

将来の地方公務員制度担当者へ

佐々木 浩

二〇一七年は、地方自治法成立七〇周年である。地方自治を担う地方公務員の基本法制である現行地方公務員法も、地方自治法に遅れること三年余で成立したので、七〇年近くの歴史を持つことになる。

今後に目を転じれば、我が国の人口は、二〇〇八年の一・二八億人をピークに減少に転じ、二〇四〇年頃には毎年一〇〇万人近くが減少することが見込まれている。特に、生産年齢人口は、二〇一五年の七、七二八万人から二〇四〇年の五、九七八万人へと大幅に減少（一、七五〇万人減少）する一方で、二〇四〇年代には団塊ジュニアの世代が高齢者となり、六五歳以上の高齢者人口はピークを迎え、人口に占める割合も三〇%台後半になるなど、我が国の内政、そしてそれを担う地方公共団体も大きな試練を迎えることになる。

そこで、将来の地方公務員制度担当者に向け、二〇一七年当時の地方公務員制度担当者、主として二〇代、三〇代の若手担当者たちが、地方公務員制度の在り方に、その時点でどのような問題意識を持ち、どのような議論（厳密にいうと対外的に公にしているものや担当者の私見にとどまるものばかりであるので、内々の議論や夢ということになるが）をしていたかという記録を残してみるという観点で、本稿を綴ることにはしたい。

こうした議論の中には、将来において実現し、当たり前のもとなっていてあるものもあるであろうし、全く的外れな問題意識で今となっては何故そのような議論を大まじめにしていたか共感できないものもあるであろう。時代の流れとはそういうものであると受け流していただければ幸いである。

一 二〇四〇年における地方公務員の姿

二〇四〇年代には団塊ジュニアの世代が高齢者となり六五歳以上の高齢者人口はピークを迎えることから、その入り口の二〇四〇年に焦点を当てることとし、二〇四〇年の地方公務員の姿を一定の仮定の下、機械的に推計をしてみると次のようになる。

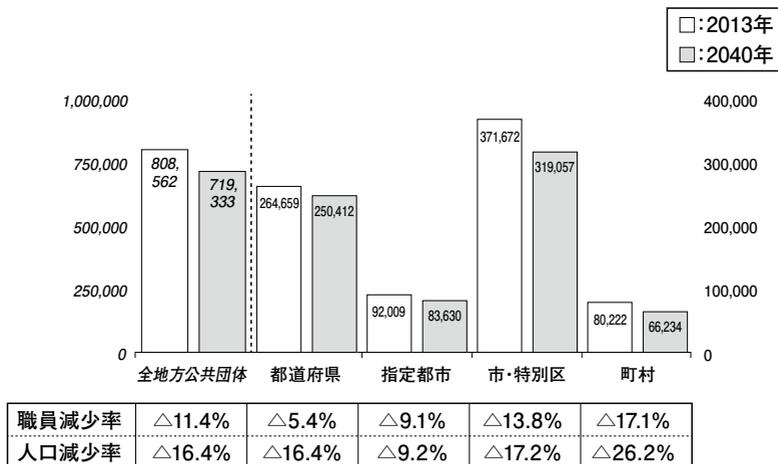
(一) 地方公務員の総数

地方公共団体全体では、全国の人口減少率が一六・四%であるのに対し、職員減少率は一一・四%にとどまっている。都道府県で見ると、職員減少率は五・四%と更に抑えられた数値となっている。

人口減少率ほど職員が減少しないのは、試算にあたって活用した「定員回帰指標」が、人口だけでなく、人口減少に影響を受けない面積等の要因も考慮して職員数を算出するものであり、例えば一定の面積規模があれば、人口減少にかかわらず、一定の職員数が必要という考えが反映された形で職員数が求められるためである。

