

条例による臨時・非常勤職員の処遇の改善

上 林 陽 治

はじめに

自治体に勤務し地方公務員の身分を有する臨時・非常勤職員に、諸手当を支給し、給料・報酬を「昇給」的に運用して支給することは、法改正を待つまでもなく、条例・規則、労働協約・労使協定に基づき実施することが多くの場合可能である。にもかかわらず、自治体に雇用される臨時・非常勤職員に、期末手当や退職手当をはじめとする諸手当を支給することが違法だとする「解釈」や「誤解」が流布している。このため実際の運用でも非常勤職員に諸手当が支給されず、任用更新を何度も重ねて実質的に勤続年数が長期にわたるにもかかわらず、当該経験が給料や報酬に反映されない例が多い。

諸手当の支給を例にとれば、地方自治法203条の2や204条の規定を見る限り、条文上、非現業職の非常勤職員に諸手当の支給を許容していないように見える。しかし、この間の裁判例⁽¹⁾が示すように、「非常勤の職員」として任用されていても勤務実態等が常勤職員と同様であれば、地方自治法上の「常勤の職員」とみなされ、諸手当の支給は許容される。これに加え、地方公営企業法においては、常勤職員と臨時・非常勤職員は区別なく地方公営企業法上の「企業職員」とされ、「企業職員の給与は、給料及び手当とする」（地方公営企業法38条1項）と規定している。さらに、給食調理や清掃等の現業職員には、地方公営企業法38条1項が準用される。つまり、「企業職員」や「現業職員」たる非常勤職員は、法文上も諸手当が支給されるべき対象なのである。

自治労・自治研作業委員会が実施した「臨時・非常勤等職員の実態調査」（2008年6月1日を基準日）によると、全国の自治体で約60万人と推定される臨時・非常勤職員の勤務時間は完全フルタイム（常勤職員と同じ勤務時間）が28.4%、概ね週30時間以上が34.8%、

(1) 判例・裁判例の動向については、拙稿「地方公務員の臨時・非常勤職員に係る法適用関係と裁判例の系譜」『自治総研』2009.7（369号）を参照いただきたい。

あわせて63.2%が「常勤の職員」とみなされるべき週勤務時間にある。しかし期末手当を支給されているのは27.1%に過ぎず、退職手当はわずかに2.4%である。通勤費が支給されている者でさえ47.2%で半数に達していない⁽²⁾。

繰り返すが、勤務実態や法適用関係等を鑑みれば、多くの臨時・非常勤職員に諸手当を支給することは可能である。现阶段で留意すべきは、どのような支給条例・規則等を定めれば、地方自治法、地方公営企業法、地方公務員法等が求めている「(支給に際しては)条例で定める」という要件を満たすのか、さらに、そもそも条例にはどこまで記述することを要するのか⁽³⁾、ということにある。

本稿では、自治体に勤務する臨時・非常勤職員に諸手当を支給し、給料(報酬)の「昇給」的運用を実施するための条例・規則の規定について、裁判例や実践例を踏まえながら、これを明らかにしていくこととする。

1. 地方公務員の臨時・非常勤職員の給料、報酬、諸手当、費用弁償支給に係る法適用関係

地方公務員の臨時・非常勤職員への給料、報酬、諸手当、費用弁償の支給は、適用される法律ごとに異なる取扱いとなっている。まずこの点を整理しておきたい。

(2) 自治労・自治研作業委員会「臨時・非常勤等職員の実態調査」報告(完全版) 2009.8 <http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouiinnkai/32-rinsyoku.hijyokin/contents.htm>を参照。

(3) 非常勤職員への諸手当支給と給与条例主義・財政民主主義の関係については、佐藤英善「『給与法定主義の意義』及び『自治法242条の2第1項4号に基づく不当利得返還請求』について」『自治総研』2010.5(379号)を参照。同論文は、非常勤職員への手当支給をめぐる大阪高等裁判所で争われている「枚方市非常勤職員退職金・期末手当支給損害賠償請求住民訴訟事件」における意見書として同裁判所に提出されたものをベースとしている。当該事件の地裁判決は、枚方市非常勤職員への諸手当の支給を定めた条例は給与条例主義を定めた地方自治法、地方公務員法等の各規定に抵触し違法だとしたが、佐藤意見書は、憲法規定から見ても、地方自治法、地方公務員法等は地裁判決が判示しているような「給与詳細条例主義」を求めておらず、常勤の非常勤職員に関して諸手当を支給することを定めた本件条例の規定は「給与条例主義に直ちに反するとは解せ」ないと反論している。また、晴山一穂「地方公務員の給与条例における委任の範囲」『労働法律旬報』2009.9.10(1703号)pp37-47も参照。

(1) 非現業の非常勤職員に適用される地方自治法上の規定

図1は、臨時・非常勤職員への給与等の支給関係を適用法律ごとに分類してチャート化したもの、表1は、総務省が調査した2008年4月1日現在の全自治体における職種別・採用種類別の臨時・非常勤職員数を示したものである。

総務省調査では自治体の臨時・非常勤職員数は全体で約50万人としている。先の自治労・自治研作業委員会調査との約10万人の差は、総務省調査が任用期間6ヵ月未満を集計に入っていないことなどによるものと考えられる。

これを採用種類別にみると、特別職非常勤職員が約20万人、一般職非常勤職員が約10万人、臨時職員が約20万人である。また職種別でみると、一般事務職が最も多く、保育士、教員・講師が続き、これら3職種で過半数を超える26万6,472人を占める。

賃金の支払いを含む処遇等の地方自治法上の規定によれば、(a)常勤の職員(常勤の臨時職員含む)や高齢再任用短時間・任期付短時間職員(以下、「常勤の職員」と表記)と、(b)「非常勤の職員」とで、その取扱いは大きく異なる。

表1 職種別・採用種類別の臨時・非常勤職員数(全自治体)

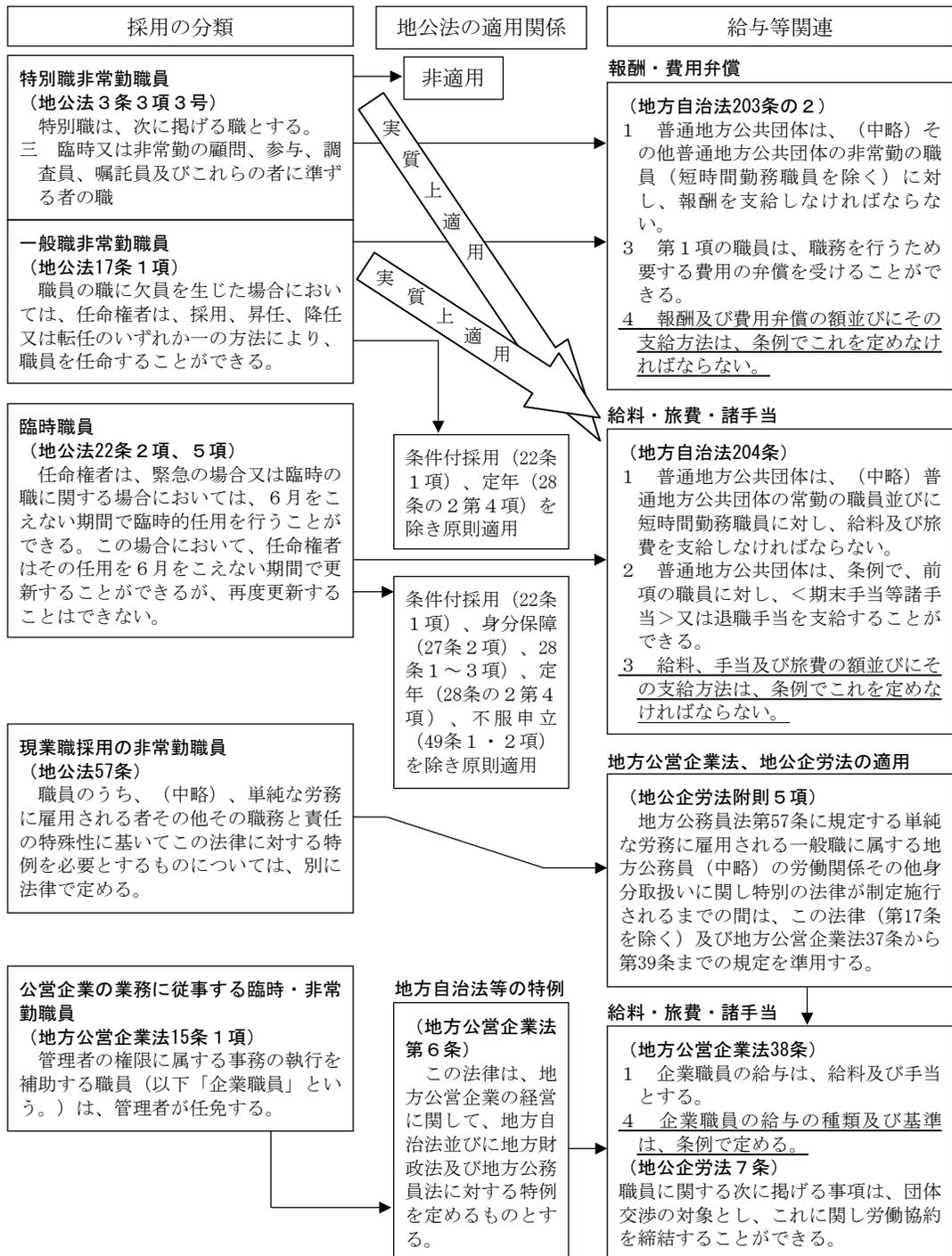
<2008年4月1日現在>

(単位:人)

| 職 種 | 計 | <合計に占める職種別構成比> | 特別職非常勤職員 (法3条3項3号) | | 一般職非常勤職員 (法17条) | | 臨時職員 (法22条2項・5項) | |
|--------|---------|----------------|-----------------------|-------|--------------------|-------|---------------------|-------|
| 一般事務職員 | 119,682 | 24.0% | 46,061 | 38.5% | 25,048 | 20.9% | 48,573 | 40.6% |
| 技術職員 | 7,444 | 1.5% | 4,393 | 59.0% | 1,240 | 16.7% | 1,811 | 24.3% |
| 医 師 | 9,241 | 1.9% | 6,797 | 73.6% | 1,170 | 12.7% | 1,274 | 13.8% |
| 医療技術員 | 8,633 | 1.7% | 3,957 | 45.8% | 1,589 | 18.4% | 3,087 | 35.8% |
| 看護師等 | 23,485 | 4.7% | 6,650 | 28.3% | 5,914 | 25.2% | 10,921 | 46.5% |
| 保育士等 | 89,409 | 18.0% | 19,286 | 21.6% | 20,046 | 22.4% | 50,077 | 56.0% |
| 給食調理員 | 37,334 | 7.5% | 8,331 | 22.3% | 11,512 | 30.8% | 17,491 | 46.9% |
| 技能労務職員 | 53,919 | 10.8% | 20,865 | 38.7% | 12,485 | 23.2% | 20,569 | 38.1% |
| 教員・講師 | 57,381 | 11.5% | 22,652 | 39.5% | 5,472 | 9.5% | 29,257 | 51.0% |
| その他 | 91,268 | 18.3% | 61,027 | 66.9% | 14,895 | 16.3% | 15,346 | 16.8% |
| 合 計 | 497,796 | 100.0% | 200,019 | 40.2% | 99,371 | 20.0% | 198,406 | 39.9% |

