

村上市職員定員適正化計画

【平成 28 年度～平成 32 年度】



平成 28 年 12 月
村 上 市

I はじめに

職員の定員管理については、財政運営上の人件費に直接影響する要素であると同時に、行政サービスの質及び量に影響するものもあり、行政経営上で留意すべき重要課題です。

そこで、平成21年度に職員定員適正化計画を策定し、平成29年4月1日までの8年間で945人の職員数を212人削減し、733人とするを目標に取り組んできました。

しかし、東日本大震災による市民の防災意識の高揚、本市の重要施策である協働のまちづくりの推進、人口減少問題への取り組みなど、社会情勢の変化に伴い住民ニーズは多様化しており、さらには、人口減少対策等に機縁して加速する地域間競争や子育て支援策の拡充などにより、業務量の増加と事務処理の複合化による包括的な対応が望まれています。

また、広大な面積を有することから支所、消防分署、小中学校、保育園等を維持継続するために、組織的には正規職員が減る一方で、臨時職員等が増加し、正規職員業務を臨時職員が一部担うような好ましくない体制になりつつあります。

このため、これまで退職者の3割補充を目標に掲げて職員の削減に取り組んでまいりましたが、定員適正化計画の見直しにあたっては、「一人ひとりの幸せのため」、市が行うべき行政サービスに加え地域間競争に対応するため、人口減少対策と産業経済対策を確実に推進する体制を図り、「最小の経費で最大の効果」を発揮できるよう、平成27年4月1日の職員数760人を基準に、総合計画とあわせた新たな計画を策定し、定員管理に取り組むこととするものです。

Ⅱ これまでの取組と職員数の現状

1 定員適正化の実績

平成21年4月1日から平成28年4月1日までの7年間の定員適正化計画と定員適正化への取り組みは、次のとおりとなっています。

【定員適正化への取り組み】

	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H28-H21	
定員適正化計画による4月1日計画人数	945	899	863	826	807	797	767	748	△197	
適正化計画による増減率(対21年度)		△4.9%	△8.7%	△12.6%	△14.6%	△15.7%	△18.8%	△20.8%		
普通会計	福祉関係を除く一般行政	304	287	293	278	279	272	275	272	△32
	福祉関係	274	260	240	223	213	208	176	181	△93
	一般行政計	578	547	533	501	492	480	451	453	△125
	特別行政(教育)	121	114	99	97	88	84	85	85	△36
	特別行政(消防)	147	145	139	139	141	143	138	138	△9
	普通会計計	846	806	771	737	721	707	674	676	△170
公営企業等	99	93	92	89	84	83	86	84	△15	
総合計	945	899	863	826	805	790	760	760	△185	
減員数(対前年)		△46	△36	△37	△21	△15	△30	0		
減員率(対21年度)		△4.9%	△8.7%	△12.6%	△14.8%	△16.4%	△19.6%	△19.6%		
差(実員-計画)		0	0	0	△2	△7	△7	12		

注) 短時間勤務職員、非常勤特別職職員、臨時職員等は含んでいません。

分類等は、地方公共団体定員管理調査個別団体表を基に作成しています。

2 職員増減要因

これまでの職員削減に関わる事務事業及び組織の主な見直しは、支所業務の効率化と一部業務の本庁統合、保育園の統合、学校給食業務の民間委託や施設の指定管理委託を中心とした取り組みによる退職者不補充等でした。

しかし、正規職員の削減と子育て支援策の拡充などに伴い、合併時と比較すると非常勤職員や臨時職員等が増加しています。

また、取り組みについては次表のとおりですが、臨時職員の増加については、次のような理由が上げられます。

- ◆保育士の退職者不補充及び利用が増えている延長保育、未満児保育などの特別保育に対応するため、臨時職員を増員
- ◆小中学校における教育環境の充実に伴う、非常勤講師や介助員の増員
- ◆調理業務等における退職者不補充による臨時職員の増員