市町村については、人口減少率ほど職員は減少しないという傾向は同様にみられるものの、地方部における小

図1 地方公務員の総数



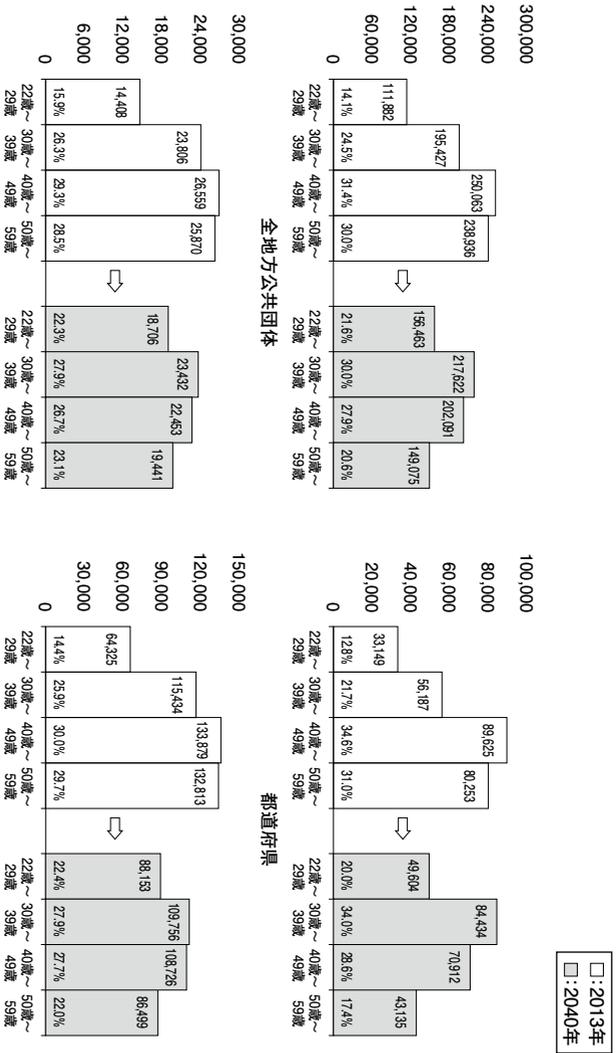
- ※1 教員、警察職員等が含まれない一般会計職員のみを対象。
- ※2 2013年の職員数は、地方公務員給与実態調査（総務省）の値。
- ※3 2040年の職員数は、2013年の職員数に想定減少率を乗じて算出。想定減少率は、「定員回帰指標」（人口と面積のみを変数として実職員数との多重回帰分析により職員数を示す指標）に、2013年の人口（実数）と2040年の人口（『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』による国立社会保障・人口問題研究所推計値（出生中位・死亡中位））をそれぞれ代入（面積は不変）し、各団体ごとに算出。
- ※4 2040年の人口として活用した『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』では、福島県内の市町村別の推計が行われていないことから、本推計では、福島県内の市町村は除いている。
- ※5 「市・特別区」は指定都市を除く。

規模団体など人口減少率が非常に高くなっている団体も多いことから、指定都市以外の市や町村における職員減少率は高くなっている。

(二) 年齢構成

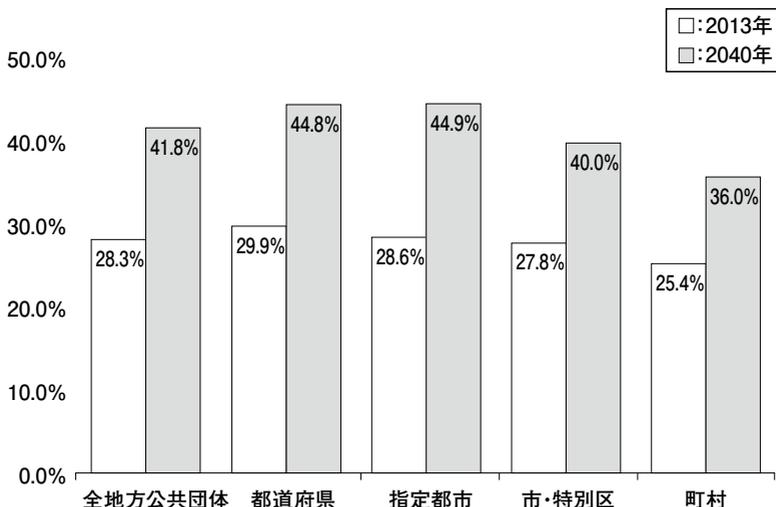
総職員数に占める割合が高い年齢層である二〇一三年時点で三三歳～五九歳の職員が、現行制度の下、二〇四〇年までに順次定年で退職することとした場合、各団体は、毎年度の新規採用において、退職補充を原則としつつ、将来的な人口減少を見据えて、採用者数を退職者数に比して抑制していくことが想定

