

会計年度任用職員の公務災害補償 ～死んでからも非正規なのか～

上林 陽治

立教大学コミュニティ福祉学部特任教授

Yoji KAMBAYASHI Local Government Employees' Accident Compensation for Non-Regular Public Workers --- Its So Discriminatory ---

はじめに一問題の所在

非正規の地方公務員の公務災害補償や労働安全衛生の仕組みは、複雑怪奇だ。このため正規公務員であれば即座に救済されるであろう公務災害事案が、非正規に関しては放置される事件が相次ぐ。

非正規の地方公務員は、あたかも法のクレバスに入り込み、誰からも救済されない無責任構造の下に置かれているといっても過言ではない。

公務員の雇用システム・人事管理体系は、正規公務員に関しては、実態はメンバーシップ型年功・生活給型で定数管理下に置かれる。公務員削減施策の中で、定数は既得権益化し、高まる行政需要に対処するために非正規公務員が活用されるが、定数外としてメンバーシップは付与されない「非会員」として扱われてきた。

これが現在でも解消されない差別構造の温床となっている。

2020年4月からはじまった地方の非正規公務員の新しい制度である会計年度任用職員制度でも上記の構造は改められず、様々な(法)制度の見直しは後回しにされ、差別構造のまま放置されている。とりわけ公務災害補償に関しては、そ

の悪弊が如実に表れている。

では、どうしたらよいか。

1. クレバスと会計年度任用職員

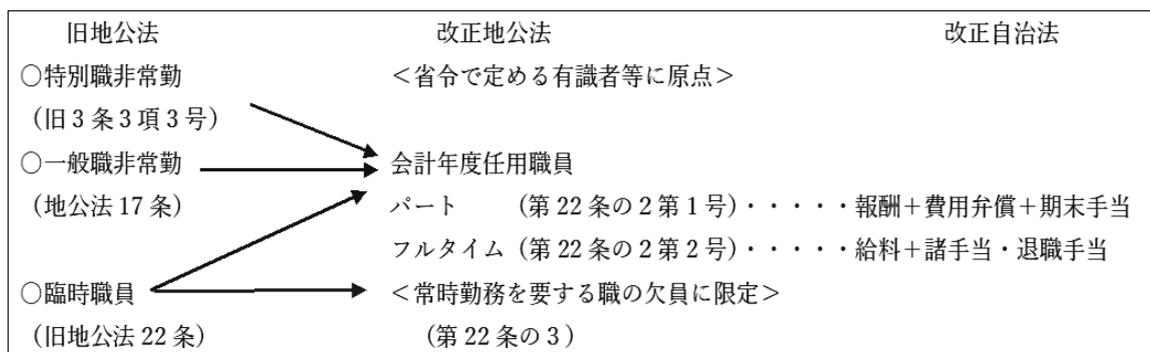
1-1. 会計年度任用職員制度とは

2020年4月1日、新型コロナウイルスが世界を震撼させるなかで、新たな非正規公務員制度である会計年度任用職員制度が始まった。しかしながらこの新たな制度は、多くの非正規公務員に失望と落胆をもたらした。

会計年度任用職員制度とは、2017年の地方公務員法(以下、「地公法」という)・地方自治法(以下「自治法」という)改正で制度化されたもので、そのポイントは、同じ非正規公務員でも、「臨時職員」「特別職非常勤」「一般職非常勤」というようにまちまちだったものを、「会計年度任用職員」制度を新設し、これに統一するというものである。会計年度任用職員にはフルタイム型とパートタイム型の二つがあり、前者には給料や期末手当を含むすべての手当ならびに退職手当が支給され、後者には報酬と通勤費等の費用弁償に加え、制度発足当時は、期末手当だけが支払われるというものだった(図表1)。

正規公務員との大きな違いは、有期雇用で一

図表1 会計年度任用職員制度 2020年4月1日現在



出所)筆者作成

回の任期は最長1年、期間も決まっています、4月1日から翌年3月31日までで、任期を予算会計年度に合わせたという制度設計になっていることである。だから「会計年度」任用職員という名称なのである。

パートの会計年度任用職員は、「その一週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の一週間当たりの通常の勤務時間に比し短い時間であるもの」(地公法22条の2第1項1号)と規定されるが、1週間当たりの通常の勤務時間が常勤職員のそれよりも、1日につき1分¹⁾ 短いだけでパートの会計年度任用職員とみなされる。そしてパートとみなされれば、支給されるべき手当の種類が限定される。

実際、制度化後の地方自治体の運用は、1日15分だけ常勤より短いという疑似パートが、パートの会計年度任用職員約54万人のうちの12.2%で、町村では4人に1人、一部事務組合ではおよそ3割を占めていた²⁾。

このように会計年度任用職員制度とは労働時間による差別を合法化するものだった。

これに加え、労働契約法を非適用とした結果、無期転換申入権を付与しないまま有期雇用の非正規公務員を雇うこととしたため、解雇に準ずべき雇止めをも是認する「偽装解雇」を合法化するもので、「不安定雇用者による公共サービス提供」をも制度化するものだったのである。

