

- する。
- ・労働時間短縮 週40時間労働で、12時間までの超過勤務は認められているが、大統領令、労使でも縮減に合意し（勤労時間特殊業務28業務）、1日7時間、週35時間モデルを掲げている。（1日7時間×5日、9時間×4日、QOLと雇用創出）また、「賃下げのない時短」として、市立病院や信用保険財団を対象に労使で16年度に研究を行う。
  - ・雇用創出 15年12月に11の公企業と労使合意し、中央政府の政策でもあるが賃金ピーク制（58歳で賃金引き上げ停止）実施、青年雇用を創出する。3年で6千人の新規雇用財源を確保した。
  - ・労働権益センターを4か所から拡大する。
- (4) その他の重点政策
- ・青年、ブラックバイト 江南区16年3月、労働者休憩所（3人体制、労働権益センター内）

- ・感情労働 16年1月7日に条例制定、過度な感情労働を規制、暴行や暴言の刑事告発など。
- ・労働権利オンブズマン 16年に100人を選出し、ファストフードやカフェチェーンなどと協約を締結し、オンブズマンによりモニタリングする。ソウル市アルバイト協議会には、教育委員会、労基署、バイト労組、青年ユニオン、非正規労組などが参加。
- ・青年労働者教育 教育委員会による商業高校での労働者教育を実施
- ・青年手当 34歳未満の求職者に月額50万ウォンを、求職期間6か月「青年活動支援金」として支給。ただし、中央政府からクレームがついている。
- ・アルバイト調査 16年5月に「権利守護キャンペーン」を開始、対象は配達業と22時以降の深夜業務（ガソリンスタンド、マック、カフェチェーン、コンビニなど）

参考資料

ソウルアルバイト青年権利章典

青年たちにとってアルバイトは、社会で初めて自身の労働を通じて対価を得る意味のある労働である。我が青年にとってアルバイトは、好奇心や深い情熱を刺激し、真理を内包する意味のある労働として、楽しく学びのある労働でなければならない。また、青年の誰にとっても職場における労働の真正な意味は、憲法が保障する人間の尊厳と価値、そして労働基本権が実現し、私たち社会の未来における暮らしの価値を探る希望の過程を内包しなければならない。

しかし、今日のアルバイト青年は、職場で人格的に待遇されず、使用者から不当な待遇を受け、又は使用者若しくは顧客から不快な言行を受けて、法定労働条件にも充たない低い賃金と休息のない仕事を強要される等否定的な経験を多くしている。そこで私たちは、この社会で青年たちが普遍的な人権の観点から人間らしい暮らしを享受できるよう、職場で差別されることなく正当な賃金及び待遇を受けて、快適で安全な労働環境の中で労働の大切な価値に気づき自我を成就することができるよう、この権利章典を宣言する。

2013年9月23日

第1章 アルバイト青年の権利 第1条～8条（略）

第2章 使用者の義務 第1条～12条（略）

第3章 ソウル市の責務 第1条～6条（略）

アルバイト青年の権利保護及び労働環境の改善のための共同協力協約書

ソウル特別市と（社）韓国外食業中央会は、アルバイト青年たちが快適で安全な労働環境の中で労働の大切な価値に気づき自我を成就することができるよう、「ソウルアルバイト青年権利章典」を誠実に遵守し、青年たちの正当な権利保護及び労働環境の改善のために相互協力する。

2013年9月23日

ソウル特別市長パク・ウォンスン、（社）韓国外食業中央会会長ジェガル・チャンギョン  
（まとめ：白石 孝）

## 2015年非正規公務員ワークルール大阪府内自治体調査結果

本誌第16号では全国集計結果を掲載しましたが、「なくそう！官製ワーキングプア大阪集会実行委員会」が独自集計を実施、2月29日に公表し、大阪府内の自治体に送付しましたので、その内容を掲載します。なお、全文だと相当量になるので、一部省略して掲載することをご理解ください。

### 1. 調査の概要

- (1) 調査団体 略
- (2) 調査期間 2015年8月4日～12月22日
- (3) 調査方法 郵送（24自治体）、  
訪問（20自治体）
- (4) 調査対象自治体数・結果

