

平成 17 年 2 月 24 日

各 位

包括外部監査人 橘 和 良

包括外部監査(人件費に関する事務の執行について)の結果の概要について

「平成 16 年度包括外部監査の結果報告書」の概要は下記のとおりです。

記

1. 外部監査の概要

(1)外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

(2)選定した特定の事件

人件費に関する事務の執行について

(3)外部監査の実施期間

平成 16 年 7 月 13 日より平成 17 年 2 月 2 日まで

なお、監査の実施に先立ち特定の事件選定のための資料収集、各局からのヒアリングを実施しました。また、監査に当たっては補助者 4 名を使用しています。

2. 結果報告書の概要

・職員定数管理について(報告書 43 頁～46 頁参照)

職員数及び給与の肥大化を防止する観点からは、全体としての職員定数による定数管理だけでなく、「職務の級」ごとの定数管理を実施することが必要です。

・補職(役職)別年齢構成等(報告書 47 頁～51 頁参照)

一生懸命働いても、そうでなくても、年齢が同じであれば、給与格差が僅少というのは、不合理と思われます。

現在の給与体系は、確かに「長期勤続」に対するインセンティブにはなるでしょうが、意欲と能力のある人材を積極的に役職者に登用し、「人的資源の活性化」を図っていく必要の

ある現在、全く趣旨にそぐわないものとなっています。なおかつ、職員構成の高齢化にともない、この制度は人件費増大の元凶となっています。

「総人件費の抑制」と「人的資源の活性化」の観点から、早急に、職能給及び能力給への制度設計の変更が必要です。

・勤務評定制度について（報告書 52 頁～58 頁参照）

・評定結果の活用使途

現状では、人事考課の活用使途としては、職員の能力開発等にとどまっており、職員の能力や成果（業績）を適切に評価し、その結果を任用や給与に有効に活用する仕組みが十分に整備されておられません。職員の職務に対するモチベーションを高め、組織を活性化するためには、人事考課制度の再構築が今後の課題です。

・評定結果の説明

被評定者に対して、評定結果について理解・納得できる機会を与えることは、各職員の能力開発のきっかけとなるとともに、評定者側にとっても、公正な評価を促す牽制効果が期待できると考えられます。

・昇任制度について（報告書 59 頁～61 頁参照）

・昇任基準について

能力主義の観点からは、採用試験区分や在職年数等を基準として昇任及び受験資格を決定するだけでなく、人事考課において、能力や業績を適正に評価し、その評価結果をより重視した昇任基準とする必要があります。

・試験制度及び給与体系について

職員の職務に対するモチベーションを高めるとともに、組織の活性化を図るためには、試験制度の改革が必要であり、また能力評価に応じた給与体系を構築する必要があります。

・昇給制度について（報告書 62 頁～64 頁参照）

・長期勤続特別昇給について

勤続 25 年に達した者（又は長期にわたり職務に精励した者）に対して特別昇給を実施しています（「特別昇給実施要綱」第 2 条）。しかしながら、「勤務成績が特に良好」か否かの判断基準として、現状では勤続年数が重視され、人事考課の評定結果との関連はありません。

「勤続年数」だけでなく、人事考課の評定結果を活用した特別昇給の制度を整備する必要があります。

・昇給制限について（報告書 65 頁～69 頁参照）

・昇給停止制度及び経過措置の適用について

民間と比較した場合には、必ずしも、早いとは言えないものと思われます。

現在の神戸市の置かれている財政状況、給与の水準等の観点から、経過措置の期間が適正であるか否か（経過措置の対象者は、実に 2,345 名の多数となっています。）、また昇給停止年齢を更に引き下げる必要がないのかについて再検討する必要があると思われます。

・特殊勤務手当について（報告書 70 頁～81 頁参照）

・特殊勤務手当の必要性について

平成 12 年度に大幅な特殊勤務手当の見直しが行われ、支給対象業務数は 120 程度の業務数になりました。しかしながら、前回の見直しから既に 4 年が経過していること、依然厳しい財政状態にあること等を考慮し、その支給の必要性を再度検討する時期にきていると思われます。

