

自治研 かんがわ

2018 12 No.174
(通算 238号)

CONTENTS

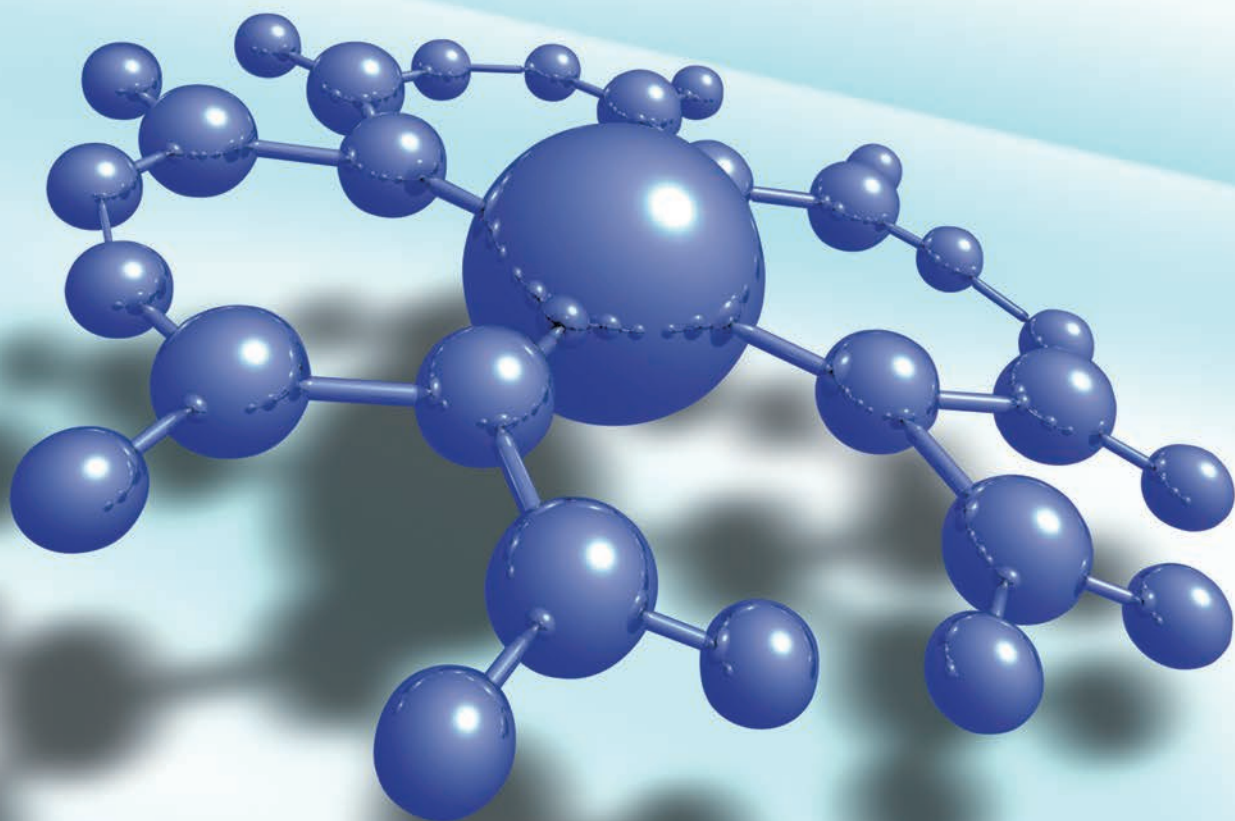
巻頭言 沖縄・岡本太郎・大阪万博

憲法92条地方自治の本旨と立法権分有の思考
—分権改革の国際的潮流の視点を踏まえて—

明治大学法学部教授 大津 浩 …………… 1

川崎市における臨時・非常勤職員の現状分析
—会計年度任用職員制度の導入を見据えて—

(一社)川崎地方自治研究センター事務局長/川崎市職員労働組合組織部長 大橋 嶺之介 …………… 13



公益 神奈川
社団 県地方自治研究センター

青山彰久さんの前号巻頭言「沖繩の人々の政治意思」に触発され、岡本太郎『沖繩文化論—忘れられた日本』を再読した。岡本太郎は縄文土器にひそむ根源的な生命力と美創造の発見者だが、戦後日本において、沖繩文化再発見の口火を切った人でもある。岡本太郎は本書で、日本の深い歴史の層の下から、厳しい搾取と貧困にたえながら透明で無垢の精神を保持してきた琉球文化の独自性を、芸術家の鋭い直観と眼力でとらえている。沖繩の神観念を象徴する御嶽（ウタキ）を「何もないことの眩暈」との言葉で、充実する無の存在を言いあてる。また沖繩舞踊の精髓を西洋舞踊や日本舞踊とは違う、やさしく、やわらかく流動する線の美にある、と的確な筆致で描写する。日本が遠く捨て去り、忘れてしまった生活の肌理（きめ）と文化の原形を探りあてようとした岡本太郎の狙いがじんじんと伝わってくる。名著である。

本書は米軍占領下の沖繩への旅が元になっているが（初版は1961年）、日本復帰時の再版本「あとがき」には「沖繩が本土に復帰するなんて、考えるな。本土が沖繩に復帰するのだと思うべきである」とのメッセージが書き込まれている。この言葉と、青山氏が指摘する「拒絶と受容」の狭間で、琉球人の誇りと抵抗の気概を失わない純粹保守政治家・翁長雄志の姿はつながるものがある、と強く思う。

岡本太郎には優れた東北論もあり、それを含め幾層もの時間が交錯し形成されてきた日本の地域・文化に思いをめぐらしているとき、2025大阪万博の報を知る。東京五輪の5年後だそうである。世耕経産大臣や財界幹部と手をとり合っただけで喜ぶ松井知事らの姿に、日本の政治の「いま」が赤裸々に見えてくる。

大阪万博の跡地（千里丘陵）に、孤独に耐えるように岡本太郎の「太陽の塔」が立っている。その異様な姿かたちを瞬間、受け入れがたい感情がおこる。だがしばらく眺めていると、何とも憎めないユーモアあふれる姿がせりあがってくるようで、自然と笑いがこみあげてくる。多くの国民に太陽の塔の記憶が消えない理由は、この笑いにあるように思う。70年大阪万博のテーマは「人類の進歩と調和」だった。この言葉には科学技術進歩への無限の信頼と、敗戦から立ち直り、欧米先進国に追いついたとの国威発揚が込められていた。だが太陽の塔が発するオーラはそれとは明らかに異なっていた。

太陽の塔には多くの顔が埋められている。正面胴体には子どもの無垢の顔。塔の先端には金属製の無気質な顔。背面には「黒い太陽」の顔がある。さらに塔の胎内にも人類の始源へと誘う顔がある。これら多様な顔から「均衡・調和」とは正反対の、お互い不協和音を発しながら、その緊張の中から立ち現われてくる変化、多様性、再生の生命イメージが読み取れる。日本が遠く忘れてしまった文化の始源から発する生命のダイナミズムである。

2025大阪万博は「いのち」がテーマだそうである。だとすれば、太陽の塔に込められている生命イメージを今日的視点から読む解く試みがあってもおかしくない。だが、経済効果2兆円、夢をもう一度、カジノ付き総合型リゾート誘致等々の声にかき消され、太陽の塔は“ゆるキャラ”レベルの扱いをされるのが落ちかもしれない。地下から、岡本太郎はどんな思いで2度目の大阪万博決定の報を聞いたのだろうか。

2018 年度第 1 回地方分権システム研究会（2018 年 8 月 13 日）

憲法 92 条地方自治の本旨と立法権分有の思考

—分権改革の国際的潮流の視点を踏まえて—

明治大学法学部教授 大津 浩

2018 年 8 月 13 日神奈川県地域労働文化会館において、神奈川自治研センター2018 年度第 1 回地方分権システム研究会が開催され、明治大学法学部教授の大津浩氏より「憲法 92 条地方自治の本旨と立法権分有の思考」をテーマにご報告をいただいた。本稿は、その報告内容をもとに編集部にて原稿案を作成し、大津氏が加筆・修正したものである。

1. 現代の分権化の世界的潮流と「立法権分有」

(1) 「立法権分有」の意味

私は、憲法から地方自治を考えていますが、その研究対象は日本国憲法に限定していません。私たち憲法学者の多くは、日本国憲法を世界の普遍的な民主主義と人権保障を追求する人類の歴史の中で発展してきた憲法思想、あるいは憲法原理の 1 つの到達点と考えます。その意味で、諸外国の中でも民主主義や人権保障の発達した、いわゆる先進民主主義国と呼ばれる国々との比較の中で、今の日本国憲法あるいは日本の地方自治の制度がどのようなレベルにあるのか、という考え方をとります。

世界中で今、地方分権化の傾向が顕著ですが、そうした動きの中でも、私が「立法権分有」と呼ぶ現象が着実に広がっています。そこでまず、「立法権分有」という言葉を明確にしておきます。従来、国よりも下のレベルにある地域的な団体が国と立法権を分有するのは、連邦国家の場合だけだと考えられてき



ました。連邦国家の場合には、例えば国の安全保障や国土全体の開発などに関する立法権は連邦にあるとか、環境保護や教育についての立法権は州にあるというように、連邦憲法の中で立法事項を明確に分割してきました。これを私は「立法権分割」と呼びます。これこそが、従来考えられてきたような、立法権を国と地方とが分有するという状態であったわけです。しかし私は「立法権分有」はもっと広いものと捉えます。

憲法上で、特定分野の立法権が国ないし連邦国家にあるとか、自治体ないし州にあるというように明確に区別されていなくても、自

自治体が地域にとって必要な活動はなんでもできるという権限ないし権利が憲法上で保障されている場合には、国が公的なあらゆる分野に国の必要に応じて法律を定め規制を加えていても、自治体はその地域自身の必要に応じて条例を使ってそのような分野に独自の規制を加えられる、と考えられるわけです。言い換えれば、憲法上で立法権が明確に分割されなくても、「国と自治体とがいずれも憲法上で『全権限性』（※編集部注：8頁参照。）を保障されていることを前提として、同一事項にそれぞれの法規範定立法権を通じて重複的に関与することが憲法上で認められ、かつ何らかの形で両者の対等性・競合性までも保障されることを憲法が認めるシステム」を「立法権の重複」というふう呼び、日本国憲法がこのようなシステムをとっていると考えます。

ただし、このように日本国憲法は立法権分有を認めているという考えについては、昔から否定する論者がいます。それは、日本国憲法において自治体は連邦国家の支邦・州ではないから、立法権を固有に持っているものとは言えない。日本は単一国家であり、連邦国家ではないということ自体が、立法権分有を否定する根拠となっていたわけです。しかしそのような連邦国家と単一国家の厳格な二分法、峻別論は現在の世界的な分権化の中で後退してきています。

(2) 厳格な「連邦国家」と「単一国家」の二分的思考の後退

①イタリア

まずイタリアでは、2001年の憲法改正で、連邦国家と単一国家の中間レベルにある「地域国家」という呼び方で現在のイタリア国家の形態を示しています。実は、第2次世界大戦後のイタリアで最初に作られた憲法でも、2001年の憲法改正でも、まず基本原理としては単

一不可分の国家で連邦国家ではない、ということも明言していますが、他方で憲法で国の専管事項及び国と州の共管事項を限定列挙することで国の立法権を限定し、それ以外は全部州の立法権限であるとする連邦憲法的な定め方をしています。

ただし、そのように憲法上で立法権分割をしているにも関わらず、上述のように憲法上州の専管的な立法事項とされているものであっても、国の立場から見て全国共通に規制することの必要性を十分に立証できる場合には、国の法律で規律できます。つまり、連邦国家のように州の立法権として憲法であらかじめ定めたものに対して連邦は一切介入できない、というような排他的な考え方をとっていません。イタリアでは、立法権の分割を一方で定めておきながら、その分割は立法権重複の強い形にすぎないようなものでもあり、連邦国家とも単一国家とも違う形態が表れてきているということです。

