

はしがき

本書は、地方公務員法をはじめて学ぶ人のための概説書である。

昇任試験を受験しようとしている地方公務員の方をはじめ、地公法をはじめて学ぶ若手職員や、日々の実務と地公法の関連を整理したい職員、さらには地公法をはじめて学ぼうとする学生や市民の方々にも一から理解していただけるように、下記の工夫を凝らしたテキストである。

1 地方公務員法の全容を60項目にコンパクトにまとめた

地公法をはじめて学ぶ読者が、地公法の全体像を短時間で理解できるよう、地公法の全容を60項目に整理した。さらに、各項目を見開き2ページにコンパクトにまとめた。

その一方で、制度の趣旨から重要な論点まで、大切なポイントは洩らさないようにして、地公法のエッセンスを凝縮した。

2 図や表で各事項の流れを整理するなど理解しやすさを追求した

体系的な整理のもと、簡潔な表現、具体例による説明を基本とともに、重要ポイントや複雑なしくみについては図や表を駆使するなど理解のしやすさを追求した。

また、基礎的な入門書という性格を維持しつつ、実際の適用も可能な内容を織り込み、実務でも役立つ内容をめざした。

3 「会計年度任用職員」をはじめ最新の法改正に対応させた

新たな人事評価制度の導入や退職管理の新制度の創設が行われた2016年施行の地公法の大改正はもちろん、「会計年度任用職員」の制度を創設する臨時・非常勤職員にかかる2020年施行の地公法の改正まで、最新の法改正に対応した内容としている。本書を起点に最新動向を理解することが可能である。

4 地方公務員法オールインワンをめざした

地公法の学習はこの一冊で完結できることをめざした。巻末に地公法の全条文を掲載したのも、いちいち六法にあたって学習する手間を省き、本書一冊で完結させるためである。

本書で地公法に接して以降も、地公法学習のプラットホームとして、常に本書に立ち戻っていただき、最終的には昇任試験の会場に持って行ってもらえるような本、地公法オールインワンの一冊をめざした。

現代社会においても、住民に身近な行政を担う地方公務員の役割は、ますます重要なものとなっている。地公法は、その地方公務員のあり方に大きく関わる法律である。一人でも多くの方々に本書をお読みいただくことで、地公法についての理解が深められることを願っている。

なお、本書の執筆にあたっては、多くの方々からご協力をいただいた。特に学陽書房編集部の宮川純一氏には、企画段階から完成に至るまで、長きにわたりお世話になった。記して感謝の意を表したい。

2017年9月

圓生和之
大谷基道

もくじ

はじめて学ぶ地方公務員法

第1章 地方公務員法の目的と体系をつかむ

1 地方公務員制度ができるまで	10
2 地方公務員制度の理念と目的とは	12
3 地方公務員制度を支える5つの要素	14
4 地方公務員制度を形づくる法体系	16
5 地方公務員の定義と範囲とは	18
6 一般職と特別職の区分とは	20
7 行政分野別、現業と非現業の区分とは	22
8 常勤と非常勤、会計年度任用職員とは	24

第2章 人事機関の組織と権限を知る

9 任命権者とは誰か	26
10 人事委員会と公平委員会の組織とは	28
11 人事委員会と公平委員会が持つ幅広い権限	30

第3章 職員に適用される基準と任用のルールを押さえる

12 平等取扱の原則とは	32
13 情勢適応の原則とは	34
14 任用の根本基準とは	36
15 「職」ごとに定められた標準職務遂行能力	38
16 職員になれない欠格条項	40
17 さまざまな任命の方法	42
18 採用のための競争試験及び選考	44
19 条件付採用と臨時の任用とは	46
20 任期付採用と派遣法派遣とは	48
21 人事評価の実施	50
22 人事評価の活用方法	52

第4章 法が定める働き方のルールを理解する

23 職員が働くための勤務条件——種類と原則	54
24 給与のルール——給与決定の原則	56
25 給与のルール——給料（基本給）のしくみ	58
26 給与のルール——諸手当・給与支給の原則	60
27 勤務時間／週休日と休日の違い	62
28 職員の申請で取得できる4つの休暇	64
29 長期間に及ぶ休業制度	66
30 懲戒とはどのような処分か	68
31 分限とはどのような処分か	70
32 定年／勤務延長と再任用	72

