

特別区の職員構成について

佐藤 義彦（東京自治研究センター研究員）

特別区の行政系職員（事務系・福祉系・一般技術系・医療技術系）の構成は、表 1 のとおりである。

各特別区は基礎的自治体であるが、地方自治法によりその事務からは、いわゆる「大都市事務」が除かれている。具体的には、通常、市が行う事務のうち、水道・下水道事業、消防、一定規模以上の都市計画決定などは、都の事務となっている。また、地方交付税についても、地方交付税法で「都区合算算定」とされ、普通地方公共団体である市町村とは異なった扱いがされている。

こうした状況の中で、特別区と他の地方自治体とをどのように比較・参照することが適当なのか、容易に結論を出すことは難しい。しかし、人事行政の上で「大都市人事主幹者会議」が各政令市、東京都および特別区で構成されていること、「大都市人事委員会連絡協議会」が各政令市人事委員会、東京都人事委員会および特別区人事委員会で構成されていること、を踏まえるならば、各政令市と（場合によっては、東京都とも）比較することが妥当と考えていいのではないだろうか。

各政令市と特別区全体の行政系職員の職層別構成状況を表にしたのが表 2 である。各政令市のデータが 2016 年 4 月 1 日現在（横浜市のみ 2015 年 4 月 1 日現在）のものなので、特別区のデータも表 2 では 2016 年 4 月 1 日現在のものを用いている。

一見して目立つのが、管理職の少なさであり、その割合の小ささである。

政令市の場合、行政系職員の中での管理職の割合は、平均 10.4%。行政系職員の 10 人に 1 人が管理職という状況だ。

新潟市（22.4%）が突出しているが、その理由は、旧新潟市が 2001 年に黒埼町と合併した後、政令市移行を目指して 2005 年に新津市など 13 市町村を合併したことにもあるのではないだろうか。人事制度が異なる自治体が数多く合併する場合、合併前の職員の身分（職層）にも十分な配慮が必要だからである。

一方、全特別区における管理職の割合（行政系職員中）は、僅か 4.1% に過ぎない。政令市平均の半分以下である。もちろん特別区ごとに若干のバラツキはある。

特別区の場合、人事委員会を連合で設置し、事務系職員等の採用についても原則「特別区職員採用試験」として統一的に実施し、任用や給与等に「共通基準」を設けていることなど、人事・給与制度上は基本的に同一である。こうしたことから、各特別区がそれぞれ独立した自治体であるとはいっても、人事行政上画期的な違いは発生していない。行政系職員の中での管理職の割合について、7%台の 1 区、2%台の 3 区を除き、19 区が 3%台～5%台であることから、そのことがわかると言える。

<表1>特別区の職員構成(行政系) 「特別区の職員構成」(特別区人事委員会：平成29年4月1日現在)より

*統括部長を含む

区名	管理職					係長級				一般職員					合計
	部長*	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	
千代田区	20	11	34	65	7.9%	55	125	180	21.8%	265	252	64	581	70.3%	826
中央区	14	6	40	60	5.4%	37	188	225	20.2%	405	312	113	830	74.4%	1,115
港区	14	15	57	86	5.1%	74	287	361	21.6%	621	459	147	1,227	73.3%	1,674
新宿区	21	15	62	98	4.4%	71	337	408	18.5%	948	606	151	1,705	77.1%	2,211
文京区	17	12	45	74	5.4%	53	248	301	22.1%	488	359	138	985	72.4%	1,360
台東区	13	14	42	69	4.8%	78	258	336	23.2%	516	408	121	1,045	72.1%	1,450
墨田区	23	17	33	73	4.5%	66	244	310	19.3%	767	380	79	1,226	76.2%	1,609
江東区	15	20	51	86	4.0%	87	335	422	19.4%	916	596	156	1,668	76.7%	2,176
品川区	18	9	44	71	3.5%	124	329	453	22.1%	676	625	229	1,530	74.5%	2,054
目黒区	19	10	41	70	4.3%	73	307	380	23.3%	705	344	131	1,180	72.4%	1,630
大田区	25	16	102	143	4.2%	184	619	803	23.8%	1,597	662	175	2,434	72.0%	3,380
世田谷区	43	37	89	169	4.1%	253	725	978	23.6%	1,709	974	319	3,002	72.4%	4,149
渋谷区	18	10	45	73	5.0%	76	254	330	22.8%	550	351	142	1,043	72.1%	1,446
中野区	11	15	45	71	4.2%	119	333	452	26.5%	746	297	140	1,183	69.3%	1,706
杉並区	32	20	55	107	3.9%	181	484	665	24.3%	1,210	551	202	1,963	71.8%	2,735
豊島区	22	15	46	83	4.9%	70	323	393	23.3%	735	385	91	1,211	71.8%	1,687
北区	13	16	45	74	3.5%	105	298	403	18.8%	941	496	226	1,663	77.7%	2,140
荒川区	21	16	36	73	5.6%	55	196	251	19.1%	524	367	96	987	75.3%	1,311
板橋区	17	16	54	87	2.9%	166	407	573	19.3%	1,292	779	242	2,313	77.8%	2,973
練馬区	30	15	56	101	2.8%	156	607	763	21.4%	1,823	696	177	2,696	75.7%	3,560
足立区	29	21	87	137	4.6%	222	461	683	22.9%	1,372	673	115	2,160	72.5%	2,980
葛飾区	24	21	47	92	4.0%	108	310	418	18.1%	1,017	609	170	1,796	77.9%	2,306
江戸川区	13	11	50	74	2.6%	139	436	575	20.3%	1,409	587	184	2,180	77.1%	2,829
合計	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

