

# 自治研 かながわ

2021 **8** No.191  
(通算 255号)

## CONTENTS

巻頭言 ヘイトを止めるのは政府の役割だ

東日本大震災10年目の想定外の現実と問題点

—復興事業に合成の誤謬の視点はなぜ必要か—

神奈川大学名誉教授/公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事 佐藤 孝治 …… 1

会計年度任用職員制度と神奈川の自治体の非正規化状況2020

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 上林 陽治 …… 13

【連載】第2回

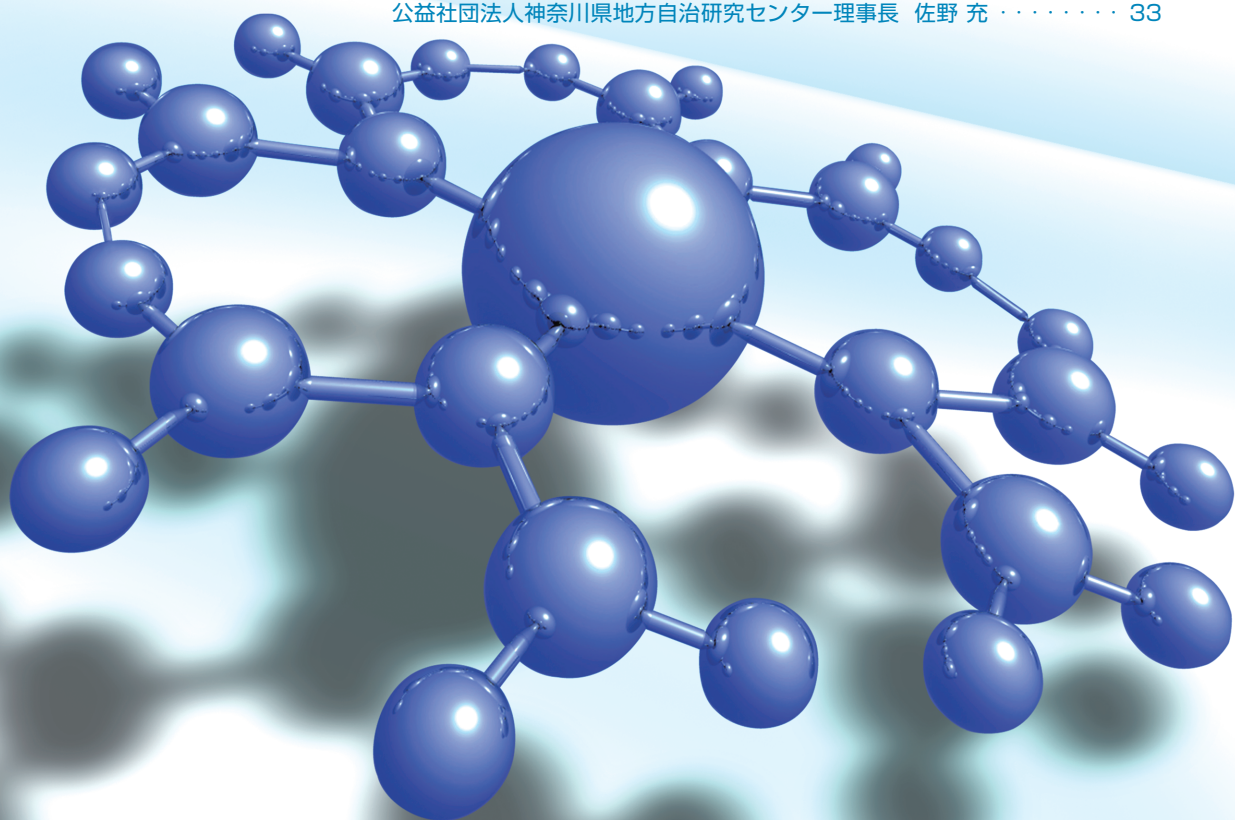
ドイツで実体験した新型コロナウイルス感染症対策について

—2019年9月から2020年8月までの海外研修報告を兼ねて—

山梨県立大学国際政策学部教授/公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事 熊谷 隆一 …… 28

『枝野ビジョン—支え合う日本—』を読む 1

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充 …… 33



公益社団 神奈川県地方自治研究センター

ヘイトを止めるのは政府の役割だ

「処罰対象を拡大すれば条例の実効性は高まるが、恣意的な運用や適用の危険性も高まる。刑事罰による対処にはそうした限界がある（2021.5.31 NPO理事46歳）」、「ヘイトの野放しは容認できない。罰則条例の不備や限界をただ批判するのではなく、実効性ある規制法を求めたり、ヘイトは暴力だ、やめようとの呼びかけを求めたりすることが必要だ（2021.6.11 無職69歳）」。「いずれも、神奈川新聞の読者投稿欄「自由の声」から引用させていただいた。

川崎市が策定した全国初の罰則付きヘイトスピーチ規制条例が全面施行されて1年、ヘイト解消に向けて意見交換が行われていて興味深い。形は変わったようでもやはり、デマにまみれた陰湿な外国人排斥を内容とするヘイトスピーチは続いている。刑事罰を適用し封じ込めようとした川崎市の規制条例だが、その発動要件などを含め、実効性をめぐってもどかしい思いが続いている。

そのようななか、「ヘイトスピーチと対抗報道」（角南圭祐著、集英社新書 2021年）は、ヘイトスピーチを根絶するための「対抗報道」を豊富な取材でていねいに説いていてわかりやすい。被害者に寄り添うことだけでなく、加害者を糾弾することなくして差別はなくなる。ネットヘイト、官製ヘイト、歴史改ざんヘイトなどを取り上げ、ヘイトを止めるために「書く」。そして、表現行為のうち、どこからを違法とし、どこまでをセーフとするかは難しいが不可能ではない。被害者に我慢を強いるのではなく、どうすればできるのかを考えることが、社会をよくすることにつながると、包括的人種差別禁止法の制定を訴える。差別はいけない、差別をなくしましょう、と呼びかけるだけでなく、まさに差別と対抗し、たたかうことでなくしては差別はなくなるのだ。

差別や偏見を煽る日本の「極右化」は加速度を増している。いや、底が抜けている。そう警鐘を鳴らすのが『『右翼』の戦後史』（安田浩一著、講談社現代新書 2018年）だ。「農村の窮乏、社会の腐敗」への憤りを原動力とした「昭和テロ」から最近の改憲勢力として暗躍した宗教右派・日本会議の躍進、ネット右翼の跋扈など。戦前・戦後と時代とともに右翼も姿を変えてきた。こわもてに暴れまわる街宣右翼ばかりが右翼なのではない。右翼の主役は「背広を着た右翼」に移り変わり、大衆は右傾化した。草の根改憲運動を広げる日本会議のように。もうひとつ、装いは右翼で、笑いながら、人と地域を壊していく、従来の右翼観を塗り替えたという意味において国際的な基準でいえば「極右」そのもの、すなわちネトウヨの登場だ。街宣右翼とネトウヨの境界線も溶解しているという。社会の極右化のなかで私たちは生きている。

戦争賛美が「保守」か。歴史修正主義がはびこる現在だが、実は、戦前・戦中を生き残った保守思想家の多くは、軍国主義・超国家主義を嫌悪し、批判的だった。「保守と大東亜戦争」（中島岳志著、集英社新書 2018年）は、理性の限界を知り、歴史の風雪に耐えてきた伝統・習慣など社会的経験知を大切に「保守」とは何かを紐解く。「行動する保守」を標榜する連中がヘイトを垂れ流している今、歴史修正主義・排外主義と保守思想は相いれないことを学ぶ好著だ。

ヘイトスピーチは言論ではない。「表現には表現で」が通用しない一方的な暴力だ。禁止し、違法化するほかない。包括的な人種差別禁止法を制定して、政府にはヘイトを止める義務があることを明記する。極右の大海原にいることを自覚して力を合わせる時だ。

【寄稿】

## 東日本大震災 10 年目の想定外の現実と問題点

—復興事業に合成の誤謬の視点はなぜ必要か—

神奈川大学名誉教授

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事 佐藤 孝治

東日本大震災の発生から 10 年目を迎え、神奈川大学では、2021 年 3 月 6 日、「地域で考えるかながわ防災・減災フォーラム—住み続けられるまちづくりを目指して」を開催した。2011 年東日本大震災の発生を機に、神奈川大学では「KU 東北ボランティア駅伝」と銘打つ被災地支援に多くの学生、教職員を派遣するとともに、大規模災害対策研究プロジェクトを立ち上げて、津波被災地を含む全国での継続的な調査を行ってきた。神奈川大学名誉教授で、当自治研センター理事の佐藤孝治氏が同フォーラムで行った基調講演「三陸被災地の現状と問題点—想定外、10 年目の現実」をもとに書き下ろしたのが本稿である。

### 1. はじめに

神奈川大学では、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災の発生を機に、様々な被災地支援や現地調査の活動を行ってきた。これらの活動としては以下のようなものがある。

KU 東北ボランティア駅伝は、学生や教職員 4,000 名（延べ人数 2 万 3,000 名以上）が参加し、大学が財政面で補助した被災地支援のためのボランティア活動で、NPO 遠野まごころネットと連携して、ガレキ撤去作業、側溝の泥出し、農業支援、足湯サービス、高齢者の傾聴などに従事した。

常民文化研究所と大学院歴史民俗研究科は、宮城県気仙沼市大島における網元など漁業関係の文献資料の洗浄などによる復旧支援活動を行った。また、工学部建築学科では、岩手県大船渡市越喜来地区などでの自治体復興計画づくりに全面的に協力した。

東日本大震災後に立ち上げられた大規模災

害対策研究プロジェクト（工学部荏本孝久研究室＋経済学部佐藤孝治研究室）では、三陸被災地での定点調査を継続的に行ってきたが、フィールド調査における俯瞰的な視点の必要性のために 2017 年前半からはドローンによる空撮調査も実施するようになった。三陸沿岸で定点調査を行ってきた地域としては、宮城県（仙台市若林区荒浜地区、石巻市、南三陸町、気仙沼市）、岩手県（陸前高田市、大船渡市、釜石市、大槌町、山田町、宮古市田老地区、普代村）などが含まれる。

これら以外にも、神大 OB 首長との連携として、福島県佐藤雄平知事（当時）、岩手県遠野市本多敏秋市長などと協力しながら地域活動を行ってきた。

本稿では、三陸被災地の現状と問題点について継続的に行ってきた定点調査に基づいて検討するが、◇東日本大震災の特徴、◇10 年目の被災地の現状、◇震災復興の問題点などを明らかにしていきたい。

## 2. 東日本大震災の特徴

### (1) 巨大災害としての東日本大震災

2011年3月11日午後2時46分に発生した東日本大震災は、人口減少・高齢化が進行した東北地方や北関東などの東日本を襲った巨大地震であり、2011年東北地方太平洋沖地震が正式名称である。一般的に使われている東日本大震災は閣議決定された名称である。

東日本大震災はM9.0という世界観測史上4番目の大きさの地震で、3つの海溝型の巨大地震が連続発生したもので甚大な津波被害をもたらしたが、平安時代の869年に発生した貞観地震の再来と呼ばれている。津波被害は甚大かつ広域的で、被害総額は16.9兆円であった。この津波被害に対して投入された復興財源は37兆円規模であった。

宮城県南三陸町、岩手県陸前高田市、同大槌町などでは、町の中心部が甚大な被害を受けたが、役所庁舎にも壊滅的な被害が出て多くの職員が犠牲となったことで、行政機能が一時ほぼ失われてしまった。このようなことから、平安時代の貞観地震に匹敵する巨大災害としての広域性だけでなく、自治体の行政機能の一時喪失などのことから現代社会にとっての問題点も明らかになっている。

東日本大震災の人的被害としては、死者15,899人、行方不明者2,527人、震災関連死3,767人である（警察庁など、2020年12月現在）。震災関連死を含めた犠牲者数は22,193人で、1896年明治三陸地震の21,959人を上回っている。

県別の犠牲者数は、岩手県6,255人、宮城県11,688人、福島県4,123人となっているが、福島県では死者・行方不明者1,810人であるのに対して震災関連死が2,313人と上回っている。このことは、福島第一原発事故の後、長期の避難生活を送らざるを得なくなった高齢者な

どの社会的弱者にとって、避難生活が過酷なものであったことを示している。

東日本大震災は日中の午後2時46分に発生したが、地震の発生時刻によっては犠牲者数がさらに大きくなっていた可能性が大きい。負傷者数は6,157人であった。一方、被災後に救助された者は27,157人で、このうち自衛隊が救助したのは19,286人、7割以上となっている。

次に、東日本大震災後の東北6県の人口の推移（2010-2020年）を見ると、秋田県▽12.3%、青森県▽10.4%、福島県▽9.8%、岩手県▽8.9%、山形県▽8.9%、宮城県▽2.4%となっており、いずれも減少している。この間の全国の人口減少は▽1.8%である。

### 東北6県人口の推移 (2010-2020)

	人口 (2010/10/1)	人口 (2011/10/1)	人口 (2012/10/1)	人口 (2020/10/1)	人口減少 (2010/2020)
青森県	1,373,339	1,363,038	1,349,968	1,230,535	-10.4%
岩手県	1,330,147	1,312,756	1,303,351	1,212,201	-8.9%
宮城県	2,348,165	2,326,940	2,323,224	2,292,690	-2.4%
秋田県	1,085,997	1,075,058	1,063,143	952,069	-12.3%
山形県	1,168,924	1,161,294	1,151,863	1,064,954	-8.9%
福島県	2,029,064	1,988,995	1,962,333	1,830,114	-9.8%
全 国	128,057,352	127,798,704	127,515,133	125,781,803	-1.8%

出所：総務省等の資料をもとに作成（2020年10月1日現在）

### 被災県の人口減少は復旧・復興事業で緩やかな傾向

このように、東北6県の人口は軒並み減少したが、被災3県よりも青森、秋田の人口減少幅の方が大きい。これは、被災3県の人口減少が復旧・復興事業により緩やかな傾向になっていたことを示しているが、大震災から10年が経ち復興事業が大幅に縮小する中で、被災3県は今後厳しい状況に直面していくことになるだろう。

定点調査を行ってきた三陸被災地の岩手県沿岸部市町村の人口推移をみると、大槌町▽29.4%、山田町▽22.4%、陸前高田市▽21.7%、釜石市▽15.8%、大船渡市▽14.7%、宮古市▽