資料出所:総務省「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」(2009年1月23日)に掲載されている「臨時・非常勤職員に関する調査結果」(平成20年4月1日現在)資料4-1中の表1-2より作成

図1 臨時・非常勤職員への給与等の支給に関する法適用関係チャート



- (a) 「常勤の職員」には、地方自治法204条1項で、「給料及び旅費を支給しなければならない」とし、同2項で支給できる諸手当の種類を列挙している。また、高齢再任用短時間勤務職員や任期付短時間勤務職員は、常勤職員と同様に、本格的かつ恒常的業務に従事することが予定されるという理由から、勤務時間数に関わらず「常勤の職員」とみなされて、同法204条が適用されて給料、旅費、諸手当が支給される。
- (b) 「非常勤の職員」は、特別職、一般職を問わず、同法203条の2第1項で、「普通地方公共団体の非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない」とし、また3項で「職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる」と規定しており、諸手当の種類を列挙している同法204条2項は「常勤の職員」に適用される規定であるため、「非常勤の職員」には諸手当は支給できないと解されてきた。

(2) 「常勤の職員」とは何か

条文上は上記の通りだが、地方自治法上、「常勤」「非常勤」の定義は記されておらず、また地方公務員法にも定義はない。この点に関しては、「常勤の職員」と同様の勤務実態にある「非常勤の職員」、いわゆる常勤的非常勤職員を地方自治法204条の「常勤の職員」と認定し、当該職員に諸手当を支給することは違法とならない旨判示する裁判例が続出してきている。

裁判所は、どのような判断基準をもって常勤的非常勤職員を「常勤の職員」と判定したのだろうか。以下、2つの裁判例を紹介しこの点を確認しておきたい⁽⁴⁾。

- ① 東村山市非常勤嘱託職員退職金支給損害賠償請求住民訴訟事件・東京地裁判決（07年12月7日）、東京高裁判決（08年7月30日）、最高裁は上告棄却（09年2月6日）。

東村山市の住民が、同市に勤務していた5人の嘱託職員に支給された退職手当が、非常勤の職員に諸手当を支給できないとする地方自治法203条1項（当時。現行203条の2第1項）に反し違法であるなどとして、東村山市長を相手方として起こされた損害賠償（住民訴訟）請求事件である。

(4) 本文で紹介する裁判例等の紹介は、拙稿「『常勤』と『非常勤』の差異を問う」『月刊自治研』2008.12（591号）を参照いただきたい。

東京地裁判決（07年12月7日）は⁽⁵⁾、「東村山市の嘱託職員の勤務の内容及び態様、嘱託職員の導入の経過及びその役割、並びに報酬の額の定め方その他の待遇等の取扱いなどの諸事情を総合的に考慮すれば、（中略）本件嘱託職員らを始めとする嘱託職員については……「非常勤の職員」（中略）に類する者というよりも、むしろ同法204条1項にいう「常勤の職員」に該当するものと認めることが相当である」とした上で、「常勤の職員」と認定される当該嘱託職員への退職手当の支給は、違法な支出ではないとした。では、上記の東村山市嘱託職員が「常勤の職員」と認定された基準はなんだったのだろうか。

地裁判決は、（ア）業務の内容（勤務の内容、役割等）、（イ）報酬の額の定め方その他待遇等の取扱いなどの要素をあげ、これが常勤職員と変わらなければ、地方自治法204条の「常勤の職員」とみなすべきとした。同時に、（ウ）嘱託職員の導入の経過＜常勤職員の定数削減と住民へのサービス拡大＞も考慮されている。

地裁判決は、5人の嘱託職員の勤務実態について、次のように事実認定した。

- Aさんが在職した「保育福祉員」は、保育サービスの充実に伴う延長保育等に携わるものとして保育士資格を有する者が任用され、児童課長等の指示に従って業務を遂行。
- Bさん、Cさんが在職した「心障学級補助員」は、特別支援教育の推進を図る目的で、担当教員を補助する職務に当たる者として、学校長の指示に従って業務を遂行。
- Dさんが在職していた「公民館員」は、常勤職員の休日に当たる日などに常勤職員が行うべき業務を遂行させる者として、公民館長の指示に従い業務を遂行。
- Eさんが在職していた「児童クラブ指導員」は、小学校低学年の放課後保育等に携わる者として、児童課長等の指示に従って業務を遂行。

そして結論として、「これら嘱託職員の業務内容は常勤職員が行う業務と同様のもの」と判示したのである。

さらに、嘱託職員に通勤費相当額、時間外を命じられた時の割増報酬、期末手当相当の報酬加算が支給されているが、これら嘱託職員への報酬の支給実態からすると生活給としての性質を有し、これをもってしても「常勤の職員」に相当するとした。

(5) 東村山市嘱託職員退職手当支給損害賠償請求住民訴訟事件・東京地裁平19.12.7（判例集未搭載）。判決文は最高裁ホームページに掲載。

同事件の控訴審である東京高裁は、原審判決を維持する判決を言渡したが、その中であらためて、「常勤」か「非常勤」かの区分を「勤務内容及び態様、報酬の支給その他の待遇等を総合的に考慮して実質的に判断」すべきとした。すなわち、一審原告・控訴人が本件嘱託職員らに対する諸手当の支給は、勤務時間が同様の臨時職員との均衡の点からしても許されないと主張したのに対し、「東村山市の嘱託職員は勤務時間のみならずその職務内容も常勤職員と同様であり、勤務実態からみて常勤職員に該当することが認められるから、勤務時間が嘱託職員と同様であるだけで勤務実態等が大きく異なる臨時職員との間で処遇上の均衡を考慮しなければならない理由はない」と判示したのである⁽⁶⁾。

先に紹介した本件嘱託職員のなかには、週勤務時間22.5時間の者も含まれていることからすれば、「常勤の職員」の判断は、勤務実態を重視すべきことを示したもののといえよう。

すなわち、東村山市嘱託職員退職報奨金支給事件において、裁判所は「常勤の職員」と判断するにあたり以下の基準を用いたものと考えられる。

- 勤務実態として、常勤職員と同じ業務を遂行
- 非常勤職員制度導入の経過から常勤職員の置き換わり
- 報酬等の支給実態が生活給としての性質を有し、その取扱いが常勤職員に相当

② 枚方市非常勤職員退職金・期末手当支給損害賠償請求住民訴訟事件、大阪地裁08年10月31日⁽⁷⁾。大阪高裁にて係争中。

枚方市長らが行った非常勤職員への特別報酬（退職金）の支給、夏季一時金の支給が、地方自治法、地方公務員法の各規定を満たさない不法な支出で、被告（＝枚方市）が市長に対し損害賠償請求するよう求めた住民訴訟である。争点は、以下のようによまとめられる。

争点1 手当の支給を受けた枚方市の一般職非常勤職員は、地方自治法203条（当時）にいう「非常勤の職員」なのか。

(6) 東村山市嘱託職員退職手当支給損害賠償請求住民訴訟事件・東京高裁平20.7.30（判例集未搭載）。判決文は最高裁ホームページに掲載。

(7) 枚方市非常勤職員退職金・期末手当支給損害賠償請求住民訴訟事件・大阪地判平20.10.31（判例集未搭載）。判決文は最高裁ホームページに掲載。

争点2 手当支給の根拠となっている枚方市職員給与条例の定め方は給与条例主義に反するのか。

争点3・争点4 枚方市は非常勤職員に対し、不当利得返還請求を求めることが可能か、である。

大阪地裁判決は、争点1に関し、枚方市非常勤職員の勤務実態は、常勤職員の週勤務時間数の4分の3を超えるような態様の勤務に従事し、社会通念に照らしても、地方自治法204条1項にいう「常勤の職員」に該当するものと推定されるとして、この限りにおいては、同項の規定に違反するものではないとしたものの、争点2に関し、同支給条例の定め方は、給与条例主義の要件を満たさず、同条例に基づく特別報酬の支給は違法であるとした。また争点3・4に関して、非常勤職員が得ていた期末手当や退職金は不当利得に該当し、各人に支給した特別報酬相当額の不当利得を返還請求することができる、とした。

ここでは本稿の問題関心から争点1を取り上げておきたい。

大阪地裁は、まず地方自治法が「常勤の職員」と「非常勤の職員」で異なる給与体系を定めた趣旨を検討し、地方自治法204条1項にいう「常勤の職員」とは、その勤務の態様に照らして当該勤務が当該職員及びその家族の生計を支えるいわゆる生活の糧を得るための主要な手段と評価し得るような職務に従事する職員をいい、そのような職員に該当するか否かは、当該職員の任用形式のみならずその職務の内容及び性質等をも勘案し社会通念に従って決すべきものとした。

