

## 第1章 浜松市の財政全般における人件費の適正性について

監査結果 1 合併によって浜松市の自主財源係数は悪化する

合併前の浜松市の一般会計は総収入(市債収入などは除く)に占める自主財源(地方税と利用料など市が自力で稼得する収入)の比率が 72%を占めていたが、合併によって 65%となり、国への依存度が増大する。

参照資料 第2章-1 3、歳入項別明細(一般会計)、8頁

### 説明並びに意見

合併前の平成 16 年度一般会計決算では、浜松市は税収と利用料などの自主財源の合計が 1,096 億円で総収入(繰入金、繰越金及び市債の発行による収入は含まない)1,534 億円の 72%でした(注)。しかし、12 市町村合併後の自主財源は 291 億円増え 1,387 億円になる一方、現在の支出を前提とした国からの交付金などを含めた総収入は 2,149 億円で自主財源比率は 65%と 7 ポイント悪くなります。今後、三位一体改革などで国からの交付金が減額された場合、浜松市の財政支出も大幅節減が避けられませんので、経費内容を分析し、過大な支出は適正な額に見直していくことが必要です。

(注)歳入の中から次の収入は分母からも分子からも除外してあります

繰入金・・・基金(過年度の積立金)の取崩や他会計からの振替収入であり、預金の取崩収入であるため

繰越金・・・前年度から繰り越された預金残高であり、当年度に稼得した収入ではないため

市債収入・・・市債収入は借入による収入であり、債務の増加であるため

監査結果 2 合併によって浜松市の人件費は毎年 160 億円増大する

平成 16 年度の浜松市の一般会計だけの人件費支出(報酬、賃金など非常勤人件費も含む)は 371 億円であったが、合併に伴って旧浜松市以外の 11 市町村人件費 160 億円、43%増が加わる結果人件費の総額は 531 億円になる。またこれを正職員の人数で見ると 4,151 人から 2,268 人、55%増の 6,419 人となる。

参照資料 第 2 章-1 3、歳入項別明細(一般会計) 8 頁

第 2 章-1 5、歳出明細(一般会計) 15 頁

第 2 章-2 1、旧市町村別職員数(H17.7.1 現在) 32 頁

説明並びに意見

行政コストに占める人件費コストの適正值や指標というものは自治体の財政分析手法の中には見当たりません。ここでは、民間にならって、市税収入に占める人件費の比率を見ます。それによれば、合併前は 970 億円の市税収入があり人件費 371 億円の占める割合は 38%でした。合併後は 1,196 億円の市税収入ですから 44%となり市税収入の半分近くを人件費が占めることとなります。この結果、行政を行う上で、国からの交付金など地方税収以外の収入への依存度が著しく高まることになり、自立的な地方行政を行う上で足かせになる恐れがあります。

監査結果 3 財政収支に占める人件費比率の適正値を算出する計算式をもつこと

国や自治体などの官の世界では、財政収支に占める人件費の適正性を測る計算式や尺度が存在しないので、人件費率の効率性が測れない。

参照資料はありません

説明並びに意見

企業経営では売上高に占める人件費の比率、即ち売上高人件費比率を算出して、人件費の適正性を測り経営上の問題を解決します。しかし国や自治体の世界では、財政収支に占める人件費の基準や妥当性を調べる一般に認められた秤はありません。行政運営における人件費の効率性を測定するためには、そのための何らかの行政経営分析手法が必要です。一般に認められた人件費の妥当性に関する分析手法が存在しないなら、浜松市は何らかの独自の分析方法を持って、そこから算出された数値を目標として人員計画を策定する必要があります。国からの交付金に依存しない地方自治が喧伝される中では、収入との対比で分析する場合は自主財源収入に対する人件費比率、また支出側面から分析する場合は、歳出から公債費支出などを除いた純粹のサービス支出に占める人件費比率が有益であると考えられます。

監査結果 4 団塊世代職員の退職と人件費削減効果

今後 10 年間の団塊世代の定年退職者の累計人員は 2,000 人に達し、人件費削減の絶好の機会である。また、勧奨退職者、普通退職者もそれぞれ毎年 30 人、45 人予定されている。

参照資料 第 2 章-2 8、今後 5 年間の職員数目標 45 頁

第 2 章-2 9、団塊退職者の増大に伴う退職金増大と給与削減の関係 46 頁

説明並びに意見

今後 10 年間の団塊世代の定年退職者の累計人員は 2,000 人に達します。これは勧奨退職や自己都合退職者を含んでいませんので、もし退職者の補充を一切行わなければ、合併による増加人員は合併前の水準に戻ることとなります。浜松市の今後 5 年間の定員適正化計画によれば定年退職者の 3 分の 1、毎年平均 64 人を補充していくことになっています。この補充率を今後 10 年間続け、また最近 3 年間の昇給率を前提とした場合、人件費削減額累計は退職金の支払にもかかわらず、約 300 億円となります。また、毎年 40 人程度の採用に止めた場合、即ち補充を 5 分の 1 程度にした場合は今後 10 年間の累計削減額は 370 億円となります。また平成 16 年度の自己都合と勧奨退職者の人数の合計は浜松市だけで 35 人おり、12 市町村を含めると 40 人以上であることを考えると、この補充を行わないと仮定すると、5 分の 1 補充で合併前の人員水準 4,000 人に戻るものと推測されます。政治課題として、公務員人件費削減論議が渦巻く中、浜松市の職員給与などの人件費も団塊世代の大量退職の機会を逃さないようにする必要があります。

監査結果 5 定員適正化計画の内容に明瞭性が欠ける部分がある

浜松市では今後 5 年間で 650 人を削減するという定員適正化計画を示しているが内容に明瞭性が欠ける部分がある。

参照資料 第 2 章-2 8、今後 5 年間の職員数目標 45 頁

10、浜松市が予測した今後 10 年程度の退職者と退職金 47 頁

説明並びに意見

浜松市では平成 29 年までの定年退職、勧奨退職、普通退職の計画又は予測の人数と退職金の額を予定していますが、定員適正化計画では平成 21 年度までの 5 年間までの減員と増員計画を示すに止まっています。その計画では今後 5 年間の定年退職予定者 908 名に対し 3 分の 1 だけを補充し、差引き 650 名を削減するとしています。また、毎年 30 名程度の勧奨退職者と、45 名程度の普通退職者については全員を補充することが予定されております。合併に伴う財政収支の悪化に対処し、また財政収支に対する適正な人件費比率を確保するためには、勧奨退職者年間 30 名程度と普通退職者年間 45 名程度の全員補充についても、見直しが必要です。また、計画期間も 10 年程度まで延長し、定数削減によって人件費がどのようになるのかも金額で示すことが妥当と思われる。

監査結果 6 水道事業の資本的支出として職員給料を含めるには留意が必要である

水道事業の資本的支出の中に職員人件費が含まれている。資本的支出として会計処理される人件費は設計部門や現場監督部門などの職員であるが、職員人件費は原則として期間費用として処理する必要がある。

参照資料 第2章-3 8、水道事業会計資本的支出年度比較 75 頁

説明並びに意見

平成 16 年度浜松市水道事業の職員人件費は期間費用(収益的支出)として計上された額が 1,480 百万円、資本的支出(水道管の敷設や改良費)として計上された金額が 193 百万円の 1,673 百万円であります。資本的支出とされた人件費は設計部門や現場監督部門などの職員給与などです。企業会計などで人件費を固定資産に計上できるのは、自分の会社が使用する設備を自ら材料を仕入れて設計製造する場合など特殊なケースに限られています。しかし浜松市水道部は自分で材料を仕入れること、自らが製造することの何れにも当て嵌まりません。単に設計や現場監督を行ったとしても、工事を受注した民間企業も設計監督を行っており、官民を通した人件費の 2 重計上になると考えられます。また資本的支出に含める職員給与は予算計上に際しては、金額が明示されていますが、決算書表示では明示されないで大科目の中に含まれているため、金額が予算額から変更になっても第 3 者には分かりません。従って人件費は原則として収益的支出とすることが妥当です。

監査結果 7 下水道事業の資本的支出として職員給料を含めることは適当ではない

下水道事業の資本的支出の中に職員人件費が含まれている。資本的支出として会計処理される人件費は設計部門や現場監督部門などの職員であるが、職員人件費は原則として期間費用として処理する必要がある。

参照資料 第2章-3 14、下水道事業会計資本的支出年度比較 85頁

説明並びに意見

平成 16 年度浜松市下水道事業の職員人件費は期間費用(収益的支出)として計上された額が 1,036 百万円、資本的支出(水道管の敷設や改良費)として計上された金額が 350 百万円の 1,386 百万円であります。資本的支出とされた人件費は設計部門や現場監督部門などの職員給与などです。企業会計などで人件費を固定資産に計上できるのは、自分の会社が使用する設備を自ら材料を仕入れて設計製造する場合など特殊なケースに限られています。しかし浜松市下水道部は自分で材料を仕入れること、自らが製造することの何れにも当て嵌まりません。単に設計や現場監督を行ったとしても、工事を受注した民間企業も設計監督を行っており、官民を通した人件費の 2 重計上になると考えられます。また資本的支出に含める職員給与は予算計上に際しては、金額が明示されていますが、決算書表示では明示されないで大科目の中に含まれているため、金額が予算額から変更になっても第 3 者には分かりません。従って人件費は原則として収益的支出とすることが妥当です。

## 第2章 職員の給与、賞与並びに退職金について

監査結果 8 公務員の給与並びに給与に係る用語の意味を明確にし、整理すること

公務員の給与並びに給与に係る用語は極めて特殊であるので、用語の使い方を整理説明し、民間勤務者にも分かり易くすることが必要である。

参照資料 第3章 1 職員人件費の構成 100 頁

### 説明並びに意見

公務員の給与という用語の意味は、極めて広くまたその中で使われる用語も特殊な使い方になっています。この用語は民間で言う月給の他に、賞与（年 2 回）、更に退職金も含まれています。また、公務員の月給は主として年齢と勤続年数で決まる給料（一般の用語では基本給）と 11 の諸手当から構成されています。更に諸手当の中の特殊勤務手当は 15 種類からなっています。従って諸手当の合計は 25 種類にも及びます。給与の概念は諸手当、賞与、退職金も含めるのに対して、給料の定義は基本給だけを意味しています。こうした特殊性のため、例えば所得の官民比較の場合に給与の官民比較というと賞与と退職金までを含むことになるし、給料の官民比較というと月給に含まれる基本的給与以外の諸手当は比較の対象から除かれることとなります。浜松市職員の平均年収のうち給料は 60% を占めるに過ぎず、その他は諸手当と賞与から構成されています。職員の給与と給料の意味の混乱を避けるような説明の方法が必要です。

監査結果 9 合併後の浜松市の連結人件費は一般会計人件費の 34% 増となる

合併後の浜松市の連結人件費を計算すると一般会計人件費から 34%、約 3 分の 1 増大する。

参照資料 第 2 章 5 平成 16 年度浜松市連結人件費並びに集計表 93、94 頁

説明並びに意見

浜松市の合併後の一般会計人件費の総額(平成 16 年度旧 12 市町村の合算)は 531 億円です。特別会計、企業会計及び主要な 18 の外郭団体を含めた増加人件費の金額は 180 億円で、連結人件費は 712 億円となり、34% 増加します。このうち 18 の外郭団体の人件費総額は 120 億円に達します。これらの団体に対し、浜松市は一般会計から 88 億円を支出し活動原資に充てています。外郭団体の人件費支出を適時に把握する仕組みを作り、役割の費用対効果を常に検証することが必要です。それによって、補助金を削減するとともに、民営化の是非を検討する際の重要な資料とする必要があります。

監査結果 10 給与に関する予算書・決算書上の勘定科目分類が一般の会計表示とは異なっている

給与は給料のほか各種の手当から構成されている。こうした各種の手当の支払を予算書・決算書に載せる際の勘定科目が一般の会計表示とは異なっているため、実態の把握に時間を要する。

参照資料 第5章 1、2 市議会議員、浜松市特別職及び教育長 151～157 頁他

#### 説明並びに意見

勘定科目の処理が一般の会計表示と異なるため、実態の把握に時間を要する支出項目は次の通りである。

##### (1)、議員の賞与

議員の月次報酬は「報酬」勘定で処理されているのに、賞与である期末手当は「職員手当等」の科目になっています。議員の賞与も明らかに報酬の一部を構成するものです。

##### (2)、市長、収入役、出納長、水道管理者、代表監査委員等の特別職、教育長の給与

市長、収入役、出納長、水道管理者、代表監査委員等の特別職並びに教育長の給料は一般の職員と同じ勘定科目である「給料」勘定に、また賞与と退職金は「職員手当等」に入っています。特別職や教育長は任期4年の定めがあり、その職務内容も職員とは異なっており、特別職になる職員の中には市の職員を退職した後、特別職になるケースも多々生じている。教育長についても同じである。市長、収入役、出納長、水道管理者、代表監査委員等の特別職の給料、教育長の給料及び諸手当は職務の性格からは「報酬」勘定に入るものと考えます。賞与である期末手当、4年の任期を全うし、再任された場合退職金が支給されますが、退職金についても同様であります。

##### (3)非常勤職員の退職手当

非常勤職員の給与については、給料と賞与は「報酬」勘定、退職手当は「報償費」勘定に入れられています。退職手当を「報償費」勘定に入れることには矛盾があります。報酬と考えるのが普通ですが、そうでなければ職員手当等に分類されます。

なお、以上の表示方法は地方自治法施行規則第15条とその別紙様式「歳出予算に係る節の区分」には一致しておりやむをえない処理ではありますが、説明を添えないと把握に困難をきたします。

監査結果 1 1 給与条例のうち、適正を欠く条文について

給与条例の条文の中には適正性を欠く条文があるので見直しが必要である。

参照資料 第3章 6 浜松市職員の給与に関する条例(抜粋) 111頁

説明並びに意見

給与条例第5条では昇給の基準として次の規定が置かれています。

第5条 職員が現に受けている号給を受けるに至った時から、12月を下らない期間を良好な成績で勤務したときは、1号給上位の号給に昇給させることができる。

2 職員の勤務成績が特に良好である場合においては、前項の規定にかかわらず、同項に規定する期間を短縮し、若しくはその現に受ける号給より2号給以上上位の号給まで昇給させ、又はそのいずれをも併せ行うことができる。

本条を受けた給与規則は次の通りです。

第8条 職員の昇給の時期は、1月1日、4月1日、7月1日及び10月1日とする。ただし、第8条の4の規定による昇給は、同条各号に定める事実の発生の際に行うことができる。

