

平成の大合併における 市町村の定員管理の動向について

綱 辰 幸

I. はじめに

1990年代以降の景気の悪化に伴いわが国の中央、地方政府における歳入の減少、とりわけ地方政府については景気対策としての投資的な経費の拡大は、90年代を通じ、地方政府における急激な財政状況の悪化をもたらせた。

他方で、中央政府は、地方政府の効率化などを求めるため「市町村の合併の特例に関する法律」（旧合併特例法）を1995年（平成7年）及び2000年（平成12年）と改正を行い、実質的に、国が主導して、市町村合併を進めていた。とりわけ、2000年度の地方分権一括法に伴う改正では、市町村合併による地方交付税の交付額の削減を緩和する措置（合併算定替え）や指定都市や市に関する要件緩和などにより、市町村合併と促進していった。加えて、平成16年度（2004年度）からのいわゆる「三位一体改革」により国からの地方交付税など削減に伴い、地方政府は自ら一段の行政のスリム化が求められた。同時に、地方制度調査会専門小委員会の西尾勝副会長により、小規模な基礎的自治体に対して役割を限定的なものにするといったいわゆる「西尾私案」が検討された。その結果、旧特例法が終了する平成17年度に325団体、その前年の16年度に215団体と積極的な市町村が行われることとなった。

市町村の合併に関する研究会の『「平成の合併」の評価・検証・分析』によると合併をした市町村へのアンケートの調査では、「約9割の474市町村が、合併によって組織が専門化したり、人員が増加したりすることで庁内の体制を充実。」と答えており、また合併により充実した部署として、「企画財政・総務分野」、「保健・福祉分野」、「産業振興分野」など多くの分野を挙げている¹⁾。

その一方で『市町村合併の推進についての意見—分権型社会の創造—』「自らの努力として、市町村合併による簡素で効率的な地方行政体制の整備が必要であると考えられる。」²⁾とあるように、市町村合併については、同時に、行財政の運営の効率が強く求められることとなった。さらには、中央及び地方政府における支出の非効率性・非合理性が、マスコミ等で指摘されるなか、地方政府においても歳出の効率性や適切性について、市民等の関心が強まるってきた。

そこで、役所における定員の適切な管理、給与・手当等の適正化や、旧来役所が中心に行ってきたサービスの外部委託や民営化が注目を浴びるようになった。とりわけ、職員給与に関連する人件費は、地方公共団体の主要な歳出（平成22年度、2位のシェア）であり、各自自治体の裁量性が機能しやすい支出といえる。

加えて、国は、『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）』（平成17年）で、「行政改革大綱の見直し」と「集中改革プラン」を作成し公表し、平成17年度から21年度の5年間について、地方公務員総数の削減目標を▲6.4%の純減に設定し、強く職員数の削減を求めた。（実際には▲7.5%の削減に成功した。）

Ⅱ．アンケート調査について

1 回答団体の概要

平成24年8、9月及び11月に、いわゆる「平成の大合併」（平成11年度以

降の合併)において、4団体以上で合併した市町(ただし指定都市は除く)201団体にアンケートを配布し、111団体から回答を得ることができた(55.2%)。

回答があった団体は次の表のようである。まず、人口規模などで分類される類似団体の数では、類似団体Ⅰ、Ⅱの団体の割合が高い。(表1)。

地域については、九州(沖縄県を含む)の割合が高く、都道府県別では、東京都や大阪府のような4団体以上での市町村合併がない都府、以外では山梨県及び高知県を除く43道府県から回答をえることが出来た(表2)。

回答を得た団体の合併の種類については、回答団体の約75%が新設合併であり、編入合併が残り27%が編入合併である。他方で、新設、編入など複数の合併を経験している団体も13団体ある。また、(最終的な)合併の年度については、平成17年度が最も多く、それ以降の合併自治体もあるものの、多くの場合、そのような団体については複数回の合併を行っている団体が多数を占めている(表3)。

表1 自治体の規模別分類

| 都市規模 | 団体数 |
|-------|-----|
| 中核市 | 7 |
| 特例市 | 8 |
| 類似団体Ⅳ | 10 |
| 類似団体Ⅲ | 16 |
| 類似団体Ⅱ | 32 |
| 類似団体Ⅰ | 32 |
| 町 | 6 |
| 合計 | 111 |

表2 地域的分类

| 地域 | 団体数 |
|--------|-----|
| 北海道・東北 | 13 |
| 関東 | 13 |
| 甲信越 | 16 |
| 東海 | 12 |
| 近畿 | 7 |
| 中国 | 14 |
| 四国 | 10 |
| 九州 | 26 |
| 合計 | 111 |

表3 合併年度(最終)

| 合併年度 | 団体数 |
|--------|-----|
| 平成11年度 | 1 |
| 平成14年度 | 1 |
| 平成15年度 | 8 |
| 平成16年度 | 40 |
| 平成17年度 | 47 |
| 平成19年度 | 1 |
| 平成20年度 | 1 |
| 平成21年度 | 9 |
| 平成23年度 | 3 |
| 合計 | 111 |

2 総職員数の変化

まず表4は、『地方公共団体定員管理調査関係データ（部門別職員数）』について最新の平成22年度と市町村合併が多く見られた平成17年度の市町村職員数の総額に対する変化を示したものである。一般行政、一般行政を除く普通会計部門（特別行政）及び公営企業会計での3部門でみると、特別行政が高く、次いで一般行政となり、公営企業の削減率は少ない。また、個別の部門でみると、削減の割合が高い部門としては、一般行政における「労働部門」、「農林水産部門」、一般行政を除く普通会計部門（特別行政）の「学校以外の教育」、「学校教育」、「水道」、「交通」である。特に、交通の削減割合はとりわけ高い。各部門において、削減の理由として、一般行政部門については組織の見直し（出先機関の見直しを含む）、保育所、老人福祉施設等の民営移譲や民間委託が考えられる。学校など特別行政については、学校給食、学校用務などの民間委託、そして公営企業部門では、病院の独立法人化や、水道など含め事業の民間委託、民間移譲の影響が考えられる³⁾。他方で、「消防」、「商工部門」はこの間を通じて増加している。

