

発意調査の事例（全文）

～ 目 次 ～

- (1) 要綱等の公開・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2
- (2) 嘱託職員の再任用の実態、根拠等・・・・・・・・・・・・・・・・5

※ 個人情報保護の観点から、一部の文言や図などは公表しておりません。

(1) 要綱等の公開

【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」「要項」「要領」「指針」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、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。しかしながら、「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は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」（第 4 条、第 25 条）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」（第 5 条）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」（第 10 条）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のご検討とご意見を承りたく、本調査を実施するものであります。

【市からの回答】

1 本市における「要綱」の公開について

本市においては、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、公平性の確保という点にあり、また、本事業は、熊本市情報公開条例第 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。現状として、平成 25

年9月1日現在において約2,300件の「要綱」が市のホームページ上で公開されており、その積極的な公開について評価を受けているところです。

かかる目的から、同事業においては、「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した。すなわち、「要綱」該当性の判断は、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、内容による判断、つまり、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、法制課（旧総務課法制室）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。

2 公開、非公開を判断する基準及び手続について

その文書が上記「要綱」に該当することを前提として、熊本市情報公開条例第7条の不開示情報に該当するか否かで判断しており、法制課との協議後、各所属から法制課に対し、要綱非公開届を提出することとなります。

3 現在「非公開」となっている「要綱」の今後における公開の可能性について

本市においては、現在16件の「要綱」を非公開としていますが、この度の調査を受けて、これらの「要綱」についてその内容を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（熊本市情報公開条例第7条第6号に該当）と判断しました。したがって、今後も「非公開」とすることが適当であると考えます。

4 今後の対応について

本件「熊本市墓地等許可事務処理要領」について、その内容を精査したところ、当該要領は、内容的に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、本事業の趣旨からすると、要綱と判断される部分については、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、法制課から原課にその旨を伝え、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。

なお、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、要綱集に掲載する形での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】

1 市からの回答に関して

熊本市においては「要綱」は原則として公開の対象であります。熊本市情報公開条例第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、法制課との協議を経た上で法制課に「要綱非公開届」を提出することになっています。このような手順が踏まれているため、非公開の「要綱」については法制課が把握しているものと判断し、本件発意調査については法制課に回答をお願いしました。

その結果、現在、非公開となっている「要綱」は合計16件であり、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」について確認しましたが、いずれも熊本市情報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。

2 「要綱」該当性の判断について

問題は、法制課が関与しないところで、実質的には「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。なぜなら、規範となる文書は、要綱、要項、要領、指針等様々な名称で規定されており、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は、法制課との協議が必要ないため、法制課は把握していないことになります。

3 発意調査のきっかけとなった「要領」について

発意調査のきっかけとなった「要領」は、条例施行規則に「事前協議を行おうとする者は、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「事務処理要領」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、法制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。法制課においては、当該「要領」については、「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その期待をします。

4 その他の文書について

オンブズマンが把握した文書は、上記のものだけですが、その他にも実質的には「要綱」に該当する部分があるのに、所管課で「要綱」に該当すると判断しなかったために非公開となっている文書が存在する可能性はあります。しかしながら、すでに約 2,300 件の要綱が公開されており、その他の要項、要領、指針などは膨大な数になり、オンブズマンにおいても具体的な文書を把握してはおりませんので、今回の調査はこれで終了することとします。

法制課においては「要綱部分を分離して要綱化することにより、要綱集に掲載する形での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えます。

(2) 嘱託職員の再任用の実態、根拠等

【発意調査の趣旨】

過日、1年の任用期間満了で雇い止めになった嘱託相談員から申立てを受けたことがありました。その申立人は、上司の意向に反して相談者を支援したことが1年で雇い止めになった理由ではないかと推測しておりましたが、雇い止めになった理由も分からないまま雇い止めになったのは納得できないというのが申立ての趣旨のひとつでした。

このケースについて調査する過程で、三つのことが明らかになりました。第一は、熊本市の行政運営を担っている嘱託職員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、第二は、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、30日前に予告さえすれば、理由を明示しなくても1年の任用期間満了で雇い止めできるようになっていること、第三は、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、でした。

オンブズマンの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たし、特に必要があると認められないから再任せず、雇

