

令和2年10月30日

呉市長 新原 芳明 様

呉市長退職金市民評価制度検討懇話会
座長 辻 琢也

呉市長退職金市民評価制度について（意見）

呉市長退職金市民評価制度検討懇話会開催要綱（令和2年4月1日実施）第2条の規定に基づき市長に対し助言を行うため、呉市長退職金市民評価制度について次のとおり意見を提出する。

1 懇話会開催の趣旨

新原市長は、平成29年11月の呉市長選挙において市長退職金市民評価制度（以下「本制度」という。）の導入を公約として掲げた。新原市長は、市長就任後も議会答弁において制度設計については有識者の意見を聞いた上で検討する旨の発言を行っており、本懇話会は、これを受けて開催されたものである。

本懇話会は、本制度の制度設計に関する市長の判断の基礎となる意見を提出することを目的として検討を行った。

2 検討の前提

検討の前提として、新原市長の議会における発言等から、次の点を確認した。

① 制度の対象

本制度は、新原市長の退職手当に限定した制度とする。

② 退職手当の上限額

本制度による退職手当の額は、呉市特別職員退職手当支給条例（昭和33年呉市条例第33号）の規定に基づき算出した額を上限とする。

3 市長の退職手当の性格及びそれを踏まえた制度設計の基本的な方針

4以下の制度設計に関する具体的な検討を行うに当たり、市長の退職手当の性格について、一般職の職員と同様に、勤続報償を基本とする考え方で支給されるものであることを確認した。

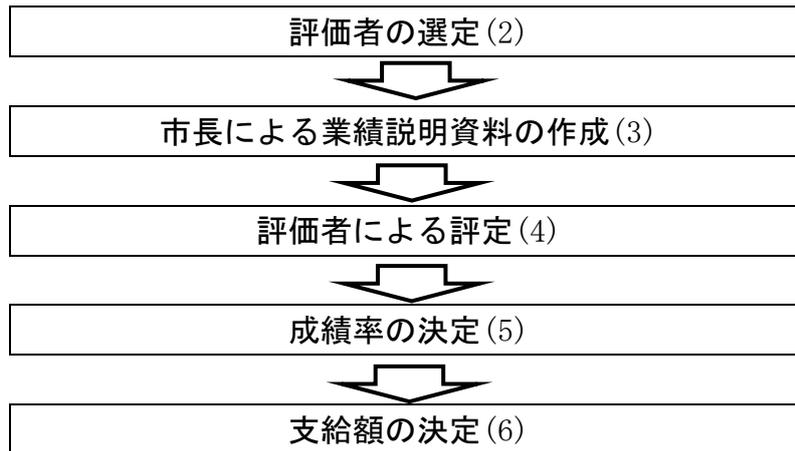
このため、2①のとおり新原市長の退職手当に限定した制度とする前提とはいえ、得べかりし退職手当が減額される可能性のある制度については、勤続報償を基本とする退職手当の性格を損なわないよう設計する必要がある。

4 退職手当の支給額の決定プロセスの概要

(1) 退職手当の支給額の決定プロセスの全体像

市長の退職手当の支給額の決定に市民の評価を反映させる場合、新型コロナウイルス感染拡大防止に配慮しつつ、評価者である市民が市長の業績について適切に理解した上で評価できる仕組みが求められる。

このため、本制度における退職手当の支給額の決定プロセスについては、次の流れで実施すべきである。



以下、このプロセスにおける各項目の内容について、順次、説明する。

(2) 評価者の選定

ア 評価者の選定方法

評価者の選定方法については、呉市長の選挙権を有する者からの無作為抽出により選ばれた候補者に対し、評価者としての参加意向の確認を行い、参加の同意が得られた者を評価者とする。

本制度が目的とする市長の業績に係る全般的な評価については、年齢別・地域別に大きな差異が生じることは一般的には想定し難い。このことから、単純無作為抽出とすることが適当である。

また、市民が積極的に参加しやすい制度となるように、車椅子での参加や手話通訳の設置等、必要な対応を事前に確認するなど、合理的な配慮^(*)に基づいて実施しなければならない。

