

# 道内自治体の職員数の推移について

## —地方公共団体定員管理調査（二〇〇五年—一〇一四年）の結果に基づき

正木 浩司

はじめに

公益社団法人北海道地方自治研究所では、官製ワーキングプア問題の解決や、公契約条例の制定

自治体の拡大などをめざし、二〇一四年度より「非正規公務労働問題研究会」（主査＝川村雅則・北海学園大学教授、事務局＝筆者）を設置し、主に道内の自治体に雇用される非正規公務員（臨時・非常勤職員）や自治体業務のアウトソーシング先の従業員の雇用・労働条件の状況などについて調査を続けている。

自治体の臨時・非常勤職員の数については、実数を把握するための制度や仕組みがなく、依然として正確な現状把握ができない状態にあり、そのこと自体がまず問題ではあるものの、二〇〇五年以降、総務省調査（二〇〇五年、二〇〇八年、二〇一二年）や自治労調査（二〇〇八年、二〇一一年）

二年）により、概数が把握されたほか、増加の実態も観測されている。これらの調査結果から、全国の自治体の臨時・非常勤職員の総数は、総務省では約六〇万人、自治労では約七〇万人以上と推計されている。

自治体において臨時・非常勤職員の数が増加する背景には、自治体の正規職員、すなわち、地方公

務員の数の減少がある。それはすでに総務省の調査の結果などにより客観的に明らかにされている。正規の職員の数は減っているが、分権改革の進展などを経て自治体の担うべき行政需要は減るどころかむしろ増えているなかで、危機的な財政状況下における財政上の制約ともあいまつて、不足する労働力の一部を臨時・非常勤職員で代替し、人件費コストを抑制するという自治体の現状がうかがえる。

本稿は、総務省が二〇〇五年調査分より全国の都道府県・政令指定都市・その他市町村別の詳細な職員数のデータを公表してきている「地方公共

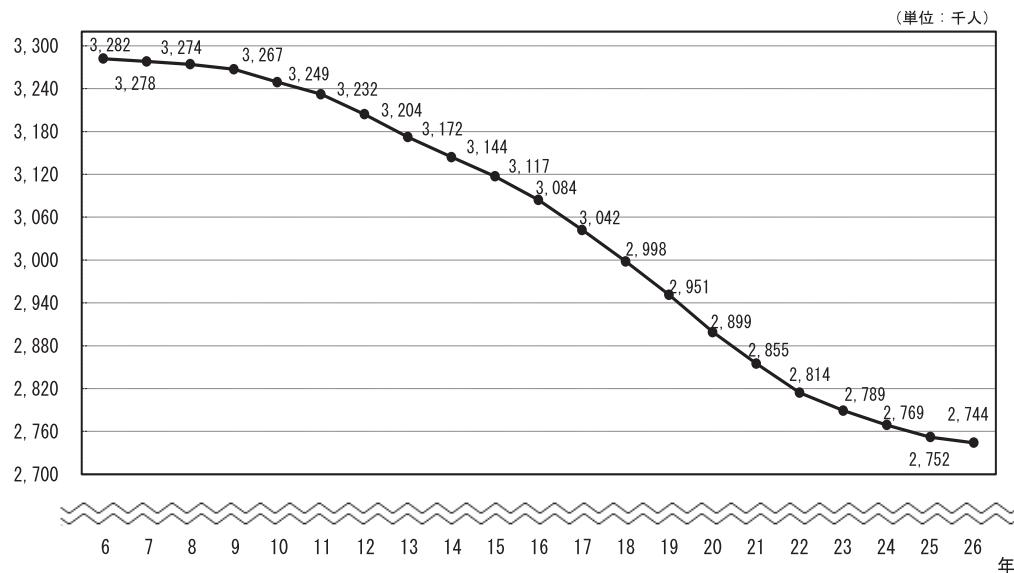
団体定員管理調査」の結果を基に、北海道内の自治体（道庁および一七九市町村）の職員数の増減の状況を分析し、その特徴を明らかにすることを主な目的としている。

### 1. 全国の自治体職員数の推移とその背景

図表1は、一九六五（昭和四〇）年～二〇一四年（平成二六年）の約五〇年間における全国の自治体職員数の総計（一般行政部門+教育部門+警察部門+消防部門+公営企業等会計部門）の推移に関するグラフである。これによると、一九六五年では約二三三万三千〇〇人だったのが、一九九四年（平成六年）にピーク（約三二八万二〇〇〇人）を迎えた後減少に転じ、二〇一四年では約二七四万四〇〇〇人にまで減少していることがうかがえる。

<図表1> 地方公共団体の総職員数の推移

地方公共団体の総職員数の推移(平成6年～平成26年)



地方公共団体の職員数の推移(各年4月1日現在)

(単位：人、%)

年	総数			一般行政部門		
	職員数	対前年 増減数	対前年 増減率	職員数	対前年 増減数	対前年 増減率
6	3,282,492	11,693	0.4	1,174,514	7,172	0.6
7	3,278,332	▲ 4,160	▲ 0.1	1,174,838	324	0.0
8	3,274,481	▲ 3,851	▲ 0.1	1,174,547	▲ 291	▲ 0.0
9	3,267,118	▲ 7,363	▲ 0.2	1,171,694	▲ 2,853	▲ 0.2
10	3,249,494	▲ 17,624	▲ 0.5	1,165,968	▲ 5,726	▲ 0.5
11	3,232,158	▲ 17,336	▲ 0.5	1,161,430	▲ 4,538	▲ 0.4
12	3,204,297	▲ 27,861	▲ 0.9	1,151,533	▲ 9,897	▲ 0.9
13	3,171,532	▲ 32,765	▲ 1.0	1,113,587	▲ 37,946	▲ 3.3
14	3,144,323	▲ 27,209	▲ 0.9	1,100,039	▲ 13,548	▲ 1.2
15	3,117,004	▲ 27,319	▲ 0.9	1,085,585	▲ 14,454	▲ 1.3
16	3,083,597	▲ 33,407	▲ 1.1	1,069,151	▲ 16,434	▲ 1.5
17	3,042,122	▲ 41,475	▲ 1.3	1,048,860	▲ 20,291	▲ 1.9
18	2,998,402	▲ 43,720	▲ 1.4	1,027,128	▲ 21,732	▲ 2.1
19	2,951,296	▲ 47,106	▲ 1.6	1,003,432	▲ 23,696	▲ 2.3
20	2,899,378	▲ 51,918	▲ 1.8	976,014	▲ 27,418	▲ 2.7
21	2,855,106	▲ 44,272	▲ 1.5	954,775	▲ 21,239	▲ 2.2
22	2,813,875	▲ 41,231	▲ 1.4	936,951	▲ 17,824	▲ 1.9
23	2,788,989	▲ 24,886	▲ 0.9	926,249	▲ 10,702	▲ 1.1
24	2,768,913	▲ 20,076	▲ 0.7	915,869	▲ 10,380	▲ 1.1
25	2,752,484	▲ 16,429	▲ 0.6	909,340	▲ 6,529	▲ 0.7
26	2,743,654	▲ 8,830	▲ 0.3	908,570	▲ 770	▲ 0.1
26-6	—	▲ 538,838	▲ 16.4	—	▲ 265,944	▲ 22.6

