

勤務条件条例の進化に向けて —地方自治法と地方公務員法のあわいの中で—

鵜養 幸雄

For Utilization of Regulations of Local Government on Working Conditions of Local Public Service

Yukio UKAI

Abstract

Regulation of Local Government (“Jourei”) was stipulated by the Constitution. It is based on the principle of the local autonomy, but there is legal restriction of not contradicting to the national laws or orders.

“De-centralization Reform” of the Local Governments has made sure of the importance of local autonomy and legislation of respective local governments.

On the other hand recent amendment of Local Public Service Law and Local Self- Government Law limited the range of legislation on working conditions of non-permanent local employees.

In comparison with national public employees there are some problems to be solved. So it is expected to utilize the regulations to realize both the local autonomy and balanced working conditions with those of national public service.

1. はじめに

日本国憲法上地方自治制度に関する規定が設けられ、自治体の条例制定権も明文化されて以来、70年強の歴史の中で、条例の重要性は増してきている。

しかし、近時の地方自治法及び地方公務員法の一部を改正する法律（平成29年法律第275号）によって、自治体職員の任用、勤務条件等に関する法律による規制が「強化」されたことの裏返しとして、自治体の条例制定に関する「窮屈さ」が顕在化していると思われる。

同じ公務員法制でありつつ、自治体職員に関して、国家公務員の仕組みとの権衡を図ろうとする際に、条例の根拠自体についても地方自治法・地方公務員法の制約ゆえに制度化が困難なものも存在する。例えば、給与に関して、地方公務員法上は、国、他の自治体の情勢に適應することが求められるものの、地方自治法によって常

勤・非常勤を峻別した規定が設けられているため、国の非常勤職員と同様に常勤職員との権衡を図るための措置を講じようとしてもそこに限界が生じる。また、特に非常勤職員制度に関して、国の場合は広範な特例規定が人事院規則又は政令によって定め得るのに対して、自治体の場合には、それに相当する条例委任規定を欠いている。

そこで、本稿では、あらためて自治体の条例の意義・位置付けを確認しつつ、「応用問題」にどう対処していくことが可能かという課題を念頭に置きつつ、国家公務員制度と比較した場合の柔軟性を確保するための条例の活用への期待をこめた制度的な整理を行おうとするものである。

2. 法制上の制約の中で

(法源としての条例)

「条例」の語は、地方に関する法規に限らず、古くは明治の早い時期にも一般的な法令の名称として用いられ（例えば、貨幣条例（明治8年太政官布告第108号）、内閣創設後、帝国議会開設前、すなわち法律という形式が現れる前には勅令の名称として用いられ（例えば、海軍条例（明治19年4月26日勅令第24号）、帝国議会開設後、法律の名称としても用いられた（例えば、水道条例（明治23年2月13日法律第9号））。戦後の法令では国レベルでの条例は制定されてないが、明治14（1881）年太政官布告第63号として制定された褒章条例は、戦前期に勅令レベルでの改正を経て、戦後も昭和30（1955）年及び平成14（2002）年に改正が加えられ、現在も政令レベルの法規として効力を有している¹⁾。

(憲法と条例)

日本国憲法に「地方自治」の章（第8章）が設けられ、そこに自治体の自治立法（自主法）としての条例が位置づけられるに至っている。憲法上は、「立法」の語は「唯一の立法機関」である国会に独占されるが、一般に自治体の立法作用によるものとしての条例は、判例でも「自治立法」又は「自主法」と位置付けられている（松本 p.214）。

日本国憲法に「地方自治」が創設された沿革に関しては、昭和21（1946）年2月13日に日本政府に手交された総司令部案の3か条からなる「ローカル・ガバメント」以降とされる（天川・小田中 p.27）が、自治体（議会）が定める「条例」については、若干の道のりを経て規定が整理された。

初期の段階では、新たな日本において自治体の機能を重視する立場からは、「公選による議会」に認められる「専権事項」については「一切の立法は、この議会の専権に属さしむべきである、立法権の委任は許されないものとする」と（昭和20（1945）年12月6日「日本の憲法についての準備的研究と提案」付属文書 C3b(2)(a)、高柳他 pp.3-23）が示されるなどの検討が進められたが、その後、憲法の条文化が進む過程でかなりの紆余曲折もみられる。小委員会原案では「都道府県、市、町および村は、それぞれの地域内で合法的に統治作用を運営できるよう、また地方の諸条件に応じよう、この憲法お

