

特別職の「常勤的非常勤職員」への退職手当の支給

～中津市非常勤職員退職手当支給請求訴訟事件

(大分地判平25. 3. 15) を例に～

上 林 陽 治

はじめに

公務員の退職手当は、常勤職員ばかりか、臨時職員ならびにその勤務実態から「常時勤務に服している」とみなされるいわゆる「常勤的非常勤職員」についても、国家公務員か地方公務員か、一般職か特別職か、有期任用か否かに関わらず、法令・条例等に規定された一定の要件（例えば6月以上在職など）を満たせば支給されなければならない。なぜなら、公務員の退職手当は、「支給条件はすべて法定されていて（中略）法定の基準に従って一律に支給しなければならない性質のもの」⁽¹⁾で、任命権者の裁量の範囲は極めて狭く、職員が退職した場合に一定のルールに従って必ずや支払われなくてはならないものだからである。

ところが、国家公務員退職手当法（以下、「退手法」という）や各地方公共団体で制定される退職手当条例（以下、「退手条例」）に定める要件を満たすにもかかわらず、臨時職員や「常勤的非常勤職員」に退職手当が支給されていないのではないかという疑念が表明され、退職した臨時職員や「常勤的非常勤職員」による退職手当支給に係る請求訴訟が各地で提起されつつある。

本稿は、そういった訴訟のひとつで、長年にわたり地方公共団体に勤務してきた「常勤的非常勤職員」が原告となって、当該地方公共団体を相手方として争われた退職手当請求事件（以下、「本件」という）を題材にして、「臨時職員」「常勤的非常勤職員」への退職手当の支給がいかなる要件のもとで許容されるかを考察するものである⁽²⁾。

(1) 電電公社小倉電話局事件（最判三小昭43. 3. 12、『民集』22(3)562頁）。

(2) 中津市職非常勤職員退職手当支給請求訴訟事件（大分地判平25. 3. 15、判例集未掲載）。本稿は、本件の原告側代理人の依頼により筆者が執筆した意見書をベースにしている。

事案の概要は、次の通りである。

原告は、現在中津市に編入合併された自治体に、1979年（昭和54年）4月1日、任期1年の非常勤職員として採用され、以後、2012年（平成24年）3月31日に退職するまでの33年間、毎年1年間の任期で再任用されてきた。任期の終了による退職日と再任用による任期の開始日との間に空白はなく、継続勤務してきたものである。従事職は学校司書である。

勤務態様は、直近の任用通知書からは、以下の通りであった。

始業・終業時刻は8時30分から17時15分（休憩時間60分）、1日の勤務時間数は7時間45分で通常の勤務者と同じ勤務時間数。勤務日は、土曜日・日曜日の週休日を除く週5日で週勤務時間数は38時間45分となり、通常の勤務者と同じである。また、休日は、国民の祝日、年末年始並びに中津市教育委員会が認めた日で、これも通常の勤務者と同じである。

中津市では、1953年（昭和28年）12月23日、「中津市職員の退職手当に関する条例」（以下、「本件条例」という）を制定し、その1条は「職員（地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号）第3条第4号の職員及び単純な労務に雇用される一般職の職員を除く。）の退職手当に関する事項を定めることを目的とする。」とし、2条2項で「職員以外の者のうち、職員について定められている勤務時間以上勤務した日（法令又は条例若しくはこれに基づく規則により、勤務をしないこととされ、又は休暇を与えられた日を含む。）が18日以上ある月が引き続いて12月を超えるに至ったもので、その超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間により勤務することとされているものは、職員とみなして、この条例（中略）の規定を適用する」としている。

また中津市では、本件条例とは別に、1956年（昭和31年）12月22日に「中津市特別職の職員の退職手当に関する条例」を制定し、その1条は、「この条例は、中津市特別職の職員（中略）の退職手当の支給に関し必要な事項を定めることを目的とする」とし、2条で「この条例は、次に掲げる職員が退職した場合にはその者死亡した場合にはその遺族に支給する」として、現行条例では適用範囲を（1）市長、（2）副市長としている。

原告は、地方公務員法（以下、「地公法」という）3条3項3号に基づく特別職非常勤職員として採用されたといわれているが、最初に採用されていた合併前の自治体では特別職か一般職（地公法4条）かについて明示していなかったようである。

後に述べるように、原告の採用の種類を特別職、一般職のいずれとみなすかは、本件において重要な争点となるので、ここで考え方を整理しておこう。

地公法は、地方公務員とは地方公共団体のすべての公務員をいう（2条）としたうえで、

地方公務員の職を一般職と特別職に分け（地公法3条1項）、特別職として9種類の職を列挙し（同条3項1号～6号）、同条2項で、これら特別職に属する職以外の一切の職をすべて一般職と規定する（同条2項）。

地公法3条3項に規定されている特別職とは、その種類を例示すると、（a）就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職、（b）法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの、（c）都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの等で、これらと並記して同法3条3項3号に、「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」が規定され、特別職非常勤職員はこの3号に基づき任用されているといわれている。そしてこれら特別職の職にある者には地公法は適用されない（地公法4条2項）。

地公法3条3項3号に掲げる職の性格は、行政実例（昭和35年7月8日 自治丁公発第9号）によれば、「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、かつ、職業的公務員の職でない点において、一般職に属する職と異なるもの」と解され、すなわち非恒常的、非常勤的で、就任に際し、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が除外されているものである。

このような特別職非常勤職員に関する解釈に照らせば、原告を恒常的な職である学校司書に正規の常勤職員と同様の常勤的勤務態様で特別職として採用した中津市の任用形式は、法解釈を逸脱したもので、本来であれば一般職として採用すべきであったというべきである。この点に関しては原告代理人も本件における争点とし、一般職であると主張している。

ただし、後に述べるように、退手法や退手条例はその制定趣旨並びに制定経過からすると、一般職と特別職を区別しておらず、とりわけ退手条例の制定根拠は地公法24条ではなく、特別職と一般職の両者を包含する地方自治法（以下、「自治法」という）204条に求められることからすると、退職手当の支給の可否は、特別職か一般職かによって決定されるべきものではないことは明らかである。

ところが本件判決では、退職手当の支給の可否が特別職か一般職かにあるかの如く解釈し、原告は特別職非常勤職員として採用されているので、退職手当は支給されないとした。

したがって本稿では、以下の争点を導き出して論ずることとした。

争点1 退職手当関連法令・条例は一般職・特別職の両方をその適用対象としているか、とりわけ本件条例2条2項に定める要件を充足する「常勤的非常勤職員」に関して、特別職として任用された者を排除しているか。

争点2 特別職として任用された者は、別に特別職退職手当条例が制定されている場合は同条例が適用されるのか。特別職退職手当条例の制定の趣旨とはなにか。

1. 臨時職員、「常勤的非常勤職員」への退職手当の支給根拠

まず、根拠法令・条例を確認しておきたい。

国家公務員は退手法、地方公務員は各自治体で制定されている退手条例に基づき退職手当が支給される。

公営企業職員、現業職員は、退職手当の額等は協約事項なので労働協約に基づき定められる企業管理規程又は規則等が支給根拠となる。

地方公務員において退職手当を支給する場合は、地方自治法（以下、「自治法」という）204条3項等に基づき、条例でこれを定めることが必要である。そこで多くの地方公共団体で、旧自治省・総務省が通知する「職員の退職手当に関する条例（案）」（以下、「退手条例（案）」という）⁽³⁾に基づき、職員への退職手当支給条例を制定してきた。退手条例（案）の内容は、国家公務員準拠の原則のもと、退手法の内容をそのまま条例に引き写したもので、国で退手法が改正されるごとに同改正内容を盛り込んだ改正退手条例（案）を旧自治省・総務省は地方公共団体に示し、地方公共団体では同改正条例（案）に準じた改正条例を制定していった。

