

V 発意調査の事例

～掲載事例一覧～

V 発意調査の事例

内容	頁
1 要綱等の公開	146
2 嘱託職員の再任用の実態、根拠等	149

V 発意調査の事例

1 要綱等の公開（要約）

発意調査の趣旨

オンブズマンが市民から苦情を受け付けて調査を行う場合には、市からの回答をいただきますが、その際、事務遂行の根拠として市の内部規範である要綱、要領等（以下「要綱等」という。）が添付される場合が多数あります。要綱等については、平成21年度から市のホームページ上に公開されており、熊本市情報公開条例（以下「公開条例」という。）第7条に規定されている不開示情報に該当する場合を除いて、すべて公開の対象になっているものと理解しています。

ところが、最近の苦情申立ての事例において、規範性が高く、かつ公開条例上の不開示情報に該当しないと思料されるにもかかわらず、非公開となっている要領がありました。それは事前協議に関する書類について定めたものですが、関係条例施行規則には「事前協議を行おうとする者」は、「その他市長が必要と認める書類を提出しなければならない」という規定があり、これを受けて当該要領に市長が必要と認める書類が多数摘示されていました。当該要領は、事前協議に必要な書類を具体的に定めるものであり、極めて規範性が高く、また公開条例が定める不開示情報のいずれにも該当しないものと思料されますが、非公開の取扱いとなっていました。申請者からすると当該要領を見なければどのような書類が必要であるのかわからないので不便であるわけですが、非公開となっている理由は判然としませんでした。

要綱等を公開するか非公開とするかの判断は原則的に各局の裁量に委ねられているようですが、その判断が妥当なのかどうか、また、かつて非公開と判断されたものであっても、現段階ではその判断が妥当であるかどうか検討の余地のあるものが存在している可能性があると思います。

熊本市自治基本条例には、自治運営の基本原則として情報共有の原則が掲げられ、市民の権利として市長等・・・に対して、情報を求める権利が規定され、市長等の役割として透明性の高い市政を行うことと規定されています。要綱等が可能な限り公開されることは、自治基本条例の趣旨から考えると望ましいことであり、市民の権利、利益にも資することになります。

そこで、要綱等を公開、非公開と判断する際の基準及び実際の運用状況について確認するとともに、現段階で非公開とされている要綱等における今後の公開の可能性について確認するため、調査を実施するものであります。

市からの回答

本市では平成21年度から要綱公開事業を実施しています。本事業の目的は、行政の透明性、公平性の確保にあり、また、本事業は公開条例第25条にいう市民への行政情報の積極的な提供にも資するものです。平成25年9月1日現在、約2,300件の要綱が市のホームページ上で積極的に公開しています。

同事業において要綱に該当するものは、原則として全件を公開することとしています。しかしながら、一般に要綱といってもその解釈は一義的ではありません。そこで、本市では平成24年度から要綱該当性の判断基準を設け、まず、形式的な面から判断を行った上で、それでも判断が困難な場合には、規範性の観点及び規定密度から判断を行うこととしています。また、その判断については、各所属で行うこととしています。これは、その事務事業を所管するその部署がその事務に最も精通しており、その部署で判断することが最も適切であると考えられるからです。

したがって、要綱該当性の判断については各所属において行い、担当課においては、毎年1回各所属における要綱を収集し、市のホームページ上のデータ更新を行っているところです。

なお、平成26年度中には、よりリアルタイムな情報提供を可能とするため、各所属において随時要綱データの追加、変更が可能となるようシステムを構築中です。

公開、非公開を判断する基準及び手続については、その文書が要綱に該当することを前提として、公開条例第7条の不開示情報に該当するか否かで判断しており、担当課との協議後、各所属から担当課に対し、要綱非公開届を提出することとなります。

また、現在16件の要綱については非公開としていますが、これらの要綱について改めて確認したところ、いずれも情報セキュリティ上又は人事管理上の理由により非公開としているものであり、開示すれば今後の適正な事務の遂行を果たすことができないものと判断し、今後も非公開とすることが適当であると考えます。

当該要領については、マニュアルに該当する部分と要綱に該当する部分が混在しているものと判断されますので、要綱と判断される部分を当該要領から抽出し、公開することが望ましいと考えます。そこで、担当課から所管課にその旨を伝え、該当部分が要綱化されるように促していきたいと考えています。

これまでは、基準に照らして判断した結果、要綱部分とそれ以外のものが混在している場合は、要綱部分はその全体の主要部分であるときに限り要綱と判断するよう取り扱っていましたが、本事案のように要綱部分を分離して要綱化することにより公開を行うことが可能である場合もあることから、そのような場合には、できる限り要綱化を図るよう各所属に再度周知を図っていく所存です。

