

杉並区職員措置請求監査結果

〔 庶務事務システムによる職員の
退勤管理に関する住民監査請求 〕

（平成23年9月）

杉 並 区 監 査 委 員

目 次

第 1	請求の受付	
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の内容	1
	(1) 主張事実の要旨	1
	(2) 措置請求の要旨	3
	(3) 個別外部監査契約に基づく監査の請求及びその理由	3
第 2	請求の受理	
1	要件審査	4
	(1) 請求人の住民資格	4
	(2) 措置請求の内容	4
	(3) 監査請求期間	4
	(4) 受理	4
2	個別外部監査の請求	5
第 3	監査の実施	
1	監査対象事項	6
2	請求人の証拠の提出及び陳述	6
3	対象部局の抗弁書及び説明聴取	6
第 4	対象部局の抗弁要旨	7
第 5	監査の結果と判断	
1	監査結果	11
2	判断	11
3	意見	13
資料		
1	措置請求書及び事実を証明する書面	
1	- 1 措置請求書(平成23年6月20日提出)	15
1	- 2 事実証明資料1~4(平成23年6月20日提出)	19
1	- 3 補正書(平成23年7月27日提出)	44
1	- 4 事実証明資料5~8(平成23年7月27日提出)	48
1	- 5 事実証明資料9~10(平成23年7月29日提出)	93
1	- 6 事実証明資料11(平成23年8月10日提出)	104
1	- 7 事実証明資料12(平成23年8月11日提出)	108
2	抗弁書	110

(注) 請求人名は仮名とし、請求人の住所・職業の記載は省略しています。

区公式ホームページへの掲載にあたり、資料¹- 2「事実証明資料 1～4」(19～43 ページ) 及び資料¹- 4～7「事実証明資料 5～12」(48～109 ページ) の掲載は省略しました。

なお、省略した資料については、杉並区役所区政資料室及び杉並区立各図書館でご覧いただけます。

第1 請求の受付

1 請求人

A

2 請求書の提出

平成23年6月20日

3 請求の内容

請求人が提出した「杉並区政策経営部に関する措置請求」（平成23年6月20日、杉監査第2301号。以下、「措置請求書」という。）は別添資料¹ - 1であるが、地方自治法（以下、「法」という。）第242条に基づく監査を行うための要件が不足していたので、平成23年7月6日付23杉監査第164号「住民監査請求の補正について（通知）」により補正を求め、「住民監査請求の補正について（通知）」の回答」（平成23年7月27日、杉監査第2303号。以下、「補正書」という。）別添資料¹ - 3の提出を受けた。請求人の主張事実及び措置請求の要旨は、次の（1）及び（2）のとおりである。また、（3）のとおり個別外部監査による監査を求めている。

（1）主張事実の要旨

ア 公金の不当な支出について

杉並区政策経営部は平成19年度4月から稼働した庶務事務システムにおいて、給与や旅費等支給業務の効率化、コスト削減を図る目的等で導入したにもかかわらず、その根幹である退勤管理についてICカードシステムを庶務事務システム稼働後既に4年を経過する現在までまったく利用することなく、導入効果を上げることを妨げ、システム構築費用及び毎年度発生するシステム運用保守委託業務に区民の税金である公金一円以上を不当に支出させて区に損害を与え続けている。

「支出が不当であること」は、「平成20年度行政監査結果報告書・庶務事務システムの運用管理について」（別添資料¹ - 2 事実証明資料1）で、監査委員自らが「本来、勤怠管理のシステム化は、出退勤をあわせて実施することによって十分な効果を期待できるものである。退勤時打刻を実施していない状況では多額の経費をかけながら、システム導入の効果を著しく損なわせている可能性が高い」こと、退勤時打刻による勤怠管理結果に基づくシステム上の給与計算等業務の効率化による大幅コスト削減がシステム導入目的として想定されていたこととそれが図られていないことを指摘しており、「平成18年度区政を話し合う会の議事録」（別添資料¹ - 2 事実証明資料2）でも当時のシステム導入推進の任にあった政策経営部長が、「退勤時にもICカードで打刻して勤怠管理をやり、その上で（給与計算も）自動計算する」と明言しているが、4年半近く経過した現在でも退勤時にICカードで打刻

されていないことは動かぬ事実であることから十分証明されている。

また、庶務事務システム導入に先立つ、平成16年12月の「庶務事務システムの構築について - 庶務事務システム検討部会報告書 - 」(別添資料¹- 4 事実証明資料6)や平成17年3月の「杉並区情報化アクションプラン平成17～19年度」(別添資料¹- 5 事実証明資料9)からも、システム導入前の検討段階では、ICカードによる退勤管理は区としての方針であったことが明らかである。

しかし、システム導入時には、システム業者に対するRFP(提案依頼書)の中で「出退勤管理の機能として、当面、区では出勤管理のみを行い、退勤の管理を行いません。ただし将来的には退勤管理を行うため、出勤管理および退勤管理の両方が行える機能が必要です」という仕様を提示し、汎用パッケージを購入した。つまりICカードで退勤時に打刻するためのシステム(いつ使うかわからないシステム)と、退勤時ICカードで打刻しないためのシステムの両方を購入し、そのための運用保守費用を結果的に5年にわたり払い続けるということになっている。

所管部局が最初から無駄になること(不当な支出)を承知しながら、何らかの理由で二重の投資をしたことは隠しようもない事実である。なぜ、システム導入時ICカードで退勤時打刻することにしなかったのか、なぜその状態を4年半近くも放置してきたのか、なぜ使いもしないシステムを購入し、そのための保守費用を払い続けてきたのか。その理由のひとつとして区職員労組との協議がまとまらないからではないかと考えている。退勤時ICカードで打刻しないのはシステム上困難が理由ではなく、それに対応するさまざまな方策を区職員労組に提案したにもかかわらず、いずれの案に対しても、ICカードで退勤管理されること自体が区職員労組にとって嫌なために協議に応じていないことが真の理由ではないかと容易に想像されるのである。

