

自治体の定員管理について

地方行政研究会

2022年10月25日

武藤博己

はじめに：問題意識

・西村論文、「「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」
（『地方公務員月報』、2022年5月号、pp.2-23）に啓発されて。

1. 西村論文の全体像の概要

西村論文は5月号（報告書公表前）だが、報告書の公表は6月。構成。

1. はじめに
2. なぜ定年引上げなのか、(1) 公的年金の支給開始年齢引上げと再任用制度の導入、(2) 再任用制度の限界と定年引上げの検討、(3) 一億総活躍社会における定年引上げの再定義
3. 定年引上げとそれに関連する地公法改正、(1) 段階的定年引上げ、(2) 管理監督職勤務上限年齢制（いわゆる役職定年制）の導入、(3) 定年前再任用短時間勤務制の導入、(4) 六〇歳を超える職員の給与に関する措置、(5) 情報提供・意思確認制度
4. 定員管理への影響、(1) 二年毎の定年退職者数の変動、(2) 多様な任用形態による複雑化、(3) 高齢職員の定年を予測する難しさ
5. 段階的定年引上げ期間中の新規採用、(1) 厳格に退職者補充原則を守ることの弊害、(2) 複数年での平準化事例、(3) 一〇年間で平準化しきれない事例
6. 経過措置の検討における注意点、(1) 定員管理原則の堅持、(2) 各団体・各職種での詳細な検討、(3) 計画的取り組みの必要性
7. 定員管理以外の今後の課題、(1) 定員の捉え方、(2) 高齢職員の活用にあたっての課題、(3) 全職員の働き方の見直しを最終目標に、(4) 民間に範を示せるか

先に引用した「定員管理の参考指標も、職務に必要な人数を厳密に試算したものではなく、現在の在職者数相場に近い」という文章がどのような文脈で述べられていたのか、の説明。

2. 自治省の定員管理の考え方

自治省行政局公務員部公務員第二課監修『定員管理の理論と実践』、自治日報社、1987年。

構成

第1部 総論、(1)戦後の定員管理の流れ、(2)地方公共団体の定員管理の現状と問題点、(3)定員管理の指標、ア 第1次定員モデル、イ 第2次定員モデル、ウ 定員適正化計画、(4)今後の定員管理のあり方

第2部 定員適正化計画の具体的方策と留意点、序章、第1章 地方公共団体における定員管理の現状、第2章 定員適正化の具体的方策、第3章 定員縮減の経費面への影響、第4章 定員管理と職種転換等、おわりに

第3部 参考編 第1 外部委託、機械化等を実施する上での問題点、第2 定員適正化実施事例集、第3 わかり易い定員モデルの話(定員モデルの基礎理論)、第4 通達等

第1部 総論、(1)戦後の定員管理の流れ

昭和20年代(1945～54年)

昭和50年代(1975～84年)

1981年の第二臨調の行政改革提言やそれを受けた閣議決定

1983年の自治省「第1次定員モデル」の創設。

(ポイント:①行政需要に密接に関係する変数を用いるため、一定の地域事情を反映、②ただし、現状との相関分析であるため、個々の行革努力は反映されず、③詳細で複雑(団体意見)

定員モデルが作られる以前

2008(平成20)年、「定員回帰指標」の創設。

第1次定員モデル

- ・道府県モデルの部門:議会・総務、税務、民生、衛生、商工・労働、農業、土地改良、土木、建設
- ・指定都市の部門:議会・総務、税務、民生、衛生、建設
- ・市(人口20万以上):議会・総務、税務、民生、衛生(保健所設置市と非設置市)、経済、建設
- ・市(人口10万以上20万未満):議会・総務、税務、民生・衛生、経済、建設
- ・市(人口10万未満):一般行政

第2次定員モデル

- ・道府県モデルの部門:議会・総務、税務、民生、衛生、商工・労働、農業、土地改良、林業、水産、土木、建設
- ・指定都市の部門:議会・総務、税務、民生、衛生、経済、建設

定員適正化計画

「各地方公共団体においては、……定員適正化計画を策定し、実施することが要請されているところであるが、……本モデルによる試算結果に加えて、これまでの定員抑制の実績、今後の行政需要等を十分に勘案し、中・長期的な視点から定員適正化計画を策定し、定員管理の適正化を推進することが望まれる。」(p.27)

3. 論点

(1)定年引上げ……研究会の論点、研究会第1回資料で示された論点

定年引上げに伴う定員管理に関する論点

- ・定年引上げに伴う定員管理への影響①
- ・定年引上げに伴う定員管理への影響②
- ・論点:60歳以降の職員の働き方の動向を踏まえた定員管理
- ・論点:新規採用の継続

(2)西村論文の「7. 定員管理以外の今後の課題」で述べられている課題

①定員の捉え方

「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」(西村論文p.18)

「公務に携わる全ての職員を就労時間に応じてカウントする方向で見直しを行うべき」(同上)

「地方公共団体における「定員管理」は、「常勤の職員(任期の定めのない常勤職員等)」の人数の管理に主眼」(あり方研①、p.18)

②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、……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」(西村論文p.18)

「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行政の専門高度化であろう。」(西村論文p.19)

「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。」(同p.20)

「年金と雇用の接続も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う大前提を忘れてはならない。」(同)

③全職員の働き方の見直しを最終目標に

「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足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。(西村論文p.21)

④民間に範を示せるか

「官民共に高齢者雇用を促進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。」(西村論文p.21)

「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っての正念場である」(同)

(3)「20年連続・55万人の定員削減」を可能ならしめた要因

(あり方研①、pp.10-12)

①定員削減の「財源」としての大量退職

②アウトソーシングによる定員削減

③自治省・総務省による定員指導と実態の推移【地方財政審議会意見】(あり方研①、p.4)(p.15)

1984(昭和59)年:地方公務員の定員については、定員モデル等を活用した厳正な管理を推進するとともに、国の定員削減計画に準じた措置を講ずることにより、定員の抑制を図るべき。

(参考)給与改定通知(定員管理部分):・既存の事務、事業の簡素合理化並びに公共施設等における管理運営の民間委託の推進等により定員の計画的な削減を図り、もって人件費の抑制に格段の努力を払うとともに、従来にも増して行政経費の節減に努めること。

