

# — 地方公務員法、地方自治法の一部「改正」— 臨時・非常勤職員の働き方をどう変える

和歌山自治労連副執行委員長 根来修一



根来修一氏

安倍首相は働き方改革と称して、過労死やただ働きの自由化に道を開く法律改悪を進めようとしています。一番の目玉である裁量労働制は、根拠としていた労働時間実態調査の捏造が発覚して撤回しましたが、高度プロフェッショナル制度（通称「残業代ゼロ」制度）を含む法案を閣議決定しています。

一方、昨年5月には地方公務員法と地方自治法の一部を改正して、これまで脱法的に拡大されてきた非正規職員を2020年度から「会計年度任用職員」として任用することを決めました。この新制度について、和歌山自治労連副執行委員長（わかやま自治体一般労働組合執行委員長）の根来修一氏に寄稿していただきました。

## 非正規職員の存在を 否定してきた総務省

20年近く前に、非正規職員の実態を把握しその処遇改善を求める要請を労働組合で実施したが、総務省の

回答は、「法の趣旨を逸脱して、恒常的業務に就く非正規職員の実態がない」と断言し、調査そのものを否定しその後も主張を変えようとしませんでした。しかし、「官製ワーキングプア」の問題がクローズアップされ世論が高まる中、2006年から実態調査に踏み出しました。

## 公務員の5人に1人が 臨時・非常勤職員

昨年公表された地方公務員の臨時・非常勤職員の実態調査（2016年4月1日現在、任用6か月以

【表①】臨時・非常勤職員の推移（2006年～2017年）※4月1日現在

調査年度	職員数	前回調査比	調査開始比
2006年	約456,000人		
2009年	約498,000人	+42,000人	←
2013年	約599,000人	+101,000人	+143,000人
2017年	約645,000人	+46,000人	+189,000人

上、週19時間25分以上が対象）では、非正規公務員が約64万人（4年間で4万6千人増、10年前より約19万人増）、公務員の5人に1人（自治体労組の発表は3人に1人）に達しています。その一方で、正規公務員が10年間で30万人も減少しています。

## 目次

—地方公務員法、地方自治法の一部「改正」—  
臨時・非常勤職員の働き方をどう変える  
和歌山自治労連副執行委員長 根来修一 …… 1

海南・海草ブロック交流会  
子ども医療費(高卒)無料化しても過疎が止まらない紀美野町  
地場産業(農業)への支援が貧弱な海南市 …… 4

どうなっていく私たちの暮らし・公開講座その2 伊都・橋本自治研  
国から言われようが団体自治貴く財政運営を  
一住民自身も市政を手の平に乗せる努力いる …… 6

# わかやま住民と自治

発行／和歌山県地域・自治体問題研究所  
和歌山市太田2丁目14-9 太田ビル203号  
TEL・FAX 073-488-3127  
jichiken@crux.ocn.ne.jp 2018年5月号

【表②】 臨時・非常勤職員に関する現行制度

職の区分	①特別職非常勤職員 (法3条3項3号)	②一般職非常勤職員 (法17条)	③臨時的任用職員 (法22条2項・5項)
採用の要件 - 対象	特定の学識・経験を必要とする業務(顧問・参与・嘱託員など)	職員の欠員が生じた場合の任命の方法で主に補助的な業務	①緊急の場合(災害など) ②臨時の職の場合 ③任用候補者名簿がない場合
任期	規定なし(通常1年以内)		6月以内、6月以内で更新可
勤務時間	フルタイムまたは短時間勤務		
給与	常勤の職員には給料と一部手当。非常勤の職員には報酬と費用弁償を支給(地方自治法203条の2、204条)		
定数	定数条例外		
区分別職員数 (2017年4月現在)	約22万人 相談員、館長等 6.8万人 一般事務職 5万人	約17万人 一般事務職 4.3万人 保育士等 2.9万人	約26万人 一般事務職 6.7万人 保育士等 5万人 教員・講師 5.7万人

※職員数は、1週当たり19時間25分以上で、任用期間が6か月以上(見込み含む)である者。

※「法」は地方公務員法

### 和歌山県内の実態は

同じ総務省の調査による県内30市町村の実態は、臨時・非常勤職員の総数は5144人で74%(3831人)を女性が占めています。任用根拠別では、特別職非常勤(地公法3条3項3号)が1142人、一般職非常勤(同17条)が1726人、臨時的任用(同22条)が2276人で、職種別にみると事務補助が1547人、保育士が1034人などとなっています。(※詳細は表①、表②)

