

# 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 次 第

令和2年1月30日(木)

10:00~12:00

総務省共用1101会議室

### (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

### (配布資料)

- 資料1 第1回研究会議事概要
- 資料2 地方公共団体における定員管理  
～削減から管理への転換に必要な視点とは？(西村委員提出資料)

地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会（第1回）  
議事要旨

日 時：令和元年12月10日（火）10：00～12：00

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、曾我委員、大屋委員、  
長谷川総務副大臣、大村公務員部長、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. 長谷川総務副大臣挨拶
3. 開催要綱について
4. 地方公共団体における定員管理について
5. 閉会

【事務局説明】

- 事務局より、配布資料に基づき説明。

【意見交換（概要）】

- 「あるべき行政規模は行政需要に対応すべき」というのが基本的なモデルであり、長いスパンで見た場合の需要と供給の均衡をどう図るかが問題となる。団塊ジュニア世代が高齢者になる時期に面倒を見るための公務員比率は現状の割合より高くなると考えるべき。
- AI・RPAの労働代替性は一般的には中間層で高く、上下層で低いと言われており、地方公務員の場合、職員数が増加している警察や消防は代替性が低く、企画、経理等の事務部門や教育部門の大部分は代替性が相対的に高いが、それでも代替性は限定的と考えられる。団塊ジュニア世代の介護・医療等の需要に対するAI・RPAの代替性が不十分だとすれば、その場合の定員管理のあり方を考える必要がある。
- 集中改革プラン等によるコントロールで職員数が減少したというのが通説的な見方だが、それが本当なのかどうか、団塊の世代の大量退職などの要因を除いた正

味の減少分を確認したいと考えており、それはアウトソーシングについても同様に言える。

- これから採用が相当厳しくなる可能性がある中で、その需給ギャップをどのようにして埋めるかを議論しなければならず、アウトソーシングやA I・R P Aだけでなく、住民が自治的に担っていく領域も併せて考えていく必要がある。
- 定員モデル等の参考指標は民間委託等の影響を上手く反映できておらず、また、人口と強く相関しているため、人口減少に伴って定員モデル等の数値も減少することになるが、実際の業務はそう単純には減少しないといった課題がある
- 定員モデル等はあくまで参考指標であって、実際の職員数と比較してその乖離の分析・説明をすれば良いのだが、特に市町村にはその意図が必ずしも正確には伝わっておらず、昔の厳しい指導の名残もあって過剰反応が起きている可能性がある。
- 全体の職員数だけでなく常勤職員と非常勤職員の組合せ方なども重要である。
- 任期の定めのない常勤職員が昇給して退職手当も支給されるということは、優秀な職員を確保する上で最大の魅力であり、そのためにも厳しく定員管理する必要がある。一方、非常勤職員やアウトソーシングも含めて全体の人件費や定員をコントロールすることは難しいのではないか。
- これまでの定員管理や行政改革は、民間委託や地独法化などが主な手法であり、細かい事務の窓口には手を付けられていない。システム化も進む中、直営の職員を確保するのではなく、官民含めてどうするかというモデルにしなければならない。
- 教員は全体の地方公務員のうち大きな割合を占めるが、児童数が減少する中で教員を増やすことに理解を得られるのか。
- 自治体は技術系職員の採用に苦慮しているが、民間からの中途採用に成功しているところもある。定年までの任用と退職手当が保証されていることが誘因の1つとなっているが、逆にこれを諦めた場合には技術系職員の確保は絶望的になる。
- アウトソーシングや非常勤化を進めると、経験の蓄積・継承が行われなくなり、サービス水準が低下する。また、アウトソースする場合でも、契約水準が妥当かどうかの判断は職員が行わなければならない。定員削減を厳しくするとか緩めるとかということだけでは、この空洞化の問題はカバーできない危険性がある。
- 教員を今より増やすことはさすがにないだろうというイメージはある。英語やプログラミングなど追加の負荷が掛かっており、その一方で、小中一貫校のような工夫もなされている。また、防災については、基礎自治体に最低限必要な体制をどのように考えていくかということも重要である。

