

定員合理化の中止・撤回で公務・公共サービスの拡充を —政府の定員管理政策をめぐる諸問題—

笹ヶ瀬 亮司

はじめに

政府は、国家公務員の定員（職員数の上限）について、「行政機関の職員の定員に関する法律」（総定員法）のもと、2004年に「今後の行政改革の方針」、2014年に「国家公務員の総人件費に関する基本方針」を閣議決定するなど、とりわけ2005年度から2024年度までの20年間では、5年間で10%の定員合理化（削減）を一方的かつ一律に実施してきた（これまでの経緯は表のとおり）。

政府の定員管理政策の本質は、2005年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」の前文に特徴的な記述がある。そこには、『小さくて効率的な政府』を実現し、財政の健全化を図るとともに、行政に対する信頼性の確保を図ることは、政府にとって喫緊かつ最重要課題の一

つである。このため、政府はこれまで…『官から民へ』『国から地方へ』等の観点から行政改革を推進してきた。今後、…これまで以上に事業の仕分け・見直しなどを行いつつ、行政のスリム化、効率化を一層徹底することが必要である」とされている。

そうした定員管理政策に伴い、国の行政機関の人的体制は脆弱化の一途をたどり、行政機能の低下や行政サービスを楽しむ国民の不利益ばかりでなく、職場・職員の実態としては、さまざまな弊害を招いている。

1 政府の定員管理政策がもたらす職場の弊害など

（1）人事院は2024年8月、「『超過勤務をめぐる現在の状況』に係る各府省アンケートの結果」（2024年5月～6月実施）を公表した。

「現在の人員確保の状況」として、全府省である45府省等のうち、37府省等が「恒常的な人員不足が生じている」と回答し、その理由として、「欠員補充が困難である」「退職や休業・休職者が増加している」「災害対応等への対応」「定員が不足している」などを列挙している。定員管理を担当する部局への要望としては、定員合理化目標数の緩

表 これまでの定員合理化（削減）などの経緯

2004年	12月	「今後の行政改革の方針」閣議決定 ○ 5年間で2004年度末定員の10%以上削減
2006年	5月	「行政改革推進法」「市場化テスト法」成立
	6月	「国の行政機関の定員の純減について」閣議決定 ○ 5年間で5.7%以上の定員純減
2009年	7月	「平成22年度以降の定員管理について」閣議決定 ○ 5年間で2009年度末定員の10%以上合理化
2014年	7月	「国家公務員の総人件費に関する基本方針」閣議決定 ○ 5年間で前年度末定員の2%（5年10%）以上合理化
2024年	6月	「国の行政機関の機構・定員管理に関する方針」一部変更 ○ 5年間で前年度末定員の1%（5年5%）以上合理化
	7月	2031年度までの定員合理化目標数決定

筆者作成

和、定員要求上限数の拡大などが特徴的である。

長時間労働の是正に当たって、職場の人的体制の拡充、すなわち政府の定員管理政策の抜本的な転換が不可欠であることは、各府省の認識としても顕在化している。

(2) 人事院は2024年8月、2023年の「国家公務員の超過勤務の実態」を公表した。平均年間超過勤務時間数は230.0時間であり、前年から9.9時間増加している。その内訳は、本府省が381.6時間で前年から15.7時間減少、本府省以外が193.7時間で前年から15.0時間増加している。年間総超過勤務時間数が360時間を超えた職員の割合は、全体で21.7%であり、前年から2.0ポイント増加している。これまでの傾向との比較では、いずれも本府省以外の増加が顕著である。その要因は必ずしも明確ではないものの、長時間労働の是正に向けた対応が本府省を中心としたものとなり、本府省以外では客観的に勤務時間を把握する措置が普及・定着しないまま、最近では純増の傾向にある定員が地方支分部局にまで配分されていないことなどが推測できる。

