

第7章 定数管理

1. 概要

先述のとおり、人件費が「人件費＝単価×数量」という計算式で算定されるとすると、第3章～第6章においては、「単価」の適性性の調査分析に力を注いだ。本章では「数量」の管理の適性性の調査を行う。人件費における「数量」については、地方公共団体では一般に「定数」とよばれ、これを条例等で管理する¹ことが制度上義務付けられている。以下、法的なその構成内容をまず見ていくことにする。

職員等の定数については、「第2章 監査対象の概要」で述べたように、地方自治法第172条（職員）第3項に以下のような規定が存在している。

第一百七十二条

[3] 第一項の職員²の定数は、条例でこれを定める。ただし、臨時又は非常勤の職については、この限りでない。

また、この規定を受け、大田区では

・大田区職員定数条例（経営管理部企画財政課）

を設けている。当該大田区職員定数条例（昭和50年3月31日条例第28号、最終改正平成22年3月18日第1号）の全文は第1条から第3条までの非常に短い内容である。第1条（定義）は「この条例で『職員』とは、区長、議会、教育委員会、教育委員会の所管に属する学校、選挙管理委員会及び監査委員の事務部局に常時勤務する地方公務員（副区長及び教育長を除く。）をいう」とあり、第3条（職員の定数の管理）には「前条第1項各号に掲げ

¹当該条例による定数管理の理論的背景については、（橋本 [2009] 46頁～47頁）に詳しい。そこには次のようにある。「地方公共団体の公務員に支給する報酬や給与などについては法律および法律に基づく条例に根拠が必要であるとされる（自治法二〇三～二〇四の二）のであるから、地方公務員の総数の限度を定めることによって、大枠としての人件費の限度を画することができることになる。そして、歳入歳出予算においては、人件費を含めて当該年度に支出される一切の経費が編入される（同法二〇三）のであるから、それによってコントロールできない人件費というのは、翌年度以降に支出されるものに限られることになる。すなわち、当該年度中に採用され、かつ、退職する地方公共団体の公務員に要する経費については、歳入歳出予算を通じて議会の統制が及ぶのであるから、その数について条例で定めるまでの必要はないことになるのである。一方、年度を越えて勤務することが予定されている地方公共団体の公務員については、任命権者において自由に免職することができないのであるから、その経費は義務費となり、議会において削減または減額することができないこととなる（同法一七七2①）。したがって、このような経費の支出を伴う地方公務員については、その数を限定することによって、議会の財政に対するコントロールを確保する必要がある」とされている。

²地方自治法第172条第1項には「前十一条に定める者を除くほか、普通地方公共団体に職員を置く」とある。

る各部局内における職員の定数は、同条同項各号に掲げる定数の範囲内において、それぞれ区長、議長、教育長、選挙管理委員会委員長又は代表監査委員がこれを定める」とある。この規定を受け、定数の管理については、それぞれの各事務部局の職員によって管理者が異なることを定めている。当該条例第2条第1項各号に定められている現在の定数を記すと以下のとおりとなる。

各号	事務部局の職員	人数
1	区長	3,941
2	議会	17
3	教育委員会	207
4	教育委員会の所管に属する学校	365
5	選挙管理委員会	13
6	監査委員	9
合計		4,552

このように定められた定数と現実の実人員との関係については「普通地方公共団体の長が定数条例で定められた定数を超えて職員を任命した場合は、たとえ、予算の範囲内であっても、違法な任命といわざるを得ない（法二三二の三参照）が、任命行為が当然無効というわけではなく、地方公共団体と当該職員との間には一応有効に雇傭関係が成立するものと解される。ただし、長は、本条とは別個に、政治上又は法律上（たとえば、法二四二～二四二の三等）の責任を追う」（松本[2007]538頁～539頁）とあり、さらに「定数条例における定数は、職員数の限度を示しているものと解すべきものであって、現実の実人員が定数に達していなくても差しつかえない」（松本[2007]539頁）としている。

2. 過去の定数管理の推移の概要等

1) 概要等

以下では大田区の定数管理の推移等について検討する。本件の調査分析に関しては、この分析の前提となっている公表資料がある。第2章でも述べているが、今井照『自治体のアウトソーシング』（平成18年5月、学陽書房）（以下、今井[2006]とする）の59頁～82頁の部分である。当該文献の中で「第3章自治体のアウトソーシング」「4大田区の事例」として記載されている当該資料は、西暦2005年度（平成17年度）以前10年間の職員定数等の推移に関連し、大田区のアウトソーシングの状況を、動態的全体的に分析しておりかつコンパクトにまとめている点で、優れた内容を有している。このため、当該文献には記載されていない西暦2006年度（平成18年度）以降の変遷について、この分析方法を引継ぐ形で同様の資料を担当部局に要求し、比較検討を加えることにした。したがって、西暦2005年度（平成17年度）以前のデータについては、当該文献からのものとなっており、他方、西暦2006年度（平成18年度）以降のデータについては、今回の監査にあたって担当

部局から新たに入手したもの、あるいは、「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）、「特別区の統計」（各年版）等から引用したものとなっている。

2) 条例定数、配分定数、在籍職員数の推移

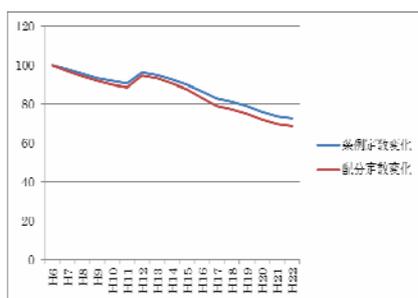
まず、条例定数、配分定数、在籍職員数の推移についてである。

(条例定数、配分定数、在籍職員数の推移) (単位：人、但し定数変化については以下のとおり)

	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
条例定数	6,032	5,948	5,805	5,628	5,421	5,194	5,081	4,947	4,760	4,605	4,552
配分定数	5,841	5,752	5,601	5,408	5,149	4,880	4,767	4,627	4,439	4,285	4,229
在籍職員数	6,170	6,042	5,860	5,708	5,515	5,371	5,236	5,062	4,884	4,789	4,676
条例定数変化	96.3	95.0	92.7	89.8	86.5	82.9	81.1	79.0	76.0	73.5	72.7
配分定数変化	94.6	93.1	90.7	87.6	83.4	79.0	77.2	74.9	71.9	69.4	68.5

上記在籍職員数の平成 18 年度（2006 年度）以降のデータについては各年 4 月 1 日現在のものを採用している。また、今井[2006]60 頁によれば、「2000 年に東京都から清掃事業が移管され、条例定数で 411、配分定数で 410、在籍職員で 409 が増加している（対応する職員数が東京都から削減された）」とされている。なお、条例定数変化、配分定数変化は平成 6 年度（1994 年度）を 100 としたものである。表示スペースの関係上、平成 6 年度（1994 年度）～平成 11 年度（1999 年度）のデータについてはその記載を割愛している。なお、基準年（平成 6 年度）の条例定数は 6,264、配分定数は 6,175、在籍職員数は 6,390 となっている。

上記の表の内容をグラフ化すると以下のとおりとなる。



これらの状況をみると、条例定数変化、配分定数変化は平成 12 年度（2000 年度）において東京都から清掃事業が移管されたことを除けば、逡減傾向を維持していることが確認される。平成 6 年度を基準年度としたのは今井氏の同文献に準じたものであるが、「大田区役所において、1995 年度を初年度とする事務事業等適正化計画が実施されたことによる」とされ、「削減数からみると、当初の計画はこの 10 年余りでほぼ達成されたといえよう」とされている。さらに、その部門別内訳を見てみる。

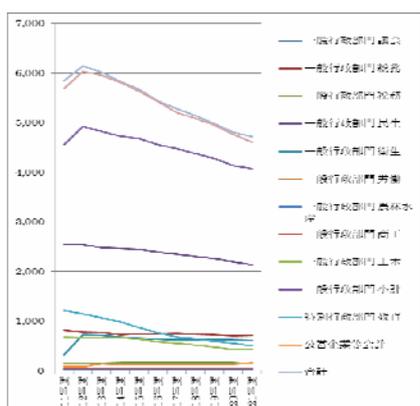
3) 部門別職員数の状況

(部門別職員数の状況)

(単位：人)

		11年 度	12年 度	13年 度	14年 度	15年 度	16年 度	17年 度	18年 度	19年 度	20年 度	21年 度
一般行政部門	議会	22	18	18	18	18	17	17	17	17	17	17
	総務	808	778	764	716	737	741	749	727	716	703	708
	税務	144	142	147	158	156	156	156	156	153	152	141
	民生	2,541	2,541	2,479	2,458	2,441	2,385	2,347	2,302	2,257	2,188	2,129
	衛生	314	720	707	674	647	628	612	618	619	610	601
	労働	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	農水	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	商工	49	49	49	46	42	44	39	38	37	38	38
	土木	673	667	653	653	633	580	549	515	468	421	429
	小計	4,553	4,917	4,819	4,725	4,676	4,553	4,471	4,375	4,269	4,131	4,065
特別行政部門	教育	1209	1145	1057	980	860	752	678	640	584	547	499
公営企業等 会計		81	78	134	119	123	127	127	122	121	126	151
合計		5,843	6,140	6,010	5,824	5,659	5,432	5,276	5,137	4,974	4,804	4,715
条例定数の 合計		5,682	6,032	5,948	5,805	5,628	5,421	5,194	5,081	4,947	4,760	4,605

農水は農林水産の略である。※職員数は、一般職に属する職員数（教育長を含む）で、地方公務員の身分を保有する退職者、公益法人への派遣職員などを含み、臨時・非常勤職員を除いています。



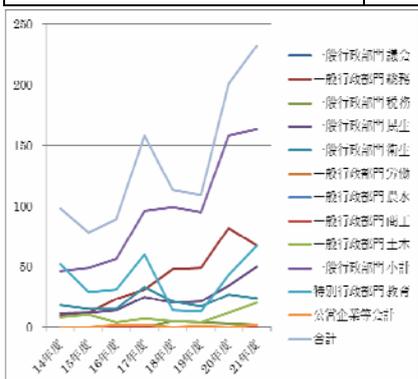
これによると、総務、民生、特別行政部門（教育）などの人数が多かった部門の減少が著しいことが分かる。すなわち、大きな部門ほど合理化を行う余地があったと解することが自然であろう。これに対して、単に人員の削減を行ったという訳ではないということも分かっている。以下は、再任用（短時間勤務）職員の推移を示したものである。

4) 部門別再任用職員の推移

(部門別再任用(短時間勤務)職員の推移)

(単位:人)

		14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
一般行政部門	議会	0	0	0	0	0	0	0	0
	総務	9	12	23	31	48	49	82	67
	税務	0	0	0	0	5	4	3	2
	民生	11	12	14	25	20	21	34	50
	衛生	18	15	15	33	21	17	27	24
	労働	0	0	0	0	0	0	0	0
	農水	0	0	0	0	0	0	0	0
	商工	0	0	0	0	0	0	0	0
	土木	8	10	4	7	5	4	12	20
	小計	46	49	56	96	99	95	158	163
特別行政部門	教育	52	29	31	60	14	13	43	67
公営企業等会計		0	0	2	2	0	1	0	2
合計		98	78	89	158	113	109	201	232



上記のとおり、やはり総務や民生、あるいは特別行政部門(教育)など一般職員の削減が著しかった部門に、多くの再任用職員が配属されていることが分かる。なお、再任用等の非常勤職員の管理等については、別章で検討を加えている。

5) 定数管理の計画とその実施状況

ここであらためて、定数管理の計画とその実施状況を記す。定数管理に関する計画は、ここ十数年の間で何度かの変遷を経てきている。この計画と定数の削減状況をまとめると以下のとおりとなる。

(単位:人)

	定数増減数					計	清掃 移管	条例 定数
	第1次 適正化	第2次 適正化	プラン21	職員定数 基本計画	職員定数 基本計画 (増補版)			

年 度	増	減	増	減	増	減	増	減	増	減	増	減	増	
平成 6 年度														6,264
平成 7～13 年 度	251	△ 885	163	△ 264							414	△ 1,149	419	5,948
平成 14 年度					101	△ 244					101	△244		5,805
平成 15 年度					102	△ 279					102	△279		5,628
平成 16 年度					55	△ 262					55	△262		5,421
平成 17 年度							55	△ 282			55	△282		5,194
平成 18 年度							68	△ 181			68	△181		5,081
平成 19 年度							58	△ 192			58	△192		4,947
平成 20 年度									96	△ 283	96	△283		4,760
平成 21 年度									162	△ 317	162	△317		4,605
合 計	251	△ 885	163	△ 264	258	△ 785	181	△ 655	258	△ 600	1,111	△ 3,189	419	

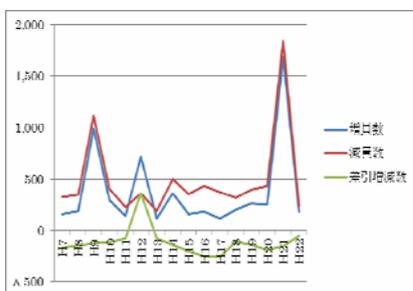
「大田区人事白書」(平成 21 年 12 月) 5 頁によれば「平成 7 年度から 21 年度までに、『事務事業適正化計画』『おおた改革推進プラン 21』『大田区職員定数基本計画』『大田区職員定数基本計画(増補版)』により、2,078 人の職員定数を削減しました。(1,111 人増、3,189 人減) この定数の見直しにより、人件費を削減するとともに、新たな行政需要に対応した職員配置を実現しています。今後の取組みにより平成 22 年度には、職員定数は 4,527 人になる見込みです」とある。

また、以下は配分定数の増減である。

(単位：人)

	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	計 1995 ～2010
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
増員数	720	110	362	154	180	113	202	260	247	1,685	179	4,212
減員数	362	187	502	356	435	373	315	400	435	1,839	235	5,439
差引増減数		△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△

	358	77	140	202	255	260	113	140	188	154	56	1,227
--	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------



上記のとおりグラフ化して気付くのは、平成9年度、平成12年度、平成21年度に大量の異動がみられることである。このうち、平成12年における増員については、先の東京都からの清掃事務の移管によるものである。理由が明確なため当該年度部分を除くと、平成9年度、平成21年度におけるグラフ上のトリガーが立っている部分は、今井氏の言葉を借りれば「組織全体の幅広い見直しが行われたということの意味する。このことは増減を繰り返しながら、組織内の職員配置を再編成したのではないかという予測を成り立たせる」³ということになるのかもしれない。とくに平成21年度の大量異動はかつてない規模で実行されたものと思料する。平成21年度の条例定数4,605人を基本として考えれば、そのときの増員数は1,685人、減員数は1,839人であるから、職員全体の36.5%～39.9%について、何らかの異動ないし組織の再編成等がなされたことになる。

上記のとおり、大田区における定数管理の概要としては、過去数回にわたる定数管理の計画に従い、総務、民生、教育など職員を比較的大量に要する部署を中心に、その業務を見直し、再任用職員に代替する等の手法により、平成7年度～平成21年度までに2,078人を削減していることが読み取れた。この中で特に、平成9年度、平成12年度、平成21年度においては、組織全体の見直しを行っていることも窺われた。以下では、一定業務に関して職員削減に対する場合に用いられる代替的な手法であるアウトソーシングや非常勤化について、検討を加えることとする。

6) 定数管理とアウトソーシングの状況等

この増員数及び減員数について、その内容別事由別に分類したものが、以下の表である。

なお、表の一覧性の確保のため、以下横に紙面を使っています。ご了承ください。

³ 当該表に関連して、今井 [2006] 62頁～63頁には1995年～2005年までの配分定数の事由分類別総括表が掲載されている。そこで氏は「まず気づくのは、増減数の多さである。5,000人から6,000人規模の職員数に対して、10年余りの合計とはいえ、増員数合計3,405人、減員数合計4,619人というのは、延べで職員数の半分以上は増減それぞれの対象になったという計算になる。つまり、単純に2割以上を削減したのではなく、その間に、組織全体の幅広い見直しが行われたことを意味する。このことは増減を繰り返しながら、組織内の職員配置を再編成したのではないかという予測を成り立たせる」としている。

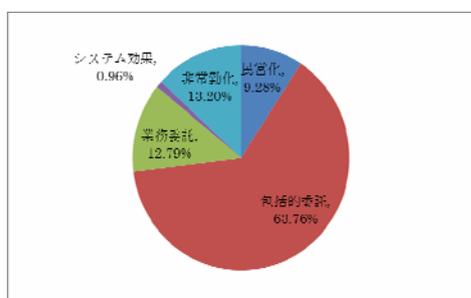
① 大田区役所職員定数削減の事由別分類

(大田区役所職員定数削減の事由別分類)

(単位：人)

		外部化						多様化	内部吸収		事務量減		内部振替		減員数計	増員数計	増減数
		民営化	包括的委託			業務委託	システム効果	非常勤化(含再任用)	一律	見直し	組織統合効果	業務量減	時限終了	配置換え			
			民間委託	公社等委託(含公益法人)	市民委託												
H12	2000	50	25			13	10	5		5	2	13	77	162	362	720	358
H13	2001	3	28	10		11		3		34	3	25	54	16	187	110	△ 77
H14	2002	3	34	5		14		52		67	22	38	63	204	502	362	△ 140
H15	2003	2	65		8	18	3	13		126	3	10	58	50	356	154	△ 202
H16	2004		147	27	13	24		11		67	8	7	61	70	435	180	△ 255
H17	2005		129	20	8	21		29		81	3	19	44	19	373	113	△ 260
H18	2006	0	80	19	0	5	1	1	0	29	4	11	50	115	315	202	△ 113
H19	2007	29	89	0	6	21	0	4	0	31	1	11	31	177	400	260	△ 140
H20	2008	25	65	73	0	31	0	25	0	28	0	3	41	144	435	247	△ 188
H21	2009	23	12	52	0	19	0	26	0	121	0	4	29	1,553	1,839	1,685	△ 154
H22	2010	0	9	2	1	9	0	23	0	46	0	8	59	78	235	179	△ 56
小計		135	683	208	36	186	14	192	0	635	46	149	567	2,588	5,439	4,212	△ 1,227
合計		1,262						192	635		195		3,155		5,439	4,212	△ 1,227

本表によれば、2000年度～2010年度について、減員数 5,439－内部振替 3,155＝2,284人、増員数 4,212－内部振替 3,155＝1,057人となり、実質ベースで考えれば、増員数 1,057人、減員数約 2,284人、差引△1,227人ということになると思われる。減員数 2,284人のうち、「外部化」と「多様化」の合計 1,454人に関しては、業務自体を職員から外に出したということであるから、増員の要素はほとんどないと思われる。したがって、それ以外の 2,284－1,454＝830人について、ここから「内部振替」については増加をとまなうものであろうからこれを除き、「内部吸収」「事務量減」に該当させて削減したものと思料される。ところで、上記（2000年～2010年度）表について、「内部吸収」「事務量減」「内部振替」以外の外部化の態様について、その内訳を記すと以下のとおりとなる。なお、表中「民営化」⁴「包括的委託（民間委託）」⁵「包括的委託（公社等委託）」⁶「包括的委託（市民委託）」⁷「業務委託」⁸「システム効果」⁹という文言については、今井氏の用語の使い方に準じている。脚注を参照されたい。



今井[2006]65頁でも1995年～2005年度の基準期間において上記グラフと同様の検討を行っている。それによれば、「包括的委託」の割合は、55.7%と記されており、その期間以降の「包括的委託」が大幅に伸びていることになる。おそらく、これは指定管理者制度の

⁴ 今井[2006]65頁では「民営化とは（中略）、これまで行政組織が担ってきた業務について、行政組織とは分離した組織が自立的に担うことをいう」としている。

⁵ 今井[2006]66頁には「自治体行革の初期は、個別業務についての委託が進められてきた。このことは一般に『民間委託』と称されてきた。このような個別業務委託はさまざまな職場で検討され、主として作業系の業務について実施されてきたが、必ずしも職員数からみれば、大規模なものとはならなかった。これに対して包括的委託は、職場ごと丸ごと委託する手法であり、職員定数削減を大きく進めることに貢献した。

⁶ 今井[2006]67頁では「公社等委託には、出資法人のいわゆる『第3セクター』のほかに、社会福祉法人等の公益法人に対する委託が含まれている。（中略）公社等委託は他の委託と同様に、委託後も自治体の行政サービスであることには変わりはないが、執行主体が行政組織の外部に出たということの意味している」としており、当該脚注には1995年時点での大田区役所における主な出資団体の概要が記されている。

⁷ 今井[2006]70頁では「削減された自治体行政職員が担っていた業務のうち、市民活動団体等に委託する場合（指定管理者制度を含む）を市民委託としている」としている。

⁸ 今井[2006]71頁では「自治体行政組織で最も初期から行われているアウトソーシング手法が業務委託であり、一般に民間委託といわれてきたものである。これは個別業務ごとに実施されるという点で、現在、中心的に進められている包括的委託とは一線を画す。ひとつの組織の中に、委託部分もあれば直営部分もあるということになり、職員制度からみれば『公務員』と『非公務員』が併存している状態になっている」としている。

⁹ 今井[2006]72頁では「システム効果とは、それまで職員が担っていた業務が機械に代替されたことをいう」としている。

進展によるものではないかと考える。反対に大幅に減少しているのが、「システム効果」の割合で、1995年～2005年度ベースでは、11.1%あったものが、2000年～2010年度ベースでは、0.96%にまで落ち込んできている。ただし、システム関連の効果については、今回の包括外部監査のテーマ1「負債の管理」でも記したように、平成21年度末において基幹系システムの債務負担行為の計上がみられることから、次期以降には削減の効果が出てくるとも思われる。

② 公社等への派遣職員数の推移

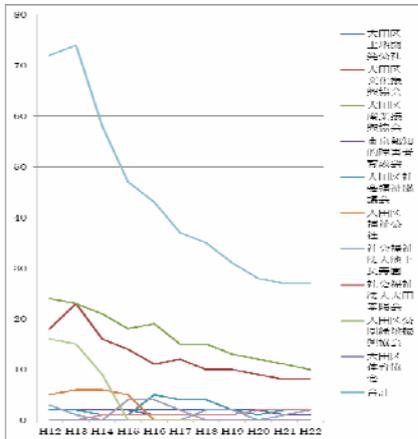
ところで、このうちとくに、「包括的委託（公社等委託）」については今井氏も「公社等委託では、見かけ上の職員数が減っても、それに応じて公社等への派遣職員数が増加するのではないかという危惧もある」（今井[2006]68頁）として、公社等への派遣職員数の検討をしている。ここでもそれに準じて、平成12年度以降の状況を把握することになると以下のとおりとなる。

（公社等への派遣職員数の推移）

（単位：人）

	大田区 土地開 発公社	大田区 文化振 興協会	大田区 産業振 興協会	東京都 知的障 害者育 成会	大田区 社会福 祉協議 会	大田区 福祉公 社	社会福 祉法人 池上長 寿園	社会福 祉法人 大田幸 陽会	大田区 公園緑 地振興 協会	大田区 体育協 会	合計
H12	2	18	24	2	2	5	3	0	16	0	72
H13	2	23	23	2	2	6	1	0	15	0	74
H14	2	16	21	2	1	6	0	1	9	0	58
H15	2	14	18	2	1	5	0	1	廃止	4	47
H16	2	11	19	1	5	廃止	0	1	廃止	4	43
H17	2	12	15	1	4	廃止	0	1	廃止	2	37
H18	2	10	15	1	4	廃止	2	1	廃止	0	35
H19	2	10	13	1	2	廃止	2	1	廃止	0	31
H20	2	9	12	2	1	廃止	0	2	廃止	0	28
H21	2	8	11	1	2	廃止	1	2	廃止	0	27
H22	2	8	10	1	2	廃止	2	2	廃止	0	27

これによると、派遣職員数（公社等派遣分）の合計は、大きな割合を占める「大田区文化振興協会」「大田区産業振興協会」とも逡減傾向にあり、合計ベースにおいても順次減少していることが確認された。これらの組織の業務について、業務量が一定であるという前提に立つならば、再委託という手続きを踏んで公社等から更に外部化するか、あるいは、各法人の独自職員の採用等によって代替されているため、これだけの派遣職員数の削減が可能になったものと思われる。



以上のように外部化の推移等をみていくと、とくに「包括的委託」については、平成 17 年度～平成 18 年度の削減数をピークにその削減数は年々減少傾向にある。唯一、「公社等委託」については、平成 20 年度、平成 21 年度にそのピークがずれているが、平成 22 年度には、その削減数が極端に減少していることから、削減のペースは緩やかに落ちてきているといえそうである¹⁰。このことは今後の定数管理に重大な影響を及ぼすものと思われる。

7) 定数管理と職員制度の多様化（非常勤化）

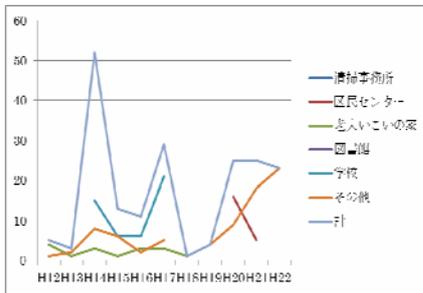
最後に、「職員制度の多様化（非常勤化）」についてである。上記全体の状況表（平成 12 年度～平成 22 年度）によれば、職員配分定数の削減に伴う業務の代替を、職員制度の多様化としての非常勤化で対応しているのは配分定数換算で 192 人分となっている。この部分については、再任用と再雇用職員、非常勤職員で代替されている。平成 12 年度以降の非常勤化の具体的な動きは次の表のとおりである。

(単位：人)

	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	計
清掃事務所			11									11
区民センター									16	5		21
老人いこいの家	4	1	3	1	3	3	1					16
図書館			15							2		17
学校			15	6	6	21						48
その他	1	2	8	6	2	5		4	9	19	23	79
計	5	3	52	13	11	29	1	4	25	26	23	192

平成 12 年度～平成 22 年度の間に配分定数上の職員削減数は 192 名となっている。

¹⁰ 実際、1995 年度を初年度とする事務事業等適正化計画から 15 年が経過して、外部化できる領域については概ねその作業が終了し、今後大幅な定数の削減は難しい旨、担当よりヒアリングにて伺っている。