注) 平成13年の減少数については、調査区分の変更により、一般行政部門から公営企業等会計部門に23,147人が移動しているため  
であり、その影響分を除いた場合の一般行政部門の増減数は、▲14,799人（▲1.3%）となる。

(引用元) 総務省「平成26年地方公共団体定員管理調査結果」

うちの約半数（約二六万六〇〇〇人）を一般行政部門の職員が占める。

一九九〇年代半ば～二〇〇〇年代における自治体職員数の急速な減少の背景としては、国による地方行政改革の積極的な推進が挙げられる。国政レベルではこの時期、いわゆる橋本六大改革や小泉構造改革の文脈で行政改革が強力に進められた。旧自治省ないし総務省からの指針の発出による地方行革の要請は、一九八〇年代以降、自治体に対してくり返し行われ、これらにおいては「自治体職員の適正化」が改革手法の中心をなしてきた。ここで言う「適正化」が「削減」を内実としているということはあらためて言うまでもないだろう。以下、この間の主な経過である。

(1) 一九九七年～二〇〇四年の地方行革の取り組み

一九九〇年代半ばから二〇〇〇年代半ばまでの時期、自治体職員数の大幅な減少を導いたのは、橋本六大改革期の一九九七年に発出された「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（一九九七年一月一七日自治事務次官通知）であった。

同指針は、各自治体に対し、先行する二つの指針、すなわち、「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）の策定について」（一九八五年一月二三日自治行第二号）、「地方公共団

体における行政改革推進のための指針の策定について」（一九九四年一〇月七日自治行第九九号）に従つてすでに各自治体において策定されていた行政改革大綱の見直しのほか、数値目標を明確に設定した上で定員の削減を進めていく定員適正化計画の策定を求める内容であつた。

その後、二〇〇〇年二月には「行政改革大綱」が閣議決定され、この中では「地方行革」について「事務・事業の見直し、組織・機構の簡素合理化、定員モデル等を参考にした定員管理の適正化及び給与の適正化等の自主的・主体的な行政改革が推進されるよう、引き続き地方公共団体に要請する」と記された。

これらの指針等に基づく取り組みにより、自治体職員の総数は、一九九五年以降一〇年連続で減少し（累積約一九万八〇〇〇人減）、二〇〇四年四月一日時点での総職員数は約三〇八万四〇〇〇人となつた。

(2) 新地方行革指針と集中改革プランの取り組み（二〇〇五年～二〇一〇年）

本節(1)で見たとおり、二〇〇四年までの一〇年間に約二〇万人もの自治体職員が減少したが、二〇〇五年度以降も引き続き、政府は、国・自治体における行政改革推進の方針等を相次いで決定し、定員削減の積極的な取り組みを求めた。その背景には、国の財政再建の手段として、公的部門への

支出の削減を進める小泉内閣の意向が強く働いていたと見られる。

まず、社会経済情勢の変化を踏まえて更に積極的に地方行革を推進するための新たな指針を策定するとした「今後の行政改革の方針」（二〇〇四年一二月二四日閣議決定）を受け、総務省は二〇〇五年春、「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」（二〇〇五年三月二九日）、いわゆる「新地方行革指針」を発出し、八つの重点項目の一つとして「定員管理の適正化」を掲げた。これにより、各自治体は、「集中改革プラン」を策定すること、プランの中で「定員管理の適正化計画については、退職者数及び採用者数の見込みを明示し、平成二三年四月一日における明確な数値目標を掲げること」を求められた。なお、適正化の数値目標については、過去五年間（一九九九年～二〇〇四年）の地方公共団体の総定員の純減実績四・六%（約一五万人）を上回る総定員の純減を図る必要がある（第2-13-1(1)-③-ア）、との認識も示されていた。

また、「新地方行革指針」による自治体職員の削減への取り組みは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（二〇〇五年六月二一日閣議決定）、「総人件費改革基本指針」（二〇〇五年一一月一四日）、「行政改革の重要な方針」（二〇〇五年一二月二四日閣議決定）、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成一八年法律第四七号）などを踏まえてあら

ため発出された「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（二〇〇六年八月三一日）、いわゆる「地方行革新指針」により、四つの重点目標の一つに掲げられた「総人件費改革」の文脈でさらに強調されることになった。

その一方で、二〇〇四年～六年という時期は、いわゆる「平成の大合併」（一九九九年四月～二〇〇一年三月末）において、旧合併特例法（二〇〇五年三月三一日失効）が適用になる合併市町が誕生するピークの時期に当たる。したがって、「新地方行革新指針」などに基づく地方行革、なかんずく定員削減への圧力は、合併当初において一時的に職員数が膨れあがつた多くの合併市町を直撃したことになる。

