

地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会（第2回）

議事要旨

日 時：令和2年1月30日（木）10：00～12：00

場 所：総務省共用1101会議室

出席者：稲継座長、辻委員、西村委員、人羅委員、沼尾委員、曾我委員、大屋委員、
小川公務員課長、池田給与能率推進室長、高橋定員給与調査官、
谷口女性活躍・人材活用推進室長

事務局：福田公務員課理事官、金澤給与能率推進室課長補佐ほか

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局補足説明
3. 西村委員発表
4. 意見交換
5. 閉会

【事務局説明】

- 事務局より、前回確認事項となっていた件について補足説明。

【西村委員発表】

- 平成以降の定員管理は、削減努力の歴史であり、大きく4つの削減圧力があつた。
- 1つ目は財政からの財源圧力。財政難からより一層強く削減圧力がかかったということ。日本の特徴は、国が削減努力している場合には、国公準拠により地方も同じように削減が求められ、人件費（給与×人数）の削減圧力が掛かると、給与の削減には勧告制度があり一定の限界があるため、人員削減に強い圧力が掛かった。
- 2つ目は能率信仰による圧力。能率とは時代によっても変化し、AIなど技術革新によって、従来どおりの仕事ぶりでは非能率とされ、新しい能率的な仕事のやり方を行えば、もっと人員を減らせるはずだという期待につながり、強い圧力となってきた。
- 3つ目は小さな政府論からの圧力。日本は行革を行い、民営化や民間委託、住民の自治組織へ任せることで公務員数を削減する取組を行ってきた。地方分権を進めてきた中で、国は定員を削減できるが、地方は仕事は増えるが人数を増やさないと

いう削減圧力が掛かっていたのではないか。民間と違って不採算事業であってもサービスを提供しなければならないため、小さな政府にはおのずと限界がある。

- 4つ目はポピュリズムによる削減圧力。財界、産業界等から人件費削減を自治体も同様にやるべきという批判。選挙で当選しなければならない政治家も行革を進めるため定員削減に賛成という意見が多い。
- これらの圧力に応じて削減すれば行政サービスがどうなるか、あまり考えられていない。こうした削減圧力に対して、効果的な反論をするためには、人手不足の深刻さを客観的事実によって証明できなければならない。証明には、全体として不足しているのか、職種ごとに不足があるのか、年齢層によって過不足があるのかを示せているかどうかを考えなくてはならない。
- また、臨時・非常勤職員の活用をどう評価するかで定員の過不足の考え方が変わってくる。どういう状態を不足と捉えるのか、コンセンサスが必要。その上で定員の現状を正確に把握し、どういう理由で不足なのか証明していくことが必要。
- 定員の捉え方は、職からの捉え方と人からの捉え方の2つがある。定員管理は、両方からの捉え方を組み合わせることで成り立つ。職から定員を考えると、住民ニーズ等から行政サービスの守備範囲を特定する必要がある。一方で、人から定員を考えると、人材が持っている専門性、これまでの職務経験が重要となる。また、それら専門性のほか、本人の希望、やる気モチベーションを人事評価などで確認する必要もある。
- 理想は、職に人を当てはめていくべきだが、現実には、在職している人、特に任期の定めのない職員を中心に数を調整する考え方をしてきたのではないか。新卒一括採用、ジェネラリスト優位の年功的な人事慣行など、人を中心に考えているので、増減の手法は退職者不補充に偏重してしまう。
- 職を軽視すると、類似団体の定員数の相場や人口比で職員数が妥当かどうかを考えるため、今後人口減が進むと、そのまま定員削減圧力になってしまい、人口減に合わせて削減することになってしまう。
- このやり方では、今後限界を迎えることになる。限界を克服するために定員管理がどうあるべきかについて、集権的な体制、分権的な体制という視点から考えてみたい。一例として集権的に管理してきたものをどのように分権化したか、オーストラリア連邦政府の事例を紹介する。
- 連邦政府では、人事・財務両面から人数の査定を行う形で統制してきたが、運営費制度を導入し、財務当局が職員数を予算では査定しない扱いとした。この結果、等級ごとの職員数の縛りを緩和し、人員配置が柔軟になり、給与構造も色々なものが認められ、職員数や階層別の組み合わせがかなり自由になった。

