

## 7.手当

### (1)手当の種類と支給額

手当には、扶養手当、通勤手当等の職員全てに共通する諸手当と、職種により特別に定められている特殊勤務手当がある。前者は給与条例に、後者は特殊勤務手当条例に定められている。

7月の支給総額を合計すると、次表のようになり、金額的なウエイトは時間外勤務手当・管理職手当・扶養手当が大きい。

また、諸手当としてはこの他期末手当・勤勉手当があるが、これらは民間企業の賞与に該当するものであり、6月・12月の年2回支給されるため、月次に支払われる給与等の内訳である。

(単位:円, %)

項目	手当分類	金額	割合
支給合計		450,355,551	100
給料		395,113,553	87.7
扶養手当	諸手当	10,104,500	2.2
調整手当	諸手当	400,000	0.1
住居手当	諸手当	5,986,676	1.3
通勤手当	諸手当	5,029,108	1.1
管理職手当	諸手当	10,406,890	2.3
特殊勤務手当	特殊勤務手当	4,913,986	1.1
時間外勤務等	諸手当	18,400,838	4.1

### (2)特殊勤務手当

#### 1)性質

自治体、特に市町村のような基礎自治体では、直接に住民サービスを行うため、業務が多岐にわたり、勤務内容も多様であるため、必要に応じて特殊な勤務に対する手当の制度を設けている。

条例上は「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、その特殊性を給与で考慮することが適当でないと認められるもの」に従事する職員に対し、「その勤務の特殊性に応じて」支給すると定められている。

特殊勤務手当の支給額に占める割合は前表の通り、1.1%と小さいが、対象となる支給人数も少ないため、支給されるかされないかで、受給者から見ると受け取る給与水準に与える影響は小さくない。このため、支給内容が特殊勤務の実態に併せて妥当か否かは公平性の観点から重要である。

特殊勤務手当は「丸亀市職員の特殊勤務手当に関する条例」に基づき支給されている。

条例に定められた特殊勤務手当の種類・内容等は概ね次の通り。

(日額のものにつき、半日の定めのあるものなど、一部記載していないものもある。)

手当の種類別	支給する対象	区分	支給額
1 福祉業務手当	社会福祉業務等の現業に直接従事したとき。		
	(1) 生活保護業務の現業及び指導監査を行う職にある者	月額	8,000円
2 行旅病死等処理手当	(2) 保育所に勤務する保育士	月額	4,000円
	行旅病死等処理業務に従事したとき。		
3 老人ホーム業務手当	(1) 行旅病人の処遇業務	1件につき	2,000円
	(2) 行旅病死等処理業務	1件につき	10,000円
4 保健業務手当	老人ホームに勤務する者		
	(1) 看護師又は寮母(父)	月額	4,000円
5 感染症防疫手当	(2) 調理員	月額	3,000円
	1 保健師が訪問指導の業務に従事したとき。	日額	200円
6 葬祭業務手当	2 看護師が訪問診療の業務に従事したとき。		
	感染症(感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律(平成10年法律第114号)第6条第2項及び第3項に規定する感染症)患者の収容又は消毒の業務に従事したとき。	1件につき	1,000円
7 清掃作業手当	葬祭業務に直接従事したとき。	1日につき	2,000円
	(1) 死体の外部からの引取り又は搬送の作業等に従事したとき。		
8 汚物処理手当	(2) その他の葬祭業務に従事したとき。	1件につき	1,200円
	1 ごみ又はし尿の処理作業に直接従事したとき。		
9 変則・不規則業務手当	(1) 路上におけるごみの収集又はごみの処理の業務に従事したとき。	日額	1,250円
	(2) くみ取り又は浄化槽の清掃の業務に従事したとき。	日額	1,250円
10 消防業務手当	2 前項に定める作業に従事した場合において、次に定める者には、当該金額のほか次の手当を支給する。		
	(1) 監督員	月額	3,600円
11 現場作業手当	(2) 清掃指導員又は班長	月額	2,400円
	(3) 副班長	月額	1,200円
12 徴収業務手当	(4) 浄化槽管理業務に従事する者のうち必要な資格を有する者	月額	2,500円
	3 犬、猫等のへい死体処理作業に直接従事したとき。	1件につき	500円
13 年末年始勤務手当	汚水のある下水道施設の内部で作業に従事したとき。		
	(1) 午前及び午後各1回以上従事したとき。	1日につき	1,000円
14 航路手当	(2) 午前又は午後1回以上従事したとき。	1日につき	500円
	競艇事業部に勤務する者が競艇開催時に業務に従事したとき。	日額	800円
15 消防業務手当	1 消防本部・署に勤務する者		
	(1) 交替制勤務に従事する者	月額	4,000円
16 現場作業手当	(2) 上記以外の消防吏員	月額	1,500円
	2 水火災等の出動に従事したとき。	1回につき	400円
17 徴収業務手当	3 救急出動の業務に従事したとき。		
	(1) 救急救命士	1回につき	400円
18 現場作業手当	(2) 上記以外	1回につき	300円
	4 非番の者が招集されたとき。	1回につき	400円
19 現場作業手当	5 夜間に特殊業務に従事したとき。		
	(1) 5時間以上	1回につき	700円
20 現場作業手当	(2) 2時間以上5時間未満	1回につき	500円
	(3) 2時間未満	1回につき	300円
21 現場作業手当	6 火災現場において、火災の原因及び損害調査の業務に従事したとき。	1回につき	200円
	高所作業又は交通頻繁な車道上作業に従事したとき。	日額	300円
22 徴収業務手当	外勤し、かつ、税の賦課徴収業務又は下水道受益者負担金、市営住宅使用料等の徴収業務に従事したとき。	日額	400円
	1 12月29日から12月31日までの間において業務に従事したとき。	日額	6,000円
23 年末年始勤務手当	2 1月1日から1月3日までの間において業務に従事したとき。	日額	8,000円
	2 1月1日から1月3日までの間において業務に従事したとき。	日額	8,000円
24 航路手当	航路を利用し通勤する者	月額	8,000円

## 2)合併協議

旧丸亀市では、合併前の平成16年度に内容の再検討・整理が行われている。

合併にあたっての協議にあたっては、基本的に旧丸亀市に併せている。

開催日の日額800円が支給される競艇関連変則・不規則業務手当、月額8千円の航路手当は旧丸亀市のみ該当する項目は、そのまま残されている。

主な変更点は次の通り。

	旧丸亀	旧綾歌	旧飯山	丸亀市
月額のもの				
福祉業務手当				
生活保護担当ケースワーカー	8,000	-	-	8,000
保育士	4,000	-	-	4,000
幼児の教育	-	4,000	-	廃止
老人ホーム業務手当				
看護師・寮母	4,000	-	-	4,000
調理員	3,000	-	-	3,000
給食				
給食運搬車運転	-	4,000	-	廃止
学校給食等調理	-	4,000	-	廃止
消防業務				
交代制勤務	4,000	-	-	4,000
交代制以外勤務	1,500	-	-	1,500
消防自動車機関員			1,000	廃止
日額・件数毎のもの				
保健業務	200	-	-	200
清掃作業	1,250	-	給与日額の2割	1,250
汚物処理	1,000	-	-	1,000
徴収業務	400	-	-	400
年末年始勤務	6,000～8,000	-	-	6,000～8,000
給料月額に対し定率のもの				
水道	2～3.5%	-	現場のみ4%	2～3.5%

### 3)支給管理

特殊勤務手当は、職種により月額の設定のあるものと、1日あるいは1件につき金額を定めているものの2種があり、夫々に異なる管理手続きをとっている。

a: 月額のは、職種の異動報告書を各部署から職員課に報告し、職員課で給与システムに登録を行う。

b: 変動するものは、各部署より、残業時間数等を記入する用紙に特殊勤務手当コードと回数を記入したものが職員課に報告され、このシートから職員課で入力を行う。

a については、異動報告に基づき職員課で管理される。部署内での持ち場移動について、異動報告が行われなかった場合に、手当の過払い・支給漏れが発生する。特に部署の異動を伴わない勤務内容の変更については、チェックを行う方法はない。

bについては、数値の信憑性の確保については、各部署に任されている。

#### 【意見】

- ・ 内容について

前述 a 勤務内容により月額で支給される特殊勤務手当の対象者につき、月次で対象部署を確認を行うことが望ましい。ただし、月額の特務手当は金額的には最高で8千円であり、多額のものではない。

・ 手続きについて

bについては、抽出によってであれ、担当部署以外の管理部署での検証が望ましい。

#### 4)支給実績の検討

7 月度正規職員支給台帳から、以下の検討を行った。

##### ①支給対象者は規程通りか

7 月の支給台帳の支給欄のうち、特殊勤務手当・調整手当の支給対象者につき、検討を行った。条例外の対象者への支給は行われていない。金額の多いクリーン課・競艇・消防・水道については、極めて多額のもの、金額が不自然なものはなかった。

##### ②幼稚園・保育所の特殊勤務手当は条例どおり実態に即して支給されているか。

保育所及び幼稚園に関する特殊勤務手当は、職員のうち、保育士に対する月額 4 千円の福祉業務手当、本島幼稚園・保育所に勤務する職員に対する月額 8 千円の航路手当のみである。

なお、これらは 3 年間に限り、行財政改革の一環の給与カットにより 5%減額され、夫々月額 3,800 円・7,600 円の支給となっている。

支給台帳と職員名簿とを照合し、保育士及び本島職員への特殊勤務手当の支給状況を確認したところ、全て一律の月額で支給されていた。

#### 5)旧丸亀市で過去に行った検討

旧丸亀市では、平成 16 年度に特殊勤務手当の見直しを行っている。これは、従来の支給状況を基礎とし、業務と内容の妥当性、支給水準や支給方法等を検討したものである。

これにより改められたものの主な概要は次の通り。

##### (削除された項目)

- ・ 同和業務手当(月額 6,000 円)
- ・ 美術館等に勤務する者の変則勤務等手当(月額 2,500 円・5,000 円)
- ・ 小型船舶運転手当(日額 150 円)
- ・ 給食センター調理作業手当 3,000 円)

##### (新設されたもの)

- ・ 年末年始勤務手当(6,000 円・8,000 円)

##### (支給方法を変えたもの)

- ・ 給料月額に 7%をかける競艇開催手当を日額 800 円の変則・不規則勤務手当に
  - ・ 保健師訪問指導を月額 5,000 円から日額 200 円へ
- その他、金額の見直しを行っている。

##### (上がった主なもの)

- ・ 清掃業務監督員等の月額(2,400 円→3,600 円など)
- ・ 葬祭業務手当の日額(800 円→1,200 円など)

(下がった主なもの)

- ・ 清掃作業業務の日額(1,500 円→1,200 円)

県内及び類似他団体の支給状況・水準を参考にして改められている。

#### 6)今後の丸亀市の予定

特殊勤務手当については、「給与の二重取り」という国からの指摘から、他の自治体では特殊勤務手当の見直しの動きが急であり、当市でも引き続き見直しを継続する予定である。

#### 7)支給内容・水準・方法の妥当性の検討

##### ①支給内容の検討

他団体と比べ、特に異常なものはない。

競艇の日額 800 円については、競艇事業などを行っている自治体数は少ないため、比較が困難である。

平成 16 年の改定により、給料月額的一定額から日額に変更されており、総額では減少している。現在の支給水準は、月平均 20 日の出勤とすると月額約 16,000 円となる。集客しやすい日を狙い開催されるため、勤務が不規則になることに対する支給である。

市の収集した資料によると、自治体により支給方法・額はまちまちである。(日額・月額の他、売上目標達成日に特別に支給されるなど。)

日額 800 円の支給は、1 月 20 日出勤したとして、16,000 円となる。これが上限の月額数値と思われる。給料表に一番人員の多い 7 級 18 号(63 名)の月額は 411,500 円であり、月額に対して 4%弱となる。

香川県内に競艇事業を行っている自治体はないが、高松市・観音寺市では競輪事業を行っており、高松市の 2,000 円に比べると少額である。

#### 【意見】

現在の支給が異常な水準とも思われぬが、もともとそのような業種に勤務する職員と考えれば当然の職務に対する支給とも考えられる。その場合、市職員からローテーションで異動する職員のみを支給することも公平性を欠くこととなる。廃止、又はモチベーション向上のためには、曜日による売り上げの目標値を設定し、それを超えた場合の「大入」として、臨時職員を含む全ての職員に支給する、などの改定も検討の余地がある。

##### ②同種の職種に対し、特別の部署にのみ支給されているもの

老人ホーム給食職員のみ特殊勤務手当が支給され、学校・保育所関連の給食職員には支給されない。老人ホームの給食は 1 日 3 食の作業であり、学校等は原則 1 食のみであることからの差異である。

保育士と幼稚園教諭とを比較すると、保育士にのみ福祉業務手当(月額 4 千円)が支給されるが、対象年齢が低年齢層を含むことと保育時間との兼ね合いであると思われる。合併前は、

旧綾歌町では幼児教育に対して支給されていたため、幼稚園教諭に対しても支給されていたが、旧丸亀市に併せて廃止されている。綾歌町では、本来の保育要件ではなく、児童の学齢により、保育所と幼稚園とを区分していたために支給されていたものと思われる。(150 ページ参照)

**【意見】**

ただし現状では幼稚園でも預り保育を行っているなど、合併前の状況を踏襲しており、保育所職員と幼稚園職員との勤務の差は旧丸亀市のように明確ではなく、特殊勤務手当の支給の有無と勤務状況の差も不明朗である。しかし、これはむしろ市内での幼稚園・保育所制度の統一により解消すべき問題と思われる。(203 ページ参照)

③他の手当と重複する可能性のあるもの

航路手当(月額8,000円)については、通勤手当と別に支給される。性質としてはへき地手当に準ずるものであるが、航路に関しては自動車などの代替手段もなく、運行本数が極めて少ないことから、通勤が不便であることを考慮した手当であり、妥当な範囲内であると思われる。

年末年始勤務手当については、時間外勤務手当と重複する項目である。伝統的に年末年始については特別な休日という位置づけであり、この期間の勤務に対しては、各自治体で特殊勤務手当を支給する慣行はある。

近年は、社会的な風潮の変化により、年末年始の特別性は薄れており、店舗も無休で営業する業種も増えるなど、年末に休日をとらなければ、生活に支障をきたす、ということもなくなっている。

**【意見】**

年末年始勤務手当については、支給すること、また金額の水準等については再考の余地がある。

④職務の特殊性と本来職務

特殊勤務手当は、「給与の二重取り」であるという指摘を受け、廃止縮小の方向で検討されている項目である。

給与の二重取り、という指摘は、本来の仕事をしているだけであるのに、特殊勤務手当が支給されるのはおかしい、という趣旨のものである。

本来の特殊勤務手当は、ローテーションにより、通常の勤務条件よりも厳しい条件化で勤務する場合の手当であるべきものであり、その範疇であれば金額と労働の合理性を検討すれば足りるものと思われる。

しかし、現在は採用が特殊な業務に対して行われる職種についても、一般行政職の給料表が適用され、さらに職務の特殊性に着目して特殊勤務手当を支給しているものが多い。

本来の分類での一般行政職が異動のローテーションにより特殊勤務手当の対象となること

のないもの、現在特殊勤務手当の対象となる職種から他の職種への異動がないもの、あるいは極めて少ないものが殆どである。この状況と照らし合わせるならば、このような専門職に相当する職種に対する特殊勤務手当の妥当性については疑義のあるところである。一般行政職の給与体系自体変革のさなかにはあるものの、本来は企画・調整等、経験により技能が向上する職種という前提に立ち作られた給料表であるため、昇給カーブが年齢と共に急になっている。一方、専門職には、一定の技能を有するものの、経験により常に一定以上の割合で技能が向上しないもの、また基礎額自体が同種の民間職種に比べ非常に高くなっているものがある。これが民間で同種事業を行っている場合の官民運営格差として問題視されている現状にある。

**【意見】**

異動により交流することのない職種については、その職種毎の適正な給与のあり方を、給料表の作り方を含めて検討することが必要である。

具体的には、保育士・寮母・調理員・清掃職員などであり、他自治体では一般的に技能職などの給料表が用いられることが多い。それでも、民間と比べると格差が生じていることから、委託・民営化が行政改革の一環として推進されているものであるが、本来は、同業種の民間職員と比べて多大な官民差が生じない給与制度のあり方を検討するべきものであろう。

競艇・消防従事者に関しては通常と異なる勤務形態をとっており、勤務形態を含む総合的な合理性の検討が必要である。総務省ホームページによると、複数市で変則勤務手当が見直されている。

また、特殊勤務手当の対象とはなっていないが、幼稚園教諭なども専門職として別の給与体系を構築することが望ましい。

ただし、専門職の中でも、保健師のように、特定の職種ではあるものの庁舎内での勤務と外回りのローテーションがあるようなものについて、特定の職種の報酬体系の中でのローテーションによる特殊勤務手当は、支給の妥当性・水準の検討は別として、構造的には本来の特殊勤務手当の範疇である。

**(3) 期末手当・勤勉手当**

**① 概要**

条例に定められた通りの月数で支給されている。平成 18 年度の基本支給月数は次のとおり。

(単位:ヶ月)

	6 月	12 月	合計
期末手当	1.400	1.600	3.000
勤勉手当	0.725	0.725	1.450
合計	2.125	2.325	4.450

勤勉手当につき、現在、職員の評価および評価に基づく支給差は発生していない。評価システム自体が存在しない。

このため、支給時の手続きは通常の給与と同様であり、休業などで減額される者についてのみ別に承認されることとなる。

また、支給対象者は基準日(6月1日、12月1日)に在職するものを基準とするが、これ以前1ヶ月内に退職した場合にも、在職者と同様に在職期間に応じた額が支給されることが通常と異なる。しかし、現在退職者は圧倒的に3月末日が多いため、実際に退職者に支給されることは稀である。

6月支給の勤勉手当の期間等による減額手続きにつき、条例との整合性、内容を検討した。支給の内訳は以下の通り。(特別職も含まれている。)

(単位:千円,人)

期末手当	勤勉手当	その他	合計	人員
1.4ヶ月	0.725ヶ月	-	2.125ヶ月	
651,806	325,981	1,958	979,747	1,167

減額の対象は育児休暇・新規採用等項目別に対象者が検討されている。職員課では、諸届けなどから対象となる休業者などのリストにその都度記入・更新している。

・ 支給手続

【意見】

対象者リストの検証、及び減額の検証は第三者により行われていないが、これについては昇級の項に記載したものと同様である。

・ 規定外の取扱

【意見】

任期付職員については、79 ページに記載のように、年棒の条件により、待遇を決定している。公務員であれば、条例により勤務月数が期末・勤勉手当の計算期間に通算されるが、それ以外である場合、期間による減額が行われ、通算した場合との差額は別に市長決済により調整額として支給されている。実務的には妥当な処理と思われること等 79 ページ任期付職員の項目の記載と同様である。

・ 級による加算規定

期末・勤勉手当について、在職する級に応じて加算が行われる。諸手当のうち役職に応じて支給される管理職手当は、実際のポストに応じて支給されることに対し、期末・勤勉手当の加算手当は所属する級に応じて加算される。給料表の4級から級に対応した率が定められて



いる（別表 3）。

ただし、館長など特殊な職に就いている職員については、これに加算した率（別表 1）を用いている。

別表 3 が最低の管理職の率となっているため、これを用いて支給される人員を 70 ページ人員配置数を用いて計算すると以下ようになる。

（単位：号，千円，％，人）

職務の級	1 級	2 級	3 級	4 級	5 級	6 級	7 級	8 級	9 級	10 級	合計
人員の多い号	-	-	-	7	11	14	19	23	20	17	-
対応する月額				268.5	320.1	373.5	415	456.8	493.5	517.4	-
率				5	5	10	10	15	15	20	
				13.8	16	37.4	41.5	68	72.8	102.6	
級別人員	4	33	125	186	88	141	402	127	53	1	1,160
合計人数	162			998							1,160
比率	14.0			86.0							100
支給額概算	-	-	-	1,810	1,021	3,818	12,095	6,309	2,844	75	27,973

**【意見】**

行財政改革の一環として、新規職員の採用が控えられていることも要因ではあるが、職員の 9 割近くに級により加重された期末・勤勉手当の加算が行われている。

もともと給料表は級・号が上がると金額が増加するように作られている。他自治体と比較する場合、支給平均月数は揃えられており、評価による加算に代える級毎の加算とするならば、7 級までは年数とともに昇格するため、職責との関連も不明確となる。

a 時間の経過と共に昇格する昇級制度を改革し、級が職責と合致したものとすること

b 加算の対象を見直すこと。

が必要である。特に b については、役職加算の制度自体の見直しを含めた検討が必要である。

**(4) 諸手当**

**1) 概要**

諸手当については、殆ど国の規定に従って定められている。

近年の見直しの主流は、通勤手当の近距離支給の見直し、公共交通機関の利用者に対して長期間定期での支給を行うこと、などである。

丸亀市でも、2 キロメートル以下の者及び徒歩通勤者に対しては支給されない。

8 月に制度見直し案が公表され、これに伴う改正が行われると思われる。

現在の制度で、民間と大きく異なると思われる主要な事項を記載する。検討が望まれる。

#### ①扶養手当

扶養手当自体は民間と大きく変わらない。

扶養手当が給料月額を基準として支給される期末手当の計算根拠に含まれる。扶養手当は、扶養に対する手当であり、期末手当は給与月額に対して計算されることが本来であると思われるが、国の枠組みの中で、扶養手当は基本給に準じたものと考えられている。

#### ②時間外勤務手当等(時間外勤務手当・休日勤務手当・夜間勤務手当・振替手当)

基本的に、計算根拠としては時間外労働等の時間数が用いられる。

時間単価の計算根拠は給料月額を元にして計算されるが、給料表の月額に特殊勤務手当・定額 2,800 円が含まれる。条例には記載されているが、丸亀市独自の規程である。

#### 【意見】

時間外労働等については、時間帯などに応じて 25～60%の加算が行われる。さらに定額の上乗せが必要な理由は不明である。また、特殊勤務手当については合理的な説明は不可能である。上乗せ部分の可否につき、検討が必要である。

#### ③住居手当

住宅を市が供給する職員以外の全ての職員に対して、何らかの金額が支給される。

(家族の所有する住宅に居住していても月額 2 千円など。)

福利厚生的な要因を抜きにしても、社命により異動する場合には支給も必要となるが、丸亀市では、異動を伴う勤務は殆ど想定できない。

#### 【意見】

県内他市でも同様な制度とはなっているが、全員に必ず支給されるような住居手当のあり方には検討が必要であろう。

#### ④管理職手当・職責手当

管理職に対して給料月額の一定額が支給される手当である。民間企業と同様に、管理職となると管理職手当が支給されるが、時間外勤務手当は支給されない。

これに対し、職責手当は、管理職ではない一定の職責者に対し、月額 5%と計算された時間外手当の多い方を支給する手当である。

平成 18 年度 9 月現在での支給対象は以下の通り。

	人数	比率
職員数	1,162	100.0
管理職手当支給者	189	16.4
職責手当支給者	75	6.4

**【意見】**

条例に明記された手当ではあるが、管理職と一般職員の間隔的な性格の職制を認めることとなり、支給の性格が明確ではない。事務処理の手数を考えても、時間外勤務の計算の手間が2重になっている。支給することが必要なのであれば職制の整理を行い、管理職手当に吸収させることが妥当と思われる。

2)支給事務の検証

①扶養手当等に関する職員の個々の事情変動の把握方法について検証を行う。

新規採用者からは、所定の書類を徴収している。

その後の変動については、その都度変更届を提出することとされているが、提出されない場合にも、所得税の関連書類(年次提出)・社会保険の関連書類(2年に1度提出)と照合、確認されている。これらにより提出忘れが発見され、支給額が変動した場合には遡って徴収・支給される。これについては特別に承認が行われる。

現在の手続きで変動事項の把握はほぼ十分に行われると思われるが、事務は経験的に引き継がれており、手続きの規則としての文書化が望ましい。

②支給が実績によって変動する時間外手当について抽出のうえ検証を行う。

時間外手当については、管理簿に上長が承認印を押し、タイムカードはないが、退出時間の確認として守衛が押印する。

**【意見】**

退出時間の確認として、職員ではない守衛の承認による制度は公的部門としては問題なしとは言えない。また、退出時間の確認も必要であるが、必要とされる時間外勤務と実際に勤務に就いたこととはイコールではない。例えば、ただらと時間をつぶしていても時間外労働となるような可能性が減少するように、時間についても上長が事後に再度承認することとし、さらに確認したことがわかるような管理簿の様式とすることが望ましい。

## 8.退職金

### (1)退職の状況

最近の退職者の状況等は次の通り

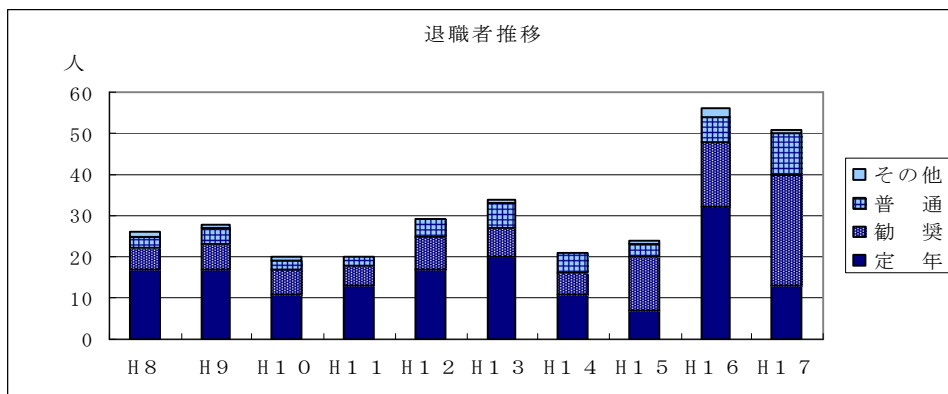
(平成 15 年度までは旧丸亀市のみの数値。)

#### ①事由別退職数及び金額

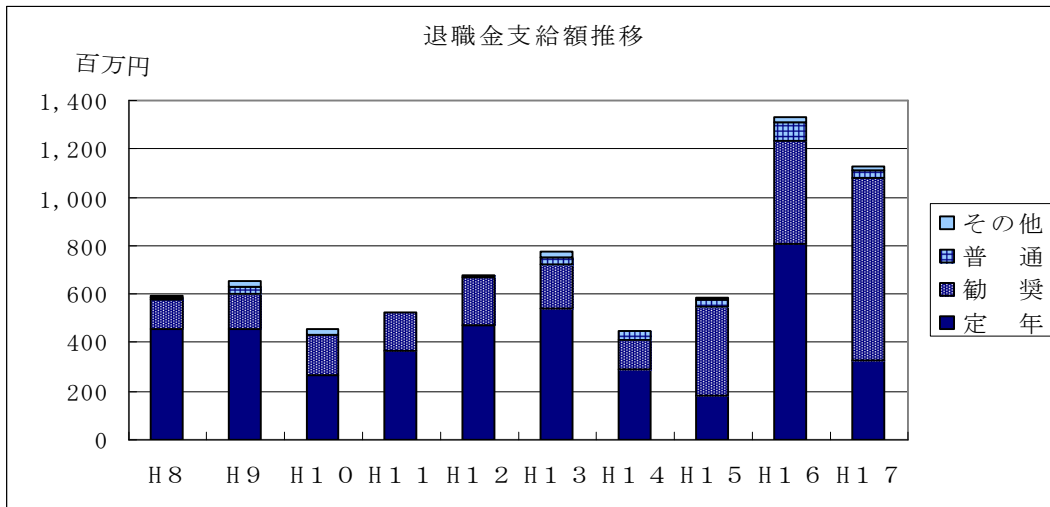
(単位:人,百万円)

年 度		H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
退職者数	定 年	17	17	11	13	17	20	11	7	32	13
	勸 奨	5	6	6	5	8	7	5	13	16	27
	普 通	3	4	2	2	4	6	5	3	6	10
	その他	1	1	1	-	-	1	-	1	2	1
	計	26	28	20	20	29	34	21	24	56	51
退職金総額	定 年	453.2	458.9	262.7	366.8	469.6	541.3	288.5	179.8	810.1	329.8
	勸 奨	125.3	144.6	168.0	155.2	200.4	181.3	123.6	371.4	422.0	749.5
	普 通	9.5	25.6	2.2	4.4	4.9	31.2	34.3	23.4	75.6	32.1
	その他	6.0	25.5	21.8	0.0	0.0	25.7	0.0	11.7	22.3	14.0
	計	594.0	654.5	454.6	526.5	674.9	779.4	446.4	586.2	1,329.9	1,125.4
平均支給額	定 年	26.7	26.9	23.9	28.2	27.6	27.1	26.2	25.7	25.3	25.4
	勸 奨	25.1	24.1	28.0	31.0	25.0	25.9	24.7	28.6	26.4	27.8
	普 通	3.2	6.4	1.1	2.2	1.2	5.2	6.9	7.8	12.6	3.2
	その他	6.0	25.5	21.8	-	-	25.7	-	11.7	11.1	14.0
	計	22.8	23.3	22.7	26.3	23.3	22.9	21.3	24.4	23.7	22.1

