

外部専門人材の採用・活用と業務内容に見合った賃金システムの導入による地方公共団体の体制強化と人件費総額の大幅削減の両立

松 藤 保 孝

The Recruitment and Utilization of Specialized Employees from Outside the Local Government and the Introduction of a Wage System that Corresponds to the Work and Strengthens the Structure of the Local Government while Drastically Reducing the Total Personnel Costs

Yasutaka MATSUFUJI

1 地方公共団体の事務

都道府県や市町村は、日本国の法体系上、住民の福祉の向上を目的に設置された組織である。そもそも、歴史をさかのぼれば、まず、個人がありコミュニティーが成立し、ムラ、クニ、そして統一国家と補完性の原理に則り成立したものである。住民に最も身近な行政主体である市町村は、住民の幸福実現のために、できるだけ低いコストで、独自の政策を企画立案し実施することをはじめ、住民の幸福実現のために様々な取り組みを行うことが、当然に、その第一義の存立目的である。

法に定める地方公共団体の役割と業務であるが、平成12年に施行された地方分権一括法による改正後の地方自治法では、地方公共団体の役割について、「第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。○2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と規定されている。地方公共団体は、その地域における住民の諸活動はもちろん基本的にはあらゆる事象について、自

らの判断と責任により、様々な政策の企画、立案、調整、実施を行う総合的な行政の責任主体として定められている。そして、第二項では、地方公共団体が、広く地域における政治・行政を担うものであるとの趣旨を達成するため、国に対して、抽象的ではあるが一定の義務を課している。なお、こうした規定の趣旨は、地方自治法第2条第1項から13項までに規定されている、立法の原則、解釈運用にかかる原則、地方公共団体の役割についての保障の規定に法律上具体化されている。

住民に最も身近な行政体である市町村が第一義的に、そして次に市町村を包括する広域の地方公共団体である都道府県が、地域の住民のために、その民意に基づき、利害を調整し、様々な政策を企画立案し実行する主体であることは、補完性の原理や近接性の原理からも当然のことである。もちろん、分権一括法による地方自治法の改正前から、地方公共団体によっては、環境保全や福祉、産業振興に関して国に先駆けて取り組むなど、法律に個別具体の根拠を持たない固有の事務を数多く企画立案し、実施してきたところであるが、地方分権一括法など地方分権の動きにより、地方公共団体が、自らの判断と責任においてその地域の住民福祉の向上のために地域独自の政策を企画立案し実施することが、あらためて求められるようになったといえよう。

一方、個別具体の法律により地方公共団体において行うことが義務づけられた事務がある。地方分権一括法による改正前には、機関委任事務制度が存在した。機関委任事務制度は、地方公共団体の長などに国の下部に位置する執行機関としての事務処理を委任するものであり、中央集権的な統治形態の象徴として分権一括法により廃止されたものである。機関委任事務としては、相当多くの事務があり、従前は、執行機関が担任する事務のうち、都道府県においては6から7割、市町村においては3から4割とも言われていた（松本英昭著「地方自治法の概要」参照）。地方分権一括法による改正などにより、機関委任事務のほとんどが法定受託事務として地方公共団体の事務とされたが、法令に基づき法令の定めに従って地方公共団体において地方公共団体の職員が事務を行うという点では、法定受託事務も機関委任事務と同様である。

こうして、地方公共団体の事務は、地方自治法では、自治事務と法定受託事務とに区分されることとなった（地方自治法第二条第八項第九項）。

法定受託事務については、地方自治法の第二条第九項及び第十項で、「9 この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

10 この法律又はこれに基づく政令に規定するもののほか、法律に定める法定受託事務は第一号法定受託事務にあつては別表第一の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に、第二号

外部専門人材の採用・活用と業務内容に見合った賃金システムの導入による地方公共団体の体制強化と人件費総額の大幅削減の両立

法定受託事務にあつては別表第二の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に掲げるとおりであり、政令に定める法定受託事務はこの法律に基づく政令に示すとおりである」と定められている。

法廷受託事務の具体例としては、戸籍、住民基本台帳、生活保護、国政選挙における選挙人名簿の登録・管理や投開票、義務教育、国民健康保険や介護保険の運営に関する業務や、建築基準法や廃棄物の処理及び清掃に関する法律などに基づく許認可、国道の維持管理などがある。

法定受託事務については、機関委任事務と異なり、法令の規定に違反しない限りにおいて条例を制定できる、議会の調査権が及ぶ、監査請求が可能となるなど、基本的には、自治事務と同様に議会や住民のコントロールが及ぶ。しかしながら、あくまでも「法令の規定に違反しない限り」である。法廷受託事務については、法令の規定によりその事務の基準や内容が詳細に定められているものが多く、基本的には、裁量の余地は全くないかあるいはほとんどなく、法令に定められた事務を定められた通りに行うべきとされている業務が大半であろう。

なお、私は、事務の分類として、自治事務を二つに分けるべきではないかと考える。個別具体の法律に根拠がない事務と、中心市街地の活性化、山村振興、過疎対策などの地域振興に関するいわゆる地域振興立法に定められた事務のように、地方公共団体が必ず行わなければならない事務ではないが、国が一定の考え方を示し、その考え方に沿った地方公共団体の取組みが促がされている事務との二つに分類されるべきであろう。ある意味では、地域の商業機能のあり方という地域固有の問題について、特定の方向性に沿った取組みを特別に支援する制度や、一定の方向にまちづくりを誘導する制度は、地方公共団体の行政への大きな関与と言えるであろう。地球温暖化防止活動推進法なども同様で、一定の事務を全国一律に推奨するものであろう。また、国が補助制度を創設し、施設の整備など、補助対象業務を一定の方向に誘導しようとするものも、地方公共団体の行政を一定の方向に誘導しようとするものである。国における地方公共団体の職員を対象とする表彰制度や、地方公共団体を經由する表彰制度なども、広い意味では、国が決めた一定の方向に地方公共団体を誘導しようとするものといえるであろう。このような地方公共団体が実施することが法令で義務づけられた業務ではないが、中央政府によって、地方公共団体が特定の業務を行うことが誘導されているものを国定事務と呼ぶこととしたい。こうしたことから、地方公共団体の事務を、個別法や国の制度との関連の有無などから、国の個別の制度と直接関係のない自治事務、法令による義務づけではないが国が示した一定の方向に誘導しようとする国定事務（さらに、法定誘導、予算誘導、表彰誘導、その他と細分化されるであろう）と、法定受託事務と三つに分類することが適当ではなかろうか。

