

分権新時代の地方公務員制度

－任用・勤務形態の多様化－

平成 15 年 12 月 25 日

地方公務員制度調査研究会

目 次

1. はじめに	1
2. 検討の意義	2
3. 検討の視点	3
4. 基本的考え方	6
5. 具体的検討	6
(1) 常勤職員の短時間化	6
(2) 短時間勤務職員	11
(3) 任期付採用の拡大	15
6. 制度化の具体的イメージ	16
(1) 当面検討すべきもの	16
(2) 中長期的課題	19
7. 公務員制度改革について	19
8. おわりに	20

● 図「任期・勤務時間・業務の性質の関係」

- ・ 任用・勤務形態の多様化に関する審議経過
- ・ 地方公務員制度調査研究会名簿

1. はじめに

地方公務員制度調査研究会（以下「本研究会」という。）は、地方分権の進展、規制緩和等公的セクターと民間セクターの役割分担の変化、民間における雇用形態の多様化等の社会経済情勢の変化に対応し、新しい地方自治の時代にふさわしい地方公務員制度のあり方を検討することを目的として平成9年5月に設置された。

本研究会は、21世紀の地方自治にふさわしい柔軟で多様な公務員の姿を描くことに検討の視点を置き、地方公務員法制全般にわたって現状の問題点や今後の課題について審議を行い、平成11年4月には「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－」と題する報告書を取りまとめたところである。

ここで法律改正に取り組むべき事項として提言したもののうち、特に地方自治体から要望の強かった公益法人等への職員の派遣制度及び任期付研究員の採用制度については、ともに翌平成12年の通常国会に法案が提出され、「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（以下「公益法人派遣法」という。）が平成12年4月26日に公布、平成14年4月1日（一部は3月31日）より施行され、「地方公共団体の一般職の任期付研究員の採用等に関する法律」（以下「任期付研究員法」という。）は平成12年4月26日に公布、7月1日に施行された。

研究員以外の任期付採用制度をはじめ多様な勤務形態の導入については、平成12年11月から「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」において理論的・実務的な検討が行われた。同検討会では、主として地方公務員の任期付採用制度及び臨時・非常勤職員制度について、今日の社会経済情勢や雇用システムの変化等を踏まえ、分権型社会にふさわしい任用制度の整備に向けた検討が重ねられた。平成14年2月には、任期付採用制度の創設が提言され、これを受けて、「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「任期付採用法」という。）が同年5月29日に公布、7月1日に施行された。また、同年9月には、同検討会における検討のまとめとして、「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に向けて」（以下「任用制度検討会報告」という。）が報告された。

一方、平成13年12月には公務員制度改革大綱が閣議決定され、公務員制度改革の方向性として「公務に求められる専門性、中立性、能率性、継続・安定性の確保に

留意しつつ、政府のパフォーマンスを飛躍的に高めることを目指し、行政ニーズに即応した人材を確保し、公務員が互いに競い合う中で持てる力を国民のために最大限に発揮し得る環境を整備する」旨が示され、地方公務員制度についても国家公務員制度の改革に準じ所要の改革を行うこととされた。また、平成14年12月には、「多様な働き方とワークシェアリングに関する政労使合意」が厚生労働大臣、日本経済団体連合会会長及び日本労働組合総連合会会長の3者間で結ばれ、厳しい雇用・経済情勢が続く中、就労形態の多様化の推進が政労使間で確認された。さらに、構造改革特区制度を巡る議論において多くの地方自治体から地方公務員の多様な勤務形態についての要望が寄せられる状況となった。

以上のようなことから、平成15年3月より改めて本格的に本研究会において、多様な任用・勤務形態について検討を進めることとした。

今回の検討に当たっては、地方自治体、職員団体、経営者団体及び民間企業からヒアリングを行うとともに、諸外国の地方公務員制度における多様な任用・勤務形態について調査を行い、これらを参考としながら、公務における任用・勤務形態の多様化について議論を進め、今般、本研究会からの報告としてとりまとめることとした。

2. 検討の意義

地方自治体は、多様化する住民ニーズに的確に対応するために行政サービスの充実が求められ、それと同時に、厳しさを増す地方財政事情の中で行政組織の効率化が大きな課題となっている。こうした状況の下においては、行政サービスの充実を達成するために安易に職員数の増加を図ることは許されない。限られた予算の中で最大の効果を上げるために、各地方自治体は、人員配置の工夫、業務形態の見直しなどにより様々な努力を続けている。

平成11年4月の本研究会報告は、「地方団体においても、地方分権の進展に伴う行政の高度化・専門化や行政需要の増大等に適切に対応するため、柔軟で弾力的な多様な勤務形態を導入することが求められている」旨指摘し、任期を定めて任用される職員、一般的な短時間勤務職員制度等についてその検討を求めた。これらを踏まえて、

で述べたとおり、任期付研究員法や任期付採用法が整備されたところである。これらの法律は、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わが国の公務員法制の基本原則を維持しつつ、公務部内では得られにくい高度の専門性を備えた人材等を活用するために措置されたものであるが、構造改革特区制度に関して地方公務員の多様な勤務形態についての要望が多数提出されたことなどの現状を踏まえると、任用・勤務形態の一層の多様化の道を探ることは有意義と考えられる。

民間部門を見ても、先行き不透明な状況が続く国内経済情勢、国際競争力強化の観点などから、年功序列制、終身雇用制の見直し、パート雇用の増大など労働・雇用形態に変化が見られ、労働者側のニーズも、個々人がそれぞれのライフスタイルの追求を目指す中で多様化しつつある。

