

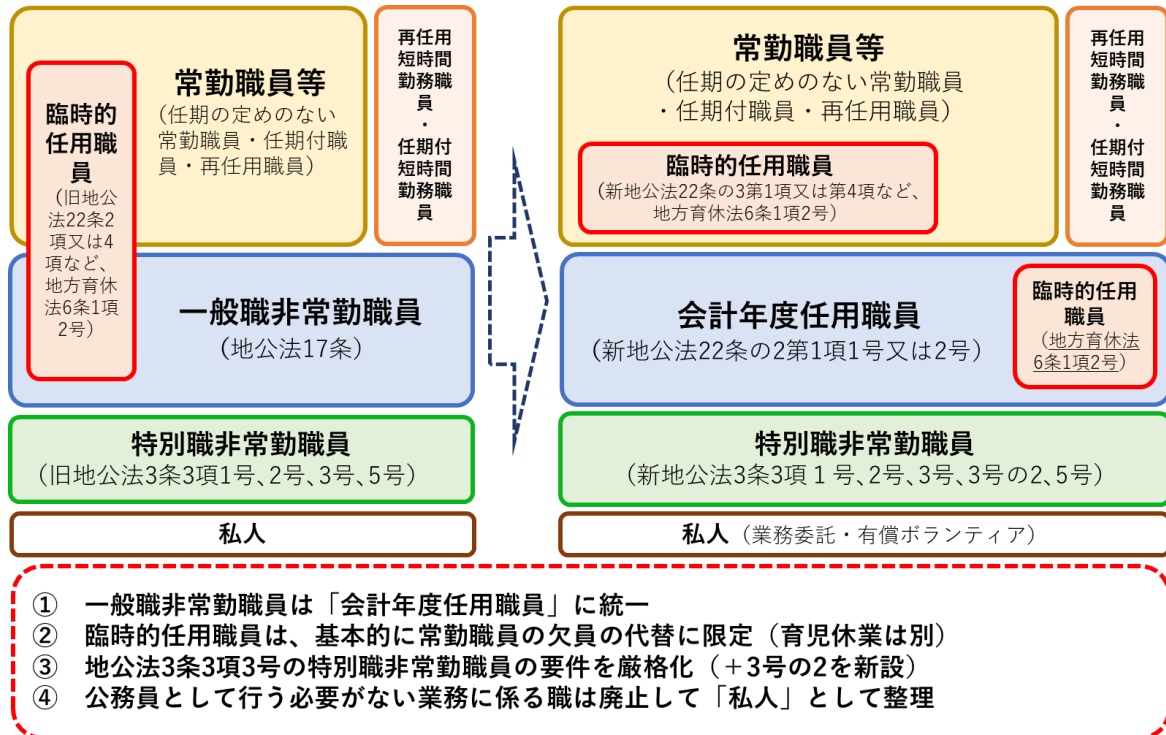
本資料において、「平成 29 年法改正」とは、地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 29 号）による改正をいい、「地方公務員法」又は「地方自治法」は、同改正を反映した地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）又は地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）をいいます。また、「マニュアル」とは、平成 30 年 10 月総務省自治行政局公務員部「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル（第 2 版）」をいいます。

非常勤職員の整理と分類について

第 1	臨時・非常勤職員の任用根拠の明確化、適正化について	1
1	特別職非常勤職員	2
2	一般職非常勤職員	2
3	臨時的任用職員	2
4	私人	3
5	地方公共団体が雇用する職員	3
第 2	非常勤職員の振り分けについて	5
1	「① 第 3 号の特別職非常勤職員の要件に該当するか」について	5
2	「② 地方公務員として任命する必要があるか」について	6
3	要綱で設置されている委員会等について	8
4	附属機関条例主義との関係	10
第 3	具体的なあてはめの例	11

第 1 臨時・非常勤職員の任用根拠の明確化、適正化について

【図 1】任用根拠の明確化、適正化のイメージ（左：平成 29 年法改正前、右：平成 29 年法改正後）



注) 面積の大小と人数の多寡は連動していない。特別職の常勤職員は省略。

1 特別職非常勤職員

平成 29 年法改正により、地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号の特別職非常勤職員（以下「第 3 号の特別職非常勤職員」という。）の要件が厳格化され、専門的な知識経験等に基づき助言、調査及び診断等の事務を行う者に限定された。

