

地方公務員の短時間勤務の在り方 に関する研究会報告書

平成21年1月23日

< 目 次 >

I	はじめに	1
1	地方公務員の短時間勤務に関するこれまでの検討	1
(1)	臨時・非常勤職員に係る諸問題の検討	1
(2)	任期付短時間勤務職員制度の導入	1
2	近年における地方公務員の短時間勤務を巡る状況	2
(1)	臨時・非常勤職員の任用管理を巡る状況	3
(2)	任期付短時間勤務職員制度を巡る状況	3
(3)	国における非常勤職員に関する動向	4
(4)	民間における短時間労働者に関する動向	4
3	研究会における検討の基本的考え方	5
II	臨時・非常勤職員制度の現状と課題	6
1	臨時・非常勤職員制度等の状況	6
(1)	任用根拠及び制度概要	6
(2)	臨時・非常勤職員の任用状況	7
2	臨時・非常勤職員の任用等に関する課題	10
(1)	臨時・非常勤職員の位置づけ	10
(2)	臨時・非常勤職員の人事管理に関する課題	11
(3)	ヒアリングで挙げられた事項	13
III	任期付短時間勤務職員制度等の現状と課題	14
1	現行の任期付短時間勤務職員制度等の状況	14
(1)	現行の任期付短時間勤務職員制度等の概要	14
(2)	任期付短時間勤務職員制度等における任用状況	15

2	任期付短時間勤務職員制度等の課題	16
(1)	制度の活用可能性に対する認識	16
(2)	制度的な要件に関する活用の困難さ	17
(3)	ヒアリングで挙げられた事項	18
IV	対応の方向性	20
1	臨時・非常勤職員の任用等の在り方について	20
(1)	臨時・非常勤の職の本来在るべき位置づけ	20
(2)	臨時・非常勤職員の任用等の在り方	21
2	任期付短時間勤務職員制度等の在り方について	26
(1)	現行制度の周知・活用	26
(2)	任期付短時間勤務職員制度を活用できる要件の在り方	27
(3)	任期付フルタイム職員制度について	31
V	おわりに	32

- ・ 参考資料
- ・ 地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会審議経過
- ・ 地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会委員名簿

I はじめに

1 地方公務員の短時間勤務に関するこれまでの検討

(1) 臨時・非常勤職員に係る諸問題の検討

地方公共団体の行政サービスの現場においては、多様化・高度化する行政ニーズに対応するため、我が国の公務員制度上の原則的な類型である任期の定めのない常勤職員のほか、各種の任期付職員やいわゆる臨時・非常勤職員といった多様な任用・勤務形態が活用されている。

このうち、従来から活用されてきた任用・勤務形態である臨時・非常勤職員（Ⅱ 1 (1) ①から③までの職員をいう。以下同じ。）については、その制度及び実態に関する諸問題について、以下のとおりこれまでも数次の研究会で検討がなされてきた（経緯の概要については資料 1 参照）。

平成 11 年 4 月 27 日にとりまとめられた「地方自治・新時代の地方公務員制度—地方公務員制度改革の方向—」（地方公務員制度調査研究会報告）においては、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が指摘された。

さらに、平成 14 年 9 月にとりまとめられた「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」（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）においては、常勤職員と同様の本格的な業務に任期を定めた職員の採用を行うことについて、地方公共団体の事務・事業の円滑な運営を確保する観点から、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であり、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が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はないかとの方向性を示唆した。また、特別職の臨時・非常勤職員については、制度趣旨にかんがみ、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ことが提言された。

(2) 任期付短時間勤務職員制度の導入

この後、地方公務員制度における多様な任用・勤務形態について、地方公務員制度調査研究会において再度検討が進められ、平成 15 年 12 月 25 日に「分権新時代

の地方公務員制度—任用・勤務形態の多様化—」（以下「平成 15 年報告」という。）がとりまとめられた。平成 15 年報告においては、基本的考え方として、公務の中立性の確保、職員の長期育成を基礎とする公務の能率性の追求等の観点から、任期の定めのない常勤職員を中心とする公務の運営の原則は維持されるべきとしつつ、地方公共団体における多様化・高度化した住民ニーズに対応するため、任期付短時間勤務職員制度の導入を提言した。併せて、既存の高度な専門的知識経験を有する者の任期付採用に加えて、職が一時的又は限定的である場合の任期付の常勤職員の採用も可能とするよう制度の拡大を提言した。

この平成 15 年報告を受け、任期の定めのない常勤職員と同様の本格的業務に従事することが可能な制度として、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（以下「任期付法」という。）が平成 16 年に改正され、同年 8 月から、新たに任期付短時間勤務職員（任期付法第 5 条）及び業務量の増減に応じた常勤の任期付職員（任期付法第 4 条）（以下「任期付フルタイム職員」という。）の採用に係る制度が導入されたところである。

2 近年における地方公務員の短時間勤務を巡る状況

地方公共団体が簡素で効率的な組織を維持しつつ、行政ニーズの変化や多様化に的確に対応するためには、任期の定めのない常勤職員が中心となる行政体制を基本としつつも、事務の種類や性質に応じ、任期付職員や非常勤職員などの多様な任用・勤務形態の職員を活用することが必要となっている。特に地方公共団体が行政改革を推進しつつ効率的な行政サービスの提供を実現するためには、民間でできる業務について民営化や民間委託等の方策を進めるとともに、引き続き行政が担うサービスの提供においても多様な任用・勤務形態の職員を活用することが、有効な選択肢の一つと考えられる。

この場合に、どの業務にどのような任用・勤務形態の職員を充てるかについては、基本的には各地方公共団体の判断と責任にゆだねられるべきであり、組織において最適と考える任用・勤務形態の人員構成を実現することにより、最小のコストで最も効果的な行政サービスの提供を行うことが重要である。

多様な任用・勤務形態の職員の活用として、臨時・非常勤職員の活用又は任期付短時間勤務職員の活用が考えられるが、いずれの活用にあたって、近年それぞれ課題

が見られるところである。

(1) 臨時・非常勤職員の任用管理を巡る状況

臨時・非常勤職員制度は、後述するように各地方公共団体の判断によりそれぞれの任用根拠に基づき任用ができる制度として柔軟に活用されている一方、実際に担っている業務や任用期間などに関し、任用管理上の問題が指摘されている。

まず、臨時・非常勤職員は、その位置付けとして、本来臨時的・補助的業務又は学識経験を要する専門的な業務に従事するものであるが、臨時・非常勤職員の中には、職務の内容や責任の程度において、常勤職員と同様の仕事をしている事例があるとの指摘もある。

また、臨時・非常勤職員の任用は、地方公務員法第3条第3項、第17条又は第22条のいずれかによることとなるが、同様の事務にたずさわる臨時・非常勤職員であっても地方公共団体によって任用根拠が異なる場合があるほか、必ずしも任用根拠が明確でない事例もあるとの指摘もなされている。

さらには、臨時・非常勤職員は、本来任期を限って任用されるものであるが、同じ人が、任期終了後に繰り返し任用されているという実態が指摘されている。このような実態について、平成19年11月には、長期にわたって任用を繰り返した後に再度の任用がなされなかったことに関する訴訟の高裁判決が出された。この判決では、公法上の任用関係である非常勤職員の任用については、解雇権濫用の法理の類推適用はなく、任期終了と同時に当然に公務員としての地位を失うとして地位確認及び賃金支払いの請求はこれまでの裁判例同様認められなかったが、一方、地方公共団体側において長期の職務従事の継続を期待するような言動を示していたこと、再任用が形式的でしかなく実質的には当然のように継続していたこと等再び任用されることに期待を抱かせる特別の事情があったとして期待権に基づく民事上の損害賠償が認められたところである。

