

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—

日時：2023年9月10日（日）
於：明治大学駿河台キャンパスリバティタワー
過労死防止学会第9回大会共通論題テーマ
「地方公務員の長時間過密労働とその対策」

上林陽治（立教大学コミュニティ福祉学部特任教授）

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。このため正規職員であれば即座に救済されたであろう公務災害事案が放置される事件が相次ぐ。非正規の地方公務員は、あたかも法のクレパスに入り込み、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ではないのか。

2020年4月からはじまった地方の非正規公務員の新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、現状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。

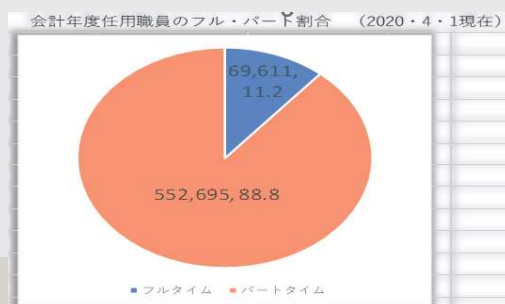
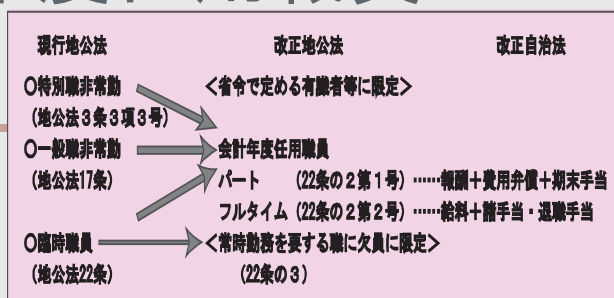
では、どうしたらいいのか。

1.法の狭間と会計年度任用職員

(1)会計年度任用職員制度とは

○改正地方公務員法（20年4月施行）22条の2第1項に規定する非常勤の職に従事する非正規公務員。任期は1年以内、フルタイムとパートの2種類。9割はパート。

○非正規公務員は、会計年度任用職員のほか、臨時的任用職員（大半が臨時講師）、特別職非常勤職員（大半が学校医等）など



1.法の狭間と会計年度任用職員

(2)非正規依存の自治体行政体制

○2020総務省調査は任期や週勤務時間にかかわらず非正規公務員実数を調査。全体数は112万5746人。全職員非正規率は29.0%、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%

○同時点の日本全体の労働者非正規率は36%（総務省「労働力調査」（20年4月分））。同調査の非正規の定義は「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」。2020総務省調査の実数調査対象者と同じ。

地方公務員の非正規割合 2020年4月1日現在

	任期6月以上かつ1週当たり勤務時間19時間25分以上	左記要件未満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	1,256,878	40.0
政令市除く市区町村			716,873	968,378	44.1

出典) 非正規公務員の数値は、総務省「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」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

1.法の狭間と会計年度任用職員

(3)会計年度任用職員の災害補償制度の仕組み

公務員を含むすべての被用者・労働者に労災法が適用。これがベーシック・コード。特別法の地公災非適用の場合は、労災法適用（労基法別表1事業所勤務の現業職非正規公務員）

例外①フル・無期雇用の正規公務員には地公災法

例外②常勤的非常勤職員も地公災法適用（同法2条1項）〈みなし正規〉。

例外③労働基準法別表第一にない官公署事業所（非現業職場〈本庁、福祉事務所、各種相談所等〉勤務の非常勤の非正規職員には地公災法も労災法も適用されない。正確に言うと地公災法69条1項で定める条例による補償。

事業の別	対 象 職 員	労災法 3条	地公災法 2条1項	地公災法 69条の 条例
労基法別表第1に掲げる事業	一般職・常勤職員	×	○	
	（一般職・特別職） フルタイムの会計年度任用職員・臨時的任用職員・非常勤職員	×	○	
	（一般職・特別職） パート会計年度任用職員・非常勤職員	○		
	上記職員のうち、有期任用で実質的な勤務期間12カ月を超えない場合	○		
労基法別表第1に掲げる事業を除く事業	一般職・常勤職員	×	○	
	（一般職・特別職） フルタイムの会計年度任用職員・臨時的任用職員・非常勤職員	×	○	
	パートの会計年度任用職員	×	×	○
	一般職非常勤職員	×	×	○
	特別職非常勤職員	×	×	○
	上記職員のうち、有期任用で実質的な勤務期間12カ月を超えない場合	×	×	○

