〈臨時・非常勤職員等の安全衛生制度の関する自治体調査〉

**第二次労働安全衛生に関する調査結果**

2019年2月10日

NPO官製ワーキングプア研究会

**【第二次（追跡）調査の目的**】

当会は2018年5～6月にかけて「なくそう！官製ワーキングプア大阪実行委員会」や「北海学園大学川村雅則研究室」と共同して、都道府県、政令市、中核市、県庁所在市、東京都下の市、東京特別区、北海道の市町村、大阪府下の市町村を対象に「臨時・非常勤職員等の安全衛生制度の関する自治体調査」を実施してきました。

その後、2018年7月20日には総務省自治行政局公務部安全厚生推進室長が「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規則（案）の一部改正（案）について（通知）」を発出しました。

本調査は、**上記通知をふまえた自治体による関連条例規則改定等の実施状況を調査**することを目的にしています。

本調査報告が、常勤職員と臨時・非常勤職員等の間に生じている労働安全衛生面での格差解消の一助になることを祈念しています。

**【回答の集約状況（2019年1月22日現在）】**

◎調査対象：緊急調査でもあり、第二次調査で**依**

**頼を行った自治体**は、都道府県、政令市、中核

市、県庁所在市、東京都下の市、東京特別区の

**177自治体**としました。

◎調査基準日**2018年12月1日を基準**としてい

ます。

◎回答状況：1月22日までに、当会に回答を寄せ

ていただいた自治体は**127自治体**で、**回答率**

は、**71.8％**。そのうち、発信自治体が不明の回

答が２通、回答そのものを拒否した自治体が１

自治体あったことから、**有効回答数**は**124**となります。

**※回答内容の結果報告にあたって**

1.東京特別区自治体からは「特別区人事厚生事務組合で共同処理をしている」との回答が寄せられました。今回の調査報告では、自治体間での比較検討面を考え、東京特別区である13自治体の回答内容は別に取り扱い、東京特別区を省いた「**154自治体**を**母数**とした**111自治体**の**報告**」とさせていただきます。

2.設問上の関連性から、報告の順序は「設問1関連」→「設問2関連」→「設問4関連」→「設問3関連」とします。

3.欄外の記載から、当会で回答を一部変更したところもあります。

**【回答のまとめ】**

**〇回答数について**

**--第一次調査より高い回答率71.8％--**

2019年1月22日までに、当会に回答を寄せていただいた自治体は、177自治体中、127自治体で、回答率は71.8％になりました。当初、緊急な調査もあり、第一次調査より低調な回答数を予想していましたが、第一次調査より多くの自治体から協力を得ることができました。

特に、都道府県では9割、政令指定都市で85％と大規模自治体からの回答率が高かったことが特徴としてあげられます。このことは、総務省通知を受けた規則改正等が大規模自治体ほど進んでいることと連動しているものともいえます。

**〇規則改正の進捗状況について**

**--総務省通知を受け、7割が規則改正へ。検討中を含めると9割超に--**

総務省の通知（技術的助言）以降、着実に施行規則の改正が行われており、通知発出の効果が明らかになりました。

今回の調査報告は、東京特別区を省いた、都道府県・政令市・中核市・県庁所在市・東京の市で調査に協力していただいた111自治体の報告となっています。

規則改正の進捗状況は、本調査が2018年12月1日を調査基準日としたため、基準日と回答締め切り日との間に改正の動きが進行していたことから、設問２の欄外記載等をもとにして整理したところ、回答自治体の7割にあたる77自治体が「施行規則改正済み・すでに改正作業に着手」ということがわかりました。

さらに、総務省通知によって「検討中」の自治体を含めると103自治体となり、回答自治体の92.8％にのぼるものと思われます。

当会等が行った第一次調査では、被災職員や遺族等が公務災害の申請（申し出）ができるか否か」の設問で「条例ではできないが、申出できるよう運用している」と答えていた26自治体が「施行規則改正済み・すでに改正作業に着手」していますが、施行規則への明記によって被災職員や遺族等の権利性がより高まったと評価できます。

**〇規則改正前の事案の取り扱いについて**

**--「規則改正前の事案」を受け付けないは1割弱--**

総務省が施行規則の見直し通知を発出したきっかけは、元非常勤職員の自死をめぐって遺族が北九州市に公務災害の申請を申し出たところ、申請自体を拒否され、遺族がその理不尽さを総務大臣に直接訴えたことでした。

