

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 —

平成 1 1 年 4 月 2 7 日

地方公務員制度調査研究会報告

はじめに

I	改革の背景と必要性	2
II	地方公務員制度における国と地方の関係	7
1	地方公務員制度の基本的枠組みと国の役割	7
2	国家公務員制度等との関係	9
III	行政と民間との新たな関係	13
1	民間との人事交流	13
2	第三セクター等への職員派遣	15
IV	多様な勤務形態の導入等	19
1	任期を定めて任用される職員	19
2	臨時・非常勤職員、短時間勤務職員	21
3	中途採用の活用	23
4	スタッフ職制・専門職制の活用	25
V	人事管理の新たなあり方	29
1	年功序列から能力・実績の重視へ	29
2	政策形成能力の開発等の人材の育成	32
3	人材の広域共同確保・育成	34
4	女性公務員の登用、職域拡大等	36
5	職員が働きやすい環境の整備	39
6	高齢職員の人事管理	41
VI	地方公共団体の労使関係等	44
1	職員のサービスと労使関係	44
2	労働基準法の適用	46
3	単純労務職員	48
4	紛争処理システム	49
VII	人事委員会・公平委員会制度	52

おわりに

(参考)

・	地方公務員制度調査研究会審議経過	56
・	地方公務員制度調査研究会名簿	58

はじめに

地方公務員制度調査研究会は、地方分権の進展、規制緩和等官民の役割分担の変化、民間における雇用形態の多様化等の社会経済情勢の変化に対応し、新しい地方自治の時代にふさわしい地方公務員制度のあり方を検討することを目的として平成9年5月に設置された。

本研究会では、21世紀の地方自治にふさわしい柔軟で多様な公務員の姿を描くことに検討の視点を置き、地方公務員法制全般にわたって現状の問題点や今後の課題について、各委員から提起された論点を軸に活発な審議を行ってきた。このように広範な観点から地方公務員制度を検討するのは、創設後50年を迎えようとしている現行地方公務員制度にとって初めてのことである。

平成10年7月にはこれらの検討項目についてひとわたりの討議を行ったのを機に各委員の意見の概要を集約整理したのものとして「地方公務員制度調査研究会における委員の意見の中間整理」をとりまとめ公表した。

また、これからの地方公務員制度を構想するに際しては、地方公共団体の実状を十分踏まえることが不可欠である。そのため、本研究会で3回にわたり地方公共団体の人事管理の実態や「中間整理」についての意見を聞くとともに、事務局においてさらに広汎なアンケート調査を実施した。御意見や回答をお寄せいただいた関係者の方々に厚く御礼申し上げます。

その後、これらを基礎にさらに論点を整理し、検討を深め、25回にわたる議論の成果として、最終的な報告をまとめることができた。

報告に当たっては、地方公務員制度の改革が着実に実施されるよう、今後の改革の方向をできるだけ具体的に示すことを心がけた。その際、法律改正に取り組むべき事項、地方公共団体の運用の改革を促す事項、制度のあり方について更に検討を深めるべき事項に応じ、提言の趣旨を明らかにするようにした。引き続き検討を要するため具体的な結論まで至らなかったものもあるが、これらについても、現状の問題点と検討に当たって留意すべき事項を明示するよう努めた。

この研究会報告が、21世紀の地方自治を支える地方公務員制度への改革の指針となることを強く期待したい。

I 改革の背景と必要性

1 改革の背景

地方公務員法の制定により発足した現行の地方公務員制度は、地方自治制度をい
わば内から支える役割を担い、地方自治発展の基盤となってきた。制度発足以来5
0年を経ようとする今日、これを取り巻く我が国の社会経済システムは大きな転換
期を迎えており、国・地方を通じて公務員制度のあり方にも大きな影響を与えてい
る。

(官民の役割分担の変化)

経済社会の発展とともに、行政の役割が公共の秩序維持や安全の確保といったも
のに止まらず、各種の福祉サービスなどの提供などその範囲を拡大し、それに伴っ
て、これに携わる公務員も量的に拡大するとともに、その職種も多様なものとなっ
てきた。

その一方で、成熟化した先進諸国においては経済社会の活性化を図るため、従来
の規制行政ないし保護行政のあり方が見直され、規制緩和や公共サービスの民営化
などにより、行政の役割が大きく変わりつつある。特に我が国においては、キャッ
チアップ型の経済成長の終焉とともに、行政主導型の社会経済システムを抜本的に
改革し、情報公開などによりアカウンタビリティを高めていくことが課題となっ
ている。さらに国・地方を通ずる行財政環境が極めて厳しい状況にあるため、高度
経済成長時代の行政システムを抜本的に見直すことが求められている。

このような中で、地方公共団体が、地域の総合的行政主体として住民に身近な行
政サービスを提供する役割は、地方分権の進展とも相まって、ますます重要となり
つつある。

こうした行政の役割の変化は、必然的に、国・地方公共団体の役割分担を含め従
来の行政のあり方の変革をもたらしている。

(少子・高齢化の進展等社会経済情勢の変化)

我が国においては、今後も急速に少子・高齢化が進展し、21世紀初頭には、世

界的にみて高齢者比率が極めて高い社会が到来することが見込まれている。このことは、地方公共団体の保健・医療・福祉等の高齢化関連施策を増大させるだけでなく、その人事管理の分野にも影響を及ぼしている。まず、活力ある高齢社会を実現するため、公務部門においても高齢者がその豊かな知識、経験を活かせるよう高齢者の雇用を促進することが重要な課題となっている。一方で、少子化に伴い新規学卒者・若年労働者の減少が見込まれる中で、引き続き公務を担う優秀な人材を確保するため、若い世代の就業意識の変化にも対応し、職員が意欲や能力を十分発揮でき、働きがいのある職場とすることも課題である。

さらに、成熟化社会にふさわしい多様性・個性を重視した価値観の広がりとともに、男女を問わず個人がその能力と個性を十分に発揮できる男女共同参画社会の実現が重要課題となっており、そのような観点からも公務員制度のあり方を見直すことが求められている。

（民間の労働・雇用形態の変化）

産業構造のサービス化の進展に伴う労働の変化や経済社会の成熟がもたらした勤労者の就業意識の変化等により、これまで我が国で多く見られた長期継続雇用や年功序列型の処遇などの雇用慣行にも変化がみられる。

従来の雇用システムは長期雇用の正規従業員を主体としたものであり、その雇用形態や働き方は相当に同質的であったが、就業意識の変化、雇用形態の多様化や年齢構成の高齢化に伴い、企業の人事管理のあり方も、従来の年功序列中心から能力・実績を重視した人事管理へと大きく変化しつつある。

さらに、平成10年には、労働契約の期間制限の緩和や裁量労働の見直し等を盛り込んだ労働基準法の全面的な改正が行われるなど、近年の規制緩和・弾力化の動きが労働・雇用法制にも及んでいる。

2 改革の必要性

我が国の社会経済システムの変化は、地方自治や地方公共団体のあり方にもかかってない変化をもたらしている。

地方公務員法は、地方公務員に共通する身分、規律、処遇などの根本基準を定めており、これにより、地方公務員の中立性、能率性、安定性等が確保されるとともに、その資質、能力の一層の向上とともに、地方自治の定着と発展に寄与してきたが、制度発足以来50年を経て地方自治が新たな段階を迎えようとする現在、21世紀における地方自治を支える人事制度にふさわしいあり方へと改革していくことが求められているといえよう。

(地方分権の進展)

平成7年に制定された地方分権推進法に基づき発足した地方分権推進委員会の勧告を経て、政府の「地方分権推進計画」が決定され、その中で法律改正により措置すべき事項についてとりまとめた地方分権推進一括法案が今通常国会に提出されるなど、地方分権の推進は実行の段階を迎えている。地方自治制度の改革により地方公共団体の役割はますます拡大し、自主性・自立性の向上により自己決定権が拡充されるとともに地方公共団体の自己責任もまた重大なものとなる。

このように地方分権が進展する中で、地方公共団体の財政基盤の充実強化とともに、人事行政の分野においても、都道府県と市町村の区別があり、さらにはその規模の面からも多様である地方公共団体がその創意を発揮できるよう、地方公務員制度やその運用をより柔軟かつ多様なものにしていくことが重要な課題である。

(地方分権を担う人材の育成・確保)

分権型社会における地方公共団体には、地域における総合的行政主体として、専門性を備えた政策を形成し、自律的に問題を解決すること、さらには国際化・情報化の進展や環境問題などの新たな課題に対応することが求められており、それぞれの地方公共団体が、自らの責任において社会経済情勢の変化に柔軟かつ弾力的に対応できるよう行政体制を強化することが必要である。このためには、分権型社会の担い手にふさわしい人材を育成・確保できる人事行政システムを整備し、首長が人事・組織の活性化にそのリーダーシップを発揮するとともに、職員の就業意識の変化にも対応し、職員が自発的にその資質・能力の向上に努め、それを十分に発揮することのできる環境を整備する必要がある。

（住民意識の変化）

社会経済の成熟化や地域の総合的行政主体としての地方公共団体の役割の増大に伴って、住民の行政ニーズが高度化・多様化しているのみならず、情報公開やボランティア活動などを通じて地方公共団体の行政のあり方についての住民の意識も変化している。このような住民の多様なニーズにきめ細かく対応するためにも、地方公共団体は従来の行政手法にとらわれず創意工夫を活かして対応することが求められる。また、人事行政においても、住民の理解が得られるよう、積極的な情報提供等を通じて、その透明性を向上させることが求められている。

（雇用システムの変化）

地方公務員制度は、民間労働者や国家公務員とともに我が国の雇用システムの一環を形成しており、民間において長期継続雇用や年功序列型処遇を前提とした雇用システムの見直しが進む中で、地方公共団体においても、組織の活性化と行政の質の向上を目指して、能力・実績の重視や民間との人事交流など公務にふさわしい新たな人事管理システムを導入していくことも課題である。

3 分権型社会における地方公務員

地方公共団体を取り巻く環境の変化とともに、我が国の地方自治が新時代を迎えようとしている今、地方公務員制度もまた分権型社会における地方公務員のあり方にふさわしいものでなければならない。

まず、地方分権の進展に伴い、地方公共団体の担う役割がより多様なものとなるため、従来よりも、職員に期待される能力も一層多様化してくる。すなわち、行政サービスの高度化に伴う専門的能力、新たな課題に積極的に取り組む進取の気性と創造力、状況に適切に対応できる柔軟性などが、これまでもまして求められることになる。地方公務員法制もこのような期待にこたえ得るよう、多様な人材を確保できる柔軟なものでなければならない。

加えて、地方公務員も地域で生きる一員として、住民とともに地域の問題を語り合い、考え、解決に努力する人間であることが望まれている。言い換えれば、専門

性、創造性と並んで、あるいはそれ以上に、協働性ひいては、豊かな人間性やコミュニケーション能力が要求される。また今後更に進むと予想される民間サービスと競合する行政分野の拡大、民間との人事交流の拡充という要素も、住民に身近な存在としての公務員像を描かせる契機となる。

地方公務員は、地域で働く勤労者としての権利と義務を有するとともに、職務との関連においては、地域社会における「全体の奉仕者」として、公権力の行使やサービスの提供等を通じて、住民福祉の向上と個性的で活力ある地域社会を構築する役割を担っており、従来以上に、住民の信頼を得る職務能力、公務員としての倫理観や責任感が求められる。