<表 2>大都市における職員数と構成比

2016年4月1日現在（横浜市は2015年4月1日現在）

都市名	管理職		係長級（課長補佐等を含む）		一般職員（主任等を含む）		合計
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	
札幌市	758	8.1%	2,878	30.8%	5,702	61.1%	9,338
仙台市	537	11.7%	1,483	32.2%	2,583	56.1%	4,603
さいたま市	792	11.4%	2,583	37.3%	3,550	51.3%	6,925
千葉市	441	7.7%	1,357	23.8%	3,902	68.5%	5,700
横浜市	992	9.1%	2,092	19.2%	7,813	71.7%	10,897
川崎市	809	11.0%	1,797	24.4%	4,747	64.6%	7,353
相模原市	527	15.0%	1,332	37.8%	1,665	47.2%	3,524
新潟市	656	22.4%	1,552	53.1%	717	24.5%	2,925
静岡市	363	11.7%	1,441	46.6%	1,289	41.7%	3,093
浜松市	397	11.4%	989	28.4%	2,102	60.3%	3,488
名古屋市	846	8.4%	1,814	17.9%	7,452	73.7%	10,112
京都市	813	11.0%	1,430	19.3%	5,169	69.7%	7,412
大阪市	999	9.7%	3,832	37.3%	5,452	53.0%	10,283
堺市	407	11.8%	1,315	38.0%	1,734	50.2%	3,456
神戸市	732	12.5%	1,235	21.1%	3,873	66.3%	5,840
岡山市	351	10.0%	814	23.1%	2,360	67.0%	3,525
広島市	530	8.8%	2,493	41.3%	3,020	50.0%	6,043
北九州市	557	10.3%	2,598	48.2%	2,230	41.4%	5,385
福岡市	686	9.4%	1,767	24.3%	4,818	66.3%	7,271
熊本市	324	8.9%	1,556	42.6%	1,774	48.5%	3,654
政令市合計	12,517	10.4%	36,358	30.1%	71,952	59.5%	120,827
特別区	2,039	4.1%	10,784	21.9%	36,516	74.0%	49,339

※1 政令市の職員数は、特別区職員労働組合連合会調べ

※2 特別区の職員数は「特別区職員の構成」（特別区人事委員会）より

特別区（特別区以外でも同じかもしれないが）は、プレス発表時などをはじめ「幹部職員」という言葉をよく使う。特別区における幹部職員とは、課長級以上職員のことである。つまり「管理職＝幹部職員」ということである。民間企業では考えられないのではないだろうか。

管理職には行政系職員しか昇任しないので、全職員の中での管理職の割合はもう少し小さくなる。特別区の技能系・業務系職員は、6,670人（2017年4月1日現在）いるので、全職員の中での管理職の割合は、3.6%となる。確かに、管理職が、全職員のなかで僅か3.6%の存在ならば「幹部職員」といってもおかしくはないのだろう。

特別区における課長級管理職（統括課長を含む）は、1,564人。その部下は、技能系・業務系職員も含めれば、53,941人となる。平均すれば課長1人に部下34.5人ということになる。