地方公共団体においては、こうした状況を踏まえ、臨時・非常勤職員に対する適正な人事管理を行うとともに、制度の運用における問題点を解決していくことが求められていると考えられる。

(2) 任期付短時間勤務職員制度を巡る状況

本格的な業務に従事することのできる任用形態である任期付短時間勤務職員制

度は、平成 16 年 8 月に導入されてから 4 年が経過し、地方公共団体によっては、様々な職種で活用されているところであるが、平成 20 年 4 月 1 日現在での活用団体数は 29 団体と、依然として一部の団体での活用に留まっている。任期付短時間勤務職員制度は、「短時間勤務」という意味では非常勤の勤務形態に分類されながら、本格的業務に従事することができる任用制度として導入されたものであり、更なる活用のための対応を検討する必要があるのではないかと考えられる。

(3) 国における非常勤職員に関する動向

国家公務員の非常勤職員の給与については、平成 20 年 8 月 11 日の人事院の「職員の給与等に関する報告」の中で、府省や官署によって決定方法が異なり、結果として均衡がとれていない状況にあることなどが認められたことから、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することとされた。また、非常勤職員の現状の運用には、本来の非常勤職員制度の趣旨に沿わない面も見受けられ、これらについては、雇用期間や任用形態の問題、常勤職員との処遇の不均衡等も指摘されていること等を踏まえ、給与に関する指針の策定に加え、休暇及び健康診断の在り方について検討を行うとともに、任用・勤務形態の在り方についても問題意識を持って考えていきたいとされた。その後、平成 20 年 8 月 26 日付けで、非常勤職員の給与に関する指針が通知されている。地方公務員の臨時・非常勤職員は、国家公務員の非常勤職員と任用や給与に係る制度や運用の実態は異なるが、こうした動向に対してどのように考えるか整理しておく必要がある。

(4) 民間における短時間労働者に関する動向

公務における短時間勤務を巡る状況がこのようなものであるのに対して、民間においても、いわゆる正社員以外の就労形態の活用が増加しており、契約社員、パート社員、アルバイト、派遣労働者といった様々な形態の労働者が増加している。こうした状況の中で、民間の短時間労働者について、平成 19 年 5 月に短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（以下「パートタイム労働法」という。）が改正され、平成 20 年 4 月から施行されている（資料 2 参照）。今回の改正は、パートタイム労働者について、通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保等を図り、その有する能力を一層有効に発揮することができる雇用環境を整備することを目的とし

ており、通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保を図るために事業主が講ずべき措置等が定められた。

国家公務員及び地方公務員の処遇については、国家公務員法、地方公務員法、人事院規則、条例等の法令に基づいて任免、服務、勤務条件等が定められており、事業主が自主的に雇用管理の改善等を行うこと等により、短時間労働者の福祉の増進を図ることを規定するパートタイム労働法の施策になじまないことから、同法は、公務員については適用除外とされている。しかしながら、裁判における個々の任用事案に関する認定の場面も考慮すると、地方公共団体における短時間勤務の職員の任用にあたっては、こうした民間労働法制の動向も念頭におくことが必要と考えられる。

3 研究会における検討の基本的考え方

今回、研究会における検討を行うにあたり、議論の出発点として共有した基本的考え方は次のとおりである。

本研究会において短時間勤務の制度や運用のあり方を検討するにあたっての基本的考え方として、平成15年報告においても示されていたように、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励できるようにすることによる公務の能率性の追求、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」という原則は維持しつつ検討することが必要であると考えられる。

その上で、これまでも地方公共団体において多様な任用・勤務形態が活用されてきたが、人事管理上の要請及び働く側の志向も踏まえつつ、地方公共団体における多様な住民ニーズに対応したより質の高い効率的な行政サービスの実現に資するよう、短時間勤務に係る諸制度について、個々の制度の趣旨を再確認した上で、適正な運用と必要な拡充を図るべきである。

こうした基本的な考え方を踏まえた上で、以下のとおり、臨時・非常勤職員の任用の在り方及び任期付短時間勤務職員制度等の在り方について検討したところである。

II 臨時・非常勤職員制度の現状と課題

1 臨時・非常勤職員制度等の状況

(1) 任用根拠及び制度概要

地方公務員制度においては、公務運営の中心である任期の定めのない常勤職員以外に、臨時・非常勤職員として任用根拠別に以下のような任用形態で任用がなされている（資料3参照）。

① 特別職非常勤職員（地方公務員法第3条第3項第3号）

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であり、特定の学識・経験に基づき任用される者と解されている。

特別職であり、法律に特別の定めがある場合を除くほか、地方公務員法の適用はないが、労働者性のある者については、労働基準法等、労働関係法令の適用がある。

通常1年以内の任期を定めて任用される。

② 一般職非常勤職員（地方公務員法第17条）

職員の職に欠員を生じた場合の任命の方法の一つとして採用を規定している地方公務員法第17条を根拠に採用される。必ずしも非常勤職員の任用根拠として明確に規定されているものではないが、任期を限って任用する特段の必要があり、任期の定めのない常勤職員による公務の運営の基本に反しない限り許されると解されている。

一般職であり、地方公務員法上、特定の事項を除き、任用方法、身分取扱いについては原則として常勤職員と同じ規定が適用されている。

通常1年以内の任期を定めて任用される。

③ 臨時的任用職員（地方公務員法第22条第2項又は第5項）

緊急の場合、臨時の職の場合又は任用候補者名簿がない場合において、6月を超えない期間で任用される。更新は1回のみで、1年を超えることはできないこととされている。

一般職であり、地方公務員法上、特定の事項を除き、身分取扱いについては原則として常勤職員と同じ規定が適用されている。

上記の他、他の法律(地方公務員の育児休業等に関する法律第6条等)による臨時的任用がある。

(2) 臨時・非常勤職員の任用状況

① 臨時・非常勤職員に関する実態調査の実施

地方公共団体の臨時・非常勤職員の実態の把握については、職種や任用・勤務形態が極めて多様であることから、困難な面があるが、対象職員について一定の条件(※)を置いた上で、平成17年4月1日現在における人数について把握したところ、全地方公共団体で455,840人であった。

今回、本研究会において、臨時・非常勤職員を含めた短時間勤務の在り方について検討する上で、本研究会での議論に資するよう、平成17年度に調査した臨時・非常勤職員の人数に加えて、任用の状況等についても把握するための臨時・非常勤職員に関する実態調査(以下「実態調査」という。)を行ったところである。(調査結果については資料4参照)

(※) 調査対象職員は、任用期間が6月以上又は6月以上となることが明らかであり、かつ、1週間当たりの勤務時間が20時間以上の者。

② 実態調査の結果

ア 職員数等の状況

平成20年4月1日現在の臨時・非常勤職員数は、地方公共団体全体で497,796人であり、団体区分別では、都道府県が103,250人(20.7%)、政令指定都市が41,532人(8.3%)、市町村等が353,014人(70.9%)となっている。

職種別に主なものを挙げると、一般事務職員が24.0%、保育士等が18.0%、教員・講師が11.5%、技能労務職員が10.8%となっている。

また、任用根拠別職員数の割合は、特別職非常勤職員が40.2%、一般職非常勤職員が20.0%、臨時的任用職員が39.9%となっている。それぞれの任用根拠を活用している団体数は、特別職非常勤職員が1,423団体(活用率(※)50.9%)、一般職非常勤職員が1,031団体(活用率36.8%)、臨時的任用職員が2,073団体(活用率74.1%)となっている。

