

# 5 地方公務員

## 「一般職非常勤職員制度」の新たな仕組みの導入等を提言——総務省研究会

総務省の「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」（座長＝高橋滋・法政大学法学部教授）は平成28年（2016年）12月27日、報告書を発表した。厳しい財政事情の中、多様化する行政需要への対応等のため、約64.5万人まで増大してきた、地方公共団体の臨時・非常勤職員について、その任用・勤務条件の適正な確保に向けた「一般職非常勤職員制度」の新たな仕組みの導入など、制度的な基盤の整備等を提言した（図）。

### 「任期の定めのない常勤職員中心の公務運営」の原則維持を前提に

地方公共団体における、臨時・非常勤職員等をめぐっては、制度の趣旨や勤務の内容に応じた任用・勤務条件を確保できるよう、「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会」報告（平成21年）等を踏まえつつ、総務省が、平成21年と26年に通知を発出し、必要な対応を要請してきた経緯がある。そうしたなかで今般、平成26年通知のフォローアップを含めた調査を行うとともに、結果の分析等と今後の対応方策の検討を目的に、平成28年7月から、表記の研究会を開催してきた。

研究会では、①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、②地方に係る臨時・非常勤職員の実態調査や国に係る非常勤職員の実態調査、③民間労働法制や民間における「同一労働同一賃金」の議論の動向等について意見を交わすとともに、地方公共団体や経団連、職員団体からヒアリングを実施。計8回に渡る議論等

を踏まえ、報告書を取りまとめた。

報告書ではまず、基本的な考え方として、「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」などと指摘した。

その上で、各地方公共団体では、「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」おり、臨時・非常勤職員の総数は、平成17年の約45.6万人から、平成20年に約49.8万人、平成24年には約59.9万人、平成28年現在では約64.5万人まで増加してきた。また、団体区分別では、都道府県が約14万人、指定都市が約6万人、市区が約36万人、町村が約7万人となっており、主な職種別では、事務補助職員が約10万人、教員・講師が約9万人、保育士が約6万人、給食調理員が約4万人、図書館職員が約2万人など、幅広い分野で活用されてきた。

### 特別職非常勤と臨時的任用については要件の厳格化等を

こうした臨時・非常勤職員の任用は、「特別職非常勤職員」（地方公務員法第3条第3項第3号）、「一般職非常勤職員」（同第17条）、「臨時的任用職員」（同第22条）という、三つの根拠に

基づいて行われ、その服務、勤務条件等も同根拠に従い法令等で定められている。そのため、各地方公共団体では、「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」になるが、地方公共団体によっては制度の趣旨に沿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が課せられていないなどの問題もあり、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きた。

そこで報告書は、「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」と指摘。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」とし、「このような制度の改正等を踏まえ、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」などと提起した。

### 臨時・非常勤の職全てで個別に検証を

任用根拠の適正化に当たっては、各地方公共団体で、「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」になるが、「その際には、現に存在する臨時・非

## 図 提言内容のポイント

○ 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、以下の制度改革について、立法的な対応か、あるいは、通知等による解釈の明確化を両論併記。ただし、可能な限り立法的な対応を目指し検討すべき。

(今後、地方公共団体や職員団体などの関係団体からの意見を受け、具体的な制度改革を進めていくことが重要。)

※ 制度改革を行った後、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。

## &lt;任用上の課題&gt;

## 【課題1】

単なる事務補助職員も、本来は専門性を有する「特別職」で任用

## 【課題2】

採用方法等が不明確なため、一般職非常勤職員としての任用が進まない

## &lt;処遇上の課題&gt;

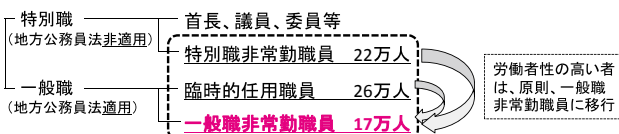
## 【課題3】

労働者性の高い非常勤職員に期末手当などの支給ができない

## &lt;課題への対応&gt;

- ① 特別職非常勤職員を「専門性の高い者等(委員・顧問等)」に限定
- ② 成績主義の特例である臨時的任用職員を国と同様に、「常勤職員(フルタイム)の代替」に限定
- ③ 一般職非常勤職員の「採用方法・服務規律等の新たな仕組み」を明確化し、労働者性の高い非常勤職員は一般職非常勤職員として任用

一般職非常勤職員について期末手当などの手当の支給が可能な制度に見直し



【現状】報酬・費用弁償のみ(手当の支給は不可)

↓  
給料・手当を支給できる  
給付体系に移行

資料出所：「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(概要)より抜粋

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」としている。

また、「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」には、「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(注)の活用について、検討することが必要である」などと明記した。

### 「立法的な対応」と「通知等での解釈の明確化」の両論を併記

こうした方向性での見直しに当たっては、「特別職非常勤職員」を「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」と指摘。また、「臨時的任用職員」についても、国家公務員の場合(常勤官職に欠員を生じた場合に任用)と同様の取り扱いとし、「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」などとした。そして、こうした要件の厳格化等に伴い、それら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、「地方公務員の臨時・非常勤職員の任用根拠について、全体として適正化が図られる」とみている。

その上で、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は、(i) 募集・採用・任用等、(ii) 服務・懲戒、(iii) 人事評価、(IV) 給付、(V) その他の勤務条件等、(VI) 定数、(VII) 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」などと指摘。このうち「(IV) 給付」については、「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」とし、さらに

「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」などとした。

また、「一般職非常勤職員」への手当の支給に際しても、国の非常勤職員の取扱いを基本としつつ、「通勤手当」については、その費用弁償的性格を踏まえて適切に支給すべきとし、また、「退職手当」についても、現行の支給要件を満たす場合には、適切に支給すべきなどと明記した。さらに、「期末手当」に関しては、「厳しい地方財政の状況等を考慮しつつ、相当長期(6カ月以上を想定)に渡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」などとした。このほか、休暇をめぐっても、「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」としたほか、「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」などとしている。

報告書は、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対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、具体的な制度改革を進めていくことが重要」と指摘した。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」などとしている。

[注]

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、任用の形態等の面で、異なる位置付けがなされている。

(調査部)