

ISSUE BRIEF

地方行政改革における定員管理

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 532 (APR. 7. 2006)

地方公務員数の削減目標は、「行政改革の重要方針」及び総務省の「新地方行革指針」において、今後5年間で4.6%以上純減することとされた。地方公務員の総数は、ピーク時の平成6年の328万2,492人から、平成17年には304万2,122人まで減少している。

地方公務員については、国が定員の基準を定めている分野が多いため、国にも努力が求められている。国から地方公共団体へ、また、都道府県から市町村への権限移譲の状況も定員管理に影響を与える。市町村合併や団塊の世代の大量退職期を行政改革の好機と捉え、組織の統廃合や外部委託などを進めることも可能となる。

こうした中で、地方公務員が行ってきた事務について、今後も引き続き公務員が行うことが妥当なのか、さらには地方公共団体の事務として存続させるのかも問われているといえよう。

行政法務課

はやかわ すずむ
(早川 進)

調査と情報

第532号

はじめに

平成 12 年 4 月から施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成 11 年法律第 87 号。以下「地方分権一括法」という。)により、機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務は、自治事務と法定受託事務に区分された。さらに、必置規制の緩和、国による地方公共団体への関与の見直しが行われた。国と地方公共団体とが対等・協力の関係となり、地方公共団体の自主性が高まる中で、住民本位の質の高い行政サービスの提供が求められている。

他方、地方公共団体の長期債務残高は、平成 16 年度末で約 203 兆円、国と地方公共団体の合計は約 740 兆円となっており、平成 17 年度末には、それぞれ約 205 兆円、約 774 兆円まで拡大し、対 GDP 比で 151.2%となる見通しである¹。そのため、国、地方公共団体ともに、徹底した効率化、コスト削減が求められている。

このような状況の下で、地方公務員の人数及びその配置の適正化がいっそう強く求められている。本稿は、地方公共団体の定員管理の経緯、現状及び諸問題を整理しようとするものである。

地方公務員の定員管理の経緯

1 定員管理とは

定員管理とは、「組織体を構成するすべての人員の適正な配分を維持するために必要とされる条件を整備し、運用する管理過程」であり、その目的は、「国民負担の増加抑制に留意しつつ、貴重な人材を活かすために、『最小の職員数で最大の効果を上げるようにすること』にある²」とされる。具体的には、行政の需要に応じて、職員の増減を行い、又は定員の変更などについて適正に統制することである。管理のための手法としては、民間委託、事務の統廃合・縮小、退職者不補充、新規採用抑制、職員の職種転換などがある。

2 国から地方への要請

(1) 国家公務員の定員管理

国においては、昭和 42 年 12 月に「今後における定員管理について」(第 1 次定員削減計画)を閣議決定した。それ以降、平成 12 年 7 月まで 10 次にわたって、定員削減計画が策定されてきた。平成 17 年 10 月 4 日には、「平成 18 年度以降の定員管理について」が閣議決定され、平成 17 年度から平成 21 年度までの 5 年間で 10%以上の定員を合理化するとしている。ただし、この計画では増員については考慮されていないため、合理化した定員がそのまま純減となるわけではない。

¹ 財務省ホームページ「国及び地方の長期債務残高」<http://www.mof.go.jp/zaisei/con_03_g03.html>(インターネット情報は以下いずれも 2006 年 3 月 13 日現在のものである。)

² 地方公務員定員問題研究会編『分権時代の地方公務員定員管理マニュアル』ぎょうせい,2003,p.13.

法制度として、昭和 44 年 5 月に、定員の膨張を抑え、行政需要に応じた配置を図るために、「行政機関の職員の定員に関する法律」(昭和 44 年法律第 33 号。略称「総定員法」)が制定された。これにより、それまで各省庁設置法で個別に定めていた各省庁別の定員を、政令³で定めることとなった。

