

## 減少を続ける職員数への対策について ～目標定数と民間委託の推進～

前大阪府総務部市町村課 泰中健次

### はじめに

近年、少子高齢化の進展による扶助費の増加や三位一体の改革などの影響を受け、地方公共団体は非常に厳しい財政状況に置かれている。また、各地方公共団体の地方税は、ここ数年で微増となるも、過去と比較すると平成2年当時と変わらない水準にまで落ちて込んできている。今後、ますます少子高齢化が進むことが予想され、社会福祉費や生活保護費などの扶助費は増加し続け（図1参照）、地方公共団体の財政状況はこれからも引き続き厳しい状態が続くことが予想される。

そのような状況のなか、各地方公共団体は歳出抑制を図るため人件費の抑制に取り組んでいるところである。特に平成17年度には、各地方公共団体は集中改革プランを策定し、定員管理における平成22年4月1日時点の数値目標を掲げるなど（以下「数値目標」という。）、府内市町村の職員数は急激に減少してきている（図2参照）。平成19年4月1日時点における職員数は45,844人であり、過去5年の減少率は11.2%となっている（平成14年4月1日時点の職員数：51,618人）。

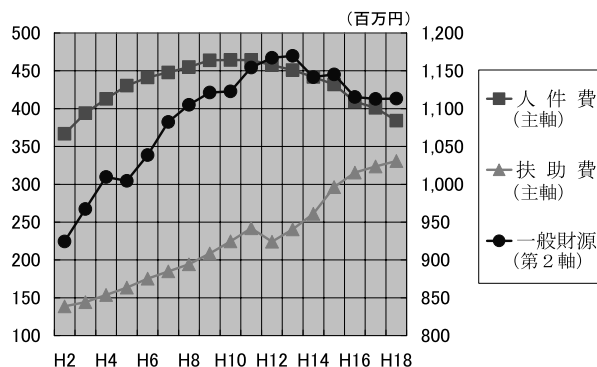
府内の多くの市町村は、いわゆる団塊世代の大量退職期に入っており、平成19年度から平成21年度にかけて5,520人が定年退職を迎える見込みである。そして、この団塊世代の大量退職によって減少する職員数（定年退職者数）に対して新規採用者数を抑制することにより、数値目標を達成することが見込まれている。

しかしながら、安易な職員数の削減は行政サービスの低下に繋がることから、各地方公共団体には行政サービスが低下しないように職員数の削減を図っていくことが求められる。具体的には業務の効率化

や、行政サービスを職員以外で提供、つまり民間企業などへの業務の委託（以下「民間委託」という。）などで対応していくこととなる。

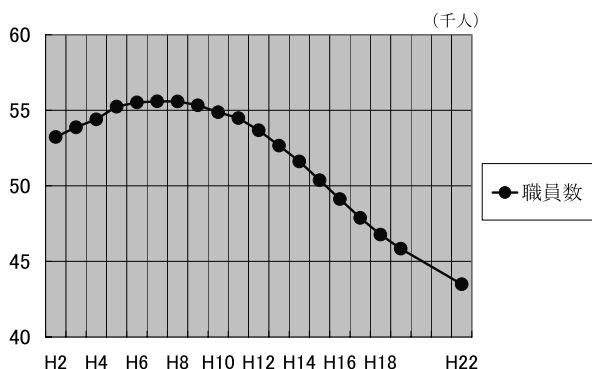
本稿では、今後も引き続き要請されるであろう職員数の削減に向けた更なる民間委託の推進の手法について検討するとともに、地方公共団体として職員数の管理をどのように考え、どのように対応すべきかを考察する。

図1 府内市町村の財政状況の推移



※地方財政状況調査による

図2 府内市町村の職員数の推移



※地方公務員給与実態調査による

※H22は集中改革プランにおける定員管理の数値目標

## 更なる職員数の削減に対応するために

### 1. 職員数の削減への対応

各地方公共団体は、行政サービスの水準を維持しながら職員数の削減を図るため、業務の効率化、廃止、民間委託などを実施する具体的な業務内容と実施時期を検討することになる。しかしながら、このような検討は、これまでも各地方公共団体においてなされ、実施されてきている。

例えば、既存業務をより少数の職員で対応するために、係制度の廃止や同種の業務の一元化などに取り組み、また、保育所などの民営化や、ごみ収集や給食調理などの現業部門の業務の民間委託などが実施されているところである。また、近年では、地方公共団体のこのような動きを後押しするかのようになり、次のような手法が法改正などにより考え出されている。