(※) 活用率は、臨時・非常勤職員を1人以上活用している団体数(2,798 団体)に対する割合。

イ 任用根拠ごとの標準的イメージ

今回の実態調査においては、職員数の他に、任用根拠ごとの任用の考え方、選定した代表的な職種についての任期や報酬等の状況について併せて調査したところである。臨時・非常勤職員の任用実態は極めて多様な状況であるが、調査結果からは、任用根拠ごとにある程度標準的なイメージが把握できる。

(a) 特別職非常勤職員

- ・ 都道府県及び政令指定都市においては、特別職非常勤職員の比率が高い。
- ・ 職務内容の区分の基本的考え方は、「特定の経験・知識等を必要とする業務」とする団体が多い。
- ・ 特別職非常勤職員の中での職種別人数を比較すると、「一般事務職員」、「教員・講師」、「その他」が多いが、任用根拠別に見て、特別職非常勤職員の割合が比較的高い職種として、「医師」、「技術職員」、「その他」が挙げられる。
- ・ 任期の設定は、「9 か月超～12 か月以内」の団体が多い。(平均 11.9 か月であることからほとんどが12か月としていると考えられる。)
- ・ ほとんどの団体で、再度の任用を可能としている。その場合上限を設けていない団体の方が多いが、上限を設ける場合の通算任用期間は、「4 年超～5 年以内」の団体が多い。
- ・ 勤務時間は、「週 20 時間超～週 30 時間以内」又は「週 30 時間超～週 40 時間以内」の団体が多い。
- ・ 事務補助職員の報酬の基本額の設定状況は、時給換算の平均額で、都道府県が1,102 円、政令市が1,259 円、市町村等が1,121 円となっている。

(b) 一般職非常勤職員

- ・ 市町村等において、都道府県や政令指定都市と比較して一般職非常勤職員の比率が高い。
- ・ 職務内容の区分の基本的考え方は、「補完的・定型的な業務」とする団

体が多い。

- ・ 一般職非常勤職員の中での職種別人数を比較すると、「一般事務職員」、「保育士等」が多い。
- ・ 任期の設定は、「9 か月超～12 か月以内」の団体が多い。(平均 10.6 か月)
- ・ ほとんどの団体で、再度の任用を可能としている。その場合上限を設けていない団体の方が多いが、上限を設ける場合の通算任用期間は「2 年超～3 年以内」又は「4 年超～5 年以内」の団体が多い。
- ・ 勤務時間は、「週 20 時間超～週 30 時間以内」又は「週 30 時間超～週 40 時間以内」の団体が多い。
- ・ 事務補助職員の報酬の基本額の設定状況は、時給換算の平均額で、都道府県が 946 円、政令市 841 円、市町村等 902 円となっている。

(c) 臨時的任用職員

- ・ 市町村等において、都道府県や政令指定都市と比較して臨時的任用職員の比率が高い。
- ・ 職務内容の区分の基本的考え方は、「補完的・定型的な業務」とする団体が多い。
- ・ 臨時的任用職員の中での職種別人数を比較すると、「保育士等」、「一般事務職員」、「教員・講師」が多いが、任用根拠別に見て、臨時的任用職員の割合が比較的高い職種として、「保育士等」、「教員・講師」、「給食調理員」が挙げられる。
- ・ 任期の設定は、「3 か月超～6 か月以内」の団体が多い。(平均 6.8 か月)
- ・ 再度の任用は、可能とする団体が多い。その場合上限を設けていない団体の方が多いが、上限を設ける場合の通算任用期間は「1 年以内」の団体が多い。
- ・ 勤務時間は、「週 30 時間超～週 40 時間以内」に集中している。
- ・ 事務補助職員の報酬の基本額の設定状況は、時給換算の平均額で、都道府県が 815 円、政令市 845 円、市町村等 796 円となっている。

2 臨時・非常勤職員の任用等に関する課題

(1) 臨時・非常勤職員の位置づけ

① 「地方公務員」としての任用関係

臨時・非常勤職員については、地方公務員法第2条に規定する「地方公務員」の一類型であることから、特別職か一般職かにかかわらず、任期の定めのない常勤職員と同様に同意を要する行政行為としての任用により職務に就くものである。しかしながら、臨時・非常勤職員の採用にあたって、行政行為である任用関係であることが明確に示されておらず、私法上の労働契約関係のように説明されている例も見られる。このようなケースでは、労働関係法令の適用関係で職員側に疑義が生じる懸念がある。

② 本来制度が想定している形態との乖離

上記1のとおり、臨時・非常勤職員制度は、それぞれ任用根拠ごとに、特別職非常勤職員であれば、「特定の学識経験を要する業務」、一般職非常勤職員及び臨時的任用職員は、基本的に「臨時的・補助的な業務」に従事することが想定されている。

しかしながら、特別職非常勤職員でありながら、いわゆる事務補助のような特定の学識経験を必要としない業務に従事している例や、一般職の常勤職員と同様の業務に従事している事例があると指摘されている。

また、一般職非常勤職員については、地方公務員法第17条に基づく競争試験又は選考による能力の実証が必要とされているものの、こうした手続が必ずしも適正に行われていない事例のほか、そもそも任用根拠が不明確なまま一般職として位置付けられている事例もあるとの指摘もある。

さらに、臨時的任用については、緊急の場合、臨時の職に関する場合等地方公務員法第22条において任用することができる場合が規定されているが、必ずしも臨時の職でない場合にも臨時的任用として採用されている事例があると指摘されている。

このように、現に地方公共団体で任用されている臨時・非常勤職員の任用の実態と、現行の臨時・非常勤職員が想定している制度との間には乖離があり、その結果、以下に述べるような職員の任用の長期化や処遇の設定の問題が指摘されて

いる。

(2) 臨時・非常勤職員の人事管理に関する課題

① 採用時の勤務条件等の明示について

臨時・非常勤職員の採用にあたっては、通常、辞令が交付されているが、その際に、地方公共団体によって採用する職員に明示する勤務条件等の内容はまちまちであり、労働基準法に定める労働条件の明示事項の他、勤務条件等を定める要綱等を手交している事例もある一方、勤務条件等が十分に明示されていない事例も指摘されている。

特に、募集・採用に当たって、臨時・非常勤職員の任用は原則１年以内の任期を限って行われ、長期間繰り返して任用することが前提とされるものではないが、当初から「任期の更新あり」のような説明がなされ、採用された臨時・非常勤職員の側に、任期の更新を期待させることとなり、任期終了後に再度の任用がなされなかった場合にトラブルとなっているケースも指摘される。

② 報酬の在り方について

地方公務員については、特別職、一般職を問わず、地方自治法上、常勤職員に対しては給料、諸手当、旅費を支給することとされ、非常勤職員に対しては報酬及び費用弁償を支給することとされている（地方自治法第 203 条の 2 及び第 204 条）（資料 5 参照）。また、報酬、給料等の額及び支給方法は、条例で定めなければならないこととされている。

近年、非常勤職員に対して、条例の明確な根拠なしに手当や一時金等を支給していることについて住民訴訟を提起されている事例がみられるところである。

さらに、任期の定めのない常勤職員と同様の本格的業務を行っている臨時・非常勤職員について、報酬水準や手当の支給について、常勤職員との均衡を図るべきとの指摘もなされている。