表4 平成17—22年度の市町村職員数変化

| 一般行政計 | 普通会計 | 公営企業計 | 総合計 | |
|-------------|--------|--------|--------|--------|
| -13.3 | -14.01 | -9.21 | -13.05 | |
| 一般行政計 | | | | |
| 議会 | 総務・企画 | 税務 | 民生部門 | 衛生部門 |
| -18.5 | -12.17 | -9.97 | -13.07 | -15.68 |
| 労働部門 | 農業水産部門 | 商工部門 | 土木部門 | |
| -27.07 | -20.04 | 1.65 | -15.13 | |
| 一般行政を除く普通会計 | | | | |
| 学校以外教育 | 学校教育 | 消防 | | |
| -20.53 | -31.4 | 8.2 | | |
| 公営企業 | | | | |
| 病院 | 水道 | 交通 | | |
| -3.58 | -22.31 | -88.81 | | |

3 合併団体における削減状況

表5 類似団体別の合併以降の職員数の変化

| 類似団体 \ 削減率 | 30%以上 | 20-30% | 10-20% | 0-10% | 0以上増加 | 平均 |
|-------------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|
| 中核市、特例市(15) | | 2② | 4 | 8③ | 1 | -7.30 |
| Ⅲ、Ⅳ(26) | 1 | 3 | 13③ | 9③ | | -10.81 |
| Ⅱ(32) | | 6 | 18 | 6① | 2 | -15.40 |
| Ⅰ(32) | 2 | 12 | 15 | 2 | 1 | -19.73 |
| 町(6) | | 4 | 2 | | | -19.45 |
| 計 | 3 | 25 | 39 | 25 | 4 | -14.85 |

1) 類似団体内のカッコはそれぞれの団体数を示している。

2) マル数字は複数回合併団体の数を示している。

今回のアンケート調査で回答を得た団体の状況について述べる。表5はアンケートの回答があった自治体の合併直後の職員数と現在の職員数の変化を類似団体ごとにまとめて表に表したものである。ただし、合併からの期間は、団体により異なる。また、複数回合併している場合には、最後に合併したときからの割合である。

全体の平均としては、-14.85%の減少となる。このうち30%以上削減している団体も3団体存在している。また、類似団体平均でⅠが-19.73、中核市・特例市が-7.30と、一般に、小規模な団体ほど削減率が高い傾向がみられる。

次に、全体の削減率の上位20団体と下位20団体において、各部門別の削減率を比較したものが表6である（合併は1回のみ）。削減率上位の団体はそれぞれ20%以上の削減を行っており、とりわけ公営企業については削減率が低い団体と大きな相違が表れている。さらに、より細かい部門ごとでは、税務、衛生、消防、水道、その他の部門を除いて、上位の団体と下位の団体では10ポイント以上削減率の差が生じている。とりわけ、格差が大きい部門は公営企業の病院で、約40%ポイントの差が生じている。他方で、削減率上位の団体では、商工部門の人員が増加しており、メリハリの効いた組織の再編が出来ていることが想像できる。

表6 個別部門における変化率 (一般行政) (団体数)

| | 議会 | 総務・企画 | 税務 | 民生 | 衛生 | 農林 | 商工 | 土木 |
|-------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|
| 削減率 大 | -21.73 | -18.21 | -14.00 | -22.54 | -9.39 | -25.53 | 11.66 | -25.57 |
| 削減率 小 | -10.99 | -17.43 | -13.58 | -13.98 | -8.38 | -13.90 | -2.79 | -4.00 |

(特別行政)

| | 教育 | 学校 | 消防 |
|-------|--------|--------|-------|
| 削減率 大 | -25.32 | -41.48 | -5.86 |
| 削減率 小 | -14.59 | -29.93 | -7.36 |

(公営企業 (交通は除く))

| | 病院 | 水道 | その他 |
|-------|--------|--------|-------|
| 削減率 大 | -33.65 | -28.84 | -6.56 |
| 削減率 小 | 7.61 | -24.58 | -7.19 |

* 公営企業部門の「交通」は採用している団体が小数なのでこの表には掲載していない。

表7 削減率上位及び下位類似団体別団体数

| 類似団体 | 人口当たり職員 数大(団体数) | 人口当たり職員 数小(団体数) |
|-------|--------------------|--------------------|
| 特例・中核 | 0 | 5 |
| Ⅳ、Ⅲ | 2 | 8 |
| Ⅱ | 4 | 5 |
| Ⅰ | 12 | 2 |
| 町 | 2 | 0 |

また、上位団体と下位団体について、類似団体別に見たものが表7である。この表から分かるように、削減率上位の団体の規模は小さく、逆に削減率の少ない団体は、人口規模が大きい傾向がみられる。

そして、自治体における「定員適正化計画」の策定について質問したところ、90団体 (81.8%) が計画を策定しており、一般の市区町村において「定員管理の計画」を策定している団体が56%⁴⁾であることと比較すると非常に高く合併市町村においては、定員管理の必要性を十分に認識しているものと思われる。

(3) 一般行政の部門全体として、合併直後と現在の職員数の変化

一般行政部門における変化について以下で見る。表8はアンケート回収団体の一般行政部門における合併時からの変化の割合を、類似団体ごとにまとめたものである。類団Ⅰの減少割合が-19.37%、中核市・特例市が-6.83%と、全体の職員数の場合と同じように一般行政部門においても、小規模の自治体の削減割合が高い傾向がみられる。また、最終の合併から

の比較となるため、複数合併した団体の削減率は、低い傾向がみられる。

表 8 一般行政部門における職員数の変化

| 類似団体 \ 削減率 | 30%以上 | 20-30% | 10-20% | 0-10% | 0以上増加 | 平均 |
|-------------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|
| 中核市、特例市(15) | 0 | 1 | 5② | 6③ | 3② | -6.83 |
| Ⅲ、Ⅳ(25) | 0 | 2 | 14② | 9③ | 0 | -11.55 |
| Ⅱ(30) | 1 | 6 | 18 | 7① | 0 | -15.07 |
| Ⅰ(32) | 2 | 10 | 17 | 3 | 0 | -19.37 |
| 町(6) | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | -19.45 |
| 計(110 団体) | 3 | 22 | 57 | 25 | 3 | -14.64 |