なお、呉市議会議員は、条例制定を通じて市長の退職手当の額を最終的に決定する立場にあることから、評価者になることができないものとする。また、市長の補助機関等である呉市の常勤の職員等も評価者になることができないものとする。具体的には、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第2項に規定する一般職の職員のうち常時勤務を要する職を占める職員並びに同条第3項第1号（議員、

¹ 「障害のある人から、社会の中にあるバリアを取り除くために何らかの対応を必要としているとの意思が伝えられたときに、負担が重すぎない範囲で対応すること」（内閣府リーフレット「合理的配慮」を知っていますか?）から）

副市長，行政委員会委員など）及び第1号の2（地方公営企業の管理者）に規定する者がこれに該当する。

イ 評価者及び候補者の人数

評価者の人数については，評価者の意見分布が市民全体の意見分布と大きく乖離^{かいり}することのないよう，統計学的に適切な人数を確保しなければならない。

具体的には，回答比率^(*)2) 0.5，標本誤差5%ポイント，信頼水準95%とした場合に，必要となる評価者の数は384人と算出される^(*)3)。

その上で，無作為抽出により選ぶ候補者の人数については，候補者の中で評価者として参加することが想定される者の割合（参加率）を考慮して決定する必要がある。

そこで，呉市において市民からの無作為抽出により対象者又は候補者を選定した最近の事例を見ると，在宅でのアンケート調査である「令和元年度呉市民意識調査」の回収率は約39%である。今年度の「呉市長期総合計画の策定にかかる市民ワークショップ」の参加の同意率は4%弱，実際の参加率はさらに低い約2%であった。また，他都市のワークショップ等，同様の事例に係る参加率は約2%～約8%であった^(*)4)。

一般に，参加率の高低には参加に伴う負担の程度が影響すると考えられる。本制度においては，後述(4)で述べる評定の方法を前提とすると，評価者が一堂に集まるという点では，在宅でのアンケート調査よりは負担が大きい。一方，評価の場における口頭での議論や意見表明は求められないことからワークショップよりは負担は少ないものと考えられる。これらを根拠にすれば，本制度における参加率を，在宅でのアンケート調査とワークショップの中間程度に想定することが適当である。具体的にはワークショップにおける事例の参加率のうち最も高い8%の2倍である16%程度を想定する。

以上の検討から，候補者の人数については， $384人 \div 16\% = 2,400人$ 程度を抽出すべきである。

(3) 市長による業績説明資料の作成

本制度の実施に当たっては，(1)で述べたとおり，評価者が市長の業績について適切に理解することが重要である。このため，任期中の業績説明資料を市長が作成しなければならない。

業績説明資料の内容は次のとおりである。

① 事業又は項目

- ・ 市長が市長選挙時に市民に提示した項目

² 母集団の中で同じ回答をする人たちの割合

³ 参照：総務省統計局ウェブサイト (<https://www.stat.go.jp/koukou/trivia/careers/career8.html>)

⁴ 東京都東村山市の令和元年度「東村山市版株主総会」では抽出3,000人に対し参加希望66人(2.2%)，兵庫県川西市の令和元年度「かわにし市民会議」では抽出2,000人に対し参加希望163人(8.2%)であった。

- ・ 市長就任後に発生した政策課題等（例：平成30年7月豪雨災害からの復旧・復興，新型コロナウイルス感染症対策）

② 目的

①の事業又は項目ごとにその目的を記載する。

③ 進捗状況・成果

①の事業又は項目について，②の目的に即して進捗状況や達成状況，加えて事業化されているものについては予算額又は決算額等を記載する。

④ 自己評定

各事業又は項目に対しA B Cの3段階で市長が自己評定を記載するとともに，末尾に自己評定に基づく総合評定を記載する。

⑤ 外部委員による内容確認

業績説明資料の客観性を確保するため，外部委員による内容確認を行う。

(4) 評価者による評定

ア 評価者による評定の実施手法

評価者が市長の業績について適切に評価するためには，「評価者を一堂に集め，市長が業績説明資料に基づきプレゼンテーションを実施し，評価者がその場で評定を行う」のが，最も簡潔で直截な手法である。ただし，この手法は，新型コロナウイルス感染症対策等が求められる状況においては，参加市民が感染リスクやその不安から，決して自由になることができない点に留意しなければならない。