その上で、国家公務員の非常勤職員に係る規定から、常勤職員の週勤務時間数の4分の3を超えるような態様の勤務に従事する職員は、社会通念に照らしても、当該勤務が当該職員及びその家族の生計を支えるいわゆる生活の糧を得るための主要な手段となっているのが通常と考えられるとした上で、地方公務員についても、1週間当たりの勤務時間数が常勤の職員の1週間当たりの勤務時間数の4分の3を超えるような態様の勤務に従事する職員は、地方自治法204条1項にいう「常勤の職員」に該当するものと推定されるとした。

そして「本件給与条例にいう非常勤職員は、市の一般職の職員であって、自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものをいうと合理的に解することができる」、したがって「本件条例の特別報酬に関する規定は、自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものに対する同条2項にいう期末手当及び退職手当を支給することを定めたものといえることができるから、その限りにおいては、同項の規定に違反するもの

ということとはできない」と判示した。

すなわち、枚方市非常勤職員退職金・期末手当支給損害賠償請求住民訴訟事件において、大阪地裁は、「常勤の職員」と判断するにあたり以下の基準を用いたものと考えられる。

- 常勤職員の勤務時間の4分の3を超えるような態様の勤務に従事する非常勤職員は、地方自治法204条1項でいう「常勤の職員」に該当

国家公務員や地方公務員の非常勤職員や短時間勤務職員の勤務時間数に係る規定は、(ア)国家公務員非常勤職員は常勤職員の4分の3以下、(イ)国家公務員・地方公務員とも、高齢再任用短時間勤務職員は週勤務時間15.5時間～31時間（常勤職員は週38時間45分）、(ウ)地方公務員の一般職の任期付短時間勤務職員は31時間以下となっている⁽⁸⁾。

大阪地裁が上記のように判断したのは、4分の3を超えるような労働時間を勤務すれば、他の労働に供する残余の時間はあまりないのだから、その報酬は生活の糧である「生活給」だとみなさざるをえないと判断したためであろう。ただしこの判断基準は、東村山市裁判の東京地裁判断における「生活給」を、勤務時間数という観点から判示したに過ぎない。

(3) 地方公営企業の非常勤職員の給与

地方公営企業体に勤務する職員の給与等については、地方公営企業法6条において、同法が「地方自治法並びに地方財政法及び地方公務員法に対する特例を定めるものとする」としており、地方自治法203条の2及び204条の特例として、地方公営企業法38条1項「企業職員の給与は給料及び手当とする」が適用される。同項の「企業職員」とは、地方公営企業法15条1項の「管理者の権限に属する事務の執行を補助する職員」を指すが、地方公営企業法には、特段に常勤職員と非常勤職員を区分けする規定はないので、上記の「企業職員」には非常勤職員も含まれる⁽⁹⁾。すなわち非常勤の

(8) 参考までに、厚生年金や社会保険の適用は常勤職員の勤務時間数の4分の3以上で、雇用保険の適用は、週勤務時間数が20時間以上である。

(9) 関根則之『改訂地方公営企業法逐条解説』（財団法人地方財務協会、2005年改訂8版）p387には、次のような解釈が記述されている。「なお、本項（地公法38条1項）の企業職員には、非常勤の企業職員も含まれているので、非常勤職員の給与も本項によって給料及び手当に分類される」

企業職員には地方自治法203条の2の特例として、地方公営企業法38条4項に基づく条例及び労働協約により、給料と諸手当が支給されるのである。

(4) 地方公務員法57条に規定する単純労務職（現業職）に従事する非常勤職員の給与

地方公務員法57条に規定する単純な労務に雇用される職員については、地方公営企業法38条が適用され、報酬・費用弁償ではなく、給料・旅費・諸手当が支給される。

地方公務員法57条は、「職員のうち（中略）単純な労務に雇用される者その他その職務と責任の特殊性に基づいてこの法律に対する特例を必要とするものについては、別に法律で定める」としているが、別の法律が制定されないまま、地公企労法附則5項により、「この法律（第17条を除く）及び地方公営企業法第37条から第39条までの規定を準用」されている⁽¹⁰⁾。

この点が争われた裁判例として、東大阪市一般職非常勤職員給与支出損害賠償請求住民訴訟事件がある⁽¹¹⁾。これは、東大阪市において保育園調理員、学校給食調理員、清掃作業員等の現業部門で一般職非常勤職員として任用された者に対する給与等の支給に係る支出命令が、地方公務員法、地方自治法に違反するとして起こされた損害賠償請求住民訴訟である。

大阪地裁は、本件非常勤職員はいずれも東大阪市における単純労務職員範囲規則に定められた単純な労務に雇用されるもので、これら職員には地方公営企業法38条1項が準用される場所、同条は企業職員の給与を給料及び手当であると定め、かつ、企業職員から非常勤職員を除外していないから、非常勤職員たる単純労務職員も同項の適用を受け、給料及び手当が支給されると解するのが相当であり、このことは地方自治法203条（当時）と矛盾しないと説示し、したがって本件非常勤職員に給料及び手当を支給すべきであるとしたのである。

(10) 以下の行政通知も参照のこと。「地公法57条に規定する単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員については、本条（自治法204条）の規定は適用されないものと解する」（昭和31年9月28日 自丁行発第82号 各都道府県総務部長宛 行政課長通知）

(11) 東大阪市一般職非常勤職員給与支出損害賠償請求住民訴訟事件・大阪地判17.9.14、『判例タイムズ』1233号、p211。なお、大阪高裁判決（平成20年1月31日）は、原審の大阪地裁判決を維持し控訴人（一審原告）の控訴を棄却した（判例集未搭載）。

2. 臨時・非常勤職員への給料（報酬）・諸手当の支給と 条例の位置付け

- (1) 個々の非常勤職員が勤務する事業所や業務から見た非常勤職員への諸手当の支給可否
上記の通り、法適用関係や最近の裁判例からみれば、自治体に勤務する多くの非常勤職員に諸手当を支給することは法に適うものといえるだろう。

図2は、非常勤職員への諸手当の支給の可否を、個々の非常勤職員が勤務する事業所業務からフローチャートにしたものであるが、これに沿って、再度、諸手当支給の適法性について考えてみたい。

第1に、公営企業職場である。職種に関わらず、非常勤職員が勤務する事業所が、自治体が経営する次の事業に該当する場合（地方公営企業法2条）は、当該非常勤職員に給料が支給され、諸手当が支給される。①水道事業（簡易水道事業を除く。）、②工業用水道事業、③路面電車やトロリーバスの軌道事業、④バスなどの自動車運送事業、⑤地下鉄などの鉄道事業、⑥水力発電等の電気事業、⑦ガス事業、これらのほか、⑧多くの公立病院事業。

第2に、現業職場で、地方公務員法57条の「単純な労務に雇用される」非常勤職員である。この職種に該当していれば、当該非常勤職員に給料が支給され、諸手当が支給される。ただし、どのような職種が現業職に該当するかについて、地方公務員法57条は何も示しておらず、また「単純な労務に雇用される者」の範囲を定めた政令（1951年2月15日 政令25）も1952年7月の地公労法制定に当たり失効したため、その範囲は法的には明確でなく、多くの自治体が規則等でその範囲を定めているのが現状である。

先に裁判例で紹介した東大阪市では、規則で次の職種をその範囲として規定している⁽¹²⁾。

- ① 自動車整備士、自動車整備工、自動車運転手、電話交換手、ポンプ場作業員、清掃工場技術員、用務員、介護用務員、炊事作業員、業務補助員、保育士補助員、看護補助員、土木作業員、清掃作業員、防疫作業員、斎場作業員、狂

(12) 東大阪市「単純な労務に雇用される職員の範囲を定める規則」（昭和42年2月1日東大阪市規則第16号）

犬病予防技術員、校務員及び学校給食調理員

② 前号に掲げる者を除くほか、これらの者に類する者で市長が指定する者

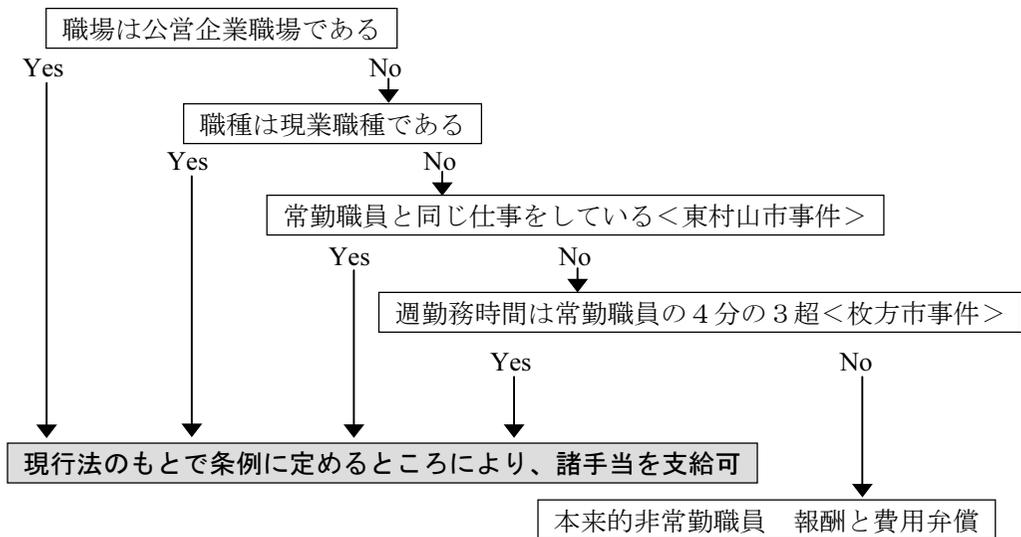
第3に、公営企業にも現業職種にも属さない、いわゆる非現業職員で、一般事務、図書館、保育園、各種相談事務所などに勤務する非常勤職員である。彼女（彼）らには地方自治法の各規定が適用となるが、焦点は、地方自治法203条の2の「非常勤の職員」、204条の「常勤の職員」のいずれに区分されるかである。