(2) 地方公務員の定員管理

旧自治省、総務省は、〔表 1〕のとおり地方行政改革を推進するための指針を地方公共団体に通知し、その中で定員管理を要請している。

〔表 1〕旧自治省、総務省による地方行政改革を推進するための指針

通知名等		定員管理に関する主な要請内容
地方公共団体における行政改革推進の方針(地方行革大綱)の策定について	昭和 60 年 1 月 22 日自治行第 2 号 自治事務次官発各都道府県知事、各指定都市市長宛て通知	<ul style="list-style-type: none"> ・行政改革大綱の自主的な策定、公表 ・削減率又は削減数及び計画期間を定めた定員適正化計画の策定・実施 ・定年制度の施行(昭和 60 年 3 月 31 日)後は、中・長期的な観点から採用計画を策定し、計画的な定員縮減に努める
地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について	平成 6 年 10 月 7 日自治行第 99 号 自治事務次官発各都道府県知事、各指定都市市長宛て通知	<ul style="list-style-type: none"> ・新たな行政改革大綱の自主的な策定、公表 ・自主的・主体的な定員適正化計画の策定・推進 ・定員状況の公表の推進
地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針の策定について	平成 9 年 11 月 14 日自治整第 23 号 自治事務次官発各都道府県知事、各指定都市市長宛て通知	<ul style="list-style-type: none"> ・行政改革大綱の見直し、各年度の取組み内容を具体的に示した行政改革の実施計画の策定、公表 ・地方分権の推進に伴う必置規制の改廃に際し、適切な職員配置に努めること ・定員管理の状況及び定員適正化計画の数値目標の公表
地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針	平成 17 年 3 月 29 日総行整第 11 号 総務事務次官発各都道府県知事、各指定都市市長宛て通知	<ul style="list-style-type: none"> ・新たな行政改革大綱等の策定又は従来の行政改革大綱の見直し ・平成 17 年度を起点とし、おおむね平成 21 年度までの具体的な取組みを明示した集中改革プランの公表 ・定員管理の適正化計画について、平成 22 年 4 月 1 日における明確な数値目標を掲げ、公表する ・市町村合併に伴う一層の定員管理の適正化 ・「団塊の世代」の大量退職に合わせた計画的な職員数の抑制

< 出典 > 各通知を基に作成。

総務省は、平成 17 年 3 月の「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(以下「新地方行革指針」という。)において、地方公共団体の総定員について、今

³ 行政機関職員定員令(昭和 44 年政令第 121 号)

後 5 年間で過去 5 年間の純減（4.6%）を上回る純減を図る必要があるとの認識を示している。

平成 16 年 6 月には地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）が改正され、地方公共団体の長は、職員の任用等の人事行政の運営状況を毎年公表しなければならないこととされた（同法第 58 条の 2）。同改正は、地方公共団体の人事行政の公正かつ透明な運営を確保する⁴ことを目的とし、平成 17 年 4 月 1 日から施行されている。

（3）「行政改革の重要方針⁵」

平成 17 年 6 月 21 日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（骨太の方針）⁶においても、新地方行革指針における地方公務員の純減方針が追認された。平成 17 年 11 月 14 日には、経済財政諮問会議において「総人件費改革基本方針」⁷が決定された。これを受けて、同年 12 月 24 日に閣議決定された「行政改革の重要方針」において、「総人件費改革の実行計画」が定められた。地方公務員の純減目標については、5 年間で 4.6%以上の純減を求めており、詳細は次のとおりとなっている。なお、今後の市場化テストの本格導入、地方分権や市町村合併の進展、実際の取組み状況等に応じて、適切な見直しを行うとされている。

（ア）国基準関連分野

国が定数に関する基準を幅広く定めている分野（国基準関連分野）の職員（教育・警察・消防・福祉関係の 200.8 万人）については、地方の努力に加えて国が基準を見直すことにより、これまでの実績（5 年間で 4.2%）を上回る純減を確保する。特に人員の多い教職員（給食調理員、用務員等を含む。）については、児童・生徒の減少に伴う自然減を上回る純減を確保する。

（イ）地方分野

上記（ア）以外の地方が主体的に定数を定める分野の職員（107.5 万人）については、事業の要否及び主体について仕分けを行い効率化を図り、これまでの実績（5 年間で 5.4%）を上回る純減が確保されるよう、地方の努力を要請するとともに、国は、地方の定員増をもたらす新たな施策は原則として行わないこととし、真にやむをえない場合は他の施策の見直しにより全体として増員とならないようにする。

（ウ）上記（イ）の努力の一環として、公立大学の大学法人化、公営企業等の地方独立行政法人化（非公務員型）、民営化等を進める。

⁴ 「法律・条約解説 総務 地方公務員法及び地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律の一部を改正する法律（平成 16 年 6 月 9 日法律第 85 号）」『法令解説資料総覧』280 号，2005.5, p. 36.

