

主要自治体の臨時・非常勤等職員に関する雇用・労働条件等調査を実施

研究会の2015年度事業として都道府県、政令市、中核市、県都市、東京23区、東京市町村、大阪市町村の221団体に50項目の調査票を郵送し、167団体から回答（回答率76%）いただきました。本号では、その集計結果を抜粋して報告します。

	配布数A	回答数B	集計数C	回答率B/A(%)	集計率C/A(%)
都道府県	47	40	40	85	85
政令市	20	20	20	100	100
中核市	45	26	25	58	56
県都市（政令・中核除く）	11	7	7	64	64
特別区	23	19	18	83	78
東京市町村（八王子除く）	38	21	21	55	55
大阪市町村（政令・中核除く）	37	34	34	92	92
合計	221	167	165	76	75

<調査期間> 2015年8月～10月

<未回答自治体>

都道府県…青森県、宮城県、山形県、茨城県、三重県、奈良県、和歌山県

政令市…未回答なし

中核市…旭川市、盛岡市、秋田市、郡山市、前橋市、高崎市、川崎市、大津市、姫路市、西宮市、奈良市、和歌山市、福山市、下関市、長崎市、宮崎市、鹿児島、那覇市

県都市（政令市・中核市除く）…福島市、福井市、甲府市、徳島市

東京特別区…大田区、中野区、杉並区、豊島区

東京市町村（中核市除く）…府中市、小平市、福生市、狛江市、多摩市、羽村市、あきる野市、日の出町、檜原村、奥多摩町、利島村、新島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村、小笠原村

大阪市町村（政令市・中核市除く）…松原市、大東市、豊能町

<「回答できない」とのご回答をいただいた自治体>

中核市…久留米市、

東京特別区…板橋区

<回答期限後提出のため、回答数・集計数に含めていない自治体>

中核市…尼崎市

目次

特集 「非正規公務員取扱い診断書～2015年非正規公務員ワークルール調査結果」	2
投稿：非正規公務労働の現場には、『任用』という化け物が跋扈している	時任 玲子 15
お知らせ、編集後記	16

非正規公務員取扱い診断書 2015年非正規公務員ワークルール調査結果

1. 調査の概要

- (1) 調査団体：官製ワーキングプア研究会、
「なくそう!官製ワーキングプア」大阪集会実行
委員会
県都市、東京23区、東京市町村、大阪市町村の
221団体に調査票を郵送。
167団体より回答（回答率76%）、集計が165
団体（集計率75%）。
- (2) 調査期間：2015年8月～10月
回答状況は以下の通り。
- (3) 調査方法：都道府県、政令市、中核市、

	配布数A	回答数B	集計数C	回答率B/A (%)	集計率C/A (%)
都道府県	47	40	40	85	85
政令市	20	20	20	100	100
中核市	45	26	25	58	56
県都市（政令・中核除く）	11	7	7	64	64
特別区	23	19	18	83	78
東京市町村（八王子除く）	38	21	21	55	55
大阪市町村（政令・中核除く）	37	34	34	92	92
合計	221	167	165	76	75

なお、ご回答いただけなかった団体は、以下の通り。

都道府県…青森県、宮城県、山形県、茨城県、三重県、奈良県、和歌山県

政令市…未回答なし

中核市…旭川市、盛岡市、秋田市、郡山市、前橋市、高崎市、川越市、大津市、姫路市、西宮市、奈良市、和歌山市、福山市、下関市、長崎市、宮崎市、鹿児島、那覇市

県都市（政令市・中核市除く）…福島市、福井市、甲府市、徳島市

東京特別区…大田区、中野区、杉並区、豊島区

東京市町村（中核市除く）…府中市、小平市、福生市、狛江市、多摩市、羽村市、あきる野市、日の出町、檜原村、奥多摩町、利島村、新島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村、小笠原村