（1）退職手当を支給される常勤の臨時職員・「常勤的非常勤職員」の支給要件

退手条例（案）1条は、「この条例は、職員（地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号）第3条第4号の職員及び単純な労務に雇用される一般職の職員を除く。）の退職手当に関する事項を定めることを目的とする」とし、そし

(3) 「職員の退職手当に関する条例案について」（昭28.9.10 自丙行発第49号 各都道府県総務部長、都道府県人事委員会事務局長及び五大市人事委員会事務局長あて 自治庁行政部長通知）

て2条1項で、退職手当を支給する職員について、「前条に規定する職員のうち、常時勤務に服することを要するもの（地方公務員法（昭和25年法律第261号）第28条の4第1項、第28条の5第1項又は第28条の6第1項若しくは第2項の規定により採用された者を除く。以下「職員」という。）が退職した場合、その者（死亡による退職の場合にはその遺族）に支給する」と定める。さらに、2条2項では、2条1項の職員以外の者のうちでも、「職員について定められている勤務時間以上勤務した日（法令又は条例若しくはこれに基づく規則により、勤務を要しないこととされ、又は休暇を与えられた日を含む。）が18日以上ある月が引き続いて12月を超えるに至ったもので、その超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間により勤務することとされているものは、職員とみなして、この条例（第4条中11年以上25年未満の期間勤続した者の死亡による退職に係る部分以外の部分並びに第5条中公務上の負傷若しくは疾病（以下「傷病」という。）又は死亡による退職に係る部分及び25年以上勤続した者の死亡による退職に係る部分以外の部分を除く。）の規定を適用する」としている。

上記の規定からは、退職手当の支給は「常時勤務に服する」を第一義の要件とし、一定期間以上の勤務をしている職員に支給されるのであって、通常の常勤の職員のほか、常時勤務に服する臨時職員や、退手条例（案）2条2項の要件を満たす「常勤的非常勤職員」も支給対象者となる。支給要件は次の通りである⁽⁴⁾。

① 臨時職員の退職手当

まず臨時職員は、常勤職員について定められる勤務時間・勤務日数を勤務する者であれば、退手条例（案）2条1項に規定する「職員」とみなされる。

在職期間要件に関しては、1年以上の勤続期間を要するが、在職期間が6月以上

(4) 退手法上の「常勤的非常勤職員」は、同法2条2項で、「職員（常時勤務に服することを要する国家公務員一引用者）以外の者で、その勤務態様が職員に準ずるものは、政令で定めるところにより、職員とみなして、この法律の規定を適用する」とし、職員とみなす要件を定めた国家公務員退職手当法施行令1条1項2号は「総務大臣の定めるところにより、職員について定められている勤務時間以上勤務した日（法令の規定により、勤務を要しないこととされ、又は休暇を与えられた日を含む。）が引き続いて12月を超えるに至ったもので、その超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間により勤務することとされているもの」とし、さらに「12月を超えるに至ったもの」に関しては、国家公務員退職手当法運用方針（昭和60年4月30日総人第261号）1項で、「雇用関係が事実上継続していると認められる場合において、同項について定められている勤務時間以上勤務した日が18日以上ある月が引き続いて12月を超えるに至った者」としている。

1年未満の場合には、これを1年とするという取り扱い規定（退手条例（案）7条6項）があり、通常、任期6月で更新1回の臨時職員の場合は、6月以上の勤務期間となるので退職手当請求権が発生する。

これを都道府県費負担の臨時教員を例にしてみると、2012年（平成24年）3月現在で、33都府県で、年度末の「形式上」の退職のたびに月給の6割⁽⁵⁾にあたる退職手当が支給されている⁽⁶⁾。

② 「常勤的非常勤職員」の退職手当

次に、退手条例（案）2条2項の「常勤的非常勤職員」である。

「常勤的非常勤職員」というのは、講学上の概念であって、法令上にその名称が使用されているわけではなく、もちろん規定があるわけでもない。しかしながら、「非常勤の職員」であってもその勤務態様を鑑みて、一定の要件を満たした者であればこれを「常勤の職員」とみなし、「常勤の職員」に適用される規定内容を適用する法令もある。そして、当該職員に準ずる非常勤職員を「常勤的非常勤職員」と明記する官庁コンメンタールも存在する⁽⁷⁾。

本稿でも、法令・条例上の一定の要件を満たし「常勤の職員」とみなされる非常勤職員のことを「常勤的非常勤職員」と呼ぶこととする。

さてその「常勤的非常勤職員」への退職手当の支給要件に関しては、第1に「常時勤務」であることを要する。常時勤務とは、職員について定められる1日の勤務

(5) 月給の「6割」というのは、6月以上1年未満の勤務期間で退職した職員に支払われる退職手当の支給水準である。

(6) 2012年9月23日付朝日新聞（ただし大阪本社版）「臨時教員に課税論争 兵庫、再任用前に毎年退職手当」

(7) 例えば次のようなものである。「この条例（退職手当条例（案）—引用者）により退職手当を支給される者は、退職手当が勤続報償的性格が強い手当であることにかんがみ、地方公務員のうち常時勤務に服することを要するもの（以下、「職員」という。）を原則とするが、職員以外の地方公務員のうち一定要件を満たす職員に順ずる者（常勤的非常勤職員）も、人事管理上の必要等を考慮して、支給対象者とされている。」『地方公務員月報』1991.12、17頁。「講座 退職手当制度 第2回」における職員の退職手当に関する条例（案）1条に関する井上隆興（自治省給与課）による解説。また行政事例においても「常勤的非常勤職員」という用語は使用されていた。「職員の退職手当に関する条例の一部を改正する条例（案）について」（昭和63年5月11日 自治給第35号）では、記以下の見出しで「第一 常勤的非常勤職員の要件等の改正」としている。国家公務員の「常勤的非常勤職員」に係る記述については、浅井清『新版国家公務員法精義』1970年、学陽書房、57頁以下を参照。

時間である7時間45分以上の勤務時間を勤務する者である。

第2は日数要件で、常時勤務した日が月に18日以上あることが必要である。休日や休暇は勤務した日とみなされる。

第3に、勤務期間要件で、第2の要件を満たす月が12月を超えるに至ることが必要である。12月を超えるという要件からすると、通常、非常勤職員の勤務期間は会計年度内の1年を超えない範囲で設定されるので12月を超えず、したがって退職手当は支払われないと考えられがちであるが、退手法も退手条例（案）も読み替え規定を置く。

すなわち退手法は1959年（昭和34年）改正附則5項で12月を6月と読み替え、退手条例（案）も1962年（昭和37年）改正条例附則5項の規定で、退手法との均衡から12月を6月に読み替えている。つまり、勤務期間が引き続き6月を超えた時点で退職手当請求権が発生し、退職した時点で退職手当は支給されなくてはならない⁽⁸⁾。

（2） 退職手当計算上の在職期間と支給水準

退職手当額は、退職時の給料月額に、退職理由・在職期間ごとに定められた期間を乗じて算出される。

通常の臨時職員の場合は、退手条例（案）2条1項の職員として、6月以上1年未満の在職期間の場合は換算期間0.6年とし、給料月額の0.6月分の退職手当が支払われる。

一方、要件を満たした「常勤的非常勤職員」が上記の附則5項を適用して退職した場合は、同附則の定めから100分の50に相当する額が支給される。例えば月額25万円の「常勤的非常勤職員」が在職期間11月で自己都合退職したら、 $25万円 \times 換算期間 0.6年 \times 50/100 = 7.5万円$ となる。

