

# 自治労通信

デジタル版

【特別企画】

どうする?若手自治体職員の早期離職①

若手自治体職員の早期離職を防ぐためには何が求められるか

法政大学大学院 公共政策研究科 兼任講師 宇佐美 淳さん

どうする?若手自治体職員の早期離職②

自治研担い手育成イベント「公務員ステップ」の狙いと  
新たな運動のカタチ

株式会社BeOne 代表取締役 丹羽野 真也さん

【学習シリーズ】

地方財政入門(第5回)

予算と決算のサイクル

求められる「PDF」からの脱却?

地方自治総合研究所 研究員 其田 茂樹

機関紙教室 伝えることは作ること(第6回)

読みやすい機関紙へ(前編)

～記事(文章)の書き方～

有限会社エディット 代表取締役 水谷 一生さん

【寄稿連載】

流体碩学(第42回)

地方からの「女性流出」を考える

詩人・社会学者 水無田 気流さん

【法律相談】

困ったときの法律相談(59)

オンコール待機時間の取り扱いについて

自治労顧問弁護士 岡田 俊宏

＜お知らせ＞

「自治労通信(デジタル版)」は、次号の2024年11月号(No.818)をもって終刊とさせていただきます。

2024

9月

No.817

## 特別企画



# どうする？ 若手自治体職員の早期離職 ①

「入職したばかりの若手職員がすぐに辞めてしまう」。悲鳴にも近い声が自治体単組の執行部から頻繁に聞かれる。「地味だけど安定している」「故郷に貢献できてやりがいがある」自治体職員の仕事は、若者にとって魅力を失ってしまったのか。2人の論考を手掛かりに考える。

## 若手自治体職員の早期離職を防ぐためには何が求められるか



法政大学大学院  
公共政策研究科  
兼任講師

宇佐美 淳 さん

自治体職員は、今般の新型コロナウイルス感染症の蔓延に伴う業務量の増加など、限られた人員の中でさまざまな政策分野の膨大な事務を処理する必要に迫られている。それは同感染症が感染症法上の5類感染症に移行された今でも、さらには、今般のコロナ禍以前から、全国の自治体が限られた財源の中で複雑かつ多岐にわたる住民ニーズに 대응していくため進めてきた、行財政改革における行政の効率化をめざした職員削減の影響の顕在化という過去からの流れにも見られる。

こうした一連の負担増に伴う公務員の疲弊をめぐっては、厚生労働省をはじめ国家公務員、とくに若手官僚の早期離職の問題が注目されるものの、地方公務員つまり自治体職員の中でも若手職員の早期離職についてはあまり大きく取り上げられてこなかった。

本稿では、紙幅の関係からその一端を扱うに止まってしまうが、可能な限り、これまで十分には明らかにされてこなかった、若手自治体職員の早期離職をめぐる現状を明らかにするとともに、その大きな要因は何なのかを探る中で、効果的な対応策についても考えてみたい。

なお、本稿では、39歳以下の職員を「若手職員」と位置付けて考察を行う。

### 全国の自治体における若手職員の早期離職に関する現状

総務省が毎年全国の自治体を対象に行っている「地

方公務員の退職状況等調査」結果より、最新の2022年度の状況を見ると、25歳未満、25歳以上30歳未満、30歳以上35歳未満の3つの世代での自己都合退職の割合は、25歳以上30歳未満が第1位、30歳以上35歳未満が第2位、25歳未満が第3位の順で高くなっている。このことから、とくに入庁間もない若い世代の自己都合退職は、働き方の多様性が進んでいることも大きく影響しているものと思われる。

続いて、各種メディアで公開されている情報を基に、個別の自治体の現状について見ていく。例えば広域的自治体で、栃木県では、2023年度の自己都合退職者のうち、20代が21人で、2019年度と比較して4倍に増加するとともに、30代が34人、40代が17人と、ここ数年2桁の人数の退職が常態化している。また広島県では、2023年度の自己都合退職者119人のうち、20代以下が22人、30代が24人、40代が17人と、2020年度と比較すると、20代以下が5.5倍、30代以下が3.0倍の増加となっている。沖縄県では、2023年度の自己都合退職者が95人と過去10年間で最多となる中、そのうち20代以下が23人、30代が31人、40代が22人と、30代以下で全体の約6割を占めている。その他北海道では、2022年度の自己都合退職者206人のうち、29歳以下が118人、39歳以下が164人となっている。

基礎的自治体でも、広島県庄原市で、2023年度の自己都合退職者37人のうち30代以下が4割を占めたほか、和歌山県田辺市では、2022年度の40歳以下の

自己都合退職者は11人で全体の約3割を占めるなど、深刻な現状は変わらない。

### 具体的事例の分析 —山梨県と甲府市の現状

次に、若手自治体職員の早期離職の現状について、筆者が居住する山梨県と過去に職員を11年勤めた経験を有する甲府市について、具体的事例として取り上げ、その分析を行う。

先に取り上げた総務省の「地方公務員の退職状況等調査」結果のうち、全国平均と山梨県、甲府市の現状

についてまとめると、次の表1の通りとなる。

この表1からは、山梨県が2020年度を除き全国平均よりも高い数値を示していること、その背景として、25歳以上30歳未満では過去5年すべてで全国平均を上回っていること、25歳未満ではここ3年で数値が上昇傾向にあることが読み取れる。また、甲府市では40歳未満全体で全国平均や山梨県よりも下回っているものの、山梨県でも高い数値を示した25歳以上30歳未満で、一部の年度で山梨県よりもさらに高い数値を示していること、25歳未満でも全国平均や山梨県よりも高い数値を示している年度があることが読み取れる。

表1 一般行政職の普通退職者<sup>※</sup>の年齢区分別割合の推移(2018～2022年度)

単位：%

	25歳未満			25歳以上30歳未満			30歳以上35歳未満			35歳以上40歳未満			40歳未満全体		
	全国	山梨県	甲府市	全国	山梨県	甲府市	全国	山梨県	甲府市	全国	山梨県	甲府市	全国	山梨県	甲府市
2018年度	10.2	0	10.0	25.0	54.5	20.0	17.5	27.3	10.0	11.0	4.5	0	63.6	86.4	40.0
2019年度	10.8	9.7	12.5	25.2	35.5	50.0	18.1	19.4	0	10.8	12.9	0	65.0	77.4	62.5
2020年度	10.6	4.2	18.2	24.2	33.3	36.4	19.1	16.7	9.1	11.1	8.3	0	65.0	62.5	63.6
2021年度	10.8	7.4	11.1	23.9	25.9	22.2	18.0	22.2	22.2	12.6	22.2	11.1	65.3	77.8	55.6
2022年度	10.1	12.8	9.1	23.9	27.7	36.4	19.5	23.4	18.2	13.9	14.9	18.2	67.3	78.7	54.5

※普通退職者とは、勧奨退職、懲戒免職、失職・死亡退職などを除く退職者で、自己都合退職者が多くを占める。  
出所：筆者作成。なお、本表作成にあたっては、山梨新報社の特別記者である松田宗弘氏に多大なご協力を賜った。この場を借りて感謝申し上げるとともに、全体の文責は言うまでもなく筆者にあることを申し添える。

### 全国WEBアンケート調査結果の分析

こうした若手自治体職員の早期離職に関するより詳細な実態を把握するため、筆者は、2023年12月から2024年1月にかけて、過去に自治体を退職した経験のある20歳以上35歳未満の男女1,223人を対象にWEBアンケート調査を行った。

