

令和元年10月4日発行

# 全事研東京小学校支部だより

全国公立小中学校事務職員研究会 東京小学校支部

発行 支部長 小松 千鶴子（渋谷区立西原小）

編集 広報担当 小野 明（新宿区立津久戸小）

〒162-0821 新宿区津久戸町2-2

03-3266-1601

## 学校事務研究会・研究総会報告

令和元年7月4日（木）中野サンプラザにおいて、学校事務研究会・研究総会が開催されました。学校事務研究会には、定員70名を大きく超える100名超の申し込みがあり、急遽、会場の机を撤去し、椅子を増設しました。「会計年度任用職員制度と学校事務について」－非常勤職員・臨時職員はどう変わる？共同実施は？－（仮題）の演題が、かつて無い程の大きな反響を呼びました。

講師の川崎雅和氏も、たいへん驚かされていました。

当日、参加できなかった方々から、資料送付のご要望を多数いただきました。150部印刷した資料は、当日に全て無くなりましたため、今回、「全事研小支部だより」として増刷する事になりました。

例年、「全事研小支部だより」は、年度末に「活動の記録」として発行していましたが、来年度から会計年度任用職員制度が導入される緊急性に鑑み、今年度は、例外的に前倒しでの発行となりました。

☆以下は、当日の質疑応答で話題となりました、総務省発行の「会計年度任用職員制度の導入に向けた事務処理マニュアル（第2版）」Q&Aの追加の抜粋です。↓（広報担当）

### 【全般】追加

問1-15 臨時・非常勤職員について、経費削減の観点から会計年度任用職員には移行せず、これまで臨時・非常勤職員が担っていた業務について、民間委託を行うこととしてよいか。

- 臨時・非常勤職員について、それぞれの職の必要性を十分に検討した上で、民間委託によって現状よりも効果的・効率的な行政サービスの提供が可能になると判断できる場合は、その結果として職の整理（廃止）を行うことはあり得る。
- しかしながら、それぞれの職の必要性を十分に検討することなく、単に勤務条件の確保等に伴う財政上の制約を理由として、会計年度任用職員制度への必要な移行について抑制を図ることは、適正な任用・勤務条件の確保という改正法の趣旨に沿わないものである。

# 非常勤・臨時職員制度の改革

学校事務法令研究会 川崎雅和

## はじめに

2017（平 29）年 5 月、地方公務員法（以下、地公法）と、地方自治法（以下、地自法）が改正され、非常勤・臨時職員の任用制度が抜本的に改善されることとなった。（2020 年度から実施）

このことは、以前から多くの非常勤・臨時職員が多様に配置されてきた公立学校に大きな影響をもたらすものである。そこで、法改正に至る経過と新しい制度の概要を学び制度改革の実施に備えたい。

## 第1節 非常勤・臨時職員任用の現況と改善方策の検討

### 1、現行の非常勤・臨時的任用職員制度

#### （1）非常勤職員という用語の一般的定義

自治体の公務運営は、任期の定めのないフルタイム勤務の職員が担うのが基本であり、その定数は、長が提案し、議会が議決する定数条例によって管理されている。

そのような職員の採用・昇格・降格などの任用は、競争試験や選考、人事評価等による能力の実証を経て行われる。こうした任用方式は一般に、成績主義任用とか正規任用と呼ばれる。職員が政治的に中立な立場で、地方自治の目的達成のために安定的に職務に傾注できる環境を確保することが目的であるとされている。

しかし、自治体には任期の定めのない常勤職員以外の職員も多くの種類が存在する。それは一般に、非常勤職員と呼称されるものであるが、地方公務員法（以下、地公法）が適用される一般職と、適用されない特別職の区分、及び、成績主義による任用（正規任用）と、成績主義によらない任意の任用（臨時的任用）の区分があり、さらには任期付き任用という正規任用の特別の形態も存在する。

このうち、臨時的任用による非常勤職員は、他の非常勤職員と区別するために、「臨時的任用職員」あるいは「臨時職員」と一般に呼ばれている。

通常、非常勤職員と呼称されている職員は、常勤職員と比べて一日の勤務時間が短いことや、週の勤務日数が少ないことにより、週当たり勤務時間数が少ない職員で、任期は期限付きであり、期限終了後の再任用も可能な職と理解されている。しかし、必ずしもパートタイムに限定される職員ではなく、フルタイムで任用することも可能である。

国家公務員に適用される人事院規則15-15第二条は、「非常勤職員の勤務時間は、相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤官職に任用される非

常勤職員については一日につき七時間四十五分を超えず、かつ、常勤職員の一週間当たりの勤務時間を超えない範囲内において、その他の非常勤職員については当該勤務時間の四分之三を超えない範囲内において、各省各庁の長（勤務時間法第三条に規定する各省各庁の長をいう。以下同じ。）の任意に定めるところによる。」としている。

こうしたことから、非常勤職員は、パートタイム又はフルタイムで任用される、期間に限定のある職員で、定数条例には算入されない者であると理解すべきであろう。このことは新たに制度化された会計年度任用職員にパートタイムとフルタイムの2態様が規定されたことからもうかがえる。

しかし、社会的には非常勤とはパートタイムと同意義であるという観念が強く、そのような理解の下での文献等も多いことから、資料の読み解きには注意を要する。

## （２）特別職としての非常勤職員

非常勤職員は多様な形態で任用されており、その一つは特別職としての任用である。

特別職は、地公法第3条第3項に列記されている8種（法改正後は9種）の職に限定され、恒久的でない職または常時勤務することを必要としない職であり、自己の責任で職責を果たすことが期待され、職務には勤務時間という概念がないとされている。代表的なものは、首長、議員、副知事・副市長、教育委員・教育長のような、選挙や議会の同意を経て就くことのできる職であるが、「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」も特別職とされる。