一般に課長級管理職の人事管理上の業務のひとつとして、係長以下職員の労務管理が挙げられる。労務管理には昇任、昇給、異動などにもかかわる人事評価、超過勤務の管理等々、様々なことが考えられる。当然のことながら、課長級管理職が、平均34.5人の部下の労務管理を行うこととなる。

特別区で管理職に昇任するためには、特別区人事委員会が統一的に実施する管理職選考に合格しなければならない。管理職選考の受験率は、年を追うごとに下がってきている。I類（事務）を例にとると、1990年度頃には約10%であった受験率が、いまや2%台前半となっている（表3）。

管理職昇任意欲減退の第一の原因は「激務」と「過大な責任」である。「幹部職員」だから「ワークライフバランス」とは程遠い状況でもしかたがないというのだろうか。

その主因は、管理職の人数・割合が、あまりにも少ない（小さい）ことにある。しかし、各特別区において「管理職の増員を積極的に進めていく」という話を、筆者は寡聞にして知らない。聞こえてくるの

は、処遇改善（給与等の引上げ）のみである。

管理職の給与水準を引き上げれば、管理職への昇任希望者が増えると考えているようであるが、果たしてそうだろうか。特別区人事委員会が発表しているモデル（2016 勧告の概要）では、課長（45歳）の年収は1,045万円余である。管理職の処遇改善を進めていくということは「この程度の処遇では、課長昇任の意欲が出ない」との考えだが、皆さんはどう考えるだろうか。

筆者は、管理職をせめて政令市並みに拡大し、ワークライフバランスを整えていくことが喫緊の課題だと考える。処遇改善を全否定するものではないが、給与等の改善の前に「管理職＝幹部職員」という図式の改善が必要なのではないだろうか。

特別区の職員構成の特徴は、管理職の割合が小さいだけではない。係長級職員の割合も、これまたひどく小さいのである。

行政系職員における係長級職員の割合をみていくと、政令市の平均が30.1%であり、特別区のそれは21.9%である。ほぼ10ポイントも小さい。管理職と係長級職とを合わせると、政令市平均が40.5%。特別区平均は26.0%である。政令市の行政系職員では約4割が係長級以上であるのに対して、特別区の行政系職員のうち係長級以上職員は4人に1人しかいない。

管理職が少ないことは、係長級職員にも大きな歪みをもたらす。人事管理上の業務を例に挙げれば、日常的・実質的な労務管理の多くを、係長級職員が背負い込まざるを得ないのである（業務の進行管理も同様の実態と言っても過言ではない）。区によっては、職員への超過勤務命令権を係長級職員へ委譲しているケースもある。つまり、係長級職員も相当の「激務」と「過大な責任」を負わされているのである。

この結果、特別区では、主任主事昇任選考の受験率は「短期」で60%～70%という一定の高さを維持してきているが、係長職昇任選考の受験率は、1990年度には「一般」で50%程度であったものが、2015年

度では 12%にまで落ち込むという長期低迷状態に陥ったのである。

(表 3)

区によっては、区当局が求める昇任者数（合格予定者数）よりも、昇任選考受験者数の方が少ないという状況まで惹起してきている。

こうした状況の中で、係長職の適正な確保等を目指して、特別区で

は行政系人事制度の改正に踏み切ることとなった。実施日は 2018 年 4 月 1 日である。係長級職の現状や行政系人事制度改正などについては別の機会に論じたいが、まずは行政系人事制度改正の「成果」がどのように現れるのか注目していきたい。

<表 3> 特別区における昇任選考受験状況

年度	管理職選考（I 類事務）			係長職昇任選考（一般）			主任主事昇任選考（短期）		
	有資格者 （人）	受験者 （人）	受験率	有資格者 （人）	受験者 （人）	受験率	有資格者 （人）	受験者 （人）	受験率
1990	7,995	767	9.6%	6,721	3,222	47.9%	13,518	9,411	69.6%
1995	9,610	892	9.3%	8,047	3,338	41.5%	8,390	5,971	71.2%
2000	18,764	791	4.2%	12,229	3,650	29.8%	7,926	5,628	71.0%
2005	19,334	523	2.7%	11,597	2,479	21.4%	6,569	4,125	62.8%
2010	17,101	431	2.5%	9,714	1,655	17.0%	5,862	3,636	62.0%
2015	14,843	338	2.3%	5,146	616	12.0%	6,163	4,027	65.3%

特別区職員労働組合連合会調べ