1997(平成9)年:スクラップアンドビルドの徹底等による適正な定員管理など、幅広く行財政構造改革を積極的に進めること。

(参考)給与改定通知(定員管理部分):・既存の事務事業の見直し、組織・機構の簡素合理化等を一層推進しながら、極力定員の削減、増員の抑制を行うとともに、定員適正化計画の着実な実行及びその積極的な見直しを行うことにより、適正な定員管理を推進し、もって人件費の抑制に格段の努力を払うとともに、従来にも増して行政経費の節減に努めること。

2005(平成17)年:給与関係経費については、定員の計画的な削減と増員の抑制により、「改革の展望」の期間中(平成18年度まで)に地方財政計画上人員の4万人の削減を図るという、閣議決定を遵守する必要がある。

(参考)給与改定通知(定員管理部分):定員については、「新地方行革指針」に基づく集中改革プランにおいて、平成22年4月1日における明確な数値目標を掲げて、定員管理の適正化に取り組むこと。(略)なお、その実行に当たっては、既存の事務事業の見直し、積極的な民間委託の推進、組織・機構の簡素合理化等による定員の削減、増員の抑制を行い、もって人件費の抑制に努めること。

2006(平成18)年:地方公務員の総定員については、「総人件費改革基本方針」(H17.11.14)を踏まえ、平成11年以降の5年間の純減(▲4.6%)を上回る必要がある。このため、地方公共団体においては、集中改革プランにおいて定員の数値目標を明示し、徹底して取り組む必要がある。

(参考)給与改定通知(定員管理部分):定員については、「基本方針2006」において、5年間で行政機関の国家公務員の定員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減を行うとされており、各地方公共団体が公表した「集中改革プラン」における定員管理の数値目標の着実な達成に取り組むとともに、各分野ごとの数値目標の検証・分析を行いつつ、(略)、職員数の一層の純減を図ること。

【H23～H26は、「定員」にかかる記述なし】

2015(平成27)年:今後、少子高齢化等への対応がますます求められることを考えると、これまでと同じように地方公務員の数を減らすことは限界がきている。

(参考)給与改定通知(定員管理部分):定員については、地域の実情を踏まえつつ、自主的に適正な定員管理の推進に取り組むことに留意いただきたいこと。

2019(平成31)年:地方自治体は、地域の実情に基づく社会保障などの対人サービスを担っており、これらを適切に提供するためには、一定のマンパワーの確保が必要である。また、近年自然災害が多発・大

規模化する中で、大規模災害の発生時において十分な職員の派遣ができる体制の整備なども必要となる。今後このような状況を踏まえた適切な対応が求められる。

(参考)給与改定通知(定員管理部分):2015年と同じ記述。

④前田健太郎『市民を雇わない国家』東京大学出版会、2014年

結論部分からの引用。

本書で明らかにした通り、日本の公務員数が欧米先進国に比べて少ないのは、経済発展の早い段階で行政改革を開始し、その増加に歯止めをかけた結果である。そのような選択が行われた重要な理由として、本書は日本の政府が公務員の給与を抑制するための手段を欠いていたことに注目した。人事院勧告に基づく給与制度は、公務員の労働基本権に対する制約の代償として、その給与を保護する役割を果たす一方で、同時に財政的な制約に直面する政府の手を縛り、公務員数を抑制するための行政改革に乗り出すことを早くから促したというのが本書の主張である。

この知見を念頭に置けば、日本の公務員数が少ない理由を行政組織の効率性の高さに求める従来の見解は修正されなければならない。日本の公務員数が少ないのは、人員を増やす必要がなかったからではなく、むしろ必要な人員を増やさなかったからであるという可能性を本書は示しているからである。……(p.257)

……費用対効果の低い事業が外郭団体に委託され、定員削減の目標を達成するために天下りが行われ、不足する正規職員の穴を埋めるために待遇の悪い非正規職員が大量に採用された可能性もある。その意味で、今後も従来のように行政改革を続けて公務員数を減らしても、そこから日本の市民が得られるものは多くないというのが筆者の判断である。(p.258)

……設立直後は度重なる廃止の危機に直面した人事院が、長期的には一般の公務員の給与水準を引き上げるといふ役割を見事に果たしたことで、人件費の膨張への危機感を抱いた政府が早くから行政改革に乗り出し、その結果として日本では常に公務員数の抑制が重視されることになったと考えられるのである。(p.267)

……公務員の労働基本権を回復し、人事院勧告制度を改めて団体交渉制度へと移行することは、労働者としての公務員の権利を守るという観点とは別に、人員削減に偏重した不必要な行政改革を防ぐという観点からも、より真剣に検討されるべきではないだろうか。(p.267)

(4)定員管理の前提としての作業

「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」(西村論文、p.16)。

- ・必要な能力を明らかにするには？
- ・必要な職員数を出すには？

おわりに

- ①報告書のHP公開について
- ②高齢職員について

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

[HTTPS://WWW.SOUMU.GO.JP/MAIN_SOSIKI/KENKYU/TEINEN_KOUREIKI_R03/INDEX.HTML](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teinen_koureiki_r03/index.html)

第1回(令和3年10月8日)資料、総務省公務員部女性活躍・人材活用推進室

地方公務員法の一部を改正する法律(令和3年法律第63号。以下「改正法」という。)が令和3年6月11日に公布され、令和5年度から、地方公務員の定年が段階的に引き上げられることとなる。これを踏まえ、地方公共団体における改正法の円滑な施行に向けて、各地方公共団体における高齢期職員活用の好事例を収集・横展開するほか、高齢期職員に今後期待される役割に対する理解を深めてもらうための取組、工夫等について、適切な助言や支援を行っていく必要がある。

報告書(案)は2022(令和4)年3月。

参考

(1)定員管理に関する主要な言及(あり方研①、pp.4-6抄)

・西村美香(成蹊大学教授)

人件費削減の最大の原因は地方財政の悪化である。多くの自治体は財政を再建するために人件費の削減を強く求められてきた。(略)さらにもう一つ、日本の自治体には国からの圧力が加わるのも特徴だ。(略)日本においては地方財政が国に依存したしくみになっているために、地方が人件費削減に取り組むか否かが、国の財政運営(とりわけ財政赤字削減)にとって看過できない重大事になっているのである。時に地方交付税の削減もちらつかせる国からの人件費削減圧力は、自治体運営に大きな影響を及ぼしてきた。(地方公務員月報H30.3月号)

