

# 自治研

# ぎふ

JICHIKEN  
GIFU

## 特集

1

働き方改革としての非正規公務員問題  
— 公務員志望者激減の中で —  
上林陽治 立教大学コミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科特任教授

2

公務員の弁償・賠償責任  
— 岐阜市の事案に関連して —  
三谷 晋 岐阜大学地域科学部准教授



Vol.  
139

# 自治研ぎふ

初代理事長 中村波男 書

今日、私たちが、あらためて地方自治を問い直すことは、日常的な運動として、岐阜県の自治体問題の具体的な課題に取り組むことを意味します。大小さまざまなプロジェクトを、生活とのかかわりでとらえ、みんなで研究する—これが「岐阜県地方自治研究センター」の願いです。これは、多くの階層の、そして多くの県民の参加によって、岐阜県の地方自治発展の「決して小さくない要素」を創り出すと信じます。



JICHIKEN GIFU

Vol.139

3

道標

4

特集1

上林陽治 = 立教大学コミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科特任教授

働き方改革としての非正規公務員問題 — 公務員志望者激減の中で

公務員志望者の激減や若手職員の離職、採用内定の辞退、専門職の不足が深刻な問題となっている。非正規公務員問題と正規公務員の現状について、人事管理全般にわたる課題を指摘している。(2024年6月22日に開催したセンター第47回総会記念講演より)

24

特集2

三谷 晋 = 岐阜大学地域科学部准教授/岐阜県地方自治研究センター研究員

公務員の弁償・賠償責任 — 岐阜市の事案に関連して

岐阜市において職員に対する損害賠償事案が発生した。今回は職員への弁償・賠償責任について説明した後、岐阜市の案件について、岐阜市報告書、組合報告書、監査報告書、をもとに検討をした。

35

地域レポート1

石原宏基 = 岐阜市議会議員

岐阜市における環境保全に向けた取り組みについて

38

地域レポート2

小原一喜 = 大垣市議会議員

大垣市における家庭系ごみ有料化制度の導入について

42

報告

センター事務局

協働研究「各務原市のまちづくりと市民活動の現状と課題」について

50

編集後記



## 袴田巖さんの無罪判決に寄せて

岐阜県議会議員 渡辺嘉山



2024年9月26日、嬉しいニュースが届きました。静岡地裁は、袴田巖さんに無罪判決を言い渡しました。これは、『1996年、静岡県清水市（現静岡市）の味噌製造会社専務宅で一家4人が殺害された罪に問われ、逮捕された従業員の袴田巖さんが、捜査段階において犯行を「自白」。裁判では一貫して無罪を主張したが、1980年に死刑が確定。その後1981年、2008年の2度にわたる再審請求が行われ、昨年3月再審開始が確定。9月26日無罪判決』となった冤罪事件です。同地裁の国井裁判長は判決の中で、「証拠とされた衣類は偽装工作、検察の自白調書は、被告に苦痛を与え供述を強制する非人道的な取り調べで作成され任意性に疑問。実質的な捏造」と批判しています。

検察は10月8日、控訴を断念。逮捕から58年、これでようやく、袴田さんの無罪が確定しました。この先、刑事補償法に基づく補償金を請求することはできますが、長い苦難の時間を取り戻すことは誰にもできません。それでも、袴田さんは「人」としての生活をやっと取り戻すことができました。これからは、穏やかな生活を送っていただきたいものです。

10月9日の朝日新聞社説では、「袴田さんの無罪確定へ、この不条理から何を学ぶ」というタイトルのもと、この理不尽をどう救済できるだろう。誤った判決によって半世紀近く自由を奪われ、死刑執行を恐れて心を病んだ。この上ない人権侵害を起こしたと、関係機関の責任の重さを論じています。自白の強要や証拠の捏造。捜査機関におけるこれらの

行為は、あくまで過去の捜査において行われたものと認識していますが、冤罪は決して過去のものではなく、未だに再審請求されている事案もあります。今回の無罪判決も、再審開始が決定して10年、検察はあくまで抗告して争いましたが、ただ袴田さんの死刑囚としての立場を長引かせるだけの結果となりました。もし、死刑確定後、死刑が執行されていたら袴田さんは無実のまま亡くなっていた、と考えると、本当に安心しました。しかし、現在もなお、死刑確定から数十年にわたり、拘置所に収監されている方もいると聞いていますが、もし冤罪ならば…。

「大川原化工機」の冤罪事案では、起訴取り消し後の国家賠償請求訴訟で担当警察官らが捏造を認め、地裁は国と都に賠償を命じましたが、未だ控訴審で争っている状態です。これらの事実からも、わが国は一刻も早く、再審法の改正や「人質司法」の是正を含む、刑事司法制度の改革に舵を切らねばならないと考えます。

この原稿を書いているのは10月9日、衆議院の解散、総選挙が決まった日です。なぜ、今選挙を行わなければならないのか。能登半島に暮らす人々は、とても選挙どころではなく、生活再建さえも難しい状態にあることは、誰もが認識するところです。国家は、国民の生命や財産、権利を守る責任があり、権力者が自分たちの都合で動かすものではありません。本当に残念なことでありますが、まずは袴田さんの無罪確定の喜びを皆さんと分かち合い、次のステップに進んでいきたいと思えます。



# 働き方改革としての非正規公務員問題 — 公務員志望者激減の中で

立教大学コミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科特任教授 上林陽治



今日は、働き方改革としての非正規公務員問題ということでお話しします。とりわけ、非正規の問題だけではなく、正規公務員が今どういう状態にあるか。自治体にお勤めの方、ないしは議会で御活躍されている方は御案内だと思いますが、公務員の志望者が激減していること、そして20代、30代の職員が辞めていく、採用内定を出しても4分の1は辞退する、なかでも専門職は採用できない事態が各地で起こっています。非正規公務員問題だけでなく、公務員人事管理全般にわたる問題も含めてお話しさせていただきます。

## 「正規職員になれないのは私のせい？」

私は非正規公務員問題を人権問題として捉えています。今から5年前に沖縄で講演をしたときのエピソードです。ある女性が、講演後に私のところに来て、「雇い止めされたのは私の能力不足のせいではなかったのですね」と涙をぼろぼろこぼしながら語り掛けてきました。彼女はある自治体で図書館に10年以上勤めていましたが、ある年、「このまま働き続けたいのなら公募試験を受けなければならない」と言われたそうです。ところが、館長は「あなたなら大丈夫」と言っていたにもかかわらず落ちた。落ちたというか落とされた。雇用の継続ができなかったのです。

この公募試験というのは、法律で定められた措置ではありません。公務員には労働契約

法が適用されていないため、5年を経過しても無期転換することもないので、5年を前に雇い止めしなければならない理由もない。その講演の中で、労働契約法が非適用なのに、なぜ5年公募を入れるのかを解説しました。非正規公務員の雇止めに係る裁判では、有期雇用の非正規公務員でも損害賠償請求の対象となる雇用継続の期待権が認められることになってきた。採用手続を取らずに任期を更新し続けると、次も採用されるだろうと期待するのは当然で、にもかかわらず雇用の継続の期待権を裏切る形で雇い止めした場合は、損害賠償の対象となり、自治体はそれに応じなければならないという事例が二、三出ました。

自治体側は、雇用継続の期待権が生じることが裁判例で認められたため、形式を整えるために公募試験をするようになりました。長く勤めることを認めると期待権が生じるということを理由にして損害賠償請求が行われるのではないかと恐れ、公募試験を口実に雇い止めをするという事例が頻発した。今も頻発しています。泣きながら私のところに来た彼女も、考えてみればそういった事例の一つなのです。さらに恐ろしいのは、試験で落とされたのは自分の能力が足りなかったからだと思込まれるということです。

人とのつながりとか、機会などが奪われ、それが自分の能力不足のせいだと思われる状況のことを「剝奪」と福祉の現場では表現

します。例えば、お友達の家では小学校に上がるときに新しいランドセルを買ってもらった。だけどうちには来ない。新しい靴を小学校に上がるときに買ってもらっていたけど、うちには来ない。おもちゃもない。夏休み、お友達の家とは違ってうちは旅行にも行けないという機会が奪われ、自分の持てる能力を發揮できない環境に置かれると、それは自分の能力が足りないからだと思わされていきます。それを剥奪というふうに言うのですが、剥奪状況に置かれると自分自身をリスペクトできなくなり、能力不足が今の自分の処遇や境遇に陥らせるのだと考えるようになります。

非正規の人たちと話をすると、正規の人たちから「会計年度任用職員にすることに不満があるなら正規の公務員試験を受けりゃいいじゃない。受からないから今の境遇なのは？」と面と向かってよく言われると。正規になれなかったのは、あなた自身のせいというまなざしとか取扱いが非正規公務員を剥奪状況に陥らせるのです。恐ろしいのは、この剥奪状況なのです。自分自身をリスペクトできない人たちがかなりの数に及び、後でお示しますが、自治体によってはそういう人たちが職員の7割を占めている。それで本当に十分な公共サービスができるだろうかと私自身は危機感を持っています。彼女は図書館の職員でしたが、専門的に図書館の司書として正規で採用するということはほとんどない。図書館関係の人たち、図書館協会に聞いてみても年間1人か2人だそうです。なので、図書館で働きたければ、そこだけで働きたいということになれば非正規に甘んじるしかない。つまり、能力がないから正規になれないのではなく、正規職がないから正規職になれないというように組み立てていかないと剥奪

状況を打破できないと思います。その辺が、これからの公務員の採用についても考えていかなければならないのだと思います。

## 会計年度職員制度の理解のために

### ①国の期間業務職員

会計年度任用職員制度は2020年に導入されました。その10年前の2010年に国家公務員の非正規公務員制度が大きく変わり、期間業務職員制度とありますが、その前は日々雇用職員と言っていました。日々雇用職員というのは、毎日毎日、採用と転職を繰り返すという仕組みで、ちょっと現実的ではありません。これは裏を返すと任期がないのです。ただ、任用予定期間というものだけはありました。でも予定ですから、日々雇用職員制度のときには任期というのとはなかったのです。

2010年に期間業務職員制度が入り、任期を1年にするとなりました。そして3年目には一般公募にさらすという制度になりました。つまり、この2010年の期間業務職員制度が初めて非正規公務員に任期という概念を持ち込んだのです。これが期間業務職員制度や会計年度任用職員制度の肝中の肝なのです。それまでは非正規公務員の任期は定められていませんでした。

### ②ハローワークの非常勤職員

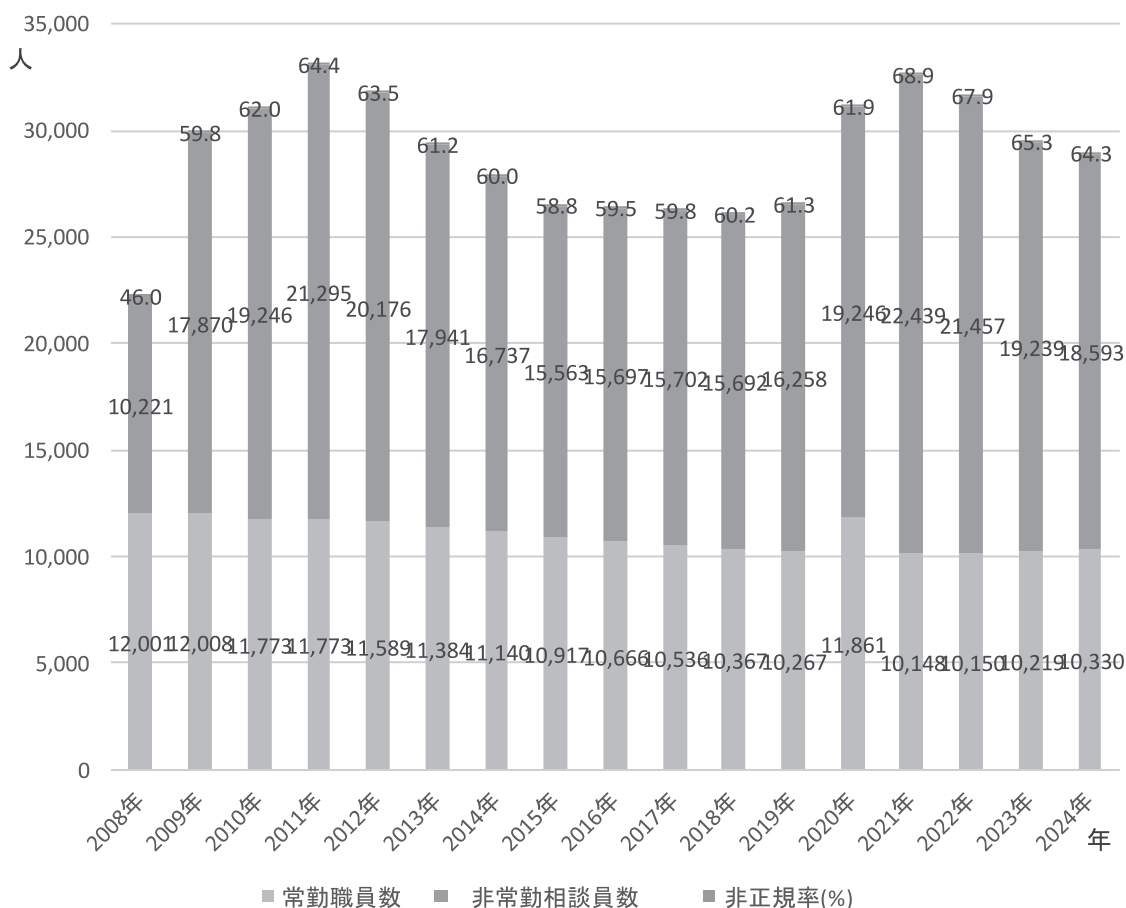
国の期間業務職員のうちフルタイムは約1万2000人で、週30時間以上のパートが2万5,000人います。この週30時間以上勤務のパート職員のほとんどがハローワークの相談員です。《図1》は、ハローワークに勤務している職員の正規・非正規の割合をグラフ化したものです。割合で見ると、直近であれば、2024年4月現在でハローワークの職員の

64.3%は非常勤の期間業務職員です。今年4月から何人かを正規化するという取り組みが始まりましたが、ハローワークに行き窓口に座っていて仕事を紹介してくれるのがほとんど非正規です。かなりの部分が女性ですが、彼女たちも公募試験にかかるので、ハローワークの期間業務職員を募集しているということをハローワークの掲示板に貼ります。それを貼るのは彼女たちです。3年目で自分が公募にかかる、その公募の試験の内容を貼るのです。隣の席にいる同僚も公募にかかるので、みんなライバルの状態になっているのです。試験直前は職場が異様な状況になります。グラフを見ていただくと分かる通り、正規のラインは一定です。だけど、非正規のところは凸凹しています。つまり、かな

りの程度で辞めさせられている実態で、3月31日にハローワークを退職した相談員が、4月1日に私の仕事を紹介してほしいとカウンターの向こう側にいる。それが今のハローワークの現実なのです。

もう一つはハローワークの仕事の中で、一般就労の職業紹介は減ってきています。一方、ハローワークが新しく立ち上げた事業、例えばマザーズハローワークというシングルマザーに対する仕事の紹介とか、あと就労困難な人たちへの仕事の紹介をする部署をつくってきています。就労困難の人を就労に結び付けるにはかなり時間がかかります。開拓もしなきゃいけません。そういった仕事も、みんな任期1年の非常勤のハローワークの職員にやらせていたのです。さすがに長い時間

《図1》 ハローワークの職員数の推移



出所) 厚生労働省「ハローワークの取り組みと実績」各年版より筆者作成



を要する仕事を任期1年ではまずいねという雰囲気になり、少ない数ですけれども、今年には111人が新規に採用されました。

## 「なぜ任期1年がついた？」人事院・内閣府の検討過程・制度の方向性

少し話がそれましたが、なぜ今まで任期がなかったものを任期1年にしたのか。ここからは労働法学会において、人事院の人が報告したのから紹介します。

2010年に期間業務職員制度に入るときに、幾つかの方向性を考えたそうです。まず、方向性の1は正規化する。これは公務員の世界では定員化措置と言います。確かに1960年に国家公務員も、地方公務員も定員化措置を実施しました。2010年時も常勤化する、定員化措置することを検討はしたけど、定員削減計画がある中で、難しいという判断になりました。次に検討した方向性の2は、非正規職員が就いている仕事を全部業務委託に出してしまう。でも、今のハローワークのように、かなり困難な事例や業務の継続性、なかには守秘義務がかかる仕事もあり、業務委託には出せないということになり頓挫しました。

残ったものは方向性の3で、非常勤の職員のまま改善をしていく。当初は非常勤ならパートということだけで検討していましたが、省庁の方から、日々雇用職員のほとんどフルタイムだと反論され、フルタイム勤務形態も認めることになった。でもそうすると、フルタイムで非常勤というのは、いかにも論理矛盾になる。そこで新たに非常勤職員であるための要件を定めることになった。それが任期なのです。任期をつけたら、それを非常勤とみなすと人事院と内閣府の中で検討したようです。

任期をつけると非常勤だということまで

は、何となくそれもそうかなあととなりますが、何年で切るのかということが次の問題になりました。労働基準法は1回の有期雇用期間を3年まで許容しているのです。ところが、公務員だと3年になると不都合が生じる。1年を超えるかどうかで判断せざるを得ない。それは予算が単年度主義ため、1年を超えると長期継続と考えざるを得なくなるからからです。そうすると、仕事は長期的にあるのに任期を1年で区切るという職員をどうあてはめるかが次に問題になり、こういう解決策を取ったそうです。

1年を超えた官職というものは恒常職に該当してしまうので困難。そこで考えついたのは、任期を1回更新して2年目以降に入った非常勤職員の雇用は、別の非常勤の仕事に再採用したと観念する。任期の更新ではない、再度の任用だと。観念というのは実態ではなく、そのように考えましょうということです。この問題に関して私どもが国の役人に対し「これは任期の更新じゃないですか」と迫ると、いいえ更新じゃありませんと。新しい職に新規採用されたのです。人物は同じでも、仕事は一緒でも、新しい仕事です。新しい仕事に新しい人を採用しましたと一点張り。ちょっと現実離れしているところで観念したのです。それも無理やりです。要するに非正規というのは任期がついている人、任期は1年以内。2年目以降は新しい職に新しく就いた人だから観念しろと思いついたのです。そして同じ仕組みが、2020年に会計年度任用職員にも入ってきました。

