

2040年の山梨県における公務人材のあり方について

－ 過去20年間の一般行政部門の職員数の変化を手がかりに －

申 龍徹

About the ideal way of public servants in Yamanashi Prefecture in 2040
- Based on changes in the number of employees in the general administrative sector over the past 20 years -

SHIN Yongcheol

Summary

This study clarifies the tendency and characteristics of changes in the number of local public servants since the 1990s and changes in the number of employees in the general administrative sector over the past 20 years in Yamanashi Prefecture. Consider the ideal way of public servants in Yamanashi Prefecture in 2040

Confirm that the response to the "2040 problem" raised in 2018 has become a major issue for autonomous administration. From the perspective of "co-education," It will reflect on how to secure and supply public human resources necessary for advanced administrative management based on AI and RPA.

キーワード：2040年問題、Society5.0、一般行政職、高度専門知識

key words: 2040 issue, Society5.0, general administrative work, advanced expertise

はじめに

周知のように、日本社会は平成22（2010）年頃をピークに戦後からの「人口ボーナス」社会から「人口オーナス」社会に転じており、経験のない少子高齢化により多岐にわたる社会的課題に直面している。¹⁾中でも、労働人口の中核を担う若年人口が急速に減少により、新卒者の労働需要がひっ迫し公務の人材確保が厳しくなると予測されている。

こうした人口減少がもたらす社会課題に対応すべく総務省においては2017年10月に「自治体戦略2040構想研究会」を立ち上げ、自治体行政をめぐる様々な課題を検討する一方、2018年7月の第32次地方制度調査会においては、前回の第31次の地方制度調査会に引き続き、人口減少下の地方自治のあり方についての課題を検討したが、今後の課題として共通するのは高度な

専門知識を備えた人材の確保である。²⁾言い換えれば、「Society 5.0」といわれるAI（人工知能、artificial intelligence）時代においては、持続可能な地域社会の構築にRPA（Robotic Process Automation）などのICT技術はもちろんDX（Digital Transformation）などを活用しながら行政のかじ取りのできる高度専門知識をもつ高度専門職業人材の確保・育成こそ欠かせない要素であり、地方自治の存立にかかわる最大の課題である。³⁾

総務省が発表した令和元（2019）年10月1日時点の人口推計によると、2000年以降、「平成の大合併」を経て27の市町村となった山梨県の総人口は平成30（2018）年に比べ0.8%減（約6500人減）の81万1千人であった。人口減は平成14（2002）年から18年連続であり、平成11（1999）年のピーク時（89万3千人）に比べ8万2千人の

減少である。また、65歳以上の高齢者の割合は30.8%（約25万人）で、前年より0.5ポイント高まっており、外国人は1万3千人と、平成30(2018)年より800人余り増加した。⁴⁾

こうした人口減少やそれに連動する地域経済の基盤沈下の予測の中、地域社会の持続可能性を確保するためには、昭和型の「政府任せ」や「政府依存」の地域経営から脱皮し、地域のコミュニティや企業、NPO等の市民セクターがそれぞれの長所を活用しながら公共サービスの提供に参画するいわゆる「新しい公共」(New Public Common)の視点に立った協働型の地域社会の形成が不可欠であり、それぞれの地域主体へのエンパワーメント(制度的権利付与)をはじめ、これまでの公共サービスの「提供者」から公共サービスの提供に関する主要政策の「コーディネーター」への行政の役割転換は、今日の自治体行政に与えられた時代的使命であると言える。⁵⁾

この時代の使命に応えるべく、令和3(2021)年3月に策定された「山梨県デジタルトランスフォーメーション推進計画」においては様々な行政事務で高度な情報システムを活用し、業務の効率化を図るとともに、自治体の経営資源が制約される中、公共サービスを的確に実施するためには、AIやRPA等の新技術を積極的に活用して、一層の自動化・省力化を図り、少ない職員でも効率的に事務処理を行い、職員が行う業務を単純作業から付加価値の高い業務へシフトさせることにより、県民サービスの向上を図るとされている。⁶⁾

本稿は、総務省が提起した2040年問題が地域社会及び自治体の行政課題について与える影響を述べた後、こうした地域社会の動向を踏まえながら、山梨県及び市町村の過去20年間(2001～2020)における一般行政部門の職員数の推移分析を行い、それぞれの特徴を明らかにするとともに、類似する佐賀県との比較を通じて山梨県の一般行政部門の構成上の特徴を分析する。また、2040年の山梨県においても中心的な役割を担う高度専門性を備えた公務人材の確保のために視点について述べることにする。

1. 「2040」年問題と市町村行政環境の変化

「2040年問題」とは、少子高齢化により急速な人口減少と団塊ジュニア世代が65歳となることで高齢者人口が最大となる2040年頃において日本社会が直面する問題群を指す言葉である。特に、総務省内に設けられた研究会での議論と報告などが社会的な関心を集め、一気に広がったと言えるが、その是非をめぐっては様々な論点から批判や検証が行われた。⁷⁾

毎年100万人近くが減少することで、自治体の税収をはじめ行政需要などに極めて大きな影響を与えることが予測されており、総務省ではこれから20年先に迫ってくる自治体の行財政上の課題を想定・整理するとともに、自治体行政のあり方についても検討を加えることを目的に平成29(2017)年10月に「自治体戦略2040構想委員会」を立ち上げ、自治体の課題を5つの分野、すなわち、①「子育て・教育」、②「医療・介護」、③「インフラ・公共施設、公共交通」、④「空間管理、治安・防災」、⑤「労働・産業・テクノロジー」に分類し、具体的なデータを根拠に直面する課題を整理している。⁸⁾