③ その他の勤務条件の在り方について

臨時・非常勤職員のうち、労働基準法上の労働者に該当する者については、任期の定めのない常勤職員と同様、労働基準法が原則適用される。したがって、臨

時・非常勤職員の勤務条件の決定にあたっては、最低労働基準である労働基準法の規定を踏まえる必要がある。

しかしながら、各地方公共団体においては、臨時・非常勤職員に対する労働関係法令の適用又は遵守に対する意識が必ずしも高くないケースがみられる。例えば、休暇等についてみれば、労働基準法に定める産前産後休業、生理休暇について、実態調査結果において、「無い」と回答している団体もあり、これらの休暇等に関して、臨時・非常勤職員から請求等があれば法に基づき就業させてはならないこととなるが、制度としては整備されていない状況もみられる。

また、地方公務員法第24条第5項（資料6参照）において、職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるにあたっては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならないという原則が定められているが、国の非常勤職員について、人事院規則により認められている、労働基準法に規定のある休暇以外の各種休暇（子の看護休暇、病気休暇及び忌引休暇等。ただし、一定範囲の対象者に限定されるものがある。）について、国との均衡を図るべきとの指摘もある。

④ 再度の任用について

非常勤職員については、法律上任期が明確には規定されていないが、実態調査結果でも明らかなように、基本的には1年以内の任期中で採用されている。また、臨時的任用職員については、法律上も最長1年以内とされている。

しかしながら、同一の者が「任期の更新」という形で複数年にわたって繰り返し同じ職に任用されている事例も指摘されている。

今回の実態調査では、再度の任用の状況についても調査を行ったが、ほとんどの団体で再度の任用を可能としている。そのうち上限を設けている場合の分布については、「2年超～3年以内」又は「4年超～5年以内」で設定している団体が多くなっているが、上限を設けていない団体の方が多く、10年以上といった長期にわたって繰り返し任用されている事例も指摘されている。

こうした長期にわたって任用を繰り返した後にある段階で再度の任用を拒否したことについて、いわゆる「雇止め」としてトラブルになっているケースが見られるところである。再度任用の拒否に関する裁判においては、臨時・非常勤職

員の任用は行政行為であり、任期の満了とともに公務員としての地位を失うため、民間の有期雇用労働者のような解雇権濫用法理を類推適用する余地はないとされているが、長期の職務従事の継続を期待するような言動を示していたことや、再任用が形式的でしかなく実質的には当然のように継続していたこと等再び任用されることに期待を抱かせる特別の事情があったとして期待権に基づく民事上の損害賠償が認められた判決も見られるところである(資料7参照)。

また、再度任用時の報酬設定の在り方について、同一の職種に従事した経験年数を勘案して報酬を増額する事例も見られる。

(3) ヒアリングで挙げられた事項

本研究会においては、臨時・非常勤職員制度の任用の現状や、任期付短時間勤務制度の活用に係る課題等について、地方公共団体及び職員団体からヒアリングを行ったところである(詳細については資料8参照)。それぞれのヒアリングから浮かび上がった論点は以下の通りである。

① 地方公共団体ヒアリング

地方公共団体からのヒアリングにおいては、非常勤職員について、地方公共団体内で部局ごとに異なっていた報酬体系や再度任用する際の回数上限を統一化している事例が紹介された。また、同じ非常勤の職種の中で、職務内容や役割の異なる職を設定し、職務内容等に応じた処遇を行っている事例も挙げられた。

② 職員団体ヒアリング

職員団体からのヒアリングにおいては、任用される職員側からの指摘として、従事している業務が恒常的な業務であり、本人が任用の継続を希望していても、任期の終了や予算を理由に再度の任用がなされないことに対する不安が挙げられた。また、任期の定めのない常勤職員と同様の業務を担っているながら、手当が支給されないことや、賃金水準について常勤職員との均衡が図られていないとの指摘もなされた。

Ⅲ 任期付短時間勤務職員制度等の現状と課題

1 現行の任期付短時間勤務職員制度等の状況

(1) 現行の任期付短時間勤務職員制度等の概要

平成 14 年に制定された任期付法は、当初、専門的な知識経験を有する者等を任期を定めて任用する制度から出発したが、地方公共団体における住民ニーズの高度化・多様化への対応等のため、平成 16 年改正により、業務量の増減に応じて任用することができる任期付フルタイム職員制度（任期付法第 4 条）及び任期付短時間勤務職員制度（任期付法第 5 条）が導入された（資料 3 及び 9 参照）。

① 任期付フルタイム職員制度

次のいずれかに該当する場合に、任期の定めのない常勤職員と同様の本格的業務に従事する職員として採用することができる。

ア 一定の期間内に終了することが見込まれる業務（任期付法第 4 条第 1 項第 1 号）

イ 一定の期間内に限り業務量の増加が見込まれる業務（任期付法第 4 条第 1 項第 2 号）

採用については、地方公務員法第 17 条の規定に基づき、競争試験又は選考によることとされ、任期は原則 3 年（特に必要がある場合は 5 年）とされている。

また、処遇については、給料及び手当が支給され、休暇制度は、任期の定めのない常勤職員と同じである。

② 任期付短時間勤務職員制度

次のいずれかに該当する場合に、任期の定めのない常勤職員と同様の本格的業務に従事する職員として採用できる。

ア 上記①のア又はイに該当する場合（任期付法第 5 条第 1 項）

イ 住民に直接提供するサービスの提供体制の充実（任期付法第 5 条第 2 項）

ウ 部分休業及び介護休暇を取得する職員の業務の代替（任期付法第 5 条第 3 項）

採用方法及び任期については、任期付フルタイム職員と同じである。

また、処遇については給料及び手当（扶養手当、住居手当等の一部の手当を除く。）が支給され、休暇制度は、任期の定めのない常勤職員と同じである。勤務

時間については、週 32 時間以下で定めることとされている。

(2) 任期付短時間勤務職員制度等における任用状況

任期付フルタイム職員制度及び任期付短時間勤務職員制度は、平成 16 年 8 月から施行されており、年々、採用職員数及び団体数が増加してきている（資料 10 参照）。

① 任期付フルタイム職員

平成 20 年 4 月 1 日現在の任期付フルタイム職員数は、全地方公共団体で 476 人、49 団体であり、平成 19 年 4 月 1 日時点と比較して、180 人、15 団体増加している。

採用された業務を任期付法の条項別にみると、第 4 条第 1 項に基づく採用の割合が 8 割以上を占める。主な採用事例をみると、徴税業務、看護師、保健師、保育士、福祉指導員、学校教諭等の一定程度の資格や経験が重視される職のほか、国体開催準備及び運營業務等のイベント対応の任用事例がある。

また、任期については、約 7 割が制度上の上限に近い「2 年超～3 年以内」とされている。

なお、任期付フルタイム職員は、任期付短時間勤務職員に比較しても採用人数が少ないが、理由としては、定員管理上定数にカウントされること等、任期の定めのない常勤職員と同様に取り扱われる点が影響しているものと考えられる。

② 任期付短時間勤務職員

平成 20 年 4 月 1 日現在の任期付短時間勤務職員数は、全地方公共団体で 1,563 人、活用している団体は 29 団体であり、平成 19 年 4 月 1 日時点と比較して、319 人、12 団体増加している（うち、都道府県は 1 団体のみ、その他は政令指定都市を含む市町村）。

採用された業務を任期付法の条項別にみると、第 5 条第 2 項に基づく採用の割合が 8 割以上を占める。主な採用事例をみると、徴税業務、看護師、保健師、保育士、学童保育指導員、司書、学芸員、住民窓口業務等があり、住民に直接提供されるサービスのうち、一定程度の資格や経験が重視される業務類型が多くなっている。