2 個々の職員の業務内容による業務の分類

自治事務や国定事務、法廷受託事務、機関委任事務といった事務の分類は、地方公共団体が行う

業務について、国がどのような関与や義務付けを行っているかの観点からの分類である。以下、担当する人材に求められる知識やスキルの観点からの業務の分類を試みる。地方公共団体の業務を、どのような人々が分担して業務を行うべきかを検討するためには、それぞれの業務を行う個々の人に必要な知識、経験、スキルなどに着目して業務を分類する必要がある。具体の事務を例に検証してみる。

まず、法定受託事務を検証する。例えば、住民基本台帳法に基づく住民基本台帳への住民登録や住民票の写しの交付については、窓口での受付、申請内容の確認、住民登録証や住民票の写しの交付という流れの事務がある。それぞれの業務をさらに細分化すれば、窓口での本人確認のための身分証明書等による確認、コンピューターへの氏名の入力、決裁過程での内容確認などに細分化され、さらに詳細には、どの欄とどの欄の記載内容の同一性を確認するなどといった、具体の行動に細分化される。また、事例について法律上の取扱いに疑義が発生した場合には、住民基本台帳法の解釈を確認するなどの業務が発生する。このように、住民基本台帳法に関する事務は、住民基本台帳法及び関係法令に基づき、法律に定めるとおりの事務を執行することが求められている。もちろん、窓口の数を何箇所にするか、窓口を駅など市役所以外の場所に設置するか、休日や夜間にも事務を取り扱うか、住民票の写しの紙の色などは、各市町村が定めることになる。

しかし、住民登録や、住民票の写しの交付事務そのものは、全国すべての市町村で、住民基本台帳法の定める通りに、職員の裁量の余地はなく、同じように事務が行われている。

また、地方税についても、都道府県や市町村で賦課し徴収する税ではあるが、基本的な内容は地方税法に定められている。減免など一部地方公共団体が条例で定める独自の仕組みはあるものの、基本的には、地方税法及び関係法令に基づいて法律に定める通りに計算し賦課すべき事務である。地方公共団体独自の条例に基づく独自の制度が一部存在する場合でも、条例の規定通りに事務を行うべきものであり、個々の職員による裁量の余地は基本的にはない。税金の徴収についても同様である。決まった通りに公平に行うことが基本である。

これらの業務を行うためには、決められた手順に従い、決められた通りに事務を遂行することが必要であり、担当者は法令に定められた業務の内容に関する知識を有する人材であることが必要かつ十分な条件となる。

また、対応の仕方に疑義があり、住民基本台帳法、戸籍法、地方税法及びその関連法令などに関する知識が必要となる場合に備えて、その有権解釈や定例・判例に詳しい人材の確保も必要となる。

戸籍事務や、パスポートの発行事務、建築確認等の確認、許可、認可等の法律に定める基準に従った行政処分など、法令に基づき法令の定める通りに事務を行う他の業務についても同様である。

現状では、基本的に、すべての地方公共団体ではいわゆる正規職員がこのような事務を行っている。担当者全員が業務に精通しているとは限らず、特に、繁忙期には窓口が混雑し、また、人事異動により当該業務に関する知識の乏しい職員が担当することにより混乱を招く場合もある。

また、法令の解釈に疑義があるときは、都道府県を経由して中央省庁への問合せを行っているが、

その内容は、過去の行政実例や判例に関するものが大半を占めていると思われ、中央省庁に照会しなくても実例や判例等に精通している人材に聞けば足りるケースがほとんどであろう。

次に、国民健康保険の業務をみる。保険料の賦課徴収、保険証の交付や、金銭の支払い等については、地方税の賦課徴収や住民票の写しの交付事務と同様に、基本的には国民健康保険法に基づき、また、一部は各市町村の国民健康保険条例に基づき、その定めるとおりの事務を行うべきものである。また、国民健康保険については、保険料や給付の内容を定める業務があるが、基本的な部分は、国民健康保険法で定められており、一般会計からの繰出金の額の決定などごく一部の極めて政策的な判断業務以外は、大部分の業務が全国一律に法令の定めのとおりに行われている。さらに、医療費適正化のためのレセプト点検も重要な業務であるが、これについては、社会保険診療報酬支払基金あるいは各都道府県の国民健康保険団体連合会から回付されてくるレセプトの内容に医療機関からの過誤な請求や不当な請求がないかをチェックするものであり、全国一律に定められている診療報酬に関する極めて専門的な知識が必要とされている。このように、国民健康保険の業務に関しては、決められた手順に従って決められた通りにきちんと事務を行う人材、保険料や給付の内容を決定するために法制度や他の市町村の事例などの資料をまとめる人材、政策決定に直接関与する人材、診療報酬に詳しい人材などが必要となる。この一連の業務も、市町村では、基本的にいわゆる正規職員が行っている。

次に、政策判断や新たな政策の企画立案に関する業務をみでみる。まず、予算編成の実際の業務の流れであるが、まず、それぞれの事業の担当部署で予算要求資料を作成する。事業を行う必要性や効果を説明する資料や、必要な事業費の積算資料を作成する。その中には、道路の維持補修、橋梁の補強、校舎の建築補修等に必要な経費の見積もり、国庫補助制度、近隣や類似の地方公共団体の事例、現場が撮影された写真などが一般的に含まれる。また、業務によっては、電算システムの改修費、イベントの経費、印刷費の見積りの資料などが必要となる。また、事業を行うために必要な人件費、アルバイト代、文房具代、時間外手当代なども予算要求される。こうした資料を作成するためには、工事費の単価や、世間での原材料費や人件費の現状、類似工事の経費、国の制度、他の自治体の事例などを知り、わかりやすく資料にまとめる人材が必要である。また、場合によっては、写真を写しに行くことも必要である。

予算要求を受けた財政当局の体制であるが、都道府県や政令指定都市では、一般的には、福祉、土木、環境、商業振興など、県庁や市役所の部署ごとに担当が分かれている。各担当は、1名から2、3名が多いと思う。政令市以外の市や町村では、財政当局の職員数が少ないため一人が複数の部局を担当していることもあるようだ。まず、財政当局の担当が、予算要求を行う各部局から予算要求の内容についてヒアリングを行う。ヒアリングを行った上で、予算要求の内容の是非を自分なりに判断し、予算措置の案を作成する。それぞれの地方公共団体によってやり方は様々であるが、基本的には、担当が考えた案を係長、課長補佐、課長、部長、局長と、役職の上位の者へ説明していく。財政の担当者は、それぞれの役職者に対応した説明資料を作成する。また、担当案、係長案、課長

