



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	会計年度任用職員制度の課題
Author(s)	戸谷, 雅治
Citation	年報 公共政策学, 12, 91-109
Issue Date	2018-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/70297
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS12_07.pdf



会計年度任用職員制度の課題

戸谷 雅治*

1.1 はじめに

近年、我が国ではいわゆる正規雇用と非正規雇用の不合理な処遇格差が問題として取り上げられることが多くなり、政府においても「働き方改革」を大きな課題としている¹⁾。政府は、こうした正規、非正規の問題は民間だけでなく、公務員でも課題としており²⁾、特に地方公務員においては、2017年に地方公務員法（以下、地公法）及び地方自治法（以下、地自法）を改正し、臨時・非常勤職員の適正な任用、勤務条件を確保することとしている³⁾。

現在、地方自治体では任期の定めのない常勤職員を中心とした公務の運営を基本としているが⁴⁾、多くの地方自治体において臨時・非常勤職員が様々な分野で活用されている。総務省は、改正地公法において導入される会計年度任用職員制度について、従来の臨時・非常勤職員からの移行を念頭に置いているが、その制度の詳細は不明な部分もあり、今後の運用には課題がある。

1.2 先行研究と本稿の意義

臨時・非常勤職員の実態や判例等をまとめた代表的なものとして、上林陽治（2012）『非正規公務員』及び同（2015）『非正規公務員の現在』、東京弁護士会労働法制特別委員会公務員労働法制研究部会編集（2016）『裁判例に見る「非正規公務員」の現状と課題』がある。『非正規公務員』は、複数の職種を比較しながら、臨時・非常勤職員の勤務条件の現状とその問題点を明らかにし、臨時・非常勤職員に関する法律や判例の検討の他、臨時・非常勤職員が基幹化していく過程や処遇改善の事例を紹介している。同著者による『非正規公務員の現在』は、新たな事例の紹介や臨時・非常勤職員が増加している要因分析と、歴史的経緯を追及している。『裁判例に見る「非正規公務員」の現状と課題』は、法律問題に特化し、臨時・非常勤職員の処遇と身分保障に関する判例を基に、雇止め等の救済手段を提示している。

* 全国市長会 E-mail: m-toya@mayors.or.jp

本文中、意見にわたる部分については筆者個人の見解であり、所属団体を代表するものではない。

1) 働き方改革実現会議「働き方改革実行計画」（平成29年3月28日決定）

2) 前掲脚注1 実行計画工程表

3) 今般の改正全般の説明については笹野（2017）、笹野他（2017）参照。

4) 山形県人事委員会事件（最三小判昭和38年4月2日・民集17巻3号435頁）

また、今般の地公法、地自法改正について検討したものとして上林陽治(2017)「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正(上)(下)」がある。この中で、改正検討段階と実際の改正内容の差異に言及し、今般の改正の問題点を指摘している。

本稿は、こうした先行研究を踏まえたうえで、地方公務員の臨時・非常勤職員の現状を概観した後、特に今般の改正によって新たに導入される会計年度任用職員制度に焦点を当て、同制度の施行後に予想されるいくつかの課題を指摘したい。

2. 地方公務員の臨時・非常勤職員の現状

各地方自治体においては、厳しい財政事情の中、職員を削減しつつ、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。これに伴い、地方公務員の臨時・非常勤職員は増加し、幅広い分野で活用されており⁵⁾、2005年には約45万6,000人(同時期の臨時・非常勤職員を含まない地方公務員総数は約304万2,000人)だったが、2016年には約64万5,000人(同約273万7,000人)となっている⁶⁾。勤務時間別に見ると、フルタイムの者が約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人となっている⁷⁾。

現在、臨時・非常勤の地方公務員の類型は、①特別職非常勤職員(現行地公法3条3項3号)、②一般職非常勤職員(同法17条)、③臨時的任用職員(同法22条2項から5項)がある。

①特別職非常勤職員は、主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専断的に参画するものであり⁸⁾、任期は原則1年以内であるが、再度の任用もありうる⁹⁾。地公法は適用されない(同法4条2項)。2016年4月現在、約22万人が任用されており、このうち51.8%がフルタイム乃至常勤の4分の3を超える勤務時間となっている¹⁰⁾。主に公民館長や学校医などが想定される¹¹⁾。

②一般職非常勤職員は、補助的業務にあたるものであり、条件付き採用及び定年に係る規定を除き、基本的に地公法が適用される(同法22条1項、28条の2第4項)。任

5) 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)3頁

6) 地方公務員総数については総務省「地方公共団体定員管理調査結果」、臨時・非常勤職員数については前掲脚注5報告書参考資料3頁

7) 前掲脚注5報告書参考資料31頁

8) 総務省自治行政局公務員部長「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」(平成26年7月4日総行公第59号)

9) 前掲脚注8総務省自治行政局公務員部長文書

10) 前掲脚注5報告書参考資料31頁

11) 橋本(2016)66頁

期は地公法上、明確な規定はないが、原則 1 年以内とされ、再度の任用もありうる¹²⁾。2016 年 4 月現在、約 17 万人が任用されており、このうち 58.5% がフルタイム乃至常勤の 4 分の 3 を超える勤務時間となっている¹³⁾。主に学校給食の調理業務に従事するパート職員¹⁴⁾や公民館の館長以外の非常勤職員¹⁵⁾などが想定される。

③臨時的任用職員は、緊急・臨時の業務にあたるものであり、任用期間 6 月の期間で更新回数 1 回、最長 1 年である（同法 22 条 2 項）。2016 年 4 月現在、約 26 万人が任用されており、このうち 75.7% がフルタイム乃至常勤の 4 分の 3 を超える勤務時間となっている¹⁶⁾。主に繁忙期に任用されるアルバイトや災害対応時の一時的な任用などが想定される¹⁷⁾。