オンブズマンの判断

要綱は原則公開の対象ですが、公開条例第7条に規定する不開示情報に該当する場合は非公開とすることになっています。その判断はまず所管課において行いますが、非公開とする場合には担当課との協議を経た上で担当課に要綱非公開届を提出することになっています。その結果、非公開となっている要綱は現在16件あり、いずれも情報セキュリティ上又は人事管理上の理由によるもので、今後も公開の予定はないとのことです。非公開となっている全16件の要綱を確認しましたが、いずれも公開条例上不開示情報に該当し、オンブズマンとしても非公開とすることが適当であると思料します。

しかしながら問題は、担当課が関与しないところで実質的に要綱に該当し又は一部該当するものが非公開となっている可能性があるということです。規範となる文書は要綱等様々な名称で規定され、その中には実質的な要綱部分とそれ以外のものが混在している文書があり、これらが要綱に該当するかどうかは、要綱該当性の判断基準により、所管課が判断することになっているからです。所管課が要綱には該当しないとした場合、担当課との協議が必要ではなく、担当課は把握していないこととなります。

今回、発意調査のきっかけとなった要領は、関係条例施行規則に「事前協議を行うとする者は、次に掲げる書類を提出しなければならない。」とあって、その中に「その他市長が必要と認める書類」と規定されています。これを受けて当該要領が規定されたもので、「規則に規定するその他市長が必要と認める書類は次のとおりとする。」として、多数の必要書類が規定されています。この部分は実施要綱に該当するもので公開の対象となるべきものと判断されます。

ところが、これが非公開となっており、担当課においても把握していなかったのは、要綱部分とマニュアル部分が混在する文書であり、要綱部分が全体の主要部分ではなかったために、所管課において要綱に該当すると判断しなかったためと推測されます。

要綱部分とその他の部分が混在している場合には、可能であれば要綱部分を分離して公開することが望ましいものと考えます。担当課においては、当該要領について要綱と判断される部分を抽出し、要綱化されるように促していきたいということです。また、担当課は要綱部分を分離して要綱化することにより公開を行うことが可能である場合もあることから、そのような場合には、できる限り要綱化を図るよう各所属に再度周知を図っていくということですが、これは市民の権利、利益保護の観点から必要なことであると考えますので、今後強く期待したいと思います。

2 嘱託職員の再任用の実態、根拠等（要約）

発意調査の趣旨

過日、1年の任用期間が満了となった嘱託職員から、理由も分からず雇止めになったことに納得できないとの申立てがありました。

この申立てを調査する過程で、(1)市の行政を担っている非常勤嘱託職員（以下「嘱託職員」という。）の割合が相当に高く、嘱託職員の働きなしには行政運営はできなくなっていること、(2)相談員についての要綱では特に必要があると認められるときに再任されるが、理由を明示しなくても30日前に予告さえすれば1年の任用期間満了で雇止めができるようになっていること、(3)任用期間は1年以内である場合でも嘱託職員が希望すれば5年までは雇用を継続することが常態化していることの3つが明らかになりました。

調査に対して市が回答したのは、申立人が「所属長の指示に従わなければならない」という規定に違反し、特に再任の必要があると認められないから雇止めにしたという公式の理由でした。そこでオンブズマンは、その公式の理由が実質的に妥当かを検討することにしました。

理由を示すことなく30日前に予告さえすれば1年の任用期間満了ということ雇止めにできるというのは一方的に市に有利であり、嘱託職員が安心して働き続けることができるとは言えません。また、働く権利と利益が尊重されていると言えるのか気になるところです。

通常、雇用継続を希望すれば5年まで働き続けるのが常だと思いますが、この事案のように所属長の指示に従わなかったという判断も上司によって行われるのですから、その判断に納得できなくても1年で雇止めになる嘱託職員の場合には、訴える場がないのが実情です。

オンブズマンの判断に対し本事案の担当部署は、今後雇止めをする際には、正当化できるだけの実質的理由を明示し、手続的にも配慮するという方針を示しましたが、他の部署でも同様の問題が生じていると推測され、要綱レベルでも依然1年の任用期間は以内を原則とし、再任を特別な場合に限るように定められているのではないかと推測されます。また、嘱託職員が希望すれば5年までは雇用が継続されている実態と要綱の間にも大きなずれがあるのではないかと推測されます。

