

- 23 年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」が施行されたことに伴う特定非常活動促進法の適用措置について」2011年3月31日
https://www.npo-homepage.go.jp/pdf/20110331_shinsai.pdf
- 39 法務省民事局「東日本大震災により登記の申請をすべき期間に登記の申請ができなかった場合について」2011年6月9日 (http://www.moj.go.jp/MINJI/minj05_00064.html)
- 40 内閣府大臣官房市民活動促進課長「東日本大震災による特定非常活動促進法第28条第1項の規定による事業報告書等の作成等の義務の不履行についての免責に係る期限に関する政令」の公布について」2011年6月29日
https://www.npo-homepage.go.jp/pdf/20110629_shinsai.pdf
- 41 内閣府大臣官房市民活動促進課長「東日本大震災に係る特定非常活動促進法の運用について」2011年4月15日
https://www.npo-homepage.go.jp/pdf/20110418_shinsai.pdf
- 42 「第177回国会衆議院会議録第26号」2011年6月29日
- 43 泉真樹子・中村邦広・近藤倫子(2011)「被災地における医療・介護―東日本大震災の現状と課題―」調査と情報」713、6―7
- 44 「東日本大震災への緊急対応―関係者はどう動いたか」『月刊介護保険』184、12―19
- 45 厚生労働省老健局総務課・介護保険計画課・高齢者支援課・振興課・老人保健課「3月11日に東北地方を中心として発生した地震並びに津波により被災した要介護者等への対応について」2011年3月11日
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000015017-img/2r98520000015q33.pdf>
- 46 厚生労働省老健局介護保険計画課・高齢者支援課・振興課・老人保健課「東北地方太平洋沖地震の被災者に係る被保険者証の提示等について」2011年3月12日
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r98520000015f4h.pdf>
- 47 厚生労働省老健局介護保険計画課「東北地方太平洋沖地震及び長野県北部の地震における転入者に係る被保険者資格の認定等について」2011年3月17日
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r985200000157uo.pdf>
- 48 「第177回国会参議院厚生労働委員会会議録第2号」2011年3月24日
- 49 「第177回国会衆議院厚生労働委員会会議録第12号」2011年5月11日
- 50 「第177回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号」2011年4月12日
- 51 厚生労働省「社会保障制度改革の方向性と具体策―「世代間公平」と「共助」を柱とする持続可能性の高い社会保障制度」2011年5月12日
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001bxcx-atf/2r9852000001bxrn.pdf>

東日本大震災と自治体再建 ～公務員バッシングを超えて～

金井 利之（東京大学法学部公共政策大学院教授）

まえおき

1月に引き続き、お呼びいただいて、ありがとうございます。

私は雨男なので、この前は雪になつたような気がしますが、今回は早速季節外れの台風になつてしまいました。どうも行く先々で雨を降らすことが多いので、誠に申しわけないところです。けれども、現地調査に行つた先はあんまり災害に遭わないということがあります。去年の夏、東北に調査に行つたのですけれども、幸い私が行つたところは、深刻には被災していません。そういう意味では少しお役に立てればいいかなと思つております。自分自身は、3.11のときには電車の中で遭遇して閉じこめられましたけれども、被災地の方に比べれば大したことはありません。

さて、今回のテーマは、最初は公務員バッシングの話だったのですが、その後、東日本大震災がありましたので、そういう新たな状況を踏まえて、自治体再建の問題について少し考えてみたいという気がいたしております。

1. はじめに

(1) 想定外の震災・原発事故

2011年3月11日の東日本大震災は、非常に何と言いますが、「未曾有の災害」という言い方ができます。あ

の規模の大津波は千年前にしかなかつたので（869年貞観津波）、千年に一度と言うこともできるわけです。実際その大津波は、大変想像を絶するような被害をもたらしたということでしょう。そういう意味で「想定外」という言葉が出てきましたね。かつて、ライプツォアの堀江貴文の「想定外の範囲内」という言い方がありましたが、まさに逆の話でして「想定外」ということになりません。

それから、今回の震災は未経験のもので、まさに「想定外」と専門家が言うようなものは困るのです。けれども、福島第一原子力発電所でINES（国際原子力事象評価尺度）レベル7、これは最悪級という意味ですが、「深刻な事故」が起きたということがあります。と言うか、チェルノブイリ原子力発電所事故と違って、まだ（注：講演時点の5月だけでなく、校閲時点の9月でも同様）、終わっていませんので、実際の程度の規模なのかまだわからないというのが正確なところですね。だから、レベル7段階を超えてレベル8というのを作ってもいいかもしれませぬ。同時に複数号機の事故が起きたとか、終息まで半年以上かかったとかの尺度を入れれば、チェルノブイリ以上です。本当にレベル7で終わるのかどうかさきよく分かっていません。そもそも終息の目途が立っていないので、この後まだまださらに悪化する

可能性もあるということですね。もちろん、チェルノブイリより漏出放射性物質の量が少ないとして、レベル7とレベル6の間にひとつ別のレベルを作ろうという動きもあるようですが。

事故自体だけではなくてお金の問題もあります。日本側はフランスの民間会社に、汚染水の処理だけで数十兆円というような吹っ掛けられ方をしています。国際水ビジネス企業は、全世界に水道とかで吹っ掛けて、弊害をかつているわけですが、同じようなものです。20兆円といったら、もう日本国は多分破産ですね。税収50兆円くらいから20兆円取られたら、これほとんど夕張市状態です。財政的にも持続可能性がないような事態を引き起こしているわけです。金の問題もでかいけれども、事故自体も終わっていないということ、そういう意味では非常に甚大な被害をもたらしていることがわかります。

(2) 他人事としての震災

しかし、サミットなんか見ますと、どうも何か事故は終わったような気分であるようで、今回の情報を検証しようとか能天気なことを言っています。あるいは国会の議論も、水を入れたのか、入れてないのかとつまらんことを言っています。が、実は全然終わっていないわけですね。だから、福島第一原子力発電所の所長を処分するとかそ

んなこと言っている暇はなくて、毎日毎日大変なのですけど、どうも能天気な、終わったと思っている人が多いようなんです。

4月に京都に調査に行つたのですが、まあ全然、普通でした。皆さん楽しんで暮らしているという印象が非常にありました。福岡にも4月に来たのですが、明るかったです。災害といつても東日本大震災が甚大だと思つているのは被災した方だけであつて、やっぱり違うんだと率直に思いました。そもそも、大規模な災害とは何なのか、ということも思いました。確かに死者・行方不明者が多いというのは大災害ですね。ただ、自治体によっては、東日本大震災以前にも、それぞれ同じような災害に直面した所もたくさんあつたはずですよ。そういう意味では、その東日本大震災がそこまで声高に言えるべきものなのかどうかというの、東日本にいる人間としては少し反省といえますか、考えてみようと思ひます。

(3) 地域・地方自治と大震災

逆に言えば、今までいろんな地域で地震とか津波とか起きていて、大きな被災があつたわけですが、地域が離れていると大災害だとなかなか受け取つてこなかった。ようやく我が身に降りかかつて感じるといふことなのかなと。首都圏は今回、明確な意味での被

災ではありませんが、それなりに大きな被災を得たという意味では、東京にいた人間も、疑似体験した気分になっています。

だから、政府は「東日本大震災」と言っている。甚大な被災をしたのは福島・宮城・岩手の三県なのですが、「東北大震災」とは言わないわけですね。最初は、「東北地方太平洋沖地震」という言い方をしていたわけですから、「東北・関東大震災」となつて、東京の人間は自分たちも被災した気分になつていきます。被災した気分になつていると、何かこれは戦後日本が変わるような大事件なのではないかという気もするのですが、よくよく考えたらその地域によつて見方が違うということも思ひます。そこからどういふように、特に自治体の立場から災害を見ていくべきなのかなと今非常に深く思うようになりました。簡単に言えば同じような体験にはならないというか、かなり地域ごとに差があるということですね。

問題はその先であつて、何か他の地域であることに關して、どうしても関心がある。これは自治体にとつて非常に大きな問題です。逆に言えば、いろんな地域でたくさん、その地域にとつては非常に甚大な被害があつたわけですが、それを我が事のように思えるかどうかというのが一番問われていま

す。今回、たまたま東京も被災したので、東京の政府も大震災だと思つていようですが、阪神大震災とはかなり温度差がありました。それは西の方で起きたんでしょということですね。

率直に言つて真剣さが足りないということになりました。しかし、もう一つ言えば、東京も被災したとは言いがら、東北の現地に比べれば被災してないわけで、どこかで真剣度が落ちてきている気がするわけです。もつと言えば、終わつちやつた気分になっているのがかなりありますよね。そういう意味では、その他の地域で起きたことをどこまで我が事のように感じられるかというのは、地方自治に關わる人間として大変深く考えなければならぬ問題かと思つていきました。中越とかいろいろこれまでも各地で大震災ありましたが、その地域においては凄く大きな問題になつたのに、他の地域の人はどこまで考えていたのかなと考えると、今回の大震災をそんなに劇的なものと言つていいとは思ひません、やや反省も必要かなと思ひます。

しかし、地域にとつて重大な問題であることは間違いないわけですから、そこを地方自治に關わる人間としてはどう受け止めて理解していく、あるいは行動していくのか大変大きな問いを投げかけていると思つています。

端的には、全国の自治体職員は現地支援に入っていますから、やはりそれ

は我が事のように考えて、少なくとも無関心ではないと多くの人が感じているわけですけども、と同時に同じようなことが起こつたら、我が事のように本当に感じられるかですね。困つていふ所を助けに行くという意味での当事者意識は起きたかもしれないが、自分たちの所にそういうことが起きると思つているかどうかという大変大きな問いを投げかけたと思ひます。

(4) 視点の立ち位置の違い

そう考えると、今回の東日本大震災の、しかも東北の被災地に比べれば大したこともないと言わざるを得ない関東の人間が、「大事件だ」と言うのはやや憚られますが、考えていきたいと思つていふます。簡単に言えば、その災害が大問題かどうかは、どういう視点に立つのかということを非常に問うわけです。

ちなみに、世界にとつて津波で大被害が出るというのはそんな大事件ではないのかもしれない。もちろん、津波も大事件で、スマトラとかいろんな所で起きているし、映画も作られているくらいですから、よく知られていたことではあります。しかし、今回は、やはり福島第一原子力発電所における深刻事故の方が圧倒的にインパクトが大きい。

直ちに何人死んだとか影響があつたかどうかという話ではなくて、未知の

事態が発生し、かつ、現在も放射性物質のたれ流しが続くと継続しているわけですから、これは世界にとつてはきわめて重大な関心事です。少なくとも、様々な海外メディア報道を日本のインターネットで見ると、『Fukushima』の問題が最大の関心事というのがある。外国から見れば当然です。津波は今までも起きていて多くの人が亡くなったし、それを全然放置していいという意味ではありませんが、理解可能な大災害です。しかし、福島の大災害は、広島と同じような意味で未知の大災害であるということ。やはり大変関心が高いと。しかも、不幸にして、たまたまの偶然なのですが、何かゴロが似ているといえますか韻を踏んでいるので、たまたまの偶然なのですが、『Hiroshima』(広島)と『Fukushima』(福島)というのは非常に言いやすいわけですね、こちらも関心は高いということですね。

東京は東京で、たまたま自分が震度5くらいに見舞われて、帰宅困難が発生したことで、それなりの被災感覚があるという意味では大関心が高いのです。しかし、やはり現地の人たちとは関心が違うということですね。だから、あまり単純に3.11を、これによって「日本の戦後が変わった」とか声高に言うのはやや行き過ぎです。大して被災をしていないのに、被災した疑似感覚だけがある、しかし、すぐに忘却