い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なったのでした。

30 日前に予告さえすれば、理由を示さなくても、1 年の任用期間満了ということで雇い止めをすることができることは、市に一方的に有利であり、嘱託職員は安心して働き続けることはできないといわざるを得ないのではないかと思いますし、市の行政は嘱託職員の働きに大きく支えられているにもかかわらず、それに見合っただけで嘱託職員の働く権利と利益が尊重されているといえるのかどうかは気になるところです。通常は雇用継続の希望があれば 5 年までは働き続けるのが常だと思いますが、この申立てケースのように、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 年での雇い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て、本事案を所管した市の担当部署は、今後雇い止めをする際には、雇い止めを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ていますが、他の部署でも同様の問題が生じていると推測されますし、要綱レベルでは、市全体で、依然として 1 年以内の任用期間を原則として、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。

嘱託職員に配慮し、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という実態と、嘱託職員の再任に厳しい条件を定めた要綱の間には、かなり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】

1 非常勤嘱託職員の雇用の実態について

熊本市における非常勤嘱託職員は、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。なお、正規職員は平成 26 年度現在で 6,420 人です。

2 非常勤嘱託職員の雇用に対する認識及び評価について

(1) 市における非常勤嘱託職員の役割と重要性

自治体を取り巻く環境が、住民ニーズの多様化、高度化などにより大きく変化している中、窓口業務を初めとしたさまざまな分野において、きめ細やかで的確に対応する業務執行体制が求められます。一方、自治体運営においては、限られた財源を効果的に活用するために、常に簡素で効率的な執行体制を実現していかなければならないのであって、市で直接遂行する業務、外部委託が可能な業務、嘱託員など正規職員以外のマンパワーを活用する業務といった、その目的や職務内容などの精査を行い、それぞれに役割分担し、業務遂行を進めていくことが重要であると考えています。

そのような状況にあつて、本市の非常勤嘱託職員は、窓口業務支援嘱託員など正規職員が従事する業務を補完するための業務や、資格を必要とし専門性が要求されている業務等に従事するなど、保健・福祉、窓口サービスなどさまざまな分野において業務を担っていただいています。それにより、市民によりきめ細やかなサービスが提供でき、一方では正規職員の業務負担軽減にもつながっているものと認識しており、非常勤嘱託職員は、市において重要な役割を担っていただいている頼もしい存在であると考えています。

(2) 非常勤嘱託職員の再任についての認識及び評価

非常勤嘱託職員が再任され、一定期間同一職に従事することについては、専門性が継続されるだけでなく、経験によって業務に習熟し、効率化が図られ、業務が一層円滑に遂行されることが期待されるなど、多くのメリットがあります。現在、多くの場合に非常勤嘱託職員が再任されているという状況は、その意味で望ましいものと考えています。

(3) 非常勤嘱託職員の再任についての要綱と実態の関係

もともと、非常勤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及び熊本市非常勤職員設置要綱（準則）において、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、非常勤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、その職に新たに任用したものと扱うこととしています。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るところです。以上のように、非常勤嘱託職員について自動的に任期が更新されることはありません。また、同一部署での長期に亘る勤務により事務の円滑な遂行に影響があるおそれもあることから、再任は5年を限度としています。

非常勤嘱託職員の任用手続きが上記のようなものである以上、たとえ現に5年間継続的に雇用されている場合であっても、それは非常勤嘱託職員が希望すれば5年までは自動的に雇用を継続するというものではありません。現在、多くの場合に非常勤嘱託職員が再任されていますが、これは、年度ごとに、当該職務自体の必要性に加え、任期ごとの出勤状況や勤務態度等を考慮し、当該職に従事する十分な能力をも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、非常勤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。

したがって、非常勤嘱託職員は希望すれば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、そのような誤解が生じないように、

また事実上数年間に亘って継続雇用され、業務運営の重要な役割を担っている非常勤嘱託職員に余計な雇用不安を生じさせないよう、何らかの要綱改正や取扱いの変更等も必要ではないかと考えます。これについては、今後慎重に検討していきたいと考えています。

3 雇止めの理由提示に関する今後の方針

雇止めとする際の理由の提示については、厚生労働省が労働基準法第14条第2項に基づき定めた「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」を基に、理由を類型化し、任用期間満了通知書に記載するなど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】

