

〈 論 説 〉

非正規公務員と社会保障法

上田 真理

[目次]

はじめに

I 地公法による生活保障制度の特徴

II 地公法による生活保障制度における非常勤職員の扱い

III 非常勤職員の「福祉を受ける権利」(地公法43条及び45条)

おわりに

はじめに

地方公務員法〔地公法〕の地方公務員に、任期のない「常時勤務を要する職員(常勤)」(正規職員という)以外の非正規職員が増加している⁽¹⁾。本稿は、臨時・非常勤職員と呼ばれる非正規職員の地公法による退職手当(25条)及び社会保障(共済制度(43条)、公務災害補償制度(45条))⁽²⁾を検討対象とする。

公務労働者も、自らの労働力により取得した賃金に依って生活する「勤労者」(憲法28条)であり、生活保障が不可欠である。それは、まず、「『公務』労働者」として(憲法15条2項)⁽³⁾、安心して職務に専念することを可能にするためにも(地公法30条、35条)生活保障は欠くことができない要請である⁽⁴⁾。そして、「公務『労働者』」が働き続けるには、無期はもとより、少なくとも次の条件が満たされる必要がある。1つは、労働能力の低下(病気・負傷、妊娠・出産等)及び育児・介護の家族的責任を果たすために一時的に働くことができない期間の休業又は労働時間の短縮を可能にすることである。そし

て、そうした期間に、「時間」だけではなく、経済的生活を保障することは大前提である。いま1つは、退職の自由を支え、ディーセントな労働へ移行するためには、失業時の適切な経済的生活が保障されることが必要である⁽⁵⁾。職場での人権侵害に甘受しないですむように、ある程度の生活保障により退職する自由の存立する基盤が創られなければならない。生存権により具体化されたこれらの良好な条件による労働は、就労期の経済的生活に加え、将来の高齢期にある程度の経済的生活を保障することになる⁽⁶⁾。

非正規職員の生活保障は、複雑な公務員の分類により、地公法の手当（25条）及び「福祉」（43条、45条）に大きな相違が生じる。ここでいう公務員の分類⁽⁷⁾は、一般職／特別職、現業／非現業、常勤／非常勤をさす。なかでも、常勤・非常勤は国家公務員法〔国公法〕及び地公法に明確な規定がなく、地方公共団体においては法令上の根拠が不明確な任用がなされている⁽⁸⁾。この状況下において、地公法及び地方自治法〔地自法〕の一部を改正する法律（平成29年法律第29号）（以下、2017年改正という）により新たに会計年度任用職員が一般的な制度として法定される（2020年4月1日施行）⁽⁹⁾。

以下では、地公法による退職手当及び「福祉」を対象とした生活保障制度（地公法による生活保障制度という）の考え方及び特徴を明確にし（Ⅰ）、そして地公法による生活保障制度の適用対象者を確認する（Ⅱ）。最後に、「福祉」を受ける権利の内容を検討する（Ⅲ）。

I 地公法による生活障制度の特徴

1 「不適切なインセンティブ」

（1）人件費の節約の誘発

①就労期の労働が与える高齢期への影響

臨時・非常勤職員の処遇は、公務員の分類（一般職／特別職、現業／非現業、常勤／非常勤）と結びついている。地公法による「福祉」を具体化する法令において、常勤又はそれに準じた非常勤（常勤的非常勤）職員かが適用要件となるため（例えば、地公法の公務災害補償（45条）による地方公務員災害補

償法〔地公災法〕2条1項)、任用形態により勤労者の生活の保障に大きな相違が生じる。そのため、公務員の分類は、地方公共団体の「人件費の節約」⁽¹⁰⁾につながる。本稿では、公務員の分類の定めは、地方公共団体が「人件費の節約」に利用する「不適切なインセンティブ」を誘発することに着目する⁽¹¹⁾。

民間の労働市場においても、家計補助と扱われた「被扶養者」限度内の短時間労働はもとより、雇用によらない働き方や従業員のいない個人事業主化も⁽¹²⁾、「公正な賃金及び社会保険料負担から事業主が免れる」働き方である。それは、被用者保険法が適用されない契約諸形態、又は被用者保険法適用除外の契約諸条件による。例えば、6か月未満の任期付任用は退職手当の支払いも、健保・厚年の保険料負担も免れるものである⁽¹³⁾。勤労者の経済的な生活の基盤である勤務関係に任期を付けるのであれば、立法者はどのような目的でそうした勤務関係を継続しないことが許されるのかを慎重に定めなければ、任期付任用への安易な逃避を誘発する⁽¹⁴⁾。

そうした「不適切なインセンティブ」により地方公共団体が経済的負担を免れることは、労働者個人を困窮させるだけではなく、社会全体に大きな影響をもたらす。というのも、勤労者の生活をディーセントな労働により確保することが、高齢化社会が労働市場及び社会保険システムに与える影響を緩和することに寄与するからである⁽¹⁵⁾。一般的にいえば、公務であれ、民間であれ、ディーセントではない労働（雇用又は自営）を縮小・減少するように社会保障法は労働法とともに機能する点に法的意義がある。それにもかかわらず、社会保険制度（被用者保険及び住民保険）は、被用者保険各法が適用される雇用契約と競合する、人件費の安い契約諸形態又は諸条件を使用者に選択することを誘発し、低賃金不安定労働により生活条件を一層悪化させることになっている。

低賃金不安定就労は、就労期だけではなく、支払われている賃金をもとに退職後の高齢期の年金支給額が算定されるため、持続的な負の効果を労働者にもたらす。労働（雇用関係及び自営業）は、就労期にも高齢期にも適正な生活を確保する「収益」をうみだすものであり、社会保険制度の適用に、優越的な立

場にある事業主が自由に操作できる位置を与えることは著しく不適切である⁽¹⁶⁾。また、生活保護に優先する年金等の社会保障制度自体の機能を低下させると、その分、生活保護に負担が課せられる枠組みになる⁽¹⁷⁾。

日本の厚生年金加入者の年金額をみると、男女間の平均受給月額ギャップが、基礎年金よりも大きく⁽¹⁸⁾、日本の男女労働者の賃金ギャップも大きいことが高齢期の所得水準に反映している。高齢期は、貧困率の性差が大きく⁽¹⁹⁾、日本では女性のライフコースの中で最も貧困リスクが高い。もとより、厚生年金加入者は公務労働者に限られるわけではないが⁽²⁰⁾、ディーセントな労働を介した、ある程度の生活を可能にする条件がない働き方の増加は、正規の職員の削減に対応しており⁽²⁰⁾、また女性に顕著である⁽²¹⁾。地方公共団体は、任用形態の選択に際して、「不適切なインセンティブ」により退職手当・社会保険料（負担金について地共済法113条2項、116条）を節約し、社会保障制度に守られない地方公務員を増やしている。

将来の世代に「現代の貧困」の問題を先送りしないためにも、適正な労働条件を媒介とした年金権を生活保障システムの一環として設計することは喫緊の課題なのである⁽²²⁾。法政策の定立に際しては、「不適切なインセンティブ」により人件費を節約する形態で任用された公務非正規職員に焦点をあてなければならない。

公務員も勤労者であることは、自らの労務を提供し、その対価を得て賃金により生活する民間労働者と異なるものではない⁽²³⁾。「雇用の安定・継続」が奪われ、「人たるに値する生活」（労基法1条1項）を困難なほどに劣悪な勤務条件を強いられている臨時・非常勤職員に、ディーセントな労働関係を媒介とした生存権（憲法25条1項、27条2項）の確立が急務なのである⁽²⁴⁾。