【職員数の増減理由】

年 度	職員数	主 な 要 因	削減数
H21. 4. 1	945		
H22. 4. 1	899	・国体課の廃止 △15 人 ・自治振興室の設置 ・平林保育園と塩谷保育園を統合（みのり保育園の新設）	△46
H23. 4. 1	863	・部制の廃止 ・自治振興課の設置 ・支所の体制 5 課→4 課 ・あらかわゴルフ場の指定管理 ・し尿処理場の指定管理 △6 人	△36
H24. 4. 1	826	・みどりの里の指定管理 △9 人	△37
H25. 4. 1	805	・診療所廃止 ・上海府デイサービスの指定管理	△21
H26. 4. 1	790	・支所の体制 4 課→2 課 ・大津保育園、坂町保育園、荒島保育園を統合（あらかわ保育園） ・あらかわ保育園の指定管理	△15
H27. 4. 1	760	・老人ホームの指定管理 △13 人 ・精神障害者地域活動支援センターの指定管理 △3 人 ・ゴミ処理場の委託 △14 人	△30
H28. 4. 1	760	・保育の充実（保育士の増員） 4 人	4

※ ほかに、小中学校給食調理業務の委託を推進。

3 人件費決算額の推移

各年度の取組による人件費の縮減効果として、一般会計決算における正規職員の給与の総額を、年度で比較した結果並びに一般会計における人件費の推移等は下表のとおりです。

①【一般会計決算額における給料等の推移】

（単位：万円）

年度	給 料		職員手当等		期末勤勉手当		合 計
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	
H21 年度	307,904	67.1	38,466	8.4	112,439	24.5	458,809
H22 年度	290,508	68.3	33,968	8.0	100,749	23.7	425,225
H23 年度	275,853	67.8	32,709	8.0	98,498	24.2	407,060
H24 年度	258,721	67.3	33,739	8.8	92,092	23.9	384,552
H25 年度	252,066	67.4	32,437	8.7	89,289	23.9	373,792
H26 年度	244,795	66.7	32,116	8.7	90,291	24.6	367,202
H27 年度	234,121	66.1	31,865	9.0	87,970	24.9	353,956

※ 一般会計決算統計から（財政課資料）

②【一般会計決算額における人件費の推移】

(単位：万円)

年度	人 件 費 (ア)			人件費以外		決算額合計
	決算額	前年度比較	構成比	決算額	構成比	
H21 年度	676,538		21.0	2,550,014	79.0	3,226,552
H22 年度	641,067	△ 35,471	18.6	2,811,618	81.4	3,452,685
H23 年度	617,275	△ 23,792	20.1	2,453,427	79.9	3,070,702
H24 年度	585,188	△ 32,087	18.4	2,602,534	81.6	3,187,722
H25 年度	567,327	△ 17,861	16.7	2,828,034	83.3	3,395,361
H26 年度	560,732	△ 6,595	16.1	2,914,040	83.9	3,474,772
H27 年度	540,886	△ 19,846	15.9	2,859,067	84.1	3,399,953

注)「人件費」は、正規職員のほか、再任用職員、非常勤特別職職員等を含んだものです。

※ 一般会計決算統計から (財政課資料)

③【臨時職員の賃金及び指定管理料等積算額の推移】

(単位：万円)

年度	臨時職員賃金等(イ)		指定管理料等積算額(ウ)		(ア)+(イ)+(ウ)	
	決算額	前年度比較	人件費分	前年度比較	合 計	前年度比較
H21 年度	56,535	—	—	—	733,073	—
H22 年度	63,387	6,852	455	455	704,909	△ 28,164
H23 年度	66,565	3,178	8,338	7,883	692,178	△ 12,731
H24 年度	71,706	5,141	9,794	1,456	666,688	△ 25,490
H25 年度	80,453	8,747	9,719	△ 75	657,499	△ 9,189
H26 年度	78,375	△ 2,078	21,391	11,672	660,498	2,999
H27 年度	79,265	890	47,721	26,330	667,872	7,374