・大森彌(東京大学名誉教授)

「わが国の地方行革は、周知のように、国からの指導や働きかけに応じる形で進展してきた。その中心は、定員合理化や組織機構改革をはじめとする行政の簡素化・合理化である。ほとんどの自治体が実施してきた行革の内容は、経費・人員削減、事務事業の見直し、組織・機構の統廃合、外部委託といった、整理・削減型の改革である。(略)地方行革は、「依命通知」という国の指針の下で進められているといえる。」(Governance 6月号 2012)

・小西砂千夫(関西学院大学教授)

小泉構造改革以来、財政再建や国の歳出圧縮の改革努力の成果をあげるために、地方公務員の人件費の見直しがターゲットになってきた。(Governance 6月号 2012)

・人羅格(毎日新聞論説委員(当時))

2011年4月1日現在で地方公務員は約279万人おり1994年の328万人をピークに17年連続で減少、減少幅は15%に達する。96年からは橋本行革、さらに小泉構造改革で定員管理が徹底されたため、とりわけ05年から10年の集中改革期間は目標を上回る7.5%が減少した。「地方は国より削っている」と自治体関係者の多くが受け止めるゆえんである。(Governance 6月号 2012)

・人羅格(毎日新聞論説委員(当時))

「定員圧縮には限界感」

さらなる定員抑制に少なくとも「幻想」を抱くことは禁物だろう。地方公務員は年齢構成が比較的高いことから今後は退職者数の増加も見込まれる。行政ニーズが増す中でこれ以上、無理な定員管理で非正規職員問題などのひずみを拡大することは得策ではあるまい。(Governance 6月号 2012)

・澤井勝(奈良女子大学名誉教授)

「定員削減は限界に来ている」

まず確認しておきたいのは、職員定数は既に十分減少していることである。その上で、第一に求められることは、この定数削減の現状について、その経緯を含めて適切に情報公開していくことである。そして、必要な部署に必要な職員を配置してきていることをわかりやすく説明することが大事だ。(都市問題 7月号 2012)

(2)コラム 定員管理の考え方

武藤博己、『自治総研』2022年9月号コラム

『地方公務員月報』(2022年5月号)に目を通していたら、「定員管理の参考指標も、職務に必要な人数を厳密に試算したものではなく、現在の在職者数相場に近い」(西村美香「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」pp.15-16)と書かれた部分が目にとまった。定員管理とは、もっと合理的な意味を持っていると思っていたので、「在職者数相場」だったのかと自分の不勉強を反省した。そこで、定員管理について調べてみた。

定員管理とは、自治体の行政サービスを適切に提供するために、仕事の量に応じて必要な人員を配置することであると考えている。まず定員管理の歴史を概略的にみると、昭和20年代(1945～54年)は人員整理が中心であった。昭和30年代は行政規模の拡大に伴い、定員の大幅な増加があった。昭和40年代は、国は1969(昭和44)年に総定員法を制定して、定員削減と行政需要の増加に伴う増員をはかるという総定員管理の方法をとりはじめた。他方、自治体では行政需要の増大に伴い、定員も増加していった。

昭和50年代(1975～84年)から本格的な定員管理の時代が始まる。1979(昭和54)年には、「類似団体別職員数」を自治省が策定し、また1981年の第二臨調の行政改革提言やそれを受けた閣議決定があり、1983年には自治省が「第1次定員モデル」を創設した。その後、2008(平成20)年からは「定員回帰指標」も作られ、定員モデルも2019(平成31)年の第10次まで策定されている。

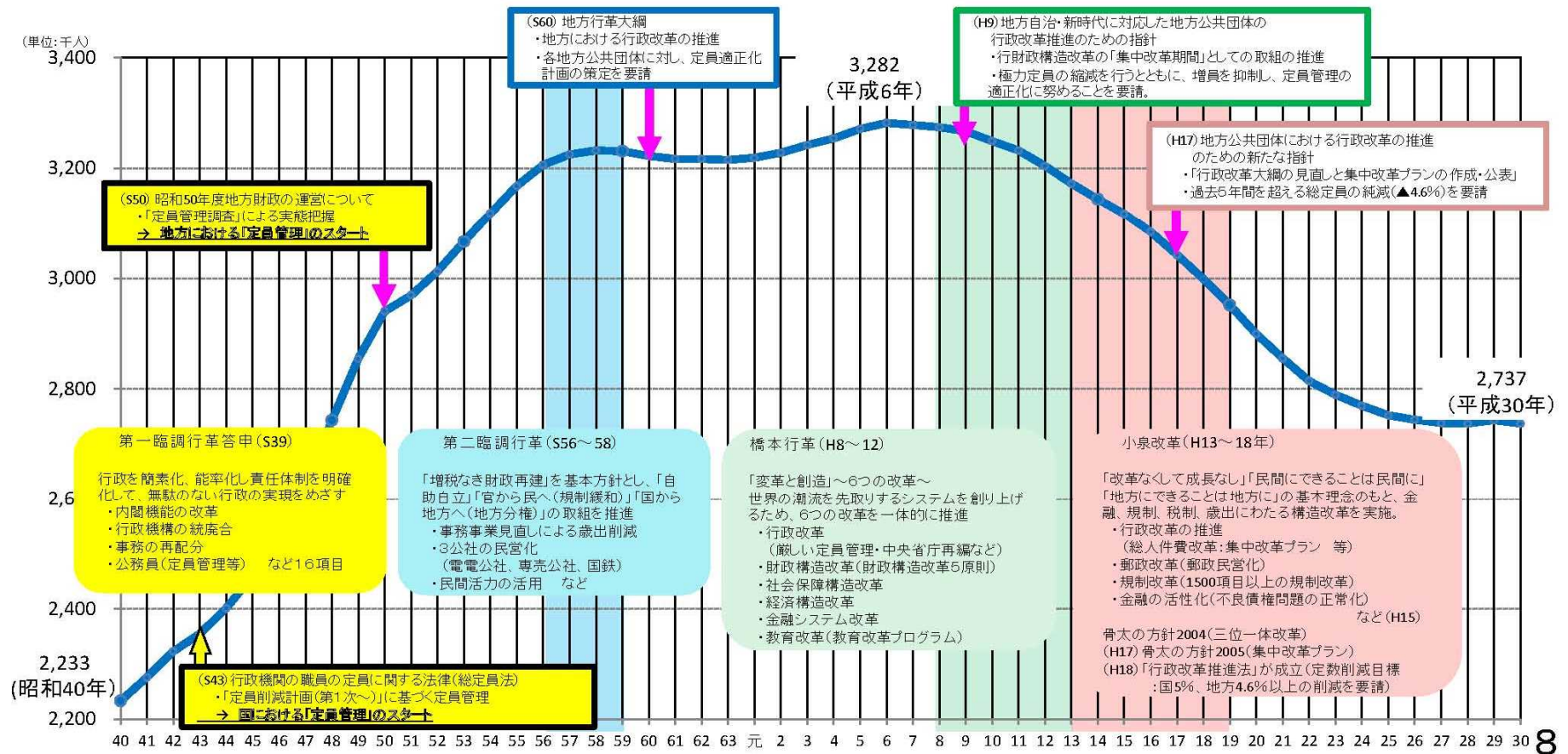
定員管理の参考指標について、「行政需要は多様であるため、各団体の職員数を画一的に定めることは困難」としながらも、人口や地勢条件、地域の経済状況、団体の財政状況等の社会経済条件などを考慮して、類似する地方公共団体間の職員数の状況を客観的に比較することが可能な統計的指標であると説明されているが、「あるべき水準」を示すものではない、とも記されている(地方公共団体定員管理研究会報告書、2019年)。部門別に計算式が作られており、それなりに多様な要素を考慮して定員モデルが作られているように感じる。