もできる脳天気な、東京中心の物の見方かなと思うわけですね、若干留保が必要と思われれます。

ちなみに3.10というのは東京にとつて別の意味があつて、これは東京大空襲の日です。だから、3.10は、東京オリジナルの大災害9.1関東大震災と並ぶ大災害の日付なのです。が、早乙女勝元氏などの努力にもかかわらず、幸か不幸か3.10はあまり人口に膾炙していません。空襲に関しては各自治体でそれぞれ日付が異なりますよね。他の地域では5月何日とかそういうのは明らかだろうし、沖縄戦でいえば6月23日とかですね、別の日付が自治体の中で大変重要な意味を持っているわけですね。

そういう意味では、災害というのは異論もあると思いますが、妙な意味で地方分権的に起きている側面があるわけですね、この災害はあたかも全国の地域で画一的と言えるものではない。9.11も、アメリカの視点です。視点が中央集権的あるいはグローバル画一的であつてはいけません、しかし、同時に他人事であつてもいけない、という反省をしながら考えているところですね。

2. 「3.11」の影響

(1) 災前後断絶性

では、3.11の影響でそんなに今年世の中が変わったのかどうか。断絶性があるのか、それとも大して変わらないうと連続性の側面があるのかということですね。断絶性を強調する議論というのは、「災後」と呼ぶことになりました。つまり、震災後という意味ですね、これは御厨貴先生という人が名付けたのです。御厨さんは典型的な東京生まれ、東京育ちという人で、今回の東日本大震災復興構想会議の議長代理で、実務にも関わるようになったわけですね、彼にとつてはやはり決定的に大きいでしょうね、東京人ということ。

この断絶が、どのように起きたのかということですね。一つには、被災地域が中心になります、自治体の任務は劇的に変化したということですね。少なくとも、今までごく普通に行われていたことは、普通にはできないということに直面するわけですから。基礎的公共サービスを基礎的自治体が提供しているのですが、それはそんな簡単なことではない、非常に脆いものであるということですね。

れかなりインパクトを受けた東日本側とは違います。もう京都に行くとは全然関係がなくて、京都で聞いた噂では、「某重要人物が逃げてきているらしいぞ」といった嘘か本当か分からない程度の話で、「京都は安全だ」と当人たちは言っています。まあそういう話で終わっていますけれども、大きな断層を生んだという気がします。

3番目には、その自治体の職員の仕事というのは、やっぱり不可欠なんだということが身をもつて体験できるわけですね。公務員パッシングできるのは、ある意味余裕がある自治体です。本当に困ったら叩く暇もないといいますが、叩く前に何でもいから仕事しろと言わなきゃいけないということですね。本当にヤバイ時は叩けないわけですね。公務員パッシングというのは、振り返つてみれば余裕のある時しかできないのかなと。今の被災地の職員は、本当にぶつ倒れそうなので、もちろん、住民に不満がないわけではありませんが。

公務員パッシングは、よくよく考えたら、余力のある自治体でのお遊びみたいなものだということを改めて思います。実際に、職員自身も被災者として、現地の自治体ともに、もう本当に大変な仕事をしています。もちろん、全員が立派な公務員かというところなこと全然なくて、震災の起きた後、全然出勤してこなかった人もいます。

福島第一原子力発電所の近くのひとか、それはそれですよね、我が身のことも考えるのは、一人間として当たり前なんです、それは言っても、そうじゃない人もたくさんいるということですね。

それから、全国から公務員が応援に行くということがあります。関西広域連合の動きは非常に水際立っているわけですが、これは兵庫県知事の非常に大きなリーダーシップがあったと言われています。まさに我が身の体験が兵庫県の中に植え込まれているということになるわけですね、この経験は大変貴重ですね。ただ助けに行つたという話とは全然レベルが違う動きの速さは、その経験をして蓄積していたということがあります。それ以外の多くの自治体も、ピストン輸送的に交代で派遣していき、東京都内の自治体からもたくさん入っています。危機的な事態に、地方公務員といいますが自治体職員としての本来の血が騒ぐ人がいる。普通の人間は、仕事をサボる、サボリたがる連中だと思のですが、実はすごいパワフルな人がたくさんいる。ただし、それは全員ではないという話ですね。限られた数ですが、人間だれでもそうにして、そういう意味では公務員パッシングも一時的に消滅していく、これは叩く余裕もないということですね。

同じような意味では、4番目には、

政局は一時的に休戦したという事がありました。菅政権は当初、もう3月もたないとみんな思っていたわけです。政争は、要は暇だということの証明であつて、余裕があるから出来るということですね。最近、国政当事者やマスコミ関係者は、どうも危機感が去つて「これは終わった」と、勝手に錯覚しているらしいですね(注:脳天気な菅おろしが6月には始まり、それでも菅は粘り腰を見せるものの、野田内閣が8月に成立した)。が、私の見るところそんな余裕はなくて、どうも能天気な人たちだと思つた。とりあえず、当面は政局の一時的休戦になつていくということですね。

これは国外の政争も一緒でして、普天間基地問題でアメリカと喧嘩していかつたとか、尖閣諸島問題で中国と仲悪かつたとか、北方領土問題でロシアと仲悪かつたのです。これも一時的休戦になつて、とりあえず「トモダチ作戦」とか、あるいは最初は放射能があるかもしれないとか言っていたらしい中国の首相も福島に来ることになつて一時的友好関係が演出されているとか、これは明らかに大きな変化が起きました。

それ以外にも、5番目には、政策あるいは政治的思潮も変わっていくということがあります。一番大きな変化は、原子力問題でしょう。近年は例えば「脱

原発論」というのはキワモノ扱いされていた時期が長かつたわけですね。原発を言うのは、おかしなやつだと思われていました。一回こう言われると、ますます言えなくなるわけですね。こういう悪循環が働きます。だから、最初にみんなが言えれば増えていくのです、言わないと「言わない」の連鎖が起きていく。これは、要は真ん中に収束するのではなくて両極にぶれるんですよね、世論というのは。みんなが言えば、「ああ、言つてもいいんだな」となつて気楽に言えるようになるんです、みんなが言わないと「言つちやいけなかな」と思つたのです。

言つちやいけなかなものとして言わなくなると、周りの人も誰も言わないかの理論で「沈黙の螺旋」という言い方があるのですが、そういうことが起きていたわけですね。原発直後の場合とか、官製放送といつてもいいんですが、だいたいテレビキャスターが、「安全ですよ」と聞いて、専門家が「安全です」と応えるという、非常に茶番な放送をだいたい見させられたと思つた。当初はそうだったんですが、今日では孫正義をはじめとして、少なくとも脱原発・自然エネルギーを言ったからといって別におかしいという話にはなりません。だから原子力発電所をやめよう」という話にみんながなつたというわけではないのですが、

少なくとも、沈黙の螺旋はなくなつたということがあります。

さらにいえば、それに寄与したのは、国際メディアとか、インターネットメディアでした。テレビを中心にならば、報道は、良く言えば自衛・自衛、悪く言えば操作・統制していたわけですが、トメディアはそれに風穴を開けて、沈黙の螺旋をこじ開けました。そういう意味では、中東とか中国と日本は同じレベルだということがよくわかるわけですが、一種のインパクトは与えたと言えます。

(2) 災前災後連続性

しかし、やっぱり連続的な側面も非常に強いわけですね。

1番目には、ナショナリズムをさらに増長せざるを得ないということですね。これは、麻生首相の頃から「日本の底力」とか言つて、「ダメになれなくなる日本はすげえんだ」と自分を奮い立たせることが行われていました。本当に大丈夫な時には、自分は大丈夫だと言ふ必要は全然ないわけですね。あるいは、本当に強い人が自分はい奴ほど吠える必要があるということ、2000年台に入つて日本は大体ダメになりましたから、日本はすげえとか自分で口に出して言わないとしょうがないとなるわけですね。要は、ダ

メになればなるほど、無能になればなるほど、脆弱であればあるほど、ナショナリズムを濃くして頑張るように、自分で自分を鼓舞するような、一種のパニック反応が起きていたわけです。

これは、中国が昔、反日教育をやって圧力をかけるのと一緒ですね、自分が弱いと思えば思うほどそういうことをしたがる。当初というか今もそうですけれども、ますます日本はダメになつたとみんな思ってますから、ますますナショナリズムを鼓舞していくということですね。日本は強い国だ、頑張ろう、やればできる、一つのチームだ、何かどこかの宣伝ですね。耳にタコができるほど言うのは、まさに日本が弱いからです、あるいは頑張つてないから、やればできると言いますし、頑張つていないから頑張ろうと言います。弱い国だから強い国だと吠えたがるという、こういう現象が起こるんですね。これは震災前からずっと続いていたということですね。

海外で、日本人がパニック起こさなかつたから大変素晴らしいと賞賛されている、という報道を選択的に輸入して、自己統制に走る人もいますね。海外メディアではむしろ、「何でデモを起ささないんだ」と呆れられていたのですが、それを日本人がナショナリズム的に翻訳すると、海外の人は日本人が整然な行動をすることを素晴らしい

と賞賛していると。どこからそういう間違つた思い上がりが出るのかよくわからない。暴動を起こさないことに呆れられていただけに、日本に來ると自己満足に使うということですね。そんなような感じですね。

ナショナリズムが強調されるというのは、連続しています。これは構造的にファンダメンタルズが弱いわけですし、その弱いところがさらに弱くなつたわけで、これは頑張つて鼓舞するということはありません。

2番目に、従前からの利権構造が変わつたのかというと、別に平時と変わりません。例えば、「原子力村」と揶揄されるような原発推進構造は全然変わっておりません。政・官・業の構造が日本政治の基本的な枠組みになるわけで、このトライアングルは別に地震があろうとなかろうとちゃんと強固に存在していて、全然世の中は変わっていません。さらに、これに学と地元自治体加わって、五角形を形成しているのが普通の利権構造、あるいは政治構造です。この利権政治構造は、大事件があつたから反省するか見直すかという、そういうことはなく基本的に変わりません。そういう意味では、大震災が起きたからといって、なにも変わっていないということですね。例えば、「原子力村」の自民党の電力関係の議員が、今後も原発を守るぞと氣勢を上げていますし、民主党系労働組合

の電力総連の関係議員も沢山いる。そして経済産業省の主流派は、基本的には電力自由化をずっと阻止してきた人々です。経産省は一般的には規制緩和を推進してきましたが、こと電力に限ってはそういうことをしてきませんでした。

今回も、核災害補償のスキームに關して、東京電力を破綻させて長銀・日債銀のように一時国有化するという話を今はしません。そのまま残して延命はする、資産や給料や年金や雇用を基本的に保存する、そして株主の利益も金融機関の利益も保存、保護する、という形ですね。これも全然変わっていないごく当たり前の仕事です。産業界・経済界で電力会社というのは相変わらず強いわけです。そして原子力工学が放射線工学の専門家が更迭されるといふこともなくて、事件が起きれば起こるほど、専門家に「どうしましょうか」と聞くような、一種のマツチボンブ状態なんですね。事件を起こせば起こすほど原子力専門家に聞くわけですから、事件を起こした張本人にいくら聞いても解決しないという気もするのですが、張本人以外ほとんどいないので、いくらデタラメを言われてもしようがないですね。他にまともなことを言う人いませんから。この構造は変わらないということですね。

では、自治体はどうかかという、例えば、御前崎市が典型ですが、相変わらず「原発止められたら困る」と最後の最後まで言っていました。浜岡原子力発電所の停止は、もともと定期点検に入るはずでしたから、それを多少、時間を前倒したというだけなので別に誰も困らない。中部電力もごく当たり前のことをやつたのに、恩着せがましく色々支援をよこせと言つた。中部電力としては得したという話ですね。菅首相も自分で停めたと言えは得するし、御前崎市も普通に放つておいても原子炉は定期点検で停まるのに、何かわめて交付金よこせと言えた。

