

平成 22 年度
包括外部監査の結果報告書

特定の事件（テーマ） 2

「人件費（福利厚生等を含む）について」

平成 23 年 1 月

大田区包括外部監査人

公認会計士 鳥海伸彦

目次

	頁
第1章 外部監査の概要	6～8
1. 外部監査の種類	6
2. 選定した特定の事件(テーマ)	6
3. 外部監査対象期間	6
4. 外部監査対象機関(部局)	6
5. 特定の事件(テーマ)を選定した理由	6
6. 外部監査の方法	7
1) 主な監査要点	7
2) 主な監査手続	7
7. 外部監査の実施期間	8
8. 補助者	8
9. 利害関係	8
第2章 外部監査対象の概要	9～36
1. 地方自治法上	9
1) 一般的な規定	9
2) 開示面の規定	11
2. 地方公務員法上	12
3. 条例等	14
4. 推移及び他区比較	14
1) 人件費の状況	15
2) 職員給与費の状況(各年4月1日現在)	17
3) ラスパイレス指数の状況(各年4月1日現在)	20
4) 職員の平均給料・給与月額、平均年齢の状況(各年4月1日現在)	21
5) 職員の初任給の状況	24
6) 職員の経験年数別・学歴別平均給料月額の状況(各年4月1日現在)	26
7) 昇給への勤務成績の反映状況	28
8) 級別職員数の状況(各年4月1日現在)	32
5. 次章以下の構成等	35
第3章 特別区人事委員会	37～50
1. 概要	37
2. 法的な位置づけ	38
3. 組織及び運営	41

1) 概要	41
2) 事務組合	42
3) 特別区人事委員会	44
4) 考察	48
4. 結果及び意見	48
第4章 大田区特別職報酬等審議会	51～62
1. 特別職の概要	51
2. 特別職の報酬等の時系列分析	52
3. 特別職の報酬等の他区比較	54
4. 特別職報酬等審議会の概要	56
5. 特別職報酬等審議会における審議内容等についての他区比較	58
6. 特別職の退職金の他区比較	59
7. 結果及び意見	60
第5章 給料と任用	63～74
1. 給料の概要	63
2. 任用の概要	64
3. 個別検討	71
4. 結果及び意見	73
第6章 諸手当	75～97
1. 概要	75
2. 毎月決まって支給されるもの	76
1) 扶養手当、2) 住居手当、3) 通勤手当	76
4) 地域手当	78
5) 管理職手当等	82
3. 勤務した実績に応じて支給されるもの	83
1) 時間外勤務（超過勤務手当、休日給、夜勤手当）手当	83
2) 特殊勤務手当	83
3) 休日給等（管理職員特別勤務手当、災害派遣手当）	88
4. 一定の時期に支給されるもの	88
1) 期末・勤勉手当	88
2) 退職手当等	92
5. 結果及び意見	94

第7章 定数管理	98～139
1. 概要	98
2. 過去の定数管理の推移の概要等	99
1) 概要等	99
2) 条例定数、配分定数、在籍職員数の推移	100
3) 部門別職員数の状況	100
4) 部門別再任用職員の推移	101
5) 定数管理の計画とその実施状況	102
6) 定数管理とアウトソーシングの状況等	104
7) 定数管理と職員制度の多様化（非常勤化）	108
3. 定数管理の実際の運用状況と今後の展開	111
4. 勤務日数管理及び勤務時間管理	121
5. 時間外勤務手当（超過勤務手当等）	125
6. 職員の退職と採用	132
1) 退職者と採用者の概要	132
2) 退職者の内訳	133
3) 採用者の内訳	133
6. 結果及び意見	135
第8章 非常勤職員・臨時職員	140～151
1. 概要	140
2. 再任用・再雇用職員	140
1) 再任用	142
2) 再雇用	145
3. アルバイト・パート等職員	145
1) 非常勤職員（地方公務員法第3条第3項第3号）	145
2) 臨時職員（地方公務員法第22条第2項）	149
4. 結果及び意見	149
第9章 職員の福利厚生	152～175
1. 概要	152
2. 大田区職員文化会	155
1) 概要	155
2) 一般会計部分の決算の推移	157
3) 特別会計部分決算の推移	159
4) 財産等	163

5) 監査	165
3. 大田区学校現業職員文化会	165
1) 概要	165
2) 一般会計部分の決算の推移	166
3) 特別会計部分の決算の推移	168
4) 財産等	168
5) 監査	169
4. 結果及び意見	169
第10章 服務と処分(分限と懲戒)	176～182
1. 概要	176
1) 服務	176
2) 処分(分限と懲戒)の概要	177
3) 処分(分限と懲戒)の推移及び他区比較	178
4) 分限処分について	179
5) 職員の利益保護の状況について	181
2. 結果及び意見	182
第9章 結語	183～190
1. 各章の結果及び意見の集計について	183
2. 結語	183

第1章 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の27第2項並びに「大田区外部監査契約に基づく監査に関する条例」第2条第1項の規定に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件（テーマ）

人件費（福利厚生等を含む）について

3. 外部監査対象期間

原則として、平成21年度に係る人件費（福利厚生等を含む）を監査対象とし、必要に応じて平成22年度に触れる場合及び過年度に遡る場合がある。

4. 外部監査対象機関（部局）

人件費（福利厚生等を含む）について事務の執行を行っている担当部局及び外郭団体等

5. 特定の事件（テーマ）を選定した理由

地方自治法第252条の37第1項には、「包括外部監査人は、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理のうち、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必要と認める特定の事件について監査するものとする」と定められている。「第2条第14項および第15項の規定」の中には、地方公共団体は「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」ことや「組織及び運営の合理化に努める」こと等が謳われている。したがって、この制度趣旨を最も効果的に達成するために、歳入歳出決算書等の項目の中で比較的金額や割合の高いものを「特定の事件」として選定し、その項目を監査対象とすることには一定の合理性が認められるものとする。

「大田区財政白書」（第一部）（平成20年12月）¹及び「平成20年度大田区の経営状況」（平成21年11月）²によれば、義務的経費の中で高い割合を占めているものは人件費及び扶助費であるとされている。とりわけ人件費の普通会計の歳出合計に占める割合は、

- ・平成16年度：約26.2%
- ・平成17年度：約24.4%
- ・平成18年度：約22.5%
- ・平成19年度：約23.0%

¹「大田区財政白書」（第一部）（平成20年12月）18頁

²「平成20年度大田区の経営状況」（平成21年11月）11頁

・平成20年度：約22.4%

となっており、性質別決算でみた場合、人件費は歳出の中で大きな比率を占めるものとなっている。

当該テーマに関連し、政策のグランドデザインの1つであった「おおた再生プラン」（平成19年度～平成20年度）においては、個別の計画の1つとして、「仕事の進め方、職員定数の見直し、多様な分野への民間活用などを通し区のスリム化を推進する」とされており、これを実現する個別メニューの1つとして「大田区職員定数計画（改訂版）」等が挙げられていた。続く、今後の区のマスタープランである「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）においては、平成21年度から平成30年度にかけては人件費が約505億円から約443億円程度まで減少させることを見込んでおり³、また、「柔軟性と行動力のある職員の確保・育成」を目標として「能力開発型・能力活用型職員配置の推進」⁴を挙げている。このように、大田区では定数管理等に留まらない人材の有効活用の施策を事業として考えているようであり、この点も当該事件を監査テーマに選定に理由の1つとなっている。

また、今年度のもう一つの監査テーマである「負債（債務負担行為を含む）の管理について」とも「退職手当引当金」「賞与引当金」等の人件費関連の債務性引当金を通して密接な関連があり、人件費全体のマクロ的動向は、今後の大田区の財政状況にも深く影響する問題といえる。

さらに、当該テーマに関する一般的な外部環境を鑑みても、景気が低迷する中において、公務員の給与水準の高さ、安定性、勤務時間、複雑な手当、昇給制度、福利厚生、定年退職後の雇用の優遇等に対しては、一般住民からの批判等がある。

以上のような理由により、当該テーマに関しては住民の関心も高いと考え、本テーマを監査テーマの1つとして位置づけることとした。

6. 外部監査の方法

1) 主な監査要点

- (1) 人件費の管理は、法令、条例、規則等に合致して適切に行われているか。
- (2) 人件費はその支出額に応じて、行政目的の達成に有効に機能しているか。
- (3) 人件費の実態の状況と各種開示内容との間に差異はないか等

を主な監査要点として位置付けた。

2) 主な監査手続

上記の監査要点に対して、

- (1) 監査対象人件費の管理の状況の概況を聴取し、
- (2) 監査対象人件費を一定の基準に基づき抽出し、

³「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）26頁

⁴「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）180頁

- (3) 当該人件費につき担当対象部局から関係資料を入手し、当該資料を閲覧、担当者へのヒアリングを実施し、
- (4) ヒアリング、資料の閲覧、現場の状況等を踏まえ、さらに必要な資料を追加請求し、
- (5) 法令、条例、制度趣旨等に照らして、大田区での管理運用上の問題点を抽出する等の監査手続を行った。なお、詳細な監査要点および監査手続については人件費毎に異なっているため、各人件費のパラグラフの内容を参考にされたい。

7. 外部監査の実施期間

平成 22 年 8 月 2 日～平成 23 年 1 月 24 日

(なお、上記期間には予備調査の実施期間は含まれていない。)

8. 補助者

(順不同)

三田村典昭 (公認会計士)

菊池努 (公認会計士)

9. 利害関係

地方自治法第 252 条の 29 の規定により、記載すべき利害関係はない。

(本文中、表、グラフについて、とくに記載のない場合は、円単位で表示している。)

第2章 外部監査対象の概要

今回監査の対象とした人件費については、1. 地方自治法上、2. 地方公務員法上、3. 条例上等、様々な制度上の統制を受けることになる。以下ではその内容について概観することとする。

1. 地方自治法上

まず、地方自治法上の統制である。人事面については、地方自治法上の一般的な規定としては、主として職員に関する規定、さらには、給与その他の給付に関する規定等が存在する。その他、開示面での規定が存在する。以下概観する。

1) 一般的な規定

地方自治法、「第七章執行機関、第二節普通地方公共団体の長、第三款補助機関」のパートにおいて、まず、地方自治法第172条（職員）の規定が存在する。以下のとおりである。

第一百七十二条 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。

[2] 前項の職員は、普通地方公共団体の長がこれを任免する。

[3] 第一項の職員の定数は、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。

[4] 第一項の職員に関する任用、職階制、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定、福祉及び利益の保護その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、地方公務員法の定めるところによる。

上記のとおりその内容としては、基本的に地方公共団体の長が職員の任免権を有しており、職員の定数は条例でこれを定めなければならないこと、但し、臨時又は非常勤の職についてはこの限りでないこと、さらには、職員の身分取扱いについては地方公務員法の定めによることが謳われている。

他方、「第八章給与その他の給付」には特別職、一般職の職員の給与等人件費に関する規定がある。地方自治法第203条～第207条の部分である。ここで、規定の全文は脚注によって表示するにとどめるが、その内容としては、第203条⁵（報酬及び費用弁償）は、議会

⁵ 地方自治法第二百三条 普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。[2] 前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、こ

の議員、委員会の委員等に対する報酬及び費用弁償並びに議会の議員に対する期末手当に関する規定であり、第 204 条⁶（給料、手当及び旅費）は、長その他の常勤の職員に対する給料、旅費及び諸手当に関する規定である。第 204 条の 2⁷（給与等の支給制限）は、若干の説明が必要と思われる。本条の内容等について「本条は、昭和三十一年の改正によって新設され、普通地方公共団体がその職員に対して支給する給与その他の給付は法律（前二条の規定を含む。）に直接根拠を有するか、又は法律の具体的根拠に基づく条例によって給与を支給する場合に限るものとして、それ以外の一切の給与その他の給付の支給を禁じ、給与の体系の整備を図ったものである。（中略）それぞれの当該条文において、これらのものについてはその額並びに支給方法を条例で定めることは要求はしていたが、これらの種類の給与以外の給与その他の給付についてはなんら規定がなかった。したがって、一般職の職員については、条例で規定しさえすれば如何なる種類の給与をどのような方法で支給しても差しつかえなく、また、特別職の職員については、条例の規定すらも必要とせず、単なる予算措置のみで極めて曖昧な給与が支給されていても、当不当の問題は別として何ら違法な点はなかったため、一般職及び特別職を通じて、給与の実態は地方公共団体ごとに極めて区々であり混乱していた。このような給与体系の欠陥を抜本的に一掃すべく昭和三十一年に改正が行われた」（松本 [2007] 666 頁）とある。参考にされたい。第 205 条⁸（退職年金又は退職一時金）は、常勤の職員が、退職年金及び退職一時金の支給を受けることができる旨定めたものである。その他、第 206 条⁹には（給与その他の給付に対する異議申し立て）、第 207 条¹⁰には（実費弁償）の規定がある。

の限りでない。[3] 第一項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。[4] 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。[5] 報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

⁶ 地方自治法第二百四条 普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。[2] 普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、扶養手当、地域手当、住居手当、初任給調整手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、特勤勤務手当（これに準ずる手当を含む。）、へき地手当（これに準ずる手当を含む。）、時間外勤務手当、宿日直手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、期末特別手当、寒冷地手当、特定任期付職員業績手当、任期付研究員業績手当、義務教育等教員特別手当、定時制通信教育手当、産業教育手当、農林漁業普及指導手当、災害派遣手当（武力攻撃災害等派遣手当を含む。）又は退職手当を支給することができる。[3] 給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

⁷ 地方自治法第二百四条の二 普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基かずに、これを第二百三条第一項の職員及び前条第一項の職員に支給することができない。

⁸ 地方自治法第二百五条 第二百四条第一項の職員は、退職年金又は退職一時金を受けることができる。

⁹ 地方自治法第二百六条 普通地方公共団体の長がした第二百三条、第二百四条又は前条の規定による給与その他の給付に関する処分に不服がある者は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、都道府県知事がした処分については総務大臣、市町村長がした処分については都道府県知事に審査請求をすることができる。この場合においては、異議申立てをすることもできる。[2] 第百三十八条の四第一項に規定する機関がした前項の給与その他の給付に関する処分に不服がある者は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該普通地方公共団体の長に審査請求をすることができる。[3] 普通地方公共団体の長及び前項に規定する機関以外の機関がした第一項の給与その他の給付に関する処分についての審査請求は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、普通地方公共団体の長が処分庁の直近上級行政庁でない場合においても、

2) 開示面の規定

次いで開示に関して、である。地方自治法第 211 条第 2 項には、「普通地方公共団体の長は、予算を議会に提出するときは、政令で定める予算に関する説明書をあわせて提出しなければならない」とあり、これを受けた、地方自治法施行令第 144 条には「地方自治法第 211 条第 2 項に規定する政令で定める予算に関する説明書は、次のとおりとする」として、第 1 号に「歳入歳出予算の各項の内容を明らかにした歳入歳出予算事項別明細書及び給与費の内訳を明らかにした給与明細書」という規定が設けられている。さらに、地方自治法施行規則第 15 条の 2 には、「予算に関する説明書の様式は、別記のとおりとする」とあり、「給与費明細書」の内容が記されている。その内容は、以下のとおりである。

1. 特別職

2. 一般職

- (1) 総括
- (2) 給料及び職員手当の増減額の明細
- (3) 給料及び職員手当の状況
 - ア 職員 1 人当たり給与
 - イ 初任給
 - ウ 級別職員数
 - エ 昇給
 - オ 期末手当・勤勉手当
 - カ 定年退職及び勸奨退職に係る退職手当
 - キ 地域手当
 - ク 特殊勤務手当
 - ケ その他の手当

大田区では、各年度の「各会計予算事項別明細書」において当該規定に従い、上記の内容の「給与費明細書」を開示している。

当該普通地方公共団体の長に対してするものとする。[4] 普通地方公共団体の長は、第一項の給与その他の給付に関する処分についての異議申立て又は審査請求(同項に規定する審査請求を除く。)があつたときは、議会に諮問してこれを決定しなければならない。[5] 議会は、前項の規定による諮問があつた日から二十日以内に意見を述べなければならない。[6] 第一項の給与その他の給付に関する処分についての審査請求(同項に規定する審査請求を除く。)に対する裁決に不服がある者は、都道府県知事がした裁決については総務大臣、市町村長がした裁決については都道府県知事に再審査請求をすることができる。

¹⁰ 地方自治法第二百七条 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、第七十四条の三第三項及び第百条第一項の規定により出頭した選挙人その他の関係人、第百九条第六項(第百九条の二第五項及び第百十条第五項において準用する場合を含む。)の規定により出頭した参考人、第百九十九条第八項の規定により出頭した関係人、第二百五十一条の二第九項の規定により出頭した当事者及び関係人並びに第百九条第五項(第百九条の二第五項及び第百十条第五項において準用する場合を含む。)の規定による公聴会に参加した者の要した実費を弁償しなければならない。

ところで、当該「給与費明細書」は予算に関するものであり、実際の確定数値ではない。予算はあくまで計画値であるため、住民自治の基本に立ち返ると、実績で開示する要望が高まってくる。このため、大田区では、「地方公共団体における給与・定数管理等の公表について」（昭和 56 年 10 月 13 日、自治給第 45 号、各都道府県知事・各市町村市長あて自治事務次官通知）（以下、昭和 56 年通知という）あるいは、『地方公共団体における職員給与等の公表について』に一部改正について」（平成 17 年 8 月 29 日 総行給第 103 号 各都道府県知事・各指定都市市長あて 総務事務次官通知）（以下、平成 17 年通知という）を根拠として、大田区報にて上記予算説明書「給与費明細表」とは異なる「職員の給与・定数管理などをお知らせします」として、人件費関連の情報を別途公表開示¹¹しており、これらの内容は一部実績値を含むものとなっている。昭和 56 年通知においては、開示の理由について「職員給与等の公表は、各地方公共団体の職員の実態を住民が身近に知りうる状態にすることにより住民の真摯な関心を期待し、更に各地方公共団体の議会においてもより充実した審議が進められ、地方公務員の給与のより一層の納得と支持が得られるようにする一助として行うものである」と述べている。また、平成 17 年通知では、「職員給与等の公表については、これまで『地方公共団体における給与・定数管理等の公表について』（昭和 56 年 10 月 13 日付け自治給第 45 号自治事務次官通知。以下『昭和 56 年通知』という。）により、各地方公共団体の自主的な公表を推進してきましたが、平成 16 年の地方公務員法の改正により、平成 17 年 4 月からは、給与や定員を定めた人事行政運営等の公表が、全地方公共団体の法律上の責務とされています」としている。そして、「このように職員給与等の公表は、地方公務員の給与や定数管理の状況について透明性を高め、住民の一層の納得と支持が得られるようにするとともに、地方分権に対する国民の理解と共感を得る上でますます重要な意義を持つものとなってきております」としている。

2. 地方公務員法上

上記のとおり、地方公共団体の職員制度は、地方自治法第 172 条第 4 項に基づき、地方公務員法を中心にして、一般の民間職業人や国家公務員とは異なる理念に基づき制度設計がなされていると考えられている。ここで、地方公務員法の逐条的な内容についてその詳細を述べるつもりはないが、少なくとも地方公務員法の全体像についての記述は必要であると考えられる。地方公務員法の全体像については、「戦前は国家公務員についても、地方公務員についても統一的な法律は存在しなかった。（中略）このように、地方公務員法が制定される以前は、地方公務員の身分取扱いは各種の法令によって個別に規定され、必ずしも全体としての統一がとられていなかったのであるが、戦後、日本国憲法に基づいて地方自治制度を確立するためには、地方公務員に関する統一的かつ基本的な法律を制定することが欠くことのできない条件と考えられ、その整備が急がれていた。そして、昭和二十一年九

¹¹ 監査時点で最新のものは「大田区報」平成 21 年 12 月 1 日号。

月二十八日、地方制度調査会官制が公布され、地方制度調査会が新しい地方行政制度のあり方を調査審議することとなったが、その第三部会では、国、地方の公務員について官吏法、公吏法の二本建とするか、公務員法一本で行くかが議論され、結論を得ることができないまま、この調査会の答申に基づく政府の地方自治法草案では地方公務員の任用、給与、分限、懲戒、服務等については地方自治法とは別に法律で定めることとされた」（橋本〔2009〕3頁～4頁）とされている。このような立法当初の経緯を経て、現在においても、「地方公務員の任用、給与、分限、懲戒、服務等」については、地方自治法第172条第4項が地方公務員法にその統制を委ねているのである。ここでは人件費に直接関係する最も重要な部分と考えられる地方公務員法第24条の規定を記すこととする。

（給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準）

第二十四条 職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。

2 前項の規定の趣旨は、できるだけすみやかに達成されなければならない。

3 職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。

4 職員は、他の職員の職を兼ねる場合においても、これに対して給与を受けてはならない。

5 職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当たっては、国及び他の地方公共団体の職員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。

6 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。

当該第24条の規定について、「勤務条件は、職員にとっても地方公共団体にとっても極めて重要な事項であるため、地方公務員法は第一四条で勤務条件についての情勢適応の原則を定めているほか、本条および次条でいくつかの原則を定め、すべての職員の勤務条件が同一の原理原則の下に決定、運用されるべきものとしている。（中略）給与に関する基本原則は、給与決定の原則と給与支給の原則とに大別することができるが、いずれの原則も本条と次条にまたがって規定されている。すなわち、給与決定の原則のうち、職務給の原則¹²と均衡の原則¹³は本条第一項から第三項までに、条例主義¹⁴は本条第六項および次条第一項に規定されている。また、給与支給の原則については、重複給与の禁止¹⁵は本条第四項

¹² 橋本〔2009〕350頁には「職務給の原則」について「給与は職務と責任に応じるもの、すなわち、地方公共団体に対する貢献度に応じて決定されなければならないとする原則である」とある。

¹³ 橋本〔2009〕350頁には「均衡の原則」について「公務の目的である公共の福祉の増進は、金銭によって表示しえないものであり、利益以外の基準によって決定せざるを得ない。そこで現行公務員法の下でとられている方式が均衡の原則であり、民間企業の賃金や他の公務員との比較によって給与を定める方法である」とある。

¹⁴ 橋本〔2009〕351頁には「条例主義」について「職員の給与を議会の議決に基づく条例で決定することを条例主義という」とある。

¹⁵ 橋本〔2009〕352頁には「重複給与支給の禁止」について「職員は第一七条（筆者注：地方公務員法第17条）で述べたように兼職を禁止されていないので、複数の職を兼ねる場合がありうる。（中略）立法論としては、（中略）重複支給の方法は過大な給与が支給されたり、任用が乱れたりするおそれがあり、また、按分支給の方法は、職務の対価を支給するという観点から合理性があるものであるが、支給手続が煩雑に

に、通貨払い、直接払いおよび全額払いの原則¹⁶は次条第二項にそれぞれ規定されている」（橋本 [2009] 349 頁）としている。なお、これらの各原則の意味については、脚注を参考にされたい。

3. 条例等

以上のような法律の規定を受けて、大田区では以下のような人事に関する条例を設けている。なお、人件費に関しては、条例以下、規則、規程、基準等の下位の規定も数多く設けられているが、ここでは割愛し第3章以下必要な箇所ですら随時触れていくこととする。

- ・大田区職員定数条例（経営管理部企画財政課）
- ・職員の再任用に関する条例（経営管理部企画財政課）
- ・職員の分限に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員の定年等に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員の懲戒に関する条例（経営管理部企画人事課）
- ・職員の職務の専念する義務の特例に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員のサービスの宣誓に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員の育児休業等に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員の給与に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員の特殊勤務手当に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員の退職手当に関する条例（経営管理部人事課）
- ・職員の旅費に関する条例（経営管理部人事課）
- ・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（経営管理部人事課）
- ・職員の公務災害補償等に伴う付加給付に関する条例（経営管理部人事課）

4. 推移及び他区比較

上記のとおり、大田区では昭和56年通知に基づき、毎年人件費関連のデータを公表している。ここでは、大田区の人件費の概要をみるために、当該資料に基づきその各項目につ

なることが考えられる。そこでもっとも簡明な本務についてのみ給与を支給する方法が地方公務員法では採用されたのであろう」とある。

¹⁶ 橋本 [2009] 352 頁には「通貨払い、直接払いおよび全額払いの原則」について「かつては往々にして給与（賃金）が中間で搾取されたり、また、使用者の便宜のみによって分割払いにされたり、現物支給されたりして、その結果、勤労者の不利益に期すことが少なくなかった。このような実情にかんがみ、各国で給与の確実な支給を確保し、勤労者の生活を保護する立法が行われてきたが、その中心となるものが通貨払い、直接払いおよび全額払いの三原則である」とある。

いて過去 10 年間の時系列のデータを追ってみることとした。また、このような視点、すなわち、推移する人件費の動態的状况を把握することは有用な視点をもたらすが、その一方で、他の類似特別区との比較も有用な視点をもたらす。そこで、ここでは昨年度「資産の管理について」や今年度のもう 1 つのテーマである「負債の管理について」の監査と同様に、東京都の 23 特別区のなかで、①面積が概ね 50k m²以上であり、②住民登録者数が 500,000 人以上であり、③予算規模が概ね 2,000 億円以上である大田区とその規模が類似している 4 区を選び、区報で公表している平成 21 年 4 月 1 日現在の人事データについて、推移と合わせて大田区との比較を行ってみた。データソースは、各区の区報・広報（大田区（大田区報）：平成 21 年 12 月 1 日号、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、江戸川区（広報えどがわ）：平成 21 年 12 月 20 日）となっている。以下がその概況である。

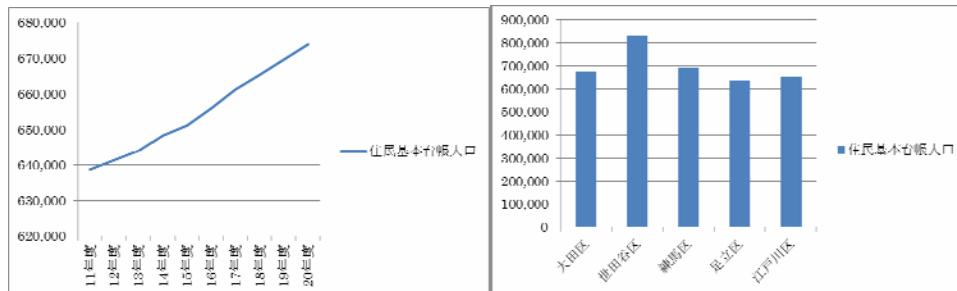
1) 人件費の状況

年度	住民基本台帳人口	歳出額 (A)	実質収支	人件費 (B)	人件費率 (B/A)	前年度の人件費率 (参考)
12 年度	12 年 3 月 31 日現在 638,632 人	196,552,763 千円	4,133,395 千円	52,545,575 千円	26.7%	27.9%
13 年度	13 年 3 月 31 日現在 641,336 人	201,947,561 千円	4,249,347 千円	56,205,057 千円	27.8%	26.7%
14 年度	14 年 3 月 31 日現在 643,992 人	200,710,774 千円	7,443,245 千円	55,755,347 千円	27.8%	27.8%
15 年度	15 年 4 月 1 日現在 648,245 人	182,371,995 千円	5,079,045 千円	52,737,662 千円	28.9%	27.8%
16 年度	16 年 4 月 1 日現在 651,113 人	181,421,776 千円	7,380,165 千円	51,618,491 千円	28.5%	28.9%
17 年度	17 年 4 月 1 日現在 655,975 人	188,305,575 千円	8,283,052 千円	49,278,852 千円	26.2%	28.5%
18 年度	18 年 4 月 1 日現在 661,221 人	198,859,409 千円	7,233,648 千円	48,499,892 千円	24.4%	26.2%
19 年度	19 年 4 月 1 日現在 665,271 人	214,758,113 千円	8,295,167 千円	48,219,155 千円	22.5%	24.4%
20 年度	20 年 4 月 1 日現在 669,674 人	210,025,777 千円	11,605,787 千円	48,302,541 千円	23.0%	22.5%
21 年度	21 年 4 月 1 日現在	205,559,634	11,692,251	46,248,663	22.5%	23.0%

	673,925 人	千円	千円	千円	
--	-----------	----	----	----	--

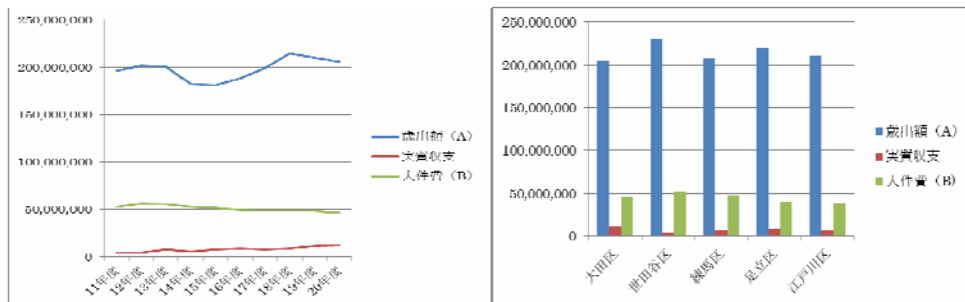
区分	住民基本台帳人口	歳出額 (A)	実質収支	人件費 (B)	人件費率 (B/A)
大田区	21 年 4 月 1 日現在 673,925 人	205,559,634 千円	11,692,251 千円	46,248,663 千円	22.5%
世田谷区	21 年 3 月 31 日現在 831,224 人	230,797,681 千円	3,683,940 千円	52,792,368 千円	22.9%
練馬区	21 年 4 月 1 日現在 690,783 人	208,107,910 千円	7,434,210 千円	48,202,080 千円	23.2%
足立区	21 年 4 月 1 日現在 638,194 人	220,760,641 千円	8,280,616 千円	39,176,156 千円	17.7%
江戸川区	21 年 4 月 1 日現在 650,600 人	210,095,584 千円	6,882,425 千円	37,725,931 千円	18.0%

