

地方公務員

月報 706

2022年 5月号

「定年引上げに伴う地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会」の検討を受けて

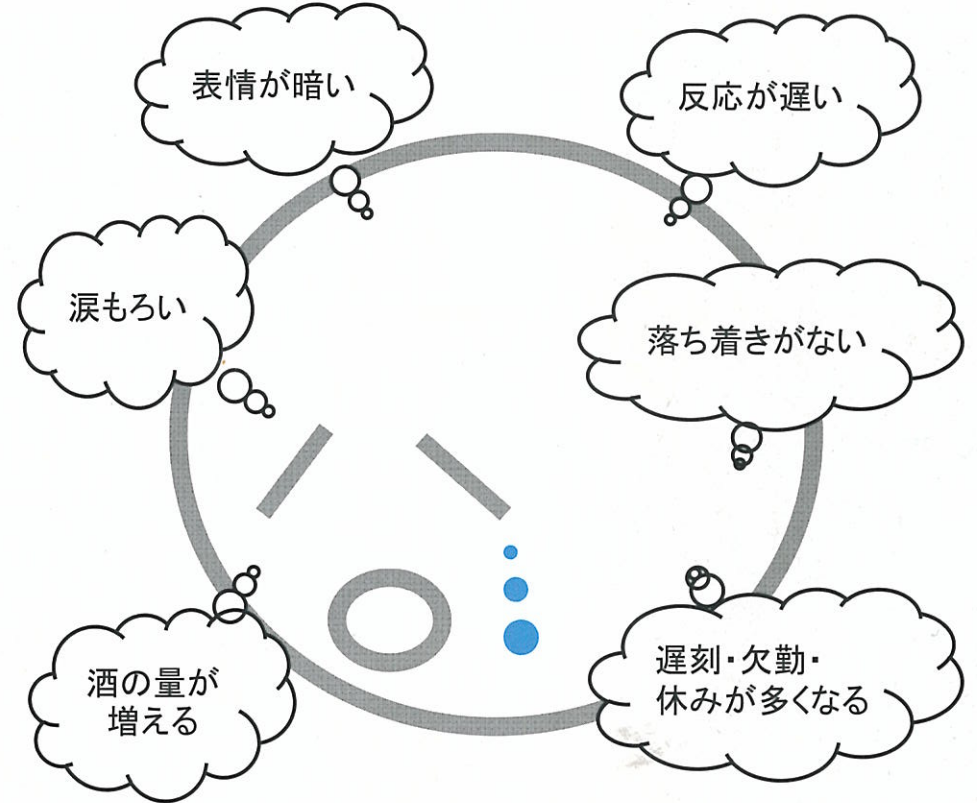
西村 美香

- 次世代に夢を与えるまちを目指して
- 「ストレスチェック」の活用について
- 令和三年度 総合的なメンタルヘルス対策に関する研究会 報告書について
- 地方公務員行政関係訴訟の係属状況調査結果等について
- 「地方公務員の再任用実施状況等及び退職状況等調査」の概要について



総務省自治行政局公務員課編

“うつ”のサインに注意しよう!
~周りから見て分かる症状~



職場でこんな人を見掛けたら、**声を掛けてあげましょう**

引用：「職場が変わる！快適コミュニケーション」
(一般財団法人 地方公務員安全衛生推進協会)

「定年引上げに伴う地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会」の検討を受けて



西村 美香
(成蹊大学法学部)

1. はじめに

令和三年六月、定年引上げに関する国家公務員法改正に合わせて、地方公務員法も一部改正された。現在、各地方公共団体では、令和五年度からの実施へ向けて準備が進められているところである。総務省では令和三年八月に「定年引上げに伴う地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会（以下、「研究会」と記す。）」が立ち上げられ、筆者は座長として、その調査研究に関わってきた。

本稿は研究会でのこれまでの検討状況を踏まえつつ、一研究者としての私見を織り込みながら、定年引上げに伴う定員管理のあり方や、人事管理上の課題について概説を試みるものである。研究会での詳しい内容については、今後出される最終報告書を参照されたい。

2. なぜ定年引上げなのか

そもそもなぜ公務員の定年引上げが必要なのか。今回の改革の意義を理解するために、簡単な経緯を振り返っておきたい。

(1) 公的年金の支給開始年齢引上げと再任用制度の導入

定年引上げへ向けて検討が進められるきっかけとなったのは、公的年金制度改革である。平成六年の改正によって、六〇歳だった定額部分の支給開始年齢が、平成一三年度から一二年かけて六五歳に引き上げられ、六〇歳定年と年金満額支給との間に空白期間が生じることになった。そこで、平成一三年度からフルタイムおよび短時間の再任用制度が導入され、再任用の上限年齢は年金の満額支給開始年齢にリンクして引き上げられることになった。