また、任期については、約 8 割が制度上の上限に近い「2 年超～3 年以内」であり、勤務時間については、8 割以上がやはり制度上の上限とされる「週 24 時間超～週 32 時間以内」となっている。

このように、任期付短時間勤務職員の活用は、徐々に増加をしているものの、依然としてその活用は限定的であり、一つの団体でまとまった人数の採用が行われる特徴がある。

2 任期付短時間勤務職員制度等の課題

(1) 制度の活用可能性に対する認識

平成 16 年に導入された任期付短時間勤務職員制度であるが、臨時・非常勤職員がほとんどの団体で様々な業務に従事している実態と比較すると、その活用は一部の団体にとどまっている状況にある。

活用している団体においては、①純粹に増加した業務に任期付短時間勤務職員を充てるケース、②既存の常勤職員と非常勤職員の業務の設定を見直し、非常勤職員より本格的な業務に従事すべきものとして任期付短時間勤務職員を位置付けているケース、③特別職又は一般職の非常勤職員として任用していた者のうち、任期の定めのない常勤職員同様の本格的業務を担うものと位置付けることが可能な者について任期付短時間勤務職員として任用し直したケース等がみられる。

一方、任期付短時間勤務職員制度の導入が限定的であることについては、そもそもこの制度が各地方公共団体の政策判断で条例に基づき制度化されるという特徴もあるが、自治体内の業務管理の観点から、職務の責任の段階を明確に付けることについての意識が必ずしも強くなく、従来どおり、任期の定めのない常勤職員のほかは、既存の臨時・非常勤職員制度の活用で足りると認識している面があるものと考えられる。

また、任期付短時間勤務職員制度は、任期の定めのない常勤職員同様の本格的業務に従事するものであることから、地方公務員法の成績主義の原則に則り、競争試験又は選考により採用することとされており、こうした採用の手続きが、臨時・非常勤職員に比較して厳格でありコストもかかるとの意識も見受けられる。

さらに、任期付短時間勤務職員の処遇については、本格的業務に従事することによって由来して、職務内容に応じた水準の給料及び各種手当を支給することとされている

が、このことが人件費増を招くのではないかとの懸念があるとも指摘されている。

(2) 制度的な要件に関する活用の困難さ

① 任用することができる業務について

現行の任期付短時間勤務制度のうち、任期付法第5条第1項に規定する「一定期間内に終了することが見込まれる業務」又は「一定期間内に限り業務量の増加が見込まれる業務」といった業務量の増減に着目した要件については、制度導入時に想定されたケースとして、民間委託するまでの間の業務、国体等のイベント開催に対応する業務等が挙げられるところである。

一方、こうした明確な期間設定については、多様な行政サービスに効率的・効果的に対応するという要請に照らして見ると、まだ厳格に過ぎるのではないかという指摘がある。例えば、少子化に伴う子供の減少、高齢者の増加等により将来的には行政需要自体が変動する可能性があるといった状況だけでは、一時的な業務量が特定される「一定期間」を説明することが容易ではないとも言える。

また、任期付法第5条第2項においては、「住民に対して直接提供されるサービスの提供体制の充実等、またはその維持の必要がある場合」が規定されており、制度導入時に想定されたケースとしては、住民票や戸籍の受付等の業務を閉庁日に行うこととする場合や、保育園で早朝・延長保育を行う場合等が挙げられるところである。

一方、「住民に対して直接提供されるサービス」という要件については、その性質上都道府県において活用することができる場面が相対的に限定されること、また「サービスの充実・維持」という要件については、必ずしも行政サービスの提供体制の充実といった量的拡充ではないものの、サービスの質の向上を図るため現行の行政体制の内容を再編成する場合などには活用しにくいことなどがそれぞれ指摘されている。

② 任期及び再度の任用について

任期付短時間勤務職員の任期は、法律上、「3年（特に3年を超える任期を定める必要がある場合として条例で定める場合にあっては、5年。）を超えない範囲内で任命権者が定める」こととされている（任期付法第6条第2項）（資料9

参照)。制度上、任期の設定は最長5年まで可能ではあるものの、原則が「3年を超えない範囲内」と定められていることにより、それ以上の任期設定が制限的に考えられ、任期付短時間勤務職員制度を利用しにくいという状況が考えられる。

また、制度導入から4年程度が経ち、法律上の任期上限を迎える団体が増えつつある状況にあるが、任期付短時間勤務職員を採用した職が、当該職員の任期終了後も引き続いて存在する場合に、現在任用されている職員の再度の任用について具体的にどのように対応するのかという点について先行例が乏しく、地方公共団体側において制度運用の在り方に不安があることも想定される。

③ 任期付フルタイム職員について

任期付フルタイム職員については、任期付短時間勤務職員のうち任期付法第5条第1項による者と同様、一定期間内の業務量の増減に着目した要件や原則3年という任用期間の上限が設定されており、地方公共団体におけるニーズに対応しているかという課題がある。

また、任期付フルタイム職員については、1年を超えて任用される場合には定数に含まれるところであり、組織編成上の高い柔軟性を求める地方公共団体にとっては、活用しにくい側面も有しているといえる。

(3) ヒアリングで挙げられた事項

前述のとおり、本研究会においては、任期付短時間勤務職員制度の活用に係る現状や課題等について、地方公共団体及び職員団体からヒアリングを行ったところである（資料8参照）。

① 地方公共団体ヒアリング

実際に任期付短時間勤務職員制度を活用している団体においては、特定の業務に必要な能力を持つ人材の確保による組織力の向上や組織の活性化につながることや、常勤職員の配置に比較して人件費や定数の抑制効果がある点が挙げられた。

また、課題として、任期の定めのない常勤職員、臨時的任用職員、非常勤職員等を含めた組織として最適な人員構成の考え方などを確立していく必要性が指摘された。

一方、任期付短時間勤務職員制度を活用していない団体においては、すでに臨時・非常勤職員制度を活用していることや、現行の要件が厳格すぎること等が導入にあたっての課題として指摘された。また、まずは大量退職期に増加する再任用短時間勤務職員の活用を図ることが先決であるとの認識も示された。

② 職員団体ヒアリング

任用される職員の側から見た任期付短時間勤務職員制度導入のメリットとして、本格的業務を担うことにより、職員の責任感、自覚が高まり、住民サービスの向上にもつながる点や、非常勤の職と異なり手当が支給されるなどの処遇向上が図られる点が挙げられた。

一方、課題として、任用できる業務の範囲が限定されていることや、任期の明確な上限が定められていることから、依然として任期終了後の雇用不安があること、生活関連手当が支給されないこと等が指摘された。

IV 対応の方向性

1 臨時・非常勤職員の任用等の在り方について

(1) 臨時・非常勤の職の本来在るべき位置づけ

既に述べたように、「公務運営の中心は任期の定めのない常勤職員」という考え方が我が国の地方公務員制度の原則であるとしても、地方公共団体が効率的な行政サービスを推進していく上で、臨時・非常勤職員の活用は不可欠である。

しかしながら、臨時・非常勤職員は、その制度的な位置付けとして臨時的・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とされているところであり、そもそも業務の内容や業務に伴う責任の程度は、任期の定めのない常勤職員と異なる設定とされるべきであることに留意すべきである。

また、臨時・非常勤職員の任用根拠ごとに想定される職務内容が異なるものであり、特別職非常勤職員や臨時的任用職員など、一定の性格の差が認められるところであることから、各団体において、個々具体の臨時・非常勤職員の任用にあたっては、就けようとする職務の内容、勤務形態等に応じ、現行法におけるどの任用根拠に位置づけるものかを明確にしておくべきであると考えらる。

