

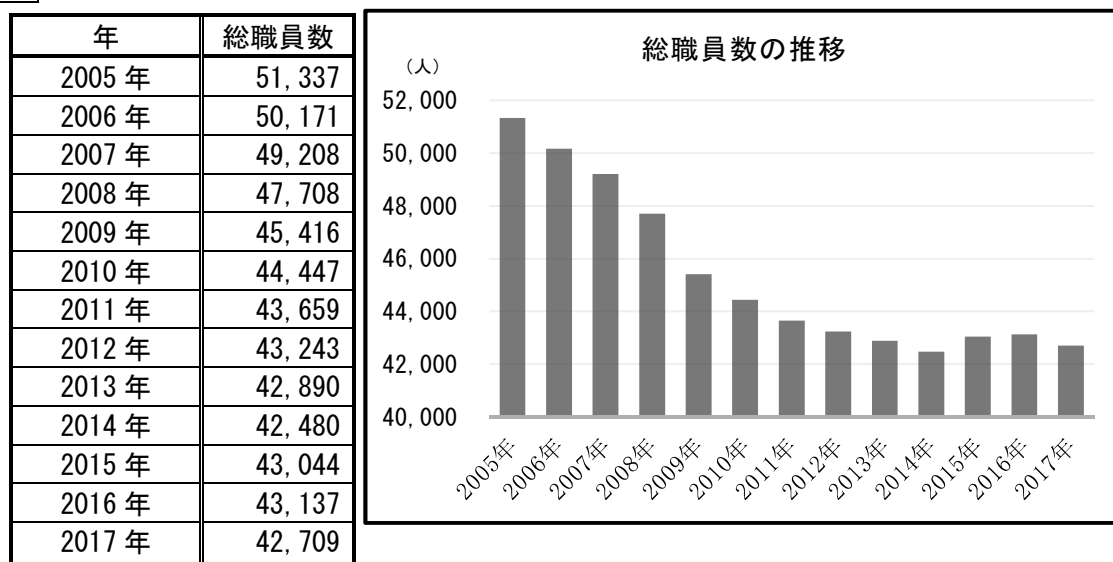
## 第4章 組織体制への影響

### 1. 府内市町村の職員体制

府内市町村（指定都市除く、一部事務組合含む）の総職員数（フルタイム職員数）は、全国の市区町村と同様、1996年（59,144人）をピークとして、行財政改革等の取組みにより、減少の一途をたどり、2014年には42,480人となった。特に、2005年に総務省において策定された「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（集中改革プラン）」に基づく定員削減などにより、[図表4-1]のとおり、2005年から2011年の間に大きく減少している。なお、2014年以降はほぼ横ばいとなっている。

一方、[図表4-2]のとおり、臨時・非常勤職員数は、近年増加傾向が続いている。

図表4-1 府内市町村（指定都市除く、一部事務組合等含む）の総職員数推移



※各年4月1日時点

※指定都市についてはデータを入手できなかった。（図表4-2、4-3、4-4も同じ）出典：総務省「定員管理調査」から作成

図表4-2 府内市町村（指定都市除く、一部事務組合等含む）の臨時・非常勤職員数の推移



※各年4月1日時点

※臨時・非常勤職員調査は、2005年度以降では上記4回実施された。出典：総務省「臨時・非常勤職員調査」から作成

次に、職種別の総職員数は、[図表 4-3]のとおり、2005 年と 2017 年を比べると、「清掃職員」、「調理員」、「その他技能労務職」、「守衛・庁務員等」、「運転手・車掌等」等の技能労務職員が、大きく減少している。その要因としては、技能労務職員が従事する業務の民間委託化や、指定管理者制度の導入等が考えられる。

一方、「生活保護担当ケースワーカー」、「保健師・助産師」、「査察指導員」、「各種社会福祉司」は増加しており、これは、福祉分野での事務量増等に対応したものと考えられる。

また、この間、減少数が大きかった「その他一般事務職」は、直近 4 年では約 6 %の増となっており、2009 年を上回った。これは、技能労務職員からの任用替え等によるものと推測される。