もとより、これらの能力及び責任感等は、日々の職務の遂行や研修等を通じて磨かれていくものであり、個々の職員が、働きがいを見出しつつ、それぞれの資質・能力を十分に発揮できるよう、地方公共団体における人事管理や職場環境のあり方などにもより一層多様性・柔軟性が求められる。

4 改革の検討の視点

このような環境変化の下で、地方公務員制度はその制度や運用の全般にわたってこれまでのあり方を見直すことが求められているが、当研究会では、各委員から示された数多い課題を以下のように整理して検討してきた。

- (1) 地方分権の進展等を踏まえ地方公務員制度の意義・位置付けや国家公務員制度との関係をどう考えるか。
- (2) 行政の役割の変化を踏まえた行政と民間との関係についてどう考えるか。
- (3) 民間の雇用システムの変化等を踏まえた多様な任用形態や勤務形態についてどう考えるか。
- (4) 行政運営の担い手である地方公務員がそれぞれの資質・能力をますます発揮できるような人事管理はどうあるべきか。
- (5) 様々な環境変化を踏まえて労働法制や労使関係のあり方をどう考えるか。
- (6) (1) から (5) に対応して人事行政機関のあり方をどう考えるか。

以下これに沿って改革の方向を示すこととしたい。

II 地方公務員制度における国と地方の関係

新しい時代にふさわしい地方公務員制度のあり方を検討するに当たっては、まず、地方分権の進展等により地方公共団体の自主性・自立性が拡大することを踏まえ、現行の地方公務員制度における国と地方の関係について見直すことが課題となる。

1 地方公務員制度の基本的枠組みと国の役割

(1) 現状と課題

- ① 地方公務員法においては、地方公務員の任用、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限、懲戒、服務、職員団体等についての根本基準が定められ、さらに、「地方公共団体は、法律に特別の定がある場合を除く外、この法律に定める根本基準に従い、条例で、人事委員会又は公平委員会の設置、職員に適用される基準の実施その他職員に関する事項について必要な規定を定めるもの」とされている。また、地方公共団体がそれを定めるに当たって、「その条例は、この法律の精神に反するものであってはならない」と定められている（地公法5条①）。
- ② 各地方公共団体は、人事委員会又は公平委員会に関する条例、職員の任用に関する条例、給与その他の勤務条件に関する条例、服務に関する条例、分限及び懲戒に関する条例、職員団体に関する条例等、人事行政に関して広範な条例を制定している。
- ③ 地方公務員法においては、「自治省は、地方公共団体の人事行政がこの法律によって確立される地方公務員制度の原則に沿っ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」と規定されている（地公法59条）。

自治省の行う協力、技術的助言の内容としては、法令の制定改廃に伴う施行通知等の通知、条例、規則等の準則、法律の解釈又は運用に係る行政実例、適切な

助言や情報提供を目的とした会議、自治大・大学等における研修、地方公共団体の人事行政に関する実態調査、人事行政上参考になる調査研究とその配布等がある。

- ④ 地方分権の進展に伴って、地方公共団体における自主的・主体的な人事行政の確立が一層求められている中で、条例・規則等自主立法をどのように活用していくか、また地方公務員制度及び地方公共団体の人事行政における国の役割をどのように考えるかが課題となっている。

(2) 今後の改革の方向

(自主立法の活用)

地方公務員制度においては、憲法による地方自治の保障を具体化するとともに地方公共団体の人事行政の自主性を確保する観点から、身分保障、服務、懲戒、職員団体制度等についての基本的事項については法律で定めることとし、人事行政を具体的に実施するために必要な事項については条例・規則等の自主立法により規定することとされている。

このような制度の基本的枠組みは維持されるものである。今後、地方分権が進展する中で、地方公共団体の運営の中核的事項である人事行政の分野においても、諸情勢の変化にきめ細かく、かつ、柔軟に対応するため、今後は地方公共団体が条例・規則等の自主立法を活用し、それぞれの人事管理の仕組みを構築していくことが求められる。このため、法律で定めるべき事項は、地方公務員制度の基本的な枠組みに止め、その他の事項については地方公共団体が自主的に定める範囲を一層拡大する必要がある。

その一方で、地方公務員の身分取扱い等に関する事項で、条例・規則の制定等地方公共団体の自主的決定に委ねるべきこととされたものについても、地方公務員に共通する原理を示すという観点から法律により「準拠すべき基準」を示す必要があるものと地方公共団体が独自に判断すべきものがあると考えられる。

(国の役割)

地方公務員制度における国の役割は、主として、地方公共団体の人事行政の運営

を支援し、住民への情報提供にも資するよう、協力し、助言を行うものである。この場合、

①対象が法律で定められている事項であるか否か、

②地方公共団体が自主的に決定すべき事項であるが、準拠すべき原則が示されているか、または、団体が創意工夫を発揮すべきものであるか

等を踏まえて、協力、助言の具体的な内容を考えることが必要である。

特に、地方公共団体が創意工夫を発揮すべきものについては、国は情報提供者としての役割を担う。このため、自治省は、地方公務員の人事管理の状況についての全国的な情報を収集提供するほか、諸外国や民間における動向なども参考に、新たな人事管理手法を調査研究し、その成果を積極的に提供する必要がある。

2 国家公務員制度等との関係

(1) 現状と課題

① 地方公務員制度の基本法である地方公務員法においては、地方公共団体の人事行政の根本基準について、人事機関に関する規定や労働基準法の適用に関する規定等一部を除き、国・地方を通ずる公務員に共通するものとして、基本的に国家公務員制度に準じた内容が定められている。

② 一方人事行政の具体的実施に係るものは条例・規則等により地方公共団体の自主的な決定に委ねられているが、地方公務員法上、「給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準」（地公法24条③⑤）、「定年による退職」（地公法28条の2②③）については、地方公共団体がこれらの事項を定める際に準拠すべき原則として、国家公務員との均衡を求める趣旨の規定が置かれている。

③ また、地方公務員法以外にも、地方公営企業法では企業職員の給与について、教育公務員特例法では公立学校の教育公務員の給与について、警察法では都道府県警察の職員の給与についてそれぞれ類似の国家公務員等との給与との均衡を求

める規定が置かれている。

- ④ 地方分権の進展に伴い、地方公共団体の役割の増大、自主性・自立性の向上、自己決定権と自己責任の拡大が進む中で、地方公務員の職域の拡大、多様化、都道府県と市町村あるいは市町村相互の事務の種類や規模に応じて地方公共団体の人事行政にも多様性や柔軟性が求められており、国家公務員制度との関係において地方公務員制度をどのように整理するかが課題となっている。

(2) 今後の改革の方向

(基本的枠組み)

地方公務員は、憲法で保障された地方自治を実質的に運営する役割を担うものであり、その身分取扱い等に関する基本的事項は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」（憲法92条）として、「地方自治の本旨」に基づいて法律で定められる必要がある。これに基づいて現行の地方公務員法が、身分保障、服務、懲戒、職員団体制度等についての根本基準を定めており、この基本的枠組みは今後とも維持されるものである。

(国家公務員制度との関係)

地方公務員制度と国家公務員制度の関係については、法律で定められる制度としてどこまで国と共通の制度を構築する必要があるかという論点と地方公共団体がその人事管理に当たって決定する勤務条件等の内容についてどこまで国と均衡をとるかという論点がある。

(地方公務員制度の枠組みと国家公務員制度)

国・地方公共団体を通じて「公務」に従事することからくる服務・分限・懲戒・労働基本権などの制度については、国・地方を問わず公務員に共通する原理に基づいた制度として法律で定めることが必要であると考えられ、これらの制度について国家公務員の身分取扱い等と異なる制度とする事項があるかどうかは慎重に検討する必要がある。したがって、これらの事項について、新たな仕組みや見直しを検討

する場合には、国家公務員に関する検討状況も踏まえる必要がある。

一方、例えば中途採用の活用、任期付任用制度、民間との交流制度等のように、地方公共団体の行政を取り巻く環境の変化に応じて導入が課題とされている事項については、国と地方公共団体の役割や人事管理の実態の違いを踏まえ、地方公務員制度にふさわしい弾力的な枠組みを検討していくべきである。

なお、公権力の行使又は公の意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには日本国籍を必要とするという公務員に関する基本原則は国・地方に共通するものであり、外国人の地方公務員への任用は、この基本原則を踏まえ、各地方公共団体において職務内容を検討の上、具体的に判断することにより適切な対応がされるべきものである。

（勤務条件における国家公務員制度との関係）

給与その他の勤務条件など地方公共団体が条例等により決定すべき事項について、その決定基準としての国家公務員における制度との均衡についても検討してみる必要がある。

まず、職員の「給与」については、①生計費、②国家公務員の給与、③他の地方公共団体の職員の給与、④民間事業の従事者の給与、⑤その他の事情を考慮して定めることと規定されている（地公法24条③）。この地方公務員の給与決定の基準については、国家公務員においても職員の給与が①生計費、②民間における賃金、③その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定めることと規定されている（国公法64条②）ことから、国の制度に準じつつ、当該地方公共団体の組織、規模、地域の社会的条件等に応じ合理的な範囲内においてこれを修正し、その団体に適したものと適用することによって実現されると解されている。国と地方公共団体との公務としての性格の類似性、公務を遂行するにふさわしい人材の確保や住民の理解等の観点からは、このような給与決定の基準は引き続き有効であると考えられる。

また、職員の勤務時間、休憩・休日・休暇等給与以外の勤務条件については、「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」と規定されている（地公法24条⑤）。職員の勤務時間や休日数はその給与と表裏一体の関係にあるものであり、これらの事項については、給

与の決定原則と同様の理由により、勤務条件の基本にかかわる事項として、国や他の地方公共団体との均衡を基準として決定されるべきものであると考えられる。

一方、様々な時代の変化に伴って新たに必要性が生じてくる、例えばボランティア休暇等のように、地方公共団体がそれぞれの事情を反映しながら住民の理解を得て定めるのにふさわしいものもある。

また、前記のような中途採用、任期を定めて任用される職員等多様な任用形態を活用しようとする場合には、地方公共団体がこれらの新たな任用形態や人事管理の手法に応じた勤務条件を設定することも必要となる。

なお、各地方公共団体が具体的な勤務条件を決定するに際しては住民の理解を得ながら進めることが不可欠の条件であり、地方公務員制度をより柔軟で弾力的なものとする場合には、勤務条件条例主義、情報公開の要請を踏まえ、公正性・透明性を確保しながら制度を整備することが必要であるとともに、制度化に当たっての人事行政機関の機能の充実も求められる。

Ⅲ 行政と民間との新たな関係

地域の総合的行政主体として住民に身近な行政サービスを提供する役割が、地方分権の進展とも相まって、ますます重要となる中で、地方公共団体においても限られた財源やマンパワーを有効に活用するため、民間と役割を分担しつつ、それぞれが協働する新たな関係のあり方を考える必要がある。

1 民間との人事交流

(1) 現状と課題

① 地方分権の推進に伴い、地方公共団体においては、優秀な人材の確保と職員の資質向上が一層重要な課題となっており、そのための総合的な取組が求められているが、民間との人事交流はそのための有効な手法の一つとして期待されている。

② 最近、地方公共団体が研修のために職員を民間企業に派遣する事例が増えており、大手企業や地元企業に対して、数日から3か月程度の比較的短期間の研修はもとより1年を超える長期研修の形態も導入されている。

民間企業への職員派遣研修は、公務とは異なる組織原理に基づいて運営されている民間企業に職員を派遣し、民間の経営感覚やコスト意識の習得と、幅広い経験を得ることによる職員の意識改革を図ることを目的としたものである。

