

特別職非常勤職員とは何か

上 林 陽 治

はじめに

- (1) 本稿は、特別職として任用されている常勤的非常勤職員への退職手当の支給をめぐる、大分県内の普通地方公共団体である中津市を相手方とし、福岡高等裁判所において争われている退職手当支払い請求事件について、控訴人側代理人の依頼により意見書として同高裁に提出したものをベースとしている。

当控訴審の第一審である大分地裁においては、原告側請求を棄却する判決が言い渡されている（2013年3月15日）。棄却理由は、専ら条例の適用範囲をめぐるもので、一審原告は特別職非常勤職員として任用され、特別職への退職手当の支給は（中津市）特別職退職手当条例（以下、「本件特別職条例」という）によるが、本件特別職条例は特別職の職員全体を適用対象としているものの、支給対象者は特別職の職員のうち市長、副市長に限定しているため、特別職の非常勤職員は退職手当支給の対象者とならないというものであった。

しかし、この判断は、見るべきものを見ない、著しく不当な判断である。

中津市の本件特別職条例は、その制定経過からすると、特別職全般を適用対象とするものではなく、常勤の特別職である市長、副市長等に限定して制定されたものである。大分県内の他市町村ならびに大分県で制定している条例も、条例のつくり自体が端から常勤の特別職である市長、副市長、知事、副知事等に限定して条例の適用対象としたものとなっており、中津市の本件特別職条例のように特別職全般を包含しているようにみえる条例を制定しているところはない。唯一、中津市だけが特別職全般を対象とする条例を制定しなければならない理由を見出すこともできない。また、大分地裁自身も、常勤の職員ならびに常勤的非常勤職員への退職手当の支給方法等を規定する「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）の適用対象となる「職員」については、「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」としていた。

このように、中津市の本件特別職条例がすべての特別職の職員を適用対象としているという大分地裁の判断は誤解に基づくもので、特別職の常勤的非常勤職員には元から適用になっていた本件条例がなお適用され、適法に退職手当が支給されるべき対象者である⁽¹⁾。

- (2) さらに、控訴人である一番原告は、被控訴人である中津市に特別職非常勤職員として任用されているといわれているが、ここにも重要な問題がある。

現憲法における公務員制度は、旧憲法下の身分制的公務員制度のように、はじめから公務員という身分がありそれに職を割り振るというものではなく、そもそも「公務員であること」は、国もしくは地方公共団体の「職」を占める者であり（国家公務員法（以下、「国公法」という）2条4項）、当該職が一般職の職であれば、その職を占める者は一般職の公務員であり、当該職が特別職の職であれば、その職を占める者は特別職の公務員となる。

地方公務員法（以下、「地公法」という）3条2項は、「一般職は、特別職に属する職以外の一切の職とする」と定める。すなわち、特別職の職以外の職を占める者は、一般職の地方公務員ということである。

では特別職、とりわけ控訴人の任用の形式である特別職非常勤職員の職とは何であるのか。そして特別職非常勤職員とはどのようなものであるのだろうか。

特別職非常勤職員とは、地公法3条3項3号に基づき任用される職員といわれる。地方自治法（以下、「自治法」という）172条の普通地方公共団体の長が任免する職員であるものの、同条3項ただし書きの定数外職員とされる。

総務省の「臨時・非常勤職員に関する調査結果について（全地方公共団体分）」によると、2012年4月1日現在、全国の地方公共団体には、603,582人の非正規公務員が在職していたが、このうち特別職非常勤職員は231,209人で38.3%を占める（臨時職員は244,983人で40.6%、一般職非常勤職員は127,390人で21.1%）。同年4月1日

(1) 同地裁判決の批評として、拙稿「地方公務員の常勤的非常勤職員への退職手当の支給」『労働法律旬報』1797（2013.8月上旬）6-15頁ならびに拙稿「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～」『自治総研』415（2013.5）1-27頁参照。

現在の地方公務員数は、全部門合計で2,768,913人なので⁽²⁾、特別職非常勤職員は、非正規公務員を含めた地方公共団体で働くすべての地方公務員の7%を構成する。

特別職非常勤職員は、地方公務員制度に特有の存在である。国公法は、常勤職員のほか、臨時職員、非常勤職員をも一般職として位置づけているからである。

特別職であることから地公法4条2項の定めにより同法各条文は適用とならず、このため特別職非常勤職員は「地方公務員法が適用とならない地方公務員」といわれる。

他の法律の適用除外条項を列記した地公法58条も適用されないため、その勤務関係は基本的には民間労働諸法により規律される。別の観点からこれを論じれば、地方公共団体は、争議権を含めた労働三権を保障された23万有余の地方公務員を直接雇用しているのである。

ただし、特別職非常勤職員は「地方公務員法が適用とならない地方公務員」でありながら、地方公務員という身分に着目され、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）、労働契約法、育児・介護休業法（育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律）などは適用されない。

「法の狭間の存在」といわれるゆえんである。

- (3) 多くの特別職非常勤職員は、その勤務態様は一般職の常勤職員である正規職員と大差はなく、地方公共団体の恒常的・本格的業務に従事し、正規職員が占める職と同じ職に任用されている。近年では、常勤の正規職員の定数削減の影響によりこれを代替するべく多用されるようになり、地方公共団体が提供する公共サービスの主要な担い手である。

だが、後に触れるように、地公法制定時からしばらくの間は、特別職非常勤職員をこのように無原則に多用することは想定されていなかった。それは、特別職非常勤職員の職とは、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、かつ職業的公務員の職でない職であり、特別職非常勤職員はこの要件を満たす職に任用されるべきと考えられてきたからである。そして職業的公務員の職に特別職の職員を任用できないとする考え方は、旧憲法下の吏員、雇員、傭人、嘱託員という身分的に区分された公務員制度を排し、民主的公務員制度を確立するという地公法の趣旨に準じたものであった。

このことからすると、本来、一般職の職員が占める職に特別職非常勤職員を無原則

(2) 総務省「地方公共団体定員管理調査結果（2012年4月1日現在）」より。

に任用する今日の有り様は、地公法の趣旨を潜脱し法解釈を逸脱するものといわざるを得ない。

- (4) 特別職非常勤職員とは何であるのか、公務員制度において重要課題となってきた非正規公務員問題において特別職非常勤職員制度がどのように位置づけられてきたのか、特別職として任用されている多くの非常勤職員は、本来は、一般職の職員として任用されるべきではないかという点につき、以下、検討をしていく。

1. 非正規地方公務員の種類

後の検討の便宜に資するよう、非正規の地方公務員たる臨時・非常勤職員等に関する法令上の規定について、本章で確認的に記載しておくこととする。

地方公共団体では、常勤で任期の定めのないいわゆる正規職員のほか、臨時職員、非常勤職員、短時間職員などが任用されている。これら職員は第1表のように分類することができる。

(1) 臨時職員

臨時職員は、地公法22条2項または5項に基づき、正式採用の特例として、緊急の場合や臨時の職に関する場合に採用できる。任用期間は6月の期間で更新回数1回、最長1年と定められている。

育児休業を取得する職員の代替として採用される臨時職員は、地方公務員の育児休業等に関する法律（以下、「地公育休法」という）6条1項2号に基づくもので、任用期間は1年以内であるが、6月ごとの更新は省略されるというものである。

(2) 特別職非常勤職員

次に非常勤職員であるが、地公法3条3項3号に基づくものと地公法17条に基づくものの2種類がある。

○ 特別職の職

地公法3条3項3号により任用された非常勤職員は、特別職非常勤職員といわれる。

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（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すると規定する。

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（4条2項）。

○ 特別職と一般職の区分の基準

地公法3条2項は、「特別職に属する職以外の一切の職をすべて一般職」とすると定めるが、特別職と一般職を区分する基準は何に求められるのだろうか。

その区分については、「（特別職の職は）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」とする行政事例（昭35.7.28 自治丁公発第9号 茨城県人事委員会事務局長あて公務員課長回答）があるが、より具体的に区分する基準として、最新の官庁コンメンタールでは、以下の要素を挙げている⁽³⁾。

- ① 指揮命令関係の有無 一般職の地方公務員は上司の命令に従って職務を遂行するものであり（地公法32条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律19条5項・6項、消防組織法14条など）、特別職の地方公務員は法律や自己の学識等に従って自らの判断と責任で職務を遂行することが期待されている（自治法138条の2）。
- ② 専務職であるか否か 一般職の地方公務員はもっぱら地方公務員としての職務に従事するものであり、特別職の地方公務員は、当該地方公務員としての職務のほか、他の職務を有することも妨げられない（自治法92条の2、142条）。
- ③ 終身職であるか否か 一般職の地方公務員は、原則として、定年に達するまで

(3) 橋本勇『新版逐条地方公務員法第2次改訂版』学陽書房、2009年、48頁以下。

の勤務が想定されており、特別職の地方公務員には一定の任期が定められている。

- ④ 成績主義の適用の有無 一般職の地方公務員は、受験成績、勤務成績など、客観的な能力の実証に基づいて採用、昇任などが行われ（成績主義）、特別職の地方公務員は、選挙、任命権者との信頼関係、特定の知識などに基づいて当該職に就くもので、人事異動の対象となることが想定されていない。
- ⑤ 政治職であるか否か 一般職の地方公務員は政治活動において中立性が要求されるが、特別職の地方公務員は必ずしも政治的な中立性が要求されるわけではないこと。

○ 特別職非常勤職員の区分

特別職非常勤職員と一般職非常勤職員の区分については、先の官庁コメントールでは次のように触れている。

「（地公法3条3項3号は）非専務職として特別職となるものである。本号では、顧問、参与、調査員および嘱託員の職名が例示されているが、これらの者はいずれも特定の学識または経験に基づいて任用されるものであり、このような特定の要件に基づかない者を臨時または非常勤の職に任用するときは、地方公務員法第22条第2項の規定に基づいて臨時職員として任用すべきである」⁽⁴⁾

(3) 一般職非常勤職員

地公法17条に基づき採用された非常勤職員は、一般職非常勤職員といわれ、特別職と異なり原則として地公法の各条文の規定が適用となる（条件付き採用、修学部分休業、高齢者部分休業、自己啓発等休業及び定年に係る各条文は非適用）。一般職非常勤職員の占める職については、行政実例からは、以下の職が想定されているが、採用実態からすると、これらに限らずあらゆる職に任用されている。

- ・ 公民館の館長以外の非常勤職員（昭26. 3. 30 文部省社会教育局長、地方自治庁次長通知）
- ・ 1名の医師を2町で採用し、週3日ずつ両町のそれぞれの公立病院で勤務させた場合（昭36. 7. 6 自治庁丁公発55号）
- ・ 学校給食の調理業務に従事するパート職員（昭51. 12. 3 自治公一第42号）

(4) 橋本前掲注(3)、62-63頁。

(4) 任期付（短時間）職員

任期付職員は、1年以上3～5年以内の有期雇用で、特別法に基づき採用されるものである。任用根拠となる法律は、(A)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、「地公任期付研究員法」という）、(B)地方公共団体の一般職の任期付採用職員の採用等に関する法律（以下、「地公任期付職員法」という）、(C)地公育休法6条1項1号である。(C)の場合の任用期間は、代替される職員が取得した育児休業の請求期間を限度（地公育休法の定めから3年以内となる）としている。

(B)の地公任期付職員法による採用に関しては、3～5年の任期の常勤職員として、(a)専門的な知識・経験を有する任期付任用職員（同法3条2項）、(b)一定期間内に業務終了または一定期間に限り業務量増加が見込まれる場合に採用される任期付職員（同法4条）のほかに、3～5年の任期の短時間職員として、(c)住民サービスを向上する場合等に採用される任期付短時間勤務職員（同法5条）の3種類がある。

(5) 高齢再任用（短時間）職員

地公法は、定年退職者等の再任用制度を定めている（高齢再任用制度）。同制度に基づき任用された職員の種類は2つあり、地公法28条の4は常時勤務、地公法28条の5は短時間勤務の高齢再任用職員について定めている。両者とも任期は1年で、原則65歳までの間、更新が可能（最長5年）となっている。

(6) 日々雇用職員

日々雇用職員とは、国家公務員制度において一般職非常勤職員のひとつと位置づけられていたもので、2010年10月からは期間業務職員と名称が変更されるとともに、任期1年、公募が原則だが連続2回までは公募によらず、勤務実績に基づき同一の者を採用できるとする制度に改正されたものである。従前の日々雇用職員制度では、任用予定期間内で毎日任用されているという現実離れした制度であった。一日の勤務時間に関しては、人事院規則15-15の2条に「非常勤職員の勤務時間は、相当の期間任用される職員（任期の定めのない正規公務員—引用者）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7時間45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4分の3を超えない範囲内において、各省各庁の長

（一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律第3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」とされている。日々雇用職員（期間業務職員）は前者の方で、つまり、フルタイム勤務の非常勤職員である。

地方公務員に関しては、日々雇用職員も期間業務職員も地公法に定めがなく、いくつかの自治体の勤務要綱等に規定があつて、かつ、実態としても日々雇用職員と称して任用されている例がある。判例上も、長野県農事試験場事件最高裁判決（昭和62.6.18）⁽⁵⁾では、上告人の身分について「いわゆる日々雇用の非常勤職員」と認定するなど、実態を優先させた判断を行っている。

(5) 長野県農事試験場事件・最1小昭62.6.18『労働判例』504（1987.12.1）16頁以下。

第1表 地方公務員の類型

職区分	採用類型	任用の種類	任 期	勤務形態	職務・その他
一般職	正式採用	地公法17条	期限なし	常 勤	いわゆる正規職員
				非常勤	非常勤職員には定年制が適用されず、法令上、想定されないが、実態上は不明
			期限あり。労基法より最長3年	常 勤	地公任期付研究員法3条、地公任期付職員法3～4条
				非常勤	法の趣旨からは補助的業務
	臨時採用	地公法22条	期限あり。期間6月で更新1回	常 勤	①緊急の場合、②臨時の職に関する場合、③任用候補者名簿がない場合。常勤が原則
				非常勤	
		地公育休法6条1項2号	1年以内	常 勤	育児休業を請求した職員の業務
	再 任 用	地公法28条の4	期間1年。原則、65歳まで更新可	常 勤	本格的かつ恒常的業務
				短時間	
	任 期 付	地公任期付研究員法4条	期間3年以内と5年(7年)以内	常 勤	専門的な知識経験を必要とする研究業務
		地公任期付職員法3条	期間5年以内	常 勤	高度の専門的な知識経験又は優れた識見を一定の期間活用して遂行することが特に必要とされる業務
		地公任期付職員法4条	期間3年(5年)以内	常 勤	①一定期間内に業務終了が見込まれる場合 ②一定の期間に限り業務量増加が見込まれる場合
		地公任期付職員法5条	期間3年(5年)以内	短時間	上記①、②の場合、③対住民サービスを向上する場合、④部分休業を取得した職員に代替する場合
		地公育休法6条1項1号	代替される育児休業取得者の請求期間	常 勤	育児休業を請求した職員の業務
特別職		地公法3条3項3号	期限あり。労基法より最長3年	非常勤	専門的、非専務職を想定