① 住民基本台帳人口の推移及び比較



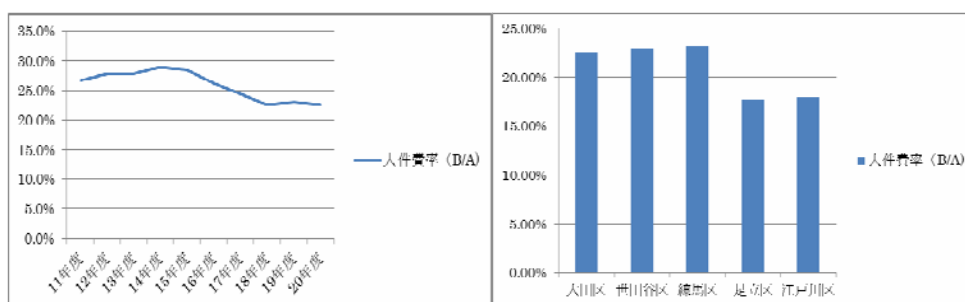
大田区ではここ 10 年間一貫して人口が増加してきている。この人口増が大田区における政策決定の一つの大きなポイントと考える。平成 21 年 4 月 1 日現在における大田区の住民基本台帳人口は 673,925 人となっており、他区との比較においては世田谷区には及ばないものの、練馬区とはほぼ同等の人口になってきている。

② 歳出額、実質収支、人件費の推移及び比較



歳出額は平成14年度、平成15年度には一度下がったが、その後、上昇しており、2,000億円を超えてきている。一方、人件費については、緩やかな減少を続けており、反対に、実質収支については、なだらかな増加傾向にある。他区比較においては、平成20年度の歳出額が大田区の場合は他区に比して小さく、それに対して人件費等が大きかったようである。実質収支は他区比較において良好といえそうである。

③ 歳出に占める人件費率の推移及び比較



歳出に占める人件費率は減少傾向にある。歳出に占める人件費率を他4区と比較すると以下のとおり、二極化がみられる。すなわち、大田区、世田谷区、練馬区は20%を超えており、残りの2区、足立区と江戸川区とは15%~20%となっている。なお、江戸川区は、今年度のもう1つのテーマである「負債の管理」でみるように、地方債の発行残高が極めて小さい。

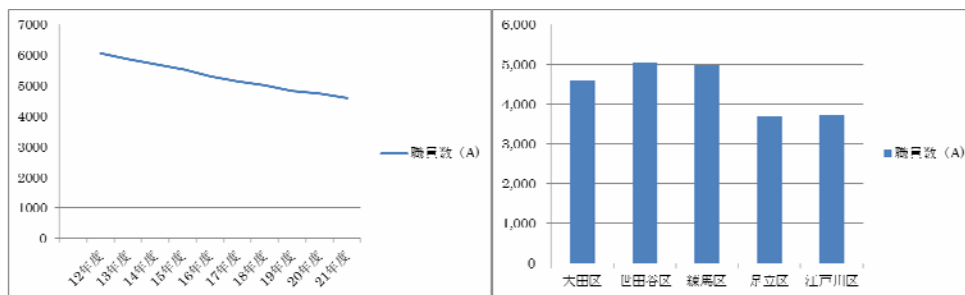
2) 職員給与費の状況 (各年4月1日現在)

年度	職員数 (A)	給与費				1人当たり 給与費 (B/A)
		給料	職員手当	期末・勤勉手当	計 (B)	
12年度	6,061人	24,574,935 千円	6,633,429 千円	11,981,547 千円	43,189,911 千円	7,126 千円
13年度	5,875人	24,256,474 千円	6,539,924 千円	11,454,222 千円	42,250,620 千円	7,192 千円
14年度	5,704人	24,446,932 千円	6,233,649 千円	11,453,508 千円	42,134,089 千円	7,387 千円
15年度	5,533人	23,663,457 千円	5,986,652 千円	10,955,367 千円	40,605,476 千円	7,339 千円
16年度	5,303人	22,376,370 千円	5,667,166 千円	9,836,901 千円	37,880,437 千円	7,143 千円
17年度	5,148人	22,111,450 千円	5,430,436 千円	9,738,359 千円	37,280,245 千円	7,242 千円

18年度	5,014人	21,645,436 千円	5,282,583 千円	9,601,668 千円	36,529,687 千円	7,286 千円
19年度	4,822人	20,596,136 千円	5,215,255 千円	9,243,301 千円	35,054,692 千円	7,270 千円
20年度	4,743人	20,044,141 千円	5,406,495 千円	9,222,690 千円	34,673,326 千円	7,310 千円
21年度	4,591人	19,090,523 千円	5,584,615 千円	8,924,273 千円	33,599,411 千円	7,319 千円

区分	職員数 (A)	給与費				1人当たり 給与費 (B/A)
		給料	職員手当	期末・勤勉手 当	計 (B)	
大田区	4,591 人	19,090,523 千円	5,584,615 千円	8,924,273 千円	33,599,411 千円	7,319 千円
世田谷区	5,051 人	20,547,888 千円	5,909,100 千円	9,332,503 千円	35,789,491 千円	7,086 千円
練馬区	4,973 人	19,225,459 千円	6,759,724 千円	8,921,930 千円	34,907,113 千円	6,876 千円
足立区	3,690 人	14,776,655 千円	4,353,645 千円	6,770,235 千円	25,900,536 千円	7,019 千円
江戸川区	3,729 人	14,489,085 千円	4,624,753 千円	6,558,339 千円	25,672,177 千円	6,884 千円

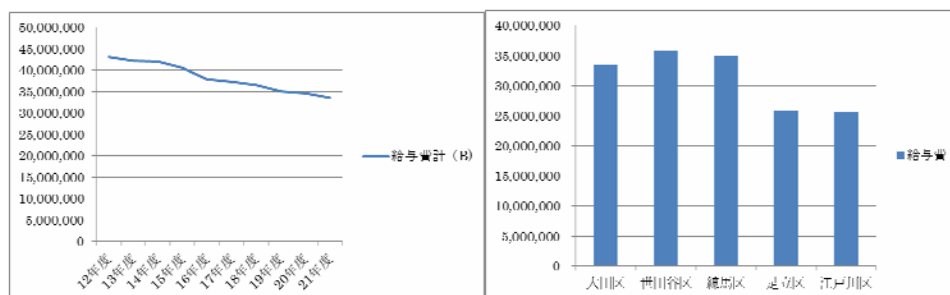
① 職員数の推移及び比較



職員数についてはここ10年一貫して逡減傾向にある。その詳細な内容については「第7章 定数管理」のところで様々な角度からその状況につき検討していくこととする。他方、他区比較である。先ほどの「歳出に占める人件費率の推移及び比較」でみた二極化がここでも観察されている。もし、両者に関連があるとすれば、職員数のボリュームが歳出に

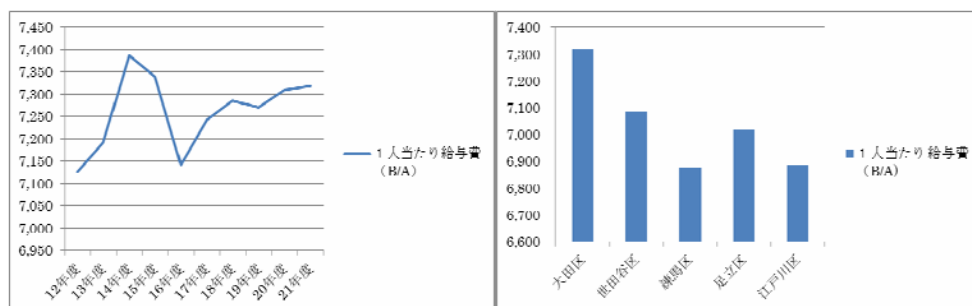
占める人件費率に連動していることになるかもしれない。すなわち、職員数の削減が人件費の削減に直結するという示唆である。

② 給与費の推移及び比較



総体としての給与費についてもここ10年間一貫して逡減傾向にある。他区比較によれば、総体としての給与費は先の職員数のボリュームに連動しているといえそうである。もし、そうであれば人件費の圧縮のためには職員数の圧縮が必要ということになる。

③ 1人当たり給与費の推移及び比較



大田区における1人当たりの給与費については、平成14年度、平成15年度に上昇したのち、平成16年度には平成13年度と同じレベルまで下落し、その後は上昇傾向にあり、年額1人当たり730万円を超えるレベルになっている。他区比較においては大田区が最も大きいという結果である。また、他4区についての1人当たりの給与費は、最低の練馬区においても680万円を超えており、特別区の公務員の給与水準は決して低いものとはいえない。

他方、民間の平均給与に目を転じてみる。例えば、「おおた区議会だより」191号（平成22年11月7日発行）第5面には「問 区職員の平均年収と、区民の平均年収を伺う」とあり、これに対して「答 21年度の区職員の平均給与は、平均年齢46.9歳で約715万円。平均年齢は不明だが、平成20年の事業主を除く区民の平均年収は約532万円である」との答えが掲載されている。また、「週刊経営財務2986号」（平成22年10月11日）13頁には、民間の平均給与についての記事「民間企業の平均給与は406万円、過去最大5.5%の下げ幅

に」が出ている。この記事は国税庁の「平成 21 年分民間給与実態調査」の結果から引用¹⁷したものである。その結果は次のとおりである。

	平成 20 年分	平成 21 年分	伸び率
平均給与	430 万円	406 万円	-5.5% ※
男性給与	533 万円	500 万円	-6.2% ※
女性給与	271 万円	263 万円	-2.9% ※
給与所得者数	4,587 万人	4,506 万人	-1.8% ※
納税者	3,837 万人	3,683 万人	-4.0%
給与総額	197 兆 670 億円	182 兆 8,745 億円	-7.2% ※
所得税額	8 兆 5,551 億円	7 兆 1,240 億円	-16.7% ※

※は過去最大の下げ幅

この記事の指し示す上記表〈給与所得者（一年を通じて勤務）に関する調査結果〉における平均給与と大田区職員の平均給与をそのまま比較することは、諸々の状況や前提の詳細な比較検討を試みないとフェアな分析とはいえないのかもしれない。しかしながら、大田区の 1 人当たりの給与費の数値に関して、少なくともここ 5 年間については、平均年齢の伸びに従い 1 人当たりの給与費にも伸びがみられる。したがって、民間の給与所得者の -5.5% との差は大きいことだけは確かである。

3) ラスパイレス指数¹⁸の状況（各年 4 月 1 日現在）

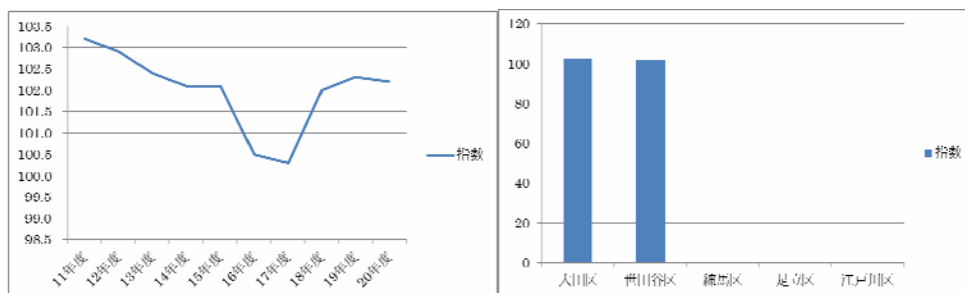
年度	指数
11 年度	103.2
12 年度	102.9
13 年度	102.4
14 年度	102.1
15 年度	102.1
16 年度	100.5

¹⁷ この記事には、給与所得の階級別分布に触れ、「比較的高給与の所得者層が減少し、反対に低所得者層が増えているということだ。景気低迷による人件費削減に加え、『これまで高給与所得層だった〕団塊の世代が退職、再雇用される際に、低所得の階級に移っている』との見方もある。（中略）また、業種別でみると、平均給与の高い順に『電気・ガス・熱供給・水道事業』（630 万円）、『金融業・保険業』（625 万円）、『情報通信業』（567 万円）がトップ 3。以下『学術研究等』（505 万円）、『製造業』（444 万円）と続き、いずれの業種でも対前年比の平均給与は減少した」とある。

¹⁸ 大田区報の説明によれば「ラスパイレス指数とは、国家公務員の給与水準を 100 とした場合の地方公務員の給与水準を示します」とある。また、橋本 [2009] 359 頁には、先の「均衡の原則」とラスパイレス指数との関係において、以下のように記されている。「均衡の原則の一つの要素である国家公務員の給与との均衡は、制度の面と水準の面の二つから眺める必要がある。前者は、給料表の構造や初任給、昇格および昇給の決定方法、各種手当の種類とその内容等が国家公務員に準じて定められているかどうかによって判断されることになろう。後者は、ラスパイレス方式、フィッシャー方式およびパーシェ方式のいずれかによって統計学的に比較される」。

17年度	100.3
18年度	102.0
19年度	102.3
20年度	102.2

区分	指数
大田区	102.2
世田谷区	102.0
練馬区	-
足立区	-
江戸川区	-



ラスパイレス指数の推移においては、最低でも100を超えたまま、平成16年度、平成17年度をボトムとして過去数年間にわたり逡減してきたが、平成18年度以降は102を超えるレベルに戻ってきている。これは諸手当のところで述べるように特別区における「地域手当」の導入にも原因があるとも考えられる。また、他区の状況であるが、ラスパイレス指数については、各区報に記載がない区が多く、記載があった世田谷区に関しても大田区とほぼ同じ数値であった。なお、世田谷区の開示データによれば、平成20年4月1日現在の全国市の平均同指数は98.3であり、特別区の同指数は全国市の平均の同指数よりかなり高い。

4) 職員の平均給料・給与月額、平均年齢の状況（各年4月1日現在）

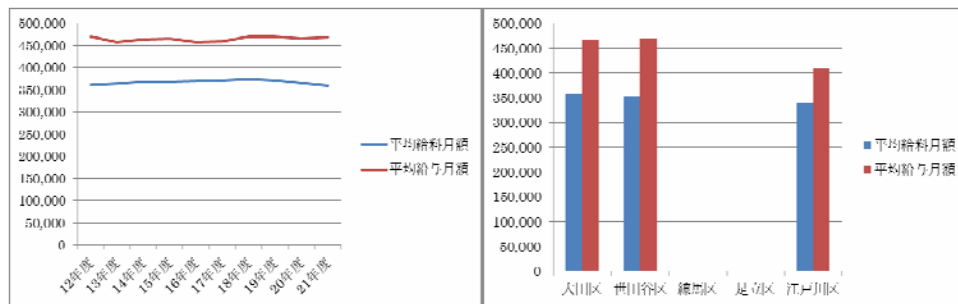
a. 行政職

区分	職員区分	平均給料月額	平均給与月額	平均年齢
12年度	一般行政職	360,934円	469,967円	41歳11月
13年度	一般行政職	364,068円	458,368円	42歳5月
14年度	一般行政職	368,810円	463,814円	43歳0月
15年度	一般行政職	368,037円	466,145円	43歳8月
16年度	一般行政職	369,932円	458,788円	44歳2月

17年度	行政職	356,464円	440,193円	43歳1月
	うち一般行政職	372,217円	459,843円	44歳9月
18年度	行政職	360,964円	449,539円	43歳8月
	うち一般行政職	374,965円	469,879円	45歳3月
19年度	行政職	359,791円	451,198円	44歳2月
	うち一般行政職	371,730円	470,490円	45歳6月
20年度	行政職	356,425円	451,162円	44歳5月
	うち一般行政職	365,954円	465,568円	45歳6月
21年度	行政職	351,221円	453,939円	44歳6月
	うち一般行政職	359,488円	467,855円	45歳4月

区分	職員区分	平均給料月額	平均給与月額	平均年齢
大田区	一般行政職	359,488円	467,855円	45歳4月
世田谷区	一般行政職	353,532円	470,639円	44.3歳
練馬区	一般行政職	-	-	-
足立区	一般行政職	-	-	-
江戸川区	一般行政職	340,628円	409,708円	43歳5月

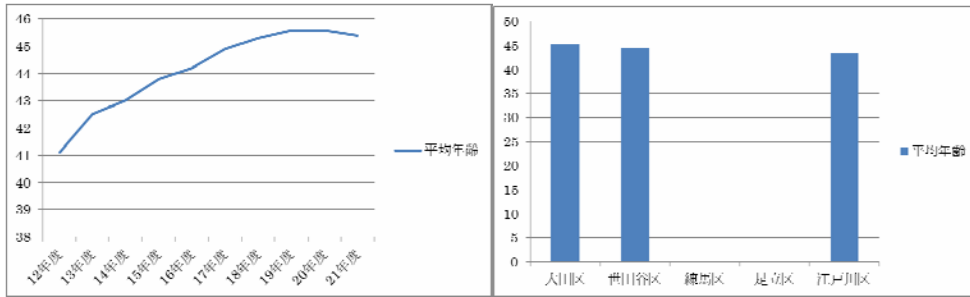
① 平均給料月額、平均給与月額



平均給料月額、平均給与月額はここ10年間ほぼ一定の水準を保っている。大田区の平均給料月額、平均給与月額は、いずれも世田谷区より若干下回っているが、江戸川区よりは大きくなっている。江戸川区が、大田区、世田谷区より随分少ない。

② 平均年齢

平均年齢については、定数管理との関係で「退職不補充」という政策により人員を削減してきたことによって上昇を続けてきたが、平成21年度になり新卒採用を大幅に増加させた結果、若干の減少となっている。この点に関しては定数管理の章を参考にされたい。なお、他区との関係においても、大田区の一般行政職の平均年齢は45歳4か月と比較可能だった区の中で、最も高い年齢であった。

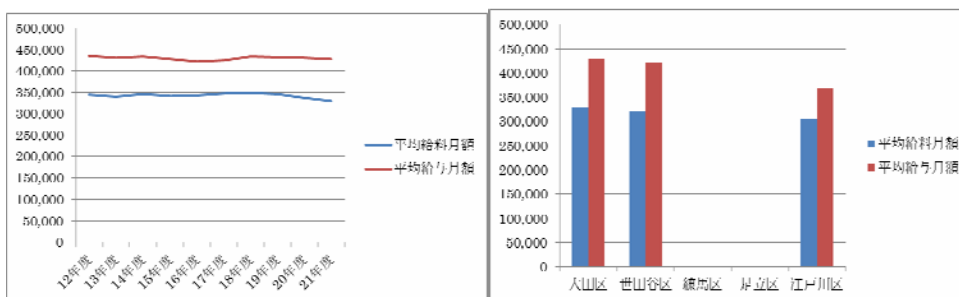


b. 技能労務職

年度	職員区分	平均給料月額	平均給与月額	平均年齢
12年度	技能労務職	344,939 円	435,556 円	47 歳 4 月
13年度	技能労務職	340,859 円	431,333 円	47 歳 2 月
14年度	技能労務職	345,577 円	434,373 円	47 歳 3 月
15年度	技能労務職	341,751 円	428,336 円	47 歳 6 月
16年度	技能労務職	343,489 円	421,639 円	47 歳 8 月
17年度	技能労務職	347,001 円	425,619 円	48 歳 1 月
18年度	技能労務職	348,629 円	433,775 円	48 歳 7 月
19年度	技能労務職	345,845 円	433,429 円	48 歳 11 月
20年度	技能労務職	337,172 円	430,961 円	49 歳 0 月
21年度	技能労務職	329,418 円	428,960 円	49 歳 0 月

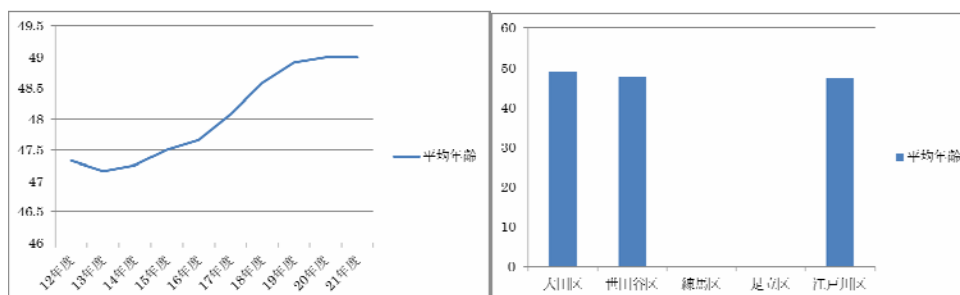
区分	職員区分	平均給料月額	平均給与月額	平均年齢
大田区	技能労務職	329,418 円	428,960 円	49 歳 0 月
世田谷区	技能労務職	320,976 円	420,131 円	47.6 歳
練馬区	技能労務職	-	-	-
足立区	技能労務職	-	-	-
江戸川区	技能労務職	304,246 円	370,327 円	47 歳 4 月

① 平均給料月額、平均給与月額



時系列分析で見ると、技能労務職の平均給料月額は下降傾向にあるが、手当等を含めた平均給与月額はほぼ一定となっている。平成 21 年度における技能労務職の平均給料月額、平均給与月額は、世田谷区、江戸川区を超えて最高となっている。

② 平均年齢



技能労務職の平均年齢は上昇傾向である。他区との比較においても最も高いという結果である。なお、教育職、医療職は、過去 5 年しかデータが公表されていないこと、他区のデータ公開がみられないことから、以下のとおり表のみ掲載する。

c. 教育職

年度	職員区分	平均給料月額	平均給与月額	平均年齢
17 年度	教育職	431,318 円	541,122 円	49 歳 6 月
18 年度	教育職	431,591 円	547,397 円	49 歳 8 月
19 年度	教育職	422,856 円	537,885 円	49 歳 10 月
20 年度	教育職	429,067 円	566,494 円	52 歳 3 月
21 年度	教育職	426,326 円	581,039 円	46 歳 8 月

d. 医療職

年度	職員区分	平均給料月額	平均給与月額	平均年齢
17 年度	医療職	354,822 円	432,033 円	44 歳 0 月
18 年度	医療職	357,478 円	433,487 円	44 歳 5 月
19 年度	医療職	353,555 円	431,657 円	44 歳 7 月
20 年度	医療職	346,739 円	428,406 円	44 歳 2 月
21 年度	医療職	345,739 円	433,961 円	45 歳 1 月

5) 職員の初任給の状況

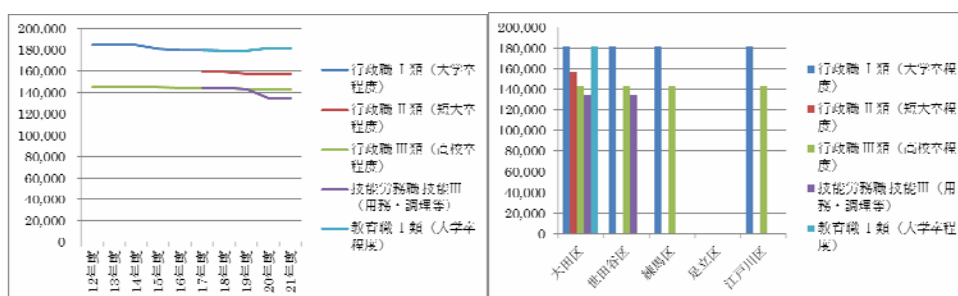
a. 初任給（過去 5 年分のみ）

		17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度
行政職	I 類（大学卒程度）	179,800 円	179,200 円	179,200 円	181,200 円	181,200 円
行政職	II 類（短大卒程度）	159,400 円	159,100 円	157,600 円	157,300 円	157,300 円

行政職	Ⅲ類（高校卒程度）	144,300円	144,300円	143,000円	143,000円	143,000円
技能労務職	技能Ⅲ（用務・調理等）	144,300円	144,300円	143,000円	134,900円	134,900円
教育職	Ⅰ類（大学卒程度）	179,800円	179,200円	179,200円	181,200円	181,200円

		大田区	世田谷区	練馬区	足立区	江戸川区
行政職	Ⅰ類（大学卒程度）	181,200円	181,200円	181,200円	-	181,200円
行政職	Ⅱ類（短大卒程度）	157,300円	-	-	-	-
行政職	Ⅲ類（高校卒程度）	143,000円	143,000円	143,000円	-	143,000円
技能労務職	技能Ⅲ（用務・調理等）	134,900円	134,900円	-	-	-
教育職	Ⅰ類（大学卒程度）	181,200円	-	-	-	-

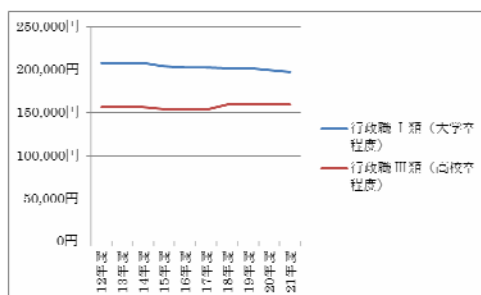
職員の初任給の状況であるが、減少傾向にある。とくに減少が著しいのは技能労務職である。また、他区との比較では各区とも特別区人事委員会の勧告に従った初任給になっており、開示された情報に関していえば各区一律で差異はない。



b. 2年後の給料

		17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
行政職	Ⅰ類（大学卒程度）	202,800円	202,100円	202,300円	199,500円	197,300円
行政職	Ⅲ類（高校卒程度）	153,500円	159,100円	159,900円	159,500円	159,500円

2年後の給料の開示を行っているのは大田区だけであった。行政職Ⅰ類は減少傾向であるが、行政職Ⅲ類は僅かであるが増加がみられる。開示がないので、正確な情報とはいえないが、これもおそらく特別区人事委員会の規則に従ったもので、他区との差はないものと思われる。



6) 職員の経験年数別・学歴別平均給料月額状況 (各年4月1日現在)

a. 行政職

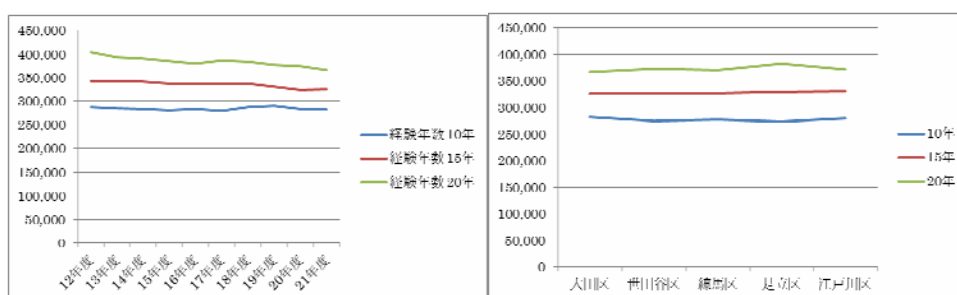
年度	区分	経験年数		
		10年	15年	20年
12年度	一般行政職 大学卒	286,718円	342,534円	404,693円
	一般行政職 高校卒	232,458円	288,976円	344,094円
13年度	一般行政職 大学卒	284,616円	341,992円	394,021円
	一般行政職 高校卒	230,394円	283,459円	344,163円
14年度	一般行政職 大学卒	283,429円	341,522円	390,617円
	一般行政職 高校卒	232,159円	288,269円	343,403円
15年度	一般行政職 大学卒	280,259円	337,364円	385,715円
	一般行政職 高校卒	235,550円	284,790円	339,366円
16年度	一般行政職 大学卒	283,690円	336,780円	379,873円
	一般行政職 高校卒	234,589円	284,783円	334,538円
17年度	一般行政職 大学卒	279,762円	335,588円	387,265円
	一般行政職 高校卒	226,525円	280,432円	328,337円
18年度	一般行政職 大学卒	287,186円	337,118円	383,922円
	一般行政職 高校卒	232,200円	285,653円	333,672円
19年度	一般行政職 大学卒	289,750円	330,402円	377,075円
	一般行政職 高校卒	240,927円	281,637円	331,530円
20年度	一般行政職 大学卒	283,109円	324,245円	374,268円
	一般行政職 高校卒	235,583円	280,794円	329,673円
21年度	一般行政職 大学卒	282,589円	325,265円	366,232円
	一般行政職 高校卒	234,150円	280,600円	329,156円

区分	区分	経験年数		
		10年	15年	20年
大田区	一般行政職 大学卒	282,589円	325,265円	366,232円
	一般行政職 高校卒	234,150円	280,600円	329,156円
世田谷区	一般行政職 大学卒	275,417円	325,965円	372,304円
	一般行政職 高校卒	220,127円	272,365円	324,555円
練馬区	一般行政職 大学卒	277,532円	327,368円	370,324円
	一般行政職 高校卒	221,425円	280,062円	324,700円
足立区	一般行政職 大学卒	273,455円	328,970円	381,895円