こうした定員モデルを参考にして、自治体は定員を減らしてきた。1994(平成6)年の328.2万人をピークとして、20年間下がり続け、令和(2019年～)に入って、増加傾向がみられる。「20年間連続・55万人の定員削減」を可能ならしめた要因として、アウトソーシングがあげられている(地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会第1回配布資料、2019年)が、定員が削減されただけで、民間委託にしる、指定管理にしる、地方独法にしる、自治体の仕事をする労働者が減っているわけではなく、自治体の仕事のやり方が変わっただけである。また、重要なこととして、定員の減少分を補ったのが臨時・非常勤職員であり、2016(平成28)年現在で65万人にも達している。

なぜ仕事の量が拡大しているのに、定員を引き下げられるのであろうか。その原因は、定員モデルの作り方にあると思われる。自治省の解説書には、「回帰方程式より下に位置する団体は平均的団体より職員数のすくないところ、すなわち定員管理のしっかりしている団体といえよう。従って、各団体はこの定員管理のしっかりしている団体の標準的なところを目標にして定員の縮減を図る必要があると考えても不当ではなかろう。」(自治省行政局公務員部監修『定員管理の理論と実践』、1987年、p.137)という説明があり、定員モデルを作成する際には、定員の少ない団体を参考にモデルを作成するため、年々減少する仕組みになったのであろう。自治体間の定員削減競争を活用したモデルづくりだったと言える。したがって、「在職者数相場」の前に、定員の少ない『回帰方程式より下に位置する団体』の「」を加え、その「在職者数相場」とするのが適切なように思われる。

