

「非正規」な公務員という存在

鵜 養 幸 雄

はじめに

- I. 非常勤職員の非正規性
- II. 制度設計・運用 - 国と地方の違い -
- III. 非常勤職員をめぐる諸問題
- IV. 国の「非正規」公務員
- V. 地方の「非正規」公務員

おわりに

はじめに

公務員人事管理の運用に関する古くからの困難な課題に、「非常勤職員」又は「非常勤・臨時職員」をめぐる問題がある。しかも、その各論的課題は、その時々により、さまざまな議論が展開されてきている。

本稿では、あえて「非正規」という語を用いて、公務員の仕組み・運用を眺め直すことによって浮かび上がる問題点を示すことを目的としている。

「非正規」は法令上の用語ではなく、かつ公務員に関しては必ずしも一般的には用いられていない（他方、公務外では「非正規雇用」、「非正規労働者」という語がかなり熟してきている）¹⁾。

「正規労働者」に当たる公務員は「常勤職員」であるが、そもそも「常勤職員」の意義が、勤務時間を基に構成されるという意味で他律的であり、はっきりとしていない。例えば、現在「常勤職員」の勤務時間は、国家公務員の場合、原則として、1日7時間45分、1週38時間45分とされているが、かつて（平成21（2009）年3月まで）であれば、そのような勤務時間の職員はすべて「非フルタイム職員」であったわけである。

そのような他律的な概念の下ではあるが、「常勤職員」でないものは、論理上すべて「非」「常勤職員」として整理されることになる。

一方で、「常勤職員」は、任期の定めのない、フルタイム（何がフルであるかは前述のように他律的）の勤務をする職員を想定しており、その反面として、従事する時間に制約のあるパートタイマー、臨時的任用職員、さらに、一定の要件を満たす場合に任期を定めた任用を可能と

する任期付職員については、「常勤職員」に関する法制度上の仕組みの適用除外又は特例措置が講じられている。

他方で、柔軟な勤務形態での業務従事を可能とし、多様な人材の確保を図るための制度設計の過程で、従事する業務、人事上の取扱いについて、常勤職員と同様の（その意味で「正規」性のある）職員の制度が設けられてきている。例えば、再任用短時間勤務職員制度は、制度的には「非常勤」として整理されるものの、その法的効果に照らせば、むしろ常勤職員に近い仕組みといえる（後述 I. 4）。

しかし、制度化により要件・効果が明確にされた「正規」性のあるものが設けられることは、一方で、要件が厳格になることによって運用の「応用」がしにくく、地方公務員の短時間勤務職員制度に見られるように、運用実績が少なくなる面もあり、他方、このような制度化になじまず、しかし実態として存在しつつ、制度化に取り残されたものの取扱いをめぐる問題の深刻さが増してしまうというジレンマが発生してしまうという難しさがあるといえる。

I. 非常勤職員の非正規性

1. 「非」「常勤」「職員」という言葉

「非常勤職員」という言葉を分解すると、「非」「常勤」「職員」になるが、被修飾語から順次（後ろから）みていくと、「職員」（＝公務員）であって、「常勤」では「ない」（「非」）ものということになる。

なお、法令上「職員」の語は、公務員法上は一般職の職員を意味し、特別職は含まない（国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）第 2 条第 5 項、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 4 条第 1 項）が、特に地方公務員の非常勤「職員」については、特別職（特に地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号の職員）も合わせて議論されている。

そもそも公務員とは何かについて、法令上は必ずしも明確ではない（定義の定義次第であるが、地方公務員法において「定義」を示したとされる規定は置かれているが、公務員の実質的な内容についてのものではない²⁾）。

行政事例等で一般に掲げられるのは、

- ① 国又は地方公共団体の任命権者によって任命されていること、
（「その人」を職員として任用するのか、「その仕事」を委嘱するにとどまるのかによって異なる。）
- ② 国又は地方公共団体の事務に従事すること、
- ③ 原則として、国又は地方公共団体から給与又は報酬等を受けていること等、
三つの要素である³⁾。

2. 「常勤」＝「常時勤務」＝24 時間勤務？

さらに「常勤」とは何かについては、「常勤」は「常時勤務」ということになるが、日本語と

して「常時」というと、文字通りには「常に」、「いつも」、つまり1日でいえば24時間ということになってしまう。しかし、法令上の「常時」は、そのようには解されていない。予定された勤務時間をすべて、というにとどまる⁴⁾。勤務時間法制に拠りつつ、そこでフルタイムとして定められた時間を割り振られて勤務することとされている職員を「常勤職員」・「常時勤務することを要する職員」としているわけである。

なお、制度の整理を複雑にするのは、常勤職員でない公務員がすべて非常勤というわけではなく、一般に「非常勤」に含まれないものがいくつかあることである。臨時的任用（国の場合には常勤で定員内の職員と位置づけられている。）や特別職は「非常勤」と区別されて議論されることも少なくない。さらに、制度上非常勤職員ではあるものの、常勤職員ときわめて近い取扱い（その意味で「正規」性があるといえる。）の短時間勤務職員も制度上存在している（後述4.）。

3. 法律、政令等の規定ぶり

法律、政令等の規定では、いくつかの表現が用いられている。

国家公務員法では職員を「官職」を占めるものと観念しているため、少し回りくどく見える規定ぶりとなり、非常勤職員は「常時勤務することを要しない官職を占める者」（国家公務員法第81条の2第3項）ということになる。

一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号、以下「給与法」という。）及び一般職の職員の休暇、勤務時間等に関する法律（平成6年法律第33号、以下「勤務時間法」という。）では、常勤・非常勤を「常勤を要する」かどうかで分け、非常勤職員は「常勤を要しない職員」とされる（給与法第22条、勤務時間法第23条）。

また、法令上、非常勤職員であることを定める場合には、「・・・は非常勤とする」などとなっている（例えば、「委員、臨時委員及び専門委員は、非常勤とする。」（消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）第11条第5項）の規定がある。）。

4. 「正規性」のある非常勤職員

(1) 再任用短時間職員制度

定年退職者、勤務延長後の退職者等を再び採用する制度として再任用制度が検討される中で、その勤務形態の多様化を図るものとして、短時間職員の形態が設けられた。

再任用制度は、平成13（2001）年4月からの公的年金の支給開始年齢の引き上げを踏まえ、職員が定年退職後の生活に不安を覚えることなく職務に専念できるように雇用と年金との連携を図り得る仕組みを整備するとともに、高齢期の職員が長年培った能力・経験を有効に発揮できることとするために、定年制度の一環として新たに整備されたものであり、フルタイム勤務の再任用と短時間勤務（現行制度では、週15時間30分から31時間までの範囲で定められる）の再任用で構成されている（国家公務員法第81条の5、勤務時間法第5条第2項）。

短時間勤務の官職については、「当該官職を占める職員の1週間当たりの勤務時間が、常時勤務を要する官職でその職務が当該短時間勤務の官職と同種のもを占める職員の1週間当たり

の通常の勤務時間に比し短い時間であるもの」とされ、常勤・非常勤の区別の基準は勤務時間によるという法制的な理解の下で、非常勤職員に当たると整理がなされている。

しかし、短時間勤務職員は、勤務時間が短いとはいえ、現在の常勤職員の行っている業務と「同種」(同質)の業務を担当する職員であることから、給与その他の勤務条件や身分取扱い等の人事管理上の取扱いは、勤務時間数を反映させるべきものを除き、基本的には常勤職員と同様に制度設計されている。

なお定員との関係では、再任用短時間勤務職員については、別途定数を定めることとされ、短時間職員導入によって軽減されるフルタイムの再任用職員の業務量に見合う定員の削減を基本とされている。

(2) 任期付短時間勤務職員

任期付短時間勤務職員制度は、育児休業制度に育児短時間勤務職員制度が導入されることにより、(常勤)職員が育児短時間勤務を利用しやすくする観点から、育児短時間勤務を請求した職員が、短時間勤務することにより処理できなくなる業務を処理させるため、当該育児短時間勤務に係る期間を限度として任期を定めて短時間勤務職員を任用することができる制度として設けられた(平成19(2007)年8月改正後の国家公務員の育児休業等に関する法律(平成3年法律第109号、以下「育児休業法」という。)第25条により読み替えられた勤務時間法第5条第1項)。

勤務時間は、1週間当たり10時間から19時間20分までの範囲で定められ、任期付短時間勤務職員の官職については、再任用短時間勤務職員同様、常勤職員でないという意味で「常時勤務を要しない官職を占める職員」、すなわち非常勤職員と整理されるが、再任用短時間勤務職員と同様、その職責等から処遇・サービスについては、基本的に常勤職員についての規定が適用されている。

なお、任期付短時間勤務職員は定員外とされているが、常勤職員が育児短時間勤務(育児休業法第15条)を行う場合については、他の1人を並立任用する場合は定員上2人を1人として取り扱うことが認められる。

(3) 短時間勤務職員の「正規」性のあらわれ —他の非常勤職員と異なる規定ぶり—

上述(1)、(2)のとおり、再任用短時間勤務職員及び任期付短時間勤務職員は、他の非常勤職員と処遇・サービスの取扱いが異なっており、むしろその性格は常勤職員に近いといえる。

その意味で、(言葉としては奇異ではあるが)「正規」性のある非常勤職員ということになる。

法文上、特徴的なのは、常勤職員に関する制度から非常勤職員を除く場合において、さらにその非常勤職員の中から短時間勤務職員を除く、という規定ぶりとなることである(「非常勤職員(短時間勤務職員を除く。)については適用しない。」など)。結局、短時間勤務職員については、勤務時間が短くなるということによる特例以外は基本的に常勤職員と同様の規定が適用される制度設計となっている。