⁵ 行政改革推進事務局ホームページ「行政改革の重要方針」（平成 17 年 12 月 24 日閣議決定）<<http://www.gyokaku.go.jp/news/h17/news1226-1.html>>

⁶ 経済財政諮問会議ホームページ「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（平成 17 年 6 月 21 日閣議決定）<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2005/decision0621.html>>

⁷ 経済財政諮問会議ホームページ「総人件費改革基本方針」平成 17 年 11 月 14 日<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1114/item1.pdf>>

定員管理の現状

1 地方公共団体の取組み状況

総務省の調査⁸によれば、平成 16 年 3 月末日現在、全ての都道府県と政令指定都市で、各団体が定める行政改革大綱において定員管理の数値目標を設定・公表している。これに対して、市（政令指定都市を除く。）では 676 団体中 456 団体（67.5%）、町村では 2,443 団体中 1,158 団体（47.4%）、特別区では 23 団体中 20 団体（87.0%）が数値目標を設定・公表している。ただし、純減の数値目標を設定しているのは、都道府県及び政令指定都市では 60 団体中 52 団体（86.7%）、市区町村では 3,142 団体中 959 団体（30.5%）となっており、市町村の取組み状況が低くなっている。

市町村合併後に定員管理の数値目標を設定する予定としている地方公共団体がある⁹一方で、効率化を進めるため職員採用を抑制した地方公共団体も多い¹⁰。

新地方行革指針を受けて、現在ほとんどの地方公共団体で集中改革プランの公表に向けて取組みを進めている¹¹。都道府県における定員管理については、15 の道府県が 4.6% 以上の純減目標を作成する考えを表明している¹²。

2 地方公務員数の推移

地方公務員の総数は、昭和 50 年に 294 万 66 人だったが、ピーク時の平成 6 年には、328 万 2,492 人となった。その後、行政改革の取組み等により減少に転じ、平成 16 年には 308 万 3,597 人となっている。さらに、平成 17 年には、304 万 2,122 人となり、前年比 4 万 1,475 人（1.3%）の純減となっている。

次頁の〔表 2〕は、『地方公共団体定員管理調査結果』が始まった昭和 50 年、地方公務員総数が最も多かった平成 6 年及び平成 17 年の時点における地方公務員数を比較し、増減率を示したものである。「福祉関係」とは、民生、衛生を指す。「一般管理」とは、福祉関係を除く一般行政（議会、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木）を指す。「公営企業等会計」とは、病院、水道、交通、下水道、その他を指す。

消防や警察など、住民の安全に関わる部門の職員については増員され、充実が図られている。福祉関係については、高齢化対策等による行政需要が高まったことを背景に、基礎自治体である市町村の福祉関係の職員数が増加したが、最近は減少傾向にあり、そ

⁸ 総務省ホームページ「地方公共団体における行政改革の取組状況」2005.1.19.

<<http://www.soumu.go.jp/iken/gyoukakuikaikou.html>> ; 総務省ホームページ「行政改革大綱に盛り込まれた定員管理の数値目標の内容（都道府県・政令市）（市区町村）」

<<http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/teiinkanri.pdf>>

⁹ 総務省自治行政局行政体制整備室「地方公共団体における行政改革の取組状況について」『住民行政の窓』276号,2005.3,p72.

¹⁰ 「地方公務員 4 万 1000 人減」『日本経済新聞』2005.12.26,夕刊.

¹¹ 総務省ホームページ「地方公共団体における集中改革プランの公表に向けた取組状況（平成 17 年 10 月 31 日現在調査）」<<http://www.soumu.go.jp/iken/index.html>>

¹² 「職員削減計画 15 道府県、国の目標上回る」『日本経済新聞』2005.1.12.