政府は、国家公務員の長時間労働を是正するに当たって、「業務見直し・効率化等」を強調する傾向にある。しかしながら、各府省は、とりわけ定員合理化が激化した2005年度からの20年間にわたって、業務の縮減・簡素化、ICT化、民間委託化などをくり返してきたため、もはや「業務見直し・効率化等」で長時間労働を是正できる余地もない。いわゆる実施部門である地方支分部局では、「業務改革」などを推進するための政策的な判断や裁量の権限すらないばかりか、むやみな行政手続の簡素化な

どは不正・虚偽事案を惹起するおそれもあり、必然的に躊躇せざるを得ない。

(3) 近年は、国家公務員の志願者の減少や若年層の離職の増加など、若者の「公務員離れ」が加速度的に深刻化している。2023年度 of 国家公務員採用試験の一般職（大卒程度）の申込者数は、前年度と比較して6.3%減少、総合職が6.2%減少した。2024年度では、さらに一般職が7.9%減少、総合職が5.4%減少している。

また、若年層の離職者の増加傾向も顕著となっている。2017年度と2023年度を比較した辞職者数（定年退職などを除いた自発的な退職者数）は、59歳以下全体で29.5%増加している一方で、20歳以上24歳以下では34.4%、25歳以上29歳以下では112.9%、30歳以上34歳以下では54.2%増加しており、若者の希望する職業として国家公務員が選択されない傾向に拍車がかかっている。

将来的に生産年齢人口が減少していくなかにあって、安定的に人材を確保するためには、長時間労働の是正やワークライフバランスを推進するための人的体制とともに、民間企業と比較しても魅力のある職場環境を確保することが不可欠である。

(4) 政府の定員管理政策は、非常勤職員（非正規公務員）の境遇も深刻化させている。「官製ワーキングプア」とも揶揄される非常勤職員は、一般的には定員外の職員である。その劣悪な雇用と労働の実態は、過剰な定員合理化により脆弱化した常勤職員の人的体制を補完するため、必要な勤務環境と人事制度を整備することなく、無秩序的に雇用を増大させてきたこ

とに起因している。

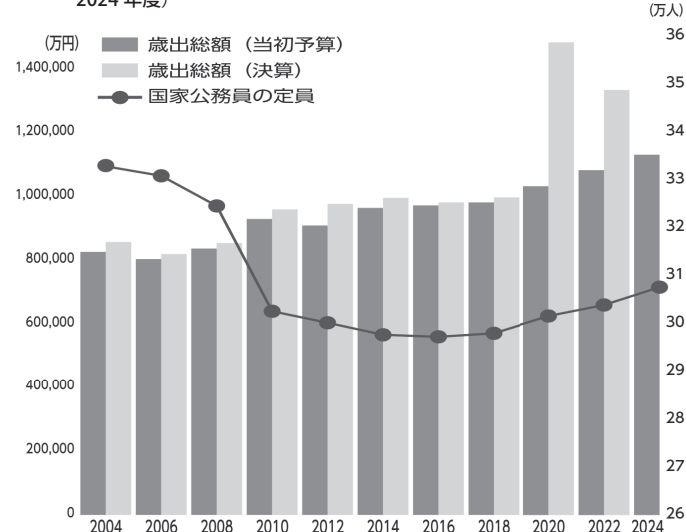
非常勤職員は、臨時・一時的な官職や業務に従事するという前提のもと、その任期は1年を限度とされ、任期の更新に当たっては、公募に応募することが原則であるなど、極めて不安定な雇用を余儀なくされている。

2024年7月現在で、複数回にわたって任期を更新する非常勤職員は、全国の推計で81,297人である。常勤職員を含めた一般職の国家公務員の約23.1%を占めており、もはや「臨時・一時的」という非常勤職員制度の前提が破綻・形骸化している。

2 定員と国家財政の相関関係・諸外国との比較など

図1は、「今後の行政改革の方針」が閣議決定された2004年度から2024年度までの定員と一般会計の歳出の推移を表示したものである。歳出総額は、国の行政の事業規模を定量的に把