②特徴

民間の非正規労働者は正社員より低い「身分」にあると捉えられている⁽²⁵⁾。公務労働者にもそれに匹敵する状況が生じている⁽²⁶⁾。勤労者が、次世代を養育しながら、自らの生活を設計し、また親の介護も担うといった多様な時間の設計を可能にするには、労働によるある程度の生活の条件整備を社会保障制度が

担うことが、将来の世代に負債を先送りしないためにも重要である⁽²⁷⁾。ディーセントな労働から離れる「不適切なインセンティブ」路線の法政策をとっていると、持続可能な社会の前提を欠くことになる。

（2）事業主負担（金）のない働き方—「非正規化」及び「非労働者化」

公務員の任用には、地公法の建前としては任期はないが⁽²⁸⁾、実質的には常勤の職員のような勤務につく非常勤職員が増加し、「常勤的非常勤職員」といったカテゴリーが成立するようになった。これは公務労働における「非正規化」の進展であり、勤務形態の「非常勤化」の拡大である。

公務労働市場のこうした動向は民間労働市場にも影響を与える。福祉職を一例とすれば、福祉サービスの法政策は、多様な提供者によるサービス供給を推進してきたが、サービス提供者の労働者としての生活状況に関心があまり向けられなかった⁽²⁹⁾。福祉職は、民間委託及び個人事業主化が促され、「公正な賃金及び社会保険料負担から事業主が免れる」働かせ方が推進されている⁽³⁰⁾。公務労働市場での「非正規化」の推進は、地方公共団体の財政を逼迫すること等を理由に民間委託を促進し⁽³¹⁾、労働市場全体の「非正規化」及び「非労働者化」が進展している。フルタイムの安定した雇用を通じた人間らしい働き方、つまり労働法及び社会保障法に守られた働き方が、労働市場全体でいっそう減少することになる。社会保障法からみれば、その特徴は、「公正な賃金及び社会保険料負担から事業主が免れる」、ディーセントではない労働の誘発・助長にある。

2 勤務形態と課題

（1）正規職員に準ずる非正規職員

地公法は、常勤を通常の勤務形態とし、給与（25条）及び「福祉」（41条以下）を、自らの労働力を提供して得た賃金に依って生活する「勤労者」が、「通常の労働」を介した生活を継続するのに不可欠な生活保障システムの一環として定めている。後者の「福祉」は、一時的又は継続的に就労できない期間

に対する生活保障であり、地公法に基づく地公災法（労災法にはほぼ類する災害補償）、地共済法（医療及び年金並びに育児休業期間の所得）に定めがある。

ある職員が、常勤又は「常勤に準じた非常勤職員」であるのか（Ⅱ及びⅢ 1で詳述）、その他の非常勤職員であるのかは（Ⅲ 2で詳述）、地公法・地自法の給与、地公災法・地共済法の適用要件である。勤労者の処遇については、適用対象者に、純粹に勤務の対価としての報酬や給料のほか手当を支給するのが適当な勤務形態のものが常勤の職員であり、そこまでの必要がないのが非常勤の職員であるとの観点から考慮されている⁽³²⁾。常勤の職員は、勤務を要する時間が「普通の労働者と同程度」であり、かつその者の生活における収入の相当程度をその勤務による収入に依存するものであるとするのが適当であるとされる。とくに、前者の勤務を要する時間は、一日又は一週間の勤務時間及び月間又は年間の勤務日数で判断するものとされる。問題は、非常勤職員を「常勤に準じた」扱いをする基準である⁽³³⁾。次に、詳細に検討する。

（２）地公法による生活保障制度の適用対象者

①適用対象者としての「常勤的非常勤職員」

まず、地公災法及び地共済法は、適用対象である「常勤」に「常勤的非常勤職員」も含めている（地公災法2条1項1号、地共済法2条1項1号）。それらは、「正規の職員に準じる者（以下、「常勤に準ずる者」）（同法施行令2条5号）と定め（2条1項1号括弧書き）、地公法の「福祉を受ける権利」の均等取扱い原則（地公法13条）⁽³⁴⁾が妥当する範囲を比較的緩やかに定めている。さらに、地公災法及び地共済法は一般職も特別職も適用対象に包含している（地公災法2条1項1号、地共済法2条1項1号）。

そして、退職手当制度は、地公法（24条以下）が定める給与であり、（地公法は特別職に適用されないため）一般職の「常勤的非常勤職員」に適用されるのが問題になる。地公法による生活保障制度は、「常勤的非常勤職員」を、次のように任用が事実上継続していると認められる場合において、i）一日の勤務時間が常勤の地方公務員について定められている勤務時間以上であり、

ii) 勤務した日が一月に18日以上あり、引き続いて12月（退職手当は6月）を超えるに至った者で、iii) そのを超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間により勤務することを要することとされているものとし、適用対象「職員」と定める（地共済法施行令2条5号及び地公災法施行令1条1項2号、退職手当に関する条例（案）についても同趣旨の規定がある⁽³⁵⁾）。

②生活保障制度の意義

勤務量（時間、日数）及び継続期間といった要素から「通常の職員」モデルを想定し、それとの比較において諸要素を総合して「通常の職員」に準じた扱いを判断する方法は、退職手当についての地自法の常勤職員と非常勤職員との区別についての考え方（I 2（1））と共通している。というのも、公務災害補償制度及び共済制度並びに給与は、職員が「安心して職務に専念することができるためのシステムの一環」をなすからである⁽³⁶⁾。地公法による生活保障制度は、公務労働者が職務に専念することを引き続き可能にする条件として捉えられる。

II 地公法による生活保障制度における非常勤職員の扱い

1 常勤職員に対する退職手当（地公法25条、地自法204条）

（1）2019年度の退職手当の対象者

①「生活給」の対象と根拠

生活保障システムの一環をなす、地公法の経済的給付である手当及び「福祉」（41条以下）は、常勤・非常勤の区別についての相通ずる考え方によっている⁽³⁷⁾。退職手当について、2019年度には地自法は、非常勤の職員（短時間勤務職員を除く）に対しては、原則として勤務日数に応じた報酬と費用弁償を受けることのみを認め（地自法203条の2第1項・3項）、常勤職員に対しては、給料、旅費の他、条例で各種手当を支給することができるとしている（地自法204条）。退職手当の支給対象を画定する根拠が、非常勤職員の場合、勤務の態様に照らし、当該給与は生活給的意味をもたず、純粋に勤務に対する反対給付として位置付ければ足りるのに対し、常勤職員の場合には、勤務の態様に照ら

し、当該給与は当該職員及びその家族の生活を支える生活給としての意味も併有すると考えられたからであるとされる⁽³⁸⁾。確かに、地公法は給与に関して「職務給」(24条1項)を定めるが、給与は勤労者の生活の維持に必要な額とするべきとする「生活給」の考え方も存在する⁽³⁹⁾。しかし、そもそも非常勤職員の給与には生活保障の要素・理念(24条2項)がないことになる。

②退職手当(地公法25条)と「常勤と非常勤」(地自法204条、203条の2)

