

意見書

平成25年1月31日

大 阪 市 長 殿

弁護士 千葉 康 平



弁護士 中 島 亮 平



弁護士 阪 中 達 彦



第1 はじめに

現在、市は、外部有識者から構成される外郭団体評価会議を開催するなどして、外郭団体の経営の合理化を目指しているとのことである。

外部監察チームでは、市長からの委託を受け、外郭団体のうちの監理団体の中から、多額の運営費補助金が拠出されている社会福祉法人大阪社会医療センター（以下「センター」と略す。）を抽出し、適正な団体運営が行われているかを確認するために調査を行った。

今回の調査の中で判明した問題点を報告するとともに、その改善方法につき、以下の通りに意見する。これら問題点は、センター以外の監理団体も抱え得るものであるから、所管局においては、センター以外の監理団体でも同様の問題点を抱えているか否か調査を行い、仮に、不備が明らかになれば、すみやかに改善措置を求めるべきものと

考える。

なお、本意見書の性質から、個人名や会社名等の固有名詞をそのまま記載することにしたが、個人情報保護の見地から、本意見書の取り扱いについては、十分な配慮を求める。

第2 採用に関する通知内容の徹底

1 調査の結果

市は、監理団体間の固有職員の流動化や団体運営の適正化等を目的として、平成21年3月24日付けの通知により、監理団体が固有職員を採用する際には、所管局との事前協議や総務局への事前報告を求めている（添付資料1）。しかしながら、事前協議等が行われていない事例が明らかになったため、上記通知内容を徹底するために、同年6月24日付けの通知が行われ、「固有職員採用（派遣）予定報告書」（以下「報告書」と略す。）の提出が求められるようになった（添付資料2）。

監理団体であるセンターは、上記通知に照らし、固有職員を採用する際には、報告書の提出を求められる立場にあるが、この対象となる固有職員としては、同年7月2日付けの通知により、常勤職員のみならず、非常勤職員（ただし、新たな事業展開に伴う場合を除き、医師、薬剤師や看護師等の免許職は対象とならない）や派遣労働者も含まれることが明示されている（添付資料3）。

今回の調査に伴い、センターから平成24年9月19日現在の職員名簿の提出を受けた。上記の一連の通知に照らすならば、この名簿記載の職員のうち、少なくとも下記職員の採用の際には総務局への報告書の提出が必要となるはずである。しかしながら、総務局に照会したところ、これら職員に関する報告書は総務局へ提出されていないこと

が明らかになった。この点をセンターに確認したところ、担当者からは、「医師や看護師等の免許職を除いた常勤職員の採用の場合には報告書の提出が必要であるが、非常勤職員の採用の場合には報告書の提出は不要であると理解していた。」との回答を得た。

記

- ① 平成 年 月 日採用 A常勤職員（嘱託）
- ② 平成 年 月 日採用 B常勤職員
- ③ 平成 年 月 日採用 C常勤職員（嘱託）
- ④ 平成 年 月 日採用 D非常勤職員

2 意見

(1) 意見の結論

福祉局は、以下の措置を講ずるべきである。

ア 上記の通知を含めた各種通知の内容が、センターを含めた監理団体に正確に伝達されているか否かにつき、調査を行い、その結果を、通知を発した所管局に報告すること

イ 上記調査の中で関係各署にて通知の内容に副わない態様で業務遂行や手続不備が判明した場合には、その原因を精査して、再発を防止するための有効な対策や指針等を打ち立てること

(2) 意見の理由

上記一連の通知内容に照らせば、上記職員の採用に際しては、報告書の提出が求められるはずであるが、報告書は提出されていない。担当者は、常勤職の採用の場合は報告書の提出が必要であり、非常勤職の採用の場合は報告書の提出は不要と理解していたとのことであるが、この理解に従ったとしても、常勤職員である^A氏、^B氏及び^C氏の3名については、報告書の提出が必要となるはず