案といったそれぞれの段階に応じ、自らの担当する部署で必要となる予算の総額を計算する。単純な積み上げの計算ではあるが、地方自治法施行規則に定められている、款、項、目、節という細かい区分ごとに計算しなければならず、相当な時間と手間が必要とされる。

こうした一連の予算編成に関する業務も、基本的に、正規職員が行っている。いわゆるアルバイトの職員が正規の勤務時間内はコピーや単純な入力業務を行うことはあるが、通常は、アルバイトは、正規の勤務時間内だけで業務を行っており、深夜に及ぶ予算編成に関する業務は、正規職員によって行われるのが一般的である。

このように予算編成というまさに地方公共団体の政策判断に関する業務でも、その内容を分類すれば、担当の主な業務は、予算要求資料の事実確認、上司に説明するためのわかりやすい資料の作成、必要な経費の積算と分類、資料のコピーなど、事実関係の確認や資料作成などの単純計算など非政策的な作業が業務の大半となっている。政策的に重要な事項は、担当者で決定されることはほとんどなく、担当者が作成した資料を踏まえ、財政部局や事業実施部局の管理職以上の幹部職員と首長との間の議論で決定される場合がほとんどである。財政の担当者は、法制度や補助制度などの国の財政的支援措置、地方交付税や地方債制度、他の地方公共団体の事例、議会での議論の内容、世間の動きなどの事実関係に関する知識とそれらをわかりやすい資料にまとめることのできる人材が求められる。また、担当や課長といったそれぞれの段階における予算案に盛り込まれた数字をあらかじめ定められた細かい項目に従って分類し、正確に転記し、計算し、入力することができる人材であることも重要である。

一般的には、財政当局の管理職は、担当が作成した資料に基づき、各部署から要求された施策や事業を実施するかいなか、実施するとしたらどのような規模でどのように行うかなど、首長や事業担当部局の幹部と一緒に議論し検討することも多いが、担当者は、資料作成や数字の入力が忙しく、政策の是非を検討する余裕もなく、実施の有無などを議論する意思決定の場面では、あまり役割を果たさないことが多い。財政担当部局の職員のうち大半がこうした業務を行っている担当者である。

また、予算案が作成された後は、その内容を住民にわかりやすく伝えるため、記者発表資料や広報誌の記事を作成することとなる。どの施策や事業をどのように紙面上扱うのかといった政策的な側面と、グラフや図表等を使い、決定した事実を住民にわかりやすく伝達するという、二つの側面を有する業務であるが、予算案の内容をどのようにわかりやすく工夫するかという点で職員の経験やノウハウが乏しく各地方公共団体ともに苦労している。

そして、議会への説明、各種団体や住民への説明、議会での審議を経て可決成立する。

次に、様々な政策の企画・立案の業務であるが、上司からテーマを与えられ指示された場合や、職員自らが発案する場合などがあるが、そのアイデアを具現化するために、書物やインターネット、ヒアリング等による社会情勢や当該地方公共団体の状況についての情報収集、関連する国の制度の研究、他の地方公共団体の事例の収集などを行いながら、アイデアを具現化する事業や施策の内容を具体的に検討していく。その途中では、必要に応じ地域の住民の意見や議会の議員の意見も聞き

外部専門人材の採用・活用と業務内容に見合った賃金システムの導入による地方公共団体の体制強化と人件費総額の大幅削減の両立

ながら、案を固めていく。

また、地方公共団体では、一般的に、資料のコピー、会議の会場の設営、資料の配布などの単純作業を、いわゆる正規職員が行うことはもちろん、管理職を含め職員全員が行うこともめずらしくない。地方公共団体が主催するイベントでは、会場の準備、受付、資料配布、チラシ配り、駐車場への誘導などの業務を正規職員が行うことが多い。業務の一環として行われるものであり、35%の休日割増しや25%の深夜割増しつきの時間外勤務手当が支払われることにもなる。さらに、文房具の購入、出張旅費の計算、条例に決められた給与の計算、現金の出納、部屋の片付け、荷物の運搬など、単純な作業を正規職員が行うことも一般的である。

以上みてきたように、地方公共団体の業務をその性質で分類していけば、必ずしも正規職員という地方公務員法上の身分に関わらず一定の知識やスキルを有することが必要十分である業務や、単純作業、単純労務作業が多く存在している。にもかかわらず、基本的には、多くの簡易な業務を含め、地方公共団体ではほとんどすべての業務を、当然のこととして正規職員が行っている。

単純な入力やチラシ配り、コピーなど、また、資料検索や書類整理、単純な計算業務など民間一般では一般的にもっと低額な労働調達コストの業務を時給数千円の正規職員が多々行っている。

こうした業務の占める割合を実証的に検証した研究はないと思われる。しかし、地方公共団体にもよるが、こうした業務が実際の地方公共団体の業務の中で相当多くの割合を占めると推定される。

一般的なアルバイトの賃金は時給800円から900円くらいである。仮に正規職員に係る人件費コストが時給4千円としても、人件費総額は五分之一となる。

地方公共団体では、従来から、ごみの収穫運搬、庁舎の清掃、夜間警備などについては外部委託化を進めてきた。近年では、給与計算などの総務事務について人材派遣会社のスタッフを活用して処理する例が見られるようになった。例えば総務の事務については、導入した静岡県では、年間で人件費の削減効果が5億円を上回り、千葉県では、05年度で20億円(250人分)の効果があつたとされている。以上見てきたように、法定受託事務はもちろん、予算編成業務や政策の企画立案業務も含め、総務事務以外でも、人件費コストを削減する余地は大いにある。

一方で、近年、地方公共団体では、地域の活性化や産業振興が重要な政策課題となっており、地方自治体の取り組みを求める住民ニーズやその重要性は一層高まってきている。例えば、観光振興では、具体的な政策として、その地域における旅館やホテルなどの宿泊施設の利用客の増加や客単価の引き上げ、みやげ物や特産品を扱う製造業者や小売業者の収益の増加、レストランへの来客数と利益の増加、バスやタクシーなどの交通事業の利用客の増加と収益の増加、旅行代理店や交通事業者との連携、雑誌やメディアと連携した広告宣伝、特産品のブランド化などが具体的な施策として考えられる。

