

## **2. 市区町村職員を取り巻く現状と課題**

---

## 2. 市区町村職員を取り巻く現状と課題

本章では、地方分権の推進による市区町村職員への影響や地方公務員の採用と育成を取り巻く現状を明らかにするとともに、その課題を整理する。

### 2-1. 地方分権の推進による業務量の増加

#### (1) 地方分権改革

##### ①義務付け・枠付けの見直し

地方自治体の自治事務については、国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けが多数存在している。この義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を進めることにより、行政サービスの向上や効率化を図り、地方独自のサービスが展開できるように、国と地方の役割分担を見直す改革が進められている。

これまで地方分権改革推進委員会による3次の見直しが行われており、地域特性に応じた特色ある条例の制定により、子育てなど地域特有の問題の解決やきめ細やかな住民サービスの提供、効率的な予算執行、自治体の政策法務力の向上などにつながることを期待されている。

##### ②事務・権限の移譲

地方分権改革では、住民に最も身近である基礎自治体に事務事業を配分し、自主的かつ総合的な実施の役割を發揮できるようにすることが必要不可欠であるとされている。

この考えに基づき、東京都においては、平成23年8月30日に公布された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」などにより、44の法律に基づく都の事務が、平成24年4月1日に市区町村へ移譲されている（一部平成25年4月1日より）。【図表2-1】

図表 2-1 国の地域主権改革による都から市区町村への主な移譲事務

分野	移譲事務（法律）	移譲先
まちづくり	都市計画の決定（都市計画法）	市区町村へ（用途地域などは23区を除く）
	都市計画施設区域内の建築の許可（都市計画法）	市区へ ※
	路外駐車場設置の届出受理（駐車場法）	市区へ ※
福祉保健	墓地の経営許可（墓地、埋葬などに関する法律）	市区へ ※
	社会福祉法人の定款の認可（社会福祉法）	市区へ（平成25年4月1日移譲）
その他	販売事業者への立入検査（消費生活用製品安全法）	市区へ
	規制地域の指定、規制基準の設定（騒音規制法）	市区へ ※

※個別の法令又は東京都の事務処理の特例に関する条例により、既に一部の市区へ移譲されていたもの  
資料：東京都総務局行政部HPより自治調査会作成

## (2) 市町村合併

平成 11 年来の市町村合併（平成の大合併）の推進により、市町村数は 3,232（平成 11 年 3 月 31 日）から 1,719（平成 25 年 1 月 1 日）へと半数程度となっている。

これは、基礎自治体である市町村の規模・能力を充実し、行財政基盤を確立し、少子高齢化や生活形態・意識の多様化、家族やコミュニティの変容による市町村の負担増加などに対応するためである。

合併による主な効果としては「適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化」「専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化」「少子高齢化の対応」「広域的なまちづくり」などが想定されている。その一方で、合併による問題点としては「周辺部の旧市町村の活力喪失」「住民の声が届きにくくなる」「住民サービスの低下」「旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失」などが懸念されている。

## (3) 住民ニーズの多様化

拡大・成長を追求してきた高度経済成長期などを経て、都市化の進展や核家族化、就労形態の変化、グローバル化などにより、人々のライフスタイルが多様化するとともに、ゆとりや安らぎといった心の豊かさ、物については量ではなく質の向上を重視するなど、価値観が多様化している。

また、社会の成熟化に伴い、公の役割を個人、団体、企業が幅広く行政と協働し、担っていく取り組みなど、各々が地域社会において個性や能力を発揮し、さまざまな分野で自己実現や社会貢献ができる環境づくりが求められている。