よび国会の制定した法律と調和するような法律および命令を制定する権限を有する。」（地方自治に関する第2条（法律）とされたが、民政局草案の3条からなる「ローカル・ガバメント」の第2条では「大都市、市・町住民の憲章制定権」に関する規定となり、司令部草案（2月13日）では「地方政治」の中の1条（第87条）で「彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権限ヲ奪ハルルコト無カルヘシ」とされていた（天川・小田中 pp.30-33）。いわゆる3月2日案に至り、「議事機関トシテ議会ヲ設ク」（第102条）上で、「法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得」（第103条）と現行の規定ぶりに近くなり（同 p.36）、改正草案要綱（3月6日）ではほぼ現行規定と同じものになり（同 p.41）、日本国憲法において、「議事機関」としての「議会」が設置されることとされ（第93条第2項）、その議員は、「住民が、直接これを選挙する」ことが定められ（同条第3項）、条例に関しては、「法律の範囲内で条例を制定することができる」（第94条）と規定されるに至っている。

章の冒頭の自治の基本については、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」こととされ（第92条）、ここで明示された「法律」は、憲法施行に間に合うべく4月17日公布の「地方自治法」（昭和22年法律第67号）として制定され、その附則第1条で「この法律は、日本国憲法施行の日から施行する。」と規定されるに至ったところである。

(地方自治法と条例)

地方自治法では、条例について、日本国憲法の規定する「法律の範囲内」に限らず、「法令に違反しない限り」での条例制定権を認め（第14条第1項）、さらに、「義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」こと（同条第2項）及び「法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる」こと（同条第3項）としている。

(判例による整理)

リーディングケースとされているいわゆる徳島市公

安条例事件（最高裁大法廷判決昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）の裁判要旨では、まず総論として、

「普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。」

と地方自治法の規定の趣旨を確認し、その上で、

「例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうる」

ことを示しつつ、

「逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じない。」

こととしている。

ここでいう「同一の目的に出たものであっても」、「地方の実情」に基づく条例の制定が認められることは、大いに参考となるところである。

（分権改革の中での条例）

いわゆる「分権改革20年」の総括を行った「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(平成26年6月24日地方分権有識者会議 参考資料1)では、国の取組のうちの自由度を高めるものとして、

「自治立法権については、これまで機関委任事務として条例制定ができなかったものについても制定が可

能になるとともに、通達・通知が技術的助言に変わり法的拘束力がなくなったため、地域の状況に照らし法令を柔軟に解釈する余地が拡大した。また、地方における意識改革も起こり、地方分権の理念を踏まえた独自の取組として、独自条例制定が進んだ。しかしながら、国の個別法令による義務付け・枠付けの見直しはほとんど進まず、次の課題として持ち越された。」

とまとめている（1 国の取組（1）国と地方の新しい関係を確立した第1次地方分権改革 ③ 改革の評価 エ 自由度を高める改革）。

また、地方独自の取組として、

「各地方公共団体においては、国の制度改革等に伴う取組のみならず、地方分権改革の理念を踏まえた地方独自の取組が展開され、個性を活かした取組が広がりつつある。」

とし（同2 地方の取組（2）分権意識の高まりが生んだ地方独自の取組）、さらに、

「様々な地域課題に対応するため、法令等に基づき制定義務のある条例以外に地方公共団体が自らの発意で主体的に定める条例が幅広い分野で多彩に制定されるようになった。」

具体的には、コミュニティ条例、まちづくり条例、空き家対策条例など、住民自治を推進するものや地域課題解決のため政策的に定められるものなどが見られる。

このような自主条例の制定の増加は、地域の課題は地方公共団体が責任を持って解決するという自立の精神が強まっている証左と考えられる。

また、法令等に基づき制定義務のある条例についても、その一部に独自の内容を盛り込んだり、政策分野ごとの複数の条例を統合したりするなど、様々な工夫が凝らされるようになった。」