もうひとつ重要な点を指摘しておく。

それは任用期間と在職期間は異なるということである。例えば、退職した日またはその翌日に再度任用された場合は、退手法ならびに退手条例（案）7条3項により、在職期間の計算については、引き続いて在職したものとみなされる。

この規定は国の期間業務職員や同様の勤務形態にある地方の「常勤的非常勤職員」ならびに臨時職員にとって重要である。例えば期間業務職員の任期は1年となっているが、空白期間をおかずに再び任用される運用のため雇用関係が事実上継続し、在職

（8） なお、本件条例には附則5項に該当する条項はない。

期間の計算も引き続いて在職したものとして取り扱われる。

このような取り扱いとは1日ごとに任用され退職するとされてきたかつての日々雇用職員にも適用されていた。総務省人事恩給局の「日々雇用の非常勤職員に関する臨時の状況調査結果」（2009年7月1日基準日）では、雇用関係が事実上継続し、常勤職員と同様の勤務時間以上勤務した日が18日以上ある月が引き続き6月を超えるに至った日々雇用の非常勤職員のうち、7,150人（43.1%）の者に退職手当が支給される予定としていた。

2. 退職手当関連法令・条例は一般職・特別職の両方をその適用対象としているか、とりわけ本件条例2条2項に定める要件を充足する「常勤的非常勤職員」に関して、特別職として任用された者を排除しているか（争点1）

上記1.の通り、退手法・退手条例（案）に規定する要件を満たす臨時職員、「常勤的非常勤職員」には、退職手当を支給しなければならない。問題は、退職手当支給に関わる各種法令が、一般職と特別職を区分しているのか、とりわけ本件原告のような地公法3条3項3号の特別職として任用されたといわれる者に、一般職の常勤職員と同様に退職手当が支給されるかという点にある。

（1）各種法令における特別職の「常勤の職員」

① 自治法における常勤の特別職公務員の取り扱い

「自治法204条2項の規定により、地方公共団体は、条例で、一般職であると特別職であるとを問わず、その『常勤の職員』に対して、退職手当を支給することができることとされ、同条3項の規定により、退職手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならないこととされている。さらに、一般職の職員については、地公法24条6項の規定が適用され、退職手当についても、それも給与の一種であることから、条例で定めることとされている」⁽⁹⁾（下線は引用者）。

旧自治省の職員による退職手当条例に関する解説中のこの短い一文には、多くの

(9) 井上隆興（自治省給与課）・前掲注(7)、15頁

示唆が提供されている。すなわち、自治法は①特別職・一般職の両方を包含するもので、②退職手当は、自治法204条1項に規定する「常勤の職員」に支給されるもので、このため特別職か一般職かを問わない、③退職手当の支給に際しては、自治法204条3項の規定により制定される退職手当条例に基づかなければならない、④一般職の場合には、これに加え、地公法の規定を充足しなければならない。

ここでまず確認しておかなければならないのは、一義的には、退手条例は自治法204条を根拠に制定されるもので、同法204条2項に規定する退職手当をはじめとする諸手当は、特別職・一般職を問わず、同条1項にいう「常勤の職員」に支払われるというものである。

自治法204条1項は、「普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員」を「常勤の職員」として例示しており、文理上からも、特別職の地方公務員（例えば知事・市町村長）と一般職の地方公務員（例えば補助機関たる常勤の職員）の双方を包含するものである。

判例上も、例えば 特別職である普通地方公共団体の長に自治法204条2項に規定する管理職手当を支給したことが争点となった「特別区区長管理職手当支給事件」（最一小判昭50.10.2）⁽¹⁰⁾では、最高裁は「地方自治法204条によれば、普通地方公共団体は、当該地方公共団体の長その他同条1項所定の職員に対し、給料及び旅費のほか、条例の定めるところにより同条2項の諸手当を支給することができるものとされており」「管理職手当の支給対象としては、地方公務員法上、給料表の適用を受ける一般職の職員がもともと予定されているものというべきであつて、同法4条により右給料表の適用を受けない特別職に属する地方公共団体の長については（中略）管理職手当を支給するというようなことは、給与体系上異例であるといわざるをえない」ものの、「地方公共団体の長に対する管理職手当の支給は、条例に根拠を有するかぎり、これを直ちに違法無効とすることはできない」と説示して

(10) 特別区区長管理職手当支給事件・最一小判昭50.10.2『判例時報』795号（1976.1.1）33頁以下、最高裁ホームページにも掲載。地方公共団体の首長や地方公営企業管理者など特別職公務員への各種手当の支給と条例における具体化について検討したものとして、斉藤誠「特別職地方公務員に対する成功報酬型給付」『地方公務員月報』569号（2010.12）

いる。

一般職を対象として予定している給与上の手当であっても、条例に根拠があれば、特別職の「常勤の職員」にも支給できるものなのである。すなわち、自治法204条2項規定の退職手当を含む諸手当は、特別職か一般職かではなく、「常勤」「非常勤」をその支給要件としているというべきものである。

一方、地公法は原則として一般職の地方公務員についてのみ適用されるので、特別職の身分取り扱いに関しては、自治法、自治法施行規定、地方公務員等共済組合法、地方公務員災害補償法、そして労働者性を有する特別職非常勤職員に関しては労働基準法をはじめとする各種労働諸法令などによって規律されることとなる。

すなわち地方公務員に係る退職手当制度は、自治法に根拠を置くものなのであって、ここでは「常勤」と「非常勤」は区別されるが、「特別職」と「一般職」は区別されていないのである。

② 退手法における特別職公務員の取り扱い

国家公務員の退職手当制度は、戦前、制度・内容・運用とも各省ごとに別々であり統一がとれていなかったが、1946年（昭和21年）7月以降に「退官、退職手当支給準則」により統一的な制度として実施された。

その後、臨時措置に関する政令又は法律により制度の改革整備と恩給制度との整備が図られ、1953年（昭和28年）8月「国家公務員等退職手当暫定措置法」が施行した。さらに、1959年（昭和34年）の非現業職員に係る恩給、共済年金制度の再編に伴って、従来の暫定措置法の性格を改め、「国家公務員等退職手当法」が成立し、恒久法の形をとり現在に至っている。

1953年（昭和28年）施行の国家公務員等退職手当暫定措置法は、その2条で適用範囲を定めているが、ここでは「この法律の規定による退職手当は、一般会計、各特別会計、日本専売公社、日本国有鉄道、日本電信電話公社及び住宅金融公庫の歳出予算によつて俸給（これに相当する給与を含む。以下同じ。）が支給される職員（以下「職員」という。）が退職した場合には、その者（死亡に因る退職の場合には、その遺族）に支給する」としており、1947年（昭和22年）に先んじて施行していた国家公務員法（以下「国公法」という）適用の一般職国家公務員に限定するものではなく、その適用範囲は相当に広いものであった。

国家公務員等退職手当暫定措置法が施行された1953年（昭和28年）まで、国家公

務員の身分を有する臨時・非常勤職員に関しては、次のような制度的変遷を歩んでいる。すなわち、1948年（昭和23年）の国公法改正の際に、国家公務員の身分を有する臨時・非常勤職員はそれまでの特別職から一般職に移されて国公法が全面適用となった。翌1949年（昭和24年）には、常勤の臨時職員は同年6月1日から施行された定員法により定員内職員に組み入れられ、常勤職員以外の者については、定員外職員として人事院規則8-7により非常勤職員とされ、人事院規則15-4によって、常勤職員の一週間の勤務時間の4分の3を超えない範囲で任命権者が自由に定めることとされた。ところが各省は定員不足を非常勤職員で補うこととなり、これら非常勤職員が常勤職員の勤務形態をとり始めて、「常勤的非常勤職員」となっていくため、人事院は、1950年（昭和25年）に早くも人事院規則15-4を改正し、「1日につき8時間を超えない範囲内」で勤務時間を割り振られ、日々雇い入れられるという「日々雇用職員」というあらたな非常勤職員を制度化したのである⁽¹¹⁾。