### 【業務量の増加】

義務付け・枠付けの見直しや事務・権限の移譲とともに、市町村合併や住民ニーズの多様化などにより、市区町村が実施しなければならない業務量が増加している。

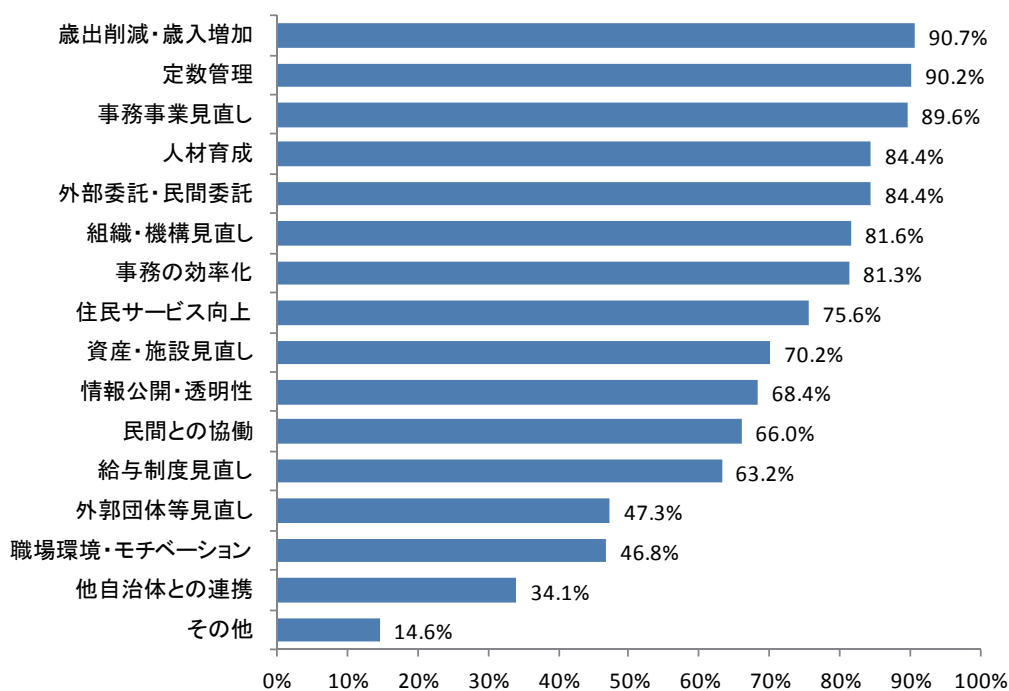
## 2-2. 行財政改革への取り組みによる職員数の減少

### (1) 行財政改革の取組状況

市区町村では、厳しい財政状況や地域経済状況などを踏まえた行財政システムの構築など、積極的な行財政改革に取り組んでいる。

「地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査結果（総務省：平成24年10月1日現在）」によると、市区町村（政令指定都市除く）における行政改革の取り組みとしては「歳出削減・歳入増加」「定数管理」「事務事業の見直し」の順で続いている。【図表2-2】

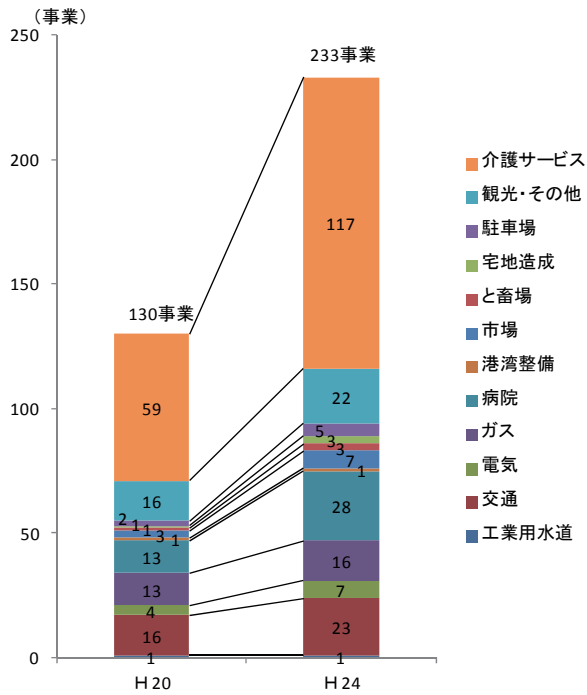
図表2-2 市区町村（政令指定都市除く）における行政改革の取組内容



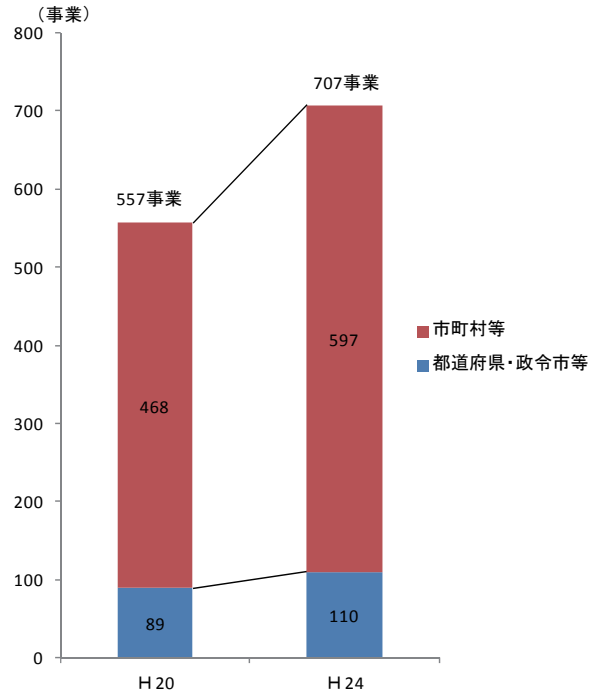
資料：「地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査結果（総務省：平成24年10月1日現在）」