1-2. 非正規依存の自治体行政体制—市区町村職員の4割は非正規公務員

会計年度任用職員制度の施行にあわせ総務省が実施した「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果(2020年4月1日現在)」(以下、「2020総務省調査」という)は、2005年以降の調査ではじめて任期や週勤務時間にかかわらず、非正規公務員の実数を調べ、全体数は112万5746人であることを明らかにした。この非正規公務員実数に基づき非正規率(非正規公務員数/正規非正規全職員)を計算(以下、「実数ベース」という)すると、地方自治体に勤務する全職員の非正規率は29.0%、このうち町村は47.1%、市区は43.5%、政令市を含む市区町村では40.0%、政令市を除く市区町村では44.1%である。最も住民に身近な地方自治体である市区町村の職員の4割以上が非正規公務員というものだった。

日本全体の労働者の非正規率は、総務省「労働力調査」(2020年4月分)によると、非正規の職員・従業員は2019万人、36%である。同調査における非正規の定義は、「就業の時間や日数に関わりなく、勤め先で『パートタイマー』、『アルバイト』又はそれらに近い名称で呼ばれている人」(「労働力調査基礎調査表の記入の仕方」とあり、2020総務省調査における実数調査の対象者と同じである。つまり市区町村の非正規割合は、

図表2 地方公務員の非正規割合 2020年4月1日現在

自治体区分	任期6月以上かつ1週当たり勤務時間19時間25分以上 A	左記要件未達の臨時非常勤職員数 B	全非正規公務員実数 (A+B)	正規公務員数 (2020・4・1現在) C	非正規割合 (A+B)/(A+B+C) %
都道府県	162,492	106,363	268,855	1,402,744	16.1
政令市	70,060	49,268	119,328	348,498	25.5
市区	363,993	230,009	594,002	770,396	43.5
町村	81,111	41,760	122,871	137,982	47.1
一部事務組合等	16,817	3,873	20,690	102,400	16.8
合計	694,473	431,273	1,125,746	2,762,020	29.0
政令市含む市区町村			836,201	1,256,876	40.0
政令市除く市区町村			716,873	908,378	44.1

出所)非正規公務員の数値は「2020総務省調査」、正規公務員の数値は総務省「令和2年地方公共団体定員管理調査」(2020年4月1日現在)から筆者作成

日本の労働者の平均非正規率を上回り、「職員
の約半数は非正規」という実態なのである(図表
2)。

1-3. 会計年度任用職員の災害補償制度の仕 組み

労働災害補償は、労働者が業務上の災害に
よって負傷したり、病気にかかったり、あるいは障
害または死亡した場合に、労働者が被った損害
を使用者側の負担で補償しようとする制度であ
る。強行法規である労働基準法に根拠があり、ま
た無過失責任の原則をとることから、使用者側に
過失がなく労働者側に過失があったとしても使
用者側が補償責任を負う。また労働者災害補償
保険法(以下、「労災法」という)に基づき、すべ
ての事業主は労災保険に加入しなければならず、
また「労働災害補償保険は、政府が、これを
管掌する」と法定されているので(労災法2条)、
厚生労働大臣がその責任者となる。制度全体の
管理運営は厚生労働省労働基準局が行い、保
険料の徴収、収納の事務を都道府県労働局、保
険給付の事務は労働基準監督署が行う。

公務員を含むすべての被用者・労働者には災
害補償制度としてこの労災法が適用されるとい
うのがベーシック・コードである。

①. 公務員に関する例外規定

一方、公務員には例外規定がある。

例外規定の第一は、常勤の正規公務員には、
労災法の適用はない。「国の直営事業及び官公
署の事業(労働基準法(昭和22年法律第49号)
別表第一に掲げる事業を除く。)」については、こ
の法律は、適用しない(労災法3条2項1号)と
し、労災法に代わり、地方公務員の場合には地
方公務員災害補償法(以下「地公災法」という)
が適用となり、補償機関は、地方公務員災害補
償基金である。

例外規定の第二は、地公災法が対象としてい
る「職員」は、「常時勤務に服することを要する地
方公務員」(常勤職員)のほか、「勤務形態が常
時勤務に服することを要する地方公務員に準ず
る者」(常勤的臨時非常勤職員)である(地公災
法2条1項)。

地公災法の適用を受けることになる常勤的臨
時非常勤職員とは、政令(1967(昭和42)年9月20
日自治省告示第150号)でその要件が定めら
れ、①雇用関係が事実上継続している、②常勤
職員について定められている勤務時間以上勤
務した日が18日以上ある月が引き続いて12カ月
を超え、③②の12カ月を超えるに至った日以後
も引き続き当該勤務時間により勤務することを要
する者である。任用期間1年の常勤の非正規公
務員が任期を更新し、事実上の雇用関係が1年
を超える場合は地公災法が適用され、1年以内
に雇止めされれば、労災法適用という基本に戻
る。