同じように、今後の環境も全然変わっていません。被災した自治体は大変ですが、被災してないところでは相変わらず公務員叩きは継続しているということですね。これは、名古屋、大阪、阿久根、いずれも西日本だという意味で余裕がある自治体でして、名古屋府議選では減税日本が一応勝利し、大阪府議選でも維新の会が単独過半数となりあえず学校の教師をいじめてやれというの、最近の動きになっていましてね。公立学校の教師が、君が代か日の丸だか、その時にちゃんと命令に従わないと処分する、クビだというふうな公務員バッシングの一種ですね。それから、阿久根市長選挙と市議選挙は、無能なことをして竹原市長はいずれも敗北したのですが、この敗北はあくまで竹原グループ対もうちょっと

温和にやろうというグループの対立であって、しかも職員組合とか職員が反竹原派として表面に出なかつたから勝てた、と言われていたくらいです。あれが職員いじめをしているから竹原はけしからんと言ったら、竹原派が勝つたかもしれないと言われていました。

公務員叩きの状況は全然変わっていないということになります。いざ行政が、あるいは自治体の機能がめちゃくちゃになると、叩いている余裕もないのですが、災害は全国共通に起きませんでしたので、依然として多くのところで公務員パッシングは可能です。その意味で継続している、連続性があるという事になります。したがって、西日本ではこちらの方がかなり重要な問題であり続けていると思うわけです。

3. 基礎的自治体潰滅の10年

そうなのですが、自治体にいる者からすると、あるいは東日本から来た者からすると、やっぱり被災自治体における再建問題について少しお話ししたいという気がしています。

これは、自治体再建にかかわる話です。基礎的自治体潰滅の10年といいますが、この10年間、基礎的自治体はかなり弱体化させられてきました。当初は、公務員叩きで公務員が弱体化していれば住民は、やっただざまあみると、職員はろくに仕事もしないくせに、安

泰な給料をもらってしからんと。民間は、いつクビになるかわからないというやつからスタートしました。これが、だんだん制御が効かなくなつて、もう10年ということですね。

(1) 合併による棄民

一つは、平成の大合併と三位一体改革というのがありました。合併が進んだ最大の理由は、三位一体改革によって財源が減りそうだと脅され、このままでは立ち行かないと市町村がパニックを起したということです。ただ冷静に考えると、合併したら本場に立ち行くのかというのは、全然分らないのです。何故かというのと、貧乏同士がくつついても貧乏は変わりませんから。本当はあまり変わらないという気もするが、何かチャンスがあるのではと思うのです。それでみんなが合併に走っていくことになりました。

しかし、合併すると「合併による棄民」というか、周辺地域を切り捨てやすくなるのです。これは、合併の最大の効果です。だから変わるのです。合併しない自治体は、破綻しそうになると「助けてくれ」と声をあげてSOSを発信しますから、最悪の事態は財政再生団体にすることになって都道府県や総務省が関わって救済しなければならぬ。救済という名の厳戒管理ということになるのですが、何かやらなければいけません。しかし、合

併しますと、ある地域集団が消えようと消えまいとSOS発信ができないので、知らないうちに消えてしまうということになるわけです。これは、統治の便宜から言うと、大変に棄民です。

これが、総務省が合併を進めた最大の理由であるというのが私の読みです。統治の都合から、どうせ消えるのだから声を無くしてから静かに消えてもらうと。最後まで痛いとか、助けてくれと言われると耳触りなので、まず声を出させないようにしておいて、後は見ない振りして消えていくように画策したと。これは、統治に携わる人間からいいますと、ある種の責任感の反映でもありません。どうせ、地域住民を消滅させなければいけないのだから、最小の政治的コストでやりたいという、非常にもつともな判断なのです。

地元からいつてそれを呑むかどうかというのは全然別問題ですね。そうやって「合併による棄民」が起きている、これは限界集落もです。あんまり限界と言わせないですね。そもそも限界集落のデータ公表していません。これは、データを公表するとハレーションが大きいからという。放射性物質がどういうふうにまき散らされているか、国民に知らせるとパニックを起すから公開しない、というお上の理屈と同じです。限界集落がどこにあるかというデータを公開しないわけです、みんな調べているくせに。こ

れはいかにも日本の統治の棄民策といえますか愚民策といえますか、こんなことやっているわけですね。これは、統治の末端を担う自治体当局者も一緒です。うちの自治体の限界集落ここに一杯ありますとマップかなんかで示したら大変なことになる。大問題になるからみんな知らないことにしています。合併すれば、地域を見捨てやすくなるということですね。

(2) リストラによる棄民

もう一つ「リストラによる棄民」が起きています。これは三位一体改革が結局お金を減らすということですから、行革やつてもらわなきゃ困るということです。夕張市型の財政再生か財政健全化も必要です、そうなる前に集中改革プランです、自発的にやろうと思えば減税ポピュリズムということになるのです。

リストラして減税して何が悪いのかというと、サービスを結局減らさざるを得ないということになりまして、いろんなサービスが落ち込んでいく。簡単に言えば域内の有効需要が下がって民間の生産も下がる。生産が下がれば分配も下がるといって、マクロ経済じゃやないですけど右肩下がりで、どんどん逆流する効果が下がっていく。このようなことがここ10年ずっと続いてきたということです。地震で何か駄目になったというよりは、この10年自

自治体は痛めつけられてきました。詳しくは、『ガバナンス』（ぎょうせい）の2011年4月号に書いた論文をご参照いただければと思います。

4. 収縮自治体

その中で、今回特に被災自治体はどうなったのかということですが、2つのパターンがあります。一つは収縮自治体、もう一つは避難自治体ですね。

この収縮自治体というのは、限界集落化と人口減少さらに高齢化に直面している。どのちみち縮まざるを得ない長期的トレンドにあったのが、さらに今回加速されてしまうということですね。これは夕張市でも、やはり炭鉱事故が起きると急速に人口が減るわけで、当たり前と言えは当たり前なのですが、当たり前とさえ言えは当たり前ですが、ただ、長期的トレンドだけ見るとあまり変わりません。ずっと同じように下がるのでね。今回も、収縮の中で直面しています。

(1) 日常行政の確保

一番の問題は日常行政ですね。日本而言えば、日常行政の確保は、ある意味で当たり前のことでした。この日常行政が確保できているから、公務員バッシングとか、減税ポピュリズムとか、ある意味余裕のあることをやっておられた。要は暇だった。

しかし、被災自治体は、この暇がな

いということですね。被災した人の日常行政の確保は大変深刻な問題になっています。中には、町長さんが亡くなってしまった自治体もありますから、これはもう深刻な事態です。普通は選挙して新しいリーダーを選びますが、選挙もできないということですね。これは致命的です。自治体にとって大事なのは、ちゃんと首長がいることです。選挙で選べる首長がいれば、良くも悪くも何か方針を出して発言をするということですね。

首長が今いない状態の中で、しかも職員も多く被災している、しかしやる仕事は膨大に増えているということですね。今までやれた話が全部なくなつたのですから、これは大変なものでして、長期的な「外人部隊」が必要ですね。これは「日経グローカル」が夕張市について比喩的に言った言葉です。被災自治体には、外人部隊が駐留しないとない。

実際にも、例えば、本当にアメリカ軍が来て災害復旧をやってくれたのですが、米軍はもう帰りました。被災直後は当初、世界から救援が来ましたが、日本全国からも救援来るわけですが、問題はその人たちが長期的にいられるわけではありません。向こうが帰つたら被災地は直っているのかというと、全然直ってないわけです。今回は大変に長期継続的な支援が必要です。これは今まで考えられないような事態で

す。全国が同じように被災したらお互い助けられないからどうしようもないという話になるのですが、良くも悪くも被災した所とそうでない所があります。どう連帯、連携が計画的、組織的に行われるのが重要なテーマになつていきます。

もちろん、ボランティアを賞賛することはできませんが、東日本大震災では阪神淡路大震災のように賞賛されないのは、結局ボランティアにできないことは行政がやらなきゃならないということがあるわけですね。要は、阪神淡路大震災の時に行政を批判できたのは余裕があったからなのです。行政がちゃんとやらない、ちゃんと行動したのはボランティアだとか言っていたのは余裕があったからでして、そんな冗談言える状況ではないということですね。

そういう意味では、今回被災してない自治体の人々が、どこまで我が事のように思えたかどうかというのが問われています。これは、お互いに反対の部分ですね。いつ、今被災してない所も被災するかわからないということも踏まえて、自治体間が連帯、連携ができるかが大きく問われています。地域間競争の時代だと競争をおおってきたのはいいのですが、そこはやっぱり余裕のある時代ですね。地域間でブランドをめぐる競争して回るのは余裕のある時代でして、今はそうではないとい

うことです。

(2) 収縮的復旧の可能性

それから、2番目は収縮的復旧の可能性です。先程申しましたように、そのそもも長期的な人口流出と、高齢化、過疎化に直面した地域が多く被災したということもあって、さらに限界自治体化が加速されるわけですね。世間では「復旧」ではなくて「復興」だとか、そういう右肩上がりの言葉遊びをしていきますが、復旧も困難というのが現実です。それにも関わらず、復旧か復興かなどという有り得ない増加な夢を振りまく。この日本の非常に悪いところでして、むしろ現実にはどのように収縮をしていくのかということが、本来問われているわけですね。

しかも、合併によって旧町村単位の声が発する能力が非常に弱くなつてい。元々声を出せないような形にしておいて、大震災・津波・原発事故というパンチを受けるとこれはもう助けにくれと言えません。被災時に一番大事なのは、SOSを出せるかどうかということですね。だから、学校に避難した人がヘリコプターから見られるように、SOSを屋上とか校庭に書く。これが大前提です。ところが、合併はいわば町長とか村長がSOSを出すことをさせない仕組みですから、大変、非人間的なんです。逆に言えば総務省的には合併しておいてよかつたとい

ことです。「未合併」の小さな町村から一々SOSを言われたら、国としてはたまらないことですが、幸い合併してうるさいヤツらの数が減ったというのが統治の側からの見方ということになります。

集落消滅が「見えぬ化」している、見えなくなりつつあるということですね。その中で、いかに責任のある撤退をできるかが、最前線の自治体に問われています。少なくとも、同じような集落を同じように再建することは、非常に不可能になりつつあるということですね。ただし、「不可能」と、口に出して言えるかどうかは別問題です。希望が無くならたらみんな本当にやる気がなくなってしまうから、こういうのがまさに政治的に一番重要な問題です。何とか政治的に責任を持つて「見える化」、つまり「可視化」をしながら収縮をしながら集落の再建を図っていくことが、今一番問われています。

もちろん、これを国や県主導で、みんな同じような所にいると被災しますから高台に移りましょう、入り江ごとに分かれていたら大変ですから集約しましょう、漁業は株式会社にして大型化しましょうと、上から言われたらみんな怒りだすわけですね。これは確かに今までの生活のやり方と全然違いますから、冗談じゃないとトラブルになるのも必至です。今のところあまりト

ラブルが表面化していないのは、そこまでさえ至っていないからです。問題になっているのは、水産加工所で放置された魚が腐ってすごい悪臭と蛆が出ているとか、膨大なガレキが溜まっているが、これをどうしようかというレベルでして、その先の話になっていません。

まさに、被災市町村は大変行政体制が疲弊しているわけです。しかし、収縮的復旧の合意形成が自治体の最も重要かつ生命線です。とはいえ、被災した職員はみんな疲れきっていますからできない。全国の自治体の「外人部隊」が、地元の人ではない人が行って本当にできるのかどうかということはあるんですが、これを応援していかないといいけない。あるいは、合意形成の分野こそ地元の人に任せて、そうではない日常行政を全国の「外人部隊」が支援することが、かなり長期にわたって必要ということになっていくようです。いずれにしても、これは大変なことですが、逆に言えば九州でも西日本でも本当はいつでも有り得ることです。