そのうち、例えば、①「子育て・教育」については、2033年頃の大学進学者数は平成27(2015)年度に比較して約16%が減少する見込みであり、特に地方の減少が顕著で、小規模の私立大学の経営が悪化する恐れがあったとした。その他に、保育所のニーズの増加、小規模学校の廃校などが指摘された。また、⑤「労働・産業・テクノロジー」については、2040年頃に向けては15歳から64歳までの生産年齢人口の減少が加速し、2030年頃は、平成30(2018)年と比較し約12%の減少が予測されており、ロボットやAI、生命科学と共存・協力する社会の構築が求められると述べている。⁹⁾

こうした行政分野別の課題の他にも、自治体行政そのものの課題も述べられ、様々な要因による税収の減少が予測される中、2040年頃には今より少ない職員数で自治体行政を行うこと、社会保障に関する費用の増大、インフラ・公共施設などの老朽化に伴う修繕費用の拡大など様々なネガティブ要因があり、従来のように自治体単独で行

政サービスを継続することは困難と指摘され、地方行政の基本的な仕組みの変更をも意味する「圏域マネジメントや二層制の柔軟化」という内容も含まれている。

その上、大きく4つの改革課題をめぐって議論が展開されたが、①AIなどの技術革新を通じた「スマート自治体への転換」、②「公・共・私による暮らしの維持」を地域で支えるコミュニティ組織の法人化、③「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」を目指した自治体間連携制度の再構築、④4都県域で圏域マネジメントを行うための「東京圏のプラットフォーム」の創設の4つである。¹⁰⁾

一方、平成30(2018)年7月3日に総務省の自治体戦略2040構想研究会の第2次報告が出た直後の同年7月5日には「地方制度調査会」(第32次)が開かれ、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕著化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について」、調査審議を求める諮問が行われ、2040年問題の持つ社会的インパクトの大きさを推察することができる。¹¹⁾

直近の地方制度調査会の議論テーマを見る限り、第31次では、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(平成28年3月16日)、第32次では、「2040年頃から逆算し顕著化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」(令和元年7月31日)、「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」(令和元年10月30日)、そして「2040年頃から逆算し顕著化する地方行政の諸課題とその対応方策についての答申」(令和2年6月26日)が続いたが、そこに共通する論点は、少子高齢化が引き起こす危機的状況の中、自治体が単独で自治体行政を運営することができなくなる可能性が高くなったこと(いわゆる、「迫りくる危機」と、自治体単独で対応できない場合は、圏域で対応ないし都道府県の補完機能、すなわち、広域調整機能で対応することである。

以上では、2040年問題という自治体行政の危

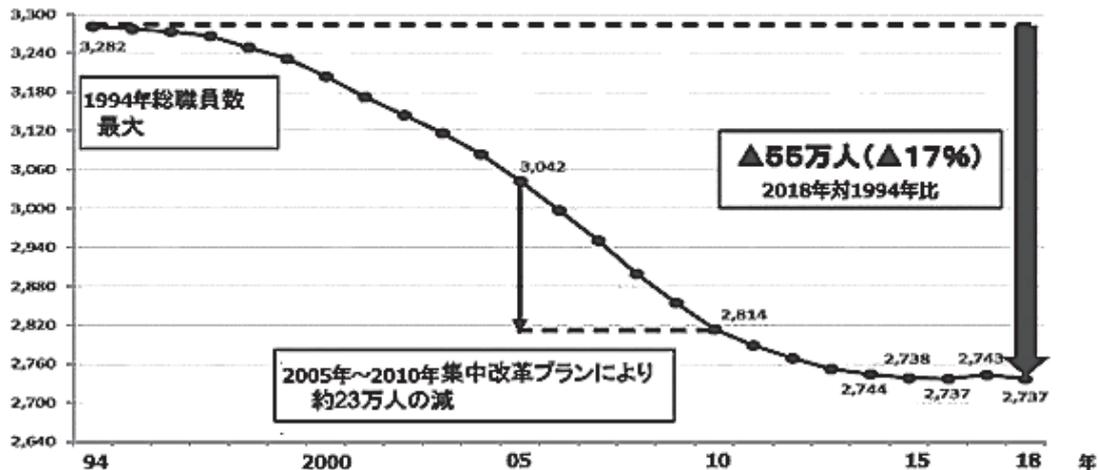
機について、総務省の2040年構想研究会の報告及び地方制度調査会の答申内容を中心に論点整理を行った。以下では、こうした2040年をめぐる論点のうち、自治体行政における職員の減少を念頭におきながら、総務省の「地方公共団体定員調査」(各年度)を活用し、過去20年(2001～2020)の傾向と特徴を明らかにすることで、2040問題に向けた人材育成の方向性を示すことにする。

2. 地方公務員数の推移と定員適正化計画の実施

2040年における山梨県の公務人材のあり方について考える本稿では、山梨県及び市町村の福祉職を除く「一般行政管理部門」の職員数に着目し、その推移分析を行う。ここでの「一般行政部門」とは、議会事務局、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木、民生、衛生の各部門(教育、公安を除く各種行政委員会を含む。)の総称である。一般行政には、国の法令等により配置基準が定められている福祉等が含まれているが、普通会計に比べて、地方自治体が地域の実情に応じた主体的な人員配置を行うことが可能であるため、政策の方針や組織再編の際には裁量が働きやすい部分でもある。

この一般行政部門は、「一般行政管理部門」と「福祉部門」に分けられるが、民生と衛生による福祉部門は、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く、また、職員配置が直接住民サービスに影響を及ぼす部門である。一方、福祉関係を除く一般行政管理部門(議会、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木)は、国の法令等による職員の配置基準が少なく、地方自治体が主体的に職員配置を決める余地が比較的大きい部門である。

その他、教育、警察、消防は、国の法令等に基づく配置基準等により、地方自治体が主体的に職員配置の見直しを行うことが困難な部門であり、公営企業等会計部門(病院、水道、交通、下水道等)は独立採算を基調として企業経営の観点から定員管理が行われている部門である。