第5章 地方公務員に課せられた「服務」を覚える

33 地方公務員法が定める「服務」の全体像	74
34 職務命令の種類と要件	76
35 信用失墜行為の禁止とは	78
36 守秘義務——秘密の公表と罰則	80
37 職務専念義務とは	82
38 政治的行為の制限とは——制限される行為の例	84
39 争議行為等の禁止——法の規定と憲法との関係	86
40 争議行為等の禁止——争議行為等の類型をみる	88
41 争議行為等の禁止——争議行為等の責任はどうなるか	90
42 営利企業への従事等の制限——制限される行為と許可	92
43 退職管理——再就職者による働きかけの禁止	94
44 研修——人材育成基本方針とは	96
45 研修——研修中の身分はどうなるか	98

第6章 職員のための福祉と利益保護の規定を学ぶ

46 職員の保健・元気回復を図る厚生制度	100
47 共済制度と被用者年金の一元化	102
48 公務上災害に備える公務災害補償	104
49 勤務条件に関する措置要求とは	106
50 不利益処分に関する審査請求とは	108
51 職員の種類で異なる労働基本権	110
52 労働組合とは異なる職員団体	112
53 団体交渉——交渉権と交渉事項	114
54 団体交渉——交渉の経過と当事者	116
55 在籍専従・組合休暇とは	118
56 職員団体活動による不利益取扱いの禁止	120
57 地方公務員法にも特例・適用除外がある	122

第7章 その他の規定と制度改革を確認する

58 人事行政の公表制度とは	124
59 国の関与は協力と技術的助言	126
60 近年の公務員制度改革を総括する	128

●卷末資料

地方公務員法	130
--------	-----

●索引

153

「職」ごとに定められた標準職務遂行能力

1 標準職務遂行能力

標準職務遂行能力とは、職制上の段階の標準的な職の職務を遂行する上で発揮することが求められる能力として任命権者が定めるものをいう(15の2(1)(5))。この場合の「標準的な職」については、職制上の段階及び職務の種類に応じ、任命権者が定めることとされている(同(2))。

この規定は2014年の地公法改正において、職員の任用を人事評価その他の能力の実証に基づき行うために加えられた。人事評価その他能力の実証は、この標準職務遂行能力とその職に対する適性を有するかどうかで判断される。つまり、標準職務遂行能力は、能力及び実績に基づく人事管理の徹底を掲げる地公法において、能力評価の基礎となる非常に重要なものである。

上記法改正の際に発出された総務省自治行政局長通知(平26.8.15付総行公67号・総行経41号)によれば、標準職務遂行能力は業務の特性等を踏まえて適切に定めるべきこととされ、国の取扱いを踏まえて一般行政職に属する職員についての標準職務遂行能力の例を示している(次頁表参照)。

2 能力実証の手法

地方公共団体の長及び議会の議長以外の任命権者は、標準職務遂行能力及び標準的な職を定めようとするときは、予め地方公共団体の長に協議しなければならない(15の2(3))。これは、任命権者間における人事管理の均衡を図る観点から行われるものであるとされる。

◎標準職務遂行能力の例(一般行政職)

部長	1 倫理	全体の奉仕者として、高い倫理感を有し、部の重要課題に責任を持って取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	2 構想	所管行政を取り巻く状況を的確に把握し、先々を見通しつつ、住民の視点に立って、部の重要課題について基本的な方針を示すことができる。
	3 判断	部の責任者として、その重要課題について、豊富な知識・経験及び情報に基づき、冷静かつ迅速な判断を行うことができる。
	4 説明・調整	所管行政について適切な説明を行うとともに、組織方針の実現に向け、上司を助け、困難な調整を行い、合意を形成することができる。
	5 業務運営	住民の視点に立ち、不斷の業務見直しに率先して取り組むことができる。
	6 組織統率	指導力を発揮し、部下の統率を行い、成果を挙げることができる。
課長	1 倫理	全体の奉仕者として、高い倫理感を有し、課の課題に責任を持って取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	2 構想	所管行政を取り巻く状況を的確に把握し、住民の視点に立って、行政課題に対応するための方針を示すことができる。
	3 判断	課の責任者として、適切な判断を行うことができる。
	4 説明・調整	所管行政について適切な説明を行うとともに、組織方針の実現に向け、関係者と調整を行い、合意を形成することができる。
	5 業務運営	コスト意識を持って効率的に業務を進めることができる。
	6 組織統率・人材育成	適切に業務を配分した上、進捗管理及び的確な指示を行い、成果を挙げるとともに、部下の指導・育成を行ふことができる。
係長	1 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	2 課題対応	担当業務に必要な専門的知識・技術を習得し、問題点を的確に把握し、課題に対することができる。
	3 協調性	上司・部下等と協力的な関係を構築することができる。
	4 説明	担当する事案について分かりやすい説明を行うことができる。
	5 業務遂行	計画的に業務を進め、担当業務全体のチェックを行い、確實に業務を遂行することができる。
係員	1 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	2 知識・技術	業務に必要な知識・技術を習得することができる。
	3 コミュニケーション	上司・同僚等と円滑かつ適切なコミュニケーションをとることができ
	4 業務遂行	意欲的に業務に取り組むことができる。