## 任期があるから非正規ではない、任期をつけることで非正規に — 自治法の定め —

今ほど申し上げたとおり、任期があるから非正規ではないのです。任期をつけることで

非正規にしたのです。任期があるものを非正規にする、非常勤にするとの考え方が初めて出されたのです。こういった考え方がどうして可能になったのかというと、《図2》自治法のほうから見ると分かりやすいです。地方自治法172条3項には、職員の定数は、条例でこれを定めると出ています。ただし、臨時または非常勤の職員についてはこの限りではない。

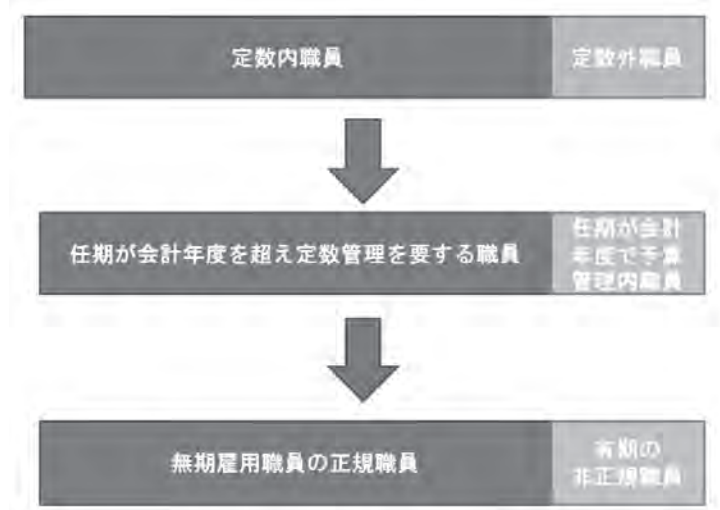
また自治法208条を見ると、普通地方公共団体の会計年度は毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとす。会計年度は4月1日から3月31日です。この2つの条文から分かることは、地方公務員には大きく分けると2種類あり、172条の3項の前段、職員の定数は、条例で定められた定数内の職員と、ただし以降の定数外の職員、この2種類があるということです。

正規というのは定数内職員ですが、会計年度を越えて採用される無期雇用の人です。任期が無期ということは、自治法208条の予算単年度主義から外れるため、定員によって別途の管理をしなくてはならない。大学を卒業して定年の61歳までの39年間、自治体の財政を拘束するわけです。そういう人たちが多くなると、自治体の財政の硬直させることになるため、二重の管理として定員管理という制度が入ってきました。

一方、臨時または非常勤の職員の任期は1年であるため予算単年度の範囲になり、わざわざ定数をつくることはない。それで、会計年度内で採用と退職をする職員のことを定数外職員、定数管理から外すということになったのです。

会計年度任用職員というものは、いい得て

《図2》 自治法から考える定数内職員・定数外職員



出所) 筆者作成

妙な言葉です。任期は1年です。その1年は4月1日から3月31日の会計年度の中だけで処理されます。だから、会計年度内に任用されている職員なのです。図2をで示したものを解説すると、定数内職員と定数外職員がいて、定数内職員は任期が会計年度を越えて定数管理を要する職員で、定数外職員は任期が会計年度で予算管理内の職員。任期が会計年度を越えて定数管理する職員が無期雇用の職員で、任期が会計年度で予算管理をされるのが有期の非正規職員ということになります。地方公務員の種類は、この二種類なんです。

## 地方公務員の非正規化の現在

地方公務員における非正規化が一体どこまで進展しているのかということを中心に申し上げます。

《表1》は、都道府県、政令市、市区町村、一部事務組合ごとに、どれくらいの非正規公務員の数があるのを見たものです。任期が6月以上で1週間当たりの勤務時間が常勤職員の半分以上（以下、従前要件という）の職員、非正規公務員が、都道府県で17万

《表1》 自治体階層別非正規公務員実数と非正規割合（2023.4.1現在）

	任期6月以上かつ1週当たり勤務時間19時間25分以上	左記要件未滿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 (2023・4・1現在) C	非正規割合 (A+B)/(A+B+C) %
都道府県	178,041	119,496	297,537	1,429,909	17.2
政令市	79,022	68,806	147,828	359,423	29.1
市区	384,415	241,558	625,973	772,868	44.7
町村	85,230	44,149	129,379	137,649	48.5
一部事務組合等	16,017	2,606	18,623	101,747	15.5
合計	742,725	476,615	1,219,340	2,801,596	30.3
政令市含む市区町村			903,180	1,269,940	41.6
政令市除く市区町村			755,352	910,517	45.3

出典) 非正規公務員の数値は、総務省「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」正規公務員の数値は総務省「令和5年地方公共団体定員管理調査」(2023年4月1日現在)から筆者作成

8,000人、政令市で7万9,200人、市区で38万4,000人います。合計で74万人です。勤務時間がこれ未滿の人または任期も6月未滿の人たちを見ると、その数が47万6,000人ぐらいいます。あわせて121万9,000人が非正規公務員のボリュームです。一方、正規公務員、無期雇用の常勤職員である正規公務員は280万人です。ということは、日本全国の非正規割合は30.6%、つまり、日本全国の自治体に勤めている職員の3割は非正規です。

住民に最も身近である基礎自治体である市区町村を取り出してみると、政令市を含む市区町村では41.3%が非正規です。政令市を除く市区町村は45.3%です。ですから、基礎自治体である市区町村で働いている職員の約半分は非正規公務員というのが現在の実態です。これは2023年の統計で取りました。実数も非正規割合が増え、3年前の2020年の統計を見ると合計で112万5,000人と3年間で9万人増えました。法律で会計年度任用職員という制度を定めたので、安心して採用するようになってきたのです。それまでは脱法的な行為というふうに言われてきましたが、今は安心して非正規公務員を採用する時代になった

のです。

2020年4月1日現在のデータで職種別で調べてみると、図書館員の73.3%が非正規です。給食調理員の約7割、保育士の56.9%も非正規です。女性支援相談員と消費生活相談員の約8割が非正規です。とりわけ非正規職員の女性割合は75.4%です。先ほど市区町村の非正規割合は4割超と申し上げましたが、この4割超のうち75%が女性の非正規公務員のため、全地方公共団体の職員のうち3割超が女性の非正規公務員ということになります。ですから、女性の非正規なくして、今、市区町村の公共サービスはないのです。

### 全国平均よりも高い割合にある岐阜県内の非常勤職員数

2023年のデータに基づき、岐阜県内の自治体の非正規化状況《表2》を見てみましょう。

岐阜市を例にとると非正規職員の合計が3,838人です。従前要件では2,208人の非正規職員、従前要件未滿が1,630人います。正規職員は4,206人です。全部合わせると全職員が8,044人で、このうち従前要件の非正規と

正規を合計すると6,414人になります。非正規割合は、全職員を分母にすると47.7%、約半分が非正規です。従前要件と正規職員の合計数を分母にすると、非正規割合が34.4%、3分の1になります。

全職員を分母にした非正規割合が最も高いのが本巣市で、全職員の63.8%が非正規です。従前要件で見ると52.1%ですから、半分以上は非正規で、これは県内で2位でした。先ほど全国の非正規割合は市区町村で45%と申し上げましたが、はるかに超えています。

次は町村を含めたものです。従前要件で見た場合に最も非正規割合が高いのが垂井町で52.9%です。この垂井町には週の勤務時間が20時間未満の人はいませんので、ほぼ正規職員と同じくらいのボリュームで働いている人たちです。52.9%が非正規なので、垂井町は半分以上の職員が非正規で成り立っているということです。

そのほか、全職員で見た場合には揖斐川町が職員の74%、4分の3が非正規という状態です。従前要件でも5割以上が非正規です。従前要件で見ると、最も非正規割合が高いのが垂井町で52.9、2番目が本巣市で52.1、3番目が東白川村51、揖斐川町が50.3でした。全国の平均である45%よりも高い部類で、岐阜県内の市町村では非正規割合が出ています。

《表2》 岐阜県県内地方自治体の非正規割合

	非正規職員			正規職員	全職員数		非正規割合	
	職員数計	従前要件	従前要件未満		全職員	従前要件職員	全職員	従前要件職員
岐阜市	3,838	2,208	1,630	4,206	8,044	6,414	47.7	34.4
大垣市	1,359	892	467	2,714	4,073	3,606	33.4	24.7
高山市	690	378	312	824	1,514	1,202	45.6	31.4
多治見市	603	511	92	758	1,361	1,269	44.3	40.3
関市	850	569	281	715	1,565	1,284	54.3	44.3
中津川市	1,226	751	475	1,283	2,509	2,034	48.9	36.9
美濃市	215	185	30	318	533	503	40.3	36.8
瑞浪市	403	186	217	411	814	597	49.5	31.2
羽島市	536	380	156	732	1,268	1,112	42.3	34.2
恵那市	741	253	488	620	1,361	873	54.4	29.0
美濃加茂市	389	322	67	359	748	681	52.0	47.3
土岐市	505	323	182	583	1,088	906	46.4	35.7
各務原市	775	548	227	925	1,700	1,473	45.6	37.2
可児市	598	359	239	539	1,137	898	52.6	40.0
山県市	267	140	127	244	511	384	52.3	36.5
瑞穂市	581	314	267	352	933	666	③ 62.3	47.1
飛騨市	507	255	252	478	985	733	51.5	34.8
本巣市	533	329	204	302	835	631	② 63.8	② 52.1
郡上市	885	470	415	845	1,730	1,315	51.2	35.7
下呂市	304	259	45	610	914	869	33.3	29.8
海津市	241	184	57	320	561	504	43.0	36.5
	非正規職員			正規職員	全職員数		非正規割合	
	職員数計	従前要件	従前要件未満		全職員	従前要件職員	全職員	従前要件職員
岐南町	80	78	2	152	232	230	34.5	33.9
笠松町	77	48	29	121	198	169	38.9	28.4
養老町	272	148	124	276	548	424	49.6	34.9
垂井町	227	227	0	202	429	429	52.9	① 52.9
関ヶ原町	126	69	57	127	253	196	49.8	35.2
神戸町	177	137	40	153	330	290	53.6	47.2
輪之内町	60	58	2	95	155	153	38.7	37.9
安八町	183	116	67	138	321	254	57.0	45.7
揖斐川町	660	232	428	229	889	461	① 74.2	④ 50.3
大野町	169	56	113	147	316	203	53.5	27.6
池田町	171	113	58	193	364	306	47.0	36.9
北方町	178	126	52	130	308	256	⑤ 57.8	49.2
坂祝町	79	43	36	87	166	130	47.6	33.1
富加町	77	55	22	78	155	133	49.7	41.4
川辺町	132	74	58	110	242	184	54.5	40.2
七宗町	85	58	27	81	166	139	51.2	41.7
八百津町	131	89	42	161	292	250	44.9	35.6
白川町	69	69	0	123	192	192	35.9	35.9
東白川村	74	74	0	71	145	145	51.0	③ 51.0
御嵩町	213	119	94	154	367	273	④ 58.0	43.6
白川村	12	12	0	61	73	73	16.4	16.4

出所) 総務省調査より筆者作成 (2023.4.1現在)

どうして非正規職員がこれだけ多くなったのかということを見ていきますね。



## 地方公務員の非正規化はなぜ生じたのか

最も正規の職員が多かった時代が1994年です。これが正規の地方公務員のピークのときで、人数は328万人です。それからずっと減少し続けました。1994年は非正規に関する政府の統計がなかったので自治労の調査から引用していますが、1994年時点の非正規、定数外職員の数は23万4,000人ぐらい、割合が93対7です。ところが、2023年になると、定数内の職員が280万人、非正規の職員が122万人で割合は69対31になりました。《図3》

定数外職員が増えた要因に関して、私は3つのパターンがあると申し上げてきています。1つは正規の定数とその代替です。定数内職員を削減し、その代替で非正規を入れた。職種では、事務職員、教員、保育士、図書館員がこれに該当するだろうと考えています。

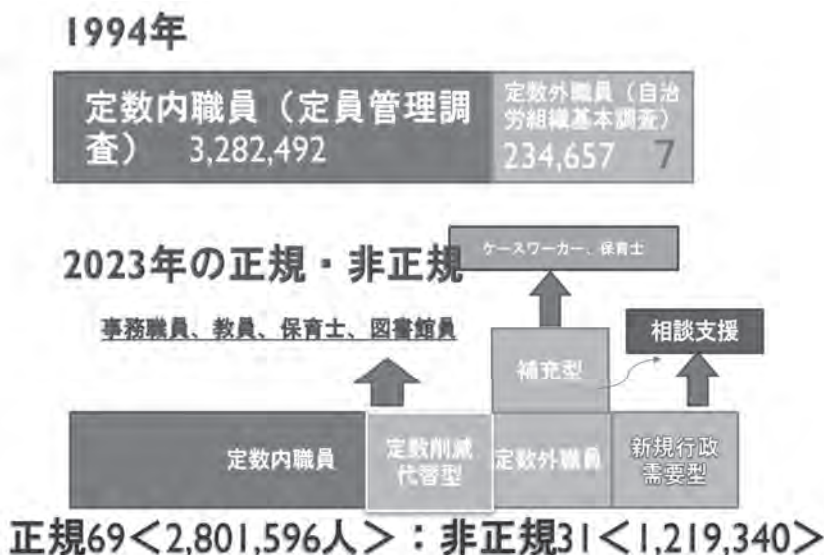
2つ目のパターンは、補充型と言っていますが、増加する地方自治体の仕事に、正規でなく非正規で補充するというパターンです。要因は、災害だけではなく、子供の数は減り

続けているのに待機児童が発生し、社会が貧困化、高齢化ということもあり、生活保護受給世帯が増えたからです。生活保護に関して、保護世帯80世帯に1人のケースワーカーをつけるというのが法律上の標準です。それを守って正規職員だけで進めているところはほぼなく、生活保護のケースワーカーを80世帯に1人とできないから、代わりに非正規職員をケースワーカーに入れるという事例があちこちで起こっています。多分、岐阜県内でも同じだと思います。保育士は、待機児童が増えているのに、正規の保育士は入れられないから、委託にするか非正規にするかです。このように業務が増えているのに正規を入れられないので非正規で補充するというやり方を補充型と名づけました。

3つ目のパターンは、新規行政需要型と名づけましたが、2000年以降一番増えたのが相談支援です。2000年以降に、地方自治体に相談窓口とか相談体制を義務づける法律がたくさん制定された。例えば児童虐待防止法、ストーカー防止法、DV防止法、それから障害者虐待防止法ですとか高齢者虐待防止法、自殺対策防止法でも相談員を

つけるという法律ができました。このような相談支援という仕事が自治体に義務づけられてきたのです。そこに人を、正規職員が削減状況なので充てられないので、新しい仕事については非正規で対応するというやり方を取ってきました。非正規が増えてきた原因の一つだと考えてください。

《図3》 地方公務員の非正規化はなぜ生じたのか  
正規化の3パターン





## 官製ワーキングプアの現在

処遇状況はどうなっているのかということ、これも御案内だと思いますが、おさらいをしておきます。《表3》は、2020年の総務省の調査から作成しました。一番上の一般事務職員のところを見ると、推計の月収が13万7,000円で、月20日ぐらい平均働き、平均勤務時間7時間、それから当時の期末手当の平均支給額21万6,000円を加え、年収換算額が186万円ぐらいだろうと推計できました。この年の正規公務員の年収換算額は、推計で644万円です。186万円と644万円を比較すると、一般事務職員の非正規の給料は正規公務員の3割ぐらいになっています。

同じようにほとんどの職種について計算しました。図書館員の場合だと3割程度、消費生活相談員だと36.5%、教員だと42%と37%ぐらいで、ほぼ3割から4割の水準、事務職員に関しては3割を切るぐらいの年収水準で正規職員と一緒に仕事をしてきたわけです。

今年から勤勉手当が支払われるわけですが

フルタイム勤務で期末・勤勉手当が支払われると、年収推計額は300万円程度になります。しかしこれは制度値の限界です。正規職員は600万円以上の水準ですから、フルタイムで働いても2分の1程度ということになります。その人たちは正規職員と一緒に、場合によっては同じ仕事をしているのです。保育士だと6割の方が非正規ですから。

期末手当が支払われるようになったとき、期末手当は払うけど、給料を減らしたということが生じました。自治体の団体数だけでいうと4分の1の自治体がこれをやりました。都道府県では、47都道府県中25道府県、政令市では半分、市区では37.5%、町村で22.1%が月給の削減措置をしました。

期末手当の支給に関して不足財源を国は地方交付税で補充します。期末手当支給財源が補充されると、それをプラスするのではなく、月給分を下げたのです。そうすることで、交付税部分はそのまま自治体の他の財源に入れて、他に流用してしまう。それが約4分の1の自治体で生じました。人数で換算

《表3》 職種別正規・非正規年収格差（2020年4月1日現在）

単位：円

	非正規公務員					正規公務員			格差 X/Y	
	推計月収 A (a×b×c)	平均時給a	平均勤務 日数 /月 b	平均 勤務 時間/ 日 c	平均期末 手当支給 額 B	年収換算額 (A×7.75×21× 12月+B) ・・・X	月例給与 平均額 (C)	期末勤勉 手当平均額 (D)		年収換算額 (C×12月+ D) ・・・Y
一般事務職員	137,620	983	20	7	216,056	1,867,496	400,860	1,630,926	6,441,246	29.0%
図書館職員	149,100	1,065	20	7	221,072	2,010,272				31.2%
消費生活相談員	174,312	1,614	18	6	258,533	2,350,277				36.5%
教員・講師（義務教育）	215,740	1,541	20	7	222,266	2,811,146	409,003	1,783,762	6,691,798	42.0%
教員・講師（義務教育以外）	202,160	1,444	20	7	236,943	2,662,863	431,414	1,869,293	7,046,261	37.8%
保育所保育士	162,260	1,159	20	7	278,830	2,225,950	336,629	1,419,449	5,458,997	40.8%
給食調理員	134,995	1,015	19	7	221,750	1,841,690	349,134	1,576,832	5,766,440	31.9%
清掃作業員	149,100	1,065	20	7	219,464	2,008,664	407,408	1,687,127	6,576,023	30.5%
看護師	169,456	1,424	17	7	280,608	2,314,080	378,048	1,455,767	5,992,343	38.6%
保健師	173,859	1,461	17	7	253,028	2,339,336				39.0%

出典）非正規公務員の数値は2020総務省調査の様式3 B 職種別の給料（報酬）額等の状況より。正規公務員の数値は、総務省「令和2年地方公務員給与実態調査結果」。なお、正規公務員の保育士の数値は福祉職である。