「非正規」な公務員という存在（鵜養）

給与、勤務時間等については、従事する時間が短いということに比例して特例が設けられるが、それ以外、例えば、人事評価、能率、分限（定年以外）・懲戒、服務、病気・特別・介護休暇、職員団体制度などは常勤職員と同じであり、他の「非常勤職員」とは性格が異なっているのである。

Ⅱ. 制度設計・運用 — 国と地方の違い —

国・地方とも公務員制度の基本的な設計は、常勤・一般職を中心とするものとして共通しているが、非常勤職員の位置付けに関しては、次のようないくつかの違いがあり、それが運用上大きな相違が生じる原因となっていると考えられる。

- ① 一般職・特別職に関して、地方公務員法では、特別職としての非常勤職員の中に幅広い解釈・運用が可能なものが含まれている。
- ② 制度的には同様な仕組みとなる臨時的任用職員が、国では定員内職員とされるが、地方では定数外とされる。
- ③ 地方公務員については、給与に関して地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）の整理があり、他の勤務条件と取扱いが異なる。

Ⅲ. 非常勤職員をめぐる諸問題

1. 「常勤的非常勤」問題

古くから、実態が常勤職員と同様の勤務形態でありながら、非常勤職員として採用・更新が行われる職員の問題が存在する。

医療施設の「賃金職員問題」、大学等の「定員外職員」問題としてクローズアップされて議論が重ねられたが、制度の枠組みとしての非常勤制度を適用することによる限界がぬぐいきれない面があるものといえる。

勤務条件に関する行政措置要求に対する判断として、やや古く、旧制度に関するものであるが、国立病院等に勤務する賃金職員の給与、休暇等に関する要求（いわゆる「全医労措置要求」事件）の判定（平成 8 年 11 月 25 日）が参考となる。この行政措置要求の内容は、全日本国立医療労働組合委員長から、国立病院等の賃金職員（1 日 8 時間勤務の非常勤職員（当時））は、年度末又は年度初めに 1 日だけ任用を中断されているものの繰り返し任用され、常勤職員と全く同じ責任を持ち、同じ業務に携わっているため、給与、休暇等を常勤職員と同様にするよう求める（15 項目）というものであった。

判定では、これについて、本件問題の所在は、厚生省当局が賃金職員という非常勤職員を安易に繰り返し任用して常勤職員と区別することなく臨時的あるいは一時的に多忙ともいえない通常業務に従事させているところにあり、このような賃金職員の任用は、非常勤職員の任用方法として適切とはいえず、長期にわたって繰り返し任用するような賃金職員は解消すべきもの

と考えること、また、非常勤職員の休暇等については、現に常勤職員に認められている休暇等を基に、各休暇等の趣旨を踏まえて検討すべきであり、休暇の日数や有給無給は別として、病気休暇、夏季休暇、結婚休暇等については調査・検討する必要があること、給与その他の要求については、いずれも認められない、とされた。

注目に値するのは、判定文で、「公務部門においても就業形態の多様化が求められてくることが見込まれるため、各省庁や関係機関においては、公務部門において常勤職員と非常勤職員をどう位置づけどう活用していくか、そのための任用あるいは勤務形態はいかにあるべきか等についてそれぞれにふさわしい処遇のあり方も含めて幅広く検討を進めることが望まれる。」旨が「付言」されたことである。その後、特に休暇制度について、逐次実態に合わせて常勤職員との均衡が図られるような制度改正が行われている。

2. 臨時職員（「臨職」）問題

特に、地方公務員について「臨時職員問題」といわれる、運用の実態が臨時的任用の制度の趣旨に照らして疑問の生じるケースもまま見られ、その解消が必要とされている。

国家公務員と公務員制度上はきわめて似たものとなっているにもかかわらず、国では定員内（後述Ⅳ. 3 (1)）、地方では定数外として整理されている（地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 172 条第 3 項）ことに起因して、現実の利用の多寡等の差が生じていると考えられる。

3. 任用における「コネ採用」問題

平成 15（2003）年に、中央省庁における非常勤職員の任用について、いわゆる「コネ採用」をめぐって議論が展開された⁵⁾。これを期に、募集方法としてハローワークを通じることなどを原則とすることや、継続的更新の見直しなどが進められた。

採用基準については、任用の根本基準である成績主義との関係からも難しい問題を含んでいるが、非常勤職員について、「競争試験」によらないことができるとしても、まったく能力の検証をせずに採用を行うことは成績主義に反するものといえよう。

4. 日々雇用職員の雇止め問題

他方、継続的な更新を制限する動きの反面、いわゆる日々雇用職員の雇止めについての議論も近時まで引き続いて問題とされた。

制度的に日々という任期を更新しないことは任用の理論上の帰結であることを前提としつつも、「更新の期待」について、いわゆる中野区保健士雇止め事件の高等裁判所判決（平成 19 年 11 月 28 日）など損害賠償を肯定する考えが強まってきている⁶⁾。

この「日々雇用職員」の仕組みは、国では「期間業務職員」制度の導入と共に廃止されたが、この場合でも、「更新の期待」に関して疑義を生じないための運用上の留意点としては共通するところがある。

なお、労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）では、「日日雇い入れられる者」に関する規定が

「非正規」な公務員という存在（鶏養）

3箇所ある。同法第12条（平均賃金の定義）、第21条（解雇の予告）及び第107条（労働者名簿）において、特例又は適用除外が規定されている。

法令上は、他には政令で2箇条（所得税法施行令（昭和40年政令第96号）第154条及び第309条）及び省令で3箇条（労働基準法施行規則（昭和22年厚生省令第23号）第38条の8、沖縄の復帰に伴う国税関係法令の適用の特別措置等に関する省令（昭和47年大蔵省令第42号）第50条及び旅客自動車運送事業運輸規則（昭和31年運輸省令第44号）第36条）で「日日雇い入れられる者」が用いられているにとどまる。

「日日」という語から、契約が1日単位で締結されるのが当然としても、それが運用上反復継続されることを想定しているのは、例えば、労働基準法第21条の「日日雇い入れられる者」について同条本文が「一箇月を超えて引き続き使用されるに至った場合」の取扱いを規定していることからもうかがえるところである。

5. 非常勤職員の手当問題

地方自治法上、非常勤職員には「報酬」及び「費用弁償」のみ支給できることとされている（第203条の2第1項及び第3項）ことから、逆に常勤職員との均衡を欠き、常勤職員と同様の手当の支給を認めるべきではないかという議論もされており、条例上これを認めたものもあるが、すると今度はその条例の規定と法律との抵触の問題が生じることとなる。

「手当」の中の通勤手当についてはその実質が実費弁償であることからこれを認めるようになってはいるが、期末手当相当分を報酬単価に含めて計算することは報酬の趣旨に反するものとされている。非常勤職員の形態・勤務を整理する中での検討が進められているところである（地方自治法との関係での固有の問題があり、後述V. 4.）。

6. 行政委員の給与をめぐる問題（非常勤の行政委員の月額報酬をめぐる問題）

地方公務員の行政委員の給与は原則として日額で支給され、例外的に月額報酬とすることもできるとされているが、実際の勤務実績等に照らして不当に高額となっているのではないかという議論がなされ、近時最高裁判所の判断が示されたところである（後述V. 5.）。

IV. 国の「非正規」公務員

1. 「非常勤職員制度」に至る経緯

戦後の公務員制度創設・実施の過程で、非常勤職員制度に相当する仕組みは、戦前の制度を引き継ぐ「嘱託」の制度（実は、この制度も本来の趣旨から乖離し、定員不足を補うものとして活用されていたといわれる。）、その廃止と共に設けられた「臨時職員」の制度を経て、定員に繰り入れられないものを想定して整理を行った「非常勤職員制度」に至っている⁷⁾。

2. 国の非常勤職員

(1) 分類

国の非常勤職員は、勤務時間を中心に一般に次のように分類される。

① 期間業務職員⁸⁾

かつての「日々雇い入れられる職員」の仕組みを廃止しこれに代わるものとして、「相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤職員であって、1会計年度内に限って臨時的に置かれるもの（短時間勤務の官職その他人事院が定める官職を除く。）に就けるために任用される職員」である。事務補助員、技術補助員等単純定型的業務に従事する者等が想定される。

② 勤務時間が常勤職員の1週間の勤務時間の4分の3以下の職員⁹⁾

委員、顧問、参与のほか、いわゆるパートタイマーが含まれる。郵政事業で1日4時間勤務で2年の任期で雇用されるものとして、平成6年から実施されていたかつてのいわゆる郵政短時間職員もこれに当たるものとされていた。

計算上は、38時間45分×4分の3 = 29時間3分40秒以内ということになるが、実際には1分以下の単位で勤務時間を設定することは通常は想定しがたいところであり、業務の必要性、勤務時間を適正に管理する観点等から適宜定められることとなっている。

③ 再任用短時間勤務職員（国家公務員法第81条の5）・任期付短時間勤務職員（育児休業法第23条）等

なお、一般に「賃金職員」、「定員外職員」と呼ばれ、職員の給与の定めなどについて（狭義の）「非常勤職員」とは、任用実態として違うグループに取り扱われる例もあるが、公務員制度上は同じ非常勤職員である。

(2) 特例又は適用除外

国家公務員法の規定は、常勤職員、非常勤職員の別にかかわらず、一般職の職員のすべてに適用されるのが原則であるが、非常勤職員については、「その職務と責任の特殊性等にかんがみて」人事院規則又は政令により様々な特例又は適用除外の措置が設けられている（国家公務員法附則第13条）。

