

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

2016（平成28）年12月27日

I はじめに

① 総務省としては、臨時・非常勤職員及び任期付職員について、制度の趣旨、勤務の内容に応じた任用・勤務条件を確保できるよう、平成21年の「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会」報告等を踏まえ、補論1のとおり平成21年及び平成26年に総務省通知を発出し、改めて留意すべき事項を示し、各地方公共団体に必要な対応を要請してきた。

② 今般総務省では、平成26年総務省通知のフォローアップを含めた調査（平成28年4月1日現在）を実施した。その結果の分析等と今後の対応方策について検討を行うため、本年7月から本研究会を開催し、検討を進めてきた。

③ 研究会では、(ア)地方・国の公務員法制におけるこれまでの経緯や、関連する判例、(イ)地方に係る臨時・非常勤職員の実態調査、(ウ)国に係る非常勤職員の実態調査、(エ)民間労働法制や民間における「同一労働同一賃金」の議論の動向などに関し議論を行うとともに、地方公共団体、経団連、職員団体からのヒアリングを実施した。

④ こうした議論等を踏まえ、研究会として、II以下

で掲げる提言を行う。

今回提言する制度の改正等は、まずは現時点で実現が可能である事項に取り組むことを基本姿勢としつつ、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件の確保に向けた、基礎となる制度的基盤を整備することを目的とする。このため、課題の全てに対し解決策を講じるものではないが、今回整備される基盤に立脚して、さらに必要な検討が行われるべきである。

⑤ なお、現時点では、制度の改正等の実現手法として、立法的な対応か、あるいは、通知等による解釈の明確化の両論併記としている部分がある。この点、制度を所管する総務省は、臨時・非常勤職員の任用・勤務条件について小規模市町村を含め全ての地方公共団体において適正な確保が図られるよう、可能な限り立法的な対応を目指し検討されることを期待する。

II 基本的な考え方

① 検討に当たっては、公務の中立性の確保、職員の長期育成を基礎とし、職員の身分を保障して職員が職務に安んじて精勤できるようにすることによる公務の能率性の追求、各地方公共団体における企画立案やサービスの質の担保等の観点から、「任期の定めのない常勤職員を中心とする公務の運営」という

原則は維持することを前提とすべきである。

② その上で、各地方公共団体においては、近年、多様な行政サービスに対応していく必要があるとともに、働く側からも様々な働き方へのニーズがある。このような中、各地方公共団体においては、厳しい財政上の制約を前提としつつ、効果・効率の最も高い行政サービスを提供するために、任用・勤務形態の多様化に向けた様々な工夫が重ねられている。

③ 平成28年4月現在の臨時・非常勤職員の総数は約64万人であり、平成24年と比較し約4万5千人増加している。団体区分別では、都道府県約14万人、指定都市約6万人、市区約36万人、町村約7万人となっている。主な職種別では、事務補助職員約10万人、教員・講師約9万人、保育所保育士約6万人、給食調理員約4万人、図書館職員約2万人となっている。任用根拠別では、特別職非常勤職員約22万人、一般職非常勤職員約17万人、臨時的任用職員約26万人となっている。このうち、特別職非常勤職員は、平成24年と比較し約1万人の減となっている。また、性別では、女性が約48万人で、臨時・非常勤職員の74・8%となっている。

④ 職員の任用については基本的には各地方公共団体において判断されるべきものであるが、その際には、就けようとする職の職務の内容、勤務形態等に応じ、「任期の定めのない常勤職員」、「任期付職員」、「臨時・非常勤職員」のいずれが適当かについての判断が必要となる。特に、今回提案する一般職非常勤職員制度の新たな仕組みにおいては、その職務の内容や責任の程度は、任期の定めのない常勤職員と異なる設定とすべきである。

⑤ さらに、地方公務員の臨時・非常勤職員に係る制度を検討するに当たっては、職務の内容や勤務実態等地方の実情に応じた制度設計が求められる。

加えて、各地方公共団体の実態は多様であることから、国として必要なルールを定めつつも、それぞれの実情に合わせて適切に活用できる制度とすべきである。

Ⅲ 臨時・非常勤職員の任用根拠の適正化

① 臨時・非常勤職員の任用は、以下の3つの任用根拠に基づき行われている。

ア 特別職非常勤職員（地方公務員法（以下「地公法」と略称する。）第3条第3項第3号）

イ 一般職非常勤職員（地公法第17条）

ウ 臨時的任用職員（地公法第22条）

臨時・非常勤職員の服務、勤務条件等は、これら地公法の任用根拠に従って、法令等で定められている。したがって、各地方公共団体においては、適正な人事管理を行うために、就けようとする職の職務の内容や期間等に応じて適切に任用根拠を選択することが重要であり、また、いずれの任用根拠に位置づけるかを明確に示すべきである。

② 今回の提言の背景を改めて整理すると、各地方公共団体においては、厳しい財政事情の中、教育、子育てなど増大する行政需要への対応が求められている。このような中、地方公務員の臨時・非常勤職員は増加しており、幅広い分野で活用されている。これに対し、地方公共団体によつては、制度の趣旨に沿わない任用が行われており、守秘義務など公共の利益の保持に必要な諸制約が課せられていないなどの問題があり、また、労働者性が高い者に対する処遇上の課題も指摘されている。