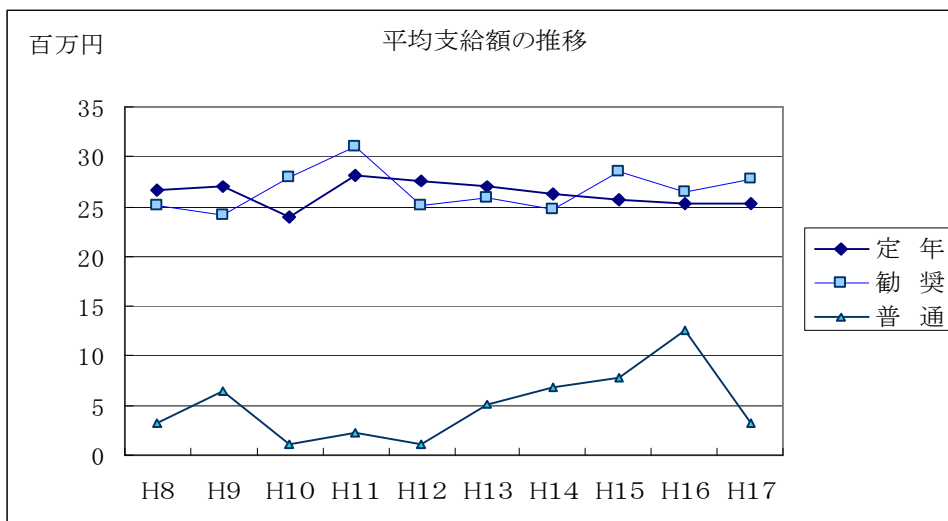
平成 11 年度の勸奨による退職者の平均支給額が 3.1 千万円と大変高くなっているが、これは 5 名の退職者の中に部長職級の職員が 2 名含まれているため、当時の支給水準であると 3 千万円を超える額となったためである。



平成 15 年度より、勸奨による退職者数が増加している。



退職金の支給総額に占める普通退職者等の割合は極めて少ない。



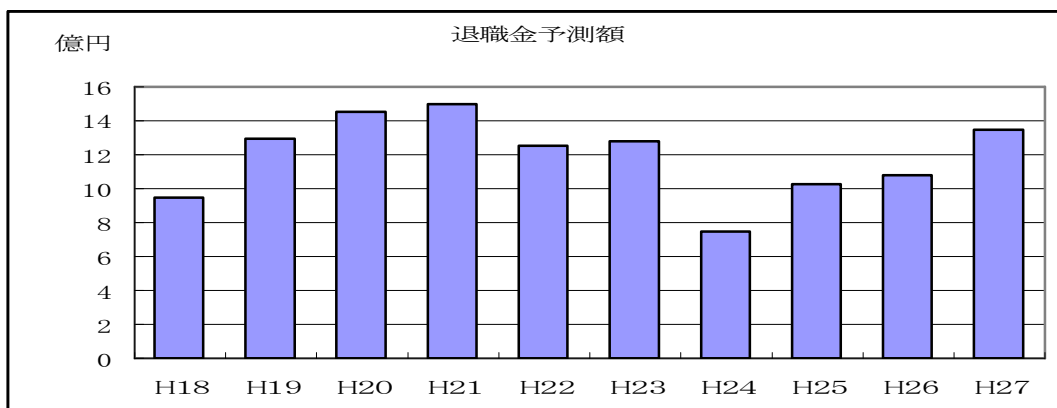
定年・勤奨による退職は、一定年数以上の勤続となるため、金額の水準はほぼ同程度である。普通退職は勤続年数の少ない職員の退職数の多寡により、平均支給額の数値は異なる。

## ②予測

定年退職者予定数及び予定支給総額

(単位:人・億円)

	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27
退職者数	38	52	58	60	50	51	30	41	43	54
支給額	9.5	13.0	14.5	15.0	12.5	12.8	7.5	10.3	10.8	13.5



財政上の予測支出額としては、定年退職者数に 25 百万円をかけて年度毎の予測値として  
いる。このため、実際の退職金支出は勧奨による早期退職により、予測値よりも前倒しで発生  
することとなる。

なお、平成 18 年度の勧奨募集は 7 月末で締め切られ、13 名の応募であり、普通退職等  
を含めた当年度退職者予測は 56 名とのことである。

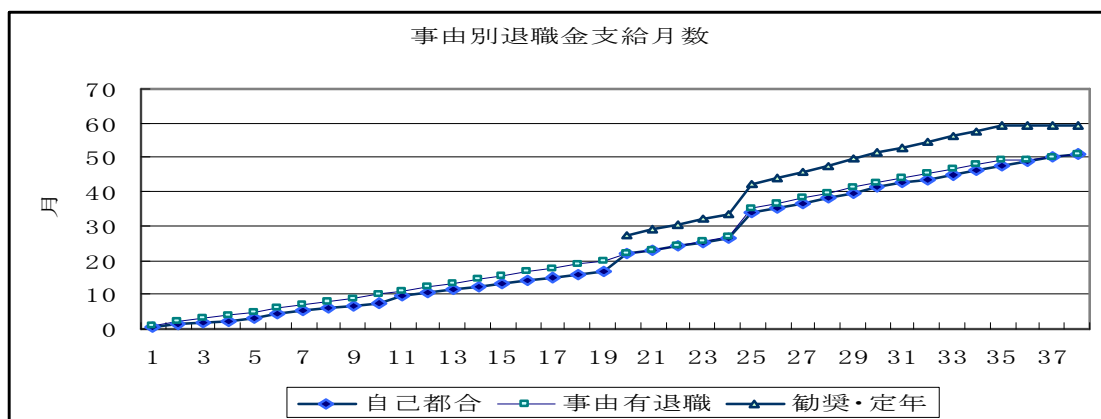
予測のピークは平成 19～23 年度であるが、平成 16.17 年度も勧奨退職者数が多く、ピーク  
に準ずる支給額となった。

現在の年齢別職員数は 106 ページのグラフを参照のこと。

いわゆる団塊世代の人員が突出しており、これが平成 19 年度からの支給額に影響する。

### ③勤続と退職金

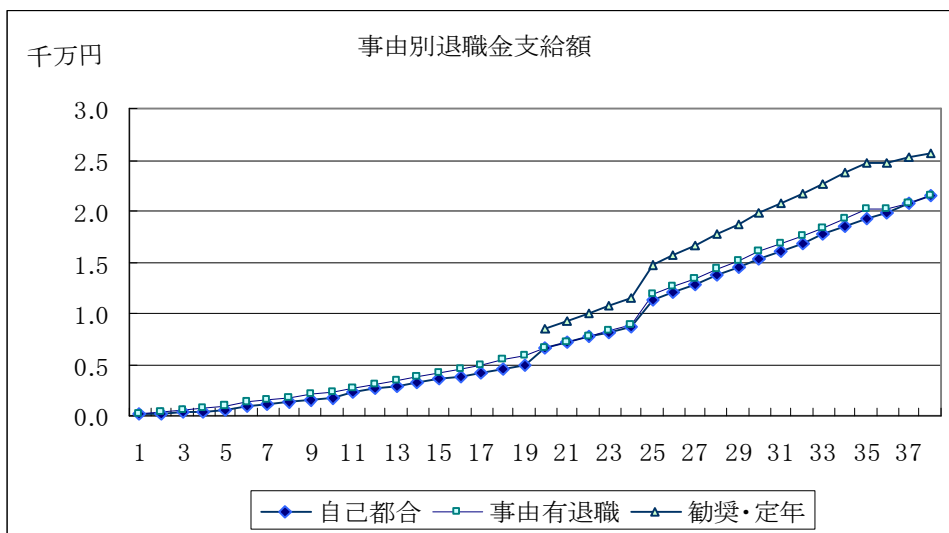
退職金の支給月数は、事由別に勤続年数毎に決められている。これによると、どの事由に  
よっても、25 年を境として増加する。



このため、定年を 60 歳として考えると、35 歳以上での転職による自治体勤務は退職金の点  
では著しく不利となる。

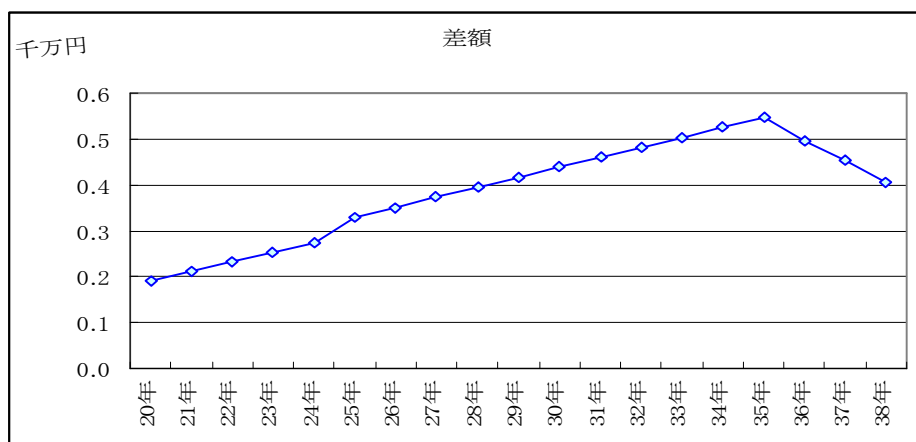
また、支給金額自体は、給料月額増加により増加する。自治体では、概ね勤続の上昇と  
ともに支給月額も増加する。仮に給与 1 号あたりの増加額を 5.8 千円、1 年あたり昇給を 1.4 号

として概算すると、支給額の増加は次表のようになる。



このように、勤続と共に退職金額は増加する。

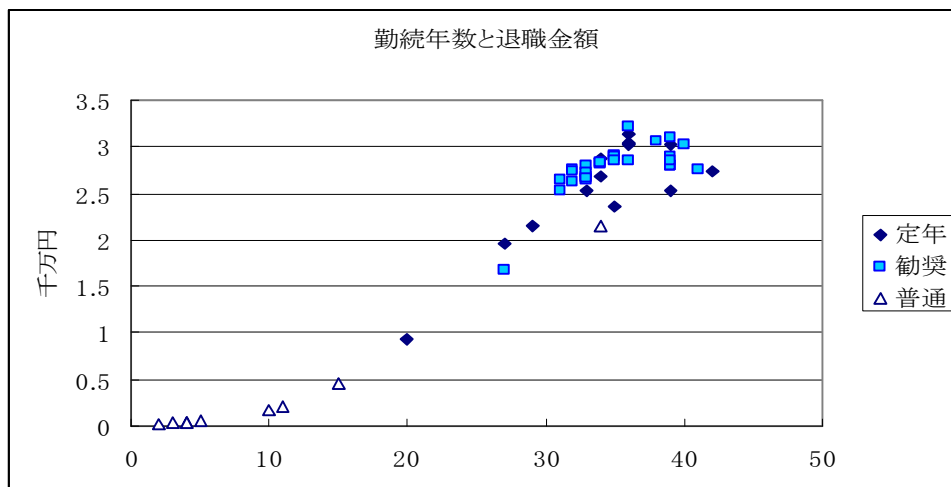
また、表自己都合金額と勸奨・定年金額との差が勸奨に応じることによる増加額である。この部分を取り出すと次のようになる。



#### ④平成17年度の退職者

次に、実際の退職者の勤続年数と支給額を示す。

丸亀市の平成17年度退職者の勤続年数と退職金額を事由別に示すと次のようになる。



退職者の殆どが、極めて短い勤続年数の普通退職か、30年超の定年・勸奨に偏っている。  
③で見た退職金の勤続による増加の程度から予想できる結果となっている。

#### ⑤財源と職員退職基金の増減

平成17年度退職基金の残高及び予算は以下の通り。

平成16・17年度の退職者増加を受け、平成17年度の基金残高は12億円にまで減少しており、平成18年度でも10億円の取崩が予定されている。

H17 年初	H17 積立	H17 取崩	H17 年度末	H18 取崩予定	H18 予想残高
1,711	16	544	1,207	968	240

この結果、基金残高は平成19年度からのピークに対応しきれないものとなっているが、団塊世代の一斉退職に対し、起債による財源確保の道が開かれたため、丸亀市でも、毎年1億円程度の起債により調達する財政計画をたてている。

#### 【意見】

退職金は、退職職員の勤続期間にわたり発生した過去の便益提共に対応するものであり、本来は起債という将来負担により賄うべきものではない。純粹に財政上の資金繰りの必要から行われる起債であり、好ましいものではない。

過去の債務を将来負担としていることを認識した上で、早急に昇給制度を含めた制度改革を行う必要がある。

#### (2)退職金制度の変遷

自治体の退職金について問題にされる時は、主として将来給付の増加による財政の問題・



職員の年齢構成のゆがみの解消のための早期退職の勧奨、という面から議論されることが多い。

また、自治体の退職金は、近年、一般企業に比べ高額であることが指摘されることが多い。これは、公的部門の退職金が、「①最終給料月額×②勤務年数×③乗数」により支給される、全ての要因が勤続年数が長くなると大きくなること、特に③乗数により、勤続 20 年、25 年を経過することにより段階的に増加する。これにより、在職に応じ、急カーブで上昇することとなっている。

全般的に見直しとして行われていることは、勧奨制度の実施、退職時の給料アップの停止、年齢による一律加算の減少、というものである。これは、あまりに勤続年数による要因の影響が大きいため、それを緩和する、という意味での、現状の枠内での見直しである。

現在の制度は、新卒を前提としており、中途採用者は圧倒的に不利である。

社会情勢の変化により、ライフスタイルも変動しつつあり、政策的な採用制度の変更を行うことを困難にしている、現在の退職金制度自体を見直す必要がある。

退職金の意味・インセンティブとしての位置づけ、公平性、職種の違いなどを考えた上で、給与を含む全体の体系として改革されるべきものである。しかし、他の人事制度と同じく、退職金制度も国に準拠することとされているため、自治体単独で行えるものは限られている。本年度(平成 18 年度)から、国は退職金制度を大幅に変更することとしているが、平成 18 年度末時点での支給額は保証されるため、効果が出るまでには時間がかかる。

市の裁量として行っている退職時 1 号加算については、他の自治体では数年前に停止しているものが多い。丸亀市でも、平成 18 年度より、1 号加算は廃止される。

参考に、1 号昇給が退職金に与える影響を 35 年勤続の定年退職者で試算する。7～8 級の上位の号であると、1 号あたりの昇給額は 4 千円程度であるが、乗数が約 60 ヶ月と高いため、約 24 万円の増加となる。支給平均の 2,500 万円に比べ、1.4%程度の割増しとなる。

#### 【意見】

なお、実際の退職金の計算書を見ると、退職時の上記 1 号昇給以外に 1 号昇給している。これは、昇給の短縮 73 ページの h に対応する昇給であり、h に該当した人員が定年に達するまでの経過措置である。昇給の短縮と共に見直される必要がある。

### (3) 勧奨退職

勧奨による退職制度は、定年制度が定められる 58 年以前の制度であり、「人事の刷新、行政能率の維持・向上を図る等のため、任命権者またはその委任を受けた者によって職員本人の自発的な退職意思を形成させるための事実上の懲慥(しょうよう)行為である」と解されている。(「公務員の退職手当質疑応答集」学陽書房より)

制度の対象は、20 年以上勤続者または 50 歳以上である。対象者の退職については、条例には「その者の非違によることなく、勧奨を受けて退職した者」と規定されており、丸亀市職員

の退職勧奨実施規則に沿って運用している。

現状では、勤続・年齢の条件に該当する者については、緊急の退職などの特別な理由がなければ、ほぼ無条件に勧奨制度の対象となる。

市職員の年齢構成は、高年齢層のウエイトが高くなっており、世代間のバランスは必要であるが、勧奨制度はこのバランスをとる目的のものではなく、常に中高年齢層に対する定年前早期退職の制度であり、構成比の偏りを是正する、という役割よりも、勧奨による支給率アップ(最大2割)の影響が大である。

また、丸亀市では退職者不補充という行財政改革の人員削減計画を実施中であり、早期退職しても新規職員を採用しないため、世代間バランスは是正されない。しかし、中途採用者に人材を求めることを可能にするような、勤続年数が長いほど有利な現在の公的部門給与制度・退職金制度がより重要である。

②平成17年度の退職者につき、規程どおり手続きが行われているかを確認した。

勧奨退職対象者について、承認決済及び承諾書を閲覧し、条例・規則に沿っていることを確認した。2名については、所定の時期を過ぎているが、長期にわたる病欠などの理由により、規則に従い、市長の決済を受けている。

#### 【意見】

- ・ 職務遂行に問題のある職員に対する勧奨について

勧奨退職の対象としては、条例上、「その者の非違によることなく勧奨を受けて」退職する場合となっている。勤務態度などに問題のある職員であるならば、市からの退職勧告であっても、勧奨による加算を行うべきではない。ただし、今回検討対象となった2名については、病気によるものであり、勧奨の対象とすることも妥当と思われる。

高松市では、「問題のある職員」に対する研修制度と、それによっても改善されない場合の退職制度を設けるとのことである。香川県教育委員会でも、指導力不足である教職員に対して同様の制度をとっている。また、これにより退職する場合には、勧奨の割増ではなく、普通退職とすることが妥当と考えられる。法により、公務員は理由なく解雇されないが、職務に忠実でない職員までを保護する趣旨のものではない。丸亀市においても、このような制度の導入を検討する必要があると思われる。

- ・ 勧奨の対象について

公的部門では、勧奨=対象となる中高年齢層職員の退職による新陳代謝、という位置づけをしているため、対象年齢層の応募に対して無条件に勧奨を認める運用が行われている。しかし、これは、現在の組織が本来すべき業務のみを行い、また業務に対して適正な規模であるという前提にたったものであると考える。

現在のように、行財政改革の一環として人員配置計画を掲げている状況下での本来の勧奨制度は、組織の内容を具体的に検討し、設計されたあるべき姿・規模に合わせた職種毎の必

要職員数を積み上げ、算出した職員数にあわせて市からの勧奨を行い、これに応じた職員に適用する制度設計を検討する必要がある。

## 9.丸亀市の職員数

### (1)現況

分析により、人員が多いとされているが、平成17年度の退職を織り込んだ18年度予算数値による内訳は以下の通り。分析32ページに記載されているように、同規模他都市と比較すると、保育・衛生処理の人員が多くなっている。し尿処理の人員の絶対数は少なく、逆に保育所職員は絶対数、市の職員に占める比率も多くなっている。さらに臨時職員も保育所で突出して多く、これを加えると職員数に占める比率はさらに上昇する。

次に平成18年度予算書から、職員人員及び人件費と臨時職員等へ支払われる賃金の予算を示す。

予算書及び臨時職員7月職員数より

(単位:人,千円)

予算項目	予算細目	職員数 単価	職員人件費 7,703	臨時職員数 単価	賃金 1,559
	合計	993	7,648,862	591	955,879
民生	保育所	198	1,432,516	211	399,967
総務費	総務管理費	142	1,001,503		20,274
消防	消防総務	125	967,085		
清掃	塵芥処理	64	485,562	37	41,870
教育	幼稚園	59	427,397		96,615
教育	学校給食センター	42	294,161	48	45,904
衛生	保健衛生総務	40	279,818		18,355
総務費	徴税総務	36	224,735		
教育	社会教育	24	194,385		4,704
民生	社会福祉施設	23	183,892		67
民生	社会福祉総務	21	147,372		1,227
農林水産業	農業総務	20	161,844		316
総務費	住民基本台帳	17	112,864		2,338
教育	事務局	18	179,935		4,301
清掃	し尿処理	12	95,060	3	9,878
教育	図書館	12	87,918	12	26,325
民生	生活保護	11	80,331		1,638
土木	土木総務	11	89,211		
議会	議会費	9	116,294		1,121
商工	商工総務	9	60,988		
土木	都市計画総務	9	74,622		
教育	小学校管理	9	53,646	32	58,688
土木	道路橋梁総務	8	61,757		
土木	道路橋梁新設改良	6	53,291		
民生	児童福祉総務	5	33,331		3,664
教育	中学校	5	32,410	19	47,545
その他		58	716,934	241	171,082

臨時職員数は、平成18年7月の在籍者のうち、対応が比較的明確なもののみ個別項目に入れている。選挙等のアルバイトに対する賃金も予算には含まれており、もともと一時点での

臨時職員の在職数に対応するものではない。

このため、賃金の人員あたり単価は概算であり職員との単価比は約 5 分の 1 となっている。短期アルバイト部分を除くともう少し単価は高くなると思われ、短期雇用の職員の報酬年額は約 200 万円程度とのことであり、単価比も 3 分の 1 程度と思われる。

## (2)休職者

なお、9 月末現在休職中の職員につき、過去の病気休暇等の取得状況を調査したところ、不自然に長期間の休暇をとっているものはいない。

## 10.臨時職員

### (1)定義

「丸亀市の一般職の臨時職員等の勤務条件に関する規程(平成 18 年 3 月 27 日訓令第 4 号)(以下、臨時職員規程という。)」によれば、臨時職員とは、6 か月を超えない雇用期間により臨時的に任用する職員等であり、任命権者が特に必要があると認めるときは、6 か月を超えない期間で 1 回に限り雇用期間を更新できるとされている者である。一方、非常勤職員とは、任用期間を 1 年以内として雇用される者で、正規職員の勤務時間に比し、相当程度短い勤務時間を勤務する職員をいい、任命権者は特に必要があると認めるときは、その雇用期間を 1 年を超えない期間で更新することができる者である。

丸亀市では、非常勤職員・臨時職員を一括し、正規職員以外の全ての職員を臨時職員として呼んでいる。

### (2)人員及び配置

臨時職員数は 613 名と、人数面では正規職員に対してのウエイトも高くなっている。

臨時職員の主要な所属 市より入手職員データより

所属等	臨時職員数	正規職員数	対正規職員比
合計	591	993	59.5
保育所	211	198	106.6
幼稚園	59	59	100.0
小中学校	50	14	357.1
給食センター	29	42	69.0
公民館等	30	44	68.2
老人ホーム等	15	23	65.2
清掃等	21	40	52.5
図書館	17	12	141.7
守衛・運転手	18	-	-
その他	141	561	25.1

この中で、正規職員と業務の内容に差がない臨時職員は、保育所保育士・調理員と幼稚園の講師などであり、人員が多いのは保育所となっている。幼稚園・保育所・給食以外では、労働法規の関連から、3 年を超える継続は行わないこととなっており、勤続年数は短い。

正規職員と臨時職員の年齢構成とを比較すると、臨時職員に比較的若年層が多いが、正規職員には定年があるため、60歳を超える臨時職員も少人数存在する。(106ページ参照。)

### (3)保育所の臨時職員

保育所における非正規職員は、職種としては一般的に臨時保育士・パート保育士・臨時調理員・パート調理員と称されているが、任用種別上は非常勤職員である。

保育所における非正規職員は、雇用期間が1年で、1年ごとに雇用期間が更新される職員であるため、任用種別上は非常勤職員に該当する。

もともと以下では、任用種別上の用語にこだわる必要はないので、保育所における非正規職員を一般の呼称のとおり臨時保育士・臨時調理員と称することにする。(幼稚園の非正規職員についても同様である。)

#### 1)保育士の正規職員比率

平成13年度から平成18年度までの4月1日現在の保育所における正規保育士比率の推移等は、次の表のとおりである。

この表によれば、平成13年度以降、臨時保育士数・パート保育士数は増加傾向にあること、保育士数に占める正規保育士数の比率は、平成13年度以降年々減少しており、平成18年4月1日現在では、48.6%となり、50%を下回っていることがそれぞれ分かる。

なお、保育士数が平成17年度に急増しているのは、丸亀市が綾歌町・飯山町と合併したためである。また、綾歌町と飯山町は合併前から臨時保育士の割合が高かったため、平成17年度を境に正規保育士比率は急減している。

#### 正規保育士比率の推移

(単位:人, %)

区 分	正規保育士数	臨時保育士数	パート保育士数	合計	正規比率
平成13年度	132	80	3	215	61.4
平成14年度	130	85	5	220	59.1
平成15年度	131	95	6	232	56.5
平成16年度	127	93	8	228	55.7
平成17年度	161	142	14	317	50.8
平成18年度	157	153	19	329	47.7

(注)平成13年度から平成16年度までは旧丸亀市の数値であり、綾歌町・飯山町の数値を含まない。以下特に断らない限りは同様である。

#### 2)保育所調理員の正規職員比率

次に、平成13年度から平成18年度までの4月1日現在の保育所における正規調理員比

率の推移は次の表のとおりである。

この表によれば、調理員についても保育士と同様に、平成 13 年度以降、正規職員比率が減少傾向にあること等が分かる。

#### 正規調理員の比率

区 分	正規調理員数	臨時調理員数	パート調理員数	合計	正規比率
平成 13 年度	27	13	7	47	57.4
平成 14 年度	27	17	7	51	52.9
平成 15 年度	27	11	8	46	58.7
平成 16 年度	25	16	9	50	50.0
平成 17 年度	31	25	10	66	47.0
平成 18 年度	31	28	10	69	44.9

#### (4)幼稚園における臨時職員

幼稚園における非正規職員には、講師(担任、障害児担当)、講師(パート)(障害児担当、預かり保育担当)、臨時用務員がある。

##### 1)教諭の正規職員比率

平成 13 年度から平成 18 年度までの 4 月 1 日現在の幼稚園における正規教諭等の比率の推移は、次の表のとおりである。

この表によれば、幼稚園教諭数に占める正規教諭数の比率の推移は、平成 13 年度以降年々減少していること等が分かる。

#### 正規教諭比率の推移

区 分	正規教諭数	講師		講師(パート)		合計	正規比率
		担任	障害児担当	障害児担当	預り保育担当		
平成 13 年度	47	10	4		-	61	77.0
平成 14 年度	48	10	-	7	-	65	73.8
平成 15 年度	46	13	-	7	-	66	69.7
平成 16 年度	44	14	-	7	-	65	67.7
平成 17 年度	64	17	-	10	4	95	67.4
平成 18 年度	57	21	-	17	12	100	57.0

注) 1 講師(パート)の預かり保育担当は、平成 17 年度からとなっているが、これは合併に伴い、旧 2 町においては、3 歳児までは保育所で、4 歳児以上は全員幼稚園に入り、幼稚園の中に預かり保育があるという体制を丸亀市が承継したためである。

## 2)用務員の正規職員比率

また、平成13年度から平成18年度までの4月1日現在の幼稚園における正規用務員の比率の推移は、次の表のとおりである。

### 用務員の正規職員比率の推移

区 分	正規用務員数	臨時用務員数	合計	正規用務員比率
平成13年度	7	0	7	100.0
平成14年度	7	0	7	100.0
平成15年度	6	1	7	85.7
平成16年度	3	4	7	42.9
平成17年度	3	7	10	30.0
平成18年度	1	9	10	10.0

## (5)臨時職員の採用手続

### 1)採用手続

臨時職員等規程によると、①臨時職員等の雇用を必要とする内部組織又は機関の長が、臨時職員等雇用申請書を任命権者に提出する、②任命権者は、上記申請書の内容を審査して、臨時職員等の雇用を決定したときは、雇用通知書により当該臨時職員に通知する、③任命権者は、臨時職員等の募集に応じた者について、競争試験又は選考により、臨時職員等雇用予定者登録票により登録し、その中から臨時職員等の雇用の決定を行うとされている(同規程第3条)。

### 2)問題点

臨時職員等雇用申請書、雇用通知書、臨時職員等雇用予定者登録票を精査したが、違法な点は見当たらなかった。

#### 【意見】

ただし、臨時職員等の募集手続の公開、時職員等雇用予定者登録票から雇用決定を行う手続の規定化につき、今後改善が必要である。臨時職員の中でも、単純に人員として必要な臨時職員と、資格を伴い、保育所等の現場の推薦に基づき雇用される臨時職員との手続きの差を明確に文書化し、規定に定め、市役所内(及び応募者)がこれらを閲覧できる状況にする必要があると考える。

## (6)臨時職員の勤務条件

### 1)臨時職員の勤務時間

臨時職員(任用種別上は非常勤職員)の勤務時間は、正規職員の勤務時間に比し、相当程度短い勤務時間を勤務することとされているところ、雇用契約上、臨時職員の勤務時間は、1日7.75時間で1週38.75時間、パート職員は1日5時間で1週25時間とされている(ただし、幼稚園の講師(パート)の預かり担当は、1日4.5時間勤務である)。

一方、正規職員は、丸亀市職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例(平成17年3月22日条例第33号第2条1項)において、1週40時間とされているので、臨時職員については、一応、相当程度短い勤務時間といえることができる。

もともと、臨時保育士の勤務時間が雇用契約上1日7.75時間とされていたとしても、時間外労働が日常的にあり、実勤務時間が1週40時間を優に超える状態が慢性的であれば、実質的に、臨時職員の勤務時間が正規職員の勤務時間に比し、相当程度短いとは言えない。

そこで、保育所のうち、中央保育所、城南保育所、飯山北第一保育所を抽出し、それらの臨時保育士の平成17年度の時間外労働時間を調査したところ、次のとおりであった。

区分	年間時間外労働時間(平均)	最長時間外労働時間
中央保育所	17.1 時間	35.25 時間
城南保育所	19.5 時間	38.5 時間
飯山北第一保育所	34.6 時間	61.25 時間