この「準ずるもの」という規定に着目して、多くの自治体で、学校勤務の非常勤講師などの多様な非常勤職員が特別職として任用されてきた。

特別職は地公法が適用されず（同法第4条）、任用は成績主義ではなく、任命権者が恣意的に決定することができる。（メリットシステムまたは獵官主義任用と呼ばれる。）

特別職には、地公法上の職務命令順守義務などの義務規定や、政治的行為の制限規定も適用されない。その一方で、労働基本権の制限がなく、団体交渉で労働協約を締結したり、争議行為を行うこともできる。

そのため、特別職の非常勤職員にはそれぞれの職に適用される服務規則が制定される。例えば、東京都の特別職非常勤講師には「都立学校等に勤務する時間講師に関する規則」が講師の服務規律を定めている。

総務省は2014（平26）年7月24日、「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）を通知し、「特別職の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態様が想定され、地公法の適用が除外されているものであることを踏まえ、適切に運用されるべきである。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、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、本来、一般職として任用されるべきであり、特別職として任用することは避けるべきである。」として、本来一般職で採用されるべき職員を特別職で採用して

いる場合は見直しを進めるよう通知した。

これを受けて、非常勤講師をすべて特別職として採用してきた都教委は、2015年、教育委員会規則を改正し、おおむね月11日以上、1日5時間30分以上を勤務する非常勤講師は一般職として、選考により教育委員会が任命することとした。（東京都公立学校一般職非常勤職員の任用等に関する規則）

総務省がこのような方針を提起したのは、地方公務員法で労働基本権を厳しく制限しているにもかかわらず、一部自治体が特別職という制度を利用したことにより、労働基本権の制限に抜け穴ができてしまったという実態があったためと思われる。

例えば、2015年12月25日の朝日新聞は、香川県善通寺市の非常勤保育士の身分を巡る紛争を紹介しているが、これまで同市の非常勤保育士は、地方公務員法上の身分を特別職とされてきたので、団体交渉で労働側に有利な労働協約を締結してきたのであるが、総務省の通知に基づく一般職への身分切り替えにより、労働協約締結権や争議権が失われたことについて争いになったとのことである。

### **（3）一般職・正規任用の非常勤職員**

地公法が適用される一般職で任用される非常勤職員にもいくつかのバリエーションがあり、それは大きく、成績主義に基づく正規任用の非常勤職員と、成績主義によらない任意の任用が可能な臨時的任用に基づく非常勤職員（臨時職員）に区分される。

そして、正規任用と臨時的任用のどちらにも、フルタイムとパートタイムの形態が存在する。

成績主義に基づく正規任用には、特別な形式として「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」に基づいて数年にわたる任期が設定される任期付き任用があるが、これについては後述する。

非常勤がこのように多様に用いられているのは、これまで地公法に非常勤の任用方式についての明確な規定が置かれていなかったことと、定数条例に縛られない採用ができること、公務運営の多様化に対応して、常時勤務以外の職員を求める需要が高まってきたことによると言えるであろう。

一般職正規任用の非常勤職員は、多くの自治体で会計年度にあわせて1年以内の期限付きで任用されている。期限終了後の再任用も想定される職である。採用、再任用に当たっては、選考等による能力の実証が求められる。根拠規定は地公法第17条である。

非常勤職員には、地方自治法第203条の2の定めにより、給与に代わるものとして、報酬が支給される。また、旅費等の支給に代えて職務遂行に要する費用が弁償される。

報酬額は非常勤という職務の性質から、1時間単価を計算基礎として、勤務時間に応じた支給額が決定されることが多い。時間単価はそれぞれの職種に対応する正規任用職員の給料表月額を参考に、経験年数に応じて算出する方式が一般的である。

このほか、常勤職員の通勤手当に相当する経費が報酬に加算される場合もある。

期末手当は地方自治法203条第3項が議会の議員についてのみ支給することができる

と規定していることから、現行法では、その他の非常勤職員には支給されない。しかし、勤務態様に一定の条件を設けて、それに類似する手当として付加報酬を支給する例もある。

東京都の場合は、学校に勤務する非常勤講師のうち、他に主たる職業を持たず、通年雇用で一定の時間数以上を勤務するものを「準常勤講師」と認定し、期末・勤勉手当に相当する付加報酬を支給している。これは専ら都立学校等の講師として勤務し、その報酬をもって生計を立てているという生活実態を考慮したものである。

特例として、退職後に地公法第 28 条の 5 に規定する「短時間勤務職員」に再任用された者は、任用形態は年度単位の非常勤であるものの、職務内容が常勤職員と同じ内容であることから、常勤職員と同様に給与・旅費等を支給することとされている。

#### **(4) 一般職の臨時的任用職員**

臨時的任用は地公法第 22 条（現行）が規定するところである。臨時的任用職員は、緊急の場合や季節的多忙の場合に「臨時」に雇用される職であり、雇用期間は最長でも 6 カ月で、1 回のみは更新可能である。（ただし、産休・育休代替の臨時的任用については雇用期間等で例外的な扱いがある。）

任用は成績主義によらなくてもよいこととなっており、雇用形態は、現在においては、パートタイムが一般的である。しかし、産休・育休代替職員の様に、フルタイムとして任用されることもある。

正規任用の非常勤職員は、期限終了後の新たな再任が十分予想される職であるのに対し、臨時的任用職員は緊急性や季節性に着目して雇用されるという点から、引き続いて再任されることは原則として想定されていない。

予算上の扱いにも違いがあり、正規任用の非常勤職員が労働対価として給付される報酬は人件費に区分されるが、臨時的任用職員が給付される賃金は物件費に区分される。

こうした条例や予算上の扱いから、多くの自治体で、臨時的任用職員が増加し、社会全体の労働条件の悪化を招いているという厳しい批判を受けている。

一般の臨時的任用職員への労働対価支払いは給与条例によるのではなく、任命権者が行政規則を定めて、予算の範囲内で日額賃金を支払うものである。

雇用期間は人事委員会の承認を得て最大 6 月（更新 1 回可能）とすることができるが、1 回 2 ヶ月の雇用期間を 2 度まで更新可能とする手続きで雇用する形態が一般に行われている。