このため、制度の改正等を通じて、まず、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用について、要件の厳格化等を行うべきである。

併せて、一般職非常勤職員制度について、労働者性が高い者を類型化した上で、必要な任用上の取扱い、服務規律、人事評価制度等を適用するとともに、給料・手当や休暇・休業、研修などの必要な勤務条件等を確保するための新たな仕組みを設けるべきである。

そして、このような制度の改正等を踏まえ、各地方公共団体においては、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員から一般職非常勤職員の新たな仕組みへの必要な移行を進めることにより、全体として、任用根拠の適正化等を図るべきである。

③ 任用根拠の適正化に当たっては、補論2の既に適正化を行った団体の取組にも示されているとおり、各地方公共団体において、臨時・非常勤の職の全てについて個別に検証を行い、それぞれの職について改めて適切な任用根拠を選択することが必要となる。その際には、各地方公共団体は、現に存在する臨時・非常勤の職を漫然と存続するのではなく、それぞれの職の必要性を十分吟味した上で適正な人員配置に努めるべきである。

④ また、以上のように臨時・非常勤の職の全てについて個別に検証を行った結果、職の中に常勤職員と同様の本格的な業務を行う職が存在することが明らかになる場合がある。このような場合には、各地方公共団体においては、臨時・非常勤職員制度ではなく、本格的業務に従事することが可能である任期付職員制度の活用について、検討することが必要である。

任期付職員制度は、「本格的業務に従事する者」

として、3年ないし5年以内という複数年の任期が保障される制度であり、臨時・非常勤職員制度とは、職務の内容、任用の形態等において、異なる位置付けがなされているものである。

なお、常勤職員が行うべき業務である本格的業務への該当性については、個々具体的な事例に則して判断されるべきものであるが、典型的には、組織の管理・運営自体に関する業務や、財産の差押え、許認可といった権力的業務などが想定される。

1 特別職非常勤職員の任用に係る見直し

① 特別職非常勤職員については、主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務形態が想定され、地公法の適用が除外されている。

特別職非常勤職員に係る制度上の課題としては、(ア)任命権者の側から見た場合、服務の面で、守秘義務、政治的行為の制限、営利企業等の従事制限など公共の利益保持に必要な諸制約が課されていないこと、(イ)職員の側から見た場合、勤務条件の面で、地方公務員育休法が適用されておらず、また、人事委員会への措置要求、審査請求等も認められていないことなどが挙げられる。

このため、職務の内容が補助的・定型的であったり、一般職の職員と同一と認められるような職や、あるいは、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高い職については、特別職として任用すべきではなく、一般職として任用すべきである。

② 特別職非常勤職員から一般職非常勤職員への任用根拠の見直しについては、都道府県・指定都市では徐々に改善の動きが拡大している。既に見直しを行った東京都及び大阪府では、補論2のとおり、大

きな混乱はなく、新たな制度が順調に浸透し、勤務条件・労使関係の面で一定の効果が上がっている。一方、その他の市区町村では、過半が検討自体行っていない状況であり、取組が進んでいない。この結果、特別職非常勤職員であつても労働者性が高い者が依然として存続している。

③ このような状況にかんがみ、特別職非常勤職員については、専門性の高い者等に任用の対象を限定することについて、立法的な対応を検討するか、あるいは、通知等により解釈を明確に示すべきである。

2 臨時的任用職員の任用に係る見直し

① 臨時的任用については、緊急やむを得ない事情等(ア)緊急の場合、(イ)臨時の職に関する場合、(ウ)採用候補者名簿がない場合等)により、正規の任用の手續きを経るとまがないときに、公務の円滑な運営に支障を来すことがないよう行われる特例的な任用である。

臨時的任用は、このように正規任用の特例として認められるものであり、もし、これが濫用されるようなことがあれば、成績主義の原則を乱し、任用制度の適正な運用を阻害するおそれ大きいので、これを行いうる場合、方法、期間等について、地公法上厳格な制限が設けられている。

一方、臨時的任用職員は、臨時緊急の場合に限って任用されるものであるため、地方公務員法について適用除外となつている。

② この臨時的任用の要件として、国家公務員の場合、「常勤官職に欠員を生じた場合」に任用できることとされている。地方公務員の臨時的任用についても同様の取扱いとし、厳格な制限を徹底すべきであり、

立法的な対応を検討するか、あるいは、通知等により解釈を明確に示すべきである。

③ その上で、各地方公共団体においては、臨時的任用について、就けようとする職の職務の内容や期間等が、このような制度上の要件に該当するかを十分に確認して厳格に行うべきであり、その対象とならない場合には、一般職非常勤職員として任用することを検討すべきである。

この点、既に臨時的任用職員から一般職非常勤職員への移行を行った愛知県東浦町では、補論2のとおり、非常勤職員が増加する中、職務と責任に応じた任用や勤務条件の確保などの面で効果が上がつてきている。

3 一般職非常勤職員の任用に係る見直し

① 以上のような、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用に係る要件の厳格化等に伴い、それらの任用の対象とならない者については一般職非常勤職員として任用されることとなり、地方公務員の臨時非常勤職員の任用根拠について、全体として、適正化を図られることとなる。