以上からすると、1週1.25時間(40時間－38.75時間)で、年間65時間を超える時間外勤務が慣行的又は状態的に行われているとはいえないので、臨時保育士の勤務時間が正規職員の勤務時間に比し、相当程度短いという点について、法規上は問題ない。これは、臨時職員であるために基本的に残業させないこととしている、という丸亀市の運用方針に基づくものである。

### 2)臨時職員の雇用期間

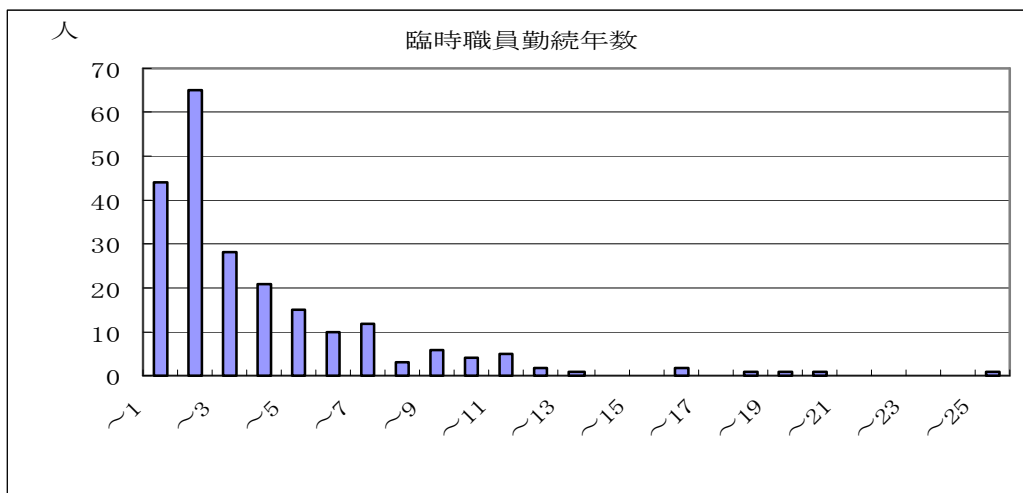
幼稚園・保育所につき、正規職員と臨時職員を抜き出して年齢・勤続年数を比較する。



①保育所

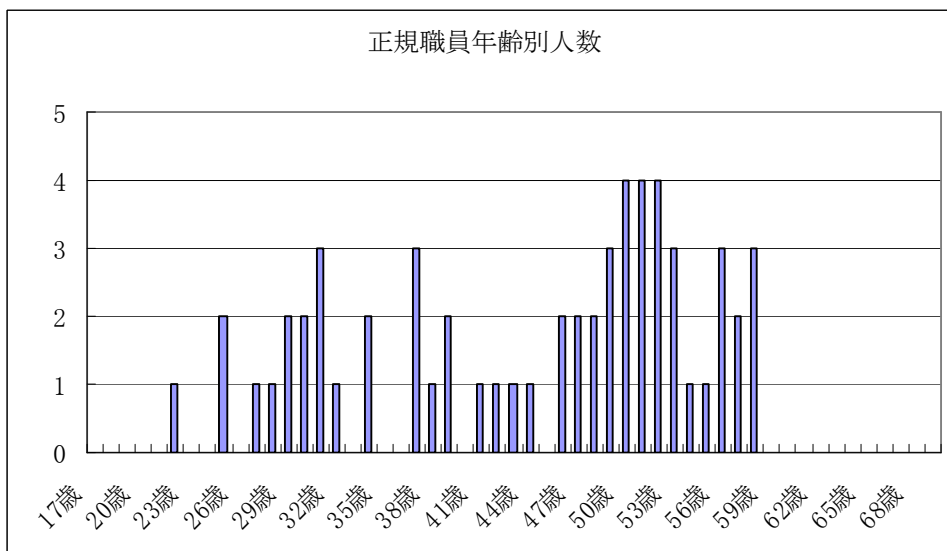
臨時職員の年齢構成(保育士・調理員)

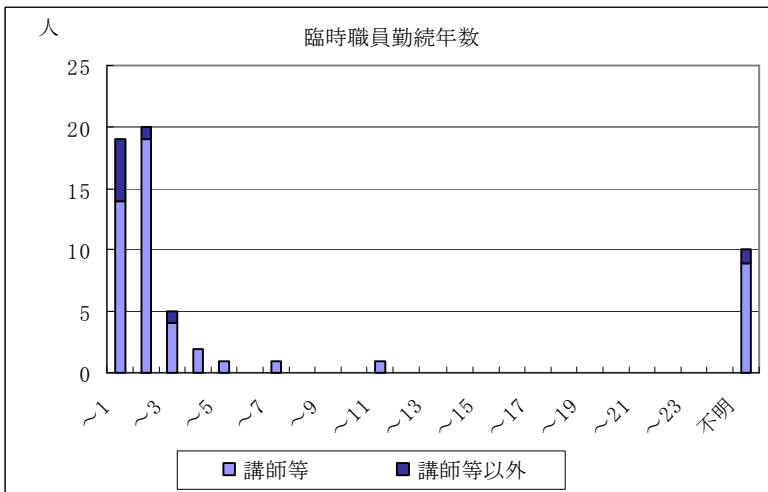
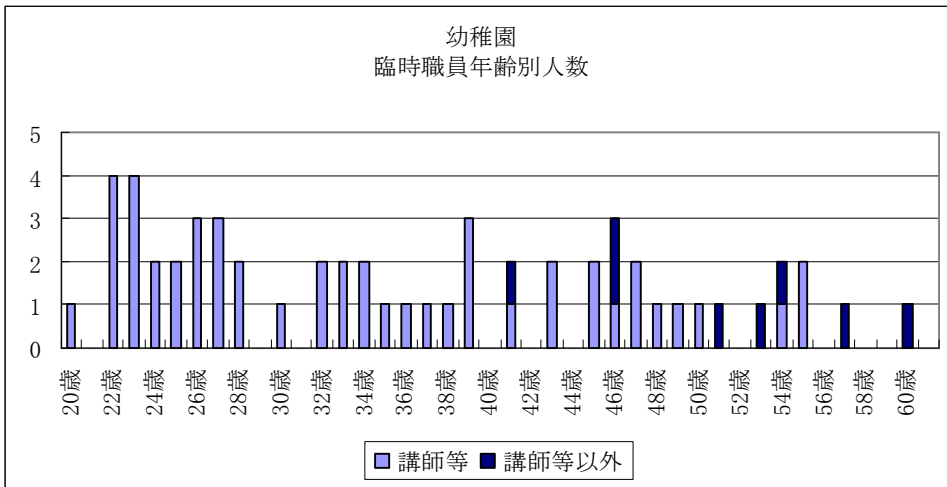
臨時職員の勤続年数



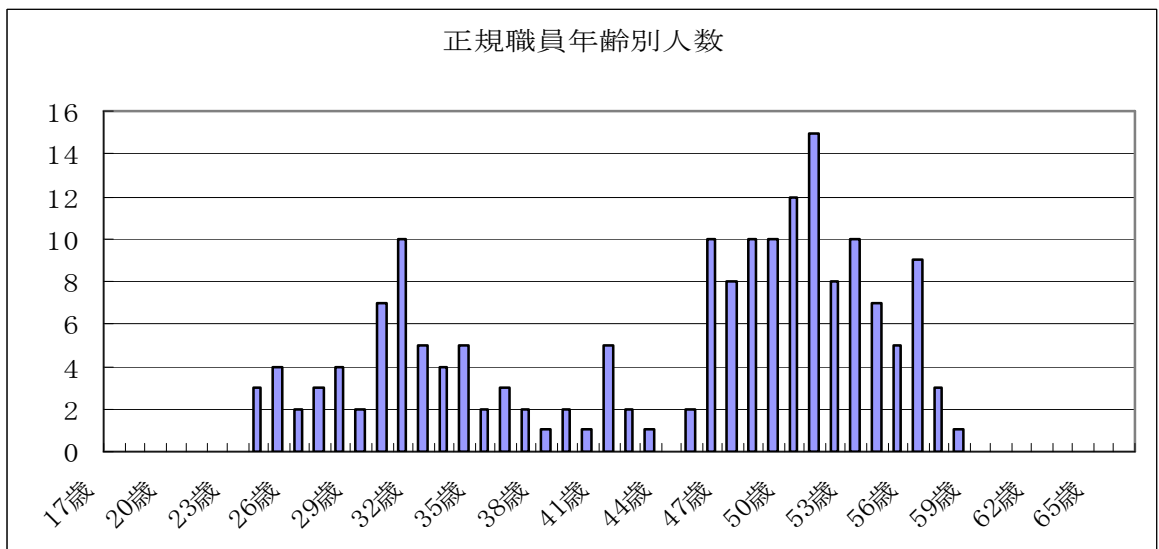
現状を見ると、臨時職員の年齢は、正規職員に比べると比較的若いですが、勤続年数は短い。

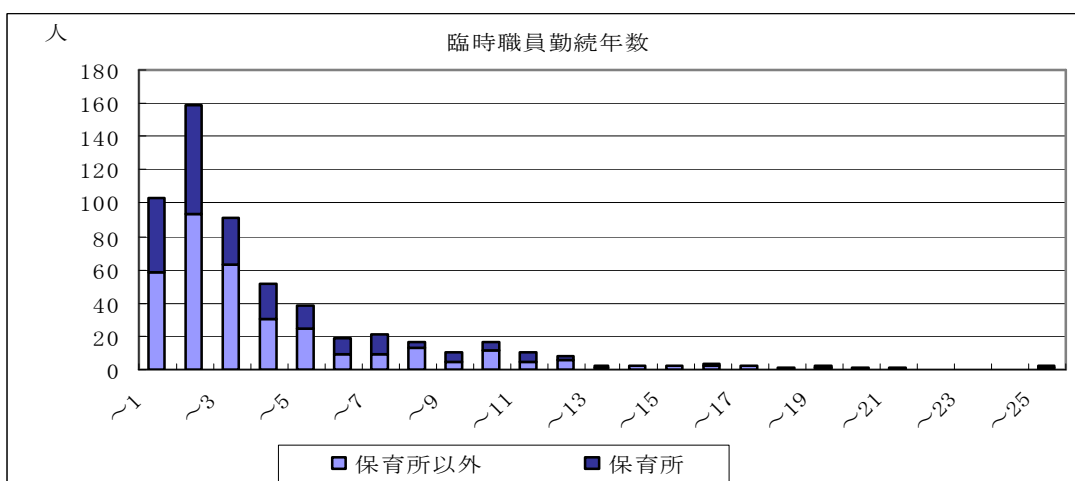
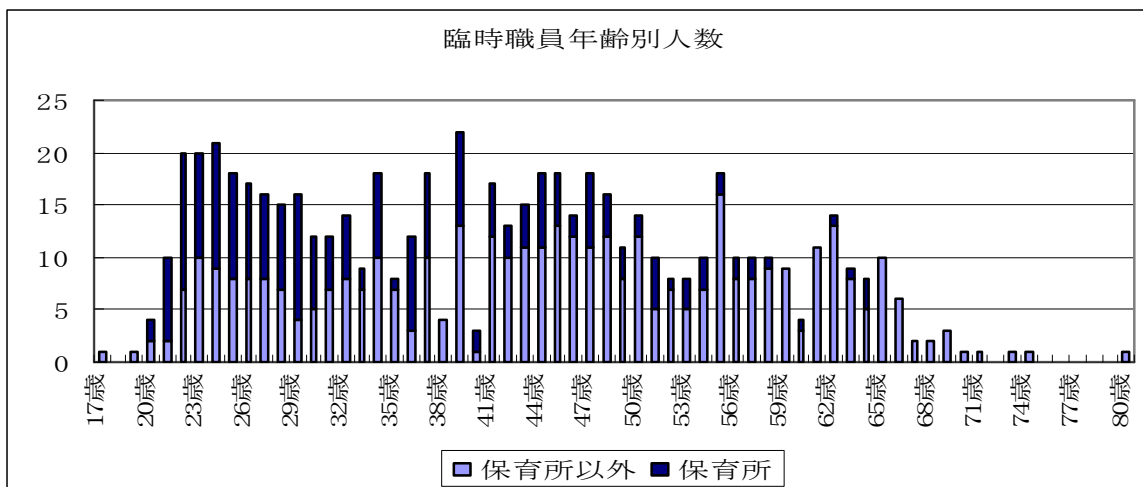
②幼稚園正規職員・年齢分布





③正規職員の年齢構成





ところで、臨時職員規程第4条第3項によれば、非常勤職員の雇用期間は、原則として3年を超えて更新することができないが、市長が特に必要と認めるときは、この限りでないとされている。

しかし、上記グラフによると、雇用期間が3年を超えている者は相当数存在し、平成17年4月1日現在では、雇用期間が3年以上となっている非常勤職員は、189名中68名にも及んでおり、全体の36%に達している。

また、幼稚園における講師についても、雇用期間が3年を超える者は、平成17年4月1日現在では、17名中3名に及んでいる。

### ③臨時職員の雇用期間の更新について

旧丸亀市においては、主として人件費削減のため、平成15年度から保育士や教諭の新規採用を行っていない。このため、正規職員の退職者等の穴埋めとして臨時職員を採用せざるを得なかったという事情がある。しかし、保育士の資格を持った保育士や教諭免許を持った幼

稚園教諭の絶対数が限られており、特に、保育士は必ずしも供給が十分とはいえなかった。かかる状況の下、充実かつ配慮の行き届いた保育や就学前教育の実現のためには、保育士や幼稚園教諭の経験とその裏付けとなる勤続年数が極めて重要であり、保育所や幼稚園においては臨時職員が3年以上雇用されることは望ましいと考えられる。

特に、保育所における臨時職員については、個々の保育所が臨時職員の3年以上の雇用を原則的に望んでおり、臨時職員からの雇用期間更新の希望があればそのまま3年を超えて雇用期間が更新される運用となっている。

**【意見】**

以上からすると、保育所や幼稚園における臨時職員の雇用期間を3年以上更新しないことを原則としつつ、市長が特に必要と認めた場合はこの限りではないとして例外を認めるという臨時職員規程の規定の仕方は、必ずしも現状に合致していないが、この点はやむを得ないと考える。なぜならば、臨時職員の雇用期間の原則3年という制限を取り払ってしまうと、職員定数外で事実上職員を採用することになってしまうからである。もっとも、コンプライアンスの観点からは、臨時職員を3年以上雇用することになる場合は、人事管理上、「市長が特に必要と認めた」旨の検討を行うとともに、その記録を何らかの形で残しておくべきであると考えられる。

**3)臨時保育士、臨時調理員の給与**

臨時保育士等の給与は、時給制であり、臨時保育士(有資格者)についていえば、平成18年4月1日現在で、時給921円であり、平成18年度の時給の計算は、次の計算式により計算されている。

$$159,700 \text{円}(1 \text{級} 7 \text{号給}) \times 12 \text{月} / 40 \text{時間} / 52 \text{週} = 921 \text{円}$$

平成13年度から平成18年度までの臨時保育士等の時給の推移は、次のとおりであり、平成18年度は前年度を下回っている。

**臨時保育士等の時給の推移**

(単位:円)

区 分	臨時保育士(有資格者)	保育助手(無資格者)	臨時調理員
平成13年度	945	819	819
平成14年度	945	819	819
平成15年度	929	805	805
平成16年度	929	805	805
平成17年度	929	805	805
平成18年度	921	798	798

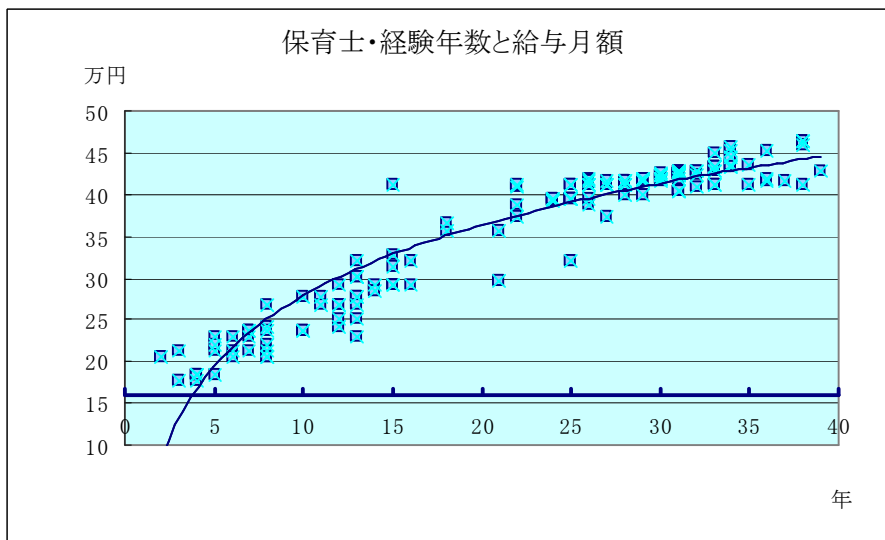
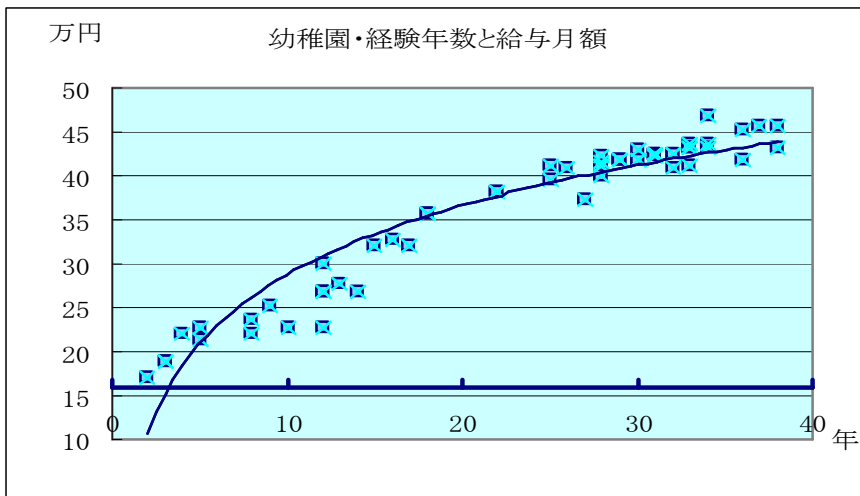
なお、保育士の資格を有している臨時保育士の時給について、1級7号給の給料月額を

ベースにしている点については、明確な根拠があるわけではなく、従前からの経緯を踏襲したものであるとのことであり、一方、無資格の臨時保育士と臨時調理員については、1級3号給をベースにして、次の計算式により計算されているが、これも従前からの経緯に基づくものとのことである。

$$138,400 \text{ 円}(1 \text{ 級 } 3 \text{ 号給}) \times 12 \text{ 月} / 40 \text{ 時間} / 52 \text{ 週} = 798 \text{ 円}$$

このため、臨時保育士の給与は正規保育士と比較して著しく低額になっている。

臨時保育士と正規職員の給与を比較すると、次のグラフのとおりとなり、太線が同臨時職員であり、正規職員の採用時の給料月額よりも低くなっている。さらに勤続年数が経つにつれ、その差は歴然と増大していることが分かる。



正規職員との格差は賞与にあたる勤勉・期末手当を含む諸手当や退職金を考慮に入れると、さらに広がる。

ところで、臨時保育士について、勤続年数を反映しない時給を採用している理由としては、臨時保育士はクラス正担任を受け持たなくてよく、時間外労働も原則的になく、仕事の内容に差異があるからであると説明されている。しかし、実際には、臨時保育士も一定数の者がクラスの正担任を受け持っており、行事などの際には時間外労働を行っているのであって、事実上仕事の内容に格段の差異はないといえる。

なお、平成 17 年 4 月 1 日現在では、臨時保育士 189 名のうち、正担任を受け持っている者は、3 名となっている。

また、臨時保育士が一定の時間外労働を行っていることについては、前述したとおりである。

#### 4) 講師、臨時用務員の給与

同じく、講師等の給与も時間給であり、講師についていえば、平成 18 年 4 月 1 日現在で、時給は 887 円となっており、1 級 6 号給に対応している。

平成 13 年度から平成 18 年度までの講師等の時給の推移は次のとおりである。

講師等の時給の推移

(単位:円)

区 分	講 師		講 師 (パート)		臨 時 用 務 員	
	担 任	障 害 児 担 当	障 害 児 担 当	預 かり 保 育 担 当	資 格 有 り	資 格 無 し
平成13年度	910	-		-	-	819
平成14年度	910	-	910	-	-	819
平成15年度	894	-	894	-	-	805
平成16年度	894	-	894	-	861	805
平成17年度	894	-	894	805	861	805
平成18年度	887	-	887	798	854	798

#### 臨時職員の勤務条件について

前述のとおり、臨時保育士や臨時幼稚園教諭の場合、経験とその裏付けとなる勤続年数が極めて重要であると考えられるにもかかわらず、経験や勤続年数を全く考慮せず、一律に 1 級 7 号給をベースにして、時給が機械的に算定されて、勤続年数と経験が全く時給に反映されないという現行システムでは、臨時保育士や講師の仕事に対するインセンティブが湧かなくなってしまう、充実かつ配慮の行き届いた保育や就学前教育の実現にマイナスの影響を生じかねない。

例えば、平成 17 年度における保育所の臨時保育士の退職者は合計 46 名にも及び、その内の 23 名(50.0%)が自己都合退職となっている。自己都合退職の理由は必ずしも明確ではないが、勤務年数と経験が反映されない時給を含めた勤務条件の悪さがその原因の一つになっていることは否定できないと考える。

そして、このような保育所における臨時職員の定着率の悪さは、長期的に見れば、保育の質の低下を招きかねず、重大な問題であり、このことは、幼稚園にも当てはまる問題である。

問題になるのは、保育所内部における正規保育士と臨時保育士の 2 極化と待遇面での格

差であり、このことは、臨時保育士の保育へのインセンティブの低下につながりかねないものである。

昨今、保育所を取り巻く状況としては、児童同士の身体的接触等による事故、不審者への対応等個々の保育士の経験と情熱に裏付けられた迅速かつ的確な対応が従前以上に必要となっている状況であるところ、保育の質の低下を招きかねない現行の臨時保育士の制度は、それにマイナス面を及ぼすおそれがある。

## (7)地方公務員制度について

### 1)非常勤職員の位置付け

臨時保育士等が任用種別上は非常勤職員であることについては、前述したとおりである。

ところで、非常勤職員の定義、任用根拠、任用期間、勤務条件については、地方公務員制度の基本法である地方自治法や地方公務員法に明確に規定されていない。すなわち、地方公務員法は、地方公共団体のすべての職員を地方公務員と定義した上で、一般職と特別職、臨時的任用職員と非常勤職員に関する規定をそれぞれ設けている(同法第3条、第22条)。特別職は、同法第3条第3項の第1号ないし第6号において、首長、議員、地方開発事業団の理事長、理事、地方公営企業の管理者等が限定的に列挙されていて、それ以外が一般職ということになっている(同法第3条第2項)。

また、臨時的任用職員については、緊急の用、臨時の職に関する場合、任用候補者名簿がない場合に任用することができ、その期間は6か月を超えない範囲で、更新については6か月を超えない範囲で一度だけ更新できると規定されている(同法第22条第2項、第5項)。

しかし、地方公務員法においては、非常勤職員については、臨時的任用職員のように、定義、任用根拠、任用期間等に関する規定が設けられていない。

地方自治法第203条第1項は、「普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員(短時間勤務職員を除く。)に対し、報酬を支給しなければならない。」と規定しており、これ以外にも地方自治法第172条、第174条等や地方公務員法第3条、第9条、第22条、第25条等で、非常勤職員の存在を前提にした規定が設けられてはいるが、非常勤職員の定義、任用根拠、任用期間等は不明確である。すなわち、現行制度においては、地方自治体において数的にも職務の内容としても重要な役割を果たしている非常勤職員の位置付けが不明確である。

### 2)常勤職員と非常勤職員の差異

常勤職員についての同法第204条第1項は、「普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若

しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。」と規定している。

一方、前述の同法第 203 条第 1 項が具体的に掲げている非常勤職員の職は、いずれも自己の責任で職責を果たすことが期待され、それらの職種には勤務時間という概念がなく、任期が定まっているという特徴を有しているとされている(新版逐条地方公務員法 44 頁)。

地方自治法第 203 条第 1 項及び第 3 項と第 204 条第 1 項及び第 2 項を対比すると明らかなどおり、非常勤職員と常勤職員の基本的な違いは、非常勤職員には報酬と費用弁償、常勤職員には、給料及び旅費、各種手当の支給が認められることにある。

また、常勤職員と非常勤職員とでは、常勤職員については、地方公務員災害補償法と地方公務員等共済組合法の適用が有ることが異なる。この点、非常勤職員であっても、

- ・ 常時勤務に服することを要する地方公務員に定められている勤務以上、
- ・ 勤務した日が 18 日以上ある月が、
- ・ 引き続いて 12 月を超えるに至った者で、
- ・ その超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間に勤務することを要することになった者は「常時勤務に服することを要する地方公務員」とされる(地方公務員災害補償法第 2 条、同法施行令第 1 条、自治省告示第 120 号、地方公務員共済組合法第 2 条、同法施行令第 2 条、地方公務員共済組合法運用方針)。

### 3) 臨時的任用と非常勤職員の差異

前述のとおり、臨時的任用とは、緊急の場合、臨時の職に関する場合である。

これに対し、非常勤職員とは、勤務時間が正規職員よりも短い者で、緊急の場合、臨時的に任用される臨時的任用職員とは異なるものである。

この点、一般職の国家公務員については、その勤務時間は 1 週間当たり 40 時間が原則で、非常勤職員については常勤職員の 1 週間当たりの勤務時間の 4 分の 3 を超えない範囲で定めるものとされている(人事院規則 15-15 第 1 条、第 2 条)。しかし、地方公務員については非常勤職員の勤務時間に関する規定が存在しない。

丸亀市は、前述の臨時職員等規程において、非常勤職員の勤務時間を正規職員の勤務時間よりも相当程度短いものと規定しており、香川県も同等の規定を設けている。この点、非常勤職員と一口に言っても、国家公務員と地方公務員とでは、その勤務時間が異なっている。

### 4) 一般職と特別職の差異

前述のとおり、非常勤職員の中には、一般職と特別職がある。

特別職は、前述のとおり、地方公務員法第 3 条第 3 項第 1 号ないし第 6 号に限定列挙されている者であり、これ以外の非常勤職員は一般職である。一般職と特別職の差異は、一般職が地方公務員法の適用を受けるのに対し(地方公務員法第 4 条第 1 項)、特別職は地方公務員法の適用を受けないというものである。

丸亀市においては、臨時職員等の非常勤職員は、すべて一般職として取り扱われている。



この点、公立学校の非常勤講師は、地方公務員法第3条第3項第3号の「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員、及びこれらの者に準ずる者の職」に該当し、特別職である旨の解釈例規が出されているので(昭和32年8月26日付け自丁公発102号)、臨時保育士も特別職ではないかという疑問が生じる場所である。例えば、特例保育のパートタイム保育士が一般職と特別職のいずれであるかという設問に対し、特例保育の保育士は資格とか特定の学識とかを特に求めていないこと、職務の内容も一時的な性格が強いこと等から、一般職である旨の回答例が存在する(自治体の〈新〉臨時・非常勤職員質疑応答集 166頁)。このことからすれば、保育士の資格が必要で、かつ、正規保育士と同じ勤務をする臨時保育士は特別職ではないかとも考えられる。

この点、一般職と特別職の区別に関しては、地方公務員法第3条第3項に掲げている職員の職は、恒久的ではない職又は常時勤務することを必要としないとする職であり、かつ職業的公務員の職でない点において、一般職に属する職と異なるものと解されるとする解釈例規があるので(昭和35年7月28日付け自治丁発第9号)、臨時保育士は一般職の非常勤職員であると考えべきである。

なお、恒久的ではない職、又は常時勤務することを必要としない職で、職業的に公務員の職ではないものか特別職であるというのであれば、公立学校における正規教諭と同じ内容の勤務をしている非常勤講師は、特別職でないことは明らかである。上記解釈例規における公立学校の非常勤講師が、特別職であるという場合の非常勤講師とは、例えば、生活科のような一部の科目についてのみの非常勤講師を意味するものと考えられるものである。

## (8)臨時保育士等の勤務条件

### 1)雇用期間

非常勤公務員の勤務条件については条例で定めなければならないとされている(地方公務員法第24条第6項、同法第4条第1項)。

しかし、丸亀市においては、非常勤職員の勤務時間、休日、休暇等の勤務条件は条例ではなく、臨時職員等規程において規定されている。

地方公務員については、一般職の国家公務員とは異なり、労働基準法や労働安全衛生法が原則的に適用される(地方公務員法第58条第3項)。しかし、平成5年12月1日から施行された「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」(パート労働法)は適用されないとされている(同法第3項)。

臨時保育士等の雇用期間については、前述のとおり1年ごとの更新で、雇用期間は原則として3年を超えることができないとされているが、これは臨時保育士等からすると極めて不安定な地位である。