13.9%となっている。特に、大槌町、山田町、陸前高田市などの場合は、高齢化・人口減少という問題だけでなく、地域社会の解体リスクも浮上していると言わざるを得ない状況にある。

	人口(2010/10/1) 人口(2020/10/1)	死者・行方不明者数	死者・行方不明者の割合	家屋倒壊数(棟)	人口減少(2010/2020)
陸前高田市	23,300 18,233	1,772	7.6%	3,341	-21.7%
大船渡市	40,737 34,738	419	1.0%	3,934	-14.7%
釜石市	39,574 33,337	1,040	2.6%	3,655	-15.8%
大槌町	15,276 10,786	1,236	8.1%	3,717	-29.4%
山田町	18,617 14,443	753	4.1%	3,167	-22.4%
宮古市	59,430 51,197	514	0.9%	4,098	-13.9%
岩手県合計	1,330,147 1,212,201	5,786		25,023	-8.9%

出所：警察庁総務省の資料をもとに作成（2020年10月1日現在）

**高齢化・人口減少だけでなく、地域社会の解体リスク**

## (2) 東日本大震災の特徴

東日本大震災は海溝型の巨大地震による津波災害としての基本的な特徴を持っている一方で、津波災害により深刻な被害を受けた東京電力福島第一原発の原発災害によって、これまでに我が国で発生した地震・津波による災害とはまったく異なる様相を呈している。つまり、東日本大震災は、津波災害によってもたらされた大震災という特徴だけではなく、原発災害としての特徴をあわせ持つ複合型の災害であるということが第二の特徴である。

福島第一原発では、地震・津波による全電源喪失、冷却機能の喪失、制御を失った原子炉のメルトダウンが発生した。旧ソビエト連邦（現ウクライナ）で発生した1986年のチェルノブイリ原発事故にも比べられるような重大な事故であるが、東日本の広範囲の地域に放射性物質が流出して、福島県を中心に広域的な放射能汚染が生じた。

その結果、福島県を中心として、県内外への多数の避難民が生まれることになったとともに、汚染地域の病院や高齢者施設などから

避難せざるを得なかった高齢者など社会的弱者の中から多数の震災関連死が発生した。東日本大震災と福島第一原発の原発災害は、これまでの日本社会が抱える矛盾や問題点を突出した形で顕在化させることになった。

東日本大震災は、東北や北関東などに甚大な被害をもたらした巨大災害であるが、そのうち東北は地理的だけでなく歴史的に見ても常にわが国における周辺的な地域と位置づけられてきたことを思い起こす必要がある。東北の置かれた歴史的な環境とわが国の国土政策の展開には密接な関連がある。このことが東日本大震災の第三の特徴である。

東北の置かれた地理的環境や歴史的環境を考えると、明治以来の国土政策や工業化のための開発政策の矛盾や問題点が明らかになっている。また、戦後の中央集権的な国土政策、全国総合開発計画による国土経営の効率化と地域間分業、新幹線や高速道路などの高速交通網の整備から取り残された国土のグランドデザインの帰結と考えられる。そのことが明らかになっているのが、東日本大震災でもっとも大きな被害を受けた三陸沿岸部の状況である。

東日本大震災は、津波災害により漁業、水産業、農業などに深刻な打撃を与えた。東日本大震災の発生以前から東北地方における農村や漁村の存立は問題となっていたが、津波による漁業、水産業、農業への打撃はそれらの問題をより深刻な形で提起することになった。

その意味で、東日本大震災による漁業や農業などの生業（なりわい）への深刻な影響が第四の特徴である。津波被災地における生活再建だけでなく、生業の再建が大きな課題である。大津波の被害を受けた三陸沿岸は世界三大漁場のひとつであり、漁業、水産養殖、水産物の流通・加工が基幹産業である。

復興事業として漁港、漁船、水産施設など

が震災以前の状態に戻っても、それだけでは三陸の基幹産業の復興や漁村の存立には結びつかないのである。

地域における生業が存続していくためには、定住人口の増加、なかでも若者層が三陸沿岸部に定住化できるかどうかの方がもっとも重要なポイントである。人口減少・高齢化が進んでいる地域で、生業の再建と若者層の定住化という問題は表裏の関係にある。

復興庁の資料（2018年3月）によれば、東日本大震災被災地の復興状況としては、仮設住宅の建設が 53,194 戸（100%）、災害公営住宅の進捗率 96.0%、高台移転 100%となっている。東日本大震災の発生から 10 年近くが経っており、被災地における住まいとまちの復興は順調に進んでいるように見える。

しかし、被災地の定点調査の結果から考えてみると、巨額の復興財源を投入して行われた復興事業には様々な問題が浮き彫りになっており、復興計画の当初段階には想像もつかなかった想定外の現実も生まれていると言っても言い過ぎではないだろう。

次項では、10 年目の被災地の現状を、岩手県陸前高田市における復興事業によって作り出された現実の姿から考えてみることにしよう。陸前高田市の復興事業のプロセスからは、今後の大規模災害の発生時に当初から検討しておかなければならない様々な問題点や課題が見えてくる。

### 3. 10 年目の被災地：陸前高田市の現状

#### (1) 陸前高田市の現状

陸前高田市は岩手県南部、宮城県境にある自治体で、東日本大震災前の人口は 23,300 人（2010 年 10 月 1 日現在）であったが、東日本大震災によって 1,772 人という多数の死者・行方不明者が出た。人口の 7.6%が犠牲となった同市では、この 10 年間で人口が▽21.7%減少し、

18,233 人（2020 年 10 月 1 日現在）となっている。

このように、同市は人口減少という問題に直面しているだけでなく、今後、地域社会を維持できるのかどうかという深刻な問題にも直面していると言える。

東日本大震災では、市役所や商店街などのある高田地区が 10m を超える津波により壊滅的な被害を受けた。大震災後の復興事業では、陸前高田市は巨大な防潮堤の建設と土地の嵩上げによるまちづくりによって注目を集めてきた。ここでは、陸前高田市における防潮堤の建設と土地の嵩上げ事業によって何が起きているのかを見てみよう。

#### 陸前高田市



#### 陸前高田市の現状・高田地区



#### (2) 防潮堤の建設プロジェクト

巨大な津波によって甚大な被害を受けた陸前高田市では、16 地区の海岸に完成、または建設中の防潮堤の総延長は約 12km に達するが、そのうち最長のものは 2017 年度に市中心部の高田地区海岸に完成した長さ 1,872m、高さ 12.5m の防潮堤である。高田地区の防潮堤建

設には約 310 億円を要した。防潮堤の高さは、  
 広田湾内 12.5m、広田湾外洋部や大野湾では  
 少し高くして 12.8m となっている。陸前高田  
 市における防潮堤の全体の建設費は約 1,987 億  
 円（佐藤の試算による）になるものと見られる。

大震災時、高田地区を通して広田湾に流れ  
 込む気仙川を津波が遡上して内陸部で大きな  
 被害が発生したので、気仙川河口に防潮堤と  
 同じ高さである 12.5m の水門が建設されて防  
 潮堤と接続されている。

岩手県の想定では、高田地区の防潮堤によ  
 って数十年から百数十年に一度の津波を防ぐ  
 ことができるが、東日本大震災級の巨大津波

を防ぐことは無理であるということである。

山田町の基礎工事のない防潮堤 (2011年4月)



山田町の基礎工事のない防潮堤 (2011年4月)



防潮堤と気仙川水門



中心部・高田地区の巨大防潮堤



防潮堤の基礎工事 (2018年)



二段構えの防潮堤



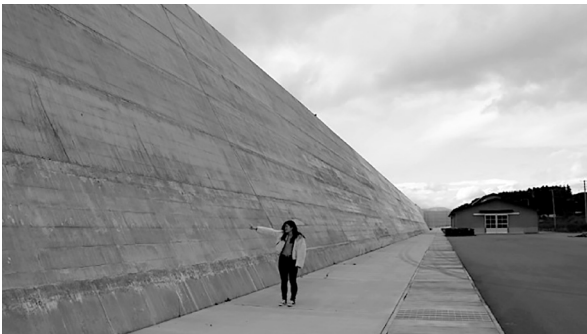
建設工事が進む防潮堤



### 地域を分断し視界を遮る防潮堤



### 海が見えず視界を遮る防潮堤



### 小友地区の防潮堤の端



なお、東日本大震災の前には基礎工事のない防潮堤が多く見られたが、大震災後に建設の防潮堤では基礎工事がしっかりと行われている。三陸を含めて東北地方の沿岸部で巨額の復興財源を投入して、数百 km の防潮堤の建設工事が進められてきたが、西日本には東北地方で進められているような防潮堤は存在しない。もちろん、三陸沿岸部でも防潮堤を建設しないという判断をした地域もある（たとえば、釜石市唐丹町花露辺地区）。

南海トラフ地震による大規模な津波被害が想定されている西日本の紀伊半島（三重県、和歌山県）、四国（徳島県、高知県、愛媛県）、九州東岸（大分県南、宮崎県）、静岡県、愛知県などでは、三陸沿岸部にあるような大規模な防潮堤ではなく、高台へ避難するための道路整備や津波タワー、いのち山などの津波避難施設の建設が進められてきた。

このように復興事業のシンボリックな存在としての防潮堤の建設は、費用対効果という点で防災・減災のために本当に役立つものかどうか問われるものである。

### (3) 土地の嵩上げによるまちづくり

陸前高田市高田地区では、中心部の山側を嵩上げて中心部市街地を移動させ、山の土砂を削った後の高台に宅地を造成する計画で、気仙川左岸の山間部と高田地区を結ぶ総延長 3km のベルトコンベアを設置して、山を削った土砂を運んで嵩上げに使用する工事を約 7 年かけて行ってきた。

総事業費 1,657 億円をかけて行われた嵩上げなどの造成工事は 2020 年末にやっと完了したが、中心部の 14.5m 嵩上げされた土地は、復興事業の目玉としてのまちづくりが進められることが期待されたが、そこには未利用の更地が広がっている。

東日本大震災後の区画整理事業は、長期的な趨勢としての人口減少と余りにも長い嵩上げ工事の時間経過によって想定していなかったような困難に直面している。この点については後述する。

国土交通省の調査によれば、2020 年 5 月までに宅地として造成された 98.6 ㊦の土地のうち、約 6 割にあたる 58 ㊦の使い道は未決定である（日本経済新聞朝刊、2021 年 2 月 10 日）。このように広大な更地が広がる中で、人口減少の抑制が可能であるのかが問われることになる。



山から土砂を運搬するベルトコンベヤー (2014年)



嵩上げ台地と気仙川



山から土砂を運搬するベルトコンベヤー (2014年)



嵩上げ台地・広がる更地



14.5mの高さに嵩上げ工事中高田地区 (2017年)



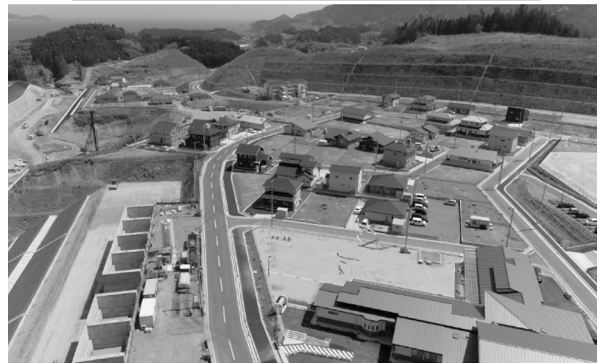
土砂搬出後の造成地に作られた住宅



土砂搬出後の造成地と三陸道



土砂搬出後の造成地に作られた住宅



ショッピングモールアバッセ高田 (2017年4月オープン)



中心部の嵩上げ台地と商業施設など



中心部の嵩上げ台地



中心部の嵩上げ台地



## 4. 震災復興の現状と問題点

### (1) 震災復興の現状をどう見るか

陸前高田市の現状を通して見てきたように、津波被災地の急速な変化が進んだのは、総額37兆円という巨額の復興財源の投入により、超大型の土木工事が目白押しであったからである。

陸前高田市では、巨大な防潮堤の建設が進むことによって、沿岸部には海の見えない、海から遠ざけられた生活が出現し、山を削った土砂を運んで嵩上げされた高台には、当初の区画整理事業の計画段階には想像もできなかったような住民生活が余り感じられない更地が広がっている。このような巨額の復興財源の投入によるインフラ整備で地域社会の解体を防止できるのだろうか。

災害公営住宅 (2018年)



確かに、災害公営住宅の建設や防災集団移転事業も徐々に進捗しつつあるが、夜になって高層の災害公営住宅を見上げてみると、それぞれの住居の灯りは余り多くないように感じる人が多い。三陸沿岸の被災地では、人口流出が加速化していることは否定できない現実である。特に、津波被害の大きかった陸前高田市、大槌町、山田町などでの人口減少が顕著である。

東日本大震災の復興事業を見ると、防潮堤の建設などの国土強靱化の施策とまちづくりの一体性が果たして確保されていたのかどうか疑問が残るものである。

## 被災地の現実と地域の持続は可能か？



## 被災地10年目の現実から見えること



### (2) 震災復興の問題点

第一に、陸前高田市は、国が巨額の復興財源を投入した震災復興の「壮大な実験場」であるが、国が目論んだ復興事業の成功した事例とすることができたとは言えないだろう。

もともと周縁的な性格が強かった三陸沿岸部は、東日本大震災によって現代の日本社会が抱える社会問題の最前線に立たされてしまった。大震災によって若い世代を中心に都市部や内陸部への人口流出を一気に加速させたことで、高齢化も加速することになった。被災地では、巨額の復興財源の投入により、地域再生か地域の解体・消滅かという実験が進行中であると言えるだろう。

第二に、陸前高田市と同様に、三陸沿岸部で建設が進められてきた防潮堤の効果は限定的なものである。

東日本大震災の時に、岩手県普代村に作られていた高さ 15.5m の太田名部防潮堤と譜代水門が津波に対して効果的だったからと言っ

て、それをモデルとして東北の沿岸部一帯に防潮堤を作ることは非現実的な考え方である。モデルとされた太田名部防潮堤は、リアス式海岸の地形を利用して作られたわずか 260m の防潮堤である。

防潮堤や防波堤には、津波の到達時間を遅らせる効果や津波の破壊力を減衰させる効果があるが、防潮堤が存在するために、海面の変化や津波の到達を知ることができないのではないかという批判がある。防潮堤の建設を住民の総意で否定した釜石市唐丹町花露辺の事例は決して少数派ではない。