②イギリス

イギリスではスコットランドが非常に特徴的な地域自治体の特徴を示しています。すなわち、英国国会が幅広く持っていた立法権をスコットランドに移譲することを内容とするスコットランド議会法が1998年に作られました。イギリスではこれを *devolution* と呼ぶのですが、このスコットランドへの立法権限の包括的移譲法では、法律に明記された一定の分野についてはイギリス国会が専管的に定めるという留保事項を定めておき、それ以外の広範な分野をスコットランド議会に委ねる形になっています。

イギリスには憲法という名称を持つ成文の法律はなく、イギリスで憲法と呼んでいるものは議会が作った法律の集積物にすぎません。従って、イギリス国会は自分自身で法律を制定改廃することで、憲法の中身そのものを自

由に変えられます。イギリスの憲法は、国会が全てを決めるという意味で「国会主権」の原理に支えられているのです。ただしそれとは別に、法原理的には改廃可能であっても、改廃しないことを議会が自ら遵守する「憲法習律」と呼ばれるものがあります。そして法原理上、英国国会は立法権をスコットランドから奪い返せるはずですが、英国国会がスコットランド議会に一旦譲渡した立法事項は、スコットランド議会自身が同意しない限り奪い返せないという「シーウェルの憲法習律」というルールが生まれました。イギリスには違憲審査制はありませんから、英国国会がこれを守らないからといって、裁判所はそれに違憲判決は出せません。政治的な圧力がこれを阻止すると考えられています。イギリスはこのようにしてスコットランド議会に事実上、連邦制に近い立法権保障をしているのです。

③ドイツ

他方で、連邦国家の典型例であるドイツの場合には、連邦制そのものが単なる立法権分有のレベルを超え、多様かつ先鋭的な形に変わってきています。連邦憲法は連邦の専管事項として、州立法権が一切関与できないという分野を定め、それと州の専管事項を一応定めていますが、現代国家では、どうしても連邦と州の間で両者の権限が絡み合う分野が増えてきます。そこで2006年の憲法改正では、連邦と州との共管事項を多く増やして、その中で3種類の処理制度を設けました。

1つは、連邦法の定めがある限り州法はそれに劣位する、という連邦法優位の事項です。2つめは、連邦法と州法をまったく対等なものとして扱う分野です。例えば連邦法がすでに規制している分野に、それ以上の規制を加える州法を定めると州法が優位してしまいます。後から定めた法律が前にあった法律に優位するルールが、連邦法と州法との関係にも適用されるのです。

3つめは、原則として連邦法が優位するものの、それには「全国の統一的な処理がどうしても必要という証明がある限りで」という条件がつく分野です。連邦法が原則優位としながらも、地域的な必要性が上回る時には州法による上書きが可能というシステムです。そうすると、ある時期は連邦国家全体で統一的な処理が必要だということが証明できて連邦法が州法に優位しても、時代が変わるとそれは連邦法で統一的に処理するべきではない、あるいは必要がないという状況が生まれてくるわけです。このような事態に至ると、州法で連邦法の上書きができてしまいます。

④アメリカ

戦後の日本はアメリカ地方自治の考え方を大幅に導入しています。アメリカは地方自治を「local self-government」という概念を使って考えてきましたので、昔から立法権分有の考え方が強くありました。州と連邦との間で立法権分割があることはドイツと同じですが、アメリカの場合には州が創設した存在にすぎない市町村も local self-government だと考えられており、その結果、連邦や州と市町村との間にも立法権重複型の立法権分有を認める伝統があります。特にアメリカ型の「全権限性」が認められた「ホーム・ルール」自治体の場合はそうです。

そのような考え方は基本的に裁判所の判例を通じて具体化します。例えば、1964年の「ハーバード（Hubbard）事件」があります。ある「ホーム・ルール」自治体が作った条例は、ビーチでの商業活動を州法以上に規制するものでした。州の法律が最高基準を定めているとすれば、それ以上の規制をした自治体の条例は違法になるところですが、カリフォルニア州の最高裁判所は、州法の目的や効果に照らして、自治体の条例がより厳しい規制を加えることを必ずしも禁止しているわけではな

いという判決を出しています。これは、自治体の条例に比べ上位に州法という法規範があっても、それを乗り越えるような規制をいろんな理屈をつけて適法化してしまう1つの判決であったことが分かります。

アメリカでは、自治体が1つの地方政府であるという見解をとる限りは、当然に連邦ないし州の立法権限と自治体の立法権限が抵触し合うことがあるとして、お互いにケンカもあるけれど仲良く棲み分けしなさいという判決を出すのです。

このように世界の先進民主主義国の趨勢を見ますと、「立法権分有」というシステムを採用しているか否かは、もはや連邦国家と単一国家を分ける指標ではないことが分かります。

2. 多様な「立法権分有」を必要とする現代民主主義観に基づく「国民主権」原理の内容の深化

(1) 民主的な国民意思の多元的形成が必要な現代社会

それでは、連邦制をとらない国における立法権の分有は、国民主権の観点から許されるのでしょうか。従来の考え方では、選挙で選ばれた国民代表である国会が国民を代表して全国統一的な最高の立法意思を形成し、これが全国津々浦々に適用されるというのが国民主権なのに、自治体がそれを裏切るようなことをやるのは、国民主権に違反するのではないかという議論がずっとなされてきました。

しかし、現代社会は多様な価値観を持つ人たちが多様に暮らす場です。単一の意味が一方的に優位するというやり方では物事を上手く統御できません。言い換えると、国民意思が民主的であるためには、多元的にそれが形成される必要があるということです。現代政治学で注目を集めている新しい民主主義論に討議民主主義あるいは対抗的民主主義という

理論がありますが、これは国会が立法で定めたものだけが民主主義の正しい表れ方ではなく、社会運動やマスメディアなどを通じて世論がそれに働きかけ、多様な民意が複合的に絡み合うことでよりよい民意が生まれるという理論です。

私もこのような政治学の多元主義的な民主主義の考え方をベースにしています。世論や社会運動が国会の立法に影響を与えるのは、民主主義国家では当たり前の話です。問題は、国会が民意の影響を受けつけず、民意の反対押し切って法律を作ってしまうようなときに、国民の側がこれに逆らうことが許されるのかという点です。国会が立法という形で定める全国民の意思に対し、社会運動の立場から「これこそ正しい民意だ」と言っても、一体どちらが正しいのかというのは立場によって違ふとしか言いようがありません。後に歴史的にはどちらが正しいかを証明できるかもしれませんが、政治的に争いがある問題で、どちらが正しいかを国会を取り巻く運動だけで争うのは難しいと思います。

その意味で、国会の立法意思に対抗し得るような、もう1つの民主的手続きにより正当化された立法意思が必要です。日本のような法治国家において、民主的な手続きに基づく国会の意思ではないもう1つの正当な立法意思とは何かと言えば、それは自治体の意思しかありません。自治体は住民が選挙で選んだ住民の代表者であり、少なくとも自治体レベルでは民主的正当性を持つ、公的な制度化された立法意思機関です。だからこそ国会という立法意思機関との間で対抗関係を正当化できると思っています。

高度に複雑化した現代社会では、多様な利害のよりよい調整と実現のためには、地方自治体が絡むことで、多元的な意思決定機関がそれぞれ対話的に、相互交流しながら意思形成をするという民主主義論が必要なのです。

(2) 憲法史における「国民主権」原理の変遷

民主主義の発展過程が最も明瞭だったフランスでは、国民主権は3段階に区分されます。

1 つめは 19 世紀の段階で、制限選挙制がとられていた、お金持ちしか政治に参加できなかった時代の民主主義のあり方ですが、国会は十分な意思能力を持たない乳幼児や未だ生まれていない将来世代をも含む「全国民」の意思を代表する機関と考えられていました。したがって国会議員は「全国民」のあるべき意思や利益だけを考えるべきであり、選挙後は有権者にも民意にも一切縛られてはいけなるとされました。これを「純粹代表制」と言います。この段階では、民意による事実上の影響ですら正しい「全国民」の意思の実現を妨げる許されないものとされました。

19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて普通選挙制が実現し、政党政治が発達する中で、国会の立法に対する民意の影響力が強まってきます。そこで世論を尊重することに正当性が認められてきます。しかしながら法制度上は、どうしても必要なときには世論の大反対を押し切ってでも国会が立法するルールは存続します。このように、民意を尊重しつつも最終的には国会が一元的に決定するシステムに変わります。これをフランス憲法学では「半代表制」と呼んでいます。

この「半代表制」が 20 世紀の後半、第 2 次世界大戦後にさらに変化を遂げて「半直接制」と呼ばれる段階に至ります。「半直接制」とは、要するに直接民主制が部分的に制度化された状態を意味します。フランスの場合には、憲法改正のみならず単なる法律の制定改廃でも国民投票で決着をつけることが可能です。国会の立法以外に国民自身が直接民主主義的に決定するというシステムが憲法に導入されますと、国会のみが全国民の代表者として立法権を独占するというシステムが崩れます。

現在の国民主権の考え方では、国会はなお

立法権行使の中心的位置を占めますが、さまざまな民意が国会の立法権に挑戦したり抵触したりしながら、よりよい立法を作っていくという考え方が一般化します。私はこれを「国会意思の部分的な否定・修正の制度化」と見ます。既述のように現代民主主義論では世論や社会運動を通じて、国会意思の部分的な否定・修正が事実上行われるわけですが、私は、憲法で制度化された民主的正当性を持つ公選制代表機関による国会意思の部分的な否定・修正のほうがより大事であり、それを担うのが地方自治体であると考えます。

ただし、国会は全国民にとって一番正しいと思われるものを立法するという建前があり、これを崩すのは無理です。立法権を明確に峻別する連邦制なら別ですが、自治体に固有の立法領域を与える憲法規定のない日本のような国の場合には、やはり国会の立法意思が最高であり、原則としてそれに逆らうことはできないというルールは守らざるを得ません。

しかし、国会の立法が最高というのは、あくまでもそうでないと無政府状態になってしまう危険性があるからであり、暫定的、便宜的なものにすぎません。言い換えると、いかなる国家機関も常に、かつ一方的に究極的な最高の正当性を主張することはできません。多様な国民代表機関、私は自治体も国民代表機関の 1 つと考えていますが、これらの対抗的な対話を通じて、暫定的に「これこそがより妥当性の高い国民意思だ」と言っているものが作られる。多くの場合それは国会の立法ですが、場合によってはそれが自治体の条例の場合もあるわけです。そしてそれらが継続的かつ日常的に問い直されることを通じて、よりよい国民意思が、よりよい全国的な立法が作られていく。私はこのような意味で、国と自治体の意思の対抗的な対話を「対話型立法権分有」と呼びます。重複的立法権分有には「対話型」という言葉を使わざるを得ません。

3. 現代日本の法的紛争における多様な「対話型立法権分有」の実例

(1) 条例による国の法令への抵触に関わる法的紛争は「対抗的対話」の側面を持つ

戦後さまざまな先進的な条例が作られていますが、国がその分野を法律で規律している場合、あるいは政令が国の法律をさらに実施に移すために特定の分野を規律している場合に、それを逸脱するような規律を条例で規定すると、国の法令への抵触問題が生じます。この法的な紛争こそが対抗的対話の側面を持ちます。

現代日本の法的紛争における多様な「対話型立法権分有」の実例をいくつか挙げると、東京都公害防止条例などが、国の公害規制立法に対する上乗せ規制を行ってきました。昔は、国の法律があらかじめ規定している分野は法律が先占しているため、条例で上乗せは許されないとされてきたわけですが、公害規制の必要性と条例の先進性という点から、世論が条例のほうを支持した結果、条例による上乗せが一般化しました。