それは、6 ヶ月を超えると、労働基準法第 39 条第 3 項の規定により、年次有給休暇を付与しなければならないことや、雇用期間 2 カ月を超える者には、労働基準法第 20 条の解雇予告手続きしなければならないこと、同じく雇用期間 2 カ月を超えると、職域健康保険や厚生年金に加入させなければならないことなどを避けるためである。

このため、1 カ月空けて再任したり、職場のたらいまわしをしたり、名義を交換したりといった働く者の権利を侵害する扱いがされたという事例を時に聞く。

このような一般的な臨時的任用とは別に、学校において頻繁に臨時的任用が行われるのは、産休・育休代替教職員の任用である。この場合についての任用期間は最大1年であり、それを超える任用が必要な場合は、本来は、後述の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（平成十四年五月二十九日法律第四十八号）に基づく任期付任用が用いられることとなる。

産休・育休代替教職員については、その職務が産休・育休を取得する正規職員と同等の職務を担わせられ、同じレベルでの教育活動を継続する必要があることから、正規教職員の給与制度がそのまま適用されることになっている。

退職手当は1年以上勤務した職員には支給されることとなっていること、その期間計算は6月以上を1年と切り上げ計算することにより、産休・育休代替職員が支給対象となる可能性は高い。

### **（５）一般職の任期付き任用職員**

学校職員の育児休業に際して配置される代替職員は多くの場合、産休代替と同様に臨時的任用によって措置され、1年を超える代替期間の場合は、臨時的任用を繰り返すことで凌いでいる実態がある。しかし、そのような場合には、本来は任期付き任用を用いるべきである。

任期付き任用は、2002（平 14）年に制定された「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」によって生まれた新しい制度で、厳しい財政状況の中で効率的な行政サービスを提供するため、5年以内の任期を設けて、正規常勤職と同様の勤務条件で職員を任用しようというものである。

当初は専門的な職に限るとされていたが、2004（平 16）年の法改正で、育児休業代替のような一定の期間内に終了することが見込まれる業務にも適用されることとなった。（この場合の任期は原則3年以内）

一方、地方公務員の育児休業の方も2002年に、休業期間を1歳に達する日から、3歳に達する日にまで延伸する法改正が行われ、代替職員は、臨時的任用または、任期付き任用で配置されることと規定された。（地方公務員の育児休業に関する法律第6条）

これにより、育休を取る職員にも、代替職員にも、そして子どもたちにも様々な不利益と苦痛を与えてきた便法、すなわち、育休途中で代替職員を交代させたり、数日を空けて同一人の任用を繰り返す方法を用いる必要はなくなったが、実際には任期付き任用はあまり用いられてはいない。

その理由として考えられるのは、臨時的任用が、試験や選考などの能力実証を経ずして採用でき、さらに定数条例に算入しなくてもよいのに対し、任期付き任用は成績主義による正規任用手続きが必要であり、さらに議会の承認が必要な定数条例にも算入しなければならないという煩わしさにあると思われる。

さらに任期付き任用職員には、初任者研修が必要なことや、育休取得者が途中で育休を切り上げて復職してきた時には、定数上過員となることなども、任命権者側が任期付

き任用を嫌がる理由であると思われる。

しかし、任期付任用制度をどのように用いるかについて、2014（平 26）年の総務省通知、「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」は、「各地方公共団体にあつては、臨時・非常勤職員の任用根拠ごとの趣旨に適合した任用の在り方を検討していく過程において、現在臨時・非常勤職員制度により対応している具体的な任用事例について、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場合には、任期付職員制度の積極的な活用について検討されたい。」としている。育休代替という「本格的な業務」で、かつ「複数年にわたる任期設定が可能である場合」は「任期付き任用の積極的な活用」が推進されるべきである。

2004（平 16）年の法改正では、短時間勤務の任期付き任用制度も導入された。

この制度は、住民サービス向上のため短時間勤務がふさわしい業務や、介護・育児等のための部分休業が認められた職員の代替業務などの場合に用いることとなっている。長期の部分育児休業に最もふさわしく対応する制度と言える。

短時間勤務の任期付き任用は非常勤ということで、定数条例に算入する必要がないことも、制度利用の後押しになるであろう。

なお、短時間勤務の任期付き任用職員も、退職再任用の短時間勤務職員と同様、給与・旅費等が支給される。それは、「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」の次の条文による。

「第二条第 2 項 この法律において「短時間勤務職員」とは、地方公務員法第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める職員をいう。」

ここにいう地公法第 28 条の五第 1 項とは、再任用短時間勤務職員を規定する条文である。このように、地公法と、その関連特別法が規定する「短時間勤務職員」という用語は、パートタイム職員全体を指すものではないことに注意しなくてはならない。

## （6）ここまでのまとめ

ここまで説明してきたように、職員の任用上の区分は極めて複雑である。そこで、以下に、現行任用区分を早わかり的に整理する。

### ①常勤と非常勤の区分

常勤職員・・・フルタイム（通常 1 日：7 時間 45 分・週 5 日）で、任期の定めのない職員のこと。

非常勤職員・・・フルタイム又はパートタイムで、任期の定めのある職員のこと。

### ②現行の特別職と一般職の区分

特別職・・・地公法第 3 条 3 項に限定的に列記された、非常勤で勤務時間の観念がない、地公法非適用の公務員。代表的なものは、首長、議員、教育委員・教育長のような、選挙や議会の同意を経て就くことのできる職であるが、「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」も特別職として任用される。