44団体（府・政令市含む市町村）のうち41団体が回答（回答率93.2%）。松原市・大東市・豊能町の3団体からは回答が無かった。

→全国に比べ2割以上回答率が高い。「なくそう！官製ワーキングプア」大阪集会実行委員会が、郵送のみに頼らず、直接訪問も取り入れながら主体的に大阪府下自治体にアンケートの回収を行ったことが功を奏したといえよう。また、それに呼応して各自治体の担当者（その多くが人事課担当部署の若手職員）も誠実な態度で回答に協力していただいたことによる相乗効果であると考えられる。

#### 注意点

各自治体の回答については注意点として以下3点をあげる。

- (1) 各自治体の自己申告、選択に任せており実態が回答の内容どおりかは注意を要すること。また、自治体担当者から回答するにあたり不明な点の問い合わせが一定数寄せられていたことから、項目によっては各自治体の理解・解釈に差があることが推察される。
- (2) 各自治体には主な任用根拠についての回答を依頼しており、それぞれの自治体が雇い入れている任用根拠の非正規公務員全てについて答えたものではないということ（補足だが、大阪府は2016年4月から一般職17条に変わる）。
- (3) 大阪実行委員版大阪調査と官製WP版全国調査研究会とでは、順守度の集計方法が異なり若干の誤差が生じているので、比較するさいに注意を要すること。

表1-2 大阪府下非正規公務員  
ワークルール順守度（%）

都市名	任用根拠（地公法・条）		
	特別職 (3・3・3)	一般職 (17)	臨時職員 (22)
1. 大阪府（府）	75.98	-	-
2. 大阪市（政令）	75.93	-	-
3. 堺市（政令）	81.48	-	68.52
4. 豊中市（中核）	-	92.59	-
5. 高槻市（中核）	68.52	-	57.41
6. 枚方市（中核）	-	87.04	-
7. 東大阪市（中核）	50	70.37	40.74
8. 岸和田市（特別）	-	68.52	-
9. 池田市	55.56	-	-
10. 吹田市（特別）	-	81.48	61.11
11. 泉大津市	68.52	-	-
12. 貝塚市	75.93	-	50
13. 守口市	-	70.37	59.26
14. 茨木市（特別）	81.48	-	79.63
15. 八尾市（特別）	87.04	-	68.52
16. 泉佐野市	62.96	-	48.15
17. 富田林市	75.93	-	57.41
18. 寝屋川市（特別）	-	-	68.52
19. 河内長野市	74.07	-	-
20. 和泉市	-	-	51.85
21. 箕面市	-	-	42.59
22. 柏原市	81.48	-	70.37
23. 羽曳野市	-	77.78	-
24. 門真市	46.3	83.33	68.52
25. 摂津市	-	81.48	64.81
26. 高石市	-	75.93	-
27. 藤井寺市	62.96	-	53.7
28. 泉南市	-	-	55.56
29. 四條畷市	74.07	75.93	72.22
30. 交野市	-	79.65	-
31. 大阪狭山市	64.81	-	62.96
32. 阪南市	62.96	-	-
33. 島本町	-	-	62.96
34. 能勢町	51.85	-	-
35. 忠岡町	53.7	-	-
36. 熊取町	75.93	-	72.22
37. 田尻町	-	-	46.3
38. 岬町	-	-	66.67
39. 太子町	57.41	-	50
40. 河南町	64.81	-	62.97
41. 千早赤阪村	-	44.44	-
42. 大東市	回答なし		
43. 松原市	回答なし		
44. 豊能町	回答なし		
回答数	24	13	26
平均	67.9	76.1	60.1

※1 全平均順守度 66.4%

### (5) 集計方法

大阪と全国とでは、集計内容に以下の違いがある。

#### ●大阪実行委員会～順守度（達成度）（%）＝ ○の数÷54（満点）

自治体の回答に基づき、順守度を各任用根拠（特別職非常勤・一般職非常勤・臨時職員）ごとに50項目54個の設問数のうち、「○（当てはまる）＝実施している」と回答した数を、全て54点満点を分母として計算している。「ありえない」と思えるような回答や、「該当なし（-）」としている回答についても、手を加えずに自治体の回答どおりに集計している（各自治体の解

釈を優先。実質がその通りかは注意が必要）。

#### ●全国調査～順守度（達成度）（%）＝○の数÷ ○と×の合計（最大50満点、45～48点が主）

50項目54個の質問を、各任用根拠最大でも50点満点として計算している。「該当なし（-）」は除外したうえで○と×の合計数を分母とし45～48点となるものが中心。集計者の判断により、項目によっては実績がないと考えられるものや、ありえない回答と思えるものを「回答不可（-）」としている場合は、×または○に読み替えている。