	一般行政職 高校卒	227,550 円	270,320 円	324,844 円
江戸川区	一般行政職 大学卒	280,270 円	329,856 円	370,881 円
	一般行政職 高校卒	227,976 円	271,415 円	323,959 円

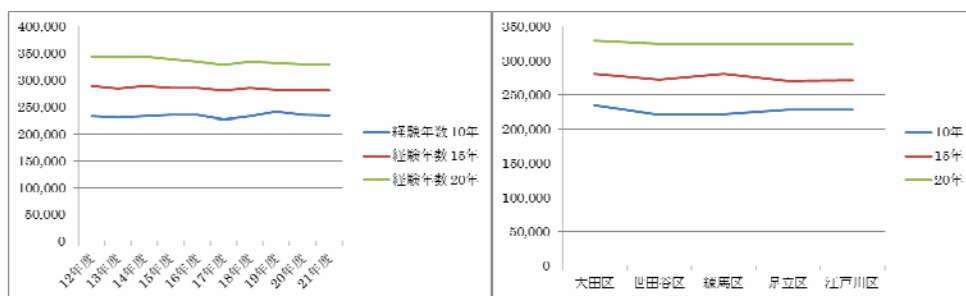
① 一般行政職大学卒

一般行政職大学卒の時系列データである。経験年数 10 年についてはほぼ横ばいであり、15 年については微減であるが、経験年数 20 年については明らかな減少傾向がみてとれる。一方、他区比較においては際立った差異はないが、大田区は他区に比し経験年数 10 年についてはわずかに高いが、経験年数 20 年については若干低い状況にあるといえそうである。



② 一般行政職高校卒

他方、一般行政職高校卒の時系列データであるが、経験年数 10 年についてはやや上昇傾向であるが、経験年数 20 年については逡減している。他区比較については、大田区は経験年数 10 年についてはやや高く、経験年数 20 年についても同様にやや高かった。



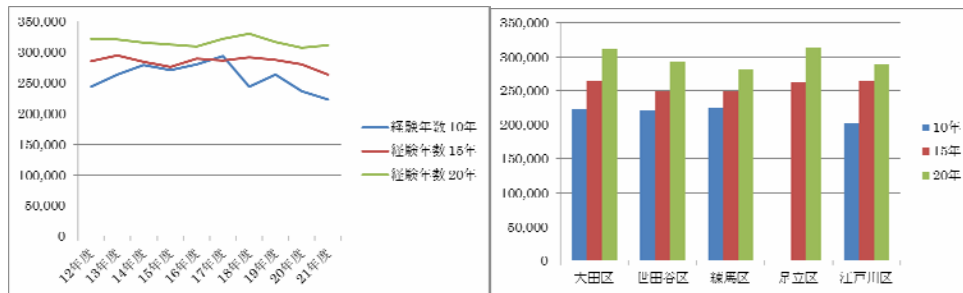
b. 技能労務職

年度	経験年数		
	10 年	15 年	20 年
12 年度	243,014 円	284,840 円	321,555 円
13 年度	262,841 円	294,979 円	320,305 円
14 年度	279,321 円	283,797 円	315,166 円
15 年度	270,167 円	275,521 円	312,665 円
16 年度	280,381 円	289,159 円	308,964 円

17年度	293,119円	286,617円	321,948円
18年度	243,638円	291,634円	330,328円
19年度	263,414円	287,587円	316,663円
20年度	236,425円	279,930円	306,868円
21年度	222,833円	263,431円	311,557円

区分	経験年数		
	10年	15年	20年
大田区	222,833円	263,431円	311,557円
世田谷区	220,200円	248,585円	292,889円
練馬区	224,181円	248,652円	281,690円
足立区	-	261,460円	313,033円
江戸川区	202,675円	263,161円	289,289円

技能労務職については経験年数10年に関して若干激しい動きがみられる。左のグラフの部分である。18年度にいったん下がったが、19年度には上昇し、その後また下落している。一方、他区比較であるが、大田区は経験年数20年の技能労務職の給料足立区に次いで高い。なお、足立区に10年の部分の開示がみられなかった。



7) 昇給への勤務成績の反映状況

区分		合計	行政職	うち一般行政職	医療職
10年度	職員数 (a)	5,953人	4,107人		1,453人
	普通昇給期間(12~24月)を短縮して昇給した職員数(b)	1,872人	1,332人		433人
	比率(b/a)	31.4%	32.4%		29.8%
11年度	職員数 (a)	5,842人	4,067人		1,386人
	普通昇給期間(12~24月)を短縮して昇給した職員数(b)	1,894人	1,321人		335人
	比率(b/a)	32.4%	32.5%		24.2%

12 年 度	職員数 (a)	5,733 人	4,033 人		1,317 人
	普通昇給期間 (12~24 月) を短縮して昇給した職員数 (b)	1,908 人	1,388 人		388 人
	比率 (b/a)	33.3%	34.4%		29.5%
13 年 度	職員数 (a)	5,603 人	3,980 人		1,244 人
	普通昇給期間 (12~24 月) を短縮して昇給した職員数 (b)	1,835 人	1,351 人		361 人
	比率 (b/a)	32.8%	33.9%		29.0%
14 年 度	職員数 (a)	5,450 人	3,906 人		1,154 人
	普通昇給期間 (12~24 月) を短縮して昇給した職員数 (b)	1,923 人	1,399 人		398 人
	比率 (b/a)	35.3%	35.8%		34.5%
15 年 度	職員数 (a)	5,658 人	3,998 人	2,630 人	1,421 人
	普通昇給期間 (12~24 月) を短縮して昇給した職員数 (b)	1,886 人	1,411 人	908 人	410 人
	比率 (b/a)	33.3%	35.3%	34.5%	28.9%
16 年 度	職員数 (a)	5,431 人	3,879 人	2,547 人	1,319 人
	普通昇給期間 (12~24 月) を短縮して昇給した職員数 (b)	1,914 人	1,435 人	991 人	389 人
	比率 (b/a)	35.2%	37.0%	38.9%	29.5%
17 年 度	職員数 (a)	5,275 人	3,815 人	2,519 人	1,235 人
	普通昇給期間 (12~24 月) を短縮して昇給した職員数 (b)	1,833 人	1,352 人	921 人	399 人
	比率 (b/a)	34.7%	35.4%	36.6%	32.3%

※17年度までは、昇給期間短縮による制度を行っていた。

18 年 度	職員数 (a)	3,410 人	3,243 人	2,024 人	167 人
	昇給区分が A・B と判定された職員数 (b)	1,052 人	1,000 人	598 人	52 人
	比率 (b/a)	30.9%	30.8%	29.5%	31.1%
19 年 度	職員数 (a)	3,448 人	3,265 人	2,110 人	183 人
	昇給区分が A・B と判定された職員数 (b)	977 人	928 人	591 人	49 人
	比率 (b/a)	28.3%	28.4%	28.0%	26.8%
20 年 度	職員数 (a)	3,120 人	2,963 人	1,990 人	157 人
	昇給区分が A・B と判定された職員数 (b)	959 人	902 人	660 人	57 人
	比率 (b/a)	30.7%	30.4%	33.2%	36.3%
21 年 度	職員数 (a)	3,169 人	3,005 人	1,970 人	164 人
	昇給区分が A・B と判定された職員数 (b)	952 人	893 人	639 人	59 人
	比率 (b/a)	30.0%	29.7%	32.4%	36.0%

	大田区	世田谷区	練馬区	足立区	江戸川区
職員数 (a)	3,169 人	2,550 人	4,973 人	-	3,688 人
昇給区分が A・B と判定された職員	952 人	838 人	1,466 人	-	745 人

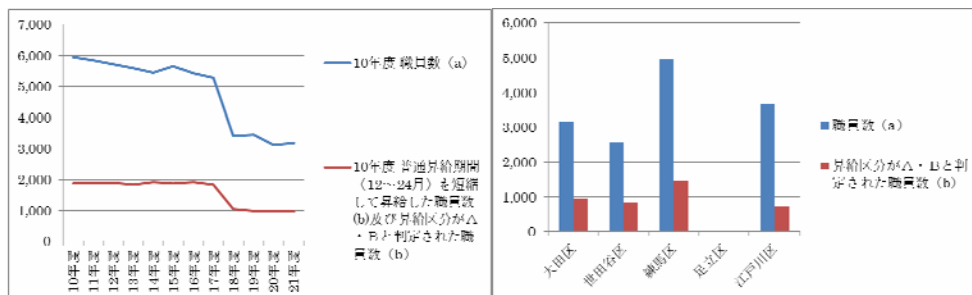
数 (b)					
比率 (b/a)	30.00%	32.90%	29.50%	-	20.20%

① 職員数と普通昇給期間（12～24月）を短縮して昇給した職員数(b)あるいは昇給区分が A・Bと判定された職員数 (b)

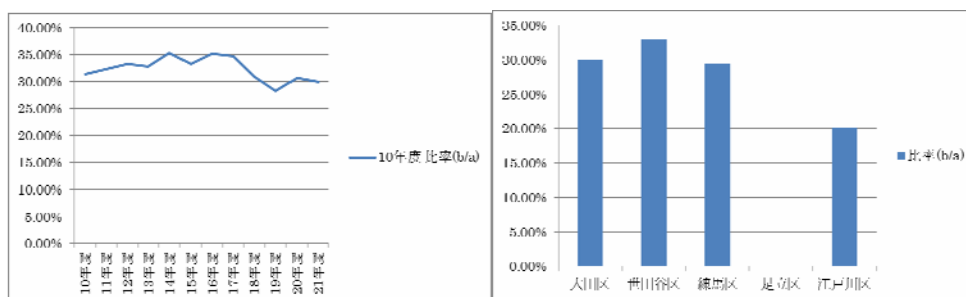
平成 18 年度以降、本表の (b) の算定的方式が変わった。このために平成 17 年度と平成 18 年度の間に大きな差異がある。職員数の取り方等について大田区報では (注) として「a・b 欄とも区長部局の一般行政職給料表適用者から、下記を除いた者を対象にしています。※今まで除外していた育児休業・部分休業取得者を 21 年度から対象者に含めています。1) 昇給判定期間 (1 月 1 日～12 月 31 日) のすべての期間を勤務していない者 2) 懲戒・分限処分を受けた者で、昇給区分が調整された者」

「b 欄には、勤務成績などに応じて昇給区分が『A：極めて良好』（管理職は 7 号昇給、その他は 6 号昇給）・『B：特に良好』（5 号昇給) と判定された職員数を掲載しています (標準は『C：良好』で 4 号昇給)」

としている。したがって、人数の絶対数を時系列で比較するには、2 つの期間に分離して比較する必要がある。また、他区比較についても練馬区などの人数をみると職員数の取り方等について差異があると思われるので、一律の比較は難しいと思われる。



② 比率 (b/a)



上記のとおり過去 10 年間の中で期間的に分断があるという前提の下でも、こと比率に関してはほぼ一定のまま推移している。30%～35%というのがその幅である。他区比較では江戸川区が、抜きに出て低くほぼ 20%で大田区と 10%以上の開きがある。ちなみに大田区の 20 年度のデータでの当該数値は、30.7%でほぼ変化がない。また、江戸川区の 19 年度

の数值は18.0%である。当該比率を安易に上げないことも人件費抑制に繋がるとも言えそうである。ただし、区報の開示情報の関係で江戸川区のデータは20年度のものとなっていること、あるいは、職員数の取り方に他区間でばらつきがあること、などの比較分析をするうえで問題があるので、あくまで概括的な分析になってしまう。

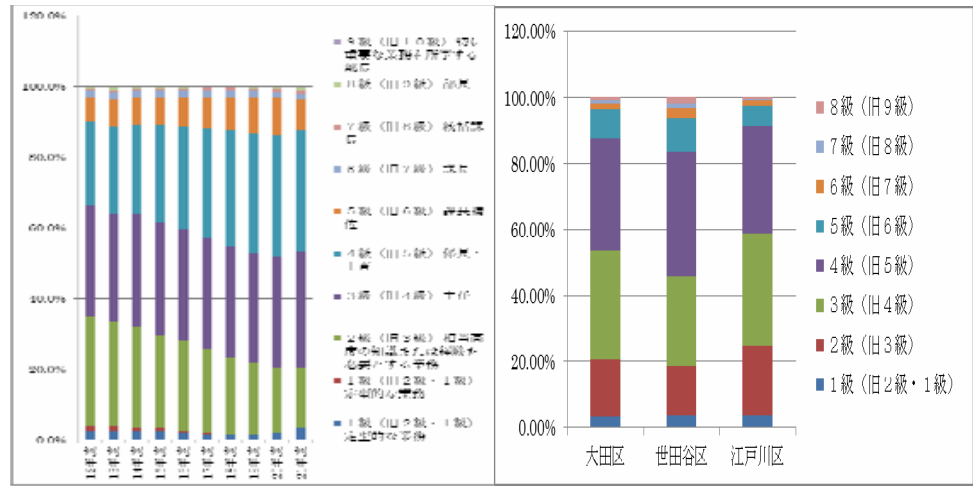
なお、表の一覧性の確保のため、以下横に紙面を使っています。ご了承ください。

8) 級別職員数の状況 (各年4月1日現在)

a. 行政職

年度	区分	9級(旧10級)		8級(旧9級)		7級(旧8級)		6級(旧7級)		5級(旧6級)		4級(旧5級)		3級(旧4級)		2級(旧3級)		1級(旧2級・1級)		合計			
	標準的な職務内容	特に重要な業務を所掌する部長		部長		統括課長		課長		課長補佐		係長・主査		主任		相当高度の知識または経験を必要とする業務		定型的な業務					
		職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比			職員数	構成比
12年度		5人	0.1%	29人	0.7%	12人	0.3%	76人	1.8%	300人	7.1%	995人	23.5%	1,325人	31.4%	1,322人	31.3%	116人	2.7%	46人	1.1%	4,226人	100.0%
13年度		8人	0.2%	36人	0.8%	21人	0.5%	90人	2.1%	348人	8.0%	1,057人	24.2%	1,342人	30.8%	1,293人	29.6%	117人	2.7%	50人	1.1%	4,362人	100.0%
14年度		3人	0.1%	22人	0.5%	28人	0.7%	72人	1.8%	309人	7.5%	1,049人	25.6%	1,310人	32.0%	1,154人	28.2%	103人	2.5%	45人	1.1%	4,095人	100.0%
15年度		2人	0.1%	24人	0.6%	28人	0.7%	70人	1.7%	323人	8.0%	1,102人	27.3%	1,289人	31.9%	1,067人	26.4%	102人	2.5%	33人	0.8%	4,040人	100.0%
16年度		1人	0.1%	25人	0.6%	29人	0.7%	67人	1.7%	326人	8.2%	1,149人	29.0%	1,258人	31.8%	998人	25.2%	85人	2.1%	22人	0.6%	3,960人	100.0%
17年度		0人	0.0%	21人	0.5%	32人	0.8%	65人	1.7%	348人	8.9%	1,208人	30.9%	1,224人	31.3%	933人	23.8%	62人	1.6%	21人	0.5%	3,914人	100.0%
18年度		0人	0.0%	18人	0.5%	30人	0.8%	61人	1.6%	350人	9.4%	1,227人	32.9%	1,173人	31.4%	824人	22.1%	50人		1.3%		3,733人	100.0%
19年度		0人	0.0%	21人	0.6%	29人	0.8%	59人	1.6%	371人	10.2%	1,235人	33.8%	1,138人	31.2%	738人	20.2%	60人		1.6%		3,651人	100.0%
20年度				31人	0.9%	28人	0.8%	54人	1.5%	368人	10.3%	1,249人	34.7%	1,124人	31.3%	658人	18.3%	78人		2.2%		3,590人	100.0%
21年度				36人	1.0%	36人	1.0%	54人	1.5%	322人	9.0%	1,217人	34.0%	1,180人	32.9%	622人	17.3%	119人		3.3%		3,586人	100.0%

区分	区分	8級(旧9級)		7級(旧8級)		6級(旧7級)		5級(旧6級)		4級(旧5級)		3級(旧4級)		2級(旧3級)		1級(旧2級・1級)		合計		
		標準的な職務内容		部長		統括課長		課長		課長補佐		係長・主査		主任		相当高度の知識または経験を必要とする業務				定型的な業務
	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数			構成比
大田区		36人	1.00%	36人	1.00%	54人	1.50%	322人	9.00%	1,217人	34.00%	1,180人	32.90%	622人	17.30%	119人	3.30%	3,586人	100.00%	
世田谷区		48人	1.80%	38人	1.40%	83人	3.10%	266人	9.90%	1,016人	37.80%	734人	27.30%	396人	14.70%	105人	3.90%	2,686人	100.00%	
江戸川区		13人	0.50%	8人	0.30%	51人	1.90%	161人	6.00%	869人	32.50%	915人	34.20%	560人	20.90%	98人	3.70%	2,675人	100.00%	

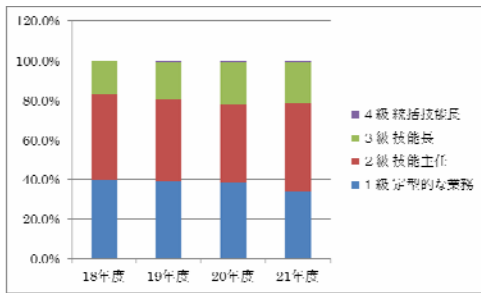


時系列の構成比分析をしてみて分かるのは、現4級（係長・主査）の増加が一貫して続いており、その反対に、現2級（相当高度の知識または経験を必要とする業務）の減少が一貫して続いているという事実である。現5級（課長補佐）についても若干の増加傾向がみられる。大田区の政策としては、現4級（係長・主査）を今後どう処遇していくかが、総体としての人件費を考える上でのポイントなる¹⁹。また、他区比較において判明するのは、江戸川区は現3級以下で全体の約60%（58.8%）を占めているのに対して、大田区は60%には届いておらず（53.5%）、世田谷区に関しては概ね50%（45.9%）となっていることである。また、現5級以上の割合についても、江戸川区が一番小さく、次いで大田区、世田谷区の順となっていることである。なお、練馬区に関しては級別の職員数の開示がなく、足立区に関しては区報に開示がなかったため、割愛している。

b. 技能労務職

年度	区分	4級		3級		2級		1級		合計	
	標準的な職務内容	統括技能長		技能長		技能主任		定型的な業務			
		職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比
18年度	職員数	5人	0.4%	194人	16.4%	513人	43.5%	469人	39.7%	1,181人	100.0%
19年度	職員数	5人	0.5%	212人	19.2%	459人	41.5%	428人	38.8%	1,104人	100.0%
20年度	職員数	5人	0.5%	216人	21.5%	401人	39.9%	383人	38.1%	1,005人	100.0%
21年度	職員数	6人	0.6%	192人	20.5%	423人	45.2%	316人	33.7%	937人	100.0%

¹⁹ なお、このことに関連して、「おおた区議会だより」191号（平成22年11月7日発行）第5面には「問 平成19年に23人だった部長・参事職が、平成22年4月には47人に増えているのはどういうことか」とあり、これに対して「答 管理職の数は、区の施策や事業数、区政課題への取り組み方で変化する。今後も区の行政課題に適切に対応することを念頭に、管理職のポスト設定や配置に努める」との答えが掲載されている。



他方、技能労務職について、その構成比に関していえば、あまり変化は見られない。また、他区比較に関しては開示している区がなく比較が不可能であった。絶対数の人数自体は減少傾向である。

以上の状況をまとめると概ね次のようになる。

- 大田区ではここ10年人口が増加傾向にあり、平成21年4月1日現在約67万人である。
- 歳出に占める人件費率は若干減少傾向にあるものの22%超ある。
- 職員数についてはここ10年減少傾向である。平成21年4月1日現在約4600人である。給与費総額としてもここ10年減少傾向である。
- 1人当たり給与費については、平成16年度にいったん約714万円のレベルまで落ちたが、その後上昇傾向となり平成21年度は約731万円と他4区の中で最高であり、民間とは開きがある。ラスパイレス指数については、ここ10年は100以上であり直近は102となっている。
- 一般行政職の平均年齢は上昇傾向であり、平成21年度では45歳4月と他区に比べて若干高い。技能労務職の場合も上昇傾向であり、平成21年度では49歳0月となっている。
- 行政職I類においては、初任給については増加傾向、反対に2年目については減少傾向である。
- 一般行政職の経験年数別・学歴別平均給料は際立った変化はない。
- 技能労務職の経験年数10年はやや激しい動きがみられる。
- 昇給への勤務成績の反映状況について、大田区は30%であり、江戸川区は20%と小さい。
- 級別職員数の状況に関していえば、大田区は現4級職（係長・主査）の増加と現2級職の減少が著しい。現3級以下の職員が全体の60%に届いておらず、世田谷区ほどではないが、江戸川区に比べるといわゆるピラミッド構造が崩れている。

5. 次章以下の構成等

以上、大田区の人件費をめぐる概況の把握を踏まえ、次章以下の構成等、すなわち、監査のアプローチとしては、次のような考え方に基づいて実施している。

まず、人件費の監査に当たり、仮に「人件費＝単価×数量」と単純化できるとした場合、まず、第2章においては、一般職についての「単価」の形成に著しい影響を及ぼす「特別区人事委員会」の位置づけ等を検討し、第3章においては、特別職についての「単価」の形成に著しい影響を及ぼす「特別職報酬等審議会」の位置づけ等を検討している。つづく、第5章においては「単価」の中身である、「給料と任用」について述べており、また、第6章では、もう1つの「単価」の中身である、「諸手当」について概観している。以上で「単価」という点に関するアプローチを終了し、続く第7章以降で「数量」という面からのアプローチを試みている。すなわち、第7章では「定数管理」について、第8章では「非常勤職員・臨時職員」について、人件費におけるヴォリューム面での管理の方法等における問題点の有無を探っている。

なお、第9章では「職員の福利厚生」においては、主として法定外の互助制度である「大田区職員文化会」「大田区学校現業文化会」についてレビューを実施している。また、第10章では「職務と処分（分限と懲戒）」について述べている。

人件費というテーマについては、地方公務員法の理解が不可欠である。このため、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）という地方公務員法に関しての逐条解説を各所で引用させて頂いた。当該文献からの引用については（橋本〔2009〕）として記載している。また、同様に、地方自治法については、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）を使用し、当文献からの引用については（松本〔2007〕）と記載している。なお、その他、今井照氏の文献からも引用している。今井照氏は、現在福島大学行政政学類の教授であるが、東京都職員、大田区職員を経て、現職に就かれているため、大田区の包括外部監査を行うに当たって、その文献等を参考にさせて頂いた。著作からの引用については、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）については、（今井〔2006〕）とし、今井照『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）については、（今井〔2007〕）としている。その他の参考文献からの引用等については巻末にまとめているので、参考にされたい。

第3章 特別区人事委員会

1. 概要

仮に人件費が「人件費＝単価×数量」という計算式で算定されるとすると、このうち、一般職の職員の「単価」に関する部分については、特別区人事委員会の決定に委ねられている部分が多い。すなわち、特別区においては特別区人事委員会の公表している「職員の給与に関する報告及び勧告」を受け、それぞれの区の議会の議決を経て、各区の「職員の給与に関する条例」等を定めており、大田区もその例外ではないと考えられる²⁰。

特別区人事委員会の公表している「職員の給与に関する報告及び勧告」（以下、「報告及び勧告」と称す）については、平成21年の報告及び勧告では、その冒頭に、「給与勧告制度は、公務員の労働基本権制約の代償措置として、社会一般の情勢に適応した職員の給与水準を示すものである。本委員会は、この趣旨に則り、職員の給与水準について、特別区内の民間従業員の給与水準と均衡させることを基本とし、勧告を行っている。（中略）本委員会は、職員及び民間従業員の給与等の実態、国や他の地方公共団体の動向、物価、生計費及びその他経済情勢等について、多面的な調査・研究を続けてきた」²¹としている。

このように、特別区人事委員会は、職員、民間従業員ならびに国家公務員の給与を調査するとともに、物価及び標準生計費につき検討を加え、当該「報告及び勧告」の別紙第2において具体的に給料表等を表示し、当該結果を各区議会議長並びに各区長に勧告しているのである。この勧告につき、特別区人事委員会は、「本委員会の給与勧告は、社会一般の情勢に適応した適正な給与を確保するためのものである。議会及び区長におかれては、人事委員会勧告制度の意義に深い理解を示され、別紙第2の勧告どおり実施されるよう要請する」²²としている。これを受けて別紙第2において、「勧告 本委員会は、職員の給与について、以下のとおり勧告する」とし、具体的給料表を明示するとともに、地域手当の支給割合の特例措置、期末手当・勤勉手当に関する具体的値を明示している。大田区においても、当該報告及び勧告につき、「特別区人事委員会設置条例」²³等の関係条例を整備し、これに従った運営を行っている。

以上のように、本章では、大田区における一般職員の人件費の「単価」の形成に関して、多大な影響を及ぼしている「職員の給与に関する報告及び勧告」を公表している特別区人事委員会について以下検討していくこととする。

²⁰ 大田区においても「職員の給与に関する条例」（昭和26年10月16日 条例第19号 最終改正 平成20年3月14日）を設けており、第5条において給料表を定義するとともに、別表において具体的給料表を明記しているが、当該給料表は、特別区人事委員会における「職員の給与に関する報告及び勧告」が定める給料表と同一のものとなっている。

²¹ 「職員の給与に関する報告及び勧告」（平成21年）1頁

²² 「職員の給与に関する報告及び勧告」（平成21年）14頁

²³ 昭和53年3月30日 特別区人事・厚生事務組合条例第10号

2. 法的な位置づけ

まず、特別区人事委員会の法的な位置づけについてである。地方自治法第180条の5（委員会の及び委員の設置・委員の兼業禁止等）第1項²⁴において、普通地方公共団体において特定の委員会及び特定の委員の設置を義務付けており、同第3号において人事委員会、人事委員会を設置しない場合は公平委員会を設置することと明記している。また、地方公務員法第7条（人事委員会又は公平委員会の設置）²⁵では、第2項において、特別区は条例で人事委員会又は公平委員会を置くものと規定している。

従って、文理解釈上、特別区である大田区は、条例で人事委員会または公平委員会を置かなくてはならないことになる。この趣旨につき、例えば「人事委員会と公平委員会は、首長など、自治体職員の任命権者に対し、その人事権の行使をチェックするための第三者機関（行政委員会）として、どの自治体にも設置されている。議会の同意を得て委員を選任するなど、自治体職員の人事に関して、市民の間接的なコントロールが機能するように意図されている。これは自治体行政の多くの部分が自治体職員によって担われていることから、人事政策の民主性、効率性が求められているためである。また、首長などの任命権者と自治体職員とが、単純な労使関係にないことから、準司法的（準立法的）権限が必要になるためでもある」（今井〔2007〕143頁）との記述がある。大田区においては、大田区固有の条例において人事委員会または公平委員会を設置してはいないが、東京都の特別区として、特別区人事委員会を他の22特別区と共同設置する形式をとっている。

ところで、大田区の設置している特別区人事委員会の共同設置に関連して、本地方自治法第180条の5に関連して注目すべき通知が出ている。すなわち、昭和27年の地方公務員法の一部改正の通達（通知昭27・6・10地自乙発第199号、以下「昭和27年通知」という）である。引用にて後述するが、そこでは、政令指定都市以外の人口一五万以上の市が改正

²⁴ 地方自治法第八十条の五

執行機関として法律の定めるところにより普通地方公共団体に置かなければならない委員会及び委員は、左の通りである。

一 教育委員会
二 選挙管理委員会
三 人事委員会又は人事委員会を置かない普通地方公共団体にあつては公平委員会
四 監査委員
（以下省略）

²⁵ 地方公務員法第七条

都道府県及び地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市は、条例で人事委員会を置くものとする。

2 前項の指定都市以外の市で人口（官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる人口調査の結果による人口をいう。以下同じ。）十五万以上のもの及び特別区は、条例で人事委員会又は公平委員会を置くものとする。

3 人口十五万未満の市、町、村及び地方公共団体の組合は、条例で公平委員会を置くものとする。

4 公平委員会を置く地方公共団体は、議会の議決を経て定める規約により、公平委員会を置く他の地方公共団体と共同して公平委員会を置き、又は他の地方公共団体の人事委員会に委託して第八条第二項に規定する公平委員会の事務を処理させることができる。

後において人事委員会を置くときは共同で設置することはできず、必ず単独で置くべきものと述べられている（同通知第一一 3）。このため、当該通知と特別区人事委員会の設置方法との関係が問題になる。この問題については、特別区人事委員会の設立の経緯等まで遡り、あるいは、規定の解釈等にまで踏み込んで検討する必要がある。

