

## 調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 999 (2018. 3.15)

# 地方公務員の臨時・非常勤職員の論点

—平成 29 年の法改正を中心に—

はじめに

### I 臨時・非常勤職員の实態及び課題

- 1 人数と増加の背景
- 2 主な課題

### II 改正法における課題への対応

- 1 改正法成立までの経緯
- 2 研究会報告書による提言
- 3 改正法及び関連する通知での措置

### III 残された課題

- 1 任用根拠の適正化
- 2 手当の支給
- 3 給与水準
- 4 雇止め

おわりに

- 地方公務員の臨時・非常勤職員は、年々その数が増加している一方で、制度的な整備がなされていないために、地方公務員法上の身分保障規定が適用されないこと、期末手当に代表される諸手当が支給されないこと、等の課題を抱えていた。
- こうした状況を踏まえ、国会では「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 年法律第 29 号）が成立した。同法により会計年度任用職員の制度が創設され、臨時・非常勤職員についてその任用根拠及び勤務条件が明確化された。
- 一方で、任用根拠の適正化、給与水準、手当支給及び雇止め等に関して課題が残されていることが指摘されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 おおご あきふみ 大湖 彬史

## はじめに

近年、地方公務員の臨時・非常勤職員について、勤務条件の劣悪さ等の課題が指摘され、社会における認知が高まりつつある。平成 29 年には、「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 年法律第 29 号。以下「改正法」という。）が成立し、同法により会計年度任用職員の制度が創設され、臨時・非常勤職員について任用根拠及び勤務条件が明確化されたが、なおいくつかの課題も指摘されている。本稿では、地方公務員の臨時・非常勤職員の現状及び主な課題について概観した上で、改正法における当該課題への対応を紹介し、残された課題について考察する。

なお、本稿における「臨時・非常勤職員」とは、現行の地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 3 条第 3 項第 3 号に該当する特別職非常勤職員、同法第 17 条により任用される一般職非常勤職員及び同法第 22 条第 2 項により臨時的に任用される職員（以下「臨時的任用職員」という。）をいう。

## I 臨時・非常勤職員の実態及び課題

### 1 人数と増加の背景

臨時・非常勤職員の総数については、総務省による地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査が存在する。この調査によれば、臨時・非常勤職員の数は、平成 17 年は 455,840 人であったが、平成 20 年は 497,796 人、平成 24 年は 598,977 人、平成 28 年には 643,131 人と年々増加している<sup>1</sup>。

臨時・非常勤職員が増加している背景として、地方公共団体の歳入がひっ迫し、公債費や扶助費の負担を賄うために、人件費削減に直接的効果をもたらす定員削減が行われた一方で、行政需要は増加しており、こうした状況に対応するために正規職員に置き換える形で相対的に賃金が低い臨時・非常勤職員が増大したことが指摘されている<sup>2</sup>。

### 2 主な課題

#### (1) 課題の整理

わが国の公務員制度は、職務の遂行は常勤の公務員を中心にして行うという建前の下に整備

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成 30 年 2 月 14 日である。

<sup>1</sup> 「地方公務員の臨時・非常勤職員調査結果のポイント」2017.3.31. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000476494.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000476494.pdf)> 一方、全日本自治団体労働組合（以下「自治労」という。）が、平成 20 年に全地方公共団体に聞き取り調査を行ったところでは、342,801 人となっている。自治労によれば、同調査の回収率が約 6 割であったことを考えれば、臨時・非常勤職員の総数は約 60 万人であると推計される、としている（自治研作業委員会「臨時・非常勤等職員の実態調査」報告 完全版」（自治労資料 2009 第 57 号）2009. <[http://www.jichiro.gr.jp/jichiken\\_kako/sagyouininkai/32-rinsyoku.hijyokin/contents.htm](http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/sagyouininkai/32-rinsyoku.hijyokin/contents.htm)>）。平成 20 年の総務省の調査が同年の自治労の推計より少ない人数で算出されている理由として、同年の総務省の調査対象から、任用期間 6 か月未満又は週勤務時間 20 時間未満の職員若しくは任期付短時間職員等が除かれている点が指摘されている（早川征一郎・松尾孝一『国・地方自治体の非正規職員』旬報社, 2012, pp.48-49）。

<sup>2</sup> 上林陽治『非正規公務員の現在—深化する格差—』日本評論社, 2015, pp.33-36, 46-49.