また、地方公営企業の民営化・民間譲渡をみると、平成 24 年 4 月 1 日現在で 233 事業（都道府県・政令市など 37、市町村など 196）となっており、毎年、実施事業数が増加している。さらに、指定管理者制度の導入事業数も 707 事業（都道府県・政令市など 110、市町村など 597）となっており、行財政改革が着実に進められていることがうかがえる。【図表 2-3、2-4】

図表 2-3 民営化・民間譲渡の状況



図表 2-4 指定管理者制度の導入状況



資料：「地方公営企業の抜本改革などの取組状況（総務省：平成 24 年 4 月 1 日現在）」

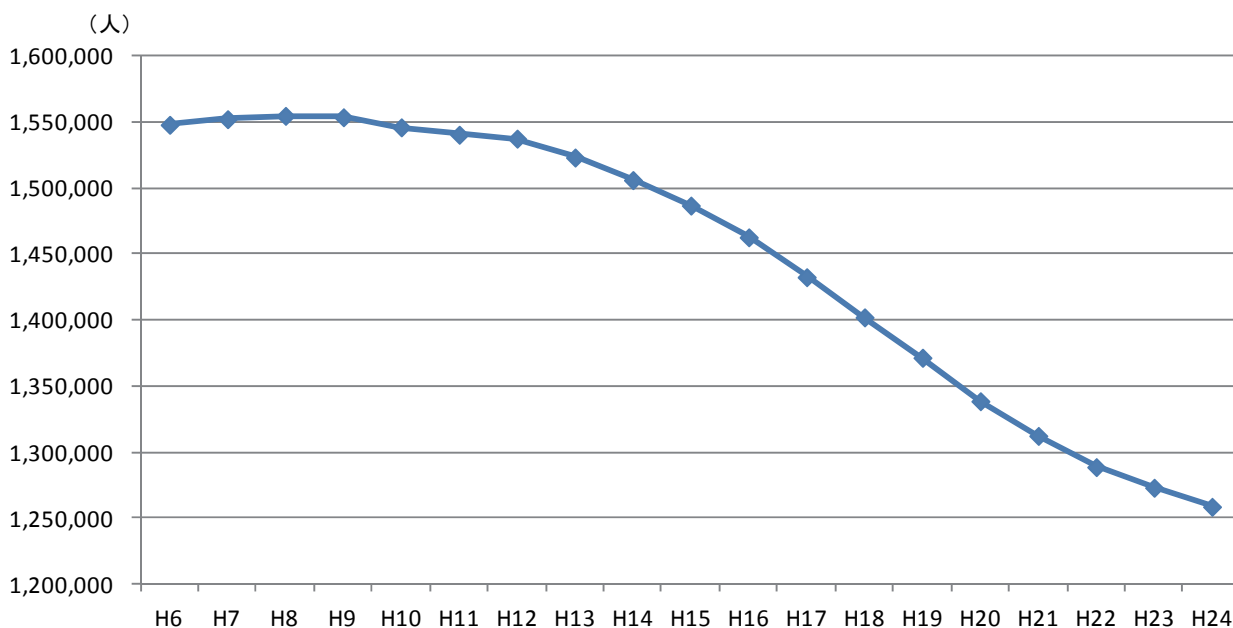
### (2) 市区町村職員数の減少

「地方公共団体における定員管理について（平成 21 年 7 月 1 日付け総務省自治行政局長通知）」に基づき、市区町村では、地域の実情に応じた適正な定員管理に取り組んでいる。

市区町村の総職員数（平成 24 年 4 月 1 日）は 125 万 8,734 人であり、16 年連続して減少している。【図表 2-5】

その一方で、総務省による臨時・非常勤統計調査によると、市町村など（市町村、特別区、一部事務組合、広域連合及び財産区）における臨時・非常勤職員数は、平成 17 年 320,873 人、平成 20 年 354,520 人、平成 24 年 411,315 人へと増加している。