不当な財務会計行為は、17年度分 統合内部情報システム設計業務委託 44,877,000円、18年度分 統合内部情報システム構築業務委託 405,243,495円、19年度分 統合内部情報システム運用保守業務委託 80,270,190円、20年度分 同87,685,290円、21年度分 同90,148,905円、22年度分 同85,362,165円、23年度分 同81,018,000円である。システムの構築費用は18年度であるが、設計、構築、運用保守は切り離して存在するものでなく、それに伴う財務会計行為も設計・構築時まで遡及しその運用保守業務の支払いまで一体のものとして考慮すべきである。

不当な支出は「一元以上の不当な支出」とする。理由は、上記の不当な財務会計行為としてあげているものは、文書管理システム、財務会計システム、庶務事務システムなどをひとまとめにして統合内部情報システムとして執行されており、庶務事務システムに限定した財務会計行為による金額を設定することは困難であるためである。

イ 財産の管理を怠る事実について

平成19年度4月から稼働した庶務事務システムにおいて、退勤管理につい

てＩＣカードシステムを庶務事務システム稼働後既に４年を経過する現在までまったく利用することなく、導入効果を上げることを妨げ、区の資産であるシステムの管理を不当に怠っている。

退勤時のＩＣカード打刻による様々な合理化やコストダウンというシステム導入の効果を上げないことは不当に財産の管理を怠る行為に相当する。

(2) 措置請求の要旨

ＩＣカードで退勤時に打刻するのでそのためのシステム(いつ使うかわからないシステム)と、とりあえず当面は退勤時ＩＣカードで打刻しないためのシステムの両方を購入し、システム構築費用及び毎年度発生するシステム運用保守委託業務に区民の税金である公金一円以上を不当に支出させて区に損害を与え続け、区の資産であるシステムの管理を不当に怠っているため、不当に支出された金額を返還させるよう求める。

(3) 個別外部監査契約に基づく監査の請求及びその理由

監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

不正・不当な処理が行政監査後２年経過してまったく改善されていず、またその間に監査委員が指摘した点についての何らのフォローも行っていないことなどから、再度監査委員に監査を任せることは信頼がおけない。また、本年６月２９日付で代表監査に就任された小林英雄氏は政策経営部で参事として在籍しており言ってみれば古巣を監査することになること、つまり監査委員による監査は仲間内の慣れ合いと受け取られかねない懸念が拭いきれないことなど適正な監査がのぞめるのかたいへん危惧を持つ。こうした事情を踏まえて、第三者の専門機関による監査の必要性がある。

第2 請求の受理

1 要件審査

(1) 請求人の住民資格

措置請求書の受付時点における請求人の住民資格を確認した。

(2) 措置請求の内容

措置請求の要旨は、庶務事務システムによる職員の退勤管理において、ICカードによる退勤時打刻を実施することなく、使用しないシステムのために公金を不当に支出させてきたことで生じた損害の回復を求める主張であると認定した。

なお、「区の資産であるシステムの管理を不当に怠っている」という主張については、次の理由により住民監査請求の対象とはならない。庶務事務システムを含む統合内部情報システムは、法第237条第1項に規定する財産には該当するが、庶務事務システムをどのように運用するか、ICカードによる退勤管理を実施するか否かということは、一定の行政目的を実現するための管理行為であって、法第242条第1項に定める「財産の管理」には当たらない。

(3) 監査請求期間

本件は、不当な公金の支出に対する措置請求である。

不当な公金の支出に対する監査請求期間については、法第242条第2項により、正当な理由がない限り、当該財務会計行為のあった日又は終わった日から1年以内という期間制限を受ける。請求人が、不当な財務会計行為と主張している統合内部情報システムの設計、構築及び運用保守業務委託にかかる支出のうち、平成22年6月19日以前の財務会計行為については、法第242条第2項に定める監査請求期間を徒過している。

なお、請求人は、「構築設計、構築、運用保守は切り離して存在するものでなく、それに伴う財務会計行為も設計・構築時まで遡及しその運用保守業務の支払いまで一体のものとして考慮すべき」と主張しているが、支出負担行為(契約の締結等)、支出命令、支出行為の一連の流れをたどる場合、平成14年7月16日の最高裁判決では、支出負担行為(契約の締結等)、支出命令、支出行為は、公金を支出するために行われる一連の行為であるが、互いに独立した財務会計上の行為というべきものであるとし、監査請求期間は各別に計算すべきものとしている。

したがって、法第242条に定める監査請求期間の要件を充足するのは、統合内部情報システム運用保守業務委託に係る財務会計行為のうち、平成22年6月20日以降に行われた支出負担行為(契約の締結)、支出命令及び支出行為である。

(4) 受理

以上から、本件措置請求は、住民監査請求の対象にならない部分及び監査請

求期間を徒過している部分を除き、法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、平成 23 年 8 月 4 日、受理することを決定した。

なお、60 日の監査期間については、請求人に補正を求めた平成 23 年 7 月 6 日の翌日から補正書の提出を受けた平成 23 年 7 月 27 日までの日数分、延長する。

2 個別外部監査の請求

請求人は、上記第 1 - 3 - (3) に記載したように、区監査委員では適正な監査がのぞめるのか危惧を持つとして、個別外部監査契約に基づく監査を求めている。

監査委員の職務は、法第 199 条で、監査を実施し、監査結果及び意見を決定し区長等に提出するとともに公表すること及び区長等から監査結果及び意見に基づく措置の報告を受けた場合はそれを公表することと定められており、請求人の「監査委員が指摘した点についての何らのフォローも行っていない」等の主張は、監査委員に職務権限以外の行為を求めるものである。

また、監査委員は、法第 198 条の 3 に定められたとおり、その職務の遂行に当たっては、常に公正不偏の態度を保持して監査を行うことを義務付けられ、これを遵守しており、「監査委員による監査は仲間内の馴れ合いと受け取られかねない」とするのは、請求人の主観である。

以上から、請求人の個別外部監査契約に基づく監査の求めについては、相当と認められず、棄却する。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