検討の過程においては，この手法以外にも，「郵送回答により評価する手法」や「市民意見公募手続を通じて評価する手法」も検討した。しかし，これら手法では，「多岐にわたる市長の業績全体を認識した上での総合評価であること」「特定一部の意見ばかりでなく，市民全体の意見分布を代表するものであること」を十分に担保できない可能性がある点で，大きな課題があると考えた。

イ 評価者による評定の対象及び段階区分

業績説明資料における自己評定では事業又は項目ごとに評定を行った後に総合評定を行うこととしている。これに対して，評価者による評定においては，事業又は項目ごとの重み付けが評価者間で異なり得ることや評価者の負担軽減を考慮する必要がある。このため，各評価者の評定の対象については，事業又は項目ごとの評定は必須とせず，市長の業績を全体的に評価する総合評定一本での評価とし，評定の段階区分は，自己評定と同様のA B Cの3段階とする。すなわち，優れた業績を挙げた場合はA評定，概ね標準的な業績を挙げた場合はB評定，十分な業績を挙げているとは言えない場合はC評定とする。

(5) 成績率の決定

成績率の決定については，各評価者による評定を点数化して集計し，その平均点に応じて定める。その際，平均点と成績率との対応関係については，2②の前提から業績に対する高い評価を得た場合でも退職手当の額の加算がないことを踏まえ，その平

均点がB評価の換算点に相当する点以上の場合（＝市民から平均しておおむね標準的な業績を挙げたとの評価を受けた場合）に成績率が最高値となるように設定し、当該点を下回る場合に成績率が逡減する仕組みとする。また、各評価者の評価がABCの3段階評価であることを考慮して、一定幅の平均点に対し同一の成績率を設定する。

以上の点を踏まえて、A評価を30点、B評価を20点、C評価を10点に換算した場合の評価の集計結果（平均点）と成績率の関係は次のようになる。

【評価の集計結果と成績率との関係】

評価の集計結果（平均点）	成績率
20点以上	100%
19点以上20点未満	75%
18点以上19点未満	50%
17点以上18点未満	25%
17点未満	0%

(6) 支給額の決定

成績率を退職手当の額に反映させるに当たっては、市民の評価を市長の退職手当の額に反映させるという本制度の趣旨が、3で述べた勤続報償を基本とするという退職手当の性格を損なわせないように設計しなければならない。

今回、民間企業の役員報酬における基本給与と業績連動給与の割合なども調査したところ、基本部分が7割程度で、業績連動部分が2割から3割程度という調査結果が比較的多く見られた⁽⁵⁾。

また、本制度においては、2②の前提により、通常の業績連動給与であれば与えられる高評価の場合の加算がないという特有の事情がある。高評価の場合に加算がある通常の業績連動給与に比べて、本制度における評価に伴う変動幅は必然的に狭くなるを得ない。加えて、本制度の実施に要する経費⁽⁶⁾が支給額から控除されるという点も考慮する必要がある。

これらの点を踏まえ総合的に判断すると、呉市特別職員退職手当支給条例の規定による額の3割に成績率を反映させた後に、7割の勤続報償相当部分と合算し、最後に本制度の実施に要する経費を控除した額を支給額とすることが適当である。

5 評価のスケジュール

市長の業績に対する最大の評価の場は、市長選挙であるとも考えられる。このことから、本制度は、次期市長選挙に影響を及ぼすことがないように設計されなければならない。

⁵ 「EDINET を活用した役員報酬の分析 開示情報拡充とデジタル化がもたらす「見える化」（令和元年9月9日 みずほ総合研究所）は、2,166社の役員報酬の種類別報酬金額シェアについて、固定報酬72.0%、業績連動報酬18.3%、株式報酬5.4%と指摘している。

⁶ 参加意向確認に要する郵送料等、評価者に対する交通費や資料代等、業績説明資料の客観性担保のための外部委員への謝礼等、約170万円程度が想定される。

この点を考慮すると、特例条例は早い時期（できれば令和2年12月議会）に議案の提出を行い、一定の周知・準備期間を確保した上で、評価作業は翌年の次期市長選挙終了後から任期満了までの間に行うことが望ましい。ただし、呉市特有の事情として呉市長選挙と広島県知事選挙は同日に実施されることが通例となっており、今後においても選挙期日と任期満了日までの期間は短いことが予想される。