特に、特別職非常勤職員は、そもそも特定の学識・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の態様が想定されており、それゆえに地方公務員法の適用を除外されていることに十分留意し、各地方公共団体においては、職務の内容が一般職の職員と同一と認められるような者や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高いものについては、特別職として任用することが妥当なのかという点について吟味すべきである。

また、臨時的任用職員については、任用可能な場合や任期に係る要件が地方公務員法第 22 条に明確に定められているところであり、各地方公共団体にあつては、こうした制度上の要件を再度確認し、特にフルタイムの臨時的任用を繰り返すことによって、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ことは避けるべきである。

一方、一般職非常勤職員については、地方公務員法第 17 条を根拠としているが、判例・行政実例上、特に任期を限って採用する必要がある場合に任期の定めのない常勤職員の採用の原則に対する例外として労働法制との整合性も考慮しつつ認められてきた類型である。特に第 17 条を根拠として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ことは、避けるべきである。また、地方公務員法第 17 条による採用は、競争試験又は選考によることとされており、客観的な能力実証を担保する仕組みが必要不可欠であることにも留意すべきである。

臨時・非常勤職員の採用にあたっては、上記のような任用根拠ごとの相違に留意しつつ、どのような位置付けで採用を行うか、明確に位置づけることが必要である。

なお、このように任用根拠ごとの趣旨に沿った任用の在り方を検証していく中で、本格的な業務に従事することができ、かつ、複数年にわたる任期設定が可能である任期付短時間勤務職員制度及び任期付フルタイム職員制度等の活用について検討を進めていくことが求められる。

(2) 臨時・非常勤職員の任用等の在り方

① 採用時の勤務条件等の明示について

臨時・非常勤職員の採用にあたっては、上記のとおり任用根拠ごとで適用される法令関係も異なってくることから、採用される職員に対して、法律上の任用根拠及びその位置付けを明示すべきである。なお、特別職又は一般職、常勤又は非常勤の別にかかわらず、臨時・非常勤職員も任期の定めのない常勤職員と同様行政行為である「任用」による地方公務員であり、「雇用契約」のような私法上の労働契約関係を想起させるようなことは適当ではない。

また、臨時・非常勤職員の採用にあたっては、勤務条件に関する労使双方の認識を一致させ、トラブルを防止する観点からも、労働者性のある地方公務員について適用される労働基準法に基づく労働条件の明示が的確に行われているか、そのうち文書で示すべき事項について文書で示しているか等について、各団体において再度確認すべきものと考えられる（なお、労働基準法上明示が必要とされている事項の一覧については、資料 11 を参照）。

特に任期については、訴訟などに発展するトラブルとなりがちな点であることから、募集・採用の段階で明確に提示し、任期が当然に更新されるものと理解されないように留意すべきである。

なお、民間労働者については、期間の定めのある労働契約の締結時及び当該労働契約の期間の満了時において労働者と使用者との間に紛争が生ずることを未

然に防止するため、労働基準法第 14 条第 2 項（地方公務員については適用除外）に基づき、「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 年厚生労働省告示第 357 号）（資料 12 参照）が定められている。

② 報酬の在り方について

地方自治法上、常勤職員（臨時的任用職員である者を含む。）及び非常勤職員のうち短時間勤務職員（再任用短時間勤務職員、任期付短時間勤務職員及び育児短時間勤務に伴う短時間勤務職員）には、給料及び諸手当を支給することとされている。一方、短時間勤務職員以外の非常勤職員には、報酬及び費用弁償を支給することとされている（資料 5 参照）。

地方公共団体の非常勤職員に報酬及び費用弁償を支給することとされているのは、非常勤職員の任用手続と職務の内容が常勤職員と大きく異なることを前提として、勤務に対する反対給付としての性格が徹底されているものといえることができる。

なお、地方公共団体の非常勤職員の報酬水準と、常勤職員や国の非常勤職員の給与水準とを正確に比較することは困難であるが、例えば、前者について実態調査（資料 4 参照）による「事務補助職員」の報酬の基本額（一時間当たり）をとり、後者の目安を国家公務員の常勤職員の高卒初任給（行政職俸給表（一）の俸給月額）を一時間当たりに換算した額（ $135,600 \text{ 円} \times 12 \text{ 月} \div (40 \text{ 時間} \times 52 \text{ 週}) \approx 780 \text{ 円}$ ）として比較すれば、前者が後者との均衡を失った低いものとは直ちには言えないであろう。

臨時・非常勤職員の具体の報酬等の制度や水準は、各地方公共団体の条例等において定められるものであるが、常勤職員の給料と同様に職務給の原則を踏まえ、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。

また、労働基準法が適用される非常勤職員に対しては、同法第 37 条の規定に基づく割増賃金が支払われることなど、関係法令の規定にも留意する必要がある。

なお、通勤費用相当分を費用弁償として支給することもできるとされている。一方、6 月及び 12 月にのみ報酬を増額するような取扱は適当でないといわれている（資料 13 参照）など、非常勤職員に報酬及び費用弁償を支給することとした制度の趣旨に反するような取扱はすべきでない。

また、国家公務員の非常勤職員については、一般職の職員の給与に関する法律第 22 条第 2 項において、各庁の長が、常勤職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で、給与を支給することとされているが、前述のとおり、府省や官署によって均衡がとれていない状況等を改善するため、平成 20 年 8 月に、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が定められた（資料 14 参照）。ただし、地方公共団体の非常勤職員の場合は、地方公務員法及び地方自治法による制度体系の下で、任用や給与に係る制度が国と異なり、また、その勤務形態や職務内容が多様であるなど、運用の実態も異なっているため、今回の国の指針は、直接、地方公共団体にあてはまるものとはいえない。そもそも、給与や報酬の制度や水準は、どのような職について、どのような任用をされた者に対して支給されるものかという点とあわせて議論されるべきものである。

③ その他の勤務条件の在り方について

臨時・非常勤職員のうち、労働基準法上の労働者に該当する者に係る勤務条件の設定にあたっては、最低労働基準である労働基準法の規定を踏まえて定める必要がある。さらに、地方公務員法は、勤務条件が条例で定められることを規定している（地方公務員法第 24 条第 6 項）ことから、勤務時間等の勤務条件については、条例又はその委任を受けた規則等で明確に定め、採用された臨時・非常勤職員が自らの勤務条件を把握することができるようにすべきである。

特に、労働基準法に定める産前産後休業や生理休暇等が制度として設けられていなかったり、法律上の規定を下回っていたりするような場合には、各団体において速やかに整備すべきである。

なお、地方公務員法第 24 条第 5 項において、職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当たっては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならないとされている（資料 6 参照）。地方公共団体の臨時・非常勤職員については、任用に係る制度や運用の実態が国とは異なっており、国の非常勤職員と全て同じ制度でなければならないとは言えないが、国の非常勤職員について定められている休暇の対象者の範囲等も踏まえつつ、権衡を失しないよう努めるべきである（資料 15 参照）。

上記以外にも、労働安全衛生法に基づく健康診断、各法律に基づく社会保険や

雇用保険の適用等について、臨時・非常勤職員に対しても各制度の適用要件に則った適切な対応が図られるべきであり、各団体においては、再度点検が必要である。

④ 再度の任用について

ア 任期についての考え方

臨時的任用職員の任期については、地方公務員法第 22 条において、最長 1 年以内と規定されているのに対し、特別職非常勤職員及び一般職非常勤職員については、法律上任期に関する明文の規定はない。