の原因として事務の委託化等が進んできている¹³ことが指摘されている。教育部門では、近年の少子化に伴い生徒数が減少し、教員が減少したと分析されている¹⁴。

〔表2〕部門別・団体区分別地方公務員数の推移

		昭和50年	平成6年	平成17年	昭和50年から 平成6年まで の増減率	平成6年から 平成17年まで の増減率	
都道府県	一般行政	一般管理	253,343	235,396	208,886	7.08%	11.26%
		福祉関係	92,951	88,852	68,102	4.41%	23.35%
	特別行政	教育	910,922	1,031,899	940,521	13.28%	8.86%
		警察	225,900	253,994	274,271	12.44%	7.98%
		消防	17,446	18,325	18,425	5.04%	0.55%
	公営企業等会計		91,778	106,199	99,423	15.71%	6.38%
	都道府県職員合計		1,592,340	1,734,665	1,609,628	8.94%	7.21%
市町村	一般行政	一般管理	442,585	464,482	418,949	4.95%	9.80%
		福祉関係	309,655	385,784	352,923	24.59%	8.52%
	特別行政	教育	234,149	249,102	199,162	6.39%	20.05%
		警察	-	-	-	-	-
		消防	87,859	127,210	137,268	44.79%	7.91%
	公営企業等会計		273,478	321,249	324,192	17.47%	0.92%
	市町村職員合計		1,347,726	1,547,827	1,432,494	14.85%	7.45%
地方公務員総数		2,940,066	3,282,492	3,042,122	11.65%	7.32%	

< 出典 > 『平成16年地方公共団体定員管理調査結果』総務省自治行政局公務員部給与能力推進室, 2005. 及び総務省ホームページ「平成17年地方公共団体定員管理調査結果の概要(平成17年4月1日現在)」, 2005.12. < http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/teiin/pdf/051222_1.pdf > を基に作成。

定員管理の課題

「行政改革の重要方針」で指摘されているとおり、地方公務員の定員については、国が基準を定めている分野が多いため、地方公共団体の努力だけでは合理化を達成することはできず、国にも制度の見直し等の努力が求められている。また、「平成の大合併」として市町村合併が急速に進んでおり、都道府県から市町村への権限の移譲が行われている。さらに、PFI (Private Finance Initiative) や指定管理者制度が導入された。以下では、地方公務員の定員管理に影響を与えるこれらの要因について検討する。

¹³ 河村信治「『平成16年地方公共団体定員管理調査結果』について」『地方公務員月報』500号, 2005.3, pp.56-57.

¹⁴ 同上, pp.57-58.

1 必置規制

(1) 必置規制と定数

必置規制とは、「国が地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないと義務付けているもの」である¹⁵。職員に対する必置規制としては、職そのものの設置を義務付けるもの、一定の職務上の名称を義務付けるもの、職員が一定の資格を有することを義務付けるもの、専任であることを義務付けるもの、配置基準による配置を義務付けるものなどがある¹⁶。

地方公共団体は、一般職職員の定数を条例により定めることが規定されている¹⁷。しかし、国によって必置規制が定められている分野があり、職員数や配置について全てを自主的に決定できるわけではない。

(2) 主な配置基準

福祉関係を除く一般行政部門の「一般管理」では、国の法令等による配置基準が少なく、地方公共団体が主体的に職員の配置を決める余地が比較的大きいが、「福祉関係」では、国の法令等による職員の配置基準が定められている場合が多い¹⁸。例えば、社会福祉法（昭和26年法律第45号）により、都道府県、市、特別区に設置される福祉事務所の現業を行う所員の数の標準が定められている。

特別行政部門（警察、消防、教育）では、国の法令等による配置基準等により地方公共団体が主体的に職員配置の見直しを行うことが困難である¹⁹という特徴がある。

警察については、警察法（昭和29年法律第162号）第55条第1項で都道府県警察には警察官、事務吏員、技術吏員その他所要の職員を置くこととされている。同法第57条第2項により、地方警察職員の定員は条例で定めることとなっているが、治安水準が全国的に均衡の取れたものとして維持される必要があるという観点²⁰から、警察官の定員は、政令²¹で定める基準に従わなければならない。条例では、政令で定める基準に基づく警察官の定数に警察官以外の職員数を加えて、定数を定めることとなる。平成17年には、警察部門は3,401人増員されているが、これは主に政令定数の増によるものである。

消防職員の定員は、消防組織法（昭和22年法律第226号）第12条第2項により条例で

¹⁵ 地方分権推進委員会「第3章 必置規制の見直しと国の地方出先機関のあり方」『地方分権推進委員会第2次勧告』内閣府ホームページ

<<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/3.html>>

¹⁶ 小幡純子「分権時代の地方公務員像と定員管理」『地方公務員月報』442号,2000.5,p.8.