との評価を行っている（同② 自主条例を活用した政策の展開）。

この分権改革を通じて、かつて「条例準則」として事実上条例の「ひな型」として用いられていた「条例案」は、あくまで技術的な助言として、法的な拘束力のないものとして位置づけられるものである（地方自治法第245条の4（技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求）第1項）。なお、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第59条（総務省の協力及び技術的助言）の規定は、当初から置かれていた（もともと、制定時は「総務省」で

はなく「地方自治庁」が、ここでいう「地方公共団体の人事行政がこの法律によつて確立される地方公務員制度の原則に沿つて運営されるように協力し、及び技術的助言をすることができる。」ことの意味は、地方分権改革を通じて確認された自治体の自主性・自立性を前提とし、かつ、これに反してはならないものとしてとらえられることはいうまでもないところである（橋本 pp.1085-1087）。

3. 公務員の勤務条件に関する定め

（国家公務員の場合）

まず、国家公務員法（昭和22年法律第120号）上、総則規定として「情勢適応の原則」が掲げられる。すなわち、「この法律及び他の法律に基づいて定められる職員の給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる。その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない。」（第28条第1項）とされ、特に給与については、「人事院は、毎年、少くとも1回、俸給表が適当であるかどうかについて国会及び内閣に同時に報告しなければならない。給与を決定する諸条件の変化により、俸給表に定める給与を100分の5以上増減する必要があると認められるときは、人事院は、その報告にあわせて、国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない。」（同条第2項）としつつ、法律による給与の支給（第63条）、俸給表（第64条）、給与に関する法律に定めるべき事項（第65条）について定めている。

他方、「職員の勤務条件その他職員の服務に関し必要な事項は、人事院規則でこれを定めることができる。」（第106条第1項）とし、その「人事院規則は、この法律の規定の趣旨に沿うものでなければならない。」（同条第2項）とされている。

国の場合、重要な機能を果たすのが、附則第13条、すなわち、「一般職に属する職員に関し、その職務と責任の特殊性に基づいて、この法律の特例を要する場合においては、別に法律又は人事院規則（人事院の所掌する事項以外の事項については、政令）を以て、これを規定することができる。但し、その特例は、この法律第1条の精神に反するものであってはならない。」との規定に基づいて、非常勤職員についての特例や、服務規定の適用

除外などが定められているところである。

（地方公務員の場合）

地方公務員法についても、「地方公共団体は、この法律に基づいて定められた給与、勤務時間その他の勤務条件が社会一般の情勢に適応するように、随時、適当な措置を講じなければならない。」（第14条）とする情勢適応の原則が定められ、また、第24条は、給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準として、「職員の給与は、その職務と責任に應ずるものでなければならない。」こと（第1項）、「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。」こと（第2項）、「職員は、他の職員の職を兼ねる場合においても、これに対して給与を受けてはならない。」こと（第3項）、「職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当つては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。」こと及び「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。」こと（第5項、いわゆる勤務条件条例主義）が定められている。

もともと、地方公務員に関する一般法は地方自治法であり、「職員に関する任用、人事評価、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、退職管理、研修、福祉及び利益の保護その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、地方公務員法の定めるところによる。」（第172条第4項）とされているところである。

そして国の場合との大きな違いは、職務と責任の特殊性に基づく特例に関する条例への委任規定が存在しないことである。すなわち、地方公務員法第57条（特例）は「職員のうち、公立学校（中略）の教職員（中略）、単純な労務に雇用される者その他その職務と責任の特殊性に基づいてこの法律に対する特例を必要とするものについては、別に法律で定める。」として特例の「法律」を想定した規定となっている。もともと、同条のただし書が、「ただし、その特例は、第一条の精神に反するものであつてはならない。」としており、この第1条の精神は、第1条（この法律の目的）の規定する「地方公共団体の行政の民主的かつ能率的な運営（中略）を保障し、もつて地方自治の本旨の実現に資することを目的とする。」ことに示されているところである。