退職手当を含む給与の支払いは、常勤の職と非常勤の職(地自法204条、203条の2)に給与の体系・支払方法において大きな相違がある。

地公法の退職手当請求権も「福祉」を受ける権利も、任期のない勤務が通常の形態であり、常勤の職員(正規職員)を適用対象とする。最高裁判所平成22年9月10日判決⁽⁴⁰⁾は、臨時的任用職員に対する一時金の支給についてであるが、国家公務員についての国公法附則13条による人事院規則15-15「非常勤職員の勤務時間及び休暇」第2条を参酌している。国公法は主として勤務時間から、i)常勤職員に近い、フルタイム勤務の期間業務職員と、ii)パートタイム勤務(勤務時間が常勤職員の4分の3を越えない「その他の職員」)に分けている。最高裁判所は、結論としては、週3日間勤務する臨時的任用職員への期末手当の支払いを、人事院規則15-15を参酌し、通常の勤務形態の正規職員の勤務時間の6割に満たないため、正規職員に準ずるものとして常勤と評価できる程度のものではないとし、本件手当の支給は地自法204条の要件を満たさず、違法と判示している。

さらに、大阪高裁平成22年9月17日判決⁽⁴¹⁾は、常勤の職員と同様の実態がある場合でも、「非常勤職員」に一時金・退職手当が支給できないのかについて、上述の最高裁判所と同様に人事院規則を参酌し、「非常勤職員」を地自法204条でいう「常勤の職員」と同様のものと解することができるとし、一時金・退職手当の支給を認め、給与条例主義にも反しない、と重要な判示をしている。本判決は、特別職の非常勤職員を勤務実態から「常勤の職員」と評価し、常勤の職員について「4分の3の勤務」に服する職員とする基準を示して

いる。

学説においても、地方公務員については、改正前地自法も地公法も、常勤職員・非常勤職員の定義をおいていないが、人事院規則15-15を一応の基準とするのが有力であるとされる⁽⁴²⁾。この人事院規則が定められているのは、「実質的に常勤職員」と変わらない勤務をしている職員を非常勤職として扱い、常勤職員と異なる給与制度で処遇するのは不公平であるからであり、総定員法の観点からも、常勤職員と非常勤職の区別を明確にするために、勤務時間の差を最小限度で4分の1とするわけである⁽⁴³⁾。そうした解釈により「常勤的非常勤職員」に地自法204条が適用可能になる⁽⁴⁴⁾。なお、総務省も、常勤の職員を実態に適うように柔軟な基準を裁判所が示していることに留意が必要であるとしていた⁽⁴⁵⁾。さらに、福岡高裁平成25年12月12日判決⁽⁴⁶⁾は、学校図書館司書が、勤務日数及び勤務時間は学校の常勤職員と同一であり、また、学校の校長による監督を受けて勤務していた場合につき、一般職として判断し、「常勤的非常勤職員」の退職手当について、「事実上常勤職員」の実体を備えており、支給を認容した。だが、上告審の最高裁平成27年11月17日判決⁽⁴⁷⁾は、労働者性の高い特別職の非常勤職員については手当を請求することを認容しなかった。この状況下で成立した2017年改正を、次に検討する。

(2) 会計年度任用職員の扱い

①2017年改正 (2020年4月1日施行) の背景

2017年改正前には、労働者性の高い「非常勤の職員」に期末手当の支給ができないのに対して(地自法204条の2)、国家公務員の非常勤職員にはこれが支給可能であった。加えて、民間労働者については「同一労働同一賃金」に向けた検討がされていることから、地方公務員の非常勤職員の処遇を改善することが2017年改正の背景にある⁽⁴⁸⁾。民間の労働市場における働き方改革関連法による労働契約法改正及びパート・有期契約法をもって処遇が改善されつつある。2017年改正は、それらと比べて非常勤職員の不安定な労働による劣悪な処遇への社会的な批判を背景として成立したものであり、本来、柔軟かつ事実主義に

立脚し、非常勤職員の退職手当及び福祉を受ける権利の最大限の実現が立法者に要請されていたはずである。

②会計年度任用職員

(i) 改善点

2017年改正は臨時・非常勤の職に、「会計年度任用職員」（地公法17条及び22条の2）を制度化し、「一般職」の「会計年度任用職員」への移行を意図する⁽⁴⁹⁾。

2017年改正による改善点は、フルタイム会計年度任用職員について、給料、旅費及び手当の支給対象であることが明確にされることである（地自法204条1項・2項、地公法22条の2第1項2号）。さらに、パートタイム会計年度任用職員については、報酬及び費用弁償に加えて（例えば、通勤に関する費用）、期末手当を支給することも条例により可能になる点である（地自法203条の2第4項）。

(ii) 2つの類型

地公法による生活保障制度の適用対象「職員」は、常勤及び「常勤に準じた非常勤職員」である。2017年改正は、1つに、任期付任用である「非常勤職員」を一般的な制度として法定し⁽⁵⁰⁾、2つに、常勤を、任期のない正規職員の勤務時間＝フルタイムを基準として定めている⁽⁵¹⁾。2017年改正は、地公法及び地自法に「常勤」・「非常勤」の基準を定め（地公法22条の2第1項、地自法203条の2第1項・204条）、4分の3の勤務時間をフルタイムとして扱うのではなく、正規の職員と同一の勤務時間を基準に「フルタイム」を画定する。総務省は、裁判所が示した「4分の3の勤務時間」の基準を判断要素の1つとするが、これを採らないとする⁽⁵²⁾。

2017年改正は会計年度任用職員を勤務時間により「フルタイム」型と「パートタイム」型として制度化する。常時勤務を要する職員（常勤）とは⁽⁵³⁾、任期の有無を別に、①当該職が従事する業務の性質からみて相当の期間任用される職員をつけるべき業務であること（業務の性質に関する要件）、②勤務時間か

らみて、フルタイム勤務を標準的とすべき業務の量であること（勤務時間に関する要件）の双方の要件を満たす者であるとされる。非常勤職員は、双方又はいずれか一方の要件をみたさないものであり、会計年度任用職員には、双方の要件を満たさないパートタイムの職員と、②の勤務時間の要件を満たすが①の要件を満たさないフルタイムの職員があるとされる。

2017年改正は、一方で、フルタイム会計年度任用職員（地公法22条の2第1項2号）を、任期付きであるが「フルタイム」勤務であることから、地自法203条の2第1項の「非常勤」に関する規定の適用を除外する。退職手当は、「常勤の職員と同じ勤務時間」をある程度の期間（6か月間）において勤務したものであり、それを「常勤的非常勤」と扱う⁽⁵⁴⁾。つまり、正規の職員と「同じ勤務時間」であり、一定の勤務量を定める条件をみたすフルタイム会計年度任用の職員は、退職手当を支給される。他方、勤務時間による大きな相違が生じるのはパートタイムである。ほぼフルタイム、例えば「フルタイムの4分の3」の時間を勤務する会計年度任用職員は「非常勤」であり、地自法203条の2の適用対象者になり、退職手当を支払われない。約6割以上の職員に退職手当の受給資格がないことになる（「はじめに」参照）⁽⁵⁵⁾。この点で、2017年改正の基準は、勤務時間において厳格であり、パートタイム職員の退職手当につき均等取扱い（地公法13条）が妥当する範囲が限定的にすぎる。

(iii) パートタイム会計年度任用職員の退職手当及び雇用保険法の適用
(ア) 退職手当

2020年度からパートタイム会計年度任用職員に期末手当の支払いが可能になるが（地自法203条の2第4項）、フルタイム会計年度任用職員の取扱いとの権衡等を踏まえて定めるとされる。パートタイム会計年度任用職員には生活給が不要であり、退職手当も支給するほどの必要がないとされることが合理的なのかである（地自法203条の2）。自己の収入で生計をたてる短時間労働者も一定の割合を占めており⁽⁵⁶⁾、当該労働者の生活における収入の相当程度を勤務による収入に依存すると解されるべきである。