こうした状況を踏まえて、地方公務員制度において多様な任用・勤務形態を導入することは、多様な行政需要への柔軟な対応や行政の効率化に資するとともに、原則フルタイムのみの勤務形態の下では就労し難かった者にも公務への道を開くことになり、またワークシェアリングの可能性を広げ地域雇用を創出する効果も期待される。さらに、育児、介護等様々な家族的要因からフルタイムでの就労が困難となる職員や大学での学習等、自主的な研鑽を希望する職員、ボランティア活動への参加など地域社会的責務を果たそうとする者にとっても、多様な任用・勤務形態の導入は大きな意義を有するものと言えよう。

本研究会にて行った諸外国（英・仏・独・スウェーデン・米ニューヨーク州）の地方公務員制度の調査結果を見ても、常勤職員が一定の場合、短時間勤務を認められるという制度は育児・介護以外の事由についてもすべての国で何らかの形で行われており、短時間勤務職員制度はフランス、スウェーデンで広く行われ、常勤職員の任期付採用は英国、フランス、スウェーデンで見られるなど、様々な形で任用・勤務形態の多様化が図られており、このような動向も踏まえて、我が国における多様な任用・勤務形態の導入について積極的に検討すべきものとする。

3. 検討の視点

わが国の地方公務員制度は、公務運営の中核である任期の定めのない常勤職員以外

に、以下のような一般職（注）の職員の類型を有しており、必ずしも任期の定めのない常勤職員を配置する必要のない場合、あるいはこれらの類型の職員を積極的に活用する必要がある場合など、様々な局面において活用されている。

（注：地方公務員は、一般職と特別職に分けられ（地方公務員法（以下「地公法」という。）第3条第1項）、一般職とは特別職に属する職以外の一切の職をいい（同条第2項）、特別職とは同条第3項各号に掲げる職である。）

- ①緊急の場合、臨時の職に関する場合等に任用する臨時的任用の職員・・・地公法第22条
- ②定年退職者等を、従前の勤務実績等に基づく選考により、1年以内の任期を定めて（更新可能）再任用する高齢再任用職員（フルタイム及び短時間勤務）・・・地公法第28条の4及び第28条の5
- ③非常勤職員・・・地公法第17条
- ④任期付研究員法第3条により、特に優れた研究者等を公設試験研究機関の研究業務に従事する職員として任期を定めて任用する場合
- ⑤任期付採用法第3条により、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場合

「任期の定めのない」に対する概念は「任期の定めのある」であるが、上記①から⑤はすべてこの範疇に分類される。「フルタイム勤務（週40時間勤務を基本とする。）」に対する概念は、常勤職員よりも勤務時間が短い「短時間勤務」であるが、これには、①の短時間勤務の臨時的任用、②の短時間勤務の高齢再任用、③の非常勤職員が含まれる。さらに、従事する業務の性質についての観点がある。①の短時間勤務の臨時的任用職員及び③の非常勤職員（以下「臨時・非常勤職員」という。）については専ら補助的な業務に従事することが想定されているのに対し、任期の定めのない常勤職員並びに②、④及び⑤の職員については補助的な業務も含めて業務内容に質的な限定はなく、当該業務全般ないし「本格的業務」への従事が想定されている。

以上のような、現行制度ではカバーされていない領域について、新たな制度を導入できないかということを検討する場合、下記の3つの視点があり得る。

検討の第1番目の視点として、「任期の定めのない職員による短時間勤務」ということがあげられるが、これには2つのアプローチがあり得る。一つは現行の「任期の定めのない常勤職員」に対し、一定の場合、短時間勤務を認めるという考え方（以下「常勤職員の短時間化」と呼ぶ。）であり、もう一つは「任期の定めのない短時間勤務職員」という新たな任用の形態を創設することである。なお、前者に関しては、「地方公務員の育児休業等に関する法律」（以下「育休法」という。）による育児のための部分休業及び時間単位で取得する介護休暇（各地方自治体の条例に基づく。）の場合に、この短時間勤務が現行制度上既に認められていると言える。

第2番目の視点は、「任期の定めのあるフルタイム職員」の拡大である。現行制度では、地公法第22条による臨時的任用、第28条の4及び第28条の5による高齢再任用並びに任期付研究員法及び任期付採用法により採用された職員に限られているが、これをさらに拡大するかどうかという観点である。

第3番目の視点としては、現行、補助的な業務に従事することとされている「臨時・非常勤職員」に対し、「本格的な業務に従事できる短時間勤務職員」という類型を作ることができないかということがある。

以上の関係を図解すると別記図のように表すことができよう。同図は、横軸に任期の有無、縦軸にフルタイム勤務か短時間勤務（注）か、そして垂直軸に本格的業務か補助的業務かの業務の性質をとった三次元立体図であるが、現在存在する制度は黒枠で囲んだ区域で表され、上記第1番目の視点は領域A、第2番目の視点は領域B、第3番目の視点は領域Cに相当する。

（注）「短時間勤務」とは、1日の勤務時間の一部について勤務しないことを意味するだけでなく、例えば「1週間当たりの勤務時間を20時間とする」こととして、特定の日に全日、勤務しないこととする方法も含む概念である。

「5. 具体的検討」においては、領域Aのうち「常勤職員の短時間化」をまず取り上げ、次に「常勤職員の短時間化」を除いた領域Aと領域Cを合わせて「短時間勤務職員」として検討した後、領域Bの「任期付採用の拡大」について議論することとしたい。