西日本では、三陸沿岸のような大規模な防潮堤は存在せず、津波避難道路、津波タワー、いのち山などによって防災・減災の取り組みを進めているが、宮脇昭横浜国大名誉教授のエコロジカルな「森の防波堤」建設を具体化するという提案も真剣に検討するべきものである。私たちが忘れてはいけないことは、人間が作る構造物は時間の経過とともに劣化するという点である。

第三に、平成の広域合併の問題点が東日本大震災の復興プロセスで顕在化したことである。

東日本大震災は、2005 年の平成の広域合併からわずか 6 年後に発生した。平成の広域合併によって、全国にあった 3,229 市町村が 1,727 市町村に減少した。広域合併が進められた地域では、地域住民と自治体との距離の拡大が表面化したと言われている。

広域合併によって町役場は総合支所になり、職員数は削減され、行政サービス機能が低下したが、防災力の空洞化が生じた事例もある。その端的な事例が広域合併した石巻市である。

第四に、建築基準法の災害危険区域の指定に関する問題がある。

東日本大震災の復興が遅れている制度的要因として、津波による浸水域が原則として建築基準法の災害危険区域に指定されているこ

とによって、旧居住区域での新築や増改築が禁止されていることがあるのではないかという指摘がある。

災害危険区域の指定と地域の持続可能性のバランスということも復興プロセスでは検討が必要なことである。その点に関しては後述するが、合成の誤謬という視点での検討が必要であると考えられる。

第五に、震災復興の理念が技術中心主義的な考え方によって支配されていることである。

東日本大震災と福島第一原発の事故は、先進国を襲った第2次世界大戦後最大級の災害であり、国内的にも国際的にも大きな衝撃と反響を与えたものである。巨大な防潮堤に象徴される技術中心主義的な防災対策には限界がある。

東日本大震災と福島第一原発事故は、人間には自然を完全にコントロールすることはできないという当たり前のことを思い出させる契機となったものであり、自然への恐れを忘れ、驕り高ぶっていた私たち日本人への警告でもあると言えるだろう。その点で、震災復興の理念を社会的共通資本という枠組みで再検討することも重要な課題である。

同時に、復興事業のプロセスが合成の誤謬に陥っていないかの検証も必要である。

## 5. 復興事業における合成の誤謬

### (1) 様々な分野における合成の誤謬

経済学でいう合成の誤謬の概念 (fallacy of composition) とは、ミクロの視点では合理的な行動であっても、それが合成されたマクロの世界では、必ずしも好ましくない結果が生じてしまうことである。

合成の誤謬の具体的な事例としては、経済学的な視点での事例がよく用いられる。たとえば、消費税増税と景気や経済成長の関係がある。また、一昨年話題となった安心・安全

の年金と2,000万円の老後資金の必要性も同じような問題である。

経済学以外でも、河川工学、有機農法と農業、都市計画など様々な分野で合成の誤謬という用語そのものが使われていなくても、この概念がしばしば用いられていることがよく分かる。

たとえば、河川工学の古典的な名著である高橋裕著『国土の変貌と水害』（岩波新書、1971年）では、治水論と水害への対処を論じる中でこの概念と同じものが意識されていないが展開されている。さらに、同書を発展させた同『川と国土の危機—水害と社会』（岩波新書、2012年）では、気候変動と水害、日本の治水、流域管理、川と国土の未来などを論じる中で、この概念と同じような論理が展開されている。

そのような意味では、経済学の概念として限定して考えることの方に問題があるのかもしれない。様々な分野で、合成の誤謬の概念を用いた検討を加えることでさらに広い視野での政策形成やその評価が可能になると考えられる。

### (2) 復興事業と合成の誤謬

東日本大震災で大きな被害を受けた陸前高田市の中心部では土地区画整理事業の一環として嵩上げ工事が行われた。土地区画整理事業とは、被災した市街地の復興を図るため、公共施設と宅地を計画的かつ一体的に整備することのできる事業である。市町村における復興の方針において、原位置での復興を基本としている地区において適用することや、移転の受け皿となる市街地を整備する際に適用することが考えられる。

その際、防災上安全な宅地を確保する観点から、これらの地区に隣接する丘陵地と一体的に整備することや、必要に応じて津波に対しての防災上必要な市街地の嵩上げ（盛土）を

行うことが考えられた。

東日本大震災の復興事業として嵩上げ工事が行われたが、工事が完了したのは被災から約9年後の2020年であった。そのため、多くの住民が他の土地へ移住してしまい、現在嵩上げされた土地には更地が目立っている。震災前にその土地で暮らしていた人たちが、今後も同じ土地で暮らせるようにと嵩上げ工事は進められたが、実際に戻ってきた人は少数であった。

住み慣れた土地であっても、暮らす人が異なれば以前の生活を取り戻したとは言えない。近所でのコミュニケーションがあるからこそその土地に戻りたいという気持ちになり、土地だけが戻っても余り意味がないことだろう。

そのため、大規模な土地の嵩上げに踏み切った陸前高田市の中心部では依然として更地が目立つことになった。嵩上げ地での住宅の再建を諦めた住民が相次いだためである。

また、住民が他の土地へ移住を決断した理由としては、地元に戻りたい気持ちはもちろんあったが、住宅再建の費用や避難先での生活の定着、工事終了まで待ちきれなかったことがあげられる。ヒアリングした際にも、地域の住民は、以前の街にもう一度住みたいという気持ちは強かったが、5年、10年と待つのは厳しいと答えた人が多かった。避難先の土地で生活が軌道に乗ってしまえば、地元に戻りまた一からスタートをするのは困難である。

震災前にその土地でビジネスを行っていた事業者にとっても、住民が戻ってこないために十分な顧客の確保が困難である。そのため、営業を再開した事業者は約半数程度しかない。復興を目的とした事業であったが、結果として更地が目立つ地域になってしまった。

これまでに述べてきたように、被災地の復旧・復興過程では、実に様々な整備が同時並行的に進められるが、被災地では建築基準法

の災害危険区域の指定と地域の持続可能性の間のバランスをどのように取るのかということが大きな課題となる。また、前例のないインフラ整備で地域解体を阻止できるのかという点で、国土強靱化の施策とまちづくりの一体性の検証作業を引き続き行っていくことが必要である。

### (3) 文理融合という視点

現代の社会では、自然災害に限らず諸問題に対する課題の解決を検討するには、分野を超えた視点から検討することが求められている。特に、社会にとって喫緊の課題を検討する上で、社会科学分野と理工学分野で別々に検討が行われると、課題に対する見解にも偏りが生じる恐れがあるため、文理融合という視点が非常に重要である。

文部科学省は文理融合について、以下のように述べている。「『文理融合』を考えるに当たって、まずは、人文学、社会科学及び自然科学の諸学の研究者が一体となって研究に取組まざるをえない具体的なテーマを設定してみてはどうか。

『文理融合』を前提とした具体的な研究テーマとしては、『リスク分析』がある。『リスク分析』に当たっては、人文学、社会科学及び自然科学を通じて全体を統括できるような視点が必要である。……

この結果、ある課題の解決に、人文学の研究者も関われば、社会科学の研究者も自然科学の研究者も関わるということになるのではないか」<sup>1)</sup>。ここでは文理融合的な視点、つまり専門分野を超えた分野横断的な協力が課題解決に取り組む上で重要であることが強調されている。

東日本大震災被災地の嵩上げなどの整備事業は、文部科学省が指摘した文理融合の具体的なテーマに当てはまるものである。社会科学に限らず、問題解決に取り組む上で、特定

分野からのアプローチだけでは視野狭窄に陥るリスクがあることを忘れるべきではない。合成の誤謬は、現実の世界では様々な分野で日常的に起こっていることである。

## おわりに

東日本大震災後の空前のインフラ整備で作られた 10 年目の現実果たして想定内のできごとだったのだろうか。

人口減少・高齢化のもとで災害が発生したことを考えて事前に復興まちづくりを実現し、災害につよいまちにしておく、すなわち減災対策と復興事前準備を組み合わせた事前復興計画による対応が必要となっている。さらに、25 年の償還期間で始められた復興増税によりインフラ整備が行われてきたが、将来世代に残すべきものは何だったのか、多大の財政負担を遺すことにならなかったのか（財政的児童虐待体質）をきちんと検証する必要がある。

東日本大震災から 10 年が経過して、首都直下地震や南海トラフ地震などの次の大規模災害までそれほど時間が残されていない可能性がある。大規模災害が発生すれば、甚大な被害が生じることになるので、防災よりも減災を基本とすべきである。

首都圏にとって想定すべき大規模災害とは、1855 年安政江戸地震などの断層型の直下地震、1703 年元禄地震や 1923 年大正地震（関東大震災）などの関東の海溝型地震、そして東日本大震災や南海トラフ地震などの東西日本の海溝型地震がある。災害大国日本に住む私たちの命を守るために必要なことは、不都合な真実と歴史地震を知ることから始めることである。

合成の誤謬の概念のように、理工学分野での社会科学的な知見の活用が重要である。文

理融合という視点をどれだけ具体化して政策展開を図ることができるのかが問われている。

私たちには完全に自然を制御するようなことはできず、甚大な被害を避けるためには減災が基本となるが、SDGs と同様に大学の社会貢献を進める上で必要なことは、分野横断的な協力と知見の体系化による防災・危機管理体制の構築である。

防災・危機管理体制を構築する上で重要なことは、①災害即応体制の確立（◆被災情報の収集や被災規模の把握、◆防災組織の確立、◆人材の育成など）、②地域社会の一員としての事業継続と社会貢献（◆大学本来の活動を継続・早期の機能回復、◆大学資産の活用と提供（大学の保有する災害情報や防災技術）、◆地方自治体や地域の諸組織との協力関係の強化、◆地域の大学間連携など）、③防災教育・ボランティア活動の推進（◆災害・防災・生命に関する教育などの防災教育の推進、◆ボランティアに関する教育とボランティア活動の推進など）である。

災害の世紀としての 21 世紀には、地域社会における大学の役割がますます大きくなっていくことは間違いないだろう。

最後に、東日本大震災で犠牲となった方々のご冥福をお祈りするとともに、東日本大震災と福島第一原発事故の被災者の皆様に心からお見舞い申し上げます。

（本稿で使用した写真のうち、日時が明記されたもの以外は、2020 年 12 月 2 日—4 日の現地調査で撮影したものである）

### 【注】

- 1) 文部科学省「人文学及び社会科学の特性について」2007 年 7 月

【寄稿】

## 会計年度任用職員制度と神奈川の自治体の非正規化状況 2020

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 上林 陽治

### はじめに

日本の行政学の礎を築かれた辻清明は、ある著書の中で、次のように触れている。

「人事行政は、この公務を運営してゆく『基盤行政』であり、その適正なる配置が乱れば、たとえいかなる卓抜なる企画であれ、あるいはどれほど豊かな経費や資材が用意されていようとも、その行政は失敗に終わるほかない・・・ヘルマン・ファイナーが、『人事の問題は、行政の核心である』と述べた意味も、この点にあると考えてよからう」<sup>1)</sup>。

辻が指摘するように、公務の運営において人事行政は、他の行政とはまったく範疇を異にする行政なのであって、行政の核心なのである。

だが今日、その基盤行政は、年収水準が200万円前後の官製ワーキングプア層の非正規公務員が、地方自治体に勤務する職員の3分の1を占めるという状態に至っている。彼女ら彼らの多くは、任期1年以下の不安定雇用者である。

自治体によっては、非正規公務員が全職員の3分の2を占めるところさえあり、従事者の8割以上が非正規公務員という職種さえある。

2020年4月1日、公共サービスの主要な担い手となった非正規公務員の処遇を改善するものと期待された、新たな非正規公務員制度である会計年度任用職員制度が施行した。

だが残念ながら、新型コロナウイルスが世界を震撼させるなかで始まったこの新制度は、多くの非正規公務員に失望と落胆をもたらした。

それは会計年度任用職員制度を定めた2017年の地方公務員法（以下、「地公法」という）・地方自治法（以下、「自治法」という）改正が、「不安定雇用者による公共サービス提供」を法定化するもので、労働時間による差別を合法化するとともに、無期転換申入権を付与しないまま有期雇用の非正規公務員を雇うこととしたため、解雇に準ずべき雇止めをも是認する「偽装解雇」の合法化だからである<sup>2)</sup>。

このような劣悪な改正法を下敷きにして各自治体で進められてきた会計年度任用職員の制度化は、その過程において、月例給の減額や雇止めの頻発という事態を招いた。処遇は改善されるどころか、官製ワーキングプアがいっそう進んだように思われる。

会計年度任用職員制度が施行して1年が経過した。この1年でどのような事態が進展したのかを可視化すべき時期に来ている。

そこで本稿では、会計年度任用職員制度の施行にあわせ総務省が実施した「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果（2020年4月1日現在）」（以下、「2020総務省調査」という。また数次にわたり実施された総務省の臨時・非常勤職員に

係る調査は、「実施年＋総務省調査」と表記する) ならびに「会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査」(以下、「施行状況調査」という) の個票を用いて、神奈川県を地方自治体を中心に概観し、会計年度任用職員制度の導入の実際を明らかにすることとする<sup>3)</sup>。

## 1. 市区町村職員の4割以上が非正規公務員

### (1) 地方自治体の非正規化状況

2020 総務省調査は、2005 年以降の調査ではじめて任期や週勤務時間にかかわらず、非正

規公務員の実数を調べ、全体数は 112 万 5746 人であることを明らかにした。この非正規公務員実数に基づき非正規率(非正規公務員数/正規・非正規全職員)を計算(以下、「実数ベース」という)すると、地方自治体に勤務する全職員の非正規率は 29.0%、このうち町村は 47.1%、市区は 43.5%、政令市を含む市区町村では 40.0%、政令市を除く市区町村では 44.1%となる。最も住民に身近な地方自治体である市区町村の職員の4割以上が非正規公務員である(表1参照)。

日本全体の労働者の非正規率は、総務省

表1 自治体階層別非正規公務員実数と非正規割合(2020.4.1現在) 単位:人

	任期6月以上かつ1週当たり勤務時間19時間25分以上 A	左記要件未達の臨時非常勤職員数 B	全非正規公務員実数 (A+B)	正規公務員数 (2020.4.1現在) C	非正規割合 (A+B)/(A+B+C) %
都道府県	162,492	106,363	268,855	1,402,744	16.1
政令市	70,060	49,268	119,328	348,498	25.5
市区	363,993	230,009	594,002	770,396	43.5
町村	81,111	41,760	122,871	137,982	47.1
一部事務組合等	16,817	3,873	20,690	102,400	16.8
合計	694,473	431,273	1,125,746	2,762,020	29.0
政令市含む市区町村			836,201	1,256,876	40.0
政令市除く市区町村			716,873	908,378	44.1