- 1) 類似団体内のカッコはそれぞれの団体数を示している。
- 2) マル数字は複数回合併団体の数を示している。

では次に、「今後の職員数についてどのようにお考えですか。」として、今後の職員数の動向について聞いてみたところ、約7割が現在よりも職員数の削減を考えており、このうち5%以上の削減を考えている団体が、最大の51団体（46%）である。このように多くの団体では、さらに今後一層の職員数の減少を検討している。また、このうち0～5%と5%以上の削減の選択肢を選んだ団体を、団体の規模別に分類すると図1、表9のようになる。とりわけ、人口規模の低い類似団体のⅠとⅡにおいて5%以上の削減の割合、件数ともに高い傾向がみられ、小規模な団体ほど職員数の削減に積極的な傾向がみられる。他方で、小規模自治体及び離島や中山間地域については、ここまでの職員の減少状況やそもそも職員数が少ないことから、一層の職員数の削減は困難であるとの意見もある。⁵⁾

図 1 今後の削減計画（総職員）

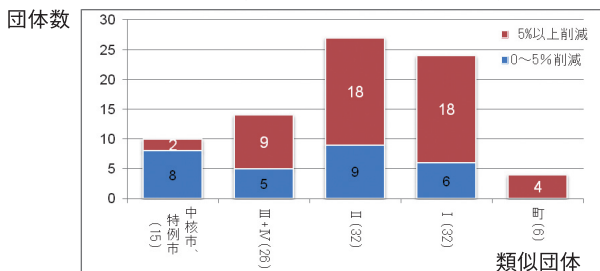


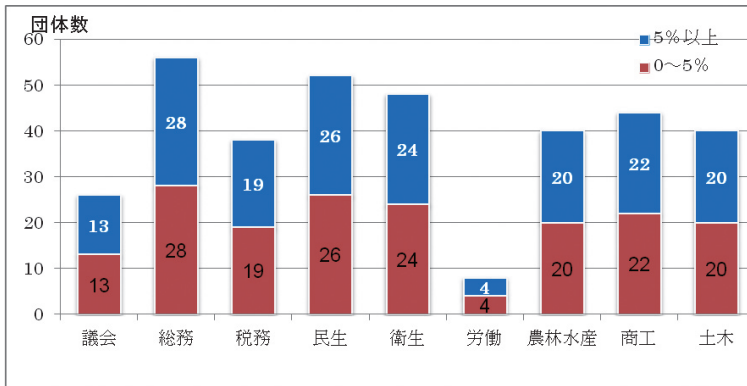
表9 類似団体別今後の削減計画

| 類似団体 \ 削減率 | 0～5%未満 | 5%以上 |
|-------------|----------|-----------|
| 中核市、特例市(15) | 8(53.3%) | 2(13.3%) |
| Ⅲ、Ⅳ(26) | 5(19.2%) | 9(34.6%) |
| Ⅱ(32) | 9(28.1%) | 18(56.3%) |
| Ⅰ(32) | 6(18.8%) | 18(56.3%) |
| 町(6) | 0 | 4(66.7%) |
| 合計 | 28 団体 | 51 団体 |

* 数字は団体数、カッコ内は回答のあった類似団体での割合

また、一般行政の各部門で今後削減を計画している部分として、総務、衛生、民生、土木などが挙げられている。このうち、総務については、もともと職員数が多い部門なので、一層の削減が検討されていると思われる。続く、衛生や民生に関して、衛生については清掃・ゴミ集積、また民生については、必置規制により制限があるものの保育所の外部委託の推進が影響しているものと考えられる（図2参照）。

図2 部門別の今後の職員削減計画（一般行政）



ここまで、職員の減少について述べてきたが、このような職員の減少に対して、自治体はどのように対応しているかを複数回答で効いてみたところ、最も多くの回答があったものは、「1. 組織・機構の簡素化」で93団

体あった。続いては、「4. 民間委託等の推進」で67団体であった。具体的な民間委託の事業として、記述されたものとしては、保育所（園）やゴミ集積などの業務を挙げている団体が見られた（表10参照）。

また、職員減少に対する対処方法について、人口の規模が大きい団体では、組織・機能簡素化と、民間委託等が同数であるのに対して、小規模な自治体では、民間委託等の割合が減少する傾向がみられる。この傾向については、特別行政や公営企業についても同様の傾向がみられる。実際に、小規模自治体や地理的条件が不利な自治体では、収益性を考慮すると民間事業者の参入のハードルは高く、他方で職員の削減が困難な状況が発生する危険性が生じる。⁶⁾

表10 職員減少に対する対応方法（一般行政）（団体数）

| 類似団体 | 選択肢 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | * 選択肢 1. 組織・機構の簡素化 2. 職員の効率化 3. 臨時職員等定員外の人員の増加 4. 民間委託等の推進 5. その他 |
|--------------|-----|----|----|----|----|---|--|
| 中核市、特例市 (15) | | 10 | 7 | 8 | 11 | 2 | |
| Ⅲ、Ⅳ (26) | | 23 | 17 | 13 | 16 | 2 | |
| Ⅱ (32) | | 27 | 13 | 18 | 24 | 1 | |
| Ⅰ (32) | | 28 | 17 | 16 | 16 | 2 | |
| 町 (6) | | 5 | 5 | 3 | 0 | 0 | |
| 合計 | | 93 | 59 | 58 | 67 | 7 | |

(4) 一般行政を除く「普通会計」部門（特別行政）について

次に一般行政を除く「普通会計」部門（特別行政）について、同じく類似団体規模と合併直後からの削減率で見たのが、表11である。この部門では、全体として、17.91%減少しており、減少の割合は一般行政部門より大きい。一般行政を除く普通会計部門についても、小規模団体の方が削減の割合が高いものの、町における削減の割合は相対的に低い。その理由としては、町におけるこの部門職員数が少ないことが影響しているものと思われる。また、この部門では、職員数が増加している団体も見られる。これについては、消防が影響したものと思われる。

表11 一般行政を除く普通会計部門の職員数の変化

| 類似団体 \ 削減率 | 30%以上 | 20-30% | 10-20% | 0-10% | 0以上増加 | 平均 |
|-------------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|
| 中核市、特例市(15) | 1 | 4① | 2① | 7⑤ | 1 | -12.33 |
| Ⅲ、Ⅳ(25) | 4① | 3 | 9③ | 9① | 0 | -17.41 |
| Ⅱ(32) | 3 | 12 | 10 | 6 | 1① | -18.01 |
| Ⅰ(32) | 7 | 7 | 10 | 7 | 0 | -21.52 |
| 町(6) | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | -14.81 |
| 計(110 団体) | 15 | 28 | 33 | 30 | 3 | -17.91 |

