

地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会（第4回）  
議事要旨

日 時：令和2年3月10日（火）13：00～15：15

場 所：総務省選挙部会議室

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、

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. 辻委員発表
3. 意見交換
4. 閉会

【辻委員発表】

- 日本、イギリス、フランス、アメリカ、ドイツの人口千人当たりの公的部門の職員数について比較すると、全体では日本が一番低い水準となっている。うち地方の職員数についても26.8人で最低に近い水準である。
- アメリカの地方政府の住民千人当たりの職員数は、州ごとに差があり、市町村のフルタイムの職員で大体33.3人。日本はその3分の1ぐらいで大体10人となっていて日本は抑制していることがわかる。
- 日本の地方公務員は、比較的職員数を抑制し、その分賃金は高めにし、さらに全国の自治体ごとの偏在を少なくしているという特徴がある。
- アメリカでは、非常に小さい団体、人口千人にも満たないような団体は、文字どおり人が雇えないという状況で、その団体の財政力により団体の住民当たりの職員数が決まってくる。
- 日本の定数管理の特徴は、小規模団体については、その特殊事情を勘案しながら、多めに職員を付けるということを政策的に行ってきたということ。これがアメリカとの対比である。
- また、同じ日本の中では国と地方で大分違っている。国家公務員は、昭和40年から平成14年までほとんど変わらず、一度平成16年に郵政公社化・国立大学法人化・独立行政法人化で大量に減っているが、それ以降は変わらずに定数管理してき

たのが国の特徴である。

- 地方公務員は、平成一桁年代ぐらいをピークに大きな山を形成している。これは教育・福祉・警察・消防・公営企業など、これまで行政が直営で行ってきたものの増減が影響を与えている。
- 例えば、教育は法律で全体人数を決めているのではなく、配置基準を決めているので、児童数に応じ学級編制基準に合わせて教員の数が前後する。また、福祉については、当時は直営でサービスを提供していたが、現在は一般行政事務を市町村職員が行い、直接のサービスは社会福祉法人などが提供する形になり、職員構成上は全体として人数が増えず、むしろ減っている。
- 職員数の変遷は、結局、平均給与をどうするかという議論につながる。日本の給料制度は、年功序列が基本となっており、平均年齢が高くなるほど給与が高くなっていく。新採を不補充にして人件費を減らすと、総額は減るが単価は高くなる。定数と人件費をどうやって共存させていくかがポイントになる。
- 給与水準は国公準拠で決まってしまうので、定数がしわ寄せを受けすぎて職場が疲弊していないかが一番の課題である。日本の地方公共団体の職員数は、平成6年の328万人から平成30年の274万人に四半世紀で大体16.8%も減少し、この間、市町村数は約半減した。一方、アメリカは地方政府数、地方職員数とも増加させ対照的である。
- 今日の日本の地方公共団体の定員管理は、国のように総定員法に基づいて一定数維持してきた定員管理と対照的で、各団体に最終責任を持たせることによって、変動する社会ニーズに応じ職員定数が増減するという、ある程度分権的な地方公務員の定員管理システムであり、一定程度評価できる。
- 日本の地方公務員は、この四半世紀で大体15%強の職員が削減された。この間、高齢化によって人件費単価は上昇しながらも、集中改革プランがあり、給与構造改革もあって、人件費総額を一定規模に抑制することに成功した。結果として、地方公務員にとって大きな魅力である普通昇給制度と退職金水準も確保できた形になった。
- しかし、2010年代になると職員削減のペースが鈍化。現行制度の良さを維持していくことを考えると、分権的な職員体制、定員管理のシステムを残しつつも、拡大する人件費に政策的経費が圧迫されないように、高齢化し減少する人口に適切に対応できる職員体制となるよう、国による誘導的助言は強化していくことが必要ではないか。

## 【意見交換】

- 普通昇給と退職金が公務員全体の魅力であり、労働市場で地方公務員を確保し続けるための重要なファクターとの指摘には同感。しかし、若手人口の減少下では限界があるのではないか。
- 今よりも自治体間で勤務条件に差をつける自由度が増すと、学生は地方の実態が分からないので過度に東京都を指向するようになる。これ以上、東京都に人材が集まってしまうのは如何なものかと思う。
- これから人口の減少幅が大きくなると、町村などの小規模自治体の方が減少幅は大きいのではないか。人口に見合った職員数を考える場合、団体規模に応じて抑制するターゲットが違おうだろうし、ある程度類型化する必要があるのではないか。
- 既に人口が減っている町村などは、それほど影響はない。逆に地方の中核都市などは、今まで周りの町村から人口を集めて社会圏を維持できていたが、今後は維持が難しくなり影響が大きい。これを念頭に定員管理を考えていかなければならない。
- 集中改革プランの時のように、ある時期には定員に関し、一定程度の強い関与をしていく必要がある。若い人を雇うということは、当該年度の負担は高くないが年齢が上がる後年度ほど高くなっていくので、短期的にしか考えない財政当局が、必要以上に定員を増やさないよう、あらかじめ国として一定の誘導をしていかなければならない。これまでもそういった局面が幾つかあって、今後の定年延長にあたっては少し強めに定数に関する指導を行わなければならないのではないか。
- 日本の定員管理は、状態に応じて強くコントロールをかけていくといった、国が必要なときはガバナンスのあり方を変えていく、ある種の状態依存的なガバナンスで日本の定員管理は成り立ってきたし、今後も活かしていくべきである。
- 日本の場合、どちらかというとも人口が減っても行政ニーズは減らない。だからこそ、小規模自治体の下支えがある。ニーズがなくなるから最低限のニーズを満たすため一定の人数を確保しなければならないし、日本人は役所に対して求めている水準が高い。日本人の考え方からいくと人口が減れば、行政ニーズは減るだろうという発想はうまくいかないと思う。
- 地方自治体に今後、一定程度の行政サービスの水準を要求するなら、今後、人件費が膨らんでも仕方がないのではないか。例えば、保育サービスについて、現在のような水準を維持するためには、全部を臨時職員で回すわけにはいかないし、常勤の職員を一定程度雇わなければならない。その人材を確保するためには、それなりの給与を払い続けなければならない。
- 近年は、制度改正や補正予算など自治体の方で担わなければならない業務量が増

