

定年引上げに伴う 定員管理のあり方

■金崎 健太郎 武庫川女子大学教授

はじめに

地方公務員の定年が2023年から段階的に引き上げられることを踏まえ、各地方公共団体では、必要な行政サービスを将来にわたって安定的に提供できる体制を確保するため、中長期的な視点に立った採用と退職などの定員管理が求められる。管理監督職務上限年齢制（いわゆる役職定年制）の導入による高齢期職員の配置ポストをどうするかなど組織管理上の課題や、実際に60歳以降の職員がどのような選択をするのかという意向もあいまって、今後、各団体においては定員の管理に難しい舵取りを迫られることになる。2021年8月に総務省に設置された「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」（以下「総務省研究会」という。）においては、定年引上げによる影響と採用・退職に係る課題や地方公共団体の検討状況などを踏まえ、定年引上げ期間中の定員管理の基本的な考え方を整理し、その留意点を示すための議論が行われている。筆者もその構成員として議論に参画しているが、本稿では総務省研究会において示された全国の地方公共団体における検

討状況なども含め、定年引上げが定員管理に及ぼす影響について述べる。なお本稿中の意見はすべて筆者の個人的見解であることを念のため申し添える。

二 地方公務員数の現状

総務省が毎年度実施している定員管理調査によると、2021年4月1日現在の地方公共団体の職員数は280万661人で、前の年度より3万8641人（1・4％）増加した。地方公務員の数は国と地方を通じて行政改革の実施などにより1994年をピークとして2016年まで一貫して減少し、近年は横ばいから微増傾向となっている。その結果、現在の職員数は1994年比で約48万人（▲15％）の減と大きくその数を減らしてきた。これを部門別に見ると、総職員数が減少する中で、警察部門と消防部門の職員数は組織基盤の充実強化のため1994年以降も増加傾向にある。一方で一般行政部門は、部門全体としては1994年比で▲20％と減少しているものの、その中で防災部門は約3・4倍、児童相談所などは約2・5倍、観光や福祉事務所は約1・7倍に増加

している。また児童・生徒数の減を背景に教育部門は1994年比▲17％と減少しているが、その中でも特別支援学校は約1・5倍に増加しているなど、行政需要の変化に対応した職員数の変化が見られるところである。

一方、2020年4月現在の全国の地方公共団体における再任用職員数は約13万5000人で、うち条例定数に含められる再任用職員（フルタイム勤務）は約7万6000人、条例定数の対象外であり別途管理されている短時間勤務の再任用職員は約5万9000人である。また同時点における任期付職員数は約1万6000人で、うちフルタイム勤務が約9000人、短時間勤務が約7000人となっている。

表1 地方公共団体職員数（2021年4月現在）

	職員数	対前年増減率	1994年を100とした場合の指数
一般行政部門	934,521	0.7%	79.6
教育部門	1,064,659	3.5%	83.1
警察部門	289,141	▲0.3%	113.8
消防部門	163,098	0.2%	112.1
公営企業等会計部門	349,242	▲1.2%	81.7
合計	2,800,661	1.4%	85.3

（出典）総務省「令和3年地方公共団体定員管理調査結果」をもとに作成

1 段階的引上げによる働き方の多様化
 国家公務員の定年は2023年4月から2年に1歳ずつ段階的に引き上げられ、完成形である2031年4月からは65歳になることから、地方公務員もこれに従い、

三 定年引上げと定員管理

る。再任用職員数と任期付職員数はいずれも近年増加を続けている。

表2 再任用職員数の状況
 (2020年4月現在)

フルタイム	76,117	56.2%
短時間勤務	59,300	43.8%
合計	135,417	100.0%

(出典) 総務省「令和元年度地方公務員の再任用実施状況等調査」結果をもとに作成

表3 任期付職員数の状況
 (2020年4月現在)

フルタイム	9,122	57.9%
短時間勤務	6,626	42.1%
合計	15,748	100.0%

(出典) 総務省「令和2年度地方公共団体における任期付採用制度の運用状況に関する調査結果」をもとに作成

2023年以降段階的に定年を引き上げるための条例改正などが必要となる。60歳を超える職員の給与は60歳前の7割水準に設定されるが、あわせて組織の新陳代謝の確保と組織活力の維持のため、管理職手当の支給対象となっている職を念頭に役職定年年齢60歳を基本とする役職定年制が導入される。また60歳以降、定年に達する前に退職する職員については、本人の希望により、選考を経た上で、採用の日から定年退職日相当日までの間を任期として短時間勤務の職に採用することができる定年前再任用短時間勤務制が導入されるほか、60歳に達した日以後に定年前の退職を選択する職員の退職手当は定年退職と同様に算定される。