総務省作成「集中改革プランの状況（数値目標及び五カ年の実績）」によると、集中改革プラン（二〇〇五年四月一日～二〇一〇年四月一日）による自治体の総職員数の削減実績は、四七都道府県計五・三%減（目標四・五%減）、一九政令指定都市計一〇・六%減（同九・四%減）、政令指定都市を除く一七三一市区町村計九・九%減（同八・六%減）という。

集中改革プランに基づく職員削減の取り組みは、「平成の大合併」、新規導入された自治体業務のアウトソーシング手法（公の施設の指定管理者制度、地方独立行政法人制度など）の活用のほか、いわゆる団塊の世代の大量退職（二〇〇七年～九年）後の不補充などによつて、通常時では到達の難し

い規模の削減を実現させたものと解するが、二〇〇五年～二〇一〇年の五年間だけで合わせて約二三万人純減（七・五%減）し、二〇一〇年四月一日時点の総職員数は約二八一萬四〇〇〇人となつた。

### （3）集中改革プランの取り組み期間の終了後 (二〇一〇年～二〇一四年)

集中改革プランの取り組み期間の終了後も、減少率はやや緩やかになつたとは言え、自治体職員数の減少傾向は続いており、二〇一〇年と二〇一四年を比較しても約七万人の減少となつてゐる。

先述のとおり、二〇一四年度当初の全国の自治体職員数は約二七四万四〇〇〇人である。全国の自治体職員の総数は、一九九四年から二〇一四年まで、二〇年連続で減少したことになる。

### 二〇一四年度定員管理調査（基準日＝二〇一四年四月一日）

年四月一日）の結果について、調査実施主体である総務省自治行政局公務員部給与能率推進室は、同調査結果のポイントとして、以下の分析結果を示している。

#### △都道府県▽

都道府県の総職員数は、一五〇万五二四人で、全体の五四・七%を占める。対二〇一三年比で二二一人減（〇・一%減）となつており、二三年連続で減少している。一九九四年と比較すると、累積で二三三万四一四一人減（二三・五%減）になる。

- ・ 全地方公共団体（都道府県、市町村）の総職員数（一般行政職員、教育、警察、消防、公営企業等）は、対前年（二〇一三年）比で八八三〇人減少し、二七四万三六五四人にいた。一九九四年の三三八万二四九二人をピークとして、一九九五年から二〇年連続で

減少した。一九九四年と比較すると、二〇一四年は約五四万人減（約一六・四%減）になる。  
・ 一般行政部門と公益企業等会計部門（病院、水道、下水道、交通、その他）の総職員数は、組織の見直しや民間移譲・民間委託などにより減少。一般行政部門は対二〇一三年比で七七〇人減（〇・一%減）、公営企業等は三七三三人減（一・〇%減）。

### ・ 教育部門の総職員数は、児童・生徒数の減少などにより、対二〇一三年比で五三四九人減（〇・五%減）。

### ・ 警察部門と消防部門の職員は、組織基盤の充実・強化のため増加している。掲載部門は対二〇一三年比で七九九人増（〇・三%増）、消防部門は同二二三三人増（〇・一%増）。一九九四年比でも共に増加している。

#### △都道府県▽

都道府県の総職員数は、一五〇万五二四人で、全体の五四・七%を占める。対二〇一三年比で二二一人減（〇・一%減）となり、二三年連続で減少している。一九九四年と比較すると、累積で二三三万四一四一人減（二三・五%減）になる。

- ・ 都道府県の部門別職員数の内訳は、一般行政部門二三万一三五〇人（二五・四%）、教育部門八九万三二人（五九・三%）、警察部門二八万四四四三人（一九・〇%）、消防部門万八七三八人（一・二%）、公営企業等会計部

門七万五九六二人（五・一%）である。

△市町村▽

市町村（政令指定都市、特別区、一部事務組合等も含む）の総職員数は、一二四万三一三人で、全体の四五・三%を占める。対二〇一三年比で六六一九人減（〇・五%減）となつており、一八年連続で減少している。一九九四年と比較すると、累積で三〇万四六九七人減（一九・七%減）になる。

市町村のうち政令指定都市の総職員数は、

対二〇一三年比二九五四人減（一・二%減）の二三万七八二人である。また、政令指定都市以外の市町村等の総職員数は、同三六六五人減（〇・四%減）の一〇〇万五三〇八人である。前者の減少率が著しい。

市町村の部門別の職員数の内訳は、一般行政部門六七万七三二〇人（五四・五%）、教育部門一四万二二四七人（一一・四%）、消防部門一四万四三三人（一一・三%）、公営企業等会計部門二八万三三三〇人（三二・八%）である。

## 2. 道内自治体の職員数の推移（二〇〇五年～二〇一四年）について

(1) 道内の全体的な特徴

道庁の総職員数の推移を見ると、二〇〇五年では八万一六二九人だったのが、その後、毎年一%弱から二%強の減少が続き、二〇一四年では対二〇〇五年比九〇四二人減（一一・一%減）の七万二五八七人となっている。

(2) 道庁の特徴

道庁・市部・町村部別に、それぞれ二〇〇五年と二〇一四年の数値を単純に比較すると、道庁が二一・一%減の七万二五八七人、市部が九・〇%減の四万三七〇〇人、町村部が一〇・〇%減の二万七一人となっている。道庁および市部が一割前後の減少率にとどまるのに対し、町村部の減少率は二割に上っている。

(3) 道内市町村の特徴

北海道に限ったことではないが、二〇〇五年（二〇一四年の市町村職員数の増減状況を見るにあたっては、まず「平成の大合併」（一九九九年～

の結果を基に、道内自治体（道庁および一七九市町村）の総職員数（一般行政部門+教育部門+消防部門+警察部門+公営企業等会計部門）の総計の推移をまとめたのが後掲資料（三三二～三六頁）である。

道内自治体（道庁+市町村）の総職員数は、全国の統計と同様、二〇〇五年から二〇一四年まで一貫して減少を続けており、二〇〇五年では全道計一五万四九七四人であったのが、二〇一四年では対二〇〇五年比一万八四一六人減（一一・九%減）の一三万六五五八人に減少している。同期間の減少率で比較すると、全国計の九・八%減を二一・一%上回っている。