基本的には、それぞれの個人事業主や企業の経営体としての取り組みを促し、また、支援する政策であり、それぞれの分野における経営ノウハウ、実践的な知識、人脈などを有する人材が必要となる。また、地方自治体が新たに様々な政策を企画立案するためには、もちろん様々な法制度との

整合性も必要となり、従来以上に、法律に詳しい人材が必要となる。また、グローバル化が進む中では、国際情勢に詳しい人材、金融システムが複雑化する中で資金調達や運用に詳しい人材、また、住民への広報活動が重要になる中で、わかりやすい広報や記事の書き方に詳しい人材などが必要となる。

さらに、経費の削減や、人事制度の改革を進めるためにも、民間企業や他の地方公共団体などで、経費節減、資産の有効活用、人事システムの見直しを実際に行った人材の活用も有用であろう。

しかしながら、国においても同様であるが、新卒・終身雇用のもとで短期間の人事異動を基本とする自治体の正規職員の中には、こうした人材を見出すことは現実的に難しい。

地域間競争は激化し、まったなしの状態を迎えている。地方自治体は、従来にも増して職員の研修に注力しているところが増加してはいるが、実務的な専門知識や人脈を短期間で習得することはきわめて難しい。また、あえて、新卒・終身雇用を前提とした正規職員を基本として対応することの合理的理由は見出し難い。

こうした実務の専門知識や経験、人脈に乏しければ、これからの地方自治体の経営は難しくなると考えられる。人口誘導にしても、観光振興等による交流人口の増加策にしても、経済活性化にしても、個々の民間企業がしのぎを削って取り組んでいる中で、市場の動きを変えようとする取り組みである。現実根ざし、戦略性のある施策や事業を実施しない限りは、マーケットや従来の流れを変えることは難しく、こうした実践力のある人材の活用が必要不可欠と思われる。

政策の企画立案や資料作成についても同様で、制度や社会情勢に詳しい人材が業務を行う方が迅速かつ的確であろう。

このように業務の内容をさらに分類し、総務事務以外の様々な業務についても、人材派遣、アルバイト、外部委託や中途採用をさらに活用することにより、正規職員はいわゆるルーティン事務から解放され、政策的な業務により従事でき、また、民間企業や他の行政機関の実践的な経験者などの活用により専門的な知識、実践的ノウハウ、人的ネットワークを強化することができることにより住民のための政策の企画立案や実行がより可能となる地方公共団体の体制強化と、定数の管理や要員の管理を通していわゆるルーティン事務や単純作業などに係る人件費を大幅に削減することによる経費削減を両立させるための具体的な手法について、以下論じる。

3 地方公共団体の業務の性質の分類と業務と正規職員が業務を担当することの必要性

上記述べてきたような視点で、地方公共団体の業務の性質を分類すると次のようになるであろう。

ア 直接住民を対象とし、法令に基づき決められたマニュアルに従ってマニュアル通りにきちんと処理を行う事務

(ア) 全国共通のもの

(イ) その地方公共団体独自のもの

- イ 国の法制度や、他の地方公共団体の状況、社会の状況などの事実関係を調査し資料にまとめる事務
- ウ 数字の入力、計算などの事務
- エ 旅費の計算、文房具の購入などの内部の庶務事務
- オ 法律の解釈運用、判例等を把握する事務
- カ 政策を企画立案し実施するための実務に根ざした専門知識や人脈が有効な事務
- キ 住民へのわかりやすい広報を作成する事務
- ク 資金運用に関する事務、電算システムのコスト管理の事務、レセプト点検の事務など専門知識が必要な事務
- ケ 直接判断に関与する事務
 - (ア) 政策判断そのものの業務
 - (イ) 政策判断のために必要な情報の収集、資料の作成等の業務
- コ 関係者との調整に関する業務
- サ 民間で類似の業務を行っている事務

このような業務の中で、いわゆる終身雇用を前提とする正規職員が行うことの合理性、業務に見合った時給単価という二つのメルクマールで、どのような任用形態の、どのような給与体系の人が業務を遂行することが、最も合理的かつ効率的かを考えていく必要がある。

いわゆる正規職員は、勤務時間が一般的に定められた時間（例、週40時間）であること、形式的には任期の定めがなく定年まで勤務することが前提とされていること、通常は経験年数に応じ毎年昇給していく給与体系となっており担当している業務の内容に見合った属業務的給与体系ではなく、その人に属する属人的給与となっているのが一般的であることが、その特徴であり、新卒採用が基本に考えられているとともに、中途採用の場合も、役職者ではなく末席の担当者に任じられることが一般的である。

一般的には、正規職員の場合、その地方自治体に対する愛着が強い、業務に対する責任感が強い、仕事熱心であるといったことが想定されていたのであろうが、現状では、正規職員だからといって、そうした要素を満たすとは一概には言えない。業務に必要な知識が十分あるとは限らないし、人事異動により知識が十分ではない職員も存在する。また、終身雇用の上に安穩としている人達が存在しているのも事実であろう。

民間企業では、ヘッドハンティング等による中途採用や転職が一般化するとともに、平成20年版労働白書によれば全産業計で正規以外の職員・従業員の割合が30%を超えている。

公務職場に関してのみ、新卒、終身雇用、年功序列を基本とする正規職員を中心とした体制とする合理性を見出すことは難しい。

今後は、行政事務の内容が複雑化、高度化し、所掌範囲が拡大する一方で、行政改革の更なる徹底を図る必要がある。

行政に求められるものは、できるだけ低コストで、住民のための政策を実行し、また、法律に定められた事務を間違いなく行うことである。行政の結果が求められている。

こうした中では、担当している職員が、正規職員か、臨時職員か、短時間職員かなどといった、職員の公務員法上の分類には関係なく、それぞれの業務を行うために必要な知識や能力を有するか否かが重要である。

なお、今後は、実質面で、ジェネラリストか、スペシャリストの区分がより大切になるのではなかろうか。地方公共団体は、様々な属性を有する住民のために、様々な行政分野にわたる取組みを行っている。首長は、すべての住民のことを念頭におき、すべての行政分野にわたる総合的な判断を求められる。対象となる住民の属性も様々であり、行政分野も様々であるという業務は、まさに地方公共団体特有である。