なお、これに関しては、例えば国が水質汚濁防止法などを改正して、この分野に関しては条例に上乗せしてよいと書くことで、条例の適法性が強まりました。このように上乗せ条例の制定による国の法律の改廃は、国と自治体との対抗的対話の成果と見ることができます。もっともこれは、国の法律に根拠規定があるので上乗せが認められた、という形に国がこだわった結果とも言えます。しかし国の法令による根拠の有無にかかわらず、必要なら上乗せ条例は認められるということを証明した事例と見るべきです。

東郷町ラブホテル規制条例では、いわゆる風俗営業法や旅館業法では規制できないようなラブホテルを東郷町が規制するため、建物の構造部分で窓を大きく取るとか、ラブホテ

ルとして使いづらいように建築に関するいろいろな基準を作ること、事実上ラブホテルを建てさせないようにした条例でした。これについては2006年に名古屋高等裁判所が適法と判断し、翌年に最高裁判所が詳しい説明も加えずに上告棄却並びに上告不受理の決定をしたので、その適法性が認められた事案です。ただし、ホテル建築に関して旅館業法の許可基準を満たしているものに条例でさらに規制を加えるということは法律に抵触するのではないかとの疑いはありました。高裁判決では、真っ向から旅館業法以上の上乗せ規制をするのは許されないけれども、この条例ではいろいろな免除規定を設けていて、事情が許せば市長が例外的に許可することもあることに着目しています。そして、旅館業法に違反するような上乗せ規制を一部の隙もなく制度化しているわけではなく、いくつか抜け道も作って業者の生き残る道を許しているから、この程度の逸脱なら許されると判断したのでした。私はこれを「部分的、暫定的な抵触」と呼んでいます。国の法律に真っ向から抵触するのではなく、部分的、暫定的な抵触にすぎないからこの程度は大目に見ていいのではないかという判決がたまに出ます。そういう意味で非常に興味深い事例です。

神奈川県臨時特例企業税条例事件については、私はこの訴訟の上告審で神奈川県側の鑑定意見書を書きました。鑑定意見書の中では、現代民主主義論から導かれる日本国憲法の国民主権の解釈によれば、自治体側の主張、この場合は国の地方税法に部分的であれ違反しなければ神奈川県の財政が破綻するおそれがあるという神奈川県側の主張に、当該条例を根拠づけるに足りる必要性と合理性が認められる場合には、地方税法に部分的、暫定的に抵触しても、憲法がこの条例に適法性を認めるという理論を述べました。

神奈川県臨時特例企業税条例事件について

ては、2010年に東京高等裁判所が、神奈川県
の条例は地方税法に違反しないという判決を
下しました。本件は、大企業の巨額の欠損金
を数年間にわたって繰越控除する制度を地方
税法が定めているのに、それを狙い撃ちにし
てその20%程度を神奈川県が取るとい
う条例でしたから、確かに繰越控除の制度をある程
度阻害するような効果を発揮するものでした。
しかし東京高裁は、これをやらないと当時の
神奈川県は財政破綻する可能性があったとい
う特殊事情に理解を示し、一方では条例が国
の法律に部分的に抵触しても許されると言う
に等しい判断を示しながら、最終的にはこの
神奈川県の条例は国の法令に抵触しないとい
う言い方をしました。上告後の2013年最高裁
判決では、地方税法が赤字企業に対し数年間
にわたり欠損金の繰越控除を認めている制度
を神奈川県の条例が阻害していることは明ら
かである以上、この条例は地方税法に抵触し
ていると言わざるを得ないとする違法判決を
出し、裁判が終わってしまいました。

なおこれ以外にも、自治体の条例が国の法
律に抵触しているのではないかと疑われる事
案に関し、最高裁で違法判決が下されてい
るものもあります。しかしそれは、国の法律に
抵触しているからというよりは、比例原則違
反や配慮義務違反という、人権保障のための
法の一般原則に違反していることを捉えたも
のがほとんどです。国の法令に抵触したこと
自体を捉えて違法としたのは、神奈川県臨時
特例企業税条例事件の最高裁判決ぐらいしか
なく、そういう点で神奈川県臨時特例企業税
条例事件最高裁判決は例外的な事例と考
えて、その射程を限定した方がよいでしょう。

(2) 国の（立法・行政）意思への自治体意思の 事実上の抵抗も「対抗的対話」となりうる

裁判所の訴訟以外の場面でも、自治体意思
が国の意思に抵抗することがありますが、こ

こにも対抗的対話を見出すことができます。

たとえば、定住外国人に対する在留更新手
続きに関して、昔は定住外国人であっても指
紋押捺を強制しており、関係機関には押捺し
ない定住外国人の告発義務を課す法律があり
ました。ところがご存知のように、川崎市は
告発せずに事実上の更新をしようとしてしま
した。

神戸市が、非核証明がない限り、アメリカ
の軍艦であっても自治体管理港に入港させな
いという「非核神戸方式」を定めたため、国
の防衛政策と軋轢を起こしたこともあります。

さらに日本はまだ同性婚を認めていません
が、最近では渋谷区や札幌市がパートナーシ
ップ証明制度を作って、同性カップルに一定
の法的保護を与えようとしています。実際には
何ら国の戸籍制度を変更するものではないの
ですが、世の中の意識を変えることに寄与
するという意味で、同性婚の合法化に与する
ものであることは確かです。

(3) 国の意思と自治体意思との「対抗的対話」 の実質的な決着のあり方

国の意思と自治体意思とが法的に、あるい
は事実上さまざまな軋轢を起こし、それが対
抗的な対話となった場合の決着のあり方も多
様です。これまでの事例の全てについて、自
治体側が国の立法意思に対し抵触や抵抗した
ことが、常に正当あるいは適切であったかど
うかは議論の余地があることは認めます。ま
た、いくつかの条例については最高裁が違法
判決を下していることも認めざるを得ません。

しかしながら神奈川県の条例については、
訴訟の帰趨とは別に、この訴訟を通じて地方
税法の法人事業税の中に一部分ですが外形標
準課税制度が導入されました。神奈川県条
例の真の目的は、欠損金があっても、県のサー
ビスを受けている限りはその企業の規模に応
じて税金を払ってほしいというところにあ
りました。赤字企業にも税金を払わせるとい

要求は法改正で実現したのです。

地域側にその必要性和合理性とが相当程度あるような抵抗の結果として、国が法改正を行うという状態は、「対話型立法権分有」の重要な一要素です。裁判に負けたからといって、必ずしもそれで立法権分有がなかったわけではありません。

4. 日本国憲法における「対話型立法権分有性」採用の可能性

(1) 新たな憲法解釈論

①地域的主権行使の「場」の保障

「対話型立法権分有」の考え方を広く認めてもらうためには、憲法 92 条に定められた地方自治の本旨の規定を再解釈することが重要です。地方自治の本旨の真の意味は、地方自治体を国民主権の地域的な行使の場とするところにあります。憲法 92 条の地方自治の本旨と憲法前文及び 1 条の国民主権の 2 つの憲法原理の密接不可分性を論証してみましょう。

まず国民主権については、現代民主主義の発展を踏まえてこれを再解釈するならば、国民主権原理からはもはや国民の意思決定を国会に一元化させる意味は導かれないと見るべきです。むしろ、国民というのは全国的なレベルで活動する側面と、地域的に活動する側面の両方を併せ持つと考え、このように両側面を併せ持つ国民が、それぞれの問題関心に応じ国と地域の多元的な代表機関を通じて、重層的、重複的に主権を行使することこそが、現代国民主権の法的な要請になります。

このように考えると、国民主権を地域的に行使する場こそが地方自治となるわけです。そうである限り国民主権を地域から、地方自治体を通じて行使することもあるわけで、地域からの主権行使が国会を通じた主権行使と重複することは十分にありえます。この重複は、どちらか一方が絶対的に優位すると考え

ることはできず、両者が対話を通じ調整が図られることとなります。ここに憲法 92 条の地方自治の本旨の再解釈が関わってきます。

②「対抗的な全権限性」の保障

地方自治体は国民主権の地域行使の場であるという考え方や、地方自治は対話型の立法権分有の要素を含むという考え方から、住民自治や団体自治、あるいは第 3 の地方自治原理としての適切な役割分担という考え方も十分に導き出されます。ここで重要な原理が「対抗的な全権限性」の考え方です。

日本国憲法は 94 条で条例制定権を認めており、地域に必要な全ての事項について各自治体に条例制定権を保障する考え方をとっています。これは憲法学者のみならず、より体制側に近い行政法学者にとっても通説的な考え方で、いわゆる「条例制定権の憲法直接授権説」と呼ばれるものです。これに従って、地域にとって必要だと思うことは条例で全て定めてよいというのが「全権限性」です。

もっとも従来の古い通説の場合の「全権限性」とは次のようなものでした。すなわち、地域にとって必要だと地方議会が考えるものは何でも条例で定めてよいが、憲法 94 条はあくまでも条例制定権を「法律の範囲内」としているので、国の法令に違反しない限りという限界が自治体の「全権限性」には付されていると考えていたのです。

次に日本国憲法には、一定の分野については法律で定めることを義務付けるいわゆる法定主義を明示した規定があります。1 つめが刑罰。憲法 31 条には刑罰は法律で定めると書いてあります。2 つめが財産権規制。憲法 29 条 2 項には財産権の内容は法律で定めると書いてあります。3 つめは租税。憲法 30 条や憲法 84 条では、租税法律主義と言われるように税については法律で定めると書いてあります。古い通説では、この 3 つの分野は国の法律のみが

規律できるのであり、法律が条例に明示的に委任していない限りはこの分野を条例で規律してはならないとの考え方がとられていました。古い最高裁判決の中にもこれを認めるものがありました（大阪市売春防止条例事件）。

しかし現代の通説では、刑罰や財産権規制や租税に関して法律でこれを定めるという憲法の規定の意味は、民主的な議会による立法で規制しなさいという意味にすぎないと解されるようになりました。つまり民主的な立法の中には地方議会の条例も入るのです。

また古い通説では、例えば国の全国的な経済活動などは、その性質からいって条例で規制することはできない、国の法律で規制しなくてはいけない、本質的にそういう特定の分野があるはずだという議論もありました。これも現在の通説では否定されています。現代のように高度化し複雑化した社会では、本質的に国の事務と地域の事務を区別することはできない。両者が常に混じり合って、相互浸透せざるを得ないというのが当たり前で、そういう中では全国的な経済活動も環境保護やゴミの処理も、その各々が全国的な方に関わりが深いとか地域の方にかかわりが深いというような濃淡はあるにせよ、国も自治体も関わりがある以上、両者が相互乗り入れて関与せざるを得ない、そういう必要性がある分野ばかりになっているということです。

従って、現在たとえば契約や相続といった問題に関しては国の法律で一律に規制していますが、法律は自治体の条例に比べて原則的に優越するので、国の法律で規定している限りで条例がそれに抵触するような重複規制をかけられないでいるにすぎないとする考え方が主流になりつつあります。つまり事務の性質による国と自治体の事務の本質的区別論はますます成り立たなくなっているのです。

さて、すでに述べたように古い通説における「全権限性」の考え方では、自治体からす

れば地域に必要なことはなんでもできるけれども、国の法律がその分野に関してそれ以上の規制を禁止する趣旨を持っている場合には、国の法令に違反できないので、その分野を条例で定めることができないというものでした。しかし新しい考え方では、国民主権を多元的に理解しなければなりません。それは、国会の立法が常に正しいわけではなく、あくまでもどこかの立法意思が暫定的に優位することを決めないと無政府状態が生じるから、国会の立法意思がとりあえず優位するにすぎないと考えるものでした。