まず、設立の経緯についてであるが、「昭和二七年に占領政策の見直しによる行政の合理化能率化の一環として、地方自治法などとともに地方公務員法の一部も改正され、その際に特別区が公平委員会を必置するものとされていたことを除き、現行の人事委員会、公平委員会の設置のしくみが出来上がったのである。そして昭和四九年の地方自治法改正により、昭和五〇年に特別区の区長公選が復活して、それまで都の人事委員会制度の下にあった都の特別区に対する配属職員が特別区の固有職員に切り換えられたことにかんがみ、特別区は、人事委員会または公平委員会のいずれかを任意に設置できることとなった」（橋本 [2009] 102 頁）とされている。さらに、「昭和四九年の地方自治法改正により、昭和五〇年に特別区の区長公選が復活して、それまで都の人事委員会制度の下にあった都の特別区に対する配属職員が特別区の固有職員に切り換えられたこと」（橋本 [2009] 102 頁）が地方公務員法第 7 条第 2 項の見直しの発端となったとされている。当該経緯を踏まえて、次のような見解がある。

「東京都の特別区は、その人口のいかんにかかわらず、本項の規定によって人事委員会または公平委員会のいずれかをそれぞれ設置することができる。現実に特別区は、一部事務組合²⁶ を設けて全区が単一の人事委員会を共同設置している。二三区の今日までの沿革および大都市としての一体性にかんがみ妥当な措置であるといえよう。この点に関し昭和二七年の地方公務員法の一部改正の通達（通知昭二七・六・一〇 地自乙発第一九九号）では、政令指定都市以外の人口一五万以上の市が改正後において人事委員会を置くときは共同で設置することはできず、必ず単独で置くべきものと述べており（同通知第一一 3）、特別区についても同じ趣旨によって人事委員会を共同で設置することはできないのではな

²⁶ 地方自治法第二百八十四条(組合の種類及び設置) 地方公共団体の組合は、一部事務組合、広域連合、全部事務組合及び役場事務組合とする。2 普通地方公共団体及び特別区は、第六項の場合を除くほか、その事務の一部を共同処理するため、その協議により規約を定め、都道府県の加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て、一部事務組合を設けることができる。この場合において、一部事務組合内の地方公共団体につきその執行機関の権限に属する事項がなくなつたときは、その執行機関は、一部事務組合の成立と同時に消滅する。3 普通地方公共団体及び特別区は、その事務で広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画(以下「広域計画」という。)を作成し、その事務の管理及び執行について広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びにその事務の一部を広域にわたり総合かつ計画的に処理するため、その協議により規約を定め、前項の例により、総務大臣又は都道府県知事の許可を得て、広域連合を設けることができる。この場合においては、同項後段の規定を準用する。4 総務大臣は、前項の許可をしようとするときは、国の関係行政機関の長に協議しなければならない。5 町村は、特別の必要がある場合においては、その事務の全部を共同処理するため、その協議により規約を定め、都道府県知事の許可を得て、全部事務組合を設けることができる。この場合においては、全部事務組合内の各町村の議会及び執行機関は、全部事務組合の成立と同時に消滅する。6 町村は、特別の必要がある場合においては、役場事務を共同処理するため、その協議により規約を定め、都道府県知事の許可を得て、役場事務組合を設けることができる。この場合において、役場事務組合内各町村の執行機関の権限に属する事項がなくなつたときは、その執行機関は、役場事務組合の成立と同時に消滅する。

いかという疑問があった。しかし、この通知は、その改正前の地方公務員法が市の人事委員会の共同設置を認めていたのを、改正後はこれを削除したことに伴うものであって、地方公務員法によっては人事委員会の共同設置を行うことができなくなったのを明らかにしたにとどまるというべきであろう。したがって、本項は地方自治法の一部事務組合の規定に直接基づいて人事委員会を共同設置することを妨げるものではないと解される」（橋本〔2009〕105～106頁）。

このような見解に対して、例えば、「公平委員会を置く自治体は、議会の議決を経て定める規約により、他の自治体の人事委員会に委託して公平委員会の事務を処理させることができる。地方公務員法では人事委員会を単独で置くことが想定されている。ただし、現在、東京23区の特別区は共同で人事委員会を設置しており、それは地方公務員法に基づく制度ではなく、地方自治法の一部事務組合方式に基づいていると説明されているが、市民の人事政策のコントロールという視点から、人事委員会そのものを一部事務組合方式で設置できるかどうか疑義がある」（今井〔2007〕143頁）とした見解も存在し、上記見解に地方公務員法の趣旨の観点から疑問を呈している。もっとも、「地方自治法の一部事務組合の規定に直接基づいて人事委員会を共同設置することを妨げるものではない」とする橋本氏の見解につき、同著者は地方公務員法第6条（任命権者）の解説において「地方公務員法は、その第二章で地方公共団体の人事機関について定めているが、地方公共団体の人事機関には任命権者と人事委員会または公平委員会の二種類がある。任命権者が職員の任免、分限、懲戒等の人事権を直接職員に対して行使するに対して人事委員会および公平委員会は、両者の間に権限の相違はあるが、いずれも専門的、中立的機関として任命権者の人事権をチェックし、より適正な人事が行われるようにすることを使命とするものである」（橋本〔2009〕89頁）とも記している。この「専門的、中立的機関として任命権者の人事権をチェックし、より適正な人事が行われるようにすることを使命とするものである」という記述において、特別区人事委員会の共同設置を肯定する見解につき矛盾がないのか、若干の疑問を感じる。すなわち、一部事務組合における委員会組織としての特別区人事委員会が任命権者の人事権をチェックできるのか、という疑問である。

また、一部事務組合については、地方自治法第284条で次のように定められている。第1稿、第2項のみ抜粋する。

（組合の種類及び設置）

第二百八十四条 地方公共団体の組合は、一部事務組合、広域連合、全部事務組合及び役場事務組合とする。

2 普通地方公共団体及び特別区は、第六項の場合を除くほか、その事務の一部を共同処理するため、その協議により規約を定め、都道府県の加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て、一部事務組合を設けることができる。この

場合において、一部事務組合内の地方公共団体につきその執行機関の権限に属する事項がなくなつたときは、その執行機関は、一部事務組合の成立と同時に消滅する。

この点、「組合の権能は、一部事務組合にあつては『事務の共同処理』（松本 [2007] 1399 頁）とされ、「一部事務組合が共同処理する事務は、『普通地方公共団体及び特別区の事務の一部』である。これ以外には一部事務組合が共同で処理する事務の範囲についてなんらの制限もない。教育、衛生、民生、労働等その種類を問わない」（松本 [2007] 1401 頁）とされている。しかしながら、ここでいう「事務」とは憲法第 94 条²⁷あるいは地方自治法第 2 条第 1 項²⁸の「事務」を指すと考えるのが自然であろうから、「人事委員会の設置」を「普通地方公共団体及び特別区の『事務』の一部」の範囲に含めることが通説的な解釈といえるのかについては若干の疑義がある。また、一部事務組合に引き継がれた事務について、一般に、「一部事務組合が成立すれば、それによって共同処理するものとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外される」（松本 [2007] 1403 頁）と解されている²⁹のである。そうであるならば、特別区人事委員会に引き継がれた「事務」について、大田区ではすでにその権能を有していないことになる。このような解釈は、おそらく地方公共団体と一部事務組合の関係が、設置の任意性等に鑑みて、民法上の委任あるいは委託に類似すると考えらえるところから来るものでありと考える。しかしながら、人事委員会の設置については、地方自治法第百八十条の五あるいは地方公務員法第七条の規定の文言あるいは趣旨さらには先の通知の存在に鑑み、強行法規であると考えるのが自然であり、他方、一部事務組合の設置については、地方自治法第二百八十四条第二項の規定に鑑み、任意性が強い規定であると捉えるべきものと思われ、両者の法的性格は異なる。このように強行性と任意性という性格の違いがある規定に関して、先の（橋本 [2009] 105～106 頁）のような解釈をしていいものか疑問なしとしない。

3. 組織及び運営

1) 概要

ところで、実際の特別区人事委員会の組織及び運営については、どのようになされているのであろうか。「人事委員会年報（平成 21 年度）」（特別区人事委員会）（以下、「年報」と称す）1 頁「第 1 章組織及び運営」によれば、「本委員会は、地方公務員法第 7 条第 2 項を根拠に特別区人事委員会設置条例（昭和 53 年特別区人事・厚生事務組合条例第 10 号）

²⁷ 憲法第 94 条には「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と定められている。

²⁸ 地方自治法第二条第二項には「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」とある。

²⁹ 松本氏は、以下「したがって、関係地方公共団体は、その事務を一部事務組合に引き継がなければならない。行政実例（昭二六、一一、一五）によれば、第二百九十二条に基づき、本法施行令第五条第一項の規定により行うものとされているが、むしろ、論理上当然のことであると考えられる」としている。

により、昭和 53 年 4 月 1 日に設置されたものである。23 特別区が、一部事務組合方式により連合して設置したことから、その組織及び運営については次のような特徴がある。(1)本委員会は、それぞれの特別区の共同機関としての性格を有し、その行為の効果はそれぞれの特別区に帰属する。(2)人事委員会の権限に属する事務の管理及び執行に関する法令、条例、規則、その他の規定の適用について、本委員会は、それぞれの特別区の機関とみなす。(3)本委員会に関する財務事務及び監査処理は、特別区人事・厚生事務組合が処理する。(4)本委員会の委員は、特別区人事・厚生事務組合の管理者がその議会の同意を得て選任し、委員の身分の取扱いについては、組合の職員とみなす。(5)本委員会の事務を補助する職員は、特別区人事・厚生事務組合の職員をもって充てる。(6)本委員会の権限に属する事務の執行に関する監査請求（地方自治法第 75 条）はできないが、住民監査請求（同第 242 条）については、特別区人事・厚生事務組合に対して行うことができる」としている。このうち、たとえば、(3)の「財務事務及び監査処理は特別区人事・厚生事務組合が処理する」との記述、(4)の「委員は、特別区人事・厚生事務組合の管理者がその議会の同意を得て選任し、委員の身分の取扱いについては、組合の職員とみなす」との記述、(5)の「事務を補助する職員は、特別区人事・厚生事務組合の職員をもって充てる」との記述から、「特別区人事・厚生事務組合」³⁰が特別区人事委員会の権限等を実質的に掌握している構成になっているものと読むことができる。

このことから、特別区人事・厚生事務組合（以下、「事務組合」と称す）ならびに特別区人事委員会（以下、「委員会」と称す）の組織構成ならびにその運営について具体的に検討する。

2) 事務組合

まず、事務組合についてである。規約によれば、23 特別区の全てが組合構成員となっており³¹、特別区の人事に関する事務のうち人事委員会に関することならびに共同で実施する職員の研修に関する事務のほか、職員の互助制度の助成に関する事務等の共同処理を目的としている³²。

組織構成としては、各特別区より 1 名を定数とした議会が設置され、議会は、原則として特別区の長である議員により構成される³³。また、議員の中から議長、副議長が各 1 名選

³⁰ 特別区人事・厚生事務組合は、特別区の権限に属する事務の一部を共同して処理するため、地方自治法の規定により設立された特別地方公共団体（一部事務組合）です。本組合に勤務する職員の任用、給与及び勤務条件等は、本組合を組織する特別区に勤務する職員との均衡が図られた内容となっています。地方公務員法第 58 条の 2 の規定及び特別区人事・厚生事務組合人事行政の運営等の状況の公表に関する条例に基づき、給与をはじめとする勤務条件、研修や人事考課制度等の運営状況について公表することにより、人事行政運営の公平性と透明性を高めることを目的としています。（「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）より抜粋）

³¹ 特別区人事及び厚生事務組合格約（昭和 26 年 8 月 10 日 最終改正 平成 20 年 3 月 27 日）第 2 条

³² 同規約第 3 条

³³ 同規約第 5 条乃至第 7 条

挙により設置される³⁴。

事務執行機関としては、管理者1名、副管理者2名が設置されるほか、会計管理者1名³⁵ならびに必要な職員を定数条例に定めた範囲内で設置することになっている³⁶。このうち管理者は、議員のうちから議会による選挙で決定され、副管理者は、議員及び知識経験を有する者のうちから各一人を管理者が議会の同意を得て選任するとされている。また、会計管理者ならびに職員の任免権は管理者に与えられている³⁷。これら組織構成のうち、常勤としての規定は、知識経験を有する者のうちから選任される副管理者についてのみ定められている³⁸ことから、議員より構成される副管理者ならびに管理者は非常勤としての取扱となる。このほか、議員から1名、財務管理または事業の経営管理につき専門の知識経験を有する者のうちから1名の計2名の監査委員を管理者が議会の同意を得て選任するとされており³⁹、監査委員に事務局を設置する旨が定められている⁴⁰。職員の定数は370名とされており⁴¹、平成21年4月1日現在の職員数は260名であった⁴²。

平成22年7月現在における事務組合の人事構成は、概ね次のとおりであった⁴³。

役職	担当者
管理者	江戸川区長
副管理者	文京区長
	知識経験者
議長	板橋区長
副議長	目黒区長
議員	23特別区の区長のうち、江戸川区長、文京区長、板橋区長、目黒区長、中央区長の5区長を除く18区長
代表監査委員	知識経験者
監査委員	中央区長

組織運営としては、上記のとおり、副管理者ならびに代表監査委員である知識経験者を除き、任免権を有する管理者をはじめとする役員等は全て23特別区における任命権者であるところの区長により構成されているものの、勤務形態としては、23特別区の区長は各行政組織における長であることから、既述のとおり形式上も非常勤とされている。したがって、実質的な運営は、管理者により議会の同意を得て選任された、常勤職員によって行わ

³⁴ 同規約第9条

³⁵ 同規約第10条第1項乃至第4項

³⁶ 同規約第10条第5項

³⁷ 同規約第11条

³⁸ 同規約第12条

³⁹ 特別区人事及び厚生事務組合同規約（昭和26年8月10日 最終改正 平成20年3月27日）第13条乃至第14条

⁴⁰ 同規約第15条

⁴¹ 特別区人事・厚生事務組合同職員定数条例（昭和39年3月24日 最終改正 平成19年2月16日）

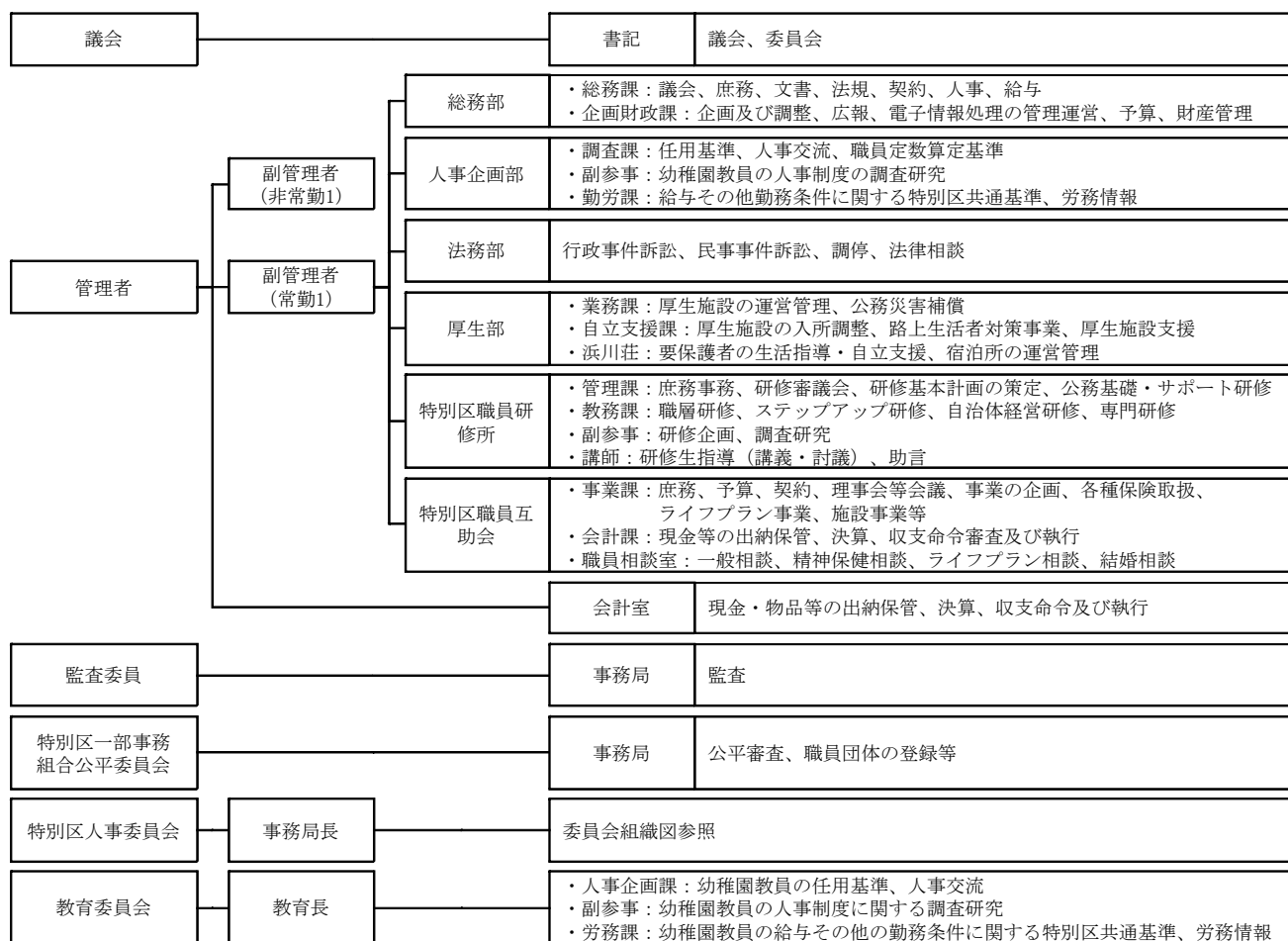
⁴² 「特別区人事・厚生事務組合同人事行政のあらまし」（平成21年12月28日）

⁴³ 「役員等一覧」（平成22年7月現在）

れていると考えられる。具体的には、知識経験者である副管理者の管理のもと、260名の職員により行われているものと思料される。この常勤とされている副管理者である知識経験者は、都、区関連の各組織における事務局長等を歴任している。

一方、当該組織の監査については、同様に管理者により議会の同意を得て選任された、知識経験者である代表監査委員が監査を実施する形態となっている。

なお、平成21年4月1日現在の事務組合の組織図ならびに事務分掌は、次のとおりとされていた⁴⁴。



3) 特別区人事委員会

次に、特別区人事委員会（以下、委員会という）についてである。上記事務組合の組織図において示されているとおり、委員会は事務組合の組織で構成されたものであり、事務組合の規約において、共同事業につき規定されている「特別区の人事に関する事務のうち人事委員会に関すること」⁴⁵に基づき設置されたものである。当該委員会は、3人の委員に

⁴⁴ 事務組合ホームページより一部加工して引用した（lgaiyou.pdf P.5）。

⁴⁵ 特別区人事及び厚生事務組合規約（昭和26年8月10日最終改正平成20年3月27日）第3条第1号

より構成された合議制機関であり、委員は地方公務員法第9条の2第2項の規定⁴⁶により、人格が高潔で、地方自治の本旨及び民主的で能率的な事務の処理に理解があり、かつ、人事行政に関し識見を有する者のうちから、事務組合議会の同意を得て、事務組合の管理者が選任することになっており、任期は4年とされている⁴⁷。年報における現在の委員構成は次のとおりであった。

平成22年6月1日現在

職名	氏名	任期 (委員就任年月日)	備考
委員長	西野善雄	平成20年4月10日から 平成24年3月31日まで (平成20年4月1日)	前：大田区長
委員 (職務代理者)	仁科和雄	平成21年4月10日から 平成25年3月31日まで (平成13年4月1日)	元：高島屋会長
委員	山崎宏一郎	平成22年4月10日から 平成25年3月31日まで (平成22年4月1日)	元：人事院事務総長

イ

⁴⁶ 地方公務員法（人事委員会又は公平委員会の委員）第九条の二

人事委員会又は公平委員会は、三人の委員をもつて組織する。

2 委員は、人格が高潔で、地方自治の本旨及び民主的で能率的な事務の処理に理解があり、且つ、人事行政に関し識見を有する者のうちから、議会の同意を得て、地方公共団体の長が選任する。

3 第十六条第二号、第三号若しくは第五号の一に該当する者又は第五章に規定する罪を犯し刑に処せられた者は、委員となることができない。

4 委員の選任については、そのうちの二人が、同一の政党に属する者となることとなつてはならない。

5 委員のうち二人以上が同一の政党に属することとなつた場合においては、これらの者のうち一人を除く他の者は、地方公共団体の長が議会の同意を得て罷免するものとする。但し、政党所属関係について異動のなかつた者を罷免することはできない。

6 地方公共団体の長は、委員が心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認めるとき、又は委員に職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認めるときは、議会の同意を得て、これを罷免することができる。この場合においては、議会の常任委員会又は特別委員会において公聴会を開かなければならない。

7 委員は、前二項の規定による場合を除く外、その意に反して罷免されることがない。

8 委員は、第十六条第二号、第四号又は第五号の一に該当するに至つたときは、その職を失う。

9 委員は、地方公共団体の議会の議員及び当該地方公共団体の地方公務員（第七条第四項の規定により公平委員会の事務の処理の委託を受けた地方公共団体の人事委員会の委員については、他の地方公共団体に公平委員会の事務の処理を委託した地方公共団体の地方公務員を含む。）の職（執行機関の附属機関の委員その他の構成員の職を除く。）を兼ねることができない。

10 委員の任期は、四年とする。但し、補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

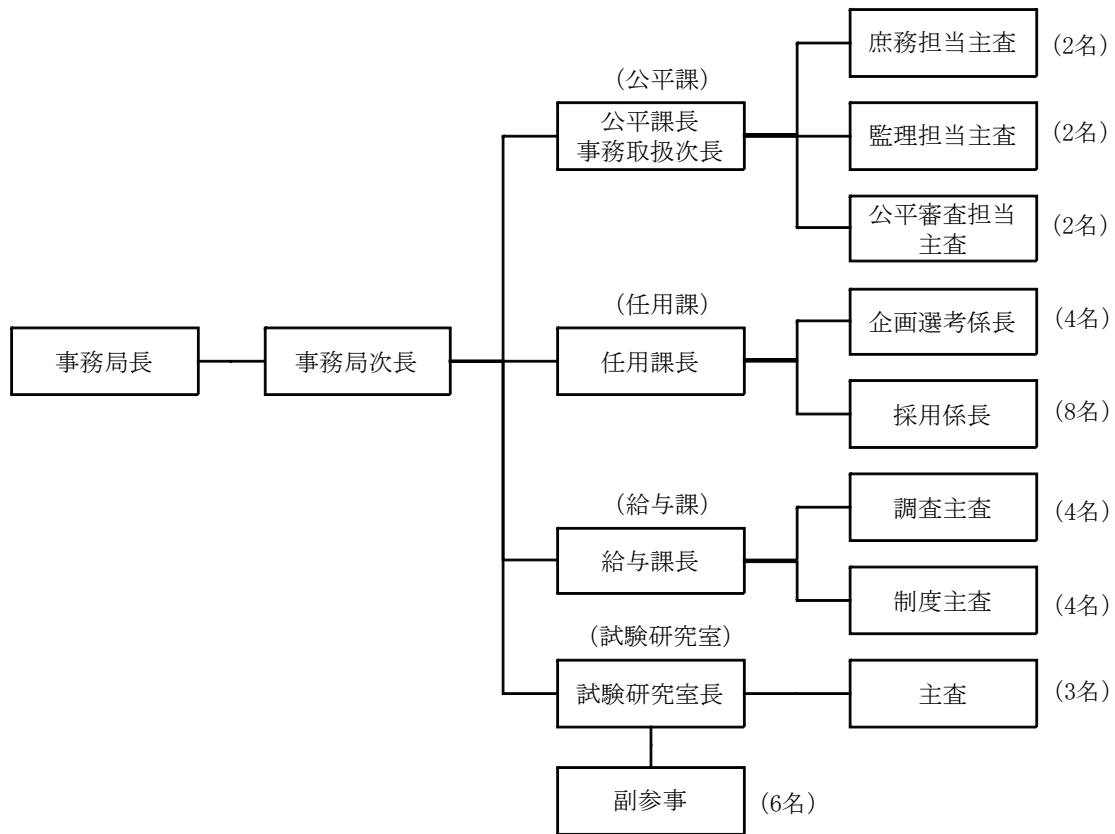
11 人事委員会の委員は、常勤又は非常勤とし、公平委員会の委員は、非常勤とする。

12 第三十条から第三十八条までの規定は、常勤の人事委員会の委員の服務に、第三十条から第三十四条まで、第三十六条及び第三十七条の規定は、非常勤の人事委員会の委員及び公平委員会の委員の服務に準用する。

⁴⁷ 事務組合ホームページ参照（2gaiyou.pdf P.19）

年報によれば、委員会を代表する委員長は、委員のうちから選挙され、委員長に事故あるときまたは委員長が欠けたときは、委員長の指定する委員がその職務を代理するものとされている。また、「本委員会の委員はすべて非常勤であり、委員の状況は次のとおりである」⁴⁸とされ、委員会の委員は、全て非常勤である旨が明記されている。

一方、地方公務員法においては、「人事委員会に事務局を置き、事務局に事務局長その他事務職員を置く」（地方公務員法第 12 条第 1 項）とされており、さらに「事務局長は人事委員会の指揮監督を受け、事務局の局務を掌理する」（地方公務員法第 12 条第 2 項）と規定されている。これを受けて、委員会においても事務局長が置かれ、当該局長を中心として 40 名の職員による組織が成立しており、平成 22 年 4 月 1 日現在の具体的組織図ならびに事務分掌は、次のとおり記載されていた⁴⁹。



課/係	分掌
公平課	①委員会議に関すること。 ②委員会議事録の作成及び保管に関すること。 ③特別区人事委員会事務局職員の人事及び給与に関すること。 ④公印に関すること。 ⑤公文書類の収受、配布、審査、保存等に関すること。 ⑥公文書の開示に関すること。 ⑦個人情報の保護に関すること。

⁴⁸ 年報「Ⅰ 人事委員 1 委員」(1 頁)

⁴⁹ 年報「Ⅱ 事務局」(12 頁～13 頁)

		⑧予算、決算及び会計に関すること。 ⑨財産及び物品の調達、管理に関すること。 ⑩職員の給与、勤務時間その他勤務条件に関する措置の要求の審査に関すること。 ⑪職員に対する不利益処分不服申立ての審査に関すること。 ⑫退職手当支給制限等の処分に係る諮問に関すること。(平成22年4月1日より) ⑬学校医等の公務災害補償の審査に関すること。 ⑭職員団体の登録に関すること。 ⑮職員団体等に対する法人格の付与に関すること。 ⑯管理職員等の範囲に関すること。 ⑰職員からの苦情相談に関すること。 ⑱職員の勤務条件に関する労働基準法、労働安全衛生法及び船員法の規定の施行に関すること。 ⑲適用事業場の号別決定に関すること。 ⑳他の課・室及び課内の他の係に属しないこと。
任用課	採用係	①競争試験及び選考(企画選考係に属するものを除く。)に関すること。 ②任用候補者名簿の作成及びその提示に関すること。 ③課内の他の係に属しないこと。
	企画選考係	①職員の採用、昇任等任用方法についての一般的基準に関すること。 ②選考に関すること。 ③条件付採用及び臨時的任用に関すること。 ④職員の研修及び勤務成績の評定の計画に関すること。 ⑤職階制の計画に関すること。 ⑥他の課及び室に属しない人事制度の調査研究等に関すること。
	給与課	①給料表の適否についての報告及び勧告に関すること。 ②職員の給与、勤務時間その他の勤務条件及び厚生福利制度に関すること。 ③職員の分限及び懲戒並びに服務に関する一こと。 ④職員に関する条例の制定又は改廃についての意見の申出に関すること。 ⑤職員に対する給与の支払監理に関すること。
	試験研究室	①試験問題に関すること。 ②競争試験及び選考の能力判定基準等の調査研究に関すること。

運営についてであるが、大田区の「職員名簿」(平成22年6月1日現在)においては、「人事課」の中に「特別区人事・厚生事務組合派遣」として7名が記載されている。当該派遣職員の服務は次のとおりであった。

- ・特別区人事・厚生事務組合 2名(内1名は特別区長会を併任)
- ・特別区人事委員会 2名
- ・公益財団 特別区協議会 1名
- ・特別区長会 1名
- ・特別区職員互助組合 1名

上記のうち、委員会に対して派遣されている2名はいずれも任用課採用係に所属している旨が同「職員名簿」に記載されている。

一方、上記委員会の組織における他特別区からの派遣の状況、役職の状況等について特に公表されている情報は見当たらなかったが、大田区による調査の結果、委員会事務局は総勢40名の職員にて構成されており、このうち事務局の局務を掌理する事務局長は東京都よりの派遣職員により、また、事務局次長を含む全管理職ならびに一般職の職員は、委員

会固有の職員 5 名（いずれも一般職）を除き、全員が 23 特別区よりの派遣職員により構成されているとのことであった。この 23 特別区よりの派遣職員は 34 名であるとのことから、委員会の 8 割強（管理職においては都派遣職員を含み 100%）を派遣職員が占めていることになる⁵⁰。この点に、既述の、委員会を構成する委員全員が非常勤である点を併せて考えるに、委員会の運営は実質的には派遣職員であるところの委員会職員により実施されていることになる。