上記「第2 - 1 - (3) 監査請求期間」に記載した監査請求の期限を徒過した部分を除く、平成22年6月20日以降に行われた統合内部情報システム運用保守業務委託に係る支出負担行為（契約の締結）、支出命令及び支出行為について、違法・不当の有無を監査対象事項とし、監査を実施する。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成23年8月10日に、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

当日、請求人は請求の要旨を補足する陳述を行い、新たな証拠として、別添資料¹-6 事実証明資料11を提出した。

また、平成23年8月11日に、新たな証拠として、別添資料¹-7 事実証明資料12の提出を受けた。

3 対象部局の抗弁書及び説明聴取

政策経営部を監査の対象部局とし、平成23年8月10日に抗弁書(別添資料²)の提出を受け、平成23年8月12日に説明を聴取した。

抗弁書の要旨は第4に記載のとおりである。

第4 対象部局の抗弁要旨

ICカードによる退勤時打刻を行っていないことに伴い、不当な支出が行われている事実はない。

1 システム導入に至る経過

庶務事務システムは、電子化した行政情報を活用し、効率的な行政運営を進めるための総合的な内部情報システム（後に「統合内部情報システム」）のシステムとして構想され、平成14年10月に策定された杉並区情報化アクションプランにおいて、「各課における職員の出勤状況管理、出張旅費精算、各種届出等の庶務事務の効率化を図るためのシステムを構築し、庶務事務を軽減することで、職員が本来業務に専念することのできる環境を整える」とした方針のもと、以降、導入に向けた検討を開始した。

(1) 導入に向けた方策

平成16年6月からは庶務事務の軽減等、職員が本来業務に専念することができる環境のあり方について、庶務事務システム検討部会を設置し、システム導入に向けた具体的な検討を行い、同年12月、庶務事務システム検討部会報告書として、システム導入に向けた方策をまとめた。

システム構築と合わせて、事務処理プロセスを見直す。

これは現行の煩雑な事務処理プロセスを見直し、迅速かつ効率的な事務処理を確立することとしたものである。

システム構築にはパッケージシステムを活用する。

これは庶務事務に関するパッケージが数多く出ているので、システム構築にあたり、区の勤務条件や事務処理に最も適合するパッケージを活用する、としたものであり、システム導入費や維持管理費の抑制、故障等への円滑な対応なども勘案したものである。

また、システム導入により期待される効果として、庶務事務の効率化・パンチ原票作成の廃止・情報伝達速度の向上・業務の自動処理化・紙資源の縮減の5つを挙げている。

(2) 想定されたシステムの概要

職員の勤務管理事務を行うために、庶務事務システムには主に以下のような処理を行う機能を備えているものとした。

ICカード

庶務事務システム導入にあたり、ICカードを活用する。ICカードの活用により、煩雑な出退勤確認事務の効率化が図られるとともに、現行の出勤簿を廃止し、ペーパーレスが図られる。

出退勤管理

職員が朝登庁した際、ICカードをカードリーダーにかざし、出勤時刻を打刻し、退庁時には同様に退勤時刻を打刻する。

出退勤確認は超勤処理、休暇処理と合わせることにより、超勤命令、休暇申請との整合性をチェックでき、庶務担当の事務を軽減することができる。

休暇申請

休暇申請は、原則として職員本人が SWITCH パソコンに入力し、電子決裁により処理する。現行の休暇等処理簿は廃止する。

超過勤務

超過勤務は、原則として職員本人が SWITCH パソコンに入力し、電子決裁により処理する。振替命令との情報をリンクさせることにより、100 分の 25 は自動計算し、確実に処理する。

旅費清算

旅費清算は、原則として職員本人が旅費経路を SWITCH パソコンに入力し、電子決裁により処理する。運賃計算ソフトにより自動計算し、通勤経路情報とリンクさせることにより、減額処理も自動計算する。

その他

従来紙で行っていた、振替命令や週休日の指定、給与明細の送付、職員の住所・氏名変更等の各種届出事務を電子処理できるものであること等とした。

2 システム構築の経過

庶務事務システムは平成 19 年 4 月に本稼働したが、それに至るシステム構築の経緯については、次のとおりである。

(1)平成 16 年度 業者選定に向けた準備を開始

(2)平成 17 年度 業者選定・詳細設計

業者選定は、プロポーザルによる選考とした。

まず、平成 17 年 8 月 23 日プロポーザル参加事業者に提示したシステムの提案依頼書（RFP）において、出退勤管理機能については、職員団体との間で退勤管理（退勤時打刻）の取扱いについての協議が整っていなかったため、「当面区では、出勤管理のみを行い、退勤の管理を行いません。将来的には退勤管理を行うため、出勤管理および退勤管理の両方が行える機能が必要です」とした。区では、RFP の内容に応じたシステムの提案を受け、その提案を評価採点し、日本電気株式会社が提案するパッケージシステムを使用したシステム案の採用を決定し、この提案に基づき、システムの設計業務委託契約を締結した。

(3)平成 18 年度

システムに必要な機器の調達、開発などの構築業務委託契約の締結

システムの仮稼働（平成 19 年 2 月）や操作講習会の実施

(4)平成 19 年度

システムの本稼働（平成 19 年 4 月）、運用保守業務委託契約の締結

3 退勤管理の取扱いについて

退勤管理については、職員団体に対しては以下の提案を行い、協議してきた経緯がある。

平成 17 年 1 月、庶務事務システムの導入等に伴い、全職員に IC カードを配布し、出退勤記録及び個人認証に使用するという提案を行い、同意された。

平成 18 年 12 月には、庶務事務システムの導入に伴う IC カード機能について、身分証明書、退勤管理及び本庁舎地下出入口での休日夜間における出入記録管理の機能を追加するとする提案をし、身分証明書及び休日夜間における出入記録管理の機能については同意された。他方、退勤管理については、職員団体から、IC カードによる打刻で退勤時刻をシステム入力するのであれば、超勤申請や休暇申請との整合性の確認・点検を行なうという当初想定した活用に止めず、退勤時打刻と超勤事務処理をできるだけ連動させるなど、事務の処理を極力効率的にすることができないかとの問題提起があり、継続協議としてきた。