そういう意味では、我々の生活は大変もろい物の上に支えられているという事です。東京も首都圏もそうです。東京も同じように大震災でやられたらどうなのか想像もつかないです。これが、現実には有り得るわけです。以上が収縮自治体ですが、これはどちらかというと大津波でやられたと、しかも

長期的に右肩下がりといえますか、過疎化、高齢化が進んでいる中で、どうやって再建していくのかということなのです。

5. 避難自治体

(1) 避難自治体とは

しかし、今回はさらにすごい事態が起きています。それが避難自治体です。

避難自治体というのは、自治体自体が避難しなければならぬという事態です。これはもう、ほとんど想定外の事態といっても過言ではない状態で、そもそも自治体とは何なのかというのを考えさせるわけです。福島第一原発から約50キロ圏内の警戒区域及び、計画的避難区域の自治体と住民は、長期に避難しなければなりません。住民が全員そのエリアからいなくなったから、自治体というの存在しているのかどうなのかという、もう何か根源的な悩みを突きつけてくるということがあります。

つまり、平時においてある人が引越したら、例えば八女市から誰かが福岡市に引越したら福岡市民になるに決まっていますね。ということは、八女市民がもし一夜にして夜逃げしてみんな福岡市に移住したら、八女市が人口0になるけれどもただそれだけ。現

実は、全員で夜逃げすることはないのですけど、理屈上はそういうことになります。

今回は、多くの人が一緒に動きました。そういう時、自治体とは一体何なのかということですね。考え方からいうと3つくらいあります。

一つは望郷論です。これはあくまで一時的に避難しているのであって、いずれそこに戻る。我々が旅行とか出張に行った時に、元々の居住地の住民でなくなるわけではない。八女市から福岡に買物に行ったからといって、あるいは福岡で一週間泊まったからといって福岡市民になるわけではない。あくまで八女市民なのです。そういうイメージです。あくまで一時的避難で、いずれ帰郷するという建前で動いているわけです。

二つは、現在地主義です。でも本当のことというと、ホテルに泊まってそこで住民票出すこともできるので、ホテルに長期滞在して、旅行先で住民になることができます。現在地主義というのは、現実にはどこにいても大それた話ですから、移転した先の住民になるというのは、機械的に最もシンプルな話です。住民登録というのは戸籍とは違う。戸籍は、自分のアイデンティティーがどこにあるのかというのを、自分で選んでるわけですが、住民票とか住民というの、現実にはどこに

愛着を感じているかはいいい。だから、例えば双葉町に愛があるんだという話と、現実に双葉町に住んでいるかどうかというのは別問題である、と分けるのが現在地主義という考え方なんです。

三つは、住民社団です。今回必ずしも、住民登録・住民票に關しても、現在地主義だけをとってはいません。やっぱり自治体によつてはアイデンティティーがあるんだ、愛着があるんだということになるのです。あるいは、住民、自治体の本質はエリアではなくて、住民の団体、一種の一般社団法人ではないですが、メンバーである住民から形成されている。そうすると、その人たちはNPOとか社団法人と一緒に、どこに住んでいようと、現在地とは関係がない。だから、現在地の法人である市町村に入るのではなく、別の法人だということになるのです。一箇所に移転してくれば、一種の「NPO八女市」みたいなものが福岡市内にあるという状態になるわけです。そうすると、福岡市に所在する八女市民に對する公共サービスは「NPO八女市」がやると、福岡市の仕事ではないとなる。

このような形で集団移転すると、移転した自治体は継続をしているという、ちょっと今まで考えると想像もつかないような話になる。これをどう考えるのか、短期間の避難ならいざ戻るといふ話になるのですが、長期にな

るとどうなるのか。

三宅島が噴火した時、10年移転してその間、三宅島には人はいなかったのですが、三宅島の村民という形で集団は存在し続けた。これはいざ戻るといふ、いわば信念の表れです。でも、技術的には、それをしなくてもいいんです。戻れるようになったら住民票移して三宅島に戻ればいい。三宅村民であり続けることに、そんなにこだわらなくても本当はいはずなのですが、やっぱりここはこだわりを取ってきたというのがあります。

(2) 土地から離れた日常行政

しかし、避難が長期化していくとうなるのかというのは、収縮自治体とは異なるのです。いわば、土地から離れた自治体の運営の問題が発生します。これはまさに未曾有の事態、本當に未曾有とはいえないかもしれませんが、先程言った三宅島の話とか、北方領土からの引き揚げとか、あるいはその旧植民地からの引き揚げとか、ないとは言えません。しかし、これほど大規模でおき、かつ何年になるのか、然想像がつかないということでは

火山も、いつになったら帰れるのですか、といわれても分かりません。火山活動がいつ収まるか、予想がつかないのでも言えないことがありました。今回も原子力発電所事故の深刻な核被害の影響で、いつになったら戻れ

るようになるのか、誰も分からないわけです。専門家の知識はその程度なのです。分らないとしか言いようがない。分らないと言えればまだ誠実でして、「危ない」という証拠やデータがないという言い方で、「安全」だとすることもあります。これはもう要注意なのです。要はよく分らないと言っているわけですから、何かよく分らない話なんです。いつ帰れるか分らないという事態の中で、避難というのは一体何なのかということでは、これは非常に深刻です。ダムで水没させられた場合、自治体が消えますので、みんな強制じゃないですけど移転させられて、もうあとと消えてなくなる。これまた大変問題を各地で引き起こしてきました。なくしてしまうという作戦を統治する為政者側は考えて、一つの方向を出す。もう二度と戻れません。谷中村を潰し、あるいは徳山村を潰します。無くなりました。ただ、ダムとかは、一応は、世の中の役に立つという話で

ダム水没移転をすすめました。しかし、原子力発電所の深刻事故は誰の役にも立っていませんので、それに基づいて移転しろと言われても、あまり納得しにくいのです。だから、一体これはどうなってしまうのかという話が大変深刻な問題としてあります。自治体が消すということでは、統治する側はどこでやるのか、あるいは消されていいのか、あるいは消

されたほうがいいのかということですね。いつまでも戻れると思わないほうが、かえってみんなは幸せなのかもしれない。いざれにしても、非常に難しい選択です。どちらに行つても悩ましい問題を引き起こしそうです。これはちよつと解決策が全然見えないところがあります。

一方で、その日常行政は確保しなければなりません。避難先でも暮らしがあるわけです。本来なら現住所主義ですから、避難して移転した先の自治体が行うというのには筋と言えは筋です。そうすると水平的に市町村間で対処するということになるでしょう。また、そうではないと現実的ではない。例えば、小学校は市町村の仕事ですが、移転した自治体は小学校をそこで開けなるとすると、行つた先の小学校に編入するのが一番考えられることとして、結局のところは避難先の自治体のサービスを受けることになるのは最も自然といえは自然ということになります。

(3) 避難自治体に固有の事務

これは、行政の論理からすれば自然ということになりますが、避難させられた側は納得したいわけで、やっぱり元々の自治体への愛着という問題があるのです。しかも、自分から避難したとか、自分から引越したというのは、仕事や生活が成り立たない場合も、やむを得ずと言いながらも一応最後の

最後は自分の選択ですが、今度は全く自分の選択ではないので、そう簡単に元の自治体のことを捨てられないということがあります。

そうすると、日常業務はその避難先の移転先の自治体やるとしても、避難した自治体はやはり仕事が残るだろう。長期的な避難に起因する問題、あるいは二一ズの見えか解消という問題が大変大きな問題として出てきてい

るだろうということになります。これは、日常行政というよりは、避難しているという事態によって発生する事務です。ただ、これもまた長期的なものと、就労とか企業活動の問題に結局ぶつかるとは、とりあえず3ヶ月暮らして戻るのであれば、その間仕事休んでも何とかなるという話になります。これがいつまで続くか分からないとなると、結局職探し、仕事の再開という話が最大の問題です。

これは、過疎の自治体だったらどこでもそうで、成り立たせるのは非常に大きな問題なのですが、避難先で自分の仕事はどうしたらいいのかという問題に、避難住民はぶつかるわけです。普通に考えたら、元々の自治体に戻って仕事ができないのだから、新たな仕事を避難先で探さなければならぬという話になるのです。新たな所で仕事ができたら、そこでずっと暮らすしかないわけで、戻れないです。これはもう非常に大変なことに直面するという

ことです。

いくら東京電力が補償してくれるとしても、そもそも、補償するかどうかも分かりませんが、仮に補償したとしても、金額が充分かは分かりませんが、ずつと金だけです。人からもらった金だけで暮らすわけにもいかないということになると、これはやっぱり仕事を探しに行かざるを得ないわけです。避難生活があまり長期的になると、結局、元の自治体へは戻れないということになっていきます。

(4) 責任ある帰郷という原則と住民分裂の危険性

これから本場にどうなっていくのかというのは、避難している自治体にとつても住民にとつても深刻な選択です。唯々諸々と、あそこで事故が起きてもう二度と住めないから他の所に行こうよと割り切れる話ではないし、そもそも失礼な話なのですね。あくまで被害の問題ですから、加害者は元いた所に戻せるようにするのが本来の責任だというのは当然です。しかし、仮に責任感が国や東京電力にあるとしても、できるかどうかはまた別問題です。

アニメ「宇宙戦艦ヤマト」では、コスモクリーナーDという放射能除去装置があつて、放射性物質に地球が汚されてもイスクンダル星に行つて取つてくれば、除染できるという、それは非常に楽天的な話だったので、コス

モクリーナーDなどどこにもないわけ

で、どうするのか。汚染水を処理するだけで数十兆円を吹っ掛けられているという状態で、しかも、きちんと浄化できるかこれもよく分からない。ひまわりを植えれば治るかもしれないとかい

ろんなこと言ってますが(注：9月14日発表の農林水産省の調査結果では、ほとんど効果がないといわれている)、これは全然よく分らないというのが実感なんです。

いつ戻れるか分からないところで、避難自治体はどうするのかということですが、本来は、責任ある帰郷というのが、公式的な目的になるわけです。避難自治体の本務というのは、安全な帰郷を早期に実現することであるということ

です。ただ、その自治体が何ができるのかというと、ほとんど何もできない。大変な無力感にぶつかつてしまふ。あるいは、国や電力会社に陳情して何とかしろ、浄化しろ、除染しろという話になるわけですが、これは、国や電力会社は一生懸命やりますとは言うでしょうけれども、本当にできるのかどうか分かりません。なかなか難しいわけですね。

そうすると、その早期帰郷派と安全保証要求派と補償要求派の深刻な対立というのが予想されるわけです。早期帰郷派というのは、とにかく地元に戻りたいということです。これは当然切実な願いです。三宅島の時もそうです

状態です。原子力発電所は人間が作ったものですから、人間が作らなければ事故もなかったわけで、人災そのものです。しかし、人間には対策がないという意味では、天災状態になっていいます。火山の爆発や大津波は天災だけれども、火山・大津波に対する対策も人的能力を超えている。原子力発電所の災害は人災なんだけれども、対策は人間ではできない、だからどうしようもないということになっています。これは、もう非常に深刻です。

国は、「直ちに影響がないから帰す」という作戦に出る可能性もあります。すぐに発ガンして死ぬわけじゃないからとりあえず帰還させて、そのうちいまの為政者もいなくなっていますから、後は知らないというわけです。何年後かに甲狀腺ガンや白血病や様々な疾患・障害が増えて来ても、2011年の為政者が悪いのだ、として数年後の為政者は逃げます。後の祭りになるんですね。そういう作戦もあるかもしれない。