出典) 非正規公務員の数値は、2020 総務省調査、正規公務員の数値は総務省「令和2年地方公共団体定員管理調査」(2020年4月1日現在)から筆者作成。

表2 自治体階層別非正規率の推移(要件ベース) 単位:人

	2020.4.1現在		非正規割合(%)				
	任期6月以上かつ1週当たり勤務時間19時間25分以上の臨時・非常勤職員	正規公務員	2020.4.1現在	2016.4.1現在	2012.4.1現在	2008.4.1現在	2005.4.1現在
都道府県	162,492	1,402,744	10.4	8.4	7.7	6.2	5.8
政令市	70,060	348,498	16.7	19.8	21.3	14.6	12.8
市区	363,993	770,396	32.1	32.0	30.0	25.3	} 22.9
町村	81,111	137,982	37.0	34.7	31.0	26.0	
一部事務組合等	16,817	102,400	14.1	13.9	—	—	
合計	694,473	2,762,020	20.1	19.0	17.9	14.7	13.0

注1) 臨時・非常勤職員の数値は2020 総務省調査。

注2) 正規公務員数は、総務省「令和2年地方公共団体定員管理調査」(2020年4月1日現在)。

注3) 政令市の正規公務員数に関しては、2017.4.1に県費負担教職員に関する給与負担等が都道府県から政令市に移譲されたことに伴い、従来、都道府県で計上していた教職員数を指定都市において計上(112,557人)した結果、政令市の正規公務員数が増加し、これに伴い非正規割合は減少した。



「労働力調査」（2020年4月分）によると、非正規の職員・従業員は2019万人、36%である。同調査における非正規の定義は、「就業の時間や日数に関わりなく、勤め先で『パートタイマー』、『アルバイト』又はそれらに近い名称で呼ばれている人」（「労働力調査基礎調査表の記入の仕方」とあり、2020総務省調査における実数調査の対象者と同じである。つまり市区町村の非正規割合は、日本の労働者の平均非正規率をはるかに上回り、職員の4割以上が非正規という実態なのである。

21世紀に入ってから2020年までに臨時・非常勤職員に係る総務省調査は5回実施されている（2005年、2008年、2012年、2016年、2020年）が、2016年までの4回の調査では、①1回の任用期間6月以上、②週勤務時間が常勤の半分以上、③4月1日在職者という要件を付し、調査対象者を絞り込んでいた（以下、「要件ベース」という）。

2005年からの趨勢を追うとなると、この要件ベースで比較するほかないが、これを示したのが表2である。

地方自治体全体の要件ベースの非正規率は、2005年が13.0%だったが、2020年には20.1%となった。正規公務員が減少（2005年3,042,122人→2020年2,762,020人△280,102人・△9.2%）し、特に一般行政部門12万人、教育部門11万人、合わせて23万人が減少した。この2部門は、非正規公務員の大半が属するもので、同期間において非正規公務員は要件ベースで238,633人・52.4%（2005年455,840人→2020年694,473

人）増えたことから考えると、非正規はこの2つの部門の正規の減少分を代替してきたことは明らかである。

任期6カ月以上・勤務時間が常勤の半分以上・4月1日在職という要件ベースの非正規公務員数で見ても、市区町村では2012年にはすでに非正規率が3割を超えていた。そして2016年には、「3人に1人は非正規公務員」という状況にまでなっていた。

非正規公務員は、人数の上では、明らかに基幹化しているのである。

## （2）神奈川県内の地方自治体の非正規率

神奈川県内の地方自治体ではどうだろうか（表3）。

神奈川県では、2020年4月時点において、実数ベースで、会計年度任用職員6,490人、特

表3 神奈川県・政令市の非正規比率（2020.4.1現在）

団体名	任用根拠	実数ベース(a)	要件ベース(b)	正規公務員数(c)	非正規割合	
					実数ベース a/(a+c) %	要件ベース b/(b+c) %
神奈川県	会計年度任用職員	6,490	3,675	53,873	10.8	6.4
	特別職	1,505	0			
	臨時任用	3,282	3,094			
	総計	11,277	6,769		17.3	11.2
横浜市	会計年度任用職員	9,103	6,411	44,745	16.9	12.5
	特別職	2,134	11			
	臨時任用	721	679			
	総計	11,958	7,101		21.1	13.7
川崎市	会計年度任用職員	3,275	2,143	19,305	14.5	10.0
	特別職	723	0			
	臨時任用	248	245			
	総計	4,246	2,388		18.0	11.0
相模原市	会計年度任用職員	6,535	963	7,771	45.7	11.0
	特別職	688	0			
	臨時任用	282	248			
	総計	7,505	1,211		49.1	13.5

注1) 臨時・非常勤職員の人数は2020総務省。

注2) 正規公務員数は、総務省「令和2年地方公共団体定員管理調査」（2020年4月1日現在）。

別職非常勤 1,505 人、臨時的任用職員 3,282 人、計 11,277 人を任用し、実数ベースの非正規率は 17.3%である。また要件ベースでは、会計年度任用職員 3,675 人、特別職 0 人、臨時的任用 3,094 人、計 6,769 人を任用し、要件ベースの非正規率は 11.2%である。表 1 と表 2 に示したように都道府県平均は実数ベース 20.9%、要件ベース 10.4%であり、これと比較すると神奈川県はほぼ平均並みといえよう。

政令市では、まず横浜市の非正規率は、実数ベース 21.1%・要件ベース 13.7%、川崎市は実数ベース 18.0%・要件ベース 11.0%で、政令市平均を下回っているのに対し、相模原市の非正規率は、実数ベース 49.1%・要件ベース 13.5%で、実数ベースの非正規率は正規公務員を含めた全職員の半数近くに及び、また政令市平均のほぼ倍で、異様に高い。

相模原市の非正規公務員実数 7,505 人のうち要件ベースは 1,211 人に過ぎず、圧倒的多数の 6,294 人が任期 6 カ月未満または週勤務時間が 19 時間 25 分未満のものである。このうち要件未満の会計年度任用職員が 5,572 人を占める。2020 総務省調査の職種分類をみると 5,572 人の内訳は、1,347 人が一般行政部門のその他職種（主に、放課後児童「補助員」）、保育所保育士 581 人、事務職員 437 人となっている。

要件未満となっている要因は勤務時間が 19 時間 25 分に満たないということのようである。

表 4 神奈川県各市町村の会計年度任用職員比率 (2020.4.1 現在)

団体名	実数ベース (a)	要件ベース (b)	正規公務員数 (c)	非正規割合	
				実数ベース a/(a+c) %	要件ベース b/(b+c) %
横須賀市	2,136	670	3,344	39.0	16.7
平塚市	1,086	538	2,500	30.3	17.7
鎌倉市	1,010	348	1,339	43.0	20.6
藤沢市	1,736	1,146	3,780	31.5	23.3
小田原市	1,428	567	2,239	38.9	20.2
茅ヶ崎市	1,359	527	2,262	37.5	18.9
逗子市	450	199	433	<b>51.0</b>	31.5
三浦市	376	166	474	44.2	25.9
秦野市	879	698	1,091	44.6	<b>39.0</b>
厚木市	1,093	353	2,058	34.7	14.6
大和市	1,299	562	1,920	40.4	22.6
伊勢原市	483	198	656	42.4	23.2
海老名市	582	264	862	40.3	23.4
座間市	719	361	809	47.1	<b>30.9</b>
南足柄市	315	130	304	<b>50.9</b>	<b>30.0</b>
綾瀬市	488	169	640	43.3	20.9
葉山町	294	104	299	49.6	25.8
寒川町	188	57	354	34.7	13.9
大磯町	236	30	259	47.7	10.4
二宮町	164	47	222	42.5	17.5
中井町	103	41	101	<b>50.5</b>	28.9
大井町	196	107	142	<b>58.0</b>	<b>43.0</b>
松田町	209	33	115	<b>64.5</b>	22.3
山北町	128	37	146	46.7	20.2
開成町	142	33	126	<b>53.0</b>	20.8
箱根町	132	102	373	26.1	21.5
真鶴町	92	42	97	48.7	<b>30.2</b>
湯河原町	99	54	310	24.2	14.8
愛川町	346	144	365	48.7	28.3
清川村	69	41	70	49.6	<b>36.9</b>

注 1) 臨時・非常勤職員の人数は 2020 総務省調査。

注 2) 正規公務員数は、総務省「令和 2 年地方公共団体定員管理調査」(2020 年 4 月 1 日現在)。

### (3) 神奈川県各市町村の会計年度任用職員比率

次に神奈川県各市町村の状況を見てみよう。

対象とするのは、非正規公務員において主要構成をなす会計年度任用職員と正規公務員とする。(表4参照)

神奈川県内市町村で、最も多くの会計年度任用職員を任用しているのは、実数ベースでは横須賀市の2,136人(39%)で、職員5人中2人は会計年度任用職員である。実数ベースで最も会計年度任用職員比率が高いのが、市部では51.0%の逗子市(会計年度任用職員実数450人：正規職員433人)、町村部では64.5%の松田町(会計年度任用職員実数209人：正規職員115人)である。逗子市は2人に1人は会計年度任用職員、松田町は3人中2人が会計年度任用職員となる。また松田町の64.5%は、全国の地方自治体中で15番目に高い比率となっている。

要件ベースでみると、人数で最も多いのが藤沢市の1,146人(23.3%)、比率で最も高いのが市部では39%の秦野市(要件ベース会計年度任用職員698人：正規職員1,091人)、町村部では43%の大井町(要件ベース会計年度任用職員107人：正規職員142人)である。

### (4) 神奈川県内自治体の非正規化の推移

次に神奈川県内自治体の非正規化の推移について、要件ベースで見ておこう。

表5 神奈川県地方自治体の非正規・会計年度任用職員比率(2020.4.1現在)

団体名	2020 総務省調査			非正規割合			
	要件ベース(a)	正規公務員数(b)	2020 総務省調査 %	2016 総務省調査 %	2012 総務省調査 %	2008 総務省調査 %	増減 08年→20年
神奈川県	6,769	53,873	11.2	6.5	7.8	8.4	2.8
横浜市	7,101	44,745	13.7	14.3	14.4	12.9	0.8
川崎市	2,388	19,305	11.0	16.1	14.9	12.0	▲ 1.0
相模原市	1,211	7,771	13.5	18.7	29.7	16.4	▲ 3.0
横須賀市	670	3,344	16.7	20.4	16.5	16.8	▲ 0.1
平塚市	538	2,500	17.7	15.6	15.0	12.1	5.6
鎌倉市	348	1,339	20.6	14.0	29.5	6.4	14.2
藤沢市	1,146	3,780	23.3	17.0	17.7	10.9	12.4
小田原市	567	2,239	20.2	19.5	24.1	16.6	3.6
茅ヶ崎市	527	2,262	18.9	22.0	20.4	15.9	2.9
逗子市	199	433	31.5	42.6	42.2	36.5	▲ 5.0
三浦市	166	474	25.9	20.3	15.2	12.4	13.6
秦野市	698	1,091	39.0	35.5	29.0	22.1	16.9
厚木市	353	2,058	14.6	24.3	23.0	20.9	▲ 6.3
大和市	562	1,920	22.6	21.2	19.6	14.9	7.8
伊勢原市	198	656	23.2	28.0	13.6	11.0	12.1
海老名市	264	862	23.4	26.7	21.9	21.4	2.1
座間市	361	809	<b>30.9</b>	30.5	33.1	22.8	8.0
南足柄市	130	304	<b>30.0</b>	31.7	31.2	24.3	5.7
綾瀬市	169	640	20.9	17.3	17.4	20.8	0.0
葉山町	104	299	25.8	22.6	17.3	16.1	9.7
寒川町	57	354	13.9	22.2	19.2	3.5	10.4
大磯町	30	259	10.4	8.4	24.6	38.5	▲ 28.1
二宮町	47	222	17.5	35.2	33.6	16.8	0.7
中井町	41	101	28.9	25.7	26.2	6.0	22.8
大井町	107	142	<b>43.0</b>	32.9	28.2	29.6	13.4
松田町	33	115	22.3	11.6	8.3	7.8	14.5
山北町	37	146	20.2	18.5	38.5	29.2	▲ 9.0
開成町	33	126	20.8	27.1	37.2	22.9	▲ 2.2
箱根町	102	373	21.5	28.2	20.4	10.0	11.5
真鶴町	42	97	<b>30.2</b>	26.0	39.4	33.7	▲ 3.5
湯河原町	54	310	14.8	29.6	24.8	25.1	▲ 10.3
愛川町	144	365	28.3	21.8	20.5	19.0	9.3
清川村	41	70	<b>36.9</b>	43.1	39.8	33.3	3.6

注1) 臨時・非常勤職員の人数は2020総務省。

注2) 正規公務員数は、総務省「令和2年地方公共団体定員管理調査」(2020年4月1日現在)。

注3) 市町村は会計年度任用職員(要件ベース)比率、県・政令市は全非正規(要件ベース)比率。

県並びに政令市については、多くの臨時教員や常勤職の特別職非常勤を任用していることから対象は要件ベースの全非正規公務員と正規公務員とし、市町村は、2020年については会計年度任用職員と正規公務員を対象とし、非正規率を求めている。(表5参照)

2008年から2020年までの12年間で、最も非正規率を高めたのは、秦野市の16.9ポイントで、要件ベースの非正規公務員数は、2008年が311人、2020年が698人で、387人・2.24倍に急増している。2020年の698人の主な職種の内訳は、放課後児童支援員に158人、義務教育諸学校の非常勤講師として111人、事務職員に185人となっている。2020年の非正規率は39.0%で、県内自治体で2番目に高い。

一方、大磯町は非正規率を3割近くも下げている。その要因は、要件ベースの非正規職員が2008年は170人だったのに対し、2020年の会計年度任用職員はわずか30人で、140人も減少しているからなのだが、推移をみると、2008年170人、2012年42人、2016年24人、2020年30人で、会計年度任用職員制度の導入がきっかけであったわけではなく、なぜこれほど急減したかについては不明である。

