

地方公共団体の職員に対する 福利厚生に関する一考察 ～住民納得性を高めるための方策～

大阪府総務部市町村課 齋藤 健吾

はじめに

地方公共団体の職員に対する福利厚生については、近年一部団体の「厚遇問題」がマスコミ等で取り上げられるとともに、職員のための任意な互助組織（以下、互助組織という。）において実施された個人給付事業等について、給与条例主義等の観点から住民訴訟が提起され、多額の損害賠償を首長個人に求める判決が相次いでいる。

他方、現在地方公共団体は、福利厚生事業が住民の理解が得られるものとなるよう、点検・見直しを行い、適正に事業を実施することや、互助組織への補助について見直しを図ることが求められている。

本稿は、こうした環境変化の中で、今後地方公共団体が職員に対する福利厚生を実施するにあたって、住民の理解と納得を高めるためにはどのような措置が必要であるのかといった問題意識を有する。そして、これに対する筆者の考えを述べるものである。文中における意見部分については、筆者の私見であることを申し添えておく。

福利厚生の位置づけ

(1) 意義

そもそも地方公務員の福利厚生制度は、給与制度などとともに職員の生活を安定させることを目的とするものであり、職員が安じて公務に専念することにより、公務能率を増進させることを究極の目的とする制度である。その具体的制度として、地方公務員法では、第43条の共済制度、第45条の公務災害補償制度のほか、第42条の厚生制度を規定する。

第42条は、「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」と定めている。これは、地方公共団体に対し、地方公務員の雇用主として一定の厚生事業を実施すること、実施にあたっては、計画を樹立することを努力義務として課すものである。したがって、原則として職員の身分取扱について権限と責任を有する任命権者は、団体の特性を十分考慮し、職員の要望及び地方公共団体、国、民間企業等の動向を勘案しながら、具体的に計画を定め、適宜実情に応じた方法により実施していかなければならない。なお、どのような事業を実施するかについては、任命権者の創意工夫に待つところが大きい。その結果、団体や任命権者により千差万別の事業が実施されているが、おおむね次のように分類される。

(2) 分類

①保健

職員の保健、すなわち健康管理には様々な方法があるが、狭義の意味では、病気の予防のための措置をいう。具体的には、定期的又は随時の健康診断、結核やガンの予防検査、成人病検査及び人間ドックの利用等がある。また、近年は公務の複雑化や多様化等の執務環境の変化を受け、メンタルヘルス等も実施されている。

②元気回復

元気回復とは、職員が職務によって蓄積した疲労を解消し、気分を転換して明日への活力を養うことをいう。一般にレクリエーションと呼ばれ、具体的には、職場における運動会や小旅行の実施、サークル活動、保養施設の設置などがある。

③その他厚生に関する事項

互助組織の設置、団体保険加入に関する便宜供与、職員食堂の経営、公務員住宅の設置等がある。とりわけ互助組織は、福利厚生の中核的な位置を占め、職員等の冠婚葬祭に際しての給付や生活物資の販売・斡旋等を行う。互助組織の運営のため、会員の掛金のほか、公費が補助されているケースも多い。

福利厚生の実況

福利厚生は分類はおおむね以上のとおりであるが、それでは実際にどのような事業が実施されているのだろうか。総務省の「職員に対する福利厚生事業調査」の集計結果を参照し、府内市町村（政令市を除く41市町村。以下同じ。）の状況等を確認する。

(1) 福利厚生事業費の状況

表1は、府内市町村全体の福利厚生事業にかかる平成16年度から平成19年度の決算の総額である。福利厚生事業にかかる決算額は、平成19年度で2,010,599千円であり、そのうち1,527,106千円（76.0%）が互助組織への公費負担（補給金、委託金等）である。このうち大部分を占めるのが、(社)大阪府市町村職員互助会（以下、互助会という。）への補給金である。府内市町村の職員はすべて互助会に加入しており、府内市町村は互助会に対し、会員（職員）の給料月額に一定割合を補給金として支出しているからである。府内市町村における互助会の会員は、平成20年3月末現在で45,673人にもなる。

