

特別区の職員構成の推移

佐藤義彦（東京自治研究センター事務局長）

昨年（2016年度版）データブックの「コラム」で、特別区の行政系（事務系・福祉系・一般技術系・医療技術系）職員の職層別構成について、他の政令市と比べ、管理職、係長級職の割合が著しく低いこと、そして係長職、管理職への昇任意欲が低い実態を指摘した。また、係長職の適正な確保等を目指して、特別区が2018年4月1日付け（昇任選考は一部2017年度から）で行政系人事制度の改正に踏み切ったことも述べた。

人事制度改正後の2018年4月1日と改正前の2017年4月1日の職員構成を比べると、大きな変化はない。制度改正の大きな「目玉」であった係長級職員の増は、僅か0.86ポイントにとどまっている。（表1）

実は、特別区の職員構成の状況は、この30年間、大きな変化はないと言っていいのである。表2をご覧ください。1990年4月の管理職、係長級職の割合は、あわせて23.46%、係員のそれは76.54%であった。2018年度4月では、「管理職・係長級職」が26.60%、係員が73.40%である。人事制度改正による増分を含めても、3ポイント強の増にすぎない。

特別区の人口は、国勢調査によると1995年にはやや減ったものの、再び増に転じてきている。1990年10月を100とすると、2015年10月は113.59、2018年10月は117.06（「東京都の人口（推計）」より）となっている。約140万人の増加である。（表3）

（「東京都の人口（推計）」とは、5年ごとに行われる国勢調査の

間の時点における各月の人口を把握するため、2015年10月1日現在の国勢調査人口（確報値）を基準とし、これに毎月の住民基本台帳人口の増減数を加えて推計したもの）

一方、特別区の行政系職員は、1990年4月を100としたときに2018年4月は88.86と、10%以上も減っている。人数でいうと約6,200人の減である。（表3）

この数字は「行政系職員」だけであり、この間激減している調理、用務、清掃現業などの「技能系・業務系職員」は含まれていない。

人口増は行政需要増要因の大きな一つである。さらに、この間、行政の高度化・複雑化や新たな分野での行政展開が図られてきているにもかかわらず、行政系職員は減少しているのである。

行政系職員減少の基本的理由は、業務の民間委託、「非正規化」やいわゆる合理化によるものである。代表的なものを挙げれば、各種施設の指定管理、戸籍や住民基本台帳事務を始めとした窓口業務の委託や非常勤職員化、IT活用等による人員減などである。

委託や「非正規化」、「合理化」の是非や功罪についてはここでは論じないが、委託や「非正規化」「合理化」の対象となるのは、主に非管理監督者層が行っている業務である。指定管理者方式の場合には、一部の係長職も含まれるが、その数は決して多くない。

したがって、委託等により職員数が減少するならば、委託等の対象業務を執行している非管理監督者層＝「係員」層が減少し、管理職・係長級職は減少しないはずである。そのため職員構成は、管理

職・係長級職という管理監督者層の割合が高くなり、係員の割合が小さくなっていくはずである。しかし、特別区の場合には、組織の統廃合などにより、その職員構成を大きくは変化させなかった。

「職員構成を大きく変えなかった」ということは、管理監督職一人ひとりが指揮命令する自治体常勤職員数が大きく変わらないということである。指揮命令する常勤職員数が変わらないのであれば、管理監督の責任範囲や業務範囲（スパン）は変わらないように見えるが、そうではない。

委託などを行った業務を直接執行する職員は減少するが、当該業務に対する管理監督業務、調整業務等は、委託などの後も引き続き自治体の業務として残っている。また「非正規化」の場合には、常勤職員は減少しても「非正規職員」は増大している。こうした中で組織を統廃合すれば、統廃合後の組織のスパンは拡大していく。

つまり、部・課・係などの組織は、委託などにより常勤職員数が減少した分、その「守備範囲」に新たな業務を加える一方で、新た

に「非正規職員」を管理・指揮・命令したり、委託などの後の管理監督業務や調整業務等を執行しているのである。

このため、この30年間、管理職・係長職の責任範囲は大きく広がってきている。管理監督職のメンタルによる休職等も増えてきているといわれており、このところの管理監督職の激務ぶりを示しているといえよう。