そこで、第一に嘱託職員の雇用の実態について、第二に嘱託職員の雇用に対する市の認識及び評価について調べるために、発意調査を行うことにしました。

市からの回答

本市の嘱託職員は、平成17年度には1,375人でしたが、市町村合併や政令指定都市移行などを背景に平成26年現在では2,931人まで増加しています。

嘱託職員は正規職員の業務の補完業務や、資格を必要とし専門性を要求される業務等に従事し、市民によりきめ細やかなサービスを提供するとともに、正規職員の業務負担軽減を行い、市において重要な役割を担っていると考えています。

嘱託職員が再任され一定期間同一職に従事することは、専門性が継続されるのみならず経験によって業務に習熟し効率化が図られ、また業務の円滑化が図られることが期待される等、多くのメリットがあります。現在、嘱託職員が多く再任されている状況は、その意味で望ましいものと考えています。

嘱託職員の任用等の取扱いについては、熊本市非常勤職員任用等取扱要綱（以下「要綱」という。）及び熊本市非常勤職員設置要綱（準則）（以下「準則」という。）で任用期間を1年以内としたうえで、「特に必要があると認めるとき」にのみ再任を認めることとしています。また、嘱託職員が就くこととされる職については、毎年度の予算で職の設置について査定され、1年ごとにその職の必要性を吟味しているため、再任を行う場合も新たにその職に任用したものとして取り扱っています。この点については、総務省通知においても、「新たな職に改めて任用されたもの」と整理することとされています。

以上のことから、嘱託職員の任期が自動的に更新されることはなく、また、同一部署で長期に亘る勤務をすることは、事務の円滑な遂行に影響があるおそれがあることから、再任は5年を限度としています。

現在、多くの場合に嘱託職員が再任されていますが、これは年度毎に当該職に従事する十分な能力を持った者を改めて任用した結果として、同一人が「特に必要があると認め」られ、5年間継続的に雇用されているものと認識しています。またそうである以上、嘱託職員の再任の実態と要綱には大きな乖離は生じていないものと認識しています。

また、嘱託職員が希望すれば5年間は雇用が保障されるということは、制度の理解として正しいものではありませんので、そのような誤解を生じないように、また、嘱託職員に余計な雇用不安を生じさせないように、今後要綱改正や取扱いの変更等について慎重に検討していきたいと考えています。

雇止めの際の理由提示については、厚生労働省が労働基準法（以下「法」という。）に基づき定めた「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」（以下「基準」

という。)を基に理由を類型化し、任用期間満了通知書に記載する等して明示するよう改善を図りたいと考えています。

オンブズマンの判断

要綱は、「非常勤職員の任用期間は、1年以内とする。」と定め、準則にも同様に、「嘱託員の任用期間は、1年以内とする。」と定めています。この2つの規定は、いずれも市が雇用する嘱託職員の任用期間を1年以内とするものですが、要綱はそれ自体が市全体の嘱託職員の雇用に適用される規範であるのに対し、準則は各部署における嘱託職員の雇用に適用される内部基準を定める際の標準モデルになるものです。また準則には、「市長は、特に必要があると認めるときは、嘱託員を再任することができる。」と定めるとともに、再任しないで雇止めにする場合には、任用期間満了日の30日前までに予告することを定めています。再任できるといっても、要綱により、「同一人を同一職に引き続き任用する場合の期間は、初回任用初日から5年を超えることができない。」ことになっています。

このように、要綱及び準則によれば、嘱託職員の任用期間は1年以内で満了することが原則であり、市が「特に必要と認めるとき」に、いわば限定的に5年を限度として再任されることができるようになっています。

嘱託職員の雇用の実態として、平成21年度以降の市全体における正規職員及び嘱託職員の数は、次の表のように推移しています。

表1 (各年度4月1日現在)

	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
正規職員 (A)	6,123	6,486	6,402	6,455	6,441	6,420
嘱託職員 (B)	2,131	2,413	2,513	2,762	2,939	2,931
A+B	8,254	8,899	8,915	9,217	9,380	9,351
嘱託職員の割合	25.8%	27.1%	28.1%	30.0%	31.3%	31.3%

表1と市の回答を見ると、この10年間で嘱託職員の割合は全職員の5分の1から3分の1に迫るほど大きくなってきていることが分かります。

嘱託職員の雇止めの件数について、全部署(292課等)に調査したところ、平成21年度以降に雇止めを行ったことがある課は22課で、確認された雇止め事案は57件でした。そのうち、予算削減や事業終了等、制度的な理由によって雇止めとなった事案は36件、所属長の指示に従わなかった、能力が不十分である等、所属長の判断によって