また、すべての府内市町村は、互助会とは別に、原則として当該団体の職員のみで構成され、厚生会や共済会等の名称で呼ばれる互助組織（以下、独自互助会という。）を設置している。これら独自互助会では、主にスポーツ大会等のレクリエーション事業等が実施されている。

(2) 互助組織への公費支出の状況

互助組織に対する公費支出の状況については、表1のとおり、府内市町村全体で、平成16年度決算では5,280,594千円（公費負担率63.2%）であったのに対し、平成19年度決算では、1,527,106千円（同43.1%）と、平成16年度比で3,753,488千円、71.1%減少している。また会員一人当たりの公費支出額については、府内市町村平均で、平成16年度決算が89,136円であるのに対し、平成19年度決算では29,127円と約3割にまで減少している。

このように府内市町村の互助組織への公費支出額、会員一人当たりの公費支出額及び公費負担率は、近年急激に減少している。その主な理由としては、第一に、互助会に対する補給金が削減されていることがある。互助会に対する補給金は、各会員の給料月額に一定割合を乗じた額が府内市町村から補助されるが、その割合は平成11年度には23/1000であったものが、平成16年度に21/1000、平成17年度に14/1000、平成18年度に7/1000、平成20年度に3/1000と漸減している。また第二に、独自互助会に対する補助金も削減されていることがある。独自互助会に対する公費支出については、既に平成17年度までに5団体が廃止していたが、平成18年度に5団体、

表1 府内市町村の互助組織に対する公費支出状況等

	地方公共団体の福利厚生事業に係る決算額(千円)	互助組織への公費支出額(千円)		会員掛金総額(千円)	互助組織会員数(人)	会員一人当たりの公費支出額(円)	公費負担率(%)
	【A】	【B】	$\frac{B}{A}$	【C】	【D】	$\frac{B}{D}$	$\frac{B}{(B+C)}$
平成16年度決算	5,754,121	5,280,594	91.8%	3,073,205	59,242	89,136	63.2%
平成17年度決算	3,707,974	3,255,068	87.8%	2,957,066	56,177	57,943	52.4%
平成18年度決算	2,070,196	1,616,744	78.1%	2,121,904	55,021	29,384	43.2%
平成19年度決算	2,010,599	1,527,106	76.0%	2,019,186	52,430	29,127	43.1%
H19(対16比増減数)	▲3,743,522	▲3,753,488	—	▲1,054,019	▲6,812	▲60,009	—
H19(対16比増減率)	▲65.1%	▲71.1%	—	▲34.3%	▲11.5%	▲67.3%	—

※会員一人当たりの公費の補助金額及び公費負担率には、事務費・人件費を含む。
出所：総務省「職員に対する福利厚生事業調査」(H19,H20)の府内市町村集計より作成

平成19年度に3団体、平成20年度に3団体の計16団体が公費支出を廃止している。なお全国的に見ても、平成20年度までに公費支出を全廃した市区町村（政令市を除く。以下同じ。）は392団体（21.9%）にのぼり、公費支出を取りやめる団体は今後も増加するものと思われる。

（3）公費を伴う個人給付事業の実施状況

互助組織における事業の一つが、各種祝金等の個人給付事業である。府内市町村職員はすべて互助会に加入しているため、互助会で実施している個人給付事業はすべての職員に及ぶこととなる。

互助会では、結婚祝金、出産祝金、入学祝金、銀婚祝金、弔慰金（本人・家族）、災害見舞金、入院・傷病見舞金、障害見舞金、人間ドック補助、永年勤続給付、保養施設利用助成、カフェテリア給付制度といった個人給付事業を実施している。

他方、独自互助会において、公費を伴う個人給付事業を実施している団体は、平成20年度で21団体である。その主な内容は表2のとおりであり、平成20年度ではレクリエーション補助が15団体で最も多く、人間ドック補助（11団体）、弔慰金（7団体）、永年勤続給付（6団体）、退会給付金等（6団体）が続いている。なお、公費を伴う個人給付事業については、府内はもとより全国の市区町村においても、事業廃止や会計分離による財源の非公費化が進んでいる。