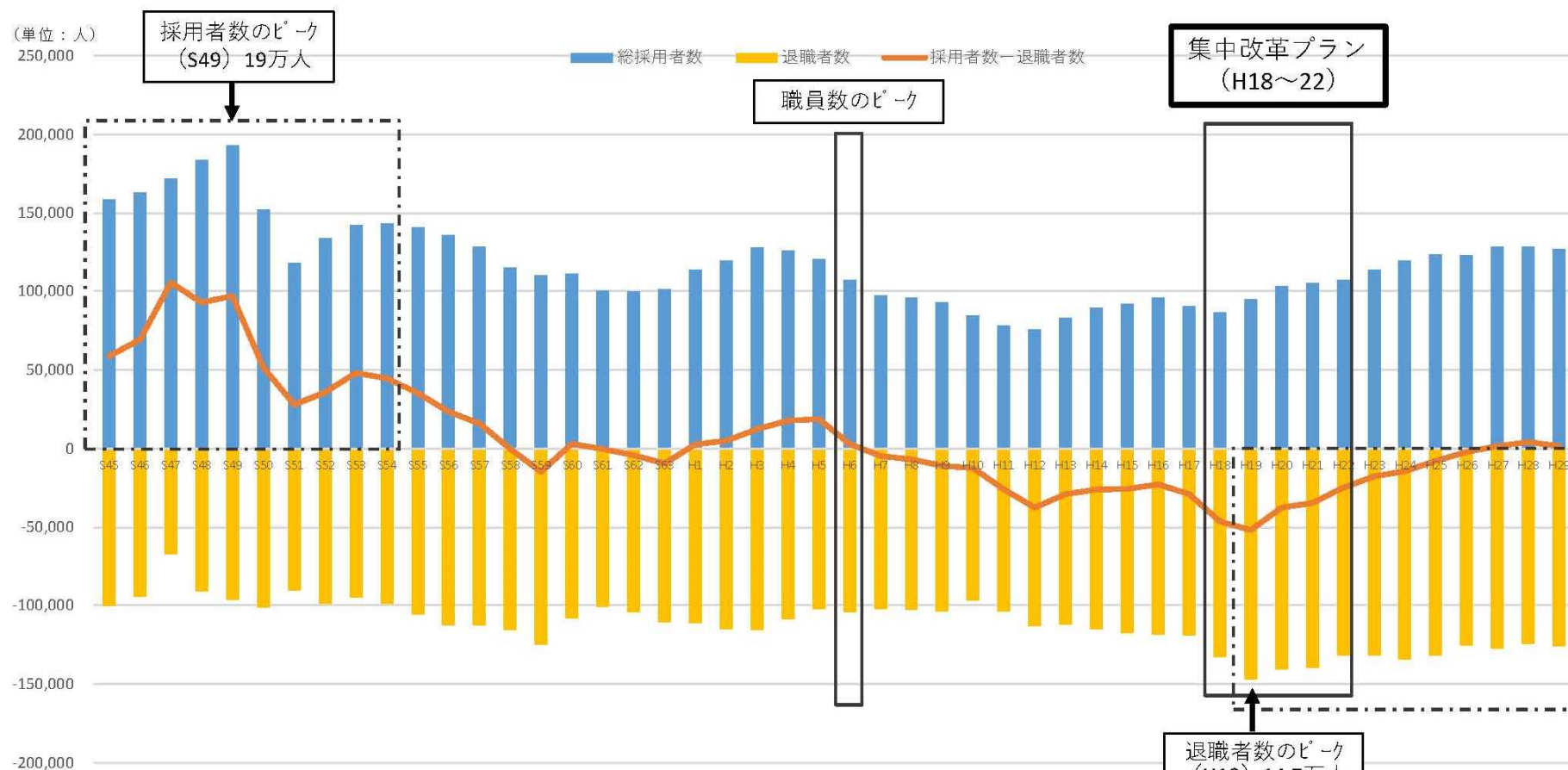
1 定員管理のはじまりと行政改革

- 国においては、昭和30年代の定員外職員の度重なる定員化措置で職員数が急速に膨大化し、職員の新陳代謝が阻害されたことから「定員管理」が求められることに。その後、第1次臨時行政調査会の答申を踏まえ、昭和43年「行政機関の職員の定員に関する法律（総定員法）」を制定し、以降、計画的な定員管理を実施。
- その後、地方においても、昭和40年代後半の地方公務員数の急増を踏まえ、昭和50年、「地方財政の運営について（S50.16自治事務次官通知）」の中で、国の定員削減計画（第3次）に準じた取組を初めて要請。
- 以降、自治省（現・総務省）が「定員管理調査」を開始し、実態を把握するとともに、国の行政改革と並行して定員管理を要請。



1 定員削減の「財源」としての大量退職

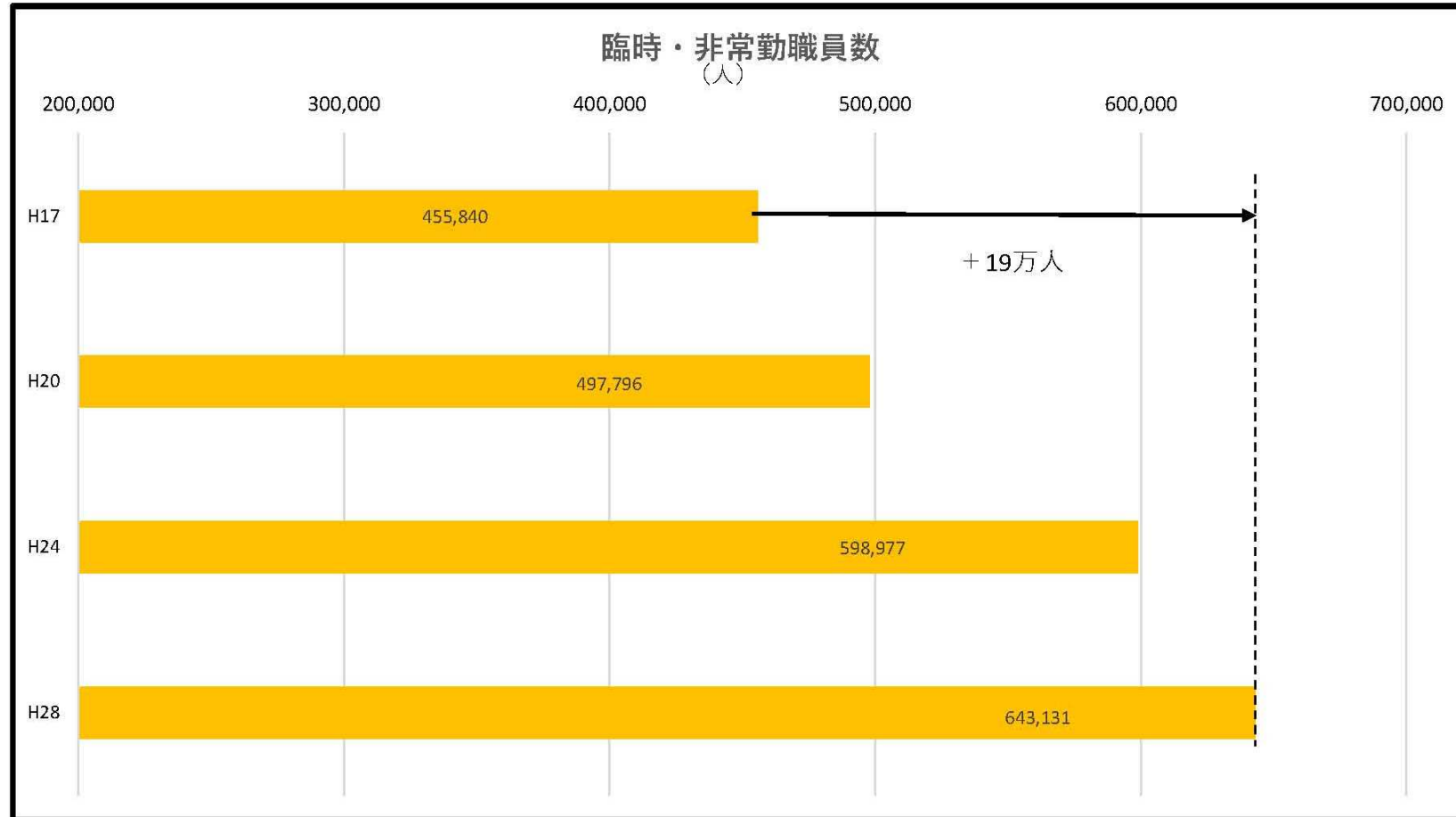
- 平成6年（職員数ピーク）以降の定員削減は、団塊世代が大量・一斉に退職時期と重なる。
- 団塊Jr世代は、職員構成において大きな「コブ」を形成しておらず、同規模の大量退職は生じない見込み。



(出典) 採用者数「地方公務員給与実態調査」
退職者数「地方公務員の退職状況等調査」(S58年以前は、職員数の増減、採用者数から推計)

2 非常勤職員の増加等

- 常勤の地方公務員数が大幅に減少している一方で、臨時・非常勤職員数は、この10年間で大幅に増加（+約19万人）。
- 「臨時・非常勤職員」や「アウトソーシングの活用」を踏まえれば、職員の定員削減の規模・効果は、相当程度、相対化される。



出典:「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」

3 定員モデル等が果たした機能②

類似団体別職員数(S54～)