してみると、4割ぐらゐの非正規に影響したのではないかと推計しました。

さらに、昨年、遡及改定がありました。人勸で給料が上がって、正規の公務員は4月に遡って改定されたので、改定前との差額をまとめて12月に払われました。ところが、非正規に関して遡及改定をした自治体は全国で55%にとどまったのです。残りの45%は遡及改定しませんでした。総務省は、どこの自治体なのかと尋ねても名前を教えてくださいません。正規は遡及改定して非正規はしませんでしたから、その分、また格差が開いてしまったのです。

先ほど期末手当のところを申しましたが、去年の補正予算で遡及改定分の交付税措置は正規か非正規に関わらずされているのです。だから実施しない、遡及改定をしないということは、その分、自治体の財政のどこかに入っています。遡及改定を会計年度任用職員にもすべきであると総務省が通知で促しましたが、やらない自治体がほぼ半分でした。

やらない理由は非常に面白くて、①システムの改修が間に合わない。なぜ手計算でやってくれないのでしょうか。それから、②4月1日の時点で給与額が決定しているの、それ以上増やすことはできないと言っている自治体。ですが公共工事では、工事費が高んだ場合には追加経費を支出している。これらが理由になっていますが、問題は、正規は遡及改定できて何で非正規はできないのか。だから、ちょっと理屈に合わないことが理由として述べられていて、結局、財政負担を負いたくないだけなのではないだろうか。

さらに、今年から勤勉手当が支給されますが、勤勉手当も払わないところが多いのです。法律で勤勉手当を支給するように決めて

も、全国で130何自治体が勤勉手当を払わないことにしているそうです。

## 自治体は貧困ビジネスに手を染めた

長野の新聞で信濃毎日というローカル紙としてはかなり著名な新聞があります。その記者が勤勉手当を支給する自治体と支給しない自治体を調べてくれました。長野、岡谷、飯田、諏訪、中野など9市が払わないということにしたそうです。ちょっと考えられないです。

もう一つあります。これもずっと前から言われていることですが、自治体の非正規公務員の勤務時間が、正規と比べて1日15分だけ短いという現象が生じています。1日の勤務時間が、常勤が7時間45分で、非正規が7時間30分ということです。1,220団体でこういう措置を実施しています。令和5年の昨年でいうと5万8,154人が15分だけ短いのだそうです。なぜこんな措置をするのかというと、退職手当を払いたくないからです。退職手当の支給要件は、①フルタイム勤務、②条例によって異なりますが、6月以上勤務すると退職手当請求権が発生します。会計年度任用職員制度が入る前は、退職手当請求権を発生させないために、1日とか、1週間とか、雇っていない期間（空白期間）をおいてきた。そうすると6か月要件をクリアできなくなり、退職手当請求権を付与しないというやり方を取っていたのです。

ところが、会計年度任用職員制度になって、それができなくなった、法律上、空白期間をおいてはいけないことになったので、自治体は次の手を考えます。もう一つの要件であるフルタイムにしないのです。でも、短くし過ぎると人手が足りなくなる。だから15分

だけ短いという現象が生じました。その数が  
 どんどんと増えています。これが実態です。

### ある婦人相談員からの投稿

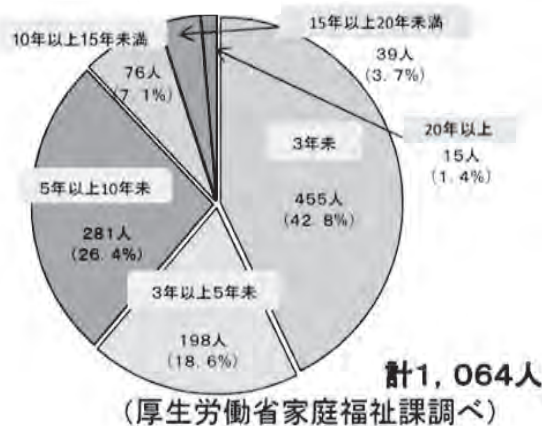
先ほど相談支援のところが新規事業として  
 多くなっているという話をしましたが、そこ  
 で働いている人たちが今どういう思いなのか  
 ということをご紹介します。

コロナ禍が起こり始めた2020年春、ある婦  
 人相談員の方から私のところにメールで届  
 き、次のように記されていました。「ドメス  
 ティックバイオレンス被害支援等の女性相談  
 の支援をほぼ一人でやっている。同じ課内  
 では生活保護受給を行うケースワーカー、児童  
 相談員がいるけど、コロナ対策は全く取られ  
 ていない。同じ課内の職員の出勤率は連日  
 100%、感染者が出たら事務所閉鎖にならざ  
 るを得ない。支援が行われなければ生活困窮  
 が深まり、暴力による身の危険に陥る可能  
 性が高い。そういう窮地に追い込まれること  
 になる弱者を支援していることを上司が理  
 解できていない。2020年4月の給与（会  
 計年度任用職員制度が始まったとき）、か  
 ら2万円の減収。昨年同様の業務を行って  
 いるにもかかわらず減収となり、生活の見  
 通しが立たない。手取りは12万、相談に  
 来る母親のほうが収入は高く、相談のた  
 びに自分の給料の低さに情けなくなる。賞  
 与を夏・冬もらえても、昨年より年収が  
 減る」という内容でした。この方ですが、  
 この前もちょっと連絡を取って見たので  
 すが、コロナを経てどうなったのと聞いたら、  
 辞めてないです。今も続けていますと。

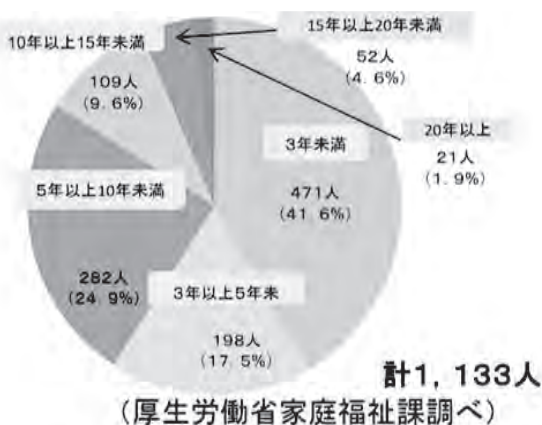
婦人相談員全体で見ると《図4》の結果  
 になっています。コロナのときに、むしろ  
 婦人相談員の担い手は増え、しかも、ベテ  
 ランの人たちほど多くなっています。つまり、辞め

《図4》  
 市自治体における婦人相談員の  
 業務経験別人数（2020・2022）

(市)



(市)



ていなかったということです。2020年4月、上  
 側のグラフですが、20年以上選手が15人だっ  
 たものが、2年後、2022年には21人になって  
 います。15年以上選手も39人だったものが50  
 人になっています。辞めていないです。

### 困難を抱えている人を置いて逃げな かったPSM(パブリックサービスモチ ベーション)というキーワード

東京大学の小川真理子先生が調べたところ  
 によると《表4》、業務経験2年以上の女  
 性相談支援員の処遇は、正規職員が月給で



32万8,000円、非正規職員は14万9,000円ですから2分の1です。勤務時間はそこまで開いていなくて、168対102ですから、10対7ぐらいでしょうか。でも給料は半分になっています。非正規公務員問題も含めた公務員制度、公務員の問題を考える上でのキーワードとして「パブリックサービスモチベーション（P S M）」という用語を私は使っています。後ほどまた出てきますが、パブリックサービスモチベーションというのは職業選択の際に、人々の福祉や公共の利益の実現に重点を置き、自分の利益よりも優先して、時にはそれを犠牲にすることすらあるという概念です。この概念は、簡単に言うとやりがいと言えるかもしれません。小川先生の報告によると、《表5》になりますが、婦人相談員の業務

のやりがいは、「とてもやりがいがある」が25.9%、「ある程度やりがいを感じているが」62.5%で、約9割は仕事にやりがいを感じて仕事に当たっています。

業務への満足度《表6》は、同様に「満足している」が16.2%、「やや満足している」が62.3%、やはり9割は婦人相談員の仕事について、非正規でありながら、処遇が低くても満足しているのです。これがP S Mです。個人よりも他者の利益を優先する、だからリスクを負っても辞めないのです。

ところが、こういったP S Mの高い人たちが非正規化をしているという現実が一方で進行しています。児童虐待の相談、一時保護所から地域に戻ってきたときに見守り、児童虐待について住民から通告があったときに真っ

《表4》 業務経験2年以上の女性支援相談員の処遇等（2023年4月1日現在）

	人数 (人)	平均経験年 数	2023年平 均時給 (円)	平均月 勤務時 間	月平均基 本給 (円)
正規職員	93 9%	4年5か月	1955	168	328,440
非正規職員	950 91%	8年2か月	1464	102*	149,328

出所) 厚労省女性支援室「婦人相談員の給与等について(2023年8月)」を筆者加工  
注) \*は小川報告書より

《表5》 婦人相談員の業務のやりがいについて 《表6》 婦人相談員という業務の満足度

	件数	構成比(%)
全体	586	100.0
とてもやりがいを感じている	152	25.9
ある程度やりがいを感じている	366	62.5
あまりやりがいを感じていない	50	8.5
やりがいを感じていない	14	2.4
無回答	4	0.7

	件数	構成比(%)
全体	586	100.0
とても満足している	95	16.2
やや満足している	365	62.3
あまり満足していない	96	16.4
満足していない	20	3.4
無回答	10	1.7

出所: 小川報告書の問27

東京大学の小川真理子特任准教授(社会学・ジェンダー研究)「公的部門の最前線で女性支援を行う婦人相談員の全国調査」(<https://www.iii.u-tokyo.ac.jp/news/2023103019217>)

先に対応するのが市区町村の児童虐待、家庭児童相談員という方々ですが、その方々のかなりの部分が非正規だということ、とりわけ業務経験が長い者ほど非正規化をしていて、任期1年で繰り返し任用しているということがわかります。

## 専門職ほど非正規化 — 家庭児童相談員の場合

児童虐待の相談、一時保護所から地域に戻ってきたときに見守り、それから児童虐待について住民から通告があったときに、真っ先に対応するのが、実は市区町村の児童虐待、家庭児童相談員という方々です。その方々のかなりの部分が非正規だということ、とりわけ業務経験が長い人ほど非正規化をしていて、任期1年で繰り返し任用しているのです《表7》。

ハイライトになっているところを見てください。人口10万人未満のところでは61.1%が非正規です。10年以上を見てみると、人口10万人未満のところ、人口10万から30万人、人口30万人のところでも非正規のほうが多い。任期1年で繰り返し任用されていて、専

門職で専門的に児童虐待に対して対応するというのは非正規のほうが多いのです。しかも長く勤務している者ほど。これが、専門職が非正規化してくるという実態です。とりわけ相談業務のところで、この状態が進行しています。

生活保護の相談窓口でも、生活保護担当面接相談員で正規・非正規の割合を見ると、全国では560対743で非正規職員のほうが生活保護の担当面接相談員になっている割合は高く、57%を占めています。相談窓口、相談支援のところほど非正規化をしています。

特に専門職がそうですが、なぜこんな状態が引き起こってくるのかということ、一つのきっかけになっている通知があります。1997年の自治行政局が出した「地方自治・新時代における人材基本方針策定指針」です。この中では、「個々の職員の持つ能力を最大限発展させることを人事管理の目的の一つとして明確に位置づけて、ジョブローテーションを通じて様々な職場をバランスよく経験することで、視野や知識、技術を幅広く深いものにしていく」と書かれています。

1994年に地方公務員の数が最も多くなった、その3年後に出された通知です。これか

《表7》 平成30年度 市町村虐待担当窓口の運営状況調査結果

	配置人数	正規・非正規別		%	3年未満計		業務経験年数3年以上				
							割合	3~5年未満	5~10年未満	10年以上	3年以上計
指定都市・児童相談所設置市	1,470	正規	1,118	76.1	705	80.0	185	150	78	413	70.1
		非正規	352	23.9	176	20.0	57	76	43	176	29.9
市・区人口30万人以上	1,021	正規	622	60.9	404	63.3	110	83	25	218	56.9
		非正規	399	39.1	234	36.7	61	76	28	165	43.1
市・区人口10万以上30万人未満	1,670	正規	987	59.1	681	63.3	181	109	16	306	51.5
		非正規	683	40.9	395	36.7	105	120	63	288	48.5
市・区人口10万人未満	2,458	正規	1,325	53.9	972	62.7	203	132	18	353	38.9
		非正規	1,133	46.1	579	37.3	202	218	134	554	61.1

出所) 厚生労働省調べ



ら正規の公務員が少なくなりますよ、そのときに業務を回していくためにはどうしたらいいですかと。つまり、定数の削減があっても行政水準を保つためには、正規職員の職務範囲を拡大していく。一人一人が担う仕事の範囲を拡大する。そのためにはジョブローテーションを推進して、いろんな仕事を経験させるということを推進したのがこの通知でした。正規職員をジェネラリスト化して、逆にジョブローテーションにそぐわない長い業務経験を有する専門職が徐々に非正規化してきたという現実がここから発生しました。

濱口桂一郎さんという厚生労働省の研究機関の研究所長をなさっている方が、人事院が発行している『試験と研修』という雑誌にタイトルは「公務員とジョブ型のねじれにねじれた関係」というタイトルでこう書いています。「非正規公務員問題はじめ、公務員制度をめぐる諸問題の根源に、様々な公務需要に対応すべき公務員モデルとして徹底的にメンバーシップ型、つまりジョブローテーションを前提にするようなメンバーシップ型が根幹に置かれた。その結果、何でもできるが何もできない総合職モデルしか用意されていないということがある」と書いています。確かにジョブローテーションを前提にすると、専門的にその仕事を追求するということができにくくなります。ある意味、素人化していくわけです。それが97年から今日までの30年間近く、この状態が続いてきたということです。

## 児童相談所の現状

とりわけ、専門職で運営されなければならない児童相談所もジョブローテーションの波にのみ込まれました。2019年2月21日に千葉県野田市で少女が父親からの虐待で亡くなっ

た時、長年、児童相談所長をしていた方が毎日新聞の中で「児童相談所の現場は経験の浅い職員ばかり。2年ほど前から研修は充実してきたが、どんなに研修しても次々と職員は変わっていく。児相の専門性への認識が人事担当者に欠けている」と発言しています。

児童相談所の虐待に対応する児童福祉司の業務経験年数を調べてみると、2020年段階で、職員の23%は業務経験が1年未満、1年から3年が28%、3年から5年が16%、3年未満の職員が51%です。すなわち5年未満の職員は67%なのです。

児童相談業務は、厚生労働省の資料によると、一人前になるまでには5年、スーパーバイザーの仕事に就くまでには10年の経験が必要だと言われています。でも、業務経験10年以上の職員は13%です。少なくとも3分の2の職員が5年未満で異動しています。こういう児童相談所の業務経験の浅さ、少なさが、苛烈な児童虐待の問題に対応できない体制に変えてきてしまったということの遠因となっているのです。さすがにこれではまずいということがだんだんと生じ、茨城県の中央児童相談所では専門職を非正規職員で賄ってきたのですが、非正規で採用募集をかけても全く集まらなくなりました。そこで茨城の児童相談所では2021年から正規職採用を始めました。茨城だけではなく、児童相談所を持っている都道府県、政令市、中核市のかなりの部分で福祉専門職の採用を復活しはじめましたが、今後は児童相談所だけではなく専門職採用という形にどんどん流れていくと思われれます。

## 公務員は選ばれない

専門職として採用しないと人が来ないとい

う実態が生じてきています。それ以前に、公務員は選ばれないのです。選ばれない職種、選ばれない職場になってしまったのです。2023年9月29日に総務省の研究会が報告書を出しました。この中で注目すべきは「人材の確保」という単語が入ったことです。先ほど御紹介しました1997年の地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針では育成だけでした。ところが、去年出された報告書は、人材育成に加えて、人材の確保、職場環境の整備ということを書きました。問題は、なぜ確保なのかということなのです。

『日経グローバル』という雑誌があり、私はそこで連載を持っていますが、その連載の一つで長野県の小布施町を取材したことを記しました。この小布施町は、2020年の総務省の統計を分析してみると、日本の自治体で最も非正規割合が高い自治体なのです。68.6%でした。しかし、さっきの岐阜県を見ても、これより多い自治体があったのはちょっとびっくりしましたが。

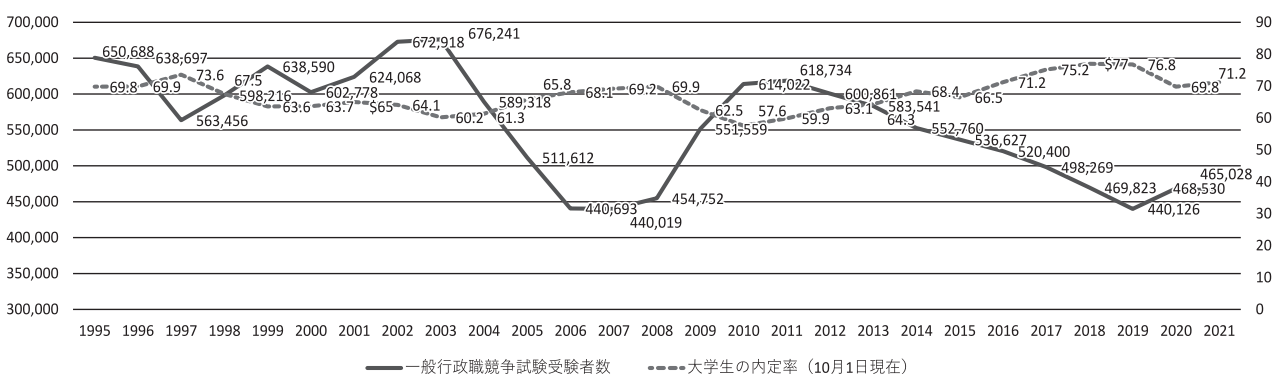
日本で一番非正規割合が高い自治体で何が起こったのかということですが、まず2020年5月1日にAさんという方が町長室の隣にある階段からひもを垂らして、そこで命を絶ちました。Aさんの場合、その前の10月の台風19号による千曲川の氾濫で土砂の排土に追われていて、他部署に職員の派遣を依頼しまし

たが、協力は得られませんでした。コロナが発生し商店街の対応に追われ、相当な長時間労働と過労だったようです。人が少ない、正規職員が少ないので、応援を頼んでも誰も応じてくれない。非正規職員は給料が安いので頼めないという遠慮があったのでしょうか。その翌年2月、50歳代の男性職員が自殺をします。同じ月、女性職員が上司との激しいやり取りの後に心不全で亡くなります。22年1月、30代後半の男性職員、この人は福祉関係の職場にいましたが、この人も自死しました。このほか過去6年ほどの間に5人の職員が退職し、4人の職員がメンタル疾患により療養休暇を取得しています。