4. 勤務条件に関するいくつかの各論的課題

（勤務時間等）

そもそも、労働条件（憲法上は勤労条件）について、一般労働者の場合、
・憲法第27条 → 労働基準法 → 労使協定、就業規則

で定められるものが、国家公務員については、労働基準法等が適用除外とされ、国家公務員法その他の法律、その委任等による人事院規則等の定めにより、地方公務員については、労働基準法の原則適用の下、法律による特例、条例の定めによることとされている。

「後発」の法律によってやや複雑な状況となっているのは、勤務時間、休暇、休日等に関するものである。国で独自法としての一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律（平成6年法律第33号）が制定され、自治体職員についても、これを踏まえた条例準則（平成6年8月5日自治能第65号の別紙）に基づき、各自治体が勤務時間条例を制定してきている。

しかし、例えば、病気休暇に関する規定等については、従前の仕組みとの整合性を図るべく、自治体によって異なる定めもあり、また、非常勤職員に関する定めも必ずしも統一的にはなっていないところである。

なお、育児休業等に関しては、制定当初（1991（平成3）年）には国家・地方公務員は適用除外とされていた（当初の第17条）が、現行法（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（平成3年法律第76号））第61条（公務員に関する特例）では、民間労働者に関する法律の規定の一部適用に加え、特例・読替えを行うこととされている。

（給与）

給与に関する規定は、国が、国家公務員法の規定を一般法として、一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号）、そして数多くの人事院規則、通知等による体系が形成されており、地方についても、給与条例等が整備されているが、自治体職員の給与については、地方公務員法に先立つ一般法としての地方自治法の規定と国とのバランスをも求める地方公務員法との間で少々複雑なものとなっている。

地方公務員の給与に関する法律の規定は読みにくさには、次のようないくつかの要素がある。

- ① 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。
- ② 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、服務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。
- ③ 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。

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。

なお、昭和27（1952）年改正前は単に「給与」とされていたが、この改正時に、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としたことから「その他の給付」の文言が加わり、また、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も置かれた。この改正は、「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ている。

現行の「非常勤の職員」に関する規定については、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、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こととされている。このことは、現行規定のままでは、議員に関する第203条の規定との対比で、一般的な非常勤職員には「期末手当」の支給が認められないことを意味する。

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。

このような中で、地方公務員法及び地方自治法の平成29年改正が行われた²⁾。

ここでは非常勤職員としての会計年度任用職員の仕組みが法定された。この会計年度任用職員はフルタイムとパートタイムとに分けられる。前者は、常勤職員と一週間の勤務時間が同じ者であり、後者は、それより短い勤務時間の者とされている（平成29年改正法による改正後の地方公務員法第22条の2第1項第1号及び第2号）。つまり、法文の定義上、常勤職員の勤務時間の4分の3を超えても常勤職員と「同様」(つまりフルタイム)とならない限りはパートタイムとして整理されるわけである。この点については、判例との整合性が保たれているか若干の危惧もある。

重要判例の一つである枚方市事件判決（平成22年9月17日大阪高裁判決（上訴なく確定））では、実態としての「常勤」性を認め、ここでの工夫は、非常勤職員として任用されても、実態から見て「常勤的」である場合に地方自治法上の常勤として扱う可能性を認め、また、手当支給の条例の根拠についても、基本事項の定めがあれば可としている³⁾。

しかし、今回の法改正では、4分の3超で4分の4すなわち1未満については、すべてパートタイムとして整理され、これが認められないことになる。

また、同じく重要判例である茨木市事件判決（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））は、臨時的任用職員についてのものであるが、

- 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。
- としている。

なお、この判決における千葉判事の補足意見は、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、「常勤的」なものは常勤として整理することが求められ、これを怠り、あらためて訴訟となった場合には、「厳しい司法判断」を覚悟しなければならないこととなるが、非常勤としての会計年度任用職員を創設し、フルタイムのものをパートタイムのものとして「常勤」扱いすることの整理は必ずしも自明でないと思われるところである⁴⁾。

（国の附則第13条に相当する条例の可否）

前述のとおり、法律の規定に対して、「職務と責任の特殊性がある場合」に対する、特例規定を設けることの可否について、国では人事院規則又は政令により、これが認められるが、自治体については、法律上、これに相当する規定が存在しない。