4. 基本的考え方

「3. 検討の視点」で述べた、任用・勤務形態の多様化を検討する場合においては、以下の諸点を踏まえるべきものと考えられる。

- (1) 任用・勤務形態の多様化を図る場合にあっても、公務の中立性の確保や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という現行地方公務員制度の原則は維持されるべきである。
- (2) 各地方自治体における人材活用の自主性・人事政策の多様性の確保という観点から、新たな制度の検討に際しては、制度の大枠のみを法律で定め、新制度を導入するかどうかを含め、具体的内容は各地方自治体の条例において定めることとし、法制度をいかに活用するかについては、最終的には地域住民によって判断されるという基本的考え方をもって臨むべきである。
- (3) 地方公務員制度の設計に当たっては、国家公務員制度との均衡に配慮することは重要であるが、公益法人派遣法や「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」（いわゆる官民交流法）など、地方公務員にしかない制度又は国にのみ存する制度も既に存在することから、国・地方における公務員の勤務実態の差異などを的確に認識しつつ、それぞれの状況に適切に応じた制度設計を行うべきである。
- (4) 民間企業とのバランスについても、昨今の厳しい民間の雇用情勢、給与水準等を踏まえ、十分に配慮すべきである。

5. 具体的検討

(1) 常勤職員の短時間化

常勤職員は、フルタイムでの勤務が期待されているが、諸種の社会的要請により常にフルタイム勤務を求めることが合理的でない場合がある。この例として、既に育休法による育児休業、国家公務員における制度に準じて各地方自治体の条例に基づく介護休暇制度が設けられているが、ともに1日単位の休業・休暇だけでなく、

時間単位で取得することができ、育児のための部分休業は子が3歳になるまでの間1日2時間まで、介護休暇は6月の間1日4時間まで取得可能となっている。

常勤職員の短時間勤務への移行は、このような家族的責任のために認められるほか、職員の資質の向上や地域におけるワークシェアリングのきっかけとして機能しうる可能性がある。具体的には、以下のような論点が考えられる。

- ・子育て支援の観点から、現行の育児のための部分休業制度の拡充・・・ア
- ・老親の介護という家族的責任を果たす場合の支援という観点から、現行の介護休暇制度の拡充・・・イ
- ・職員の資質向上を通じた公務の活性化という観点から、大学等で学ぶなど自主的に研鑽に努める場合の部分休業制度の創設・・・ウ
- ・高齢層への地域活動参画への支援、ワークシェアリングによる地域雇用の創出といった観点から、高齢層の退職前の短時間勤務（＝漸次的現役離職のための短時間勤務）制度の創設・・・エ

ア 育児のための部分休業の拡充

子育て支援の充実は、少子化がさらに進行する中で、文字通り社会の喫緊の課題である。公務員制度における育児休業の制度は、民間企業を含め社会全体に対して方向性を示すという意味で先導的な役割を果たしてきており、常勤職員の短時間化の検討項目として、現行の育児のための部分休業の拡充を議論することは極めて有意義である。

地方公務員の女性比率は24.3%（平成14年「地方公共団体定員管理調査」）であり、女性職員が地方行政の重要な担い手であることは論をまたない。男性職員の育児休業の取得が期待されていることは当然であるが、地方公務員における育児休業取得の実績のほぼ全てが女性であることを踏まえると、育児支援の制度の拡充は、女性の積極的な登用の推進及び離職の防止という観点からも、重要な課題である。

しかし、民間の育児休業制度においては、子が3歳になるまでの間、①短時間勤務制度、②フレックスタイム制度、③始業・終業時刻の繰上げ・繰下げ、④所定外労働の免除、⑤事業内託児施設、⑥育児に要する経費の援助措置のうちいずれかを

実施すればよいとする現行制度を見直して、短時間勤務制度を義務化することが議論されている段階であり、こうした民間の動きや、国家公務員の現行制度の状況に先駆けて、地方公務員の育児休業制度を拡充することには、慎重な見方もある。

イ 介護休暇の拡充

介護保険制度がスタートして4年目を迎えているが、高齢の親の介護問題はそれぞれの職員の人生設計にも関わる重大な事柄であり、今後この問題はさらに深刻化する一方であろう。現行の介護休暇制度の拡充は、常勤職員の短時間化を考える上において、有力な選択肢であると言える。特に高齢化率の高い地方部においてそのニーズはより多いとの見方もあり、様々な地域で活躍する地方公務員の制度において、介護休暇の拡充を検討することは、重要な課題である。

しかし、現在、民間の30人以上の事業所において、6ヶ月を超える介護休業を認めているのは29.9%（平成14年度「女性雇用管理基本調査」）しかなく、民間との均衡上問題があるとの考え方もあり、また、国家公務員の制度との均衡についても考慮する必要がある。

ウ 自主的な研鑽のための部分休業

分権型社会においては、ますます高度化・複雑化する社会経済情勢の中で、視野が広く、先例にとらわれない柔軟な発想を持ち、様々な課題に迅速かつ適切に対処できる地方公務員像が求められている（平成11年の本研究会報告P5「分権型社会における地方公務員」の項参照）。このような状況の中で、各地方自治体は、地方公務員向けの研修機関はもちろんのこと、民間企業や大学院などに積極的に職員を研修のために派遣し、人材の育成を図っているところであるが、自らの意思に基づき、自ら望む内容を大学等において学習・研究したいと望んでいる地方公務員も多く存在するものと考えられ、このような職員の自発的意欲に応じて学習等の時間について休業を認めるという形で、自主的な研鑽のための時間の確保を容易にする制度を導入することは、公務員の能力開発という点で大きな意義を持つものである。