期間を限って任用する非常勤職員の任期については、

(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) 臨時・非常勤の職が臨時的・補助的業務に従事するという性格であること、

(ウ) 職の臨時性、補助性に伴い基本的に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にカウントされないこと

のような職の性格にかんがみれば、下記イのとおり成績主義や平等主義の原則の下、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が、任用する際に設定する任期としては、原則 1 年以内であるという考え方が採られているものと解される。

イ 再度の任用についての考え方

上記アを踏まえれば、臨時・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 年ごとに予算編成過程等を経てその職の必要性が吟味される「新たに設置された職」と位置付けられるべきものである。この場合、ある臨時・非常勤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自体は排除されるものではないが、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る。

この点、多くの団体において、臨時・非常勤職員の再度任用を「任期の更新」として整理し、臨時・非常勤職員本人に対してもそのような説明を行っていると考えられるが、臨時・非常勤職員の任用の本来の位置付けに照らせば、「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再度任用されたものであることを再確認すべきである。

一方で、臨時・非常勤職員の任用を「任期ごとの新たな任用」であると整理したとしても、同一の者が長期にわたって繰り返し任用される状況は、任用する地方公共団体側にとっては長期的、計画的な人材育成や人材配置への影響等があることや、任用される側にとっても長期間臨時・非常勤職員としての身分及び処遇のままでとどまることの影響があること等、双方にとって様々な問題を生じさせるおそれがあるものである。地方公務員の採用における成績主義や平等主義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い。臨時・非常勤の職であっても、任期ごとに当該職に従事する十分な能力を持った者を任用する姿勢が重要である。

なお、同一の職務内容の職に再度任用されることについて、どの程度の長期にわたると問題となるか一概に言えるものではないが、実態調査結果では、全体でみれば上限期間を設定していない団体が多いものの、上限を設定している地方公共団体の中では、「2年超3年以内」又は「4年超5年以内」としている団体が多いことが分かる。なお、労働基準法に基づく労働契約期間は原則3年以内（高度な内容の職業については5年以内）、任期付法に基づく任期は3年ないし5年以内とされている。

また、民間労働者の雇止めに係る裁判においては、期間の定めのない労働契約と実質的に異なる状態であったと認められた場合や、契約の反復更新により雇用継続への合理的な期待が認められた場合などにおいて、解雇権濫用の法理が類推適用され雇止めが認められなかった事例がある。公務においては、行政行為である任用関係について、解雇権濫用法理が適用されないところではあるが、そもそも臨時・非常勤職員制度の趣旨にかんがみ、上記のような実態とならないよう留意が必要である。

なお、地域的事情や専門職種 of 労働市場の状況によっては、一定の能力を持った人材の十分な供給が量的に見込めず、臨時・非常勤職員を募集しても応募者が少ないといった事情が発生しうるところであるが、そのような場合であっても、採用における成績主義や平等主義の原則を踏まえ、客観的な能力実証に

基づく採用を行うべきである。

以上のように、臨時・非常勤職員の再度の任用について整理することと併せて、複数年にわたって同一の者が従事することにより一定の期間継続して質の高い住民サービスを提供するため必要な業務について短時間勤務の職を充てる必要性が見いだせる場合には、任期付短時間勤務職員制度を活用することも検討がなされるべきである。

ウ 再度の任用の際の手続き

同一の者を同一の職務内容の職に再度任用する際にも、新たな職への任用として、改めて職務内容を含めた勤務条件の提示、能力の実証等を経た上で、本人の意思を確認し、辞令の交付や勤務条件の明示を行うことが必要である。その際、(2) ①同様、当然に再度の任用がされるものではない旨も明示すべきである。

なお、民間労働者については、労働基準法第14条第2項（地方公務員については適用除外）に基づき、「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」（資料12参照）において、有期労働契約の締結時の明示事項等のほか、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。

エ 再度の任用の際の勤務条件の在り方

同一の職務内容の職に再度任用され、職務の責任・困難度が同じである場合には、職務の内容と責任に応じて報酬を決定するという職務給の原則からすれば、報酬額は同一となるものである。もちろん、毎年 of 報酬水準の決定に際し、同一又は類似の常勤職員や民間企業の労働者の給与改定の状況等に配慮し、報酬額を変更することはあり得るものである。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、報酬額が変更されることもあり得るものである。

2 任期付短時間勤務職員制度等の在り方について

(1) 現行制度の周知・活用

任期付短時間勤務職員制度は、各地方公共団体において、条例を制定することにより導入することができる制度であるが、各地方公共団体の行政運営において、最適と考える任用・勤務形態の人員構成を実現するための手段の一つとして活用されるべきものである。また、職員にとっても、本格的業務に従事する者として位置付けられ、給与や休暇等の勤務条件が整備されるほか、3年ないし5年以内という複数年の任期が保障されうる制度である。

しかしながら、制度導入からの歴史が浅いこともあり、その特長をどのように活かし、効果的に活用するかについて、検討がなされないまま、既存の臨時・非常勤制度の活用拡大を図っている団体も見られるところである。また、任期付短時間勤務制度そのもの（職の性格、任用要件、処遇の体系等）に関する理解が未だに不足していることも制度普及のペースが遅い理由として考えられるところである（制度の概要については、改めて資料9を参照されたい。）。

したがって、まずは、現行の任期付短時間勤務職員制度において、どのような活用方法があり、どのような効果が得られるか、既存の活用事例の紹介を含めて制度の周知を図っていくべきであろう。その際に、任期付短時間勤務職員制度は、任期中その身分や勤務条件を保障されて本格的業務に従事することができる前提として、成績主義の原則に基づき競争試験又は選考により採用すべきものであることに留意すべきである。

なお、人件費コストの増加についての懸念も指摘されるが、業務の性格やそれに対応した処遇等の設定により、高い能力や意欲を有する人材の確保にも資する制度であることを踏まえれば、より質の高い住民サービスの提供という観点から、任期付短時間勤務職員制度の活用を検討することも有効であると考えられる。

また、任期付短時間勤務職員制度の活用促進が図られることと相まって、臨時・非常勤職員制度が本来の制度の趣旨に沿った形で運用されていく側面も有しているものと考えられる。

(2) 任期付短時間勤務職員制度を活用できる要件の在り方

現行制度の周知・活用を図る一方で、既に述べたように、任期付短時間勤務職員制度については、地方公共団体の人事管理上の需要に必ずしも応えられていない面もあるとすることができる。

本検討会の議論の中では、「任期の定めのない常勤職員が基本」という原則を前提とした地方公務員の任用形態の多様化の観点に、臨時・非常勤職員の任用実態の検証という観点を加味して、任期付短時間勤務職員制度の在り方を検討したところである。その結果、以下のような検討を進めるべきであると考えられる。

① 新たな類型の任期付短時間勤務制度

地方公共団体の提供する業務のうち、一定の専門性を担保する資格や実務経験を有する職（例えば保育士、司書、各種相談員）が必要とされるものについては、行政サービスの質の担保や中期的に機動的な執行体制の確保などの要請から、多様な勤務形態の採用が求められているところであり、常勤職員と同様の本格的な業務を担うことのできる任期付短時間勤務職員制度の更なる活用の必要性も指摘されている。この制度を活用すれば、本格的業務に見合った勤務条件と複数年の職務従事が担保されるという意味で、任用される側の一定の要請にも応えることにもなる。

一方、現行の任期付短時間勤務職員制度については、一定の期間内に限った業務であることや直接的な行政サービスの提供体制の量的拡充が任用に際しての要件として設定されており、業務の期間設定が明確ではない場合や、必ずしも行政サービスの提供体制の量的拡充を伴わない場合には制度を活用することが困難となっている。