図表 4-3 職種別の総職員数の増減（指定都市除く、一部事務組合等除く）

(人)

職種	2005 年	2009 年	2013 年	2017 年	2017-2005 年比		2017-2013 年比	
					絶対数	割合	絶対数	割合
その他一般事務職	16,703	15,326	14,746	15,634	-1,069	-6.4%	888	6.0%
保育所保育士	4,321	3,720	3,261	3,219	-1,102	-25.5%	-42	-1.3%
清掃職員	2,055	1,593	1,263	1,060	-995	-48.4%	-203	-16.1%
調理員	1,678	1,145	865	735	-943	-56.2%	-130	-15.0%
その他技能労務職	1,412	822	555	537	-875	-62.0%	-18	-3.2%
守衛・庁務員等	1,119	758	510	423	-696	-62.2%	-87	-17.1%
看護師	3,768	3,792	3,543	2,770	-998	-26.5%	-773	-21.8%
運転手・車掌等	662	408	344	261	-401	-60.6%	-83	-24.1%
土木技師	2,605	2,395	2,191	2,254	-351	-13.5%	63	2.9%
その他教育公務員	1,988	1,915	1,811	1,698	-290	-14.6%	-113	-6.2%
消防吏員	3,788	3,823	3,614	3,572	-216	-5.7%	-42	-1.2%
司書（補）等	457	405	340	297	-160	-35.0%	-43	-12.6%
電気等技術員	151	13	8	5	-146	-96.7%	-3	-37.5%
生活、作業等指導員	265	183	169	125	-140	-52.8%	-44	-26.0%
医師・歯科医師	825	820	821	637	-188	-22.8%	-184	-22.4%
電話交換手	62	26	7	2	-60	-96.8%	-5	-71.4%
ホームヘルパー	51	1	0	0	-51	-100.0%	0	0.0%
道路補修員	116	96	82	71	-45	-38.8%	-11	-13.4%
水道等検針員等	41	21	6	3	-38	-92.7%	-3	-50.0%
その他の一般技術職	1,665	1,913	1,760	1,625	-40	-2.4%	-135	-7.7%
建築技師	809	755	734	783	-26	-3.2%	49	6.7%
社会教育主事	62	35	48	38	-24	-38.7%	-10	-20.8%
施設保育士・寮母等	362	392	333	349	-13	-3.6%	16	4.8%
農林水産技師	24	22	15	14	-10	-41.7%	-1	-6.7%
栄養士	202	194	179	194	-8	-4.0%	15	8.4%
動植物飼育員	7	0	0	0	-7	-100.0%	0	0.0%
食品、環境衛生監視員	25	20	18	24	-1	-4.0%	6	33.3%
五法担当ケースワーカー	265	270	252	250	-15	-5.7%	-2	-0.8%
その他医療技術者	918	870	892	853	-65	-7.1%	-39	-4.4%
獣医師	14	18	26	35	21	150.0%	9	34.6%
各種社会福祉司	39	56	82	94	55	141.0%	12	14.6%
査察指導員	102	111	156	166	64	62.7%	10	6.4%
保健師・助産師	843	904	949	1,010	167	19.8%	61	6.4%
生活保護担当ケースワーカー	514	545	689	721	207	40.3%	32	4.6%
合計	47,918	43,367	40,269	39,459	-8,459	-17.7%	-810	-2.0%

※各年 4 月 1 日時点

出典：総務省「定員管理調査」から作成

職員（フルタイム職員）の年齢構成は、[図表 4-4]のとおり、2005 年と 2017 年を比べると、50～59 歳の職員が実数、割合とも大きく減少する一方、特に 20～29 歳の職員の割合が高まるなど、近年、府内市町村職員の年齢構成は大きく変化していることが分かる。

図表 4-4 職員（フルタイム職員）の年齢構成（指定都市除く、一部事務組合等除く） (人)