非正規を多くつくるということは、それなりに人件費の削減につながるかもしれないけど仕事は変わらないわけで、少ない正規職員で多くの仕事を担うということになる。そうするとこういった事件が発生してくるので

自治体がどれだけブラック化しているかということは、若い人たち、学生は分かっています。1995年から21年までの民間の採用状況と公務員の受験者の志望者数の関係をグラフ化してみました《図5》《表8》。これは対照的な関係になっていて、民間で採用意欲が高まり行政職の受験者数が減るという関係になります。逆に大学生の内定率が下がると、

《図5》 就職内定率と地方公務員試験受験者数の関係



《表8》  
就職内定率と地方公務員試験受験者数の関係

年	地方公共団体の採用試験の状況		大学生の内定率			
	一般行政職競争試験受験者数	合格者数	競争率	大学生の内定率 (10月1日現在)		
				2023/12/1	2023/3/1	
1988	371,765	56,604	6.6			
1989	338,153	62,905	5.4			
1990	337,904	70,297	4.8			
1991	371,982	75,030	5.0			
1992	450,124	73,708	6.1			
1993	584,975	63,082	9.3			
1994	640,975	53,217	12.0			
1995	650,688	50,938	12.8	69.8	82.0	90.3
1996	638,697	53,380	12.0	69.9	83.5	90.9
1997	563,456	48,531	11.6	73.6	金融危機	
1998	598,216	45,636	13.1	67.5	▲	
1999	638,590	42,974	14.9	63.6		
2000	602,778	46,636	12.9	63.7		
2001	624,068	52,604	11.9	65.0	就職氷河期	
2002	672,918	53,086	12.7	64.1		
2003	676,241	53,529	12.6	60.2	就職氷河期のボトム	
2004	589,318	45,802	12.9	61.3		
2005	511,612	45,193	11.3	65.8		
2006	440,693	52,894	8.3	68.1	イザナミ景気	
2007	440,019	60,908	7.2	69.2		
2008	454,752	60,652	7.5	69.9	リーマンショック	
2009	551,559	63,776	8.6	62.5	▲	
2010	614,022	66,426	9.2	57.6	リーマン不況	
2011	618,734	69,995	8.8	59.9	▼	
2012	600,861	73,064	8.2	63.1		
2013	583,541	73,655	7.9	64.3		
2014	552,760	78,873	7.0	68.4		
2015	536,627	81,920	6.6	66.5		
2016	520,400	79,945	6.5	71.2		
2017	498,269	80,058	6.2	75.2		
2018	469,823	80,502	5.8	77.0		
2019	440,126	78,049	5.6	76.8		
2020	468,530	78,756	5.9	69.8		
2021	465,028	79,926	5.8	71.2		

公務員の志望者が増えるのです。

正規公務員の志望というのは、実は民間企業の志望の常に2番手なのです。民間の採用意欲が少なくなると、公務員志望者が増えるという関係になっています。とりわけ、この間、民間の採用意欲が高いので、自治体の競争試験採用の志望者数とかはめっきり減ってきました。受験者数は、2016年52万人だったのが、2021年で46万人です《表9》。合格者数はそれなりに出しているけど、採用にはつながりません。つまり、辞退者数が増えてきているのです。辞退率が25.4%で、4人に1

《表9》  
地方公共団体一般行政職競争試験採用・辞退の状況

年	受験者数	合格者数	競争率	採用者数	辞退者数	辞退率
2016	520,400	79,945	6.5	61,546	18,399	23.0%
2017	498,269	80,058	6.2	62,268	17,790	22.2%
2018	469,823	80,502	5.8	61,454	19,048	23.7%
2019	440,126	78,049	5.6	60,132	17,917	23.0%
2020	468,530	78,756	5.9	59,695	19,061	24.2%
2021	465,028	79,926	5.8	59,540	20,386	25.5%

出所) 総務省「地方公共団体の勤務条件等調査」より筆者作成

人は内定を辞退しています。

## 常態化してきた若年職員の離職とその理由

さらに、採用後にどんなことが発生したのかというと、20代の退職です。20歳代後半層では、3.5%から4%の職員が退職しています。なぜ若い人たちが辞めていくのか、滋賀県人事委員会の調べになりますが、係長と係員を比較すると「仕事に対して意欲を持って前向きに取り組んでいると思いますか」という質問に対して、「そう思う」「ややそう思う」というのは、係長では合わせて52%、係員で47%。若い人も仕事に前向きに取り組んでいるというのがほぼ半分です。

一方、上司に当たる所属長よりも上位の部長クラスになると、9割近くが前向きに取り組んでいる。課長は8割以上、課長補佐クラスになると56%です。係長とか係員クラスになると、自分の裁量で仕事を切り分けできませんから、いろんなところから仕事が降ってきて、一体私は何をやっているか状態になるのです。そうすると、仕事に前向きに取り組めないという状態につながっていきます。

一方、会計年度任用職員のところを見ると、やる気を持って仕事に当たっているのが17.7%、ややそう思うが53%で、7割の会計年度任用職員は仕事に前向きに取り組んでいます。この7割というのは、課長補佐よりも高いのです。

何を言いたいのかというと、自分がこなさなければならない仕事の領域がはっきりしていることが重要なのです。一方で、多くの仕事を請け負うと、私は一体何者なのか、私は一体何をやっているのか分からないとなってくる。そうすると何が発生するのかということと心の不調です。場合によっては休職します。

年代別の休職者割合で見ると、最も多いのが10代・20代で2.54%、30代が2.45%で、若い人ほど心の病になって休職をします。職位別に見ると、係員が最も多いです。心の不調休職の70%以上が係員です。

もともとはPSMが高い人が公務員をめざしてきたのですが、そういう人ほど、今、公務員を目指しません。株式会社ディスコという調査会社の調べでは、学生が就職した会社を選んだときの理由は何ですかという問いに対し、2019年から21年までの3年間で見ると「社会貢献度の高さ」なのです。高いPSMを持っている人ほど、公務でなく民間企業を目指すのです。それほど今、公務というの

は、公務の仕事をしてても社会貢献に役立たない。むしろ民間企業のほうが社会貢献しているということが若者たちの見立てなのです。

公務員の仕事に対するイメージを変えないと人は集まりません。公務員を選んだ若い職員というのは、もともとPSMが高いため、個々の職員が、市民の役に立っているということを実感していくことを公務職場で実現していかない限り、離職ドライブは変えられません。まずは若い人たちのPSMを高めていき、定着させていくことが、必要な要件だろうと考えています。

私の話はこれで終わります。ありがとうございました。（拍手）

---

## 質疑応答

### 《司 会》

御講演、ありがとうございました。質疑応答の時間に入りたいと思います。

講演は、非正規公務員の現状に始まり、それがどうしてこうなったかという歴史分析、そして最後に公務員を目指す若者の公務員に対するイメージとか働き方に対する考え方といった話にも及んでいました。どこからでも構いませんので、御意見、質問、感想等ある方は挙手にてお願いいたします。

### 《質問1》

実際に私の職場でも、市町村合併を機に3割ほどの人員削減が行われました。定数が850人ですが、今820人ぐらいです。毎年30人程足らないような状況で推移しています。入職しても3年程で3割が退職しているような状況です。待遇が良くないことと、やりがい搾取のような格好になっています。今の若い子は心の病で苦しんで休職したり、辞めていったりとあります。おそらく全国的にあると思います。こういったような職員に対して、我慢して出勤させるのが職場のためであるのか。それとも、特に若い子たちなんかは将来あるから、ジョブチェンジを促したほうが、その子の将来の構築のためには良いことなのかなと思います。先生はどのように考えますか。

### 講師回答

一つ目のご質問は、新規採用されてくる人たちをどのようにして定着させるか。私が推奨しているのはジョブ型で、採用して一定の仕事を任せていくという方法。ニッチな方もいらっしゃると思いますが、民間組織では配属先を先に言って、そこに配属するという採用方法が大分増えてきて、若い人たちから言わせると、どこに配置されるのか分からないことを配属ガチャと言い、それが就職先として選ばれない理由になっているということ



もあるそうです。今までジョブローテーション型だったため、なかなか変わりにくいとは思いますが、まずは採用方法から、それから異動のルールもジョブ型を念頭に置いていかないと、自分の仕事の領域が見えない。それが見えないから、私は誰なのかという状態になり心の病になる。これまで分析していて、そこだけは分かってきました。どのようにしてやるべき仕事の領域と人物との関係性をつくっていくのかということに着目していくしかないと考えます。

2つめは、病になってしまって、それをどうやって復帰させるか。これは長い時間かけて復帰させていくしか多分ないだろうと思います。そのときに本人の意向というのがまずあって、そこを相談しながら職場の中に少しずつ慣れていくということをしてもらうしかないと思います。なぜ心の病なのかというと、私も幾つかの自治体を回ってきてつくづく思ったことがあります、若い職員の中に、やりたいことがないという職員はまずいません。ところが、公務という仕事は、自分たちの組織の中で仕事を選ぶということがなかなかできず、国から下りてくるし法律に従わなければならない。中堅どころは、その仕事の仕方に慣れているので、国から下りてきた仕事をこなす方法をわかっている。でも若い人たちは自分の仕事をしたい、これを詰めていきたいといった思いがあり、その矛盾が今の心を病んでいくということの主因かなと見立てています。

ではどうするのか。端的に言うとな人を増やして、一人一人が持つべき仕事の領域を確定していく。そうしないと自治体組織そのものが再生してこないし、人も育てられないように思います。そのような人事ルールにしておくことが今必要だろうと。では心を病んだ人たちをどうしていくか、ここは組織全体で話していくしかないかな。私には、答えが見つかりません。

強調しておきますが、定員管理をやっているというのは日本だけです。ほかの国にはありません。多くは人件費管理です。人件費が一定程度あって、その中で誰をどのように雇うのも自由、必要な個所に人を雇うというやり方を取るのが普通。日本は定員管理というところから脱していく必要があるのかなと思っています。

## 《質問2》

印象的だったのは、専門職ほど非正規化し、正規職員は逆にジェネラリストという形に、極端に言えば何もできない職員になっていくように思えました。うちの自治体は戸籍・住民票の窓口が非正規化ではなく、全部、民間委託されています。以前は戸籍の専門家とか住民票のプロと呼ばれる職員もいましたが、徐々にそういった職員がいなくなりました。窓口の民間委託の職員が難しい質問を職員にしますが、それに答えるべき職員というのが2年目、3年目の職員だったりするとプレッシャーを感じる。私の自治体は5年で必ず異動させることになっているので、職員の育成みたいなことにも齟齬が生じて、いびつな形になっています。

1つ質問をさせていただきます。うちと同様だろうなと思われたのが、非正規化のパターンです。定数削減の代替型に非正規化が進んでいて、教員、保育士、図書館員というのがありますが、学校給食の調理員も正規の退職者不補充となっています。非正規化を進めているため200人余りの調理員の中、今、正規が3人しかいません。業務形態としては正規と会計年度が混在しています。それを根本的に変えることも何もせずにそうなっていて、会計年度職員の仕事が大変になっています。募集をかけても人は来ないし、来ても辞めてしまうという状況に立ち至っているというような厳しい状況で憂慮しています。職場に責任を持つ人がいないような状況になるので、そこはやっぱり正規化が必要だと思いますが、その辺りを、先生はどんなふうと考えられますか。

## 講師回答

おっしゃるとおりです。まず、現業職での特徴で申し上げますと、今日は示すことができませんでしたが、業務委託化です。削減するときのパターンは、業務委託を通じて、例えば用務員、給食調理員、清掃などの現業職、あと以前はどの自治体でもいた電話交換手など今はほぼいません。そういう業務は委託に出される。一部だ



け直営でやっているというところがあるが、正規よりも会計年度のほうが多くなる。給食調理員などがそうですね。民間委託はそれなりの市場がないとできないので、町村部や地方だと民間委託もできずに、結局それで非正規化をするというパターンが給食調理員では出てきています。会計年度任用職員だけでやっている図書館など特にそうなのですが、日本図書館協会の統計をずっと見ていくと最初から非正規なのです。このような現象のことを私と非正規問題について取り組んでいる研究者の方々は基幹化と言っています。

最初に基幹化が発生したのは、業種でいうとスーパーマーケット業界です。今、スーパーマーケットで働いている人の8割がパートですが、最初はこの人たちを使って仕事していこうという形だったのが、今やパートの職員が商品発注をするようになっていく。それと同じ現象が公務の世界でも起こっています。会計年度任用職員でありながら、非正規でありながら、基幹職として公共サービスを展開しているというようになってきている。職種によって異なりますが、非正規割合が高い職種であるほど、非正規職員が基幹職員として、ほぼ管理職のような役割を担っているという現象が各地で起こっています。だからこそ役割に応じた、処遇だけじゃなくて雇用の形態にしていかなくてはならなくて、それがジョブ型の正規という新しいジャンルをつくらないと対応できないじゃないかと私は提唱しています。

今までのようなジョブローテーションでどこでも何でもやりますという正規職員も必要だけど、それ以外の、その仕事を究めていきますというジョブ型の正規というのも併せて公務員の採用形態としてつくっていく必要で、そこには今いる非正規の人たちを投入していくということが必要だろうと思います。

### 《質問3》

非常勤職員はどうしても処遇が低いということで仕事に中心的な立場として関わりにくい、遠慮しがちになるというような傾向がある一方で、少なくなった常勤職員はある意味責任や仕事も集中し過重労働となり心の病となる。現場の最前線で市民と相対する部隊がものすごく疲弊しているという実態を感じています。質問の一つ目ですが、非常勤職員の登用状況と過重労働、心の病等の相関関係みたいなものを客観的に説明するようなものとかというのは、どこかで研究されたものがありますか。

もう一点、感想として思ったのが、滋賀県人事委員会のアンケートのところですか。なるほどというか、これも身につまされたのが、組織の中で、組織の上位にいて、仕事のある意味、下に投げられる権限を持っている人は仕事に対する熱意が高くて、下に行くほど熱意が低いというのは、ああ、なるほどと思われました。以上です。

### 講師回答

職位別のやりがいを調べた滋賀県人事委員会の調査は、どこへ出してもみんな苦笑します。なるほどねと、なぜか自分が納得できる材料としてあるのです。なるほどねと思ったと同時に、このためには一人一人の仕事の裁量権を確立しなきゃならないので、裁量権を確立するためには、今までだったら出世をして上位のほうに行き仕事の裁量権が発揮できるようにするという形しか描けていなかったけど、そうじゃない仕組みを考えなきゃいけない。それが仕事の領域の確定なのです。仕事の領域を確定して、その仕事を究めさせていくことでやる気を維持する。調査では、それが会計年度任用職員のところにはっきりと出ていたと分析できます。

仕事の領域がすっきりしてさえいけば、なぜうまくいき、なぜ見通し通り動かないのかがはっきりする。トライ&エラーの繰り返しができる。そうすることで仕事に対するやる気は相当維持できるという見立てです。

それで、御質問にあった非常勤職員が多いところに、正規職員の心の病が多くなっていくのではないかとこの統計は、残念ながらありません。ありませんが、こういうことではないかと思ってエピソードを拾いに行ったのが小布施町です。だから、このようなエピソードを積み上げることによって、統計では見られない部分が見えてくるかなあと思っています。また、研究手法としてはちょっとどこまでできるかわかりませんが、まずはその辺から出発するしかないと思います。

#### 《質問者4》

私は学校給食職場の調理員で会計年度職員として働いています。調理員は全体で200人程、正規3人以外はパートタイムの会計年度任用職員です。勤務時間が年間1,495時間と短い人ばかりです。小学校の給食なので、小学校1校に対して定数何人というかたちで働いていますが、その定数が足りない状況です。結局、正規が3人しかいないので、私たちが仕事を回していかなければならないことは分かっていますが、私が10年前に働き始めたときは補助で給食を作るつもりで入ったので、まさか給食全般を回していくようなパートになるとは思ってもいなくて。それで今この状況です。フルタイムで働いたら、多分現状はちょっと改善されるかなと思いますが、フルタイムで働くと私たちの時給単価が下がってしまうので、それもできない状況でとても困っています。

#### 講師回答

運動をあまり得意としていませんので、解決策がなかなか出づらいのですが、その職場ごとに最適な解決策を話し合いの中で決めていくしかない、最適解をつくっていくしかないと常々思っています。それはモデルがあるわけではなく、一つ一つの職場で、一つ一つの現場で最適解をつくっていくという、そのためには話し合っていくしか多分ないと思います。

処遇の問題とか、雇用の安定の問題とか、責任の問題とか、様々な要素はあると思いますが、まずは何が、この職場で会計年度任用職員が働いていく上で一番ネックになっているのかということ話し合いの中で導き出し、それをまずは解決していくということを積み上げていくしか多分ないと思います。

それは会計年度任用職員の問題だけではなく、住民参加の取り組みでも同じです。様々な政策をつくって実現していく過程では必ず話し合っ最良の解をみんなでつくり上げていくということが最も実は確実に早い、効果的で効率的な方法になります。いらいらするとは思いますが、話し合ってみて最適解を、かつ何が肝なのかということを見つけ出すということが、その話し合いの中で重要かなと思います。

#### 《司 会》

ありがとうございました。まだまだ質問がたくさん出そうな雰囲気ですが、大変申し訳ありませんが、時間の都合上、この辺りで締めさせていただきたいと思います。様々なデータ、考え方を示していただけたので、それぞれの職場、組合へ持ち帰って議論をしていただければと思っております。上林先生、どうもありがとうございました。(拍手)

これで閉会といたします。ありがとうございました。(拍手)

# 公務員の弁償・賠償責任

## — 岐阜市の事案に関連して

岐阜大学地域科学部准教授／岐阜県地方自治研究センター研究員 三谷 晋

岐阜市において職員に対する損害賠償事案が発生した。今回は職員への弁償・賠償責任について説明した後、岐阜市の案件について、岐阜市報告書、組合報告書、監査報告書、をもとに検討をした。

### 1. はじめに

公務員も人なので、ときには間違い、ときには過ちを犯し、結果として誰かに損害を与えてしまうことがある。それが公務に関するもので損害を国民・住民に与えたのであれば、原則その損害賠償は国家賠償法を通じて処理される。もっともその場合は、被害を被った国民・住民に対して国や公共団体が賠償し（国家賠償法1条1項）、その損害発生について当該公務員に故意または重過失がある場合に限り当該公務員に対して国・公共団体によって求償権が行使される（同条2項）。