常勤職員に比べ、身分保障が不明確で雇用が不安定（有期雇用）な臨時非常勤職員は、職場内では極めて立場におかれています。そこで、当会は規則改正を行った自治体に対し「規則改正前の事案の取り扱いを設問に加えたところ、「規則を改正した」60自治体のなかで、未定・無回答の9自治体を除き「規則改正前の事案」を受け付けないと思われる自治体は、5自治体に限られると判断されました。

規則改正後の運用においては、臨時非常勤職員の立場を考慮されて、規則改正前の事案についても申請を受け付けていただくことを期待します。

**〇改正内容の周知について**

**--臨時非常勤職員等への周知、6自治体だけ。課題に--**

規則改正もしくは通知と同様・同趣旨の規則がある65自治体のうち、臨時非常勤職員等に周知しているのが、わずか6自治体にとどまっています。関係部署への周知も半数の34自治体で、20もの自治体が周知を考えていないと回答しています。

公立図書館に勤務する非常勤職員が職場の実情を次のように述べています。

「私たちの職場は労災適用ですが、現場の労組が問題にする前は、非常勤は労災の存在すら知らず、職員も『非常勤には労災制度はない』と言ってきました。実際に申請し、当局に毎年周知してもらい、組合ニュースでも取り上げてようやく申請しやすい雰囲気になりました」

規則改正等は、当然のことながら労働安全衛生委員会の審議事項となります。その会議録ないし議事の概要は、臨時非常勤職員を含むすべての職員に周知されることになっています。しかし、当会の第一次調査によると、周知義務がある労働安全衛生委員会の議事内容が臨時非常勤職員に周知されていない自治体が64自治体もありました。

このようなことから、臨時非常勤職員等や関係部署に対する周知が重要な課題であると認識していただきたいと思います。

**【調査結果を踏まえた提言】**

自治体が施行規則の改正ないし改正に動き出しています。やはり、総務省からの規則改正を促す通知（技術的助言）の効果が大きいといえます。

ただし、通知発出にいたる経過を忘れてはなりません。尊い非常勤職員のいのちとその遺族からの叫びが通知発出へと動かしたのです。あまりにも重い代償ではないでしょうか。

第二次調査結果を踏まえ、当会では次のような提言を行います。

**（1）積極的な周知を--勤務条件交付書面への記載**

施行規則の改正等によって、被災職員や遺族等の権利性がより高まったとはいえ、それらがきちんと運用されることが重要です。そのためには、改正内容の周知が関係部署の管理職員等はもとより、当事者である臨時非常勤職員等に十分伝わり、理解されることが必要です。

2020年4月に改正地方公務員法が施行されます。現行の臨時非常勤職員の多くを「会計年度任用職員」に移行させようとするものです。

総務省は、会計年度任用職員制度の整備にあたって、募集時や任用（雇用）時における勤務条件の書面による明示（職業安定法第５条の３及び労働基準法第15条関連）を自治体に求めています。当然、公務災害（労災）に関する事項も含まれます。

そこで、勤務条件を明示する書面に、公務で被災した時の補償制度やその手続き等をわかりやすく記載することを提案したいと思います。（ハラスメントを含め）

**（2）相談窓口の活用を--周知と充実**

特にハラスメント事案では、身近にあって、気軽に使え、個人情報がしっかり秘匿される相談体制が求められています。国家公務員の場合、人事院が一般職の非常勤職員を含め、各種勤務条件等の人事管理全般に対する苦情相談体制を整備しています。2015年度から2017年度までの3年間の推移では、非常勤職員からの相談は「任用」「ハラスメント」が高止まりしています。自治体の非常勤職員も同様な傾向と思われます。

「ハラスメントに関する相談窓口の設置」に関する当会の第一次調査では、回答した143自治体のうち、140自治体が「全ての職員（臨時非常勤職員、再任用職員等も含む）対象の窓口を設置している」と回答しました。しかし、過去に当会が取り扱った事案では、相談窓口体制が周知されておらず、機能が十分発揮されているとはいえない状態でした。また、「所属内でセクハラやパワハラの疑いがあった場合、どこに相談すればいいのか」が労使交渉のテーマになっている自治体もあります。