		20 歳未満	20～29 歳	30～39 歳	40～49 歳	50～59 歳	60 歳～	計
2005 年	職員数	74	6,707	13,898	13,214	20,143	151	54,187
	割合	0.1%	12.4%	25.6%	24.4%	37.2%	0.3%	
2009 年	職員数	86	6,393	12,145	10,713	13,767	224	43,328
	割合	0.2%	14.8%	28.0%	24.7%	31.8%	0.5%	
2013 年	職員数	91	7,323	10,779	11,794	9,932	309	40,228
	割合	0.2%	18.2%	26.8%	29.3%	24.7%	0.8%	
2017 年	職員数	95	7,616	10,406	11,736	8,720	886	39,459
	割合	0.2%	19.3%	26.4%	29.7%	22.1%	2.2%	

※各年 4 月 1 日時点

出典：総務省「給与実態調査」から作成

## 2. アンケート調査実施のねらい

府内市町村の総職員数は、この間大きく減少してきたが、ここ数年は横ばいとなっており、中でも、全体の3分の1強を占める「その他一般事務職員」は増加傾向にある。その一方で、今後「現在よりもさらに少ない職員数での行政運営が必要となる可能性がある」との指摘もなされている<sup>1</sup>。

第2章で整理したとおり、市町村は今後、様々な行政課題に直面することが想定されており、限られた人員で、より大きくなる役割を果たしていくことが求められるが、市町村の組織体制に関しては、年齢構成や仕事量の偏り、一人当たりの業務負担増による士気低下、メンタルヘルス不調者の増加といった課題が生じているとの指摘もあり<sup>2</sup>、今後の変化を考えると、こうした課題はより大きくなる可能性もある。

このような認識の下、組織体制に関する課題を把握・予測するため、市町村課では府内市町村の人事担当課を対象に、現在、組織体制に関してどのような課題があり、それが今後どう変化していくかの見通しについて、アンケート調査を行った。

## 3. アンケート調査結果

### (1) 調査の概要

2017年12月に、府内市町村の人事担当課に対して、下記項目についてのアンケート調査を実施し、全団体から回答を得た。

#### (i) 設問Ⅰ「今後の市町村の仕事」

今後5年程度の仕事の見通しについて、仕事の量・質・守備範囲の面から尋ねた。

質問項目	選択肢
1. 仕事の量	1. 増える 2. 変わらない 3. 減る 4. 分からない
2. 仕事の質	1. 難しくなる 2. 変わらない 3. 易しくなる 4. 分からない
3. 仕事の守備範囲	1. 広がる 2. 変わらない 3. 狭くなる 4. 分からない

※仕事については、直営・外部委託を問わない

<sup>1</sup>総務省「自治体戦略2040構想研究会」第8回 資料3 事務局提出資料（自治体行政）P18

<sup>2</sup>例えば、大森彌「小規模自治体のゆくとガバナンス」（『ガバナンス』2012年11月号）、同「自治体の現場と職員の現状」（『都市問題』2015年10月号）や、土山希美枝「自治体の人と組織が疲弊しない構造改革を考える」（『地方公務員月報』2012年5月号）。

(ii) 設問Ⅱ「組織に関する課題」

以下 15 項目について、現時点・短期（5 年程度先）・中長期（10 年程度先）における課題としての大きさの度合いを尋ねた。

質問項目
1：必要な人材の採用
2：仕事量に見合った職員数の配置
3：仕事の難易度や専門性等に見合った職員の配置（職員の質）
4：一部職員（特定部署）への仕事の偏りの是正（職員間の仕事の平準化）
5：若手職員の育成
6：職員間でのノウハウや技術の継承
7：昇任希望者の確保（昇任試験の実施団体のみ）
8：管理職の適任者の確保・養成
9：職員の健康管理（メンタルヘルス不調の予防等）
10：職員のモチベーションの維持・向上
11：年齢構成のアンバランス是正
12：職員のワークライフバランスの確保（長時間労働の是正等）
13：育児・介護等を行う職員への配慮・対応
14：再任用職員の能力・経験の活用
15：女性職員の活躍推進