## 2. パート化圧力—労働時間差別—

### (1) パート化圧力の実態

会計年度任用職員制度への移行に際して、

パート化圧力が高まった(表6)。

移行前の2016総務省調査では、要件ベースの非正規公務員のフルタイム勤務者は20万人超でパートタイム勤務者との比率は31.5:68.5、すなわち3人に1人はフルタイム非正規公務員、いわゆる常勤的非常勤だった。

ところが会計年度任用職員制度へ移行すると、フルタイム勤務者は13万8109人(会計年度任用職員69,611人、臨時的任用職員68,498人)、パートタイム勤務者は55万6364人(会計年度任用職員552,695人、特別職非常勤職員3,669人)となり、その比率はフルタイム19.9:パートタイム80.1で、フルタイムは5人に1人へと減少した。さらに会計年度任用職員だけを取りだせば、フルタイム11.2:パートタイム88.8で、フルタイムは10人に1人まで減少している(図1)。

図1 会計年度任用職員のフル・パート割合(2020.4.1現在)

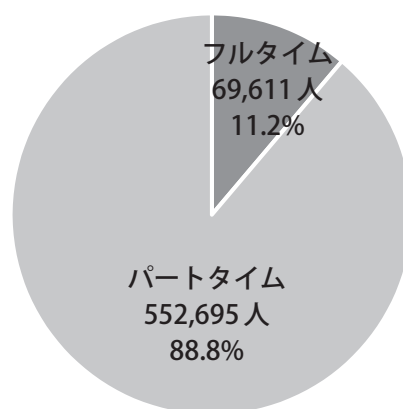


表6 非正規公務員のフルタイム・パートタイム割合(要件ベース)

単位:人

	2020.4.1 現在			2016.4.1 現在		
			%			%
フルタイム	会計年度任用職員	69,611	11.2	一般職非常勤職員	31,599	31.5
	特別職非常勤職員	0		特別職非常勤職員	18,495	
	臨時的任用職員	68,498		臨時的任用職員	152,670	
	合計	138,109		合計	202,764	
パートタイム	会計年度任用職員	552,695	88.8	一般職非常勤職員	135,434	68.5
	特別職非常勤職員	3,669		特別職非常勤職員	197,305	
	臨時的任用職員	0		臨時的任用職員	107,628	
	合計	556,364		合計	440,367	
総計	694,473	100.0	643,131	100.0		

出典) 2020 総務省調査を筆者加工。

神奈川県の地方自治体のパート化圧力状況 を示したのが表7である。

表7 神奈川県の自治体におけるフルタイム・パートタイム割合

団体名	2020.4.1 時点						2016.4.1 時点							
	要件ベース 職員数計	会計年度 任用職員		臨時的 任用職員		特別職 非常勤 職員		割合 %		要件ベース 職員数計	臨時・非常勤 職員		割合 %	
		フル タイム	パート タイム	フル タイム	パート タイム	フル タイム	パート タイム	フル タイム	パート タイム		フル タイム	パート タイム	フル タイム	パート タイム
神奈川県	6,769	0	3,675	3,094	0		46%	54%	5,151	2,612	2,539	51%	49%	
横浜市	7,101	190	6,221	679	11		12%	88%	4,636	581	4,055	13%	87%	
川崎市	2,388	238	1,905	245	0		20%	80%	2,515	214	2,301	9%	91%	
相模原市	1,211	0	963	248	0		20%	80%	1,080	29	1,051	3%	97%	
政令市	10,700	428	9,089	1,172	11		15%	85%	8,231	824	7,407	10%	90%	
横須賀市	670	338	332	0	0		50%	50%	823	322	501	39%	61%	
平塚市	539	0	538	0	1		0%	100%	437	6	431	1%	99%	
鎌倉市	349	1	348	0	0		0%	100%	221	1	220	0%	100%	
藤沢市	1,146	33	1,113	0	0		3%	97%	743	190	553	26%	74%	
小田原市	567	65	502	0	0		11%	89%	524	146	378	28%	72%	
茅ヶ崎市	527	21	506	0	0		4%	96%	601	0	601	0%	100%	
逗子市	201	0	199	2	0		1%	99%	330	0	330	0%	100%	
三浦市	166	38	128	0	0		23%	77%	138	0	138	0%	100%	
秦野市	698	0	698	0	0		0%	100%	584	63	521	11%	89%	
厚木市	353	98	255	0	0		28%	72%	648	184	464	28%	72%	
大和市	592	0	562	27	3		5%	95%	511	65	446	13%	87%	
伊勢原市	198	0	198	0	0		0%	100%	259	33	226	13%	87%	
海老名市	264	0	264	0	0		0%	100%	292	49	243	17%	83%	
座間市	361	114	247	0	0		32%	68%	351	104	247	30%	70%	
南足柄市	130	25	105	0	0		19%	81%	141	14	127	10%	90%	
綾瀬市	169	7	162	0	0		4%	96%	128	0	128	0%	100%	
葉山町	104	0	104	0	0		0%	100%	79	0	79	0%	100%	
寒川町	57	0	57	0	0		0%	100%	99	3	96	3%	97%	
大磯町	30	0	30	0	0		0%	100%	24	0	24	0%	100%	
二宮町	47	6	41	0	0		13%	87%	122	6	116	5%	95%	
中井町	41	19	22	0	0		46%	54%	36	22	14	61%	39%	
大井町	110	0	107	0	3		0%	100%	69	14	55	20%	80%	
松田町	33	4	29	0	0		12%	88%	15	0	15	0%	100%	
山北町	37	3	34	0	0		8%	92%	34	0	34	0%	100%	
開成町	33	0	33	0	0		0%	100%	45	2	43	4%	96%	
箱根町	102	0	102	0	0		0%	100%	146	23	123	16%	84%	
真鶴町	42	0	42	0	0		0%	100%	33	3	30	9%	91%	
湯河原町	54	3	51	0	0		6%	94%	134	27	107	20%	80%	
愛川町	144	43	101	0	0		30%	70%	106	74	32	70%	30%	
清川村	41	2	39	0	0		5%	95%	56	22	34	39%	61%	
市町村計	7,805	820	6,949	29	7		11%	89%	7,729	1,373	6,356	18%	82%	
合計	25,274	1,248	19,713	4,295	18		22%	78%	21,111	4,809	16,302	23%	77%	



正地公法は、22 条の 2 第 6 項を新設し、会計年度任用職員の任期について「職務の遂行に必要かつ十分な任期を定め」「必要以上に短い任期を定めることにより、採用又は任期の更新を反復して行うことのないよう配慮しなければならない」と規定した。総務省はこの規定により、「空白期間」を置かない運用となると説明し、実際、施行状況調査では、全ての地方自治体で「空白期間」は設定されない運用となったと報告している<sup>5)</sup>。

そこで「空白期間」を置けないのであればパートという勤務形態で採用し、退職手当請求権の要件を満たさないようにしたと考えるのが妥当ではないだろうか。

だが、これで物語が完了したわけではない。なぜなら多くの地方自治体で、不払い退職手当という「隠れ債務」を抱えているからである。

### (3) 消滅していない退職手当請求権という隠れ債務

表 6 に示したように、2016 総務省調査では 20 万人余のフルタイムの臨時的任用職員・常勤的非常勤職員がいた。また神奈川県地方自治体においても、表 7 で示したように、全体の 23%にあたる 4,809 人のフルタイムの臨時的任用職員・常勤的非常勤職員が確認できる。要件ベースの下で行われた 2016 総務省調査では、調査対象者は、1 回の任期が 6 カ月以上、常勤職員と同様の勤務時間・勤務日数の職員だった（臨時・非常勤職員に関する調査票・記入の手引き）。

一方、退職手当が支払われるべき職員の要件は、総務省の「職員の退職手当に関する条例（案）」（1953 年の自丙行発第 49 号）では、次のように定める。①公営企業・単純労務職員を除く職員で（1 条）、②常時勤務に服することを要するもの＝常勤職員（2 条 1 項）または常時職員と同じ勤務時間以上勤務した日が

月に 18 日以上あるもの＝常勤的非常勤（2 条 2 項）、③勤続期間の計算は、6 カ月以上 1 年未満のものは 1 年とみなし（7 条 7 項）あるいは常勤的非常勤は 6 カ月以上と読み替え適用する（62 年附則第 5 項）。

なおこの条例案は特別職非常勤にも適用される。条例の根拠法令である自治法は特別職・一般職の両方に適用され、退職手当は自治法 204 条 2 項に規定する「常勤の職員」に支給されるもので、特別職か一般職かを問わないからである。

2016 総務省調査のフルタイム臨時・非常勤職員の 20 万人超、神奈川県地方自治体では、4,809 人は、条例案に照らせば全員、退職手当が支給されるべき者である。

個々の退職手当条例の規定に従って支給している地方自治体もある。特に臨時教員には、40 都道府県が、空白期間により見かけ上の退職日となる毎年度末に退職手当を支給してきた。2012 年には、この退職手当めぐり「実質的には継続雇用であり、退職手当とはいええず、一時所得である」とする税務署と、「昭和 37 年から毎年支給し、現行法を順守した結果」と反論する兵庫県教育委員会で論争が生じ、「退職手当」とみなすことで決着した。

実際に支給すべき対象か否かは、それぞれの退職手当条例で確認しなければならないが、条例案通りの条例を制定している場合、確実に退職手当請求権が発生している。

具体的に見てみよう。

神奈川県では、臨時教員に対し、毎年、退職手当を支給してきた。「空白期間」がなくなったので、退職手当は毎年支給する必要はなく、任期を更新した場合は、更新期間はすべて在職期間として算入され、将来の退職手当の支給に備え、退職手当基金に積んでおく必要がある。

総務省の退職手当条例案通りの条例を制定している地方自治体は、これまでも支給要件

を満たす臨時職員や常勤的非常勤職員に退職手当を支給すべきであったが、はたして支給してきただろうか。

たとえば神奈川県市町村職員退職手当組合退職手当支給条例は、2条1項で支給退職職員を常勤の職員として、9条7項で「在職期間が6月以上1年未満の場合には、これを1年とする」との規定を置く。したがって常勤職員と同じ勤務時間・勤務日数の非正規職員は、在職期間が6カ月を超えた時点で退職手当請求権が発生する。

神奈川県退職手当組合の構成自治体は、伊勢原市、海老名市、南足柄市、葉山町、寒川町、大磯町、二宮町、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町、愛川町、清川村等である。これらの地方自治体には、2016 総務省調査によれば、292人のフルタイム勤務の非正規公務員がいた。これらの者に退職手当は支給されていたのか。

まだ2016年度から5年を経過しておらず、請求権は時効消滅に至っていない。払っていないとすれば隠れ債務となる。

### 3. 地域別法定最賃以下という官製ワーキングプア状況

会計年度任用職員をはじめとする非正規公務員は、地方自治体が提供する公共サービスの基幹的職員なのだが、その処遇は会計年度任用職員制度施行後も著しく劣悪なもので、期末手当が支給されるようになったにもかかわらず、正規職員との間の格差は固定されたままとなった。

2020 総務省調査から推計できる年収は、一般事務職員では1,867,496円（平均時給983円、平均勤務日数20日、平均勤務時間数7時間から推計できる月収は137,620円、平均支給期末手当は216,056円）で、図書館職員で2,010,272円、消費生活相談員2,350,277円。これに対し正規

公務員は6,441,246円で、3割弱から3分の1強の年収水準である。義務教育の会計年度任用職員の非常勤の教員・講師で正規教員の4割強、保育所保育士で約4割、看護師・保健師で4割弱である。非正規の給食調理員と清掃作業員は一般事務職員と並んで賃金水準が低い部類に入り、したがって同職種の格差も拡大し、3割強となっている。

期末手当の支給による改善効果はどれほどのものだったのか。会計年度任用職員制度導入前の2018年4月1日の職種別正規・非正規賃金格差状況と比較すると、一般事務職員の正規・非正規間格差は、2018年が、非常勤職員についてフルタイムで働いた場合として得られる推計年収額が1,736,460円で、正規職員の推計年収の27.1%水準だったのに対し、2020年は、実際に支払われたであろう月例給の12カ月分と期末手当を合算した年収水準が1,867,496円で、正規職員の年収換算額との対比においては29.0%になり2ポイント分縮小したに過ぎない。他の職種も同様の傾向で、期末手当支給後においてようやく2018年のフルタイムの推計年収水準と並ぶというもので、一方、会計年度任用職員の非常勤講師はむしろ格差が拡大するというものだった。

期末手当による改善分は、後に述べるように、月例給の減額措置に吸収され、その効果は微々たるものとなったのである。

神奈川県の場合、特に問題となるのが、会計年度任用職員の時給換算額が地域別最賃額を下回る自治体もあるという事実である。その状況を表したのが表8で、三浦市と座間市では、当時の神奈川県の法定最賃以下である。

会計年度任用職員を含む地方公務員には、最低賃金法は非適用である（地公法58条1項）。非適用とした趣旨は、最低賃金以下の時給単価で雇い入れてもよいということではない。



さらに地域別最低賃金を意図的に基準にしている地方自治体は、この水準がはたして地公法 24 条 1 項の職務給の原則に合致し、同 24 条 2 項の国および他の自治体等との均衡がはかられているものなのか、再考を要すべきと考えられる。

#### 4. 会計年度任用職員と処遇改善

##### (1) 期末手当支給分の月例給を引き下げ

非正規公務員当事者からのヒアリングでは、会計年度任用職員制度の導入により、非正規公務員の処遇がむしろ「悪化」する事態も生じたとの多くの声を耳にする。期末手当支給相当分の月例給が減額され、年収さえも維持できないというものである<sup>6)</sup>。

施行状況調査では、「給料（報酬）水準が、制度導入前の報酬の水準に比べて減額となった職種があるか」を地方自治体に尋ね、回答団体数 2960 団体中 703 団体、23.8%で、月例給水準減額の措置を実施したと回答している。だが団体数を基にした数値では、実態を正確に表わしていない。

それは、一部事務組合等を含んだ数字だからである。一部事務組合等は団体数こそ多いものの正規も非正規も少ない。また一部事務組合等で会計年度任用職員を採用していない団体は、2020 総務省調査の個票から計算すると、1484 団体中 686 団体で、会計年度任用職員を任用している一部事務組合は 798 団体で全体の約半数である。また町村でも 4 自治体で会計年度任用職員を採用していない。したがって団体数を分母にして減額措置実施率を測定するのであれば、正確には、実施団体 703 / 任用団体 2582 = 27.2%とすべきである。