2. 特別職非常勤職員の任用状況

非正規公務員の種類とは上記のようなものだが、その中でも任用者数が多数なのは臨時職員、特別職非常勤職員ならびに一般職非常勤職員である。臨時職員は、育児休業者の代替職員として任用される例があるように、その勤務態様は常時勤務が通常と考えられるものの、なかには、任用の際の根拠条文が地公法22条であるというだけで、勤務態様は非常勤的に勤務している者（非常勤臨時職員）もいる。一方、非常勤職員の中には、勤務態様は常勤であるにもかかわらず有期任用であることから身分的には「非常勤」として扱われる「常勤的非常勤職員」といわれる者もいる。

また、上記の通り、特別職の職とは、一般職のそれとの対比でいえば、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職であるにもかかわらず、実際は、任用の際の根拠条文が地公法3条3項3号であるというだけで、恒久的な職に常時勤務し、かつ、上司の命令に従って職業的公務員として勤務する「偽装」特別職非常勤職員が多数存在する。

(1) 職種別分類

2013年3月、総務省は「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」と題する報告を取りまとめ公表した（以下、「2012年調査」という）。2012年調査は、2012年4月1日を基準日に実施したものであり、この形式での調査は2005年、2008年に続き、3回目となる。

総務省調査の調査対象職員は、都道府県、政令市、市町村等（市町村、特別区、一部事務組合、広域連合及び財産区）の臨時・非常勤職員（地公法3条3項3号、17条または22条2項若しくは5項により採用されている者）であって、任用期間が6か月以上または6か月以上となることが明らかであり、かつ、1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上の職員である。

2005年の総務省調査（以下、「2005年調査」という）では、全国の臨時・非常勤職員数は455,840人であった。同時点の正規公務員数は3,042,122人であるから、全職員に占める臨時・非常勤職員数（非正規率）は約13%となる。

2008年の総務省調査（以下、「2008年調査」という）では、臨時・非常勤職員数は全地方公共団体で499,302人であり、2005年調査より43,462人増え、3年で約1割の

増加だった。同時点の正規公務員数は2,899,378人であるから、非正規率は約15%とその割合も拡大した。

そして2012年調査では、全自治体で603,582人であり、2008年調査より4年間で104,280人、約2割も増えていた。同時点の正規公務員数は、2,768,913人であるから、非正規率は、約18%で、6人に1人は非正規公務員ということになる。

しかも、60万人超の非正規公務員のうち74.2%が女性である。

第2表は、臨時・非常勤職員数を任用の種類別に区分したものである。2012年4月1日現在で全地方公共団体には、603,582人の臨時・非常勤職員がいるが、特別職非常勤職員はこのうち約4割の人員を占め231,209人である。最も多数を占めるのが臨時職員の244,983人でその構成比は40.6%である。一般職非常勤職員は、127,390人で約2割である。

特別職非常勤職員に関しては、2008年調査では構成比が最も高く40.3%で、201,267人であった。2012年にかけて約3万人増加している。また、一般職非常勤職員は、約2万8千人、臨時職員は約4万6千人それぞれ増加した。

第3表は、総務省の3回の調査から職種別に増減を計算したものである。2005年調査と2012年調査を対比すると公立学校の「教員・講師」は2005年に46,530人だったものが、2012年には78,937人となり、7年間で70%も増えている。職種別でみると、次が医療技術員の52%（3,753人）、一般事務職員が33%（37,247人）、保育士等が30%（23,848人）となっている。

非正規公務員数が、最も増加しているのは「その他」の職種である。ここには、相談員、指導員等が含まれ、ドメスティック・バイオレンスや消費生活など、この間、行政需要が急速に高まっている相談業務の分野で、非正規公務員が急速に増加していることがうかがわれる。

第2表 地方公共団体の臨時・非常勤職員数（任用の種類別）

（単位：人、%）

			特別職非常勤職員 (地公法3条3項3号)		一般職非常勤職員 (地公法17条)		臨時的任用職員 (地公法22条2項・5項)	
	計	構成比	計	構成比	計	構成比	計	構成比
2008年	499,302	100	201,267	40.3	99,656	20.0	198,379	39.7
2012年	603,582	100	231,209	38.3	127,390	21.1	244,983	40.6

出典) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」の2008年版と2012年版から筆者作成。

第3表 臨時・非常勤職員数（職種別）総務省調査

（単位：人、％）

職 種	2005年	2008年	2012年	08-12	対08年比	05-12	対05年比
一般事務職員	112,315	119,810	149,562	29,752	25%	37,247	33%
技 術 職 員	7,147	7,388	8,855	1,467	20%	1,708	24%
医 師	9,955	9,335	8,743	-592	-6%	-1,212	-12%
医 療 技 術 員	7,216	8,637	10,969	2,332	27%	3,753	52%
看 護 師 等	21,312	23,477	25,947	2,470	11%	4,635	22%
保 育 士 等	79,580	89,563	103,428	13,865	15%	23,848	30%
給 食 調 理 員	35,313	37,305	39,294	1,989	5%	3,981	11%
技能労務職員	57,926	54,018	59,254	5,236	10%	1,328	2%
教 員 ・ 講 師	46,530	57,327	78,937	21,610	38%	32,407	70%
そ の 他	78,546	92,442	118,593	26,151	28%	40,047	51%
合 計	455,840	499,302	603,582	104,280	21%	147,742	32%

出典）総務省調査が実施された各年の「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」から筆者作成。

この職種別の臨時・非常勤職員数を2012年調査に基づき、任用の種類別に分類したのが第4表の職種別・任用種類別臨時・非常勤職員数である。

特別職非常勤職員の構成比率が高い職種は、医師（67.4％）、その他職員（64.8％）、技術職員（61.0％）である。医師や技術職員は、専門性が高く、指揮命令系統から独立した非専務的という特別職の要件に合致した職種と見なすことはできるが、相談員（消費生活相談員、交通事故相談員、青少年相談員等）、指導員（交通安全指導員、国民年金指導員等）が含まれる「その他」職員が、先に見た特別職の要件を満たしているとは考えにくい。

さらに、最も人数の多い一般事務職員（149,562人）における特別職非常勤職員（54,723人、36.6％）は、臨時職員（62,189人、構成比41.6％）と同規模の人数がいるが、一般事務職員の職の性格に、専門性や非専務性等の特別職として任用する要件を見出すことは困難である。同様のことは技能労務職員をはじめとする他の職種にも言える。

そうすると、特別職非常勤職員、一般職非常勤職員、臨時職員の区分は、職の内容ではなく、他の要因が影響しているものと考えられる。

第4表 職種別・任用種別臨時・非常勤職員数（2012年）

（単位：人、％）

職 種	計	特別職非常勤職員	構成比 (%)	一般職非常勤職員	構成比 (%)	臨時職員	構成比 (%)
一般事務職員	149,562	54,723	36.6	32,650	21.8	62,189	41.6
技術職員	8,855	5,397	61.0	1,592	18.0	1,866	21.1
医 師	8,743	5,896	67.4	1,471	16.8	1,376	15.7
医療技術員	10,969	5,033	45.9	2,193	20.0	3,743	34.1
看護師等	25,947	6,724	25.9	6,977	26.9	12,246	47.2
保育士等	103,428	22,912	22.2	26,052	25.2	54,464	52.7
給食調理員	39,294	9,248	23.5	12,495	31.8	17,551	44.7
技能労務職員	59,254	22,198	37.5	14,694	24.8	22,362	37.7
教員・講師	78,937	22,195	28.1	8,817	11.2	47,925	60.7
そ の 他	118,593	76,883	64.8	20,449	17.2	21,261	17.9
合 計	603,582	231,209	38.3	127,390	21.1	244,983	40.6

出典）総務省調査が実施された各年の「臨時・非常勤職員に関する調査結果について（2012年4月1日現在）」から筆者作成。

（2） 地方公共団体ごとに区々の任用状況 都道府県の場合

非正規公務員の任用を、特別職非常勤職員、一般職非常勤職員、臨時職員のいずれで行うのかは、職種の性格や、特別職としての要件を満たしているかという要因で決定されているのではなく、地方公共団体それぞれの任意の判断で任用の種類が選択されている。

その状況を表わしたのが、第5表の「一般事務職員の都道府県別任用種別非正規公務員数」である。非正規公務員の一般事務職員の任用の種類は、同じ職種であるにもかかわらず、都道府県ごとにまちまちで、概ね以下のような傾向がみられる。

第5表 一般事務職員の都道府県別任用種類別非正規公務員数

(単位：人)

	合計	特別職非 常勤職員	構成比 (%)	一般職非 常勤職員	構成比 (%)	臨時的 任用職員	構成比 (%)
北海道	696	0	0.0	183	26	513	74
青森県	578	23	4	379	66	176	30
岩手県	1,508	219	15	53	4	1,236	82
宮城県	295	147	50	0	0.0	148	50
秋田県	829	329	40	0	0.0	500	60
山形県	746	428	57	267	36	51	7
福島県	618	109	18	0	0.0	509	82
茨城県	1,375	790	57	0	0.0	585	43
栃木県	224	30	13	0	0.0	194	87
群馬県	833	373	45	373	45	87	10
埼玉県	384	381	99	0	0.0	3	1
千葉県	726	711	98	0	0.0	15	2
東京都	2,227	2,227	100	0	0.0	0	0.0
神奈川県	870	0	0.0	663	76	207	24
新潟県	1,409	304	22	973	69	132	9
富山県	65	50	77	3	5	12	18
石川県	499	244	49	0	0.0	255	51
福井県	225	190	84	0	0.0	35	16
山梨県	362	206	57	0	0.0	156	43
長野県	728	392	54	305	42	31	4
岐阜県	358	278	78	2	1	78	22
静岡県	699	26	4	479	69	194	28
愛知県	876	728	83	43	5	105	12
三重県	732	184	25	542	74	6	1
滋賀県	247	55	22	0	0.0	192	78
京都府	1,017	398	39	0	0.0	619	61
大阪府	623	377	61	0	0.0	246	39
兵庫県	2,284	1,182	52	882	39	220	10
奈良県	454	80	18	374	82	0	0.0
和歌山県	394	48	12	0	0.0	346	88
鳥取県	536	12	2	501	93	23	4
島根県	574	323	56	0	0.0	251	44
岡山県	262	0	0.0	0	0.0	262	100
広島県	372	328	88	0	0.0	44	12
山口県	96	0	0.0	0	0.0	96	100
徳島県	301	158	52	0	0.0	143	48
香川県	107	0	0.0	0	0.0	107	100
愛媛県	301	5	2	0	0.0	296	98
高知県	400	0	0.0	135	34	265	66
福岡県	13	13	100	0	0.0	0	0.0
佐賀県	419	338	81	0	0.0	81	19
長崎県	485	472	97	0	0.0	13	3
熊本県	557	343	62	0	0.0	214	38
大分県	807	561	70	0	0.0	246	30
宮崎県	452	147	33	0	0.0	305	67
鹿児島県	968	965	100	0	0.0	3	0.0
沖縄県	1,155	560	48	572	50	23	2
計	30,686	14,734	48	6,729	22	9,223	30

出典) 第4表の詳細版

○主に特別職非常勤職員

埼玉県、千葉県、東京都⁽⁶⁾、富山県、福井県、岐阜県、愛知県、広島県、福岡県、佐賀県、長崎県、鹿児島県

○特別職非常勤職員と臨時職員

宮城県、秋田県、茨城県、石川県、山梨県、京都府、大阪府、島根県、徳島県、熊本県、大分県、宮崎県

○特別職非常勤職員と一般職非常勤職員

山形県、群馬県、長野県、兵庫県、沖縄県

○主に一般職非常勤職員

神奈川県、新潟県、三重県、奈良県、鳥取県

○一般職非常勤職員と臨時職員

青森県、静岡県、高知県

○主に臨時職員

北海道、岩手県、福島県、栃木県、滋賀県、和歌山県、岡山県、山口県、香川県、愛媛県

このように一般事務職員を取り出しても、その任用の種類はまちまちで、統一性を見出すことは困難である。ここでは触れないが、政令市においても同様の傾向を示す。

すなわち非正規公務員の任用の種類には明確な基準は存在せず、地方公共団体ごとの任意の判断に基づき、区々に選択されてきたのである⁽⁷⁾。

-
- (6) 総務省の調査では、東京都の臨時職員は0人である。これは総務省の非正規公務員の調査対象が、6か月以上勤務（見込み）で、東京都では臨時職員の任期を期間2か月として運用していることから、総務省調査の対象とならなかったことによる。実際は東京都知事部局における2008年4月の1か月間の任用者数は特別職非常勤職員5,788人のほか、臨時職員1,235人が任用されており、合計7,023人である（「（東京都）地方公共団体の短時間勤務の在り方に関する研究会説明資料（平成20年8月25日）」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」（平成21年1月21日）58頁以下）。さらに臨時教員の存在もある。その人数は詳らかでないが、東京都の公立小・中学校の教員定数に占める臨時的任用教員の割合は、全教員の約1%であるといわれている。しかし、東京都教育委員会では、臨時教員の任用について4月1日をはさんで数日間を任用期間としない（いわゆる空白期間）運用を行っているため、総務省調査の調査基準日である2012年4月1日は、臨時教員の任用数がゼロということになった。
- (7) 松尾孝一は、総務省2008年調査における「任用根拠別の職務内容の区分の基本的考え方」という質問項目に対する市町村等からの回答の傾向より、特別職非常勤職員は「常勤職員並みの本格的な業務というよりは専門職的な職務に充当される傾向があると推測できる」と指摘する。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、123-125頁。

しかし、**第5表**や**第6表**に現われているように、同一職種でも地方公共団体ごとにまちまちの任用をし、そこには基準といえるようなものは一切みられないというのが実状なのである。

第6表 大分県内地方公共団体における一般事務職員の任用種別非正規公務員数

	合 計		特別職非常勤職員		一般職非常勤職員		臨時的任用職員	
	人	%	人	%	人	%	人	%
大分県	807		561	69.5	0	0.0	246	30.5
大分市	519		194	37.4	22	4.2	303	58.4
別府市	327		0	0.0	251	76.8	76	23.2
中津市	167		95	56.9	0	0.0	72	43.1
日田市	92		0	0.0	0	0.0	92	100.0
佐伯市	156		95	60.9	0	0.0	61	39.1
杵築市	100		0	0.0	23	23.0	77	77.0
津久見市	71		0	0.0	0	0.0	71	100.0
竹田市	27		16	59.3	0	0.0	11	40.7
豊後高田市	4		2	50.0	0	0.0	2	50.0
杵築市	24		17	70.8	0	0.0	7	29.2
宇佐市	86		0	0.0	43	50.0	43	50.0
豊後大野市	35		11	31.4	16	45.7	8	22.9
由布市	206		0	0.0	0	0.0	206	100.0
国東市	49		0	0.0	0	0.0	49	100.0
姫島村	21		0	0.0	21	100.0	0	0.0
日出町	24		17	70.8	0	0.0	7	29.2
九重町	29		0	0.0	0	0.0	29	100.0
玖珠町	12		1	8.3	11	91.7	0	0.0