注)「臨時職員賃金等」には、社会保険料が含まれています。

指定管理料等積算額の「人件費分」は、平成 22 年度以降、新たに指定管理等を行った施設(一般会計分)の人件費積算額(決算額を含む。)です。

職員の減少に伴い、一般会計決算額における人件費の額は減少していますが、これは、指定管理や業務委託を推進した結果とも言えます。

また、臨時職員の賃金や指定管理における人件費については、平成 23 年に「村上市し尿処理場」、平成 26 年度に「あらかわ保育園」、平成 27 年度には「養護老人ホームやまゆり荘」等を指定管理へ移行し、さらに、同年に「村上市ごみ処理場」を DBO 方式による委託を行った結果、前年度比較で大きく変わっています。

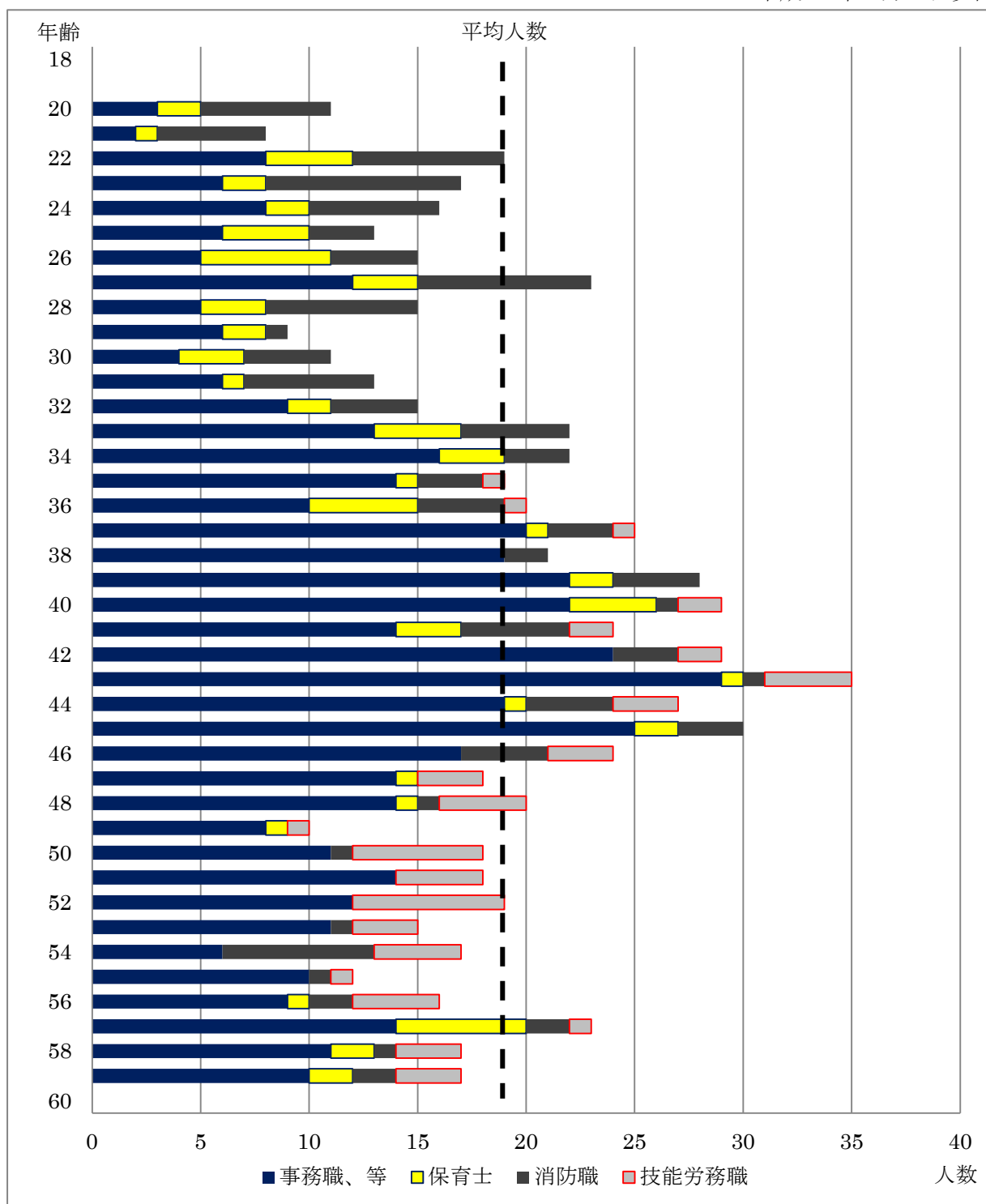
業務の内容は毎年変化しているため一概には言えませんが、人件費分として(ア)(イ)(ウ)の合計で平成 21 年度と平成 27 年度を比較すると、約 6 億 5 千万円の削減が図られたこととなります。