③ 一方、これとは逆に、民間企業の社員を、地方公共団体が一定期間、研修生として受け入れる事例も見られる。民間の経営感覚を身につけた社員を公務に取り入れることにより、新しい発想で政策の企画立案を行ったり、職員との日常の交流により組織の活性化が図られるという効果が期待される。

④ 国においては、官と民の役割分担のあり方を踏まえた官民の相互理解、官民それぞれの組織の活性化及び人材の育成を目的とした国と民間企業との本格的な人

事交流を促進する制度の整備について平成9年3月に人事院から意見の申出があり、そのための法律改正の準備が進められている。

- ⑤ 地方公共団体においても、地方分権の推進に対応し、人材の育成や行政運営の活性化が求められるだけでなく、地域経済の活性化や地域の振興のため地域を挙げて取り組むことが求められるなど、民間との交流の必要性は高まっている。したがって、地方公共団体と民間との人事交流をどのように位置付けていくか、また、地方の実情を踏まえながら、制度面の整備も含めどのように促進していくかが課題となっている。

(2) 今後の改革の方向

(民間との人事交流の制度の整備)

民間との人事交流には、大別して、①いわゆる異業種の経験という地方公務員の研修を主眼とした人事交流と、②相互の人材を積極的に活用することを目的とした本格的な人事交流という二つの類型が考えられる。

地方公共団体の行政需要が多様化している中であって、高度化、複雑化した職務にふさわしい人材の確保、行政運営の活性化の観点から、民間との人事交流は有効な手法と考えられるので、民間企業への職員派遣や民間企業社員の公務への受入れについて幅広い観点から制度を整備する必要がある。

(研修を主眼とした人事交流)

研修を主眼とした人事交流は、現行法の下においても、各地方公共団体が自主的に判断し、基本的には職員の職務の一環として「研修命令」により適宜実施することが可能であり、今後とも積極的にその機会を拡大していくことが期待される。その際、職員が安心して研修に精励し、研修の効果を最大限に発揮させるため、派遣の趣旨・目的の明確化、派遣先企業の選定、研修期間・研修内容の設定、派遣職員を選定や身分取扱い・勤務条件・処遇、派遣終了後の研修成果の活用等について検討する必要がある。

(人材活用を目的とする人事交流)

地方公務員制度上本格的な人事交流に対応するものは想定されていないが、地方公共団体と民間との間において、相互の人材を積極的に活用し、公民協働のシステムを実現できるような人事交流の基本的な枠組みをできるだけ早期に整備する必要がある。

その検討に当たっては、地方公共団体の実情に即した柔軟な仕組みとする観点から、以下の点に留意する必要がある。

- ① 地方公共団体からみた職員派遣の必要性や民間の側のニーズを十分考慮すること
- ② 派遣目的、派遣先企業の選定、派遣職員の身分取扱い等について、既に広範に実施されている第三セクター等（株式会社を含む）への職員派遣や民間への長期研修制度との関係についても整理すること
- ③ 民間との人事交流に当たっても、公務の公正性や中立性を確保する必要があり、交流対象企業の選定、当該派遣職員（社員）の身分取扱い・服務、従事する職務の範囲等について留意する必要があること
- ④ 民間企業社員の公務への受入れの仕組みについては、中途採用の一環として外部人材を任期付で任用する仕組みとの関係についても整理すること
- ⑤ 派遣される職員の選定について職員の希望の反映や実際に派遣される職員の同意を得ることについても検討すること

2 第三セクター等への職員派遣

(1) 現状と課題

- ① 住民の行政ニーズの高度化、多様化に伴い、地方公共団体は、限られた財源、マンパワーを有効に活用しながら、行政サービスをより効率的に提供することが求められている。このような状況の中で、地方公共団体では、地域の産業振興や福祉・医療、文化・教育の充実等の諸施策を推進するに当たり、必ずしも行政部門が直接事業を実施するのではなく、民間の資金や能力、ノウハウ等を活用する

観点から、地方公共団体が出資・出えんを行う公益法人、営利法人等のいわゆる第三セクター等（以下「第三セクター等」という。）が設立されてきている。

国においても、このような第三セクター等の設立・活用を前提とした各種の地域振興策が講じられてきており、これらが第三セクター等の増加を促進してきた面もある。

② 第三セクター等は地域振興をはじめ地方公共団体の行政運営上重要な地位を占めるようになってきているが、公務員の専門的知識の活用による円滑な事業の推進や地方公共団体の各種行政施策との総合調整の観点などから第三セクター等に対して職員を派遣している事例が多く見られる。また、第三セクター等への派遣は、職員が民間的な経営感覚を身に付ける機会ともなるものであり、公務に復帰した後、地方公共団体の行政運営にも役立つという効果も期待されている。

③ 国においては、公共性の高い事業を行政機関によらずに実施する場合に、法律に基づいて特殊法人、認可法人等を設立するとともに、法令で退職手当、共済年金に係る在職期間の通算規定等を設け、人事交流のための仕組みを整備することが可能である。それに対し地方公共団体は法律に基づく特殊法人の形態を採用することはできないため、一般法に基づく第三セクター等によらざるを得ない。

④ 地方公共団体がこうした第三セクター等へ職員を派遣するに当たっては、第三セクター等の業務内容と地方公共団体の行政目的との関係や派遣職員が従事する業務とその行政目的との関係などからその派遣の公益性を判断すべきである。現実には、地方公共団体においては、①退職、②休職、③職務専念義務免除、④職務命令のいずれかの方法により行われている。しかしながら、これらの制度は必ずしも第三セクター等への派遣を予定したものではないため、ケースによってはこれらの方法によることが不適當であると考えられる場合もあり、また、派遣職員の給与、年金等の取扱いにおいて不利益が生ずる恐れがあるなど、それぞれに問題点が指摘されている。

⑤ 第三セクター等は地域振興をはじめ地方公共団体の行政運営上重要な地位を占

めるようになってきているが、現行の地方公務員制度には第三セクター等への職員派遣が予定されていないため様々な問題点が指摘されている。また、地方公共団体が派遣職員の給与を支給することに対して各地で住民訴訟が提起されていること等も踏まえ、第三セクター等に対する職員派遣についての基本的考え方を整理し、対応することが課題となっている。

(2) 今後の改革の方向

(職員派遣に係る制度の必要性)

地方分権の進展とともに、地方公共団体の役割が増大し、その活動分野が拡大することに伴い、地方公共団体と民間との共同や協力により行政課題に対応することが極めて重要となってきている。現行の地方公務員制度には第三セクター等への職員派遣を予定した仕組みがない中で、各地方公共団体においては、その派遣の目的、派遣先団体の性格や業務内容、派遣の期間や形態が極めて多様なものとなっている。また、派遣される職員にとっては、給与、退職手当、災害補償、共済等について部内の職員との均衡が図られる必要がある。

こうした第三セクター等への職員派遣をめぐる地方公共団体の実情を見ると、全体の奉仕者としての公務員の性格や幅広い人事交流の必要性を踏まえて、派遣職員の身分取扱いや処遇等について統一的なルールを確立するため、法律により職員の派遣に関する基本的枠組みを整備する必要がある。

(職員派遣に係る制度の基本的考え方)

各地方公共団体が第三セクター等へ職員を派遣する目的、派遣先団体の性格や業務内容、派遣の期間や形態は極めて多様であることから、職員派遣に係る制度の整備に当たっても画一的な制度とするのではなく、法律で定める事項は基本的な枠組みにとどめ、派遣先や派遣手続などは条例に委ねて地方分権の流れの中で各地方公共団体が行政運営の実情に即して派遣ができる柔軟な制度とすべきである。

(職員派遣に係る制度について留意すべき事項)

職員派遣に係る制度について、以下の点に留意しながら、できるだけ早期に具体

的な仕組みの成案を得るべきである。

- ① 国家公務員を特殊法人等に派遣する場合には、退職派遣することを前提に、退職手当法、国共済法で派遣先を定め処遇上の特例が講じられており、地方公務員においてもこれに準じて退職手当条例や地共済法を整備している。しかしながらこのように国が法令で派遣先を定める制度では地方公共団体が派遣する多様なケースに対応することができない。そのため、地方公共団体がその必要性に応じ派遣先を選択できるシステムとすることが不可欠である。
- ② 派遣先の範囲については、住民への説明責任という観点からも、地方公共団体の事務・事業と密接な関連を有する法人のうちから条例で定めることとすることが適当である。また、派遣の形態についても、派遣先団体の性格や派遣目的等に応じて、職務命令、休職などの現行の形態の他、身分を保有したまま派遣する新たな形態さらには、復職を前提に退職する形態など幅広く検討すべきである。
- ③ 派遣される職員については、部内に止まる職員との均衡を考慮すれば、当該職員に係る給与、退職手当、災害補償、共済等について不利益とならないよう措置する必要がある。また、派遣に当たっては、その形態に応じて派遣される職員の同意を得ることについても検討する必要がある。

IV 多様な勤務形態の導入等

産業構造のサービス化の進展に伴う労働の変化や勤労者の就業意識の変化等により民間においては労働・雇用形態が変化してきているが、地方公共団体においても、地方分権の進展に伴う行政の高度化・専門化や行政需要の増大等に適切に対応するため、柔軟で弾力的な多様な勤務形態を導入することが求められている。

1 任期を定めて任用される職員

(1) 現状と課題

① 一般職の地方公務員の任期付任用については、例えば専らダム建設のために任用される職員や特定の調査研究の完成のために任用される職員等当初から明白に任用期間が予定されている場合には任期付任用を行うことも可能とされている。しかしながら、恒久的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用することは適当ではないとされている。

現行の公務員法制において、一般職の公務員について任期付任用制度が設けられているのは、国の試験研究機関等における研究公務員と国公立大学の教員等となっている。

② 国においても、平成10年の人事院報告において、行政の複雑・高度化が進む中で、「特定の専門的知識・技術等を有する民間の専門家を必要な場合には任期を限って採用し、その高度の専門性にふさわしい給与等の適切な処遇を行うことができるシステムの整備について検討」を進めることとしている。

また、中央省庁等の改革に関連して、内閣官房及び各府省に行政の外部から特定の専門的知識を有する人材を任期を限って採用し、給与等の適切な処遇を行うことができるようにするため、新たな任期付任用制度の整備を図ることについて検討が進められている。

- ③ 地方分権が進展する中で、地方公共団体が、高度化・専門化する行政需要に効率的かつ適切に対応するとともに、今後団塊の世代の大量退職や少子化の進展による新規学卒者の確保難等にも対応できるよう、多様な人材の確保が可能となる柔軟で弾力的な任用形態が求められている。

(2) 今後の改革の方向

(研究公務員に係る任期付任用制度等の導入)

国の試験研究機関における研究公務員については、研究活動の活性化を図る観点から、任期付任用制度が設けられている。

地方公共団体も、地域産業の振興と活性化を図るために試験研究機関を設置しており、これらの試験研究機関は地域と密着した活動を行い、地域を最も良く知る研究機関として重要な役割を果たしてきた。地域の産業基盤、研究開発環境の整備が政策課題となっている今日、地方公共団体の試験研究機関の果たすべき役割はますます高まっている。

そのため、柔軟で競争的な研究開発環境の実現を目指し、研究職員の活性化を図るため、試験研究機関における任期付任用制度のあり方についてできるだけ早期に結論を得るよう検討する必要がある。

その際、あわせて、民間との兼業規制の緩和や特許など研究成果の研究者への帰属など業務に対するインセンティブを高める諸方策についても検討するとともに、地方公共団体の試験研究機関に対する支援方策を含め、試験研究機関のあり方を総合的に検討すべきである。