以上のようにそれぞれの類型において、任用される職が想定されているが、事務補助職員として任用されている臨時・非常勤職員の類型を見ると、①特別職非常勤職員で約 1 万 7,000 人、②一般職非常勤職員で約 2 万 9,000 人、③臨時的任用職員で約 5 万 5,000 人となっており、特定の学識・経験を必要とする職を想定している特別職非常勤職員でも事務補助職員として相当数任用されているなど、必ずしも想定どおりとはなっていない¹⁸⁾。

常勤の臨時的任用職員には生活給の性格を持った給料と手当が支給されるが（現行地自法 204 条）、非常勤職員は特別職、一般職を問わず、生活給を考慮せず、職務に対する報酬と職務を行うために要する費用が支給される（同法 203 条の 2）¹⁹⁾。

3. 地方公務員の臨時・非常勤職員の課題

3.1 職種

2. で見たように、地方公務員の総数は減少しているが、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。しかし、地方自治体によっては制度の趣旨に添わない任用が行われ、守秘義務など公共の利益の保持に必要な諸制約を課していないなどの問題があり、また、労働者性が高い臨時・非常勤職員に対する処遇上の課題も指摘されている²⁰⁾。例えば、特別職非常勤職員は、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画するものを想定しているが、一般職の職員と同一視されるような業

12) 前掲脚注 8 総務省自治行政局公務員部長文書

13) 前掲脚注 5 報告書参考資料 31 頁

14) 昭和 51 年 12 月 3 日自治公一第 42 号

15) 昭和 26 年 3 月 30 日文部省社会教育局長、地方自治庁次長通知

16) 前掲脚注 5 報告書参考資料 31 頁

17) 橋本（2016）336 頁

18) 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」（平成 29 年 3 月 31 日）

19) 公務員の非正規化に関する国際状況については上林（2017b）参照。

20) 前掲脚注 5 報告書 3 頁

務をこなしている事案がある²¹⁾。しかし、地公法が適用されないため(同法4条2項)、人事委員会への措置要求等は認められていない。また、一般職の職員と同一視されるような業務をこなしているにも関わらず、特別職は地公法が適用されないため、一般職に課されている守秘義務が課されない。こうした状況を改善するため、それぞれの業務内容に適した類型によって任用する必要がある。

3.2 雇止め

任期満了によって雇止めがなされた場合の法律関係も課題として挙げられる²²⁾。民間労働者は当該有期労働契約が過去に反復して更新され、その契約期間の満了時に当該有期労働契約を更新しないことが、期間の定めのない労働契約を締結している労働者を解雇することと社会通念上同視できると認められる場合²³⁾、又は労働者が有期労働契約の契約期間の満了時に当該有期労働契約が更新されるものと期待する合理的な理由があると認められる場合²⁴⁾には解雇権濫用法理が類推適用され、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない限り、当該有期労働契約が更新されたことになる(労働契約法(以下、労契法)19条)。なお、地方公務員には労契法の規定は適用されない(同法22条)。

一方、公務員についての判例では、更新が繰り返された国立大学付属図書館の事務補佐員(日々雇用職員)が再任用されなかったことについて、地位確認及び賃金の支払い等を求めた事案において、「国家公務員の勤務関係は公法上の関係であって、その任用については国公法、人規その他の公法的規制下にあり、日々雇用職員としての任用の更新が継続されたことを理由として、控訴人の日々雇用職員としての任用が期限の定めのない非常勤職員としての任用に転化することを認めることは、国公法等の規定の趣旨を潜脱する結果となるから許されないものと解するのが相当であり」、「公法的規制を受ける国家公務員の任用関係の性質からすると、日々雇用の一般職国家公務員の地位は、任用期間の満了により当然に消滅するものというほかなく、したがって、期間が満了した非常勤職員を再度任用するかどうかは任命権者の自由裁量に属し、解雇に関する法理を類推適用すべき余地はないものと解するのが相当である」とし、民間の雇止めにおける解雇権濫用法理の類推適用を否定した²⁵⁾。なお、「もっとも任命権者が、日々雇用職員に対して、任用予定期間満了後も任用を続けることを確約ないし保障するなど、期間満了後も任用が継続されると期待することが無理からぬものとみられる行為をしたというような特別の事情がある場合には、職員がそのような誤った

21) 前掲脚注18実態調査

22) 川田(2008)101頁、上林(2012)129頁、同(2015)240頁、東京弁護士会(2016)29頁

23) 東芝柳町工場事件(最一小判昭和49年7月22日・民集28巻5号927頁)

24) 日立メディコ事件(最一小判昭和61年12月4日・労判486号6頁)

25) 大阪大学付属図書館事件(最一小判平成6年7月14日・労判655号14頁)

期待を抱いたことによる損害につき、国家賠償法に基づく賠償を認める余地があり得る」とし、損害賠償の可能性も指摘している。

地方公務員においても、再任用拒否された任期付非常勤保育士らが、非常勤職員たる地位の確認等を求めた事案において、「任命する地方公共団体の側では、…報酬等に関する予算措置もあって任期を1年と限っているのであるから、上記のような期間の定めのない任命の意思を考えることができない。また、任命行為は行政行為であって、当事者間の諾成契約のように契約当事者の明示又は黙示の意思表示の合致のみによっては任命の効力は生ぜず、任命権者による告知によって効力を生ずるものであるから、期間の定めのない任命行為を認定することも、当事者双方の意思を推定する規定である民法629条1項を類推適用することも困難であり、任期を1年として任命された地方公共団体における非常勤職員については、東芝柳町工場事件判決や日立メディコ事件判決の法理を適用することができないものといわざるを得ない。」として、解雇権濫用法理の類推適用を否定した²⁶⁾。