いわゆる「社会人のための大学院」への参加を想定した場合、その講義の開始時間や勤務地から当該大学院への距離等を勘案すると、例えば午後の早い時間に職場

を離れざるを得ないケースもあることから、このような部分休業制度の存在は、さらに職員の学習意欲を触発することも考えられる。

現在、各地方自治体においていわゆる国内留学が積極的に行われ、政策形成能力、法務能力等の向上に大きく役立っているものと考えられる。このような取組みは、今後とも積極的に行っていくべきであるが、ア) こうした地公法第39条に基づく研修の場合、留学費用は自治体負担で、留学期間中有給であるのに対し、部分休業による場合は、学費は自己負担で、休業時間中は無給であること、イ) 学習内容等に関する任命権者の主導性が強い研修制度の場合に比べ、学ぶ側の主体性・自発性が高いため、研修命令による研修とは異なった成果が期待できること、などが部分休業を活用した自主的な研鑽の利点として指摘できよう。

しかし、仮にある職員が自己の職務と関わりなく学習等を行うため部分休業を取得した場合、その者を充てている職自体が無駄なものではないかといった批判を招く可能性もあり、現在の公務員を取り巻く社会の厳しい目にも十分留意すべきとの指摘もある。

したがって、こうした制度を導入しようとする場合には、部分休業を取る事由を任命権者においてチェックし、当該職員の業務の繁忙の度合いと学習等の必要性を勘案して、休業を承認しないことができるなどの仕組み（休業申請の権利性を希薄なものとする仕組み）を取り入れることも検討すべきである。

また、公務員制度改革大綱においては、「自己啓発のための休業制度の導入」の検討が言及されており、国とのバランスをどうとるかといった観点からも留意が必要である。

なお、外国の事例を見ても、例えばスウェーデンにおいては、「労働者の教育休暇権利法」により、公務員に対しても教育を受けるために休暇を取得する権利が認められている。

エ 漸次的現役離職のための短時間勤務（定年前短時間勤務）

超高齢社会を迎え、定年退職後の人生設計をどのように考えるかが重要であることはもちろんであるが、定年前であっても一定の年齢に達した場合には、職員個人の状況に合わせた生活設計を可能とする制度を検討することは、高齢社会への対応

という時代の要請に沿うものとして大きな意味を持つものである。

定年前の一定の年間、短時間勤務（以下「定年前短時間勤務」という。）を認めることは、ボランティア等地域活動に参画する時間を創出することにもなるなど、単に個人のライフスタイルの域を超えた様々な効果を期待できる。

特に、生活全体が公務外においても地域と一体となっているとも言える市町村職員にとっては、地域でのボランティア活動等に参加することは、個人の単なる自発的行為という域を超えた面を持った事柄であり、そうした活動を通じて得た経験、人脈等を公務にフィードバックすることにつながる点においても、意義深い制度ではないかと考えられる。

また、定年前短時間勤務の職員同士によってワークシェアリングを行うこと、定年前短時間勤務の職員の業務のうちの一部を若年の短時間勤務職員（下記（２）参照）に行わせることなどが可能になることから、この制度は、地域雇用の刺激策としても有効ではないかとも考えられる。

なお、地方公務員の年齢層のピークは、若年層（２８歳～３１歳）に山が来る国家公務員（平成１４年「国家公務員給与等実態調査」）とは大きく異なり、５２歳から５５歳の高齢層（平成１４年「地方公務員給与実態調査」）となっていることも、このような制度の導入について議論する背景として指摘できる。外国の例では、フランスとドイツにおいて、５５歳以上の官吏に対し、短時間勤務が認められている。

しかし、高齢職員を対象とするとはいえ、職員が安易に勤務時間を減らすことのできる制度を作るとは、地方公務員の勤務のあり方に対する批判を招く恐れがあり、厳しい経済情勢の中で公務員に向けられているこのような厳しい目にも十分注意すべきであるとの意見もある。

こうした仕組みの設計方法としては、以下の２通りの考え方があり得よう。

ア) 「常勤職員が常勤職員としての身分を維持したまま」部分休業によって短時間化する方法

イ) 常勤職員を「短時間勤務の職」に任命する方法

定員管理の観点からは、ア)の方法によると当該職員は定数内にカウントされるのに対し、イ)の方法では地方自治法の規定上、当該職員は定数外の扱いとなる。

ワークシェアリングという点からみると、ア)の方法では部分休業中の職員の代替職員を措置するという構成になり、イ)では二つの「短時間勤務の職」により一つのポストを共有するという構成も可能である。

なお、いずれの方法を採るにせよ、給料や退職手当の取扱いをどうするかについて検討する必要があるほか、この短時間勤務に移行するきっかけを、本人の自発的な申し出と任命権者の承認のみによるだけでなく、任命権者からの何らかの働きかけを要するものとすべきとの指摘もある。

アからエのほかに、育児、介護といった個別の要件を求めることなく、職員が申請し任命権者が承諾すれば部分休業をとることができるという制度があり得る。例えば、スウェーデンでは育児、勉学など法定の要件がなくとも、任命権者の承認が得られれば、休業できることとなっている。本人のライフスタイルに合わせた柔軟な時間の使い方ができるようになることから、公務に対する当該職員の意欲の向上にも資することができるものとも考えられる。しかし、こうした制度の導入は、公務員に有利な待遇を認めるものとも受け取られ得るほか、極めて柔軟性を持った制度であることから適切なタイミングで必要な要員を確保することが難しくなる等人事管理に支障を生ぜしめる恐れもあることから、慎重に検討すべきとの意見も強い。