である。通知内容が正確に伝達されておらず、また、通知内容に副わない態様での採用手続が行われていたことは明らかである。

市が所管局を通して通知を発したとしても、関係各署にその内容が正確に伝達されず、また、通知内容に副わない態様で業務遂行が行われるのであれば、市は、市民に対する行政責任を果たしえない。この責任を全うするためにも、センターを所管する福祉局において、前記措置を講ずることが必要であると考える。

第3 給与額の決定方法

1 調査の結果

(1) 給与規定や給与表

センターにおける常勤職員の給与額は、「職員の給与に関する規則」や「職員の初任給の基準に関する要綱」の規定に基づいているが（添付資料4及び5）、非常勤職員の給与額は、常勤職員のような網羅的な規定はなく、「非常勤職員給与等」と題する表（以下「給与表」と称する。）のみに基づいている（添付資料6）。

給与表の記載に照らすなら、非常勤職員を新規に採用する場合、給与表に明記された職種に応じて、記載単価の給与額が決定されるように理解しうるが、実情は異なる。給与表記載の給与額に基づいて給与額が決定されるのではなく、給与額が決定された後にその給与額が給与表に書き加えられる場合もあるということである。例えば、給与表の「嘱託契約職員」欄には「総務事務（^C 〇〇〇）」、「月給216,000円」と記載されているが、この給与額は、^C 〇〇氏を採用した際に給与額が決定され、その額が新たに給与表に書き込まれたものである。また、同欄には「総務参事」、「年俸契約」「4,000,000円」と記載されているが、この給与額も、^D 〇〇氏を

総務参事として採用した際に給与額が決定され、その額が新たに給与表に書き込まれたものである。

(2) ^C氏と^D氏の給与額決定の経緯

センターが職員を採用する場合、給与額を含めた雇用条件を明示する形で公募することを原則としているが、上記2名は、公募による採用ではない。

^C氏は、派遣形態でセンターに勤務していたが、同人が社会保険労務士の資格を有していることや従前の勤務実績を勘案して、常勤職員としての採用が決定された。同人採用に関する決裁書に添付された別紙には、同人の給与額が決定されるに至った経緯が詳細に記載されている。これは、常勤職員へと雇用形態を変更することで、派遣形態の場合に比べると、センターの負担額が小さくなると判断した算出の経緯を表したものである。

他方、^D氏は、^Eセンターが診療報酬業務の精査を委託した後述の^D社のスタッフであった。診療報酬業務の改善はセンターの喫緊の課題であった。センターは、この課題に取り組むための人材としては^D氏の他に適任者はないと判断し、非常勤職としての採用を決定した。ただし、同人の採用に関する決裁書や添付書類には、給与額が決定されるに至った経緯が記載されておらず、これらの書類を見ても、給与額決定の経緯は分からない。担当者によると、センターと同規模の病院（病床数150床程度）の課長級の職員（常勤）の給与額（年額500万円～600万円）を参考にして、毎月の勤務日数を10日に抑えることで、給与額は年額400万円と決定されたとのことであった。

2 意見

(1) 意見の結論

センターは、新規採用時の規律を以下のとおり改善すべきである。

ア 上記給与規定および給与表に基づく給与額の決定という手続の履践を徹底すること

イ 給与表等に基づくことができない特別の事情がある場合に備え、当該場合に、第三者による検証を可能とすべく、決裁書において、給与額の決定の経緯（給与表に従えない特段の事情や決定された給与額を妥当とした理由等）を明らかにするとともに、斟酌した資料を添付するよう、規律を整備すること

(2) 意見の理由

センターは給与額に関する規定や給与表を備えている。これらを適用する形で、給与額を決定するのであれば、職員間の公平や給与決定手続の透明性を図ることができる。

しかしながら、今回の調査では、給与表を適用しない形で給与が決定された事例が散見された。センターが、採用予定者の個別事情を考慮した上で、その裁量に基づいて、給与額を決定する場合、職員間の公平等の問題が生じうることはもちろんのこと、仮に、センターが情実に流され、不当な給与額を決定すれば、無用な資金流出にもつながりかねない。