以上のように、判例上、公務員の任用は労働契約ではなく、公法上の法律関係であり、任用期間満了によって当然に消滅するため、解雇権濫用法理が類推適用されないとされている。ただし、損害賠償の可能性は残されている。

雇止め救済については、義務付け訴訟（行政事件訴訟法（以下、行訴法）3条6項1号）によって、裁判所に対し、任用を行政庁に義務付けるものが考えられる²⁷⁾。ただし、義務付け訴訟は、一定の処分がされないことにより重大な損害を生ずるおそれという訴訟要件（行訴法37条の2第1項）の厳格性が問題となる²⁸⁾。この点について、囑託として任用を継続されてきた職員が、雇止め後に再任用の義務付け等を求めた事案の一審判決において、原告が雇止め後も「従前と比較しても、さほど遜色のないといえる勤務条件である」ことや、囑託職員時に従事していた業務自体は、「専門的な知識・技能を要する業務であるというべきであって、その知識・技能を必要とする職場は、Y（被告自治体）以外にも存在することが明らかである。このような点に鑑みると、現時点において、任用を義務付けなければ、X（原告）に重大な損害を生じるとまでは認めることができない」として、当該訴えを却下している²⁹⁾。なお、控訴審判決では、「非常勤職員の任用予定期間満了後における任用継続の期待が法的保護に値する場合であっても、そのことを理由に上記期間満了後同職員に従前と同様の地位が与えられるとすれば、任命権者の任用行為が存在しないにもかかわらず、裁判所の判決によって従前と同一条件による任命がされたのと同様の法律関係が創り出されることとなるが、これは、裁判所が行政庁に対し、義務付けの訴えにおいてある行政行為を

26) 中野区非常勤保育士事件（東京高判平成19年11月28日・労判951号47頁）

27) 川田（2008）156頁、上林（2012）211頁、東京弁護士会（2016）42頁

28) 東京弁護士会（2016）50頁

29) 武蔵野市非常勤囑託職員事件（東京地判平成23年11月9日・公務員関係判決速報417号17頁）

すべきことを命ずることができるにとどまるとされていることに反する事態を招くものであり、解釈論の域を超えるというべきである」としている³⁰⁾。

また、任用は公法上の関係ではあるが、権利濫用や信義則の適用による救済が考えられる³¹⁾。この点について、非常勤職員が雇止め後に地位確認等を求めた事案の一審判決において、「権利濫用ないし権限濫用の禁止に関する法理は、…信義則の法理と共に、公法上の法律関係においても適用の余地のある普遍的法原理であるというべきであり、「公法的規律に服する公法上の法律関係であるとしても、…特段の事情が認められる場合には、権利濫用・権限濫用の禁止に関する法理ないし信義則の法理が妥当することがあり得ると考えるのが相当である」とし、「①任命権者が、非常勤職員に対して、任用予定期間満了後も任用を続けることを確約ないし保障するなど、右期間満了後も任用が継続されると期待することが無理からぬものと見られる行為をしたというような特別な事情があるにもかかわらず、任用更新をしない理由に合理性を欠く場合、②任命権者が不当・違法な目的をもって任用更新を拒絶するなど、その裁量権の範囲をこえまたはその濫用があった場合、③その他任期付きで任用された公務員に対する任用更新の拒絶が著しく正義に反し社会通念上是認しえない場合など、特段の事情が認められる場合には、権利濫用・権限濫用の禁止に関する法理ないし信義則の法理により、任命権者は当該非常勤職員に対する任用更新を拒絶できないというべきである」とした。そして、本件では、原則決定していた任用終了方針を最終の任用更新時においても原告に告知せず、再就職のあつせん等も認められないことから、「本件任用更新拒絶は、著しく正義に反し社会通念上是認しえないというべきであって…特段の事情が認められる場合に該当するものと思料する。」よって、「任用更新を拒絶することは、信義則に反し、許されないものといわなければならない」とした³²⁾。ただし、二審では権利濫用や信義則等の判断はせず、任用更新を否定している。

なお、上述の情報・システム研究機構（国情研）事件一審判決の「任命権者は当該非常勤職員に対する任用更新を拒絶できない」とする結論については、いかなる法的根拠によってそうした結論に至るかは不明確であり³³⁾、法律による行政の原理の中では慎重であるべきとする見解がある³⁴⁾。

さらに、公務員関係は法律による規律密度の高い契約関係であり、法令規定の範囲内において当事者自治が機能するとし、任用の継続がある程度期待されていた場合、当該雇止めは更新を前提とした任期付任用の更新拒否処分であり、取消訴訟（行訴法

30) 武蔵野市非常勤嘱託職員事件（東京高判平成24年7月4日・公務員関係判決速報417号2頁）

31) 櫻井（2013）73頁

32) 情報・システム研究機構（国情研）事件（東京地判平成18年3月24日・判タ1207号76頁、東京高判平成18年12月13日・労判931号38頁、最一小決平成20年5月26日（棄却・不受理））