(2) 短時間勤務職員

①短時間勤務の必要性

地方自治体の多くの事務は、直接住民と接する中で行われており、住民のニーズが高度化・多様化する中で、地方自治体は質・量両面においてサービスの高度化を求められている。このような住民の要望を踏まえ、積極的に取り組んできている地方自治体が数多く存在する一方、人事配置の困難さ、財政負担の問題から取組みに消極的にならざるを得ないケースもある。常勤職員に比べ柔軟な人事配置が可能であるなどの利点を持つ短時間勤務職員制度の創設は、こうした厳しい状況にある地方自治体の後押しとなり得、既に積極的に取り組んでいる団体にとっては更にサー

ビスを高度化するきっかけともなり得よう。

我が国の現行地方公務員制度が有する短時間勤務には、ア) 高齢再任用の短時間勤務(地公法第28条の5)、イ) 臨時的任用の場合の短時間勤務(同法第22条)、ウ) 一般職の非常勤職員(同法第17条)がある。ア) は、常勤職員と同じ本格的な業務に従事できるが、退職した高齢者に係る限定的な制度であって、イ) 及びウ) (=「臨時・非常勤職員」) については補助的業務にしか従事できないものとされている。このような業務の性質等の面で限定がある短時間勤務制度だけでなく、1年を超える任期で採用でき、かつ、本格的業務に従事できるなど、さらに活用度の高い新たな職の創設が求められていると言える。「任用制度検討会報告」においても、「非常勤職員(=短時間勤務職員)が常勤職員と同種の『本格的業務』に従事することができるものとする」旨の方向性を打ち出しているところである。

また、恒常的に(1年を超えて)業務の増加が発生しているものの常勤職員を充てる必要が必ずしもない場合等に、短時間勤務職員を充て公務運営の能率化を図る場合も、短時間勤務制度の有効な活用場面であるし、一つの職を短時間勤務職員の組み合わせで占めること(=ワークシェアリング)は、地域の雇用創出に貢献するとも言える。

さらに、例えばボランティア活動を行っている者について考えた場合、短時間勤務職員としてであれば自治体職員として勤務しつつ自分の時間も確保できることから、これまで行政の外にいただけであった住民に対し、行政への参加の道を開く、新たな「公民協働」のパターンを作ることにもなると言える。

なお、外国の制度を見ると、公務員の短時間勤務は国よりも地方に多いというスウェーデンの状況や、小規模市町村において短時間勤務が認められているフランスの場合などが、興味深い例として指摘できる。

②要件の設定

i) 任期

以上のように短時間勤務制度に対するニーズは強いものと考えられるが、「3. 検討の視点」でも述べたように、任期の定めのない常勤職員を中心とする公務運営という現行地方公務員制度の原則は維持されるべきであるし、無原則に短時間勤務

職員制度が使われると、人事管理が複雑になりすぎるという意見もある。

したがって、短時間勤務職員制度の導入に当たっては、任期の定めのない常勤職員による公務の運営を基本とし、短時間勤務職員の採用が無限定にならないよう、何らかの要件を付して制度設計を行うことが求められる。

そこで、要件の一つとして、現行の非常勤職員に任期が付されているように、短時間勤務職員にも任期を設けることを検討すべきである。

我が国のように、期限の定めなく採用された職員が当初に採用されたポストにいつまでも就くわけではなく、長い期間にいくつかの異動を行う人事慣行のあるところでは、短時間勤務職員を任期の定めなく採用した場合、その人事配置など長期的な人事管理に困難が予想される。

公務員の身分保障は、フルタイムに対する報酬を受けて安んじて公務に精励できるという面を含んでおり、短時間勤務を定年まで続けるという前提では、公務の中立性を含む公務員の本分を全うできないのではないかと、との指摘もある。

また、この制度は、民間部門で言えば「契約期間の定めのない短時間正社員制度」とも呼ぶべきものであるが、現在このような形態が民間で一般に採られているとは言い難い。

「任用制度検討会報告」においても、「非常勤職員は、様々な業務に従事し、長期的に人材育成を行うことが予定されている任期の定めのない常勤職員（長期継続雇用職員）と異なり、特定の業務に従事することが予定されていること、また、地方公共団体の人事管理の実情や民間を含めた雇用慣行を勘案し、現行と同様、任期の定めのある採用とする」とされているところである。

ii) 任期以外の要件

任期付短時間勤務職員の制度を創設した場合であっても、任期の定めのない常勤職員を中心とする公務運営の原則が引き続き維持されるという考え方においては、任期付短時間勤務職員が公務運営の中心に据えられることは想定されない。むしろ、任期の定めのない常勤職員による業務遂行を量的あるいは質的に補完する観点から、任期付短時間勤務職員を活用すべきものと考えられる。例えば、「住民に対し直接サービスを提供する部門において、現状に比しサービスを向上させるため（及

び向上した当該サービス水準を維持するため)に常勤職員とともに短時間勤務職員を活用することが有効な場合」などが、任期付短時間勤務職員を採用するのに適している場合ではないかと考えられる。

また、現行の育休法による育児のための部分休業には、ある職員が部分休業を取得している場合、その休業時間に当該職員を代替する職員の制度がないが、そうした役割を任期付短時間勤務職員に期待することは合理的であるし、(1)ウで検討した自主的な研鑽のための部分休業について同様の代替職員を措置する場合、又は(1)エで検討した定年前短時間勤務職員の業務の一部を受け持つ場合なども、任期付短時間勤務職員が有効に活用され得る局面である。

さらに、(3)において検討する「任期付採用の拡大」のための要件として考えられる「特定のプロジェクトに係る職などその終期が明確な職に就ける場合」及び「業務の拡大、転換、廃止等に伴い、一時的に人員が必要となる場合」において、フルタイム職員を必ずしも充てる必要がないときについても、任期付短時間勤務職員を活用することが考えられる。