先に指摘したように東村山市事件では、非常勤職員の勤務実態を重視し、(ア)常勤職員と同じ業務を遂行、(イ)非常勤職員が常勤職員の代替であるという経過、(ウ)報酬等の支給実態が常勤職員に相当という取扱いなどを総合的に勘案して「非常勤」「常勤」の区分とした。そして当該非常勤職員が地方自治法204条の「常勤の職員」と認定されれば、給料が支給され、諸手当も支給される。

第4に、枚方市事件で示された判断基準、すなわち常勤職員の勤務時間の4分の3を超えるに相当という勤務実態にある非常勤職員も、やはり地方自治法204条の「常勤の職員」として区分され、給料が支給され諸手当も支給される存在だといえよう。

上記第1から第4のいずれにも該当しない者のみが地方自治法203条の2に規定する本来的な非常勤職員として分類され、生活給でない純粋に勤務に対する反対給付と

図2 非常勤職員への給料と諸手当の支給可否フローチャート



いうべき報酬と費用弁償が支給されるべき存在となる⁽¹³⁾。

(2) 条例上に規定すべき支給根拠

自治体に勤務する多くの非常勤職員、とりわけ常勤の職員と同様の勤務実態にある非常勤職員に、給料と諸手当を支給することは法に適うことである。しかし、支給にあたっては、個々の法が求めるもう一つの要件を備えておく必要がある。すなわち、給料、諸手当で支給する場合であれ、報酬、費用弁償で支給する場合であれ、支給根拠は少なくとも条例で定めなくてはならない。

地方自治法203条の2第4項は、「報酬及び費用弁償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」とし、同法204条3項は、「給料、手当及び旅費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」と規定する。さらに同法204条の2は、「いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これをその議会の議員、第203条の2第1項の職員および前条(204条)第1項の職員に支給することができない」としている。

さらに地方公務員法は、24条6項で「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」とし、同法25条は、その1項で「職員の給与は、前条第6項の規定による給与に関する条例に基いて支給されなければならない。又、これに基かずには、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない」と規定した上で、3項で「給与に関する条例には、左の事項を規定する」として、以下の各項目を条例で規定することを求めている。

- 一 給料表
- 二 昇給の基準に関する事項
- 三 時間外勤務、夜間勤務及び休日勤務に対する給与に関する事項
- 四 特別地域勤務、危険作業その他特殊な勤務に対する手当及び扶養親族を有する職員に対する手当を支給する場合においては、これらに関する事項
- 五 非常勤職員の職及び生活に必要な施設の全部又は一部を公給する職員の職その

(13) 国家公務員の非常勤職員の場合には、このような本来的な非常勤職員であっても、給与(俸給と諸手当から構成)が支給される。一般職の職員の給与に関する法律22条2項ではこれら非常勤職員についても「常勤の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」としているからである。本文中に記載の通り、地方自治法203条の2が適用される地方公務員の非常勤職員のみ諸手当が支給されないという法構成になっているのは関連他法と著しく均衡を欠く。早急に法改正すべきである。

他勤務条件の特別な職があるときは、これらについて行う給与の調整に関する事項

六 職階制を採用する地方公共団体においては、その職に職階制が始めて適用される場合の給与に関する事項

七 前各号に規定するものを除く外、給与の支給方法及び支給条件に関する事項

一方、地方公営企業法も支給根拠を条例に求めているものの、同法38条4項は、「企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定める」とのみ規定しているに過ぎず、地方自治法のように「額並びにその支給方法」まで条例で規定することを求めている。さらに、現業職の非常勤職員に関する条例の規定に関しては、現業職員には同法38条4項が準用されるため、当然、「給与の種類及び基準」を定めれば足りることとなる。

地方自治法・地方公務員法と地方公営企業法で、条例に記載しなくてはならない事項の密度は異なるものの、少なくとも、支給根拠については条例に定めることが要求されているといえよう。換言すれば、条例に根拠を持たず要綱や内規の規定に基づいて臨時・非常勤職員に諸手当を支給するような場合、給与条例主義の観点からその違法性が問われることになる。

たとえば現業部門に属する非常勤職員に対し、退職の際に市が支給していた退職慰労金が給与条例主義に反し違法な支出であることが争われた大東市非常勤職員退職慰労金支出損害賠償請求住民訴訟事件⁽¹⁴⁾では、大阪地裁は「本件退職慰労金の支給については、これを直接定めた条例の規定はない。その支給は要綱に基づいて行われてきたが、要綱は行政内部の規範に過ぎず、給与条例主義の前記趣旨に照らせば、要綱をもって条例に変えることができると解する余地はない」として、当該退職慰労金の支出は、給与条例主義に違反し、違法な公金の支出であるとの判断を示している。

詳細な給与条例主義が求められない現業職員でも、条例に根拠を置くことが求められるのである。

また、地方公務員法22条5項に定める臨時的任用職員で、週3日以上勤務する者に対し年2回の一時金を支給してきたことが、条例の根拠を欠く違法な支出かどうか

(14) 大東市非常勤職員退職慰労金支出差し止め請求住民訴訟事件・大阪地判平20.8.7(判例集未搭載)。判決文は最高裁ホームページに掲載。

争われた茨木市事件⁽¹⁵⁾においては、大阪地裁、大阪高裁とも、給与の支給根拠が条例・規則になく「臨時的任用職員の取扱いに関する内規」に基づき期末手当を支給してきたことについて、給与条例主義の要件を満たさない公金の支出であると判断している。この茨木市事件では、茨木市において給与条例を改正し、既に支給された臨時的任用職員への給与を追認すべく、「施行日の前日までに臨時的任用職員に支給された賃金（通勤手当相当分及び期末手当相当分を含む。）は、この条例及びこれに基づく規則の相当規定に基づき支給された賃金とみなす。」と定めたが、当該追認条例の規定自体が給与条例主義を定めた地方公務員法の規定を満たしておらず違法であると判断された⁽¹⁶⁾。

（３） 支給条例の詳細性

上述の通り、地方公務員たる非常勤職員に諸手当を支給するためには、議会が制定する条例に支給根拠を置くことが必要条件だと考えられるが、問題は支給条例の定め方で、どこまで詳細に定めることが求められているかにある。

① 公営企業職員、現業職員

公営企業職員ならびに現業職員に関しては、常勤、非常勤に関わらず「給与の種類及び基準」を条例で定めればよく、額ならびにその支給方法は労働協約や労使協定によることとなる。

この点が争われた裁判例が、先に紹介した東大阪市事件である⁽¹⁷⁾。

大阪地裁の判断は、東大阪市の保育園調理員、学校給食調理員、清掃作業員等の現業職員は、いずれも地方公営企業法37条から39条までの準用を受け、その給料及び手当の種類及び基準は条例で定める（同法38条4項）が適用され、地方公務員法24条から26条までの規定の適用が除外されているので、「条例自体により給与の支給額を確定しうるものであることが要求されるという厳密な意味での給与条例主義

(15) 茨木市臨時的任用職員一時金支給損害賠償請求住民訴訟事件・大阪地判平20.1.30、『判例地方自治』309号、p35以下。同茨木市事件の高裁判決は、平20.9.5（判例集未搭載）で一審判決を維持。いずれも、給与条例主義の要件を満たさない公金の支出であるとして、住民側の請求を認めている。

(16) 一審判決の判例批評（『判例時報』2009.12.1、2054号）において、三浦大介氏は、「当初は条例の定めがない状態にあり、違法といわざるをえないとしても、追認条例の存在によって遡及的に適法になりうるものと解される」としている。

(17) 東大阪市一般職非常勤職員給与支出損害賠償請求住民訴訟事件・大阪地判平17.9.14。注(11)参照。

の適用はない」と解すべきとした。そして東大阪市の単純労務職員給与条例と委任規定を検討し、東大阪市の条例は、単純労務職の非常勤職員の給与は常勤職員との均衡を考慮して支給すると規定していることからすれば、同条例の委任規定は、非常勤の単純労務職員に支給される給料及び手当を、「同一条件の下での常勤の単純労務職員に支給されるものと種類及び金額の点で均衡を失しない範囲で定めること」を市長に要求していると解するのが相当で、給与の種類及び基準が定まっていないということはできない、と判断したのである。

東大阪市の「単純な労務に雇用される職員の給与の種類及び基準に関する条例」は次のように規定している。

**(東大阪市) 単純な労務に雇用される職員の給与の
種類及び基準に関する条例<抄>**

(趣旨)

第1条 この条例は、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）において準用する地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第38条第4項の規定に基づき、地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「法」という。）第57条に規定する単純な労務に雇用される職員（以下「職員」という。）の給与の種類及び基準について定めるものとする。

(給与の種類)

第2条 職員の給与の種類は、給料、扶養手当、地域手当、通勤手当、住居手当、特殊勤務手当、時間外勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、宿日直手当、期末手当、勤勉手当及び退職手当とする。

(臨時職員等の給与)

第15条 臨時的に任用された者及び非常勤職員（法第28条の5第1項又は第28条の6第2項の規定により採用された職員及び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14年法律第48号）第5条の規定により採用された職員を除く。）の給与については、前各条の規定にかかわらず職員の給与との均衡を考慮して支給する。

企業職員、現業職員の臨時・非常勤職員に給料ならびに諸手当を支給する根拠と

なる条例の定め方に関しては、常勤の企業職員、現業職員に適用される給与の種類及び基準のみを規定する条例中において、常勤の職員との均衡を考慮して支給すると定めておくことで、給与条例主義の要件を十分に満たしているといえよう。地方自治法や地方公務員法のように「給与の額及び支給方法」まで規定することを要しないのである。

企業職員、現業職員は労働協約締結権を有する。したがって、条例に詳細に規定することが労働協約締結権を潜脱することになるため、厳密な意味での給与条例主義が適用されないと考えられる。

② 非現業職員の常勤的非常勤職員

では、地方自治法204条の「常勤の職員」と認定される常勤的非常勤職員に給料と諸手当を支給する場合、条例でどこまで規定しておくことが必要なのだろうか。

常勤職員であれ、非常勤職員であれ、非現業職員の場合は、地方自治法の規定により、条例で「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」ない。