そうすると、この分野は国会の法律がすでに最高限度の規制をしているので、これ以上の規制をしてはダメだと定めていたとしても、地域の側でより一層の規制が必要と考えた場合にその必要性と合理性が十分に認められるものについては、自治体の側でさらに重複的に規制をし、かつ国の法律に抵触するような規制をしてもなお適法だと考えないと、国民主権の地域的行使の「場」としての自治体に「全権限性」を保障したことを無意味にしまいます。以上のように必要やむを得ないときには、国の「全権限性」に抵触してでも自治体の「全権限性」に適法性を認める考え方を「対抗的な全権限性」と呼びます。

憲法 92 条では、地方自治の制度に関しては国の法律で定めるけれども、あくまでもそれは地方自治の本旨に適合するように定めなければならない、と書いてあります。92 条にまともな法規範性を認める解釈を採るならば、自治体が地域の必要でやむを得ず規律しなくてはならないものを邪魔するような国の法律に適法性を認めるというのはおかしいわけです。地方自治の本旨を優先して解釈するならば、国の法律が自治体の条例よりも優越するのは、あくまでも地方自治の本旨に適合するような国の法律の場合に限られるはずで

(2) 判例や官僚法学に現在も残る否定的な立場

「対抗的な全権限性」の考え方に対しては、憲法 41 条を無視しているとの反論が寄せられます。41 条は国会を国の唯一の立法機関と規定しているので、始原的ないし第 1 次的な立法権を持つのは国会だけだということです。

確かに憲法 41 条では国会は国の唯一の立法機関とありますが、「国の」と書いてあるわけですが、「国の」という文言に着目すれば、「全国レベルでは」という趣旨で読むことができます。全国レベルで三権分立を考えると、国会と内閣と裁判所の 3 つしかないもので、この中では国会が立法権を独占するということを憲法は定めています。国と地方との関係については、憲法 41 条は明文で明確には何も言っていないと考えられます。

その上で憲法 92 条の地方自治の本旨、すなわち地方自治の本旨に反するような国の法律は無効になるという考え方を併せ読むと、国と自治体が紛争状態になったときにとりあえずどちらか優位するのかをあらかじめ決めておかないと無政府状態になってしまうということに鑑みて、憲法 41 条は国の法律が優位するという趣旨を含んでいると読むことができます。しかしそうではあっても、国会のみが地方議会との関係で立法権を独占するということまで読む必要はありません。41 条は国の法律優位の原則を意味するにすぎないと解することには十分な合理性があります。

言い換えれば、地域的な必要性あるいは現場から見た地方的実験の有効性という観点から、必要性和合理性が相当程度認められる場合には、比例原則などの法の一般原則の遵守を条件としつつ、例外的に条例が国の法律に優位することまで地方自治の本旨が認めっていると解することは十分にできると思います。

これは残念ながら、最高裁判例のみならず、国の省庁や内閣法制局の解釈、いわゆる「官僚法学」でも未だ十分に受け入れられていま

せん。最高裁判所は、法令の明文の規定またはその趣旨に反する条例は常に違法である、例外的に合法になることはないとの判断を常に示しています。

ところで、国の法律で定められた分野については自治体の条例は一切関与してはいけないという古い考え方を否定した有名な判例として 1975 年の徳島市公安条例事件最高裁判決があります。これは「対抗的な全権限性」とはいかなる関係に立つのでしょうか。徳島市公安条例事件最高裁判決では、国の法令の趣旨や内容を基本としながら、国の法令と自治体の条例の両者の趣旨・目的・内容・効果を抵触しているかどうかを審査して、抵触していないと見なしうる場合には条例に合法性を認めてよいという考え方を示しました。これは「目的効果基準論」と呼ばれています。

この最高裁判決には問題が残されています。国の法令の趣旨・目的・効果と、条例の趣旨・目的・効果の両者を読み直して、両者が抵触していないと読めないかどうか探ると言っていますが、抵触しているかどうかの基礎となる基準は、あくまでも国の法令の趣旨に限定されているのです。公安条例が抵触するとされたのは国の道路交通法です。道路交通法がデモ行進規制の趣旨を持っているので、国が考えていることを、より一層規制する条例がなぜ悪いのかと言っている。国の法律の趣旨に沿っていれば、条例が抵触しても許すということです。

そこで国の法律が、自治体の条例に対しこれ以上規制するなということを法律に明文で定め、あるいは趣旨からどうしてもそのようにしか読めないという場合には、条例がさらに上乗せ規制をする場合には、国の法律の趣旨・目的・効果から見ると条例が違法とみなされる限界を持っています。「対抗的な全権限性」を認めるには、国の法令の趣旨ではなく地域的な必要性を優先させる可能性を含む解

積が必要です。

(3) 「官僚法学」が近年の分権改革に与えた影響

では、近年の分権改革はどうでしょうか。1999年の地方分権一括法により2000年の地方自治法改正がなされましたが、その結果、国と自治体との対等性や関与の法定化、あるいは一定の権限の自治体への譲渡が行われました。ところが国側は、こうした分権化に対しては国の必要性から新たな法律を定め、あるいは国の基準を規定した古い法律をそのまま残すことで、結局は法律で自治体の自主立法権を縛り付ける状態は変わりませんでした。これがいわゆる国の法令による自治体の条例の枠付け、義務付けというものです。

その後これを撤廃しなければならないという考えが強まり、例えば2007年の地方分権改革推進委員会では、従来の改革は行政権分権にすぎず、これからは「立法権分権」をしなければいけないとの主張がなされました。その結果、いわゆる地方自主性一括法が何次にもわたって作られました。国の法令による自治体の条例の枠付けや義務付けの緩和・撤廃をめざし、そのために国の法令を個別に改正し、一部分については「遵守すべき基準」とし、それ以外は単に参考にすればいいという「参酌の基準」や、必要性が強ければ逸脱可能な「標準」のカテゴリーを設けることで、「立法権分権」と言われるものが一定程度なされました。しかしこれは、中央省庁の譲歩がなされた限りで国会が地方自主性一括法を随時定めるものであり、国が許容した限りでの枠付け、義務付けの緩和にすぎなかったと言わざるを得ません。

これに対して、国の法令がそのように許していなくてもどうしても地域が必要であるとすれば、国の法令の基準とは異なる基準で規制強化なり、規制緩和なりをしていいと

いう、条例による国の法令の一般的な上書き権の考え方も提起されました。この上書き権に関しては、官僚法学や最高裁は常に否定的です。1999年の地方分権一括法の立法者の場合も、国と自治体の「立法権分有」までは認めておりません。それは結局、地方自治というのは地方の自主行政であるとか、条例は自主的な行政立法であるというような考え方が残存しているからです。

例えば、2000年に成立した改正地方自治法の1条の2第1項は、次のような規定になっています。地方公共団体は、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い、国は住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本とする、といった書き方です。ここでは自治体に委ねるべきものが、統治権とか立法権ではなく、行政権であることをイメージするような言葉遣いになっています。

一般にこの条文には「地域で処理できることはできるだけ地域に残し、国は地域でやれないことだけをやる」という補完性の原理が示されていると言われます。しかし、この補完性の原理を定めたとされる「ヨーロッパ地方自治憲章」では、補完性原理の定義に行政という言葉は使っていません。自治体で処理できる責務は自治体で処理する、自治体で処理できない責務を国が処理するというふうに「責務」という言葉になっています。行政という言葉に絞り込んだうえで、身近な行政を全部自治体がやりますと書いてある日本の改正地方自治法に補完性原理を見るのは、私はどうしても抵抗があります。

こうした考え方をとると、国の法律で個別に条例が上書きしてよいと定めていない限り、一般的な条例の上書き権は許されないという考え方が出てきてしまいます。たとえば地方分権改革推進委員会第3次勧告は、憲法41条が国権の最高機関たる国会に立法権を帰属さ

せていること、同 94 条が法律の範囲内での条例制定権を定めていること、憲法 73 条 6 号や内閣法 11 条などが政省令に法律の委任を求めていることなどを根拠として挙げ、条例による国の法令に対する上書きを認めるには、個別的な立法による委任が不可欠だと言っています。ここで一番許し難いのは、憲法第 73 条 6 号の内閣の政令制定権に言及していることです。

政令は行政立法にすぎないので、内閣の政令が国会の法律から独立して自分勝手に法律に変わるものを定めるとするのは、民主主義国家では許されません。大日本帝国憲法には天皇の緊急勅令や独立命令が定められており、国家の緊急性や行政の必要性という理由で国会の法律とは別に、天皇の名の下に内閣が命令で法律に変わるものを勝手に作ることができました。日本国憲法はそれを否定するために 41 条で国の立法権は国会が独占すると定めたのです。つまり、内閣は国会が法律を作ったことを受けて、この法律を実施に移すために政令を定めるにすぎないのであり、国の法律による委任がない限り独自に法律に代わる政令を作ってはいけないということは明白なのです。しかるに上記の勧告は、条例を未だに国の政令と同じレベルで捉えているのです。これが官僚法学の特徴で、非常に問題です。

官僚法学がこのように述べるのは次の理由があります。日本の法律学がベースにしていたフランスやドイツの考え方では、立法権を連邦と分有する連邦国家の州の場合は別ですが、市町村を典型例とする自治体については統治体ではなくて行政体と見なします。ドイツでもフランスでも自治体に条例制定権を認めています。自治体は行政体に過ぎないので、条例も政令と同じ性質とされ、しかも政令以下の地方命令と見なされることとなります。日本国憲法は地方自治に関してアメリカの影響が強いのですが、この分野は違いますね。アメリカでは、地方自治は文言的にも一

般的な理解でも、地方の自己統治という概念を使っています。日本国憲法はその影響を受けているので、条例も内閣の政令のような行政立法ではなく、国の立法と同質でこれと並立するもう一つの立法であるはずですが、これはなかなか認められません。

5. 「部分的・暫定的抵触」条例に適法を認める憲法論のイメージ

それでも希望がまったく見えないわけではありません。神奈川県臨時特例企業税条例事件の控訴審判決は、最高裁で否定されてしまいましたが次のようなことを述べていました。現代社会は非常に複雑で高度であるから、さまざまな法制度、要するに立法主体が併存するのが当たり前である。さまざまな立法が併存する以上、両者の間で抵触関係が起きるのも仕方がない。大事なことは、この抵触が起きたときに、一方が他方の重要な部分を否定しないことだ。従って、条例も法律も同じ立法権と認めた上で、部分的な抵触や競合を当然視した上で、条例が国の法律の重要な部分を否定しない限りは、それを抵触とはみなさないというものでした。私は抵触しても憲法上適法とみなすべきだとの理論を展開して欲しかったのですが、高裁は最後には「抵触しない」という言い方をしていました。それゆえ最高裁が「抵触している」として同判決を破棄してしまったのですが、下級審のレベルであれ裁判所が「立法権分有」を認めつつあるというのは非常に大事なことだと思います。

まとめとして述べたいのは、日本国憲法の「立法権分有」というのは、国、すなわち中央政府と自治体とで構成する総体としての日本が、よりよい立法を実現するための国の立法権と自治体立法権の協働システムだということです。この考え方は世界の分権改革にも大きな影響を与えることと信じています。

〔寄稿〕

川崎市における臨時・非常勤職員の現状分析

— 会計年度任用職員制度の導入を見据えて —

(一社) 川崎地方自治研究センター事務局長／川崎市職員労働組合組織部長
大橋 嶺之介

はじめに

(1) 広がる「官製ワーキングプア」

日本の非正規労働者数は、総務省が 2018 年 7 月に公表した「2017 年就業構造基本調査」によると 2,133 万人にのぼり、全労働者の 4 割近く (38.2%) に達しています。神奈川県は非正規就業者比率は 39.7% で、全国平均を上回り、47 都道府県で 11 番目に高い数字となっています。

こうした非正規労働者と正規労働者との処遇格差は大きく、就労しているにも関わらず安定した生活のできる収入が得られない状態は「ワーキングプア」と呼ばれ、近年大きくクローズアップされてきました。

非正規労働の問題は公務を担う自治体職場でも変わりありません。2016 年の総務省調査によると、自治体で働く非正規職員の数は約 64 万人にのぼり、全職員の約 3 分の 1 となっ