雇止めとなった事案は21件でした。

所属長の判断による雇止めの理由としては、病気による欠勤等身体的理由が5件、職務中に重大な事故を起こした等その他の理由が16件でした。

雇止めの理由の提示については、平成21年度以降に、任用期間が1年以内の嘱託職員が所属長の判断で雇止めとなった7件の事例のうち、任用期間満了通知書発行をもって理由を提示したとするものが1件、話し合いを行って理由を告げたとするものが2件、任用期間満了通知書発行のうえ、問い合わせがあった場合に口頭で理由を説明したとするものが3件、記録がなく詳細が不明であったものが1件ありました。

なお、この7件について理由の提示があったかを調査した理由は、次のようなところにあります。

厚生労働省の定めた基準は、有期労働契約を更新しない場合、労働者の求めがあれば、その理由を文書で交付することとしています。市の嘱託職員のように任用期間が1年以内の場合で、しかも1年で雇止めになった場合には、基準は適用されません。しかし、制度上は雇止めの理由を示す必要がなくても、嘱託職員はその理由を知りたいのが常だろうと推測されます。そのため、市が、そのような場合にも雇止めの理由を示しているかどうかを調査することが、今回の発意調査におけるオンブズマンの関心事のひとつだったのです。

以上に見た雇止めの実態をどう評価するかについて、一般的に雇止めの理由を見た限りでは、いずれも雇止めはやむを得ないと認められるようなものばかりであり、正当な理由なく雇止めになった事案は、平成25年度にオンブズマンに申立てられた2件だけだったのではないかと推測されます。この点については安心したところです。理由の提示については、雇用期間満了通知書の発行で済ませたものが1件あったのが気になりましたが、市は、今後、基準を基に理由を類型化し、任用期間満了通知書に記載する等して、雇止めの理由を明示するよう改善を図りたいとのことですので、今後1年以内の雇止めの場合にも実質的な理由が明示されるものと期待したいと思います。

市の嘱託職員に対する評価が雇用実態に反映されているかについて、嘱託職員の数と雇止めの件数からすると、更新を希望する嘱託職員は全体の半数と仮定した場合、更新を希望しながら雇止めとなった人の割合は更新希望者全体の約1%になります。これは更新希望者の約99%が再任されていることを意味します。

市の回答には、「本市の嘱託職員は正規職員の業務の補完業務や、資格を必要とし専門性を要求される業務等に従事し、市民によりきめ細やかなサービスを提供するとともに、正規職員の業務負担軽減行い、市において重要な役割を担っていると考えています。」とありますので、市も嘱託職員が行政運営において極めて重要な役割を果

していると認識していることがわかります。また、市は、「嘱託職員が再任され一定期間同一職に従事することは、専門性が継続されるのみならず経験によって業務に習熟し効率化が図られ、また業務の円滑化が図られることが期待される等、多くのメリットがあります。現在、嘱託職員が多く再任されている状況は、その意味で望ましいものと考えています。」とも回答しています。

このように市は、嘱託職員について重要な役割を担っている存在と高く評価し、多くが再任されている状況についても、望ましいものと高く評価しています。嘱託職員に対する市の評価が、雇用継続という形で雇用の実態に反映されているとすることができます。

市の評価が要綱・準則に反映されているかについては、すでにみたように、要綱・準則の文言は、嘱託職員の任用期間は1年以内とするという原則と市が特に必要と認めるときに再任され得るという厳しい再任条件を定めていますから、その文言からは、大半の嘱託職員が希望通りに再任されているという雇用の実態を想像することは困難です。市の人事政策によって、嘱託職員は「市が特に必要と認めるとき」に再任されるという要綱・準則の文言が柔軟に解釈運用された結果、雇用継続を希望する大半の嘱託職員が再任されているという雇用の実態が生じていることとなります。その意味では、嘱託職員に対する市の評価は、要綱・準則の解釈運用には反映されているものの、要綱・準則の文言そのものには反映されていないと言わざるを得ません。

このように、市の評価が雇用の実態には反映されているが、要綱・準則には適切に反映されていない結果として、常識的に見る限り、雇用の実態を要綱・準則の文言の間には相当の乖離があるように見えます。

この点について市は、「年度毎に当該職に従事する十分な能力を持った者を改めて任用した結果として、同一人が『特に必要があると認め』られ、5年間継続的に雇用されているものと認識しています。また、そうである以上、嘱託職員の再任の実態と要綱には大きな乖離は生じていないものと認識しています。」と説明しています。