されている。このため、臨時・非常勤職員等に代表される非典型労働力<sup>3</sup>に関する法制度が整備されていないとの指摘がなされている<sup>4</sup>。具体的な課題の指摘としては、臨時・非常勤職員について、法的にどのように位置付けるかが明確でないこと、同一又は類似の勤務形態である常勤職員との間で給料、手当等处遇上の格差が存在すること、任期満了後再任用されないこと等によって常勤職員に比べ、職員の地位が失われやすいこと、等が挙げられている<sup>5</sup>。こうした課題について、①入口（任用の在り方をめぐる問題）、②内容（処遇格差）、③出口（任期満了後の再任用）の3つの場面に整理することが有用であるとされる<sup>6</sup>。

## （2）臨時・非常勤職員の法制度上の位置付け（任用の在り方をめぐる問題）

臨時的任用職員については、緊急の場合及び臨時の職に関する場合等において任用できるととされている<sup>7</sup>。また、特別職非常勤職員は、「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」を占めるもの<sup>8</sup>であり、主に特定の学識又は経験に基づいて任用され<sup>9</sup>、労働者性<sup>10</sup>の低い勤務形態が想定されている<sup>11</sup>。しかし、これらの職員について、必ずしもこれらの制度本来の趣旨に沿った活用のされ方ではなく、常勤職員の代替として恒常的な職<sup>12</sup>に就いている場合が多くなっていることが指摘されている<sup>13</sup>。

一方で、一般職非常勤職員について、法律上の根拠は地方公務員法第17条とされているが、同条は職員の臨時的任用以外の正式任用について規定したものであり、一般職非常勤職員の明確な任用根拠となっておらず<sup>14</sup>、非常勤職員の勤務形態についての規定も存在しない。また、任期を限った任用を繰り返すことで事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるような実態が指摘されている<sup>15</sup>。

<sup>3</sup> 川田琢之教授は、「非典型労働力」を、パートタイム形態や任期の定めのある形態で勤務するいわゆる非正規職員によって提供される労働力と、労働者派遣や業務の外部委託を通じて外部の企業によって提供される労働力を合わせたもの、と定義している（川田琢之「公務員制度における非典型労働力の活用に関する法律問題（1）」『法学協会雑誌』116(9), 1999.9, p.1403）。

<sup>4</sup> 同上

<sup>5</sup> 同上, pp.1403-1404.

<sup>6</sup> 上林陽治『非正規公務員』日本評論社, 2012, pp.281-284.

<sup>7</sup> 地方公務員法第22条第2項 緊急の場合とは、災害時の復旧に緊急の人手を要する場合等が想定されている。臨時の職とは、1年以内の期間存続することが予定されている職が該当すると解されている。（橋本勇『逐条地方公務員法 新版 第4次改訂版』学陽書房, 2016, pp.335-336）。

<sup>8</sup> 地方公務員法第3条第3項第3号

<sup>9</sup> 橋本 前掲注(7), p.66.

<sup>10</sup> 労働者性の判断について、元総務省理事官の小岩正貴氏は、昭和60年に取りまとめられた労働基準法研究会報告（「（労働基準法研究会報告）労働基準法の『労働者』の判断基準について」『労働法律旬報』1135・1136号, 1986.12.5, pp.54-60）が参考になるとしている。同報告では、労働者性の判断について、①使用従属性（指揮監督下の労働）、②支払われる報酬が提供された労務に対するものであるかどうか、の2つが判断基準になる、としている（小岩正貴「地方公共団体における臨時・非常勤職員の任用等をめぐる論点の再考察」『地方公務員月報』625号, 2015.8, p.72）。

<sup>11</sup> 「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」2016.12.27, p.4. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000456446.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000456446.pdf)>

<sup>12</sup> 地方公務員制度における「職」とは、個々の職員に割り当てられる仕事のまとまりをいう（橋本 前掲注(7), p.260）。

<sup>13</sup> 高橋秀禎「地方公共団体における臨時・非常勤職員の任用に係る法的・実務的検討」『青山ビジネスロー・レビュー』5(1), 2015.9, p.162.

<sup>14</sup> 同上

<sup>15</sup> 同上, p.145.

