

包括外部監査結果報告書

平成 21 年度

新 潟 市

新潟市包括外部監査人

弁護士 齋 藤 貴 介

目次

第1部 包括外部監査の概要	1
I 外部監査の種類	1
II 外部監査のテーマ	1
III テーマ選定の理由	1
IV 外部監査の対象	3
V 外部監査の実施期間	3
VI 外部監査の方法	3
VII アンケート結果の掲載について	4
VIII 外部監査人の補助者の氏名	4
IX 外部監査人と選定した特定事件との利害関係	4
第2部 人件費の支出に関する事務の執行	5
I 人件費全般	5
1 人件費に関わる指標等の比較	5
2 新潟市の職員数の状況	9
3 給与に関わる条例及び規則	15
II 俸給（給料）	20
1 意義	20
2 給与決定に関する原則	20
3 給与構造改革	21
4 均衡の原則について	23
5 職務給の原則について	27
6 昇給	32
7 昇格	36
III 手当（退職手当を除く）	41
1 期末・勤勉手当	41
2 時間外勤務手当	44
3 特殊勤務手当	48
4 その他の手当	52
IV 退職手当	55
1 退職手当の制度的背景について	55
2 退職手当の受給資格	57

3	退職手当の計算方法	58
4	退職者数の推移と退職手当の支給実績	61
5	退職手当の支給見込額	62
6	退職手当債について	64
7	退職手当の支給状況	64
8	平成 18 年度改正の退職手当に対する影響に関する考察	66
9	意見	70
第 3 部 人事管理に関する事務の執行		74
I	採用	74
1	はじめに	74
2	採用の現状	74
3	受験予定者及び新入職員に対するアンケートの調査結果の考察	81
4	意見	90
II	人事評価	94
1	はじめに	94
2	新しい人事評価制度導入の経緯	94
3	人事評価の手法	98
4	人事評価制度を実効あるものにするための取組	110
III	任用	117
1	序論	117
2	昇任	118
3	自己申告制度	125
4	庁内公募制度	127
IV	研修	130
1	研修関連費用の推移と内訳	130
2	職員の能力開発と研修制度の取り組み	131
3	職場研修 (OJT : On the Job Training)	132
4	職場外研修 (OFF-JT : Off the Job Training)	134
5	自己開発 (SD : Self Development)	141
第 4 部 監査の結果及び意見		144
I	監査の結果	144
II	包括的意見	149

【資料編】

資料1（「職場環境および業務意識に関するアンケート」の結果）	1
資料2（新潟市組織機構図）	41
資料3（課別職員数）	44
資料4（一般俸給表）	53
資料5（人事評価表）	58

包括外部監查結果報告書

第1部 包括外部監査の概要

I 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 に基づく 包括外部監査である。

II 外部監査のテーマ

新潟市における 人件費の支出及び人事管理に関する 事務の執行

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項は、包括外部監査人の監査の対象を「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 14 項及び第 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」と規定している。

III テーマ選定の理由

- 1 新潟市の財政支出の内訳のうち人件費が大きな割合を占めており、人件費の支出が適正になされているかについて市民の関心が高いこと。

新潟市の財政支出の内訳のうち人件費が占める割合は、平成 21 年度の予算（一般会計予算）では 16.9%で建設事業費に次ぐ大きな割合を占めている。このように人件費が支出の多くの割合を占めているのは、新潟市に限られるものでなく、他の地方公共団体においても同様であり、納税者で、かつ行政サービスを受ける立場にある市民は、人件費の支出が適正になされているかについて非常に強い関心を持っている。

特に、昨今の未曾有の不況により、多くの民間企業において従業員の待遇が不安定である中、公務員の待遇は民間に比べ優遇されているという指摘もなされている。

この意味で、市民の注目を得られるテーマといえる。

- 2 地方公共団体における人件費の適正な支出について国家的な要請もあること。

平成 17 年 12 月 24 日に閣議決定された「行政改革の重要方針」において、政府は地方公務員の給与について、地域の民間給与の水準を的確に反映したものになるよう改革を徹底することや不適切な手当等の是正を徹底することを謳ったうえで、公務員制度改革の早期の具体化を求めている。

このように、地方公共団体における人件費の支出は、国家レベル

で強く要請されていることでもある。

3 人事管理に対する事務の執行も監査の対象にすることにより地方自治法第252条の37第1項の規定に適った監査が実施できること

地方自治法第252条の37第1項は、財務に関する監査につき、地方自治法第2条14項(「最少の経費で最大の効果を挙げる」)及び第15項(「組織及び運営の合理化」と「その規模の適正化」)の規定の趣旨に則ってなされているかについて留意することを要請しているが、地方自治法第2条14項及び第15項の規定の趣旨に則ってなされているかという観点から、人件費の支出に関する事務の執行だけでなく、人事管理に関する事務の執行も監査の対象とすることにした。

地方公共団体の役割は、限られた財源の中で、住民に対し最大限の行政サービスを提供することにあることは誰も異論を唱えないところと思われる。

限られた財源という点について見ると、国・地方を通じて悪化する財政状況の中、少子高齢化社会の急速な進展に伴い、限られた財源を有効に活用することがこれまで以上に必要となり、地方公共団体の支出の中で大きな比重を占める人件費の支出が適正になされていることは限られた財源を有効に活用するためには重要な要素と考える。

他方で、人件費の見直しの過程で、定数の削減、評価基準があいまいな人事評価制度が実施されることなどにより、職員のモチベーションがさがり、結果として住民に対する行政サービスが低下することになってしまつては、地方公共団体の役割を果たせない。

特に、地方分権が叫ばれ、分権型社会が進んでいる現状において、地域における総合的な行政主体として高度化・多様化する住民ニーズに対応し、自らの責任と判断で政策形成を担っていくことが地方公共団体に求められている中、限られた財源でこれらを担える人材を確保・育成していくことは重要であると考え。

このように、限られた財源の中、「人件費の支出」を適正に行いながら、住民に対し最大限の行政サービスを提供できる人材を確保し育成するための「人事管理」制度を確立することは、地方公共団体の役割を今後果たしていくために重要な要素といえるとともに、互いに密接に関連するものと考え。

IV 外部監査の対象

- 1 監査の対象機関
新潟市の人事課、人事委員会等を中心とする普通会計の対象となるすべての機関
- 2 監査の対象期間
平成20年度。
ただし、必要に応じて他の年度についても監査対象とした。

V 外部監査の実施期間

平成21年6月2日から平成22年3月1日まで

VI 外部監査の方法

- 1 監査の視点(着眼点)
 - (1) 人件費に関する事務の執行について
 - ① 新潟市の人件費に関する指標について、他の政令市等と比較して問題となる点はないか。
 - ② 定員管理の適正化の取り組みについて、新潟市では予定とおり実施がなされているか。
 - ③ 給与の支給は条例・規則等に準拠して適正になされているか。
 - ④ 給与について、職務給の原則、均衡の原則、情勢適応の原則に適ったかたちで支給がなされているか。
 - ⑤ 手当の算定基準・支給運用は適切であるといえるか。
 - (2) 人事管理に関する事務の執行について
 - ① 新潟市が必要としている人材を獲得できるような採用制度となっているか。
 - ② 新潟市の人事評価制度は適正な内容であるといえるか。
 - ③ 新潟市の人事評価制度は職員に十分浸透しているか。
 - ④ 任用管理(とりわけ昇任管理)は成績主義の原則に適っているか。
 - ⑤ 人事異動・配置について、職員の意思も反映させる制度に作られているか。
 - ⑥ 職場研修、研修所研修は適切かつ十分に実施がなされているか。
 - ⑦ 職員の自己開発を励行するような体制は作られているか。
- 2 主な監査手続
監査の視点(着眼点)を念頭において、具体的に実施した監査手続き

の主なものは、以下のとおりである。

- (1) 基礎資料の収集(市の例規集、組織図、予算書、決算書など)
- (2) 人事課等への資料・データの請求及び閲覧
- (3) 人事課等の係長、担当者への質問と事情聴取
- (4) 提出された資料・データの整理・分析
- (5) 入手した証拠書類の照合と突き合わせ
- (6) サンプルング調査
- (7) 職員に対するアンケート調査
- (8) 公務員受験予定者に対するアンケート調査

Ⅶ アンケート結果の掲載について

今回、監査の過程で、新潟市の職員の中から無作為に抽出した 498 名を対象に「職場環境および業務意識に関するアンケート」(以下、特に断りなく「アンケート」といった場合にはこのアンケートのことを指す)を実施した(回収率 85.5%)。このアンケート結果については、本報告書に付録として添付している(資料編 1 頁～40 頁掲載の資料 1 参照)。

なお、アンケートには記述式の回答を求めた質問もあったが、本報告書に添付したアンケート結果には、記述式の回答結果についての記載は割愛することとした。

この点については、包括外部監査人及び補助者の間でも議論のあったところではあるが、記述の内容が具体的で回答者がある程度特定できるような記述もあることから、すべてをそのまま掲載することは好ましくないと判断し控えさせていただいた。

Ⅷ 外部監査人の補助者の氏名

- 1 江波戸 正人(税理士)
- 2 中川 正一(弁護士)
- 3 中俣 誠(中小企業診断士)
- 4 中村 崇(弁護士)

Ⅸ 外部監査人と選定した特定事件との利害関係

包括外部監査人(4名の補助者を含めて)には、本監査で選定された特定事件について、地方自治法第 252 条の 29 で制限されている利害関係がないことを確認した。

第2部 人件費の支出に関する事務の執行

I 人件費全般

1 人件費に関わる指標等の比較

(1) 直近3年の経常収支比率の推移

① 経常収支比率とは

経常収支比率は、当該団体の財政の弾力性を測定する比率として使われるもので、以下の式によって求められる。

$$\text{経常収支比率} = \frac{\text{経常経費充当一般財源}}{\text{経常一般財源}^1\text{総額}} \times 100(\%)$$

経常経費充当一般財源とは、経常的経費²に充てられる経常一般財源の額を示すものである。

例えば、経常収支比率が80%だと残りの20%の経常一般財源を投資的経費³や積立金等の臨時的経費に充てることととなり、経常収支比率が高ければ高いほど投資的経費等に充てる金額が少なくなるため、財政が硬直化していることが示される。

一般に、都市における目安としては、70～80%は適正、80～90%は弾力性をやや欠く、90～100は弾力性を欠く、100%以上は硬直化（新たな投資的経費がない）とされている。

② 新潟市の経常収支比率の推移

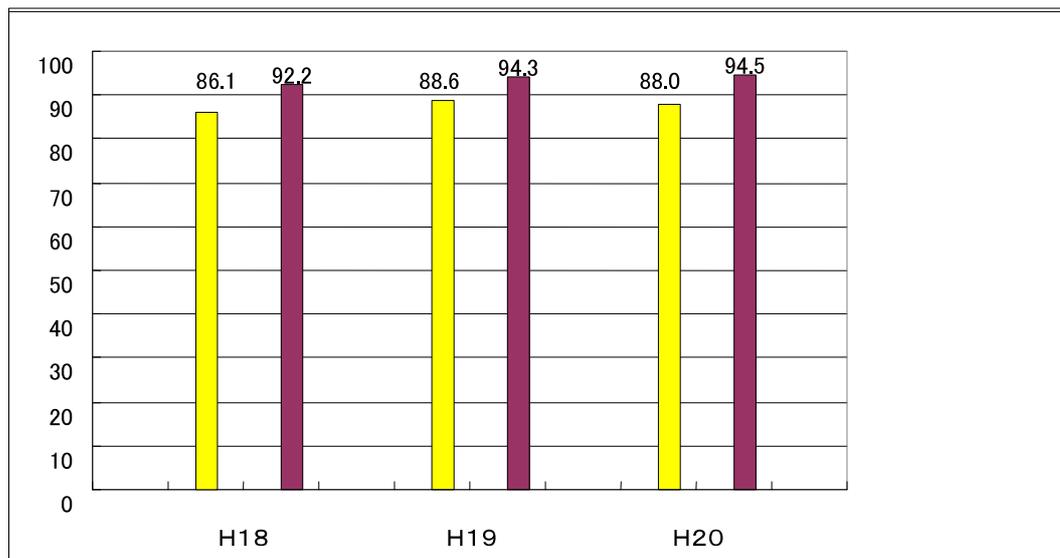
新潟市の経常収支比率と平成19年度及び同20年度の政令市並びに平成18年度の中核市（以下「政令市等」という）の経常収支比率の平均の推移を比較した表は、次のとおりである。

¹ 経常一般財源とは、法定普通税など毎年度連続して経常的に収入される財源のうち、その用途が特定されず自由に使用しうる収入をいう。

² 経常的経費とは、年々持続して固定的に支出される経費をいう。おおまかにいえば、人件費、物件費、維持補修費、扶助費、補助費等及び公債費をさす。

³ 投資的経費とは、その支出の効果が資本形成に向けられ、施設等がストックとして将来に残るものの支出される経費をいう。

経常収支比率(%)



■新潟市平均(※H18は中核市、H19・20は政令市)

■政令市平均

出典：財務省ホームページ等から財務課がまとめた資料に基づき筆者が作成

これをみると、いずれも新潟市の経常収支比率は政令市等の平均よりも低い数値となっており、財政の弾力性は比較的ある方であるといえる。

とはいえ新潟市の数値は、いずれも80%を超えており、さらなる経常経費の抑制に留意していく必要もあるといえる。

(2) 直近3年間の賃金(物件費)⁴の歳出に占める割合の推移

賃金(物件費)とは、一般的には、任命行為のない単なる労働契約により、一定期間を定めて雇用する臨時的な勤務態様で、勤務内容が単純な肉体的・機械的な労務に従事する職員に対して支払われる対価をさし、人件費に準じる費用である。

新潟市においては、賃金に区分されている職員を具体的に示すと、次のとおりとなる。

⁴ 賃金(物件費)とは、歳出予算にかかる節の区分中の「7 賃金」に計上される賃金をいい、地方公共団体に勤務する職員に対し、勤務の対価として支払われる給付で、地方自治法203条、204条及び地方公営企業法38条の規定に基づき支給される報酬、給料諸手当を除くものをいう。

職 務 名		
一般事務補助	心理相談員	運転員(除雪機)
事務補助(就労サポート事業)	言語聴覚士	宿直員
施設管理(農村環境…含む)	助産師	日直員
展示監視	栄養士	ポンプ場機械操作
電話交換	歯科衛生士	バス添乗
レセプト点検	臨床検査技師	交通・教育・育成センター指導員
市場管理	訪問指導・調査員	交通安全対策業務
通訳(中国語)	食肉検査業務補助	司書
保育士	ごみ収集	学芸員
指導員(障害者)	焼却場	学芸員(新津)【全国公募】
保育士(ひしのみ園・明生園)	介助員	学芸補助
福祉相談員	ソーシャルスキルコーチ	幼稚園教諭
ケアプラン点検員	水泳監視・各種作業員等	幼稚園教諭(主任)
税徴収員	作業指導員	養護師
調理員	土木作業員・除雪作業員	汚泥処理員
調理員(教委)	発掘作業員	学校管理員
調理員(ひしのみ園・明生園)	墓地清掃人	教育補助等
介護員	用務員	学習支援
保健師	運転員	文書配布
看護師	運転員(大型)	

ここで、常勤職員の職員給の額と臨時職員等の賃金の額の割合について、新潟市と政令市平均で比較するため、次のような表を作成してみた。

H19	新潟市		政令市平均	
委員等報酬 ⁵	2, 253, 934 千円	4.98%	4, 074, 591 千円	5.03%
職員給	40, 817, 294 千円	90.24%	74, 711, 186 千円	92.21%
物件費(賃金)	2, 159, 141 千円	4.77%	2, 240, 811 千円	2.77%
計	45, 230, 369 千円	100.00%	81, 026, 588 千円	100.00%

H20	新潟市		政令市平均	
委員等報酬	2, 431, 859 千円	5.53%	4, 116, 123 千円	5.33%
職員給	39, 329, 985 千円	89.45%	70, 998, 532 千円	91.87%
物件費(賃金)	2, 206, 408 千円	5.02%	2, 165, 279 千円	2.80%
計	43, 968, 252 千円	100.00%	77, 279, 935 千円	100.00%

出典：財務省ホームページ等から財務課がまとめた資料に基づき筆者が作成

これを見ると、新潟市は政令市平均に比べ、職員給の合計額に対する賃金の合計額の割合が、高い数値であり、新潟市は政令市中、平成19年度、平成20年度ともに3番目に高い数値となっている。

このように賃金の割合が高くなっている要因としては、まず、後述の集中改革プランに基づき常勤職員の数を年々削減されていることに伴い、人材不足を補充するために臨時職員等を多く採用していることがあげられる。

また、新潟市は、他の政令市に比べ保育園の数が多く臨時の保育士の数が多い点や区役所の数が多く窓口対応の職員として臨時職員等が多く採用されていることも賃金の割合が高い要因となっている。

⁵ 委員等報酬の中には、いわゆるパートの報酬の他に、執行機関としての委員会委員・監査委員への報酬、市の附属機関としての審査会・審議会委員への報酬も含まれる。

2 新潟市の職員数の状況

職員数は、人件費の支出との関係で大きな影響を与えるものであることから、以下、新潟市における職員数の状況について指摘する。

(1) 組織図及び現在の職員構成

組織図及び職員構成は、資料編 41 頁～52 頁掲載の資料 2 及び 3 のとおりである。

(2) 定員管理の適正化の取り組み

① 集中改革プラン

新潟市は、総務省からのいわゆる「新地方行革指針」の通知を受けて、平成 18 年 3 月、集中改革プランを作成し、その中で平成 17 年 4 月 1 日から平成 22 年 4 月 1 日までの定員適正化計画を打ち出している。

新潟市の集中改革プランで掲げている定員適正化計画及びその実績は次のとおりである。

定員・給与の適正化

1 定員管理の適正化

平成 17 年 4 月 1 日～平成 22 年 4 月 1 日まで定員適正化計画と実績

年度				H17.4.1	H18.4.1	H19.4.1	H20.4.1	H21.4.1	H22.4.1	
職員数 ※4月1日 採用者含む	普通 会計	一般 行政	目標	4,186	4,193	4,142	4,054	3,963	3,863	
			実績		4,203	4,210	4,053	3,977		
		教育	目標	1,317	1,306	1,277	1,235	1,176	1,119	
			実績		1,292	1,227	1,187	1,112		
		消防	目標	886	907	907	907	907	907	
			実績		905	905	905	902		
	計	目標	6,389	6,406	6,326	6,196	6,046	5,889		
		実績		6,400	6,342	6,145	5,991	0		
	公営企業等 会計	目標	1,808	1,696	1,681	1,671	1,656	1,648		
		実績		1,678	1,633	1,647	1,602			
	合計	目標	8,197	8,102	8,007	7,867	7,702	7,537		
		実績		8,078	7,975	7,792	7,593			
	採用者数			目標	175	175	220	215	225	
				実績	151	275	239	226	340	
退職者数			目標	270	270	360	380	390		
			実績	270	378	422	425	342		
純減数 (年度内)	普通 会計	一般行政	目標		7	△ 51	△ 88	△ 91	△ 100	
			実績		17	7	△ 157	△ 76		
		教育	目標		△ 11	△ 29	△ 42	△ 59	△ 57	
			実績		△ 25	△ 65	△ 40	△ 75		
		消防	目標		21	0	0	0	0	
			実績		19	0	0	△ 3		
	計	目標		17	△ 80	△ 130	△ 150	△ 157		
		実績		11	△ 58	△ 197	△ 154			
	公営企業部門	目標		△ 112	△ 15	△ 10	△ 15	△ 8		
		実績		△ 130	△ 45	14	△ 45			
	合計	目標		△ 95	△ 95	△ 140	△ 165	△ 165		
		実績		△ 119	△ 103	△ 183	△ 199			

出典：新潟市行政改革プラン 2005「集中改革プラン」平成 20 年度進捗状況報告から抜粋

以上をみると、設定した目標と実績にそれほど開きがなく、順調に集中改革プランで立てた目標を履行しているといえる。

もつとも、非常勤及び臨時職員数の推移を見てみると以下のとおりとなり、平成20年と同21年で非常勤及び臨時職員の数が増加していることがわかる。

非常勤及び臨時職員数(各年4月1日)

区分	2005(H17)			2006(H18)			2007(H19)			2008(H20)			2009(H21)		
	非常勤	臨時	小計												
市長部局(支所, 病院除く)	294	674	968	288	755	1,043	195	159	354	218	216	434	220	211	431
区役所(支所)	63	602	665	74	532	606	300	558	858	387	1,440	1,827	406	1,902	2,308
病院	29	218	247	30	200	230	29	212	241	29	205	234	9	257	266
議会事務局	1	1	2	1		1	1		1	1	1	2	1		1
選管事務局		3	3		1	1		94	94		1	1		1	1
人事委員会事務局			0			0			0			0		1	1
監査事務局			0	1		1			0			0			0
農業委員会	5	4	9	5	2	7	2	1	3	2	2	4	2	4	6
消防局	1	1	2	1		1	1		1	1		1	1	3	4
教育委員会(小計)	291	161	452	300	142	442	292	109	401	302	123	425	336	123	459
事務局	178	107	285	188	103	291	180	51	231	190	71	261	214	74	288
学校	113	54	167	112	39	151	112	58	170	112	52	164	122	49	171
水道局	4	28	32	5	31	36	10	20	30	15	15	30	18	17	35
総計	688	1,692	2,380	705	1,663	2,368	830	1,153	1,983	955	2,003	2,958	993	2,519	3,512

前述のとおり、非常勤及び臨時職員の給料等は人件費としてではなく、物件費として予算上処理されることから、人件費増嵩のいわば「隠れみの」にされているとの批判を受けることがある。

もつとも、常勤職員の数を減らしたからといって、業務の量も一緒に減っていくわけではない。むしろ地方分権が進めば新潟市においても多種多様の業務を要求されることは十分予想され、コストを削減するという観点から、従来常勤職員が担っていた職務を常勤職員以外の職員をもって充てることにより、職員に関わるコストを削減することも必要であるといえる。

よって、非常勤及び臨時職員の数が多いことだけをとりえて否定的な評価はできないものとする。市民に対するサービス低下を伴わないことを十分に配慮した上で、適材適所に非常勤及び臨時職員を配置していくことが望まれる。

② 他の政令市との比較

新潟市が設置した新潟市行政改革チームが平成21年6月の作成

した「新潟市の現状分析(その2)」において、新潟市と人口100万人程度以下の政令市(千葉市、静岡市、浜松市、堺市、北九州市)を比較したデータがあるので、それを紹介する。

まず、職員数を分野別で政令市と比較した表とグラフは以下のとおりである。

職員数分野別の政令市比較(過不足数比較)

分野	本庁	区役所 出張所 等	施設 ⁶	合計	内 訳		
					一般職員	現業職員	教育職員
議会関係	0	0	0	0	-1	1	0
総務関係	59	115	37	211	190	21	0
税務関係	13	-33	0	-20	-21	1	0
民主関係	-62	-15	251	174	125	49	0
衛生関係	-78	79	-20	-19	-38	19	0
労働関係	-3	0	0	-3	-3	0	0
農林水産業関係	37	64	-2	100	95	4	0
商工関係	-39	21	-5	-23	-25	2	0
土木関係	-219	103	-33	-149	-192	43	0
消防関係	3	49	0	52	52	0	0
教育関係	-51	18	187	155	52	120	-17
合 計	-337	401	415	479	237	259	-17

※ 政令市とは、人口100万人程度以下政令市(新潟市、千葉市、静岡市、浜松市、堺市、北九州市)

※ 正の数は新潟市が過剰を示し、負の数は新潟市が不足を示す

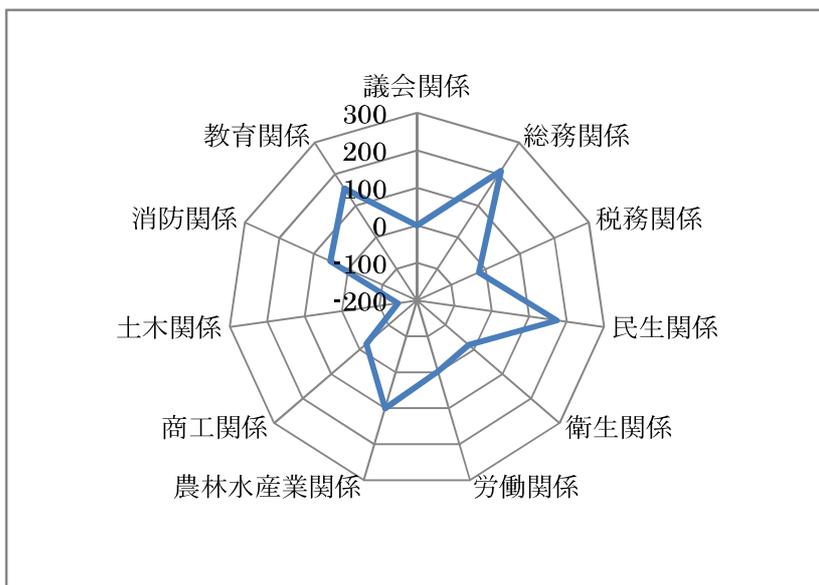
※ 平成20年4月1日現在

※ 四捨五入の関係で、合計数値が一致しない場合がある

出典：平成21年6月新潟市行政改革チーム「新潟市の現状分析(その2)」から抜粋

⁶ 施設とは、市立の公民館、図書館、美術館等の施設をさす。

職員数分野別の過不足数比較(合計値)



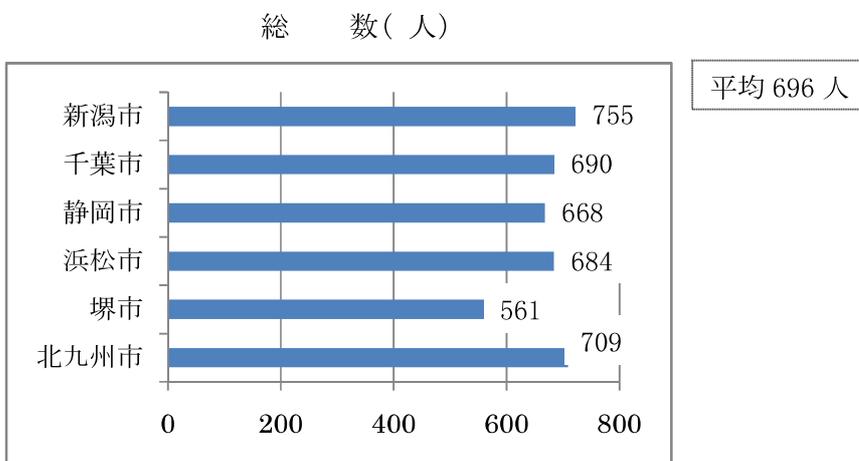
- ※ 政令市とは、人口 100 万人以下政令市
- ※ 「0」が過不足なしで、政令市の平均値となる
- ※ 平成 20 年 4 月 1 日現在

出典：平成 21 年 6 月新潟市行政改革チーム「新潟市の現状分析(その 2)」から抜粋

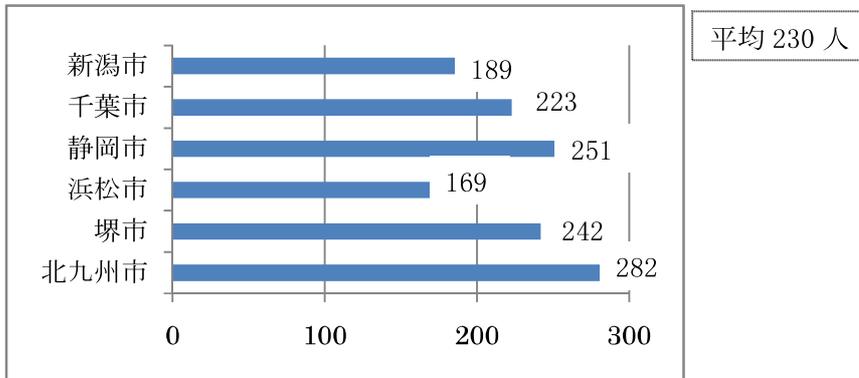
以上の表・グラフで示されているとおり、新潟市は職員の分野別の配置が、他の政令市の傾向と大きく異なっている。

具体的には、総務関係、民生関係、農林水産業関係、教育関係で、職員が多い一方で、土木関係で職員が少ないこと、及び本庁については全体的に職員数は他都市と比べて少ないものの、区役所出張所等においては、全体的に他都市と比べて職員数が多いことが挙げられる。

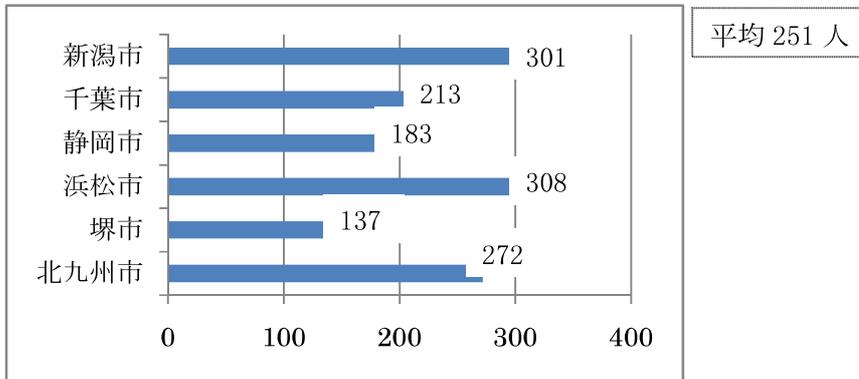
また、住民 10 万人あたりの職員数をまとめたグラフは以下のとおりである。



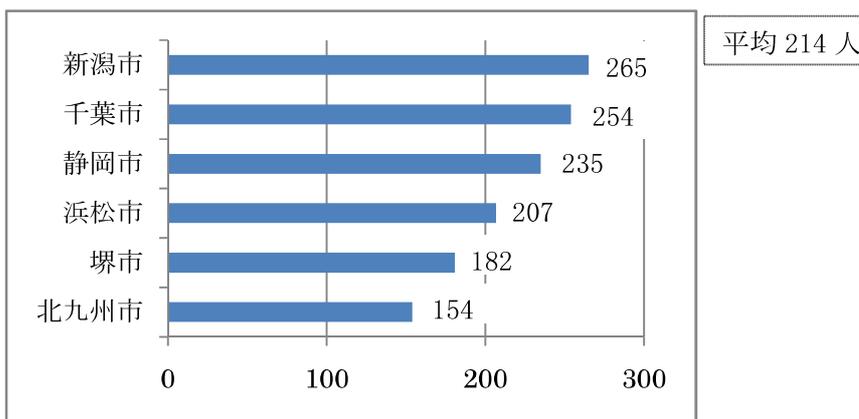
本 庁(人)



区役所・出張所等(人)



施 設(人)



出典：平成 21 年 6 月新潟市行政改革チーム「新潟市の現状分析(その 2)」から抜粋

	新潟市	千葉市	静岡市	浜松市	堺市	北九州市
住民(万人) (総務省平成21年4月1日)	81.4	92.4	71.4	80.4	83.1	99.4
面積(k㎡)	726	272	1,389	1,511	150	488
区の数	8	6	3	7	7	7
職員数(人) (平成20年4月1日)	6,144	6,378	4,769	5,500	4,663	7,040
本庁(人)	1,536	2,064	1,788	1,358	2,012	2,806
区役所出張所等(人)	2,448	1,968	1,304	2,475	1,141	2,700
施設(人)	2,160	2,346	1,677	1,667	1,510	1,534

出典：平成21年6月新潟市行政改革チーム「新潟市の現状分析(その2)」から抜粋

これを見ると、10万人あたりの職員数は、新潟市が最多であるが、本庁のみについてみると、浜松市に次ぎ2番目に少なく、区役所出張所等及び施設における職員数が多いことが分かる。

これは、平成17年、同18年に14市町村で合併が行われたことによる影響が大きいと思われる。

3 給与に関わる条例及び規則

第6類 給与

第1章 報酬及び費用弁償

[新潟市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例](#) ◆昭和31年09月27日 条例第38号

[新潟市非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例](#) ◆昭和36年03月01日 条例第4号

[新潟市実費弁償条例](#) ◆昭和26年12月06日 条例第66号

第2章 給料及び手当

[新潟市特別職の職員の給与に関する条例](#) ◆昭和32年08月01日 条例第66号

[新潟市給与条例](#) ◆昭和32年08月01日 条例第60号

[新潟市職員の俸給表の適用範囲に関する規則](#) ◆平成19年03月28日 人事委員会規則第28号

[新潟市技能労務職員の給与等に関する規則](#) ◆平成17年03月18日 規則第69号

る規則

新潟市職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 29 号

新潟市職員の俸給の調整額に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 30 号

新潟市職員の初任給調整手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 31 号

新潟市職員の特殊勤務手当支給条例

◆平成 18 年 03 月 27 日 条例第 7 号

新潟市職員の特殊勤務手当支給条例施行規則

◆平成 18 年 03 月 31 日 規則第 55 号

新潟市職員の扶養手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 32 号

新潟市職員の通勤手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 33 号

新潟市職員の地域手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 34 号

新潟市職員の住居手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 35 号

新潟市職員の単身赴任手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 36 号

新潟市職員の時間外勤務手当等に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 37 号

新潟市職員の宿日直手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 38 号

新潟市職員の管理職手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 39 号

新潟市職員の管理職員特別勤務手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 40 号

新潟市職員の期末手当及び勤勉手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 41 号

新潟市職員の災害派遣手当に関する規則

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 42 号

新潟市職員の俸給等の支給に関する

◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規

規則	則第 43 号
新潟市職員の俸給の半減に関する規則	◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 44 号
新潟市職員の俸給の切替えに伴う経過措置に関する規則	◆平成 19 年 12 月 26 日 人事委員会規則第 66 号
新潟市准職員規則	◆昭和 34 年 08 月 01 日 規則第 25 号
特定号俸職員の期間の通算等に関する規則	◆昭和 42 年 01 月 20 日 規則第 5 号
新潟市一般職の任期付職員の給与の特例に関する規則	◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 45 号
新潟市一般職の任期付研究員の給与の特例に関する規則	◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 46 号
新潟市教育長の給与、勤務時間等に関する条例	◆昭和 27 年 11 月 28 日 条例第 49 号
新潟市教育職員の給与及び休暇に関する条例	◆昭和 34 年 03 月 26 日 条例第 17 号
新潟市教育職員の給与及び休暇に関する条例施行規則	◆平成 10 年 07 月 03 日 教育委員会規則第 7 号
新潟市教育職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則	◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 47 号
新潟市教育職員の義務教育等教員特別手当に関する規則	◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 48 号
新潟市教育職員の定時制教育手当に関する規則	◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 49 号
新潟市教育職員の産業教育手当に関する規則	◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 50 号
新潟市教育職員の特殊勤務手当支給条例	◆平成 18 年 03 月 27 日 条例第 8 号
新潟市教育職員の管理職手当に関する規則	◆平成 19 年 03 月 30 日 人事委員会規則第 53 号
新潟市教育職員の管理職員特別勤務手当に関する規則	◆平成 19 年 03 月 30 日 人事委員会規則第 54 号
新潟市立高等学校、中等教育学校後	◆昭和 46 年 12 月 21 日 条例第 42 号

期課程及び幼稚園の教育職員の給与等に関する特別措置に関する条例	
新潟市教育職員の教職調整額の支給方法に関する規則	◆平成 19 年 03 月 28 日 人事委員会規則第 51 号
新潟市教育職員の俸給の切替えに伴う経過措置に関する規則	◆平成 19 年 12 月 26 日 人事委員会規則第 67 号
新潟市常勤の監査委員の給与に関する条例	◆昭和 35 年 06 月 21 日 条例第 25 号
新潟市臨時職員に関する規則	◆平成 06 年 04 月 01 日 規則第 23 号
	第 3 章 退職年金及び退職手当
新潟市吏員恩給条例	◆昭和 30 年 03 月 01 日 条例第 3 号
新潟市吏員恩給条例施行規則	◆昭和 30 年 04 月 14 日 規則第 9 号
新潟市吏員恩給条例等の一部を改正する条例(昭和48年新潟市条例第54号)附則第3条の仮定俸給年額を定める規則	◆昭和 48 年 10 月 20 日 規則第 52 号
新潟市職員退職年金等支給条例	◆昭和 30 年 03 月 01 日 条例第 8 号
新潟市職員退職年金等支給条例施行規則	◆昭和 30 年 03 月 24 日 規則第 6 号
新潟市職員退職年金等支給条例に基づく年金受給者のための年金年額の改定に関する特別措置条例	◆昭和 41 年 06 月 13 日 条例第 29 号
新潟市特別職の職員の退職手当支給条例	◆昭和 47 年 03 月 29 日 条例第 1 号
新潟市職員退職手当支給条例	◆昭和 28 年 12 月 23 日 条例第 54 号
新潟市職員退職手当支給条例施行規則	◆昭和 25 年 07 月 13 日 規則第 22 号
新潟市職員退職手当支給条例の一部を改正する条例の施行に伴う経過措置に関する規則	◆平成 18 年 03 月 31 日 規則第 54 号
隣接町村合併に伴う職員の退職給付に関する条例	◆昭和 29 年 03 月 29 日 条例第 33 号

第 4 章 旅 費

[新潟市旅費条例](#)

◆昭和 32 年 06 月 01 日 条例第 47 号

[新潟市旅費条例施行規則](#)

◆昭和 32 年 12 月 17 日 規則第 51 号

Ⅱ 俸給(給料)