1 発意調査の結果について

今回の発意調査の目的は、第一に、嘱託職員の雇止めの実態をはじめとする雇用の実態を調査し、嘱託職員が不当な雇止め等、適当でない扱いを受けていないかどうかを確認すること、第二に、嘱託職員の雇用に関する市の認識・評価を調査し、その認識・評価が嘱託職員の雇用の実態および嘱託職員の雇用に関する要綱や準則の内容に適切に反映されているかどうかを確認することにあります。

以上の2点について検討するのに先立ち、嘱託職員の雇用についての要綱の内容と、嘱託職員の雇用の実態についての調査結果を見ることにします。

(1) 嘱託職員の雇用に関する要綱の内容

市の回答にあるように、嘱託職員の雇用について定めているのは、「熊本市非常勤職員任用等取扱要綱」（以下「要綱」という。）および「熊本市非常勤職員設置要綱（準則）」（以下「準則」という。）です。要綱および準則の具体的な内容は、以下の通りです。

要綱第2条第1項は、「非常勤職員の任用期間は、1年以内とする。」と定め、準則第5条第1項も、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における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。準則はあくまで標準モデルですから、各部署が実際に内部基準を定める際には、要綱が定める1年以内の期間で、より短い任用期間を設定することも可能です。

さらに、準則第5条第2項は、「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、同条第3項は、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、要綱第2条第2項により、「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、現在は、要綱および準則によれば、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。

なお、以下では、要綱と準則を合わせて表す場合には、要綱・準則と略することになります。

(2) 嘱託職員の雇用の実態

嘱託職員の雇用の実態についても確認しておきたいと思います。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が示すように、市全体の正規職員と嘱託職員の合計に占める嘱託職員の割合は、平成21年度では25.8%ですが、平成26年度には31.3%となっています。平成17年度には正規職員が6,249人、嘱託職員が1,375人で、このときの嘱託職員の割合は18.0%でしたから、この10年間で、市全体の正規職員と嘱託職員の合計に占める嘱託職員の割合は、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。

(3) 嘱託職員の雇止めの実態

つぎに、今回オンブズマンの調査によって把握された、嘱託職員の雇止めの実態を、雇止めの数、雇止めの理由、雇止めの理由の提示の有無の順番で、見てみることにします。

① 雇止めの数について

今回、オンブズマンは、オンブズマンが調査可能な市の機関で、嘱託職員を雇用する可能性がある全部署に対し、嘱託職員の雇止めについて調査を実施しました。調査対象となった全292課(かい)のうち、平成21年度以降に雇止めを行ったことがあると回答した課は22課でした。

今回の調査で確認された雇止め事案は平成21年度以降の5年間で合計57件でした。そのうち、予算削減や事業終了等の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など、嘱託職員の個性についての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。

② 雇止めの理由について

所属長の判断による雇止めになった 21 件の事案について、その理由を調査したところ、病気による欠勤など身体的理由によるものが 5 件、その他の理由によるものが 16 件ありました。身体的理由による雇止めの場合に理由として挙げられているのは、(a) 疾病による休養が長期にわたり、職務に耐えられないと判断された、(b) 職場を変更する必要性が生じたが、高齢のため通勤困難と判断された、(c) 病気や怪我が重なって欠勤が続き、他の嘱託職員の業務量が過大となるなど支障をきたすようになった、(d) 子どもの相手をしなければならない職場で、持病のため体力的に職務の遂行が困難であり、さらに怪我のため 3 ヶ月以上の休みをとることとなった、などの事実です。

その他の理由による雇止めの場合、(a) 職務中に重大事故を起こした、(b) 職務中に就業規則違反等を起こしたうえ市民とトラブルになった、(c) 本人の注意力不足のため重大事故につながりかねない事例が多数発生した、(d) 職務に必要な言語能力が不足しており業務の遂行が困難であった、(e) 市民への対応に不適切な面があるうえ経歴詐称が明らかになった、(f) 市民や同僚への態度に問題があるため苦情が多いなどの事実が、理由としてあげられています。

③ 雇止めの理由の提示について

労働基準法第 14 条第 2 項に基づいて厚生労働省が定めている「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」によれば、有期労働契約を更新しない場合には、30 日前に予告したうえで、雇止めの予告後に、労働者の求めがあれば、雇止めの理由を文書で交付しなければならないことになっています。