首長を補助するスタッフとして、そうした意味でのジェネラリストが必要であろう。

こうした観点から終身雇用を前提にした正規職員のあり方を考えていくことがむしろ必要ではなかろうか。

また、それぞれの業務についてその難易度等から、時給四千元に値する業務がそれほど多くはないと思われる。現在のような属人的給与から、担当業務の内容による給与体系への転換も進めるべきであろう。

なお、正規職員でないと個人情報の保護について心配だとの意見もある。しかし、守秘義務については、法律に定められた罰則規定により担保されている。すなわち、地方公務員法の規定により、職務上知り得た秘密を漏らした者は、一年以下の懲役または三万円以下の罰金に処することとされており（第60条）、さらに、例えば地方税に関しては、地方税法で地方税に関する調査に関して知り得た秘密を漏らし又は窃用した場合には二年以下の懲役又は30万円以下の罰金に処する（第32条）とされているなど、個別の法律によって、必要に応じ、地方公務員法の罰則より重い罰則が定められている。こうした罰則の規定により守秘義務が担保されているものである。

正規職員以外の職員や委託事業者の従業員であっても、個人情報の保護や守秘義務に関する条例を地方公共団体が独自に定め、個人情報や秘密を漏らした場合には、地方自治法第14条の規定により、二年以下の懲役又は百万円以下の罰金とする旨を定めれば、地方公務員法及び地方税が定める正規職員以上に重い罰則としての抑止効果が担保される。

4 地方公共団体の業務の性質とそれに応じた体制の試案

3で分類した業務の性質に応じて、どのような人材が業務を行うことが適当かを論じる。

(1) ア 直接住民を対象とする事務で、法令に定められた通りに行う事務

法令の定めた通りに行う事務で、法令の規定に関する知識を有する人材であればよい。地域の事情に通じている必要は基本的にない。特に、全国一律に同じ内容の事務を行っているものについて

外部専門人材の採用・活用と業務内容に見合った賃金システムの導入による地方公共団体の体制強化と人件費総額の大幅削減の両立

は、他の市町村などで同様の業務に従事していた人も即戦力として活用できる。

こうした業務については、一定の教育を受けた人材の派遣やそうした人材を抱える企業への業務委託もありえよう。他の自治体での同様の業務経験者の中途採用もありうる。特に、住民基本台帳業務に関する引越し時期や、税や保険料の賦課の時期など、一定の時期には特に繁忙になることが多い事務では、あえて終身雇用の正規職員を雇用する必要はなく、そうした時期だけ体制を強化充実することが合理的であろう。なお、労働調達コストとしては、銀行の窓口がほとんどパートであり、時給千円前後であることなどからも、現状より低額での雇用が可能と考えられる。

法令や制度に関する知識経験の乏しいいわゆる正規職員が対応するよりも、教育を受け制度に詳しい派遣職員などが事務を処理する方が業務の水準が一定確保され住民にとっても望ましい。

(2) イの国の法制度や全国の地方公共団体の事例や民間企業の動向を調査しまとめる業務については、それぞれの分野に詳しいシンクタンクや、都道府県、国などの行政機関の経験者、有識者などを活用することが合理的であろう。首長が判断を行う際に、わかりやすい正確な資料があればよく、そうした資料を迅速にまとめるノウハウを有するシンクタンクへの業務委託や、有識者への業務委託、制度に詳しい人材の中途採用などが有効であろう。ケの政策判断のために必要な情報の収集、資料の作成等の業務についても同様である。

迅速かつ確かな情報収集や分析等が必要とされる中で、必ずしも、知識が十分でない職員が行うことよりも、業務の水準は向上するものと期待される。

(3) ウ、エの数字の入力や計算業務、旅費の計算、文房具の購入などは、業務委託、人材派遣、アルバイトの雇用などにより行うべきであり、できるだけ低コストでの労働力確保を図るべきであろう。時給数千円の正規職員に行わせないことが重要である。

(4) オの法律の解釈、判例等の把握については、ある事象が生じた場合に、それに関連する法令についての政府の有権解釈や、事例、判例に関する知識を有している人材が必要である。情報通信機器が発達した今日においては、必ずしも、庁舎内に常駐している必要はないと思われる。中央省庁等で永年、法令の企画立案に携わってきた人材の活用など、遠距離であっても、アドバイザー契約などにより当該法令に通暁した人材に相談できる体制になっていけばよいと思われる。

(5) カ、キ、ク、ケ、コについては、業務委託、アドバイザーや顧問契約、正規職員としての採用が考えられる。最も重要なのは、新卒の正規職員を基本とするという考え方からの意識改革である。首長を補佐するスタッフとして業務内容に見合った人材を活用し、結果を出すことが重要だとの意識を持つことが大切である。

なおできるだけ優秀な人材を確保するために、勤務形態、給与などの勤務条件、特にポストなど

について、多様な選択肢を用意して公募することが有効であろう。

なお、せっかく優秀な人材を確保できても、その人材が十分活躍しているような仕掛けが必要となる。ポストや処遇をどうするのか、一人だけ採用するのかラインをまとめて、あるいは、グループまとめてなど複数名採用するのかなど、その人材を十分に活用できるような組織内のシステムを構築する必要がある。

また、採用当初から民間におけるヘッドハンティングと同様管理職や幹部職員として登用することも十分ありうる。

外部専門家の活用により電算システム構築に要する経費の節減につながった事例が最近みられるが、仕様書の変更により、大企業ではなく地域の中小企業への委託を可能とした佐賀市の事例などもある。

なお判断に直接関わる業務についても同様である。

(6) サについては、地方自治体の業務について、再度、正規職員が行う必要があるかについて、地域の実情に応じて検討すべきであろう。例えば、救急搬送などについても検討の余地はある。

以上みてきたように、法定受託事務を個々の業務の性質ごとに分析していけば、定型的な事務が大半である。また、予算編成や、政策の企画立案のような、きわめて政策的な業務でも、その業務内容を細分化していけば、定型的な業務や、単純な業務が相当多く含まれている。

一方、現状のように新卒で入庁し終身雇用を前提とすることが基本の公務員が行うよりも、専門的な知識、実践的な経験、人的ネットワークを必要とする事務など他に適材がいるような業務もたくさんある。

ちなみに、総務省が行った平成19年4月1日地方公務員給与実態調査によれば、地方公務員の平均給与月額、平均年齢43.7歳で全職種で441718円となり、12月を乗じると、5300616円となる。これに、期末勤勉手当として、平均給料月額349469円に今年度の国家公務員の期末勤勉手当の支給月数である、4.44を乗じた金額を加えると、6852259円が年収となる。