#### ①指定管理者制度

公の施設の管理については、昭和38年に公共団体、公共的団体に施設の管理を委託する制度、いわゆる管理委託制度が設けられ、平成3年には管理委託できる相手方に、「普通地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している法人その他自治省令で定める法人」が追加された。

そして近年、規制緩和、行政の民営化、行政運営への民間の経営手法の導入などが求められるようになり、委託できる相手方が限られていた管理委託制度が見直され、平成15年の地方自治法改正により新たに指定管理者制度が導入された。

平成18年9月2日時点で、指定管理者制度が導入されている全国の公の施設数は61,565施設で、大阪府内では1,046施設となっている。

#### ②市場化テスト

指定管理者制度と同様にこの市場化テストも、行政の民間開放の一種であり、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申」（平成15年12月12日）で市場化テストの導入についての調査・研究が提言され、同会議の「『小さくて効率的な政府』の実現に向けて」（平成17年9月27日）

の提言を受け、平成18年に競争の導入による公共サービスの改革に関する法律が制定され、新たに市場化テストが導入された。

この制度により、地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、民間企業の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して官民競争入札等に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図ることが可能となった。

### 2. 民間委託の推進

従来から実施されている民間委託や前掲した近年の手法は、いずれも地方公共団体側が対象となる事務を選定し、民間企業などに対して、その引受け先を入札などで決定するものであり、委託に向けた内部での検討が前提となっている。

民間委託の拡大に向けた地方公共団体の検討は引き続き行われるものと思われるが、果たして内部における検討だけで拡大し続けていくことができるのであろうか。また、十分に検討したといえるのだろうか。

このような内部での検討だけでは、新たな民間委託の対象となる事務を開拓し、拡大することは困難であり、行き詰ってしまうことが予想される。

そこで近年、民間委託の拡大に向けた新たな手法として、「民間企業などによる提案型の業務委託制度」（以下「提案型委託制度」という。）を導入する地方公共団体が増えてきている。

## 「民間企業などによる提案型の業務委託制度」

### 1. 「民間企業などによる提案型の業務委託制度」の概観

提案型業務委託制度の流れは概ね図3のようになっている。

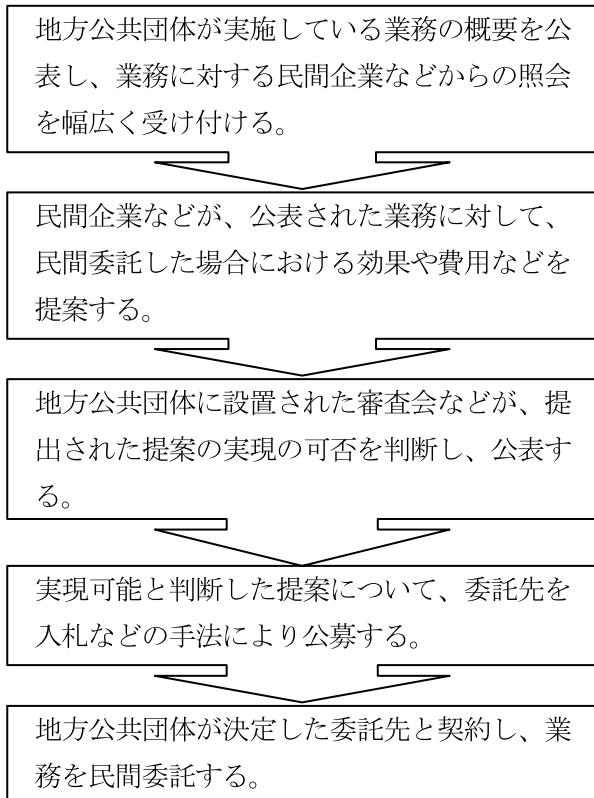
### 2. 提案型委託制度の導入状況

提案型委託制度を導入している地方公共団体は大きく2区分に分かれる。

それは、地方公共団体の業務を公表するに当たり、すべての業務を対象とするものと、事前に地方公共団体側が選定した業務を対象とするものである。

では、この2区分のいずれがより地方公共団体にとって有用なのだろうか。意見が分かるところと思われるが、筆者としては前者の区分を推薦したい。なぜなら、提案型委託制度を導入する理由は、次の「提案型委託制度の特徴」でも触れることになるが、地方公共団体の内部における検討だけでは出てこないような提案が期待されるからであり、実際に、我孫子市（千葉県）、島根県、杉並区（東京都）などで運用されている。