ただ、ここで対象とされている有期労働契約というのは、短期の有期労働契約が 3 回以上更新されている場合、通算して 1 年を超えて雇用継続されている場合、および、1 年を超える契約期間の労働契約の場合に限定されています。

したがって、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、有期労働契約に関する先述の基準は適用されないこととなります。そうすると、市が嘱託職員を 1 年で雇止めにする場合には、準則第 5 条第 3 項に従って任期満了の 30 日前に契約を更新しない旨を予告し、任用期間満了のときに通知書を示せば、嘱託職員を雇止めにするができることになっています。その嘱託職員が雇止めの理由の説明を求めても、市は文書でその理由を明示する必要はないこととなります。

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。そのために、市は雇止めになった嘱託職員にそ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でした。

この点に関する調査の結果、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。

2 嘱託職員の雇止めの実態をどのように評価すべきか。

先に述べたとおり、今回の調査の目的は、第一に、嘱託職員の雇用の実態を調査し、嘱託職員が不当な雇止め等、適当でない扱いを受けていないかどうかを確認すること、第二に、嘱託職員の雇用に関する市の認識・評価が嘱託職員の雇用の実態および要綱の内容に適切に反映されているかどうかを確認することにあります。その結果、雇用の実態と要綱・準則との間に乖離がある場合には、それに対してどのように対応するかが課題になります。

(1) 嘱託職員に対する不当な雇止め等がなかったかどうか。

ここで「不当な雇止め」というのは、たとえば上司に逆らった嘱託職員を気に入らないという理由で雇止めにするなど、所属長の判断で雇止めになった場合のうち、正当な理由があるとは思えない雇止めのことです。

調査の結果を通して確認された雇止めの各事案について、その理由を詳細に検討すれば、雇止めとなった職員個人が特定されてしまうおそれがありますので、ここでは一般的な理由の検討にとどめざるを得ません。

雇止めの理由を一般的に見たかぎりでは、雇止めは止むを得ないと認められるような制度的理由や個人的事情による理由があるものばかりでした。したがって、今回の調査で確認できた限りにおいてはありますが、この 5 年間で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し立てられた 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、オンブズマンは安心したところです。

ただ、雇止めの理由について、雇用期間満了通知書の発行によって雇止めの理由を通知したとするものが 1 件あったのは気にはなります。

嘱託職員の任期は原則として 1 年以内とされていますが、調査の結果を見れば分かるように、大半の場合、嘱託職員が雇用継続を希望すれば、結果的には再任されているという実態があります。そのような状況で、更新を希望したのに雇止めになれたとなれば、その嘱託職員は雇止めになった実質的な理由を知りたいと考えるはずですが、はじめから任期が限られていて再任の可能性がないのであれば別ですが、再任可能性

がある場合には、雇用継続を希望しているのに、任用期間満了 30 日前に雇止めの予告がなされれば、当該部署で嘱託職員を雇うための予算が削減されたとか、職務を遂行するための能力が不足していると判断されたなど、更新できないと判断された何らかの実質的な理由があるはずですが。その理由を知りたいと考える人は、再任しないという予告と任用期間満了通知書だけでは雇止めに納得できないはずですが。その点では、任用期間満了通知書の発行をもって理由を通知したとする事例が 1 件あったことは残念に思います。

しかしながら、市の回答によれば、今後は「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに係る基準」を基に、理由を類型化し、任用期間満了通知書に記載するなどして、雇止めの理由を明示するよう改善を図りたい、とのことですが。しかも、「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに係る基準」の適用対象ではない任用期間 1 年以内の嘱託職員も、この改善の対象にするとのことですので、今後は 1 年以内の雇止めの場合にも、その実質的な理由が明示されるものと期待したいと思っております。