### (3) 手当の支給（処遇格差）

地方自治法（昭和22年法律第67号）においては、常勤の職員には給料、旅費及び各種手当（第204条第1項及び第2項）を、非常勤の職員には報酬<sup>16</sup>と費用弁償（第203条の2第1項及び第3項）を支給することとされ、法律上、手当を支給することができるのは常勤の職員に限定されている<sup>17</sup>。一方で、同法第204条第1項にいう常勤の職員について、法令は一般的な定義規定を有しないとされている<sup>18</sup>。このため、地方公共団体が臨時・非常勤職員を「常勤の職員」に該当するものとして手当を支給することの適法性が裁判で争われてきた。この点につき、最高裁は、臨時的任用職員に対する手当支給の可否が問題となった事件において、当該職員に対する手当の支給が同法第204条第2項に基づく手当の支給として適法であるというためには、①当該職員の勤務が、勤務時間に照らして常勤と評価できる程度であること、②支給される当該手当の性質からみて、その支給の決定が合理的な裁量の範囲内であることの2点を満たす必要があることを判示した<sup>19</sup>。

### (4) 賃金水準（処遇格差）

臨時・非常勤職員の賃金水準は、常勤職員と比べて低いことが指摘されている<sup>20</sup>。

総務省が平成26年7月4日に発出した「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。以下「平成26年通知」という。）では、臨時・非常勤職員の賃金水準は、地方公務員法第24条第1項に定める職務給の原則（職員の給与がその職務と責任に応じて支払われなければならないとする原則<sup>21</sup>）の趣旨を踏まえ、個別具体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、とされた。その際、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、とされた。一方で、多くの臨時・非常勤職員の勤務実態は常勤職員の代替であって、常勤職員と同等の仕事をすることが予定されている、との指摘が存在する<sup>22</sup>。

その他、臨時・非常勤職員について昇給制度が確立されていないことが、賃金水準が低い理由として指摘されている<sup>23</sup>。

<sup>16</sup> 報酬及び給料はどちらも労務に対する対価の意味においては同義であるが、給料は生活給（労働者の生活必要度に応じて決定される賃金）たる性格を有する、とされている（松本英昭『逐条地方自治法 新版 第9次改訂版』学陽書房、2017、pp.749-750）。

<sup>17</sup> 東京弁護士会労働法制特別委員会公務員労働法制部会編『裁判例に見る「非正規公務員」の現状と課題—雇止め・処遇の問題を中心に—』法律情報出版、2016、p.63。

<sup>18</sup> 小林宏司「平成22年9月10日最高裁判所第2小法廷判決」ジュリスト編集室編『最高裁時の判例7（平成21年～平成23年）』（ジュリスト増刊）有斐閣、2014、pp.95-97。

<sup>19</sup> 最高裁判所第二小法廷平成22年9月10日判決 民集64巻6号1515頁

<sup>20</sup> 上林 前掲注(2)、pp.33-36; 早川・松尾 前掲注(1)、pp.156-162。なお、具体的な報酬額は、総務省が平成28年度に実施した地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査に掲載されている。これによると、事務補助職員について、1時間当たりの平均報酬額は、特別職非常勤職員で1,080円、一般職非常勤職員で919円、臨時的任用職員で845円である（「5 臨時・非常勤職員の報酬の状況【全体版】」『地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査結果』2017.3.31. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000476562.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000476562.pdf)>）。

<sup>21</sup> 橋本 前掲注(7)、p.371。

<sup>22</sup> 上林 前掲注(2)、pp.33-36。

<sup>23</sup> 鈴木みなみ「非正規公務員の「雇止め」をめぐる法的問題」『慶應法学』35号、2016.8、p.79。総務省が平成24年に行った臨時・非常勤職員に関する実態調査のうち「再度任用時の報酬の考え方」の項目において、「再度任用により職の位置付けが変わることがないので変更なし」と回答している地方公共団体が大半を占めている（「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」2013.3.29. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215168.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215168.pdf)>）。一方で、非常勤職員の職の階層を作り、昇格することに給与額を引き上げるという方法を採用して

### (5) 雇止め（任期満了後の再任用）

雇止めとは、一般的には、使用者が期間の定めのある労働契約を結んだ労働者に対し、期間の満了に際して満了後は契約を更新しない旨を通知することである。使用者が契約を更新しない旨を通知した場合、労働契約は当然に終了することとなり、契約形式によって労働者の地位が不安定になることが指摘されている<sup>24</sup>。地方公務員の臨時・非常勤職員においては、任期が満了となった場合、次期に再任用されるかどうかは、各地方公共団体の裁量判断に委ねられており、勤務の継続が不安定であることが問題とされていた<sup>25</sup>。