※大阪調査と全国調査で誤差±5以上のもの略

## 2. 調査の目的

調査には「官製ワーキングプア研究会発案の2015年非正規公務員ワークルール50項目」を活用しているが、全国調査から大阪府各自治体の結果を抜き出し評価するという形はとらず、独自の集計・評価を加えた。なぜなら大阪府内の回答結果を、各自治体担当者との直接のやり取りを通じ実行委員会で調査・評価を加えることで、一つひとつの設問の意味や今後の活用方法を「自分たちの問題」としてとらえ、向き合う姿勢が重要であると考えたからである。大阪集会実行委員会には、現役の非正規公務員、元正規公務員、雇い止めや解雇による裁判闘争中の非正規労働者、異なるナショナルセンターの

労働組合やコミュニティユニオンの関係者、弁護士、大学教員、NPO関係者など、関西地域で活動するさまざまな個人で成り立っており、今後それぞれの活動・研究・運動においてこの結果がおおいに役立つと考えられる。また、全国調査と比較することで、全国と大阪の共通点や異なる点も見いだすことも目的とした。

今回、この結果をもとに大阪府各自治体で働く非正規公務員・正規公務員が現状を理解し、自治体との組合交渉で活かすこと、また非正規公務員のおかれた状況を広く社会に周知し非正規公務員を含む非正規労働者の権利向上につながる手がかりとしたい。

## 3. 結果の概要

### (1) 大阪府内各調査自治体におけるワークルール順守度

●大阪府内のワークルールの順守度（達成度）は66.4%、7割を超えず全国平均よりやや低い。

●自治体種別では、全国平均に比べ大阪府内の中核市、市町村の順守度が低い。

表2-1 略

- ・大阪のワークルールの順守度（達成度）は平均で66.4%である。これは本来100%守られるべき権利が7割にとどまっていることを意味する。
- ・順守度が大阪平均、全国平均ともに7割を超えない理由として、大阪の中核市（66.7%）、

政令・中核市除く市町村（65.6%）が6割後半にとどまっていること、加えて全国調査によると東京市町村の平均順守率が59.3%、東京特別区62.2%といった東京都内の順守度が低いことが平均値を下げた要因と考えられる。

- ・大阪府内各自治体種別で順守度が高いものから1. 大阪府 2. 政令市（大阪市・堺市） 3. 中核市（豊中市・高槻市・枚方市・東大阪市） 4. その他市町村 となる。全国平均でも1位、2位の順序は同じ。

(2) 任用種別・順守度 平均

- 任用根拠によって、ワークルールの順守度に格差がある。
- 臨時職員は全国だけでなく、大阪においても

ワークルールが6割しか守られていない厳しい環境下におかれている（ただし見方に注意は必要）。

表2-2 任用根拠別・自治体種別順守度 ※単位 (%)

	特別職 (3-3-3)	一般職非常勤 (17条)	臨時職員 (22条)
大阪府 (都道府県)	76.0		
大阪市・堺市 (政令市)	78.7		68.5
豊中市・高槻市・枚方市・東大阪市 (中核市)	59.3	83.3	49.1
その他市町村	67.3	73.9	60.7
府下平均	67.6	76.1	60.1
全国平均	73.2	78.4	62.1

- ・任用根拠別でワークルールの順守度が高いものから1. 一般職非常勤 (76.1%) 2. 特別職 (67.6%) 3. 一般職・臨時職員 (60.1%) となり、全国も同様の順位である。
- ・臨時職員は大阪だけでなく全国的にもワークルールが6割しか守られていない厳しい環境下におかれている。ただし、臨時職員は地方公務員法22条により任用期間を「6か月以内、一度だけ更新可能」と明言していることから、各自治体が厳密にかつ限定して臨時職員を雇い入れていることによるものなのか、または実際は更新を繰り返す労働実態があるなかで起こっている順守度の低さなのかを追跡調査する必要があるため解釈には注意を要する。
- ・大阪で最も順守度の高い自治体種別は中核市の一般職非常勤 (83.3%)、最も低いのが中核市の一般職・臨時職員 (49.1%) でありその差は35%近くにもなる。中核市は、任用根拠別によってワークルールの順守度に大きな格差がある。
- ・特別職の順守度が全国平均より5%近く低いことも特徴といえる。