- 住民の意向は人件費削減だけでなく、より良い行政サービスの提供でもある。単なる職員数だけではなく、行政サービスの質も含めて考えていく必要がある。
- 数は注目されやすいが、他方で行政サービスや職員の質の問題もある。
- 地方公務員の人件費について、自治体は相当敏感になっているので、メッセージの出し方には気を付けなければならない。
- 個別団体を見ていかないと、全体だけではわからないこともあり、また、都市部と地方でも事情は異なる。
- わが国は、総人件費＝P（プライス）×Q（クオンティティ）のうち、どちらかというに関心がQに特化しているが、諸外国では定員ではなく総人件費の把握が主流である。

以上

# 地方公共団体における定員管理 ～削減から管理への転換に必要な視点とは？

第 2 回 地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会

2020年1月30日（木）

成蹊大学法学部 西村美香

Q. 日本の定員管理の歴史は削減の歴史  
→削減圧力が強かったから  
→どのような圧力だったのか

# 1. 地方公務員への定員削減圧力

- (1) 財政からの圧力
- (2) 能率信仰による圧力
- (3) 「小さな政府」論からの圧力
- (4) ポピュリズムによる削減圧力

## (1) 財政からの圧力

- 1) 人員削減は財政難が直接の引き金  
ex. 過去・海外の事例
- 2) 集権的税財政制度による国への依存  
& 「国公準拠」の地方公務員制度  
→国からの人件費への圧力大
- 3) 人件費への圧力  
→給与削減の限界→人員削減へ

←→ 財政難の原因を分析した上での人件費抑制か？  
「適正な」人件費率は存在するのか？  
人材軽視に陥ると削減加速



## (2) 能率信仰による圧力

### 1) 公務員制度は非能率との批判

～暗黙の前提として民間との比較

①業務改善

②能力実績主義的人事管理

(意識改革・人材開発・人事評価など)

→非能率で余剰人員を抱え込んでいるとの批判

### 2) 技術革新による新たな「能率」

→人員削減への期待



具体的根拠に乏しい批判も多い  
「期待値」による削減圧力

### (3) 「小さな政府」論からの圧力

1) できるだけ民間に任せるべき

→民間企業への民営化や民間委託・住民自治組織への委託

→公務員数削減

2) 地方分権による定員への影響を軽視

→論理的には国は定員減、地方は定員増のはず

→地方自治体にも「小さな政府」を強制



アウトソーシング先（企業・自治会）がない場合有り

住民からの根強い行政ニーズ有り

民間と違って不採算コストを切れない

## (4) ポピュリズムによる削減圧力

- 1) 公務員の給与水準や身分保障への不満・やっかみ  
→給与削減や大幅リストラを要求
- 2) 人件費削減に奔走してきた財界・業界からの批判  
～デフレ・スパイラルへの鈍感さ
- 3) 政治家の人気取り
  - ・定員削減への賛成は「行革」推進者となり選挙に有利

⇔ 根拠の乏しい感情論も多い。背景には公務員制度についての無理解や増税への懸念。社会問題への不満のはけ口に  
→どの時代にも一定数は存在  
公務員の定員削減が行政サービスに与える影響が不明瞭  
こうした政治的圧力に大勢が流されないことが重要

Q. 削減圧力に反論できているか？

→人手不足の深刻さを客観的事実によって証明できているか？

## 2. 現在、定員は不足しているのか？

(1) 全体として不足といえるか？

(2) 職種や年齢層によって過不足状況は違うか？

(3) 非正規雇用の活用をどう評価するのか

→是とする場合は定員不足と考えなくなる

→「不足」の捉え方についてのコンセンサスが必要

⇒定員の現状を正確に把握。しかし、人数の多寡だけでは判断不可。

どういう理由で不足と考えたかまで踏み込む必要。

### 3. どのような理由で「不足」が生じているのか

(1) 絶対的な人数の不足

(2) 職務遂行能力の不足

(3) 職務遂行体制の問題（協働体制の不備）

⇒現時点では（1）～（3）の視点を分けて職員の過不足を把握できていないのではないか

⇒どの原因によって人手不足が生じているかを明確にするために「職」と「人」との関係を正確に把握する必要があるのでは？

## 4. 現在、どのように定員が検討されているか

- (1) 国の基本方針（集中改革プランなど特定の時期）
- (2) 首長の方針
- (3) 財政状況：人件費にどれだけ使えるか
- (4) 類似団体の職員数の動向
- (5) 在籍職員の退職・配置転換など異動情報
- (6) 職員団体・組合の理解
- (7) 議員・住民の理解