33) 川田（2007）194頁

34) 宇賀（2013）29頁

3条2項)の対象となるとの見解もある³⁵⁾。

民間労働者については、2012年の労契法改正により、雇止め事案における解雇権濫用法理の類推適用が法律に規定されている(同法19条)。もちろん、地方公務員と民間労働者が法律上、同様の位置づけにあるわけではなく、労契法の規定が直ちに地方公務員に妥当するわけではない(同法22条)。しかし、地方公務員も憲法28条にいう勤労者であることに変わりはない。以上を踏まえれば、雇止め救済に関して損害賠償とは別に明確な法的規定が必要である。

3.3 手当等

2. で述べたように、常勤職員には給料と手当の支給(現行地自法204条)、非常勤職員には報酬の支給と費用の弁償が行われる(同法203条の2)。しかし、近年、勤務時間がフルタイム乃至常勤の4分の3を超える非常勤職員が半数を超えるなど、生活給としての給料及び手当の支給になじむ非常勤職員が増加しており、非常勤職員に対する給料及び手当の支給の可能性、手当等を支給した場合の違法性が問題となる。

臨時的任用職員に対する条例及び規則に定めない期末手当の支給は違法であるとして、損害賠償を求めた住民訴訟では、「臨時的任用職員に対する手当の支給が地方自治法204条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、当該臨時的任用職員の勤務に要する時間に照らして、その勤務が通常の勤務形態の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あることが必要であり、かつ、支給される当該手当の性質からみて、当該臨時的任用職員の職務の内容及びその勤務を継続する期間等の諸事情にかんがみ、その支給の決定が合理的な裁量の範囲内であるといえることを要するものと解するのが相当である」とし、勤務日数が週3日という勤務実態からして、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とはいえないとして、手当の支給は違法としている³⁶⁾。

また、非常勤職員に対する各種手当の支給が違法であるとして、損害賠償を求めた住民訴訟では、当該非常勤職員の勤務時間が常勤職員の4分の3以上である等の勤務実態を考慮し、「本件非常勤職員の勤務実態は、常勤職員と大きく変わるものではなく、本件非常勤職員も、常勤職員と同様、生計の資本としての収入を得ることを主な目的としてそれぞれの職務にそれぞれ従事してきたものと推認されるから、本件非常勤職員は、地方自治法203条所定の『非常勤の職員』ではなく、同法204条所定の『常勤の職員』に該当するものと解するのが相当である。」「したがって、本件非常勤職員は、常勤職員と同様、地方公務員法24条6項所定の条例に基づく限り、地方自治法204条2項所定の各種手当(期末手当、退職手当等)の支給を受けることができるということ

35) 下井(2017) 312頁

36) 茨木市臨時的任用職員事件(最二小判平成22年9月10日・民集64巻6号1515頁)

になる（地方公務員法25条1項）」としている³⁷⁾。

4. 国家公務員における臨時・非常勤職員制度

国家公務員については、2009年8月に人事院が「公務員人事管理に関する報告」において、それまでの日々雇用の非常勤職員（人事院規則15－15（勤務時間）旧2条）は、任用の際に任用予定期間を定めることとされてはいるものの³⁸⁾、任期が1日単位とされ、任用予定期間中でも退職させることができるなど、制度上、不安定な地位に置かれていることから、臨時的な業務に一定期間雇用されるという性格に応じた任期や再任のルールを設定する必要があるとした。同報告を踏まえ、2010年10月に非常勤職員の任用・勤務形態が見直された。現在、日々雇用の非常勤職員は廃止され、臨時・非常勤職員については、①期間業務職員（人事院規則8－12（職員の任免）4条13号）と、②その他の非常勤職員（同規則46条の2第4項）、③臨時的任用職員（国家公務員法60条）がある。

①期間業務職員は、非常勤官職であって、一会計年度内に限って臨時的に置かれるものに就けるために任用される職員であり（人事院規則8－12（職員の任免）4条13号）、任期は当該採用の日から同日の属する会計年度の末日までの期間の範囲内で定めるとされている（同規則46条の2第1項）。採用は原則公募であるが（同規則46条1項）、連続2回まで勤務実績に基づき、公募によらず同一の者を採用できる（同条2項2号）³⁹⁾。フルタイムでの勤務が想定されている⁴⁰⁾。

②その他の非常勤職員は、人事院規則に規定はないが、委員、顧問、参与等の他、常勤を要しない補助的業務が想定されていると考えられる⁴¹⁾。勤務時間は、常勤職員の勤務時間の4分の3を超えない範囲内において各省庁の長が任意に定めるとされている（人事院規則15－15（非常勤職員の勤務時間及び休暇）2条）。

①期間業務職員、②その他の非常勤職員とも、常勤職員との権衡を考慮し、給料と手当が支給される（一般職の職員の給与に関する法律（以下、一般職給与法）22条2項）。

この他、③臨時的任用職員は、緊急の場合や臨時の職に関する場合に採用でき、任用期間は6月で更新回数1回、最長1年と定められている（国家公務員法60条）。さらに、常勤官職に欠員を生じた場合において、現に職員でない者を臨時的に任用することができる（人事院規則8－12（職員の任免）39条）。給与及び手当は、一般職給与法に基づき支給される。

37) 枚方市一般職非常勤職員事件（大阪高判平成22年9月17日・労旬1738号50頁）

38) 「定員外職員の常勤化の防止について」（昭和36年2月28日閣議決定）

39) 人事院人材局長「期間業務職員の適切な採用について」（平成22年8月10日人企第972号）

40) 東京弁護士会（2016）14頁

41) 東京弁護士会（2016）14頁

5. 地方公務員法等の改正の経緯

これまで自治省、総務省においては様々な研究会や検討会を設置し、臨時・非常勤職員等のあり方について、報告書等を取りまとめている⁴²⁾。1999年4月に地方公務員制度調査研究会がとりまとめた「地方自治・新時代の地方公務員制度」では、柔軟で弾力的な勤務形態の導入が求められる中、一般職非常勤職員の任用根拠等の位置付けの検討や一般的な短時間勤務職員制度の導入に関する検討等の必要性を指摘している。