一般職・・・地公法適用職員。成績主義による正規任用と、成績主義によらない臨時的任用がある。

正規任用には任期の定めのない任用と、任期付き任用がある。

現在は、どの任用にもパートタイムとフルタイムがある。

一般職非常勤の臨時的任用職員は「臨時職員」と呼ばれることが多い。

### ③パートタイムの区分

短時間勤務職員・・・退職再任用と任期付き任用のパートタイム職員の中で、給与が支給される。

その他のパートタイム職員・・・正規任用の場合は報酬、臨時的任用の場合は賃金が原則として支給される。

### ⑤定数条例・予算の関係

定数条例に算入される職員・・・常勤職員、フルタイムの再任用職員と任期付き任用職員

予算区分・・・臨時的任用職員は物件費、その他の非常勤職員は人件費に区分。

## 2、民間における非正規雇用労働者保護法制の進展

非常勤やパート労働者の賃金その他の待遇改善は、まず民間部門から始まって一定の進展が図られ、それが非正規公務員の待遇改善に影響を与えることとなった。そこで、以下に民間の非正規雇用労働や保護法制の進展を見ていくこととする。

### (1) 労働契約法

本法は、2007（平19）年12月5日に公布された、労働に係る民事紛争の解決についての規範となる法律である。労働基準法が、最低労働基準を定め、罰則をもってこれの履行を担保しているのに対し、本法は個別労働関係紛争を解決するための民法の特別法として位置づけられるものである。履行確保のための労働基準監督官による監督・指導は行われず、刑事罰の定めもない。また行政指導の対象ともならない。

第3条には、労働契約の原則として以下の5項目が掲げられている。

①労使対等の原則、②均衡考慮の原則、③仕事と生活の調和への配慮の原則、④信義誠実の原則、⑤権利濫用の禁止の原則

2012（平24）年8月、本法は改正され、次の3点が新たに規定された。

①無期労働契約への転換（18条）

有期労働契約が反復更新されて通算5年を超えたときは、労働者の申込みにより、期間の定めのない労働契約（無期労働契約）に転換できる。

②「雇止め法理」の法定化（19条）

最高裁判例で確立した「雇止め法理」が、法律に規定された。一定の事由がある場合には、使用者による雇止めが認められないという確立された判例の条文化である。

③ 不合理な労働条件の禁止（20条）

有期契約労働者と無期契約労働者との間で、期間の定めがあることによる不合理な労働条件の相違を設けることが禁止された。

なお、2018（平 30）年 7 月に成立した働き方改革関連法案による本法改正では、同一労働同一賃金に関し、入社時及び要求時に正規・非正規の待遇差に関する説明義務が追加された。

読売新聞は 2018 年 2 月 21 日、「郵便局契約社員と正社員との手当格差は『違法』」という記事を以下のように配信した。

「日本郵便の契約社員ら 8 人が、同じ仕事内容の正社員と待遇に格差があるのは労働契約法違反だとして、同社に手当の差額分にあたる計約 3 1 0 0 万円の支払いなどを求めた訴訟の判決が 2 1 日、大阪地裁であった。

内藤裕之裁判長は、扶養手当など 3 種類の手当の不支給を「不合理」と認め、計約 3 0 0 万円の支払いを命じた。本法第 20 条の「期間の定めがあることによる不合理な労働条件の禁止」に基づく判決である。

原告は大阪、兵庫、広島 3 府県の郵便局で 7～19 年勤務を続ける 30～50 歳代の契約社員ら。時給制や月給制で集配業務などに従事していた。

裁判では、夏期年末手当（賞与）など 8 種類の手当と二つの休暇制度の格差に合理性があるかどうか争点となった。

判決で内藤裁判長は、扶養手当は家族の生活を保障するものだとし、「職務の違いで必要性は左右されない」と指摘。年賀状配達に伴って支給される年末年始勤務手当も「業務内容に差はない」、住居手当も「転居がない正社員にも支給されている」とし、いずれも不合理な格差と判断した。」

そして、2018 年 6 月 1 日、最高裁は同様の事件（ハマキョウレックス事件）で「不合理」に関する判断を行った。最高裁は、二審の大阪高裁判決が、無事故手当、給食手当、業務手当、通勤手当の非正規社員への不支給は「不合理」であるとして損害賠償を命じた判決を支持し、それに加えて、皆勤手当の不支給も「不合理」であるとして、大阪高裁に審理を差し戻した。一方、住居手当の不支給は転居を伴う出向や異動がある正社員とは契約条件に相違があるので、不支給は「不合理」ではないとする高裁判決を支持した。

ところで、労働基準法に違反する労働契約は、同法 13 条により無効とされるだけでなく、労働基準法に従った労働契約に変更される。例えば、「超過勤務手当は不支給」という契約をしても、それは無効とされ、超過勤務手当の支払が契約内容となる。

しかし、労働契約法にはそのような効力（直律効）がない。この点について最高裁は、労働契約法 20 条違反の場合であっても「同条の効力により当該有期契約労働者の労働条件が比較の対象である無期契約労働者の労働条件と同一のものとなるものではない」とした。つまり、契約内容が書き換えられるのではなく、損害賠償請求が認められるのみである。

#### <雇止め制限の法理（判例法理）とは>

最高裁判決により確立した雇止め制限の法理とは、以下のようなものである。

まず一つは、反復更新された常用的臨時工の労働契約関係は、「実質的に期間の定めのない契約と変わりがない」ので、更新拒絶の意思表示は「解雇」と実質的に同じであり、したがって解雇に関する法規制が類推適用されるという理論である。最高裁は、東芝柳町工場事件・昭和49年7月22日判決でこの理論を適用した。

もう一つは、反復更新というような事実関係がなく、有期契約が期間の定めのない労働契約と実質的に同視できない場合でも、「雇用継続に対する労働者の期待利益に合理性がある場合」は、解雇権濫用法理を類推し、雇止めに合理的理由を求めるというものであり、最高裁は、日立メディコ柏工場事件・昭和61年12月4日判決でこの理論を適用した。