図3 提案型委託制度の概観



### 3. 提案型委託制度の特徴

この制度の特徴は、地方公共団体での内部における検討では出てこないような新たな切り口での民間委託の提案が期待できることである。

また、民間企業などが実際に受託することが可能と判断した業務を提案し、併せて引き受けるに当たっての費用を見積もっていることも大きな特徴といえる。

地方公共団体は、その提案が法令に抵触しないか、また地方公共団体としての政策などに反しないかなどを検討することになるが、問題点がなければ、すぐにでも業務を委託することが可能である。

また、たとえ業務を委託できないと判断することとなっても、提案を受けた業務について、民間のノウハウを利活用することにより、業務の執行方法を効率化するなどというような業務を見直す機会になり得るなど、民間委託以外の手法の検討も可能となる。

### 4. 提案型委託制度の発展に向けて

今後、この提案型委託制度を導入する地方公共団体が増えていくと思われるが、もっと効果的にこの制度を活用するため、また、この制度をより発展させ、民間委託の拡大に役立つものとするために、次の点について提言したい。

民間企業などが受託可能な業務を抽出しやすくするための工夫

例えば、「〇〇業務」といった単語だけを公表するのではなく、その業務の流れがイメージできるような情報（根拠法令、所要時間、年間件数、所要人数、人件費、予算額など）を提供する必要がある。また、各課別に業務の情報を提供するだけでなく、業務の種類から各課を横断するような情報提供の方法を取り入れる必要がある。

なぜなら、閲覧者である民間企業などの担当者に公表している業務の情報が理解されなければ、受託可能な業務であるかが検討されないだけでなく、民間企業などにとって受託可能な業務であっても、費用面などのメリットがなければ提案するに値しないと判断されることから、その実務を分かるようにするとともに、同種の業務をまとめることによって、スケールメリットを付加することが可能となる。

複数の地方公共団体が協調して提案型委託制度を実施する仕組みづくり

各地方公共団体は法令などに基づき同種の業務を行っているものが多いので、1つの地方公共団体で

は業務が小規模であり、メリットが少なくても、複数の地方公共団体の同種の業務をまとめて委託することによって、スケールメリットを付加することが狙いである。

地方公共団体と民間企業などが提案内容をより有用なものに調整していく参加調整型への移行

民間企業などからの提案を審査会などで可否を判断することになるが、提案全体として委託が難しいものは認められないことになる。しかし、そのような提案であっても、部分的には委託が可能であることも考えられる。民間企業と地方公共団体がお互い一方通行のやり取りをするようではせっかくの提案を十分に生かすことができないのではないか。そのような場合には、提案内容を縮小したものに変更することが可能なのか、また、同様の業務も併せて委託することが可能なのかといったことを再度検討できるように、地方公共団体と提案した民間企業などが協議して業務の委託化を図っていくことでより効果的な提案とすることが可能と考える。

## 職員数と法令による規定

各地方公共団体は、これまで検討してきたような手法を活用しながら、職員数の削減に向けて、民間委託などの拡大に取り組んでいくものと思われる。民間委託などの進捗に合わせて職員数を適正に管理していく必要があることから、職員数の削減と、職員数を管理する法令上の手段である条例定数の関係について検討する。

### 1. 条例定数の趣旨

地方公共団体の職員数に関する法令の規定としては、地方自治法第172条第3項が挙げられ、「(地方公共団体の) 職員の定数は、条例でこれを定める。」とされている(以下「条例定数」という)。では、なぜ条例により、地方公共団体は職員の定数を定めなければならないとされているのであろうか。

それは、次の3点によるものと考えられている。

- ① 行財政健全化のために任命権者の任命権を制限
- ② 職員の定数を住民の代表の意思により決定
- ③ 定数の範囲での職員の身分保障

これらの趣旨は次のとおりである。

職員数は地方公共団体の行政規模を示す基本的かつ重要な要素であり、その増減は地方公共団体の行財政運営を大きく左右するものである。つまり、職員の採用は、その後40年程度の人件費の負担に繋がりと、安易な採用は、組織の肥大化・硬直化を招くことになる。そのため、任命権者たる執行機関に恣意的な職員の任用をさせないように、条例定数により任命権を制限し、もって地方公共団体の行財政の健全化を図ることを目的とするものである。