ところで、民間労働者については、期間の定めのある雇用契約の更新が数回にわたって更新された場合は、実質的にみて期間の定めのない契約に更新したものとなり、期間満了による契約の終了が決められないといういわゆる「雇い止めの法理」が判例上認められている。そし

て、期間の定めのない契約に転化する根拠としては、①使用者側の労働者に対する継続雇用の期待をもたらすような言動、②契約の更新が形式的であることが挙げられている。

この点、非常勤職員については、地方公務員法が適用されるため、この「雇い止めの法理」は直接的には適用にならないと考えられる。しかし、前述のとおり、①非常勤職員の継続雇用への期待、②契約更新の形式性が実態としてあれば、個別の事案において、期間満了による契約の終了が認められない場合も生じ得るので、地方自治体は、継続雇用を望まないのであれば、非常勤職員に対し、雇用期間は 1 年ごとの更新であることと、継続的雇用でないことを更新ごとに書面により明示しておく必要があると考える。

## 2)年次有給休暇

非常勤職員についても、労働基準法の年次有給休暇の規定が、第 39 条第 5 項を除いて、適用される。

年次有給休暇については、臨時職員等規程第 7 条において規定されている。これは、労働基準法第 39 条第 3 項のいわゆる短時間労働者の年次有給休暇の比例付与を反映したものである。

一方、正規職員の年次有給休暇については、6 か月以上の継続勤務で要勤務日数の 8 割以上勤務の要件を満たさなくとも、1 年目から当該年の在職期間に応じて一定の年次有給休暇が認められている(「丸亀市の職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」(平成 17 年 3 月 22 日条例第 33 号)第 13 条第 12 項第 2 号、同条例施行規則(平成 17 年 3 月 22 日規則第 3 項)第 18 条第 1 項第 1 号)。

しかし、非常勤職員であっても、①週 30 時間以上勤務する者、②勤務時間のいかんにかかわらず、週 5 日以上勤務する者に対しては、正規職員と同じ年次有給休暇を付与しなければならない(労働基準法第 39 条第 3 項第 1 号、労働基準法施行規則第 24 条の 3 第 1 項、第 2 項)。

### 【意見】

週 30 時間以上で、週 5 日以上勤務している臨時保育士等の非常勤職員について、10 日間の年次有給休暇を認めている臨時職員等規程は、正規職員と同内容の年次有給休暇を付与していないという点では問題であると考えるので、今後検討が必要である。

## 3)特別休暇

国家公務員については、公民権の行使、裁判所等への証人等としての出張、地震・水害等の災害時における特別休暇、親族の死亡の場合を有給として付与し、出産休暇、育児時間、生理休暇、公務上の災害等は無給の特別休暇として付与している(人事院規則 15-15)。

ところで、労働基準法の年次有給休暇のほか、公民権の行使の保障(同法第 7 条)、産前産後休暇(同法第 65 条)、育児時間(同法第 67 条)、生理日に就労困難な女子に関する就労抑止(同法第 68 条)の各規定は、非常勤職員にも適用される。

丸亀市の非常勤職員の特別休暇については、臨時職員等規程第7条第1項により、①公民権の行使、②災害時の休暇、③慶弔休暇(以上は有給)、④産前産後休暇、⑤育児期間、⑥生理休暇、⑦業務上傷病休暇、⑧骨髄移植のための休暇(以上は無給)が認められている。

しかし、育児休業、介護休業に関しては、臨時職員等規程に規定がなく、「地方公務員法の育児休業等に関する法律」(平成3年法律第110号)第2条第1項とそれに基づく「丸亀市職員の育児休業等に関する条例」(平成17年3月22日条例第34号)第2条第1号、第2号で、非常勤職員と臨時職員は育児休業をすることができない職員とされている。

地方公務員の育児休業制度は、職員の3歳未満の子を養育するため・育児休業をすることができるというもので(同法第2条第1項)、民間労働者に適用される育児休業が原則として1歳未満の子を養育するために認められる育児休業よりも進んだ制度であると評価できるものである。

ところで、臨時保育士等の場合、女性が多く、子育てや介護のための休業の制度が存在することは、経験豊かな臨時保育士等を積極的かつ持続的に活用するという観点からは重要である。

この点、

- ①臨時保育士等は、現実的には、雇用期間の1年を超えて雇用期間が更新されるのみならず、原則3年の更新制限期間を超えて雇用され、事実上期限の定めのない雇用になっている者が多く見られること
- ②子の養育又は家族の介護を行う労働者等の雇用の継続及び再就職の促進を図り、もってこれらの者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする旨の民間労働者に適用される育児介護休業法の目的(同法第1条)は、地方自治体の非常勤職員にも、そのまま当てはまると考えられること
- ③育児、介護のため、職業生活を断念せざるを得ない臨時保育士等のサポートシステムを構築することにより、喫緊の少子化対策の一助となること
- ④民間労働者についても、同一の事業者に引き続き雇用された期間が1年以上あり、子が1歳に達する日を超えて引き続き雇用されることが見込まれたり、労働契約の形式に期間を定めて雇用されている者であっても、その契約が実質的に期間の定めのない契約と異ならない状態となっている場合は、育児休業、介護休業の対象となっていること

の均衡から、総務省は、非常勤職員にも育児休業、介護休業の取得を認めるための「地方公務員の育児休業等に関する法律」の改正を検討すべきである。

また、介護休暇に関しては、「丸亀市職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」(平成17年3月22日条例第33号)第16条において、6か月の期間内において認められているが、臨時・非常勤職員については、任命権者が別に定めるものとされており(同条例第18条)、臨時職員等規程には介護休業が認められていないため、結局、臨時職員等には介護休業制度はない。

しかし、この点についても、育児休業と同様の理由で、臨時職員にも介護休業を認めるべく、

臨時職員等規程の改正を検討すべきであると考える。

#### 4)定年

臨時職員等規程第 5 条では、臨時職員等の服務及び身分は、法令、条例その他市長が定める規定によるものほか、正規職員と同様とするとされている。

しかし、臨時・非常勤職員には定年制の規定が適用されないとされている(地方公務員法第 28 条の 2 第 4 項)。

よって、非常勤職員については、理論上、定年制がないことになるが、これは明らかに不当である。そもそも、非常勤職員については、正規職員とは異なり、任用期間が定まっている職種であるため、定年制は不要である旨の考えもあるが、前述のとおり、臨時保育士等が事実上期限の定めのない雇用になっている。

一方、退職後の職員が再任用ではなく臨時職員として採用されることもあり、これは市から見ても職員から見てもニーズに合っている。

#### 【意見】

以上の点からすると、臨時職員の内容を整理したうえで、臨時職員等規程において、非常勤職員の定年及び延長制度を明記すべきであると考える。

#### 5)特別手当

前述のとおり、地方自治法第 203 条により、非常勤職員に対しては、一般職・特別職を問わず、条例により報酬と費用弁償を支給でき、議会の議員に対しては、条例により期末手当も支給できるとされている。

この点、国家公務員の非常勤職員については、期末勤勉手当が支給されるのと比較して、不合理であるといえる。

丸亀市の臨時職員については、賃金、割増賃金、期末手当、通勤手当が、非常勤職員については、それらに対応して、基礎報酬、割増報酬、付加報酬、加算報酬がそれぞれ支払われることになっている(臨時職員等規程第 8 条第 1 項、第 2 項)。

この点に関し、臨時職員等規程第 8 条、第 1 項、第 2 項は、次のとおり規定されている。

「(賃金等)

第 8 条 臨時職員等に賃金及び割り増し賃金を支給し、期末手当及び通勤手当を支給することができる。

2 この規程において、非常勤職員については、前項に規定する臨時職員に対して支給するもののうち、賃金を基礎報酬、割増賃金を割増報酬、期末手当を付加報酬、通勤手当を加算報酬とそれぞれ読み替えるものとする。」

しかし、第 2 項でわざわざ読み替え規定を設けなくても、第 1 項の「臨時職員等」と規定されているのを「臨時職員」と規定すれば足りるので、条文の規定の仕方が拙劣であるから、是正

を検討すべきである。

期末手当(付加報酬)は、地方自治法に規定されていないプラス $\alpha$ の手当(報酬)である。これは1日当たり6時間以上の勤務をして、①1週間当たり4日以上勤務をする者で6か月以上の雇用期間である者、②12か月の雇用期間で、その間に180日以上勤務する者等に、1日500円支給されるものである。

これは、前述のとおり、非常勤職員の報酬が正規職員の給与に比べて低額であることを、若干なりとも補正するものであると評価できる。

なお、1日500円は、「平成18年度臨時職員等の賃金・報酬基準」において定められているものである。

**【意見】**

この点、報酬と費用弁償については条例事項とされているにもかかわらず、規程(訓令)事項とされているのが問題であるので、是正を検討すべきである。加えて、期末手当(付加報酬)は、地方自治法に根拠のないプラス $\alpha$ の手当なので、なおさら条例において明確にその根拠を位置付けるべきであると考えます。

**6)通勤手当**

臨時職員等の通勤手当(加算報酬)は、「平成18年度臨時職員等の賃金・報酬基準」において、2km以上10km未満の通勤距離については1日170円、10km以上の通勤距離については1日200円と規定されている。

しかし、正規職員の通勤手当は、丸亀市職員の給与に関する条例第13条により、次のとおりとされているので、臨時職員は、実費弁償の性格を有する通勤手当についても正規職員に比べて不利益を受けているといえる。

自動車等の使用距離	通勤手当
片道5キロメートル未満	2,600円
片道5キロメートル以上10キロメートル未	5,000円
片道10キロメートル以上15キロメートル未	7,500円
片道15キロメートル以上20キロメートル未	10,000円
片道20キロメートル以上25キロメートル未	12,600円
片道25キロメートル以上30キロメートル未	15,100円
片道30キロメートル以上35キロメートル未	17,600円
片道35キロメートル以上40キロメートル未	20,100円
片道40キロメートル以上45キロメートル未	22,600円
片道45キロメートル以上50キロメートル未	25,200円
片道50キロメートル以上	27,700円

これによると、臨時職員が遠距離から通勤する場合、正規職員に比べさらに勤務条件が悪くなってしまう。

そもそも通勤手当(加算報酬)は、実費弁償の性格を有するものであるから、10キロメートル

以上の通勤距離について1日200円という一定額の低過ぎる通勤手当(加算報酬)は不当である。非常勤職員についても、丸亀市内に居住する者に限定することなく、優秀な人物を市外からも幅広く求めるべきである。

**【意見】**

とすれば、非常勤職員に対しても、正規職員に準じた通勤手当の支給を検討すべきである。加えて、基礎報酬と付加報酬と同様、条例事項とすべきである。

(9)臨時職員等の雇用に関する丸亀市総務部長通知

1)事務補助としての雇用

平成18年2月15日付け総務部長通知においては、「事務補助としての雇用は原則として行わないでください」とされているが、正規職員がコピー取り、資料の作成等の単純業務から解放され、政策の企画・立案等の本来的業務に専念できる環境を作るとともに、正規職員の定数減や正規職員の残業時間の減少に対応するためには、正規職員の本来あるべき姿を明確にした上で、事務補助としての臨時・非常勤職員を積極的に活用することはむしろ望ましいと考える。

この点、上記通知は、合併に伴い余剰人員が存在することを前提にしてのものであろうと推察されるが、今後、丸亀市は合併に伴う正規職員の余剰状態に十分配慮しながら、将来的には、正規職員が行うべき業務の絞込みと、補助的業務についての臨時・非常勤職員の活用という方向を探るべきであろう。

2)勤務時間

また、上記通知には、「職務時間については原則として一日当たり7時間、週4日を超えないようにしてください」と記載されているが、これは、実態として、非常勤職員には該当していないので、事務補助の職員についてのものであることを明瞭にすべきである。

3)守秘義務、兼業禁止、政治的行為の制限等

さらに、上記通知には、「臨時・非常勤職員といえども地方公務員法が適用されるので、守秘義務、兼業の禁止、政治的行為の制限等に十分に留意するよう被雇用者に再度ご周知願います」と記載されているが、臨時・非常勤職員についても守秘義務等の集団的研修を実施すべきであり、任命権者や所属長にこの点を安易に委ねるべきではないと考える。

(10)支払事務

1)手続

毎月の支払い時に、採用時に決定された報酬の計算方法(月額・日額・時間額)、単価、加算報酬(通勤手当)等に基づき、時間などを入力し、勤務状況表を出力する。会計課で内容チ

チェックの上支払手続きが行なわれる。職員課でもチェックを行った上で所属部署に返還され、本人の承認印をもらった上で保管される。支払明細は会計課から本人に送付される。

## 2)変更事項の把握

職員のような変更届の様式はない。しかし手当もシンプルであり、転居の確認のみであるため、保険等の手続き時に確認している。時間が短く、社会保険の対象外である臨時職員に関しては厳密なチェックは不可能であるが、手当の差自体が極めて少額であり、現状で妥当な管理状況の範囲内であると思われる。

## 3)報酬の支払事務に関する検証

(手続及び実施の結果)

臨時職員の7月勤務明細を閲覧し、規程に照らし、異常な金額となっているものがないかを確認した。規程外のとりきめについては後述するが、それ以外の異常な支払いはない。

保育所職員から12名を抽出し、勤務状況表(勤務時間明細)と照合したところ、勤務状況表と一致していたが、予定による記入が行われ、後日修正されている部分がある。

支給日は毎月7日であり、勤務状況表に基づき計算・支給されるが、勤務表への入力作業に一定の時間が必要であり、保育所では毎月23日に勤務状況表を回収している。このため、23日から月末までは予定により記入されることとなる。

幼稚園・保育所の臨時職員は、時間単価による契約であり、勤務実績で支給されるため、支払いが翌月となり、支払日をなるべく月初にするニーズから、事務作業に必要な日数分を予定により支給することとなっているものである。

### 【結果】

勤務状況表は予定で記入するべきものではないため、予定が実績と異なることになった場合の手続きも定められておらず、記載内容の信頼性を損なっている。

臨時職員数が想定されたよりも極めて多いことが入力作業に要する時間を増加させていることが一因となっているが、勤務状況表は期末まで記入し、現在担当部署で行っている入力を集中して行うなどの工夫により、本来の姿に戻すべきである。

これは、本来想定した臨時職員と現況が逸脱していることから生じる事務処理の矛盾と考えられ、月額により支給し、次月に実績により調整する方法の検討も必要である。

また、様式自体にも、所属長が確認する欄がない。入力後、支給額が計算された勤務明細には本人及び所属長の押印欄があるため、併せて確認されるなら勤務状況表への押印は不要であるが、幼稚園・保育所などでは、勤務状況表は教育委員会・本庁に回収され、入力業務が行われる。勤務状況表は各部署で所属長が確認した上で回収されているとのことであるが、確認したことを証するものはなく、書面上で確認印等の表示をする形式とするなどの文書

化が必要と思われる。

## (11)再任用職員等の積極的かつ持続的活用

### 1)再任用職員制度

年金の満額支給年齢が段階的に引き上げられるのに伴い、公務員に定年退職後の再任用制度が平成 12 年の地方公務員法の改正により導入されたものである。再任用職員は、一応非常勤職員ではあるが、非常勤職員とは異なり、報酬ではなく給与が支払われること、非常勤職員のように、定数外職員ではなく、常勤職員と区別して、定数管理の上からは別途管理する者とされている。

丸亀市においては、地方公務員法に基づき、「丸亀市職員の再任用に関する条例」(平成 17 年条例第 26 号)を制定している。

しかし、丸亀市においては、未だ再任用職員が任用された事例はない。その理由としては、再任用により、その任用期間中は年金がもらえなくなること、給与は低くなるのに仕事の内容が変わらないこと等があるとのことである。加えて、地方自治体としては、人事面での新陳代謝が機能しなくなるということがあるのかもしれないと考える。

この点、例えばラインからはずれたような専門的職種等において、後任者に適切な人材がないなど、再任用が適切である場合は、次に述べる再雇用の臨時職員や非常勤職員との比較を踏まえた上で、本制度の適用を検討すべきである。

### 2)再雇用

定年後の職員を臨時職員や非常勤職員として雇用する制度である。

これは、「丸亀市退職職員の臨時的雇用等実施規程(平成 17 年 3 月 22 日訓令第 20 号)」に基づき、雇用期間は 1 年以内で、退職発令日の翌日から起算して 3 年間(特別な業務に従事する者については 5 年間)の期間内は雇用できるとされている者である。

丸亀市の再雇用職員の平成 17 年度と平成 18 年度の人数・単価・業務内容は、次のとおりである。



### 再雇用職員数の比較

区 分 所 属	平成17年度		平成18年度		業務内容
	人数 (人)	単価 (円)	人数 (人)	単価 (円)	
福祉課	1	149,200	0		就労促進員
保育所	3	805	2	798	調理
	1	929	0		保育士
コミュニティセン ター	4	149,200	5	148,000	所長
本島市民セン クリーン課	1	805	1	798	事務
	3	1,011	3	1,004	ごみ, し尿
	1	861	0		ペット分別
(教)総務課	1	861	1	854	学校保健
小学校	1	861	1	854	用務員
幼稚園	1	861	2	854	用務員
給食センター	4	861	5	854	調理, 庁舎管理
図書館	1	149,200	1	148,000	運転手
合計	22	—	21	—	

#### 【意見】

本来、この制度は、市から見ると行政能率を維持しながら、人件費の安い再任用職員を活用できる点にメリットがあり、また、一般的に定年退職後の職員の再任用は年金支給年齢の上昇、高齢化に対する政策という位置づけもあるが、現状では人数が伸び悩んでいる。より積極的に応募を募るとともに、所属課・ポストの拡大等を検討すべきである。

#### 3)臨時雇用

6 か月を超えない期間で臨時の用に対応するために雇用する臨時職員の所属・業務内容・人数・単価・雇用期間は、次のとおりである。臨時職員の雇用状況(平成 17 年度)

所属	業務内容	人数	単価	雇用期間
庶務課	国勢調査	2	805	8.24～11.18
庶務課		3	805	10.3～11.18
庶務課		2	805	10.11～11.18
税務課	償却資産申告	1	805	12.1～2.28
税務課	市民税申告	11	805	2.1～3.31
クリーン課	夏季アルバイト	4	1,063	7.1～9.30
クリーン課		2	1,063	8.1～8.31
クリーン課		1	1,063	8.29～9.22
クリーン課		1	1,063	8.1～8.19
クリーン課		1	1,063	8.1～8.22
クリーン課		1	1,063	8.22～9.30
クリーン課		1	1,063	8.29～9.16
商工観光課	お城まつり	1	805	4.18～5.13
選挙管理委員	市長・市議選挙	1	805	3.22～5.6
選挙管理委員		2	805	4.1～5.6
選挙管理委員		1	805	4.7～5.6
選挙管理委員		1	805	4.11～5.6
選挙管理委員		2	805	4.18～4.23
選挙管理委員		4	805	8.16～9.16
選挙管理委員	衆議院選挙	3	805	8.22～9.16
選挙管理委員		4	805	8.31～9.10
選挙管理委員		2	805	8.30～9.10
選挙管理委員		2	805	8.30～9.10
保育所	夏季アルバイト	51	805	7.19～9.16

**【意見】**

臨時雇用は、部署間での繁忙期の調整や正規職員の減少と引換えではあるが、所属課等の拡大を検討すべきである。

(12)非常勤職員に関する立法政策についての意見

1)非常勤職員を採用するメリット

丸亀市においては、臨時保育士、講師等の非常勤職員が数の点からも正規職員を上回り、かつ、正規職員と同内容の職務を担当している。

非常勤職員を活用するメリットとしては、保育士、教諭、看護師、保健師等の国家資格を持ちながら、子育てや介護等の事情でその能力をフルタイムで発揮することができず、パートタイム労働を希望する人が多いと考えられるところ、非常勤職員として、採用することにより、これらの者の潜在的能力を活用できること、正規職員は、政策の企画、立案をはじめ、民間ではできない公務を専門的に行うこととし、必要人員に抑制すべきであることもらうという方向が望ましいことなどから、専門職員の流動化・単純作業の外部化というニーズへの活用が考えられる。

この点、総務省資料「地方公務員と臨時職員等の推移」によると、全国の地方公務員(正規職員)数は、1994年頃の約330万人をピークに減少に転じ、2000年現在では320万人程度である一方、臨時・非常勤職員数は年々増加しており、1990年度は20万人であったが、2000年

現在では、30万4,000人にも上り、正規職員の一割強にも上っている。

また、民間企業についてみれば、平成15年以降、正規従業員が減少する一方で、週の就業時間が35時間以上のフルタイムの労働者とほとんど変わらない働き方をする非正規従業員が増加している。

平成18年1～3月期の雇用者5,002万人のうち、正規の従業員が3,340万人となっているのに対し、パート・アルバイト、契約社員、派遣社員等の非正規の従業員は、1,663万人にも上り、正規従業員の約50%にも達している(平成18年版労働経済の分析)。

以上からすると、地方公務員の非正規職員の割合は、民間に比べ、低いといえる。

この点からも、今後、地方自治体において、非正規職員の積極的かつ持続的活用を図っていくべきと思われる。

## 2)非常勤職員制度の改革案

しかし前述のとおり、非常勤職員は、地方公務員制度の基本法である地方自治法や地方公務員法に定義、任用根拠、任用期間、勤務条件等が規定されていない。

加えて、前述のとおり、地方自治法に規定されている非常勤職員の職の特徴は、自己の責任で職責を果たすことが期待され、それらの職種には勤務時間という概念がなく、任期が定まっているというものであるが、これは、臨時保育士等の非常勤職員の実態とあまりにもかけ離れすぎているばかりか、今後の非常勤職員の積極的かつ持続的活用の必要性を考慮すると、立法の不備といえる。

少なくとも、地方公務員法においては、一般職の国家公務員に関する人事院規則と同様の「常勤職員の1週間当たりの勤務時間の4分の3を超えない範囲で雇用される者」とか、丸亀市のように、「常勤職員の1週間当たりの勤務時間よりも相当程度短い時間を勤務する者」といった非常勤職員の定義規定を設けるとともに、任用根拠としては、

①保育士、教諭、看護師、保健師等の国家資格に基づき地方公共団体の業務に従事する場合(国家資格型)と、

②事務的補助の場合(事務的補助型)

の2種類を設けるべきである。

すなわち、事務的補助職員については、緊急の場合、臨時の職に関する場合の臨時職員と、任用期間の定めはあるものの、ある程度継続的に、正規職員の補助を行う非常勤職員の2種類を設けるべきである。

非常勤職員の任用期間については、国家資格型については、1年ごとの更新としながらも、更新の制限を設けず、事務的補助型については、1年ごとの更新で、3年とか5年を超えて更新できないという取扱いが妥当であり、いずれの場合も条例で非常勤職員の定数を規定しておくようにすべきである。条例で非常勤職員の定数を明らかにすることにより、正規職員の陰に隠れていた非常勤職員の任用を市民にオープンにして、はじめて非常勤職員の積極的かつ持続的活用が現実のものになると考える。

そして、非常勤職員の報酬に関しては、国家資格型については、昇給のシステムを導入すべきである。また、採用にあたっては、当てはめる級・号を職員採用の経験年数に準じるなど、教員に準じた制度とすることが望まれる。

以上の、

①非常勤職員の位置付けの変更(定義、任用根拠の明確化と類型化)、

②報酬についての昇給制度、

③定年制の明確化、

④年次有給休暇制度の改善、

⑤育児休業、介護休業の導入等の非常勤職員制度の抜本的改革

を実現することにより、非常勤職員の積極的かつ持続的活用を図るべきであるとする。

### (13)法改正等の行方と丸亀市の現状

#### 1)丸亀市の現状

以上、丸亀市の臨時職員の現状の分析と合規性の検討、将来像につき検討した。

市の財政難を受け、正規職員の退職による減少を臨時職員の雇用により補ってきた過程により、現在、上記の幼稚園・保育所において、臨時職員の比率は過半数にまで上昇している。

これは、主として財政難を受けた対処の結果であるため、現場で同等の職務を行っている保育士・幼稚園教師について、正規職員と臨時職員の待遇に無視できない格差がある。

この現状には

- ・ 同一職務同一待遇が本来の姿と考えた場合、現状は公的サービスのあり方として妥当か
- ・ 処遇差によるモラルの低下が安全性等を損なわないか
- ・ モラルの低下による作業能率の低下により、経済性自体も損なわないか

という問題がある。

#### 2)法改正の動向

2003 年より「パート労働指針」により、正規職員と同一の仕事をしているパートについては、同じ賃金表を使う、などの均衡処遇を求めている。しかし、法規ではないため、行政指導も行うことができず、一方でパート労働は増加しており、何らかの対処が必要と考えられていた。

21 世紀職業財団 H より調査結果(平成 18 年 11 月時点掲載情報。調査時点不明)

職務が正社員とほとんど同じで、かつ、正社員と人材活用の仕組みや運用が実質的に異なるパートがいる場合のパートの賃金水準について正社員との比較(%)

合計	ほぼ同額	9割程度	8割程度	7割程度	6割程度以下	無回答
100.0	14.5	12.8	24.4	19.9	8.5	19.9

これを受け、厚生労働省では均衡処遇等を盛り込んだパート労働法の法制化を検討している。

仕事同じならパート賃金社員並みに 厚労省が法制化検討(朝日新聞 18年6月30日)

厚生労働省は30日、パート社員と正社員との賃金格差などを是正するためパート労働法を改正して処遇改善に取り組むことを決めた。正社員と同じような仕事をしているパート社員には同じだけの賃金を払うことなどを法律に明記し、企業へ指導を強める方針だ。同省の労働政策審議会雇用均等分科会で議論し、来年の通常国会への改正案提出を目指す。同省では、これらの措置を法律に明記して、企業への指導を強めたい考え。また、処遇の改善だけでなく、能力開発など「機会の均等」についても、盛り込むことを検討している。

### 3)丸亀市の将来財政負担

#### 【意見】

特に幼稚園・保育所の現場では、主として人件費の削減を目的として、正規職員の補充に代えて臨時職員を雇用することが多い丸亀市の状況を見ると、上記法令の改正は、丸亀市の財政負担を増加 1)で見たような問題点に加え、臨時職員のあり方を基本的に検討する必要があると思われる。

また、一方で正規職させるものである。

員の処遇についても、全体として見直しが必要であることを前項までに検討した。

講師・保育士など専門職の給与体系を別にすべきこと、民間格差を縮小すべきことが特に臨時保育士・講師と正規職員との格差を考える上でも重要課題となる。

### 11.組合交渉

自治体職員は公務員であり、地方公務員法により、組合による労使交渉の範囲は限られており、労働協約などの文書を交わすことは出来ない。

一方、現業部門は交渉が可能であるが、市の条例等からは一般行政職と同等の給料表を使っており、法規と丸亀市の制度との矛盾点となっている。

いずれにしろ、公務員の給与制度等は条例化されるため、例えば喫煙場所をどこにするか、のような細かな処遇以外は、交渉により決定することは出来ない。

#### 【結果】

このような制度上の定めとは別に、例えば保育士の配置のように、文書化されない取り決めが、処遇なのか政策なのかの位置づけが曖昧なまま、慣習として残っている。

組合交渉の記録も古いものは残されていないため、いつどのように決められたのか不明である処遇に関連する事項が他にもあるものと思われる。

これらにつき、配置や重要な処遇に関連する事項を拾い出し、根拠・合法性・妥当性を検討する必要がある。

**【意見】**

現業職については、特別手当の項でも述べたが、(86 ページ)本来の職務に対応した給与体系とするべきである。

## 12. 共済会

## (1) 概要

市の互助団体としては、地方公務員法第 42 条「地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。」の規定を受けて、丸亀市職員共済会が設置されている。

## (2) 丸亀市共済会の事業内容

丸亀市職員共済会規約(昭和 47 年制定)によれば、丸亀市共済会は次に掲げる事業を行う。

- ① 共済給付事業
- ② 共済貸付事業
- ③ その他福利厚生事業

共済給付事業・共済貸付事業・その他福利厚生事業の給付内容等は次の通りである。

		17年度給付総額 (千円)
共済給付事業		
1	脱退給付金	-
2	罹災給付金	-
3	退職慰労金	15,914
4	公務災害見舞金	140
5	介護休暇給付金	-
6	療養見舞金	50
7	リフレッシュ給付金	3,940
8	特別見舞金	-
9	永年勤続給付金	350

		17年度貸付総額 (千円)
共済貸付事業		利子の徴収はなく、手数料として貸付金の3%を貸付時に徴収
1	奨学資金	会員の被扶養者が大学以上の学業に専念・・・在学中毎年72万円を限度、大学入学時・・・80万円、高校入学時・・・40万円、中学入学時・・・20万円、小学校、幼稚園・保育所に入った時・・・10万円、(返済期限は100か月～10か月毎月均等割償還)
2	結婚資金	会員及び被扶養者100万円限度(100か月以内毎月均等割償)
3	出産資金	会員もしくは配偶者40万円限度(40か月以内毎月均等割償還)
4	入院資金	会員もしくは同居被扶養者が1か月以上の入院・・・60万円を限度(60か月以内に毎月均等割償還)
5	臨時資金	会員20万円を限度(運用は丸亀市役所職員労働組合に委託)
6	介護資金	会員が介護休暇を1か月以上取得・・・50万円を限度(50か月以内毎月均等割償還)
7	育児資金	会員が条例の規定に基づく育児休業となった場合・・・100万円を限度(100か月以内に毎月均等割償還)
8	レクリエーション資	10万円を限度(10か月以内に毎月均等割償還)
9	生活資金	会員がH18.4.1～H.21.3.31までの期間で臨時に必要とする時・・・70万円を限度(平成21年4月から70か月以内に毎月均等
		21,660
		1,000
		-
		-
		-
		-
		2,700
		-