えており、その兼ね合いで定員をどう考えていくのかという視点が必要である。民営化や民間委託は、直接的な職員の数は必要なくなるが、サービスの質や量を管理する調整の場が増えてくる。少ない人数では最低限の管理となり、住民からクレームが出たり、様々なサービスの劣化が起こってくる。これからの自治体には、プラットフォームビルダーの機能が求められるし、民営化によって生じる新たな行政の役割を担うための業務や事務量、さらに定員をどう整理していくのかという観点が必要ではないか。

- トータルな事務量からすれば、そろばんから電卓に変わり、今は電卓も使わなくなるなど、事務量は大幅に減っている。一方で固定の課税などは、航空写真の利用など、一軒一軒の正確性も増し事務コストは上がっているかもしれないが、トータルで見ると、民間やシステムを活用しながら事務量は増えていない。
- 非常勤職員と常勤職員の問題は、日本は、普通昇給を前提に採用するので、常勤職員は試験採用を行い、長期的視点で採用してきた。仮に普通昇給が維持できなくなり、非常勤職員と常勤職員の勤務条件を揃えれば、同一労働同一賃金にはなる。しかし、優秀な地方公務員を採用していくためには、普通昇給と一定の勤務条件は必要であり、ある程度絞った人数の常勤職員を採用していくことが必要になってくる。
- 今後、大きな選択肢として、普通昇給のない同一労働同一賃金の世界を作っていくのか、普通昇給のある世界を官民双方で維持していくのか、雇用形態として考えなければならないのではないか。
- 定年延長になると自治体の人事担当は、退職者数を見込んで採用を行う考えなので、3月末に誰も退職しない場合は、採用者数もゼロという発想になる。だからといって、各自治体が、将来の職員数を予め見込み、採用者数を平準化することは困難を伴う。このため、国から地方に対し、なんらかの方策を示す必要があるのではないか。

以上

# 今後の定員管理への示唆(中間整理)

## 評価の視点

## 研究会での議論

## 今後への示唆

### 「定員管理」の強度

#### <典型的な言説>

- ・ 削減への強い傾斜
- ・ 濃密な国の関与
- ・ 「定員モデル」の強い拘束力
- ・ 財政上の削減インセンティブ

### 国の関与を重視する意見

- 数値目標を伴う削減計画の策定を求めた「集中改革プラン」や毎年の定数ヒアリング等が、地方自治体による定数削減を強く促したことはたしか。
- 指定管理者制度の法制化等を通じて行政運営の効率化が推進されたこと、また、義務的経費の増大を抑制するための歳出抑制等が、定数削減による財源確保を地方自治体に動機づけたのではないかと評価する必要がある。

### 国の関与以外の要因を指摘する意見

- 定員削減の要因を客観的に把握する必要。団塊世代の大量退職やアウトソーシング等による置換えによって相当部分が説明できる。
- 我が国の定員管理は最終的な判断が地方自治体に留保されており、比較的には分権型のシステム。
- 定数と財政とのリンクによって、地方財政計画において給与関係経費が確保され、結果として一定水準の勤務条件の確保と小規模団体における職員配置の保障につながっていることを評価する必要がある。

### 「定員管理」の範囲

#### <典型的な言説>

- ・ 総人件費管理の視点の不在
- ・ あるべき定数・配置像の不在
- ・ 常勤職のみに着目した狭い管理
- ・ 技術革新や外部化の影響を把握しない管理

### 定員管理の対象を拡張又は再編すべきとの意見

- 多様な職員（常勤職員と臨時非常勤等）、直営と外部化（アウトソース、AI・RPA等）、公共私連携などを包括的に把握し、リソース管理する枠組みが必要。
- 定数削減はべき論としても実態としても限界との認識。あるべき行政サービスを保障する観点から、必要な人材・人数の確保や、部門・職種ごとの配置のコントロールを指向すべき。
- 主要国における中央政府の標準的な関心は総人件費の管理。地方自治体は、その枠内で定数と給与水準を最適化する裁量を付与されている。

### 定員管理の対象は現実的で妥当な範囲に設定すべきとの意見

- 地方公務員の給与水準を、人事院勧告と国家公務員準拠によって外生的に決定する仕組みは、住民や政治の納得を得る上でメリットも多い。
- 行政サービスの種類・量・実施方法を系統的に把握し、定数や給与水準を通じて誘導することは困難。地方自治体に基本的な判断を委ねつつ、国が制度的・財政的な基盤を提供する分権的なシステムが、結果として効率性と実効性に資する。

- 研究会での議論を通じて、我が国の「定員管理」の来歴や特徴、近時における課題を整理。

- 今後の「定員管理」のあり方を考える上では、特に次の点について検討を深めることが求められるのではないかと評価する必要がある。

### 1 「定員管理」によって何を 実現しようとするか

- ・ 人的リソースの確保・活用
- ・ 行政サービスの量と質の確保
- ・ 財政規律と財源保障

### 2 国は「定員管理」にどのよ うにかかわるか

- ・ 国の関心の範囲
- ・ 直接の関与の方法
- ・ 制度的・財政的な誘導