上記の規定のうち、「・・・できる」という規定にもかかわらず、年1回の昇給と年4回の昇給時期は全員に適用されています。従って運用としては「・・・行う」規定となっています。この規定は二つの問題を提起しています。

一つ目は昇給期間の短縮が行われる結果、年2回以上の昇給が行われる場合があり、給与を上げる効果を生み出し、結果的に民間よりも高い給与を支払うことになること。

二つ目は年4回の給与改定が行われる結果、担当部門の人事課の業務が増大し、余分な人員や時間外手当が発生し、余分な経費がかかること。

昇給は年1回とし、それに伴う給与改定も世間の例に習い年1回とすることが妥当であります。

監査結果 1 2 通常の職務執行であるにもかかわらず特殊勤務手当が支給されている

特殊勤務手当の多くは職員の任務そのものであり、給与に上乗せして更に支払うことは合理性に欠けている。

参照資料 第3章 3 職員手当の概要 104頁

#### 説明並びに意見

特殊勤務手当として支給されている種類と金額は次の通りです(単位 円)。

調査収納手当 内勤150,外勤(調査・検査350,滞納整理500,滞納処分600)

社会福祉業務手当 行旅病人1,100/件,死亡人2,400/件(午後6時~倍額)西山園(月額)3,500,生活指導員6,700,寮母7,900,住込14,100,保健師330,社会福祉主事等200(出張450)

医療保健業務手当 医師(月額159,600/216,700),歯科診療介助330,保健指導330,精神保健相談200(出張450),野犬捕獲1,200

有害物取扱手当 有害薬品等取扱330

防疫作業手当 感染症患者移送450/件(類600),狂犬病予防300、家畜伝染病防疫作業330

看護実習手当 指導主事 400

夜間特殊業務手当 深夜1,100,準夜730,一部410,夜間看護2,000円~6,800円,早朝勤務500/1,100,夜間勤務350(いずれも1回あたり)

(注)深夜、準夜特殊勤務手当は守衛、焼却場の職員などに支給される

環境衛生手当 機械操作750(日・当務),工場内作業660,収集1,320,死犬猫1,320,東西清掃1,050,産廃指導150(出張250),し尿浄化槽検査250

特殊作業手当 斎場火葬300/体,50/匹,火葬補助500,食肉市場作業1,000、猛獣飼育320

交渉手当 用地交渉等300

特殊現場作業手当 土木現場300,河川作業470,河川工事検査250,深所作業220,高所作業220(20m以上は320),その他作業150

災害応急作業手当 災害時巡回監視600,復旧作業910

消防勤務手当 運転,ポンプ点検(大型)340(普通)170/当務,自動車整備250  
高所作業240円,災害時危険作業200(緊急出動のみ100)/回,救急常務200(緊急出動のみ100)/回,救急救命510円/、特別救助隊300(機関員は640)/当務,潜水540/時間、

教員特殊業務手当 非常災害時の生徒保護3,200,生徒の負傷等救急,緊急補導3,000,修学旅行引率2,200,入学試験900、対外運動競技引率,休日等部活指導2,000

#### 教育業務連絡指導手当 教育に関する連絡調整,指導助言200

こうした特殊勤務手当の多くはその職員の本来業務そのものであったり、本来業務と密接に結びつくもので、重ねて手当を出すことは給料を二重に支払うことにつながるものです。また交代勤務に従事する職員の場合は、午後 10 時から午前 5 時までの勤務については 100 分の 25 の夜間勤務手当が支給されており、その上特殊勤務手当が払われることになって、不自然といえます。特殊勤務手当の多くは公務員の給与が民間に比べて低かった時代に、民間給与水準に合わせるため処置されたものの名残だと言われ、実際こうした手当の支給理由を説明できるのはそれ以外には困難です。しかし今は、公務員の平均年収は民間の平均水準を超えていますので、いったん廃止をした上で、合理的な手当だけを規定し直すことが適当であります。

監査結果 1 3 国から招聘した職員の給与の妥当性について

国から招聘した職員に対して、国の職員のとくに比べて特別に高い給与を提供することは妥当とはいえない。また同年代の職員より特別に高い職位と給与を提供することは浜松市の給与条例並びに初任給に関する規則に照らしても適正とはいえない。

参照資料はありません

説明並びに意見

国の職員が浜松市に招聘された場合も、給与条例第 4 条の初任給の規定に従います。この規定を受けた浜松市職員の初任給に関する規則では、第 4 条で経験を有するものの経験の評価基準を定めており、また第 5 条では特別な技術を有するものなどの初任給は別に決定するものとしています。部長職という職位であるため、これらの規定に違反はしないとしても、赴任前の国の職員のとくよりも特別に高い職位と給与を浜松市が提供することはこれらの規程に照らし妥当とはいえません。また、こうしたことが起こるのは国が出向基準を設けていないため、浜松市の問題だけではありません。浜松市での職位が部長職であるとはいえ、国の観点からは事実上の出向です。また浜松市職員の昇格昇給は極端な抜擢主義は採用しておらないし、基本的には年功序列の中での昇格昇給を実施しています。こうした状況の中で、国で受領していた給与よりも特別に高い給与を提供することは合理的な根拠に乏しいと判断されます。

監査結果 1 4 住居手当が過大に支給されているので見直しを行う必要がある

住居手当は本来、勤務の都合でやむを得ず賃貸住宅等に居住し、家賃負担を行っている職員に支給するものである。しかし、持家の職員(世帯主又はこれに準ずる場合)に対しても毎月 6,200 円を給与として支給しているので、住居手当の見直しを行うことが必要である。

参照資料 第 3 章 3 職員手当の概要 104 頁

#### 説明並びに意見

一般に住宅手当(公務員の用語では住居手当)は、転勤や遠隔地からの就職のためにやむを得ず賃貸住宅に居住する給与所得者に、家賃を補助するために支給するものであり、自己の住宅に居住した場合や、地元の勤務先に就職し、自己都合で賃貸住宅に住む場合は支給されません。特に、持家を所有することは自己の資産として保有していることであり、それに手当を支給するのは資産維持費用を負担することになって、合理性に欠けることとなります。住居手当の支給条件をもっと限定し、勤務の都合でやむを得ず賃貸住宅等に居住し、家賃負担を行っている職員だけに支給することが必要です。

監査結果 1 5 通勤手当が過大に支給されているので見直しを行う必要がある

浜松市では通勤手当は自宅と勤務場所との距離によって金額を決めて支給している。合併に伴い地域ごとの総合事務所の車通勤職員などには無料の駐車場が用意される場合もありうるので旧浜松市と同じ基準の通勤手当を支給することは妥当ではない。

参照資料 第3章 3 職員手当の概要 104頁

#### 説明並びに意見

浜松市では通勤手当は自宅と勤務場所との距離によって金額を決めると共に、公共交通機関を利用する職員でそれよりも高い通勤費がかかる場合は実際額を支給されます。通勤距離による金額は国税庁が決められている自動車通勤の場合の非課税額より著しく高い額で決まっています。旧浜松市では職員駐車場はなく、自分で駐車場を確保する必要があり止むを得ないと考えますが、合併に伴い各地域の総合事務所の車通勤職員などには無料の駐車場が用意される場合もありえますので、旧浜松市と同じ基準の通勤手当を支給することは妥当ではありません。一般に車通勤の勤務者への通勤手当の支給は国税庁が示している非課税基準額に従っています。この基準は勤務者に通勤費のような現物給付を行った場合に給与として課税しない限度額を示したもので、税務当局から一定の合理的計算方式の下に示されています。駐車場を雇用主が提供するかどうかは任意ではありますが、旧浜松市の基準に照らせば駐車場を無償で提供された場合は、通勤手当の支給は国税庁が示した基準によるべきです。

監査結果 1 6 消防職員の給与は職種別に見て一番高いので各種の手当を見直すこと

消防職員の平均給与は浜松市の職種区分(医師などの専門職は除く)で見た場合一番高いので各種の手当を見直すことが妥当である。

参照資料 第4章 参考 1 4 職種別年齢別グラフ 145 頁

#### 説明並びに意見

消防職員は各種手当として調整額に加えて次のような特殊勤務手当を受けています。

運転,ポンプ点検(大型)340円(普通)170円/当務、自動車整備250円/日、高所作業240円/日、災害時危険作業200円(緊急出動のみ100円)/回、救急乗務200円(緊急出動のみ100円)/回、救急救命510円/回、特別救助隊300円(機関員は640円)/当務、潜水540円/時間。

調整額については給与条例第8条の2で次のように定められています。

第8条の2(給料の調整額) 給料月額が、勤労の強度、勤務時間、勤労環境その他の勤務条件が同じ職務の級に属する他の職に比して著しく特殊な職に対し適当でないとき、その特殊性に基づいて、規則に定めるところにより給料の調整額を支給することができる。

2 前項の給料の調整額は、調整前における給料月額の100分の25を越えてはならない。第2項については平成17年度に100分の15から増額されている。国の人事院規則では100分の25になっていたが、浜松市は15としてきた。合併の際、他市町村の中に25と規定している所があったため改正した。

この規定に基づいて消防職員には毎月2,500円から3,000円の調整額が支給されています。消防職員は24時間勤務であり、他の職に比べて勤務の特殊性は高いということがあります。勤務と休養の交代性の仕組は出来上がっており、職員の職種別(医師などの専門職は除く)に見て最も高い給与を受けていることから調整額を支給する根拠は乏しいと見られます。また特殊勤務手当にしても消防職員の職務そのものでありますから廃止が適当であります。

監査結果 17 時間外手当が著しく多額に支払われている問題

平成16年の1年間で企業会計を除く職員472名に年間60万円以上の時間外勤務手当が支給されている。最高額は340万円である。

参照資料 第2章 6 1、一般会計職員の時間外手当金額帯別人数の分析集計表

95頁

説明並びに意見

平成16年度に浜松市の一般会計と特別会計から支出された時間外手当の総額は899百万円に上っています。その総時間数は399,228時間でありました。一時間当りの単価は2,217円です。時間外が多い課は3つの種類に分かれます。第一は都市開発課、中心市街地活性化事務局、観光コンベンション課などの市役所の外で市民と行動する部門、第二は財政課のように事務量が常に大きい部門、第三は合併推進課、政令指定都市推進課、選挙管理委員会などの一時的なプロジェクトによるものです。第一の諸部門は振替休日制度や勤務時間の繰上げや繰下げの活用、第二の諸部門はコンピュータ化の推進、第三の諸部門についても業務の効率化によって過大な時間外勤務の削減を計る必要があります。

監査結果 18 高所得者に時間外手当が占める割合が著しく高い場合がある

給与が高いと時間外手当の単価も著しく高くなり、その結果所得が1千万または1千百万円を超えるケースが生じている。

参照資料はありません

#### 説明並びに意見

給与がもともと高い職員が時間外業務を多く行うため、時間外手当の金額が極端に高くなるケースが多数あります。こうした場合は、時間外手当が総所得に占める割合が20%から30%に達し、それによって年間所得も1千万または1千百万円を超えることとなります。こうしたケースでは業務内容の見直しによって、時間外手当を平準化し、適正水準に収めることが可能でありますから、業務の見直しが必要です。

監査結果 19 事務吏員と技術吏員の大卒と高卒の給与がほとんど同額であること

事務吏員と技術吏員などの年齢別平均給が全ての年齢で大卒(対象人員897人)と高卒(対象人員662人)とでほとんど同額である。即ち、大卒と高卒での給与の開きは生じていない。

参照資料 第4章 参考 2 浜松市事務吏員学歴別グラフ 147頁

第4章 参考 3 浜松市技術吏員学歴別グラフ 149頁

説明並びに意見

事務吏員と技術吏員などの年齢別平均給を大卒と高卒に分けて算出し、比較すると全ての年代でほとんど同じ金額データが出ています。即ち、大卒も高卒も給与は同じ額になっています。浜松市では学歴によって職務内容を分けていませんので、その限りでは問題ありません。しかし職務と責任が本来的に異なり、仕事の質において高度な判断や緊張を要する場合と、単純で定型化された仕事では給与は異なる必要があります。地方公務員法第24条1項「職員の給与はその職務と責任に応ずるものでなくてはならない」という規定、また同上2項の「この趣旨はできるだけ速やかに達成されなければならない」という規定の実現のため、能力に基づいた給与制度を確立することが必要です。

監査結果 20 職員から特別職などに就任する者への退職手当の計算方法について

職員を退職し、助役、収入役、水道及び下水道事業管理者などの特別職、又は教育長に就任する場合の退職金計算の際、浜松市職員退職手当条例第5条の2の規定(定年前早期退職者に対する退職手当に係わる条例)を適用しているが、本条の趣旨とは合致しないものとする。

参照 第3章 3 職員手当の概要 104頁

説明並びに意見

同条の規定は定年前に退職した場合、定年までの1年につき100分の2を退職金に上乗せするという規定であり、本条の規定は第5条第1項該当者(整理退職、定年退職、勸奨退職者等)に適用されます。それによると定年又は勸奨退職者は市長の承認を得た場合に限り該当するとされます。しかしこの規定は本来、職員を定年前に勸奨退職した場合に、退職者の生活保障を行うとともに市のその後の人件費負担を軽減できることから退職金を増額することを趣旨としたものであり、職員を退職して直ぐ又は数ヵ月後に特別職に就任する場合は、退職者自身の生活上の安定を害することはなく、また市の人件費削減効果もありません。従って、こうしたケースでの浜松市職員退職手当条例第5条の2の規定の適用は法律の趣旨に合わないと考えられます。職員を早期退職し、特別職などに就任した場合、勸奨退職に該当するのかがポイントではありますが、勸奨退職には当たらないと考えられますので、第5条第1項の運用方法を改めることが適当です。

監査結果 2 1 職員退職手当条例附則第 8 項の規定が当分の間として 40 年以上運用されている

同条例は制定の際、第 6 条で「退職手当の最高限度額」を定めており、同上第 3 条から第 5 条の 2 に基づく計算の結果、給料月額を 60 ヶ月を超えた場合は 60 ヶ月を限度とする規定していた。しかし昭和 58 年の全面改正で附則 8 項を設け「当分の間」同じ計算の結果に対して 100 分の 104 を掛けた数字を退職金とすると規定し、結果的に 60 ヶ月を超えることになる改正を行った。この附則は当分の間と規定しているにもかかわらず昭和 38 年の全面改正以来ずっと続いているが、正常な規定の仕方とはいえないので、正しい規定に改めるべきである。