行政系職員の7割を超える係員は、こうした状況を目の前で見ている。特別区において、係長職・管理職への昇任意欲が減退するのも無理はないといわざるをえないのである。

行政系人事制度改正を2018年4月に実施しても職員構成に大きな変化を生み出すことができなかったことに対して、任命権者は「適正な職員構成を達成するために、万策を尽くす」（2018.11.21、給与改定第5回団体交渉）としている。今後の職員構成がどのようになっていくのか、引き続き注視したい。

【表1】特別区の職員構成（行政系）＜「2018年4月1日」と「2017年4月1日」＞

	管理職				係長級職				係員				合計		
	部長 (含統括)	課長		小計	構成比	課長 補佐	係長 (主査)	小計	構成比	主任	係員			小計	構成比
2018. 4.1	494	1,559		2,053	4.1%	2,554	8,663	11,217	22.5%	18,466	18,157		36,623	73.4%	49,893
2017. 4.1	部長 (含統括)	統括 課長	課長	小計	構成比	総括 係長	係長 ・主査	小計	構成比	主任 主事	2級職	1級職	小計	構成比	
	472	358	1,206	2,036	4.1%	2,552	8,111	10,663	21.6%	21,232	11,768	3,608	36,608	74.2%	49,307
増▲減	22	△ 5		17	▲0.01	2	552	554	0.86	△2,766	2,781		15	▲ 0.84	586

各4月1日付けの職層別人員は、「特別区の職員構成」（特別区人事委員会）より作成

【表2】特別区の職員構成（行政系）の推移

	管理職				係長級				係員				合計
	部長級 (含統 括)	課長級 (含統 括)	管理職 小計	管理職 割合	課長補 佐(総括 係長)	係長	係長級 小計	係長割合	主任(主 任主事)	係員	係員小 計	係員割 合	
1990. 4.1	531	1,395	1,926	3.43%	2,362	8,885	11,247	20.03%	12,165	30,809	42,974	76.54%	56,147
1995. 4.1	549	1,476	2,025	3.54%	2,868	9,063	11,931	20.87%	19,238	23,982	43,220	75.59%	57,176
2000. 4.1	517	1,431	1,948	3.48%	3,244	9,297	12,541	22.40%	23,055	18,442	41,497	74.12%	55,986
2005. 4.1	493	1,374	1,867	3.59%	3,070	9,098	12,168	23.39%	24,764	13,220	37,984	73.02%	52,019
2010. 4.1	533	1,410	1,943	3.88%	2,785	8,765	11,550	23.06%	23,580	13,022	36,602	73.07%	50,095
2015. 4.1	494	1,521	2,015	4.09%	2,641	8,227	10,868	22.08%	21,910	14,426	36,336	73.83%	49,219
2018. 4.1	494	1,559	2,053	4.11%	2,554	8,663	11,217	22.48%	18,466	18,157	36,623	73.40%	49,893

「特別区の職員構成」(特別区人事委員会)より作成

【表 3】特別区の行政系職員数と人口の推移

日付	行政系職員数（人）	割合	日付	人口（人）	割合
1990.4.1	56,147	100.00	1990.10.1	8,163,573	100.00
1995.4.1	57,176	101.83	1995.10.1	7,967,614	97.60
2000.4.1	55,986	99.71	2000.10.1	8,134,688	99.65
2005.4.1	52,019	92.65	2005.10.1	8,489,653	103.99
2010.4.1	50,095	89.22	2010.10.1	8,945,695	109.58
2015.4.1	49,219	87.66	2015.10.1	9,272,740	113.59
2018.4.1	49,893	88.86	2018.10.1	9,555,919	117.06

職員数は、「特別区の職員構成」（特別区人事委員会）より

人口は、国勢調査結果より。ただし、2018.10.1は、「東京都の人口（推計）」より