図表 2-5 職員数の推移



資料：「平成 24 年地方公共団体定員管理調査結果（総務省）」

#### 【正規職員数の減少】

定数管理や民営化・指定管理者制度の導入などによる行財政改革の推進により、正規職員数が減少している。その一方で、臨時・非常勤職員数は増加している。

## 2-3. 採用と育成の現状

### (1) 採用

#### ①採用プロセス

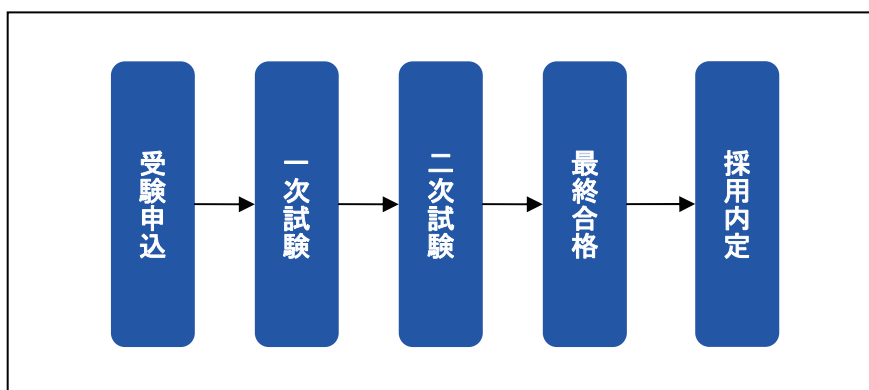
地方公務員試験は、概ね自治体ごとに実施されることがほとんどである。

また、実施される試験は、行政（事務）職試験や土木、建築、農業などの技術職試験、保育士や看護師などの資格免許職試験など様々である。

採用までの一般的なプロセスは、受験申込 → 一次試験 → 二次試験 → 最終合格 → 採用内定となる。【図表 2-6】

なお、三次試験や四次試験を課す自治体もあるが、採用内定となっても「任用される資格」を得るのみであり、100%の採用が保障されるわけではない。

図表 2-6 採用までのプロセス



#### ②試験区分・受験資格

公務員試験は、大卒程度、短大卒程度、高卒程度など、採用後に期待される業務レベルにより試験が区分されている場合がある。受験資格としては、住所要件を課す自治体も一部あるが、ほぼ年齢制限のみである。最近は新卒者だけでなく社会人経験者や既卒者が受験しやすいように、年齢制限を比較的高めに設定する傾向にある。【図表 2-7】

図表 2-7 30 歳以上でも受験可能な市区町村例

上限年齢	市区町村名
59	市川市、秦野市、御蔵島村、青ヶ島村、利島村、瀬戸内市 など
40	牛久市、那珂市、鎌倉市、茅野市、西尾市 など
39	竜ヶ崎市 など
35	網走市、相模原市、座間市、鎌ヶ谷市、清瀬市、松本市 など
34	柏市、山形市、鶴岡市、浜田市、三次市 など
33	福山市、松山市 など
32	高松市 など
30	横浜市、静岡市、名古屋市、岡山市、北九州市 など

資料：自治調査会調べ

## 2. 市区町村職員を取り巻く現状と課題

### ③試験科目

公務員としての能力を客観的に測るために、教養試験、専門試験、論文試験、面接試験などで構成されている。

一次試験では、主にマークシート方式による教養試験と専門試験が行われ、一定程度の成績をクリアした者だけが二次試験に進むことができる。

主な試験科目ごとの概要は以下のとおりである。

#### i) 教養試験

多くの自治体では、マークシートによる択一式試験となっており、「知能」と「知識」の二分野から出題される。

一般知能分野では、文章理解として現代文・古文・英文の読解力や数的処理として数学的パズルや表・グラフなどの資料の読み取り問題などが出題される。

一般知識分野では、中学・高校時代までに学んだ社会科学（政治、法律、経済、社会）、人文科学（日本史、世界史、地理、文化・芸術、思想）、自然科学（数学、物理、化学、生物、地学）と時事問題などが出題される。

#### ii) 専門試験

多くの自治体では、マークシートによる択一式試験となっている。

行政（事務）系では、行政系科目（政治学、行政学、国際関係、社会学、社会政策、社会事情など）、法律系科目（憲法、行政法、民法、商法、労働法、刑法など）、経済系科目（経済学、経済原論、財政学など）などが出題される。