参照資料 第 3 章 3 職員手当の概要 104 頁

説明並びに意見

同条例第 6 条は「退職手当の最高限度額」を定めた規定でありその内容は次の通り。  
第 3 条(普通退職の場合の退職手当)、第 4 条(長期勤続後の退職等の場合の退職手当)、第 5 条(整理退職、定年退職の場合の退職手当)、第 5 条の 2(定年前早期退職者に対する退職手当に係わる特例)の規定により計算した退職手当の額が、第 12 条(給料月額を計算基礎とする)の規定する額を 60 倍した額を超えるときは 60 倍を限度とするという規定であります。一方附則 8 項は次の通りです。

当分の間、20 年以上 35 年以下の期間勤続した者の退職手当の額は第 3 条(普通退職の場合の退職手当)、第 4 条(長期勤続後の退職等の場合の退職手当)、第 5 条(整理退職、定年退職の場合の退職手当)、第 5 条の 2(定年前早期退職者に対する退職手当に係わる特例)までの規定により計算した額にそれぞれ 100 分の 4 を乗じた額を退職手当の金額とする

このように当分の間の措置としながら昭和 48 年の条例改正以来 30 年以上退職金上乘せ規定を置いています。当分の間と規定し、期間を限定しないのは法律の運用上、正常な規定の仕方とはいえないので、正しい規定の仕方に改めることが適当です。平成 16 年度の退職金で 60 倍を超える額は総額 24,636 千円であります。当分の間という附則の規定で 30 年以上運用することは極めて不自然であるので、期間を定め、運用することが適切であります。またこの附則が退職金の官民格差を是正するために「当分の間」と定めたのであれば、すでに公務員の退職金は民間の水準を著しく超えていますので、廃止することが適当です。

## 監査結果 2 2 定年退職時特別昇給の問題について

退職時の昇給の実施状況を検討したところ、平成 16 年度退職者のうち、勤続 20 年以上の者全員が、退職時に、1 号給昇給していた。勤続 20 年以上退職者の全員が、退職時に、特別昇給していることを勘案すると、これらの昇給は、退職手当増額処置と考えざるを得ない。退職手当の規定ではなく、特別昇給により、退職手当を増額する方法は適正を欠くものとする。

参照資料はありません(浜松市職員の給与に関する規則第 8 条の 3 - 3)

### 説明並びに意見

退職時の昇給については、職員給与規則第 8 条の 3 に規定があり、職員給与条例第 5 条の規定にかかわらず、「勤務成績の特に良好な職員が、次の各号のいずれかに該当する場合」に特別昇給を認めており、その 3 号で「20 年以上勤続して退職する場合」が掲げられています。一方、職員退職手当支給条例には、第 8 条で勤務成績優秀者への特別加算の規定があります。勤務成績が特に良好な職員で、退職手当を増額すべきと判断するのであれば、市長の承認を得て、この規定で退職手当を加算すればよいと考えます。

退職時の昇給の実施状況を検討したところ、平成 16 年度退職者のうち、勤続 20 年以上の者全員が、退職時に、1 号給昇給していました。退職時の昇給による、退職手当の増加額は、平成 16 年度 115 名 25,309 千円(内、一般会計 109 名 23,959 千円、増加率 0.8%)であります。職員給与規則第 8 条の 3 又は職員退職手当支給条例第 8 条の何れによるにしても、定年退職者全員を昇格させることは「勤務成績が特に優秀な者」という規定に照らして運用上適正を欠くものであり、法令運用の問題であります。また、職員給与規則第 8 条の 3 第 3 項は単に退職手当増額処置と考えざるを得ませんから、削除するのが適当です。

### 第 3 章 浜松市が経営する幼稚園について

監査結果 2 3 公立幼稚園の民間との比較で著しく不効率な経営になっている

平成 16 年度の浜松市の公立幼稚園 24 幼稚園の保育料・入園料などの収入は民間に比べて著しく少ない。また正職員一人当たりの保育料収入も著しく少ない。

参照資料 第 2 章 2 13 幼稚園官民経営データ比較 62 頁

#### 説明並びに意見

平成 16 年度の浜松市の公立幼稚園 24 幼稚園の保育料・入園料などの収入総額は 208 百万円で、一幼稚園あたりの年平均収入(保育料と入園料などの両親からの納金金合計)8,670 千円、これに対して浜松市の代表的な 3 つの中規模幼稚園は年平均で 88,193 千円と 10 倍の開きがあります。またこれを正職員一人当たり年平均納付金収入で見ると公立は 1,600 千円、民間幼稚園は平均で 3,400 千円と倍以上の開きになっています。このことは一幼稚園当りの園児数が公立は著しく少なく、幼稚園児に対して幼稚園の数が多すぎることから、幼稚園を集約する必要があります。また公立幼稚園が何のためにあるのかを明確に説明できるようにすることも重要です。これに伴って幼稚園利用者の不便が増大しますが、例えば民間幼稚園が活用している通園バスを使えば問題は生じません。

監査結果 2 4 公立幼稚園教員一人当たり給料は民間に比べて年間で百万円以上高い

平成 16 年度の浜松市の公立 24 幼稚園の教員の平均年間収入は民間幼稚園の教員に比べて 150 万円(41%)も高くなっている。

参照資料 第 4 章 3 民間幼稚園との比較 143 頁

#### 説明並びに意見

平成 16 年度の浜松市の公立幼稚園 24 幼稚園の教員数 130 名(正職員 101 名、長期任用臨時教員 29 名、パート教員などは含めない)の教員給与総額は 713 百万円で、一人当たりの平均は 5,206 千円(平均年齢 35 歳)です。これに対して浜松市の代表的な 3 つの幼稚園の教員数 77 名の一人当たりの平均は 3,691 千円(平均年齢 32 歳)です。平均年齢差が 3 歳ありますが、公立幼稚園は 1,515 千円、41%も高い給与を受けています。こうした結果が生じるのは、公立幼稚園教員の給与が浜松市職員給与に基づくため、高い給与になるのに対して、民間では大規模幼稚園であっても経営規模は小さいためです。給与はそれぞれの業界に合った水準で決まることが妥当であります。浜松市が各種業種の職員を擁した場合は平等原則に従ってどの業種の職員も基本的に同一に近い給与基準になり、民間との比較では著しい不合理な結果を生むことになります。

監査結果 2 5 合併に伴い浜松市の公立幼稚園は 24 園から 74 園に増加する

浜松市は 12 市町村が平成 17 年 7 月 1 日合併した結果、従来の 25 幼稚園から 74 園と 3 倍に、また正職員の数も 101 名から 311 名と 3 倍に増加し経費負担と不効率を一挙に増大する。

参照資料 第 2 章 2 14 合併に伴う市立幼稚園の状況 63 頁

#### 説明並びに意見

浜松市は 12 市町村が平成 17 年 7 月 1 日合併し、新浜松市が誕生しました。これに伴って公立幼稚園の数は従来の 24 園から 74 園(内 5 園は休園中)と 3 倍に増加しました。正職員の数も 101 名から 311 名と 3 倍に増加します。公立幼稚園は教員一人当たりの保育料などの収入が民間の半分であること、給与水準が 27% も高いことから、財政への負担と不効率を一挙に増大することになります。幼稚園の存立目的を定義し直し、集約化や民営化、また民間幼稚園の知恵を取り入れて経費負担と不効率の問題を解決することが必要です。

## 第4章 民間製造業との比較に基づく一般職員の人件費の適正性 について

監査結果 2.6 浜松市の高卒職員の年齢別平均年収は民間企業と比較すると極めて高い

浜松市の高卒職員の年収は浜松市に本社を置く民間製造業のそれと比較すると極めて高くなっている。

参照資料 第4章 1 民間製造業との比較 3 官民比較高卒 125 頁

### 説明並びに意見

今回の包括外部監査に当たっては浜松市職員と民間製造業勤務者との給与の比較を行っています。比較に当たっての諸条件については第1部の第1章 3 「6 民間給与との比較について」(9頁)で詳しく記載しています。民間企業のサンプル数は多くありませんが客観性を高めるため年収で比較しているのが特徴です。民間製造業は浜松市に本社を置き、なおかつ浜松市の代表的製造業の中から上場企業3社、従業員300から1000名の中堅企業3社、それに従業員100名以下の小企業2社を選んでいます。製造業を選んだのは浜松市がもの作りの街であるため。期間は平成16年1月1日から12月31日までの年収で比較しています。比較は 年収(通勤手当は常に除く)、賞与、賞与を除く年収、時間外手当などの変動手当を除く年収、賞与と変動手当を除く年収、時間外手当などの変動手当と6種類で比較してあります。グラフを見るとおり、浜松市の高卒職員の年収を浜松市の代表的民間製造業に勤める高卒職員と比較すると、極めて高いことが分かります。また、浜松市職員は時間外手当などの変動手当は上場企業、中堅企業の半分以下になっております。民間のほうが長時間働いていることが裏付けられます。浜松市はこうしたデータの意義を謙虚に見つめて、職員の仕事の質を一層高めることが緊急の課題です。また今後の仕事の能力に応じた職員給与システムの構築の際に役立てる必要があります。

監査結果 27 浜松市の大卒職員の年齢別平均年収は民間製造業と比較すると上場企業と中堅企業の間水準にあり適正な水準にある。ただし 59 歳以上では高い。

浜松市の大卒職員の年収は民間製造業のそれと比較すると月次の固定的給与(賞与と時間外手当などの変動手当を除いた給与)では上場企業の水準にあり、民間平均から見れば著しく高いが賞与が低いため全年齢を通して適正な水準にある。しかし 59 歳以上では高くなっている。

参照資料 第 4 章 1 民間製造業との比較 2 官民比較大卒 121 頁

#### 説明並びに意見

浜松市の大卒職員の給与を浜松市の代表的民間製造業に勤める大卒職員と比較すると、概ね適正水準にあることが分かります。つまり、上場企業と中堅企業の間水準にあります。しかし、59 歳では高い年収になっております。59 歳では上場企業でも平均年収は 890 万円ですが、浜松市職員は 920 万円です。60 歳の比較では上場企業 3 社で 1 名、浜松市は 8 名でデータに限りはありますが、前者が 750 万円であるのに対し、浜松市は 980 万円と極端に高い数値になります。浜松市でも給与条例第 5 条 5 項で「55 歳を超える職員への昇給停止。ただし勤務成績が特に良好な場合の昇給」を定めています。この規定は平成 15 年 4 月 1 日に 55 歳を超えている職員には適用されないことになっている。また成績と特昇によって昇給する場合がありますが、現在のところ、この条文但し書きの運用は定年又は勸奨退職時の 1 号等昇給に限られています。民間水準に準拠するためには給与条例第 5 条 5 項の厳格な運用が必要です。

監査結果 2 8 浜松市の全職員の年齢別平均給与は民間上場製造業と同じ水準であり著しく高い傾向を示している

浜松市の全職員の平均給与は民間上場製造業と同じ水準であり、中堅企業的水準からは著しく高くなっている。

参照資料 第 4 章 1 民間製造業との比較 1 官民比較全職員 119、120 頁

#### 説明並びに意見

民間企業と浜松市の全職員(高卒と大卒の区分なし、事務と技術系が対象)の給与を年齢別に比較しますと、すでに指摘した通り、高卒者は民間に比較して極めて高い一方で、大卒者は上場企業と中堅企業の間水準にあり適正な給与を示しています。しかし、全職員の給与水準を比較しますと次のような結果になります。

時間外手当などの変動的給与と賞与を除いた固定的給与では浜松市職員の給与は上場企業と同水準かそれを上回って著しく高い給与を得ています。即ち、30 歳からは上場企業も上回った給与水準になります。

賞与は民間企業でも上場企業と中堅企業では大きな開きがあります。32 歳までは中堅企業の水準でしたがその後は中堅企業を上回り、著しく高い傾向を示します。しかし 60 歳を除く全年齢を通して上場企業からはかなり低い水準にあります。

年収で比較しますと、40 歳からは上場企業の水準に近づきます。中堅企業との比較では 32 歳まではそれより低い水準でしたが、33 歳からは逆転して、以後中堅企業からは高くなっていきます。

浜松市職員はこうしたデータの意義を冷静に受止める必要があります。即ち、職員の仕事に対して高い質が求められています。単純な仕事は浜松市職員に求められている高い仕事の価値に合いません。高い給与を受けていることを認識して仕事の中身を一層高めることが緊急の課題です。また今後の定員適正化計画や能力に応じた職員給与システムの構築の際に役立てる必要があります。

監査結果 29 人事院や静岡県人事委員会の民間給与調査は浜松市の民間企業の実態を反映していない

人事院や静岡県人事委員会の民間給与調査の結果は浜松市の代表的民間企業の平成 16 年調査とはかけ離れている。

参照資料はありません

#### 説明並びに意見

浜松市は平成 19 年に政令市になり、それに伴って現在の公平委員会は人事委員会となります。地方公務員法第 8 条 5 項は人事委員会について「給与、勤務時間その他の勤務条件に関し講ずべき措置について地方公共団体の議会及び長に勧告すること」と定め、民間企業の給与調査、それに伴う浜松市職員の給与水準の決定は人事委員会の仕事となります。静岡県人事委員会は平成 17 年 10 月 3 日付「職員の給与等に関する報告及び勧告」を公表しています。それによると公民の格差は月例給与では 0.32%公が上回っているので引下げが必要であること、賞与は 0.05 月分民のほうが高いので引上げが必要であることを勧告しています。この結論は今回の浜松市の代表的製造業の調査結果とは異なっています。即ち、全職員ベースでは民間製造業の月例給与と賞与を著しく高めに算出しています。こうした結論が生まれる原因の一つはサンプリングの仕方にあると考えられます。即ち、サンプリングに静岡県に支店がある会社(本社が東京など)も含めており結果的に大企業に偏った集計になっていると考えられます。またラスパイレス指数を使う際も、単純平均か加重平均かで大きな差異を生むと想像されます。今回の包括外部監査に対してはサンプル企業が少ないため客観性に乏しいのではないかと疑問が提起されています。しかしそれを補うために年収での比較を行い、人事院などが行っている 4 月 1 ヶ月だけの調査に比較しても遜色ない手法を取りました。浜松市に人事委員会が設置された場合は、こうした点に留意した民間調査が必要となります。

監査結果 30 浜松市は高額給与の職員比率が著しく高く、高コスト経営を行っている。

公務員給与は完全な年功序列になっているため、一定年齢に達すると全員が高額給与になる。また浜松市の職員の平均年齢が上なので、高額給与者の比率は一層、民間製造業に比べて高くなる。こうしたデータは人事委員会の統計には現れない。