ところが例外規定の第三に、労災法3条2項
は、労働基準法別表第一に掲げる事業を除く事
業については、この法律は、適用しないと定め
ているので、労働基準法別表第一に掲げる事業
以外のいわゆる非現業職場、たとえば本庁、福祉
事務所、各種相談所等に勤務し、事業に従事す
る非常勤の非正規公務員には、地公災法も労災
法も適用されないことになる。そこで地公災法69
条1項で、「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」とし、また同条3
項で「第一項の条例で定める補償の制度(中略)
は、この法律及び労働者災害補償保険法で定
める補償の制度と均衡を失したものであつては
ならない」とし、非現業職場の非常勤の非正規公
務員の災害補償について、実施補償機関を自
治体当局とする仕組みを制度化している。

②. 非正規公務員への災害補償の適用に関す る考察順序

上記の通り、とりわけ非正規公務員に関して
は、災害補償制度の適用がかなり複雑で、現場
段階では混乱が生じている。そこで次の順序で
考える必要がある。

○まずは、労災法の適用を考える。それは、労
災法3条2項の規定から、その適用除外となっ

ているのは、労基法別表第1に掲げる事業を除く官公署の事業だけだからである。つまり勤務形態が非常勤で労基法別表第1に掲げる事業(たとえば公立の保育所、学校、病院等)に従事するパートの会計年度任用職員は、労災法の適用である。

○次に、労基法別表第1に掲げる事業を除く官公署の事業であれば、勤務態様から、地公災法2条1項に該当する常勤的臨時非常勤職員であるかを考察する。

上記の通り、非常勤の地方公務員のうちその勤務形態が常勤の地方公務員に準ずるものとして政令で定める要件を満たす者も、地公災法が適用されるからである。ただし、地公災法が適用になるのは、要件を満たす常勤的非常勤職員が2年目に入った時点で、1年目は条例による災害補償となる。

○最後に、政令の要件を満たさない、労基法別表第1に掲げる事業を除く官公署の事業＝非現業事業場のパートの会計年度任用職員には、地公災法69条に基づく条例適用を考える。

この考察順序を踏まえ作成したのが、図表3の考察順序である。

2. 非正規公務員の公務災害に係る事案

上記1. のとおり非正規公務員の災害補償の仕組みは複雑怪奇だ。これが非正規公務員への災害補償の適用を鈍らせ、あるいは補償されないまま放置される要因となっている。

以下、支障事例を紹介しよう。

2-1. 北九州市非常勤職員自死事件

①. 事件の概要

2015年5月21日、その女性は多量の薬を飲み自死した。森下佳奈さん。当時27歳。

佳奈さんは12年4月に北九州市の非常勤職員に採用され「子ども・家庭相談コーナー」の相談員として働いていた。採用から9カ月後、心身の不調を訴え休職。医師に重度のうつと診断され、2013年3月末をもって退職した。

佳奈さんは、上司から執拗なパワハラを受けていたことが疑われていた。母親や知人に送ったメールには、それを思わせる文言が並んでいた。また働きはじめて半年を過ぎた2012年秋、重篤な相談案件の担当になると、直属の上司から激しい叱責や嫌がらせを受け、精神的負担が増大した。

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や嫌がらせを受けていたのではないかと、公務上災害の認定と補償請求に関し北九州市に問い合わせた。だが北九州市の回答は思ってもみないものだった。

常勤職員と異なり、パートの非正規公務員の場合、本人・遺族に認定請求の権利は、ない。

佳奈さんは非正規公務員であることを唯一の理由に、死んでからも差別されたのである。

②. 複雑な非正規公務員の災害補償認定手続

上記の通り、非正規公務員の災害補償制度は複雑なのだが、認定手続も複雑だ。

手続には2つの考え方があり、地公災法や労災法では、被災者本人または遺族からの請求に

図表3 地方公務員の労働災害・公務災害の適用関係の考察順序

勤務場所	対象職員	労災保険	公務災害補償基金	自治体会計
学校、病院、保育所、図書館、学校、清掃事務所などの現業職(労基法別表1)	正規職員、フルタイム会計年度任用職員、臨時職員	×	○	
	パート会計年度任用職員	○		
	上記職員のうち、有期任用で勤務期間12か月を超えない場合	○		
本庁舎・支所などの非現業職(労基法別表1非掲載事業所)	正規職員、フルタイム会計年度任用職員、臨時職員	×	○	
	パート会計年度任用職員	→	→	○
	上記職員のうち、有期任用で勤務期間12か月を超えない場合	→	→	○

出所)筆者作成

基づき実施に移される「請求主義」が採られる。一方、国家公務員災害補償法(国公災法)や、官公庁事業所勤務のパートの非正規公務員に適用される条例による補償では「職権探知主義」という手続きとなる。