制度改正の周知とともに、相談窓口の周知が重要な課題です。

また、人事担当課などから独立した相談窓口体制や人材確保が困難な小規模自治体向けの広域ないし県単位の相談窓口体制等も考慮されるべきでしょう。

**（3）全国的な実態調査を--そのためにも制度の一本化を**

地方公務員災害補償法適用の常勤職員等に関しては、地方公務員災害補償基金が災害補償状況の調査結果を毎年公表していますが、臨時非常勤職員の場合は任用形態による法適用や取り扱いがバラバラであり、とくに地方公務員災害補償法に基づく条例で補償されている臨時非常勤職員の災害補償状況は総務省でも把握していません。自治体まかせになっているのが現状です。一方、国家公務員の場合は、常勤職員・非常勤職員の区別なく国家公務員災害補償法が適用されており、人事院は補償状況を「国家公務員災害補償統計」として公表しています。

公務災害（労災）の防止策の第一歩は実態調査です。実態調査なくして対策は立てられません。そのためにも適用制度の一本化を提案しています。

**（4）風通しの良いハラスメントのない職場環境づくり--諸制度の点検と見直しを**

臨時非常勤職員等は常勤職員と同じように公共サービスを担っている一員であるという共通認識を自治体内部に醸成していただきたいと思います。

そのためには、職員安全衛生管理規則をはじめ、常勤職員との扱いで格差が生じている諸制度の点検と見直しに着手していただきたいと思います。

また、労働安全衛生管理体制推進の基軸は委員会活動といわれています。職場の人員構成からいえば、臨時非常鋤職員等から委員が選出されるべきでしょう。委員会が常勤職員と臨時非常勤職員との意見交換や交流の場にもなることから、臨時非常勤職員の存在が職場全体に再確認され、公務災害時の補償格差やハラスメント問題等にも目が向くきっかけにもなります。

**【設問に対する回答内容】**

**〇設問1　関連〈総務省の通知後に規則等の改正を行いましたか〉**

-回答内容-　別表1.

通知後に改正したと回答した自治体は60の自治体。内訳は、改正が都道府県19、政令市10、中核市20、県庁所在市2、東京都下の市8の自治体で、一部改正が都道府県の1自治体。

同じ規則が制定済みは2自治体（都道府県、中核市）。

規則を改正していないと回答したのが49自治体。

〈別表1.〉



**〇設問2　関連〈設問1の③の場合、改正していない理由はどのようなことですか〉**

-回答内容-　別表2-1.　別表2-2.

改正していない49自治体のうち、既に通知と同趣旨の規則等を制定していると回答したのが2自治体（都道府県、政令市）。改正を検討中が33自治体（都道府県12、政令市3、中核市10、県庁所在市3、東京都下の市5）。

公務外の通知・審査申立ての教示についてのみ改正する自治体が政令市の1自治体。

その他を選択したのが13自治体（都道府県8、政令市2、中核市2、東京都下の市1）。

なお、改正を検討中とその他を選択した46自治体のうち、改正の予定あり・改正の手続き中などと記載している自治体が17自治体（都道府県11、政令市1、中核市3、東京都下の市2）ありました。

設問1と設問2から、2019年1月22日現在、総務省通知によって「規**則改正済み・すでに改正作業に着手**」の自治体が、回答自治体の**69.4％**にあたる**77自治体**（都道府県31、政令市11、中核市23、県庁所在市2、東京都下の市10。※一部改正を含む）にのぼります。

さらに、**検討中の自治体**を含めると**103自治体**となり、回答自治体の**92.8％**に達するものと思われます。

〈別表2-1.〉

〈別表2-2.〉

**〇設問4　関連〈規則改正前の事案は公務災害申請ができますか〉**

-回答内容-　別表3.

設問1で「規則を改正した」と回答した60自治体（一部改正を含む）において、改正前に生じた事案に関して「申請できるよう取り扱う」と回答したのは40自治体（都道府県14、政令市9、中核市15、県庁所在市1、東京都下の市1）。

8自治体（都道府県2、政令市1、中核市2、県庁所在市1、東京都下の市2）が「対象にならず、申請できない」と回答。そのうち、中核市の2市は「改正後の規則の規定は、施行日前に発生した災害については適用されないが、当該災害について申請を受理するか否かは、個別に検討する」「従前から改正規則と同趣旨の運用を実施しており、不利益は生じない」とし、政令市は「調査基準日2018年12月1日※今後、再改定により➀の予定」と欄外に記載しています。この3自治体は柔軟な取り扱いを行うことが予想されます。