参照資料 第4章 1 民間製造業との比較 4 官民年収密度比較 129頁～134頁

#### 説明並びに意見

今回の浜松市職員と製造業の年収比較では、年齢を5歳ごとに刻み、各年齢帯に年収を50万円刻みに人数を当てはめ、それぞれの枠に何人いるかを調べました。その結果、浜松市の職員は年功序列給与のため大多数が平均額のところに集まります。今回の民間企業データは何れも製造業で大卒+高卒の合計データ数は、上場企業11,621人、中堅企業1,287人、浜松市1,662人です。そのうち50歳以上55歳未満の人数はそれぞれ1,014人、155人、340人です。これを1000人に占める指数で見ると、それぞれ105人、105人、205人です。このうち年収800万円以上の人数(1000人とした指数)はそれぞれ68人、39人、176人と圧倒的に浜松市職員が高く、民間の3倍程度の人が高い所得を得ていることが証明されます。このことは別の面から分析します。今度は大卒だけのデータですが、例えば54歳の大卒人員は上場企業では5,658人中59人、浜松市は897人中60人であり、総人員に対する比率は1.0%と6.7%です。この年齢の平均年収を見ると上場企業は1037万円(総額6億1千万円)、浜松市は890万円(5億3千万円)。仮に浜松市の職員が5,658人いるとすると379人が890万円平均となります。この結果、人件費のコスト差は理論的には27億6千万(890万円×379人-6億1千万円)公務員のほうが高いこととなります。このようにして浜松市の給与構造を前提に民間企業並みの運営を行ったと想定すると、浜松市の人件費負担率は民間に比べて著しく高くなることが分かります。こうしたデータが示す当面の意義は勤続年数が長い浜松市職員はその年齢に相応しい経験と知恵を備えていなくてはならないということ、そしてそのような高度な経験と知恵を市政の中に発揮していなくてはならないということです。また今後の定員適正化計画や能力に応じた職員給与システムの構築の際に役立てる必要があります。

監査結果 3 1 浜松市職員全体の平成 16 年平均年収は民間と比べて高い

浜松市職員全体の平成 16 年平均年収を民間のそれと比較すると高いことが分かりますので、給与の官民比較を行う際は留意する必要があります。

参照資料はありません

説明並びに意見

浜松市職員の平成 16 年 1 年間の平均年収を民間と比較すると次のようになっています。算出に当たり、民間企業について単純平均化するか加重平均するかで数値はかなり変化します。これは加重平均では人数の多い会社のほうに偏るのに対して、各社からのデータを単純平均した場合は各社の人数に関係なくデータが得られますが、大中企業の多少異質な給与水準がミックスされます。比較に当たっては、加重平均数値と単純平均数値を見比べながら適切な結論を出すことが必要になりますが、下表で示しているのは単純平均したデータです。単位は千円。平成 16 年の年収の比較は年収 1 (通勤手当は除く) と年収 2 (時間外手当などの変動手当を除く) の 2 種類の分析結果です。

	全体(千円)		大卒(千円)		高卒(千円)		平均年齢		
	年収 1	年収 2	年収 1	年収 2	年収 1	年収 2	全	大	高
浜松市	7,367	6,838	7,026	6,548	7,661	7,305	44	41	47
上場企業	6,983	6,264	7,468	6,737	6,145	5,468	38.6	37	38.7
上場中堅企業	6,300	5,510	6,719	5,937	5,468	4,979	38.6	37.2	37.7
中堅企業	5,617	4,756	5,969	5,137	5,335	4,157	39	37	37

(注)短大卒、訓練校などは全体給与には含めたが高卒、大卒区分には含めていない。全体の平均年齢が大卒・高卒の平均と一致しないのはそのため。

以上を分析すると次のようになります。

高卒については浜松市と民間では平均年齢で 10 歳の開きがあります。時間外手当を含めない年収では上場企業と比較しても 2 百万円、中堅企業との比較では 3 百万円の開きがあります。時間外手当を含めた年収では開きは少し縮まりますが大企業との比較で 150 万円、中堅との比較では 2 百万円の開きがあります。民間は時間外手当の収入に占める割合が高いことを示しています。

大卒は平均年齢で 6 歳の開きがあります。給与は上場企業との比較では年齢差にも拘らず民間のほうが高くなっています。中堅企業との比較では市のほうが高くなります。

浜松市と民間を全職員で見ると浜松市がやや高いことを示しています。即ち上場企業との対比では平均年齢差を加味すると妥当な所ですが、中堅企業を含めると高い。

監査結果 3 2 浜松市職員の定年退職金の平均額は民間に比べて高い

定年退職した場合の退職金を民間と比較した場合、対上場企業でも 38%高く、対中堅企業も含めた比率では 55%高くなっている。

参照資料はありません

説明並びに意見

浜松市職員の平成 16 年度定年退職者退職金の平均額は 27,401 千円であります。一方、民間については上場企業 3 社の単純平均額が 19,833 千円、中堅企業 2 社も含めた計 5 社の平均額は 17,660 千円になっています。民間企業の退職金は企業年金などを一時金として受け取ったとして計算した額です。従いまして浜松市職員の退職金は対上場企業でも 7,568 千円、率にして 38%高く、また対中堅企業も含めると 9,741 千円、率にして 55%も高い金額になっています。公務員の退職金の支給根拠はそれまでの勤続に対する報償と退職後の生計の保障として支給される一時金であるとされ、勤続報償の意味は長期勤続又は在職中の功績・功労に対する報償と解釈されています。大卒公務員の給与は民間企業と比較しても適正な額にありますが、退職金を含めて考えた場合は有利な条件を受けています。このデータ結果から直ちに、浜松市職員の退職金を民間製造業並に引き下る必要があるという結論に至るわけではありません。実際問題としても、それは当面は無理なことです。このデータが示す意義は何かというと浜松市はこうしたデータが意味するところを客観的に受止める必要があるということです。先にも述べましたように、職員の仕事に対して高い質が求められているということ、単純な仕事は浜松市職員の高い人件費コストに合わないということ。高い給与や退職金を受けていることを認識して仕事の中身を一層高めることが緊急の課題です。また今後の定員適正化計画や能力に応じた職員給与システムの構築の際に役立てる必要があります。

### 監査結果 3 3 浜松市職員給与は民間に比較すると高所得者密度が高い

浜松市職員給与は民間に比較すると高所得者の密度が高くなっている。今回のデータ収集数は上場企業 11,621 人、中堅企業 1,287 人、浜松市 1,662 人です。双方を 1000 人に指数化して所得帯を分析すると浜松市職員は 739 人が年収 600 万円以上であるが、大企業でも 640 人、中堅企業では 462 人になっている。このように浜松市職員の給与構造は高所得者密度が民間に比べて高いことが判明する。こうした実情を民間に近づけるには官民比較に当たって、(各給与金額帯の人数 ÷ 総人数)を指数化した比率データを得る必要がある。

参照資料 第 4 章 1 民間製造業との比較 4 官民年収密度比較 129 頁 ~ 134 頁

#### 説明並びに意見

浜松市の大卒職員給与は民間と年齢別に比較した場合、適正な水準にあります。しかしこれは極めて一面的な見方であって、総職員に対する高額給与者の比率は民間とは比較できないほど高い数値になっています。即ち、民間と同じ水準の能力を有する職員の給与は適正又は低すぎる給与になっていますが、年功序列給与になっているため、能力があってもなくても給与が上がっていきますので、高額給与者の人数密度は民間に比べると高いものになります。それを明らかにするのが次のデータです。高卒大卒を含めた総人員の中に年収 600 万円以上の勤務者が何人いるかを調べてみます。監査結果 3 0 と同じデータを用いますので、データ収集数は上場企業 11,621 人、中堅企業 1,287 人、浜松市 1,662 人です。双方を 1000 人に指数化して所得帯を分析すると、浜松市職員は 739 人が年収 600 万円以上であるが、大企業でも 640 人、中堅企業では 462 人になっている。即ち、大企業よりも 15%、中堅企業より 60% 多くの職員が 600 万円以上の年収を得ています。こうした分析は他の所得帯でも行えます。こうした状況を改めるには官民比較に際して、50 万円位の単位で給与帯を作り各帯に何人がいるか、その比率は全職員に対して何%かを調査する必要があります。浜松市は民間の比率を参考にして各給与帯の目標人数を設定し、給与水準の引き下げと同時に、昇給や昇格を行っていく必要があります。そのためには浜松市に人事委員会が設置されたときは、こうした民間データの収集を行うとともに、昇給昇格に際してはそのデータを基にして、一律昇給勧告ではなく、地方公務員法 24 条に定める職務の原則に則った勧告を行う必要があります。

## 第 5 章 議員、特別職、委員並びに非常勤職員について

結果 3 4 浜松市特別職報酬等審議会の権限を明確にするとともに、審議の対象となる報酬の範囲を適正にすること

市議会議員の報酬の額、市長、助役及び収入役の給料の額並びに市議会の会派又は議員の政務調査費の額については浜松市特別職報酬等審議会で審議されることになっている。しかし現行の浜松市特別職報酬等審議会条例には次の 2 点において問題がある。

本条例第 3 条では「審議会は、市議会議員の報酬の額、市長、助役及び収入役の給料の額並びに市議会の会派又は議員の政務調査費の額について、市長の諮問に応じて審議する」と規定されているが、審議した結果がどのように扱われることになるかが規定されていない

審議の対象となる報酬と給与の範囲が限定的であり、不十分である。

参照資料 第 5 章 1 3 浜松市特別職報酬等審議会について 154 頁

### 説明並びに意見

浜松市特別職報酬等審議会の設置は法律で決められたものではなく、自治省の通達で示され、その通達に従ったものであります。この審議会の趣旨は、一般職の給与などが人事院または人事委員会の官民比較が考慮されるのに対し、議員や特別職についてはこうした基準になるものがないため、市民の考え方を直接反映することを意図したものと考えられています。この審議会は常設ではなく市長の要請があったとき開かれ、最近では平成 9、12、14 年に開催されました。この条例 3 条は「審議する」とあるだけで、審議の結果を諮問するのかどうか、諮問されたとして市長はその意見をどのように取り扱うのかが不明です。また議員報酬と特別職の給与を審議するに際しては、議員報酬の中の賞与、特別職の賞与と退職金は審議の対象から除かれていますので次のように改めることが適当であります。

(1)、第 3 条については、審議の結果を諮問するのかどうか、諮問されたとして市長はその意見をどのように取り扱うのかが不明でありますから、「審議の結果を諮問し、市長はその意見を尊重する」というような文言を入れることが適切であります。

(2)、審議の対象から議員の賞与、特別職の賞与と退職金を除外する理由はないと考えます。逆に言って、議員の月次の報酬と特別職の給料だけを審議の目的にすることは合理性に乏しいものと考えます。

(3)、この審議会は市長が招集した後は解散するというように常設の機関ではないので、常設の機関として、いつでも問題を審議できるよう体制を整えて置くことが望まれます。

監査結果 3 5 議員関連報酬の 1 日当り単価は異常に高いので、適正単価になるよう是正すること

議員 46 人に対する年間の関連報酬の総額は計算の結果、647,669 千円。本会議と委員会の開催日数から計算された議員の年間の公務日（日当支払がされる日）の報酬単価は 1 日当り 361 千円となる。議員報酬の 1 日当り単価は異常に高いので、適正単価になるよう是正が必要である。

参照資料 第 5 章 1 1 議員の件費 2 定数及び議会について 151 頁～154 頁

#### 説明並びに意見

議員の活動は条例で規定された公式に開催される会議への出席だけではなく、視察や研修、地域での活動など多方面わたっています。前者を公務、後者を任意的業務と呼ぶと、議員報酬はあくまでも公務に対する報酬であり、公務は本会議と条例に定められた委員会です。浜松市議会は年 4 回開催されました。平成 16 年度の本会議の開催日数は 4 回合計で 18 日（定数換算の延日数で 828 日）。委員会の開催日数は委員会の種類で異なり、例えば議会運営委員会が最も多くて 14 日、河川橋梁整備促進委員会は 2 日でした。5 つの常任委員会と 5 つの特別委員会それに運営委員会の合計開催日数は 96 日（延日数 974 日）。この結果、議員一人当たりの公務日は年間平均で 39 日。これを報酬と、市が負担する政務調査費、日当それに議員年金の年間支出の一人当り平均額 14,080 千円で割ると公務日一日当りの関連報酬額は 361,000 円となります。これは丸 1 日勤務した場合の報酬であるので、実際の勤務時間で計算すると更に高いコストを負っていることとなります。上記の開催延時間合計は 4,008 時間、従って年間一人当たり 87 時間であるので、1 時間あたりの報酬は 161,800 円になります。一日当りまたは一時間当りの議員への報酬コストを適正な単価にするためには、支出額を減額する以外に、本会議の開催日数を増やすこと、委員会の数を増やすとともに開催日数を増やすことなどいろいろな手段が考えられます。市役所本館 8 階の北側スペースは委員会室として確保されていますが、活用される日が少ないのが実情です。

監査結果 3 6 議員への定例会等への費用弁償 5,000 円（一日当り）は算出根拠に合理性を欠くので是正すること

定例会、臨時会、委員会に出席すると 1 日 5,000 円（正副議長が公用車を使用するとき 3,000 円）の日当（費用弁償）が支給される。この日当は交通費と資料作成費が合計されたものとされるが、資料作成費は政務調査費が支給されており重複支払となる。また交通費に対応する部分も定額でいいかどうか問題である。

参照資料 第 5 章 1 1 議員の件費 151 頁

#### 説明並びに意見

この日当の算出根拠は交通費として 2,000 円、資料作成に対する手当として 3,000 円とされている。日当は公務日勤務に対してだけ支給され、平成 16 年度の本会議の日数は 18 日、委員会は各委員会によって 2 日から 14 日であり、この日数が日当支払の対象となります。交通費の 2,000 円は通勤距離によって異なるはずですが、また資料作成費は政務調査費 180,000 円（議員一人当り月額）の中にも同じ支出根拠があって重複しています。また日当は本来、定額での報酬を受けていない非常勤の委員や役員に支払われるものであるから、その意味でも算出根拠を明確にすることが必要であります。交通費を支給する場合は通勤距離によって合理的な金額を算定することが妥当であります。

### 監査結果 3 7 問題と見られる政務調査費の支出項目

政務調査費は各会派に対して支給されるため、会派がおのこの同種のものを購入することや、同種のサービスを受ける場合がある。政務調査費の有効利用のためには、こうしたバラバラな支出はなくすよう配慮される必要がある。また、遠方への視察を会派に所属する議員が多数で出かけることは政務調査費の有効利用の上で望ましくはない。