その後、昇給制度の改正、新しい勤務評価制度の導入、勤務時間制度の見直し、病気休暇・休職制度の見直しなど、優先して協議しなければならない重要な課題が連続したため、本件の協議は滞り、今日まで継続してきたものである。

4 採用したシステム

区が採用したシステムは、パッケージシステムであり、出退勤管理機能については提案依頼書記載のとおり、「将来的には退勤管理を行うため、出勤管理および退勤管理が行える機能」を満たした単一のシステムが納品されている。

退勤時刻の取扱いについては、職員が退勤時に個々に打刻した時間を記録することも一定の時刻を自動的に記録することもできる退勤管理システムとなっており、複数のシステムを導入しているというものではない。

なお、現状では、IC カードによる打刻入力をしていないため、退勤時刻のシステムへの入力は、職員の正規の勤務終了時刻を一括バッチ処理で入力している。

本システムの運用保守業務委託費は、IC カードによる退勤管理機能の使用の有無により、経費が変わるものではない。

パッケージシステムは、様々な顧客に対応するために、数多くのプログラムが盛り込まれ、複雑に結びついて構成されており、IC カードによる打刻入力が未実施であるからといって、この中から当該制御部分だけを取り出してシステムの再構成を行うとすれば、逆にそのための費用が新たに必要となる。

5 システム導入の成果

契約は適正に履行され、区が求めた庶務事務システムが構築され、かつ運用されている。庶務事務においては、煩雑な事務作業をシステム化したことにより、大きく以下のような事務作業の軽減が図られ、庶務事務全体の効率化が進み、人員削減にもつながった。

情報伝達速度の向上

これまでのような紙によるやりとりから電子情報でのやりとりに変更されたことにより、各所属との情報伝達が即座に図られ、その速度が格段に向上した。また、事務処理上の単純な入力ミス等が電子チェック機能により、大幅に削減され、正確性の向上も図られた。

業務の自動処理化

電子情報を持つことにより、超過勤務や旅費清算の計算業務等が自動化され、手作業による単純な計算ミスの根絶や業務処理の軽減が図られた。

紙資源の縮減

システム化されたことにより、申請事務等におけるペーパーレス化が図られた。

以上述べた理由から、本システムの導入に伴う費用及び維持管理費について、区は適切に契約の締結や支出行為等を行っており、不当な財務会計上の行為及び財産の管理を怠ったという事実はなく、杉並区には何ら損害は発生していない。

ただし、ＩＣカードによる退勤管理を行った方が、退庁実態をシステム上、記録できることや休暇等の申請漏れや誤入力をシステム上確認でき、職員の出退勤について、総合的に把握し、管理できるようになるため、より望ましい形であると考えている。

したがって、ＩＣカードによる退勤時打刻を含めた退勤管理については、職員の総合的な勤務管理及び区民から信頼される人事管理のため、早期の実施に向け、努力する。

第5 監査の結果と判断

1 監査結果

本件措置請求については、平成 23 年 9 月 7 日、監査委員の合議により、次のように決定した。

決定：請求人の主張は理由がないものと認め、棄却する。

2 判断

請求人は、「杉並区政策経営部は平成 19 年度 4 月から稼働した庶務事務システムにおいて、給与や旅費等支給業務の効率化、コスト削減を図る目的等で導入したにもかかわらず、退勤管理について IC カードシステムを庶務事務システム稼働後既に 4 年を経過する現在までまったく利用することなく、導入効果を上げることを妨げ、システム構築費用及び毎年度発生するシステム運用保守委託業務に公金一円以上を不当に支出させて区に損害を与え続けている」、具体的には「(区は)退勤時に IC カードで打刻するためのシステム(いつ使うかわからないシステム)と、退勤時 IC カードで打刻しないためのシステムの両方を購入し、運用保守費用を 5 年にわたり払い続けた」「最初から無駄(不当な支出)を承知しながら、二重の投資をした」と主張している。

これに対し所管部局は、「IC カードによる退勤時打刻を行っていないことに伴い、不当な支出が行われている事実はない。」「区が採用したシステムは、パッケージシステムであり、出退勤管理機能については提案依頼書記載のとおり、「将来的には退勤管理を行うため、出勤管理および退勤管理が行える機能」を満たした単一のシステムが納品されている。」と抗弁し、庶務事務システムについて、導入検討段階から現在に至るまでの経過、システム概要、成果などを説明している。

請求人から提出された事実証明資料及び所管部局から提出された抗弁書などから、庶務事務システムの導入経過、概要、成果などについて、以下のように確認できた。

庶務事務システムは、効率的で簡素な行政運営に向けた総合的な内部情報システム(後に「統合内部情報システム」)のシステムの一つとして、平成 14 年 10 月に策定された杉並区情報化アクションプランにおいて、「各課における職員の出勤状況管理、出張旅費精算、各種届出等の庶務事務の効率化を図るためのシステム」として計画化され、検討が開始された。

平成 16 年 12 月の庶務事務システム検討部会報告書では、「システム構築と合わせて、事務処理プロセスを見直すこと」、「システム構築にはパッケージソフトを活用する」との基本的視点が示され、導入効果として 庶務事務の効率化、パンチ原票作成の廃止、 情報伝達速度の向上、 業務の自動処理化、 紙資源の縮減、が挙げられ、導入に向けた具体的な取り組みが進められた。

平成 17 年 8 月、プロポーザル方式でシステム事業者を選定し、区が示した「統合内部情報システム R F P（提案依頼書）」に適合したパッケージシステムを採用した。提案依頼書では、I C カードによる退勤管理について職員団体との協議が整っていなかったことから、「当面区では、出勤管理のみを行い、退勤の管理を行いません。ただし、将来的には退勤管理を行うため、出勤管理および退勤管理の両方が行える機能が必要です」とした。