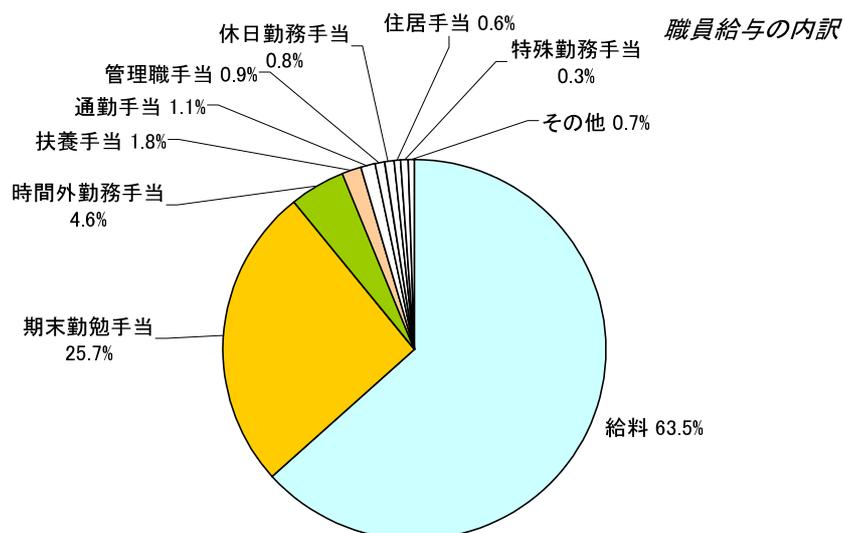
1 意義

俸給(給料)は給与のうち、基本給に相当する部分を意味する。給料及び諸手当とで給与が構成される。

新潟市における平成20年度の給与の支給実績は以下のとおりである。

(単位:百万円、%)

給料	2,487	63.5%
期末勤勉手当	1,005	25.7%
時間外勤務手当	182	4.6%
扶養手当	71	1.8%
通勤手当	42	1.1%
管理職手当	36	0.9%
休日勤務手当	33	0.8%
住居手当	24	0.6%
特殊勤務手当	13	0.3%
その他	26	0.7%
職員給与総額	3,918	100.0%



2 給与決定に関する原則

(1) 序論

地方公務員法は、給与の決定に関して以下のような原則を定めている。

- a. 情勢適応の原則(同法第14条第1項)
- b. 職務給の原則(同法第24条第1項)
- c. 均衡の原則(同法第24条第3項)
- d. 条例主義(同法第24条第6項)

(2) 情勢適応の原則

上記のうち、情勢適応の原則について、地方公務員法第14条第1項は、「地方公共団体は、この法律に基づいて定められた給与、勤務時間その他の勤務条件が社会一般の情勢に適応するように、随時、適当な措置を講じなければならない。」と規定している。

「社会一般の情勢」とは、我が国の社会、労働、経済などの全体の状況

をはじめ、それぞれの地方公共団体の地事情も含まれるものである。より具体的には、給与その他の勤務条件について均衡の原則が定められており、これに従うことが社会一般の情勢に適合することになると解されている。

均衡の原則については、後記「6 均衡の原則について」において詳述する。

(3) 条例主義

地方公務員法第24条第6項は、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。」旨規定する⁷。

新潟市においては、新潟市給与条例(以下「給与条例」という。)が定められ、その第1条において、「この条例は地方公務員法第24条第6項の規定に基づき、別に条例で定めるものを除き、本市の一般職に属する職員の給与に関し必要な事項を定めるものとする。」と規定するように、条例主義が実現されている。

(4) 以下では、新潟市職員の給料の実態について、職務給の原則及び均衡の原則に照らして詳述する。

また、その前提として、現在の地方公務員の給与決定のあり方を根本的に方向付けたと評価しうる平成17年以降の国家公務員における給与構造改革について概観する。

3 給与構造改革

(1) 一般論

国家公務員に関する平成17年8月15日付人事院勧告(以下「平成17年人事院勧告」という。)は、従来の給与制度の抜本的な改革を勧告した。その内容は、a.地場賃金の適正な反映、b.年功的な給与上昇の抑制(職務・職責に応じた俸給構造への転換)、c.勤務実績の給与への反映等を主たる内容とする。

平成17年人事院勧告を受けて、同年9月28日付けの総務事務次官通知(総行給第119号。以下「平成17年給与改定通知」という。)では、以下のとおり国家公務員における給与構造の改革に対応した地方公共団体の給与制度の見直しについて言及している。

すなわち、「地方公共団体における地方公務員の給与改定に当たっては、現下の極めて厳しい財政状況及び各地方公共団体の給与事情等を十分検

⁷ 条例主義の原則の趣旨は、①職員の給与については住民自治の原則に基づいて住民の同意が必要であり、議会が団体意思として制定する条例によってこの同意が与えられていること、②職員に対して給与を保障すること、である。

討の上、国と同様、行政の合理化、能率化を図るとともに、既に国家公務員又は民間の給与水準を上回っている地方公共団体にあつては、その適正化を強力に推進する必要な措置を講ずるよう要請するものとする。また、国家公務員における給与構造の改革を踏まえ、地方公務員給与についても速やかな見直しを行うとともに、人事委員会機能を発揮することなどにより、地域の民間給与の状況をよりの確に反映させるよう要請を行うものとする。」とある。

そして、国家公務員における制度改革の実施時期は、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により、平成18年4月からとされた。これを受けて、多くの地方公共団体において、平成18年4月から新制度が施行できるように、平成17年から同18年にかけて所用の給与条例の改正案が提案・審議された。その結果、政令市17団体における、同19年4月1日現在の給与構造見直しの実施状況は以下のとおりである（平成18年度給与改定状況調べ（平成19年4月1日現在）より）。

- 給与構造の見直し 実施…15、未実施…2
- 条例施行日 平成18年度内…5 平成19年4月1日…10
平成19年度中…1 平成20年4月1日…1
- 一般行政職給料水準 国と同様に引き下げ…13 その他…2

(2) 新潟市の現状

新潟市では、行政システム全体の構造的改革を進めていくための行動規範として示された「新潟市行政改革プラン2005」において、「重点改革項目5 経営基盤の安定化」の一つとして「給与の適正化」が挙げられており、その具体的内容として「職員の勤務に対する評価が、昇給など給与に適正に反映されるシステムを導入します。さらに、特殊勤務手当など、諸手当について徹底した見直しを行います。」と記されている。

そして、前記の各政令市における見直しの実施状況の中で、新潟市においても、平成18年から同19年にかけて、国家公務員の給与構造改革に準拠して、次のとおり給料（俸給）の見直しが行われた。

平成 18 年	<ul style="list-style-type: none"> ●給与構造改革の実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ 俸給額平均 4.8%引下 ・ 職員の級統合 ・ 枠外昇給廃止 ・ 55 歳昇給抑制 ●級別標準職務分類にあわせた職務の級への降格実施 ●福祉職俸給表新設（一般から分離）
平成 19 年	<ul style="list-style-type: none"> ●副主幹発令凍結（実質ワタリの廃止） ●技能労務職俸給表の切り替え（完全国公行二準拠） ●療養休暇者の俸給半減制度の実施

かかる見直しの主要な内容については、「5 職務給の原則」以下で詳述する。

4 均衡の原則について

(1) 一般論

地方公務員法第 24 条第 3 項は、「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。」旨定める（同条項の内容は、一般に「均衡の原則」といわれる。）。

同条項の趣旨は、以下の 2 点にある。すなわち、

- ア 公務員の採用も国全体の労働市場の中で行われており、民間や他の公務員に匹敵する給与を支給しないと労働力の確保が困難になること
 - イ 公務員の給与は、住民の負担によって賄われており、もし公務員の給与が著しく世間一般の水準を超えるようなことがあれば、住民の納得を得ることが困難となり、当該地方公共団体に対する信頼を損ねることになりかねないこと、
- である。

均衡の原則は、a.生計費⁸、b.国家公務員の給与、c.他の地方公共団体の職員の給与、d.民間事業の従事者の給与、及びe.その他の事情の 5 点を考慮することによって実現される。

(2) 新潟市の状況

以下に、国家公務員の給与、他の政令市の職員の給与、民間事業の従

⁸ 「生計費」については、個々の職員の具体的な生計費ではなく、国民全体の標準的な生計費をいうもので、いわば抽象的な概念であると解されている（橋本勇「新版逐条地方公務員法<第 2 次改訂版>」357 頁（学陽書房））。

事者の給与との比較データを示す。

① 国家公務員の給与との比較

「平成20年地方公務員給与実態調査」(総務省)によれば、平成20年の新潟市のラスパイレス指数(平たくいえば同様な職種(行政職)において、学歴と経験年数が一緒ならば、国家公務員を100として地方公務員の給料がどの程度の水準なのか)を示した指数)は、98.1である。

なお、同表中の他の政令市との比較の観点からは、新潟市のラスパイレス指数は政令市17団体の中で最も低い数値である。

政令市名	ラスパイレス指数
札幌市	100.1
仙台市	102.7
さいたま市	101.3
千葉市	102.3
横浜市	103.6
川崎市	102.3
新潟市	98.1
静岡市	103.1
浜松市	98.6
名古屋市	104.3
京都市	101.6
大阪市	101.8
堺市	98.3
神戸市	100.5
広島市	102.6
北九州市	102.6
福岡市	101.4

(出典:「平成20年地方公務員給与実態調査」(総務省))

⁹ ラスパイレス指数とは、地方公共団体の一般行政職の給料額と国の行政職俸給表(一)の適用職員の俸給額とを、学歴別、経験年数別にラスパイレス方式により対比させて比較し算出したもので、国を100としたものである。ラスパイレス方式とは、統計上の加重平均の方法の一つであり、ここでは、国家公務員と地方公務員では、職員の職種、学歴、経験年数等の構成が異なることから、これらを国家公務員の職員構成を基準にして地方公務員の平均給料額を試算して比較する方法をいう。

② 他の政令市 17 団体の給与額との比較

「平成 20 年地方公務員給与実態調査」(総務省)によれば、各政令市の平均給与月額等は以下の表のとおりであり、新潟市の平均給与月額は、同表の政令市 17 団体中、2 番目に低い金額である。

政令市名	平均年齢	平均給料月額 ¹⁰ (A) (円)	諸手当月額 (B) ¹¹ (円)	平均給与月額 ¹² (A+B) (円)	平均給与月額(国ベース) ¹³ (円)
札幌市	44.3	343, 114	98, 505	441, 619	402, 849
仙台市	43.7	354, 959	105, 922	460, 881	403, 461
さいたま市	41.7	336, 885	120, 451	457, 336	400, 382
千葉市	43.3	346, 764	129, 021	475, 785	419, 079
横浜市	43.3	351, 189	123, 871	475, 060	414, 184
川崎市	42.8	340, 946	125, 883	466, 829	409, 657
新潟市	43.3	342, 730	69, 221	411, 951	366, 889
静岡市	42.3	352, 123	118, 790	470, 913	403, 888
浜松市	42.1	331, 167	69, 278	400, 445	363, 746
名古屋市	43.0	343, 815	126, 045	469, 860	412, 446
京都市	43.8	349, 124	127, 941	477, 065	412, 546
大阪市	42.2	324, 044	129, 796	453, 840	405, 970
堺市	44.6	351, 002	110, 064	461, 066	414, 586

¹⁰ 平均給料月額とは、給料月額に給料の調整額及び教職調整額を加えたものである。

¹¹ 諸手当月額とは、月ごとに支払われることとされている扶養手当、地域手当、住居手当、特殊勤務手当、時間外勤務手当等の諸手当の額を合計したものである(期末手当、勤勉手当、寒冷地手当、任期付研究員業績手当、特定任期付職員業績手当及び災害派遣手当は含まない)。

¹² 平均給与月額とは、平均給料月額と月ごとに支払われることとされている全手当の額を合計したものである。

¹³ 平均給与月額(国ベース)とは、公表されている国家公務員の平均給与月額には時間外勤務手当、特殊勤務手当等の手当が含まれていないことから、比較のため国家公務員と同じベースで算出したものである。

神戸市	44.2	354, 543	130, 574	485, 117	423, 303
広島市	43.8	364, 124	106, 293	470, 417	412, 277
北九州市	43.6	356, 396	99, 220	455, 616	411, 666
福岡市	43.3	347, 719	117, 581	465, 300	414, 586

(出典:「平成20年地方公務員給与実態調査」(総務省))

③ 民間との比較

厚生労働省の平成 20 年賃金構造基本統計調査結果によれば、新潟県の産業別の賃金¹⁴は、以下の表(単位は千円)のとおりである。

都道府県	男女計					
	産業計	建設業	製造業	卸売・小売業	金融・保険業	サービス業(他に分類されないもの)
全国計	299.1	316.7	293.4	305.3	368.6	277.5
新潟	256.5	295.4	240.7	248.3	349.7	228.3

(出典:「平成20年賃金構造基本統計調査結果」(厚生労働省))

(3) 考察

国及び他の政令市との比較において、新潟市職員の給料額は上記データの示す限り過大とは言えない。

一方、民間との比較においては、上記のとおり、諸手当を含まない新潟市職員の平均給料月額は 342, 730 円であり、やはり諸手当を含まない新潟県の産業別賃金と比較すると、金融・保険業の 349.7(千円)に次ぐ高い水準である。もっとも、かかる民間給与との比較に関しては、「地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書」(平成 18 年 3 月、塩野宏

¹⁴ ここでいう「賃金」は、平成 20 年 6 月分の所定内給与額をいう。所定内給与額とは、労働契約等であらかじめ定められている支給条件、算定方法により 6 月分として支給された現金給与額(きまって支給する現金給与額)のうち、超過労働給与額(①時間外勤務手当、②深夜勤務手当、③休日出勤手当、④宿日直手当、⑤交代手当として支給される給与をいう。)を差し引いた額で、所得税等を控除する前の額をいう。

座長)において、「給与の比較を行う際には、職種や役職段階等の要素をそろえて比較する必要がある、これを無視した単純な比較は適当ではない。」と指摘されているところでもあり、単純比較による評価は困難である。

むしろ、地方分権の流れの中で給与決定についてもより地方公共団体の自主性・主体性を拡大する必要があること、また国家公務員の給与自体が地域民間給与の反映などの改革により大きく変容してきていること等の現状を考慮すれば、今後は、新潟市の職員の給与決定のプロセスにおいて、地域民間の給与との均衡を図る適正かつ公平な手段を確立していくことが重要である。上記の「地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書」においても、「地域民間給与水準のより的確な反映等の取組みを推進するには、市町村における地域民間給与を反映した給与決定の仕組みについて、具体的な対応策を検討する必要がある。」と指摘されている。

この点に関して、新潟市では、後述(5(2)②)のとおり、平成21年11月に、より民間賃金との均衡を図る等の理由から、新潟市人事委員会の勧告に基づいて、それまで国家公務員の行政職俸給表(一)に準拠していた一般俸給表を一部改訂し、全体として平均0.185%の俸給を引き下げる内容の改正案が議会で可決された。このような改正は、国家公務員の給与水準を目安にしつつも、より地域民間の給与水準を重視する方向性を示すものであり、妥当なものとする。

今後にかかる方向性を維持しつつ、さらに引き下げ幅や引き下げ時期の妥当性に関して(引き下げ幅が過大すぎるという評価もあり得る)、民間給与の調査方法や人事委員会勧告の基礎となった資料を住民へ公表する等により、給与決定方法に対する住民の評価を積極的に受けるべきである。それにより、住民の納得を得るという均衡の原則の趣旨も全うされよう。

5 職務給の原則について

(1) 一般論

① 法令

地方公務員法第24条第1項は、「職員の給与は、その職務と責任に相応するものでなければならない」旨定める(同条項の内容は、一般に「職務給の原則」といわれる。)

「職務に相応する」とは職務内容の難易あるいは複雑さの程度に応じて差をつけることであり、「責任に相応する」とは責任の軽重によって差を

設けることをいう。

すなわち、給与は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。これに対立する考え方は、給与は勤労者の生活の維持に必要な額を決定すべきであるとする「生活給の原則」である。地方公務員法が制定された昭和 25 年当時は、まだ地方公務員の給与体系が整備されておらず、当時の経済事情を反映して生活給の色彩が濃いものであったが、国民生活の経済的水準が向上した今日においては、職務給の原則をさらに徹底すべき時代になっていると考えられる。

② 俸給表

ア 総論

地方公務員の俸給（給料）は、職種毎に設けられた俸給表（給料表）に基づいて決定される。

各俸給表は、職務の複雑、困難、責任の度合に応じた「級」と、同一級を細分化し、職務経験年数による習熟度等を反映させた「号」との組み合わせによって構成されている。

このように異なる職種には異なる俸給表を適用し、また職務の複雑、困難、責任の度合により異なる級を適用することによって、職務給の原則を給与決定に反映させる仕組みとなっている。

イ 俸給表の種類について

各地方公共団体の規模や職種別の職員数に応じて、国家公務員の俸給表の種類をもとに定めるのが一般的である。当該団体に少数しかない職種である等、一般行政職とあえて区別する必要がない場合等には、一般行政職の俸給表によって対応する等の扱いをすべきとされる。一方、そのような理由もなく一般行政職と技能労務職等の異なる職種を同一の俸給表で運用したり、極端に級構成が単純化されているもの等は、職務給の原則からみて不適正な給料表やその運用である可能性が高いと考えられる。

ウ 俸給表の構成について

平成 17 年給与改定等通知では、市町村の給料表の構成について「行政職職務給料表（一）の職務の級の構成については、当該市町村の規模、行政組織等に応じてできる限り簡素化を図りつつ、今回の国の給与構造の改革を踏まえて改正することが適当であること。」と記載されている。

地方公務員については、国家公務員の給与構造改革を踏まえた給料表の見直しとともに、地域民間給与のよりの的確な反映が課題となっている。

エ 給与構造改革について

前述のように、国家公務員の給与構造の抜本的改革を示した平成17年人事院勧告は、その一つの柱として、「年功的な給与上昇の抑制（職務・職責に応じた俸給構造への転換）」を掲げている。

従来、国家公務員の俸給表において年功的な給与上昇が行われていた原因としては、以下の点が指摘できる。

- a. 上位の職務の級に昇格しなくても俸給が一定の水準に到達するよう配慮された号棒設定になっているため、上下の級の間における水準の重なりが極めて大きな構造となっていること
- b. 俸給表の最高号棒に到達した後も良好な成績を上げていけばさらに昇給できる仕組み（いわゆる「枠外昇給制度」）が採用されていたこと。

そこで、国家公務員については、職務給原則に従って職務・職責に応じた給与とするため、職務の級間の重なりの縮小、最高到達水準の引下げによる給与カーブのフラット化や枠外昇給制度の廃止などの措置が講じられた。

地方公務員についても、平成17年給与改定通知に従い、かかる国家公務員の給与構造改革を踏まえて速やかな見直しが要求されていた。

(2) 新潟市の状況

① 俸給表¹⁵の種類

給与条例第4条は、俸給表の種類及び適用範囲を次のとおり定めている。

¹⁵ 国家公務員については「俸給表」、地方公務員については「給料表」という名称を付すのが一般的だが、新潟市では慣例的に「俸給表」という用語を使用している。

俸給表	適用範囲
一般俸給表	他の俸給表の適用を受けない全ての職員（但し、臨時職員及び特殊職員を除く。）
医療職俸給表(1)	保健所、大山台高齢者福祉センター等に勤務する医師及び歯科医師で人事委員会規則で定めるもの
医療職俸給表(2)	保健所、大山台高齢者福祉センター、学校等に勤務する薬剤師、獣医師、栄養士、診療放射線技師、臨床検査技師、理学療法士、視能訓練士、歯科衛生士その他の職員で人事委員会規則で定めるもの
医療職俸給表(3)	保健所、大山台高齢者福祉センター、学校等に勤務する保健師、助産師、看護師、養護師、准看護師その他の職員で人事委員会規則で定めるもの
消防職俸給表	消防吏員(消防長を除く。)
福祉職俸給表	児童福祉施設、老人福祉施設、知的障害者援護施設等に勤務し、入所者の指導、保育、介護等の業務に従事する職員で人事委員会規則で定めるもの

② 俸給表の構成(資料編 53 頁～57 頁に掲載の資料 4 参照)

給与条例第 4 条が定める一般俸給表¹⁶は、国家公務員の一般職に属する職員(国家公務員法第 2 条参照) に適用される行政職俸給表(一) に準拠して作成されている。すなわち、平成 18 年の俸給表の改正により、新潟市の一般俸給表が定める俸給額は、行政職俸給表(一) の 1 級ないし 9 級で定められる俸給額と、当該級・当該号において同一の金額となった¹⁷。

その後、平成 21 年 11 月の新潟市議会において、新潟市人事委員会の勧告に基づき、若年層の俸給額を維持しつつ、全体として 0.185%の減額となる俸給表の改正案が可決された(施行日平成 21 年 12 月 1 日)。

③ 給与構造改革に関する対応

従来の年功的な給与上昇を許容する構造を改め、職務給原則に従って職務・職責に応じた給与構造を実現する手段として、以下の各措置が講じられた。

ア 俸給表の号級構成

¹⁶ ここでは、職員の数が比較的多く基幹的な職種となっている一般行政職に適用される一般俸給表について取り上げた。

¹⁷ 新潟市には行政職俸給表(一) の 10 級に相当する職務が存在しないため、1 級～9 級の構成になっている。

前述のように、新潟市の一般俸給表は、国家公務員における行政職俸給表(一)に準拠している。このため、国家公務員の俸給表の構造見直しの内容を導入する結果となった。

すなわち、平成18年の俸給表の改正により、俸給全体として平均4.8%の引き下げが行われた。より具体的には中高年齢層については7%程度引き下げる一方、若年層は俸給水準の引き下げを行わないことで、給与カーブがフラット化された。

イ 枠外昇給廃止

平成18年4月1日を切替日として、切替日の前日において俸給表に定める職務の級における最高の号俸を超える俸給月額を受けていた職員の、切替日における号俸及び俸給月額を定めることで、従来の枠外昇給を廃止した(給与条例附則(平成18年条例第15号)第4項)。

ウ 55歳昇給抑制

初任給等規則第31条第5項は、職員を昇給させる場合の昇給の号俸数を、昇給区分に応じて以下のように規定している。

昇給区分	A	B	C	D	E
昇給の号俸数	8以上	6	4(特定職員にあつては3)	2	0
俸数	4以上	3	2	1	0

上記表において、55歳を超える職員については、基本的に下段の号俸数を適用することで、55歳を超える職員の昇給幅の抑制が図られている。

(3) 考察

平成17年人事院勧告が、「公務においても、厳しい財政事情の下、民間と同様に、給与の年功的上昇を抑制し、職務・職責と実績を十分に反映し得る給与システムを構築することが不可欠となっている。」と指摘するように、改めて職務給の原則を徹底することは地方公務員の給与においても不可欠の要請といえる。この点新潟市は、上述のとおり、国家公務員における給与構造の改革に準拠して、俸給表等給与構造の見直しを行った。

今後は、a. 俸給表については、より地域民間給与の水準を反映するために各号級の額の調整をさらに進めること、及び、b.改革の趣旨に沿った運用を徹底することが、特に重要と考えられる。そのための具体的方策としては、中立的・専門的な第三者機関としての人事委員会の機能強化(級別定数について人事委員会の管理権能を明確化すること等)や、公正な人事評価システムの確立を前提として、給与への積極的な反映を実

現すること等が望ましい。

6 昇給

(1) 定義

昇給とは、俸給表において職員が現に受けている号給よりも、より上位の同一級内の号給決定することをいう。(これに対して昇格とは、俸給表において職員が現に属する級よりも、より上位の級に決定することをいう。俸給表の構成は横軸が級、縦軸が号となっているから、簡単に言えば、昇給は縦軸の移動で、昇格は横軸の移動である。)

(2) 一般論

前述のように、国における給与構造改革の一つの柱は、勤務実績を給与へ反映させることであった。

従来、良好な勤務成績のときに普通昇給がなされ、特に良好な勤務成績のときに特別昇給がなされることとされていたところ、給与に勤務実績をより反映しやすくするために、国家公務員については、平成18年4月1日から施行された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17年法律第113号)により、普通昇給と特別昇給が統合された。そして、新たに4分割した号俸に基づき昇給区分を5段階設けることとしてきめ細かな勤務成績の評価に基づいて、昇給させるか否かと昇給させるとした場合の昇給の幅を決定することとした。

さらに、人事院勧告は、行一適用職員における職員層別の昇給区分ごとの人員分布率を次のとおり示している。

昇給区分	A	B	C	D	E
昇給幅	8号俸以上	6号俸	4号俸	2号俸	昇給なし
初任層(2級以下)	20%以内(「A」5%以内)		分布率の設定はなく、各省庁で判断。		
中間層(3~6級)	5%	20%			
管理職員(7级以上)	10%	30%			

地方公共団体においても、かかる改正を参考に勤務実績に基づく昇給制度を導入することが要請される。

(3) 新潟市の現状

① 条例及び規則

前述の国家公務員に関する一般職の給与に関する法律と同様に、新潟

市においても、条例上、査定昇給制度を採用しており、勤務成績の昇給への反映を連続的なものとする事が可能な建付けになっている。

すなわち、新潟市給与条例(以下「給与条例」という。)第6条は以下のとおり規定する。

「第1項 職員の昇給は、人事委員会規則で定める日¹⁸に、同日前1年間におけるその者の勤務成績に応じて、行うものとする。

第2項 前項の規定により職員を昇給させるか否か及び昇給させる場合の昇給の号俸数は、同項に規定する期間の全部を良好な成績で勤務した職員の昇給の号俸数を4号俸(中略)とすることを標準として人事委員会規則で定める基準に従い決定するものとする。

(第3項以下 省略)」

同条第2項を受けて、新潟市職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則(以下、「初任給等規則」という。)第29条は、「条例第6条第1項の規定による昇給(第33条又は第34条の定めるところにより行うものを除く。第31条において同じ。)は、当該職員の勤務成績について、その者の職務について監督する地位にある者の証明を得て行わなければならない。この場合において、当該証明が得られない職員は、昇給しない。」とし、さらに初任給等規則第31条は以下のように定めている。

「第1項 職員の勤務成績に応じて決定される昇給の区分(以下「昇給区分」という。)は、第29条に規定する勤務成績の証明に基づき、当該職員が次の各号に掲げる職員のいずれに該当するかに応じ、当該各号に定める昇給区分に決定するものとする。この場合において、第4号又は第5号に掲げる職員に該当するか否かの判断は、人事委員会の定めるところにより行うものとする。

- (1) 勤務成績が極めて良好である職員 A
- (2) 勤務成績が特に良好である職員 B
- (3) 勤務成績が良好である職員 C
- (4) 勤務成績がやや良好でない職員 D
- (5) 勤務成績が良好でない職員 E

(第2項ないし第4項 省略)

¹⁸ 原則として、毎年1月1日(新潟市の職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則第28条)

第5項 条例第6条第1項の規定による昇給の号俸数は、昇給区分に応じて別表第8に定める昇給号俸数表に定める号俸数とする。

(第6項以下 省略)

そして、同条第5項が引用する別表第8は、以下のとおりである。

*昇給号俸数表

昇給区分	A	B	C	D	E
昇給の号俸数	8以上	6	4(特定職にあつては、3)	2	0
	4以上	3	2	1	0

備考 この表に定める上段の号俸数は、給与条例6条3項の規定の適用を受ける職員¹⁹以外の職員に、下段の号俸数は同項の規定の適用を受ける職員に適用する。ただし、下段の号俸数について、人事委員会が別に定める職員の号俸数は、別に定める号俸数とする。

② 実績

初任給等規則第31条に定める昇給区分の適用実績は以下のとおりである。

昇給区分適用状況			平成20年1月1日	平成21年1月1日
昇給区分				
A			111 (2.3%)	81 (2.0%)
B			225 (4.7%)	134 (3.4%)
C			4, 281 (89.6%)	3, 647 (91.4%)
D	1/6以上勤務なし		38 (0.80%)	39 (0.98%)
	訓告		20 (0.41%)	1 (0.03%)
	戒告		4 (0.08%)	3 (0.08%)
	減給		0	2 (0.05%)
E	1/2以上勤務なし		96 (2.0%)	81 (2.0%)
	5日以上欠勤		1 (0.02%)	0
	停職		2 (0.04%)	1 (0.21%)
昇給しないもの(最高号俸到達)			563	465

* ()内は、「昇給しないもの(最高号俸到達)」を除いた職員に占める割合を示す。

* H20.1.1 昇給は任命権者が異なる水道局、教育委員会を除く。

¹⁹ 55歳(医療職俸給表(1)の適用を受ける職員にあつては、56歳以上の年齢で人事委員会規則に定めるもの)を超える職員

* H21.1.1 昇給は上記に加え、市民病院を除く（H20.4.1 公営企業法全通により）。

昇給区分は、昇給日前 1 年間に於ける当該職員の勤務状況、勤務態度、仕事の処理能力、仕事の正確さ、仕事上の知識及び研究心、職場に於ける協調性、責任感、積極性及びその他の要素についての、各所属長の評定を基本として行われている。

もともと、勤務成績による昇給制度の導入に関して新潟市職員労働組合との協議が整っていないこと等から、昇給区分の A 及び B については、対象となる職員が限定されている。すなわち、A は昇給日前 1 年間に、採用から満 5 年を経過した職員の中から、B は昇給日前 1 年間に、新たに課長・課長補佐・係長の職に昇任した職員の中から、各々勤務成績が良好であった場合に適用されている。

(4) アンケート結果

アンケート（資料編 35 頁「問 45」参照）の結果によれば、能力・実績に関する評価結果を給与に反映させることについて、「反映させるべき」若しくは「どちらかといえば反映させるべき」と答えた職員は 36%であり、「反映させるべきではない」若しくは「どちらかといえば反映させるべきでない」と答えた職員の 22%よりも 14%上回っている。

また、上記の問 45 において「反映させるべき」若しくは「どちらかといえば反映させるべき」と答えた職員に対する、評価結果の反映のさせ方に関する質問には、「1 明らかに業績を上げていない職員、能力を發揮しない職員の昇給停止、降給など」「2 著しい業績を上げている職員、能力を發揮している職員の特別昇給など」「3 上記 1、2 の両方」と答えた職員の割合は、それぞれ 28%、32%、36%という結果であった（問 45-2）。

一方、上記の問 45 において「反映させるべきではない」若しくは「どちらかといえば反映させるべきでない」と答えた職員の中では、その理由として「公務員の特性や多様性から一律の基準により評価することは難しい。」と挙げた者が 39 名（41%）と最も多く、次いで「上司の評価にバラツキが生じることは避けられず、公正公平な評価は期待できない。」と挙げた者が 31 名（33%）であった。

(5) 考察

新潟市においては、55 歳昇給抑制制度や査定昇給制度の導入など、国に準じた昇給制度の見直しが行われた。もともと、制度を整えたとしてもその運用如何によっては、依然として年功給的な給与であるとの誹りから免れないという事態もあり得る。

この点、新潟市の昇給査定においては、約90%の職員がCの査定区分に属している。人事院勧告では、20%~40%の職員がAないしはBに区分されることを想定していること等に鑑みれば、新潟市における上記運用は、勤務実績を給与へ反映させるという給与構造改革の趣旨に適合するものであるとは評価し難い。

上記アンケート結果においても能力・実績に関する評価結果を給与に反映させることに積極的な職員が、消極的な職員を相当に上回っている。また、消極的な職員についても、その意見の理由は、公正な評価の難しさを挙げるものが大半であった。従って、公正な評価制度の確立を前提条件とした場合には、さらに積極的な職員の割合が増加することが予想される。

以上を総合すれば、新潟市においては、既に試行されている人事評価制度を充実・確立したうえで、当該人事評価制度に基づく評価結果を査定昇給制度に反映させる運用を、速やかに実現することが不可欠の要請であると考えられる。

7 昇格

(1) 定義

昇格とは、俸給表において、職員が現に属する級よりも、より上位の級に決定することをいう。(これに対して、昇給とは、俸給表において職員が現に受けている号給よりも、より上位の同一級内の号給に決定することをいう。俸給表の構成は横軸が級、縦軸が号となっているから、簡単に言えば、昇給は縦軸の移動で、昇格は横軸の移動である。)

なお、昇任とは、職員を現在就いている職員の職(職務)より上位の職(職務)に任命することをいう。一般俸給表における職務の級の分類の基準となるべき標準的な職務について、新潟市職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則第3条は、国家公務員における行政職俸給表(一)に準拠して、次のとおり定めている。

*一般俸給表の級別標準職務表

職務の級	標準的な職務
9 級	理事の職務 重要な業務を行う 部長の職務
8 級	部長の職務
7 級	部次長の職務 困難な業務を行う 参事の職務
6 級	参事の職務 困難な業務を行う 課長又は副参事の職務
5 級	課長または副参事の職務 困難な業務を行う 課長補佐、主幹又は副主幹の職務
4 級	課長補佐、主幹又は副主幹の職務 困難な業務を行う 係長、主任職又は主査の職務
3 級	係長、主任職又は主査の職務 困難な業務を行う 副主査の職務
2 級	副主査の職務 高度の知識又は経験を必要とする業務を行う 職務
1 級	定型的な業務を行う 職務

例えば上記のとおり、係長は 3 級乃至 4 級に該当する。そこで、係長が 3 級から 4 級に昇格する場合、昇任を伴わずに昇格することが可能である。しかし、係長は 5 級に昇格することはできない。(5 級に昇格するには、課長等に昇任する必要がある。)

(2) 一般論

昇格は、職員の勤務成績その他の能力の実証に基づいて行うことが必要となる(地方公務員法第 15 条)。

昇格を行うためには、一般的な原則としてその上位の級の級別定数に欠員があること及び現在の級に一定年限以上在任していたことが必要とされるが、その基準は初任給、昇格および昇給等の基準に関する規則の定めるところによる。

(3) 新潟市の状況

① 法規

職員を昇格させる場合の基準に関して、新潟市職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則第 19 条は以下のとおり規定している。

「第 1 項 職員を昇格させる場合には、その職務に応じ、かつ、次に定めるところにより、その者の属する職務の級を 1 級上位の職務

の級(第1号に掲げる場合に限り、上位の職務の級)に決定するものとする。

- (1) 第10条第1項第1号²⁰に掲げる職務の級への昇格については、あらかじめ人事委員会の承認を得ること。
- (2) 前号に規定する職務の級以外の職務の級への昇格については、その職務の級について級別資格基準表に定める必要経過年数又は必要在級年数を有していること。

第2項 前項の規定により職員を昇格させる場合には、その者の勤務成績が良好であることが明らかでなければならない。

第3項 勤務成績が特に良好である職員に対する第1項の規定の適用については、級別資格基準表に定める必要経過年数又は必要在級年数に100分の80以上100分の100未満の割合を乗じて得た年数をもって、それぞれ同表の必要経過年数又は必要在級年数とすることができる。

第4項 第1項の規定による昇格は、現に属する職務の級に1年以上在級していない職員については行うことができない。ただし、職務の特殊性等によりその在級する年数が1年に満たない者を特に昇格させる必要があると認められる場合であつて、人事委員会の定めるところによるときは、この限りでない。」

一般俸給表の級別資格表は次のとおりである(新潟市職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則第4条)。

²⁰第10条 新たに職員となった者の職務の級は、その職務に応じ、かつ、次に定めるところにより決定する。

(1) 次に掲げる職務の級にあつては、あらかじめ人事委員会の承認を得ること。

ア 一般俸給表の職務の級 6級、7級、8級及び9級

イ 医療職俸給表(1)の職務の級 4級

ウ 医療職俸給表(2)の職務の級 7級及び8級

エ 医療職俸給表(3)の職務の級 7級

オ 消防職俸給表の職務の級 7級及び8級

カ 福祉職俸給表の職務の級 6級

試験		学歴 免許等	職務の級				
			1級	2級	3級	4級	5級
正規の試験	大学卒業程度	大学卒		3	4	4	2
			0	3	7	11	13
	短大卒業程度	短大卒		5.5	4	4	2
			0	6	10	14	16
	高校卒業程度	高校卒		8	4	4	2
			0	8	12	16	18
	経験者試験	大学卒			2	4	2
			0	0	2	6	8
その他	大学卒		3	4	4	2	
		0	3	7	11	13	
	短大卒		5.5	4	4	2	
		0	6	10	14	16	
	高校卒		8	4	4	2	
		0	8	12	16	18	
	中学卒		12	4	4	2	
		0	12	16	20	22	

② 実際の運用

新潟市職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則第 19 条第 2 項は、「昇格させる場合は、その者の勤務成績が良好であることが明らかでなければならない」旨定めているところ、勤務成績が良好であるか否かは、主として以下の点を加味して判断されている。

- ① 職員の勤務成績に応じて決定される昇給の区分
- ② 勤勉手当の支給基準となる評価
- ③ 欠勤数等

人事課にヒアリング調査したところでは、例えば上記 a について、昇給区分が D ないし E であった場合（なお上記のとおり、平成 21 年に D ないし E の評価を受けた職員の合計は 3.35%である。）等は昇格されないことになるが、かかる例外的な場合を除けば、ほとんどの職員が級別資格表に定める必要経年数又は必要在級年数を満たした年に昇格するとのことである。

(4) 考察

職員を昇格させる際の一つの要件である勤務成績の判定に関して、国レベルでは、人事院事務総長通知において、

- a. 昇格にかかる勤務成績判定のための基礎資料の一つとして、勤務評定記録書等とともに昇給及び勤勉手当にかかる勤務成績の判定結果を活用すること
- b. 昇給日前 1 年間に於いて昇給にかかる勤務成績の判定基準に照らし、「良好」を下回る場合に該当するような事実がないことが定められている。

