

<http://kwpk.web.fc2.com/index.html>

公益社団法人北海道地方自治研究所・非正規公務労働問題研究会

<http://www.hokkaido-jichiken.jp/index.html>

http://www.hokkaido-jichiken.jp/04/kenkyu_hiseiki.html

川村雅則研究室

<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index>

なくそう！官製ワーキングプア
あなたのマチの非正規公務員問題の解決手引き

2018年4月発行

連絡先

川村雅則研究室（北海学園大学）

TEL 011-841-1161（内2744）

masanori@econ.hokkai-s-u.ac.jp