		17年度給付総額 (千円)
その他福利厚生事業		
1	職員の保険、教養の向上、趣味、娯楽及び家族の慰安を図るための行事の実施並びに助成	
	レクリエーション	1,888
	各種チケット購入補助	647
	合同作品展	132
	お城祭り	617
	オール共済宿泊ガイド	121
2	職員の親睦及び体位向上を図るためのサークルの育成及び職員の教養文化及び	
	サークル育成補助金	1,090
3	食堂、売店事業	
	食堂運営補助金	3,000
4	その他必要と認める福利厚生事業	

### (3)財源

主な財源は会員の会費と市からの負担金及び補助金によっている。

会員の会費は丸亀市職員共済会規約により、各会員から毎月 800 円の定額が給与天引きにより徴収されており、そのうち、2 分の1は一般事計に、2 分の1は貸付会計の収入に充てられる。

また、市からの負担金については、市の予算の範囲内で決済され実施されており、2 分の1は一般会計に、2 分の1は貸付会計の収入に充てられる。なお、17年度は補助金の削減があったため、全額を一般会計で受け入れ処理されている。

なお、丸亀市からは市負担金のほか、職員福利厚生事業補助金(食堂事業補助金)を市の予算の範囲内で決済を受け一般会計に受け入れている。

(4)収支及び財産の状況

丸亀市職員共済会の 3 年間の要約収支状況は次の通りである。なお、旧飯山町、綾歌町には共済会はないため、平成 16 年度以前は合併前の旧丸亀市のものである。

一般収支計算書

(単位:千円)

	平成 17 年度	構成比	平成 16 年度	平成 15 年度
会費	5,776	25.1%	4,558	4,663
市負担金	11,548	50.2%	4,569	4,665
市補助金	2,850	12.4%	6,850	6,850
繰越金	166	0.7%	1,256	986
諸収入	1,282	5.6%	1,188	442
貸付収支より繰入	0	0.0%	2,000	0
市水道会計より繰入	600	2.6%	600	600
貸付手数料	760	3.3%	420	599
収入合計	22,985	100.0%	21,443	18,807
給付事業費	4,480	19.5%	6,750	5,270
福利厚生事業費	7,496	32.6%	9,405	8,137
事務費	48	0.2%	28	49
負担金	1,169	5.1%	682	682
保険料	3,198	13.9%	4,391	3,392
公租公課	50	0.2%	20	20
支出合計	16,443	71.5%	21,277	17,551
収支差額	6,541	28.5%	166	1,256

貸付収支計算書

(単位:千円)

	平成 17 年度	構成比	平成 16 年度	平成 15 年度
会費	5,776	7.9%	4,558	4,663
市負担金	0	0.0%	4,569	4,665
貸付返還金	47,756	65.6%	42,507	38,506
繰越金	19,303	26.5%	1,725	3,063
諸収入	0	0.0%	0	0
収入合計	72,837	100.0%	53,361	50,899
貸付事業費	25,360	56.7%	14,000	19,980
退職慰労金支給	15,914		18,057	9,194
一般収支へ繰出	0	0.0%	2,000	0



財源調整基金積立金へ	0	0.0%	0	20,000
支出合計	41,274	56.7%	34,057	49,174
収支差額	31,563	43.3%	19,303	1,725

平成 17 年度丸亀市職員共済会財産

1.債権

(単位:千円)

種 類	平成 17 年度	構成比	平成 16 年度	平成 15 年度
奨学資金	139,624	90.0%	159,324	184,266
結婚資金	4,857	3.1%	6,725	8,802
出産資金	420	0.3%	820	1,297
入院資金	310	0.2%	430	550
育児資金	132	0.1%	252	372
介護資金	0	0.0%	0	0
臨時資金	6,000	3.9%	6,000	6,000
レクリエーション資金	1,170	0.8%	460	330
団体貸付金	2,600	1.7%	3,500	4,400
合 計	155,114	100.0%	177,511	206,019

2.財源調整基金積立金

区 分	平成 17 年度	構成比	平成 16 年度	平成 15 年度
普通預金	138,286	100.0%	138,286	138,284
	0	0.0%	0	0
合 計	138,286	100.0%	138,286	138,284

(5)手続

- ・ 全般の管理状況につき、ヒアリングを行った。
- ・ 出納管理状況をヒアリングし、出納帳・通帳等に基づき確認した。
- ・ 条例・法規と運用状況の整合性を検討した。
- ・ 収支内容・財産状況についての分析を行った。

(6)資金の管理状況

丸亀市職員共済会は丸亀市職員課の管理下にあるが、資金・会計業務及び貸付金の管理について、職員労働組合(会計担当者1名)に事務委託している。職員労働組合の会計担当者が通帳を保管しているが、印鑑は職員課の給付手続担当者にて保管されており、その管理状況は良好であった。

入金はすべて振込入金であり、会員会費・貸付金の回収についても職員課にて給与から控

除され振込入金するため回収遅延の問題もない。出金についてもほとんどが銀行への振込み依頼によっており、職員課にて給付手続きを行い、関係上席の決済を受けて、職員労働組合の会計担当者が「支払命令書」「銀行支払伝票」により給付(口座振込、貸付は一部現金)を行う。現金出金については貸付者の領収書を入手している。全般的に入出金に関する統制は整備・運用されている。

なお、共済会が丸亀市職員課内に事務所を置き、事務局職員が職員共済会の業務にあたることは、丸亀市行政組織規則第7条及び丸亀市職務権限規程第10条・別表第3において、施設を互助団体の利用に供することができるものとしており、規則・規程に従っている。

#### (7)収支状況・財産状況

平成16年度までの収入のうち、職員福利厚生事業補助金6,850,000円の内訳は、部活動補助金1,000,000円、レクレーション補助金3,000,000円、食堂運営補助金2,850,000円であったが、丸亀市が市の推進計画に基づき、平成17年度より共済会の特定事業にかかる補助金を廃止したため、食堂運営費補助金のみ削減されている。

#### (8)食堂補助金と食堂運営

##### 【結果】

食堂は福利厚生施設として運営されているため、補助金として支出されているが、市民も多く利用しているのが現状である。また、市役所は市民が訪れる場所であり、食堂を福利厚生として位置づけることの可否も検討が必要である。互助会に対しては、補助金として支出するよりも、委託料として支出することを検討することが妥当と思われる。また、収支報告及び余剰金の精算も必要である。

#### (9)資金収支の区分経理及び内容整理

##### 【結果】

また、毎年、市の水道会計より、600,000円の繰入が行われている。摘要は水道公務災害繰入金とされている。公務災害見舞金の水道会計負担分とのことであるが、一般収支の中に取り込まれており積立額が不明となっている。少なくとも近年は公務災害見舞金の支出はないとのことであり、内容を明確にした上で、過去の水道関連の公務災害見舞金の支給実績を調査の上、必要積立額を算出し、余剰部分は返還することが必要と思われる。また、これ以降も、水道会計からの負担金を継続するのであれば、特別会計として区分管理の必要がある。

貸付収支の貸付事業費の中に退職慰労金の支給が含まれており、これも特別会計としての区分管理が必要と思われる。

(10)共済給付事業の公務災害見舞金

【結果】

共済給付事業の公務災害見舞金は、地方公務員災害補償法(昭和 42 年法律第 121 号)の規定で認定された場合に支給される見舞金であるが、地方公務員災害補償法の基金により支給される補償の上乗せとして共済会より支給される。その支給額も最高額 20,000,000 円と高額になる場合もあるが、近年に支給実績はない。補償法の支給水準と併せて追加支給の必要性・水準の検討が必要である。

(11)共済貸付事業

【意見】

共済貸付金については利子の徴収はなく、手数料として一律に貸付金の 3%を貸付時に徴収する。長期間の貸付利子が短期間のものより結果的に低くなり、現在の市場金利と長短が逆転している。合理的に利子を決定されるようルール化し、規定に明記することが望まれる。現在の貸付金についても、長期にわたるものについては見直しが望ましい。

【結果】

また、規定上定めのない貸付金が平成 17 年度末で 2,600 千円存在する。共済会が予定している本来の貸付事業とは異なるため、貸付金規程の改正よりも、別途特別な手続きが必要と思われる。共済会の運営には市の負担金が一定割合で使われており、本来目的以外の貸付事業は行なうべきではない。

(12)事業の必要性の検討

1)資金源

市と職員との負担割合は、負担金部分は同額であるが、補助金を含めると平成 16 年度まで市負担額の割合が大きい。

資金源	収入項目	平成 17 年度		平成 16 年度		平成 15 年度	
		千円	%	千円	%	千円	%
職員負担部分	一般収支	5,776		4,558		4,663	
	貸付収支	5,776		4,558		4,663	
	合計	11,552	50.0	9,116	41.0	9,326	41.2
市負担部分	負担金一般収支	11,548		4,569		4,665	
	負担金貸付収支	0		4,569		4,665	
	負担金小計	11,548		9,138		9,330	
	補助金	2,850		6,850		6,850	
	合計	14,398		15,988		16,180	

	食堂部分補助金	2,850		2,850		2,850	
	差引	11,548	50.0	13,138	59.0	13,330	58.8
	合計	23,100	100	22,254	100	22,656	100

## 2)債務

共済会は債務として認識していないが、脱退給付金及び退職慰労金を規定どおり支払う場合の現在の要支払額は債務と認識するべきものである。

これを、7月に人事課より入手した経験年数の累計年数 25,682年を使って概算する。退職慰労金の年額は段階的に引き下げられており、800円となってから約21年が経過しており、1,600円との間の金額として1,000円を使用する。1,000/月×12ヶ月+脱退給付金年額2,000円=14,000円となり、25,682年をかけると約3.5億円となる。旧2町の職員は、共済会に合併と併に入会することとなったため、それ以前の概算で人数割りにより約8割として債務額を算出すると、2.9億円である。預金及び貸付金が共済会の財産であるが、約3億円弱であり、運転資金などを考慮しなければ、不足はしていない。

## 3)事業内容の検討

### ①脱退給付金・退職慰労金

#### 【意見】

共済会は、冒頭に記載したように職員の福利厚生を行うために共済会に対して一定の支出を行うのであるが、制度が作られた時点に比べると民間企業の福利厚生は一般的に削減される傾向にあり、社会通念が変化しつつある中で、公費負担による福利厚生のあり方が問われているところである。

特に退職慰労金に関しては、共済会でも、段階的に計算額を引き下げてはいるが、一般企業に比べて手厚い現況にある公務員退職金に対する上乘せとなっており、その存在自体が問われているところである。

共済会に対しては市からの負担額がある以上、相応の対処が必要と思われる。

### ②その他事業

#### 【意見】

共済会においても、市補助金カットに伴い、事業内容が検討されているところであるが、その他の事業についても、市が行うべき福利厚生事業を限定し、委託料として支払うなどの改正も含め、本来の制度の趣旨に照らし、再度の検討が必要と思われる。

### 13.被服貸与

#### (1)制度

丸亀市被服貸与規程より、17 職種に対して貸与されることとされているが、現状は必ずしも規程の内容通りの貸与とはなっていない。

規程によると、「貸与」としながらも、貸与期間終了後は「給与」とされており、定められた貸与期間内の管理義務のみ対象職員に課している。

規程の閲覧及び運用状況をヒアリングした限り、一部の特殊な業務に関する被服の貸与に限られており、大阪市で問題となったような私服に近いものを内容とするものはない。

丸亀市の名称の入っている守衛服については、庁舎外での使用を禁止し、退職時には回収・廃棄するなど独自のルールにより「給与」することが妥当でないと考えられるものについては回収されている。

#### (2)保育所での運用状況

規程では、毎年貸与されることとなっている。

貸与時には貸与簿に押印されている。保育に関しては、保育服の貸与となっているが、内容は所長会などで話し合っただけで決められる。このため、貸与被服決定過程につき、市に記録は残されていない。

市販の体育用のウェアが貸与されており、丸亀市という名称や保育所の名称なども付されていない。対象は職員及び臨時職員に貸与されている。毎年貸与されるため、後述のように幼稚園では一時貸与を休止しているが、保育所については、臨時保育士の勤続期間が短いため、同様に考えることは困難と思われる。

#### (3)幼稚園での運用状況

規程では下服は毎年、上服は2年に1度の貸与となっている。

保育所同様、Tシャツや体育用のウェアを貸与していたとのことであるが、1年又は2年に1度貸与の後回収されないため、被服が溜まるという現場の意見と、冬季の交通安全指導を行うことから、平成16年度に16.17年度の予算2年分として防寒服を貸与し、その後18年度には貸与を休止している。幼稚園では正規職員のみを貸与の対象としている。

#### (4)問題点

##### ①貸与する被服・対象の決定過程について

##### 【意見】

組織の項でも触れたが、各部署での貸与被服の決定過程など、具体的な決定事項につき、市に決定過程が残るような指揮命令体系の構築が必要である。

## ②規程の内容について

### 【意見】

丸亀市の市章や名称が入っているものなどは回収することが妥当と思われるものもあり、守衛服は実務上も回収されている。その他これに類するものがないか調査の上、全庁的な取扱を定め、規程を改正することが妥当と思われる。

貸与項目についても、不要であるものは削除することが望ましい。

## ③貸与の管理について

### 【意見】

被服貸与については、重要な事項ではないが、各課で対応がまちまちであり、市の被服貸与の状況についても、職員課で貸与物と決定過程、管理方法などにつき把握することが望ましい。

これにあたって、監査にあたりヒアリングした範囲から、現状から見て留意するべきと思われる事項を挙げる。

- ・ 正規職員のみへの貸与の可否

規程の本来の趣旨は、特殊業務にあたって必要となる被服を貸与することであり、幼稚園のように正規職員と臨時職員との職務の内容に区分別のないものについては、同様の職務に就く者については、等しく貸与されることが本来の姿であると思われる。

- ・ 全員への貸与の可否

幼稚園では、規程では貸与後1～2年後に給付されるため、正規職員の就業年数が長期化していることもあり、同じ被服が溜まることから、貸与被服を変えたとのことである。

他部署においても、貸与被服を機械的に規程年数貸与しているのであれば、希望者のみに限定するなどの対策が経済的観点からは必要と思われる。

- ・ 同種の貸与被服

現在は部署毎に発注しているとのことであるが、作業服など、共通のものについては市でデザインを決め、一括発注することが経済的観点からは望ましいのではないかと。特に市の場合、移動を伴うため、例えば農林部から土木部に移動した職員が異なる作業服を貸与・給付されることは合理的とは思われない。

## 第5 教育施設の管理

### 1.耐震管理

毎年小中学校の耐震化率について公表されるが、香川県はここ数年常にワースト 1 位となっている。香川県は、教員数の加配率は全国でも高く、一方施設の耐震化率は低い方から 1 位であり、教師数は多く、ソフト面は充実しているが施設は老朽化している現状にある。香川県は従来教育熱心と言われており、全国に先駆けて学校建設を行ったため、昭和 56 年の新耐震基準前の校舎が多いこと、濁水以外の災害が少なく、耐震への問題意識が希薄であることなどが自治体財政の悪化に加え、耐震化が低い要因とされている。丸亀市では、分析 45 ページでも見たように、競艇収入を基盤とし、1970 年代に主要な設備投資が行われていることが、耐震化率を低くする要因となっている。

しかし、平成 16 年度には高潮による被害を受け、危機に対する備えが薄いことが被害を増大させることを住民は実感した。しかも、南海大地震が予測されている中、自治体の役割は大きい。

#### (1)耐震診断と耐震改修を行う義務

平成 7 年 1 月の阪神・淡路大震災では、地震により 6,434 人の命が奪われた。このうち、地震による直接的な死者数は 5,502 人であり、さらにこの約 9 割の 4,831 人が住宅・建築物の倒壊等によるものであった。この教訓を踏まえて、建築物の耐震改修の促進に関する法律(平成 7 年 10 月 27 日法律第 123 号。以下、「法」という。)が制定されたものである。

この法律の目的は、「地震による建築物の倒壊等の被害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、建築物の耐震改修の促進のための措置を講ずることにより建築物の地震に対する安全性の向上を図り、もって公共の福祉の確保に資する」というものである(法第 1 条)。

法第 6 条第 1 項では、学校、体育館等の特定建築物の所有者である市は、耐震診断(地震に対する安全性の評価)を行い、必要に応じ、耐震改修(地震に対する安全性の向上を目的として、増築、改築等を行うこと)を行うよう努めなければならないと規定されている。

また、同法第 4 条第 1 項においては、国土交通大臣は、建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本的な方針を定めなければならないと規定されており、これに基づき、平成 18 年 1 月 25 日付けで、国土交通省告示第 184 号が出されている。

この告示においては、学校は災害時には、避難場所等として活用されるため、平常時の利用者の安全確保だけでなく、災害時の拠点施設としての機能確保の観点からも、公共建築物の耐震性確保が求められるとの認識のもと、強力に公共建築物の耐震化の促進に取り組むべきであるとされている。

また、都道府県は、法第 5 条第 1 項に基づき、都道府県耐震改修促進計画を法施行後できるだけ速やかに策定すべきであるとされ、その計画においては、特に、学校等の公共建築物については、今後速やかに耐震診断を行い、その結果の公表に取り組むとともに、具体的な耐震化の目標を設定すべきであるとされている。

さらに、法第 5 条第 7 項により、基礎自治体である市町村においても耐震改修促進計画を定めるよう努めるものとされたところ、可能な限り全ての市町村において、耐震改修促進計画が策定されることが望ましいとされ、その計画の内容については、地域の状況を踏まえ、詳細な地震防災マップの作成及び公表、優先的に耐震化に着手すべき建築物や重点的に耐震化すべき区域の設定、地域住民等との連携による啓発活動等について、より地域固有の状況に配慮して作成することが望ましいとされている。

以上を整理すると、学校、体育館を所有する丸亀市は、耐震診断を行うとともに、必要に応じ、耐震改修を行う努力義務、耐震改修促進計画を定める努力義務をそれぞれ負うことになる。

## (2)耐震診断の方法

### 1)Is値とq値

法第 4 条第 1 項に基づき、平成 18 年 1 月 25 日付けで国土交通省告示第 184 号が出されている。

この告示によると、学校等の特定建築物の耐震性については、構造耐震指標(Is)、保有水平耐力にかかる指標(q)により、判断するものとされている。

Is値とq値は、次の数値を示すものである。

$I_s(\text{各階の構造耐震指標}) = E_o * T_{Fes} * Z * R_t$

$q(\text{各階の保有水平耐力に係る指標}) = Q_u * T_{Fes} * W * Z * R_t * A_i * S_t$

<p>E<sub>o</sub>:耐震性能          F<sub>es</sub>:形状特性          Z:地域指標=0.9          R<sub>t</sub>:振動特性係数          Q<sub>u</sub>:保有水平耐力          T:経年指標          W:地震力を計算する場合における建物重量          A<sub>i</sub>:地震層せん断力係数の分布係数          S<sub>t</sub>:建物の構造方法に応じて定める数値</p>
--

### 2)Is値、q値と地震に対する安全性との関係

上記告示によると、Is値、q値と地震に対する安全性との関係は、次のとおりとされている。

構造耐震指標及び 保有水面耐力に係る指標	構造耐力上主要な部分の 地震に対する安全性
-------------------------	--------------------------



A	$I_s < 0.3$ 又は $q < 0.5$	地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が高い
B	①及び③以外の場合	地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性がある
C	$I_s \geq 0.7$ かつ $q \geq 1.0$	地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が低い

### 3)耐震診断の実施状況

丸亀市の学校施設等(非木造の2階建て以上又は延床面積200㎡以上)におけるこれまでの耐震診断の実施状況は、次のとおりである。

	全体	耐震診断実施状況								耐震改修	
	棟数	診断済み	うちA判定	うちB判定	うちC判定	優先度のみ	耐力度	予定～19	未定	済み	予定～20
小学校校舎	65	21	0	16	5	14	0	6	24	0	9
小学校屋体	15	8	6	2	0	0	3	4	0	0	3
中学校校舎	29	5	0	4	1	1	9	0	14	2	0
中学校屋体	5	0	0	0	0	2	1	0	2	0	1
幼稚園園舎	9	2	0	2	0	0	0	1	6	0	0
合計	123	36	6	24	6	17	13	11	46	2	13

(注)1.休校中の校舎は棟数から除いている。

2.耐力度調査とは、おおむね昭和45年以前に建築された古い建物について、建替事業費が国の補助対象になるかどうかを調べるために行われる調査のことで、5000点以下の場合は、危険建築として補助の対象となり、5,000点を超えると建替事業の補助対象にはならないものである。

3.ABCは前表の判断基準による。

### 4)耐震診断の実施状況の分析

#### ①施設ごとの耐震診断実施率

平成17年度までの施設ごとの耐震診断実施率等は、次のとおりである。

これによると、平成17年度までで、123棟中36棟しか耐震診断が実施されておらず、平成18年度の小学校校舎2棟、小学校体育館1棟、中学校体育館2棟、幼稚園1棟を耐震診断済の棟数に加えても、81棟が耐震診断未実施である。

また、耐震診断実施率が50%を超えているのは、小学校の体育館だけであり、小学校校舎、中学校校舎は、耐震診断実施率はそれぞれ32.3%、17.2%と低い数値にとどまっている。

区分	棟数	耐震診断済み棟数	耐震診断実施率(%)
小学校校舎	65	21	32.3
小学校屋体	15	8	53.3
中学校校舎	29	5	17.2
中学校屋体	5	0	0
幼稚園園舎	9	2	22.2
合計	123	36	29.3

(耐力度調査等は除く、耐震診断のみの実施率を示している。)

## ②耐震診断の結果

耐震診断を実施した 36 棟のうち、地震に対する安全性別の件数は、次のとおりである。

区分		地震に対する安全性	件数	全体に占める割合
A	$I_s < 0.3$ 又は $q < 0.5$	地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が高い	6	16.7%
B	A及びC以外の場合	地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性がある	24	66.6%
C	$I_s \geq 0.7$ かつ $q \geq 1.0$	地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が低い	6	16.7%

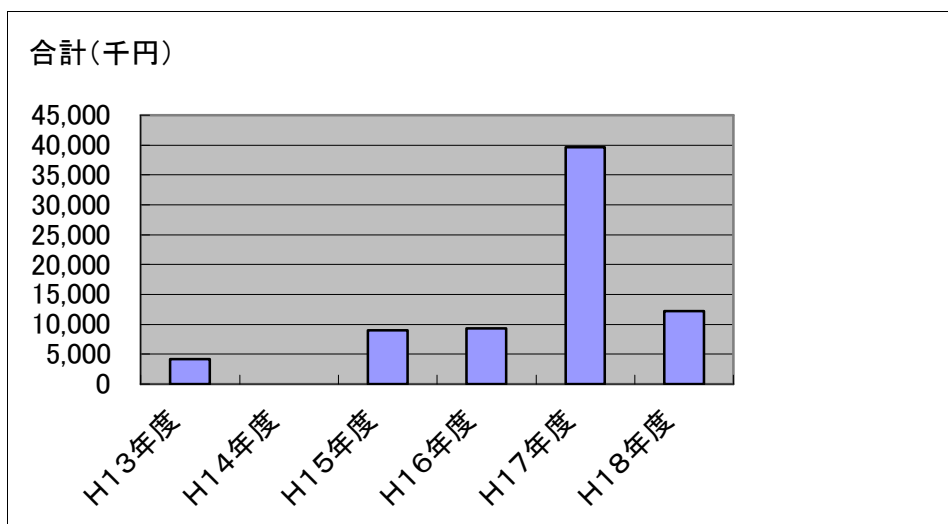
これによると、耐震診断を実施した棟数のうち、基準上地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は倒壊する危険性が低いとされるものは、耐震診断済みの棟数の 16.7%に過ぎないこと、逆に、基準上地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が高いとされるものは、同じく 16.7%になっていること等が分かる。

## ③学校施設等における耐震診断費用

丸亀市の学校施設等における耐震診断費用は、次のとおりである。

年度	実施施設		実績(千円)	
平成13年度	城南小学校	体育館	4,200	
	郡家小学校	体育館		
	城辰小学校	体育館		
	合 計(3棟)			4,200
平成14年度			0	
平成15年度	垂水小学校	体育館	1,344	
	富熊小学校	校舎・体育館	3,885	
	栗熊小学校	校舎・体育館		315
	岡田小学校	校舎・体育館		3,465
	飯山北小学校	校舎・体育館		
	飯山南小学校	校舎・体育館		
	綾歌中学校	校舎・体育館		4,505
	飯山中学校	校舎・体育館		
	合 計(8棟)			9,009
平成16年度	城東小学校	体育館		1,449
	本島小学校	体育館	1,365	
	広島小学校	体育館	1,396	
	西中学校	校舎	5,145	
	飯山北小学校	校舎		
	合 計(5棟)			9,355
平成17年度	郡家小学校	校舎	9,191	
	城南小学校	校舎	12,075	
	垂水小学校	校舎		
	城東小学校	校舎		8,295
	城坤小学校	体育館		
	城西小学校	体育館		
	城北小学校	体育館		3,150
	岡田小学校	校舎		3,675
	城北幼稚園	園舎		3,294
	城坤幼稚園	園舎		
合 計(10棟)		39,680		
平成18年度	飯野小学校	校舎	12,170	
	飯野小学校	校舎		4,800
	富熊小学校	体育館		2,550
	東中学校	体育館		1,700
	本島中学校	体育館		1,480
	城辰幼稚園	園舎		1,640

以上をグラフにすると、次のとおりである。



#### ④耐震改修の実施状況

丸亀市の学校施設等における耐震改修の実施状況とその予定は、次のとおりである。

##### ・ 実施状況

年度	実施施設		耐震改修費用(千円)
平成 16 年度	飯山中学校	校舎	-
平成 18 年度	郡家小学校	校舎	20,400
	飯山北小学校	校舎	3,000

(飯山中学校公社耐震改修費用のデータは未入手。)

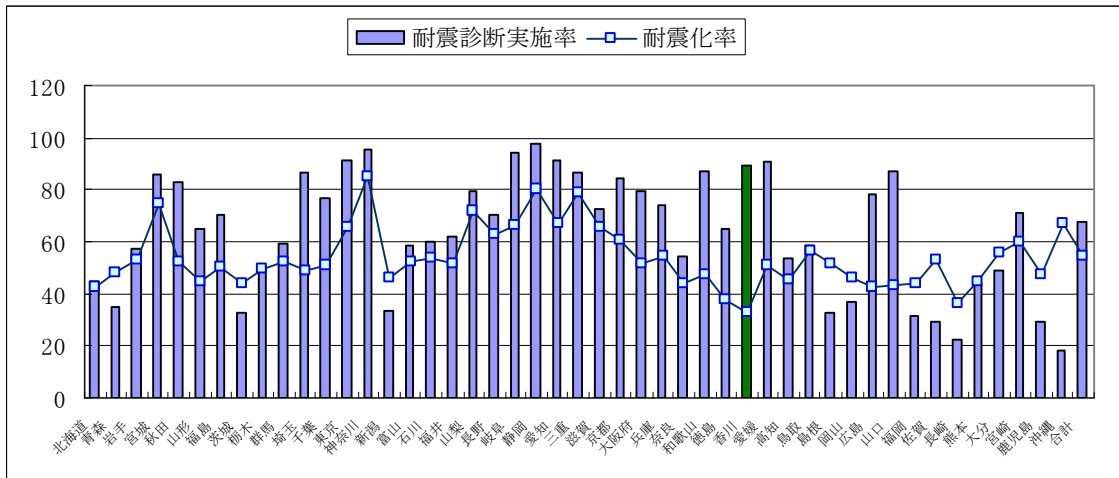
##### ・ 予定

予定年度	予定施設	
平成 19 年度	飯野小学校	校舎
	垂水小学校	校舎
	垂水小学校	体育館
	城東小学校	校舎
	城南小学校	校舎
	本島小学校	体育館
	広島小学校	体育館
	本島中学校	体育館
	西中学校	校舎
平成 20 年度	城辰小学校	校舎
平成 22 年度	西中学校	体育館