1.北九州市非常勤相談員自死事件

①令元・12・23福岡高判（最高裁敗訴確定）

②令5・9・7福岡高判

2市と締結した労働参加契約の法的性質と安全配慮義務違反の有無—浅口市事件（平30・10・31岡山地倉敷地判）

3. 屋久島町事案（非訴訟案件）

2. 非正規公務員の公務災害に係る3つの事案
ATTENTION
AFFAIRS

(1)北九州市非常勤職員自死事件 第1事件

事件の概要

○2015年5月21日、森下佳奈さん（当時27歳）は多量の抗うつ剤や睡眠導入剤を飲み自死。佳奈さんは、2012年4月、北九州市の非常勤職員に採用、同市戸畑区役所「子ども・家庭相談コーナー」の相談員として働く。2013年1月13日、心身の不調を訴えそのまま休職。同日、医師に重度のうつと診断され、3月31日をもって退職（その後別の部署に復職）。

○佳奈さんは上司から日常的にパワハラに遭っていたとの疑念。ある同僚は、上司が佳奈さんに「（このままだと相談者は）死にますよね」などと言うのを聞いた。佳奈さんから、上司に呼ばれて個室で約2時間面談し「センスがない」などと言われて泣いたと聞かされ、「死にたい」というメールも受け取った。

(1)北九州市非常勤職員自死事件 第1事件

問題はなにか

○佳奈さんの両親からの問い合わせに対し、北九州市の回答は「非常勤職員の場合、本人または遺族からの申請を認めていない」。

・「議会の議員その他非常勤の職員の公務災害補償等に関する条例案」、「同施行規則案」（昭和42年9月1日自治給第56号）では、公務災害は使用者が認定するという職権探知主義をとり、本人または遺族からの申請を認めていなかった。北九州市の当時の規則も、昭和42年の規則案の丸写しで申請権を認めていなかった。→無慈悲な対応に。

・母親の真由美さんは18年に問題点を訴える手紙を野田聖子総務相（当時）に送る。自治体に見直しを求めるという返信が野田氏から届いた。総務省は改定通知を出し、北九州市を含む各地の自治体が、申請権を認めるように規則改正を進めた。