(2) 再任用制度の限界と定年引上げの検討

さらに平成一二年の年金制度改革によって、平成二五年度から一二年かけて報酬比例部分の支給開始年齢も六五歳まで引き上げられることになり、六〇歳定年のままでは無年金期間が生じる可能性もでてきた。雇用と年金の接続がより切実な問題になったことから、平成二〇年に制定された国家公務員制度改革基本法第一〇条第三号口に「定年を段階的に六五歳に引き上げることにについて検討する」と規定された。人事院は「公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会」を平成一九年に設置し、平成二一年七月に出された最終報告を受けて検討を続けた。

平成二三年九月、人事院は「定年を段階的に六五歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての

意見の申出」を行い、再任用の義務化ではなく段階的な定年引上げで対応するべきことなど、今回の改正とほぼ同じ内容の具体策を提示した^{※1}。人事院が再任用の義務化を否としたのは、再任用の多くが定年前より職責の低い係長や主任級の短時間勤務ポストで補完的職務に従事しており、無年金を回避するために希望者が増えれば全員を再任用することが難しいからであった^{※2}。

しかし、同じく雇用と年金の接続問題を抱える民間で定年引上げや定年廃止をする企業は少なく^{※3}、平成二四年の高齢者雇用安定法の改正においても、六五歳までの雇用確保措置を企業に義務づけるにとどまった。そうした民間との権衡や財政難、公務員優遇批判なども考慮され、定年引上げの国家公務員法改正は見送られた^{※4}。代わりに平成二六年度から、欠格事由や分限免職事由に該当する者を除き、希望する職員を全て再任用することになった。

(3) 一億総活躍社会における定年引上げの再定義

一度は見送られた定年引上げ案だが、別の追い風も吹くことになった。平成二七年に安倍政権が提唱した一億総活躍社会の実現である。急速な少子高齢化と人口減少による労働人口の不足、人生百年を見据えた高齢者の就業意欲の高まりを受けて、高齢者雇用の促進が図られることになったからである。平成二九年六月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」では「働き方改革と人材投資を通じた生涯現役社会の実現」という項目の中で、公務員の定年引上げについて具体的な検討を進めることが明記された。これを受けて内閣官房に「公務員の定年の引上げに関する検討会」が発足し、定年を六五歳まで段階的に引上げる検討が適当であるとの論点整理が行われた。この論点整理は翌年二月に開かれた「公務員の定年の引上

げに関する関係閣僚会議」で了承され、同日、内閣総理大臣から人事院総裁に対し、国家公務員の定年引上げを検討するよう要請が行われた^{※5}。

平成三〇年八月、人事院は再び「定年を段階的に六五歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」を行った。平成二三年の意見の申出との最大の違いは、定年引上げの必要性として「少子高齢化が急速に進展し、若年労働力人口の減少が続いており、働く意欲と能力のある高齢者が活躍できる場を作っていくことが社会全体の重要な課題^{※6}」であることを掲げ、一億総活躍社会に向けての高齢者雇用促進と軌を一にしている点である。

また、平成二三年の意見の申出と同様、再任用制度の問題点も指摘している。民間の再雇用は大多数がフルタイム勤務であることと比べ、公務員の再任用は厳しい定員事情等もあって短時間勤務が八割を超えていること、主任級・係長級の短時間勤務ポストで補完的職務に従事させることが一般的であり、高齢職員の能力や経験を十分活かせていないこと、このまま再任用が増加すれば職員の士気低下等により公務員率も低下する危険があること、再任用短時間勤務では十分な所得保障が得られず生活への不安が高まる恐れがあること、に言及している。一億総活躍社会の実現へ向けて高齢職員の能力や経験を活かすことが、行政サービス等の質の向上にも職員にもプラスであり、それを可能にするのは再任用制度ではなく、定年引上げであることを訴えている。

こうした意見の申出に鑑みて、ようやく国家公務員法が改正される運びとなった。令和二年の改正法案は改正検察庁法への批判から、国家公務員については廃案に追い込まれ、地方公務員については継続審議になったものの、令和三年には国家公務員法および地方公務員法が一部改正され、段階的定年引上げに踏み出

すこととなった。

3. 定年引上げとそれに関連する地公法改正

今回の定年引上げとそれに関する地方公務員法改正のポイントは、次の五つにまとめることができる。

(1) 段階的定年引上げ

地方公務員の定年は、地方公務員法で「国の職員につき定められている定年を基準として条例で定める」とされている。したがって、国を基準として、令和五年度から一三年度まで二年毎に一歳ずつ定年を引き上げ、六五歳定年となる条例改正を各団体が検討することとなる。現在の再任用制度は、定年退職後六五歳までの職員を対象にした暫定再任用制度として令和一三年度まで継続されるが、定年引上げ完了後は廃止される。図1は定年引上げ年と該当する職員