- 1) 類似団体内のカッコはそれぞれの団体数を示している。
 2) マル数字は複数回合併団体の数を示している。

そして、この部門において、職員数の削減についてどのように対応しているかとの問いについては、「1. 組織・機構の簡素化」が79団体と多く、続いて「2. 職員の効率化」、「3. 臨時職員等定員外の人員の増加」がそれぞれ53団体となり、「4. 民間委託等の推進」は49団体と必ずしも多くはなかった(表12参照)。

表12 職員減少に対する対応方法(特別行政)(団体数)

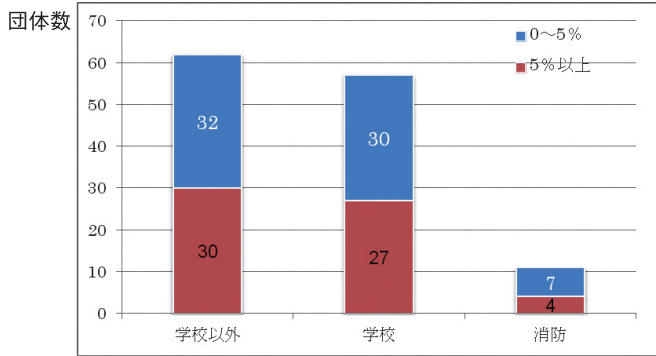
| 類似団体 \ 選択肢 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-------------|----|----|----|----|---|
| 中核市、特例市(15) | 9 | 5 | 8 | 9 | 0 |
| Ⅲ、Ⅳ(26) | 20 | 17 | 14 | 13 | 0 |
| Ⅱ(32) | 22 | 15 | 16 | 16 | 3 |
| Ⅰ(32) | 25 | 12 | 13 | 10 | 1 |
| 町(6) | 3 | 4 | 2 | 1 | 0 |
| 計(110 団体) | 79 | 53 | 53 | 49 | 4 |

* 選択肢

1. 組織・機構の簡素化
2. 職員の効率化
3. 臨時職員等定員外の人員の増加
4. 民間委託等の推進
5. その他

また、個別の部門では、給食等が含まれる「学校以外」、学校事務などを含む「学校」については今後も削減の意思が示されている。他方で、消防については、削減の傾向はあまり見られず、アンケートでも現状維持が45団体、増加が4団体あった。また合併から現在までの状況でも32団体が消防に関する職員が増加している。(図3参照)

図3 部門別の今後の職員削減計画（特別行政）



(5) 普通会計部門

表13 一般行政を除く普通会計部門の職員数の変化

| 類似団体 \ 削減率 | 30%以上 | 20-30% | 10-20% | 0-10% | 0以上増加 | 平均 |
|-------------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|
| 中核市、特例市(15) | 0 | 2① | 3① | 8④ | 2① | -7.75 |
| Ⅲ、Ⅳ(25) | 1 | 2 | 14③ | 8② | 0 | -13.15 |
| Ⅱ(32) | 1 | 6 | 19 | 6① | 0 | -15.56 |
| Ⅰ(32) | 2 | 12 | 16 | 1 | 0 | -19.81 |
| 町(6) | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | -19.04 |
| 計(109 団体) | 4 | 26 | 54 | 23 | 2 | -15.34 |

- 1) 類似団体内のカッコはそれぞれの団体数を示している。
- 2) マル数字は複数回合併団体の数を示している。

一般行政と学校、消防等を合計した普通会計部門の職員の変化について、類似団体と削減率で見たのが表13である。全体として、15.34%の削減が見られる。ここまで同様に、小規模団体の削減率が高い傾向がみられる。

(6) 「公営企業等会計」部門について

表14は公営企業部門について合併時から現在までの職員数の変化を類似団体ごとにまとめたものである。公営企業の職員数の変化は、全体として11.89%の減少している。ただ、公営企業については、ここまでと異なるところが見られる。まず一つは、小規模な団体が必ずしも削減率が

高くなく、逆に中核市・特例市の削減率が高い。これは、小規模な自治体では公営企業を実施していないか、あまり人員を配置していないことが影響しているものと思われる。次に、職員数の増加いくつか見られる。この要因としては、病院における職員数の変化が影響しているものと考えられる。実際、回答いただいた団体のうち30団体は、合併時より病院部門の職員数が増加している。これは、医療法の改正により医師・看護師の増員を求められるケースの他に、ある市では一部事務組合で公立の病院を行っていたものを、合併後市営（直営）で行うケースなどもみられる。そのため、2割程度の団体に職員数の増員が見られたものと考えられる。

表14 一般行政を除く公営企業部門の職員数の変化公営企業

| 類似団体 \ 削減率 | 30%以上 | 20-30% | 10-20% | 0-10% | 0以上増加 | 平均 |
|-------------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|
| 中核市、特例市(14) | 2② | 2 | 3① | 4③ | 3① | -15.07 |
| Ⅲ、Ⅳ(24) | 3 | 5③ | 3 | 8① | 5① | -14.39 |
| Ⅱ(32) | 5 | 6 | 9 | 5 | 7① | -14.74 |
| Ⅰ(31) | 7 | 4 | 6 | 8 | 6 | -4.56 |
| 町(5) | 2 | 0 | 3 | 0 | 1 | -17.17 |
| 計(106 団体) | 19 | 17 | 24 | 25 | 22 | -11.89 |

1) 類似団体内のカッコはそれぞれの団体数を示している。

2) マル数字は複数回合併団体の数を示している。

また、今後の削減の予定については、水道、その他の部門について削減を検討している自治体が多く見られる。水道については、検針・徴収に関する外部委託、その他については特別養護老人ホームの指定管理制度への移行やガス事業民営化などの記述がみられた。ただ、交通事業については、実施している自治体が少ないため回答も少ない。(図4参照)

また削減について、どのように対応しているかについては、多くの場合、「1. 組織・機構の簡素化」のを挙げている。ただ、他方で、自治体の規模別に対応方法をみた場合、中核市・特例市など大規模な自治体では、民営化等の方法を積極的に活用しており、逆に小規模な自治体ではその傾向はみられない(表15参照)。