このうち地方公務員法が適用される一般職非現業職員については、同法25条3項の規定により、条例で給料表、昇給の基準に関する事項、諸手当に関する事項等を規定する必要があるが、常勤的非常勤職員にも常勤職員に適用される内容を条例に規定しておかなくてはならないのが課題である。

とりわけ、地方公務員法が適用されず、労働組合法等が全面的に適用され、団結権、労働協約締結権、争議権を有する特別職非常勤職員で「常勤の職員」と認定される者に係る給与支給条例はどのように定めるべきなのか。

これらの課題について、以下、考察していく。

i 特別職非常勤職員の場合 東村山市事件から

特別職非常勤職員とは、地方公務員法3条3項3号の規定により採用される者で、特別職であるため同法4条の定めにより地方公務員法は適用とならず、給料表や諸手当に関する事項等を詳細に規定するとしている地方公務員法25条も適用されない。

一方、地方自治法204条3項の「給料、手当及び旅費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」が適用されるが、労働協約締結権を有し、企業職員や現業職員と同様に具体的事項は団体交渉事項で決することとなるから、条例で額や支給方法等まで詳細に規定する必要はないものと考えられる。

この点について、先に紹介した東村山市事件東京地裁判決を題材に考察してみ

よう⁽¹⁸⁾。

東村山市では、任用期間が更新され3年以上在職することとなった特別職非常勤職員たる嘱託職員に対し、1992年以降、東村山市嘱託職員に関する規則により退職手当（離職報償金）を支給してきた。また、2007年3月23日には、当該退職手当（離職報償金）支給の根拠を明確にするため、支給条例を制定し、同年3月31日に施行した。さらに支給条例施行日以前に支払われた退職手当支給の取扱いを明確にするため、2007年10月に同退職手当支給条例の一部を改正し、2005年4月1日に遡及して適用するとともに、既に支給された離職報償金も改正条例等に基づく退職手当の内払いとみなすとした。

こうした取扱いについて原告側は、既に支払われた退職報奨金は条例に根拠を持たず、東村山市の嘱託職員に対する退職手当の支給は、給与条例主義に反し違法であると主張した。

これに対する東京地裁の判断は、「（「東村山市非常勤の特別職の職員の報酬及び費用弁償に関する条例」の）規則に対する委任の範囲及び方法（は）（中略）、いわゆる給与条例主義の観点から違法と解される余地は存するものの、たとえその支給が違法なものであったとしても、改正条例が、平成17年4月1日にさかのぼって本件嘱託職員らに対する離職報償金と同様の退職手当を支給させ、既に支給された離職報償金を支給条例及び改正条例に基づく退職手当の内払いとみなすものとしていることからすれば、東村山市議会は、改正条例の制定によって、本件嘱託職員らに対する離職報償金（退職手当）の支給を是認し、これをさかのぼって適法なものとしたものと解するのが相当である」と判示した。

ここで先の茨木市事件の大阪地裁ならびに大阪高裁の判断内容を想起されたい。

茨木市事件では、条例に支給根拠なく支出された期末手当について、これを違法な支出であるとし、また追認条例の規定も地方公務員法が求める給与条例主義の各規定を満たさないとした。

一方、東村山市事件で東京地裁ならびに東京高裁は、東村山市の嘱託職員への報酬等の支給に関し、規則委任の範囲及び方法が給与条例主義の観点から違法と解される余地はあるものの、原告側請求にあった退職手当に関しては、給与条例主義を満たす条例が整備され、遡及適用もされたことから適法なものとして解すると

(18) 東村山市嘱託職員退職手当支給損害賠償請求住民訴訟事件・東京地裁平19.12.7。注(5)参照。

判断した。

このように茨木市事件と東村山市事件では、同じような事例なのに「真逆」の判断が示されたわけだが、その差異は地方公務員法が適用されるか否かにあったものと考えられる。すなわち、茨木市事件で期末手当を支給されていた臨時的任用職員は、地方公務員法22条5項により採用され、地方公務員法が適用となり、地方公務員法24条6項ならびに25条1項が求める給与条例主義の各規定を満たす必要があったのに対し、東村山市の嘱託職員は、地方公務員法3条3項3号により採用された特別職非常勤職員で、地方公務員法が適用されず、諸手当の支給額等をはじめとする具体的事項は労使交渉で決まることが求められ、その点で、条例においても詳細な規定を置く必要まで求められていないからである。

では特別職非常勤職員の場合、どの程度まで条例に書き込む必要があるのだろうか。

ここで東村山市における該当する条例と規則を見てみよう（資料1参照）。

まず、「（東村山市）非常勤の特別職の職員の報酬及び費用弁償に関する条例」では、報酬について、第1条で「非常勤の特別職の職員（議会の議員を除く。以下「特別職の職員」という。）の報酬は、別表第1、別表第2及び別表第3に定めるとおり」とすると規定し、委員等以外の嘱託職員に適用される別表第3では、「職務の複雑性、困難性、及び責任の度に基づき、規則で定める額とする」とのみ規定され、すべてを規則委任している。

そこで、東村山市嘱託職員に関する規則を見ると、支給される報酬の種類（月額報酬、割増報酬＝時間外手当、年2回の報酬加算＝期末手当）、費用弁償として通勤費を規定するとともに、別表には、職名区分ごとに、勤務日数、1日の勤務時間（始業・終業）、週勤務時間数、報酬、所属長、各種休暇日数（有給）、そして定数までも定めている。

退職手当に関しては別建ての条例を整備していたが、それ以外は、東京地裁の判断内容を想起すると、「非常勤の特別職の職員の報酬及び費用弁償に関する条例」と「東村山市嘱託職員に関する規則」の関係では、条例において報酬の種類や基準を規定することなくすべてを規則委任しており、こうした定め方では、「規則委任の範囲および方法が、給与条例主義の観点から違法と解される余地」があるとされてしまう。

労働協約締結権を有する特別職非常勤職員については、少なくとも地方公営企

業法に規定する「給料及び手当の種類及び基準」に準じ、「特別職非常勤職員の給与の種類及び基準に関する条例」を制定し、額や支給方法等の具体的事項は規程等に委任する方法もあると考えられる。

<資料1>

○<東村山市>非常勤の特別職の職員の報酬及び費用弁償に関する条例

昭和31年10月1日 条例第12号

(報酬)

第1条 非常勤の特別職の職員(議会の議員を除く。以下「特別職の職員」という。)の報酬は、別表第1、別表第2及び別表第3に定めるとおりとする。

別表第3 (第1条、第3条)

嘱託職員及び再雇用職員 職務の複雑性、困難性、及び責任の度に基づき、規則で定める額とする。

○東村山市嘱託職員に関する規則

平成4年3月31日 規則第29号

第1条 この規則は、嘱託職員の任用、勤務条件等並びに非常勤の特別職の職員の報酬及び費用弁償に関する条例(昭和31年東村山市条例第12号。以下「条例」という。)に基づく報酬及び費用弁償に関し、必要な事項を定めることを目的とする。

別表第1 (第2条の2、第5条、第6条、第9条、第10条)

嘱託職員

| 職名 | 定数 | 勤務関係 (第6条) | | 週勤務 時間 | 報 酬 (第10条) | 所属長 (第5条) | 年次 休暇 | 更年 期障 害休 暇 | 子 の 看 護 休 暇 | 出 産 補 助 休 暇 | 結 婚 休 暇 | 夏 季 休 暇 |
|--------------|----|---------------|--------------------------------|-----------|---------------|---------------------------------|----------|---------------------|----------------------------|----------------------------|------------------|------------------|
| | | 勤務す べき日 | 勤 務 時 間 | | | | | | | | | |
| 国 際 交 流 員 | 3 | 週 4 日 | AM 8 : 30 ~ PM 5 : 00 | 30時間 | 186,100 | 市民部国 際・男女 共同参画 課長 | 14日 | 2日 | 5日 | 4日 | 5日 | 4日 |
| 事 務 員 | 10 | (A) 週 4 日 | AM 8 : 30 ~ PM 5 : 00 | 30時間 | 186,100 | 総務部総 務課長 財務部管 財課長 等 | 14日 | 2日 | 5日 | 4日 | 5日 | 4日 |

(以下、省略)

ii 一般職非常勤職員の場合 地方公務員法17条、22条に基づき採用

地方自治体に勤務する非常勤職員には、特別職非常勤職員のほか、地方公務員法17条ならびに22条⁽¹⁹⁾に基づき採用される一般職に属する非常勤職員がいる。総務省調査でも総計約10万人以上にのぼる（表1参照）。一般職に属する非常勤職員には、原則として地方公務員法が適用となるが、当該職員で地方自治法204条の「常勤の職員」に区分される者に諸手当を支給する場合、条例上、どこまで詳細に規定すべきだろうか。

この点で参考になるのが、地方公務員法28条の5に規定されている高齢再任用短時間勤務職員に係る条例の規定である。

高齢再任用制度は、2000年の地方公務員法改正により2001年4月から導入された。公的年金制度の改正により満額年金の支給開始年齢が段階的に引き上げられることにあわせて、定年退職者等を任期1年で採用する制度である。勤務形態は、フルタイム職員と短時間勤務職員の2つがある。

後者の高齢再任用短時間勤務職員については、地方自治法204条の「常勤の職員」として取り扱われ、給料及び手当が支給される。勤務時間については、総務省自治行政局公務員部公務員課作成の条例参考例によると、条例案2条3項で「1週間あたり15時間30分から31時間までの範囲内で、任命権者が定める」としている⁽²⁰⁾。定数上は、「別途の管理」とすることとされ定数条例の対象ではない。すなわち、高齢再任用短時間勤務職員は、一般職に属し、地方自治法204条の「常勤の職員」として取り扱われ、常勤職員よりも短い勤務時間で勤務する定数外職員で、本稿で対象としている一般職の常勤的非常勤職員そのものである。