～比較を容易にわかりやすく～

【類型】 指定都市、中核市、施行時特例市、特別区、一般市(※16類型)、町村(※15類型)

※人口及び産業構造により区分

【手法】 各類型ごとの人口1万人当たりの職員数を加重平均により算出、指数化

＜ex＞20万人市の職員数類団比較

類団値(税務部門)

$3.51 \times 20\text{万人} = \text{類団職員数}70(\text{人})$

類団値(全体)

$64.48 \times 20\text{万人} = \text{類団職員数}1,290(\text{人})$

定員モデル(S58～)

～多様な行政需要を踏まえて～

【類型】 道府県、指定都市、中核市、施行時特例市、一般市、町村

【手法】 人口・面積のほか、生活保護受給者世帯数、建設事業費など行政需要に密接に関係すると考えられる約30～40の部門別データと職員数の相関関係を多重回帰分析

＜ex＞市の試算職員数(税務部門)

$= 0.1734966 \times \text{世帯数}$

$+ 0.0004610158 \times \text{事業所数}$

$+ 0.00004830958 \times \text{軽自動車数}$

$+ 0.000028183 \times \text{税口座振替数}$

$+ 0.7126323$

定員回帰指標(H20～)

～平均的な職員数の試算～

【類型】 道府県、指定都市、中核市、施行時特例市、特別区、一般市、町村

【手法】 人口・面積による多重回帰分析により回帰方程式を求め、平均的な職員数を表す指標として整理。

＜平均的な職員数の算式＞

$Y(\text{人}) = aX1(\text{人口}) + bX2(\text{面積}) + C$

a: 人口千人あたりの係数(人口区分ごと)

b: 面積1km²あたりの係数(各団体区分ごと)

c: 一定値(各人口区分ごと)

※abcは定員管理調査結果により更新

【ポイント】

- 1 人口が同規模の団体を平均して比較するため、わかりやすい。(団体意見)
- 2 地域事情は反映されない。

【ポイント】

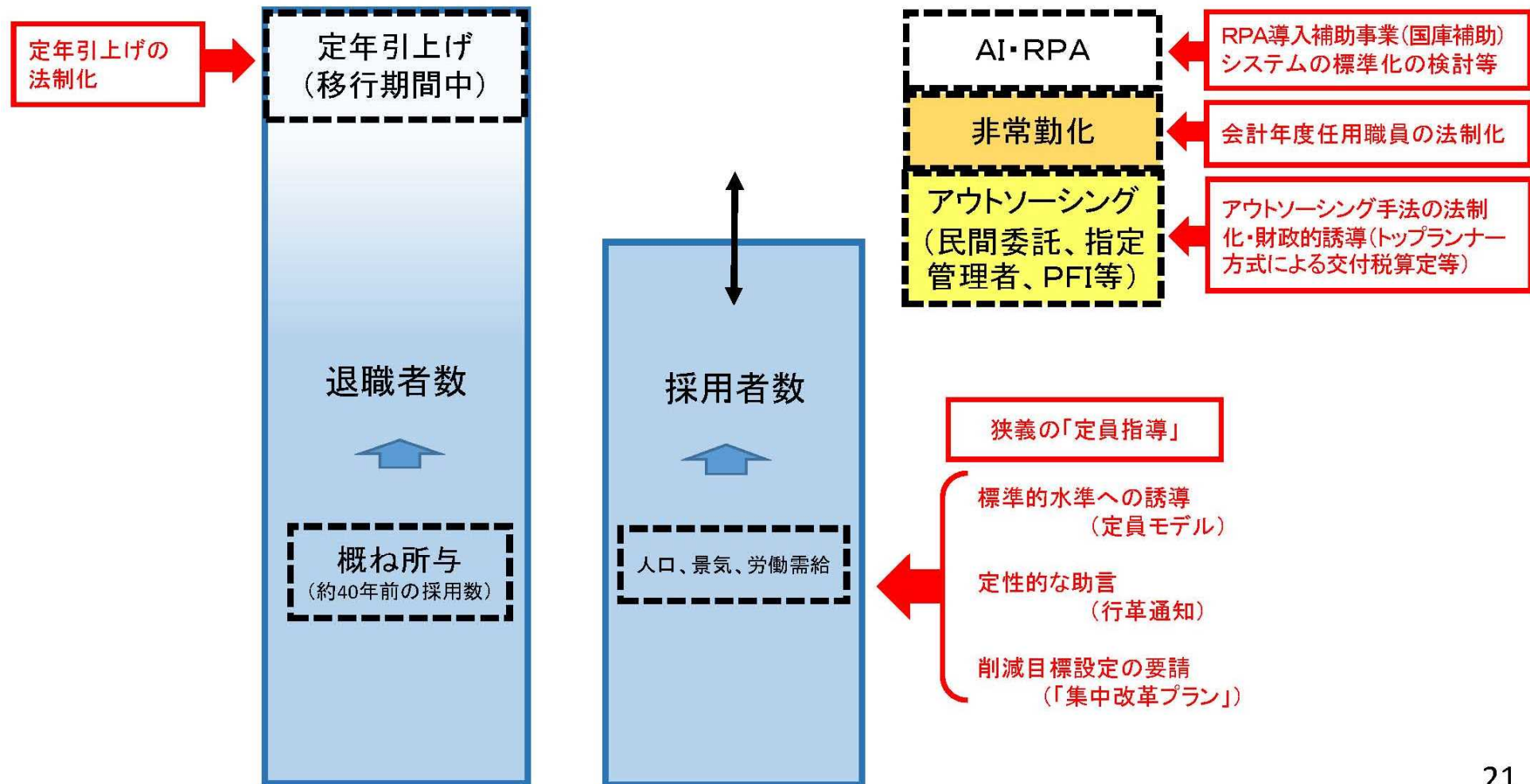
- 1 行政需要に密接に関係する変数を用いるため、一定の地域事情を反映
- 2 ただし、現状との相関分析であるため、個々の行革努力は反映されず
- 3 詳細で複雑。(団体意見)

【ポイント】

- 1 人口、面積のみに着目した指標であり、指標の意味をつかみやすい。
- 2 総数の比較しかできない。
- 3 (定員モデルと比較すると、)簡素で分かりやすい指標である。

3 定員管理の模式図(イメージ)