採用した庶務事務システムは、出退勤管理のほか、超過勤務管理、休暇管理、旅費管理などの汎用的な機能を備えており、退勤管理については、職員が退勤時に I C カードにより個々に打刻した時間を記録することも、一定の時刻を自動的に記録することもできるシステムとなっている。現状は、I C カードによる退勤時打刻を行っていないため、一定の時刻（正規の勤務終了時間）を一括バッチ処理で入力している。

I C カードによる退勤管理については、職員団体との協議が継続中であり、実施は見送られているが、他の機能は予定どおり稼動しており、情報伝達速度の向上、業務の自動処理化・効率化、紙資源の縮減など、庶務事務システム導入の目的である事務処理の効率化が図られ、人員削減にもつながっている。

請求人は、「退勤時に I C カードで打刻するためのシステムと、退勤時 I C カードで打刻しないためのシステムの両方を購入し、運用保守費用を 5 年にわたり払い続け、無駄な二重の投資をしている」と主張している。しかし、上記事実から分かるように、出退勤管理機能は、一つのパッケージシステムに汎用的な機能として備わっているものであり、請求人が主張するような「当面の管理と将来の管理の二つのシステム」が存在するわけではない。したがって、「無駄な二重の投資」という主張はあたらない。

また、システム運用保守業務委託費は、I C カードによる退勤管理機能の使用の有無により変わるものではない。

したがって、請求人が主張するような事実は見当たらない。

次に、平成 22 年 6 月 20 日以降に行われた統合内部情報システム運用保守業務委託に係る支出負担行為（契約の締結）支出命令及び支出行為について関係文書を確認したところ、各財務会計行為は、杉並区契約事務規則及び杉並区会計事務規則等に則って適正に行われており、法令違反の事実は認められない。

以上のことから、庶務事務システムについて、二重の投資や無駄な支出が行われている事実はなく、本件財務会計行為に、何ら違法・不当な点はないので、請求人の主張には理由がない。

なお、請求人は、庶務事務システムの運用管理をテーマにした平成 20 年度行政監査結果報告書の中の「退勤時打刻を実施していない状況では、多額の経費をかけながら、システム導入の効果を著しく損なわせている可能性が高い。」との記述を引用し、「支出が不当」とする主張の拠り所としている。

そもそも、ＩＣカードによる退勤管理を実施するか否かは、行政管理行為であり、住民監査請求の対象となる財務会計行為ではないが、当該行政監査において、庶務事務システムの基本的な評価をどのようにしていたかは、同報告書「第３監査の結果」に次のように記載されている。

「一部に改善すべき事項が見受けられたものの、全体としてはおおむね適正に執行されていると認められた。これを効率化の観点から担任区分ごとに分析すると、承認権者の事務処理の効率化が著しく、本人の申請届出等の事務処理についてもおおむね導入効果が認められた。しかし、出勤簿整理担当者の事務処理については、全般的には事務処理が軽減されたとみられるものの、確認作業には改善を要する点も認められた。」

すなわち、当該行政監査は、庶務事務システムの運用について、システム導入の効果を認め、「全体としてはおおむね適正」と評価した上で、「将来早い時期に退勤時打刻が実施できるように努力されたい。」と、改善要望したものである。

3 意見

監査結果は以上のとおりであるが、ＩＣカードによる退勤管理が、システム導入から４年半を経過し未実施である状況は、諸事情があったとはいえ、所管部局において十分な努力がなされたとは言い難いものである。抗弁書の中で所管部局は、「ＩＣカードによる退勤時打刻を含めた退勤管理については、職員の総合的な勤務管理及び区民から信頼される人事管理のため、早期の実施に向け、努力する。」としている。

庶務事務システムをより効果的に運用するために、職員団体との協議等を速やかに整え、ＩＣカードによる退勤管理が実施されるよう取り組まれない。

(平成23年6月20日 杉監査第2301号収受)

杉並区職員措置請求書

杉並区政策経営部に関する措置請求

1 請求の要旨

杉並区政策経営部は平成19年度4月から稼働した庶務事務システムにおいて、給与や旅費等支給業務の効率化、コスト削減を図る目的等で導入したにもかかわらず、その根幹である退勤管理について Cカードシステムを庶務事務システム稼働後既に4年を経過する現在までまったく利用することなく、導入効果を上げることを妨げ、システム構築費用及び毎年度発生するシステム運用保守委託業務に区民の税金である公金百万円以上を不当に支出させて区に損害を与え続け、区の資産であるシステムの管理を不当に怠っているため、厳正なる監査を求め、不当に支出された金額を返還させるように求めるものです。

2 請求の理由及び事実証明資料の要旨

杉並区の庶務事務システム(Cカード含む)の導入は平成14年度から5年もの検討・協議を重ねた上で、平成19年度4月から稼働したものである。稼働にあたり平成17年度18年度19年度20年度までで統合内部情報システム設計・構築・運用保守委託業務で6億円以上の支払いが生じています。

庶務事務システム導入の2年後の平成21年5月の平成20年度行政監査結果報告書「庶務事務システムの運用管理について」(事実証明資料1)によれば、「現在、退勤時間については、退勤時の打刻によらず、夜間のデータ更新時に各勤務シフトの終了時間を自動的に入力する方式をとっている。このため、出勤後に休暇を取得した場合については、仮に申請の入力漏れがあった場合でも、システムでチェックがかからない状況にある。(中略)本来、勤怠管理のシステム化は、出退勤をあわせて実施することによって十分な効果を期待できるものである。退勤時打刻を実施していない状況では、多額の経費をかけながら、システム導入の効果を著しく損なわせている可能性が高い。所管部局は、これまで退勤打刻を超過勤務時間に反映させることを前提として検討してきたが、超過勤務を行った場合と、勤務をしないで職場に残っている場合との区別がシステム上困難であるため、その後の事務処理をどのように行っていくのが課題になっていたと説明する。しかし、退勤時打刻と直接連動させずに超過勤務時間を別途入力する方法なども検討して、将来早い時期に退勤時打刻が実施できるよう努力されたい。」とあり、さらに総括意見として「庶務事務システムは、給与や旅費等支給業務の効率化、コスト削減を図る目的で導入した一面を持っており、区ではシステム導入前の平成18年度に、積み上げ方式によるABC分析という手法により、庶務事務システムが対象とする給与支給、