期間業務職員については、一般的な非常勤職員に比べて、任期内の「正規」性が反映した整理が行われている（注8参照）。

(3) 給与

委員、顧問等と「その他」に分類され、

・委員、顧問等には勤務1日についての上限を規定し（「委員、顧問若しくは参与の職又は人事院の指定するこれらに準ずる職にある者で常勤を要しない職員」について、勤務1日につき、35,100円（給与法第22条第1項））、

・「その他」については、常勤職員との権衡を考慮し、予算の範囲内で定める、

こととされている。この「権衡」に関しては、それまでの検討を踏まえつつ平成20年人事院報告で示された内容に基づく通知が発出されているところである¹⁰⁾。

(4) 勤務時間・休暇等

基本的な整理として、そもそも柔軟で多様な勤務形態を想定する非常勤職員について、一方でその柔軟性・多様性を仕組みとして織り込みながら、他方で適正な勤務条件の確保が求められている。

勤務時間法第23条は、「常勤を要しない職員（再任用短時間勤務職員を除く。）の勤務時間及び休暇に関する事項については、第5条から前条までの規定にかかわらず、その職務の性質等を考慮して人事院規則で定める。」とし、「その職務の性質等を考慮」して人事院規則で定めることとしている。

期間業務職員については、人事院規則での定めが、任用に関する規定と勤務時間等に関する規定ぶりに違いがあり、後者では、人事院規則15-15第2条で「相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤官職に任用される非常勤職員」とのみ規定しているのに対して、前者では、人事院規則8-12第4条第13号で、さらに、そのような官職「であって、一会計年度内に限って臨時的に置かれるものに就けるために任用される職員」と規定されている。一見表現は異なっているが、同じかつの「日々雇い入れられる職員」に代わる規定であり、同じ内容を示すものと解されている¹¹⁾。

なお、このような任用・勤務形態の見直し後においても、本来定員外に置かれる非常勤職員が実体的に継続勤務し、外見上も何ら常勤職員と異ならなくなることは、定員規制の面からは当然、人事管理上も必ずしも好ましい現象とはいえない面があると考えられ、期間業務職員制度創設時に開催された人事管理官会議幹事会における総務省人事・恩給局からの発言（期間業務職員の採用に当たっては、制度趣旨を十分に踏まえ、任期終了後の再採用を当然に予定するような運用を行ったり、あらかじめ任期終了後の再採用が確実であると期間業務職員に誤解されるよう対応を行ったりしないこと等）を踏まえた対応が各省庁には求められている¹²⁾。

従前の「日々雇い入れられる職員」については、任期が1日であることから、「1日につき7時間45分を超えない範囲内」と1日の勤務時間の上限のみが定められていたが、「相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤官職に任用される非常勤職員」である期間業務職員については、最大1年を限度としてその任期が定められることとされた。

「1週間当たり」を任期中のどの期間における1週間とするかに関する定めについては、非常勤職員の任期及び勤務形態が多様で一律的な定めになじまないため設けられていないが、個々の非常勤職員の任期及び勤務形態に応じ、各省各庁の長が常勤職員の勤務時間に関する基準を考慮して適切に定めるべきものと考えられている。

また、常勤職員について超過勤務が必要とされる場合と同様に、非常勤職員についても、公務のため臨時又は緊急の必要が生じた場合には、あらかじめ定められた勤務時間を超えて勤務を命じることも可能と解されている。また宿日直勤務（勤務時間法第13条第1項）に相当する

勤務もできるものとされている。

休暇については、勤務時間法第23条で「勤務時間」と同様に「休暇に関する事項」も「その職務の性質等を考慮して人事院規則で定める」こととされており、これによれば、非常勤職員の休暇は「年次休暇」と「年次休暇以外の休暇」に分けられる。

年次休暇の性格は常勤職員、労働基準法の定める年次有給休暇と同様と解され、人事院規則15-15第3条の「人事院の定める要件を満たす非常勤職員」、そして、同規則運用通知第3条関係により、労働基準法の要件と同様に、6月間継続勤務し、全勤務日の8割以上出勤した場合に年次休暇が付与される。

年次休暇以外の休暇はさらに、有給の休暇と無給の休暇に分けられ、後者には、介護休暇が含まれる。

無給の休暇は、外形上いわゆる「欠勤」と似ているが、休暇が「職務専念義務の免除」である点で性格が異なるものである。

(5) 臨時的任用職員との違い

非常勤職員は、定員外の職員であり、臨時的任用職員との対比では、法律上「臨時的任用職員」の適用を除外する、とされているもので、「非常勤職員」には適用されるということがある。

例えば、分限に関する規定で、国家公務員法第81条第1項第1号が「臨時的職員」を適用除外にすると規定しているが、除かれる「臨時的職員」は「臨時的任用職員」のことと解釈されるため、非常勤職員は適用除外とはならない。したがって、(法律上では、ということになるが)分限の諸規定は適用され、分限免職や(任期の範囲内の)休職処分も可能ということになる。

3. 国の臨時的任用職員

臨時的任用は、任用行為の法的な性格としては官職の欠員を補充するものではあるが、「採用」、「昇任」などの「正規」の任用とは異なるものと整理されている。

この仕組みの利用は、旧郵政省による任用がほとんどであり、その人数は、かつて2,000人を超えていたこともあったが、次第に減少し、郵政事業庁時代の平成14年度には132人となっていた。人事院の年次報告書(国家公務員法第24条第1項に基づく国会及び内閣に対する業務の状況の報告)でも、かつては「任用状況」の節で「採用状況」と並んで「臨時的任用」の項が設けられていたが、平成15年度に関する報告からは姿を消している¹³⁾。

(1) 定員上の扱い

定員の扱いについては、「定員内」の職員として位置づけられている。

もともと常勤のポストにたまたまその人を臨時に任用する、つまり、行政機関の職員の定員に関する法律(昭和45年法律第33号)第1条の「恒常的に置く必要がある充てる職に充てるべき常勤の職員」に当たるものとされることから、いわば、この任用を行うことが定員1名を用いることになるため、運用するに当たって窮屈な面があるものといえる。この点で地方公務

「非正規」な公務員という存在（鵜養）

員の臨時的職員が定員外（定数外）として扱われることとの制度的な相違が運用上の多寡にも影響していると考えられる。

なお、「常勤」ではあっても、「常勤労務者」（2箇月以内の任期を限られた常勤職員）は定員外とされている（旧行政機関職員定員法第1条）。

(2) 任用

制度として、臨時的ということから、一方で人事院の承認は要するものの、他方で、能力実証に関しては、採用試験又は選考を経る必要がないものとされている。

任用要件を厳格にし、更新に関しては再度の更新が認められず、また、任用に際していかなる優先権を与えられないこともその特色である。

任用が認められるのは、次の場合である。（国家公務員法60条第1項、人事院規則8-12第39条第1項）

- ① その官職に採用、昇任、降任、転任又は配置換の方法により職員を任命するまでの間欠員にしておくことができない緊急の場合、つまり事故、災害等によって突発的に欠員が生じて、その欠員を緊急に補充する必要がある場合
- ② 1年に満たない期間に廃止されることが予想される官職を補充する場合
- ③ その官職に係る名簿がない場合又はその官職に係る名簿において、当該官職を志望すると認められる採用候補者が5人に満たない場合

(3) 分限等の取扱い

分限についても、臨時という性格からの特例が設けられている。

分限規定に関しては、人事院規則11-4第9条（臨時的職員の特例）が、「臨時的職員は、法第78条各号のいずれかに掲げる事由に該当する場合、人事院規則8-12（職員の任免）第39条第1項各号に該当する事由がなくなつた場合又は育児休業法第7条第1項に規定する臨時的任用の事由がなくなつた場合には、いつでも免職することができる。」と定めており、臨時的任用職員の免職事由は、他の常勤同様の分限免職事由に加え、もともとの任用の事由の消滅した場合にも行われることになる。

また、常勤職員のような「降任」や「休職」の仕組みはなく、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の規定、国家公務員法第90条から第92条の2までの規定は適用除外とされている（行政訴訟を行うことは可能）。

懲戒処分については特例が規定されていないことから、懲戒事由に該当すれば、処分を受ける可能性があり、処分が行われた場合にその処分に不服であれば人事院に対して不利益処分への不服申立てを行うことができることとされている。

(4) 給与

給与については、常勤職員と同様の俸給、手当等の規定が適用される。

V. 地方の「非正規」公務員

1. 制度設計の基本

地方公務員についても、公務員法上の制度設計は国家公務員の場合と基本的に同様である。(なお、公務員法上は、国家公務員について用いられる「官職」の代わりに「職」の観念での整理がなされている。)

しかし、地方公務員の場合には、地方公務員法第3条第3項第3号に基づく特別職の非常勤の存在、一般職についても、同法第17条に基づく一般的な欠員補充によるもの以外に同法第22条に臨時的任用によるものがある。

すなわち、短時間勤務職員その他他の法令に基づく非常勤職員以外は、根拠条文に着目すると、つぎのように整理される。

① 特別職非常勤職員（地方公務員法第3条第3項第3号）

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であり、特定の学識・経験に基づき任用される者と解されている。(実例としては、非常勤の公民館長、非常勤の学校医の他、公立学校の非常勤講師、学校、病院、社会福祉収容施設、保育所等の給食調理員、夏場のプール指導員などさまざまな職に「特別職」が用いられ、また定年退職者の再任用に相当する任用もなされたケースもある¹⁴⁾。)

② 一般職非常勤職員（地方公務員法第17条）

職員の職に欠員を生じた場合の任命の方法の一つとして、地方公務員法第17条を根拠に採用されている。必ずしも非常勤職員の任用根拠として明確に規定されていないが、任期を限って任用する特段の必要があり、任期の定めのない常勤職員による公務の運営の基本に反しない限り許されると解されている。