では、この高齢再任用短時間勤務職員への給与の支給根拠となる条例はどの程度のものが規定されているのだろうか。

それぞれの自治体が給与条例のモデルにしている国家公務員に関する「一般職

(19) 地方公務員法22条は、臨時的任用職員に関する定めである。しかし、茨木市事件で見られるように、22条で採用して常勤職員よりも短い勤務時間を割り振り、非常勤的な運用をしている自治体が多くある。この場合、地方自治法上は、203条の2の「非常勤の職員」なのか、204条の「常勤の職員」なのかという区分があらためて問われる。茨木市事件の場合は、地方公務員法22条5項の臨時職員として採用されたものの、地方自治法上は203条の2適用の「非常勤の職員」または204条適用の「常勤の職員」という2種類があったということである。

(20) 平成21年2月27日 総行公第14号 総行給第28号 各都道府県総務部長等宛 総務省自治行政局公務員部公務員課長、同給与能率推進室長「職員の勤務時間の短縮に伴う条例参考例の送付について（通知）」

の職員の給与に関する法律」（以下、給与法と省略）をみると、「再任用職員」の俸給月額については、8条12項で「その者に適用される俸給表の再任用職員の欄に掲げる俸給月額のうち、その者の属する職務の級に応じた額」とされ、各俸給表の各級ごとに単一の俸給月額が設定されている。高齢再任用短時間勤務職員の給料は、格付けされた級の高齢再任用職員の欄の俸給月額を、常勤職員の勤務時間と当該短時間職員の勤務時間の比例按分にに基づき得られた額である（給与法8条の2）。期末手当に関しては19条の4第3項、勤勉手当に関しては19条の7第2項2号で、高齢再任用職員に適用されるべき支給月数を規定している。

このように一般職国家公務員の高齢再任用短時間勤務職員の給与の根拠規定に関しては、給与法の中に位置付け、具体的な俸給月額も俸給表の中に位置付けている。諸手当支給に関しても、期末・勤勉手当の支給月数のように、特に別に規定する必要があるものについてのみ、別途の定めを置く。

では自治体の場合はどうなのか。自治体の給与支給条例を概観すると、多くの場合、給与法と同様に一般職の常勤職員に適用される給与支給条例の中に位置付けている。

たとえば、東京都の「職員の給与に関する条例」では、高齢再任用短時間勤務職員の給料月額については、6条の2において「その者の勤務時間を（常勤職員の）勤務時間で除して得た数を乗じて得た額とする」と規定し、期末手当・勤勉手当に関しても、21条3項ならびに21条の2第2項2号において特別の支給月数を規定している。

このように高齢再任用短時間勤務職員の給与に係る条例上の規定は、一般職常勤職員に適用される給与条例の中で、その根拠も常勤職員に係る規定を活用し、特に別に規定するものについてのみ、別途の定めを置いている。

地方自治法204条の「常勤の職員」とみなされ、地方公務員法17条や22条に基づき採用される一般職の常勤的非常勤職員に関しても、勤務実態が同様であるところの高齢再任用短時間勤務職員に係る規定程度のものであることが、「望ましい」定め方であるといえよう。あわせてこうした内容の規定が地方公務員法25条3項の定めを満たすといえる。

ただしこのことが直ちに、一般職の常勤的非常勤職員に給与を支給する条例上の規定が、高齢再任用短時間勤務職員への給与の支給に係る規定と同水準の内容が求められるということの意味するわけではない。

高齢再任用短時間勤務職員は地方公務員法28条の5に位置付けられ、勤務時間や処遇について参考となる国家公務員制度上の規定が存在し定義も明確であるのに対し、自治体の非常勤職員については地方公務員法上に明確な位置付けすらなく、勤務時間、処遇の在り方も自治体ごとに区々であり、とりわけ常勤的非常勤職員は制度上の位置付けがないまま実態として多数存在し、この間の裁判所の判断によりようやく「常勤の職員」とみなされたものである。したがって、条例上の規定内容も、実態にあわせた柔軟なものが許容されるべきである。

また、地方公務員法25条3項は「給与に関する条例には、左の事項を規定する」とし、その5号で「非常勤職員の職（中略）があるときは、これらについて行う給与の調整に関する事項」を置くとしている。これらを総合的に考察すると、条例においては常勤的非常勤職員に支給される給与が何であり（種類）、そのうち常勤職員と調整すべき事項は何であるかを定め（調整すべき諸手当の種類の特定、上限額や支給対象の範囲）、具体的な調整方法ないしは具体的な金額を規則に委任することは、一般職の常勤的非常勤職員に対する給与条例主義の適用において、十分に許容されるものと考えられる⁽²¹⁾。

（４） 非常勤職員への諸手当支給に関する条例の定め方

上記の通り、非常勤職員とりわけ非現業の常勤的非常勤職員に諸手当を支給する場合における条例の定め方は、個々の非常勤職員への法適用関係や地方公務員法上の採用根拠により、その規律密度が異なるものとなる。

これをフローチャートにしたものが、**図3**である。これに沿って、再度、条例上の規定について考えてみたい。

- ① 職場が公営企業職の場合、条例では当該職員に支給される給与の種類及び基準のみを定め、支給金額等は協約により定める。
- ② 職場が現業職の場合も、①と同様に、当該職員に支給される給与の種類及び基準

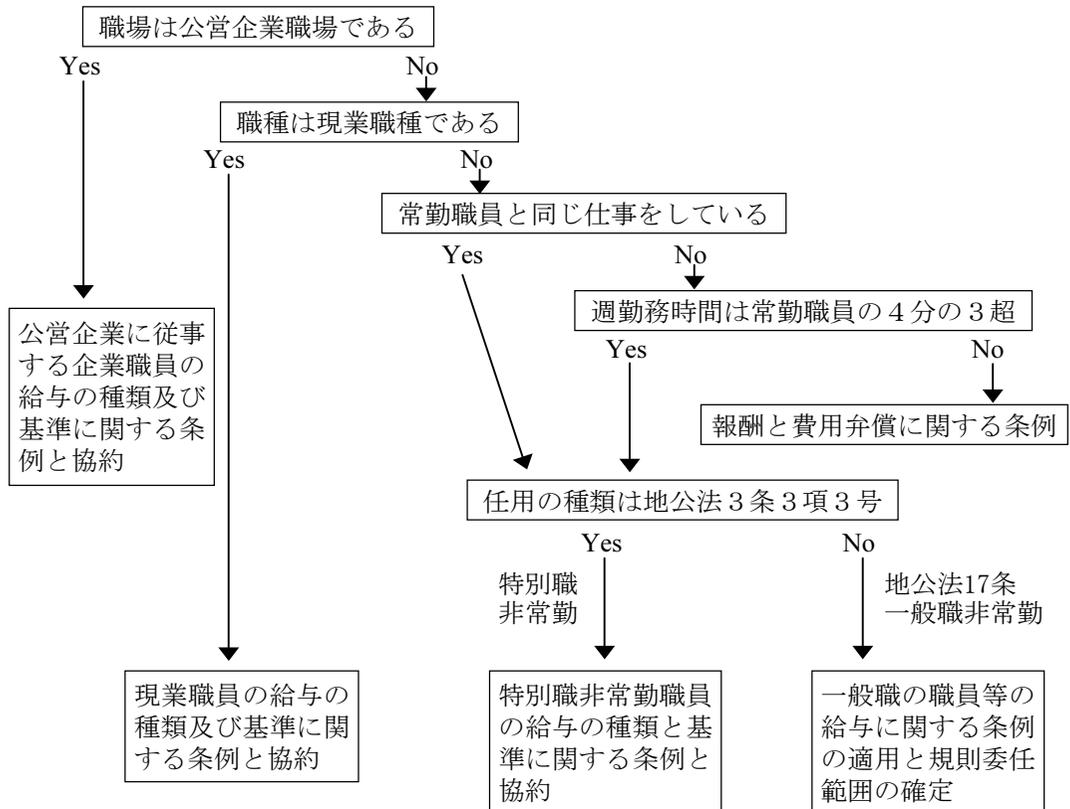
(21) 佐藤英善氏は、注(3)の論稿において、次のように述べている。「給与条例主義は、必ずしも憲法の直接要請するものでないこと（中略）、地方公共団体における規則等下位法令への委任は規則等が公選制による民主的基礎を有する長が定めるものであり政省令とはその法的性質が異なること（中略）、給与条例主義の下においても細目的事項について規則等への委任は法的に許される」、「地公法25条3項の適用について、（中略）、常勤職員、本来的非常勤職員及び常勤的非常勤職員それぞれに応じて適用関係を明らかにした上で、給与条例主義の要請するところを考慮して判断すべきである」としている。注(3) p97参照。

のみを定め、支給金額等は協約により定める。

③ 非現業職で地方自治法204条の「常勤の職員」とみなされるような勤務実態ないしは週勤務時間が常勤職員の4分の3を超える勤務実態で、任用の種類が地方公務員法3条3項3号の場合は、当該特別職非常勤職員に適用される「特別職非常勤職員の給与の種類と基準に関する条例」を制定し、支給金額等は協約により定める。

④ 上記③のような勤務実態で、任用の種類が地方公務員法17条または22条の場合は、一般職の常勤職員に適用される給与条例の中に、当該職員に関する条項を規定する。条項の内容は、常勤的非常勤職員に支給される給与の種類、そのうち常勤職員と調整すべき事項を条例で定め、具体的な調整方法（ないしは具体的な金額）を規則に委任する。

図3 非常勤職員への諸手当支給と条例の関係フローチャート（その2 条例の定め方）



3. 実質的な「昇給」制度の導入

2007年10月19日、東京都は各特別区人事担当課長宛に、「非常勤職員の任用及び勤務条件について」を通知した⁽²²⁾。同通知文には、次のように記されていた。

「一部の団体で行われている非常勤職員の処遇改善等を目的とした任用及び勤務条件の見直しについては、先般、報道等に取り上げられ、多方面からも関心を持たれています。

非常勤職員については、『地方公務員法3条3項3号に掲げる職員の職は、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る。(昭35.7.28行実)』とされておりますが、報道された見直し内容は、非常勤職員の継続雇用を前提とした制度と見受けられ、このことについて、総務省自治行政局公務員部公務員課からも指摘を受けております。