職権探知主義では、被災職員等からの請求を待つことなく、使用者自ら公務災害上・外の認定を行い、公務上と認定した場合は被災職員等に速やかに通知し、補償が実施される。

この「職権探知主義」には以下の問題点が指摘されてきた。

- 1) 使用者自らが災害を探知し公務上・外認定を行うため、公務外認定の場合はその判断が表に現れず、「労災隠し」との疑念が生じる。
- 2) ハラスメントのような事案では、ハラスメント当事者である直接の上司が公務災害の探知を行い、実施機関に報告するとは考えにくい。
- 3) 「職権探知主義」を採る国公災法では、人事院規則16-0(職員の災害補償)20条で、被災職員又は死亡した職員の遺族から申し出があった場合も、実施機関に報告すると補完的に定めている。ところが総務省が自治体に通知してきた条例案や同施行規則案は、50年あまり人事院規則のような規定がなく、規則改定も促さなかった。

この結果、北九州市をはじめとする大半の自治体で、パートの非正規公務員に係る災害補償条例を総務省通知の条例案のまま放置し、佳奈さんの事件の発生時点において、遺族からの認定請求権さえ認めなかった。

③. 本人・遺族からの申請に道を開いた手紙

北九州市からの請求権なしとする無慈悲な対応に対し、2018年7月、佳奈さんの母親が野田聖子総務相(当時)に手紙を出し、「この問題をどうか大臣も知って下さい」と訴えた。

7月19日に手書きの封書が野田氏から届く。便箋には「心痛はいかばかりかと胸のつぶれる思いです」と記され、パートの非正規公務員の労災認定手続きについて「不合理を強いていることは否めない」として、自治体に見直しを求める方針を明記。「娘さんが苦しまれた、そんな状況を二度とおこさないよう変えていきます」としていた。

総務省は条例施行規則案の一部改正案を通

知し、人事院規則16-0にならい、規則案3条に「職員又は死亡した職員の遺族からその災害が公務又は通勤により生じた旨の申出があった場合も、同様とする」という文言を付加した。公務外とした場合も被災職員等に通知すること、審査の申し立てができる旨教示する文言を置くこととなった。これを受け、北九州市を含め自治体は条例施行規則の改正を進め、人事院規則並みのものに改められた³⁾。

2-2. 屋久島町事件

①. 事件の概要

屋久島町の非正規公務員の男性が、2019年8月、勤務中に死亡し、2年以上たった21年でも災害補償の実質審査が始まっていなかった。地公災法に基づき、公務災害の審査対象となる「常勤的非常勤職員」に当たるか、入り口の段階で関係機関の判断が分かれ、町が男性の勤務実態を正確に把握していなかったことも原因だった。

男性は同町宮之浦の田代健さん＝当時(49)。町営の長峰牧場で牛を管理していた。町は田代さんと1日8時間・週40時間の雇用契約を締結。勤務時間の管理にタイムカードなどを使わず月1回の日誌提出による自己申告制を採っていた。町は、同年夏、地方公務員災害補償基金鹿児島県支部(鹿児島市)に照会したが、20年3月、同支部から「客観的資料で確認できない」として、公務災害の審査対象ではないといった趣旨の判断が伝えられた。遺族は同年6月、労災保険を申請したが、鹿児島労働基準監督署(同)からは労災保険でなく、公務災害の審査対象に該当するとの連絡があった。

②. 公務災害として認定

公務災害基金鹿児島県支部は、2023年2月14日、亡くなった男性について、公務災害と認定した。その理由は、同支部が、遺族並びに同僚に対し改めて聴取したところ、①死亡の3日前まで約50日連続で勤務していた。②まったく業務をしない休日は半年で5日。③4週間で60時間ほどの時間外勤務も続いていたことが判明した、また認定にあたっては、診療録内容や夏の高温下で

の屋外作業だった点も勘案した。

3. 公務災害・労働災害上の非正規差別

上記の2つの事例で紹介したように非正規公務員の災害補償は法のクレバスに落ち込み、誰からも救済されない仕組みとなっている。

その構造は、あまりにも差別的といわざるをえない。

3-1. 北九州市事件一条例適用の非正規公務員だけストレス基準がない

2023年9月の北九州市事件・福岡高裁判決は、公務とうつ病発症の因果関係を明確に判断せず、公務と自殺との相当因果関係があるとは認められないと判断していた。その理由は、第1に2013年3月に退職し公務のストレス原因は消失している、第2に退職から自殺までの2年間に国家試験で不合格になるなどした出来事が心理状態に影響した、というものであり、退職後の要因を重視するものであった。

これに対し、代理人である生越照幸弁護士は、「条例適用の非正規公務員だけストレス基準がない。正規公務員に準じて、「精神疾患等の公務災害の認定について」(平成 24 年3月 16 日地基補第 61 号)に基づき判断すべき」と語っていた。

「精神疾患等の公務災害の認定について」は、公務が原因で精神疾患を発症したとする事案に対する認定要件を定めるもので、①対象疾病発症前の概ね6か月前の間に、業務により強度の精神的または肉体的負荷を受けたことが認められること、②業務以外の負荷及び个体側要因により対象疾病を発症したとは認められないこと、としている。