^C
■■■■氏の給与額の決定の経緯は、決裁書の別紙に記載されていることから、第三者が客観的に検証できるため、上記のような懸念は辛うじて払拭しうる。他方、^D
■■■■氏の給与額の決定の経緯は、決裁書には何らの客観的な書類や資料も添付されていないため、いかなる事情が考慮されたのか、第三者が客観的に検証することはできない。^D
■■■■氏の給与額は、他の非常勤職員のものと比較しても、高額なものと評価できるため、給与額の決定の経緯は、特に客観性が求

められるべきであった。

市は、センターに対し、年間に約3億3911万円（平成23年度）の運営費補助金を拠出し、センターの歳出の多くは人件費に充てられているのであるから（平成23年度の医業費用合計の約14億9533万円のうち人件費（給与費）は約7億6324万円と50%以上を占める）、人件費の不足分は市の補助金で補われているのがセンターの実態とも言える。この点に着目すれば、センターが採用する職員の給与額をその自律性からその裁量で決定できるとしても、その裁量は無制約なものと考えるべきではない。給与額も適正な手続のもとに決定される必要がある。

以上の点を勘案し、センターにおいては、給与規定の内容や給与と表記載の給与額の妥当性を図ることはもちろんのこと、上記のとおり、規律を改善すべきであると考える。

E

第4 E 社との随意契約

1 調査の結果

平成23年6月頃、センターは、診療報酬請求業務に関する改善点を精査するために、その精査業務を外部業者に委託することとした。外部業者の選定に際し、担当者は、同人の以前の勤務地で接点のあったコンサルティング業者数社から金額の提案を受け、その中から安価と判断した E 社と業務委託契約を締結した。決裁書には、「過去において大阪市の3市民病院の医事の精度調査等を担った実績のある E 社を選定したものである」と記載されている。上記契約は、随意契約の形式で締結されており、その内容は、次のようなものである。

記

契 約 日 平成23年7月1日
契約期間 平成23年7月1日から平成24年3月31日まで
委託内容 レセプトの点検及び請求漏れの実態調査及び原因究明等
委託金額 304万5000円（消費税込）

2 意見

(1) 意見の結論

センターは、購入、賃借、請負その他の契約にあたっては、競争入札が原則であり、随意契約が例外であるとの考え方を徹底するとともに、今後、随意契約の締結を検討する際には、社会福祉法人大阪社会医療センター経理規程（以下「経理規定」という。）24条1項が掲げる各事由に該当するか否かを今まで以上に厳格かつ慎重に判断すべきである。

(2) 意見の理由

経理規程24条1項には、「合理的な理由により、競争入札に付することが適当でないと認められる場合においては、随意契約によるものとする。なお、随意契約によることができる合理的な理由とは、次の各号に掲げる場合とする。」と規定され、合理的理由に該当する事由として、下記のような事由を列挙している（添付資料7）。随意契約は、手続きが簡便であるという利点はあるが、相手方との情実に流され、取引の公正を損なうおそれがあるため、随意契約によるべきか否かは、厳格に判断されなければならない。

エ

センターが [REDACTED] 社を選定した経緯の中で、担当者は、同社を含んだコンサルティング業者数社からの金額の提案を受けている。この点に着目するならば、今回の業務は、

同社以外であっても完遂しうる業務であったと言いうる。また、業務の遂行までに一刻の猶予もないほどに、切迫していた事情も認められない。さらに、競争入札に付したとしても、センターに格別に不利に働く事情も認められず、かえって、入札を行うことで請負金額を抑えることも期待しえた。これらの事情からすると、

^E
社との契約を競争入札に付さず、安易に随意契約としたことは、経理規程24条1項に反する疑いがある。

そこで、センターにおいては、購入、賃借、請負その他の契約締結の公正性を担保すべく、同契約締結にあたっては、上記運用を徹底することが必要であると考ええる。

記

- ・ 契約の性質又は目的が競争入札に付することができない場合
- ・ 緊急の必要により競争入札に付することができない場合
- ・ 競争入札に付することが不利と認められる場合
- ・ 時価に比して有利な価格等で契約を締結することができる見込みのある場合