4) 考察

以上、委員会の報告及び勧告ならびに大田区における対応につき、大田区を含む 23 特別区における委員会の共同設置につき、任命権者の人事権のチェックという観点から、事務組合ならびに委員会の組織構成ならびにその運営につき検討を加えてきた。

このうち、組織構成としては、委員会の事務局長は委員会の指揮監督を受け、委員会を構成する委員は事務組合議会の同意を得て事務組合の管理者により選任され、事務組合の管理者は事務組合の議員のうちから議会による選挙で選ばれ、事務組合の議員は原則として特別区における任命権者であるところの特別区の長とされている。これらの関係から、既述の委員会設置の趣旨とされる、「専門的、中立的機関として任命権者の人事権をチェックし、より適正な人事が行われるようにすることを使命とする」という点につき、任命権者が任命権者の人事権をチェックする関係となり、矛盾が生じているものと考えられる。

一方、運営については、事務組合については行政色を帯びた副管理者の管理のもと、組織運営が行なわれているものと考えられ、委員会についても実質的には 23 特別区からの派遣職員であるところの委員会職員により実施されているものと推測することができる。委員会は、23 特別区の長に対して、冒頭に記述したいわゆる一般職員の「単価」につき、報告及び勧告を提出しており、これに準拠すべく勧告している。特別区は、当該勧告に従い一般職の職員の人件費における「単価」を設定しており、大田区においても例外ではない。そこには、任命権者より任命を受けた職員が、任命権者の人事権（ここでは単価決定権）を実質的に担っているという別の矛盾も含んでいるものと考えられる。

4. 結果及び意見

（意見）

1)

上述のとおり、一般職員の人件費の「単価」の形成に関して、多大な影響を及ぼしている人事委員会の存在については、「地方公共団体における人事管理が、直接には任命権者によって行われる」⁵¹ものの、地方公共団体の根本原理の一つである住民自治において、具体

⁵⁰ 委員会に対する港区、新宿区、台東区、中野区からの派遣は無いとのことであった。

⁵¹ 地方公務員法第 6 条

的には住民の代表である議会の決定に基づく人事管理がなければならないことは当然であるし、人事行政が住民の意思の具体化である条例に基づいて行われるということは、地方自治の本旨に根ざすものであるとされており⁵²、また、この目的を達成するに対して、「人事行政の専門的性格にかんがみ、専門機関がこれをチェックすることとしてその専門的行政の水準を確保する」ため、「人事行政の地方自治行政における重要性という側面と、人事管理の高度の技術性という側面との調和をはかる」という観点からの対応が必要である⁵³等の理由により、地方自治法第180条の5がその設置を義務付けているものである。このような趣旨に鑑み、大田区においても他の特別区との共同設置により特別区人事委員会が設置されている点については、一定の評価をすることができ、また、大田区も特別区人事・厚生事務組合の構成員であるという観点から、委員会の提出している報告及び勧告に準拠している点についても一定の理解ができる。

しかし、本文で述べたとおり、現下の当該特別区人事委員会については、ア) 法的な位置づけ、イ) 組織及び運営、という二つの観点から、若干の疑義がある存在となっていると思われる。すなわち、端的に言えば、その疑義とは、地方自治法の本旨に基づき、住民自治が反映されやすい制度となっているか、に関しての疑義である。昭和27年通知が、「政令指定都市以外の人口一五万以上の市が改正後において人事委員会を置くときは共同で設置することはできず、必ず単独で置くべきもの」とされているのも、住民自治を適正に反映させるため措置と考えられ、住民の意思、財政状態等は、23特別区で画一的なものではなく、固有の事情を含むものであり、必ずしも23特別区共同で歩調を合わせることに合理性があるという場合ばかりとは限らないと考えられる。また他方で、委員会設置の趣旨とされる、「専門的、中立的機関として任命権者の人事権をチェックし、より適正な人事が行われるようにすることを使命とする」という点につき、組織及び運営の観点から若干の疑義がある。このことから、現下の特別区人事委員会の、ア) 法的な位置づけ、イ) 組織及び運営、については、改善等の余地があるものとする。(現に、一定時期において特定の特別区が委員会の勧告には応じず、独自の方針で昇給等を実施した事例もあると聞いている。)

⁵² 「地方公共団体における人事管理は、直接には任命権者によって行われるのであるが(法六)、任命権者は地方公共団体を代表する機関であり、人事管理の究極の主体は公法人である地方公共団体そのものであると同時に地方公共団体の構成員である住民全体である。したがって、地方公共団体の機関としての任命権者が人事行政を行うについては、本来の管理の主体である住民の意思—具体的には住民の代表である議会の決定—に基づかなければならないことは当然であるといえよう。地方公共団体の根本原理の一つに住民自治がある以上、人事行政が住民の意思の具体化である条例に基づいて行われるということは、地方自治の本旨に根ざすものといつてよいのである」。(橋本 [2009] 75 頁参照)

⁵³ 地方公務員法第5条に関連し、「本条第二項により、人事委員会は、人事行政の専門機関として人事行政に関する条例の制定改廃に際して、その条例を審議する議会で意見を述べることとされている。これは一方で、人事行政については住民の代表である議会の議決による条例でこれを定めることとして地方公共団体の人事行政を民主的にコントロールするとともに、他方では人事行政の専門的性格にかんがみ、専門機関がこれをチェックすることとしてその専門的行政の水準を確保することとしているのである。人事行政の地方自治行政における重要性という側面と、人事管理の高度の技術性という側面との調和をはかることが本条第二項の趣旨であるといつてよい」(橋本 [2009] 77 頁参照) とされている。

本来的には、このような構成における組織体に対しては、住民の代表である大田区を含む各特別区の単独の議会ではなく、23 特別区が共同して構成した議会による対応が相当と考えるべきではなかろうか。残念ながら、23 特別区のみを渡る各特別区を超越した議会の設置は現行法においては困難と考えられ、現実的には大田区単独で対応せざるを得ない。また、委員会の勧告等に対し、これに従わず、単独で人事に関する事項を遂行する場合には、事務組合からの脱退は必至であり、委員会にて実施している膨大な統計情報処理の業務につき大田区において単独に実施しなければならないことにもなる。

これらの観点を総合的に考えるに、事務組合への加盟は、他区との調整において維持するとしても、委員会における報告及び勧告に画一的に準拠するのではなく、常に大田区の実情を踏まえた独自の観点から報告及び勧告に検討を加えるとともに、報告及び勧告と当該独自検討の結果との間に相違が生じた場合には、当該相違を公表する等の方策を講じる必要性があるものとする。

第4章 大田区特別職報酬等審議会

1. 特別職の概要

先に述べたように、地方自治法第172条第4項は「第一項の職員に関する任用、職階制、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定、福祉及び利益の保護その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、地方公務員法の定めるところによる」と定められており、職員の人件費に関する規定は地方公務員法の統制を受けることになっている。このうち、地方公務員法第4条には次のとおりある。

第四条 この法律の規定は、一般職に属するすべての地方公務員(以下「職員」という。)に適用する。

2 この法律の規定は、法律に特別の定めがある場合を除く外、特別職に属する地方公務員には適用しない。

問題は本条第2項の規定についてである。この規定の解釈としては、「特別職については、地方公務員法は原則として適用されない(本条2)。本条で説明したように、特別職は非専務職で職業的な公務員でない者、政治的な方法で就任する者などそれぞれに特別の地位を有する者であるため、その身分取扱いを統一的に規律することが困難であるばかりでなく、職業的公務員である一般職の身分取扱いには馴染まないと考えられるからである。たとえば、公選ないしは議会の議決による職には、競争試験を適用する余地がないことは明白であるし、選挙による職に政治的行為を制限することも同様である。また、使用者の立場にある者に職員団体などの規定を適用することも意味がない。このように、地方公務員法の規定の多くは特別職にそのまま適用することが不可能であるといわざるを得ない」(橋本[2009]71頁)とされており、総括として「地方公務員法は、法律に特別の定めがある場合を除き、特別職に適用されない。特別職の任用および職務の特殊性が一般的に本法の各規定に馴染まないと考えられたからである」(橋本[2009]73頁)として、特別職に地方公務員法の規定を適用することの不合理性が主張されている。

なお、特別職の範囲については、地方公務員法第3条のうちとくに第3項に以下のように定められている。

(一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員)

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、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職

四 地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの

五 非常勤の消防団員及び水防団員の職

六 特定地方独立行政法人の役員

この特別職の範囲は、例示ではなく限定列記とされ(橋本 [2009] 59 頁)、この特別職に属する職以外の一切の職は一般職とされる。

なお、上記第一号に該当する特別職の主なものとしては、次のような職があると解されている。公職選挙法によって住民が選挙する地方公共団体の議会の議員および地方公共団体の長や、地方公共団体の議会が選挙する職には選挙管理委員会の委員があり、議会の同意を要する職としては副知事、副市町村長、監査委員、人事委員会および公平委員会の委員、教育委員会の委員、都道府県公安委員会および方面公安委員会の委員、固定資産評価員および固定資産評価審査委員会の委員、収用委員会の委員が該当するとされている(橋本 [2009] 59 頁)。

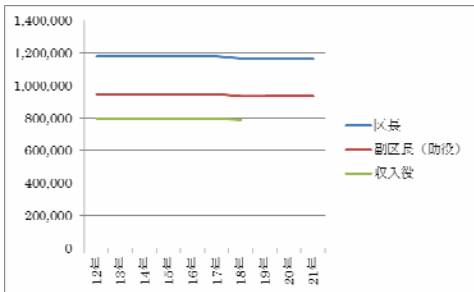
2. 特別職の報酬等の時系列分析

特別職の報酬(一部)について大田区報に公開されている情報を基に、時系列分析を行うと以下のとおりとなる。

特別職の報酬などの状況(各年4月1日現在)

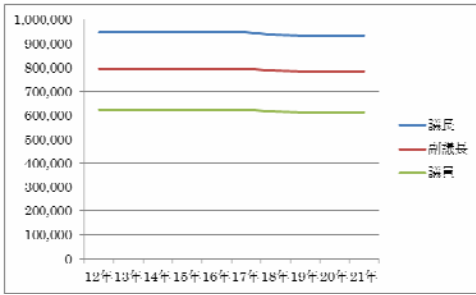
区分	区長		副区長(助役)		収入役	
	給料月額	退職手当支給率	給料月額	退職手当支給率	給料月額	退職手当支給率

12年	1,180,000円		946,000円		796,000円	
13年	1,180,000円		946,000円		796,000円	
14年	1,180,000円		946,000円		796,000円	
15年	1,180,000円		946,000円		796,000円	
16年	1,180,000円	500/100	946,000円	360/100	796,000円	270/100
17年	1,180,000円	500/100	946,000円	360/100	796,000円	270/100
18年	1,168,000円	500/100	936,000円	360/100	788,000円	270/100
19年	1,164,000円	500/100	933,000円	360/100		
20年	1,164,000円	500/100	933,000円	360/100		
21年	1,164,000円	500/100	933,000円	360/100		



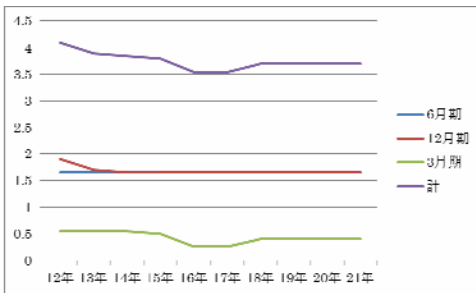
この表からは、区長報酬、副区長報酬ともに平成17～19年度以降若干の減少がみられる。なお地方自治法の一部を改正する法律（法律第53号平18・6・7）により助役は副区長に改められ、収入役は廃止されている。また、区議会議員等の月額報酬の推移は、以下のとおりである。

区分	議長	副議長	議員
	報酬月額		
12年	946,000円	796,000円	623,000円
13年	946,000円	796,000円	623,000円
14年	946,000円	796,000円	623,000円
15年	946,000円	796,000円	623,000円
16年	946,000円	796,000円	623,000円
17年	946,000円	796,000円	623,000円
18年	936,000円	788,000円	616,000円
19年	933,000円	785,000円	614,000円
20年	933,000円	785,000円	614,000円
21年	933,000円	785,000円	614,000円



区議会議員等の報酬についても、平成17年～19年度において若干の減少がみられる。

期末手当支給率（特別職共通）				
区分	6月期	12月期	3月期	計
12年	1.65月分	1.90月分	0.55月分	4.10月分
13年	1.65月分	1.70月分	0.55月分	3.90月分
14年	1.65月分	1.65月分	0.55月分	3.85月分
15年	1.65月分	1.65月分	0.50月分	3.80月分
16年	1.65月分	1.65月分	0.25月分	3.55月分
17年	1.65月分	1.65月分	0.25月分	3.55月分
18年	1.65月分	1.65月分	0.40月分	3.70月分
19年	1.65月分	1.65月分	0.40月分	3.70月分
20年	1.65月分	1.65月分	0.40月分	3.70月分
21年	1.65月分	1.65月分	0.40月分	3.70月分



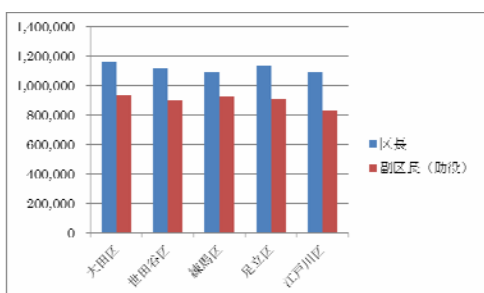
期末手当については、平成16年度、平成17年度に若干の落込みがみられたが平成18年度以降は、3.7ヶ月で一定となっている。

3. 特別職の報酬等の他区比較

以下は、特別職の報酬などについて、他区との比較を行ったものである。なお、比較対象とした他4区の選定基準については、第2章4.に記載のとおりである。また、基準日は、いずれも平成21年4月1日現在である。

(単位：円)

区分	区長		副区長（助役）	
	給料月額	退職手当支給率	給料月額	退職手当支給率
大田区	1,164,000	500/100	933,000	360/100
世田谷区	1,119,000	540/100	897,000	360/100
練馬区	1,095,000	500/100	930,000	400/100
足立区	1,134,000	500/100	909,000	350/100
江戸川区	1,096,200	500/100	835,050	340/100

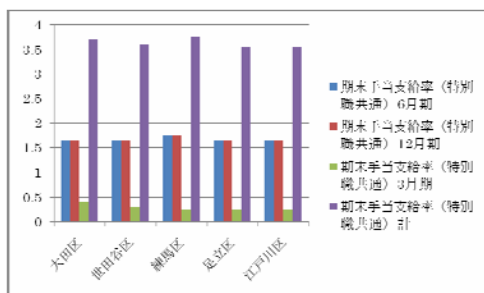


上記の表から他区のなかでほとんど横並びではあるが大田区の区長、副区長の給料の金額が一番高いものとなっている。なお、担当からのヒアリングによれば、23区全体の中では区長は5位、副区長は4位とのことであった。

(単位：月)

期末手当支給率（特別職共通）				
区分	6月期	12月期	3月期	計
大田区	1.65	1.65	0.4	3.7
世田谷区	1.65	1.65	0.3	3.6
練馬区	1.75	1.75	0.25	3.75
足立区	1.65	1.65	0.25	3.55
江戸川区	1.65	1.65	0.25	3.55

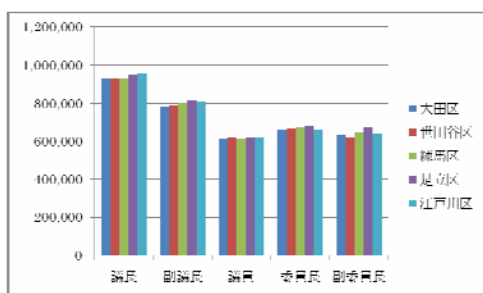
期末手当の支給率については、大田区は3月期の支給率は他区に比してやや高いものの、支給率合計でみると平均よりやや高いが、特別に高いということではない。



(単位：円)

	議長	副議長	議員	委員長	副委員長
--	----	-----	----	-----	------

大田区	933,000	785,000	614,000	660,000	633,000
世田谷区	933,000	791,000	619,000	668,000	636,000
練馬区	930,000	802,000	615,000	676,000	645,000
足立区	949,000	813,000	619,000	680,000	674,000
江戸川区	956,000	807,000	621,000	661,000	641,000



議員の報酬について大田区は他区と横並びといえる。それ以外は他の区に比してやや低い状態である。

4. 特別職報酬等審議会の概要

一般職の給与等については、第3章で述べたように民間の給与実態等を調査したうえで出される特別区人事委員会の勧告を受け、区議会の審議を経て条例で定められるのに対し、特別職のうち、議会の議員の報酬の額、区長及び副区長の給料の額は、区長が諮問する大田区特別職報酬等審議会において審議され、その答申を受け区長が条例を議会に提出し、議決を経て決定されている。

大田区において、特別職のうち議員や区長、副区長等について、その報酬に大田区特別職報酬等審議会の審議を必要としているのは、議員や区長、副区長等への就任には公選また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が必要であり、つまりこれらの職への就任は住民または住民の代表である議員の意思に基づくものであることから、その報酬についても慎重な決定が必要である等の趣旨がその背景にあると考えられる。

大田区特別職報酬等審議会は、「区長の諮問に応じ、議員報酬等の額について審議するため」に設置されている（大田区特別職報酬等審議会条例（以下「審議会条例」）第1条）ものと位置付けられる。大田区特別職報酬等審議会の所掌事項は審議会条例第2条によれば以下のものである。

（所掌事項）

第2条 区長は、議会の議員の議員報酬の額並びに区長及び副区長の給料の額に関する条例を議会に提出しようとするときは、あらかじめ、当該議員報酬等の額について審議会の意見を聞くものとする。

上記規定から、大田区特別職報酬等審議会の審議事項は特別職のうち、議員、区長及び副区長に限られ、選挙管理委員会の委員、監査委員、教育委員会の委員等は審議の対象外となっている。また大田区特別職報酬等審議会の構成及び任期等については、審議会条例第3～5条によれば以下のようになっている。

(委員)

第3条 審議会は、委員10人をもって組織し、その委員は、大田区の区域内の公共団体等の代表者その他住民のうちから、区長が任命する。

2 委員の任期は、2年とし、補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。ただし、再任をさまたげない。

(会長)

第4条 審議会に会長を置き、委員の互選により定める。

2 会長は、会務を総理する。

3 会長に事故があるときは、又は会長が欠けたときは、あらかじめ、会長の指定する委員がその職務を代理する。

(会議)

第5条 審議会は、会長が招集する。

2 審議会は、委員の過半数が出席しなければ、会議を開くことができない。

条例より大田区特別職報酬等審議会は委員10人で構成されており、大田区内の公共団体等の代表者が任命されている。平成21年度に任命されている代表者は具体的には以下の者である。すなわち、青色申告会会長、大田区商店街連合会会長、大田区婦人団体連合会会長、日本公認会計士協会東京会大田地区会会長、連合大田議長、民生委員・児童委員協議会会長、大田区社会福祉協議会会長、大田区自治会連合会代表、消費者団体連絡協議会代表、元NPO法人男女共同参画おおた理事長の10名である。

なお、大田区特別職報酬等審議会の委員は任期2年であるが、大田区特別職報酬等審議会委員名簿からは平成17年度から10名中5名が同じ委員のメンバーであり、また、委員を選出する公共団体の構成も現職や元職の違いあるいは代表か副代表の違い等はあるが、同じ公共団体から任命されている。

特別職等審議会メンバー推移

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
雪谷青色申告会会長	同左	同左	同左	同左
大田区商店街連合会 会長	同左	同左	同左	同左

男女平等推進センター 一区民自主運営委員会 会長	同左	NPO 法人男女共同参 画おおた理事長	元 NPO 法人男女共同 参画おおた理事長	同左
連合大田議長	同左	同左	同左	同左
消費者団体	同左	消費者団体連絡協議 会副会長	消費者団体連絡協議 会代表	同左
大田区社会福祉協議 会会長	同左	同左	大田区自治会連合会 会長兼大田区社会福 祉協議会会長	大田区社会福祉協議 会会長
日本公認会計士協会 東京会大田地区会会 長	同左	同左	同左	同左
自治会連合会会長	同左	大田区自治会連合会 会長	大田区自治会連合会 副会長	大田区自治会連合会 代表
大田区婦人団体連合 会会長	同左	同左	同左	同左
民生委員・児童委員 協議会会長	同左	同左	同左	同左

大田区特別職報酬等審議会は会長が招集し、職員の給与に関する人事委員会勧告を踏まえて給与が改定される場合は年2回招集されるのが通常である。平成19年度は平成20年2月6日、平成20年2月18日と年2回招集され、平成20年度は給与改定がなかったため平成21年3月27日に年1回招集されている。また、平成21年度は平成21年5月19日、平成21年11月9日、平成21年11月16日と年3回招集されている。これは平成21年度において6月に支給される職員の特別給の0.2月分凍結という人事委員会勧告があったためである。審議会が開催された場合の委員の報酬は一人日額15,000円である（大田区附属機関の構成員の報酬の額に関する規則第2条(3)）。

5. 特別職報酬等審議会における審議内容等についての他区比較

特別職報酬等審議会における審議内容等を比較すると以下のようになる。

	大田区	世田谷区	練馬区	足立区	江戸川区
審議内容	議員報酬、区長、副区長の給料	議員報酬、区長、副区長の給料、議員の政務調査費	議員報酬、区長、副区長の給料、議員の政務調査費	議員報酬、区長、副区長の給料、常勤監査委員の給料	議員報酬、区長、副区長の給料 (政務調査費は政務調査審議会が審

					議)
委員数	10人	9人	10人以内	10人	10人以内
任期	2年	3年	2年	2年	審議終了まで
報酬	15,000円/日	50,000円/日以内 いくらかは不明	7,700円/日	8,000円/日	25,000円/日以内 いくらかは不明
委員の公募	無し	有り	無し	無し	不明
委員名簿	非公表	公表	不明	不明	不明
議事録	非公表	公表	公表?	公表(閲覧のみ)	不明
会議の公開	非公開	原則公表 内容により非公表 の場合もある	公表	会議の始めに公開・非公開を諮る	不明

上の表から、大田区の特別職報酬等審議会は議員の議員報酬、区長及び副区長の給料を審議事項としているが、政務調査費については審議を行っていない。また、特別職報酬等審議会の議事録や議事が進行している会議の公開についても行っていない。

6. 特別職の退職金の他区比較

以下は特別職(区長、副区長)に係る退職金の他区比較である。

(単位:円)

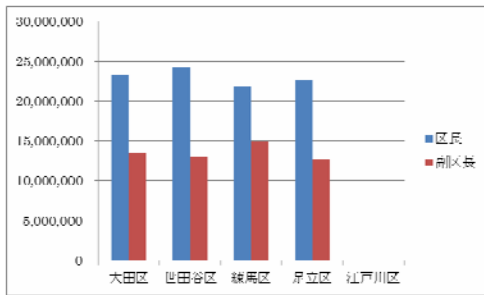
	大田区	世田谷区	練馬区	足立区	江戸川区
区長	23,280,000	24,170,400	21,900,000	22,680,000	-
区長算定式	給与月額 × 500/100 × 勤続 年数	給与月額 × 5.4 × 勤続年数	給与月額 × 500/100 × 勤続 年数	給与月額 × 500/100 × 勤続 年数	-
副区長	13,435,200	12,916,800	14,880,000	12,726,000	-
副区長算定式	給与月額 × 360/100 × 勤続 年数	給与月額 × 3.6 × 勤続年数	給与月額 × 400/100 × 勤続 年数	給与月額 × 350/100 × 勤続 年数	-

大田区: (H21/4/1 現在) 「平成 21 年度大田区の給与・定員管理等の状況」より

世田谷区: (H21/4/1/現在) 「平成 21 年度 世田谷区人事行政の運営等の状況の公表」より

練馬区 (H21/4/1 現在) 「平成 21 年度 練馬区人事行政の運営等の状況の公表」より

足立区 (H21/1/1 現在) 「足立区の給与・定員管理等について」より



これをみると、区長の退職金については、世田谷区が最も高く（多く）、次いで大田区となっている。また、副区長の退職金については、練馬区が最も高く（多く）、次いで大田区となっている。特別職（区長、副区長）の退職金については、算定方法の面、あるいは、実際の支給額の面から、大田区が際立って高い（多い）という状態にはないことを確認した。

7. 結果及び意見

（意見）

1)

大田区特別職報酬等審議会は委員 10 人をもって組織され、大田区の区域内の公共的団体等の代表者その他住民のうちから区長が任命することが建前となっている。ところが、入手した過去 5 年分の委員名簿を検討した結果、委員のメンバーについてはその過半数は変わっておらず固定されている（ただし、委員の任期は 2 年である）。また、委員の選出母体については大田区の区域内の公共的団体となっているが、当該団体についても全く変わらずに同じ公共的団体から選出されている。

大田区特別職報酬等審議会条例が、委員の任期を 2 年と規定しているのは、委員のメンバーを固定化せず、様々なメンバーを委員にすることにより、幅広い意見を取り込むことを目的としているものと考えられる。また大田区特別職報酬等審議会条例が委員を大田区の区域内の公共的団体等の代表者その他住民のうちから任命することとしているのは、任期と同様の理由であり、大田区の区域内と限定するためであって、選出する公共的団体等を固定化することを意図しているわけではないと考える。

現在のように大田区特別職報酬等審議会の委員をほぼ固定化していることは、もともとの大田区特別職報酬等審議会を設置した意図とは異なるものであり、委員の流動性が求められると考えられる。

2)

大田区特別職報酬等審議会の審議事項は議会の議員の議員報酬の額、区長及び副区長の給料の額である。しかし、特別職は議員、区長、副区長以外にも監査委員、教育委員、選挙管理委員がいる。監査委員、教育委員、選挙管理委員も特別職であり、これらの特別職

について大田区特別職報酬等審議会が審議事項としていないことには積極的な理由を見出しにくい。その他の特別職の給料についても議員の報酬、区長や副区長の給料と同様に、大田区特別職報酬等審議会に審議を諮ったうえで、区長が条例を議会に提出し、決定すべきであると考えられる。

3)

大田区においては5.でも述べているが特別職報酬等審議会の会議については、公開が行われておらず、また、審議会の議事録についても公開されていない。また、会議が公開されていないため、審議会がいつ開かれるのかまた開かれたのかについても情報を公開していない。

特別職報酬等審議会の審議事項は議会の議員の議員報酬であり、また区長及び副区長の給料の額であり、決定された議員報酬、区長及び副区長の給料は公開されるものである。そのため特段に特別職報酬等審議会の会場を非公開とすることも、特別職報酬等審議会の議事録を非公開とすることにも合理性は認められない。むしろ積極的に特別職報酬等審議会の会議の日程を知らせ、会場を公開し、議員報酬、区長及び副区長の給料をどのように審議されているかを区民に明らかにすることが必要であると考えられる。また会議が公表されることに審議会の場で、より活発な議論が期待できると考えられる。これと同じ理由から特別職報酬等審議会の審議の議事録についても公表することが必要であると考えられる。

他団体においては世田谷区では会議及び議事録は公開されており、また練馬区においては議事録の公表は不明であるが、会議は公開されており、足立区においても特別職報酬等審議会において会議当初に公開・非公開を諮るが、原則公開されており、また議事録も閲覧のみであるが公表されている。大田区においても何らかの検討が必要であると考えられる。

4)

大田区において特別職報酬等審議会は委員10人をもって組織されているが、その全てが大田区の区域内の公共的団体等の代表者であり、委員枠に公募枠がない。特別職報酬等審議会に公共的団体の代表者だけでは区民の意見が反映されているには足りず、広く区民の意見を反映するようにするためには一般の公募からの委員の存在が不可欠であると考えられる。

5.の他団体との比較の表からは世田谷区が公募を行っている。また5.の表では他区では公募を行っていないが23区では文京区、中野区等で公募を行っており、大田区においても少なくとも1名か2名の公募枠を設けることを検討するべきであると考えられる。

5)

大田区においては、委員名簿が公表されていないため、特別職報酬等審議会の委員に誰が任命されているのか分からない状況である。これでは、議事録や会議の場が非公表であることと相まって特別職報酬等審議会でどのようなメンバーによりどのような審議がなされているかどうかを知る手段がない状態である。

特別職報酬等審議会の委員名簿も議事録同様に公表することにより、区民は大田区の区域内のどのような公共的団体等の代表者から委員が任命されているかを知ることができ、区民の意見を反映するメンバーであるかどうかを知ることができるものと思われる。