出典) 第4表の詳細版

(3) 地方公共団体ごとに区々の任用状況 大分県内地方公共団体の場合

(2)の状況を、県や市町村という地方公共団体の種類別に、大分県内の地方公共団体を例にして見たものが、第6表の「大分県内地方公共団体における一般事務職員の任用種別非正規公務員数」である。

やはり非正規公務員の一般事務職員の任用の種類は、同じ職種であるにもかかわらず、同一県内の地方公共団体ごとにまちまちであるが、概ね以下のような傾向がみられる。

○主に特別職非常勤職員

杵築市、日出町

○特別職非常勤職員と臨時職員

大分県、大分市、中津市、佐伯市、竹田市、豊後高田市

○主に一般職非常勤職員

別府市、姫島村、玖珠町

○一般職非常勤職員と臨時職員

宇佐市

○主に臨時職員

日田市、臼杵市、津久見市、由布市、国東市、九重町

○それぞれを併用

豊後大野市

非正規の一般事務職員を中津市では特別職と臨時職員で任用し、別府市では一般職としてのみ、日田市では臨時職員としてのみ任用しているが、同じ職にもかかわらず任用の種類が地方公共団体ごとに異なることについて合理的な説明がつくとは考えにくい。

このように同一県内の地方公共団体においてさえ、非正規公務員の任用の種類はまちまちで、なんら統一性があるものではない。

やはり非正規公務員の任用には明確な基準は存在せず、地方公共団体ごとの任意の判断に基づき、任用の種類が選択されてきたのである。

(4) 実態に即した任用の種類の特定

上記の通り、非正規公務員の任用に関して、特別職非常勤か一般職非常勤か臨時的かは、実際には何の基準もなく、地方公共団体ごとに区々であるといわざるを得ない。

採用時の形式を考慮したとしても、たとえば一般職非常勤職員として任用されている者に、客観的な能力の実証による厳格な成績主義に基づき採用されたという事例は皆無に近く、一般的には自由任用といわれる特別職の非常勤職員の採用時の様式との間で区別することはできない。

一方、特別職非常勤職員についても、特別職と一般職とを区分する基準を厳格に適用してその職が特別職の職とされたわけではない。

このように、とりわけ特別職非常勤としての任用か、一般職非常勤としての任用かについては、実際の運用上は明確に区分されたものではなく、地方公共団体ごとに、任意に選択されてきたに過ぎない。しかし当事者である非常勤職員にとっては、その差異は地公法の適用・非適用という法律上の地位に直結し、たとえば不利益な処分を受けた場合の救済方法が異なるなど、重要な問題に帰することになる。

したがって、当事者である非正規公務員の身分や処遇等に係る紛争が生じた場合においては、任用の種類がいかなる名称で行われたかに関わらず、実態に即してその任

用の種類を審査し、改めて特定すべきなのである。

3. 非正規公務員史における特別職非常勤職員の位置づけ

特別職非常勤職員という任用の形式はどのように形成されてきたのかについて、歴史的
文脈に位置づけて見ていくこととする。

(1) 旧憲法下における嘱託員の位置づけ～民法上の雇用契約～

今日の特別職非常勤職員の淵源をたどると、旧憲法下の公務員制度における嘱託員
制度に遡る。

旧憲法下において、地方の政府機関に敷かれていた東京都制、府県制、市制および
町村制には、それぞれ、都吏員、府県吏員、市吏員、町村吏員の設置についての規定
が設けられていた。吏員は都道府県または市町村に対して公法上の勤務関係に立つも
のとされていたが、これら吏員とは別に、身分的に区別された存在として、雇員、傭
人、嘱託といわれる職員がおり、これら雇員、傭人、嘱託は、民法上の雇用契約に
よって都道府県または市町村に雇用されるものとして取り扱われていた⁽⁸⁾。

吏員と雇員・傭人・嘱託との区別については、行政裁判所の判例は、採用の形式に
よるべきとし、任命の形式によって採用されるものが吏員であるという見解をとって
いた⁽⁹⁾。裏を返せば、雇員、傭人、嘱託は任命行為にかからないので、民法上の雇
用契約であるとされたものである。

雇員と傭人の区別については、前者が官吏の補佐として事務を担当していたのに対
し、後者は主に肉体労働的な職に従事するというもので、今日の技能労務職にあたる
ものであった。また嘱託は、官吏の定員不足を補う場合や、任用・給与上適切に採用
しがたい場合さらに本人の希望によって官吏として採用しないことにしたい者を官吏
的に勤務させる場合などに採用された、というものであった⁽¹⁰⁾。

(8) 角田禮次郎『地方公務員法精義』学陽書房、1955年、3頁以下。今枝信雄『逐条地方公務員
法（増補）』学陽書房、1965年、10頁以下。

(9) 美濃部達吉『評釈公法判例体系上巻』有斐閣、1933年、303頁以下。

(10) 川手撰『戦後日本の公務員制度史』岩波書店、2005年、15頁。なお原典は、飯野達郎編『公
務員任用制度詳解』帝国地方行政学会、1972年。

第7表 吏員・雇員・嘱託員の現員と構成割合（1939年12月末現在）

		実 人 員					構 成 割 合			
		事務吏員	技術吏員	雇員	嘱託員	計	事務吏員	技術吏員	雇員	嘱託員
六 大 都 市	東京市	6,402	2,320	7,659	1,094	17,475	37%	13%	44%	6%
	大阪市	3,033	1,527	4,066	234	8,860	34%	17%	46%	3%
	名古屋市	1,003	501	418	1	1,923	52%	26%	22%	0%
	京都市	452	456	930	216	2,054	22%	22%	45%	11%
	神戸市	1,146	588	666	138	2,538	45%	23%	26%	5%
	横浜市	1,061	302	1,173	137	2,673	40%	11%	44%	5%
	計	13,097	5,694	14,912	1,820	35,523	37%	16%	42%	5%
六大市を除く市										
	計	10,518	2,927	6,587	876	20,908	50%	14%	32%	4%
全市										
	合計	23,615	8,621	21,499	2,696	56,431	42%	15%	38%	5%

出典) 全国都市問題会議「市吏員に関する調査(全国都市問題会議会報特別号、第7回総会文献5参考資料)」(全国都市問題会議事務局、1940年10月) 統計表のうち各市別表の吏員現員表から筆者作成。

全国都市問題会議が実施した「市吏員に関する調査」⁽¹¹⁾によると、1939年12月末時点で、東京市、大阪市、京都市、名古屋市、神戸市、横浜市の六大都市では、吏員18,791人(事務吏員13,097人、技術吏員5,694人)に対し、雇員14,912人、嘱託員1,820人で合計35,523人、構成割合は吏員53%に対し、雇員42%、嘱託員5%であった。また六大都市以外の157市では、吏員13,445人(事務吏員10,518人、技術吏員2,927人)に対し、雇員6,587人、嘱託員876人で合計20,908人、構成割合は吏員64%に対し、雇員32%、嘱託員4%であった。全市では、吏員32,236人(事務吏員23,615人、技術吏員8,621人)、雇員21,499人、嘱託員2,696人で、その構成割合は吏員が57%に対し、雇員38%、嘱託員5%である。すでにこの時点で、雇用契約である雇員、嘱託員が43%を占めていたが、東京市では吏員と雇員・嘱託員の構成割合は、5対5という状況であった。

市町村全体の吏員ならびにその他の職員(雇員、傭人、嘱託)に関しては、1941年

(11) 全国都市問題会議「市吏員に関する調査(全国都市問題会議会報特別号、第7回総会文献5参考資料)」全国都市問題会議事務局、1940年。なお同調査は、財団法人東京市政調査会から「市吏員に関する調査」として1940年11月に発行されている。

1月1日現在、第8表に示すような状況で、「全国の市町村職員は既に30万人以上の多きに達し其の中正規の市町村吏員たる者は概ね15万人以上であり残りが前記の雇傭員・嘱託等であつて正規の吏員とは適用法令を異にする」ものであつた⁽¹²⁾。

また府県に関しても、当時、府県官吏、府県吏員・地方待遇職員⁽¹³⁾のほか「府県費をもってする嘱託、雇員、傭人」があり、「此等は吏員と共に実質的には府県の職員なるも形式的には吏員と区別さるべきもので民法上の契約による一定の勤務義務を負う」ものとされ、1943年時点で、「府県費の雇傭人数は1万4千人、同じく地方費の嘱託は4千人という数字に上つてい」た⁽¹⁴⁾。

第8表 市町村の吏員とその他の職員（1941年1月1日現在）

（単位：人）

	町 村	市	計
吏 員	97,716	45,999	143,715
その他の職員	43,476	123,750	167,226

出典）江口俊男『府縣市町村吏員』良書普及会、地方行政全書、1943年、11頁。

（2） 民法上の雇用契約関係の継続～自治法制定時～

1947年5月に自治法が制定されたが、地方公務員制度に関しては従前の官吏制度に準ずる暫定措置が講ぜられたのみであつた。地公法制定前の自治法172条は、以下のよう定められていた。

第172条 前11条に定める者を除く外、普通地方公共団体に必要な吏員を置く。

2 前項の吏員は、普通地方公共団体の長がこれを任免する。

3 第1項の吏員の定数は、条例でこれを定める。

制定時の自治法172条は、旧憲法下において吏員であつたものについてのみ規定を置き、これを事務吏員、技術吏員、警察吏員及び教育吏員に区別し、その勤務関係は、

(12) 江口俊男『府縣市町村吏員』良書普及会、地方行政全書、1943年、11頁。

(13) 地方待遇職員令（大正9年勅令248号）によって設置された制度。道路・河川行政や教育行政等の国法の下に執行する国の事務に従事する職員で、自治体費用で支弁される国の官吏。国費をもって充てられないが、その待遇は官吏並であり、官吏と吏員の中間にあたるものとして位置づけられていた。今村都南雄・辻山幸宣編著『逐条研究地方自治法Ⅲ』敬文堂、2004年、607頁。

(14) 江口前掲注(12)、10頁。

旧憲法下と同様に長の任免にかからしめることを通じて公法上の勤務関係とした。一方、雇傭人や嘱託に関しては、旧憲法下と同様に公法上の規律の範囲外とし、その勤務関係はなお民法上の雇用契約によるものであった。

すなわちこの時点では、雇傭人、嘱託等は「吏員とは身分的に差別されていたから、これらを含めた地方公務員という観念はなかったし、これらの職員のすべてを対象とする地方公務員制度もなかった」⁽¹⁵⁾のである。

さらにこの時点でも、吏員の定員を増加することが困難であったことから、嘱託は次第にその利用範囲が拡大され、常勤職員である吏員や雇員と同様の勤務形態に服する者を生じることとなっていたといわれる⁽¹⁶⁾。

一方、国家公務員の身分を有する臨時職員、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。

1947年の国公法制定時においては、嘱託員は特別職とし、国公法2条13号「顧問、参与、委員その他これに準ずる職員で、法律又は人事委員会規則で指定するもの」ならびに14号で「単純な労務に雇用されるもの」を国公法適用除外とした。ところが1948年12月の国公法改正の際に、これらは全面的に一般職に移され、国公法が適用されることとなった。これに先立ち、嘱託員は、1948年3月16日政令第56号「嘱託制度の廃止に関する政令」により廃止され臨時職員へと変更していた。

その後臨時職員のうち常勤の臨時職員については、1949年6月1日から施行した行政機関職員定員法により定員内職員に組み入れられるとともに、同年5月の人事院規則8-8「臨時職員制度の廃止」により、臨時職員制度も廃止されていたため、官吏及び雇用人とともに一般職の常勤職員となった。また、常勤の臨時職員以外の者は定員外職員となり、同年5月制定の人事院規則8-7により非常勤職員とされ、また人事院規則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のである。

ところが行政機関職員定員法施行による常勤の国家公務員の大量人員整理と、その後の定員の厳しい抑制によって、各省は定員不足を非常勤職員で補うようになり、そしてこれら非常勤職員が常勤職員の勤務形態をとり始め「常勤的非常勤職員」となっていた。また行政機関職員定員法第1条が「二月以内の期間を定めて雇用される者」を定員の外に置くこととしたため、2か月の任期を無制限に更新することによ

(15) 角田前掲注(8)、3頁以下。

(16) 角田前掲注(8)、3頁以下。

て、「常勤労務者」と称する国家公務員が多数生じるようになった。

これを人事院の人事院規則制定状況と照合すると、まず、「常勤的非常勤職員」の大量発生という事態を受け、人事院は、1950年2月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「日々雇用職員」というあらたな非常勤職員を制度化した。また、1950年9月12日の人事院事務総長通達（任審発263号）により、常勤労務者制度も発足した。

さらに、1951年8月及び同年12月の人事院規則8-7の改正により、非常勤職員の任用が自由化され、任命権者の選考によることになったのをはじめとして、1952年5月23日に人事院規則8-12の制定により、常勤労務者と非常勤職員の任命が自由化され、さらに各省庁で定員化できることとした⁽¹⁷⁾。

(3) 公法上の契約関係へ転換、任用は地公法17条と22条に限定～地公法制定時～

1950年12月13日公布（法律第261号）、1951年2月13日施行の地公法は、その2条で、地方公務員とは地方公共団体のすべての公務員をいうと定義し、旧憲法下の吏員以外のその他の職員である雇員、傭人、嘱託も含め、地方公共団体のすべての公務員を一律に扱うこととした。

任用関係の規定である地公法15条及び17条から23条までの規定は、同法附則1項により、都道府県及び政令市では公布から2年を経過した1952年12月から、その他の市町村にあっては1953年6月からそれぞれ施行することになった。

そして任用の形式に関しては、地公法17条の正式任用と、地公法22条の臨時的任用の2つのうちいずれかという制度となり、雇用契約により勤務関係が成立する余地は生じないものとなった。

地公法2条にいう「地方公共団体のすべての公務員」とは、当時の官庁コンメンタールでは、「各種の地方公共団体との間に私法上の雇傭関係に準ずる公法上の契約によつて、勤労を地方公共団体に提供する関係にある者をいう。（中略）公的色彩の強いものであるかどうか、公権力の行使に直接関係のあるものであるかどうかというようなことは、地方公務員であるかどうかを判定する基準ではない。要するに、その担当する事務が、地方公共団体の事務とされている限り、その事務に従事する者は、

(17) 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、浅井清『国家公務員法精義（全訂新版）』学陽書房、1960年、25頁以下。山本吉人「官公労働における臨時職員の法的地位」『季刊労働法』117（1980.9）、80頁以下。早川・松尾前掲注（7）、38頁以下。

すべて地方公務員である。その事務に従事する態様も、地方公務員であるかどうかの判定の基準にならない。たとえば、極めて臨時的なものであつても、あるいは、非常勤であつても、地方公務員であることには変りはない。いわゆる『日々雇用される者』についても、地方公共団体に雇用される限りにおいては地方公務員である」（下線—引用者）としている⁽¹⁸⁾。