(イ) 雇用保険法の適用

地方公務員の「公的被用者」も雇用保険法の「適用事業に雇用される労働者」であるが、原則として、雇用保険法による基本手当などの求職者給付（13条）の内容を超える給付（地自法204条2項に基づく条例による退職手当等）が確保される仕組みが設けられているため、強制適用により保護をする必要性が乏しいとされ⁽⁵⁷⁾、被保険者ではない（4条1項、6条6号・同法施行規則4条）。なお、特別職（地公法3条3項3号）は退職手当を定める地公法の適用が除外されるため（4条1項及び2項）、雇用保険法の適用対象者である。

一方、退職手当の支給対象ではない一般職の非常勤職員も、一週間の所定労働時間が週20時間未満である（6条1号）か、同一の事業主の適用事業に継続して31日以上雇用されることが見込まれない者（2号）に該当しない限り、雇用保険法が適用される。

もとより、雇用保険法の給付と退職手当は排他的ではない。退職手当の性格については争いがあり、最高裁は、勤続・功労報償の性格を重視している⁽⁵⁸⁾。しかし、賃金の後払いの性格も否定されず、両者の性格をもつ⁽⁵⁹⁾。このような重要な生活保障を担う退職手当の支払いを免れようと、地方公共団体に「不適切なインセンティブ」がはたらく。1つは、退職手当を含む給与を定める地公法を適用除外する「特別職」の非常勤職員の任用が常態化している。前掲最高裁平成27年11月17日判決⁽⁶⁰⁾は、勤務実態よりも任命権者の意思を重視する判断をする⁽⁶¹⁾。公務労働者が労働力に依拠した生活を営み、労働から「収益」を引き出す重要な地位に、任命権者が自由に操作できる位置を与えることは、極めて問題が大きい（Iで既述）。いま1つは、一般職として任用された非常勤職員は、勤務した月が「引き続いて」6月を超えるに至った場合に退職手当の支払いの対象になる。このような任期の定め「不適切なインセンティブ」により、継続する勤務期間を中断させる期間（空白期間）を設けることが誘発される。現実にも、2か月間の短期任用と、2か月間の「空白期間」を反復して職員を勤務させることが生じている⁽⁶²⁾。

2 地公災法及び地共済法における常勤的非常勤職員

(1) 適用対象者の範囲と会計年度任用職員の扱い

民間労働者の労災、健康保険（傷病手当金、出産手当金）、厚生年金に対応するのが地公災法及び地共済法による「福祉」（地公法41条以下）である。

重複するが、次の点を確認しておきたい。地公災法・地共済法の適用対象「職員」は、一般的な勤務時間が適用される職員を常勤の職員とし、次の3つの条件を総合して判断される⁽⁶³⁾。すなわち、i) 一日当たりの勤務時間、ii) 一月当たりの勤務日数、iii) 勤務を継続することとなった期間について、常勤の職員と比較するという方法である。この考え方には、地自法の常勤と非常勤職員との区別についての考え方と相通ずるものがあり、公務災害補償制度も共済制度も、手当と同様、地方公務員が安心して職務に専念することができるためのシステムの一環をなすものであるから、共通した考え方を基礎とするとされる。職務に専念する条件となる生活保障システムの一環として、「福祉」を受ける権利を捉えるものである。

地公災法・地共済法の適用対象者は、常時勤務に服することを要する職員に加え、「常勤的非常勤職員」である。任用が事実上継続していると認められる場合には、会計年度任用職員に、「常勤的非常勤職員」⁽⁶⁴⁾として地公災法・地共済法が適用される⁽⁶⁵⁾。2020年度から、「常勤」はフルタイムの勤務をする職員と整理されるため、フルタイム会計年度任用職員（改正22条の2第1項2号）はこれらの法令の適用対象者であるが、パートタイム会計年度任用職員（改正22条の2第1項1号）は地公災法・地共済法の「職員」にならないことがある⁽⁶⁶⁾。次に、詳細に検討する。

(2) パートタイム会計年度任用職員

パートタイム会計年度任用職員も、既述のi) からiii) の3つの要件に該当すれば「常勤的非常勤職員」として、地公災法・地共済法の適用対象「職員」である（地公災法2条1号、施行令1条1項2号）⁽⁶⁷⁾。これらのi) からiii) の要件に（I 2（2）①参照）、任用期間の一定の継続性が定められ、かつii)

に掲げられる勤務時間に該当するのかが問題にされる。「会計年度任用」は一会計年度の職であり、新たな職への「再度の任用」は可能であるが、継続任用ではない。地公災法は、常勤的非常勤職員の増大と劣悪な処遇の実態への社会的な批判を背景として、柔軟な判断を基に非常勤職員を適用対象者に包含することが一層求められている。

地公災法・地共済法の適用対象者を、非常勤職員を常勤に準ずる勤務実態から、「4分の3」の基準により判断すれば、常勤職員と全く同一の勤務時間でない職員にも、地公災法2条1項1号が適用される。しかも、上述の人事院規則が非常勤職員の勤務時間の上限としている常勤の職員の4分の3を超えるのかを目安にするのと整合する。総務省通知も(i)任用の「事実上継続」性、又は(iii)中断のない任用を、柔軟に態様を踏まえた事実主義に立脚するが、現実には「不適切なインセンティブ」により、任命権が濫用されている⁽⁶⁸⁾。例えば、「パートタイム」会計年度任用の職員が、一日の勤務時間が正規の職員と同一である場合でも(7時間45分)、一月の勤務時間により「常勤的非常勤職員」であるのかが判断される。つまり、フルタイム勤務の正規の職員にきわめて近い勤務量であれば、地公災法及び地共済法における「常勤的非常勤職員」と捉えられる一方(地公災法2条1号、施行令1条1項2号)、例えば週3日間勤務の「パートタイム」会計年度任用職員には(地公法22条の2第1項)、勤務を要する時間に照らして、常勤と扱われないことになる。2017年改正は、非常勤職員を「常勤的非常勤職員」とそれ以外の非常勤職員を勤務時間によって厳格に区別し、「常勤」との均等取扱いが妥当する範囲を過度に制限する。

Ⅲ 非常勤職員の「福祉を受ける権利」(地公法43条及び45条)

1 地共済法による短期給付及び長期給付

(1) 短期給付の受給権(地共済法53条)

①地共済法における傷病時等の所得保障(傷病手当金・出産手当金)

地共済法の適用対象者(2条1項1号)たる常勤的非常勤職員の権利内容に

ついてみていこう。労働者が私傷病により一時的に働くことができなくなる場合に、その都度退職するのでは労働は不安定になる。それゆえ、病気の治療に対する「療養の給付」だけではなく、病気になった労働者が安心して治療するために、地共済法は「短期給付」として傷病手当金（53条1項8号、68条）を定める。また妊娠・出産による労働能力の減少は、確かに、個人的な事情ではある。だが、妊娠・出産や育児・介護は、個人だけの責任ではなく、社会全体の課題であり、また生活の確保に必要な「時間」⁽⁶⁹⁾とも捉えられ、経済的生活の保障は欠くことのできない要請である。現在でも非正規職員が出産を機に退職させられている。妊娠を正確に計画し、職業生活を選択することは困難であるため、安定的勤務が保障されていない、短期間の任期付きの勤務をする女性に、妊娠による退職リスクを負わせるべきではない。