また、特別職非常勤職員の任用根拠に関し、同項第 3 号の 2 として選挙、国民審査、国民投票に関する事務に従事する者が追加されたが、これは従前から特別職非常勤職員として任用されてきた者を、その職権行使の高度の独立性に鑑み、第 3 号とは別の類型として整理し、明確化したものであるため（マニュアル 15 ページ「工」）、新たな特別職非常勤職員を追加したものではない。

同項第 3 号の要件の厳格化に伴い、要件に該当しない職は一般職へ移行することになる。この一般職への移行にあたり、その職の業務が「相当の期間任用される職員を就けるべき業務」であることが判明した場合には、会計年度任用職員ではなく、任期の定めのない常勤職員又は任期付職員の活用を検討することが必要となる（マニュアル 7 ページ「③」）。

2 一般職非常勤職員（会計年度任用職員）

一般職非常勤職員は、法改正により会計年度任用職員制度が創設されたことに伴い、会計年度任用職員に統一された。

これまで一般職非常勤職員の任用根拠とされてきた地方公務員法第 17 条は今回改正されていないため、形式的には引き続き同条のみを根拠とした任用があり得るが、会計年度任用職員とは別の一般職非常勤職員は、期末手当の支給対象にならず、また、フルタイム勤務の者であっても給料及び各種手当の支給対象とならないなどの問題があるため、会計年度任用職員以外の一般職非常勤職員の任用は避けなければならない（マニュアル 10 ページ「④」）。

3 臨時的任用職員

臨時的任用職員は、旧地方公務員法第 22 条第 2 項及び第 5 項の下では、常勤職員等（任期の定めのない常勤職員、任期付職員及び再任用職員をいう。以下同じ。）及び一般職非常勤職員に生じた欠員の代替があり得たが、臨時・非常勤職員の任用根拠が明確にされてこなかった関係で、どの職員の代替としての臨時的任用職員なのか明確にされないまま任用されている例が見られる（後記図 2 参照）。

これに対して、平成 29 年法改正後は、地方公務員法第 22 条の 3 に基づく臨時的任用職員は「常時勤務を要する職に欠員が生じた場合」に限定されることになる（同条第 1 項及び第 4 項）。これとは異なる非常勤の職に係る臨時的任用については平成 29 年法改正の経過措置の対象外となっているため、当該臨時的任用の任期は、平成 32 年 3 月末日までを終期として設定することが必要となる（マニュアル 18 ページ「②」）。

なお、地方公務員の育児休業等に関する法律（平成 3 年法律第 110 号）第 6 条第 1 項第 2 号は改正されていないため、育児休業に係る臨時的任用に関しては、会計年度任用の職に欠員が生じた場合にも引き続き行うことができる（この場合の勤務条件は会計年度任用職員と同様となる。）。

4 私人

上記のように、現在の臨時・非常勤職員は、常勤職員等、特別職非常勤職員、会計年度任用職員及び臨時的任用職員に分類することになるが、必ずこれらに分類しなければならぬものではなく、地方公務員として行う必要がない業務については民間委託等を行い、「私人」として整理することも選択肢の一つとなる。