道庁・市部・町村部別に、それぞれ二〇〇五年と二〇一四年の数値を単純に比較すると、道庁が一一・一%減の七万二五八七人、市部が九・〇%減の四万三七〇〇人、町村部が一〇・〇%減の二万七一人となっている。道庁および市部が一割前後の減少率にとどまるのに対し、町村部の減少率は二割に上っている。

道庁ではこの間、一四支庁体制から九総合振興局・五振興局体制への改組（二〇一〇年四月）、道立試験研究機関の独立行政法人化（二〇一〇年四月）のほか、道立病院の統廃合・移管、道立高等学校の統廃合などを継続的に実施しており、職員数の減少への影響の大きさがうかがえる。

なお、都道府県別（二〇一四年）で見ると、道府県の七万二五八七人という職員数は、東京都（一六万七二四三人）、大阪府（八万二四八三人）、神奈川県（七万三七五四人）に次いで全国第四位の規模である。

二〇一四年の部門別職員数は、二〇〇五年との比較では、一般行政部門が四四三一人減（二・五・六%減）の一萬二八八八人、教育部門が三八七五人減（七・六%減）の四万六八八四人、警察部門が三〇一人増（二・六%増）の一萬一八八三人、公営企業等会計部門が一〇三六人減（五・二・六%減）の九三二人となっている。警察部門の職員数が全國状況と同じく増加してきているのに対し、一般行政部門および公営企業等会計部門での減少率の高さが際立っている。

ア 「平成の大合併」と市町村数の変遷

総務省定員管理調査（二〇〇五年～二〇一四年）

二〇一〇年）による市町村再編の推移を確認していく必要がある。

「平成の大合併」を経て、道内では二三の合併市町が誕生し、市町村数は一二二から一七九に再編された。二三合併市町のうち、二〇〇五年定員管理調査（基準日＝二〇〇五年四月一日）に合併後の新市町としての調査結果が反映されているのは函館市（二〇〇四年一二月一日合併）と森町（二〇〇五年四月一日合併）だけである。道内唯一の合併新法適用の事例である湧別町（二〇〇九年一〇月五日合併）は二〇一〇年調査から、その他一九の合併市町（二〇〇五年四月二日～二〇〇六年三月三一日の間に合併）は二〇〇六年調査（基準日＝二〇〇六年四月一日）からの反映になる。

したがって、二〇〇五年～一四年の定員管理調査における道内市町村の数は、二〇〇五年調査では二〇七市町村（三四市一五〇町二三村）、二〇〇六年～二〇〇九年調査では一八〇市町村（三五市一三〇町一五村）、二〇一〇年調査から現行一七九市町村（三五市一二九町一五村）になる。

#### イ 市部の特徴

市部の総職員数は、二〇〇五年調査では三四市計四万八〇二三人であつたが、全ての合併市（九市）の職員数が反映された二〇〇六年調査では三五市計四万八四三四人となり、対二〇〇五年比で〇・九%の増となつた。その後は二〇一三年まで減少が続いたが、二〇一四年は対前年比で微増に

#### ウ 町村部の特徴

町村部の総職員数は、二〇〇五年調査では二万五三三二人だつたのが、「平成の大合併」による町村数の減少などが影響し、旧合併特例法適用の合併市町が出揃つた直後の二〇〇六年調査では対前年比九・一%もの減少が見られた。その後も二〇一三年までは減少が続いたが、二〇一四年では市

転じた。単純に二〇〇五年と二〇一四年を比較すると、四三二四人減、九・〇%減となつていて、道内市部の総職員数の減少率を一定程度高めている。

道内市部の総職員数の減少率を一定程度高めている要因の一つとして、夕張市での職員の大量退職の影響がある。同市は二〇〇六年六月に財政再建団体入りを表明し、二〇一五年現在は「財政再生計画書」（二〇一〇年三月九日総務大臣同意、計画期間二〇〇九年～二〇二九年）に基づく財政再建の最中にある。この間、同市では二〇〇六年～〇八年を中心に多数の職員の退職があり（二〇〇七年で対前年比五八・五%減少、二〇〇八年で同一〇・二%減少）、二〇〇五年に四百余名いた市職員は、二〇一四年では六四・三%減の一四五人にまで大きく減っている。

なお、政令指定都市である札幌市の総職員数は、二〇一四年で対二〇〇五年比一二三六人減（一六・八%減）の一万四三六〇人となつていて、同市の場合、二〇〇五年～二〇一二年で減少が続いたが、二〇一二年の一万四二七三人を底として、二〇一三年～一四年は微増傾向にある。

図表2 工 市町村別の増減率の分布

2005年と2014年の比較時の増減率	市	町村		市町村計
		うち合併市	うち合併町	
増加	1	0	4	1 5
減少率10%未満	9	3	53	2 62
減少率10%以上20%未満	17	4	58	6 75
減少率20%以上30%未満	5	2	23	4 28
減少率30%以上40%未満	1	0	3	0 4
減少率40%以上50%未満	1	0	3	0 4
減少率50%以上	1	0	0	0 1
計	35	9	144	13 179

（注1） 総務省・地方公務員定員管理調査（2005年～2014年）を基に作成。

（注2） 合併市町の増減率は、合併の実施年月日によって基準年が異なる。函館市と森町は2005年、湧別町は2010年、その他19市町は2006年。

部と同様に対前年比で微増となつた。二〇〇五年と二〇一四年を比較した場合、五〇五一人減（二〇・〇%減）の二万二七一人となつており、道内町村の総職員はこの九年で二割も減少したことになる。

○一四年における増減率の分布である。なお、合併市町二二団体については、新市町としての調査結果が初めて反映された年を基準として比較しており、函館市および森町は二〇〇五年、湧別町は二〇一〇年、その他一九市町は二〇〇六年が基準年である。

**図表2**によれば、減少率一〇%以上二〇%未満が全体の四割を占め、続いて減少率一〇%未満が三割を占める。減少率三〇%未満の合計で全体の九割を占める。

減少率が最も高い市町村は、現在財政再生団体になつてゐる夕張市（六四・三%減）である。次いで高い団体としては、新十津川町（四五・二%減）、上砂川町（四三・四%減）、置戸町（四〇・〇%減）、中頓別町（三五・八%減）、池田町（三三・二%）、和寒町（三三・〇%減）が挙げられる。