そして、条例定数を超えた職員の任命は、たとえ、予算の範囲内であっても、違法な任命と解されること、また、将来の地方公共団体の行財政運営に影響を与えることは明らかであり、当該定数は地方公共団体にとって非常に重要な要素であるため、住民の代表である議会の議決による条例で定めることが適当であるという考え方に基づくものである。

また、地方公務員法は、同法若しくは条例の規定がなければ職員はその意に反して分限処分を受けることがないこととして、地方公務員の身分を保障している。そして、同法第28条第1項第4号の過員の根拠となるべき定数は条例定数を指すことから、条例定数はこの限りにおいて職員の身分保障の機能を持つと解されている。

### 2. 条例定数の機能

任命権者は、職員数を増加させる必要がある新たな事務が発生した場合でも、上記①により任命権者の任命権は条例定数により制限を受けるため、条例定数を超えて、職員を任用することはできない。

そのため、上記②により、任命権者は必要となる職員数とその根拠を住民の代表である議会に説明し、定数条例の改正に対する議決という形で地方公共団体の意思決定を受けることにより、新たに必要な職員を任用できることとなる。

つまり、職員数を規律する条例定数の機能として

は、上記②の手続きを経ない限り、上記①の任命権が制限されるということが最も重要なのである。

### 3. 府内市町村の職員数と条例定数の状況

総務省が毎年実施している給与実態調査によると、府内市町村の職員数は、平成7年（平成7年4月1日時点：55,591人）をピークに減少を続け、過去5年における減少率は11.2%と非常に大きくなっている。

また、府内市町村が平成17年に公表した集中改革プランの数値目標は43,489人で、平成22年度までに4,462人（9.3%）の削減目標となっており、平成19年4月1日時点で2,035人（4.2%）の削減を既に達成している。

一方、府内市町村の条例定数は、平成19年4月1日時点で51,883人であり、実際の職員数（平成19年4月1日時点：45,844人）とは、11.6%の差異がある。

このように条例定数が実際の職員数を大幅に上回る状態では、任命権者はこの差の範囲内において、職員を自由に任用することが可能であり、任命権者による職員の恣意的な任用の制限という条例定数の趣旨を達成することができない。

### 4. 条例定数の形骸化

ここで、条例定数に係る府内市町村の条例（以下「定数条例」という。）の内容及び改正状況を筆者が調査したところ、集中改革プランによる職員数の数値目標が掲げられているにもかかわらず、およそ4割の定数条例は平成17年4月以降改正されていない状況であった（中には、昭和47年から改正されていない条例もある）。この間、市町村の事務の執行に必要な職員数に変動がないとは通常考えられず、長期にわたって、改正がなされていない条例定数が地方自治法の予定している機能を発揮しているとは言い難い。

逆に、定期的に条例定数を見直したとしても、既述のとおり条例定数は職員の任用数の上限を規定するものであるため、職員数が減少を続ける状況においては、単なる現状の職員数の追認でしかなく、ま

た、さらに職員数が減少した段階でも、再度それを追認する意味しかないこととなる。

従って、職員数が減少を続ける地方公共団体の現状においては、条例定数は実際の職員数と乖離した任用数の上限を画するに過ぎず、もはやその本来の機能を失い、形骸化していると考えられる。

## 新たな職員の定数「目標定数」の提案

このような形骸化した条例定数を変わず運用していくことは適当とは言えない。減少する職員数に対して有効な定数を新たに考える必要があるのではないか。筆者としては、新たな職員の定数について、「目標定数」を提案する。その定義などは以下のとおりである。

### 1. 新たな「目標定数」の趣旨・目的

地方公共団体を取りまく厳しい財政状況を踏まえ、地方公共団体は自ら積極的に人件費の抑制を図り、その結果、職員数が急激に減少しているのは既述のとおりである。

また、集中改革プランにおける数値目標を、団塊世代の大量退職及び新規採用の抑制による職員数の減少をもって達成しようとしている団体が多く見受けられる。

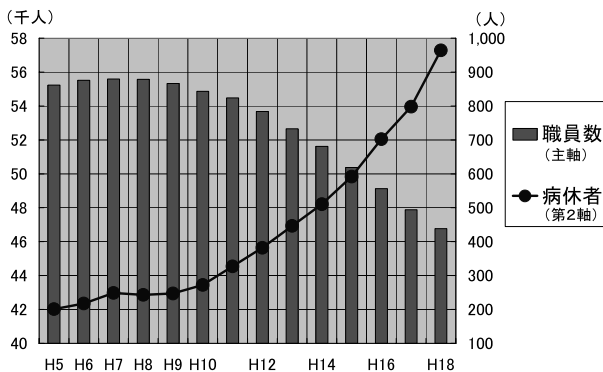
一過性の削減目標であれば、このような対応も考えられなくもないが、一時期の大量退職を契機とした職員数削減には限界がある。そして、近年の人件費抑制の要請は地方公共団体の厳しい財政状況に起因するものであり、今後も大きく改善される見込みはなく、むしろ悪化し続けることが懸念され、将来的にも人件費の更なる抑制、すなわち職員数の削減が求められることとなる。