加えて、指定管理者制度の活用等により民間活力を導入したことで、市民の利便性等の向上を図ってこられたものと思います。

4 職種別・年齢別職員数

平成28年4月1日現在における、職種別の年齢構成は次のとおりです。平均人数を超える職員の構成（37歳～46歳）や保育士のように6年の間（50歳～55歳）誰もいないという状況など、職種により年齢のバラつきが見られるため、将来を見据えた採用計画が求められます。

平成28年4月1日現在



Ⅲ 国の参考指標との比較

地方公共団体の自主的・主体的な定員適正化を推進するため、総務省から参考指標として、団体区分ごとの状況をもとにした「類似団体別職員数の状況」や「定員回帰指標」が提供されており、これらの参考指標と比較を行うと以下の結果となります。

1 類似団体別職員数との比較

人口と産業構造により全国の自治体を類型別に区分し、職員数を比較する「類似団体別職員数の状況」の数値を基礎に、適正な職員数を知る目安として用いられている人口1万人当たりの普通会計職員数を比較すると、平成27年4月1日時点の村上市の数値は104.31人で、類似団体の平均数値71.58人を大幅に超える結果となっています。

類似団体の区分	住基人口 (H27. 1. 1)	普通会計職員数 (H27. 4. 1)	人口1万人あたりの 職員数(人)
全 体(198 団体)	13, 899, 909	99, 499	71. 58
村上市	64, 617	674	104. 31

※ Ⅱ-1 (121 団体) … 人口5万人以上10万人未満、産業構造Ⅱ次・Ⅲ次95%未満かつⅢ次55%以上

【H27. 4. 1 の類似団体修正値による比較】(公営企業会計等は比較データがないため省略)

部門別	H27. 4. 1 の 修正値		村 上 市		村 上 市	
	修正値×住基人口 ／10, 000	H27. 4. 1 現在職員数	超 過 職員数	H28. 4. 1 現在職員数	超 過 職員数	
議 会	5	4	△1	4	△1	
総務	下記以外	85	98	13	12	
	企画開発	10	43	33	30	
税 務	29	33	4	33	4	
民生	下記以外	49	39	△10	△7	
	保育園	50	90	40	42	
衛 生	19	47	28	47	28	
労 働	1	1		1		
農林水産	27	44	17	42	15	
商 工	12	13	1	15	3	
土 木	38	39	1	40	2	
一般行政計	325	451	126	453	128	
教育	下記以外	53	62	9	11	
	小中学校	13	23	10	8	
消 防	91	138	47	138	47	
普通会計計	482	674	192	676	194	
公営企業等	—	86		84		

※ 修正値とは、中・小部門ごとに職員を配置している団体のみを対象とした平均値。

類似団体修正値を基に村上市の現状と比較すると、自治振興への取り組みと旧市町村ごとに残っている支所や消防分署の影響により、総務部門や消防部門が多くなっていること。また、保育園や小中学校等の施設統合が進んでいないことから、民生部門（保育園）や教育部門の職員が多い状況と思われます。