旅費支給及び超過勤務手当支給に関する各業務について分析を行っている。これらの業務が、定型的で、大量反復的に、定期的に発生する事務であることから、システム導入効果が大きいと想定され、実施されたものである。」として退勤時打刻による勤怠管理結果に基づくシステム上の給与計算等業務効率化による大幅コスト削減がシステム導入目的として想定されていたこととそれが図られていないことを公式に監査の目から指摘されているのである。上記の「超過勤務を行った場合と、勤務をしないで職場に残っている場合との区別がシステム上困難」などといったことはシステム以前の問題であるから、監査報告でもそんなふざけたことを言っていないで、さっさと退勤時打刻による勤怠管理をなささいと言っているのです。超過勤務を上司が事前に指示・承認しているのか、部下が上司の事前承認を得て超過勤務を行っているのか(もちろんやむを得ず事後承認はありうる)といった初歩的・基本的な職場の規律が保たれているのかといったことさえ問われているのである。そんなこともできない職場へのシステム導入はまるきり税金の無駄遣いである。システム導入時に規律を保つべき正常なルールの徹底を図るといったことも考えられるが、杉並区役所の場合はいずれでもなかったため、庶務事務システムの導入は税金をドブに捨てたのも同然である。庶務事務システムを平成19年度4月に導入後、平成21年5月に監査で指摘されながら、さらにその後2年以上経過した現在でもなお何ら改善することなく、監査結果は無視され、延々と無駄なシステムの維持に公金がシステム会社に支払われ続けているのである。大体、出勤時管理のみを前提とし、退勤時刻は個人のカードによる申告によらずに一律に同時刻として処理するなどといった勤怠管理など世の中にはあり得ないことである。それなのにいかにも退勤時管理が難しいからなどとたわけたことを言い訳するのもおかしいが、それを鵜呑みにする監査もあいた口がふさがらず、やはり役所は区民とはおよそかけ離れた常識感覚を持っている人の集まりではないかとさえ思われる。そもそもシステムと運用の問題は解決できない問題ではまったくないし、そのために何年も必要とするなどということは現に本システムの設計・構築・運用を委託されている業者に聴取すればすぐにそれが嘘であることは即座に明白になることであり、この請求が認められれば、本システムの設計・構築・運用委託業者を必須の聴取対象とするのは当然のことです。もっと根本的な問題はなぜ退勤時の打刻によらず、夜間のデータ更新時に各勤務シフトの終了時間を自動的に入力するなどといったでたらめな手順のまま庶務事務システムが導入されてしまったのかということである。

さて、この庶務事務システムが導入される前の平成18年9月14日の「区政を話し合う会」の席上で私が当時の山田区長に本件に関連した質問をし、前山田区長と現松沼副区長(当時政策経営部長)は次のような回答をしています。(事実証明資料2である「平成18年度区政を話し合う会第7回阿佐ヶ谷平成18年9月14日の議事録」より)
(政策経営部長)一括して庶務事務はすべて給与計算も含めてやると。ですから庶務事務の省力化を含めて、そういう単なるタイムカードですと、当然、そこからまた計算というのがあるのですが、コンピューターと連動した形で Cカードでやって自動計算するということで、19年度から実施するというということになります。

(区長) ■■■さんのおっしゃったことが、来年は。

(■■■) 出退勤も含めて全部。

(政策経営部長) そうです。

と、当時のシステム推進責任の任にある現副区長(当時政策経営部長)が出退勤も含めて全部コンピューターと連動した形、つまり Cカードで出退勤管理をやり、その上で自動計算すると明言しているのです。私は結果として現副区長から嘘をつかれたということになります。嘘をついた理由は本監査申請の審査に大きく関わることから、現副区長も必須の聴取対象とするのは当然のことです。

その後、2年以上経過してもなお Cカードによる退勤管理がされていないことを区に指摘したところ、平成21年1月8日付政策経営部職員課長名で次のような回答をいただきました。(事実証明資料3)「区では平成19年度より Cカードによる出勤管理を行っています。電子化された届出との連携により、処理の正確性が向上しています。退勤管理につきましては、導入に至っても超過勤務の命令や承認の手続きが別途必要なことから、退勤状況との整合性について、必ずしも確認できず、事務処理の省力化と費用対効果の面から保留している状況にあります。しかしながら現在の状況は、区民の皆様误解を生じさせる状況であることは理解しております。明確に実施時期を申し上げることができませんが、引き続き協議等行って参ります。」この文書の内容から2つのことが明確です。一つは杉並区役所という職場は社会一般と同様の勤怠管理を行うことができないところだと明言していることであり、杉並区の管理職は勤怠管理の能力さえ欠いているということです。こんな人たちにまともに高い給料を支払うことが妥当かと疑いが生じます。それから「保留している状況にあります」と明言していることから、庶務事務システム導入時から Cカードによる退勤管理をやろうとすればできるのに何か問題があり、できていないということです。さらに「引き続き協議等行って参ります」とあるのは一体誰と何について協議を行うのでしょうか。

こうした点についてさらに問い合わせしたところ、平成21年6月5日付政策経営部職員課長名で次のような回答をいただきました。(事実証明資料4)「勤怠管理のシステム化は、出退勤をあわせて実施することによって十分な効果を期待できるものである、との意見が出されております。今後これを受けて、退勤管理につきましても実施に向けて準備を進めて参ります」とあり、監査で退勤管理も一緒にやった方がもっと効果が出るよとアドバイスをいただいたので、言われてみればその通りなのでこれから考えますみたいなことを言っています。何と破廉恥なことでしょうか。監査報告では「本来、勤怠管理のシステム化は、出退勤をあわせて実施することによって十分な効果を期待できるものである。退勤時打刻を実施していない状況では、多額の経費をかけながら、システム導入の効果を著しく損なわせている可能性が高い。」と、なぜ最初から退勤管理も含めてやらなかったのか詰め寄っているのに、残念ながら監査委員の指摘について厚顔の政策経営部にはまともに聞く耳は持っていないのが実態なのです。そして「引き続き協議等を行う相手」とは、例えば区職員労組であり、その話し合いがつかないなどといったことがあるのではないかとということをも具体的に問い合わせた(事実証明資料4)のに対し