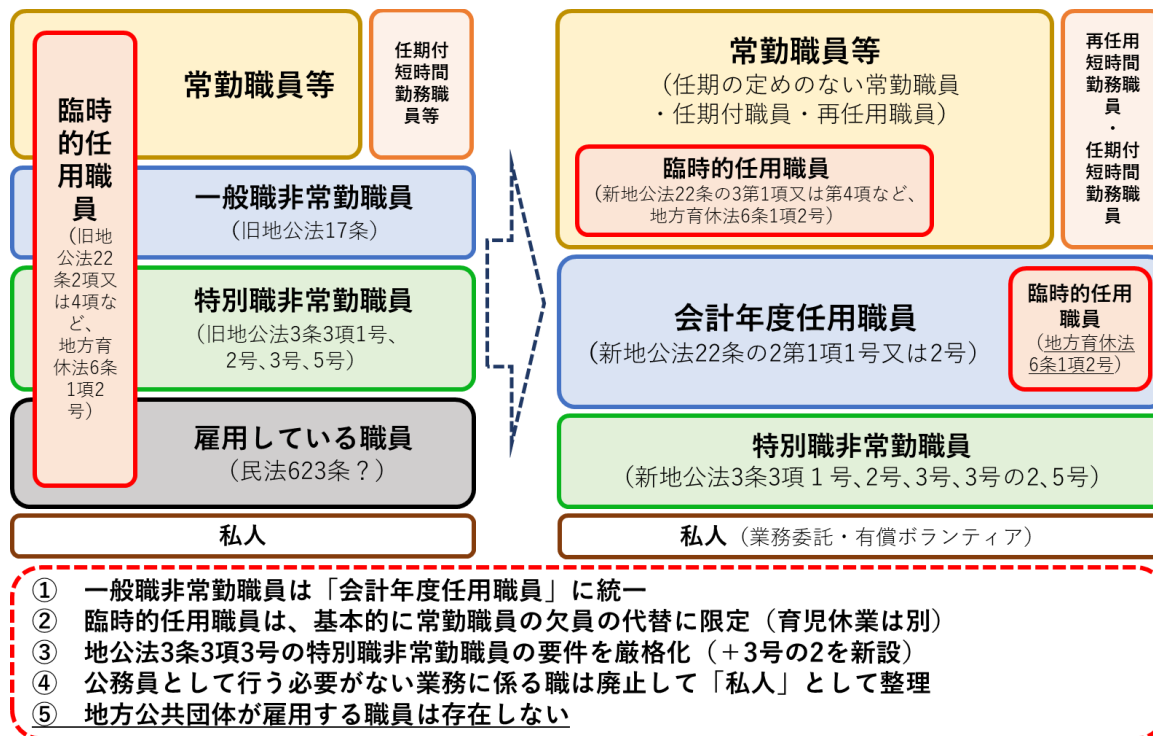
5 地方公共団体が雇用する職員

これまでの「臨時・非常勤職員」の任用根拠が必ずしも明確にされてこなかった結果、特別職非常勤職員、一般職非常勤職員及び臨時的任用職員のほか、「地方公共団体が雇用している職員」というカテゴリーが存在している場合がある。

しかし、国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）第 2 条第 7 項が外国人を勤務させる場合には私法上の雇用契約を締結することを可能としているのに対し、地方公務員法には同様の規定は存在しないことから、同法においては地方公共団体が雇用する職員は想定されていない（マニュアル 11 ページ「⑥」）。

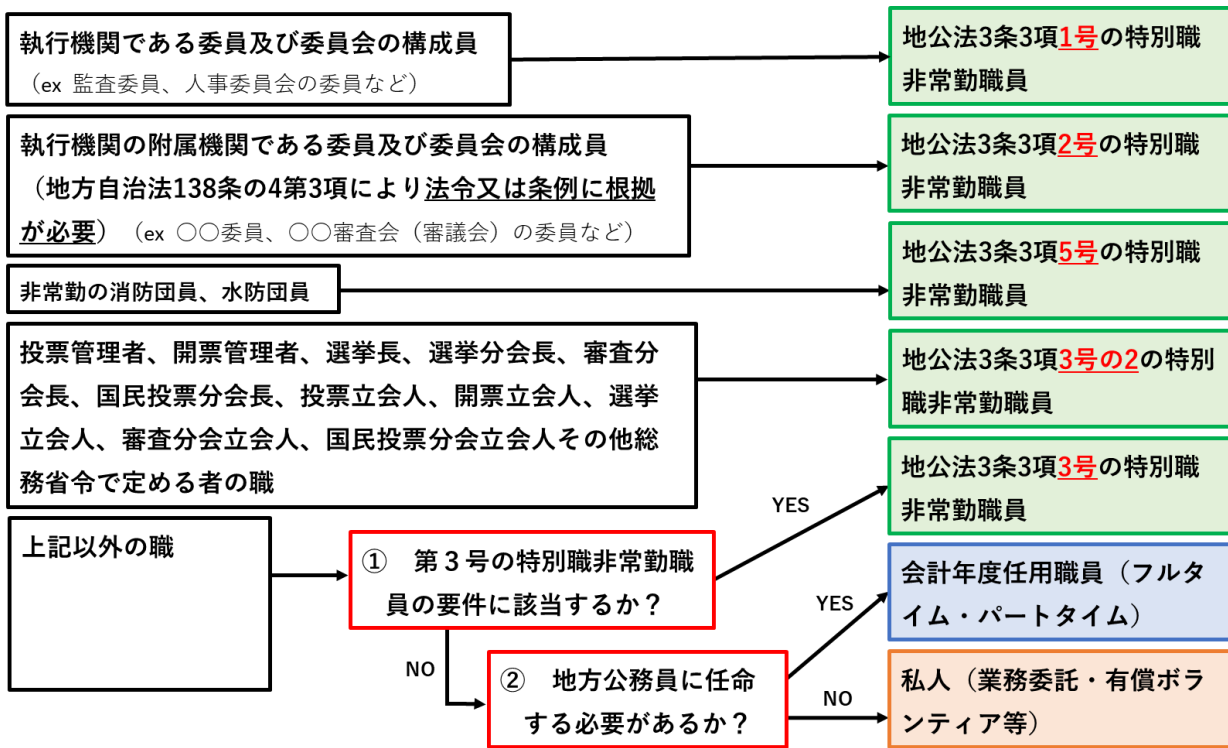
そのため、法改正後の任用根拠として「地方公共団体が雇用している職員」というカテゴリーは存在しないことになる（下記図 2 を参照）。