全一七九市町村のうち一七四市町村で総職員数が減る一方で、逆に増加している市町村もわずかながら存在する。すなわち、砂川市（一四・八%増）、赤井川村（五・〇%増）、湧別町（四・二%増、二〇一〇年との比較）、中札内村（一・三%増）、鹿追町（〇・六%増）の五団体である。

#### オ 合併市町と非合併市町村の比較

图表3は、「平成の大合併」での合併市町（二二団体）と、合併を選択しなかつた市町村（一五七団体）について、部門別職員数の増減率の平均値を算出し、それぞれ比較したものである。なお、

合併市町は、**図表2**と同様、新市町としての調査結果が初めて反映された年を基準として比較している。

合併市町が平均二二・〇%減、合併市町が平均一四・三%減で、どちらも一割以上の減少が見られ、その差は二・三%ほどにとどまつている。

しかし、部門別で見た場合、教育部門と消防部門がほぼ同じ水準である一方、一般行政部門と公営企業等会計部門でより大きな差が出ていることがうかがえる。

このうち一般行政部門の職員数に注目すると、非合併市町では、合併当初に比べて三分の一程度にまで減らされている現状がある。定員管理調査に表れている、合併市町の一般行政職員の減少率の高さの背景には、支所での大幅な職員削減の実態が反映しているものと解される。

対し、合併市町は同八%にとどまるのに約一九・三%に上り、約一〇%の差が出て

いる。総務省定員管理調査で一般行政部門は一般管理部門と福祉関係に分けて調査している。総務省の定員管理調査の結果を基に、二〇〇五年～二〇一四年における道内自治体の職員数の推移を見てきた。この間、「平成の大合併」や集中改革プランの取り組みなどが強力に職員数の減

<図表3> 合併市町と非合併市町村の職員数の増減率(2005-2014)平均の比較

団体数		一般行政職員			教育	消防	公営企業等会計	総計
		一般管理	福祉関係	計				
非合併市町村	157	-11.90%	-6.41%	-9.82%	-24.62%	-4.97%	-12.14%	-12.00%
合併市町	22	-19.34%	-19.14%	-19.26%	-24.94%	-4.97%	-2.17%	-14.33%

(注1) 総務省・地方公務員定員管理調査(2005年～2014年)を基に作成。

(注2) 合併市町の増減率は、合併の実施年月日によって基準年が異なる。函館市と森町は2005年、湧別町は2010年、その他19市町は2006年。

査されているが、その区分で非合併市町村と合併市町を比較すると、特に福祉関係での差が著しく、前者が平均六・四%減にとどまるのに対し、後者では平均一九・一%減と、一二%近い開きが出ている。また、一般管理部門でも、非合併市町村では平均一一・九%減、合併市町では平均一九・三%減と、七%以上の差が生じてることがうかがえ

る。

### 3. まとめに代えて—官製ワーキングプア問題への視点

以上、総務省の定員管理調査の結果を基に、二〇〇五年～二〇一四年における道内自治体の職員数の推移を見てきた。この間、「平成の大合併」や集中改革プランの取り組みなどが強力に職員数の減

少を後押しした二〇〇五年～二〇一〇年期の取り組みを経て、ほとんど全ての自治体で職員数が減少している現状が確認された。二〇〇五年と二〇一四年の総職員数を比較すると、全国では約三〇万人減少したが、計一万八〇〇〇人超という道内自治体の職員の減少数はそのうちの約六%を占めている。その一方で、減少した正規職員をカバーするため、臨時・非常勤職員の数が増えており、その数は全国で六〇万～七〇万人にも上ると推計されている。道内市町村では職員の三人に一人が臨時・非常勤という報告もある。

このような現状は、日本国内で官製ワーキングプア問題がいつそう深刻化していることを端的に表しているが、関係して以下の点にかかるより詳細な実態把握が必要と考えている。

第一は、臨時・非常勤職員の雇用の不安定性から見た、公共サービスの質の維持、安定的な供給の継続性の確保という点である。自治体に臨時・非常勤職員が増えて正規職員の職務を代替する範囲が拡大するということは、不安定な雇用・労働条件の下に置かれ、自らの生活の維持に不安感を抱えながら、公共サービスの担い手になる職員が増えていることを意味する。そのことは公共サービスの安定的な供給体制の維持やサービス水準の確保に一定の影響を及ぼすのではないかと懸念される。

第二に、職務分担のあり方は適正かどうかという点である。各自治体の公務職場において正規職

員と臨時・非常勤職員の間でどのような業務の切り分けが行われているのか、その切り分けは正規職員（地方公務員）の果たすべき職務の範囲から見て問題はないのか、正規職員の減少と臨時・非常勤職員の増加が進んでいる現在だからこそ、あらためての確認と検証の実践が必要ではないか。

今後の更なる実態把握と検証が必要な問題がこの分野では今なお山積している。非正規公務労働問題研究会では、主に道内自治体での調査を通じて、臨時・非常勤職員の待遇改善や、自治体における公共サービス提供体制の安定化に一定の貢献をするのをめざし、今後も積極的に実態把握や情報発信を進めていきたいと考えている。

### 【注】

(1) 二〇一三年度から、道内の「平成の大合併」合

併市町を対象とした現地ヒアリング調査を実施し

ている。二〇一五年九月現在、調査実施済みの合

併市町は、遠軽町、名寄市、函館市、釧路市、北

見市、石狩市、八雲町、せたな町の八団体（調査

実施順）である。

(2) 上林 (二〇一四) 四頁。

http://www.city.yubari.lg.jp/contents/municipal/zaisei/keikaku/

### 【参考文献・資料】

上林陽治「非正規公務員問題－研究と運動の到達

点と課題」(『北海道自治研究』第五四八号所収二一

一三頁) 公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇

一四年九月  
くまねわい いろじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員▽

※ 最終参照はいづれも二〇一五年九月。

自治労「二〇一二年度自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査結果報告（ダイジェスト版）」二〇一二年二二月  
島田恵司「自治体をめぐる課題と展望－新地方行政を中心に」(『市政研究』第一五一号所収九四一～一三頁) 大阪市政調査会、二〇〇六年四月