前記の新潟市の運用は、当該国レベルの基準と同内容のものであり、現時点でそれ自体が不相当とは解されない。

しかし、「6 昇給」の項で述べたとおり、新潟市においては未だ勤務実績を給与へ反映する制度が整備されていない結果、平成 21 年においては約 90%の職員の昇給区分が C と評価されている。よって、この評価を昇格の場面においてもそのまま援用した場合は、大半の職員が「勤務成績が良好」と判断されることになる。かかる運用は能力主義を定める地方公務員法第 15 条の趣旨に照らして疑問であり、また級別資格表に定める必要経歴年数又は必要在級年数を満たしさえすれば昇格できることになり、年功序列的な運用であるとの批判を受ける可能性も否定できない。

そこで、「6 昇給」「(5) 考察」でも述べたとおり、人事評価制度を充実・確立したうえで、当該人事評価制度に基づく評価結果を昇給区分に反映させることにより、「勤務成績が良好」との昇格の要件についても、より実質的に判断するよう運用していくことが望ましい。

念のため付言するに、外部監査人は約 90%以上の職員が昇格するという結果をとらえて不相当と考えているわけではない。仮に、公正・公平な人事評価制度に基づく評価結果を昇格の要件においても加味した結果、約 90%以上の職員が昇格する結果となることは、それだけ優秀な職員が多いことを意味するからむしろ望ましいことである。重要なことは、「勤務成績が良好」との昇格の要件についても、より実質的に判断するというプロセスを実現することにある。

Ⅲ 手当（退職手当を除く）

給料、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とされている（自治法 204 条第 3 項）。

新潟市が支給している職員給与の実態によると、給料に次いで支給額が最も多いのが期末勤勉手当（職員給与総額の約 25%）であり、以下、時間外勤務手当、扶養手当、通勤手当、管理職手当、休日勤務手当、住居手当、児童手当、特殊勤務手当、その他手当の順になっている。

1 期末・勤勉手当

(1) 定義

期末手当、勤勉手当は、民間における賞与等の特別給に見合うものとして支給される給与である。そのうち、期末手当は、民間における賞与のうちのいわゆる一律支給分（又は期末一時金）に相当する給与で、各職員の在職期間に応じて支給されることとなっている。しかし、個人の業績評価との連動性はなく、いわゆる給与の季節的調整である。

勤勉手当は、民間の賞与のうちの成績査定分に相当する給与で、各職員の勤務成績に応じて支給されることとされ、このため具体的には職員の勤務という客観的事実による勤勉度を示す期間率と勤務成績を示す成績率に基づいて手当額が決定されるものとされている。

新潟市の期末手当、勤勉手当については、新潟市給与条例（以下「給与条例」という。）第 22 条から第 23 条、新潟市職員の期末手当及び勤勉手当に関する規則（以下「期末・勤勉手当規則」という。）により決められている。

(2) 手当の計算方法

① 期末手当

ア 期末手当及び勤勉手当の基準日

期末手当は、6 月 1 日及び 12 月 1 日（以下「基準日」という。）に、在職する職員に対して支給している。（給与条例第 22 条第 1 項）

イ 期末手当の計算方法（支給割合）

期末手当の額については、期末手当基礎額に、6 月に支給する場合においては 100 分の 140、12 月に支給する場合においては 100 分の 160 を乗じて得た額が支給されている。

ただし、再任用職員に対する前項の規定の適用については、同項中「100分の140」とあるのは「100分の75」と、「100分の160」とあるのは「100分の85」となっている。

尚、期末手当基礎額は、それぞれその基準日現在において職員が受けるべき俸給及び扶養手当の月額並びにこれらに対する地域手当の月額の合計額となっている。(給与条例第22条第2項から第4項)

② 勤勉手当

ア 期末手当及び勤勉手当の基準日

勤勉手当は、6月1日及び12月1日にそれぞれ在職する職員に対して、基準日以前6箇月以内の期間におけるその者の勤務成績に応じて支給している。(給与条例第23条第1項から第2項)

イ 勤勉手当の計算方法(支給割合)

勤勉手当の額については、勤勉手当基礎額に基準日現在において受けるべき扶養手当の月額及びこれに対する地域手当の月額の合計額を加算した額に100分の72.5(特定幹部職員は100分の92.5)を乗じて得た額が支給されている。

ただし、再任用職員については、勤勉手当基礎額に、6月に任命権者が支給する場合においては100分の35、12月に任命権者が支給する場合においては100分の40を乗じて得た額となっている。

尚、勤勉手当基礎額は、それぞれその基準日現在において職員が受けるべき俸給の月額及びこれに対する地域手当の月額の合計額となっている。(給与条例第23条第3項から第4項)

(勤勉手当の期間率)

期間率は、基準日以前6箇月以内の期間における職員の勤務期間の区分に応じて、下記の表に定める割合とする。

(「期末・勤勉手当規則」第20条別表第2より)

勤務期間	割合
6箇月	100分の100
5箇月15日以上6箇月未満	100分の95
5箇月以上5箇月15日未満	100分の90
4箇月15日以上5箇月未満	100分の80

4 箇月以上 4 箇月 15 日未満	100 分の 70
3 箇月 15 日以上 4 箇月未満	100 分の 60
3 箇月以上 3 箇月 15 日未満	100 分の 50
2 箇月 15 日以上 3 箇月未満	100 分の 40
2 箇月以上 2 箇月 15 日未満	100 分の 30
1 箇月 15 日以上 2 箇月未満	100 分の 20
1 箇月以上 1 箇月 15 日未満	100 分の 15
15 日以上 1 箇月未満	100 分の 10
15 日未満	100 分の 5
0	0

ウ 勤務成績

勤務成績については、当該職員の勤務評定記録書その他当該職員の勤務成績を判定するに足ると認められる事実に基づいて行うものとされ、懲戒処分を受けた場合には処分の区分に応じて一定割合を減じる取扱いがされている。

(3) 新潟市の現状

① 期末・勤勉手当の決算額の推移

<期末・勤勉手当支給月数>

支給年月		期末手当	勤勉手当	計	年度計
平成 16 年	6 月	1 . 4 0 0	0 . 7 0 0	2 . 1 0 0	4 . 4 0 0
	12 月	1 . 6 0 0	0 . 7 0 0	2 . 3 0 0	
平成 17 年	6 月	1 . 4 0 0	0 . 7 0 0	2 . 1 0 0	4 . 4 5 0
	12 月	1 . 6 0 0	0 . 7 5 0	2 . 3 5 0	
平成 18 年	6 月	1 . 4 0 0	0 . 7 2 5	2 . 1 2 5	4 . 4 3 5
	12 月	1 . 6 0 0	0 . 7 1 0	2 . 3 1 0	
平成 19 年	6 月	1 . 4 0 0	0 . 7 2 5	2 . 1 2 5	4 . 4 5 0
	12 月	1 . 6 0 0	0 . 7 2 5	2 . 3 2 5	
平成 20 年	6 月	1 . 4 0 0	0 . 7 2 5	2 . 1 2 5	4 . 4 5 0
	12 月	1 . 6 0 0	0 . 7 2 5	2 . 3 2 5	

<期末・勤勉手当支給決算額実績>

(単位: 千円)

	決算額実績	1 人当たり 平均支給額
平成 17 年	1 0 , 6 1 7 , 4 1 0	1 , 6 6 2
平成 18 年	1 0 , 6 0 5 , 4 3 5	1 , 7 5 4
平成 19 年	1 0 , 4 2 1 , 7 1 2	1 , 6 9 7
平成 20 年	1 0 , 0 5 3 , 3 0 3	1 , 6 7 6

② 政令市比較(1人当り平均支給年額(一般行政職))

(単位: 千円)

	期末手当(年額)	勤勉手当(年額)	合計(年額)
新潟市	1,151	547	1,698
さいたま市	1,187	631	1,818
千葉市	1,230	669	1,899
静岡市	1,241	620	1,861
浜松市	1,122	550	1,672
堺市	1,178	614	1,792
北九州市	1,197	619	1,816

出典: 平成20年地方公務員給与実態調査(総務省)より抜粋

(4) 考察

① 期末・勤勉手当の支給月数について

過去5年間の期末・勤勉手当の年間平均支給月数を見ると、4.40月～4.45月で推移している。これについては、人事委員会の「職員の給与等に関する報告」により改定されており、概ね民間給与実態及び人事院勧告の水準に近いものとなっている。

② 勤勉手当について

勤勉手当については、職員の勤務成績に応じて支給するものとされているが、実際の算定については、職員の勤務状況、勤務期間に応じた一定の支給率を乗ずることにより計算されている。勤勉手当を支給する際の勤務成績の評価については、実際のところ懲戒処分や欠勤等の勤務状況のほか、出勤日数で一律に評価しているにすぎず、ほとんど差異のない内容になっている。これは、「業績評価に対するインセンティブ」という民間の賞与と著しく性格を異にしている。

職員の勤務成績に応じて支給するという勤勉手当本来の趣旨からすれば、人事評価等での評価結果を考慮した総合的な評価に基づいて勤勉手当の支給金額を算出すべきであると考えられる。新潟市も人事評価制度を管理職から順次導入していることから、その評価結果を勤勉手当の支給率にも反映させるべきである。そうすることが職員のモチベーションを高める点でも有効と思われる。

2 時間外勤務手当

(1) 定義

時間外勤務手当は、正規の勤務時間を超えて勤務することを命じられた職員が、実際に正規の勤務時間を超えて勤務した場合に、支給される

手当である。したがって、職員が任意に正規の勤務時間を超えて勤務したとしても、この手当の支給対象とはならない。

また、同じく正規の勤務時間を超える勤務であっても、宿日直手当の対象とされている宿日直勤務については、宿日直手当のみが支給され、時間外勤務手当は支給されない。

尚、正規の勤務時間を超える勤務とは、勤務時間法第13条第1項に規定する「正規の勤務時間」以外の時間における勤務をいい、いわゆる残業のほか、早出勤務、日曜日及び土曜日のような週休日の勤務が含まれる。また、休憩時間中に命じられて勤務した場合の勤務も含まれる。

新潟市における時間外勤務手当とは、「時間外勤務手当」、「休日勤務手当」及び「夜間勤務手当」をいい、職員が任命権者の命令により、正規の勤務時間を超えて勤務するとき、休日等に勤務するとき、及び正規の勤務時間として午後10時から翌日午前5時までの間に勤務するときにおいて支給されている。

(2) 手当の計算方法

① 時間外勤務手当

時間外勤務手当とは、正規の勤務時間外の勤務及び週休日に勤務することを命ぜられた職員に支給される手当で、正規の勤務時間外にした勤務の区分に応じて、それぞれ当該各号に定める割合を乗じて得た額をいう。（「給与条例」第16条、「時間外勤務手当等に関する規則」（以下「時間外勤務手当規則」という。）第3条）

② 休日勤務手当

休日勤務手当とは、休日における正規の勤務時間内に勤務を命じられた職員に支給される手当で、正規の勤務時間中に勤務した全時間に対して、勤務1時間につき勤務1時間当りの給与額の100分の135を乗じて得た額をいい、ただし、当該休日が他の日に振り替えられた場合には支給されない。（「給与条例」第17条、「時間外勤務手当規則」第9条）

③ 夜間勤務手当

「夜間勤務手当」とは、正規の勤務時間として午後10時から翌日午前5時までの間に勤務する職員に支給される手当で、その間に勤務した全時間に対して、勤務1時間につき勤務1時間当りの給与額の100分の25を乗じて得た額をいう（「給与条例」第18条、「時間外勤務手当規則」第9条）

(3) 新潟市の現状

① 時間外勤務手当の決算額の推移(普通会計決算)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
支給実績	1、653、551 千円	1、979、535 千円	1、816、842 千円
1 人当り 支給年額	273 千円	322 千円	303 千円

出典：人事行政の運営状況の概要及び人事委員会より抜粋

② 政令市比較

政令市における時間外勤務手当の1人当り平均支給月額と給料に占める時間外手当の比率は以下のとおりである。

(単位：千円、%)

	時間外勤務手当(月額)	月額支給される給料・手当に占める時間外手当の割合
新潟市	26	7.7%
さいたま市	34	9.0%
千葉市	28	7.0%
静岡市	32	8.0%
浜松市	19	5.7%
堺市	24	6.1%
北九州市	19	4.9%

出典：平成20年地方公務員給与実態調査(総務省)より筆者作成

③ 部課別超過勤務時間実績(個人月平均時間、上位10位)

(単位：時間)

	平成 18 年度		平成 19 年度		平成 20 年度	
1	財政課	65.44	財務課	70.69	財務課	60.70
2	障害福祉課	56.37	廃棄物政策課	63.83	廃棄物政策課	46.30
3	契約課	48.28	人事課	59.95	都市交通政策課	45.06
4	人事課	47.40	新病院建設課	57.31	農村都市交通施設整備課	40.52
5	選管事務局	46.90	廃棄物施設課	52.90	人事課	39.69
6	廃棄物政策課	36.18	区政推進課	51.23	廃棄物施設課	39.15
7	計画調整課	36.16	食と花の推進課	49.99	区政コミュニティ推進課	37.56
8	黒崎公民館	32.75	契約課	41.69	道路計画課	37.28
9	食と花の推進課	32.50	教育総務課	40.74	西部地域土木事務所建設課	36.82
10	秘書課	30.21	南区下水道課	39.72	廃棄物対策課	36.78

④ 時間外勤務手当の申請手続きについて

時間外勤務手当の申請手続きについては、所属長（通常は課長級）が、職員に対して時間外勤務を命令し、それに基づき職員が時間外勤務を行い、その後、現認（通常は係長級が実施）し、所属長が時間外勤務命令票において事実を確認することになる。各所属では、当該月分を支給率の異なる部分ごとに通算し、それぞれ1時間に満たない端数があるときは、30分以上は1時間とし、30分未満は切り捨て、給与課に報告し、翌月の給与に反映される。

⑤ サンプル調査

時間外勤務手当の多い課の中で、財務課（22名）、廃棄物政策課（10名）、食と花の推進課（12名）の3課を抽出し、平成21年度の、出勤簿、時間外勤務命令票を基に支給手続きが適正に行われているか検証したところ、適正に処理されていた。

(4) 超過勤務縮減に関する取り組み

時間外勤務及び休日勤務が職員の健康及び家庭に与える影響を考慮して、市では超過勤務の縮減に関する要綱（平成19年8月7日施行）を制定し、全庁的に超過勤務の縮減に取り組んでいる。

主な取り組みとしては下記のとおりである。

- ・ 所属長による所属全体の業務の見直しと改善。
- ・ 時間外勤務状況報告書（月45時間超の超過勤務を行った職員対象、職員健康管理課宛提出）の提出の徹底。
- ・ 超過勤務縮減チェックリストの活用。
- ・ ノー残業デー（毎週水曜日）、育児の日（毎月19日）の徹底。
- ・ 超過勤務縮減推進員の設置。
- ・ 超過勤務に関する相談窓口（職員健康管理課安全衛生係及び人事課人事係）の設置。

(5) 考察

比較的規模が類似している他の政令市との比較では、1人当たり支給月額も月額支給される給料手当に占める時間外手当の割合についてもほぼ標準的な支給水準であると考えられる。

これを、各部課別の1人当たり月平均時間のばらつきをみると、上位10位までの課については総じて30時間を超過している。中でも財務課においては、例年、超過勤務時間が最も長い課になっており、1人当たり平均60時間を超過している。財務課へのサンプル調査の結果、超過勤務が最も多い職員で230時間を超える月もあった。その要因としては、予算関連及び決算関連の用務によるものが主であり、国・県の予算編成

スケジュール上、超過勤務が避けられない状況にある。その他の要因としては、政令市移行に伴う業務負担、イベント関連業務によるものなどがある。ただし、同じ課内でも個人間のバラつきも多いため、課内の応援体制の充実など、業務の平準化、効率化に向けた取組みが必要と考えられる。

3 特殊勤務手当

(1) 定義

特殊勤務手当とは、地方自治法第 204 条第 2 項の規定に基づき、「著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の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、その勤務の特殊性に応じて各団体が条例で支給することができることとされている手当である。

新潟市では、新潟市給与条例第 15 条 2 項によって特殊勤務手当を支給することが規定されている。

(2) 新潟市における同手当の種類

新潟市では、「新潟市職員の特殊勤務手当支給条例」によって、同手当の種類として 16 種類(賦課徴収等業務手当、滞納処分手当、療育指導等業務手当、清掃手当、接触手当、保健福祉調査等手当、緊急出動手当、国際緊急援助活動手当、潜水手当、高所作業手当、有機りん製剤等取扱手当、除雪作業等従事手当、夜間特殊業務手当、福祉施設業務手当、精神保健福祉業務手当、用地等交渉手当) を定めている(同条例第 2 条)。ただし、教職員(2 種類)、水道局職員、新潟市民病院職員に対する手当は除く。

(3) 平成 16 年度通知

総務省が平成 16 年に公表した地方公共団体の特殊勤務手当の実態によれば、当該制度に合致しない手当が多く存在し、検討を要するとされる手当を指摘した。

さらに総務省は、同制度趣旨に合致しない特殊勤務手当は廃止を含めて見直すなど総合的な点検を行うように通知したところ、平成 19 年 4 月 1 日の調査では、政令指定都市において 92.3%もの手当が削減されるに至った。

この点、新潟市においては、平成 12 年から段階的に特殊勤務手当を見直して削減・整理を進めたところ、平成 18 年度において 21 種類、平成

19年改正において16種類まで整理することができた。さらに、平成20年には特殊勤務手当の種類数の削減はないものの、療育指導等業務手当について機関の長と長以外の職員の手当を同額化するなどの修正をしている。

特殊勤務手当の推移²¹

	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
支給実績(普通会計決算)	¥238,446,000			¥127,295,000
職員全体に占める手当支給職員の割合	42.7%	23.3%	30.2%	22.8%
手当の種類	42種類	21種類	18種類	18種類
条例上の種類(普通会計)	39種類	23種類	22種類	18種類
支給額の多い手当	夜間特殊業務手当 清掃手当 診療手当 福祉施設業務手当 療育指導等業務手当	夜間特殊業務手当 清掃手当 福祉施設業務手当 療育指導等業務手当	夜間特殊業務手当 緊急出動手当 療育指導等業務手当	夜間特殊業務手当 緊急出動手当 療育指導等業務手当

(4) 特殊勤務手当の推移の分析

- ① 支給実績は、新潟市の人事行政の運営等の状況の公表に関する条例第6条の規定に基づく公表(以下「公表資料」という。)では平成17年度のみ公表であった。平成17年度の改正案を議会に提出する際の資料によると水道局職員、教職員に対する手当を除く経済効果として117,182千円の支出削減になるとの試算がなされているところ、平成20年度の支出との差において、111,151千円の効果が実証された。
- ② 新潟市における特殊勤務手当は、一般職員、教職員、水道局職員、新潟市民病院職員に対するものがあるが、水道局職員、新潟市民病院職員に対する特殊勤務手当は公営企業会計から支出されるため、普通会計とは別になる。そこで、普通会計の対象になるのは、一般職員及び教職員に対する特殊勤務手当となる。

この点、平成18年度及び平成19年度においては、公表資料では、「特殊勤務手当の種類」について、普通会計に含まれる教職員に対する

²¹ 新潟市の人事行政の運営等の状況の公表に関する条例第6条の規定に基づく公表。ただし、黄色の部分は条例又は財務課資料により確認したもの。

る手当を計上していない。また平成 17 年度及び平成 19 年度の公表資料については、条例上の種類とも一致していない。

以上の観点から、平成 17 年度乃至平成 19 年度の公表資料は不適切といえる。

さらに、今後、支給実績についても、公表することが望ましい。

- ③ 平成 20 年度に「支払額の多い手当」として公表された「緊急出動手当」は、消防職員が火災その他の災害に出動し、放水、災害現場活動等に従事した場合に支給されるものである。

(5) サンプル調査

特殊勤務手当の中で支払額が大きいもののうち、夜間特殊業務手当についてサンプル調査を亀田清掃センターにおいて実施した

ア 夜間特殊残務手当とは、以下の場合に支給される。

職員が正規の勤務時間による勤務の一部又は全部が深夜(午後 10 時から翌日の午前 5 時までの間をいう。以下同じ。)において行われる次の各号に掲げる業務に従事した場合は、その勤務 1 回につき、夜間特殊業務手当を支給される。新潟市の場合、支給対象は以下の場合に限られる。

(ア) 規則で定める介護員及び看護師が介護の業務に従事した場合

(イ) 清掃センター等のごみ焼却炉若しくは尿処理場の運転作業、下水道管理センターのポンプ管理業務、ポンプ運転作業(規則で定める施設における作業に限る。)又は交替制勤務の消防職員が行う消防業務に従事した場合²²

イ 調査の方法

亀田清掃センターでは、24 時間体制で業務を遂行しなければならないため必ず夜勤が必要となり、当番制により夜勤従事担当者が予定されている。同センターでは、出勤表により夜勤従事担当者の出勤を確認し、その出勤に応じた手当が支給される。

そこで、サンプル調査としては、出勤表により一月の夜間勤務回数をカウントし、その回数から導かれる手当の総額とその月に支給された手当の額が一致するかの調査を 5 名において行った。

ウ 調査の結果

勤務実績のとおり支給されていた。

(6) 考察

① 新潟市においては、総務省の平成 16 年調査以前から特殊勤務手当の

²² 「新潟市職員の特殊勤務手当支給条例施行規則」第 6 条によれば、「下水道管理センターのポンプ場」のみが定められている。

削減等に努めており、その成果は認められる。

② 夜間特殊業務手当

新潟市では、夜勤勤務手当と夜間特殊業務手当が併給される場合がある。前者は、Ⅲ2 (2)③項目で説明した。夜間特殊業務手当は、その勤務実態の特殊性が著しいと認められる場合に一定額の夜間特殊業務手当が別途措置されるものである。ただし、同手当は、夜勤勤務手当と共通する一面があることから、夜間特殊業務手当を措置する場合は次の要件を満たす必要があると考えられている。

- (ア) 業務の性質上交替制勤務で行わなければならない業務であること
- (イ) 昼夜の別なく、かつ、間断なく行われる業務であること
- (ウ) 当該勤務に従事する職員の深夜における勤務が、昼間の勤務と同程度若しくはそれ以上の密度の濃いものであること
- (エ) 当該勤務の特殊性が、俸給月額、俸給の調整額又は他の給与措置で特別の考慮がされていないこと

新潟市が夜間特殊業務手当の支給対象としている前記施設は、いずれも 24 時間体制で業務を行わなければならないものであり、上記(ア)(イ)の要件を満たすことは明らかである。ただし、支給対象とされるポンプ管理業務がゴミ焼却炉やし尿処理場の業務と同程度の特殊性があるものに限定されているか、という実質的要件(ウ)(エ)を厳密に判断する必要がある。

③ 「療育指導等業務手当」は、次に掲げる者に対して療育指導等業務手当を支給する。

ア 明生園又はひしのみ園に勤務し、入所者に直接接する業務に従事する職員及び発達障がい児童、言語障がい児童等のための言葉の相談若しくは指導又は療育の相談若しくは指導に従事する職員

イ めいせいデイサポートセンターに勤務し、在宅知的障がい者のための文化的活動、機能訓練等の業務又は入浴及び食事の介助の業務に従事する職員

ウ 保育士の資格を有する職員で、心身障がい児の教育施設に勤務し、心身障がい児の教育補助の業務に従事するもの

同手当は、「常時入所者に直接接する業務に従事する職員には月額として支給されており、上記業務に従事する者のほとんどが該当する状況にある。

この状況が、特殊勤務手当の定義を定める地方自治法第 204 条第 2 項の規定するところの「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」という要件の該当性に疑義が生ずるものと思料する。

4 その他の手当

(1) 初任給調整手当

同手当は、専門的知識を必要とし、かつ採用による欠員の補充が困難又は特別の事情があると認められる役職に新たに採用される職員の初任給について、その水準を特別に調整する趣旨から設けられている手当であって、これにより必要な人材の公務への誘致ないし確保を容易にすることを目的に支給される。

新潟市では医師の確保を目的に同手当が支給される（新潟市給与条例第12条）。

(2) 扶養手当

新潟市給与条例により、扶養親族のある職員に対して支給する手当である（同条例第13条、第14条）。支給の範囲は「他に生計の途がなく、主としてその職員の扶養を受けている」配偶者、満22歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある子・孫及び弟妹、満60歳以上の父母及び祖父母、心身に著しい障がいのある者がある場合に限られる。

(3) 通勤手当

新潟市給与条例により、通勤のため交通機関又は有料の道路を利用してその運賃又は料金を負担することを常例とする職員に対して支給する手当である（同条例第14条の2）。ただし、通勤距離が2キロメートル未満の場合、交通機関等を利用しなければならない理由がない者等には原則として支給されない。

(4) 地域手当

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委員会規則で定める地域に在勤する職員に支給する手当である（新潟市給与条例第14条の3）。ただし、医師の場合には、都市部に勤務する医師より人材確保が困難である地方に勤務する医師の方が高いという実情に配慮し、特殊な地域手当を支給することができる（同条例第14条の3の2）。

国、他の地方公共団体等の職員であった者で人事委員会規則で定める者が、引き続き俸給表の適用を受ける職員となった場合において、人事委員会が必要と認める場合は、地域手当を支給することができる（同条例第14条の3の3）。

(5) 住居手当（新潟市給与条例第14条の4）

住居手当は、次に該当する職員に支給される。

- ① 自ら居住するため住宅(貸間を含む。第3号において同じ。)を借り受け、月額1万2000円を超える家賃(使用料を含む。以下同じ。)を支払っている職員(人事委員会規則で定める職員を除く。)
 - ② その所有に係る住宅(人事委員会規則で定めるこれに準ずる住宅を含む。)のうち当該職員その他人事委員会規則で定める者によつて新築され、又は購入された住宅であつて、当該新築又は購入の日から起算して5年を経過していないものに居住している職員で世帯主であるもの
 - ③ 単身赴任手当を支給される職員で、配偶者が居住するための住宅(人事委員会規則で定める住宅を除く。)を借り受け、月額1万2000円を超える家賃を支払っているもの又はこれらのものとの権衡上必要があると認められるものとして人事委員会規則で定めるもの
- (6) 単身赴任手当
- 単身赴任手当とは、やむを得ず単身赴任をしている職員が相当数存在し、経済面、心身面の負担を追っている実態が存することから、職員の経済的負担を軽減すること等を目的とした援助措置を行うものである(新潟市給与条例第14条の5)。
- 新潟市では、東京事務所等での勤務者及び市立高等学校の教職員の異動者を含め10名が支給対象になっていた。
- (7) 宿日直手当
- 宿日直手当は、職員が命令により宿直勤務又は日直勤務をした場合に支給する手当であり、具体的には、①本来の勤務に従事しないで行う庁舎、設備、備品、書類等の保全、外部との連絡、文書の収受及び庁内の監視を目的とする勤務、②児童相談所における入所者の生活介助等のための当直勤務、③大山台高齢者福祉センターにおける看護業務の管理又は監督のための看護師等の当直勤務の場合に支給される(新潟市給与条例第18条、新潟市職員の宿日直手当に関する規則第2条)。
- ただし、同手当は、時間外勤務、休日勤務、夜間勤務には支給されない(同条例第18条3項)。
- (8) 管理職手当
- 管理又は監督の地位にある職員の職のうち、人事委員会規則で指定するものについて、その職務の特殊性に基づき、その職にある者に対し、管理職手当を支給する(新潟市給与条例第21条)。また、管理職が、臨時又は緊急の必要その他の公務の運営の必要により休日又は休日等に勤務した場合は、監理職員特別勤務手当を支給する(同条例第21条の2)。

(9) 災害派遣手当

災害派遣手当は、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)第32条第1項の規定に基づき、災害応急対策又は災害復旧のため派遣された職員で、住所又は居所を離れて市の区域に滞在することを要するものに対して支給する(新潟市給与条例第24条の2)。

(10) 寒冷地手当

寒冷地手当は、寒冷地に在勤する職員の冬期間における慣例積雪による暖房用燃料費等生計費の増嵩分を補填する趣旨で支給される手当である。支給地域区分は、北海道全域を支給地域とし、更に平均気温及び最深積雪に基づき、道内の市町村を一級地から三級地に区分し、本州においては、北海道とほぼ同程度の気象条件が認められる地域に限って支給地域として四級地に区分している。具体的な支給地域区分は、国家公務員の寒冷地手当に関する法律の別表において市町村単位で定められている。これによると新潟市は、その支給地域区分に含まれていない。

そこで、寒冷地手当は新潟市給与条例24条に規定されていたが、平成16年改正により削除された。その後、平成18年度から平成21年度まで寒冷地手当廃止に伴う経過措置が執られ、平成22年度において完全廃止となる(寒冷地手当廃止に伴う経過措置に係る規定)。

平成20年度に支払われた寒冷地手当は、その他手当の0.43%まで減少し、平成22年度には完全に消滅する。

(11) 考察

その他の手当においては、寒冷地手当の廃止が決まっている他に大きな変動はないが、特に問題点は見あたらない。

IV 退職手当

1 退職手当の制度的背景について

国家公務員の退職手当は「国家公務員退職手当法」により支給される。一方、地方公務員については、地方自治法において普通地方公共団体が常勤職員に対して支給することができる手当として「退職手当」を法定しており、具体的支給方法は条例で定めなければならないとされていることから、新潟市においても「新潟市職員退職手当支給条例」を制定し、その定めに基づいて退職手当の支給を行っている。

このように、地方公務員の退職手当は、各地方公共団体の条例に基づき支給されるのであるが、地方公務員法第24条第3項の規定により「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なければならない」(均衡の原則)とされているところ、地方公務員の給与の決定にあたっては、国家公務員の給与も参考にするべきであるとの主旨から、総務省より各地方公共団体に対して「職員の退職手当に関する条例案」その他の通知がなされており、各地方公共団体とも基本的にはこれらの通知に準じて条例の制定がなされている。

※退職金の支給の性質については (a)在職中の功績に対し恩恵的に支給されるとする功労報賞説(b)在職中の労務の対価を退職時に一時に支給するものとする賃金後払説(c)老後の生活を保障するためのものとする生活保障説 などの諸説がある。

一般に、従来の退職手当制度では、退職手当の支給額を退職日の給与額に退職理由・勤続年数に応じた支給率を乗ずる方法によって算出していた。このような計算方法は、勤続年数に応じて支給率が累増するため職員にとっては長期勤務が待遇面でのインセンティブとなる一方、人事管理上は一定の勤続年数で支給率を頭打ちとすることにより、退職管理を円滑に行えるなどのメリットを有していた。

しかし、このようなシステムでは、在職中の貢献度合いとは無関係に、勤続年数に応じて退職給付債務を自動的に増加させることとなるといった課題を指摘する意見もあり、公務員制度改革大綱(平成13年12月25日閣議決定。平成18年6月16日一部改正)において、退職手当制度について「退職手当に職員の在職中の貢献度をより的確に反映するとともに、人材の流動化を阻害することのないよう、退職手当制度について、長期勤続者に過度に有利となっている現状を是正することとし、新たな任用・給与制度の具体的な内容を踏まえ、支給率カーブ、算定方式の在り方に見直しを行う。また、民間企業の退職金の支

給実態を踏まえ、全体的な支給水準の見直しを行う。」との記載がなされるに至り、従来型のいわゆる基本給連動型の退職手当制度の見直しが求められることとなった。

このような状況を踏まえ、国家公務員の退職手当制度については平成 17 年秋の特別国会において「国家公務員退職手当法の一部を改正する法律」が成立し、国家公務員の在職中の貢献度をよりの的確に反映し、人材の流動化や在職期間の長期化にも対応できるように制度面での整備が行われた。国家公務員の退職手当制度の見直しを受け、地方公務員の退職手当制度についても所要の整備が必要であるとの主旨から、平成 18 年 1 月に総務省より「職員の退職手当に関する条例(案)の一部を改正する条例(案)等について」その他の通知がなされた。

従来の退職手当制度は、退職日の給与額に退職理由・勤続年数に応じた支給率を乗ずる方法により退職手当を算出していたため、勤続・功労報賞といった性格を反映しているが、在職中の貢献が支給額に反映されない、勤続年数の長短により有利・不利が大きいといった課題があった。

改正後の新制度では、こうした課題に対処するために次のような見直しがおこなわれている。

勤続・功労報賞的な性格を持つ従来の最低方式で計算する部分を「退職手当の基本額」とし、一方、新たに在職中における貢献部分を反映するため「退職手当の調整額」を設け、両者の合計額を「一般の退職手当」とすることとした。

(一般の退職手当)

退職したものである退職手当の額は、退職手当の基本額に退職手当の調整額を加えて得た額とする。

$$\boxed{\text{退職手当}} = \underbrace{\boxed{\text{退職日俸給月額}} \times \boxed{\text{退職理由別・勤続年数別支給率}}}_{\boxed{\text{基本額}}} + \boxed{\text{調整額}}$$

調整額は民間企業におけるポイント制の退職金制度をモデルとし、職制上の段階、職務の級、階級その他職員の職務の複雑、困難及び責任の度合いに関する事項を考慮して定める区分により、勤続年数に中立な形で職員の在職中の貢献度を退職手当の額に反映する制度である。

(一般の退職手当)

退職したものである退職手当の額は、退職手当の基本額に退職手当の調整額を加えて得た額とする。

支給率についても所要の見直しが行われている。従来の支給率は、支給額の面で、定年まで長期間に渡って勤続した職員に有利になるが、勤続年数が長期にならない職員や自己都合退職者のうち長期にわたって勤続した職員について貢献度が反映されにくい傾向があった。こうした側面を改善するため中期勤続者の支給率を引き上げ、長期勤続者の支給率を若干下げるとともに、段差の少ない緩やかな構造にすることとした。

新潟市においても、これらの通知に基づき、平成 18 年に条例の一部改正がなされている。

2 退職手当の受給資格

退職手当は退職手当条例の規定により、常時勤務する一般職の職員その他条例で定める者に支給される。

退職手当の支給率表は在職 1 年以上から設定されているが、退職手当条例によれば 6 月以上勤続した場合にはこれを 1 年とみなす旨の規定があることから、実質的には勤続 6 月以上の職員に退職手当の受給資格が発生する。

「新潟市職員退職手当支給条例」抜粋

(退職手当の支給)

第 2 条 この条例の規定による退職手当は、前条（新潟市職員退職手当支給条例第 1 条）に規定する職員のうち常時勤務に服するもの（地方公務員法第 28 条の 4 第 1 項、第 28 条の 5 第 1 項又は第 28 条の 6 第 1 項若しくは第 2 項の規定により採用された者を除く。以下「職員」という。）が退職した場合には、その者（死亡による退職の場合には、その遺族）に支給する。

- 2 職員以外の者のうち、職員について定められている勤務時間以上勤務した日（法令又は条例若しくはこれに基づく規則により勤務を要しないこととされ、又は休暇を与えられた日を含む。）が 18 日以上ある月が引き続いて 12 月を超えるに至ったもので、その超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間により勤務することとされているものは、職員とみなして、この条例（第 4 条中 11 年以上 25 年未満の期間勤続した者の通勤による負傷又は病気（以下「傷病」という。）による退職及び死亡による退職に係る部分以外の部分並びに第 4 条の 2 中公務上の傷病又は死亡による退職に係る部分並びに 25 年以上勤続した者の通勤による傷病による退職及び死亡による退職に係る部分以外の部分を除く。）の規定を適用する。

（平 3 条例 45・平 4 条例 49・平 13 条例 13・平 18 条例 18・一部改正）

第5条第7項

前各項の規定により計算した在職期間に1年未満の端数がある場合には、その端数は、切り捨てる。ただし、その在職期間が6月以上1年未満(第3条第1項(傷病又は死亡による退職に係る部分に限る。))第4条第1項又は第4条の2第1項の規定により退職手当の基本額を計算する場合にあつては1年未満)の場合にはこれを1年とする。

3 退職手当の計算方法

常勤一般職員に対して、新潟市職員退職手当支給条例に基づき退職手当が支給されている。退職手当の基本的な計算構造は「1 退職手当の制度的背景について」に記載したとおり、退職手当の基本額に調整額を加算して算出する。

平成18年度条例改正の主な目的が、国家公務員退職手当法の改正に準じて公務員制度改革における退職手当制度の改革の必要性や給与構造改革の状況等に対応し、職員の在職期間中の公務への貢献度をより的確に反映する制度を実現することにあることはすでに述べた。

こうした制度を実現するための改正の具体的中身は、「退職理由別支給率」の改正と民間企業の退職金のポイント制における職務ポイントを参考にした「退職手当の調整額」の導入である。

(1) 退職手当の基本額

退職手当の基本額は、新潟市職員退職手当支給条例第3条から第4条の4まで及び第4条の7から第4条の9までの規定に基づき計算されるのであるが、原則的には退職日俸給月額に勤続期間に応じた退職理由別支給率を乗じて算出することができる(ただし、支給限度額は退職日俸給月額の60ヶ月分を限度とする)。

退職理由別の支給率は次頁のとおりである。退職理由別支給率は平成18年度の条例改正により改正が行われている。従来は、在職中の貢献度に関係なく、定年を理由とした長期勤続者に有利な設計になっていた問題点が指摘されていた。そこで、中期勤続者(勤続年数が概ね16年から24年の者)の支給率を引き上げ、長期勤続者(勤続年数が概ね25年以上の者)の支給率を微減するとともに、段差の少ない緩やかな構造にするよう、支給率の見直しを行っており、現在は、改正後の支給率により退職手当の計算がされている。

職理由別支給率

改正箇所

(改正前)

(改正後)