2002年9月に分権型社会における地方公務員の任用制度のあり方等に関する検討会がとりまとめた「分権型社会にふさわしい地方公務員の多様な任用制度の実現へ向けて」では、非常勤職員の業務の在り方として、フルタイムの勤務を要しない業務については、非常勤職員の活用が幅広く可能となり、フルタイムの勤務を要する業務で必ずしも任期の定めのない常勤職員で処理する必要のない業務については、任期付の常勤職員を活用することも可能であり、特別職の臨時・非常勤職員について、制度趣旨に鑑み、特定の学歴・経験に基づいて任用される非専務的な性格の強い者に限定する方策を検討するとしている。また、非常勤職員・任期付常勤職員の活用の方向性として、任期の定めのない常勤職員のほか、非常勤職員又は任期付の常勤職員をどのように活用するかは、地方公共団体が地域の実情に即して決定し、非常勤職員又は任期付の常勤職員は、臨時的（時限的）業務のみならず、必ずしも任期の定めのない常勤職員によることを要しない場合において、幅広い活用方法が想定されるとしている。

2003年12月に地方公務員制度調査研究会がとりまとめた「分権新時代の地方公務員制度」においては、1年を超える任期で本格的業務に従事する任期付短時間勤務職員制度の創設とともに、任期付採用を職が一次的又は時限的であり、任期の定めのない職員のみによることが必ずしも効率的でない場合に拡大することを提言した。同報告書を踏まえ、2004年8月に一般職任期付職員採用等に関する法律が改正された。

2009年1月に地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会がとりまとめた報告書では、臨時・非常勤職員の任用の考え方として、本来、「臨時的・補助的な職」又は「学識経験を必要とする職」に任用されるものであることに留意すべきであり、任期の単位は原則1年以内としている。また、その処遇の考え方として、常勤は「給料・手当」、非常勤は「報酬・費用弁償」という現行の枠組みを維持しつつ、報酬等の水準は職務の内容・責任に応じて各地方公共団体に適切に決定すべきであり、採用時には任期や勤務条件を明示し、休暇等の労働関係法令を適切に適用すべきとしている。さらに、再度の任用の考え方として、再度任用は妨げないが、改めて成績主義・平等主義を踏まえ採用すべきとしている。

同報告書を踏まえ、2009年4月24日、総務省自治行政局公務員部公務員課長・給与能率推進室長通知「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」

42) 戦後の公務員法制の歴史については濱口（2013）参照。

(総行公第26号)を発出し、任用の際の勤務条件の明示及び休暇その他の勤務条件に関して留意すべき事項等について示した。

また、2014年7月4日にも改めて総務省自治行政局公務員部長通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」(総行公第59号)を発出し、留意すべき事項を示し、各地方公共団体において取扱いを再度検証したうえで、必要な対応を図るよう要請している。

その後、2016年7月、2014年の公務員部長通知のフォローアップを含めた調査を実施し、その結果や関連する新たな動きを踏まえ、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設置し、同研究会は、2016年12月に報告書を取りまとめた。同報告書では、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件の確保が図られるよう、任用上及び処遇上の課題に対し、可能な限り立法的な対応を目指し検討すべきとしている。同報告書を踏まえ、政府は、地方公務員の臨時・非常勤職員について、特別職の任用及び臨時的任用の適正を確保し、並びに一般職の会計年度任用職員の任用等に関する制度の明確化を図るとともに、会計年度任用職員に対する給付について規定を整備する「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律案」を2017年3月7日に閣議決定した。同法案は、第193回通常国会の審議を経て、5月11日に成立、同月17日に公布され、2020年4月に施行される。

6. 研究会の課題設定と問題意識

従来の地方公務員制度の改正は、国家公務員の制度改正が先行し、それに対応した制度改正がなされることが多かった。一方、今回の地方公務員の臨時・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の設置のきっかけは、政府の働き方改革の中で大きく取り上げられている同一労働同一賃金の実現であったとされる⁴³⁾。2016年8月31日に開催された第3回研究会を、同一労働同一賃金について厚生労働省、有識者、日本経済団体連合会(経団連)からのヒアリングに充てており、関心の高さが窺われる。

同研究会報告書においては、課題として①地方公共団体によっては、単なる事務補助職員も特別職で任用されているなど制度の趣旨に添わない任用が行われている点、②一般職非常勤職員について、採用方法等の必要な任用上の取扱いが制度として明確に定められていないため、一般職非常勤職員としての任用が進まない点、③労働者性の高い一般職非常勤職員について、制度上、期末手当等の手当の支給ができない点が挙げられている⁴⁴⁾。

43) 上林(2017a)(上)22頁

44) 前掲脚注5 報告書ポイント2から7頁

これらに対応するため、①特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用についての要件の厳格化、②一般職非常勤職員の新たな仕組みの設定、③一般職非常勤職員について、報酬・費用弁償の支給から給料・手当を支給できる給付体系への移行を提言している。

給料・手当を支給できる給付体系への移行に関しては、同一労働同一賃金を意識したものであり⁴⁵⁾、研究会設置当初の目的を一定程度果たしたといえる。一方で、3.2で指摘した雇止めについては、課題として検討されておらず、今般の改正でも取り上げられていない。