#### iii) 論文試験

社会・経済問題などの時事的なテーマや行政の役割などについて論述する試験である。二次試験で課されることが多いが、一次試験で課される場合もある。

#### iv) 面接試験

二次試験以降で課されることが多いが、最近では人物重視の視点から一次試験でも実施される場合もある。また、面接には個別面接と集団面接があり、複数回実施される場合もある。主に志望動機、自己PR、やってみたい仕事、苦勞してきたことなどについて、自分の言葉でうまく説明できるか、またコミュニケーション能力があるかなど、受験者の人柄をみる試験である。

#### v) 集団討論試験

5～6人程度でグループとなり、与えられたテーマについて話し合い、グループとしての結論を導き出し、発表する試験である。グループの中でのリーダーシップや協調性、コミュニケーション能力など受験者の人柄をみる試験である。

#### vi) 適性試験・検査

適性試験は、公務員としての事務適性を測る試験であり、計算問題や図形問題などが出題さ



れ、短時間でどれだけ正確に解けるかが求められる。

適性検査は、性格検査であり、クレペリン検査やY-G式がある。受験者の持ち味や性格、メンタルヘルスへの耐性などを一定程度把握するための検査である（試験内容としては1桁の数字を足していくものや「はい・いいえ・わからない」で答えていくものがある）。

## （2）育成

地方公務員法第39条第1項において、「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない。」と定められており、多くの自治体で研修に取り組んでいる。

主な研修の概要は以下のとおりである。

### i) 職場内研修（OJT）

職場の上司（先輩）が部下（後輩）に対し、仕事に必要な知識や技術などを修得させるために具体的な仕事を通じて行う教育や指導のことを指す。

### ii) 職場外研修（Off-JT）

職場外研修は、都道府県単位で設置されている研修所で行われることが多い。階層別研修は、新規採用職員から管理職に至る階層ごとに、求められる意識や必要とされる能力、コミュニケーション能力などを身につける研修を実施し、階層に応じた能力開発を行っており、自治体における研修の大部分を占めている。

また、派遣研修は、所属自治体へのフィードバックを目的に、国や都道府県、他自治体などへ派遣する研修であり、民間視点を行政運営に取り入れることを目的に民間企業へ派遣する場合もある。

### iii) 自己啓発

職員本人が、自らの意志によって能力開発や技術の習得を図る取り組みを指す。通信教育への補助制度やグループ活動への支援、講演会やセミナーの実施など、自己啓発のための様々な支援が行われている。

## 【画一的な採用と育成手法の展開】

採用では、筆記試験や面接試験など、画一的な手法が依然として中心となっている。  
また、育成では、職場内研修、職場外研修、自己啓発の取り組みが進められている。

### 2-4. 市区町村職員を取り巻く課題

地方分権改革の推進に伴い、義務付け・枠付けの見直しや事務・権限が移譲されるとともに、市町村合併や住民ニーズの多様化などにより、市区町村は、住民に最も身近な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが求められている。

また、事務や権限が増え、市区町村が実施しなければならない業務量が増加している一方で、定数管理や民営化・指定管理者制度の導入などによる行財政改革の推進により、正規職員数が減少していることから、少数精鋭による行政運営が必要となっている。

しかし、バブル経済崩壊後から続く長引く不況により、就職先に安定を望む傾向は強く、公務員への人気は以前より高くなっている。そのため、公務員試験の受験者の中には、合格することが目的となってしまう、実際の仕事の内容を十分に理解しないまま入庁し、仕事内容にギャップを感じている人もいる。また、公務員予備校や大学などにおける公務員試験対策が進むようになったため、従来の筆記試験や面接試験による画一的な採用手法に限界が生じているものの、多くの自治体では、地方分権や行財政改革に対応できる多様な人材を確保するための情報発信や求める人物像を採用する手法の確立ができていない状況にある。

一方で、職員の育成については、一般的に研修が行われているが、実施側は実施すること、受講者側は受講することに意義を見出しており、ともに人材育成の重要性への認識が欠如し、研修が形骸化している可能性も否めない。また、研修が昇任や人事評価に結びついていないこと、効果測定ができていないことも問題点としてあげられている。

さらに、仕事の責任と処遇が一致していないことや家庭の問題などを理由に、昇任を望まない職員や異動の仕組みが本人の適正や志向と連動していないため、仕事にやりがいを感じるできない職員も多くなっている。

このような職員の採用と育成における課題が、多摩・島しょ地域の自治体にも当てはまるのか、次章以降で検証する。