加えて、呉市特別職員退職手当支給条例第4条において準用する呉市職員退職手当支給条例（昭和38年呉市条例第15号）第2条の4の規定により、退職手当は、退職した日から起算して1月以内に支払わなければならないとされている。

これらのことを総合的に考慮すると、想定される評価スケジュールは、次のとおりである。市長選挙終了から退職手当支給（任期満了日から1月以内）までの期間は非常に短い。通常と異なって支給額が即時計算できないという特殊な前提があるため、市民評価を適切に反映させるために、1月以内という退職手当の支払期限を特例条例において、若干、緩和することも考えられる。

時 期		項 目	内 容 等
令和 2年	12月	議案の提出	・呉市議会に呉市特別職員退職手当支給条例の特例条例を提案
3年	10月上旬	評価者の選定	・無作為抽出した市民に対し、市民評価への参加依頼を送付し、参加の意向確認
	10月下旬 まで	業績説明資料の 作成	・業績説明資料への掲載事業の選択について、客観性を持たせるため、外部委員による内容確認を実施
	11月上旬	市長選挙告示	
	11月中旬	市長選挙投開票	
	市長選挙 終了後 速やかに	市民評価の 実施	・市長が評価者に対し、業績説明資料をプレゼンテーション ・評価者はその場で評定を行い、評定票を提出
	11月18日	市長任期満了	
	11月下旬	評定結果の集 計、退職手当支 給額の決定	・評価者の評定結果を集計し、成績率を決定し、退職手当支給額（案）を作成 ・評価の公正性確保のため、外部委員による審査を実施
	12月上旬	市長退職手当の 支給	・任期満了から1月以内

6 給与条例主義との関係

市長の退職手当を含む給与の額は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第204条第3項の規定により条例で定めなければならないこととされている（給与条例主義）。

市長の退職手当の額に影響する本制度においては、制度の実施に当たり、呉市特別職員退職手当支給条例の特例条例を議会に提出する必要がある。

現在、呉市特別職員退職手当支給条例第2条第2項第1号の規定により、市長の退職手当の額は固定（給料月額×在職月数×48／100）されている。

これに対して本制度によって退職手当の額は、評定結果により変化するものとなる。しかし、評定の平均点が決まれば支給額が一意に定まるように、評定と成績率の関係、成績率と支給額との関係等を条例に明記し、プロセスの詳細等は規則委任するのであれば、給与条例主義には反しないものと考えられる。

ちなみに、一般職については、同じく地方自治法第204条第3項の規定により各種手当の額を条例で定めなければならないこととされていながら、手当の種類によっては条例で額の上限や範囲を規定し、具体的な額は規則に委任している例も、既に見受けられる。

7 おわりに

以上、本懇話会は、市民の評価を市長の退職手当の額に的確に反映させる制度を具体的に設計してきた。本懇話会の意見を参考に、今後とも、新原市長におかれては、市民の期待に応えるべく職務に尽力されることを、本懇話会は改めて切望する。そこで、最後に本制度を実現するに際して、本懇話会が今後の課題と考えていることについて言及したい。

本制度を実現するに際しての最大の課題は、新型コロナウイルス感染防止対策である。4(4)アで述べたとおり、評価者を一堂に集めて評価を実施する手法は、市民評価を適切に実施するという観点からは、一般的には望ましい。しかし、如何に3密対策を徹底しても、参加市民は感染リスクや不安からは決して自由ではない。

最終的な実施の可否については、改めての判断が必要である。この判断の時期については、5におけるスケジュールの検討を踏まえると、市民評価の実施時期の直前まで保留することは好ましくなく、令和2年12月の市議会定例会に条例を提出する時期までに行うべきと考えられる。

なお、本懇話会は2①の前提により市長の退職手当を検討の対象とした。しかし、「退職手当が勤続報償的な性格を持つこと」と「市長選挙終了から退職手当支給までの期間が非常に短いこと」が、市民評価の結果を手当の額に反映させるという本制度に大きな制約条件を課していた。これに対して一般職の公務員に対して支給される給与で成績が反映されるものは期末・勤勉手当のうちの勤勉手当である。市長に関しても退職手当ではなく、毎年市長の期末手当の中から一定の部分を想定して、市民評価を反映させる制度を設計する方が、より安定的かつ大きな範囲で市民評価を手当の額に反映させやすいように考えられる。