地方公務員法第3条3項3号に掲げる非常勤職員の任用については、先述した行政実例の趣旨に十分留意し、適切に対応していただきますようお願い申し上げます」。

上記の通知文にある、「報道された見直し内容」とは、当時、荒川区で導入され千代田区で検討されていた非常勤職員の「昇給制度」のことである。

後に詳細に検討するが、荒川区では2007年4月から、それまで一律の月額報酬16万8,600円だったものを、「職責に見合った報酬額」を設定することとし、非常勤職員に能力・技量・責任に応じて一般非常勤、主任非常勤、総括非常勤の3つに分類した職層を新設し、月額報酬額については、一般非常勤17万1,300円、主任非常勤20万2,100円、総括非常勤25万300円とした。

荒川区の見直し内容が報道⁽²³⁾された直後から、総務省公務員課は「地公法上、疑義がある」と東京都に指摘し、東京都は荒川区に説明を求めたが、荒川区は「継続雇用を前提とした制度」ではないと説明し制度を導入することとなった⁽²⁴⁾。

一方、千代田区は2007年9月に、2008年4月からの非常勤職員の「昇給制度」の導入を表明したが、当初に設計された制度内容は、1年目は18万円、2年目は19万1,700円、3年目は20万3,300円、4年目は21万5,000円、5年目は22万6,600円というもので、継続雇

(22) 東京都総務局行政部区政課長「非常勤職員の任用及び勤務条件について」（平成19年10月19日 19総行区第452号 各特別区人事担当課長宛）

(23) 2007年3月1日付け、読売新聞

(24) 2008年1月28日付け、官庁速報

用を前提としているものと受け取られやすい設計となっていた。このため先述の2007年10月の東京都の通知を受け、荒川区と同様に、職責や職能に応じた制度設計に見直した⁽²⁵⁾。見直し制度では、「千代田区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例」第2条（報酬の額）において「職員の職務の複雑性、困難性及び責任の軽重に応じ、かつ常勤職員の給与との権衡を考慮」と規定し、任命権者が定める報酬月額については、その段階を5つに区分し、低い職責レベルを「定型的業務」、高い職責レベルを「高度な業務」と明文化し、2008年4月から導入した。

総務省公務員課ならびに東京都の考え方の背景には、昇給制度は任期の定めのない職員に適用すべきもので、有期の職員には適用されないとする考え方がある。実際、国家公務員の給与法を見ると、昇給については、「職員（指定職俸給表の適用を受ける職員を除く。）の昇給は、人事院規則で定める日に、同日前において人事院規則で定める日以前1年間におけるその者の勤務成績に応じて、行うものとする」（8条5項）と規定しており、再度の任用が行われるものの、1回の任用期間が概ね6ヵ月から1年に設定されている臨時・非常勤職員には、昇給制度はなじまないというものである。

荒川区ならびに千代田区の制度内容は、こうした考え方を受け容れつつも、非常勤職員が担うこととなる職務に着目し、それを階層化して値段をつけ、当該職務を担当することとなった非常勤職員に対し、職務の価値に見合った月額給料（＝月額報酬）を支払うというものである。＜＝荒川区方式＞

任期の定めのある非常勤職員の月額給料（＝月額報酬）を昇給的に運用する方法としては、上記とは反対に、繰り返し任用された非常勤職員の経験年数の蓄積による能力の伸長、すなわち、職務遂行能力に値段をつける方法がある。2008年8月26日に人事院が明らかにした通知、いわゆる「非常勤職員の給与に関するガイドライン」がそれである⁽²⁶⁾＜＝人事院ガイドライン＞。千代田区の当初の方式は、結果としてはこの人事院の考え方に立脚することになる。

以下、非常勤職員の月額給料（＝月額報酬）の昇給的運用における上記2つの方法について、解説を試みることにする。

(25) 2008年1月28日付け、官庁速報

(26) 平成20年8月26日 給実甲第1064号 人事院事務総長 「一般職の職員の給与に関する法律第22条第2項の非常勤職員に対する給与について（通知）」

(1) 荒川区方式⁽²⁷⁾ 「職務給」による実質的な昇給

荒川区では、1983年に行政財政体質改善計画を策定して以来、職員定数の削減に取り組み、ピーク時の1983年に2,446人だった職員数は2008年には1,578人となり、25年間で3分の1以上も減少した。この間、行政需要はむしろ拡大し、これを賄うため臨時・非常勤職員をはじめとする非正規職員が大量に採用され、2008年10月末現在498人が任用されていた。

荒川区の非常勤職員は、地方公務員法3条3項3号に基づく特別職で、職員の任用期間は1年以内（荒川区非常勤職員規則3条）、週勤務時間は常勤職員の4分の3を超えない範囲（同規則8条）としている。

報酬額は、経験年数等に関わりなく一律に定められていたが、2007年4月からは、非常勤職員の能力や技量に応じた役割、担うべき責任に応じた3段階の職層を設定し、適切な評価・選考を行い任用することとなった。

2010年4月からは、職層区分を3段階から6段階に拡大し、概ね表2の通りに定めた。

報酬額に関わる規定については、「荒川区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例」2条1項で、「非常勤職員に対する報酬は、勤務1日につき、2万4,700円を超えない範囲内において、区長が任命権者と協議して定める額」とし、2項で「時間を単位とするものについては2,000円、月額のものについては33万8,900円を超えてはならない」としている。そして「荒川区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例施行規則」の別表において、表2の職層区分を司書、保育士、事務職員等々の様々な職種にあてはめて詳細な非常勤職種別の報酬月額を規定している（表3参照）。

このような荒川区方式の発想の原点にあるのは、公務員給与制度における「職務給の原則」であろう。

地方公務員法は「職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない」（24条1項）としている。これは「職務給の原則」といわれ、職員が従事する職務の難易度や責任の度合い等に応じて、職務そのものに値段をつけ、当該職務に付された給与を支給するという考え方に立脚する。つまり「仕事」や「イス」に値段をつ

(27) 荒川区における報酬月額の「昇給的運用」を紹介した論稿は多い。差し当たり、以下を参照のこと。岩渕健二「主任非常勤になって」『ず・ぼん』No.13 2007.11、白石孝「荒川区における非常勤制度改革」『月刊自治研』2008.12（591号）、「特集 非正規雇用、自治体の現場から」『月刊ガバナンス』2009.2（94号）。以下の記述は、これらの論稿に多くを負っている。

けることを重視するものである⁽²⁸⁾。

表2 荒川区 非常勤職員の職層区分 2010.4～

| | 月額報酬額 | 選考受験の目安 | 職 責 |
|-----------|----------|------------------|----------------|
| 一般非常勤 | 171,300円 | | |
| 上級一般非常勤職員 | 185,500円 | 任用4年目程度の能力 | 高度な一般非常勤の業務を担う |
| 主任非常勤 | 202,100円 | 上級一般非常勤2年目程度の能力* | 同 左 |
| 上級主任非常勤 | 224,100円 | 主任非常勤4年目程度の能力 | 高度な主任非常勤の業務を担う |
| 総括非常勤 | 250,300円 | 必要に応じて | 同 左 |
| 上級総括非常勤 | 283,100円 | 総括非常勤4年目程度の能力 | 高度な総括非常勤の業務を担う |

*平成21・22年実施の選考にあたっては、任用歴6年目程度の能力とする。

出所) 2010年1月21日 荒川区職労働組合「荒川区における非常勤制度の改善と取り組み」

表3 「荒川区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する
条例施行規則」別表 参考例

| 非常勤職員種別 | 報酬月額 |
|-----------------|----------|
| 図書館主任事務嘱託員 | 216,500円 |
| 図書館事務職員 | 185,500円 |
| 荒川区議会事務局主任事務嘱託員 | 202,100円 |
| 荒川区議会事務局事務嘱託員 | 171,300円 |
| ⋮ | |

(28) しかし公務員給与制度上の「職務給の原則」とは、欧米で発達してきた職務給の考え方とは似ても似つかぬものであることは注意を要する。通常、「職務給」とは「同一価値労働同一賃金」原則に基づくもので、職務の価値を測定するため、「知識・技能」「肉体的・精神的負荷」「責任」「労働環境」の4大要素を基本として職務評価が行われ、科学的な調査を経て職務の価値付けを行うものである。これに対し公務員給与制度の職務給とは、職務評価などは行われず、給料表の級への格付けに用いられる「標準職務表」なるものは、局長、部長、課長、課長補佐、係長などの人事制度上の役職を「職務」とみなし、単純に表に順列化したに過ぎないものなのである。職務給の考え方については、以下の論稿を参照されたい。遠藤公嗣「職務給と『同一価値労働同一賃金』原則(上)(下)」『労働法律旬報』2008.11.25(1684号)、2008.12.25(1686号)

荒川区方式は、一つ一つの非常勤職務をその役割と責任に応じて分類し、報酬月額を定めている。そして非常勤職員の任期は1年であるものの、更新を繰り返し経験を積むことで職務遂行能力が向上したものとし、再度の任用の際の選考により上位の職務（一般→上級一般→主任→上級主任→総括→上級総括）へ任用し、担当することとなる職務に貼りついている報酬額を支給するというものである。

(2) 人事院ガイドライン 経験年数による実質的な昇給

職務の価値を重視した運用を行う荒川区方式に対し、人事院のガイドラインは非常勤職員の職務遂行能力に給与を支払うという方法である。

平成20年8月26日に人事院から各府省に通知された「一般職の職員の給与に関する法律第22条第2項の非常勤職員に対する給与について（通知）」では、「1 基本となる給与を、当該非常勤職員の職務と類似する職務に従事する常勤職員の属する職務の級の初号俸の俸給月額を基礎として、職務内容、在勤する地域及び職務経験等の要素を考慮して決定し、支給すること」としている。

上記通知文に記載された非常勤職員の給与決定における要素に関して、実質的な効果として昇給させる上で重視されているのは、「職務経験」である。すなわち、繰り返し任用された場合、更新前の職務経験等を経験年数と読み替えて、実質的な効果として「昇給」させるというものである。