大阪市町村（政令市・中核市除く）…松原市、大東市、豊能町

※以下の自治体は、「回答できない」とのご回答をいただいた。

中核市…久留米市

東京特別区…板橋区

※以下の自治体は、回答期限後提出のため、回答数・集計数に含めていない。

中核市…尼崎市

(4) 集計方法

- 非正規公務員の種類（特別職非常勤、一般職非常勤、臨時職員）ごとに設定された50項目のワークルールの達成度に関する回答についての集計。
- 回答にあたっては、調査対象自治体で任用している特別職非常勤、一般職非常勤、臨時職員ごとに回答していただいた。したがって、3種類とも任用しているとなると150点満点、1種類だけであれば50点満点で、ワークルール遵守度合いを測定。
- 項目によっては実績のないものもあり、自治体側の回答に基づき対象項目から除外。たとえば、常勤職員と同じ勤務時間の非常勤職員はいないので退職手当は支給していない場合など。このため採用の種類（特別職・一般職・特別職）ごとでみると、該当項目は45～

48項目満点となる。

- なお、「それはあり得ない」という項目について「回答不可」としている自治体もあり、

これについて集計担当者（上林）の責任で、×または○と読み替えた。その際、2012年の総務省調査の個票を利用した。

2. 調査の目的

- 50項目のワークルール・チェックポイントは、法令、行政通知、判例において確定しているもの。したがって、50項目が措置されていないことは、不正な取り扱いをしていることにもなり、その状況把握に資するため。
- 調査項目の設計に関しては、2014年7月4日の総務省公務員部長通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」（以下、「総務省通知2014」という）を参照した。同通知では、各所に、「これらの規定（中略）自体は地方公務員については適用除外とされているが、地公法第13条の平等取扱いの原則を踏まえ、年齢や性別にかかわらず均等な機会を与える必要があることに留意すべき」「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する

法律は、公務員は適用除外とされているが、同法においても、教育訓練や福利厚生施設に関する取扱いについて短時間労働者への配慮義務等が規定されている」などと記載。自治体に勤務する臨時・非常勤職員には、労働契約法、パート労働法をはじめとするいくつかの労働法が適用除外だが、総務省通知2014は、適用除外であっても非正規労働者のワークルールの基準として捉えていることから、適用除外項目を含めて調査項目とした。

- 同調査を通じて、国で7万人以上、地方自治体では70万人といわれる非正規公務員が、どのようなワークルールの下におかれているのかについて、使用者である国や地方自治体の当局の方々の理解を促進する。

3. 結果の概要

(1) 調査自治体における非正規公務員ワークルール遵守度

- | | | | |
|------------------|-------|---|-------|
| ① 回答団体（165団体）平均 | 68.8% | ⑧ 大阪市町村（政令・中核除く）平均 | 64.9% |
| ② 都道府県平均 | 74.8% | ○ 調査対象全団体におけるワークルール達成度は、平均で68.8%。 | |
| ③ 政令市平均 | 74.2% | ○ 達成度合いが高いのは、都道府県の74.8%、最も低いのは、東京市町村の59.3%。 | |
| ④ 中核市平均 | 71.6% | | |
| ⑤ 県都市（政令・中核除く）平均 | 72.3% | | |
| ⑥ 東京特別区平均 | 62.2% | | |
| ⑦ 東京市町村（中核除く）平均 | 59.3% | | |

(2) 任用種類別・自治体階層別遵守度

	特別職非常勤 (%)	一般職非常勤 (%)	臨時職員 (%)
① 回答団体（165団体）	73.2	78.4	62.1
② 都道府県	72.6	82.0	75.4
③ 政令市	80.9	77.0	66.8
④ 中核市	73.9	81.5	64.0
⑤ 県都市（政令・中核除く）	77.8	79.7	65.9
⑥ 東京特別区平均	79.1	—	43.0
⑦ 東京市町村（中核除く）	69.0	—	50.4
⑧ 大阪市町村（政令・中核除く）	65.6	76.9	58.1

- 任用種類別 ワークルール遵守度合いが高いのは、一般職非常勤職員78.4%。低いのは臨時職員で62.1%。
- 自治体階層別・任用種類別では、都道府県ならびに中核市の一般職非常勤職員の82.0%