自治体の順守度の最低・最高をあげる (表2-3)

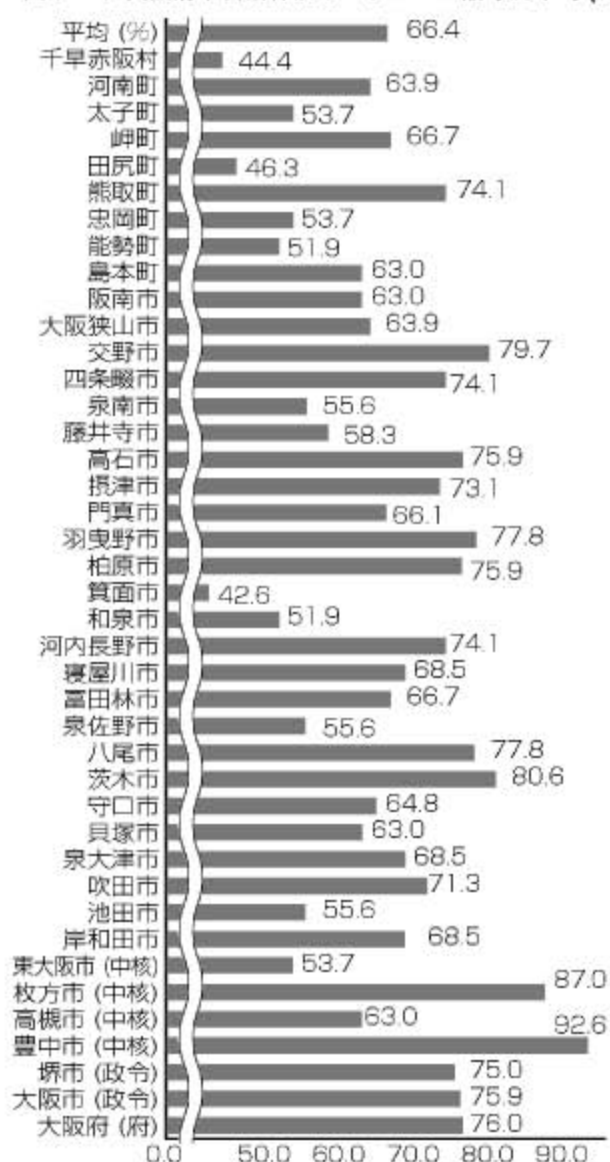
表2-3 任用根拠別 順守度 最高・最低 ※単位%

	特別職 (3-3-3)	一般職非常勤 (17条)	臨時職員 (22条)
最高	87.0 (八尾市)	92.6 (豊中市)	79.6 (茨木市)
最低	46.3 (門真市)	44.4 (千早赤阪村)	40.7 (東大阪市)

- ・臨時職員の置かれた厳しい状況はただちに改善すべきものだが、例え最も順守度の高い任用根拠・自治体であっても「最も働きやすい職場」と理解するには注意を要する。なぜならその任用根拠で雇われた非正規公務がその自治体の主流なのか否か、回答内容 (自己申告) と実態のかい離はないか、制度上は整備されていても当該労働者や管理職・職場全体での認知度が低く活用の前例がない場合も考えられるためである。
- ・特に、産前産後休暇や育児休業や部分休業、介護休暇・休業といった休業・休暇制度は、休暇・休業取得後に職場復帰の見込みのある継続勤務者が前提となっていること、安心して休むためにも休暇・休業取得のさいは職場の理解が得られることや、場合によっては代替となる職員の確保が必要になることから、実際の活用にはいくつものハードルがあると考えられるからである。

以下、参考までに自治体別ワークルール順守度平均をあげておく（図1-1）

図1-1 大阪府下自治体別ワークルール順守度平均(%)



### (3) 質問項目ごとの特徴

前述したように、今回各自治体に送付した調査項目は全50項目(54の設問)である。その内容は、労働者が安心して働くために必要な基本的な権利を、主に9つの分野「I.採用 II.雇い止め III.再度の任用・採用 IV.事業主としての自治体使用者の責務 V.労働条件(1)賃金・報酬(2)休暇等 VI.ワークライフバランス(1)マタニティー・ハラスメント(2)セクハラ(3)ワークライフバランス VII.社会保険及び労働保険 VIII.労働安全衛生 IX.その他の勤務条件」に分けている。