#### ⑤耐震診断実施率、耐震化率

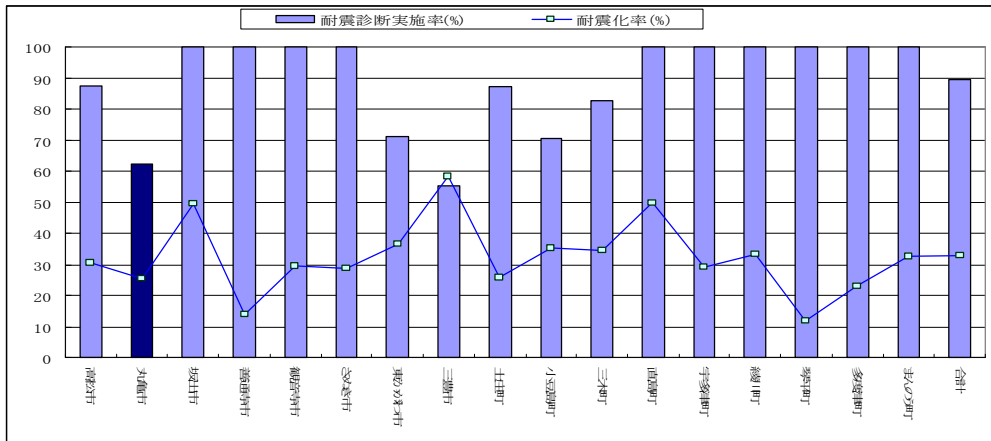
##### a: 都道府県

都道府県別の耐震診断実施率、耐震化率(平成 18 年 4 月 1 日現在)によると、香川県については、耐震診断実施率は 89.4%で、全国平均の 67.9%を上回っているが(左目盛り)、耐震化率は 32.9%で、全国平均の 54.7%を下回っている。



b: 香川県内市町別

香川県内の市町別の耐震診断実施率、耐震化率(平成 18 年 4 月 1 日現在)は、次のとおりである。



これによると、丸亀市については、耐震診断実施率は 62.3%で、香川県平均の 89.4%を下回っており、耐震化率も 25.5%で、香川県平均の 32.9%を下回っている。  
(なお、ここで統計上現れている耐震診断実施率は、優先度調査を含んだものである。)

5)耐震診断の問題点

①耐震診断の開始時期

丸亀市が小学校について、体育館の耐震診断を初めて行ったのは、平成 13 年度で(城南、郡家、城辰)、校舎の耐震診断は、平成 15 年度が初めてである。

体育館の方を先に行ったのは、体育館が、避難施設であることに加え、鉄骨造という構造上体育館の方が耐震上問題がありそうであったからとのことである。

しかし、建築物の耐震改修の促進に関する法律(平成7年10月27日法律第123号、施行日は平成17年12月25日)においては、学校等の特定建築物の所有者である市は、耐震診断を行い、必要に応じ、耐震改修を行うように努めなければならないと、努力義務ではあるものの、法的義務が課せられていた。それにもかかわらず、児童が多数存在する小学校校舎について、丸亀市は、平成15年度まで耐震診断さえ行っていなかった。

加えて、上記法律に基づく平成7年12月25日付け建設省告示第2089号においては、耐震診断の結果、 $I_s < 0.3$  又は  $q < 0.5$  の場合は、その建物は、地震の震動及び衝撃に対して、倒壊し、又は崩壊する危険性が高いとされていたにもかかわらず、丸亀市は、その告示が出された後、学校施設等について、速やかに耐震診断は行っていない。

当然のことながら、地震はいつどこで起こるか全く予測不可能であり、現に、平成16年10月23日には新潟県中越地震、平成17年3月20日には福岡県西方沖地震といったこれまでノーマークであった地点において、実際に地震が発生したのである。

この点、仮に、早期に耐震診断を行っていたとして、耐震改修の必要が出ていたとしても、耐震改修の予算がつきそうもなかったので、耐震診断を行わなかったとも考えられるが、そもそも耐震診断を行わないと、どこどの建物がどれくらい危険であるかさえ明らかにならない。

#### 【意見】

財政上又は予算上の制約により、耐震診断や耐震改修を行おうにも直ちに予算がつきにくかったという事情は否めないが、法律で努力義務とはいえ法的義務が課せられていて、かつ、その努力義務が小学校児童らの多数の人命にかかわるものである以上は、行政の裁量も決して無制限ではなく、遅くとも法律施行日から2~3年以内には、少なくとも耐震診断の計画を策定するとともに、それから数年以内には、学校施設等児童が多数集まる建物については、耐震改修はともかく、せめて耐震診断を実施すべきという法的義務が課せられることになる应考虑すべきである。

#### ②耐震化優先度調査の取扱い

次に、丸亀市から提出された資料では、耐震化優先度調査を行った箇所が、耐震診断済みと記載されていた。

しかし、耐震化優先度調査とは、学校施設を数多く所管している地方公共団体等の設置者がどの学校施設から耐震診断等を実施すべきかを簡易に判定するもので、耐震診断そのものではないので、耐震診断済みに位置づけることは疑問である。

この点、平成15年12月10日付けの香川県教育委員会事務局総務課長の通知によると、耐震化優先度調査を実施した棟は、耐震診断を実施した棟として取り扱う旨を文部科学省が認めているとのことである。

しかし、これは、現実に耐震診断を行っていないにもかかわらず、耐震診断実施率を見せかけだけ高く見せるものにほかならない。

現実の耐震診断実施率が低いということが、数字上もオープンになって初めて、市民は耐震診断の問題を十分理解して行政への働きかけが可能となるからである。

### ③耐震診断の実施

前述の平成 18 年 1 月 25 日付国土交通省告示第 184 号においては、住宅の耐震化率及び多数の者が利用する建築物の耐震化率について、現状の 75%を、平成 27 年までに少なくとも 9 割にすることを目標とすること、多数の者が利用する建築物の耐震改修は約 5 万棟(うち耐震改修は約 3 万棟)とする必要があり、建替え促進を図るとともに、現在の耐震改修のペースを 2 倍ないし 3 倍にすることが必要とされている。

耐震診断は、耐震改修の前提となるもので、耐震診断の結果は、市民に対し、どの建築物が危険かを示すという意味でも極めて重要である。加えて、そもそも耐震診断が早期に実施されないで平成 27 年までに耐震化率を少なくとも 9 割にするという財政上の計画を立てること自体が困難である。

前述のとおり、耐震診断の費用が平成 17 年度と平成 18 年度に増加したことは望ましいことではあるが、それ以前は耐震診断の実施に必ずしも積極的ではなかったことの反省も踏まえ、平成 19 年度以降は、平成 18 年度以上の予算により対処すべきである。

具体的に言えば、平成 18 年度までにやり残した学校施設等の耐震診断の棟数は 84 棟であるところ、耐震診断の結果も踏まえて、平成 27 年度までに耐震化を実現するためには、遅くとも平成 21 年度までには耐震診断は完了している必要があると考えられる。とすれば、平成 19 年度から平成 21 年度までの 3 年間において毎年平均 28 棟の耐震診断を実行していくことが必要となる。平成 17 年度は、耐震診断費用は、10 棟で 3,968 万円であるから、平成 19 年度以降はそれを上回る予算を計上するなどして、遅くとも平成 23 年度までには市内のすべての学校関係施設の耐震診断を実施すべきである。

この点、平成 18 年 8 月に策定された「丸亀市財政健全化計画第 1 次改定」では、合併特例債活用事業として、小中学校施設耐震等整備費として、平成 18 年度から平成 26 年度までに 60 億 1,800 万円が計画されている。

しかし、そもそも、すべての学校施設等について耐震診断が実施されていないのであるから、それを踏まえての耐震改修を行う必要があるかどうかとも明らかではない。この計画の中に幼稚園と保育所が入っていないことも問題である。

#### 【意見】

遅くとも平成 23 年度までには市内のすべての学校関係施設の耐震診断を実施すべきである。また、幼稚園・保育所も含めた計画とするべきである。

#### ④耐震改修の実施

##### 【意見】

上記耐震診断の結果を踏まえ、耐震構造上問題のあるすべての学校施設については、耐震改修を遅くとも平成 27 年までには 100%実施すべきである。

この点、上記告示では、平成 27 年までに耐震化率を少なくとも 9 割にすることを目標とするとされているが、これは一般の住宅の耐震化も含めてのことであるから、学校施設等については 100%を目標とすべきである。なぜなら、努力義務とはいえ、法律により、学校等の所有者である市は耐震化を行うよう義務づけられているのであるから、相当な期間内に耐震化を実現しないで、予測できない地震により学校施設等が倒壊して、多数の児童等が死亡するなどの事態に至ったときは、市は国家賠償法第 2 条の公の営造物の設置管理の瑕疵に基づく責任を負うことにより、莫大な損害賠償義務を負うばかりか、そもそも住民の福祉の増進を図ることを基本とする旨の地方自治体の本質的役割(地方自治法第 1 条の 2 第 1 項)に矛盾することになるからである。

#### 6)再投資と併せた計画策定

財政分析にも記載したように(45 ページ)、教育設備に関しても、昭和 40 年代に建設した校舎等が順次建替えの時期を迎える。

耐震診断及び耐震改修は、建替えとの経済性計算は行われるものの、基本的には現況を維持するための補修である。

緊急を要すると思われる耐震診断は早急に見直される必要があるが、耐震改修の実施は、設備の再投資の全体計画にあわせた形で策定される必要がある。

さらに、特に小学校・幼稚園・保育所に関しては、次に記すように、長期間の間に市の人口集積は変化しており、旧市街地は人口が減少しているにも関わらず校区の面積は狭く、隣接校区の学校との距離も近い。校区見直しや統廃合も視野に入れた建替え計画が必要であると思われる。

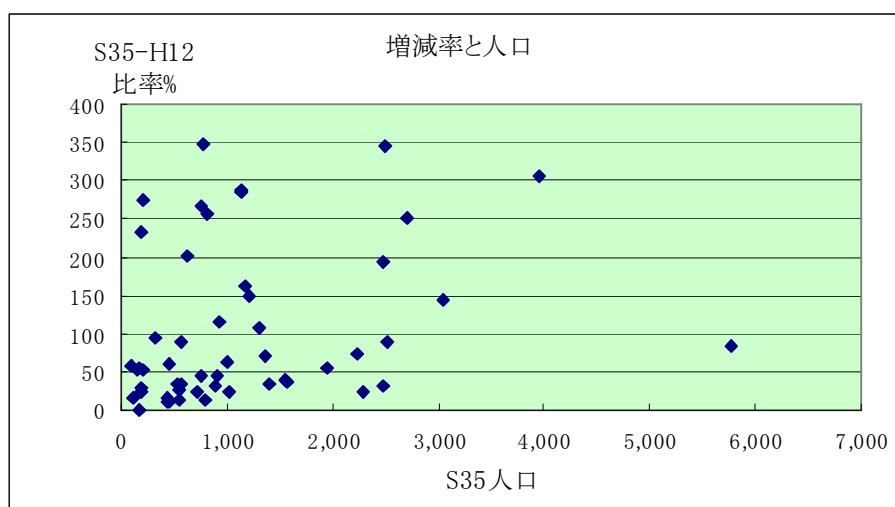
少子高齢化及び人口減少が先行している香川県下の基礎自治体の中で、丸亀市は学業人口を含め、人口が増加する数少ない自治体である。

しかし、丸亀市内での人口の移動は著しい。一方校舎の建設は、昭和 40 年代に集中している。建設の計画期間も考慮し、校舎建設が計画された昭和 35 年から平成 12 年の間の地区別の人口の増減を見ると、丸亀城を中心とした旧人口集中地域の町の人口は 50%以下に減少している。一方、モータリゼーション等により人口が増加した郊外では 2～3 倍に増加している。



町の人口の増減率(昭和35年－平成12年の間) ③=②÷①(%) (単位:人・%)

町名	S35①	H12②	比率③	校区	町名	S35①	H12②	比率③	校区
人口が50%以下になった町					人口が180%以上になった町				
一番丁	163	1	0.6	城西	垂水町	2,475	4,775	192.9	垂水
港町	427	48	11.2	城北	原田町	619	1,241	200.5	城南
塩飽町	457	53	11.6	城西	城南町	195	455	233.3	城西
富屋町	797	99	12.4	城西	川西町	2,707	6,814	251.7	城辰
手島町	553	72	13	広島	山北町	808	2,067	255.8	城西・城南
松屋町	118	19	16.1	城北	城東町	764	2,046	267.8	城北・城西
新町	427	72	16.9	城乾	新田町	212	581	274.1	城坤
瓦町	1,022	244	23.9	城北	田村町	1,135	3,231	284.7	城坤・城南
広島町	2,286	549	24	広島	津森町	1,138	3,255	286	城乾・城西
本町	728	179	24.6	城西	三条町	1,141	3,275	287	郡家
魚屋町	194	48	24.7	城北	土器町	3,946	12,105	306.8	城東
浜町	557	144	25.9	城西	郡家町	2,496	8,639	346.1	郡家
米屋町	194	54	27.8	城北	今津町	771	2,679	347.5	城坤
通町	883	269	30.5	城乾	小計	18,407	51,163	278	
本島町	2,484	786	31.6	本島					
南条町	529	177	33.5	城乾					
風袋町	1,397	486	34.8	城北					
葭町	576	201	34.9	城北					
西平山町	1,569	577	36.8	城乾					
福島町	1,555	605	38.9	城乾					
大手町	755	334	44.2	城西・城北					
城西町	906	410	45.3	城西					
七番丁	150	78	52	城西					
六番丁	211	112	53.1	城西					
八番丁	169	92	54.4	城西					
御供所町	1,957	1,081	55.2	城北					
宗古町	90	51	56.7	城北					
十番丁	450	265	58.9	城西					
小計	21,604	7,106	32.9						



また、いわゆる子育て世帯ほど郊外に移転する率が高く、児童・生徒数は人口自体の増減

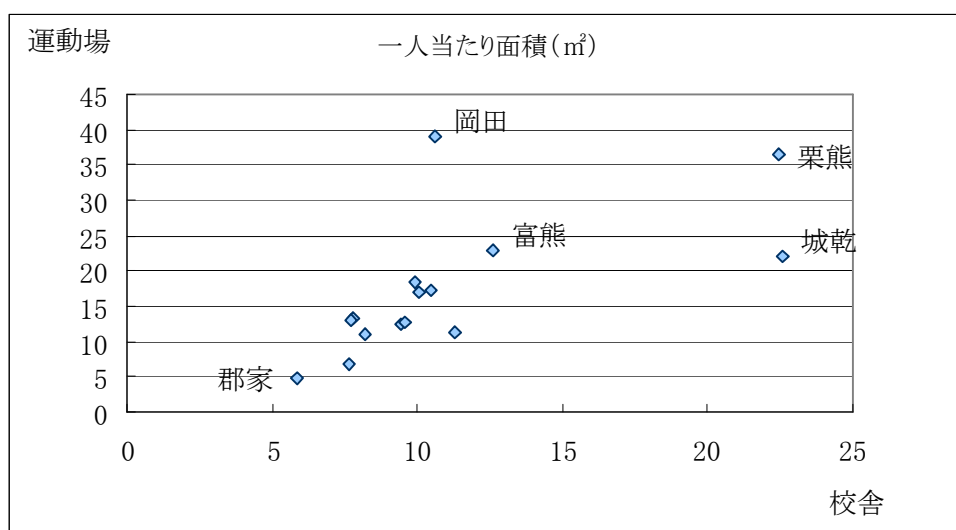
よりも増減率が高いことが多い。

このため、旧市内の小中学校の生徒・児童は減少し、市南部の小中学校の生徒・児童は増加している。中学校においては、校区の見直しにより対応しているが、より細かく分割されている小学校においては、旧市街地の校区は狭く、学校間の距離も近いが、人口は概ね減少している。また、安倍内閣の教育政策の中には校区廃止という項目もあり、校区自体がなくなる可能性もある。

統廃合も視野に入れた再投資計画が必要と思われる。

(平成 18 年 5 月 1 日現在。面積等は施設台帳による。)

		城乾	城坤	城北	城西	城南	城東	城辰	本島	郡家
H9児童数		293	780	484	543	341	622	401		736
H18 児童数	人	265	719	413	494	400	695	514	26	848
増減率	%	90.4	92.2	85.3	91	117.3	111.7	127.7		114.9
敷地面積		15,222	16,035	11,372	13,270	9,915	14,667	8,277	7,554	10,293
校舎延面積		5,978	5,892	4,675	4,675	3,834	5,402	3,943	1,389	4,969
運動場面積		5,870	8,035	4,718	6,090	5,115	9,327	3,544	3,740	4,147
敷地面積		57.4	22.3	27.5	26.9	24.8	21.1	16.1	290.5	12.1
校舎延面積		22.6	8.2	11.3	9.5	9.6	7.8	7.7	53.4	5.9
運動場面積	m <sup>2</sup>	22.2	11.2	11.4	12.3	12.8	13.4	6.9	143.8	4.9
		飯野	垂水	広島	小手島	富熊	栗熊	岡田	飯山南	飯山北
H9児童数		262	392		10	385		301	392	639
H18 児童数	人	290	427	1	2	275	141	247	415	691
増減率	%	110.7	108.9		20	71.4		82.1	105.9	108.1
敷地面積		9,787	10,894	7,319	4,762	13,923	11,280	20,463	15,196	22,263
校舎延面積		3,032	3,280	1,327	497	3,466	3,162	2,622	4,106	6,956
運動場面積		5,030	5,553	3,504	2,599	6,270	5,148	9,666	7,687	11,696
敷地面積		33.7	25.5	7,319.00	2,381.00	50.6	80	82.8	36.6	32.2
校舎延面積		10.5	7.7	1,327.00	248.5	12.6	22.4	10.6	9.9	10.1
運動場面積	m <sup>2</sup>	17.3	13	3,504.00	1,299.50	22.8	36.5	39.1	18.5	16.9



(図には、島嶼部の学校である本島・広島・小手島は1人あたり数値が非常に高くなるため、表示していない。)

現在は、人口減少地区の小学校にも空き教室はないとのことであるが、専門科目の教室などに使用しており、児童1人当たりの校舎面積は広がっている。空き教室がないことについて

は、校区の幼稚園・保育所から配慮を要する児童が入学する予定である場合、対象児童が 1 人であっても、対応した校舎の改築を行うなどの事情にもよる。東京など、ある程度障害児教室を置く学校を限定している自治体もあるが、香川県では、全ての児童が住所のある校区の学校に通うことを前提としているためである。配慮を要する児童であっても、集団による教育が望ましい場合もある。旧市内の極めて狭い校区での統合も検討が必要である。

綾川町では、全町的な人口減少により、1 校あたりの児童数が減少したことなどを受け、町内小学校 5 校を統合の上校舎を新設し、バス通学を行っている。近年は小学生の登下校時の事故が増加しており、バス通学を前提とした統廃合も考慮の余地はある。

幼稚園・保育所については、小学校校区にどちらか 1 つという原則で建設された経緯があるとのことであるが、民営化等他の手法とあわせ、統廃合も検討する必要がある。これについては幼稚園・保育所の項でさらに検討を行う。

#### 【意見】

耐震診断の結果を受けた耐震対応は再投資計画と共に策定される必要がある。

また、特に小学校・幼稚園・保育所に関しては、校区見直しや統廃合も視野に入れた計画が望まれる。

また、43 ページに記載したように、耐用年数再投資が必要な施設は教育資産だけではない。再投資計画は、義務教育施設だけではなく、市全体の施設の要不要まで含めた再投資計画と同時に策定することが望まれる。

第6 就学前児童教育・保育の状況と直接サービス提供

丸亀市の現況は、幼稚園・保育所共に市による直接サービス提供のウエイトが高く、施設については小中学校幼稚園・保育所を通じ、耐震対応が課題となっている。

人口減少・高齢化が進む香川県下において、丸亀市では幼少人口を含め増加しており、市の教育に関する政策を明確にすることは今後の丸亀市のあり方に大きく影響すると思われる。また、その前提として、市のサービス提供が効率的に行われていることが必要である。市では保育所民営化を行財政改革の主要項目として挙げている。

以上を前提に、この項では、市のサービス提供の政策目的と、サービス提供の現状、財政の推移と分析、官民比較を通じてサービス提供のあり方を検討する。

1.教育関連の市収支

(1)平成 18 年度予算数値

丸亀市の予算より、小中学校、幼稚園・保育所の夫々の費用及び利用者負担率の状況を示す。

費目		保育所費	(市立)幼稚園費	(市立)小学校費	(市立)中学校費	給食センター費	放課後留守家庭児	
対象	単位	0歳～就学前児童	3歳～就学前児童	小学生	中学生	小中・幼稚園の一部	小学校低学年	合計
分類		福祉	教育			-	福祉	
歳出予算額		3,311,325	650,362	1,032,523	388,826	485,684	60,188	5,928,908
歳入・負担金予算額	千円	693,818	107,001				18,000	584,467
児童・生徒数	人	2,553	1,415	6,863	2,957	10,346	828	
1人当たり予算		1,297	460	150	131	47	73	
1人当たり公費負担		1,025	384	150	131	47	51	
1人当たり利用者負担	千円	271	76	-	-	-	22	
利用者負担率	%	21.0	16.5	-	-	-	29.9	

注)歳入予算のうち、利用者負担額のみを抜き出している。

(2)小中学校の費用分担

小中学校(義務教育)の教職員は基本的に香川県教育委員会の職員である。市町に所属する人員は、給食関連・事務の一部・用務員及び市が独自の判断で配置する特別な教員(例えば英語教育の外人など)のみである。

	施設設置・運営	教員配置	私立小中学校
運営主体	市町教育委員会	県教育委員会	学校法人
財源のうち国庫負担	建設費の一部を補助		人件費など補助
交付税措置	公債費など	退職金等一部を除く人件費	

\* 国庫負担と交付税との関連は財政分析 52 ページ参照。

施設整備及び運営は市町が行う。教育にかかる主要経費である人件費が含まれないため、市の行う支出を見た場合、小中学校の1人当たり年間公費負担額は低くなる。県費・国費を含めたトータル公費負担額は香川県 H データによると次の通り。

(単位:万円)

区分	幼稚園	小学校	中学校	高等学校
1人当たりの教育費	632	932	963	1,042

## 2.就学前教育・保育としての幼稚園・保育所等の概要

### (1)制度の比較

#### ①概要及び丸亀市の概況の比較

幼稚園と保育所との運営上の相違は、「教育」か「福祉」か、という制度自体の設計によるものが大きい。主な相違点を、丸亀市内現況を併せて示す。

(平成18年4月現在)

項目	幼稚園			保育所			無認可施設
	旧丸亀市立	旧綾歌・飯山市立	*私立幼稚園	旧丸亀市立	旧綾歌・飯山市立	私立	
設置主体	旧丸亀市立	旧綾歌・飯山市立	*私立幼稚園	旧丸亀市立	旧綾歌・飯山市立	私立	
対象年齢	3～5歳	4,5歳	3～5歳	0～5歳	0～3歳	0～5歳	0～5歳
入所条件	年齢以外特になし			保育に欠ける			特になし
入所可能居住地	市内	旧綾歌は旧綾歌の区域・飯山は小学校校区内	園が定める	市内			園が定める
所轄官庁・法令	文部科学省・学校教育法			厚生労働省・児童福祉法			
許認可	設置認可			設置認可			無認可
監督	丸亀市教育委員会		香川県総務学事課	丸亀市児童課			香川県子育て支援課
休園日	土日・祝日		同左*	日曜・祝日			園が定める
開所期間	春期休業あり			春期休業なし			
基本の開所時間	9:00		9:00	7:30		7:00	
基本の閉所時間	14:00		14:30	18:00			
3歳児以上保育料月	6,000円		21,000円	0円～34,000円			
時間外保育	-	18:30まで	17:00まで	-	*19:00まで		
時間外保育料	-	7,000円	6,000円	-	3,500円		

注)1.私立幼稚園はHで確認できる1園のものを概要のみ記入している。

2.旧綾歌町内保育所では、時間外保育は行っていない。なお、時間外保育については、幼稚園では預かり保育、保育所では延長保育と呼ばれる。

## ②保育所の基本概念:福祉

- ・ ゼロ歳から入所できる。
- ・ 対象を家庭で保育ができない場合に限定しており、保護者が職業を有するなどの証明が必要である。
- ・ 設置には設備・保育士の数などに基準が設けられており、県の認可を受ける必要がある。ただし、幼稚園と異なり、無認可でも保育を行うことができる。

無認可保育所とは、同様の業務を目的とする施設で、香川県知事(又は高松市長)の認可を受けていない(又は認可を取消された)施設を総称したものである。細かく言えば、ベビーシッターまで保育の範疇には入るが、常設の無認可保育所には保育士を置くこと、など一定の基準があり、県により監督されている。

- ・ 認可保育所保育料の設定は市町ごとに均一であり、私立保育所に対しては、運営費などが支出される。
- ・ 保育料は市町毎に自由に定めることができるが、国からの負担金・交付税計算にあたっては国の定める基準保育料を差引かれるため、保育料の設定にあたっては、国の基準を目安に定められることが多い。
- ・ 私立は延長保育・休日保育・乳児保育などの公立が行わない保育を行っている。特に乳児の保育料として国が定めた運営費額は高く、またこの部分は私立で行う率が高くなっている。

## ③幼稚園の基本概念:教育

- ・ 教育と位置づけられており、基本的に3～5歳児の昼間教育施設である。
- ・ ただし、特に私立の幼稚園では、預かり保育が行われており、現状では実質的な差は対象年齢のみと認識されることが多い。
- ・ 保育料は運営主体が定める。

## ④幼稚園・保育所の現状

- ・ 制度に差はあるものの、利用者から見ると、幼稚園での預かり保育・特区による2歳児保育など、違いは小さくなっている。特に3歳児以降の保育について一般的には保育所と幼稚園が混同されている傾向もある。
- ・ 幼保一元化がテーマとされた時期もあるが、所轄官庁の違いによるコストアップから進展していない。一方で、私立では特に幼稚園と保育所を併設しているケースも従来から見られるところである。このような園では、保育所で受入れた児童を3歳以降幼稚園で保育することが一般的である。
- ・ 保育士の配置数は、児童の年齢毎に、例えば0歳児では児童3人に対し保育士1人以上、という形で定められている。丸亀市では、市立は厚生労働省の定める配置よりも保育士を多く配置している。幼稚園教諭の教員配置は児童の年齢により25～35人を目安に1クラスとし、クラスに1名配置することとされている。

### ⑤合併前市町の相違

旧丸亀市が校区毎に保育所又は幼稚園を設置していたことに比べ、旧綾歌・飯山町は、実質的に 0～3 歳を保育所、4～5 歳を幼稚園と決めている。このため、幼稚園でも預かり保育・給食が行われている。(給食は小中学校と共に給食センターから配給されている。)

旧 1 市 2 町での相違点で調整されていない部分を整理すると、以下の通り。

	市立保育所		市立幼稚園		
	対象年齢	受入地域	対象年齢	保育時間	受入地域
旧丸亀市	0～5	市内全域	3～5	午後 2 時まで	市内全域
旧綾歌町	1～3	市内全域	4, 5	午後 6 時 30 分 まで	校区からのみ
旧飯山町	0～3	市内全域			

このため、綾歌・飯山の 4～5 歳の児童の保護者が保育を要する場合にも、公立幼稚園の枠組みの中に入ることができる。保護者の所得が一定以上の場合には保育所の保育料は幼稚園に比べ割高になるため、旧丸亀市内に比べ有利となる。(次表参照)

一方、保護者の所得が一定以下の場合には保育料は安くなり、保育に欠ける要件を充たせば保育所を選択すると割安となる。旧丸亀市内の保育所を選択することは可能である。

	保育料	時間外保育料	合計負担額	幼稚園との差額
保育所・旧飯山経過措置	24,200	3,500	27,700	14,700
保育所経過措置なし	30,000	3,500	33,500	20,500
幼稚園	6,000	7,000	13,000	-

預かり保育を必要とする要因として多いものは、保護者の就労であり、この場合保護者世帯の所得は一定以上となることが通常と思われる。さらに、旧綾歌町の幼稚園は全域 1 園であるため、この「あやうた幼稚園」にのみ送迎バスが運行している。

旧 2 町では、保育所には基本的に 0～3 歳の児童のみがおり、前述した私立型に近いが、私立幼稚園の一般的な保育料と公立幼稚園の保育料には差がある。

#### 【意見】

市が本来の制度につき本来の制度の想定と異なる運用をすることにより、市の負担額は増加することとなる。市の中で異なる制度をとることの合理性と併せてどのような施策に基づく運用かにつき、サービスを受ける市民以外にも説明可能な状況とし、合意を得ることが必要である。

### ⑥保育料徴収

保育は、上記分類の通り福祉施策とされているため、各市町村で私立保育園も含めて保育料を徴収している。(無認可の保育所はこの枠組み外である。また、一部特別保育料など、各

私立保育所で徴収されるものもある。)