個々の嘱託職員が厳しい再任条件を充たしているという判断の結果、大半の嘱託職員が雇用継続されているという実態が生じているのだから、要綱・準則と雇用の実態との間には大きな乖離がないという市の認識は理解できます。しかし、再任希望者の約99%が再任されているという実態から考えると、やはり再任の要件は実質的に緩和されているものとするのが自然です。そうであるならば、厳しい要件を定めている現状の要綱・準則は、要件を実質的に緩和しているという実態と乖離していると言わざるを得ません。

要綱・準則と実態が乖離していても、その解釈運用によって望ましい雇用の実態が

生まれているのですから、市の人事政策的視点から見れば、不都合はないと思われます。しかしながら、個々の嘱託職員の視点からみれば、要綱・準則の文言が再任の要件を厳しく定めていることは、1年ごとに雇用継続に対する不安を引き起こすおそれがありはしないかという問題があります。

要綱・準則は行政内部のルールです。嘱託職員の雇用に関して市が準拠すべきルールであると同時に、嘱託職員がどのような条件を充たせば雇用継続を期待することができるのかを予測するためのルールです。個々の嘱託職員は、自分の再任可能性については、このルールと、雇用されるときの説明に照らして判断せざるを得ません。

要綱・準則の文言には、嘱託職員の任用期間は1年以内で、「特に必要と認める」ときに再任されうると定められていますから、嘱託職員は1年以内が原則で再任は極めて限られていると理解するものと思います。30日前に予告しさえすれば、嘱託職員を任用期間満了で雇止めにするができることになっていますから、嘱託職員の雇用上の地位は不安定です。現行の要綱・準則があるかぎり、再任の条件が厳しいがゆえに、継続的に雇用される期待をもつのは厳しいという意識を余儀なくされることとなります。

今回の調査によって、現在のところは、現行の要綱・準則のもとでも、嘱託職員は雇用継続を希望すれば5年までは再任されるのがほとんどであることがわかりましたが、この実態は市の人事政策による要綱・準則の柔軟な解釈運用の結果ですから、嘱託職員の地位はもっぱら市の人事政策的な裁量に委ねられていることとなります。このような裁量に委ねられているかぎり、雇用継続を希望する嘱託職員にとって再任の予測可能性は少しも高まるわけではありません。

嘱託職員の任用期間は1年以内が原則である以上、希望に応じて5年まで雇用継続が保障されるではわけではないのは言うまでもありません。しかし、嘱託職員の雇用上の地位が少しでも安定するためには、結果として5年まで雇用継続され得るというだけでなく、再任の条件を充たせば5年までは雇用継続されるという期待がもてることが重要です。

市の回答によれば、市も事実上継続雇用されている嘱託職員に余計な雇用不安を生じさせないように、何らかの要綱改定や取扱いの変更も必要であると認識していますから、これから嘱託職員に対する人事政策が検討されることが期待されます。その検討に際して、以下の3点も検討事項に加えていただくよう要望したいと思います。

(1) 要綱・準則の改定により文言上の再任の条件を緩和すること

要綱・準則の文言を素直に読む限り、任用期間は1年以内が原則で再任は可能でも厳しい条件付きになっていますので、もう少し雇用継続の期待が持てるよう

に、要綱・準則の文言のうえでも再任の条件を緩和することが望まれます。具体的には、市が個々の嘱託職員を「特に必要を認めるとき」という文言から、「必要と認めるとき」という文言に改定することが望まれます。もちろん、原則が1年以内である以上、雇用継続を希望すれば5年まで雇用継続が保障されるわけでもなければ、自動的に雇用継続されるわけでもないのは言うまでもありません。

(2) 雇用継続および雇止めに対する一層の人事政策的配慮の必要性

嘱託職員を1年以内に雇い止める場合には、30日前に予告すれば法的にも制度的にも問題はないとされていますが、嘱託職員のことを考えれば30日前よりもっと早期に、例えば60日程度前までには、再任しないことを予告するように配慮することが望まれます。

(3) 任用期間1年以内の雇止めにも実質的な理由を明示すること

1年を超える有期労働契約の場合には、雇止めになった労働者は、文書でその理由を示すように求めることができます。しかしながら、嘱託職員のように任用期間が1年以内の雇止めの場合には、法的には理由を明示しなくても、任用期間満了という理由だけで足りることになっています。しかし、雇用継続を希望しているのに、1年で雇止めになった嘱託職員は、その実質的な理由を知りたいに違いないと思います。

すでに見たように、市もこの点について今後理由を明示するように改善を図りたいと述べています。オンブズマンも、市政において嘱託職員が果している重要な役割を考慮すれば、1年で雇止めにする嘱託職員に対しても雇止めの実質的な理由を明示することが望ましいと思いますので、今後の改善を見守ることにしたいと思います。