対応を決めていない自治体は7自治体（都道府県2、中核市1、東京都下の市4）。

無回答は中核市と東京都下の市の2自治体。

その他に欄外で都道府県の2自治体が「改定前と変更なし」「フロー図のとおり（従前のとおりである）」、中核市が「運用ですでに実施している」と記載しており、この3自治体は「対象とする」に含まれるものと考えられます。

以上から、**「規則改正前の事案」を受け付けない**と思われる自治体は、未定・無回答を除く**51自治体中5自治体**に限られると思われます。

〈別表3.〉



**〇設問3　関連〈周知状況について〉**

-回答内容-　別表4-1.　別表4-2

改正内容の周知状況（複数回答可）では、通知後に改正・一部改正と通知と同じ規則がある自治体及び総務省通知と同趣旨の規則がある65自治体のうち、関係部署に周知しているのが34自治体（都道府県14、政令市6、中核市10、県庁所在市2、東京都下の市2）。

臨時非常勤職員等に周知しているのが6自治体（都道府県2、政令市2、中核市2）。

今後、周知を予定しているのが9自治体（都道府県2、政令市3、中核市2、東京都下の市2）。

周知は考えていないと回答したのが20自治体（都道府県4、政令市3、中核市9、東京都下の市4）。このうち、7自治体（都道府県3、政令市1、中核市2）が欄外に「改正規則と同様な運用なので」旨の記載がありました。

また、都道府県の2自治体が、「公報で周知」「災害発生時に該当職員に公務災害の制度を説明し、認定請求できる旨を案内している」と欄外に記載していました。

〈別表4-1.〉

〈別表4-2.〉「④周知は考えていない」と選択した自治体の記載内容

**〇官製ワーキングプア研究会の提言に対する意見**

中核市から以下のような意見がありました。（1件）

「労働者災害補償保険法（労災）の適用範囲を労働者の実情に合わせて見直し、現在は地方公務員災害補償法の規定により条例で補償を行うことになっている労働者も労災による補償の対象にすべきであると考えます」

**【調査に協力していただいた自治体】**

**【調査項目】**

**2018年7月20日総務省通知後の貴自治体の対応について**

**設問1　通知後に規則等の改正を行いましたか**

　　➀　規則改正した（施行日　　月　　日）

　　②　既に通知以前から総務省通知と同じ規則が制定されている

　　③　規則の改正はしていない

**設問2　設問1の③の場合、改正していない理由はどのようなことですか**

➀　既に通知と同趣旨の規則等が制定されている

②　現在、規則改正を検討中である

③　運用ですでに実施しているので、規則改正の予定はない

④　通知と同趣旨の規則はないが、規則を改正する必要はない

➄　その他（　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　）

**設問3　設問1の➀・②、設問2の➀と回答した場合、改正内容等の関係部署や臨時非常勤職員等への周知について（複数回答可）**

➀　関係部署には周知している

②　臨時非常勤職員等には周知している

③　今後、周知を予定している

④　周知は考えていない

**設問4設問１で➀と回答された場合、条例改正前の事案は公務災害申請ができますか**

① 改正前も対象となり、申請できるよう取り扱う

② 改正前は対象とならず、申請できない

③ 対応を決めていない

**NPO官製ワーキングプア研究会の提言**

研究会では、以前より、臨時・非常勤職員等に対する公務災害補償制度の格差や差別的取り扱いの改善を求めてきましたが、改めて、調査結果を踏まえた提言を行っています。

**〇抜本的な法改正**

地方公務員災害補償法の改正よって国家公務員と同様に補償制度等の一元化。

当面の措置として、臨時非常勤職員等を労災保険対象にすることも考えられます。

**〇自治体に対して**

（1）条例や施行規則の点検を行い、被災職員や遺族等からの申請（申し出）ができるよう総務省通知にそった施行規則の改正を行い、周知徹底と適正な運用を行うこと

（2）職員安全衛生管理規則等の点検と見直しによって、臨時非常勤職員等を規則等の適用対象から除外しないこと

臨時非常勤職員等を委員に選出、職場実態に合わせた安全衛生委員会構成にすること

（3）被災日から休業補償を8割にする規則等が未整備な自治体は規則等の制定を行うこと

（4）常勤職員並みの公務傷病休暇制度を臨時非常勤職員等にも適用すること

（5）臨時非常勤職員等も常勤職員と同じように公務を担っており、死亡、障害見舞金（賞慰金）制度から排除しないよう点検と運用改善を行うこと