7. 研究会等の委員構成の問題

一連の自治省、総務省の研究会等における検討は、公務運営を担う地方公務員の任用関係という地方自治に密接に関わるものだが、首長の全国的連合組織であり、いわば使用者側の代表である全国知事会、全国市長会、全国町村会からは、地方公務員制度調査研究会に全国知事会事務総長及び市長一人が参画したのみであり、他の研究会等には委員として参画はしていない。その他の研究会等については、地方自治体の人事担当者が委員として参画しているのみである。

一方、労働者側については、地方公務員制度調査研究会及び地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会には、全日本自治団体労働組合（自治労）等から委員が参画しているが、分権型社会における地方公務員の任用制度のあり方等に関する検討会及び地方公務員の臨時・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には、地方公務員関係労働組合の委員は参画していない。今般の改正につなが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には、全国中央組織である日本労働組合総連合会（連合）から委員が参画しているのみであった。

国際労働機関（ILO）第144号条約及び第152号勧告が、労働分野の法律改正等について、政府委員、労働者委員、使用者委員の三者構成による効果的な協議を経て行うことを求めていることからすれば、地方公務員の任用が労働契約ではないとしても、労働者委員や使用者委員を欠く委員構成は歪なように思われる。

8. 会計年度任用職員の概要

総務省は、2017年6月28日に発出した「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律の運用について（通知）」（総行公第87号、総行給第33号）において、今般の改正の趣旨として、「一般職の会計年度任用職員制度を創設し、任用、服務規律等の整備を図るとともに、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用要件の厳格化を行い、

45) 前掲脚注5 報告書9頁

会計年度任用職員制度への必要な移行を図るものであること。併せて、会計年度任用職員については、期末手当の支給を可能とするものであること。以上の改正に基づき、従来、制度が不明確であり、地方公共団体によって任用・勤務条件に関する取扱いが区々であったのに対し、統一的な取扱いが定められることにより、今後の制度的な基盤を構築するものであること。」としている。

なお、こうした制度の適正かつ円滑な実施を確保するため、任命権者が行う必要な準備及び地方公共団体の長が講ずべき措置について、総務大臣が技術的な助言又は勧告をするとしている（改正地自法附則 2 条 2 項）。

8.1 職種

一般の改正において新たに規定された会計年度任用職員は、一会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職（改正地公法28条の5 第1項に規定する短時間勤務の職を除く）を占める職員をいう（同法22条の2 第1項）。会計年度任用職員は、一週間当たりの通常の勤務時間が常勤職員に比し短いパートタイム（同項1号）、常勤職員と同一のフルタイム（同項2号）の2類型を設けている。競争試験又は選考により採用することとし（同項）、採用当初1月は条件付き採用とする（同条7項）。任期は採用した会計年度の末日までの範囲内で任命権者が定め（同条2項）、当該職員にその任期を明示しなければならない（同条3項）。

また、特別職非常勤職員に関しては、臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員等について、専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であって、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断等の事務を行うものに限定した（同法3条3項）。

臨時的任用職員に関しては、常時勤務を要する職に欠員を生じた場合に該当することを新たに要件に加え、その対象を限定した（同法22条の3）。これにより臨時的任用職員については、フルタイムで任用され、常勤職員が行うべき業務に従事するとともに、給料、旅費及び一定の手当が支給されることとなる⁴⁶⁾。

この他、総務省が2017年8月に示した「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1版」（以下、マニュアル）においては、「一般職として非常勤職員を任用する場合には、会計年度任用職員として任用することが適当であり、会計年度任用職員以外の独自の一般職非常勤職員として任用することは、適正な任用・勤務条件の確保という改正法の趣旨に添わない不適当なもので、避けるべきです。」「なお、こうした独自の一般職非常勤職員のうちパートタイム勤務の者については期末手当の支給対象にならず（改正法による改正後の地方自治法（以下『新地方自治法』という。）第203条の2 第4項）、また、当該一般職非常勤職員のうちフルタイム勤務の者につい

46) 総務省「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律の運用について（通知）」（平成29年6月28日総行公第87号、総行給第33号）

ては給料及び手当の支給対象とならない（新地方自治法204条第1項及び第2項）といった問題があり、このような観点からも、会計年度任用職員以外の独自の一般職非常勤職員の任用は避けなければなりません。」としている⁴⁷⁾。

以上のように、新たに会計年度任用職員制度を導入するとともに、特別職非常勤職員、臨時的任用職員の対象を限定することにより、臨時・非常勤職員の任用根拠の明確化が図られている。

8.2 雇止め

会計年度任用職員の任期は採用の日から同一会計年度の末日までの期間の範囲内で任命権者が定めることとしている（改正地公法22条の2第2項）。任命権者は、会計年度任用職員の採用又は任期の更新に当たっては、職務の遂行に必要かつ十分な任期を定めるものとし、必要以上に短い任期を定めることにより、採用又は任期の更新を反復して行うことのないよう配慮しなければならない（同条6項）。特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任期に関する規定に変更はない。

これまで一般職非常勤職員の任期について明確な規定がなかったが、新たに導入される会計年度任用職員は同一会計年度内、すなわち最長1年という明確な期限が設けられた。

総務省はマニュアルにおいて、「会計年度任用の職に就いていた者が、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ものですが、『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されるべきものであり、当該職員に対してもその旨説明が必要です。」「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会計年度任用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、会計年度任用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す。」「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配慮することが望ましいです。この点については、公務員は適用除外とされているものの、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、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にも留意ください。」としている⁴⁸⁾。