以上から、大田区の特別職報酬等審議会の委員の構成についても大田区はその公表を検討すべきであると考えられる。

第5章 給料と任用

1. 給料の概要

以下では職員の給与のうち給料についてその概要を述べる。大田区人事白書（平成21年12月）32頁によれば、「地方公務員の給与は、地方公務員法に基づき条例によって定められることとされ、職務の困難性及び責任の度合いに基づき決定される給料と、諸手当から成っています。給料、諸手当ともに、法律又は条例で規定されている以外に、これに基づかないで支給することはできません。大田区の一般職員の給与は、民間の給与実態などを調査したうえで出される特別区人事委員会の勧告を受け、また、特別職（区長など）の報酬等については、大田区特別職等審議会の答申を受けて、それぞれの区議会の審議を経て条例で定められています」とある。

別章で検討してきたとおり、一般職の職員については、大田区においては特別区人事委員会の定めた給料表に従い、給料月額が決定されている。「職員の給料月額は給料表の級号給を適用することで、決定します。大田区では職種により5種類の給料表があります」（「人事白書」（21年12月）42頁）とされている。ここでは、紙面の都合上、職種区分が事務系、福祉系、一般技術系に適用されている「行政職給料表（一）」の一部のみを「職員の給与に関する条例」（昭和26年10月16日条例第19号）から抜粋して掲載する。

別表第1（第5条関係）

行政職給料表（一）

職員 の区 分	職務の 級 号給	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	8級
		給料月額	給料月額	給料月額	給料月額	給料月額	給料月額	給料月額	給料月額
		円	円	円	円	円	円	円	円
	1	138,400	166,100	196,500	222,900	224,100	259,900	288,200	342,400
	2	139,500	168,000	198,400	224,900	226,100	262,100	290,500	345,100
	3	140,600	169,900	200,400	226,900	228,200	264,200	292,800	347,800
	4	141,700	171,800	202,400	228,900	230,300	266,400	295,200	350,500
	5	143,000	173,700	204,300	230,900	232,300	268,500	297,500	353,200
	6	144,100	175,600	206,100	233,000	234,300	270,600	300,000	355,900
	7	145,200	177,400	208,200	235,000	236,400	272,800	302,500	358,600
	8	146,300	179,400	210,200	237,200	238,500	275,100	305,000	361,500
	9	147,500	181,200	212,100	239,100	240,400	277,300	307,300	364,000

	10	148,600	182,900	214,100	241,200	242,500	279,600	309,900	366,900
(途中省略)									
	139				418,700	437,600			
	140				419,100	438,000			
	141				419,400	438,400			
	142					438,900			
	143					439,400			
	144					439,800			
	145					440,200			
	146					440,700			
	147					441,200			
	148					441,600			
	149					442,000			
* 1		178,600	207,800	240,100	277,400	295,900	314,400	348,100	387,900

備考 この表は、他の給料表の適用を受けないすべての職員に適用する。ただし、第19条に規定する職員を除く。なお、「職員の区分」最下部の* 1は「再任用職員」を示し、それ以外の「職員の区分」は「再任用職員以外の職員」を示す。

給料表の仕組みについても人事白書（21年12月）42頁から抜粋してその概要を記す。まず、「級（給料表の横軸）」については、1級から8級まで設定されており、「給料表には、『級』が設定されています。職員は級別職務分類表に従い、職務内容と職責に応じて、いずれかの級に格付けされています」とあり、次いで、「号給（給料表の横軸）」については、「給料表には、『号給』が設定されています。これは同一の職務内容と職責であっても、経験を経るにしたがって熟練の度合いが加わることを考慮して、給料月額が増加する仕組みとなっています」とされている。以下、当該給料表の適用関係について、任用という観点に基づき、検討していくこととする。

2. 任用の概要

以下においては、任用⁵⁴のうちとくに昇任について検討する。

地方公務員法は、受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基づいて職員の任用を実施しなければならない旨を規定し⁵⁵、人材確保と育成の観点ならびに人事の公正の確保の観点から成績主義の原則⁵⁶に立脚しているとされている。また、同法は、職員を任用できる場合

⁵⁴ 『任用』とは『任命』と同義であり、採用のほか、昇任、降任及び転任の四つの行為をさすものである（橋本〔2009〕222頁）。

⁵⁵ 地方公務員法（昭和25年12月13日法261最終改正平成19年5月16日）第15条

⁵⁶ 「成績主義の原則は、公務能率の増進のために欠くことのできない原則であると同時に、処遇の公正、

としては、職員の職に欠員が生じた場合と定めており⁵⁷、任用手続のうちの昇任手続については、人事委員会を置く地方公共団体の場合には、原則として競争試験によることを求めているが、人事委員会の定める職について人事委員会の承認があった場合には、選考によることを妨げないとしている⁵⁸。人事委員会にこれら権限を付与している背景としては、「専門的かつ中立的な人事機関であるこれらの委員会をして任命権の行使をチェックさせることにより、(中略)人事の公正と能力主義の実現とを図ろうとする」⁵⁹点があげられる。また、競争試験または選考は人事委員会が実施するものとされている一方、地方公共団体と共同もしくは地方公共団体に委託して実施することもできるとしている⁶⁰。これを受けて、特別区において、特別区人事委員会⁶¹（以下、「委員会」と称す）は、後述する第6級職を除き、各任命権者である区長に選考権限を委任している⁶²。なお、以下は「大田区人事白書」（平成21年12月）10頁から引用した任用制度に関する図である。

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。

すなわち均分的正義を実現するためにも欠くことのできない条件であるから、それは単に任用についての根本基準にとどまるものではなく、それ以外の身分取扱い、たとえば、給与の決定についても、当然に妥当し、かつ、実現させなければならない原則である。成績主義を実現させるためのもっとも重要な手続は、勤務成績の評定（法四〇）であるが、任命権者がその評定の結果に応じた措置を講じなければならないとされているのは（同条1）、任用はもとより、身分取扱いについて成績主義の原則が適合するものについてはすべてこの原則を貫徹させる趣旨である」（橋本〔2009〕220頁）。

⁵⁷ 地方公務員法（昭和25年12月13日法261）第17条第1項

⁵⁸ 地方公務員法（昭和25年12月13日法261）第17条第3項

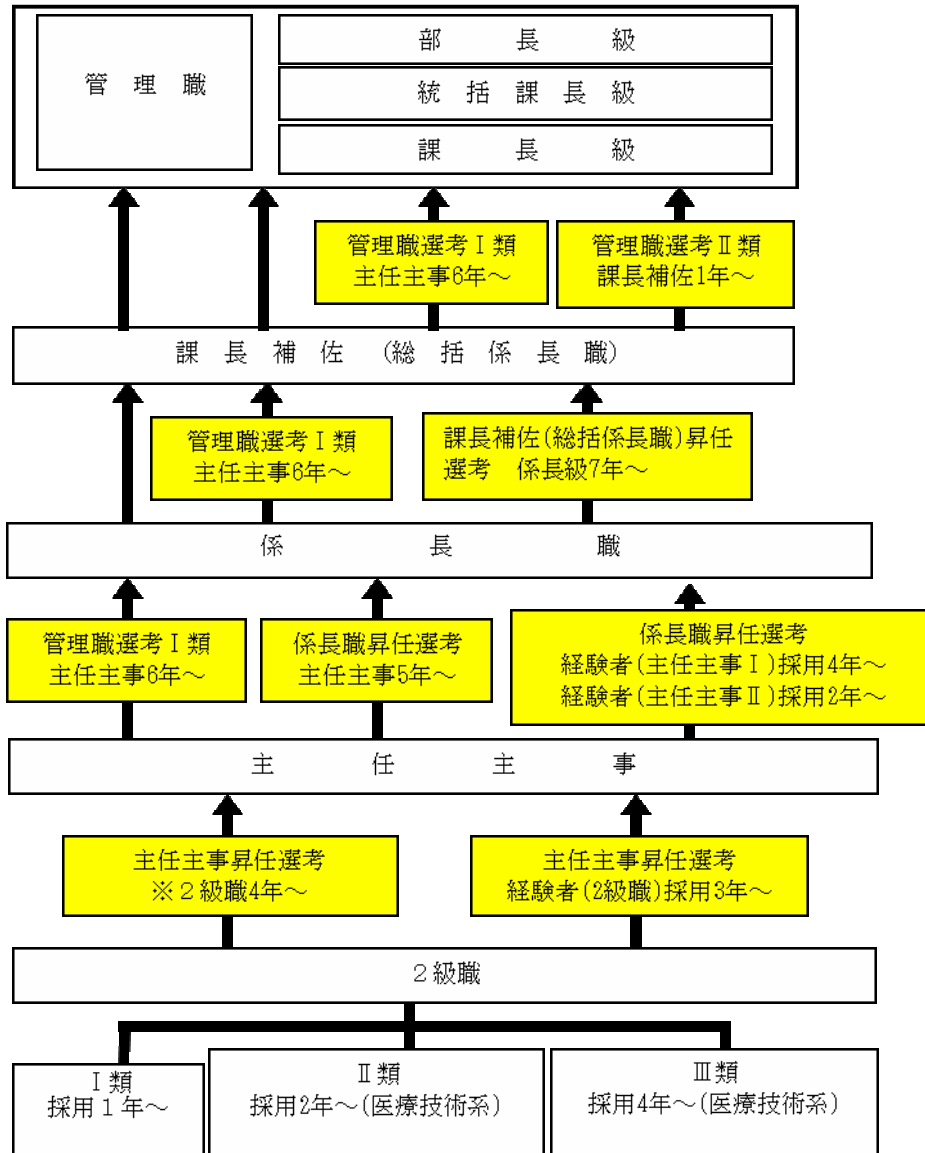
⁵⁹ 橋本〔2009〕241頁参照。

⁶⁰ 地方公務員法（昭和25年12月13日法261）第18条第1項

⁶¹ 第3章参照のこと。

⁶² 職員の競争試験及び選考の委任に関する規則（昭和53年特別区人事委員会規則第6号）第4条は「人事委員会は、選考を機関又は人事委員会の事務局長に委任することができる」としており、具体的委任関係については、委任状、委任契約等の形式により成立しているものと考えられる。

①事務、福祉、一般技術、医療技術系

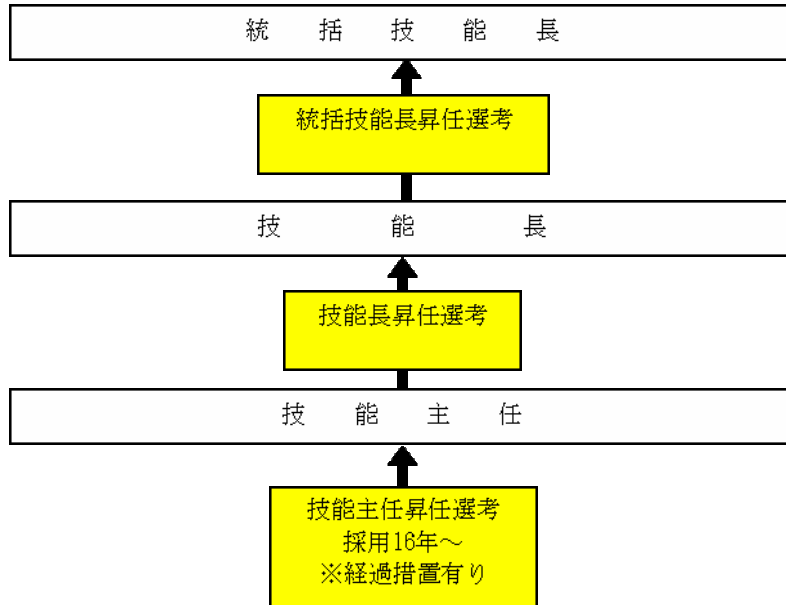


※ 主任主事昇任選考の受験資格は、本則は2級職在職4年であるが、経過措置として平成19・20年度は

6年、平成21・22年度は5年となっている。

※ なお、2級職以前のⅡ類に関して表中には「採用2年～（医療技術系）」とだけあるが、医療技術系以外については、「採用3年～（その他）」となっている。また、同じく2級職以前のⅢ類に関して表中には「採用4年～（医療技術系）」とだけあるが、医療技術系以外については、「採用5年～（その他）」となっている。

②技能、業務系



※ 総括技能長昇進選考の受験資格は、技能長 3 年～であり、また、技能長昇進選考の受験資格は、技能主任 4 年～とのことである。

職務の分類についてであるが、上記の図のとおり、①技能系ならびに業務系以外の職種⁶³（以下、「一般職」と称す）と、②技能系ならびに業務系に係る職種⁶⁴（以下、「技能職」と称す）に大別されている⁶⁵。前者については、1 級職から 8 級職まで区分⁶⁶されており、後者においては 1 級職から 4 級職まで区分されている。各級の職務は次のとおりである。

⁶³ 技能系ならびに業務系以外の職種とは次のとおりである。

- ・事務系：事務、法務、会計、社会教育
- ・福祉系：福祉、心理
- ・一般技術系：土木造園、建築、機械、電気、物理、衛生監視、学芸研究
- ・医療技術系：医師、歯科医師、診療放射線、歯科衛生、理学療法、作業療法、検査技術、栄養士、保健師、看護師、准看護師

⁶⁴ 技能系ならびに業務系に係る職種とは次のとおりである。

- ・技能系：技能Ⅰ、技能Ⅱ、技能Ⅲ、技能Ⅳ、技能Ⅴ、技能Ⅵ
- ・業務系：事務（業務）、業務

⁶⁵ 「職員の採用・昇任等に関する一般基準」（平成 13 年 3 月 29 日決定）における別表 1「職務分類基準表」による。

⁶⁶ 医師及び歯科医師については、職務分類基準の職務の級のうち 7 級職及び 5 級職を適用しない。

・一般職の職種

職務の級	職務
8 級職	部長又はこれに相当する職の職務
7 級職	統括課長の職の職務
6 級職	課長又はこれに相当する職の職務
5 級職	総括係長の職の職務
4 級職	係長、担当係長、主査又はこれに相当する職の職務
3 級職	主任主事又はこれに相当する職の職務
2 級職	高度の知識又は経験を必要とする業務を行う職の職務
1 級職	上記各職務の級に属さない職の職務

・技能職の職種

職務の級	職務
4 級職	統括技能長又はこれに相当する職の職務
3 級職	技能長又はこれに相当する職の職務
2 級職	技能主任又はこれに相当する職の職務
1 級職	上記各職務の級に属さない職の職務

これら職務の級のうち、既述の第 6 級職以上が管理職とされ、一般職においてのみ設けられている。管理職を希望する者は、委員会において実施される管理職となれる資格付与としてのいわゆる管理職選考に合格しなければならない。当該管理職選考を除く他は区長選考とされている。この区長選考の場合においても、委員会は各級における昇任につき、選考の基準及び方法の指針を明示している⁶⁷。なお、区長選考の場合における選考結果は、委員会に報告することが義務付けられている⁶⁸。

また、委員会における管理職選考の方法についてであるが、一定年齢の範囲に該当し、且つ、一定期間以上一定職務に従事した職員に対して受験資格が付与され、筆記考査、勤務評定、口頭試問等の成績を総合的に判定するとされている⁶⁹。

ところで、大田区における昇任についてであるが、大田区は特別区人事・厚生事務組合の組合員の組合員となっており⁷⁰、上記委員会に関する記述が適用されることになる。委員会と大田区の間における昇任選考の委任関係は、委員会の作成する「職員の採用・昇任等

⁶⁷ 任用関係規程集（平成 22 年 5 月 特別区人事委員会事務局）

⁶⁸ 職員の競争試験及び選考の委任に関する規則（昭和 53 年 4 月 1 日）特別区人事委員会規則第 6 号（最終改正平成 17 年 3 月 3 日）

（選考の承認及び報告）第 5 条 選考を委任された機関は、その選考の基準及び方法についてあらかじめ人事委員会の承認を受けなければならない。

2 前項の機関は、その選考の結果について人事委員会に報告しなければならない。

⁶⁹ <http://www.tokyo23city.or.jp/ki/dataroom/jigyogaiyo/2gaiyo.pdf> 26 頁

⁷⁰ 第 3 章参照のこと。

に関する一般基準」(平成13年3月29日決定)(以下、「一般基準」と称す)により成立しているとのことであった。当該基準には、「10 委任」の項において、「職員の競争試験及び選考の委任に関する規則(昭和53年4月1日特別区人事委員会規則第6号。以下「委任規則」という。)第4条の規定に基づき、次に掲げる選考は、任命権者に委任する」とし、昇任につき6級への昇任選考を除き任命権者に委任する等の旨を規定している。当該規定に基づき、一般職の場合における2級職から5級職までの昇任選考ならびに技能職の昇任選考は、大田区独自の選考方法によって実施されるとともに、委員会において画一的に実施される6級職への昇任選考を除く7級職以上への昇任選考も、大田区独自の選考方法によって実施されることとなっている。

さらに、一般基準は同項において、「昇任の結果については、委任規則第5条第2項に基づき(中略)定める様式によって、(中略)定める提出期限までに人事委員会に報告しなければならない」と規定している。大田区においては、当該規定に基づき、これら大田区独自の選考方法による昇任結果について、所定の様式により、所定の期日までに、委員会に対して報告しているとのことであった。

一般職における大田区独自の選考方法はつぎのとおりであるとのことであった(各級における括弧内の文言は大田区における各級に応じた職位の呼称である)。

なお、技能職における昇任選考は、全て申込選考であるという点を除き、一般職のそれと大きな相違は存在しないことから、ここでの記述は省略する。

① 2級職昇任選考

採用区分ならびに勤続年数に基づく対象者につき選考を実施する。選考の方法は勤務評定(課題選考等の試験はない)となり、当該結果に基づき昇任する。

② 3級職(主任主事)昇任選考

2級職の職歴ならびに年齢に基づく対象者につき申込選考が行われる。選考の方法としては、選考種別が短期の場合には勤務評定ならびに課題選考(択一試験)となり、選考種別が長期の場合には勤務評定となる。昇任はこれら選考の結果に基づき決定される。

昇任数としては、対象者の申込状況に基づき人事係において予め昇任割合を設定しておき、これら選考の結果に基づき当該割合を充足する対象者まで昇任する。

③ 4級職(係長)昇任選考

3級職ならびに2級職の職歴と年齢に基づく対象者につき申込選考が行われる。選考の方法としては、選考種別が一般の場合には勤務評定、論文ならびに面接となり、選考種別が長期の場合には勤務評定ならびに面接となる。昇任はこれらの結果に基づき決定される。

係長から実質的な管理職的役割を担わされることから、ポスト数に応じて昇任する。

④ 5級職(課長補佐)昇任選考

4級職の職歴と年齢に基づく対象者につき申込選考が行われる。選考の方法は勤務評定となり、その結果に基づき昇任する。

実質的な管理職的役割を担わされることから、ポスト数に応じて昇任する。

上記のほか、既述のとおり、管理職は委員会の実施するいわゆる管理職選考（毎年 9 月上旬に実施）に合格しなければならない。当該管理職選考に合格した者は、係長としての職歴に応じて、原則として翌年の 4 月 1 日（過去においては同年の 12 月 1 日の例も存在した）から最低 1 年間、課長補佐の職を担うことになる。

⑤ 6 級職（課長）昇任選考

既述の委員会選考合格者が課長職に昇任する資格を有するためには、選考種別Ⅰ類合格者は係長級歴 2 年以上および課長補佐歴 1 年以上、選考種別Ⅱ類合格者は課長補佐歴 1 年以上が必要となる。

⑥ 7 級職（統括課長）昇任選考

6 級職の職歴に基づく対象者につき選考が行われる。選考の方法は勤務評定となり、その結果に基づき、ポスト数に応じて昇任する。

⑦ 8 級職（部長）昇任選考

7 級職の職歴に基づく対象者につき選考が行われる。選考の方法は勤務評定となり、その結果に基づき、ポスト数に応じて昇任する。

上記におけるポスト数は定数管理にて決定され、地方公務員法第 17 用第 1 項の規定する「職員の職に欠員が生じた場合」においてのみ任用するという観点から、ポスト数に欠員が生じない場合には昇任することはない。また、各ポストの業務の性質から兼務もあり、昇任の数は欠員の生じたポスト数以下となる。

一方、昇任を伴わない昇給⁷¹についてであるが、特別区においては、毎年 1 月 1 日を評定日とした勤務評定の結果に基づき、原則として 4 月 1 日に昇給させる制度となっており、大田区も同様である。昇給においては、勤務評定上、何ら問題が見受けられなかった場合には、4 号給⁷²の昇給となり、大半が当該昇給に該当することになるとのことであった。昇給のレベルについては、特別区においては、昇給の上位者層においては最大で 8 号給（大田区においては 7 号給）、下位者層においては無昇給となるとのことであった。

この、勤務評定は 5 段階評価とされており、評価の高い「5」から評価の低い「1」に区分されている。相対評価における各段階の分布目安は大田区において独自に設定されており、「5」から「3」までが全体の 70%以内、「2」から「1」についての制限はないとのことであった。また、前者の 70%については更なる目安が設けられており、「5」は全体の 10%以内、「4」は全体の 30%以内から「5」と評価された者の数を控除した数以内とされているとのことであった。このことから、「3」は最大で 70%を占めるように設定されていることが窺える。

勤務評定は一定の様式⁷³に基づき実施され、係長以下は課長及び部長が、課長以上はその

⁷¹ ここでの昇給とは同一職務の級における号給の上昇を指し、職務の級の上昇であるところの昇任ではない。

⁷² 1 号級当たりの昇給額は、平成 22 年度の委員会の定める給料表によると、概ね 500 円から 2,000 円の範疇にあるように見受けられた。

⁷³ 実際の勤務成績評定様式は、委員会にて定められた A4 横一枚の統一様式となっており、姿勢、進め方、知識・技術、リーダーシップ、チームワーク、チャレンジ性等の各項目において絶対評価、相対評価の双方で実施され、結果として 5 段階（「5」～「1」のいずれか）で評定される様式となっていた（様式は閲覧

上長が評定する。評定は二回に渡り実施され、一次評定においては絶対評価が、二次評定においては絶対評価と相対評価が実施されているとのことであった。これら評定は各部署にて実施され、人事課において取纏められる。この取纏めに当たり、人事課では当該評定につき、号給ならびに勤勉手当を含めた一定の算式に基づく割合⁷⁴に応じて昇給を決定する。昇給の結果は、直ちに人事管理システムに登録され、給与計算に反映されるとのことであった。従って、昇給の結果が予算額との対比において再調整されるというプロセスを経ることはない⁷⁵。

3. 個別検討

昇任につき、概要に記載したとおりの運用が実施されているか否かにつき、具体的サンプルにつき検討を実施した。サンプルは平成22年度の包括外部監査のもう一つのテーマである「負債の管理について」「第4章 退職手当引当金」における、19名の対象職員のうち、平成21年3月末日現在の給与月額の高い者3名（除：特別職）を選定した。具体的には1番、5番、12番がサンプル該当者となった。また、個別検討項目を次のとおりとした。

- ①. 主任主事以上の任用につき、具体的任用条件の明確化
- ②. ①につき、任用条件成就に関する具体的根拠の査閲（実施日、実施内容、合否判定基準、サンプルが合格となった証拠、合格の結果を経た任用である証拠）

なお、昇給に関する個別検討は、勤務成績評定様式の入手が困難であった関係上、実施を見送った。

各サンプルにおける具体的昇任時点は次のとおりであった。

平成22年4月1日現在

	1番	5番	12番
採用年月日	昭和55年4月1日	昭和50年4月1日	昭和50年4月1日
主任主事	平成4年4月1日	平成2年4月1日	平成元年4月1日
係長	平成9年4月1日	平成5年4月1日	平成3年4月1日
課長補佐	平成12年4月1日	平成6年12月1日	平成10年4月1日
課長	平成14年4月1日	平成9年3月1日	平成12年4月1日
統括課長	平成21年4月1日	平成18年4月1日	平成20年4月1日
部長（参事）	該当なし	平成21年4月1日	平成22年4月1日

に限定され、写し等の入手はできなかった。

⁷⁴ 上位評定者（A評定ならびにB評定）の昇給獲得分布が特別区委員会において「面積率」として40%と定められており、当該範囲内においてA評定該当者ならびにB評定該当者を具体的に取決める方法となっている。具体的取決は大田区において40%の範囲内にて固有に設定されているとのことであった。

⁷⁵ 大田区より、退職者補充割合を減少させている関係上、人件費総額では減少しているとの説明があった。

また、当該昇任時点に対する各職務の級への合格年次または起案書発令年次は次のとおりであった。

①. 主任主事昇任

大田区における主任主事昇任選考合格者名簿による合格年次は次のとおりであった。

	1 番	5 番	12 番
主任主事合格年次	平成 3 年度 短期合格	平成元年度 短期合格	昭和 63 年度 短期合格
主任主事昇任	平成 4 年 4 月 1 日	平成 2 年 4 月 1 日	平成元年 4 月 1 日

主任主事昇任においては、合格年次の翌年 4 月 1 日に昇任していることが窺える。

②. 係長昇任

大田区における係長昇任選考（一般）合格者名簿による合格年次は次のとおりであった。

	1 番	5 番	12 番
係長合格年次	平成 8 年度	平成 4 年度	平成 2 年度
係長昇任	平成 9 年 4 月 1 日	平成 5 年 4 月 1 日	平成 3 年 4 月 1 日

係長昇任においても主任主事と同様、合格年次の翌年 4 月 1 日に昇任していることが窺える。

③. 課長補佐昇任

委員会における管理職選考合格者名簿による合格年次は次のとおりであった。

	1 番	5 番	12 番
管理職選考合格年次	平成 11 年度	平成 6 年度	平成 9 年度
課長補佐昇任	平成 12 年 4 月 1 日	平成 6 年 12 月 1 日	平成 10 年 4 月 1 日

課長補佐昇任においても、原則として合格年次の翌年 4 月 1 日に昇任していることが窺えるが、5 番は同年 12 月 1 日に昇任している。この点につき、当時の状況は正確には判らないものの、係長職歴を少なくとも 1 年半は有していることから、特に基準等を逸脱した昇任ではないものと考えられるとのことであった。

④. 課長昇任

大田区における課長補佐昇任選考合格者名簿による合格年次は次のとおりであった。

	1 番	5 番	12 番
課長補佐昇任	平成 12 年 4 月 1 日	平成 6 年 12 月 1 日	平成 10 年 4 月 1 日
課長昇任	平成 14 年 4 月 1 日	平成 9 年 3 月 1 日	平成 12 年 4 月 1 日

課長昇任は、選考種別Ⅰ類合格者は係長級歴 2 年以上および課長補佐歴 1 年以上、選考種別Ⅱ類合格者は課長補佐歴 1 年以上で課長昇任資格を有するとのことであったが、課長

補佐歴2年～2年3ヶ月の期間を経て昇任していることが窺える。この点についても、当時の昇任基準は正確には判らないものの、課長補佐職歴を少なくとも1年以上は有していることから、特に基準等を逸脱した昇任ではないものと考えられるとのことであった。

⑤. 統括課長昇任

大田区における起案書による発令年月日は次のとおりであった。

	1番	5番	12番
統括課長昇任起案	平成21年4月1日	平成18年4月1日	平成20年4月1日
統括課長昇任	平成21年4月1日	平成18年4月1日	平成20年4月1日

統括課長昇任は、起案書における発令年月日どおりに統括課長に昇任していた。

⑥. 部長（参事）昇任

大田区における起案書による発令年月日は次のとおりであった。

	1番	5番	12番
参事昇任起案	該当なし	平成21年4月1日	平成22年4月1日
参事昇任	該当なし	平成21年4月1日	平成22年4月1日

参事昇任は、起案書における発令年月日どおりに統括課長に昇任していた。

以上の個別検討の結果、課長補佐昇任ならびに課長昇任において、若干の期間の相違はあったものの、いずれも合格者名簿もしくは起案書が存在し、これらに基づく昇任が行われていたことにつき検証できた。

これら合格者名簿もしくは起案書が上記申込選考等の手続の結果に基づき作成されているという前提に立脚するならば、平成19年度まで問題とされてきた特別昇格であるいわゆる「わたり」について、現在は既実施者以外存在しないということが窺われる。この点につき大田区にヒアリングした結果、一般職については、平成19年度以降特別昇格は一切存在せず、全て上記申込選考等の手続に基づく昇任を実施しているとのことであった。

4. 結果及び意見

（意見）

1)

昇任に係る手続は既述のとおりであり、その権限は委員会による場合のほか、人事課人事係に存在する。人事係は昇任選考につき、上記手続に基づく昇任を決定し、昇給に関しては委員会の定める規程等に基づき決定している。

昇任は、一般的には昇給を伴うものであり、昇給は大田区における人件費の増加をもたらすものである。地方公務員法に基づく、「職員の職に欠員が生じた場合において」任用す

るといふ観点に鑑みると、同一組織下における昇任による人件費の著しい増加は生じないものと考えられるが、組織変更に伴うポスト数の増加があった場合には、その増加に応じて人件費が増加することとなる。また、従来は、新規採用数を減少させることにより、退職に伴う人件費の自然減を図ってきたとのことであるが、平成 20 年度からは新規採用数を増加させている⁷⁶。このことから、ポストに伴わない昇任であっても、その母集団の数に応じて人件費が増大することになる。

人事係における固有の問題ではないが、大田区全体として、定数管理、任用管理、人件費管理を有機的に結合させ、全体としての管理を実施することが必要ではなかろうか。

2)