すなわち、臨時的任用については厳格な制限が徹底されるとともに、労働者性の高い者は一般職非常勤職員に区分され、それ以外の者は特別職非常勤職員に区分されることとなるので、就けようとする職の職務の内容や期間等による線引きが明確になる。

この結果、臨時的任用職員のうち、パートタイムで任用されている者は、一般職非常勤職員に移行する一方で、フルタイムで任用されている教員などは、必要な要件に該当する場合引き続き臨時的任用職員として任用されることも想定される。

また、特別職非常勤職員から一般職非常勤職員へ

の移行については、教員や保育士などの一定の資格を有する職員を含めて行われることとなる。このため、特別職非常勤職員としては委員、顧問などの専門性の高い者等のみが存続することとなり、それ以外の職員は全て一般職非常勤職員に区分されることとなる。

② 一方で、各地方公共団体からは、地公法上一般職非常勤職員制度が明確に設けられていないため、一般職への任用根拠の見直しの検討に当たり、対内的対外的(首長、各部署、職員団体、議会など)に説明が困難であるとの意見がある。

このため、各地方公共団体における取扱いを明らかにし、適正な任用・勤務条件の確保を図る観点から、地方公務員の一般職非常勤職員制度の新たな仕組みとして、以下のとおり、(ア)募集・採用・任用等、(イ)服務・懲戒、(ウ)人事評価、(エ)給付、(オ)その他の勤務条件等、(カ)再度の任用の各事項について整理・見直しを行った上で、立法的な対応を検討するか、あるいは、通知等において制度の内容について示すべきである。

③ なお、構造改革特別区域法により、保育所保育士等の人材確保の観点などから、臨時的任用職員の任用の更新について特例(3年以内)が認められている。しかしながら、臨時的任用は上記のとおり正式任用の例外であり、厳格な制限を徹底すべきであることから、今回の制度の改正等に伴い、就けようとする職の職務の内容や責任の程度・期間等に応じて、任期付職員又は一般職非常勤職員として採用するよう適正化を図るべきである。

IV 一般職非常勤職員制度の新たな仕組みの整備

1 募集・採用・任用等

① 採用に当たって、各地方公共団体においては、できる限り広く募集を行うなど適切な募集を行った上で、客観的な能力の実証を行う必要がある。

常勤職員については、競争試験によることが原則とされているが、一般職非常勤職員については、特例として競争試験又は選考により任期を定めて採用することとし、その際、面接や書類選考等による適宜の能力実証によることができる旨明示する必要がある。

② 勤務条件の明示については、募集時には職業安定法により、任用時には労働基準法により、それぞれ義務付けがなされている。そのうち一定の事項については書面の交付等が必要となっているが、必ずしも全ての地方公共団体で対応が行われていないため、各地方公共団体においては確実に実施すべきである。

また、特に任期については、任期終了後の再度の任用の可能性について明示する場合であっても、手続なく「更新」がなされたり、長期にわたって継続して勤務できるといった誤解を招かないよう、明確な説明に努めるべきである。

③ 任期については、(ア)臨時的任用が最長1年以内であり、「臨時の職」はおおむね1年以内の存続期間を有するものとされていること、(イ)基本的には毎年度の予算で職の設置について査定され定員管理上も条例で定める定数の対象外であることから、採用日の属する会計年度末まで(最長1年)とすべきである。

なお、この場合であっても、平等取扱いの原則や

成績主義の下、客観的な能力の実証を経て再度任用されることはありうるものである。

④ 勤務時間については、これまでもフルタイム及びパートタイムの任用が行われている。今後とも同様の選択を認め、各地方公共団体における多様な任用を可能とすべきである。

2 服務・懲戒

① 服務(ア)服務の宣誓、(イ)法令及び上司の命令に従う義務、(ウ)信用失墜行為の禁止、(エ)守秘義務、(オ)職務専念義務、(カ)政治的行為の制限、(キ)争議行為等の禁止、(ク)営利企業等の従事制限など)については、公務運営の適正確保の観点から、引き続き全て適用することとし、また、懲戒処分等の対象とすべきである。

② そのうち、営利企業等の従事制限(従事する場合に任命権者の許可が必要)については、公務上の支障が生じないよう、また、公務の信用を保持するために適用すべきであるが、その際、勤務時間など勤務形態等を勘案して必要に応じ弾力的な運用を行うことが可能であることを明示すべきである。この点、許可権者を現場の状況を把握している所属の管理職とするなど、運用面での効率化を図っている地方公共団体もある。

3 人事評価

① 公務能率の向上を図るためには、一般職非常勤職員を含めた職員のモチベーションの維持・向上や人材育成が重要であり、人事評価制度によって職員の能力や業績が的確に評価されることで、これらの課

題に取り組みむことが可能となる。なお、本年4月から本格導入された人事評価制度は、評価基準の明示、評価手続の整備や評価者訓練などの仕組みを通じ、情実人事を排し、客観的な評価による任用を担保する上で、重要な基盤となっている。

また、一般職非常勤職員であった者について、新たに一般職非常勤職員として採用する場合や、さらには、任期の定めのない常勤職員として採用する場合の能力実証として、これらの者が職員であった時の人事評価による勤務実績を、必要に応じて一定程度考慮することは可能である。この点、正規教員の採用に当たり、臨時的任用教員又は非常勤講師等としての勤務経験を考慮し、一部試験を免除し、又は特別の選考を実施している地方公共団体もある。