(新たな任期付任用制度等の導入)

地方分権の進展に伴い行政の高度化・専門化が進む中で、公務部内では得られにくい高度の専門性を備えた民間の人材を活用する必要性や期間が限定される専門的な行政ニーズへの効率的な対応の必要性等が高まっている。このため地方公共団体が簡素で効率的な組織を維持しつつこれらの行政ニーズに的確に対応できるよう、研究公務員のみならず中途採用や専門家の活用を図る場合等に職務の内容や性格に応じ任期を限って職員を任用できる仕組みを、国家公務員法制における取扱いや各

種労働法制との関係にも留意しつつ、検討する必要がある。

その場合、対象となる職種や人材の範囲、職務の高度の専門性等にふさわしい処遇等について地方公共団体がその実情に応じて柔軟に決定することができる仕組みとなるよう検討を進めるべきである。

2 臨時・非常勤職員、短時間勤務職員

(1) 現状と課題

- ① 地方公共団体においては、その事務の種類や性質に応じて、常勤職員のほか、臨時職員、非常勤職員が任用されている。

臨時職員、非常勤職員の任用根拠としては、地方公務員法第3条第3項第3号（特別職の臨時・非常勤職員）、第17条（一般職の正式任用）、第22条（一般職の臨時的任用）のほか、他の法律（地方公務員の育児休業等に関する法律6条等）による臨時的任用がある。

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。

- ② 特別職である臨時・非常勤職員には地方公務員法が適用されない。また、一般職である臨時・非常勤職員については、地方公務員法上、特定の事項を除き、任用方法、身分取扱いについては原則として常勤職員と同じ規定が適用されている。

地方公務員については、特別職、一般職を問わず常勤職員に対しては給料、諸手当、旅費が支給できるのに対し、非常勤職員に対しては報酬及び費用弁償は支給できるが、手当は支給できない（地方自治法203条、204条）。なお、非常勤職員の通勤費用相当分については、費用弁償として支給されている。

- ③ 国家公務員については、臨時的任用は常勤官職に欠員が生じた場合に限られている。また、非常勤職員については、国公法附則第13条に基づく人事院規則等により、任用方法、服務、能率等の特例が設けられているほか、委員、顧問、参与等については手当を、その他の職員については、常勤の職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で給与を支給するとされている。
- ④ 現行の公務員法制の下においても、郵政職員については常勤職員と同様の職務について、短時間勤務の職員の制度が設けられているが、平成13年度から施行予定の定年退職者等の新再任用制度においては、フルタイム勤務職員のほか、短時間勤務職員の導入も予定されている。

(2) 今後の改革の方向

(臨時・非常勤職員の今後の位置づけ)

地方公共団体が、簡素な組織を維持しつつ、行政ニーズの変化や多様化に的確に対応し、行政サービスの種類や性質に応じて弾力的に運営することが可能となるよう、事務の種類や性質に応じ、臨時職員や非常勤職員など多様な勤務形態の職員を活用していくことが必要である。

(現行制度の趣旨に沿った運用の徹底)

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。その結果、これらの職員の任用の長期化や処遇についての問題が指摘されており、勤労者の立場からもそのあり方の検討が求められている。

これらの問題の解決に当たっては、まず、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。

（一般職非常勤職員の任用根拠等の位置付け等）

一般職の非常勤職員については、臨時・非常勤職員の任用の実態も踏まえつつ、その任用の根拠、任用の方法、サービスなど常勤職員に係る制度の特例となるべき事項について、国家公務員の非常勤職員の状況等を踏まえながら、制度上の位置づけを検討する必要がある。

なお、国家公務員の委員、顧問、参与等以外の非常勤職員については、その給与は、常勤の職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で支給するとされているのに対し、地方公務員の非常勤職員の給与については報酬と費用弁償とされており、今後、国家公務員の非常勤職員の給与実態等にも留意しつつ、地方公務員の非常勤職員の給与等のあり方についてできるだけ早期に検討を進める必要がある。

（一般的な短時間勤務職員制度の検討）

地方公共団体は、行政ニーズの多様化に対応して効率的かつきめ細かに良質の行政サービスを提供することが求められている。このため、就業意識の多様化にも対応しつつ、地域のマンパワーを有効に活用できるよう、一般的な短時間勤務職員の制度を導入することについて、今後の国家公務員に係る状況にも留意しながら、検討を行っていく必要がある。

その場合、その処遇等における常勤職員との均衡、定数管理の手法、カテゴリー間の移動の可否等についても検討する必要がある。

3 中途採用の活用

（1） 現状と課題

- ① 地方公共団体においては、長期継続勤務を前提に、通例では、新規学卒者を中心に、定期的な採用試験を実施し、その後は人材を部内育成していくことを基本とした人事管理が行われている。

公務外からの選考による中途採用については、人事委員会の定める職についてその承認があった場合等に実施することができ、制度上は広く行うことも可能で

あるが、医療や専門的な技術分野等の職員の補充が中心となっており、一般行政部門の職員の場合は例外的である。

- ② 近年では、地方公共団体における一般行政部門の職員採用について、人材確保の幅を広げ人事の活性化を図る等の目的から、新規学卒者等中心の定期採用試験とは別に、一定の社会人経験を有する人材を対象に、いわゆる経験者採用試験を実施し継続的に中途採用を行っている事例が増加している。これにより、民間等での豊富な知識・経験を有し、即戦力となる人材が確保でき組織・人事が活性化するとともに、職員の年齢構成の平準化にも資するという意見もある。

また、情報処理、国際交流等専門性の高いポスト等について公募し、豊富な経験を有する人材を社会人から選考で中途採用する事例も増加している。

- ③ 国家公務員の場合は、近年、研究公務員について任期付任用制度が実施されるとともに、公務の活性化のために民間の人材を採用する場合の特例に係る人事院規則が定められ、中途採用の円滑化が図られている。

- ④ 地方公共団体の行政の複雑・高度化、情報化、国際化等の進展に伴って、職員にはこれまで以上に高い専門的知識・能力等が求められている。職員に多様な人材を確保していくためには、定期採用試験による新規学卒者等の採用・育成を基本としつつも、部内の養成では得られ難い高度の専門性や多様な社会経験を有する人材を適切に公務に導入していくことが課題となっている。

(2) 今後の改革の方向

(地方公共団体における中途採用の活用)

雇用市場の流動化、就業意識の変化も進んでいることから、地方公共団体の一般行政部門における中途採用の活用は、新たな業務増や政策課題について、部内育成では時間を要する専門性や対応能力の高い多様な人材の補充・確保を図る上で、基本的に有効な方策と考えられる。あわせて人事管理上も、中途採用による人材を配置した職場等の活性化、職員年齢構成の状況によってはその平準化等についての効

果も期待できる。

地方公共団体においては、行政課題に的確に対応できるよう、今後、各団体の職員採用の規模や実情に応じつつ、中途採用を活用した人材確保方策についても検討すべきである。

この場合、地方公共団体での中途採用の活用にあたっては、実施の目的、対象とする職の位置付け等を明確にしたうえで、積極的な情報提供により広くアピールするとともに、公募制度の整備により客観性・公正性を担保していく必要がある。

（中途採用に係る処遇）

中途採用による効果的な人材確保のためには、中途採用者の処遇にあたり、資格・学位の取得や実務経験等により培われた専門的能力等についての評価を反映させる仕組みとして、配置するポストの適切な位置付けや初任給決定等を行う必要がある。その際、処遇の公平性や透明性を確保する観点から人事行政機関の果たす役割が重要である。

（中途採用における任期付任用制度の導入）

特定の高度な行政課題や期間が限定される専門的な行政ニーズに効果的に対応するため、民間分野等の専門的な人材を採用する場合には、その必要性に応じて、一定期間を限って活用することが有効な選択肢である。このため、専門的な人材の弾力的な任用と経験・能力に応じた給与等の処遇を行えるよう、任期付任用制度の整備・導入（IV－1 参照）を検討すべきである。

4 スタッフ職制・専門職制の活用

（1） 現状と課題

- ① 地方公共団体の一般行政部門における人事管理については、技術職員を除けば一般に、一定期間単位の人事ローテーションにより各部署を経験させるというジェネラリストの養成が中心となっており、必ずしも特定の行政分野に精通したス

ペシャリストを計画的に育成するシステムが確立されていない。また、職員の昇進管理についても、通常はライン職が中心となっており、理事等スタッフ職の多くはライン職の間に設けられていることから、どちらかといえばライン職の補助的役割と職員の処遇確保としての性格が強い。

地方公務員における年齢構成の高齢化が進む一方で、行政組織の簡素化・スリム化が求められており、ライン職を中心とする年功序列型の人事ローテーションのままでは増加傾向にある中高年齢職員に対してポストを数量的に十分確保することは難しい状況になっている。

- ② 最近、職員規模の大きい地方公共団体の一部では、情報処理、用地買収、税務等特定の行政分野に精通した中高年齢職員の専門知識・経験・能力を活用するため、専門分野における関係職員への指導助言等を行う専門職制度が導入されている。
- ③ 行政の高度化・複雑化に対応した専門的な能力を有する職員の育成・確保、職員の就業意識の変化を踏まえた多様な人事管理、中高年齢職員の知識・経験の活用と士気の高揚が求められている中で、現状ではスタッフ職や専門職の職務・職責の位置付けも必ずしも明確となっていないこともあって処遇のための制度となりがちであるとの指摘もあり、地方公共団体におけるスタッフ職制・専門職制の活用のあり方が課題となっている。

(2) 今後の改革の方向

(複線型人事管理の活用)

地方分権の推進に伴い、組織の肥大化を防止しつつ地方公共団体の政策形成機能や問題処理能力を高めていくためには、従来のライン職中心の年功序列を重視した人事ローテーションを抜本的に見直し、スタッフ職や専門職をライン職と並ぶキャリアパスとして制度上位置付け、職員の適性や能力に応じスタッフ職や専門職として活用する複線型の人事管理へと切り替えなければならない。このような複線型人事管理への移行は、個々の職員の適性、能力を踏まえた多様な人事管理を実現し、

職員の就業意識の変化にも対応することになる。

なお、スタッフ職・専門職の活用は、職員規模等それぞれの地方公共団体がその実情に応じて取り組むことが適当である。

（複線型人事管理の条件整備）

複線型人事管理を行うためには、まず、スタッフ職や専門職の位置付けを明確にすることが求められる。

スタッフ職としては特定の行政分野について広い視野から調査、研究を行い企画立案に当たる政策企画担当者等が、専門職としては専門的、技術的な高度の知識に基づき調査研究等を行うものや、専門的知識を必要とする特定分野において直接住民サービスやルーチン業務を行うもの等が想定される。

このため現在の職務内容を十分検討の上、職務を再編成してライン職を中心とする行政組織を簡素なものとし、ライン職、スタッフ職、専門職の職務・職責を規定する必要がある。その場合、処遇等の人事管理の面からは、現在の職種をより細分化することは慎重に検討する必要がある。

また、スタッフ職や専門職がその職責を十分担っていくためには個々の職員毎の事務処理の完結性を高めることが必要であり、データベース化により情報を共有化することや組織をフラット化してその意思決定の過程をスムーズにすることなどの勤務環境を整備すべきである。

（スタッフ職、専門職の処遇）

ライン職、スタッフ職、専門職の各職務に対応した複線型の人事管理を進めるに当たっては、それぞれの職務に必要な能力を長期的、計画的に開発する等職員の適性や意欲に応じた人材の育成・確保という視点が重要となる。