【図2】 実態をベースにしたものであり、左側は必ずしも適正な任用ではない。



第2 非常勤職員の振り分けについて

【図3】



一般職とは、特別職を除いた一切の地方公務員の職と整理されることから（地方公務員法第3条第2項）、非常勤職員についても、特別職非常勤職員に該当しない非常勤職員が一般職非常勤職員となる。そして、前述のとおり会計年度任用職員ではない一般職非常勤職員の任用は避けるべきであるから、特別職非常勤職員に該当しない非常勤職員は会計年度任用職員となる^(注1)。

これを踏まえ、上記第1の分類を前提に、非常勤職員を特別職非常勤職員、会計年度任用職員又は私人に振り分けるフローを記載したものが図2である。

1 「① 第3号の特別職非常勤職員の要件に該当するか」について

- (1) 特別職の種類は地方公務員法第3条第3項に限定列挙されているところ、このうち非常勤の職に係るものは、第1号の一部、第2号、第3号、第3号の2及び第5号の5種類である。

^(注1) ただし、「相当の期間任用される職員を付けるべき業務」に従事し、地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律（平成14年法律第48号）第5条の要件を満たす者については、条例で定めるところにより任期付短時間勤務職員として任用することができる。

第1号の特別職は法令に根拠があり、第2号の特別職には法令又は条例の根拠が必要となる。また、第3号の2及び第5号については具体的な職名が挙げられているため、特別職非常勤職員に該当するかどうかで疑義が生じるのは専ら第3号の特別職非常勤職員である。

(2) そして、この第3号の特別職非常勤職員として任用できるかは、平成29年法改正により厳格化された要件に該当するか否かによる。

すなわち、①専門的な知識経験又は識見を有すること、②当該知識経験等に基づき事務を行うこと及び③事務の種類が、助言、調査、診断又は総務省令で定める事務であることの全ての要件を満たす必要がある。

(3) 法令に基づき設置される第3号の特別職非常勤職員の具体例はマニュアルの14ページに限定列挙されている（マニュアル「問2-1」）。

(4) 地方公共団体が独自に設置する職に係る第3号の特別職非常勤職員についても、上記①②③の要件を全て満たすことが必要である。

ここで、同号にいう「顧問」とは、地方公共団体の機関等に対し、政策的事項、専門的事項等に関し、意見の陳述又は勧告をさせる等のために置かれる職をいい、「参与」とは、地方公共団体等の機関に対し、技術的、専門的事項等に関し、意見を述べることなどのために置かれる職とされていることから（地方公務員月報昭和38年2月第2号46ページ）、「助言」を事務とする者は、広く住民等に意見を陳述するものではなく、地方公共団体の機関等に対して意見を述べる者を指すとされている（マニュアル「問2-3」）。

2 「② 地方公務員として任命する必要があるか」について

(1) 上記①において第3号の特別職非常勤職員の要件を満たさない者については、他の特別職非常勤職員にも該当しないことから（図3参照）、非常勤の地方公務員に任命する場合には会計年度任用職員として任用することになる。

他方、非常勤の地方公務員に任命する必要がない場合は私人（業務委託、有償ボランティア等）として整理することになる。

(2) 地方公務員に任命する必要があるか否かについては、**地方公務員法の定める服務を課す必要があるか否か**、が一つの考慮要素になる。

具体的には、その業務の目的を達成するために、従事する者に対して、

- ・ 服務の根本基準（地方公務員法第30条）
- ・ 服務の宣誓（同法第31条）

- ・ 法令等及び上司の職務上の命令に従う義務（同法第 32 条）
- ・ 信用失墜行為の禁止（同法第 33 条） ・ 秘密を守る義務（同法第 34 条）
- ・ 職務に専念する義務（同法第 35 条） ・ 政治的行為の制限（同法第 36 条）
- ・ 争議行為等の禁止（同法第 37 条）
- ・ 営利企業への従事等の制限（同法第 38 条）