選択肢（課題としての大きさの度合い）	
A 現時点	1. 非常に大きい 2. ある程度大きい 3. それほど大きくない 4. 小さい 5. 現在、課題になっていない
B 短期 (5 年程度先)	1. 非常に大きい 2. ある程度大きい 3. それほど大きくない 4. 小さい 5. 課題になっていない 6. 分からない・予想できない
C 中長期 (10 年程度先)	1. 非常に大きい 2. ある程度大きい 3. それほど大きくない 4. 小さい 5. 課題になっていない 6. 分からない・予想できない

## (2) 調査結果のポイント

ここでは、設問Ⅰ、Ⅱそれぞれについて、調査結果のポイントを示す。なお、巻末・参考資料（P92～98）に結果の詳細を掲載している。

### (i) 設問Ⅰ. 「今後の市町村の仕事」

〔結果〕

仕事の量・質・守備範囲いずれにおいても、80%を超える団体が、「増える・難しくなる・広がる」と回答した。また、指定都市・中核市<sup>3</sup>、施行時特例市<sup>4</sup>、人口10万人以上市<sup>5</sup>、人口10万人未満市<sup>6</sup>、町村<sup>7</sup>という団体規模別でも集計を行ったが、大きな差はなく、いずれも全団体集計と同様の結果であった。

〔分析〕

これは、市町村において、今後様々な行政課題が生じ、それが仕事量や内容に影響を及ぼす、との認識を持っていることを示す結果だと考えられる。

### (ii) 設問Ⅱ. 「組織に関する課題」

〔結果〕

下記方法による集計の結果、[図表 4-5]のとおり、平均点が4（「課題としてある程度大きい」）を超える項目が約3分の2を占め、また、全項目の平均点も4を超えていることから、多くの団体で、多種多様な組織課題があると認識していることが分かった。

その中でも、現時点・短期・中長期いずれにおいても、「1. 必要な人材の採用」「2. 仕事量に見合った職員数の配置（必要な職員数の配置）」「3. 仕事の難易度や専門性等に見合った職員の配置（職員の質）」「4. 一部職員（特定部署）への仕事の偏りの是正（職員間の仕事の平準化）」「12. 職員のワークライフバランスの確保（長時間労働の是正等）」が、課題の上位となった。

これは、団体規模別でも、同様の結果であったが、「1. 必要人材の採用」については、指定都市・中核市以外（施行時特例市～町村）では、現時点・短期・中長期の全てで最も高い一方、指定都市・中核市では、現時点以外は上位5項目に入っていない。

また、現時点・短期・中長期を比べたところ、時間が経過するにつれ、組織課題が大きくなっていくとの認識であることが分かった。

<回答結果の点数化の方法>

・各項目の課題の度合いを比較できるようにするため、回答結果を点数化（選択肢「1」= 5点、「2」= 4点、同「3」= 3点、同「4」= 2点、同「5」= 1点）したうえで、項目ごとに点数を合計し、回答団体の「平均点」を算出した。

・選択肢「6. 分からない・予想できない」は、回答団体数の対象外とした。

<sup>3</sup>「指定都市・中核市」: 大阪市・堺市・豊中市・高槻市・枚方市・東大阪市

<sup>4</sup>「施行時特例市」: 岸和田市・吹田市・茨木市・八尾市・寝屋川市

<sup>5</sup>「人口10万人以上市」: 池田市・守口市・泉佐野市・富田林市・河内長野市・松原市・大東市・和泉市・箕面市・羽曳野市・門真市

<sup>6</sup>「人口10万人未満市」: 泉大津市・貝塚市・柏原市・摂津市・高石市・藤井寺市・泉南市・四條畷市・交野市・大阪狭山市・阪南市

<sup>7</sup>「町村」: 島本町・豊能町・能勢町・忠岡町・熊取町・田尻町・岬町・太子町・河南町・千早赤阪村

〔分析〕

組織体制について、様々な課題が生じている要因は明らかではないが、例えば、職員採用が課題となっていることの1つの要因としては、若年層人口の減少が考えられるところであり、また職員配置や事務分担、労働時間の課題については、かつてに比べ、職員数が減ったことや年齢構成の変化も一因になっていると推測される。