昇給の場合において、評定は各部局にて実施され人事課において取纏められた結果が直ちに人事管理システムに登録され、昇給の結果につき予算額との対比において再調整されるというプロセスを経ることはないという点についてである。大田区においては、退職者補充割合を減少させている関係上、人件費総額では減少しているとの説明があった。これは、予算制約を前提としない絶対評価に基づき、確定させた人件費総額に関して、退職と新規採用の割合（以下、「新旧割合」と称す）に伴う人件費の自然減に伴い、理論上、人件費総額が減少しているとの認識に立っているようである。しかし、個々の人件費は、無昇給の場合を除き、確実に増加していることに鑑みると、常に人件費総額が減少するということにはならない。例えば、新旧割合の程度により、増加することも当然に考えられる。先の意見においても触れたとおり、新規採用数は平成 20 年度から増加傾向にある。

従って、本来的には、大田区のあるべき職務に基づく人数ならびに職歴に応じた定数に基づく必要最小限の人件費予算総額を設定するとともに、昇任、昇給を含む任用に伴う人件費につき、確定前の総額を当該人件費予算と対比するとともに、当該予算内に抑えるべく再調整を実施する手続を踏むべきものとする。

3)

昇給の場合における勤務評定において、一般的昇給とされる 4 号給の昇給である中間昇給者層につき、最大で 70%を占める可能性を有している当該層の割合を減少させる反面、上位者層、下位者層の割合を増加させることが必要と考える。地方公務員法の任用の場合における成績主義の原則を昇給にも反映させることで、法の理念である公務能率の一層の推進が図られることを期待する。

⁷⁶ 新規採用数の推移は次のとおりであった（「第 7 章 定数管理」参照）。
平成 18 年度：42 名、平成 19 年度：42 名、平成 20 年度：84 名、平成 21 年度：112 名

第6章 諸手当

1. 概要

前述しているように、ごく大雑把に仮に「人件費＝単価×数量」という数式で表せると仮定すると、基本的には、当該「単価」に当たる部分が「給与」とされ、この「給与」は「給料」と「諸手当」で構成されている。前章では当該「給料」の適用関係を検討した。本章では「諸手当」の適用関係を検討する。

まず、諸手当に関する法律上の位置づけとしては、地方公務員法第25条⁷⁷及び地方自治法第204条第2項⁷⁸が与えられている。当該諸手当の法的な位置づけに関しては、「職員の給与は給料を中心とするものであり、手当は給料を補完する性質のものである。したがって、理論的には、給料の制度および運用の上で職務給の原則が確立されるにつれて諸手当は漸減するはずのものであるが、実際には従来からの沿革もあり、また、民間企業の賃金構造との均衡もあって現在なお多くの手当が存在する」（橋本 [2009] 436頁）と解説されている。現在大田区において条例化されて制度化されている手当について、2. 毎月決まって支給されるもの、3. 勤務した実績に応じて支給されるもの、4. 一定の時期に支給されるもの、に分類してみる⁷⁹と以下ようになる。

2. 毎月決まって支給されるもの

1) 扶養手当

⁷⁷ 地方公務員法(給与に関する条例及び給料額の決定)第二十五条 職員の給与は、前条第六項の規定による給与に関する条例に基いて支給されなければならない。又、これに基かずには、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない。2 職員の給与は、法律又は条例により特に認められた場合を除き、通貨で、直接職員に、その全額を支払わなければならない。3 給与に関する条例には、左の事項を規定するものとする。一 給料表 二 昇給の基準に関する事項 三 時間外勤務、夜間勤務及び休日勤務に対する給与に関する事項 四 特別地域勤務、危険作業その他特殊な勤務に対する手当及び扶養親族を有する職員に対する手当を支給する場合においては、これらに関する事項 五 非常勤職員の職及び生活に必要な施設の全部又は一部を公給する職員の職その他勤務条件の特別な職があるときは、これらについて行う給与の調整に関する事項 六 職階制を採用する地方公共団体においては、その職に職階制が始めて適用される場合の給与に関する事項 七 前各号に規定するものを除く外、給与の支給方法及び支給条件に関する事項 4 人事委員会は、必要な調査研究を行い、職階制に適合する給料表に関する計画を立案し、これを地方公共団体の議会及び長に同時に提出しなければならない。5 職階制を採用する地方公共団体においては、給料表には、職階制において定められた職級ごとに明確な給料額の幅を定めていなければならない。6 職階制を採用する地方公共団体においては、職員には、その職につき職階制において定められた職級について給料表に定める給料額が支給されなければならない。

⁷⁸ 地方自治法第二百四条第二項 普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、扶養手当、地域手当、住居手当、初任給調整手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、特勤手当(これに準ずる手当を含む。)、へき地手当(これに準ずる手当を含む。)、時間外勤務手当、宿日直手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、期末特別手当、寒冷地手当、特定任期付職員業績手当、任期付研究員業績手当、義務教育等教員特別手当、定時制通信教育手当、産業教育手当、農林漁業普及指導手当、災害派遣手当(武力攻撃災害等派遣手当を含む。)又は退職手当を支給することができる。

⁷⁹ この分類方法は、練馬区報(平成21年12月21日)2面に従ったものである。

- 2) 住居手当
- 3) 通勤手当
- 4) 地域手当
- 5) 管理職手当等

3. 勤務した実績に応じて支給されるもの

- 1) 超過勤務手当
- 2) 特殊勤務手当
- 3) 休日給等（管理職員特別勤務手当、災害派遣手当）

4. 一定の時期に支給されるもの

- 1) 期末・勤勉手当
- 2) 退職手当等

以下、当該分類に従い各項目について、時系列推移及び他区比較を主に概観し、その中で特に重要だと思われる手当（例えば、大田区独自に決定権を有するような手当等）については、他の資料等を加えることによってより深く検討していくこととする。

2. 毎月決まって支給されるもの

- 1) 扶養手当、2) 住居手当、3) 通勤手当

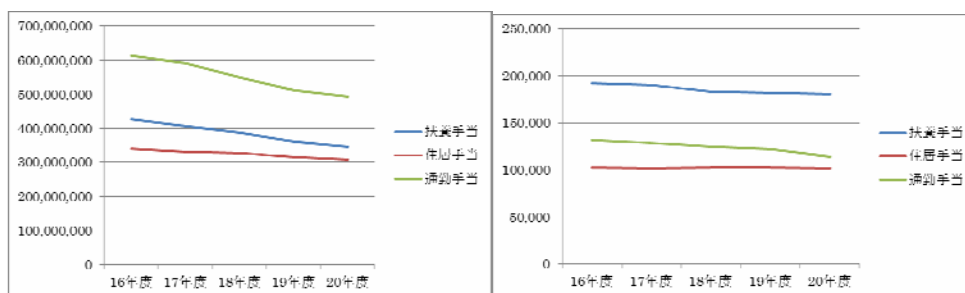
それぞれの手当に関していわゆる昭和56年通知によって開示された情報の推移は以下のとおりである。

年度	扶養手当		住居手当		通勤手当	
	支給実績	支給職員1人当たり平均支給年額	支給実績	支給職員1人当たり平均支給年額	支給実績	支給職員1人当たり平均支給年額
16年度	427,352,961円	192,415円	340,502,424円	102,685円	612,939,927円	131,815円
17年度	407,134,924円	189,984円	332,051,480円	101,981円	590,199,869円	128,249円
18年度	388,060,251円	182,789円	327,170,790円	102,273円	550,193,478円	124,253円
19年度	362,010,309円	181,459円	315,603,775円	102,236円	512,255,254円	121,821円
20年度	347,181,327円	180,354円	307,337,758円	102,004円	493,909,472円	114,093円

扶養・住居手当については、給料と同じくその単価については特別区人事委員会の勧告に従っており、各区が裁量で決めているという実態にはない。ただし、通勤手当については、以前から、特別区人事委員会勧告によるものではなく、特別区職員組合との統一交渉によ

っていたとのことであるが、平成17年4月1日からは、各区の裁量により各区の職員組合との交渉により決定されているとのことである。

総額として算出される支給実績及び支給職員1人当たり平均支給年額については、各区の支給対象職員数等により様々となっている。大田区では以下のグラフのとおり、職員数の減少に伴い総額に減少がみられるが、支給職員1人当たり平均支給年額については通勤手当以外若干の減少にとどまっている。



1) 扶養手当単価金額の内訳

年度	配偶者	配偶者を欠くときの第1子	配偶者以外の扶養親族のうち2人まで	そのほかの扶養親族	16～22歳の子についての加算措置
12年度	17,700円	17,700円	各5,000円	各2,000円	4,000円
13年度	17,700円	17,700円	各5,500円	各2,500円	4,000円
14年度	17,700円	17,700円	各5,500円	各2,500円	4,000円
15年度	16,200円	16,200円	各5,500円	各4,000円	4,000円
16年度	15,700円	15,700円	各5,500円	各4,500円	4,000円
17年度	15,700円	15,700円	各5,500円	各4,500円	4,000円
18年度	14,700円	14,700円	各5,500円	各4,500円	4,000円
19年度	13,700円	13,700円	各5,500円	各5,500円	4,000円
20年度	13,700円	13,700円	各5,500円	各5,500円	4,000円
21年度	13,700円	13,700円	各5,500円	各5,500円	4,000円

扶養手当の単価については、全体として減少傾向がみられる。

2) 住居手当単価金額の内訳

区分	12年度	13年度以降
扶養親族のいる世帯主	8,500円	8,800円
扶養親族のいない世帯主	8,000円	8,300円

単身赴任者で扶養親族有り	4,200 円	4,400 円
単身赴任者で扶養親族なし	4,000 円	4,100 円

住居手当については、13 年度以降若干の上昇がみられる。

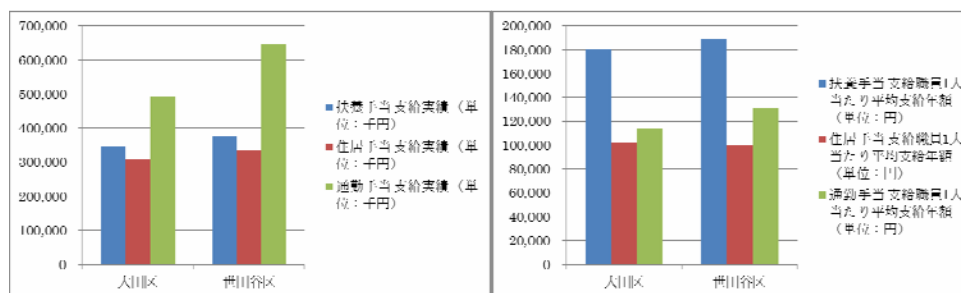
3) 通勤手当単価金額の内訳

区分	15 年度まで	16 年度以降
交通機関利用者（1 か月限度額）	45,500 円	55,000 円
交通用具使用者（距離に応じて）	2,600 円～11,000 円	2,600 円～13,000 円
交通用具使用者（通勤不便等）	2,600 円～24,900 円	2,600 円～24,900 円

通勤手当についても、16 年度以降若干の上昇がみられる。

	扶養手当		住居手当		通勤手当	
	支給実績 (単位：千円)	支給職員 1 人当 り平均支 給年額 (単位：円)	支給実績 (単位：千円)	支給職員 1 人当 り平均支 給年額 (単位：円)	支給実績 (単位：千円)	支給職員 1 人当 り平均支 給年額 (単位：円)
大田区	347,181	180,354	307,337	102,004	493,909	114,093
世田谷区	377,552	188,493	336,175	99,666	644,925	131,216

他方、他区との比較であるが、世田谷区以外区報での情報の開示はない。このため、世田谷区との比較になる。大田区の通勤手当が小さいことが如実に分かる。これは区庁舎の立地に条件にもその理由があるものと思われる。また、扶養手当、住居手当も若干小さくなっている。



4) 地域手当

① 概要

地域手当については一般読者にはなじみがないと思われるので解説を入れる。「大田区人事白書」(平成 21 年 12 月) 54 頁には地域手当の説明として、「特に民間賃金や物価の高い

地域に勤務する職員に対して支給される手当です。支給額は、給料月額、管理職手当及び扶養手当の合計に、職員が在勤する地域の区分に応じて定められた率を乗じた額となっています」とある。また、橋本〔2009〕437頁～438頁には、地域手当に関して次のような解説がある。地域手他の導入経緯やその考え方について重要な部分を含む解説なので以下に引用する。

「一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律（平成一七年法律第一一三号）附則第十八条は、地方自治法第二〇四条第二項中の『調整手当』を『地域手当』と改めると定め、この規定は平成一八年四月一日から施行されている。これは、平成一七年度の人事院勧告で示された公務員給与に地場賃金を反映させるための地域間配分の見直しという考え方を具体化するために、国家公務員に対して支給されていた調整手当を廃止し、あらたに地域手当を支給することとされたことに対応するものである。すなわち、この人事院勧告においては、従前の全国平均でみた民間賃金の水準を基準として決定されていた国家公務員の給与水準が地域による官民格差を無視したものだという批判に答えて、①民間賃金の低い地域を考慮して俸給表水準を全体として平均四・八パーセント程度引き下げ、②民間賃金が高い地域には最低三パーセントから最高一八パーセント（調整手当の最高は一・二パーセント）の地域手当を支給することとされていたのであり、このことを受けて、一般職の職員の給与に関する法律第一条の三は次のように定めている。

『地域手当は、当該地域における民間の賃金水準を基礎とし、当該地域における物価等を考慮して人事院規則で定める地域に在勤する職員に支給する。当該地域に近接する地域のうち民間の賃金水準及び物価等に関する事情が当該地域に準ずる地域に所在する官署で人事院規則で定めるものに在勤する職員についても、同様とする。

2 地域手当の月額、俸給、俸給の特別調整額、専門スタッフ職調整手当及び扶養手当の月額合計額に、次の各号に掲げる地域手当の級地の区分に応じて、当該各号に定める割合を乗じて得た額とする。

一 一級地 百分の十八（中略）

3 前項の地域手当の級地は、人事院規則で定める。』

この規定から明らかなように、具体的な地域手当の級地は人事院規則で定められるのであるが、人事院は平成十七年度の給与勧告において、それぞれの級地を次のように示していた。

一級地 特別区（中略）

ところで、この勧告を前提としながら、実査に制定された人事院規則九一四九（地域手当）においては、地域手当の支給対象となる地域が大幅に拡大されたうえ、その附則第二条は、従来調整手当の支給対象となっていた地域で同規則第二条（別表第一）に定める地域手当の支給対象地域に含まれていないものも『当分の間』地域手当の支給対象地域とすることとし、平成二二年三月三十一日までの期間における暫定的な支給割合を定めながら、その中

には本来の支給割合と調和がとれているとは言い難い地域があるなど、地域手当による俸給表に定める俸給の調整という思想が貫徹されているかについては、必ずしも明らかではない。国におけるこのような状況を反映して、地方公共団体における調整手当から地域手当への以降もスムーズに進んでいるとは言い難い面があるようであるが、職員の給与に地域の民間賃金の状況を反映させるべきものであるという住民の要求に応えた制度設計と運用が公務と公務員に対する信頼を維持するために不可欠であることを再認識する必要がある」。]

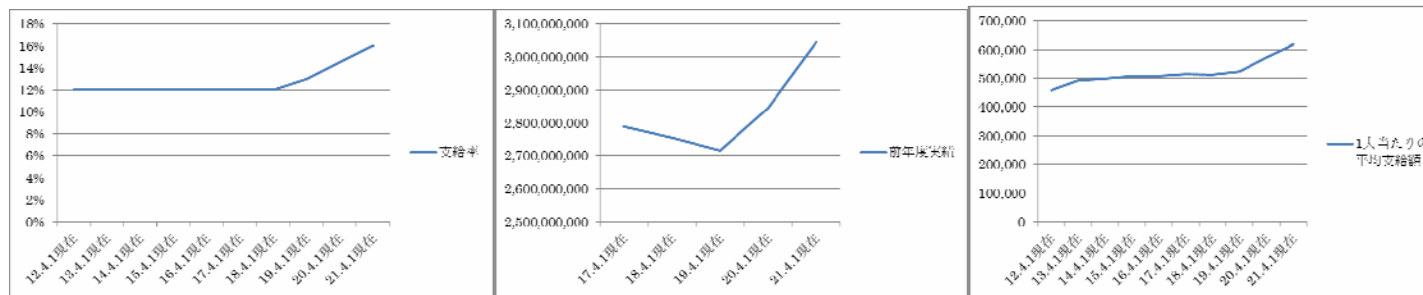
当該解説の内容に鑑み、実際の地域手当等の概況を以下みていくこととする。

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。

② 地域手当の推移及び他区比較

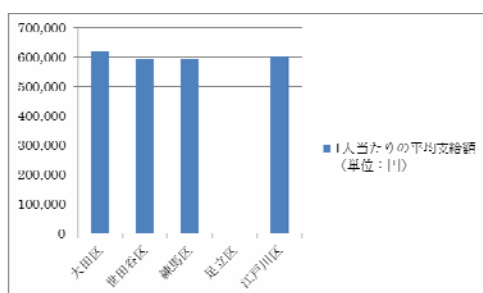
区分	大田区内に勤務する職員		伊豆高原荘・伊豆高原学園に勤務する職員☆		野辺山学園に勤務する職員☆		館山さざなみ学校に勤務する職員☆		前年度実績	1人当たりの平均支給額
	支給率	支給対象職員	支給率	支給対象職員	支給率	支給対象職員	支給率	支給対象職員		
12.4.1現在	12%	6,110人	12%	14人	12%	1人	12%	14人		459,218円
13.4.1現在	12%	5,981人	12%	13人	12%	1人	12%	14人		492,126円
14.4.1現在	12%	5,677人	12%	12人	12%	1人	12%	14人		500,009円
15.4.1現在	12%	5,507人	12%	11人	12%	1人	12%	14人		507,538円
16.4.1現在	12%	5,408人	12%	11人	12%	1人	12%	11人		507,922円
17.4.1現在	12%	5,370人	12%	11人	12%	1人	12%	14人	2,787,837,341円	515,217円
18.4.1現在	12%	5,229人	0% (12%)	9人	0% (12%)	1人	0% (12%)	10人	2,753,014,385円	512,379円
19.4.1現在	13%	5,062人	0% (10%)	9人	0% (10%)	1人	0% (10%)	9人	2,715,041,932円	523,129円
20.4.1現在	14.5%	4,985人	0% (8%)	9人	0% (8%)	1人	0% (8%)	9人	2,845,213,313円	574,211円
21.4.1現在	16%	4,928人	0% (6%)	8人	0% (6%)	1人	0% (6%)	9人	3,044,848,243円	618,997円

☆伊豆高原荘などの特別区外に勤務する職員の支給率は経過措置中で、各年度ごと2%ずつ減となり、24年度より0%となります。



地域手当の計算方法については、例えば、練馬区報（平成 21 年 12 月 21 日）に「支給額は、給料・扶養手当・管理職手当の合計額の 16%です」とある。練馬区も特別区人事委員会の統制下にあることに鑑みれば、大田区も同様の支給額の計算方法になっていると思われる。また、実際にその支給率は 16%と同一となっている。支給率の推移として、区内については増加傾向（上記左グラフ参照）であり、区外については減少傾向となっている。支給額総体としてみても 19 年 4 月 1 日以降は増加傾向にある。

	区内 支給率	区外 支給率	前年度支給 実績 (単位：千円)	1人当たりの 平均支給額 (単位：円)
大田区	16%	6%	3,044,848	618,997
世田谷区	16%	4%	3,252,933	596,103
練馬区	16%	-	不明	595,728
足立区	不明	不明	不明	不明
江戸川区	16%	-	不明	602,203



他区比較において、問題となってくるのは区外地域手当の扱いである。区外地域手当に関してその支給を止めていると思われる区は、練馬区と江戸川区であり、また、世田谷区に関しても支給率が 大田区より小さい傾向にある。ただし、大田区でも上記のとおり逡巡過程にあり、平成 24 年度においては 0%となるように設定されている。おそらく、これは、先に述べたように、国が「附則第二条は、従来調整手当の支給対象となっていた地域で同規則第二条（別表第一）に定める地域手当の支給対象地域に含まれていないものも『当分の間』地域手当の支給対象地域とすることとし、平成二二年三月三十一日までの期間における暫定的な支給割合を定め」ていることに対応するものと思われる。

5) 管理職手当等

管理職手当等その他の手当の状況は次のとおりである。

管理職手当支給実績（平成 20 年度決算）	支給総額	支給職員 1 人当たり平均支給年額
	152,241 千円	1,279,339 円
初任給調整手当支給実績（平成 20 年度決算）	支給総額	支給職員 1 人当たり平均支給年額

	7,418 千円	1,483,680 円
単身赴任手当支給実績（平成 20 年度決算）	支給人員	支給総額
	1 人	300,000 円
寒冷地手当支給実績（平成 20 年度決算）	支給人員	支給総額
	2 人	140,000 円

このうち、金額的重要性が高いものは管理職手当である。「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）54 頁には「管理・監督の地位にある職員について、職務の困難性、責任の重要性などを有することから、その特殊性に基づいて支給される手当です。手当の額は職に応じて、56,000 円から 142,400 円となっています」とある。また、同 60 頁「給与改定・適正化等の状況」によると平成 19 年度に「管理職手当を定額化（19 年 4 月実施）」とある。

3. 勤務した実績に応じて支給されるもの

1) 時間外勤務（超過勤務手当、休日給、夜勤手当）手当

時間外勤務（超過勤務）手当について「定数管理」の章の中で触れているので、そちらを参考にされたい。

2) 特殊勤務手当

① 概要

特殊勤務手当について、「特殊勤務手当は、著しく危険、不快、不健康または困難な勤務その他著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当でないと認められるものに従事する職員に対して支給される」（橋本 [2009] 443 頁）と定められている。さらに、当該手当については、「具体的にどのような勤務がこれに該当するかは個々の勤務形態ごとに客観的に判断するほかない」（橋本 [2009] 443 頁）⁸⁰とされているため、大田区独自の政策マターということになる。当該手当については、「特殊勤務手当は、ややもするとその支給対象が不当に拡大され、それが他の職員との均衡からさらに拡大されるという傾向があるので、放漫に流れないように慎重に措置すべきものである（通知 28・7・31 自丙行発第 43 号）」⁸¹（橋本 [2009] 445 頁）ともされており、過去においては地方公共団体全般で当該手当の支給対象が不当に拡大される傾向があったことは事実のようである。実際、たとえば、過去の他の地方公共団体の包括外部監査報告書においても、以下のような特殊勤務手当関連の指摘等がある。

⁸⁰ 都道府県の職員については、「職員の特殊勤務手当に関する条例（案）」（昭 28・7・31 自丙行発第 43 号別紙）が示されている。

⁸¹ 橋本 [2009] 445 頁では、これに続けて「業務手当というような形で広い範囲にわたって、一定の職種すべてに特殊勤務手当を支給することは、特殊勤務手当の範囲を逸脱するものといえよう」とある。

- A) 平成13年度高松市（テーマ：第Ⅱ部硬直化した人件費）61頁には「特殊勤務手当の見直し 多岐にわたり多様な内容を持つ特殊勤務手当について整理見直しが必要である」という指摘事項がある。
- B) 平成15年度坂出市（テーマ：第1の事件人件費等について）50頁～51頁には、各特殊勤務手当についての結果及び意見の要約が表形式であり、まとめとして「運用により調整していることの可否を考えると、透明性は削がれている。運用による調整は問題であり、行政への不信を生む結果になる。条例化し、透明性を高めることが必要である」との記載がある。
- C) 平成18年度丸亀市（テーマ：丸亀市の構造的将来負担要因（人件費・教育関連経費を中心として））12頁には指摘事項の概要として「特殊勤務手当自体の必要性について」があり、「特殊勤務手当は、異動による不利益の調整のためのものであり、本来異動のない職種である専門職・技能職については、同種の民間職員と比べて大きな官民差の生じない給与制度自体の検討が必要である」とある。

現在、大田区では以下のような特殊勤務手当が実施されている。

特殊勤務手当の種類

手当の名称	主な支給対象業務	支給単価		廃止年月日
感染症予防業務手当	結核患者等に接する業務	日額	300～660円	
特定危険現場業務手当	高所・汚水管内等での作業	日額	280～400円	
	高所での昇降機の検査	1台	280～400円	
災害応急作業等手当	災害時の河川等での応急作業等	日額	800円	
清掃業務手当	自動車運転・自動車整備・作業Ⅲ職員による清掃業務	日額	700円	
	上記の場合で廃棄物収集か自動車による運搬作業に従事した職員	日額	300円加算	☆
取締業務手当	公害、違反建築等	日額	180～290円	2009/3/31
放射線取扱手当		日額	320円	2009/3/31
精神保健訪問業務手当		日額	180円	2009/3/31
福祉事務手当	訪問、面接、相談等	日額	200～330円	2009/3/31
	行旅死亡人	1件	920円	2007/3/31
心身障害者施設業務手当		日額	210円	2009/3/31
交替制勤務者等業務手当	土日、ずれ勤、年末年始等	1勤務	210～1,570円	2007/3/31
滞納処分訪問業務手当		日額	290円	2007/3/31

養護学校業務手当		日額	190 円	2004/3/31
税務事務特別手当	税務事務に従事する職員	月額	2,000 円	2002/3/31

☆清掃業務手当の加算は、23 年度をもって廃止予定

上記のとおり、当該特殊勤務手当について、他の地方公共団体に関しては問題が散見されていることから、以下、大田区における特殊勤務手当の内容をやや深く検討とすることとする。

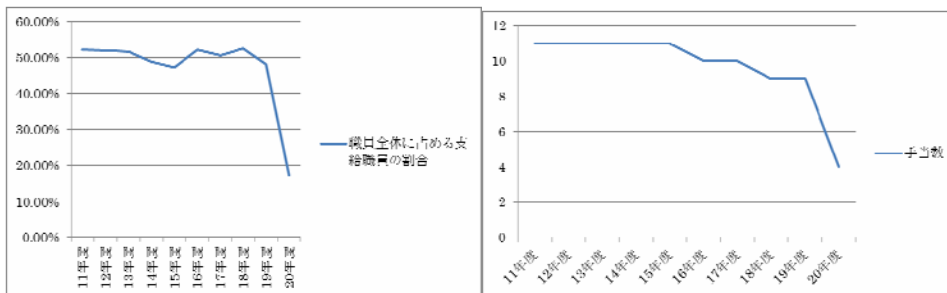
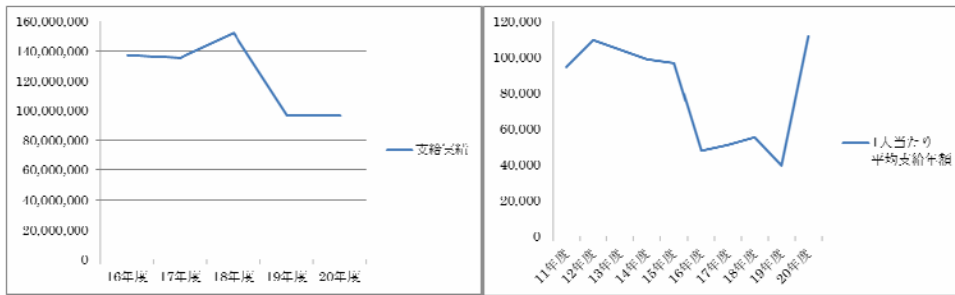
② 推移等

第 2 章で述べたように、いわゆる昭和 56 年通知に基づき、毎年人件費関連のデータを公表している。この中に「特殊勤務手当」に関する事項も掲載されている。ここでは過去 10 年間の推移について記載すると次のとおりとなる。

特殊勤務手当の推移

年度	支給実績	1 人当たり 平均支給年額	職員全体に占める支給 職員の割合	手当数
11 年度		94,385 円	52.2%	11 種類
12 年度		109,683 円	52.1%	11 種類
13 年度		104,273 円	51.7%	11 種類
14 年度		98,951 円	48.9%	11 種類
15 年度		96,765 円	47.3%	11 種類
16 年度	137,027,933 円	47,431 円	52.3%	10 種類
17 年度	135,613,060 円	50,659 円	50.7%	10 種類
18 年度	152,192,299 円	54,983 円	52.7%	9 種類
19 年度	96,537,120 円	39,451 円	48.2%	9 種類
20 年度	96,263,550 円	111,804 円	17.2%	4 種類

これをみると、支給実績、職員全体に占める支給職員の割合、手当数などは年々減少してきている。他方、1 人当たり平均支給年額は 20 年度になって大きく伸びている。これは、一定の職種すべてに低額の特殊勤務手当を支給するという方法が、改まってきたことの証左でもあると考える。これをグラフ化すると以下のとおりとなる。