¹⁷ 地方自治法（昭和22年法律第67号）第172条第3項。

¹⁸ 総務省ホームページ「平成17年地方公共団体定員管理調査結果の概要（平成17年4月1日現在）」2005.12,p.3.<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/teiin/pdf/051222_1.pdf>

¹⁹ 同上

²⁰ 警察制度研究会編『警察法解説』全訂版,東京法令出版,2004,p.348.

²¹ 警察法施行令（昭和29年政令第151号）。同令第7条及び別表第2では、地方警察職員たる警察官の都道府県警察ごとの定員の基準を定めている。附則では、千葉県警察における成田国際空港警備隊の設置や北海道警察等に関する特例が定められている。

定めることとされているが、定員の算定に当たっては、「消防力の整備指針」(平成 12 年 1 月 20 日消防庁告示第 1 号)を参考とする必要がある。同指針は、同法第 20 条に基づく勧告²²であると考えられている²³。消防は、国民の安全に直接関わる行政分野であることから、国が十分にその役割を果たすべきであるとの考え方の下、各市町村に対して消防施設や人員の水準を示している。

教育部門では、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律(昭和 33 年法律第 116 号)により、小中学校等の教職員定数の標準が定められている。

(3) 必置規制の見直し

必置規制は、各事業について一定の行政水準を確保するために設定されてきたが、こうした義務付けによって、地方公共団体の自主組織権が制限され、自主的な行政の展開や行財政改革の阻害要因となっていると指摘されていた²⁴。このため、地方分権一括法では 38 の法律が改正され、必置規制の見直しが行われた。

一方で、必置規制の見直しにより、行政サービスが低下するのではないかとの懸念がある。必置規制が廃止・緩和された行政分野について、住民にとって本当に必要なのか、またどの程度の行政サービス水準が妥当なのかを地方公共団体が検討する必要があると指摘されている²⁵。

地方公共団体が効率的な定員管理を行うために、国は個々の必置規制について、その必要性を地方公共団体の実情を踏まえて検討し、更に見直しを行うことが重要であろう。

2 権限移譲

権限移譲については、地方分権一括法により、地方自治法第 252 条の 17 の 2 に規定された。これは、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県の条例の定めに従って市町村に対して配分することを可能とする制度で、「条例による事務処理の特例」と称される。本条の立法趣旨は、地域の主体的な判断に基づき、市町村の規模能力等に応じ地域において事務配分を定めることを可能とする制度を創設することにより、住民に身近な行政は、できる限りより住民に身近な地方公共団体である市町村が担任することができるようにすることにある²⁶。市町村合併の進展に伴い規模、能力等が向上していく中で、現在、都道府県から市町村に対して権限移譲が行われている²⁷。このような

²² 消防組織法第 20 条に基づく勧告とは、相手方に対しある処置をすすめ、又は促す行為をいう。勧告は、相手方が尊重する義務を負うが、法律上必ず従うべき拘束を受けるものではない。消防基本法制研究会編『逐条解説消防組織法』東京法令出版,2004,p.333.

²³ 「消防力の整備指針に関する質疑応答について」(平成 17 年 8 月 31 日消防消第 183 号 消防庁消防・救急課長発各都道府県消防防災主管部長・東京消防庁・各指定都市消防長宛て)別紙 p.1.

²⁴ 「Q&A 分権ワンポイント・アドバイス(8)必置規制の見直し」『地方分権』8 号,1999.12,p.91.

²⁵ 同上 p.92.

²⁶ 松本英昭『逐条地方自治法』第 3 次改訂版,学陽書房,2005,p.1146.