② このため、一般職非常勤職員については、引き続き人事評価の対象とすべきである。ただし、人事評価の具体的な方法等については各任命権者に委ねられているため、職務内容や勤務実態等に応じて柔軟な形で人事評価を実施することも可能である旨明確に示すべきである。

4 給付

(1) 給付体系

① 地方自治法においては、常勤職員については、給料を支給し、また、手当を支給できるとし、具体的には条例に委任している。一方、非常勤職員については、報酬及び費用弁償を支給することとし、手当を支給することはできないこととされている。

② 国の非常勤職員については、一般職給与法において、(ア)委員、顧問又は参与の職にある者等について

は、勤務一日につき一定額を支給でき、(イ)それ以外の非常勤職員については、各庁の長は、常勤職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で、給与(手当に相当する給与を含む。)を支給することとされている。

また、平成20年の人事院の非常勤職員の給与に関する指針では、手当に相当する給与について、「(ア)通勤手当に相当する給与を支給すること、(イ)相当長期にわたって勤務する非常勤職員に対しては、期末手当に相当する給与を、勤務期間等を考慮の上支給するよう努めること」とされている。

③ 民間部門については、働き方改革実現会議において、本年12月20日に「同一労働同一賃金ガイドライン案」を取りまとめられた。

ガイドライン案は、同一の企業等において、いわゆる正規雇用労働者(無期雇用フルタイム労働者)と非正規雇用労働者(有期雇用労働者・パートタイム労働者)との間で、(ア)基本給、(イ)手当、(ウ)福利厚生、(エ)その他(教育訓練等)の各分野において待遇差が存在する場合に、それが不合理的なものであるかどうか等を示したものである。

今後ガイドライン案をもとに法改正の立案作業を進めることとされており、ガイドライン案は、関係者の意見や改正法案についての国会審議を踏まえ、最終的に確定するものとされている。

なお、「同一労働同一賃金」の基本的な考え方を明らかにしたものとして、厚生労働省及び内閣官房の「同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」中間報告(平成28年12月16日)が公表されている。そこでは、ガイドライン案に基づき民間が具体的に取り組むに当たっては、「比較的決まり方が明確であり、職務内容や人材確保の仕組みとは直接関連しない手当てに関しては、比較的早期の見直しが有効かつ可能

と考えられる」とされ、手当ての見直しに優先的に取り組むべきことが指摘されている。

④ 地方公務員の非常勤職員に「報酬」を支給することとされてきた背景については、非常勤職員として一般職の職員とその性格が異なる特別職の非常勤職員(Ⅱ主に特定の学識・経験を必要とする職に、非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務形態が想定される者)が多数存在し、こうした者には、その職の性格等に鑑み、生活保障的な要素を含む給料及び手当ではなく、職務に対する純粋な反対給付としての報酬の支給がなじむものと考えられたが、労働者性が高い者を別に区分することが困難であったため、非常勤職員全体について報酬を支給するよう制度設計がなされたものと考えられる。

⑤ しかし、近年、各地方公共団体の実態が大きく変化し、労働者性が高い勤務形態となっているため、常勤職員との権衡を考慮し、給料及び手当の支給になじむ者が増加している。

具体的には、例えば、特別職非常勤職員及び一般職非常勤職員で勤務時間が常勤職員の勤務時間の4分の3を超える者の割合は、約55%となっている。

⑥ このような状況を受けて、非常勤職員に対して手当の支給を行っている地方公共団体もある。それに対する住民訴訟に係る判決(茨木市・枚方市)では、補論1のとおり、常勤職員の勤務時間の4分の3に相当する時間勤務しているかなどの点を考慮して、手当支給の適否に係る判断が行われている。しかしながら、各地方公共団体では、必ずしも、そのような判決の内容を基準とした手当支給が行われてはいない。

⑦ 以上のような状況から、労働者性が高い者が類型

化される、一般職非常勤職員については、年々厳しさを増す地方財政の状況等についても勘案しつつ、民間の労働者や国家公務員との制度的な均衡を図る観点から、まずは、常勤職員と同様に給料及び手当の支給対象とするよう給付体系を見直すことについて、立法的な対応を検討すべきである。その上で、一般職非常勤職員の給与水準を継続的に改善して行くことができるよう、検討すべきである。

(2) 手当

① 一般職非常勤職員への手当の支給に当たっては、国の非常勤職員の取扱いを基本としつつ、

・ 「時間外勤務手当」については、正規の勤務時間を超えて勤務する(週休日を含む。)ことを命じられた場合には、その超えた時間に対して、労働基準法で定める基準を下回らない額を適切に支給すべきである。

・ 「通勤手当」については、その費用弁償的性格を踏まえ、適切に支給すべきである。

・ 「退職手当」については、現行の支給要件を満たす場合には、適切に支給すべきである。

② さらに、厳しい地方財政の状況等を考慮しつつ、「期末手当」については、相当長期(6か月以上を想定)にわたって勤務する者に対し支給することを検討すべきである。

③ これら以外の手当については、現行の非常勤職員の報酬単価に係る考え方が地方公共団体ごと・職種ごとに相当程度異なっている実態や、非常勤職員の職務の内容、国の非常勤職員に係る支給実態、現下の厳しい地方財政の状況などを踏まえ、その支給については今後の検討課題とすべきである。