(出典) 総務省、「平成30年地方公共団体定員管理調査結果」から転載。

図表1 地方公務員数の推移 (単位：千人)

総務省において毎年行っている「地方公共団体職員定員調査」(2020)の結果によれば、令和2(2020)年4月1日現在の全国の地方公務員の数は、276万2,020人で、平成6(1994)年の約328万をピークとして、対平成6(1994)年比で約52万人が減少しており、対前年比では2万1,367人の増加となった。そのうち、一般行政部門は、全体の33.6%に当たる92万7,649人で、福祉職を除く一般行政部門は全体の20.1%の55万6,301人となっている。¹²⁾

図表1が示すように、平成6(1994)年に約328万2,000人としてピークであった地方公務員数は、平成17(2005)年から平成22(2012)年を計画期間とする集中改革プランにより約23万人が減少し、その後は微減状態が続いている。

国では、平成18(2006)年6月2日に公布・施行の『簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律』(第55条)において、「政府は、平成22(2014)年4月1日におけるすべての地方公共団体を通じた地方公務員の総数が平成17(2005)年4月1日における当該数からその1,000分の46に相当する数以上の純減をさせたものとなるよう、地方公共団体に対し、職員数の厳格な管理を要請するとともに、必要な助言その他の協力を行うものとする。」と規定し、地方公務員数の削減について地方自治体への関与を明確に示した。

また、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2006」のなかで、「地方公務員総数は、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図る」と、さらなる削減の方針を示すとともに、「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)では、「定員管理にあたっては、社会経済情勢の変化等を踏まえ、対応すべき行政需要の範囲、施策の内容及び手法を改めて見直しながら適正化に取り組むこと。とりわけ、抜本的な事務・事業の整理、組織の合理化、職員の適正配置に努めるとともに、積極的な民間委託等の推進、任期付職員制度の活用、ICT化の推進、地域協働の取組などを通じて、極力職員数の抑制に取り組むこと」が求められ、定員適正化計画の下、人員の削減が行われた。¹³⁾

地方自治体では、平成17(2005)年度を起点として概ね平成21(2009)年度までの5年間の具体的な行政改革の取組を数値目標等によりわかりやすく明示した「集中改革プラン」を策定し、公表することとなった。また、平成18(2006)年8月31日付「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」において、「総人件費改革」、「公共サービス改革」、「公会計改革」の3点について、「情報公開の徹底と住民監視」の下に、より一層の行政改革の推進に努めることが求められた。¹⁴⁾

こうした一連の定員適正化の流れに応じて、山梨県においても定員適正化が行われ、平成23(2011)年10月31日に開催された総合計画審議会第3回行政改革特別部会の資料「行政改革大綱4年間の取組みと成果について」によれば、「職員数については、定員適正化計画に基づく目標(平成19年度当初と比較して633人4.2%削減)に対し、794人5.3%となり、25%程度目標を上回る削減を達成した。この結果、一般会計予算ベースで平成23(2011)年度は平成19(2007)年度と比較し80億円の削減となっている」と紹介されていた。¹⁵⁾

また、「集中改革プラン」の計画期間である平成17(2005)年から平成22(2010)年までの5年間における実績ベースで▼12.0%という山梨県の大幅な減少は、当時、奈良県(▼13%)、秋田県(▼12.5%)、和歌山県(▼12.5%)につづく4番目であり、27市町村においても目標であった▼7.5%を大きく上回る▼10.1%であった。¹⁶⁾

3. 過去20年間における一般行政部門の職員数の推移

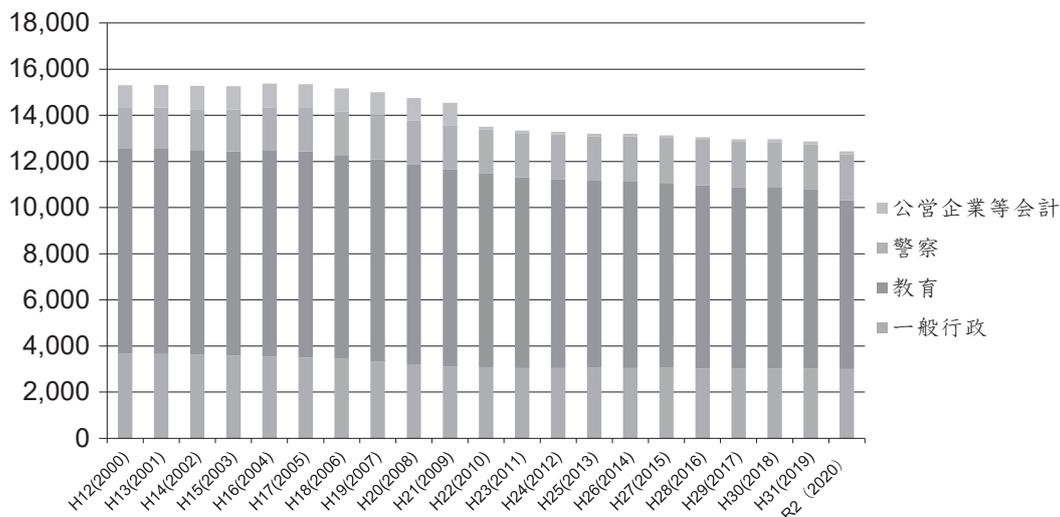
他方、同じ「地方公共団体定員調査」によれば、令和元(2020)年4月1日時点の山梨県の職員数は、一般行政部門の職員3,000人を含む1万2,432人であり、また、27の市町村の職員数は、一般

行政部門の職員5,238人を含め8,753人となっている。県及び市町村を合わせた山梨県全体の職員数では、2万1,185人となっている。

2000年以降の過去20年間における山梨県の一般行政部門の職員数の推移(図表2)では、全体の職員数が大幅に減っていることが分かる。平成13(2001)年に1万5,299人であった職員数が令和2(2020)年には1万2,432人となっており、20年間にわたり2,867人、約18.7%の減少となっている。1年に約1%の減少が20年間続いている試算である。