こうした判決の積み重ねによって2012年、本法が改正され、2013年4月1日以降に有期労働契約の締結もしくは更新をした場合には、その5年後の2018年4月1日からは、使用者と有期の雇用契約をしている労働者は使用者に対して無期雇用の申込みができることとなった。通算契約期間が5年を超えた労働者が無期転換の申込みをした場合には、使用者が申込みを承諾したものとみなされ、無期労働契約がその申込みの時点で成立し、申込み時の有期労働契約が終了する翌日からその効果が発生する。

この無期契約を使用者が解約するには、客観的で合理的な理由が必要で、それが社会通念上相当と認められなければならない。それが認められないような場合には解雇権の濫用に該当するとして、その解雇は無効となる。

**(2) パート労働法**（短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律）は、短時間労働者の適正な労働条件の確保、雇用管理の改善、通常の労働者への転換の推進などの措置等を講ずることによって、通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保等を図ることを目的として1993年に制定された。

本法は2007年、バブル経済崩壊後の非正規労働者の増加とともに、非正規社員の賃金・待遇が正社員に比べて低いことへの社会的関心が高まったことを背景として、大改正された（施行は2008年4月）。本法の概要は以下のとおりである。

①事業主は短時間労働者のその就業の実態を考慮して、適正な労働条件の確保、教育訓練の実施、福利厚生の充実その他の雇用管理の改善及び通常の労働者への転換の推進に関する措置等を講ずることにより、通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保等を図り、能力を有効に発揮することができるように努めなければならない。

②事業主が講じるべき個別の措置として、a. 労働条件に関する文書の交付、b. 就業規則のパート関連規定の作成・変更の場合のパートタイマーの過半数を代表する者からの意見聴取、c. 通常の労働者と同視すべき短時間労働者に対する差別的取扱いの禁止、d. 通常の労働者との均衡を考慮した賃金の決定、e. 通常の労働者との均衡を考慮した教育訓練の実施、f. 福利厚生施設の利用についての配慮、g. 通常の労働者への転換を推進するための措置、h. 待遇の決定に当たって考慮した事項の説明などを定めている。

③事業主は、雇用する短時間労働者に対して、通常の労働者の募集を行う場合に、事

業所での掲示などによって、その者が従事すべき業務の内容、賃金、労働時間その他の募集に係る事項を周知すること、または、通常の労働者の配置を新たに行う場合に、当該配置の希望を申し出る機会を当該配置に係る事業所で雇用する短時間労働者に与えること、あるいは、一定の資格を有する短時間労働者を対象とした通常の労働者への転換のための試験制度を設けるなど通常の労働者への転換を推進するための措置を講ずることの、いずれかの措置を取らなければならない。

なお本法は2014（平26）年4月に改正され、正社員と差別的取扱いが禁止される短時間労働者は、(1)職務内容が正社員と同一、(2)人材活用の仕組み（人事異動等の有無や範囲）が正社員と同一、(3)無期労働契約を締結している短時間労働者であることとされていたが、(1)、(2)に該当すれば、有期労働契約を締結している短時間労働者も正社員と差別的取扱いが禁止されることとなった。

また、2018年7月に公布された「働き方改革関連法」により、本法は、題名が「短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律」に変更され、パートタイムだけではなく、フルタイムの有期雇用労働者の雇用改善についても規定されることとなった。（2020年4月以降施行）

### 3、官製ワーキングプアの実態

わが国の地方自治体は、人口減少や少子高齢化などの社会の変化に対応する行政需要の多様化が進行する中で、財政的ひっ迫も深刻化し、多くの困難を抱えるに至った。

そこで、人件費の圧縮と多様な行政需要に対応するため、非常勤・臨時職員制度が多様かつ広範に用いられるようになり、2005（平17）年4月には、45万6千人であった全国自治体の非常勤・臨時職員は、2016（平28）年4月には64万3千人にまで増加するに至った。

この間、民間企業の雇用関係については、「パート労働法（短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（平成5年）」や「労働契約法（平成19年）」が制定され、有期労働契約の規制、雇止めの抑制、正規労働と非正規労働の労働条件・待遇の平等化などが、様々な問題はあるものの、とりあえず規定されるに至った。しかし、この2法は地方公務員には不適用とされたため、非常勤・臨時職の公務員の待遇は極めて劣悪であり、かつ暗黙の違法状態が放置されたままとなってきた。以下にその状況を報告する。

#### (1) 空白期間

「非正規公務員の現在」（上林陽治 日本評論社）によれば、長崎県庁の臨時職員であった女性が、庁内の同一の部署で雇用されていたにもかかわらず、雇用主が県と県の外郭団体に合計67回切り替えられるという任用がなされたので、社会保険にも加入できなかったという事件で、長崎県労働局は県に是正指導を行ったとのことである。

空白期間を利用した取り扱いは、労働契約法が適用される民間企業においては許され

るものではない。(労働契約法17条2項)

こうしたことから厚労省は「厚生年金保険及び健康保険の被保険者資格に係る雇用契約又は任用が数日空けて再度行われる場合の取り扱いについて」(保保発0117 第3号平成26年1月17日)を通知し、「有期の雇用契約又は任用が1日ないし数日の間を空けて再度行われる場合においても、雇用契約又は任用の終了時にあらかじめ事業主と被保険者との間で次の雇用契約又は任用の予定が明らかであるような事実が認められるなど、事実上の使用関係が中断することなく存続していると、就労の実態に照らして判断される場合には、被保険者資格を喪失させることなく取り扱う必要があります。」と民・官を問わず、空白期間を用いた被雇用者への不利益取扱を禁じている。

また年次休暇についても、「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律の施行について」(平成19年10月1日 基発第1001016号)において厚労省は、「年次有給休暇の付与に係る「継続勤務」の要件に該当するか否かについては、勤務の実態に即して判断すべきものであるもので、期間の定めのある労働契約を反復して短時間労働者を使用する場合、各々の労働契約期間の終期と始期の間短時間の間隔を置いているとしても、必ずしも当然に継続勤務が中断されるものではないことに留意すること。」通知している。この法律(パート労働法)は、民間労働者に適用されるものではあるが、地方公務員の年次休暇については労働基準法の規定によって付与されるものであることから、この通知は地方公務員についても民間同様に遵守されるべきである。