島田恵司「平成の大合併」の結果－全国の合併自治体で起きていること」(『北海道自治研究』第五四四号所収二一一〇頁) 公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一四年五月

総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について（平成二十四年四月一日現在）」二〇一三年三月

早川進「地方行政改革における定員管理」(『調査

と情報』第五三三号所収一一〇頁) 国立国会図書館、二〇〇六年四月

<資料> 道内自治体の総職員数の推移（2005年～2014年）

	2005 総職員数	2006 総職員数	2007 前年度比増減率	2008 総職員数	2009 前年度比増減率	2010 総職員数	2011 前年度比増減率	2012 総職員数	2013 前年度比増減率	2014 総職員数	2005-2014比較 増減数	増減率	
北海道	81,629	80,599	-1.26%	78,809	-2.22%	77,842	-1.23%	77,189	-0.84%	75,661	-1.98%	74,861	-1.05%
札幌市	15,596	15,261	-2.15%	14,947	-2.06%	14,672	-1.84%	14,536	-0.93%	14,373	-1.12%	14,298	-0.52%
函館市	4,054	3,928	-3.11%	3,815	-2.88%	3,727	-2.31%	3,589	-3.70%	3,484	-2.23%	3,411	-2.10%
小樽市	2,012	1,958	-2.68%	1,895	-3.22%	1,810	-4.49%	1,694	-6.41%	1,659	-2.07%	1,640	-1.15%
旭川市	3,229	3,167	-1.92%	3,123	-1.39%	3,080	-1.38%	3,033	-2.50%	2,948	-1.83%	2,916	-1.09%
室蘭市	1,432	1,392	-2.79%	1,365	-1.94%	1,314	-3.75%	1,256	-4.41%	1,221	-2.79%	1,197	-1.97%
釧路市	2,520	2,798	11.03%	2,738	-2.14%	2,685	-1.94%	2,663	-0.82%	2,629	-1.28%	2,610	-0.72%
帯広市	1,503	1,480	-1.40%	1,450	-6.03%	1,436	-0.91%	1,418	-1.25%	1,398	-1.41%	1,392	-0.36%
北見市	861	1,209	40.42%	1,083	-16.16%	1,066	-1.06%	1,041	-2.25%	1,038	-0.29%	1,030	-0.77%
夕張市	406	400	-1.48%	166	-50.50%	149	-10.24%	143	-3.38%	148	3.50%	147	-0.65%
岩見沢市	986	1,220	23.73%	1,210	-0.82%	1,182	-2.31%	1,143	-3.30%	1,114	-2.54%	1,095	-1.71%
網走市	396	383	-3.28%	377	-4.57%	363	-3.71%	364	-0.28%	360	-1.10%	358	-0.56%
留萌市	608	578	-4.93%	553	-6.33%	520	-5.97%	487	-6.35%	492	1.03%	490	0.39%
紋別市	1,976	1,931	-2.28%	1,904	-1.40%	1,886	-0.95%	1,837	-2.60%	1,820	-0.33%	1,798	-1.32%
古宇料市	783	781	-0.26%	756	-2.65%	736	-1.49%	731	-0.83%	727	-0.55%	721	-0.83%
稚内市	544	525	-3.49%	506	-3.62%	454	-10.28%	443	-2.42%	431	-2.71%	417	-0.24%
美唄市	527	504	-4.36%	495	-7.79%	463	-6.46%	445	-3.89%	441	-0.10%	430	-2.49%
芦別市	1,169	1,156	-1.11%	1,058	-8.48%	1,045	-1.23%	1,013	-2.68%	1,083	0.33%	1,116	3.05%
江別市	460	439	-6.22%	394	-20.25%	310	-21.32%	315	-1.61%	310	-1.59%	289	-16.77%
恵庭市	327	319	-2.45%	313	-1.88%	303	-3.19%	295	-2.64%	289	-2.03%	286	-1.04%
名寄市	619	643	3.88%	618	-3.89%	580	-6.15%	552	-4.83%	537	-2.22%	517	-1.71%
三笠市	732	870	18.55%	868	-2.47%	847	-8.40%	840	-4.05%	810	-0.50%	806	-2.40%
二所野市	388	367	-5.41%	340	-7.36%	331	-2.65%	318	-3.93%	309	-2.83%	303	-2.59%
根室市	663	635	-4.22%	593	-6.61%	576	-2.87%	567	-1.55%	557	-1.76%	550	-1.26%
千歳市	1,056	1,038	-1.70%	1,013	-2.41%	1,003	-0.99%	997	-0.60%	988	-0.90%	972	-1.62%
滝川市	805	762	-5.34%	758	-2.08%	727	-3.84%	721	-0.33%	725	0.05%	720	-0.34%
砂川市	746	737	-1.21%	767	4.07%	778	1.43%	793	-0.25%	819	3.28%	840	2.56%
孰内市	205	184	-10.24%	169	-8.15%	175	-7.10%	182	-3.18%	178	-2.86%	176	-0.00%
深川市	600	570	-4.83%	553	-2.98%	535	-3.25%	510	-4.67%	515	0.00%	508	-0.35%
富良野市	341	329	-3.52%	319	-3.04%	305	-4.39%	297	-2.63%	291	-2.02%	284	-2.41%
登別市	514	503	-2.14%	490	-2.58%	472	-3.67%	454	-3.81%	453	-0.22%	450	-0.44%
恵庭市	609	599	-1.64%	580	-3.17%	566	-2.41%	542	-4.24%	517	-4.61%	512	-0.97%
伊達市	398	371	-6.78%	361	-2.70%	352	-2.49%	344	-2.27%	339	-1.45%	329	-2.95%
北広島市	524	510	-2.67%	508	-0.39%	492	-1.60%	484	-1.63%	475	-1.86%	470	-1.05%
石狩市	571	545	-4.55%	522	-4.22%	514	-1.53%	497	-3.31%	474	-4.63%	468	-1.27%
北斗市	—	286	33.10%	277	-3.15%	268	-3.29%	262	-2.24%	250	-4.58%	239	-4.40%
当別町	228	225	-1.32%	221	-1.78%	215	-2.71%	210	-2.33%	204	-2.86%	201	-1.47%
新篠津村 (厚田村)	60	58	-3.33%	54	-6.90%	53	-1.85%	52	-1.89%	49	-5.77%	51	-4.08%
（浜益村）	72	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
松前町	227	216	-4.85%	206	-4.63%	197	-4.37%	193	-2.03%	186	-3.63%	183	-1.61%