図4 部門別の今後の職員削減計画（特別行政）

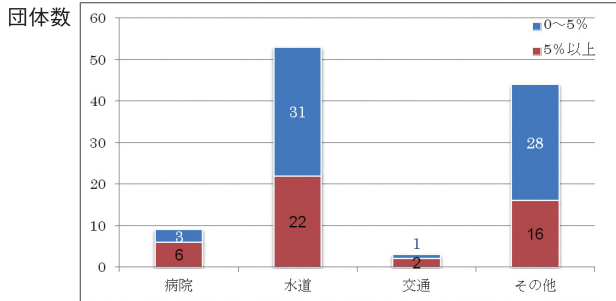


表15 職員減少に対する対応方法（公営企業部門）（団体数）

| 部門 類団 \ 選択肢 | 病院 | | | | | 水道 | | | | |
|----------------|----|----|----|----|---|----|----|----|----|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 中核市、特例市 | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 | 9 | 7 | 5 | 10 | 0 |
| Ⅲ+Ⅳ | 4 | 6 | 5 | 4 | 0 | 16 | 14 | 7 | 12 | 1 |
| Ⅱ | 8 | 5 | 7 | 8 | 0 | 20 | 14 | 5 | 9 | 0 |
| Ⅰ | 13 | 10 | 8 | 4 | 2 | 20 | 14 | 9 | 10 | 1 |
| 町 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 |
| | 27 | 25 | 22 | 19 | 3 | 68 | 52 | 27 | 42 | 2 |

| 部門 類団 \ 選択肢 | 交通 | | | | | その他 | | | | |
|----------------|----|---|---|---|---|-----|----|----|----|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 中核市、特例市 | 2 | 1 | 0 | 3 | 0 | 5 | 6 | 4 | 6 | 1 |
| Ⅲ+Ⅳ | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 13 | 10 | 7 | 4 | 0 |
| Ⅱ | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 11 | 10 | 11 | 3 | 0 |
| Ⅰ | 2 | 2 | 4 | 0 | 0 | 16 | 9 | 7 | 7 | 0 |
| 町 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| | 5 | 3 | 7 | 5 | 0 | 47 | 36 | 29 | 21 | 1 |

* 選択肢

1. 組織・機構の簡素化
2. 職員の効率化
3. 臨時職員等定員外の人員の増加
4. 民間委託等の推進
5. その他

Ⅲ. 人口1000人あたりの職員数に関する考察

次に、市町の人口に対する職員の比率に考察する。⁷⁾ 表16は、人口1000人あたりの職員数について、回答のあった全団体の平均と、全体的な職員数を、回答があった団体のうち人口比職員数が少ない20団体と多い20団体で比較したものである。一般行政部門の格差にも差があるものの、一般行政を除く普通会計部門、公営企業部門での格差は非常に大きなものとなっている。定員の適正化ということを考えれば、一般行政以外の部分の削減が重要となると思われる。

団体については、職員数が人口比で多い団体は、一般に小規模な自治体が多く、人口比で小さい団体は、大規模な団体が多い傾向がみられる(表17参照)。

表16 人口1000人あたりの職員数上位団体と下位団体の比較 (人)

| 人口あたり職員数 | 一般行政 | 特別行政 | 公営企業 | 普通会計 | 総職員 |
|----------|------|------|------|-------|-------|
| 大 | 9.70 | 7.54 | 9.00 | 17.24 | 22.04 |
| 小 | 5.53 | 1.21 | 1.76 | 6.74 | 7.83 |
| 全平均 | 7.28 | 3.43 | 4.14 | 10.71 | 13.14 |

* 普通会計は一般行政と特別行政を合わせてもの。
ここで総職員は普通会計に公営企業を加えたもの。

表17 各団体の類似団体別内訳 (団体数)

| 類似団体 | 人口当たり職員数大 | 人口当たり職員数小 |
|---------|-----------|-----------|
| 特例市・中核市 | 0 | 5 |
| Ⅳ、Ⅲ | 1 | 8 |
| Ⅱ | 4 | 5 |
| Ⅰ | 13 | 2 |
| 町 | 2 | 0 |

次に、普通会計部門の職員数について、人口1000人あたり上位20団体と下位20団体でより細かい部門ごとに比較したのが表18である。⁸⁾

大きな格差が生じている部門については消防、学校以外などの特別行政部分が大きな差が生じている。一般行政部門においても、総務、民生、衛生などで大きな差が生じている。具体的には、保育士、ごみ収集などの外部委託の実施が一つのポイントとなると思われる。つまり、人員の削減と市民に対するサービスの維持を考えるな、総務も含め業務外部委託を進めることが必要になると思われる。

表18 人口1000人あたりの職員数上位団体と下位団体の比較（普通会計）

| 人口あたり職員数 | 一般行政 | 議会 | 総務 | 税務 | 民生 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 大 | 9.899 | 0.121 | 2.800 | 0.634 | 2.574 |
| 小 | 5.397 | 0.066 | 1.488 | 0.445 | 1.472 |
| 人口あたり職員数 | 衛生 | 労働 | 農林水産 | 商工 | 土木 |
| 大 | 1.071 | 0.005 | 1.026 | 0.387 | 0.969 |
| 小 | 0.580 | 0.016 | 0.407 | 0.186 | 0.692 |

| 人口あたり職員数 | 特別行政 | 学校以外 | 学校 | 消防 |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 大 | 7.522 | 1.398 | 0.691 | 1.704 |
| 小 | 1.314 | 0.867 | 0.348 | 0.159 |

| 人口あたり職員数 | 公営企業 | 病院 | 水道 | 交通 | その他 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 大 | 3.273 | 1.979 | 0.457 | 0.023 | 0.914 |
| 小 | 1.795 | 1.075 | 0.288 | 0.047 | 0.342 |

Ⅳ. 相関分析

各データに関する相関分析を行った。その結果について以下で述べる。

ここまで職員数の変化、人口あたりの職員数をみてきた。職員数の変化については、おおよそ小規模自治体の減少率が高く、人口あたりの職員数についても、小規模団体ほど高い傾向がみられた。実際に、総職員数及び普通会計部門の職員数の変化、人口のあたりの総職員数及び普通会計部門

職員数について類似団体と財政力にやや強い相関が見られている。つまり、統計上においても、小規模な団体ほど、職員数の減少割合が高く、かつ人口あたりの職員数が高いことが証明された。他方で、この結果故に、小規模自治体ほど人口あたりの職員数が高いために、職員数の削減は強い必要性が存在したということが出来る (表19参照)。