民間においては、雇止めについて、労働契約法（平成 19 年法律第 128 号）において、契約の形式ではなく実態（業務内容や当事者間の言動・認識等）に基づいて労働者の実質的な保護を図ろうとする法理（雇止め法理）が構築されている<sup>26</sup>一方で、臨時・非常勤職員は同法の適用対象外であり<sup>27</sup>、公務員法制に労働契約法の基準を取り入れて臨時・非常勤職員の再任用に関する期待権を保護する必要性が指摘されている<sup>28</sup>。

総務省は、平成 26 年通知において、臨時・非常勤職員の再度の任用について、「同じ職の任期が延長された」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、「任期ごとに客観的な能力実証に基づき」職員を任用すること、としている。この点について、総務省は、雇止めの問題を存在しないものとして扱っていると批判する意見が存在する<sup>29</sup>。

## II 改正法における課題への対応

### 1 改正法成立までの経緯

総務省は、臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方について検討を行う「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」を平成 28 年 7 月 26 日に設置した。同研究会は、同年 12 月 27 日に、「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」（以下「研究会報告書」という。）<sup>30</sup>を取りまとめ、総務省に提出した。

総務省は、研究会報告書の提出を受けて、平成 29 年 1 月に地方公共団体に研究会報告書を示し、報告書に関する意見聴収を行った。これらの過程を経て、「地方公務員法及び地方自治

いる地方公共団体も存在する（上林陽治「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正（上）」『自治総研』463号、2017.5, pp.21-22）。

<sup>24</sup> 水町勇一郎『労働法 第6版』有斐閣、2016, pp.325-326。

<sup>25</sup> 鈴木 前掲注(23)

<sup>26</sup> 労働契約法第 19 条 ただし、業務内容が臨時的・季節的でその業務が終了した場合、期間満了による契約終了についての明確な合意・十分な認識があった場合は、この法理によっても保護されない、としている（水町 前掲注(24), pp.325-327）。

<sup>27</sup> 労働契約法第 22 条第 1 項 理由として、公務員の勤務関係は任用という行政行為によって設定される公法上の関係であって合意によって成立する労働契約関係ではないため、とされている（西谷敏ほか編『新基本法コンメンタール 労働基本法・労働契約法』日本評論社、2012, p.434）。

<sup>28</sup> 上林 前掲注(2), pp.254-255。

<sup>29</sup> 鈴木 前掲注(23), p.116。一方で、平成 26 年通知では、「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」とされている。

<sup>30</sup> 「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」2016.12.27. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000456446.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000456446.pdf)>

法の一部を改正する法律案」(第193回国会閣法第51号。以下「改正法案」という。)が平成29年3月7日に国会へ提出された<sup>31</sup>。改正法案は、同年5月11日に成立した。改正法の施行予定日は、平成32年4月1日である。

## 2 研究会報告書による提言

### (1) 概要

研究会報告書では、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件の確保に向けて、制度の改正等が提言されている。提言においては、立法的な対応が検討されるべき事項として、①特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用の要件を厳格化すること、②地方公務員法上制度が明確に設けられていなかった一般職非常勤職員制度について新たな仕組みを設けること、③新たな仕組みの下においては、一般職非常勤職員は給料及び手当の支給対象とすること、が挙げられた。

### (2) 特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用

研究会報告書では、特別職非常勤職員について、制度の趣旨に沿わない任用が行われることにより、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ことや、「地方公務員の育児休業等に関する法律」(平成3年法律第110号)の適用対象外であること等、労働者性が高い者に対する処遇上の課題が指摘された。また、臨時的任用職員について、任用が濫用されるようなことがあれば、成績主義<sup>32</sup>の原則を乱し、任用制度の適正な運用を阻害するおそれが大きく、また、地方公務員の育児休業に関する法律の適用も除外されているとの課題が指摘された。

上記の課題を解決するために、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ことが提言されている。具体的には、特別職非常勤職員の任用の対象を「専門性の高い者等」に限定すること、臨時的任用の要件に、国家公務員の臨時的任用の場合<sup>33</sup>と同様に、「常勤官職に欠員を生じた場合」を加えること、が挙げられた。

こうした要件の厳格化に伴い、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員としての任用の対象でなくなる職員については、一般職非常勤職員として任用される、とされた。

### (3) 一般職非常勤職員に関する制度の整備

#### (i) 概要

一般職非常勤職員として任用されることについて、研究会報告書では、地方公務員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非常勤職員への任用が進まない、とする地方公共団体からの意見が紹介された。その上で、同制度に関して、労働者性が高い者を類

<sup>31</sup> 笹野健「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律(平成二九年法律第二九号)について」『地方自治』837号, 2017.8, pp.17-20.