点検・見直しが進められる背景

このように地方公共団体における、職員に対する福利厚生は、主に互助組織を通じ各種レクリエーシ

ョン等が実施されているのが現状である。

ところでこうした福利厚生事業のあり方については、近年点検・見直しの機運が高まっており、先に引用した「職員に対する福利厚生事業調査」によれば、平成19年度と20年度において見直しを行った全国の市区町村は、1,103団体であり、約6割の団体が何らかの見直しを行っている。府内市町村においても、上述のとおり互助会に対する公費支出の見直しや個別事業内容の見直しが行われ、独自互助会においても平成19年度及び20年度において18団体が、公費支出の削減、個別事業への公費支出の廃止等の見直しを行っている。

それではこうした職員に対する福利厚生について点検・見直しが急速に進んでいる背景は何であろうか。本稿では次の3点を指摘したい。

①行財政改革の要請

地方公共団体の厳しい財政事情と行財政改革の要請がある。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」においては、地方公務員の更なる改革として「互助会への補助金」の削減が明記されている。同方針では、厳しい公務員人件費の削減は不可欠の課題であるとし、地方公務員について、国家公務員を踏まえた取組に加え、民間や国との比較の観点からの様々な批判に対する是正等の更なる削減努力を行うことを求めている。こうした方向性は、翌年以降の「方針」においても継承されている。

②「厚遇問題」と公務員不信

公務員の福利厚生をめぐっては、近年公務員「厚遇問題」の一端としてマスコミに取り上げられたこともあり、住民の関心が高まっている。また、

表2 府内市町村の独自互助会における公費を伴う個人給付事業の実施状況

（単位：団体）

	結婚祝金	出産祝金	入学祝金	弔慰金	退会給付金等	災害見舞金	医療費補助	入院・傷病見舞金	人間ドック補助	永年勤続給付	保養施設利用補助	レクリエーション補助
平成18年度	9	3	0	10	8	5	0	3	13	9	9	14
平成19年度	8	3	0	9	8	5	0	2	11	9	8	11
平成20年度	4	2	0	7	6	2	0	2	11	6	5	15

出所：総務省「職員に対する福利厚生事業調査」(H19,H20)の府内市町村集計より作成

カラ残業等の不適切な給与支給、病気休暇や特別休暇の不正取得、ヤミ専従等の不適切な人事管理、公務員の飲酒運転等の服務規律の乱れ等があいまって、公務員そのものへの不信が高まり、これが福利厚生に対する厳しい視線を呼び起こす原因にもなっている。

③相次ぐ住民訴訟の提起

住民の「厚遇批判」や公務員不信が高まるにつれ、近年福利厚生にかかる住民訴訟が多数提起されている。とりわけ公費を伴う個人給付事業に関しては、社会通念上許容される範囲を超えるものは給与条例主義の観点から違法とする判決も見られ、首長個人に対し多額の損害賠償を求める判決が相次いでいる。同様の制度を有する団体においては、その制度の点検・見直しが急務となっている。

点検・見直しの視点

以上のように、近年職員に対する福利厚生にかかる点検・見直しが加速しているが、今後も引き続き住民の理解と納得の得られるものとなるよう更なる取組が求められるところである。そこで本来地方公共団体は、どのような観点から点検・見直しを行っていけばよいかという点を改めて検討する。

この点、地方公務員法第41条は、「職員の福祉及び利益の保護は、適切であり、且つ、公正でなければならない」と定めている。同条は、地方公務員法第8節の通則であるが、同節に規定する厚生制度（第42条）、共済制度（第43条）及び公務災害補償制度（第45条）等の諸制度とその実施とが、適切、公正の原則に基づいて行わなければならないことを明らかにしたものである。すなわち、職員に対して実施する福利厚生については、制度・運用において公正さと適切さが担保される必要がある。

これらから、福利厚生について留意すべき点は、次の点であるように思われる。

（1）平等性

福祉の保護の根本基準として、「公正さ」が掲げられているが、これは、福利厚生制度が職員間におい

て平等なものといえるかどうか、また制度の運用において偏りがないかを常に点検・見直すことによって確保されるものであるとされている。すなわち、職員に対する福利厚生については、その制度・運用にかかる平等性が求められる。