これとは逆に、保育園を除いた民生部門については、職員の配置が少ない状況にあると考えられます。

〔参考〕 県内各市の状況（類似団体別職員数の状況（平成 27 年 4 月 1 日現在）から抜粋）

団体名	類型	住基人口 (H27. 1. 1)	普通会計職員数 (H27. 4. 1)	人口 1 万人あたりの職員数(人)
新潟市	指定都市	804, 413	5, 545	68. 93
長岡市	特例市	278, 923	2, 286	81. 96
上越市	特例市	200, 179	1, 723	86. 07
小千谷市	I-0	37, 620	380	101. 01
阿賀野市	I-0	44, 756	430	96. 08
魚沼市	I-0	38, 914	496	127. 46
胎内市	I-0	30, 827	326	105. 75
加茂市	I-1	29, 216	200	68. 46
見附市	I-1	41, 767	304	72. 78
糸魚川市	I-1	45, 843	497	108. 41
妙高市	I-1	34, 577	320	92. 55
燕市	II-0	82, 248	575	69. 91
五泉市	II-0	53, 456	499	93. 35
十日町市	II-1	57, 164	456	79. 77
村上市	II-1	64, 617	674	104. 31
佐渡市	II-1	59, 606	955	160. 22
南魚沼市	II-1	59, 636	630	105. 64
柏崎市	II-2	88, 282	785	88. 92
三条市	III-1	101, 775	780	76. 64
新発田市	III-1	101, 037	783	77. 50

※ 人口（Ⅰ～Ⅲ）と産業構造（0～3）で分類。

2 定員回帰指標との比較

「定員回帰指標」は、一般になじみやすい人口及び面積の説明変数で職員数を試算する、簡素でわかりやすい指標です。

ただし、職員総数の分析であることから、基本的、包括的な比較にとどまり、部門ごとの詳しい比較はできません。また、人口、面積以外の要因は反映されないことから、行政需要の変化や地域事情を反映した説明には適さないことに注意する必要があります。

定員回帰指標の方程式（一般市Ⅱ類：5万人～10万人の場合）

【普通会計職員の指標】（H24.4.1現在）

①人口係数(a) $5.8 \times$ 人口 66.6 千人 \div 386人

②面積係数 (b) $0.41 \times$ 1,174.24 k m² \div 481人

③一定値 (c) 80人

①+②+③=947人

本市の平成24年4月1日現在の普通会計職員数は737人で、定員回帰指標と比較すると210人（947人－737人）の職員が不足しているという結果になります。

これは、当市が1,174.24 k m²という全国17位の面積を有することが大きな要因であり、単純に現在の職員が少ないという判断はできません。

IV 計画策定にあたっての基本的な考え方

これまでは、合併によるスケールメリットを生かし「II 今までの取組と職員数の現状」で示したとおり、185人（約20%）の職員を削減してきましたが、現在の職員数の基準として「III 国の参考指標との比較」のとおり、類似団体との人口1万人当たりの職員数の比較においては、総務部門、民生部門（保育園）並びに消防部門の職員数が過剰で、全体では、194人の余剰があるという結果が出ているにもかかわらず、定員回帰指標との比較では平成24年度当初の職員数でも210人の不足となっています。

これは、広大な面積を抱える村上市が、単純に他市との比較のみによって適正な職員数を求めることができないこと。そして、支所や消防分署、保育園、小中学校の統合などが、即、行政サービスの低下や住民の安全・安心を脅かすことにつながらないように配慮してきた結果ともいえます。

今後は、少子化による子育てや教育のあり方を踏まえた保育園や小中学校の統合による職員の削減と人口減少問題への取り組み、村上病院の建設計画や日本海沿岸東北自動車道の延伸など、市の将来構想を踏まえた計画を推進するための職員の増員について、厳しい財政環境が続くと予測される中ではありますが、バランスを取りながら進めていかなければなりません。

このことから、新たな計画の策定にあたっては、職員定数の上限設定を行い、限られた人件費の中で効率的な行政運営を推進するため、長期的な組織運営に必要な人材の計画的な確保を基本とした、次の取り組みを行います。

1 対象職員

この定員適正化方針の対象となる職員は、原則として一般職に属する常勤の職員とします。そのため、地方公務員の身分を有する休職者及び派遣職員は含みますが、臨時職員、非常勤職員及び再任用短時間勤務職員は除きます。