地公法制定を受け、自治法172条は、地公法の制定に伴う関係法律の整理に関する法律（昭和26年法律第203号）により条文全体が以下のように改正され、吏員に加えて「その他の職員」についても規定し、従前の嘱託もその対象とすることとした。また、1947年の自治法の一部改正により追加されていた172条4項は地公法の制定を受け、全文改正された。

第172条 前11条に定める者を除く外、普通地方公共団体に必要な吏員を置く。

吏員その他の職員を置く。

2 前項の吏員は、普通地方公共団体の長がこれを任免する。

職員

3 第1項の吏員の定数は、条例でこれを定める。

職員

4 第1項の職員に関する任用、職階制、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定、福祉及び利益の保護その他身分取り扱いに関しては、この法律に定めるものを除く外、地方公務員法の定めるところによる。

なお、1952年の自治法の一部改正により、172条3項に次の通り但し書きが加えられた。

3 第1項の職員の定数は、条例でこれを定める。

但し、臨時又は非常勤の職については、この限りでない。

1951年の自治法一部改正により、普通地方公共団体には、長の補助機関として一定の事務又は技術を担任する「吏員」およびそれ以外の「その他の職員」が置かれることとなった。吏員は、自治法173条で、事務吏員及び技術吏員に区分され、「その他の職員」とは、事務・技術吏員以外の雇傭人、嘱託等をいうものとされていた。重要な点は、吏員であれその他の職員であれ、地公法上の勤務関係において両者が区別し

(18) 角田前掲注(8)、10頁以下。

て取り扱われているわけではなく、172条2項により両者とも長の任免にかからしめることを通じて公法上の勤務関係となり、地公法制定以前のような民法上の雇用契約による勤務関係の成立が排除されたのである。

(4) 特別職の調査員・嘱託員の明示、特別職職員の要件の厳格化～1952年地公法改正～

現行の地公法3条3項3号は「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」と規定している。

しかしながら、地公法制定当時の同法3条3項3号は、「臨時又は非常勤の顧問、参与、及びこれらの者に準ずる者の職」とのみ規定され、特別職非常勤職員の根拠規定とされる「調査員、嘱託員」の明文の規定はなかった。

同号に「調査員、嘱託員」が加えられたのは、1952年6月10日法律第75号の地公法改正による。地公法の任用関係規定の施行日（都道府県・政令市では1952年12月13日）を控えての改正であった。

改正の趣旨については、「調査員及び嘱託員も、従来は、『これらの者に準ずる者の職』に含まれると解されていたのであるが、比較的職員数が多く、しかも疑問をもつ向もあつたので、これを明らかにするため加えられたもの」と説明されている⁽¹⁹⁾。1952年地公法改正案の国会審議においても、佐久間疆地方自治庁公務員課長は「（地公法制定後）一年間の実施の経験に鑑みて見ますと、『顧問、参与及びこれらの者に準ずる者』というこの『準ずる者』の解釈をめぐるましていろいろ問題が起つたのであります。例えば国勢調査のときの統計調査員が一体この『準ずる者』に入るのか入らないのか、或いは学校の講師なり或いは学校の校医、これがこれに入るか入らないかというような問題が起つたのでございます。で、統計調査員にいたしましても、或いは校医、講師にいたしましても、公務員法の規定を一般職として適用することが適当でないと思われたのでございますが、現行法の下におきましてはこれをこの第三号によりまして特別職であると解釈することは不適當である。むずかしいというような事情もございまして、この際更に参与の下に『調査員、嘱託員』という者を例示いたしまして、今申上げましたような解釈の範囲を闡明ならしめるということで改正をいたしましたのでございます」とその改正理由について説明している⁽²⁰⁾。

しかし、同法の改正によっても、今日のように地公法3条3項を任用の根拠と捉え

(19) 角田前掲注(8)、34頁以下。

(20) 参議院地方行政委員会・昭和27年4月2日会議録

ようとする考え方は、一切、生じなかったことについて留意したい。1953年当時に自治庁公務員課長であった山野幸吉は、1952年12月13日から地公法の任用諸規定が施行することにより、「一般職に属する地方公務員の採用は、今後、同法第17条の規定にもとづいて競争試験または選考（中略）によるか、又は、一定の事由によって同条による採用ができない場合に最大限1年以内の期間を限って同法第22条第2項に規定する臨時的任用を行うのか二者択一となつたために、従来のごとくいわば漫然と職員を雇用しえなくなつたこと」とし、また、地公法3条3項3号の規定は「極めて限制的に解釈されている」と付言している⁽²¹⁾。

先にも指摘したように、戦後直後の混乱期から、地方公共団体では、民法上の雇用契約に基づく勤務関係にある嘱託員の利用範囲を拡大し、常勤職員である吏員や雇員と同様の勤務形態に服する者が生じていた。

一方、1951年施行の地公法は、嘱託員であれ非常勤職員であれ、雇用形態に関わらずすべての地方公務員を公法上の勤務関係とし、かつ、その任用は17条の正式任用か、22条の臨時的任用のいずれかに限定するものであった。

このため地公法施行直後から、地公法3条3項3号の「顧問、參與及びこれらの者に準ずる者」というこの「準ずる者」に従前の嘱託員が含まれるのか否かの解釈をめぐる、さまざまな問題が生じていた。そして、地公法の所管課である当時の地方自治庁公務員課は、すべての職業的公務員を一般職の公務員とする一方、地公法の制定後における特別職と一般職の区分要素、とりわけ従前の嘱託員の位置づけを特別職とする場合の限定要件についての考え方を確立していった。

1952年の地公法改正前後における通知や行政実例によれば、地公法3条3項3号の特別職の嘱託員に該当する要件は、次のようなものとしている（下線はすべて筆者による）。

○ **臨時または非常勤の学校医（昭26.2.6 地自乙発第37号 東京都学校医会長あて地方自治庁次長回答「学校医の身分関係に関する質問書について」）**

回答 学校医の職は、それが臨時又は非常勤のものである限り地方公務員法第3条第3項第3号の規定により、特別職に該当する。教育委員会から任命されている学校医の職は、その勤務態様からして非常勤であり嘱託的性質のものであると解される。従って地方公務員法第3条第3項第3号の「これらの者に準ず

(21) 山野幸吉「地方臨時職員の待遇問題」『ジュリスト』38（1953.7.15）、18-20頁。

る者の職」に包含されるものと解する。

○ 市町村立公民館の役職員（昭26.3.30 委社第40号 各都道府県教育委員会、都道府県知事あて 文部省社会教育局長、地方自治庁次長通知）

1 公民館長について

- (1) 常勤の館長は、一般職に属し、且つ、「有給の職員」であること。
- (2) 非常勤の館長は、地方公務員法第3条第3項第3号に該当する特別職に属し（中略）「有給の職員」でないこと。

2 その他の職員について

- (1) 常勤の職員は、1の(1)の場合と同様、一般職に属するものであること。
- (2) 非常勤の職員も、原則として、一般職に属する（後略）。

○ 町村の部落駐在員（昭26.3.12 地自公発第63号 佐賀県総務部長あて 公務員課長回答「町村の部落駐在員について」）

回答 町村の部落駐在員は、地方公務員法第3条第3項第3号の「これらの者に準ずる者の職」に該当し、特別職に属する。

○ 地方公務員法上の教育長の職（昭26.3.13 地自公発第66号 吉原市長あて 公務員課長回答「地方公務員法に係る教育長の職について」）

照会 地方公務員法第3条の規定に寄れば、教育長は一般職とみなされるが、教育委員会法においては、地方公務員法が例示のごとく適用されぬ場合もあり、特別職とみなされる事項がうたわれております。

(例示) 1 (第41条第3項) 教育長の任期は4年とする。但し再任することができる。

2 (教育委員会施行令第19条) 教育長については官吏の分限に関する規定を適用しない。

回答 教育長は、一般職に属する地方公務員であり、ただその職務と責任の特殊性に基づいて、他の職員と異なる特例的規制を受けるものであるのにすぎない。

○ 養蚕農業協同組合の職員に蚕業技術普及員を委嘱した場合、当該職員の身分（昭26.3.13 地自公発第72号 鳥取県総務部長あて 公務員課長回答「地方公務員の範囲について」）

照会 1 県の蚕業普及員設置要領に基づき、養蚕農業協同組合の職員に蚕業技術普及員を委嘱し、当人の受ける給料の一部を月手当として支給している場合、この職員は、地方公務員の職に属するかどうか。

2 属するとすれば一般職に属するか、特別職に属するか。

回答 1 地方公務員である。

2 それが臨時又は非常勤の職である場合には、特別職に属する。

○ 市の町内嘱託員（町世話人）の職（昭26.5.1 地自公発第179号 福岡市長あて
公務員課長回答「地方公務員法の実施に関する件」）

照会 3 町世話人（市の市民に対する通知等を町内に回覧徹底する所謂市と市民の連絡員としての職務を有し、受持1世帯につき月5円の手当が支給されているものである。）は、特別職の地方公務員とみなして差し支えないか。

回答 3 お見込みのとおり。

なお、海区漁業調整委員会の書記（昭26.6.20 地自公発第256号）、市町村立図書館長（昭26.4.26 自治公発174号）、環境衛生監視補助員（昭27.9.20 自行公発第51号）は一般職に属するとしている。

上記の様々な通知、行政実例からは、特別職の嘱託なるものとは、一義的には、臨時又は非常勤職であることであるが、あわせて職業的公務員でない非専務的な職であることを要件としている。なお、無給の名誉職が基本だが、給料の一部である限りにおいて手当支給は許される。そして上記の要件を満たさないものは、すべて一般職の職員として判定された。すなわち一般職とは、常勤であることを第一義の要件とし、あわせて有給で、職業的公務員としての専務的な職であることがその要件であった。さらに、非常勤であっても職業的勤務であれば一般職として認められた（上記、非常勤の公民館のその他の職員の例）。

なお、特別職か一般職かの判定に、有期任用か無期任用かは関わらない（上記、教育長の例）。

地公法3条3項3号に規定する「非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員およびこれらの者に準ずる者の職」を特別職として、地公法を適用しないこととした理由について、1960年の行政実例は、「法第3条第3項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せられる」と説明している（昭35.7.28 自治丁公発第9号 茨城県人事委員会事務局長あて 公務員課長回答）が、1952年の地公法改正時の特別職に係る限定要件が、8年経過した時点でも追認されている。

このように、地方公務員の範囲や一般職か特別職かを区分する要件をめぐって生じ

た問題に関して、地公法の所管課として解釈をまとめていく延長で、1952年の地公法3条3項3号に調査員ならびに嘱託員を明記するという改正があった。その目的は、かつての吏員とは身分的に差別され、雇用契約に基づき勤務する嘱託員の存在を極力絞り、民主的公務員制度の確立の趣旨を徹底させることであった。したがって、地公法3条3項3号に位置づけられる特別職の嘱託員の要件は限定的となり、およそ地方公共団体に職業的公務員として勤務する者は、これを一般職の地方公務員として位置づけることとしたのである。

(5) 「臨時職員」問題の発生と本質～一般職の常勤的非常勤職員の任用の種類～

地公法制定から5年目を迎えた1955年に、自治庁は初の地方公務員給与実態調査を実施する。同調査は、統計法の規定による指定統計（指定統計第76号）として1955年1月10日を基準日として行われたもので、翌1956年10月3日に最終公表された⁽²²⁾。

自治庁がこの時期に給与実態調査を実施した理由は、地方公共団体の財源保障に資する地方交付税制度（1954年制定）導入後において、交付税算定の基礎となる地方財政計画（次年度の地方公共団体の収支見込み）と当該年度の決算との間の乖離が顕著となり、とりわけ給与関係費については、計画が決算を大幅に下回り不十分な財源対策しか講じられていないことが明らかになったためである⁽²³⁾。

1955年の地方公務員給与実態調査は、その調査対象を「一般職に属する全地方公務員とする」とし、吏員、雇員、傭人のほか臨時職員も調査対象であったが、1. 道府県の地方警察職員、2. 非常勤職員、3. 未帰還職員は対象外とされた。ただし、2. 非常勤職員のうち、「勤務時間が1日8時間以上又は1週44時間以上としてさだめられている者であつて、同一人が実質的に12月をこえて継続して勤務することを例とする勤務に従事するもの及び任用の日から起算して引き続き6月以上勤務しているもの」⁽²⁴⁾、いわゆる常勤的非常勤職員を調査対象とし、「臨時職員」⁽²⁵⁾として分類した。すなわち、同調査における「臨時職員」とは、日々雇用職員、非常勤職員、臨時職員等の呼称に関わらず、一般職の常時勤務の有期職員全般を指すものであった。

(22) 自治庁「地方公務員給与実態調査（昭和30年1月10日現在）」大蔵省印刷局

(23) 飛田博史『財政の自治』公人社、2013年、67頁。

(24) 自治庁前掲注(22)、1頁。

(25) 以降本稿においては、常勤的非常勤職員を含む場合を「臨時職員」と表記し、地公法22条で任用された職員については、臨時職員と表記する。

第9表から第12表は、1955年の地方公務員給与実態調査結果のうち「臨時職員」に係る部分から筆者が作成したものである。

第9表は、1955年時点の都道府県別自治体階層別の一般職員数、「臨時職員」数とその構成比で、都道府県合計では一般職員286,917人に対し「臨時職員」は53,054人であり、「臨時職員」の一般職員に対する割合は18%であった。5大市を含む市では、一般職員262,729人に対し「臨時職員」は34,570人で同じく13%、町村では一般職員179,610人に対し「臨時職員」は5,654人で、同じく3%という状況だった。

今日の状況に比すると「臨時職員」の割合は少なく感じるが、ここには勤務時間の短い職員は含まれていない。また第9表を詳細にみると、例えば、東京の市は、一般職員2,497人に対し「臨時職員」は5,583人で、一般職員の2.24倍の人数に及んでいた。

第10表は、「臨時職員」の任用別人数と構成比を自治体階層別に見たものである。

93,278人の一般職の有期任用の常勤職員を「臨時職員」として分類しているが、その内実を任用別に区分してみると、地公法22条を根拠に臨時職員として任用している者(20,748人)よりも、地公法22条を根拠にしていない者(72,530人)の方がはるかに多い。全地方公共団体の「臨時職員」の任用別の構成割合は、臨時職員22対臨時職員以外78である。

その任用が臨時職員以外の者とは、先に指摘したように、常勤職員と同じ勤務態様のいわゆる常勤的非常勤職員である。

第11表は、雇用期間別の「臨時職員」数である。臨時職員の1回の任用期間は、地公法22条では6か月以内としているので、臨時職員は、第11表では②1～6月のみに含まれる。そうすると、①日々雇用、③7～12月、④その他と②1～6月の大半は、常勤的非常勤職員ということである。このうち、①日々雇用とは、1950年に人事院規則15-4で規定された国の非常勤職員の制度で、常勤職員に割り振られた勤務時間を勤務する典型的な常勤的非常勤職員である。地方公務員制度に根拠規定はない。この日々雇用は「臨時職員」の17%を占めていた。④その他とは、1年を超える期間を雇用期間とする職員である。当時の労働基準法第14条は、「労働契約は(中略)1年を超える期間について締結してはならない」としており、同法14条を地公法58条は適用除外としていなかったため、④その他に分類された25,418人は、実質上は任期の定めのない常勤的非常勤職員であった。構成割合は27%で最も多数を占める。