<sup>32</sup> 地方公務員法第15条 職員の任用は、受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づいて行わなければならない、とする原則。この原則は、臨時的任用職員も含めた一般職の職員の全てに適用されるが、臨時的任用は短期間のものであるから、臨時的任用職員には正式任用のような厳格な成績主義の原則は適用する必要がない、とされている(橋本 前掲注(7), pp.225-226)。

<sup>33</sup> 「人事院規則8-12(職員の任免)」第39条第1項柱書において、常勤官職に欠員を生じた場合には現に職員でない者を臨時的に任用することができる旨が規定されている。

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ことが以下のとおり提言された。

#### (ii) 手当の支給

手当の支給について、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た裁判例<sup>34</sup>を引用し、労働者性が高く、常勤職員との権衡を考慮すると給料及び手当の支給になじむ者が増加している一方で、同判決の内容を基準とした手当支給が行われていないことが指摘された。その上で、「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、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、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ことが提言された。具体的には、時間外勤務手当、通勤手当、退職手当、期末手当について、国家公務員の非常勤職員の手当に関する取扱い<sup>35</sup>を基本としつつ、適切に支給すべきこと、とされた。これらのうち、退職手当については、現行の支給要件<sup>36</sup>を満たす場合には、適切に支給すべきであること、とされた。期末手当については、厳しい地方財政の状況等を考慮しつつ、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、とされた。

#### (iii) 賃金水準

一般職非常勤職員の賃金水準について、平成26年通知と同様に、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ものである、とされた。昇給について、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、とされた<sup>37</sup>。

#### (iv) 雇止めへの言及

雇止めについて、平成26年通知と同様に、一般職非常勤職員は再度任用される可能性があるとしつつ、その場合においても、あくまで新たな職に改めて任用されたものである、とされた。一方で、公務員は適用除外であると留保した上で、労働基準法（昭和22年法律第49号）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」（平成15年厚生労働

<sup>34</sup> 最小二判平 22.9.10; 大阪高等裁判所平成22年9月17日判決 労働法律旬報 1738号 50頁

<sup>35</sup> 研究会報告書では、人事院の非常勤職員の給与に関する指針（「一般職の職員の給与に関する法律第22条第2項の非常勤職員に対する給与について」（平成20年8月26日給実甲第1064号））において、手当に相当する給与について、①通勤手当に相当する給与を支給すること、②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、とされていることが引用されている。

<sup>36</sup> 自治庁行政部長通知「職員の退職手当に関する条例案」（昭和28年9月10日自治丙行発第49号）第2条第2項によれば、常時勤務に服することを要する職員及び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について、退職手当の支給対象となる、とされている（地方公務員退職手当制度研究会編『コンメンタール退職手当条例案』ぎょうせい、1989、pp.692-693）。

<sup>37</sup> 具体例として、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は挙げられている。

省告示第 357 号) において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ことが付記された。

#### (4) 常勤職員及び任期付職員を含めた任用根拠の選択

上記の制度改正に伴い、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、それぞれ適切な任用根拠を選択する際、常勤職員と同様の本格的な業務<sup>38</sup>を行う職が存在することが明らかとなった場合には、常勤職員や任期付職員<sup>39</sup>の活用について検討することが必要である、とされた。

### 3 改正法及び関連する通知での措置

#### (1) 会計年度任用職員に関する規定の整備

改正法では、一般職の非常勤職員の任用等に関する制度を明確化するため、一般職の非常勤職員である会計年度任用職員に関する規定を設け、その採用方法、任期等について定めている(改正法による改正後の地方公務員法(以下「改正地公法」という。)第 22 条の 2)。

まず、会計年度任用職員を改正地公法に位置付けるに当たって、地方公務員法上の一般職に属する職について表(次頁)のように概念整理が行われ、職員を任用すべき職の設定は、就けようとする職の職務の内容、勤務形態等に応じて決定することとなった<sup>40</sup>。

会計年度任用職員は、会計年度任用の職(1 会計年度を超えない範囲で置かれる非常勤の職(相当の期間任用されるべき職員を就けるべき職以外の職<sup>41</sup>))を占める職員である(改正地公法第 22 条の 2 第 2 項)。会計年度任用の職については、フルタイムの職とパートタイムの職があることが明確化された<sup>42</sup>。常勤職員の勤務時間と 1 分でも異なれば、パートタイムの会計年度任用職員に分類される<sup>43</sup>。