図1 一般会計歳出総額と国家公務員の定員の推移（2004年度～2024年度）



出所：財務省公表の毎年度の予算・決算の総額と内閣人事局公表の毎年度当初の定員から国労連が独自に作成

握するために有効な指標であるところ、この21年間で年度当初の歳出予算が約137%に増加しているにもかかわらず、定員は約92%にまで減少している。歳出総額と定員が相対的に反比例していることは、国の行政の事業規模が拡大する一方で、それに見合った増員が措置されてこなかったことを裏付けている。

図2は、国家公務員の総人件費と国の公債残高を対比させたものである。総人件費が半減しているにもかかわらず、公債残高は2.3倍に膨張している。2005年に閣議決定された「行政改革の重要方針」では、「『小さくて効率的な政府』を実現し、財政の健全化を図る」とされていたものの、国家公務員の総人件費と国の公債残高が相関関係にないことは明確である。

図3は、政府が公表している「公的部門における職員数の国際比較」である。地方公務員なども混在しているものの、国民に必要な行政サービスなどを提供するに当たって、どの程度の人的体制が必要なのかを判断するための指標

となる。国と地方の役割分担などは各国でさまざまであるところ、国家を維持・運営するための「公的部門」の役割は、これほどまでに顕著な差異はないはずである。

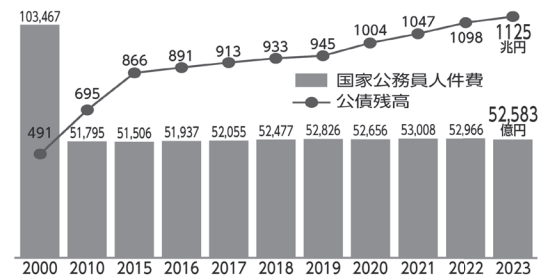
図4は、総雇用者数（労働者数）に占める公務員数の割合をOECD諸国で比較したものである。日本の割合は最低水準であり、31カ国平均の1/4でしかない。公的部門が担う事業規模、すなわち行政サービスの水準がOECD諸国と比較して、1/4程度しか確保されていないこと、そうでなければ、必要な行政サービスを国際水

準の1/4程度の公務員数で維持していることを意味している。

図5は、地方公務員や独立行政法人などを含めた公務員人件費について、OECD諸国との比較を各国のGDPに占める割合で表示したものである。図3の「公的部門における職員数」だけでなく、公務員人件費ベースで比較しても、日本は最低水準である。図2で比較した公

債残高を各国別に表示すると、日本の公務員人件費と公債残高との乖離が突出している。

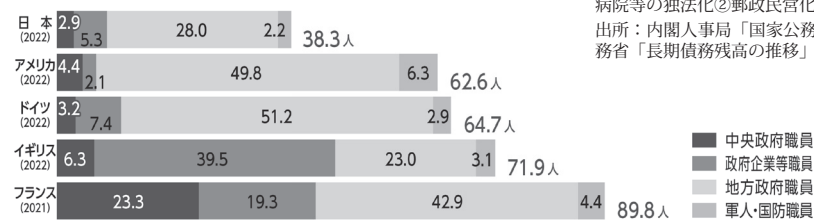
図2 国家公務員人件費は半減、公債残高は2.3倍



注：2000年から2010年にかけての半減は①国立大学・研究機関・病院等の独法化②郵政民営化等による。

出所：内閣人事局「国家公務員の給与」（自衛官の人件費を含む）、財務省「長期債務残高の推移」（国のみ）

図3 先進国のなかでも少ない公務員（人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較）



注：1）本資料は、編集時点における各国の統計データ等を基に便宜上整理したものであり、各国の公務員制度の差異等（中央政府・地方公共団体の事業範囲、政府企業の範囲等）については考慮していない。また政府企業等職員には公務員以外の身分の者も含んでいる場合がある。