③ 臨時的任用職員（地方公務員法第22条第2項又は第5項）

緊急の場合、臨時の職の場合又は任用候補者名簿がない場合において、6月を超えない期間で任用される。更新は1回のみで、1年を超えることはできないこととされている。

このような異なる任用根拠によるものの実態としての混乱が生じているため、「趣旨を踏まえた運用」がなされることを求められている¹⁵⁾。

2. 任用根拠が異なることによる適用法令の相違等

さまざまな根拠に基づくさまざまな形態の職員について、適用法令を整理すると次のようになる。

【一般職の場合】

一般的規範として、地方公務員法

特別法として、

- ・地方公務員等共済組合法

(ただし「常勤的」職員のみ、他は、健康保険・厚年年金・雇用保険又は国保・国民年金)

- ・ 地方公務員災害補償法
（ただし、「常勤的」職員について、他は労働者災害補償法、船員法）
- ・ 地方公営企業法、地方公営企業労働関係法（公営企業職員を対象、単純労働職員に適用）
その他、地方公務員の育児休業等に関する法律等
- ・ 法律の下位規範としては、条例、規則（自治法）又は管理規程（地公労法）
- ・ 一般法としての労働基準法規 《「従属労働者」に適用》
（労働基準法、労働安全衛生法（性質上全職員）等、ただし、パート法等は適用除外）
（なお、民法の特別法である労働契約法は公務員への適用を除外）

【特別職の場合】

地方公務員法の適用が除外

- ・ 労働基準法規が適用
（→就業規則又はそれに相当する事務執行規程若しくは企業管理規程）
団体的労働法規も適用
（また、一般職・特別職に共通するものとして、地方自治法（特に給与の規定））
なお、これらの一般法としての民法、さらに、根底にある憲法（地方自治の本旨、基本的人権）の理念も参照される。

3. 地方公務員の制度についての検討

地方公務員制度調査研究会（座長：塩野宏東京大学名誉教授）が平成 11（1999）年 4 月 27 日にとりまとめた報告書「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—」で、すでに、柔軟で弾力的な勤務形態の導入が求められる中、一般職非常勤職員の任用根拠等の位置付けの検討や、一般的な短時間勤務職員制度の導入に関する検討等の必要性が指摘されていた。

その後、同調査会で、多様な任用・勤務形態について、再度検討が進められ、平成 15（2003）年 12 月 25 日に「分権新時代の地方公務員制度—任用・勤務形態の多様化—」がとりまとめられた。この報告では、基本的考え方として、公務の中立性の確保、職員の長期育成を基礎とする公務の能率性の追求等の観点から、任期の定めのない常勤職員を中心とする公務の運営の原則は維持されるべきとしつつ、地方公共団体における多様化・高度化した住民ニーズに対応するため、任期付短時間勤務職員制度の導入を提言した。併せて、既存の高度な専門的知識経験を有する者の任期付採用に加えて、職が一時的又は限定的である場合の任期付の常勤職員の採用も可能とするよう制度の拡大を提言している。

この報告を受け、任期の定めのない常勤職員と同様の本格的業務に従事することが可能な制度として、地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律（平成 14 年法律第 48 号以下「任期付法」という。）が平成 16（2004）年に改正され、同年 8 月から、新たに任期付短時間勤務職員（任期付法第 5 条）及び業務量の増減に応じた常勤の任期付職員（任期付法第 4 条）（以下「任期付フルタイム職員」という。）の採用に係る制度が導入されている。

さらに、地方公務員の短時間勤務に係る諸制度の在り方等について検討を行うために、総務省に平成 20（2008）年 7 月「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）が設けられ、同年 7 月から 12 月にかけて 8 回にわたり検討が進められ、報告書が取りまとめられた（平成 21（2009）年 1 月 23 日公表）。ここでも、「適正な運用」に関して、「任用根拠」を踏まえた「位置づけの明確化」が求められている。

平成 20（2008）年の研究会のように「短時間勤務」という観点からアプローチするのも一つの見識ではあるが、フルタイムの非正規職員についての問題が根深く、また、任期付職員制度はフルタイム・パートタイムの両者でひとつかたまりの「正規」性のある制度設計がなされたものであることに照らすと、むしろ「非正規」という観点からの問題整理が分かりやすいものと考えられるところである。

4. 非常勤職員の期末手当・退職手当をめぐる問題

地方公務員の給与に関しては、法律の規定の位置づけに若干の読みにくさが生じている。すなわち、

- ・ 規定する法律が地方自治法と地方公務員法とに分かれている、
- ・ 地方自治法では特別職・一般職に共通する仕組みが整理され、他方で地方公務員法は一般職（職業公務員）に関する任免、勤務条件、服务等の根本基準を定め、その適用が適当でないものは「特別職」としてその適用を除外し、他方では、常勤・非常勤の別には敏感でない。また、給与以外の勤務条件については地方公務員法の整理を待たなければならない。
- ・ 給与の要素である「手当」については、その種類が地方自治法において明示・列挙されていることから、それぞれの法の趣旨を踏まえつつ、適用を行うことが必要となっている。

給与に関しての地方自治法の構造をみると、組織・財政に関する総合的な整理に基づき、特別職・一般職を併せた規定として第 8 章「給与その他の給付」が設けられている。（昭和 27（1952）年改正前は単に「給与」とされていたが、旅費、退職一時金年金、特別職の実費弁償等についても規定することから「その他の給付」の文言が加わった。この際、議員の給与規定に「非常勤の職員」が加えられた。さらに、昭和 31（1956）年改正で第 204 条の 2 も置かれ、「一般職と特別職を通じた地方公務員の給与体系の画期的な整備」がなされたと説明される。）

「非常勤の職員」に関する規定を概観すると、平成 20（2008）年改正で議員に関する規定から分離独立した第 203 条の 2 が設けられており、短時間勤務職員（第 92 条第 2 項において「地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 28 条の 5 第 1 項に規定する短時間勤務の職を占める職員（以下「短時間勤務職員」という。））以外のものについては、「報酬」（第 1 項）と「費用の弁償」（第 3 項）の支給が認められる。議員に関する第 203 条の規定との対比で、「期末手当」の支給は認められない。

他方常勤職員には第 204 条によって「給料及び旅費」（第 1 項）、「手当」（第 2 項、国家公務員の給与法上の手当に対応するものに加えて退職手当も含まれる。）が支給されることとされている。

（なお、地方公営企業職員・単純労務職員については、地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）に基づき、地方公務員法第 24 条及び第 25 条の適用が除外され、地方公営企業法第 39 条第 1 項、第 38 条第 1 項及び第 4 項で支給される「給料及び手当」の「種類及び基準は条例で定め」、同法第 7 条により「賃金その他の労働条件」は団体交渉の対象となり、労働協約の締結も認められる。）

図式的に簡略化すれば、

- ・非常勤→「報酬」と「費用弁償」
- ・常勤→「給料・旅費」と「手当」

が支給されることとなり、「非常勤職員」である以上は、法律上は、「期末手当」、「退職手当」等の支給は認められていない。（なお、「通勤手当」は、解釈変更を経て、その実費弁償的性格に照らしてその支給が認められ、また、「超過勤務手当」は、名称が「手当」であるが、労働基準法上の割増賃金の性格をもつものであるから支給が認められる。）

このような法制上の整理に対して、実態としての「常勤的非常勤職員」について、常勤職員との権衡上、条例で規定を設けた上で、「期末手当」、「退職手当」等の支給を行うという実態が生じた。

この点について注目すべき判例が、茨木市に関する最高裁（第二小法廷）平成 22 年 9 月 10 日判決（民集第 64 巻 6 号 1515 頁）と枚方市に関する平成 22 年 9 月 17 日大阪高裁判決（上訴なく確定）である（以下は、筆者の抄録）。

前者では、手当の支給と条例の規定について次のように判示している。

- ① 普通地方公共団体の臨時的任用職員に対する手当の支給が地方自治法第 204 条第 2 項に基づく手当の支給として適法であるというためには、当該臨時的任用職員の勤務に要する時間に照らして、その勤務が通常の勤務形態の正規職員に準ずるものとして常勤と評価できる程度のものであることが必要であり、かつ、支給される当該手当の性質からみて、当該臨時的任用職員の職務の内容及びその勤務を継続する期間等の諸事情にかんがみ、その支給の決定が合理的な裁量の範囲内であるといえることを要する。
- ② 市の臨時的任用職員に対する期末手当に該当する一時金の支給は、当該一時金が週 3 日の勤務をした臨時的任用職員に支給され、その程度の勤務では当該市における通常の勤務形態の正規職員の勤務時間の 6 割に満たないなどの事情の下では、地方自治法第 204 条第 2 項の要件を満たさない。
- ③ 普通地方公共団体の臨時的任用職員の給与については、当該職員が従事する職が当該普通地方公共団体の常設的な事務に係るものである場合には、その職に応じた給与の額等又はその上限等の基本的事項が条例において定められるべきであり、当該職員が従事する職が臨時に生じた事務に係るものである場合には、少なくとも、その職に従事すべく任用される職員の給与の額等を定めるに当たって依拠すべき一般的基準等の基本的事項が可能な限り条例において定められるべきである。