(2) 市の評価と要綱・準則の解釈運用と雇用の実態

① 市の評価は雇用の実態に反映されているか。

つぎに、嘱託職員の雇用に対する市の人事政策的な評価が、嘱託職員の雇用の実態に適切に反映されているかを検討したいと思います。

調査の結果によれば、市全体における嘱託職員の数は、平成 21 年度で 2,131 人でしたが、平成 25 年度には 2,939 人にまで増加しています。

平成 21 年度以降の 5 年間で、雇止めとなった嘱託職員は全部で 57 人ですから、年間平均にすると、11.4 人になります。各年度で更新を希望した嘱託職員の人数が不明ですので、あくまで仮定の話になりますが、更新を希望する嘱託職員は、少なく見積もって全体の半数と仮定した場合には、平成 21 年度には 1,065 人、平成 25 年度には 1,469 人ほどになりますから、実際に雇止めとなった人の割合は、更新希望者全体の約 0.8%から 1.1%になります。

実際にはもっと多くの嘱託職員が更新を希望したと思われまますので、嘱託職員の 8 割が更新を希望したと仮定してみると、平成 21 年度には 1,705 人、平成 25 年度には 2,351 人が更新を希望したことになりますから、実際に雇止めとなった人の割合は、更新希望者全体の 0.48%から 0.67%になります。

このように、更新を希望する人の割合をかなり少なく見積もっても、更新希望者の 99%前後が再任される結果となっているのは注目されます。これには複合的な理由が考えられます。継続的に働きたい有能な人々が嘱託職員に応募していること、嘱託職員の採用人事が適切に行われていること、採用された嘱託職員が誠実に職務を遂行していること、市が嘱託職員の働きをそれだけ必要としていること、嘱託職員の働きに対する市の人事政策的な評価が高いこと、などの理由によって、現在、

嘱託職員は市職員全体の約 3 分の 1 を占めるに至っており、さらにその大多数が再任されるなど、市の業務を遂行する上で不可欠の存在になっています。市の回答にも、「本市の非常勤嘱託職員は、窓口業務支援嘱託員など正規職員が従事する業務を補完するための業務や、資格を必要とし専門性が要求されている業務等に従事するなど、保健・福祉、窓口サービスなどさまざまな分野において業務を担っていただいています。それにより、市民によりきめ細やかなサービスが提供でき、一方では正規職員の業務負担軽減にもつながっているものと認識しており、非常勤嘱託職員は、市において重要な役割を担っていただいている頼もしい存在であると考えています。」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たしていると認識していることがわかります。

長期間継続的に働くことができるということは安心して働くための重要な条件ですから、希望すれば大半の嘱託職員の任用期間が更新されている現在の雇用の実態は、嘱託職員にとって望ましいことであることは言うまでもありません。

また、今や市職員全体の 3 分の 1 近くを占め、市の業務を遂行するうえで不可欠の存在となっている嘱託職員の職務遂行能力は、市の業務の良し悪しにも大きく影響するはずです。嘱託職員が再任され継続して働くことができれば、習熟して業務遂行能力が向上しますから、大半の嘱託職員が再任されていることは、市の行政運営にとっても、ひいては行政サービスを利用する市民にとっても望ましいと言えます。

この点は、市が、「非常勤嘱託職員が再任され、一定期間同一職に従事することについては、専門性が継続されるだけでなく、経験によって業務に習熟し、効率化が図られ、業務が一層円滑に遂行されることが期待されるなど、多くのメリットがあります。現在、多くの場合に非常勤嘱託職員が再任されているという状況は、その意味で望ましいものと考えています。」と回答していることから、裏付けられます。

このように、市は、嘱託職員について重要な役割を担う頼もしい存在と高く評価し、嘱託職員の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高い人事政策的評価が、雇用継続という形で雇用の実態に反映されていると言えます。

② 市の評価は要綱・準則に反映されているか。

それでは、嘱託職員に対するこのような市の高い人事政策的評価は、要綱・準則に規範的に反映されているのでしょうか。このように問うのも、市の評価が望ましいものであればこそ、その評価が要綱・準則にも反映されるのが望ましいと思われるからです。

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」に再任され得るという要綱・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。しかし要綱・準則の文言からこのような雇用の実態を想像することは困難ですから、その意味では、市の人事政策は、要綱・準則の文言の柔軟な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。

3 雇用の実態と要綱・準則の乖離にどう対応するか。

嘱託職員に対する市の高い人事政策的な評価が、雇用の実態には反映されているが、要綱・準則の文言には適切に反映されていない結果として、常識的にみるかぎり、雇用の実態と要綱・準則の文言の間には相当の乖離が生じているように見えます。しかし、その乖離は、市の人事政策の視点からみる場合と、嘱託職員の視点からみる場合では、違って見えます。そこで、この乖離にどのように対応したらよいかが問われることとなります。