以上のように、再任用については、①新たな職に改めて任用されたものであること

47) マニュアル10頁

48) マニュアル34～36頁

を説明する必要があり、②再任用を繰り返すことは、問題を生じさせるおそれがあるとしている。これは、2014年の公務員部長通知の内容とほぼ同じであり、新たな国の方針が示されたものではない。

8.3 手当等

手当等については、フルタイムの会計年度任用職員は、給料、旅費及び一定の手当の支給対象とし（改正地自法204条1、2項）、パートタイムの会計年度任用職員は、報酬、費用弁償及び期末手当の支給対象とする（同法203条の2第1、4項）。

従来の非常勤職員は特別職、一般職を問わず生活給を考慮せず、職務に対する報酬と職務を行うために要する費用の弁償が行われたが、会計年度任用職員は期末手当が支給され、さらにフルタイムの場合は生活保障的要素を含む給料やその他手当が支給されることとなった。

9. 会計年度任用職員の課題

今般の改正において、新たに任期に関する規定を明確化し、また手当の支給を可能とする会計年度任用職員制度を導入するとともに、特別職非常勤職員、臨時的任用職員に関しては、対象の厳格化が図られている。こうした臨時・非常勤職員の法的位置づけの明確化や処遇の適正化については評価できる。しかし、以下に挙げるように、改正では対応できていない課題もある。

9.1 雇止めに関する規定の未整備

今般の改正において、会計年度任用職員の再任用について、マニュアルでは、①再任用は可能だが、あくまで新たな職に改めて任用されたものであることを説明する必要があり、②再任用を繰り返すことは、問題を生じさせるおそれがあるとされている。これは2014年の公務員部長通知の内容とほぼ同じであり、今般の改正においては専ら一般職非常勤職員に関する現状を整理したに過ぎない。また、会計年度任用職員の採用や任期の更新の際に、任命権者は必要以上に短い任期を定めることにより、採用又は任期の更新を反復して行うことのないよう配慮しなければならないという項目は設けられているが（改正地公法22条の2第6項）、あくまで配慮を求めているに過ぎず、雇止め救済について新たな規定が設けられたわけではない。

前述のように民間労働者については、2012年の労契法改正により、雇止め事案における解雇権濫用法理の類推適用が法律に規定されているが（同法19条）、地方公務員は公法上の法律関係であるとして、解雇権濫用法理の類推適用は否定されている⁴⁹⁾。しかし、地方公務員も憲法28条にいう勤労者であることに変わりはない。また、会計年

49) 前掲脚注26中野区非常勤保育士事件

度任用職員制度を活用したとしても、その公務が必ずしも一会計年度内に完結するとは限らず、マニュアルでいうところの「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」る事態は、毎会計年度、全国の地方自治体で生じうる⁵⁰⁾。以上を踏まえれば、任命権者、職員双方のためにも雇止めに関して、損害賠償とは別に明確な法的規定が必要である。

今後の雇止めに関する規定のあり方について考えると、公法上の法律関係であっても権利濫用や信義則が適用されるという見解は説得的であると思われる。ただし、情報・システム研究機構（国情研）事件一審判決において「任用更新を拒絶できない」としているが、いかなる法的根拠によってそうした結論に至るかは不明確であり、法律による行政の原理の中では慎重であるべきである。こうした課題を克服するためにも、①任命権者が、非常勤職員に対して、任用予定期間満了後も任用を続けることを確約ないし保障するなど、期間満了後も任用が継続されると期待することが無理からぬ場合、②任命権者が不当・違法な目的をもって任用更新を拒絶するなど、その裁量権の範囲を超え又はその濫用があった場合、③その他任期付きで任用された職員に対する任用更新の拒絶が著しく正義に反し社会通念上是認しえない場合など、特段の事情が認められる場合には従前と同一条件による任命がなされたのと同様の法律関係の義務付けを可能とする規定を法律上明確に位置づける必要があるだろう。

9.2 従前の一般職非常勤職員としての任用

総務省は、「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律の運用について（通知）」（総行公第87号、総行給第33号）において、改正法の趣旨として、「一般職の会計年度任用職員制度を創設し、任用、服務規律等の整備を図るとともに、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用要件の厳格化を行い、会計年度任用職員制度への必要な移行を図るものであること。併せて、会計年度任用職員については、期末手当の支給を可能とするものであること。以上の改正に基づき、従来、制度が不明確であり、地方公共団体によって任用・勤務条件に関する取扱いが区々であったのに対し、統一的な取扱いが定められることにより、今後の制度的な基盤を構築するものであること。」としている。

この改正趣旨自体は、臨時・非常勤職員制度の整理、明確化という点において、理解できるものである。

しかし、臨時・非常勤職員の統一的な取扱いのために法改正によって制度を改正、創設するという機会であるにも関わらず、地公法を所管する総務省自身が「不適當」、「避けるべき」、「避けなければならない」とする⁵¹⁾一般職非常勤職員という制度を、何

50) 城塚（2017）13頁

51) マニュアル10頁

ら規制を設けることなく存続させつつ、法的拘束力をもたないマニュアルによって会計年度任用職員としての任用へと誘導しようとしている。目的の妥当性はともかく、こうした手法によって政策の実現を図ることは、地方自治体に誤解を生じさせかねない。

制度として存続させる以上、それは当然、地方自治体が活用しても何の支障もない制度でなければならず、今回も従前の一般職非常勤職員を存続させるのであれば、その活用が想定される状況や活用の際の留意事項をマニュアルで具体的に示すべきであり、本来マニュアルの意義はそうした点にある。他方、活用が不適当な制度は当然、強制力を持って規制されなければならない。今回の場合、総務省は、会計年度任用職員制度の中にフルタイムとパートタイムの2類型を設定したうえで、すべからず会計年度任用職員とすべしとしており、一般職非常勤職員の活用は全く想定していない。