最後に第12表の在職期間である。2年以上勤務している「臨時職員」の構成割合は、都道府県で59%、五大市で77%、五大市以外の市で49%、町村で25%、全体では55%

第9表 都道府県別自治体階層別 一般職員・「臨時職員」とその割合

(単位：人、%)

県名	都道府県			市(5大市含む)			町村		
	一般職員 (A)	「臨時職員」 (B)	(B)/(A) %	一般職員 (A)	「臨時職員」 (B)	(B)/(A) %	一般職員 (A)	「臨時職員」 (B)	(B)/(A) %
北海道	14,744	2,865	19	13,357	1,077	8	12,790	271	2
青森県	3,926	601	15	2,553	178	7	3,533	97	3
岩手県	5,753	622	11	2,913	243	8	3,939	159	4
宮城県	4,826	781	16	4,795	415	9	5,081	168	3
秋田県	4,162	455	11	3,328	333	10	3,791	162	4
山形県	4,145	849	20	4,028	530	13	4,029	111	3
福島県	6,353	1,307	21	3,444	200	6	5,117	178	3
茨城県	4,913	1,476	30	2,468	429	17	4,564	76	2
栃木県	3,632	933	26	2,893	257	9	2,900	25	1
群馬県	4,427	702	16	3,195	252	8	3,273	48	1
埼玉県	5,172	654	13	4,674	442	9	4,447	38	1
千葉県	4,731	1,375	29	4,152	467	11	4,531	84	2
東京都	62,960	9,674	15	2,497	5,583	224	2,256	74	3
神奈川県	6,745	1,187	18	17,966	1,823	10	1,715	72	4
新潟県	6,929	1,468	21	6,367	872	14	6,711	295	4
富山県	3,176	826	26	3,454	298	9	2,775	15	1
石川県	2,927	94	3	2,455	174	7	2,751	25	1
福井県	3,170	682	22	2,049	171	8	1,992	59	3
山梨県	3,463	822	24	1,894	80	4	2,293	38	2
長野県	5,771	1,464	25	4,577	159	3	6,889	192	3
岐阜県	4,807	853	18	3,332	599	18	3,731	81	2
静岡県	5,115	766	15	6,448	1,037	16	4,712	171	4
愛知県	7,526	1,195	16	18,988	1,854	10	5,010	61	1
三重県	4,450	1,398	31	4,586	390	9	3,031	24	1
滋賀県	2,842	632	22	1,965	124	6	3,078	59	2
京都府	5,046	389	8	13,092	1,035	8	2,600	94	4
大阪府	8,060	1,840	23	34,241	2,460	7	3,432	112	3
兵庫県	8,234	1,055	13	18,135	1,751	10	4,744	73	2
奈良県	2,799	36	1	1,188	79	7	2,303	15	1
和歌山県	4,480	472	11	2,489	356	14	3,062	128	4
鳥取県	2,643	525	20	1,594	282	18	1,897	54	3
島根県	3,498	1,028	29	2,328	284	12	2,987	96	3
岡山県	4,448	1,366	31	4,566	546	12	4,029	160	4
広島県	5,084	1,340	26	7,232	1,280	18	5,704	151	3
山口県	4,836	1,321	27	6,603	668	10	3,756	282	8
徳島県	3,594	1,075	30	1,558	388	25	2,811	35	1
香川県	2,972	635	21	2,018	404	20	2,844	70	2
愛媛県	4,630	469	10	3,680	565	15	3,894	118	3
高知県	3,770	705	19	1,594	396	25	2,400	283	12
福岡県	8,945	1,402	16	11,772	2,329	20	6,036	281	5
佐賀県	2,946	803	27	2,404	253	11	1,940	89	5
長崎県	4,545	997	22	4,983	1,213	24	3,403	143	4
熊本県	5,295	1,241	23	5,090	546	11	4,713	147	3
大分県	4,515	591	13	2,701	478	18	3,002	80	3
宮崎県	4,381	1,064	24	2,670	476	18	3,241	196	6
鹿児島県	5,531	1,019	18	4,413	794	18	5,873	464	8
計	286,917	53,054	18	262,729	34,570	13	179,610	5,654	3

出典) 地方公務員給与実態調査(1955年1月10日現在)による。

となっており、「臨時職員」の大多数は、2年以上の勤務であった。また3年以上勤務の「臨時職員」は都道府県で38%、五大市で56%、五大市を除く市で32%、町村で15%、全体で35%である。

第10表 自治体階層別 「臨時職員」の任用別人数・構成比

(単位：人、%)

	1. 臨時的任用 (%)		1. 以外の任用 (%)		計
都道府県	8,327	16	44,727	84	53,054
五大市	1,455	33	3,005	67	4,460
市(五大市除く)	8,268	27	21,842	73	30,110
町村	2,698	48	2,956	52	5,654
計	20,748	22	72,530	78	93,278

出典) 地方公務員給与実態調査(1955年1月10日現在)による。

第11表 雇用期間別の「臨時職員」数

(単位：人、%)

	①日々雇用 (%)		②1~6月 (%)		③7~12月 (%)		④その他 (%)		計
都道府県	10,996	21	28,850	54	2,684	5	10,524	20	53,054
五大市	731	16	1,052	24	110	2	2,567	58	4,460
市(五大市除く)	3,455	11	16,010	53	1,348	4	9,297	31	30,110
町村	753	13	1,339	24	532	9	3,030	54	5,654
計	15,935	17	47,251	51	4,674	5	25,418	27	93,278

出典) 地方公務員給与実態調査(1955年1月10日現在)による。

第12表 「臨時職員」の現在在職している地方公共団体での在職期間

(単位：人、%)

	0~5月	6~11月	12~17月	18~23月	24~29月	30~35月	36月以上	不祥	合計
都道府県	2,577	6,754	5,114	7,084	4,951	6,434	20,054	86	53,054
(%)	5	13	10	13	9	12	38	0	100
五大市	246	364	168	212	354	601	2,514	1	4,460
(%)	6	8	4	5	8	13	56	0	100
市(五大市除く)	3,158	5,407	3,079	3,449	2,489	2,688	9,683	157	30,110
(%)	10	18	10	11	8	9	32	1	100
町村	1,241	1,570	807	589	308	276	840	23	5,654
(%)	22	28	14	10	5	5	15	0	100
計	7,222	14,095	9,168	11,334	8,102	9,999	33,091	267	93,278
(%)	8	15	10	12	9	11	35	0	100

出典) 地方公務員給与実態調査(1955年1月10日現在)による。

「臨時職員」問題は、当時、国・地方を通じた重要問題として浮上していた⁽²⁶⁾。しかしその内実は、任用区分上の臨時職員が膨大となっていたのではなく、任用根拠が曖昧で、任期の定めのない、常勤職員と勤務態様が変わらないにも関わらず、「給与その他の処遇が、自分たちの実態に適合しないことに不満を抱く」⁽²⁷⁾、一般職の常勤的非常勤職員の問題だったのである。

そして、地公法制定とその後の経過において、地公法3条3項3号の特別職非常勤職員である嘱託員の職の要件が狭まる中で、1955年調査で露になった一般職の常勤的非常勤職員の任用の種類をどのように考えるべきかが論議の対象となっていた。

1957年当時、東京都人事委員会任用部長だった佐々木英夫は、臨時職員の任用問題について、次のように触れている。

「いわゆる臨時職員とは、その名称、給与、職務内容のいかんを問わず地方自治法172条1項に規定する『その他の職員』で、任用期間の定めがあり、一般に定員外職員として雇用されているものを総称しているものようである。」⁽²⁸⁾

「このような臨時職員の法律上の地位については、種々論議せられてきたが、臨時職員は地公法第三条にいう一般職に属する職員であり当然地公法の適用を受けることとなるが、地公法による職員の任用は同法第一七条によるか第二二条によるかの二者択一以外に方法がないので、この両条のどちらの適用をうける職員とみるべきかが問題とせられた」「臨時職員の大部分を占める一年以上にわたって雇用されているものは、第二二条の臨時職員ということではできない。そうすれば第十七条一項に属する職員ということになるが、この職員の任用に期限を付することができるかの疑問に対し、行政実例は、労働基準法一四条に違反しない限り期間を限って採用ができる場合があるものと解し、恒久の職員の職への職員の任用は特別の事情がない限り（当該職員の職が一年以内に廃止されることが明らかな場合）その期間を限定せずして行われるべ

(26) なぜに重要問題と受け取られたのか。次のような証言がある。「このように『正式職員』『臨時職員』という単なる名称上の差異のために不平等な取り扱いをすることは、職員を身分的に差別するものであつて、それは過去における身分的官僚制度とその軌を一にすることであり、明らかに公務員制度の民主化とは反対の方向を辿るものであつて、公務員法の精神を内部より破壊しようとする危険さえも内包している」。北目廸（宮城県人事委員会事務局長）「臨時職員制度の取り扱いをめぐって」『人事行政』5（2）（1954.2）、35頁。

(27) 浅井清『新版国家公務員法精義』学陽書房、1970年、58頁。

(28) 佐々木英夫「東京都における臨時職員の現状とその取扱いについて」『都市問題』48（6）（1957.6）、39頁。

き⁽²⁹⁾であるとした⁽³⁰⁾

佐々木論文では、この記述に続けて、人事委員会または公平委員会に対する「臨時職員」の措置要求に係る主要な判定等を掲載している⁽³¹⁾。「臨時職員」の任用の分類に関しては次のような判定があった。

○ 山口県人事委員会判定要旨（昭30.3.10）（地方公務員人事判定集、第4集32頁）

1. 要求者らのように一般職員と同様な勤務内容を持ち、勤務年限も長く、職務が継続している職についている職員は、地公法十七条の任命方法による職員であると解される。

○ 愛媛県人事委員会判定要旨（昭30.9.8）（地方公務員人事判定集、第4集59頁）

1. 法第十七条によつて任用された常勤の職員は、少なくとも臨時の職以外の職に任用されたものというべく、これは定数内の職員として措置すべきものであるから、同じく法第十七条により任用された期限付き職員とてこの例外ではありえない。

また、1959年に発行された『地方公務員制度論 自治論集ⅩⅢ』では、「臨時職員」の任用の種類について、関係者間で次のように語られている⁽³²⁾。

柳瀬良幹東北大学教授（当時—引用者） 今枝君、臨時職員の雇い方は、臨時的任用ですか。

今枝信雄自治庁公務員課長（当時—引用者） この表（1955年の地方公務員給与実態調査のこと—引用者）にあがっている九万三千人の任用の形式は、二十二条の臨時的任用と、それから十七条の期限付職員とがあります。これは柳瀬先生よくご

(29) 行政実例（昭和31.2.18 自丁公発第26号 京都市人事委員会事務局長あて 公務員課長回答「任用期間の定めのある職員に関する疑義について」）で、次のように質疑応答されている。

「照会 （1）地方公務員法第17条第1項の規定により職員を任命する場合、労働基準法第14条の規定に違反しない限り、任用期間を限定してさしつかえないこととされているが、かかる期間の定めのある職員の任命は、期間の定めのある職に対してのみに限られるものと解すべきか。（2）（1）然りとすれば、本来恒久的な職に対し期間の定めのある職員を任命することは、違法とならないか。回答 恒久的な職と認められる職については、特別の事情のあるものを除き、雇用期間を限定して職員を任命することは適当ではないと解する」。

(30) 佐々木前掲注(28)、40頁。

(31) 佐々木前掲注(28)、41—42頁。

(32) 地方自治研究会『地方公務員制度論 自治論集ⅩⅢ』大阪府地方課、1959年、33頁以下。

存知の問題で、山形県で裁判になつているのがあります⁽³³⁾。これは十七条で正式に任用する場合に期限を付することができるかというむつかしい問題があるわけなのです。それはとにかくとして、任用の形は十七条の期限付任用と二十二条の臨時的任用、この二つになつております。

上記の通り、地公法制定後10年を経過する中で惹起してきた「臨職問題」とは、実は、常勤的非常勤職員問題であった。そして常勤の正規職員と同じ勤務態様である常勤的非常勤職員は、一般職に属することを至極当然のものとしていた。それゆえに、任用の形式が「二十二条の臨時的任用」か、それとも「十七条の期限付」かという二者択一の問題として受け止められていたのである⁽³⁴⁾。

したがって、当時においては、少なくとも職業的な公務員の職に就く常勤的勤務態様の職員を、地公法3条3項3号の特別職として任用するということは想定外のことであった。

(6) 「臨職問題」始末

先にも指摘したように、国においては、1949年の行政機関職員定員法施行後において、各省は定員不足を非常勤職員で補うようになり、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」となっていた。また「二月以内の期間を定めて雇用される者」は定員外とされたため、2か月の任期を無制限に更新することによって、「常勤労務者」と称する公務員が多数生じるようになっていた。1957年10月1日現在において、行政機関職員定員法に定められた定員の一般職の常勤職員が643,925人であるのに対し、「常勤的非常勤職員」が38,105人、2か月以内の任期を

(33) 東郷小学校（山形県人事委員会）事件を指す。最3小昭38.4.2、民集17(3)、435頁以下参照。

(34) 鹿児島重治は、これら「臨時職員」の任用の二者択一問題について、次のように語る。「これらの常勤的非常勤職員または定数外職員は、本法（地公法—引用者）第17条第1項の規定により期限付きで正式任用されたものとも、本条（地公法22条—引用者）第2項又は第5項によって臨時的に任用された者が事実上法の範囲を超えて継続的に任用されてきたともいわれるが、実際はこのような明確な意識の下に任用されたのではなく、両条の埒外で安易に任用された『第3の地方公務員』とでもいうべきものであるように思われる」。『逐条地方公務員法』学陽書房、1970年、264頁。しかしながら「両条の埒外で安易に任用された『第3の地方公務員』」という認識が広まるのは、もう少し時代を経た1960年代後半になってからだと考えられる。この点、本章(7)を参照。

限られた常勤労務者が58,820人に達し、「これは人事行政上の重大問題とならざるを得ない」と認識されていた⁽³⁵⁾。

このような状況について、当時人事院総裁の任にあった浅井清は、その著書で次のように述べている。「やがてこれらの非常勤職員の群れから『常勤繰り入れ』、すなわち正規の定員内の常勤職員への任用の叫び声が、ここかしこに起こってくる。そうしてそれが野党にも反映して、国会にまでこだまするようになるのである。これに対する官庁の管理者側の態度は、はなはだ弱い。正規の常勤職員の定員の増加を要求しても容易に認められないので、このような抜け道を歩かせたことに責任があるからである。また政府としても、このような抜け道を放置しておいたことに責任がある。さらにこの抜け道を歩いて正規の常勤職員中にもぐり込む者が多くなれば、ついに、試験任用に基づく公務員制度を、根本から揺り動かすことにもなる」⁽³⁶⁾。