図2 地方公務員の年齢構成



- ※1 教員、警察職員等が含まれない一般会計職員のみを対象。
- ※2 2013年の年齢構成については、地方公務員給与実態調査（総務省）の値。
- ※3 2040年の年齢構成については、各団体は、毎年度の新規採用において、退職補充を原則としつつ、定員回帰指標による想定職員減少率を踏まえて、採用者数を退職者数に比して抑制するという考え方に基つき、新規採用者数を（n年度の22歳）＝（n－1年度の50歳）×定員回帰指標による想定職員減少率（%）（2013→2040）として算出。
- ※4 福島県内の市町村は除く。
- ※5 「市区町村」は指定都市を除く。

図3 地方公務員の女性比率



- ※1 教員、警察職員等が含まれない一般会計職員のみを対象。
- ※2 2013年の男女比率については、地方公務員給与実態調査（総務省）の値。
- ※3 2040年の男女比率については、2013年時点における22歳から26歳の職員の男女比率を算出し、2014年以降、その男女比率で採用していく（各年度の新規採用者数は、図2と同様の考え方）と仮定して算出。ただし、22歳から26歳の職員数がゼロの団体は、その総数から除く。
- ※4 福島県内の市町村は除く。
- ※5 「市・特別区」は指定都市を除く。

されることから、二〇四〇年には、各年齢層の職員の割合は一定程度平準化が図られることになる。

なお、あくまで当該試算は職員の必要数であり、一定の新規採用職員が実際に確保できるかどうかとは別問題となることから、定年引上げや中途採用といった議論は別途必要である。

(三) 男女比率

二〇一三年時点における二二歳から二六歳の職員に占める女性の割合は、地方公共団体全体で四二・二％となっており、今後同じ比率で採用を続けていく場合、二〇四〇年には職員構成における女性の割合は、全地方公共団体で約四二％、都道府県で約四五％、

指定都市で約四五%などとなり、いずれの団体区分においても、職員に占める女性の割合は現状に比べて大幅に増えることが予想される。

二 地方公務員制度の将来課題

以上の二〇四〇年における地方公務員の姿を視野に入れた上で、地方公務員制度をめぐる今後の課題を論じてみたい。

(一) 総論

人口減少・超高齢社会においては、人的・財政的リソースが縮小する一方、一定の行政需要の増加が見込まれることから、総人件費を抑制しつつ、行政サービスの持続可能な提供体制を確保しなければならない。このため、その水準・質を維持しつつ、必要な総量・マンパワーを確保する地方公務員制度を構築・整備する必要がある。すなわち、世界最高峰の高齢社会を迎える我が国において、地方公務員が引き続き世界に誇れる職業部門であり続けることを目指すべきである。

(二) 水準・質の維持

我が国の地方公務員は、相対的に低い総人件費での効率的な業務遂行、汚職の少なさなどから、組織全体としては世界に誇れる水準を保ってきたが、今後、組織全体の総員の減少が見込まれる中で、引き続きこの水準を維持・向上し続けるためには、有能な人材の獲得や職員個人の能力の底上げが不可欠である。

その際、地方公共団体において求める人材像は何か、職員個人に要求される能力は何かをより明確化する必要がある。今後の人口減少の進展に伴う都道府県や市町村の役割の変化などを踏まえれば、例えば、修士号や博士号を取得している専門性の高い人材やマーケティング能力、企画立案能力に優れた民間経験のある人材、さらには、自らがNPO活動や地域づくりに参加するなど地域に精通した多様な経験を持つ人材を今後ますます確保・育成していくことが求められる。