会計年度任用職員制度施行後、一般職非常勤職員はフルタイム勤務の者は給料及び手当を支給できず（改正地自法204条1、2項）、パートタイム勤務の者は期末手当を支給できない（同法203条の2第4項）など、会計年度任用職員より勤務条件が劣悪なものとなる。そうした状況において、仮に会計年度任用職員として任用可能な状況であるにも関わらず、違法ではないとして会計年度任用職員より勤務条件が劣悪な一般職非常勤職員を任用する地方自治体が出た場合、今般の改正内容ではそうした一般職非常勤職員が被る不利益を是正することはできず、問題である。今般の改正の趣旨からすれば、一般職非常勤職員制度の廃止を含め、再検討すべきかもしれない。

9.3 その他の課題

8.1及び8.3で述べたとおり、会計年度任用職員にはフルタイムとパートタイムの2類型があり、フルタイムの会計年度任用職員については、生活給としての給料、旅費及び一定の手当の支給対象とし（改正地自法204条1、2項）、パートタイムの会計年度任用職員については、生活保障的要素を含まない報酬の支給及び費用の弁償、そして手当の中で期末手当のみ支給対象とする（同法203条の2第1、4項）。こうしたフルタイム、パートタイムという勤務時間の長短によって待遇に格差が生じることは、政府の目指す同一労働同一賃金に反するとの指摘がある⁵²⁾。特に、国家公務員の期間業務職員とその他の非常勤職員には勤務時間の長短に関わらず給料と手当が支給されることからすると、国家公務員と地方公務員の処遇の差も問題となる。

10. おわりに

今般の改正においては、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の対象の厳格化等、これまで不明確であった臨時・非常勤職員の法的位置づけを明確化し、処遇を適正化

52) 上林（2017a）（下）14頁、同（2017c）8頁

しようとした点は評価できる。しかし、これまで見てきたように、会計年度任用職員制度の導入に際し、重要な課題が残されており、改善すべき点も散見される。

多くの地方自治体の財政事情がいかに厳しいとはいえ、安価な労働力として臨時・非常勤職員の安易な任用が許容されるべきではない。しかし、近年、地方公務員における臨時・非常勤職員の数は増加しており、今後もこの傾向の急変は見込めない。多くの臨時・非常勤職員によって行政が支えられている以上、そうした職員のためだけでなく、任命権者のためにも、その勤務関係の法的整理が望まれる。その際、多様な利害関係者の知見を得たうえで、現在、公務運営の基本としている任期の定めのない常勤職員も含めた検討⁵³⁾が必要であり、今後の課題としたい。

参考文献

- 宇賀克也（2013）『行政法概説Ⅰ第5版』有斐閣
- 川田琢之（2007）「一般職非常勤国家公務員の任用更新打ち切りについて地位確認の救済が認められた事例」『ジュリスト』有斐閣1342号191頁
- （2008）「任期付任用公務員の更新打ち切りに対する救済方法」『筑波ロー・ジャーナル』筑波ロー・ジャーナル編集委員会3号99頁
- 上林陽治（2012）『非正規公務員』日本評論社
- （2015）『非正規公務員の現在』日本評論社
- （2017a）「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正（上）（下）」『自治総研』公益財団法人地方自治研究所463号1頁、465号1頁
- （2017b）「地公法・自治法改正と非正規公務員」『季刊労働法』労働開発研究会258号51頁
- （2017c）「官製ワーキングプアの法定化」『労働法律旬報』旬報社1891号6頁
- 櫻井敬子（2013）「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』独立行政法人労働政策研究・研修機構637号68頁
- 笹野健（2017）「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』地方自治制度研究会837号15頁
- 笹野健、石川英寛、山口研悟、五月女有良、三橋郁、岡航平、行村真生（2017）「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（その一）～（その三）」『地方公務員月報』総務省自治行政局公務員課編647号48頁、648号59頁、649号53頁
- 塩野宏（2012）『行政法Ⅲ第4版』有斐閣
- 下井康史（2017）『公務員制度の法理論』弘文堂

53) 塩野（2012）321頁

城塚健之 (2017) 「自治体の臨時・非常勤職員をめぐる法改正とその問題点」『労働法律旬報』旬報社1891号11頁

菅野和夫 (1983) 「公共部門労働法 (一)～(三)」『法曹時報』大学図書35巻10号1頁、11号 1 頁、12号 1 頁

———— (2017) 『労働法第11版補正版』弘文堂

東京弁護士会労働法制特別委員会公務員労働法制研究部会編集 (2016) 『裁判例に見る「非正規公務員」の現状と課題』法律情報出版

橋本勇 (2016) 『新版逐条地方公務員法第4次改訂版』学陽書房

濱口桂一郎 (2013) 「非正規公務員問題の原点」『地方公務員月報』総務省自治行政局公務員課編605号 2 頁

松本英昭 (2015) 『新版逐条地方自治法第 8 次改訂版』学陽書房

Significance and Issues of the New Temporary Appointing System in Local Government

TOYA Masaharu*

Abstract

In recent years, working-style reform is a big issue in Japan. In 2017, Japanese central government reformed the Local Public Service Law and the Local Autonomy Law to create the new temporary appointing system in local government. We can foresee there might be some problems after new system in operation.

This paper explains the current status of temporary workers in local government. And it sorts out problems of the new temporary appointing system.

Keywords

local public officials, local public service law, local autonomy law, temporary appointing system

* Japan Association of City Mayors
E-mail: m-toya@mayors.or.jp