平成19(2007)年に県立病院の地方独立法人への変化に伴い職員数が大きく変化した公営企業等を除き、一般行政部門・教育部門が減少し、警察部門は増加している。¹⁷⁾特に、教育部門における減少幅は大きく、平成13(2001)年に8,867人であった職員数が、令和元(2020)年には7,321人となっており、1,546人(約17%)の減少となっている。

また、一般行政部門の減少幅も大きく、平成13(2001)年に3,651人であった職員数が令和2(2020)年にはちょうど3,000人となっており、20年の間に685人が減少したことになる。この間において増加したのは、「警察部門」のみであり、平成13(2001)年に1,774人であった職員数は令和2(2020)年には1,973人で約200人の増加と



(出典) 山梨県、「山梨統計年鑑」(各年度)及び総務省、「地方公共団体定員調査関連データ」(各年度)より筆者作成

図表2 山梨県における過去20年間の一般行政部門職員数の推移

なった。

下の図表3は、山梨県の一般行政部門のうち、職員数の多い10の分野について平成17(2005)年と令和2(2020)年を比較したものである。両方とも、「その他の一般行政事務職」がもっとも多く、一般行政分野全体の1,520人で41.6%(平成17)、1,366人で45.5%(令和2)を占めており、この15年間に約4%増加したことになった。

その次は、「農林水産技師」、「土木技師」、「一般技術職」、「看護師」、「獣医師」の順であった。これらのうち、「土木技師」及び「その他の一般技術職」の減少幅が大きく、「看護師」、「獣医師」は微増であった。特に、「看護師」の場合、49人から59人へと大きく増加しており、看護師の需要が変化していることが読み取れる。ちなみに、職員数の多い10の分野には入っていないその他の分野では、「農業等普及指導員」(94人→23人)、「生活作業等指導員」(47人→5人)、「その他の

技能労務職」(55人→10人)の減少幅が多く、「電機・ボイラー等技術員」(2人→19人)の増加が目立った。

4. 市町村における一般行政部門の職員数の推移

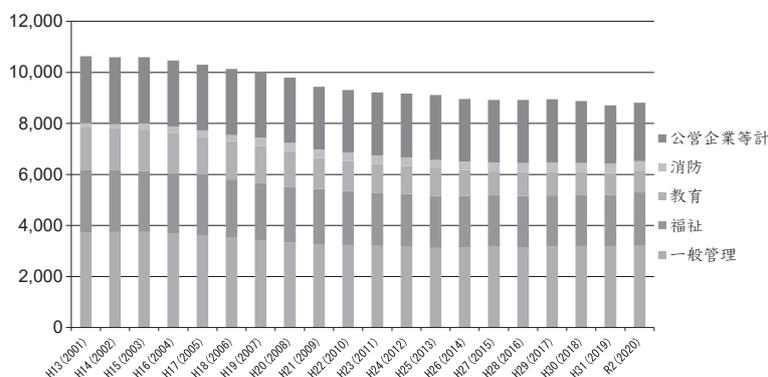
他方、図表4は、同じく20年間における市町村職員の変化について示しているものである。平成13(2001)年に1万626人であった市町村の職員数が令和2(2020)年には8,753人となっており、その間1,873人、約18%の減少となっている。概ね年1%ペースの減少が20年近く続いている試算である。中でも、教育部門の減少は目立つものであり、平成13(2001)年に1,684人であった職員数が令和2(2020)年には852人となっており、約50%に近い減少である。

山梨県同様、ほとんどの部門で職員数が減少したが、唯一、消防部門の増加が目立ち、平成13(2001)年に169人であった職員数が令和2(2020)

図表3 一般行政部門のうち職員数の多い分野比較(単位:人)

区 分		2020 (R2)	2005 (H17)
その他の一般事務職	1	1,366	1,520
農林水産技師	2	477	489
土木技師	3	387	453
その他の一般技術職	4	182	244
その他の医療技術者	5	76	77
建築技師	6	66	65
保健師・助産師	7	62	68
食品・環境衛生監視員	8	60	67
看護師	9	59	49
獣医師	10	56	57

(出典) 山梨県、「山梨統計年鑑」(各年度)及び総務省、「地方公共団体定員調査関連データ」(各年度)より筆者作成



(出典) 山梨県、「山梨統計年鑑」(各年度)及び総務省、「地方公共団体定員調査関連データ」(各年度)より筆者作成

図表4 市町村における過去20年間の一般行政職員数の推移

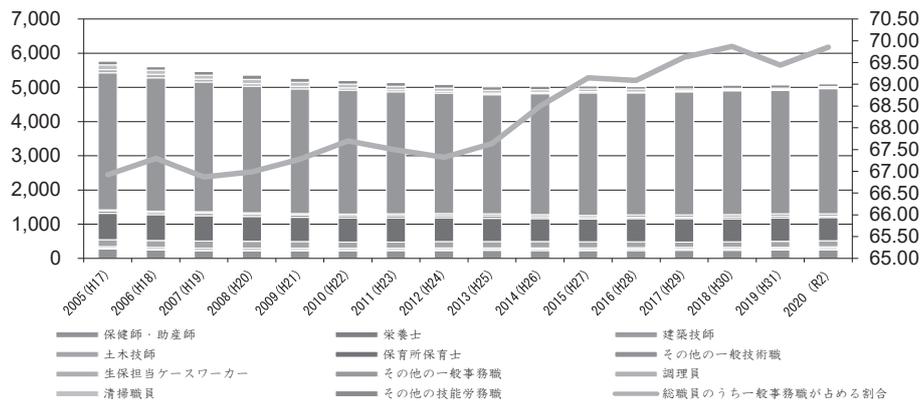
年には366人となっており、約2倍以上の増加となっている。教育部門とは真逆の変化である。一般行政部門の場合、平成13(2001)年には3,736人であった職員数が令和2(2020)年には3,199人となり、537人の減少である。