施行状況調査では、減額した理由についても聴取しているが、月例給を減額させた自治体の回答のほとんどが、「①マニュアルに基づき適正化したため」というものである。

マニュアルとは、会計年度任用職員の導入

表 8 会計年度任用職員の時給単価が地域別法定最低賃金以下の自治体

都道府県	地域別法定最低賃金（20年4月1日時点）	時間当たり換算額が法定最賃を下回る団体	1時間当たり換算額
北海道	861	夕張市	835
千葉県	923	東金市	923
		鴨川市	923
		長生村	904
		東金市外三市町清掃組合	923
東京都	1013	稲城市	1013
		あきる野市	1013
		西東京市	1013
		大島町	925
		三宅村	898
		西多摩衛生組合	996
		多摩川衛生組合	1,013
神奈川県	1011	三浦市	1011
		座間市	1005
長野県	848	駒ヶ根市	848
京都府	909	福知山市	909
兵庫県	899	西脇市	898
		北播磨清掃事務組合	898
広島県	871	安芸高田市	815
鹿児島県	790	霧島市	774

出典）2020 総務省調査個票より筆者作成。

にあたり総務省が各地方自治体に示した「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」のことで、そこでは、①初年度の報酬は、各給料表 1 級の初号給（1 級 1 号給）というもっとも安い金額を基礎とし、②更新ごとに経験年数分の号給（標準的には一年につき 4 号給）を上積みするものの、③経験年数調整の上限を大卒初任給基準額（行政職給料表であれば 1 級 25 号給相当水準）に設定することを助言していたのである。

いわば総務省のマニュアルは、月例給の引き下げの口実を自治体に授けたのである。

神奈川県内自治体の月例給減額状況は、表 9 に示した通りで、施行状況調査によれば、11 自治体で減額措置を実施したと回答し、この

表9 給料（報酬）水準の減額措置を実施した神奈川県の実施自治体とその理由

給料（報酬）水準の減額措置を実施した自治体	実施職種	理由	減額措置内容
相模原市	生活保護自立支援相談員、路上喫煙防止指導員、青少年街頭指導員など	①マニュアルに基づき適正化したため	常勤職員の給料・職務・職責等を踏まえ、報酬の水準を適正化したもの
横須賀市	保育士、社会福祉士及び獣医師、薬剤師、保健師、看護師、臨床心理士等の医療技術職	①マニュアルに基づき適正化したため	昨年度までは、採用困難度、資格取得の難易度等を重視して、それぞれの職種の報酬水準を決定していたが、常勤職員の給与表を基礎とし、職務経験等の要素を考慮したうえで号給を決定している。ただし、獣医師及び薬剤師以外は当該職種の上限号給に到達した場合は、制度導入前の報酬の水準を上回る。
鎌倉市	・給食調理員 ・非常勤講師	①マニュアルに基づき適正化したため	2職種ともに近隣他市や同地域の民間企業における同職種の給与水準を踏まえ、適正化したものです。
茅ヶ崎市	保健師、清掃業務員	①マニュアルに基づき適正化したため	保健師—類似職種との権衡、職務の内容や責任、近隣の報酬額などを考慮した。清掃業務員—以前は、常勤職員の手当に相当する額を加味して報酬額を設定していたが、手当相当分は基本報酬とは別に支給することとしたため、手当相当分を基本報酬から減額した。
逗子市	事務職、業務職、資格職	①マニュアルに基づき適正化したため	フルタイムの会計年度任用職員に係る給与決定の考え方との権衡等に留意の上、職務の内容や責任、在勤する地域、職務遂行上必要となる知識、技術及び職務経験等の要素を考慮しつつ決定している。
座間市	視能訓練士、臨床心理士、療育専門員、市史編さん編集員、母子・父子自立支援員	①マニュアルに基づき適正化したため	均衡の原則等に基づき、従事する職務の内容や責任の程度、在勤する地域、地域の民間企業において同一又は類似の職種がある場合には、その労働者の給与水準の状況等に十分留意しつつ、地域の実情等を踏まえ適切に決定（全ての職種において）
南足柄市	訪問看護ステーション看護師	③その他	
葉山町	全ての職種	①マニュアルに基づき適正化したため	全ての職種において、近隣自治体と比較すると制度導入前の給料が高く、一般行政職においては常勤職員の給料表を基礎とした場合、大卒初任給の上限を超えてしまうため。
寒川町	技術職	①マニュアルに基づき適正化したため	
大磯町	療育指導員（保育士）、保健師、母子保健コーディネーター、臨床心理士、言語聴覚士、作業療法士、スクールソーシャルワーカー	①マニュアルに基づき適正化したため	療育指導員（保育士）は常勤保育士との均衡、保健師・母子保健コーディネーターは常勤保健師との均衡を図るため。その他の専門職については、近隣団体の水準を参考に再設定した。
松田町	全職種	③その他	

出典）総務省施行状況調査の個票より筆者作成。

うち9自治体が「①マニュアルに基づき適正化したため」としている。さらにその内容をみると、常勤職員や他の自治体との権衡を理由に挙げた「適正化」であって、常勤職員との格差是正や処遇改善に逆行するものである。

## （2）期末手当支給月数の値切り

会計年度任用職員創設に伴う自治法 203 条の2の改正で、パートの会計年度任用職員にも期末手当が支給されることになった。だが本来支給されるべき月数が値切られる例が相次いだ。

2020年度の期末手当の支給月数は、新制度施行が4月1日からであったことから、6月期期末手当の在職期間が4月・5月の2カ月で、期間率が割り落とされ、0.39月分の支給に留まるものだった。一方、12月期期末手当は、1.3月分が支給されることが4月1日時点で想定されていたことから、年間では1.69月分の支給と考えられていた。

施行状況調査では、期末手当の支給月数予定を聞いているが、支給月数を値切って支給する自治体が見られ、全国の2936回答自治体（一部事務組合を含む）の4分の1にあたる788自治体で1.69月分に満たない支給月数であると回答している（9県、1政令市、241市区、277町村、260一部事務組合）。

神奈川県内の自治体における状況を示したのが表10である。

県と川崎市、相模原市はマニュアル通りの年間1.69月、横浜市は1.9875月、市町村・一部事務組合は、概ねマニュアル通りの1.69月であるものの、それに満たない支給月数だった自治体は、秦野市0.845月、葉山町のパートタイム1.3月、箱根町1.3月、湯河原町0.845月、秦野市伊勢原市環境衛生組合0.845月、湯河原町真鶴町衛生組合0.845月である。

## おわりに一働かせる側の改革の必要性

2021年3月26日、NHKは、神奈川県で発

生した雇止め事件について、「コロナで予算削減 10年以上勤続の非正規公務員が『雇い止め』」と題して以下のように報じた。

新型コロナの影響による予算の削減によって、神奈川県庁で10年以上働いてきた「非正規公務員」の30代の女性が「雇い止め」になりました。専門家は「公共の仕事に担う非正規が立たされている、不安定な立場を浮き彫りにしている」と指摘しています。

弁護士などによりますと、神奈川県庁の福祉関係の部署で働く「非正規公務員」の30代の女性は、10年以上、専門的な相談員を務めてきましたが、先月、来年度は契約しないと通知されたということです。

県は、新型コロナの影響による予算の削減で事業を見直し、ポストを廃止することが理由だとしていますが、業務そのものとはなくなるとのことです。

民間であれば、同じ会社で5年を超えて働いた場合、本人が希望すれば無期雇用へ切り替えることが企業に義務づけられていますが、自治体で働く「非正規公務員」にこうしたルールはありません。

女性は3月25日夜、オンラインで会見し、出産を控えているとしたうえで「長年勤めてきた職場から、あっけなく契約更新をしないと伝えられました。公の機関で非正規

表10 2020年度の神奈川県内自治体会計年度任用職員の期末手当年間支給月数（2020.4.1現在）

	回答 団体数	1.69月未満		マニュアル通り、1.69月		1.69月超2.6月未満		2.6月		2.6月超	
		数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
神奈川県	1	0	0.0%	1	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
政令市	3	0	0.0%	2	66.7%	1	33.3%	0	0.0%	0	0.0%
市区	16	1	6.3%	13	81.3%	1	6.3%	1	6.3%	0	0.0%
町村	14	3	21.4%	11	78.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
一部事務組合等	13	2	15.4%	10	76.9%	0	0.0%	1	7.7%	0	0.0%
合計	47	6	12.8%	37	78.7%	2	4.3%	2	4.3%	0	0.0%

出典）総務省施行状況調査の個票より筆者作成。

の立場が十分、守られず悔しいです。産後すぐの再就職は難しく、妊娠中の通知である点も疑問を感じます」と訴えていました。

これについて神奈川県は「事業の見直しを行い、業務全体の縮小の中で女性のポストは必要ないと判断された。それについては本人にも説明している。そもそも単年度の契約による任用なので、妊娠とは時期がたまたま重なっただけだ」としています。

この事件に限らず、会計年度任用職員制度導入後、数多くの雇止め事例が頻発している。多くは長期間にわたり繰り返し任用されてきた非正規公務員で、これまでの実績・経験も顧みられず、任期満了を理由に、妊娠中でも、簡単に雇用を奪われてしまう。

官製ワーキングプアといい、不安定雇用といい、このような非正規公務員にとって不利益な取り扱いが、なぜ「適法」なものとして放置されているのか。

その答えの一つは、非正規公務員の処遇改善や雇用安定に向けた法的義務を、民間事業者と異なり、国・地方自治体の使用者が免れているからである。

正規・非正規間の不合理な格差の解消を目的とし、同一労働同一賃金の実現を基本原則とする短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律では、短時間・

有期雇用労働者から求めがあったときは、短時間・有期雇用労働者と通常の労働者との間の待遇の相違内容および理由等について説明しなければならないことを事業主に義務づけている。

だが同法は公務員には非適用である。したがって、使用者たる国・地方自治体の任命権者ならびにその委任を受けた者は、説明責任を負わず、非正規公務員からのワーキングプア水準の賃金で働かせることの異議は、「問答無用」とばかりに受け付けられない。

また労働契約法も非適用である。ゆえに使用者たる自治体の任命権者には、必要以上に短い有期労働契約を反復更新しないとする配慮義務（同法 17 条 2 項）はない。期間の定めのない労働契約への転換（同法 18 条）もなく、任期を更新し引き続き 5 年以上にわたり同一人物を雇用していても無期転換させる義務もない。雇止め法理（同法 19 条）も非適用のため、解雇と見紛うような雇止めを任命権者の都合でいつでも行使できる。

表 11 は、10 年以上同一の者を同じ職種に任用している自治体数を表したものである。都道府県では事務職員、市区町村では保育士を中心にして、一部事務組合等を除く全自治体の 7 割近い 1193 自治体で、繰り返し任用により在職期間が 10 年以上に及ぶ者がいる。

また、神奈川県地方自治体では、施行状

表 11 10 年以上同一の者を同じ職種に任用している地方自治体数（2020.4.1 現在） 単位：団体数

	自治体数	10 年以上同一の者が同じ職種へ任用される場合の有無		主な該当職種											
				事務職員		教員講師		看護師等		保育士		給食調理員		消費生活相談員等のその他分類	
都道府県	47	36	76.6%	16	44.4%	5	13.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	10	21.3%
政令市	20	13	65.0%	4	30.8%	0	0.0%	1	7.7%	3	15.0%	0	0.0%	2	10.0%
市区	795	600	75.5%	156	26.0%	9	1.5%	34	5.7%	223	28.1%	27	4.5%	98	12.3%
町村	926	544	58.7%	116	21.3%	13	2.4%	30	5.5%	198	21.4%	40	7.4%	69	7.5%
合計	1,788	1,193	66.7%	292	24.5%	27	2.3%	65	5.4%	424	23.7%	67	5.6%	179	10.0%

出典) 総務省「会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査」の集計個票より筆者作成。

注) 一部事務組合等は除く。

況調査によれば、神奈川県、3 政令市、9 市、9 町村、2 一部事務組合で、10 年以上同一の者を同じ職種に任用（見込み）する職員がいると回答している。その職種は、教員・講師、外国語指導助手（ALT）、保健師、放課後児童指導員、保育士、女性センター相談員、市民相談員、消費生活相談員、法務相談員、児童相談員、介護保険認定調査員、手話通訳士等で、長い臨床経験と専門性を要する職ばかりだ。

神奈川県から雇止めされた女性もその一人である。そして労働契約法が適用されていれば、無期転換申し入れ権を有する。

だが同法が非適用なので、任命権者は雇用継続に関する大幅な裁量権を有し、一方、非正規公務員の側は雇止めの恐怖を抱えながら公共サービスを遂行する。

いま、公共サービスは、このような制度的格差の下にある非正規公務員によって提供されている。はたしてサステナブルだろうか。

#### 【注】

- 1) 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会、1991 年、2 頁
- 2) 詳細は、拙著『非正規公務員のリアル』日本評論社、2021 年の第 3 部「欺瞞の地公法・自治法改正、失望と落胆の会計年度任用職員制度」を参照されたい。

3) 全国の地方自治体の非正規化状況については、拙稿「会計年度任用白書 2020」『自治総研』（514）2021 年 8 月号を参照。本稿では、必要な限りにおいて、この拙稿より転載した。

4) 施行状況調査（概要）2 頁。谷口拓郎「会計年度任用職員制度等に関する調査結果について」『地方公務員月報』（694）2021.5、88 頁。

5) 施行状況調査（概要）1 頁。前掲注 4、谷口論文、89 頁。

6) 2021 年 7 月、女性非正規公務員の当事者団体である「公務非正規全国ネットワーク（はむねっと）」が実施した「公務非正規労働従事者への緊急アンケートの第一次結果報告」が公表された。ここには会計年度任用職員制度の導入により処遇が悪化し、正規公務員との待遇差を訴える声が多数寄せられている。当アンケート結果は、はむねっとのホームページで閲覧できる。

<https://nrwwu.com/survey-2/899/> 2021 年 8 月 6 日最終閲覧。

7) 2020 年度人事院勧告で、期末手当の支給月数が 0.05 月分引き下げられることになり、2020 年度の実際の期末手当の支給月数は、正規公務員で 2.55 月、会計年度任用職員で 1.64 月となった。