その一方、実際に雇用されている再任用・再雇用職員の状況については、再任用については上述のとおり、再雇用については以下の表のとおりとなっており、以下の再雇用の表において、平成12年度～平成22年度の実際の増加数については、462人～452人となり10人程度しか伸びていない。その一方、再任用については、期間の関係で正確な数値はとれないものの、概ね130人～140人程度の増加があったものと考えられる。その残りが非常勤職員での対応であったと考えられる。

なお、定数と非常勤等の関係であるが、「定数については、臨時または非常勤の職については条例で定めなくてもよいとするのが通常であり(自治法一七二3等)、その観点からは、依然として重要な意味を持っている(中略)。再任用職員の勤務時間も地方公務員法第二十四条第六項の条例で定められることは当然であり、その際は、国家公務員である再任用短時間勤務職員について一週間当たり一六時間から三二時間までの範囲内で各省各庁が定めるとされていること(勤務時間法五2)との均衡を考慮することになる(法二四5)ので、これに準じている限りは、短時間勤務の職は定数条例の対象とならないことは間違いのないところである(なお、第一七条の〔解釈〕(二)1参照)。ただ、再任用の対象となる短時間勤務の職は、正規の職員が処理すべき業務を担当する職なのであるから、そのような再任用職員が任用される限りにおいて条例定数の対象となる職員数が減じられるべきことは当然のことであり、単に、非常勤職員であるという理由だけで、条例定数とは無関係であるという運用は厳に慎まなければならないことはいままでもない」(橋本[2009]571頁)とされている。

なお、表の一覧性の確保のため、以下横に紙面を使っています。ご了承ください。

(再雇用職員の推移)

(単位：人)

		再雇用															計	再任用	合計
		企画部	総務部	区民部	地域振興部	産業経済部	保健衛生部 (保健所を含む)	福祉部 (1997より 保健福祉部)	児童部	土木部	都市整備部	建築部	環境部 (2000より 清掃部)	収入役室	学校教育部 (学校を含む)	社会教育部 (図書館を除く)			
H12	2000	4	11	12	34	5	85	36	57	11	0	104	2	66	13	16	456		456
H13	2001	4	11	12	34	1	85	34	59	11	0	95	2	65	8	16	437		437
		経営管理部		区民生活部		産業経済部	保健福祉部 (保健所を含む)	こども育成部	まちづくり推進部		清掃部	収入役室	行政センター	教育委員会事務局	図書館	計	再任用	合計	
H14	2002	14		10		1	46	24	25		74	2	96	49	15	356	82	438	
H15	2003	14		11		1	50	22	21		85	2	92	52	39	389	65	454	
H16	2004	15		10		1	52	21	10		79	1	98	59	37	383	76	459	
H17	2005	12		9		1	42	15	10		62	2	84	48	25	310	131	441	
H18	2006	11		16		1	49	10	13		42	2	81	36	16	277	113	390	
H19	2007	12		21		1	50	6	12		33	2	70	40	0	247	109	356	
H20	2008	10		26		1	43	4	10		27	2	57	26	0	206	202	408	
		経営管理部		区民部	地域振興部	産業経済部	保健所	福祉部	こども家庭部	都市基盤整備部	まちづくり推進部	環境清掃部	会計管理室	教育総務部 (図書館を除く)	図書館	計	再任用	合計	
H21	2009	9		21	40	1	11	35	3	12	3	24	2	20	0	181	232	413	
H22	2010	6		19	46	1	12	33	5	11	4	14	2	15	0	168	294	462	

再任用・再雇用職員の状況に関して、「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）90 頁以下「第 8 章 職員の生涯設計について」によれば、再任用職員については「平成 21 年度から短時間勤務職員の勤務時間を週 24 時間のほかに 23 時間 15 分及び 31 時間と設定しました」、あるいは「今後、定年退職者数の増加と再任用可能期間の延長に伴い、再任用職員数の増加が見込まれますが、採用された職員についても毎年度能力実証のための選考を実施し、適切な制度運営を図っていきます」とされている。他方、再雇用職員については「平成 18 年度から、再雇用職員の勤務形態を整理し、月 12 日勤務に改めています」、あるいは、「再任用職員の任期の末日に関する経過措置の満了後の平成 22 年度以降は、再雇用職員数は減少していく見込みです」とされている。このため、再任用職員の管理体制の構築は、定数管理の中で重要な一部分をなすものと考えられる。上記表との関連でいえば、再雇用の減少に伴い再任用の増加が著しいことが注目される。なお、再任用・再雇用については、別章を参考にされたい。

3. 定数管理の実際の運用状況と今後の展開

以上、過去の定数管理の状況を概観してきたが、以下では、今後の政策方針等について記述する。「大田区職員定数基本計画」（平成 23 年度～平成 25 年度）が平成 22 年 6 月に公表¹¹されている。その中で、「1 計画策定の目的」として「現在、区は少子高齢化や景気低迷等に伴う行政需要が増大する中、財政面においては、減収局面を迎える一方、義務的経費の増加という課題に直面している。今後も安定した行財政運営を継続しつつ、大田区 10 か年基本計画『おおた未来プラン 10 年』の着実な実行や新たな行政課題に的確に対応していくため、これまで以上に最少の経費で最大の効果を発揮できる効率的・効果的な組織及び運営の合理化を図っていくことが求められる。今後も、事務事業のスクラップ・アンド・ビルド、業務プロセスの見直し、行政サービスのアウトソーシング等、内部努力を計画的に進め、これらの見直しにより確保した人員を、より優先度の高い施策に振り向けることで、業務量に見合った適正な職員配置に努めなければならない。本計画は、平成 21 年 6 月に策定した『大田行政経営プラン』に基づく計画として、今後も効率性の高い組織運営を行うために必要な職員定数を、計画的に管理することを目的として策定するものである」（1 頁）として計画策定の意義が謳われている。

当該「大田区職員定数基本計画」（平成 23 年度～平成 25 年度）の中で、具体的な目標設定のメルクマールとして機能しているのが、「3 職員数の現状」のデータ分析である。すなわち、平成 21 年 4 月 1 日現在の特別区職員給与等実態調査における人口と職員数との相関関係を分析したデータ（グラフ）が記載されており、当該データによると「大田区はこ

¹¹ 以下のアドレスにて全文の入手が可能である。

http://www.city.ota.tokyo.jp/naruhodo/ota_plan/kobetsu_plan/kusei_susumekata/shokuinnteisu/index.html

れまでも継続的に業務の見直しと職員数の縮減に努めてきたが、平成 21 年 4 月 1 日現在の特別区職員給与実態調査における大田区の職員数と人口との相関関係から分析したところ、依然として特別区の平均値を上回っている状況にある」（1 頁）としている。さらに「大田区と同規模の 60 万人以上の人口を抱える区と数値を比較した場合、大田区（108）、V 区（98）、U 区（112）、S 区（86）、T 区（88）となっている。それぞれの区の特性や抱える行政課題、これらに対応する行政の運営方法や組織体系が異なるため、単純には比較できないものの、大田区の数値は U 区に次いで大きく、今後も事務事業の見直しや民間活力の活用等の取組を進め、職員数の縮減を図っていく必要がある」（2 頁）としている¹²。これを受けて策定されたのが、次の「7 大田区職員定数基本計画【個別計画】（年次別）」であり、以下の表となる。

（大田区職員定数基本計画【個別計画】（年次別））

（単位：人）

	23年 度	24年 度	25年 度	合計
◆技能系職員退職不補充				
①自動車運転業務体制の見直し			△ 2	△ 2
退職者数に応じて再任用・非常勤職員活用、民間委託等を実施。				
②老人いこいの家業務体制見直し	△ 1	△ 3	△ 1	△ 5
退職者数に応じて再任用・非常勤職員活用、民間委託等を実施。				
③介護保険認定調査業務体制見直し	△ 1	△ 1		△ 2
退職者数に応じて再任用・非常勤職員活用、民間委託等を実施。				
④校外施設業務体制見直し	△ 1	△ 1		△ 2
伊豆高原学園の改築に伴う業務体制見直し。				
⑤学校給食・警備業務体制見直し	△ 15	△ 20	△ 19	△ 54
退職者数に応じて再任用・非常勤職員活用、民間委託等を実施。				
◆その他の取組み				
⑥児童館・こどもの家運営体制見直し	△ 6	△ 4		△ 10
児童館分室・こどもの家を順次非常勤化。				
⑦保育園運営体制見直し	△ 42	△ 47	△ 43	△ 132
区立保育園の民営化・業務委託の実施。				

¹² この結果は（今井[2006]）とはややトーンが異なる。今井氏は（今井[2006]61 頁）で「大田区役所の職員削減率は全国的に上位であるものの必ずしも全国のトップクラスとはいえない。しかし、絶対数においては群を抜いている」としており、定数削減等が他自治体に比較して機能しているような印象を与える。しかし、今井氏のこの文章の前段で「日経産業消費研究所の調査によれば、2000 年～2003 年にかけての 3 年間で、率で職員数を最も減らしたのは 21.5%減の高浜市役所であり、以下 59 位までが 10.0%の削減をしている。大田区役所は 3 年間で 8.7%で、592 都市中 85 位となっている」としているの、大田区の削減幅がそれ以降鈍ったのかもしれない。いずれにせよ、削減率ではなく対人口比では上記本文のような結論になっているようである。

⑧連続立体交差事業関連用地取得事務見直し		△ 2	△ 2	△ 4
京急連続立体関連の用地取得業務進捗に伴う定数配置見直し。				
⑨その他事務見直し	△ 73	△ 21	△ 6	△ 100
定数の時限配置終了等、その他事務見直し。				
定数減 計	△ 139	△ 99	△ 73	△ 311
◆「大田未来プラン10年」の実施等、行政需要増への対応				
①生涯を健やかに安心していきいきと暮らせるまち	73	23	8	104
「子育て・教育・保健・福祉」領域の充実。				
②まちの魅力と産業が世界に向けて輝く都市（まち）				
「都市基盤・空港臨海部・産業」領域の充実。				
③地域力と行政の連携がつくる人と地球に優しいまち				
「地域力・環境・区政体制」領域の充実。				
定数増 計	73	23	8	104
定数増減 計	△ 66	△ 76	△ 65	△ 207

大田区では、上記のような基本計画がまず存在し、これに対してこの計画をどう具体化するかの方策がとられている。当該具体化に関しては、まず次のような通知が部長をはじめとする各組織の担当に出されている。

22 経企発第 10237 号 平成 22 年 7 月 14 日
部長 保健所長 様 会計管理者
経営管理部長
平成 23 年度組織整備計画書及び所要人員計画書の作成について（通知）
このことについて、別紙「平成 23 年度組織及び職員定数方針について」に基づき、下記により作成されるよう通知します。
なお、各所属においては、これまで以上に「最少の経費で最大の効果」を発揮できる簡素で効率的な組織の構築及び運営が求められています。本年 6 月に策定した「大田区職員定数基本計画」（平成 23 年度～平成 25 年度）に掲げる数値目標を踏まえるとともに、組織の統廃合、施設のあり方、事務事業の執

行体制の見直しなど将来的な課題も含めた検討をしたうえで計画書の作成をお願いします。

記

1 提出書類

- (1) 組織整備計画（部局用・所属用）
- (2) 所要人員計画説明書（第1号、第2号及び第3号様式）

なお、作成時点は平成22年8月1日とします。

※必要に応じて関係資料の提出をお願いすることがあります。（担当より個別に連絡します。）

2 提出期限及び提出先

平成22年9月10日（金） 企画財政課 企画担当

3 その他

- (1) 作成に伴う留意点

定年前職員と再任用・再雇用職員について、それぞれの担当する業務を明確に区分し、適正な配置に努めてください。

- (2) ヒアリング

(ア) 実施方法

庶務担当課長を中心に部単位で行います。

- (イ) 実施日時・場所

後日、日程表を送付します。調整がつかない場合はご連絡をお願いします。

- (3) 上記提出書類に加え、以下の書類を参考に送付します。

- (ア) 大田区定数管理事務要領及び細則

- (イ) 組織整備計画書及び所要人員計画記入要領

- (ウ) 大田区職員基本計画書

4 担当者及び連絡先

この通知に対して以下の「組織整備計画書」及び「平成23年度所要人員計画書（1）」（第1号様式）、「平成23年度所要人員計画書（2）」（第2号様式）、「平成23年度所要人員計画書（3）」（第3号様式）を平成22年9月10日までに提出となっている。以下のとおりである。

本監査においては、当該一連の資料についてその一部を拝見した。これに対して、どのような形式での記述等がみられ、それが定数管理に資するものになっていたのかに関してここでは述べることにする。ただし、当該情報は大田区の人事構成等に関する情報を含む

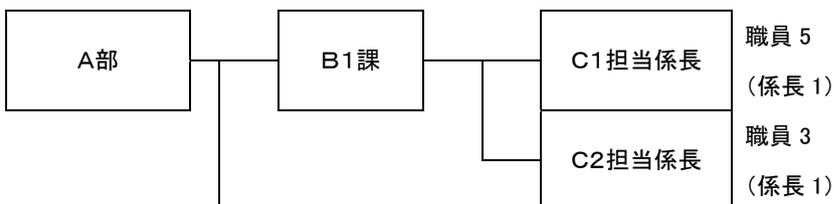
ものとのことから、定数管理のレビューとして必要と思われる点についてのみ、匿名方式で記載するものとする。

まず、「組織整備計画書」である。その様式は以下のとおりとなっている。

組織整備計画書		所属 部 課
現行組織図	組織改正計画	
分 掌 事 務		
改 正 理 由		

この様式に対して、例えば、以下のような組織構成があったとする。すなわち、A部にB1課等が属し、B1課にはC1係とC2係が存在しているというものである。そして、それらの職員について、C1係全体での職員数は現行5名のうち係長職が1名、C2係全体での職員数は現行3名のうち係長職が1名だとすると、上記用紙の左側に以下のような組織図を書いてくることになる。

(現行組織図)



もし、A部としては、B1課の中に、新C5係を創設し、新規事業を職員4名（うち係長職1名）で立上げないと行政需要に対応できないと考え、さらにまた、C1担当係での業

【計画策定の基本的な考え方】では、各担当の属する課の具体的な策定方針を書き、【各事務事業についての考え方】では、とくに業務量が異動（増加又は減少）する業務に関して詳細に書くような形式である。例えば、上記の例でいえば、新C5係の行う業務について「小事業名」「業務名」「業務量が増加又は減少する理由」を詳細に書くことになる。ここでは、例えば、再任用の扱い（例えば、その増員理由、定数配置、ポスト設定等）についても記述している課が散見された。この「平成23年度所要人員計画書（1）」（第1号様式）は「組織整備計画書」と以下「平成23年度所要人員計画書（2）」（第2号様式）等との結合関係を記載することが、その趣旨であるともいえる。すなわち、「組織整備計画書」は人を中心とした様式であるに対して、「平成23年度所要人員計画書（2）」（第2号様式）は業務を中心とした様式である。これらの結合関係を記載するのが「平成23年度所要人員計画書（1）」（第1号様式）といえる。

次いで、「平成23年度所要人員計画書（2）」（第2号様式）である。様式は以下のとおりである。私見であるが、この書類は提出書類の中で最も重要なものである。

なお、表の一覧性の確保のため、以下横に紙面を使っています。ご了承ください。

「平成 23 年度所要人員計画書（2）」（第 2 号様式）の記載方法等である。「予算事業 [平成 23 年度]」の欄の大～目までは会計上の処理コードを記入する欄である。「大事業」には「おおた未来プラン 10 年」（平成 21 年 3 月）で掲げられた基本目標—個別目標—施策名のうち、施策名が記載されているケースが散見された。「中事業」には決算書における事務事業名が記されているケースがあり、「小事業」には「決算概要説明書」の支出済額における内訳が記載されているケースが散見された。

そして、「業務名」にはより平易に説明された業務内容が記載されており、これに担当係長名が記載されている形式となっていた。その右の「定年前職員/任期付職員/再任用フルタイム：職務名別業務量」「その他職員：業務量」の欄の記入の仕方についてである。ここには、職員一人が 1 年間に行える業務量を 10 とした場合に、当該業務の業務量ウェイトがどれくらいになるのかを記載してもらう形式になっている。このため、理論的には、非常勤職員の記載欄である「その他職員：業務量」を除いて、「定年前職員/任期付職員/再任用フルタイム：職務名別業務量」小計欄の最下位欄「業務量合計（A）」を 10 で割ったものが、「平成 23 年度所要人員」となり、これが「組織整備計画書」の組織改正計画に記した組織図の人数に一致することになる。

最後に、「平成 23 年度所要人員計画書（3）」（第 3 号様式）であるが、第 3 号様式については「再任用・再雇用」についての所要人員計画書となっている。ここでは特に予算上の款項目などには連動させず、「主な業務内容」が具体的に記載される形式となっている。（第 3 号様式）の最下位欄に「ポスト数」とあるように、業務の切り出し等によって再任用・再雇用をどのように活用するのか、その状況を一覧化させたものが、このシートであるといっても過言ではない。

なお、表の一覧性の確保のため、以下横に紙面を使っています。ご了承ください。

以上、各部から提出されたすべてのシートについて、担当が、精査閲覧あるいはヒアリングを繰り返し、上述の定数計画に可能な限り近づけるように努力し、最終的に条例定数に落とし込むという作業を毎年行っている。これが大田区における定数管理の全体像である。外部監査という視点からいえば、各課から所要されたシートに記載された「平成23年度所要人員計画書(2)」(第2号様式)の業務名毎に「定年前職員/任期付職員/再任用フルタイム:職務名別業務量」の業務量として記載された数値の大きさについて、その是非を問うべきであるかもしれない。しかしながら、ある業務が現実的にどれ位の工数¹³を必要とするのかについては、担当者のレベルに立って当該業務に精通する必要がある、また、当該業務の時期的な変動(季節的な変動を含む)も鑑みる必要がある。さらにまた、その負担については主観的な意見が不可避免的に混入する虞があること等から、ここでは全体としての管理の概要に触れるにとどめ、以下でその問題点等をのみを記すこととした。なお、実際の監査に当たっては任意の部局の記載済計画書を拝見している。

4. 勤務日数管理及び勤務時間管理

定数管理に関連して、次に、勤務日数管理及び勤務時間管理についてである。大田区報(平成21年12月1日号)には「職員の服務、勤務時間」の中で、勤務時間については、

- 週38時間45分勤務
- 午前8時30分～午後5時15分(休憩時間60分を含む)

と記載されている。この点、大田区人事白書(平成21年12月)63頁によれば、「職員の勤務時間・休日・休暇等は、『職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例』、『同条例施行規則』及び『職員の勤務時間、休憩時間等に関する規程』並びに『職員の勤務時間、休日、休暇等に関する規程』により定められています」とある。

このうち、勤務日数管理及び勤務時間管理については、主として以下のような形式により出勤簿を使った管理が行われている。ヒアリングによれば、出勤者は事前に届けている印影をもつ印鑑により、午前8時30分以前に登庁し出勤日該当欄の押印することがルールとなっており、午前8時30分以降は各部署の管理者によって出勤簿が管理されるため、遅刻での押印は困難であるとのことであった。なお、出張の場合には「出張」、職免の場合には「職免」、振替休日の場合には「週振」、年次休暇の場合には「年休」、夏休みの場合には「夏休」、終日出勤の場合には「出」、等の印が押されることになるとのことであった。

¹³ 『広辞苑』新村出編(平成20年1月、第6版、岩波書店)947頁では「工数」とは「ある作業工程に必要な仕事の量。時間と人数の積で表す」としている。

出 勤 簿
(繰越休暇 日 時間 分)

職員番号

区分 月	普通休												摘 要	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
日														
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														職 名
8														
9														
10														
11														
12														
13														
14														
15														
16														
17														
18														氏 名
19														
20														
21														
22														
23														
24														
25														
26														
27														
28														
29														
30														
31														

大田区役所

(年)

なお、大田区人事白書（平成 21 年 12 月）65 頁によれば、このうち、とくに年次有給休暇について、(事由) については、「本人の必要とする時季に取得できる。ただし、任命権

者が職務に支障があると認めるときは、他の時季にあたえることができる」としており、(日数)については、以下のとおりとなっている。

- 勤続2年目以降の職員…1年(暦日)20日
- 新規採用職員

職員となった月	休暇日数	職員となった月	休暇日数
1月	20日	7月	10日
2月	18日	8月	8日
3月	17日	9月	7日
4月	15日	10月	5日
5月	13日	11月	3日
6月	12日	12月	2日

ただし、同白書68頁によれば、ここ5年間の平均取得日数は15.6日～16.3日となっている。(なお、同白書同頁には「・平均取得日数は、各年の1年間に在籍していた職員の平均です。・平均取得率は、『総取得日数』を各年の1月1日に付与された年次有給休暇の日数と前年からの繰り越した日数(40日限度)の総計で除したものです」との用語説明が出ている。)

	平均取得日数	平均取得率
平成16年	15.6	44.3%
平成17年	15.6	41.3%
平成18年	15.6	43.9%
平成19年	16.3	43.8%
平成20年	15.8	41.8%

実際の休暇の管理簿は以下のような様式に拠っている。参考にされたい。

なお、図の一覧性の確保のため、以下スペースをとって紙面を使っています。ご了承ください。

い¹⁴。タイムカードによる勤務時間の管理にはメリット・デメリット両面があることは事実であるし、その導入に関してはコスト面等を含め様々な考え方があろう。しかしながら、民間においてはタイムカードによる勤務時間管理が、広く採用されている現状に鑑みるならば、少なくとも、恣意性の混入する余地が少なく、労働時間の適正な把握あるいは管理が行いうるという機能を有する面においては、タイムカードの導入も一考の余地があるのではないと思われる。

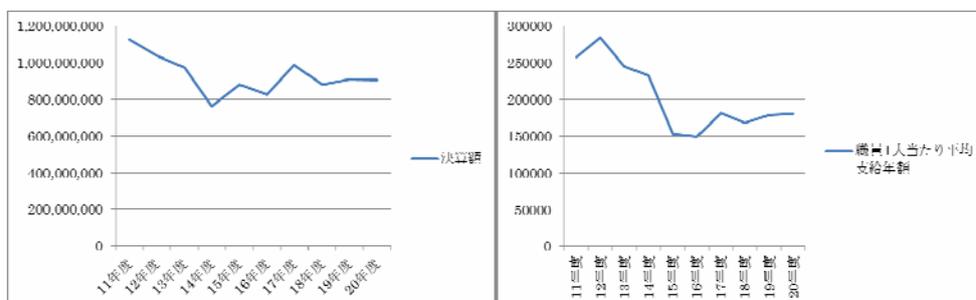
5. 時間外勤務手当（超過勤務手当等）

定数管理を行う場合において、業務量に関するメルクマールの1つとして機能する指標としては「時間外勤務手当」がある。時間外勤務手当は、超過勤務手当、休日給、夜勤手当で構成されている。「大田区人事白書」（平成21年12月）57頁によれば、「超過勤務手当は、正規の勤務時間を超えて勤務することを命じられて勤務した場合などに支給される手当です」とある。「支給額は、勤務1時間当たり給与額×支給割合（時間帯等に応じて125/100～160/100）×超過勤務時間数により算出」され、「休日給は、休日（国民の祝日、年末年始等）において、正規の勤務時間中に勤務した場合に、その実働時間に対して支給される手当です（以下略）」とあり、「休日給の支給額は、勤務1時間当たり給与額×135/100×超

¹⁴ このことについては、国会における提出者長妻昭氏による平成十五年十一月二十六日提出質問第一五号「国のタイムカード導入及び賃金不払い残業に関する質問主意書」が参考になる。そこで、長妻氏は「先のタイムカード導入状況を質した質問の答弁書（第百五十六回国会答弁第一二二二二）で国の機関において、タイムカードによる勤務時間管理が行われている部署はない、導入予定もないとされた。そこでお尋ねする。一 厚生労働省は企業等に対して、タイムカード導入等、労働時間の適正な把握を求めている。しかし、自らはタイムカードを導入していない。これでは示しが見つからないのではないか。どう考えるか。二 厚生労働省は、一室に一台タイムレコーダ機はあるものの、部屋の入出管理のみに使われ、職員の勤務管理に使われていないと聞いている。せっかく機械があるにもかかわらず、なぜタイムカード管理にしないのか、その理由をお示し願いたい。タイムカード管理導入の際のメリットとデメリットを詳細にお教え願いたい」（以下省略）との質問をしている。これに対して、平成十六年三月二日受領 答弁第一五号 内閣衆質一五八第一五号平成十六年三月二日 内閣総理大臣小泉純一郎 衆議院議長河野洋平殿 「衆議院議員長妻昭君提出国のタイムカード導入及び賃金不払い残業に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する」「衆議院議員長妻昭君提出国のタイムカード導入及び賃金不払い残業に関する質問に対する答弁書」では、「一（及び二）について 厚生労働省における職員の勤務時間管理については、国の機関として国家公務員法（昭和二十二年法律第二十号）、人事院規則等に基づき勤務時間報告書等を適切に管理することにより特段の支障なく行っているところであり、また、タイムカードのみでは職員の正確な勤務時間が把握できないことから、勤務時間管理の手法としてタイムカードの導入は必要でないと考え。このため、同省においては、庁舎管理の観点から、中央合同庁舎第五号館の地下一階に各室ごとのかぎの受渡しの際にタイムカードに時刻を打刻するタイムレコーダ機を二台設置しているが、職員の勤務時間管理のために用いてはいない。なお、同省では、企業における労働時間の適正な把握について、『労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準について』（平成十三年四月六日付け基発第三百三十九号厚生労働省労働基準局長通知）により、使用者が始業・終業時刻を確認し記録する原則的な方法として、タイムカード等を基礎として行う方法のほか、使用者自らが現認する方法を示しているところである。また、お尋ねの『タイムカード管理』が何を指すのか必ずしも明らかではないが、タイムカード導入のメリット及びデメリットについては、その導入により職員の登庁及び退庁の時刻を把握することが可能になると考えられるが、一方、機械的に登庁及び退庁の時刻を記録するタイムカードのみでは職員の正確な勤務時間が把握できないと考えられ、また、導入のための費用も必要になると考えられる」（以下省略）と回答している。