の生年月日との対照表である。

ただし、職務と責任の特殊性・欠員補充の困難性により六五歳定年が実情に即さない場合は、条例で別途定めることができる。例えば、現在六五歳の特例定年が定められている離島で勤務する医師等は、七〇歳まで定年を引上げることが想定される。

(2) 管理監督職務上限年齢制(いわゆる役職定年制)の導入

職員の新陳代謝を計画的に促し、組織としての活力や公務能力を維持増進するために、管理監督職務上限年齢制、いわゆる役職定年制が導入されることになった。改正地方公務員法第二八条の二第三項では「管理監督職及び管理監督職務上限年齢を定めるに当たっては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない」と定められており、国の原則六〇歳での役職定年を基準として、各団体が検討が行われることになる。

ここでいう管理監督職とは、基本的には管理職手当の支給対象となっている職であるが、特例任用などの例外を条例で定めることもできる。例えば、特例定年の職・職務と責任に特殊性がある職・欠員の補充が困難である職など、六〇歳の上限が著しく不相当と認められる場合には、六〇歳を超える年齢を上限とするこ

とができる。
なお、短時間勤務に適した職で、常時勤務を要する職と明確に区別された短時間勤務の職であれば、定年前再任用短時間勤務職員であっても管理監督職に任用することはできるが、暫定再任用職員の管理監督職については慎重に判断する必要がある※7。

(図1) 定年の段階的引上げについて

年度	R3 (2021)	R4 (2022)	R5 (2023)	R6 (2024)	R7 (2025)	R8 (2026)	R9 (2027)	R10 (2028)	R11 (2029)	R12 (2030)	R13 (2031)	R14 (2032)	R15 (2033)
定年	60	60	61	61	62	62	63	63	64	64	65	65	65
再任用	65(62)	65(62)	65(63)	65(63)	65(64)	65(64)	65(65)	65(65)	65(66)	65(66)	65(66)	65(66)	65(66)
S31.4.2	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳	65歳
~S32.4.1	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①	再任用①
S32.4.2	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳	64歳
~S33.4.1	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②	再任用②
S33.4.2	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳	63歳
~S34.4.1	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③	再任用③
S34.4.2	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳	62歳
~S35.4.1	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④	再任用④
S35.4.2	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳	61歳
~S36.4.1	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤	再任用⑤
S36.4.2	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳	60歳
~S37.4.1	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職	定年退職
S37.4.2	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳	59歳
~S38.4.1	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥	再任用⑥
S38.4.2	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳	58歳
~S39.4.1	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦	再任用⑦
S39.4.2	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳	57歳
~S40.4.1	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧	再任用⑧
S40.4.2	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳	56歳
~S41.4.1	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨	再任用⑨
S41.4.2	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳	55歳
~S42.4.1	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩	再任用⑩
S42.4.2	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳	54歳
~S43.4.1	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪	再任用⑪
S43.4.2	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳	53歳
~S44.4.1	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫	再任用⑫
S44.4.2	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳	52歳

61. かつこ内は特定警察職員等における年金支給開始年齢を示したものである
 62. 年齢は年度末年齢
 63. 定年年齢、特定期齢等は地方公共団体が国家公務員に準拠して条例で定めることを想定したものである

(出典：研究会資料(第1回)、20頁)

(3) 定年前再任用短時間勤務制の導入

定年が引上げられる一方で、本人が希望する場合には、六〇歳以上定年退職日相当日（定年年齢に達した日以後の三月三十一日）まで、短時間勤務の職で再任用できる制度が新設された。現行の再任用短時間勤務制度が基本となるが、任期は一年を超えない範囲ではなく定年退職日相当日までとなり、定年引上げに伴って任期が延びていくことになる。

(4) 六〇歳を超える職員の給与に関する措置

国家公務員においては、当分の間、六〇歳に達した日後の最初の四月一日以後、適用される俸給表の級および号俸に応じた額の七割が俸給月額とされ、役職定年者については、基本的には異動前の俸給月額の七割水準とされることになっている。そのため、地方公務員についても国との均衡を考慮して給与を定めることが求められている。

七割の根拠は賃金構造基本統計調査と職種別民間給与実態調査の結果に基づく民間準拠だが^{※8}、再任用のように一度退職するわけではないため、在職中の給与激変は好ましくない。そのため人事院は、能力実績主義の下での昇給・昇格基準や俸給月額の見直しなどを組み合わせ、六〇歳前後の給与が連続的になるよう、引き続き検討を続けるようである。人事院の検討においては、職務給の原則や同一労働同一賃金の考え方とどのように折り合いをつけるのかも、重要な課題となるであろう。