### 自治労連の調査では 3人に1人が 臨時・非常勤職員

和歌山自治労連が2017年に実施した、臨時・非常勤職員の実態調査アンケート(病院・水道・消防職員のみ)によると、29市町村から回答があり、いわゆる非正規職員は4964人で37.4%(3人に1人以上)となっています。任用根拠別では、臨時職員が

2334人、一般職非常勤が1412人、特別職が695人、再任用職員が523人となっています。

### 背景にある 根本的な問題

これらの実態調査の背景には、地方交付税カットや地方「行革」、地方分権など、国の政策が一方的に押しつけられるもとで、財政支出の抑制を目的に正規職員の採用を抑制しながら、住民サービスなどへの影響を小さくするために、それまで特定の知識・経験を必要とする業務や補助的な業務や正規職員の産休・育休などによる欠員や、繁忙期など緊急・臨時の業務に限定されていた臨時・非常勤職員に「正規の職と同じ責任と働き方」を求めながら、非正規職員を増やし続けてきたという状況があります。

### 法改正の問題点

今回の法改正は、①「任期の定めのない常勤職員(正規職員)を原則としてきた公務労働を崩し、これまで脱法的に拡大運用されてきた非正規職員を合法化し、さらに拡大すること」を道を開くことになる。②雇

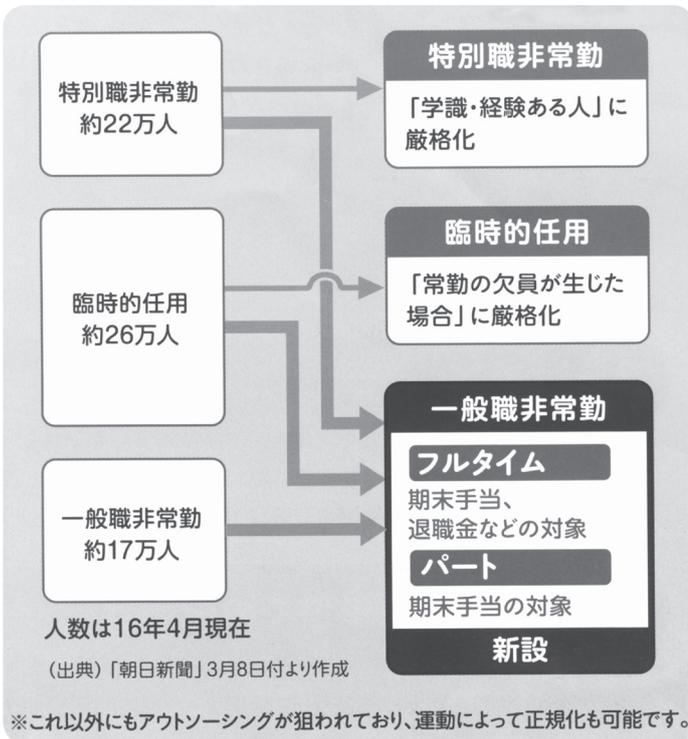
立した、地方公務員法・地方自治法の一部改正(2020年4月施行)は、①会計年度を超えない範囲で雇用(再度の任用は可能だが、任用の可否は自治体の判断)される、一般職非常勤の「会計年度任用職員」を新設し任用や服務規律などを整備する。②従来の「特別職」「臨時的任用職員」の適用を厳格にする。③「会計年度任用職員」には条件付きで期末手当(一時金)や退職金の支給が可能になり、勤務時間によってフルタイムとパートに分けられて処遇(給与、報酬、手当)に格差をつけるなどの制度になっています。(制度のイメージ図①)

### 法改正でつくられた 会計年度任用職員

そんな中、昨年5月に成

【図①】 制度のイメージ

※2020年4月施行



法改正にあたり総務大臣

国会で答弁した  
総務大臣の改正趣旨

用継続や正規職員への移行規定がなくいつまでも非正規、いつでも雇い止めという不安定な状態を固定化する。③勤務時間差による賃金・手当の格差を容認するもので、「同一労働同一賃金」という時代の流れ」に逆行するなどの問題を含んでいます。