2）国名下の（ ）は、データ年（度）を示す。

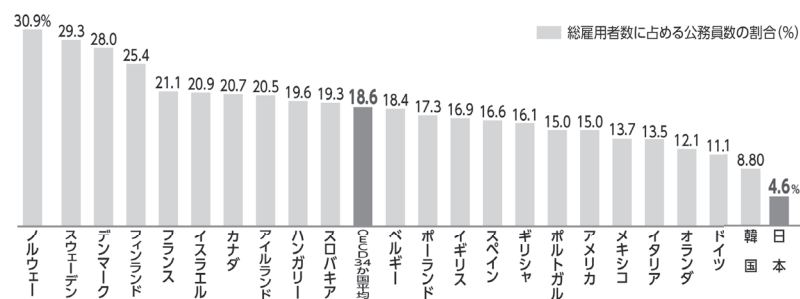
3）合計は、四捨五入の関係で一致しない場合がある。

4）日本の「政府企業等職員」には、独立行政法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人の職員を計上している。

5）日本の数値において、国立大学法人、大学共同利用機関法人及び特殊法人以外は、非常勤職員を含む。

出所：内閣人事局 HP

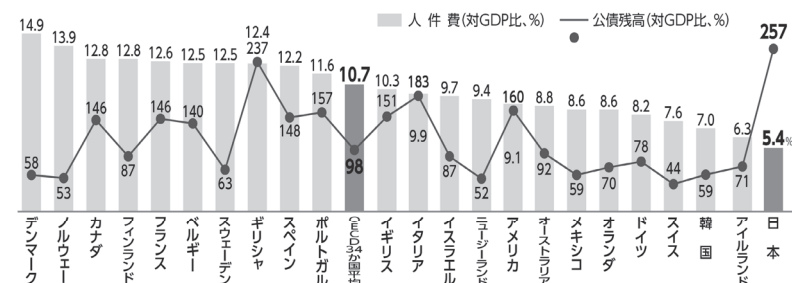
図4 日本の公務員数は OECD 最低、31 カ国平均の4分の1（総雇用者数に占める公務員数の割合）



注：1）各国2021年の総雇用者数に占める公務員数の割合。公務員数は、各国の国家公務員・地方公務員・公的部門職員の合計。2）日本の場合、公務員数には、独立行政法人や国立大学法人など公法人の職員数も含まれる。

出所：OECD「Government at a Glance2023」

図5 日本の公務員人件費は18年連続で OECD 最低 国・自治体の人件費と公債残高（対GDP比）



注：1）公務員人件費は、各国の国家公務員・地方公務員・公的部門職員の2021年の人件費（対GDP比）2）日本の場合、公務員人件費には、国家公務員・地方公務員だけでなく、独立行政法人や国立大学法人など公法人の人件費も含まれる 3）各国の国・自治体の公債残高は2021年の対GDP比 出所：OECD Stat

3 政府の定員管理政策をめぐる最近の動向

（1）政府は2024年6月28日、2025年度以降の定員管理政策として、「国の行政機関の機構・定員管理に関する方針」（2014年7月25日閣議決定）の一部変更（以下「2014年閣議決定の一部変更」という）を決定した。

その内容は、冒頭に「国家公務員の総人件費に関する基本方針…を踏まえ、各年度の国の行政機関の機構・定員管理を戦略的かつ的確に実施するための基本的な枠組み及び指針を…定める」とあるとおり、性格そのものはこれまでと変更していない。「府省の枠を超えた戦略的な機構・定員配置を推進する」という姿勢も同様である。

主な変更は「定員管理の方針」にあるところ、ここでも「府省の枠にとらわれない定員の再配置」という旧態依然の定員管理政策を踏襲している。しかしながら、「国家公務員の人材確保がますます困難となると見込まれる中、早い段階からこうした状況への対応に取り組み、行政サービスを確実に持続できるようにする必要がある」ことを前提として、その多くを変更している。