上述のように、単純な採用抑制による職員数の削減では、職員の様々な職種や業務内容、業務量などが考慮されないため、組織運営に歪みが生じてくるのは当然であり、残った職員の負担が増えてしまうことになりかねない。このような対応では、本来行政サービスの水準を維持しながら職員数の削減を図るべき地方公共団体の行財政運営は、その意に反し

て、更に悪化してしまうことが懸念される。このことは、財団法人地方公務員安全衛生推進協会が地方公務員健康状況等の現況で示す精神及び行動の障害による長期病気休暇の取得職員数の増加にも一定影響を及ぼしているのかも知れない（図4参照）。そのためにも、各地方公共団体は、職員数の継続的な減少に対して、残った職員に負担を強いるような単に職員数の減少を見積もるようなものではなく、地方公共団体として行政サービスを低下させることなく、業務の効率化や民間委託などを実施することにより行政運営や組織運営を図っていただけることを明確に示す取組計画を策定する必要がある。

筆者の提案する「目標定数」とは、この取組計画が実現した際の職員の定数と定義するものである。

図4 府内市町村の職員数と長期病休取得者（※）の推移



※「精神及び行動の障害」の疾病によって、休業30日又は1ヶ月以上の療養者  
 ※病休者数は全国の地方公共団体の抽出調査による職員10万人当たりの長期病休者数

## 2. 新たな「目標定数」の内容

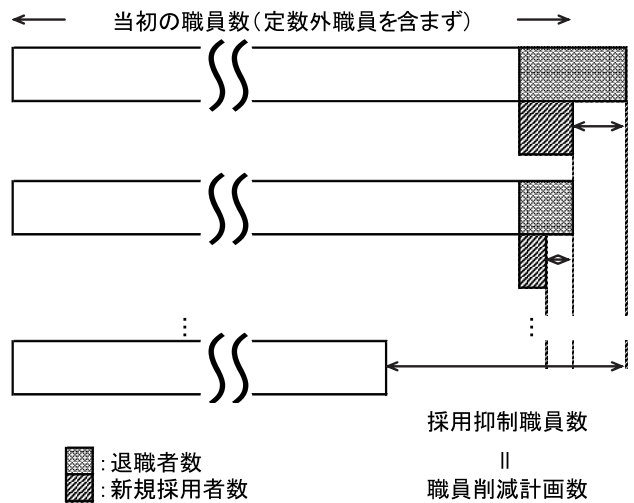
「目標定数」とは、各地方公共団体が人件費を抑制するために取組計画に示した措置（業務の効率化、廃止、民間委託など）を講じることにより、削減できる職員数を現在の職員数から差し引いた数値であると考えられる。