市立保育所分については、支出される経費が市の負担となり、私立保育所については、負担金や各種の補助金を市から支出する。

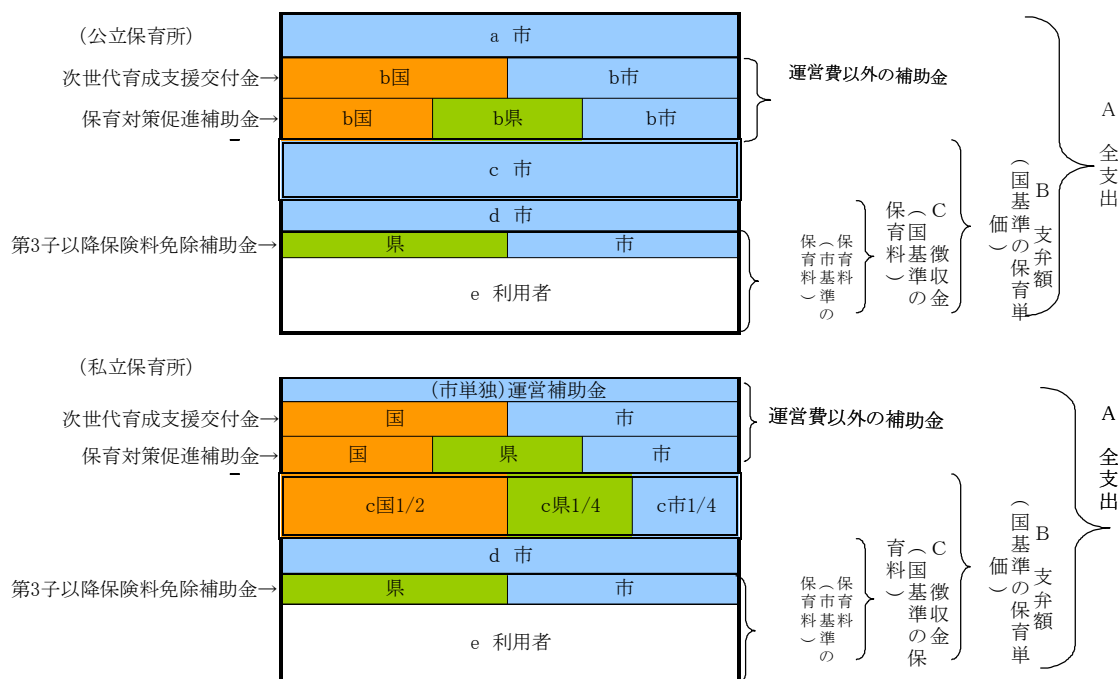
幼稚園では、市立幼稚園の保育料は市が定め、教育委員会が徴収する。減免規定はあるものの、基本的に利用者の事情により同一サービスの価格が変わることはない。

### 3.年少児教育

#### (1)保育所に関する施策の変遷

##### 1)財源

保育所に関しても、地方財政の枠組みを検討する三位一体改革の中で、「一般財源化」が行なわれ、市立保育所の運営費の国・県負担部分は交付税の計算に含まれることとなったため、市立と私立に関して、国・県からの財源が異なることとなった。現在のコストと負担との関係を示すと以下ようになる。



A 実際にかかるコスト

B 国基準の保育単価(通常保育にかかる国基準運営費)

C 国基準の保育料(徴収する保育料国基準)

a 賃金体系と保育単価の乖離分の上乗せ: 公立の場合の私立比高コスト部分。私立の場合には利潤の場合もオーバーの場合も私立負担部分。



- b 通常保育以外の特別保育
- c 国基準の保育単価と国基準保育料との差
- d 国の定めた保育単価と市の定めた保育料との差
- e 利用者から実際に徴収する額。私立分も市で徴収する

公立と民間との負担と市収支の関連の概要は以下の通りである。

	公立保育所	私立保育所
a	一般財源	運営者負担
b	一般財源・一部補助金	市から委託料・補助金として支出(一部国・県負担)
c	一般財源・交付税の計算基礎	国・県・市から扶助費として支出
d	一般財源	市負担・市から扶助費として支出
e	利用者から市が徴収	利用者から市が徴収し、扶助費として支出

cの部分が補助金から一般財源となった。交付税措置の計算根拠には算入されるため、市の最終負担額は増加しないと説明されている。

民営化により、自治体の負担する費用は a の部分が低減する。

bの補助となる対象についても、年度により大きく変わるが、私立保育所に急に負担させることも困難である場合、最終的に市負担となる部分が増加する傾向にある。

## 2) 少子高齢化関連政策

少子高齢化が社会的に問題とされる中、厚生労働省作成の「少子化社会対策大綱」に基づき、平成 17 年 3 月末までを時限として、県・市町村で次世代育成支援の行動計画が策定された。丸亀市でも「子育てハッピープランまるがめ」が策定されており、関連部分を示すと以下のものがある。丸亀市は当プランを合併準備中に作成することとなったため、合併後となる平成 21 年度末での数値目標は明確に記載されていない。

目標		香川県			丸亀市		
		15 年度末	21 年度目標値	増減	15 年度末	21 年度目標	18 年 8 月
地域における子育て支援の充実							
1	地域子育て支援センター設置か所数	37	52	15	4	6	達成
2	放課後児童クラブ設置か所数	134	160	26	18	時間延長	18
仕事と子育ての両立の推進							
1	保育所入所待機率	0.1	0	-0.1	0	0	0
2	乳児保育実施か所数	160	172	12	10	-	11

3	延長保育実施か所数	100	139	39	8	-	10
4	一時保育実施か所数	55	73	18	6	-	7
5	特定保育実施か所数	0	3	3	0	-	0
6	休日保育実施か所数	13	18	5	1	2	1

### 3)一般的に問題とされている事項

保育に関する問題は、主として首都圏での供給不足への対応を主要要点として、平成 15 年 3 月に内閣府国民生活局物価政策課で作成された『『保育サービス価格に関する研究会』報告書』(以下「研究会報告書」と呼ぶ)で挙げられている。官民コスト比較の主要項目となる保育士賃金については、内閣府経済社会総合研究所から平成 16 年に発表された「沖縄県における保育士賃金の決定要因」でも同じ傾向を示しており、首都圏・地方圏共通であることを示している。

供給面の現状認識として

- ・ 賃金コストの官民差:公立は賃金カーブが急で平均年齢も高い。
- ・ サービスの質の官民差:保育士の資格・能力、保育所設備のような構造的要因では公立が高く、それ以外の項目、発達心理学的指標、保護者の利便性などでは私立が高い。
- ・ 質を考慮したコスト比較:公立が高い

という分析を行っている。丸亀市の現状では、供給自体はほぼ不足なく行われているが、公立は主として賃金制度の問題から高コスト体質となっており、私立ではサービスの多様化という経営努力を行っており、公立ではコスト及び運営制度の硬直化と民間とのすみわけとの意識からサービスが硬直化している、という状況にあるように見られ、問題点は共通している。

研究会報告書では、この分析を受けて、サービスコストを誰が負担するのか、という問題意識から、次のような提言を行っている。

サービスコストを誰が負担しているか、について、補助金を受けない無認可保育所で利用者負担が多額になることは、待機児童のいない丸亀市では、病後児保育・夜間保育のニーズに関する問題として捉えるべきであろう。丸亀市は夜間保育までは公費で行うべきではないと考えており、政策的に夜間保育のニーズを家庭の領域と見ている。

問題とするべきは、利用者からみると費用負担が画一である官民混合供給の制度の下での公立保育所の民間に比べたコスト高部分を市民が負担することとなる、という点であろう。

研究会報告書では、制度の見直しに向け、次の提言を行っている。

#### ①供給政策の充実(報告書では待機児童対策として)

公立保育所の効率化の推進・規制緩和徹底による競争条件の整備・新規参入の促進等

#### ②保育サービスの質の向上

補助金有効活用・評価機構の設置

#### ③保育料の適切な設定

#### ④情報開示・データ整備の必要性

このうち、制度的な見直しを求めている部分を除く公立保育所の効率化、評価、情報開示については丸亀市でも検討が必要であろう。

#### 4)公立保育所の潮流－民営化

以上のような問題点が一般的に認識されることから、自治体間で保育所の民営化が著しく進むこととなった。

なお、民営化反対、という保護者の運動も多く、民営化に対する訴訟事例も多い。官民混合供給である保育所の特質から、民営化とはいえ、認可保育所の運営を官が行なうか、民が行うかという違いであり、民間保育所自体が問題となるわけではない。反対理由の主なものは、民営化により、現在の保育士が交替することによる保育環境の激変と、それが児童に与える影響を懸念するものである。また、民間保育所は一般的に平均年齢が若いことから、経験豊富な保育士の不在を懸念する場合もある。

通常は何園もの保育所をローテーションで異動する公立保育所の方が、1園のみを運営することが多い私立の保育所よりも異動が多いと思われるが、一時に全員が替わるような人員の急変に対する訴訟には自治体は敗訴している事例がある。

#### (2)幼稚園に関する政策

##### ①目的

幼稚園の位置づけは教育であり、幼児期の特性を踏まえ、家庭との連携を図りながら、生涯にわたる人間形成の基礎を培うために大切なものであり、生きる力の基礎を育成するための基礎を養成する、とされている。(幼稚園教育要領)

保育所は家庭の補完的性格を有する福祉と位置づけられていることに対し、幼稚園は児童が行動範囲を家庭から社会へとシフトする成長過程に就学前の教育を行うという位置づけである。しかし、保育所保育指針と幼稚園教育要領とを比較すると、当初のなりたちの違いから、保育に関しては保護目標が入るなどの相違点はあるが、全体として行うべきことは類似している。

幼稚園教育要領	保育所保育指針
幼稚園教育の目標	保育の目標
・幼稚園は、幼児を保育し、適切な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする。 ・幼児期の特性を踏まえ、環境を通して行うものであることを基本とする。	ア 十分に養護の行き届いた環境の下に、くつろいだ雰囲気の中で子どもの様々な欲求を適切に満たし、生命の保持及び情緒の安定を図ること。
(1) 健康、安全で幸福な生活のための基本的な生活習慣・態度を育て、健全な心身の基礎を培うようにすること。	イ 健康、安全など生活に必要な基本的な習慣や態度を養い、心身の健康の基礎を培うこと。

(2) 人への愛情や信頼感を育て、自立と協同の態度及び道徳性の芽生えを培うようにすること。	ウ 人との関わりの中で、人に対する愛情と信頼感、そして人権を大切にする心を育てるとともに、自主、協調の態度を養い、道徳性の芽生えを培うこと。
(3) 自然などの身近な事象への興味や関心を育て、それらに対する豊かな心情や思考力の芽生えを培うようにすること。	エ 自然や社会の事象についての興味や関心を育て、それらに対する豊かな心情や思考力の基礎を培うこと。
(4) 日常生活の中で言葉への興味や関心を育て、喜んで話したり、聞いたりする態度や言葉に対する感覚を養うようにすること。	オ 生活の中で、言葉への興味や関心を育て、喜んで話したり、聞いたりする態度や豊かな言葉を養うこと。
(5) 多様な体験を通じて豊かな感性を育て、創造性を豊かにするようにすること。	カ 様々な体験を通して、豊かな感性を育て、創造性の芽生えを培うこと。

## ②運営

三位一体改革のなかでも、義務教育と異なり、財源等にも特に大きな変化はない。財源は基本的に一般財源であるが、園舎建設などについて一定の補助はある。

運営上、保育所と非常に異なる点は、私立幼稚園については夫々の学校法人が県の監督下で運営しているため、同じ区域にありながら、市教育委員会の運営する市立幼稚園との交流は殆どないことである。

このため、市立幼稚園は、市としての幼児教育の方針は持ちながらも、私立幼稚園に対して指揮・監督する立場にはない。義務教育ではない教育という位置づけであり、義務教育・高等教育のように終了するべき内容が明確に決められず、生活との領域が不明瞭な教育という性質であるため、ある程度の裁量が認められているためと思われる。

市教育委員会は、このため私立幼稚園の運営状況等につき把握していないが、一般的に私立幼稚園は利用者ニーズに敏感であり、人格形成や情緒教育、早期教育など様々な特徴をアピールし、園児を募集しているものと思われる。

幼稚園は、3歳入園と4歳入園が一般的であるが、年少時からの教育を望む傾向が見られるなか、私立では保育所と幼稚園を運営しているケースについては前述の通りであり、実務的には早期からの園児囲い込みの狙いが強いと思われる。

## (3)幼稚園等と保育所の関連:幼保一元化・認定こども園

今まで記載したように、保育所と幼稚園との生成過程の相違から、福祉と教育に区分されているが、現状ではその差は少なくなっており、また就学前教育という政策からも統合のニーズがある。

このため、従来から幼稚園と保育所との一元化が提案され、全国的には実施例も散見される。しかし、先行例によると、厚生労働省と文部科学省の複数基準による事務等のコストアップ

がネックになっており、広範な広がりは見られない。

平成 18 年度より創設される「認定こども園」の趣旨に、就学前の子どもに関するニーズの変化につき次のように概論されている。

- ・ 保護者の就労の有無で利用施設が限定され、就労形態が多様化するなかで、就労を中断あるいは再開しても継続して利用することができない。
- ・ 少子化が進行し、集団活動や異年齢交流の機会が不足している。特に地方では、幼稚園・保育所別々では子ども集団が小規模化し、また運営も非効率な状況がある。
- ・ 都市部を中心として待機児童の増加する一方幼稚園利用者は減少し、施設の有効活用による待機児童解消が求められる。
- ・ 核家族化の進行や地域の子育て力の低下により、家庭で 0～2 歳の子どもを育てているものへの支援が大きく不足している。

この事態の解消のため、現在運営されている幼稚園・保育所(無認可を含む)が、その法的位置づけを保持したまま知事の認定により、幼稚園・保育所の機能を有することとされた。

財政面では、国は従来の省庁から、追加業務についても補助等を行うこととしている。細かな枠組みは条例により都道府県が定め、裁量により都道府県による付加は可能であるが、その部分は都道府県の財源により賄うこととされている。

条例制定も 10 月以降となるが、運用について未だ不明な点が多く、どの程度利用され、どのような影響が出るかは予測が困難である。現在は、私立幼稚園の低年齢に対する保育の提供という形の認可申請が多いものと推測されている。丸亀市においては、0 歳の乳児保育及び延長保育のかんりの部分を私立の保育所が行っている。年少時保育についても、ニーズが大幅に供給を上回っている状況であるとは思われず、また県が大幅に裁量による認可を行うことも考えにくいことから、市から見た場合、教育委員会と市長部局児童課との負担の移動に留まるものと思われる。

#### (4)就学前児童保育の現況

##### 1)県下の状況

次表により、県下の幼稚園・保育所の設置数を比較する。

例えば離島の幼稚園・保育所では数名のみ保育しているなど、施設により定員等は非常に異なるが、少人数の施設は公立で運営されている。児童数のデータ入手が困難であるため、施設数で比較すると、丸亀市では、保育所の比率が県内他市に比べ高い。また、市立の比率が高くなっているが、高松市以外はおおむねその傾向である。一定規模の児童数が見込めない場合、採算がとりにくく、民間での運営が困難であることが原因と思われるが、このような理由で既存の公立施設で需要が充たされている場合には民間施設が開設されない。

(認可施設の数 平成 17 年 5 月現在 香川県 H より)

保育所

市町	保育所数			市町	保育所数			市町	保育所数			市町	保育所数		
	公	私	公比率		公	私	公比率		公	私	公比率		公	私	公比率
高松市	29	25	53.7	池田町	1	0	100.0	綾南町	5	0	100.0	山本町	1	0	100.0
丸亀市	18	8	69.2	三木町	2	5	28.6	国分寺町	2	4	33.3	三野町	1	0	100.0
坂出市	7	6	53.8	牟礼町	3	1	75.0	宇多津町	2	2	50.0	大野原町	1	0	100.0
善通寺市	4	3	57.1	庵治町	1	0	100.0	琴南町	1	0	100.0	豊中町	1	0	100.0
観音寺市	4	5	44.4	塩江町	1	0	100.0	満濃町	2	1	66.7	詫間町	3	0	100.0
さぬき市	9	5	64.3	香川町	5	1	83.3	琴平町	2	1	66.7	仁尾町	1	0	100.0
東かがわ	7	4	63.6	香南町	1	0	100.0	多度津町	0	5	0.0	豊浜町	1	0	100.0
内海町	3	1	75.0	直島町	1	0	100.0	仲南町	1	0	100.0	財田町	1	0	100.0
土庄町	5	2	71.4	綾上町	3	0	100.0	高瀬町	2	0	100.0	合計	131	79	62.4

幼稚園

市町	幼稚園数			市町	幼稚園数			市町	幼稚園数			市町	幼稚園数		
	公	私	公比率		公	私	公比率		公	私	公比率		公	私	公比率
高松市	19	26	42.2	池田町	1	0	100.0	綾南町	0	0	100.0	山本町	4	0	100.0
丸亀市	10	2	83.3	三木町	8	1	88.9	国分寺町	2	4	33.3	三野町	3	0	100.0
坂出市	9	2	81.8	牟礼町	4	0	100.0	宇多津町	1	2	33.3	大野原町	1	0	100.0
善通寺市	8	1	88.9	庵治町	1	0	100.0	琴南町	-	-	100.0	豊中町	1	0	100.0
観音寺市	6	1	85.7	塩江町	-	-	-	満濃町	4	1	80.0	詫間町	4	0	100.0
さぬき市	14	1	93.3	香川町	3	0	100.0	琴平町	2	1	66.7	仁尾町	2	0	100.0
東かがわ	7	0	100.0	香南町	1	0	100.0	多度津町	4	5	0.0	豊浜町	1	0	100.0
内海町	6	0	100.0	直島町	1	0	100.0	仲南町	3	0	100.0	財田町	1	0	100.0
土庄町	6	0	100.0	綾上町	1	0	100.0	高瀬町	5	0	100.0	合計	143	36	79.9

2)丸亀市の幼稚園・保育所の状況

①幼稚園・保育所の現況は次の通り。

(単位:人, m<sup>2</sup>, 年, 万円)

分類	名称	校区	H18.4.1				児童1人あたり		建物建設年	
			定員	児童数	うち3歳以上	保育士・教	敷地面積	運動場面積		
保育所	中央保育所	城西	200	150	105	27	13.6	7.5	1972	
	塩屋保育所	城坤	140	129	90	23	13.5	9	1971	
	平山保育所	城北	90	63	45	14	35.2	28	1972	
	土居保育所	城北	90	71	53	16	16.1	9.5	1976	
	金倉保育所	城坤	75	82	50	15	24.9	16.5	1973	
	塩屋北保育所	城乾	70	52	41	14	32.2	22.2	1974	
	城南保育所	城南	150	146	109	23	12.7	8	1991	
	原田保育所	城南	60	47	30	15	45.5	33.1	1973	
	青ノ山保育所	城東	110	108	76	18	27.1	19.7	1974	
	飯野保育所	飯野	120	131	90	22	16.4	11.6	1973	
	垂水保育所	垂水	170	140	106	22	23.7	17.7	1976	
	城辰保育所	城辰	110	111	64	28	30.8	23.3	1978	
	本島保育所	本島	30	7	4	5	219.3	155.4	*	
	岡田保育所	岡田	70	52	25	11	57.3	37.2	1,978	
	栗熊保育所	栗熊	70	42	19	8	62.8	28.6	1,975	
	富熊保育所	富熊	70	49	25	15	103.7	67.9	1,971	
	飯山北第一保育所	飯山北	150	149	77	29	18	14	1,974	
	飯山南保育所	飯山南	150	127	44	28	23	17.7	1,979	
	市立保育所合計		1,925	1,656	1,053	333	26.9	18.4		
	恵城保育所	城西	200	229	132	48	10.5	5.9		
	ふたば乳児保育所	城東	150	145	83	25	9.9	7.3		
	誠心保育所	郡家	180	183	98	28	16.5	10.6		
	丸亀ひまわり保育所	城西	45	46	30	11	11.7	8.6		
	ふたば西保育所	城乾	75	83	40	16	18.9	2.4		
	虎岳保育所	城南	45	47	0	17	30.8	21.9		
	ひつじヶ丘保育所	垂水	60	69	36	20	53	11.4		
	ドルカス乳児保育所	飯山北	110	95	27	28	19.1	8.8		
	私立保育所合計		865	897	446	193	17.7	8.5		
	保育所合計		2,790	2,553	1,499	520	23.7	14.9		
	幼稚園	西幼稚園	城乾	180	110		8	24.6	9.3	1960~
		城北幼稚園	城北	130	93		6	32.3	21.1	1974
		城坤幼稚園	城坤	190	132		7	20	12.8	1975
		城東幼稚園	城東	270	175		9	26.3	12.3	1984
城辰幼稚園		城辰	180	151		8	19.2	14.1	1977	
郡家幼稚園		郡家	295	262		13	19.8	8.3	1978	
本島幼稚園		本島	65	7		4	153.7	78	1983	
あやうた幼稚園		岡田・栗熊・富熊	195	170		15	62.1	16.4	2004	
飯山北幼稚園		飯山北	140	127		13	24.1	4.2	1975	
飯山南幼稚園		飯山南	210	210		14	7.8	2.1	1974	
市立幼稚園合計			1,855	1,437		97	26	10.7		
丸亀城南虎岳幼稚園		城南	210	236		16				
丸亀聖母幼稚園		城乾	130	117		8				
私立幼稚園合計			340	353		24	3.7	5.5		
幼稚園合計		2,195	1,790		121	21.6	9.7			

\* 本島保育所は幼稚園と同一園舎

## ②市立幼稚園と保育所の比較

### ・ 保育時間と昼食

幼稚園は2時までの保育しか行わず、また、弁当持参のため給食もない。(旧丸亀市)

### ・ 通園可能地域

保育所・市立幼稚園ともに丸亀市民であれば他校区からでも入園できる制度となっている。園によって、校区内の児童が多いところとばらつきのあるところがあるが、特に保育所では、勤務地に近い保育所を希望することによるばらつきが特徴である。(旧市内保育所に多い。)

一方、前述のように旧2町幼稚園のみ校区内に限定している。

合併により、この大枠以外の組織・購買業務などの運営方法は概ね旧丸亀市に合わせている。

## 3)費用負担

保育所については、保育料収入は市内のどの保育所に行っても同じである。児童1人当たりの市費支出額を公私で比較すると、公立が年間23万円程度多くなっている。(151ページ図aの部分)

概算すると、全部を私立程度で運営できれば、4億円弱の経費削減効果がある。私立は0歳児などの乳児保育の割合が高く、幼児には人件費が多額にかかることを考えれば、経費削減はより多額になる。一方、市立は障害児等の受け入れや地域との交流により、コストアップになっている面もある。内容については、経営分析で検討する。

## 4)クラス定員及び保育士の配置

前述のように、丸亀市の配置の現状は次の基準を基本とし、障害児等の加配を行っている。

(単位:人)

年齢	保育所:保育士1人当り児童数		幼稚園:1クラス当り児童数	
	国の基準	市の基準	国の基準	市の基準
5	30	30	35	35
4	30	30	35	30
3	20	20	35	25
2	6	6	-	-
1	6	4~5	-	-
0	3	2	-	-

幼稚園の1クラスあたり児童数は、園児の年齢と適正規模を考慮して旧丸亀市教育委員会で決定されたものである。理論的な根拠はないが、経験的に定められたものである。決定の過程は不明であるが、内部の文書は申し送り事項として残されている。

保育所の保育士1人当たりの年齢別児童数は、人件費の項にも記載したように、過去の組合との交渉から導き出されたものであり、文書化されていない組合との交渉内容が慣習化され



ていることは問題である。このほか、原則として各園に所長・主任が置かれている。

【意見】 保育所の保育士 1 人当たり児童数については、丸亀市としての保育の妥当性から決定されるべきものであり、現在のように法定よりも加重して配置するならば、加重の根拠を明確にし、根拠によっては市内の私立保育所に対しても同基準で補助を行う性質のものである。(ただし現在は私立保育所に用途を絞らない市負担補助金を支出している。)

【結果】 職員の待遇としての配置基準であるならば、速やかに廃止する必要がある。丸亀市としての保育の基準と考えるのであれば、必要性を検討した経過につき、公表するなど透明性を高めた上で、基本の組織・業務内容につき文書化が必要である。機構についても同様に文書化が望まれる。

193 ページ以降分析資料の数値を用い、職員数を国基準とした場合と丸亀市基準とを比較する。保育所で保育されている児童数を合計しているため、児童 30 人に 1 人の職員が配置される場合、保育所毎には 20 人ずついるような園が 3 つある時、児童 60 人に対し、定数 2 であるが実際には 3 名配置されるため、人員合計で割った配置数は実際に必要な配置数より少なくなると表示される。

公立保育所では、離島など少人数の地域を有することから、人員は理論値よりも多くなるが、丸亀基準による加重配分数は最低でも②－①＝15 名となっている。

同等の加重配分を市の補助金により私立でも行う場合、最低でも④－③＝23 名の負担が必要となる。

区分	公立			私立			
	現在数	定数職員		現在数	定数職員		
		国基準	丸亀基準		国基準	丸亀基準	
保育施設数	18			8			
入所児童数	0歳	10	3.3	5	82	27.3	41
	1歳	245	40.8	54.4	181	30.2	40.2
	2歳	350	58	78	188	31.3	31.3
	3歳	468	23.5	23.5	174	8.7	8.7
	4歳	279	9.3	9.3	135	4.5	4.5
	5歳	304	10.1	10.2	137	4.6	4.6
	計	1,656	①145.0	②160.4	897	③106.6	④130.3
保育士人員		⑤333	⑤333		⑥193	⑥193	
対現在人員比(%)	①・② ÷⑤	43.9	57	③・④ ÷⑥	55.2	67.5	

#### 5)待機児童数

県下の状況は県によると次の通り。

市町	16.4.1	16.10.1	17.4.1	17.10.1
高松市	24	98	25	98
丸亀市				1

市町	16.4.1	16.10.1	17.4.1	17.10.1
土庄町				
宇多津町		14		
高瀬町		1		
合計	24	113	25	99

香川県下での待機児童は高松市・宇多津町以外ではほぼ発生していない。(丸亀市でも10月1日時点で1名発生しているが、レアケースである。)

ただし、希望の保育所に入れられないなどの理由で入園しない児童は待機児童と認識されないため、実際に保育を希望しながら保育を受けられない児童数がゼロではない、とのことである。

丸亀市での、平成18年7月現在での公私立認可保育所への入所希望の状況は以下の通りである。移動等に伴う一時的な不足は一定数発生する。

申し込み状況であるため、入所予定日がかなり先の児童も含まれ、全てが待機児童に準ずるものではないが、相当数の入所希望者がいる。特定の保育所への入所希望については、設備・人員配置等の投資が必要となり、解消は困難であるし、福祉の枠組みからは、必要数を充たせば足りるものと思われる。しかし、特に希望が多い保育所、少ない保育所については、原因の分析も必要であるが、市立保育所の18年9月現在の状況を見ると、顕著な多寡はない。

前述のように保育所を巡る制度が流動的であり、将来の入所希望者数の予測は困難である。

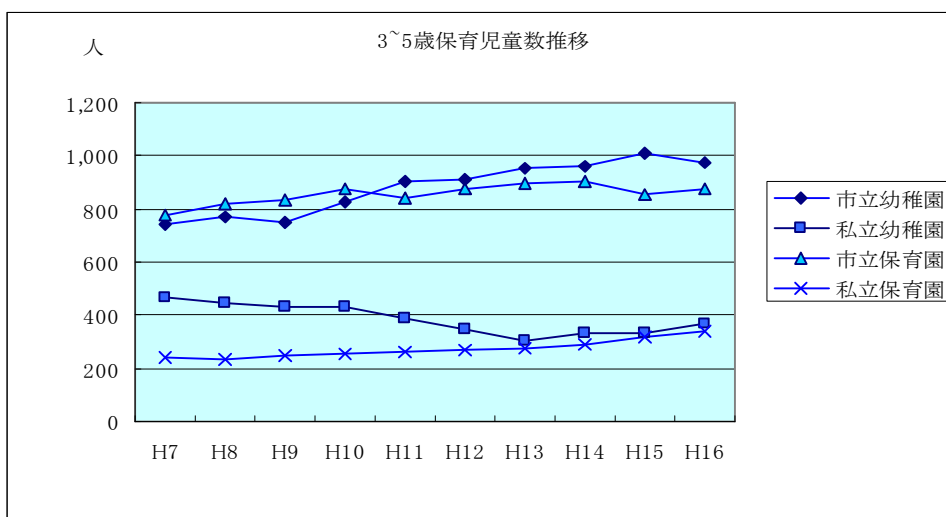
保育所名	定員	18.4	定員比	希望児童	定員比
中央保育所	200	150	75.0	13	8.7
塩屋保育所	140	129	92.1	14	10.9
平山保育所	90	63	70.0	6	9.5
土居保育所	90	71	78.9	7	9.9
金倉保育所	75	82	109.3	3	3.7
塩屋北保育所	70	52	74.3	8	15.4
城南保育所	150	146	97.3	8	5.5
原田保育所	60	47	78.3	4	8.5
青ノ山保育所	110	108	98.2	8	7.4
飯野保育所	120	131	109.2	12	9.2
垂水保育所	170	140	82.4	10	7.1
城辰保育所	110	111	100.9	9	8.1
本島保育所	30	7	23.3	1	14.3
岡田保育所	70	52	74.3	3	5.8
栗熊保育所	70	42	60.0	2	4.8
富熊保育所	70	49	70.0	2	4.1

飯山北第一保育所	150	149	99.3	17	11.4
飯山南保育所	150	127	84.7	12	9.4
市立保育所合計	1,925	1,656	86.0	139	8.4
私立保育所合計	865	897	103.7	104	11.6
保育所合計	2,790	2,553	91.5	243	9.5