現在、雇用と年金との接続を図るため、定年退職する職員が再任用を希望する場合には、任命権者は年金の支給開始年齢に達するまではフルタイム職に再任用することとされ、フルタイム職への再任用が困難な場合や個々の職員の事情を踏まえて必要がある場合には短時間勤務の職への再任用が行われている。定年引上げ後は、職員が退職や定年前再任用短時間勤務を希望しない限り定年まで常勤職として勤務することとなるが、一方で定年引

表 4 60歳～65歳職員の選択肢

	選択肢	定数
現行 (60歳定年)	再任用フルタイム勤務 再任用短時間勤務 退職	○ △
定年引上げ期間 (60歳～定年)	現職(常勤)継続 定年前再任用短時間勤務 退職	○ △
定年引上げ期間 (定年～65歳)	再任用フルタイム勤務(暫定) 再任用短時間勤務(暫定) 退職	○ △
制度完成後 (65歳定年)	現職(常勤)継続 定年前再任用短時間勤務 退職	○ △

○：定数条例の対象 △：定数条例の対象外(別途管理)

とから定数条例の対象とはならない。これまでも短時間勤務の再任用職員数は別途管理することとされているが、勤務時間によって一人当たりの業務量は異なるものの常勤職員と同内容の業務を担うことから、それにより軽減された常勤職員の業務量に見合う定員を削減することを基本とするとされている。

新たに導入される定年前再任用短時間勤務制度は、勤

上げ期間中に定年年齢に達した職員は、65歳までの間は暫定的に継続運用されるフルタイム再任用、短時間勤務再任用のいずれかを選択することができることになる(暫定再任用制度)。フルタイム再任用は各地方公共団体の定数条例の対象であり、短時間勤務再任用は非常勤職員であるこ

務時間や給与の仕組みなどは現在の再任用制度(短時間勤務)を基本に設計されている。ただし現行の再任用制度(短時間勤務)の任期が1年を超えない範囲内とされているのに対し、新制度の任期は常勤職員の定年退職日に当たる日までとされている。この制度は、定年引上げにより65歳までフルタイムで勤務することが原則となる中で、60歳以降の職員の多様な働き方のニーズに対応するために導入された制度であり、本人の意思により一旦退職した上で採用される仕組みである。よって任命権者が短時間勤務を強要することがあってはならず、職員本人の意思に反してこの職に採用することはできない。

このように段階的な定年引上げに伴い60歳以後の勤務形態が多様になることを踏まえ、任用や給与、退職手当の制度について職員が十分認識した上で働き方を決めることが重要となる。任命権者には十分な情報提供義務と勤務意思の確認の努力義務が法律上も定められたが、現実には職員がどのような選択を行うのか、その動向は不透明である。

2 定員管理への影響

地方公共団体では従来から、毎年度の退職者数を前提にそれに見合った新規採用を行い、またその差数を調整することにより定員管理を行ってきた。また再任用職員のうち短時間勤務職員については条例上の定員の対象外として別途管理してきた。段階的な定年引上げとそれに伴う制度の導入によって、従来行ってきた定員管理に次のような影響があると考えられる。

(1) 段階的引上げ期間中の影響

2023年4月に定年を61歳へと引き上げてから2031年4月の65歳への引上げまでの引上げ期間中には、定年退職者が2年に1度のみ発生することとなる。このため従来のように退職者数にあわせて新規採用を行った場合には、職員の年齢構成に歪みが生ずる可能性がある。もちろん団体規模や現在の年齢構成により程度の差はあるが、組織内の新陳代謝の維持や計画的な人員配置と育成、職種によっては知識や技術、経験などの継承と蓄積に影響が生ずる可能性がある。そのためその影響を考慮し、定年退職者がいない場合でも一定数の採用を確保す