の義務を課す必要があるか否か、を検討することになる（但し、パートタイム会計年度任用職員については営利企業への従事等の制限は適用されない。同法第 38 条第 1 項ただし書）。ここで、上司の職務上の命令に従う義務（同法第 32 条）が課されることから、会計年度任用職員は任命権者の指揮監督下で業務に従事する労働者性のある者が想定されている。

例えば、住民のプライバシーに直接接する業務に従事する場合には、地方公務員法上の守秘義務を負う必要があるため、地方公務員に任命する必要があるし、所定の勤務時間及び勤務場所において上司の指示に従って従事することが必要な場合も、地方公務員に任命する必要があるといえる。

(3) また、**災害保障の観点**も 1 つの考慮要素となる。

すなわち、地方公務員に任命せずに私人として整理する場合には、職員ではないため地方公務員災害補償法（昭和 42 年法律第 121 号）、労働者災害補償保険法（昭和 22 年法律第 50 号）及び非常勤職員の公務災害補償等に関する条例は適用されない（ただし、法人等の事業者に委託する場合は、当該法人等の労働者は労災補償の対象となる。）。

これまで特別職非常勤職員が従事してきた業務を委託等に切り替える場合は、これらの災害補償が及ばなくなる可能性があるため、災害補償の観点からも検討する必要があると思われる。

【表】各任用根拠と服務規定・災害補償との関係

	特別職非常勤職員 (地公法 3 条 3 項 3 号)	会計年度任用職員 (地公法 22 条の 2)	臨時的任用職員 (地公法 22 条の 3)	私人
服務	×	○	○	×
災害補償	○（非常勤職員の公務災害条例）	○（地公災法、労災法又は非常勤職員の公務災害条例）	○（地公災法）	×（○：事業者委託、災害補償保険）

(4) 以上に対して地方公務員に任命する必要がない場合は、私人として整理することになる。私人として整理する場合は、「委託」又は「有償ボランティア」などが考えられる。

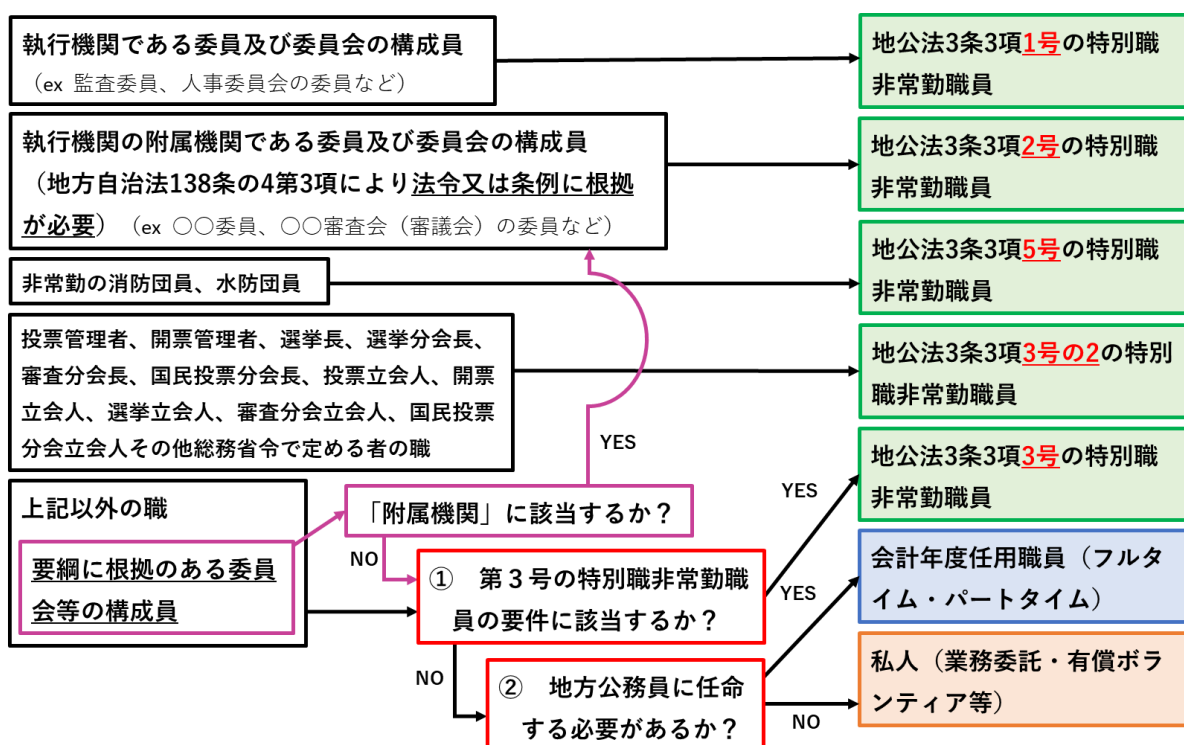
「委託」として整理する場合、受託者は、委託契約に基づき、自己の名と責任において当該業務を行うことから、地方公共団体は、受託者が業務を行う場所や時間等について直接指揮命令することはできない。受託業務に従事する者を地方公共団体が直接指揮命令することは、労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）や労働安全衛生法（昭和 47 年法律第 57 号）等の潜脱となる可能性がある点に注意が必要である。