同調査では、退職経験がある人の主な退職理由について、性別と年齢とのクロス集計を行うと、次のグラフ1(男性・年齢別)およびグラフ2(女性・年齢別)の通りとなった。

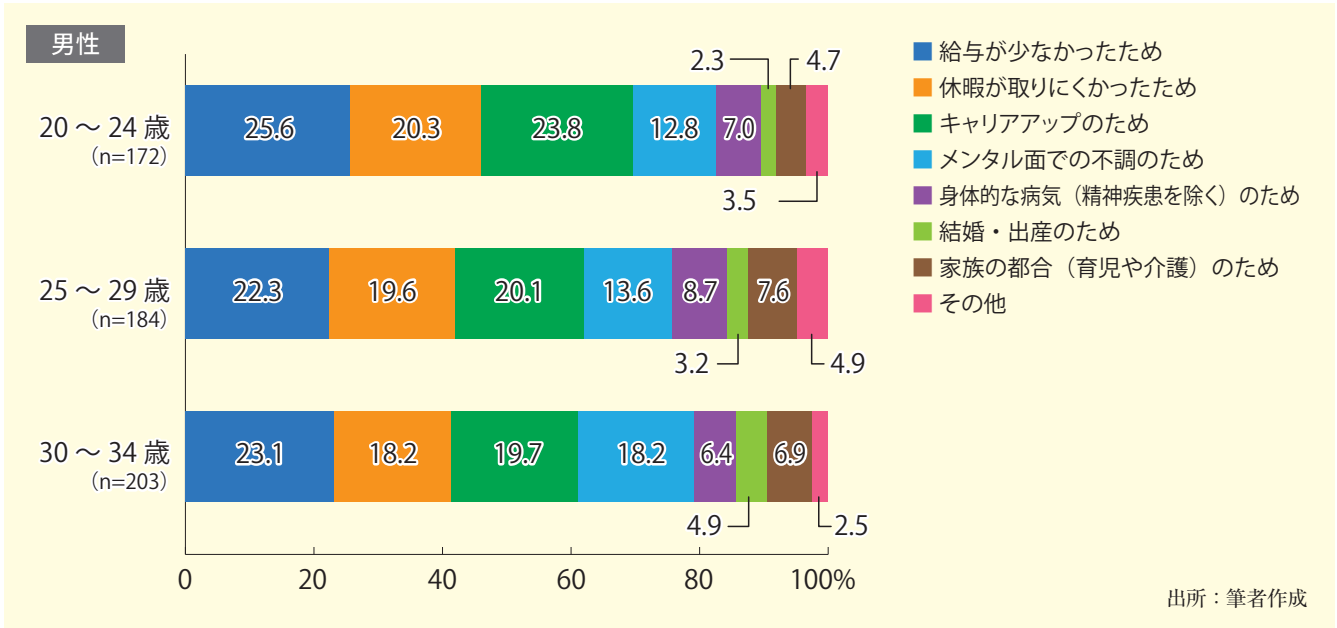
男性の20～24歳では(n=172)、「給与が少なかったため」が25.6%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が23.8%、「休暇が取りにくかったため」が20.3%、「メンタル面での不調のため」が12.8%となっている。男性の25～29歳では(n=184)、

「給与が少なかったため」が22.3%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が20.1%、「休暇が取りにくかったため」が19.6%、「メンタル面での不調のため」が13.6%となっている。男性の30～34歳では(n=203)、「給与が少なかったため」が23.1%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が19.7%、「休暇が取りにくかったため」と「メンタル面での不調のため」がともに18.2%となっている。

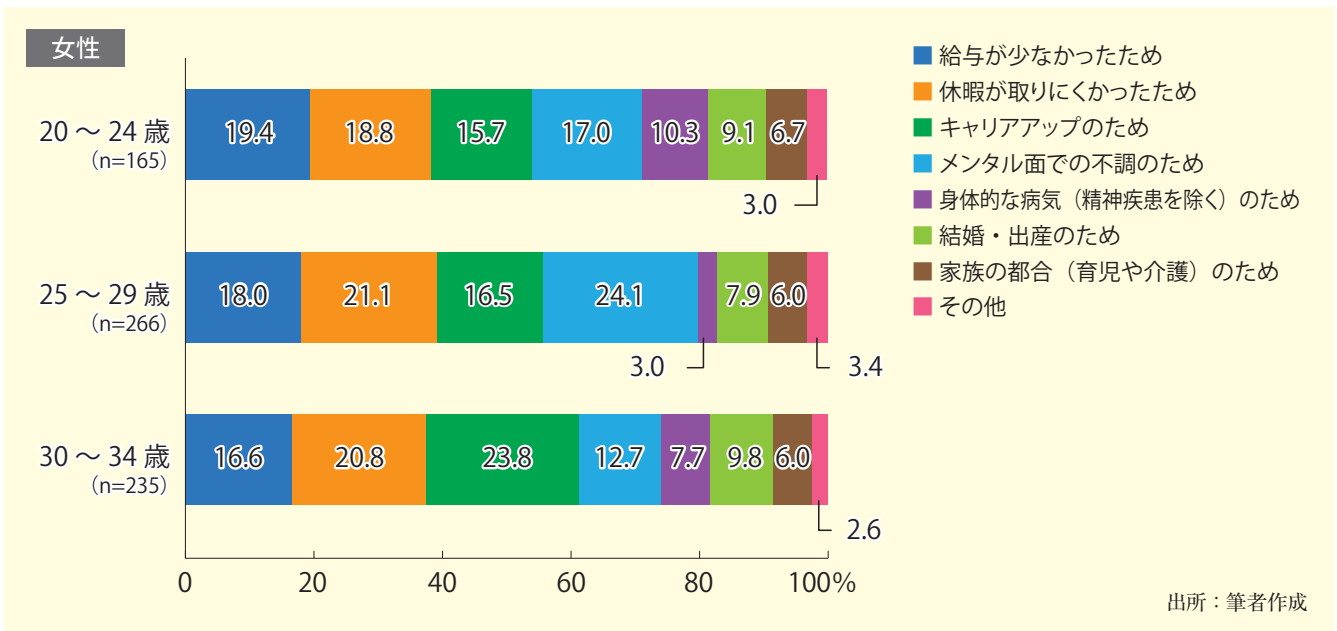
一方、女性の20～24歳では(n=165)、「給与が少なかったため」が19.4%で最も高く、次いで「休暇が取りにくかったため」が18.8%、「メンタル面での不調のため」が17.0%、「キャリアアップのため」が15.7%となっている。女性の25～29歳では(n=266)、「メンタル面での不調のため」が24.1%で最も高く、次いで「休暇が取りにくかったため」が21.1%、「給与が少なかったため」が18.0%、「キャリアアップのため」が16.5%となっている。女性の30～34歳では(n=235)、「キャリアアップのため」が23.8%で最