これら国家公務員の非常勤職員への退職手当は、国家公務員等退職手当暫定措置法施行令で、常勤職員について定められている勤務時間以上勤務した日が通算して6月以上あるものに支給するとしていたものであり、この時点で定数内の臨時職員と定数外の日々雇用職員には退職手当が支払われることとなった。

1959年（昭和34年）に施行した退手法2条1項は、同法の適用範囲について「常時勤務に服することを要する国家公務員が退職した場合に、その者（中略）に支給する」としていた。先の国家公務員等退職手当暫定措置法と同様に、適用範囲を一般職国家公務員に限定するものでなく、常時勤務に服することを要する国家公務員には、「一般職の国家公務員と特別職の国家公務員」が含まれるのである⁽¹²⁾。

特別職の国家公務員で同法の直接適用のある者並びに準用される者は、国会職員、裁判所職員、国务大臣、副大臣、大臣政務官、秘書官等の行政系統の特別職の職員、防衛省職員のうち自衛官である。2012年度末の予算定員等によれば、合計62.8万人の国家公務員が在職しているが、その内訳は、一般職の国家公務員が33.9万人に対し、特別職の国家公務員は28.9万人で、同等程度の規模とっていいだろう。そして、法令の定めからすれば、一般職・特別職に関わらず退手法により退職手当が支

(11) 当時の国家公務員の身分を有する臨時・非常勤職員の制度変遷に関しては、浅井・前掲注(7)、57頁以下、早川征一郎・松尾孝一『国・地方自治体の非正規職員』旬報社、2012年、38頁以下を参照。

(12) 退職手当制度研究会編著『公務員の退職手当法詳解第5次改訂版』学陽書房、2011年、41頁。

給されるのである。この実態からしてみても、退職手当の支給の可否に関し、一般職と特別職を区分して要件とすることに合理性がないことは明らかである。

先の国家公務員等退職手当暫定措置法と退手法の重要な相違点は、対象範囲に「常勤」要件を明記したことにある（退手法2条1項）。そして退手法2条2項で、「勤務形態が職員に準ずるものは、政令で定めるところにより、職員とみなして、この法律の規定を適用する」としたものである。

③ 退手条例（案）における特別職公務員の取り扱い

旧自治省（庁）並びに総務省は、地方公共団体が地方公務員の退職手当に関する条例を定めるにあたっては、国家公務員との均衡の原則から、一般職については地公法24条3項の規定により一般職の国家公務員に準じて、また特別職については法律上の明文の規定はないものの、その均衡の原則という趣旨は一般職の職員の場合と異なることから、特別職の国家公務員に準じて、それぞれ退職手当制度を定めるべきとしてきた⁽¹³⁾。

こうした指導原則のもと、旧自治庁は、国で国家公務員等退職手当暫定措置法が制定された時点で、各地方公共団体が準ずるべき退手条例（案）を通知した。1953年（昭和28年）通知では、記三で「条例第3条第1項に規定する『これに相当する給与』とは、例えば、特別職に属する職員にあつては報酬、臨時に雇用される職員にあつては賃金のうち、それぞれ職員の給与に関する条例に規定される給料（本給のみをいう。）に相当する部分をさすものであること。」と述べ、特別職に属する職員も、臨時職員も、退職手当支給の対象であることを示している。

その後、国家公務員の退職手当制度の改正のたびに旧自治省は通知を発出し、均衡の原則に応じて、地方公共団体においても当該改正に準じた改正を行うべく改正条例案を提示してきたものである。その中でも最大の改正は、1962年（昭和37年）、地方公務員共済組合法（昭和37年施行）附則41条の規定により、「地方公共団体は、当該地方公共団体の職員の退職手当に関する制度を国家公務員の退職手当に関する制度が国家公務員共済組合法の改正に伴い改正された趣旨にならつて整備するように務めなければならない」こととされたので、退手法に準じ、退手条例（案）を改正したことであった。国の退手法はすでに1959年（昭和34年）に改正されていたが、

(13) 地方公務員退職手当制度研究会編『コンメンタール退職手当条例案』ぎょうせい、1989年（平成元年）発行、439頁以下。なお同コンメンタールは追録版である。

地方公務員に関しては地方公務員共済組合法の制定が遅れていたことから、退手条例（案）の改正も1962年（昭和37年）まで行われていなかったものである。

1962年（昭和37年）の改正退手条例（案）の通知⁽¹⁴⁾においては、2条関係の説明として、「新条例は、常時勤務に服することを要する新条例第1条の職員（以下「常勤職員」という。）の退職について適用することを原則とするが、なお、常勤職員と同様の勤務形態をとる非常勤職員のうち、常勤職員について定められている勤務時間以上勤務した日が22日以上（現行18日－引用者）ある月が引き続いて12月を超えるに至った者の一定の事由による退職についても適用することとしたこと。」と記し、「常勤的非常勤職員」にも退職手当を支給することを定めたのである。さらに同通知は、経過措置の説明において、「非常勤職員に対しては、旧条例において勤務期間6月をこえる退職に退職手当が支給されていたことにかんがみ、新条例の下においても、引き続いて勤続期間6月を超えて退職した非常勤職員に対しては、当分の間新条例によつて計算した退職手当の額の2分の1、すなわちほぼ旧条例による退職手当に相当する額を支給することとしたこと（改正条例案附則第5項）。これに伴い、新条例第7条の2の読替規定を設けたこと（改正条例案附則第5項）」と記している。

この後も、退手条例（案）は、国の退手法改正にあわせ改正され続け、1962年（昭和37年）から2009年（平成21年）までの48年間に34回の改正を経ている。しかし、特別職を同退手条例（案）の範囲から除くとする改正は行われていない。

例えば、1966年（昭和41年）、全国市町村職員退職手当組合連合会会長から「昭和28年9月10日付自丙行発第49号をもつて示されている職員の退職手当に関する条例（案）は、地方公共団体の特別職の職員で常勤のもの（例・市町村の三役）にも適用することを予想して定められたものと解してよろしいか。」の照会に対して、自治省給与課長は「お見込みの通り」と回答している⁽¹⁵⁾。

さらに自治省行政課主査であった松永邦男（後の総務省公務員部長）氏が執筆した『地方公務員の給与その他の勤務条件』（1983年発行）でも、退職手当が支給される職員の適用範囲について、「一般職であると特別職であるとを問わない」と述

(14) 「職員の退職手当に関する条例の一部を改正する条例（案）について」（昭和37.9.29 自治丙公発第20号 各都道府県総務部長、都道府県人事委員会事務局長あて 行政部長通知）

(15) 「職員の退職手当に関する条例（案）の適用範囲について」（昭41.4.1 自治給32号 全国市町村職員退職手当組合連合会会長あて 給与課長回答）

べている⁽¹⁶⁾。

退職手当が支給される職員の適用範囲は「一般職であると特別職であるとを問わない」ことについては、地方公務員の退職手当に関するコンメンタールや先に紹介した『地方公務員月報』誌上の退職手当に関する解説でも触れられており、この点に関しては、「常識」として認識されているものといえよう。