は、「臨時・非常勤職員は地方行政の重要な担い手であり、任用の適正化、処遇の改善に向けての第一歩」であり「正規職員が減った分を臨時・非常勤職員で埋め合わせするという考え方は、決して適切なものではない」と言明し、「いわゆる雇い止めを行うとか処遇を引き下げるといったようなことは、改正法案の趣旨に沿わないものと考えている」と国会で答弁している。

実態をふまえた  
任用を認める総務省

さらに総務省は、具体的な対応として、「会計年度内」とされている任期についても、これまでの実態をふまえた対応や、非公募や競争試験の免除など自治体での柔軟な運用による再度の任用を認めるとともに、退職手当や社会保険の適用を逃れるための「空白期間」の設定や勤務時間を短くすることは、趣旨に沿わないものであり助言している考えを示しています。

衆参両院で  
5点の付帯決議

加えて、法案成立にあたり衆参両院は、①再度の任用が可能である旨を明示すること。②公務の運営は任期の定めのない常勤職員を中心としていることに鑑み、任用の在り方の検討を引き続き行うこと。③制度の移行に当たっては、不利益が生じることなく適正な勤務

条件の確保が行われること。④制度改正により必要な財源の十分な確保に努めること。⑤休暇制度の整備及び育児休業等に係る条例整備の確実な実施に向けた適切な助言などの付帯決議をおこなっています。

さらなるリストラ  
推進する総務省通知

しかし、総務省は自治体あての通知や事務処理マニュアルで「民間委託の推進による業務改革を進め、簡素で効率的な行政体制を実現することを目指すべき」

「臨時・非常勤の職の設定は漫然と存続させるのではなく、必要性を吟味し適正な人員配置に努めるべき」とするなど、さらなるリストラ・アウトソーシングを推進する姿勢を強めています。

新制度への  
移行スケジュールは

2020年4月の新制度施行に向けた総務省が示し

たスケジュールでは、2018年中に現状把握と分析を行い、労働組合・職員団体との交渉や協議を行い、2019年に各自自治体で条例を改正したうえで「会計年度任用職員」の募集を行い、2020年4月1日より新制度に移行するとしています。

求められる  
人間らしい働き方

自治体の現場では、今回の制度改正を契機に、安心して公務に専念できる、働きがいのある人間らしいまともな働き方をめざして少しでも改善に踏み出すことが求められています。

「非正規という言葉がこの国から一掃する」という安倍首相の言葉を現実のものにするために、政府自身が公務職場からはじめるといふ姿勢を示してほしいものです。



## 海南・海草ブロック交流会

# 子ども医療費(高卒)無料化しても過疎が止まらない紀美野町 地場産業(農業)への支援が貧弱な海南市



懇談会の会場の様子

和歌山県地域・自治体問題研究所では、昨年から地域ごとの会員さんと懇談して、地域の課題や研究所への要望などを聞かせていただく取り組みを行っています。今回は海南・海草ブロック(海南市と紀美野町)の会員さんと2018年1月16日に海南市役所会議室で懇談しました。参加者は地域の会員7名と研究所理事7名が出席し、意見交換を行いました。  
(文責・研究所 西岡)

### 一巡目は自己紹介と

### 問題意識

紀美野町のMさんからは、超過疎で高齢化の町でゴルフ場や産業廃棄物最終処分

場、メガソーラー、メガ風力の計画が出て大きな問題になっていること。また環境の良いことが売りの町で、それを活かしてどのようなまちづくりをするか? 基幹産業である農業(急傾斜で小規模な農家)をどうしていくのか? 大きな課題として出されました。

紀美野町のTさんからは、この10年間で子どもの医療費は高校卒業まで無料になり、中学校給食も実現し、子どものインフルエンザ予防接種の助成も実現したけども、子どもは増えていないし過疎は止まらないこと。また、農業が疲弊して、棚田がほとんど荒れてしまい耕作放棄地が非常に多くて農業を継ぐ人がいないという実態が報告されました。

海南市のUさんからは、

これまでに中学校卒業までの子どもの医療費無料化、義務教育学校の空調設置などの要求が実現したことが報告されました。

海南市のOさんからは、ボートピアの建設問題で、住民の皆さんと何度も会を持ちながら運動を進め、事業者を撤退させた住民運動が報告されました。

海南市のHさんからは、旧市役所跡地に市民交流施設をつくる取り組みが報告されました。

海南市のKさんからは、自治労海南市職員組合の要求をまともに取り上げるのは、共産党市議団しかないこと。また労働組合幹部の人の話を聞くことと一致する点が非常に多いことが報告されました。