とりわけ特徴的なこととして、「計画期間中の定員管理」では、「各府省は、令和7年度以降、5年ごとに基準年度を設定して、行政需要や採用・欠員の動向を踏まえつつ、…府省全体で、対基準年度末定員比で5年間で5%（年平均1%）以上を合理化する」としている。「内閣人事局は、…5年ごとに各府省の合理化目標数を決定…する」ことを維持しているものの、これまで「毎年2%（5年10%）以上」であっ

た割合を20年ぶりに半減させている。

また、「中期的な行政DXで特に効果が高い取組を行う場合には、…その省力化等の効果が発現するまで、…合理化目標数の一部を猶予する」「各府省は、…組織内における行政需要の変化を反映して、…新規増員の抑制を図りつつ、必要な場合には増員要求を行うこととする」とし、「各年度の定員管理」では、「内閣人事局は、内閣の重要政策に対応した戦略的な定員配置を実現する観点から、必要な場合には、行政の重要課題を担う業務について定員の合理化数を上回る増員を行う」などとしている。

結果として、これまで「各府省は、不断に業務改革に取り組み、定員合理化に努める」「府省の枠を超えて、大胆に定員の再配置を推進する」「新規増員は、…政府全体の人的資源の戦略的な再配置を実現する観点から、特に必要が認められる場合に限ることとする。各府省は、既存業務の増大への対応に当たっては、自律的な組織内の再配置によることを原則とし、新規増員は厳に抑制する」などとしてきた厳格な定員管理は撤回され、不十分ながらも、各府省が柔軟に増員要求できるものとなった。

さらに、「人事管理上の課題等への対応」を追加し、「各府省は、…きめ細かな人員配置、長時間労働の是正のための勤務時間管理と業務見直し・効率化等に取り組むこととし、内閣人事局は、産休・介護休暇等の代替要員の確保、突発事案への対応の際の長時間労働の抑止等、人事管理上必要となる場合に定員の措置を適切に行う」としている。

（2）「2014年閣議決定の一部変更」では、新たに「各府省は、国家公務員の人材確保が困難化する中で行政サービスを持続させるため、

行政のデジタル・トランスフォーメーション（行政DX）に取り組む」「令和11年度末までの間に、…デジタルの力をいかして、人手不足が深刻化する中、現在の国家公務員の定員を増やさずに行政サービスを持続できる環境を整備する」「各府省は、行政の重要課題への対応や業務の遂行上職員不足が課題となっている場合等に充てられる人的リソースを確保するため、デジタル化の推進…等の業務改革に取り組む」としており、「人手不足」をめぐる諸課題を行政DXで解消しようとする姿勢が見受けられる。

政府は2023年10月、デジタル行財政改革会議を設置するとともに、2021年11月に設置したデジタル臨時行政調査会を廃止した。当時の岸田首相が2023年6月に「令和版デジタル行財政改革」への「挑戦」を表明し、同年9月の内閣改造でデジタル行財政改革担当大臣を任命（新設）したことを踏まえた対応である。第213回通常国会の施政方針演説（2024年1月）でも、「デジタルの力をいかして、人手不足が深刻化する中、公務員の数を増やさずに行政サービスを持続できる環境を作ります」と言及している。その前提には、「小さくて大きな政府」などという行財政の実態を無視した非現実的な観念がある。

国民のニーズやスキルなどが行政DXに適合するまでは、定員合理化目標数に見合うような「省力化等の効果」を得られない。「人手不足」を口実にした行政DXがやみくもに推進され、行政の歪みに直結しないよう、その動向を厳しく監視していく必要がある。

（3）政府は2024年7月29日、「令和7年度から令和11年度までの定員合理化目標数に

ついて」（内閣人事局長通知）を決定し、各府省に通知した。「2014年閣議決定の一部変更」に基づき、これまでの定員合理化目標数が概ね半減しているものの、定員管理政策の構造そのものは踏襲しており、各府省が定員の純減を回避するに当たっての困難性は依然として解消されていない。