佳奈さんが自死をしたのは2015年であり、その原因は、容易には治らない強度のうつ症状の発症によるものである。そのうつ症状の発症の原因は、上記「精神疾患等の公務災害の認定について」が定める認定要件①の「概ね6か月前の間に、業務により強度の精神的または肉体的負荷を受けたこと」によるものであった。

正規公務員であれば上記「精神疾患等の公務災害の認定について」に基づき公務災害認定が

なされることもあるだろうが、これは地方公務員災害補償基金が定めるもので、条例適用の非正規公務員には認定基準として適用されていない。また、このような認定基準は条例適用の非正規公務員には策定されていない。

3-2. 職権探知主義という問題

北九州事件・福岡高裁判決は、佳奈さんは、「北九州市の公務に従事していた期間中に精神疾患を発症したものの、自殺に至るまでの期間が2年以上あり、自殺が公務に内在又は随伴する危険が現実化して発生したものと認められず、公務と本件自殺との間に相当因果関係を認めることはできない」と認定。

公務に従事していた期間に発症したと認めながら、従事期間における公務と発症との因果関係に触れず、一体何が佳奈さんを追い詰めたのかについて言及しないことで、原告が求めていたパワー・ハラスメントの有無について問答無用とし、長期間経過後なので、公務と自殺との間に因果関係はないとするものだった。いわば、パワハラとして認めて欲しかったらとっとと死ねばよかったのにと言わばかりの不誠実な判断だった。

上述の通り、条例適用の公務災害補償の場合、その認定は職権探知主義のもとにある。したがって、パワー・ハラスメントが原因の場合は、加害当事者である上司が、加害を自ら認め、指定機関に報告してはじめて認定手続が開始されるという仕立てになっている。

したがって北九州事件のように上司のハラスメントにより精神的ダメージを負ったような事案では、ハラスメント当事者である直接の上司が公務災害の探知を行い、指定機関に報告するとは考えにくく、事案が表面化しない⁴⁾。

非正規公務員当事者団体VOICESのハラスメント調査⁵⁾によると、ハラスメントを受けた相手は①正職員の上司(63.7%)②上司以外の正職員(23.3%)③非正規の同僚(8.5%)などであることを明らかにしている。ハラスメントについて誰かに相談したかの問いには、「相談した」が64.8%、「しなかった」が35.2%。相談の結果、「解決した」は15%で、「解決せず」が64.5%、「どちらでもない」が20.5%と、相談体制の不十分さや解決の

難しさが浮かんでいた。

ハラスメントによる公務災害の探知を、多くの場合、ハラスメント当事者になりうる正職員の上司に委ねている職権探知という制度上の瑕疵が、第2、第3の佳奈さんを生み出しかねない事態を温存しているのである。

3-3. 条例による補償水準

地公災法69条3項は、「条例で定める補償の制度(中略)は、この法律及び労働者災害補償保険法で定める補償の制度と均衡を失したものであつてはならない」と定める。ところが、条例による補償では、正規職員との間で、格差が生じていることが明らかになっている。たとえば各々の地方自治体で制定されている「職員の賞慰金に関する条例」では、対象に非正規公務員を加えているところのごくわずかである。東日本大震災の折に発覚した事実だが、特殊公務災害の規定が条例にないため、正規職員と同様に震災で死亡した47人の非正規公務員への補償は、通常の公務災害の補償にとどまるものだった。

労災法適用の非正規公務員にも、問題となる事例が散見される。

労災保険の休業補償給付は、「賃金を受けない日の第4日目から支給するものとし、その額は、一日につき給付基礎日額の100分の60に相当する額」となっている(労災法14条)。一方、労基法では、「療養のため、労働することができないために賃金を受けない場合においては、使用者は、労働者の療養中平均賃金の100分の60の休業補償を行わなければならない」(労基法76条)とし、療養に入った初日から補償することが義務付けられている。つまり、1～3日目は、事業主たる任命権者が、休業補償金を支払わなければならない。

地公災法では、「給与を受けないときは、休業補償として、その勤務することができない期間につき、平均給与額の100分の60に相当する金額を支給する」とし、基金は療養初日から給付することとしている。

一方、労災法適用の非正規公務員に、労基法の定めに従い3日目までの休業補償金を給付するには、条例を制定しておく必要がある。なぜな

ら、職員の給与は、給与に関する条例に基づいて支給されなければならない、「これに基づかずに、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない」(地公法25条1項)からである。

ところがこの種の条例を制定しているところのごくわずかで、東京都、大阪市、函館市、豊中市、高知市のほか、12市3町村の合計20団体にすぎない。したがって、労基法上の3日目までの休業補償を支給しているのかもわからない。

東京都は「労働者災害補償保険法の適用を受ける職員の公務災害等に伴う休業補償等の支給に関する規則」を制定しており、同規則において次のように規定する。

【休業補償】

第四条 職員が公務災害又は通勤災害により、療養のため勤務することができないときは、その勤務することができない第三日目まで(以下「第三日目まで」という。)の期間につき、休業補償として、給付基礎日額の百分の六十に相当する金額を支給する。(以下略)