支給実績がなくなっている業務等については、廃止を検討するのは当然ですが、絶えず、特殊勤務手当の内容やその特殊性の実態を把握し、民間であれば（一般常識的に）特殊性が乏しいと思われる業務については、手当の廃止、減額及び支給対象業務の限定等を検討する必要があります。

一般の勤務形態が多様化している現在では、第 3 種特殊勤務手当を支給する特殊性の根拠は薄れてきているのではないかと考えられます。

この他にも、施設に勤務する職員が行う単なる施設の管理や、その職にあるものが本来業務として行う業務であって、特に過度の疲労や不快を伴うなどの特殊性がないと思われるもの、また、従来は不快や不健康、過度に疲労をおよぼしていたものが機械化や施設の向上等により軽減されたもの、などについては、その存在意義が少ないと思われます。

・時間外勤務手当について（報告書 82 頁～85 頁参照）

・小学校教職員費等の時間外勤務手当について

恒常的に長期間の勤務超過を要する部門に対しては、その業務の徹底した見直しが必要と思われます。また、勤務時間管理を徹底すること及び個々の勤務実態に即した弾力的な勤務時間の設定が望まれます。

・ 期末手当及び勤勉手当について（報告書 86 頁～90 頁参照）

・ 期末手当及び勤勉手当の支給月数について

年間支給率は、官民比較の影響もあり、平成 11 年度から平成 15 年度まで毎年少しずつ減少しています（平成 11 年度 4.95 月→平成 15 年度 4.40 月）。しかしながら、財政悪化が著しい神戸市の場合、果して、この程度の削減でいいのかどうか疑問です。

・ 勤勉手当について

勤勉手当とは、「期末手当条例」第 3 条において、職員の勤務成績に応じて支給するものとされています。しかしながら、現状での勤勉手当の算定は、職員の勤務状況、勤務期間に応じた一定の支給率を乗ずることにより計算されています。

勤勉手当を支給する際の「勤務成績の評価」については、現在、懲戒処分、欠勤等の勤務状況のほか、勤務期間すなわち出勤日数で一律に評価しているにすぎず、実質的に在職期間で計算する期末手当とほとんど差異のない内容となっています。勤勉手当は「職員の勤務成績に応じて行う」という条例本来の趣旨からすれば、人事考課等での勤務評価等も考慮した総合的な評価に基づいて勤勉手当の支給金額を計算する必要があります。

・ 退職時の支給について

民間企業では、一般的に、基準日及び支給日双方に在職する者のみに賞与が支払われます。しかし、神戸市の場合は、国及び他都市同様、基準日に在職する職員に対して期末手当が支給され、さらに、基準日前 1 ヶ月以内に退職し、若しくは「地公法」第 16 条 1 号及び第 28 条 4 項により失職し、又は死亡した職員についても支給されます。

財政逼迫している現在、なお、民間と比較して優遇する理由がないと思われます。支給廃止につき、検討の余地があります。

・ 研修制度について（報告書 91 頁～93 頁参照）

・ 人事管理等との連繫について

個々の職員の能力開発に研修が十分活かされるようにするためには、研修による能力開発と職務経験を通じた能力開発とを効果的に連繫させ、また、すべての研修について受講記録の履歴管理を行ない、昇任、人事異動とも連繫することが望まれます。

・ 研修制度の見直しについて

現在行なわれている研修については、その目的を再吟味するとともに、参加者に対して有用性のアンケートをとり、内容の充実に努める必要があります。また、研修受講後の所属長

への報告だけでなく、参加者に対してレポート等を課し、研修の効用をチェックすることも必要です。

・女性職員について（報告書 94 頁～96 頁参照）

・女性職員の登用推進とそのための制度づくりについて

女性職員が意欲を持って働くことができるよう、能力等級制度の導入や人材育成を図る仕組みの整備、公募制の活用などにより、意欲と能力ある女性の登用を積極的に推進することが望まれます。

・退職手当について（報告書 97 頁～131 頁参照）

・退職手当の計算方法について

問題点とされているのは、次のとおりです。改善が望まれます。

基礎給と退職手当がリンクし、基礎給及び支給係数が年功型のため、基礎給の増加に対応して、退職手当が増大し、損益及び財政（資金）を圧迫していること。特に、戦後生まれのいわゆる団塊の世代の退職を迎え、この傾向が強まっていること。