しかし、例えば公立学校のプールの元栓を閉め忘れた教諭に対しての自治体からの賠償請求など、国家賠償訴訟ではない形での公務員の賠償責任問題がたびたび報道されているように、国家賠償にかかるとはならず<sup>※1</sup>に国や公共団体が被った損害を直接求めることができる。岐阜市でも、水路・道路維持管理業務

にかかる支払い遅延問題で発生した岐阜市の損害について、市が懲戒処分他に職員個人に賠償を求めたという事案が発生している。今回はこの岐阜市の支払い遅延分賠償責任事件を中心に公務員の賠償責任（弁償）について検討していきたいと思う。そこには公務員個人に問題があり、ゆえに賠償・弁償せよ、という単純な構図ではなく、公務員を取り巻く職場環境や公務員自身が業務を遂行するための様々な仕組み・手順にみられる組織上の問題に気づかされる。

### 2. 公務員の賠償責任の概観

#### (1) 国家賠償との比較、国と地方の違い

国家公務員であれ、地方公務員であれ、国民・住民に違法に損害を発生させた場合は、国家賠償法により処理がなされる。国家賠償法1条1項は「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」としており、違法な行為をした公務員を直接被告にして損害賠償を求めるのではなく、損害を被った国民・住民に対して公務員個人に代わって国・公共団

※1 例えば、小松市事案として産経新聞ウェブ版「プールの水約25杯分出しっ放しで賠償請求 校長ら3人に135万円 マニュアル守られず」（2024年7月18日）、川崎市の事案としてNHKウェブニュース「プールの水流出 95万円弁償 教員の責任はどこまで？」（2023年9月29日）、横浜市事案として読売新聞オンライン「プールの水を教諭が止め忘れ出張に、4日間流し続け損害58万円…市教委は賠償請求せず」（2024年1月17日）、などある。



体が賠償を行うこととされている（代位責任主義。公務員個人を被告とすることができない）。こうした仕組みが採用されているのは、直接公務員を被告し賠償責任を問う仕組みにすると、仮に敗訴となってもその公務員は巨額の賠償を支払うことができないことも予想され、そうなる被害者の救済ができなくなることが考えられるし、損害賠償責任を問われることを懸念して公務に停滞が生じる可能性があるからであるという説明がなされるのが一般的である。しかし公務員個人はこれで賠償責任から解放されるのかというと、次に2項では「前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と定められているので、故意・重過失があれば国・公共団体から求償されることがありうる。ただし、この求償権はあまり行使されないという。なぜなら、被告が国・公共団体となっている訴訟では、被告側は訴訟における主張のなかで当該公務員には過失すらないとしていることが多く、敗訴したからといって一段上げて重過失がある前提で求償権を行使することが難しいとか、身内になかなか求償できないからであると説明されることがある<sup>※2</sup>。

しかし、これが地方公務員の場合は、地方自治法に定める住民監査請求や住民訴訟に

よって求償しないことが住民から問題とされることがあるので、そのプレッシャーにより国の場合より求償権行使の可能性が高まることになる。実際に、最判平29年9月15日大分県教育委員会教員不正採用住民訴訟（求償権懈怠違法確認請求事案）はその例である<sup>※3</sup>。

次に、国家賠償訴訟を介さない場合の職員の損害賠償責任についてであるが、教科書的には、「弁償」として説明されることが多い<sup>※4</sup>。地方公務員の場合は、地方自治法243条の2の8（改正前は地方自治法243条の2の2）が「会計管理者若しくは会計管理者の事務を補助する職員、資金前渡を受けた職員、占有動産を保管している職員又は物品を使用している職員」に関する損害賠償責任追及の根拠となっている<sup>※5</sup>。これらの職員が「故意又は重大な過失（現金については、故意又は過失）により、その保管に係る現金、有価証券、物品（基金に属する動産を含む。）若しくは占有動産又はその使用に係る物品を亡失し、又は損傷したときは、これによつて生じた損害を賠償しなければならない。次に掲げる行為（支出負担行為等）をする権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で普通地方公共団体の規則で指定したものが故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠つ

※2 参照、宇賀克也・小畑順子編著『条解国家賠償法』（弘文堂、2019年）175 - 176頁。なお重過失というのは、ほとんど故意に近い著しい注意欠如の状態とか、問題となる注意義務そのものがあまりにも本質的・基本的なものであるため行為者はほんのわずかな注意さえすれば、権利侵害の結果を予見可能で、かつ回避も可能であるという意味で使われる。この点について、参照、潮見桂男『再建各論Ⅱ不法行為法（第4版）』29 - 30頁（新世社、2021年）。

※3 裁判所ウェブサイト。

※4 参照、塩野宏『行政法Ⅲ（第5版）』370頁（有斐閣、2021年）、宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第6版）』（有斐閣、2024年）582頁。地方公務員の場合は地方自治法で弁償という文言は使わずに「賠償責任」として（地方自治法243条の2の8タイトル）。

※5 国の場合は、出納官吏については会計法、物品管理職員は物品管理法、予算執行職員は予算執行職員等の責任に関する法律が用意されている。弁償を命じる行為が処分性を有するかどうかで争いがある（つまり処分性があるとされれば抗告訴訟、行政不服申立てが可能）ものの、今回は救済ルートを検討するわけではないので立ち入らない。参照、宇賀・前掲書（注4）586 - 587頁。



たことにより普通地方公共団体に損害を与えたときも、同様とする。」と定められている。なお、ここに挙げられている職員以外の者の場合は、民法で処理される（民法 709 条や 715 条 3 項）<sup>\*6</sup>ものの、会計管理者等ですら重過失が要求されているわけであるし、それとのバランスからいって重過失が求められるとする考え方が一般的である<sup>\*7</sup>。つまり、地方自治法 243 条の 2 の 8 が列挙する「会計管理者、会計管理者の事務を補助する職員、資金前渡を受けた職員、占有動産を保管している職員、物品を使用している職員」に該当していようがしていまいが、故意または重過失がなければ賠償責任を問われないということになる。地方公務員の場合は、賠償命令という行政処分が出されるため、もしこれに不服の者があれば行政不服審査法に基づく不服申立てや行政事件訴訟法の抗告訴訟をすることになる。

## (2) 事例

総務省は、地方公務員の賠償責任の事案について、「職員の賠償責任に関する調」として公表している（「職員の賠償責任に関する調（令和 3 年 4 月 1 日から令和 5 年 3 月 31 日まで）」<sup>\*8</sup>）。請求の根拠も、現在の地方自治法 243 条の 2 の 8（改正前は 243 条の 2 の 2）、国家賠償法 1 条 2 項、民法 709 条と分けて整理されている。

例えば、令和 3 年 4 月 1 日から令和 5 年 3 月

31 日まで分に関してあげると（自治法以外は注記）、徴収金 10 円の亡失（千葉県）、公用車での瞬間的な睡眠による事故（鳥取県）、警察官の職務上知った高齢者への 1100 万円の詐欺（京都：国賠法）、納付された市県民税等の収入金 102 万の亡失（大崎市）、補助金不正流用（南三陸町）、総務課人事係主任職員が会計年度任用職員の所得税等の源泉徴収懈怠に起因する市の損害（南魚沼市）、ごみ収集車両の破損（大阪市）、市民から納付された現金の亡失（加古川市）、委託料清算戻入金紛失（多度津町）、違法入札にかかる裁判所和解勧告に基づく解決金支払い（坂東市）、性暴力事案（千葉市：国賠 1 条②）、などがある。

またこの期間外では、台風被災に伴う特別区民税・都民税減免にかかる申請を未処理のまま放置したことで生じた申請者への還付遅延（世田谷区：民法 709 条）、業者と共謀した架空請求による公金詐取（岐阜県（平成 26～7 年度発生事案）：民法 709 条）、小学校プールの止水遺漏による多額の下水道使用料（高知市：民法 709 条）等があげられている。このように、地方自治法 243 条の 2 の 8 で示される職員以外でも、民法 709 条等で賠償責任が問われることがわかる。

## 3. 岐阜市事案

### (1) 事案とその流れ

<sup>\*6</sup> 宇賀・前掲書（注 5）587 - 8 頁。国の場合も、出納官吏、物品管理職員、予算執行職員以外の一般の職員の不法行為責任は特段の定めがないが、責任を免れるわけではなく、民法の不法行為法の適用を受けることとなり、しかしながら会計法等の適用職員とのバランスから故意・重過失が求められる、と解されている。この点について、中西又三「会計職員の責任」『行政法体系 10』324 頁。なお参照、塩野宏『行政法Ⅲ（第 5 版）』（有斐閣、2021 年）371 頁。

<sup>\*7</sup> 塩野・前掲書（注 6）373 頁、宇賀・前掲書（注 5）578 頁。

<sup>\*8</sup> [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000932828.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000932828.pdf) 参照。

他に平成 30 年 4 月 1 日から令和 3 年 3 月 31 日までのものもある。これについては [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000799592.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000799592.pdf) 参照。

岐阜市は、令和5（2023）年2月3日、市の河川課が所管する水路の維持管理に関して2017年度から21年度の5年間で238件、6000万超の業務代金支払い遅延などがあったと発表した。担当職員から2021年度実施の770件のうち112件ほど、2700万ほどの支払いが完了していないと上司に報告したことで発覚したという。ほかに、3件の2重払い、7件の過払い、支払い不足案件もあったとのことであった。<sup>\*9</sup>遅延利息は約96万円ほどであった。

3月2日には業務担当者である会計年度任用職員を減給（10分の1、1か月）、主任を戒告など計14名の処分を発表。指揮監督が不十分として副主幹を減給10分の1（4か月）、2名の主幹を戒告、管理監督責任者として課長級から部長級の上司9名のうち4名を減給や戒告、5名を訓告や嚴重注意処分とした。<sup>\*10</sup>

4月14日には、「支払遅延事案等を受けた調査及び不適正事務執行再発防止本部」が基盤整備部当で発生した支払い遅延事案等の原因究明、全庁的な調査、再発防止策の策定のために設置された。

5月1日には、今度は、道路維持管理業務に関しても、2021～2022年度の2年間で総額6千万以上の業務代金の支払い遅延があったと発表された。<sup>\*11</sup>これについての利息は12万8300円ほどであった。

8月28日付で当該事案の原因・再発防止策等を内容とする報告書が出される（「支払

遅延事案等を受けた調査及び不適正事務執行再発防止本部 報告書―適正な事務執行の確保に向けて―」）。

9月14日の市議会定例会で議員の一般質問で、岐阜市河川課所管の水路維持管理業務に関する支払い遅延によって生じた約96万円の利息について、関係した職員に対する損害賠償を求める方針であることが示された。道路維持管理業務における支払い遅延利息については検討中とのことも示されていた。<sup>\*12</sup>賠償に関しては監査委員の監査が必要であるが（地方自治法243条の2の8第3項）、これについては、6月6日に監査請求書の提出があり、10月19日付で賠償責任ありとする監査報告が示され、11月6日には、利息の半額にあたる46万円分を10名の職員（河川課の元課長、係長、担当者）に対して賠償するよう命じた。賠償額は、140円から約16万円。<sup>\*13</sup>

道路維持管理業務に関しても令和6年2月付で賠償責任があるとの監査委員からの報告があり、2024年3月18日には、代金支払い遅延によって生じた利息分について、こちらは利息のほぼ全額の12万あまりを職員10名（課長、課長級、係長、担当者）で支払うよう賠償を命じた。1人あたりの賠償額は、19円から約5万円となっている。<sup>\*14</sup>

## (2) 岐阜市報告書（令和5年8月28日付）

### (2-1) 概要

支払遅延事案等の原因究明、全庁的な調査、

※9 中日新聞朝刊岐阜県版（2023年2月4日）16頁。

※10 中日新聞朝刊岐阜県版（2023年3月3日）16頁。

※11 中日新聞朝刊岐阜近郊版（2023年5月2日）14頁。

※12 中日新聞朝刊岐阜近郊版（2023年9月15日）16頁。

※13 中日新聞朝刊岐阜県版（2023年11月8日）14頁。

※14 中日新聞朝刊岐阜近郊版（2024年3月20日）12頁。

再発防止策の策定のために設置された「支払遅延事案等を受けた調査及び不適正事務執行再発防止本部」（以下本部）は、報告書を出している。河川課事案と道路維持課事案ごとに以下のように整理されている。

河川課事案では、水路維持管理6業務（除草、樹木伐採、スクリーン清掃、浚渫、土砂収集運搬、水路施設修繕）について、（ア）支払後に業者からの完了通知後、一定期間内に完了検査を行っていなかったもの（112件、2733万余）、（イ）完了した年度に支払うべきものを翌会計年度に支払ったことが判明したもの（78件、2390万余）、（ウ）過年度に完了したが未払いのままのもの（48件、1012万余）、（エ）（イ）の支払いの過程で2重払い、過払い、支払い不足が発生し清算したもの（-4900円余）の計238件、6131万円余について、（ア）～（ウ）に関して政府契約の支払遅延防止等に関する法律の規定による遅延利息96万4900円が発生したとし、また道路維持課事案は、（オ）業者からの完了通知を受けないまま放置し完了検査未済および未払いのもの（107件、2096万余）、（カ）業者から完了通知を受けたが完了検査未済および未払いであったもの（134件、4134万円余）の計241件、6230万円余について、遅延利息12万8300円が発生した。

そしてこれらの事態を発生させたプロセスについて、①支出負担行為（契約）のないまま業者に発注し施工させる（（オ）が判明）→②完了後に業者から完了通知を受領（同時に業者に完了写真、日付欄白地の見積書・請書、請求書を提出させる。完了検査遅延及び過年度施工の未払いとして上記（ア）（ウ）、完了通知後検査未済・未払として（カ）が判明）→③支出負担行為（契約）を（あたかもこれから発注するように）完了通知以降の日

付で仮装し起票（見積書・請書の日付欄を本来と異なる日付で補充、一部はこの段階で本来の日付に訴求して支出負担行為を行うものも存在）→⑤支出命令者記載の起票日・完納日を本来と異なる日付で仮装し支払（本来と異なる日付で補充、（イ）判明）と整理し、これらの構図について、①支出負担行為を本来行うべき日と異なる日付で行っていた件について（（ア）（ウ））、地方自治法232条の3及び岐阜市予算規則13条、会計規則64条違反、②支出負担行為のないまま業者に発注し施工させる行為について、岐阜市事務決済規則13条1項等違反、③支払い遅延防止法に定める期間内に完了検査を実施しなかったこと又は完了検査を行ったが支払いをしなかったために遅延利息が生じた、④日付の書き換え・補充等による公文書の不適正な取扱い、会計規則7条1項違反（改ざん）、⑤その他の公文書の不適正な取扱い（道路維持課事案の判明後に職場内での調査がなされている最中であることを認識しながら「完了後に業者から提出を受けた見積書・請書・請求日（日付欄白地のもの）を所属長当に自ら申し出ず個人で所持し続けていたこと、および業者から提出された印紙貼付つきの請書を内容変更により不要になった後も業者に返還せず印紙税の還付金請求権の消滅時効を完成させたこと、さらに道路維持課事案判明後に市文書取扱規則所定の方法によらず独断で当該請書を廃棄）、があったとした。

## （2-2）検証部分その1—河川課事案

次に問題発生の原因について「検証」にうつり、河川課事案についてはある一人の職員Aに起因して不適正な事務執行がなされていること、その事案発生の原因として、1）予算執行にかかる理解、規範意識が不十分で



あったこと（Aは予算執行に関する理解と規範意識が不十分であり、書類作成・整理が不得手である状況で支出負担行為を後回しにし地域住民の要望に応じて発注・施工を先行させようとした）、2）事務分掌の偏り（かつては3人体制だったがAのみの担当となつてから不適正な事務執行が発生）、3）管理職らのAに対する指揮監督関係・意思疎通の希薄化と進捗管理の懈怠、4）要望対応方針の変更に伴う事務負担増大（かつては予算を念頭に要望に優先順位をつけていたが、Aが担当になってから優先順位検討が希薄化し、令和3年度当初にAの提案により全ての要望に対応する方針が承認され事務負担が増大した）、があげられている。

また河川課事案の判明が遅れた理由として、業者からの完了通知後に一定期間内に完了検査を実施していなかったこと、河川課の関係職員が法令違反等行為を十分に理解していなかったこと等をあげている。

### （2-3）検証その2—道路維持管理事案

道路維持管理業務については、道路維持管理業務の特徴として、あ）業務量の多さ（他課に比して相当多い）、い）業務懈怠が道路瑕疵及び物損・人身事故の原因となるおそれがあるため速やかな対応が求められる場合があること、を確認している。

次に不適正な事務執行の実際として、前任者からの引継ぎで、①支出負担行為（契約）のないまま業者に発注し施工させる、②業者から完了通知を受ける際、完了写真とともに、日付欄白地の見積書・請書、請求書の3点セットの提出を受ける、③3点セットの提出日を支出負担行為所の起票日、その1週間後を支出命令書上の完納日、その翌日を支出命令書上の検収日、その翌日を支出命令書の起票日

とする、上記①②③を担当者が替わるたびに引き継いでいた。なお、この不適正処理は、書面上は適正に行われた外観があり、発覚する可能性が極めて低い。にもかかわらず発覚したのは、担当職員の施工時期を業者に任せるなかで進捗管理を懈怠し、完了通知の受領・完了検査の失念、未払いの発生という事態が生じたため、であった。このことについて報告では、「道路維持課においては、不適正な事務執行の仕組みが巧妙に構築・運用されていたと言わざるを得ない状況であった」と評価している。

不適正な事務執行が行われる理由については、①業務について、件数（量）が多く速やかに対処することが求められる、②現行の財務会計制度下における事務負担が大きい、③財務会計制度や法令に関する理解・規範意識が不十分、④隠ぺい・改ざんなど潜脱行為が可能な事務執行フロー、⑤業務の進捗管理と予算所要額の把握が不十分、⑥自由・正直に発言し難い職場風土、をあげる。

なお上記③については、職員からのヒアリングでは予算が不足し発注ができない状況になった際、職員間で翌年度の予算で執行することを協議しまたは業者に翌年度に施工するように依頼していた、ことが併せて示されていた。⑤についても係長の進捗管理がずさんであったことや、担当職員のなかには、すでに工事が完了しているにも関わらず業者に請求書等の提出を求めなかった者がいたなどが示されている。⑥職場風土については、令和2年度以前の管理職職員は予算の有限性を担当職員に周知徹底しながら、対処が困難な場合に外部に粘り強く意思決定の内容・理由を説明していたが、令和3年以降は、予算所要額確保の行動が十分でないなかで、担当職員に要望・通報に広範かつ迅速に対処するよう