なお、千葉勝美裁判官の補足意見が付されているが、現実と制度との乖離を指摘しつつ、現

状の実態に見合う制度的な整備を促す司法の立場からの厳しいコメントである¹⁶⁾。

後者については、結論的には逆になるが、実態としての「常勤」性を認めている。

① 地方自治法第204条第1項の「常勤の職員」に該当するか否かについては、任用を受ける際に合意した勤務条件、実際に従事した職種及び職務内容、実働の勤務時間等の勤務実態に関する具体的事情を検討した上で、それぞれの職員が生計の資本としての収入を得ることを主たる目的として当該職務に従事してきたものであるか否かによって判断するのが相当であり、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いというべきである。本件非常勤職員は、いずれも常勤職員と同様に地方公務員法第17条に基づいて任用された一般職の職員であり、同人らの職種、職務内容及び勤務時間等は、勤務時間を見る限りでは、週38時間45分と定められている常勤職員の勤務時間と比較してほとんどがそれを下回っているものの、少なくとも週4日ないし月15日の出勤を義務付けられ、週勤務時間数は最短の職務でも29時間を超えている（国が基準として非常勤職員について4分の3を超えないものとしていることを参考にすると、本件非常勤職員の勤務時間は、枚方市に勤務する常勤職員の勤務時間の4分の3に相当する時間とほとんど同じかそれを上回っていることが認められる。）上、1日の実働時間は基本的に8時間という日常のかつ固定的な勤務形態の下で業務に従事するものであって、中には、かつて常勤職員が行っていた業務を引き継いだり、あるいは、常勤職員と共同して業務に従事する職種も含まれており、地方公務員法第38条所定の制限（営利企業等に従事することの制限）を受けるものとされていたことが認められるほか、その一方で、当該非常勤職員が希望すれば、特別の事情のない限り、非常勤嘱託等の定年に関する要綱等によって定められた年齢に達するまでの間、毎年任期の更新を重ねて受けることができていた。そうすると、本件非常勤職員が「非常勤職員」と呼称されていることに法的な意味を認めることはできないのであって、本件非常勤職員の勤務実態は、常勤職員と大きく変わるものではなく、常勤職員と同様、生計の資本としての収入を得ることを主な目的としてそれぞれの職務にそれぞれ従事してきたものと推認されるから、本件非常勤職員は、地方自治法第203条（現行の第203条の2）所定の「非常勤の職員」ではなく、同法第204条所定の「常勤の職員」に該当するものと解するのが相当である。

② 各種手当の支給に関する条例については、「条例で定める」あるいは「条例に基づいて」という文言から、条例自体に具体的基準及び具体的数値が明確に規定されていなければならないとか、条例によって手当に関する具体的な支給要件、額、支給方法を規則等に委任することが一切許されないものとは解されず、給与条例主義にあっても、条例によって給与の額の具体的な決定を執行機関に委ねることは許されているものと解すべきである（上記各条項にいう「条例」とは、上記のような具体的基準及び具体的数値そのものを規定した条例を意味するものではなく、非常勤職員に給与を支給するにあたっての指針となるような基本的事項を示した総論的な意味での条例と解することは文理上十分に可能である。）。給与条例主義が定められたことの本質的な趣旨は、地方公務員に対して支給される給与の額及びその支給方法を住民の直接選挙で選出された議員によって構成される議会の制定する条例において定めることにより、その民主的統

制を図ることにある。条例において、給与の額及び支給方法についての基本的事項が規定されており、ただ、その具体的な額及び具体的な支給方法を決定するための細則的事項についてこれを他の法令に委任しているにとどまる場合には、直ちに給与条例主義の趣旨を損なうものではないというべきである。

両判決を通じて、実態として常勤職員と同様の非常勤職員は、地方自治法の解釈としては常勤職員となるという拡張解釈を行うことができ、また、手続要件としての条例については、基本的な事項が定められればよいと考えられる。しかし、千葉裁判官の補足意見（注16参照）に照らしても、制度と乖離した実態はいつまでも放置されるべきではないものである。その場合に、いかに対処するかは、制度に合わせて実態を制限するのではなく、そのような実態が生じた原因・背景に立ちかえりつつ、従事する職務に見合った勤務条件について検討することが必要であると考えられる。

5. 行政委員の給与をめぐる問題（非常勤の行政委員の月額報酬をめぐる問題）

地方自治法第203条の2の規定によれば、非常勤の行政委員には、

- ・「報酬」が支給される、
- ・そして、それは原則として「勤務日数に応じて」行う、
- ・ただし、「条例」で「特別の定め」をした場合には月額制によることもできる、

こととされているが、従来、自治体の実例では「条例」で月額制によるケースが多く見られたところである。

近時最高裁判所の判断が示されたものとして滋賀県の例がある。同県が労働委員会、収用委員会及び選挙管理委員会の非常勤の行政委員に対して、勤務日数にかかわらず毎月20万円前後の報酬を支給しているのは地方自治法などに違反するとして、同県内の弁護士が県に支出差し止めを求めた住民訴訟が提起され、これに対して、大津地裁（平成21年1月22日判決）では月額制を違法と判断し、その控訴審判決である大阪高裁（平成22年4月27日判決）では、選挙管理委員長についてのみ「それなりの負担がある」などとして支出差し止めを取り消し、そのほかの県側の控訴を棄却した¹⁷⁾。

最高裁判所（第一小法廷）平成23年12月15日判決は、すでに条例改正（平成23年滋賀県条例第17号）によって日額化している滋賀県労働委員会及び滋賀県収用委員会の各委員の月額報酬に係る公金の支出の差し止めを求める訴えを却下し、同条例改正後減額をしつつ月額制は維持された選挙管理委員会委員の報酬に係る原告の請求を棄却した。

選挙管理委員会委員の月額制についての判断は、次のとおりである（判決文は最高裁HPに掲載。以下は筆者の抄録）。

① 地方自治法203条の2第2項ただし書は、普通地方公共団体が条例で日額報酬制以外の報酬制度を定めることができる場合の実体的な要件について何ら規定していない。また、委員会の委員を含め、職務の性質、内容や勤務態様が多種多様である普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に関し、どのような報酬制度が当該非常勤職員に係る人材確保の

必要性等を含む当該普通地方公共団体の実情等に適合するかについては、各普通地方公共団体ごとに、その財政の規模、状況等との権衡の観点を踏まえ、当該非常勤職員の職務の性質、内容、職責や勤務の態様、負担等の諸般の事情の総合考慮による政策的、技術的な見地からの判断を要するものといえることができる。

このことに加え、昭和31年改正の経緯も併せ考慮すれば、法203条の2第2項は、普通地方公共団体の委員会の委員等の非常勤職員について、その報酬を原則として勤務日数に応じて日額で支給するとする一方で、条例で定めることによりそれ以外の方法も採り得ることとし、その方法及び金額を含む内容に関しては、上記のような事柄について最もよく知り得る立場にある当該普通地方公共団体の議決機関である議会において決定することとして、その決定をこのような議会による上記の諸般の事情を踏まえた政策的、技術的な見地からの裁量権に基づく判断に委ねたものと解するのが相当である。

したがって、普通地方公共団体の委員会の委員を含む非常勤職員について月額報酬制その他の日額報酬制以外の報酬制度を採る条例の規定が法203条の2第2項に違反し違法、無効となるか否かについては、上記のような議会の裁量権の性質に鑑みると、当該非常勤職員の職務の性質、内容、職責や勤務の態様、負担等の諸般の事情を総合考慮して、当該規定の内容が同項の趣旨に照らした合理性の観点から上記裁量権の範囲を超え又はこれを濫用するものであるか否かによって判断すべきものと解するのが相当である。

② 本件における上記の諸般の事情のうち、まず、職務の性質、内容、職責等については、そもそも選挙管理委員会を始め、労働委員会、収用委員会等のいわゆる行政委員会は、独自の執行権限を持ち、その担任する事務の管理及び執行に当たって自ら決定を行いこれを表示し得る執行機関であり、その業務に即した公正中立性、専門性等の要請から、普通地方公共団体の長から独立してその事務を自らの判断と責任において、誠実に管理し執行する立場にあり、その担任する事務について訴訟が提起された場合には、その長に代わって普通地方公共団体を代表して訴訟追行をする権限も有するなど、その事務について最終的な責任を負う立場にある。その委員の資格についても、一定の水準の知識経験や資質等を確保するための法定の基準又は手続が定められていることや上記のような職責の重要性に照らせば、その業務に堪え得る一定の水準の適性を備えた人材の一定数の確保が必要であるところ、報酬制度の内容いかんによっては、当該普通地方公共団体におけるその確保に相応の困難が生ずるといえる事情があることも否定し難いところである。そして、滋賀県選挙管理委員会の業務も、国会及び県議会の議員並びに県知事の選挙の管理という重要な事項に関わるものを中心とする広範で多岐にわたる業務であり、公正中立性に加えて一定の専門性が求められるものといえることができる。

また、勤務の態様、負担等については、本件委員の平均登庁実日数は1.89日にとどまるものではあるものの、広範で多岐にわたる一連の業務について執行権者として決定をするには各般の決裁文書や資料の検討等のため登庁日以外にも相応の実質的な勤務が必要となる上、選挙期間中における緊急事態への対応に加えて衆議院や県議会の解散等による不定期な選挙への対応も随時必要となる所であり、また、事件の審理や判断及びこれらの準備、検討等に相当の

負担を伴う不当労働行為救済命令の申立てや権利取得裁決及び明渡裁決の申立て等を処理する労働委員会や収用委員会等と同様に、選挙管理委員会も選挙の効力に関する異議の申出や審査の申立て等の処理については争訟を裁定する権能を有しており、これらの争訟に係る案件についても、登庁日以外にも書類や資料の検討、準備、事務局等との打合せ等のために相応の実質的な勤務が必要となるものといえる。さらに、上記のような業務の専門性に鑑み、その業務に必要な専門知識の習得、情報収集等に努めることも必要となることを併せ考慮すれば、選挙管理委員会の委員の業務については、形式的な登庁日数のみをもって、その勤務の実質が評価し尽くされるものとはいえず、国における非常勤の職員の報酬との実質的な権衡の評価が可能となるものともいえない。なお、争訟の裁定に係る業務について、一時期は申立て等が少ないとしても恒常的に相当数の申立てを迅速かつ適正に処理できる態勢を整備しておく必要のあることも否定し難いところである。