一般職の非常勤職員である会計年度任用職員には労働基準法の適用が明確になり、女性労働者が多い非正規職員にも産前産後休業（労基法65条）、育児時間（67条）、生理休暇（68条）が無給で保障される。労働者の妊娠・出産による生活のリスクは、産前産後休業という「時間」の保障だけではなく、経済的生活の保障が不可欠である。それゆえ、地共済法は産前産後の休業期間に対する出産手当金を（健康保険法102条に対応する）、適用対象「職員」に定めている（53条1項9号）。臨時職員である女性が、出産による休業（労基法65条1項、2項）及び育児休業の申し出をする場合に、使用者は「再度の任用」をするだろうか。非正規職員が病気又は妊娠・出産を機に退職させられ、賃金補償給付を受けられないといった事態の改善は2020年度以降もなお課題にとどまっている。

②育児休業期間の経済的保障

(i) 地公育休法の適用対象「職員」

地共済法は適用対象「職員」、すなわち「常時勤務を要する職員」に「短期給付」として、雇用保険法の育児休業給付金（61条の4）に対応する育児休業手当金（53条10の2号）を定める。

まず、育児休業の取得についてみると、公務員には、育児・介護休業法が61

条1項により適用除外され、地公法26条の4第2項に基づき地公育休法（1991年公布）及び条例により育休が保障される⁽⁷⁰⁾。非常勤職員には、「公務員」であるために育児・介護休業法が適用除外され、さらに次のように地公育休法も少なくとも形式的には適用されない。すなわち、地公育休法は、非常勤職員について、当初、継続的な勤務の促進という観点から適用除外としたが、ようやく2010年地公育休法改正（平成22年法61号）により仕事と育児の両立支援の観点から、適用対象とする。だが、同法は育児休業等の請求者を「職員（第18条1項の規定により採用された同項に規定する短時間勤務職員、臨時的に任用される職員その他その任用の状況がこれらに類する職員として条例で定める職員を除く。）」と定めており（2条）、当該非常勤職員につき「括弧書き」の臨時的任用等の該当性が問題になる。重要なのは、任用形態が非常勤職員等の形態をとっているとしても、勤務実態が任期のない常勤職員と実質的に同じであるのか否かである。

（ii）2020年度からの会計年度任用職員

地公育休法は会計年度任用職員にも適用され（地公育休法2条⁽⁷¹⁾）、育児休業等が無給の休暇として保障される。

育児休業請求の直前の1年間は、「勤務の実態に即し任用関係が実質的に継続している」ことが必要である。さらに、子が1歳6か月に達するまでに、任期の満了及び引き続き任用されないことが明らかでないことが要件である。要件を充足しないのは、きわめて短期間の任用である又は、来年度の業務の廃止があらかじめ明確になっている、また再度の任用がないことが明示されている等、任用関係が実質的に継続する可能性がない場合に限定される⁽⁷²⁾。

（2）長期給付（年金）

1985年に国民年金法の公務員への適用により、地公法の公務員の年金は国民年金と共済年金の二本立てで支給されることになった。さらに、共済年金は、民間労働者の厚生年金に匹敵する部分と、公務員独自の職域年金部分とに区分された⁽⁷³⁾。その後の2012年に改正法（「被用者年金制度の一元化等を図るため

の厚生年金保険法等の一部を改正する法律」（平成24年法律第63号及び「地共済及び被用者年金法などの一部を改正する法律の一部を改正する法律」平成24年法律第97号）が成立し、公務員の共済年金は厚生年金と「一元化」され、公務員も厚生年金に加入することになる（2015年10月1日施行）。一方、改正後の地共済法は、長期給付が短期給付とともに地方公務員制度の一環であることを明確にし（地共済法145条）、その1つとして老齢厚生年金等を定める（74条、75条）。地共済法は、2012年の改正前は厚生年金より保険料率は低いが、厚生年金にない職域部分が制度化されていた。しかし、年金改革によっても官民の壁が低くなっている。長期給付にも短期給付にも、賃金水準による大きな相違が生じる。「不適切なインセンティブ」により、事業主等に給与又は厚生年金保険料の節約が誘発されると、勤労者に適正な年金への期待権⁽⁷⁴⁾が成立しなくなる。現役労働者の賃金が人間らしい生活を営むための必要を満たすことができない水準であれば、そうした労働は高齢期にも適正な年金権をうみだすことはできない。

勤労者が適正な労働条件による生活を、現役時代も退職後もそれなりに可能にする条件を整備することは、高齢化社会が社会保険システムに与える不利な影響を緩和することになる。社会保障が地方公共団体に「不適切な刺激」を与えないように制度化されなければならない所以である。

（3）小括

常勤とみなされない短時間又は短期の勤務形態の任命の規定は、地方公共団体に、「不適切なインセンティブ」により被用者保険の保険料負担を逃れることができる働き方を誘発する⁽⁷⁵⁾。立法者は、職員が安心して職務に専念するためにも、「福祉」を受ける権利を実現する義務を負うことから、とりわけ長期保険である年金法からすれば、任期付任用は、例外であり、制限されるべきである。というのも、公務労働市場において非常勤職員は、構造的な劣位におかれるものであり、基本的権利の衡量は許されないと考えられるからである。

常勤的非常勤職員に地共済法が適用される場合でも、常勤職員との給与の格

差は勤労者に生活困窮をもたらすだけではなく、現役の後にやってくる高齢期の年金期待権に影響を与える（I）。貧困を予防するためにも、適切な年金期待権を成立させる勤務条件としてある程度の勤務時間、公正な賃金、任期のない形態を通常とすることが要請される。

2 地公災法・地共済法が適用されない職員に対する生活保障

（1）地公災法の適用除外職員に対する公務災害補償

①労災法の適用対象

地公災法が適用されない職員も労基法の「労働者」（9条）であるとするれば、適切な災害補償制度が整備されるべきであるのは明らかである。これには2つの制度があり、1つは、労災法であり、いま1つは、条例による災害補償である（地公災69条1項）。しかし、労災法の適用対象になるか否かにより大きな違いが生じる。

労災法は、地公災法が適用されない職員に適用され、地方公共団体を「労働者を使用する事業」の適用事業としつつ（3条1項）、「国の直営事業及び官公署の事業（労基法別表第一に掲げる事業を除く。）」を適用除外と定める（3条2項）。したがって、水道事業や鉄道事業などの職員、単純労務職員（学校給食調理員や学校用務員など）（労災法3条2項、労働基準法別表1、以下「現業」職員）は、労災法3条2項「括弧書き」に該当し、労災法の適用対象になる。労災法による休業補償給付及び休業特別支給金（援護金）が、休業の4日目から、条例に基づき支給される。最初の3日間については、地方公共団体が平均賃金の60%の支払いを義務づけられている（労基法76条1項）。

ところが、会計検査院平成7年度決算検査報告⁽⁷⁶⁾によると、労働省（当時）自体が、現業事業場が労災法の適用事業所であると理解しておらず、都道府県労働基準局に対する周知が不十分であったとされ、地方公共団体の手続懈怠による568,658,672円の保険料徴収漏れが指摘されている。