ただし、組織・機構を構成する職員の適正配置においては、臨時職員、非常勤職員及び再任用短時間勤務職員の配置についても検討します。

2 計画期間

計画期間は、平成28年4月1日を基準として、平成33年3月31日までの5年間とし、随時、見直しを行いながら職員数や組織体制の一層の適正化に向けて取り組みます。

3 定員適正化のための手法

(1) 職種ごとの個別計画の策定

合併による効果として、職員の専門性を高めることや専門職員の配置について、引き続き取り組んでいきます。

策定にあたっては、職種ごとに今後の事業計画等を勘案し、退職者の補充の可否や補充する場合においては、補充数や補充手法の検討を行います。

(2) 組織の新陳代謝と将来の組織を支える人材の計画的な確保

これまでは、早期退職や団塊世代の退職による急激な職員の減に伴う短期間での人事異動等により、一部で日常業務に影響が生じてしまいました。

このような状況を踏まえ、組織の新陳代謝や活性化を図りつつ、長期的な視点から将来の行政を支える人材を計画的に確保（採用）します。

また、採用にあたっては、専門性を求められる職種の人材確保が困難になっていることから、U I J ターンや経験者などを含め、幅広い採用枠を柔軟に検討します。

(3) 正規職員とそれ以外の職員の職域の見直し

効率的な行政運営を進めるには、将来にわたり、最もコストの高い正規職員の採用の抑制は避けられません。

今後、事務事業の見直しやスクラップなどにより仕事の効率化、また、職層にあった業務分担の見直し等が必要であり、「職員でなくてはできない業務」、「職員の専門性が活かせる業務」、いわゆる、公権力の行使や政策形成に特化していく必要があり、現在、正規職員が担っている業務や職域を、正規職員以外にシフトしていくことも必要です。

また、アウトソーシングのできない業務についても、業務の性格や内容、形態等を勘案したうえ、非常勤職員、再任用職員など正規職員以外の職員の活用を今後も継続、推進していきます。

但し、長期的に臨時職員を充てている業務については、業務内容を見直すとともに、臨時職員の削減にも取り組んでいくことにします。

(4) 他の計画等との整合性

- ◆ 随時、見直しを行いながら、総合計画及び財政計画との整合を図っていきます。
- ◆ 計画期間中に職員数に大きな影響を及ぼす要因が発生した場合は、期間中であっても計画の見直しを行うこととします。特に、大型プロジェクトによる事務量の増加等は予測がつかないため、その都度、計画の見直しを行います。
- ◆ 数値目標の算定には反映されないものの、行政サービスの新たな担い手の創出や地域との連携の推進などパートナーシップの強化を図り、協働してまちづくりを行う体制の整備を推進します。

V 定員適正化計画

基本的には、現在の職員数を基礎として今後5年間維持していくことを目標としますが、地方公共団体を取り巻く環境は、短期的にせよ安定的に将来を推測できる環境にはありません。

その時々々の行政課題に機動的かつ柔軟に対処しなければならないこと、業務の多様化による過度な負担から来るストレスの蓄積の緩和を考慮すると、一応の上限目安となる職員数は示すものの、全体的には可変的な範囲設定が必要であると判断し、平成27年4月1日の職員数（760人）から、平成26年4月1日の職員数（790人）までの範囲で柔軟に対応することとします。

あわせて、人件費の抑制を基本に据え、計画ありきの採用にならないよう努めていきます。

1 職員数の見直し

職員数は「類似団体別職員数の状況」などの参考数値を目安として毎年度点検しますが、現時点における本市の職員数は、施設の配置（支所、分署、小中学校、保育園等）を考慮した場合に、全体としては概ね適正な範囲内にあると考えています。

しかし、部門別にみれば、試算値との間に差異が認められるところもあります。その差異が、本市の特性などに基づくもので、政策的に許容できるものであるか点検し、必要に応じて是正します。また、職員数の増減については次の要因を確認して調整します。