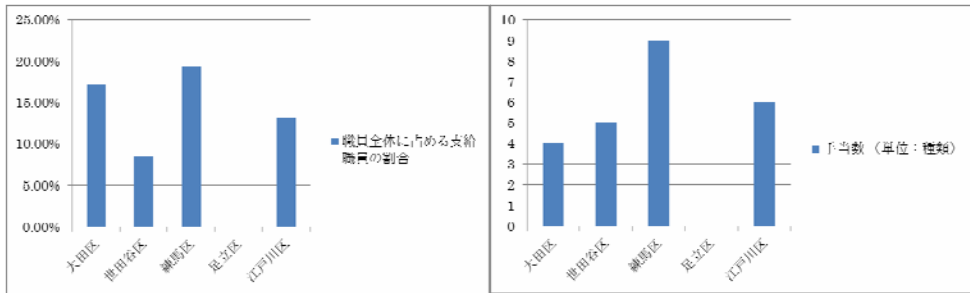
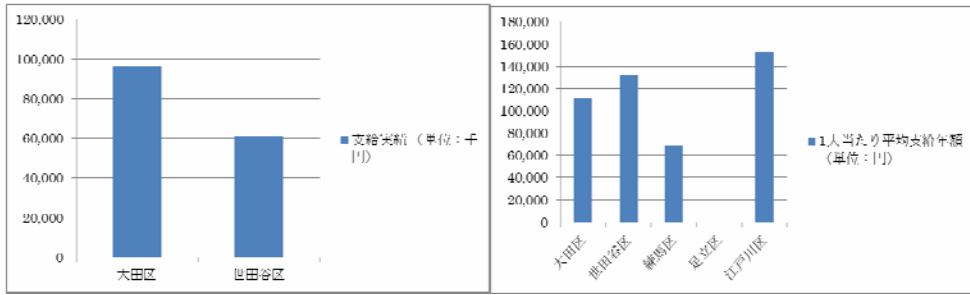


以上のように、現在の状況等から遡った推移等をみると、取締業務手当以下の各特殊勤務手当についてすでに廃止されている。清掃業務手当については、若干の問題があると考えられるが、平成23年度をもって廃止予定とのことであり、これが実現できるとなると金額面からの重要性は比較的少なくなると考える。

③ 他区との比較

第2章で比較した各区について特殊勤務手当の比較を行ってみた。すでに述べているがこれらのデータは、いわゆる昭和56年通知に基づき、平成21年12月20日～25日の広報ないし区報にて開示された情報をそのソースとしている。平成20年度の特務勤務手当の状況を一覧にすると以下のとおりとなる。

区分	支給実績	1人当たり平均支給年額	職員全体に占める支給職員の割合	手当数
大田区	96,263千円	111,804円	17.2%	4種類
世田谷区	60,959千円	131,946円	8.5%	5種類
練馬区	—	68,064円	19.4%	9種類
足立区	—	—	—	—
江戸川区	—	152,736円	13.2%	6種類



これらによると、足立区については一切記載がなく、練馬区、江戸川区については、「支給実績」の記載がなかった。「1人当たり平均支給年額」につき月額で記載されている区については、年額換算している。これによれば、大田区の特種勤務手当の「手当数」は比較的少ないが、その他、すなわち「支給実績」「1人当たり平均支給年額」「職員全体に占める支給職員の割合」は平均よりやや上のレベルにあることが判明した。具体的な手当の名称については、以下のとおりである。

大田区	世田谷区	練馬区	足立区	江戸川区
感染症予防業務手当	防疫等業務手当	記載なし	記載なし	感染症接触手当
特定危険現場業務手当	特定危険現場作業手当			特定危険現場作業手当
災害応急作業等手当	不規則勤務特殊業務手当			—
清掃業務手当	清掃業務従事職員特殊勤務手当			清掃業務手当
—	有害物質等取扱業務手当			有害薬物取扱手当
—	—			—
—	—			福祉訪問等業務手当
—	—	心身障害者授産施設等業務手当		

以上によれば、大田区の「災害応急作業手当」が、世田谷区の「不規則勤務特殊業務手当」に該当するの否かは不明であるが、それ以外の現状の特種勤務手当については、同等のものが世田谷区並びに江戸川区にも存在することから、とくに「その支給対象が不当に拡大」され、「放漫に流れ」ているとは言えない状況にあると思われる。もっとも影響の

ある手当は「清掃業務手当」であろうが、先にも述べたとおり当該手当は平成 23 年度をもって廃止予定とのことであり、問題は少ないものと思われる。

3) 休日給等（管理職員特別勤務手当、災害派遣手当）

休日給等（管理職員特別勤務手当、災害派遣手当）については、規定上存在するが「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）によると平成 20 年度において、いずれも支給実績がないことから分析等を割愛する。

4. 一定の時期に支給されるもの

1) 期末・勤勉手当

① 概要

近年における、1) 期末・勤勉手当の制度変更の状況を「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）60 頁～61 頁から抜粋すると以下のとおりとなる。なお、2) 退職手当についても紙面の関係上ここに併記するものとする。

年度	期末・勤勉手当	退職手当
15	年間の支給月数を 0.25 月分引き下げ(4.65 月分→4.4 月分) (16 年 1 月実施)	-
16	-	国、民間企業の動向を踏まえ、支給率を見直し(最高 62.7 月⇒59.2 月) (16 年 4 月実施)
17	年間の支給月数を 0.05 月分引き上げ(4.4 月分→4.45 月分) 引き上げ分は勤勉手当に割り振る。(18 年 1 月実施)	-
18	一般職員の勤勉手当に成績率を導入(20 年 4 月実施)	勤続年数が重視され、年功要素が強いこれまでの退職手当制度を改め、在職期間中の職務・職責に応じた貢献度をよりの確に反映できる制度へと構造面を見直し、算出方法を「基本額+調整額」に改める。(19 年 1 月実施)
19	期末・勤勉手当の支給割合を見直し、勤勉比率を引き上げる。(19 年 4 月実施)	-
	年間の支給月数を 0.05 月分引き上げ(4.45 月分→4.5 月分) 引き上げは勤勉手当に割り振る(20 年 3 月実施)	
20	勤勉手当一律拠出割合の適用者の改正(22 年 6 月支給分から実施)	準定年制度の廃止及び勸奨退職制度の見直し(21 年 4 月実施)
	勤勉手当の基礎額から扶養手当を控除し、	

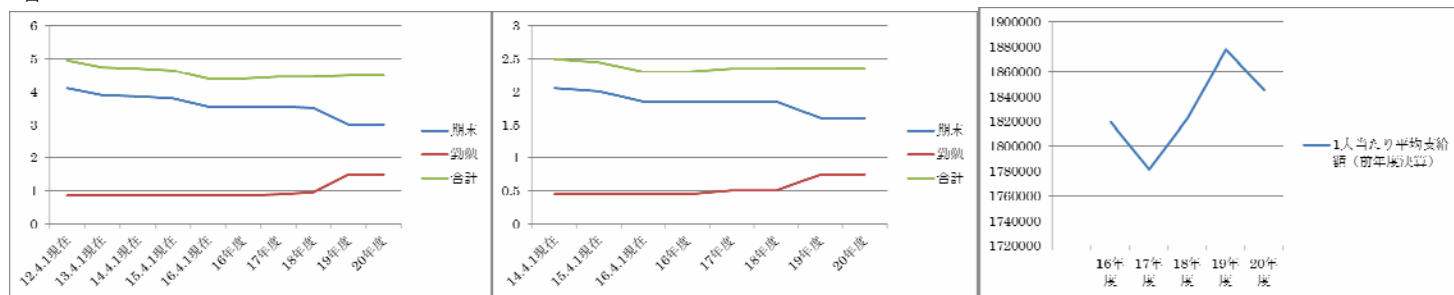
相当額を成績率の原資とする。(24年6月 支給分から実施)

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。

② 期末・勤勉手当の推移

区分	期末				勤勉				職務段階加算	管理職加算	1人当たり平均支給額(前年度決算)
	6月期	12月期	3月期	計	6月期	12月期	3月期	計			
12.4.1現在	1.65月分	1.90月分	0.55月分	4.10月分	0.40月分	0.45月分	-	0.85月分	有り	有り	
13.4.1現在	1.65月分	1.70月分	0.55月分	3.90月分	0.40月分	0.45月分	-	0.85月分	有り	有り	
14.4.1現在	1.65(0.80)	1.65(0.95)	0.55(0.30)	3.85(2.05)	0.40(0.20)	0.45(0.25)	-	0.85(0.45)	有り	有り	
15.4.1現在	1.65(0.80)	1.65(0.95)	0.50(0.25)	3.80(2.00)	0.40(0.20)	0.45(0.25)	-	0.85(0.45)	有り	有り	
16.4.1現在	1.65(0.80)	1.65(0.95)	0.25(0.10)	3.55(1.85)	0.40(0.20)	0.45(0.25)	-	0.85(0.45)	有り	有り	
16年度	1.65(0.80)	1.65(0.95)	0.25(0.10)	3.55(1.85)	0.40(0.20)	0.45(0.25)	-	0.85(0.45)	5~20%	15・20%	1,819,371円
17年度	1.65(0.80)	1.65(0.95)	0.25(0.10)	3.55(1.85)	0.40(0.20)	0.45(0.25)	0.05(0.05)	0.90(0.50)	5~20%	15・20%	1,781,495円
18年度	1.60(0.80)	1.65(0.95)	0.25(0.10)	3.50(1.85)	0.475(0.225)	0.475(0.275)	-	0.95(0.50)	5~20%	15・20%	1,822,372円
19年度	1.35(0.70)	1.40(0.80)	0.25(0.10)	3.00(1.60)	0.725(0.375)	0.725(0.375)	0.05(-)	1.50(0.75)	5~20%	15・20%	1,877,628円
20年度	1.35(0.70) ☆	1.40(0.80)	0.25(0.10)	3.00(1.60)	0.75(0.375)	0.75(0.375)	-	1.50(0.75)	4~20%	15・20%	1,845,046円

☆ () 内は、再任用職員の支給割合



上記のとおり、諸手当の中で金額の大きさから注目すべきものは、当該期末・勤勉手当と以降の退職手当であろう。まず、期末・勤勉手当の内容である。上記のグラフは上記を取り纏めたものである。一番左のグラフは一般職員の支給月数の合計の推移をとったものである。また、真中は再任用職員の支給月数の合計の推移をとったもの、右は上記表上の「1人当たり平均支給額（前年度決算）」となっている。グラフ化してよく分かるのは、平成19年度において期末手当の月数を減少させる一方勤勉手当の月数を増加させ、合計の月数としてはあまり変動させないという方策をとっているということである。当該期末・勤勉手当の支給月数に関して他区比較を行ってみたが、一般職員、再任用職員とも大田区と全く差がなかった。このことは特別区人事委員会の勧告に従ってこの決定がなされていることの証左である。実際、「職員の給与に関する報告及び勧告」平成21年（特別区人事委員会）という冊子をみると15頁には「勧告」として「期末手当・勤勉手当」についての月数⁸²が定められていた（脚注参考）。したがって、支給割合（月数）について大田区は特別区人事委員会の勧告に従っていると考えられる。翻って、考えるべきことは、期末手当部分の支給割合の減少と勤勉手当部分の支給割合の増加が何を意味するかである。それには、実際の支給に関する計算式をみる必要がある。

③ 勤勉手当への勤務実績の反映状況

現行の規定上の期末手当・勤勉手当の支給率の適用関係をまとめると以下のようになる。

	期末手当支給率	勤勉手当支給率		
	* 1	* 1	×	成績率
管理職	1.05	0.85	×	α
職員	1.2	0.7	×	α
再任用	0.65	0.325	×	α
特別職	1.5	-	-	-

* 1 「職員の給与に関する条例」付則13にて決定されている数値である。

このうち、成績率については人事白書（平成21年12月）51頁には次のように記されている⁸³。

⁸² 「期末手当及び勤勉手当の年間支給月数を、職員の区分に応じて次のとおり改訂すること。なお、本年度の支給にあたっては、本年度に支給される期末手当及び勤勉手当の支給月数を改訂し、同様の年間支給月数とすること。ア 管理職員以外の職員 期末手当の年間支給月数を現行の3.0月分から2.75月分に、勤勉手当の年間支給月数を現行の1.5月分から1.4月分とすること。再任用職員については、期末手当の年間支給月数を現行の1.6月分から1.5月分に、勤勉手当の年間支給月数を現行の0.75月分から0.7月分とすること。イ 管理職員 期末手当の年間支給月数を現行の2.6月分から2.35月分に、勤勉手当の年間支給月数を現行の1.9月分から1.8月分とすること。再任用職員については、期末手当の年間支給月数を現行の1.4月分から1.3月分に、勤勉手当の年間支給月数を現行の0.95月分から0.9月分とすること」。

⁸³ 当該大田区人事白書（平成21年12月）51頁の当該表の横には「※係長級の職員は、勤勉手当額に100/100000を乗じた額を一律に支給します。最上位と上位の成績率は、成績段階が下位及び最下位の者が抛出する額（係長級はさらに上記一律抛出額を加えた額）を上位と最上位の者に配分して算出します」とある。

勤務成績 (成績段階)	成績率 ⁸⁴
最上位	支給の都度決定
上位	
中位	10000/10000
下位	9750/10000
最下位	9500/10000

また、実際の支給に関して、大田区報（平成21年12月1日号）2面には「期末・勤勉手当＝（給料月額＋扶養手当＋地域手当＋加算額）×支給率×支給割合」という（注）がある。このうち、「支給率」の考え方が、期末手当と勤勉手当とは異なっているとの説明を受けた。すなわち、勤勉手当「支給率」の計算の中には、勤務評定を整理し加工したパラメータが組み込まれているとのことである。このため、理論的には勤勉手当に「一般職員の勤勉手当に成績率を導入（20年4月実施）」したことや「期末・勤勉手当の支給割合を見直し、勤勉比率を引き上げる（19年4月実施）」などの施策による勤勉手当の増加傾向は、一般職員の業務に対するインセンティブを高めることに貢献をしていることになる。しかしながら、実際の運用上は必ずしもこの理論が通用しない部分があるようである。

当該部分の問題については、5. 結果及び意見の「（意見）2）勤勉手当について」でやや詳しく述べている。これにあわせ「給料と任用」の章でもこの問題に触れている箇所があるので参考にして頂きたい。また、実際の支給に関する個別の計算チェックは、特定の事件（テーマ1）「負債（債務負担行為を含む）の管理について」の賞与引当金の章で行っている。

2) 退職手当等

① 概要

退職手当の概要については、2) 期末・勤勉手当の①概要を参照のこと。

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。

⁸⁴ 「職員の勤勉手当に関する条例」（支給割合）第3条第2項には「成績率は、職員の勤務成績により、任命権者が特別区人事委員会の承認を得て定める割合とする」とある。

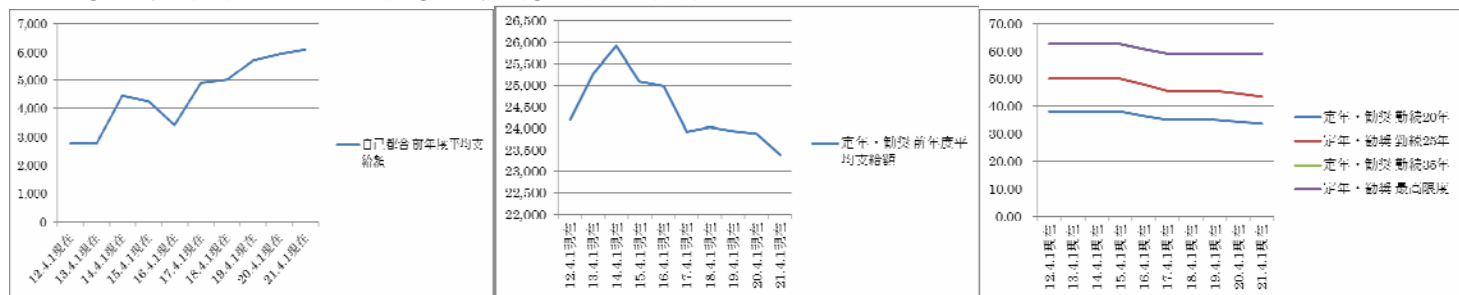
② 退職手当の推移及び他区比較

区分	自己都合					定年退職等					定年前早期退職特例措置	退職時の特別昇給
	勤続 20 年	勤続 25 年	勤続 35 年	最高限度	前年度平均支給額	勤続 20 年	勤続 25 年	勤続 35 年	最高限度	前年度平均支給額		
12.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	2,766千円	38.00月分	50.00月分	62.70月分	62.70月分	24,194千円	2～20%加算	*1
13.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	2,755千円	38.00月分	50.00月分	62.70月分	62.70月分	25,265千円	2～20%加算	*1
14.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	4,457千円	38.00月分	50.00月分	62.70月分	62.70月分	25,919千円	2～20%加算	*1
15.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	4,250千円	38.00月分	50.00月分	62.70月分	62.70月分	25,093千円	2～20%加算	*1
16.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	3,410千円	36.50月分	47.75月分	60.95月分	60.95月分	24,984千円	2～20%加算	*2
17.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	4,904千円	35.00月分	45.50月分	59.20月分	59.20月分	23,922千円	2～20%加算	*2
18.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	5,015千円	35.00月分	45.50月分	59.20月分	59.20月分	24,026千円	2～20%加算	*2
19.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	5,719千円	35.00月分	45.50月分	59.20月分	59.20月分	23,933千円	2～20%加算	*3
20.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	5,939千円	34.25月分	44.50月分	59.20月分	59.20月分	23,873千円	2～20%加算	*3
21.4.1現在	24.25月分	32.50月分	49.75月分	50.00月分	6,105千円	33.50月分	43.50月分	59.20月分	59.20月分	23,377千円	2～20%加算	*3

* 1 : 定年退職等勤続 15 年未満 1 号給 定年退職等勤続 15 年以上 2 号給

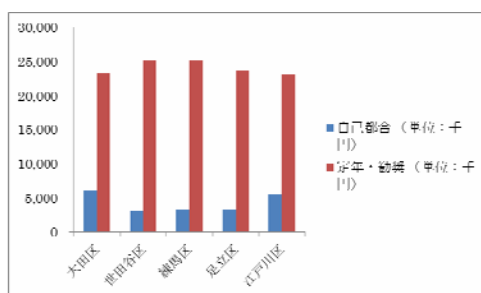
* 2 : ①2 号給 (公務上の死亡など) ②1 号給 (①に準ずる場合)

* 3 : ①8 号給 (公務上の死亡など) ②4 号給 (①に準ずる場合)



退職手当の支給月数について、自己都合における月数部分については全く変化がみられない。反面自己都合による前年度平均支給額は年々増加の傾向（上記グラフ左）である。おそらく、これは勤務年数の長い自己都合退職者の増大によるものと思われる。他方、定年退職等（定年・勸奨）における月数部分については年々微減の方向にある（上記グラフ右）。これに対応して定年退職等（定年・勸奨）による前年度平均支給額は、平成 14 年 4 月 1 日現在のデータで最高を記録した後、年々減少の傾向（上記グラフ左）である。また、定年退職等（定年・勸奨）による前年度平均支給額は、傾向として微減の傾向である。

	自己都合 (単位：千円)	定年・勸奨 (単位：千円)
大田区	6,105	23,377
世田谷区	3,169	25,122
練馬区	3,317	25,204
足立区	3,231	23,772
江戸川区	5,609	23,100



他方、他区との比較においては、自己都合、定年・勸奨ともに大田区は江戸川区に次いで平成 21 年 4 月 1 日現在における前年度平均支給額が低いという結果になっている。このグラフによれば、大田区と江戸川区だけが自己都合退職の前年度平均支給額が 500 万円を超えてきている。この点、特徴的である。

5. 結果及び意見

(結果)

1) 特殊勤務手当について

ヒアリングによれば特殊勤務手当の廃止については、労働組合との交渉マターとのことであった。当該交渉の過程の内容、すなわち、労働組合との会談における議事録の内容については非公開とのことであり、どのような交渉の過程を経て特殊勤務手当の廃止が実行されてきたのかは、本監査においては明らかにされなかった。一般に、「地方自治制度の基本原則は民主主義であり、その基礎は、税金の使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」⁸⁵とされている。当該法の趣旨に資するためには、税金の使途の一つである特殊勤務手当の決定過程等につき非公開とするという判断に関しては、その非公開の範囲あるいは理由につき、住民の不信を招かないよう合理的な根拠の存在が必要と考える⁸⁶。

（意見）

1) 地域手当について

大田区における地域手当導入の経緯を、上記本文中に示した地域手当導入の解説に照らして鑑みると、平成 17 年度の人事院勧告において、「従前の全国平均でみた民間賃金の水準を基準として決定されていた国家公務員の給与水準が地域による官民格差を無視したものだ」という批判に応じて、①民間賃金の低い地域を考慮して俸給表水準を全体として平均四・八パーセント程度引き下げ、②民間賃金が高い地域には最低三パーセントから最高一八パーセント（調整手当の最高は一二パーセント）の地域手当を支給する」とした国家公務員に対する地域手当導入の流れを受け、特別区人事委員会が地域手当を導入したことに端を発するものと思われる。

大田区における地域手当の制度的変遷について「大田区人事白書」（平成 21 年 12 月）60 頁の「給与改定・適正化等の状況」の地域手当欄には次のようにある。

年度	給与改定・適正化等のあらまし
18	調整手当に替えて地域手当を導入し、あわせて区外施設勤務者の支給割合を見直し（18 年 4 月実施） 12%を当面の間 13%に改正し、あわせて給料月額を一律 1%程度引き下げる。今後、平成 22 年度に 18%となるように段階的に引き上げる。（19 年 1 月実施）
19	13%を 14.5%に改正し、あわせて給料月額を 1.5%程度引き下げ（20 年 1 月実施）

⁸⁵ 橋本 [2009] 46 頁

⁸⁶ 当該人件費の決定関わる議事録の扱いについては、例えば、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（2003 年 10 月）130～131 頁が参考文献としてある。これは最高裁昭和 39 年 10 月 13 日第 3 小法廷判決に関する解説であり、本判決自体は当該請求が棄却された事例であるが、野村氏は当該判決に対する解説の中で「本件は、自治体合議制機関の議事録閲覧請求のリーディングケースにも当たるが、かかる観点でいうと、その後の判決は必ずしもこれに追随しているとはいえない。議事録の作成が義務付けられているもののその閲覧規定が存しないケースで、会議の公開性から議事録の閲覧請求がそこに含まれるものとして判示されているものがある（国会議事録に関するものとして仙台高判昭和 49・8・15 行集 25 巻 8・9 号 1060 頁、教育委員会議事録に関するものとして、大阪地判昭和 55・9・24 判時 992 号 32 頁）。そこでは、議事録の作成目的が、議事の経過および結果を後日に保存するという点と同時に、地方自治での直接民主主義制度を担保するために住民に審議の状況を知る機会を与える点にある等との見解が示されている。さらに、情報公開条例により公文書公開原則制が確立した以降の事例であるが、都市計画審議会の議事録につき、会議が非公開であっても、当然に非公開とならないとして非公開決定を取り消した事例がある（浦和地判昭和 59・6・11 行集 35 巻 6 号 699 頁）。判決理由において、憲法 57 条 2 項、国会法 63 条により国会が秘密会を開いた場合でも、議事録が非公開というためには、明文もしくは少なくとも解釈として非公開が公認できる場合でなければならないという見解を示している。以上のように、その後の判決は、本判決にもかかわらずこれと差別化を図り、議事録の閲覧を積極的に解する傾向にある」としている。この解説がすぐにそのまま当該意見の根拠を支えるものとなるとはいえないが、地方自治における住民への情報公開という内容につき参考になる。

これを見ると、国家公務員において行われたと思われる「俸給表水準を全体として平均四・八パーセント程度引き下げ」が、大田区においては、給料月額引下げ幅を、平成18年度において1%程度、平成19年度において1.5%程度（なお、本件については、上記「大田区人事白書」（平成21年12月）60頁の「給与改定・適正化等の状況」の地域手当欄に記載はないが、同給料表欄には「公民格差による例月給与の改訂なし。地域手当引き上げ分1.5%と同率程度引き下げ（21年1月実施）」との記載がある）としており、その反面、地域手当自身は、段階的に16%まで（従来「調整手当」は12%だった）引上げてきている。この結果、給料月額が $1\% + 1.5\% + 1.5\% = 4\%$ 下がり、地域手当が $16\% - 12\% = 4\%$ 上昇したことになる。これに加えて、ヒアリングによれば、平成23年度からは給料月額がさらに2%引き下げられ、その一方、地域手当がさらに2%引き上げられた。この結果、地域手当は18%⁸⁸とされる見込みとのことである。

このように、特別区においては給料月額の引き下げ幅と地域手当の引き上げ幅が同等のものとなっている。このため、給与月額全体としてみた場合、地域手当導入の前後ではその額に大きな差異はないと思われる。しかしながら、給料月額の引き下げの副次的効果としては、給料月額を基礎にして算定されている退職手当は減少することを意味する。この影響は大きい。

ところで、地域手当導入のそもそもの趣旨は、平成17年度の人事院勧告において、「従前の全国平均でみた民間賃金の水準を基準として決定されていた国家公務員の給与水準が地域による官民格差を無視したものだという批判」に応えるということにあった。しかし、その結果として算定された地域手当を含む給料月額に関して、特別区の1つである大田区の職員と大田区の民間労働者の平均給与所得には、開きがある。

特別区人事委員会において算出された給料月額引下げ幅及び18%を限度として定められた地域手当の引き上げ幅等は、国における地域手当の導入の趣旨とは異なり、結果としてみると、特別区内の「民間賃金の低い地域を考慮して」いることになっていないのではなかろうか。若干の疑問を感じる。

2) 勤勉手当について

理論的には、勤勉手当に「一般職員の勤勉手当に成績率を導入（20年4月実施）」したことや「期末・勤勉手当の支給割合を見直し、勤勉比率を引き上げる（19年4月実施）」などの施策による勤勉手当の増加傾向は、一般職員の業務に対するインセンティブを高めるこ

⁸⁷ なお、ヒアリングによれば、「大田区人事白書」（平成21年12月）60頁自体に記載はないが、平成20年度には地域手当引き上げ分1.5%と同率の給料月額引下げがあったとのことである。

⁸⁸ 先の一般職の職員の給与に関する法律第一条の三第二項第一号及び人事院の平成十七年度の給与勧告により、特別区は一級地にあたり、「百分の十八」と明記されており、この根拠に基づいて23年度には18%にしようとしているようである。「大田区人事白書」（平成21年12月）54頁には「国の制度では、22年度での18%を目指して、18年度から支給率を段階的に引き上げることとしています。特別区では、18%の範囲で定めることとなっています」とある。

とに貢献をしていることになる。しかしながら、実際の運用上は必ずしもこの理論が通用しない部分があるようである。

『給与制度の基礎知識』平成22年4月（特別区人事・厚生事務組合人事企画部勤労課）133頁には、特別区が従うことを勧奨されている「勤務成績に応じた昇給」という項目があり、その「(1)昇給区分」の説明の中に「昇給区分は、勤務判定基準日（勤務成績判定期間の属する年の翌年の1月1日）において、勤務成績判定期間内の勤務成績に応じて、『A 極めて良好』『B 特に良好』『C 良好』『D やや良好でない』『E 良好でない』の5つの区分のいずれかに決定する」とある。

上記、勤勉手当の勤務成績（成績段階）における最上位者が勤務成績「A 極めて良好」に合致し、上位が「B 特に良好」に合致する等、以下A～Eの5つの区分すべてに合致すると仮定すると、問題は『給与制度の基礎知識』134頁において、「(3)昇給区分A又はBの人員分布率」を定めていることにある。そこには次のような記載がある。「在職人員に占める人員分布率は、次の式において得られる面積率が、昇給基準別表第2に掲げる割合の範囲となるように定める」。そして、「①面積率」として以下の式が記されている。

$$\frac{\{(Aの昇給の号給数-4号) \times Aの人員分布率\} + \{(Bの昇給の号給数-4号) \times Bの人員分布率\}}{\text{面積率}}$$

当該面積率は特別区人事委員会により40%以内ということになっており、この結果、この範囲内に人員分布が抑えられていることとなっている。このため、勤務成績の反映が一定の範囲で抑えられているといえる。この点に問題があると思われる。

以上は、昇給についての記述から引用したものであるが、勤勉手当についても同じ勤務成績による判定を行ってところから、人員分布について同様の問題がある蓋然性が高い。大田区単独の問題ではないが検討が必要である。

3) 退職手当について

大田区において自己都合退職者の前年度平均支給額が6,105千円と、比較対象として取り上げた他区の中で最も高い状況にある。しかも、平成12年4月1日現在の前年度平均支給額は2,766千円であったから、10年間で2倍以上の金額に伸びてきている。本文中に記したグラフでも分かるとおり、トレンド的にも、平均支給額の上昇傾向は年々強くなってきている。この原因が何であるのかにつき、原因を追及する必要がある。平均支給額の増加という理由から、長期勤務者あるいは要職にあった者の自己都合退職であることが予想されるが、なぜ、不況下に自己都合の退職する必要があったのか、その理由を把握すべきである。組織として何か問題がある可能性もある。また、予算制度の下において、長期勤務者あるいは要職にあった者の突然の自己都合退職には、多額の資金が必要となるため財政面からも、組織としても何らかの対応講ずる必要がある。（なお、退職手当の財源の問題については、テーマ1「負債（債務負担行為を含む）の管理について」の「退職手当引当金」参照のこと。）