過勤務時間数により算出」されている。また、「夜勤手当は、正規の勤務職員として深夜（午前10時から翌日の午前5時までの間）に勤務することを命じられ、現に勤務した場合に、その間に勤務した休憩時間を除く実働時間に対して支給される手当です」とあり、「夜勤手当の支給額は、勤務1時間当たり給与額×25/100×深夜勤務時間数により算出」されることである。大田区報で開示されている「時間外勤務手当」の情報が、「大田区人事白書」の「超過勤務手当、休日給、夜勤手当」と一致していることから、ここでは、まず、このデータの推移と、他区比較を行う。

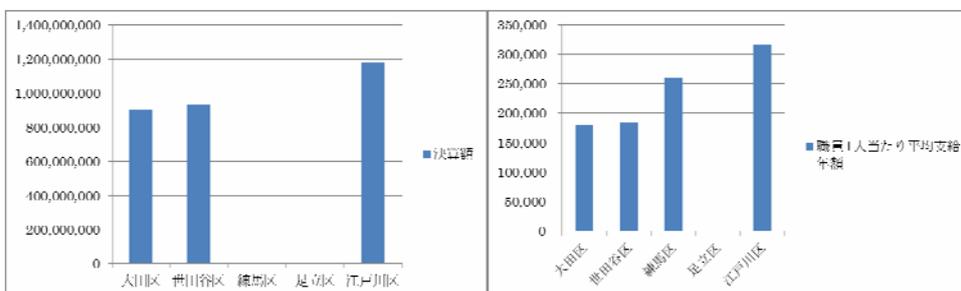
年度	決算額	職員1人当たり平均支給年額
11年度	1,127,272千円	258千円
12年度	1,037,689千円	285千円
13年度	973,067千円	245千円
14年度	761,871千円	233千円
15年度	881,076,500円	153,498円
16年度	826,590,662円	149,745円
17年度	987,592,828円	181,777円
18年度	881,611,836円	167,958円
19年度	907,956,924円	178,697円
20年度	904,666,651円	180,825円



時間外勤務手当の決算総額は、平成11年度においては11.2億円を超えていたが、平成14年度には7.6億円までに減少する。その後、平成17年度には9.8億円まで上昇し、その後は9.0億円で推移している。一方、職員一人当たりの平均支給額は、決算総額の動きとは必ずしも連動していない。決算総額としては平成14年度以降上昇に転じているが、職員一人当たりの平均支給額は、平成15年度、平成16年度に最低となっており、149千円～153千円のレベルに達していた。ところが、その後、徐々に上昇を続けており、平成20年度は180千円までになっている。この数値を他区と比較すると以下のとおりである。

区分	決算額	職員1人当たり平均支
----	-----	------------

		給年額
大田区	904,666,651 円	180,825 円
世田谷区	933,862,000 円	185,000 円
練馬区	-	259,308 円
足立区	-	-
江戸川区	1,179,466,000 円	316,000 円



他区で開示しているのは上記のとおりであるが、江戸川区の職員一人当たりの平均支給額は、他を突出している。上記表は平成20年度のものであるが、それ以前については以下のとおりとなっている。

江戸川区	決算額	職員1人当たり平均支給年額
18年度	1,194,476,000 円	296,000 円
19年度	1,342,021,000 円	346,000 円
20年度	1,179,466,000 円	316,000 円

この推移をみる限り、江戸川区においては平成20年度だけ突発的な理由により時間外勤務手当が多かったわけではなく、時間外手当の大きさはいわば常態化しているように思われる。このような時間外勤務の常態化の問題は、厳に慎むべき性質のものなのか、あるいは、適正な定数管理の結果なのか、判断を要するところである。江戸川区については、大田区よりも地方債の発行残高が少なく、また、基金残高はほぼ同等であることが、他章あるいは他テーマでの分析で知られている。すなわち、比較対象である5区の中で最も財政状態の良い江戸川区の時間外勤務が一番大きいということは、示唆に富む結果である。この点を分析しておくことは有用であると思われる。

ところで、「大田区人事白書」によれば、19年度、20年度の職員一人当たりの平均超過勤務、休日勤務の状況は以下のとおりとなっている。

年度	実績のある職員数	延べ時間(年間)	職員一人あたり平均	
			(年間)	(月)
19年度	3,905名	260,993時間	56.4時間	約4.7時間
20年度	3,828名	256,447時間	67時間	約5.6時間

*職員一人当たりの平均時間数算出にあたっては、管理職及び派遣職員を除いています。

職員一人当たり平均の月の超過勤務等の時間数が4.7時間～5.6時間ということについては、民間の残業時間数を含めた労働時間数からいけば大きな開きがあり¹⁵、民間の感覚からいけば若干の問題を含んでいるといえる。その一方、特別区人事委員会は「職員の給与に関する報告及び勧告」（平成21年度）の35頁以下「人事制度、勤務環境の整備等に関する報告（意見）」の中で、「Ⅱ勤務環境の整備 2 超過勤務の縮減」を掲げており、そこには超過勤務のさらなる縮減を志向する意見が述べられている。以下のとおりである。

「超過勤務の縮減は、職員の健康保持の観点からだけではなく、公務能率の維持・向上の観点からも重要な課題である。本委員会は、このことについて、これまでも言及してきているところであり、各区においては、一斉退庁日やノー残業ウィークの設定等、縮減に向けた継続的な取り組みが行われた結果、改善されつつあるところであるが、一部に依然として超過勤務の多い職場が見受けられる。（中略）管理職員にあつては、超過勤務が職員の健康を損なう原因となるだけでなく、コスト増にもつながることに留意して、職員の在庁時間、超過勤務の状況を把握し、必要に応じた指導・助言を行うとともに、業務内容の適正管理や廃止を含めた事務の簡素化等を行う責任がある」（41頁）。

超過勤務のレベルを下げていくためには、

- ① 一定の業務ボリュームを所与として、それに対して職員定数を上げていくこと
- ② 一定の業務ボリュームを所与として、超過勤務を伴わない非常勤化、外部化をおこなうこと
- ③ 一定の定数を所与として、それに対して業務ボリュームを下げていくこと等

が考えられる。「コスト増」に関していえば、超過勤務でのコストを抑えられたとしても、①②のケースは別のコストが発生してくることになる。また、「業務内容の適正管理や廃止を含めた事務の簡素化等」に関していえば、③の業務ボリュームを減らすことは行政需要に対応しないということにもなり兼ねない。したがって、超過勤務の問題は、単純に「超

¹⁵黒田祥子「日本人男性の労働時間『1日当たり』一貫して増加」（2010年10月25日）日本経済新聞朝刊25面には、（出所）「社会生活基本調査」（総務省）、Kuroda [2010] を基に加工の「男性フルタイム雇用者の平日1日当たり労働時間など」が掲載されている。以下のとおりである。

	1976年	1986年	1996年	2006年
労働時間（単位：時間）	8.02	8.70	8.80	9.12
睡眠時間（単位：時間）	7.92	7.57	7.40	7.22
10時間以上労働者の割合（％）	17.1	31.0	35.4	42.7
13時間以上労働者の割合（％）	2.0	4.4	5.7	8.2

本文によれば、この表は「通勤時間や休憩・昼休みを除く実労働時間である」としている。大田区職員の一般的な実労働時間は7.75時間であるから、 $9.12 - 7.75 = 1.37$ 時間/日ほど上記表の対象者より労働時間が短いことになる。1か月の出勤日数を仮に20日とすると、上記表の対象者は $20日 \times 1.37 = 27.4$ 時間/月超過勤務をしていることになり、大田区職員の約5倍の超過勤務をしていることになる。

過勤務の縮減は、職員の健康保持の観点からだけでなく、公務能率の維持・向上の観点からも重要な課題」と、この点だけを取り出して論ずべき問題ではなく、労働者の労働時間に関する官民格差の問題や自治体の行う公務の範囲の問題、公的セクターの財政上の問題等、総合的に判断する必要があると思える。

時間外勤務については、特定の部局あるいは課が特定の時期に、極端に突出して超過勤務等が多く、それ以外のときはそれほど忙しくないという状態が多い。いわゆる繁忙期というものが、各部局には存在するということである。業務ボリュームのピークの時期である繁忙期に対してどのように対処していくかを考えることが、超過勤務手当等の削減にとって重要であると思われる。

なお、大田区における実際の超過勤務等については、以下のような「大田区電子決定システム」による管理のほか、同システム導入未遂の部局では、以下のような「超過勤務命令簿」による管理が行われている。参考にされたい。

なお、図の一覧性の確保のため、以下スペースをとって紙面を使っています。ご了承ください。

超 過 勤 務 等 命 令 簿

所 属 部 課 係	職 名	氏 名	正 規 の 勤 務 時 間	1時間当 りの単価	100/100	125/100	150/100	135/100	160/100	25/100	135/100	25/100	管理職員特別勤務 1回当たりの単価						
					円	円	円	円	円	円	円								
					確認印														
命 令 権 者 印	勤 務 月 日	勤 務 命 令 時 間	休 憩 時 間	勤 務 内 容	勤 務 時 間	備 考	① 超 過 勤 務					② 週休日 の振替等 (25/100)	休 日 等 勤 務 (135/100)	夜 勤 (25/100)	③ 日曜日 又はこれ に相当す る日 の勤 務 (①×②×③)	④ 日曜日等 の勤務を除 く超過勤務 等の時間数 (①×②×③)	6時間 以 下	6時間超	
							従事 職員	係長	命 令 権 者	100/100 の場合	125/100 の場合						150/100 の場合	135/100 の場合	160/100 の場合
	月 日	時 分 から 時 分 まで	時 分 から 時 分 まで		時 分 から 時 分 まで													時間 分	時間 分
	・	・ から ・ まで	・ から ・ まで		・ から ・ まで													・	・
	・	・ から ・ まで	・ から ・ まで		・ から ・ まで													・	・
	・	・ から ・ まで	・ から ・ まで		・ から ・ まで													・	・
	・	・ から ・ まで	・ から ・ まで		・ から ・ まで													・	・
	・	・ から ・ まで	・ から ・ まで		・ から ・ まで													・	・
	・	・ から ・ まで	・ から ・ まで		・ から ・ まで													・	・
	・	・ から ・ まで	・ から ・ まで		・ から ・ まで													・	・
	・	・ から ・ まで	・ から ・ まで		・ から ・ まで													・	・
月 間 計						給 与 担 当 確 認													
						課長	係長	担当者											
						(計)	円	円	円	円	円	円	円	円	円	円		円	円

(注) 1 勤務命令時間欄には、超過勤務等の勤務時間の始期と終期とを記入すること。
 2 月間計欄の上段には、その月の時間数の合計を、中段（管理職員特別勤務を除く。）には、その1時間未満の端数を処理（30分以上は切り上げ、30分未満は切り捨てる。）したものを記入すること。
 3 管理職員特別勤務の月間計欄の中欄には、管理職員特別勤務手当に該当する勤務回数の合計を記入すること。

6. 職員の退職と採用

一般に、公務員に対しては基本的人権の制約が課されているといわれる。つまり、「国家公務員法や地方公務員法が適用される公務員に対しては、原則として、団体交渉権が認められず（法五五 2、国公法一〇八の五 2）、争議行為や怠業的行為が禁止され（法三七、国公法九八 2）、政治的行為が制限されている（法三六 12、国公法一〇二）」（橋本[2009]21 頁）とされているのである。このような意味で、一般の国民には基本的人権として保障されている権利を剥奪し、あるいは、制限する規定の見返りとして、職員の基本的な権利が地方自治法第 27 条で保障されている。当該職員の身分保障については次のように考えられている。「職員の基本的な権利は、その身分の保障と給与その他の経済的権利の二つであり、さらにこれらを支えるために保障請求権（勤務条件に関する措置要求制度および不利益処分に関する不服申立て制度）、労働基本権などがみとめられているところである」（橋本[2009]512 頁）とされており、「職員の身分保障は、職員にとって不利益な処分である分限処分および懲戒処分を法律およびこれに基づく条例で定める場合以外は認めないという形で具体化されている」（橋本[2009]513 頁）。

このような公務員の公法上の身分保障が与えられた位置づけに鑑みと、定数管理という問題は、結局のところ、退職者（再任用までを含めた）と採用者の管理であるとも言い換えることができるのかもしれない。そして、今後の大田区の財政状況等に鑑みると、とくに採用者の人数をどう決定していくかが、定数管理上あるいは財政上、非常に大きな問題と考えられる。

1) 退職者と採用者の概要

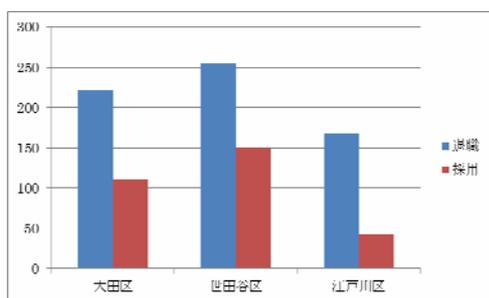
以下は、大田区における退職者と採用者について、第 2 章で記載した通り総務省通知によって開示を義務付けられている情報を、過年度に関してまとめ、その推移をとったものである。

年度	退職者	年度	採用者
17 年度中	185 人	18 年度	42 人
18 年度中	221 人	19 年度	42 人
19 年度中	269 人	20 年度	84 人
20 年度中	222 人	21 年度	112 人

また、以下は平成 21 年 12 月に各区の区報に掲載された、平成 20 年度（平成 21 年 3 月 31 日時点）の情報をまとめたものである。練馬区と足立区に関しては区報に当該情報の掲載はなかった。

区分	退職	採用
大田区	222 人	112 人
世田谷区	255 人	150 人

江戸川区	168人	43人
------	------	-----

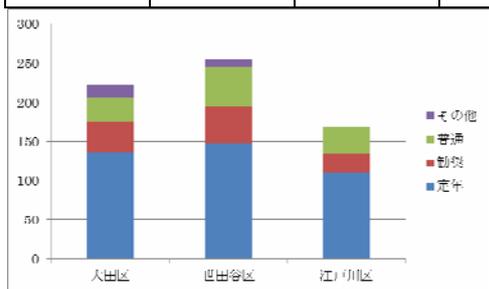


3区と比較においては江戸川区の採用が突出して少ないことが分かる。退職と採用の差をとっても大田区（△111名）と世田谷区（△105名）に対して、江戸川区（△125名）とマイナス幅が大きいものとなっている。

2) 退職者の内訳

退職者については、諸手当の章での退職手当の箇所若干触れている。そこで触れているのは、大田区における自己都合退職者の平均金額の高さであったが、ここでは「普通」や「その他」について、とくに際立った差がないことから、「勸奨」についての問題があったのかもしれないと思料する。なお、以下は平成20年度（平成21年3月31日時点）の情報である。

	定年	勸奨	普通	その他	合計
大田区	136	39	31	16	222
世田谷区	147	48	50	10	255
江戸川区	109	26	33	0	168

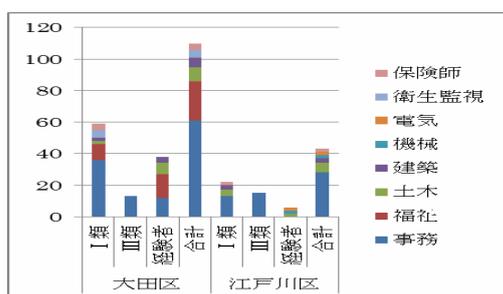


3) 採用者の内訳

採用者の内訳について他区との比較においては、業務の分類の関係上江戸川区としか比較できなかった。江戸川区についても一部加工している。以下のとおりである。

		事務	福祉	土木	建築	機械	電気	衛生 監視	保険 師	合計
大田区	I類	36	10	2	2			5	4	59

	Ⅱ類 ¹⁶		15						15	
	Ⅲ類	13							13	
	経験者	12		7	4				23	
	合計	61	25	9	6	0	0	5	4	110
江戸川区	I類	13		4	3				2	22
	Ⅲ類	15								15
	経験者			2		2	2			6
	合計	28		6	3	2	2		2	43



当該内訳に関しては、「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）8 頁～9 頁によれば、「特別区人事委員会が採用試験を実施する職種における採用職種内訳」と「大田区が採用選考を実施する職種における採用職種内訳」に分けることができるようである。前者についてはポイントとして「職員定数の適正化に応じ、適切な採用を行っています。平成 15 年度から平成 18 年度までの間の機械・電気職の採用者増は、東京都から区へ清掃事業の移管がされたことに伴う清掃工場等の体制の整備のためのものです。また、19 年度から経験者採用を行っています。退職者の増加により採用者数は増加しています」とある。また、後者についてはポイントとして「区では、学校給食・土木事務所・公園管理事務所の業務委託などにより、平成 17 年度から平成 20 年度まで、これらの職種の採用を実施しておりませんでした。しかし、21 年度は、区立保育園の将来的な人員配置を考慮し、福祉Ⅱ類（保育士）について 15 名の採用を行いました。また、19 年度より、複雑・高度化する行政課題や緊急の課題に速やかに解決していくため、一般職の任期付職員の採用を開始しました。専門的経験者を有する職員の育成に相当の期間を要し、適任と認められる職員を内部で確保することが、一定の期間困難である場合などに認められています。任期が 5 年を超えない範囲であることを除けば、ほぼ同じ条件の勤務となっています」としている。

実際、江戸川区は福祉系職員を 1 名も採用していない。また、I 類の事務系職員について大田区と江戸川区の間には 23 名の差がある。この点、前者については、従来進めてきた保育園民営化等での合理化の推進と人口増加・不況による待機児童の問題、後者については、職員平均年齢の上昇傾向と将来の管理職候補の要請など、相対する課題への取組の一

¹⁶ 大田区選考である。

環と考えられるが、先に述べたように公務員の身分保障の問題を考え合わせると、新人の採用には慎重な配慮が必要と考える。

7. 結果及び意見

(意見)

1) 定数管理と予算作成との連動

大田区における定数管理については、各部局から「所要人員計画書」としてまとめられた一連の書類について、「組織構成」「計画内容」「予算事業」「現状との対比」などに基づき現場の要望を吸い上げ、この内容に執行部としての将来的な定数計画等の観点や事業のあり方からの検討を加え、組織計画・人事計画等として具体化させていくという手続きを踏んでいることは確認できた。定数管理の有り様として問題は少ないと思われるが、地方自治法第2条第14項「最少の経費で最大の効果を挙げる」、あるいは同法同条第15項「組織及び運営の合理化」と「その規模の適正化」を考える予算組みをするためには、当該「所要人員計画書」のいずれかのシートに金額面での数値も落とし込み、行うべき事業にどれだけの人件費がかかるのかを把握できる形式にすべきである。

なぜなら、そのような人件費という金銭面も含めた定数管理を行わなければ、非常勤化、外部化等でどれだけのコストの削減が実現できるのかについて、「所要人員計画書」のいずれかのシートに金額面での数値も落としこむ形式をとらないと経費の削減に関してのインセンティブが生まれず、業務に関しての所要人員の要望ばかりが高まるという結果になりかねないからである。また、現在の状況においては、非常勤化、外部化等でどれだけのコストの削減が実現できたのかについて、職員人件費の平均値を使えば大雑把な計算しかできておらず、その効果の測定が詳らかとはいえない。このような状況が許容されているのは、大田区における一般職員1人当たりの給与費年額1人当たり730万円を超えるレベルになっていることに遠因があると思われる。

現状の会計面での予算決算の開示方法も、人件費については各部の「総務費」「福祉費」「衛生費」といった「款」のレベルの中で、「職員人件費」等として一括表示されることとなっており、「項」あるいは「目」といったレベル、すなわち、いわゆる現業を行う部局の事業というレベルの決算並びに予算には、人件費の多くは落とし込まれていない状況にある。このような公会計上の開示制度の下では、人件費は外生的に決定されるいわば埋没費用(原価)としてしか認識されていない虞がある。この点、例えば、総務省改訂モデルによる行政コスト計算書では、費用の計上方法が、費用発生(部局(事業))と費用発生(形態)とがマトリクスで表示される形式になっており、現状の開示制度より若干の進歩がみられるものとなっている。しかしながら、現状のところ行政コスト計算書には資料的な意味合いしかなく、議会による予算審議に付されるような資料としては使用されない。定数

管理と予算作成とが業務と人件費を通して連動するような方法を模索することが望ましいと考える。

2) 予算事業外業務

実際に、「平成 23 年度所要人員計画書（2）」（第 2 号様式）を閲覧したが、事業のところに「予算事業外業務」と書かれた事業課が数多く散見された。このような「予算事業外業務」については、その内容が総務・人事・事務といった管理系の業務が多く、その内容も予算事業として経費の支出が見込まれない事業であり、当該業務に関しては、人件費のみが費やされることになる。区内の業務について、アウトソーシングしたり非常勤化させたりして、業務の効率化を進めていく場合、その対象となるのは個別的に業務を切出すことができる、一般論としては、①定型化業務、②同種反復的業務、③非関連的業務、ということになろう。すなわち、言葉を換えれば、アウトソーシングや非常勤化で効率化できる業務というのは、その業務を 1 つのセルのような形で単独で取り出せる、パターン化したものということになる。その一方で、公務員でなければ行うことができない業務¹⁷については、職員で対応しなければならぬことが考えられる。「予算事業外業務」については、その業務をアウトソーシングや非常勤化で対応できるものと、職員でないとできないものが混在していることが思料される。それは、「平成 23 年度所要人員計画書（2）」（第 2 号様式）の「定年前職員/任期付職員/再任用フルタイム：職務名別業務量」の欄が 1～3 と極めて少ない「予算事業外業務」もあれば、30 超といった極めて大きいものもあるからである。今年度から区は「事業仕分け」的手法による事務事業の点検を開始したと聞いているが、「予算事業外業務」について、それが職員でないと行えない業務なのか否かにつき、定数管理を行う現場がスピーディーに把握できるような仕組みのシートを開発すべきである。

3) 時間管理による定数管理と工数管理

上記のとおり「平成 23 年度所要人員計画書（2）」（第 2 号様式）を閲覧した。現状のところ、当該書類の「業務名」には平易に説明された業務内容が記載され、これに担当係長名が記載されている形式となっており、また、その右の「定年前職員/任期付職員/再任用フルタイム：職務名別業務量」「その他職員：業務量」の欄については、職員一人が 1

¹⁷ 「公務員でなければ行うことができない業務」が一体何であるのかについては、政治家・実務家・学識者等から様々意見が出ているが、その中には、行政処分（公権力の行使）が 1 つのメルクマールになるという意見もある。例えば、最高裁（大）平成 17 年 1 月 26 日判決・管理職選考受験資格確認等請求事件平成 10（行ツ）第 93 号において、最高裁は「公権力行使等地方公務員」なる概念を持ち出した。「最高裁は、地方公務員のうち、①住民の権利義務を直接形成し、その範囲を確定するなどの公権力の行使に当たる行為を行い（若しくは）②普通地方公共団体の重要な施策に関する決定を行い（または）③これらに参画することを職務とするものを『公権力行使等地方公務員』と定義している」（今井 [2006] 166 頁）とされ、このような考え方に従い、「公権力行使等地方公務員」が行う業務は「公務員でなければ行うことができない業務」に当たると考えることもできよう。当該論点については、結語でも脚注において規制改革・民間開放推進会議の議論等を紹介するなど一部触れている部分があるので参考にされたい。

年間に行える業務量を10とした場合に、当該業務の業務量ウェイトがどれくらいになるのかを記載してもらう形式になっているとのことである。問題は、この業務量のウェイト付けがやや大雑把ではないか¹⁸ということにある。

サンプリングにて閲覧した部局の「平成23年度所要人員計画書(2)」(第2号様式)では、当該業務量欄はすべて整数で記載されており小数点以下の扱いはなかった。したがって、当該シートにおける各業務のヴォリュームについては、「職員一人が1年間に行える業務量/10」が最小単位の業務ということになり、これ以下の工数を要する業務については、類似の他の業務に包括され抽象名にて把握されているか、あるいは、煩瑣な業務として位置付けられ別個の業務としては把握されていない状況にあるといえる。すなわち、この「平成23年度所要人員計画書(2)」(第2号様式)で記載される一つの業務は、あくまで、「職員一人が1年間に行える業務量/10」のレベルの業務管理に留まっているのであり、例えば、月次レベル、週レベルあるいは時間レベル等といった細分化され精緻化されたレベルの業務管理には至っていないといえる。また、当該シートの「定年前職員/任期付職員/再任用フルタイム：職務名別業務量」における前年度欄および増減について、ここで前年度欄に記載されているのは、前年度の計画段階での業務量(整数)であり、増減欄もそれとの差引(整数)となっており、実績レベルの業務量の積上げによる比較増減となっていないことが思料される¹⁹。

このような記載方法の結果、当該「平成23年度所要人員計画書(2)」(第2号様式)は、職員定数を各職務名別の各業務に貼りつけるための「所要人員計画書」に過ぎないという面を色濃くもったものになってしまっている。すなわち、当該シートには定数管理(職員ヴォリュームの管理)と工数管理(業務ヴォリュームの管理)という二つの役割が同時に課せられているはずであるが、後者、つまり、職務名別業務量を全庁的に計るといいうわゆる工数管理という役割については、あくまで従属的、副次的な役割に過ぎないものとなってしまうのではないかと思われる。

もし、人件費におけるヴォリューム面において、「最少の経費で最大の効果」の実現を本当に図るような管理を行うのであれば、

- ① 当該シートの業務量の記載方法を年次レベル(年次/10レベル)から時間レベル等へ、詳細化していくこと
- ② 比較対象である前年度の記載については、実績の時間レベル等の積上げにすること

¹⁸ 民間のことであるが、稲盛和夫『アメーバ経営』(平成14年9月、日本経済新聞社)では、京セラにおける「時間当たり採算制度」を例に挙げ、時間レベルの管理が経営にとっていかに重要かが記されている。たとえば、151頁には「ある部署で時間当たり労務費が平均三六〇〇円かかっているとす。そうすると、『一分間当たり六〇円』、さらに言えば『一秒間一円』の労務費が発生していることになる。だから、われわれは働く以上、その労務費を上回る付加価値を生み出さなければならないことになる。このような事実を職場のメンバーにもよく理解してもらい、時間に対する意識を高め、つねに緊張感のある職場をつくり出すべきである」としており、また、152頁には「京セラでは、そのような際に振り替える時間も、〇・五時間(三〇分)単位まで厳密にカウントしている」とある。