## (2) 特別職非常勤という便法

福岡県中津市の学校司書職員Aさんは、特別職非常勤として採用され、フルタイムで33年間継続して勤務し、60歳で雇止めとなったが、退職手当が支払われなかったため、請求を求める訴訟を起こした。中津市は、退職手当条例は一般職のみに適用されるものであり、原告に請求の根拠がないと主張した。一審は、原告敗訴であったが、二審の福岡高裁は、特別職は常時公務につくのではなく、随時、求められた業務に参画するものであるとし、ある職員が特別職に該当するかどうかは常時勤務していたのか、指揮命令系統はどうなっていたのかなどの状況によって判断すべきものであるとした。そして、原告は誤って特別職として任用されたものであり、実態は一般職であるから退職手当条例が適用されると判断し、1092万円の退職手当支払いを命じた。

最高裁は二審判断を覆し、原告敗訴となったが、この裁判が与えた影響は大きく、今回の法改正にも繋がったと思われる。

## (3) 雇止めについて

民間の雇用関係においては、前述のように雇止め制限の法理が法定化されたことにより、非正規雇用者への不当な雇止めは厳しく禁じられることとなったが、労働契約法が適用されない非正規公務員においては、現在も不安定な状況が続いている。

その最大の壁は、公務員の任用関係は、民間のような双方の対等な合意による労働契

約関係ではなく、任命権者による任命という行政行為によって成立するものであるという法的構成があるからである。

例えば、最高裁は「長野県農事試験場事件」で、「任命行為とは厳格な要式行為である行政行為であるから、任命権者による任期の定めのない職員にするとの任命行為がないう以上、期限付任用がいかにか長期更新されたとしても、任期の定めのない任用に転換するものではなく、解雇権濫用法理のような私法上の法理は、公務部門にはあてはまらない」と判断した。(最1小昭62.6.18『労働判例』504号)

しかし最高裁も、任命権者がその裁量権を逸脱したと認められる特段の事情がある場合には、その行為が全体として違法と評価され不法行為の成立する余地もありうるとの判断を示すようになった。

さらに2006(平18)年には、「情報システム研究機構事件」(東京地裁判決65)において、地位確認による救済を認めた判決が出されるに至った。

同判決では、「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すると期待することが無理からぬものと見られる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得ない場合など、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」との判断を示した。

#### 4、非常勤・臨時職員の増加と改善方策の検討

このような非常勤・臨時公務労働者の不公正な待遇に対する社会的指弾の高まりと、司法判断の変化を受け、総務省は、2016(平28)年7月、「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、同年12月、提言を取りまとめた。

「時の法令 平成30年1月30日号」は提言が改善すべき課題とした事項を、おおよそ次の3点にまとめている。

##### 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

特別職の非常勤職員は本来、特定の学識・経験を要する職に、自らの学識・経験に基づき、非専務的に公務に参加することが想定され、それゆえ、地公法が非適用となっているのであるが、実態は、事務補助職員のような「任期の定めのない常勤職員」に近い勤務形態のものが特別職として任用されているケースが少なくない。

こうした特別職非常勤職員は、守秘義務や政治的行為の制限などの公共の利益に必要な制約が課されていない。また、地方公務員育児休業法が適用されなかったり、人事委

員会への措置要求が認められないなどの課題もある。

また、臨時的任用職員については、能力実証を行わないことから、任用面で更に厳格な制限を徹底すべきである。また、勤務条件面で育児休業法が適用されないなどの問題もある。

## ②「一般職非常勤職員」の任用について

現行地公法は、この任用について法文上明確に定めていないので、各自治体は内外に説明が困難で、任用の適正化が進まないという課題がある。

## ③「一般職非常勤職員」への給付について

事務補助職員のような任期の定めのない常勤職員に近い勤務形態の「一般職非常勤職員」に対して、期末手当等の支給ができないという課題がある。

こうした課題に対し、研究会は次の3点の制度改革を行うよう提言した。

- 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、要件の適正化を図る。
- ②「一般職非常勤職員」の新たな仕組みを設ける。
- 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・手当を支給できる体制に移行する。

総務省はこの提言に対する、全国の自治体の意見も加味して、地公法・地自法の改正案をとりまとめた。改正案は、2017（平 29）年3月の閣議決定を経て国会に提出され（参先議）、同年5月11日衆議院において可決・成立するに至った。

## 第2節 非常勤・臨時職員に関する法改正の概要

### 1、地公法の改正

#### （1）会計年度任用職員制度の創設

改正地公法は、一般職を次のように区分することとしている。

①「常時勤務を要する職」は、相当の期間任用されるべき職員を就けるべき職であることと、フルタイム勤務とすべき標準的な業務の量があることの2つの要件（業務の性質と、勤務時間の量の2つ）を満たすものとし、その2つを満たさないものを「非常勤の職」と整理する。

②非常勤の職とされるもののうち、フルタイムの標準的業務量は無いが、相当の期間任用されるべき職と認められるものについては、「任期付き任用の短時間職員」または、「再任用短時間職員」として任用する

③フルタイムの標準的業務量も無く、相当期間任用されるべきものでも無い場合は、「会計年度任用職員」として任用する。

④会計年度任用職員は、パートタイムのほか、フルタイムの形態もとることができる。

## (2) 会計年度任用職員制度の概要

会計年度任用職員は以下のような制度運用が予定されている。

①任期の定めのない常勤職員の採用は、競争試験が原則であるが、会計年度任用職員の採用は、面接や書類選考などの選考によることも可能とする。

②会計年度任用職員についても条件付き採用の原則は適用される。その期間は1カ月であり、良好な成績で遂行した時は正式採用となる。

③任期は採用の日から、その日が属する会計年度の末日までの期間内で設定される。また、任期は採用の際にその職員に明示しなければならない。

④採用された職員と同一の職務内容の職が翌年度設置される場合には、客観的な能力の実証を経て再度任用することが可能である。

⑤退職手当や社会保険料等を負担しないようにするため、再度の任用の際、新たな任期と前の任期との間に一定の期間(空白期間)を設けることは適切ではないことから、新法は、「職務の遂行に必要かつ十分な任期を定めるもの」とする配慮義務に係る規定が設けられた。(22条6項)