③その他の留意点

給与の水準の考え方については、(3)で検討する「新たな任期付職員」の給与を考慮しつつ、当該任期付短時間勤務職員が従事する業務の内容及び当該職員に期待される責任等に応じたものとすべきである。

採用選抜の方法については、常勤職員と同様、競争試験又は選考によることを基本とすべきである。

また、現行制度においては、地方公務員が営利企業等に従事する場合には任命権者の許可が必要とされている(いわゆる兼業規制)が、短時間勤務職員制度を導入した場合には、この兼業規制に何らかの変更を加える必要があるかどうか検討を要する。この際には、現行の臨時・非常勤職員等フルタイム勤務でない職員に対して兼業規制の緩和等がなされていないことも考慮すべきであるが、むしろ、兼業の許可についての現行の運用が厳格に過ぎるのではないかとの指摘もある。

(3) 任期付採用の拡大

①拡大の必要性

平成14年には、任期の定めのない職員を中心とする公務運営の原則の例外として、任期付採用法が制定され、公務部内では得難い高度な専門的知識経験を有する者を任期を定めて任用することができることとなり、また、構造改革特区に係る提案募集においては、現行任期付採用法では対応できない任期付職員の採用についてのケースが提案されるなど、地方自治体には、現行任期付採用法よりも広い範囲について任期付採用のニーズがあるものと考えられる。

特に、公務の能率的運営の観点から、以下のように職が一時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ついては、任期付の採用を法律上の措置として認めていいのではないかと考えられる。

- ア) 特定のプロジェクトに係る職などその終期が明確な職に就ける場合
- イ) 業務の拡大、転換、廃止等に伴い、一時的に人員が必要となる場合

ア) のケースのように、終期が明確であるポストに任期付職員を採用し充てることは、行政組織の肥大化を防止することに資するものである。また、行政の効率的運営の観点から一定の業務について積極的にアウトソーシングを行って行政組織のスリム化を推進していく必要があるが、こうした場合にも任期付職員をもって充てることが有効な場合があり得る。なお、外国では、スウェーデンにこのような制度の実例が見られる。

イ) のようなケースにおいては、任期の定めのない職員のみによる場合よりも、任期付職員を選択肢に加えた方が、より柔軟で機動的に対応できる場合もある。

このような任期付採用の拡大を検討する場合に、任期を設定することにより目標管理や組織の新陳代謝に資するという観点からも、全ての職に導入して差し支えないのではないかと考え方があがるが、任期付採用を無限定に拡大した場合に、スポイルズシステム的にこの制度が運用され、公務の中立性が侵されるのではないかと意見もある。したがって、任期付採用の拡大に当たっては、上記ア)、イ) など明確な要件を設定すべきものと考えられる。

なお、地方自治体の自主性の確保という観点からは、上記ア) 又はイ) に準ずるような場合等、任期付の職員を採用することが当該地方自治体の公務の能率的運営に資するような場合で、かつ、公務の中立性・安定性を阻害する恐れがない場合について、当該地方自治体において条例で定めれば任期付の職員を採用することができることとする枠組みを法律上設けることも考えられる。

「任用制度検討会報告」も、「常勤職員については、現行では、恒久的（恒常的）な職に充てるべき職員については、特段の事由のない限り任期の定めのない採用を行うことが原則とされているが（中略）地方公共団体の判断により、特定の業務に従事させるために、常勤職員について任期を定めた採用を行うことを認めることとする」とし、その理由として、「特定の業務を処理するために任期を定めた採用を認めることにより、行政ニーズの変化への的確な対応や公務にたずさわる意欲と能力のある多様な人材の有効な活用が可能となるとともに、公務を住民に幅広く開放することを通じて自治意識の醸成につながることを期待されること」を挙げている。

②その他の留意点

任期付採用を拡大した場合の職員の給与の考え方については、現行任期付採用法第3条第2項により採用された職員の給与は、当該職員が高度な知識経験を有していることを考慮したものであることを踏まえ、新たな任期付の職員の給与は、当該職員が従事する業務の内容、期待される責任等に応じた適切なものとすべきである。

採用選抜の方法については、常勤職員と同様、競争試験又は選考によることを基本とすべきであるが、新制度がスポイルズシステムの的に運用されて職員の多くが任期付になってしまうといった事態を防ぐ観点からも、その採用に当たっては人事委員会の承認等に係らしめるべきであるとの意見にも留意する必要がある。

6. 制度化の具体的イメージ

(1) 当面検討すべきもの

以下の項目については、積極的に検討し、できる限り早く制度を実現させるべき

である。

I 常勤職員の短時間化

①短時間勤務の類型

任命権者は、職員からの申請に基づき、以下の場合に短時間勤務を承認することができるものとする。

ア 自主的な研鑽のための部分休業

イ 漸次的現役離職のための短時間勤務制度

②給与・共済

アの場合及びイについて部分休業として構成する場合については、育児のための部分休業の現行制度を基本に制度設計を検討する。

イについて「短時間勤務の職の創設」というアプローチをとる場合は、高齢再任用短時間勤務制度を参考に設計を検討する。

なお、退職手当については短時間化したことが手当の算定上大きく不利益とならないよう考慮すべきである。

なお、育児・介護に係る休業等の拡充は、積極的に検討すべきであるが、既に国にも民間にも相応する制度が確立しているところであり、これらの動向を踏まえながら、その充実を図ることが望ましい。