参照資料 第5章 1 1(7)政務調査費 152頁

#### 説明並びに意見

政務調査費は会派に所属する議員一人当たり月 18 万円が会派に対し割り当てられ、未使用額は市に返還されることになっています。また事前の活動計画を基に資金が提供されるようにはなっていません。このため、お金が本来の政務調査との関連が乏しいところに支出されることがあり、有効に利用されていない面が生じています。

各会派は市役所の同じ場所に事務室を構えているので、同種の物品を別々に購入することや、同種のサービスを別々に受けることは極力避けられるはずですが、また、遠方への視察旅行を会派に所属する議員が多数で出かけ、結果として多額な支出をしている例として次のようなケースがあります。

- ・ 16年5月31日から3日間 京都、淡路、神戸視察 13名 795,600円
- ・ 16年6月1日から3日間 高槻、山口、北九州視察 14名と職員2名 1,198,720円
- ・ 16年7月27日から4日間 屋久、熊本、長崎視察 15名と職員1名 2,438,880円
- ・ 16年8月30日から2日間 小山、東京視察 12名と職員2名 540,480円
- ・ 16年8月31日から4日間 山形、能代等視察 15名 1,428,150円
- ・ 17年1月23日から8日間 ドイツ視察 14名 6,584,773円
- ・ 17年1月25日から4日間 沖縄、豊後高田視察 13名と職員1名 2,134,950円

政務調査費についても年間の活動計画に沿って予算化し、支出すること、視察については視察結果の報告ルールを文書化して単なる会派のための旅行にならない仕組みを整えておく必要があります。また、備品類の共通利用のルール化も図る必要があります。限られた政務調査費を議員個々人の情報力を高めること、浜松市民に真に有益な施策実現のための調査研究に支出するように改める必要があります。

### 監査結果 3 8 市の施設を会派活動に利用することの問題について

市役所 7 階の北側スペースは各会派の事務所として使われ、利用目的は浜松市の市議会議員の調査研究などの執務室ということであるが、党派のための活動拠点としての色合いを持つ場合がある。党派のための活動である場合は、現在のような事務室スペースの活用仕方には問題がある。また会派の人数などに変動があったとき、部屋の移動に伴う工事代などを別に市の一般会計予算から支出しているが、党派の事務所の性格がある場合は、適当とはいえない。

参照資料はありません

### 説明並びに意見

議員の活動は政務調査費を資金として活用しながら行われていますが、政務調査費が会派単位に支給されるため、会派との結びつきが強く、視察や調査研究も会派を単位に実施されています。一方で会派は党派と強い関係を有しています。そのため浜松市議会としての会派活動なのか、党派活動なのかが明瞭を欠く場合があっても不思議ではありません。しかし市の施設として利用する場合は、本来の目的である議員の調査研究のためにあるのに、会派 = 党派活動という目的で使用される場合は問題があります。あいまいな会派としてスペースを利用するのであれば、地方自治法第 238 条の 4 第 4 項の行政財産の使用目的に合致しません。また会派の人数などに変動があったとき、部屋の移動に伴う工事代などを市の予算から支出していますが、現在のような会派単位の利用であるなら政務調査費から支出するのが適当です。事務所スペースを会派ごとに間仕切りをしないで、オープンなスペース利用を検討することなどが必要と考えます。

監査結果 3 9 委員会の開催日数が年間数日であるのに常設の委員会室が用意されている問題

浜松市議会には 5 つの常任委員会が設置されており、市役所 8 階の北側スペースを 5 つに区割りし、年間を通して用意されている。しかしその合計開催日数は 57 日(時間数 180 時間)であり各委員会の開催日数の平均は年間 11 日(時間数 24 時間)に過ぎない。市役所のスペースの利用方法として有効ではないので利用方法を改善する必要がある。

参照資料 第 5 章 1 2(2)浜松市議会定例会並びに委員会について 153 頁

#### 説明並びに意見

浜松市議会には常任委員会として総務、厚生保健、環境経済、建設、文教消防の 5 つの常任委員会が設置され、各委員会には常設の委員会室が 8 階の北側全部を使って用意されています。しかし年間の各委員会開催日数は総務 11 日(時間数 26 時間)、厚生保健 12 日(同 27 時間)、環境経済 11 日(同 24 時間)、建設 12 日(同 27 時間)、文教消防 11 日(同 17 時間)で、このような年間僅かな利用日数で、時間換算すると更に少なくこのために、年間を通して広いスペースを確保しておくことは無駄が大きいと考えます。委員会開催が重ならないように日程計画を組めば 5 つの委員会室は 1 つ又は 2 つで十分であると見られます。

監査結果 40 市長への退職金支払が過大になる場合があるので適正額に見直しを行うこと

市長の任期は4年であるので、任期が終了するごとに退職金が支払われる。しかし、現市長の前、2人の市長は市の職員を早期退職した後、それぞれ5期20年市長を勤めた。この結果、多額の退職金を浜松市から受けたことになる。今後、職員への退職金支払が増大し、財政運営が厳しくなる中で、市長への退職金は過大と見られる。

参照資料 第5章 2 2(1) 退職手当について 156頁

#### 説明並びに意見

4年間の任期が終了した後に市長に支払われる退職金は約34,000千円ですが、現市長の前、2人の市長は市の職員を早期退職した後、それぞれ5期20年市長を勤めました。この結果、職員退職に伴う退職金と合わせると2億円を超える退職金を浜松市から受けたこととなります。退職金の支給根拠はそれまでの勤続に対する報償と退職後の生計の保障として支給される一時金であるとされ、勤続報償の意味は長期勤続又は在職中の功績・功労に対する報償と解釈されています。市長退職金の支給根拠はこのうちの勤続報償と生活保障にあると考えられますが、市長を2期以上務めたりしますと、こうした退職金支出根拠が薄れる場合が生じます。今後職員への退職金支払が増大する中で、市長への退職金は過大と見られるので、財政状態に合わせて支給額を決められるように、見直しが必要であると考えます。また、浜松市特別職報酬等審議会の役割についての項目でも述べましたが、この審議会の諮問事項には退職金の審議は含まれていませんので、審議会の意見を反映するような仕方に変えることも考えられます。

監査結果 4 1 市長以外の特別職並びに教育長への退職金が過大になる場合があるので見直しを行うこと

市長以外の特別職(助役、収入役、代表監査委員、水道下水道事業管理者)並びに教育長の任期は4年であるので、任期が終了するごとに退職金が支払われる。しかし、特別職や教育長は職員を早期退職で退職し、退職金を受けた後就任しているので、4年間の内に2回の退職金を受けることになる。これは過大であるばかりでなく、今後職員への退職金支払が増大する中で、財政負担を大きくすることになるので見直しをおこなうことが適当である。

参照資料 第5章 2 2(1) 退職手当について 156 頁  
第5章 2 4 教育長の給与について 156 頁

説明並びに意見

特別職並びに教育長は条例の定めにより、4年の任期を全うすると、助役 15,641,000 円、収入役 9,708,000 円、代表監査委員 6,499,000 円、水道下水道事業管理者 7,603,000 円、教育長 7,382,000 円の退職金を受けることになっており、再任されると4年ごとに同額の退職金を受けます。しかし、過去のケースではほとんどの場合、特別職並びに教育長は職員を早期退職制度で退職した後、引き続いて就任しています。早期退職により退職した際すでに3千5百万程度の退職金を受けているので、その上支給の必要性は乏しいと考えられます。公務員退職金の理論的支給根拠としては勤続報償と生活保障説の2つがあるとされ、特別職等への退職金は功労に報いるという性格が強いと思われれます。しかし、今後職員への退職金支払が増大するなど、財政運営は極めて厳しいものになると予想される中で、功労金として退職金を支払う場合は、それなりの明確な基準が必要であると思われれます。また、浜松市特別職報酬等審議会の役割についての項目でも述べましたが、この審議会の諮問事項には退職金の審議は含まれていませんので、退職金も含めて審議会の意見を反映するような仕方に変わることが考えられます。またこの場合、教育長の退職金は特別職との権衡を保って規則などで決められることとなります。

監査結果 4 2 助役を国又は県から招聘した場合の給与について

助役を国又は県から招聘した場合の給与は、国又は県の職員であったときの給与と比べると、一挙に 1.5 倍から 2 倍程度上がるようになって妥当性に欠けるものとする。

参照資料 第 5 章 2 2(1)特別職の給与はどうなっているか 155 頁

説明並びに意見

浜松市では助役 2 名の内の一人は国又は県から招聘しています。招聘の場合の年齢は、現役又は定年前であり、助役を終えた後は国又は県の職員に復帰します。これを給与の観点からは、職員としての国又は県の普通の給与から助役としての給与になり、助役を退任した後は元の普通の給与に戻ることにあります。この結果、浜松市の助役としての給与は前後のときよりも 1.5 倍から 2 倍に上がって、前後の給与から見ると著しく高い給与となります。しかし、公務員としての身分に変化が起こっているわけではなく、国又は県から浜松市への出向であると考えるのが合理的であります。こうした現象が生まれるのは国又は県の出向規程に明文がないためであると考えられますが、浜松市の特別職条例でも手当で

#### 監査結果 4 3 行政委員会の委員報酬の支払には問題があるので是正すること

浜松市には教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会の6つの委員会又は委員が設置されている。このうち固定資産評価審査委員会を除く5つの委員会の委員報酬は月額で定額報酬が支払われている。しかしこれらの報酬の支払いには次のような問題が見られるので、是正が必要である。

月の途中で委員を退任又は辞職した場合はその月の勤務がなくても、辞める委員と就任する委員の双方に報酬が支払われる。

月1回の会議が開催される委員会では欠席して、その月の勤務がないのに報酬が支払われる。

会議が毎月開催されないため勤務がないのに月次報酬が支払われる。

議員が委員に就任すると議員報酬に加えて委員報酬が支払われる。

参照資料 第5章 3 委員会委員 157頁～163頁

#### 説明並びに意見

平成16年度に公平委員会は4回。時間にして各回とも1時間で年間計4時間開催のために委員長月額81,000円、委員2名に対し月額各59,000円を支払っています。

教育委員会では1名の任期満了が月の途中にあり、その月の会議への出席がなくても報酬81,000円が支払われました。監査委員のうち1名の議会選出委員は月の途中で交替し、監査業務を一切行っていないのに双方に報酬59,000円を支払っています。

農業委員会の平成16年度の定数は44人(議会推薦5名、農協推薦3名、農業共済推薦1名、選挙35名)。委員は農地部会(定数20名)と振興部会(定数24名)に分かれ、前者の会議日は15回、後者は9回。振興部会の場合は年間回数が少ない上、毎回欠席者が数名あるにもかかわらず、月次報酬44,000円を支払われました。

監査委員は常勤の監査委員1名と非常勤の監査委員3名からなっています。そのうち2名は議員であります。また農業委員会には5名の議員が就任しています。前者は月額報酬59,000円、後者は44,000円。監査結果35で述べたように、議員は公務日が少ないので議員報酬に加えて報酬を支払うことには問題があります。行政委員の報酬は会議の頻度によって報酬を決定する必要があります。また欠席した場合や月の途中で委員の交代が行われた場合の報酬支払の扱いについては会議への出席を条件に報酬の支払を行うことが適当です。

監査結果 4 4 公平委員会の役割が発揮されていない

公平委員会は地方公務員法で規定された職務内容にかかわらず、その役割が発揮されていない。また公平委員会事務局には二人の職員が定数条例で定められているが、専任の職員は置かれていない。

参照資料 第 5 章 3 委員会委員 157 頁

説明並びに意見

浜松市には公平委員会が設置されており、同委員会の職務としては、地方公務員法第 8 条 2 項で規定されており、その内容は「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、必要な措置をとること」(1号)、「職員に対する不利益な処分についての不服申立てに対する裁決又は決定をすること」(2号)、「前 2 号以外に、職員の苦情を処理すること」(3号)などです。また、同法第 46 条では、「職員は、給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、公平委員会に対し当局より適当な措置がとられることを要求することができる」と規定しています。職員は、その基本的権利として、その身分を保障され職務を執行する権利とその生活を維持するための経済的権利を有していますが、それらの権利を支持し確保するために更に勤労基本権と保障請求権を有します。その保障請求権は、具体的には経済的権利を支える勤務条件に関する措置要求権と、身分保障を支える不利益処分に対する不服申立ての権利とに分けられ、その 2 つの権利を保障する機関が公平委員会という中立的で専門的な行政委員会であり、その権限により保障請求権が実現されることとなります。従って、公平委員会の任務は、中立的な立場と専門的な立場で、職員の権利を保護することであり、このような行政手続きによる保障が決定されているのは、職員の身分と経済条件を手厚く保障することにより、職員が職務に精励でき、もって公務効率を増進することを目的にするものと言われています。

ところで、浜松市においては、職員の給与などの問題は、当局と職員団体との交渉の場において扱われ解決されており、平成 16 年度におけるその問題に関しての公平委員会への付託案件はゼロでした。浜松市の一般職員の団体は、浜松市職員組合と浜松市職員労働組合の 2 つがあります。同法 55 条 1 項では「当局は、職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し及びこれに附帯して社会的又は厚生的活動を含む事柄に関し、交渉の申入れがあった場合は、その申入れに応じなければならない」と規定しています。結局のところ、職員の給与などの問題については、当局と職員団体の間で決められているため、公平委員会がその役割を十分発揮されないままに終わっているのが現状です。当局と職員団体との間で、その交渉により職員の意見が十分反映されているならばそれでよい

のではないかとの意見も当然あり得ます。しかし、その現状での内容を検討しますと、当局が職員の要求を受け入れることが多いと思われ、これを別な観点からみれば、仮にその内容が公平さに欠けるものであったとしても不問に付されてしまうことにもなりかねないのです。公平委員会の設置目的は、前述のとおり職員の権利を保障するためのものであることは認めるとしても、その意図するところは、中立的かつ専門的な立場で給与などの問題を公平に判断してもらうこと（準司法的機能）にあり、当面の目的としては職員の権利を保障することではありますが、その最終的な目的としては、公務能率を増進させ、それにより浜松市民に対しよりよい公的なサービスを提供することにあるものと考えべきです。とすれば、公平委員会には、当局と職員団体との交渉により合意した内容を、第三者的立場から吟味させることを行わせることが必要であり、そのことによって公平委員会の役割が十分発揮できると考えられますので、そのように見直すことを提言します。