るなど、採用上の工夫を検討する必要がある。一方でこの期間中には段階的に60歳以降の常勤職員が増加していく見通しであるが、実際に60歳を迎えた職員がどのような働き方を選択するのかその動向を見極めながら、弾力的な管理が必要となる。

(2) 定年引上げ後の課題

65歳への定年引上げにより各団体とも60歳以上の常勤職員の数が増加し、職員の年齢構成は全体的に高くなる見通しとなる。高齢期職員の構成比が高くなり、その活躍の場と業務のあり方をどのように設定するかによって、組織全体の効率性や活性化に与える影響が大きいと考えられる。60歳以上の職員にどのような仕事と活躍の場を与えるのか、役職定年制の運用とともに組織管理全体としての工夫が必要である。

3 定員管理にあたっての基本的考え方

各行政分野における専門的な知見を継承し、必要な行政サービスを将来にわたって安定的に提供するためには、一定の新規職員の継続的な確保が必要である。一方で定

年引上げが行政組織の肥大化や総人件費の増嵩要因となつて住民負担の増加となることは厳に避けなくてはならない。各地方公共団体においては、各団体の実情を踏まえ、60歳以降の職員の働き方を考慮して退職者数などの動向を見通した上で、職種ごとの業務量の推移や年齢構成の平準化などの要素を勘案しつつ、任期付採用や中途採用など様々な採用方法や試験区分の活用なども視野に入れながら、中長期的な観点から採用のあり方について検討する必要がある。その際、必要な行政サービスの安定的な提供のための体制確保と、中長期的に見た適正管理の双方の観点から計画的な定員管理を行い、あわせて住民の理解が得られるよう説明を果たしていくことが求められる。

④ 2021年末段階での地方公共団体における検討状況

総務省研究会に報告・公表された資料によると、2021年末の段階での全国の地方公共団体における定年引上げを踏まえた中長期的な観点からの定員管理に関する

計画の策定状況（内部検討のみも含む）についての調査結果では、全国の都道府県と市区町村（1788団体）の19%にあたる348団体が検討を開始し、78%にあたる1391団体が今後検討する予定と回答した。一方で一部の団体（3%）では検討する予定はないと回答したが、その主な理由として、現行、退職後に再任用フルタイムを希望する職員の割合が高く定年引上げの影響が少ないと考えられることや、当面の間は退職者補充を基本とし職員数を維持する方針であるため、などの回答があった。計画策定を予定している1739団体のうち、検討開始時期を既に決めている団体はその69%にあたる1199団体で、このうち約9割の1097団体は2022年度中には検討を開始するとのことであった。定員管理に関する計画を策定するにあたっての課題を尋ねたところ、「計画策定にかかる情報（採用、退職の見込み、退職者の動向など）の把握が困難」、「制度の運用方法が決定する前の計画策定は困難」と回答した団体が全体の半数以上を占め、「定年引上げを踏まえた定員管理に関する計画を策定する手法がわからない」と回答した団体も町村を中心に多かった。新規採用者数を決定する上で

把握・検討が困難な事項としては、「60歳以降の職員の働き方の動向」を挙げる団体が最も多く（54％）、次いで「役職定年する職員の配置方針」（36％）、「退職者数の把握」（29％）などとなっている。引上げが開始される2023年度に60歳に達する職員に対して情報提供と意思確認を実施する時期について、対象なしと未定を除く団体（1245団体）のうち、87％にあたる1086団体が2022年12月までに意思確認を行うとした。また60歳以降の職員の働き方の動向を把握する手法については、情報提供・意思確認制度に先立って、職員向けのアンケート調査を実施し動向を把握する予定との団体が346団体あった。

一方、定年引上げ期間中に一時的な増員が生じた際に定数条例の改正が必要と見込んでいる団体は全体の1割程度であり、定数条例の改正を予定していない団体が4割強となっている。定数条例については各団体において様々な運用状況があるものと推測されるが、段階的な引上げに伴う過渡的な増員が条例改正に直結すると見込んでいる団体は現時点では少ないことがわかった。