そのため、ライン職、スタッフ職、専門職それぞれの人事・昇進コース、コース選択ならびに決定の時期、職員の適性・意欲・能力の反映方法等を総合的に勘案した複線型人事管理の基本的な方針、内容を確認する必要がある。

また、ライン職、スタッフ職、専門職のそれぞれについて、給与水準等職員の処遇のあり方に関し、ライン職に対するスタッフ職・専門職の処遇面の魅力向上が求められているが、具体的には、別個の給料表の設定を含め専門能力に応じた新たな

給与体系のあり方等についても、民間における状況等も参考としつつ検討する必要がある。この場合には、地方公共団体の財政との関係や組織活力や職員のモラルの維持等にも十分配慮するとともに、これらの職を横断的に人事異動が行われる場合の調整等についても留意する必要がある。

V 人事管理の新たなあり方

地方公共団体が住民の付託に応え、急速に変化する社会経済情勢の変化に的確に対応していくためには、行政運営の担い手である地方公務員が、それぞれの資質・能力をますます発揮できるよう、人事管理のあり方を見直していく必要がある。

1 年功序列から能力・実績の重視へ

(1) 現状と課題

① 能力や勤務実績を正しく評価し、その結果に基づいて人事管理を行うことは、職員の士気を高め、公務能率を増進するための重要な要素である。このため、地方公務員については、成績主義の原則（地公法15条）や職務給の原則（地公法24条①）、勤務成績の評定（地公法40条）が定められているが、昇進管理や給与等の面において、年功を重視した人事管理が行われているのが現状である。

例えば、職員の勤務評定については、必ずしもすべての地方公共団体において制度の趣旨に沿って実施されているとはいえない状況にある。

また、地方公共団体の幹部職員の登用に当たっては、採用試験区分が過度に重視される実態にはないが、反面、職員の昇任に当たって、年齢、経験年数、採用年次などの年功的要素が重視されていることから、職員の年齢構成の高齢化に伴い、昇任年齢の遅れやそれに伴う士気の低下が問題となっている。

さらに、現行の給与制度において職員の勤務実績が反映される仕組みである特別昇給や勤勉手当の成績率については、多くの地方公共団体において条例等で制度が設けられているものの、勤務評定が実施されなかったり勤務評定結果が十分に活用されていないなど必ずしも制度本来の趣旨に沿った運用が行われておらず、職員に対するインセンティブとして十分に機能していない状況にある。

② 民間企業においては、経済構造の転換等に伴う厳しい経営環境の下、雇用の流

動化、就業意識の変化、高齢化の進展など諸情勢の変化に伴い、昇進管理の面のほか、給与面においても年功的な要素を見直し、能力や業績の要素を重視する傾向が急速に広がってきている。

- ③ 国家公務員については、平成9年に個人の能力と実績に応じた適正な給与配分という観点から勤勉手当の成績率を拡大するとともに、管理職職員については期末・勤勉手当に占める勤勉手当の割合を一般の職員より拡大する改正が行われた。また平成10年には、民間賃金の動向への対処や世代間の給与配分の一層の適正化を図るため、昇給停止年齢を原則55歳に引き下げる改正が行われている。

(2) 今後の改革の方向

(能力・実績を重視した人事管理)

行政の複雑・高度化、職員の高齢化が進展する中で、公務能率の向上や職員のモラルの維持等を図る観点から、地方公共団体における職員の人事管理について、公務労働の性格にも配慮しながら、職員が蓄積した経験や知識を含めて職員の能力や勤務実績について公正で客観的な評価を行い、より能力・実績を重視した人事管理に転換していく必要がある。

(昇進管理のあり方)

組織の活性化を図るため、職員の昇進管理に当たっては、職員のモラルの維持や意識の変化にも配慮しつつ、必ずしも年齢や採用の年次にとらわれることなく、職員の能力・勤務実績を適切に評価し、適材適所の観点から優秀な人材を積極的に昇任させるような人事管理が必要である。

そのためには、地方公共団体の実情に応じて昇任試験や昇任前研修など職員の能力を客観的に評価する手法の活用も検討する必要がある。

(給与への勤務実績の一層の反映)

職員の処遇については、まず、給与制度の運用において、級別標準職務、昇格、昇給の基準など職務給の原則を徹底する必要がある。

また、現行の給与制度において職員の勤務実績が反映される仕組みである特別昇給、勤勉手当については、各地方公共団体において、国家公務員における近年の制度改正も踏まえて勤務実績をより反映できる制度にするとともに、運用面においても制度本来の趣旨に沿った改善に努める必要がある。

（年功的要素の縮小）

世代間の給与配分の適正化や職務・勤務実績に応じた処遇という観点に立って、働く期間の長期化等の状況も踏まえつつ、国家公務員における措置に準じて昇給停止年齢の引き下げ等の措置を講ずるとともに、年功的な要素を縮小する方向で給与制度のあり方を引き続き検討すべきである。具体的には、いわゆる「早期立ち上がり型」の給料表の構造や民間企業における今後の定期昇給制度の見直しの動向をも踏まえた普通昇給制度のあり方等について、検討すべきである。

（職務・職責に応じた給与制度）

専門職や任期付任用職員等新たな任用形態の導入に当たっては、一般の職員に関する制度との関係も踏まえつつ、研究者等専門家としての経歴や能力さらには職務内容にふさわしい処遇、顕著な勤務実績を挙げた場合の特別の措置など、それぞれの職務・職責を考慮した給与体系についても検討すべきである。

（評価システムの整備）

今後、職員の能力・実績をより重視した人事管理を行っていくためには、職員の能力や勤務実績について公正で客観的な評価を行い、その結果である勤務評定を昇進管理や給与等の処遇に適切に反映していくことが必要である。

また、勤務評定の結果については、職員の処遇に反映させるのみならず、研修や自己啓発等とリンクさせるなど職員の人材育成にも活用すべきと考えられる。

職員の能力や勤務実績を的確に評価するための手法については、民間における手法も参考にしながら、昇任試験、勤務評定、目標管理、自己申告制、研修など、各地方公共団体がそれぞれの実情に応じ工夫し、選択することが必要である。特に勤務評定については、各地方公共団体の実情に応じて、評定要素の設定とその評価の仕方（減点主義・加点主義、絶対評価・相対評価等）、評定者の選定と評価者訓練

等について新たな工夫を行うことが必要である。

また、職員数の少ない市町村においては、事実上勤務評定の実施は困難との指摘もあることから、市町村が共同し、又は都道府県人事委員会に委託して、昇任試験や共通の能力検定を実施することも方策の一つと考えられる。

自治省においても、民間の事例や先進的な地方公共団体の事例等の情報提供や新たな手法の研究を行うことが必要である。

（評価の公平性等の確保）

評価の公平性・公正性を確保し、職員の納得性を高めるため、各地方公共団体の実情に応じて、自己申告制度、目標管理制度、上司と部下の面談、評価に係る合議制の機関の設置などの手法の導入を検討すべきである。なお、評価結果の本人通知については、メリット・デメリットを慎重に勘案しつつ、その是非も含め検討すべきである。

能力・実績を重視した人事管理を行う場合、住民の理解や職員の納得が得られるような公正で客観的な人事評価を継続的・長期的観点に立って実施する必要があるが、加えて、評価やその結果に基づく措置についての職員の不服に適切に対処することも必要である。

2 政策形成能力の開発等の人材の育成

（1） 現状と課題

① 地方分権の推進が実行の段階に至り、地域における総合的行政主体である地方公共団体の果たすべき役割が今後ますます重要になる中で、地方公共団体が住民ニーズに的確に対応した行政を進めていくためには、職員の持っている多様な潜在能力を引き出してその資質、能力の向上を図り、専門性を備えた政策形成能力等を積極的に活用していくことが必要である。そのため、地方公共団体が職員的能力開発を積極的に進めていくことがますます重要となる。

② 近年、地方公共団体においては自己啓発に対する様々な支援策、職場研修に対する計画的な取組、職務外研修における演習や討議方式など職員の主体的な参画を促すような人材育成の手法が行われるようになってきている。また、内容面においては、職務を的確に処理するために必要とされる基本的、専門的知識・技術に関する研修に加え、政策形成能力など社会経済情勢の変化に応じて必要となってくる能力の育成を目的とする研修が増えてきているところである。

(2) 今後の改革の方向

(人材育成に当たっての首長のリーダーシップ)

地方分権や行政改革の推進に、地方公共団体が適切に対応するためには、政策を形成し制度を組み立てる能力、情報を収集し処理する能力、状況の変化や危機に適切に対応できる柔軟性や国際的な視野等の多様な能力を持った人材を積極的に育成していくことが重要である。

このような人材の育成は各地方公共団体の取組によるところが大きく、その積極的な推進のためには、首長が明確なリーダーシップをとり、人材育成のための中・長期的な方針を策定し、総合的な取組を具体的に展開することが必要である。

(人材育成の方法)

人材育成を推進するための具体的な取組としては、自己啓発、職場研修及び職場外研修の3つの柱それぞれの特性を踏まえ、研修内容の充実、多様化を図ることと、それにあわせて、職員が主体的に学習に取り組むような職場環境づくりや目標による管理、職場小集団活動など仕事を進める過程を人材育成の機会として活用していくことが必要である。また、今後、広域的な観点からの地域づくりをテーマとした研修など新たな分野の研修を実施することなども重要である。

(人材育成における自主性の重視)

人材育成を進めるに当たって、職員の主体的取組を促進させるという視点が重要となることから、職員自らの主体的な自己啓発の推進を図ることがますます重要となる。そのため、職務命令による研修に加えて、職員が自発的に内外の大学院や研

究所等で研究する場合などに一定期間公務を離れうることを可能とする制度の創設について検討すべきである。

（人材育成における相互の連携）

人材育成を効果的に推進するため、都道府県職員と市町村職員が合同で、さらには地域の住民や民間企業関係者も加えて研修を行うなど、都道府県と市町村が、新たな視点を加えつつ、人材育成の面で相互の連携を積極的に進めることが重要である。

（研修を受ける者の定数上の取扱い等）

職員の配置転換に当たっても、実務能力、政策企画力、対外折衝力などを身につけることができるよう人材育成の視点にも十分配慮するなど、人事管理と人材育成との連携を進めていくべきである。また、長期間の研修受講者の定数上の扱いについて、国家公務員の検討の動向を踏まえつつ、検討すべきである。

（人材育成に係る国の支援）

地方公共団体における人材育成を支援するため、地方公共団体における人材育成の積極的かつ多様な取組に対して財政面等の支援を充実するとともに、地方公共団体の要請に応じて専門家を派遣する人材育成等アドバイザー制度の充実や人材育成に係る先進事例の紹介などを積極的に推進すべきである。また、自治大学校、市町村職員中央研修所等の全国的な研修機関においても、地方公共団体の政策評価、外部監査、危機管理をはじめ新たな内容をテーマとした研修や政策形成能力などの育成を目的とした研修等に力を入れていくべきである。

3 人材の広域共同確保・育成

（1） 現状と課題

① 規模が小さい市町村では、必ずしも毎年度採用試験を行うわけではないこと、

1回の採用者が極めて少人数であることなどから、都道府県など規模が大きい地方公共団体に比べ、人材を確保するための採用情報の提供、試験の実施などについてこれまで以上に工夫が求められるようになってきている。

また、今後ますます行政ニーズが高まると考えられる保健福祉、情報通信、土木建築等の分野においては、これらの団体が専門性の高い少人数の職員を採用することは、民間部門との競合もあり、かなり困難である。