○ 国における常勤的非常勤職員と常勤労務者の定員化

国における常勤的非常勤職員と常勤労務者の定員化措置は、1957年度以降、年々行われていった。その直接の舞台になったのが、同年の第26回通常国会であり、この頃から「定員外職員の定員化」問題が国会で議論されるようになった。実際に定員化措置が行われたのは1958年度になってからで、国家公務員の定員外職員の2割に相当する約1万9千人の定員外職員の定員化が行われた⁽³⁷⁾。このような「定員外職員の定員化」は1960年度まで続いたが、1961年に至り、行政機関職員定員法が廃止され、一般職国家公務員の定員数を前年度比で一挙に約5万8千人引き上げ、当時の常勤的非常勤職員と常勤労務者の約7割にあたる約4万8千人を定員内に繰り入れ、翌1962年にも、残りの3割にあたる約2万8千人の非常勤職員の定員化が行われたのである⁽³⁸⁾。

国における「臨職問題」はこれをもって一つのヤマを越える。政府は「定員外職員の常勤化の防止について」（1961年2月28日）を閣議決定し、1962年の非常勤職員の定員化措置を最後とし、今後においては次の通り、取り扱うものとした。

「3 昭和36年2月28日以後においては、非常勤職員のうち、継続して日日雇い入れることを予定する職員の雇用にあたっては、その常勤化を防止するため、次の

(35) 浅井前掲注(17)、26-27頁。

(36) 浅井前掲注(27)、58頁以下。

(37) 早川・松尾前掲注(7)、27頁。

(38) 早川・松尾前掲注(7)、27-28頁。

とおり実施するものとする。

- (1) 継続して日日雇い入れることを予定する職員については、必ず発令日の属する会計年度の範囲内で任用予定期間を定めること。
- (2) 被雇用希望者に対しては、任用条件特に任用予定期間を示し、確認させること。
- (3) 採用の際交付する人事異動通知書には、(2)の任用条件を明記するとともに、任用予定期間が終了した後は自動更新をしない旨をも明記すること。
- (4) 採用の際は、必ず人事異動通知書を交付すること。ただし、任用予定期間が1月をこえない職員の任用にあたっては、人事異動通知書に代る文書の交付その他適当な方法をもって行うことができるものとする。
- (5) 任用予定期間が終了したときには、その者に対して引き続き勤務させないよう措置すること。」

○ 地方における定数化措置内容

地方公務員における「臨職問題」の解決にむけた歩みは、国に歩調を合わせて進められていった。

1956年8月、自治庁は、各都道府県知事あてに自治庁次長通知を発出した。そこでは次のように記されていた。

- 1 もともと恒久的と考えられる職務に従事させる職員を雇用期間を限って雇用することは妥当性を欠くものであるから、今後は、臨時職員の採用は行わないようにすること。
- 2 現に雇用されている臨時職員については、配転の合理性をはかることにより、安易な再雇用または雇用期限の延伸を極力避けるとともに、できるだけ速やかに順次定数内の職員に切り換え、計画的にその数を減少させること。
- 3 前項2の措置により定数内の職員に切り換えるまでの間の臨時職員に対する給与、その他の待遇については、国における常勤労務者に対する待遇を参考にするなど、できるだけ速やかに順次定数内の職員に切り換え、計画的にその数を減少させること。

これがいわゆる「臨時職員定数化三原則」といわれるものである⁽³⁹⁾。

具体的な措置は、国の動向に歩調をあわせ1958年度より開始した。その方法は、

(39) 定数外職員の定数化について (昭31.8.20 自乙公発第35号 各都道府県知事あて自治庁次長通知)

当初、地方財政計画における職員定数について、「臨時職員」の振替数を算入して地方交付税の措置を講ずるというものであった。

1958年度は、国において、国家公務員の定員外職員の2割に相当する常勤的非常勤職員の定員化措置が行われることを受け、地方公務員の定数外職員についても、同年の地方財政計画において、同計画上の定数外職員数である52,185人の20%相当にあたる10,437人を定数化するというものであった⁽⁴⁰⁾。但し振替に伴う給与費の取り扱いについては、「臨時職員の給与費の減と一般職員への振替えによる一般職員の給与費の増員相殺^{マキ}されている。これは国の臨時職員定数化措置については経費の増を見込んでいないので、同様の方法によった」⁽⁴¹⁾というもので、振替に伴う給与費の増を伴わない人員の振替だけの措置だった。

これに続く1959年度には、国が定員化措置を20%から27%に引き上げたのにあわせ、1958年度地方財政計画上の定数外職員数の7%分に該当する定数外職員のさらに12分の3に相当する913人を定数化する措置を講じた⁽⁴²⁾。

翌1960年度には残りの12分の9に相当する2,739人を定数化する措置を講ずるとともに、国が1959年度において、あらたに臨時職員の10%に相当する人員の定員化を行うこととしたのに対応し、地方財政計画上の定数外職員の10%に相当する3,660人を定数化するものとし、その所要財源に対応する人員を、地方財政計画において、臨時職員より一般職員に振り替えた⁽⁴³⁾。

しかしながら、1958年度から1960年度までの定数外職員の定数繰入措置は、十分な財源が確保されなかったため、実効が上がらなかった。今枝信雄自治庁公務員課長(当時)は、国会質疑において、次のように述べている。

「現実に定数内に繰り入れた場合には相当の財源措置も必要でございまして、そういう意味で率直に申しまして地方団体がみずから進んでこれを積極的に解決したいという気風は薄いわけでございます。そういう意味で私どもといたしましては、いろんな事情があっても最小限度この程度のことはしてもらわなければ困る、こういう意味の最低限をお示ししておるつもりでございます。それ以上の繰り入れをやっておるところもでございます。また、残念ながら率直に申してその最低線に到達

(40) 財団法人地方財務協会「昭和33年地方財政措置の詳解」1958年、106-108頁。

(41) 財団法人地方財務協会 前掲注(40)、137頁。

(42) 財団法人地方財務協会「昭和34年地方財政措置の詳解」1959年、68頁・164頁。

(43) 財団法人地方財務協会「昭和35年地方財政措置の詳解」1960年、170頁。

しないところもございます⁽⁴⁴⁾。

1961年度に至り、地方における定数外職員の定数化措置も、重要な局面を迎える。この年、国では、1960年度補正予算（第一次）によって行った臨時職員の措置とあわせて、臨時職員の約70%を定員化することとしたのにあわせ、「地方公共団体の臨時職員についても、昭和35年度地方財政計画上の（臨時職員の一引用者）人員32,936人の70%相当数23,055人」を定数化することとした。また、定数化した職員の給与費に関しては、従前のように定数化措置による経費増を見込まないというものではなく、「前年度の臨時職員の70%相当分の給与費に比し、1,514百万円の増」となる措置を地方交付税上で講じたのである⁽⁴⁵⁾。

翌1962年度も、国の措置に準じて残りの30%相当の臨時職員（9,881人）についてその80%相当数（7,905人）を定数化することとし、所用の財源措置が講じられた⁽⁴⁶⁾。

○ 定数化の手続き

では、「臨時職員」の定数化の手続きはどのように行われたのであろうか。

1961年7月11日に発出の自治事務次官通知⁽⁴⁷⁾では、定数化の手続きについて次のように述べている。

「二 定数化の手続 定数外職員を新たに定数化するとされた職に任用するに当たっては、少なくとも次に掲げる要件を含む選考基準に従って行うものとする。

- (一) 相当長期間勤務していること。
- (二) 勤務実績が良好であること。
- (三) 任用しようとする職の職務遂行の能力を有することが適正な方法により実証されること。」

上記の3つの選考基準のうち、何が重視されたかについては、当時、自治省公務員課にいた田井順之は次のように述べている。「今回の定数化は、従来の暫定的一部定数化の場合のように多数の定数外職員中から少数の者を選んで定数化するのは異なり、大幅なものであるから、一定の必要能力を有している限り、実際上は、

(44) 1961年3月24日 衆議院・地方行政委員会議事録15号

(45) 財団法人地方財務協会「昭和36年改正地方財政詳解」1961年、125頁。

(46) 財団法人地方財務協会「昭和37年改正地方財政詳解」1962年、125頁。

(47) 定数外職員の定数化について（昭36.7.11 自治乙公発第25号 各都道府県知事宛 自治事務次官）

長期間勤務者は原則として定数化されることとなろう⁽⁴⁸⁾。

また、今枝自治庁公務員課長（当時）も、国会質疑の中で次のように述べていた。

「現在定数外職員で置かれておりまして、本来であれば定数内に入るべき職員というものを具体的にどの範囲というふう抑えることは非常に困難だと思います。ただ一番簡単に申し上げますと、現在定数外職員に置かれておる人が従事している職務と同じ状態の者が定数内にある場合、これはどう考えても定数内に入れるべきだということになるだろうと思います。そういうふうな見地に立って検討いたして参りますと、いわゆる臨時職員といわれて現在定数外に置かれている職員の大部分は、本来ならば定数内の職員として処遇すべきではないか、こういうふうな結論になるのではないかとこのように考えております。具体的にどの職というふう抑えらるとなると、端的に申し上げますと、地方公共団体にある職のほとんどすべてにわたり、いわゆる臨時職員がおるわけでございますから、ほとんど大部分が本来ならば定数内職員として処遇すべきものだ、こういうことになると思います⁽⁴⁹⁾。

このように定数内の常勤職員が従事している職と同じ職に従事する定数外職員である「臨時職員」は定数内化すべき対象とするというものであった。

ところで、定数化措置の実施手続に関して、改めて、定数化措置の対象となる「臨時職員」がどのような任用の形式で採用されていたのか、すなわち地公法17条によるものか、地公法22条によるものかが問題となった。

この点につき田井順之は、地公法17条の規定により任期付で正式任用されている者である場合は、新たな任用そのものは昇任または転任に該当するものと考えられるので、改まった採用手続は必要でなく、条例定数内に新たに組み入れられた職を占める職員として取り扱うこととなるという考え方を示し、このような現実的な要請から、田井は「いわゆる臨時職員は、むしろ地方公務員法第17条の規定に基づき正式任用しながら任用期限を付して更新を繰り返すやり方によつて多い」とした⁽⁵⁰⁾。

1961年の定数化職員の定数化に関わって、その対象となる「臨時職員」の任用の形式は、現実的な必要性から、地公法17条によるものと論理構成せざるをえず、後に鹿児島重治が述べるような「両条の埒外で安易に任用された『第三の地方公務

(48) 田井順之「定数外職員の定数化について」『地方財務』88（1961.9）、49頁。

(49) 前掲注(44)参照。

(50) 田井前掲注(48)、43頁以下。

員』』とすることも、ましてや地公法3条3項3号の特別職非常勤職員として任用すると考える余地は、ありえなかったのである。

(7) 地公法3条3項3号「特別職非常勤職員」という任用の発見

国・地方を通じて、大量の定員化・定数化措置が行われたが、公務員制度の根幹を揺るがす常勤的非常勤職員ともいわれる定数外職員は、その後も地方公共団体において新たに任用され、その人数も増加していった。

だが残念ながら、1960年代から2005年に至るまでの間、地方公務員の非正規公務員に関する統一的な統計で、公表されているものはない。唯一、全日本自治団体労働組合（自治労）の組織基本調査（3年に1度）と、地方公共団体で働く臨時・非常勤職員のアンケート調査の集計である「臨時・非常勤・パート職員レポート」（第1回は1991年、第2回は1997年で、以後、不定期に実施）が、当該職員に係る調査として実施されたものである。ただしこれも自治労加盟の単位組合が存在する地方公共団体を中心とするものである。

まず、「組織基本調査」により状況を把握しよう。

第1回の組織基本調査は、1980年12月1日を基準日として実施され、臨時・非常勤職員数は88,020人であった。正規職員に対する臨時・非常勤職員の比率は6%であった。

これが10年後の1990年6月1日を基準日とする第4回組織基本調査になると、臨時・非常勤職員数は200,890人で、対正規公務員比は13.4%と、数の上でも構成比率の上でも倍増している。

さらに2000年6月30日を基準日とする第7回組織基本調査では、臨時・非常勤職員数は311,767人、対正規公務員比は17.7%、2003年6月30日を基準日とする第8回組織基本調査では、臨時・非常勤職員数は356,072人、対正規公務員比は20.2%となっていた。

これら臨時・非常勤職員の任用の形式は、地公法上の条文のどこに求められていたのだろうか。この点については、ますます統計調査はないが、「臨時・非常勤・パート職員アンケート調査」にその一端が現れている。

1991年5月に実施した「臨時・非常勤職員のアンケート調査」では、サンプル数10,307人のうち、雇用形態が「(常勤の)臨時職員」66.5%、「非常勤職員」28.4%、「非常勤の臨時職員」4.2%と回答しているが、地公法上の任用の条項を知らされて

第13表 自治労組織基本調査 臨時・非常勤職員・嘱託等職員数の推移

(単位：人、%)

	臨時・非常勤・ 嘱託等職員数	前回比増減	増減率	対正規職員（組合対象 職員＋管理職）比 %
1980. 12. 1	88,020			6.0
1983. 12. 1	40,596	-47,424	-53.9%	6.0
1986. 12. 1	183,416	142,820	351.8%	11.0
1990. 6. 1	200,890	17,474	9.5%	13.4
1994. 6. 30	234,657	33,767	16.8%	14.1
1997. 6. 30	270,690	36,033	15.4%	15.6
2000. 6. 30	311,767	41,077	15.2%	17.7
2003. 6. 30	356,072	44,305	14.2%	20.2
2006. 6. 30	399,985	43,913	12.3%	22.3

出典) 各年の自治労組織基本調査

いるかについては、集計者数の79.5%が「知らない」と回答し、任用条項を知らされている臨時・非常勤職員では、地公法3条3項3号が4.4%、地公法17条が1.6%、臨時職員が6.8%と答えている。この時点では極めてあいまいなまま任用されていた⁽⁵¹⁾。

1997年4～5月に実施した「臨時・非常勤職員のアンケート調査」では、サンプル数15,866人のうち、「臨時職員」44.4%、「非常勤職員・パート職員」47.7%と回答し、「臨時職員」と「非常勤職員」はほぼ拮抗する状況に変化していた。地公法上の任用の条項を知らされているかについては、集計者数の70.15%が「知らない」と回答していた（任用の条項に関する回答状況は公表されていない）。

このように臨時・非常勤職員の任用の形式が曖昧となったことについては、1961年・1962年の「定数外職員の定数化」処理が、どのような職が定数内の対象となる職であるかの基準を示さないまま、現に常勤職員と同様の職にあるものを定数繰入の対象としたことと無縁ではない。つまり、非常勤職員の職とは、どのような職であるかが定義づけされなかったのである。

たとえば国では、最近まで、常時勤務に服しながら任用予定期間内で日々雇用される職員と、常勤職員の週勤務時間の4分の3を超えない範囲内の勤務時間を勤務する

(51) 自治労「臨時非常勤職員レポート」1991年発行。桐井義夫「増大した自治体臨時・非常勤職員の現状 — 急がれる制度見直しの検討」『労働経済旬報』46(1460)(1992.3.20)も参照。