また、会計年度任用職員は幅広い職種への任用が想定されている<sup>44</sup>が、特別職非常勤職員については、制度が本来想定する専門的な知識経験等に基づき、助言、調査等を行う者に限定し(改正地公法第 3 条第 3 項)、臨時的任用職員については、その対象を常勤職員に欠員を生じた場合に限定した(改正地公法第 22 条の 3 項)<sup>45</sup>。

こうした任用根拠の適正化に当たって、政府は、常勤職員や任期付職員の活用について検討

<sup>38</sup> 研究会報告書では、「本格的な業務」について、「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」としている(「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」前掲注(30), pp.3-4)。

<sup>39</sup> 「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」(平成 14 年法律第 48 号)に基づき採用される職員。研究会報告書では、「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得る制度」とされている(同上)。

<sup>40</sup> 笹野 前掲注(31), pp.27-28.

<sup>41</sup> 「相当の期間任用されるべき職員を就けるべき業務」とは、国家公務員において用いられてきた表現であって、地方公務員における「本格的な業務」を指す、と考えられている(笹野健「「非常勤」とは何か?」『地方公務員月報』643 号, 2017.2, p.16)。なお、「相当の期間」とは、1 年を超える範囲である、と解されている(森園幸男ほか編『逐条国家公務員法 全訂版』学陽書房, 2015, p.989)。

<sup>42</sup> 笹野 前掲注(31), p.28.

<sup>43</sup> 第 193 回国会衆議院総務委員会議録第 16 号 平成 29 年 5 月 9 日 p.15。(高原剛総務省自治行政局公務員部長答弁)

<sup>44</sup> 同上, p.5.

<sup>45</sup> 笹野 前掲注(31), pp.31-32.

することが必要になる、としている<sup>46</sup>。

なお、政府は、会計年度任用職員ではなく独自の一般職非常勤職員を採用することが、直ちに違法となるわけではないが、会計年度任用職員ではない一般職非常勤職員を採用することは、任用の適正化を前提に勤務条件の改善を図る今回の改正法案の趣旨に沿わないものであり、適切ではない、との考えを示している<sup>47</sup>。

表 改正地方公務員法における一般職に属する職の概念

		従事する業務の性質に関する要件	
		相当の期間任用される職員を就けるべき業務に従事	左記以外の業務に従事
勤務時間の要件	フルタイム	<常時勤務を要する職を占める職員> ・任期の定めのない常勤職員 ・臨時的任用職員 ・任期付職員 ・再任用職員	<非常勤の職を占める職員> ・会計年度任用職員（フルタイム）
	パートタイム	<非常勤の職を占める職員> ・任期付短時間職員 ・再任用短時間職員	<非常勤の職を占める職員> ・会計年度任用職員（パートタイム）

(注1) 濃い網掛けの部分の職が地方自治法にいう「常勤」に該当する。

(注2) 濃い網掛け、薄い網掛けの部分の職に該当する職員に対し、給料及び手当が支給される。

(出典) 各種資料等を基に筆者作成。

### (2) 会計年度任用職員に対する手当の支給

改正法による改正後の地方自治法（以下「改正地自法」という。）第204条第1項の規定の整備により、フルタイムの会計年度任用職員に対して同条第2項に定める各種手当を支給できることが明確化された。

一方で、パートタイムの会計年度任用職員については、報酬及び費用弁償に関する規定は維持した上で、期末手当を支給できるよう規定を追加した（改正地自法第203条の2第4項）。なお、総務省が平成29年8月に発出した「会計年度任用職員制度の導入等に向けた必要な準備等について」（総行公第102号。以下「平成29年8月通知」という。）<sup>48</sup>では、その他の手当のうち、通勤手当及び超過勤務手当は、適切に支給すべき旨が示された。

### (3) 賃金水準

平成29年8月通知では、会計年度任用職員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は異なる設定とすべきものであることから、給料又は報酬の水準に一定の上限を設けることが適当である、とされた。そのうち、定型的・補助的な業務等に従事する事務補助職員については、一般行政職の常勤職員の初任給基準額を上限の目安とすることが考えられる、

<sup>46</sup> 第193回国会参議院総務委員会会議録第9号 平成29年4月13日 p.5.(高原剛総務省自治行政局公務員部長答弁)

<sup>47</sup> 第193回国会衆議院総務委員会会議録第16号 前掲注(43), p.4.