(5) 情報提供・意思確認制度

任命権者は、六〇歳に達する年度の前年度に、任用・給与・退職手当に関する十分な情報を職員に提供することとされ、また、六〇歳以後の勤務について意思を確認することが努力義務とされた。これは、定年引上げに伴って任用・給与・退職手当が複雑化することから、そうした内容について職員が十分理解したうえで、六〇歳以降の働き方を決定できるようにするためのものである。

4. 定員管理への影響

令和五年度からの段階的定年引上げとそれに伴う新たな制度の導入は、その間の定員管理に大きな影響を与える。主な要因は次の通りである。

(1) 二年毎の定年退職者数の変動

図1からもわかる通り、令和五年度から二年毎に一歳ずつ定年を引上げると、令和五・七・九・一一・一三年度は理論上、定年退職者がいなくなる。全体の退職者数に占める定年退職者の割合は令和二年度で五五・二％であるが^{※9}、二年に一回、半数強の退職者が減ることになる。

段階的定年引上げの影響を受ける高齢職員が少なく、普通退職者数が多い場合にはこうした変動は小さいが、それ以外の場合には、六〇歳以上の職員数のイレギュラーな変動によって、従来通りの定員管理が難しくなると予想される。

(2) 多様な任用形態による複雑化

今回の改正は、六〇歳以上の職員に幅広い選択肢を与えることも企図している。そのため、六〇歳になった職員は役職定年を迎えた職員もそうでない職員も、定年までのフルタイム勤務（部分休業を含む）、あるいは早期退職による定年前再任用短時間勤務を選択することができる。また、定年引上げ完了までは、定年退職した後も、暫定再任用制度を利用してフルタイムあるいは短時間で六五歳まで勤務を継続することができる。

定員との関係では、退職者は当然ながら定員外、フルタイムは暫定再任用や部分休業も含めて定員内、短時間勤務は定員外となる。また、再任用短時間勤務職員の増加によって軽減されたフルタイム職員の業務量に見合う定員を削減することが基本とされていること^{※10}、暫定再任用の人数が定年引上げによって徐々に減っていくことなど、定員のカウントは一層複雑である。

(3) 高齢職員の定員を予測する難しさ

六〇歳以降の働き方については、前年度に本人の意思確認をする制度が導入されるが、そうした意思確認をしても、定員内となる職員数を正確に予測するのは困難である。なぜなら、意思確認後に希望が変わる可能性もあるからである。モデル団体^{※11}が実施した職員向けアンケート調査では、年齢が上がるにつれてフルタイム希望が減少する傾向があった^{※12}。前年度にフルタイム希望を出していても六〇歳になった時には短時間勤務を申し出るなど、希望を変更する職員は一定数いるだろう。

六〇歳以上の働き方を決めるにあたっては、おそらく非個人的要因と個人的要因の両方が影響している。

非個人的要因としては、民間への再就職事情や、職務の特殊性、職場全体の人事慣行などが挙げられる。例えば、技術系や管理監督職の職員は民間に再就職する例が多い、保育士や消防士は高齢になると現場勤務が体力的に厳しい、再任用や役職定年による上下関係の逆転を嫌う雰囲気があるなど、高齢職員の動向に一定の傾向がみられる場合には、ある程度予測に基づいた定員管理ができるだろう。

一方、個人的要因には本人や家族の健康や経済状況に起因するもの、本人のポリシーや人生設計などがあり、とりわけ本人や家族の健康状態については、短期間で変化する可能性がある。そもそも六〇歳以上の職員に多様な選択肢が与えられているのは、個人的要因も軽視できない年齢であることを前提に、無理なく能力を発揮してもらうためであり、予測可能性に重きを置いていない。

5. 段階的定年引上げ期間中の新規採用

定年退職者数が二年毎に変動し、定員内となる六〇歳以上の職員数を事前に予測することが困難になったことで、最も大きな影響を受けるのが新規採用である。研究会における主な検討テーマの一つが、新規採用をどのように考えるかであった。

(1) 厳格に退職者補充原則を守ることの弊害

現在、多くの団体で退職者補充をベースに新規採用者数が決められているが、従来通り退職者の変動に合わせる場合は、採用者数も毎年変動することになる。しかし、こうした方法は弊害が大きい。大幅な定員増がなく新卒採用が主流の現在において、二年に一回採用者数を減らせば年齢構成を歪めることになり、中長

期的には専門的知見の継承や計画的な人員配置・人材育成に支障をきたしかねない。また、もともと募集定員に満たない採用しかできていない職種では、募集定員が変動することによって公務員離れが進み、人材確保がさらに難しくなることも懸念される。