- 今後の地方公共団体の「定員管理」は、「退職者数」「採用者数」のほか、アウトソーシングや臨時・非常勤職員の活用などにも着目する必要があるのではないか。
- 国として、定員管理に関与するルートは、狭義の定員指導のみならず、政策による誘導（制度の創設や財政的な誘導等）も存在。



①定員管理のはじまりと行政改革 【行政改革の要請】

国の閣議決定 など		地方への要請	
昭和56年 (1981年)	「第2次臨時行政調査会(土光臨調)」第1次答申(S56.7.10) ・ここ数年、政府の財政が危機的状況に陥っており、「行革は国も地方もまったなし」の評語でしめされるよう、財政の危機に触発され、いまや行政改革は国民の声。 ・類型別の標準定数(モデル)を活用して厳正な定員管理を行うものとする。 ・地方公共団体は、国家公務員の定員削減強化に準ずる削減措置を講ずるものとする。	昭和59年 (1984年)	「地方行革大綱」(S60.1.22自治次官通達) ・「給与及び定員管理の適正化、事務事業の見直し、組織、機構の簡素合理化、施設等の多角的有効利用による減量化、効率化」を要請。 ・定員管理にあたっては、各自治体ごとに自主的・主体的な定員適正化計画の策定・推進を要請 「地方公共団体における定員適正化計画の策定」 (S60.1.22行政局長通知) ・各地方公共団体に対し、定員適正化計画の策定を要請
昭和59年 (1984年)	「臨時行政改革推進審議会(第1次行革審)」答申(S59.7.25) ・地方行革を国全体の課題としてとらえ積極的に推進しなければならない。 ・地方公共団体においても、極力定員の抑制に努め、定員の合理化・適正化を図ること。 「行政改革の推進に関する当面の実施方針について」(S59.12.29閣議決定) ・地方公共団体における今後の行政改革の指針となるべき「地方行革大綱」を策定し、地方公共団体に対し、引き続き定員管理の適正化を推進するよう求める。	平成6年 (1994年)	「地方公共団体における行政改革推進のための指針」 (H6.10.7自治次官通知) ・行政改革の一層の推進を要請。 ・各団体ごとに自主的・主体的に定員適正化計画を策定し、推進すること。
平成9年 (1997年)	「財政構造改革5原則」(H9.3.18閣議決定) ・当面の目標として、2003年までに財政健全化目標、(財政赤字対GDP比3%等)の達成をめざすこと、痕跡中の3年間で「集中改革期間」と定め、その期間中「一切聖域なし」で歳出改革と縮減を進めることを決定。 「財政構造改革の推進について」(H9.6.3閣議決定) ・健全な財政構造の構築に向け、最大限の努力を傾注する。 ・各地方公共団体に対し、給与・定員の適正化等行財政改革への取組を要請。	平成9年 (1997年)	「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」(H9.11.14) ・極力定員の縮減を行うとともに、増員を抑制し、定員管理の適正化に努めることを要請。
平成15年 (2004年)	「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(H16.6.4) ・「基本方針2003」に掲げられた基本的な方向に沿って、三位一体の改革を着実に推進。 ・国・地方を通じた行政のスリム化の改革を推進	平成17年 (2005年)	「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(新地方行革指針)」(H17.3.29総務次官通知) ・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を住民にわかりやすく明示した計画(集中改革プラン)を公表することを要請。 ・過去5年間で超える総定員の純減(▲4.6%)を要請。
平成16年 (2004年)	「今後の行政改革の方針」(H16.12.24閣議決定) ・簡素で効率的な政府を構築し、財政の立て直しに資する。 ・地方公務員の定員管理においても、更なる定員管理の適正化をより強力に進めるとともに、定員適正化計画の策定・見直しを推進する。	平成18年 (2006年)	「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針(地方行革新指針)」(H18.8.31総務次官通知) ・5年間で国家公務員の定員純減と同程度の定員削減をするとともに、H23年度まで継続することを要請。
平成17年 (2005年)	「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」(H17.6.21閣議決定) ・地方公共団体においては、「新地方行革指針」の純減目標(▲4.6%)を達成できるよう、「集中改革プラン」に定員の数値目標を明示するよう取り組む。	平成27年 (2015年)	「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」(H27.8.28総務大臣通知)
	「行政改革の重要方針」(平成17.12.24閣議決定) ・「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」(H17.6.21閣議決定)で要請した4.6%以上の純減確保に向けた各地方団体の真摯な取組及び国による定員関係の基準の見直しにより、一層の純減の上積みが確保されるよう取り組む。		
平成18年 (2006年)	「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(H18.7.7閣議決定) ・地方公務員人件費については、(略)5年間で行政機関の国家公務員の定員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減を行うことを含め大幅な人件費の削減を実現する。		
平成27年 (2015年)	「経済財政運営と改革の基本方針2015」(H27.6.30閣議決定)		

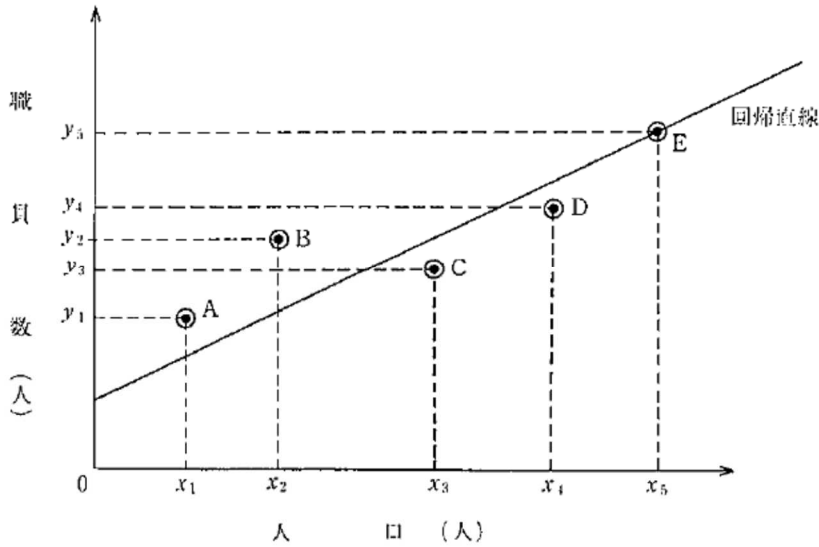
②自治省・総務省による定員指導と実態の推移【地方財政審議会意見】

- 集中改革プラン以降（H22～）、地方に対し、「地域の実情を踏まえつつ、適正な定員管理」を要請している。
- こうした中、総務省の諮問機関である地方財政審議会においては、近年、「地方公務員削減の限界」、「行政需要を踏まえた適切な対応」について言及している。