【連載】第2回

## ドイツで実体験した新型コロナ感染症対策について

—2019年9月から2020年8月までの海外研修報告を兼ねて—

山梨県立大学国際政策学部教授

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事 熊谷 隆一

### 目次

(第1回 190号)

1. ドイツ到着—2019年9月
2. 順調に始まったドイツでの研修
3. 身近に迫ってきた新型コロナウイルスの足音—2020年2月
4. ドイツにおける新型コロナウイルス感染者発見と素早い対応

(第2回 191号)

5. なぜドイツではパンデミックに対する備えができていたのか
6. 3月に入って激変したドイツでの研修生活
7. 連邦政府と各州政府の合意に基づく3月の感染症対策
8. 感染症対策の基盤となるドイツの連邦制

(第3回 192号)

9. 3月末から4月中旬にかけての研修生活—ロックダウンとオンライン—
10. 4月中旬から下旬にかけての規制緩和
11. 4月中旬から5月上旬にかけての研修生活—生活必需品となったマスク—

(第4回 193号)

12. 5月上旬における規制緩和
13. 5月上旬から6月下旬にかけての研修生活—徐々に緩和される規制と日常—
14. 6月中旬における規制緩和とコロナ警告アプリ
15. 6月3日に公表された「景気パッケージ」

(第5回 194号)

16. 7月における規制緩和
17. 7月から8月にかけての研修生活—帰国に向けた準備と研修の総括—
18. 8月における規制強化
19. 無事に帰国

### 5. なぜドイツではパンデミックに対する備えができていたのか

できるだけ多くの市民にPCR検査を行うというこの戦略とともに注目すべきは、ドイツでは人工呼吸器付きの集中治療室(ICU、intensive care unit)が多数準備されていたことである。ジョンズ・ホプキンス大学の集計によれば、2020年3月31日の朝の時点で、イタリアの感染者数101,739人、死者11,591人で致死率は11.4%だったが、ドイツの感染者は66,885人、死者645人で致死率は0.96%だった。この差の主因として、日本集中医療学会は集中治療体制の違いであると指摘している<sup>3)</sup>。

3月初めの時点で、ドイツには2万5千床があった。これはヨーロッパで最多で、2012年のデータ<sup>4)</sup>によれば、人口10万人当たりのICUベッド数は、ドイツが29.2床、イタリア12.5床、スペイン9.7床であった。日本は5.6床であるが、ICUと病棟の中間的な重症度の患者を主に扱うハイケアユニット等をすべてICUと見なしてカウントすれば13.6床となる<sup>5)</sup>とのことである

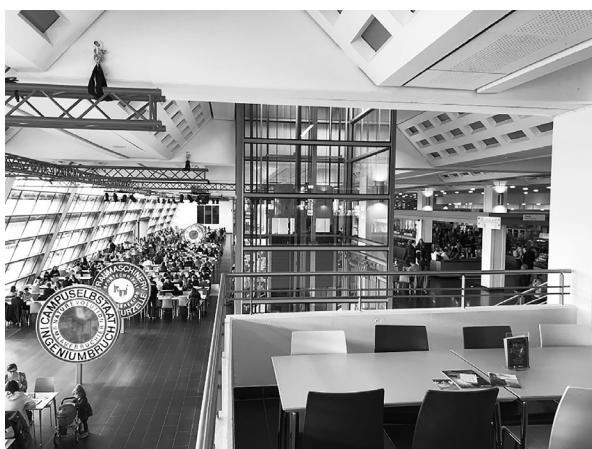
なぜドイツでは、このようにパンデミックに対する備えができていたのだろうか。それは8年前に、科学者たちと連邦政府がパンデミックを想定していたからであると考えられる。

ドイツ政府は 2013 年 1 月 3 日、連邦議会に『2012年防災計画のためのリスク分析報告書』<sup>6)</sup>を提出した。この報告書は、ドイツ連邦保健省の下にある公衆衛生研究機関ロベルト・コッホ研究所 (RKI, Robert Koch-Institut) や連邦防災局などが 2012 年 12 月 10 日に作成したものである。

この報告書の中では、現在の新型コロナとよく似た「未知のコロナウイルス」によるパンデミックを想定したリスク分析が行われている。終息までに 3 年間で 3 つの波があり、患者数が医療資源を上回るため医療崩壊が起これ、ドイツだけで合計 750 万人が亡くなるという最悪のシナリオが想定されていた。この報告書に基づき、早くからドイツ政府は自治体や医学界にパンデミックに備えるよう要請していたのである。

## 6. 3 月に入って激変したドイツでの研修生活

話を個人レベルに戻すと、3 月に入って、ドイツ語会話教室のクラスメイトの雑談の中にもコロナウイルス感染の話が頻繁に出てくるようになる。授業中も咳をする際は手で口を覆うのではなく、衣類の袖を使うように教員から注意される。2020 年 3 月 9 日 (月) 時点



写真⑬ メンザ (学生食堂)

では、ファーマシーの消毒用ハンドジェルが品薄になったくらいだが、3 月 13 日 (金) にはトイレトペーパーもみるみる激減、そしてスパゲッティなどの保存が利く食材がスーパーから完全に姿を消した。

3 月 13 日 (金) は、今思えば大きな節目になった一日だった。約 30 人の生徒が参加するドイツ語会話の授業も普通に行われた。授業後、数名のクラスメイトと一緒にメンザ (Mensa、学生食堂) へ行って、歓談しながら昼食を食べた。その後、クラスメイトと別れて大学図書館に普通に寄ってから、研究室に向い、そこで仕事をした。ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、3 月 16 日 (月) から 4 月 19 日 (日) まで小学校が閉鎖になるというニュースが入ってきたのもこのときだった。

翌日の 3 月 14 日 (土) にいつものように大学図書館に行ったところ、急遽土日休館となっており、月曜日に再開という張り紙がしてあった。が、週が明けてもそのまま休館継続となってしまった (結局、帰国する 8 月末時点でも閉館されたままだった)。実は、メンザ (学食) も 3 月 13 日 (金) をもって休業となってしまった (こちらも 8 月末時点でも休業だった)。

3 月 14 日 (土)、大学図書館は休館になっていたのも、研究室に入れるかどうか心配だ



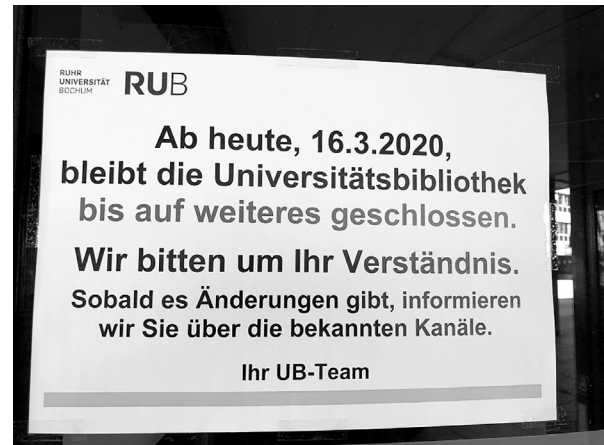
写真⑭ メニューの一例 (ビーフシチューとじゃがいも、サラダ)



写真⑮ 3月14日・15日大学図書館閉館のお知らせ

ったが、いつものように利用できたので、ホッとした。大学図書館は日曜日でも早朝から深夜まで開館しているので、通常は午後から利用させてもらうのだが、この日3月15日（日）は急遽の休館で利用できない。もともと研究室は日曜日は立ち入り出来ないなので、その日はゲストハウスで過ごしていた。そこに、SNSでドイツ語会話教室が明日16日から中断になったとの連絡が入ってきた。

さらに、3月16日（月）の朝、ボグミル教授に指導を受けている大学院生のハフナー氏からメールで、明後日の水曜日から研究室への立ち入りが禁止になるとの連絡が入った。当面利用禁止なので、研究に必要な荷物はゲストハウスへ持って帰るようにとのことだった。これで、3月18日（水）から、大学図書館も研究室も利用できなくなってしまった。11月に引っ越してきた大学敷地内のゲストハウスは大学のWi-Fiがほとんど入らない。どういう訳か、キッチンの特定の場所でのみ微弱な電波が受信できるが、とても不安定である。日本から持参した国際ルーター（Wi-Fi機器）は月に最大5ギガまでなので、最終手段としてしか使用できない。ところが、ゲストハウスの地下室にある共同洗濯室は大学のWi-Fiがよく入る。その後、主要なメール等は、この地下の洗濯室で受信することとなる。そのようなカオス的な日常で、体調も優れず



写真⑯ 3月16日も閉館の張り紙

左耳が難聴気味になり、まさに踏んだり蹴ったり状態となってしまった。そこへさらに、3月23日（月）に外出禁止令が発動されるとの情報が入ってきた。

## 7. 連邦政府と各州政府の合意に基づく3月の感染症対策

3月12日、連邦政府と各州政府の合意に基づくガイドライン（Leitlinien）が発表された。その日の記者会見においてメルケル首相は、既にシュパーン保健相が「参加者が1000人を超えるイベントの中止」を呼びかけているが、より小規模のイベントについても中止を推奨した。また、幼稚園や学校の閉鎖についても言及した。

そして、3月12日および16日に連邦政府と各州政府が合意したガイドラインが公表された。その後、各州は様々な規制を定めた州政令（Verordnung）を発令したが、その内容は州によって異なっていた。EU及びシェンゲン域外からのすべての不要不急の渡航について入国制限の措置を取った翌日の3月18日、メルケル首相は、新型コロナウイルス感染症対策に関し、異例のテレビ演説を行い、「事態は深刻です。皆さんも深刻に捉えていただきたい。ドイツ統一、いや、第二次世界大戦以来、我が国における社会全体の結束した行動



が、ここまで試された試練はありませんでした」との強い危機感を表明した。そして、連邦政府と各州政府がどのような取り組みを進めているか、さらに市民一人ひとりに何ができるのかについて懇切丁寧に説明した。

3月22日に発表された連邦政府と各州政府の合意に基づくガイドラインは、以下のよう  
に、ドイツ全域における統一的な規制を含むものとなっていた<sup>7)</sup>。3月23日から、同じ世帯に住む家族や仕事で必要な場合を除き、公共の場で3人以上の市民が集うことは禁止。ただし、単独や家族での散歩やジョギングは許される。屋外でも他人との間で最低1.5メートルの距離を取らなければならない。食料など生活必需品の購入や、通院、テレワークができない仕事などを除く外出は禁止され、スーパーや薬局、銀行などを除く商店は閉鎖。テイクアウトを除く飲食店や理髪店の営業を禁止、違反者には厳しい罰則が科される。例えばノルトライン＝ヴェストファーレン州では、公共の場で3人以上集っていた場合、1人当たり200ユーロ(2万4000円、1ユーロ=120円換算)の罰金となる。バイエルン州政府のゼーダー首相は、これに先立って3月21日から外出制限令を施行した。

## 8. 感染症対策の基盤となるドイツの連邦制

ドイツは連邦制を取っているため、外交や国防以外の分野は基本的に州政府の管轄下にある。それぞれの州における経済や教育等については連邦政府の権限は及ばない。もちろん、ドイツ全体に関する懸案事項については連邦政府が関与する。とはいえ、これは一般論なので、個別の施策については、関連法について詳しく見る必要がある(以下、「ドイツにおけるCOVID-19(新型コロナウイルス感染症)への立法対応 連邦と州の権限配分

及び行政情報法の観点から」<sup>8)</sup>を参照)。

新型コロナウイルス感染症対策に関しては、2020年3月27日に「感染症予防法」が改正された。感染予防法は16の章からなる(第1条～第77条)。改正前は、感染症予防法の実施主体は州政府および州の行政機関であることが一貫して規定されていた。「連邦政府は、ロベルト・コッホ研究所の任務(各州からの報告を調整し、国際機関と連携し、学術的な研究により支援等を行うこと。旧4条)を除き、危機が発生した場合でさえも、感染症の予防、特に伝染病対策のための補完的権限すら有していなかった。連邦・州の間の情報流通に関する計画策定など(旧5条)に限定されていた」<sup>9)</sup>のである。

したがって、2020年3月に行われた措置は、全て州政府によるものである。連邦首相と各州首相が合意したガイドラインがあるものの、具体的な法的効果を伴った市民生活に影響を与えたのは「感染症予防法第28条に基づく州政府の(一般)処分か、第32条に基づく州政府の法規命令としての州政令である」<sup>10)</sup>。

従前の感染症予防法を改正するために3月27日に成立したのが「全国規模流行状況住民保護法」であり、全7条からなっている。まず、第1条<sup>11)</sup>では、感染症予防法の改正内容が定められている。第2条及び第3条では、第1条での感染症予防法改正の段階的廃止について規定しており、第7条と合わさって、この法律の時限的性質を基礎づけている。第4条は、世界保健規則実施法を改正し、旅客データの提供要求に関する権限を、公衆衛生当局に与えている。第5条は、2つ以上の州が関係するヘルスケア及び健康研究におけるデータ保護監督を定めている。第6条は、新型コロナウイルス感染症の流行過程における保健目的の事柄のための特別規定として、病院等を迅速に建築することができるよう、事業の実施者が連邦政府、連邦州、地区または市町村又は前記

のいずれかとの契約により委託を受けた第三者である場合に限り、必要な範囲に限って、事業許可の例外を認めるものである。第7条は、この法律の発効について定めている（横田・阿部、前出 pp.8-9）。

改正後の感染症予防法第5条第2項は、「全国規模の流行状況の枠組みの中で、連邦保健省は、州の権限を損なうことなく、以下の権限を与えられるものとする」として、州の権限を損なわない旨を明示している。ここでいう州の権限とはあくまで感染症予防法における州の権限であり、従来と同じく州の「所轄官庁」や「州政令」が中心となる条文構造のことを指している。他方、立法管轄の観点からは、基本法第31条が「連邦法は州法を破る」として連邦法の優位を定めており、それ故、改正によって感染症予防法において連邦保健省に認められた権限を州法において剥奪することはできないと考えられる（横田・阿部、前出 p.15）。

### 【注】

- 3) 「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に関する理事長声明 2020年4月1日」（日本集中治療学会、<https://www.jsicm.org/news/statement200401.html>）。
- 4) 「ヨーロッパにおける救急医療ベッド数のばらつき」（Rhodes, A., Ferdinande, P., Flaatten, H. et al. The variability of critical care bed numbers in Europe. *Intensive Care Med* 38, 1647-1653 (2012). <https://doi.org/10.1007/s00134-012-2627-8>）。
- 5) 「新型コロナウイルス感染拡大時における我が国の集中治療の現状と課題」西田修く日本集