も高く、次いで「休暇が取りにくかったため」が20.8%、「給与が少なかったため」が16.6%、「メンタル面での不調のため」が12.7%となっている。

グラフ1 退職経験がある人の主な退職理由（男性・年齢別）



グラフ2 退職経験がある人の主な退職理由（女性・年齢別）



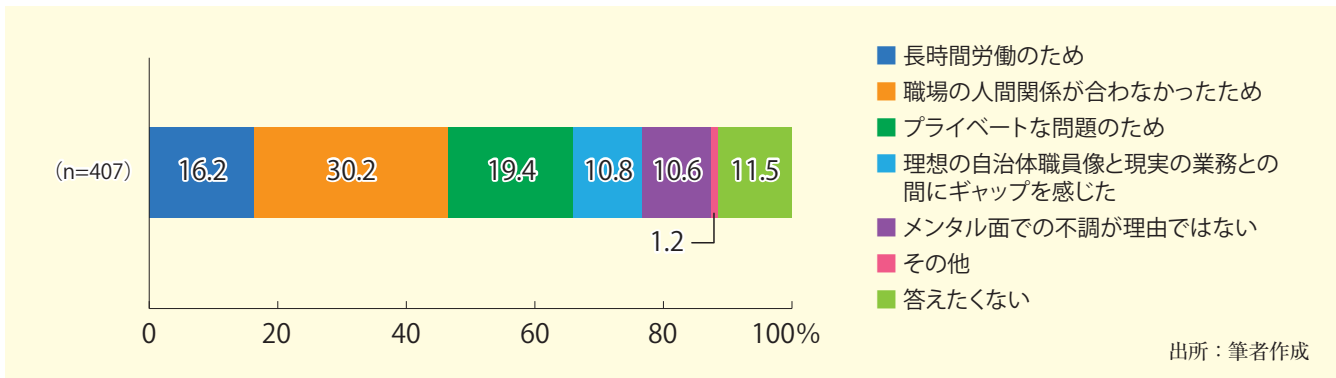
### 見えてきた課題

次に、ここまでの分析を踏まえ、こうした若手自治体職員の早期離職への効果的な対応策を模索する。

一番のポイントは、離職を未然に防ぐためにはどうしたら良いかを考えることではないだろうか。前提と

して、個々の職員が離職に至る要因はさまざまであり、先に取り上げたアンケート調査における退職理由は、あくまでそれらのある程度包括して設定したものである。つまり、最終的には職員一人ひとりが置かれた状況をできる限り詳細に把握した上で、これから模索する対応策を取ることが重要となる。そのためには、職場内での職員間の信頼関係の構築は最低限求められる。

グラフ3 退職の主な理由における「メンタル面での不調」との関係



その点からすると、次の**グラフ3**の通り、メンタル面での不調が主な退職理由である場合、職場の人間関係が合わなかったためとの理由が最も高くなっていることが注目される。実際、メンタル面での不調については、一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会が行った「地方公務員の健康状況等の現況調査（2022年度）」によると、「精神および行動の障害」による長期病休者は15年前の約2.1倍となったほか、20代および30代が全年代の平均を上回っており、とくに20代女性の長期病休者率が高いという特徴が見られる。

こうしたメンタル面での不調から傷病休暇や休職に入るとともに、復職したとしても、最終的には退職に至るケースも少なくない。そもそもメンタル面での不調に至らないことが何よりだが、問題はいかに早期にそうした不調の兆候をつかみ、対応策を取ることができるかである。そのためには、周囲に相談しやすい雰囲気や環境をつくることが重要となる。

ここまで見てきて、性別や年齢によって置かれている状況が異なり、それに伴って求められる対応策も異なることがわかった。例えば、25歳未満と25歳以上30歳未満では、給与面において同年代の民間企業よりかなり低いことへの不満や不安が影響しているものと思われる。また、30歳以上35歳未満では、係長やリーダーなどとして、中間管理職的な役割の中で将来に限界を感じ、キャリア形成を再度考え直す傾向が強まるものが影響しているものと思われる。

### 効果的な対応策の模索

これらの課題に効果的な要素として「PSM (Public Service Motivation)」つまり自治体職員としての「や

りがい」が考えられる。では、それをどのようにして具体化するか。その手段はさまざま考えられるが、一つは職場間の垣根を越えたクロスメンター制度の導入だと考える。従来の職場内でのOJTの一環としてのメンター制度では、新採用職員などを支援する若手職員の負担感もさることながら、やはり同じ職場の中では相談しにくい話もあるはずであり、職場外での先輩職員とチームを組んでの取り組みや、将来のキャリアを見据え、係長やリーダーなどの中間管理職になるタイミングで、先輩職員からの支援を受けることができる支援など、クロスメンター制度を積極的に活用していくことが考えられる。

その他、今後の可能性の一つとして、特別休暇としての地域貢献活動休暇の取得が可能となり、それと相まって地域での活動に対し、副業や兼業が認められるようになれば、積極的に地域に出向き、従来の業務だけでは感じ得なかった「やりがい」を得られることも効果的な対応策と言える。少なくとも採用時には多くの職員が抱いていた思いではないだろうか。

ここまで考察してきてある種本末転倒なことを言うが、若手自治体職員の早期離職に対する即効性のある対応策などないのではないかと。まずは各自治体が若手を含めた職員の労務環境を改めて職員に見える形で分析し、職員自身がそれに危機感を感じる中で、職場内で若手職員をどのように育てていくかを改めて考え、思いを持ってその対応策に積極的に取り組み、少しずつでも始められることから取り組み始めていくことで、時間はかかるかもしれないが、徐々に職場内に「やりがい」の連鎖が生まれ、それが自治体そのものの魅力となり、新たな採用といった持続可能性へとつながっていくのではないだろうか。

## 特別企画



## どうする？ 若手自治体職員の早期離職 ②

# 自治研担い手育成イベント 「公務員ステップ」の狙いと 新たな運動のカタチ

株式会社 BeOne  
代表取締役

丹羽野 真也 さん



## イベント「公務員ステップ」

若手職員の早期離職。10年前はそこまでホットな話題ではなかった。しかしいつの間にか、近年の公務員を取り巻く課題として、いの一番にあがってくるものとなっている。

現に総務省の「地方公務員の退職状況等調査」によると、30歳未満の一般行政職の離職者数は、2013年は1,564人であったのに対し、2022年には4,244人と9年間で約2.7倍にまでなっている。この背景には、日本全体の雇用や働き方、公務員を取り巻く労働条件・環境、若い世代の仕事観、キャリア観などさまざまな変化があると考えられる。

この度、若い世代の仕事観、キャリア観の変化という部分に着目し、10月に開催される「しまね自治研」において、前述した課題に対する具体的な実行策をイベント的に実施することとなった。本稿ではイベントにおける狙いと、そこから見えてくる今後の運動の方向性について提起したい。

イベントの名前は「公務員ステップ～想像と現実の出会いが未来への一歩～」。

地元の公務員志望大学生約30名とUnder35組合員（現役公務員）約30名がゲーム形式のワークを通して、「対話」し、お互いのギャップを埋めながら、地域で輝く公務員について創造し、公務員へのステップをあがってもらう、というもの。

ゲームの具体的な中身については、「しまね自治研」にて見学するか、後日アップ予定のレポートを参照いただくとして、ここではゲームの狙いについて解説したい。

## 学生に対するゲームの狙い

本ゲームには、学生、現役公務員の2方向それぞれに別の狙いが存在する。

まずは「学生」に向けた狙い。

それは、学生が公務員の仕事に対して抱く想像と、現実のギャップを少なくし、多様なやりがいが存在することを認知することである。

実際に早期離職する際の理由の一つに、「やりたい仕事と違った」があがっている。いわゆるリアリティショックである。つまり、入庁する前に抱く公務員というイメージと、入庁後にわかる公務員の業務実態との間に大きな差異を感じることで、公務員を続ける意義を見出せなくなってしまっているわけである。

学生が想像する以上に公務にはたくさんの仕事がある。ゲーム上でさまざまな職場を疑似体験し、現役公務員と一緒に職場ごとのやりがいを考えることで、自身の中にある公務員像をアップデートしてもらうのが大きな目的の一つである。

ここで大事なのは、この取り組みはあくまでも入庁前と入庁後のギャップを“少なくする”ことが目的であり、ギャップをなくすことではないということだ。むしろ、ギャップをゼロにすることなどできるはずもない。

まだ社会人になったこともない学生は、自分なりに働くことを想像して、自分自身のやりたいこと、貢献意欲を高めて入庁する。この「やりたいこと」は入庁する前に抱くため、ある意味幻想に近いものがある。だからこそリアリティショックが発生する。

つまり、ギャップが生まれることを前提とした上で、学生は自身の想いの中にギャップがあることを知

っておくことが大事なのである。また、入庁前に抱く「やりたいこと」は大事にしつつ、本ゲームなどを通して多様なやりがいが存在していることを認知した上で、ギャップがわかった時をスタートとして、その瞬間から「やりたいこと」探しを始める切り替え能力も大事なことなのではないだろうか。