また、そういうことを繰り返しているのかと言われると、帰らないほうが安全という話になります。そうすると、正論から言うと、安全保証要求派が絶対安全にしろと要求することになるのです。しかし、これはできるかできないかよく分らないわけです。あと50年ぐらい経って、実は年間1000ミリシーベルトを浴びても大丈夫なんだよ

とかいう結論が出るかもしれません。あの頃はみんな知識なかったから1ミリとか20ミリシーベルトで大騒ぎしていたけれど、実は1000ミリ浴びても人間大丈夫だ、となるかもしれない。でも、そうじゃないかもしれません。逆に、年間0.1ミリシーベルトでも危ないことが、将来には判明するかもしれない。これは分らないわけですね。

安全を保証しろ、現代の知識では年間1ミリシーベルトと言われているのだから、1ミリ以下にしろというのは一応筋論になります。しかし、それがどうもできそうもないエリアがかなり残りそうだとということになるわけです。むしろ、現在以上に、避難区域を拡大して、疎開を提言する必要もあります。正論を言う人は、だから安全になるまで帰れない、むしろもつと疎開すべきだ、となるわけですが、しかし、帰りたいたいと言いつけるわけです。どういふことになるのかということです。絶対に帰るぞという方針は捨てないけれども、しかし、今も近い将来も帰れない。だから、危ないと言いつける運動が続くかどうかという話になります。

それから3つ目の補償要求派は、もうどうせ帰れない、危ない、だからとありあえず何か対策をとということになります。でもこれは、だいたい加害者側が金を払いたくないのが本心で、いろいろな値切るといふ事件になります。また、金をもらったらそれで幸せ

になるのかというところ、そんな世の中甘くないわけです。金銭補償より、生活生業などの再建を補償することを求めます。それ自体は、早期帰郷派と安全保証要求派でも同じです。しかし、危ないなかでの見切り発車の早期帰郷では、充分な補償はなくなってしまっています。あるいは、補償がうまくいって、避難先での生活再建が軌道に乗れば、早期帰郷も安全保証要求も、必要なくなってしまうかもしれません。

誰のためにもならない可能性もあるというような避難住民の事態に直面して、自治体は責任ある方針を出していかなければならないから大変です。重い課題を背負ってしまったということになります。しかも、本当に安全があつて元の地域に戻れたら幸せになるのかというところ、元々過疎化限界が進んでいる所では再建策が特にない。地域の経済がダメだから原子力発電所と共存してきたという地域ですから、それが深刻事故を起して何もなくなったら、いよいよ何と共存するんだという話で、益々展望が読めない。

つまり、ただでさえ展望が描けないから原子力発電所が存在しているのに、その原子力発電所が事故起して役に立たなければ、一体戻って何ができるんだということ。筋論から言うと、責任ある帰郷を果たさなければいけないのですが、非常に展望が開けにくい現実に直面していることになりま

す。このように、想定外の事態が起きているということがあります。

6. おわりに

(1)九州でも防災計画見直しは急務
災害というのは、他人に起きたとしても、それをどこまで自分のこととして捉えられるのか。九州の自治体は、今こうした東日本のような事態には直面していませんが、こういう事態が起きるといふことを考えざるを得ない。不都合な真実は考えたくない。いわゆる安全神話と言われるものは、起きたら嫌だということは起きないだろうと考えるという話ですね。

運転免許講習で、一番いけないのは「だろー運転」といわれる。「かもしれない運転」をしろと言われます。「角から車は出てこないだろう」「そこで人が横断歩道を無視して渡らないだろう」といふ運転はするな、「車が突然出てくるかもしれない」「渡るかもしれない」と思つて運転しろと、だいたいそういうことを言われているわけです。ハインリッヒの法則では、小さな事件が300件あると、中くらいの事件が29件になり、大事件1件に繋がる、ということ。要は大事故に繋がるには、中小の微候がたくさんある。その微候のうちに対処しておけということ。九州の自治体において収縮自治体になるのか、避難自治体になるのか

知りませんが、そういうことがあり得るんだということは、真摯に考えざるを得ない状態に直面したということですから。微候や予兆の段階で対処するのが賢明です。

福岡市は、玄海原子力発電所50キロ圏だと伺いましたが、要は150万人に移転自治体である飯館村と同じ可能性があるとことです。福岡市は全市、計画的避難をする可能性があり得るエリアということですね。アメリカの場合は、当初50マイル、80キロ圏を出している。というのは、これはアメリカNRC（原子力規制委員会）が分析しているように、非常に早い段階から炉心溶融があるとの想定のもとで判断をしています。それが80キロ圏です。チェルノブイリ事故を想定するならば、もっと広範囲です。どこのエリアを想定するのかは、まさに非常に重要な政策判断ですが、いずれにしても、何らかの対策を考えないといけないということは今回の教訓から多くの自治体が学べるかどうかが問われています。

(2) 人間サイズの自治体の多層協治

それからもう一つは、人間サイズの自治体が非常に重要だと考えられるわけです。今回不幸中の幸いだったのは、安倍政権以降に検討されたような道州制が行われていなかったということですから。恐らく各県を廃止する東北州ができていたら、もっと被害が甚大になっ

たと思います。これは、仙台にある州庁本庁では、現在の岩手県沿岸部や福島県浜通りの各自治体に全く手がまわらない状態で、もっと深刻な事態になつていただろうと思います。

だいたい、ブロック単位の団体というのは現場のことがよく見えませんが、どうせろくでもないことをするに違いない。現場とうまく繋がらないというのは、東京電力本社と福島の原発の所長の間で全然コミュニケーションできていないという事態でも分ります。水を入れたか入れてないかさえ、お互いよく分っていないということですから。道州制がいかに無能であるかは、ブロック単位の地域独占体である電力会社を見ればよく分かります。道州制になつたら、もっと壊滅的なことになつていただろうなという意味で、そこだけは幸いしたということですね。逆に府県を存続させる道州制だったから、もっとプラスに作用したでしょう。府県が残つてやつたうえに、さらに東京よりもっと現地に近くて深刻に考えられる道州制というのが存在していれば、もっと東北は国政にものを言えたかもしれないし、自力で復興作業をもっと進められたかもしれない。同じ道州制でも、都道府県を存続させるかしないかが、たぶん決定的に分けるだろうなと思います。

だから、九州もよく考えたほうがいいと思います。九州なんて一つの道州

ができて大災害・大事故が起きた時にはどうなるか。だいたい、九州は広くて遠いですから。何が起きたかよく分らないという話で終わってしまうような九州政府だけが存在するのか、ちゃんと県が存在するかどうかというのは、かなり重要な問題です。

ただ、もう一つの不幸は、すでに市町村合併をってしまったということですから。これは、もちろんプラスの面もあります。震災に遭った役場が、本当に役場ごと現在地から崩壊してしまうという可能性があつたのが、大規模化したので、ある程度のバックアップはありますが、逆にいうと、各地域ごとの声がないということですね。本来ならば、旧町村残しながら現在の合併自治体規模の団体があれば良かった。それを昔で言えば「郡」という言葉で呼んでいたわけです。小規模市町村をバックアップできる補完団体を作るべきだったと思われれます。それは両方のいいとこを取れたわけです。しかし、すでに合併してしまつて、孤立したところがたくさん出ました。そういう意味では、市町村合併はプラス・マイナスの功罪があつたところですね。

やはり、一番のポイントは首長をちゃんと持てるかです。議員ではダメなのです。議員1人で言つても、それは議会全体の声という話にならないで正統性がない。首長をたくさん作つて

おくことが、地域の声を反映するには一番よい。しかし、合併は首長の数を減らしてしまう。これは先程総務省のヤツが言うところから数を減らしておけという立場です。しかし、住民から言えば声を発する人がいないとやっぱりまずい。だからといって、小さなところだけだったら、津波で全部が流されてしまう可能性もあるので、バックアップする組織も必要になる。それが、現在は都道府県だけなのですが、合併市町村のような単位、もし「郡」というものを再建することができていれば、もうちょっと余裕があつただろうなということがあります。そういう意味では、統治効率や統治の便宜を重んじるがゆえの改革が、問題を引き起こしているだろうなという気はするわけです。

いずれにしても、九州においても、できればこの東日本大震災からいろいろなことを組み取っていただいて、いろいろ今後のことに役に立っていただければなというふうに思います。

ご清聴、ありがとうございます。

〔了〕

*この原稿は、2011年5月28日に開かれた当研究所の定例研究会における、金井先生の講演内容を原稿化したものです。文責はすべて編集部にあります。

職員の非正規化が進む福岡県内自治体の現実の可視化 ～臨時・非常勤等職員をめぐる法・制度課題～

上林 陽治 (公益財団法人・地方自治総合研究所研究員)

はじめに

「人間ならば誰にでも、現実のすべてが見えるわけではない。多くの人は、見たいと欲する現実しか見えていない」
By ユリウス・カエサル『ガリア戦記』

対策を立てるためには、まず「現実」を知ることが必要です。これはどのような事柄であつても「真理」です。

ところが「現実」というものは、それを見たいと思う人の意向に沿って形を変えてしまいます。裏を返せば、それを見たいと思う人は、見たいと思うようにしか、「現実」を認識することはできないのです。

自治体の臨時・非常勤職員問題に限らず、非正規問題は、まずこの壁にぶち当たります。なぜなら、正規職員や正社員からは、非正規職員の「現実」が見えていないからです。

曰く、「臨時さんや嘱託さんは、扶養家族で、家計の補助で仕事しているんでしょう」。もしこれが「現実」なら、雇止めがこんな大きな騒ぎになるはずはないのですが、その事実は見えていないのです。

曰く、「臨時さんや嘱託さんの仕事は、正規職員の補助的なものでしょう」。もしこれが本当に「現実」なら、法的知識を備え、悪徳業者と対峙し、騙されたお年寄りたちの権利保護を進める消費者相談員の現実は見えていない

のです。その多くは女性で、非常勤職員で、自宅の電話やファックスを開放し、休みの日も相談に備えているのです。

正規職員にとつて、「試験採用されたわけでもなく、一定の業務にのみ就労する条件で採用された臨時・非常勤職員に、長く勤めてきたというだけで正規職員と同じ権利を認めることはできない」らしいのです。なぜなら、正規職員になるには、公務員採用試験の予備校に通い、激しい競争試験を勝ち抜かねばならないのです。やつと公務員になつた方々にとつて、臨時・非常勤職員の権利を認めることは、自己否定につながります。

したがつて、正規職員は、臨時・非常勤職員の現状が見えない、ないしは本能的に「見えない」のです。

ところが、見えない壁の向こう側で、臨時・非常勤職員は、正規職員と同じ仕事をする基幹的な公務従事者になつてしまつていなのです。

一・福岡県内各自治体の非正規化の現実

総務省「臨時・非常勤職員に関する調査」

「その地におもむきくもりない眼で物事を見定めるならあるいはその呪いを断つ道が見つかるかもしれぬ」
By ヒイさま(巫女)『もののけ姫』。

そこで、職場の非正規化がどこまで進んでいるのかの現実を、福岡県内各自治体の実態調査から探ってみましょう。

福岡県内各自治体の非正規化の実態を分析するにあつて、総務省調査「臨時・非常勤職員に関する調査結果」(2008年4月1日現在)のうち、福岡県内自治体に係る調査結果を用います(以下、「調査」といふ)。同調査と比較する限りで、総務省の同調査2005年版や2008年版の定員管理調査等を用います。

総務省調査の詳細版は、公表されておらず、「日経グローカル」という雑誌の2010年6月7日号で、その一部が報道されただけですが、筆者は総務省に掛け合い、各自治体ごとのデータを入手しました。本稿はその中から2008年4月現在の福岡県内各自治体のデータを分析したものです。