ています。自治体の非正規職員はその任用形態から、「臨時的任用職員」「非常勤職員」の 2 種類が存在し、総称として「臨時・非常勤職員」と呼ばれています。

臨時・非常勤職員の任用については統一的な法基準がなく、図表 1 の 3 類型に基づいて自治体ごとにバラバラの基準で任用が行われています。臨時・非常勤職員の多くは自治体における基幹的業務に恒常的に従事しているにも関わらず、そうした働き方を想定した法制度が整備されていないのが実態です。

臨時・非常勤職員は不安定な雇用・低い賃金水準といった民間の非正規労働者と共通する問題に加え、法の未整備という公務員の世界特有の問題が上乘せされています。こうした現状から、公務を担う臨時・非常勤職員は「官製ワーキングプア」とも称されています。

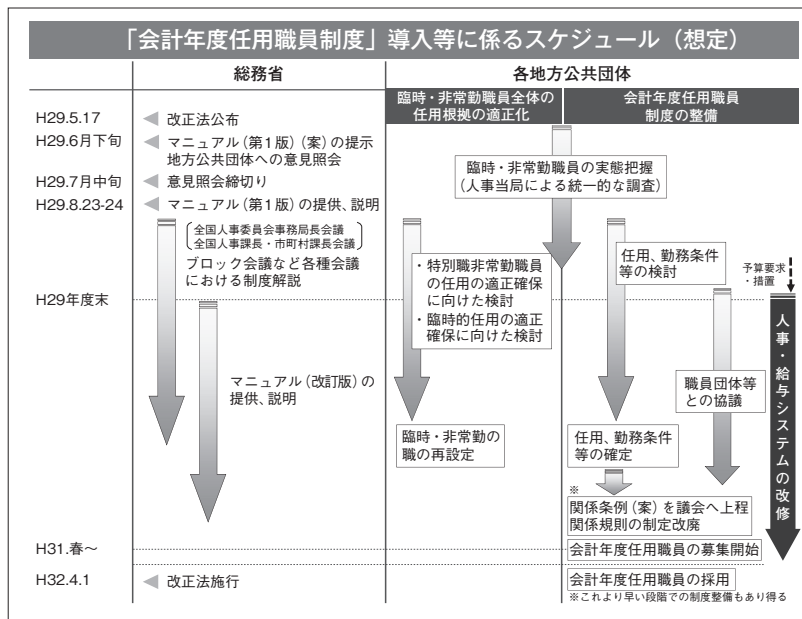
(2) 「会計年度任用職員」制度の創設

こうした官製ワーキングプアの社会問題化や法制度の不備の現状に対し、国も対応を取らざるを得なくなり、2017 年 5 月には地方公務員法 (以下、地公法) ・地方自治法が改正され、2020 年 4 月から新たに「会計年度任用職員」制度が開始されることとなりました。改正のポイントは、特別職非常勤

図表 1 自治体臨時・非常勤職員の名称と任用根拠

特別職非常勤職員	地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号に規定する臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員若しくはこれらの者に準ずる者として任用されている者
一般職非常勤職員	一般職として期限付任用されている者 (一般的に地方公務員法第 17 条に基づく任用とされている者)
臨時的任用職員	地方公務員法第 22 条第 2 項又は第 5 項に基づき臨時的任用されている者

図表2 「会計年度任用職員制度」導入等に係るスケジュール(想定)



『2017年総務省マニュアル』より抜粋

を解消するために、臨時・非常勤職員の現状を把握したうえで、新制度に向けた交渉を自治体当局と行っていく必要があります。

本論考では、川崎市における臨時・非常勤職員制度について、その任用根拠や賃金・労働条件などについて概観したうえで、新制度の整備にあたっての展望を労働組合の立場から描いてみます。

職員・臨時的任用職員の任用を厳格化したうえで、一般職非常勤職員を会計年度任用職員と新たに規定し、その任用制度を明確化するというものです。そして、会計年度任用職員には期末手当を支払えるとしました。現在、恒常的・基幹的業務に従事する臨時・非常勤職員の職のほとんどが、2020年4月の法施行と同時に、この会計年度任用職員の職に移行することが見込まれています。

新制度の開始に向けて総務省は、2017年8月に『会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル(第1版)』(以下、『2017年総務省マニュアル』)を発出し、その中で各自治体に対し、現在の臨時・非常勤職員がどのような任用根拠・勤務実態で任用されているかについて、改めて把握するよう求めました。現在の臨時・非常勤職員の任用実態をまず正確に把握しなければ、新制度への適切な移行が行えないためです。

(3) 本論考の目的

労働組合としても、臨時・非常勤職員の労働条件を改善し、官製ワーキングプアの状態

1. 臨時・非常勤職員の任用根拠

(1) 問題の多い任用根拠の3類型

① 特別職非常勤職員

特別職非常勤職員は地公法第3条第3項第3号に基づき任用されています。ここでいう特別職とは、地公法第3条第3項に規定されている職を指します。

その種類を例示すると、(a) 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(首長や議会議員)、(b) 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定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者を含む。)の構成員の職で臨時又は非常勤のもの、(c) 都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの等となっています。

そして、これらと並んで同法3条3項3号に、「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」が規

定されており、恒常的な職務に従事するために労働者性が高いとされる非常勤職員は、この条項に基づき任用されています。

これらの特別職の地方公務員には、地公法4条2項の規定により、地公法が適用されないとされており、したがって、労働者性の高い非常勤職員にも地公法上の労働条件等が一切適用されません。一方、特別職ではあっても地公法上の地方公務員ではあるため、一般職の地方公務員と同様、パート労働法や労働契約法、育児・介護休業法といった民間労働諸法の多くも不適用となっています。そのため、自治体で働く「労働者性の高い」特別職非常勤職員は、「法のはざまの存在」などと称されてきました。

②一般職非常勤職員

一般職非常勤職員は地公法第17条を根拠に任用され、特別職と異なり原則として各条文の規定が適用となります。

しかし、17条は「職員の職に欠員を生じた場合においては、任命権者は、採用、昇任、降任又は転任のいずれかの方法により、職員を任命することができる」と規定しているのみであり、条文中に「非常勤」等の文言がない等の理由から、果たして本条項に基づいて一般職非常勤職員を任用することが適切かどうか疑問が残ります。17条を根拠に一般職非常勤職員を任用することが不適切と考えている自治体も多く、総務省も、2016年12月に取りまとめた『「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」報告書』において、臨時・非常勤職員の任用上の課題として、「一般職非常勤職員として任用すること自体に疑問を持つ自治体もあり」と記しています。

③臨時的任用職員（臨時職員）

臨時的任用職員は地公法第22条に基づき、

正式採用の特例として、緊急の場合や臨時の職に関する場合に採用でき、任用期間は6ヶ月の期間で更新回数1回、最長1年と定められています。

そもそも臨時の職であり、翌年度の4月には常勤職員がその職を埋めることになるという想定での制度設計であるため、期間は短く、更新回数も限られていました。ところが、人件費削減による人員不足の中、人手が足りない部分を補う目的で臨時職員を恒常的に任用する自治体が増え、そうした自治体では、継続任用とみなされないよう、任用と任用の間に「空白期間」を設けたうえで、1年の任用を何度も繰り返すといった運用がなされてきました。

以上のことから、結果として自治体の非正規職員の任用根拠である3類型は、すべて運用上何らかの問題を抱えているといっても過言ではありません。

(2)川崎市における任用根拠

川崎市における臨時・非常勤職員は、「非常勤嘱託員」と「臨時的任用職員」に分けられます。そのうち、非常勤嘱託員は「川崎市非常勤嘱託員に関する要領」に基づいており、その第2条において、「嘱託員とは、地方公務員法第3条第3項第3号に規定されている非常勤職員をいう」と定められています。

よって、川崎市の非常勤嘱託員は3類型のうち特別職非常勤職員ということになります。また、臨時的任用職員は地公法第22条に基づき、「川崎市臨時的任用職員取扱要綱」により任用されています。

以上から、川崎市における臨時・非常勤職員の任用形態は「特別職非常勤職員」と「臨時的任用職員」の2つの類型で運用されています。

図表3 臨時・非常勤職員数（政令市）

区分	計	勤務形態		
		フルタイム	3/4超※1	3/4以下※2
特別職非常勤職員	39,789	2,236	22,089	15,464
一般職非常勤職員	3,966	835	729	2,402
臨時的任用職員	14,291	10,358	1,829	2,104
計	58,046	13,429	24,647	19,970

※1 1週間あたりの勤務時間が常勤職員の3/4を超え、かつ、フルタイムでない者

※2 1週間あたりの勤務時間が常勤職員の3/4以下の者

『2016年総務省調査』を元に作成

2,006人が特別職の非常勤嘱託員として任用され、509人が臨時的任用職員として任用されており、一般職の非常勤職員として任用されている職員は存在しません。なお、川崎市における常勤職員数は、総務省の『平成28年（2016年）地方公共

2. 臨時・非常勤職員の人数と勤務形態

(1) 全国・政令市の合計人数

総務省が2016年に実施した『地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査』（以下、『2016年総務省調査』）によると、自治体で働く臨時・非常勤職員の数は、合計で643,131人であり、前回の調査が行われた2012年と比べて約4万4千人増加しています。その内訳は、臨時的任用職員が最も多く260,298人で、次いで特別職非常勤職員が215,800人、最後に一般職非常勤職員が167,033人となっています。

なお、政令市（20市）における臨時・非常勤職員の数は、合計で58,046人となっており、2012年と比べて3,029人の減となっています。その内訳は、特別職非常勤職員が39,789人と7割近くを占め、次いで臨時的任用職員が14,291人であり、一般職非常勤職員は圧倒的に少なく、3,966人となっています。

(2) 川崎市の合計人数

『2016年総務省調査』によると、川崎市では2,515人の臨時・非常勤職員が勤務しています。そのうち、

『2016年総務省調査』によると、一般行政部門と教育部門を足した普通会計（消防部門除く）の合計では8,307人となっており、公営企業等会計分（病院・上下水道等）は3,368人となっています。

臨時・非常勤職員の男女別内訳は、非常勤嘱託員は男性899人、女性1,107人であり、臨時的任用職員は男性47人、女性462人となっています。いずれも男性職員に比べ女性職員の数が多くなっています。

臨時・非常勤職員の職種別内訳は、非常勤嘱託員は「一般事務職」に従事する者が737人と最も多く、次いで清掃作業員などの「技能労務職」が400人、「保育士等」が127人となっています。臨時的任用職員では、「保育士等」が194人と最も多く、次いで「看護師等」の91人、「一般事務職」の68人という順番に

図表4 臨時・非常勤職員数（川崎市）

区分	性別	計	勤務形態		
			フルタイム	3/4超※1	3/4以下※2
特別職非常勤職員	男性	899	0	232	667
	女性	1,107	0	209	898
一般職非常勤職員	男性	0	0	0	0
	女性	0	0	0	0
臨時的任用職員	男性	47	36	4	7
	女性	462	178	99	185
計	男性	946	36	236	674
	女性	1,569	178	308	1,083

※1 1週間あたりの勤務時間が常勤職員の3/4を超え、かつ、フルタイムでない者

※2 1週間あたりの勤務時間が常勤職員の3/4以下の者

『2016年総務省調査』を元に作成

なっています。

臨時・非常勤職員の勤務形態は、1週間の勤務時間が常勤職員と同時間の「フルタイム」の職員は非常勤嘱託員にはおらず、全体の62%である1,565人が「常勤職員の3/4の勤務時間（1週間約29時間）以下」で働いています。残りの441人は、「フルタイム未満かつ常勤職員の3/4以上の勤務時間」で働いています。臨時的任用職員は、「フルタイム」の職員が全体の42%である214人となっており、常勤職員の3/4以下の勤務時間が192人、「フルタイム未満かつ常勤職員の3/4以上の勤務時間」が103人となっています。