こうした多種多様な経験を持つ職員は、公務に就きながら公務以外の経験を積む機会を積極的に付与したり、公務以外の職を経験した人材を獲得する機会を拡大することにより、確保・育成することが可能となり、組織全体としての生産性を向上させることが期待できる。そのため、このような有能な人材を確保・育成するために必要な制度（任用、給与、勤務条件等）を整備する必要がある。

(三) 総量・マンパワーの確保

人的・財政的リソースが縮小していく中で、変容する行政需要に対応し、サービス水準を維持していくためには、働き方に制約がある等の理由により未だ能力や経験等が十分に活用されていないと考えられる有為な人材（高齢者、女性、パートタイム職員等）をフルに活用できるようにすべきである。

特に、今後の高齢者の健康寿命の延びや公的年金制度の世代間の公平性といった観点を踏まえると、職員の定年を引き上げることにより、経験豊富な高齢者が公務においても活き活きと活躍できる場を作ることは、社会全体にとっても有益であり、時代の要請でもある。

今後は、働き方に制約のある人材はもとより、全ての職員について、任期付・短時間勤務・復職・中途採用な

ど多様な働き方へのニーズが生じてくるものと考えられる。このような働き方をする職員を、終身雇用を前提としたフルタイムの常勤職員がこれまで担ってきた分野においても柔軟に活用していくことが求められる。

また、多様な働き方のニーズへの対応は、民間における雇用の流動化に対応し、人材確保における公務員部門の競争力を維持するものでもあり、能力・意欲があるにも関わらずなかなか公務に携われなかった人の活躍を後押しするものでもある。

さらに、こうした多様なバックグラウンドを有する職員の活用は政策の企画立案等において多様な視点や発想が期待できることから有益である。また、職員の多様性という観点からは、外国人についても、公権力の行使や公の意思の形成への参画に携わる地方公務員に就任することは想定されていないとする最高裁判決を踏まえつつ、その採用機会を拡大していくことも考えられる。

三 求められる地方公務員像及び魅力ある職場

(一) 都道府県職員のアイデンティティーの確立

都道府県には市町村を補完する役割があるが、指定都市の増加や地方分権の進展に伴う権限移譲の結果、その対象は、町村部等の人口が少ない地域が中心となってきた。

都市部への人口偏在という状況が今後も続くことが予測される中、都道府県の役割として引き続き人口が少ない地域の市町村を補完することが期待される一方、交通や産業施策など広域にわたる行政需要や規模の経済が必

然的に要求され、個別の市町村では担いづらい高度かつ専門的な行政サービスへの対応が重視される。

このため、都道府県は、修士号や博士号を取得している者といった専門性の高い人材や、マーケティング能力、企画立案能力に優れた民間経験のある人材などを積極的に採用・育成するようシフトしていくべきと考えられる。

(二) 市町村職員のダイバーシティ化

大部分の市町村においては、人口減少が進み、特に生産年齢人口の減少が著しく進むことが予想される。しかしながら、行政サービスの需要量自体はそれほど変わることはなく、むしろ、福祉サービスなどは、高齢者の割合が増加することで需要の増加が見込まれる。

したがって、市町村職員のなり手となる母集団が小さくなる中で、行政サービスは依然として一定量を求められることから、市町村においては、職員のなり手不足が課題となると考えられる。こうした状況に対応するために、行政サービスをアウトソーシングすること等も考えられるが、そもそもの市町村職員のなり手となる母集団自体を大きくすること、すなわち、市町村職員の構成を多様化することが考えられる。

また、地域全体の人的リソースが減少する中で、市町村職員に対し、相対的に地域の担い手としての期待も高まっていることから、職員自らが地域づくりに参画しやすい環境を整備する必要がある。

指定都市においては、我が国の経済成長を引き続き牽引する都市として、その発展に向けた戦略的な企画力やグローバルな対応力がより一層求められることから、こうしたことを担う人材の確保も必要である。

なお、高齢者人口の著しい増加とこれに伴う経済的格差の拡大が今後集中的に見込まれる大都市圏において

は、こうした公共サービスの需要に対して、行政としてどこまで直接的に対応すべきかを見極めた上で、戦略的かつ積極的に人材を採用・育成していくことが、将来というよりも現時点において焦眉の課題となっている。