また、「有償ボランティア」は任意の協力を求めるものに過ぎず、当該私人は地方公共団体に対していかなる契約上の責任や義務を負うことはない。法律関係を予め明確にしておく必要がある場合には「有償ボランティア」は避けるべきである。

(5) このように、第 3 号の特別職非常勤職員の要件を満たさないものについては、「会計年度任用職員」、「私人」のそれぞれの性質を考慮した上で、最も適した形で整理することが必要となる。

3 要綱で設置されている委員会等について

【図 4】



(1) 地方公務員法第3条第3項第2号の特別職非常勤職員（以下「第2号の特別職非常勤職員」という。）に該当する者は、主として「執行機関である委員及び委員会の構成員」又は「執行機関の附属機関である委員及び委員会の構成員」である。

要綱で設置されている合議制の委員会等が「附属機関」に該当する場合には、条例に設置根拠を設けた上で第2号の特別職非常勤職員として整理する一方、「附属機関」に該当しない場合には、第2号の特別職非常勤職員とはならない。

「附属機関」に該当しない場合は、それぞれの構成員が第3号の特別職非常勤職員に該当しない限り（図4の①、基本的に該当しないと思われる。）、上記「2」のとおり会計年度任用職員又は私人として整理することになるが（図4の②）、通常は地方公務員に任命する必要もないので、私人として整理することになる。

(2) ここで、同項第2号には「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」とあることから、要綱で設置された委員会等の構成員も第2号の特別職非常勤職員に該当するかのように読める。

しかし、上記(1)のとおり第2号が本来想定している合議制の「委員会」は、「執行機関」又は「執行機関の附属機関」であり、これらはいずれも法令又は条例の根拠を要することから、「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置される委員および委員会の構成員の職は現在では存在しない」とされている^(注2)（自治省行政局公務員課「地方公務員月報昭和38年2月第2号」（第一法規）の45ページ。ここでは「昭和27年改正による自治法第138条の4の追加の際に、本法は整理されるべきであった」ともされている。）。

したがって、要綱で設置されている委員会等（附属機関に該当しないものに限る。）の構成員については、第3号の特別職非常勤職員とならない限り、地方公務員にはならないことになる（橋本勇（2016）「逐条地方公務員法第4次改訂版」（学陽書房））。

^(注2) 地方自治法第174条の「専門委員」については、第2号の特別職非常勤職員とも解釈されており（松本英昭(2017)「逐条地方自治法第9次改訂版」（学陽書房））、かつ規則により設置することが適当とされている（昭和28年7月1日自行政発第199号等）。そのため、専門委員については、規則で設置されていても第2号の特別職非常勤職員として整理して問題ないと思われるが、専門委員は第3号の特別職非常勤職員の要件にまさに合致するため、第3項の特別職非常勤職員と整理するのが適当と思われる。

4 附属機関条例主義との関係

- (1) 上記のとおり要綱で設置されている委員会等が「附属機関」に該当する場合には、設置根拠が条例にないため地方自治法第 138 条の 4 第 3 項違反となる点に注意が必要である。