（2）実効性（効果）

もう一つの根本基準である「適切さ」については、福利厚生が、地方公共団体の民主的かつ能率的な運営を図ることに資するものであるかどうかによって判断される。したがって、職員に対する福利厚生については、当該事業が職員の公務能率の向上に資するものであること、すなわち実効性（効果）が求められる。

（3）情勢適応の原則と均衡の原則

職員に対する福利厚生は、狭義の勤務条件ではないとされるが、情勢適応の原則や均衡の原則の趣旨に準拠して判断することが望ましいとされる。この点、情勢適応の原則とは、職員の勤務条件が、わが国の社会、労働、経済などの全体的状況や地域的事情といった「社会一般の情勢」に適応するように措置されることを求める原則である。また均衡の原則とは、職員の給与について、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従業者の給与その他の事情を考慮して定め、給与以外の勤務条件についても、国及び他の地方公共団体の職員との間に均衡を逸しないように適当な考慮が払われることを求める原則である。

したがって、職員に対する福利厚生についてこれら原則を準拠させるということは、福利厚生の内容、程度、水準等を決定する場合、国家公務員や他の地方公務員、さらには民間事業従事者のそれを考慮の上決定することが適当であるということになるだろうか。

（4）住民納得性

以上の3つが地方公務員法第41条から導き出される要請であるが、これらに付け加える今日的な要請として、住民納得性があるのではないだろうか。すなわち、職員に対する福利厚生の内容、程度、水準等が住民の理解と納得の得られるものであるべきということである。もっとも住民の理解と納得とは、上述の均衡の原則において、民間事業従業者等との比

表3 府内市町村における互助組織の福利厚生事業の公表状況

(単位:団体)

	公表の有無		有の場合										
	有	無	媒体				主な公表内容						
			ホームページ	広報誌	公報	その他	個別事業内容	個別事業実施件数	個別事業毎の実績額	互助組織名	互助会会員数	互助組織公費補助等総額	互助組織公費補助率
平成19年度	35	6	31	21	0	7	18	2	2	35	6	7	10

出所:総務省「職員に対する福利厚生事業調査」(H20)の府内市町村集計結果より作成

較を貫徹することによってある程度は担保されるものでもある。しかし、公務員に対する住民の信頼が大きく揺らいでいる今日では、特に強調すべき点である。

ところで住民の理解と納得を得るためには、職員に対する福利厚生について十分な情報公表を行うことが不可欠である。

しかし現状では、福利厚生にかかる情報公表は不十分な状況といわなければならない。上述の「職員に対する福利厚生事業調査」によれば、表3のとおり、府内市町村では平成19年度に35団体(約85%)がホームページ等を通じ、互助組織における福利厚生事業の実施状況を公表している。ただしその内容は、主に互助組織の名称や個別事業の内容に限られ、事業の実施件数や実績額、公費補助の総額や補助率といったより具体的な福利厚生の状況の公表はあまり行われていないのが実状である。

住民納得性を高めるための方策

このように職員に対する福利厚生にかかる住民への情報公表は、現状では極めて限定的である。そもそも福利厚生にかかる情報公表は、地方公務員法第58条の2に基づき、人事行政運営等の状況の公表の一環として実施が義務付けられている。その趣旨は、職員の任用、定員、給与、勤務条件等とともに職員に対する福利厚生の実施状況を公表することにより、その公正性と透明性を確保しようとするものである。したがって、法に基づく公表がその趣旨に従い適切に行われるべきことは言うまでもない。

その上で本稿では、さらに住民納得性を高めるための方策を検討、実施すべきことを提案したい。なぜならば、公務員そのものに対する住民の信頼が揺

らいでいる今日では、単に職員に対する福利厚生の実施状況を公表するのみではなく、より積極的にその概要や必要性、有効性、公平性等を検証して議会や住民にアピールし、その理解と納得を得ようとする取組が必要ではないかと思われるからである。福利厚生は、その性質上職員を対象とするものであり、ともすれば「身内に甘い」「お手盛り」と見られがちである。その意味でも住民納得性を高めるための積極的な取組が求められているのではないだろうか。