退職手当の算定方法が年功加算的であり、在職中の貢献度を的確に反映していないため不公平となり、職員の士気向上に役立っていないこと。

・退職手当制度の改革について

民間と比較した場合、神戸市の退職手当は優遇されていること、また民間では、ここ数年間に於いて給与・退職手当が大幅に減少していることからみて、新たに較差が生じていると思われる。これらの事実を踏まえた上で、退職手当制度の改革を早い時期に検討すべきであると思われる。

・退職給付（給与）引当金について

将来において支給される退職手当のうち、既に発生していると考えられるコストは、企業会計上は債務として認識するのが一般的とされています。従って、現在の会計処理では、この債務を先送りし、将来世代が負担することとなっている状況です。当該金額は、平成 16 年 3 月末時点では、1,375 億円（全経済ベース）と試算されています。本来、この金額は、将来の世代に負担をかけないために退職手当基金等として資金を留保しておくことが必要と思われる。

・年金資産の運用等について

神戸市職員共済組合に運用が任されている年金資産は、平成 16 年 3 月末時点で 1,645 億円と巨額なものですので、運用方法、運用結果及び管理状況についても十分な注意を払うこ

とが必要です。また、共助組合に対する交付金、事業運営助成については、社会通念上の観点からの見直しを、今後とも実施していくことが必要と思われます。

・神戸市におけるバランスシート上の退職給与引当金について

民間企業においては個別積み上げ方式に基づく退職給与引当金では債務額として、まだ不十分との認識から「退職給付に係る新しい会計基準」が導入されています。

この新しい会計基準に基づき算定された退職給付引当金と、従来の方式（現在の総務省の積み上げ方式）によって算定される退職給与引当金との間には、かなりの金額の差があり、このため企業の決算に大きな影響を与えることとなりました。しかし、現在では、理論的に、より適正な債務の認識が可能との理由で定着しています。

より実態に近い債務を把握するという点では優れている方式であること、また金額的に大きな影響を与えられることから、導入しうる条件が整えば積極的に導入することが望まれます。

・希望退職制度について

希望退職者の年齢構成を変え、費用の削減効果をより大きなものとすると共に、バランスの取れた人員構成とすることによる士気の向上を図ることも可能と考えられます。希望退職制度内容に工夫を凝らすことが必要と思われます。

《人件費に関する総括意見》（報告書 132 頁～147 頁参照）

地方自治法の根本理念

- ・最少の経費で最大の効果
- ・組織及び運営の合理化

環境変化

- (経済環境の変化) (地方分権の推進)
- 財政状況の悪化 三位一体改革

利害関係者の要請
重点主義～選択と集中

[小さな地方政府] 事務(行政サービス)範囲の限定

- ・行政評価(内部評価及び外部評価)
- ・市場化テスト
- ・住民のニーズ
- ・議会の意見

人員管理
定数管理

総人件費の抑制

人的資源の活性化
年功序列型より能力給型へ

I. 地方公共団体の活動(事務)範囲～まず、必要事務範囲の決定

地方公共団体の財政の現況は、いずれも極めて悪化しております。

限りある財源を、いかに効率的経済的に使って、必要不可欠な行政サービスを実施し、公共の福祉を実現すると共に、住民のニーズを充足させるという困難な課題を実行せねばなりません。選択と集中が求められます。

・小さな地方政府

「小さな地方政府」というと、通常、まず職員定数が問題となります。

しかしながら、本来、各個別地方公共団体が実施する事務範囲は、諸般の個別事情により、それぞれ異なっており、必ずしも一律ではありません。

あくまで、各個別地方公共団体が「実施する（ないしは実施すべき）事務範囲」の確定が先決問題であり、職員定数は、それから誘導的かつ結果的に算出されるのが、正当と考えます。