<sup>48</sup> 同通知では、改正法の施行にあたって制度の適正かつ円滑な実施のために必要と考えられる事項について、事務処理マニュアルを定めている。

とされた。会計年度職員の再度任用時の給与決定についても、民間労働者に適用される「同一労働同一賃金ガイドライン案」の考え方を踏まえて、常勤職員の初任給決定基準や、昇給の制度との権衡を考慮することが適当である、とされている。

#### (4) 雇止め

雇止めについては、平成 26 年通知及び研究会報告書において示されていた見解が平成 29 年 8 月通知においても踏襲されている。すなわち、会計年度任用の職は、1 会計年度ごとにその職の必要性が吟味される職であり、会計年度任用職員が、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はあり得るが、それはあくまで新たな職に改めて任用されたものであることが示された。一方で、再度の任用を行わない場合は、事前の説明や応募可能な求人者の紹介等の配慮を行うことが望ましい、としている。さらに、研究会報告書で触れられている「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」についても言及されている。

#### (5) 総務大臣の助言又は勧告

改正後の制度や通知を遵守させるため、改正法の附則に、総務大臣は必要があると認めるときは、地方公共団体等に技術的な助言又は勧告<sup>49</sup>をする旨が記されている(附則第 2 条第 2 項)。

### III 残された課題

#### 1 任用根拠の適正化

改正法及び関連する通知等での措置により、労働者性の高い臨時・非常勤職員は会計年度任用職員に分類されることが想定されている。しかし、任命権者が労働者性の高い職を特別職であると判断することを、改正地公法により妥当でないものとするができるかどうかは定かではないことが指摘されている<sup>50</sup>。

また、特別職非常勤職員として任用されていた職員が、一般職である会計年度任用職員として任用される場合には、労働基本権の制約等の諸制約が課されることになることが指摘されている<sup>51</sup>。

#### 2 手当の支給

研究会報告書では、一般職非常勤職員について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が提言されていたのに対し、改正地自法では、パートタイムの会計年度任用職員については報酬及び費用弁償を支給する、とされている。この点について、国家公務員の非常勤職員については、フルタイム・パートタイムを問わず給料及び手当が支給

<sup>49</sup> 地方分権一括法（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」平成 11 年法律第 87 号）施行後、勧告という措置について法律に明記された例はほとんどないとして評価する意見が存在する（「FOCUS 非正規公務員の待遇」『日経グローバル』327 号, 2017.11.6, p.40）。

<sup>50</sup> 上林陽治「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正（下）」『自治総研』465 号, 2017.7, p.12-13.

<sup>51</sup> 「法改正、20 万人が基本権失う恐れ」『朝日新聞』2017.6.26.

されている<sup>52</sup>こととの権衡を欠いている、との指摘が存在する<sup>53</sup>。

パートタイムの会計年度任用職員については給料でなく報酬を支給する理由として、政府は、「常勤職員よりも短い勤務時間で職務に従事し、その勤務形態も多種多様で一律でないことから、職務に対する純粋な反対給付としての報酬の支給対象とすることが適当である」ことを挙げている。また、現行の報酬、費用弁償の給付体系を維持しつつ、期末手当を新たに支給できることとした理由として、「支給可能な手当を明確にすべきとする旨の意見が地方公共団体から多数寄せられ」たこと等を挙げている<sup>54</sup>。現行の給付体系を維持するその他の理由として、地方財政計画上の理由があるとする指摘も存在する<sup>55</sup>。政府は、パートタイムの会計年度任用職員に関する給付体系の在り方については、今後の検討課題である、との考えを述べている<sup>56</sup>。

### 3 給与水準

給与水準について、会計年度任用職員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は異なる設定とすべきもの、とされているが、この点について、現行の公務員制度は、職員の職務と責任の程度を図る指標が存在しないことが指摘されている<sup>57</sup>。指標が存在しない背景として、現行の公務員制度では職階制<sup>58</sup>が実施されていないことに加えて職階制に相当する職務分類に基づいた給与・人事管理の制度も導入されていないことが指摘されている<sup>59</sup>。

### 4 雇止め

改正法において I 2 (5) で述べた雇止めの問題について言及されておらず、事業主たる地方公共団体に対して、実効性を持たせるための措置が義務付けられていない、との指摘が存在する<sup>60</sup>。

改正法に関する国会での質疑において、関する国会での質疑において、労働契約法第 18 条による常勤職員への転換制度を臨時・非常勤職員にも適用すべき、との意見が出された。これに

<sup>52</sup> 「一般職の職員の給与に関する法律」（昭和 25 年法律第 95 号）第 22 条第 2 項；「一般職の職員の給与に関する法律第 22 条第 2 項の非常勤職員に対する給与について」前掲注(35)

<sup>53</sup> 上林 前掲注(50), p.15.