ては「庶務事務システムの運用管理について、効率的に事務をすすめるための確認を行っていたものです。」とわけのわからないことが書いてあるだけでした。区職員労組に関しては何か触れるとまずいことでもあるのでしょうか。これは監査報告でも同様です。いずれにしてもこの回答文書からも2年はとうに過ぎましたが、退勤管理についてまったく何ら進展はありません。

さらには職員への優遇策として1時間単位の有給休暇制度さえ導入されているのに、こんな杜撰な勤怠管理のありさまで、どうやってその運用の適正化が図られているのでしょうか。出勤簿という紙台帳に出勤時と退勤時に押印する(こうした悪弊を長きにわたり改善できない体質が本件の本質かもしれません)といったでたらめなやり方を続けてきた結果、世間一般の勤怠管理の考えからまったく遠ざかり、常識・良識を失った労使関係の慣れ合いを生んだのでしょうか。こうした悪弊を改めようとICカードを取り入れまともな勤怠管理をしようとしたのに誰かがそれを阻んで、そのことを公開できないために愚にもつかない嘘をつき続けてきたのではないかと推察しますが、これでは税金を負担する区民は浮かばれません。今後とも「退勤管理につきましても実施に向けて準備を進め」続けるだけであれば、システム構築費用及び毎年度発生するシステム運用保守委託業務に区民の税金である公金百万円以上を不当に支出させて区に損害を与え続けた、その金額を直ちに返還すべきものと考えます。

- 3 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めます。
理由 本件は既に監査委員が監査しているにも関わらず、その不正・不当な処理が監査後2年経過してなおまったく改善されていず、またその間に監査委員が指摘した点についての何らのフォローも行っていないことから、再度監査委員に監査を任せることは信頼がおけず、第三者の専門機関による適正な監査の必要があると思料します。

4 請求者

住所

職業

氏名 A

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。併せて、同法第252条の43第1項の規定により、当該請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めます。

平成23年6月20日

杉並区監査委員 殿

(注) 措置請求書及び事実証明資料については、請求者としての住所・氏名・職業を除く個人情報については「 」で表示した。

資料 1 - 3

(平成23年7月27日 杉監査第2303号收受)

平成23年7月27日

杉並区監査委員 殿

請求者 A

「住民監査請求の補正について（通知）」の回答

平成23年7月6日付23杉監査第164号「住民監査請求の補正について（通知）」に対して下記のとおり回答いたします。

1. 補正を求める事項

(1) 職員の指定について

措置請求書では、本件監査請求の対象とする職員が指定されていません。対象とする職員を指定してください。

(回答)

杉並区長、政策経営部長、職員課長を本件監査請求の対象とする職員として指定します。

(2) 「システム構築費用及び毎年度発生するシステム運用保守委託業務に区民の税金である公金百万円以上を不当に支出」について

事実を証する書面の添付

措置請求書には、平成21年度以降の財務会計行為を特定する書面及びその支出が不当であることを証する書面が添付されていません。それぞれの事実を証する書面を提出してください。

(回答)

平成21年度以降の財務会計行為を特定する書面として、事実証明資料5「情報公開請求・統合内部情報システム運用保守業務委託に関する平成21年度22年度23年度の支出に対する回議用紙と予算執行票」を追加提出いたします。それらによりシステム運用保守委託業務に要した費用は、平成21年度分90,148,905円、平成22年度分85,362,165円、平成23年度分81,018,000円となります。

「その支出が不当であること」は、措置請求書に示した通り、既提出の事実証明資料1の「平成20年度行政監査結果報告書・庶務事務システムの運用管理について」で監査委員自らが「退勤時打刻を実施していない状況では多額の経費をかけながら、システム導入の

効果を著しく損なわせている可能性が高い」とはっきり指摘しており、既提出の事実証明資料2の「平成18年度区政を話し合う会の議事録」でも当時のシステム導入推進の任にあった松沼政策経営部長（現副区長）がシステム導入前に当時の山田宏区長の質問等に対してはっきり退勤時にもICカードで打刻して勤怠管理をすると明言しているが、4年半近く経過した現在でも退勤時にICカードで打刻されていないことは動かぬ事実であることから十分証明されています。

さらに今回追加提出する事実証明資料6「既提出事実証明資料1に添付されている庶務事務システムの構築について - 庶務事務システム検討部会報告書 - 」と事実証明資料7「情報公開資料・杉並区統合内部情報システムRFP(提案依頼書)/NECの提案する庶務管理システムの機能概要/杉並区統合内部情報システム概要設計の処理フロー・出勤管理/杉並区統合内部情報システム詳細設計書の一部」により、システム導入の検討時には出勤時だけではなく退勤時にもICカードで打刻する(発生源入力)ことを前提としていたことが明らかであり、さらにはその対象職員も今は対象外となっている非常勤職員も対象としていたことは明白な事実です。しかしシステム導入時にはどうしたことが、システム業者(NEC)に対するRFP(提案依頼)の中で「出退勤管理の機能として、当面、区では出勤管理のみを行い、退勤の管理を行いません。ただし将来的には退勤管理を行うため、出勤管理および退勤管理の両方が行える機能が必要です」という仕様を指示しそのとおりの汎用パッケージを購入したのです。つまりいつかICカードで退勤時に打刻するのでそのためのシステム(いつ使うかわからないシステム)と、とりあえず当面は退勤時ICカードで打刻しないためのシステムの両方を購入した上に、そのための運用保守費用を結果的に5年にわたり払い続けるということになっているわけです。システム導入1年半後に監査委員が「退勤時打刻を実施していない状況では多額の経費をかけながら、システム導入の効果を著しく損なわせている」などと指摘したことは所管部局にしてみれば、そんなことは言われるまでもなく導入当初から十分わかっていて導入したのであり、つまり「システム導入の効果を著しく損なわせ」ることの確信犯であったことが誰の目にもはっきりと明らかなのです。システムの導入効果は検討時に監査委員が報告書で指摘しているとおり「本来、勤怠管理のシステム化は、出退勤をあわせて実施することによって十分な効果を期待できるものである。」ことは、事実証明資料6「既提出事実証明資料1に添付されている庶務事務システムの構築について - 庶務事務システム検討部会報告書 - 」の中の出退勤管理の項で「職員は登庁した際、ICカードをカードリーダーにかざし、出勤時刻を打刻し、退庁時には同様に退勤時刻を打刻する。」と明記されているところから、所管部局が最初から無駄になること(不当な支出)を承知しながら、何らかの理由で二重の投資をしたことは隠しようもない事実です。なぜシステム導入時ICカードで退勤時打刻することにしなかったのか、なぜその状態を4年半近くも放置してきたのか、なぜ使いもしないシステムを購入し、そのための保守費用を払い続けてきたのか(不当な支出と不当に財産の管理を怠る行為そのもの)。これ以上の使用しないシステムに対する不当な支出と退勤時のICカード打刻による様々な合理化やコストダウンというシステム導入の効果を上げないこと(これは不当に財産の管理を怠る行為に相当)を打開するために一刻も早い退勤時のICカード打刻を願うばかりです。事実証明資料1「平成20年度行政監査報告書・庶務事務システムの運用管理について」の中で「所管部局はこれまで退勤時打刻を超過勤