勤続 年数	自己 都合	定年・ 勸奨・ 公務外 死亡	勤務公 署移転	整理・公 務上傷 病、死亡	公務外 傷病そ の他
1	0.6	1	1.25	1.5	1
2	1.2	2	2.5	3	2
3	1.8	3	3.75	4.5	3
4	2.4	4	5	6	4
5	3	5	6.25	7.5	5
6	4.5	6	7.5	9	6
7	5.25	7	8.75	10.5	7
8	6	8	10	12	8
9	6.75	9	11.25	13.5	9
10	7.5	10	12.5	15	10
11	8.88	11.1	13.875	16.65	11.1
12	9.76	12.2	15.25	18.3	12.2
13	10.64	13.3	16.625	19.95	13.3
14	11.52	14.4	18	21.6	14.4
15	12.4	15.5	19.375	23.25	15.5
16	13.28	16.6	20.75	24.9	16.6
17	14.16	17.7	22.125	26.55	17.7
18	15.04	18.8	23.5	28.2	18.8
19	15.92	19.9	24.875	29.85	19.9
20	21	27.3	27.3	32.76	21.84
21	22.2	28.86	28.86	34.632	23.088
22	23.4	30.42	30.42	36.504	24.336
23	24.6	31.98	31.98	38.376	25.584
24	25.8	33.54	33.54	40.428	26.832
25	33.75	42.12	35.1	42.12	35.1
26	35.25	43.992	36.66	43.992	36.66
27	36.75	45.864	38.22	45.864	38.22
28	38.25	47.736	39.78	47.736	39.78
29	39.75	49.608	41.34	49.608	41.34

勤続 年数	自己 都合	定年・ 勸奨・ 公務外 死亡	勤務公 署移転	整理・公 務上傷 病、死亡	公務外 傷病そ の他
1	0.6	1	1.25	1.5	1
2	1.2	2	2.5	3	2
3	1.8	3	3.75	4.5	3
4	2.4	4	5	6	4
5	3	5	6.25	7.5	5
6	3.6	6	7.5	9	6
7	4.2	7	8.75	10.5	7
8	4.8	8	10	12	8
9	5.4	9	11.25	13.5	9
10	6	10	12.5	15	10
11	8.88	13.875	13.875	16.65	11.1
12	9.76	15.25	15.25	18.3	12.2
13	10.64	16.625	16.625	19.95	13.3
14	11.52	18	18	21.6	14.4
15	12.4	19.375	19.375	23.25	15.5
16	15.39	21.375	21.375	24.9	17.1
17	16.83	23.375	23.375	26.55	18.7
18	18.27	25.375	25.375	28.2	20.3
19	19.71	27.375	27.375	29.85	21.9
20	23.5	30.55	30.55	32.76	24.44
21	25.5	32.63	32.63	34.476	26.52
22	27.5	34.71	34.71	36.192	28.6
23	29.5	36.79	36.79	37.908	30.68
24	31.5	38.87	38.87	39.624	32.76
25	33.5	41.34	41.34	41.34	34.84
26	35.1	43.212	43.212	43.212	36.504
27	36.7	45.084	45.084	45.084	38.168
28	38.3	46.956	46.956	46.956	39.832
29	39.9	48.828	48.828	48.828	41.496

30	41.25	51.48	42.9	51.48	42.9	30	41.5	50.7	50.7	50.7	43.16
31	42.5	53.04	44.2	53.04	44.2	31	42.7	52.572	52.572	52.572	44.408
32	43.75	54.6	45.5	54.6	45.5	32	43.9	54.444	54.444	54.444	45.656
33	45	56.16	46.8	56.16	46.8	33	45.1	56.316	56.316	56.316	46.904
34	46.25	57.72	48.1	57.72	48.1	34	46.3	58.188	58.188	58.188	48.152
35	47.5	59.28	49.4	59.28	49.4	35	47.5	59.28	59.28	59.28	49.4
36	48.75	59.28	49.4	59.28	49.4	36	48.7	59.28	59.28	59.28	49.4
37	50	59.28	50	59.28	50	37	49.9	59.28	59.28	59.28	49.9
38	51.25	59.28	51.25	59.28	51.25	38	51.1	59.28	59.28	59.28	51.1
39	52.5	59.28	52.5	59.28	52.5	39	52.3	59.28	59.28	59.28	52.3
40	53.75	59.28	53.75	59.28	53.75	40	53.5	59.28	59.28	59.28	53.5
41	55	59.28	55	59.28	55	41	54.7	59.28	59.28	59.28	54.7
42	56.25	59.28	56.25	59.28	56.25	42	55.9	59.28	59.28	59.28	55.9
43	57.5	59.28	57.5	59.28	57.5	43	57.1	59.28	59.28	59.28	57.1
44	58.75	59.28	58.75	59.28	58.75	44	58.3	59.28	59.28	59.28	58.3
45	59.28	59.28	59.28	59.28	59.28	45	59.28	59.28	59.28	59.28	59.28

(2) 退職手当の調整額

改正前の退職手当の算定方法は、退職日給料月額のみを退職手当の算定の基礎としており、在職中の貢献度が退職手当に反映されにくい仕組みとなっていた。こうした弊害を解消するため、職の職制上の段階、職務の級、階級その他の職の複雑、困難及び責任の度合いに関する事項を考慮して決める区分により職員の在職中の貢献度を評価し、退職手当の額に反映する「調整額」の仕組みを導入している。近年、民間企業の退職金制度は、在職中の貢献度を退職金の支給額に反映させるための仕組みとしていわゆるポイント制を導入しているものが増えているようであるが、「調整額」の制度は、このポイント制における職務ポイントをモデルにしているといわれている。現在は、退職手当の基本額にこの調整額を加算したものを一般の退職手当として退職者に支給している。

具体的な計算方法は、新潟市職員退職手当支給条例第4条の10の規定に定められているが、職制上の段階、職務の級、階級その他の職の複雑、困難及び責任の度合いに関する事項を考慮して職員の区分を定め、以下の方法により算定する。

(具体的算定方法)

基礎在職期間の初日の属する月から末日の属する月までの各月ごとに、当該各月

にその者が属していた職員の区分(第1号区分～第9号区分)に応じて定める額(調整月額)のうち、その額が多いものから60月分の調整月額を合計した額を調整額とする。

なお、職員の区分は、俸給表の級数に対応する関係となっている。

一般俸給表適用職員の調整月額区分

区分	調整月額	H18.3月 まで	H18.4月 以降	区分	調整月額	H18.3月 まで	H18.4月 以降
1	50,000円	11級	9級	7	16,780円	5級	3級
2	45,850円	10級	8級			4級	
3	41,700円	9級	7級	8	0円	3級	2級
4	33,350円	8級	6級			2級	1級
5	25,000円	7級	5級			1級	
6	20,850円	6級	4級				

(例)新7級の在級期間が3年(36月)、新6級の在級期間が2年(24月)である場合の調整額は、 $(41,700円 \times 36月) + (33,350円 \times 24月) = 2,301,600円$ となる。

① 短期勤続者等に対する退職手当の調整額

以下の者に対する退職手当の調整額は、次のとおりとする。

a 勤続24年以下の退職者

第7号区分の調整額を勘案しない(0円とする)

b 勤続4年以下の退職者及び勤続10年以上24年以下の自己都合退職者

aにより計算した額の2分の1に相当する額

② 退職手当の調整額が支給されない者

a 退職手当の基本額が支給されない者

b 勤続9年以下の自己都合退職者

③ その他

退職手当の調整額の算定対象となるのは、平成8年4月1日以降の期間とする。

4 退職者数の推移と退職手当の支給実績

最近の退職理由別退職者数及び退職手当支給実績の推移は以下のとおりである

る。

退職手当支給実績

(単位:百万円)

会計区分	退職事由	H18 年度決算		H19 年度決算		H20 年度決算	
		人数(人)	金額	人数(人)	金額	人数(人)	金額
普通会計	普通	41	316	35	342	29	271
	定年	107	2,639	160	3,983	170	4,212
	募集	120	3,146	112	2,928	118	3,113
	特別職	2	39			2	20
	22条臨時	6		45	5	90	9
	計	276	6,142	352	7,259	409	7,627
公営企業等会計	普通	31	79	33	104	34	29
	定年	17	451	23	593	26	667
	募集	22	516	11	285	7	179
	特別職	1	10				
	22条臨時					1	
	計	71	1,057	67	983	68	876
合計	普通	72	395	68	446	63	300
	定年	124	3,090	183	4,577	196	4,879
	募集	142	3,662	123	3,213	125	3,292
	特別職	3	50	0	0	2	20
	22条臨時	6		45	5	91	9
	計	347	7,200	419	8,242	477	8,503

過去3年度の退職者数及び支給額をみると、いずれも増加傾向にある。

5 退職手当の支給見込額

調査日(平成21年11月)現在における、今後の退職者及び退職手当支給見込額をヒヤリングしたところ次のとおりとなった。

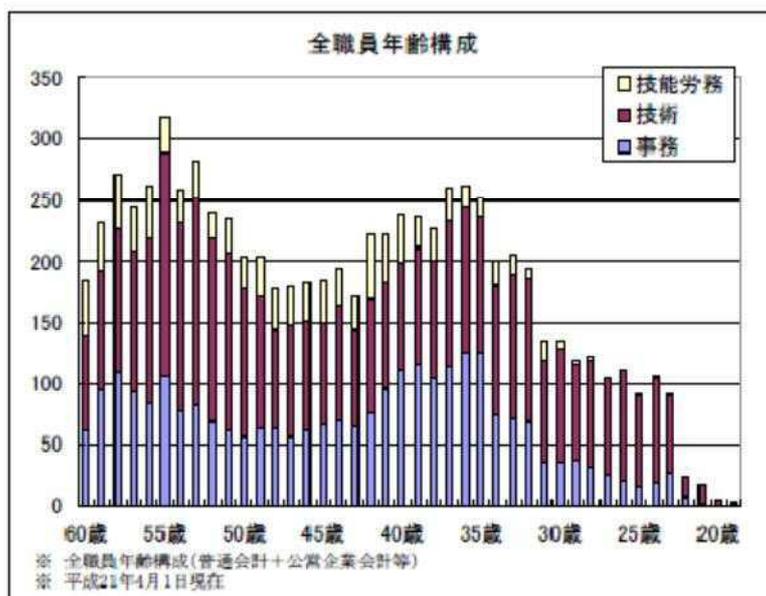
これによれば、退職支給額、退職人数とも、平成21年度以降も増加予定である。

今後の退職手当見込額(新潟市全体)

区分	平成 21 年度		平成 22 年度		平成 23 年度	
	退職者数(人)	退職手当額(千円)	退職者数(人)	退職手当額(千円)	退職者数(人)	退職手当額(千円)
普通	63	589, 113	63	589, 113	63	589, 113
定年	185	4, 584, 115	191	4, 732, 789	201	4, 980, 579
募集	127	3, 350, 895	124	3, 271, 740	116	3, 060, 660
計	375	8, 524, 123	378	8, 593, 642	380	8, 630, 352

なお、新潟市職員の年齢層別人員構成は以下のとおりである。

今後も続く職員の大量退職(人)



●団塊世代以降も続く大量退職。大量退職傾向は今後10年程度継続する見込み

※「新潟市の現状分析 平成 21 年 5 月 新潟市行政改革チーム」より

新潟市職員の年齢層別人員構成をみると、いわゆる「団塊の世代」を中心に50歳代が占める割合が最も多く、今後数年間は60歳定年退職者を中心とした大量退職が継続して見込まれている。これによる財源的な負担への対応が今後も引き続き課題となろう。

6 退職手当債について

退職手当の財源的な負担に対応するため、新潟市では退職手当債を起債している。残高の推移(予定を含む)をまとめると以下のとおりである。

退職手当債 残高推移

(単位:百万円)

借入年度	平成19年度		平成20年度		平成21年度		平成22年度		平成23年度	
	償還元金	未償還残高								
平成18年度	0	1,000	0	1,000	0	1,000	71	928	142	786
平成19年度	—	—	0	3,000	0	3,000	0	3,000	214	2,785
平成20年度	—	—			0	4,000	0	4,000	0	4,000
合計	0	1,000	0	4,000	0	8,000	71	7,928	357	7,571

退職手当債は、地方財政再建促進特別措置法の規定に基づき、地方公共団体が財政の健全化を図るため、職制もしくは定数の改廃または予算の減少により退職させた職員に支払う退職手当の財源にあてるために発行する地方債である。

起債にあたっては、職員の退職によって当該地方公共団体の財政負担が軽減され、真に財政再建の健全化が促進されるものであり、さらに職員数の純減が、将来にわたって確保されなければならない等の基本的な要件がある。

尚、調査日現在(平成21年11月)において、平成21年度中にも5,000百万円程度の起債が見込まれているとのことである。

7 退職手当の支給状況

平成19年4月1日から平成20年3月31日までの期間に退職した職員一人当たりの退職手当の指定都市別の支給状況は次のとおりである。

指定都市（17 団体）の退職手当の支給状況

（単位：千円）

指定都市名	全職種		一般職員		一般職員のうち一般行政職		教育公務員	
	全退職者の平均支給額	60歳定年退職者の平均支給額	全退職者の平均支給額	60歳定年退職者の平均支給額	全退職者の平均支給額	60歳定年退職者の平均支給額	全退職者の平均支給額	60歳定年退職者の平均支給額
札幌市	20,645	24,153	21,544	24,153	25,014	25,815	7,663	-
仙台市	22,339	26,497	22,190	26,421	26,058	28,711	28,567	28,567
さいたま市	10,381	28,059	10,519	28,104	27,878	29,900	4,684	24,352
千葉市	22,268	27,973	22,268	27,973	27,885	29,552	-	-
横浜市	20,559	25,819	21,092	25,744	25,563	27,989	10,235	29,353
川崎市	21,885	26,728	21,802	26,647	26,629	28,793	24,325	29,136
新潟市	22,383	24,899	22,282	24,838	24,818	25,606	25,659	27,603
静岡市	18,334	25,018	18,269	24,945	26,582	27,691	21,402	28,457
浜松市	22,560	25,165	23,344	24,990	26,183	27,368	15,952	27,460
名古屋市	20,940	25,409	20,931	25,298	24,851	27,230	21,230	29,250
京都市	16,688	25,223	16,417	25,072	10,172	27,718	23,088	28,454
大阪市	22,927	26,530	23,576	26,448	28,638	29,455	12,959	28,000
堺市	16,693	24,452	20,356	24,385	24,063	27,039	3,921	26,256
神戸市	20,054	26,124	20,047	26,025	25,242	27,656	20,188	28,649
広島市	22,354	26,761	22,405	26,682	26,744	29,617	21,242	28,768
北九州市	19,382	25,990	19,339	25,974	25,129	27,898	*	*
福岡市	22,463	26,770	22,253	26,638	24,460	28,120	30,382	30,314

※総務省 HP「平成 20 年度地方公務員給与実態調査」より（報告数値の関係で団体が公表する数値と異なる場合がある。）

（注1）平成 19 年 4 月 1 日から平成 20 年 3 月 31 日までの期間に退職した職員 1 人あた

り平均の支給額である。

(注2) 全退職者には、「昭和 37 年改正条例(案)附則第 5 項の適用者」を含まない。

(注3) 「60 歳定年退職者の平均支給額」は全退職者のうち 60 歳定年で退職した職員 1 人あたりの平均支給額である。

(注4) 個人情報保護の観点から、対象となる職員が 1 人又は 2 人の場合は、当該箇所を「アスタリスク(*)」としている。(その他、数値のない欄については全て「ハイフン(-)」としている。)

平成 20 年度の新潟市における退職職員一人当たりの退職手当の平均支給額は、指定都市 17 団体中、全退職者平均が上から 4 番目の水準であり、60 歳定年退職者の平均が上から 15 番目の水準となっている。

8 平成 18 年度改正の退職手当に対する影響に関する考察

平成 18 年度の条例改正が退職手当の支給額に与える効果を検証する。

(1) 退職給付債務

新潟市では普通会計の貸借対照表を作成しており、固定負債に「退職手当引当金」を計上している。貸借対照表注記によれば、引当金の計上方法は次の方法によっている。

引当金の計上方法

退職手当については、普通会計及び法非適企業会計及びその他の公営企業会計において、会計年度末に職員全員が普通退職した場合の要支給額を計上している。(以下省略)

つまり、会計年度末において職員全員が自己都合により一斉に退職した場合の退職手当要支給額を引当金として計上しているのである。この基準により引当金を計上する場合、平成 18 年度改正後の退職手当の計算基準は、同改正前の同基準に比べると、中期勤続者の支給額増やすようにしているわけであるから、引当金の額が増加していることが予想される。

そこで、新潟市人事課給与係に依頼し、平成 18 年度改正における退職給付債務への影響額を検証するため、退職手当引当金の試算を実施したところ以下のような結果となった。

- (a) 平成 21 年度末職員が全員普通退職した場合の退職手当総額(全会計分)
70, 168, 278 千円
- (b) (a)の場合で平成 18 年の条例改正前の制度で再計算した場合の額
64, 123, 187 千円
- (c) 平成 18 年の条例改正による影響額
(a)－(b) = +6, 045, 094 千円

検証の結果、平成 18 年度の条例改正により引当金は約 60 億円増加したことになる。

(2) 退職理由別のシミュレーション

① サンプルング調査の結果

平成 18 年度改正が、退職手当の支給額に与える影響を退職理由別、勤続年数別に検証するため、平成 21 年度の退職予定者につき、サンプルング調査を行った。

調査の方法は、平成 21 年度の退職者、退職予定者の中から職位、退職理由、勤続年数の異なる者を数名ずつ抽出し、退職日を平成 22 年 3 月 31 日に設定し、実際の退職日月額報酬額を計算要素に平成 18 年度改正前の基準と改正後の基準で退職支給額をシミュレーションした。

自己都合を起因とする退職者については、在職年数の比較的少ない者については横ばい又は減少となっているが、在職年数 17 年以上の者については、退職手当支給額が増加する結果となった。

ア 平成 18 年度改正前の基準による定年退職者の計算例

検証対象者	年齢	職位	級	号	一般の退職手当					合計
					退職日報酬 月額(円)	在職基礎 年額(年)	退職事由	支給率	退職手当額 (円)	
職員 1	60	主査	4	65	373,400	33	定年退職	56.16	20,970,144	20,970,144
職員 2	60	副参事	5	73	423,300	41	定年退職	59.28	25,093,224	25,093,224
職員 3	60	課長	6	77	425,900	42	定年退職	59.28	25,247,352	25,247,352
職員 4	60	参事	7	45	448,300	37	定年退職	59.28	26,575,224	26,575,224
職員 5	60	部長	8	31	471,400	37	定年退職	59.28	27,944,592	27,944,592

イ 平成 18 年度改正後の基準による 定年退職者の計算例

検証対象者	年齢	職位	級	号	一般の退職手当					調整額						合計	
					退職日報酬月額(円)	在職基礎年額(年)	退職事由	支給率	退職手当額(円)	区分(号)	調整月額(円)	在職期間(月)	区分(号)	調整月額(円)	在職期間(月)		退職手当額
職員1	60	主査	4	65	373,400	33	定年退職	56.316	21,028,394	6	20,850	60				1,251,000	22,279,394
職員2	60	副参事	5	73	423,300	41	定年退職	59.28	25,093,224	4	33,350	60				2,001,000	27,094,224
職員3	60	課長	6	77	425,900	42	定年退職	59.28	25,247,352	3	41,700	13	4	33,350	47	2,109,550	27,356,902
職員4	60	参事	7	45	448,300	37	定年退職	59.28	26,575,224	3	41,700	60				2,502,000	29,077,224
職員5	60	部長	8	31	471,400	37	定年退職	59.28	27,944,592	2	45,850	12	3	41,700	48	2,551,800	30,496,392

※定年退職者については職位・勤続年数にかかわらず全ての対象者について退職手当の支給額が増加する結果となった

ウ 平成 18 年度改正前の基準による 自己都合退職者の計算例

検証対象者	年齢	職位	級	号	一般の退職手当					合計
					退職日報酬月額(円)	在職基礎年額(年)	退職事由	支給率	退職手当額(円)	
職員 A	24	技師	1	30	180,600	2	普通(自己都合)	1.2	216,720	216,720
職員 B	32	主事	2	26	231,300	8	普通(自己都合)	6	1,387,800	1,387,800
職員 C	36	副参事	3	24	266,200	11	普通(自己都合)	8.88	2,363,856	2,363,856
職員 D	41	主査	4	43	349,000	17	普通(自己都合)	14.16	4,941,840	4,941,840
職員 E	49	副参事	5	67	392,100	26	普通(自己都合)	35.25	13,821,525	13,821,525
職員 F	53	課長	6	65	418,100	31	普通(自己都合)	42.5	17,769,250	17,769,250
職員 G	55	参事	7	34	437,700	31	普通(自己都合)	42.5	18,602,250	18,602,250
職員 H	60	部長	8	27	469,800	36	普通(自己都合)	48.75	22,902,750	22,902,750
職員 I	59	部長	9	16	512,900	37	普通(自己都合)	50	25,645,000	25,645,000

エ 平成 18 年度改正後の基準による自己都合退職者の計算例

検証対象者	年齢	職位	級	号	一般の退職手当					調整額					合計		
					退職日報酬月額(円)	在職基礎年額(年)	退職事由	支給率	退職手当額(円)	区分(号)	調整月額(円)	在職期間(月)	区分(号)	調整月額(円)		在職期間(月)	退職手当額
職員A	24	技師	1	30	180,600	2	普通(自己都合)	1.2	216,720							0	216,720
職員B	32	主事	2	26	231,300	8	普通(自己都合)	4.8	1,110,240							0	1,110,240
職員C	36	副参事	3	24	266,200	11	普通(自己都合)	8.88	2,363,856							0	2,363,856
職員D	41	主査	4	43	349,000	17	普通(自己都合)	16.83	5,873,670	6	20,850	24				500,400	6,374,070
職員E	49	副参事	5	67	392,100	26	普通(自己都合)	35.1	13,762,710	5	25,000	51	6	20,850	9	1,462,650	15,225,360
職員F	53	課長	6	65	418,100	31	普通(自己都合)	42.7	17,852,870	4	33,350	36	5	25,000	24	1,800,600	19,653,470
職員G	55	参事	7	34	437,700	31	普通(自己都合)	42.7	18,689,790	3	41,700	24	4	33,350	36	2,201,400	20,891,190
職員H	60	部長	8	27	469,800	36	普通(自己都合)	48.7	22,879,260	2	45,850	36	3	41,700	24	2,651,400	25,530,660
職員I	59	部長	9	16	512,900	37	普通(自己都合)	49.9	25,593,710	1	50,000	24	2	45,850	36	2,850,600	28,444,310

※自己都合を起因とする退職者については、在職年数の比較的少ない者については横ばい又は減少となっているが、在職年数 17 年以上の者については、退職手当支給額が増加する結果となった。

② 定年退職者に対する退職手当支給額についての考察

サンプリング調査の結果を受け、条例の内容について考察した。

勤続年数に応じた支給率について見ると、定年退職を理由とする支給率については、勤続 35 年以上の層について、改正の前後で支給率はいずれも 59.28 と変更が見られない。条例で定める 60 歳での定年を目処とすると、満 25 歳未満で採用された者については勤続 35 年の要件を満たすこととなる。

つまり「退職手当の基本額」の支給部分については支給率による影響がないため、退職手当の計算の基礎となる退職日報酬月額が同じであると仮定するならば「調整額」が加算される分、「一般の退職手当」の支給額は増加する結果となると考えられる。

定年退職者の勤続年数に応じた支給率については、勤続年数 25 年から 32 年の層で改正により支給率が下がっているが、現状、職員の多くは新卒採用者のプロパー職員であることが予想されることから、勤続年数 25 年～32 年で定年退職者をする層の絶対数はもともと多くないと予想されるうえに、支給率の減少自体が 0.78 であり、これを金額に換算すると、退職日基準額を部長級の退職日報酬月額である 471,400 円と仮定しても 367,692 円の減額にしかならない。一方、調整額については、仮に副主査級の 7 号区分でみても 16,700 円×60 ヶ月で、1,002,000 円の支給がなされることを考えると、定年を理由とする退職手当については、ほぼすべての勤続年数の層に渡り、平成 18 年度改正後の条

例の基準により計算したほうが、条例の改正前の基準により計算した場合と比較して、退職手当支給額は増加する結果となると考えられる（この試算は、退職日報酬月額が条例の改正前後で同額であることが前提条件となる）。

③ 自己都合退職者に対する退職手当支給額についての考察

引き続き、自己都合を理由とする退職者について考察を加える。勤続年数に応じた支給率の減少している層は勤続年数 6～10 年の層と同 25 年～27 年の層となっている。

勤続年数 6～10 年の層については、「調整額」の加算は無いもしくはあってもごく僅かと考えられるため、退職手当の支給額は条例改正前よりも改正後のほうが減少することが予想される。しかし、この層は、退職手当の支給額自体が概ね総額で 2～3 百万円前後と予想され、改正が支給額に与える影響は、金額ベースではごく僅かであると考えられる。

勤続 25 年～27 年の層については支給率の減少は 0.05～0.25 であり、退職日基準額を部長級の 471、400 円と仮定しても減少額は 23、570 円～117、850 円であり、「調整額」の支給を考えると退職手当の支給総額は基本的には改正後の基準では増加するものと考えられる。

以上の検証の結果、平成 18 年度の退職手当条例の改正は、退職の理由にかかわらず、退職日の報酬月額が同額であるのなら、職員一人あたりの退職手当支給額を増加させる結果となっていると考えられる。

9 意見

(1) 退職手当の財源と人員管理について

新潟市のみならず、近年、いわゆる「団塊の世代」の大量退職の影響により、地方自治の現場では職員の退職手当を支給するための財源の確保が課題となっている。

たとえば、財源を確保する手段として退職手当債を起債する方法があり、新潟市においても起債がなされていることはすでに述べた。「退職手当債」は①職員の退職により当該地方公共団体の財政負担が軽減され、財政の健全化が促進されなければならない②職員数の純粋に減少することが将来にわたって確保されなければならない、などの起債に当たっての条件があり、総務省の許可制となっている。又、許可の申請にあたっては総務省に人件費の将来計画を提出することになっている。すなわち、将来の人件費にかかる負担減が起債の前提となっており、償還の前提ともなっているが、結局のところ、こうした負債の償還は将来の新潟市の財政にも負担をかけることとなるため

「行政改革プラン 2005」に掲げられているように財政運営の面から総人件費を適正にコントロールすることが重要であると考えます。

こうした人件費にかかる財政面での問題を解決するためのひとつの案として、市職員の年齢別人員構成の均一化を図る方策を検討する必要があると考えます。

新潟市職員の年齢別人員構成は、いわゆる「団塊の世代」である 50 歳代後半と、30 歳代半ばに人員が集中している構成になっている。

地方自治の現場においては、事務職を中心として、従来、公務員の定数は、定数条例に従い欠員を新たな任用で補充するとの考え方から退職者分の欠員は、概ね新規の採用で賄っていた。

このことは、ある特定の時期に職員を大量に採用すると、その世代が退職時期を迎えたときに、一時期に退職手当の財源的負担が顕在化し、財政面で行政の運営に不安定な要因を与えることを意味する。たとえば、今、まさに団塊世代の大量退職に対する退職手当の支給負担のピークを迎えているが、この退職者の欠員分を新規採用者のみで補充した場合、40 年後にその新規採用者らが定年退職を迎えるときに、再びこうした退職手当の支給負担の問題が発生することが予想される。

また、このような新規採用者を中心とした任用の方法では、特定の年齢層に人員が集中する構成を改善することは不可能であり、組織内における「青・壮・老」のバランスが常にいびつな構成となり、ポストの配分も不自然なものにならざるを得ないなどの課題が解消できないといった弊害もあわせて予想される。

こうした問題に対応するため、欠員の補充を新卒採用者に偏らせることなく、一定の割合については民間企業等の勤務経験がある中途採用者で賄うといった発想も検討に値すると考える。

民間企業経験者については、「新潟市行政改革プラン 2005」でその導入が謳われ、平成 19 年度に実施されてはいるが過去 3 年間で採用試験合格者数が計 17 人と、市職員全体に占める割合はわずかである。過去 3 年間の実績においては、退職者の概ね 1%程度を民間企業等経験者の採用枠で賄っているかたちであるが、行政改革プランの趣旨からはまだまだ不十分であると感じる。

地方分権化の進展に伴い、民間で培われた様々な経験を持つ多様な人材の採用を拡大することにより民間企業の様々なノウハウやコスト意識が行政に導入されることは公務員制度改革や新潟市行政改革プランの趣旨にも適い、有意義なことであると思われる。

このような取り組みにより、年齢別の人員構成が平準化すれば、退職手当の支給が一時期に偏ることにより発生する財源不足の問題が緩和され、その

他の人件費も毎年平準化されることとなり、限りある財源をより計画的に運用することが可能になると考える。

(2) 退職手当の受給資格について

民間企業においては、新卒採用者の退職率は、俗に「3年3割(採用3年以内に約3割の者が退職する)」などといわれている。

中央労働委員会が公表している「平成19年賃金事情等総合調査」では民間企業における退職一時金の受給資格が発生する最低勤続年数を調査している。調査の対象は資本金5億円以上、又は従業員1,000人以上の民間企業であり、有効回答社数は248件となっている。同調査によれば、自己都合を理由とする退職者の、退職一時金の受給資格を得るための最低勤続年数は以下のとおりである。

勤続年数	該当社数	割合
1年未満	13	6.4%
1年以上2年未満	59	29.2%
2年以上3年未満	29	14.4%
3年以上	101	50.0%
合計	202	100.0%

※中央労働委員会「平成19年賃金事情等総合調査」の数値をまとめたもの

これによると、調査対象企業の半数が、勤続後3年以上で退職一時金の受給資格が発生し、一方、勤続年数1年未満で受給資格が発生するのは、全体のわずか6.4%である。

「新潟市職員退職手当支給条例」によれば、新潟市職員の退職手当の受給資格は、事実上、採用後6か月から発生することとなり、民間企業との比較からは、相当のバランスを欠いているものと感じる。

公務員の退職手当はその財源が税金で賄われていることを考えれば、採用後1年を待たずして退職した者にも退職手当の基本額が支給される現状に関しては、近年の民間企業における厳しい経営状況をみれば「情勢適応の原則」や「均衡の原則」などの公務員の給与に対する基本的な考え方からは違和感を持つ。

こうした、ごく短期間の勤務者の退職手当の受給資格の要件については、公務員給与の基本的なあり方に立ち返り、地域の民間企業の実態を調査の上、市民の理解が得られる範囲で、一定の調整を図ることも検討の余地があると考ええる。

(3) 退職手当の調整額と人事評価について

平成 18 年度の条例改正による新たな「退職手当」の算定方式では、「退職手当の調整額」を「退職手当の基本額」に加算することとしている。「退職手当の調整額」は民間企業の退職金のポイント制における職務ポイントを参考としていると考えられ、その導入の趣旨は勤続期間の長さだけでなく、在職中の公務への貢献度を退職手当の支給額に反映させようというものであり、具体的算定方法は前述したとおりである。

しかし、この「退職手当の調整額」の計算方法は、その計算の基礎となる「職員の区分」が、俸給表の級数に対応する関係となっている。すなわち、この「級数」が「在職中の貢献度」と対応関係となっていることが計算の前提となっていることになる。級数との対応関係でいえば、退職手当の支給額の計算要素の一つである「退職日俸給月額」についても、この級数との対応関係において決定される。そうすると、この「級数」が公正な人事評価制度に基づく昇給制度により決定されているものでなければ、費用対効果の観点からは、効率的な運営がなされているとは言い難いものになってしまう恐れがある。裏を返せば、市民満足度に連動した公正な基準に基づく人事評価制度が構築できれば、役職や号級を在職中の貢献と一定の対応関係があるものとみなすことができ、退職手当の支給についても費用対効果の面で合理性が認められることとなると思われる。

以上の観点から退職手当についても、職員の市民に対する貢献度を評価の基準とした公正な人事評価制度による評価が、その支給額に反映するかたちをつくることが望まれる訳であるが、現行の退職手当の計算構造から、給与や昇任にその評価が反映される事により、退職手当の支給額にも自ずとその評価が反映される事となる。その意味でも給与、退職手当、昇任等の制度と公正な人事評価制度との有機的な関係の構築が期待される。

第3部 人事管理に関する事務の執行

I 採用

1 はじめに

人員を一人採用することは、生涯にわたって支払う給与、研修にかかる費用、社会保障費などを考え併せ、数億円の投資を行うことに等しいととらえる考えかたがある。この人的投資に見合う効果が、その投資額数億円を下回る場合には、経営の観点からは、「投資は失敗」という評価になる。人材に関してこれと同様の価値観を地方公共団体に当てはめることには異論があるかもしれない。しかし、地方公共団体は、その運営基盤が税金で支えられている以上、民間企業以上に効率的な運営を求められる立場であるといえる。ひとりの職員に定年退職までの在職期間中、数億円の財政的な支出を伴うことは事実であり、こうした事実を踏まえると、「新潟市人材育成基本方針」に掲げる新潟市職員として必要な資質を備えた優秀な人材を採用することは、限られた財源を有効に活用するという視点からも意義のあることと捉え、「採用の制度」についても今回の外部監査の範囲に含めることとした。

2 採用の現状

(1) 人事委員会による採用試験

地方公務員の採用については、地方公務員法第15条⁶「職員の任用は、この法律の定めるところにより、受験成績、勤務成績、その他の能力の実証に基づいて行わなければならない」との規定があり、具体的手段として「人事委員会を置く地方公共団体においては、職員の採用及び昇進は、競争試験によるものとする（同法第17条第3項）」との定めがあることから、原則として競争試験が実施される（但し、「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は、選考によることを妨げない」との但し書きがある）。新潟市においても、「新潟市職員任用規則」に基づき、人事委員会により採用試験が実施されている。

(2) 採用試験の区分

採用試験は、新潟市任用規則第4条（以下「任用規則」）により次の7区分に分類される。

- ①職員採用試験（大学卒業程度）
- ②職員採用試験（短大卒業程度）

- ③職員採用試験（高校卒業程度）
- ④消防吏員採用試験（大学卒業程度）
- ⑤消防吏員採用試験（高校卒業程度）
- ⑥免許資格職採用制度
- ⑦前各号に掲げるもののほか、人事委員会が定める採用試験

「大学卒業程度の試験」とは、大学卒業（見込み）者を対象とした試験ではなく、「大学卒業程度の学力を必要とする試験」という意味であり、年齢要件等の受験資格を満たせば学歴にかかわらず受験は可能である。高校卒業程度等の試験についても、同様に実際の学歴は受験の要件とはなっていない。

「平成 21 年度 新潟市職員採用試験総合案内」によれば、平成 21 年度の職員採用試験・選考実施計画として(a)大学卒業程度（消防吏員も含まれる）(b)高校卒業程度（消防吏員も含まれる）(c)免許資格職(d)民間企業等経験者(e)身体障害者の 5 つの区分に分類され募集がなされている。

免許資格職としては、薬剤師、保健師、助産師、獣医師、看護師、保育士、栄養士、言語聴覚士、診療放射線技師、臨床検査技師の募集を行う予定としている。

(3) 採用関連予算

平成 21 年度の採用関連予算は 9, 032 千円である。

(4) 採用の現状

① めざすべき職員像

地方公共団体においても、厳しい財政状態と中央省庁を中心に行われている公務員制度改革の影響から、地方公務員として求められる人物像にも変化が見られる。従来、一般的には地方公務員は「法令等に通じ、中央の指示、指導を忠実に遂行する能力」が重要とされてきたようであるが、地方分権の進展に伴い、より「課題解決型」の人材が必要とされてきている。こうした流れを受け、新潟市に於いては、新潟市人材育成基本方針において「めざすべき職員像」を以下のように明確化しているので抜粋する。

～新潟市人材育成基本方針より 抜粋～

第3章 めざすべき職員像

本市を取り巻く環境の変化に的確に適応し、変革への取り組みを進めるためには、職員一人ひとりが次に示す「人材の基本理念」を共有することが求められます。

第1節 人材の基本理念

「市民と行政を結ぶ 市民から信頼される新潟市職員」

市政は市民とともにあり、市民からの信頼と支持の上に市政はあります。

職員は、新潟市を愛し、「市民と行政を結ぶ」役割を担い、地域の発展と市民の幸せの実現のために働き、そして何よりも「市民から信頼される」という資質が基本として求められます。

第2節 求められる人材像と必要な能力

「市民から信頼される職員」を基本理念とする職員を育成するため、3つの人物像を提示し、その育成を進めていきます。

○ 法令、倫理、社会規範への適応性 ～コンプライアンス～

市民から信頼される新潟市職員として、単に法令を遵守するだけではなく、倫理や社会規範等に適応し、急速な社会の変化に対応できる人材

（主な能力）

接遇力、倫理的思考力、論理的思考力、自立能力、コミュニケーション能力
職務遂行能力、法令に関する知識

○ 新しい時代を切り拓く力 ～フロンティア精神～

これまでの行政の概念のみにとらわれず、幅広い視点で発想できる創造的思考を持ち、自分たちの道を自分たちの力で切り拓くことのできる情熱あふれる人材

（主な能力）

課題解決能力、情報活用能力、論理的思考力、政策形成能力、政策法務能力

○ 市民と協働で新しいまちを創る ～パートナーシップ～

市民との協働によるまちづくりをするため、市民の声を敏感に感じ取ることのできる思いやりの心と、お互いを理解し尊重し合えるユニバーサル・デザインの視点を持ち、市民の立場に立って行動することのできる複眼型の視点を持つ人材

（主な能力）

コミュニケーション能力、政策形成能力、課題解決能力、交渉力・折衝力

第3節 必要な能力の向上

新潟市職員として求められる人物像に必要な能力は、大きく分けて「仕事力」「対話力」「改革力」の3つに分けることができます。

「仕事力」には職務遂行能力や情報活用能力などが「対話力」には接遇力やコミュニケーション能力などが、「改革力」には課題解決能力や政策形成能力が含まれます。

～中略～

また、新潟市職員として仕事を進めていく上で、3つの能力のいずれが欠けても求められる人物像には近づきません。3つの能力をバランスよく高めていくことが必要です。

～以下省略～

これらを踏まえ、「平成21年度 新潟市職員採用試験総合案内」において新規採用希望者に対し、「人材の基本理念」と「求められる人物像と必要な能力」として上記の「コンプライアンス」「フロンティアスピリッツ」「パートナーシップ」の3つの行動基準が明らかにされている。