③ 以上の諸般の事情を総合考慮すれば、本件委員について月額報酬制を採りその月額を 20 万 2000 円とする旨を定める本件規定は、その内容が法 203 条の 2 第 2 項の趣旨に照らして特に不合理であるとは認められず、県議会の裁量権の範囲を超え又はこれを濫用するものとはいえないから、同項に違反し違法、無効であるということとはできない。

なお、本判決（裁判官全員一致）には、横田尤孝裁判官（裁判長）の補足意見が付されている。そこでは、自治体の「裁量」を重んじつつも、住民に対して判断の「適正・公正さ」を「十分に」説明できる「合理的内容」となるべき旨、司法からのメッセージが込められている。同意見では、行政委員の報酬に関する地方自治体の裁量について確認した上で、原判決（平成 22 年 4 月 27 日大阪高等裁判所）が示した「今日では、多くの地方公共団体において財政的困難に直面し、首長等が法や条例で規定されている給与を一部カットする非常措置をとったり、職員の給与に減額措置をとるような状況に立ち至っていることは周知の事実である。また、一般にも、より適正、公正、透明で、説明可能な行政運営が強く求められる社会状況になって」いるとの「状況認識・指摘自体」を妥当なものとし、また、「本件の 1 審判決後少なからざる地方公共団体において行政委員会の委員の月額報酬条例が月額報酬制に改正され」、滋賀県においても労働委員会・収用委員会が月額制とされているといった、「社会状況の変化等にも鑑みると、地方公共団体にあつては、当該地方公共団体における非常勤職員の報酬制度につき、報酬額の水準等を含め、法 203 条の 2 第 2 項の趣旨にのっとり適正、公正で住民に対して十分に説明可能な合理的内容のものとなるよう、前記考慮事情を踏まえながら適切かつ柔軟に対応することが望まれる。」と結んでいる。

おわりに

定員・定数、そして人件費の削減という抗うことの難しいイシューに対処する一方で、量的にも増加し、質的にもより高度化・複雑化していく国民・住民のニーズにきめ細かに対応するために、公務の現場において「非正規」な公務員への依存はますます高まっていくものと考え

られる。

本稿では、利用される制度の限界を、結局「非正規」という性格によって残される局面を描くことを試みた。

例えば、制度適用の結果に不適切さを是正するために、判例が苦心の結果を示していることをみた。しかし、そこで展開される拡張解釈は、論理的にはきわめて不自然なものといわざるを得ない。すなわち、この非常勤は非常勤であるが、常勤と同様に扱われるべきであり、そのことを条例で規定する必要がある、というのは論理的に常勤・非常勤という分類が破綻していることを示しているにほかならない。

また、「任期付短時間勤務職員制度」の悩みに象徴的に現れているように、現実のニーズと制度化との間に悩ましく深い溝がある。

多様性・柔軟性を「制度化」により実現しようとする、その「要件」・「効果」の設定において、制度対象が「純化」されていき、結果として、できあがった制度にあてはまるものについては周到な制度化がなされる反面、なお、仕組みになじまないものについては取り残されることになる。その結果として、使い勝手の悪さという実態が残ってしまう。実態に対応するためにそのうちの一部についての制度化→制度化によって対応できなかった実態の存在→その実態への対応を行うべく制度化が検討される、という悪循環に陥ってしまう面がみられるのである。しかも、取り残された実態について、制度の整理の観点から非常勤性を強調しすぎると、制度化できないことの正当化につながり、ヨリ現実から目をそむけることとなる危険がある。

では、どのような策を講じればよいか、という難問に帰着するが、これまでの運用・制度化の過程をみても、簡単に答えの出せるものでない。ただ、この問題は、同時に、公務員の在り方、仕組みを根本から見直す契機を与えてくれるものと考えられる。つまり、業務・仕事の総体を「(官)職」として認識してそれに従事する者を「公務員」として観念することの意義の再確認が必要であり、あらためて(必要とされる)「公務」としての業務・仕事を整理することからはじめていくことがその第一歩となろう。

あえて少々荒い表現をすれば、公務員人事の運用によって生じた諸問題を、基本的な制度設計の在り方を検証せずに、「公務員制度改革」という美名の下での表面的な制度いじりで済ませるやり方では、混乱を助長するだけであるといえる。(「新制度」を表面的に「実施・適用」しさえすれば運用が改善されるという安易な期待を生み、同時に、制度化になじまずに残された実態との乖離をますます大きくしてしまうことになる。)

企業等においては「非正規労働者」・「非正社員」の増加は、景気変動に備えた将来の人員整理(解雇)を容易にするための措置として講じられてきており、また、コスト削減のために使われることは近時の事例もよく物語っているが、他方、公務では、コスト削減という面で共通しているが、人員の整理の関係では、すでに定員・定数削減が先行し、行うべき(むしろ増加する)業務に対応するために「埋め合わせ」として「非正規」な任用が行われている点で問題はさらに根深いところがある。

詳しくは別の機会に譲るが、「公務員制度の在り方」については、筆者は、そもそも「ポスト

「非正規」な公務員という存在（鶴養）

を占める者が公務員」という前提を再度検証しながら、一方で業務・仕事（職務）を再整理した上で円滑にそれに従事する仕組みを検討し、他方でそれに従事する者を「人材としての公務員」として人事の仕組みの在り方を考える、という両面の大きな見直しが必要であると考えているところである。

注

1) もっとも、民間労働者についての「非正規」の定義も単一ではない。鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎『非正規雇用改革』日本評論社、2011年、67 - 69ページ。

同書では、「一般に非正規労働者と言う場合、それはいわゆる正社員以外の労働者のことを指し、また正社員に比して低いコストで解雇が可能な労働者たちのことを意味する。」とした上で、統計資料により扱いが異なっていることを指摘しつつ、総務省統計局実施の「労働力調査」の情報を用いて、「3つの側面」からの「定義」を示している。

第1は、労働時間に基づく定義（通常の正規労働者よりも短い（週35時間未満）とする。いわゆる短時間労働者）、第2は、雇用期間に基づく定義（契約期間が1年以下とする。OECDによる臨時労働者の定義と同じ）で、第3が「一般的な通念に最も近い、職場での呼称に基づく定義」で、「いわゆる正社員と呼ばれる者以外」（パート、アルバイト、契約社員、嘱託、派遣社員）である。興味深いのは、この3者の定義に基づいて労働者統計をクロスした表が掲げられているが、「正規労働者」の中にも週35時間未満、契約期間1年以下の者が、数は少ないが存在し（前者が8%、後者が1%（表の数値から筆者算出））、他方、「非正規労働者」についてみれば、週35時間以上、契約期間が1年より長い者がそれぞれ全体の半数に近い（前者が45%。後者は50%を上回る（同））ことである。つまり、「近年言われている非正規労働者の増加は、短時間労働者や契約期間の短い労働者の増加というよりはむしろ非正社員の増加によって説明されることがわかる。」とされる。

なお、上林陽治「「非常勤」「常勤」の区分要素と給与条主義—茨木市臨時的任用職員一時金支給事件・最高裁判決（平成22.9.10）、枚方市非常勤職員一時金等支給事件・大阪高裁判決（平成22.9.17）を例に」『自治総研』37巻3号（通号389号）2011年、77ページでは、「公務職場に勤務する臨時・非常勤職員が抱えている問題群」を「4つの偽装があると整理して論じ」る中の「第2」として、「偽装「非正規」を掲げている（「正規職員と同様の職務につき責任を有する」職員の取扱いが「非正規」として扱われていることを例示）。

2) 地方公務員法第3条（一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員）第1項では、「地方公務員（地方公共団体及び特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第2項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。）のすべての公務員をいう。以下同じ。）」とし、同法第4条（この法律の適用を受ける地方公務員）第1項では、「一般職に属するすべての地方公務員（以下「職員」という。）」としている。

3) 鹿児島重治他編『逐条国家公務員法』学陽書房、1988年、50 - 56ページ。

橋本勇『逐条地方公務員法 第2次改訂版』（鹿児島重治『逐条地方公務員法』の改訂）学陽書房、2009年32 - 40ページ。

4) 『花いばら』長橋進記念会発行、1985年、249ページに次のようなエピソードが紹介されている。

「内閣法制局における審議のときであった。深更に及び、いささかくたびれかけた頃、『常時、必要な調査研究を行い』の文言について、担当参事官から、毎日、毎時、寝もせずに調査研究に明け暮れるわけ

すかねといわれて、真面目になって愚にもつかぬ答弁をした記憶がある。」「『常時勤務を要しない官職』なる文言がある。非常勤官職を指しているわけだが、今も、常時勤務に服することを要するか否かが、職員の常勤、非常勤の別を表現する言葉として平気で使われている。しかし、しみじみ考えてみると、常時勤務を要するなどということは官職サイドからは場合によってはあり得ても同一職員についてはあり得ないことである。ちなみに昭和24年制定当初の『行政機関職員定員法』では『行政機関に常時勤務する国家公務員』とあったが、現行の『行政機関の職員の定員に関する法律』では『恒常的に置く必要がある職に充てるべき常勤の職員』となっている。」

長橋氏の指摘するように、業務の執行体制としては「常時」という言葉も意味があると考えられる面もある。例えば、労働基準法により就業規則の作成及び届出の義務を課される使用者についての「常時10人以上の労働者を使用する使用者」の定め（同法第89条）などである。なお、会計検査院法（昭和22年法律第73号）第20条第2項では、「会計検査院は、常時会計検査を行い、会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図る。」と規定されている。