¹⁹ もし、当該シートの職務名別業務量の前年度欄が実績であるならば、不可避免的に端数が生じてくるはずであるからである。

③ 実績の時間レベル等の把握については、タイムカードの導入を含め、日々の実績による細分化された業務管理を行うこと

などの施策を通りして、定数管理（職員ボリュームの管理）と工数管理（業務ボリュームの管理）のマッチングが、より高度なレベルで行えるようシートに修正を加えることを検討すべきである。

4) 流動性ある組織等の構築

本文中の時間外勤務のところでも述べたが、時間外勤務については、特定の部局あるいは課が特定の時期に極端に突出して多く、それ以外のときはそれほど忙しくないという状態が、その発生要因となることが多いと思われる。各部局にはいわゆる繁忙期があるということである。この業務ボリュームのピークの時期である繁忙期に対してどのように対処していくか、を考えることが重要であると思われる。

先にも見てきたように、「平成 23 年度所要人員計画書（2）」（第 2 号様式）の「定年前職員/任期付職員/再任用フルタイム：職務名別業務量」の欄の記載方法を鑑みると、年間の総業務量を記載するにとどまり、業務量の季節的変動等までを加味した定数管理を行えるような形式にはなっていない。

もし、縦割りの組織の壁を越えた流動性ある組織等の構築が可能であるのならば、「平成 23 年度所要人員計画書（2）」（第 2 号様式）の「定年前職員/任期付職員/再任用フルタイム：職務名別業務量」の形式を変化させ、業務量の季節的変動等までを加味した定数管理を行えるような形式するなど、業務量の平準化等を図るべきである。

5) 採用人数の決定

先に見てきたように大田区においては、以下のとおり近年職員の採用者人数を増加させる施策をとりつつある²⁰。

	採用者
18 年度	42 人
19 年度	42 人
20 年度	84 人
21 年度	112 人

本文でも触れているが、いったん職員として採用された公務員の勤務関係は、退職するまで公法上の関係という法的な位置づけを有し、民間の労働者の雇用関係とは全く異なるものとなっている。このように、公務員の身分保障は強固なものであることから、今回の監査の第 1 のテーマである「負債の管理について」でも記したが、例えば、次のような意

²⁰ 「おおた区議会だより」192 号（平成 23 年 1 月 1 日）第 3 面には、「合理的な職員数とその根拠は」という問に対して、「大田区職員定数基本計画が目標値とした数は、各区との比較分析を行った合理的な職員数と考える」との答が掲載してある。

見も出てくることになる。「一般に一人の労働者のために直接、間接に要する生涯の経費の総額は数億円といわれており、地方公務員を定年前に罷免することが厳しく制限されていることからすれば、一人の地方公務員を採用することはその経費相当額の債務を負担する行為に該当するとも考えられる。」²¹（橋本[2009]46頁）。

本文でも触れているが、大田区を含めた比較対象5区の中で最も財政状態が良いと思料される江戸川区は、時間外勤務手当が他より抜きに出て大きかった。しかしながら、採用は大田区に比べて非常に絞っている。この点も大いに参考にすべき内容が含まれているように思われる。

結語の脚注の中でも若干触れているが、公務員にしかできないことは何かについて、例えば、規制改革・民間開放推進会議の議論等を参考に、大田区でも議論を重ねていく必要がある時期にきているのではないかと考える。

過去10年間において、地方債残高の減少や基金の積立が進捗した背景には、退職不補充の政策により定数管理を徹底して行い人件費の抑制を図ったことも、その要因の1つとして考えられる。したがって、その採用者数の増加については慎重を期すべきである。

²¹ ただし、橋本氏は以下に「しかし、採用の都度債務負担行為の定めが必要であるとするのは現実的ではないし、総額としての人件費を限定できれば、その必要もないことになる」と続けている。

第8章 非常勤職員・臨時職員

1. 概要

この章において、再雇用・再任用職員及びアルバイト/パートといった、勤務時間が一般の常勤職員に比べて短時間である被雇用者に関する事項について概観する。これらの職員については、地方公務員法上の位置づけがそれぞれ以下の通り異なっている。

	地方公務員法上	規則等	摘要
再任用職員	第28条の4・5・6	「職員の再任用に関する実施要領」等	一般職員とほぼ同等の非常勤職員
再雇用職員	第3条第3項第3号	「大田区再雇用非常勤職員設置要綱」等	非常勤職員
パート・アルバイト職員等	第3条第3項第3号	「大田区非常勤職員規則」	
	第22条第2項	「大田区臨時職員取扱要綱」「臨時職員の雇用について」	臨時職員

このため、各者に対する扱いがそれぞれ異なっており、「非常勤職員」あるいは「臨時職員」といっても、一律の取扱がなされていない。以下各パートに分けて検討する。

2. 再任用・再雇用職員

まず、再任用・再雇用職員の状況については、「大田区人事白書」（平成21年12月）93頁～95頁に詳しく記載されている。したがって、ここでは、その概要のみ引用し、その後、現在の制度の運用状況を踏まえ、問題点を抽出することを目指す。

まず、制度の趣旨として、その概要を「大田区人事白書」から引くと、再任用については「本格的な高齢社会に対応し、高齢職員の知識・経験を積極的に活用することにより、区民生活の向上と行政の効率的運営を図るとともに、年金制度の改正に合わせ、60歳代前半の生活を雇用と年金により支えるという地方公務員法の趣旨に基づき、平成14年度に高齢職員の雇用制度として導入しました」と記されており、また、再雇用については「定年又は勸奨退職した職員の豊富な経験と能力を、区政の円滑かつ効率的運営のため有効活用し、区民サービスの向上に資することを目的として、再雇用職員を雇用しています」とある。再任用・再雇用職員制度の概要の一覧を、同白書より引用すると以下のとおりである。

	再任用職員	再雇用職員
根拠	地方公務員法第 28 条の 4・5・6 ²²	地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号 ²³
地方公務員 法上の位置 づけ	一般職	特別職
対象者	定年退職者	定年退職者、勸奨退職者及び再任用満了者
任期等	<ul style="list-style-type: none"> ・任期は 1 年 ・上限は 65 歳まで。ただし、平成 21 年度までは経過措置がある。 <p>[経過措置期間中の任用可能期間]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・任期は 1 年。 ・更新回数は 4 回を限度とする。 ・上限年齢は 65 歳まで（勸奨退職者は、年齢に関係なく更新 4 回を限度とする）

²² (定年退職者等の再任用)第二十八条の四 任命権者は、当該地方公共団体の定年退職者等(第二十八条の二第一項の規定により退職した者若しくは前条の規定により勤務した後退職した者又は定年退職日以前に退職した者のうち勤続期間等を考慮してこれらに準ずるものとして条例で定める者をいう。以下同じ。)を、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、常時勤務を要する職に採用することができる。ただし、その者がその者を採用しようとする職に係る定年に達していないときは、この限りでない。2 前項の任期又はこの項の規定により更新された任期は、条例で定めるところにより、一年を超えない範囲内で更新することができる。3 前二項の規定による任期については、その末日は、その者が条例で定める年齢に達する日以後における最初の三月三十一日までの間において条例で定める日以前でなければならない。4 前項の年齢は、国の職員につき定められている任期の末日に係る年齢を基準として定めるものとする。5 第一項の規定による採用については、第二十二條第一項の規定は、適用しない。第二十八条の五 任命権者は、当該地方公共団体の定年退職者等を、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、短時間勤務の職(当該職を占める職員の一週間当たりの通常の勤務時間が、常時勤務を要する職でその職務が当該短時間勤務の職と同種のもの占める職員の一週間当たりの通常の勤務時間に比し短い時間であるものをいう。第三項及び次条第二項において同じ。)に採用することができる。2 前項の規定により採用された職員の任期については、前条第二項から第四項までの規定を準用する。3 短時間勤務の職については、定年退職者等のうち第二十八条の二第一項から第三項までの規定の適用があるものとした場合の当該職に係る定年に達した者に限り任用することができるものとする。第二十八条の六 第二十八条の四第一項本文の規定によるほか、地方公共団体の組合を組織する地方公共団体の任命権者にあつては当該地方公共団体が組織する地方公共団体の組合の定年退職者等を、地方公共団体の組合の任命権者にあつては当該地方公共団体の組合を組織する地方公共団体の定年退職者等を、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、常時勤務を要する職に採用することができる。この場合においては、同項ただし書及び同条第五項の規定を準用する。2 前条第一項の規定によるほか、地方公共団体の組合を組織する地方公共団体の任命権者にあつては当該地方公共団体が組織する地方公共団体の組合の定年退職者等を、地方公共団体の組合の任命権者にあつては当該地方公共団体の組合を組織する地方公共団体の定年退職者等を、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、短時間勤務の職に採用することができる。この場合においては、同条第三項の規定を準用する。3 前二項の規定により採用された職員の任期については、第二十八条の四第二項から第四項までの規定を準用する。

²³ 第三条 地方公務員(地方公共団体及び特定地方独立行政法人(地方独立行政法人法(平成十五年法律第百十八号)第二条第二項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。)のすべての公務員をいう。以下同じ。)の職は、一般職と特別職とに分ける。2 一般職は、特別職に属する職以外の一切の職とする。3 特別職は、次に掲げる職とする。一 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職 一の二 地方開発事業団の理事長、理事及び監事の職 一の三 地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職 二 法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会(審議会その他これに準ずるものを含む。)の構成員の職で臨時又は非常勤のもの 二の二 都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの 三 臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、囑託員及びこれらの者に準ずる者の職 (以下省略)

	平成 14 年・15 年度…61 歳まで(1 年) 平成 16 年・17 年度…62 歳まで(2 年) 平成 18 年・19 年度…63 歳まで(3 年) 平成 20 年・21 年度…64 歳まで(4 年) ・更新時に選考を実施する。	・更新時に選考を実施する。
勤務時間	・原則として短時間勤務とする。 例外的に、組織の必要から区長が特に認める場合、フルタイム勤務職員(週 38 時間 45 分勤務)を採用する。 ・短時間勤務職員の勤務形態 [原則]週 24 時間 (1 日 6 時間/週 4 日) 週 31 時間 (1 日 7 時間 45 分/週 4 日) [例外]週 23 時間 15 分 (1 日 7 時間 45 分/週 3 日)	月 12 日/1 日 7 時間 45 分勤務
休憩時間	[6 時間勤務の場合] 休憩時間：付与しない。 ただし、勤務時間の途中で 1 時間の自由時間を設定する。 [7 時間 45 分勤務の場合] 定年前職員と同じ	定年前職員と同じ
休暇等	基本的には定年前職員と同様であるが、以下のものについては取得を認めていない。 ・リフレッシュ休暇 ・育児休業	・年次有給休暇…暦年 12 日 ・公民権行使等休暇、慶弔休暇、介護休暇… 定年前職員と同じ ・夏季休暇…暦年で 3 日を限度
給与等	給与、職務に関連する手当を支給	報酬(基本報酬、通勤手当相当額)、費用弁償を支給

1) 再任用

大田区での再任用については、「職員の再任用に関する条例」(平成 13 年条例第 2 号)あるいは「職員の再任用に関する実施要綱」(平成 14 年 3 月 18 日総勤発第 336 号助役決定)を整備し、また、再雇用については、「大田区再雇用非常勤職員設置要綱」(平成 18 年 3 月 24 日経職発第 1267 号助役決定)を整備している。なお、これらの制度導入の背景には、次のようなことが言われている。「本条(筆者注：第二八条の四)から第二八条の六までは、定年退職者等についての再任用について定める。定年制の主たる目的が職員の新陳代謝を計画的に行うことと職員の勤務期間を明定することであり、一般的な定年が六〇

歳とされていることは第二八条の二について述べたところであるが、急速に高齢化が進む中で、公務員の年金についても、その満額支給開始年齢が平成一四年度に六一歳とされ、その後段階的に引き上げられることとなったことに伴い、公務員にあっても六〇歳台前半の五年間は雇用と年金の連携により生活を支える時期と位置付けられることとなった。(中略)年金の支給開始年齢の引き上げに伴う高齢者雇用の促進のためには定年の延長を行うのが理論的のように思われるが²⁴、民間企業における定年の動向、公務部門における人事管理や業務の実態からすると、公務員の定年を延長することは適当ではない(民間²⁵との均衡を失する。)と考えられたことから、再任用制度を弾力化することによってそれに対処することとなったものであろう。(中略)新制度においては短時間勤務の職(非常勤の職)が加えられ、さらに、当該地方公共団体が構成員である地方公共団体の組合との間においても相互に再任用を行うことができることとされる一方、再任用される期間は条例で定める年齢に達する日以降における最初の三月三十一日までとされ、いわば、再任用における定年が定められることとなっているのである。その結果、再任用制度は、公務の能率的運営を確保するためというよりも、むしろ職員の生活を保障するためという色彩の強いものになったといえることができる」(橋本 [2009] 563 頁～564 頁)(中略)「再任用制度が職員の生活を保障するためという色彩が強いものになっていることは先述のとおりであるが、このこ

²⁴ 「職員の給与に関する報告及び勧告」平成 21 年度(特別区人事委員会)の「職員の給与に関する報告(意見)」6 頁には「(4) 高齢者の雇用問題～65 歳定年制の実現に向けて～」には

ア 基本的な考え方

○年金支給開始年齢の引上げにあわせて、平成 25 年度から定年年齢を段階的に 65 歳まで延長することが適当

○平成 23 年中には法制整備を図る必要。平成 22 年中を目途に立法措置のための意見の申出ができるよう検討

イ 具体的な検討課題

○給与制度の見直し：60 歳台前半の給与水準及び給与体系の設定等

○組織活力を維持するための施策：役職定年制の導入、公務外への人材提供と公務外の業務の公務への再配置等の人材活用方策検討

○その他の措置：特例的な定年の取扱い、短時間勤務制の導入等

という記述がみられる。この内容に従うのであれば、特別区人事委員会としては再任用の選考を厳しくするという方向での改正は全く考えておらず、むしろ定年を 65 歳まで延長しようという方法模索していると思われる。

²⁵ 民間においては、通称「改正高齢者雇用安定法」が導入されている。当該改正法の趣旨を厚生労働省の

HP(<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/>)

より引用すると次のとおりとなる。「急速な高齢化の進行等に対応し、高年齢者の安定した雇用の確保等を図るため、事業主は、(1) 定年の引上げ、(2) 継続雇用制度の導入、(3) 定年の定め廃止、のいずれかの措置を講じなければならないこととするとともに、高年齢者等の再就職の促進に関する措置を充実するほか、定年退職者等に対する臨時的かつ短期的な就業等の機会の確保に関する措置の充実を図ることを内容とする改正高齢者雇用安定法が平成 16 年 6 月 5 日に成立し、平成 16 年 12 月 1 日から施行(高年齢者の安定した雇用の確保等を図るため措置については平成 18 年 4 月 1 日から施行)されます」。

とは、職員が再任用すべきことを要求する権利を有することを意味するものではなく、職員の任用そのものが公務遂行のためのものであることに変わりはないのであるから、特定の者を再任用するか否かは任命権者の裁量に委ねられているものである（本条第一項の「採用することができる」という表現はこのことを意味している）」（橋本 [2009] 565 頁）としている。

なお、再任用職員の給料月額（行政職（一））は以下のとおりとなっている。

適用給料表	職務の級	勤務時間数	正規の勤務時間	給料月額	備考
行政職給料表（一）	3 級	週 23 時間 15 分	週 3 日×7 時間 45 分	144,060 円	再任用職員給料表における該当級の給料月額 23.25/38.75 に相当する額
		週 24 時間	週 4 日×6 時間	148,707 円	再任用職員給料表における該当級の給料月額 24/38.75 に相当する額
		週 31 時間	週 4 日×7 時間 45 分	192,080 円	再任用職員給料表における該当級の給料月額 31/38.75 に相当する額

また、休暇等については上記表上「基本的には定年前職員と同様であるが、以下のものについては取得を認めていない」として「リフレッシュ休暇」と「育児休暇」を認めていない。問題は短時間勤務の再任用職員に「基本的には定年前職員と同様」としている点である。この点、「短時間勤務職員の職に採用された者の年次有給休暇については、労働基準法施行規則第二四条の三の規定を前提として条例で定めることになる（法二四⑥）」（571 頁）とされていることである。労働基準法施行規則第二四条の三の規定は（年次有給休暇の比例付与）について定めたものであり、第 3 項には以下のような表（一部抜粋）が掲載されている。

週所定労働日数	一年間の所定労働日数	雇入れの日から起算した継続勤務期間					
		6 箇月	1 年 6 箇月	2 年 6 箇月	3 年 6 箇月	4 年 6 箇月	5 年 6 箇月
4 日	1 6 9 日から 2 1 6 日まで	7 日	8 日	9 日	1 0 日	1 2 日	1 3 日
3 日	1 2 1 日から 1 6 8 日まで	5 日	6 日	7 日	8 日	9 日	1 0 日

大田区では「職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」（平成 10 年 3 月 10 日条例第 43 号）第 13 条第 1 項で「年次休暇は、一の年ごとの休暇とし、その日数は、一の年において、20 日（育児短時間勤務職員等及び再任用短時間職員にあっては、その者の勤務時間等を考慮し、20 日を超えない範囲内で規則で定める日数）とする」とある。提出して頂いた「再任用制度について（平成 22 年 4 月 1 日適用）」の「休暇（リフレッシュ休暇を除く）」には

勤務形態	付与日数
6 時間×週 4 日	16 日

7時間45分×週3日	12日
7時間45分×週4日	20日

とある。これをみると、上記働基準法施行規則第二四条の三第3項の規定よりもよりやや多く、また、「職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」（平成10年3月10日条例第43号）と比べても十分な差がないものと思われる。

さらに、福利厚生についてである。再任用職員に適用される福利厚生については、ほとんどの場合「定年前職員と同様にする」とある。このうち「大田区職員文化会」については「正会員（月額1,000円）」とされている。第8章で具体的に述べていくが、正会員に対しては区が同額年額12,000円/人を福祉厚生費として負担している。この点について、「再任用された職員も一般職員に属するのであるから、原則として地方公務員法が全面的に適用される」（566頁）のは理解をでき、また、福利厚生のうち、公務災害補償や雇用保険等の適用があるのはもっともである。しかしながら、短時間非常勤職員である再任用職員について、大田区職員文化会等を通じた福利厚生制度が定年前職員とまったく同列に扱われていることについては若干の疑問を感じるが、会費の負担等が再任用職員以外の一般職員と同一であること等との観点から、全く賛同できないという見解にも至らない。また、課税政策上の福利厚生費における職員の同一の扱い等に鑑みると、若干の疑問は感じるものの現状の処理でも問題は少ないと考える。

2) 再雇用

再雇用の取扱いについては、上記表のように地方公務員法第3条第3項第3号に該当したものとなっている。当該規定は特別職の範囲を定めたであり、その中に第3号「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」も含まれるということを示している。このため、再雇用職員については、地方公務員法第4条第2項の規定により、地方公務員法の適用はないことになる。このため、再雇用職員については、その制度的特徴等につき、触れないことにする。なお、再雇用職員については、再任用職員と対照的にその数が年々減少傾向にある。

3. パート・アルバイト等職員

非常勤職員・臨時職員の中で、大田区では上記再任用・再雇用職員以外にパート・アルバイト等職員についての雇用を行っている。この中には、大田区非常勤職員規則（昭和38年6月25日規則第20号）に基づき任用される1) 非常勤職員（地方公務員法第3条第3項第3号）とそれによらない2) 臨時職員（地方公務員法第22条第2項）との二通りがある。

1) 非常勤職員（地方公務員法第3条第3項第3号）

パート・アルバイト等職員のうち、前者については「大田区非常勤職員規則」に基づき雇用される非常勤職員である。現在、大田区における当該非常勤職員の直接の管理は人事課ではなく各現場に任されており、その取扱いについては所属長の管轄になっている。このため、各所属長あてに人事課長から出された非常勤職員雇用に関する調査依頼文書「非常勤職員に関する調査について(依頼)」(22 経人発第 10797 号、平成 22 年 6 月 7 日)では、「1 調査対象」を「大田区非常勤職員規則に基づき任用される非常勤職員(ただし、再雇用非常勤職員を除く。)」とし、また、「2 調査基準日」を「平成 22 年 4 月 1 日現在」とするなどして、各所属からの情報を入手して臨時職員の管理に役立てているとのことである。

今回の監査においては、人事課よりこの調査票の一覧を入手している。この調査票の内容は、まず、横軸の構成については、「1 職名」～「25 障害のある方の採用の有無」に至るまで、その内容が多岐多様に渡るものであった。また、縦軸を構成する所管課・職名ごとに行数が分かれているが、その行数は約 150 行ある。このため所管課全体の状況を、ここにすべて出すことは難しい。したがって、概要のみを記すこととする。

調査票に記載された全所管課の非常勤職員数(平成 22 年 4 月 1 日現在)合計は、「男 198」「女 701」「計 899」となっている。このうち、非常勤職員数(平成 22 年 4 月 1 日現在)が 20 名以上の所管のみを抜出すと以下のとおりとなる。上記は人数比で全体の $668/899=74.3\%$ となっており、人数ベースで全体の約 75% をカバーしていることになる。これによれば、福祉部障害課、こども家庭部子育て支援課、同保育サービス課、こども発達センターわかばの家、あるいは教育総務部などが多くの臨時職員(20 名以上)雇い入れているということになる。その概況は以下のとおりである。

なお、表の一覧性の確保のため、以下横に紙面を使っています。ご了承ください。

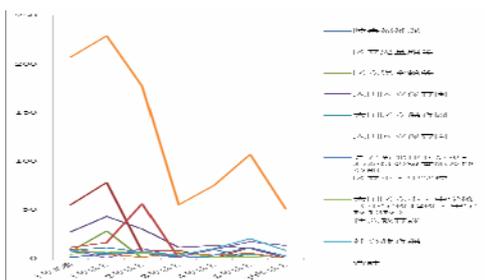
所管	職名	主な勤務場所	非常勤職員数（平成22年4月1日現在）			現在任用中の職員の雇用（任用）継続期間								報酬額（交通費相当額を除く） 円／	報酬の考え方
			男	女	計	1年未満	1年以上	2年以上	3年以上	4年以上	5年以上	10年以上			
福祉部障害福祉課	介護給付費等の支給に関する審査会委員	障害福祉課	9	11	20	1	4	5	1	9	0	0	22,000 20,000	a	
こども家庭部子育て支援課	児童育成指導員	区立児童館、分室、こどもの家、フレンドリーおおた実施施設（小学校等）、おおたっ子ひろば	25	134	159	55	78	7	8	0	11	0	211,200	b	
こども家庭部子育て支援課	児童育成支援員	区立児童館等	0	35	35	7	28	0	0	0	0	0	82,400	c	
こども家庭部保育サービス課	大田区非常勤保育士	大田区立保育園	10	124	134	27	43	30	11	13	10	0	211,200	d	
こども家庭部保育サービス課	大田区非常勤保育士	大田区立保育園	1	31	32	8	11	6	2	1	4	0	143,600	d	
こども家庭部保育サービス課	大田区非常勤保育士	大田区立保育園	0	28	28	10	4	1	5	3	5	0	107,700	d	
こども発達センターわかばの家	心身障害児通所施設指導員	こども発達センターわかばの家本館及び分館	2	32	34	7	5	6	0	3	11	2	3,400	e	
教育総務部教育総務課	学校事務補助員	区立小・中学校	2	81	83	11	16	56	0	0	0	0	85,500	f	
教育総務部学務課	非常勤栄養士	大田区立小・中学校（小学校12校・中学校12校）	0	24	24	4	7	5	6	1	1	0	219,400	g	
教育総務部社会教育課	青少年委員	社会教育課	25	34	59	9	0	10	1	9	17	13	10,000	h	
教育総務部社会教育課	体育指導委員	社会教育課	36	24	60	8	4	7	3	10	20	8	10,000	i	
(途中省略)															
全体の合計			198	701	899	207	229	177	55	75	107	51			

上記「報酬の考え方」の詳細

- a : 大田区附属機関の構成員の報酬の額に関する規則（昭和 34 年 11 月 20 日規則第 17 号）による。上記の額は、審査会 1 回の金額。会長及び合議体の長は 22,000 円、その他は 20,000 円。
- b : 一般職員の初任給から 3 年経過時の給与を基本とし、変則勤務等の調整要件から、基幹号給を 4 号加算。地域手当を調整し、時間単価を算出。時間単価につきの時間数をかける。
- c : 児童館臨時職員の時間単価（@990 円）に雇用保険料を考慮して算出。
- d : 一般職員の初任給から 3 年経過時の給与を基本とし、変則勤務等の調整要件から、基幹号給を 4 号、号給を 4 号加算。
- e : 地域手当を調整し、時間単価を算出。時間単価に月の時間数をかける。
- f : 区独自(大田区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する規則)
- g : 雇用保険料自己負担分を差し引いた時間単価が臨時職員賃金を下回らない額に設定
- h : 大田区教育委員会非常勤職員の報酬の額に関する規則（昭和 31 年 12 月 14 日規則第 3 号）による。
- i : 「大田区教育委員会非常勤職員の報酬の額に関する規則」にて規定している額※第三条（別表第二）
- j : 「大田区教育委員会非常勤職員の報酬の額に関する規則（昭和 31 年 12 月 14 日教育委員会規則第 3 号）による。」

当該調査票の中でとくに注目すべきは、「現在任用中の職員の雇用（任用）継続期間」と「報酬額（交通費相当額を除く）」である。

下記の臨時職員の取扱とは異なり、規定の文言上、6 月以上の雇用も可能であるとのことである。上記調査票によれば、相当数が現在任用中の職員の雇用（任用）継続期間が 1 年以上のグループに属している。グラフを見る限り継続期間は 1 年以上をピークにしており、3 年以上まで大きく落ち込んでいるが、5 年以上で再び小さなピークがある。これをグラフ化すると次のとおりとなる。



さらに、報酬の体系の方であるが、実に様々な報酬の決定方法がある。調査票によれば、算出されている単価については、「こども発達センターわかばの家」のところだけ時間計算の単価であるが、他は月額計算での単価となっている。

- ・ 大田区附属機関の構成員の報酬の額に関する規則
- ・ 大田区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する規則
- ・ 大田区教育委員会非常勤職員の報酬の額に関する規則
- ・ 一般職員の初任給から 3 年経過時の給与を基本とする

など拠って立つ規則や基準は多岐に渡っている。問題は、これらの非常勤職員の時給は1,000円～1,600円程度と、一般の職員に対して格差があることである。この点についても行政として行うべき、公正かつ公平な公的サービスという面から支障がないのか、若干の問題が残る。