⑥フルタイムの会計年度任用職員については、営利企業への従事等の制限の対象となるが、パートタイムの会計年度任用職員については、対象外とした。(38条)

⑦フルタイムの会計年度任用職員には、給料、諸手当、旅費が支給され、パートタイムの会計年度任用職員については、現行通りの報酬と費用弁償の支給に加えて、期末手当が支給される

⑧会計年度任用職員は非常勤の職であることから、地自法第172条第3項の規定する定数条例の範囲外となるが、会計年度ごとに職の必要性が吟味される職と位置付けられることから、毎年度の予算編成において審議されるものである。

⑨その他、会計年度任用職員の勤務条件については、「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号が概ね以下のような内容を通知している。

- ・会計年度任用職員は、常勤職員と同様の勤務条件に関する交渉制度が適用され、これに伴う代償措置としては、勤務条件条例主義と、人事委員会又は公平委員会に対する措置要求、審査請求等が認められる

- ・会計年度任用職員の勤務時間の設定、一般的に、職務の内容や標準的な職務量に応じ適切に行う必要があること。必要な場合、フルタイムでの任用が可能であること。

- ・財政上の制約を理由として、合理的な理由なく短い勤務時間を設定し、現在行っているフルタイムでの任用の抑制を図ることは、改正法の趣旨に沿わないものであること。

- ・会計年度任用職員の休暇については、労働基準法に定める年次有給休暇、産前産後休業、育児時間及び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が

ら必要な休暇を設けるなど、確実に制度の整備を行うべきであること。

・会計年度任用職員の育児休業については、地方公務員の育児休業等に関する法律が適用され、対象となる職員の要件等を条例で定めることが必要となることから、確実に育児休業に係る条例の整備を行うべきであること。

・退職手当や社会保険料等を負担しないようにするため、再度の任用の際、新たな任期と前の任期との間に一定の期間（いわゆる「空白期間」）を設けることは適切ではないこと。また、任用されていない者を事実上業務に従事させる場合、公務上重大な問題を生じるおそれがあること。

### **（３）特別職非常勤職員に関する規定の厳格化**

特別職の任用を厳格化するため地公法第3条第3項に、「専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であつて、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る」という規定が追加された。これにより、例えば非常勤講師や非常勤事務職員等を特別職として採用することは許されなくなった。

### **（４）臨時的任用職員任用の厳格化**

臨時的任用が認められるのは、これまで、「緊急のとき、臨時の職に関するとき、又は採用候補者名簿がないとき」とされてきたが、法改正では、「常時勤務を要する職に欠員を生じた場合」という新たな要件が付加され、より厳しく限定されることとなった。

この新たな規定の付加により、臨時的任用は常時勤務を要する職についてのみ用いられることとなり、パートタイムの臨時的任用はありえなくなった。

こうした理念から、法改正後の臨時的任用職員には、給料・手当・旅費が支給されることとなった。

## **２、地自法の改正その他**

### **（１）手当等の給付について**

フルタイムの会計年度任用職員には、給料、諸手当、旅費が支給され、パートタイムの会計年度任用職員については、現行通りの報酬と費用弁償の支給に加えて、期末手当が支給されることとなった。

### **（２）定数との関係**

会計年度任用職員は非常勤の職であることから、地自法第172条第3項の規定する定数条例の範囲外となるが、会計年度ごとに職の必要性が吟味される職と位置付けられることから、毎年度の予算編成において審議されるものである。

### **（３）共済加入等について**

自治省は平成30年3月27日、「会計年度任用職員制度の導入等に係る地方公務員共済、公務災害、退職手当の取扱いについて」を通知した。

それによれば、共済組合資格は次のように改められることとなる。

①臨時的任用職員は、「常時勤務を要する職」に就くものと位置づけられるので、任用初日から、組合員資格が付与される。

②フルタイムの会計年度任用職員は、フルタイム勤務した日が18日以上ある月が引き続いて12月を超えるに至った者で、それ以降引き続き勤務する場合には組合員資格が付与される。

③地方公務員災害補償制度についても、上記①及び②と同じ基準で、臨時的任用職員及びフルタイム会計年度任用職員が補償の対象となる。

④臨時的任用職員は任用の日から退職手当条例が適用される。

フルタイム会計年度任用職員はフルタイム勤務した日が18日以上ある月が6月を超えるに至った者で、それ以降勤務を要するものとされる者は退職手当条例が適用される。

## おわりに

非常勤・臨時的任用職員の制度改正は、民間における非正規労働者の待遇改善に対応し、官製ワーキングプアといわれる状況を克服するためには避けて通れないものである。

この制度改正の実施に当たっては、改正地公法と改正地自法に準拠して各自治体の条例・規則改正がなされ、それに基づく予算措置や任用替え等の作業が進められることとなる。そのことは、極めて多様な非常勤・臨時的任用職員が配置されている学校にとって、かなり困難な作業が待ち構えていることを意味する。当面、以下のような事項が課題となることであろう。

**1、**パートタイムの臨時職員は、正規任用である会計年度任用職員に任用替えされることとなるため、毎年、選考等の手続きが必要となる。予算も物件費予算から人件費予算に組み換えられるため、これまで通りの配置が認められるか、不確定要素がつきまとうこととなるであろう。