出所：平成26年8月15日付総行公67号・総行経41号総務省自治行政局長通知

条件付採用と臨時の任用とは

1 条件付採用

臨時の任用又は非常勤職員の任用の場合を除き、職員の採用は、すべて条件付のものとされる（22①）。これは、実務を通じて職務遂行能力を確認するための制度であり、民間企業における「試用期間」と同じ趣旨のものである。つまり、いきなり正式採用になるのではなく、6か月間、職務を良好な成績で遂行したときに初めて正式採用になる（同項）。逆に6か月間の勤務成績が良好でなかった場合、任命権者は当該職員の採用を将来に向かって解除することができる。

この意図は、「いったん採用された職員の中に適格性を欠く者があるときは、その排除を容易にし、もって、職員の採用を能力の実証に基づいて行うとの成績主義の原則を貫徹しようとする」ことにあると解されている（最判昭49.12.17）。

条件付採用期間の職員については、分限処分（⇒70頁参照）に関する規定が適用されず、不利益処分に関する審査請求も認められていない（29の2）。それ以外の身分取扱いは、正式採用後の職員と概ね同じである。

なお、条件付採用の期間は6か月とされているが、1年まで延長することができる。ただし、職員の身分を長く不安定な状態に置くことは好ましくないため、6か月間の勤務日数が少なく、能力の実証に十分でなかった場合にのみ延長が適当であると一般に解されている。

2 臨時の任用

職員の任用については、地公法17条の規定に基づいて行うことが原則であるが、その特例として、緊急の場合や臨時の職に関する場合等においては、6か月を超えない期間で職員を臨時に任用することができ、さらに1度だけ6か月を超えない期間で更新することができる（22②⑤）。この規定により採用された職員を「臨時の任用職員」又は「臨時

職員」と呼ぶ。

自治体の業務には、時期によって繁閑があるものがある。最繁忙期に対応できるだけの正規職員を配置することは人件費の増大を招くため、一時的な人員増には臨時の任用による対応ができるようになっている。

ただし、これはあくまで例外であるので、その運用は厳格に行わなければならぬが、中にはその使い勝手の良さからこの制度を安易に利用する例も少なからず見受けられる。恒久的な職に臨時職員を充てたり、1年勤務した臨時職員を同一自治体の他の課所で新たに臨時職員として採用したりするのがその代表例である。

人件費の抑制につながること、職員定数に含まれないことなどがその理由であるが、臨時の任用の安易な多用は、任用ルールを乱すだけではなく、その身分も不安定であることなどから、極めて問題であるとされる。しかし、臨時職員の人数は近年増加する一方であり、総務省の調査によれば、2016年4月現在で26万人もの臨時職員が存在するとされている。

このため、2017年5月の地公法及び自治法の改正（2020年4月施行予定）により、臨時の任用については「常時勤務を要する職に欠員を生じた場合」に該当することを新たに要件に加え、その対象を限定した（改正後の22の3①④）。これにより、臨時の任用職員については、フルタイムで任用され、常勤職員が行うべき業務に従事するとともに、給料、旅費及び一定の手当が支給されることとなった。

◎一般職の職員（2020年4月以降）

	「相当の期間任用される職員」を就けるべき業務	左記以外の業務
フルタイム	任期の定めのない常勤職員（いわゆる正規職員） 任期付職員 再任用職員 臨時の任用職員	会計年度任用職員（フルタイム）
パートタイム	任期付短時間勤務職員 再任用短時間勤務職員	会計年度任用職員（パートタイム）

（出所）総務省資料を参考に筆者作

職務専念義務とは

1 職務に専念する義務

服務の根本基準として、すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、かつ、職務の遂行にあたっては、全力を挙げてこれに専念しなければならないとされている（30）。