非常勤職員等の公務災害補償制度のフロー図（今般改正関係）

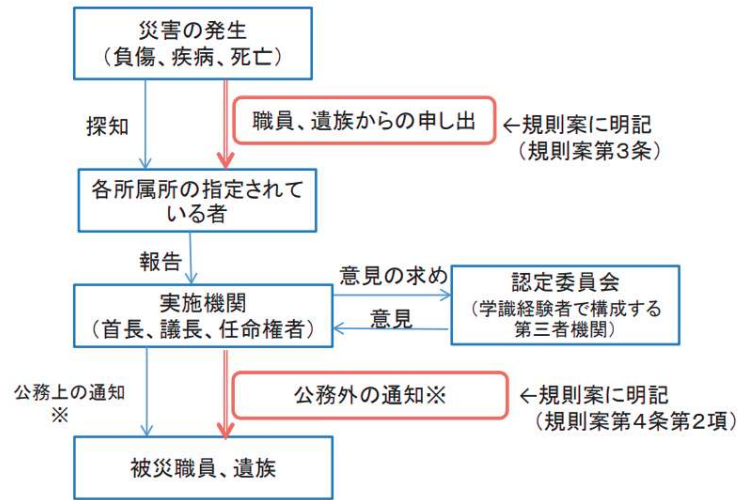
9

※今般の改正に係るフロー図であるため、全体のフロー図の一部である。

2018年

議員・非常勤職員等の公務災害補償条例施行規則（案）改正の概要

1. 職権探知のほか「被災職員等からの申出」による報告を受けた場合の取扱い
2. 公務外と認定した場合についての通知



※「公務上認定の内容、公務外認定に不服のある者は、審査会に申立てをすることができる旨」を教示することを規則案に明記（規則案第25条）

導き出される問題点 その2 職権探知主義

10

	補償の法律	補償対象職員	認定手続	認定機関	実施機関
国	国家公務員災害補償法	すべての一般職職員（臨時・非常勤含む）	職権探知主義（+本人・遺族の申請） 補償事務主任者は、公務上の災害又は通勤による災害と認められる死傷病が発生した場合、速やかに実施機関に報告しなければならない。職員又は遺族からその災害が公務上のものである旨の申出があつた場合も、同様。（人事院規則16-0第8条、第20条）	各府省、行政執行法人等（3条）	各府省、行政執行法人等（3条）
自治体	労働者災害補償保険法	労基法別表1に掲げる事業所に勤務する非常勤職員	請求主義	労働基準監督署	厚生労働省
	地方公務員災害補償法	常勤職員、常勤的非常勤職員、再任用短時間勤務職員、任期付短時間職員、臨時職員	請求主義 基金は、補償を受けようとする者から補償の請求を受けたときは、その補償の請求の原因である災害が公務又は通勤により生じたものであるかどうかを速やかに認定し、その結果を当該請求をした者及び当該災害を受けた職員の任命権者に通知しなければならない（45条）。	地方公務員災害補償基金（3条、45条）	地方公務員災害補償基金（24条）
	地公災法69条に基づく条例（議会の議員その他非常勤の職員の公務災害補償等に関する条例（案））	労基法別表1以外の事業所に従事する非常勤職員	職権探知主義（+本人・遺族の申請） 実施機関は、災害が公務又は通勤により生じたものかを認定し、認定したときは、すみやかに補償を受けるべき者に通知しなければならない。（条例案3条2項・3項）	任命権者（条例案3条1項3号）	任命権者（条例案3条1項3号）

・(1)北九州市非常勤職員自死事件 第1事件

問題点その2

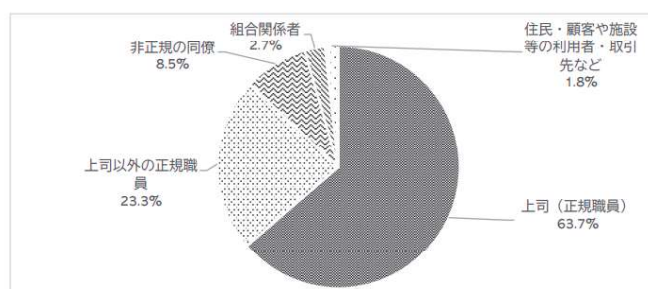
非正規公務員当事者団体VOICES調査（2023）

職権探知主義

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、実施機関に報告するとは考えにくく、事案が表面化しない。

Q28. それは、誰からのハラスメントですか

	%	n
上司（正規職員）	63.7	211
上司以外の正規職員	23.3	77
非正規の同僚	8.5	28
組合関係者	2.7	9
住民・顧客や施設等の利用者・取引先など	1.8	6
合計	100	331



Presentation title

2. 非正規公務員の公務災害に係る 3 つの事案

12

(2)浅口市事件（平30・10・31岡山地倉敷地判）

事件の概要

- ・浅口市は公園整備事業にあたり、地元地区の意向を受けて地元地区が推薦した作業員に伐採等作業を依頼しており、平成23年度から作業者と労務参加契約を締結。
- ・X1はYとの間の労務参加契約に基づき樹木伐採作業に従事していた。労務参加契約には、参加期間、作業場所、作業時間、作業内容、対価（1日当たり6,550円）等が規定されていた。
- ・平成25年1月25日、X1と同じく労務参加契約に基づき樹木伐採作業に従事していたAが伐採した伐木がX1に衝突し、X1は頭蓋骨骨折、脳挫傷、外傷性くも膜下出血、急性硬膜下血腫等の傷害を受け、高次脳機能障害、左下肢の運動障害及び顔面の醜状痕等の重度の後遺障害を負った。
- ・笠岡労働基準監督署長は、平成27年2月27日付で労災認定した。

(2)浅口市事件（平30・10・31岡山地倉敷地判）

判決要旨

・被害者は浅口市の安全配慮義務違反をめぐり損害賠償請求。

・地裁判決要旨 本件労務参加契約の法的性質は、雇用契約なのであるから、浅口市は、本件労務参加契約の付随的義務として、信義則上安全配慮義務を負う。

○同判決のユニークさ 「国・地方公共団体は雇用契約を結べるのか？」

・武蔵野市事件（東京地判平成23.11.9）「地公法は、地方公共団体に勤務する者で、一般職にも特別職にも属さない者の存在を予定しておらず、雇用契約による勤務関係の成立を認めていないものと解するのが相当」

・筑波大学（外国人教師）事件（東京地判平成11.5.25）「国家公務員法（は）ある者を一般職に就かせるには国家公務員法において定められた任用という方法による」「国家公務員法二条六項は民法上の雇用関係を通じて国に雇用される勤務者を置かないことを明らかにした規定」「国家公務員法は二条七項に定めた場合に限っては民法上の雇用関係を通じて国に雇用される勤務者を置くことを許した」