したがって、定年引上げの影響を受ける令和一四年度までの間は、新規採用者数を退職者数に毎年連動させるよりも、質の高い行政サービスを安定的・継続的に住民に提供することを優先し、複数年単位で新規採用者数を柔軟に検討することが望ましい。

(2) 複数年での平準化事例

新規採用者数を柔軟に検討する場合、どのような方法があるのか。研究会ではモデル団体調査の結果をもとに、採用者数を二年間で平準化するケースと、一〇年間で平準化するケースの二例が検討された。

二年間の平準化ケースは図2のように、二年間の退職者数の和を二で割った数を毎年採用する方法である。例えば、令和六年に二名、令和七年に四名、二年間で合計六名の退職者数が見込まれると、令和六年と令和七年に各三(六÷二)名採用することになる。令和六年は採用者数が退職者数を一名上回るが、令和七年には一名下回り、二年間

(図2) 新規採用者数を2年間で平準化するケース

	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15
前年度末の退職者数等(定年退職者なし)	20		20		25		25		25	
前年度末の退職者数等(定年退職者あり)		40		30		40		35		40
新規採用者数	20	40	20	30	25	40	25	35	25	40

※ 年齢構成の偏りを抑制するため、新規採用者数を平準化

	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15
2年間の新規採用者数の計	60		50		65		60		65	
平準化した場合の新規採用者数	30	30	25	25	33	32	30	30	33	32
一時的な定員の増(累計)	+10	±0	+5	±0	+8	±0	+5	±0	+8	±0

2年に一度増員となるが、2年ごとに増員が解消。

(出典：研究会資料(第3回)、14頁)

では＋－ゼロになる。つまり、二年単位で退職者補充の原則を全うする例である。一時的に増員になったとしても、令和一五年度四月までに解消できると考えられる。

一〇年間の平準化ケースは、図3のように一〇年間で予想される退職者数の総和を一〇で割った人数を毎年新規採用する方法である。このケースの対象となりうるのは、二年毎に採用者数を平準化すると最大・最小の差が大きく、最大となる年度に採用者数を確保できないであろう採用困難職種や、二年毎の平準化では採用者数がゼロとなる年度があり、継続的に採用者数を確保できない職種などである。より長期的に採用者数を平準化できることから年齢構成の歪みが少なくなり、後年度の採用者数を前倒しすることで採用が困難な職種でも安定的な人材確保ができるというメリットがある。ただし、採用者数が増加する最初の五年間は給付人員費が膨らむデメリットもあることに注意が必要である。

平準化の方法は二年と一〇年だけに限定されない。職員の年齢構成や、職種毎の人材確保の難易度、再任用における短時間とフルタイムの人数比など、様々な点を考慮した結果、もっと変則的に平準化したほうが良い場合もあるだろう。短期・長期それぞれの平準化のメリットとデメリットを考慮し、各団体・各職種の実情に応じて慎重に検討する必要がある。

なお、年齢構成の歪みがある場合の平準化については、新卒採用だけでなく中途採用も積極的に行うなど、様々な採用方法や試験区分を組み合わせる工夫も有効であ

(図3) 新規採用者数を10年間で平準化するケース

	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15
10年間の新規採用者数の計					100					
平準化した場合の新規採用者数	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

(出典：研究会資料(第3回)、15頁)

る。

(3) 一〇年間で平準化しきれない事例

研究会では平準化しきれず増員となるケースも検討された。定年引上げ期間中の退職者数が極めて少数であるため、毎年採用を続けると一〇年後には増員となってしまふ図4のようなケースである。職員の年齢構成バランスを考えて、各職種の総職員数を勤務年数(二三〜六五歳までの四三年)で割った平均職員数を毎年採用すると、例えば毎年二名採用する一方で退職者数の年平均が二名に満たなければ、一〇年後には増員となってしまう。

定年引上げに伴う増員は行政需要の増加によるものではない。したがって、一〇年後に増員となる場合には、別の職種の定員を減らして相殺したり、IT化推進など新たに必要となる部署に増員分を異動させるなど、年齢構成や職種間バランスに留意しながら組織全体で増員を吸収するのが望ましい。

集中改革プランなど行政改革の一環として定員を削減した結果、コロナ禍での住民サービスが不十分になったとの批判も出

ている。また、新たな業務の増大、病休者・育休者の増加、働き方改革等によって、増員が必要となるかもしれない。そうした場合には、定年引上げによって生じた増員分を、行政需要に対応できていない部署に再配置することも考えられるだろう。