(3) 給与水準の設定

給与水準については、各地方公共団体において、任期の定めのない常勤職員と同じく、地公法第24条に定める職務給の原則（職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならぬ）の趣旨を踏まえ、個別具體の職務の内容や責任を考慮して適切に判断し、条例に基づき設定されるべきものである。また、地域の民間に同種又は類似する職種がある場合には、職務内容等の属性も考慮しつつ、同じく地公法第24条に定める均衡の原則の観点から、その賃金水準の状況に留意すべきである。

また、同一人が同一の職種の職に再度任用される場合であっても、職務内容や責任の度合い等が変更される場合には、異なる職への任用であることから、給料額を変更することはあり得るものである。例えば、一定の勤務経験や実績等のある一般職非常勤職員の保育士について、クラス担任など、より責任の度合いが高い職に新たに任用する場合、地公法第24条に定める職務給の原則などを考慮して給料額を変更することはあり得る。

5 その他の勤務条件等

① 休暇については、各地方公共団体において、最低労働基準である労働基準法に定める年次有給休暇、産前産後休暇、育児時間、生理休暇を制度的に設けるとともに、国の非常勤職員との権衡の観点から必要な休暇制度を整備する必要があるが、制度が整備されていない地方公共団体が一定程度存在する。一般職非常勤職員制度の新たな仕組みへの移行に当たっては、各地方公共団体において、確実に休暇制度の整備を行うべきである。

② また、育児休業制度については、地方公務員育休

法では対象となる一般職非常勤職員の要件等を条例で定めることとされており、各地方公共団体において条例の整備が必要であるが、整備が行われていない地方公共団体が一定程度存在する。このため、一般職非常勤職員制度の新たな仕組みへの移行に当たっては、各地方公共団体において、確実に育児休業に係る条例の整備を行うべきである。

③ 研修については、地公法第39条の規定が適用される場所であり、各地方公共団体においては、職務の内容や責任の程度に応じて、適切な対応を図るべきである。

6 定数

① 地方自治法第172条においては、「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については、この限りでない。」と規定されている。

この条例で定めるべき定数は、当該年度を超えて任用される職員の数であり、1年以内の存続期間が予定されている職は、「臨時の職」として、「非常勤の職」とともに条例定数の対象外とされている。

② 一般職非常勤職員の新たな仕組み（フルタイム・パートタイム）に係る取扱いについては、その任期を「採用日の属する会計年度末まで（最長1年）」としていることから、地方自治法に規定する「臨時又は非常勤の職」に該当するものとして、条例定数の対象外とすべきである。

7 再度の任用

① 一般職非常勤職員が就くこととされる職について

は、本来原則1年ごとにその職の必要性が吟味される「新たに設置された職」と位置づけられるべきものである。

ある一般職非常勤の職に就いていた者が、任期の満了後、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が、「同じ職の任期が延長された」とあるいは「同一の職に再度任用された」という意味ではなく、あくまで新たな職に改めて任用されたものと整理されるものであり、当該職員に対してもその旨説明がなされるべきである。

② 同一任命権者において10年以上同一人を繰り返し任用する事例のある地方公共団体が一定程度存在する。再度の任用が認められる場合でも、同一の者が長期にわたって同一の職務内容の職とみなされる一般職非常勤の職に繰り返し任用されることは、長期的、計画的な人材育成・人材配置への影響や、臨時・非常勤職員としての身分及び処遇の固定化などの問題を生じさせるおそれがあることに留意が必要である。

地方公務員の任用における成績主義や平等取扱いの原則を踏まえれば、繰り返し任用されても、再度任用の保障のような既得権が発生するものではなく、任期ごとに客観的な能力実証に基づき当該職に従事する十分な能力を持った者を任用することが求められる。

一方、募集に当たって、任期の回数や年数が一定数に達していることのみを捉えて応募制限を設けている地方公共団体が一定程度存在する。そのように一律に応募制限を設けることは、平等取扱いの原則や成績主義の観点から避けるべきであり、均等な機会の付与の考え方を踏まえた適切な募集を行うことが求められる。

③ 結果として複数回にわたって同一の者の任用が繰り返された後に、能力実証の結果や業務の見直しによる業務自体の廃止その他の合理的な理由により再度の任用を行わないこととする場合においては、事前に十分な説明を行ったり、他に応募可能な求人を紹介する等の配慮を行うことが望ましい。

なお、公務員は適用除外とされているが、労働基準法第14条第2項に基づく「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準（厚生労働省）」においては、契約を更新しない場合の予告や理由の明示等が定められている。

④ 再度の任用の際に、新たな任期と前の任期の間に一定の期間（いわゆる「空白期間」）を置いている地方公共団体が一定程度存在する。その理由としては、(ア)継続した任用とみられないようにすること、(イ)任期の定めのない常勤職員との区分を明確にすることに加え、(ウ)退職手当や社会保険料等の財政的な負担を避けることなども挙げられているところである。