5) 平成15(2003)年に長妻昭議員による衆議院質問主意書の提出及びそれに対する回答が3往復なされている。同年2月18日提出（質問第22号）では、採用は、「今後原則として公募（ハローワーク、ホームページ、マスメディアの広告等による募集）によるべきと考えるが、各省庁の見解はいかがか」等の問いに対して、「各府省における一般職の国家公務員の採用については、官職に必要とされる知識経験等の内容、勤務環境、任期、採用の緊急性等の事情を勘案し公募により難いものを除き、できる限り公募によることとし、国民の疑念を招くことのないよう適切に対応してまいりたい。」「人事院においては、会議の場等を通じ、各府省に対して職員の募集及び採用に関する指導等を行ってきたところであるが、今般把握した各府省の採用実態も踏まえつつ、各府省における職員の採用についてハローワークやホームページなどを通じてできる限り広く戸門を開いて行われるよう、速やかに通知を发出する等の所要の措置を講ずることとしている。」「厚生労働省においては、非常勤職員の採用について、『非常勤職員の募集方法について』（平成15年3月24日付け大臣官房人事課長通知）により、内部部局及び管下の機関に対し、業務の遂行上公募になじまない等特段の事情がある場合を除き、公募により行うこととする旨指導したところである。」「また、人事院においては、非常勤職員の採用について、『非常勤職員の採用について』（平成15年2月13日付け総務局人事課長通知）により、内部部局及び管下の機関に対し、公募により難い特別な事情がある場合を除き、ハローワークやホームページなどを通じて人材を広く求めることとする旨周知徹底したところである。」との回答がなされている。

6) 平成3年3月15日大阪高裁判決（兵庫県衛生研究所事件）『労働判例』589号85頁、平成6年7月14日（大阪大学附属図書館事務補佐員事件）最高裁判決、平成19年11月28日東京高裁判決（中野区非常勤保育士雇止事件）。

7) 非常勤職員制度に至るそれぞれの制度の概要は次のとおりである（飯野達郎編『公務員制度詳解』18 - 25ページ、『人事行政の歩み二十年』114 - 118ページ）。

・嘱託制度

戦前の官吏制度の時代からの長い歴史のあったもので、本来、主として特殊技能者又は学識経験者を活用することを趣旨としていたが、その後官吏の定員不足を補う場合など、かなり幅広く利用されるようになっていた。嘱託が権限外の事項に関与したり、官庁の名称を悪用するなど、濫用の弊害が著しくなり、昭和23(1948)年3月、「嘱託制度の廃止に関する政令」（昭和23年政令第56号）により廃止された。

・臨時職員制度

嘱託制度の廃止とともに、暫定的な制度として、臨時職員制度が設けられた。臨時職員制度では、職名を政令によって限定し、また、任免、分限等の規定を整備するなど従来の嘱託制度の弊害を防ぐよう配慮

「非正規」な公務員という存在（鵜養）

されたものとなっていた。

臨時職員制度は、昭和23年6月限りの措置とされていたが、その後数次にわたって延長され、最終的には、昭和24年5月31日、人事院規則8-8（臨時職員制度の廃止）が制定され、同年6月1日をもって廃止された。

・非常勤職員制度

臨時職員制度の廃止に際し、常勤の臨時職員については定員内の職員として任用することが可能とされたが、非常勤の臨時職員については、人事院規則8-7（非常勤職員の任用）が制定され、これによる任用が可能となった。当時、各省庁には臨時職員の扱いを受ける者以外に、委員、顧問、参与、各種統計調査員等の非常勤の勤務者が存在していたが、この規則はこれらの職員も取り込んだものであった。

人事院規則8-7は、昭和27年人事院規則8-12（職員の任免）による新任用制度の確立と同時に廃止され、非常勤職員の採用に関しては、人事院規則8-14（非常勤職員等の任用に関する特例）、さらには人事院規則8-12（職員の任免）に引き継がれている。

なお、昭和25年、それまで非常勤職員として取り扱われてきた者のうち、「肉体的又は機械的労務に服する人夫作業員その他これに類する者で、一般職の職員の給与に関する法律第14条の規定による勤務時間で勤務することを要し、職務の性質上継続して勤務することを例とするもの」は、「常勤労務者」とされることとなった。

8) 期間業務職員制度の概要（人事院 HP から抄録）は次のとおりである。

1. 定義（略）

2. 採用

① 能力の実証

期間業務職員の採用は、面接及び経歴評定その他の適宜の方法による能力の実証を経て行うことができる。

② 公募

任命権者は、期間業務職員の採用に当たっては、インターネットの利用、公共職業安定所への求人の申込み等による告知を行い、できる限り広く募集を行うものとする。ただし、次のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

ア 官職に必要とされる知識、経験、技能等の内容、官署の所在地が離島その他のへき地である等の勤務環境、任期、採用の緊急性等の事情から公募により難しい場合

イ 能力の実証を面接及び期間業務職員としての従前の勤務実績に基づき行うことができる場合であって公募による必要がないときとして人事院が定めるとき。（注）

（注）人材局長通知において、公募によらない採用は同一の者について連続2回を限度とするよう努めるものとされている。

3. 任期

① 期間業務職員の任期

期間業務職員を採用する場合は、当該採用の日から同日の属する会計年度の末日までの期間の範囲内で任期を定める。

② 任期の更新（略）

③ 任期を定めるに当たっての配慮義務

任命権者は、期間業務職員の採用又は任期の更新に当たっては、業務の遂行に必要かつ十分な任期を定めるものとし、必要以上に短い任期を定めることにより、採用又は任期の更新を反復して行うことのないよう配慮しなければならない。

④ 任期の明示 (略)

4. 条件付採用期間

① 期間業務職員の条件付採用

1月を超える任期を定めた期間業務職員の採用は、その採用の日から起算して1月間条件付のものとし、その間その職務を良好な成績で遂行したときは、その期間の終了前に任命権者が別段の措置をしない限り、その期間が終了した日の翌日において、当該期間業務職員の採用は正式のものとなる。

② 条件付採用期間の継続 (略)

③ 条件付採用期間の延長 (略)

5. 人事異動通知書

① 期間業務職員であることの明記 (略)

② 任期の更新を伴う場合の通知書の交付 (略)

6. 施行期日等

① 施行期日 平成22年8月10日公布、10月1日施行

② 経過措置 (略)

9) この「4分の3」とされたのはいかなる理由であるかについては、『勤務時間・休暇法詳解』(676ページ)では、次のように説明している。

「昭和24年の非常勤職員制度創設当時の資料にも積極的に触れたものがないため、類推の域を出ないが、当時制定された行政機関職員定員法との関係で、常勤職員と非常勤職員の勤務時間の差を最小限度4分の1としておけば、その間の混同を生じないと考えたものと解される。」

10) 「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)」(給実甲第1064号平成20年8月26日)。

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(当該職務の級が2以上ある場合にあっては、それらのうち最下位の職務の級)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。

2 通勤手当に相当する給与を支給すること。

3 相当長期にわたって勤務する非常勤職員に対しては、期末手当に相当する給与を、勤務期間等を上支給するよう努めること。

4 各庁の長は、非常勤職員の給与に関し、前3項の規定の趣旨に沿った規程を整備すること。

11) 『勤務時間・休暇法詳解』(671ページ)では、次のように説明している。

「規則8-12においては、これまでの「日々雇い入れられる職員」が昭和36年の閣議決定に基づき同一の会計年度の範囲内で任用予定期間が定められてきたことや期間業務職員制度の導入をめぐり定員管理との関係等について関係省庁と議論を積み重ねてきた経緯等を踏まえ、任用制度上、「一会計年度内に限って臨時的に置かれる非常勤官職」は「相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤職員」であることを確認的に明示する必要があった一方で、規則15-15においては、非常勤職員の勤務時間を定めるものであることから、常勤官職かどうかのメルクマールである「相当の期間任用される職員を就けるべき官職」に着目して「相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤官職に任用される職員」と規定すれば足りるとの判断があったものと考えられる。また、委員、顧問、参与など法令に設置根拠がある非常勤官職を除き、いわゆるパートタイムの非常勤官職がどのように設置されているかを整理することは困難であるが、定員管理制度の趣旨や非常勤職員の給与が予算の範囲内で支給することとされていることも踏まえれば、「相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤官職」で会計年度を超えて置かれる非常勤官職は想定されないと考えられたことも一因である

「非正規」な公務員という存在（鶴養）

う。」

また、人事院規則 8-12 では、「相当の期間任用される職員を就けるべき官職以外の官職である非常勤官職に任用される職員（法第 81 条の 5 第一項に規定する短時間勤務の官職その他人事院が定める官職を除く。）」とされており、この「人事院が定める官職」とは、1 週間当たりの勤務時間が常勤職員の勤務時間の 4 分の 3 を超えない時間である官職であるとされている（8-12 運用通知第 4 条関係）。

「このように期間業務職員の対象範囲を定めるに当たって勤務時間の下限が基準として設けられているのは、期間業務職員制度の導入が、1 日の勤務時間するが常勤職員と同じであることが一般的であった「日々雇い入れられる職員」の仕組みを廃止し、その「日々雇い入れられる職員」を期間業務職員に置き換えることが基本とされていたことによるものであると考えられる。一方、規則 15-15 においては、勤務時間の上限のみが定められているが、これは、業務の必要に応じて任用される非常勤職員については、当然その業務に必要な任期、勤務時間がそれぞれ設定されることが予想されており、職員の権衡と福祉を考慮した適正な勤務条件を確保する観点からは、労基法同様、労働に係る時間の上限さえ規定しておけば足りることによるものである。」（同書 673-674 ページ）