が最もワークルール達成度が高く、最も低いのが特別区の臨時職員の43.0%。

- なお、自治体別・任用種類別のワークルール遵守度合いは以下の通り。

自治体別任用種類別ワークルール遵守度合い

都道府県	全非正規職員	特別職非常勤	一般職非常勤	臨時
1. 北海道	90%	—	96%	84%
3. 岩手	87%	90%	—	86%
5. 秋田	90%	94%	—	86%
7. 福島	61%	48%	—	74%
9. 栃木	64%	67%	—	61%
10. 群馬	83%	83%	—	—
11. 埼玉	84%	84%	—	—
12. 千葉	42%	40%	—	44%
13. 東京	48%	42%	56%	46%
14. 神奈川	88%	—	90%	87%
15. 新潟	80%	82%	82%	76%
16. 富山	62%	58%	—	65%
17. 石川	57%	67%	—	47%
18. 福井	70%	56%	—	83%
19. 山梨	86%	87%	—	84%
20. 長野	75%	64%	68%	91%
21. 岐阜	83%	70%	—	96%
22. 静岡	80%	—	87%	73%
23. 愛知	87%	87%	—	—
25. 滋賀	80%	83%	—	77%
26. 京都	85%	85%	—	85%
27. 大阪	76%	76%	—	—
28. 兵庫	75%	79%	—	72%
31. 鳥取	90%	90%	90%	90%
32. 島根	74%	68%	—	81%
33. 岡山	79%	78%	—	80%
34. 広島	76%	89%	—	62%
35. 山口	70%	65%	—	75%
36. 徳島	81%	79%	—	83%
37. 香川	72%	64%	—	80%
38. 愛媛	71%	69%	—	73%
39. 高知	79%	—	88%	70%
40. 福岡	91%	94%	—	88%
41. 佐賀	72%	58%	—	86%
42. 長崎	71%	85%	—	56%
43. 熊本	61%	61%	—	—
44. 大分	62%	66%	—	58%
45. 宮崎	73%	75%	—	72%
46. 鹿児島	76%	69%	—	82%
47. 沖縄	72%	60%	—	82%
全体	75%	73%	82%	75%

政令市	全非正規職員	特別職非常勤	一般職非常勤	臨時
1. 札幌市	66%	76%	—	57%
2. 仙台市	79%	85%	—	73%
3. さいたま市	67%	—	—	67%
4. 千葉市	70%	70%	72%	67%
5. 横浜市	86%	86%	—	—
6. 川崎市	74%	77%	—	70%
7. 相模原市	79%	79%	79%	79%
8. 新潟市	84%	91%	—	76%
9. 静岡市	76%	80%	80%	67%
10. 浜松市	75%	85%	—	65%
11. 名古屋市	78%	82%	—	75%
12. 京都市	70%	88%	—	52%
13. 大阪市	77%	77%	—	—
14. 堺市	80%	85%	—	75%
15. 神戸市	68%	76%	—	60%
16. 岡山市	68%	83%	—	54%
17. 広島市	81%	92%	—	70%
18. 北九州市	83%	86%	—	80%
19. 福岡市	80%	81%	—	80%
20. 熊本市	47%	58%	—	36%
全体	74%	81%	77%	67%

中核市	全非正規職員	特別職非常勤	一般職非常勤	臨時
1. 函館市	66%	73%	—	60%
3. 青森市	59%	62%	—	56%
7. いわき市	65%	—	70%	59%
8. 宇都宮市	65%	70%	—	60%
12. 越谷市	81%	—	86%	76%
13. 船橋市	82%	—	87%	76%
14. 柏市	51%	—	—	51%
15. 八王子市	76%	85%	—	67%
16. 横須賀市	79%	—	88%	71%
17. 富山市	72%	—	—	72%
18. 金沢市	71%	76%	—	66%
19. 長野市	85%	88%	86%	80%
20. 岐阜市	77%	77%	—	76%
21. 豊橋市	82%	81%	87%	78%
22. 豊田市	62%	—	62%	—
23. 岡崎市	72%	72%	72%	—
25. 豊中市	92%	—	92%	—
26. 高槻市	64%	71%	—	56%
27. 枚方市	88%	—	88%	—
28. 東大阪市	54%	48%	78%	38%
34. 倉敷市	67%	—	78%	57%
37. 高松市	55%	76%	—	34%
38. 松山市	87%	—	88%	86%
39. 高知市	78%	82%	—	74%
42. 大分市	56%	—	—	56%
全体	72%	74%	82%	64%