任期については、基本的には各地方公共団体において判断されるべきものであるが、退職手当や社会保険料等の負担を回避するために空白期間を設けることは、本来、業務の遂行に必要な十分な任期を定めるべきという観点からすれば、明らかに不適切である。また、任用されていない者を事実上業務に従事させることについては、当該者が不利益を被る問題に加え、必要な守秘義務等が課せられず、個人情報報の取扱いなどの面で公務上重大な問題を生じるおそれがあることに留意する必要がある。さらに、このような空白期間を置くことを直接求める規定は、地公法をはじめとした関係法令において存在しない。一般職非常勤職員の任期については、任用されていない者が事実上業務に従事することがないよう、あくまで職員に従事させようとする業務の遂行に必

要な期間を考慮して適切に定めることが必要であることについて、立法的な対応を検討するか、あるいは、通知等において明確に示し、各地方公共団体の適切な対応を求めるべきである。

⑤ 以上のとおり、再度の任用の取扱いについては、今回の制度の改正等に伴いこれまでの取扱いが変わるものではないことに留意する必要がある。

V おわりに

① 本報告は、地方公務員の臨時・非常勤職員等に係る任用・勤務条件の適正な確保に向け、重要な制度の改正等を提言するものである。このため、これらの提言について、今後、会議等の場で各地方公共団体に對し直接詳細に説明し意見を聴取するとともに、職員団体などの関係団体からも意見の提出を受け、具体的な制度の改正等を進めていくことが重要である。また、研究会としても、そのフォローアップを実施し、必要に応じ、追加の見解の提出等を行う考えである。

② 特別職非常勤職員及び臨時的任用職員から一般職非常勤職員制度の新たな仕組みへの移行に当たっては、各地方公共団体においては、これまで要綱等により事実上対応してきた任用・勤務条件について、任期の定めのない常勤職員との権衡の観点から改めて整理を行い、条例・規則等への位置づけを検討することが必要となる。その上で、上述のとおり、臨時・非常勤の職の全てについて個別に検証を行い、それぞれの職について改めて適切な任用根拠を整理することが必要となる。

この際、各地方公共団体においては、勤務条件等の確保に伴う財政上の制約を理由として、特別職非

常勤職員及び臨時的任用職員から一般職非常勤職員の新たな仕組みへの必要な移行について抑制を図ることは、適正な任用・勤務条件を確保するという今回の制度の改正等に係る趣旨に沿わないものであることに留意する必要がある。

③ また、このように各地方公共団体において整理等を要することから、今回の制度の改正等を行った後、各地方公共団体における具体的な実施に向け2年程度の準備期間を設けることが必要である。また、その間、総務省としても、特に小規模な地方公共団体における条例等の整備について適切に助言し、また、各地方公共団体に對し直接説明する機会を設けるなど、丁寧な支援を行う必要がある。

補論1 臨時・非常勤職員等を巡るこれまでの主な経緯

臨時・非常勤職員等を巡るこれまでの主な経緯について、3つの時期に分けて、整理する。

1 任期付職員制度の整備等（平成14年度～平成17年度）

① 第一は、任期付職員制度の整備等が行われた平成14年度から平成17年度までの時期である。

② 地方公務員制度改革の流れや、多様な任用・勤務形態を求める各地方公共団体からの要望等を踏まえ、平成14年度には、国の制度と同様に、専門的知識・経験を有する者に係る任期付職員制度を整備し、平成16年度には、時限的な職や住民サービスの提供

体制の充実等に充てられる地方独自の類型（フルタイム・パートタイム）を追加した。

任期付職員は、(ア)本格的な業務に従事することが可能であること、(イ)複数年（3年～5年）の任期の設定や相応の給料・手当の支給が可能であることから、積極的な活用が期待されるものである。

任期付職員の採用数は、平成27年4月で約11000人となっており、うち東日本大震災関係が約18000人となっている。

③ また、平成17年度には、地方の臨時・非常勤職員に関する第1回の臨時調査が行われた。

2 前回研究会の開催と平成21年通知の発出等（平成20年度～平成22年度）

① 第二は、「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会」の開催や平成21年総務省通知の発出等が行われた平成20年度から平成22年度までの時期である。

② 平成20年度には、人事院から、国の非常勤職員の給与に関する指針が示された。

国の非常勤職員の給与については、一般職給与法第22条第2項の規定により、各庁の長が、常勤の職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で、支給することとされている。これに対し、府省や官署によって、同様の職務に従事する非常勤職員についての給与の決定方法が異なり、結果として均衡が取れていない状況などが認められたことから、その改善を図るため、各庁の長が非常勤職員の給与を決定する際に考慮すべき事項を示す指針を策定したものである。

その具体的な内容としては、

(ア) 基本となる給与を、類似する職務に従事する常勤職員の属する職務の級の初号俸の俸給月額を基礎として、職務内容、在勤する地域及び職務経験等の要素を考慮して決定し、支給すること
(イ) 通勤手当に相当する給与を支給すること
(ウ) 相当長期にわたって勤務する非常勤職員に対しては、期末手当に相当する給与を、勤務期間等を考慮の上支給するよう努めること
などとなっている。

③ このような動きの中で、地方公務員の臨時・非常勤職員についても、第2回の臨時調査が行われた。この結果等を踏まえ、「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会」において検討が行われ、(ア) 臨時・非常勤職員制度について、任用、処遇、再度の任用などの制度の運用の考え方を周知すべきこと

(イ) 任期付短時間勤務職員制度について、活用拡大に向けた改善を図るべきことが提言された。これを受けて、平成21年度に入り、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件などに関する考え方を示した包括的な総務省通知を発出した。