次の図表5は、平成17(2005)年から令和2(2020)年までの市町村における一般行政部門の職員数が多い分野の職員数の変化と一般事務職員が職員総数に対する割合を示すものである。一般行政部門のうち、最も多いのは「その他の一般事務職」であり、「保育所保育士」、「保健師・助産師」、「土木技師」、「その他の技能労務職」、「生活保護担当ケースワーカー」、「建築技師」、「栄養士」、「その他の一般技能職」、「清掃職員」、「調理師」などの順であった。もっとも職員数の多い「その他の一般事務職」は、職員全体の約7割近くを占めている。平成17(2005)年には66.9%であった比

率が令和2(2020)年には69.9%まで上昇していることがわかる。

この「その他の一般事務職」は、窓口業務をはじめ予算や庶務などの内部の管理的なものや保険料など税金の徴収、用地の取得交渉といった対外的な仕事もある。ほかには、観光や国際交流、まちづくりの推進、福祉の充実、環境保全、広報、防災対策、文化・スポーツの推進など行政のあらゆる業務を行うのが事務系職種の特徴であり、概ね3年前後で異動し、さまざまな部署で幅広い経験を積んでいくいわゆる「ゼネラリスト」である。

他方、下の図表6は、市町村の一般行政部門のうち、職員数の多い分野について平成17(2005)年と令和2(2020)年を比較したものである。職員数の最も多い分野は、両方とも「その他の一般事務職」であり、「保育所保育士」・「保健師・助産師」・「その他の技能労務職」などの分野は15



(出典) 山梨県、「山梨統計年鑑」(各年度)及び総務省、「地方公共団体定員調査関連データ」(各年度)より筆者作成

図表5 一般行政部門のうち、職員数の多い10分野の職員数と割合の推移

図表6 一般行政部門のうち、職員数が多い分野(単位:人)

区分		2020 (R2)	2005 (H17)
1	その他の一般事務職	3,659	4,002
2	保育所保育士	683	768
3	保健師・助産師	249	272
4	土木技師	177	202
5	その他の技能労務職	83	110
6	生保担当ケースワーカー	69	34
7	建築技師	46	47
8	栄養士	42	27
9	その他の一般技術職	39	71
10	清掃職員	35	132
11	調理員	23	100

(出典) 山梨県、「山梨統計年鑑」(各年度)及び総務省、「地方公共団体定員調査関連データ」(各年度)より筆者作成

年前と比較し、全体の数こそ減っているものの、一定の水準を維持していることが分かる。

しかし、「その他の一般技術職」は71人から39人、「清掃職員」は231人から35人、「調理員」は100人から23人へと大幅に経ている一方、「栄養士」(27人から42人)、「生活保護ケースワーカー」(34人から69人)は大幅に増加しており、特にケースワーカーの場合は2倍以上増加しており、こうした中長期的なスパンにおける分野別の増減状況からは、市町村における生活保護業務や健康や食生活などに関わる栄養士の業務が増加していることが読み取れるといえる。

その上、山梨県と市町村の全体職員数における一般行政部門の職員数の比率の差も目立つところである。特に、山梨県と比較した場合、山梨県の全職員のうち一般行政部門が占める割合が17～18%であるのに対し、市町村の場合、全体職員のうち、一般行政部門の職員が占める割合は、平成13(2001)年に35.16%であり、公営企業などを除く普通会計上の数では、46.61%であり、山梨県に比較して約2倍程度である。

しかも、令和2(2020)年にはそれぞれ36.55%、49.55%となっており、その比率が増加していることが分かる。すなわち、過去20年間にわたり職員数が全体的に減少する中で、市町村においては一般行政部門に対する依存が徐々に増えていることである。その原因については、上でも既述したが、他の部門に比べ一般行政部門の縛りが緩やかであり、地方自治体の裁量の幅が広いと考えられる。

次の図表7及び図表8は、類似団体との比較を試みたものである。まず、図表7は、山梨県と人口規模が類似している佐賀県(人口812,013人、令和2年10月1日時点)の県における一般行政部門の職員数を分野ごとに比較したものである。また、図8は同じく佐賀県の市町村における一般行政部門のうち、職員数の多い10の分野を比較したものである。ともに、令和2(2020)年の統計を用いている。

山梨県と佐賀県の一般行政部門の職員数は、3,000人(山梨県)と3,066人(佐賀県)としては

ば一致していることが分かる。もっとも多い職員は、「その他の一般事務関係職」であり、山梨県の1,366人に対し、佐賀県は1,544人であり、178人の差である。

両県の比較では、地形学的特徴を反映している部分として、「船員」(佐賀県、14人)、の差が出ており、「看護師」では山梨県の59人に対し佐賀県は3人である。公営と民営の違いが表れているのではないかと推測する。その他、「農業等普及指導員」(129人)、「生活・作業等指導員」(67人)において佐賀県が比較的多く、「運転手・車掌等」(18人)、「守衛・庁務員等」(14人)、「その他の

図表7 一般行政部門の職員数の比較(対佐賀県、人)

区 分	山梨県	佐賀県
司書(補)・学芸員(補)	0	2
医師・歯科医師	18	13
看護師	59	3
保健師・助産師	62	78
その他の医療技術者	76	41
獣医師	56	38
栄養士	11	16
農業等普及指導員	23	129
農林水産技師	477	465
建築技師	66	62
土木技師	387	288
施設保育士・寄宿舎指導員等	39	12
食品・環境衛生監視員	60	68
その他の一般技術関係職	182	149
生活・作業等指導員	5	67
生保担当ケースワーカー	6	5
五法担当ケースワーカー	16	8
査察指導員	2	5
各種社会福祉司	28	26
その他の一般事務関係職	1,366	1,544
運転手・車掌等	18	0
守衛・庁務員等	14	1
船員	0	14
その他の技能労務関係職	10	32
その他の教育公務員	19	0
合 計	3,000	3,066