県都市 (政令市・ 中核市 除く)	全 非 正 規 職 員	特 別 職 非 常 勤	一 般 職 非 常 勤	臨 時
1. 山形市	66%	68%	-	64%
3. 水戸市	69%	74%	-	64%
6. 津市	73%	-	73%	73%
7. 鳥取市	87%	90%	-	84%
8. 松江市	73%	-	78%	68%
9. 山口市	68%	71%	-	65%
11. 佐賀市	65%	65%	-	-
全体	72%	74%	76%	70%

東京市町村 (中核市 除く)	全 非 正 規 職 員	特 別 職 非 常 勤	一 般 職 非 常 勤	臨 時
1. 立川市	64%	80%	-	49%
2. 武蔵野市	57%	70%	-	44%
3. 三鷹市	74%	83%	-	65%
4. 青梅市	68%	70%	-	66%
6. 昭島市	54%	58%	-	50%
7. 調布市	55%	66%	-	44%
8. 町田市	59%	76%	-	42%
9. 小金井市	67%	76%	-	58%
11. 日野市	68%	68%	-	68%
12. 東村山市	67%	80%	-	53%
13. 国分寺市	44%	57%	-	31%
14. 国立市	59%	72%	-	46%
17. 東大和市	45%	58%	-	32%
18. 清瀬市	64%	80%	-	47%
19. 東久留米市	59%	60%	-	58%
20. 武蔵村山市	43%	46%	-	40%
22. 稲城市	51%	62%	-	40%
25. 西東京市	74%	85%	-	63%
26. 瑞穂町	43%	49%	-	38%
30. 大島町	50%	-	-	50%
33. 神津島村	60%	-	60%	60%
全体	59%	68%	60%	50%

大阪市町村 (政令市・ 中核市 除く)	全 非 正 規 職 員	特 別 職 非 常 勤	一 般 職 非 常 勤	臨 時
1. 岸和田市	70%	-	70%	-
2. 池田市	59%	59%	-	-
3. 吹田市	75%	-	89%	62%
4. 泉大津市	68%	68%	-	-
5. 貝塚市	60%	74%	-	46%
6. 守口市	62%	-	68%	56%
7. 茨木市	83%	83%	-	83%
8. 八尾市	75%	86%	-	64%
9. 泉佐野市	54%	63%	-	45%
10. 富田林市	64%	74%	-	54%
11. 寝屋川市	75%	-	-	75%
12. 河内長野市	75%	75%	-	-
15. 和泉市	50%	-	-	50%
16. 箕面市	40%	-	-	40%
17. 柏原市	74%	80%	-	68%
18. 羽曳野市	76%	-	76%	-
19. 門真市	63%	42%	82%	66%
20. 摂津市	75%	-	85%	65%
21. 高石市	74%	-	74%	-
22. 藤井寺市	55%	60%	-	50%
23. 泉南市	52%	-	-	52%
24. 四條畷市	74%	74%	76%	72%
25. 交野市	80%	-	80%	-
26. 大阪狭山市	61%	62%	-	60%
27. 阪南市	60%	60%	-	-
28. 島本町	64%	-	-	64%
30. 能勢町	48%	48%	-	-
31. 忠岡町	54%	54%	-	-
32. 熊取町	76%	79%	-	72%
33. 田尻町	44%	-	-	44%
34. 岬町	64%	-	-	64%
35. 太子町	50%	54%	-	46%
36. 河南町	64%	65%	-	64%
37. 千早赤阪村	42%	-	42%	-
全体	65%	66%	74%	59%