表19 財政指数等の相関関係

| | | 類似団体 | 財政力指数 | 経常収支比率変化 | |
|---------------------|----------------|-----------|---------|----------|---------|
| Spearmanの ρ | 普通会計 職員数の変化 | 相関係数 | .488** | .450** | .356** |
| | | 有意確率 (両側) | .000 | .000 | .000 |
| | | N | 110 | 110 | 100 |
| | 一般行政職員 /人口 | 相関係数 | -.761** | -.779** | -.524** |
| | | 有意確率 (両側) | .000 | .000 | .000 |
| | | N | 110 | 110 | 100 |
| | 普通会計職員 /人口 | 相関係数 | -.615** | -.662** | -.492** |
| | | 有意確率 (両側) | .000 | .000 | .000 |
| | | N | 110 | 110 | 100 |
| | 総職員/人口 | 相関係数 | -.556** | -.634** | -.461** |
| | | 有意確率 (両側) | .000 | .000 | .000 |
| | | N | 110 | 110 | 100 |

**、相関係数は 1% 水準で有意(片側)。

- 1) 「経常収支比率変化」は平成17年度の経常収支比率から平成21年度の経常収支比率を引いたもの。

また、平成17年度と21年度の経常収支比率の変化については、人口あたりの職員数 (総職員、普通会計部門) と負の相関が見られ、人口比における職員数が高い自治体が職員数の削減等で経常収支比率を改善したものと思われる。

他方で、自治体における人件費に注目すると、人口あたりの特別行政人数と公営企業職員数に、弱い相関が見られる。相関は弱いものの、財政の改善のために人件費比率を引き下げるには、特別行政部門と公営企業部門の職員数の削減は必要なものと思われる (表20参照)。

表20 人件費等の相関関係

| | | 人件費比率 | |
|-----------------|----------------|-----------|--------|
| Spearmanの □- | 特別行政職員 /人 □ | 相関係数 | .373** |
| | | 有意確率 (両側) | .000 |
| | | N | 107 |
| | 公営企業職員 /人 □ | 相関係数 | .339** |
| 有意確率 (両側) | | .000 | |
| N | | 107 | |

**、相関係数は1%水準で有意 (片側)。

V. 機構改革等の変化

1 局部課係数の変化

合併後の対応として、組織・機構の簡素化を挙げる団体は多くみられた。そこで、具体的に合併直後の局数、部数、課数、係数の数と現在数について示したのが表21である。局、部については増加がみられるものの、課、係の数は減少し、全体として約15%減少しており、各団体における組織数の変化の割合の平均値では、14.8%ほど減少している。また、中核市、特例市だけでみると、局部課係数の変化の平均は約6%減少している。他方で、中核市、特例市への移行に伴うなどとして、6団体では局部課係数の増加がみられる。

また、部局の合計数の変化を類似団体別にみたものが、表22である。局部課係数の変化は小規模な団体程、削減割合が高く、そのような団体程、行政のスリム化・効率化を積極的に進めているようである。

表21 局部課係数の変化 (104団体)

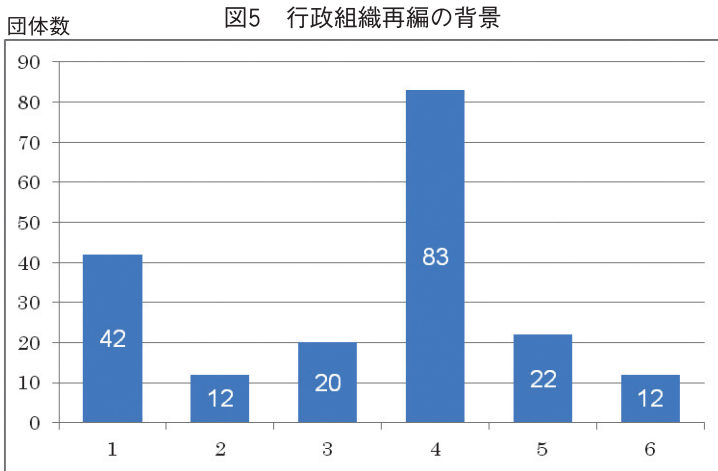
| | 局数 | 部数 | 課数 | 係数 | 合計 |
|------|-----|-------|-------|--------|--------|
| 合併直後 | 144 | 1,220 | 7,117 | 13,987 | 22,319 |
| 現在 | 152 | 1,293 | 6,054 | 11,273 | 18,770 |

表22 類似団体ごとの局部課係数の変化 (%)

| 類似団体 | 局部課係数の変化率 |
|--------------|-----------|
| 中核市、特例市 (14) | -6.31 |
| Ⅲ、Ⅳ (25) | -6.72 |
| Ⅱ (29) | -23.84 |
| Ⅰ (29) | -15.90 |
| 町 (6) | -25.51 |

*カッコ内は回答のあった団体数。

また、このような組織・機構の原因について、2つまでの複数回答で、いくつかの選択肢からきいてみたところ、多く団体では83団体と「行政改革」によるものが最も多く、続いて42団体が「市町村合併」が影響したものである。このような行政（財）改革及び市町村合併は、地方公共団体における組織再編と効率化に大きな影響を与えており、行革の推進を踏まえた場合、組織の再編は重要な課題となるものと思われる（図5参照）。



1. 市町村合併 2. 総合計画 3. マニフェスト 4. 行政改革
5. 類似行政に対する総合的対応 6. その他

2 出先機関について

表23は、市町村合併で新・旧本庁舎における人数の変化を示したものである。表の数字は、合併前の旧市町村の本庁舎での職員数と、現本庁舎となる市町の本庁舎に所属する職員数について、合併後の本庁舎職員数と旧庁舎の職員数の割合を比較したものである。アンケート団体の平均で約23%と現本庁舎所属の職員数が増加しており、行政機能現庁舎に集中していることがわかる。これを、新設合併と、編入合併の別でみると新設合併の方が変化の割合が高く、編入合併の場合、合併前から現本庁舎の職員の割合が高い傾向がみられる。また、職員数の変化については、合併により約30%本庁の職員数の増加がみられる。合併の形式の違いでみると、編入合併の場合は、極端な増加はみられないものの、新設合併の場合は、約4割弱の増加がみられる。