(出典)総務省、「地方公共団体定員調査関係データ」(令和2年)から筆者作成。

図表8 一般行政部門のうち、職員数が多い分野の比較（対佐賀県、市町村）

山梨県市町村（27団体）		多い順	佐賀県市町村（20団体）	
その他の一般事務関係職	3,659	1	その他の一般事務関係職	3,796
保育所保育士	683	2	保育所保育士	298
保健師・助産師	249	3	土木技師	259
土木技師	177	4	保健師・助産師	235
その他の技能労務職	83	5	清掃職員	89
生担当ケースワーカー	69	6	生活保護ケースワーカー	83
建築技師	46	7	五法担当ケースワーカー	76
栄養士	42	8	建築技師	65
その他の一般技術職	39	9	その他の一般技術職	56
清掃職員	35	10	農林水産技師	50

（出典）総務省、「地方公共団体定員調査関係データ」（令和2年）より筆者作成。

教育公務員」（19人）において山梨県が多い結果となったが、これらの数字の違いは民間委託など民営化への取り組みの差ではないかと推測する。

他方、図表8は、両県の市町村における一般行政部門のうち、職員数が多い分野を並べて比較したものである。両県とも、「その他の一般事務関係職」が3,659人（山梨県）、3,796人（佐賀県）としてもっとも多く、「保育所保育士」が683人（山梨県）、298人（佐賀県）として続いているが、保育所保育士の数では、山梨県が約2.3倍多くなっており、この点も公営なのか民営なのかの差によるものと考えられるところである。

これらの分野のうち、山梨県では、「栄養士」（42人）、「その他の技能労務職」（83人）が入っているのに対し、佐賀県では「五法担当ケースワーカー」（76人）、「農林水産技師」（50人）が入っており、それぞれ特徴となっている。¹⁸⁾

5. 定員適正化と定年延長の影響

山梨県内市町村の行政サービス改革の取組状況等については、人口減少・高齢化の進行、行政需要の多様化など社会経済情勢の変化に一層適切に対応することが求められ、厳しい財政状況下においても、引き続き質の高い公共サービスを効率的・効果的に提供するため、県内市町村においても、民間委託等の推進など積極的な行政サービス改革に取り組んでいる。

定員管理のために地方自治体が策定する「定員適正化計画」とは、当該の地方自治体の職員数について、これまでの推移とその要因、現在の状況と今後の課題などを明らかにし、今後の定員管理のあり方について、基本方針、目標、取組内容を定めた複数年度に渡る計画のことである。

地方自治体で採用されている定員管理の一般的な手法は、次の2つの方式に大別されると考えられる。一つは、各地方公共団体における個々の事務の業務量を測定し、それらを積み上げて定員を算定する方式、いわゆるマイクロ方式であり、個々の業務量の測定を基礎として職員数を算定することから、業務量の測定に時間と労力が必要である。このため、定型的業務を主とする分野等においては、活用が比較的容易と考えられる。しかし、企画・立案等の不定型業務を主とする分野や、変化の激しい行政需要に対応する分野等においては、業務量の測定にかなりの困難が予想され、活用が困難と考えられる。

もう一つは、類似団体等の職員数と比較することなどによって相対的妥当性を検証する方式、いわゆるマクロ方式である。この方式は、マイクロ方式のように“あるべき”職員数を算定するものではなく、職員数の現状を示すにとどまるが、業務量の測定が困難な分野等においても、他団体との比較によって職員数の配置水準を検証することが可能であり、また、職員総数についても、相対的

妥当性の検証が可能である。¹⁹⁾

行財政運営の考え方では、最小限の職員体制で、拡大する行政需要への対応と市民サービスの充実を実現することが理想とされ、無計画な職員の増加は、人件費の増大を招くことから、少数精鋭の職員集団を構築するよう努める必要がある。一方、複雑・多様化する行政需要に対応できる職員体制を整備していかなければ、市民サービスの低下を招くことになる。そのため、定員適正化の取組とは、この職員数と行政需要の2つのバランスを調整していくことであり、機動的かつ柔軟に対応できる職員体制の確立が重要である。

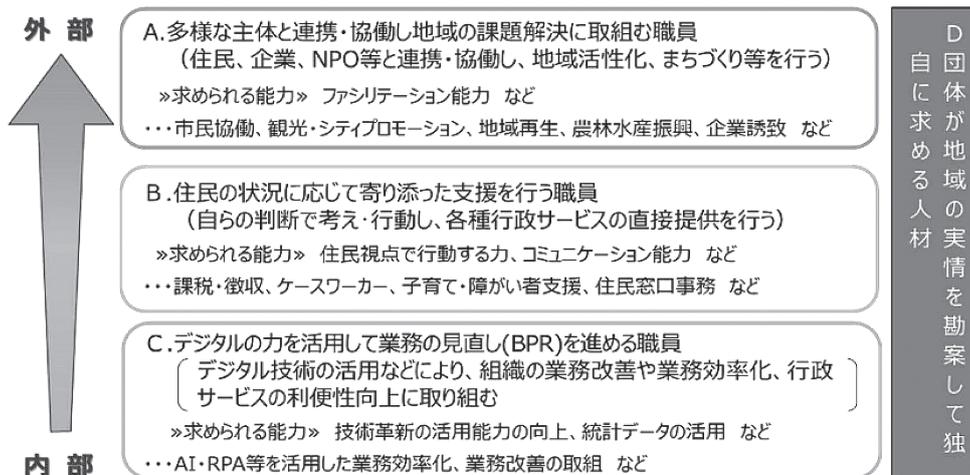
他方、令和3(2021)年6月5日には、国家公務員の定年を65歳に引き上げる「改正国家公務員法」が国会で可決・成立した。現在の60歳の定年を令和5(2023)年から令和12(2031)年まで2年ごとに1歳ずつ上げるのが主な内容である。地方自治体においても国に準じた措置を取るための規定を盛り込んだ「改正地方公務員法」も可決・成立し、各地方公共団体の条例で対応することとなった。²⁰⁾ この公務員の定年延長は、若年人口が減る状況の中で知識や経験を持つ職員に長く現役で働くことで、社会保障制の維持及び消費の担い手の確保を狙いとしているが、組織の新陳代謝や活力を維持するために60歳で原則として