年度	地方財政審議会意見(地方財政)(定員管理部分)	(参考)給与改定通知(定員管理部分)
S59年度	・地方公務員の定員については、定員モデル等を活用した厳正な管理を推進するとともに、 国の定員削減計画に準じた措置を講ずることにより、定員の抑制を図るべき。	・既存の事務、事業の簡素合理化並びに公共施設等における管理運営の民間委託の推進等により 定員の計画的な削減を図り 、もって人件費の抑制に格段の努力を払うとともに、従来にも増して行政経費の節減に努めること。
H9年度	・ スクラップアンドビルドの徹底等による適正な定員管理 など、幅広く行財政構造改革を積極的に進めること	・既存の事務事業の見直し、組織・機構の簡素合理化等を一層推進しながら、 極力定員の削減、増員の抑制を行う とともに、定員適正化計画の着実な実行及びその積極的な見直しを行うことにより、適正な定員管理を推進し、もって人件費の抑制に格段の努力を払うとともに、従来にも増して行政経費の節減に努めること。
H17年度	・給与関係経費については、 定員の計画的な削減と増員の抑制 により、「改革の展望」の期間中(平成18年度まで)に地方財政計画上人員の4万人の削減を図るという、閣議決定を遵守する必要がある。	・定員については、「新地方行革指針」に基づく集中改革プランにおいて、平成22年4月1日における明確な数値目標を掲げて、定員管理の適正化に取り組むこと。(略)なお、その実行に当たっては、既存の事務事業の見直し、積極的な民間委託の推進、組織・機構の簡素合理化等による 定員の削減、増員の抑制を行い、もって人件費の抑制に努めること。
H18年度	・地方公務員の総定員については、「総人件費改革基本方針」(H17.11.14)を踏まえ、平成11年以降の5年間の純減(▲4.6%)を上回る必要がある。このため、 地方公共団体においては、集中改革プランにおいて定員の数値目標を明示し、徹底して取り組む必要がある。	・定員については、「基本方針2006」において、5年間で行政機関の国家公務員の定員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減を行うとされており、各地方公共団体が公表した「集中改革プラン」における定員管理の数値目標の着実な達成に取り組むとともに、各分野ごとの数値目標の検証・分析を行いつつ、(略)、 職員数の一層の純減を図ること。
【H23～H26は、「定員」にかかる記述なし】		
H27年度	・今後、少子高齢化等への対応がますます求められることを考えると、 これまでと同じように地方公務員の数を減らすことは限界がきている。	・定員については、 地域の実情を踏まえつつ、自主的に適正な定員管理の推進に取り組むこと に留意いただきたいこと。
H31年度	・地方自治体は、地域の実情に基づく社会保障などの対人サービスを担っておりこれらを適切に提供するためには、 一定のマンパワーの確保が必要である。 ・また、近年自然災害が多発・大規模化する中で、大規模災害の発生時において十分な職員の派遣ができる体制の整備なども必要となる。 今後このような状況を踏まえた適切な対応が求められる。	

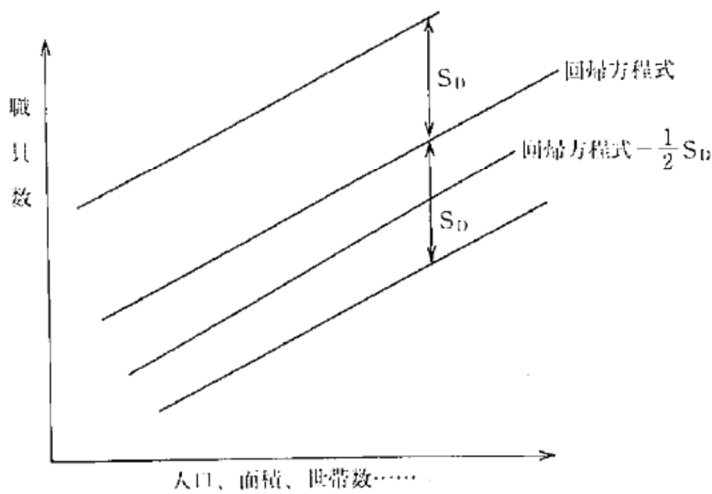
(4) 第3 わかり易い定員モデルの話(定員モデルの基礎理論)

自治省行政局公務員部公務員第二課監修、『定員管理の理論と実践』、自治日報社、1987年、pp.119-



p.120

そして、回帰方程式より下に位置する団体は平均的団体より職員の少ないところ、すなわち定員管理のしっかりしている団体といえよう。従って、各団体はこの定員管理のしっかりしている団体の標準的なところを目標にして定員の縮減を図る必要があると考えても不当ではなかろう。



131頁では各点と回帰方程式とのずれ(距離)の2乗の和を求めたが、これを団体数で割れば、各点と回帰方程式とのずれの2乗の平均がでる。そしてその平方根をとれば、それは概ね各点と回帰方程式とのずれの平均的なものを意味することになる。

これを標準偏差と呼び、 S_D と表す。

$$S_D = \sqrt{\frac{\sum_{k=1}^n \{Z_k - (ax_k + by_k + \dots + c)\}^2}{n}}$$

p.137

(5) 現存する職員の3/4を所与のものとして認める

定員モデルの基礎となる回帰方程式は、多くの団体の職員数を限られた数の説明変数によって回帰分析することによって算定したものであるから、統計的な整合性は図られているものの、各団体の個別的事情を反映することには制約があると考えられる。

また各団体の定員管理のあり方にも種々相違がある。そこで各団体に現存する職員の3/4をそのまま所与のものとして認めることにする。

こうすることにより、各団体の特殊事情にも考慮し、しかも定員管理のしっかりしている団体の標準的なものを目標とし、加えて実現可能性の強い指標ができることになるのである。

これを定員モデルと呼んでいる。

$$\text{定員モデル} = \frac{3}{4}Z + \left(\text{回帰式} - \frac{1}{2}S_p \right)$$

(Z = 現存する職員数、S_p = 標準偏差)

p.138