【休業援護金】

第五条 前条の規定による休業補償を受ける者に対し、休業補償が支給される期間につき、休業援護金として、給付基礎日額の百分の二十に相当する金額を支給する。

3-4. 兼業している非正規公務員の労働災害補償給付の取り扱い

2020年9月1日から改正労災法が施行され、同日以降は、複数の事業所等で働くパートの会計年度任用職員の取り扱いには、特に注意を要するものとなった。

改正法は、以下の取り扱いを求めている。

①兼業や副業をする人が勤務中の事故等で働けなくなった場合に、本業と副業の賃金を合算して労災保険を給付する(労災法8条3項)。

たとえば、月給25万円のA自治体と月給10万円のB社の両方で働いている人が、B社でケガをした場合、いままではB社の労災保険が使われ、B社の給料10万円をもとに、給付額が算出されてきたが、これが、A自治体から支給される給与・報酬額も含めて休業補償給付の金額が計算される

ことになった。

つまり、2社の給料の合計＝35万円を基準として、労災の給付が行われる。

②複数の事業での業務上の負荷を総合的に評価して当該業務と負傷、疾病、障害又は死亡(以下「傷病等」という。)の間に因果関係を判定することが認められた(労災法7条1項2号)。

過重労働と疾病との因果関係を判定する場合に、複数事業の労働時間を合算することとなる。これまでは法定労働時間(1日8時間、週40時間)を超えて働いた残業時間は、1社ごとに判断されていた。改正法では、月の労働時間は2事業分を合算して計算される。

たとえば本業であるA自治体で月160時間(1日8時間)、B社で月120時間(1日6時間)働いており、心臓疾患などで倒れた場合、いままではそれぞれの会社ごとに労働時間が判断され、どちらも法定労働時間内なので、両社とも残業時間はゼロとなり、労災認定されなかった。ところが、改正法により、月の労働時間は合算して280時間と計算され、残業時間は120時間となり、過労死ラインである残業時間月80時間を超えるので、過労死の認定基準を満たすことになる。

先述の通り、労基法別表第1に掲げる事業に従事するパートの会計年度任用職員には労災法が適用されるので、上記改正事項がストレートに適用される。問題は2年以上も経過しているのに何の考え方も示されていないことである。

総務省は「制度改正だけでなく、実務面でのルール化や費用負担の問題など検討課題が多く」「改正労災法の施行状況をも参考に、検討を進めていく必要」⁶⁾との姿勢のまま固まっている。非正規公務員に関しては、後回し体質の思考様式は変わっていないのである。

4. 公務災害・労働災害上の非正規差別が温存される理由

4-1. 負担金逃れの制度化 公務災害実務担当者を支配する公法私法二元論

なぜ、労災保険、公務災害、自治体会計というように、補償機関等を複雑に分けるのか。

濱口桂一郎(労働政策研究・研修機構)は、総

務省自治行政局公務員課が企画編集している『地方公務員月報』で次のように記している。

「本誌(『地方公務員月報』のこと―引用者)からの原稿依頼の標題は「地方公務員法制へ影響を与えた民間労働法制の展開」であった。この標題には、地方公務員法制と民間労働法制は別のものであるという考え方が明確に顕れている。行政法の一環としての地方公務員法制と民間労働者に適用される労働法とがまったく独立に存在した上で、後者が前者にながしかの影響を与えてきた、という考え方である。しかしながら、労働法はそのような公法私法二元論に立っていない。労働法は民間労働者のためだけの法律ではない。民間労働法制などというものは存在しない。地方公務員は労働法の外側にいるわけではない。法律の明文でわざわざ適用除外しない限り、普通の労働法がそのまま適用されるのがデフォルトルールである」⁷⁾

濱口氏の考え方を敷衍して述べれば、公務員法制と労働法制を二つに区分する公法私法二元論の考え方が、公務災害補償を担当する地方公務員の実務家の認識を支配しているといえるのではないだろうか。それゆえ非正規公務員の災害補償の法適用関係を考えるにあたり、「公務災害か労働災害か」という二者択一の考え方に陥ってしまう。

そして有期雇用の非正規公務員に公務員というメンバーシップを付与せず、公務災害補償の対象から外してしまう。

さらには、ここには労災保険の掛け金逃れという問題も潜在している。

旧聞に属するが、会計検査院は、1995年度の検査において、労基法別表第一に掲げる事業、いわゆる現業事業場における非常勤職員の雇用の実態及び労災保険の適用状況を調査した。その結果、検査に入った65自治体のうち59自治体で、これら職員に労災保険が適用されておらず、保険料約5億7000万円が徴収されていなかったと報告した。

会計検査院は、この年の決算検査報告の中で、「このような事態が生じていたのは、労働本省において、都道府県労働基準局に対し、地方公共団体の非常勤職員に対する労災保険の適

用の取扱いを周知徹底していなかったこと及び地方公共団体において、現業事業場の非常勤職員には労災保険が適用されることを十分理解していなかったことなどによると認められた」と記している。