(1) 基本プランの策定

では、どのような方策が適当であろうか。本稿では、各団体における福利厚生の内容やそれに対する考え方を明記した基本プラン策定し公表すべきことを提案したい。そもそも福利厚生にかかる計画は、上述のとおり地方公務員法第42条において策定すべきことが義務付けられている。ただし、これは任命権者が適宜の方法で定めればよく、多くの場合伺決裁によって定められているのが現状である。したがって、議会や住民に対し積極的説明を行うことを前提とし、職員に対する福利厚生のあり方を明記した基本プランを策定することが必要ではなからうか。具体的には、長が各任命権者と協議、調整の上、福利厚生の目的、実施体制、事業概要、事業の事前評価、基本目標等を盛り込んだプランを毎年度策定、公表することが考えられる。その内容は次のとおりである。

①福利厚生の目的

福利厚生事業が、職員が安じて公務に専念し勤務意欲や勤務能率を増進させ、職員の資質の向上及び組織の活性化を図ることを目的としていることを明示すべきである。

②実施体制

各種の福利厚生事業を実施する際の実施体制を明示すべきである。具体的には、互助組織の設置の有無をはじめ、互助組織の名称、会員数、財源（公費支出の有無、公費率、一人当たりの公費支出額、会費額等）、事務局の体制、その他便宜供与の有無（団体保険手数料の徴収や各種販売事業の代金天引き、庁舎等の貸与の有無等）について、記載すべきである。

③事業の概要

各種福利厚生事業について、誰がいつ誰を対象に何をどの程度、何を財源に行うのかといった点を明示すべきである。具体的には、実施主体（直営・互助組織・外部委託等）、実施時期、対象職員、事業の内容・程度・水準、財源等を記載すべきである。

④事業の事前評価

事業の必要性、平等性や有効性等を検証し、考え方を明示すべきである。これは福利厚生の目的とも関連する点であり、住民の納得性を確保する上で不可欠の事項である。本稿では次の3つの観点からの評価を記載すべきことを提案する。

（イ）必要性

そもそも当該事業を職員が求めているのか（ニーズ）、求めているとしても任命権者が福利厚生事業として実施することが社会通念上適切かどうか（適当性）、国や他の地方公共団体、民間事業者との比較においてバランスを欠いたものではないか（均衡性）、より効率的・効果的に行う他の手段、他の事業はないのか（代替可能性）といった観点からの検証を行い、それに対する考え方を記載すべきである。

（ロ）平等性

当該事業が、制度・運用において平等なものといえるかをこれまでの利用実績等から検証し、考え方を明示すべきである。とりわけレクリエーション事業の一部については、特定の職員に利用が偏り、大半の職員の活用がなされていない事態も考えられる。こうした状況は、そもそも福利厚生制度の趣旨に反するのみならず、事

業効果の最大化を阻害する要因としても指摘されている。

（ハ）有効性

事業を実施することにより、直接、間接にどのような効果が期待されるのか、そしてその効果が結局勤務能率の増進にどのようにつながるのかといった点に対する考え方を整理し、記載すべきである。

こうした事業実施に伴う効果については、極めて抽象的であり、現実にどれほどの効果があったのかを測定、又は予測することは現状では極めて困難である。しかし、仮に抽象的であったとしても、その事業が最終的には公務能率の増進につながるものであることを明示することにより、その是非を議会や住民の判断に委ねるという点で重要である。