根拠は、

●法令(労働基準法、育児・介護休業法、雇用保険法、男女雇用機会均等法、労働契約法、パートタイム労働法、労働安全衛生法・労働者災害補償保険法、雇用対策法、地方公務員法、地方自治法 他)、

●行政通知、判例、各省通知・規則・要綱・告示、ガイドラインなどから抜粋されている。

今回、調査項目設定において、従来非正規公務員は適用除外とされてきた「労働契約法」「パートタイム労働法」をはじめとするいくつかの労働法について、2014年7月4日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」においてそれらの内容に準じた取扱いをすべきだと基準を定めたことに呼応して、調査項目の法令根拠として含んだことは特筆すべき点だ。

補足だが、非正規公務員は、民間パート労働者と共通の問題と異なる問題の両方を抱えている。共通の問題は「低賃金」「雇用の不安定さ(有期雇用)」であろう。しかし異なる問題として、従来非正規公務員には、民間の有期雇用ならば更新が通算契約期間5年以上を超える場合には労働者の申込みによって無期労働契約に転換できる「(改正)労働契約法」や、正社員との差別的扱いを禁じた「(改正)パートタイム労働法」、「労働者が継続雇用への合理的期待をもつにいたった場合には解雇法理が類推適用され、更新拒否に合理的理由がなければ労働者の地位確認請求が認められる(西谷敏著「人権としてのディーセントワーク」p113 旬報社)」などが認められないとされてきたことがあげられる。

また、全国調査でも言及されたように非正規公務員の場合「地方自治体の使用者は公務員法の陰に隠れ、民間業者ならば当然負うべき責務を免れている」状態にある。その主な理由として、更新を繰り返しても当事者の合意による契約とは異なり「任用=任命権者が特定の人を特定の職につける当局による行政処分(一方的に国民の権利義務その他の法的地位を具体的に決定する行為)」が課されることがあげられる。この「任用」行為がなければ職員としての地位が認められないという特殊な事情が、非正規公務員は「違法状態」「法の谷間」といわれる大きな要因のひとつであることに注意を払う必要がある。ただし、近年非正規公務員の「任用」関係について、戦後の公務員制度が時間経過と

ともに解釈変更（制度変更はされていないにもかかわらず）が行なわれてきたなかで起こった問題であると疑問を呈する論文、著作も目立ってきていることにも注目すべきであろう。

次の図2-1～図2-4は、項目別順守率平均（図2-1\*略）、項目別順守率平均 高→低（図2-2）、任用根拠別順守率（図2-3\*略）、E～Cランク任用根拠別順守率（図2-4）である。これらをもとに項目ごとの特徴をあげると以下のようなになる。

●100%順守されているのは3項目のみ  
(図2-2)

- ・項目15「処遇・賃金の決定方法、正規との違い等について労働者の求めに応じて説明」
- ・項目45「雇用保険の加入：1週間の勤務時間20時間以上、1ヶ月以上の雇用が見込まれる者」
- ・項目46「1年に1回健康診断」

●順守率ランキングから読み取れること  
(図2-2・2-4)

順守率 高→低順にA→Eとランク付けすると  
 Aランク：80%～100%  
 Bランク：60%～79%  
 Cランク：40%～59%  
 Dランク：20%～39%  
 Eランク：0%～19%

●ほぼすべての項目において  
臨時職員が他の任用根拠に比べ低い順守率

- ・非正規公務員内にも任用根拠によって待遇に大きな格差がある。ただし各自治体が厳密にかつ限定的に臨時職員を雇入れているのか、それとも実態は異なるのかで順守率に差が出るため解釈には注意を要する。
- ・項目8「任用期間の制限（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）」の順守率の低さによる臨時職員の不利益、例えば年休の繰り越し権利の剥奪「項目23」や社会保険の喪失「項目44」との関連性については、全国調査を参照されたし。参考までに臨時職員は項目8について順守率61.5%と、全国平均30%に比べれば高い順守率を保っているが6割を超えた数値でしかない。また、後述するCランクの1位に「項目44」42.9%とランクインしていることもあげておく。

図2-2 項目別順守率 高→低 大阪府下