② 人材の育成を図ることは、地方公共団体共通の課題であるが、特に市町村においては、独自の研修所の設置や人材育成に係る専任の組織・人員の確保が必ずしも容易ではない等の事情があり、人材の育成に関する取組を進めるに当たって困難な課題を抱えている。

③ 地方公共団体では、人材の広域共同確保・研修を進めるため、市町村共同の採用試験情報誌の発行、採用試験の共同実施、事業団又は県による特定分野の専門を持つ職員の市町村への派遣や斡旋、共同の研修機関の設置や研修の共同実施等の取組が見られる。また、介護保険の導入を契機として広域連合の設置が増加しており、人材の確保を広域連合の仕組みを活用して行おうとする動きも出てきている。

④ 地方分権の推進に伴い、地方公共団体の役割がこれまで以上に大きくなっていく中、市町村において多様な人材の確保と育成を図るには、広域的に、あるいは共同で取り組むことができる仕組みを整備していくことが重要である。

(2) 今後の改革の方向

(採用・研修等の共同実施)

市町村において多様な人材の確保と育成を図るため、近隣の市町村との連携や市長会・町村会による取組、都道府県の協力などにより、採用情報の提供や採用試験を広域的に共同で実施するとともに、高度・専門的な研修など単独の市町村では実施が困難と考えられる研修について、広域での共同研修の活用を一層進める必要が

ある。

（市町村における専門的な人材の広域的な確保）

市町村における保健・福祉、土木・建築等の専門分野の人材確保を図るため、地方公共団体が相互に連携・協力し、広域・共同で行う人材確保の取組が工夫されつつあるが、今後とも地域の実情に応じて、現行制度の活用として行われている県、事業団等による職員派遣、広域連合等を通じた人材確保などの効果的な実施を図るべきである。

（共同採用の新たな仕組みの検討）

市町村が特定専門分野の職員を確保するためには、市町村が共同で採用し、関係団体間で流動的に活用することも検討すべきであり、どのような制度的仕組みで行うことが適切であるのか引き続き幅広く検討を進めていく必要がある。

（国の支援方策）

人材の広域共同確保・研修を推進するための国の取組として、財政上の措置を充実するとともに、現在行っているインターネット等を活用した市町村の職員採用情報の広域的な提供を更に推進すべきである。また、地方公共団体の要請に応じて専門家を派遣する人材育成等アドバイザー制度の充実や人材の広域共同確保・研修についての先進的な事例の紹介などを積極的に推進すべきである。

4 女性公務員の登用、職域拡大等

（1） 現状と課題

- ① 地方公共団体における職員の人事管理においても、男女共同参画の推進は極めて重要な視点であり、これまでも女性公務員の採用、登用、職域拡大等の努力が継続してなされてきているところである。

地方公務員採用試験における女性の合格者数に占める割合は、ここ数年約40%

となっている。

地方公務員総数に占める女性公務員の割合は、年々上昇してきており、一般行政職、研究職、教育公務員においても上昇傾向にあるが、幹部職員に占める女性の比率は、上昇傾向にはあるもののいまだ低いものに止まっている。

また、女性公務員の職域には女性向きの職務といった従前の固定的な考え方にもとづく偏在がなおみられる他、人事管理について性別による差別を禁止している法律の趣旨にそぐわない制度や運用もみられるとの指摘もある。

② 地方公共団体における女性職員の能力開発、人材育成に係る取組として研修コースの設定等が進められており、自治大学校等の全国的な研修機関においても徐々にその充実が図られてきている。

③ 平成8年12月に策定された「男女共同参画2000年プラン」（男女共同参画推進本部）においては、政策・方針決定過程への女性の参画の拡大のための施策として、女性地方公務員の採用、登用、職域の拡大及び能力開発について積極的に取り組むよう要請されており、自治省としても、様々な機会を通じて、地方公共団体の一層の取組について要請、助言等を行っている。

④ 男女共同参画審議会の答申を受けて、政府は、男女共同参画社会基本法案を第145回国会に提出した。同法案においては、国は男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的に策定し、実施する責務を有し、その施策には積極的改善措置も含むものとされる。また、地方公共団体は、国の施策に準じた施策及びその地方公共団体の区域の特性に応じた施策を策定し、実施する責務を有する。

(2) 今後の改革の方向

(男女共同参画社会の形成のための地方公共団体の役割)

現在国会に提出されている男女共同参画社会基本法案においては、国及び地方公共団体の責務についても規定されており、今後、国の具体的な取組の動向等を踏まえつつ、地方公共団体も地域での役割を果たしていく必要がある。

特に、女性地方公務員の職域を拡大し、政策形成への参画を促進するためには、地方公共団体による努力はもとより住民の理解も不可欠であることから、住民に対する男女共同参画社会についての意識啓発を行うべきである。

（職場の意識改革）

地方公共団体においては、これまでも女性公務員の採用、登用等に取り組んできているが、今後さらに、男女共同参画2000年プラン等についての理解を深め、幹部職員から一般職員、さらに女性職員自身も含めた組織全体の意識改革を進めるための啓発、研修等を充実させる必要がある。

（女性公務員の職域拡大、登用等の促進）

女性公務員の職域拡大を図るためには、従前の固定的な考え方にとらわれず、早い時期から男性と同様、個人の能力・適性を適切に判断して職場配置、配置転換、研修等を行うことにより、幅広い職務経験を積ませ、職務に必要な多種多様な能力の育成を図っていくべきである。

幹部職員を登用するためには、性別を問わず、必要とされる政策形成能力、統率力、折衝・調整能力などを職務経歴の各段階で身に付けられるような計画的な人事管理を行っていくことが重要である。このため、女性公務員についても、より一層、広域共同研修、人事交流、民間派遣、資格・学位取得のための研修派遣など様々な方策により、実務、知識両面からの人材育成を図るとともに、配置転換に当たっても、そうした人材育成の観点を考慮しなければならない。

また、転勤や研修の経験が、昇任のための重要な要素となっている場合もあることから、本人の意向を踏まえつつ、そうした経験が平等に与えられるように配慮することが重要である。

（従来的人事管理の見直し等）

地方公務員の任用については、平等取扱の原則（地公法第13条）、成績主義の原則（地公法第15条）が定められており、こうした原則を踏まえて、能力・実績を重視した人材登用方策を強化していくことが女性公務員の登用拡大につながることも留意する必要がある。

女性労働者に対する差別禁止の強化等を内容とする改正男女雇用機会均等法が平成11年度から施行された。地方公務員については、同法の採用、配置、昇進、教育訓練、定年、退職等の差別禁止に関する規定は適用除外となっているものの、これらの規定による差別禁止の趣旨は、地公法第13条に規定する平等取扱の原則と同様であることから、地方公共団体においても、採用、配置転換、昇進、研修、退職管理など人事管理の各段階において男女の平等取扱が徹底されているかどうかについて、改めて従来の制度・運用の見直しを行うことが重要である。

(就業環境の整備)

労働法制の改正の中で、平成11年度以降、育児、介護等の家庭責任がある労働者への配慮やセクシュアル・ハラスメントの防止に関する規定が設けられるなど、制度面での就業環境の整備は進められてきており、そうした制度が実際に有効に機能するよう、育児休業中の代替要員の確保、セクシュアル・ハラスメントに関する苦情相談体制の整備等に配慮すべきである。また、物的施設の面からも女性が働きやすい職場環境の整備を引き続き進める必要がある。

5 職員が働きやすい環境の整備

(1) 現状と課題

① 年間総労働時間1,800時間の達成が我が国全体の目標とされており、総労働時間の短縮に向けて、地方公共団体においても、時間外勤務の縮減、年次有給休暇の計画的取得の促進に取り組んでいる。

また、男女雇用機会均等法の強化と女性労働者に対する時間外勤務等の規制の解消、母性保護措置の充実、育児・介護の家庭責任がある労働者の場合の深夜勤務の制限、時間外労働の規制強化等に関する労働関係法令の改正が図られてきている。

② 地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画

を樹立し、これを実施しなければならない（地公法42条）。

また、労働安全衛生法に基づき、職員の健康の保持増進、快適な職場環境の形成のための措置等の安全衛生対策を講じることとされている。これを受けて、地方公共団体は、健康診断やメンタルヘルス対策等、創意工夫を凝らした福利厚生施策を実施している。また、これらの施策の実施に当たっては、地方公務員共済組合の福祉事業との連携も図られている。

- ③ 地方公共団体は、障害者の雇用促進等に関する法律に基づき、障害者の雇用の促進等を図るために必要な施策を総合的かつ効果的に推進するよう努めること等とされている。

（２） 今後の改革の方向

（労働時間の短縮等）

年間総労働時間短縮の目標達成に向けて、勤務時間、休日、休暇制度の運用の適正化と事務の簡素・効率化による事務能率の向上を図りつつ、各地方公共団体の実情に応じた実効性ある時間外勤務の縮減方策等を創意工夫し、実施することが求められる。

また、職員が育児や介護について家族としての役割を果たしながら充実した職業生活を営むことができるよう、関連諸制度や職場環境を整備する必要がある。

（職員のニーズに対応した効果的な福利厚生施策）

職員の福利厚生施策については、職員が安心して公務に専心できるよう、地方公共団体が使用者としての責任において、一層効果的に実施していくことが求められている。具体的には、福利厚生計画の樹立に当たって、その内容が職員のニーズに対応したものとなるよう絶えず見直しを行うとともに、福利厚生施策の実施に当たっては、地方公務員共済組合等の関係機関とも緊密な連携を図っていく必要がある。

また、福利厚生施策の実施に当たっては、民間部門における福利厚生施策の状況についても十分留意しつつ、職員のニーズに対応した内容の見直しを図っていくことが適当である。

(障害者雇用等の積極的推進)

社会連帯の理念の下、地域における障害者雇用の責務を各地方公共団体が適切に果たしていくため、今後とも障害者雇用促進法等に基づき、障害者雇用について積極的な対応を進めるとともに、障害者が働きやすい職場環境の整備に努める必要がある。

6 高齢職員の人事管理

(1) 現状と課題

① 地方公務員の年齢構成をみると、現時点では40歳台後半のいわゆる団塊の世代の年齢層の占める割合が極めて高くなっており、多くの地方公共団体で人件費の増大、役職ポストの不足、昇任人事の停滞とそれに伴う職員のモラルの低下などが人事管理上の課題とされている。

こうした高齢化の背景としては、各地方公共団体において、行政ニーズ等に対応して採用の増大した年代の職員が40歳台から50歳台へと移行している一方、近年の行財政改革の要請の中で新規採用による若年の職員の補充が抑制されていること、また、職員の退職理由として、勸奨退職、自己都合退職の割合が減少し、定年退職の割合が増加していること等が挙げられる。

② 地方公務員の年齢構成の高齢化に伴い高齢職員の給与のあり方の見直し等能力・実績を重視した人事管理システムに見直すこと、本格的な高齢社会の到来に対応して職員が蓄積した知識、経験等の活用や雇用と年金の連携を図るために行財政改革の要請に十分配慮しながら地方公務員における高齢者の雇用を推進すること等が課題となっている。

③ 離職後の再就職について、国家公務員には営利企業への就職制限がある（国公法103条②③）のに対し、地方公務員の場合は国家公務員に比べて再就職の実

態や退職管理のあり方が相当異なっていること等から法律上の制限は設けられていないが、地方公共団体においても、一般的には営利企業の再就職に関して住民の不信を招かないような自主的な措置が講じられている。