監査結果 4 5 顧問弁護士報酬の顧問報酬の計算根拠を明らかにしておくこと

浜松市には顧問的な弁護士が 3 名おり、その報償金は年間定額になっている。その報償費の決定については、明確ではないので見直すことが適当である。

参照資料 第 2 章 2 7 報償費の内容分析 41 頁

説明並びに意見

浜松市には顧問的な弁護士が 3 名おり、その年間の報償額は、それぞれ百万円ですが、その弁護士との間で、それに関しての委任契約書が作成されておりません。報償費の決定については、必要に応じてその都度相談をしていること、相談内容によっては相談回数の見込みが立ち難いこと、1 件ごとの報償額の設定が難しいことなどの理由から算定することが難しいとのことですが、各弁護士につき、毎週一定の時間を決めて法律相談に応ずる機会を設け、年間計画を立てれば良いことであり、その間に早急に相談する必要がある場合には、その拘束時間数や内容などで報償費を算定することも可能と思います。3 名の弁護士がいますので、そのうちの誰かに都合を付けてもらって対応できると思うからです。市民法律相談の場合は、一定の拘束時間数を決めそれで報償費が決められており、その間何人の相談者がいても同額であります。それと同額にするかは別として、決められないことはないはずで、訴訟事件の場合には、その事件ごとに委任契約額を決めていることですので、それ以外の事件の相談にしても、訴訟事件に移行すればその訴訟事件の委任契約額で賄えることとなりますし、訴訟事件に移行しない相談については、法律文書を作成する場合と単なる相談の場合とでは、その拘束時間や内容により区分してそれぞれの報償費を決めることができるはずと思います。年間報償費の場合には、各弁護士がどれだけ多く訴訟に移行しない事件を担当しても、一定の報償額しか受けられないとすれば、かえって不合理なことになりかねないので、きちんとした報償費の算定基準を決めておくことが必要と考えます。そのことは、将来、顧問的な弁護士の交代及び増員の問題、浜松市の財政状況、法律相談及び訴訟事件数の推移などを考えた場合、きちんと対応できることになると思うからです。

監査結果 4 6 再任用された場合の給与運用基準について

再任用制度の下での給与は等級に応じて現役時代と同じ程度の給与が設定されているが、今のところ運用基準が決められておらず、運用の仕方では単なる定年延長措置になる恐れがある。

参照資料 第 5 章 5 再任用制度 165 頁

説明並びに意見

年金支給年齢が下がることに伴い、定年から年金支給開始年齢までの再任用制度が設けられています。民間でこれと内容を同じくするものが高年齢者雇用安定法です。浜松市の場合今日のところは 61 歳から年金の一部支給が開始されることもあって、再任用された職員はおりません。再任用については再任用に関する条例で適用年齢を定め、給与条例で給与の額を定めています。再任用は職員定数条例の規定を受けるため、任用には制限がありますが、現在の規定では運用基準に関する定めはありませんので条例規則などで定めておく必要があります。

監査結果 4 7 非常勤職員への賞与並びに退職金は地方自治法の規定に照らして問題がある

地方自治法 203 条では非常勤職員には報酬と費用弁償は支給できるが、賞与などは支給できないことになっている。

参照資料 第 2 章 2 5 報酬 平成 16 年度非常勤職員担当課別支出額 36 頁

第 2 章 2 7 報償費の内容分析 41 頁

第 5 章 6 非常勤職員 167 頁～171 頁

#### 説明並びに意見

非常勤職員は期間を定めて採用される職員で、浜松市を退職し非常勤の職員として採用された者と外部から臨時的な職員として採用される場合があり、何れも職員定数条例からは定数に含まれません。平成 17 年 4 月 1 日と合併後の 7 月 1 日の人数はそれぞれ 637 名(内、市職員退職者 107 名)、755 名(内、市職員退職者 115 名)です。非常勤職員の報酬については「浜松市教育委員会委員等の報酬及び費用弁償並びに支給条例」第 2 条(30)で市長が定めることになっています。これを受けて「浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」で詳しく規定しています。一方、地方自治法第 203 条 1 項は非常勤職員に報酬を支給しなくてはなりません、4 項において賞与を支給できるのは議員に限っており、非常勤職員には支給できないことになっています。また退職金は報酬とはいえないので、やはり支給できないものと考えられます。現に議員には浜松市からの退職金はありません。浜松市では賞与も退職金も報酬の一部であるという解釈です。しかし、地方自治法の規定により非常勤職員への賞与と退職金の支給は行うべきではありません。

監査結果 4 8 非常勤職員は浜松市退職者と民間採用者で勤務条件が同じになっている

非常勤職員の給与などを定めた「浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」は浜松市退職者と民間採用者で勤務条件が同じになっているので規定を別々にするのが適当である。

参照資料 第 2 章 2 5 報酬 平成 16 年度非常勤職員担当課別支出額 36 頁  
第 2 章 2 7 報償費の内容分析 41 頁  
第 5 章 6 非常勤職員 167 頁～171 頁

#### 説明並びに意見

平成 17 年 7 月 1 日の非常勤職員人数は 755 名ですが内訳は民間採用者が 640 名、市職員退職者 115 名です。非常勤職員の報酬については「浜松市教育委員会委員等の報酬及び費用弁償並びに支給条例」第 2 条(30)で市長が定めることになっています。これを受けて「浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」で詳しく規定しています。先にも述べたとおり、地方自治法第 203 条 1 項は非常勤職員に報酬を支給しなくてはなりません。4 項において賞与を支給できるのは議員に限っており、非常勤職員には支給できないことになっています。また退職金は報酬とはいえないので、やはり支給できないものと考えられます。従って、現在の運用と規定は地方自治法に違反する状態になっています。浜松市職員が退職後に非常勤職員になる場合と民間採用者になる場合では給与などの勤務条件が異なるのが適当でありますから、「浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」も別々に定めることが必要です。

監査結果 4 9 非常勤職員の活用状況と計画の明確化について

浜松市には定員管理の対象となる正規職員以外に多数の非常勤職員が勤務しているが、非常勤職員は正規職員の不足や業務を補助する役割を負っているにもかかわらず、人数や報酬に関する計画が明確になっていない。

参照資料 第 2 章 2 5 報酬 平成 16 年度非常勤職員担当課別支出額 36 頁  
第 2 章 2 7 報償費の内容分析 41 頁

説明並びに意見

浜松市には平成 17 年 4 月 1 日現在で一般会計に 635 名の非常勤職員が採用されており、給与に当たる報酬支払総額は平成 16 年度で 14 億 3 千万円、退職金として報償費勘定に 28,049 千円計上されています。これは一般会計の職員数 3,799 人の 16.7%に上ります。非常勤職員の待遇は「浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」で定められております。非常勤職員は正規職員の不足や業務を補助する役割を負っており、定員適正化計画との関係でもそれを補完する要素として、その重要性からいっても人数や報酬に関する計画を明確にしておくことが妥当です。

監査結果 5 0 「浜松市非常勤職員の報酬，勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」は規定上問題がある

「浜松市非常勤職員の報酬，勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」はこの種の規定を民間が定めた場合と比較すると著しく職員を優遇し、仕事の対価以上に浜松市の経費負担を増やすものである。

参照資料 第 5 章 6 2 浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱 167 頁

#### 説明並びに意見

この規定は浜松市の正規職員であった者が退職して浜松市に採用された場合やそれ以外に非常勤職員として採用された者の給与や勤務条件を定めたものです。しかし、民間などの一般的な規定に照らすと著しく採用された者に有利な規定になっているので、一般的な規定に改める必要があります。具体的には次のような規定です。

- 、勤務時間を週 30 時間としている(第 2 条)のに、時間外手当は週 30 時間を超えると加算するとしていること(第 6 条 1 項)
- 、有給休暇を勤務開始と同時に付与していること(第 15 条 1 項)
- 、有給休暇や特別休暇の 1 日を 7 時間 30 分としていること(第 15 条 2 項)
- 、賞与を支給対象期間中に 1 日でも勤務があれば 100 分の 30 を支給するとしていること(第 9 条 1 項)

このような規定は非常勤職員の仕事量の割合に比して、浜松市の経費負担を大きくし不均衡を来たしますから改正が必要です。

## 第6章 外郭団体について

### 第6章 - 1 財団法人 浜松市医療公社

#### 1 財団法人 浜松市医療公社について

監査結果 5 1 退職給与引当金が計上されていないので、不適切である

財団法人浜松市医療公社は平成 17 年度 3 月末現在で退職給与引当金を全く計上していない。負債に計上すべき退職給与引当金の期末要支給額の金額は 4,140,155 千円(内 訳 県西部医療センター 3,724,807 千円、浜松市リハビリテーション病院 415,348 千円)である。財務内容を正しく表示するために、期末要支給額を基に計上することが必要である。

参照資料はありません

#### 説明並びに意見

財団法人浜松市医療公社が平成 16 年度に支払った退職金の額は県西部医療センター 194,040 千円、浜松市リハビリテーション病院 15,911 千円であります。医療公社の会計は未収入金や未払金は発生主義に基づき正しく処理されていると見られますが、引当金についての概念はないように見受けられます。退職給与引当金は勤務期間に伴って発生する経費であり、その者が退職すると同時に確定債務となるため、決算期末には発生額を適正に見積もり金額を算出することが会計ルールになっています。正しい財務内容を表示するためには期末要支給額を基に計上することが必要です。医療公社の決算は浜松市からの負担金で運営されおり、この額は公社の経費支出を賄えるように計算されています。このため現金支出額(キャッシュフロー)を念頭に経営が組立てられており、当面の支出を伴わない引当金の概念が生まれにくいものと考えられます。しかし、医療公社は約 1000 人の職員を要する巨大な企業体ですから正しい会計概念を持つ必要があります。このような収支を前提にして、退職引当金を適正に処理しようとする場合は、生命保険会社などに退職掛金として外部拠出し、現金支出を伴う形に仕組を用意することなどが考えられます。

監査結果 5 2 医療公社職員互助会への助成金は適正な額とすること

医療公社職員互助会は医療公社からの助成金と職員の掛金を原資として運営されているが、主な支出項目が医療保険の自己負担分を職員へ補助するものであるため、助成の項目を本来の福利厚生に限定し、公社の経費負担を軽減する必要がある。

参照資料はありません

説明並びに意見

医療公社職員互助会は医療公社からの助成金として平成 16 年度は、職員 1 人当たり 32,000 円、総額で 29,340 千円(センター分 24,410 千円、リハビリ分 4,920 千円)が「厚生費」勘定として支出されています。なお、17 年度は 1 人当たり 24,000 円に減額されました。職員掛金は毎月給料の 1000 分の 5 であり、平成 16 年度の歳入合計 66,530 千円弱のうち、公社からの助成金が占める割合は 44%に達します。これに対し、歳出のうち療養給付金が 34,820 千円余り、この大部分は、公社の職員の本人及びその家族での病院(家族は医療センター及びリハビリ病院のみ)に要する社会保険医療費のうち個人負担分を全額互助会が負担するものです。医療公社の経営は浜松市から毎年 15 億円程度の公的負担を受けています。こうした財政状態から考え、医療保険の本人負担とされている部分を更に公社が援助することは、市の財政負担を増大させ経営上問題であります。また医療保険制度が定めている自己負担制度の本来の趣旨から見てもその趣旨に反するものといわざるを得ません。福利厚生事業に対する公社の支援は本当に必要な項目に限定するとともに、定額を補助することは止めて、限定した予算の範囲内で個々の福利厚生事業に支援するような変更することが必要です。

監査結果 5 3 住居手当が過大に支給されているので見直しを行う必要がある

住居手当は本来、勤務の都合でやむを得ず賃貸住宅等に居住し、家賃負担を行っている職員に支給するものである。しかし、持家の職員に対しても毎月 7,200 円を給与として支給しているため、住居手当の見直しを行う必要がある。

参照資料 第 6 章 1 2 医療公社の給与規程施行規則の主要部分 175 頁

説明並びに意見

一般に住宅手当(公務員の用語では住居手当)は、転勤や遠隔地からの就職のためにやむを得ず賃貸住宅に居住する給与所得者に、家賃を補助するために支給するものであり、自己の住宅に居住したり、地元の勤務先に就職し、自己都合で賃貸住宅に住む場合は支給されません。特に、持家を所有することは自己の資産として保有していることであり、それに手当を支給するのは資産維持費用を負担することになって、合理性に欠けることです。従って、住居手当の支給条件をもっと限定し、勤務の都合でやむを得ず賃貸住宅等に居住し、家賃負担を行っている職員だけに支給する必要があります。

監査結果 5 4 通勤手当が過大に支給されているので見直しを行う必要がある

医療公社の職員には車通勤者に職員駐車場が用意されているにもかかわらず、浜松市と同じ基準の通勤手当が支給されている。また通勤距離 2 キロメートル未満の職員に一律通勤手当が支給されており、過大支払になっているので是正が必要である。

参照資料 第 6 章 1 2 医療公社の給与規程施行規則の主要部分 175 頁

説明並びに意見

車通勤の職員へ通勤手当は浜松市の基準に従った支給を行っていますが、浜松市の場合は駐車場の用意はなく、駐車場は自分で探して、なおかつ自己負担になっています。この点から見て、無料の駐車場が用意されているにもかかわらず同一基準とすることは過大支払であります。一般に車通勤の勤務者への通勤手当の支給は税法に定める非課税基準額に従っています。この基準は勤務者に通勤費のような現物給付を行った場合に給与として課税しない限度額を示したもので、税務当局から一定の合理的計算方式の下に示されています。駐車場を雇用主が提供するかどうかは任意であります。医療公社の場合、駐車場は公社が無償で提供しており、職員にとっては有利な待遇を受けていますので、通勤手当の支給は税法基準によるべきです。

監査結果 5 5 給与規程並びに同施行規則のうち、適正を欠く条文がある

給与規程並びに同施行規則の条文の中には適正性を欠く条文があるので見直しが必要である。これらの規程は何れも浜松市給与条例と同じ内容になっている。

参照資料 第6章 1 浜松市医療公社 172頁～179頁

説明並びに意見

給与規程並びに同施行規則の条文の中で適正性を欠く条文は次の通りです。

(1)昇給期間を短縮できるとする第6条1項、2項は、結果的に昇給回数を増加させ、給与を民間などと比較して高めることとなります

(2)昇給の時期は、1月1日、4月1日、7月1日及び10月1日の年4回と定めた第8条1項、2項の規程は昇給期間短縮と併せ、昇給を加速させ民間などと比較して給与を高めることになるとともに、人事担当者の業務を増大させて、余計な人件費を発生させることとなります。

(3)保健師、助産師、看護師及び准看護師については、その職務の特殊性に基づき給料月額に100分の3を乗じた調整額を支給するとして第10条の2の1項、2項の規定は当公社のこれらの職種の人件費が民間などと比べて十分に高いので廃止が適当です