なぜなら、「目標定数」は取組計画などの達成による将来の職員数であり、現在と将来の職員数との差異は取組計画の達成により削減される職員数となるからである。

また、「目標定数」の対象としては、現行の条例定数では定数外とされる「臨時又は非常勤の職」といった短時間勤務職員も含まれる（「目標定数」による

図5 職員数削減計画のイメージ

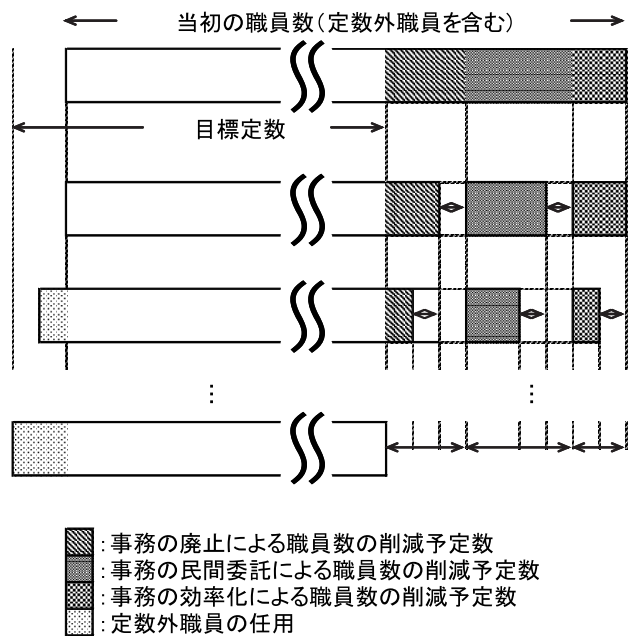
### ■ 現在の一般的な職員数削減計画



#### <説明>

職員の退職者数に対し、採用者数を抑制することにより生じた毎年の削減数で、職員数削減計画の達成を目指す。

### ■ 「目標定数」による職員数削減計画



#### <説明>

現在の職員数(定数外職員を含む)から事務の廃止による職員数の削減予定数及び定数外職員の任用などによる職員数の増減を計画し(例:平成〇〇年△△事務の廃止により〇人削減)、数年後の目標定数を定める。

職員削減計画のイメージを図5に示した。)

なぜなら、定数外職員であっても地方公共団体の業務を担うものであり、地方公共団体の業務を執行する職員としては常勤・非常勤などの勤務形態で区

分する必要はないと考えるからである。ただし、定数外職員は常勤の職員とは勤務形態が大きく異なり、また、その形態も様々であることから、定数外職員が従事する業務量、すなわち総労働時間数を、常勤の職員の総勤務時間数で除することで、定数外職員数を常勤の職員数と同様に扱えるように概算的に算出することが適当である。

「目標定数」を地方公共団体の行政サービス全体を担う定数と捉え、既に民間企業などに委託された業務量を換算し、「目標定数」に含めることも考えられるが、そもそも「目標定数」は地方公共団体が任用する職員数の管理を目的とするものであり、既に民間委託された業務量を含めて管理する必要性は乏しいことから、「目標定数」には含めないものとする。

### 3. 「目標定数」の設定手続き

「目標定数」の設定手続きとしては、地方公共団体の議会に諮ることが適当である。

地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置（地方自治法第158条第1項）や条例定数などのように地方公共団体の行政運営に直接影響を及ぼすような重大な意思決定については条例で定めること、つまり議会に諮ることが法で定められている。

この「目標定数」も目標とはいえ、地方公共団体の職員数を定めるものであるとともに、業務の効率化・廃止、民間委託などから導かれるものである。つまり、「目標定数」は将来の地方公共団体の行政サービスの内容や組織形態に影響が及ぶものであり、他にも地方自治法第2条第4項に規定される総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想などのように、今後の地方公共団体の行財政運営のあり方に大きな影響を与えるような決定は議会の議決を経ることが予定されている。

このような観点から「目標定数」は地方公共団体にとって重要な事項であるといえ、議会に諮ることが適当と考えるものである。そして、議会の議決手続きを経ることにより、この目標定数を新たな時代における「条例定数」と位置付けることも可能と考える。

## おわりに

近年、地方公共団体の職員数が急激に減少していることは明らかである。だからといって、行政サービスの水準を安易に下げるわけにはいかないのは当然であり、また、市町村は最も住民に身近な基礎自治体として、地方分権の進展により業務が今後増えることが予想されることから、職員数の減少をどのような手法で実現するのかを具体的に検討し、地方公共団体の計画として策定することが急務となっている。

一方で、定員管理の数値目標の設定が要請された集中改革プランの策定などもあって、具体的な削減方法や時期を明示せずに、単純に採用者数を抑制して職員数の削減を達成するとの意見が聞かれるが、職員数の削減ありきでは今後の行財政運営に支障をきたすことになりかねない。

各地方公共団体は、どのような手法により職員数を削減していくのかを明らかにしておく必要があり、それは将来の地方公共団体による行政サービスを確保する上での地方公共団体の責務であるといえる。

本稿が、各地方公共団体にとって、職員数に対する考え方を再認識する機会となり、職員数の削減への取り組みに少しでも寄与することができれば幸いである。

### 参考文献

- ・高部 正男（平成15年）「最新 地方自治法講座⑥ 執行機関」ぎょうせい
- ・「地方公務員健康状況等の現況」平成19年11月（財）地方公務員安全衛生推進協会
- ・「自治大阪」平成2年～平成18年（財）大阪府市町村振興協会
- ・我孫子市（千葉県）、島根県、杉並区（東京都）、大阪府内市町村ウェブサイト