以 上

添 付 資 料

- 1 平成21年3月24日付け通知
- 2 平成21年6月24日付け通知
- 3 平成21年7月2日付け通知
- 4 職員の給与に関する規則（一部抜粋）
- 5 職員の初任給の基準に関する要綱（一部抜粋）
- 6 「非常勤職員給与等（平成24年7月1日現在）」と題する表
- 7 経理規程（一部抜粋）

平成 21 年 3 月 24 日

各所属外郭団体等監理主幹 様

総務局外郭団体総括担当課長

監理団体固有職員の採用に関する取扱いについて

先般、本市監理団体の不祥事に関連して、平成 21 年 3 月定例会常任委員会（建設港湾・通常予算）におきまして、外郭団体固有職員の一元管理についての質疑があり、不正防止の観点から固有職員の一元化、流動化の実施に向けて取り組んでいくとの市長の答弁があったところです。

今後、こうした方針のもと、総務局において具体的な検討を行ってまいりますが、固有職員の一元管理については、団体の統廃合や事務事業の見直しにより余剰人員となる固有職員の有効活用の可能性などについても視野に入れて検討を進めていくこととしており、そのためには、一方で各団体における今後の固有職員の採用動向についても、把握していく必要があります。

こうしたことから、各所属におかれましては、所管の監理団体において、今後、新たに固有職員を採用しようとする場合には、所管局へ事前協議を行うことを要請していただくとともに、その内容について総務局へも必ず報告下さいますようお願いいたします。

総務第69号

平成21年6月24日

関係所属長様

総務局長

監理団体における固有職員の採用等について（通知）

監理団体における固有職員の採用等については、当該団体の業務執行及び経営状況に大きな影響を及ぼすものでありますが、本市派遣職員の引き上げが進むなか、団体の適正な経営を図るためには、団体固有職員がこれまで以上に重要な役割を担う状況となっています。

一方、本市外郭団体等においては、固有職員による不祥事が発生していることや、団体の統廃合や事務事業の見直しにより余剰人員となる固有職員の有効活用の可能性なども含め、団体毎の取り組みは勿論のこと、大阪市及び本市の外郭団体等の全体で協力しつつ、行っていくことが必要な状況です。

現在、監理団体の固有職員に関する人事管理の一元化については検討を進めているところですが、外郭団体等の適正な運営に資するため、各所属において監理団体における固有職員の採用に関しこれまで以上に精査し、団体運営の適正化及び活性化に向けた指導・調整を行ってください。

そのため、所管の監理団体において、新たに固有職員を採用しようとする場合には、別紙の「固有職員採用（派遣）予定報告書」により所管局へ事前協議を行うことを要請していただくとともに、その内容の精査及び総務局への事前の報告の徹底をお願いします。

○固有職員採用(派遣)予定報告書

報告日 平成 年 月 日

所管所属名	
監理団体名	

1. 採用予定職種・人数

①番号	②採用予定 職種	③採用予定 人数	④雇用形態	⑤勤務時間	⑥採用対象者	⑦正規雇用 転任予定

2. 採用内容

①番号	②採用手法	③採用年月日	④業務内容、採用が必要・効果的と認められる理由

※団体が採用・派遣の受け入れを予定している職員について、すべて記入してください。

事務連絡

平成21年7月2日

健康福祉局所管監理団体代表者 様

健康福祉局総務部企画担当課長
(健康福祉局外郭団体等監理主幹)

監理団体における固有職員の採用等について（通知）

平素は、本市外郭団体等監理業務にご協力いただき、誠にありがとうございます。

さて、標題について、固有職員の採用等については、平成21年4月17日及び平成21年5月11日付け事務連絡において、事前協議の実施にご協力をお願いしていましたが、今般、本市総務局より別紙のとおり通知がありました。