(4)職員に当分の間調整手当を支給し、調整手当の月額、給料、扶養手当及び管理職手当の月額の合計額に、100分の3を乗じた額とする第14条1項、2項の規定は当公社のこれらの職種の人件費が民間などと比べて十分に高いので廃止が適当です。

(5)賞与の支給に関し、基準日在職者がごく短期間在職した場合でも100分の30又は60の賞与を支給するとして第26条1項、2項の規定。公務員の世界では賞与を期末手当と勤勉手当の2種に分けていますが、それぞれについて短期間（概ね3ヶ月以下）在職者の賞与は支給しないとすることが妥当です。

監査結果 5 6 通常の職務執行であるにもかかわらず特殊勤務手当が支給されている

特殊勤務手当の多くは職員の任務そのものであり、給与に上乘せして更に支払うことは合理性に欠けている。

参照資料 第 6 章 1 浜松市医療公社 172 頁～179 頁

#### 説明並びに意見

特殊勤務手当は民間病院にはなく公立病院にだけある手当です。これらの手当は給与が民間病院と比べて低かった時代に、民間病院に近づけるため手当されたものといわれます。実際にこうした手当は医療に携わる人たちの業務そのものであったり、業務に直接関係するものであって、給与に加算して支給する性質ものではありません。特殊勤務手当として財団法人浜松市医療公社給与規程施行規則は 18 種類を掲げています。これらのうち、医師手当と薬剤師手当は資格に対して付与する手当ではありますが、その他の手当はそれぞれの職種に帰属する業務そのものであり、追加的に支給することは合理的ではありませんのでいったんすべて廃止し、その上で合理的理由が説明できる手当を規定することが適当であります。

## 第6章 - 1 財団法人 浜松市医療公社 2 浜松市医療公社人件費の官民比較

監査結果 5 7 看護師の年収が民間に比較し著しく高くなっている

浜松医療センターの看護師の年収は民間病院に比べて著しく高くなっており、浜松市が病院に補填する公的負担額の最大要因になっている。

参照資料 第4章 3 2 看護師給与の官民比較 138頁～139頁

### 説明並びに意見

医療公社の給与は浜松市職員給与をそのまま利用しており、公立病院の位置づけになっています。今回は浜松市職員と同じ理由に立って給与官民比較を実施しました。民間病院としては浜松市の大病院2病院から協力が得られました。期間は平成16年1月1日から12月31日までの年収で比較しています。比較は 年収（通勤手当は常に除く）、賞与、賞与を除く年収、時間外手当などの変動手当を除く年収、賞与と変動手当を除く年収、時間外手当などの変動手当と6種類で比較してあります。その結果、最大のポイントとして次のことが分かりました。なお民間2病院を合算するに当たっては2病院のデータを合算して2で割る単純平均を採用しています。

医療センターの看護師の一人当たり年間給与は浜松市の代表的な民間病院に比べて年齢帯にもよりますが50万円から100万円も高く、平均給与では55万円高くなります(医療センター671万円、民間616万円)。平均年齢では前者は32歳、民間は33歳で大差はありません。また医師一人当たりの看護師の数も民間に比べて多くなっており、過大な看護師を擁しています。医療センターにはリハビリ病院も併せて看護師が531名(平成17年3月31日現在、それぞれ109名、9名)ありますが、医師総数118名(同年17年3月31日現在、医療センター451名、リハビリ病院80名)の医師一人当たりの看護師の数は4.5人であり、民間は3.9人です。医療センターだけで見た場合、人件費が高いことによる経費増加額は2億5千万円、看護師過大による増加額は3億6千万で、併せた経費の増加額は6億1千万にも達することになります。これは浜松市が平成16年度に補填した公的負担額1,222百万円の50%を占めることになります。公的負担は今日の厳しい地方財政状況の中では公立病院といえども漫然と続けていいことではありませんので、給与並びに人員の思い切った削減を行う必要があります。

監査結果 5 8 民間看護師に比べて時間外手当などの変動収入の割合が少なく、賞与は多い

医療センター看護師は民間看護師比べて年間収入が多いが、これを収入区分ごとに比較すると、民間病院は時間外手当などの変動的給与が医療センターより高く、賞与は低くなっている。従って医療センターの看護師は労働時間が少ないのに高い給与を得ていることになる。

参照資料 第4章 2 2 看護師給与の官民比較 137 頁～138 頁

#### 説明並びに意見

民間病院の年間賞与の平均額は 133 万円、医療センターは 165 万円で民間より 24%高くなっています。また、時間外手当、夜間勤務手当などの変動手当は年間で前者は 72 万円、後者は 39 万円であり、民間看護師は収入を変動手当に負っています。今回比較の対象とした浜松市の民間病院は何れも比較的規模の大きい病院です。このことは民間中小病院との比較では更に大きい開きがあるということです。公立病院は地方公務員法第 24 条 3 項「公務員の給与は民間事業従事者を考慮して定めなくてはならない」という規定が直接的に適用されるわけではありませんが、その趣旨は当然に遵守される必要がありますので、民間病院の給与調査を厳密に実施して、適正給与に位置づける必要があります。

監査結果 5 9 医療技術者などの年収が民間に比較し著しく高くなっている

医療センターの医療技術者などの年収は民間病院に比べて著しく高くなっており、浜松市が病院に補填する公的負担額の主たる原因になっている。

参照資料 第 4 章 2 3 医療技術者給与の官民比較 139 頁

説明並びに意見

医療センターの医療技術者などの一人当たり年収は浜松市の代表的な民間病院に比べて年齢帯にもよりますが 100 万円から 200 万円も高くなっています。平均年齢がそれぞれ 43 歳と 37 歳で、6 歳の差がありますが、平均年収では 126 万円高くなっています。医療センターには医療技術者などが 98 名おりますので、これによる経費の増加額は 1 億 23 百万円にも達します。これは、浜松市が平成 16 年度に補填した公的負担額 12 億 22 百万円の 10% を占めることになり、看護師の分とあわせると 66% と、両方で公的負担の 3 分の 2 を占めることとなります。公的負担は今日の厳しい地方財政状況の中では公立病院といえども漫然と続けていいことではありませんので、思い切った削減を行う必要があります。また、看護師の所で述べたとおり、公立病院は地方公務員法第 24 条 3 項「公務員の給与は民間事業従事者を考慮して定めなくてはならない」という規定が直接的に適用されるわけではありませんが、その趣旨は当然に遵守される必要がありますので、民間病院の給与調査を厳密に実施して、適正給与に位置づける必要があります。

監査結果 60 事務員などの年収が民間に比較し著しく高くなっている

医療センターにおける医師、看護師、医療技術者などの専門職を除いたところでの職員給年収(主に事務職、看護助手、調理師など)は民間病院に比べて著しく高くなっており、浜松市が病院に補填する公的負担額の主たる原因になっている。

参照資料 第4章 2 4 病院その他職員給与の官民比較 141頁

説明並びに意見

医療センターにおける医師、看護師、医療技術者などの専門職を除いたところでの職員(主に事務職、看護助手、調理師など)の一人当たり年間給与は浜松市の代表的な民間病院に比べて年齢帯にもよりますが100万円から200万円も高くなっています。平均年齢がそれぞれ44歳と36歳で、8歳の差がありますが、平均年収では136万円高くなっています。医療センターには職員などが91名おりますので、これによる経費の増加額は1億23百万円にも達します。これは、浜松市が平成16年度に補填した赤字額12億22百万円の10%を占めることになり、看護師、医療技術者の分とあわせると70%と、3者で赤字額の4分の3近くを占めることになります。赤字補填は今日の厳しい地方財政状況の中では公立病院といえども漫然と続けていいことではありませんので、思い切った削減を行う必要があります。また、すでに述べたとおり、公立病院は地方公務員法第24条3項「公務員の給与は民間事業従事者を考慮して定めなくてはならない」という規定が直接的に適用されるわけではありませんが、その趣旨は当然に遵守される必要がありますので、民間病院の給与調査を厳密に実施して、適正給与に位置づける必要があります。

監査結果 6 1 医療センターは 4 つの問題を解決すれば市の公的負担が不要となる

医療センターは平成 16 年度に 1,221 百万円の公的負担を受けているが、4 つの問題を解決すれば、公的負担は必要なくなる。

参照資料はありません

説明並びに意見

財団法人浜松市医療公社は医療センターとリハビリテーション病院から構成されています。両病院とも赤字であるため、平成 16 年度決算で浜松市から医療センターが 1,222 百万円、リハビリテーション病院が 288 百万円の公的負担を受けました。この他に医療センターは先端医療技術センターのため 150 百万円の補助金を受けています。これらの合計は 1,660 百万円に上ります。

医療公社の設備費はすべて浜松市の病院事業会計が負担しており、民間に準じた経営を行えば公的負担は不要になるはずですが、公的負担は収入でもって経費をまかなうことができないことで、赤字相当と見られてもやむをえないことです。民間病院は設備費も自分でまかない、それに伴う減価償却費も自己の経費に計上しても、普通は赤字になっていません。浜松市病院事業会計は設備費に相当する減価償却費 12 億円を計上しており、この減価償却額 12 億円はちょうど企業債の返済額 12 億円に相当するため、浜松市は設備資金に対しては現金での補填を必要としていませんが、収入を超えた経費の過大分 1,660 百万円は一般会計から補助しています。

こうした赤字は避けられないものではなく、3 職種の人件費が民間に比較して異常に高いことが原因の 4 分の 3 を占めていることを指摘したところです。医療センターの公的負担 1,222 百万円だけを見た場合、残りの 366 百万円の一般経費を削減することで公的負担は必要とはしなくなります。ちょっとした経営努力で浜松市のムダな支出を抑えることが可能でありますから、真剣な取組が求められるところです。

## 第6章 - 2 財団法人 浜松市文化振興財団

### 1 浜松アクトシティー

監査結果 6 2 理事会に欠席した理事、評議員に報酬を支払うことは不適切である

非常勤の理事又は評議員が理事会を欠席し、他の理事又は評議員に代理を依頼した場合、欠席した理事又は評議員に報酬を支払うことは寄付行為に違反し、不適切である。

参照資料はありません

#### 説明並びに意見

財団法人浜松市文化振興財団寄付行為第 17 条は「役員は無給とする。ただし常時勤務する役員に限り有給とすることができる」と規定しています。しかし、理事会が開催された場合は出席した非常勤理事又は評議員に対しても日当に相当すると思われる報酬を支払っています。理事会などに欠席した非常勤理事などは代理の理事又は評議員を立てる場合と、欠席扱いになる場合の二通りがあり、前者の場合には報酬として 11,300 円(評議員 10,300 円)を支払っている。しかし、事実上欠席した理事などに報酬を払うことは浜松市文化振興財団寄付行為第 17 条に違反するものです。

(注)平成 17 年度からはこうした取り扱いは廃止した旨の報告を受けました。

監査結果 6 3 常務理事の報酬を正しく会計処理すること

常勤理事の報酬を、役員報酬ではなく、給料勘定などで一般の職員と同じ勘定科目で会計処理することは、会計のルールに反するものであるため、適切に処理する必要がある。

参照資料 第 2 章 4 1 浜松市の主な外郭団体と人件費並びに浜松市からの受入収入に関するデータ 88 頁

説明並びに意見

理事長と常務理事の報酬の総額は賞与も含めて 17,666 千円であります。役員への報酬は会計上、報酬に含めることが会計上適切な処理であります。しかし、当法人では一般の職員と同じ会計上の扱いを行い給料勘定などで処理しています。会計のルールに従った処理を行う必要があります。

監査結果 6 4 時間外勤務手当の額が大きいので削減を図ること

時間外勤務手当の額は 16 年 5 月分から 17 年 4 月分の 1 年間で 10,811 千円に達している。この額は 16 年度給料の 7.5%以上に相当する。このうち、年間 50 万円以上の人が 8 人いる（最高は 976 千円である）。仕方がない面は多いと思うが、できるだけ時間外が生じないようなシフトを採用すべきである。

参照資料はありません

説明並びに意見

時間外手当は勤務時間の変更又は交替勤務制などを導入することで削減することができます。また、他の職員に比べて、仕事の量が特に多いか、仕事の処理が特に遅いなどの場合もありえますが、こうした場合は何れにしても仕事の量を他の余裕のある職員に振り分けることで削減することができます。

監査結果 6 5 文化振興財団アクトシティーの正職員 37 名中、浜松市派遣職員 7 名が占める問題

文化振興財団のアクトシティー事務局の職員の中に、派遣職員が 7 名を占めている。文化振興財団は市の文化政策課が担当部門になっており、重複的な管理になる場合がありうる。派遣職員は職員定数からも除外されているので、最少人数にする必要がある。

参照資料 第 2 章 4 1 浜松市の主な外郭団体と人件費並びに浜松市からの受入収入に関するデータ 88 頁

#### 説明並びに意見

派遣職員の給与については給与明細書を市で作成し、その金額を財団が支払い、同額が本庁から収入として計上されています。また浜松市の職員定数からも除かれています。外郭団体はそれぞれに担当部門があり、担当部門も管理を行うことができます。従って、多数の職員を派遣することは、給与が団体採用職員よりも大きいことまた隠れた職員定数を生むことにもなって、過大経費を発生させるので、改善が必要であります。

第6章 - 2 財団法人 浜松市文化振興財団  
2 浜松市文化協会

監査結果 6 6 常務理事の報酬を正しく会計処理すること

常務理事の報酬を、役員報酬ではなく、給料勘定などで一般の職員と同じ勘定科目で会計処理することは、会計のルールに反するものであるため、適切に処理する必要があります。

参照資料 第2章 4 1 浜松市の主な外郭団体と人件費並びに浜松市からの受入  
収入に関するデータ 88 頁

説明並びに意見

当法人では常務理事は事務局長を兼務しているということで、会計上役員報酬ではなくて、一般職員と同じ給料勘定などで処理しています。常務理事は役員であるため、報酬に含めることが適切な処理であり、会計のルールに従った処理を行う必要があります。

監査結果 6 7 常務理事の報酬を役員等の報酬規程より多く支払っているのは是正が必要である

常務理事の報酬を財団法人浜松市文化協会役員等の報酬等及び期末手当の支給並びに費用弁償規程で規定された金額よりも多く支払っているのは是正が必要である。

参照資料はありません

説明並びに意見

財団法人浜松市文化協会役員等の報酬等及び期末手当の支給並びに費用弁償規程第 2 条では常務理事の報酬は月額 390,000 円となっています。しかし派遣元の浜松市の給与が支払われ、そのためこの規定よりも多額な支払になっています。規定に従った業務を行う必要があります。