この点については、例えば次のような整理を行うことも不可能ではないと考えるが、強引すぎる解釈であろうか。

・特例法について規定する地方公務員法第57条の規定の射程は、立法当時想定された労働基本権の制約や政治的行為の制限といった法律事項に関するものであり（鈴木 pp.179-180、橋本）、同条は、地方公務員（一般職）に関する基本法（一般法）としての位置付けを明確にしており、一方で、地方公務員法が唯一の法律ではないという当然の事実を確認しつつ、他方で、制定時から想定されていた公営企業職員への特例法を念頭に置いた規定であり（橋本 pp.1024-1025、pp.1040-1042）、

特例の法令の形式について法律が独占することまでは意味していない（すなわち、特例事項を内容とする条例、規則等を排除していない）と考えられる⁵⁾。

- ・公務員制度も組織（の運営）に関する事項として「地方自治の本旨」が参照される。
- ・徳島市公安条例判決が述べるように、法律が必ずしも画一性を求めるものでない場合には、地方の実情に応じた条例の制定が可能である。
- ・分権改革の成果である自治体の自立性・自主性は組織の運営である人事管理についても当てはまる。
- ・情勢適応の内容としての国、他の自治体との権衡は、逆に言えば、自治体ごとに勤務条件が異なることを想定している。
- ・国の場合には人事院規則又は政令による特例を定め得ることを法律上規定しているが、このことは国の場合にはこの規定（法律の委任）がなければ特例を定め得ないことになるが、自治体の場合には法律による委任がなくとも本来自治体にとって必要な条例は定め得る。
- ・法律（法改正）によって明らかに立法者の意思として明示・限定された部分（条例による規定が認められない部分）以外については、法律の特例となる条例を定めることも可能と考えられる。

もちろん、このように論じても、特に給与について地方自治法が原則を定め、地方公務員法とともに具体的な制約はかなり厳しいものといえよう。しかし、例えば、国の場合の給与・勤務時間等に関して、非常勤職員について、あるいは常勤職員とのバランスを考慮し、あるいはその職務の特殊性から自治体の自主立法である条例（つまり民主制を正統性の根拠とするもの）によって特例規定が許容されると考えることはむしろ自然と思われるところである。

5. おわりに

上述の地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年改正法）が、「法律」による制度趣旨の明確化を目的としたことは、むしろ、条例の在り方について改めて考えなおす契機を提供したものといえる。その内容として、臨時的任用職員制度及び会計年度任用職員については、国の制度を基本的に参照しているが、国家公務員についての人事院規則（又は政令）相当の対

応が条例によって実現できない部分についての扱いが実務上も混乱の種ともなりつつある。

同じ公務員制度に関して、自治体が、地方公務員法の趣旨を踏まえて、国の仕組みを参考としたバランス（権衡）を図る措置を講じようとした場合に条例の制定根拠が不明確（むしろ否定的）となっていることも原因の一つである。

また、地方公務員法の選択した制度が国家公務員法の整理と異なる場合、例えば、特別職の設定と限定方法について、自治体（議会）の判断で国と同様の制度設計が行なえるか否かも理論上は興味深いところがある。現状として一般職相当の職を特別職としたことへの見直しの趣旨にもとづく改正ではあるが、改正後も国と異なる整理である点からむしろ原則として一般職化する政策も（現実味はほとんどないものの）理論的には考えることができる。特別職についても国を参照するなら、委員、顧問等を原則として一般職としてとらえ、法律上の限定を上回りさらに縮小解釈して、その内容を条例化することができるかという論点になる。解釈による広がりすぎの是正のための法律改正の趣旨は活かしつつ、さらに、国に準拠した限定を加えることもその趣旨に反しないともいえよう。