に強く求めていたため、担当職員は自己の意見を述べるのが難しく、プレッシャー、ストレスを感じていたことにも言及している。上記に加え、河川課事案判明後にも、道路維持課内で対応を協議したものの結論が出なかったために、不適正であることを認識しつつも組織的な対応につなげることができずに継続していた。また職員のなかには他部局に移動する際に、不適正処理方法での取り扱い方法を引き継いだものもいたこと、管理職職員は調査を実施した際、職員の報告を鵜呑みにし、自身で施工台帳等を確認することを怠るなど、不適正処理を止める行為が十分でなかった、と結論づけている。

#### (2-4) 全庁調査と再発防止

2つの部局の問題が発覚したこともあり、岐阜市では全庁対象に不適正な事務執行について調査をした。全28部局149課を対象に、過去5年間の報告を求めた。河川課事案と道路維持課事案と同様の事案は確認できなかったが、支出負担行為の遡及が行われたいたことが明らかとなった(2万件超)。そしてその原因を担当職員の失念、担当職員の会計規則等の理解不足、相手方の書類提出が遅れた等とし、それぞれ改善を図ることにした。たとえば予算執行方法の見直し(発注管理システムの導入、支出負担行為の整理時期にかかる規則改正、単価契約条項の改定)、他課による審査などを導入し、事務取扱いマニュアルの整備・運用、業務の棚卸し、研修、職場風土の改善(研修や働き方の改善)などを挙げている。

#### (3) 組合からの批判

岐阜市の関係職員への懲戒処分と損害賠償責任追及について、岐阜市職員労働組合から

は、中間報告を経て、令和5(2023)年9月に「支払遅延問題に関する水路及び道路維持管理業務 実態調査報告書」が示された。趣旨としては「今般の支払い遅延問題が、決して個々の職員の非違行為や怠慢によるものではなく、住民の要望に応えて、また事故の原因を速やかに除去し住民の安全を守るために必死に業務を行う中で、業務と組織の矛盾が担当職員等に押し付けられた問題である」あるいは、「職員が住民の思いにこたえ住民の安全を守るために精一杯行ってきた業務を、あくまで不適正な事務として、さらに『組織的問題』と称して、不適正事務をいわば“組織ぐるみ”で行ったものとしている。」とし、賠償請求について再考をせまろうとするものであった。

組合の批判には職員のナマの声も含まれているので以下で示しておこうと思う。

#### (3-1) 河川課の水路維持管理業務について

組合報告書では、支払い遅延の態様について、①年度内の支払いの遅れ、②次年度払い、③未払い、にわけ、それら支払い遅延の現実と原因に関して検討していた。

①年度内の支払いの遅れに関しては原因を2つあげている。すなわち原因1として支出負担行為起案前に、実際の実施依頼(発注)を行うことが業務の方法として確立しており、支払い遅延の原因になっていたことがあげられており、業務の手法は、課長決済の下で組織的に認知され確立されていた(実際の業務実施を優先させ、市側の事務手続きを後追いすることが組織的に認められていた)、とする。原因2として、実際の業務実施を優先させることは多くの案件に対して即時的に対応するために必要であった、ことをあげる。職員らの声として、即時対応が求められてお

り、支出負担行為書の作成、持ち回りを行う時間がなかったこと、件数が多すぎて正規の書類作成ができない、そもそも個々の案件をいちいち事前契約しなければならないことに問題がある、などがあった。

②次年度支払いについても、原因1として当該年度予算の不足が常態化、原因2補正予算を組むことや当初予算を増額することは困難、原因3として例年、一定額の支払いは次年度予算で支払うことが慣例であった、原因4として年度予算がなくなっても地域や議員の要望に応え業務実施を優先させていた。

結論において、緊急対応の必要性や地域（及び市議会議員）の強い要望などから、どうしても対応せざるを得ない業務であるにも関わらず、それを正規の手続きで行う体制と予算がなく、当該部課が必死になって業務を実施してきたことを示すものであり、その中で支払い遅延が継続的に生じていた。むしろ、一定の支払い遅延を前提に業務を行わざるを得なかったもので、まさに「業務と組織の矛盾」が担当職員等に押し付けられたもので個々の職員の非違行為や怠慢ではない、とする。

### (3-2) 基盤整備部の道路維持管理業務について

これも①年度内支払遅れについては、原因1として支出行為起案前に業務実施依頼（発注）を行うことが業務方法として確立しており支払い遅延の原因となっていた、原因2として実際の業務実施を優先させることは多くの案件に対して即時的に対応するため必要であったとし、②次年度払いについては、原因1として当該年度予算の不足が常態化、原因2として補正予算を組むこと、当初予算の増額は困難、原因3として例年一定額の支払いは次年度予算で支払うことが慣例、原因4と

して当該年度予算がなくなっても地域や議員の要請にこたえ、業務実施を優先させていた、などがあげられていた。

以上のように、個人責任ではなくあくまでも組織的ルールに基づいた取扱いであったこと、市民（議員含む）の要望に迅速に対応するためであったこと、背後に予算の仕組みなど柔軟な対応を阻む構造的な問題があることが指摘されていた。

なお、この組合報告書には職員の声として、上司や政策課は周知であるのに、たまたまこの5年間に在籍した職員を処分することについての不満が示されていた。そのほか、予算不足、人員不足、業務過剰が原因で個人で対応できないとする声、予算が底をついたときの苦肉の策であったとする声などが示されていた。

こうした組合報告書で展開された組織、構造的な問題であるとする主張は、次の監査報告書において職員らの賠償額の算定において、一部認められている（河川課事案だけであるが）。

### (4) 監査報告書

監査報告書は、当然のことではあるが河川課水路維持管理事案と道路維持管理課事案の二つ別々のものが示されている。河川課事案については、係長1名、職員2名について重過失なしとしたが、そのほかの課長、係長、担当職員には重過失ありとして賠償責任を認めた（13名中10名）。道路維持管理事案については課長、監理官、係長、担当職員の計10名すべて重過失ありとされ賠償責任が認定されている（岐阜市に与えた遅延利息額も再計算され12万7100円とされた）。

その理由は、上記の市の当局が示したものとほぼ変わらないと思われるのでここには示

さないが、賠償責任額については、河川課事案は、「賠償対象職員が、不適正な事務執行に及ぶ以前の段階において、組織における問題が生じており、これが本件の発生に影響していることが明らかである。そして、この組織における問題が解決されていれば、その範囲において、損害の全てを賠償対象職員の責任に帰することは公平な分担の観点から相当ではないと判断する。」として総額約96万の損害額の半分を賠償額とした。道路維持管理事案の方は、公平の観点からの賠償額の減額はなく、総額12万7100円を関係職員間で責任割合に応じて（平等割にせず）算定している。

最後に監査委員は今後の対応のための意見として、水路維持時管理事案については、①業務マニュアル等の一定のルールの整備と組織内共有、②適正な完了検査の実施、③権利義務にかかわる各種記録の整備と保存、④組織内ガバナンスの形成と強化、⑤管理職職員の危機管理意識の向上及び危機管理能力の強化、⑥法律等（支払遅延防止法）の適用、⑦法令遵守意識の徹底が、そして道路維持管理事案については⑧組織内ガバナンスの強化、⑨コンプライアンスの徹底、⑩組織マネジメントの実行、⑪誠実かつ公正な職務の執行、を求めている。

#### 4. 若干の検討

結論からいうと、関係した職員の賠償責任ありとした判断についてはやむを得ないと考える。仮に市が関係職員に対して賠償請求せ

ずにいて、これに不満をもつ住民から住民監査請求や住民訴訟が提起された場合には、そちらで賠償責任は肯定されるように思う。少なくともゼロ査定はないと思われる。

しかしながら、「もやもや」するのである。それは関係職員だけの問題ではないからだろう。組合の報告書は、職員の側にたってその理由を示してくれている。すなわち、この職員らは、市民や議員からの要望に応えるため、職員が求めても補正予算も増額も認められないという予算システムの運用上の制約や、正規の手順であればこなしきれない量の膨大な業務に対して、疲弊しながらも、いわば「現場の知恵」でなんとか処理してきたのであり、職員らは、さぼろうとか利己心、さらには詐取しようということから損害を発生させ遅延金等を発生させたわけではないと推察されるからである。職員は、地方公務員法でサービスの根本基準として示される「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」しているように見えるし（30条）、むしろ、この事案では、職員らのそういった誠実さが仇となってしまった、とも見えるからであろう。また、担当課で正規ルールでは忙しすぎる業務のなかではさばききれないために、やむにやまれるように現場で形成された手法が、次の担当者に連綿と引き継がれてきた独自の現場ルールとなり慣行となり、そのルール・慣行に従っていただけのに責任を取らされる、ということがあるからだろう。しかも今回問題となった行為のうち一部は、すでに平成17年<sup>※15</sup>頃から慣行として存在していたようであるが、そのころの職員は処分も賠償責

※15 なお、過去に河川課に在籍していた監査対象職員から、平成17年度には、年度末に予算残額が不足した場合、年度内に委託業務等を発注し、支払に関する手続を次年度会計で行う慣行があったとの発言があったことから、遅くとも平成17年度頃には、この慣行により、委託業務等の発注が内部の意思決定を経ずに行われることがあったと推認される。」とある。岐阜市監査委員「職員の賠償責任に関する監査の結果について」岐阜市監293号（令和5年10月19日）19頁。



任も問われないわけで、今回の事案で関係職員とされた者だけが責任を取らされるのは不公平であるということがあろう。さらに不適正処理は、個人の問題だけでなく組織の問題であるとする（監査では河川課事案においてはそれを理由に減額されているが）、職員の職場環境や融通の利かない予算システムを職員に課す側の責任も問われるべきなのではないかとも思われる。これはガバナンスの問題ともいえるが、こうした現場の慣行や不適正処理実務方法がいつできて、実際誰がかかわってきていたのか、等の点については放置したという印象を受けるのである。

けれども、市当局や監査委員の示すように、公務員には法令遵守義務がある（地方公務員法 32 条）。地方自治法、市の会計規則などの法令を遵守するのは、公務員の義務としては最上位にあるもので、緊急の事態があるのならともかく、今回の職員はこれに反していることもまた事実であり、この事実を前にして、実際に不利益を受けた業者もいることもあり、懲戒処分や賠償請求はせざるを得ないものであったとも思う。強制、脅迫、詐欺にあったわけでもないし、緊急事態が生じたというわけでもないのに、違法性は阻却されない。

ところで、今回のような損害賠償の文脈での話ではないが、公務員法では、法令遵守義務と上司からの職務命令遵守義務とが衝突することが論点となる<sup>\*17</sup>ことがある。地方公務

員法 32 条は「職員は、その職務を遂行するに当つて、法令、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、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」とする。「且つ」の前は法令遵守義務、後は職務命令遵守義務であるが、違法な職務命令が出された場合に、いちいち異論をとらなければならぬ公務の遂行に支障をきたすということで、違法な職務命令があってもそれが重大かつ明白な瑕疵のない場合には従うことが求められる<sup>\*18</sup>。いちおう理論的には整理されているようにみえるが、現場の職員は重大かつ明白な瑕疵の判断をすることが現実にはできないので意味をなさない可能性はある。しかも、即断即決が求められるような現場では、いちいち立ち止まって考えることは、住民のためにならないこともあり避けるべきということであろう。ただし、単発の即断即決ではなく、慣行について疑問が生じる場合には、コンプライアンスの叫ばれる昨今であれば、担当部局に問い合わせるなどして疑義を解消することができよう。

慣行は職務命令とは異なることは百も承知ではあるが、上記の整理を、職務命令と慣行とをおきかえて検討したらどうであろうか。不合理な慣行であっても、それが重大かつ明白な瑕疵のある場合には慣行に従う必要はないが、そこまでいかない場合には慣行に従うことが要請されそうではある。しかしこれも、即断即決というわけでもなく、一時的な判断

※ 16 住民訴訟の事案であるが、ヨット係留杭撤去事件最判平 3・3・8 民集 45 卷 3 号 164 頁。この事案では法律上の根拠なく私人の設置したヨットを係留するための鉄杭を引き抜いた行為について漁港法・行政代執行法上は適法と認めることはできないが、緊急の事態に対処するためにとられたやむを得ない措置であり、民法 720 条の法意に照らして財務会計上の違法があるとはいえないとした事案である。

※ 17 村上博「職務命令と服従義務」『行政法の争点（第 3 版）』（有斐閣、2004 年）174 頁。

※ 18 なお、かつては単に職務命令について重大かつ明白な瑕疵あるときは無効であるので従う義務はないという説明がなされるにすぎなかったが、その後、職務命令を訓令的職務命令と非訓令的職務命令にわけ論じるようになった。前者には違法であっても遵守義務はある（ただし重大かつ明白な瑕疵がある場合は遵守する義務はない）が、後者は通常の違法の場合は遵守義務はないとされる。参照、宇賀・前掲書（注 5）542 - 544 頁。



ではなく、継続してなされる業務については、疑義をさしはさむべき余地もあり、また支出行為にかかわる公務員であれば会計規則を遵守することは当然期待される。また仮に疑義が生じた場合には適切な担当者・担当部局に問い合わせる等の対応が必要であろう。今回のケースでは、どちらの事案も、法令に違反していることは明白であり、担当の事案で求められる手続に反しているので重大性も認められると思う。実際に担当した公務員がそれが重大明白な違法性があると認識できなかったとしても、法が求める通常の公務員であれば重大明白な瑕疵がある、とされる事案であったように考える。

しかしながら、そもそもこうした事態が生じたのは、職員個人の問題だったのだろうか。ほかの人間が今回の職場に配置された場合に、異なる対応がとれたのか、といわれると、かなりの方が自信をもてないのではないかと思う。まず、岐阜市の報告書や監査報告でも示されているが、それは、職員が、法令を正しく理解しないまま、現場のルールや前任者の申し送りを参考に業務を遂行することが当たり前となっていることがあろう。しかしそれは法治主義や法律による行政の原理が徹底されていないことの証左であるともいえる。

それと、いきすぎた合理化で人員が削られて、業務がさばききれないこと、チェックもままならないことや、業務の処理のプレッシャーばかりがあり、相談したり、議論する雰囲気がないことも今回のような事態発生の原因の一つであろう。この点も報告書や監査報告でも示されており、また職員組合等が繰り返し主張してきていると思われるが、「余

裕のなさ」が今回の問題を発生させる組織の構造的な問題、ガバナンスの問題のようにみえる。<sup>\*19</sup>

構造的な問題から今回の事態が生じているのであれば、こうした問題の発生を回避・解消するシステムの導入や研修の徹底含めての構造に関する改革も重要ではあるが、職員の数を増やすことも検討してもよいのではないかとも思う。

---

※ 19 なお監査報告では、この部分も加味して、河川課事案のおいてのみ、賠償責任額を半分にした（道路維持維持管理事案については仕組みの問題もあるはずであるが、考慮されなかった）。半分でよかったのかどうかは判断の分かれるところではあるが、一定の評価はしてよいのではないかと思われる。



# 岐阜市における環境保全に向けた取り組みについて

岐阜市議会議員 石原宏基



岐阜市は人口約 40 万人の都市と金華山や長良川をはじめとする自然が近距離で融合されている美しい街であります。近年、地球温暖化の進行が世界共通の課題となっており「持続可能な開発目標（SDGs）」には気候変動の対策や生態系の保全なども挙げられており、豊かな環境を持続していくことの重要性が示されています。

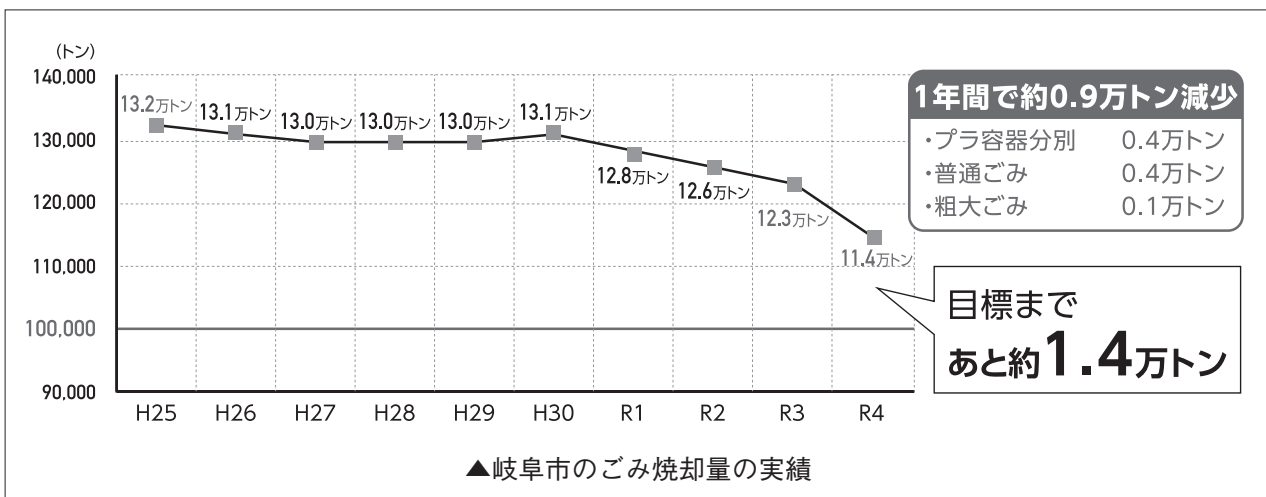
国内においても 2050 年までに脱炭素社会を目指すとする「2050 年カーボンニュートラル」が宣言されたほか、経済成長と環境保護を併せ持った社会を築こうとする「GX(グリーン・トランスフォーメーション)」が提唱されています。

このような背景から「脱炭素化の促進」や「再生可能エネルギーへの転換」などが求められることとなりますので、本記述においてこれらに必須となる施策を探りたいと思います。

## 温室効果ガスの削減

温室効果ガスにはメタンやフロンなども含まれますが、圧倒的に多いのが二酸化炭素で排出量の 7 割以上を占めています。その要因もいろいろと挙げられるわけですが、私たち市民が二酸化炭素排出の抑制に最大限寄与できることは、「ゴミ焼却量の削減」です。岐阜市ではゴミ焼却量（グラフ別記）がピークであった平成 9 年度の 15.6 万トンから 1 / 3 以上の削減となる 10 万トン以下を目標に掲げ、様々な施策を展開中です。現在、着実に減少の一途を辿ってはいるものの 10 万トン以下に今一步のところで足踏みの状態が続いています。