中治療医学会理事長）、<https://www.covid19-jma-medical-expert-meeting.jp/topic/1121>）。

- 6) 『2012年防災計画のためのリスク分析報告書』（Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/120/1712051.pdf>）。
- 7) このような規制が経済に与える影響は大きく、大手の自動車メーカーは生産を中止し、航空業を始めとした旅行関係業界は大打撃を受け、中小企業や食品以外の商店、レストラン経営者らは突然売上高がゼロになった。このため連邦議会は、3月25日に戦後最大規模の経済支援法案を可決した。ドイツは2014年以来財政黒字を継続してきたが、2020年は1560億ユーロ（18兆7200億円、1ユーロ=120円換算）の国債を発行し、資金を調達した。
- 8) 横田明美・阿部和文著「ドイツにおけるCOVID-19（新型コロナウイルス感染症）への立法対応 連邦と州の権限配分及び行政情報法の観点から」（JILIS レポート Vol.3No.2、<https://jilis.org/report/2020/jilisreport-vol3no2.pdf>）。
- 9) 横田・阿部、前出 p.7
- 10) 横田・阿部、前出 p.7
- 11) 第1条は、感染症予防法の改正内容を定めており、具体的には、ロベルト・コッホ研究所の任務（第4条）、連邦保健省の権限追加（第5条の全面改正）、全国規模の流行状況時の医療体制（第5a条の新設）、保護措置（第28条の文言の明確化）、保育施設・学校の一時的閉鎖等に伴う収入減少への補償（第56条～第58条、第66条）、制裁金条項（第73条）についてである（横田・阿部、前出 p.8）。

【リレー寄稿】

## 『枝野ビジョン—支え合う日本—』を読む 1

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充

コロナ禍で深刻化する生活困窮者支援の現場で「公助が見えない」と言われている。自然災害の激甚化も重なって保健所や病院、福祉事務所、交通、清掃など自治体の現場はフル回転だ。「官から民へ」の名のもとに職員数を減らし、非正規化し、外部化してきた今日の自治体は、自助と共助を支え、機能させる「公助」足りえているか。「機能する政府」を掲げる「枝野ビジョン」を手掛かりに、新自由主義の弊害を克服する新たな運動への提言を佐野理事長に執筆いただいた。

枝野幸男(2021)：『枝野ビジョン—支え合う日本—』、文春新書 1314、235p.

### 1. 読むにあたって—今の日本社会は—



スポーツの祭典オリンピックが終わった。コロナ禍、さまざまな問題を、「世界の安全と幸せのために何としても開催しなければならない」との理由のもとに右往左往したが、オリンピック関係者の使命感で実践され、どうにか乗り切り、ほっと胸を撫で下ろす形で終演を迎えた。一般国民としては、コロナに疲れた混沌とした世界に一条の光明を期待し、テレビ観戦した。アスリート達は、いつものオリンピックどおりに活躍していた。感動した。

一方、華のセレモニーであるはずの開会式と閉会式は、ともにワクワク感のない催し物で終わってしまった。日本の文化・伝統・歴

史、そしてコロナ禍の日常をイメージした出し物と映像で構成されていたが、全体としての調和がとれておらず、小間切れで脈略のないものだった。コンパクトで環境に配慮した「地球にやさしいオリンピック」の演出も見えてとれなかった。開催前のメッセージ「震災復興五輪」・「コロナを克服したオリンピック」はプロパガンダだったのか。いったい何を、国民と世界に向けて言いたかったのか、2式典における演出の真意は分からずじまいである。

詰まるところ、「阿吽の呼吸のもとに皆納得してしまう」日本社会に根付いている共同体の構成員意識が、ものの見事に今回の式典演出に出てしまった。これでは世界を感動させられない。残念無念である。

養老孟司は『バカの壁』（新潮新書）の中で、「日本人が好きな『世界は一つ』とか『人類みな兄弟』といったフレーズは、かつての共同体への幻想によって支えられている。なぜなら、共同体の論理を世界規模に拡大して考え

ている」(共同体の崩壊)と言っている。

共同体は皆平等が建前である。事が起きたとき、日本の共同体では個の力や働きによる解決策よりも、全体としての調和を優先した解決策を選択することが多い。それ故、事が立て続きに起きてしまった場合、個々に調和優先の解決を図ることを旨とするため、先を見通した戦略的な策を打ち出すことが出来ない。つまり、日本の共同体は、発展のために機能を高めていくことよりも、存続のために調和を持って維持していくことを、旨として活かしていると言える。

このような共同体によって構築されている現代日本に、「保守本流」を自称する立憲民主党の枝野幸男代表が、2014年ごろから総理になるための準備と覚悟を示すために執筆し始めた、目指す社会の未来像を提示する『枝野ビジョン』を2021年春に発表した。

## 2. 保守であるリベラル政党の結党までの歩み

政治家としての枝野は、1993年7月の衆議院議員選挙に日本新党の公募候補者として旧埼玉5区から出馬し、手作り選挙で2位当選を果たした時から始まっている。29歳、弁護士からの転身であった。

1996年9月に結成した(旧)民主党が1998年4月合流再結成して、民主党を誕生させた時、枝野は、民政党の岡田克也と新党友愛の川端達夫らと新党基本理念をまとめた。枝野が結党に尽力した民主党は2009年から2012年の1198日間、連立政権与党時代を過ごし、二大政党時代の到来を期待させてくれたが、花蕾は開かず、2016年3月の民進党への転身によって、結党以来18年の歴史に幕を下ろしてしまった。この時の新党名案には、立憲民主党の名もあったが、「電話世論調査」結果をもとに、民進党にしたと言われている。

民主党は、民主中道を基本理念とし、リベラル政治の実現を理念とする政党として登場したが、再編と改称を繰り返した出入りの激しい政党のイメージ



が最後まで付きまとい、捉え所を見つけるのに頭を使わせられる政党であった。

民進党になっても、地に着いた政党運営が為されることは無く、森友学園問題がクローズアップされた2017年には、党内統制が機能不全状態に陥り、9月に希望の党との合流が決まったが、当時、民進党代表代行であった枝野は、政治理念に同意できず、小池百合子東京都知事が率いる希望の党との合流に加わらなかった。10月に枝野は、立憲主義・草の根民主主義を掲げて仲間と(旧)立憲民主党を結党し代表になった。民進党は2018年5月に国民民主党に転身した。

日本のリベラルな政治集団は、これまで再編と改称を繰り返して来た。枝野は、日本新党・民主の風・新党さきがけ・(旧)民主党・民主党・民進党・(旧)立憲民主党・立憲民主党と所属政党を変えてきているが、これは政治理念を曲げることなく、日本の政治舞台に立ち続け、『枝野ビジョン』を実践するための行動であったと理解する。

枝野は、民主党に所属していた時から一貫して保守・保守本流を自任し、保守でありリベラルであるとする政治理念を自負し続けている。2020年9月15日には、(旧)国民民主党

と民進党の流れを汲む無所属議員などを合流させて立憲民主党を設立した。政党名と政党ロゴマークを(旧)立憲民主党と同じにしているのは、野党第一党としての立憲民主党の地盤固めに入った感を読み取ることが出来る。

### 3. はじめにと目次

そろそろ『枝野ビジョン—支え合う日本—』を読んでいく。枝野は、『枝野ビジョン』の真意と目指している社会について、「はじめに」(9ページ)で語っている。

要約すると、枝野は、2017年10月2日に、一人、(旧)立憲民主党の設立を宣言した。枝野がこれまで所属してきた政党は、民主中道を基本理念としたリベラル政治の実現を目指していた。立憲民主党は、リベラル・中道左派・進歩的保守などと評されているが、あらためて所属する議員の政治的な立ち位置と政治理念を確かめてみると、中道・左派・右派などが存在しており、この評価に納得する。この状況を踏まえて、枝野は、一貫して保守本流・保守政治家であると主張し続けながら、「多様性を認め合い、困ったときに寄り添い、お互いさまに支え合う」社会を目指し、社会を「下から支えて押し上げる」政策を執るリベラル政治を推進していくことを、「『保守』であり『リベラル』である」を政治理念・政治哲学としている。これは、『枝野ビジョン』の根幹である。

枝野は、リベラルと保守は対立概念ではなく、異音同義の概念であると主張している。政治的・社会的な自由を尊重し、多様な価値観を認め、お互いに支え合うことを基本とする社会的な平等を確保するための政治姿勢は、保守+リベラルそのものであると言っている。

「はじめに」からは、政治理念の正当性を主張しつつ、日本の政治を主導していく戦略を留まることなく推進している姿勢を読み取

ることが出来た。一方、日本の文化、歴史と伝統を重要視し、上意下達による急激で画一的な社会変化を求めず、地域社会における積み重ねによる成果を評価して、急がず着実に世の中を良くしていこうとする姿を見出すことも出来た。

「はじめに」から読み取ることができた枝野の主張が、第1章～第11章にどのように書き込まれているのか、大いに興味を惹かれるところである。目次は、「第1章 『リベラル』な日本を『保守』する／第2章 立憲民主党結成に至る道筋／第3章 新型コロナウイルス感染症が突きつけた日本の課題／第4章 そもそも日本は今、どこにいるのか？／第5章 新自由主義の限界／第6章 近代化の先にある社会の理念／第7章 『支え合い』の社会における経済／第8章 これからの成長の芽はどこにあるのか？／第9章 『機能する政府』へのアプローチ／第10章 支え合う社会のためのいくつかの視点／第11章 地に足の着いた外交・安全保障」から成り、各章主題を論じている。

注目すべきは、第3章・第6章・第7章・第9章・第10章である。これらの5つの章は、巻き表紙の折り込みに記されている「『保守本流』を自称する立憲民主党の代表が、その真意と、目指す社会の未来像を提示する。明治維新以来の『規格化×大量生産型社会』の限界と、互いに『支え合い、分かち合う』社会の必要性を訴え、もう一つの選択肢を指し示す。」を読み解くための基本的な主張の部分だと判断した。

今回は、『枝野ビジョン』を手にして読み始めた時にすんなり枝野の世界に入っていくことができるようにとの勝手な思いから、枝野幸男の政治姿勢と歩みについて書き込んでみた。

上記の5つの章を軸とする本論については、今回の「『枝野ビジョン—支え合う日本—』を読む2」で読み解いてみたいと思う。

第36回 自治総研セミナー

# 自治から考える 「自治体DX」

オン  
ライン  
開催

## 「標準化」「共通化」を中心に

- ・自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画が国によって策定され、それぞれの自治体は否応なく対応に迫られようとしています
- ・確かに技術革新は私たちの生活や仕事を豊かにする可能性をもっていますが、その目的に反する結果を生む可能性にも目を向けておく必要があります
- ・「標準化」「共通化」を中心に、情報連携や官民データ活用などを含めて、自治の視点から、自治体DXの背景、現状、課題を考えます

DX  
Digital Transformation

2021年

9 | 18. 土

10:00～15:00

### YouTube Live によるライブ配信

どなたでもご参加いただけます

当日は自治総研のウェブサイト  
(<http://jichisoken.jp/>) から  
配信サイトにアクセスしてください

参加無料  
事前登録  
なし



問題提起 | 其田茂樹 (自治総研)

講演 | 牧原 出 (東京大学)

報告 | 松岡清志 (静岡県立大学)

三木由希子 (情報公開クリアリングハウス)

パネル討論 | 牧原 出・松岡清志・三木由希子・其田茂樹

主催 公益財団法人 地方自治総合研究所 | TEL.03-3264-5924 <http://jichisoken.jp/>

## 編集後記

かつてない新型コロナ感染拡大の最中、今月22日に行われた横浜市長選挙において、山中竹春氏が首相肝いりの自民候補や現職の林文子氏らを破って当選した。カジノ誘致の即刻撤回を公約に掲げた山中氏の当選により、IR誘致は大きく転換するであろう。この間、IR誘致「白紙」を掲げて2017年市長選で3選した林市長のその後の方針転換、IR誘致の是非を問う住民投票条例案の否決と、IRをめぐる民意は軽視され続けてきた。そうした中、横浜市民は今回の市長選で改めて民意を突き付けたといえよう。今回の市長選で問われたものは何か、次号で改めて考えたい。

さて、本号掲載の佐藤論文では、東日本大震災から10年を経た被災地の現状について、写真を交えて報告していただいた。10年前、私も岩手県大槌町で泥かきに従事したが、復旧当時の風景と現在の写真を比較すると、復興の進展を実感する。一方、更地が目立つ造成地の写真は、長期間を要した空前のインフラ整備と待ったなしの住民の暮らし再建の不整合を物語っている。

上林論文では、会計年度任用職員制度の導入を踏まえ、神奈川県内自治体における非正規化の状況について分析していただいた。制度導入後も非正規公務員の処遇改善は不十分で、差別的な法的扱いも未だ解消されていない。自治体内部の人事管理の問題にとどまらず、個人の尊厳に関わる人権問題として考えるべき問題である。(野口 鉄平)

### 公益社団法人神奈川県地方自治研究センター 第25回定時総会

次の通り定時総会が開催され、いずれの議案も承認された。

■開催日時 2021年6月18日(金) 14:00~14:45

■開催場所 神奈川県地域労働文化会館

■会員数

団体会員 40名

個人会員 31名

総会員数 71名

■出席会員数

出席会員 57名(書面表決19名、委任状30名含む)(定足数36名)

■議案

第1号議案 2020年度事業報告および計算書類の承認について

第2号議案 役員の選任について

【退任理事】大沢宏二

【新任理事】野坂智也

### 公益社団法人神奈川県地方自治研究センター 第42回理事会

次の通り理事会が招集され、決議事項が承認された。

■決議の省略による

■理事会の決議があった日 2021年6月25日

■理事総数15名の同意書及び監事総数2名の承認書

■理事会の決議事項

野坂智也を業務執行理事に選定し、常務理事(事務局長)とする。

2021年8月25日

## 自治研かながわ月報第191号(2021年8月号, 通算255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 野坂智也 定価1部500円

〒232-0022 横浜南区高根町1-3

神奈川県地域労働文化会館4F

☎045(251)9721

FAX 045(251)3199

<https://kanagawa-jichiken.or.jp/>

E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp

☆センターのウェブサイト (<https://kanagawa-jichiken.or.jp/>) をご利用ください。→



## 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 762 円+税) 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。