多くの団体が、今後、仕事量が増え、難易度も高まると認識していることから、組織体制に関する様々な課題も、今後総じてより大きくなるとの結果になったと考えられる。

図表 4-5 設問Ⅱの集計結果 ～各項目の平均点～

	全団体						指定都市・中核市					
	現時点課題		短期的課題		中長期的課題		現時点課題		短期的課題		中長期的課題	
	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位
QⅡ-1(必要人材の採用)	4.51	①	4.59	①	4.63	①	4.17	⑤	4.25		4.33	
QⅡ-2(必要な職員数の配置)	4.28	②	4.34	②	4.34	③	4.33	③	4.60	①	4.67	③
QⅡ-3(仕事の質に応じた職員配置)	4.21	⑤	4.25	③	4.38	②	4.17	⑤	4.60	①	4.75	②
QⅡ-4(職員間の仕事の平準化)	4.23	④	4.27	④	4.23	④	3.50		4.33		4.50	
QⅡ-5(若手職員の育成)	4.19		4.19		4.20		4.17	⑤	4.40		4.50	
QⅡ-6(ノウハウの伝承)	3.98		4.05		4.05		4.17	⑤	4.25		4.33	
QⅡ-7(昇任希望者の確保)	3.74		3.80		3.81		3.80		4.20		4.67	③
QⅡ-8(管理職適任者の確保)	4.02		4.17		4.16		4.33	③	4.60	①	5.00	①
QⅡ-9(職員の健康管理)	4.14		4.13		4.11		4.50	①	4.60	①	4.50	
QⅡ-10(モチベーション維持)	3.77		3.89		3.92		3.67		4.25		4.33	
QⅡ-11(年齢構成)	3.60		3.73		3.77		3.33		4.25		4.33	
QⅡ-12(長時間労働の是正等)	4.28	②	4.23	⑤	4.22	⑤	4.50	①	4.60	①	4.50	
QⅡ-13(育児・介護職員への配慮)	3.44		3.56		3.81		3.50		3.25		3.33	
QⅡ-14(再任用職員の活用)	3.63		3.72		3.78		3.67		3.75		4.00	
QⅡ-15(女性職員の活躍)	4.00		4.10		4.08		4.17	⑤	4.50		4.67	③
平均積算	4.00		4.07		4.10		4.00		4.30		4.43	
			4.06						4.24			

	施行時特例市					人口10万人以上市						
	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位		
QⅡ-1(必要人材の採用)	4.60	①	4.60	①	4.50	①	4.55	①	4.50	①	4.56	①
QⅡ-2(必要な職員数の配置)	4.40	③	4.40	③	4.20	③	4.00		4.00		4.22	③
QⅡ-3(仕事の質に応じた職員配置)	4.40	③	4.00		4.00	⑤	4.18	③	4.20	②	4.40	②
QⅡ-4(職員間の仕事の平準化)	4.40	③	4.20	⑤	4.00	⑤	4.18	③	4.18	②	4.18	③
QⅡ-5(若手職員の育成)	4.00		4.00		4.00	⑤	4.27	②	4.09	④	4.09	
QⅡ-6(ノウハウの伝承)	3.80		3.80		4.00	⑤	3.73		3.91		3.91	
QⅡ-7(昇任希望者の確保)	3.67		3.67		3.67		3.88		3.88		3.75	
QⅡ-8(管理職適任者の確保)	3.40		3.40		3.40		3.91		3.91		3.82	
QⅡ-9(職員の健康管理)	4.40	③	4.40	③	4.20	③	4.00		4.00		4.00	
QⅡ-10(モチベーション維持)	3.60		3.60		3.60		3.45		3.56		3.56	
QⅡ-11(年齢構成)	3.00		3.00		3.00		3.27		3.27		3.50	
QⅡ-12(長時間労働の是正等)	4.60	①	4.60	①	4.40	②	4.09	⑤	4.10	④	4.10	⑤
QⅡ-13(育児・介護職員への配慮)	3.80		3.80		4.00	⑤	3.36		3.45		3.70	
QⅡ-14(再任用職員の活用)	3.60		3.40		3.20		3.18		3.36		3.56	
QⅡ-15(女性職員の活躍)	4.20		4.20	⑤	4.00	⑤	4.00		4.09	④	4.10	⑤
平均積算	3.99		3.94		3.88		3.87		3.90		3.96	
			3.94						3.91			