非正規化の進捗度合いを指摘するには、何らかのものさし、基準が必要で、本稿では、2008年度の全業者数における非正規化率34%を一つの基準とします。さらに2008年4月時点の地方公務員の非正規化率(自治体全体14.7%、都道府県6.2%、全国指定都市平均14.6%、全国市町村平均24.4%)も、福岡県内の現状を知る上でのものさしとして、活用していきます。あわせて職種別の非正規化率も算出し、職種別の全国平均と比較して

います。これらにより福岡県内自治体の非正規化率の進捗度合いが、ご理解いただけるものと思うのです。

以下は、調査の分析結果の概要ですが、先に、結論を述べておきましょう。

① 福岡県内各自治体の公務従事者の非正規化は著しい。福岡県内の自治体では、全国自治体平均よりも非正規化が進んでいる。

② 保育園、図書館、公民館、各種相談員等の職種によっては、正規の常勤職員は主要な担い手ではない。

③ 報酬から見ると、福岡県内各自治体は、「官製ワーキングプア」をつくってきた。

第1表 2008年非正規職員比率

まず全国の傾向ですが、非正規職員数は2005年と比較すると2008年には約4万4000人の増加、3年間で10%も増えました。とりわけ市町村では約3万4000人も増加しています。

職種別にみると、市町村の保育士は、3年間で、常勤職員が約1万人減り、非正規職員が約8000人増加しています。

2008年段階における全就業者の非正規比率は全国平均で34%です。こ

第1表 全国の臨時・非常勤職員数と非正規・常勤の構成比率

2005.4.1	都道府県				指定都市				市町村				全国計			
	職員数		構成比率		職員数		構成比率		職員数		構成比率		職員数		構成比率	
	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤
一般事務職員	27,711	231,312	10.7	89.3	9,562	73,022	11.6	88.4	75,042	525,253	12.5	87.5	112,315	829,587	11.9	88.1
技術職員	2,911	123,478	2.3	97.7	476	31,702	1.5	98.5	3,760	96,985	3.7	96.3	7,147	252,165	2.8	97.2
医師	4,090	10,462	28.1	71.9	1,450	2,700	34.9	65.1	4,415	15,641	22.0	78.0	9,955	28,803	25.7	74.3
医療技術員	1,812	25,025	6.8	93.2	438	4,703	8.5	91.5	4,966	28,768	14.7	85.3	7,216	58,496	11.0	89.0
看護師等	4,417	55,401	7.4	92.6	1,342	16,422	7.6	92.4	15,553	111,265	12.3	87.7	21,312	183,088	10.4	89.6
保育士等	1,538	7,872	16.3	83.7	4,808	12,757	27.4	72.6	73,234	98,784	42.6	57.4	79,580	119,413	40.0	60.0
給食調理員	1,900	3,651	34.2	65.8	1,639	8,271	16.5	83.5	31,774	45,269	41.2	58.8	35,313	57,191	38.2	61.8
技能労務職員	10,565	38,692	21.4	78.6	6,030	49,007	11.0	89.0	41,331	93,949	30.6	69.4	57,926	181,648	24.2	75.8
教員・講師	27,532	836,724	3.2	96.8	2,768	10,400	21.0	79.0	16,230	29,963	35.1	64.9	46,530	877,087	5.0	95.0
その他	17,375	277,011	5.9	94.1	6,603	31,159	17.5	82.5	54,568	145,677	27.3	72.7	78,546	453,847	14.8	85.2
合計	99,851	1,609,628	5.8	94.2	35,116	240,213	12.8	87.2	320,873	1,192,281	21.2	78.8	455,840	3,042,122	13.0	87.0

2008.4.1	都道府県				指定都市				市町村				全国計			
	職員数		構成比率		職員数		構成比率		職員数		構成比率		職員数		構成比率	
	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤	非正規	常勤
一般事務職員	26,167	220,896	10.6	89.4	11,202	76,926	12.7	87.3	82,441	485,263	14.5	85.5	119,810	783,085	13.3	86.7
技術職員	2,759	114,313	2.4	97.6	894	32,657	2.7	97.3	3,735	89,752	4.0	96.0	7,388	236,722	3.0	97.0
医師	3,420	9,250	27.0	73.0	1,245	2,573	32.6	67.4	4,670	14,510	24.3	75.7	9,335	26,333	26.2	73.8
医療技術員	1,945	21,170	8.4	91.6	798	4,860	14.1	85.9	5,894	28,553	17.1	82.9	6,637	54,583	13.7	86.3
看護師等	4,468	49,653	8.3	91.7	1,340	16,989	7.3	92.7	17,669	108,328	14.0	86.0	23,477	174,970	11.8	88.2
保育士等	1,755	6,971	20.1	79.9	5,950	13,330	30.9	69.1	81,858	88,535	48.0	52.0	89,563	108,836	45.1	54.9
給食調理員	1,793	2,674	40.1	59.9	2,811	7,598	27.0	73.0	32,701	35,869	47.7	52.3	37,305	46,141	44.7	55.3
技能労務職員	8,935	30,389	22.7	77.3	5,448	42,961	11.3	88.7	39,635	74,659	34.7	65.3	54,018	148,009	26.7	73.3
教員・講師	32,430	822,756	3.8	96.2	3,459	10,028	25.6	74.4	21,438	27,400	43.9	56.1	57,327	860,184	6.2	93.8
その他	19,578	282,683	6.5	93.5	8,385	34,545	19.5	80.5	64,479	142,815	31.1	68.9	92,442	460,043	16.7	83.3
合計	103,250	1,560,755	6.2	93.8	41,532	242,528	14.6	85.4	354,520	1,096,095	24.4	75.6	499,302	2,899,378	14.7	85.3

は、34%超

注1) 非正規職員に係る統計は、総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」(2008.4.1現在)
 注2) 常勤職員に係る統計は、総務省「地方公務員定員管理調査」(2008.4.1現在)の各自治体全職員数

の数値を基準にとると、全国市町村では、保育士、給食調理員、技能労務職、教員・講師が、全就業者非正規率を上回っています。とりわけ、保育士、給食調理員の非正規比率は高く、全国計でも5割近くに及んでいます。

第2表 福岡県内自治体の非正規職員比率

福岡県、福岡市、北九州市、福岡県内各市町村の正規・非正規比率を、2008年4月現在の数字と比較してみましよう。

まず、福岡県は、正規職員98・5%に対し、非正規職員1.5%です。非正規職員のこの数字はあまりにも少なすぎます。特に臨時的任用職員がゼロであるというところは、常識的に考えてもありません。おそらく、総務省調査が、任期6カ月以下の臨時職員を対象としなかったためであると考えられます。

福岡市、北九州市の非正規職員比率は、指定都市平均14・6%をはるかに上回り、福岡市が19・4%、北九州市が20・7%で、5人に1人は非正規職員です。福岡市では2390人、北九州市では2253人の特別職非常勤職員が勤務しています。

福岡県内市町村も、約半分の自治体で全国市町村の非正規職員比率24・4%を上回っています(64自治体中30自治体)。特に、筑紫野市、うきは市、

第2表 福岡県・政令市・市町村 非正規・常勤比率【部門合計】 2008.4.1現在

団体名	特別職非常勤職員 (法3条3項3号)			一般職非常勤職員 (法17条)			臨時的任用職員 (法22条2項・5項)			計のうち フルタイム 職員	合 計			常勤職員 全職種 b	構成比率		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計		男	女	計		非正規	常勤	
福岡県	481	292	773	0	0	0	0	0	0	0	481	292	773	51,844	1.5	98.5	
福岡市	814	1,576	2,390	0	0	0	20	85	105	103	834	1,661	2,495	10,390	19.4	80.6	
北九州市	626	1,627	2,253	0	0	0	4	135	139	0	630	1,762	2,392	9,185	20.7	79.3	
政令市計	1,440	3,203	4,643	0	0	0	24	220	244	103	1,464	3,423	4,887	19,575	20.0	80.0	
大牟田市	65	144	209	0	0	0	34	79	113	113	99	223	322	1,545	17.2	82.8	
久留米市	245	256	501	0	0	0	21	150	171	171	266	406	672	2,190	23.5	76.5	
直方市	30	79	109	0	0	0	3	11	14	8	33	90	123	482	20.3	79.7	
飯塚市	1	0	1	103	104	207	38	258	296	190	142	362	504	1,041	32.6	67.4	
田川市	0	0	0	41	160	201	9	46	55	41	50	206	256	751	25.4	74.6	
柳川市	42	88	130	0	0	0	5	14	19	15	47	102	149	559	21.0	79.0	
八女市	8	2	10	15	96	111	3	27	30	30	26	125	151	328	31.5	68.5	
筑後市	15	63	78	0	0	0	4	129	133	75	19	192	211	507	29.4	70.6	
大川市	2	13	15	19	25	44	0	14	14	14	21	52	73	335	17.9	82.1	
行橋市	40	85	125	0	0	0	18	77	95	94	58	162	220	476	31.6	68.4	
豊前市	0	0	0	40	25	65	0	0	0	0	40	25	65	239	21.4	78.6	
中間市	0	0	0	0	0	0	4	58	62	62	4	58	62	479	11.5	88.5	
小郡市	5	58	63	0	0	0	0	11	11	0	5	69	74	346	17.6	82.4	
筑紫野市	0	0	0	50	115	165	5	92	97	60	55	207	262	490	34.8	65.2	
春日市	42	112	154	0	0	0	0	15	15	15	42	127	169	445	27.5	72.5	
大野城市	0	0	0	0	0	0	21	108	129	95	21	108	129	448	22.4	77.6	
宗像市	16	81	97	4	6	10	0	0	0	0	20	87	107	477	18.3	81.7	
太宰府市	5	19	24	0	0	0	10	52	62	59	15	71	86	346	19.9	80.1	
前原市	39	65	104	0	0	0	1	29	30	8	40	94	134	336	28.5	71.5	
古賀市	23	36	59	0	0	0	8	33	41	41	31	69	100	363	21.6	78.4	
糟津市	4	1	5	6	21	27	1	10	11	0	11	32	43	337	11.3	88.7	
うきは市	0	0	0	31	117	148	0	63	63	63	31	180	211	263	44.5	55.5	
宮若市	38	7	45	0	0	0	1	14	15	15	39	21	60	303	16.5	83.5	
嘉麻市	0	0	0	0	0	0	71	281	352	322	71	281	352	497	41.5	58.5	
朝倉市	57	115	172	0	0	0	0	20	20	20	57	135	192	547	26.0	74.0	
みやま市	3	23	26	0	0	0	3	69	72	18	6	92	98	412	19.2	80.8	
那珂川町	17	56	73	0	0	0	0	23	23	21	17	79	96	291	24.8	75.2	
宇美町	14	17	31	27	120	147	0	0	0	0	41	137	178	204	46.6	53.4	
篠栗町	0	0	0	0	0	0	13	69	82	72	13	89	82	185	33.2	66.8	
志免町	0	0	0	9	68	77	0	0	0	0	9	68	77	214	26.5	73.5	
須恵町	0	0	0	0	0	0	33	65	98	0	33	65	98	155	38.7	61.3	
新宮町	0	0	0	3	28	31	0	0	0	0	3	28	31	168	15.6	84.4	
久山町	0	0	0	2	2	4	1	15	16	16	3	17	20	83	19.4	80.6	
粕屋町	1	0	1	0	0	0	0	13	13	0	1	13	14	230	5.7	94.3	
戸畑町	0	6	6	0	0	0	28	82	110	3	28	88	116	251	31.6	68.4	
水巻町	0	0	0	0	0	0	4	143	147	45	4	143	147	170	46.4	53.6	
岡垣町	3	3	6	11	19	30	0	65	65	9	14	87	101	177	36.3	63.7	
遠賀町	0	0	0	1	2	3	0	0	0	0	1	2	3	119	2.5	97.5	
小竹町	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	147	2.0	98.0	
練手町	0	0	0	0	0	0	22	127	149	0	22	127	149	320	31.8	68.2	
桂川町	0	0	0	0	0	0	7	66	73	73	7	66	73	124	37.1	62.9	
筑前町	11	53	64	0	0	0	0	30	30	0	11	83	94	206	31.3	68.7	
東峰村	3	3	6	0	0	0	0	10	10	4	3	13	16	62	20.5	79.5	
二丈町	40	27	67	0	0	0	0	9	9	7	40	36	76	91	45.5	54.5	
志摩町	6	12	18	0	0	0	0	2	2	2	6	14	20	122	14.1	85.9	
大刀洗町	0	0	0	4	33	37	0	29	29	29	4	62	66	106	38.4	61.6	
大木町	4	7	11	0	0	0	0	14	14	9	4	21	25	109	18.7	81.3	
黒水町	0	0	0	5	20	25	0	1	1	1	5	21	26	138	15.9	84.1	
立花町	5	25	30	0	0	0	0	9	9	9	5	34	39	124	23.9	76.1	
広川町	0	0	0	0	0	0	6	14	20	20	6	14	20	130	13.3	86.7	
矢部村	0	0	0	0	0	0	1	5	6	3	1	5	6	50	10.7	89.3	
星野村	0	0	0	0	0	0	4	13	17	8	4	13	17	67	20.2	79.8	
香春町	2	2	4	0	0	0	26	26	52	38	28	28	56	153	26.8	73.2	
添田町	0	0	0	0	0	0	14	9	23	0	14	9	23	134	14.6	85.4	
糸田町	0	0	0	6	43	49	1	15	16	16	7	58	65	174	27.2	72.8	
川崎町	15	45	60	0	0	0	4	17	21	15	19	62	81	253	24.3	75.7	
大任町	0	0	0	0	0	0	11	15	26	12	11	15	26	77	25.2	74.8	
赤村	0	0	0	7	9	16	0	2	2	0	7	11	18	42	30.0	70.0	
福智町	0	0	0	29	96	125	0	0	0	0	29	96	125	330	27.5	72.5	
湖田町	15	55	70	1	48	49	17	14	31	10	33	117	150	317	32.1	67.9	
みやこ町	13	4	17	0	0	0	9	34	43	38	22	38	60	249	19.4	80.6	
吉高町	2	0	2	0	0	0	0	4	4	0	2	4	6	73	7.6	92.4	
上毛町	0	0	0	0	0	0	1	26	27	27	1	26	27	97	21.8	78.2	
鏡上町	0	0	0	10	4	14	0	3	3	0	10	7	17	224	7.1	92.9	
市町村計	834	1,562	2,396	424	1,161	1,585	462	2,629	3,091	2,016	1,720	5,352	7,072	20,688	25.5	74.5	
福岡普通地方公共団体計														12,732	92,107	12.1	87.9