表23 合併後の新旧本庁の変化

| | 団体数 | 合併前(a) | 合併後(b) | (b)-(a) | 増加 |
|------|-----|--------|--------|---------|-------|
| 全体 | 80 | 49.17 | 73.10 | 23.93 | 31.19 |
| 新設合併 | 61 | 43.49 | 70.51 | 27.02 | 39.73 |
| 編入合併 | 19 | 67.42 | 81.44 | 14.02 | 3.78 |

- 1) 「合併前」は合併前の旧市町村の本庁舎における職員数の合計に占める合併後となる自治体の本庁舎の職員数割合を示す。
- 2) 「合併後」は、合併後の旧本庁舎職員数の合計に占める現本庁舎の職員の割合を示す。
ただし、合併に際し、新たに庁舎を建設した場合は、建設した旧市町にある旧庁舎も含めて計算した。
- 3) 「増加」は、現本庁舎の合併に前後の職員数の変化を示す。

他方で、旧市町村における旧本庁の活用方法と職員数の変化を示したのが、表24である。約5割から6割程度の削減がみられる。特に、数は少ないものの、出張所方式では9割近い職員数の減少がみられる。合併により職員数が減少する中、職員については本庁に集中し、旧本庁舎であっても支所については平均で約半数以上減少している。また、旧本庁舎の活用については、主に、総合支所方式として活用されているケースが全体の約6

割にのぼっている。ついで、約2割が窓口サービスを中心とした支所となっている。いくつかの自治体では、旧町村の本庁舎であっても職員数を0にした自治体もみられる。また磐田市などでは、旧庁舎を行政支所などだけでなく、図書館や市民センターとして活用した事例もみられる。

他方で、「旧町村の庁舎を利用した分庁方式を採用し、各庁舎に「総合窓口課」を配置した。その結果、各地区での窓口サービスの低下は免れたが、同一窓口業務に対応する職員の削減が進まなかった。」とアンケートにおいてコメントがあったように、定員管理の適正化としては、支所等の職員数の削減は望ましいものの、とりわけ合併旧自治体における住民の利便性の低下については配慮が必要となる。

表24 旧本庁舎の合併後活用方法

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 旧本庁舎数 | 15 | 243 | 89 | 4 | 38 | 7 |
| 合併後職員の削減率(%) | -44.71 | -57.59 | -57.48 | -88.39 | -58.24 | -73.69 |

1. 分庁方式 2. 総合支所方式 3. 窓口サービスを中心とした支所方式 4. 出張所方式 5. 1~3の複合的な方式 6. その他

V. 定員削減の状況について

「定員の削減は現在のところ計画どおり進んでいますか。」として、定員の削減状況について、各団体に尋ねたところ約6割の弱の団体が適正化計画（削減計画）以上の削減が進んでおり、「計画通り進んでいる」を含めると約9割の団体が、計画以上の定員の削減が進んでいる。また残りの約8%についても合併時より職員数は減少している（表23参照）。

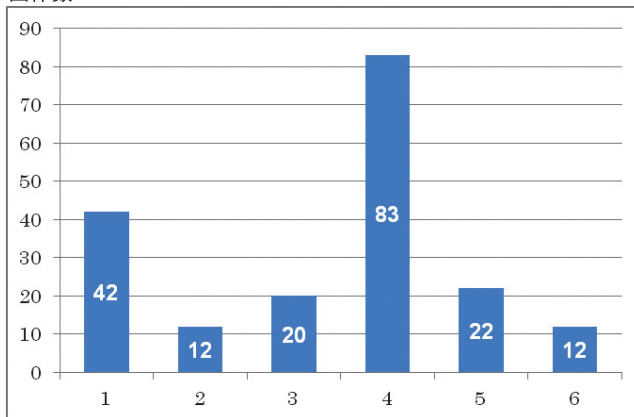
表23 職員適正化計画の推進状況

| 選択肢 | 団体数 | % |
|-----|-----|-------|
| 1 | 60 | 54.05 |
| 2 | 36 | 32.43 |
| 3 | 9 | 8.11 |
| 4 | 0 | 0.00 |
| 5 | 0 | 0.00 |
| 6 | 6 | 5.41 |
| | 111 | |

* 選択肢

1. 計画以上に進んでいる 2. 計画通り進んでいる 3. 計画以下であるが削減は進んでいる 4. あまり進んでいない 5. 合併前より職員数が増加した 6. 分からない・ノーコメント(無回答も含む)

図6 職員削減の影響



* 選択肢

1. 年齢層の遍在化 2. 行政ノウハウの継承 3. 職員の士気等への影響 4. 住民の行政サービスに対する満足度の低下 5. 旧合併地域を中心とした地域活性化への懸念 6. その他

他方で、職員減少に関してどのような点に関心・不安があるかとして聞いた⁹⁾ (図6参照)。最も関心があることについては、「年齢層の偏在化」で70団体が関心を持っており、近年、行政改革や市町村合併に、65歳まで雇用など、行政の現場で職員の年齢の偏りが生じている。またこれに関連しては、とりわけ技術部門に於いて、「行政ノウハウの継承」についても30団体が関心を持っている。

また、年齢の偏在について関心が高かったことは、「住民の行政サービスに対する満足度の低下」で65団体が関心を示している。これは、広域化に伴い支所等の廃止や一部業務集約により住民へのサービス低下が懸念され、これはとりわけ合併旧市町村でその懸念は強く感じられる。

続いては、「職員の士気等への影響」で59団体が関心を示している。現在、昇給停止や削減に加え、日本経済が低迷するなか、行政職員への給与、行動に対する一般の人々の視線は厳しく、行政職員は業務へのモチベーションが持ちにくい状況にある。そのため、行政についても、「庁内FA」など職員の士気を高める仕組みを構築する必要があると思われる。