これにより、今後においては、常勤職員の採用に限らず、非常勤職員の採用及び労働者派遣の受入れ等についても事前協議の対象となりますが、非常勤となる医療職（医師、薬剤師、診療放射線技師等の医療技術職、栄養士、保健師及び看護師など）については、新たな事業展開に伴う体制新設の場合のみが対象となります。

ご提出いただく様式が変更されますので、別紙記入要領をご確認のうえ、遺漏なきようお願い申し上げます。

No. 3010

職員の給与に関する規則

(この規則の目的)

第1条 この規則は、社会福祉法人大阪社会医療センター職員の給与に関する事項を定めることを目的とする。

(給与の種類)

第2条 この規則に基づく職員の給与は、給料、地域手当、管理職手当、扶養手当、住居手当、通勤手当、研究手当、放射線取扱手当、超過勤務手当、夜間勤務手当、夜間診療手当、休日急病診療手当、期末手当、年末年始出勤手当、手術室勤務手当とする。

(支払方法)

第3条 この規則に基づく給与は通貨で直接職員に支払うものとする。ただし、職員の申し出により、口座振替の方法により支払うことができる。

(給 料)

第4条 職員には、所定の勤務時間による勤務に対して、その者の職務と責任に応じて、給料を支給する。

(給料表及び適用範囲)

第5条 給料表の種類及び適用範囲は次に掲げるとおりとし、内容については別表のとおりとする。

(1) 院長職 別に定める

(2) 医師職 常勤の医師

(3) 管理職

①三表の1 担当課長代理、看護副部長、薬局長(兼薬剤副主幹)、保健副主幹、
薬剤副主幹

②三表の2 課長、薬局長、看護部長、保健主幹

③事務長 別に定める

④事務局次長 別に定める

⑤事務局長 別に定める

(4) 一般職

①一表の1 看護師職を除く 主任、係員

②一表の2 看護師職 主任、係員

③二表 係長、主査、看護師長

(5) 嘱託職 常勤の嘱託の職員

2 理事長は、大阪市の退職者又は大阪市からの派遣職員に適用する給料表を別に定めることができる。

(給料表の適用の変更)

第5条の2 職員が、降職等のため適用される給料表が変更となる場合の給料の取扱いは

No. 3011

職員の初任給の基準に関する要綱

職員の給与に関する規則第6条に基づき、職員の初任給の基準に関する要綱を次のとおり定める。

(初任給)

第1条 新たに職員となった者(第2項に規定する者を除く。)の初任給は、その者が適用を受ける給料表、職種、学歴、免許等の資格に応じて別表第1に掲げる号給とする。

2 新たに職員となった者で別表第1に号給の定めのない者の初任給は、その者の職務の内容、学歴、免許等の資格、他の職員との均衡等を考慮して理事長が決定する。

(外部経歴を有する者の初任給)

第2条 新たに職員となった者で次の各号の1以上に該当する者の初任給は、該当する号に掲げる月数を合計し12月で除した数(1未満の端数は切り捨て。以下「外部経歴加算数」という。)を、前条第1項の規定による号給の号数に加えて得た数を号数とする号給とすることができる。

(1) 初任給の算定の基礎となる学歴、免許等の資格を取得した時以後の経歴に係る期間(以下「同種経歴期間」という。)のうち、本務雇用の期間を有する者

本務雇用の同種経歴期間の月数に2/3を乗じた月数

(2) 前号の同種経歴期間のうち、臨時的雇用の期間を有する者

臨時的雇用の同種経歴期間の月数に、当該期間における週間就労日数及び1日の就労時間を乗じ、標準的週間労働時間(38時間45分)で除した月数

(3) 初任給の算定の基礎となる学歴、免許等の資格以外の資格等による経歴に係る期間以下「異種経歴期間」という。)を有する者

当該異種経歴期間の月数に1/3を乗じた月数

2 前項の外部経歴加算数が7を超えるときは7とする。

(年齢別特例措置)