もちろん、ギャップが少ないに越したことはないので、本ゲームによる効果が認められ、全国の自治体で実施されることを心から望むことに変わりはない。

### 現役公務員に対するゲームの狙い

続いて現役公務員側への狙い。

とくに今回のイベントでは、Under35の組合員を対象に募集をかけた。つまり35歳以下であるため、おおむね入庁して10年以内の職員が集まることとなる。場合によっては、集まった人の中にも退職を考えている人がいるかもしれない。

ここで、若手職員の離職が増加しているということ、組織心理学の専門家であるエドガー・シャインのキャリアサイクルモデルに当てはめて考えてみる。

キャリアサイクルモデルによると、この時期はキャリア初期と位置付けられ、この時の発達課題は現実への直面、およびそれへの対処、また責任を引き受け、自身の専門性を見出していくこととされている。つまり、自分の無能さに直面しながらも、新たな責任を引き受け、職業人である自分を探していく、ということがこの時に必要な過程であるということである。仕事を通して自分という存在を社会に落とし込み、自分を探索する必要があるため、社会に貢献できていると実感できるかどうかがかギになる。もしくはそれを探す時期だろう。

想いを持って入庁した職員たちそれぞれが、その時々の発達課題をクリアして次のステージに進むのが望ましいわけだが、実際の公務職場ではそれができているのか。

毎日の仕事に追われ、そんな余裕がないのが実態ではないだろうか。

結果として、「何のために働いているんだろう」「自分がしている仕事は一体何につながっているんだろう」「最近仕事が面白くない」となり、周りに転職する人も出てくると一気に退職に加速してしまう。

自己実現、もしくはそれを考えるのに、自問自答ではできない。他者からの客観的な問いかけやフィードバックによって、自身の行動に意味付けし、次なる糧へとすることができる。これまでの職場ではそれが自

然にできていたのだろう。その手法の一つに飲み会があったとするならば、飲みニケーションという文化も見直されるべきものの一つかもしれない。

### 再確認の鍵は“対話”が握っている

前段が長くなったが、つまり、このゲームにおいて若手職員にも公務員として働くことのやりがいを考えてもらう、再認識してもらおうというのが狙いである。

学生に対して仕事の内容を教えるのと同時に、これまでの自分の働き方を思い返しながらか輝く姿を想像し、公務員として働くことの本質を考えてもらう、そしてそれを言語化する。その経過として大事なのが“対話”であり、ゲーム内で他者と共有しフィードバックをもらうことができるという建付けが、このゲームの重要かつ本質の部分と考えて設計した。

今後の公務職場ではエンゲージメント向上が一つのキーワードになるだろう。エンゲージメント向上を狙う上で、いわゆる賃金労働条件は労働運動としても勝ち取っていかねばならない。ただし、これは不満足を防止するものであり、満足度が上がるものではない。

真に早期離職を防ぐためには、また満足度を上げるためには、個々人それぞれが持つ価値観や得意なこと、やりたいと思えることに寄り添い、それぞれがその職場で働く意義、目的を一緒に探すことが必要である。

しかし、それがすべてかなわない公務員という仕事だからこそ、少なくとも自分の仕事の意味付けをしっかりしてあげなくてはならない。

これらのことは一昔前までは当局の仕事だったかもしれない。

しかし、当局にはできない部分を労働組合が担うことで、労働組合の存在意義も高まるのではないかと。若年層組合員の参画も増えるのではないかと。

新たな労働運動の形も模索しなければならない中で、ここに手を差し伸べていくことが真に必要な時代が来ているのではないかと。

それを体現しようと、実際に動き出したのが自治労のすばらしさではないかと。

それができるフィールドこそ、他の産別が有していない、自治労だけが持つ自治研なのだろう。

日本の公務員の今後は自治労、自治研が握っている。

連載

## 地方財政入門 第5回

予算と決算のサイクル  
求められる「PDF」  
からの脱却？

地方自治総合研究所 研究員 其田 茂樹

早いもので、この連載も其田担当回の最後を迎えることになりました。結局、飛田さんと打ち合わせもせず交互に思うままに書いた割にはそれぞれ体系的にできたような、まだまだ個別に取り上げるべきテーマがあったような……と思いつつ、自らへの反省も込めながら今回は決算とその分析の重要性に触れたいと思います。

## 予算循環

財政学や地方財政論で予算循環というとき、予算が編成され、執行され、決算される循環を指します。例えば2024年度であれば、執行された2023年度の決算を行い、前年に編成された2024年度予算を執行し、2025年度の予算を編成することになります。

業務管理の継続的な改善方法として有名なPDCAサイクルに当てはめるならば、Plan（計画）段階としての予算、Do（実行）段階としての予算執行、Check（測定・評価）段階としての決算があり、決算の中から出てきた課題をAct（対策・改善）して次の「P」（すなわち予算編成）につなげるというプロセスです。

個々のプロジェクトなどを進行管理し評価する場合には「A」の段階で事業そのものの存廃も判断することになりますが、予算や決算といった財政運営そのものを中止することはあり得ないので「C」から「P」が極めて近く、「A」については、サイクルから少し外れて次の「P」に直結しない（できない）ことも少なからずあると思われます。また、「D」の段階で当初予期していなかった事態が生じれば、そのまま執行

し続けることがかえって不適當となり、当初編成した予算を補正することが必要にもなってくるわけです。

このように、予算と決算はいずれも国や自治体の財政運営にとって極めて重要ですが、一般の関心も報道のされ方も予算がより重視されています。例えば、『朝日新聞』の新聞記事検索サイトにおいて、2023年4月1日から2024年3月31日までの間で「予算 神奈川県」と検索すると160件、「決算 神奈川県」と検索すると13件がそれぞれヒットし、大きな差が生じていることがわかります。

検索に「予算」「決算」だけではなく「神奈川県」を入れたのは、国の予算・決算の記事や企業の決算などの記事のある程度排除（いくつかは混ざってしましますが）するためで、神奈川にしたのは筆者の居住地であるというだけの理由です。これを筆者の出身地「愛媛県」に変えると、予算45件、決算11件のヒットでした。予算におけるヒット数の差が若干気になりますが、中身も確認してみましょう。

予算については、神奈川県も愛媛県もほとんどが県や県内市町村（愛媛県に村はありませんが）の予算に関連する記事でした。市町村数（神奈川県33、愛媛県20）の差だけでは少し説明が付きませんが、それなりに関連はありそうです。決算については、数にそれほど差はありませんでしたが、いずれも実は企業の決算に関する記事が多く、愛媛県ではほぼすべてが企業の決算に関するニュースでした（神奈川県では半々くらい）。

決算の記事の一例を紹介すると、「横浜市の「流出」税収、過去最大の222億円 昨年度のふるさと納税／神奈川県」「昨年度の決算、市議会不認定 大和、パワハラ訴訟巡り／神奈川県」などがあります。これら



も踏まえつつ、なぜ予算が重視されるのか、次で考えてみましょう。

## 予算偏重と「PDF」

予算が重視され決算が軽視されている状況は今に始まった話ではありませんし、いろいろな議論がなされているところだと思います。それらの議論を丁寧に検証する余裕はありませんが、最大の要因は時間の制約ではないでしょうか。すなわち、4月1日から当該年度の執行を開始できるようにしなければ住民の生活に直結する事業も実施できませんし、地方公務員の給与も支払えません。そのような事態を避けるために暫定予算という制度があります。しかし、この暫定予算は本予算成立までに最低限必要な予算執行を可能とするものでしかなく、本予算成立後はそこに吸収されるものですので、「暫定予算が組めるから新年度予算はゆっくり編成しよう」とはなりません。