II 任期付短時間勤務職員

①採用の要件

ア 住民に対し直接サービスを提供する部門において、サービスを向上させるために常勤職員とともに短時間勤務職員を活用することが有効な場合

イ アにより達成したサービス水準を維持するために引き続き短時間勤務職員を活用する必要がある場合

ウ 育児のための部分休業を取得している職員、定年前短時間勤務職員等と短時間勤務職員とによって、ワークシェアリングを行う場合

- エ 特定のプロジェクトに係る職などその終期が明確な職に就ける場合
- オ 業務の拡大、転換、廃止等に伴い、一時的に人員が必要となる場合

②採用選抜の方法

競争試験又は選考による。

③給与・共済

給与については、下記Ⅲの新たな任期付職員の給与を考慮しつつ、当該任期付短時間勤務職員が従事する業務の内容及び期待される責任等に応じたものとなるよう、検討する。

共済については、現行地方公務員等共済組合法の適用要件等を踏まえ、検討する。

Ⅲ 新たな任期付職員

①採用の要件

- ア 特定のプロジェクトに係る職などその終期が明確な職に就ける場合
- イ 業務の拡大、転換、廃止等に伴い、一時的に人員が必要となる場合

ア及びイのほか、「ア又はイに準ずる場合等、公務の能率的運営を図るために期限を定めて職員を採用する必要があるものとして条例で定める場合」といった要件を加えることを検討する必要がある。

②採用選抜の方法

競争試験又は選考による。

③給与・共済

給与については、現行任期付採用法第3条第2項により採用された職員の給与との性格の違いを考慮しつつ、当該任期付職員が従事する業務の内容及び期待される責任等に応じたものとなるよう、検討する。

共済については、現行任期付採用法第3条により採用された職員と同様の取扱い

が考えられる。

(2) 中長期的課題

上記「3. 検討の視点」及び「5. 具体的検討」で検討の対象とした事項のうち、次の項目については、当面慎重に検討すべきものとする。

①要件を問わない部分休業

英国やスウェーデンでの例等も勘案しつつ、日本の地方公務員の労働慣行等を踏まえ、慎重に検討すべきである。

②任期の定めのない短時間勤務制度

民間の状況や国家公務員制度における検討の動向なども注視しつつ、慎重に検討すべきである。

7. 公務員制度改革について

地方分権の進展等に対応し、地方自治体が住民に対し質の高い行政サービスを効率的・安定的に提供していくためには、地方公務員が、身分保障に安住せず、その持てる能力を最大限発揮し、地域の諸課題に取り組んでいくことができるようにすることが必要である旨、公務員制度改革大綱は指摘しているところであり、地方公務員制度においても、これを踏まえ、能力本位で適材適所の任用や能力・職責・業績が適切に反映される給与処遇の実現、地方分権に対応して政策形成能力の充実等を図るための計画的な人材育成などについて、所要の改革を行うこととしている。

国家公務員制度改革関連法案については、職務遂行能力に関する基準の策定をはじめとする能力等級制の具体化や、人事院及び職員団体との十分な意見交換・調整などの検討が更に進められることとなっており、現段階で最終的な姿を見ることはできないが、地方公務員法の改正についても、職員の意欲を高め、また優秀な人材の確保を図ることができるような、分権新時代にふさわしい制度となることが望まれる。