²⁷ 各都道府県の権限移譲に関するリンク集として、次のサイトがある。神奈川県庁ホームページ「全国都道府県 例規集及び権限移譲関連 リンク集」<<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/sityoson/topics/kikaku/kengenijyou/zenkokuitiran.htm>>

地方公共団体間における権限移譲により、市町村の事務は増大することとなる。

また、国から地方公共団体に対して、新たな権限移譲が行われれば、国の事務が減少した分について、地方公共団体の事務が増大することとなる。

したがって、権限移譲の進展の状況によっては、いったん策定した定員適正化計画を修正する必要性が生じることも考えられる。

3 市町村合併

(1) 規模の経済

市町村の数は、「平成の大合併」により、平成 11 年 3 月 31 日時点の 3,232 から、平成 18 年 3 月 13 日時点で 1,954 に減り、平成 18 年 4 月 1 日には 1,820 になる²⁸見込みである。

市町村合併のメリットとしては、総務、企画等の管理部門の統合等により、住民千人当たりの職員数を少なくすることができるという規模の経済が働くことが指摘できる。

人口千人当たりの職員数は、人口 10 万人から 30 万人のときに最も低くなるという調査結果²⁹や、「市部において、職員数の観点からみると、最適都市規模は人口 32 万～33 万人であり、これより小さい都市規模では規模の経済が働き、これより大きい都市規模では規模の不経済が作用する」³⁰という調査結果がある。

一方で、必要最低限の事務を処理するためには、一定の人員を確保しなければならない。そのため、人口数が少ない地方公共団体では、多くの人口数を抱える地方公共団体よりも人口千人当たりの職員数が多くなる傾向が見られる。おおむね人口数 2 万 5 千人を下回ると人口千人当たりの職員数が多くなるとの指摘³¹がある。

(2) 合併後の取組み

合併後の市の定員管理については、合併時は構成市町村の全職員を新市に引き継ぎ、退職者不補充、新規採用の抑制などにより職員数を減らしていくという手法をとるパターンがある³²。例えば、平成 16 年 10 月 12 日に合併した鹿児島県薩摩川内市の場合、新規採用数の抑制、特別勧奨退職制度による希望退職などにより、平成 17 年 4 月 1 日現在の定員数 1,347 人を平成 20 年度末までに 160 人（11.8%）削減し、定員数 1,187 人を目指している³³。

これまで定員管理の数値目標を設定せず、定員の適正化が進んでいなかった地方公共団体や、人口数が少なく人口千人当たりの職員数が多かった地方公共団体にとっては、市町村合併を契機とした定員管理の取組みによって、規模の経済が期待できよう。

²⁸ 総務省ホームページ「合併相談コーナー」<<http://www.soumu.go.jp/gapei/>>

²⁹ 佐々木信夫『市町村合併』筑摩書房,2002,p.53.

³⁰ 吉村弘『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社,1999,pp.43-44.

³¹ 丸山康人『自治・分権と市町村合併』イマジン出版,2001,p.51.

³² 「合併市が抱える課題および対応策調べ（平成 16 年 11 月現在）」『地方行財政調査資料 都市版』6230 号,2004.12,p.1.

³³ 薩摩川内市ホームページ「薩摩川内市定員適正化方針」2005.9.30.<http://www.satsumasen-dai.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC020000&WIT_oid=icityv2::Contents::1595>

しかし、山間部における市町村合併の場合は、都市部におけるそれとは事情が異なり、地理的要因、公共サービスの水準維持等のため、積極的な定数削減が困難な場合も考えられる。また、合併前から十分に定員管理に取り組んできた地方公共団体の場合には、合併による規模の経済について、多くの削減を期待することは難しいと思われる。

4 団塊の世代の大量退職

新地方行革指針では、「団塊の世代」³⁴の大量退職を迎えるにあたって、職員数の計画的な抑制を要請している。

地方公務員の年齢構成は、平成 18 年 4 月 1 日現在で 57 歳から 59 歳の年代の職員割合が最も高い³⁵。

平成 19 年度から平成 21 年度には、この団塊の世代が退職期を迎えることとなる。大量退職期に合わせて、組織の統廃合や民間委託等の行政改革を進めることも可能となる。しかし、一方では大量退職後の人材不足が懸念される。加えて、大量退職により実務上のノウハウが十分に継承されないのではないかという懸念を持つ地方公共団体も多い³⁶。定員適正化計画を策定する際には、ノウハウの継承、人材の確保・育成に関する観点が必要になるとと思われる。

5 事務の見直し・減量

地方公共団体が定員管理を進めるにあたっては、事務全体について見直しを進め、民間が担うことができるものは民間に委ねる取組みが必要となっている。その手法として、従来から行われている外部委託に加え、PFI、指定管理者制度が導入された。さらに、新たな制度として、「市場化テスト」の導入も検討されている。