注1) 非正規職員に係る統計は、総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」(2008.4.1現在)の福岡県部分
 注2) 常勤職員に係る統計は、総務省「地方公務員定員管理調査」(2008.4.1現在)の各自治体全職員数に関する福岡県部分

嘉麻市、宇美町、須恵町、水巻町、岡垣町、掛川町、二丈町、大刀洗町は全就業者全国平均の34%を超え、とりわけ、うきは市、宇美町、水巻町、二丈町は職場の人員の約半数が非正規職員なのです。

第3表 福岡市、北九州市の状況

福岡市には2008年4月時点で、2495人の非正規職員がおり、4割は一般事務職、15.8%が保育士、15%が給食調理員です。

常勤職員との構成比率では、保育士は非正規59.2・常勤40.8で、非正規の保育士が常勤の保育士を上回り、非正規職員によって保育サービスは担われているといっても過言ではないのです。給食調理員は約半数、医療技術者（栄養士含む）は約4割が非正規職員です。

北九州市にも2392人の非正規職員が働いており、そのうち35%にあたる893人はその他分野（図書館、各種相談員等）、約2割にあたる544人が一般事務職です。常勤職員との構成比率では、教員・講師（幼稚園教諭含む）の半数以上が非正規職員、保育士職員の37.4%が非正規職員です。

第3表 福岡県内政令市 職種別任用種類別非正規・常勤構成比率（2008.4.1現在）
第3-1表 福岡市職種別任用種類別非正規職員数（2008.4.1現在）

区分	特別職非常勤職員 (法3条3項3号)			一般職非常勤職員 (法17条)			臨時的任用職員 (法22条2項・5項)				合計			割合	常勤職員	構成比率	
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男			女	計
一般事務職	438	499	937	0	0	0	1	66	67	67	439	565	1,004	40.2%	4,523	18.2	81.8
技術職員	57	16	73	0	0	0	1	0	1	1	58	16	74	3.0%	1,843	3.9	96.1
医師	0	0	0	0	0	0	15	8	23	23	15	8	23	0.9%	98	19.0	81.0
医療技術員	9	51	60	0	0	0	0	1	1	1	9	52	61	2.4%	89	40.7	59.3
看護師等	0	108	108	0	0	0	1	4	5	3	1	112	113	4.5%	536	17.4	82.6
保育士等	16	374	390	0	0	0	0	4	4	4	16	378	394	15.8%	271	59.2	40.8
給食調理員	0	374	374	0	0	0	0	0	0	0	0	374	374	15.0%	415	47.4	52.6
技能労務	58	4	62	0	0	0	1	0	1	1	59	4	63	2.5%	864	6.8	93.2
教員・講師	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0.1%	335	0.6	99.4
その他	236	148	384	0	0	0	1	2	3	3	237	150	387	15.5%	1,416	21.5	78.5
合計	814	1,576	2,390	0	0	0	20	85	105	103	834	1,661	2,495	100.0%	10,390	19.4	80.6

第3-2表 北九州市職種別任用種類別非正規職員数（2008.4.1現在）

区分	特別職非常勤職員 (法3条3項3号)			一般職非常勤職員 (法17条)			臨時的任用職員 (法22条2項・5項)				合計			割合	常勤職員	構成比率	
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男			女	計
一般事務職	81	447	528	0	0	0	0	16	16	0	81	463	544	22.7%	3780	12.6	87.4
技術職員	26	4	30	0	0	0	0	1	1	0	26	5	31	1.3%	1519	2.0	98.0
医師	36	21	57	0	0	0	0	0	0	0	36	21	57	2.4%	200	22.2	77.8
医療技術員	3	29	32	0	0	0	1	10	11	0	4	39	43	1.8%	194	18.1	81.9
看護師等	5	192	197	0	0	0	3	92	95	0	8	284	292	12.2%	834	25.9	74.1
保育士等	6	203	209	0	0	0	0	1	1	0	6	204	210	8.8%	351	37.4	62.6
給食調理員	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0.0%	269	0.4	99.6
技能労務職	188	44	232	0	0	0	0	0	0	0	188	44	232	9.7%	642	26.5	73.5
教員・講師	23	111	134	0	0	0	0	15	15	0	23	126	149	6.2%	130	53.4	46.6
その他	258	575	833	0	0	0	0	0	0	0	258	575	833	34.8%	1,266	39.7	60.3
合計	626	1,627	2,253	0	0	0	4	135	139	0	630	1,762	2,392	100.0%	9,185	20.7	79.3

は全国平均より高い。このうち太字は、34%超

第4表 福岡県内市町村 職種別任用種類別非正規・常勤構成比率 (2008.4.1現在)

区分	特別職非常勤職員 (法3条3項3号)			一般職非常勤職員 (法17条)			臨時的任用職員 (法22条2項・5項)			計	合 計			割合	常勤職員	構成比率	
	男	女	計	男	女	計	男	女	計		男	女	計			非正規	常勤
一般事務職員	252	581	833	86	325	411	67	777	844	584	405	1,683	2,088	30%	12,527	14.3	85.7
技術職員	34	10	44	29	5	34	28	32	60	34	91	47	138	2%	1,706	7.5	92.5
医師	53	17	70	1	0	1	1	1	2	0	55	18	73	1%	144	33.6	66.4
医療技術員	0	47	47	3	18	21	1	46	47	31	4	111	115	2%	297	27.9	72.1
看護師等	1	167	168	1	95	96	2	227	229	135	4	489	493	7%	1,260	28.1	71.9
保育士等	15	182	197	7	227	234	24	817	841	602	46	1,226	1,272	18%	1,186	51.7	48.3
給食調理員	1	52	53	2	136	138	19	288	307	187	22	476	498	7%	881	36.1	63.9
技能労務職員	148	36	184	105	49	154	189	85	274	147	442	170	612	9%	976	38.5	61.5
教員・講師	34	63	97	15	55	70	25	109	134	92	74	227	301	4%	353	46.0	54.0
その他	296	407	703	175	251	426	106	247	353	204	577	905	1,482	21%	1,358	52.2	47.8
合 計	834	1,562	2,396	424	1,161	1,585	462	2,629	3,091	2,016	1,720	5,352	7,072	100%	20,688	25.5	74.5

は全国平均より高い。このうち太字は、34%超

第4表 福岡県内市町村の状況

福岡県内の市町村には、7072人の非正規職員がおり、その比率は25.5%であることから、全職員中4人に1人は非正規職員です。

このうち、3割の2088人が一般事務職、2割強の1482人がその他分野（図書館、各種相談員、公民館等）、約2割の1272人が保育士で、これら3職種で約7割を占めます。

ほとんどの職種で全国自治体平均の非正規化率を上回りますが、特に、保育士、その他分野では、その従事職員の半数以上が非正規職員なのです。

第5表 市町村別非正規化の現状

保育士に着目してみても、非正規の保育士が5割を超える自治体は、大牟田市、直方市、飯塚市、田川市、(柳川市)、八女市、筑後市、春日市、(宗像市)、前原市、うきは市、嘉麻市、宇美町、篠栗町、須江町、水巻町、岡垣町、鞍手町、桂川町、(二丈町)、大刀洗町、黒木町、広川町、福智町、菟田町、吉富町、上毛町です。

このうち()内は、職員数そのものが圧倒的に少ないことから、民営化の進展による影響と考えられます。

の保育士が5割を超えると、非正規職員にクラス担任を持たせるといった事態が生じます。上記の自治体でも、おそらくそのような事態が生じているはずです。

保育サービスに限ったことではないのですが、もう一つ指摘しておかなくてはならないことがあります。それは自治体が直接実施してきた公共サービスを民間委託あるいは指定管理者とすること、自治体が直接実施する公共サービスの従事者を非正規化することは、コインの表裏の関係にあるということです。

まずは従前よりも割り引かれた(これも経歴的には6〜7割ぐらい)委託料や指定管理料が予算として措置され、その金額で採算がとれる事業者がいればアウトソーシングされ、事業者がいなければ自治体直営の中で非正規化が進むという構造です。ですから、アウトソーシングした先の当該業務従事者でも非正規化が進むのです。つまり、公共サービス従事者の非正規化は、直営か民営かに限らず進行するといえるのです。