本研究会としては、平成11年の本研究会報告を踏まえ、人事委員会・公平委員会の機能の充実が図られようとしていることは評価するものであるが、能力・実績を重

視した新しい人事制度の設計については、地方分権の進展に対応して地方自治体が公務を一層能率的かつ適正に運営できるような制度改正となるよう、適切な対応を期待する。

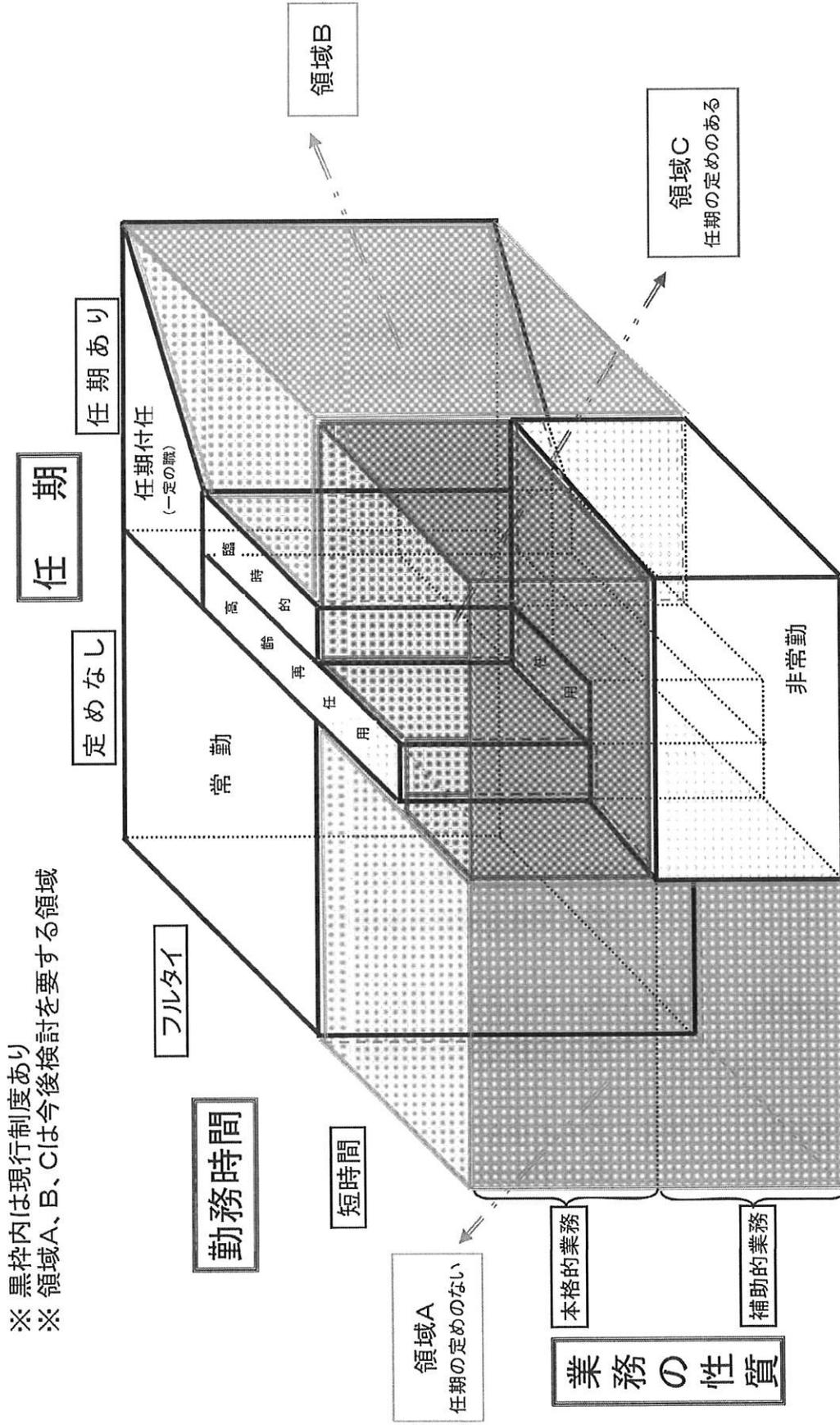
8. おわりに

分権型社会において、あらゆる面で地方自治体の自主性を最大限尊重する仕組みを築くことが求められているが、地方自治体が直面し、また今後訪れるであろう様々な新しい課題に柔軟かつ的確に対処しうる人材を確保するための制度的選択肢を多様化することは、人材活用面での地方自治体の自主性という観点から、極めて重要である。このため、地方公務員の多様な任用・勤務形態について、法制及び人事運用の両面から積極的に検討を行い、制度の具体化を図っていくことが肝要である。

多様な任用・勤務形態を実現するための新たな制度を考えるにあたっては、任期の定めのない常勤職員を中心とする公務運営が原則とされている現行地方公務員制度において、広範かつ様々な課題の検討が必要となるものであり、各地方自治体においてもそれぞれの実情を踏まえ、議論が深まり、制度改正への機運が一層高まることを期待するものである。

なお、平成11年の本研究会報告が指摘した事項については、今後更なる検討を要するものも残されており、こうした課題についても、今後、適切な対応がなされていくことを併せて期待したい。

● 任期・勤務時間・業務の性質の関係



※ 黒枠内は現行制度あり

※ 領域A、B、Cは今後検討を要する領域

任用・勤務形態の多様化に関する審議経過

- 第33回 平成15年3月28日（金）
- ・ 公務員制度改革の進捗状況について
 - ・ 任用・勤務形態の多様化に関する今後の検討について
- 第34回 平成15年5月8日（木）
- ・ 任用・勤務形態の多様化に関する地方公共団体からのヒアリング（長野県、埼玉県志木市、東京都）
- 第35回 平成15年6月26日（木）
- ・ 任用・勤務形態の多様化に関する関係団体からのヒアリング（公務員連絡会、日本経団連、㈱伊勢丹）
- 第36回 平成15年7月30日（水）
- ・ 任用・勤務形態の多様化について
- 第37回 平成15年10月15日（水）
- ・ 任用・勤務形態の多様化について
- 第38回 平成15年11月17日（月）
- ・ 任用・勤務形態の多様化について（論点整理）
- 第39回 平成15年12月1日（月）
- ・ 任用・勤務形態の多様化について（報告書案審議）
- 第40回 平成15年12月15日（月）
- ・ 任用・勤務形態の多様化について（報告書案審議）

平成15年12月25日 報告書提出

地方公務員制度調査研究会委員名簿(平成15年12月15日現在)

	足立 則 安	全日本水道労働組合委員長
	小柳 勝二郎	労働福祉事業団理事
	加藤 俊 平	東京理科大学工学部教授
	川島 正 英	地域活性化研究所代表
	君島 一 宇	全日本自治団体労働組合副委員長
会長	塩野 宏	東亜大学通信制大学院教授
	鹿谷 崇 義	(財)東京都新都市建設公社理事長
	中川 浩 明	全国知事会事務総長
	西村 美 香	成蹊大学法学部助教授
	藤原 房 子	ジャーナリスト
	増田 昌 三	高松市長
会長代理	柳 克 樹	東京海上火災保険株式会社顧問
	山川 隆 一	筑波大学社会科学系大学院教授
	山崎 宏一郎	(財)地方公務員等ライフプラン協会理事長
	吉 永 みち子	作家

(五十音順、敬称略)

(※)

- 第25回(平成11年4月21日)まで増山道保氏(前宇都宮市長)が参加
第27回(平成12年1月18日)まで野見山眞之氏(元労働福祉共済会会長)が参加
第30回(平成13年7月6日)まで紀内隆宏氏(元全国知事会事務総長)が参加
第30回(平成13年7月6日)まで赤崎義則氏(鹿児島市長)が参加
第31回(平成14年2月20日)まで佐藤晴男氏(元全日本自治団体労働組合副委員長)が参加
第36回(平成15年7月30日)まで嶋津昭氏(前全国知事会事務総長)が参加