2) 臨時職員（地方公務員法第22条第2項）

他方、パート・アルバイト等職員のうち、後者に関しては、「大田区臨時職員取扱要綱」（平成9年3月31日総職発第918号区長決定）に基づいた運用がなされている。当該要綱（臨時職員の職）第2条には「臨時職員をもって充てる職は、短期間若しくは季節的業務に従事させる臨時の職又は育児休業承認期間において育児休業に伴う業務の代替として従事させる臨時の職とする」とある。また、（雇用期間）第3条には「臨時職員の雇用期間は、6月以内とし、1月の実勤務日数は、14日以内とする。ただし、事務執行上やむを得ない場合においては、1回に限り雇用期間を更新することができる。この場合において、雇用期間は通算して6月（実勤務日数84日）を超えることはできない。2 臨時職員を雇用する場合、当該会計年度内の区におけるすべての雇用期間を通算し6月を超えてはならない。

3 前2項の規定に関わらず、育児休業に伴う業務に代替従事する臨時職員の雇用期間は、当該育児休業の承認期間を限度とする。4 雇用期間は、暦日（その月の1日から末日まで）により算出する」とある。また、給与については（給与）第8条に「職員の給与に関する条例（昭和26年条例第19号）第19条の規定に基づく臨時職員の給与については、日額又は時間給とし、賃金予算の範囲内において支給する」とある。一方、各所属長あてに人事課長から出された臨時職員雇用に関する条件の通知文書「平成22年度臨時職員の雇用について」（21経人発第13507号、平成22年2月26日）には、「2 賃金」として「日額6,580円（7時間勤務：時間単価940円）予定」と記されている。

雇用期間については上記のとおりであるが、「平成22年度臨時職員の雇用について」（21経人発第13507号、平成22年2月26日）の「8 その他」の（3）には「同一業務で同一職場に年間を通じて1名以上の臨時職員を雇用する場合は、年度当初の雇用起案時に経営管理部政策担当課長の協議及び企画財政課担当係長（組織）の確認を受けてください。協議及び確認を受ける際は、一斉回付ではなく順次回付とし、人事課長協議（人事係長委任）の直前になるようにしてください」とあり、6月超となることのないように牽制をかけている。

3. 結果及び意見

（意見）

1) 再任用の選考について

再任用の場合については、「再任用は、従前の勤務実績等に基づく選考により行われるものとされ」ており、また、「再任用制度が職員の生活を保障するためという色彩が強いものになっていることは先述のとおりであるが、このことは、職員が再任用すべきことを要求する権利を有することを意味するものではなく、職員の任用そのものが公務遂行のためのものであることに変わりはないのであるから、特定の者を再任用するか否かは任命権者の裁量に委ねられているものである（本条第一項の『採用することができる』という表現はこのことを意味している）」である。「これは、選考の対象となるのが既に当該地方公共団体において採用され、その際に競争試験または選考に合格しているものであることに加え、当該選考における主たる要素である勤務の実績を最もよく承知しているのが任命権者であるという実態によるものであろう」とされている。ヒアリングによれば、現状のところ、制度開始以来当該選考によって再任用とならなかった者は、体調不良等、病気の者だけであるとのことである。制度の趣旨に鑑みれば、「選考の主体が任命権者であるから、選考の手續および基準は任命権者が定めることとなるが、再任用する職員の数も含めて、必要に応じ地方公共団体の長が総合調整を行うことができること、委員会または委員がその基準を定める場合に長と協議しなければならないことは、前条の定年延長の場合と同じである（自治法一八〇の四、自治法施行令一三二⑥）」と解釈されている。地方自治法第一八〇条の四及び地方自治法施行令第132条第6号をみると以下のようになる。

地方自治法第八十条の四 普通地方公共団体の長は、各執行機関を通じて組織及び運営の合理化を図り、その相互の間に権衡を保持するため、必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の委員会若しくは委員の事務局又は委員会若しくは委員の管理に属する事務を掌る機関(以下本条中「事務局等」という。)の組織、事務局等に属する職員の定数又はこれらの職員の身分取扱について、委員会又は委員に必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。

[2] 普通地方公共団体の委員会又は委員は、事務局等の組織、事務局等に属する職員の定数又はこれらの職員の身分取扱で当該委員会又は委員の権限に属する事項の中政令で定めるものについて、当該委員会又は委員の規則その他の規程を定め、又は変更しようとする場合においては、予め当該普通地方公共団体の長に協議しなければならない。

地方自治法施行令第三百三十二条 地方自治法第八十条の四第二項に規定する同条第一項の事務局等(以下「事務局等」という。)の組織、事務局等に属する職員の定数又はこれらの職員の身分取扱いで政令で定めるものは、次のとおりとする。(中略)

六 定年による退職の特例及び定年退職者の再任用の基準に関する事項

このような法律の建付けに鑑み、再任用の選考の実効性を担保するためには「定年退職者の再任用の基準」を設けるべきである。

2) パート・アルバイト等職員の管理について

現状、パート・アルバイト等職員（非常勤職員・臨時職員）の採用等の管理については、人事課ではなく現業部門が独自に採用等を決定している状況にあるという。報酬あるいは給与等の基準についても現業部門が担っている。現業部門は、「大田区非常勤職員規則」（昭和38年6月25日規則第20号）あるいは「大田区臨時職員取扱要綱」（平成9年3月31日総職発第918号区長決定）等に基づいた運用を行っているものと思わすが、採用の公平性や支払報酬決定方法の明確性に鑑みると、大田区（役所）内の各部局でばらつきがないことが好ましい。このため、パート・アルバイト等職員についても統一的な管理体制を構築する必要があると考える。

第9章 職員の福利厚生

1. 概要

職員の福利厚生等については、地方公務員法第三章第八節（福祉及び利益の保護）に規定されており、このうち第41条は第八節の表題部となっている。

（福祉及び利益の保護の根本基準）

第四十一条 職員の福祉及び利益の保護は、適切であり、且つ、公正でなければならない。

本条についての逐条解説によれば、「本来、職員の福祉と利益という概念はきわめて広範囲な事項を包含している」としたうえで、「しかし、この第八節でいう職員の福祉と利益とは、一定の事項に限定されたものであると考えられる。すなわち、本節第一款から第四款までに規定されている四つの事項、共済制度を中心とする厚生福利制度、公務災害補償制度、勤務条件に関する措置要求制度および不利益処分に関する申し立て制度が、ここでいう職員の福祉及び利益であるというべきである」（橋本〔2009〕762頁）とされている。今回、監査上取上げるのは、このうち「厚生福利制度」である。このため、第一款厚生福利制度についてのみ触れると、以下のとおりとなっている。

第一款 厚生福利制度

（厚生制度）

第四十二条 地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。

（共済制度）

第四十三条 職員の病気、負傷、出産、休業、災害、退職、障害若しくは死亡又はその被扶養者の病気、負傷、出産、死亡若しくは災害に関して適切な給付を行なうための相互救済を目的とする共済制度が、実施されなければならない。

2 前項の共済制度には、職員が相当年限忠実に勤務して退職した場合又は公務に基づく病気若しくは負傷により退職し、若しくは死亡した場合におけるその者又はその遺族に対する退職年金に関する制度が含まれていなければならない。

3 前項の退職年金に関する制度は、退職又は死亡の時の条件を考慮して、本人及びその退職又は死亡の当時その者が直接扶養する者のその後における適当な生活の維持を図ることを目的とするものでなければならない。

4 第一項の共済制度については、国の制度との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。

- 5 第一項の共済制度は、健全な保険数理を基礎として定めなければならない。
- 6 第一項の共済制度は、法律によつてこれを定める。

このような地方公務員法上の位置を得て、大田区では職員の福利厚生として以下²⁶のような法定・法定外という制度の運用を行っている。このうち、「共済組合・職員文化会は、組合員（会員）と事業主（区）の負担により運営されています」とある。したがって、「特別区職員互助組合」に公費は入っていない。

法定	共済制度	東京都職員共済組合	健康保険、退職年金の事業など
	公務災害補償制度	公務災害補償	公務災害 63 件、通勤災害 9 件、労災 9 件
	安全衛生管理	健康診断・健康相談	年 1 回定期健康診断（受診率 89%）
安全衛生管理体制		安全管理、職場環境衛生など	
法定外	職員住宅	職員住宅	独身寮 4 施設 109 室、家族住宅 5 施設 23 室
	互助制度	特別区職員互助組合	生命保険などの団体保険事業、施設の割引利用など
		大田区職員文化会	互助給付事業、文化体育事業、カフェテリアプラン事業（委託）など

さらに、別の面から職員の福利厚生の概要を検討する。

「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）82 頁では上記地方公務員法第 41 条あるいは第 42 条に触れ、「職員に対する福利厚生事業は、職員が健康でいきいきと働けるような職場の環境をつくることによって、個々の職員の職務効率を高め、区民サービスの向上を図るためのものです。また、福利厚生事業の内容・実施方法については、区民の理解が得られるものとなるよう、点検・見直しを行い、適正に事業を実施しなければなりません」としている。さらに、83 頁「1 福利厚生（1）福利厚生制度のあらまし」では「大田区に勤務するほとんどの職員は、東京都職員共済組合及び特別区職員互助組合に加入するとともに、大田区職員文化会又は大田区学校現業職員文化会のいずれかに加入しています。東京都職員共済組合は、おもに健康保険及び年金に係る事業を行っています。特別区職員互助組合は、特別区等の職員の福利厚生事業を行っています。大田区職員文化会・大田区学校現業職員文化会は、大田区の職員の福利厚生事業を行っています」とある。

ここで、三者（四者）の制度のあらましを「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）83 頁から引用すると次のとおりである。

	東京都職員共済組合	特別区職員互助組合	大田区職員文化会・学校現業文化会
組織の概要	東京都及び特別区に勤務する	特別区及び特別区の一部事務	大田区に勤務する職員によ

²⁶ このデータは「大田区報」（平成 21 年 12 月 1 日号）からの引用である。

	職員によって構成されています。	組合等に勤務する職員によって構成されています。	によって構成されています。
事業の あらし	a) 短期給付事業（職員及び家族の病気やけがの健康保険に相当する給付） b) 長期給付事業（退職年金等の給付） c) 福祉事業（人間ドック等の保健事業、宿泊保養施設、住宅貸付等の貸付事業）	a) 生命保険、傷害保険及び年金保険等の団体保険事業 b) レジャー施設等の割引利用 c) 生涯生活設計（ライフプラン）を支援するための事業	a) 結婚祝金、出産祝金及び傷病見舞金等の給付事業 b) 文化会提携ローン（中央労働金庫蒲田支店） c) カフェテリアプラン事業（選択型福利厚生制度） d) 文化祭・スポーツ大会等行事の開催 e) 職員サークルへの助成（大田区職員文化会のみ）
組合費等の負担比率 ²⁷	1：約 1.2	1：0	1：1
事業者（区）負担金（予算額）	6,045,269,000 円		61,164,000 円

このうち、本稿では、とくに「大田区職員文化会・大田区学校現業職員文化会」にのみ触れることとする²⁸。

ところで、このような法律上の規定を受けて、大田区においては「大田区職員文化会及び大田区学校現業職員文化会に関する条例」（平成3年3月29日条例第30号）を設けている。当該条例第2条には以下のようにある。

第2条 区は、大田区職員文化会及び大田区学校現業職員文化会の事業を助成するため、毎年度予算の範囲内で交付金を交付する。

このような規定に基づき、現在「大田区職員文化会及び大田区学校現業職員文化会」には、職員一人当たり12,000円／年の補助金が支給されている。これに職員一人当たり1,000円／月×12か月＝12,000円の会費を加えたものが、以下に述べる「大田区職員文化会及び大田区学校現業職員文化会」の活動の原資となっている。これらの補助金については、現在、

²⁷ ここでの比率は、組合員負担：公費負担である。

²⁸ その理由は、東京都職員共済組合については東京都の包括外部監査の対象とすべきものであると考えるべきであるし、また、特別区職員互助組合については公費の投入がないとのことだからである。

他の補助金で散見されるような²⁹精算方式をとっていないため、これらの補助金が所期の目的を逸脱して運用される虞がないとはいえない。このため、以下、両文化会の決算書をもとにその資金の運用状況等から活動の内容等をレビューすることとする。

2. 大田区職員文化会

1) 概要

① 組織等

上記のような法的な建付けを受けて成立している大田区職員文化会には「大田区職員文化会会則」という内部規定が存在している。このうち、第4条（会員の範囲）には「会員の範囲は、大田区に勤務する職員（小・中学校教職員、警備員、非常勤及び臨時の職員を除く）その他評議員会の議決を経て会長の指定した者とする」とある。組織構成については、第11条（役員）にその定めがあり、「この会に、次の役員を置く。一 会長 1名、二 副会長 2名、三 事務局長 1名、四 事務局次長 1名、五 評議員 若干名、六 理事 20名、七 監事 2名」とある。また、第12条（役員を選出）第1項には「この会の会長は、区長とし、副会長は、副区長及び大田区職員労働組合（以下、「大田区職労」という）執行委員長をもってあてる」とある。なお、平成21年6月12日現在の役員の構成は以下のとおりとなっている。なお、評議員は互選評議員（理事）を除いている。

役名	選出区分
会長	区長
副会長	副区長
副会長	区職労委員長
事務局長	総務担当部長
事務局次長	人事課長
監事	総務係長
監事	区職労会計
評議員	教育総務課長
評議員	福利担当係長
評議員	区職労推薦
評議員	清掃労組推薦

²⁹ この点については、大田区「平成17年度包括外部監査の結果報告書 特定の事件その1 補助金の財務事務執行状況について」等参考のこと。

② 福利厚生の内容等

「大田区職員文化会会則」第2条（目的）には「この会は、会員の福利厚生・親睦及び保健体育並びに文化の普及高揚を図ることを目的とする」とあり、第3条（事業）には「この会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う」として

- 一 カフェテリアプラン委託事業
- 二 互助給付事業
- 三 福祉事業
- 四 文化事業
- 五 体育事業

の5つの事業が定められている。これを具体化した資料として「平成21年度事業案内」（大田区職員文化会）というパンフレットがあり、当該資料のもくじには「1 給付、2 貸付、3 カフェテリアプランガイド、4 えらべる倶楽部、5 あっせん情報、6 サークル紹介」等活動の内容が記されている。このうち、「1 給付」には「結婚/出産/就学/退職/災害/傷病/死亡」時の給付の内容が、「2 貸付」には「大田区職員文化会特別提携ローン」の内容が、「3 カフェテリアプラン」には当該プランの内容が、また、「4 えらべる倶楽部」にはJTB ベネフィットが実施している福利厚生サービスにつき会員割引で利用できることが記載されていた。また、「5 あっせん情報」とは大田区内の特定の提携店にて、会員は一定の割引が受けられることが、「6 サークル紹介」では会員間で構成されるサークルの紹介が記載されていた。

このうち、とくに「3 カフェテリアプラン」については、若干の説明が必要と思われる。カフェテリアプランについては、近藤浩明「第7章福利厚生」『公認会計士業務資料集 別冊19号 人件費の実務』日本公認会計士協会東京会出版部編（日本公認会計士協会東京会、平成16年3月）205頁では、次のように説明されている。『「カフェテリアプラン」は、カフェテリアでメニューを見ながら自由に飲み物や食べ物を選ぶように、所定の予算内で、従業員が個々のニーズに合ったものを自由に選択することができるという企業厚生制度です。利用可能な様々な福利厚生メニューをポイント制で提供し、社員はあらかじめ与えられたポイントの範囲内で自分が必要とする福利厚生メニューを自由に選んで利用することができます。（中略）カフェテリアプランは、限られた予算内で従業員の多様なニーズに効率的に対応することができ、福利厚生費の管理が簡単、ニーズの変化に柔軟に対応できる反面、メニューの整備に工夫が必要、運用管理に人手がかかる、税制面で経済的利益に認定される可能性があるという特性があり、カフェテリアプランを導入する場合には慎重に計画を立てていく必要があります」とある。

「平成21年度事業案内」（大田区職員文化会）4頁～に記載されている現在のカフェテリアプランの内容を簡単にまとめると、次のようになる。

- 付与ポイント：22ポイント
- ポイント単価：1ポイント＝1,000円
- ポイント期限：1年間有効（平成21年4月1日～平成22年3月31日）

- 利用対象メニュー：本誌 P8～P15 までのすべてのメニュー
- 申請方法：差額精算及びキャッシュバック
- 残ポイント照会：えらべる倶楽部ホームページの会員個人専用ページで確認他
- 課税処理：利用したカフェテリアポイント額は「雑所得」³⁰

利用対象メニューは、レジャー（宿泊・旅行補助、レジャー・文化・観光施設利用補助、チケット購入補助）、スポーツ（スポーツ施設利用補助）、ライフサポート（育児補助、介護補助、ホームヘルパー補助）、自己啓発（自己啓発補助、図書・CD・DVD 購入補助）、健康（人間ドック等利用補助、健康増進施設利用補助）、と多岐にわたっている。なお、このうちレジャーについては、会員との同行を条件に 2 親等以内の親族でもポイントの利用が可能ということになっている。

2) 一般会計部分の決算の推移

以下は、大田区職員文化会（一般会計部分）の過去 10 年分の決算書の推移の状況である。ここでは（収入）と（支出）に分けて記載する。まず（収入）についてである。

（単位：円）

（収入）	平成 11 年度	平成 12 年度	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度
会費	69,069,000	68,903,000	66,896,000	64,841,000	63,262,000
助成金	187,661,750	188,875,805	185,758,070	151,880,200	108,659,050
互助組合交付金	22,790,000	22,885,000	23,019,000	23,818,000	24,006,000
負担金	62,249,967	60,767,337	66,002,384	64,343,231	73,742,688
諸収入	451,095	30,617,907	108,618	29,458,782	29,469,857

³⁰ 蒲田税務署の見解によるとのことである。なお、国税庁のHPでは「カフェテリアプランによるポイントの付与を受けた場合」として以下のような質疑応答が掲載されている。「【照会要旨】A社は、福利厚生のアウトソーシングサービス会社と契約して、ポイント制のカフェテリアプランを導入する予定です。このカフェテリアプランでは、全従業員に年間 50,000 ポイント（50,000 円相当）が付与され、従業員は、付与されたポイントの範囲内で、一定の利用要件に従いあらかじめ定められた各種健康診断の費用の補助や映画・観劇チケットの購入代金の補助など約 50 のメニューの中から選択してサービスを受けることができますが、残ポイントを次年度に繰り越したり、現金で精算することはできません。このようなカフェテリアプランの下で従業員にポイントが付与された場合、そのポイントの付与時に経済的利益を受けたものとして課税関係が生じることになりますか。【回答要旨】従業員に付与されるポイントに係る経済的利益については、原則として従業員がそのポイントを利用してサービスを受けたときに、そのサービスの内容によって課税・非課税を判断することになります。カフェテリアプランのメニューの中には、課税扱いと非課税扱いが混在していますが、メニューの各項目は、一定の要件に該当しなければサービスを受けられないものであり、また、そのサービスを受けられないことによって金銭が支給されるものではありませんので、従業員に付与されるポイントについては、現に従業員がそのポイントを利用してサービスを受けたときに、その内容に応じて課税・非課税を判断するものとして差し支えないと考えられます。ただし、企業の福利厚生費として課税されない経済的利益とするためには、役員・従業員にとって均等なものではないことから、役員・従業員の職務上の地位や報酬額に比例してポイントが付与されるものは、カフェテリアプランのすべてについて課税することとなります。また、課税されない経済的利益は企業から現物給付の形で支給されるものに限られますので、ポイントを現金に換えられるなど換金性のあるカフェテリアプランは、そのすべてについて課税することとなります。【関係法令通達】所得税法第 36 条、所得税基本通達 36-29」とある。

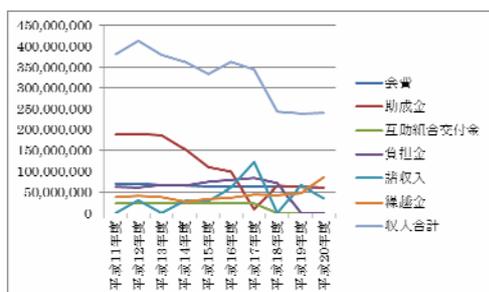
<http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/shitsugi/gensen/03/36.htm>参照。

繰越金	38,381,274	41,422,410	38,117,469	28,553,737	33,445,000
収入合計	380,603,086	413,471,459	379,901,541	362,894,950	332,584,595

(単位：円)

	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
会費	62,267,000	61,745,000	63,193,000	61,038,000	60,447,000
助成金	98,760,703	10,086,832	64,533,000	61,404,000	60,420,000
互助組合交付金	23,352,000	23,299,000	0	0	0
負担金	79,048,383	83,458,143	71,394,538	325,222	0
諸収入	60,920,059	120,844,257	144,895	66,177,034	35,402,940
繰越金	37,449,266	44,156,203	43,618,518	48,500,112	84,081,428
収入合計	361,797,411	343,589,435	242,883,951	237,444,368	240,351,368

上記（収入）表をグラフ化すると以下のとおりである。



（収入の推移の概要）

一般会計収入合計としては遞減傾向にある。その理由として、職員数の減少に基づくヴォリューム的な面と負担割合の減少³¹という割合的な面との両面から、大田区から文化会への助成金が減少していることが挙げられる。平成17年度に当該助成金が極端に落ち込んでいいる。この反面、諸収入が伸びている。これは平成17年度において、予算では68,841,000円計上されていた助成金のうちの区助成金が、収入済額では0円となっていることに起因する。ヒアリングによれば、これは、以下で述べる平成17年度の「臨時福利厚生事業（健康増進）特別会計」との兼ね合いから、平成17年度においては、いったん受領したが返還した、すなわち、辞退したとのことである。他方、（支出）については以下のとおりである。

(単位：円)

（支出）	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
委員会費	7,160	12,320	6,440	5,580	780
事務局	3,410,703	3,023,459	2,461,708	2,524,729	2,337,105
事業費	335,762,813	359,820,211	340,773,176	327,473,280	268,565,444
互助給付事業費	80,463,850	116,799,085	91,964,800	84,910,775	69,786,150

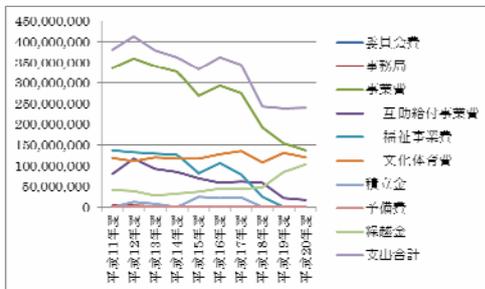
³¹ ヒアリングによれば、職員と大田区の負担割合については、平成14年度は1：1.89、平成15年度は1：1.3、平成16年度は1：1.2、平成18年度以降は1：1と、大田区の負担割合は減少傾向にある。

福祉事業費	137,165,077	132,920,039	128,545,181	125,769,168	81,991,043
文化体育費	118,133,886	110,101,087	120,263,195	116,793,337	116,788,251
積立金	0	12,498,000	8,067,000	0	24,232,000
予備費	0	0	39,480	0	0
繰越金	41,422,410	38,117,469	28,553,737	32,891,361	37,449,266
支出合計	380,603,086	413,471,459	379,901,541	362,894,950	332,584,595

(単位：円)

(支出)	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
委員会費	1,750	2,700	8,110	3,690	3,200
事務局	2,296,852	1,980,055	2,294,584	269,098	499,871
事業費	293,089,606	275,059,162	192,081,145	153,090,152	137,199,194
互助給付事業費	59,160,925	61,993,725	58,195,000	21,272,475	17,661,550
福祉事業費	105,718,267	77,954,580	25,448,717	1,031,643	0
文化体育費	128,210,414	135,110,857	108,437,428	130,786,034	119,537,644
積立金	22,253,000	22,929,000	0	0	0
予備費	0	0	0	0	57,528
繰越金	44,156,203	43,618,518	48,500,112	84,081,428	102,591,575
支出合計	361,797,411	343,589,435	242,883,951	237,444,368	240,351,368

上記(支出)の表をグラフ化すると以下のとおりである。



(支出の推移の概要)

収入合計の逓減傾向に伴い、支出合計も逓減傾向にある。とくに事業費については逓減してきている。事業費の内訳は、互助給付事業費と福祉事業費、さらには文化体育費に分けることができるが、前二者は逓減傾向にあるものの、文化体育費はほぼ一定で推移している。全体が逓減傾向にある中、繰越金の逓増方向が気になるところである。この内容については後述するが、ヒアリングによれば、繰越金の使途については「カフェテリアプランのポイント付与額に充当中」とのことである。

3) 特別会計部分決算の推移

① 厚生資金特別会計

当該厚生資金特別会計と昨年度の包括外部監査でとりあげた「職員厚生資金貸付金」「職員住宅資金貸付金」は相対する関係にある。したがって、内容の詳細等については「平成21年度包括外部監査の結果報告書」230頁以下を参考にされたい。ここでは、簡単に、その概要に触れる。大田区では「職員厚生資金貸付金」「職員住宅資金貸付金」として職員に直接的な貸付をせず、当該厚生資金特別会計に当該「職員厚生資金貸付金」「職員住宅資金貸付金」用の資金を貸付け、そこから職員に対して貸付等（回収を含む）を行ってきたものである。現在、貸付業務は廃止され、回収のみが行われている。

収入面の推移からみていくと以下のとおりである。

厚生資金特別会計

(単位：円)

(収入)	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
借入金収入	111,850,000	40,000,000	24,150,000	11,200,000	9,800,000
厚生資金貸付金収入	9,134,396	9,377,837	9,022,284	7,678,469	7,252,884
住宅資金貸付金収入	227,853,281	203,066,971	191,581,901	155,617,401	172,031,834
預金利子	14,098	13,548	3,725	1,393	127
繰越金	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
収入合計	348,951,775	252,558,356	224,857,910	174,597,263	189,184,845

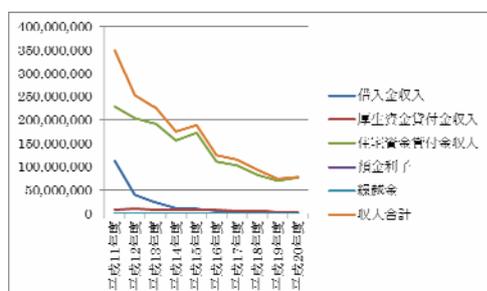
厚生資金特別会計

(単位：円)