福島町	98	93	-5.05%	91	-2.15%	87	-4.40%	83	-4.60%	81	-2.41%	76	-6.17%
知内町	205	202	-0.00%	96	-2.04%	98	-0.00%	95	-1.04%	93	-2.11%	92	-0.08%
木古内町 (上磯町)	190	—	-1.46%	192	-4.95%	185	-3.65%	178	-3.78%	174	-2.25%	176	-1.15%
（大字野野原）	102	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
北本市	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2005-2014比較		
	総職員数	総職員数	前年度比増減率	総職員数	前年度比増減率	総職員数	前年度比増減率	総職員数	前年度比増減率	総職員数	前年度比増減率		
朝加内町	96	94	-2.08%	92	-2.13%	91	-1.09%	88	-3.30%	87	-1.14%	86 -1.15%	
龍郷町	103	104	0.97%	102	-0.92%	101	2.02%	97	-3.65%	96	-0.03%	96 0.00%	
東神楽町	123	123	0.00%	120	-0.44%	114	-5.00%	117	2.63%	117	0.00%	116 -0.83%	
当麻町	126	122	-3.17%	116	-4.92%	113	-2.5%	108	0.00%	108	0.00%	106 -1.85%	
比布町	76	73	-3.95%	70	-4.11%	68	-2.86%	68	0.00%	66	-2.94%	67 1.52%	
愛別町	85	85	0.00%	82	-3.53%	79	-3.66%	74	-6.33%	69	-6.76%	68 -1.45%	
上川町	161	157	-2.48%	153	-2.55%	149	-2.61%	145	-2.68%	141	-2.13%	142 -2.13%	
東川町	114	110	-3.51%	111	0.91%	102	-8.11%	100	-1.96%	101	2.02%	99 -1.98%	
美瑛町	241	232	-3.73%	229	-2.16%	222	-3.66%	218	-1.80%	215	-1.38%	211 -1.80%	
上富良野町	218	211	-3.21%	206	-2.37%	201	-2.43%	199	-1.00%	195	-2.01%	187 -0.53%	
中富良野町	130	126	-3.08%	127	0.79%	124	-2.30%	118	-4.84%	118	0.00%	118 0.00%	
南富良野町	126	121	-3.97%	109	-2.63%	104	-4.59%	97	-6.19%	92	1.10%	91 -1.09%	
占冠村	62	60	-3.23%	57	-5.00%	55	-3.51%	53	3.64%	51	2.04%	50 -0.09%	
和寒町	153	151	-1.31%	150	-0.66%	112	-25.35%	109	-2.88%	106	-2.75%	95 -10.38%	
劍淵町	100	95	-5.00%	96	1.05%	93	-3.13%	94	1.08%	93	-1.06%	98 5.38%	
(明日町)	63	—	士別市	名寄市	—	1.67%	172	0.00%	169	-1.74%	164	-2.96%	163 -0.61%
(麻績町)	153	—	下川町	美深町	—	-2.82%	172	0.00%	169	-1.82%	163	-1.84%	165 -0.60%
増毛町	170	168	-1.18%	164	-2.38%	158	-3.66%	157	-0.63%	157	0.00%	149 -5.10%	
小平町	120	117	-2.50%	116	-0.85%	112	-3.45%	110	-1.79%	109	-0.91%	105 -3.67%	
前田町	78	78	0.00%	75	-4.85%	68	-9.33%	67	-1.47%	66	-4.49%	68 -0.00%	
羽幌町	152	151	-0.66%	144	-4.64%	141	-2.08%	140	-0.71%	136	-2.46%	132 -2.94%	
初山別村	52	49	-5.77%	47	-4.08%	44	-6.38%	42	-4.55%	42	0.00%	42 0.00%	
遠別町	137	131	-4.38%	109	-16.79%	108	-0.92%	105	-2.78%	102	-2.66%	98 -3.92%	
天塩町	154	153	-0.65%	143	-6.54%	135	-5.50%	117	-13.33%	119	1.71%	120 0.84%	
網走町	128	123	-3.91%	119	-3.25%	116	-2.55%	113	-2.59%	113	0.00%	91 -19.47%	
猿払村	112	109	-2.68%	109	-2.75%	106	-2.75%	107	0.94%	109	1.37%	88 -3.30%	
浜頓別町	154	148	-3.90%	144	-2.70%	144	0.00%	133	-7.64%	131	-1.50%	110 -3.60%	
中頓別町	123	123	0.00%	99	-19.51%	94	-5.05%	91	-3.19%	86	-5.39%	82 -4.65%	
(枝幸町)	180	—	枝幸町	313	78.89%	302	-3.51%	294	-2.63%	287	-2.38%	282 -1.74%	
(豊富町)	140	135	-3.57%	132	0.00%	132	-2.22%	134	1.52%	131	-2.24%	133 1.53%	
礼文町	110	104	-5.45%	104	0.00%	101	-2.88%	101	0.00%	101	-0.99%	100 -0.99%	
利尻町	105	107	1.90%	102	-4.67%	96	-5.88%	93	-3.13%	92	-1.08%	94 -2.17%	
利尻富士町	153	147	-3.92%	139	-5.44%	131	-5.76%	128	-2.29%	129	0.78%	127 -1.55%	
(東藻琴村)	75	—	大空町	大空町	—	2.93%	291	-2.35%	285	-2.08%	277	-2.81%	266 -3.07%
(安端町)	307	298	-3.17%	137	-4.86%	131	-6.75%	129	-3.68%	129	-5.33%	128 -0.00%	
津別町	146	144	-2.42%	137	-6.20%	136	-1.24%	234	-0.43%	230	-1.29%	231 0.43%	
斜里町	281	258	-8.19%	242	-4.26%	239	-2.22%	91	-1.09%	84	-6.67%	83 -1.19%	
清里町	95	94	-1.05%	90	-4.26%	92	-9.35%	94	-3.09%	93	-1.06%	91 -2.15%	
小泊水町	117	114	-2.56%	107	-6.14%	97	-9.35%	94	-3.09%	93	-1.06%	91 -2.15%	
(豊野町)	103	—	北里町	97	-1.87%	94	-3.08%	96	2.13%	94	-2.08%	95 1.06%	
訓子府町	107	105	-2.22%	133	0.76%	132	-0.75%	133	0.76%	130	-2.26%	130 0.00%	
留戸町	135	132	-1.09%	128	-0.78%	127	-0.51%	118	-1.67%	117	-0.85%	116 -0.85%	
(佐呂間町)	139	134	-3.60%	—	—	—	—	114	-1.72%	111	-2.63%	111 -2.63%	