人事管理の現場でもっとも工夫を求められる会計年度任用職員については、総務省の通知（立法趣旨の代弁）によれば、運用上、他の一般職非常勤職員を想定しないことが求められている。もしこの点を法律上明確にしておくのであれば、非常勤の職（任期付職員の職に係るものを除く。）を会計年度任用職員の職と法律上定義すれば足りたが、法制的にこれは選択されなかった。一方で国の非常勤職員のうちのひとつの類型である期間業務職員（人事院規則によるもの）の仕組みを参照したとして、国とは異なるパートタイム類型を法定し、また制度内容について、国と異なる法制となっている。国の仕組みに準拠しようとしても法律上の文言と抵触することに対してどう対応するか、自治体自身の組織の運営の問題としてどう整理できるか、そして、国における人事院規則及び政令への委任と異なり、そもそも「職務と責任の特殊性」を勘案した条例制定の根拠を欠くことの問題について、今後、法律と条例との関係、自治体の自立性・自主性の発揮を内部組織管理についてどう行うことができるかなど、さらに検討を進めていくことが求められるといえよう。

注

1) 法令名に「条例」が用いられているのは、まず、内閣創設前の太政官布告があり、代表的なものとしては、貨幣条例（明治8年太政官布告第108号）、集会条例（明治13年太政官布告第12号）、日本銀行条例（明治15年太政官布告第32号）、電信条例（明治18年太政官布告第8号）などがある。

内閣創設後、帝国議会開設前、すなわち法律という形式が現れる前には、海軍条例（明治19年4月26日勅令第24号）、陸軍検閲条例（明治19年7月26日勅令第57号）などのように勅令の名称として用いられた。

帝国議会開設後も、水道条例（明治23年2月13日法律第9号）、銀行条例（明治23年8月25日法律第72号）、商業会議所条例（明治23年9月12日法律第81号）のように法律の名称としても用いられた。他方、条例という名の勅令も、海軍糧食条例（明治23年2月13日勅令第14号）のように明治23（1900）年にも引き続き制定され、褒章条例第8条及び第9条臨時特例（昭和20（1945）年7月11日勅令第410号）まで続いている。ちなみに、褒章条例は明治14（1881）年太政官布告第63号として制定され、戦後も昭和30（1955）年及び平成14（2002）年に改正され、現在も政令レベルの法規として効力を有している。

2) 地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第27号）（平成29年5月17日公布）の概要は、総務省によって、次のとおり説明されている。

地方公共団体における行政需要の多様化等に対応し、公務の能率のかつ適正な運営を推進するため、地方公務員の臨時・非常勤職員（一般職・特別職・臨時的任用の3類型）について、特別職の任用及び臨時的任用の適正を確保し、並びに一般職の会計年度任用職員の任用等に関する制度の明確化を図るとともに、会計年度任用職員に対する給付について規定を整備する。

1. 地方公務員法の一部改正【適正な任用等を確保】

地方の厳しい財政状況が続く中、多様化する行政需要に対応するため、臨時・非常勤職員が増加（⑰45.6万人→⑳49.8万人→㉑59.9万人→㉒64.5万人）しているが、任用制度の趣旨に沿わない運用が見られ、適正な任用が確保されていないことから、以下の改正を行う。

(1) 特別職の任用及び臨時的任用の厳格化

① 通常の事務職員等であっても、「特別職」（臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員等）として任用され、その結果、一般職であれば課される守秘義務などの服務規律等が課されない者が存在していることから、法律上、特別職の範囲を、制度が本来想定する「専門的な知識経験等に基づき、助言、調査等を行う者」に厳格化する。

② 「臨時的任用」は、本来、緊急の場合等に、選考等の能力実証を行わずに職員を任用する例外的な制度であるが、こうした趣旨に沿わない運用が見られることから、その対象を、国と同様に「常勤職員に欠員を生じた場合」に

厳格化する。

(2) 一般職の非常勤職員の任用等に関する制度の明確化
法律上、一般職の非常勤職員の任用等に関する制度が不明確であることから、一般職の非常勤職員である「会計年度任用職員」に関する規定を設け、その採用方法や任期等を明確化する。

2. 地方自治法の一部改正【会計年度任用職員に対する給付を規定】

地方の非常勤職員については、国と異なり、労働者性が高い者であっても期末手当が支給できないため、上記の適正な任用等の確保に伴い、以下の改正を行う。

・会計年度任用職員について、期末手当の支給が可能となるよう、給付に関する規定を整備する。

【施行期日】平成32年4月1日

3) 枚方市事件では次のように判示している。

①地方自治法第204条第1項の「常勤の職員」に該当するかどうかについては、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とすると、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時間という日常的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主眼は、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。