(収入)	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
借入金収入	5,600,000	4,700,000	5,100,000	0	0
厚生資金貸付金収入	7,651,968	6,422,017	5,496,084	3,754,068	1,675,426
住宅資金貸付金収入	110,648,244	103,306,687	82,331,071	70,360,506	77,085,276
預金利子	148	157	3,831	6,274	6,417
繰越金	0	0	0	0	0
収入合計	123,900,360	114,428,861	92,930,986	74,120,848	78,767,119

上記推移をグラフ化すると以下のとおりである。

住宅資金貸付収入の逓減等に伴い、収入合計は逓減傾向にあることが分かる。



これに関連して、大田区の決算書（平成16年度～平成19年度は「職員厚生資金特別会計」、平成20年度は「一般会計」）から上記関連部分を抜き出すと以下のとおりである。

(単位：円)

	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
厚生資金貸付金支出	5,600,000	4,700,000	5,100,000	0	0
住宅資金貸付金支出	0	0	0	0	0
諸支出一般会計繰出金	126,700,758	97,873,000	89,922,979	74,211,563	0
繰越金	0	7,156,536	0	0	0
支出合計	132,300,758	109,729,536	95,022,979	74,211,563	0

このうち、平成 16 年度～平成 18 年度の「厚生資金貸付金支出」が上記文化会サイドの「借入金収入」と一致していることが確認できた。

他方、支出関係である。以下のとおりの推移となっている。

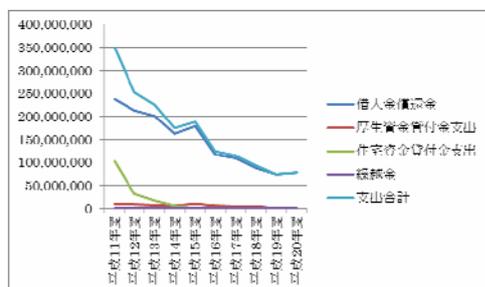
(単位：円)

(支出)	平成 11 年度	平成 12 年度	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度
借入金償還金	237,001,775	212,458,356	200,607,910	163,297,263	179,384,845
厚生資金貸付金支出	9,250,000	7,900,000	7,850,000	5,700,000	9,800,000
住宅資金貸付金支出	102,600,000	32,100,000	16,300,000	5,500,000	0
繰越金	100,000	100,000	100,000	100,000	0
支出合計	348,951,775	252,558,356	224,857,910	174,597,263	189,184,845

(単位：円)

(支出)	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
借入金償還金	118,300,360	109,728,861	87,830,986	74,120,848	78,767,119
厚生資金貸付金支出	5,600,000	4,700,000	5,100,000	0	0
住宅資金貸付金支出	0	0	0	0	0
繰越金	0	0	0	0	0
支出合計	123,900,360	114,428,861	92,930,986	74,120,848	78,767,119

上記推移をグラフ化すると以下のとおりである。



ここでも、大田区への借入金償還金の逡減がみられ、支出合計全体が逡減傾向にある。収入面との比較において、合理的といえる。

収入面と同様、支出面に関連して、大田区の決算書（平成 16 年度～平成 19 年度は「職員厚生資金特別会計」、平成 20 年度は「一般会計」）から上記関連部分を抜き出すと以下のとおりである。

(単位：円)

	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
厚生資金貸付金収入	7,651,968	6,422,017	5,496,084	3,754,068	78,760,702
住宅資金貸付金収入	110,648,244	103,306,687	82,331,071	70,360,506	
繰越金	14,000,000	0	7,156,536	0	—
諸収入	546	832	39,288	96,989	—
収入合計	132,300,758	109,729,536	95,022,979	74,211,563	78,760,702

このうち、平成 16 年度～平成 20 年度の「厚生資金貸付金収入」＋「住宅資金貸付金収入」が上記文化会サイドの「借入金償還金」と一致しているかについて、観察すると以下のとおりである。

(単位：円)

	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
大田区サイド 「厚生資金貸付金収入」 ＋「住宅資金貸付金収入」	118,300,212	109,728,704	87,827,155	74,114,574	78,760,702
文化会サイド「借入金償還金」	118,300,360	109,728,861	87,830,986	74,120,848	78,767,119
差異＝大田区サイド 「雑収入」預金利息	-148	-157	-3,831	-6,274	-6,417

各年度とも若干の差異が生じている。ヒアリングによれば、これらの差異の内容については、上記「諸収入」の中に含まれる預金利息部分とのことであり、その部分を大田区サイドに加えると両者は一致しているとのことであった。この結果、勘定間の不一致は認められなかった。なお、平成 20 年度部分については、一般会計で行われているため、上記表中「繰越金」「諸収入」は記載を省略している。

② 臨時福利厚生事業（健康増進）特別会計

臨時福利厚生事業（健康増進）特別会計 (単位：円)

(収入)	平成 17 年度	平成 18 年度
互助交付金	244,864,573	
繰越金	0	4,395,573
収入合計	244,864,573	4,395,573

(支出)	平成 17 年度	平成 18 年度
会員等の健康増進	76,875,000	

事業費調整金	81,621,000	
大田区学校現業職員文化会	3,722,000	
積立金	78,251,000	4,395,573
繰越金	4,395,573	0
支出合計	244,864,573	4,395,573

提出された資料によれば、平成 17 年度において特別区職員福利厚生事業基金が廃止され、各区が実施する職員福利厚生事業のために当該基金の割当分が交付された。大田区職員文化会では、これを「臨時福利厚生事業（健康増進）特別会計」として受入れている。これに対する使途（支出）は、担当より提出された文書等によれば次のとおりである。まず「会員等の健康増進」76,875,000 円については、旅行券@15,000×5,125 人分を配布したとのことであり、「事業費調整金」81,621,000 円については、大田区職員文化会の一般会計に繰入れたとのことである。また、「大田区学校現業職員文化会」3,722,000 円については、当該文化会相当部分として以下 3. 大田区学校現業職員文化会に交付したとのことである。

（以下、大田区学校現業職員文化会部分参照のこと）さらに、「事業充実積立金」78,251,000 円及び「次期繰越金繰入支出」4,395,573 円については、そのまま平成 18 年度の決算を迎え、「繰越金」をすべて「積立金」に振替決算を終了し、78,251,000 円については平成 18 年 10 月 25 日付及び 4,395,573 円については平成 18 年 11 月 24 日付にて、以下の c 口座に入金されていることを確認した。

③ 貸付事業債権譲渡特別会計

貸付事業債権譲渡特別会計

（単位：円）

（収入）	平成 19 年度	平成 20 年度
貸付金収入	0	91,256,413
預金利子	0	69,844
繰越金	0	0
収入合計	0	91,326,257

（単位：円）

（支出）	平成 19 年度	平成 20 年度
借入金償還金	118,662,997	91,326,257
繰越金	0	0
支出合計	118,662,997	91,326,257

当該貸付事業債権譲渡特別会計に関わる内容に関し、平成 19 年度に入金のあった 118,662,997 円、平成 20 年度に入金のあった 91,326,257 円については、それぞれ、平成 20 年 3 月 28 日付、平成 21 年度 3 月 30 日付で以下の c 口座に入金されている。

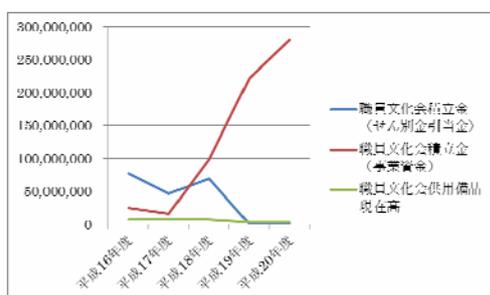
4) 財産等

「財産調書」として提出された過去5年の資料をまとめると次のようになる。

(単位：円)

	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
職員文化会福利厚生充実基金	25,330,115	—	—	—	—
職員文化会積立金(せん別金引当金)	—	46,485,360	69,462,313	—	—
職員文化会積立金(事業資金) ³²	76,445,250	16,101,517	98,776,635	222,565,833	280,000,000
職員文化会供用備品現在高	7,277,751	7,277,751	7,277,751	3,008,913	3,008,913

これをグラフ化すると次のようになる。



このように「職員文化会積立金」が著しい伸びを示しているのは、財産調書に含まれていない一般会計の預金口座の残高が別個にあること、あるいは、先に述べたように、平成17年度において特別区職員福利厚生事業基金が廃止され、各区が実施する職員福利厚生事業の債権部分が交付されたこと等が、その理由となっていると考えられる。このため、提出された預金通帳のコピー等によると職員文化会が開いている口座について、残高内訳を把握すると次のとおりとなった。提出された現存する口座は、

- 「一般会計」用の a 口座 (普通預金口座)
- 「特別会計」①厚生資金特別会計用の b 口座 (普通預金口座)
- 「積立金」用の c 口座 (普通預金口座)
- 「積立金」用の d 口座 (定期預金口座)

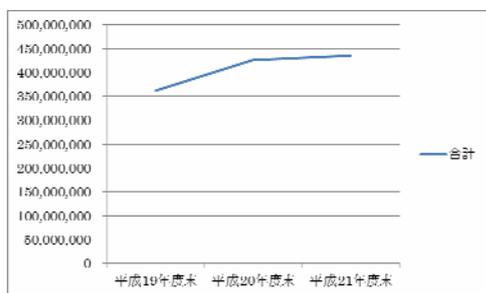
の4種類であると思われる。これをまとめると以下のようになり、平成22年3月31日現在、全体として436百万円の残高があることが判明した。

(単位：円)

口座	口座番号	平成19年度末	平成20年度末	平成21年度末
		(H20/3/31)	(H21/3/31)	(H22/3/31)
a	*****09	138,901,858	146,799,554	156,028,453
b	*****41	0	0	0
c	*****07	222,565,833	280,000,000	0
d	*****11-**	—	—	280,000,000

³² 本文中の c 口座であり、それぞれの年度の残高は普通預金通帳残高と突合し照合した。

合計	361,467,691	426,799,554	436,028,453
----	-------------	-------------	-------------



なお、先に述べたように、ヒアリングによれば、繰越金の使途については「カフェテリアプランのポイント付与額に充当予定」ということのみ伺っている。

5) 監査

各年度において「平成**年度大田区職員文化会決算監査報告」という監査報告が文書で大田区職員文化会の会長である大田区長宛てに提出されている。過去10年分を査閲したが、そこには「平成**年度の決算監査を実施した結果、諸帳簿及び証拠書類等の整理は良好に行われており、現金の保管も預金通帳との照合の結果、誤りのないことを確認しました」と同じ文言で監査報告が記載され、各年度監事2名の記名押印がなされていた。なお、監査の時期は年度によりばらつきがあったが、9月～11月の時期に行われていた。

3. 大田区学校現業職員文化会

1) 概要

① 組織等

大田区職員文化会と同様に、上記1.のような法的な建付けを受けて成立している大田区学校現業職員文化会には「大田区学校現業職員文化会会則」という内部規定が存在している。このうち、第4条（会員の範囲）には「会員の範囲は、大田区立小・中学校の警備に従事する正規・再任用職員及び会長、副会長、事務局長、理事その他評議員会の議決を経て会長の指名した者とする」とある。組織構成については、第11条（役員）にその定めがあり、「この会に、次の役員を置く。(1) 会長 1名、(2) 副会長 2名、(3) 事務局長 1名、(4) 評議員 12名、(5) 理事 5名、(6) 監事 2名」とある。また、第12条第1項には「この会の会長は、教育長とし、副会長は、教育委員会事務局教育総務部長及び東京学校教育現業労働組合（以下「組合」という。）の執行委員長をもって充てる」とされている。

② 福利厚生の内容等

「大田区学校現業職員文化会会則」第2条（目的）には「この会は、会員の福利厚生・親睦及び保健体育並びに文化の普及高揚を図ることを目的とする」と「大田区職員文化会会

則」第2条と同様の規定があり、第3条（事業）には「この会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う」として

- (1) 互助給付事業
- (2) 福祉事業
- (3) 文化事業
- (4) 体育事業

の4つの事業が定められている。大田区職員文化会と異なり、第3条に「カフェテリアプラン委託事業」は記載されていないが、「平成22年度大田区学校現業職員文化会事業計画」をみると、カフェテリアプランについては通年4月～3月に実施している旨の記載があり、5月には庭球大会、10月～11月には一泊旅行を行っているようである。なお、一泊旅行については、参加者から@2,000～@3,000を徴収していることが、過年度の決算書から分かる。なお、給付事業に係る「結婚/出産/就学/退職/災害/傷病/死亡」時の給付の内容、金額について大田区職員文化会との差異はないことを確認した。

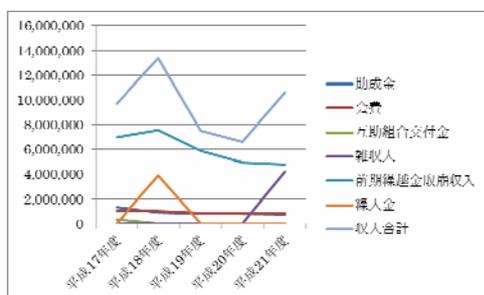
2) 一般会計部分の決算の推移

以下は、大田区学校現業職員文化会（一般会計部分）の過去5年分の決算書の推移の状況である。ここでは（収入）と（支出）に分けて記載する。

（収入面）

（単位：円）

（収入）	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
助成金	1,334,568	888,000	804,000	792,000	768,000
会費	1,066,000	996,000	854,000	853,500	834,000
互助組合交付金	351,000	0	0	0	0
雑収入	642	4,029	10,801	9,053	4,218,094
前期繰越金取崩収入	6,965,799	7,585,217	5,860,046	4,951,131	4,805,988
繰入金	0	3,890,717	0	0	0
収入合計	9,718,009	13,363,963	7,528,847	6,605,684	10,626,082



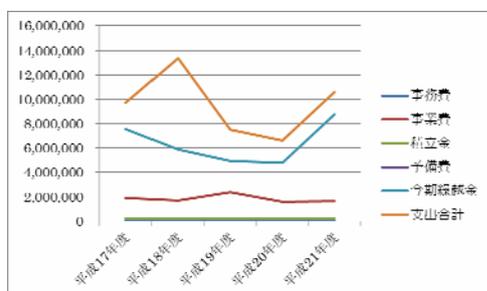
収入面は、特異な事象を除いて逓減傾向にある。特異的な事象としては、平成18年度の繰入金3,890,717円と平成21年度の雑収入4,218,094円とがある。このうち、平成18年

度の3,890,717円は「臨時特別会計口座解約2,447,119円、労金定期解約1,443,598円」となっていた。臨時特別会計口座解約2,447,119円については以下の特別会計を参照のこと。また、労金定期解約1,443,598円については「福利厚生充実基金（定年退職者向けのせんべつ金）として積み立ててきましたが、給付金額が下がった（3万円→1万円）ことからその目的を終えて平成18年度末解約したもの」との説明を受けた。

（支出面）

（単位：円）

（支出）	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
事務費	19,780	27,405	9,280	12,260	16,485
委員会費	8,440	10,580	7,180	9,720	15,540
事務費	11,340	16,825	2,100	2,540	945
事業費	1,913,012	1,716,512	2,368,436	1,587,436	1,639,106
事業費	818,612	786,512	1,943,236	1,327,436	1,116,556
レクリエーション事業費	818,612	786,512	523,816	287,516	294,016
カフェテリア事業費	—	—	1,419,420	1,039,920	822,540
互助給付事業費	680,000	925,000	425,200	260,000	522,550
慶弔費	680,000	925,000	425,200	260,000	522,550
福祉事業費	414,400	5,000	0	0	0
人間ドック	21,000	5,000	0	0	0
ホリデー助成	393,400	0	0	0	0
積立金	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
予備費	0	5,560,000	0	0	0
次期繰越金繰入支出	7,585,217	5,860,046	4,951,131	4,805,988	8,770,491
支出合計	9,718,009	13,363,963	7,528,847	6,605,684	10,626,082



支出面についても、特異的な事象を除いてほぼ遞減傾向になっている。特異的な事象とは、収入面に連動したものとなっていると思われる。1つは、平成18年度の予備費5,560,000円と平成21年度の次期繰越金繰入支出8,770,491円である。予備費については起案書の提

出を頂いている。件名「平成 18 年度大田区学校現業職員文化会特別健康増進事業の実施について」大現文化第 23 号起案日、決定日平成 19 年 3 月 26 日によれば、「1 実施方法 会員の健康増進と元気回復の目的のために会員に旅行ギフト券（在職 25 年未満 70,000 円相当及び在職 25 年以上 100,000 円相当）を配布する」とあり、「3 支出予定額 ¥5,560,000 - 内訳@100,000×36 人 @70,000×28 人」とあった。これにより、支出命令書が平成 19 年 3 月 27 日に出されている。JTB からの請求書によれば、「JTB ナイストリップ旅行券代」として@1 万円×556 枚を同日に購入している。なお、平成 21 年度の次期繰越金繰入支出の約 400 万円の増加については、収入増に直接連動した形である。

3) 特別会計部分の決算の推移

臨時福利厚生事業（健康増進）特別会計 （単位：円）

(収入)	平成 17 年度	平成 18 年度
互助交付金	3,722,000	0
雑収入	5	1,164
前期繰越金取崩収入	0	2,445,955
収入合計	3,722,005	2,447,119

(支出)	平成 17 年度	平成 18 年度
福祉事業	1,275,000	0
事務費	1,050	0
一般会計繰入		2,447,119
次期繰越金繰入支出	2,445,955	0
支出合計	3,722,005	2,447,119

本特別会計の内容については、大田区職員文化会のところでも記したように、平成 17 年度において特別区職員福利厚生事業基金が廃止され、各区が実施する職員福利厚生事業のために当該基金の割当分が交付されたことに端を発するものである。大田区職員文化会では、これを「臨時福利厚生事業（健康増進）特別会計」として受入れ、そのうち、大田区学校現業職員文化会に属する部分 3,722,000 円を振替えている。平成 17 年の福祉事業は、会員等の健康増進事業として、大田区職員文化会同様、旅行券@15,000×85 人を配布したものと史料される。

4) 財産等

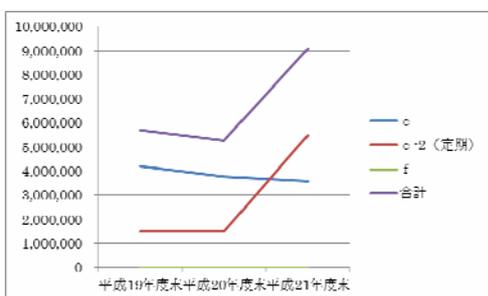
提出された預金通帳のコピー等によると学校現業職員文化会が開いている口座は

- 「一般会計」用の e 口座（普通預金口座）
- 「一般会計」用の e-2 口座（定期預金口座）←未確認（e 口座の支出振替面で確認した）

● 「特別会計」厚生資金特別会計用の f 口座（普通預金口座）

（単位：円）

口座	口座番号	平成 19 年度末	平成 20 年度末	平成 21 年度末
		(H20/3/31)	(H21/3/31)	(H22/3/31)
e	*****84	4,201,131	3,770,198	3,587,476
e-2（定期）	*****88	1,500,000	1,500,000	5,500,000
f	*****46	0	0	0
合計		5,701,131	5,270,198	9,087,476



なお、これらの資金の用途について、担当からの回答によれば「大田区学校現業職員文化会は創立 60 周年を迎える平成 23 年度末を目途に大田区職員文化会と統合する予定です。これらの資金はその統合のために必要な資金となります」とある。

5) 監査

各年度において「平成**年度大田区学校現業職員文化会決算監査報告」という監査報告が文書で、大田区学校現業職員文化会の会長である教育長宛てに提出されている。過去 5 年分を査閲したが、そこには「平成**年度の決算監査を実施した結果、諸帳簿及び証拠書類等の整理は良好に行われており、現金の保管も預金通帳との照合の結果、誤りのないことを確認しました」と同じ文言で監査報告が記載され、各年度監事 2 名の記名押印がなされていた。なお、監査の時期は各年 11 月～12 月であった。

4. 結果及び意見

（結果）

1) 帳簿の不整合について

大田区職員文化会の決算書について問題がある。一般会計の平成 14 年度における次期繰越利益は 32,891,361 円となっているが、平成 15 年度における前期繰越利益は 33,445,000 円となっており、年度繰越の間に 553,639 円増大している。このため、担当課に「平成 14 年度翌年度繰越金 32,891,361 円が平成 15 年度の前期繰越金 33,445,000 円となっている理由」について質問したところ、「記載誤りです」との回答があった。しかしながら、決算書

はどちらの年度も収支がバランスしているため、時系列あるいは貸借合計の整合性を考えると、それ以外の項目も間違っている蓋然性が高いことになる。このため、再度資料を要求して通帳のコピーと月報で際の流れを追った。以下のとおりである。

21年						
(20年度)			+	-		
		期首	入金	出金	末	
月報上	3月	119,973,958	39,332,409	11,690,452	147,615,915	
通帳上	3月	119,157,597	39,398,385	11,756,428	146,799,554	通帳と一致
差異	3月	(816,361)	65,976	65,976	(816,361)	
			+	-		
		期首	入金	出金	末	
月報上	4月追加分	147,615,915	0	4,971,340	142,644,575	
通帳上	4月追加分	146,799,554	0	4,971,340	141,828,214	
差異	4月追加分	(816,361)	0	0	(816,361)	
			+	-		
		期首	入金	出金	末	
月報上	5月追加分	142,644,575	444,000	40,497,000	102,591,575	
通帳上	5月追加分	141,828,214	444,000	40,497,000	101,775,214	
差異	5月追加分	(816,361)	0	0	(816,361)	

22年						
(21年度)			+	-		
		期首	入金	出金	末	
月報上	4月翌年度分	102,591,575	4,935,297	220,000	107,306,872	
通帳上	4月翌年度分	101,775,214	4,987,405	272,108	106,490,511	
差異	4月翌年度分	(816,361)	52,108	52,108	(816,361)	
			+	-		
		期首	入金	出金	末	
月報上	5月翌年度分	107,306,872	4,863,289	589,175	111,580,986	
通帳上	5月翌年度分	106,490,511	4,915,397	641,283	110,764,625	通帳と一致
差異	5月翌年度分	(816,361)	52,108	52,108	(816,361)	

大田区職員文化会の決算が複雑なのは、大田区と同様、単式簿記を採用しており、なおかつ、4月～5月に前年度3月までの「出納整理期間」を設けている点にある。したがって、4月、5月の入出金については、その入出金が前年度分なのか新年度分なのか担当がその内容毎に腑分けをして、適正な年度分として計上しなければならない。このため3月決算に

において、決算書上の3月31日の繰越金+積立金=3月末預金残+4月～5月の前年度分調整という作業調整計算を行わなければ、理論上その適正性の検証ができないこととなっている。

上記のとおり、今回の調査によれば、平成15年度に発生した帳簿と通帳上の不一致については、今回の包括外部監査までその事実が見逃されてきた。これだけ長期間にわたって勘定不一致の事実が発覚しなかったということは、決算書類作成担当者がどのような照合を行っていたのか疑問である。加えて、大田区職員文化会では、決算に当たり監事の監査を受けており、「平成**年度の決算監査を実施した結果、諸帳簿及び証拠書類等の整理は良好に行われており、現金の保管も預金通帳との照合の結果、誤りのないことを確認しました」という内容の監査報告の提出も受けている。しかし、これが文字通りの意味をなしておらず、十分に機能していなかったことが明らかになった。

専門家による監査の導入等、公費が投じられている当該職員文化会の決算の適正化を図る必要がある。

2) 繰越金残高について

平成22年3月31日現在、少なくとも、大田区職員文化会では436,028,453円、大田区学校現業文化会では9,087,476円の預金残高を有している。したがって、

- ・ 436,028,453/5,035（便宜的に20年度会員数）=86,599円
- ・ 9,087,476/64=141,992円

という残高が会員一人あたりの繰越金として残されていることになる。この繰越金の大きさが問題である³³。

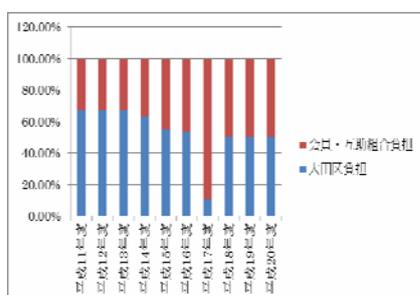
本文にも記載したが、これらの資金の用途について、大田区職員文化会では「カフェテリアプランのポイント付与額に充当中」とあり、大田区学校現業職員文化会では「大田区学校現業職員文化会は創立60周年を迎える平成23年度末を目途に大田区職員文化会と統合する予定です。これらの資金はその統合のために必要な資金となります」とある。

統合時における両者の会員一人あたりの繰越金の格差の問題については、大田区の関与する問題ではなくあくまで両者間の問題として、ここであえて触れないとすれば、問題は、この繰越金を「カフェテリアプランのポイント付与額に充当」することによって解消しようとしていることにある。すなわち、ヒアリングによれば、大田区職員文化会における現行のポイント付与額22ポイント（1ポイント=1,000円）というのは、繰越金を低減させるために行っている期限付きの措置であり、見込みによれば数年後には現状の繰越金は解

³³ 例えば、「公益認定等の判定に関するガイドライン」では「剰余金の扱いその他」として「ある事業年度において剰余が生じる場合において、公益目的保有財産に係る資産取得、改良に充てるための資金に繰り入れたり、当期の公益目的保有財産の取得に充てたりする場合には、本基準は満たされているものとして扱う。このような状況にない場合は、翌年度に事業の拡大等により同額程度の損失になるようする」「事業の性質上特に必要がある場合には、個別の事情について案件ごとに判断する。また、この収支相償の判定により、著しく収入が超過し、その超過する収入の解消が図られていないと判断される時には報告を求め、必要に応じさらなる対応を検討する」とある。

消される見込みであるとのことであった。しかしながら、このように過去の繰越金を「ポイント付与額に充当」して解消することは、垂直的な世代間の公平を害する虞があるとともに、いわゆる「経済的利益の供与」³⁴として、所得税法上「雑所得」課税の可能性が高いことも思料される。