(1) 要綱・準則と雇用の実態との乖離

現行の要綱・準則の文言から読み取れるのは、嘱託職員の任用期間は1年以内という原則と厳しい再任条件です。それにもかかわらず、市の人事政策による要綱・準則の柔軟な解釈運用により、嘱託職員の大半が雇用継続されているという実態が見られます。その実態から判断するかぎり、再任は限定的になされているとは到底言えません。任用期間は1年以内という原則を維持したまま、嘱託職員の役割増大という現実に対応するために、厳しい再任の条件を柔軟に解釈して雇用継続を認めてきた結果が、現在の雇用の実態だと推測されます。

このように、嘱託職員に対する高い人事政策的評価が雇用の実態に反映されていること自体は望ましいことです。しかし、この人事政策が要綱・準則の文言には反映されていない結果、要綱・準則の文言と雇用の実態との間には、大きな乖離が生じています。

要綱・準則の柔軟な解釈運用の結果、任用期間は1年以内という原則にもかかわらず、大半の嘱託職員が再任されているのは、市の人事政策的評価の結果ですが、その人事政策それ自体は、個々の嘱託職員が自分の再任可能性を予測する目安にはなりません。その目安になるのは、要綱・準則の文言そのものです。

そうだとすれば、要綱・準則の文言と雇用の実態との大きな乖離は、市の人事政策の立場から見るのか、それとも嘱託職員の立場から見るのかによって、異なった意味をもつこととなります。

(2) 雇用の実態と要綱・準則の間には大きな乖離はないという市の認識

市は、要綱・準則と実態の乖離について「年度ごとに、当該職務自体の必要性に加え、任期ごとの出勤状況や勤務態度等を考慮し、当該職に従事する十分な能力をも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、非常勤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。ここには、要綱・準則に従って、毎年個々の嘱託職員の働きが評価された結果として5年間の継続雇用が認められているという認識が示唆されています。

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。たとえ再任の要件が厳しくても、嘱託職員が優秀であれば、多くの嘱託職員が再任されることは十分にありうるからです。しかし、再任希望者の99%前後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考えるのが自然です。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るとしても、市の人事政策によって要綱・準則の解釈運用がなされている結果として、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みるかぎり、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条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。

(3) 要綱・準則の文言に起因する嘱託職員の雇用不安

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」ときに再任され得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。生活のために働き続けなければならない嘱託職員は、年度ごとに、嘱託職員としての雇用継続を期待できるのか、それとも別の仕事を探さなければならないのかという岐路に立たされます。しかも、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。嘱託職員は、任用期間が 1 年以内という原則と厳しい再任条件のもとで、年度ごとに雇用継続への期待と 30 日前の予告への不安を抱くこととなります。

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。

再任の条件について、市が個々の嘱託職員を「特に必要と認めるとき」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。

(4) 嘱託職員の雇用不安に対する望ましい人事政策的対応

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。

任用期間がはじめから 1 年や 2 年に限定された雇用であれば別ですが、再任可能な職務であれば、継続雇用を希望する嘱託職員は、再任の条件に深い関心をもつはずで、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。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。

嘱託職員の雇用上の地位の不安定さを思うとき、任用期間を 1 年以内という原則を維持したまま、要綱・準則の文言においても、再任の条件を緩和することが望ましいのではないかということです。

現在も、人事政策的な裁量によって、要綱・準則にいう「特に必要と認めるとき」

という要件は柔軟に解釈運用されているからこそ、雇用継続を希望する嘱託職員の大半が再任されているという望ましい実態が生じています。ただ、それが人事政策的な裁量による結果というだけでは、嘱託職員の雇用継続への不安は緩和されることはないと言わざるを得ません。

要綱・準則の「特に必要と認めるとき」という文言が「必要と認めるとき」に改定されれば、嘱託職員は、自分の働きによって再任の条件を充たすことが容易になると判断するものと思います。そうなれば、現在よりも、誠実に職務を遂行すれば5年までは雇用継続があり得ると期待をもって、市の職務に専念することができるようになります。