②条例による公務災害補償

（i）「不均衡」な制度化

一般の行政事務を行う官公署に勤務する職員（以下「非現業」職員）は、非常勤職員に地公災法も適用されない一方、労災法も適用されない（3条2項）。このような非常勤職員の公務災害は、条例により補償される（地公災69条1項）。その際には、「地公災法及び労災法の定める制度と均衡を失したものであってはならない（地公災69条3項）。問題は、1つに、条例に基づく災害補償制度に「不均衡」があり（後述）、2つに、労災法3条2項による適用除外が、災害補償制度の目的に適した範囲に限定されていないことである。次に、近時の争訟例を簡潔にみておきたい。

（ii）近時の争訟例

福岡地裁平成31年4月19日事件⁽⁷⁷⁾では、北九州市で6年間勤務した非常勤職員の労災について、本件の条例が、職権により公務災害の発生を認定し、認定したときには通知する義務を定め、地公災法3章（補償請求及び認定請求の規定を含む）の適用を除外していたことが問題になっている。福岡地裁判決は、本件条例が被災職員らによる補償請求権（請求主義）を定めた地公災法25条2項を適用除外することによって、被災職員らの補償請求権の行使が妨げられているとはいえないとし、本件条例で定める補償の制度が地公災法による補償制度と均衡を失するともいえない旨を判示する。しかし、労災法では労働基準監督署が調査をするのに対して、本件の制度は、補償義務を負う地方公共団体にとって、公務災害の認定にあたり調査されるべき者が調査をすることを意味しており、補償の実効性が極めて乏しいと言わざるをえない。制度の設計上、大きな問題がある。

なお、提訴後の2018（平成30年）年7月20日に、総務省は「『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施行規則』（案）の一部改正（案）について」をもって、被災職員や遺族等からの不服申し立てができるように通知している。

（2）地共済法の適用除外職員に対する医療・年金

①パートタイム会計年度任用職員への健康保険法及び厚生年金保険法の適用

会計年度任用職員のうち、地公共済組合法の適用対象の「職員」に該当しない勤労者への医療・年金法は、次の2つに区別される。1つには、厚年法・健保法の適用対象者になる（厚年9条、健保3条）。その要件は、勤務時間が常勤職員の4分の3以上である者に加え、「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成24年法律第62号）及び「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第114号）により、勤務時間が常勤雇用者の4分の3未満で、次の条件をみたすことである。それは、i）週所定労働時間が20時間以上であること、ii）賃金の月額が8.8万円以上であること、iii）雇用期間が1年以上見込まれること、iv）学生でないことである（厚生年法12条5号、健保3条1項9号）。

労働者は、使用される者として、厚生年金保険及び健康保険の適用対象となる（厚年9条、健保3条）。週20時間以上の短時間労働につき会計年度任用職員が賃金月額8.8万円以上を取得し、そして「雇用見込みが1年以上」ある場合には、「パートタイム会計年度任用職員」も健保及び厚年の被保険者である。これらの被用者保険の関係は、1年以上の任用の採用をもって成立する。ただし、厚年法の適用除外規定は、前掲長崎地裁平成28年3月29日事件のように超短期の任用（例えば2か月未満）（12条1号ロ）や1年の「雇用見込み」（12条5号ロ）を定め、地方公共団体に「人件費の節約」を誘発する。厚生年金保険及び健康保険の被保険者資格についても、地公育児休業法と同様に（Ⅱで既述）、勤務実態に照らして事実主義に立脚し、「事実上の使用関係」が継続しているという判断が重要であり（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」）、地方公共団体が「空白期間」を濫用していないのかも、厳格に審査されるべきである。

②国保の適用対象者

問題になるのは、既述の厚年法・健保法が適用されない会計年度任用職員である。民間労働者と同様に、当該職員には年金は国年法のみが適用され（7条

1項1号)、医療保険は国保に加入することになる（国保5条及び6条）。民間も公務も非正規労働者に厚年法・健保法が適用除外されると、保険料負担においては労働者であるにもかかわらず、事業主負担がない分、負担が労働者に転嫁される。とくに国保保険料の過重な負担が貧困につながる⁽⁷⁸⁾。

3 小括

「福祉」の権利は（地公法41条以下）、労働に依存して働き、収入により生活をする勤労者の個人レベルでの生活の基礎に位置づけられるのにとどまるのではなく、すべての勤労者が安心して働き続けるための前提条件であり、「公務」担当者にとっては職務専念を可能にするシステムの一環である。社会保障法からすれば、適正な老齢年金の期待権を含めた、長期的に生活を確保する「収益」をうみだす、ディーセントな労働の条件整備が、生存権を根拠にしても要請される（憲法25条1項、27条2項）。

非正規職員の不利な生活状況に歯止めをかけるべき社会保障法も、地公法に基づき具体化された内容をみれば、自治体の財政逼迫を理由として、労働力を利用する立場の使用者に、経済的な負担を免れる「不適切なインセンティブ」を与える。次の2点を明らかにしておきたい。

会計年度内任用職員の制度化は、任命権者にとって、継続勤務の保障をすることなく、安い労働力を用いる「不適切なインセンティブ」であり、処遇の改善というよりも、いっそう容易に任期付任用へ逃避し、職員に不利な状況を固定化する。1つには、2019年度まで勤務実態から「常勤」とみることができた非常勤職員を、正規の職員より少しでも勤務時間が短い職員をパートタイムとして定義し（地公法22条の2第1項1号）、地公法にパートタイム会計年度内任用を制度化する。これは地方公共団体に、パート型の非常勤職員の任用を誘発・促進する⁽⁷⁹⁾。「公正な賃金及び社会保険料負担」から免れる任期付任用は、高齢化社会が社会保険システムに与える影響を深刻化する働かせ方である。むしろ、任期のない任用を「通常の就業形態」とすることが、安定した、ディーセントな労働を媒介とした生活保障システムに整合する。

2つに、一定期間の継続勤務（地公災法2条1項1号、地共済法2条1項1号、地公育児法2条及び地共済法53条1項10の2号）又はその見込みが社会保障法の適用要件となる（厚年法12条5号口、健保3条1項9号口）。再度の任用は、地方公共団体に「人件費の節約」を誘導し、原則からの潜脱を促すことになる。

おわりに

勤労者が長期の職業生活を自ら設計し、計画的に遂行するには、適正な勤労条件と地公法の「福祉」を受ける権利は不可欠である。

しかし、2020年度から、地公法に基づく「福祉」の権利が成立しない、地公法等の適用対象「職員」と扱われない地方公務員が増加するのではないだろうか。勤労者の生存権は、職業生活を継続し、また公務担当者が安心して職務に専念するための生活保障システムの一環である。立法者は制度設計に際して、生存権である「福祉」を受ける権利を実現する義務を負うことから（憲法25条）、任期付任用は社会保障法からみても、とくに年金法の影響に鑑みれば（I）、例外的な勤務形態である。最高裁判所の判断には、任命権者の意思を重視するものがあるが、公務労働市場において任命権に事実上従わざるをえない任期付きの職員は、構造的な劣位におかれていると解すれば、むしろ、司法審査において「福祉」を受ける権利の実現の観点に立脚し、任期付任用の許容性を厳格に審査することが要請される。

公共サービス下請け労働者の劣悪な条件をも勘案すれば、現在の困窮、つまり働いているにもかかわらず最低生活の保障を必要とする状態が蔓延し、将来の世代に負担を先送りすることになる。ディーセントな生活保障制度が、適正な労働条件を維持し、職務に専念できる条件となり、それがひいては地方公共団体が負う住民の福祉の向上につながるのではないのだろうか。