東京特別区	全 非 正 規 職 員	特 別 職 非 常 勤	一 般 職 非 常 勤	臨 時
1. 千代田区	68%	85%	-	51%
2. 中央区	55%	83%	-	27%
3. 港区	70%	88%	-	52%
4. 新宿区	58%	72%	-	45%
5. 文京区	81%	81%	-	-
6. 台東区	52%	74%	-	29%
7. 墨田区	64%	78%	-	49%
8. 江東区	64%	81%	-	45%
9. 品川区	48%	64%	-	31%
10. 目黒区	46%	71%	-	21%
12. 世田谷区	61%	86%	-	36%
13. 渋谷区	65%	68%	-	62%
17. 北区	55%	68%	-	40%
18. 荒川区	70%	90%	-	49%
20. 練馬区	65%	89%	-	42%
21. 足立区	88%	88%	-	-
22. 葛飾区	62%	79%	-	43%
23. 江戸川区	71%	78%	-	64%
全体	62%	79%	-	43%

注) 一は、該当職員なし又は回答なし ※太字は当該グループで最も遵守度合いが高い。下線は当該グループで最も遵守度合いが低い。

4. 項目別に見た特徴

50のワークルール項目ごとの遵守度合いの特徴点は、以下の通り。

(1) 任用更新回数制限 項目5 表1

- 任用更新回数制限とは、非正規公務員の任用期間終了後の再度の任用の回数を一律に制限し、機械的に雇い止めすること。法令には何ら根拠がない。
- この更新回数制限ないしは通算期間上限措置を設ける自治体は増加傾向。
- 総務省通知2014では、「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自体は排除されるものではない」「あくまで新たな職に改めて任用されたもの」と整理し、任用更新回数制限を置く必要のないことを指摘。
- 2014年6月の内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）のメッセージ「いわゆる「雇止め」の解消を含む消費生活相談員の処遇改善について」でも、「実態として非常勤職員の行う業務の中にも恒常的な業務があること及び任期ごとに客観的な能力実証を行った結果としての同一者の再度任用は排除されないことについて、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」としている。
- 今回の調査では、なお、任用更新回数制限が歴然として存在することが明らかに。
- 回答自治体165団体中24団体（15%）に任用更新回数制限。

都道府県の臨時職員（回答自治体35団体中15団体（43%）、東京市町村の特別職非常勤（回答自治体19団体中9団体（47%））は、約半数の団体で、更新回数を唯一の基準に機械的に雇い止めする制度実態。

表1 任用回数制限

	回答自治体数	未整備自治体数	未整備率(%)
都道府県	40	8	20
特別職非常勤	36	9	25
一般職非常勤	8	1	13
臨時職員	35	15	43
政令市	20	2	10
特別職非常勤	19	7	37
一般職非常勤	3	1	33
臨時職員	18	2	11
中核市	25	1	4
特別職非常勤	13	3	23
一般職非常勤	13	0	0
臨時職員	21	2	10
県都市*1	7	1	14
特別職非常勤	5	2	40
一般職非常勤	2	0	0
臨時職員	6	0	0
東京23区	18	2	11
特別職非常勤	18	3	17
一般職非常勤	0	0	-
臨時職員	16	2	13
東京市町村*2	21	5	24
特別職非常勤	19	9	47
一般職非常勤	1	1	100
臨時職員	21	6	29
大阪市町村*1	34	5	15
特別職非常勤	19	5	26
一般職非常勤	10	1	10
臨時職員	22	4	18
全体集計	165	24	15
特別職非常勤	129	38	29
一般職非常勤	37	4	11
臨時職員	139	31	22

*1 政令・中核除く *2 中核市除く

(2) 任用期間の制限 項目10 表2

ワークルール項目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職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。」は、労働基準法14条2項・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」に基づく措置。この措置について、項目10回答164自治体のうち、実に134団体（82%）が未整備である。

特に、特別職非常勤職員は、地公法が非適用なので適用除外法令を列挙する地公法58条が適用されず、したがって労基法14条2項・3項が適用されるにもかかわらず、回答自治体で特別職非常勤を任用している110団体のうち、労基法14条2項・3項に準じた取り扱いをしているのは21団体に過ぎず、残りの107団体（84%）は、労基法に準じた取り扱いをしていない。