全国の自治体の非正規化の現状を調査してきた筆者の経験則では、非正規

第5表 福岡県内市町村自治体別職種別非正規・常勤構成比率（2008.4.1現在）

	職 種										合 計
	一般事務 職員	技術職員	医 師	医療 技術員	看護師等	保育士等	給食 調理員	技能労務 職員	教員・ 講師	その他	
大牟田市常勤	622	227	31	52	208	8	55	148	4	190	1,545
非正規	115	0	24	2	25	42	19	55	0	40	322
非正規構成比率	18.3	0	44.8	4	11	26.2	26	27	0	17	17
久留米市常勤	1,113	371	1	8	29	112	85	117	86	268	2,190
非正規	517	16	0	0	1	16	0	86	27	9	672
非正規構成比率	32.2	4.3	0	0	3	13	0	42	24	3	23
直方市常勤	226	62	0	1	7	8	19	74	1	84	482
非正規	10	9	0	4	26	23	13	14	3	21	123
非正規構成比率	4	13	0	100	100	100	41	16	100	20	20
飯塚市常勤	599	84	0	4	22	104	52	82	14	80	1,041
非正規	96	12	0	0	10	128	45	52	31	130	504
非正規構成比率	14.4	13	0	0	31	100	46	39	100	130	33
田川市常勤	279	26	31	43	203	26	35	65	7	36	751
非正規	68	5	0	12	46	36	35	21	5	28	256
非正規構成比率	20	16	0	22	18	100	33	24	42	44	25
柳川市常勤	349	63	0	1	12	0	30	16	3	85	559
非正規	60	0	0	1	5	3	3	11	0	66	149
非正規構成比率	15	0	0	50	29	100	9	41	0	44	21
八女市常勤	203	15	0	0	9	23	33	37	1	7	328
非正規	40	0	0	0	0	36	11	9	11	44	151
非正規構成比率	16	0	0	0	0	100	25	20	100	30	32
筑後市常勤	199	37	17	26	111	7	31	27	2	50	507
非正規	32	8	11	7	46	30	3	1	8	65	211
非正規構成比率	14	18	39	21	29	100	9	4	10	30	29
大川市常勤	172	46	0	0	9	11	19	22	5	51	335
非正規	16	0	0	0	5	2	1	11	0	38	73
非正規構成比率	9	0	0	0	36	15	5	33	0	43	18
行橋市常勤	264	56	0	2	9	19	4	51	1	70	476
非正規	75	0	0	5	15	10	37	14	5	59	220
非正規構成比率	22	0	0	100	100	34	100	22	100	46	32
豊前市常勤	153	31	0	2	7	15	16	12	2	1	239
非正規	1	2	0	0	1	4	2	8	4	43	65
非正規構成比率	1	6	0	0	13	21	11	40	100	38	21
中間市常勤	215	30	10	23	66	24	14	26	1	70	479
非正規	1	17	0	3	15	15	2	3	0	6	62
非正規構成比率	0	36	0	12	19	38	13	10	0	8	11
小郡市常勤	231	37	0	1	7	15	27	9	13	6	346
非正規	0	0	0	0	1	8	0	0	0	65	74
非正規構成比率	0	0	0	0	13	35	0	0	0	100	18
筑紫野市常勤	329	40	0	1	12	58	19	5	4	22	490
非正規	158	4	0	2	8	48	13	11	10	8	262
非正規構成比率	32	9	0	2	40	45	41	100	100	27	35
春日市常勤	313	52	0	1	8	40	13	4	2	12	445
非正規	11	0	0	0	13	63	0	19	7	56	169
非正規構成比率	3	0	0	0	32	100	0	100	100	32	28
大野城市常勤	302	62	0	1	10	42	16	6	2	7	448
非正規	33	5	0	5	10	29	1	2	6	38	129
非正規構成比率	10	7	0	100	100	41	6	25	100	34	22
宗像市常勤	385	36	1	6	12	0	0	17	4	16	477
非正規	21	0	0	8	4	9	0	1	24	40	107
非正規構成比率	5	0	0	100	25	100	0	6	100	100	18
太宰府市常勤	251	32	0	1	7	31	9	4	3	8	346
非正規	24	5	0	6	7	25	4	0	0	15	86
非正規構成比率	9	14	0	100	100	45	31	0	0	30	20
前原市常勤	225	55	0	1	8	15	25	0	2	5	336
非正規	32	1	0	1	10	16	0	0	0	74	134
非正規構成比率	12	2	0	100	100	16	0	0	0	100	29
古賀市常勤	262	12	0	1	6	34	18	7	2	21	363
非正規	29	2	0	3	12	16	5	1	6	26	100
非正規構成比率	10	14	0	100	100	32	22	13	100	32	22
福津市常勤	260	0	0	0	10	31	19	2	7	8	337
非正規	19	0	0	0	0	10	0	0	14	0	43
非正規構成比率	7	0	0	0	0	24	0	0	100	0	11
うきは市常勤	165	20	0	0	8	46	19	1	1	3	263
非正規	27	3	0	2	5	86	47	14	0	27	211
非正規構成比率	14	13	0	100	38	100	100	100	0	100	45
宮若市常勤	191	34	0	0	6	19	16	8	16	13	303
非正規	9	0	34	0	0	5	1	0	0	11	60
非正規構成比率	5	0	100	0	0	21	6	0	0	46	17
嘉麻市常勤	317	20	0	0	14	53	29	30	0	34	497
非正規	50	4	0	3	10	102	41	69	14	59	352
非正規構成比率	14	17	0	100	42	100	100	100	100	30	41
朝倉市常勤	381	34	2	5	20	47	28	15	2	13	547
非正規	122	0	0	6	1	27	3	18	1	14	192
非正規構成比率	24	0	0	100	5	36	10	100	33	100	26
みやま市常勤	295	0	0	0	10	0	30	8	2	67	412
非正規	17	0	0	0	0	0	51	0	9	21	98
非正規構成比率	5	0	0	0	0	0	100	0	100	24	19

職員の非正規化が進む福岡県内自治体の現状の可視化
 臨時・非常勤等職員をめぐる法・制度課題

	職 種										合 計
	一般事務 職員	技術職員	医 師	医療 技術員	看護師等	保育士等	給食 調理員	技能労務 職員	教員・ 講師	その他	
那珂川町常勤	173	14	0	1	5	25	15	4	53	1	291
非正規	34	0	0	7	7	15	3	2	11	17	96
非正規構成比率	16%	0%	0%	33%	33%	38%	17%	33%	17%	25%	25%
宇美町常勤	144	8	0	2	8	17	6	3	0	16	204
非正規	37	1	0	2	4	72	14	7	5	36	178
非正規構成比率	20%	11%	0%	40%	33%	40%	23%	23%	10%	69%	47%
篠栗町常勤	122	14	0	0	6	4	0	7	12	0	165
非正規	10	0	0	3	4	22	0	6	11	26	82
非正規構成比率	8%	0%	0%	33%	40%	33%	0%	46%	48%	26%	32%
志免町常勤	152	0	0	6	8	36	5	2	1	4	214
非正規	36	2	0	0	7	10	2	4	8	8	77
非正規構成比率	19%	10%	0%	0%	47%	22%	29%	67%	28%	67%	26%
須恵町常勤	119	0	0	2	6	13	0	0	12	3	155
非正規	0	1	0	1	1	29	9	21	16	20	98
非正規構成比率	0%	10%	0%	33%	14%	33%	30%	100%	28%	37%	39%
新宮町常勤	119	7	1	0	7	0	1	6	22	5	168
非正規	8	0	0	0	4	0	9	0	7	3	31
非正規構成比率	6%	0%	0%	0%	36%	0%	30%	0%	24%	38%	16%
久山町常勤	67	0	0	0	4	0	1	2	7	2	83
非正規	5	0	1	0	1	0	0	1	5	7	20
非正規構成比率	7%	0%	100%	0%	20%	0%	0%	33%	42%	33%	19%
粕屋町常勤	140	0	0	0	9	32	11	9	14	15	230
非正規	1	0	0	0	3	4	0	0	3	3	14
非正規構成比率	1%	0%	0%	0%	25%	11%	0%	0%	18%	17%	6%
芦屋町常勤	112	10	16	23	59	10	2	15	1	3	251
非正規	23	1	1	2	18	4	0	58	3	6	116
非正規構成比率	17%	9%	6%	8%	23%	29%	0%	22%	23%	20%	32%
水巻町常勤	122	16	0	0	9	5	12	5	1	0	170
非正規	48	0	0	0	4	62	15	0	0	18	147
非正規構成比率	28%	0%	0%	0%	31%	33%	33%	0%	0%	100%	46%
岡垣町常勤	128	20	0	1	6	12	10	0	0	0	177
非正規	34	2	0	2	1	36	6	7	8	5	101
非正規構成比率	21%	9%	0%	33%	14%	33%	38%	30%	30%	30%	36%
遠賀町常勤	97	12	0	0	5	0	5	0	0	0	119
非正規	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3
非正規構成比率	1%	0%	0%	0%	29%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
小竹町常勤	79	10	3	9	24	6	2	8	6	0	147
非正規	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	3
非正規構成比率	0%	0%	26%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	2%
鞍手町常勤	124	15	11	31	85	23	5	7	0	19	320
非正規	30	0	1	12	41	55	9	0	1	0	149
非正規構成比率	19%	0%	8%	28%	33%	33%	18%	0%	100%	0%	32%
桂川町常勤	87	0	0	2	3	15	7	6	4	0	124
非正規	25	1	0	0	6	26	5	2	1	7	73
非正規構成比率	22%	10%	0%	0%	33%	33%	42%	25%	20%	20%	37%
筑前町常勤	152	12	0	1	6	20	12	0	0	3	206
非正規	32	3	0	3	5	18	2	0	0	31	94
非正規構成比率	17%	20%	0%	33%	45%	47%	14%	0%	0%	31%	31%
東峰村常勤	47	0	1	0	4	3	3	3	1	0	62
非正規	2	0	0	0	1	2	4	0	1	6	16
非正規構成比率	4%	0%	0%	0%	20%	40%	33%	0%	30%	100%	21%
二丈町常勤	85	2	0	0	3	0	0	0	0	1	91
非正規	20	0	0	1	5	6	0	0	0	44	76
非正規構成比率	19%	0%	0%	33%	33%	30%	0%	0%	0%	44%	46%
志摩町常勤	109	1	0	0	3	0	5	4	0	0	122
非正規	5	0	0	0	1	0	1	2	0	11	20
非正規構成比率	4%	0%	0%	0%	25%	0%	17%	33%	0%	100%	14%
大刀洗町常勤	80	0	0	0	6	7	11	0	1	1	106
非正規	23	0	0	0	3	18	10	5	0	7	66
非正規構成比率	22%	0%	0%	0%	33%	33%	48%	100%	0%	28%	38%
大木町常勤	73	5	0	0	4	14	7	4	0	2	109
非正規	9	2	0	0	0	12	2	0	0	0	25
非正規構成比率	11%	29%	0%	0%	0%	46%	22%	0%	0%	0%	19%
黒木町常勤	108	11	1	0	6	1	0	10	1	0	138
非正規	4	5	0	0	4	1	0	10	1	1	26
非正規構成比率	4%	31%	0%	0%	40%	33%	0%	33%	33%	33%	16%
立花町常勤	85	4	0	0	4	12	16	3	0	0	124
非正規	14	0	0	0	3	6	5	1	2	8	39
非正規構成比率	14%	0%	0%	0%	43%	33%	24%	25%	100%	100%	24%
広川町常勤	100	0	0	0	4	6	13	7	0	0	130
非正規	2	0	0	0	3	6	0	3	0	6	20
非正規構成比率	2%	0%	0%	0%	43%	33%	0%	30%	0%	100%	13%
矢部村常勤	41	1	1	0	3	0	0	3	1	0	50
非正規	5	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6
非正規構成比率	11%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	0%	0%	11%
星野村常勤	50	1	0	0	2	3	4	3	0	4	67
非正規	9	1	0	0	0	0	1	3	0	3	17
非正規構成比率	15%	10%	0%	0%	0%	0%	20%	33%	0%	43%	20%