適正な勤務条件を媒介とした生活保障システムに切り替え、生存権を職業生活において制度化することが（憲法25条1項、27条2項）、高齢化社会が労働市場及び社会保険システムに与える影響を緩和することに寄与することを再確

認しておきたい。

注

- (1) 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」(平成28年12月27日)によると、2005年4月1日に45万6000人が2016年4月1日に約64万5000人であり(2頁、参考資料2の3頁)、地方公務員の勤務時間をみると、フルタイムが約20万2,000人、常勤職員の勤務時間の4分の3を超え、フルタイム未満の者が約20万5,000人、常勤職員の勤務時間の4分の3以下の者が約23万6,000人である(参考資料31頁)。
- (2) 地公法の「福祉」の概観について、晴山一穂・西谷敏編『新基本法コンメンタル地方公務員法』(日本評論社、2016年)41条ないし43条〔笠木映里執筆〕、45条〔嵩さやか執筆〕がある。
- (3) 憲法15条2項が想定する公務員像については、晴山一穂「非常勤職員制度の憲法的限界—戦後公務員法制における非常勤職員の位置をふまえて」『労働法律旬報』1929号(2019年)38頁が詳しい。
- (4) 橋本勇『新版 逐条地方公務員法(第3次改訂版)』(学陽書房、2014年)658頁。
- (5) デーセントな失業保障について、矢野昌浩「半失業と労働法—『雇用と失業の二分法』をめぐる試論—」根本到他(編)『労働法と現代法の理論〔西谷敏先生古稀記念論集(上)』(2013年、日本評論社)176頁、西谷敏『労働法の基礎構造』(法律文化社、2016年)327頁以下。
- (6) 上田真理「低賃金労働における『不適切なインセンティブ』と年金権に関する一考察」『東洋法学』62巻3号(2019年)138頁以下。
- (7) 公務員の種類について、晴山一穂「公務員の種類と公務員法制」『行政法の争点(3版)』(2004年)170頁以下。
- (8) 晴山一穂、前掲注7論文、170頁以下。
- (9) 晴山一穂「非常勤公務員をめぐる問題状況と課題」『労働法律旬報』1921号(2018年)54頁以下。
- (10) 西谷敏、前掲書、186頁。

- (11) 「不適切なインセンティブ」の多面的な検討については、Waltermann Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiographien? - Gutachten B zum 68. Deutschen Juristentag [DJT], 2010; ders, Armutsfeste Altersvorsorge durch Versicherung?, SGB 2013, 433, 437がある。また、労働が就労期及び高齢期にもたらず「収益」の考え方については、Waltermann, Aktuelle Tendenzen im Niedriglohnssektor und in atypischer Beschäftigung-Konzeptionelle Fragen mit Blick auf den Koalitionsvertrag, AuR 2018, 346, 349. 上田真理、前掲注6論文、138頁以下も参照。
- (12) 脇田滋『『雇用関係によらない働き方』をどうすべきか』『月刊全労連』254号（2018年）11頁以下。鎌田耕一「雇用によらない働き方をめぐる法的問題」『日本労働研究雑誌』706号（2019年）4頁以下。家計補助型の被扶養者限度内短時間労働については、上田真理「非正規雇用と社会保障法」東洋法学61巻1号（2017年）38頁参照。
- (13) 長崎地裁平成28年3月29日事件参照。総務省、前掲報告書、13頁も参照。
- (14) ドイツでの議論については、Waltermann, a.a.O., DJT, S.B69参照。
- (15) Schlegel, Arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen für die Bewältigung des demografischen Wandels in Deutschland, NZS 2017, 241 ff.
- (16) 西谷敏『労働法〔第2版〕』（日本評論社、2013年）45頁。
- (17) 駒村康平「総論 高齢者向け所得保障制度の課題—公的年金と生活保護を中心として—」『年金と経済』37巻3号（2018年）12頁以下。上田真理、前掲注6論文、176頁。
- (18) 駒村康平、前掲論文、6頁。高齢期の受給額をみると、全体で平均年金額が2015年度末で14.5万円、男性は16.6万円、女性は10万円であり、しかも厚生年金の分布は幅広く分布している男性とは大きく異なっている（7頁図表4参照）。
- (19) 阿部彩「再考：高齢女性の貧困と人権」『学術の動向』（2018年）27頁以下。
- (20) 上林陽治『非正規公務員の現在』（日本評論社、2015年）32頁以下、70-71頁。
- (21) 平成28年4月に臨時・非常勤職員は総数で64万人であり、女性は48万人であり、74.8%を占める（総務省、前掲報告書、2頁）。
- (22) 労働と年金権の関連について、労働法学から、和田肇「有期契約と雇用保障の法政策（2）」労働法律旬報1938号（2019年）49頁以下。

- (23) 西谷敏「地方公務員と労働法」晴山一穂・西谷敏編、前掲書、13頁。
- (24) 晴山一穂「地方公務員法概説」晴山一穂・西谷敏編、前掲書、10頁。
- (25) 脇田滋「雇用保障をめぐる法的課題」根本到他編『労働法と現代法の理論：西谷敏先生古稀記念論集上』（日本評論社、2013年）38頁以下。西谷敏、前掲注5書、188頁以下。
- (26) 上林陽治、前掲書、51頁以下。
- (27) Waltermann, a.a.O., S. B104; Ruland, Die Rentenpolitik vor schwierigen Entscheidungen - Der Koalitionsvertrag und die rentenpolitischen Notwendigkeiten, DRV 2018, 1,18. 上田真理、前掲注6論文、137頁以下。
- (28) 最高裁昭和38年4月2日判決、民集17巻3号435頁。
- (29) 保育士の労働状況について、非正規保育労働者実態調査委員会編著『私たち非正規保育者です』（かがわ出版、2015年）、蓑輪明子「公共サービス労働と業種別・職種別最低賃金—保育労働を素材に」後藤道夫他、福祉国家構想研究会編『最低賃金1500円がつくる仕事と暮らし』（大月書店、2018年）88頁以下がある。また、公共サービスの下請業者のもとで働く労働者に「ワーキングプア」問題が顕在化している（上林陽治、前掲書、65頁以下。）。
- (30) 鎌田耕一『契約労働の研究—アウトソーシングの労働問題—』（多賀出版、2001年）151頁以下。ドイツでも、個人事業主化が医療並びに保健・福祉領域に拡大し、被用者保険の適用基準について新たな判断を、連邦社会裁判所第12小法廷が2019年6月に示し、注目される（さしあたりフリーランスの医師について、BSG Urt.v.4. 6.2019, NZS 2019, 785ff. 救急救命医について LSG, Porten, Zur Sozialversicherungspflicht von ärztlichen "Freelancern" im Rettungsdienst, NZS 2016, 456ff. また介護職についても、BSG Urt.v.7. 6.2019, B 12 KR 8/18 R）。日本でも医療・福祉職の業務委託契約による働き方の労働者性が争われている。肯定例として、多摩シルバー事件・東京高判平成23年5月12日判例地方自治359号43頁、医療法人一心会事件・大阪地判平成27年1月29日労判1116号5頁がある。否定例として、東京地判平成26年9月19日労判1108号82頁がある。業種にかかわらず、シルバー人材センターでの働き方はすでに問題を提起している（さしあたり、加西市シルバー人材センター事件・神戸地判平成22年9月17日労判1015号34頁参照）。さらに、医師の働き方改革がすすめられ、救急救命医についても報告書がだされている（日本救