また、当該条文が非適用の一般職非常勤、臨時職員に関しては、それぞれの職員を任用している自治体の28団体（78%）、115団体（93%）の自治体が未整備である。

地方自治体の使用者は、公務員法の影に隠れ、民間事業者であれば当然に負うべき責務を免れているといえる。

表2 任用期間制限

	回答自治体数	未整備自治体数	未整備率(%)
都道府県	40	29	73
特別職非常勤	36	30	83
一般職非常勤	7	3	43
臨時職員	28	24	86
政令市	20	15	75
特別職非常勤	19	14	74
一般職非常勤	3	3	100
臨時職員	15	15	100
中核市	24	21	88
特別職非常勤	12	10	83
一般職非常勤	13	11	85
臨時職員	16	15	94
県都市*1	7	6	86
特別職非常勤	5	4	80
一般職非常勤	2	2	100
臨時職員	6	5	83
東京23区	18	18	100
特別職非常勤	18	18	100
一般職非常勤	0	0	-
臨時職員	16	16	100
東京市町村*2	21	17	81
特別職非常勤	19	16	84
一般職非常勤	1	1	100
臨時職員	20	18	90
大阪市町村*1	34	28	82
特別職非常勤	19	15	79
一般職非常勤	10	8	80
臨時職員	23	22	96
全体集計	164	134	82
特別職非常勤	128	107	84
一般職非常勤	36	28	78
臨時職員	124	115	93

*1 政令・中核除く

*2 中核市除く

(3) 空白期間を置くことによる臨時職員の不利益 項目8 表3

- 総務省通知2014では、「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。」と明記。
- にもかかわらず地方自治体では、空白期間を置き続けている。
- 臨時職員に関して回答した自治体138団体のうち97団体（70%）に、置く必要のない空白期間を置くことが判明。

都道府県の臨時職員 (回答自治体34団体中28団体 (82%))、 政令市の臨時職員 (回答自治体18団体中17団体 (94%))、 中核市の臨時職員 (回答自治体21団体中18団体 (86%))、 県都市の特別職非常勤 (回答自治体6団体中6団体 (100%))、 東京23区の臨時職員 (回答自治体16団体中12団体 (75%))
--

表3 空白期間が置かれる臨時職員

	回答自治体数	未整備自治体数	未整備率(%)
都道府県全体臨時職員	40	8	20
政令市全体臨時職員	20	6	30
中核市全体臨時職員	25	3	12
県都市全体*1臨時職員	7	1	14
東京23区全体臨時職員	18	1	6
東京市町村全体*2臨時職員	21	0	0
大阪市町村全体*1臨時職員	34	3	9
全体集計臨時職員	165	22	13

*1 政令・中核除く *2 中核市除く

① 社会保険組合資格の喪失～空白期間を置くことによる不利益①～ 項目44 表4

- 空白期間を置いたとしても、短時日であれば、社会保険の組合員資格は失わない。(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扱いについて」)。
- 多くの自治体で、上記の法令上の取り扱いを無視し、空白期間を置き、形式上の雇用中断期間を置くことで、社会保険の組合員資格を剥奪している。
- ワークルール項目44.「空白期間があっても、厚生年金保険及び健康保険の被保険者資格が継続」について、臨時職員について回答した自治体139自治体のうち、資格を継続しない自治体は69団体で、約半分の自治体で被保険者資格が継続されていない。
- ・政令市の臨時職員に関しては、回答自治体18

- 団体のうち13団体（72%）で、社会保険の組合員を継続させていない。
- 空白期間を置く自治体（97団体）と被保険者資格を継続しない自治体（69団体）のクロス集計では50団体が一致。空白期間を置く団体の半数以上が社会保険の被保険者資格を剥奪していた。
- 非正規公務員は、社会保険の被保険者資格を喪失させられている1月間について、保険料全額自己負担の国民年金・国民健康保険に加入することが強いられている実態。
- また、1年を超えて常勤職員と同程度の時間・日数で継続勤務した場合は、共済組合に加入でき、退職手当も期間通算される。これらのことを避けるために空白期間を置いている自治体も少なくないと思われる。