4) 茨木市判決における千葉勝美裁判官による補足意見（抄）
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、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こ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えず、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。

5) 地方公務員法第57条については、次のように理解されている（橋本）。

・基本法と特例法（橋本 p.1024）

「一般職の地方公務員の身分取扱いについては、地方公務員法が基本法であり」、

「このことは、同法が一般職の地方公務員に関する初めての統一法として制定されたいきさつからしても当然雄ことであり、一般職の地方公務員は同法の定める人事行政の根本基準に従ってその身分が取り扱われ、そのことによって地方公共団体の民主的かつ能率的な行政の運営を確保し、究極的に

は日本国憲法第 92 条地方自治の本旨が実現されるものである。」

「しかし、このことは同法が一般職の地方公務員の身分取扱いに関する唯一の法令であることを意味するものではないし、また、その身分取扱いの一部について同法とは別の目的に基づく別個の法令が制定されることを否定されるものではないし、また、その身分取扱いはそれぞれの独立の法人格を有する地方公共団体の内部管理の問題であるから、その自主立法である条例や規則などによって、同法の精神に則して具体的な規定が定められることは当然である。」

「基本法である地方公務員法に対する特例の法令を定めることは当然に可能であり、また、現にさまざまな特例法が存在するが、本条は同法に対する特例法令として、その職員の職務と責任の特殊性に基づいて法律で特例を定める場合があることを明らかにした規定、すなわち、職務内容に応ずる公務員としての身分取扱いに関する特例法を予定した規定であるといつてよい。」

「本条が予定する職務の特殊性に基づく特例法には、「教職員に関するもの、企業職員に関するもの、単純労務職員に関するもの、警察職員に関するものおよび消防職員に関するものがある。」「一般職の職員である独法職員についても特例が定められている。」

・ 特例法制定の意義（橋本 p.1025）

「本条が特例法を予定しているのは、一口に一般職の地方公務員といってもさまざまな職種が含まれているからである。」「また、地方公共団体の事務、事業の多様化に対応して、職員の職務内容も一般の行政事務から教育、警察、消防、交通、水道、病院、清掃など多種類にわたっている。これらの事務に従事する者はいずれも地方公務員である以上、共通の身分取扱いをすることが基本である。とくに服務とか分限、懲戒、福利厚生などは、ひとしく公共の福祉の増進のために勤務するという立場に着目して、できる限り同じ取扱いをすることが建前であろう。しかし、職務内容の特殊性に応じて他の職員と異なる取扱いをしなければならないことも事実であり、もし、しいて画一的な取扱いをするならば、職務の特殊性を無視し、身分取扱いがかえって支障が生じるおそれもある。要するに基本法が定める原則と職務の内容に基づく特例とをそれぞれの職種ごとにどのように調整するかということが、立法上の課題となるのである。」

・ 制定時における法案修正（橋本 p.1041）

「単純労務職員について特例法を定めることとされた趣旨は、制定当時修正案を提出した参議院の民主党および緑風会の提案理由説明によれば、地方公務員法第 36 条による政治的行為の制限を緩和ないし解除することにあった。そして地方公営企業労働関係法の制定により、労働関係についても特例が定められた結果、この二点が特例の中心をなすものであり、勤務条件の決定方式の特例は労働関係の特例に対応するものである。このように特例が設けられた基本的な理由は、

これらの職員は公務員ではあるが、民間類似の職種の勤務者と職務内容が実質的に共通しているので、公務員として欠くことのできない規制は別として、できる限り民間の勤労者と同じような取扱いをすることとされたためである。」

参考文献

- 天川晃・小田中聰樹（2001）『日本国憲法・検証 1945-2000 資料と論点 第 6 巻 地方自治・司法改革』小学館
 鈴木俊一（1951）『地方公務員法の解説』時事通信社
 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著（1972）『日本国憲法制定の過程 I』有斐閣
 橋本勇（2016）『逐条 地方公務員法〈第 4 次改訂版〉』学陽書房
 別冊法学セミナー・新基本法コンメンタール（2016）『地方公務員法』日本評論社
 松本英昭（2018）『要説地方自治法（第 10 次改訂版）』ぎょうせい