6. 経過措置の検討における注意点

5. で述べたような措置を検討するにあたっては、次のような点に注意する必要がある。

(1) 定員管理原則の堅持

段階的な定年引上げによって、一時的に従来と異なる柔軟な定員管理を行わざるをえなくなっても、定員管理の基本を無視して良いというわけではない。定員管理は、「地方公共団体の事務事業を効果的・効率的に遂行するために、その遂行に要する適正な人員数であるところの定員を決定し、それを事務事業ごとに過不足なく配置するもの^{※13}」である。地方自治法第二条第一四項に「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定められている通り、効果的・効率的な事務事業遂行によって総定員を最小化できるようにしなければならない」と定められている通り、効果的・効率的な事務事業遂行によって総定員を最小化できるようにしなければならない。

むしろ定年引上げをきっかけに、従来の定員管理より一歩踏み込んで、全ての職務・職位について必要とされる能力や人数を総点検し、適正な定員と現状との齟齬を確認できれば理想的である。職務分析や職務評価を行っていない日本の公務員制度において、職務と定員を直接的に結びつけることは難しい。定員管理の

(図4) 10年間で平準化すると増員になるケース

(例) 定年引上げ期間中の退職者がほとんど出ないケース

	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	計
① 前年度末の退職者数等	1	2	0	0	1	1	0	1	0	0	6
② 新規採用者数	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	20
③ 差引(②-①)	1	0	2	2	1	1	2	1	2	2	14

モデル団体に見られた例(年齢ごとの平均職員数を考慮)

例: 職種の総職員数90人の場合

○ 各職種における年齢ごとの平均職員数

= 各職種の総職員数 (=90人)

23歳から65歳までの期間 (=43年)

≒ 2人

一時的な増員

(出典: 研究会資料(第3回)、16頁)

参考指標も、職務に必要な人数を厳密に試算したのではなく、現在の在職者数相場に近い。しかし、職務・職位と定員との関係が曖昧なままでは、定年引上げ期間中の増員がやむを得ない一時的なものか、あるいは将来的にも必要な増員なのか、議会や住民に説明することができない。定年引上げに伴う新規採用のあり方を検討し、複雑化した高齢職員の任用と定員管理とを両立させるためには、職場の現状を詳細に分析し、各職務・職位に必要な能力や人数について改めて考える必要があるだろう。

(2) 各団体・各職種での詳細な検討

モデル団体調査から明らかになったのは、定年引上げによる影響が団体毎、職種毎に違うことである。退職者数（定年あるいは普通）の多寡、再任用の動向（短時間勤務希望者が多いかフルタイム希望者が多いか）、年齢構成による違い、さらには人材獲得の難易度によって、定年引上げ期間中にとるべき新規採用の平準化方法も異なってくる。

定数条例についても、定年引上げ期間中の一時的増員によって、改正が必要となる団体もあれば不要な団体もある。「定年引上げに伴う定員管理に係る検討状況調査結果」では、改正を考えている団体は全体の一割程度、改正を予定していない団体は約四割であった^{※14}。定数と実人員との差や、附則での特例規定の定め方によって、改正の必要度は変わる。

通常の定員管理においては、類似団体別職員数を参考に行っている団体も多いが、定年引上げの影響や新規採用でとるべき措置については、団体や職種による差が大きいため、類似団体の事例が参考になるとは限らない。もちろん、団体間での情報交換や都道府県から市町村への助言等の支援も重要だが^{※15}、最終的には

各団体の責任で最適な方法を見つけなければならず、定員管理における自治の力が試されている。

(3) 計画的取り組みの必要性

研究会の中では、地方公共団体が計画行政によって疲弊していることを気遣う発言もあったが、定年引上げ期間中は複数年の経過措置を取らなければならないため、短期・中期での計画を立てる必要がある。前述の検討状況調査結果によると、計画策定を予定している団体は非公表も含めると全体の九七%であり^{※16}、その必要性は十分認識されているようである。ただし、一口に計画と言っても、どの程度厳密な計画を立てるかは団体・職種によって差があるだろう。例えば、退職者・新規採用者共に少ない小規模団体の計画は、さほど厳密でなくとも良いと考えられる。

計画策定にあたってネックとなりそうなのは、段階的定年引上げによる一時的増員や職員の高齢化が、人件費総額やラスパイルズ指数にどのような影響を与えるのか、地方財政計画上どのような扱いがなされるのか、人事院による六〇歳前後の給与カーブ見直し等どのように進められるのかなど、定員管理に関連する事項が未だ定かでないことである。そうしたことに加え、労使の話し合いに多くの時間を要する団体も少ないだろう。したがって、計画の策定にあたっては、状況に応じて軌道修正することも予め視野に入れておいた方がよいであろう。