※ 非正規公務員の任用の法的性質は、雇用契約なのではないか。

(3)屋久島町事件（非訴訟案件）

事案の概要

屋久島町の非正規職員の男性が19年8月、勤務中に死亡し、2年以上たった21年でも労働災害補償の実質審査が始まっていなかった。地方公務員災害補償法に基づき、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が原因。

男性は同町宮之浦の田代健さん＝当時（49）。町営の長峰牧場（小瀬田）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を伝えられた。遺族は同年6月、労災保険を申請。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。「審査が進まないのは非正規だからか」。田代さんの遺族は憤りを隠さない。

(4)事件の判断 第3者判断の必要性

○北九州市事件第2事件 福岡高裁判決 令和5年9月7日 原告敗訴

・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

理由1 12年12月に上司から約2時間に及んで業務上の注意や指導 「業務指導の範囲内」

理由2 退職で公務のストレス原因は消失

理由3 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

・代理人 生越弁護士談 「条例適用の非正規公務員だけストレス基準ない。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））判断すべき。

○屋久島事件 公務災害基金鹿児島県支部 公務災害と認定（23年2月14日）

理由 死亡の3日前まで約50日連続で勤務。全く業務をしない休日は半年で5日。4週間で60時間ほどの時間外勤務も続いた。診療録内容や夏の高温下での屋外作業だった点も勘案。

(5)公務災害・労働災害上の非正規差別

①条例上の公務員災害の仕組みがなぜ残されている？

・労災なら保険料、公務災害補償基金なら負担金。負担金や労災保険料はいわば掛け捨てだから「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。条例に基づく非常勤職員に対する公務災害補償に要する経費は、8割分が特別交付税により措置（特別交付税に関する省令4条1項1号の表第40号、同5条1項1号の表第33号）。よりお得。

・加えて、職権探知による公務災害隠し。北九州市事件発覚までは申請権も認めず。

②財布の違いによる不作為

・20年9月1日改正労災法施行。①兼業等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（同法8条3項）②複数事業での業務上の負荷を総合的に評価して当該業務と傷病等の間の因果関係を判定（同法7条1項2号）。

・問題となるのは条例適用のパート会計年度任用職員。なんの考え方も示されていない。検討が遅れている理由は「財布が違う」から。

(5)公務災害・労働災害上の非正規差別

③賞慰金制度、特殊公務災害規定の非適用

○賞慰金制度...職員が危害や災害を被ることを予想できるにもかかわらず、これを顧みることなく職務を遂行したことにより、危害や災害を受けた場合、特に功労があると認められるとき授与。各々の自治体が条例で定める独自の補償。

○特殊公務災害規定...「地公災法」46条に基づき、高度の危険が予測される状況の下において職務に従事し、公務上の災害を受けた場合、通常の公務災害に係る補償金に最大0.5倍を乗じて得た額を加算して支給。東日本震災で多くの職員が被災したことから、2014年に一般職員にも対象拡大、2014年度までに約200人が特殊公務災害認定された。

○特殊公務災害規定非適用の非正規職員 地公災法非適用だから→非常勤であることによる差別。東日本震災で職員111人が犠牲になった岩手県陸前高田市、正規職員62人が地公災法上の特殊公務災害に認定、非常勤職員などの非正規職員47人は、同市の「議会の議員その他非常勤の職員の公務災害補償等に関する条例」上の公務災害にとどまる。

○賞慰金制度非適用の非正規職員

例)「北九州市職員見舞金支給規則」...「この規則において「職員」とは、市の常勤の特別職及び一般職の職員(地方公営企業法第15条第1項に規定する企業職員を除く。)並びに休職者をいう。」(2条)とし常勤職員に限定。

3. 「死んでからも非正規」の理由

1 メンバーシップ雇用における非会員

(1)椅子取りゲームとしての公務員身分

氷河期世代→リーマンショック

縦割り行政のもとで、定数の既得権益化

→身分意識=本工主義の強化

定数内=メンバーシップ雇用

・・・異動前提、非専門職、無期

定数外=ジョブ型雇用

・・・移動なし、職務限定、有期

・事実行為事務の非正規化

・新規需要の非正規化

平成30年市町村虐待担当窓口の運営状況調査結果
(厚生労働省)