### フリートークで

### 意見交換

Mさんは、紀美野は急傾



懇談会会場となった海南市の新庁舎

斜にある耕地を活かして、採光を取り入れた果樹栽培をしてきた。主に柿を作ってきたが高齢化してきたので山椒を取り入れ、現在は、生産量トップという状況を紹介。

一方で、合併前には普通建設予算が20億円あったのが、合併したら5〜6億円しかない状況で、廃業する土木業者がいること。また、UIターンで町内に70組が移住してきて、主に道路脇に植える花木を作っているが、道路が進まなくなったら、需要が減っていく心配があると指摘します。



大阪から来た人気のパン屋さん（紀美野町）

紀美野町には、人口の割に介護施設が多いが、公立であっても若い人たちが来てくれないという悩みが報告されました。

Tさんは、紀美野町行政の特徴はイベントに力を入れており、8月15日の紀美野夏祭りには約1200人。農林商工祭柿の市は約3000人。ふれあいマラ



紀美野町の特産（山椒）

ソンとかリラの世界民族祭も大変客が増えている。また、農村レストラン、喫茶店、カフェ、ジェラート、パン屋、イタリアンレストランなど不便なところでも口コミで人が集まる。しかし、それが町おこしになるか、こういうものがあるから紀美野町へ行きたいということになるかもしれないけど、住みたいと思う人はあるのか疑問だと言います。

Oさんは、海南市の地場産業である農業（びわ、みかん、キウイ等）に対する行政の支援が非常に貧弱な点が問題だと指摘します。

また、今の市長になって、箱物が非常に多くなったが、人口が減って税収が減るのに借金で建てた箱物の償還償還が大きな問題だと指摘します。

Hさんは、かくれ待機児童（0歳児、1歳児）が20人ぐらいいること。また、臨時保育士が多く、正規の保育士の責任が増えているという現場の声を紹介されました。

また、塩津漁港のシラスは結構有名みたいですが、シラス自体も減ってきて、大阪まで買いに行つてそれを天日で干している。塩津

では漁師が減ってきて漁師として食べている人は、ほとんどいない状況になっていてるので、どうしたら良いのかという悩みを語られました。

Uさんは、海南市の漆器とか日用家庭用品が分業制だった頃には、内職があつてお年寄りの仕事があつた

が、和雑貨が工場生産になり中国で作るようになって内職がなくなつたこと。

また、農業問題では果樹園芸に特化した政策をとっているため、主食である米が海南市民が食べる量を自給できていない。

そして国も県も海南市も、域内の食糧を自分たちで生産して賄うという政策がないという問題点を指摘されました。自分たちの反省点として、実際に事業やっている人の実態把握が弱いことが語られました。

また、中心市街地だった日方とか黒江で子どもが減つて、農業地域だった田んぼを造成して新築住宅が増え、子どもの増えている所と減つているところが両極分化していること。町づく

りでは道路は一生懸命作るけど、住みやすい町づくりをどうつくっていくのかという都市政策、都市計画がないと指摘されました。

柳田理事は、稚魚とか稚貝を放流しているけど予算が微々たる金額で、漁師が生活やつていけるだけの規模のものを県として取り組んで行くというような施策がないと指摘されました。

九鬼理事は、山椒の問題は清水町や印南町の関係している人たちにも集まってもらつて、県や行政に働きかけるとか、技術的な研究会やどう引き上げていくのか等議論する集まりを研究所としてできないかという提案がされました。



市民交流施設を作る予定の旧海南市庁舎

どうなっていく私たちの暮らし・公開講座その2 伊都・橋本自治研

国から言われようが

# 団体自治貫く財政運営を

—住民自身も市政を手の平に乗せる努力いる—



公開講座で講演を聞く参加者

「ほんとに危機か橋本市の財政」をテーマにした自治研伊都・橋本の公開講座（本誌3月号に掲載）は参加者の多くが活発に発言。住民一人ひとりが主権者としてあなたまかせでなくどう自覚をもつか、又自治体自身の自覚も問われていることなどが話し合われました。自治体財政というカベにはまだまだ馴れませんが市政を手の平に乗せる一歩を踏み出せたのではないかと考えます。