7. 定員管理以外の今後の課題

最後に、今回の定員管理の検討からはやや傍論になるものの、研究会での議論の中で、一研究者として気

になった点を四点ほど述べて締めくくりたい。研究会としての公式見解ではない点にご留意いただきたい。

(一) 定員の捉え方

まずは、フルタイムだけを定員としてカウントする仕組みの限界である。研究会の初回にこうした限界を指摘する意見が出た。公務員制度においては、任期の定めのないフルタイムが原則と考えられているため、それ以外の任用は定員外として扱い、人数は把握していても、定員管理の対象とはなっていない。しかし、こうした区別が、六〇歳以上の職員の定員管理を複雑化していることは前述の通りである。弊害はそれだけではない。厳格な定員抑制を行っている地方公共団体では、再任用フルタイムを希望しづらい雰囲気醸成され、本人の意に反して再任用短時間勤務へと誘導される可能性もある。

これまで地方公務員制度は、膨らみ続ける行政需要に少ない定員で応えるために、定員外となる臨時・非常勤職員を制度本来の趣旨を超えて運用し、批判も受けてきた。任用の多様化を活かして公務能率を上げるためには、定員管理上の区別によって適正な人事管理を阻害することがないように、公務に携わる全ての職員を就労時間数に応じてカウントする方向で見直しを行うべきであろう。

(二) 高齢職員の活用にあたっての課題

今回の改正の評価を左右するのは、再任用制度では不十分だった高齢職員の活用を、定年引上げによって改善できるかどうかである。役職定年や給与水準七割措置による上限はあるものの、一度退職することによるモチベーションの低下を防ぎ、採用から定年まで計画的かつ長期的に能力開発に取り組むことができるな

ど、定年引上げには再任用にないメリットがある。だが、厳しい定員管理の枠内で、高齢職員の本格的活躍を可能にする人員配置について、具体的なイメージを持っている団体は多くないだろう^{※17}。

そうした点について、モデル団体調査でも様々な悩みが寄せられた。例えば、高齢職員をスタッフ職として遇するにしても、スタッフ職を濫設するわけにいかない。ラインに配置すると課長補佐級に高齢者が偏って若年層の昇進を妨げることになりかねず、役職定年によって降任した課長補佐と課長補佐のまま定年延長した職員の関係をどうするかも考えなければならぬ。また、高齢職員は体力的な問題から職種転換をしなければならぬ場合もあり、現在の定員を固定したまま定年引上げによって高齢職員比率が増えれば、現場のマンパワーが不足するのではないかと指摘もあった。

こうした意見からわかるのは、高齢職員の希望や能力を活かすという視点だけでなく、若年層と高齢層のバランスや、高齢職員間の関係に配慮して人員配置を決めなければ、組織全体のモチベーションや公務能率を上げられないということである。おそらく、この難題を解く鍵となりうるのは、①適正な人事評価の積み重ね、②円滑な人間関係、そして③行政の専門高度化の視点であろう。

①の適正な人事評価の積み重ねは、各職員の能力や業績に関する情報が蓄積することによって、適材適所の配置や人材活用法がある程度明確になるからである。あえて「適正」と記したのは、恣意的な人事評価を長年続けても、職員のモチベーションを下げ、人材の無駄遣いになるからである。定年引上げによって能力実績主義の徹底が強く求められているが、人件費抑制という面からだけでなく、人材の有効活用という面からも積極的に取り組むべきであろう。

②の円滑な人間関係は、組織全体の活性化を図る上で欠かせない条件である。職務上の上下関係が日常生

活全般に及んでいる職場、年功序列的慣行が根強く風通しの悪い職場は、定年引上げによって職場環境がさらに悪化しかねない。若手職員達が高齢職員を煙たがり、時にパワハラの長期化を恐れることになる一方で、歓迎されていないと察した高齢職員は早期退職や再任用の辞退を検討せざるをえなくなる。年功序列が強固に根付いた職場において、役職定年による上下関係の逆転は受け入れ難いであろう。年齢に関わりなく互いを尊重し、信頼に基づく人間関係を築くことが、人材活用の第一歩である。

③の行政の専門高度化は、高齢職員の役割を考える際に忘れてはならない視点である。多くの団体では将来管理職となる四〇歳前後の職員数が少なく、高齢職員によるサポートに期待が寄せられているが、高齢職員に求められるのは、自らの持つ豊富な知見を伝授して人材を育成し、行政の更なる改善や進化に寄与することである。そうした視点を失って、高齢職員の希望に応えることに力点を置きすぎると、単なる公務員優遇になりかねない。年金と雇用の接続問題に端を発した定年引上げではあるが、行政の専門高度化を促し、住民サービスを向上させるといふ大前提を忘れてはならない。