・小さな地方政府の事務範囲

事務範囲決定にあたっての基本的考え方は、次のとおりと思われます。

地方公共団体としての「戦略」に基づくものであること。

必要業務の再検討は、あくまで住民自治（住民主権）及び公共の福祉の観点から実施する。住民の意見及びニーズを十分尊重する。

間違っても、地方公務員の観点からの再検討ではないこと。

現在実施している事務範囲及び現在在籍の職員数を前提としない。全く白紙の状態での再検討とする。

そして、結果的に発生する余剰人員の対応は事後対策とする。

事務範囲は、必要最小限度の「地方公共団体でないと出来ない業務」に限定する。

・小さな地方政府の事務範囲の決定に役立つ具体的手法

現時点で確立された具体的手法は残念ながら見当たりません。

現時点で開発されているツールのうち、(1)行政評価(2)市場化テスト等が、一応役立ちうるツールとして考えられます。

(1) 行政評価

行政評価とは、税金がどのように使われ、仕事の所期の目的が達成されたかを評価し、その結果を次の計画改善につなげるものです。そこでは、少なくとも、「経済性」「効率性」「時代適合性（時代ニーズ）」「有効性」等が、本来十二分に検討され評価される筈です。

従って、行政評価は、全面的に機能すれば、特に「時代適合性」及び「有効性」等の評価の点で、行政サービス範囲限定の有力な手法と成りうると思われます。

ただ、残念ながら現在、神戸市においては、行政評価のうち「事務事業評価」しか実施されていません。

最重要の「政策評価」の実施が急務です。

事務範囲決定につき、確立された具体的手法のない現時点においては、次善の策として、行政評価の３段階（政策評価、施策評価、事務事業評価）を全て機能させること、また市場化テスト等を実施することにより、行政サービス範囲を真に必須の範囲内に、出来る限り絞り込む努力をする必要があります。

・必要人材及び人員

当然ながら、事務範囲の「広狭」及び「内容の難易度」こそが、地方公共団体の職員数とその質を決定するのです。職員数は多すぎても少なすぎてもいけません。

かつ、その品質も事務内容の難易度に十分マッチする必要があります。

これが本来の定数管理です。

手法としては、「ベンチマーキング」等が考えられます。

・総人件費の抑制及び人的資源の活性化

定数管理が出来ると、大枠としての総人件費の抑制は可能となります。しかしながら、これだけでは不十分です、更に次の段階に進むことになります。

それは、《必要最小限のコストで最大限のアウトプット及びアウトカム》を実現するための、「人的資源の活性化～限られた人件費を有効に配分して職員のモラルを最大限に向上させること。」です。

事務範囲（行政サービス）の見直しが大前提であり、これに現行給与制度の適正化（不合理な部分の是正）の効果を加えて、総人件費の抑制及び人的資源の活性化を実現するのが正しい流れです。ここでは、給与制度の適正化について述べます。

(1)現行給与制度の適正化（全般）

人的資源の活性化のために、基本的な給与制度改革として、早急に年功序列型給与から、能力給実績給への転換を図る必要があります。但し、このためには、その前提としての能力及び実績を的確に評価できる評価制度の確立及び業績評価手法（目標管理等）の開発が求められます。

更に、将来的には、より能力及び業績評価重視の給与体系の導入（但し、不適切な職域を除く。）が望まれます。

(2)個別項目

給与の根本基準たる情勢適応の原則及び均衡の原則に鑑み、あらゆる局面において、原則として、取扱いを「民間企業並み」とする必要があります。その際、公務員と民間企業の効率性も考慮して下さい。

・最後に

現時点において（もっとも、将来においては保証の限りではありませんが）、地方公共団体職員が民間企業従業員と決定的に相違するところは、「勤務主体に倒産がない（失業のリスクがない。）。」ということです。

また、地方公共団体の労使関係は、「本来の使用者たる地域住民」と地方公共団体職員が直接的な交渉の場を持っていません。

従って、地方公共団体の労使関係と民間企業の労使関係は全く異なります。

このため、地方公共団体の労使関係において、行政当局と労働組合双方が自制と緊張感を欠くと、本来の使用者たる地域住民の犠牲の上に馴れ合いとなる恐れがあります。

地方公共団体職員は労働者であるとともに、本来、地域住民に奉仕する「公僕（既に死語化していますが）」でもある、という事を再認識する必要があります。

以 上