管理職から外す「管理監督職勤務上限年齢制」(役職定年制)を設ける一方、定年前短時間勤務再任用制度の導入、60歳を超えた職員の給与は当面、直前の7割程度に抑える、人事評価の仕組みを改定し、能力や実績に基づく評価を行い、給与に反映するなどが盛り込まれている。²¹⁾

この地方公務員の定年延長により、2030年時点での一般行政部門の職員数の過不足にも大きな影響が出る可能性があり、「人員」は充足するものの、必要な「人材」が不足する可能性も十分にあると考えられる。すなわち、定員上の人員は確保できるが、一般行政部門において必要性が高まっているデジタル・トランスフォーメーション(DX)やビッグデータなどの分析・活用などができる高度な専門人材の確保ができないことが考えられるからである。

総務省の「地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会」の報告書(令和2年)では、「持続可能な行政サービス提供体制を構築するためには、今後の少子高齢化の進行による生産人口の減少を踏まえると、限られた人材を最大限に活用して課題解決に取り組む必要性が年々高まっている」と指摘した上で、「人材マネジメント」の視点に立って、①人材確保、②人材育成、③適正配置・処遇、④職場環境の整備の4つの要素を

「求める人材像」(各地方公共団体において人材像を設定する上での基本的な考え方)



(出典) 総務省、「地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会」(令和2年報告書)、9頁より転載。
https://www.soumu.go.jp/main_content/000741202.pdf

図表9 求める人材像に関する基本的な考え方

有機的に結び付け、職員の持つ能力を最大限に引き出せるように人事管理を戦略的に行い、人材育成の取り組みを総合的に進める必要があると指摘している。²²⁾

おわりに

地方自治体の人手不足の歴史的な経緯と今後の行方について論じた蟻屋は、2000年代の地方公務員の大幅な削減の原因は地方財政の健全化にあり、その主な手段は直営業務の縮小とICTの導入による業務効率の改善であったと指摘する。²³⁾

また、1990年代以降の職員数の減少とは関係なく業務量は増加している。自治体職員の人事に詳しい稲継は、少子高齢化への対応、介護保険制度のスタート、地方分権の推進、市町村合併の進展などに伴い新しい行政課題が増加、行政業務の高度化、複雑化が進み、さらなる業務量の増加をもたらすため、自治体現場では、PCの普及、アウトソーシング、雇用の多様化などで対応しているが、ほぼ限界にきていると指摘し、AIやRPAなどの導入により少ない職員数でより複雑な業務の遂行が可能と予測する。²⁴⁾

冒頭でも触れているように、山梨県でも令和3(2021)年に「山梨県デジタルトランスフォーメーション推進計画」を策定し、その対応に乗り出しており、AIやRPA等による業務効率化に関しては平成30(2018)年度に試行、令和元(2019)年度に導入、行政手続きのオンライン化をはじめ、「行政」・「産業」・「暮らし」の3分野28項目に取り組むことにしている。

今まで述べてきたように、1990年代半ばから地方自治体の職員数は継続的に減少しており、中でも一般行政部門の減少は著しい。山梨県も例外ではないが、市町村においては、職員数の減少が進むにつれ、一般行政部門の比率が増加している傾向がみられており、依存度が高まっていることが分かっている。他の分野に比べ、担当する業務の幅が広く、「大部屋主義」の機能が働いていることが考えられる。

しかしながら、時代は人の手から人工知能やロボットの力を活用し、より高い効率を求める時代

へと変化しつつある。時代が変われば仕事も変わり、そのやり方や働き方も変わることになる。「度胸、勘、経験」で仕事をする時代も終わっており、ビックデータを活用したデータサイエンスが流行し、既に自治体の政策決定にも使われ、政策目的を明確化したうえで合理的根拠に基づくEBPM(Evidence-Based Policy Making: EBPM)、すなわち、エビデンスに基づく政策立案の推進により政策の「見える化」が急がれている。

こうした状況の中では、若年層の専門人材をめぐる争奪戦が発生し、大都市を中心に財政規模の大きい自治体に集中する可能性が高く、財政力の弱い中小規模の自治体においては慢性的な人材不足になることが予測できる。そのため、こうした専門人材を確保し、育成する地域的仕組み、言い換えれば、共に育てる「共育」の視点を地域社会の中で共有し、企業・行政・大学・市民社会などがそれぞれの強みを生かした役割分担の下で体系的な育成策を講じる必要がある。

昭和における新卒主義の採用制度が平成を経て、令和に入って通年採用や中途採用へと変化していく中で、条件不利地域において新しい公共の重要な軸を担う自治体職員の育成を大学間の「競争から共育」へと変えていくことが人口減少の中で地域社会の持続可能性を確実に維持する方法であり、その実践(いわゆる、「見える化」)が問われている。

参考文献(新しい順)

- ・蟻屋勝弘(2021)、「地方公務員は足りているかー地方自治体の人手不足の現状把握と課題」、『JRIレビュー』、4(88)、70～94頁。
- ・山梨県(2021)、「山梨県デジタルトランスフォーメーション推進計画」
- ・総務省公務員部資料(2021)、「地方公務員法の一部を改正する法律について(地方公務員の定年引上げ関係)」
- ・総務省(2020)、「2040年頃から逆算し顕著化する地方行政の諸課題とその対応方策についての答申」(令和2年6月26日)
- ・総務省(2020)、「令和2年地方公共団体定員管理調査結果の概要」
- ・総務省(2020)、「地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会」(令和2年報告書)