② 受験資格における国籍条項について

採用試験の受験資格としては、原則として国籍による制限はないが、「公権力の行使又は公の意思の形成への参画に携わる公務員については、日本国籍を必要とする」という公務員の基本原則に基づき、一部の職種については日本国籍を有しない職員の職務には制限がある。

国籍により、日本国籍を有しない職員の従事に制限がある業務

ア 「公権力の行使にあたる業務」

(ア) 「市民の権利や自由を制限する業務」

(イ) 「市民に義務や負担を課す業務」

(ウ) 「市民に対して強制力をもって執行する業務」

イ 「公の意思形成に参画する職」

新潟市の行政において企画、立案、決定等に関与する職で、具体的には、新潟市事務専決規定で定める専決権を有する課長相当職以上の職や、新潟市の基本政策（基本計画の策定、予算の編成、組織、人事、労務管理等）に携わる職が該当する。

③ 採用説明会

新潟市採用試験受験希望者に対する情報提供の機会として、新潟市職員

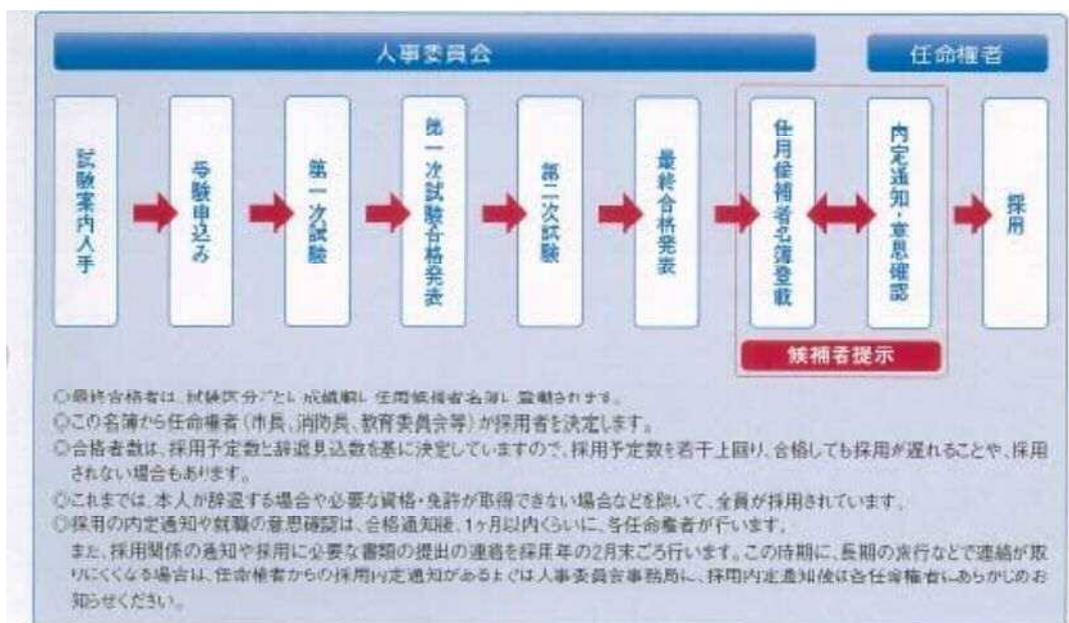
採用説明会を行っている。平成 21 年度新潟市職員採用説明会の概要は以下のとおりである。

日 時 平成 21 年 3 月 26 日
会 場 クロスパルにいがた
参加者数 325 人 技術職 122 人 一般行政職(第 1 回) 123 人 同(第 2 回) 80 人

職種ごとに 1 時間 50 分のスケジュールで職種紹介や質疑応答、個別面談を実施している。

④ 申し込みから採用までの流れ

地方公務員法第 18 条の規定により競争試験は人事委員会が実施する。採用試験の合格者は、同法 21 条の規定により「任用候補者名簿」に登載され、この名簿の登載者から任命権者(市長、消防長、教育委員会等)が採用を決定する。



※「平成 21 年度新潟市職員採用試験総合案内」より

⑤ 新潟市職員採用試験実施状況

平成 20 年度、平成 19 年度、平成 18 年度の職員採用試験の実施状況は次のとおりである。

職員採用試験実施状況

区分	職種	平成20年度				平成19年度				平成18年度				
		応募者数	受験者数	合格者数	倍率	応募者数	受験者数	合格者数	倍率	応募者数	受験者数	合格者数	倍率	
大学卒業程度	一般行政	477	348	46	7.6	471	310	18	17.2	319	230	15	15.3	
	社会福祉	68	59	5	11.8	59	49	1	49.0	69	54	2	27.0	
	医療福祉相談員	—	—	—	—	—	—	—	—	21	19	1	19.0	
	土木	49	42	16	2.6	44	37	8	4.6	52	37	15	2.5	
	土木（水道）	3	3	2	1.5	—	—	—	—	—	—	—	—	
	建築	23	18	6	3.0	16	12	3	4.0	17	14	3	4.7	
	電気	20	19	3	6.3	11	10	2	5.0	14	9	1	9.0	
	機械	8	5	2	2.5	8	7	2	3.5	13	12	2	6.0	
	化学	12	9	3	3.0	15	11	1	11.0	16	13	2	6.5	
	化学（水道）	6	6	1	6.0	—	—	—	—	—	—	—	—	
	農業	9	6	1	6.0	—	—	—	—	—	—	—	—	
	消防士	4月1日採用	76	72	7	10.3	92	88	20	4.4	110	106	14	7.6
9月1日採用		46	44	13	3.4	—	—	—	—	—	—	—	—	
高校卒業程度	一般事務	58	48	4	12.0	33	26	3	8.7	43	36	3	12.0	
	学校事務	131	101	15	6.7	97	77	10	7.7	—	—	—	—	
	土木	8	8	2	4.0	5	4	2	2.0	16	14	2	7.0	
	土木（水道）	1	1	0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
消防士	86	77	13	5.9	124	114	15	7.6	116	110	10	11.0		
免許資格職	保育士	A	236	210	25	8.4	191	167	14	11.9	237	218	12	18.2
		B	221	195	12	16.3	—	—	—	—	—	—	—	—
	獣医師	第1回目	1	1	0	—	3	3	2	1.5	1	1	0	—
		第2回目	3	2	2	1.0	—	—	—	—	—	—	—	—
	保健師	64	51	4	12.8	—	—	—	—	—	—	—	—	
	薬剤師	行政	3	3	1	3.0	—	—	—	—	—	—	—	—
		病院	26	22	2	11.0	29	27	1	27.0	—	—	—	—
	臨床心理士	7	6	1	6.0	—	—	—	—	—	—	—	—	
	診療放射線技師	26	25	3	8.3	27	21	2	10.5	9	9	2	4.5	
	臨床検査技師	40	32	2	16.0	—	—	—	—	37	29	2	14.5	
	診療情報管理士	8	8	1	8.0	—	—	—	—	—	—	—	—	
	理学療法士	10	9	1	9.0	—	—	—	—	—	—	—	—	
	臨床工学技士	—	—	—	—	19	19	1	19.0	—	—	—	—	
	言語聴覚士	—	—	—	—	—	—	—	—	9	9	1	9.0	
	助産師	10	8	4	2.0	22	16	10	1.6	18	13	10	1.3	
	看護師	4月1日採用	78	67	15	4.5	144	121	52	2.3	198	181	56	3.2
12月1日採用		—	—	—	—	37	33	17	1.9	—	—	—	—	
身体障がい者	一般事務	21	19	2	9.5	33	27	3	9.0	45	41	2	20.5	
	学校事務	9	7	1	7.0	—	—	—	—	—	—	—	—	
民間企業等経験者	一般行政	213	194	4	48.5	192	173	2	86.5	458	353	3	117.7	
	一般行政（国際）	6	6	1	6.0	—	—	—	—	—	—	—	—	
	土木	55	51	2	25.5	84	76	2	38.0	110	85	3	28.3	

※「平成21年度新潟市職員採用試験総合案内」より

⑥ 新規採用の現状について

ア 採用試験の内容

第1次試験は、筆記試験を実施している。第1次試験の問題は、(財)日本人事試験研究センターから提供を受けている。

※ (財)日本人事試験研究センターは東京都及び大阪府を除くすべての道府県・政令市が会員となっており新潟市と同様に問題の提供を受けている。

第2次試験は、面接（個別面接・集団面接）と作文を行っているが、作文については、(株)公職研に問題の作成及び採点を委託している。

一般行政についてのみ、第2次試験で集団討論面接を実施している。討論テーマは人事委員会事務局で作成している。

第2次試験は第1次試験の合格者が受験し、第1次試験の成績は、第2次試験受験者の合否判定には影響を与えない選考方法となっている。

イ 過去の集団討論面接試験の課題

[平成20年度]

○大学卒業程度・一般行政

「インターネットを子どもに利用させることの是非について議論し、グループとしての意見をまとめてください。」

「小中学生に携帯電話を持たせることの是非について議論し、グループとしての意見をまとめてください。」

「コンビニエンスストアの深夜営業を規制することの是非について議論し、グループとしての意見をまとめてください。」

「熊本市の病院が、様々な理由で子育てができない親から匿名で新生児を預かる、いわゆる「赤ちゃんポスト」を設置しましたが、その是非について議論し、グループとしての意見をまとめてください。」

○高校卒業程度・一般事務

「成人年齢を引き下げることの是非について」

⑦ 中途採用の現状について

ア 中途採用試験について

「民間企業等の経験で培った専門的な知識、柔軟な発想力、サービス意識、コスト意識などを活かし、即戦力として活躍できる人材」を採用するため、民間企業等の経験者を若干名募集している。平成21年度の採用予定は以下のとおりである。

一般行政 3名程度 一般行政<国際> 1名程度 土木 2名程度
土木<水道> 1名程度

イ 採用試験

(ア) 採用試験の内容

第1次試験では筆記試験を実施している。

第2次試験では面接(個別面接・集団面接)、作文を実施している。一般行政では集団討論面接を、一般行政<国際>、土木、土木<水道>ではプレゼンテーションを実施している。

(イ) 過去の集団討論面接試験の課題

[平成20年度]

○民間企業等職務経験者・一般行政

「近年、企業等のコンプライアンス(法令遵守)違反が続いていますが、その背景や原因を考察しながら、防止策についてグループとしての意見をまとめてください。」

第2次試験は第1次試験の合格者が受験し、第1次試験の成績は、第2次試験受験者の合否判定には影響を与えない選考方法となっている。

3 受験予定者及び新入職員に対するアンケートの調査結果の考察

平成20年度の新潟市の職員採用試験の倍率は全区分合計で8.0倍(平成29年度7.5倍)であり、一般行政職に限ってみても、大学卒業程度で7.6倍(平成19年度17.2倍)、高校卒業程度で12.0倍(平成19年度8.7倍)となっている。

このような事情から、新潟市の職員採用は大勢の募集者のなかから相対的に優秀な人材を選ぶことができる環境にあり、職員の多くはこうした厳しい選抜を受けて採用されている人材であるということが窺える。しかし

ながら、採用の現場に於いてこの「優秀」という条件を定義することは難しいものとする。組織の中で優秀な人材と評価されるためには、その者の能力が、「組織の目的」を実現するために有用なものであり、その能力が組織の中で発揮されることが必要であるとする。又、評価の基準となる「組織の目的」は、時間の経過とともに少しずつ変化するものであり、過去の基準で優秀であった者が、現在の基準で優秀であるとは必ずしも限らない。こうした点に採用試験の実効性を確保することの難しさがあるとする。

新潟市においては新潟市人材育成基本方針において、前述したように新潟市職員としての目指すべき職員像としての「基本理念」や「求められる人物像」「必要な能力」が明らかとなっているのであるから、採用試験において重要なのは、ここに示されている「必要な能力」を判断基準とした場合に「優秀な人材」とであると評価される受験者を、どのように判断し、選抜するかという点に尽きると思われる。

従来、地方公務員の採用試験では第1次の筆記試験が重視されていたようであるが、近年では、多様な人材を確保するため、第1次試験の合格者を増やし第2次試験として集団討論やプレゼンテーション試験を実施するなど従来と異なった採用の手法を取り入れている地方公共団体も増えているようである。

新潟市においても、前述したとおり、第2次試験において集団討論面接やプレゼンテーションを実施している職種がある。

こうした採用試験の選抜方法が、新潟市が志向する職員の採用に有効に機能しているかどうかを検証するため、平成20年度における、第1次試験および第2次試験の合否の状況を検証するとともに、来年度以降公務員試験を受験する予定の学生（以下「受験予定者」とする）及び平成21年度に採用となった新潟市新入職員（以下「新入職員」とする）にアンケートによる調査を実施した。

最初に、このアンケート調査の結果について考察する。

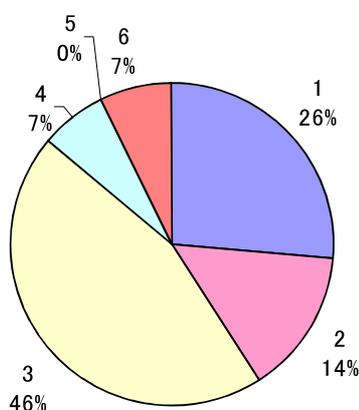
受験予定者へのアンケートは、複数の公務員受験予備校の協力により実施した。回収サンプル数は253サンプルである。

「志望動機について」の質問に対する回答の内訳は以下のとおりである。

公務員を志望された動機をお答え下さい。

当てはまるものを1つ選択してください。

公務員志望動機



No.	項目	人数
1	民間企業のように倒産やリストラのリスクがなく、安定しているから	67
2	給与や福利厚生面などの待遇が充実しているから	36
3	都市造りや福祉など公共性の高い仕事にやりがいを感じるから	115
4	両親や親類、友人などに勧められたから	17
5	民間企業は競争が激しく、大変そうだから	0
6	その他	18
合計		253

問4.最も優先する就職希望先	民間企業のように倒産やリストラのリスクがなく、安定しているから	給与や福利厚生面などの待遇が充実しているから	都市造りや福祉など公共性の高い仕事にやりがいを感じるから	両親や親類、友人などに勧められたから	民間企業は競争が激しく、大変そうだから	その他	全体
新潟市役所	9 53%	0 0%	8 47%	0 0%	0 0%	0 0%	17 100%
新潟県庁	0 0%	3 20%	10 67%	2 13%	0 0%	0 0%	15 100%
その他の地方公共団体	17 40%	7 17%	15 36%	2 5%	0 0%	1 2%	42 100%
国家公務員(一般)	14 24%	10 17%	27 46%	5 8%	0 0%	3 5%	59 100%
警察官・国税専門官・消防署・その他の特別職	21 20%	14 13%	50 48%	6 6%	0 0%	13 13%	104 100%
民間企業	4 67%	1 17%	0 0%	1 17%	0 0%	0 0%	6 100%
その他	2 20%	1 10%	5 50%	1 10%	0 0%	1 10%	10 100%
合計	67 26%	36 14%	115 45%	17 7%	0 0%	18 7%	253 100%

受験予定者全体で見ると、志望動機の第1位は「都市造りや福祉など公共性の高い仕事にやりがいを感じるから」であり、全体の46%を占めている。しかし、「最も優先する就職志望先」に「新潟市役所」を掲げる受験予定者に限ると、志望動機のトップは「民間企業のように倒産やリストラのリスクがなく、安定しているから」が53%で第1位となり、志望動機の原因として強い安定志向が窺われる。この傾向は、受験予定者に対する「ライフプラン」に関する質問で

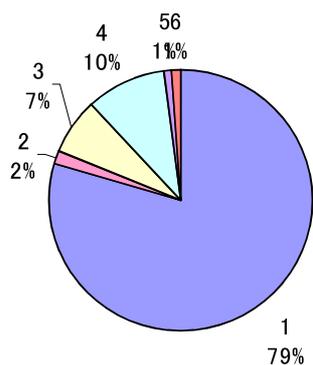
も顕著にその傾向が現れている。

「ライフプラン」に関する調査として、以下の質問を受験予定者に実施した。

公務員採用後のライフプランとして最も近いものをお答え下さい。

当てはまるものを1つ選択してください。

採用後のライフプランについて



No.	項目	人数
1	定年まで公務員として働く予定である	201
2	行政での経験を生かし、一定期間勤めた後に転職する予定である	4
3	定年前に転職する可能性もある	18
4	わからない	25
5	その他	2
6	無回答	3
合計		253

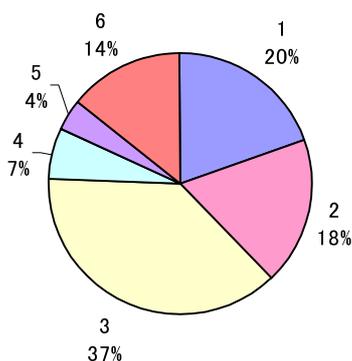
問4.最も優先する就職希望先		定年まで公務員として働く予定である	行政での経験を生かし、一定期間勤めた後に転職する予定である	定年前に転職する可能性もある	わからない	その他	無回答	全体	
		人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
新潟市役所	人数	15	0%	1	6%	1	0%	17	100%
	回答別比率	88%	0%	6%	0%	0%	0%	100%	
新潟県庁	人数	12	1%	0	2	0	0	15	100%
	回答別比率	80%	7%	0%	13%	0%	0%	100%	
その他の地方公共団体	人数	32	0	4	6	0	0	42	100%
	回答別比率	76%	0%	10%	14%	0%	0%	100%	
国家公務員(一般)	人数	44	3	7	4	0	1	59	100%
	回答別比率	75%	5%	12%	7%	0%	2%	100%	
警察官・国税専門官・消防署・その他の特別職	人数	90	0	4	8	0	2	104	100%
	回答別比率	87%	0%	4%	8%	0%	2%	100%	
民間企業	人数	1	0	1	3	1	0	6	100%
	回答別比率	17%	0%	17%	50%	17%	0%	100%	
その他	人数	7	0	1	1	1	0	10	100%
	回答別比率	70%	0%	10%	10%	10%	0%	100%	
合計	人数	201	4	18	25	2	3	253	100%
	回答別比率	79%	2%	7%	10%	1%	1%	100%	

受験予定者全体で観ると「定年まで公務員として働く予定である」が79%で第1位であるが、新潟市役所を第1志望とする受験予定者に限ってみると、88%がこれを理由に挙げている。

同様の質問を、新入職員に実施してみた。アンケート対象者は128名、回収サンプル数は106サンプル(回収率82.8%)である

公務員を志望された動機をお答え下さい。(単一選択)

志望動機



No.	項目	人数
1	民間のように倒産やリストラのリスクがなく、安定しているから。	21
2	給与や福利厚生面などの待遇が充実しているから。	19
3	都市造りや福祉など公共性の高い仕事にやりがいを感じるから。	40
4	両親や親類、友人などに勧められたから。	7
5	民間企業は競争が激しく、大変そうだから。	4
6	その他	15

これによると「民間企業のように倒産やリストラのリスクがなく、安定しているから」は20%となり、受験予定者に比べれば安定志向は強くないことが窺える。「ライフプラン」に関しての質問でも、「定年まで公務員として働く予定である」を選択した新入職員は64%であり、公務員志望者に比べると実際に採用された新入職員はより弾力的なキャリアプランを志向しているようである。

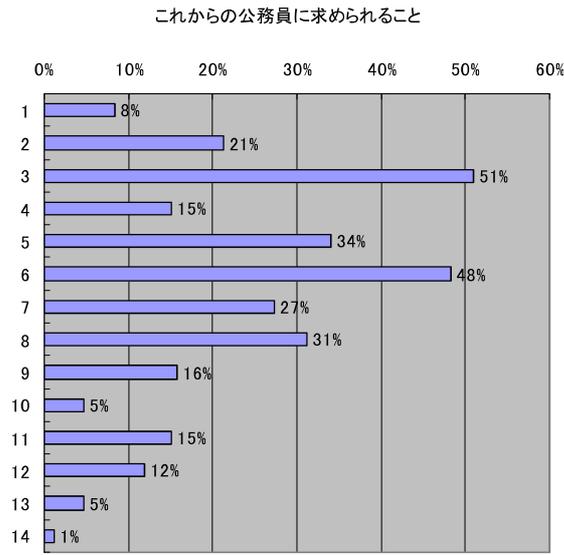
一方で、「給与や福利厚生面などの待遇が充実しているから」といった処遇に関する要因を志望動機に挙げる新入職員も19%と受験予定者の14%を上回り、「都市造りや福祉など公共性の高い仕事にやりがいを感じるから」といった「やりがい」を志望動機に掲げる新入職員が志望動機としては第1位であるものの、その割合は全体の37%であり、公務員志望者全体(46%)、新潟市役所を第1志望とする受験予定者(47%)の両方と比較しても少なくなっている。

つぎに受験予定者、新入職員の双方に「これからの公務員に求められること」について質問してみた。結果は以下のとおりである。

これからの公務員に求められることは、どの様なことだとお考えですか？

当てはまるものを3つまでお選びください。

受験予定者の回答

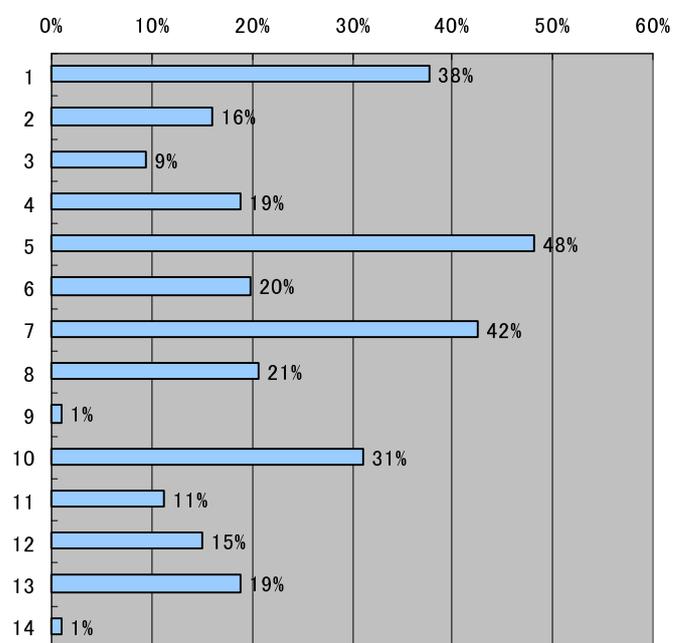


No.	項目	人数	%
1	より高度で専門的な知識を持つこと	21	8%
2	学習意欲を持ち積極的に自己啓発に努めること	54	21%
3	市民の安全・安心を守り、地方分権を推進する使命感を持つこと	129	51%
4	公務員として高い倫理観を持つこと	38	15%
5	住民ニーズを的確に捉え、施策を実施すること	86	34%
6	積極的に市民と協働し、課題の解決に当たること	122	48%
7	社会情勢の変化に的確に対応できる柔軟性を持つこと	69	27%
8	現状に妥協せず、常に改善・改革に取り組むこと	79	31%
9	失敗を恐れず、新しいことにチャレンジすること	40	16%
10	コスト意識と経営感覚を持つこと	12	5%
11	市民への説明責任を果たすこと	38	15%
12	サービス業を自覚し接客能力の向上を図ること	30	12%
13	仕事と家庭生活を両立し、ストレスに負けないこと。	12	5%
14	その他	3	1%

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
問4.最も優先する就職希望先															
新潟市役所	人数	0	3	10	1	9	12	2	8	1	0	0	4	0	0
	回答別比率	0%	18%	59%	6%	53%	71%	12%	47%	6%	0%	0%	24%	0%	0%
新潟県庁	人数	0	3	5	5	8	6	4	4	4	0	3	2	1	0
	回答別比率	0%	20%	33%	33%	53%	40%	27%	27%	27%	0%	20%	13%	7%	0%
その他の地方公共団体	人数	2	9	15	5	20	25	8	13	6	1	7	9	3	0
	回答別比率	5%	21%	36%	12%	48%	60%	19%	31%	14%	2%	17%	21%	7%	0%
国家公務員(一般)	人数	0	8	17	13	26	26	28	20	7	7	6	9	2	2
	回答別比率	0%	14%	29%	22%	44%	44%	47%	34%	12%	12%	10%	15%	3%	3%
警察官・国税専門官・消防署・その他の特別職	人数	17	27	77	13	20	48	19	30	16	3	17	5	5	0
	回答別比率	16%	26%	74%	13%	19%	46%	18%	29%	15%	3%	16%	5%	5%	0%
民間企業	人数	0	1	1	1	2	0	4	2	2	1	4	0	0	0
	回答別比率	0%	17%	17%	17%	33%	0%	67%	33%	33%	17%	67%	0%	0%	0%
その他	人数	2	3	4	0	1	5	4	2	4	0	1	1	1	1
	回答別比率	20%	30%	40%	0%	10%	50%	40%	20%	40%	0%	10%	10%	10%	10%
合計	人数	21	54	129	38	86	122	69	79	40	12	38	30	12	3
	回答別比率	8%	21%	51%	15%	34%	48%	27%	31%	16%	5%	15%	12%	5%	1%

新入職員の回答

今後公務員に求められること



No.	項目	人数	%
1	より高度で専門的な知識を持つこと。	40	38%
2	学習意欲を持ち積極的に自己啓発に努めること。	17	16%
3	市民の安全・安心を守り、地方分権を推進する使命感を持つこと。	10	9%
4	公務員として高い倫理観を持つこと。	20	19%
5	住民ニーズを的確に捉え、施策を実施すること。	51	48%
6	積極的に市民と協働し、課題の解決に当たること。	21	20%
7	社会情勢の変化に的確に対応できる柔軟性を持つこと。	45	42%
8	現状に妥協せず、常に改善・改革に取り組むこと。	22	21%
9	失敗を恐れず、新しいことにチャレンジすること。	1	1%
10	コスト意識と経営感覚を持つこと。	33	31%
11	市民への説明責任を果たすこと。	12	11%
12	サービス業を自覚し接客能力の向上を図ること。	16	15%
13	仕事と家庭生活を両立し、ストレスに負けないこと。	20	19%
14	その他	1	1%

両者を比較した場合、顕著な差としてあらわれているのは「より高度で専門的な知識を持つこと」を回答として挙げたのが、受験予定者全体で8%、新潟市役所を第1志望者とする受験予定者で0%であったのに対し、新入職員では38%にのぼったことである。このことは、採用試験のなかで専門知識の修得に意欲のある人材を選抜して採用できていることの表れと評価できる。

一方、公務員志望者全体の16%が「失敗を恐れず新しいことにチャレンジすること」を挙げているのに対し、新入職員ではこれを回答に挙げた者が1%に留まっている。全職員を対象としたアンケート（資料編40頁「問46」参照）では、これを回答にあげた者は5%であった。若年層ほど業務に対して保守的な考え方が窺える。人材育成基本方針や新潟市職員採用試験層がう案内に掲げる「フロンティアスピリッツ」とは対称的な結果であり、採用段階において志望者の積極性をどの様に評価しているのかといった点について問題を感じた。

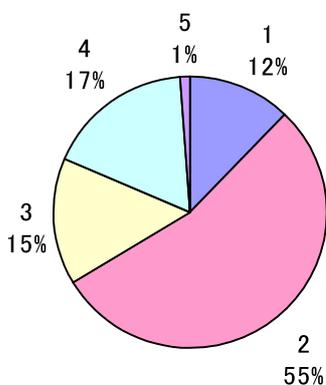
最後に、公務員志望者、新入職員ともに「現行の試験制度で、上記の質問で回答した事柄を評価できるか」について質問してみた。

現行の試験制度について、「今後公務員に求められるものについて」で回答した事柄を評価できると思いますか？

当てはまるものを1つ選択してください。

公務員志望者の回答

現行の試験制度への評価

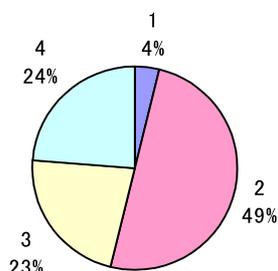


No.	項目	人数
1	十分評価できる	31
2	大体評価できる	137
3	評価できない	38
4	わからない	44
5	無回答	3
合計		253

		十分評価できる	大体評価できる	評価できない	わからない	無回答	全体
問4.最も優先する就職希望先							
新潟市役所	人数	2	6	5	4	0	17
	回答別比率	12%	35%	29%	24%	0%	100%
新潟県庁	人数	0	9	4	2	0	15
	回答別比率	0%	60%	27%	13%	0%	100%
その他の地方公共団体	人数	5	16	5	16	0	42
	回答別比率	12%	38%	12%	38%	0%	100%
国家公務員(一般)	人数	9	27	11	11	1	59
	回答別比率	15%	46%	19%	19%	2%	100%
警察官・国税専門官・消防署・その他の特別職	人数	13	70	9	10	2	104
	回答別比率	13%	67%	9%	10%	2%	100%
民間企業	人数	0	5	1	0	0	6
	回答別比率	0%	83%	17%	0%	0%	100%
その他	人数	2	4	3	1	0	10
	回答別比率	20%	40%	30%	10%	0%	100%
合計	人数	31	137	38	44	3	253
	回答別比率	12%	54%	15%	17%	1%	100%

新入職員の回答

採用試験制度の評価



No.	項目	人数
1	十分評価できる	4
2	大体評価できる	53
3	評価できない	24
4	わからない	25

現行の新潟市採用試験について、上記の質問に対し「評価できない」又は「わからない」と回答した割合が新潟市役所を第1志望とする受験予定者で53%、採用試験の合格者である新入職員の47%にのぼることがわかる。受験予定者、さらには新入職員の約半数が、現行の採用試験の評価基準に、何らかの不满を持っていることが窺える。

4 意見

(1) 採用説明会

「新潟市人材育成基本方針」では、新潟市職員として求められる人物像と能力として「コンプライアンス・フロンティア精神・パートナーシップ」の3つのキーワードに基づく人物像を示している。しかし、このような資質を兼ね備えた人材は、今後、すべての地方公共団体で必要とされると予想される。多くの公務員志望者は、新潟市だけでなく、国家公務員や他の都道府県、政令市、市町村なども視野に入れて就職先を選ぶであろう。

新潟市としては、人材を地元中心に求めるだけでなく、首都圏や近畿圏などの大都市で採用説明会を開催することや、民間の合同就職説明会に参加し、民間企業を希望する優秀な人材に対しても地方公務員の使命やその魅力を伝えることなどを検討して、より多様な人材、たとえば県外在住の方などにも新潟市を受験してもらうための様々な工夫が検討されてもいいのではないかと感じる。新潟市が、優秀な人材にとって魅力ある職場であるのなら、採用希望者がさまざまな選択肢の中から、新潟市役所を選ぶ機

会もふえるてくる可能性があると考える。

多様な人材の確保といった視点から、現状の採用説明会には日程や、規模、内容にまだまだ工夫の余地があると思われる。県外居住者などの多様な人材に新潟市や新潟市職員の仕事の魅力を発信することは、優秀な人材を獲得するチャンスを拡大することにつながると考える。そのうえで、受験生にとって数多くの選択肢のなかから、「新潟市」を選んでもらうといった努力をする姿勢が、採用戦略上、重要であると考える。

(2) 採用方法の複線化について

採用試験については、現在、ほとんどの道府県、政令市でほぼ同一の日程で実施されている。東京都、大阪府を除く道府県、政令市が採用試験の作成を(財)日本人事試験研究センターから問題を提供されているため、試験問題が似かよる傾向があるためと考える。

これは受験生の立場からすると採用試験の受験機会が限定されることを意味する。例えば、採用試験を独自に作成し、試験日程を他の道府県や政令市と違えば、単純に受験者数は増加することが見込まれる。新潟市にとっては採用試験の受験者数が増え、採用者の選択の幅が広がるということである。

現実的には、試験問題を新潟市が独自で作成するとなれば、その部分については財政支出が増えることが予想され、実施することについての費用対効果を検証しなければならなくなるであろうし、予算上の関係から、採用試験全体でそうした取り組みを導入することは困難かもしれない。しかし、大学入学試験における AO 入試(アドミッションズ・オフィス入試)のように、採用枠のうち一定の人員については、新潟市が求める人物像と照らして有用と思われる分野について特に秀でた人材を、一般の採用試験の日程とは別の日程で、選考を中心とした選抜方法により採用するなどの措置は、予算をかけずに現行の地方公務員法の規定のなかでも実施することは可能と思われる。このような採用方法は、対外的にも、新潟市が求める人材像を発信することができ、市民に対しても新潟市の人材に対する考えを示すことができる効果があると考える。

(3) 民間企業経験者等の採用の拡大

民間企業経験者採用の拡大については新潟市の集中改革プランに導入がうたわれ、既に数名の採用実績があるが、その人数は年間数名程度と十分な実績を挙げているとは言い難い。既に民間企業では終身雇用制度は崩壊し、民間企業では人材の流動化が加速している。消費者のニーズの変化や情報インフラの高度化、商取引の国際化などの変化の速い専門的分野のニーズへの対応などその理由と考えられるが、こうした事情は行政の運営に

も共通する部分があると考える。

新卒採用者に比べれば、民間企業経験者は、社会に残してきた実績があるので、能力の見極めがしやすい。給与面で新卒者に比べれば割高との懸念もあると思われるが、在職年数が少なくなる分、退職手当の負担が減り、採用分野によっては即戦力として機能するので、未経験者を 1 から教育するより、総合的なコスト面でも合理的であるケースも出てくるとと思われる。

また、中途採用者の拡大は、組織の年齢層の平準化に資する効果があると考えられる。定年退職者の欠員を若年層である新規採用者のみで補充すると仮定した場合、ある年度で新規採用を急に拡大したとすると、年齢層の「ゆがみ」がその後約 40 年間にわたって組織の中に持ちこされてしまう。現在、団塊世代の大量退職が続いており、退職手当の財源に退職手当債の発行を行うなど財政面で負担が生じているが、これらの退職者の欠員分を新卒採用者のみで補充した場合、約 40 年後にふたたび同じような問題が発生することが予見される。

組織の年齢階層は老・壮・青のバランスがとれていることが理想的であると思われ、中途採用の拡大はこの面でも効果があると考えられる。

受け入れ側である市のプロパー職員の側でも、包括外務監査人らの実施した全職員向けアンケートでは、民間からの人材登用について積極的に登用すべきであると回答しているものが 81%となっており、民間企業経験者の採用拡大については、概ね理解を得られるものと推察される。

もちろん、民間で培ったコスト意識が行政の運営に活かされることが期待されることは言うまでもないことと考える。

(4) おわりに

今回の外部監査にあたり、その基礎資料とすべく、3つのアンケートを実施した。アンケートの調査結果からは、新潟市職員、とくに入庁 1 年目の新入職員の「フロンティア精神」に関する意識が希薄に感じられ、採用の段階において、この「フロンティア精神」という資質が、採用の際に評価の対象となっているかという点について疑問を感じた。

アンケートの調査対象は、全職員向け、公務員試験受験予定者、平成 21 年度新潟市入庁職員の 3 種類であるが、そのいずれのアンケートにおいても「これからの公務員に求められることは、どの様なことだとお考えですか？」との設問を設けてみた。新入職員に対するアンケートでは回答項目のなかで「失敗を恐れず、新しいことにチャレンジすること」を挙げた者が有効回答数 106 サンプルのうち、3 つまでの複数回答あるにもかかわらず、わずか「1」にとどまっていた。全体のわずか 0.3%である。この質問に対する回答の割合は、公務員試験受験予定者で 16%、全職員対象アンケ

ートで5%である。

新潟市では人材育成基本方針のなかで、求める人物像の1つとして「これまでの行政の概念にとらわれず、幅広い視点で発送できる創造的思考を持ち、自分たちの道を自分たちで切り拓くことのできる情熱あふれる人材」を提示し、「新潟市職員採用試験総合案内」においても明らかにしているところである。アンケートの回答からは、市民との協働、すなわちパートナーシップに対する意識の高さや、専門性の高い知識の習得といった勤勉性に関わる部分に意欲的であることが窺われる反面、新たな試みにチャレンジするといった積極性には欠けているといった新入職員像が想像され、人材育成基本方針が提示する新潟市職員の理想像と比較すると、「改革力」や「フロンティア精神」といった資質の部分についてはバランスを欠いているような印象を受けた。

こうした、筆記試験では計れない資質を完全に見極めるのは困難であることは承知をしている。しかし、採用試験において重要なのは、新潟市が求める職員像を体現できる資質を持つ受験者を見極め、採用することにある。民間企業においてはこうした筆記試験で計れない資質を見極めるためにリクルーター制度を導入するなどして何度も面接を繰り返し、採用の際の参考とするなどしている。

地方公務員の任用については、地方公務員法第15条の規定により、「受験成績、勤務成績その他の能力の実証について行われなければならない」との規定があり、民間におけるリクルーターの制度をそのまま導入することは困難であろうと思われるが、法令の要請の範囲内で、選考方法に何らかの工夫を凝らす必要はあると考える。少なくとも、「失敗をおそれず、新しいことにチャレンジすること」といった設問について、公務員受験予定者の回答率である16%を上回る結果を出せなければ、採用試験総合案内に掲げる「これまでの行政の概念にとらわれず、幅広い視点で発送できる創造的思考を持ち、自分たちの道を自分たちで切り拓くことのできる情熱あふれる人材」を「選抜」しているとは言い難いのではないか。