この規定を踏まえ、さらに「職務に専念する義務（職務専念義務）」として、職員は、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないとされており、法律又は条例に特別の定めがある場合に限り、この義務が免除される（35）。

職務専念義務は、条例で定められた正規の「勤務時間」に求められるものであり、これには時間外勤務、週休日の勤務、宿日直等、命じられて従事する時間が含まれる。「職務上の注意力のすべてを職責遂行のために用いる」とは、その職員の有する能力を最大限に發揮することを求めているものと解されている。

2 職務専念義務の免除

職務専念義務は、その重要性を踏まえ、公務優先の原則の下、限定的に免除されることがある。職員の福利、組合活動の尊重、他の公法上の要請等に対応するため多岐にわたるが、法律又は条例に特別の定めがある場合として、概ね次のようなものがある。

(1) 法律に特別の定めがある場合

地公法によるもののほか、その他の法律によるものとして、労働安全衛生法や地公育休法等によるものがある。

(2) 条例に特別の定めがある場合

職務専念義務の免除に関する条例（35）や、職員の勤務時間、休暇等に関する条例（24⑤）によるものがある。

◎ 職務専念義務が免除される場合の例

法律に特別の定めがある場合
地公法
分限処分の休職（27、28②③）
懲戒処分の停職（29①④）
職員団体の在籍専従（55の2①ただし書⑤）
適法な交渉への参加（55⑤⑥⑧）
自己啓発等休業（26の5）
その他の法律
病者の就業禁止（労安法68）
育児休業・部分休業・育児短時間勤務（地公育休法）
大学院修学休業（教特法26～28）
条例に特別の定めがある場合
職務専念義務の免除に関する条例（35）
研修を受ける場合
厚生に関する計画の実施に参加する場合
人事委員会が定める場合
職員の勤務時間、休暇等に関する条例（24⑤）
週休日、その振り替えられた日
休憩時間
休日、代休日
休暇（年次休暇、病気休暇、特別休暇、介護休暇等）

3 職務専念義務が免除された場合の給与

職員の給与は、給与条例主義の原則に基づき（24⑤）、法律又は条例に基づいて支給されるため、職務専念義務が免除された場合の給与も、法律で支給の可否が定められているもののほかは、給与条例の定めるところによる。

① 給与を支給すべきもの

労基法の年次有給休暇や分限処分による休職の多く等が該当する。

② 給与を支給すべきではないもの

懲戒処分の停職（29①④）、職員団体の在籍専従（55の2①ただし書⑤）等や、他の給付制度のある育児休業（地公育休法4②）等が該当する。

地方公務員法

(昭和25年12月13日法律第261号)

最終改正：平成29年5月17日法律第29号

平成29年法律第29号による改正は施行が平成32年4月1日のため、改正に該当する各条文中で現行条文と区別できる形で表示した。

第1章 総則

(この法律の目的)

第1条 この法律は、地方公共団体の人事機関並びに地方公務員の任用、人事評価、給与、勤務時間その他の勤務条件、休業、分限及び懲戒、服務、退職管理、研修、福祉及び利益の保護並びに団体等人事行政に関する根本基準を確立することにより、地方公共団体の行政の民主的かつ能率的な運営並びに特定地方独立行政法人の事務及び事業の確実な実施を保障し、もつて地方自治の本旨の実現に資することを目的とする。

(この法律の効力)

第2条 地方公務員（地方公共団体のすべての公務員をいう。）に関する従前の法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程の規定がこの法律の規定に抵触する場合には、この法律の規定が、優先する。

② 次条中、上下に並べて示した箇所の点線の下側の条文、下線（実線）を付した条文は平成32年4月1日から施行となる。

（一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員）

第3条 地方公務員（地方公共団体及び特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第2項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。）のすべての公務員をいう。以下同じ。）の職は、一般職と特別職とに分ける。

2 一般職は、特別職に属する職以外の一切の職とする。

3 特別職は、次に掲げる職とする。

一 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職

一の二 地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職

二 法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものと含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの

二の二 都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの

三 臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職（専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であつて、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る。）

三の二 投票管理者、開票管理者、選舉長、選舉分会長、審査分会長、国民投票分会長、投票立会人、開票立会人、選舉立会人、審査分会立会人、国民投票分会立会人その他総務省令で定める者の職