- ・稲継裕昭 (2019)、「A I ・ R P A 導入による働き方改革の実践」、『クリエイティブ房総』、第98号、15～20頁。
 - ・総務省 (2019)、第32次地方制度調査会、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(令和2年6月26日)
 - ・総務省 (2019)、「2040年頃から逆算し顕著化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」(令和元年7月31日)
 - ・総務省 (2019)、「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」(令和元年10月30日)
 - ・白藤博行 (2019)、「総務省「自治体戦略2040押送」の検討」、『住民と自治』(2019年2月号所収)、7～11頁。
 - ・小原隆治 (2019)、「自治体戦略2040構想をめぐる論点」、『住民と自治』(2019年2月号所収)、12～16頁。
 - ・今井照 (2018)、「自治体戦略2040構想研究会報告について」、『自治総研』、79 (11)、1～24頁。
 - ・総務省 (2018)、「自治体戦略2040構想委員会」報告書(第1次及び第2次)
 - ・総務省 (2016)、第31次地方制度調査会答申、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(平成28年3月16日)
 - ・地方公共団体定員管理研究会報告書 (2017)、「地方公共団体における適正な定員管理の推進について (第10次定員モデル道府県分)」
 - ・西尾隆 (2012)、『現代行政学』、放送大学教育振興会
 - ・小峰隆夫 (2010)、『人口負荷社会』、日本経済新聞出版社
 - ・山梨県福祉保健部県立病院経営企画室 (2009)、「山梨県立病院改革プラン」
 - ・総務省 (2006)、「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」
 - ・総務省 (2005)、「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」
- 閣府ホームページ、https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/、2021年10月5日最終閲覧。
- 4) 「日本経済新聞」、電子版、2020年4月14日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58041510U0A410C2L83000/>、2021年10月5日最終閲覧。
 - 5) 「新しい公共」(New Public Common)とは、これまで政府により独占的に担われてきた公共サービスから、企業やNPO・市民も担うという考え方を指す。西尾隆 (2012)、『現代行政学』、66頁、放送大学教育振興会。
 - 6) 山梨県 (2021)、「山梨県デジタルトランスフォーメーション推進計画」、13頁。
 - 7) この点について特集を組んだ『住民と自治』(2019年2月号)のうち、特に白藤博行、「総務省「自治体戦略2040押送」の検討」、7～11頁及び小原隆治、「自治体戦略2040構想をめぐる論点」、12～16頁を参照した。
 - 8) この研究会の設置経緯については、今井照 (2018)、「自治体戦略2040構想研究会報告について」、『自治総研』、79 (11)、1～2頁。
 - 9) この分野別の課題については、総務省 (2018)、「自治体戦略2040構想委員会」報告書 (第1次)、5～35頁を参照した。
 - 10) 総務省 (2018)、「自治体戦略2040構想委員会」報告書 (第2次)、31～38頁。
 - 11) 総務省 (2018)、第32次地方制度調査会第1回総会会議録、2～3頁。
 - 12) 総務省 (2020)、「令和2年地方公共団体定員管理調査結果の概要」、4頁。
 - 13) 総務省 (2005)、「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」、7頁。
 - 14) 総務省 (2006)、「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」、1頁。
 - 15) 山梨県 (2010)、「山梨県行政改革大綱の取組状況」、4頁。
 - 16) 総務省 (2009)、「集中改革プランの主な取り組み」、8～10頁、https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/kazu_05.pdf、2021年10月24日最終閲覧。
 - 17) 県立中央病院及び県立北病院の公務員型の特定地方独立行政法人への移行については、山梨県福祉保健部県立病院経営企画室 (2009)、「山梨県立病院改革プラン」、2頁を参照した。
 - 18) ここでの「五法担当ケースワーカー」とは、「社会福祉法」(第14条)による福祉事務所の福祉6法(生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害福祉法及び知的障害者福祉法)に関連する業務は、大きく「生活保護部門」と「福祉5法部門」に分かれており、福祉5法に基づく援助を行うのが五法担当ケースワーカーである。厚生労働省

註

- 1) 人口のオーナス (onus) とは、「負荷」の意味で、人口の中で働く人の割合が低下することが経済にマイナスに作用することを指す。小峰隆夫 (2010)、『人口負荷社会』、11～12頁、日本経済新聞出版社。
- 2) 総務省 (2019)、第32次地方制度調査会、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」、9頁。
- 3) この「Society 5.0」とは、「サイバー空間(仮想空間)とフィジカル空間(現実空間)を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会」と提起され、第5期科学技術基本計画(平成28年～平成32年)において目指すべき未来の社会の姿として初めて提唱された。内

ホームページ、「福祉事務所」、https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/fukusijimusyo/index.html、2021年10月25日最終閲覧。

- 19) 地方公共団体定員管理研究会報告書(2017)、「地方公共団体における適正な定員管理の推進について(第10次定員モデル道府県分)」、6頁。
- 20) 総務省公務員部資料(2021)、「地方公務員法の一部を改正する法律について(地方公務員の定年引上げ関係)」、2頁。
- 21) 「日本経済新聞」、電子版、2021年6月4日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA036PA0T00C21A6000000/>、2021年10月15日最終閲覧。
- 22) 地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会(令和2年報告書)、5頁。
- 23) 蟻屋勝弘(2021)、「地方公務員は足りているかー地方自治体の人手不足の現状把握と課題」、『JRIレビュー』、4(88)、71頁。
- 24) 稲継裕昭(2019)、「AI・RPA導入による働き方改革の実践」、『クリエイティブ房総』、第98号、16頁及び19頁。