<sup>54</sup> 第 193 回国会衆議院総務委員会議録第 16 号 前掲注(43), p.5.

<sup>55</sup> 臨時・非常勤職員を給料や諸手当が支給可能な会計年度任用職員に移行させた場合、この職員に係る経費について、地方財政計画上一般行政経費から給与関係経費として計上される可能性がある、とされている。その場合、財務省は、地方財政計画のうち、一般行政経費の内訳や積算の不透明性を問題視している、とされている。こうした状況下で、総務省が、一般行政経費単独分について、その費目を確保する必要性に迫られて、パートタイムの会計年度任用職員に対しては報酬と費用弁償を支給するとしたのではないかと、とする指摘が存在する（「18 年度基金等焦点に 地方財政計画巡り攻防続く」『自治日報』2017.2.24; 上林 前掲注(50), p.7）。

<sup>56</sup> 第 193 回国会衆議院総務委員会議録第 16 号 前掲注(43) 改正法案の採決に際して、民間部門における同一労働同一賃金の議論の動向を注視しつつ、短時間勤務の会計年度任用職員に係る給付の在り方に重点を置いた対応に努める旨の附帯決議が衆参の総務委員会において採択されている（同, pp.20-21; 第 193 回国会参議院総務委員会議録第 9 号 前掲注(46), pp.23-24）。

<sup>57</sup> 川田琢之「公務員制度における非典型労働力の活用に関する法律問題（2）」『法学協会雑誌』116(10), 1999.10, p.1634.

<sup>58</sup> 公務員が任用される職の全てを、内容と責任の度合いとに従って分類し、任用条件や勤務条件を職級単位で明らかにするシステムのことを指す（下井康史『公務員制度の法理論—日仏比較公務員法研究—』弘文堂, 2017, p.143）。

<sup>59</sup> 川田琢之「公務員制度における非典型労働力の活用に関する法律問題（3）」『法学協会雑誌』116(11), 1999.11, pp.1819-1820.

<sup>60</sup> 上林 前掲注(50), p.18.

対し、政府は、公務員は競争試験による採用が原則とされ、厳格な成績主義が求められており、臨時・非常勤職員が常勤職員に採用される場合には、競争試験などにより常勤職員としての能力実証を改めて行う必要があり、一定期間勤務を継続したことのみをもって常勤職員に転換することは困難である、との考えを示している<sup>61</sup>。

## 終わりに

総務省による臨時・非常勤職員の実態調査結果<sup>62</sup>が公表される以前から、非正規（臨時・非常勤）職員や、時期を限って限定的な職務に従事する正規職員（任期付職員等）が厚い層を形成することによって公務遂行が確保される時代が到来した際には、公務員法制は、多様な勤務形態を受け止められるだけの柔軟性等を備える必要があることが指摘されていた<sup>63</sup>。

今回の改正法はそうした要請に応えようとするものであるが、その一方で、フルタイムとパートタイムの違いに見られるように、多様性・柔軟性を制度化により実現しようとする、その要件・効果の設定において、制度対象が純化され、結果として、できあがった制度に当てはまるものについては周到な制度化がなされる反面、なお仕組みになじまないものについては取り残されることになることが指摘されている<sup>64</sup>。臨時・非常勤職員について、公務員も憲法上の「勤労者」に該当するとの憲法上の通説<sup>65</sup>によれば公務員は民間労働者と異質の存在ではない、という前提に立った上で、任用方法等について法律による特殊な規律がなされている公務員制度に合致する精緻な議論が求められている<sup>66</sup>ことも踏まえれば、より多様な視点からの議論が求められていると言える。

<sup>61</sup> 第193回国会参議院総務委員会会議録第9号 前掲注(46), p.6.

<sup>62</sup> 「地方公務員の臨時・非常勤職員調査結果のポイント」前掲注(1)

<sup>63</sup> 川田琢之・高橋滋「対話で学ぶ行政法—労働法との対話(12) 公務員— 川田琢之&高橋滋」『法学教室』260号, 2002.5, p.125 (高橋発言)。

<sup>64</sup> 鶴養幸雄「「非正規」な公務員という存在」『政策科学』19(3), 2012.4, pp.215-216.

<sup>65</sup> 木下智史・只野雅人『新・コンメンタール 憲法』日本評論社, 2015, pp.322-333.

<sup>66</sup> 櫻井敬子「労働判例にみる公法論に関する一考察」『日本労働研究雑誌』55(8), 2013.8, p.74.