政府（内閣人事局）は、「2014年閣議決定の一部変更」の趣旨などについて、次のように説明している。

①生産年齢人口と国家公務員の志願者が減少しているなど、人材確保の困難化が懸念されている。定員合理化は、行政サービスを確実に持続するため、行政DXにより人手不足を解消する一方で、定員の再配置を的確に実施するための措置として必要である。

②定員合理化と増員は別々に管理するものである。定員合理化は、定員の純減をめざす趣旨のものではなく、「行政需要の変化に対応したメリハリのある定員管理」を実現するための措置である。また、「既存業務の増大」に定員を措置することについて、必ずしも否定するものではなかったところ、今後も必要な増員には対応する。

③定員合理化の割合を半減した趣旨は、過去5年間での各府省の業務改革などの実施状況を確認しつつ、すでにその余地が減少してきている実態を踏まえたものである。「5年間で5%」を維持した趣旨は、前記①のとおり、定員の再配置を的確に実施するためである。

（4）2024年8月までに各府省から提出された2025年度の定員要求は、新規増員が5,221人、時限増員が1,370人、定員合理化（減員）が▲3,943人、2024年度に措置された特例定員

の減員が▲1,829人となり、実質的な純増要求は819人となった。

政府が総人件費抑制政策を推進しているにもかかわらず、その当事者である各府省が定員の純増要求という是正の措置を講じざるを得なくなってきたことは、これまでの定員管理政策がすでに破綻していることの証左でもある。

各府省は、こうした純増を確保するため、新たな「行政需要」を自ら創出・捻出する一方で、さらなる定員合理化の要因となり得る業務の縮減には消極的にならざるを得ない。それが行政サービスの需要と供給のミスマッチにつながり、ほとんど利用されない行政サービスや費用対効果を期待できない事業など、『『小さくて効率的な政府』を実現し、財政の健全化を図る』という趣旨に反して、「無駄な行政」を膨張させかねない事態に至っている。定員合理化目標数を前提とした「定員の再配置」は、適正な人的体制を確保できないまま業務の肥大化を招いており、さまざまな弊害を助長しながら、国民のニーズに適応するための組織体制を崩壊させてきた。

（5）政府は2024年12月27日、2025年度の定員要求に対する審査（査定）結果を公表した。政府全体では、時限定員を含めて4,768人（前年度7,354人）、定員合理化▲3,554人を控除した純増は1,214人（前年度783人）となった。

しかしながら、定年引上げに伴う新規採用を

平準化するための1年時限の特限定員▲1,829人とともに、国立感染症研究所が国立健康危機管理研究機構に移行（特殊法人化）することに伴う合理化▲712人があり、その分を相殺すると、実際には▲1,327人の純減となる。

おわりに

大規模な自然災害などが発生するたびに指摘されることは、国の地方出先機関をはじめ、地方自治体や公的医療機関の人的体制など、過剰な行政合理化の悪影響である。2024年1月の能登半島地震や同年9月の能登半島豪雨災害では、それらがあらためて顕在化し、行政機関が本来の機能を発揮できないまま、早期の復旧・復興に至っていない。

これまでの政府の定員管理政策は、規制緩和をはじめとする新自由主義的な「構造改革」路線に基づき、市場化テストによる公務の民間開放や国の出先機関の地方移譲などと一体的に実施されてきたことを踏まえれば、国の行政責任を放棄するものでしかない。

政府が実現すべきは、こうした「行政改革」が招いた弊害を是正するため、現在の定員管理政策を早急かつ抜本的に転換するとともに、各府省の基盤的業務に従事する職員を増員し、公務・公共サービスの拡充により国民本位の行財政・司法を確立することである。

（ささがせ りょうじ・日本国家公務員労働組合連合会中央執行委員）