他方、これらの問題を避ける手法として、当該繰越金を大田区あるいは会員に返還するという方法はどうか。過去においては大田区が負担する割合が今日より多かった。その推移をグラフ化すると以下のとおりである。



例えば、平成11年度は、以下のように負担割合も異なり、様々な助成が出ていた。

(収入)	平成11年度		
	@	数量	金額
1. 会費			
会費	12,008	5,752	69,069,000
2. 助成金			
区助成金(正会員)	22,655	5,752	130,311,560
区助成金(準会員)	7,000	363	2,541,000
定年退職者区助成金(記念品)	20,000	118	2,360,000
定年退職者区助成金(観劇)	7,000	242	1,694,000
宿泊費助成	5,000	6,130	30,650,000
区交付金			20,010,000
共済企画センター寄附金相当分			
光熱水費負担			95,190

³⁴ 36-15 法第36条第1項かつこ内に規定する「金銭以外の物又は権利その他経済的な利益」(以下36-50までにおいて「経済的利益」という。)には、次に掲げるような利益が含まれる。(1) 物品その他の資産の譲渡を無償又は低い対価で受けた場合におけるその資産のその時における価額又はその価額とその対価の額との差額に相当する利益 (2) 土地、家屋その他の資産(金銭を除く。)の貸与を無償又は低い対価で受けた場合における通常支払うべき対価の額又はその通常支払うべき対価の額と実際に支払う対価の額との差額に相当する利益 (3) 金銭の貸付け又は提供を無利息又は通常の利率よりも低い利率で受けた場合における通常の利率により計算した利息の額又はその通常の利率により計算した利息の額と実際に支払う利息の額との差額に相当する利益 (4) (2)及び(3)以外の用役の提供を無償又は低い対価で受けた場合におけるその用役について通常支払うべき対価の額又はその通常支払うべき対価の額と実際に支払う対価の額との差額に相当する利益 (5) 買掛金その他の債務の免除を受けた場合におけるその免除を受けた金額又は自己の債務を他人が負担した場合における当該負担した金額に相当する利益。

3. 互助組合交付金			
互助組合交付金			22,790,000

これに対して、平成 18 年度以降整理が進み、平成 20 年度の拠出については、個人と区とではほぼイーブンの負担割合となっており、それ以外、上記のような収入はない。

(収入)	平成 20 年度		
	@	数量	金額
1. 会費			
会費	12,005	5,035	60,447,000
2. 助成金			
区助成金（正会員）	12,000	5,035	60,420,000

(以下、空欄にて記載を省略する。)

したがって、もし、繰越金残高を区に返還するにしても、その割合や方法等には熟慮を要する。また、仮に会員へ返還するとなるとこの部分については、ここでもまた所得税課税の虞があると考えられる。このように各職員に課税所得を発生させるような福利厚生費のあり方については、条例で定められた給与以外にも経済的利益の供与があるとして、住民から非難を受ける可能性がある。今後の助成金のあり方とも連動してくる問題であり、少なくとも、理論的に現在の方法が次善の策（セカンドベスト）であるという根拠を構築する必要がある。

なお、このように繰越金が増大している状況においては、他区の事例³⁵も参考にしながら区からの負担金の一時的凍結も含め、繰越金のあり方を再考する必要があるように思われる。

3) 旅行券の配布について

本文でも記したが、大田区学校現業職員文化会では、件名「平成 18 年度大田区学校現業職員文化会特別健康増進事業の実施について」大現文化第 23 号起案日、決定日平成 19 年 3 月 26 日によれば、「1 実施方法 会員の健康増進と元気回復の目的のために会員に旅行ギフト券（在職 25 年未満 70,000 円相当及び在職 25 年以上 100,000 円相当）を配布する」とあり、また、一般会計からも@15,000 の旅行券が配布されている。一方、大田区職員文化会においても@15,000 の旅行券が配布されている。当該旅行ギフト券の配布は、若干の問題があったものとする。その 1 つは、上記とも関連しているが、税法上の問題である。

³⁵ なお、他区では区が文化会や厚生会といった区独自の福利厚生互助会に負担金を拠出していない事例も見られる。例えば、「広報えどがわ（2009 年 12 月 20 日）」「江戸川区職員に関わる人事行政の運営などの状況」「IV 職員の福利厚生制度」よれば、江戸川区では大田区と同様に、「東京都職員共済組合」「特別区職員互助組合」と区独自の「江戸川区職員厚生会」で職員の福利厚生を行っているが、「江戸川区職員厚生会」の説明として「職員の相互扶助・親睦などの事業を行っています。必要な経費については、職員が負担する会費により運営されています」とあり、担当を通じた当区へのヒアリングによれば、現在のところ、あくまで臨時的な措置として江戸川区からの負担金は当「江戸川区職員厚生会」には入っていないとのことである。

確かに、所得税基本通達（課税しない経済的利益……永年勤続者の記念品等）36-21³⁶あるいは36-30³⁷という扱いもあるため、すべてが課税対象であるとはいえない面があることも否定できないが、付与の方法、金額の大きさ、換金可能性の高さ等に鑑みると課税上の問題が生じる可能性があると思えるべきものであった可能性が高い³⁸と考える。他方、もう1つは、このように換金可能性の高い旅行券の一括配布が、地方公務員法(厚生制度)第42条「地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない」の規定にある「職員」の範囲を逸脱して、旅行券の経済的価値が使用される可能性が否定できないことへの危惧である。福利厚生制度は、あくまで職員の保健等に使用されるべきものであり、それを超える可能性のある福利厚生のあり方は疑問なしとしない。今後、同様のケースが発生した際には熟慮されたい。

4) 区の助成金と会費について

区の助成金については会員1名につき年12,000円を一律に支払う（年払い）ことになっているのに対して、会員の会費は給与から天引き徴収のため月額を支払っている。このため、途中採用・途中退職などが発生した場合には両者は必ずしもイコールとはならない扱いとなっていると思われる。区の助成金についても月額払いと改め、会員の不在期間の支払いを中止するなど、理論上の整合性を保つべきである。

³⁶ 所得税基本通達（課税しない経済的利益……永年勤続者の記念品等）36-21 使用者が永年勤続した役員又は使用人の表彰に当たり、その記念として旅行、観劇等に招待し、又は記念品（現物に代えて支給する金銭は含まない。）を支給することにより当該役員又は使用人が受ける利益で、次に掲げる要件のいずれにも該当するものについては、課税しなくて差し支えない。（昭46直審（所）19改正）(1)当該利益の額が、当該役員又は使用人の勤続期間等に照らし、社会通念上相当と認められること。(2)当該表彰が、おおむね10年以上の勤続年数の者を対象とし、かつ、2回以上表彰を受ける者については、おおむね5年以上の間隔をおいて行われるものであること。

³⁷ 所得税基本通達（課税しない経済的利益……使用者が負担するレクリエーションの費用）36-30 使用者が役員又は使用人のレクリエーションのために社会通念上一般的に行われていると認められる会食、旅行、演芸会、運動会等の行事の費用を負担することにより、これらの行事に参加した役員又は使用人が受ける経済的利益については、使用者が、当該行事に参加しなかった役員又は使用人（使用者の業務の必要に基づき参加できなかった者を除く。）に対しその参加に代えて金銭を支給する場合又は役員だけを対象として当該行事の費用を負担する場合を除き、課税しなくて差し支えない。（注）上記の行事に参加しなかった者（使用者の業務の必要に基づき参加できなかった者を含む。）に支給する金銭については、給与等として課税することに留意する。

³⁸ 国税庁のHP、<http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/shitsugi/shotoku/02/08.html>には、「福利厚生団体の解散に伴う一時金」として次のような質疑応答事例がある。「【照会要旨】A共助会は、社団法人A会の会員の福利厚生の一環として、会員に対して年金及び弔慰金などの支給を行うことを目的に構成されていました。A共助会の運営は、同会の会員の掛金の運用によって行われていましたが、市中金利の低下に伴い、会員の掛金運用による同会の運営が困難となったため、同会を廃止し清算手続に入りました。A共助会の解散に当たっては、会員に解散給付金を支払うこととしていますが、この解散給付金の課税関係はどうなりますか。（注）A共助会は以下の理由により「人格のない社団」と判断することができます。①A共助会の運営は、独自の運営委員会によって行うこととされていること。②A共助会の運営資金は、会員の掛金によって賄うこととされていること。③A共助会の入会資格は、社団法人A会の会員であることの制限があるだけであること。④A共助会への入退会は任意であること。【回答要旨】A共助会は人格のない社団に該当するため、A共助会の解散給付金は、A共助会会員の一時所得の総収入金額に算入されます。【関係法令通達】 所得税法第34条、所得税基本通達34-1(6)」。本件は、これと全く同じ事例ではないが、この質疑応答事例の趣旨によれば、課税の虞は大きいと思われる。

(意見)

1) カフェテリアプラン等の実際の運用について

カフェテリアプランの実際の運用については、以下の点で疑問が生じた。対策を講じられたい。

① 利用対象者について

カフェテリアプランのうち「レジャー」については、会員との同行を条件に2親等以内の親族でもポイントの利用が可能ということになっている。先にも述べたように、「職員」の範囲を逸脱して厚生制度が利用されるとなると問題である。この点、大田区より上位の団体もこのような扱いになっているとのことである。

しかしながら、会員との同行を条件とすれば、たとえ「2親等以内の親族」であったとしても、地方公務員法(厚生制度)第42条「地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない」の規定にある「職員」の範囲に入ると解釈しても問題とならないとする根拠を法的に示す用意が必要であると考ええる。単に上位団体も同様の扱いになっているというだけでは、若干根拠に乏しい。

② 「名義貸し」に対する防衛策について

カフェテリアプランについては差額精算方式のほかにキャッシュバック方式が採用されている。当該キャッシュバック方式は事後申請となっており、a 利用施設等に利用料金全額を支払い、会員名義の領収書を受領し、b 申請書に必要事項(領収書添付)を記入のうえ、文化会事務局へ提出すると、c 申請書審査後に、ポイント利用相当額が会員の福利口座に振込まれる、というものである。

ヒアリングによれば、当該キャッシュバック方式においては、上記「領収書の添付」以外にも運用上、会員カードの提示、番号の記載等が必要となっているとのことである。差額精算方式でも「名義貸し」は可能であるが、キャッシュバック方式は、「領収書の添付」に確認の主眼が置かれており、また、事後申請であることなどから、より安易な「名義貸し」が可能な手続きとなっていると思われる。差額精算方式、キャッシュバック方式とも「名義貸し」に対する防衛策を講じる必要があると思われる。

第10章 服務と処分（分限と懲戒）

1. 概要

最後に、服務と処分（分限と懲戒）について触れておくことが、地方公共団体における人権費の効率化等の問題を考える上で、不可欠であると考えられる。

1) 服務

「大田区人事白書」（平成21年12月）71頁によれば、「服務とは、職員が守るべき義務ないし規律を意味します」とある。地方公務員法は以下のような（服務の根本基準）を定めている。

（服務の根本基準）

第三十条 すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。

本条の趣旨について「本条は、職員の服務の根本基準として二つのことを定めている。一つは職員が全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべきことであり、他の一つは職員は職務の遂行に当たって全力をあげて勤務すべきことである」（橋本 [2009] 609頁）とあり、「前者についてであるが、職員が全体の奉仕者であるということは、職員の服務の根本基準であるにとどまらず、公務員の基本的性格を意味する。いうまでもなく、このことは憲法第一五条第二項で『すべての公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。』と規定されていることに基づくものであり、一般職の地方公務員だけでなく、特別職の地方公務員、さらには国家公務員をも含む全公務員についての基本原則である。そしてこの基本原則は、歴史的、社会的、政治的意義のそれぞれにおいて理解されなければならない」（橋本 [2009] 609頁）としている。また「公共の利益」についても触れ、「公共の利益（公共の福祉）は国民全体に奉仕するという公務員の使命そのものである。なぜならば、国、地方の政治は、国民または住民の全体から信託を受けたものであり、この信託に基づく政策を実施する公務員が国民全体に対して奉仕すべきこと、およびその奉仕の内容が国民または住民全体の利益（公共の利益）を増進することにあること（自治法一の二1参照）は極めて当然の帰結である」（橋本 [2009] 610頁）としている。他方、「本条で規定する二番目の服務の根本基準は、職務専念義務は、第三五条でより具体的に規定されているにもかかわらず、本条で重ねてこれを規定したことは、全体の奉仕者たることと並んで服務全体を通じる基本原則であることを強調するためであろう」（橋本 [2009] 610頁）としている。

その他服務に関するものとして、地方公務員法第六節に、「服務の宣誓」(第31条)「法令等及び上司の職務上の命令に従う義務」(第32条)「信用失墜行為の禁止」(第33条)「秘密を守る義務」(第34条)「職務に専念する義務」(第35条)「政治的行為の制限」(第36条)「争議行為等の禁止」(第37条)「営利企業等の従事制限」(第38条)などが定められており、地方公務員にはこれらの遵守が厳しく求められているとともに、「民間企業の従業員以上の自分を律する倫理が強く求められて」(「大田区人事白書」(21年12月)71頁)いとされている。

2) 処分(分限と懲戒)の概要

一方、地方公務員法第27条には以下のような定めがある。

(分限及び懲戒の基準)

第二十七条 すべて職員の分限及び懲戒については、公正でなければならない。

2 職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず、この法律又は条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して、休職されず、又、条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることがない。

3 職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、懲戒処分を受けることがない。

当該規定の趣旨については、「職員の基本的な権利は、その身分の保障と給与その他の経済的権利の二つであり、さらにこれらを支えるために保障請求権(勤務条件に関する措置要求制度および不利益処分に関する申し立て制度)、労働基本権などが認められているところである。このように身分保障は、職員の身分取扱いにおいてとくに重要な要素であり、本条以下で規定されているように、法律またはこれに基づく条例によることなくその身分保障を奪うことはできない。法律による身分保障が行われていることは、民間の労働者と比較した場合の特徴である。すなわち、民間の労働者の場合は、雇用の期間の定めがないときは何時でも解約の申入れをすることができるのが建前(民法六二七)であり、法律による雇用関係の保障としては、解雇制限、解雇予告および予告手当の制度(労基法一九、二〇)があるに過ぎない。このような民間の労働者と公務員の違いは、民間の労働者の雇用関係は私法上の関係であり、公務員の勤務関係は、公法上の関係であることにある。職員の身分保障は、職員にとって不利益な処分である分限処分および懲戒処分を法律およびこれに基づく条例で定める場合以外は認めないという形で具現化されている。そしてもし分限処分または懲戒処分が不当に行われた場合には、不利益処分に関する不服申立てを行う権利(法四九の二)が認められ、さらにこれらの処分が違法な場合は行政事件訴訟法に基づいて出訴することができることとされている」(橋本[2009]512頁～513頁)とされている。

このように職員の身分保障が制度として確立している状況においては、他所でも引用しているが、例えば、「地方自治制度の基本原則は民主主義であり、その基礎は、税金の用途を住民の代表たる議会が決定、監視すること（財政民主主義）にある。その意味で、予算を定めることは議会の基本的な機能であり、予算においては、単なる現金の収入支出だけでなく、将来の現金支出の原因となる債務負担行為についても定めなければならないこととされている（自治法二一四）。一般に一人の労働者のために直接、間接に要する生涯の経費の総額は数億円といわれており、地方公務員を定年前に罷免することが厳しく制限されていることからすれば、一人の地方公務員を採用することはその経費相当額の債務を負担する行為に該当するとも考えられる」（橋本〔2009〕46頁）という意見があることも首肯できる。

分限処分については、「分限制度は、公務の能率の維持およびその適正な運営の確保という目的から、一定の事由がある場合に、職員の意に反する不利益な身分上の変動をもたらす処分をする権限を任命権者に認めるとともに、他方で職員の身分保障の見地からその処分権限を発動しうる場合を限定したものである（最高裁昭四八・九・一四判決 判例時報七一六号二七頁）。その一定の事由というのは、職員がその職責を十分に果たすことができないことであり、この場合には、公務能率を維持することを目的として当該職員に不利益をもたらす処分を行うことが認められるのである」（橋本〔2009〕513頁～514頁）と説明されている。他方、懲戒処分については、「懲戒処分は、当該公務員に職責上の義務違反、その他、単なる労使関係の見地においてではなく、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務することをその本質的な内容とする勤務関係の見地において、公務員としてふさわしくない非行がある場合に、その責任を確認し、公務員関係の秩序を維持するため、科される制裁であり（最高裁判決昭五二・一二・二〇判決（神戸税関事件）判例時報八七四号三頁）、職員の一定の義務違反に対する道義的責任を問うことにより、公務における規律と秩序を維持することを目的とする処分である」（橋本〔2009〕515頁）と説明されている。

3) 処分（分限と懲戒）の推移及び他区比較

このような前提下で、大田区報（平成21年12月1日）3面に掲載された分限・懲戒処分の状況について、過去からの推移あるいは他区比較の状況をまとめると以下のとおりとなる。

	処 分 分 限				懲戒処分					
	免職	降任	休職	合計	免職	停職	減給	戒告	訓告等	合計
17年度	0件	0件	47件	47件	0件	3件	0件	1件	14件	18件
18年度	0件	0件	58件	58件	2件	7件	2件	11件	20件	42件
19年度	0件	0件	70件	70件	0件	3件	0件	4件	17件	24件
20年度	0件	0件	85件	85件	0件	0件	1件	3件	15件	19件

また、上記の表中データのうち、「降任」「訓告等」を除くデータに関しては、他区でも同様の開示があったため、直近の状況について以下にまとめる。

	処分 分限			懲戒処分				
	免職	休職	合計	免職	停職	減給	戒告	合計
大田区	0件	85件	85件	0件	0件	1件	3件	4件
世田谷区	1件	67件	68件	0件	1件	0件	0件	1件
練馬区	-	-	-	0件	0件	1件	3件	4件
足立区	-	-	-	-	-	-	-	-
江戸川区	1件	56件	57件	0件	1件	1件	2件	4件

人事担当からの説明によれば、大田区の分限処分のうち「休職」はすべて病気休職であるとのことである。また、世田谷区についても「免職」「休職」ともすべて「心身の故障の場合」であり、江戸川区についても「分限処分（病気休職など）」とあることから病気休職がその主なものと思われる。したがって、他区の状況を見ても「勤務実績が良くない場合」³⁹に該当させることが、事実上困難な情勢におかれていると考えてもよいのではないかと思われる。外部監査においては、「最少の経費で最大の効果」を視点を監査を行うことが求められている。この意味においては懲戒処分よりは分限処分に注目し、「勤務実績が良くない場合」とはどのような場合をいうのか、さらに検討すべきと考える。

4) 分限処分について

「大田区人事白書」平成21年12月76頁によれば分限処分には、「免職」、「降任」、「休職」、「降給」の4つの段階があり、「免職」が最も厳しく「降給」が最も軽いものと位置付けられている。「免職」については、一般に「公務能率を維持する見地から職員の意に反してその職を失わせる処分である」⁴⁰とされている。「降任」については、一般に「降任は任用の方法の一つであるが他の任用の方法である採用、昇任または転任と異なり、職員に不利益を与える方法であるため分限処分に位置付けられている」⁴¹とされている。さらに、「休職」については、一般に「休職は、職員に職を保有させたまま一定期間職務に従事させない処分である」とされており、また、「降給」については、一般に「降給は、職員が現に決定されている給料の額より低い額の給料に決定する処分である」とされている。このような内容を持つ分限処分につき「分限処分には、免職、降任、休職および降給の四種類があり、この順序で重い処分から軽い処分となるものであるが、もっとも重い処分である免職と次に重い処分である降任については、次項の懲戒処分の場合と同様に、その事由をもっぱら地方公務員法で定める場合に限定している。次に重い処分である休職は、地方公務員

³⁹ 大田区においては「職員の分限に関する条例」（昭和27年2月7日条例第7号）第3条第1項には「法28条第1項第1号の規定により職員を降任し、若しくは免職することができる場合は、勤務実績を評定するに足ると認められる客観的事実に基づき、勤務実績が不良なことが明らかな場合とする」とある。

⁴⁰ 橋本 [2009] 524 頁参照。

⁴¹ 橋本 [2009] 525 頁参照。

法で定める場合のほか、条例でも定める場合も行いうることとし、もっとも軽い処分である降給は、もっぱら自主立法である条例で定めるところに委ねられている」(橋本[2009]524頁)とされている。それぞれの分限処分の事由については以下のとおり地方公務員法において法定化されている。

(降任、免職、休職等)

第二十八条 職員が、左の各号の一に該当する場合には、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。

一 勤務実績が良くない場合

二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合

三 前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合

四 職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合

2 職員が、左の各号の一に該当する場合には、その意に反してこれを休職することができる。

一 心身の故障のため、長期の休養を要する場合

二 刑事事件に関し起訴された場合

3 職員の意に反する降任、免職、休職及び降給の手續及び効果は、法律に特別の定がある場合を除く外、条例で定めなければならない。

4 職員は、第十六条各号(第三号を除く。)の一に該当するに至つたときは、条例に特別の定がある場合を除く外、その職を失う。

このうち、「免職」「降任」の事由については、地方公務員法第28条第1項第1号から第4号に規定されおり、第1号には「勤務実績が良くない場合」という規定がある。この場合の解釈としては「職員の勤務実績が不良であることについては、任命権者の客観的な判断によるべきであるが、勤務成績の評定結果(法四〇一)など、客観的な資料に基づいて行われることが望ましい。(中略)いかなる場合が『勤務実績不良』に該当するかということは、個々の場合について判断するほかないが、現実には『その職に必要な適格性を欠く場合』との区別が困難なことが多いであろう」(橋本[2009]530頁)としている。そして、第3号の「その職に必要な適格性を欠く場合」については、先の最高裁昭四八・九・一四判決判例時報七一六号二七頁以下の中で、「同号にいう『その職に必要な適格性を欠く場合』とは、当該職員を簡単に矯正することのできない持続性を有する素質、能力、性格等に起因してその職務の円滑な遂行に支障があり、または支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合をいうものと解される」⁴²としている。このため、「勤務実績が良くない場合」に該当させるためにはこのような条件の具備が必要となると解される。

⁴² この前段において最高裁は、「おもうに、地方公務員法二八条所定の分限制度は、公務の能率の維持およびその適正な運営の確保の目的から同条に定めるような処分権限を任命権者に認めるとともに、他方、公

このため、分限処分という法的な位置づけの範疇で「公務の能率の維持およびその適正な運営の確保」の目的で行える処分としては、「降給」に適用させる場合の内容について条例で定めることが考えられるが、現状の大田区の「職員の分限に関する条例」（昭和27年2月7日条例第7号）には、「降給」に関する定めはない。したがって、「降給」処分を行うことはできない状況にある。この理由について「降給の事由は先の述べたとおり、もっぱら条例で定めることとされているが、国においても降給の事由は定めておらず、また、いかなる場合に降給を行うのかの基準が確立されておらず、さらに降給を行うための処理方法にも技術的な困難があるため、この条例を制定している地方公共団体は存在しない」（橋本〔2009〕526頁）とされており、法律の定めが実際の運用上機能していない状況にある。

5) 職員の利益保護の状況について

ところで、勤務条件に関する措置の要求事項あるいは分限及び懲戒処分等の不利益処分に対する不服申し立てとして、職員の利益保護の状況（特別区人事委員会からの報告事項）がある。開示されている情報によれば、本件につき、大田区は以下のような状況にある。

a) 勤務条件に関する措置の要求事項

17年度	0件
18年度	0件
19年度	0件
20年度	0件

b) 不利益処分に関する不服申し立ての状況

	前年度からの 継続事案数 (A)	新規要求事案数 (B)	完結件数 (C)	翌年度継続件数 (A+B-C)
17年度	15	1	0	16
18年度	16	2	0	18
19年度	18	2	0	20
20年度	20	1	0	21

雇員の身分保障の見地からその処分権限を発動しうる場合を限定したものである。分限制度の右のような趣旨・目的に照らし、かつ、同条に掲げる処分事由が被処分者の行動、態度、性格、状態等に関する一定の評価を内容として定められていることを考慮するときは、同条に基づく分限処分については、任命権者にある程度の裁量権は認められるけれども、もとよりその純然たる自由裁量に委ねられているものではなく、分限制度の上記目的と関係のない目的や動機に基づいて分限処分をすることが許されないのはもちろん、処分事由の有無の判断についても恣意にわたることは許されず、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断するとか、また、その判断が合理性をもつ判断として許容される限度を超えた不当なものであるときは、裁量権の行使を誤った違法なものであることを免れないというべきである」として、分限処分に関する基本的な考え方を述べている。

これをみると不利益処分に関する不服申し立ての状況は毎年1～2件あるという状況にある。この点については、他区が情報を開示していないため、比較はできていない。

2. 結果および意見

(意見)

1)

一般に、職務の効率化のためには、いわゆる信賞必罰⁴³を伴った成果主義による人事制度の導入が不可欠といわれるが、公務において、現在の地方公務員法に基づく制度上、分限処分に基ついた対応を行うことで必罰の方を十分に機能させるということは、極めて難しい状態にある。とすれば、信賞の方でインセンティブの付与を行うしかないが、先にも記したように、現状の勤務成績に応じた昇給等についても、特別区人事委員会への面積率の承認及びそれに伴う人員分布率の制限によって、十分に機能しているとは言い難い。このような状況下においては、一般論として、職員の職務に対するインセンティブが失しなわれ、仕事に対するモチベーションや意欲が下がる傾向が強くなると思われる。実際、特別区人事委員会「職員の給与に関する報告及び勧告」(平成21年度)36頁には、「低迷する昇進意欲」とあり、「管理職選考の申込率は長期にわたり低迷し、また、係長職等の昇任選考の受験率も低下傾向にある。これらの状況がさらに深刻化すれば、管理・監督職等への職員配置に支障をきたすことも想定され、人事管理・組織運営上の影響が懸念される」とある。大田区だけの対応は難しいかもしれないが、職員の意欲を高めるとともに公務の効率化を図る方策を模索する必要がある。

2)

本文にも記したが、大田区においても他の地方公共団体と同様、分限処分の中の「降給」については条例の定めがない。このため、当該「降給」制度については運用上実質的に法律が機能しない構造になっている。これは大田区特有の状況ではないため、その対応は大田区だけの対応だけでは難しいであろうが、法律が機能しない状態を放置しておくことは問題が大きい。法律が機能するような条例整備の研究を行うことが望ましいと考える。