そして会計検査院は、「現業事業場における多数の非常勤職員が労災保険の適用を受けていない事態は、強制適用の制度をとり、適用事業場の事業主が納付する保険料により事業を維持運営するという労災保険制度の趣旨からみても適切とは認められない」とした。

すなわち、労災保険の加入手続きをとれば保険料が生じる。したがって手続を取らない。さらに地公災法の適用ならば負担金が生じる。ゆえに1日15分程度、常勤よりも勤務時間を短くしてパートと称するというようにし、常勤的非常勤職員の要件を満たすことを回避し、地公災法を非適用とする。負担金や労災保険料はいわば掛け捨てなのだから「無駄な」出費を避け、非正規公務員にいざ公務災害が発生したら、条例による補償を適用する。その補償した金額は国から特別交付税という形で補填されるので、自治体の財布を傷めない。これらが理由となって、条例による補償制度が存置されてきたのである。

4-2. 労使コミュニケーション格差

労働法学者の水町勇一郎(東京大学)は、正規・非正規間には3つの格差があるとし、それは処遇格差、雇用格差、労使コミュニケーション格

差だと論じた。とりわけ労使コミュニケーション格差は、非正規労働者や非正規公務員が抱える問題が労使交渉のテーブルにのらないことから、問題が放置されてきたと指摘する⁸⁾。

会計年度任用職員制度の発足に際し、地方公務員をはじめとする地域公共サービスに従事する職員・労働者を組合員とする全日本自治団体労働組合(以下、「自治労」という)と日本自治体労働組合総連合(以下、「自治労連」という)は、当時は臨時・非常勤職員といわれていた非正規公務員の組織化を進めた。

会計年度任用職員制度を法定する改正地公法が成立したのは2017年だが、自治労が非正規労働者組織化を重点方針にしたのはそれより2年早く、2015年10月には「非正規労働者10万人組織化計画」を策定していた。また自治労連も、遅くとも2017年初頭には、「『10万非正規公共』確立」運動を進めるようになった。

法改正は非正規職員・労働者の組織化を促進する切っ掛けになる。

自治労組織基本調査⁹⁾によると、自治体組合ならびに民間公共サービス組合が組織化している臨時・非常勤・パート従業員等の組合員数は2015年6月現在で3万4946人だったが、会計年度任用職員制度施行前年の2019年は3万6462人で1,516人増加した。

ところが会計年度任用職員施行から1年後の2021年は3万4963人で、2015年の水準に逆戻りしてしまった。とりわけ非正規公務員の組合員は

図表4 非正規公務員を組織している組合の組合員数分布(組合数)

	加盟組合数	組織している臨時・非常勤等の組合員数別組合数						臨時・非常勤等組合員数の累計人数	1加盟労組あたりの組織化人数	1組織化労組あたりの組織化人数	
		組織している組合数(組合数)	組織化率(%)	5人未満	5~9人	10~49人	50~99人				100人以上
自治体労組計	1611	406	(25.2)	97	55	160	55	39	17,020	10.6	41.9
都道府県職	72	43	(59.7)	6	2	17	9	9	3,037	42.2	70.6
県都・政令市職	106	53	(50.0)	6	6	14	13	14	4,218	39.8	79.6
市職	649	224	(34.5)	49	30	98	31	16	8,793	13.5	39.3
町・村職	643	52	(8.1)	17	12	22	1	0	622	1.0	12.0
事務組合・広域連合労組	141	34	(24.1)	19	5	9	1	0	350	2.5	10.3
臨時・非常勤労組	154	154	(100.0)	10	12	72	37	23	8,358	54.3	54.3

出所)自治労組織基本調査(2021年)より筆者作成

1,229人の減少で、減少数の大半を占めていた。会計年度任用職員制度の導入は、せっかく組織化した非正規職組合員の組合離れを引き起こしたのだが、その根底には、正規・非正規間の身分格差というべき意識のズレが横たわっている。つまり、基本組織たる正規公務員を中心とする組合に、非正規公務員の組織化に取り組むという姿勢がなかったのである。

図表4「非正規職員を組織している組合の組合員数別分布(組合数)」で示したように、正規職員を主たる組合員とする自治体労組で、非正規公務員の組合員化に取り組み、組合は確かに増えているものの、その数は加盟自治体労組の4分の1に過ぎず、4分の3は非正規公務員の組合員化に取り組んでいない。組織人員も、4分の1にあたる97組合は組織している人員が5人未満である。

正規公務員と非正規公務員の間には越え難い断絶があり、これがため組織化されず、結果的に非正規公務員が抱える問題は放置される。この構造は微動だにしていない。

おわりに

「少子高齢化・生産年齢人口の減少、ライフコース・価値観の多様化、大規模災害・感染症リスクの増大、デジタル社会の進展など、2040年頃にかけて生じることが見込まれる社会状況等の変化と地方公共団体における対応を踏まえた地方公務員制度とその運用のあり方について、中長期的な視点で検討すること」を目的として設置された「ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会」の最終報告書「人材育成・確保基本方針策定指針に係る報告書」¹⁰⁾が、2023年9月29日、公表された。