⇒とりわけ重要なのが（1）～（3）

「職」と「人」からの過不足検討は（5）！？

## 5. そもそも定員をどう捉えているのか

- (1) 「職」からの捉え方：職階制を前提。職務内容と責任  
ex.恒常的な職に欠員が生じた場合に職員を任命
- (2) 「人」からの捉え方：職員に注目

定員管理は（1）と（2）の組み合わせ

しかし、組み合わせ方を体系的に検討してこなかった

「職の定員」と「職員の定員」の用語も混在

定員管理は教科書にもあまり掲載なし

⇒「職」と「人」との関係で過不足を検討する土壌が乏しい



## (1) 「職」から定員を考える

- 1) 行政サービスの守備範囲  
←住民からのニーズ・委託先の有無
- 2) 「職」に影響を与える各自治体の諸要因  
←自然条件・人口動態・産業
- 3) 「職」に求められる専門性・人数・協働体制  
←職務分析・評価があった方がよい
- 4) 必要とされる任用条件とその人数

実際には、現行の組織体制や職務遂行体制を前提に  
4) の増減を判断してきたのではないか

## (2) 「人」から定員を考える

1) 専門性←採用試験（専門職）

これまでの職務経験（非専門職）

2) 能率やモチベーション←人事評価

3) 本人の希望

4) 適正な任用条件・身分保障

⇒ 1)～4) を考慮して「職」に「人」を当てはめるのが理想  
しかし、「職」との関係で必要な「人」の数を捉えるより、  
在職している「人（任期の定めのない職員）」を中心に数の  
調整を考えてきたのではないか？

## 6. 「職」 < 「人」 での定員管理

### (1) なぜ「人」優先になったか

①職階制の未実施→職務分析・評価に基づく人事管理なし

②新卒一括採用

+ ジェネラリスト優位の年功的人事慣行

+ 終身雇用

+ 身分保障

→在職中の「人」の数を出発点に

「人」に「職」をあてがう人事管理へ

→増減の手法は退職者不補充に偏重

職制や定数の改廃での分限免職には消極的

## (2) 「職」を軽視した副作用

1) 「職」の変化を正しく職員数に反映できない

→類似団体の相場、人口比で職員数を捉える

→人口減が定員減圧力に

→業務改善の成果以上の削減圧力

2) 「人」に無限の努力要求

→昨今の働き方改革や任用の多様化

→無限の努力要求に駄目出しされると対応できず

⇒「人」重視の定員管理のやり方は限界ではないか

Q. 限界を克服するために定員管理はどうあるべきかに向き合う必要  
→「職」と「人」のより良い関係を検討する定員管理とは？  
→集権的体制がいいのか？  
分権的体制がいいのか？

## 7. 日本の定員管理を集権・分権の視点で考える

### (1) 集権的な面

- 1) 国による配置基準等：教育・警察・消防・社会福祉  
・・・地方公務員の約3分の2
- 2) 自治省・総務省による定員指導  
通知・ヒヤリング
- 3) 間接的に影響を与える要因として給与の国公準拠