一方で、各職場において若い職員の柔軟な発想やチャレンジ精神の芽を摘んでしまっているようなことがあれば、採用の段階で「フロンティア精神」溢れる受験生を選抜していても意味のないこととなる。若い職員のフロンティア精神を醸成する組織風土づくりも重要であると考えます。

採用の選考方法について、新たな視点で、積極的な人材を登用する仕組みづくりには是非「チャレンジ」していただけたらと思う。

Ⅱ 人事評価

1 はじめに

公正かつ客観的な人事評価制度を構築することは、任用・人材育成（研修）等の人事管理全般を適正に行う上で、不可欠の前提となるものと考えられる。

新潟市も、新潟市行政改革プラン 2005 において、今年度（平成 21 年度）までに、「広域合併で誕生した新・新潟市の職員一人ひとりが能力を最大限に発揮できるよう、目標管理を活用した人事評価制度の導入を図り、意欲ある人材を育成し、業績に応じた適切な処遇により、「評価」「能力開発」「処遇」を連動させる人事管理システムを構築します。」という内容の取組内容を掲げており、人事評価制度を人事管理上の要となるものとして位置づけている。

そこで、新潟市の任用制度や研修制度について検討する前に、まず、新潟市における人事評価制度について検討する。

2 新しい人事評価制度導入の経緯

(1) 一般論

- ① 公務員に対する新たな人事評価システムの導入につき、国家公務員については、平成 8 年 11 月 21 日の行政改革会議から始まり、平成 13 年 12 月 25 日閣議決定された公務員制度改革大綱等において謳われ、それらを踏まえたかたちで、平成 20 年 12 月 31 日に国家公務員法等の一部を改正する法律が施行されるに至っている。

改正された国家公務員法第 18 条の 2 第 1 項では、職員の人事評価を「任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価」と定義し、「所轄庁の長は、・・・人事評価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（同法第 70 条の 4 第 2 項）。これらの過程から、国家公務員については新たな人事評価システムにつき、能力・実績に応じた昇任・給与との関係が強調されている。

地方公務員についても、国家公務員の流れに沿うかたちで議論がなされ、平成 19 年 5 月に能力及び実績に基づく新たな人事評価制度の構築を掲げた「地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案」が国会に提出された（なお、同法律案は、平成 21 年 8 月の衆議院解散により廃案）。もっとも、地方公務員の人事評価システムの検討過

程においては、能力・実績を重視した人事制度への指向に加え、人材育成への意識がより強調されている。

- ② 自治体の人事評価の実施状況について、地方行政運営研究会第15次公務能率研究部会が平成10年8月のアンケート調査結果等をまとめた調査研究(以下「15次調査」という)、地方行政運営研究会第18次公務能率研究部会が平成14年9月1日現在のアンケート調査結果等をまとめた調査研究(以下「18次調査」という)及び18次調査を基礎にしつつ地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究会がさらに調査研究を重ね平成21年3月に提出した「地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書」(以下「研究報告書」という)のアンケート調査結果について、以下紹介する。

＜勤務評定実施の有無＞

(単位：%)

勤務評定実施の有無	都道府県		指定都市		市区		町村		全団体計	
	18次	20次								
実施	87.3	100.0	91.7	100.0	55.8	71.7	25.1	45.3	32.6	58.4
定期的実施	83.0	97.9	91.7	100.0	50.6	65.9	21.8	39.5	28.9	52.7
不定期実施	4.3	2.1	0.0	0.0	5.2	5.8	3.3	5.8	3.7	5.7
未実施	12.8	0.0	8.3	0.0	44.2	28.3	74.9	54.7	67.4	41.6
計	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典:「地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書」から抜粋

＜対象職位＞

(単位：%)

対象職位	都道府県		指定都市		市区町村		全団体計	
	18次	20次	18次	20次	18次	20次	18次	20次
①全ての職員	12.2	44.7	18.2	64.7	61.9	56.8	59.6	56.4
②部長級職員	34.1	55.3	36.4	100.0	67.2	63.0	65.6	63.2
③課長級職員	61.0	87.2	90.9	100.0	79.3	87.4	78.8	87.6
④課長補佐級職員	92.7	91.5	63.6	82.4	89.8	87.8	89.7	87.8
⑤係長級職員	87.8	89.4	100.0	88.2	91.7	90.0	91.6	90.0
⑥その他係員級職員	87.8	89.4	90.9	88.2	90.9	89.6	90.8	89.6

出典:「地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書」から抜粋

＜目標管理の実施＞

(単位 : %)

勤務評定の実施方法及び回数		都道府県	指定都市	市区町村	全団体計	
能力評価を実施		100.0	100.0	94.4	94.8	
	職務遂行能力を中心とした能力評価を実施	年1回	71.7	82.4	47.9	49.6
		年2回	23.9	11.8	14.4	14.8
		その他	2.2	0.0	1.7	1.7
		計	97.8	94.2	64.0	66.1
		うち職務遂行能力のみを評価	21.7	23.5	29.1	28.7
	能力評価(意欲・態度要素のみ)を実施	年1回	2.2	5.9	23.2	21.9
		年2回	0.0	0.0	5.9	7.1
		その他	0.0	0.0	1.2	1.1
		計	2.2	5.9	30.3	30.1

勤務評定の実施方法及び回数		都道府県	指定都市	市区町村	全団体計	
業績評価を実施		87.0	100.0	66.3	67.9	
	目標管理の手法による業績評価を実施	年1回	30.4	70.6	26.4	27.3
		年2回	30.4	23.5	11.1	12.2
		その他	0.0	0.0	1.4	1.3
		計	60.8	94.1	38.9	40.8
		うち目標管理以外のその他の業績も評価	34.8	52.9	17.1	18.6
	目標管理によらない業績評価のみを実施	年1回	21.7	0.0	18.9	18.7
		年2回	4.4	5.9	7.3	7.1
		その他	0.0	0.0	1.2	1.1
		計	26.1	5.9	27.4	26.9

出典:「地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書」から抜粋

＜面接の実施＞

(単位 : %)

対象職位	都道府県		指定都市		市区町村		全団体計	
	18次	20次	18次	20次	18次	20次	18次	20次
実施	43.9	80.9	36.4	100.0	21.2	49.7	22.2	51.8
毎年定期的実施	36.6	78.7	18.2	94.1	11.5	38.1	12.5	40.7
必要に応じて実施	7.3	2.1	9.1	5.9	7.4	9.6	7.5	9.2
その他	0.0	0.0	9.1	0.0	2.3	2.0	2.2	1.8
未実施	56.1	19.1	63.6	0.0	78.8	50.3	77.8	48.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典:「地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書」から抜粋

(2) 新潟市における経緯

- ① 新潟市においては、平成15年度に、はじめて課長補佐以上の職員を対象に人材育成を目的とした人事評価(業績・能力・態度)の試行を実施した。もともと、この試行においては、業績評価は後に述べる目標管理の手法は導入しておらず、結果に対する業績評価であった。能力・態度評価については、現在実施されている内容とほぼ同じ内容である。

なお、平成15年度に試行を開始した人事評価は、人材育成のみを目的としたものであり、任用や給与に反映するものとはなっていない。これは現在においても同様である。

よって、「新潟市職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則」の第29条において規定されている「職員の勤務成績」は、ここで述べる人事評価による評価とは、全く別のものとなる。

- ② その後、平成19年度は、業績評価について、目標管理を活用した評価に変更した。

そして、平成20年度に、主幹以下の職員を対象に、人事評価(能力・態度のみ)の試行を実施し、平成21年9月に主幹以下の職員を対象に、業績評価を含めた人事評価を実施するに至っている。

なお、主幹以下の職員も含めた目標管理に基づく業績評価の導入が平成21年9月と年度の途中となってしまったのは、もともとは同年4月実施予定であったが、①前年度新規拡大した主幹以下を対象とした人事評価の検証を行う必要があったこと、②実施にあたり組合協議に時間を要したこと、③評価に際しては十分な研修が必要であり目標設定研修を実施するため時間が必要であったこと、などのよるとのことである。

(3) 考察

平成 21 年 9 月から、ほぼすべての職員²³に対し、業績評価を含めた人事評価制度が導入された点については評価できる。

現在、試行されたばかりであり、具体的な問題点の指摘は現時点では困難であるが、今後、PDCA サイクルに基づいて不断に見直しを行い、継続的な改善を図っていることが不可欠であり、新潟市においてそのような努力がなされていくことを期待する。

3 人事評価の手法

(1) 評価者

新潟市においては、評価者個々の主観を排除し評価の客観性を高めるため、原則として2段階の評価者を設定している。

1次評価者は被評価者の職務遂状況や行動を身近で最もよく把握できる上位者が行い、評価基準により事実に基づいた公正で納得性のある評価を行うことが期待されている。

2次評価者は、1次評価者よりも上位の職員が行い、1次評価の内容、自己の観察等を踏まえて、評価を行う。

(2) 能力評価及び業績評価の二本立ての実施

① 定義

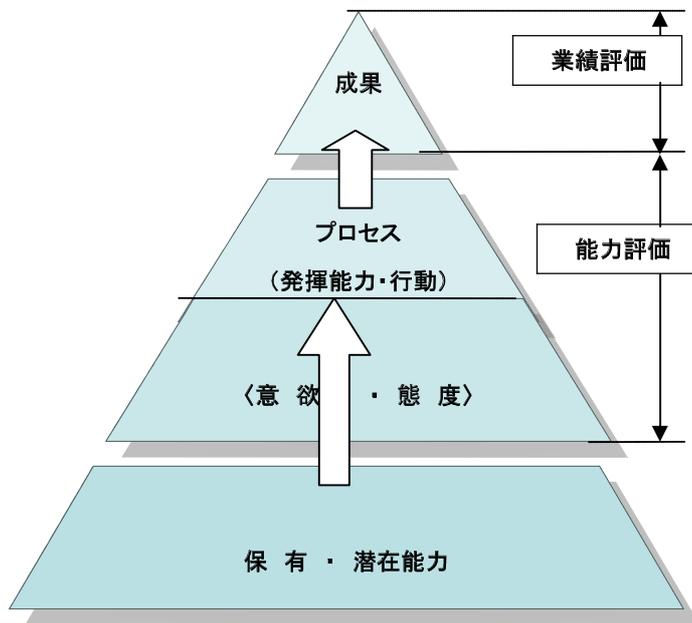
研究報告書においては、能力評価及び業績評価をそれぞれ次のとおり定義している。

「能力評価」とは、日常の業務遂行や目標達成へのプロセスの中で評価項目に挙げる期待行動が持続的にとられているかどうかを通じ、発揮した能力の有無や度合いを評価するものをいい、「業績評価」は、そうした期待行動(能力)を通じ、目標等に応じてあげた業績の有無や度合いを評価するものであるとする。

イメージとしては、能力評価は目標に向かうプロセスに着目した評価をいい、業績評価は成果・業績に着目した評価をいうものであって、図で表すと以下の図のようになる。

²³ 副市長、技監、教育長、病院事業管理者に対する評価は今回見送られている。

<能力・意欲・業績と評価の関連イメージ図>



出典:「地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書」から抜粋

研究報告書では、能力評価及び業績評価という二つの評価を組み合わせることにより、いずれか一方の評価だけでは測定しにくいものも含め各職員の勤務成績を的確にするものであることから、全職員に能力評価及び業績評価を実施すべきとしている。

もっとも、職員の職責や能力育成段階における状況等を勘案して、能力評価・業績評価にウェイト差を設けることは合理的であるとも指摘されている。

新潟市においては、前述のとおり、平成20年9月より主幹以下の職員も含め業績評価が導入されたことにより、ほぼすべての職員を対象に能力評価と業績評価の二つの評価が組み合わせられて評価がなされるに至っている。

② 絶対評価²⁴と相対評価

ア 一般論

能力評価及び業績評価の評価の方法については、評価結果の開示を受ける被評価者のやる気・動議付けの観点から、他者との比較よりも

²⁴ 絶対評価とは、組織として期待し求める一人ひとりの基準に対して、職員の職務遂行状況、取り組み姿勢、能力の保有状況などを評価する方法であり、他の職員と比較する方法（相対評価）と異なるものである。

評価基準に照らした達成度合いを測る絶対評価が適切であると研修報告書では指摘されている。

もともと、絶対評価は分布制限がないため寛大化傾向・中心化傾向が見受けられること、給与や任用の活用には一定の昇給枠やポスト枠がありこれらの枠との整合を持たせる必要があることなどから、絶対評価を基本としつつも何らかの相対化も必要だとしている。

イ 新潟市における評価方法

新潟市においては、人事評価マニュアルにおいて、人事評価はすべて絶対評価によるものとされ、相対評価は一切入れないこととされている。

新潟市では人事評価を給与や任用に反映させる仕組みが現時点において整えられていないため、昇給枠やポスト枠との整合を持たせる必要がなく相対評価を入れる必要性がないからとのことである。

また、寛大化傾向・中心化傾向等のおそれについても、人事評価マニュアルに「評価者が陥りやすい誤り」という項目で、原因や対応策などの指摘がなされており、また研修において講師から説明をしてもらうなどにより対応がなされている。

ウ 考察

新潟市が絶対評価で評価を実施している点は、研究報告書の指摘に沿うかたちとなっており、また寛大化傾向等の弊害についても対応がなされており適切であるといえる。

今後は、人事評価を給与や任用に活用するにあたり、相対化要素をどのようなかたちで入れていくかが課題といえる。

③ 能力評価の手法

ア 一般論

能力評価は、被評価者が評価期間内に、どの程度、期待し求められる職務遂行能力を発揮することができたかについて、職位別の各評価項目ごとに評価し、その評価点を合計することにより行われる。

研究報告書及び18次調査では、従来型の勤務評定に見られた「指導力」「計画性」といった抽象的な評価内容ではなく、それぞれの団体が「期待する人物像」に則して、評価項目に沿った具体的な職務行動例を職位や職務内容ごとに具体化、明示することが必要であると指摘している。

よって、前提として、人材育成基本方針を策定して「期待する人物像」を明らかにし、期待役割を想定して評価項目を検討することが必要である。

イ 新潟市における能力評価の手法

(ア) 新潟市では、能力評価の他に態度評価も評価の範囲としている。

態度評価も広い意味では能力評価に含まれるものではあるが、新潟市では、能力評価とは別立てで態度評価を取り上げている。

新潟市の人事評価マニュアルによれば、「能力」は職務遂行上求められる知識や実効性のことをいい、「態度」は職務遂行上求められる公務員としての姿勢や職務に対しての改革意欲をもった取組のことをいう、としている。

これらの「能力」、「態度」の評価は、必要とされる行動が安定的にとられているかという観点から評価するものとされ、具体的には、評価期間中において、人事評価表上の「着眼点」に記された行動等がとれていたかどうかという観点から、各評価項目に照らし合わせて評価がなされる。

(イ) 次に、新潟市において掲げられている具体的な着眼点や評価基準を紹介する。「着眼点」や「評価基準」は、人事評価マニュアルに添付されている人事評価表に記載されており、その具体的内容は資料編 58 頁～70 頁掲載の資料 5 のとおりである。

ここに記載された着眼点や評価基準は、先行実施都市の着眼点や評価基準を参考にして決められている。

評価の流れは、以下のとおりである。

被評価者は、自らの評価期間中の行動について、着眼点に記された行動等がとれていたかどうかの観点から振り返り、3 段階(◎○△)のいずれかの評価区分を記載する。

1 次評価者は、被評価者の評価期間中の行動について、被評価者の自己申告や「人事評価観察メモ²⁵」などを参考に、最終面接の中で、業務遂行上の行動等を確認し、評価基準に基づき、5 段階「54321」(または 4 段階)の評価を行い、人事評価表に記載する。

2 次評価者は、1 次評価や自己の観察メモなどを参考に 2 次評価を行う。

(ウ) なお、人事評価マニュアルによると、能力・態度評価の評価期間は、平成 22 年度以降については、毎年 10 月から翌年 9 月までを評価期間とし、評価期間を毎年 4 月から翌年 3 月までとしている業績評価の評価期間とずらして設定している。

これは、能力、態度については、仕事の成果を出すための活動、つまりプロセスを評価しているもので、具体的には、仕事に対し

²⁵ 被評価者の日常の職務業務に対する取り組みや姿勢についての備忘のための記録。

てどのような姿勢や態度で臨み、どのように思考してどのような行動をしたかを評価するものであることから、人事異動、昇任等の評価を行う前の参考とするため最終評価時期(10月1日)を設定しているとのことである。

これに対し、業績評価については、年度で事業等を実施しているなか、4月期に設定した業務の目標に対して年度末で最終評価を行うことから評価時期(2月1日)を設定しているとのことである。

ウ 考察

- (ア) 新潟市は、人事評価について先進的に取り組んでいる地方公共団体の基準等を参考にして人事評価の基準を作成していることから、能力・態度評価について詳細かつ具体的な着眼点及び評定基準が作成されているといえる。

もっとも、いまだ評価基準²⁶としては不十分な点もある。

どの点が不十分かを端的に言えば、新潟市では評価基準の根底をなす「めざすべき職員像」を十分な議論を尽くして確立できてはならず、その職員像に基づく一貫した人事評価制度となっていないと感じられる点である。

すなわち、人事評価制度は、評価という道具を使って、職員一人ひとりが市民や組織から期待される行動と成果を残せる職員に成長することを目指すものである以上、最終的に「めざすべき職員像」が定められていなければ人事評価制度の方向性を定めることができない。

確かに、新潟市でもめざすべき職員像を人材育成基本方針で掲げているが、これは新潟市が職員や市民から意見を十分に聴取し、十分な議論を尽くした上で作られたものではなく、主に他の地方公共団体の人材育成基本方針を参考にして作成されたものとどまる。

また、新潟市の人事評価制度の詳細が記載された人事評価マニュアルも人材育成基本方針に記載されているめざすべき職員像に基づいて作り出されたものではなく、他の地方公共団体を参考に作成されているにとどまっている。

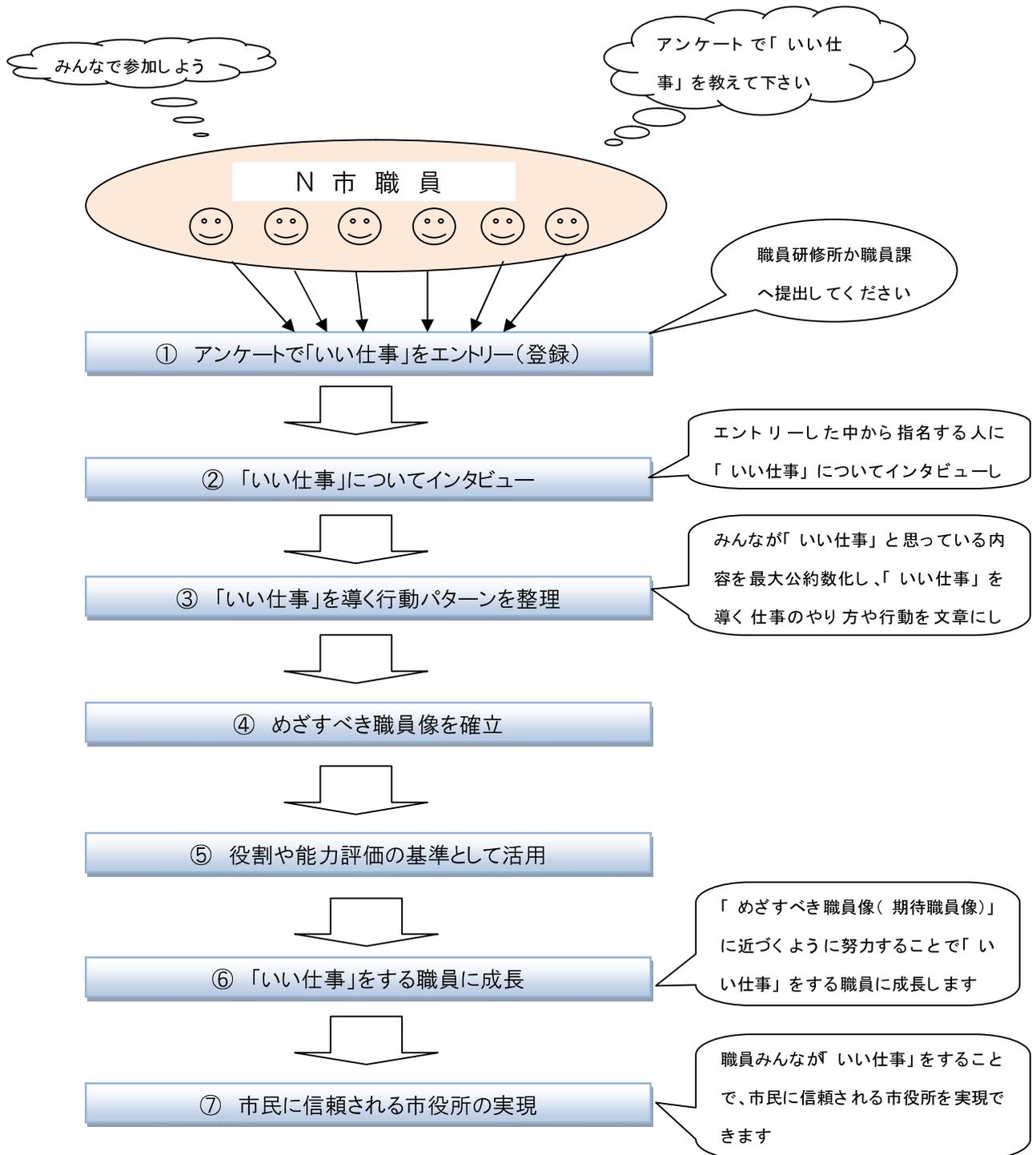
そこで、十分な評価基準を確立する前提として、まず、十分検討されたかたちで新潟市のめざすべき職員像を確立すべきと考える。

具体的な定め方については、近県N市における例が参考になると思われるので次において紹介する。

²⁶ ここでいう評価基準は、能力・態度評価の評定基準とは異なり、着眼点と評定基準を包括したものとして使っている。

めざすべき職員像（期待職員像）と能力評価制度の構築手順

～あなたの仕事のやり方がN市職員のモデルに…～



出典:「人事評価システムの構築から活用まで」地方公共団体人事評価システム研究会（編集）25頁から抜粋

N市では、前頁の図のようなかたちで、「めざすべき職員像」を確立し、それに基づいて具体的な評価基準を確立していったものと思われる。またこの図には示されていないが、N市では「めざすべき職員像」を確立するにあたり、市民アンケートを実施し、市民の職員に対する期待についても情報収集した上で「めざすべき職員像」を確立しており、この点も新潟市が「めざすべき職員像」を確立する際には、参考になるといえよう。

- (イ) また、今後は、部局レベルで着眼点や評定基準を検討し設定するようなきめ細かな評価基準を作り上げていくことが望まれる。

たとえば、財務部と健康福祉部とでは、職員に求められる能力・態度等は異なると思われるところ、現時点では、一般行政職と技術労務職といったかたちでしか基準が分けられておらず、財務部も健康福祉部も基本的には同一の基準となっている。

今後は、新潟市が独自に確立した「めざすべき職員像」を基に、部局間の公正性・客観性を保ちつつ、各部局レベルで各部局の職務内容等に合致した評価基準を策定していくことが望まれる。

④ 業績評価の手法

ア 一般論

研究報告書または18次調査によると、業績評価の手法のポイントとして概ね以下のような事項があげられている。

- (ア) 目標管理の手法による業績評価

評価者と被評価者が期首に目標を認識し合い、明確な目標を設定した上で、その達成度を測る目標管理の手法による業績評価を基本とすべきである。

- (イ) 目標の設定について

人材育成等の観点から、組織目標と直接関わりのない自己開発目標といった形での目標設定を積極的に推奨している地方公共団体もあるが、まずは、所属する組織において達成すべき業務の目標又はその上位の組織目標を踏まえた目標の設定を第一とすべきである。

そして、目標設定にあたっては、被評価者案を基に期首面談を通じて内容確認のチェックや意見交換を行い、評価者・被評価者間で認識共有する中で、必要に応じて加筆修正し、最終的には評価者が確定させることが重要となる。

チェックポイントとしては、組織目標を踏まえたものか否か、当該職員の職位にふさわしい目標か否か、担当業務の主たる要素をいくつかに分解した目標になっているか、職位を勘案した難易度や重

要度の設定がなされているか否か、といった点が挙げられる。

また、可能な範囲で数値化するなどして、被評価者にとって、何を達成すべきかが具体的に認識できる目標であるとともに、評価者にとっても、その達成度合いを的確に判定できる目標であることが重要である。

(ウ) 定型的な業務に対する評価について

定型的な業務については目標を立てにくいとの指摘もあるが、当該業務の期限、多寡、効率性、業務改善に関する点など、業務遂行の状況を測る目安があるはずで、業務の態様を可能な限り分解した上で目標を具体化するように、職員に繰り返し周知徹底していくことが肝要である。

イ 新潟市における業績評価の手法

(ア) 目標管理の処方による業績評価

新潟市においても、業績評価は目標管理の手法による旨人事評価マニュアルにおいて指摘がなされている。

(イ) 目標の設定方法

人事評価マニュアルでは、課(係)などの組織としての目標(方向性)を踏まえて、被評価者と1次評価者が面接(後述(エ)記載の目標設定面接をさす。以下単に「面接」といった場合は目標設定面接のことをいう)の上で、被評価者個々の職位や業務分担に応じた目標を設定することとされている。

そして、目標の決定者は、1次評価者とされており、組織としての目標(方向性)と整合性がとれるようにすることが留意点として掲げられている。

また、窓口業務などの定型的な業務や技能労務職を担当している場合など組織目標に直結した個人目標を設定することが難しい場合でも、係やチームなどで共通の組織の目標を設定し、そこから個人としての目標を導き出すなどにより個人目標を設定するなどの指摘もなされている。

(ウ) 目標の内容

人事評価マニュアルでは、目標設定の中で、達成基準を明確にし、評価の際に考慮できるように難易度を設定することを求めている。

さらに、達成基準は、aいつまでに、bどこまで(できるだけ数値化する)、cどのように(手段、方法、手続などを具体的に記載する)といった要素を明確にするべきとする。

目標の難易度については、目標内容の「改革度」、業務の「経験」

に基づいて、以下の表「難易度決定表」により被評価者と1次評価者の面接の中で決定するとされている。併せて、「改革度の目安」と「経験の目安」も以下紹介する。

なお、ここで掲げた「難易度決定表」等について、「技能労務職員」対象のものも別途存在するが、これについては割愛する。

《難易度決定表》

経 験 \ 改革度	創 造	改 革	改 善
初挑戦(未経験)	S1	A1	B1
再挑戦(経験有)	S2	A2	B2

出典:新潟市の「人事評価マニュアル」より抜粋

<改革度の目安>

(主幹・副主幹(係長)・係長用)

S : 創造	・係の目標を達成するとともに、課の事業が計画的・効果的に推進できるように、課内全般について組織の構造、業務のあり方を考え、課題を発見し、解決を導き出す活動。
A : 改革	・係の目標を達成するために、係の各担当(スタッフ)の業務が計画的・効果的に推進できるように、係内の業務のあり方を考え、課題を発見し、解決を導き出す行動。
B : 改善	・係の目標を達成するために、事業が計画的・効果的に推進できるよう、マネジメント能力を発揮して推進する活動。

(副主幹・主査・副主査・一般用)

S : 創造	・前例踏襲にとらわれることなく、非日常の視点で課題をとらえ、新しい価値を創造する活動。 ・これまでの手法や制度、仕組みを根本から見直し、従来の延長線上にある、改善・改革を超えて、新しい発想でチャレンジする活動。
A : 改革	・自分の業務や作業、工程を見直すだけでなく、係の業務について、自主的に業務の仕組みやあり方を考え、課題を発見し、解決を導き出す活動。
B : 改善	・自分の業務や作業、工程を見直し、自主的に業務のあり方を考え、課題を発見し、解決を導き出す活動。

<経験の目安>

「初挑戦」²⁷は目標がこれまで経験したことがない場合をいう。

「再挑戦」は目標がこれまで経験したことがある場合をいう。

出典：新潟市の「人事評価マニュアル」より抜粋

(二) 目標設定面接

目標設定面接は、評価者と被評価者との間で行い、評価期間中の被評価者の業務上の目標を明確にし、認識の共有化を図ることを目的として実施されるものと人事評価マニュアルでは位置づけられている。

認識の共有化をすべきポイントとして、a目標の合意²⁸、b達成手段の合意²⁹、c達成基準の合意³⁰、d支援の合意³¹が指摘されている。

また、面接の際の留意点として、評価者については「面接の前に、自身の業務課題等を踏まえ、被評価者の業務上の目標等について検討しておきましょう」「素直に話し合える雰囲気を作るよう心がけましょう」等の指摘が、被評価者については「面接の前に、組織としての目標(方向性)を踏まえて、個々の職位や業務分担に応じた個人目標を自分自身で設定してみましょう」「目標の内容、達成基準、難易度の設定について評価者と認識を共有化させてください」等の具体的な指摘が人事評価マニュアルにおいてそれぞれなされている。

²⁷以前に別の職場で類似した仕事をしており、同じノウハウで仕事ができる場合は「初挑戦」とはならない。

また、ごく簡単な仕事、毎日繰り返し行う業務など、2～3ヶ月程度でマスターできるような仕事も「初挑戦」とせず、「再挑戦」とする。

よって、人事異動で新しい業務に就いた場合も、全ての業務が「初挑戦」となるわけではないことに注意する。

²⁸目標の合意とは、目標の設定は、被評価者が考えている目標と評価者が期待している目標を照らし合わせて決めるものであるが、両者の間に目標のギャップがある場合はその問題点を明確にし、解決策を考えた上で、話し合いの結果両者で納得し合意することが望まれることをいう。

²⁹達成手段の合意とは、目標が原則として現状を超える設定であるため、被評価者が意欲的に業務に取り組むことの阻害要因にならないよう面接の場で目的達成のための手段を両者でよく話し合っておくことをいう。

³⁰達成基準の合意とは、目標をできる限り具体化・数値化し、「どこまでやったら達成なのか」という達成基準を決めることで、評価の解釈の齟齬を可及的に防ぐことをいう。

³¹支援の合意とは、達成手段の合意のところでは指摘したことと同じ理由で、評価者(上司)としてどのようなバックアップができるかを検討しておく必要があることをいう。

(カ) 最終面接

最終面接は、評価期間の最終期において、評価期間中の目標達成への取り組みや進捗状況、職務上とった行動などを振り返り、適切な指導・助言を行うことを目的として行う面接のことである。この最終面接を経て評価者において最終評価を行う。

最終評価までの一連の流れは以下のとおりである。

まず、被評価者が、目標に対しての達成状況に応じて決定する達成度と既に設定されている難易度から業績評価判定の自己評価を行い、人事評価表及び個人目標シートに記載し、1次評価者に提出する。

達成度は、下記「達成度決定表」により決定する。

【達成度決定表】

目標に対して達成した業績		達成度
達成度が 100%以上	達成基準を100%以上満たす質の良い内容、または期限より1割以上早く達成した場合 (「早く達成した場合」とは、実質的に効果が発生することを条件とする)	I
達成度が 概ね80%以上	ほぼ期待を満たす	II
達成度が 概ね60%以上	期待をやや下回る質の内容、もしくは期限より1割以上遅れた場合 (「遅れた場合」とは、実質的な損失の発生の有無を考慮しない)	III
達成度が 概ね30%以上	期待を下回る質の不良な内容	IV
達成度が 30%未満 または未着手	期待を相当下回る質の著しく不良な内容	V

出典:新潟市の「人事評価マニュアル」より抜粋

そして、決定した達成度と設定済の難易度から、下記「業績評価の相関表」により、原則5段階(S、A、B、C、D)で評価する。

【業績評価の相関表】

達成度 難易度	I	II	III	IV	V
S1	S	S	A	B	D
S2	S	A	A	B	D
A1	A	A	B	B	D
A2	A	B	B	C	D
A3	A	A	B	B	D
B1	B	B	C	C	D
B2	B	C	C	D	D
B3	A	B	C	C	D

*「難易度」については、105頁の難易度決定表を参照。

出典:新潟市の「人事評価マニュアル」より抜粋

次に、1次評価者は、最終面接において自己申告における被評価者の意見や特に確認しておきたい点などについて被評価者に説明を求め、被評価者の自己申告等を参考にして最終評価を導き出し、同じく人事評価表及び個人目標シートに記載する。

そして、2次評価者は、1次評価や自己の観察メモなどを参考に2次評価を行い、同じく人事評価表及び個人目標シートに記載する。

ウ 考察

(ア) まず、新潟市で実施している業績評価の内容について見てみると、能力・態度評価と同様、先進的に人事評価を取り組んでいる地方公共団体の人事評価マニュアル等を参考にして作成されていることから、詳細な業績評価の手法が人事評価マニュアルに掲げられている。研究報告書等の指摘と比較しても十分な内容となっているといえよう。

(イ) 目標管理に基づく業績評価の実際の運用状況については、目標管理が平成21年9月1日から開始されたばかりということもあり、残念ながら十分な検証を行うことはできなかった。

ただ、目標管理における目標の設定に関し、「面接において十分にコミュニケーションがとれた形で目標の設定はできましたか」とのアンケート

ート調査を行ったところ(資料編 34 頁「問 41」参照)、「十分なコミュニケーションをとった上で、満足のいくかたちで目標を設定できた。」と答えた人は 41%にとどまり、「十分にコミュニケーションをとることはできなかったが、マニュアルに沿って一応の目標を設定できた。」が 45%、「面接をすることなく目標を設定した。」が 10%、「現時点においても、未だ目標設定がなされていない。」が 2%という結果となった。目標を設定できたか否かに着目すれば、約 86%の職員が目標を設定できたと回答しているが、目標管理に基づく業績評価の大きな目玉の 1 つが評価者と被評価者の面接によるコミュニケーションを通じた目標設定にあることからすれば、約 60%の職員が十分なコミュニケーションをとった上で目標を設定できていないという実態は問題であるといえる。

目標管理で重要なことは、職員が面接により目標の設定を自ら参加して行うことにより、職員が主体的に仕事に参画し、目標対象に興味と関心を持つことが期待されることにある。目標管理が、単なる上意下達の仕組みではなく、以上のような意義を有していることを、今後職員に理解してもらい取り組みが必要と考える。

- (ウ) 次に、繰り返しの指摘となるが、今後、PDCA サイクルに基づいて不断の見直しを行い、継続的な改善を図っていくことは不可欠である。

たとえば、本年度ほぼすべての職員を対象にして導入された目標管理の手法も、多くの企業においてうまく機能していないとの指摘がなされている。もちろん、目標管理の利用の仕方に問題があったことからうまく機能していないのかもしれないし、民間企業の話であって地方公共団体にそのまま当てはまる話ではないかもしれないが、ここで言いたいのは、目標管理はあくまでも人事評価を適切に行うための道具にすぎず、適切に評価できないと判断された場合には、積極的に実態に即した手法に改良・変更していく姿勢が重要であるということである。

人事評価マニュアルにおいても(4 頁目)、「完璧な人事評価制度の構築はありません。常に PDCA サイクルを推進しながら、また、行政を取り巻く環境に適応させながら、見直しを進めていきます。」と自ら宣言しており、今後 PDCA サイクルに基づく検証を新潟市が実行していくべきである。

4 人事評価制度を実効あるものにするための取組

(1) 評価者訓練

① 一般論

評価者訓練の実施は、人事評価の成否を左右するといっても過言ではない。人事評価制度導入時は、原則評価者全員に対して、人事評価制度や評価方法、評価の実例等についての教育の機会を十分に提供することが不可欠であり、その後は、新任の管理・監督者などはじめて評価を行う者を対象とした研修を実施していくことが適切であると研究報告書等は指摘している。

具体的には、各団体での新任の管理・監督者向け階層別研修等の実施を基本とする一方、広域的な共同研修や都道府県単位の研修等により評価リーダーや評価者研修の講師養成を図ることが望ましく、市町村アカデミー・国際文化アカデミー、人材育成等アドバイザー制度（総務省）等の活用も有効であるとしている。

また、実際に評価を行ってみること自体が最も効果的な訓練であることから、人事評価制度の試行を通じて評価者訓練を行うことも重要であるとの指摘もなされている。

② 新潟市の評価者訓練の現状

新潟市においては、平成 19 年度から評価者訓練の研修を実施しており、平成 19 年度は、①平成 19 年 6 月 4 日、②同年 7 月 2 日及び③同年 9 月 3 日に、平成 20 年度は、①平成 20 年 7 月 18 日（同内容の講義を同年 8 月 27 日）及び②平成 21 年 1 月 14 日～同月 16 日に、平成 21 年度は、①平成 21 年 4 月 14 日～同月 15 日及び②平成 21 年 8 月 18 日、同月 19 日、同月 21 日、同月 24 日～26 日にそれぞれ実施している。

新潟市の今後の研修予定については、平成 22 年度の予算が確定していないことからはっきりとしたスケジュールを示すことができないが、新たに評価者となる新任の係長に対しては必ず研修を行うとのことである。

なお、現時点では、新潟市において広域的な共同研修やアドバイザー制度等の活用についての予定はないが、民間で行われる人事評価研修に職員を参加させることは現在も行われており、また政令市間での情報交換は行っているとのことである。

また、新たな人事評価制度の試行は平成 21 年 9 月からほぼすべての職員を対象にして実施しており、現在進行中である。

③ 考察

新潟市が、平成 19 年度から評価者訓練のための研修を定期的に行っている点は評価できる。

もっとも、アンケート調査において、「今後、人事評価制度に関する研修が企画された場合参加したいか」との質問（資料編 35 頁「問 42」参

照) に対して、「積極的に参加したい」と答えた職員は 25%にとどまり、これに対して「指示がなければ参加しない」と答えた職員が 72%にも昇っており、1 次評価者とされている課長補佐・係長についても、「指示がなければ参加しない」と答えた者は、課長補佐では 75%、係長では 60%という結果となっている。