地方公共団体の現場における需要を勘案しつつこうした課題に対応するため、上記のような一定水準の専門性を担保する資格や実務経験が必要とされる業務について、必ずしも業務の期間設定が明確ではない場合や、行政サービスの提供体制の量的拡充を伴わない場合にも、より柔軟に任期付短時間勤務職員を任用することができる制度の導入可能性について検討を進めるべきである（資料 16 参照）。

上記の制度拡大の検討にあたっては、対象を「住民に対し直接提供される行政サービスに係る業務」とするか、また、「サービスの質的向上を確保する場合」とするかなどの要件について議論が必要であろう。

この場合、任期付で任用する業務として「業務の期限性」をどのように位置づけるか、資格や実務経験が担保する専門性の水準をどこまで特定できるかといっ

た点の法制的検証や、制度の活用により地方公共団体において公務能率の推進が図られるか、また任用される任期付短時間勤務職員が制度本来の職責とこれに見合う処遇の下に職務に従事することができるかといった実態面の検証も不可欠である。

なお、この新たな類型の任期付短時間勤務職員制度の検討に際しては、従来、学識経験を要する業務に従事することが想定されている特別職非常勤職員との制度的な役割分担を併せて整理すべきではないかとの指摘がある。こうした指摘については、労務提供の形態や報酬の労務対償性等の「労働者性」の判断に係る要素や勤務時間、任期等の設定などの考え方を示すことが、各地方公共団体において任用を行う際の参考となるのではないかと考えられる。

また、上記の新たな制度の導入の検討と併せて、現行制度の枠内でどこまで柔軟な任用が可能であるかという検討についても並行して行うべきである。

② 任期の上限について

現行の任期付法第4条及び第5条に基づく任用に係る任期は3年を超えない範囲内（特に3年を超える任期を定める必要がある場合として条例で定める場合には5年を超えない範囲内）とされている（任期付法第6条第2項）。

この任期の上限については、地方分権の趣旨も勘案しつつ、各地方公共団体が多様な任用形態を効率的・効果的に組み合わせて活用する余地を拡大する意味から、「5年を超えない範囲内」にすべきではないかとの考え方もありうる。

しかし、現行制度において、任期付法第3条（専門的な知識経験を有する者に係る任期付採用）の任期が5年を超えない範囲内とされていることとの対比、及び民間法制における有期労働者の雇用契約期間の上限が原則3年（高度な内容の職業については5年）とされていること（労働基準法第14条）との体系的整合性を考慮すると、任期付法第4条及び第5条に係る現行の任期の上限は一定の合理性があると考えられる。この場合、例えば地方公共団体向けの助言として出されている「任期付職員の採用に関する条例（例）（平成14年6月14日総行公第47号）」（資料17参照）において、3年を超える任期設定に対してかなり限定的に規定している部分を弾力化するなど、制度の普及啓発及び運用の段階で配慮が必要ではないかとの指摘もあった。

③ 再度の任用について

任期付短時間勤務職員制度の活用にあたって、任期付短時間勤務職員を採用した職が、当該職員の任期終了後も引き続いて存在する場合に、再度同じ者を採用できるかということが問題となる。

任期付短時間勤務職員制度は、本格的業務に従事するものとして、地方公務員法の成績主義や平等主義の原則の下、競争試験又は選考による能力の実証を経て採用されるべきものである。したがって、任期付短時間勤務職員が任用されていた職が、当該職員の任期終了後も引き続いて存在する場合に、任期付短時間勤務職員を再度採用する際にも、この成績主義や平等主義の原則に則り、競争試験又は選考による能力の実証を経た上で任用がなされるべきものである。

ただし、任期付短時間勤務職員として採用されていた者が、任期終了後、改めて公募等により、競争試験又は選考による能力の実証を経た上で、結果として再度同一の職に任用されることは妨げられない。

競争試験や選考の方法については、任用しようとする職種や職務内容等に応じて各地方公共団体において決定すべきものであるが、採用しようとする職の職務遂行に必要とされる能力の実証が客観的になされることが担保されるべきである。

④ 給与について

任期付短時間勤務職員については、常勤職員同様の本格的な業務に従事するというその性質にかんがみ、給料及び手当の支給を可能としているが、長期継続雇用を前提としない期間の限られた任用であり、かつ、特定の業務に従事することが想定されることから、能力の伸長や経験の蓄積等の要素を考慮する必要性は低いものと言える。このため、再任用短時間勤務職員と同様、昇給制度は採用されておらず、また、生活関連手当及び人材確保のための手当についても支給しないことが適当と考えられている。この考え方は、現行の制度の拡充を図る場合にも、維持されるべきものと考えられる。

なお、任期付短時間勤務職員を再度任用する際に、職の職務内容や責任の度合い等が変更される場合には、それに伴い給与の額が変更されることはあり得るのである。

(3) 任期付フルタイム職員制度について

新たな類型の任期付短時間勤務制度の検討に際して、同様の制度を任期付フルタイム制度にも導入すべきか否かについても論理的には検討の対象となりうるところである。

ただし、この場合、任期付フルタイム職員と任期の定めのない常勤職員との制度的な「棲み分け」や、新たな類型の制度への地方公共団体の需要についての検証が不可欠であり、慎重な対応が必要である。

V おわりに

地方公共団体の臨時・非常勤職員が公務運営の一翼を担っていることは論を待たないところであるが、その任用に関する課題は、近時の地方公務員制度上の懸案事項の一つであり、研究会における審議やヒアリング及び総務省による実態調査の結果からも、制度運用に関する各地方公共団体の対応の差が改めて明らかにされたところである。

この研究会の報告書は、臨時・非常勤職員の任用等の在り方について、その要件を明確化しつつ、使用者たる地方公共団体と雇用される側の職員双方が制度に対する理解を持った上で任用関係を結ぶことをその目的としている。その意味では、法令上の疑義があるような制度運用がなされている場合には、各地方公共団体においてこれを早急に是正し、もって住民に対する説明責任を果たす努力が期待されるところである。

なお、臨時・非常勤職員の任用の実態は各地方公共団体によって多種多様であり、現実には長期にわたって任用されている例もある。また、近時、経済情勢の悪化に伴い雇用情勢が厳しさを増しており、地方公共団体における臨時・非常勤職員の任用についても住民・国民の関心が高まるであろう。こうした状況も念頭に置きつつ、地方公共団体における臨時・非常勤職員の任用については、今後検討される任期付短時間勤務制度の活用等と相まって、公務の提供に必要とされる人員体制の確保を一義として適切な対応が求められるものであろう。

また、任期付短時間勤務職員の制度については、短時間勤務でありながら本格的業務を行うことのできる制度であり、地方公共団体の多様な任用形態を拡大するものであるが、未だにその活用が限定的であり、制度趣旨の周知や現実の人事管理の需要への対応状況など、さらに検討すべき点が少なくないことが研究会の議論でも浮き彫りになった。

いずれにせよ、この研究会に付託されたテーマは、地方公共団体における多様な任用・勤務形態の一層の活用を目指すとともに、制度本来の趣旨に立ち返って整理されるべき点を整理するというものであり、限られた時間の中で一定の議論の成果が得られたと考える。今後、制度を所管する総務省において、任期付短時間勤務制度の拡大などの更なる検討がなされることを期待するとともに、関係する全ての当事者が、この研究会の議論の趣旨を十分理解した上で真摯に取り組むことを望むところである。