(1) 人員を増員対象とする要因

- ◆法令の制定改正等に伴う新たな制度の導入により事務量が増加する場合。
- ◆法令等により職員の配置が義務付けられている場合。
- ◆市民生活に直接的に影響を及ぼす事務事業を実施する課で、かつ恒常的に時間外勤務を行い、今後、事務量の減少が見込まれない場合。
- ◆人員を増員することにより、財政的効果が得られる見込みがある場合。
- ◆類似団体等における職員配置と比較して著しく職員数が少ない場合。

(2) 人員を削減対象とする要因

- ◆事務事業の見直しにより一般職から再任用短時間勤務職員等への変更が有効な場合。
- ◆事務事業の縮小が見込まれる場合（事務の効率化・簡素化等）。
- ◆民間委託の推進により人員削減が見込まれる場合。
- ◆職員間の臨時的応援体制の確立で人員削減が見込まれる場合。
- ◆退職者の欠員補充の見直しが可能な場合。
- ◆類似団体等における職員配置と比較して著しく職員数が多い場合。

2 全体計画

(人)

年 度	H28	H29	H30	H31	H32	H33	計
4月1日職員数（見込）	760	768	778	780	781	784	—
対前年度増減数	—	8	10	2	1	3	24
対前年度増減率（％）	—	1.1	1.3	0.3	0.1	0.4	
H28 比較増減率（％）	—	1.1	2.4	2.6	2.8	3.2	
定年等退職者数（3/31）	△20	△17	△21	△16	△11		△85
採用予定者数（4/1～）		28	27	23	17	14	109

※ 「4月1日職員数」には派遣を含みます。

「定年等退職者数」は、年度末までに退職する職員数です。

「採用予定者数」の一部は、予定される業務量により、次年度以降に繰り越す場合があります。

3 個別計画

職種別増減理由

区 分	変 更 の 内 容	
	減 要 因	増 要 因
一般事務 (技師、保健師、栄養士等を含む)	<ul style="list-style-type: none"> 窓口業務、定型事務の見直し 公園、道路、水路等の維持補修の外部委託 組織の見直し 	<ul style="list-style-type: none"> 人口減少対策への取り組み 村上総合病院、日本海沿岸自動車道 産業の活性化 村上市総合戦略施策の実施 福祉施策の充実
保育士	<ul style="list-style-type: none"> 保育園の統合、廃止 保育園の指定管理 	<ul style="list-style-type: none"> 保育環境の充実
消防職		<ul style="list-style-type: none"> 救急ワークステーションの新設に備え前倒し採用 平成33年度末の大量退職に備え前倒し採用
技能員	<ul style="list-style-type: none"> 学校調理業務の外部委託 	<ul style="list-style-type: none"> 調理員（保育園）の採用
合計	85	109

① 一般事務（技師、保健師、栄養士等を含む。）

現在の正規職員数を基本に、恒常化している臨時職員の業務を整理するとともに、業務のアウトソーシング等を検討しながら、過度な負担を強いることの無いよう、必要な職員数の配置を目指します。

また、保健師、栄養士、学芸員等の資格職については、退職者の補充を基本としますが、業務量の推移も考慮して調整します。

② 保育士

保育士については、全ての園で、クラス担当の保育士は正職員が担うことが望ましいと考えますので、これまでの採用抑制により出たひずみを解消するため、退職者数以上

の採用を行っていくこととします。

また、保育園の統合や指定管理の動向を踏まえるとともに、平成32年度からの6年の間、定年退職者がいなくても、年齢構成に偏りが出ないように、毎年数名の採用を行う計画とします。

③ 消防職

消防職については、村上総合病院の開院に伴い「救急ワークステーション」を新設することから、年次計画で必要な職員数を確保するとともに、平成33年度の定年退職者が7人の予定であることから、採用時の職員研修期間を考慮して、退職者の少ない年度に前倒し採用を行いながら、業務に支障が出ないようにします。

④ 技能職（技能員、調理員）

調理員は、学校給食業務の外部委託を進めていくことで、学校勤務の調理員を保育園に異動し、各保育園に技能員の複数名配置を目指します。

学校用務員については、小中学校の統合状況を考慮しながら調整していきます。