阪辻：講演を聞いて御意見・御質問の時間に移ります。

A：平成22年～24年に施設をたくさん作ったのは、国の経済対策です。景気対策として交付金を乱発。3月の補正で全部繰越した。かつらぎ町の場合は、小中学校の改築、こども園の建設など22年～24年に乱発した

んです。交付金を使い、合併特例債を利用し箱物をつくった経過があります。それが今、首絞めている、橋本市もそういう時期だったのかなと思うんです。  
中島：それは承知しております。ただ、義務ではないので、国から1億円もらっても、使わなかったら返せばいい話で、くそ真面目に景気対策のお付き合いで公共事業をした結果、苦しくなったところと、不要不急の箱物をつくらないと言つて、それなりに安定飛行されてる自治体が如実に出ています。  
私が言いたいことは、国から言われようが何しようが、結局自分らで決めたいんです。公共事業だったら20年間ぐらいずっと借金払いを続ける覚悟があると思えます。  
阪辻：ほかにどなたか。どうぞ。

## そこまでせんなん 財政健全化って

B：70才になってコミュニティバスの無料券と、1000円の祝い金もらえることでうれしがってたんです。ちょうど70才になったときに廃止になりました。橋本市が、1000円削る気持ちがかん分かん。そこまでせないと財政健全化って何やるなと思ってきました。やっぱり市町村合併した辺に問題があって、そのつげが回ってきてるような気がします。

もう1つは、橋本市は、例えば、最低賃金を1000円、1500円にする考えはないのか。市民が収入増えるような考えを市や市議会が持つ必要あるのではないか。

企業誘致が広報に載っていますが、いったい、費用対効果はどうなっているか。損得が要ると思う。

阪辻：非常にごもつともな話です。ほかに、はいどうぞ。

C：私、「あるべじお」という精神障害者の作業所に入っています。「あるべじお」

での障害者の時間給120円、130円です。経済的にはおざなりになってると思います。歳入の方は、応能原則っていうのがあるんですけども、歳出の方にも民主主義的な歳出にしないとかかんというのとは分かんなんですけども、経済的弱者を中心にとりいう考え方が欲しいと思うんですよ。

阪辻：ありがとうございます。ほかに手挙げていただいた方、はい。

D：先生の今日の話で一番強く感じたのは夕張の件です。市民も責任あると言われてたですね。我々が今、橋本市の状況について、どんな関わり方ができるのか。字の中に区という小さな議会があつて、最近市に対して何か言つていこうということが、強い実行力を持ちだしたという感じがします。それを利用できないかなと感じました。

阪辻：今の3人の方の御意見ですが、先生お答え願います。

中島：企業誘致については、ただ補助金出しているケースもあるだろうし、道路引いているケース、水道管引いているケース、何人雇用して



会場からの発言者

いるのか、市民の雇用が何人で、外から何人とかいうデータをみんなで考えて、そのくらいだったら補助金付けないとか、逆に効果があるからもつと補助金出そうとなるべきだと思えます。要はデータがはつきりしないと、いいも悪いも言えないのではないですか。

最低賃金、時給の話ですが、橋本市内では例えば時給1000円にするとか、橋本市役所として宣言することはできません。地域の産業政策とか経済政策といった意味はありますが、宣言だけしかできません。

ん。橋本市が宣言したから地域が豊かになるわけではなりません。そこで少なくとも、橋本市の臨時職員とか橋本市が委託に出しているところは時給1000円にしよう、これを公契約条例といいますが、いくつかの自治体が始まっています。障害者団体の方の発言ですが、もつともなことだと思えます。障害者の作業であつて労働ではないと言っているのですが、最低賃金以下はありえないです。ただ、日本の今の地方自治体の財政状況で、かなり福祉に手厚くしているかなと思つています。もちろん、足りない部分はいっぱいあります。そういうときには、俺は困つてるとするのが一番効きます。その当事者の方々が発言するというのが民主主義なんかなと思つています。

3番目の方で、区の発言力が強くなつてきているのは、当事者として区長さんたちが、議員さんとか市役所に物言い始めたんだと思えます。市役所の重い腰が上がつてくるのかなと思つてました。

阪辻：あと3人ぐらいです。はい。どうぞ。

E：資料で、物件費が異常に増えることについて、つかんでおられることがあれば、お教え願いたいんですが。

F：先生から橋本市の財政について、そんなに心配ないという意見で安心しました。橋本市は、ハザードマップを整備するのが非常に遅い。逃げの一手なんです。役所の課長と話したら、地滑り地帯とか土石流地帯という図面がやつとこき出てきた。財政的にはそう心配する必要はないということなので、ちよつと詰めた話を役所とやつていきたいなと思つています。