この考え方は、公務員給与制度における初任給決定の際の前歴・経験年数換算という方法を活用したものである。

新規に採用された公務員の初任給を決定するにあたり、当該職員が学卒後何らかの前歴を有している場合、前歴期間を職員として勤務したものとみなして在職した年数に換算することができる⁽²⁹⁾。たとえば、地方公務員の臨時職員として4年間勤務し、公務員試験に合格して新たに採用された職員に関しては、4年間の臨時職員の勤務期間は、4年間の職務経験年数を経ているとみなされ、初任給決定において4年間分の経験年数の号給が上積みされるのである。

先の通知は、こうした前歴を有する職員の初任給決定方式を活用し、任用を更新する際、従前の職務経験を経験年数に換算して号俸を上積みし、実質的な昇給を実施しようというものである。

(29) 人事院規則9－8第15条、別表4

これを非常勤職員の任用と更新にあてはめれば次のようになる。最初の任用においては、たとえば、行政職(一)表の1級の初号俸の金額が支給され、1年間勤務した後の2回目の任用時には、1年間の経験年数分を号俸に上積みされて5号俸の金額が支給されるというものである。職務遂行能力の伸長を経験年数に代替して評価しているもので、この人事院のガイドラインの方式は、職能給的といえよう。

地方公務員の新規の正規職員においても、上記のような初任給決定が行われているのであり、自治体の個々の臨時・非常勤職員の報酬(=給料)決定の際にこの初任給決定方式を適用することは、現段階でも問題はないものである。

また、経験年数を重視して、その積み重ねを給与に反映させている例として、東京都教育委員会規則「都立学校等に勤務する時間講師に関する規則」を挙げておきたい。東京都では、都立の中学校、高等学校、中等教育学校及び特別支援学校に勤務する時間講師等の報酬について、「時間講師の教育職員としての識見及び経験等を基準として、別表第3に定める区分による額」(同規則第22条)と定め、別表第3として、資料2のように規定している。すなわち時間講師1年目は時間額1,900円だが、2年目は70円上積みされて1,970円、3年目は2,040円、以降、経験年数が1年増すごとに70~120円を増額していくのである。

<資料2>

| 教育職員としての経験年数等 | | 時間額 (円) |
|---------------|------------|---------|
| 経験区分 | 経験年数 | |
| 一 | 一年未満 | 1,900 |
| 二 | 一年以上二年未満 | 1,970 |
| 三 | 二年以上三年未満 | 2,040 |
| 四 | 三年以上四年未満 | 2,120 |
| 五 | 四年以上五年未満 | 2,190 |
| 六 | 五年以上六年未満 | 2,260 |
| 七 | 六年以上七年未満 | 2,340 |
| 八 | 七年以上八年未満 | 2,430 |
| 九 | 八年以上九年未満 | 2,520 |
| 十 | 九年以上十年未満 | 2,620 |
| 十一 | 十年以上十一年未満 | 2,700 |
| 十二 | 十一年以上十二年未満 | 2,820 |
| 十三 | 十二年以上 | 2,900 |

「都立学校等に勤務する時間講師に関する規則」(昭和49年3月30日、東京都教育委員会規則第24号) 別表3

おわりに

上記の通り、自治体に勤務し地方公務員の身分を有する臨時・非常勤職員の多くに、諸手当を支給し、給料・報酬を「昇給」的に運用することは、条例・規則、労働協約・労使協定において適正に規定すれば、いまでも可能なのである。

いまや自治体の臨時・非常勤職員は公共サービス提供の主要な担い手である。

先に紹介した「自治労・自治研作業委員会調査」では、「常勤職員も含めた全職員の中で臨時・非常勤比率が高いのは、各種相談員（消費生活、年金など）92.6%、学童指導員90.4%、公民館職員64.3%、図書館職員62.7%としている。学校給食関係職員57.2%、保育士51.3%も半数以上が臨時・非常勤である」と紹介している。これら公共サービス分野ではその担い手の半数以上が臨時・非常勤職員なのである。さらに同調査では、自治体によっては、「常勤職員より臨時・非常勤の方が多い自治体すら出始めている」ことも紹介している⁽³⁰⁾。

自治体の臨時・非常勤職員は、単純な「期間」任用職員ではなく、「基幹」任用職員とみなすべきである。

だからこそ、処遇を整えなければならない。また、限界があるとはいえ、報酬や給料を実質的に昇給化し、臨時・非常勤職員に継続雇用と安定した雇用への期待を与え、基幹業務を担ってもらうとのメッセージを発しなければならない。

それにしても、多くの臨時・非常勤職員に諸手当を支給することが違法であるかのごとく観念させる地方自治法203条の2ならびに204条の定めは、早期に改正し、常勤か非常勤かに関わらず、給料と諸手当を支給できるようにすべきである。本稿で取り上げた地方公営企業法適用の企業職員、準用の現業職員、そして給与法が適用となる国家公務員の非常勤職員との間で著しく均衡を欠き、社会通念から逸脱しているといわざるをえない。

地方自治法203条の2、204条の沿革を辿れば、現行203条の2は、地方自治法制定当初（1947年）は203条であり、その対象としていたのは、「議会の議員、選挙管理委員、議会の議員の中から選任された監査委員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人」に限定されていた。一方、204条はその制定当初、「普通地方公共団体の長及びその補助機関たる職員、学識経験を有する者の中から選任さ

(30) 注(2)自治労・自治研作業委員会報告を参照

れた監査委員、議会の書記長及び書記、選挙管理委員会の書記並びに監査委員の事務を補助する書記」とし、常勤か非常勤かに関わらず、「（普通地方公共団体の）補助機関たる職員」に分類され、「給料及び旅費を支給しなければならない」としていたのである。現行地方自治法のように「非常勤の職員」と「常勤の職員」をもって区分したのは、1950年に地方公務員法が制定され、51年および52年の地方自治法改正により、203条に「その他……非常勤の職員」、204条に「常勤の職員」が付加されて以降のことである。

すなわち制定当初の地方自治法では、「職員」に常勤か非常勤かの区分はなく、すべて「職員」で、この点からいけば「企業職員」「現業職員」における取扱いと一緒だった。まずは原点に立ちかえって、法改正を検討すべきである⁽³¹⁾。

最後に、本稿で取り上げなかった点を以下に指摘し、今後の課題としておきたい。

国や自治体に勤務する臨時・非常勤職員、民間部門のパート、派遣労働者等をはじめとする有期雇用労働者の雇用の在り方をめぐって、その問題点や課題を認識する方法に、当該労働者の雇入れから退職（解雇や雇止め含む）までのステージに応じ、「入口段階」——「出口段階」に区分けして把握しようとする方法がある。

濱口桂一郎氏は、「有期労働者の雇止めがほとんど規制なしに行えるのが日本の現状」とした上で、「無期契約で雇用することが自然であるにもかかわらず、解雇規制をすり抜ける目的でわざと有期契約にしておき、必要のある限り更新を重ねておいて、いざというときにはその期間満了を装って実質的に解雇しようとする」と問題があると指摘する⁽³²⁾。

「入口」「出口」とその規制の在り方との関連で、この短い一文から伝えられるのは、以下のことである。

「入口」では、一時的・臨時的な仕事ではなく恒常的（パーマネント）な仕事に有期雇用を用いることの問題性を認識し、これを偽装有期ではないかという観点から規制を作ることが必要であること、また「出口」においては、更新を重ねておきながらいざというときに期間満了を装って雇止めすることの問題性を認識し、これを実質的な解雇であると認識して規制を加えることである。

(31) 以上の地方自治法の沿革の記述については、以下を参考にした。前田達男「地方自治体における一般職の常勤的非常勤職員と地方自治法203条・204条の適用関係について」『労働法律旬報』2009.9.10（1703号）、pp27-36

(32) 濱口桂一郎『新しい労働社会——雇用システムの再構築へ』岩波新書、2009、pp92-93

地方公務員の臨時・非常勤職員の課題に照らして、「入口」、「出口」に関わってこれを指摘しているのが川田啄之氏である。川田氏は「裁判において任期付任用公務員の更新打ち切りに対する法的救済を求める場合の法律構成としては、当該任用に任期を付したことが違法であるとの主張に基づくやり方（「入口規制」の主張）と、更新打ち切りが不適法ないし違法であるとの主張に基づくやり方（「出口規制」の主張）とがある」とする。そして「入口規制」とは、「任期付任用の根拠となる法制度のあり方や任期付任用の可否（及び、これに付随して地方公務員法上問題となる一般職と特別職の区別）に関する解釈論上の問題」であり、「出口規制」とは「更新打ち切りの場面に着目して公務員に法的保護を及ぼす」問題であるとする⁽³³⁾。

このように「入口」「出口」の区分に基づき問題状況を把握しようとする考え方は、どこに課題があり、いかなる対処があるかを認識する上で優れた方法であるといえよう。

自治体の臨時・非常勤職員が抱える問題群を、「入口」「出口」に分類して整理すれば、次のように列挙できるのではないだろうか。

(1) 入口規制

- ① 臨時・非常勤職員の雇用は任用か契約⇒公務員法か労働法か
- ② 恒常的業務に臨時・非常勤職員を任用することの可否→その任用は「常勤」とみなすか。
- ③ 任期の定めなき短時間勤務職員制度
- ④ 一般職と特別職の勤務実態に応じた区分

(2) 出口規制

- ① 解雇権濫用法理の適用・非適用
- ② 雇止めに関して臨時・非常勤職員の利益を保護し、救済するため、分限ならびに不服申し立て条項の適用
- ③ 国家賠償法に基づく、任用継続保障に係る期待権賠償法理の適用
- ④ 雇止め訴訟における（任用の）義務付け訴訟（行政事件訴訟法3条6項）の活用

上記について、その解決の糸口を見つけ出すことは、いまや喫緊の課題となっている。

（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）

(33) 川田啄之「任期付任用公務員の更新打ち切りに対する救済方法 — 近年の裁判例を踏まえた『出口規制』に係る法理のあり方の検討」『筑波ロー・ジャーナル』3号、2008.3、pp101-103