⇒定員大枠と給与での集権的統制

## (2) 分権的な面 (各自治体の権限)

1) 自治体での定数条例・・・総枠上限の最終決定  
→実際の職員数は定数以下

2) 部門別の定員や級別定数の設定  
定員モデルの利用や級別定数設定は任意

3) 定員外職員の任用

⇒ 1) と 2) で集権的統制に服し、3) で調整

⇒ 集権的な面と分権な面の関係をどう評価するか？  
分権を進めるにはどのようなやり方があるのか？

## 8. 分権的な職員数管理（≠定員管理）とはどんなものか ～オーストラリア連邦政府の事例～

### （1）1987年までは集権的定員管理

1）人事院(Public Service Board)による集権的定員管理

2）大蔵省と財務省による予算統制

⇒人事・財務両面からの定員管理

3）内閣が最終決定

### （2）集権的定員管理の廃止へ

1）人事院が人事委員会に（Public Service Commission）

SES（上級管理職）と人事管理の原則以外は各省次官の権限に



2) SES以外は職員数を予算で査定しない。職員数把握をやめる。  
→運営費制度 (Running Cost System) の導入  
政策中心の予算編成へ

(3) 職務分類の簡素化

1) 職務分類の整理統合・簡素化

2) 等級毎の職員数のしほりを実質的に緩和

→人員配置の変更を容易に

(4) 給与決定の分権化・規制緩和

1) 労使交渉の分権化 (省単位→職場単位)

2) 給与構造の多様化が可能に

3) 裁定の簡素化

⇒職員数や階層別の組み合わせが自由に

## 9. 分権的職員数管理に変えたメリット・デメリット

### (1) メリット

- ①定員の査定もなく管理コストが小さい
- ②定員をあらかじめ決めないことで変化への対応が容易
- ③現場の実情にあった判断が可能
- ④人事管理上の要請と財務管理上の要請を融合させられる

### (2) デメリット

- ①労使関係のバランスの崩れ：政府 > 職員  
→権利侵害の可能性
- ②中立性低下の危険
- ③専門性が長期に蓄積されない
- ④不安定な身分によるモラル低下

# 10. 豪州の集権的定員管理・分権的職員数管理との比較

	集権的管理	分権的職員数管理	(参考) 日本の自治体
定員の設定	有り	無し (流動的)	有り
職員数の管理権限	中央機関に有り (人事・財務別々の統制)	各省庁に有り (人事・財務両統制の融合)	各自治体に有り (人事・財務両統制の融合?)
職員数に関する中央機関の役割	直接的 (職員数そのものを査定)	間接的 (組織・予算総額への圧力) (人事管理は枠組設定)	直接的・間接的統制の混在
職務分類	複雑	簡素	簡素
給与裁定	複雑	簡素	複雑
給与決定	省庁横断	省庁別・個別化	自治体別だが国公準拠の縛り有り
職員配置	硬直的	柔軟	柔軟
予算統制	項目別統制	政策統制	項目別統制

# 1 1. 日本は豪の集権型と分権型の折衷型？

## (1) 中央による直接的関与と間接的関与

### ①直接的関与：配置基準等の設定

「職」と「人」のマッチングを国レベルで行う

### ②間接的関与：定員総数への削減圧力

「職」と「人」のマッチングを自治体が行えるが、実際行われていない。

## (2) 財政的縛りと職務分類の緩さ

人事・財務統制の融合というより財務優先になりがち  
財政的縛りによって職務分類の緩さが生かされない

## 12. 今後どのような方向を目指すべきか

### (1) 「職」からの定員へのアプローチを強める

財政圧力への対応中心からの転換

配置基準を定めた集権的統制の方が定員を確保しやすいという皮肉

→自治体独自に「職」に必要な人材とその数を把握し、  
住民に説明責任を果たす

→職務分析・評価への取り組み

### (2) 定員査定の厳格化より政策単位で必要人数を検討

→財政的縛りを緩め、「職」中心に検討しやすく

- (3) 給与体系を柔軟なくみに  
人件費圧力が定員ばかりにかからないように  
→ただし「職」との関係を軽視した給与体系の柔軟化は  
給与引き下げ圧力を強めるだけ
- (4) 自治体内公募によって人事慣行を切り崩す  
「職」と「人」のミスマッチに悩む人事課の負担を減らす
- (5) 多様な任用を組み合わせた数の管理  
→「職」に見合った勤務条件で多様な人材を活用

⇒単純な分権ではなく、現在抱えている問題点から定員管理のあり方を考えるべき