④ 勤続報償的性格が重視される公務員の退職手当

上記の通り、退職手当の支給に際しては、自治法204条2項に規定する「常勤の職員」ならびに退手法・退手条例（案）に定める「常時勤務」に該当するかどうかは要件となるが、特別職か一般職かは要件となっていない。それは退職手当においては勤続報償的性格が重視されていることと無縁ではない。

従前より公務員の退職手当の性格については、勤続報償、生活保障、賃金後払いという3つの要素があり、どの要素を重視すべきかにつき論争されてきたが、その制度内容等から見て、勤続報償的要素が強いものと理解することができる。

判例においても、旧日本電信電話公社職員の退職手当請求権の譲渡の可否を争点にした「電電公社小倉電話局事件」（最判三小昭43.3.12）において、最高裁は「国家公務員等退職手当法に基づき支給される一般の退職手当は、同法所定の国家公務員または公社の職員が退職した場合に、その勤続を報償する趣旨で支給されるものであつて、必ずしもその経済的性格が給与の後払の趣旨のみを有するものではないと解されるが、退職者に対してこれを支給するかどうか、また、その支給額その他の支給条件はすべて法定されていて国または公社に裁量の余地がなく、退職した国家公務員等に同法8条に定める欠格事由のないかぎり、法定の基準に従つて一律に支給しなければならない性質のものである」⁽¹⁷⁾と判示している。

このように退職手当は、常時勤務に服する職員に支給される勤続報償的性格が重視されるものであり、そして常時勤務に服するとは、国の「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」や各地方公共団体で制定されている「職員の勤務時間、休暇等に関する条例」に定められた正規の勤務時間を勤務することで常時勤務に服するものと認められることを意味し、勤続とは、一定期間以上（退手法・退手条例

(16) 御園慎一郎、松永邦男著『地方公務員の給与その他の勤務条件 シリーズ80年代の地方自治32』第一法規、1983年、99頁。

(17) 前掲注(1)「電電公社小倉電話局事件」

(案) の場合は6月) にわたって、勤務したことを意味するものである。

勤続報償に特別職と一般職の差が生じるとは思えない。このような退職手当の性格からすると、特別職か一般職かで支給の可否を判定すること自身が、退職手当制度の趣旨に反した取り扱いであると断じざるを得ない。

(2) 小括 自治法、退手法、退手条例(案)は、一般職・特別職を問わない仕組み

自治法は、地公法と異なり、特別職と一般職を包含するもので、自治法204条2項規定の退職手当を含む諸手当は、特別職か一般職かではなく、「常勤」「非常勤」をその支給要件としている。

退手法も、適用範囲を一般職国家公務員に限定するものでなく、2条にいう常時勤務に服することを要する国家公務員には、一般職の国家公務員と特別職の国家公務員が含まれる。したがって、国家公務員との均衡の原則に基づき、退手法に準じて策定され、各地方公共団体が条例化するにあたっての参考とする旧自治省・総務省が通知してきた退手条例(案)もまた、「一般職であると特別職であるとを問わない」ことについては、もはや「常識」の領域である。

退職手当は、常時勤務に服する職員に支給される勤続報償的性格が重視されるものであり、この点からしても、特別職か一般職かで支給の可否を判定する余地はない。もしそのような運用をしているとすると、退手法等の趣旨を没却する違法な取り扱いである。

3. 特別職として任用された者は、別に特別職退職手当条例が制定されている場合は同条例が適用されるのか 特別職退職手当条例の制定の趣旨とはなにか (争点2)

中津市においては、本件条例とは別に、1956年(昭和31年)12月12日に「中津市特別職の職員の退職手当に関する条例」(以下、「本件特別職条例」という)を制定している。

被告中津市は、同条例の制定後においては、特別職の職員の退職手当の支給は専ら本件特別職条例の定めるところによることになり、同条例2条は、市長、副市長を適用範囲としていることから、市長、副市長以外の特別職の職員には退職手当を支給することはできないと主張する。

そこで本章では、本件特別職条例と本件条例の関係性について触れつつ、本件特別職条例の特別職とは、「特別職の常勤の職員」である市長、副市長のみを指し、「特別職の常勤の非常勤職員」には、本件条例2条2項がなお適用されていることを明らかにする。

さらに、常勤の特別職に係る退職手当支給条例の制定趣旨について、歴史的経過から説明を試みる。

(1) 本件条例と本件特別職条例との関係

本件条例は、一部を除き、総務省が1953年（昭和28年）以来、各地方公共団体に通知してきた退手条例（案）を引き写したもので、同年12月23日制定である。一方、本件特別職条例は、3年後の1956年（昭和31年）12月22日に制定している。

中津市は、本件特別職条例によりはじめて特別職に係る退職手当の支給条例が制定されたのであり、当該条例制定以前には、特別職に退職手当を支給する条例はなかったと主張する。

しかし、ここまで述べてきたように、本件条例は一般職、特別職の両者を包含する自治法に基づき、かつ、一般職、特別職の両者を包含するものとして制定されている退手法にならって制定されてきた退手条例（案）に準拠して制定されたものである。したがって、その制定当初から、常勤の特別職公務員である市長等を含めて、一般職か特別職かを問わず、「常勤の職員」と「常勤的非常勤職員」に適用されてきたことは明らかである。

さらに、現行の本件特別職条例附則2項には、「昭和31年9月1日の前日以前に退職した職員（市長等一引用者）につき中津市職員の退職手当に関する条例の規定を適用して支給した退職手当の額がこの条例の規定によるその者に支給する退職手当の額より少ないときはその少ない額をもってこの条例による退職手当の内払とみなす」と記されており、市長等をはじめとする常勤の特別職には、もともと1953年（昭和28年）制定時の本件条例が適用されており、本件条例に基づき退職手当が支給されていたことが容易に察せられる。

すなわち、本件条例は、その制定当初においては、2条1項は一般職ならびに特別職の「常勤の職員」を対象、2条2項は一般職ならびに特別職の「常勤的非常勤職員」を対象とするものとして構成していたのであり、「特別職退職手当条例により、はじめて特別職に係る退職手当支給条例が制定された」との中津市の主張は失当である。

そして1956年（昭和31年）制定の本件特別職条例は、特別職すべてを本件条例から

抜き出したのではなく、当時の本件条例2条1項の「常時勤務に服することを要するもの」の中から、市長等の常勤の特別職を取り出して、特別職退職手当条例の適用範囲としたものである。この結果、本件条例2条1項は、一般職の「常勤の職員」のみを対象とすることになったものの、本件条例2条2項に規定する「常勤的非常勤職員」は、なお、特別職と一般職を問わないものである。

仮に本件特別職条例1条が、中津市の特別職の職員全般を網羅し、本件条例が一般職の「常勤の職員」だけを対象とするならば、その過程で、本件条例1条の規定も改正を余儀なくされ、現行規定の「職員の退職手当に関する事項を定めることを目的とする」は、「一般職の退職手当に関する事項を定めることを目的とする」とすべきである。

この点に関しては、中津市が属する大分県内の他市の規定形式を概観すると、一般職の職員に限定する規定方式もある。

例えば、大分市職員の退職手当支給条例1条は、「この条例は、職員（地方公務員法第3条第2項に規定する一般職に属する職員（中略）をいう。）の退職手当の支給に関する事項を定めることを目的とする」としている。また、日田市職員の退職手当に関する条例1条も「この条例は、一般職（地方公務員法（昭和25年法律第261号）に規定する一般職をいう。）に属する職員の退職手当の支給に関する事項を定めることを目的とする」としている。このほか、津久見市、豊後高田市、杵築市、宇佐市も同様の規定方式である。