これを、今年1年365日から土曜日、日曜日、国民の祝日、年末年始の休暇（仮に国家公務員と同様とした。）を差し引いた241日に国家公務員の一日換算の勤務時間である八時間を乗じると、所定の勤務時間は、年間、1928時間となる。年収の6852259円を1928時間で割ると、一時間当たり、3554円となる。

同調査によれば、一般職員の勤続25年以上の退職者一人当たり平均退職手当額は、58歳勸奨退職者で2753万円、60歳定年等退職者で2600万円となっている。仮に、58歳勸奨退職者が、35年勤続して退職したとすると年間963340円となりそれを時給換算すると408円

外部専門人材の採用・活用と業務内容に見合った賃金システムの導入による地方公共団体の体制強化と人件費総額の大幅削減の両立となる。

平均年収に係る時給単価に退職金の時給換算をしたものを足せば、3961円の支払いが行われている計算になる。

なお、実際に発生する人件費コストとしては、共済掛金の雇用主負担分、福利厚生費がさらに必要となり、この金額よりさらに高くなる。

本人に支給される金額のみで一時間当たり平均4千円の人件費コストが発生している。

地方自治体におけるアルバイトの時給は、800円程度ではないかと思われるが、アルバイトが行う業務と同様の業務を行いながら本人支給分だけで約5倍の人件費コストが発生していることとなる。

このように、地方自治体で現在行われている業務を細分化すれば、時給4,000円の正規職員が行うことに合理的根拠がない事務が多くを占めている。こうした既存の業務については積極的に外部化や低コスト化を図り、地域の実情にもよると思われるが、将来にわたる要員の適正管理により、終身雇用を前提とする職員数の大幅減や労務市場に見合った人件費コストへのシステムの転換により大幅な人件費の削減が可能となる。

平成19年4月1日現在の地方公務員の数は、役335万人（うち教育部門111万人、警察部門28万人、消防部門16万人、一般行政部門100万人など）であり、平成18年度の地方財政の決算額の中で職員給与費は18兆2406億円（構成比20.4%、職員給与費を含む人件費は25兆1350億円（構成比28.2%）を占めている。

なお、そのうち、46.4%が教育関係、11.8%が警察関係、6.2%が消防関係であ一般の行政に関する部分は、35.6%であり、人件費で8兆9463億円である。

また、国家公務員や国の関係機関や関係団体についても、同様の事情は該当すると考えられる。霞ヶ関の本庁では事情はいささか異なるものと思われるが、出先機関などでは同様の事情にあり、業務の細分化による人材調達コストの削減を検討する余地は十分にあるであろう。

ちなみに、平成20年度の国家公務員の数は59万人で、人件費は、5兆3252億円である。

一方、各地域の実情を反映した政策を企画立案し、実施していくためには、高度な法的知識や専門的知識、実践経験、人的ネットワーク等を有する人材を確保するなど体制の強化が必要である。国際的視野のもとでの地域経済の活性化や、地域振興など、従来の行政があまり経験のない分野では、特に、その必要性は高い。住民ニーズが多様化し、地域の企業の活性化や農業、水産業などの一次産業の活性化、医療の整備なども含め、地方公共団体では、地域住民のために様々な分野で積極的に政策を企画立案し、実施していくことが求められている。

そうした中では、終身雇用・新卒採用にこだわらず、必要な業務を遂行するために必要な人材を積極的に確保することが必要となる。

新卒で定年まで働くことを前提とし属人的年功序列型給与体系のいわゆる正規職員、基本的に業務を行うということについての意識改革がまず、重要である。

地方公共団体における行政の成否は人材で決まる。終身雇用を前提とする新卒にこだわらないことにより、高齢者の雇用や、子育てのために離職した人の就労の場の確保にもつながる。Iターン、Uターン希望者にも対応できる。また、ワークシェアリングにもつながっていく。

このように新卒採用・終身雇用を基本とする公務職場を、業務に見合っ、適宜、適材を確保する仕組みへと転換することによって、社会的にも有効な効果があらわれると思われる。

このように、新卒採用・終身雇用・年功序列型の属人的給与体系を基本とする人事制度を、広く社会から適材を求め適所に必要な期間配置するとともに、属業務型の給与体系に転換すること、すなわち、業務の内容を細分化し、業務に見合った能力を持った人材が業務の内容に応じた人件費で業務を遂行する体制へと転換することにより、終身雇用の正規職員数が少ない強じんな体質となり、かつ、人件費総額の大幅な削減も可能となる。こうした取組みは、一般行政部門にとどまらず、教育、警察、消防などの業務にも広く適用されるべきものであり、地方公務員のみならず、まず、国が国家公務員の人事システムにも検討されることが期待される。

こうした取組みが可能となるよう公務員制度の見直しが求められるし、特に、地方公務員制度についても、各地方公共団体が各地域においてその実情に見合った柔軟な取組みができるような制度への転換が進められることが必要であろう。なお、その際不安定雇用の問題や、低賃金労働の問題に配慮することはもちろんである。

また、各地方公共団体の人材確保の取組みは、例えば、ある地方公共団体が民間企業の実務経験者の採用を望んでいることを首都圏を含め全国に周知し募集するだけでも、財政的な点やノウハウを含め容易ではない。こうした取り組みを支援する政府の取り組みも求められる。

5 おわりに

大阪府堺市では、筆者在勤中、正規職員に対して時間単価に見合った業務を行うことを求め、コピー、チラシ配り、イベントの受付、駐車案内等の低賃金で調達可能な業務については、職員が行わないこと、正規職員はその結果として政策の企画立案に関する業務に集中するよう意識改革を進めた。時給800円程度のアルバイトを増員する一方で時間外勤務手当の総額を大幅にカットした。

また、出張に当たっての切符や宿泊施設の手配、旅費の計算などの業務を包括的に旅行代理店に委託した。パックの活用等による旅行代金の削減と人件費の削減の両方を目的としたものである。

さらに、行政ではじめてコーポレートカードによる決済システムを導入し、文房具等の購入に関する事務を大幅に削減するなど、総務事務を合理化するとともに、人材派遣会社への委託やアルバイトによる業務遂行への転換を進めた。

いわゆる正規職員を念頭において「定員」管理ではなく、その人の地方公務員法上の身分に関係ない「要員」管理という考え方を導入し、総務事務だけでなく予算編成や政策企画立案も含めたすべての業務について、業務に見合った人件費コストへの転換を進めるとともに、正規職員には時給