総務省が実施した「市区町村における事務の外部委託の実施状況調査」(平成 15 年 4 月 1 日現在)によると、委託の比率が高い事務は、在宅配食サービス業務(実施している地方公共団体の 96%)、ホームヘルパー派遣業務(同 91%)、本庁舎の清掃業務(同 86%)、一般ごみ収集業務(同 84%)などとなっており、概ね団体規模が大きいほど委託の比率が高い傾向にある³⁷。

PFI は、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成 11 年法律第 117 号)により導入された。従来、公共施設等の建設、維持管理、運営などについては、細かな仕様を国や地方公共団体が定め、業務を分割して年度ごとに発注してきた。しかし、本制度が導入されたことから、国や地方公共団体が求める性能を満たして

³⁴ 1947 年から 1949 年のベビー・ブーム時代に生まれた世代。

³⁵ 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略 - 新しい公共空間の形成を目指して - 」2005.3,p.6.総務省ホームページ
<<http://www.soumu.go.jp/iken/index.html>>

³⁶ 『『団塊』退職 自治体直撃』『読売新聞』2005.12.29.

³⁷ 総務省自治行政局行政体制整備室「市区町村における事務の外部委託の実施状況調査の結果及びこれを踏まえた民間委託等の推進の観点からの事務事業の総合的点検の要請について」『住民行政の窓』264号,2004.5,p.32.

いれば細かな手法は問わないこととされ、建設、維持管理、運営などの全ての業務を一括して長期の契約として民間に委ねることが可能となった。地方公共団体では、平成18年3月10日現在、173件の事業が進行中³⁸である。

指定管理者制度は、平成15年の地方自治法の一部改正により導入された。従来、公の施設の管理委託は、委託する相手が普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの、公共団体（土地改良区等）及び公共的団体（農協、生協等）に限定されていたが、本改正により、NPOや株式会社などの民間事業者にも広げられた。平成17年11月1日現在、都道府県、政令指定都市とその他の県庁所在地の市で、6,509施設で指定管理者が決まっており、指定先で最も多いのは、従来の管理団体（外郭団体など）である（全体の84.79%）、次いで民間企業（同8.48%）、地方公共団体の出資法人等（同3.32%）、NPO・市民団体等（同1.44%）、その他（同1.97%）の順となっている³⁹。従来の管理団体が指定管理者になる背景には、管理団体の職員雇用の問題等があり、直ちに民間企業等に移行させるのは難しいといった事情がある。

「市場化テスト」は、国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは民間に委ねる観点から、これを見直し、官民競争入札又は民間競争入札に付するものである。政府は、平成18年2月10日に、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案」（略称「公共サービス改革法案」又は「市場化テスト法案」）を国会に提出した。公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図るため、法案は、地方公共団体の自主性及び自立性を尊重しつつ、地方公共団体の「市場化テスト」を可能とする環境の整備に国が努めることとしている。地方公共団体の窓口業務（住民票の写しの交付等）については、民間事業者の参入を可能とするため、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）等の特例を本法案の中に規定している（第34条）。

事務の民間移譲の枠組みは用意されたが、これを活用して地方公務員の業務を減量することができるかどうかは、地方公共団体の姿勢にかかっている。

おわりに

以上に見たとおり、地方公務員の定員管理については、次の三点に留意する必要があると考えられる。第一に、必置規制、権限移譲、市町村合併など、国家公務員の定員管理とは異なる事情又は要因があり、これらの事情等の進行の程度・段階に応じた対処が必要となる。

第二に、人口の多寡、高齢化、過疎、地形、面積など、地方公共団体によって地域の実情は異なる。こうした実情に応じて、定員管理に取り組むことが重要であろう。

最後に、国においても同様であるが、行政事務の見直し（整理・合理化）なしに定員削減をすることは不可能である。現在、外部委託、指定管理者制度等を用いて地方行政改革が進められている。地方公務員がこれまで行ってきた事務について、今後も引き続き公務員が行うことが妥当なのか、さらには地方公共団体の事務として存続させるのかも問われているといえよう。

³⁸ 内閣府ホームページ「PFI推進委員会」<<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai7.html>>

³⁹ 「公共施設『民に運営開放』1割」『朝日新聞』2005.11.27.