中津市が主張するように、本件特別職条例が特別職を全般的に網羅しているというためには、少なくとも県内他市のように、本件条例も一般職に限定するよう改定しておかなくてはならないところ、このような改定は行われていない。したがって、特別職の「常勤的非常勤職員」には、制定時のまま、なお本件条例が適用されていると解さざるをえない。

（2）常勤の特別職の職員の退職手当に関する条例の制定趣旨について

次に、常勤の特別職に係る退職手当条例の制定趣旨は何であったかについて、触れておく。

① 全国状況

市長等の常勤の特別職の退職手当に関する条例の規定方式に関しては、旧自治省の公務員部長であった中川浩明氏が、1980年（昭和55年）に執筆した「特別職の地

方公務員の退職手当」で、全国の制定条例を俯瞰したうえで、次のように大別している⁽¹⁸⁾(下線は引用者)。

① 職員を一般職と特別職に区分せず一本の退職手当条例としているもの<しかし特別職の職員の退職手当の額等については当該条例の中に特別の規定が置かれている。>

② 特別職の職員の退職手当条例を別に設けているもの

③ 特別職の職員の報酬等条例の中に含ましめているもの

そして傾向としては、「都道府県及び退職手当組合未加入市町村にあっては②の例が多く、退職手当組合にあっては①の例が多い」としている。

さらに中川氏はいくつかの条例を個別に取り上げているが、当該条例が対象範囲としている特別職は、知事・市町村長、副知事・助役、出納長・収入役等のいわゆる三役で、常勤の特別職が中心であることを明らかにしている⁽¹⁹⁾。

② 大分県内の各地方公共団体の常勤の特別職の職員の退職手当に関する条例の規定方式

中川氏の分類にしたがって、大分県内の各地方公共団体の当該条例の規定状況を見ると、次の3つのタイプに区分することができる。

① 市町村退職手当組合に加入し、当該地方公共団体では退職手当支給条例を制定していないもの。市町村退職手当組合の退職手当支給条例では、職員を一般職と特別職に区分せず一本の退職手当条例としている。なお、市町村長や副市町村長等の常勤の特別職の職員の退職手当の額等については当該条例の中に特別の規定をおいている。(豊後大野市、由布市、国東市、日出町、九重町、玖珠町)

② 退手組合に加盟していない地方公共団体は、自治法の定めから退職手当条例を制定することとなるが、職員への退職手当支給条例と市長等の常勤の特別職の職

(18) 中川浩明(自治省給与課<当時>)「特別職の地方公務員の退職手当」『地方自治』1980.7(392)46頁以下。

(19) いわゆる三役以外の常勤の特別職として、当該条例が適用範囲として想定しているのは、中津市と同じ昭和31年に常勤特別職職員の給料及び手当に関する条例を制定した横浜市の「横浜市常勤特別職職員の給料及び手当に関する条例」(昭和31年8月28日、条例第25号)をみると、「常勤の監査委員、公営企業管理者及び固定資産評価員」であり、仙台市の「特別職の職員に対する退職手当支給条例」(昭和31年12月24日、仙台市条例第54号)では、この条例の適用範囲を三役のほか、「地方公営企業の管理者、常勤の監査委員、常勤の人事委員会の委員、固定資産評価員、市長の職の専任の秘書」としている。

員の退職手当支給条例の2本立てとしているもの。(大分県、大分市、中津市、日田市、津久見市、竹田市、宇佐市)

- ③ 常勤の特別職の職員の給与等に関する条例の中に、給料、期末手当と並んで退職手当の支給に関し規定しているもの。(別府市、佐伯市、臼杵市、豊後高田市、杵築市)

このように大分県内の各地方公共団体の特別職の職員の退職手当支給にかかる条例の規定方式は、全国的な状況と大きな差はないものとして分類することができる。

上記の②の特別職に係る単独の退職手当条例を制定している自治体では、大分県の「特別職の常勤職員及び教育長の退職手当に関する条例」は、その第1条で、「この条例は、知事、副知事、常勤の監査委員、企業局長、病院局長及び教育長(以下「特別職の常勤職員等」という。)」と常勤要件を明記している。竹田市の条例も同じ規定内容である。

また大分市の「大分市常勤特別職の退職手当支給条例」は、その第1条で、「この条例は、大分市常勤特別職の給与に関する条例(昭和38年大分市条例第83号)第6条の規定に基づき市長、副市長、水道事業管理者及び常勤の監査委員(以下「市長等」という。)の退職手当の支給に関し必要な事項を定めるものとする」とし、大分市常勤特別職の給与に関する条例の規定内容を借りながら、やはり、常勤要件を課している。

さらに、日田市の「日田市特別職員退職手当支給条例」は、その第1条で、「この条例は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第204条第3項の規定に基づき、市長及び副市長(以下「特別職」という。)の退職手当に関し必要な事項を定める」とし、自治法204条の規定を借りながら、やはり常勤要件を定めている。津久見市の条例も同様の規定内容である。

最後に宇佐市は、「宇佐市特別職の常勤職員及び教育長の退職手当に関する条例」の第1条で、「この条例は、宇佐市特別職の常勤職員及び教育長(以下「職員」という。)の退職手当の支給に関し必要な事項を定めるものとする」として、常勤要件を規定している。

上記③の特別職職員の給与条例に退職手当の支給を含ましめている条例は、自治法204条3項に基づき制定されているので、特別職の中の常勤の職員を対象としていることは明らかであるが、臼杵市のように条例の名称に「特別職の職員で常勤のもの給与及び旅費に関する条例」としているものさえある。

すなわち、大分県内の自治体で制定されている特別職への退職手当の支給に係る条例は、中津市の本件特別職条例を除き、特別職の職員で常勤の者という要件を定めているのである。特別職全般を対象としているようにみえる条例を制定しているのは中津市の本件特別職条例だけである。

唯一、中津市だけが特別職全般を対象とるように見える条例を制定しなければならない積極的な理由を見出すことはできないことから、おそらく条例制定時の意図は、市長、助役、収入役等を特別職のなかの常勤の職員であるとし、これらの者に限定して本件特別職条例を適用するというものであったのだろう。

この点からしても、本件特別職条例が、特別職全般を包含するとの主張に根拠はない。

③ 常勤の特別職の職員の退職手当条例を制定することとなる1956年（昭和31年）自治法改正の争点

なぜ、常勤の特別職だけを対象とする退職手当に関する条例を必要とすることになったのだろうか。それは、自治法改正経過から浮上した争点から、そのようにせざるをなかったためである。

1956年（昭和31年）の自治法改正の内容は多岐にわたるが、本件に関わる改正事項を示せば、以下のようなものであった。

「昭和31年法律第147号（昭31.6.12）

◎地方自治法の一部を改正する法律（抄）

第203条第1項の次に次の一項を加える。

前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。（下線は引用者。なお、現行規定では、自治法203条の2第2項で「前項の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない」としている。）

第204条第1項の次に次の一項を加える。

普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、扶養手当、勤務地手当、特殊勤務手当、時間外勤務手当、宿日直手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、寒冷地手当、石炭手当、薪炭手当又は退職手当を支給することができる。

第204条第2項中「及び旅費」を「、手当及び旅費」に改める。

第204条の次に次の一条を加える。

第204条の2 普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基く条例に基かずには、これを第203条第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。」