すなわち、当該委員会が「附属機関」に該当する場合には、条例に設置根拠を設けなければならない。このとき、個々に条例を設ける必要はなく、一般的な「附属機関設置条例」を制定した上で、同条例の別表において附属機関を列挙することで足りる。

- (2) 「附属機関」の意義（概要）

「附属機関」の意義については、職員以外の外部者が構成員として参加する場合は「附属機関」に該当するとする考え方^(注3)もあるが、附属機関設置条例を厳格に貫くことは行政運営の硬直化を招くとしてより限定的に捉え、「会」としてのまとめ・結論を出すようなものでなければ「附属機関」に該当しないとする考え方^(注4)もある。下級審裁判例では、執行機関の要請により行政執行の前提として必要な調停、審査、諮問及び調査等を行う機関全般をいうと広く解されている（大阪高判平成 25 年 11 月 7 日など）。

後二者の考え方から検討する場合、「附属機関」に該当するか否かは、組織の設立目的、活動内容等から個々に判断していくことになる。

単に構成員（委員）の意見を表明又は意見の交換の場に過ぎない場合は「附属機関」に該当しないと考えることができるとしても、少なくとも、執行機関からの諮問に対して答申を行うように組織として意思決定をする場合はいずれの考え方からしても「附属機関」に該当することになる。

^(注3) 松本英昭(2017)「逐条地方自治法第 9 次改訂版」（学陽書房）501 ページ

^(注4) 稲葉馨『自治組織権と附属機関条例主義』「塩野宏先生古希記念行政法の発展と変革下巻」353 ページ。

第3 具体的なあてはめの例

1 区長（マニュアル「問2-7」）

(1) 区長の業務は町村により多様であるが、例えば「町(村)からの配布物の配布・アンケートの回収」や「住民からの要望の対応」は、「助言、調査、診断その他総務省令で定める事務」に該当しないため、第3号の特別職非常勤職員として任用することはできない。

(2) 続いて、上記の業務を達成するために上記第2の2(2)に掲げた服務規定に基づく義務を課す必要があるかどうかを検討することになる。

このような労務管理が実態と合わない場合は、私人として整理することになる。

私人に対する「委託」にあたっては、個人への委託又は委嘱^(注5)も考えられるが、町内会・自治会へ委託することも考えられ、その他にも町内会・自治会への補助金という形で支出し、各業務を町内会・自治会の本来的業務として扱っている例もある。

このとき、民間損害保険会社との間で自治会活動保険等を契約することで、業務を担った住民の災害補償に配慮している町村も存在する。

2 保育所嘱託医

(1) 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年12月29日）（厚生省令第63号）第33条第1項に基づいて設置され、学校保健安全法（昭和33年法律第56号）に規定する健康診断に準じた健康診断等を行う嘱託医については、専門的な知識、経験又は識見に基づき、「診断」の事務を行う職であることから、地方公務員法第3条第3項第3号の要件を満たす。

(2) また、任命権者の指揮命令を受けずに自らの判断と責任において診断し、勤務時間や勤務場所の拘束性も少ないことから労働者性も低く、学校医、学校歯科医及び産業医と同様に、第3号の特別職非常勤職員として任用することが可能と考えられる。

(注5) 「委嘱」は、必ずしも地方公務員としての任命行為を伴うものではないため、私人に対して協力を依頼する際にも、委嘱状を交付して差し支えない。

3 消費生活相談員

- (1) 国家資格を有し専門的な知識経験又は識見を有しているが、消費者問題に悩む住民の相談に応じ、助言等を行うことは、「助言、調査、診断その他総務省令で定める事務」には該当しないため、第3号の特別職非常勤職員として任用することはできない。
- (2) また、消費生活相談員は住民のプライバシーに直接接することから地方公務員法上の守秘義務を負う必要がある上、所定の勤務時間及び勤務場所を定められ、上司の指揮監督の下に従事するものであるから、服務規定に基づく義務を負う必要があるのが一般的と考えられる。

そのため、一般職の地方公務員として任命することが適当であり（マニュアル 16 ページ）、例えば相談業務にのみ従事する又は補助的に関与するなどの非常勤の消費生活相談員は会計年度任用職員として任用する一方、例えば業務全般にわたるマネジメント、権力的業務及び事業者とのあっせんに従事するなどいわゆる本格的業務に従事する場合は任期の定めのない常勤職員又は任期付職員として任用することになる。看護師、保健師、ケアマネジャーその他の有資格者も同様である。