2 今後の改革の方向

（複線型人事管理への転換）

職員の年齢構成が高齢化すると、従来のピラミッド型の人事構成を前提としたライン重視型の職務編成を維持していくことは困難である。そうした中で職員のモラルの維持と組織の活性化を図るためにも、人事管理システム全体を能力・実績重視の方向へ見直し、職員の適性や意向に応じ、スタッフ職、専門職としてその能力発揮の機会をつくり、適切な処遇を行うなど、複線型の人事管理システムへ転換していくことが必要である。（複線型人事管理についてはIV－4参照）

（高齢職員の能力開発等）

高齢化とともに、体力や意欲の個人差が拡大する傾向にあることから、職務遂行能力の維持向上を図るため、職務経験の段階に応じて職務に必要な知識、技術、能力に関する研修を適切に実施するほか、職員が蓄積した経験や知識を活用できる人事配置や職員が自主的に外部の研修等を受講する場合の休暇制度など高齢職員のモラルの向上や自己啓発の促進のための支援策を検討することも重要である。

（60歳台前半層の雇用の推進）

高齢社会に対応し、高齢者の知識、経験の活用及び60歳台前半における雇用と年金の連携を図るため、地方公務員についても、国家公務員の制度との均衡をとりつつ、60歳台前半に公務内で働く意欲と能力のある者を改めて任用する新たな再任用制度を導入し、円滑な施行を図ることが課題である。

また、地方公務員の高齢者雇用制度のあり方については、今後の年金制度改革の動向さらには民間企業における定年制や継続雇用制度のあり方、賃金実態も踏まえながら、将来の65歳定年制も視野に入れて、より適切なものとなるように、引き

続き検討を行う必要がある。

（退職管理及び再就職のあり方）

地方公務員の退職管理や再就職の実態は国家公務員と相当異なっているが、営利企業への再就職について、引き続き各地方公共団体においてその実情に応じて、再就職後の営業活動等に関する行為基準等一定の基準を設けるなど、住民の不信を招かないよう適正な管理に努めるとともに、再就職についての公正性、透明性の確保のための国家公務員の今後の関連制度の改正の動向等にも留意すべきである。

また、今後多くの地方公共団体で職員の年齢構成のピークが50歳台に移行することを考慮すると、本人がその意思に基づき早期に転進を希望する場合には、それを支援するための条件整備を図るなど勧奨退職のあり方について検討する必要がある。

さらに、職員がその意欲や能力に応じて定年後に公務外にも再就職することを支援するため、求人・求職情報の提供に関するシステム、職業能力開発のための休暇制度、資格取得の支援等の再就職支援のあり方についても、民間における再就職支援関係方策等も視野に入れながら、検討すべきである。

VI 地方公共団体の労使関係等

様々な社会経済情勢の変化に対応して、地方公務員制度やその運用の全般にわたってこれまでのあり方を見直すことが求められている中で、労使関係のあり方やそれに関連する法制度についても検討していく必要がある。

1 職員のサービスと労使関係

(1) 現状と課題

① 地方公務員は勤労者であるが、同時に「全体の奉仕者」として公共の利益のために勤務すべき地位にあること、またその給与等の勤務条件については財政民主主義の観点から条例で定めるべきであることなどから、その労使関係は一定の制約の下におかれている。

② 地方公務員法には、身分保障（地公法27条）と一体のものとして、「全体の奉仕者」としてのサービスの根本基準が定められているほか、法令等及び職務命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、守秘義務、職務専念義務、政治的行為の制限、争議行為等の禁止、営利企業等の従事制限が規定されている。

③ 職員の綱紀の粛正及びサービス規律の確保については、地方公共団体においても従来から努力がなされてきているが、不祥事件の発生は依然として後を絶たず、住民から厳しい批判を受けている。

なお、国家公務員倫理法案が現在国会に提出されており、その中では地方公共団体も国に準じて倫理の保持のために必要な施策を講ずる旨の努力義務が規定されている。

④ 職員はその勤務条件の維持改善を図ることを目的として、一般の行政事務に従事する職員にあっては職員団体を、企業職員については労働組合を、単純労務職

員にあっては職員団体及び労働組合のいずれをも組織することができることとされている。（地公法 5 2 条①、地公労法 5 条①、地公労法附則⑤）

⑤ 警察職員及び消防職員は、職員の勤務条件の維持向上を図ることを目的として地方公共団体の当局と交渉する団体を結成し、又は加入することが禁止されている（地公法 5 2 条⑤）。このうち消防職員の団結権については、多年にわたり議論が続けられてきたが、平成 7 年に当局と消防職員の意志疎通を図るための新たな組織として消防職員委員会を各消防本部に設置することを定める消防組織法の改正が行われた。

⑥ 職員団体と地方公共団体の当局との交渉は、団体協約を締結する権利を含まないが、法令、条例等に抵触しない限りにおいて書面による協定を結ぶことができる。この協定は、当局及び職員団体の双方において、誠意と責任をもって履行しなければならないものである（地公法 5 2 条②、⑨、⑩）。

⑦ 企業職員及び単純労務職員について労働組合がある場合は、職員の苦情を適当に解決するため、当局と職員を代表する者各同数をもって組織する苦情処理共同調整会議を設けなければならないこととされている（地公労法 1 3 条）。

（２） 今後の改革の方向

（公務員服務規律・倫理の確立）

公務への住民の信頼を確保するためには、引き続き、高い公務員倫理、厳正な服務規律及び政治的中立性を確保することが不可欠である。

また、いわゆる国家公務員倫理法の制定の動向にも留意しつつ、地方公務員についても公務員倫理を確立するための施策のあり方を検討する必要がある。

（労使関係についての検討）

公務員の労使関係や労働基本権にかかわる問題は、全体の奉仕者としての公務員の性格に由来し、法律による身分保障、給与勧告制度、勤務条件条例主義など公務

員制度全体のあり方に関係することから、国家公務員における検討の動向にも留意しつつ、慎重に検討する必要がある。なお、住民意識の変化、情報公開の要請、労使関係の現状等も十分踏まえる必要がある。

2 労働基準法の適用

(1) 現状と課題

① 地方公務員に対しては、労働基準法が基本的に適用されている。また、労働安全衛生法についても基本的に適用されている。

一方、国家公務員については、国家公務員法において、一般職非現業職員に関して労基法及び労働安全衛生法のいずれも適用が除外され、勤務条件等については人事院規則で定める旨が定められている（国公法附則16条、同法106条）とともに、四現業の職員に関しては労基法及び労働安全衛生法が基本的に適用される（国労法40条）。

② 労基法の特例法としての性格があり、かつ後法である地方公務員法においては、労基法第112条を前提に、全体の奉仕者としての公務員の職務や身分の特殊性等を考慮して同法の一部の規定について適用除外等が定められている（地公法58条③等）。

③ 労基法の労働契約期間、解雇予告、時間外勤務、給与減額に係る規定等について、勤務条件条例主義や公務員制度の基本的枠組み等からみた場合に、適用することが必ずしも適切ではない規定がある等の指摘がある。一方労基法については、労働者の働き方や就業意識の多様化に対応して労働契約や労働時間規制の弾力化等が進展している。

④ 労基法に基づく労働基準上の規制は、法定されている事業区分（労基法別表第1）に応じて事業場単位に適用される仕組みとなっている。その結果、地方公共

団体の場合には、一般職員と企業職員、単純労務職員という職員の種類と事業による区分とに応じて労基法、労働安全衛生法の規定の適用範囲が異なり、労働基準監督機関も異なることとなっている。

- ⑤ 地方公務員の勤務条件については、国家公務員と同様、公務の適切な運営を確保するため民間労働者とは異なる特殊性がある反面、労働基準法が原則として適用される結果として複雑な制度となっており、円滑な人事管理を進める上でも制度の見直しが求められている。

(2) 今後の改革の方向

(労基法適用の見直し)

地方公務員の勤務条件は、基本的には、勤務条件条例主義と専門的・中立的人事行政機関である人事委員会等により保障されるものであり、地方公務員制度が定着した今日、労基法における弾力化の進展等も踏まえて、労働基準法の適用のあり方については見直しが必要である。

地方公務員への労働基準法の適用のあり方を見直すに当たっては、公共の福祉のための勤務という民間労働との性格の違い、勤務条件条例主義という制度上の違いを踏まえて検討する必要がある。

このため、労働基準法が定める基準の性格に応じ、それぞれの規定ごとに現在の地方公務員への適用関係が適当かどうか全般的に検討すべきである。

(事業場毎に適用される仕組みの検討)

労働基準法が事業場毎に適用される結果として、同一の地方公共団体内における法律の適用関係が複雑化しているため、労働基本権の取扱いと整合性のとれたものとする方向で検討すべきである。

(労働基準監督機関のあり方)

人事委員会等による不服審査制度や勤務条件に関する措置要求制度が整備されている地方公務員制度における労働基準監督機関に関する規定の適用のあり方について

ては、その必要性や国家公務員におけるあり方との関係も含め検討が必要である。

この場合、事業によって職権を行使する主体が異なる一般職員に関する労働基準監督機関のあり方については、個別紛争への対応について当該地方公共団体の状況を十分把握できるかどうかという点を考慮すべきである。

3 単純労務職員

(1) 現状と課題

① 地方公務員法第57条で「単純な労務に雇用される者」いわゆる単純労務職員について地方公務員法の特例法を定めることとしている。単純労務職員の範囲については昭和26年に制定された「単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員の範囲を定める政令」で明文化され、現在この政令自体は失効しているがこの規定に基づいて解釈して差し支えないとされている。

② 単純労務職員については地方公営企業労働関係法附則第5項に基づき、同法及び地方公営企業法の企業職員の身分取扱いに関する規定が原則として準用されている。

単純労務職員の特例として、ア労働組合法上の労働組合を組織することができること、イ給与その他の勤務条件等に関し団体交渉を行い、労働協約を締結することができること、ウ労働委員会による調停、仲裁制度があること、エ給与の種類及び基準については条例で定め、具体的な額や支給方法は労働協約又は地方公共団体の長の規則で定められること、オ政治的行為の制限の規定は適用されず、在職中公職の候補者になることができること、カ原則として労働基準監督署長が労働基準監督機関になることなどが挙げられる。特例を定められている事項以外は地方公務員法が全面的に適用される。

③ 単純労務職員は、職員団体、労働組合のいずれも結成し又は加入することができるが、その結果として、職員団体に単純労務職員が加入した場合の労働関係や

身分取扱いにおける法律の適用関係が複雑なものとなっている。

また、その呼称についても適当ではないという指摘がある。

- ④ 国家公務員にも単純な労務に従事する職員に相当する職員が存在するが、労働三法は適用されず、給与についても人事院の報告及び勧告の対象となり、一般職・行政職（二）給料表が適用されるなど、他の一般職の職員と異なる特例は定められていない。

（２） 今後の改革の方向

（単純労務職員のあり方に係る総合的検討）

労働基本権について特例が講じられている単純労務職員に関する制度については、単純労務職員の概念やその法制上の特例のあり方、その呼称等について総合的に検討すべきである。

その場合、社会経済情勢等の変化に伴い、従来単純労務職員の範囲に含まれるとされていた各職種における勤務形態等の変化等業務の現状をも踏まえて再検討する必要がある。

4 紛争処理システム

（１） 現状と課題

- ① 職員が不利益処分を受けた場合には人事委員会又は公平委員会（以下「人事委員会等」という。）に対して不服申立てをすることができる（地公法49条の2）。人事委員会等はその事案について審理等調査活動を行い、その結果に基づき処分の違法性、不当性の有無を判断して判定を行っている。この制度は、違法又は不当な処分が行われた場合に職員の権利や利益を保護し、職員の身分を保障し、公務の公正かつ能率的な運営を確保することを目的としたものである。