つづいて、旧本庁舎の職員数が減少することで、合併旧自治体地域の活性化が失われるのではないかという懸念を43団体が感じている。

Ⅵ. 合併の効果に関する検証

表24 合併の効果について

| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---------------|-----|-------|-------|-------|------|-------|
| きめ細かい 施策 | 団体数 | 14 | 67 | 15 | 1 | 11 |
| | % | 12.96 | 62.04 | 13.89 | 0.93 | 10.19 |
| 自立性の向上 | 団体数 | 15 | 55 | 21 | 2 | 14 |
| | % | 14.02 | 51.40 | 19.63 | 1.87 | 13.08 |
| 広域的な まちづくり | 団体数 | 16 | 67 | 17 | 0 | 8 |
| | % | 14.81 | 62.04 | 15.74 | 0.00 | 7.41 |
| 行財政の 基盤強化 | 団体数 | 23 | 64 | 11 | 1 | 9 |
| | % | 21.30 | 59.26 | 10.19 | 0.93 | 8.33 |
| 歳入の確保 | 団体数 | 17 | 54 | 22 | 1 | 14 |
| | % | 15.74 | 50.00 | 20.37 | 0.93 | 12.96 |
| 一本化への対応 | 団体数 | 14 | 35 | 31 | 8 | 19 |
| | % | 13.08 | 32.71 | 28.97 | 7.48 | 17.76 |
| 市町村合併は 結果的 | 団体数 | 22 | 54 | 3 | 3 | 26 |
| | % | 20.37 | 50.00 | 2.78 | 2.78 | 24.07 |

1. できている 2. どちらかと言えばできている 3. どちらかと言え
ばできていない 4. できていない 5. 無回答・その他

表24は、合併を実施することのメリットとして考えられてきた¹⁰⁾を中心に、それらの点についての現状を聞いたものである。「できている」、「どちらかといえばできている」としているものが多くみられ、多くの団体では合併は有効なものであると考えられている。他方で、「歳入の確保」では約2割ができているとは言えない状況にあり、また「一本化への対応」については約3割の団体において対応が出来ていない状況にある。今後、合併団体においては、財政上の課題が評価面化する懸念も存在する。

最後に、合併の最終的な評価であるが、約7割の団体が評価しているものの、担当者レベルであるが、合計6団体は評価しておらず、また無回答についても25%と他の質問と比べると多い傾向がみられる。

Ⅵ. 結びにかえて

ここまで、平成の市町村合併後における市町村における定員管理の状況について述べてきた。

表23で分かるように、全ての合併自治体で職員定員の削減に取り組んでおり、回答団体の約九割弱の団体が計画通りまたはそれ以上の削減が進んでいる。同時に、計画以上の削減している団体が、回答のあった団体の50%以上みられた。回答のあった団体は積極的に削減に取り組んでいる団体であるとも考えられるが、多くの合併団体では合併後の定員の適正化に積極的に取り組んでいるものと考えられる。

そこで、特にどの分野から定員を削減しているについては、大きく一般行政を除く普通会計部門（特別行政）、公営企業部門、一般会計部門の順で削減されており、総務など絶対的な人数が多い部門を除けば、一般会計部門の部署も含め外部委託により代替できる分野については高い削減率が見られ、かつ今後についても高い割合で削減を検討している。業務の外部委託は、住民サービスの水準を一定維持しつつ、定員削減、人件費の削減に有効であるとも考えられるものの、指定管理などについては、人件費から委託費に資金の費目が変わるための、総合的、俯瞰的な視点で行財政の効率化については把握する必要がある。ただ、ヒアリング調査等で確認したところでは、委託費の変更を踏まえても、3割程度の削減が見られたとの話を伺った。

また、この調査では、町、また類似団体Ⅰといった小規模団体では、職員定数の削減率が高く、かつまた今後も高い割合での削減を検討している。この背景には、基本的な小規模団体対は、表17でも分かるとおりの人口比での職員数が高い傾向がみられ、その中での三位一体改革、地方交付税における段階補正率の削減、地方交付税の算定替え、合併特例債の償還などととりわけ小規模団体を取り巻く財政状況は厳しいと言わざるを得ない。加えて、小規模自治体では、外部委託の取り組みが進んでおらず、職員の数の

純減は、行政サービスの低下に直結する危険性が存在する。

またこのような職員数の削減、またそれに関してサービスの外部委託、アウトソーシング化、行政改革の推進などについては、トップのリーダーシップ、マネジメント能力が問われることとなるであろう。たとえば、熊本県あさぎり町では町長直属の行政改革推進室を中心に行政改革を進めてきた。また、別の団体ではあるが、アンケートのコメントに、「(略)首長に大きくなった組織を切り回すだけのリーダーシップや、組織運営のノウハウがないとうまく廻っていかないとされていますが、問題はここにあると考えます。」とあるように、今後の改革には、首長など行政トップのリーダーシップがもとめられる。

他方で、自治体職員の削減は、行政サービスの低下に結びつく危険性がある。行政が職員削減だけに注目し、その結果行政サービスの低下を招けば、住民の不満・不平は拡大する危険性が生じる。加えて、外部委託等にとまなう行政サービスの供給主体の変更や、そして業務集約などによる、とりわけ合併旧自治体で生じるとされる一定の利便性低下については、住民に対して丁寧な説明が求められる。そのなかで、行政と市民との信頼関係の醸成が不可欠なものになると思われる。¹¹⁾ そのような努力中で、「簡素で効率的な行政体制」が完成するものと思われる。

注

- 1) 市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』(WEB版)、p.29、平成20年6月。
- 2) 地方分権推進委員会『市町村合併の推進についての意見—分権型社会の創造—』(平成12年11月27日)より、「I 市町村合併の意義 1 市町村合併の必要性(4)」から抜粋。
- 3) 山本真吾「平成二二年度地方公務員定員管理調査結果」について、『地方公務員月報』、第一法規株式会社、p.110-112、平成23年3月号。
- 4) 地方公共団体定員管理研究会『地方公共団体における適正な定員管理の推進

について ～よりわかりやすい参考指標の提供を目指して～ 地方公共団体定員管理研究会報告書』(WEB版)、p.4、平成24年3月。

- 5) 谷口賢行「平成二一年度地方公共団体定員管理研究会報告書について」、『地方公務員月報』、第一法規株式会社、p.36-7、平成22年8月号。
- 6) 西村美香「地方公務員の定数管理についての一考察」『地方公務員月報』、第一法規株式会社、p.12、平成24年3月号。
- 7) 人口は平成24年3月31日の住民基本台帳人数を活用した。
- 8) ただ、人口あたり職員数が大きい団体については、町が5団体あったため、今回の比較では市のみを対象とした。
- 9) ここで挙げた課題については、谷口前掲論文p.38-40を参照にした。
- 10) ここでのメリットなどについては、総務省「『平成の合併』について」を参考にした。
- 11) 西村前掲論文、p.15-7。