## 6) 児童数の推移と現況

### ① 幼稚園・保育所児童推移

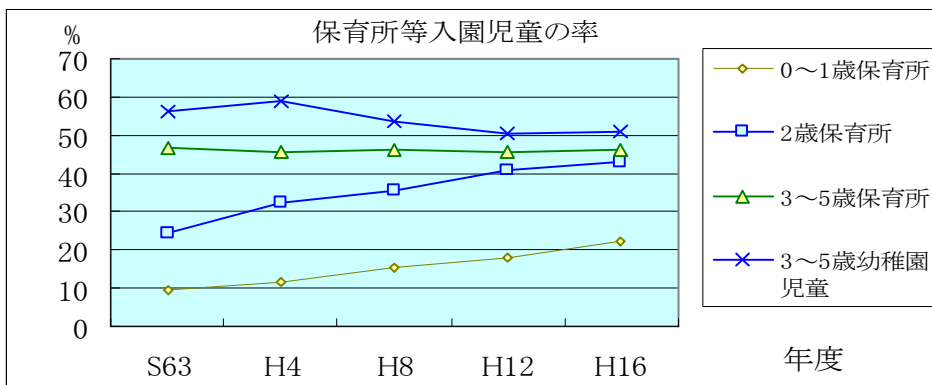
旧丸亀市統計書より、3～5才児の保育所保育児童と幼稚園保育児童数の推移を見ると次の通り。



人数は、市立幼稚園が多く、市立保育所がそれに次ぐ。私立保育所は漸増傾向を継続している。

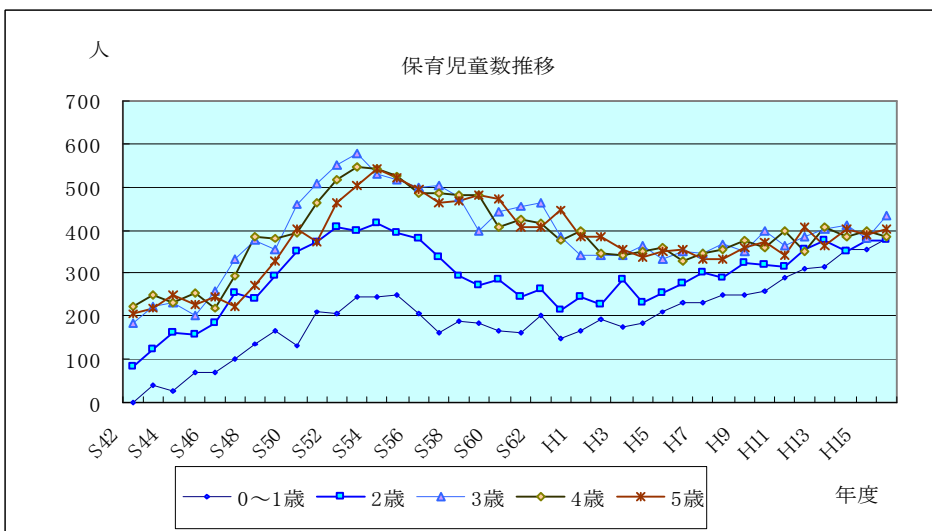
ただし、保育所には0～2歳までの児童が在園する。各年齢層での人口比の推移は以下のようになる。

年度	0～1歳		2歳		3～5歳		
	保育所	人口	保育所	人口	保育所	幼稚園	人口
S63	150	1,584	216	884	1,209	1,458	2,591
H4	184	1,562	231	712	1,052	1,357	2,309
H8	249	1,562	287	811	1,053	1,256	2,279
H12	311	1,750	354	862	1,144	1,256	2,505
H16	382	1,728	377	873	1,220	1,343	2,630



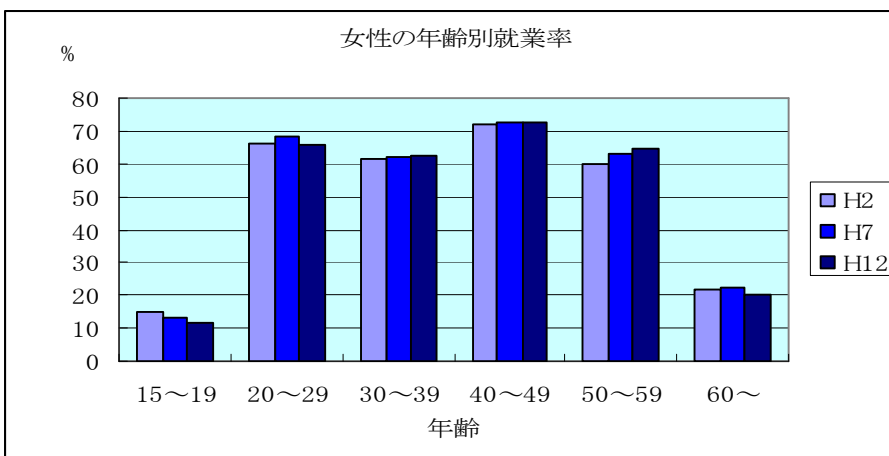
0～2歳児が保育所に通う率は増加している。

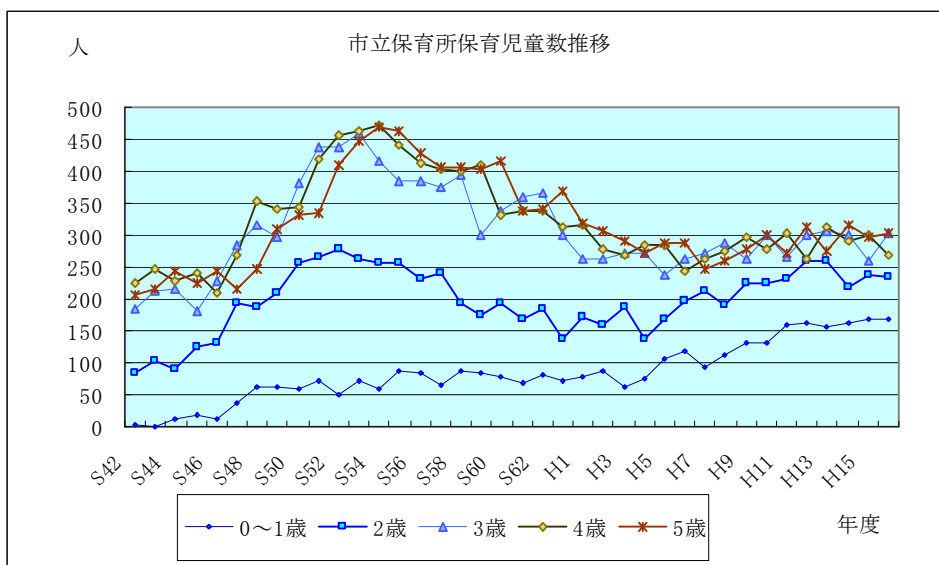
## ②保育所の児童数の推移



近年保育所に入所する児童数は増加傾向にある。特に、低年齢の保育が増加している。

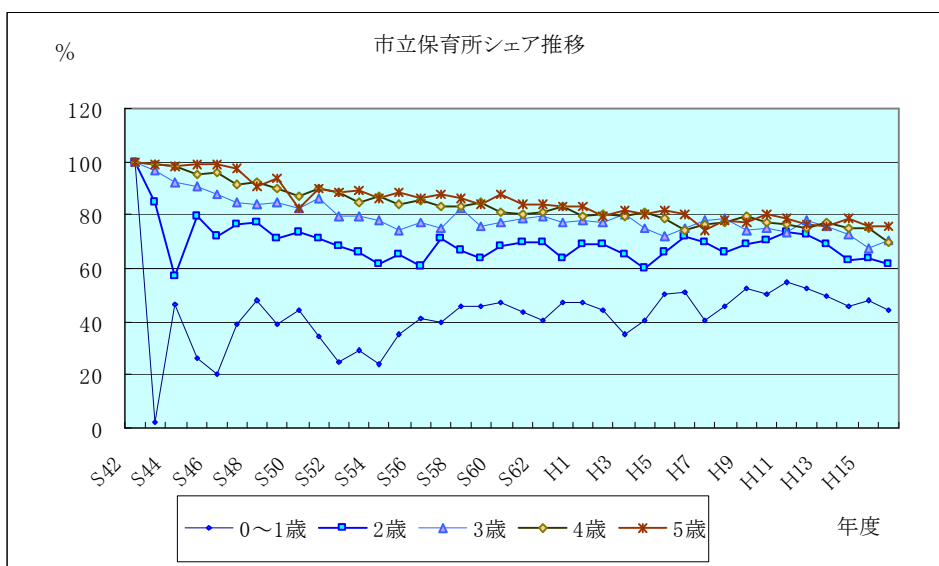
## 女性の年齢別就業率(子育てハッピープランまるがめより)





市立の保育所に入所する児童数も、概ね同様に増加している。ただし、0~1才児の保育数に関しては、全体の増加ほど市立保育所での保育数は増加していない。

以下に丸亀市の市立保育所シェアの推移を見る。



近年、比較的市立保育所のシェアは低下傾向にある。その要因は、0~2歳の保育児童数が全体として増加している一方、この部分は主として私立保育所で賄われているためである。年少児保育を含めた各種保育は、民間主力で行われている。(④特別保育の状況を参照)

官民混合供給での福祉としての保育を市直営で行うことの意味を考えた場合、素直に考えれば特別保育こそ本来市が政策的に行うべきものと思われる。

現在は、人件費に官民差があることから、労働力をより要する事業は民間が供給することが

合理的である。しかし、市が直接サービス提供を行うことの保育という福祉政策の実現に対する意義は薄れているとも言える。

### ③認可外保育施設

乳幼児6人以上を保育する施設については県により公表されている。丸亀市内の公表施設は以下の通り。(香川県 HPより)

施設名	所在地	入所定員	数	保育士数	数
たんぼぼ保育園	郡家町351	20	10	1	3
Babyroomマシユー	中津町531	16	4	1	2
こどものいえとむそう	土器町西1-1225	-	13	3	3
幸せ保育園	郡家町字辻214-7	20	8	1	4
ちびっこランド丸亀	三条町666-3	33	15	2	4
エービーシープレイ	郡家町638-7	-	9	2	4
	合計	89	59	10	20

認可外保育所は、認可保育所が不足の場合の待機児童の受け皿にもなるが、前述のように、丸亀市に統計上の待機児童はいない。一般的には、認可保育所で行っていない夜間保育・英語保育などのニーズに対応することが多い。

香川県では、無認可保育所で児童が死亡した事件以来、県による立ち入り調査が頻繁に行われており、市担当者も同行している。

### ④保育所での保育の状況(特別保育等)

	保育所名		乳児保育	延長保育	一時保育	休日保育	子育て支援	
1	中央保育所	市立						
2	塩屋保育所							
3	平山保育所							
4	土居保育所							
5	金倉保育所							
6	塩屋北保育所				○			
7	城南保育所				○			
8	原田保育所							
9	青ノ山保育所							
10	飯野保育所							
11	垂水保育所							
12	広島保育所		休所中					
13	城辰保育所		○				○	
14	本島保育所		○					

15	岡田保育所									
16	栗熊保育所									
17	富熊保育所									○
18	飯山北第一保育所		○							○
19	飯山北第二保育所	休所中								
20	飯山南保育所	○	○							
1	恵城保育園	私 立	○	○	○					○
2	ふたば乳児保育園		○	○	○					○
3	誠心保育園		○	○						
4	丸亀ひまわり保育園		○	○						
5	ふたば西保育園		○	○	○		○			
6	虎岳保育園		○	○	○					
7	ひつじヶ丘保育園		○	○	○					○
8	ドルカス乳児保育所		○	○						

### ⑤保育料

保育所の保育料は、自治体毎に世帯の課税所得により保育料が定められている。同一市内であれば、公立も私立も同一料金である。

保育料には厚生労働省が補助金等を計算する時に保育料収入として控除するために定めた基準があるが、自治体の裁量が認められている。

(丸亀市の現在の保育料については、181 ページ。)

県内他市との3歳児の保育料の比較を行う。比較的高額である。

階層区分(国)	国基準	丸亀市	旧綾歌	旧飯山	高松市	坂出市	普通寺市	観音寺市	三豊市	さぬき市	東かがわ市
1 生活保護世帯	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 母子世帯等で非課税	6,000	6,000	5,300	5,400	5,000	4,000	4,000	5,000	6,000	5,000	5,000
3 均等割のみの世帯・所得割のある世帯	16,500	14,000 16,000	12,600 14,800	13,000 15,200	15,000 18,000	10,000 12,000	9,000 10,000	16,000	14,000	12,000 15,000	10,000 14,000
4 64,000円未満	27,000	22,000 27,000	20,700 24,700	20,700 24,800	20,000 26,000	17,000 24,000	15,000 22,000	27,000	26,000	20,000 26,000	17,000 24,000
5 64,000円以上 160,000円未満	41,500	32,000	29,000	29,200	31,000	29,000	25,000	34,000	34,000	31,000	29,000
6 160,000円以上 408,000円未満	58,000	33,000	30,000	30,200	33,000	31,000	27,000 28,000	34,000	35,000	33,000	34,000 35,000
7 408,000円以上	77,000	34,000	31,100	31,200	34,000	31,000	29,000	34,000	37,000	34,000	35,000

県内他市と比べると、高松市と同等の水準にあり、他の市町よりは高めに設定されているが、国が所定の保育料として定めた額と比べると低い水準にあり、特に所得税区分40万円以上の区分での差は大きい。151 ページに負担構造を解説しているが、国の負担額は、国の定める保育料を差引いて支払われるため、国の基準と丸亀市の定める保育料の差額部分は市の負

担となる。

また、旧丸亀市と旧綾歌・飯山町とでは保育料に差があり、平成 19 年度までに段階的に統一される。

なお、特別保育については、実施する園毎に設定することも可能であるが、旧市町での相違はあるが、概ね料金は統一されている。旧市町間での相違も統一される予定である。

保育所名		延長保育		一時保育	
		1 日	1 月	1 日	半日
塩屋北保育所	公立			1,500～2,600	1,000～1,500
城南保育所					
城辰保育所					
本島保育所					
富熊保育所					
飯山北第一保育所		200			
飯山南保育所		200			
恵城保育所	私立	500	3,500	1,500～2,600	1,000～1,500
ふたば乳児保育所		500	3,500		
誠心保育所		500	3,500		
丸亀ひまわり保育所		500	3,500		
ふたば西保育所		500	3,500	1,500～2,600	1,000～1,500
虎岳保育所		500	3,500		
ひつじヶ丘保育所		500	3,500		
ドルカス乳児保育所		200			

福祉に関する料金である公営住宅と同様に、多額の資産を有していても、課税所得が低ければ保育料は低くなる。

#### ⑥幼稚園の保育料

市立幼稚園の保育料は 1 月 6 千円、預かり保育料は 7 千円である。

この他、保育所では(主食以外)保育料に含まれているが、旧綾歌・飯山の幼稚園では給食代として 1 食 210 円程度を徴収する。旧丸亀市では、基本が弁当持参のため、週に数日牛乳とパン・副食の簡便な昼食を提供している。料金は各園で決めるが、概ね 200 円前後となっているとのことである。

この他、幼稚園では、制服を定めており、保護者会との相談の上決定し、指定業者から保護者が直接購入することとされているなど、各園の裁量が比較的大きくなっている。



⑦放課後児童クラブの保育料

小学校低学年の放課後教室については、子育てハッピープランにも記載されているが、当年度で利用時間を延長することとしており、これに伴い、利用料も変更される。設置・利用料などは、条例により定められており、条例改正も行われている。

月別	項目	現行	改正後	
通常月	保育時間	放課後～5時30分	放課後～5時30分	放課後～6時30分
	保育月額	2,000	b 2,400	3,200
8月	保育時間	放課後～5時30分	放課後～5時30分	放課後～6時30分
	保育月額	4,000	4,800	5,600

4.運営組織・運営体制

(1)全般事項

①保育所

私立保育所の監督及び市立保育所の運営を児童課で行なっている。また、市立保育所の運営は、丸亀市保育所条例及びその施行規則による。

補助金・衛生などの項目毎に保育・保健・調理・事務に大まかに区分される。保育所への連絡は、夫々の区分毎に担当者が行っている。全体としては保育所所長と市児童課で構成される保育所長会により連絡、相談される。

各保育所の運営は、児童や地域性、施設の状況に合わせて夫々に保育計画が策定される。

**【結果】**

現状では、必要に応じて各担当から保育所に通知が行われ、市立保育所については、人事なども含め、懸案事項については個別に各保育所責任者から児童課に相談されるなど、運営上の重要事項が伝達され、相談されている状況にあると思われる。しかし、全体の重要事項・管理状況が統括される明確な組織規定、記録規定はない。もちろん、現場である保育所毎に、夫々の条件等に応じた細やかな保育が行われることは重要であるが、運営上の基本・重要事項については統一され、文書化される必要がある。児童課は各保育所を監督する立場にあり、より組織的な指揮命令系統を持つことが望まれる。

**【意見】**

児童課から各保育所への連絡事項、各担当で見出し、重要度のランク付け、回答の要否等を記載する一覧記録を作成することが望ましい。これにあたっては、各保育所でも保管方法、対処方法が統一されるよう作成されることが必要である。

保育所からの個別相談事項についても同様に一覧記録を作成し、個別に対応する事項・他の保育所にも調査が必要である事項について拾い出されているかを検証できる状況にすることが望まれる。

保育所利用者からのクレーム等については、受付場所で日付、内容別に一覧表を作り、児童課に定期的に児童課に報告する形式を作成することが望ましい。この中から、要対応のものを区分し、顛末まで管理するなど、情報の一元管理が望まれる。

## ②幼稚園

幼稚園の運営は、教育委員会で行っており、基本事項は小中学校の運営を参考とし、丸亀市立幼稚園の管理運営に関する規則等を定め、これに従っている。

幼稚園の運営は、大きく教育事務とその他庶務に分けられ、学校教育課と総務課が担当している。月次で園長会が開催され、重要事項の伝達等が行われる。

幼稚園についても、伝達過程の一元化が望ましいが、現状では教育事務とその他庶務という2系統であり、これは小中学校の教員は県教育委員会、運営は市教育委員会という枠組みにも類似しており、系統が複数になることにより、運営に大きな支障を与えることはないものと思われる。

## ③組織規定(共通)

規程の上では、幼稚園では園長・教諭を置く、保育所では所長その他必要な職員を置く、と規定されている。

現在の個々の幼稚園・保育所の組織上は、園長・所長、主任、クラス担任、その他加配等の教諭・保育士が置かれている。

このうち、「主任」は、事務処理を含むあらゆる職務の補助を行う役職であり、小中学校で言えば教頭に近い役割を果している。小中学校では、教頭という職制が明記されているが、幼稚園・保育所については、必要に応じて配置される職員という位置づけである。

一般的に主任又は副所長・副園長のような職制は民間でも設置される事例はあり、丸亀市が特別に手厚いというものではない。また、私立保育所に対して、国から支給される運営費の加算項目に主任にあたる職制の配置が設けられており、主任制度は必置ではないものの、保育の枠組みと捉えられていると推測される。

### 【意見】

職員の配置については、担当部署で検討され、異動手続きをもって配置についても承認を受けているものとも考えられる。しかし、重要な基本役職の文書化されない制度化には問題がある。必要であれば規定に「必要に応じて主任を置く」等の文言をもって明記し、設置する場合の手続き等も定めるべきであると思われる。

## (2)保育所評価ガイドラインに基づく評価

丸亀市では、第三者による評価は行っていないが、第三者評価に用いるガイドラインの管理に関する評価項目について、児童課に対する丸亀市の現況のヒアリングにより、丸亀市の

管理状況を検討した。結果は後述のとおりであり、第三者評価基準によるチェックポイントに対する児童課としての対策は良好であった。

#### 【意見】

通常は、児童課の全般的な認識と各園の実施状況にはばらつきがあるため、可能であれば、チェックシートに基づき、定期的に各園の聞き取りチェックを行うことで各園での運営状況を確認し、各園に対しても結果を通知し、改善事項についても引き続きフォローされるような体制を整備することが望ましい。

#### (基本方針)

- ① 保育所の保育理念及び基本方針が明文化されている。

厚生労働省の保育所保育指針に従い、丸亀市の「保育所の目的と内容」として、保育所の保育理念及び基本方針が保育所要覧に記載されている。

- ② 保育理念や基本方針を職員、保護者、関係者に周知するための取り組みを行っている。

各職員は社会福祉法人全国社会福祉協議会より出版されている「改訂：保育所保育指針全文の読み方」を所持し使用している。また、丸亀市の「保育所の目的と内容」を踏まえ、各園において保育の目標、本年度運営の努力点を掲げている。保護者、関係者に対しては、インターネットのH上で各園の保育方針、理念は明らかにされており、各園での週間行事、コミュニティ新聞の発行、保護者の保育士体験を通して、保育理念や基本方針を理解してもらっている。また、市役所にロビーにおいて「保育所ってどんなところ」(平成 18 年 12 月 18 日～25 日行事予定)等の行事を行うことにより、保育の内容の理解を地域活動と通して行っている。

#### (組織運営)

- ① 保育の質の向上や改善のための取り組みを、職員参加により行っている。

丸亀市には丸亀市保育所ブロック会(保育所の円滑な運営と会員相互の研修及び研究を目的)及び丸亀市保育士会(会員の資質向上を図るため研修・研究等を行い、児童福祉の発展に寄与することを目的)がある。丸亀市保育所ブロック会について、従来民間が参加していたため、2本立ての組織となっている。

丸亀市保育所ブロック会では、総務部会(各所長)、主任会(各主任が保育内容について意見交換)が毎月1回、各種保育研究会(各園より1名参加)が隔月から年1回、開催されている。丸亀市保育士会においては、市の予算外の研修会・研究大会へ参加を計画し、実績報告を行っている。

- ② 保育の内容について、職員参加により、定期的に自己評価を行っている。

各保育所において最低毎月2回の職員会を開催(行事がある場合は週1回、緊急時には即開催)しており、いわゆる「保育を見合う」かたちで、自己の反省を含めて問題の改善検討を行っている。

- ③ 職員の研修ニーズを把握し、職員に適切な研修機会を確保している。

基本的に研修参加は研修内容の提示があつて、本人が希望することで決定するが、フリーの立場で保育所全体を把握している主任が、各職員について必要と思われる研修があれば参加を促すこととしている。

#### (守秘義務の遵守)

- ① 守秘義務の遵守を周知している。

各職員は全国保育士倫理要綱を保有しており、保育士会等の開催時に全員で読み上げることにしている。その中の一項目に(プライバシーの保護)が含まれており、周知がなされている。また、保育士全員の職員自主研修会が年 1 回(6 月)に開催され、その中でも周知がなされている。参加できなかったものは市の職員研修(周知がなされる)の参加を必須としている。

#### (情報提供・保護者の意見反映)

- ① 情報提供に当たって、わかりやすく伝える工夫や配慮を行っている。

クラス懇談会を年 2 回開催しており、参加できなかった人のために、その内容を毎月発行しているクラス便りに載せている。保育参観(年 2 回)、保護者の保育士一日体験も配慮された情報提供のひとつである。

- ② 保育の実施に当たり、保護者からの意見を聞くための取り組みを行い、その意向に配慮している。

保育参観、クラス懇親会、行事開催時においては、必ずアンケートを実施しており、職員会議で議論している。また、無記名での苦情、要望等を受けるために投書箱も設置されている。

#### (3)安全対策(主に不審者対策)

##### 1)安全管理のための制度

安全管理については、施設内における児童の事故防止対策、火災・ガス爆発防止対策、地震防災対策等様々なものがあるが、以下では、大阪教育大付属池田小学校児童殺傷事件以降、問題になっている学校施設等における不審者対策を採り上げる。

これについては、義務教育についても市に運営責任があると思われる重要事項であり、また比較の意味で小中学校も含めて検討を行う。

平成 18 年 4 月 1 日現在の幼稚園・保育所、小学校、中学校の安全管理状況は次のとおりである。

①保育所の安全管理状況

(注)○印が該当有りである(以下同じ)。

区分	独自の防犯マニュアル	教職員の防犯訓練	子どもの防犯訓練	学校の安全点検	通学路の安全点検	通学安全マップ	防犯ブザーの配布・貸与	家庭・地域関係機関との連携	地域ボランティアによる巡回	警察との連携	警備員の配置	防犯監視システム			通報システム				防犯器具				
												防犯カメラ	インターホン	認証装置	校内緊急通話システム	警備会社との連絡システム	防犯ベル・非常ボタン	携帯型押しボタン	さすまた	盾	催涙スプレー	ネット	杖
中央	○	○	○	○			○		○						○	○	○	○		○			
塩屋	○	○	○	○			○		○						○	○	○	○		○			
平山	○	○	○	○			○		○		○				○	○	○	○		○			
土居	○	○	○	○			○		○						○	○	○	○		○			
金倉	○	○	○	○			○		○				○		○	○	○	○		○			
塩屋北	○	○	○	○			○		○				○		○	○	○	○		○			
城南	○	○	○	○			○		○						○	○	○	○		○			
原田	○	○	○	○			○		○			○			○	○	○	○		○			
青ノ山	○	○	○	○			○		○						○	○	○	○		○			
飯野	○	○	○	○			○		○						○	○	○	○		○			
垂水	○	○	○	○			○		○				○		○	○	○	○		○			
城辰	○	○	○	○			○		○						○	○	○	○		○			
本島	○	○	○	○			○		○						○	○		○		○			
岡田	○	○	○	○			○	○	○			○					○		○		○		
栗熊	○	○	○	○			○	○	○							○		○		○			
富熊	○	○	○	○			○	○	○							○		○		○			
飯山北	○	○	○	○			○	○	○					○	○	○		○		○			
飯山南	○	○	○	○			○	○	○					○	○	○		○		○			
保育所 合計	18	18	18	18	0	0	0	18	5	18	0	0	12	0	5	15	18	12	18	0	18	0	0

②幼稚園の安全管理状況

区分	独自の防犯マニュアル	教職員の防犯訓練	子どもの防犯訓練	学校の安全点検	通学路の安全点検	通学安全マップ	防犯ブザーの配布・貸与	家庭・地域関係機関との連携	地域ボランティアによる巡回	警察との連携	警備員の配置	防犯監視システム			通報システム			防犯器具						
												防犯カメラ	インターホン	認証装置	校内緊急通話システム	警備会社との連絡システム	防犯ベル・非常ボタン	携帯型押しボタン	さすまた	盾	催涙スプレー	ネット	杖	
西	○	○	○	○	○	○									○	○		○						
城北	○	○	○	○	○			○	○	○					○	○		○			○			
城坤	○	○	○	○	○	○		○							○	○		○			○			
城東	○	○	○	○	○			○	○	○					○	○		○			○			
城辰	○	○	○	○	○					○					○	○		○			○			
郡家	○	○	○	○	○	○		○	○	○					○	○		○			○			
本島	○	○	○	○	○	○		○							○	○		○			○			
あやうた	○	○	○	○	○		○	○	○	○					○	○		○			○			
飯山南	○	○	○	○	○			○	○	○					○	○	○			○				
飯山北	○	○	○	○	○	○		○	○	○					○	○	○			○				
幼稚園 合計	10	10	10	10	10	5	1	8	6	7	0	1	3	0	9	9	3	7	10	0	10	0	0	0

③小学校の安全管理状況

区分	独自の防犯マニュアル	教職員の防犯訓練	子どもの防犯訓練	学校の安全点検	通学路の安全点検	通学安全マップ	防犯ブザーの配布・貸与	家庭・地域関係機関との連携	地域ボランティアによる巡回	警察との連携	警備員の配置	防犯監視システム			通報システム			防犯器具							
												防犯カメラ	インターホン	認証装置	校内緊急通話システム	警備会社との連絡システム	防犯ベル・非常ボタン	携帯型押しボタン	さすまた	盾	催涙スプレー	ネット	杖		
城乾	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○		○						
城坤	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○		○	○	○				
城北	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○		○					○	
城西	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○		○					○	
城南	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○		○	○	○				

城東	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
城辰	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
本島	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
郡家	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
飯野	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
垂水	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
広島	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
小手島	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
富熊	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
栗熊	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
岡田	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
飯山南	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
飯山北	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
小学校 合計	18	18	18	18	18	18	18	18	15	18	10	2	9	1	16	14	12	0	18	6	18	0	2

#### ④中学校の安全管理状況

区分	独自の防犯マニュアル	教職員の防犯訓練	子どもの防犯訓練	学校の安全点検	通学路の安全点検	通学安全マップ	防犯ブザーの配布・貸与	家庭・地域関係機関との連携	地域ボランティアによる巡回	警察との連携	警備員の配置	防犯監視システム			通報システム				防犯器具				
												防犯カメラ	インターホン	認証装置	校内緊急通話システム	警備会社との連絡システム	防犯ベル・非常ボタン	携帯型押しボタン	さすまた	盾	催涙スプレー	ネット	杖
東	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
西	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
南	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
本島	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
広島	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
綾歌	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
飯山	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
中学校 合計	7	7	7	7	7	7	5	7	5	7	0	0	2	0	7	5	2	0	7	1	7	0	0