こうした観点のほか、今後のICT技術の進展やAI活用の本格化に伴い、ロットが大きい業務等については、職員がこれまで行っていた業務をこれらの技術が代替することにより、職員が担うべき業務量が縮小する可能性があることにも留意が必要である。

(三) 働き方改革への対応（人生一〇〇年代への対応、共働き体制の標準化、魅力ある職場づくり）

晩婚化や健康寿命の延びなど職員の側にライフサイクルの変化が生じてきていること、民間部門における働き方改革が進展すること等により、多様な働き方、多様なキャリアがこれまで以上に求められるようになることから、地方公務員制度もこれを許容する制度とし、魅力ある職場にしていかなければ、有能な人材の確保が困難となることが想定される。

これまでの「夫が長時間労働をして家計を支え、妻が専業主婦として家庭を支える」というモデルから、「夫・妻の双方が、定時までの勤務又は短時間勤務をして家計を共に支え、勤務以外の時間で共に家庭を支える」というワークシェアリング型のモデルに基づく働き方を可能とする必要がある。

また、こうしたワークシェアリングが進むことにより、職員は、勤務以外の時間を育児や介護などの家庭生活に充てることができるようになるほか、趣味の充実や自己研鑽にも充てることができるようになり、これらの活動により得られた経験や知識が、公務にも活かせるようになると考えられる。こうした観点から、勤務以外の時間に兼業や副業を行いたいというニーズが出てきたときには、兼業や副業を一定の条件を付して積極的に認めて

いくことも考えられる。

このほか、人生における生活環境の変化（育児、介護、健康、転勤など）に対応するため、複数年単位でのフレックス制（例えば、二〇代は勤務時間を長くし、育児期間は短く、育児が終わればまた勤務時間を長くするなど、勤続期間トータルで、一般の常勤職員と同等の勤務時間を達成するようにする等）といった議論も想起される。

また、民間部門では、職員の健康維持・増進に対して、事業主が従来の福利厚生を超えてより積極的に介入していく「健康経営」の取組が目立つようになり、地方公共団体においても、今後の定年の引上げを視野に入れた場合、こうした「健康経営」の取組は、高齢期においても活力をもって活き活きと業務に従事する下地として重要になってくると考えられる。

四 制度対応の方向性

(一) 任用全般

(1) 定年の引上げ

人口減少・超高齢社会においては、民間企業の動向と軌を一にして、あるいは先行して、職員の定年を少なくとも公的年金の支給開始年齢である六五歳まで引き上げる必要がある。官民を通じての定年引上げは、国民全体の健康寿命の延伸にも資するであろう。地方公務員の定年引上げにあたっては、地方公共団体ごとに組織規模や

年齢構成など、置かれている状況は様々であることに留意しつつ、検討していく必要がある。

定年の引上げに伴い、総人件費の抑制や人生一〇〇年時代のライフシフトを奨励するという観点から、高齢者の給与や退職手当の在り方についても大胆な見直しが必要である。

定年の引上げは、雇用期間の延長でもある。これを機に、学卒採用中心主義を思い切って見直し、大学における大学院教育の拡充と歩を合わせ、幹部候補職員の修士卒、博士卒採用を大胆に進め、専門性やグローバル対応能力の強化を図るべきであろう。

また、健康寿命の延び、公的年金制度の世代間の公平性という観点から、六五歳定年引上げを七〇歳定年引上げまでの過渡的な措置、あるいは将来の定年制廃止に向けた暫定的な措置と位置づけるべきである。六五歳定年引上げを一つのステップとして位置づけることにより、再任用制度や短時間勤務制度等を含め、その制度設計に幅や柔軟性・弾力性が生まれるのではなからうか。特に、六五歳定年後の再任用制度は、将来に向けた布石としてその位置づけが明確になると考えられる。