⁴³ 「信賞必罰」について『広辞苑』新村出編(平成20年1月、第6版、岩波書店)1451頁には「[漢書芸文志] 賞すべき功績のある者は必ず賞し、罪を犯した者は必ず罰すること。賞罰を厳格に行うこと」とある。なお、「必罰」に関して、公務員の場合には厳密には懲戒処分が該当するという考え方になるが、この文脈においては、信賞必罰をインセンティブの付与という観点で論じているため、そのような趣旨と理解されたい。

第9章 結語

1. 各章の結果及び意見の集計について

ここでは最後に各章の結果及び意見を集計してみた。以下のとおりである。

(単位：件)

章	タイトル	結果	意見
3	特別区人事委員会	0	1
4	大田区特別職報酬等審議会	0	5
5	給料と任用	0	3
6	諸手当	1	3
7	定数管理	0	5
8	非常勤職員	0	2
9	職員の福利厚生	4	1
10	サービスと処分（分限と懲戒）	0	2
	合計	5	22

2. 結語

昨年度あるいは一昨年度の監査の結果報告書においても記しているが、結語として、地方自治法第252条の37第1項が示した包括外部監査人の使命を、あらためて記すこととする。その使命とは、「第2条第14項および第15項の規定の趣旨を達成するため」、監査を行うことにあると考える。ここで、再度、この条文を読んでもみると、地方自治法第2条第14項には「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とあり、地方自治法第2条第15項には「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」とある。とくに、第14項については、次のように解説⁴⁴されている。「第十四項は、地方公共団体がそ

⁴⁴ (松本 [2007]) 55 頁。なお、この点に関連して、同書 58 頁には次のようにある。「第十四項の運用については、経費を切りつめる視点だけでなく、積極的に各種事業の効果について検討、評価をするとともに、それに基づいて事務事業の見直し、重点化等に不断に努めていくことが求められる。最近、このような政策評価、行政評価の重要性が夙に認識され、その体系、手法等の開発、普及が図られている。近年においては、国又は地方公共団体が実施する必要性が減少した事務及び事業を民間にゆだねて民間活動の領域を公的な分野に拡大し、行政の組織及び運営の簡素化と合理化を図るということが指向されている。平成十八年に制定された『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』(平十八法四七。行革推進法)における基本理念(同法二)においてもそうしたことが掲げられており、同時に、行政機関等と民間事業者との競争入札を実施し、価格と質の両面で優れた主体に公共サービスの提供を委ねようとする『競争の導入による公共サービスの改革に関する法律』(平十八法五一。公共サービス改革法。市

の事務を処理するに当たって準拠すべき指針である。住民の福祉を増進することは、そもそも地方公共団体の存立の第一義的な目的であり、これに務めなければならないのはいうまでもないことである。同時に、地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものである以上、常に能率的かつ効率的に処理されなければならない。すなわち、『最少の経費で最大の効果を挙げる』ことが常に強く要請される。本項はこの面での地方自治運営の基本原則を規定したものである」。

今回の人件費というテーマに関しては、昨年あるいは一昨年のテーマとは異なり、地方公務員法という法律の体系全体の中、あるいは、人事委員会からの勧告等を含む人事制度全体の中において、その運用が行われているというテーマであった。

すなわち、一昨年度の監査テーマであった「委託契約（指定管理者制度を含む）について」に関しては、民間委託においては地方自治法第 234 条以下の規定及び地方自治法施行令第 167 条以下の規定等に、指定管理者制度においては地方自治法第 244 条の 2 第 3 項以下の規定等の適用関係に違反等の疑義がみられるか否かについて、監査をした。また、昨年度の監査テーマであった「資産の管理について」に関しては、地方自治法第 149 条第 6 号あるいは同法第 238 条以下の規定等の適用関係に違反等の疑義がみられるか否かについて、監査した。そして、当該違反等の疑義の判断基準については、制度の趣旨にまで遡ることは無論のこと、上記地方自治法第 2 条第 14 項及び第 15 項の観点からも、結果（指摘事項）及び意見の形成を行ってきた。

しかしながら、今回の監査テーマ「人件費（福利厚生等を含む）について」に関しては、地方自治法第 172 条第 4 項が人件費に関する取扱いをほぼ全面的に地方公務員法に投げており、地方公務員法全体の体系の中で規定の適用関係の違反の疑義を検討しなければならないという関係にあった。加えて、地方自治法第 180 条の 5 は人事委員会（あるいは公平委員会）の設置を普通地方公共団体に義務づけており、人事委員会は「自治体行政における調査研究機関であると同時に、職員への不利益処分についての不服申立てに対する裁決等を行う準司法機関的意義を持つ（地公 8 条 1 項 10 号）」⁴⁵とされており、そのようなシンクタンクのかつ準コートの力を有する人事委員会が、地方公務員法の適用関係や国の人事院勧告等に関して膨大な資源を投じて研究吟味し、さらには、職員労働組合との折衝もクリアした後に公表している勧告については、簡単に疑義を差挟むような論点を見出しにくいと考えるのが一般的であるのかもしれない。

ところで、包括外部監査における監査の結果報告については、「地方公共団体の外部監査に関する Q&A」日本公認会計士協会公会計委員会研究報告第 9 号（平成 15 年 10 月 6 日）等を参考にして、その報告を行ってきている。このうち、Q35 には、「外部監査の結果報告書に指摘事項として記載する場合の判断基準として、適法性と正当性があります。そこで、

場化テスト法）が制定された。また、総務省は、平成十八年八月、「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」（新地方行革指針）を策定し、通知した（次官通知）。

⁴⁵ 野村武司「人事委員会と議事録請求権」別冊ジュリスト 168 号地方自治法判例百選（平成 15 年 10 月）131 頁。

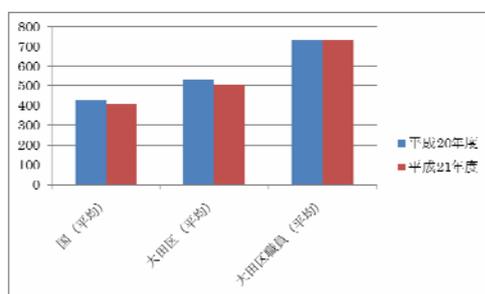
適法性と正当性に違反するものとしての違法行為と不当行為の判断について説明してください」とあり、Aでは、「違法行為」は「法令、条例、規則等の形式的な違反がある」とされ、「法令等の実質的な違反がある場合」として、「①裁量権の逸脱あるいは濫用、②行為の程度が法令の予定している程度を越えている場合で、客観的にみて社会通念上、著しく適切さを欠いた場合に限って違法とされる」とされている。一方、「不当行為」は「法令、条例、規則等の形式的な違反はない」とされ「法令等の実質的な違反とはいえないが、①行為の目的が、その法令等の予定するものとは別のものである。②法令等の運用の仕方が不十分である、あるいは不適切である。③社会通念上、適切ではないもの」とされており、指摘事項すなわち結果として記載すべき場合には、上記、「違法行為」あるいは「不当行為」に該当しているか否かの判断が必要になると考えられてきた。

このような制度上の建付けに鑑みると、現在の包括外部監査の制度の下においては、人件費に関する指摘事項の発見は、各地方公共団体独自の問題というよりも公務員制度全体の問題に起因する部分を多く含むといえそうである。

ところで、いったん上記のような公務員制度の成立ち等の問題を離れ、あらためて、現下の労働環境全体をみることにする。公務員（大田区職員）と民間労働者との給料あるいは労働時間に関する比較においては、一定の差が出ているのは事実であろう。以下は現状の国及び大田区並びに大田区職員の平均給与等の額（給与所得者）の比較を示したものである。（なお、以下のデータは本文からの引用である。また、平成21年度の大田区（平均）は国（平均）の推移に準じ、比例的に算出したものに過ぎない。）

（単位：百万円）

	平成20年度	平成21年度
国（平均）	430	406
大田区（平均）	532	502
大田区職員（平均）	731	731



これによると、民間労働者と公務員（大田区職員）との間には、少なくとも給与所得面において一定の差が生じてきていることは事実のようである。また、労働時間という面に関しても、民間労働者との間に相当の開きが生じているようである。このような官民のいわゆる横の格差の形成は、上記で指摘した通り地方公務員制度上の構造的な問題である

けに、他の地方公共団体でもほぼ同様の問題が起こっていることが思料されるとともに⁴⁶、現在の地方経済の逼迫した状況を鑑みるに、このような官民の格差の問題を抱える地方が今後とも増えることが予想される。

しかし、より深刻な問題は現世代と次世代とのいわゆる縦の格差であろう。

現在の経済情勢において、大田区では公務の効率化を図る観点等から職員の定数の削減を「退職不補充」という政策により実施してきており、職員の採用人数を絞ってきている。このこと自体は否定すべきこととは考えていない。しかし、この結果、職員の平均年齢が上昇するとともに、一人当たりの給与費の額が上昇してきている。このことは本文で述べたとおりである。その一方、例えば、日本経済新聞朝刊第一面（平成22年11月17日）には、「大卒内定率最低の57%」「10月時点『氷河期』下回る」という見出しの記事が掲載された。そこには、「来年春に卒業予定の大学生の10月1日時点の就職内定率57.6%で、前期を4.9ポイント下回ったことが16日、文部科学省と厚生労働省の調査で分かった。『就職氷河期』と呼ばれた2000年代前半を大きく下回り、現在の方法で調査を始めた1996年度後半以降で最悪となった」とあり、現在の雇用環境がいかに悪いかが分かる。

無論、これらの縦横の格差の問題は、政治、経済、社会、法制と様々な面の問題が、複雑に絡み合い複合的に生じているものであって、公務員制度とは直接の関連性はないのかもしれない。しかしながら、労働環境全体の中において上記のような縦横の面からの官民との、あるいは、現世代と次世代との格差を抱えた公務員制度につき、現在の雇用環境あるいは民間の労働法制との関係において今後どう考えていくべきかは、内外に山積する課題の中でも最重要と位置づけられるべき喫緊の課題であり、この問題は、今回の監査を超えて、日本の抱える労働法制全体の中で国を挙げて解決策を模索すべき、巨大なテーマの一つであることに異論はないと思われる。

最後に、あらためて地方公務員法を公務員制度の全体像を概観しておく。

当該地方公務員法の考え方の背景には、戦前の官吏制度に反省に立つ、日本国憲法に基づく公務員に対する考え方がある。

まず、日本国憲法第15条第1項「公務員を選定し、及びこれを免職することは、国民固有の権利である」（国民による公務員を選定罷免）という規定、あるいは同条第2項「すべての公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」（公務員の全体の奉仕者性）という規定、さらには、同法第73条第1項「内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を

⁴⁶日本経済新聞朝刊第三九面（平成22年12月6日）には「阿久根市長が失職」「市民、僅差の判断 議会側にも視線厳しく」との見出しがあり、記事には、「リコールが成立したとはいえ、阿久根市民の判断は僅差だった。市職員や市議の件費を削減し、減税の原資にしようという竹原前市長の政策にも一定の支持が集まったのは、閉塞感の打開に『手法は強引でも、強力なリーダーが必要』と考える市民が多い表れといえる。反市長派が多数を占める市議会に対するリコール運動では、すでに必要数を上回る署名が集まっており、自ら行財政改革につながる政策を打ち出すことが少なかった議会への視線も厳しさを増している。こうした状況は同市に限らない。名古屋市でも河村たかし市長が対立する議会の解散を求めて自らリコールを先導、30万人以上の署名を集めた」とある。

行ふ」及び第4号「法律の定める基準に従ひ、管理に関する事務を掌理すること」（公務員制度に関する法律主義）等の戦後公務員制度の制度基盤が国民主権にあることからの帰結として導き出されたものがある。これに対して、日本国憲法第28条「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する」として公務員に対しても労働基本権を認めているのである。

しかしながら、その一方、公務員に対しては公務員法上、基本的人権の制約が課せられていると考えられている。すなわち、団体交渉権が認められず（国家公務員法第108条の5第2項、地方公務員法第55条第2項）、争議行為や怠業的行為が禁止され（国家公務員法第98条第2項、地方公務員法第37条）、政治的行為が制限されている（国家公務員法第102条、地方公務員法第36条第12項）のである。このような法律が憲法違反に当たるのではないかと何度か争われたが、最高裁判決⁴⁷においては、合憲としての判決がなされている。

このような公務員のもつ特殊性、すなわち、

- a. 全体の奉仕者であると同時に労働者であるという二重の地位を憲法上得ていること、
- b. 公務員法上、憲法上の労働者としての権利が制限されていることに起因し、公法上の権力関係のうえに構築された一定の保障を有する身分であること

等という位置のもつ特殊性のため、法律上の取扱いについては、民間労働者との比較において一定の差が出ていると考えられる。

このような公務員のもつ特殊性について、例えば、晴山一穂「地方公務員制度改革」『行政民間化の公共性分析』（2006年5月、日本評論社）91頁～93頁には、次のように記されている。

「いま、あらためて次のような問題が大きくクローズアップされていることに注意する必要がある。それは、公務員制度と民間の労働法制との関係——すなわち両者の同質性と異質性を踏まえたその相互関係のあり方——をどう考えるべきか、という問題である。戦後の公務員制度は、戦前の官吏制度とは異なり、一方で憲法28条の『勤労者』としての公務員と民間労働者との近似性・同質性に配慮しながらも、具体的な法制としては、憲法15条2項の『全体の奉仕者』規定を踏まえて、職階性・成績主義・人事院制度など、民間の労働法制とはかなり異なった原理に基づいて形成されてきたといつてよい。しかも、制度

⁴⁷ 「全農林警職法事件」（最大判昭48・4・25刑集27・4・547）では「使用者に対する経済的地位の向上と直接関係があるとはいえない政治的目的のために争議行為を行うことは、私企業の労働者であると公務員であるとを問わず、本条の保障を受けない」「公務員が争議行為を行うことは、その地位の特殊性と職務の公共性に反するばかりでなく、公務の停廃によって、国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすので、その労働基本権を必要やむを得ない限度で制限することは、十分合理的な理由がある。公務員の勤務条件は、国会の制定する法律、予算によって定められるから、公務員が政府に対して争議行為を行うことは的外れであって、国会の議決権を侵すおそれがあるし、また、使用者によるロック・アウトや失業の可能性がなく、市場の抑制力が働かない。人事院制度による代償措置も講ぜられている」「国家公務員法上、違法とされる争議行為とそうでないものを区分し、さらに、違法とされる争議行為のうち違法性の強いもののおり行為のみを刑事制裁の対象とするような不明確な限定解釈は、かえって犯罪構成要件の保障機能を失わせ、憲法三一条に反する疑いすらある」としている。

発足直後に一方的に加えられることとなった労働基本権に対する大幅な制限は、公務員制度と民間労働法制の間に存在する乖離をいっそう拡大再生産することとなり、以来、両者の関係をどのように再評価するのかという問題は、戦後の公務員制度をめぐる最大の理論上および運動論上の争点を形成することとなった。そして、この問題は、戦後の労働法学・行政法学の理論的努力や官公労働運動の試行錯誤にもかかわらず、いまなお明確な解決をみていない状況になる。こうしたなかで、この間のめまぐるしい民間労働法制の変遷（規制緩和・弾力化）は、両者間の法制上・実態上の乖離をますます拡大する傾向を生み出し、このことは、公務員制度と民間労働法制の関係如何という従来からの問題に対して、いっそう掘り下げた検討の必要を迫っているといえる。この問題に対する解決のあり方を考えるためには、さまざまな角度からの慎重な検討が必要となってくるが、その解決策の一つとして、公務員制度を民間労働法制にできるだけ近づけることによって——この意味で公務員制度の独自性を可能な限り希薄化することによって——両者間の乖離を縮小・解消する、という方向が考えられる。こうした議論は、現に新自由主義の立場⁴⁸から説

⁴⁸ 新自由主義の立場を明確に打ち出している資料としては、規制改革・民間開放推進会議の見解がある。とくに『中間とりまとめ—官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」一』（平成16年7月）「IV. 官業の民間開放の推進」「1 官業の民間開放を進めるに当たっての基本的な考え方」には次のようにあり、公務員の範囲の問題等を考えるうえで参考になる。「総合規制改革会議等における、これまでの民間開放についての議論の中で、各府省から民間開放できないとする理由が種々示されてきたが、その主なものに対する当会議の考え方は以下の（1）～（6）のとおりである。（1）『公権力の行使』は公務員が行う必要があるという議論について 「公権力の行使」は公務員が行う必要があるとの見解がしばしば示されてきたが、『公権力の行使』であっても、これを公務員以外の者に行わせるか否かは、一般には立法政策上の問題であり、したがって、少なくとも法律上民間に授権すれば、民間開放は可能である。法律による授権に際しては、当然、『公権力の行使』の程度・様態により、公平性、中立性、継続・安定性等の面から必要な措置（守秘義務、みなし公務員規定等）が講ぜられることとなるのであり、それとは別個に『公務員であること』を求める合理性はない。現実には、指定管理者による公の施設の使用許可、土地区画整理組合が行う換地処分、市街地再開発組合による建築物等への立入調査、健康保険組合による強制徴収、地方公営企業が行う水道事業に係る料金の徴収及び収納の民間委託等の例に見られるように、『公権力の行使』に該当する行為であっても既に民間に開放されている事例は少なくない。また、以下のように制度の仕組みを変えることにより、『公権力の行使』の問題に立ち入ることなく民間開放を進めることができる場合もあることから、個別の事務・事業の検討に当たっては、このような可能性についても併せて検討すべきである。（中略）（2）憲法上、行政権は内閣に属するため、行政権の行使は公務員が行う必要があるという議論について 行政権が内閣に属するという意味は、行政権の行使についてはその発動・結果に対して内閣が責任を負うという理を示すものであり、そのことの故に個々の行政権の行使に当たる事務・事業を必ず公務員が遂行しなければならないということにはならない。内閣が行政権の行使たる事務・事業の実施を、民間に委ねたとしても、その結果に対して内閣が責任を負う措置を講ずるときは、この関係で何らの問題も生じない。（3）裁量性がある行政権の行使については、公務員の裁量に委ねるべきであるという議論について 行政裁量については、そもそも、その妥当性を検証し、マニュアル化・ガイドライン化することにより裁量性を極力減少させるのが本来である。その結果、判断に至るプロセスが根拠に基づき、かつ、透明なものとなり、それが外部から検証可能なものになるならば、その事務・事業を民間開放することは可能となる。なお、民間人よりも公務員に裁量権を行使させた方がなぜより望ましい結果が得られるのかという根本的な問題については、これまで説得的な説明はなされていない。（4）公平性、中立性、継続・安定性、高度な守秘義務等が求められているものについては公務員が行う必要があるという議論について 公平性、中立性、継続・安定性、守秘義務等については、上記（1）において指摘したとおり、授権する際に、必要な措置を講ずることで足り、また、そのような先例は数多く存在する。特に守秘義務については、民間事業者が違反した場合、損害賠償の責を負うばかりでなく、ブランドイメージも著しく傷つけられ、場合によっては市場から退場を余儀なくされることもある。したがって、民間事業者については、自ずと守秘義務を最大限遵守するような緊張が働くことが期待できることから、この点では、むしろ公務員よりも民間事業者の方が優れているとの指摘さえある。（5）条約に

かれているものであるが（公務員の身分保障の廃止、能力主義的人事管理の導入、公務員人事管理への民間手法の導入、公務員の勤務形態の多様化・弾力化、官民の公務条件の均一化など）、それとは別に、現行公務員制度に含まれるさまざまな問題点（硬直性・画一性、公務員の権利制限など）の解決という、公務員制度の内在的改革の視点からも説かれうるものである。そして、この立場をさらに推し進めるならば、労働基本権の完全回復を始めとする公務員の権利保障、ならびに官民労働者の共同・連帯の拡大という観点に立って、公務員制度の民間労働法制への吸収・一元化を図るという方向が、今後の一つの改革方策として浮かび上がってくる可能性がある。そこには、単に『官から民へ』の動きとして批判することではすまされない重要な問題提起が含まれているといわなければならない。しかし、他方でこうした見解に対しては、それではいったい公務員・公務員制度の独自の存在意義というのはどういうことになるのか、公務員・公務員制度を民間労働者・民間労働法制に解消することによって本当に問題は解決されるのか、という基本的な疑問も当然対置されることになる」⁴⁹。

今回は制度の問題としてあえて触れなかったものの、自営業者等との年金の格差の問題も加味して考えてみればより一層明らかであろうが、現在の地方公務員法を含めた公務員制度には問題があるのは事実である。この問題に対する解決策をすぐに見出すことは困難

より公務員が行うことが求められている事務・事業があるという議論について条約により公務員のみが行うこととされている事務・事業があるという見解については、例えば、検疫のように条約で『Authority』と記されているものであっても、『Government Official』といった公務員による実施を求める記述まではなされていないことから、最終判断権が行政に留保されておれば足りるものと解すべきであり、実際の業務を公務員に行わせる必要はない。（6）当該事務・事業を切り出して民間に行わせても、それを行う民間がない（市場性がない）場合がある、又は、民間に行わせるよりも、官が行った方が効率的な場合もあるという議論について 理論的に民間開放可能な事務・事業であっても、市場性・効率性の観点から民間が行うよりも官が行う方が適当である事務・事業があるとの立証責任は、官が負うべきである。そもそも、これまで官が独占してきた事務・事業については、現時点において市場性がないのは当然であり、当該事務・事業を開放すれば、そこに市場が創出される余地は十分にあるため、立証する際、事務・事業を官に留保する必然性若しくは明確な理由が示せない限りは、民間において行う方が適当であると考えべきである。また、類似の複数の事務・事業をまとめた場合、市場性・効率性の観点からも民間が行う方が適当になるものはある。こうした観点からも、競争規律の下、当該事務・事業の市場性・効率性等を客観的に測ることができるようになる『市場化テスト』を早期に導入することが重要である点は前章で述べたとおりである。また、上記の意味で市場性・効率性の観点から官が行うべきと主張される事務・事業については、そもそもそのような事務・事業を継続させるべきかという視点からの吟味も必要となる。以上のように、これまで各府省から示された民間開放ができないとする理由は、いずれも、それだけでは民間開放できないという理由にはならないものである。したがって、各府省において更に民間開放ができない旨主張するのであれば、上記の考え方を踏まえた上でもなお議論に耐え得る、データに基づく説得的な理由を示すことが必要である」。

⁴⁹ これらの問題を考える上で、晴山氏は「公務および公務員の範囲」の問題にも言及している。すなわち、「この問題は、①どこまでを公務と見るのかという問題（公務の範囲の問題）、②公務はどこまで公務員によって担われなければならないのかという問題（公務員の範囲の問題）、③公務はすべて国家・自治体によって担われなければならないのかという問題（公務の帰属主体の問題）、の三つの問題が密接に絡み合いながら混在している。しかし、この三つの問題は、論理的にはいったん区別したうえでその相互の関係のあり方を考える必要がある。また、実際上もこの三つの範囲は必ずしも一致するわけではないことに留意する必要がある」（108頁）としている。

であると思われるが、その方向性については一人の区民として注意深く見守っていく必要があると考えている。

以 上

(主要な参考文献) (順不同)

- 橋本勇 『新版逐条地方公務員法』(平成 21 年 3 月、第 2 次改定、学陽書房)(橋本[2009])
松本英昭 『新版逐条地方自治法』(平成 19 年 3 月、第 4 次改定版、学陽書房)(松本[2007])
今井照 『自治体のアウトソーシング』(平成 18 年 5 月、学陽書房)(今井[2006])
『図解よくわかる地方自治のしくみ』(平成 19 年 3 月、第 3 次改定版、学陽書房)(今井[2007])
稲盛和夫 『アメーバ経営』(平成 14 年 9 月、日本経済新聞社)
晴山一穂 「地方公務員制度改革」『行政民間化の公共性分析』(平成 18 年 5 月、日本評論社)
近藤浩明 「第 7 章福利厚生」『公認会計士業務資料集 別冊 19 号 人件費の実務』日本公認会計士協会東京
会出版部編(日本公認会計士協会東京会、平成 16 年 3 月)
野村武司 「人事委員会と議事録閲覧請求」別冊ジュリスト地方自治判例百選[第 3 版]168 号(平成 15 年 10
月)
黒田祥子 「日本人男性の労働時間『1 日当たり』一貫して増加」(平成 22 年 10 月 25 日)日本経済新聞朝
刊 25 面

(主要な大田区の公表資料) (順不同)

- 「大田区財政白書」(第一部)(平成 20 年 12 月)
「平成 20 年度大田区の経営状況」(平成 21 年 11 月)
「大田区 10 か年基本計画おおた未来プラン 10 年」(平成 21 年 3 月)
「大田区報」平成 21 年 12 月 1 日号
「おおた区議会だより」191 号(平成 22 年 11 月 7 日発行)
「おおた区議会だより」192 号(平成 23 年 1 月 1 日発行)
「大田区人事白書」(平成 21 年 12 月)

(主要な他区の公表資料) (順不同)

- 世田谷区(せたがや):平成 21 年 12 月 25 日号
練馬区(ねりま区報):平成 21 年 12 月 21 日号
足立区(あだち広報):平成 21 年 12 月 25 日号
江戸川区(広報えどがわ):平成 21 年 12 月 20 日号

(主要な政府関連の公表資料)

- 規制改革・民間開放推進会議『中間とりまとめ一官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」
一』(平成 16 年 7 月)

(主要な特別区人事委員会等の公表資料) (順不同)

- 「特別区人事・厚生事務組合人事行政のあらまし」(平成 21 年 12 月 28 日)
「職員の給与に関する報告及び勧告」平成 21 年度(特別区人事委員会)
「人事委員会年報(平成 21 年度)」
「Ⅰ 人事委員 1 委員」
「Ⅱ 事務局」

(主要な記事) (順不同)

- 「週刊経営財務 2986 号」(平成 22 年 10 月 11 日)
「日本経済新聞」朝刊第 1 面(平成 22 年 11 月 17 日)「大卒内定率最低の 57%」「10 月時点『氷河期』下
回る」
朝刊第 39 面(平成 22 年 12 月 6 日)「阿久根市長が失職」「市民、僅差の判断 議会側にも視線厳しく」