さらに、依存財源が多く国の財政運営とも密接に関係している自治体財政の予算は、国の予算編成や地方財政計画にさまざまな形で束縛され影響を受けることにもなります。とくに、法改正などが実施され新しい制度が運用されることになる年度については、法律違反にならないように当該自治体の制度設計をしつつ、他の事業への財政的な影響も勘案しながら、国（や都道府県）から当該事業に対する財源の措置が存在するのか、その措置はどのようなものでどの程度の金額になりそうか……などをすべて認識しながら予算編成する必要が生じるわけですが、それを予算議会に間に合うべく作業しなければなりません。

逆にいうと、決算については執行が終わった後のことなので、「問題はあったかもしれないけれど、次からの改善ということで」と、なりがちなのかもしれません。そして、その改善点はあってもなくても次年度の予算編成はやってくるので、決算書の精緻な検証よりも国の予算編成の動向に関する情報収集が優先される可能性もあると思われます。

そこで陥りがちなのが「PDF」という発想かもしれません。この用語がすでにインフラとなりつつある文書の形式を意味するものでないことはおわかりかと思えます。この発想は、とある省庁OBから聞いて面白かったので記憶しているのですが、「P」と「D」

はPDCAと同じで「F」はForget（忘れる）を指すというのです。つまり、「C」や「A」などをじっくりやっている余裕はなく、どの事業も立案して実行したら忘れてしまってまた次の立案・実行作業に追われる、というプロセスが定着してしまっていることを指しています。

先ほど検索でヒットした神奈川県大和市では、2022年度の決算について賛成少数で不認定としました。記事によると、「反対理由では、大木哲前市長が自らのパワーハラスメントをめぐる訴訟で市の顧問弁護士を訴訟代理人にしていたことが主にあげられた。議会は昨年3月に22年度予算案を可決した際、慎重に顧問弁護士を選任するよう求める付帯決議を可決していたが、市はこの弁護士を顧問にし、委託料を支出していた。」（『朝日新聞』2023年9月27日、横浜版）とあります。

内容的にも非常に興味深い記事ですが、このように決算が不認定となった場合はどうなるのでしょうか。すでにご案内の方も多いと思いますが、ほぼ影響はありません。「決算が承認されなかった場合でも、すでに執行した収支については有効であり、決算の効力に影響を及ぼすことはありません。しかし、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかにその内容を議会に報告するとともに、公表しなければなりません」（国分寺市ウェブサイトより引用）という説明がよくなされています。なお、措置の公表については地方自治法第233条第7項に規定されているものです。

このように、決算が不認定になっても自治体当局にも議会にもそして住民生活にも原則として影響しないことも決算が軽視される原因の一つだと思われますが、かといって、このことで住民に負担をかけるのはいとも言えず、難しいところです。

総務省では、「決算不認定に関する調」を公表しており、最新のものによると2021年4月1日～2023年3月31日までの間で不認定となった決算は、都道府県分は該当なし、市町村分は27団体32件（一般会計25件、特別会計7件）となっています。このうち、措置を講じたものが16件、講じなかったものが14件、これから講じる予定のものが2件となっています。9月に不認定となった大和市の事例では市が顧問弁護士を交代させることを決めた旨の報道がありますが、この「調」に掲載されるのはもう少し先になるよ

うです。ただでさえ「PDF」なのに、忘れるための期間がより長く設定されているようにも見えてしまいます。「決算不認定に関する調」は下記ウェブサイトでも参照可能です。

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000932814.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000932814.pdf)



## 少し脱線して—自治法改正など

思考回路が「PDF」な筆者は、連載を担当することが決まった時点で連載のことを忘れ、1本書けばその中身も忘れて次の締め切りを迎え……という連続でした。しかし今回ひとつだけ決めていたことがあります。そう。ブックレットの宣伝です。

『「転回」する地方自治』というタイトルの名付け親は筆者です。「展開」と紛らわしいという声もありました（筆者ですら一度メールに間違えて書いてしまいました）が、多くの制度は「逆行」や「後退」であると宣言しながら動くのではなく、法「改正」によって向きを変えながらいつの間にか完全に方向を変えてしまうものもあるという意味を込めたくて「転回」としました。



2024年の地方自治法「改正」については、本誌5月号においても今井照さんが緊急寄稿「かなり『危ない』自治法改正案」を執筆していますが、その後、国会審議を経て改正法が成立したタイミングから執筆を始め、お盆明けにでき上がったのが「上巻」です。この上巻は【解題編】としました。すでにお手に取っていただいた方も多いのではないかと思います。

法「改正」は、予算循環とは異なり「C」と「A」の時間が残されています。また、先ほどの神奈川県大和市の例でも付帯決議を尊重しなかったことが、決算不認定という議会の決定を呼び起こし、そのことが市の顧問弁護士の変更につながっています。すなわち、法的拘束力としては弱い付帯決議と決算不認定も「C」や「A」の役割を果たし得るとも考えられます。

今回の地方自治法「改正」について、これまでの審議過程に不満をお持ちの方も多かもしれませんが、国会における「C」により、法案が修正され付帯決議

もつきました。今、ボールは地方自治法によって行動を規定されている自治体の側にあります。条例制定が予定されているものについては、どのような条例を制定するか（あるいはそもそも条例を制定しないという選択肢もあり得るかもしれませんが）、これから具体的に問われると思われま

す。このほか、議会における意見書の採択なども地方からの「C」を届ける有力な手段です。もちろん、国会での議員や政党の活動を文字通りチェックすることも重要であると思われま

す。国会においては最も注目されたのはいわゆる「政治とカネ」であり、地方自治法「改正」に関してはややその陰に隠れた印象がありました。今後、今回の「改正」を埋没させないように何ができるかを各政党や国会議員には考えていただきたいと思

います。ブックレットの「下巻」は、さまざまな方のお話からこの地方自治法「改正」に対する不安や懸念、今後の方向性などについて考えるヒントとなるような構成を考えています。「下巻」で活躍するのは幣所客員研究員の坪井ゆづるさんです。ご期待ください。

## 予算循環を把握する重要性

単年度の予算循環も重要ですが、年度を超えて予算循環を不断にチェックすることはさらに重要です。会計年度任用職員に対する期末・勤勉手当を事例にこのことを考えてみましょう。2024年度の地方財政計画では、「会計年度任用職員への勤勉手当の支給に要する経費」として1,810億円が計上されました（[図1](#)）。

図1 2024年度の地方財政計画

### 7 給与改定・会計年度任用職員への勤勉手当支給に要する地方財源の確保

○ 令和5年人事委員会勧告に伴う給与改定に要する経費や、会計年度任用職員への勤勉手当の支給に要する経費について、所要額を計上

・給与改定に要する経費（地方負担分）	3,267億円
うち会計年度任用職員分	600億円
・会計年度任用職員への勤勉手当支給に要する経費	1,810億円

出所：総務省「令和6年度地方財政計画の概要」

期末手当のときはどうだったでしょうか。2020年度の地方財政計画を確認します（[図2](#)）。

## 図2 2020年度の地方財政計画

## 11 会計年度任用職員制度の施行への対応

会計年度任用職員制度が令和2年度から施行されることに伴う期末手当の支給等に係る経費について一般行政経費(単独)等に計上

- ・一般行政経費(単独) 1,690億円
- ・公営企業繰出金 48億円

出所:総務省「令和2年度地方財政計画の概要」

期末手当についての具体的な対応がどうだったかについては、2020年度の決算を見れば、あるいは、会計年度任用職員の方々の給与明細などから確認できるでしょう。何の対応もなかった方もいれば、期末手当が支払われてはいるものの、年収ベースで見ると対応がなかった状態と変わらなかった方などさまざまであったと思われます。