このアンケート結果からしても、職員の人事評価制度に対する関心が低いことが窺える。

今回、監査を行っていく中で、人事評価マニュアルの作成等を行い、人事評価制度の構築に直接携わっている人事課の職員とその他の職員の人事評価に対する重要性の認識及び関心の程度に大きな差があることが感じられた。

公正かつ開かれた人事評価制度は、これまで述べてきたとおり非常に重要であり、人事課以外の職員にも共通にこのような認識を持ってもらえることが人事評価制度を成功させるための不可欠の前提であると考えられる。このような認識を職員が共有することで、初めて評価者訓練の実も上がるといえる。

今後、このような認識を全職員に浸透させることが必要であり、そのための活動が新潟市に期待される。

(2) 評価基準の明示

① 一般論

人事評価の基準、方法を職員に明示することは、人事評価の客観性・職員の納得性を確保する観点や職員の人事評価制度に対する理解の深化さらには人材育成を促す観点から必要である。

さらに、それに加えて期待する人材像、人材育成基本方針等も含めた人事行政の取り組みを住民に積極的に公表・発信することが、地方公共団体の人事行政に対する住民の信頼を高めることにつながる。

以上のことなどから、人事評価の基準、方法を職員に明示すべきであると研究報告書等では指摘されている。

② 新潟市の評価基準開示の現状

新潟市においては、各職員が保有するパソコンに人事評価マニュアル及び人事評価表を公表し、その中に評価基準が示されており、いつでも職員が確認できる状況になっている。

また、パソコンを保有していない職員については、人事評価マニュアル及び人事評価表をプリントアウトしたものを各職場において備え置いており、それをいつでも閲覧できるようにしている。

もっとも、職員に対するアンケート調査結果によると、人事評価マニ

ュアルについての理解度を質問したアンケートにおいて(資料編 32 頁～33 頁「問 39」参照)、約半数の職員が「内容を理解していない」または「存在自体知らない」という結果となった。

なお、人材育成基本方針の認知度を質問したアンケートの結果(資料編 3 頁～4 頁「問 6」参照)も、約 75%の職員が「読んだことがない」または「存在自体知らない」という結果であった。

③ 考察

新潟市においては、上述のとおり形式的には人事評価の評価基準の開示はなされているといえる。

もっとも、職員に十分に浸透するかたちでの開示がなされているかという点では、十分といえないことがアンケート結果から見て明らかである。

今後は、評価基準の開示の仕方について再考する必要があるといえよう。

また、たとえ評価基準の開示の仕方を変えたとしても、職員の人事評価制度に対する関心がなければ十分に浸透しないと考えられる。そこで、開示の方法の検討及び実行並びに人事評価制度への職員の関心を高める方策(たとえば人事評価制度が職員にどのように影響するのかを職員に理解してもらうための取組など)を検討・実行していくことが必要である。

(3) 評価結果のフィードバック

① 一般論

人材育成に資するという観点と評価の結果の活用としての任用や給与処遇などに対する納得性の向上を図る観点から、評価に関するフィードバックを実施し、評価結果の開示を通じて指導や人材育成を行うことが望ましい。

研究報告書等においてもその旨指摘した上で、被評価者自身が希望しない場合を除き、面談を通じて評価結果のフィードバックを行うことが基本であると指摘されている。

もっとも、留意点として以下のことも挙げている。

- a 職員に対して開示の趣旨の徹底を図るとともに、開示方法については、面接等により本人の納得と理解を得ること。
- b 人事評価結果の開示範囲については、人材育成と職員の納得性の向上という趣旨、さらにはそれぞれの団体の組織風土を踏まえ個々に十分に検討すること。
- c 開示の対象者としては、人材育成という観点を踏まえると全員に開示

することが望ましいが、例えば係長以上にまずは試行を行い、その結果を踏まえ、一般職員については当面希望者のみからの実施とするなど、段階的な開示を視野に入れて検討すること。

② 新潟市の現状

新潟市では、これまで人事評価結果の開示について制度化されていなかったが、新たな人事評価制度の導入に伴い、人事評価マニュアルにおいて、評価結果の開示を制度化するに至った。

導入された評価結果の開示の内容は以下のとおりである。

ア 趣旨

人事評価マニュアルによると、評価結果の開示により、人事評価制度に関する透明性、納得性の向上を図るとともに、被評価者の自己開発や能力開発を促進することが指摘されている。

前にも指摘したが、新潟市では人事評価の結果を人事管理全般に活用するシステムは現時点では整えられていないことから、人材育成に資するという視点のみの指摘となっている。

イ 開示対象者

最終面接時において、今後の能力開発についての指導・助言を行うことから、被評価者全員への一律的な開示は行わず、以下の a、b の開示対象者に対してのみ評価結果の開示を行うこととしている。

a 自己の能力開発のために人事評価結果の開示を希望する職員

b 所属長が、指導育成の観点から特に人事評価結果の開示を行う必要があると判断した職員(「能力・態度評価」の最終評価に「1」が一つ以上ある職員は必ず対象にする)

ウ 開示の流れ

(ア) 前記 a の場合

i 開示希望の被評価者は「開示申請書」を所属長に提出(最終評価結果の提出期限の約1週間後を開示申請書の提出期限とする)

ii 所属長は「開示書」(各項目の評価結果が記載されたもの)を作成

iii 所属長は1次評価者に関示内容を説明するとともに、被評価者に「開示書」を交付し、面接により評価内容を説明

(イ) 前記 b の場合

i 所属長は「開示書」(各項目の評価結果が記載されたもの)を作成

ii 所属長は1次評価者に関示内容を説明するとともに、被評価者に「開示書」を交付し、面接により評価内容を説明及び指導

③ 考察

職員に対するアンケート調査において、これまで人事評価結果のフィ

ードバックが十分になされていたかとの質問を行ったところ(資料編 34 頁「問 40」参照)、「どちらとも言えない」との回答が 57%と最大の割合を占めていたが、「十分になされている」との回答が 14%であったのに対し、「十分になされていない」との回答が 28%で「十分になされている」との回答の 2 倍の数を占めた。このような結果は、新潟市において、これまで人事評価結果の開示について制度化がなされていなかったことによるところが大きいと思われるところ、新潟市に新たな人事評価制度が導入されたことに伴い、評価結果の開示が制度化されたことは、評価できると言える。

また、開示の対象者として a 開示を希望する職員と b 所属長が特に開示を必要と判断した職員としているのも、評価結果の開示制度の導入段階ということからすると適当といえ、今後の運用を見て、開示者の範囲を広げていくなどを検討していくべきである。

また、開示の方法についても、評価結果を開示するだけでなく、面接を通じて被評価者への助言・指導の機会が設けられることになっており、適当といえる。

今年度導入した制度であるため、運用実態についての検証はできないが、今後、人事評価マニュアルとおりの運用がなされることと、PDCA サイクルに基づく不断の見直しが行われることを期待する。

(4) 苦情対応

① 一般論

研究報告書等においては、以下のように述べられている。

人事評価の公正性を確保し、信頼性、納得性を高める上で、苦情対応システムは不可欠である。

まず、第1 段階として幅広く「苦情相談」できる体制を整える必要がある。相談を担当するのは、迅速かつ的確な対応が可能な人事担当課が窓口の中心と考えられるが、規模の大きい団体では、各部局単位で総務課職員や上位評価者等による相談員を配置することも考えられる。

相談者が相談結果に納得できない場合は、苦情相談に続く第二段階として、本人の申出に基づき、任命権者側であらためて評価結果の当否等を点検、調査、審査する「苦情処理」を組み合わせるのが基本である。先行的に取り組んでいる地方公共団体においては、開示された評価結果に関するもの又は苦情相談によってもさらに不服が残るものを対象として、人事担当課又は苦情処理委員会のような合議組織のもとで審査等を行っている。

② 新潟市における苦情対応の現状

新潟市においても、平成 21 年 9 月から人事評価の手續に関する苦情相談制度が導入（試行）されるに至った。

具体的には、各部、各区等に苦情相談員を設置し、申出人（被評価者）が口頭、電話、メールにより申し出を行い、苦情相談員が相談内容を聞いた上で、評価手續に関するもので改善が必要とされる場合に、直接、または部長・区長等を通じて、申出人の意向を確認のうえ、評価者に伝達し改善を促すこととされている。

苦情相談員は、各部・各区等の主幹課の課長補佐が原則として担当するが、苦情相談員は直接の評価者以外の者とすることから、上記の職員が直接の評価者となる場合などには、人事課長補佐を苦情相談員とする。

なお、平成 21 年 12 月末日現在での苦情相談件数は 0 件とのことである。

③ 考察

苦情対応についても、新潟市では、各部・各区等に苦情相談員を設置し、苦情対応の体制が整えられていると言える。

もっとも、実際、相談件数は平成 21 年 12 月末日現在においてはなく、運用実態等の検証を今後十分に行っていくことが期待される。

また先行的に取り組んでいる地方公共団体が設置している苦情処理委員会のような合議組織も新潟市ほどの規模の自治体であれば設置すべきと思われ、今後この点の検討も期待する。

Ⅲ 任用

1 序論

(1) はじめに(視点)

民間企業では、高度経済成長期の人事管理システムを転換し、年功序列制度の見直し、人事評価・成果主義の導入等を柱として、人材の有効活用による、新しい低経済成長期における人事管理システムの構築が図られている。

かかる社会情勢の中、地方自治体においても、人事政策の見直し・再構築を行うことは喫緊の課題といえる。より具体的には、限られた財源・人材を最大限に活用するために、これまでの仕組みと現状を真摯に見直し、頑張れば報われ、そのことが組織活力の向上となり、ひいては市民サービスの向上につながる人事制度を再構築すべきである。

かかる観点から、新潟市における任用管理(特に昇任管理)、並びに人事異動・配置管理において本人の意思を反映させるために民間企業で活用例が増加している自己申告制度及び公募制度について、現状の分析を行い、若干の考察を加えることとした。

(2) 能力主義の原則

地方公務員法第 17 条第 1 項は、「職員の職に欠員を生じた場合には、任命権者は、採用、昇任、降任、又は転任のいずれかの方法によって職員を任命³²することができる」と規定している。この「採用、昇任、降任、及び転任」が任用の基本類型である³³。

また、同法第 15 条は、「職員の任用は、この法律の定めるところにより、受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基づいて行わなければならない」として、任用の基本原則として成績主義を採用することを規定している。「受験成績」とは、競争試験(採用試験及び昇任試験)又は選考によって示された受験者の成績をいい、「勤務成績」とは、勤務成績の評定(同法第 40 条)など、職員として勤務した実績をいう。

同法第 15 条が任用の根本基準として成績主義の原則を採用している趣旨は、以下の 2 点にあると解される。

a. 人材の確保と育成

³² 任命は、任用と同義と解してよい(橋本勇著「逐条地方公務員法第 2 次改訂版」(学陽書房) 222 頁)。

³³ 地方公務員法に基づく任用のほか、他の法律に基づいて、あるいは事実上の任用として、兼職、充て職、事務従事、出向、派遣が行われている。

地方公共団体の行財政の運営が効率的に行われるための最も重要なものの一つは、少数精鋭主義によって公務能率を最大限に発揮することである。そのために欠くことができないのは、優秀な人材を確保し、優れた職員として育成していくことである。優秀な人材を育成する具体的な方法の一つは、能力主義によって登用を行い、より優れた人材に行財政運営の責任と権限を与えることにある。

このように成績主義の原則は、地方公共団体の能率を向上させ、ひいては住民福祉を増進するための絶対的な要件ともいえるものである。

b. 人事の公正の確保

人事行政にとって極めて重要なことの一つは、人事は公正でなければならないということである。成績主義に対立する概念として獵官主義があるが、これは任命権者などの縁故や個人的なつながり、信頼関係等に基づいて任用する制度である。獵官主義による情実人事が行われると、優秀な人材を確保することが阻害されて公務の遂行に支障を与えることがあるだけでなく、他の職員の志気の低下にもつながりうる。かかる弊害を避けるために、任用上の成績主義の原則が採用された。

2 昇任

(1) 定義

昇任とは、職員を現在就いている職員の職より上位の職に任命することをいう。

(2) 一般論

地方公務員法第 17 条第 3 項は、「人事委員会を置く地方公共団体においては、職員の採用及び昇任は、競争試験によるものとする。但し、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は、選考によることを妨げない。」と規定し、人事委員会を置く自治体では原則として競争試験が義務付けられ、特定の場合のみ選考が許されるという建てつけになっている。

しかし、従来は、ほとんどの自治体の管理職昇任は、競争試験ではなく、選考によっているのが現実であった³⁴。

ここで「選考」とは、特定の候補者について、その者を任用しようとしている職にふさわしい能力があるか否かを実証する方法をいう。しか

³⁴ 「平成 9 年度昇任試験の実施状況調査<自治省>」によると、681 市区のうち、競争試験について実施中は 144 団体、検討中は 39 団体、予定なしは 498 団体であった。

し、選考のための明確な基準を設けることなく、学歴、年齢、勤務年数、性別、そして日ごろの勤務状況を見ての総合的判断という名目のもとに、従来の年功序列的な昇任運用がなされてきたとの指摘がされてきたのは周知のとおりである。

かかる指摘のもと、公務員制度改革大綱Ⅱ—1—2—(2)では、「能力基準や能力評価を活用することにより、真に能力本位で適材適所の人事配置を実現する。これにより、人事管理権者は、所属する職員の能力を最大限に活用し、機動的・効率的な行政運営を確保する。」ことが表明されている。そして、その具体的措置として「人事管理権者は、能力評価の結果、就けようとする職務に求められる適性及びその他の事情を総合的に考慮して職員を昇任させる。」とする。

(3) 新潟市の現状

① 序論

新潟市職員任用規則(以下「任用規則」という。)は、a. 任用の一般的基準、b. 選考による昇任、c. 選考の方法、d. 選考の基準について、以下のとおり規定している。

a. 任用の一般的基準

第3条第3項「職員の採用及び昇任は、第13条及び第14条の規定により選考によることができる場合を除き、競争試験(以下「試験」という。)によるものとする。」

b. 選考による昇任

第14条「昇任は、選考によることができる。この場合においては、法第17条第3項ただし書³⁵に規定する人事委員会の承認があったものとみなす。

c. 選考の方法

第16条第1項「選考は、選考される者の選考の対象となる職の職務遂行の能力の有無を第19条に規定する選考の基準に基づいて判定するものとし、必要に応じ、筆記試験、面接試験、実地試験、勤務評定その他の方法を用いることができる。」

同条第2項「人事委員会は第19条に規定する選考の基準により難いと認めるときは、前項の規定にかかわらず、当該選考の基準によらずに選考を行うことができる。」

³⁵ 地方公務員法第17条第3項「人事委員会を置く地方公共団体においては、職員の採用及び昇任は、競争試験によるものとする。但し、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は、選考によることを妨げない。」

d. 選考の基準

第 19 条第 1 項「選考は、法令に基づく免許その他の資格及び経歴、学歴又は知識もしくは技能を有すること及び昇任の場合にあっては、更に勤務成績が優秀であることを基準とする。」

同条第 2 項「前項の基準により 難い場合は、人事委員会が別に定めるところによる。」

② 競争試験

ア 概要

任用規則第 3 条第 3 項の規定にかかわらず、従来、新潟市では競争試験は行われていなかった。すなわち、例えば係長への昇任については、任用規則第 14 条、第 16 条及び第 19 条等に基づき、対象職員（役職：主査）のうち、所属長から係長への昇任内申のあったものについて、人事担当（最終決定者は市長）が適当と認めたものを係長に昇任されるという選考の方法によっていた。

しかし、新潟市では、平成 20 年 4 月期から、以下の概要にて、係長昇任の一部についてのみ、競争試験を開始した。

a. 職種

「事務」及び「土木」

b. 目的

次世代を担う意欲のある若手の人材発掘・育成。

c. 対象（受験資格）

昇任時 34 歳以上 38 歳以下、かつ主査経験 1 年以上。

d. 選考方法

人事評価表による勤務評定、論文、及び個別面接の内容を総合的に評価して決定する。

イ 実施状況

上記の競争試験の実施状況は以下のとおりである。

a. 職種：一般事務

昇任時期	対象者数	受験者数	合格者数	最終昇任者	合格倍率
平成 20 年 4 月 1 日	266 人	12 人	5 人	5 人	2.4 倍
平成 21 年 4 月 1 日	310 人	4 人	3 人	3 人	1.3 倍

b. 職種：土木

昇任時期	対象者数	受験者数	合格者数	最終昇任者	合格倍率
平成20年 4月1日	21人	1人	0	—	—
平成21年 4月1日	18人	3人	2人	1人(1人 辞退)	1.5倍

③ 選考

ア 課長及び部長職について

課長及び部長職について、人事委員会は、任命権者（通常は市長）からの請求のあった者について選考を実施している。

任用規則第19条第1項によれば、選考による昇任は、「法令に基づく免許その他の資格及び経歴、学歴又は知識もしくは技能を有すること」及び「勤務成績が優秀であること」を基準とする。

この点、実際には、選考の対象となる職員の経歴書が人事委員会に提出される。人事委員会は当該経歴書及び以下の経験年数による基準等を参考に、任用規則第19条第1項が定める上記各要素を判断して選考を実施している。

従って、以下の昇任基準表に定められた経験年数のみで判断がなされるわけではない。しかし、平成19年1月の人事委員会の設置以後、以下の昇任基準表の経験年数を満たさない者が課長ないし部長となった例は、国からの割愛採用による1名のみである。

昇任基準表

一般

学歴 \ 役職	課長	部長
大学卒	経験年数 11年	経験年数 17年
短大卒	経験年数 14年	経験年数 20年
高校卒	経験年数 19年	経験年数 23年
中学卒	経験年数 23年	経験年数 27年

- 注1 経験年数は、新潟市職員に採用されてからの年数をいう。
- 注2 国等からの割愛採用については、国等に採用されてからの年数をいう。ただし、経験年数を満たさない場合は、個別に審査を行う。
- 注3 民間等からの経験を採用要件として採用された者については、採用前の経験を経験年数に加えることにする。

イ 課長及び部長職以外について

課長及び部長職以外については、任命権者（通常は市長）が、選考を実施している。具体的には、任命権者から指示を受けた総務部人事課において任用規則第 19 条第 1 項が掲げる選考基準に基づいて実際の選定が行われている。

当該選定においては、所属長の内申等による人物評価や欠員状況等を加味した上で、総合的評価を行っている。当該評価の際の一資料として、以下のような各階層において期待される行動・必要とされる能力が示されている。

階層	期待される行動	必要とされる能力
新規採用職員	<ul style="list-style-type: none"> ◇市役所職員としての責務を自覚する。 ◇上司・先輩の指導を受けながら、担当業務を円滑に遂行する。 ◇市民との対応において誠実な対応をする。 	<ul style="list-style-type: none"> ◇公務員としての自覚・基礎知識 ◇基本的職務遂行能力 ◇住民対応の基本的能力 ◇情報活用能力
一般職員	<ul style="list-style-type: none"> ◇業務の担当者として、業務に関する知識・技能を深め、業務遂行のために技術水準の向上に努めながら、業務遂行を行っていく。 ◇環境変化と担当業務との適合度を考えることや職場における協力・連携を深める。 ◇市民対応の第一線において、誠実かつ丁寧な対応をする。 	<ul style="list-style-type: none"> ◇コミュニケーション能力 ◇問題解決能力 ◇企画立案能力 ◇政策形成能力 ◇情報活用能力
主査職員	<ul style="list-style-type: none"> ◇業務の担当者として、業務に関する高度な知識・技術を深め、業務遂行を行っていく。 ◇係長を補佐し、後輩の指導をする。 	<ul style="list-style-type: none"> ◇政策形成能力 ◇情報活用能力

係長職員	<p>◇環境変化の動向に留意しながら、係組織のチームリーダーとして、チームマネジメントを行う。</p> <p>◇係組織の担当業務に精通し、仕事の管理と改善を推進し、意識的な部下の指導育成に取り組みながら、チームの活性化を図る。</p>	<p>◇チームマネジメント能力</p> <p>◇政策形成能力</p> <p>◇問題解決力</p> <p>◇部下指導・育成能力</p>
課長補佐職員	<p>◇管理者としての自覚を持って、上司を補佐する。</p> <p>◇組織の方針に沿って部下を指導する。</p> <p>◇組織内や関係する部門との調整及び対外的な機関との折衝を行い、政策の実現につなげる。</p>	<p>◇組織マネジメント能力</p> <p>◇政策形成能力</p> <p>◇部下育成能力</p>
課長職員	<p>◇組織管理者として、外部環境・内部環境の動向に留意しながら組織として取り組むべき政策課題と政策目標を明確にし、その達成のために組織の経営資源の最適活用を図り政策を実施・評価する。</p> <p>◇部下の計画的な指導育成と職場風土の創造に取り組みながら、組織経営と仕事の管理を進めていく。</p> <p>◇環境の変化を重視し、それに適応した業務と組織の再構築に取り組む。</p>	<p>◇組織マネジメント能力</p> <p>◇組織経営管理能力</p> <p>◇政策形成能力</p> <p>◇組織開発能力</p> <p>◇部下育成能力</p>
部長職員	<p>◇部門管理者として、外部環境・内部環境の動向に留意しながら部門組織の取り組むべき政策課題を明確にし、その達成のために部門の経営資源の最適活用を図り政策を実施・評価する。</p> <p>◇豊かな人間性と広い視野、高い見識と洞察力を有するとともに長期的展望に立った政策評価を行い、統率力・折衝力を発揮して市議会・国・県・関係団体・市民などに対応するとともに、部門組織の経営管理にあたる。</p>	<p>◇部門組織経営管理能力</p> <p>◇政策評価能力</p> <p>◇高度な意思決定能力</p> <p>◇洞察力</p> <p>◇対外調整能力</p> <p>◇危機管理能力</p>

(4) アンケートの結果

アンケート問 17(資料編 14 頁～15 頁参照)によれば、将来の昇進についての考えは、「できる限り昇進したい」若しくは「家庭生活との調和のとれる範囲で昇進したい」と回答した職員の合計は 164 名(約 38%)であり、「昇進にはこだわらない」若しくは「昇進したくない」と回答した職員の合計(254 名(約 60%))を約 22%下回った。

また、アンケート問 33(資料編 29 頁～30 頁参照)によれば、昇任試験制度の導入については「積極的に導入すべきである」と回答した職員

が全体の約 3 分の 2 に相当する 281 名(66%) であった。問 17 で「できる限り昇進したい」と回答した職員については、77%の職員が昇任試験制度を「積極的に導入すべきである。」としている一方、問 17 で「昇進したくない」と回答した職員についても、その 71%が昇任試験制度を「積極的に導入すべきである。」と回答している。年齢別にみると、昇任試験制度を「積極的に導入すべきである」と回答した 20 歳代、30 歳代、40 歳代、50 歳代以上の職員は、それぞれ 82%、70%、62%、62%であり、若年者ほど、昇任試験の導入に積極であった。

さらに、昇任管理のあり方に関する質問(資料編 30 頁～31 頁 問 34) 参照) については、「人事評価制度を導入して能力・実績を評価して決めるべき」若しくは「昇任試験制度を導入すべき」と回答した職員の合計数が 221 名(約 52%) であり、「おおむね年功序列によるべき」若しくは「所属長の内申を勘案して決めるべき」と回答した職員の合計数 155 名(約 36%) を約 16%上回っている。

(5) 考察

新潟市では、一部の係長昇任について競争試験が導入されている他は、従来からの選考による昇任が行われている。当該選考基準については、上記(2(3)③) で示したとおりである。すなわち、各階層において期待される行動・求められる能力が一応示されている他は、基本的には所属長の内申等を基にした総合評価によるものとされている。これらの基準は抽象的であるとの評価を免れ得ないと考える。

本来、地方公務員法第 15 条が成績主義の原則を掲げている趣旨は、上述のように、a.人材の確保と育成、及び b.人事の公正の確保、という点にある。そして、a.真に優秀な人材を確保・育成するために、また b. 情実主義による弊害(優秀な人材を確保することが阻害される上、他の職員の志気の低下につながる) を排除するためには、客観的な実績・能力の実証が不可欠であり、そのためには実績・能力評価の基準が客観化されることが極めて重要といえよう。

この点については、アンケート問 33(資料編 30 頁～31 頁参照) で、「人事評価制度を導入して能力・実績を評価して決めるべき」若しくは「昇任試験制度を導入すべき」と回答した職員の割合が、「おおむね年功序列によるべき」若しくは「所属長の内申を勘案して決めるべき」と回答した職員より約 16%上回っていることから、職員の意識の傾向とも適合しているといえる。

そこで、実績・能力評価の基準を客観化する具体的な方法について考えると、まず挙げられるのが、既に係長の一部で導入された昇任試験制

度の拡充である。もっとも、昇任試験に対しては、管理職の能力をペーパー試験で試すことが出来るのか、昇任試験に没頭するあまり本業の職務が疎かになるのではないか、職場によって有利不利が生じるのではないかといった問題点が指摘されている。アンケートの問 33(資料編 30 頁～31 頁参照)の昇任試験制度を導入すべきでない理由としての記述式回答においても、上記と同内容の回答が散見された。

実績・能力評価の基準を客観化するもう一つの方法としては、人事評価制度による評価結果を選考基準に反映させるということが考えられる。この方法に対しては、評価の公正さ、公平さの担保を如何に図るかという点が問題となりうるが、既に新潟市においても試行されている人事評価制度を活用することが考えられる。新潟市においても、新潟市行政改革プラン 2005【工程表】において、「人事管理システムの構築」という実施項目において、「評価」「能力開発」「処遇」を連動させる人事管理システムを構築する。」としているところであり、当該システムの構築を早急に実現することが極めて重要な政策課題と考える。

3 自己申告制度

(1) 一般論

自己申告制度とは、一般に、職員に対し、職務に関する異動希望や現在の職務での成果を文書で申告させることをいう。

自己申告制度を導入する目的としては、

- a. 担当職務への適性・満足度や異動希望を聞き、人事異動などの資料として活用する、
- b. 各職場が抱える不満・問題点を把握し、職場環境整備・各種人事施策に反映させる、
- c. 改善案・提案をあげてもらい、経営施策や業務運営に役立てるなどが挙げられる。

地方行政運営研究会第 18 次公務能率研究部会による調査結果によれば、都道府県や政令指定として 7 割から 8 割、一般の市区町村で概ね 5 割の地方公共団体が自己申告制度を導入している。

(2) 新潟市の現状

① 対象職員

新潟市においては、職員の勤務の状況や人事異動に対する考え方を把握し、適正な人事管理を行うための基礎資料とすることを目的に、対象職員から「自己申告書」の提出を受けている。対象職員は以下のとおりである。

職 種	対象者
行政職(課長補佐～参事)	全員(必須)
行政職(主幹以下)	在課3 年以上の職員(原則) 上記以外の職員は希望者
保育士	希望者
技能労務職	希望者

② 実施方法

対象者から所属長へ自己申告書を提出(対象者から人事課へ直接提出も可能) し、その後自己申告書を基に所属長が面接を行う。所属長は面接の後、人事課へ自己申告書を提出する。

③ 実績

上記の自己申告書が、実際の人事異動等にどの程度反映されているかについては、新潟市に客観的な資料がなく不明である。

(3) アンケートの結果

アンケート問 15(資料編 13 頁参照) によれば、仕事にやりがいを感じ、持続・増進させるために必要なこととして、「希望に合った適切な人事配置」が 36%で、「職場のコミュニケーションの円滑化」の 37%に次いで二番目に多い回答であった。

また、アンケート問 30(資料編 27 頁参照) によれば、現在の人事異動などの配置管理について、「おおむね適切である。」若しくは「どちらかといえば適切である。」と回答した職員は 94 名(22%) であった。一方、「あまり適切でない。」若しくは「全く適切でない」と回答した職員は 121 名(28%) であった。

さらに、アンケート問 31(資料編 28 頁参照) によれば、あるべき配置管理について、「職員の適性を考慮して配置すべき」、「職員からの自己申告を最大限に尊重すべき」、「多様な経験を積ませるよう配置すべき」と回答した職員は、それぞれ 231 名(54%)、104 名(24%)、70 名(16%) であった。

(4) 考察

2002 年の厚生労働省「雇用管理調査」によれば、民間企業における自己申告制度は企業規模 1000 人以上で 8 割程度の実施率となっている。また、従来は申告内容を参考程度に扱う場合が少なくなかったが、近時は、積極的に自己申告制度を活用する企業が増えており、先進的な企業では、能力開発・自己開発の実績や今後の希望、キャリアプランなどを重視し、

キャリアデザインのために自己申告を活用している事例も増加しているといわれている。

かかる現状の下、地方自治体においても、組織の便宜だけでなく、人事異動に関して一定の選択肢を与えることで、人事異動を通じて職員の自学を促し、能力を伸ばしていくことが必要と考える。このことは、上記アンケート結果に見られる職員の意識の傾向とも適合する。すなわち、全体の36%の職員が仕事のやりがいを持続・増進させるためには希望にあった人事配置が必要だと回答している。また適切な配置管理の方法として、自己申告を重視することを挙げた者も24%と一定の割合を占めている。

そこで基本的には、今後、自己申告制度を維持・発展させていくことが望ましいと考えるが、現状では自己申告の結果が実際の人事異動においてどの程度反映されているのかについての情報が全く開示されていない。かかる状況が続けば職員の間で自己申告制度を軽視する風潮が生まれるなどし、制度が形骸化するおそれも否定できない。確かに、対象職員の数が多く集約には相当の時間・労力が必要になると思われるが、職員が自発的にキャリア開発を行う上で自己申告制度の果たす役割は重要と考える。

そこで、自己申告制度の結果の集計・管理体制を整え、可能な範囲で職員に開示していくことも検討されるべきだと考える。

4 庁内公募制度

(1) 一般論

庁内公募制度とは、一般に、特定のポストについて職員から希望をとり、申出のあった職員の中から審査選考の上、当該ポストに配置することをいう。

新規事業やプロジェクトに積極的に挑戦する意欲の高い人材を発掘する場合や、職員の自立的キャリア形成の促進・支援、自学の促進という観点から、今後自治体における庁内公募制の導入が普及していくと考えられている。

公務員制度改革大綱Ⅱ-2-(3)でも、職員が能動的に自らの能力を生かせるポストに応募できるようにするとともに、組織の活性化を図るため、さらには、慣習的・固定的な人事配置を見直し、多様な経歴の人材を起用することによる縦割り意識や前例踏襲的な意識の改革、職員による主体的なキャリアの形成を促進することにより、エンプロイアビリティ(雇

用可能性)を向上するという観点から、公務部内の任用においても、公募制を積極的に活用することを掲げている。

(2) 新潟市の現状

新潟市では、平成20年4月期及び平成21年4月期の各人事異動の際に、以下の概要にて公募制人事を行った。その目的は、担当業務をあらかじめ明示し、その業務に従事したい人材を庁内から広く募集し、職員が希望する業務に従事することによって、その能力・意欲を最大限発揮させることにある。

① 対象業務

a. 平成20年4月期人事異動

7業務(地域経済活性化、国体、全国障害者スポーツ大会、情報システム開発・運用及びI T推進、語学活用、新潟駅周辺整備業務、国等への派遣)

b. 平成21年4月期人事異動

7業務(地域経済活性化、情報システム開発・運用及びI T推進、語学活用、新潟駅周辺整備業務、歴史学・考古学・民俗学知識活用、福祉、国・県等への派遣)

② 対象職員

a. 職員

主査、副主査及び一般職員

b. 在職年数

募集翌年度4月1日時点で在職3年以上。ただし、国等への派遣は募集翌年度4月1日時点で在職7年以上。

c. 在課年数

募集翌年度4月1日時点で在課2年以上。ただし、国等への派遣は募集翌年度4月1日時点で在課2年以上。

③ 実施方法

希望者から所属長へ応募用紙を提出後、必要に応じて応募者へ面接等を実施する。ただし、平成20年4月期の応募においては対象者から人事課への提出も可能。

④ 実施状況

平成20年4月期分 応募者22人 うち8人意向反映

平成21年4月期分 応募者14人 うち6人意向反映

(3) 考察

公募制人事制度については、自己申告制度と同様、従来は受け身になりかねなかった職員の意欲・能力を高めるというメリットがあり、職員

が自発的にキャリア形成を行うために、今後も維持・発展させていくことが望ましいと考える。組織の側からしても、人材の流動化により組織が活性化したり、通常のルートでは判明しない特殊なテーマに関心を持った人材を発掘出来る等のメリットは大きいといえよう。

そのため公募の対象となる業務をより増加させることや、職員が上司に気兼ねなく応募できるように、人事課への直接応募を原則とすることなどが検討に値すると考える。

IV 研修

1 研修関連費用の推移と内訳

(単位:円)

区分/年度	18	19	20	備考欄
研修所研修	15,561,839	19,314,429	17,200,445	階層別研修、専門(実務)研修等
報償費	182,300	224,400	512,000	講師謝礼
旅費	609,290	1,009,440	366,990	
需用費	226,136	921,430	763,758	研修テキスト印刷等
役務費			8,960	
委託料	14,517,113	17,113,869	15,548,737	研修委託
使用料、賃借料	27,000	45,290		
派遣研修	24,660,005	25,061,065	20,754,608	特別派遣研修、業務派遣研修等
報償費	70,000	70,000		
旅費	11,166,400	13,382,906	8,879,767	
需用費	4,295,865	4,556,379	3,005,691	研修参加費等
役務費	270,275	100,000	254,550	
委託料	4,373,465	4,249,600	4,249,600	大学院等授業料
使用料、賃借料	4,484,000	2,420,180	3,905,000	派遣研修生の宿舍代
負担金		282,000	460,000	大学院入学金
職場研修／自己開発	848,139	806,035	736,665	
報償費	361,594	293,440	327,275	自主研究グループ支援
旅費	150,720	22,220	21,440	
需用費	335,825	490,375	387,950	通信教育受講支援
研修企画	592,478	450,304	279,286	研修企画、庁内講師養成等
旅費	277,460	225,560	165,980	
需用費	150,168	224,744	113,306	
備品購入費	164,850			
研修諸経費	596,540	120,370	92,900	
需用費	5,460	6,048		
役務費	29,108	20,982		
委託費	152,250			研修所移転経費
使用料、賃借料	322,722			
負担金	87,000	93,340	92,900	加入団体負担金
合計	42,259,001	45,752,203	39,063,904	

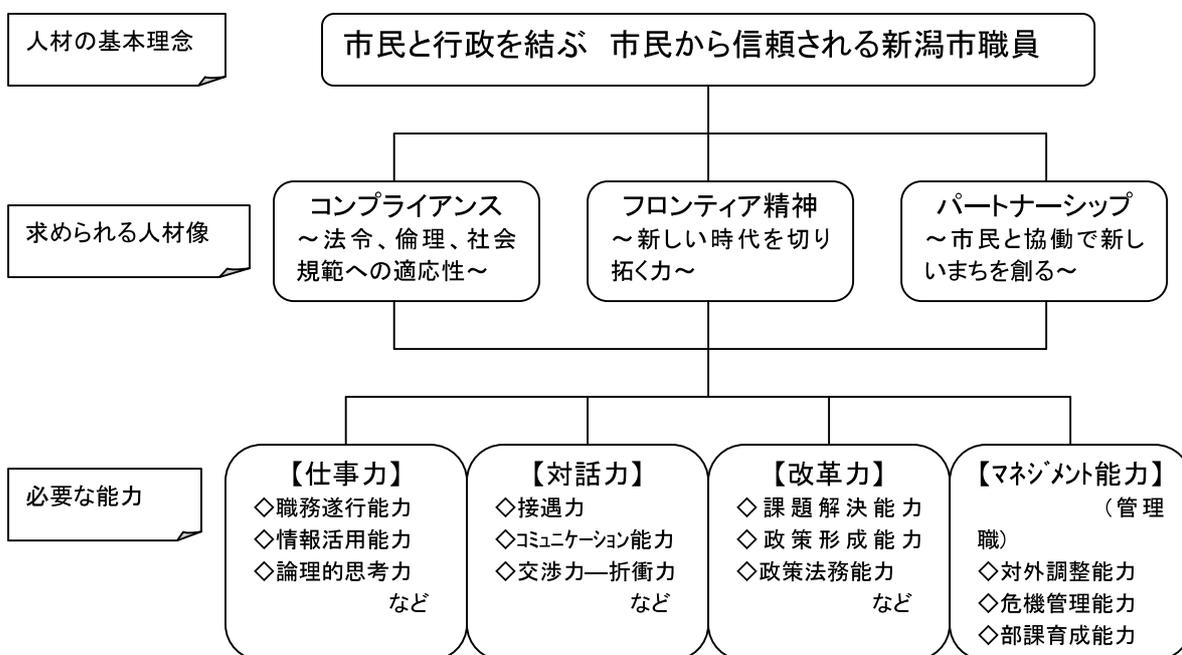
2 職員の能力開発と研修制度の取り組み

地方公務員法は、第 39 条 1 項において「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない。」、同条 3 項において「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする。」と定められており、その規定に基づき、職員の教育訓練を行うことを目的とした「新潟市職員研修規定」が定められている。

新潟市では、職員の定員適正化計画による職員数の減少に伴い職員構成が変化していく一方で、政令市移行や市民ニーズの多様化などにより本市は今後ますます複雑で高度な行政経営を行っていかなければならないことから、職員一人ひとりがより一層の資質・能力向上に努める必要がある。

そこで、同市では、「新潟市人材育成基本方針」(平成 20 年 3 月改訂)において、職員が自己開発する環境を提供しながら、職員の能力開発を行うことを表明し、研修における基本方針が内包されている(人材育成基本方針第 4 章)。