**2、**フルタイムの会計年度任用職員には給与・旅費が支給され、パートタイムの会計年度任用職員には期末手当が支給されることとなり、自治体の人件費予算を圧迫する。このことも、配置削減の大きな要因となるであろう。

**3、**人件費の増額と、任用手続きの煩雑さを避けるために、本来は職員の任用で配置されるべき人員を、請負契約として配置する、いわゆる偽装請負が増加する可能性がある。

また、これを契機に様々な分野におけるアウトソーシングが推進される可能性も否定できない。

**4、**1年を超える期間の育休代替職員は、任期付き任用で配置することが求められることとなるが、順調に制度移行が進められるか、推移を見守る必要がある。

私たちは今後、こうした課題に立ち向かい、働く者の権利を擁護するとともに、教育活動の推進に影響を及ぼすことが無いよう、努めなければならない。

## ＜参考までに 偽装請負とは ウキペディアより抜粋＞

一般に使用者が雇用契約を締結する場合には、雇用契約に基づいて労務を提供する者は労働者として、労働法による保護を受けることになる。ところが、民法におけるいわゆる典型契約としては、類似するものとして請負という契約類型が用意されており、請負人にはいわゆる労働法の適用がないのが原則である。

請負契約の特質は、請負人は仕事の完成を請け負うものであって、発注者は仕事の完成に関して対価を支払うものとされている点にある。この点が、労務に服することを約して労務に対して対価を支払う雇用関係との顕著な違いであり、裏返せば、雇用と請負を区別する判断基準となる。労働関係を規律する労働法に比して、請負関係における請負人を「保護」する法制は緩やかなものであることから、実質的に雇用関係にある場合であっても「請負」との形式を「偽装」することで、労働法令の規制の潜脱を企図する、というのが偽装請負の出発点である。なお、法令の適用上、特定の契約が雇用契約なのか請負契約なのか、などの契約類型に関する判断は、当事者が用いた用語や名称に拘束されることなく、実質的な内容の判断によりなされる、というのが一般的な解釈である。

## ＜参考資料 1 山下恒生のホームページ「労働組合 & リージョン」2019.3 より＞

(山下氏は大阪教育合同労働組合執行委員長、大阪全労協議長などを歴任し、現在は両組合の顧問を務めている。)

地方公務員法・地方自治法等が改正され、2020年4月1日施行日を迎える。各地方自治体は条例制定の作業に入るにあたり、関係労組との交渉に入っている。条例制定のリミットは本年5月あるいは9月議会であるが、妥結した交渉は多くない。

### 大阪府の団交拒否

昨年12月18日、大阪府は会計年度任用職員の期末手当、特別休暇、服務基準について組合に提案を行った。しかし、非常勤職員を会計年度任用職員に任用根拠を変更(任用替え)することについては、交渉事項でないとして団交事項としなかった。

地公法改正等に伴って、非常勤職員を2020年4月以降現在のまま地公法3条3項3号の特別職にとどめるのか、地公法17条で任用するのか、地公法22条の2で会計年度任用職員とするのかは各地方自治体が決めなければならなくなった。そこで、大阪市をはじめとする地方自治体が「非常勤職員を会計年度任用職員とする」ことを決定して、組合に提案してきた。しかし、大阪府は「非常勤職員については会計年度任用職員制度へ移行する」と表現して、大阪府が任用替えを決めたとは言わず、従って組合に提案するものではないとしたのである。

地公法改正を所管する総務省ですら、「任用根拠の変更後の勤務条件については、改正法施行後に適用されるものではありませんが、各地方公共団体においては、特別職非常勤職員やこれらの職員が組織し、又は加入する労働組合に対し、丁寧に説明することが重要です。」(マニュアル第2版)と注意しているにもかかわらず、大阪府は団交拒否を貫いている。

これに対し、筆者が加入する大阪教育合同労働組合は団交拒否は不当労働行為であるとして、2月8日大阪府労働委員会に救済申立を行った。

### **総務省の二枚舌**

総務省は、今回の法改正の趣旨は非常勤職員の待遇改善にあると説明する。非常勤職員にも期末手当を支給することを可能としたと胸を張る(支給するものであると国会答弁)。

しかし総務省が出したマニュアル第2版では、週15時間30分未満の勤務者については期末手当を支給しない制度もあるとして、その根拠として①国の再任用短時間勤務職員(勤務時間週15時間30分以上フルタイム未満)に期末手当が支給されている ②国の各府省等の申し合わせ(国家公務員の非常勤職員の給与に係る当面の取扱いについて)で「平均週2日未満相当の非常勤職員は期末手当支給対象から除く」とされているからという。

そもそも今回の地方公務員法・地方自治法改正は「会計年度任用職員で勤務時間が常時勤務職員の勤務時間に比べて短いものに、期末手当を支給を可能とする」ためであった(法律概要)。週15時間30分以上勤務者という要件は国会で議論されなかった。そして、総務省が根拠とする①国の再任用短時間勤務職員には週15時間30分未満勤務者は存在しない ②「申し合わせ」では「平均週2日未満」が対象外となっているが、週2日未満とは週1日のことであり、週15時間30分以上などという概念は登場しない。つまり、総務省は法改正の趣旨を無視し、国の制度を誤用して期末手当支給の道を閉ざそうとしているのである。総務省マニュアルをもとに、地方自治体は週15時間30分未満勤務者には期末手当を支給しないとするのは脱法行為である。

### **東京都は勤務時間を支給要件とせず**

こうした中、東京都は期末手当支給要件として週15時間30分以上を提案していたが、2018年秋の組合交渉の結果、この要件を取り下げた。まさに法改正の趣旨に沿った制度設計である。他の地方自治体も東京都を倣うべきである。

### **非常勤講師等の団交は継続**

会計年度任用職員への任用替えにあたり、非常勤講師の勤務時間確定は困難な課題である。とりわけ始業時刻・終業時刻の明示が要請されているが、授業時間を勤務時間としているような自治体・学校は法改正についていけない状況にある。早急に組合との交渉で詰めていくことが求められている。

＜参考資料2 自治労ふくおかニュースより＞