② 職員は、給与、勤務時間、休暇その他の勤務条件に関し、人事委員会等に対して地方公共団体の当局による適当な行政上の措置を要求することができ（地公法46条）、人事委員会等は、必要な審査をした上で判定を行い、あるいは、要求内容等に応じて勧告を行う等により事案の解決を図っている。不利益処分等の審査はその対象が既に受けた懲戒処分等の取消し等の要求に限られているのに対し、行政措置要求は、現在及び将来のあらゆる勤務条件に関して行うことができる。

なお、企業職員及び単純労務職員については苦情処理調整会議が設けられている。

③ これら既存の制度になじまない、あるいは、手続上そこまで至らないような職員からの相談・苦情の申し出に対しては、実態的には人事委員会等や各任命権者において内容に応じた弾力的な相談等の対応が行われていると考えられる。また、団体によっては既に、一般的な職員相談制度等を運営している事例もある。

④ なお、民間での労働条件を巡る様々な個別的紛争が増加傾向にあることを踏まえ、平成10年の労働基準法改正により、個別紛争解決援助システムが創設されているが、地方公務員については勤務条件に関する措置の要求の仕組みがあるため、適用除外とされている。

（2） 今後の改革の方向

（個別的紛争等の解決システムの整備充実の必要性）

地方公共団体における人事制度の運用に当たり、能力・実績を重視した人事評価などの人事管理手法の導入が促進されていくことで、職員の給与・処遇の個別化が進むこととなり、個別的な紛争や苦情・相談の増加が予想されるが、それらについて解決するシステムの整備充実を図る必要がある。

（職員相談制度等の整備充実）

人事管理上の不平・不満や勤務条件に関する職員の多種・多様な日常的・一般的な苦情等に対しては、臨機応変に対応することが重要であり、各団体の任命権者に

においても職員相談制度やカウンセリング制度等の整備・充実を図り、職員へ周知して効果的に機能させること等による積極的な対応策を講ずるべきである。

（人事委員会等による対応）

人事院による国家公務員からの苦情相談についての対応（職員相談室の設置等）、民間の場合における個別的労使紛争処理制度の今後の動向等を考慮しつつ、中立・公平な第3者機関としての人事委員会等による職員の苦情相談の処理をそれらの所掌事務として明確化すること等についても検討する必要があると考えられる。

VII 人事委員会・公平委員会制度

地方公務員制度の見直しにより地方公共団体の人事管理における自主性を強化していくためには、同時に中立的・専門的人事行政機関としての人事委員会及び公平委員会に関する制度のあり方を検討する必要がある。

1 現状と課題

(1) 各地方公共団体は、団体区分、人口規模に応じて、各任命権者から独立した専門的機関としての人事委員会又は公平委員会を設置することが義務付けられている（地公法7条①②③）。

人事委員会は都道府県及び政令指定都市で設置が義務付けられているほか、人口15万人以上の市、特別区においても設置することができるが、このうちで人事委員会を設置しているのは熊本市、特別区のみである。なお、和歌山市においても、人事委員会を設置する条例が可決され、現在設置に向けて準備が進められている。

(2) 人事委員会及び公平委員会は、中立的かつ専門的な人事行政機関として任命権者の任命権の行使をチェックする機能を有し、その主な権限は、行政的権限、準立法的権限及び準司法的権限に分類される（地公法8条等）。

(3) 人事委員会及び公平委員会は、3人の委員をもって組織され、人事委員会の委員は常勤又は非常勤、公平委員会の委員は非常勤とされている。なお、委員は、当該団体の地方公務員の職等を兼ねることができない（地公法9条）。

行政的権限の多い人事委員会については、事務局が設置され、地方公共団体全体の職員人事の中で、事務局長以下の専任職員が配置されているが、公平委員会にあっては、一般的には専任の事務職員までは配置されていない（地公法12条）。

(4) 公平委員会については、事務の簡素化、能率化等の観点から、共同設置、事務の委託、組合による共同処理といった地方公共団体相互間の協力方式によることも認められており、特に町村においてはこれらを活用しているケースが多い。

2 今後の改革の方向

(人事委員会等の機能の充実と体制整備等)

地方分権の進展に伴い地方公共団体の行政の自主性が拡大し、多様化・複雑化していくなかで、公務員の任用形態の多様化、能力・実績の重視等地方公務員制度や人事管理の新たなあり方に対応して、人事委員会等が中立・公正な専門的人事行政機関としての機能をより一層的確に果たしていくことが求められており、その制度上の機能の充実と効果的な体制整備、専門性に優れた人材の育成・確保が不可欠である。

(人事委員会の設置基準及び所掌事務の弾力化)

市町村における人事行政の専門性を向上させ、中立・公正性を確保する方策として、簡素な行政組織を志向する行政改革の要請との調和にも留意しつつ、人事委員会の設置を促進するため、各団体において適切な対応を選択することが可能となるよう、人事委員会の設置基準のあり方や人事委員会の所掌事務を必ず有すべき事務と選択的に有すべき事務とに区分することについてできるだけ早期に検討すべきである。

(公平委員会の所掌事務の範囲の拡大)

公平委員会を設置している市町村においても、その中立的・専門的人事行政機関としての機能を広く人事行政に活用できるよう、市町村がその規模や行政能力に応じ、条例に基づき公平委員会の所掌事務を拡大できるようにすることについてできるだけ早期に検討すべきである。

(共同設置等広域的な対応)

地方公共団体の人事行政の専門的・中立的機能を強化しつつ効率的な体制整備を進める観点から、人事委員会や公平委員会の共同設置、人事委員会への事務委託を更に活用することが適当である。

（委員の兼職禁止の緩和）

人事委員会等の委員に関しては、より広範に適切な者を選任する観点から、現行の兼職制限を緩和し、当該団体における特別職の審議会委員等との兼務は可能とすることをできるだけ早期に検討すべきである。

（事務局機能の充実）

人事委員会等の機能を強化するためには、事務局職員の専門能力の向上も重要な課題である。

そのため、事務局職員の専門能力の向上に資する共同研修の強化、人材・情報の交流等関係機関相互間の協力体制のより一層の充実も必要と考えられる。

おわりに

21世紀の到来を目前に控え、分権型社会の実現を目指す地方自治・新時代を迎えようとする今日、地方公務員制度も、それぞれの地方公共団体がこれまでの実情と問題点を踏まえながら適切に運用することによって、実りある制度として責任をもって創りあげるべきものである。この報告をとりまとめた機会に、地方公共団体が自らの人事行政のあり方等について議論を深め、その運用の改革に取り組むこととともに、一人一人の地方公務員が、住民の信頼と期待に応えるべく誇りと自覚を持っていただくことを望みたい。

地方公務員制度調査研究会審議経過

- 第 1 回 平成 9 年 5 月 3 0 日 (金)
・ 会長選出、会長代理指名
・ 問題提起、検討項目に関する討議
- 第 2 回 平成 9 年 7 月 1 5 日 (火)
・ 検討項目に関する討議
- 第 3 回 平成 9 年 9 月 3 0 日 (火)
・ 検討項目の整理
- 第 4 回 平成 9 年 1 1 月 2 7 日 (木)
・ 公務員のあるべき姿
・ 国と地方の関係、役割分担
- 第 5 回 平成 9 年 1 2 月 1 9 日 (金)
・ 多様な人材の確保・育成、人事交流
・ 女性公務員の位置付け
- 第 6 回 平成 1 0 年 2 月 1 2 日 (木)
・ 多様な任用形態とその人事管理等
- 第 7 回 平成 1 0 年 3 月 1 6 日 (月)
・ 能力・実績を重視した人事管理
- 第 8 回 平成 1 0 年 5 月 1 5 日 (金)
・ 公務員法制、雇用法制等
- 第 9 回 平成 1 0 年 6 月 2 5 日 (木)
・ 「委員の意見の中間整理」(素案)
・ 中間報告のまとめ方について
- 第 1 0 回 平成 1 0 年 7 月 8 日 (水)
・ 「委員の意見の中間整理」決定
・ 今後の研究会の進め方について
- 第 1 1 回 平成 1 0 年 9 月 4 日 (金)
・ 地方公共団体(東京都、鳥取県、名古屋市)からの意見聴取
- 第 1 2 回 平成 1 0 年 9 月 1 6 日 (水)
・ 地方公共団体(新潟県長岡市、静岡県芝川町)からの意見聴取
- 第 1 3 回 平成 1 0 年 1 0 月 1 2 日 (月)
・ 地方公共団体等(鹿児島県、北海道町村会)からの意見聴取
- 第 1 4 回 平成 1 0 年 1 0 月 2 6 日 (月)
・ 地方公務員制度の在り方ー国家公務員制度等との関係
・ 自主立法の活用
・ 地方公務員制度における国の役割

- 第15回 平成10年11月9日(月)
- ・ 政策形成能力の育成等人材の育成
 - ・ 人材の広域共同確保・研修
 - ・ 中途採用の活用
 - ・ スタッフ職制・専門職制の活用
 - ・ 高齢職員の人事管理
- 第16回 平成10年11月30日(月)
- ・ 民間との人事交流
 - ・ 第三セクター等への職員派遣
 - ・ 女性公務員の採用、登用、職域拡大等
- 第17回 平成10年12月16日(水)
- ・ 任期を定めて任用される職員
 - ・ 臨時・非常勤職員、短時間勤務職員
- 第18回 平成11年1月18日(月)
- ・ 年功序列主義から能力・実績主義への転換
 - ・ 勤務評定等能力・実績主義の導入の課題
- 第19回 平成11年2月9日(火)
- ・ 人事委員会・公平委員会制度
 - ・ 紛争処理システム
 - ・ 労働基準法の適用
- 第20回 平成11年2月23日(火)
- ・ 服務、分限・懲戒制度の在り方
 - ・ 職員の声を聴くシステム
 - ・ 単純労務職員
- 第21回 平成11年3月3日(水)
- ・ 研究会報告の総論部分(素案) 審議
- 第22回 平成11年3月17日(水)
- ・ 研究会報告の各論部分(素案) 審議
- 第23回 平成11年3月30日(火)
- ・ 研究会報告の各論部分(素案) 審議
- 第24回 平成11年4月13日(火)
- ・ 研究会報告案 審議
- 第25回 平成11年4月21日(水)
- ・ 研究会報告案 審議

平成11年4月27日 研究会報告 提出

地方公務員制度調査研究会委員名簿（平成11年4月27日現在）

	足立	則安	全日本水道労働組合委員長
	小柳	勝二郎	日本経営者団体連盟理事・労政部長
	加藤	俊平	東京理科大学工学部教授
	川島	正英	地域活性化研究所代表
	紀内	隆宏	全国知事会事務総長
	佐藤	晴男	全日本自治団体労働組合副委員長
会長	塩野	宏	成蹊大学法学部教授
	鹿谷	崇義	（財）東京都新都市建設公社理事長
	西村	美香	成蹊大学法学部助教授
	野見山	眞之	（財）労働福祉共済会会長
	藤原	房子	ジャーナリスト
	増山	道保	栃木県宇都宮市長
会長代理	柳	克樹	地方職員共済組合理事長
	山川	隆一	筑波大学社会科学系大学院助教授
	山崎	宏一郎	地方公務員災害補償基金理事長
	吉永	みち子	作家

（五十音順、敬称略）