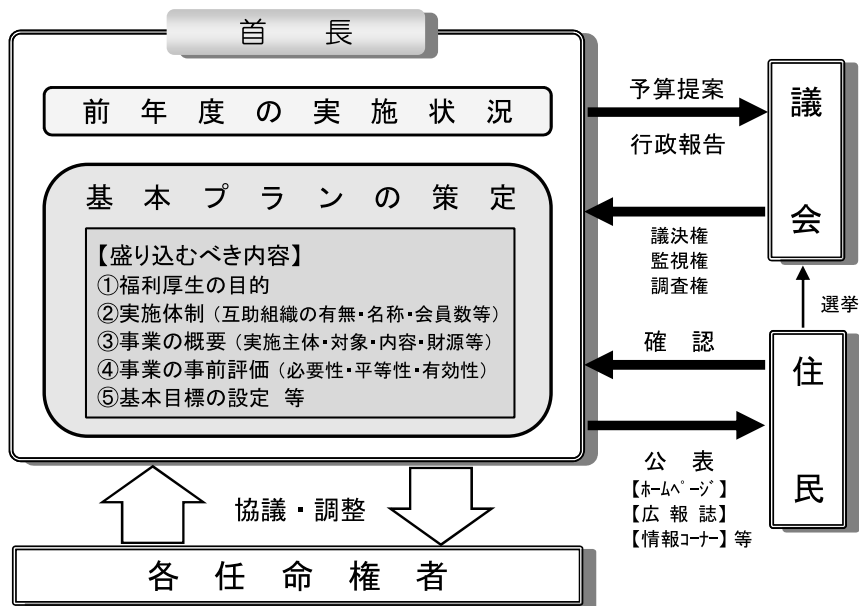
⑤基本目標の設定

事業評価としての有効性の明示はあくまで抽象的、曖昧な「成果」のアピールであるが、福利厚生事業全体の結果目標として、何らかの具体的な目標を設定し、測定可能な指標の達成水準を明示することが望ましい。すなわち、公務能率の増進に関連する事項について、「いつまでに何について、どのようなことを実現するのか」といった「成果」に着目した目標を設定するのである。例えば、長期病休者の増加に鑑み、「○年後までに全職員に占める病気休職者・病気休暇取得者の割合を、現在の○%から○%低下させる。」といった目標が考えられる。

（2）行政報告の積極的活用

以上のように策定した基本プランについては、広報誌やホームページでの掲載、情報コーナーでの開示等により毎年度開始前に住民に公表することが適当である。また各年度の実施状況をフォローアップし、その結果を取りまとめ、住民に公表することが望まれる。

さらに、予算議会での審議等にあわせて議会に対する行政報告を適宜実施し、次年度の福利厚生の内容や前年度の実績等を報告することが望ましい。そもそも地方公共団体における福利厚生の「適切性」



や「公正性」の判断を、住民代表による議会のチェックに委ねることは、地方自治の本来の姿のはずである。議会は、公費を伴う事業であればなおさら、公費の有無にかかわらず、与えられた議決権や監視権、調査権等を駆使し、行政運営の適正さを確保することが求められている。こうした議会におけるチェックを経て、その理解と納得の上で福利厚生を行うことが住民納得性を確保する上で欠かすことのできない手続きではないだろうか。

おわりに

これまで、地方公共団体の職員に対する福利厚生を取り巻く環境が大きく変化している中で、今後福利厚生に対する住民の納得性を高めるための方策を検討してきた。本稿で提案する方策が、どの程度まで住民納得性の確保に有効なものであるかは不明であるが、少なくとも、職員に対する福利厚生のあり方に対し住民の厳しい視線が注がれている今日、地方公共団体は、住民の納得性を高めるため何らかの取組を行うことが急務となっており、これに対する対応策の一つとして捉えることができるのではないだろうか。

そもそも福利厚生にかかる問題には定まった「正解」などはなく、各団体が自主的・自律的に決定すべき事項である。その点でまさに地方自治の真価を

問われる問題であり、住民の信頼に応える行政を実現するために、住民の理解と納得を得るための最大の努力が払われるべきである。本稿がその一助となれば幸いである。

主要参考文献

- ・橋本勇（2006）「新版逐条地方公務員法＜第1次改訂版＞」学陽書房
- ・石井隆一編（1991）「地方公務員制度〔第5巻〕福利・厚生・共済」ぎょうせい
- ・総務省報道資料「地方公共団体における福利厚生事業の状況について」（平成20年12月25日）
- ・高木尚史（2009）「平成二〇年度「地方公共団体における福利厚生事業の状況調査の結果について」『地方公務員月報』（総務省自治行政局公務員課）第546号
- ・笹野健（2008）「平成十九年度「地方公共団体における福利厚生事業の状況調査」の結果について」『地方公務員月報』（総務省自治行政局公務員課）第534号
- ・財団法人行政管理研究センター編（2001）「政策評価ガイドブック」ぎょうせい
- ・西久保浩二（2004）「戦略的福利厚生」社会経済生産性本部生産性労働情報センター