要するに、「本条（204条の2—引用者）の新設により地方公共団体が職員に支給する給与その他の給付は法律上の根拠を必要とし、法律に規定された種類についてのみ認められることとなったこと。具体的には（中略）議員以外の非常勤職員については報酬及び費用弁償、常勤職員については給料、旅費、前項の諸手当、退職金及び退職一時金が認められることとなり、右以外の一切の給与その他の給付の支給は禁止されるものであること」⁽²⁰⁾（昭和31.8.18 自乙行発第24号 自治庁次長通知）となったのである。なお、念のため指摘するが「常勤的非常勤職員」は自治法204条1項の「常勤の職員」とみなされる。

このように「常勤の職員」には給与の一部として諸手当（退職手当が常勤職員に支給される手当であることがこのとき初めて自治法の中に明記された）が支給され、「非常勤の職員」には諸手当が支給されないこと、そして条例に基づかずにはいかなる金銭給付を受けてはならないことが明記されたのだが、この結果、どのような職が常勤の職で、どのような職が非常勤の職であるかが争点となっていったのである。

あわせて国会提出当初の改正案には、現行自治法203条の2のうち、上記の波線部の「但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。」がなかった。当時すでに地方公共団体の行政委員会の非常勤の委員への報酬は、月額報酬として支給している例が多くあったが、当初の自治法改正（案）には波線部が規定されていなかったため、「その勤務日数に応じてこれを支給」ということになり、各種行政委員会の全国組織から強い反発が示された。そのため、行政委員会の委員の職が常勤のものとして認められるか否かをめぐって、国会論議の焦点となったのである。

1956年（昭和31年）4月27日の衆議院地方行政委員会では、全国人事委員会連合会を代表して東京都人事委員会委員長の大野木克彦氏が参考人として招致され、以

(20) 地方自治法の一部を改正する法律及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律の施行に関する件（通知）（昭和31.8.18 自乙行発第24号 各都道府県知事宛 自治庁次長通知）

下のように陳述している⁽²¹⁾。

「人事委員は単に委員会開催の日ばかりでなく（中略）また理事者及び職員団体の間に立ちまして、中立性を保持しながら両者の間の調整に当るようなこともしばしばございまして、不断に活動いたしておるのでございます。それで単なる調査、審議あるいは立ち会い等の機関とはその性格や使命を異にいたしておりまして常勤的な色彩が強いのでございます。（中略）このたび203条の2項が新設せられまして、『前項の』と申しますのは、議員とか委員会の委員とか選挙の立会人とかいう非常勤の職員でございますが、『職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。』というふうに改正せられようといたしておるのであります。これは前述のような執行機関である人事委員会の性格、責務または勤務の実態とはなはだ合わない立て方であると申さなければならぬと思います。報酬は勤務に対するものでございますから、勤務内容によって区別さるべきものと考えるのでございますが、単に常勤、非常勤ということで一律に区別するのはいかかと思うのでございます。勤務の内容が常勤に近いものにつきましては、そのような考慮が払われてしかるべきであろうと存ずるのでございます。」

また、都道府県選挙管理委員会連合会を代表し、小暮藤三郎氏は、参考人として次のように陳述している。

「御承知のように、現在の選挙の実情を見てみますときに、全国にわたりまして幾多の違反が出ております。たくさん違反が出ておる。それを処理するものが御承知の通り選挙管理委員会であります。そうでありますから、現在都道府県の選挙管理委員会を初め、市町村の選挙管理委員会でもそうでありまするが、ほとんど委員長は毎日出てこの処理に当っておる。委員会のごときもその回数をはなはだしきものがある。（中略）全国の選挙管理委員会は、かくのごとき重大な職責に当っておりまする関係上、経費を度外視して、私費をもってこの職責に当っている（中略）改悪いたしませんで、私ども委員会が十分に職責を果し得ますよう願いたい次第でございます。」

このような各種行政委員会からの強い反発を受け、1956年（昭和31年）5月15日に開催された衆議院地方行政委員会では、議員提出法案として「地方自治法の一部

(21) 国会会議録 衆・地方行政委員会・43号 昭和31年4月27日を参照。

を改正する法律案に対する修正案」が提出され、そのなかで、現行203条の2について、「但し、条例で特別の定をした場合は、この限りではない」が加えられ、同日、この修正案が可決されたのであった⁽²²⁾。

こうした国会審議を経た上での自治法改正であったために、各地方公共団体において、特別職に給与や退職手当を支給する条例を制定するにあたって、その支給対象者となる常勤の特別職を条例で特定しておく必要があった。つまり、特別職においてどの職が「常勤の職」に該当するかについて力点が置かれたのである。したがって、先に紹介した1956年（昭和31年）8月18日発出の自治庁次長通知も、特別職か一般職かではなく、常勤か非常勤かによって区分するという点に力点を置いた内容となっている。

④ 本件特別職条例制定の趣旨

このような1956年（昭和31年）自治法改正時の時代の文脈にそって中津市の特別職の給与、退職手当の支給に係る条例等の制定過程を読み解けば、第1にさまざまな特別職のなかから「常勤」「非常勤」を区分けし、第2に常勤の特別職はどの職であるかを特定し、そして第3に、これら常勤の特別職の職に就く者に給料と退職手当を含む諸手当を支給し、これ以外の非常勤の特別職には、報酬と費用弁償を支給する旨の条例を制定していったものである。

すなわち本件特別職条例も、さまざまな特別職職員のなかから、市長、助役、収入役の常勤の特別職とそれ以外の行政委員会の非常勤の特別職（選挙管理委員会や教育委員会の教育長を除く委員等）を区分し、常勤の特別職である市長等に関しては、本件特別職条例を1956年（昭和31年）に制定し、その翌年には「中津市特別職の職員の給与に関する条例」を制定した。一方、特別職の非常勤に関しては、1956年に「各種委員会の委員等の報酬及び費用弁償条例」と「中津市特別職の職員で非常勤の者の報酬及び費用弁償に関する条例」を制定したのである。

つまり、本件特別職条例は、特別職すべてを包含して制定されたのではなく、一義的には、退職手当を支給すべき常勤の特別職として「市長、助役、収入役」を特定することがその趣旨であったものである。

なお、念のため補足的説明をするが、本件原告は、「中津市特別職の職員で非常

(22) 国会会議録 衆・地方行政委員会・46号 昭和31年5月15日を参照。

勤の者の報酬及び費用弁償に関する条例」が適用される非常勤職員であり（なぜなら「中津市職員の給与に関する条例」は一般職のみを対象としている）、本件条例においては、その勤務態様から2条2項に規定する「常勤的非常勤職員」として取り扱われる。それは本件条例が、一般職と特別職とを問わないからである。

(3) 小括 本件特別職条例の適用範囲

- 退職手当の支給に係る自治法、退手法、退手条例（案）の各規定は、一般職・特別職の両者を包含するものであり、支給要件については、「常勤」「非常勤」の区分による。
- 本件条例は、退手条例（案）に準じて制定されており、制定当初から、一般職・特別職を問わず、「常勤の職員」（2条1項）、「常勤的非常勤職員」（2条2項）に退職手当を支給するものとしてきた。
- 本件特別職条例制定以後は、市長、副市長等の常勤の特別職公務員に関しては同条例の適用するところとなり、従来、その適用範囲となっていた本件条例2条1項から抜き出されることになった。したがって、本件条例2条1項の適用範囲は、一般職の「常勤の職員」のみとなったが、2条2項は「常勤的非常勤職員」に係る事項であるので、本件特別職条例制定による影響は受けない。
- すなわち本件特別職条例制定以後においても、本件条例2条2項が適用範囲とするところは、一般職・特別職を問わず「常勤的非常勤職員」であり、本件条例制定時の趣旨の通り、本件条例規定の要件を充足すれば、退職手当は支給される。