職員を非常勤職員として括っていた。ここには異なる要件が混在し、前者は「有期任用」を「非常勤」とし、後者は「パートタイム」であることを「非常勤」としている。

このことは地方公務員制度でも同様で、たとえば自治法172条3項は、臨時職員と非常勤職員を定数外職員とするとしているが、やはり、臨時職員、非常勤職員とは何かの明示的な定義はない。

このような曖昧さから、1961・62年の定数繰入措置後においても、増大する行政需要に対して、名目上の定員の枠内の人員でこれを処理することができかねると、自治法172条3項により定数外職員とみなされる臨時職員や非常勤職員を安易な方法で任用し、その人数も、上記の組織基本調査で見たとおり、1980年の臨時・非常勤職員数88,020人が、2003年には356,072人へと、23年間で4倍以上に、対正規職員比も20%以上へと膨らんだのである。

その一方で、1961・62年の定数繰入措置後においては、定数外職員が発生することのないよう「任用制度、とくに臨時的任用制度の運用を厳格に行う必要がある」⁽⁵²⁾と厳しく指導されてきたため、地方公共団体では定数外職員を任用するに際し、臨時職員については任用の空白日ないし空白期間を置くことにより継続した勤務期間が形式上1年を超えることのないような運用をはじめた⁽⁵³⁾。また、非常勤職員については、「厳格化」のもとで地公法22条の臨時職員として採用することはできず、さりとて、その採用方法が試験や選考を経ない自由任用的採用であるという経過から、地公法17条所定の期限付きの正式任用とすることもできなかったため、任用の形式を明らかにしないまま任用するという事態が広まっていった。まさしく、鹿児島重治が指摘するように、「両条の埒外で安易に任用された『第三の地方公務員』」⁽⁵⁴⁾という状況が現出してきたのである。

ただしここで注意すべきは、1970年に『逐条地方公務員法』の第1版を著した鹿児島重治においても、「両条の埒外での安易な任用」という認識はあったが、地公法3条3項3号による任用があるとの認識はなかったのである。

(52) 鹿児島前掲注(34)、265頁。

(53) 兵庫県教育委員会では、臨時教員に関して、年度を超えて繰り返し任用する場合でも、年度末に任用の空白日ないしは空白期間を設けて形式上の退職をしたこととし、退職手当を支払うという運用を1962年より始めていた。本文に記述した「臨時的任用制度の運用」の厳格化と無縁ではない。2012年9月23日付朝日新聞（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」

(54) 鹿児島前掲注(34)、264頁。

では、地公法3条3項3号に基づく特別職非常勤職員による任用とその問題性に係る認識は、いつごろ意識され始めたのだろうか。

1992年12月、当時、自治省公務員課長の任にあった中川浩明は、臨時・非常勤の職員の区分には、①地方公務員法17条を任用根拠とする職員（非常勤の一般職）、②22条を任用根拠とする職員（臨時職員）、③3条3項3号の職員（非常勤の特別職）の3つがあり、「実態を見ると、任用根拠等があらかじめ、法の定めるところにより明確にし、きちんと運用を行っているものの他に、いずれの根拠に該当するのか、不明確のまま任用が行われている事例もあるといわれている」と述べている。これに続き、中川浩明は、「3条3項3号の特別職の任用に当たっては、一般職に必要とされる成績主義（メリットシステム）を排除し、その者の持つ特定の学識、経験に着目して行われることを前提としているが、そのような法の要求する要件に十分に配慮された運用となっているか疑問」と指摘した⁽⁵⁵⁾。

これより前においては、地方公共団体の職員による、地公法3条3項3号の特別職非常勤職員としての任用の問題性の指摘がある。

たとえば東京都総務部の職員であった小原昇は、1985年、「非常勤職員については、特別職の非常勤職員に関しての規定が地公法3条3項3号として設けられるが、一般職の非常勤に関しては、その存在を前提としたと思える規定（同法22条1項、25条3項5号）も存在するが、法律上明確でない。そこで、『非常勤の職といえば特別職』と思い込んでいる人事担当者も見受けられる状況があるやに聞いている」と指摘した上で、「（地公法3条3項3号）は、一般職か特別職かの区分を明定したに過ぎないのであり、任用根拠または手続きまでを定めた規定であるとは読み得ない。（中略）厳密に解釈する限り、非常勤特別職の任用根拠は不明といっても差し支えないのではなかろうか」と述べている⁽⁵⁶⁾。

このように1980年代の半ばには、徐々に増加してきた臨時職員・非常勤職員の任用に係る明確な基準がない曖昧な状況のなかで、あえて任用の形式を問われれば地公法3条3項3号ではないかという安易な考えの下、特別職非常勤職員という任用の形式

(55) 中川浩明「新時代の地方公務員制度の一断面」『地方公務員月報』（1992.12）3—4頁。

(56) 小原昇・薬師寺克一『地方自治体における非常勤・臨時職員の活用と運用実務』総合労働研究所、1985年、7頁・36頁。

が広まっていったものと考えられる⁽⁵⁷⁾。

その過程は、1960年代初頭までの地公法制定の趣旨に沿った運用から逸脱していく過程でもあった。

4. 制度官庁における特別職非常勤職員に対する認識

公務員法の趣旨に反し、安易な形で広まってきた地公法3条3項3号を任用の形式とする特別職非常勤職員に対し、制度官庁である自治省や総務省は、現時点でどのように認識しているのだろうか。これを1990年代後半以降に制度官庁に設置されてきた地方公務員制度に係る研究会等の報告から辿っていく。なお、下線はすべて引用者による。

(1) 地方公務員制度調査研究会「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 —」（1999年4月27日）

旧自治省に設置された地方公務員制度調査研究会（会長：塩野宏成蹊大学法学部教授〈当時〉）の報告書「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 —」（1999年4月27日）では、当時の非正規公務員に係る課題について、「地方公共団体における任用の実態をみると、同様の事務にたずさわる臨時・非常勤職員であっても地方公共団体によって任用根拠が異なる場合があるほか、必ずしも任用根拠が明確でない事例もあると指摘されている。さらに、臨時的に任用された職員等が、繰り返し任用されることによって、事実上、常勤職員と同一の勤務形態となっている事例もあるとの指摘もみられる」との認識を示したうえで、今後の改革の方向として、「現行制度の趣旨に沿った運用」を徹底すべきとし、「現に地方公共団体において任用されている臨時職員や非常勤職員の任用や処遇の実態と現行の臨時的任用や非常勤職員に関する制度との間には乖離がある」ことから、まずは、「現行の制度である1）特別職である臨時又は非常勤の顧問、参与等（地公法3条③Ⅲ）、2）一

(57) 早川征一郎は、『国・地方自治体の非常勤職員 — 制度・実態とその課題 —』（自治体研究社、1994年）の中で、「（地公法第17条に根拠を持つ一般職の非常勤職員の）出現は、1980年代に入ってからのものであって、まだ新しい。（中略）地方公務員法制定当時は、誰もこの条文が、非常勤職員の任用に用いられるとは思わなかったに違いない」との認識を示している（198頁以下）。

だがこの認識は、これまで本文で記してきたように、かつ、小原昇が指摘するように、事態を逆転して見ている。特別職ではなく、一般職が先なのである。

一般職である非常勤職員（地公法17条）、3）一般職の臨時的任用（地公法22条②）について、それぞれの本来の趣旨に沿った運用を徹底する必要がある。特に、任用根拠が不明確な非常勤職員についてはその位置付けの明確化を図るべきである⁽⁵⁸⁾とした。

(2) 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「分権型社会にふさわしい地方公務員の多様な任用制度の実現へ向けて」（2002年9月）

上記の改革の方向性を実現する方策を検討すべく、その後、総務省に設置された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（座長：高橋滋一橋大学大学院法学研究科教授）の報告書「分権型社会にふさわしい地方公務員の多様な任用制度の実現へ向けて」（2002年9月）では、新たな任用制度の選択肢として、一般職の任期付（短時間勤務）職員任用制度を提案するとともに、問題が多いと認識されていた地公法3条3項3号に基づき任用される非常勤職員に関して、「特定の学識・経験に基づき任用される者と解釈され」「職業的公務員とは異なり地方公務員法の適用になじまないことから、引き続き特別職の臨時・非常勤職員とする」ものの、「成績主義や服務規定が適用されないため、業務の種類や性格によっては、特別職の臨時・非常勤職員に従事させることは必ずしも適当でない場合もある。そこで、特別職の臨時・非常勤職員の制度趣旨にかんがみ、これを特定の学識・経験に基づいて任用される非専務的な性格の強い者に限定する方策を検討」すべきであるとした⁽⁵⁹⁾。

(3) 「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）

2008年に総務省に設置された地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会（座長：高橋滋一橋大学大学院法学研究科教授）の報告書「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）では、2008年4月1日を基準日に実施された「臨時・非常勤職員に関する実態調査」結果を踏まえ、臨時・非常勤職員の任用等に関する諸課題として、「特別職非常勤職員でありながら、いわゆる事務補助のような特定の学識経験を必要としない業務に従事している例や、一般職の常勤職員と同様の業務に従事している事例がある」と指摘し、「現に地方公共団体で任用され

(58) 地方公務員制度調査研究会「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——」（1999年4月27日）21頁以下。

(59) 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「分権型社会にふさわしい地方公務員の多様な任用制度の実現へ向けて」（2002年9月）16頁。

ている臨時・非常勤職員の任用の実態と、現行の臨時・非常勤職員が想定している制度との間には乖離がある」との認識を改めて示した⁽⁶⁰⁾。「実態と制度との乖離」という認識は、1999年の地方公務員制度調査研究会でもすでに述べられており、10年経た2008年段階でも、状況は変わらないどころか、むしろ進展してきたことが示されている。そして、臨時・非常勤職員の任用等の在り方に関する対応の方向性については、その本来在るべき位置づけに帰すべきとし、特に、特別職非常勤職員については、「そもそも特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務の態様が想定されており、それゆえに地方公務員法の適用を除外されていることに十分留意し、各地方公共団体においては、職務の内容が一般職の職員と同一と認められるような者や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高いものについては、特別職として任用することが妥当なのかという点について吟味すべきである」⁽⁶¹⁾との考え方を示した。

このように、旧自治省・総務省に設置された各種研究会では、臨時・非常勤職員の任用は「実態と制度との乖離」が著しく、その是正のため任用根拠ごとの相違に留意して制度本来の趣旨に合致するよう改めるべきであり、とりわけ特別職非常勤職員については、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いるのだから、一般職の職員と同一の職務に就く者や、上司の指示を受けて仕事をするなど勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高い者を、特別職として任用することは妥当ではないとしているのである⁽⁶²⁾。

5. 特別職非常勤職員と一般職非常勤職員の区分に関する 裁判例の系譜と到達段階

非常勤職員の処遇や雇用をめぐる紛争が生じた場合、当該非常勤職員が特別職であるか一般職であるかにより法適用関係が大きく異なることから、はたしていずれと見なすべき

(60) 「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）10頁以下。

(61) 前掲注(60)報告書、20頁以下。

(62) 特別職非常勤職員の任用の厳格化に関しては、前掲注(60)報告書と同趣旨の内容の通知が、総務省自治行政局公務員部公務員課長並びに給与能率推進室長名で各地方公共団体宛に発出されている。「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」（総行公第26号、平成21年4月24日）

かについては、数々の裁判例において争点となってきた。

本章では、特別職非常勤職員と一般職非常勤職員の区分に関して、司法は何を重視してきたのかの系譜を簡単に整理し、そして、今日においては従前の裁判例と異なり、任用時の名称にかかわらず、特別職という職の要素からこれを一般職とすると判断する例が続出していることを明らかにする。

(1) 従前の裁判例における特別職と見なす判断要素

(以下の記述における※印以下の文章は、当該裁判例に係る筆者のコメント。また、下線は引用者による)

① 非常勤性を重視し特別職とした事例

初期の裁判例では、当該非常勤職員の勤務態様を重視し、その非常勤性に着目し、地公法3条3項3号の特別職非常勤職員とする例が見られる。

違法な分限処分により常勤講師の職を解かれ、これにあわせ非常勤講師として任用された者に対する地公法28条に基づく更なる分限処分の適法性が争われた福井県教育委員会事件⁽⁶³⁾では、福井地方裁判所は、「非常勤講師が、地方公務員法第3条に云う一般職に当るか或は特別職に当るか(は)、広くその勤務の実態からみて、これを決定すべきものとする」としたうえで、(非常勤講師に任ぜられた一引用者)原告は毎週火、水、土の各曜日が出勤日であつて、しかも右各曜日の各午後6時30分から4時間が勤務時間とせられていて、その余のすべての時間は、(従つて月、木、金の各曜日はいずれも終日)勤務から解放せられて全く自由であつたことがわかり、(この点で日曜日、祝祭日等の休日以外は毎日出勤することを要する一般職と異る)且つ被告が自認するとおり、原告は講師としては月俸金二万二千元と扶養家族手当を支給せられていたのに、非常勤講師発令後は月手当として僅か金四千元しか支給されていなかったことからみて、原告の非常勤講師としての身分は地方公務員法第3条第2項に云う一般職には当らず、同条第3項第3号に云う非常勤の嘱託員及びこれに準ずるものとして、特別職に当るものと解せられる」とした。

この裁判例では、特別職と見なす要素としては、一般職の職員と比較して、勤務時間が短いこと、報酬に格差が生じているという勤務実態が重視されている。

※ しかしながら、勤務態様が非常勤であるかどうかは、本来的には、特別職の職

(63) 福井市教育委員会事件・福井地判昭34.3.11、行集10(3)、571頁。

か、一般職の職かという判断要素にはならない。なぜなら一般職の常勤職員よりも短い勤務時間で勤務し、報酬の水準も異なる扱いとされる一般職の非常勤職員という任用の類型も存在するからである。また近年においては、高齢再任用の短時間勤務職員や任期付短時間勤務職員のように勤務態様は非常勤でありながら一般職の職員と位置づけられ、定数外職員とされる類型もある。

② 本来の職員の一時的不足を補うという暫定性

これに続き、茨城県教育委員会・茨城県人事委員会事件⁽⁶⁴⁾においても、福井県教育委員会事件と同じ判断枠組みの下、県立高等学校のいわゆる非常勤講師として週の火曜日・水曜日および土曜日に各4時間勤務し、手当月額4,000円の支給を受けている地方公務員の職は、地公法3条3項3号にいう非常勤の嘱託員およびこれに準ずる者の職に該当し、特別職に属するものと解すべきであるとした。あわせて「非常勤講師は教諭の一時的不足を暫定的に補う意味で採用されるものであるから、その暫定性または特殊性からいつて一般の地方公務員と取り扱いを異にすることがむしろ合理的であると考えられるので、非常勤講師は地公法第3条第3項第3号にいう『非常勤の嘱託員に準ずる者』に該ると解するを相当とする」と判示している。