<参考: 新潟市のめざす職員像(人材育成基本方針より抜粋)>



研修体系を考えるに際しては、この人材育成基本方針を具体化したものであることが重要である。そこで新潟市では、人材育成基本方針の具体的

手段として、年度毎に「研修ガイド」が新潟市職員研修所より作成され、それに基づき具体的に実施されている。また、実施された研修の内容等については、同研修所より「研修記録(年度別)」としてまとめられている。

能力開発のための基本体系については、人材育成基本方針により「職場研修(OJT)」「職場外研修(OFF-JT)」「自己開発」の3つに分類されている。それぞれの取組み状況は下記のとおりである。

3 職場研修(OJT: On the Job Training)

(1) 職場の上司の指導を受けて職務に必要な知識・技能を習得する過程をいう。

① 目標管理

職員が自主的に目標を設定して、その達成に向けて自己統制することで、OJTの実効性が高まると言われている。

② 人事異動

地方公共団体の職員は、2年から3年を目安に定期的に人事異動があるのが一般的である。これは必ずしも人材育成を目的に行われるものではないが、人事異動を計画的に行うことによって職員の経験値を計画的に高めることができる。このように、あらかじめ定められた計画に従って、職員の異動を行うことを「ジョブ・ローテーション」と呼び、これをOJTの一環と位置づける見解もある。

(2) 実態

新潟市では、職場研修の効率を高めるために、「職場研修マニュアル」(平成20年6月改訂)を作成し、28種類のケースについて上司の指導方法を検討している。そのため、職員は検討済みのケースにおいては統一的な指導を受けることができる点で、職員の能力開発を効率を高めているといえる。

また平成20年度ではOJTの効率を高めるために、区役所の係長級から課長補佐級職員(主査・係長・副主幹・主幹・課長補佐)を対象に、希望を募ってOJT実践研修を行っている。これは一日がかりの研修であり、コーチングスキルなどについても個人演習の時間も確保されていた(平成20年度研修記録/新潟市職員研修所)。

① 職場研修(OJT)の目標管理について

ア 職員が自主的に目標を設定して、OJTに積極的であるか否かは部署ごとの方針によって異なるようであるが、少なくとも同市は同マニュアルにおいて新入職員の研修について、チェック項目を設けて基本的な指導の統一を図っている。

イ アンケート 調査

- (ア) あなたの職場において職場研修(OJT)の取り組みについてどう思いますか?(資料編 20 頁~22 頁 問 21) 参照)について、59%の職員が「活発に行われている」又は「ある程度行われている」と回答した。
- (イ) 係長職以上の方に質問した職場研修マニュアルの活用状況を教えてください(資料編 21 頁「問 22」参照)について、過半数以上の方は「活用していない」と回答した。
- (ウ) 職場では、仕事上の課題等について自由に発言したり討論したりできる雰囲気がありますか?(資料編 26 頁「問 27」参照)について、45%が「ある」と回答している。
- (エ) 職場では、仕事上の課題について上司に相談しやすい環境にありますか?(資料編 26 頁「問 28」参照)について、49%が「ある」と回答している。
- (オ) 職場では、事務事業の改善や効率化に積極的な取組が行われていると思いますか?(資料編 26 頁 問 29) 参照)について、「積極的に取り組んでいる」又は「ある程度取り組んでいる」と回答した職員は 68%である。

他方で、取組が不十分である旨回答した者の 59%は、取組が行われていない理由(資料編 27 頁「問 29-2」参照)として「業務をこなすことで精一杯の状態である」と回答している。

② 人事異動について

- ア 新潟市の場合、新入職員を 10 年間で 3 箇所の部署に配転することを計画しているが、どのような部署に配転するかについては計画はなく偶然が左右することになる。また職務経験が 10 年を超えた職員の異動については長期計画は存在せず、職員の意向調査は行うが、その結果は参考にされるに止まる。すなわち、職員自身は、自己がどのような部署に配転されるかについて事前に予測することは不可能な状況であり、職員自身が市からどのような能力を求められているのか分からない状態が延々と継続している。

イ アンケート 調査

- (ア) 現在の人事異動などの配置管理は適正に行われていると思いますか?(資料編 27 頁「問 30」参照)について、「適切」と回答した職員より「適切でない」と回答した職員が多く、28%にもなる。
- (イ) 配置管理はどうあるべきと思いますか?(資料編 28 頁 問 31)

参照)について「職員の適性を考慮して配置すべき」(54%)「職員からの自己申告を最大限に尊重すべき」(24%)という回答が多かった。これは現行の人事配置の方法に不満があることの現れといえる。

その他意見の中には「専門的な業務、人数の少ない業種は担当代表等の意見も参考にすべき」「年齢層による配置管理を考える必要がある」「新採用時にまず納税課に配属すべき」など具体的なものもあった。

(3) 考察

- ① 職場研修(OJT)に関するアンケート調査(ア)(ウ)(エ)(オ)から、新潟市では職場研修(OJT)を十分に行うことができる環境にあると思われる。

しかし、職場研修(OJT)が活発に行われない理由は何ですか?(資料編 21 頁「問 21-2」参照)とのアンケート調査において、「仕事が忙しくて時間がとれない」(41%)が最も多かったことから、職場研修(OJT)の意味内容が十分に理解されていない職員が相当数存在するといえる。

- ② 職員の能力開発が奏功するには、職員自身の意識の向上が不可欠であるところ、職員自身に将来的目標を立てさせることが重要といえる。

この点、同市では職員の人事異動に対する将来的計画が不十分であり、偶然が左右するため、職員自身が自己の能力開発を長期に亘って計画的に行う意欲を持ち続けることを困難にしていると評価できる。

そこで、職員の人事に関する将来的意向を定期的(少なくとも年 1 回以上)に調査し、職員自身が行った通信教育の受講や資格取得などの自己開発の事情を把握したうえで、一定の成果を上げた職員に対しては希望部署への異動を実現させることができる体制を確立することが望ましい。このような体制があることによって、職員は自己の能力開発が将来的な人事に反映されることを実感し、能力開発に対する意識向上が期待できることが予想される。

4 職場外研修(OFF-JT: Off the Job Training)

職場外研修は、職員を日常の仕事から離して、職務の一環として行われる研修であり、大きく、(1)研修所研修、(2)派遣研修、(3)職場研修支援の 3 つに分類される。

(1) 研修所研修

① 一般論

研修所研修は、基本的な資質・能力の向上を目的とした集合研修で、

時代の変化に対応できる知識・能力の習得を図るものである。

自治省が作成した「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」(平成9年11月28日付自治能第78号、以下「ガイドライン」という。)によると、「職場外研修」は、本来の職務から離れて行われる研修であることから、一定期間集中的に行うことが可能であり、職務を遂行する上で必要な知識・技術を体系的に学習したり、高度・専門的な知識・技術を学習する際には効果的な手法であり、また一方では、他の職場や他の地方公共団体、さらには一般の地域住民等、様々な人々と交流し、相互に啓発しあう機会としても重要であるとしており、職務遂行に必要な専門的知識を体系的に、かつ一定期間集中的に習得するという利点があると考えられる。

研修所という施設に複数の職員を集めて行われる研修は、階層別研修に向いている。ここでいう階層とは職層のことであり、通常、新入職員研修、中堅職員研修、監督者研修、管理職研修、部局長級研修などを習得させることを目的に実施される。

② 新潟市の現状

平成20年度において実施された研修所研修の概要は下記のとおりである。

ア 階層別研修

階層別研修とは、一般研修ないし基礎研修とも呼ばれ、ある年次ないし階層に達した職員は全員が受講するよう義務付けられている。ここでは、昇任に当たって期待される役割の確認、心構えの習得が目的になっている。また、制度・事情や決まりごとなど最低限知っておくべきことが伝授される。管理職層向けの研修では、政策形成やマネジメントなど、リーダーの役割を担う者が身につけておくべきスキルの習得が目的になることが多い。

研修名	対象・受講者数
新任職員第1部・2部・3部研修	新規採用職員(事務・技術職) 延べ165名
採用2年目研修(仕事力強化研修・法学入門基礎講座)	採用2年目職員(事務・技術職) 延べ141名
採用3年目研修(クレーム対応研修)	採用3年目職員(事務・技術職) 56名
採用5年目研修(政策形成基礎研修)	採用5～7年目職員(事務・技術職) 78名
採用8年目研修(政策形成実践研修)	採用8年目職員(事務・技術職) 81名
採用10年目研修(キャリア開発研修)	採用11年目以上38歳以下の職員(事務・技術職) 173名
主査研修	概ね44歳～45歳の主査職員 37名
新任係長研修(マネジメント入門講座/人権・コンプライアンス研修)	平成19年10月以降に係長職に昇任した職員 86名
係長2年目研修(気づき塾)	係長職2年目の職員 161名
新任課長補佐研修(変革型マネジメント講座)	平成19年4月以降に課長補佐職に昇任した職員 47名
新任課長研修(人材育成型マネジメント研修/メンタルヘルスセミナー)	平成19年4月以降に課長職に昇任した職員 40名
課長2年目研修(経営戦略的発想による政策形成講座)	課長2年目以上 89名
部長研修Ⅰ・Ⅱ	部長職員 延べ85名

イ 専門(実務)研修

専門(実務)研修は、専門的スキル習得を図るため、希望者もしくは指名制で行われている。専門スキルとは、業務遂行能力を高め、業務上の課題に対応するための職務横断的なスキルをいう。

研修名	対象者
CS マインドさわやか接遇研修	希望職員 106名
クレーム対応研修	希望職員 34名
折衝・交渉力向上研修	希望職員 32名
OJ T 実践研修	課長補佐級職員の中から希望者 25名
プレゼンテーション研修	希望職員 13名
政策法務基礎研修	平成 20 年度就任の例規審査会委員及び受講希望職員 13名
政策法務研究会	指名職員 5名
条例・規則の作り方講座	希望職員 47名
実務研修(庶務)	希望職員 延べ 559名
実務研修(文書)	希望職員 140名
人事評価者研修	平成 19 年 10 月以降に係長職に昇任した職員 85名
人事評価研修会	課長職以上の役職者 246名
人事評価研修会(制度拡充対応)	主として課長補佐、係長職の職員 641名
臨時的任用職員研修	臨時的任用職員のうち未受講者 40名

ウ I T 研修

研修名	対象者
ワード操作研修他 8 講座	希望職員 全講座合計 1、687名

エ 意識啓発講座 1コース

研修名	対象者
月曜懇話会	部長級以上の管理職 132名
メガトレンドセミナー	全職員(希望職員) 110名

オ 平成 20 年度研修所研修 研修別受講者数

研修所研修	受講者人数
階層別研修	1、239名
専門研修	1、997名
政策形成研修	18名
I T 研修	1、687名
意識啓発講座	242名
合計	5、183名

③ アンケート 調査の結果

ア 人事課公募の研修への参加(資料編 22 頁「問 23」参照)

「人事課が公募する研修に積極的に参加していますか？」の問いに対して、「積極的に参加している」「たまに参加している」の肯定的な回答は 26%のみであり、「ほとんど参加していない」「全く参加していない」という否定的な回答が 70%に達しており、公募型研修に対する参

加姿勢が極めて消極的であり、職場における研修や指導・育成について、職員全体の意識の低さが表れる結果となった。

「研修に参加しない理由を教えてください。」という問いに対して、「仕事が忙しい」が最も多く、続いて「受講したい研修がない」「研修の必要性を感じない」となっている。ここでも、研修に対する優先度合いの低さ、意欲・関心の低さが目立つ結果となった。

しかし、クロス集計の結果から、「できる限り昇進したい」という昇進意欲の高い職員については、59%が研修参加に肯定的な回答をしていることから、研修参加意欲と昇進意欲が密接に関連していることがわかる。同様に、自己開発や将来のキャリアプランについても意欲の高さと研修参加意欲が連動している結果となっている。

イ 研修の受講スタイルの希望(資料編 25 頁「問 24」参照)

「公募研修の望ましい受講スタイルはどれですか？」という問いに対して、「公募」という回答が 59%と最も多く、以下、「上司からの推薦」23%、「人事課からの指名」13%となっている。

ウ 研修に期待するもの(資料編 25 頁「問 25」参照)

「研修に対してどのようなことを期待していますか？」という問いに対して、「業務に即した知識の習得」「専門的知識の習得」「階層ごとの基本的知識の習得」などの実践的な知識の習得に期待する回答が多かった。

エ 研修所研修の効果(資料編 25 頁「問 26」参照)

「研修所研修が自己開発にも役立っていると感じますか？」の問いに対して、「役に立っている」という回答が 16%、「どちらかというと役に立っている」という回答が 47%であり、全体の約 3 分の 2 が概ね自己開発に役立っている回答結果になっている。

④ 考察

職員総数に対しての研修参加者人数の割合やアンケート調査結果、個別意見などから、総じて研修に対する積極性(能力開発に対する意欲)が民間企業と比較して不足していると感じられる。

しかし、一方で意欲の高い職員ほど積極的に研修に参加し、能力開発につながるような情報を得ようとする傾向も見受けられる。アンケートの個別意見の中にも、「意欲を持たない職員にどのように働きかけるか、研修への参加、自己開発のきっかけをどう作るかが大きな課題だと思う。」「現状の人事制度ではキャリア形成に意欲を感じにくいのではないか(特に若年層)」などという意見があり、研修への積極参加を促すためには、研修の場の提供や研修メニューの工夫もさることながら、職員の意欲・モチベーションをどう高めていくかという問題が最も重要な課題と

考える。そのためには、職員の能力開発に対する目標意識を高める取組みが必要であり、人事評価、目標管理制度との連動も当然ながら必要と考える。処遇に差がない結果平等主義では自発的なモチベーションは高まらない。努力したものが報われ、それにふさわしい処遇を受ける仕組みがあってこそ自己開発のインセンティブ＝研修への参加意欲が生じると考える。

また、「専門性のある職員の育成が必要」「専門性の高い分野の研修を望む」などといった意見があることから、専門性に対する意欲が高いことも感じられ、この専門性に対する職員の意欲・ニーズをどこまで汲み取るかも職員の学習意欲、自己実現意欲に大きく関係してくると考えられる。

以上のことから、能力開発において本質的に重要なことは、「職員各自の能力向上への動機付けをどう行うか」であり、そのための手段である研修参加への意欲を高めていくには、研修内容の充実以上に、キャリア形成意欲が高まるような人事評価制度や専門性を考慮した人事配置などといった取組みや配慮が必要と考える。

このことについては、新潟市行政改革プラン 2005(重点改革項目1－(2)人材の育成と活用)においても、「・・・職員一人ひとりが能力を最大限に発揮できるよう、目標管理を活用した人事評価制度の導入を図り、意欲ある人材を育成し、業績に応じた適切な処遇により、「評価」「能力開発」「処遇」を連動させる人事管理システムを構築します。」と謳われており、より実行性ある取組み推進を期待したい。

(2) 派遣研修

① 一般論

派遣研修は、民間企業や他の行政機関への出向、あるいは大学院通学、海外視察などのことであり、視野拡大や人脈形成、資質向上などが目的である。

派遣研修については、ガイドラインによると、先進的な行政手法の実地での習得、幅広い視野の涵養等の利点があるとし、専門職員を含む幅広い分野での派遣研修、行政需要の複雑高度化に対応するための大学院等への派遣、経営感覚等を身に着けるための民間への派遣などを検討するよう要請している。

② 新潟市の現状

平成 20 年度において実施された派遣研修の概要は次のとおりである。

ア 特別派遣研修

研修名	対象者
全国市町村職員中央研修所(市長村アカデミー)	所属推薦職員 27名
国際文化アカデミー	所属推薦職員 3名
大学院等派遣	指名職員 5名
自治大学校(特別過程)	指名職員 2名
民間団体派遣	公募性 5名

イ 民間短期派遣研修 1コース

研修名	対象者
民間短期派遣研修	所属指名職員 5名

ウ 海外派遣研修 1コース

研修名	対象者
海外派遣研修(自主企画コース)	公募性 2名

エ 業務派遣研修 2コース

研修名	対象者
短期業務派遣研修	所属指名職員 90名
長期業務派遣研修	所属指名職員 10名

オ 平成20年度派遣研修 研修別受講者数

研修所研修	受講者人数
特別派遣	42名
民間短期派遣	5名
海外派遣	2名
業務	100名
合計	149名

③ 考察

派遣研修については、庁内では習得できない高度な専門知識の習得や視野の拡大に有効である。また、研修修了者の配属も関連性のある部署に配属されており、習得した知識が組織においても有効に活用されていると感じる。

ただし、研修費の観点からは、研修費総額の半分以上が派遣研修費に充てられていることもあり、一部の研修参加者が習得した知識や感覚をいかにして組織の財産として共有化していくかが重要と考える。

(3) 職場研修支援

① 一般論

職場研修は、職務特有の事務処理知識が必要な仕事について、OJTを補完するものとして、集中的に学ぶものである。

職場研修については、前述(1)職場研修(OJT)に記載のとおり、日常

的職務を通じて知識・技能・態度等を身につける人材育成の最も中心的な手法である。新潟市では、この職場研修を推進するため、職場研修支援事業を実施し、研修講師等の情報提供や経費の助成を行っている。

② 実施状況

ア 平成 20 年度職場研修／自己開発 受講者数

研修名	受講者人数
職場研修	12,691名
自己開発	151名
合計	12,842名

③ 考察

職場研修については、各職場でテーマを選定して行っているが、平成 20 年度においては延べ 113 ヶ所の職場で実施され、受講者も 12,842 名に上った。内容も、各職場の実務に直結した内容になっており、職員が講師を務めるケースが多い。OJT を補完する目的において有効な研修機会と考えられることから、今後とも積極的な開催を期待する。

5 自己開発 (SD: Self Development)

(1) 職員に必要な知識や能力について認識したうえで、自分の理解度レベルに応じて自らのその能力を開発することをいう。

新潟市では、「新潟市人材育成基本方針」(平成 20 年 3 月改訂)において、単に研修などで職員を教育するだけでなく、職員が自己開発する環境を提供することを定めている。

① 通信教育の実施

新潟市では、数多くの通信教育の機会を準備して、職員は自分が希望する専門分野の教育を受ける機会が設けられており、修了した場合には費用の一部を助成する。

具体的に準備されている通信教育講座は、マネジメント、ビジネススキル、公務(税務、法律等)、IT(ワードやエクセル講座等)、国際化対応(外国語学)、健康や心理等の多岐に亘る分野を網羅している。

② 自主研究グループ

自己開発意欲の高揚及び職員資質の向上を図るため、自主的学習・調査・研究を行う職員のグループに対して援助を行う。1 グループ 3 万円を限度に研究活動等にかかる経費の半分を助成する。

③ 環日本海語学研修

新潟国際情報大学オープンカレッジのうち指定した語学講座。修了した者には費用の一部を助成する。

④ e-ラーニング

e-ラーニングの特質は、インターネット技術を利用して、いつでもどこでも学習をすることができるため、時間的、空間的制約の除去により、学習環境が飛躍的に向上することが期待されるといわれる。また教育コンテンツの開発には多額の費用がかかるが、一度開発してしまうと、講師や研修生の旅費や教室代などが不要となり、安価な教育サービスを提供できるともいわれている。

(2) 実態

① 通信教育の実施

平成20年度では、一般職員7789人中44人の受講があり、内37人修了した。

実際に受講する職員は、管理職以外の職員が多いようであるが、当該講座の受講した結果、何らかの資格を取得できたのか否かの調査は行われておらず、また職場においてどのように役立っているか等の通信教育の効果については実態が不明である。

② 自主研究グループ

7グループ(明るい保育園づくりいいん?会、新潟せいさく所、inde-nai会、糖尿病療養指導について考える会、子どもの幸せを考える会、PHNマインドの会、児童・家庭支援研究会、新潟市役所ボランティア研究会)

③ 環日本海語学研修

前期2名、後期5名修了した。

④ e-ラーニング

教育コンテンツを開発するためには多額の費用がかかる場所、需要のある教育内容及びその効果の期待値などを調査が不可欠である。しかし、新潟市では、通信教育の受講生に対するアンケートによる情報収集も不十分である状況を考慮すれば、e-ラーニングの教育コンテンツの開発に踏み切る決断をするには情報不足であると言わざるを得ない。

(3) アンケート調査

- ① 自己開発に取り組んでいますか?(資料編15頁「問18」参照)という質問に対して「積極的に取り組んでいる」と回答したのは22人(7%)にすぎなかった。職種別に見ると事務職が最も多い15人であり、子どものいない属性に占める割合は32%であった。以上より、「積極的に取り組んでいる」職員は、子どものいない事務職員に多いという分析ができる。

次に「ある程度取り組んでいる」と回答したのは155人(36%)におよび、最も多い。また将来の昇進に関する問17(資料編14~15頁参照)について、「できる限り昇進したい」と回答した職員の中でも「ある程度取り組んでいる」と回答した者が最も多く、昇進意欲の高い職員が必ずしも自己開発に積極的に取り組んでいるわけではない。さらに、50歳代以上という属性以外では「わずかな取組に留まっている」を選択した職員の方が多く、20歳代から40歳代においては、自己開発への取組が十分ではない。

- ② 現在、自己開発として行っていることは何ですか?(資料編18頁問19参照)という質問に対して、「新聞やテレビの報道番組からの情報収集」(52%)、「業務に関する書籍の購入など」(36%)、「個人での講演会、各種セミナーへの参加」(24%)の順で回答が多かった。「庁内公募研修への積極的な参加」と回答した職員は9%にすぎなかった。

また「その他」の中では「大学院」「専門職との研修会」「スポーツ」などの回答があった。

- ③ パソコンの利用状況についてお答えください(資料編19頁「問20」参照)という質問について、「業務上不便を感じることもある」と回答した職員は136人もおり、そのうち47%は事務職員であった。

(4) 考察

通信教育では、多岐に亘る分野の講座が準備されているにもかかわらず、それを利用した職員は0.5%にすぎない。また前記アンケート調査からも、自己開発は十分に行われていないといえる。

その原因に関するアンケート調査では、①「地域活動や趣味等を優先したい」(36%)、②「家事や育児に時間を取られる」(35%)、③「仕事が多忙で残業時間が多く時間が取れない」(33%)の順に回答が多かった。

回答①③から、新潟市人材育成基本方針の考え方が職員に浸透しておらず、またその方針の実践が十分でないことが窺われる。

その他の一因として、職員の将来計画が十分にできていないことにあると思われる。すなわち、職員の人事異動について、職員の個性に応じて将来予測できる方法により行われることにより、職員の長期的な自己開発意欲は増幅されるものと思料する。

第4部 監査の結果及び意見

I 監査の結果

以下、第1部に掲げた監査の視点(着眼点)にそって、監査の結果(問題点)を整理して指摘する。

1 人件費に関する事務の執行について

(1) 新潟市の人件費に関する指標について、他の政令市等と比較して問題となる点はないか。

① 新潟市の経常収支比率は、政令市平均や中核市平均と比べて低い数値となっており、財政の弾力性は比較的あるといえる。もともと、一般に都市における適正な経常収支比率といわれる70～80%よりも新潟市の経常収支比率は高い数値であることから、さらに経常経費の抑制に留意していくべきである。

② 新潟市の賃金(物件費)と職員給の合計額に占める賃金(物件費)の割合(賃金/職員給+賃金)は、政令市平均より高く平成20年度でいうと、政令市中3番目に高い数値となっている。これは、集中改革プランに基づき常勤職員の数が年々減少していく中、非常勤・臨時職員等の採用数が他の政令市に比べて多いことが要因となっている。従来常勤職員が担っていた職務を常勤職員以外の職員をもって充てることにより、職員に関わるコストを削減する必要もあることから、適材適所に非常勤及び臨時職員を配置し、市民に対するサービス低下を伴わないことを十分に配慮した上で必要な限度で非常勤及び臨時職員の採用をしていくことが望まれる。

(2) 定員管理の適正化の取り組みについて、新潟市では予定どおり実施がなされているか。

① 集中改革プランに掲げている定員適正化計画については、目標とそれほど開きがないかたちで実施がなされている。

② 新潟市の区役所・出張所及び施設(市立図書館や市立美術館等)の職員数が同規模の政令市と比較して相対的に多いことが分かった。今後、新潟市における区役所・出張所や施設の適正な職員数を十分に検証した上で、それに適った職員の配置を行っていくことが望まれる。

(3) 俸給及び諸手当の支給は条例・規則等に準拠して適正になされているか。

るか。

① 俸給及び諸手当については、新潟市給与条例その他の条例等によって条例主義が実現されている。

(4) 俸給について、職務給の原則、均衡の原則、情勢適応の原則に適ったかたちで支給がなされているか。

① 新潟市の職員の俸給は、国及び他の政令市との比較において、過大とはいえないことが認められた。

② 民間賃金との比較でみると、新潟市職員の給料は高い水準を示している。平成21年11月に全体として俸給を平均0.185%引き下げる改正案が可決する等、民間賃金との均衡を図る取り組みがなされているが、今後もさらなる取り組みがなされていくことが望まれる。また、住民の納得を得るといふ均衡の原則の趣旨を全うする観点から、民間給与の調査方法や人事委員会勧告の基礎となった資料を住民へ公表する等により、給与決定方法に対する住民の評価を積極的に受けるべきである。

③ 従来 of 年功的な給与上昇を許容する構造を改め、職務給の原則に従った給与構造を実現するために、給与カーブのフラット化、枠外昇給の廃止、55歳昇給抑制などの措置が講じられた。しかし、新潟市の昇給査定では約90%の職員がA～Eの5段階評価のうちCの査定区分に属していることが認められ、運用面で給与構造改革の趣旨に適合しない状況となっている。このような運用を早期に改善すべきである。具体的な方策としては、中立的・専門的な第三者機関としての人事委員会の機能強化(級別定数について人事委員会の管理機能を明確化すること等)や公正な人事評価システムを給与に積極的に反映していくことなどが考えられ、早期に実現を検討すべきである。

(5) 手当の算定基準・支給運用は適切であるといえるか。

① 過去5年間の新潟市の期末・勤勉手当の年間平均支給月数を見ると、4.40月から4.45月で推移しており、概ね民間給与実態及び人事院勧告の水準に近いものとなっている。

② 勤勉手当は、職員の勤務成績に応じて支給するもの(特別給の成績査定分に相当)とされているが、実際は欠勤等の勤務状況のほか出勤日数で一律に評価しているに過ぎず、ほとんど差異のない運用となっている。職員の勤務成績に応じて支給するという勤勉手当本来の趣旨からすれば、人事評価等での評価結果を考慮した総合的な評価に基づいて勤勉手当の支給金額を算出すべきであ

る。

- ③ 時間外手当の支給手続きについては適正に処理されている。超過勤務時間については、全庁的に縮減に向けた取組みがされているが、各課の格差が著しく個人間のバラつきも目立っていることから、課内の応援体制の充実など、業務の平準化・効率化に向けた取組を行っていくべきである。また、夜勤勤務手当と夜間特殊業務手当が併給される場合がある。併給が許される対象については実質的要件を厳密に検討する必要がある。
- ④ 特殊勤務手当では、不必要な手当の廃止・整理に関する改正が進んでおり、一定の効果が認められる。ただし、療育指導等業務手当については、特殊勤務手当として支給することの是非について再検討を要する。
- ⑤ 退職手当について、新潟市職員の退職手当の受給資格は、事実上採用後6カ月から発生することとなっており、資本金5億円以上または従業員数1000人以上の民間企業の半数が勤続年数3年以上でようやく退職一時金受給資格を得るとしていることと比較してバランスを欠いており、改善していくべきである。
- ⑥ 退職手当について、サンプリング調査の結果、平成18年度の条例改正により、定年退職者を中心とした長期間勤続した者については改正前の基準による計算よりも、改正後の基準により計算したほうが退職手当の額が増加する結果となっている。退職手当の基本額の計算基礎となる支給率の改正幅による減額等よりも、在職中の貢献度を退職手当支給額に反映させるために導入された「調整額」部分が、俸給表の級数に対応して総じて大きくなる傾向にあることに原因があるといえる。「調整額」の制度が、在職中の貢献度を退職金の支給額に反映させる民間企業におけるポイント制をモデルとしているのであれば、「調整額」の算出については公正な人事評価制度と連動させるかたちで再構築していくべきである。
- ⑦ その他の手当については、算定基準、支給運用ともに特に問題なく、適切であるといえる。

2 人事管理に関する事務の執行について

- (1) 新潟市が必要としている人材を獲得できるような採用制度となっているか。

- ① 受験予定者及び新入職員に対するアンケートの結果、新潟市の新

入職員は「新たなことにチャレンジする」ことについて消極的との印象を受ける。これは人材育成基本方針の掲げる「フロンティア精神」「改革力」に通じるものであり、これらの資質を採用の際、どのような基準により評価しているのかということについては検証を要するとともに新入職員のフロンティア精神を醸成する組織風土づくりにも、全庁をあげて配慮すべきである。また、採用説明会などの募集機会を拡大し、選抜方法を複線化するなどの工夫をして、多様な人材を獲得する努力をすべきである。

- (2) 新潟市の人事評価制度は適正な内容であるといえるか。
 - ① 人材育成基本方針も人事評価マニュアルも他の地方公共団体のものを参考に作られているため、新潟市の独自性はほとんど出ていない（真に新潟市の状況に合致しているとは言い難い）状況にあるといわざるを得ない。今後は、PDCA サイクルに基づき不断の見直しをした上で、真に新潟市が作り上げた人事評価制度にしていくべきである。
- (3) 新潟市の人事評価制度は職員に十分浸透しているか。
 - ① 職員に人事評価制度の内容が十分に浸透していない状況にある。また、現状においては、職員に対し人事評価制度の内容・重要性を浸透させるための新潟市における積極的な活動も、認めることができなかった。今後は、公正な人事評価制度の存在の重要性を全職員に十分に理解してもらい、関心を持ってもらうための活動を新潟市は積極的に行っていくべきである。
- (4) 任用管理（とりわけ昇任管理）は成績主義の原則に適っているか。
 - ① 現状、昇任は主に選考による方法により行われている。基本的には所属長の内申等を基にした総合評価に基づくとされており、評価基準が明確なものとは言い難い。成績主義の理念に立ち返って、競争試験の拡充や人事評価制度を昇任に反映させていくべきである。
- (5) 人事異動・配置について、職員の意思も反映させる制度に作られているか。
 - ① 適正な人事管理を基礎資料とすることを目的として、対象職員から「自己申告書」の提出を受ける制度が実施されている。現状では、自己申告の結果が実際の人事異動にどの程度反映されているかについての情報が全く開示されておらず、実績も確認できない状況にある。今後は、自己申告制度の結果の集計・管理体制を整え、可能な範囲で職員に開示していくことを検討していくべきである。
 - ② 庁内公募制度が一部の業務について実施されているが、その実

績は未だ限定的であり、一層の拡充及びそのための運用の工夫を行っていくべきである。

(6) 職場研修、研修所研修は適切かつ十分に実施がなされているか。

- ① 職場研修では、新入職員に対する研修においては、目標を設定して充実した職場研修が実践されている。その他の職場研修では、職場研修に関するアンケート調査から職場研修を十分に行うことのできる環境にあると思われるが、各部署によって方針が異なっており、その実践度を測ることはできなかった。
- ② 職場研修の一環として位置づけられる「ジョブ・ローテーション」については、新潟市では職員の人事異動に対する将来的計画が不十分であり、偶然が左右するため、職員自身が自己の能力開発を長期に亘って計画的に行う意欲を持ち続けることを困難にしていると評価できた。そこで、今後は、職員の人事に関する将来的意向を定期的に調査し、職員自身が行った通信教育の受講や資格取得などの自己開発の事情を把握したうえで、一定の成果を上げた職員に対しては希望部署への異動を実現させることができる体制を確立することが望まれる。
- ③ 職場外研修(研修所研修)では、階層別研修、専門(実務)研修など、目的に応じた研修の場が提供されている。しかし、総じて職員の研修参加意欲が低調であり、能力向上に対する動機付けが不足しているといえる。能力開発において本質的に重要なことは、「職員各自の能力向上への動機付けをどう行うか」であり、そのための手段である研修参加への意欲を高めていくには、研修内容の充実以上に、キャリア形成意欲が高まるような人事評価制度や専門性を考慮した人事配置などといった取組みや配慮が必要である。このような取組みを行っていくべきである。

(7) 職員の自己開発を励行するような体制は作られているか。

- ① 費用の一部助成制度が存在するが、励行の効果は認められない。これも、職員の能力向上への動機付けが不足していることに要因があると思われ、この点からも(6)で述べたような体制の確立や取組が必要である。

II 包括的意見

公正かつ明確な人事評価制度を人事管理全般に活用できる体制を早急に整えるべきである。

1 市民の納得を得られる人件費の支出という視点

今回の監査の結果、人件費全般の支出を見ても、個々の俸給及び各手当の支出を見ても、他の地方公共団体と比較していずれも支出が過度に多いということは窺えなかった。

もっとも、地方公共団体は、その歳入の多くを住民の税金により賄っており、また、その重要な役割は住民に対し行政サービスを提供することにある。一般に、サービスの対価を「高い」とみるか「安い」と見るかは、その提供されるサービスの「質」を基準として消費者によって評価される。

このことを新潟市における人件費の支出に置き換えると、仮に新潟市の人件費の支出が他の地方公共団体と比較して多かったとしても、納税者である市民の納得できるかたちで支出がなされていると評価されれば、適正な支出がなされているといえるし、逆に、新潟市の人件費の支出が、他の地方公共団体と比較して少なかったとしても、市民の納得できないかたちで支出がなされていると評価されれば、適正な支出がなされていないといえよう。

「市民が納得できるかたち」ということを一義的に定義することは困難であるが、少なくとも昨今の経済情勢の中、新潟市の職員の待遇について、勤務内容や勤務実績に関係なく厚遇が保障されているという印象を市民が感じるような状況であれば、市民が納得できるかたちで新潟市の人件費の支出がなされている（すなわち人件費の支出が適正になされている）とは言い難いといえるのではなかろうか。

この点、新潟市では、平成 21 年度にほぼすべての職員を対象にした人事評価制度を導入するに至ったが、この人事評価制度を任用や給与に活用させる体制は現時点では整えられておらず、現在も人件費全般の支給額に影響する昇任・昇格について基本的には所属長の内申等を基にした総合評価といった属人的な基準によってなされていることが、監査の結果認められた。

また、職員の勤務成績に応じて支給するものとされている勤勉手当についても、実際のところは欠勤等の勤務状況と出勤日数でほぼ一律に評価がなされており、勤勉手当の本来の趣旨に適ったかたちで支給がなされてい

るとは言い難い状況が認められた。

このように、昇格などが属人的な基準により運用され、勤勉手当がほぼ一律に支給されている新潟市の実態からすれば、新潟市の職員の待遇について、勤務内容や勤務実績に関係なく厚遇が保障されているとの印象を市民に抱かれてもやむを得ない状況にあるものと考ええる。

このような印象を市民から受けず、市民が納得できるかたちで人件費の支出がなされるためには、公正かつ明確な基準により構築された人事評価制度を給与・任用等に活用し、そのことについて市民の理解を得ることが必要であると考ええる。

以上のとおり、公正かつ明確な基準により構築された人事評価制度を給与・任用等に活用することは、納税者である市民から人件費の支出が適正になされていると評価されるために必要であり、早急に活用する体制を整備すべきであると考ええる。このような体制を整えることは、地方公務員法第24条第1項において、地方公務員の給与は、「その職務と責任に応ずるものでなくてはならない」(職務給の原則)と規定されている趣旨にも合致するものと考ええる。

2 人件費の支出の効果の最大化に資するという視点

地方自治法第2条第14項は、地方公共団体が事務の処理をするにあたり、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げる」ことを要請している。

この要請を人件費の支出についてあてはめると、住民に対し最大限の行政サービスを提供できる人材が地方公共団体において育成され確保されていることが、人件費の支出の効果の最大化が図られているといえるための重要な要素であると考ええる。

そして、住民に対し最大限の行政サービスを提供できる人材を育成し確保するためには、公正かつ明確な人事評価制度を人事管理全般に活用していくことが必要であると考ええる。

すなわち、曖昧な評価基準に基づき職員の処遇が決められてしまつては、どのような行動により評価され、または評価されないのかが職員には分からず、行動の指針となるべき方向性が明らかにならないし、また、処遇に対する不公平感・不満の度合いは改善されないと考える。このような状態では、何をもって住民に対する最大の行政サービスかを一律の基準をもって職員が判断することができず、また処遇に対する不公平感からそのようなサービスを最大限提供していこうという気運が醸成されにくくなり、結果として、住民に対し最大限の行政サービスを提供できる人材が育成・確

保されにくい環境になってしまうものと考える。

その意味で、公正かつ明確な人事評価制度を、職員の処遇に活用させる必要性は高いといえる。

また、職員に対し明確にされた公正な人事評価制度を人事異動や庁内公募制度等の人事配置に活用すれば、職員の仕事に対するモチベーションのみならず、自己開発に対するモチベーションの向上にも寄与することが期待できる。すなわち、人事評価制度の評価基準から特定の仕事について必要とされるスキルや行動指針が明らかとなり、それが庁内公募制度と結びつくことにより、職員が自ら望む仕事に必要なスキルを自発的に開発しようとする契機となりうる。職員のこのような意識が醸成されていけば、住民に対し最大限の行政サービスを提供できる人材が育成・確保されやすい環境になるといえよう。

以上のおり、住民に対し最大限の行政サービスを提供できる人材を育成し確保するため、言い換えれば、人件費の支出の効果を最大化していくためにも、公正かつ明確な人事評価制度を人事管理全般に活用していくことが必要であると考える。

以上