プラゴミについては令和 4 年 4 月よりプラスチック製容器包装が分別して回収されるようになってから比較的短期間で意識醸成が定着化しました。しかし、分別すれば資源化できるにもかかわらず、依然として紙ごみに占



### 家庭の普通ごみの内訳

- 紙ごみと生ごみが大半を占めています。
- ごみの適正な分別と減量にご協力をお願いします。

ごみの種類	ごみの減量や資源化のための適切な取扱い
紙ごみ	リサイクルできる紙類は、地域の資源分別回収や古紙回収用ボックスに出してください。特に雑がみの分別にご協力をお願いします。(P14)
生ごみ	ダンボールコンポストや生ごみ処理機の利用など、堆肥化にご協力ください。食品ロスがないよう、使い切りに努めましょう。
プラスチック製容器包装・ビン・カン・ペットボトル	適切な分別をお願いします。

▲家庭の普通ごみの内訳

める雑紙の割合が3割程度で推移しており、市民の意識をもう一段高めることが肝要と考えます。

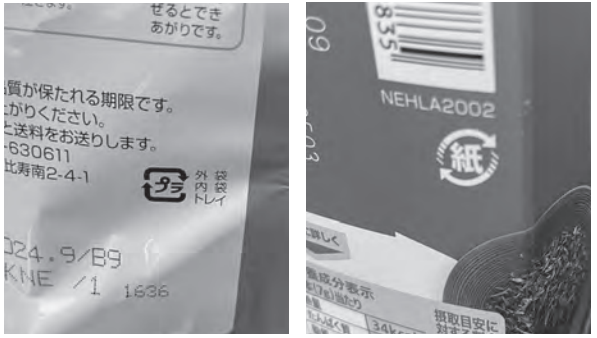
### 岐阜市の取り組みについて



現在、岐阜市においても市内各地域において、定期的な資源分別回収や雑がみの回収をイベント化するなどして雑がみ回収を啓発しています。

ゴミ焼却量の削減に向けた市民の意識醸成として、「ゴミ発生を抑制」「ゴミ資源の再利用推進（分別）」が重要です。

プラゴミは、プラ容器包装であることを示す「プラマーク」が付けてあるもの全てがリ



サイクルの対象となるのに対し、雑がみは、紙製の容器包装を示す「紙マーク」が付いていても全てが雑がみとしてリサイクルの対象になっていないという難しさがあります。

カップラーメンやアイスクリームなどの食品容器も従来はプラスチックであったものが、最近はメーカーも環境に配慮するようになってきました。紙容器が多くなってきていま

す。これらは紙マークの表記はしてあるものの、紙の表面にコーティングなどが施してあり、そのままリサイクル処理ができないので、スナック菓子の空き箱のように雑がみとして回収することは「不可」ということとなります。このあたりがプラごみと違って雑がみには分別の難しさがあるのかと考えたりするわけです。

雑がみの分別回収はプラ容器に比べると判別が難しいですが、それでも私たち市民がしっかりと理解して行動に移せば、プラ容器と同じレベルの排出量実績に到達することが可能だと思うのです。









# 大垣市における家庭系ごみ有料化制度の導入について

大垣市議会議員 小原一喜



## 1. はじめに

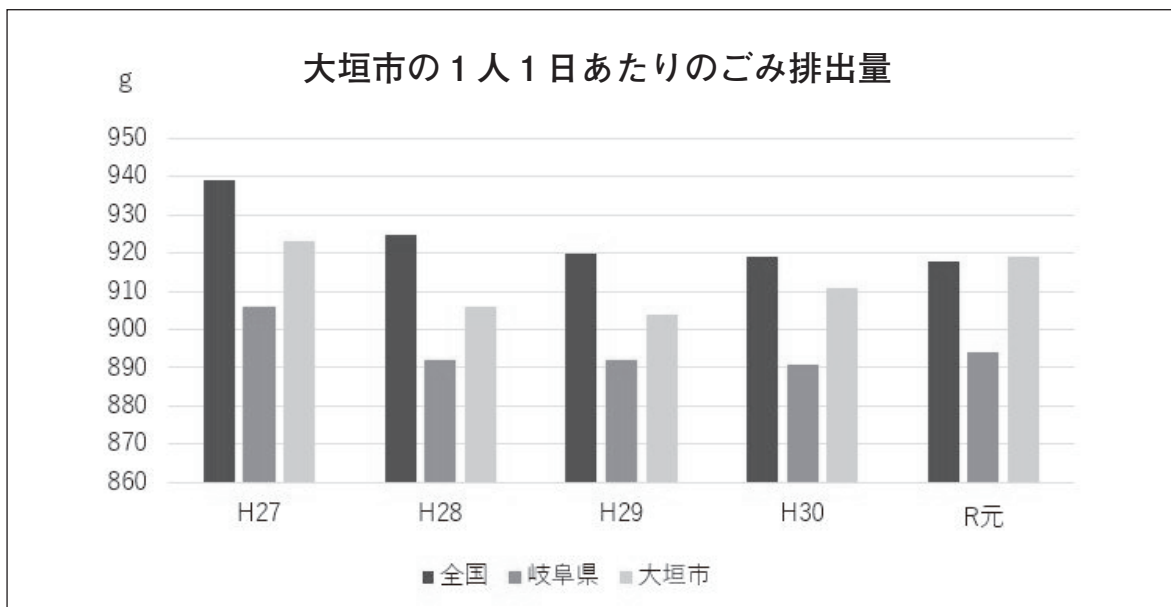
2000年代に入り、循環型社会や環境への意識の高まりから、ごみの減量化が大きな社会課題としてあげられるようになった。行政の立場からも、ごみの最終処理場がひっ迫していることや、ごみの処理費用が膨大になっていることが問題となっている。

そうした背景から、ごみの減量化とごみ処理費用の財源不足を補うため、全国各地でごみ処理の有料化が進められてきた。既に日本全国で7割弱の自治体のごみ収集手数料を有料にしており、大垣市においても、令和5年1月から家庭ごみの有料指定ごみ袋方式が導入された。本稿では、大垣市におけるごみ袋有料化に至るまでの経緯と導入後の状況について整理する。

## 2. 導入に至る経緯

ごみ袋が有料化される以前は、一定枚数のごみ処理券を自治会を通して配布し、市販のごみ袋に処理券を貼って出す方式であった。このごみ処理券方式は平成6年に導入され、当時は一定のごみ減量化に一定の効果をもたらした。しかしながら、無料の処理券では出すごみの量を配布枚数内にとどめておけば、それ以上のごみ減量化にとりくむインセンティブが働かず、近年は人口減少傾向であるにもかかわらず家庭ごみの排出量は増加傾向となっていた。県内の他市町村と比べても大垣市のごみ排出量は多く（下記参照）、改善が求められていた。

大垣市では最終処分場もひっ迫しており、市内に確保されている処分場はほぼ満杯の状況である。焼却灰はほぼ100%を県外の再処



理施設へ外部委託している状況であり、その費用は年々増加している（令和5年度で約2億5千万円）。

また、ごみ処理は、処分費用が無料であるうちは、規定量一杯までだす人の方が排出量当たりの税負担が軽くなる。そのため、税の公平性という観点からみると、無料のごみ処理には逆進性が働く。そのため、国全体の方針として、排出量に応じた負担の公平性を確保するために一般廃棄物処理有料化が推進されている。令和3年には岐阜県廃棄物処理計画においても、市町村における家庭ごみ回収の有料化を推進する方向性が示されていた。

このような背景から、令和3年、大垣市行政改革推進審議会において無料ごみ処理券制度を廃止し、市の指定による有料ごみ袋方式を導入するべきである旨の提言が行われた。そして提言を受け、大垣市家庭ごみ有料化計画の素案が作成された。素案は令和3年12月議会に提出され、令和4年1月にパブリックコメントの募集が行われた。パブリックコメントの実施時点で導入までの期間が1年を切っており、市民には驚きをもって受け止められた。パブリックコメントでは127件もの意見提出があり、令和4年3月議会では、一般質問に登壇した議員の半数以上がこの問題を取り上げるなど、市民の関心は非常に高い

ものであった。特に、実施まで1年もないという期間の短さに対して多くの反対意見が出され、計画実施の延期を求める声が多くあげられていた。

ごみ袋有料化に際し多くの課題があげられたものの、市側は問題点に対し真摯に対応するという姿勢と、実施の固い決意を示した。令和4年度3月議会において廃棄物の処理及び清掃に関する条例の改正案が提出され、可決された。そして当初の予定通り、令和5年1月より家庭ごみの有料指定ごみ袋方式の導入となった。

### 3. 導入までの議論と取り組み

議会で条例の改正が可決されてから実施まで1年弱という短い期間のなか、住民にどう周知していくかということが最大の課題となった。「広報おおがき」やチラシ等広報資料の作成はもちろん、連合自治会連絡協議会の会合、各地区の連合自治会長会議に職員が出向し、説明会を行った。その後、単位自治会への説明会も行い、住民への周知を行った。単位自治会への説明会は希望制であったが、住民の関心の高さからのべ336の自治会を対象に485回の説明会が行われた。その他、動画の作成やSNSでの展開、ごみステーショ

・対象となるごみ：「燃えるごみ」「燃えないごみ」（資源ごみ、有害ごみは従来通り）

・指定ごみ袋の種類と価格：

- |           |              |       |      |
|-----------|--------------|-------|------|
| 1. もえるごみ  | （大・45リットル相当） | 10枚入り | 500円 |
| 2. もえるごみ  | （小・25リットル相当） | 10枚入り | 300円 |
| 3. もえないごみ | （大・45リットル相当） | 10枚入り | 500円 |
| 4. もえないごみ | （小・25リットル相当） | 10枚入り | 300円 |

<参考> 令和5年度決算における指定ごみ袋制度事業費

指定ごみ作製委託料	27,647千円
燃えるごみ用袋	2,750,000枚
燃えないごみ用袋	810,000枚
指定ごみ袋販売委託料	11,701千円
販売委託店舗数	209店舗

（令和6年3月31日時点）



（平袋タイプ、取手無し）

ンでの看板の設置など、多くの方法で住民への意識づけを行った。

また、有料化以前に使われていた無料配布シールはまとめて配布されていたため、余った配布シールの取り扱いが問題になった。無料分を超過して出す場合は、シールを購入する方式であったため、その補償についての対応が必要であった。議論の結果、無料処理券に関しては、5年間の猶予期間を設け、令和10年度末まで利用可能としたほか、市内各サービスセンターにおいて処理券1枚あたり指定ごみ袋「大3枚」または「小5枚」と交換可能とする処置をとった。

ごみ袋の種類と価格は、既に大垣市を除く西濃地域で有料化が実施されていたことから、周辺自治体を参考に決定された。概要は前記のとおりである。

#### 4. 導入後の状況と効果

ごみの有料化は予定通り令和5年1月に導入され、開始された。度重なる住民説明会や広報、そして市民の関心が高かったことから、大きな混乱はおきなかった。執筆時点（令和6年9月）では、有料指定ごみ袋は十分に市民へ浸透し、無事に移行が完了したとあってよい状況にある。

有料ごみ袋の効果は、導入直後にあたる令和5年度1年間の効果として、燃えるごみが約10%、燃えないごみが約34%の減少となっており、家庭ごみ全体で約13%の削減が達成された。当初市側の試算としては、全体で8%の減量を見込んでおり、目標を上回ることができた。他の自治体の事例を調べてみると、有料化によるごみの削減率は5%～20%程度とばらつきがあるが、傾向として、ごみ袋1リットルあたりのごみ袋の価格が高けれ

ば高いほど、つまり金銭的な負担が大きいほど減量効果が大きいということがわかる。その観点から見れば、大垣市の金銭的負担は1リットル当たり1.1円で、他自治体と比べると平均よりも大きな現象効果を得ることができたと言えそうである。

#### 5. 今後の課題と取り組み

他の自治体の事例を見ると、ごみの削減効果は、導入当初に大きく削減効果が働くものの、その後はおおむね横ばいで、年度が進めば進むほど変動は少なくなっていく。大垣市でも導入後の令和5年度比で見ると、令和6年度はそれほど減少していない。今後はごみ袋の有料化に伴うごみの減量効果をいかに最大化していくかが重要になる。そのためには、ごみの削減効果の「見える化」が必要だと考える。ごみ袋の有料化は実質的に市民に対する負担増であるので、有料化によってどれだけのごみの減少があったのか、ごみの処理にどれだけの費用が掛かっているのか、ごみ袋の販売収入がどれくらいあり、どのように使われているのかといったことを、市民にしっかりと説明し、一過性の効果に止まることのないよう意義と効果を理解してもらう取り組みが重要である。

ごみ袋自体に対する改善意見も多い。現行のごみ袋は平袋タイプで取手がないため、縛るのに苦労する。ごみ袋の有料化以降、ひとつの袋にできるだけ多くごみを詰めるという傾向がみられ、その場合は袋の端を引っ張って結ばなくてはいけないため、袋が切れたり、しっかりと結ぶことができなかつたりする。また、袋当たりのごみの量が多い分、回収に当たる人員からは、ごみ袋が重くなり、体力的な負担が大きくなっているという報告があ

げられている。また、袋の種類が少なく、小さくても 25L のものであるため、1 人暮らしの高齢者等あまりごみの量が出ない世帯にとっては、溜まるまでごみを保管しておかねばならず、不便という意見が聞かれている。特に燃えないごみは排出量が少ないため、容量や 10 枚セットという販売方法について改善してほしいという意見が多い。

## 6. さらなるごみ減量化に向けて

大垣市で導入された指定ごみ袋有料制度は、ごみの減量に関して一定の効果をもたらした。しかしながら、最終処分場の状況や、エネルギー価格の高騰等に起因するごみ処理費用の増加を考慮すると、今回もたらされた削減効果に満足せず、さらなる取り組みが必要である。市では 4R (Refuse, Reduce, Reuse, Recycle) 運動を推進し、さらなるごみの減量化に努める方針のもと、取り組みを進めている。

取り組みの例として、燃えるごみの約 25% を占める生ごみ対策として、コンポストの普及に力を入れている。コンポストは生ごみを入れておくと堆肥へと変化させる設置型の機材であり、電動式の大型のものから、段ボールや鞆型の簡易なものまで幅広い。大垣市ではコンポストの購入費に補助を出しており、50% まで補助金を支給している。県内の各自治体に比べると、補助率は同じだが、対象となるコンポストの種類を幅広くしており、様々なニーズに応えられるようにしている。

同じく燃えるごみの約 25% を占めるプラスチックに関して、今後分別回収に向けた実証実験を始めている。令和 4 年度に所謂プラスチック資源循環法が施行され、いままで燃

えるゴミとして処理されていたようなプラスチック製品についても分別の基準を策定・収集することが努力義務となった。県内各自治体においても取り組みが始まっているところがあり、今後取り組みの研究を進めていく。

ごみ減量化は、最終的には市民一人一人の環境意識をいかに高め、行動に移してもらうかという点が肝要である。市民の方々の意識は決して低くなく、皆ごみは減らさないとはいけないと思っているし、将来の為に環境を大切にしていこうという意識は持っている。そのために行政に求められることは、情報の見える化、そして行動へ移すまでのギャップをできるだけ解消することであると考えている。引き続き、ごみ減量化に向けた効果的な政策を推進すべく、取り組んでいきたい。





## 協働研究 「各務原市のまちづくりと 市民活動の現状と課題」について

7月29日に開催した報告会(各務原市役所市民交流スペースにて)

### 研究の報告を各務原市・浅野市長に

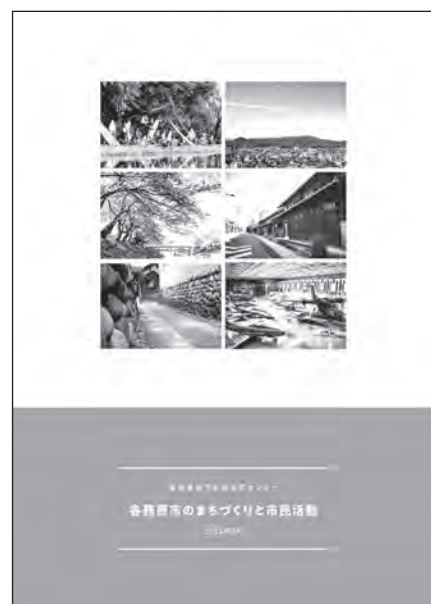


センターでは自治体・岐阜大学と協働し、2021年度は関市、2022年度は岐阜市、2023年度は各務原市において、まちづくりや市民活動について研究を行い、自治体に調査報告や提案をしています。

各務原市は1963年に市制を施行され、平成の大合併では川島町との編入合併を行いました。中山道の宿場町（鵜沼宿）として栄え、多数の大規模な公園緑地があることから、「パークシティ」（公園都市）をまちづくりの政策として掲げており、大きなショッピングモールとインターチェンジも有して、名古屋市や岐阜市に隣接するベッドタウンにもなっ

ています。今回はそういった背景を活かして「まちづくり」を進めるみなさんとともに研究を進めました。

2024年4月22日には富樫理事長と子安副理事長が各務原市役所を訪問し、浅野健司市長に研究報告を行いました。浅野市長は「この研究ではさまざまな方法のまちづくりが把握できる。各務原市の課題解決に参考にしていきたい」と述べました。



報告書はセンターホームページからPDFをダウンロードして閲覧できます

### まちづくりや市民活動調査 各務原市の「今」報告

県地方自治研究センター(岐阜市今小町)は、各務原市のまちづくりや市民活動をテーマに調べた内容を冊子にまとめ、浅野健司市長に報告した。

センターは、県内自治体の行財政やまちづくりなどの研究を目的に1978年に設立。富樫幸一岐阜大名誉教授が理事長を務める。自治体と連携して2021



浅野健司市長に冊子を手渡す富樫幸一理事長(右)=各務原市役所

約150冊。市内産業者や人口推移からの分析をはじめ、公園都市としての成り立ち、「かかみがはら暮らし委員会」の取り組みなどを紹介する。富樫理事長が22日に市役所を訪れ、「これからのま

ちづくりに役立つことを期待する」と浅野市長に冊子を手渡した。浅野市長は「参事にごせてもらい、市の課題解決につなげたい」と語った。

報告書はセンターのホームページで公開している

6(5)3135。(織部俊太郎)

岐阜新聞(朝刊)  
2024年4月24日



▲「市民協働」を進めたいと話す各務原市・浅野健司市長

るが、この中では『市民協働』を一丁目一番地に取り組んでいる。今日のテーマである『もっとみんながつながる!』をキーワードに、ワークショップなどを通じて、新たなつながりを作り、今後のまちづくりへの取り組みに活かしていただきたい」と、あいさつしました。