この点については、総務省も文書を発出し「単に財政上の制約のみを理由として、期末手当の支給について抑制を図ることや、新たに期末手当を支給する一方で給料や報酬について抑制を図ることは、改正法の趣旨に沿わないものであるため、こうした取扱いを行っている団体は、適切な措置を講ずること」と指摘しています。

これらを踏まえて、改めて勤勉手当に関する地方財政計画を検討すると、期末手当のときには48億円計上されていた公営企業繰出金についての言及がされていません。この資料は「概要」なので、地方財政計画(正式には「地方団体の歳入歳出総額の見込額」と呼びます)の本文を確認しても2024年度、2020年度のいずれにも会計年度任用職員の手当についての言及はありません。

総務省としては、地方財政全体として財源保障しているという立場であると思われますが、自治体や地方公営企業などのトップからすると、地方財政計画上財源の手当てがあったとしても自分の団体にどの程度の規模での保障がなされるかが気になるところで、原則として特別会計で運営される(地方財政計画は原則として一般会計(普通会計)に財源を保障しています)地方公営企業にとってはなおさらであろうと思われます。

結論としては、結局よくわからないけれど、2020年度において「…経費について一般行政経費(単独)

等に計上」とあり、2024年度には「所要額を計上」とあるので、この「所要額」は「一般行政経費(単独)等」に計上されるものと理解し、この「等」の中に公営企業への繰出金も含まれる「のではないか」というコメントしかできませんでした。

このことは、一般会計、特別会計の決算を分析しつつさらに「証拠固め」をしていくことも重要ですが、総務省に対してもたとえ形式的であったとしても公営企業なども含めて財源保障されていることがわかるように表現をするなど求めていくことも必要ではないかと思われま

す。このように、予算と決算とを循環として理解し、そのための説明や制度設計についての改善点を見出していくことは重要ですし、そこに近づくためには、「地方財政セミナー」などで推奨されている決算カードを使った分析などが不可欠となります。ここでの費目の変化からさらに具体的に予算・決算の内容に踏み込んでいくと、説得力のある財政分析になるのではないのでしょうか。

## まとめに代えて

そろそろ、筆者が担当するこの連載を締めくくるときが来たようです。地方債のことや公営企業・第三セクターのことなどまだまだ書きたかったこともあるような、これまで書いたことも「わかりやすく」を心がけながらも難しくなってしまった部分もあるように思います。

それともあれ、「PDF」の考え方が影響しているのかもしれない。ただ、少なくとも書いた媒体は残るので、どのような分野について言及することになって今回この連載が私にとって大きなメリットとなったことは確かです(とくに今回は脱線の中でブックレットの名付け親であると記録を残すことに成功しました)。

おそらく、『自治労通信』という媒体に何かを書く機会は当分なさそうなので、本連載を含めて何度か執筆の機会をいただいたことに深く感謝しつつ、さらに、自分なりに研究を進めていきたいと思

います。連載全体の締めくくりは次回の飛田さんをお願いするとして、皆さんの活動が充実されることを祈念し、そのためにできるご協力は惜しまないことをお約束してまとめとします。ありがとうございました。

連載

機関紙教室

伝えることは、  
作ること

第6回

# 読みやすい機関紙へ (前編)

## ～記事(文章)の書き方～

私たちは小学生の頃から文章を書いてきました。しかし、大人になっても「文章を書くのは難しい」と感じることは多々あります。その原因の一つとして、「書かされる」ことは多くても、「適切な指導を受ける」機会は少ないことがあげられます。ピラについてはすでに7月号で触れていただきましたので、今号は機関紙を中心に説明します。



有限会社エディット  
代表取締役  
水谷 一生

## 1 記事全体を意識する

### (1) そもそも「記事」とは何か

そもそも「記事」とは何でしょうか。「新聞記事」を辞書で調べると、次のように書かれています。

- 新聞に掲載された記事。新聞の紙面に書かれていること。(「精選版 日本国語大辞典」小学館)
- 新聞の紙面から広告、論説、コラムなどを除いた、ニュース報道、解説をさすが、その境界は明瞭ではなく、紙面全般の文章をさすことが多い。(「改訂新版 世界大百科事典」平凡社)

定義付けは本稿の主旨ではありませんので、ここでは「新聞紙面に掲載された、広告を除く文章」と捉え、ニュース報道か否かなどの区別はしないことにします。

### (2) 記事の構成要素

新聞記事の文言は主に次のような種類に分類され、それぞれ役割が異なります(見出し類の呼称を覚える必要はありません)。

#### ●見出し類

- 主見出し(メインタイトル)
- 袖見出し(上記1を補完するサブタイトル)
- 柱見出し・肩見出し(テーマなどを示す)
- 小見出し(本文中に入れる小さな見出し)
- 中見出し(小見出しよりも大きな枠組みで本文内容を分類したい場合に使う)

#### ●リード(概要を書いた導入文で、本文の前に置く)

#### ●本文

#### ●キャプション(「絵解き」ともいう)

#### ●囲み記事≒コラム

構成要素ごとの留意事項については折に触れて説明しますが、意識してほしいことは、「これらすべての要素を使って読者に伝える」ということです。必ずしも本文だけで伝える必要はないのです。

例えば、「書かなきゃいけないことがあるのだけれど、本文で書こうとするとわかりにくくなる」などの場合には、囲み記事やキャプションなどで書く方法もあるということをおぼえておきましょう。

## 2 「良い記事」の必要最低条件

### (1) 良い記事とは

機関紙において「良い記事」とはどのような記事でしょうか?さまざまな意見があるでしょうが、私は「発行目的に近づく記事」だと思っています。ただ、

機関紙発行の目的は組織によって異なるかもしれませんが。記事によっても異なることでしょう。それらをひくくめて記事に求められるベース(必要最低条件)となるのは、「読者が理解しやすい」ことです。読者





★原則的に、一文につき一つの出来事を書きます。「第1部」の文言は、本文ではなく小見出し扱いにするほうがベターかもしれません。

**改善例 (5)**

本セミナーでは、とくに若年層の組合員が○○○○○○○○や○○○○○○○○について学ぶことができました。今後も~~~~~にむけて、このようなセミナーを~~~~~していきたいと思います。

★文を2つに分け、一文につき一つの主語とします。

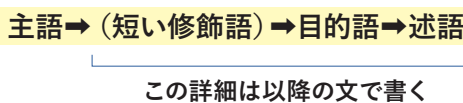
**4 文章上達のポイント**

文章力の向上には、いくつかのポイントがあります。機関紙の本文を書く際は、以下を心がけましょう。

**(1) 一文を短くする**

すでに説明したとおり、長い一文は理解しにくい最大の原因となります。一文を短くして、主語と述語をなるべく近づけることによって、読者に結論を早く伝える (図1) ように心がけましょう。

図1 短い一文のイメージ



**(2) シンプルな構文にする**

構文とは、文の構造のことです。例えば次の3つの文を比べてみてください。

- A 昨今の物価高に負けられないような賃上げの要求をしていくことが欠かせない。
- B 昨今の物価高に負けられないように、賃上げを要求していくことが欠かせない。
- C 昨今の物価高に負けられないよう、賃上げ要求が欠かせない。

Aは、「賃上げ」という言葉に14字の修飾語がかかっています。しかも、「賃上げ」自体も「要求」にかかる修飾語になっていて、構文が複雑です。

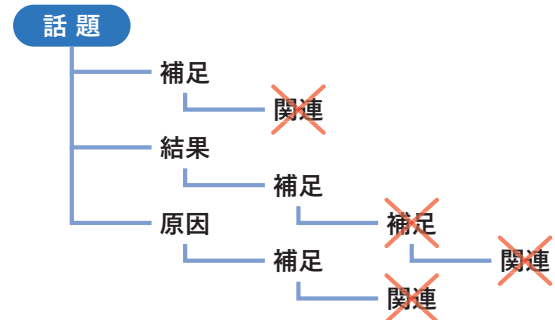
Bは、「賃上げ」の修飾語をなくしました。ただ、「要求していくこと」という表現をもっと端的にしたいところです。