3. 臨時・非常勤職員の賃金条件

(1) 非常勤職員の賃金

自治体で働く職員のうち、常勤職員は地方自治法204条1項で「給料及び旅費を支給しなければならない」とされており、同2項で支

給できる諸手当の種類が列挙されています。

一方、非常勤職員は、同法203条の2第1項で「普通地方公共団体の非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない」とされ、また、第3項で「職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる」と規定されています。つまり、非常勤職員の賃金は市長や地方公営企業の管理者や企業長と同じ制度枠に置かれており、賃金は常勤職員に支給される「給与」ではなく、あくまで「報酬」と位置づけられます。

(2) 川崎市の非常勤嘱託員の賃金

川崎市の非常勤嘱託員は、「川崎市非常勤嘱託員に関する要領」において、報酬と費用弁償が支給されることが定められています。報酬の内容は第1種から第3種までに分かれており、第1種報酬は総務局長及び財政局長が協議し別に定めるとされており、常勤職員における「給料月額」にあたるものです。また、第2種報酬は通勤費相当額であり、第3種報酬は時間外勤務に対する報酬となります。

第1種報酬の額は、川崎市退職職員が再雇用で非常勤嘱託員となった場合の勤務条件を定める「川崎市退職職員に係る非常勤嘱託員取扱要綱」において170,000円と定められており、それ以外の非常勤嘱託員もこれに準じ170,000円であることが一般的です。資格が必要である職等についてはこの金額に上乗せと

図表5 臨時・非常勤職員 職種別内訳（川崎市）

	特別職非常勤職員	一般職非常勤職員	臨時的任用職員
一般事務職	737	0	68
事務補助	0	0	0
技術職員	46	0	1
医師	103	0	1
医療技術員	78	0	44
看護師等 (うち看護師)	48 (14)	0 0	91 (80)
保育士等 (うち保育所保育士)	127 (43)	0 0	194 (125)
給食調理員	18	0	0
技能労務職 (うち清掃作業員)	400 (80)	0 0	29 0
教員・講師	1	0	0
教員・講師(義務教以外)	14	0	43
図書館職員	49	0	4
その他 (うち消費生活相談員)	385 (0)	0 0	34 0
計	2,006	0	509

『2016年総務省調査』を元に作成

図表6 臨時・非常勤職員の報酬の状況【保育所保育士】（政令市）
（報酬等の基本額〈初任時に適用される報酬額等の1時間当たり換算額〉）

任用根拠	任用 団体数	報酬の基本額						(参考) 平均額
		800円以下	800円超 900円以下	900円超 1,000円以下	1,000円超 1,100円以下	1,100円超 1,200円以下	1,200円超	
特別職非常勤職員	11 (川崎市含む)	0	0	0	2	1	8 (川崎市 1,353)	1,327
一般職非常勤職員	2	0	0	0	1	0	1	1,145
臨時的任用職員	15 (川崎市含む)	0	1	2	9 (川崎市 1,060)	3	0	1,048

『2016年総務省調査』を元に作成

なり、例えば保育園保育士を例にとると、「保育園保育士非常勤嘱託員設置要綱」において、月額181,400円と定められています。

この報酬額について、『2016年総務省調査』に基づく政令市比較を、保育士を例にとって行ってみます。特別職非常勤職員として保育士を任用している団体は川崎市を含め11市あります。11市の「報酬額等の1時間当たり換算額」の平均は、1,327円となっています。川崎市の額は1,353円であり、平均額よりわずかに高い状況となっています。

この報酬体系については、常勤職員の給料体系と異なり、川崎市においては昇給する仕組みがありません。市議会議員の議員報酬の額や市長・副市長の給料の額を審議する「川崎市特別職報酬等審議会」において、2007年に引き下げが答申されたことを受け、非常勤嘱託員の報酬月額も引き下げられたという例はありますが、非常勤嘱託員の報酬月額が引き上げられた例はありません。

また、地方自治法204条2項は常勤職員等に支給することができる諸手当の種類を列挙しています。しかし、非常勤職員には諸手当は支給できないと一般的にみなされていることから、「川崎市非常勤嘱託員に関する要領」においては諸手当の支給に関する規定はありません。そのため、川崎市の非常勤嘱託員に

は、常勤職員に支給されている期末手当などの手当は支給されていません。

(2) 川崎市の臨時職員の賃金

臨時職員の法的位置付けは、正規職員と同じく地公法22条に基づいて

いるため、臨時職員の賃金は地方自治法204条に定められた給与の法令の適用を受けるものです。

川崎市では「川崎市臨時的任用職員取扱要綱」において、「職員の給与は、基準賃金、時間外割増賃金、週休日勤務割増賃金及び通勤費に相当する賃金とする」として定められています。基準賃金は、総務企画局長が定める「標準賃金単価表」に基づき、職種ごとに定められています。標準賃金単価表は、県内最低賃金の動向等を踏まえ、定期的に増減しています。

この川崎市における臨時職員の賃金額について、『2016年総務省調査』に基づいて保育士を例にとって政令市での比較を行ってみましょう。臨時職員として保育士を任用している団体は川崎市を含め15市あり、「報酬額等の1時間当たり換算額」の平均は1,048円となっています(図表6)。2016年時点での保育士の賃金単価は1,060円であり、平均額よりわずかに高い状況となっています。

とは言え、川崎市の臨時職員には、非常勤嘱託員と同様に手当に関する支給規定はなく、期末手当などの手当は支給されていないことに変わりはありません。

4. 川崎市における臨時・非常勤職員の任用の特徴

(1) 臨時・非常勤職員を活用する理由

『2016年総務省調査』を基に、川崎市における臨時・非常勤職員の任用の特徴について見てみます。ここでは、特別職非常勤職員と臨時的任用職員の双方が存在している「保育所保育士」を例にとります。

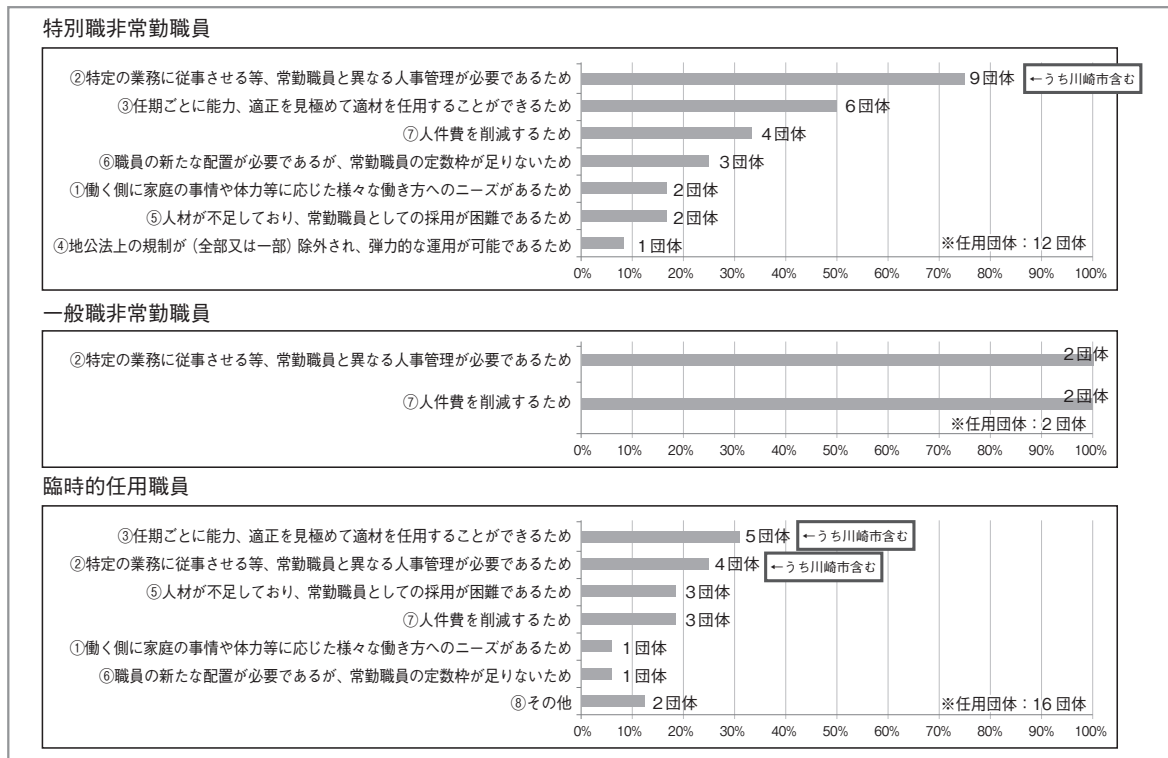
まず、「臨時・非常勤職員を活用する理由」として、特別職非常勤職員の場合は「特定の業務に従事させる等、常勤職員と異なる人事管理が必要であるため」が挙げられています。一方、臨時的任用職員の場合は「特定の業務に従事させる等、常勤職員と異なる人事管理が必要であるため」及び「任期ごとに能力、適正を見極めて適材を任用することができるため」が挙げられています。他の政令市によっては、「人件費を削減するため」といった財政上の理由を挙げているところも見られま

すが、川崎市は少なくとも総務省調査への回答上は、そのような認識で臨時・非常勤職員を任用していないことがうかがえます。とは言うものの、川崎市の回答から臨時・非常勤職員を活用する積極的意義を見出すことは難しいものがあります。

(2) 再度任用時の応募制限

非常勤職員の任期は最長1年であり、それが年度ごとに更新されるというのが自治体では一般的です。川崎市でも、非常勤嘱託員の任期は原則として1年以内であり、それを4回に限り更新することができるかとされています。川崎市では、4回の更新回数に達した場合は再度の任用を認めないという、「再度任用時の応募制限」が設けられていました（2018年1月に撤廃。詳細は後述）。『2016年総務省調査』の段階で、非常勤職員に対して川崎市のように応募制限を設けていた自治体は、政令市の中では存在していません。

図表7 臨時・非常勤職員を活用する理由【保育所保育士】（政令市）



『2016年総務省調査』を元で作成

図表 8 臨時・非常勤職員の再度任用時の応募制限【保育所保育士】（指定都市）

区分	任用 団体数	制限あり	応募制限となる任用期間					
			1年以内	1年超～ 2年以内	2年超～ 3年以内	3年超～ 5年以内	5年超～ 10年以内	10年超
特別職非常勤職員	12 (川崎市含む)	1 (川崎市含む)	0	0	0	1 (川崎市含む)	0	0
一般職非常勤職員	2	0	0	0	0	0	0	0
臨時的任用職員	16 (川崎市含む)	2	0	0	2	0	0	0

『2016年総務省調査』を元に作成

一方、臨時的任用職員は、地公法上、任用期間は6カ月以内とされ、1回に限り更新できるものとされています。ただし、非常勤職員と異なり、臨時的任用職員には再度任用時の応募制限はないことから、川崎市でも継続任用と見なされないように一定の期間（1カ月間。経過措置として15日間）を空けて同一人の任用を繰り返すという運用がなされてきました（詳細は後述）。

『2016年総務省調査』で川崎市は、「一定の中断期間を空けて20年以上勤務している職員がいる」と回答しています。川崎市は保育所保育士以外にも、「事務補助職員」も同様に20年以上勤務している職員がいるとしており、「臨時的」とは到底言えない任用実態が存在することを知ることができます。

(3) 空白期間の設定

「空白期間」とは、一定の任用期間の後、再度の任用との間に、一定の任用されない期間を設けることです。地公法第22条5項は、「（略）任命権者は、緊急の場合又は臨時の職に関する場合においては、六月をこえない期間で臨時的任用を行うことができる。この場合において、任命権者は、その任用を六月をこえない期間で更新することができるが、再度更新することはできない」と定めています。多くの自治体ではこの条文から、臨時的任用職員は1回の更新はできるが再度の更新はできないものとみなし、この規制を逃れるために空白期間を設けることが一般的となっています。