外部専門人材の採用・活用と業務内容に見合った賃金システムの導入による地方公共団体の体制強化と人件費総額の大幅削減の両立

に見合った直接政策判断に関わる業務に従事させ、また、当該業務を迅速かつ的確に遂行できる人材を広く世間に求める適材適所の考え方に基づいた体制強化の取組みを進めた。こうした取組みは全国にも例をみないものであった。

法定事務については、人材派遣会社への業務委託により、派遣会社で教育した即戦力となる人材により対応することとし、繁忙期には派遣人数を増やして対応することにした。入力作業や資料作成作業についても、アルバイトや人材派遣で対応することとした。人材派遣会社への委託に係る人件費単価は時給 2,000 円弱であった。特に人材派遣については、市からの要請に応じて、迅速に、市側の要求した水準に見合っ て派遣会社で教育を受けた即戦力となる人材の活用が期待された。

なお、契約企業については、コンペを行い市側の要求した水準の人材を迅速にかつ要求した人数を派遣できるか否か、時給単価等を総合的に勘案してパソナ（株）に決定された。

滞納者に対する電話催告業務の民間サービスへの委託を行い、一定の成果を挙げたところである。滞納整理や徴収業務についても、国税庁のOBや近隣地方公共団体のOB、民間での経験者を積極的に中途採用した。

また、他の地方自治体の調査、社会情勢の調査、民間企業へのヒアリングなど政策の企画立案に必要な情報の収集整理の業務は、コンペを行い業者を決定し民間シンクタンクに包括的な業務委託を行った。

その結果、極めて迅速な情報の収集や整理が可能となり、また、様々な分野についての資料作成や、政策の企画立案が可能となり普段は接触がない民間企業等の動向調査等も的確かつ迅速に行うことができた。

さらに、国の省庁で長年法律の制定や改正に携わっていた元国家公務員をその法令の有権解釈や実例、判例に関するアドバイザーに委嘱したことにより、迅速かつ的確な法令の解釈と事務処理が可能となった。また、音楽事務所で働いている人や、民間企業で経費節減に取り組んできた人や百貨店でMDをやってきた人など、現役、OB含めアドバイザーとして、必要な業務に積極的に活用した。

このような実務の知識やネットワークを有する外部人材の積極的な活用により、筆者が発案した政策であるが、ニューヨークのマンハッタンに設置したギャラリーを情報発信拠点とし、我が国を始め世界中から世界を目ざしたい伝統技能士、デザイナーなどのクリエイティブな人達が堺に集まり、堺プロデュースのもとで新たな商品や文化を創造し発信する街へと堺が変わっていくという、国際的な知見やネットワークが必要な世界初の事業も実施できた。

また、同様に、堺市内を音楽関係者が日常的に訪れ、堺市内でストーリーパフォーマンスをやっているミュージシャンたちが、音楽関係者の目にとまればメジャーデビューできるという、堺がアーティストにとっての夢実現の場にするという全国初の政策も、外部の専門人材の活用により行うことができた。

こうした政策も含め、外部の人々の専門的な知識、経験やネットワークがなければ、実現は難し

かった。

まず、全国で初であるが政令指定都市移行により設置された区役所の区長（区長級）を任期つきで民間から公募したが、これについては職員も、年齢や役職に関わらず応募可能とした。

観光振興を担当するセクションでは旅行代理店のOBを採用し、ツアー客の大幅な増加につながった。

また、政策の企画立案や実施を主に担当する職員を、少数ではなく、グループとしてまとめて複数名、年齢等にかかわらず人物本位で管理職にも含めて採用することを前提に公募することの検討なども行ってきた。

地方自治体の政策の成否は、首長とその補助者である職員の人材にかかっている。公務職場においても社会全体に目を向けた適材適所の人材確保により一層積極的に取り組むべきであろう。また、地方分権が求められる中で、いわゆる正規職員は首長のスタッフとして、住民活動全般にわたる首長の政策判断をサポートする業務に集中できるよう、できるだけ、ルーティンの要素の強い業務や単純な業務の比重をなくすことも重要である。一方で、現在、正規職員が行っているその業務内容を見直し、業務内容に応じた給与体系への転換や人材の活用を行うことにより、ルーティンの事務や単純作業、総務事務、情報収集、資料整理などに要する人件費総額の大幅な削減が可能となる。

このように新卒か否か、勤務時間、終身雇用か否かに関係なく、業務を行うにふさわしい適材を広く集め、属人的な給与体系ではなく、業務に見合った給与体系の転換することとしようとした観点で要員の管理を行うことによって、こうしたルーティンの業務に係る人件費コストを大幅に削減できるとともに業務の水準も向上させることが期待できる。

こうしたことにより、人件費の総額を増やすことなく、終身雇用の職員数は少ないが専門的知識を有するプロ達による業務遂行体制が強化された地方自治体へと脱皮できると考えるものであり、住民の理解と納得の得られる地方自治体となるであろう。

なお、こうしたことは、前述したように、一般行政部門のみならず、すべての行政部門にあてはまることであり、もちろん、中央政府においても当然に導入されるべきシステムである。地方自治体にとどまらず、中央政府においても同様の点が指摘できるものである。地方自治体のみならず、中央政府においても、業務に見合った労働コストとすることによる人件費総額の削減とともに、業務内容に見合った有用な人材を確保する社会システムへの変革とそのための制度の見直しが望まれる。

（まつふじ やすたか・高崎経済大学地域政策学部教授）

（参考 公務員の勤務形態に関する現行制度（「分権新時代の地方公務員制度」平成15年12月総務省地方公務員制度調査研究会報告書より抜粋）

地方公務員制度は、任期の定めのない常勤職員、いわゆる正規職員をその中核としているが、常勤職員以外にも、臨時職員や非常勤職員が任用されており、また、顧問やアドバイザーとしての委嘱や、調査企画業務に関する業務委託などが一般的に行われている。

また、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、任期の定めがなく定年まで勤めることが想定されてい