その点でCは、A・Bと同じ意味でありながら構文がシンプルで、なおかつ表現が端的です。このように、各文節の表現を工夫することが望まれます。

**(3) ストーリーを1本にする**

理解しやすい文章は、話の脈絡が明快です。なぜなら、ストーリー (筋道) に1本の芯が通っているからです。機関紙の記事は、何百ページもある小説ではないのですから、ストーリーは1本に絞るべきです。そのため、枝葉を間引いて、幹 (本筋) を中心に書くようにしましょう (図2)。どうしても書きたい枝葉情報は、囲み記事などにすることをお勧めします。

図2 枝葉を間引くイメージ



**① 起承転結にこだわらない**

ストーリーは、必ずしも起承転結にする必要はありません。むしろ、機関紙に起承転結は適していません。あえて言えば、下記のいずれかを意識しましょう。

- A 概要→本論→結び
- B 概要→結論→詳細解説

**② 前の文との関係性を意識する**

文と文の関係性はさまざまです。例えば、因果、類似、対立、包括、分割、例示、並列、補足などがあります。それらの関係性をしっかりと意識して、言葉を選んだり文の順序を考えたりすることが、文章力の向上につながります。

次号 (11月号) の「後編」では、取材、情報整理、見出し、校正などのポイントを解説します。

## 流体碩学(42)

ryu tai seki gaku

## 地方からの「女性流出」を考える

詩人・社会学者  
みなした きりう  
水無田 気流さん

## 「移住婚」支援策への批判

8月末、政府が東京在勤・在住の未婚女性が結婚を機に地方へ移住する、いわゆる「移住婚」対象者に60万円を支給する新制度を検討する、と報じられた。同制度は、大手メディア・ネット上を問わず「未婚女性だけ支給対象とは不平等」「女性の人生を軽視している」「そもそも地方から女性が流出する原因を真剣に考えるべき」などさんざんな批判を浴び、結局あつという間に「再検討」と発表された。

一言言わせていただきたい。

政府、迷走しすぎである、と。

そもそもこの政策は、岸田政権が2019年度から押し進めてきた「デジタル田園都市国家構想」の一環として検討されたものだ。

同構想では、東京23区に在住するか、東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）から23区内に通勤する人が地方に移住して起業や就業する際、男女問わず単身者には最大60万円を支援するというもので、2023年度までに約1万6千人に支給されている。

今回はそれらに加え、未婚女性が結婚を機に移住するならば、起業も就業もしなくても同じくらいの支援金を支給、と考えたのだろうが、これが奇しくも現行政権の結婚観や家族観の古さを強調する印象となり、上記のように世論の大反発を招いてしまった。

背景には、若年女性が転入より転出過多になる、いわゆる「女性流出」問題があげられる。

## 女性人口減への警鐘

今年4月、有識者による人口戦略会議が2020年から2050年までの間に、全国の自治体の4割超となる744が「消滅可能性自治体」となる可能性を指摘したのは記憶に新しい。

同報告の鍵となるのは、「若年女性人口」である。「消滅可能性自治体」とは「20代・30代の女性人口が50%以上減少する可能性のある自治体」を意味し、前回2014年の報告では、該当する自治体は896であったので、それぞれの自治体が懸命に努力して一定の成果を上げた点は評価できる。

つけ加えるならば、少子化を「子どもを産む女性の数の減少」、つまり「少母化」から検証した功績は大きい。これは若年女性にとって魅力的とは言えない地域こそ、改革が必要という事実を明らかにしたからだ。例えば、男女問わず十分に能力を発揮することができる職場の乏しさや保守的なジェンダー観による閉塞感などから、若年女性が流出してしまう地方の課題を突きつけたとも言える。

ただ周知のように、その間日本全体での少子高齢化は当初の予想よりも早いペースで進んでおり、地方同士の「若年人口の奪い合い」では根本的な問題は解決



し得ないという指摘もある。

厚生労働省「令和5年(2023)人口動態統計月報年計(概数)」(2024年6月5日発表)によれば、2023年の出生数は72万7277人で、前年の77万759人より4万3482人減少し、合計特殊出生率は1.20で前年の1.26より低下している。

国立社会保障・人口問題研究所(以下「社人研」という)の推計では、日本の2023年の出生数は76万人を超えると予想されていたが、これを遥かに下回る出生数だ。さらに出生数が76万人を切るのは2035年とも予想されていたので、少子化速度は12年も「前倒し」になったと言える。

一方、23年の死亡者数は157万5936人となり、出生数の2倍以上。「出生数と死亡数の差」である「自然増減数」は84万8659人減だが、自然増減数で見るとすべての都道府県で「減少」となっている。

23年は婚姻数も47万4717組となったが、50万組を下回ったのは戦後初のことである。要因としては、人口動態として若年層が減少しても、依然根強い保守的な家族観が若年層を婚姻から遠ざけている現状が指摘できる。

日本では「結婚＝出産」の社会通念が強固であり、出生に占める婚外子割合は2%台のため、婚姻数減少はそのまま出生数の減少に直結する。

ただし、社人研「出生動向基本調査」によれば、近年は完結出生児数(結婚維持期間15～19年の初婚同士の夫婦から生まれた子どもの数)も2を割り込むなど、「結婚しても子どもは1人ないしは子どもを持たない」夫婦の増加も見られており、旧来のように「若者は結婚さえすれば子どもを産むはず」との見込みも低下しつつある。

## 「女性流出」地方は何が問題か

人口戦略会議の指摘は反響を呼び、NHKクローズアップ現代など報道番組でも深掘りされた。同番組では若年女性が地方から流出する理由を調査していたが、女性当事者から上がってくる理由は、「働く場がない」「賃金が安い」「職場や家庭での保守的な女性像の押し付けがづらい」に収斂されるものが目立った。

つまり、ダイバーシティが浸透せず、若年女性にとっては就業その他の人生における選択肢が乏しい地域から、選択肢が豊富な地域へと移動しているという事実が再確認されたと言える。

20代・30代の若年層の流出超過状況を見てみると、33の道府県で女性が男性を上回っており、さらに栃木県2.4倍、富山県2.1倍、鹿児島県2.1倍、女性が男性を上回って流出しているという。

この数字を見たとき、北関東や九州など一般に保守的なジェンダー観が指摘される地域はともかく(すみません)、なぜ富山……?と少々考えた。例えば『全47都道府県幸福度ランキング2020』(東洋経済新報)では、幸福度全国2位、持ち家率が高く共働き世帯も多く、三世同居も多くて親族に子育て支援をしてもらいやすく、暮らしやすく子育てしやすい県と言われ、一時期ビジネス書などでも「北陸は暮らしやすい」と話題になっていたように思うのだが……。

だがこの幸福度は、「生存者バイアス」を加味した上で分析した方が良いのかもしれない。つまり、不満がある人は流出してしまうので、その場にいる人はもともとそのような保守的な気風に不満がない人たちなのかもしれない。そしてそのような地方では、居住し続けて不満を口にするまでもなく、若年女性が逃げていってしまうのだろう……。

日本の地方は、この問題を今まで真剣に考えてきたのだろうか。今現在そこにいる人たちのニーズを意識した政策はもちろん重要だが、流出した、ないしはせざるを得なかった人の選択要因について、もう少し考えるべきなのかもしれない。少なくとも、流出人口の属性(年齢・ジェンダー・職業など)に一定の傾向が見られる地方には、相応の問題があると考えられるべきだろう。とりわけ若年女性が大幅に流出する地方には、文字通り「未来はない」のだから。