12) 同書 674-675 ページ。

13) 旧郵政省以外では、旧文部省で若干の任用が行われたこともある（平成 8 年度に 3 人）が、それ以外はもっぱら郵政省・郵政事業庁である。平成以降で、平成元年度 3,280 人、平成 2 年度 2,682 人、平成 3 年度 2,094 人、平成 4 年度 1,644 人、平成 5 年度 1,079 人、平成 6 年度 989 人、平成 7 年度 1,188 人、平成 8 年度 1,024 人、平成 9 年度 922 人、平成 10 年度 696 人、平成 11 年度 613 人、平成 12 年度（以後郵政事業庁）492 人、平成 13 年度 269 人、平成 14 年度 132 人と推移した（各年度の『年次報告書』（人事院）に掲げられた数値）。

14) 橋本勇『逐条地方公務員法 第 2 次改訂版』62-64 ページ、猪野積『地方公務員制度講義 改訂版』5-8 ページ。

15) 「臨時・非常勤の職の本来在るべき位置づけ」の中で、「臨時・非常勤職員は、臨時的・補助的な業務又は特定の学識・経験を要する職務に任期を限って任用するものとされているところ、各団体において、その趣旨を踏まえ、任用根拠の位置づけを明確にしておくべき。」とされている（『地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告』。また、翌平成 21（2009）年 4 月 24 日付で総務省の通知も発出されている（『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）』）。

16) 千葉勝美裁判官の補足意見は、次のとおりである（下線は筆者）。

地方公共団体における臨時的任用職員の制度は、法廷意見が述べるとおり、本来、一般職に属する正規職員を中核とする人的体制を補完し、その時々々の行政需要に柔軟に対処するためのものであるが、茨木市においては、本件一時金の支給を受けた者だけでも約 800 名に及ぶ多数の臨時的任用職員が同市の大半の部署に配置され、その多くが常設的な事務に係る職に従事していたようである。近年、茨木市に限らず、各地の地方公共団体において、各種の行政需要が増大し、それに対応する正規職員の数は、定員の枠に縛られているため、現実の必要性に迫られて、定員制限のない（地方自治法 172 条 3 項）臨時的任用職員を採用し、恒常的に、常設的な事務に従事させ、その結果、その数が無視できない規模にまで拡大する傾向が指摘されているところである。そこでは、正規職員とかなり近い形での勤務内容や勤務時間となっている場合も多いため、その処遇に当たっては、法的な可否を十分吟味することなしに、正規職員と同様の手当を支給するという傾向になりがちであり、また、臨時的任用であるということから、給与の額及び支給方法又はこれらに係る基本事項については、条例で具体的に定めることをせず、あるいは具体的な金額の決定を条例により規則や任命権者に丸ごと委任している例も見られるところである。

臨時的任用職員の中には、常勤とまでは評価できないものの、勤務時間や勤務期間が長い者もいるであ

ろうが、これらの職員に対し、生活給的な手当の性格を有する一時金を支給する現実的な必要性があることは理解できないではない。しかしながら、地方自治法 204 条は、議会の議員以外は常勤職員についてのみ法定の各種手当の支給を認めているのであるから、上記の性格を有する一時金を適法に支給するためには、当該職員の勤務実態を常勤と評価されるようなものに改め、これを恒常的に任用する必要があるときには、正規職員として任命替えを行う方向での法的、行政的手当を執るべきであろう。また、臨時的任用職員であっても、これらの職員に対する給与の額及び支給方法又はそれに係る基本的事項については、条例で定めるべきことが同法 204 条の 2 等で要請されているところであるから、その職が文字どおり臨時に生じた事務に係るものであっても、少なくとも給与の額等を定める際の一般の基準等の基本事項は条例に盛り込む必要があろう。そして、これらの対応のためには、当該地方公共団体の人的体制・定員管理の在り方や人件費の額等についての全体的な検討を余儀なくされる場面も生じよう。

本件における茨木市はもとより、以上のような要請を満たしていない地方公共団体においては、本判決の言渡し後は、臨時的任用職員に対する手当等の支給については、地方自治法 204 条 2 項及び同法 204 条の 2 の要件との関係で、その適法性の有無を早急に調査すべきである。その結果、本件と同様な実態が存する場合には、上記要件を欠く支給であることは容易に知り得るのであるから、そのような違法状態を解消するため条例改正が速やかに行われるべきであって、漫然と条例を改正しないまま手当等の支給を続けるときには、当該地方公共団体の長は、違法な手当等の支給について過失があるとして損害賠償責任が追及されることにもなる。

もっとも、条例改正には、手続と時間を要するものであるが、当該公共団体において、条例改正のために要する合理的な期間を徒過してもなお条例の改正がされず、違法な支給を継続する場合には、もはや過失がないとはいい難く、今後の司法判断において、厳しい見解が示される可能性があることを留意すべきである。

17) 大阪高裁判決では、月額制によることが認められる「特別な事情がある場合」に当たるかどうかは、もちろん個別の実情にもよるものの、少なくとも次の 4 つの場合にはこれに当たると考えられるとした。(ただし、勤務の実情を前提とした平均的な 1 箇月の勤務日数によって報酬月額を算定している様な場合などは実質的には日額報酬制の 1 変形であって検討にあたっての「考慮の外」とされた。)

- ① 当該非常勤職員の役所における勤務量が常勤の職員に比肩し得るあるいは準ずる場合
- ② 役所における業務量が必ずしも多くはない場合でも、役所以外の職務執行や、役所の内外での勤務に備えての待機等が多いなど事実上の拘束があつて、月額で報酬を支払うのが相当と考えられる場合
- ③ 勤務量を認識することが困難で、日額報酬制をとるのが不相当と判断され、月額報酬制をとらざるを得ない場合
- ④ その他勤務や地方の実情に照らして月額制を必要とする特別な事情がある場合(職責が極めて重大で、任期中の委員の生活の制約が生じる場合など)

参考文献

(国・地方に共通するもの・全般に関するもの)

早川征一郎『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。

日本労働法学会編『日本労働法学会誌 110 号 雇用関係における文書の作成・管理・提出義務／労働時間規制に関する学際的検討／非常勤職員をめぐる諸問題』法律文化社、2007 年。

川田琢之「公務員制度における非典型労働力の活用に関する法律問題 非正規職員に関する問題を中心としたアメリカ・ドイツとの比較研究」(1～3)『法学協会雑誌』116 巻 9 号～11 号、1999 年。

「非正規」な公務員という存在（鶴養）

下井康史「公務員の勤務形態多様化政策と公法理論（シンポジウム 雇用政策法の基本原理）」『日本労働法学会誌』103号、2004年。

（国に関するもの）

今橋脩『非常勤職員の取扱』学陽書房、1956年。（現在の諸制度とは異なる内容であるが、制度趣旨、質疑応答における考え方は現在も参考になる。非常勤職員に関する古典的書籍。）

人事院編・発行『人事行政の歩み二十年』1968年。

飯野達郎編『公務員任用制度詳解』帝国地方行政学会、1972年。

鹿見島重治他編『逐条国家公務員法』学陽書房、1988年。

森園幸男・大村厚至『公務員給与法精義（第四次全訂版）』学陽書房、2008年。

給与制度研究会・日本人事行政研究所『俸給関係質疑応答集（第10次全訂版）』学陽書房、2008年。

佐藤達夫『国家公務員制度（第8次改訂版）』学陽書房、2009年。

日本人事行政研究所『国家公務員 任用実務のてびき 第4次改訂版』PM出版、2010年。

日本人事行政研究所『国家公務員 任免関係質疑応答集 第6次改訂版』PM出版、2011年。

日本人事行政研究所『国家公務員の給与―その仕組みと取扱い―』、2011年。

給与制度研究会・日本人事行政研究所『諸手当質疑応答集（第12次全訂版）』学陽書房、2011年。

勤務時間制度研究会『公務員の勤務時間・休暇法詳解 第4次改訂版』学陽書房、2011年。

小林和幸「近代初期の日本官僚制 人員統計から見た明治期の『官制改革』を中心に」平田雅博・小名康之編『世界史のなかの帝国と官僚』山川出版社、2009年。

竹中一人「国家公務員の非常勤職員制度の動向 新たな制度による非常勤職員の処遇改善」『季刊行政管理研究』133号、2011年。

（地方に関するもの）

地方公務員任用制度研究会『自治体の新臨時・非常勤職員の身分取扱』学陽書房、2002年。

同『自治体の新臨時・非常勤職員質疑応答集』学陽書房、2002年。

橋本勇『逐条地方公務員法 第2次改訂版』（鹿見島重治『逐条地方公務員法』の改訂）学陽書房、2009年。

松本英昭『新版 逐条地方自治法（第5次改訂版）』学陽書房、2009年。

猪野積『地方公務員制度講義 改訂版』第一法規出版、2011年。

「特集 非正規雇用、自治体の現場から」『ガバナンス』ぎょうせい、2008年2月号（宮瀬健一「50万人以上の臨時・非常勤職員が支える自治 -- 実態と建前の乖離は埋められるのか」、「職責に見合った職層を設け、報酬額を見直す - 東京都荒川区」等を掲載）。

（いわゆる中野区裁判に関する資料を掲載するもの）

平川景子他『わたしのオルタナティブ パートに均等待遇を！ 中野区非常勤職員・賃金差別裁判の記録』明石書店、2005年。

（近時の地方公務員の非常勤・臨時職員に関する論文）

上林陽治「「非常勤」「常勤」の区分要素と給与条例主義―茨木市臨時的任用職員一時金支給事件・最高裁判決（平成22.9.10）、枚方市非常勤職員一時金等支給事件・大阪高裁判決（平成22.9.17）を例に」『自治総研』37巻3号（通号389号）、2011年。

同「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』35巻7号（通号369号）、

2009年。

同「条例による臨時・非常勤職員の処遇の改善」『自治総研』36巻6号（通号380）、2010年。