	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2005-2014比較			
		総職員数	総職員数	前年対比増減率	総職員数	前年対比増減率	総職員数	前年対比増減率	総職員数	前年対比増減率	総職員数	前年対比増減率	総職員数	前年対比増減率	総職員数	前年対比増減率	増減数	増減率						
本別町	292	292	0.0%	292	0.0%	-3.4%	280	-3.4%	277	-0.7%	277	0.0%	275	-0.7%	273	-0.7%	-270	-1.1%	-22	-7.53%				
足寄町	252	249	-1.1%	236	-5.2%	-228	-3.3%	222	-2.6%	218	-1.8%	218	0.0%	230	5.50%	229	-0.43%	234	2.18%	-18	-7.14%			
陸別町	106	107	0.94%	103	-3.74%	99	-3.85%	95	-4.04%	93	-2.11%	92	-0.0%	91	-1.09%	91	0.00%	-15	-14.15%	-15	-8.62%			
浦幌町	174	170	-2.30%	167	-1.76%	160	-4.18%	163	1.88%	164	0.61%	161	-1.83%	165	2.49%	160	-3.03%	159	-0.43%	-15	-17.48%			
釧路町	208	204	-1.92%	201	-1.47%	199	-1.00%	196	-1.51%	185	-4.59%	184	-1.07%	185	0.54%	188	1.62%	-20	-9.62%					
厚岸町	349	330	-5.44%	318	-10.64%	324	1.89%	322	-0.62%	339	5.58%	334	-0.30%	333	-0.30%	334	0.30%	288	-13.77%	-61	-17.48%			
浜中町	202	197	-2.48%	192	-2.54%	185	-3.65%	179	0.00%	180	0.56%	182	1.11%	181	-0.35%	183	1.10%	-19	-9.41%					
穂禾町	302	282	-6.31%	293	0.34%	281	-4.10%	278	-1.07%	275	-1.08%	277	0.73%	279	0.72%	273	-2.15%	269	-4.47%	-33	-10.93%			
弟子屈町 (阿寒町)	194	186	-3.09%	182	-3.19%	177	-2.75%	173	-2.28%	169	-2.31%	166	-1.78%	167	0.60%	164	-1.80%	165	0.61%	-20	-14.95%			
釧路市	150	—	釧路市	59	-4.84%	59	0.00%	60	1.69%	60	0.00%	57	-5.00%	57	0.00%	57	0.00%	59	3.51%	-3	-4.84%			
釧路村	62	59	-4.84%	226	-3.00%	209	-7.52%	203	-2.87%	203	0.00%	200	-1.48%	197	-1.50%	194	-1.52%	187	-3.61%	-58	-23.67%			
白糠町 (音別町)	245	233	-4.90%	101	—	釧路市	132	-0.75%	120	-9.09%	116	-3.33%	115	-0.86%	114	-0.87%	109	-2.75%	106	-2.83%	-40	-26.85%		
別海町	489	473	-3.27%	464	-1.69%	444	-4.52%	433	-2.48%	431	-0.46%	43	0.00%	426	-1.16%	426	0.00%	425	-0.23%	-64	-13.09%			
中標津町	485	478	-1.44%	466	-2.93%	458	-1.28%	456	-0.44%	451	-1.10%	445	-0.33%	437	-1.80%	443	1.37%	452	2.03%	-33	-6.80%			
標津町	175	171	-2.29%	166	-2.92%	162	-2.41%	161	-0.62%	157	-2.48%	155	-1.27%	151	-2.50%	150	-0.66%	158	5.33%	-17	-9.71%			
羅臼町	149	133	-10.74%	132	-0.75%	120	-9.09%	116	-3.33%	115	-0.86%	114	-0.87%	109	-2.75%	106	-2.83%	-40	-26.85%					
全道計	154,974	152,044	-1.89%	148,067	-2.62%	145,224	-1.92%	143,195	-1.40%	140,638	-1.79%	139,285	-0.96%	138,033	-0.90%	137,001	-0.75%	136,558	-0.32%	-8,416	-11.88%			
全国計	3,042,122	2,998,402	-1.44%	2,951,296	-1.57%	2,899,378	-1.76%	2,855,106	-1.53%	2,813,875	-1.44%	2,788,989	-0.88%	2,768,913	-0.72%	2,752,484	-0.59%	2,743,654	-0.32%	-26,468	-9.81%			

(2015年9月正木作成)

(注1) 総務省・地方公務員定員管理調査（2005年～2014年）を基に作成。

(注2) 繩接するある自治体は、1行政区の合併町である。合併市町の増減率は、合併の実施年月日によって基準年が異なる。函館市と森町は2005年、湧別町は2010年、その他19市町は2006年。

(注3) 全道計の2005～2014比較にある増減率・増減率の数値は、注2にかかわらず、2005年と2014年の数値を単純に比較したものである。