この点、6カ月終了後の任用は、同じ職に引き続き任用されたものなので「更新」です

図表 9 同一任命権者において10年以上同一人を繰り返し任用する事例のある団体（指定都市）

区分	任用団体数	該当団体数	割合
消費生活相談員	15	6	40.0%
事務補助職員	20	7	35.0%
看護師	20	7	35.0%
給食調理員	20	7	35.0%
教員・講師（義務教育）	18	5	27.8%
教員・講師（義務教育以外）	18	5	27.8%
保育所保育士	20	5	25.0%
図書館職員	18	3	16.7%
清掃作業員	15	2	13.3%

(単位：団体数)

←うち川崎市含む(20年以上と回答)

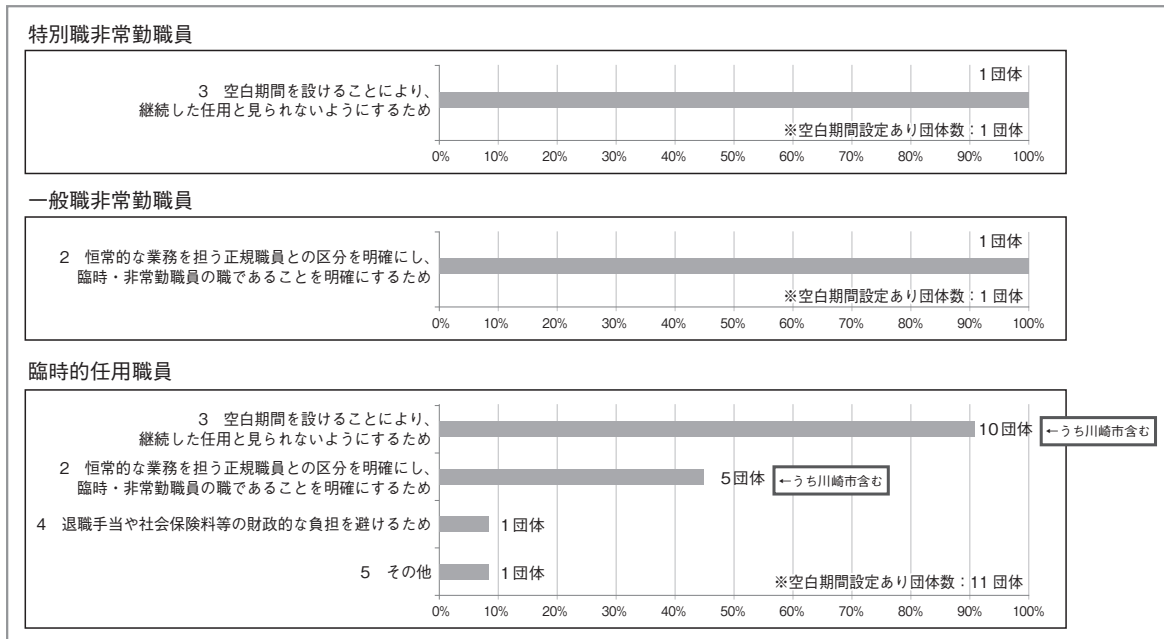
『2016年総務省調査』を元に作成

が、一年終了後は、その職は予算単年度主義の原則のもと、新年度予算に基づき

設定された新たな職であって、それへの任用は、更新でなく「再度の任用」だと解釈することもでき、その場合、更新ではないので「空白期間」を置く必要はありません。総務省も、2014年に発出した『臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について』（以下、

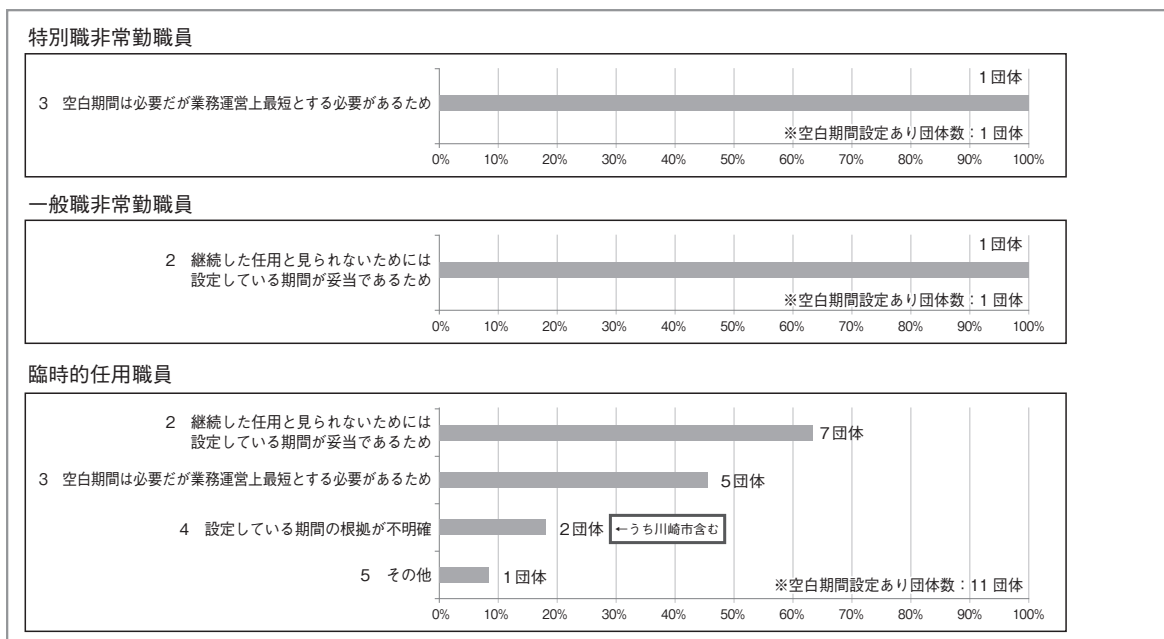
『2014年総務省通知』）のなかで、「任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に任用されること自体は排除されるものではなく、「あくまで新たな職に改めて任用されたものと整理されるもの」という考え方を示し、空白期間を設けることは適切ではないと明記し

図表 10 臨時・非常勤職員の再度の任用に空白期間を設定している理由【保育所保育士】（政令市）



『2016年総務省調査』を元に作成

図表 11 設定した空白期間の長さの理由【保育所保育士】（政令市）



『2016年総務省調査』を元に作成

ています。

さらに、自治体によっては、社会保険の事業主負担分を回避するため、雇用期間を必要以上に短くし、実質的に継続した雇用関係にあることを回避するために空白期間を置くという運用を行っているところも見受けられます。そうした自治体に対しては、総務省も同通知において、「退職手当や社会保険料等を負担しないようにするため、再度の任用の際、新たな任期と前の任期との間に一定の期間（いわゆる「空白期間」）を設けることは適切ではない」と指摘しています。

『2016年総務省調査』によると、政令市のうち、保育所保育士の臨時的任用職員を任用している団体は川崎市も含め16市で、そのうち11市が空白期間を設定しています。川崎市の場合、1992年に設けられた「川崎市臨時的任用職員取扱要綱」において、再度任用する場合は「当該任用期間満了の日の翌日から起算して1カ月を経過した後でなければ、その者を任用することはできない」と定めています。ただし、要綱施行時に「当分の間、任用期間の満了の日の翌日から起算して15日を経過した後に任用することができるものとする」とする経過措置が設けられました。経過措置として15日間の空白期間を置くという運用は現在まで続けられています。

川崎市は「空白期間を設定している理由」という問いに対し、「空白期間を設けることにより、継続した任用と見られないようにするため」及び「恒常的な業務を担う正規職員との区分を明確にし、臨時・非常勤職員の職であることを明確にするため」と回答しています。政令市のなかでは、「退職手当や社会保険料等の財政的な負担を避けるため」と回答した自治体も1団体存在しました。一方、「設定した空白期間の長さの理由」という問いに対し川崎市は、15日という経過措置が1992年から現在まで続いているという曖昧さもあ

ってか、「設定している根拠が不明確」と回答しています。

5. 川崎市の臨時・非常勤職員の制度変更

(1) 非常勤嘱託員に関する「要領」の改正

2018年1月、「川崎市非常勤嘱託員に関する要領」等が改正されました。改正理由は、1つに、非常勤嘱託員の任用手続きを見直し、再度の任用を行うことができるようにすること。2つに、非常勤嘱託員に時間外勤務を命じることができる場合と時間外勤務に対して報酬を支給できるようにすること、というものです。

(2) 再度の任用の見直し

これまで、川崎市における非常勤嘱託員の任用については、先に述べたように、任用期間は原則として1年以内であり、勤務成績が良好な非常勤嘱託員については、その任用期間を4回に限り更新することができるとされてきました。また、市長が特に必要であると認めたときは、任用期間を満了した非常勤嘱託員を再度任用することができるとされてきました。そのため、川崎市で働く非常勤嘱託員は、原則として最長で5年間しか働くことができず、例外として再度任用されたとしても、基本的にはもう1年しか上乗せできませんでした。

これに対し、総務省は『2014年総務省通知』において、「募集にあたって、任用の回数や年数が一定数に達していることのみを捉えて、一律に応募要件に制限を設けることは、平等取扱いの原則や成績主義の観点から避けるべきであり、均等な機会の付与の考え方を踏まえた適切な募集を行うことが求められる」とし、川崎市のように再度の任用に制限をかけることは望ましくないとしました。

これを受け、川崎市は 2018 年 1 月に「要領」を改正し、非常勤嘱託員を任用する際には、公募を経たうえで選考を実施することとし、任用の更新にあたっては、更新回数が上限に達した者についても、選考を経た上で再度の任用をすることを妨げるものではない、としました。川崎市で満期 5 年間働いた者でも、非常勤嘱託員の職に再度応募することが可能となったのです。

(3) 時間外勤務への報酬の支給

また、川崎市における非常勤嘱託員の「要領」には、これまで時間外勤務命令及びそれに対する報酬についての規定が存在しませんでした。こうした状況が放置されれば、サービス残業が蔓延する状況にもなりかねません。

そこで、総務省も『2014 年総務省通知』において、「労働基準法が適用される非常勤職員に対して所定労働時間を超える勤務を命じた場合においては、当該勤務に対し、時間外勤務手当に相当する報酬を支給すべき」とし、時間外勤務に対する報酬の支給について適切に取り扱うよう求めてきました。

これを受けて川崎市は、同じく「要領」改正で、非常勤嘱託員には時間外勤務を命ずることはできないという原則のもと、「臨時又は緊急の必要がある場合において、（非常勤嘱託員に時間外勤務を命じないと）公務の運営に著しい支障が生じると認められ、業務上真に必要な状況が生じたと認める場合に限り、時間外勤務を命ずることができるものとする」として、例外的な時間外勤務命令及びそれに対する報酬についての規定を整備しました。

なお、川崎市は時間外勤務に関する「要領」の改正に先立ち、時間外勤務が想定される職について任用課に対しヒアリングを行い、その結果、時間外勤務命令を発する必要があると判断された職に対してのみ、「要領」に基づいてそれぞれの「要綱」が整備されると

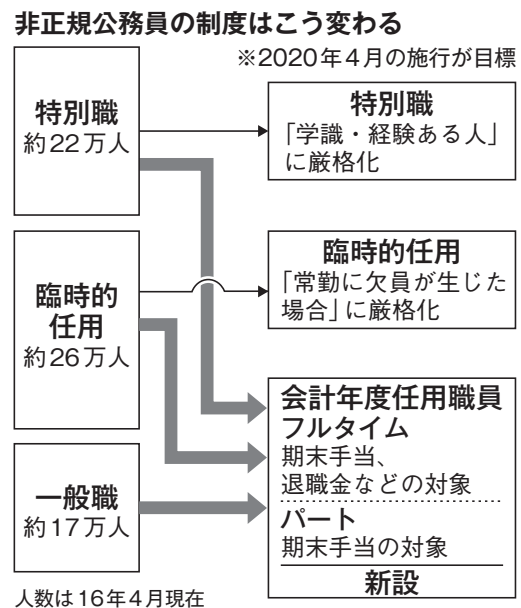
いう形を取ることとなりました。2018 年 1 月の段階で、96 の職に対し時間外勤務命令が認められています。