(2) 会計年度任用職員等の活用

フルタイムの常勤職員がこれまで担ってきた分野において、常勤職員中心主義を原則としつつも、会計年度任用職員等をその処遇改善にも配慮しながら柔軟に活用することにより、総人件費を勘案しつつ、弾力的な組織運営（一時的な業務量の増減への対応、常勤職員の管理部門・企画部門への集中配置など）が可能になる。今後は、会計年度任用職員に対して支給する手当の拡充や任期付職員の採用方法の多様化、任期付短時間勤務職員の活用範囲の拡充などといった制度的な要請についても対応を検討していくことが求められる。

他方、会計年度任用職員等について様々な行政分野で柔軟に活用していくこととした場合であっても、極端に常勤職員の業務を限定化又は重点化することは、現行の人事ローテーションや幹部職員育成における現場経験の必要性等を踏まえると一定の限界があるものと考えられる。

(3) 中途採用、復職

地方公共団体においては、中途採用者の年齢を制限している場合もあるが、このような年齢制限を撤廃し、多様なバックグラウンドを持った人が公務に従事できる機会を保障することが望ましい。

また、一度地方公共団体を退職した者であっても、民間企業等で経験を積んだ上で、また当該地方公共団体に復職することが容易となる環境を整えることが重要と考えられる。具体的には、公務員として実績を上げるために必要な能力が、一般労働市場の文脈においても可視化されるようになることが望ましい。これにより、優秀な人材の獲得が容易になるとともに、公務員から民間への転職や、一度退職した者の再採用も容易になるといふ効果が期待できる。

他方、転職や復職が活用されないのは、退職手当などの終身雇用を前提とした身分保障が手厚いことと表裏一体であり、公務員優遇に対する批判も想起されることから、一般労働市場との人材の更なる流動化を図る場合には、長期雇用を前提とした退職手当等の制度を雇用年数に関しより中立的な制度へ見直すことや、身分保障全般にわたってその再検討が求められるものと考えられる。

(4) 小規模市町村における職員確保

小規模市町村においては、特に土木職や福祉職といった専門職について、職員のなり手不足が懸念される。こ

のような職員を中心に、単独の市町村で確保することが困難な場合には、広域自治体である都道府県が積極的に関与する方策も考えられる。

既に、一部の都道府県においては、自らの土木職員等を小規模市町村に派遣しているが、例えば、県費負担教職員制度を参考に、都道府県において、市町村派遣を前提とした職員を採用する制度を設けることなども考えられる。その際には、都道府県と市町村の給与負担の在り方や、都道府県内における人事管理にどのように市町村が関与するかといった点についても検討が必要になってくると思われる。

(二) 勤務時間、勤務場所、勤務

(1) 勤務時間・勤務場所の弾力化

企画立案等の専門性が高い一部の職については、成果が勤務時間に比例するものでもなく、また、必ずしも県庁や市役所といった勤務場所においてなされなければならないものでもない。

したがって、厳格な勤務時間設定の適用を行う職務と、ある程度緩やかな勤務時間設定を適用することによってパフォーマンスがより増す職務について、取扱いを異ならせることのできる制度の導入を検討したり、関連する現行制度をより活用すべきである（変形労働時間制の導入、フレックスタイム制度の活用、裁量労働制の導入）。

また、テレワーク、モバイルワークといった勤務場所の弾力化は、仕事と家庭の両立、働き方改革の促進に資するのみならず、業務の効率化等を通じて、住民サービスの向上にも資するものであり、積極的に活用していく必要がある。

(2) 営利企業等従事制限等

従来のように地方公務員が「公務」にのみ従事するのではなく、地域貢献活動を含め多種多様な職務経験、生活体験を可能とすることにより、職業としての魅力向上、職員のモチベーション向上が期待できる。併せて、職員個人の能力の向上や、組織としてのアウトプットの向上にも効果が期待できる。そのためには、営利企業等従事制限について公務の能率や職務の公平性を確保する等といった制限を設けている趣旨・目的を踏まえつつも柔軟に運用していくことや、併せて短時間勤務が可能となるような仕組みの導入も考えられる。