おわりに

2013年（平成25年）3月15日、大分地裁は原告側請求を棄却する判決を言い渡した。棄却理由は次の通りである。

「本件条例は、適用対象となる『職員』について一般職の職員と特別職の職員とを区別しておらず、また、本件条例が参考にする総務省より技術的助言として各地方公共団体に通知されている退職手当条例（案）では、適用対象となる『職員』には一般職の職員のみならず、特別職の職員も含まれると解する余地がないとはいえない」としながらも、「一般職の職員に対する退職手当に支給根拠となっていたのが本件条例であったことは明らか

であるところ」 「特別職の職員に退職手当を支給するための条例上の根拠が必要になったことを理由に、本件条例とは別個の単独条例として特別職退職手当条例が制定されたものであること、同条例1条は『特別職の職員の退職手当の支給に関し必要な事項を定めることを目的』とするとし、特別職の職員全体を対象としていること、また、同条例が制定された当時、非常勤の職員には退職手当が支給されていなかったことがうかがわれるが、このことは同条例が特別職の職員全体を対象としつつ、市長等の常勤の特別職の職員のみ退職手当を支給し、他方、非常勤の特別職の職員には退職手当を支給しないこととも整合すること、さらに、本件条例案でも、一般職の職員の退職手当に関する条例とは別個に、特別職の職員の退職手当に関する条例を定めることは差支えないと解されていることなどからすると、特別職退職手当条例は、特別職の職員全体に対する退職手当に関する条例として創設されたというべきであり、同条例の成立により、特別職の職員に本件条例が適用される余地はなくなったと解するのが相当である」。

要するに、大分地裁は、本件条例が「一般職」「特別職」双方を含むということを認めながら、①「特別職の職員の退職手当」という名称の条例で「特別職」の職員の退職手当の支給に関し必要な事項を定めることを目的（第1条）とするのだから、特別職の職員全体を対象とし、したがって特別職の非常勤職員には本件特別職条例が適用されるのであり、②非常勤の職員に退職手当が支給されていないことがうかがわれるから、本件条例には特別職の非常勤職員は含まれないとした。

見るべきものを見ない、著しく不当な判断である。

①への批判については、本稿2章、3章で考察したので、繰り返さないが、要は、支給の可否は常勤か否かを基準とすることが制度の趣旨に合致するものであることを強調しておきたい。問題は②である。「常勤的非常勤職員」に退職手当を支給していないので、本件条例の適用はないとしているが、なぜ、「漏給」を疑わないのであろうか⁽²³⁾。

地方公共団体は、さまざまな事情の下で、臨時・非常勤職員と呼ばれる非正規公務員に

(23) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」では、2008年4月1日現在、中津市には、一般事務職員81人、技術職員15人、医療技術員1人、看護師等3人、保育士75人、給食調理員37人、技能労務職2人、その他職種で5人、合計219人のフルタイム勤務の一般職の臨時職員がいた。これら臨時職員には本件条例2条1項が適用され、在職期間が6月を超えた時点で、退職手当請求権が生じる。このうち保育士については、11か月雇用、1か月空白という歪な任用期間の設定をしているのだが、彼女たち臨時保育士が11か月の任期満了で退職した時に退職手当は支給されていない。「漏給」の実態がありそうなのである。

依存してきたといわざるをえない。だが正規公務員と非正規公務員の取り扱いには、「身分差別」ではないかと疑うほどの格差が生じている。情報格差も著しく、いかなる法や条例が適用されて処遇が決定されているかの説明もなく、本来、任命権者に裁量の無いものでさえも知らされず、放置され、なされるべきことがなされないままである。

本件もそのひとつの事例といえるだろう。

公務員の退職手当は、常勤の職員、臨時職員並びに職員に準じる「常勤的非常勤職員」が退職した場合、一定の支給制限事由に該当しない限り一律に支給されるものであり、国および地方公共団体が支払義務を負う金銭債務であるとともに、退職者が権利として請求しうる給付でもある。

ましてやその性格は勤続報償的なものであり、その観点からすれば、長期間にわたって地方公共団体が提供すべき公共サービスを同じように担ってきた正規公務員と非正規公務員を区別し、前者の退職者には退職手当に係る権利を認め、後者の退職者には認めないことは、不条理で社会正義に反する。

いまや地方公務員の3人に1人は非正規公務員であるといわれる。非正規公務員は地方公共団体が提供する公共サービスの基幹的役割さえも担い、職場になくはならない存在になっている。にもかかわらず、その処遇は劣悪で、毎年度ごとに雇い止めの危機にさらされている。

いまは、非正規公務員の処遇の改善と雇用の安定を図ることが喫緊の課題であり、そうしなければ地域住民のセーフティネットである公共サービスは一層劣化し、その弊害は地域住民自身にはね返し、そして地域での暮らしをなりたないものにしてしまう。

そうなる前に、非正規公務員の職業上の倫理観でようやく持ちこたえている公共サービスを、彼女・彼らの仕事への誇りと能力と貢献を正當に評価しなおすことを通じて、何とか立て直さなければならないのである。

【追記】

大阪府羽曳野市で、同市立図書館の司書として、10年間にわたり継続して勤務していた2人の非常勤職員（嘱託員）が、同市の退職手当条例2条2項に規定する「常勤的非常勤職員」にあたるから、被告羽曳野市から退職手当の支給を受ける権利があるとして争われた「羽曳野市嘱託職員退職手当請求事件」に関し、2013年（平成25年）3月26日、大阪地裁は、原告の請求を全面的に認め、勤続年数10年を基礎に計算された退職手当額198万8,000円を2人の非常勤職員（嘱託員）に支払うことを、被告の羽曳野市に命じる判決を

言い渡した。

当裁判の争点は、①原告は地公法適用の一般職か非適用の特別職か、②原告に同市制定の退職手当条例2条2項（「常勤的非常勤職員」に係る規定）の適用があるかであった。

大阪地裁は、①原告らは、正規職員らとほぼ同様の勤務環境において、同様の専務的業務に従事し、秘密保持、職務専念義務、信用失墜行為等の禁止等の制約が課され、勤務成績不良の場合は免職されるとの規定がおかれ、成績主義の一般的な規定も適用されると解されることから、地公法上の一般職の職員に該当する、②一般職と認められるから、地公法24条6項を受けて制定された同市の退職手当条例が適用され、同条例2条2項の「常勤的非常勤職員」に当たると解されるから、同条例規定の退職手当の支払いを受ける権利がある、と結論付けた。

羽曳野市の「職員の退職手当に関する条例」は、旧自治省・総務省が各自治体に助言として通知してきた退手条例（案）そのもので、一般職に限定する規定もおかれていない、特別職の退職手当の支給に関しても、自治法204条に根拠を置く（すなわち常勤要件が課されている）「特別職の職員の給与に関する条例」7条、8条に規定されるもので、特別職全般を対象としているものではない。

おそらく大阪地裁は、「職員の退職手当に関する条例」は地公法に根拠を置いて制定されるとの予見をもって、この事件の検討にあたったのだろう。ゆえに原告が一般職か特別職かをまず検討することになったものと考えられる。

しかし退職手当の支給に係る羽曳野市の条例の制定状況からすると、一般職か特別職かは判断要素とはならず、どちらであっても、同市の退職手当条例2条2項の「常勤的非常勤職員」に該当するものである。

ゴールは誤っていないのだが、そこに至るルートに誤りがある。そのルートも別のゴール（一般職か特別職かの判断）に向かうものであれば、誤っているとはいえないのだが。

（かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：学校司書／非正規公務員／臨時職員／
非常勤職員／地方公務員／一般職