阪辻：そしたらGさん。最後です。

### アメにもムチにもなる合併特例債

G：橋本市の合併特例債の総額が大体160億円ぐらいで、ほぼ使いきるといふ話をしました。平成20年当時の公債費の残高が、大体280から290億ぐらいの額に対して、160億円もの合併特例債というのは、余りにも過大な金額ではないかなと思つています。

中島：まず、物件費が増えているのは、大概は民間委託の経費です。こども園が民間委託になっていきますので、こども園をつくればつくるほど、物件費が増えていく構造になっていっていると思つています。人件費が増えるか物件費が膨らむか、どつちかしかかない。保育士さんの給与も、民間だからといってあまりにも低くしてしまつてあまりにも低くしてしまつて保育士さんは辞めてしまつていきます。子育て支援を増やすことは、それなりに支出が増えることを覚悟しなければなりません。「うちのまちは子育てにやさしいまち」というのは、市長や議会ではなく、市民が決めるのです。

それからハザードマップ関係で、公表したら地価が下がつて大騒ぎになることを言い訳にされることが多いです。だからと言って、人の命とかを犠牲にしてまで、財産を守るといふのは疑問だと思つています。大体公表が、日本の世の習いになつていっていると思つています。情報は全部出して、みんな議論して、市民で考える方がいいと思つています。

それから合併特例債のお

話ですが、西東京市という東京都内で唯一合併したところに住んでいました。合併特例債500億円発行可能ですけど、200億円使つて残りました。有利だからといって、満額発行しなくてもいいと思つています。

阪辻：今日は、橋本市の財政問題を切り口にして、いろいろ学んでいこうという取り組みでした。非常にいい学び、いっばい御提案いただきました。九鬼からもう一度、御挨拶させていただきます。

九鬼：初めての公開講座に御参加いただきましてありがとうございます。ありがとうございました。

平成の市町村合併のときに、橋本と高野口の合併を問う住民投票条例を制定しようとなり、有権者1万6000人の署名を集め「押し付け合併」を許さない闘いを展開しました。運動の中心となつたのは、「橋本市のまちづくりを考える会」でした。

橋本市域に「まち研」をと考えています、そのことを念頭に引き続き公開講座に取り組みます。どうも本日はありがとうございます。

## 2018年度 和歌山県地域・自治体問題研究所 総会&シンポジウムのお知らせ

とき

2018年

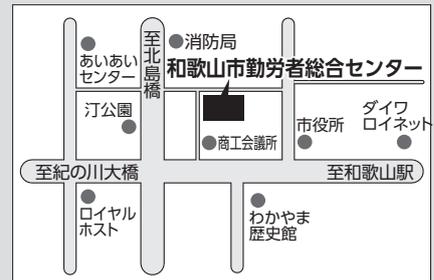
**7月7日(土)** 午後1時30分～4時20分

総会 午前11時～12時

ところ

**和歌山市  
勤労者総合センター  
6階 文化ホール**

和歌山市西汀丁34(市役所西隣)



### シンポジウム

## 「どうする! 街のコミュニティ再生～協働・共創のまちづくり～」

市町村合併による行政の広域化、人口減少社会・少子高齢化のもとで地域コミュニティの危機が顕在化しています。「つながりの断絶」が言われる中で、地域における人々の「居場所」を創り出し、人と人が「つながる」コミュニティをどのように守り、再生していくのか。子育て世代が生きやすい地域社会の在り方、子どもと高齢者がともに生きるコミュニティの形などを中心に街の現在とこれからの考えます。

### 第1部 記念講演 午後1時30分～2時30分



## 「いま、地域の再生に 求められていること」

講師 **岡田知弘さん** (京都大学大学院教授)

プロフィール

1954年生まれ。京都大学大学院経済学部研究科教授

専門は、地域経済学。自治体問題研究所理事長。

著書：「地域づくりの経済学入門」(自治体研究社、2005年)、

「震災から地域再生」(新日本出版社、2012年) など多数。

### 第2部 パネルディスカッション 午後2時40分～4時20分

「どうする! 街のコミュニティ再生～協働・共創のまちづくり～」 パネリストは要請中