4 交通指導員

- (1) 児童の登校日における交通安全指導及び街頭における誘導並びに交通安全教室における警察職員の補助を主な業務とする交通指導員については、従事する業務は「助言、調査、診断その他総務省令で定める事務」には該当しないため、第3号の特別職非常勤職員として任用することはできない。
- (2) 地方公務員として任命する必要があるかという点については、パートタイム会計年度任用職員又は私人のいずれもあり得ると考えられる。

5 自立相談支援員

- (1) 生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）に基づく自立相談支援事業及び就労準備支援事業に従事する自立相談支援員についても、従事する業務は「助言、調査、診断その他総務省令で定める事務」には該当しないため、第3号の特別職非常勤職員として任用することはできない。
- (2) 地方公務員として任命する必要があるかという点については、法律上の守秘義務を負う必要があり、また所定の勤務時間及び勤務場所を定められ、上司の指揮監

督の下に従事する必要があると考えられるため、服務規定に基づく義務を負う必要があるのが一般的と考えられる。

そのため、一般職の地方公務員として任用することになり、例えば相談業務にのみ従事する又は補助的に関与するなどの非常勤の自立相談支援員は会計年度任用職員として任用する一方、例えば相談業務全体のマネジメント、困難ケースへの対応及び他の支援員の指導・育成などいわゆる本格的業務に従事する場合は任期の定めのない常勤職員又は任期付職員として任用することになる。

6 文化財巡視委員

- (1) 「文化財の現況把握、保存・管理」といった業務に従事する文化財巡視委員は、文化財保護審議会の委員とは別であり「附属機関」の構成員（又は専門委員）には該当しないことから、第2号の特別職非常勤職員には該当しない。
- (2) また、上記業務は「助言、調査、診断その他総務省令で定める事務」には該当しないため、第3号の特別職非常勤職員として任用することはできない。
- (3) 上記の業務を達成するために法令等及び上司の命令に従う義務などの服務規程に基づく義務を課す必要があるかを検討し、所定の勤務時間等が定められ、上司の指揮監督の下に遂行されるものであれば、会計年度任用職員として任用し、そうでなければ私人として整理することになる。

7 ○○委員会の委員

- (1) 単に委員の意見を表明又は意見の交換の場に過ぎない場合は「附属機関」に該当しないと解するが、組織として意思決定する場合（「諮問・答申型」が典型）は「附属機関」に該当する。
「附属機関」に該当する場合は、条例に設置根拠を設けた上で、第2号の特別職非常勤職員として整理する。
- (2) 「附属機関」に該当しない場合、個々の委員の業務が「助言、調査、診断その他総務省令で定める事務」には該当することはないと思われるため、第3号の特別職非常勤職員ともならない。
- (3) また、一般的には、個々の委員に対して、職務専念義務・法令等及び上司の命令に従う義務などの服務規定に基づく義務を課す必要もないと思われる。

従って、「附属機関」に該当しない○○委員会の委員は、私人として整理する（当

該委員会等は「私的諮問機関」という位置付けとなる。)

8 地域おこし協力隊

(1) 地域おこし協力隊の業務は町村によって多様であるが、基本的に上記①から③までの要件を満たさないと考えられ、第3号の特別職非常勤職員として任用することはできない。

(2) そして、地域おこし協力隊の業務の目的を達成するためには、多くの場合、服務規定に基づく義務を課す必要があると考えられるので、地方公務員として任命する必要がある。

このとき、業務によっては隊員に「労働者性」が認められないことも考えられ、そのときは私人として整理し、隊員との間で委託契約を締結することもあり得る（このときの注意点などについては平成29年5月総務省地域力創造グループ地域自立応援課「地域おこし協力隊の受け入れに関する手引き（第2版）」を参照。)

(3) このように、基本的には、地域おこし協力隊は一般職の地方公務員として任命することになり（マニュアル16ページ）、会計年度任用職員として任用することになると考えられる。

(4) なお、当該隊員の就く業務が「相当の期間任用される職員を就けるべき業務」と位置付けられるような場合には任期付職員として任用することになるが、その給与に関しては、地方自治法第204条に基づき給料及び手当の支給が可能であり、初任給の決定、昇格、昇給等については、常勤職員に適用される基準に準じて適切に運用することが必要とされている（平成30年3月27日総行公第44号、総行給第18号）。かつては職務の評価を基本とした単一号給を設けることが適当とされていたものの、現在は変更されている点に注意が必要である。

以上