（五）今後の定員管理において留意すべき事項

1 職員の意向把握

総務省研究会においてモデル団体を選んで実施された職員向けアンケート調査結果によると、定年年齢が引き上げられた後においても、60歳で退職を希望する職員や定年前再任用短時間勤務を希望する職員が一定数存在することが明らかとなっている。また定年引上げ期間中に定年退職を迎える職員の動向として、定年年齢に達するまではフルタイムでの勤務希望が比較的多いものの、定年年齢に達した以降は退職や暫定的に運用される再任用短時間勤務を希望する職員の割合が高くなる傾向が見られるなど、引き上げられた定年年齢の前後で希望する勤務形態の傾向が異なっていることがわかった。このような状況からも、各地方公共団体では、中長期的な観点からの定員管理を行うにあたっては、60歳以降の職員の実際の動向についての確に把握することが重要となる。

2 役職定年制の運用

新たに導入される役職定年制は、組織の新陳代謝を確

保し組織活力を維持することが目的とされている。対象範囲や役職定年年齢は国家公務員との均衡を考慮した上で各団体の条例で定めることとされているが、対象範囲は管理職手当の支給対象となっている職、役職定年年齢は60歳を基本とすることとし、職員の年齢別構成などの特別の事情がある場合には例外措置を構ずることができることとされている。この役職定年制の運用をどのように行うかは、定員管理や組織の活力維持という面でも、また60歳以上の職員の働き方の選択にも影響を与える重要な事項となる。60歳以上の常勤職員の配置ポストについては、スタッフ職やライン職への配置など職種や団体の事情を踏まえて検討されるものと思われるが、組織の活力を維持しながら、高齢期職員が有する知識や経験、技術などを最大限に活用できるような職や業務内容について、中長期的な定員管理の観点からの十分な検討を要する。

3 中長期的な採用のあり方

定年引上げ期間中は2年に1度しか定年退職者が生じないため、定員が一定であればその翌年度の採用者数を

大幅に減少せざるを得ない状況が生じる。定員管理では最小の経費で最大の効果をあげるといふ観点から、行政需要の増加に伴い真に必要な人員を定員数とするのが常であるが、職種や各団体の年齢構成によっては、採用者数の大幅な減が将来の人員構成の歪みや組織活力の維持にとって大きな課題となる可能性がある。また公務部門における優秀な人材を確保するという観点からも、一定数の採用枠を継続して確保することが望ましいとの観点もある。一方で、毎年一定数の採用を継続した場合には定員が増加してしまう可能性があるため、定年引上げが中長期的に必要とする行政需要を上回る定員数を生み出す結果とならないよう、一時的な調整を要する団体においては、引上げ期間中における一時的な定員増の見過しとその後の定員管理の方向性を検討しておく必要がある。地方公務員の志願者は近年減少傾向にある一方で、若年公務員の中途退職者は増加している。多くの団体では中途採用を行っており、特に専門職では中途採用の人材を積極的に登用しているところも多い。昨今の働き方の変化を踏まえると、新卒者を採用して内部育成するという従来の手法のみならず、職種や必要な技能ごとに任期付

採用や中途採用など採用方法や試験区分を柔軟に組み合わせ、これからの行政需要に計画的に対応していくことが大切である。

4 財政運営に与える影響

定年引上げ期間中の退職手当や給料など、人件費についての財政需要を中期的な視点で推計することが必要となる。また定年引上げによって高年齢の常勤職員の割合が増えることや、引上げ期間中の継続的な採用確保と定数の弾力的運用は、人件費の増嵩要因となる可能性がある。行政の肥大化を招くことなく、必要な行政需要を支えるための効率的な体制を新しい定年年齢のもとで構築することを見据えて、人件費の増嵩やそれによる財政の硬直化を招くことのないよう、財政運営においても細心の注意が必要である。

六 おわりに

2021年4月に改正法が施行された高年齢者雇用安定法では、個々の労働者の多様な特性やニーズを踏まえ

た70歳までの就業確保について、70歳までの定年引上げや定年制の廃止、継続雇用制度の導入などのうちいずれかの措置を講ずる事業主の努力義務が設けられた。メンバースhip型からジョブ型への雇用形態の変化や、転職は当然のキャリアパスとの前提で就職する若者の労働観など、雇用をめぐる社会環境は変化を加速させている。地方公務員の定年引上げはそのような環境下における高年齢職員の選択肢の多様化という流れのひとつであると受け止められる。将来にわたって地域を支えるための行政需要に安定的に対応していくため、地方公共団体にはこれまでに増して、一段と戦略的な定員管理が不可欠となる。