- こうした分権的な職員数管理のメリット・デメリットは、査定コストが無くなったこと、現場の実情に合った判断が可能になったことがメリット。一方、当局側が強くなり、組合側や中立的な立場からの仲介が弱まる可能性があることがデメリット。
- 今後、どの方向を目指すべきかについては、まずは職からの定員へのアプローチを強めていく必要がある。これまでは、職からアプローチの面が弱いために、財政的圧力に配慮して削減する形をとってきた。
- これからは、多様な任用を組み合わせた上での数の管理が重要で、定員の枠内だけ厳しく管理し、枠外は把握できないという緩い管理はよくない。職に見合った勤務条件で多様な人材を活用するためにも、全体として数を管理していくことが非常に重要である。

【意見交換】

- 災害関係や危機管理関係など、消防や警察については、緊急事態が起こったときにどう対処するのかを考えた上で、人を職に当てはめるしかない領域もある。
- ジョブ型とメンバーシップ型があり、これまで日本はメンバーシップ型だったが、正攻法はジョブ型に変えるということだと理解した。しかし民間ではメンバーシップ型のままだでも人を減らしてきたという意見に対し、どう説得することが出来るのか。ジョブ型に変換するのは難しいのではないかという印象を持つ。
- 必要な人員確保をどう職務と関連付けるかは、警察や消防の配置基準の定め方が参考になる。警察関係者に伺った際、基準があると最低限の人員は確保できるという印象を持っていた。職務分析し厳密に職務との関係で人員を割り出すことはできないにしても、何らか職務の特徴を捉えた基準のようなものを作って、必要な人員は最低限確保するという方向ならばできるのではないか。
- ジョブ型とメンバーシップ型は、地域の民間との関わりという点で都道府県や政令指定都市の場合と小規模町村の場合で違ってくる。小規模町村は、ジョブ型でそれぞれの専門性を持っているというより、公務員として仕事があることで生活が成り立ち、地域のプラットフォームを支えているところもある。そのような役所のあるり方の中で定員をどうカウントするか。地域の社会経済の循環という視点から定員管理を考えてみる物差しがあってもよい。
- 小規模自治体においては、1人が幾つも仕事を担う多技能化を図るか、多様な人材を雇い分割して仕事を担うかで、定員の考え方は変わってくる。
- 日本の人口が、あと30年間で20%減ることを考えると、地方公務員の数も5

分の1ぐらい減るのではないか。そのベースのもと、それでも維持すべき基準を国から示すことに意味があるのではないか。

- 公務員の数が減る中、行政サービスの一部を自治組織や住民参加で肩代わりすることは、何か印象が悪くネガティブな見方をされるが、支所などをこれまでどおりに維持できるのかを考えると、住民参加についてある程度肯定的に考えていくべきではないかという印象を持つ。
- これまでの日本の定員管理は、国は職員数が一定、地方は50年のうち、半分増やし半分減らしてきている。しかし、地方財政計画上の額は大体やや右肩下がりの一定数である。地方は、財政圧力で職員数が減らされているという意識かもしれないが、地方交付税と職員減のおかげで全体としては高齢化が進んできているにも関わらず、普通昇給を確保し、一定数を維持してきた、というのが定員管理の現況である。
- 小規模団体ほど人口単位で見たより多くの職員が確保されている。例えば、アメリカでは交付税がなく、住民あたりでの職員数が決まっていて、一度雇った人は基本的に固定給であるのに対して、日本は、小規模団体に対しても一定の職員数を確保し、なおかつ普通昇給と退職金を確保してほぼ国公並みの勤務条件を維持してきた。このメカニズムはトータルに見たら維持すべきであるし、今のやり方を大きく変えるのは難しい。
- しかし、地方公務員は、増える業務に対し直営で職員を増やすという理由で四半世紀分は増えてきたので、超高齢化が進んでいく中では、システム化や住民の減少に合わせて減っていくシステムを作らないといけない。ただ、小規模団体は、職場モデルを基準に適正配置を考えると非常にコスト高となるため、一定のバランスの中で調和を考えるしかないのではないか。
- 人件費についても、もう少し職の変化や給与のあり方も含めて考えていくべきだし、小規模な自治体は、住民の理解ということが非常に重要である。中身をもっと変えていくべきである。

以上