今回の報告会には、市民のみなさん、市役所職員、労働組合、まちづくりの団体、他市の自治体議員など全体で45人の参加がありました。「はじめまして」の人たちと「まちづくり」について意見を交換し、新たな発見ができるのも、この会ならではのです。この日のテーマ、「今日ももっとつながろう」にふさわしい時間となりました。



▲富樫理事長は各務原市総合計画審議会副会長として計画の策定に関わった。(写真右)

### 研究の報告とワークショップを開催

7月29日には各務原市役所に新しくできた北棟1階の市民交流スペースで、協働研究「各務原市のまちづくりと市民活動」の報告会を開催しました。開会にあたり、各務原市の浅野健司市長が「現在、各務原市では富樫理事長にもメンバーに加わって頂き、次期総合計画の基本構想や計画を策定中であ





## 「各務原市のまち・ひと」

報告者・富樫幸一

(岐阜県地方自治研究センター理事長・  
岐阜大学地域科学部名誉教授)

はじめに富樫理事長が「各務原市のまち・ひと」というテーマで行った研究を発表しました。市全体・町別の人口の推移、各務原市の産業構造と就業について分析し、また、人口は異なるものの各務原市と似た地域条件にある相模原市と豊田市との比較や共通点を取り上げながら、各務原市におけるこれからの課題を提起しました。

続けて、これまで自治研センターが実施した関市(2021年)・岐阜市(2022年)の研究にも触れながら、今回の協働研究で取り組んだ10のテーマを説明しました。この中では、歴史を紡ぐまちづくり、郊外ならではのまちづくり、学生も参加するまちづくりなど、それぞれの場所で様々な方法により人とひとを繋ぐ工夫がなされていることを紹介しました。

「市の総合計画の中には『つながる』という言葉が頻繁に登場するが、つながり方はいろいろあり、地域や事情によっても異なる。こういった研究を通じて、多くの方法を学んでもらいたい。そして今日は様々な分野からの参加があるので、この会を通じて新たなつながりを増やしてもらいたい」と話しました。



## 「大野町の歴史と大野町自治会の取り組み」

報告者・鈴木智晴

(耀く大野町まちづくり委員会事務局長)



定年退職後に地元大野町の自治会役員として活動することになった鈴木さん。2021年に「10年、20年後、このまちがどうなっているのかを知りたい」という思いから実施した住民意向アンケート調査<sup>※2</sup>について説明しました。全世帯から回答があったという結果の中から、10年後の居住形態については1割が空き家になり、20年後には約2割に増えること、10年後の生きがいは「趣味や家族友人との交流」という考える人が多く、地域コミュニティの重要性が高いといった、大野町の将来像と今後の課題を見出すことができたと話しました。「魅力的な自治会活動を行うには、魅力あるコンテンツを発掘し住民に関心を持ってもらう必要がある。行政の支援だけでなく、他の団体との協業や持続可能な運営の構築や中長期計画の立案も重要であり、地元企業と力を合わせることも大切だ」と考えを述べ、町の近くにあるイオン各務原や佐川急便との取り組みについても紹介しました。

「まちづくりに無関心な住民が多いこと、自治会の担い手が少なくなるという現実は変えられないこと。ただ、コミュニティや自治

※1 各務原市大野町は各務原市の西の玄関口にあたる。南北に東海北陸道、東西には国道21号線がある。その交差点の北東には各務原イオンモールが位置し、商業都市としての機能も果たす。世帯数は370世帯程度、人口は約1000人。最近では、交通と便がよく、イオンモールなどの生活環境が整っていることから新規住宅の建設が増えています。

※2 アンケートは、15歳(高校生)以上、中学生、小学生別に実施。全ての住民が容易に回答できるように、紙によるアンケート、インターネットによるアンケートの選択の幅をもたせた。幼い子どもたちには絵で表現も。結果は大野町のホームページより閲覧可能。各務原市まちづくり活動助成金の事業で行った。

会活動への参加に意識を向けてもらえるよう「変えることができる」こともある。少しずつ発信しながら、まちづくりを進めたい」と話しました。

## 「まちを楽しむ人たちのコミュニティ」

報告者・尾関加奈子

(一般社団法人かがみはら暮らし委員会)

かがみはら暮らし委員会は学びの森という公園の中にあるカフェ「KAKAMIGAHARA STAND」を運営し、そこを拠点として様々な活動



をするコミュニティです。各務原市が進めるシティープロモーションや官民連携を目的としたイベントの企画を考えるボランティア仲間5人で10年前にスタート。今では100人を超えるメンバーで活動しています。尾関さんがアイデアを出し合い毎年11月3日に開催されるイベント「マーケット日和」は昨年10周年を迎え、今では市内外から多くの人たちが集まる各務原市の大きなイベントへと発展しました。

尾関さんは委員会のビジョンは「まちを楽しむ人たちのコミュニティ」だとし、安心



感・主体性・多様性の3つを柱に、メンバーで「寄合」という名の交流会や話し合いを設け、趣味や興味で繋がる活動を行っていること、その中で「新たな価値観やつながり」を生んでいるのだと説明しました。「私たちはメンバーの「これやりたい」「楽しみたい」という思いがベースにあるため、この動きをまちづくりとして捉えていない。ただ、取り組みが「まちづくり」につながって、みなさんにもおもしろいなと思っていただけたらうれしい」と話しました。まちの課題や問題解決が軸となっている自治会のまちづくりの方法とは対照的でした。

## ワークショップで「つながりをつくる」



ワークショップでは参加者がグループに分かれ「もっとつながるにはどうする？今日もつながろう」をテーマに、富樫理事長、鈴木さん、尾関さんの報告について感想を述べあい、つながりをつくるための工夫について話し合いました。

各グループから話し合った内容を発表してもらいました。この中では「自治会とは何だろう、人のつながりとは何だろうと改めて考





# 人と人の豊かな関係が導く優しい社会、やりたいことが社会に認められるやりがいのある社会をめざして ～市民協働の取り組みとコミュニティの可能性～

岐阜市市民協働推進部市民活動交流センター 理事 川村正浩  
岐阜県地方自治研究センター

この度、岐阜県地方自治研究センターと自治体との連携により実施された協働研究について、2022年度は岐阜市、2023年度は各務原市の事例を学びつつ、取り組みが行われた。

「市民協働」に関する施策という、行政的には比較的 新しい施策と言えるのだろうか。私が所属する岐阜市における市民協働推進の施策という、概ね2003年（平成15）頃に、先駆的な取り組みが具体化してきたように思う。1990年代半ばに入ってバブル崩壊と長期的な経済停滞に続く「失われた30年」の始まりと言え、国民生活から徐々に豊かさが失われ社会的な格差が拡大し、人々の心から余裕が無くなり、社会から零れ落ちる弱者に手を差し伸べることが難しくなる、そんな時代であったと思う。

経済停滞とそれに伴う税収減は、行政組織においても、従来のように社会問題への対策全部を請け負うような、いわゆる「お任せ民主主義」を続けていけるだけの余力が失われていった。行財政改革の必要が叫ばれ、財政支出をいかに抑制するかということが重要なテーマとなった。社会保障水準は低下傾向を続け、自助努力の必要が声高に喧伝されるようになった。人々の間にあったはずの融和的・協力的な意識も希薄化していった。困ったときに誰かが相談に乗ってくれる、助けてくれる、そんな期待は贅沢なものとなっていった。

税収のことも含め、社会的な資源が潤沢であった時代には、誰かがつくった大まかな施策パッケージに乗っかって恩恵を受けるだけ

で足り、救われない人が出てくることは少なかった。しかし、その資源を集められない現代では、より重要な分野に集中して資源投資せざるを得なくなる。相対的な比較で重要とされない分野については、仮にそれに一定の必要性・重要性があったとしても我慢し、自分で何とかしてもらうしかない。ある意味、大変冷たい社会になりつつある。

産業構造の変化と競争に伴う小規模事業者の減少と生き残った事業者の大規模化・組織化、就業形態としては雇用労働が増加、それによる核家族化と家族の小規模化などの状況が出てくる中、利害関係の無いところで人と人との関わりを大切にする意識はどんどん失われていった。単身世帯や高齢者のみ世帯の増加に顕著なように、社会生活において「孤独」は身近なものとなってしまっている。社会から零れ落ちる人々が出てくるのは必然だった。

そのため、社会的なセーフティネットをあらためてどのように再構築するかを考える中で、「市民協働」という施策が具体化されてきたように思う。それは、社会において公益活動を担うプレイヤーを行政組織に限らず、さまざまな立場の中に自ら公益活動に取り組む熱意のある担い手を育て、それぞれが主体性を持って活動がなされる、その総合力を持って良質な社会の構築、すなわち「まちづくり」を行っていかこうとする考え方である。施策の具体化に向けて着眼したのは、「地域型コミュニティ活動」と「テーマ型コミュニ



ティ活動」であった。

1点目の地域型コミュニティは自治会がイメージしやすいが、居住する生活圏域の人間関係を豊かにし、近隣の相互扶助関係を生活の安心感を高めるセーフティネットとして機能させようとするものであった。かつては伝統的かつ自然発生的、あって当たり前のようなコミュニティの機能であるのだが、前述の社会構造の変化と経済停滞からくる心の余裕の喪失等から、地域コミュニティへの関わり意識は低下の一途を辿っており、一部の意識の高い住民等が担い手となって維持しているものの、活動の負担が重く、やらされ感が募り、それで関わりを避ける悪循環になる実態がある。行政もこうした組織を下請け的に便利に使って仕事を任せ、あるいは補助金でその行動をコントロールしようとしてきたところがある。岐阜市が進めようとしてきた「まちづくり協議会」は、地域の中で分野ごとば



▲大野町では3年前から自主防災イベントも開催し、大規模災害が起こった際の行動をみんなで考えている。ホースの扱い、水圧の強さ、AEDの操作を実際に体験。共助の大切さをみんなで学んでいる。

らばらにある活動団体に対して連携の足掛かりを作って負担軽減を図るとともに、この地域の中で「何をやるか（何に資源を投資するか）」を話し合い、合意形成する場を作ろうとする試みであり、主体的な意思を持った公益活動の実施者に育て上げるための施策と言える。取り組みの結果として、全市画一的な施策展開が無駄をつくるのではなく、その地域独自の課題やニーズを汲み取り、あるいは文化的特徴を活かし特化した公益活動を展開する意識が生まれたことは一つの成果である。各務原市においても地域のニーズに焦点をあてたまちづくり組織の活動を支援する施策が進んでおり、これらは地域を問わず共通の視点を持つことができるかもしれない。

自分たちで「何をやるか」を提案し決定できることは、任意の自主組織であるコミュニティを存続させる上で極めて重要である。より多くの住民が参画し、提案したことを実現させられる喜びを感じてもらえるような自治組織の仕組みを作り上げていくという理想からはまだまだ道半ばであるが、市民協働施策を具体化する重要な柱の施策として、今後も研鑽を続けていきたいテーマである。

2点目のテーマ型コミュニティは、NPOやボランティア団体の活動イメージがわかりやすい。共通のテーマに興味・関心を持つ仲間によってコミュニティが形成され、社会課題の解決に資する公益活動テーマに昇華していく、というものである。もともとがその人にとって興味を引くテーマであることから活動への熱意が高く、また具体的な取り組みまでの着手が早い。関心の高さがあればこそその専門性の高さもある。活動内容の必要性についてうまく他者との共通理解が進みさえすれば公益活動の担い手として非常に強力な活動主体である。施策実施の合意形成・意思決定

までに足の遅い行政の弱点を補完する、また先駆的な活動により施策効果の実践的検証を提供してくれる行政にとってありがたい存在でもあるだろう。その一方で、そのテーマに関心の無い者からすれば活動への意義が理解されにくく、余程に共感の高いテーマを除き、広範に理解を得て活動を拡げていくことが難しいという特徴もある。

これらテーマ型のコミュニティ活動を一般的なものにしていくためには、より多様な活動に光を当てるための工夫が必要になるだろう。その人によって興味・関心を引くテーマは異なって当然であり、その興味・関心の高さが活動への熱意になり使命に昇華する。その人のやりたいことが社会的な公益性に結びつくということを目に見えるようにしていくことが必要である。この点で、岐阜市も各務原市も「提案公募型の市民活動に対する助成事業」を行政支援策の一つの解法として事業展開している。活動者が持つ熱意に着目する機会を創り出し共感を広げる支援を行うことが、こうした活動にとっては有効なのではないか。また、類似する支援策で「行政施策とのマッチングを図る協働事業の提案協議」「寄附・クラウドファンディングを活用した活動への共感づくり」なども生まれてきている。

その一方、今回研究の事例報告の中で、私自身新鮮な驚きをもってお聞きしたのが、各務原市の「かがみはら暮らし委員会」の取り組みである。『活動に、最初から目標を設けない』『集まったみんなで、やりたいことをやる活動にする』というスタンスの活動に、私自身も「公益活動を『しなければならない』」に囚われていたのではと考えさせられた。

人は、何かをするという目的を持って集まるとは限らない。ただ距離が近かったという



▲5人でスタートしたコミュニティ「かがみはら暮らし委員会」。「目標を設定しない」「みんなで楽しむ」という活動のスタンスは新鮮であった。

だけで集まりになり、偶然のコミュニケーションがあり、何かをやりたくなるという機運が生まれてくるというプロセスがあり得るのだというのは大変に興味深い発見だった。集まれる場所という環境だけがあり、それ以外は何の制約もなく自由に。見通しを持たなければ行動に移すのが不安でならない行政職員にとっては極めて挑戦的な発想の施策であるが、ある意味、市民協働推進施策としては大変「らしい」施策と言えるかもしれない。

上記で述べた「地域型コミュニティ活動」と「テーマ型コミュニティ活動」をうまく育て、連携していくことが市民協働推進施策の重要な柱であることは、きっとこれからも変わらないだろう。

さらに言えば、この両者がうまく連携できる道を開くことができれば、という思いもある。人間同士の関係性そのものに重きがあり、助け合い・奉仕の意識が強く、組織だった活動に強みのある地域型コミュニティと、使命・テーマへの共感のもと熱意の高い学びと旺盛な行動力を持つテーマ型コミュニティが互いに協力し合えば、活動の選択肢をより大きく広げることができると思うのだが…。互いに思い入れがありすぎて活動者同士がわだかまりなく共感しあい活動できる環境を創り出すには、まだ試行錯誤が必要かもしれない。これについてはまた別の機会に。



今回「特集1」で報告している上林特任教授の記念講演について、多くの方から意見をいただいた。非正規公務員がなぜなくなるのか。正規職員への任用替えにより安定した雇用環境の整備を組合としても訴えてきたが、なかなか進まないことについて疑問を感じていたところであるが講演を聞いて、少し靄が消えた。正規の代替えや一時的な補充としての位置づけなどで非正規が採用されていることもあるが、業務自体を非正規のみで担っている業種があり、その業務を希望した場合、非正規しか選択の余地がないということである。正規職員は削減していくため、ジョブローテーションでジェネラリストを作っていく、そして専門で業務を遂行するのは、専門職としての非正規職員になってしまっている。今後ジョブ型の採用が進む可能性もある中で、非正規職員の給与がこのままでいいはずがない。専門的に業務を行う正規の職員が増える施策を考えないとますます公務員のなり手は少なくなっていくだろう。

## 岐阜県地方自治研究センターのご案内

岐阜県地方自治研究センターは、岐阜県における地方自治・行財政・まちづくり等に関する研究活動を行うために、1978年6月に設立しました。自治体関係者や学識経験者及び県民のみなさんとの意見交換を深めることによって地域に根ざした政策づくりを促進し、地方自治の振興と地域の活性化に寄与することを目的としています。

会員になると	<ul style="list-style-type: none"><li>●機関誌「自治研ぎふ」をお届けします</li><li>●センターが主催する講演会・セミナー・視察・総会等のご案内</li><li>●研究発表の場を提供します</li></ul>
会員になるには	どなたでも会員になれます。 会費（事業年度毎年4月～翌年3月） <ul style="list-style-type: none"><li>●個人会員 年 2,000円（1口）</li><li>●団体会員 年 10,000円（1口）</li></ul>
機関誌「自治研ぎふ」	センターでは自治体行政地域振興・まちづくり等に関する調査・研究レポートを掲載した機関紙「自治研ぎふ」を会員向けに発行しています。
バックナンバー	「自治研ぎふ」のバックナンバーを販売しております。会員以外の方でもご購入いただけます。 <ul style="list-style-type: none"><li>●1冊600円（送料込み）</li></ul> バックナンバーの内容はセンターのホームページ上で公開しています。
ホームページ	<a href="http://www.gifu-jichiken.jp/">http://www.gifu-jichiken.jp/</a>

入会のお申込み・バックナンバーの申し込み・その他お問合せについては下記までご連絡ください。

岐阜県地方自治研究センター  
〒500-8069 岐阜市今小町15番地  
電話 058-265-3135 fax 058-267-0093  
E-mail info@gifu-jichiken.ne.jp

# 自治研ぎふ

JICHIKEN GIFU

Vol.  
139

2024年10月21日 発行

編集人=平光 貴博 発行人=富樫 幸一

## 発行所

岐阜県地方自治研究センター

〒500-8069 岐阜市今小町15番地

TEL 058-265-3135 (代)

FAX 058-267-0093

URL [www.gifu-jichiken.jp/](http://www.gifu-jichiken.jp/)

E-mail [info@gifu-jichiken.jp](mailto:info@gifu-jichiken.jp)

## 表紙の写真

鎌倉時代から室町時代にわたり、山田庄(現在の郡上市大和町、八幡町・白鳥町の一部)を中心に、帯をおさめた領主一族・東(とう)氏は、武士でありながら優れた和歌を詠んだ歌人で、中でも東常縁(とうのつねより)は、「古今和歌集」の解釈等を伝える「古今伝授の祖」として文学史に名前を刻みます。

国名勝・東氏館跡庭園、国史跡・東氏館及び篠脇城を含め、東氏ゆかりの文化遺産がある一帯を「古今伝授の里フィールドミュージアム」として整備・開園したのは平成5年。以来、和歌・短歌を基盤にした「歌のまちづくり」を進めています。

令和5年には、地元の小学生が出演する創作オペレッタ「東氏ものがたり」をオール郡上で制作し、今年も11月に上演されます。地域の歴史文化、まちづくりが次世代へと受けつがれます。(提供/郡上市・古今伝授の里フィールドミュージアム)