(三) 給与、定員管理

(1) 給与水準論から給与制度論への移行

地方公共団体におけるマネジメントの独自性や競争力を高めるためには、地方公務員の給与水準の多様化（国公準拠重視から地域民間準拠重視へのシフト）を容認していくことが考えられる。この場合、給与水準の合理性・妥当性を担保するため、必ず、人事委員会を設置し、勧告に基づくこととするなど、制度的にその客観的妥当性を確保する仕組みを構築することが必要であろう。

このほか、不適切な給与・定員制度の運用に対する人事委員会による自団体の首長に対する勧告、またその実施状況についての議会への報告義務など、そのチェック機能を強化していくことも考えられる。

(2) 人材獲得競争への対応

高度化・専門化した能力を持つ職員に関しては、民間も含めた人材市場における獲得競争が激化することが考えられる。こうした職員に関しては、同職種の民間給与と相応する給与水準の設定が可能となるようにすべきで

ある。

他方、給与の地域民間準拠を進めると、都道府県よりも指定都市や県庁所在市等の給与水準が高くなる一方で、都道府県では住居変更を伴う転勤がキャリアプランとして組み込まれていることもあり、都道府県より指定都市・県庁所在市等に優秀な人材が集まる傾向が強くなることが予想される。若者の転勤を厭う風潮が一般化する中、都道府県においては給与面での踏み込んだ対策を講じる必要があるのではないか。

さらには、国公準拠・地域民間準拠といった給与に関する制約を外し、一般行政職の地方公務員の少数精鋭化を許容するといった議論も想起し得るが、身分保障の在り方、長期雇用によるロイヤルティーの確保、人事評価にかかるコスト等の観点から慎重な検討が必要である。

(3) 定員管理

国公準拠重視の考え方から地方公務員の特徴や独自性を活かした考え方に軸足を移し、任用形態、勤務時間の多様化を進めた場合、個々の職員の勤務可能時間のバラツキを所与とし、勤務時間の総和を管理するような定員管理の手法も必要になってくる。

現在は、本来業務に就く常勤職員一人あたりの労働供給量が等しいという前提に立った定員管理となっており、時間外勤務も常勤職員一人あたりの労働供給量に当然組み込まれている形となっている。今後は、子育てや介護などで労働時間に制約のある職員が一定数存在することを前提に、組織の定員管理を行うことが考えられる。勤務時間の総和を管理する定員管理とすることで、時間外勤務も含む総人件費管理の要請にも対応することが可能となる。

(四) 国公準拠論に関する整理

上述のように、給与・勤務条件等について、柔軟な制度を構築しようとした場合、地方公務員に関しては国公準拠論との関係を整理する必要がある。

この点、国公準拠論を、日本国憲法の規定と公務員における労働基本権の制約から、国・地方に共通して要請される緩やかな枠組みととらえ直し、人事委員会制度を強化することを根拠に、地方自治にふさわしいより柔軟な地方公務員制度を構築することが考えられる。その際、現在の人事委員会の設置基準（都道府県及び指定都市は必置、人口一五万以上の市及び特別区は設置可能）を改め、制度上は全ての市町村において人事委員会を設置することとし、単独で設置することが困難な場合には、都道府県内の市町村が共同で設置したり、都道府県に事務委託したりすることが考えられる。

また、任用や復職の弾力化等を導入するに際しても、人事委員会の関与を設け、透明性・公平性を高めることにより、縁故採用等の弊害を抑止すべきである。

以上、将来を見越し、現時点での地方公務員制度に関する問題意識や今後のあるべき姿に関する方向性を大雑把にまとめたものである。こうした問題意識やあるべき姿が、現実に国民や地域の住民の納得と理解が得られるかは、別問題であり、制度改革が直ちに可能になるとも考えている訳ではない。地方自治関係者にも当然異論があり得るであろう。

また、国・地方を通じた財政再建という課題や日本経済の持続的成長に公務員行政としてどう対応すべきなの

かといった時代の要請も議論の射程には入れていない。実現可能性を度外視した、思いつきに過ぎない議論として受け止めていただいたとしても異を唱えるものではない。

ただ、時には、当事者として大胆な議論を試みることも意味のあることではないかと思う次第である。

（総務省自治行政局公務員部長）