6. 「新しい一般職非常勤職員（会計年度任用職員）制度」への展望

(1) 「会計年度任用職員」の創設

2017 年 5 月、国会で地公法・地方自治法が改正されました。今回の改正のポイントは、同じ非正規職員でも、先に述べたように「臨時的任用職員」「特別職非常勤職員」「一般職非常勤職員」というように自治体ごとに任用根拠がバラバラで処遇も異なるといった不適正な任用実態を是正するということになりました。

図表 12 会計年度任用職員制度 概略図



朝日新聞 2017 年 3 月 8 日付朝刊記事より

具体的には、「臨時的任用職員」「特別職非常勤職員」への任用を厳格化したうえで、それ以外の臨時・非常勤職員の職は新たに設けられる一般職非常勤職員である「会計年度任用職員」の職に統一するというものです。会計年度任用職員には、期末手当を支払える

としました。法施行は冒頭に記したように2020年4月からとされ、それに向け各自治体で条例整備などが現在行われています。

(2) 「フルタイム」と「パートタイム」の区分

会計年度任用職員は、今回の地公法改正で「一会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職」と定義されています。そして、その会計年度任用職員を「1週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員のそれに比し短い時間であるもの」（パートタイム）と「1週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員のそれと同一の時間であるもの」（フルタイム）という2つの類型に分類しました。川崎市をはじめ自治体で働く常勤職員の勤務時間は1週間当たり38時間45分であるため、それと同時間勤務のものがフルタイム、1分でも短いものがパートタイムとなります。

会計年度任用職員に対する給付として、フルタイムの場合には、常勤職員と同様、「給料」「旅費」及び一定の「手当」が支給される、パートタイムの場合には、現在の川崎市の非常勤嘱託員と同様、「報酬」及び「費用弁償」が支給されるとなりました。さらに、パートタイムの会計年度任用職員には、「期末手当」を支給できるとなりました。

しかし、このようなパートタイムとフルタイムという勤務形態の違いで処遇体系を違える制度は、政府が掲げる働き方改革の柱である「同一労働同一賃金」原則に反しています。また、パートタイムの会計年度任用職員に支給できる手当として期末手当だけを法定したため、その他の手当、例えば扶養手当や地域手当や退職手当を支給すると「違法」な取り扱いになってしまいます。パートタイムとフルタイムという区分は、常勤職員と会計年度任用職員の間に待遇格差を生じるだけでなく、会計年度任用職員の間での待遇格差を生じる

ことにつながりかねず、注視が必要です。

(3) 任期は原則1年、問われる再度の任用の仕組み

会計年度任用職員の任期については、「その採用の日から同日の属する会計年度の末日までの期間の範囲内で任命権者が定めるとする」とされました。最長で、4月1日から翌年の3月31日まで、という形になります。

総務省は2017年6月に発した運用通知の中で、「従来の取扱いと同様、当該非常勤の職と同一の職務内容の職が翌年度設置される場合、同一の者が、平等取扱いの原則や成績主義の下、客観的な能力の実証を経て再度任用されることはありうるものである」としました。

一方、『2017年総務省マニュアル』では、「再度の任用」について、「同じ職の任期が延長された」あるいは「同一の職に再度任用された」という意味ではなく、「あくまで新たな職に改めて任用された」と整理されるべきものであり、繰り返し任用されても、再度任用の保障のような既得権が発生するものではないことから、任期ごとに客観的な能力実証に基づき当該職に従事する十分な能力を持ったものを任用することが求められる」としています。

前述のとおり、現在の川崎市の非常勤嘱託員は、任期は最長で1年以内ですが、勤務成績が良好な非常勤嘱託員についてはその任用期間を4回に限り更新することができ、更新回数が上限に達した者についても、選考を経た上で再度の任用をすることを妨げるものではない、とされています。つまり、現制度では「勤務成績が良好」であれば、基本的には最長5年間はその職で勤務することが実質保障されていることとなりますが、今回の法改正により「更新」という概念が認められなくなったため、その保障がなくなったといえます。

総務省は『地方公務員月報 平成 30 年 3 月号』で、上記マニュアルに対する各自治体からの質問への回答を記載した『会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアルに係る質疑応答等について』を示しました。その中で、「会計年度任用の職について、再度の任用が想定される場合であっても、必ず公募を実施する必要があるのか」という問いに対し、「選考においては公募を行うことが法律上必須であるものではないが、できる限り広く募集を行うことが望ましい」としながら、国家公務員における非常勤職員である「基幹業務職員」の運用を例に出し、「例えば国の基幹業務職員については、平等取扱いの原則及び成績主義を踏まえ、公募によらず従前の勤務実績に基づく能力の実証により再度の任用を行うことができるのは原則二回までとしているところであり、その際の能力実証の方法については、面接及び従前の勤務実績に基づき適切に行う必要があるとされている」としています。

労働者にとって同じ職場で長期間安心して働くということが最も求められるものです。再度の任用のたびに公募が行われれば、そこで働く会計年度任用職員は常に雇用不安に晒されることとなり、質の高い公共サービスの提供ができなくなることは明らかです。また、会計年度任用職員を任用する職場にとっては、毎年、募集・客観的な能力実証・採用といった大きな手間のかかる事務作業を行わなければならないとなります。

会計年度任用職員が長期間安心して公務に専念できるようにするためには、公募によらずに客観的な能力実証のみで再度の任用がなされる仕組みが望まれます。

(4) 新制度移行に伴う業務のアウトソーシング

総務省は『2017 年総務省マニュアル』において、従来の臨時・非常勤職員の職を会計年

度任用職員に移行するにあたっての各自治体への留意事項として、「民間委託の推進等による業務改革を進め、簡素で効率的な行政体制を実現することが求められ」ること。また「現に存在する職を漫然と存続するのではなく、それぞれの職の必要性を十分吟味した上で、適正な人員配置に努めてください」としています。

これらから、新制度導入を契機に、現行の臨時・非常勤職員の職を減らし、その分を外部委託などアウトソーシングによって代替しようとする思惑が読み取れそうです。

アウトソーシングに伴って、現在の臨時・非常勤職員が従事している職がなくなれば、多くの労働者が働く場所を失うこととなります。また、この数十年間、全国の自治体で繰り返されてきた業務のアウトソーシング化により、公共サービスの質の低下がもたらされてきただけでなく、劣悪な労働条件で現場は疲弊し、精神疾患や過労死・過労自殺の温床ともなってきました。

そうした事態をさらに進行させないためにも、新制度の検討に対しては十分な警戒が必要です。

おわりに

(1) 当事者の声の反映が重要

2018 年 6 月、国会で「働き方改革関連法」が成立しました。その内の柱の一つである「同一労働同一賃金」は、非正規労働者の処遇改善を目的に、正規労働者と非正規労働者の間の不合理な格差の是正を企業に促すものとなっています。まさに、この間深刻な事態となってきた労働者の格差問題やワーキングプア問題に、政府も重い腰を上げざるを得なくなった形です。

民間と同様に、自治体で働く臨時・非常勤職員の処遇改善も当事者たちにとって悲願で

す。川崎市においても、2016年5月に「川崎市臨時・非常勤職員労働組合」が設立され、精力的に活動が続けられています。

川崎市をはじめ、各自治体での新制度の構築にあたっては、政府の掲げる非正規労働者の処遇改善という大原則を踏まえた上で、当事者との交渉・合意に基づいて進めていかなければなりません。

総務省も、『2017年総務省マニュアル』において、「登録職員団体から適法な交渉の申入れがあった場合においては、その申入れに応じる必要があることに留意が必要です」

「平成30年度までを目途に適宜必要な協議を行っていただくよう、お願いします」「各地方公共団体においては、特別職非常勤職員やこれらの職員が組織し、又は加入する労働組合に対し、丁寧に説明することが重要です」としています。いまこそ、労働組合が主体性を発揮して、より良い制度を構築していく必要があります。

(2) すべての労働者の処遇改善に向けて

行財政改革の名の下に、自治体の人件費が削減され、代わって多くの臨時・非常勤職員が自治体で勤務するようになって20年余り。この間、臨時・非常勤職員の賃金・労働条件は低位に置かれたままでした。同時にまさに「水は高きより低きに流れ」という言葉どおり、正規職員の賃金・労働条件は押し下げられてきました。同じ職場で働く者の間で生じている格差を放置し続ければ、いずれ自分に跳ね返ってくる、というのが、まさに自治体で働く正規職員が身をもって体験したことではなかったでしょうか。

小泉政権・安倍政権のブレーンである竹中平蔵氏の持論は、「正規が非正規を搾取している。正規を非正規並みの待遇に引き下げれば格差が解消する」というものです。また、大阪府知事・大阪市長を務めた橋下徹氏は市

長時代、正規の公務員保育士の給料は非正規や民間と比べて高すぎるとして、賃金のカットを行いました。こうした政策に対抗するためには、自治体労働者は「非正規職員の処遇を上げる(?)」という方向で団結していかなければなりません。

話は公務労働だけに留まりません。竹中氏や橋下氏の政策が称賛され、公務員の賃金削減が世論の支持を集め実行された結果、もたらされたのはデフレの進行と民間賃金の低下という、さらなる経済の悪化でした。「もしデフレに終止符を打ち、インフレに転換したいなら、政府は民間の後を追うのではなく、率先して公務員の賃金を上げるべきだ」という、経済学者トマ・ピケティ氏の発言(2015年2月8日日本経済新聞)を待つまでもなく、経済活性化を望むなら、公務労働者の賃金削減を求めるのではなく、すべての労働者の処遇改善を迫っていかなければなりません。

本論考をお読みいただいた方が、非正規労働者の処遇改善に向けて取り組んでくれることを期待して、結びといたします。

■参考文献

- ・『なくそう!官製ワーキングプア あなたのマチの非正規公務員問題の解決「手引き」其の巻』川村雅則著 (<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/18.04labour>)
- ・『欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正(上)・(下)』上林陽治著(自治総研通巻463号:2017年5月号・465号:2017年7月号)
- ・『非正規公務員』上林陽治著(日本評論社)
- ・『非正規公務員の現在 深化する格差』上林陽治著(日本評論社)
- ・『自治体 臨時・非常勤等職員の手引き 2015年改訂版』(全日本自治団体労働組合)

編集後記

2018（平成30）年の歳末が近づき、「平成」時代を振り返る特集が目につく日々にある。この30年の地方の動きを振り返れば、元年の「ふるさと創生事業」に始まり、地方分権の推進、「平成の大合併」、「地方創生」などが挙がるが、何よりも大きな衝撃を受けたのは、阪神淡路大震災と東日本大震災という2つの未曾有の大災害だった。その後も、局地的な自然災害が各地で続いており、今や災害対策は自治体が最も優先すべき政策課題の一つに位置づけられている。日本の国土が絶えず自然災害と向き合い、人々が復興への営みを繰り返してきた歴史への気づきは、まさに「平成の教訓」である。

年が明ければ間もなく、代替わりの祝福ムードに世の中が包まれていくことだろう。「経済効果」引き上げの戦略に踊らされ、現実を見失うことのないよう、「平成最後」となる初春は気持ちを引き締めて迎えたい。

（谷本有美子）

2018年12月25日

自治研かながわ月報第174号（2018年12月号，通算238号）

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	佐野 充	編集人	大沢 宏二	定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	http://kjk.gpn.co.jp/		E-mail:kjk@gpn.co.jp	

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。