第3条 新たに職員となった者で一般職給料表の適用を受ける者の初任給については、第2条の外部経歴加算と次の年齢区分による初任給の基準(以下「年齢別特例措置」という。)とを比較し、いずれか有利な方法を適用することができる。

新たに職員となった日における年齢	一般職給料表の初任給の基準
32歳	6号給
33歳以上35歳未満	7号給
35歳以上	8号給

非常勤職員給与等 (平成24年7月1日 現在)

職	種	給 与	単 価	交 通 費	賞 与	所 定 外 勤 務
固有職員定年退職後	常勤嘱託	月 給	200,200円		有	夜診・夜勤・超勤有
	管理嘱託		202,200円			夜診有(管理職手当;29,000円)
嘱託契約職員	薬局長	年俸契約 月額均等割り支払	4,300,000円	6ヶ月定期	無	夜診有
	薬剤師()		4,000,000円			
	総務課長		3,600,000円			
	総務参事		4,000,000円			
	総務事務()		216,000円			
看護師(正看)	日勤	時 給	1,670円	月14日以上勤務の場合は、6ヶ月定期。 14日未満の場合は、日額	無	無
	夜勤	一 勤 務	25,890円	日額		
看護師(准看)	日勤	時 給	1,500円	月14日以上勤務の場合は、6ヶ月定期。 14日未満の場合は、日額	無	無
	夜勤	一 勤 務	23,250円	日額		
薬剤師	日勤	時 給	2,000円	月14日以上勤務の場合は、6ヶ月定期。 14日未満の場合は、日額	無	超勤(@2,000)
	夜診	一 勤 務	7,700円	日額		無
放射線技師	日勤	時 給	2,000円	月14日以上勤務の場合は、6ヶ月定期。 14日未満の場合は、日額	無	無
看護助手	日勤	時 給	1,000円	月14日以上勤務の場合は、6ヶ月定期。 14日未満の場合は、日額	無	無
事務	日勤	日 給	6,690円	月14日以上勤務の場合は、6ヶ月定期。 14日未満の場合は、日額	無	無

【経理規程 一部抜粋】

なお、指名競争入札にすることができる合理的な理由とは、次の各号に掲げる場合とする。

- (1) 契約の性質又は目的が一般競争に適さない場合
- (2) 契約の性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である場合
- (3) 一般競争入札に付することが不利と認められる場合

(随意契約)

第24条 合理的な理由により、競争入札に付することが適当でないと認められる場合においては、随意契約によるものとする。

なお、随意契約にすることができる合理的な理由とは、次の各号に掲げる場合とする。

- (1) 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格が下表に掲げる契約の種類に応じ同表右欄に定める額を超えない場合
- (2) 契約の性質又は目的が競争入札に付することができない場合
- (3) 緊急の必要により競争入札に付することができない場合
- (4) 競争入札に付することが不利と認められる場合
- (5) 時価に比して有利な価格等で契約を締結することができる見込みのある場合
- (6) 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいない場合
- (7) 落札者が契約を締結しない場合

契約の種類	金 額
1 工事又は製造の請負	250万円
2 食料品・物品等の買入れ	160万円
3 前各号に掲げるもの以外	100万円

2 前項6号の規定により随意契約による場合は、履行期限を除くほか、最初競争入札に付するときに定めた予定価格その他の条件を変更することはできない。

3 第1項第7号の規定により随意契約による場合は、落札金額の制限内でこれを行うものとし、かつ、履行期限を除くほか、最初競争入札に付するときに定めた条件を変更することはできない。

(契約書の作成)

第25条 競争により落札者を決定したとき、又は随意契約の相手方を決定したときは、契約書を作成するものとし、その契約書には契約の目的、契約金額、履行期限及び契約保証金に関する事項のほか、次に掲げる事項を記載しなければならない。ただし、契約の性質又は目的により該当のない事項については、この限りでない。

- (1) 契約履行の場所
- (2) 契約代金の支払い又は受領の時期及び方法