四 地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの

五 非常勤の消防団員及び水防団員の職

六 特定地方独立行政法人の役員

（この法律の適用を受ける地方公務員）

第4条 この法律の規定は、一般職に属するすべての地方公務員（以下「職員」という。）に適用する。

2 この法律の規定は、法律に特別の定がある場合を除く外、特別職に属する地方公務員には適用しない。

（人事委員会及び公平委員会並びに職員に関する条例の制定）

第5条 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する。但し、その条例は、この法律の精神に反するものであつてはならない。

2 第7条第1項又は第2項の規定により人事委員会を置く地方公共団体においては、前項の条例を制定し、又は改廃しようとするときは、当該地方公共団体の議会において、人事委員会の意見を聞かなければならぬ。

第2章 人事機関

（任命権者）

第6条 地方公共団体の長、議会の議長、選挙管

理委員会、代表監査委員、教育委員会、人事委員会及び公平委員会並びに警視总监、道府県警察本部長、市町村の消防長（特別区が連合して維持する消防の消防長を含む。）その他法令又は条例に基づく任命権者は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律並びにこれに基づく条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、それぞれ職員の任命、人事評価（任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価をいう。以下同じ。）、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有するものとする。

2 前項の任命権者は、同項に規定する権限の一部をその補助機関たる上級の地方公務員に委任することができる。

（人事委員会又は公平委員会の設置）

第7条 都道府県及び地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市は、条例で人事委員会を置くものとする。

2 前項の指定都市以外の市で人口（官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる人口調査の結果による人口をいう。以下同じ。）15万以上のもの及び特別区は、条例で人事委員会又は公平委員会を置くものとする。

3 人口15万未満の市、町、村及び地方公共団体の組合は、条例で公平委員会を置くものとする。

4 公平委員会を置く地方公共団体は、議会の議決を経て定める規約により、公平委員会を置く他の地方公共団体と共同して公平委員会を置き、又は他の地方公共団体の人事委員会に委託して次条第2項に規定する公平委員会の事務を処理させることができる。

（人事委員会又は公平委員会の権限）

第8条 人事委員会は、次に掲げる事務を処理する。

一 人事行政に関する事項について調査し、人事記録に関する事を管理し、及びその他人事に関する統計報告を作成すること。

二 人事評価、給与、勤務時間その他の勤務条件、研修、厚生福利制度その他職員に関する制度について絶えず研究を行い、その成績を地方公共団体の議会若しくは長又は任命権者に提出すること。

三 人事機関及び職員に関する条例の制定又は改廃に關し、地方公共団体の議会及び長に意見を申し出ること。

四 人事行政の運営に關し、任命権者に勧告すること。

五 給与、勤務時間その他の勤務条件に關し講すべき措置について地方公共団体の議会及び長に勧告すること。

六 職員の競争試験及び選考並びにこれらに關する事務を行うこと。

七 削除

八 職員の給与がこの法律及びこれに基く条例に適合して行われることを確保するため必要な範囲において、職員に対する給与の支払を監理すること。

九 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、及び必要な措置を執ること。

十 職員に対する不利益な処分についての審査請求に対する裁決をすること。

十一 前二号に掲げるものを除くほか、職員の苦情を処理すること。

十二 前各号に掲げるものを除く外、法律又は条例に基きその権限に属せしめられた事務

2 公平委員会は、次に掲げる事務を処理する。

一 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、及び必要な措置を執ること。

二 職員に対する不利益な処分についての審査請求に対する裁決をすること。

三 前二号に掲げるものを除くほか、職員の苦情を処理すること。

四 前三号に掲げるものを除くほか、法律に基づきその権限に属せしめられた事務

3 人事委員会は、第1項第1号、第2号、第6号、第8号及び第12号に掲げる事務で人事委員会規則で定めるものを当該地方公共団体の他の機関又は人事委員会の事務局長に委任することができる。

4 人事委員会又は公平委員会は、第1項第11号又は第2項第3号に掲げる事務を委員又は事務局長に委任することができる。

5 人事委員会又は公平委員会は、法律又は条例に基づきその権限に属せしめられた事務に關し、人事委員会規則又は公平委員会規則を制定することができる。

6 人事委員会又は公平委員会は、法律又は条例に基くその権限の行使に關し必要があるときは、証人を喚問し、又は書類若しくはその写の提出を求めることができる。

7 人事委員会又は公平委員会は、人事行政に關する技術的及び専門的な知識、資料その他の便