	配置人数	正規・非正規別		%	3年未満計		業務経験年数3年以上				割合
		正規	非正規		3年未満	割合	3~5年未満	5~10年未満	10年以上	3年以上計	
指定都市・児童相談所設置市	1,470	正規	1,118	76.1	705	80.0	185	150	78	413	70.1
		非正規	352	23.9	176	20.0	57	76	43	176	29.9
市・区人口30万人以上	1,021	正規	622	60.9	404	63.3	110	83	25	218	56.9
		非正規	399	39.1	234	36.7	61	76	28	165	43.1
市・区人口10万以上30万人未満	1,670	正規	987	59.1	681	63.3	181	109	16	306	51.5
		非正規	683	40.9	395	36.7	105	120	63	288	48.5
市・区人口10万人未満	2,458	正規	1,325	53.9	972	62.7	203	132	18	353	38.9
		非正規	1,133	46.1	579	37.3	202	218	134	554	61.1

3. 「死んでからも非正規差別」の理由

1 メンバーシップ雇用における非会員

(2)定数に関する逆転した解釈が非正規を生む。

○自治法172条3項「職員の定数は、条例でこれを定める。ただし、臨時又は非常勤の職（定数外—引用者）については、この限りでない。」

○定数内の要件 任期が無期。無期雇用は1年を超え、長期にわたり自治体の財政を拘束。予算管理だけではなく定数管理。

○定数を増やせない→定数外職員で処理→恒常的業務に任期をつけた雇用→任期をつけることで定数外にする。

○会計年度任用職員は法制上で上記の取り扱いを法定化

地方公務員の非正規化はなぜ生じたのか
非正規化の3パターン 代替型・補充型・新規需要型

1994年

定数内職員（定員管理調査） 3,282,492 93
定数外職員（自治労組織基本調査） 234,657 7

2020年の正規・非正規



3. 「死んでからも非正規差別」の理由

・2 組織化されない非正規 組合でも非会員

日本型雇用システムの要素

・企業別労働組合の構成員＝公務員の本工主義が強化することで、組合自身も正規公務員重視。

⇒非正規を正規公務員組合から排除 非正規は正規を脅かす、同じ仕事を半分以下の賃金

⇒正規公務員組合から非正規の脱退 ハラスメント横行し雇用を守らない。

※水町勇一郎「正規と非正規の3つの格差」 ①賃金格差、②雇用格差、③労使コミュニケーション格差。特に③が重要。労使間交渉に非正規の問題が上がらないのは、組合員化されていないから。結果として問題として放置され、状況が悪化。

	2021年			2019年			2019—21年増減		
	臨時・非常勤職員数	組合員数	組織率(%)	臨時・非常勤職員数	組合員数	組織率(%)	臨時・非常勤職員数	組合員数	組織率(%)増減
全非正規職員・労働者	677,309	34,963	5.2	647,585	36,462	5.6	29,724	-1,499	-0.5
自治体労組計A	560,276	17,020	3.0	536,221	17,561	3.3	24,055	-541	-0.2
都道府県職	71,351	3,037	4.3	74,401	3,415	4.6	-3,050	-378	-0.3
県都・政令市職	125,725	4,218	3.4	119,112	4,177	3.5	6,613	41	-0.2
市職	291,721	8,793	3.0	277,072	8,981	3.2	14,649	-188	-0.2
町村職	65,773	622	0.9	59,885	645	1.1	5,888	-23	-0.1
事務組合等労組	5,706	350	6.1	5,751	343	6.0	-45	7	0.2
臨時・非常勤労組B	52,152	8,358	16.0	46,240	9,046	19.6	5,912	-688	-3.5
自治体に勤務する非正規職員 C=A+B	612,428	25,378		582,461	26,607		29,967	-1,229	
全非正規職員・労働者にCが占める割合	90.4	72.6		89.9	73.0		100.8	82.0	

出所) 自治労「組織基本調査」(2020)、(2022)より筆者作成

おわりに～ではどうするか～

人事管理のジョブ型への転換

- 公務の人事管理を、ジェネラリスト一辺倒から、ジェネラリスト型とジョブ型のデュアルシステム
- 専門職非正規公務員を、ジョブ型正規公務員として採用していく。
- 定員管理をやめ、人財管理にし、柔軟に人的資源を整える。
- 労働組合自身も、非正規の組合員化も、
ジョブ型仕様＝職能別労働組合化。

THANK YOU
FOR YOUR
ATTENTION

上林陽治

メルアド : 5067676@rikkyo.ac.jp