(3) 全職員の働き方の見直しを最終目標に

今回の定年引上げが、六〇歳以上の職員を対象とした特別な人事制度を、既存の人事制度に付け足すだけなら、再任用制度の壁を大きく超えることにならないだろう。確かに一年更新の再任用より活躍の幅は広がるであろうが、どんなに頑張っても管理職になれず、給与も六〇歳時の約七割、昇給等も原則対象外となれば、やる気を失う高齢職員も少なくないからである。他方、五五歳未満でも介護負担や体調不良により職責の軽い職を希望し、部分休業や短時間勤務を利用したい職員は、自分が年をとっていないことを恨めしく思うだろう。年齢だけで区別する制度を続けると、年功序列的な人事管理から抜け出せない。定年引上げに伴う人事制度の再設計は、高齢職員の活用のみ注目するのではなく、全ての職員が能力や意欲にマッチした働き方を選べるようになることを、最終目標にするべきであろう。

(4) 民間に範を示せるか

官民共に高齢者雇用を促進する方向へ舵を切ったとはいえ、民間企業における定年引上げや定年廃止の動きは鈍い。今回の定年引上げは、民間準拠を原則とする公務員制度において、珍しく民間をリードする改正である。

先例がほとんどない中での取り組みは苦勞の連続であろう。公務員が定年を引上げたからといって、人件費増を忌避する民間企業が定年引上げに前向きになるとは限らず、雇用を増やすよりAIやIoTの活用によるコスト削減が先だという批判も繰り返されるであろう。

だからこそ今回の定年引上げの社会的使命は大きい。とりわけ、地方公共団体における定年引上げは、全国各地の企業に大きな影響を与えるだけに責任重大である。公務員優遇との批判を跳ね除け、高齢社会における人材活用のあり方として民間に範を示すことができるのか、地方公務員制度にとつての正念場である。

参考文献

人事院「定年を段階的に六五歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」平成二三年九月三〇日

人事院「定年を段階的に六五歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」平成三〇年八月一〇日

国立国会図書館 調査及び立法考査局 行政法務課 落美都里「国家公務員の定年引上げをめぐる議論」『調査と情報』No.1059(2019.6.6)

総務省自治行政局公務員部公務員課、同給与能率推進室「定年引上げの実施に向けた質疑応答（第四版）」令和四年二月一五日

総務省自治行政局公務員部公務員課女性活躍・人材活用推進室「令和二年度 地方公務員の退職状況等調査」総務省公務員部給与能率推進室「定年引上げに伴う地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会資料」（第一回～第四回）。本文および注では研究会資料と記す。

注

※1 段階的引上げ開始年は平成二五年度からと明記されていた。

※2 人事院（平成二三年）、二～三頁。

※3 厚生労働省の平成二四年「高齢者の雇用状況」集計結果（対象は従業員三一人以上の企業約一四万社）によると、平成二三年六月一日時点で、六五歳以上の雇用確保措置実施企業のうち、定年廃止は二・八％、定年引上げは一四・六％であった。

※4 落美都里、七頁。

※5 人事院（平成三〇年）、一頁。

※6 人事院（平成三〇年）、二頁。

※7 総務省、一一頁。

※8 人事院（平成三〇年）、七～八頁。民間給与が七割になるのは、多くが再雇用であり、在職老齢年金（厚生年金）や高齢雇用継続基本給付金（雇用保険）を受け取ることも影響しているため、職務給の原則によるとは言えない。申出の中でも「職種別民間給与実態調査においては、定年が六〇歳を超える事業所の多くは一定年齢到達を理由にした給与の引き下げは行っていないかった」と記述されている。

※9 総務省自治行政局公務員部公務員課女性活躍・人材活用推進室、八頁。普通退職者は三五・一％、勸奨退職五・三％、早期退職募集制度による退職二・七％、その他一・八％である。

※10 「地方公務員法の一部を改正する法律の施行について（自治事務次官通知）」平成一一年七月三〇日付。

※11 研究会ではモデル団体を選定し、職種毎に、六〇歳以降の働き方の動向等を踏まえた、中・長期的な採用・退職のあり方について検討していただいた。定年引上げ期間中に定年を迎える職員にアンケート調査も実施していただいた。

※12 職員の意向確認のためのアンケート調査結果の概要については、研究会資料（第二回）、一六頁。

※13 研究会資料（第四回）、三〇頁。

※14 同上、一九頁。

※15 各団体へのアンケート調査では、「定年引上げを踏まえた定員管理に関する計画を策定する手法がわからない」の回答が三七％、特に町村は四二％だった。研究会資料（第四回）、一五頁。

※16 同上、一〇頁。「定年引上げに伴う定員管理に係る検討状況調査結果」による。

※17 これに関しては「地方公務員の定年引上げに伴う高齢期職員の活用に関する検討会」が基本的な考え方や先進事例などを取りまとめ、今年三月に報告書を出している。