④ 一方、国では、平成20年及び平成21年の人事院勧告の際の報告で、身分関係が不安定な日々雇用の非常勤職員の任用・勤務形態を見直し、臨時的な業務に一定期間任用されるという性格に応じた適切な任期や再任のルールを設定する必要がある旨が表明され、政府の関係部局が連携し、人事制度のみならず予算及び定員管理を含めた検討を行った結果、日々任用が更新されるといふ日々雇用の仕組みを廃止し、非常勤職員として会計年度内の期間、臨時的に置かれる官職に就けるために任用される期間業務職員の制度が平成22年度に設けられた。期間業務職員

については、分限、懲戒、倫理、災害補償など常勤職員と同様の人事制度が原則適用される。また、退職手当や共済制度についても、各制度の要件を満たす場合には、適用になる。

⑤ さらに、平成22年度には、地方公務員の非常勤職員等に対する手当支給の是非について

(ア) 茨木市臨時的任用職員に対する（期末）一時金の支給に係る損害賠償請求事件最高裁判決において、週3日勤務の職員は地方自治法第204条第1項の「常勤職員」に該当せず違法

(イ) 枚方市一般職非常勤職員に対する期末手当等及び退職手当としての特別報酬の支給に係る損害賠償請求事件高裁判決において、勤務時間が常勤職員の4分の3以上の職員は同項の「常勤職員」に該当し適法との判断が示された。

3 平成26年総務省通知の発出等（平成24年度～平成27年度）

① 第三は、平成26年総務省通知の発出等が行われた平成24年度から平成27年度までの時期である。

② 地方公務員の臨時・非常勤職員については、その後国会等で議論が重ねられ、平成24年度には、第3回の臨時調査が行われた。

その結果、臨時・非常勤職員が増加傾向にある一方、平成21年総務省通知の趣旨が未だ必ずしも徹底されていない実態が見受けられ、また、上記のような関連する裁判例や法令改正などの新たな動きが生じていたことから、平成26年度に改めて総務省通知を発出した。

この通知では、

(ア) 臨時・非常勤職員は、臨時的・補助的な業務又

は特定の学識・経験を要する職務に任期を限って任用するものであること

(イ) 特別職について、労働者性が高い職については、本来、一般職として任用されるべきこと

(ウ) 報酬等の制度や水準を定める際には、常勤職員の給料と同様に職務給の原則の趣旨を踏まえ、職務の内容と責任に応じて適切に決定されるべきこと

(エ) 時間外勤務に対する報酬の支給や、通勤費用の費用弁償については、適切な取扱いがなされるべきこと

(オ) 現在臨時・非常勤職員により対応している場合でも、任期付職員制度の積極的活用を検討されたいこと
などを助言している。

③ 一方、平成25年度には、東京都不当労働行為救済命令取消請求事件で最高裁上告が棄却され、特別職非常勤職員につき、都は団体交渉の申し入れに応ずべき労働組合法第7条の使用者に該当すること等を内容とする高裁判決が確定した。また、平成27年度には、中津市特別職非常勤職員に対する退職手当請求事件最高裁判決において、高裁判決では一般職の職員とみなされていた当該職員について、地公法第3条第3項第3号の特別職非常勤職員として任用されており、市が当該職を特別職として設置する意思を有し、かつ、それを前提とする人事上の取扱いをしていたものと認められ、勤務日数及び勤務時間が常勤職員と同一であることや、中学校の校長によって監督される立場にあったことなどを考慮しても、在任中の地位は特別職の職員に当たるとの判断が示された。

補論2 各地方公共団体における臨時・非常勤職員

員の任用根拠の見直しの動向

1 東京都（特別職非常勤職員から一般職非常勤職員への移行）

(1) 見直しの経緯

見直しの背景としては、近年ますます複雑化する多くの都政課題に対し多様な人材の活用を促進する観点から、非常勤職員の活用が進み、特に、専ら都行政支援の業務に従事する専務的な非常勤職員の比重が高まっていたため、特別職の性格との整合性に懸念を生じかねない状態であった。

このため、平成26年の総務省通知を受けて、早急な一般職非常勤職員制度導入に向けた検討を開始した。検討の方向性としては、専務性のある非常勤職員を一般職として位置づけ、その能力が最大限発揮できるところとするとともに、働きやすい環境を整備することとした。

(2) 見直しの内容・効果

平成27年の制度導入後一年を経過したが、大きな混乱は生じておらず、新たな制度が順調に浸透し、主に、①任用の面、②勤務条件の面、③労使関係の面で効果を上げている。

① 任用の面では、全面適用となる地公法を遵守する形で制度設計を行った。

採用は、一律に競争試験を行うことは適当でないこと等から、原則公募による選考によることとしている。再度任用の上限設定は行っておらず、いわゆる

「空白期間」も設けていない。

地公法が適用になることから、常勤職員と同様の服務規律を課している。また、特別職では「解職」しか選択肢がなく、軽微な違反等の場合苦慮することもあったが、一般職化により、懲戒処分についてもきめ細やかな対応が可能となっている。