る常勤職員のほか、臨時職員、非常勤職員（再任用短時間勤務職員を除く。）が任用されている。臨時職員や、非常勤職員は、必ずしも、正規職員を配置する必要のない場合において、幅広い業務に任用されており、その勤務形態も、勤務日が不定期の者、月に数日勤務という者から、勤務時間が常勤職員に近い者まで、多様なものとなっている。臨時・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）、地公法第22条（一般職の臨時的任用）のほか、地方公務員の育児休業等に関する法律第6条等による臨時的任用がある。そして、特別職の臨時・非常勤職員（地公法第3条第3項第3号）は、特定の学識・経験に基づき任用される者と解されており、特別職の臨時・非常勤職員以外の臨時・非常勤職員は、一般職となる（地公法第3条第2項）。特別職である臨時・非常勤職員については、法律に特別の定めがある場合を除くほか、地公法は適用されない（地公法第4条第2項）。また、一般職である臨時・非常勤職員については、地公法上、特定の事項を除き、任用方法、身分取扱い等については、原則として常勤職員と同じ規定が適用されている。非常勤職員は、一般的には、臨時的又は時限的な業務に従事するものと考えられているが、このほか、どのような範囲で、恒久的又は恒常的な業務を行う職に就くことができるのかは、現行制度上、明確に規定されていない。地公法の下において職員の期限付任用が許されるかどうかについては、法律に明文の規定はないが、一般職の場合、恒常的に置く必要があるべき常勤の職員については、職員の身分を保障し、職員をして安心して自己の職務に専念させ、もって公務の能率的な運営に資するため、期限の定めなしに任用するのが法の建前であり、したがって、任期を定めた任用は、それを必要とする特段の事由が存し、且つそれが右の趣旨に反しない限り許されると解されている（最高裁昭和62年6月18日判決等参照）。他方、非常勤職員については、任期の定めのない採用は、現行制度上想定されていない（地公法第28条の2第4項参照）。すなわち、非常勤職員は、任期の定めのある職員である。そして、任期の定めのある職員である非常勤職員が、恒久的又は恒常的な業務に従事することが、具体的にどの程度まで認められるのか、現行では明確に規定されていないのである。下級審判例においては、恒常的な業務であっても、特別の習熟、知識、技能又は経験を必要としない補助的・代替的なものであるときは、任期付採用を比較的広く認めるものが多い。（注）ここでは、「恒久的な職（業務）」とは、職（業務）の存続期間が定まっていない場合をいう。「恒常的な職（業務）」とは、その職（業務）の存続期間が1年以上継続する場合が想定されている（行政機関の職員の定員に関する法律第1条第1項参照）。このように両者は、厳密には異なる概念である。任期付採用の可否との関係では、その職の存続期間が時限的なものであれば、「恒常的な職」であっても、地公法第17条による任期付採用（非常勤職員の採用も含む。）は可能であり、その意味で、「恒常的な職」だからといって必ずしも任期付採用が認められないものではない。以下においては、任期付採用の可否との関係を検討する観点から、職の存続期間が1年以上あり、その後も時限的であるとは明確に言えない職（業務）を、「恒久的（恒常的）な職（業務）」という。イ非常勤職員（再任用短時間勤務職員を除く。）は、常勤職員と同様の「本格的な業務」を行う職に就くことはできないと解されている。すなわち、常勤職員と同種の本格的な業務を行うことが予定されている「短時間勤務の職」（地公法第28条の5第1項）への任用は、定年退職者等に限定されている（同条第3項）。「短時間勤務の職」の概念は、高齢者再任用制度の導入（平成11年地公法改正）に当たり設けられた概念であるが、その時点で雇用の慣行を踏まえ、公務の中核的部分の職務は、フルタイムの職員により処理されるべきであると判断の下、パートタイムの職員を本格的な業務に従事させる「一般的な短時間勤務制度」は、認められないとされたことによる。従って、再任用短時間勤務職員以外の非常勤職員は、「本格的な業務」ではなく、「補助的な業務」に従事することが現行制度上の建前となる。

臨時・非常勤職員は、常勤職員の欠員や時期的な繁忙等に対応するため、幅広い業務に活用されているところであるが、そのような場合だけでなく、恒久的（恒常的）な業務に、臨時職員や非常勤職員のように任期を限った職員を充てる必要がある場合も存在するとの指摘もある。例えば、延長時間帯における保育業務や休日における図書館業務のように、恒久的（恒常的）な業務であるが必ずしもフルタイムの勤務を要しないものに対応するためには、非常勤職員の活用が有用であるが、現行では、非常勤職員がどのような場合に恒久的（恒常的）な業務に従事することが出来るかが明確に規定されておらず、これらの業務に対応するにふさわしい任用形態が整備されていないのではないかと指摘がある。また、社会経済情勢の変化が激しく、地方公共団体に関連する制度の見直しが行われ、或いは各地方公共団体において様々な業務の不断の見直しが行われている今日においては、厳密な意味において「恒久的な業務」というものは考え難く、ある業務が、「恒常的又は恒久的」か、或いは「臨時的又は時限的」という区分は、意味を失っているのではないかと問題もある。② 地方公共団体の業務には様々なものがあり、常勤職員と同種の「本格的な業務」に、一律に非常勤職員が従事することができないとするのは、適当ではないとの指摘もある。地方公共団体の業務には、必ずしもフルタイムの勤務を要しないものが広範に存在している。それらの業務に従事する職員は、常勤職員と比べて、一般的には緊急時への対応を含め職務と責任が低いものが多いが、中には、常勤職員と同じような業務に従事させる必要があるのではないかと指摘もある。

このほか、臨時・非常勤職員に関しては、地方公共団体の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。また、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になっている事例もあるとの指摘もある。

このように、地方公共団体における臨時・非常勤職員の任用のニーズや実態にかんがみれば、現行の臨時的任用や非常勤職員に関する制度は必ずしもふさわしいものとなっておらず、地方公共団体の効率的・弾力的な運営という観点から、そのあり方の検討が求められている。

地方公共団体において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きたことにかんがみ、専門的な知識・経験や優れた識見を有する者の採用の円滑化を図ることを目的として、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「地方公共団体任期付採用法」という。)が制定され、本年7月1日から施行された。この法律による任期付職員の活用は、地方公共団体の人材活用の自主性を高めるものであり、専門的な行政ニーズへの効率的な対応等を通じて地方公共団体の行政サービスの維持・向上が期待される場所である。労働基準法第14条は、長期労働契約による人身拘束の弊害を排除するため、契約期間の最長期間を原則として1年に制限している。地方公共団体任期付採用法では、5年以内の任期を定めた採用を認めているが、これは、公務員については辞職の自由が原則として認められていることから(人事院規則8-12第73条参照)、労働基準法第14条の雇用期間の制限の趣旨に反するものではないと考えられている。