監査結果 6 8 文化協会の正職員 20 名中、浜松市派遣職員 10 名が占める問題

文化協会の職員 20 名の中に派遣職員が 10 名を占めている。文化協会は市の文化政策課が担当部門になっており、重複的な管理になる場合がありうる。派遣職員は職員定数からも除外されているので、最少人数にする必要がある。

参照資料 第 2 章 4 1 浜松市の主な外郭団体と人件費並びに浜松市からの受入  
収入に関するデータ 88 頁

説明並びに意見

派遣職員の給与については給与明細書を市で作成し、その金額を財団が支払い、同額が本庁から収入として計上されています。また浜松市の職員定数からも除かれています。外郭団体はそれぞれに担当部門があり、市から直接的に管理を行うことができます。従って、多数の職員を派遣することは、給与が団体採用職員よりも大きいことまた隠れた職員定数を生むことにもなって、過大経費を発生させるので、改善が必要であります。

### 第6章 - 3 財団法人 浜松市体育協会

監査結果 6 9 OB 嘱託員の給与が報酬規程よりも多く支払われている

浜松市体育協会嘱託員及び臨時雇員の任免・服務・報酬に関する規程第4条で、常勤嘱託員は月額20万円以内、非常勤嘱託員は15万円以内となっているが、常勤嘱託員のうちOB職員の多くは一人当たり月5,700円の超過、非常勤嘱託員のうちOB職員は同じく4,300円超過しているため、是正する必要がある。

参照資料はありません

説明並びに意見

上に述べた通りなので、再掲しません。

監査結果 7 0 浜松市を退職した職員が外郭団体に就職した場合の給与について

浜松市を退職した職員が外郭団体に就職した場合の給与については「浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」の準用規定は設けられていないため、団体によって扱いがまちまちである。

参照資料 第 5 章 6 2 浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱 167 頁

説明並びに意見

体育協会には常勤嘱託 14 名(内 1 名は常勤役員)、非常勤嘱託 30 名がいます。また文化協会にも常勤嘱託 8 名(内 1 名は常勤役員)、非常勤嘱託 7 名おりますが、他の団体にはあまりいないと見られます。浜松市を退職した職員が外郭団体に就職した場合は嘱託と呼ばれ、市に勤務する場合は非常勤職員と呼ばれます。浜松市を退職した職員が外郭団体に就職するケースは今回の外部監査で把握した範囲ではそれほど多くはありません。ところで各団体で嘱託員の給与はまちまちに設定されております。体育協会では常勤嘱託員は月額 20 万円以内と規定され、「浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」で定める給与よりも著しく高く決められています。団体採用の正規職員給与は浜松市の給与規定に準じ、それよりも若干低いところで運用されていますので、嘱託員の給与も「浜松市非常勤職員の報酬、勤務時間その他の勤務条件に関する要綱」に準じて運用することが妥当であります。

監査結果 7 1 退職給与引当金残高が不足しているため適正額を計上すること

平成 17 年 3 月末現在での退職給与引当金要支給額は約 60,000 千円であるが、15,000 千円計上され、残高が不足しているため適正額を計上する必要がある。

参照資料はありません

説明並びに意見

当協会は退職給与引当金を職員が現在一斉に退職したとして計算される期末要支給額ではなく、職員に対し 30 万円、嘱託員に対し 18.1 万円の 50%分を人数で乗じて設定しています。こうした計算は会計のルールに合わないため採用すべきではありません。会計のルールは期末要支給額 60,000 千円を計上することになっていますので、適切な会計処理を行う必要があります。

## 第6章 - 4 社会福祉法人 浜松市社会福祉事業団

監査結果 7 2 浜松市から 4 名の職員が派遣されている

浜松市社会福祉事業団の職員の中に、派遣職員が 4 名を占めている。社会福祉事業団は市の障害福祉課が担当部門になっており、重複的な管理になる場合がありうる。派遣職員は職員定数からも除外されているので、最少人数にする必要がある。

参照資料 第 2 章 4 1 浜松市の主な外郭団体と人件費並びに浜松市からの受入  
収入に関するデータ 88 頁

### 説明並びに意見

派遣職員の給与については給与明細書を市で作成し、その金額を財団が支払い、同額が本庁から収入として計上されています。また浜松市の職員定数からも除かれています。外郭団体はそれぞれに担当部門があり、担当部門も管理を行うことができます。従って、4 名の職員を派遣することは、給与が団体採用職員よりも大きいことまた隠れた職員定数を生むことにもなって、過大経費を発生させるので、改善が必要であります。

監査結果 7 3 退職給与引当金残高が不足しているため適正額を計上すること

平成 17 年 3 月末現在での退職給与引当金要支給額は約 151,100 千円であるが、34,000 千円計上され、残高が不足しているため適正額を計上する必要がある。

参照資料はありません

説明並びに意見

当事業団は退職給与引当金を職員が現在一斉に退職したとして計算される期末要支給額ではなく、当事業団固有の金額を退職給与引当金として計上してきました。こうした計算は会計のルールに合わないため採用すべきではありません。会計のルールは期末要支給額 151,000 千円を計上することになっていますので、適切な会計処理を行う必要があります。

## 第6章 - 5 財団法人 浜松まちづくり公社

監査結果 7 4 非常勤役員に毎月定額報酬を支払うことは不適正である

財団法人まちづくり公社寄付行為第 14 条は「常勤の役員は、有給とすることができる」と規定しているが、非常勤役員にも月次報酬を支払っており、寄付行為に違反するので是正が必要である。

参照資料はありません

### 説明並びに意見

まちづくり公社寄付行為第 14 条「常勤の役員は、有給とすることができる」という規定は、非常勤役員については有給を前提とはしていない。しかし非常勤理事に対し、次の通り報酬を支払っている。

副理事長（2 名） 月 44,900 円

理事（8 名）・監事（2 名） 月 19,200 円

寄付行為 14 条で、常勤役員は有給とうたっていることから、非常勤役員には無給となるはずである。公社側は、寄付行為を今年中に変更する予定と語っている。公益法人の非常勤役員の報酬は日当とすることが普通であるのでたとえ改正するとしても問題がある。現在の運用では理事会等の出席の有無に関係なく、毎月定額報酬が支給されている。今後寄付行為を改正するとしているが、自分達の報酬を理事会つまり自分で決めるのは公平、公正が保たれるのか疑問であり、評議員会を作り理事会への諮問機関等を設けるべきである。

非常勤役員への報酬支給が意味を持つのは出席して議事に係わった場合であります。また、公益法人の非常勤職員の報酬は日当とすることが普通であり、日当の額も交通費や食事代を支弁する程度であるので、寄付行為を変更するにしても、公益法人の存在目的に合致したものにすべきであります。

監査結果 7 5 常勤理事兼務部長の報酬を正しく会計処理すること

常勤理事兼都市整備部長の報酬は、役員報酬とではなく、「給料」勘定で処理しているが、役員であるので「報酬」勘定で処理する必要がある。

参照資料第 2 章 4 1 浜松市の主な外郭団体と人件費並びに浜松市からの受入収入に関するデータ 88 頁

説明並びに意見

まちづくり公社には兼務役員として都市整備部長以外にまちづくりセンター部長がおり、この人の報酬は全額役員報酬処理をしている。こうした統一を欠く会計処理は会計基準を無視するものであるので是正が必要である。

常勤理事は役員部分と兼務役員の使用人である部分とを明確に分けて役員報酬と給与に分けて処理する必要があります。また、現在、都市整備部長に対し賞与を支給していますが、これを税務上「役員賞与」として自己否認しています。使用人部分であることが明確であれば、自己否認する必要はありません。

監査結果 7 6 時間外手当の金額が大きいので削減を検討する必要性

時間外勤務手当は17年3月で687千円超に達し、これは基本給の10%を超えている。  
時間外手当を削減できる勤務シフトを取ることが必要である。

参照資料はありません

説明並びに意見

時間外手当は用地交渉などという特殊な要因もあって、都市整備部門で大きくなっている。始めから夜に会合や交渉があるならば、午後出勤などをしてなるべく残業等がつかないようなシフトを組むことで時間外手当は削減できるものと考えます。

監査結果 7 7 持家の世帯主に住居手当を支給することは適切ではない

自宅で世帯主であれば月 6,200 円の受領でき実質的に通常の給料と変わらない。持家に対し住居手当を支給することは適切ではない。

参照資料はありません

説明並びに意見

住居手当の問題は浜松市本庁と本庁の給与規定を準用する外郭団体すべての問題であるので説明と提案は省略します。

監査結果 7 8 通勤手当の支給が適当に運用されていない

通勤手当は基本的に距離数にて決定している。これは、交通機関を利用しない、つまり自動車や自転車等による交通手段で行う場合を前提としており適切な運用とはいえない。

参照資料はありません

説明並びに意見

電車等の公共交通機関を利用しても距離で行っているため、適正に支給されていません。交通手段を利用する場合は、合理的な方法で6ヶ月定期の1月分を支給すべきと思われます。なお、給与規程16条2項の但し書きでも、例外事項として規定されているが適用していません。また、通勤手当の非課税計算の際も、公共交通手段を利用している人も全て距離数に応じた非課税計算を行っており、税務上も正しく計算されないため、改める必要がある。

監査結果 7 9 特別休暇の日数を規程で定めること

特別休暇の日数が、「浜松まちづくり公社職員の任免・サービスに関する規程」では明らかになっていないので、規定で明文化する必要がある。

参照資料はありません

説明並びに意見

「浜松まちづくり公社職員の任免・サービスに関する規程」によると、第 8 条で有給休暇は、「年次休暇、生理休暇及び産前産後の休暇及び特別休暇とする」とあり、特別休暇は、理事長での裁量で行うことができる（11 条）と規定しています。この内訳は、「義務免」というものが年間 5 日、夏期休暇（「特休」）が 3 日があるとされていますが、規程に日数の明示がないので、明文化が必要です。

監査結果 80 共済組合に対する補助が不適切であったこと

「浜松まちづくり公社職員共済組合規程」によると、公社は共済組合に対し、福利厚生事業に係る不足分と事務経費を負担する（30条）と規定されていたが、16年度までは1人当たり一律4万円（16年度は27人のため108万円）を福利厚生費（組合側は補助金）として支出しており、適切な運営がされてこなかった。

参照資料はありません

説明並びに意見

同規程によりますと、常勤職員の福利厚生のための共済組合長及び副組合長は組合員の中から理事長が任命する（3条2項）とありました。そして、本来公社の負担金は30条から不足した分を補助することになっていました。これについては17年度から公社からの支出は行わない（過去の蓄積があるためと、浜松市勤労者共済会のダブル加入のため。ただし個人からの掛金徴収は続ける）とのことで今後は不適切な運営はなくなるとは思いますが、規定に沿った運営を行う必要があります

## 第 6 - 6 浜松市職員厚生会

監査結果 8 1 職員厚生会設置条例第 1 条の規定は改正が必要である

浜松市職員厚生会設置条例第 1 条は地方公務員法第 43 条の趣旨に基づき、共済制度を実施するとしている。しかし、共済制度は浜松市が合併に伴い静岡県市町村職員共済組合に移行した際、浜松市が行う本来の業務ではなくなっていると考えられるので、条例第 1 条から除くことが必要である。

参照資料 第 6 章 2 浜松市職員厚生会 179 頁

説明並びに意見

職員厚生会設置条例第 1 条は次の規定がされている。

第 1 条 地方公務員法第 42 条及び第 43 条の趣旨に基づき、本市職員の厚生・共済制度を実施するため浜松市職員厚生会を設置する

地方公務員法第 43 条の規定は次の通りである。

第 43 条(共済制度)

- 1、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、法律によってこれを定める。

この規定から明らかなように職員の共済事業は静岡県市町村職員共済組合が実施することです。合併前、浜松市は共済事業として独自に浜松市共済組合と浜松市健康保険組合を運営しており、それに厚生会も部分的に加わっていたと考えられます。しかし合併によって共済事業は静岡県市町村職員共済組合に移管されたので、地方公務員法第 43 条の規定に照らしても厚生会の行う事業とはいえないと考えます。職員厚生会設置条例第 1 条から地方公務員法第 43 条の援用規定は削除し厚生会の業務範囲を縮小することが適当であります。

監査結果 8 2 職員厚生会は市の助成金も活用して不用な厚生事業を行っている

浜松市職員厚生会は職員への福利厚生事業と共済事業の 2 本の事業を柱としているが、共済事業は事業から除くとともに、福利厚生事業も本当に必要な事業に限定することが適当である。

- 参照資料 第 2 章 4 3 浜松市職員厚生会一般会計決算書及び予算書 90 頁  
第 2 章 4 4 浜松市職員厚生会事業会計資産負債明細表 91 頁  
第 2 章 4 5 浜松市職員厚生会事業会計収益費用明細表 91 頁  
第 2 章 4 6 浜松市職員厚生会事業の状況説明 92 頁

説明並びに意見

厚生会の平成 17 年 3 月末の預金残高は 434 百万円(内、専任職員 10 名に対する退職積立金として 182 百万円)あり、この残高は浜松市からの助成金のほか、職員掛金、売店等の利益の合算からなっています。これは、市の助成金の使途は他の 2 つの資金源泉とミックスしているためで、助成金だけの使途に関する決算報告は作成されていません。そのためどの源泉から構成されているのかは把握が不可能であり、職員厚生会としてこのような多額の資金が必要とは考えられないことです。一方でその支出項目には地方公務員法第 42 条に定める「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を実施しなければならない」とする趣旨の範囲を超えるものが含まれています。例えば、退職者に対する記念品として上限 200,000 円(勤続 1 年当たり 5,500 円)の旅行券を贈呈していますが、平成 17 年度は上限を 100,000 円(勤続 1 年当たり 2,800 円)としています。また職員の掛金から支出されているという説明についても、市の助成金と職員掛金は合算された決算書が作成されており、収入源泉を区別することはできません。職員厚生会の活動は地方公務員法第 42 条に定める「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を実施しなければならない」とする趣旨の範囲に限定することが適当であります。浜松市からの助成金の使途と職員掛金の使途とは決算上区分できませんので、浜松市が支出する助成金は定額ではなく、個別のプロジェクトごとに予算を設定し、助成することなどが考えられます。また売店は市施設の目的外使用の届けがされていますが、厚生会の本来の活動とは異なるものであり、厚生会から分離することが適当です。

(注)職員厚生課からはその後、市の助成金と職員掛金の資金使途を区分したデータを提供されましたが、通常は作成されていない上、報告された内容も事務局費に 2 千万円が使われ、何れにしても適正な支出とはいえません。