兼業の許可については、平成26年総務省通知を勘案し、非常勤職員の勤務態様等を踏まえて、弾力的に運用している。

人事評価についても、非常勤職員の勤務実態に応じて、柔軟な形で行っている。

② 勤務条件の面では、制度導入以前から支給していた通勤費用に対する費用弁償及び時間外勤務に対する報酬については引き続き適切に支給するとともに、制度見直しに伴って報酬額を告示し、改定ルールを整理した。また、地方公務員育休法が適用になるため、部分休業を含めた制度を整備するなど、一般職に相応しい処遇を実現できた。さらに、一般職化で登録職員団体の構成員になることができることとなるため、登録職員団体等の適法な交渉に参加するための職務専念義務の免除を可能としている。人事委員会に対する措置要求、審査請求も可能となっている。

③ 労使関係の面では、これまでの特別職非常勤職員は登録職員団体に加入することができなかったが、一般職非常勤職員となり加入できるようになった。これにより、一般職非常勤職員の勤務条件についても、地公法の交渉ルールに則った労使交渉を実施するなど、常勤職員と同様の労使関係を構築することが可能となっている。

2 大阪府（特別職非常勤職員から一般職非常勤職員への移行）

(1) 見直しの経緯

効率的な業務執行等の観点から、非常勤職員の積極的な活用が進んでいる。

このような中、平成26年総務省通知を受け、非常勤職員の位置づけを整理した。具体的には、①特定の学識・経験を要する職であるか否か、②上司との指揮命令関係の有無、③専務職であるか否かといった観点から特別職と一般職の整理を行い、平成28年度より該当する特別職について一般職への任用根拠の見直しを行った。

見直しに当たっては、1年間かけて関係部局と十分議論し、知事部局においては、条例7本、規則1本、通知等6本を制定し、又は見直しを行った。その過程では、非常勤職員の任用・勤務条件について常勤職員と比較することとなり、これまで十分整理されていなかった部分が整理されたという意味で効果があった。

(2) 見直しの内容・効果

採用については、職ごとに求められる能力、適性等が異なり、業務内容や勤務条件が多様であることから、一律的に人事委員会による競争試験を行うことが合理的ではないため、選考による任用を行うこととした。具体的な選考に当たっては、ハローワーク等を通じた公募を行った上で、面接等による能力実証を行うことを原則としている。

法律上の守秘義務が課されることについては、罰則規定もあるため、非常勤職員に対する意識付けという意味では効果があった。

これまででは、信用失墜行為に当たるとする業務を兼

業していないかどうか確認できなかったが、営利企業等の従事制限がかかるため、確認できるようになった。一方、兼業許可に際しては、弾力的に運用している。兼業ができなくなることで、非常勤職員への応募が減少するおそれがあるが、弾力的に対応しているため、人材確保の面で大きな問題は出ていない。

懲戒処分については、一般職化により地公法が適用になるとともに、併せて職務上の措置（訓戒、訓告、嚴重注意）を適用することとし、非遵行為に対してより幅広い対応が可能となった。

人事評価については、非常勤職員の任用実態を踏まえ、常勤職員とは異なる簡便なものとし、また、評価結果は任期満了後の再度の任用に当たったの判断や人材育成に活用することとしている。

3 愛知県東浦町（臨時的任用職員から一般職非常勤職員への移行）

(1) 見直しの経緯

町では増加する行政需要に対し、非常勤職員で対応してきたところが大きかった。これまでの、緊急、臨時、補助的な業務全てについて、地公法第22条の臨時的任用職員として任用してきたが、このように当該職員が町行政において占める割合が増大する中で、職務内容、勤務形態、任用根拠及び待遇について、それぞれ適切であるか再検討が必要であると認識するに至った。

このため、平成26年総務省通知を受けて見直しを行い、平成28年度から一般職非常勤職員に係る新制度を導入した。これに伴い、臨時的任用職員の任用は、6月末まであり、緊急及び臨時の業務を行う場合に限定している。

検討の経緯としては、平成26年度に、担当職員が、

日本経営協会主催の講座に参加するなどし、取りまとめた、「東浦町における臨時・非常勤職員の今後のあり方に関する調査結果報告」を受け、東浦町として平成27年度中に見直しを行うことを決定した。平成27年6月には新制度マニュアル案を作成、実効性のある制度の改正を目指し、各課等担当者への説明・意見聴取を行い、当該意見を反映した上で新制度マニュアルを完成した。10月には各課等に再度説明、12月には当時働いていた臨時的任用職員の方々に新制度を説明し、平成28年4月から新制度を導入した。

(2) 見直しの内容・効果

これまで全て臨時的任用職員として任用してきたが、そのほとんどを地公法第17条の一般職非常勤職員に移した。一方、今回の制度の改正を機に全ての非常勤職員の業務を見直す中で、常勤職員と同等の業務を行う者については、任期付短時間勤務職員として任用することとした。

勤務条件の面では、労働基準法の規定に沿って休暇制度を整備するとともに、特別休暇の有給、無給の別は国の非常勤制度を参考とした。また、臨時的任用職員から一般職非常勤職員となったため、要件を満たす職員は育児休業の取得が可能となった。

人事評価の内容・基準については町で一律のものとし、各所属長の恣意的な評価にならないよう客観的に説明できるものとした。

事務改善としては、臨時的任用職員については、6月毎に年2回の任用を行っていたが、一般職化により年1回の任用となり、事務処理負担の軽減が図られた。

(以上)