みなした・きりう ● 早稲田大学大学院社会科学部研究科博士後期課程単位取得満期退学。國學院大学経済学部教授。著書に「シングルマザーの貧困」(光文社新書)、「居場所のない男」「時間」がない女」(日本経済新聞出版)ほか。最新刊は「多様な社会はなぜ難しいか 日本の『ダイバーシティ進化論』」(日本経済新聞出版)。

困ったときの

法律  
相談

59

オンコール待機時間の  
取り扱いについて答える  
人自治労顧問弁護士  
岡田 俊宏

相談

公立病院の看護師です。私の職場では、勤務時間外のオンコール待機があります。待機時間中は、自宅で自由に過ごせますが、患者急変時や救急搬送などがあつた場合に、病院から電話で呼び出されるので、もちろん飲酒はできませんし、外出も禁止されています。呼び出しを受けて実際に対応した時間については、時間外勤務手当が支払われますが、それ以外の時間は労働時間として扱われていません。このような取り扱いに問題はないのでしょうか。

回答

オンコール待機時間が労働基準法上の労働時間であれば、当該時間について、時間外勤務手当が支払われる必要があります。そこで本稿では、まず、労働基準法上の労働時間概念について説明し、その上で、今回のオンコール待機時間が労働時間に該当するか否かや、今後の労使交渉の方向性について解説します。

## 労働基準法上の労働時間とは

労働基準法では、使用者は、労働者に、週40時間・1日8時間（法定労働時間）を超えて労働させてはならないと定められています（32条）。この「労働させ」ている時間（実労働時間）が労働基準法上の労働時間です。週40時間・1日8時間を超えて労働させる場合には、労働基準法の要件（33条または36条）を満たすことのほか、使用者は労働者に対し、所定の割増賃金を支払わなければなりません（37条）。なお、これらの規定は、公務職場にも適用されます（地公法58条3項参照）。

そして、今回のご相談の病院におけるオンコール待機時間が労働基準法上の労働時間に該当するのであれば、法定労働時間を超える労働を行っていることになると思われますので、当局としては時間外割増賃金（深夜時間帯については、加えて深夜割増賃金）を支払う法的義務があることとなります。

## 労働時間か否かの判断基準

では、労働基準法上の労働時間か否かは、どのように判断されるのでしょうか。

最高裁は、労働基準法の労働時間とは、「労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、右の労働時間に該当するか否かは、労働者の行為が使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものであって、労働契約、就業規則、労働協約等の定めのかんにより決定されるべきものではない」と判示しています（三菱重工業長崎造船所事件・最一小判平12.3.9民集54巻3号801頁）。この事件では、作業服や保護具などの装着時間や、更衣室からの移動時間などの労働時間性が争われましたが、最高裁は、「実作業に当たり、作業服及び保護具等の装着を義務付けられ、また、右装着を事業所内の所定の更衣所等において行うものとされていたというのであるから、右装着及び更衣所等から準備体操場までの移動は、上告人の指揮命令下に置かれたものと評価することができる」「実作業の終了後も、更衣所等において作業服及び保護具等の脱離等を終えるまでは、いまだ上告人の指揮命令下に置かれているものと評価することができる」として、労働時間性を認めています。

また、ビル管理会社の従業員の泊まり勤務における仮眠時間についても、最高裁は、「上告人らは、本件

仮眠時間中、労働契約に基づく義務として、仮眠室における待機と警報や電話等に対して直ちに相当の対応をすることを義務付けられているのであり、実作業への従事が必要が生じた場合に限られるとしても、その必要が生じることが皆無に等しいなど実質的に上記のような義務付けがされていないと認めることができるような事情も存しないから、本件仮眠時間は全体として労働からの解放が保障されているとはいえず、労働契約上の役務の提供が義務付けられていると評価することができる」ので、「不活動仮眠時間も含めて被上告人の指揮命令下に置かれているものであり、本件仮眠時間は労基法上の労働時間に当たる」と判断しています（大星ビル管理事件・最一小判平14.2.28民集56巻2号361頁）。

## オンコール待機時間の労働時間性

看護師などのオンコール待機時間についても、前述した最高裁の判断基準を用いて労働基準法上の労働時間か否かを判断することになります。もっとも、オンコール待機は、先に述べた事案（作業服などの装着や、泊まり勤務における仮眠時間）と異なり、職場内での作業や待機などが義務付けられているわけではなく、自宅などである程度自由に過ごすことができる点で、事案の違いがあります。

実際、過去の裁判例を見ても、オンコール待機時間については、自由な活動が可能だったことや、入電回数が少なかったことなどを指摘して、労働時間性を否定しているものが多いです（奈良県事件・大阪高判平22.11.16労判1026号144頁〔県立病院の医師〕、システムメンテナンス事件・札幌高判令4.2.25労判1267号36頁〔駐車場のメンテナンス業務〕、全日警事件・静岡地判令4.4.22労経速2495号3頁〔新幹線沿線の警備業務〕、医療法人社団誠馨会事件・千葉地判令5.2.22労判1295号24頁〔市立病院の研修医〕など）。

これに対し、近時の裁判例の中には、訪問看護ステーションの看護師のオンコール待機時間の労働時間性を認めたものがあり、参考になります（アルデバラン事件・横浜地判令3.2.18労判1270号32頁）。この事件の看護師は、2名ずつの当番制で、月～木曜日の終業から翌日の始業時刻までと、金曜日の終業から翌週月曜日の始業時刻までの間、緊急時呼び出し用の携帯電話を常時携帯し、利用者などからの呼び出しを受けて緊急対応を行う業務を担当していました（No.1

の電話機が優先）。判決は、「No.1の携帯電話機を所持して緊急看護対応業務のための待機中の従業員は、雇用契約に基づく義務として、呼出しの電話があれば……遅滞なく気付いて応対し、緊急対応の要否及び内容を判断した上で、発信者に対して当面の対応を指示することが要求され、必要があれば更に看護等の業務に就くことも求められて」おり、「呼出しの電話に対し、直ちに相当の対応をすることを義務付けられていた」し、緊急出動の頻度は9.5日に一度程度、担当回数にして8回に一度程度（Xの場合は16.4回に一度程度）であるが、「呼出しの電話を受ければ、実際に緊急出動に至らなくとも、相当の対応をすることを義務付けられていた」のであるから、待機場所を指定されておらず外出が許容されていたことを考慮しても、労働時間に当たると判断しました。

このように、裁判例では、場所的拘束性の程度（外出制限の範囲など）や、呼び出しの頻度などを踏まえて、オンコール待機時間の労働時間性が判断されています。

今回のご相談については、呼び出しの頻度などはわかりませんが、自宅からの外出まで禁止されている点は場所的拘束性が高いといえ、呼び出しが皆無に等しいなどの事情がない限り、労働時間性が認められる可能性もあるように思います。

## 労使交渉の方向性

オンコール待機が労働基準法の労働時間に該当するのであれば、使用者は、法所定の割増賃金を支払う義務を負いますので、仮に時間外勤務手当が支払われていないのであれば、支払いを求めるべきです。

また、もし労働基準法の労働時間に該当しないという整理をするのであれば、場所的拘束性が必要以上に高くないよう、職員の負担を軽減する方向で、オンコール待機の見直しについて交渉を行うべきでしょう。今回のご相談の病院では、待機時間中、自宅からの外出が禁止されているようですが、病院へすぐに行ける距離の外出まで制限する必要はないと思われますので、この点を見直すことなどが考えられます。

加えて、待機手当（オンコール手当）が支給されていない職場においては、待機手当の支給を求めて交渉を行うことも考えられます。待機手当の支給は、法的義務ではありませんが、仮に労働時間に該当しないとしても、生活上の制限を受ける職員の負担が大きいため、手当の支給には合理性があると考えられます。