	人口10万人未満市					町村						
	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位		
QⅡ-1(必要人材の採用)	4.64	①	4.82	①	4.73	①	4.50	①	4.56	①	4.75	①
QⅡ-2(必要な職員数の配置)	4.36	②	4.44	③	4.44	④	4.40	②	4.40	④	4.33	③
QⅡ-3(仕事の質に応じた職員配置)	4.27	④	4.50	②	4.50	②	4.10		4.00		4.25	
QⅡ-4(職員間の仕事の平準化)	4.36	②	4.22		4.22		4.50	①	4.44	②	4.33	③
QⅡ-5(若手職員の育成)	4.09		4.27	⑤	4.45	③	4.30	③	4.20	⑤	4.00	
QⅡ-6(ノウハウの伝承)	4.00		4.09		4.27		4.20		4.20	⑤	3.90	
QⅡ-7(昇任希望者の確保)	3.78		3.78		3.89		3.60		3.60		3.56	
QⅡ-8(管理職適任者の確保)	4.09		4.36	④	4.36	⑤	4.20		4.44	②	4.50	②
QⅡ-9(職員の健康管理)	4.09		4.00		4.00		4.00		4.00		4.11	
QⅡ-10(モチベーション維持)	4.00		4.00		4.10		4.00		4.10		4.10	
QⅡ-11(年齢構成)	3.73		3.91		3.91		4.30	③	4.20	⑤	4.10	
QⅡ-12(長時間労働の是正等)	4.18	⑤	4.00		4.00		4.30	③	4.20	⑤	4.33	③
QⅡ-13(育児・介護職員への配慮)	3.45		3.89		4.00		3.30		3.40		3.78	
QⅡ-14(再任用職員の活用)	3.82		4.00		4.00		3.90		4.00		4.00	
QⅡ-15(女性職員の活躍)	4.00		4.20		4.00		3.80		3.80		4.00	
平均積算	4.06		4.17		4.19		4.09		4.10		4.14	
			4.14						4.11			

#### 4. 将来を見据えた組織力強化の重要性

アンケート結果からは、府内市町村において、規模に関わらずほとんどの団体が、今後、仕事の量が増え、難易度が高まり、守備範囲が広くなるとの見通しを持っていることが分かった。また、多くの団体において、必要な人材の採用や職員配置をはじめ様々な課題がある、と認識しており、これらは時間が経過するにつれてより大きくなる、との認識を持っていることも分かった。

今後、市町村の役割は、ますます重要となることが見込まれる中、各団体においては、さらに無駄の排除徹底や民間委託の推進等により、職員が行う仕事量そのものを減らしていくとともに、人材育成や効率化・省力化等により、生産性の向上を図ることも不可欠となる。また、限られた資源である人材を充てるに値するか否かという観点からの仕事の精査も必要となろう。加えて、長期的な展望の下、優秀な人材の確保や人材育成をはじめとする組織体制の充実・強化策を講じていくことが重要となる。

市町村の行財政運営の課題としては、これまで、ともすれば財政運営に関心が寄せられがちであったと考えられる。しかし、多様化・複雑化する課題に対応した政策を立案し、事業を最小限の経費で実施することにより、住民に安定的なサービスを提供していくには、財政的な裏付けと同時に、個々の職員そして組織全体の力量を高めていくことが不可欠である。

組織体制に関する課題は、今後より大きなものになると考えられるが、財政と異なり数字で捉えることが難しく、それゆえに全国統一の基準・ガイドラインの設定や他市町村との比較は容易ではない。また、国や都道府県による支援も、財政面に比べて限定的なものにとどまらざるを得ない。こうしたことも踏まえ、各団体においては、組織力の強化を、安定した行財政基盤を維持していくうえでの重要課題と捉え、これまで以上に力を入れて取り組んでいくことが必要になると考えられる。