水戸地方裁判所の判断においては、その職を占めるべき本来の職員の一時的不足を補うという暫定性が加味されている。

※ しかしながら、一時的不足を補うという暫定性も、また、特別職の職か、一般職の職かという判断要素にはならない。暫定性を補うのは、本来的には臨時的任用職員であり、臨時的任用であれば一般職と位置づけられるからである。

③ 一般職任用の資格要件の非該当性

北九州市学校図書館員地位確認等請求事件⁽⁶⁵⁾においては、原告の学校図書館事務員が、嘱託期限の定めなく地公法上の一般職として任用されたものである旨主張したのに対し、「一般職職員の任用については、地方公務員法15条ないし21条が定めるとおり、任命資格、任命方法について厳格な要件の下に行われることになって

(64) 茨城県教育委員会・茨城県人事委員会事件・水戸地判昭38.5.25、行集14(5)、1099頁、判例評釈は、今橋盛勝『教育判例百選〔別冊ジュリスト41〕』1973年、196～197頁。

(65) 北九州市学校図書館員地位確認等請求事件・福岡地判昭58.11.25、『労働判例』427(1984.6)、53頁以下。同事件の評釈も含め、学校司書に係る論稿として、安藤友晴「戦後日本の学校図書館史における非正規職員問題」『九州国際大学 教養研究』18(3)、2012年3月、1頁以下参照。同論稿で安藤は、同判決について、「専門職としての学校図書館職員である学校司書の存在を肯認したという点で意義のある歴史的な判決文である」としている。

いるが、その趣旨は、任用基準を明確にして獵官運動を排し、厳正な能率主義を貫く建前に基づくものであり、右要件を欠く一般職の職員の任用行為はありえないところであるから、原告らが、前記認定のとおり人事委員会の定めた受験資格年限を超えていたのである以上、一般職の職員として任用される余地は全くなかった」とした上で、「辞令の形式上においても嘱託として任用されている」ため、「少なくとも一般職としての任用とは解し難く、嘱託としての任用であると解さざるを得ない」とし、「原告らは、特別職たる非常勤嘱託員（地公法3条3項3号）として任用されたものというべきである」と判示した。

この事件の起源は、先に詳述した1960年代初頭の「臨時職員」の定数化措置において、原告らが、人事委員会が定めた選考試験の受験資格年限を超えていたため、定数化対象者から除外されたことにより、協議の上、嘱託職員として任用されたことにある。

※ 福岡地方裁判所は、他の一般職として採用された職員と異なる取り扱いとなったことから、その任用の形式は特別職であるとした。だが、この判断の思考回路は、公務員法の規定内容を逆転している。特別職か一般職かの区分要素は、職員が占めている職から判断するものであり、一般職の職員と異なる取り扱いだから特別職とするというのは、職員の身分に着目しているからである。

④ 辞令の文言

釧路市労働相談所事件⁽⁶⁶⁾では、1971年に被告である釧路市の市長から、「釧路市労働相談員を嘱託する。報酬月額2万8,000円を給する」との辞令の交付を受けて、被告の公務員に任用され、釧路市労働相談室（1972年4月1日以降は釧路市雇用労働相談所）の事務に従事することとなった労働相談員であった原告が、その任用の形式は、地公法17条に基づくもので、一般職非常勤職員として被告に任用されたものであり、このことは、原告の職務がその内容及び勤務実態からみて他の一般職の非常勤職員のものとは異なるところがなく、その性質上特別職をもって従事させることを予定しているものではないこと等と主張して出訴したものである。

これに対し、釧路地方裁判所は、「公務員の任用は任命権者による行政行為の性質を有するものであるから、公務員がいかなる地位、身分を取得するかは、任命権者の任用行為の内容、すなわち任命権者が法の予定している任用類型のうちいずれ

(66) 釧路市労働相談所事件・釧路地判平3.11.22、『判例地方自治』94（1992.5）、65頁。

を選択したかということによって定まるもの」であり、任命権者の意思は、「辞令の記載により判断されるべきものであるが、これにより任用類型が必ずしも明らかでないときは職名やそれを規定する法令などを資料として解釈されるのであり、当該公務員の担っている職種、勤務条件などの実態を具体的に検討することによってのみ即断されるべきものではない」とした。そして、原告に対して交付された辞令には、一般職を任用するにあたっては使用されない「嘱託」という文言が使われていること、また、勤務実態も常勤職員の勤務時間の4分の3に満たないことから、原告に対する任用は、地公法3条3項3号所定の「非常勤の嘱託員」への任用であったものというべきと判示した。

※ 「公務員がいかなる地位、身分を取得するかは、任命権者の任用行為の内容、すなわち任命権者が法の予定している任用類型のうちいずれを選択したかということによって定まるもの」としているが、任用行為そのものは任命権者の裁量の範囲だとしても、それは白紙委任されたものではなく、法令に基づくものであることはもちろんのこと、通常の法解釈などの一定のルールに従うべきものである。「任用類型のうちいずれを選択」するかについても白紙委任されているわけではなく、まずもって当該職員が占める職の性格に基づき決定される。

ましてや「辞令の記載により判断」というのは任命権者の裁量を重視しすぎているといわざるをえない⁽⁶⁷⁾。「嘱託」は単なる呼称に過ぎず、一般職の非常勤職員として任用されていたとしても「嘱託」という呼称が使用されていたと思われる。

(2) 任用時の名称等に関わらず一般職とした例

最近の裁判例では、従前の裁判例における判断要素を柔軟に解釈しつつ、むしろ、当該非常勤職員が占める職の性格が、一般職の職員が占める職と同じものであれば、任用時の名称等に関わらず、一般職の非常勤職員であるとし、または、一般職の常勤

(67) 枚方市非常勤職員一時金等支給事件・大阪高判平22.9.17、『労働法律旬報』1738(2011.2.25)では、「常勤の職員」「非常勤の職員」の区分要素に関わって、次のように説示している。「『常勤の職員』『非常勤の職員』の区分は、それぞれの職員がどのような呼称によって任用を受けたかという形式的な理由によって区別されるものではなく、『常勤の職員』とは、地方公務員としての勤務に要する時間が普通の労働者の労働時間と同程度の勤務時間であり、かつ、その者の生活における収入の相当程度を地方公務員としての勤務に依存する職員である」。

の職員であるとしてきている。

和泉市特別報酬支給差止等請求事件⁽⁶⁸⁾では、当事件の非常勤職員らが特別職の職員に該当するか、一般職に該当するかにより、自治法に違反するかどうかの判断の基礎となるべき条例が異なることから、いずれに該当するかが問題となった。

大阪地裁は、地公法3条3項において特別職として1号から6号まで9種類の職を列挙し、同条2項において、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していることに照らせば、同条3項は、特別職を上記9種類の職に限定した趣旨の規定であると解するのが相当であるとした。そして当事件の職員らの職種が、「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」（同項3号）に該当しない限り特別職には該当しないことになるところ、ある職員が同号の特別職に該当するかどうかは、任命権者の意思や辞令等の表示に加えて、客観的な職務の内容・性質、勤務態様や勤務条件等を総合的に考慮して判断すべきである、とした。

そして、当事件の非常勤職員らは、企業職員を除き、いずれも「委嘱する」との文言が付された辞令によって任用され任期が1年と定められていること、和泉市議会において、和泉市の幹部が、本件職員らの任用根拠がいずれも同号によるものであることを複数回答弁していることなど、これら辞令上の記載や議会における答弁内容に照らせば、和泉市の担当者は当事件の職員らについていずれも特別職に当たるものと認識していた可能性があるとした。

しかしながら、当事件の非常勤職員らは、いずれもその他の常勤職員と同様の勤務をしていること、当事件の職員らに対しては、いずれも、職務専念義務、秘密保持義務、信用失墜行為の禁止等の制約が課され、かつ、任命権者は、勤務成績によって本件職員らを免職とすることができることが認められることなど、このような勤務態様や勤務条件に照らせば、当事件の職員らは、いずれも、勤務担当部署の他の一般職の常勤職員らとほぼ同等の勤務環境において、上司の指示を受けて同様の職務に服していることがうかがわれる。したがって、当事件の非常勤職員らの職務が、客観的にみて、勤務担当部署の他の一般職の常勤職員と比較して、一定の学識、技能又は経験等が必要であり、職階制（同法23条）や成績主義（同法40条）等の同法の定める他の一

(68) 和泉市特別報酬支給差止等請求事件・大阪地判平22.9.3、『判例地方自治』349（2012.1）、39頁以下。なお、当事件の控訴審（平成23年6月3日／大阪高等裁判所／平成22年（行コ）第139号）でも、当該非常勤職員らは、一般職の職員と認められている。

般的規定を適用することにつき不都合があるような性質のものであると直ちに評価することは困難であるとした。

これゆえ、当事件の職員らは特別職に該当すると認めることはできず、むしろ一般職の非常勤職員と認められると判示したのである。

上記のような判断枠組みに基づき、特別職非常勤職員ではなく、一般職非常勤職員であるとした裁判例が続出しており⁽⁶⁹⁾、最近の裁判例では、任命権者において、地公法3条3項3号の特別職の嘱託員と位置づけて非常勤職員として任用したとしても、その勤務実態が常勤職員とほとんど変わらず（常勤性）、その勤務内容が一般職の常勤職員と変わらない恒常的な職であり（恒常性）、特別の学識、知識、経験、技能などに基づくことなく上司の指揮命令の下に職務に従事するもの（労働者性）は特別職にはあらず、一般職の職員であると認定されてきているのである。

このように特別職の要件に合致しないものは、いかなる名称で任用されていようとも特別職としては認められず、したがって、一般職の非常勤職員と見なすべきとされているわけだが、この判断枠組みは、公務員法の趣旨に即したものであり、かつ、これまで蓄積されてきた法解釈を踏まえたものといえよう。

まとめ — 結語にかえて

最後に、特別職非常勤職員とは何であるかについて、ここまで述べてきたことをまとめ、結語にかえることとする。

- ① 特別職非常勤職員の淵源を辿れば、旧憲法下の身分制的な公務員制度における嘱託員制度に遡る。雇員、傭人、嘱託といわれる職員らは、官吏や吏員とは身分的に区別された存在として、民法上の雇用契約によって都道府県または市町村に雇用されるものとして取り扱われていた。
- ② 1951年施行の地公法は、その2条で、地方公務員とは地方公共団体のすべての公務員をいうと定義し、旧憲法下の吏員以外のその他の職員である雇員、傭人、嘱託も含め、地方公共団体のすべての公務員を一律に扱うこととした。

(69) 羽曳野市非正規職員退職手当請求事件・大阪地裁堺支判平25.3.26、『労働法律旬報』1797(2013.8月上旬)48頁以下。

そして任用の形式に関しては、地公法17条の正式任用と、地公法22条の臨時的任用の2つのうちいずれかという制度となり、雇用契約により勤務関係が成立する余地は生じないものとなった。

- ③ 制定時の地公法3条3項3号は「顧問、参與及びこれらの者に準ずる者」とのみ規定し、この「準ずる者」に従前の嘱託員が含まれるのか否かの解釈をめぐり、さまざまな問題が生じた。そして、地公法の所管課である当時の地方自治庁公務員課は、すべての職業的公務員を一般職の公務員とする一方、地公法の制定後における特別職と一般職の区分要素、とりわけ従前の嘱託員の位置づけを特別職とする場合の要素についての考え方を確立していったが、その要点は、「法第3条第3項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せられる」（昭35.7.28 自治丁公発第9号 茨城県人事委員会事務局長あて 公務員課長回答）というものである。
- ④ 地公法制定とその後の経過において、地公法3条3項3号の特別職非常勤職員である嘱託員の職の要件が狭まる中で、1950年代後半以降において特に焦点化し、1961年・62年の定数化措置によって一応の決着をみた「臨職問題」——正確には常勤的非常勤職員の問題——において、これら常勤的非常勤職員の任用の形式をどのように理解するかが論議の対象となった。

当時の地方人事制度に関わる関係者においては、常勤の正規職員と同じ勤務態様である常勤的非常勤職員は、一般職に属することを至極当然のものとし、それゆえに、任用の形式が「22条の臨時的任用」か、それとも「17条の期限付」かという二者択一の問題として受け止められていた。したがって、当時においては、少なくとも職業的な公務員の職に就く常勤的勤務態様の職員を、地公法3条3項3号の特別職として任用するということは想定外のことであった。

- ⑤ 大量に発生していた定数外職員を定数内化したにも関わらず、公務員制度の根幹を揺るがす常勤的非常勤職員ともいわれる定数外職員は、その後も地方公共団体において新たに任用され、その人数も増加していった。1980年から2003年にかけての23年間で臨時非常勤職員数は4倍以上に、対正規職員比も20%以上へと膨らんだ。定数外職員が発生することのないよう臨時的任用制度の運用を厳格に行うという制度官庁の指導環境の下、「両条の埒外で安易に任用された『第三の地方公務員』」という状況が現出してきたが、臨時職員・非常勤職員の任用に係る明確な基準がない曖昧な状況のなかで、あえて任用の形式を問われれば地公法3条3項3号ではないかという安易な考えにより、特別職非

常勤職員という任用の形式が広まっていった。

この過程は、1960年代初頭までの地公法制定の趣旨に沿った運用から逸脱していく過程でもあった。

- ⑥ 公務員法の趣旨に反し、安易な形で広まってきた地公法3条3項3号を任用の形式とする特別職非常勤職員に対する制度官庁の姿勢は、従前の通り、一般職の職員と同一の職務に就く者や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高い者について、特別職として任用することは妥当ではない、とする見解を堅持している。
- ⑦ 現状の地方公共団体における非正規公務員の任用状況は、同じ職種でありながら、地方公共団体ごとに任用の形式（特別職非常勤職員、一般職非常勤職員、臨時職員）の適用が異なるなど、実質上において何ら明確な基準は存在せず、地方公共団体ごとの任意の判断に基づき、区々に選択されているというのが実情である。
- ⑧ 特別職としての任用か、一般職としての任用かは、当事者である非常勤職員にとっては、地公法の適用・非適用という法律上の地位に直結し、たとえば不利益な処分を受けた場合の救済方法が異なるなど、重要な問題に帰することになる。

したがって、当事者である非正規公務員の身分や処遇等に係る紛争が生じた場合においては、任用の種類がいかなる名称で行われたかに関わらず、実態に即してその任用の種類を審査し、改めて特定すべきである。

- ⑨ この点について、最近の司法の判断は、任命権者において地公法3条3項3号の特別職の嘱託員と位置づけて非常勤職員として任用したとしても、その勤務実態が常勤職員とほとんど変わらず（常勤性）、その勤務内容が一般職の常勤職員と変わらない恒常的な職であり（恒常性）、特別の学識、知識、経験、技能などに基づくことなく上司の指揮命令の下に補助的職務に従事するもの（労働者性）については、一般職の職員であると認定してきている。

この判断枠組みは、公務員法の趣旨に即したものであり、かつ、これまで蓄積されてきた法解釈を踏まえたものといえる。

（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）

キーワード：一般職／臨時職員／嘱託／臨職問題