嘱託職員が比較的少なかった時期ならともかく、職員の約3分の1が嘱託職員である現在の雇用状況を考えると、嘱託職員の任用期間は1年以内という原則を維持しながらも、再任の条件を改定して雇用継続に対する嘱託職員の不安を緩和することが必要な時期に来ていると思います。

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、もっと早期に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。最初から任用期間が1年、2年と定まっている場合は別ですが、再任可能な職であって、再任の条件を充たさないという判断をせざるを得ない場合にも、できるだけ早期に再任しないことを予告することが望まれます。そうすれば、別の職に就いて働き続けなければならない嘱託職員は、それだけ別の職を探す時間的余裕ができることとなります。

また、「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」には、「契約を1回以上更新し、かつ、1年を超えて継続して雇用している有期労働契約者との契約を更新しようとする場合は、契約の実態及びその労働者の希望に応じて、契約期間をできる限り長くするよう努めなければなりません。」とあります。任用期間が1年以内の嘱託職員の場合にはこの基準は適用されませんが、再任可能な職務であれば、嘱託職員の雇用上の地位を少しでも安定させるためには、希望に応じて雇用継続できるように配慮することが望まれます。

幸い、今回の調査の結果をみるかぎり、熊本市の嘱託職員の場合には、すでに5年を限度に、嘱託職員の希望に応じて継続雇用がなされているという望ましい実態があります。ただ、この実態は、各嘱託職員に対する毎年の評価によって市が「特に必要と認めた」結果であるというのが市の説明ですが、これだけでは、任用期間が残り少なくなった時に毎年嘱託職員が抱く雇用継続への不安に対する配慮がなされているとは言えません。市は、嘱託職員に希望すれば5年までは継続雇用されるという誤解を与えることを心配していますが、雇用継続への不安を和らげるように

配慮するほうが重要ではないかと思います。

再任可能な職にあって雇用継続を希望する嘱託職員の場合には、個人の能力等に問題があっても、本人の努力によってその問題を克服し、再任の条件を充たす可能性があると思込まれる場合には、その条件を充たすように指導研修するなど、雇用継続への期待に応えるように配慮することも必要ではないかと思います。実際にはすでに担当課によっては指導研修したけれども改善されなかったという事案もありましたが、いずれの課でもこのような配慮が期待されます。

任用期間が1年以内を原則としている以上、制度的な理由によるのであれ、個人的な事情に基づく理由によるのであれ、5年になる前の雇止めは当然あり得ることです。その場合にも、嘱託職員には、30日前よりもっと早い時期、例えば60日程度前までには、雇止めの予告を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、雇い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、熊本市の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ちがいないと思います。

1年での雇止めの理由が制度的なものであれば、嘱託職員は最初から任用期間は1年とか2年とか了解していると思いますが、その実質的理由が個人的事情によるものであれば、雇止めの理由について納得できない場合があります。そのような申立てが過去に2件ほどあったことから、ほかにどの程度このような事案があったのかを調べることも、この発意調査を行った理由のひとつでした。幸いにも、オンブズマンの心配は杞憂に終わりました。任用期間満了という理由だけで雇い止めになったのは1件だけで、あとは理由が明確にされているように思われたからです。

今回の発意調査の結果をみるかぎりでは、すでに申し立てられた2件を除けば、実質的な理由をめぐって雇止めがトラブルとなった事例はなかったのではないかと推測されます。

要綱・準則では、嘱託職員を1年で雇止めにする場合には、その実質的理由を明示することは必要とはされていませんが、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言わざるを得ません。

雇止めとする実質的理由が明示されることになれば、行政による恣意的な雇止めを抑制することになると同時に、嘱託職員が雇止めを納得して受け容れる可能性が

高くなるものと思います。その実質的な理由が明示されないのであれば、所属長が恣意的な理由によって嘱託職員を雇止めにしたと疑われても仕方がないように思います。

恣意的な理由による雇止めではないことを証明するためにも、そしてなによりも嘱託職員が納得して雇止めを受け容れることができるように、市は、1年以内の雇止めの際しても、その実質的理由を明示してほしいと思います。すでに市は、この点については、今後は理由を明示するように改善を図りたいと述べていますので、今後の改善を見守ることにしたいと思います。