急医学会『医師の働き方改革に関する特別委員会 報告書』（2019年10月）。社会保障法のなかで「第三者による給付提供（供給）」により請求権を具体化する領域では、多様な供給者の協力が不可欠であるので、提供者の労働の法的性格を明確にする必要がある。また、堺市は「保健医療業務協力従事者」に登録する看護師を「有償ボランティア」として扱い、年休を付与しなかったため、堺労基署により是正勧告をうけている（日経2020年1月8日）。これらの検討は他日を期したい。

- (31) 「非正規処遇 どこまで改善」日経2019年9月3日。さらに、一般職非常勤職員の任用もある（上林陽治「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年5月17日法律29号）」自治総研『研究所資料』125号（2018年）173頁。）。
- (32) 橋本勇、前掲書、45頁。
- (33) 常勤と非常勤職員の画定について、公法学からの検討として、晴山一穂、前掲注9論文、53頁、同、前掲注3論文、34頁以下。
- (34) 総務省『臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について』（総 行公第59号、平成26年7月4日）。
- (35) 総務省は職員の退職手当に関する条例（案）を通知している（2条2項）。ただし、退職手当に関する条例は、勤務した月が引き続いて6月を超えるに至った場合に適用がある（職員の退職手当に関する条例の一部を改正する条例（案）（昭和37年9月29日自治丙公発第20号）附則第5項）。
- (36) 橋本勇、前掲書、47-48頁。また、福利厚生制度は「間接的に職務専念義務を支える制度」（659頁）とされる。
- (37) 橋本勇、前掲書、47頁。
- (38) 宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第5版〕』（2019年、有斐閣）444頁。橋本勇、前掲書、45頁も参照。
- (39) 橋本勇、前掲書、358頁、439頁。
- (40) 民集64巻6号1515頁。人事院規則15-15は、常勤を要しない職員（非常勤職員）（勤務時間法23条）の勤務時間及び休暇に関し必要な事項を定め、その2条が「非常勤職員の勤務時間は、相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤官職に任用される非常勤職員については一日につき7時間45分を超えず、かつ、常勤職員の

一週間当たりの勤務時間を超えない範囲内において、その他の非常勤職員については当該勤務時間の4分の3を超えない範囲内において、各省各庁の長（勤務時間法3条に規定する各省各庁の長をいう。以下同じ。）の任意に定めるところによる」とする。

- (41) 枚方市非常勤職員特別報酬住民訴訟事件、判例集不搭載。
- (42) 宇賀克也、前掲書、364頁。
- (43) 宇賀克也、前掲書、363頁。
- (44) 村上順・白藤博行・人見剛編『新基本法コンメンタール 地方自治法』（日本評論社、2011年）243頁 [岡田正則執筆]。
- (45) 総務省、前掲平成26年通知。
- (46) 『判例時報』2222号123頁。
- (47) 『判例自治』403号33頁。
- (48) 宇賀克也、前掲書、365頁。
- (49) 総務省自治行政局公務員部『会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル（第2版）』（平成30年10月）1頁。2017年改正により、他にも、臨時的任用職員（新地公法22条の3）及び特別職非常勤職員（新地公法3条3項）が定められる。
- (50) 晴山一穂、前掲注3論文、39頁。
- (51) 総務省、前掲平成30年マニュアル、48頁。
- (52) 総務省、前掲平成30年マニュアル、47-48頁。
- (53) 総務省、前掲平成30年マニュアル、7頁。宇賀克也、前掲書、365頁以下。
- (54) 総務省、前掲平成30年マニュアル27頁、28頁によれば、常時勤務に服することを要する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6月を超えるに至った者で、その超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間により勤務することとされているものは、「職員」とみなして、退職手当の支給対象になる。
- (55) 総務省、前掲研究会報告書、参考資料31頁。
- (56) 川村雅則「地方自治体における非正規公務員問題と労働組合の課題—旭川市の非正規公務員調査から」『北海道自治研究』538号（2013年）33頁では、主な収入源が本人収入である職員が多く（男性184人の8割以上、女性520人の約3割）、6割の非正規職員は生活が苦しいとする（33頁以下）。

- (57) 労務行政研究所『新版 雇用保険法（コンメンタール）』（労務行政、2004年）346頁。
- (58) 最高裁平成12年12月19日判例時報1737号141頁。宇賀克也、前掲書、459頁。
- (59) 近時の下級審では退職後の生活保障の趣旨もある（津地裁平成25年3月28日判例自治376号69頁、札幌高裁平成27年9月11日判例自治403号23頁）。
- (60) 『判例自治』403号33頁。
- (61) 宇賀克也、前掲書、361頁。
- (62) 前掲長崎地裁平成28年3月29日事件。「空白期間」について、川村雅則、前掲論文、31頁も参照。
- (63) 橋本勇、前掲書、47頁。
- (64) 橋本勇、前掲書、328頁。
- (65) 総務省、前掲平成30年マニュアル、38頁。
- (66) 総務省、前掲平成30年マニュアル、39頁。地方公務員災害補償制度研究会編集『地方公務員災害補償法逐条解説』（ぎょうせい、2018年）77-78頁も参照。
- (67) 総務省、前掲平成30年マニュアル、38頁。
- (68) 前掲長崎地裁平成28年3月29日事件参照。
- (69) 「時間主権」については、西谷敏『人権としてのディーセント・ワーク』（旬報社、2011年）243頁以下。社会保障法学から、Schlegel, Arbeitszeitsouveränität-sozialrechtliche Aspekte, AuR 2016, S.268ff. がある。
- (70) 総務省は産休・育休制度を適切に整備するよう通知している（前掲平成26年通知）。
- (71) 総務省、前掲平成30年マニュアル、32頁。
- (72) 総務省、前掲平成30年マニュアル、33頁。
- (73) 橋本勇、前掲書、835頁。
- (74) 本稿では、被保険者が保険関係ないし保険料支払いを通じて取得する地位を、年金期待権とよぶ。
- (75) 長崎地裁平成28年3月29日事件にかかわり、すでに労基署が、健康保険法の適用を免れるため2か月未満の短期間の勤務としていることに、勧告している（橋本勇、前掲書、329頁）。さらに、厚生年金法の適用除外規定も、事業主等の保険料負担（地共済113条2項、厚生82条5項）の節約を誘発する（Ⅲ2（2）参照）。

- (76) 会計検査院『平成7年度決算検査報告』「第2章個別の検査結果 第1節省庁別の検査結果 第10労働省 本院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項」として掲載されている。条例の制定については、なお調査が必要とされている(山下弘之「非常勤職員の労働安全衛生～地方公務員災害補償法改正で運用格差の是正を」NPO官製ワーキングプア研究会『レポート』22号(2017年)5頁以下参照。)
- (77) 事件番号平成29年(ワ)第2757号(判例集不登載)、裁判所ウェブサイト裁判例情報参照。
- (78) 大沢真理「税・社会保障制度におけるジェンダー・バイアス」『学術の動向』2018年23頁以下、藤原千沙「日本における『子どもの貧困』問題」『大原社会問題研究』711号(2018年)47頁。笠木映里「労働法と社会保障法」『論究ジュリスト』28号(2019年)21頁、26頁。
- (79) 総務省「『会計年度任用職員制度の準備状況等に関する調査』の結果について(通知)」(総行公第19号、平成31年3月28日)によれば、多くの地方公共団体は、フルタイム会計年度任用職員ではなく、パートタイム会計年度任用職員の任用を検討している(2頁)。

—うえだ まり・東洋大学法学部教授—