同報告書は、1997年策定の「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」(以下、「1997年指針」)を大幅に改定することを宣言している。

1997年指針は、当時の自治省公務員部によるもので、地方公務員の定数削減方針のもと、一人ひとりの職員がカバーする職域を拡大することを目的に、人材育成方針を異動とOJTの組み合わせで実施していくことを地方自治体に求める

内容となっていた。

いわば公務員人事管理ルールを異動を前提とするジェネラリスト養成型に変更しようとするものであったが、この人材育成方針が実行された結果、「様々な公務需要に対応すべき公務員モデルとして徹底的にメンバーシップ型の何でもできるが何もできない総合職モデルしか用意されていない」事態になった¹¹⁾。

この1997年指針こそが、今日の非正規公務員に係る問題性を加速させた原因文書といえる。なぜなら正規公務員がジェネラリスト化するなかにあつて専門性が排除され、本来的にジョブ型雇用である専門職は、非正規公務員によって担われることになったからである。

「ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会」最終報告書は、1997年指針を見直し、専門人材の確保や職場環境の整備を提唱するものとなっている。

だがこの最終報告書には、一字たりとも、専門職の非正規公務員のあり方について触れていない。正確には、「会計年度任用職員、臨時的任用職員及び任期付採用職員を除く」¹²⁾という形で、思考の外に置くべき存在としてしか触れられていない。したがって専門人材の確保にあたっては、現状の専門職の非正規公務員の正規化にむけた方策は検討されることもなく、かつ、非正規公務員が置かれた職場環境の改善・整備は一顧だにされていない。

市区町村自治体で働く職員の4割以上が官製ワーキングプア水準の非正規公務員である。

いまや公共サービスの持続可能性が疑われている。

[付記]本稿は科研費研究(22K20203)の助成を受けて実施した研究成果の一部である。

注

1. 「一分でも勤務時間が短い方は、パートタイムの会計年度任用職員ということでございます。」(第193回国会衆議院総務委員会議録第16号、2017年5月9日、14頁(高原剛総務省自治行政局公務員部長(当時)答弁)。
2. 総務省「会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査(2020年4月1日)」(以下、「施行状況調

- 査) 個票より筆者作成。
3. 北九州市のあまりにも無慈悲な対応に対し、2017年8月、佳奈さんの両親は、本事件に関わり2つの裁判を起こしていた。一つは市が条例規則を改正せず放置し、両親の申請を門前払いしたことに対する慰謝料請求で、1審福岡地裁・2審福岡高裁とも請求を棄却(最高裁は、2020年9月、両親の上告を却下する決定)、もう一つは、市に遺族補償など約310万円を求めた訴訟で、2023年9月、福岡高裁は、業務と死亡との因果関係を認めなかった一審判決を支持し、請求を棄却した。
 4. 北九州市事件をきっかけとして、この職権探知を補強するために、①被災本人ないしは遺族からの申し出、②公務外となった場合の申し出た者への通知、③公務内認定の内容ならびに公務外認定に不服がある場合において審査会へ申し立てることができることの教示が、条例改正で追加されることになった。
 5. 調査期間は4月27日～6月30日で、WEBで回答者を募り、アンケートに回答してもらう形で実施。回答は全国各地の531人から寄せられ、女性が84・7%(450人)、男性12・4%(66人)、他は無回答など(15人)。「ハラスメントや差別を受けたことがあるか」との問いに、68・9%(366人)が「ある」と回答し、そのうち66・7%(244人)が受けた回数について「何度もある」と答えた。受けた中で重大なハラスメントのタイプを尋ねると(1)パワー・ハラスメント(62・5%) (2)複数のハラスメントの複合(28・3%) (3)セクシャル・ハラスメント(3・3%) (4)学歴や出身校による差別(1・8%)——などだった。詳細は、<https://f.2-d.jp/voices/0824sokuho.pdf> 参照(2023年11月3日最終閲覧)
 6. 飯山尚人「複数事業労働者に対する新たな保険給付を行うための労災法の改正」『地方公務員月報』(684)2020・7、23頁。
 7. 濱口桂一郎「地方公務員と労働法」『地方公務員月報』(567)2010年10月号、2頁以下
 8. 水町勇一郎『同一労働同一賃金』は幻想か? —正規・非正規労働者間の格差是正のための法原則のあり方」、同他編著『非正規雇用改革』、日本評論社、2011年、272頁
 9. 自治労加盟組合を対象に実施されている組織化状況に関する調査。第1回調査は1980年。同調査は3年おきに実施されてきたが、2017年からは2年おきになり、直近の調査は2021年6月30日を基準日として実施された「第15回自治労組織基本調査」。
 10. https://www.soumu.go.jp/main_content/000906235.pdf(2023年11月4日最終閲覧)
 11. 濱口桂一郎「公務員とジョブ型のねじれにねじれた関係」『試験と研修』2022年3月)
 12. 「人材育成・確保基本方針策定指針に係る報告書」2023年、80頁。