務時間に反映させることを前提として検討してきたが、超過勤務を行った場合と、勤務をしないで職場に残っている場合との区別がシステム上困難であるため、その後の事務処理をどのように行っていくのが課題になっていた」との記述がある。では「システム上困難」であるのに、なぜ退勤時にICカードで打刻するためのシステム(いつ使うかわからないシステム)と、当面の退勤時ICカードで打刻しないためのシステムの両方を購入し、そのための運用保守費用を結果的に5年にわたり払い続けることになったのかについて合理的な説明がつくのでしょうか。また「システム上困難」であるなら、運用上で解決しなければならぬと思われるが、そんなことは導入前に2年以上もの時間をかけて検討して対応できないわけがなく、対応できる目処もなくシステムを導入したのかと問われるし、さらには導入後3年近く経とうというのに対応できる目処もないのは一体全体どのように理解したらよいのでしょうか。

私は、その理由のひとつとして区職員労組との協議がまとまらないからではないかと考えています。事実証明資料3と4により職員課が区職員労組と協議しているのではないかと推測し、その協議内容について情報公開請求をしました。その結果は追加提出した事実証明資料8「情報公開可否決定通知書」にあるとおり「平成21年度以降も協議を継続しておりますが、本件に係る文書を作成していないので、文書不存在により公開できません」との回答でした。区が区職員労組との協議にあたり議事録や報告書のようなものを残さないなどということがあるのかたいへん疑問に思いますが、いずれにしても退勤時にICカードで打刻することが、区職員労組との協議事項になっていることがわかりましたので、あとの真相究明は監査委員の仕事ではないかと思えます。退勤時にICカードで打刻しないことの真相究明はそのシステムに係る費用が不当な支出であるかどうかということと密接にかかわるだけでなく、なぜそうなったのかを明らかにするのは監査の大きな目的であり区民の利益に大きく資するものであること、そして今後こうした問題の再発を防ぐ意味からも必須であることは言うまでもありません。監査の結果、万が一、現在の状況を放置することになれば不当な支出はずっと続くことになり、監査委員もその責めを負うことは免れません。

不当な財務会計行為の特定及び不当な支出を「百万円以上」とする理由・根拠

措置請求書では「公金百万円以上を不当に支出」としていますが、不当とする行為が財務会計上のどの行為なのか特定されていません。また不当な支出を「百万円以上」とする理由・根拠が示されていません。不当な財務会計行為を特定するとともに、不当な支出を「百万円以上」とする理由・根拠を具体的に示してください。

(回答)

不当な財務会計行為は、平成17年度分統合内部情報システム設計業務委託44,877,000円、平成18年度分統合内部情報システムの構築業務委託405,243,495円、平成19年度分統合内部情報システム運用保守業務委託80,270,190円、平成20年度分統合内部情報システム運用保守業務委託87,685,290円(以上事実証明書類1による)、平成21年度分統合内部情報システム運用保守業務委託90,148,905円、平成22年度分統合内部情報システム運用保守業務委託85,362,165円、平成23年度分統合内部情報システム運用保守業務委託81,018,000円(以

上事実証明資料5による)である。システムの構築(但し殆どが汎用システム)費用は平成18年度であるが、システムの構築設計、構築、運用保守はシステムの性格上切り離して存在するものでなく、それに伴う財務会計行為もシステムの特性を鑑みて本件では設計・構築時まで遡及しその運用保守業務の支払いまで一体のものとして考慮すべきものと考えます。そうでなければ本件の本質を見誤るものとなります。

なお不当な支出を「百万円以上」としたことについては、改めて「一円以上の不当な支出」であると訂正させていただき、監査請求させていただきます。訂正の理由については、上記の不当な財務会計行為としてあげているものは、文書管理システム、財務会計システム、庶務事務システムなどをひとまとめにして統合内部情報システムとして執行されており、事実証明書類1の中でも監査委員自身が庶務事務システムは統合内部情報システムの一部であるところから「庶務事務システムに限定した所要経費の積算は出来ない」と認めているところであり、また予算執行票で確認しても単に統合内部情報システムとして処理されている(事実証明書類5)ところから、庶務事務システムに限定した財務会計行為による金額を設定することは困難であり、そのため改めて「一円以上の不当な支出」であると訂正させていただき、監査請求させていただきます。もしそのことをもって要件を欠くとして却下するような場合には、監査委員自身が庶務事務システムに限定した所要経費の積算を明らかにできることを請求人に対して証明しなければならないのは言うまでもないことである。

なお措置請求書の中で「出勤簿という紙台帳に出勤時と退勤時に押印する」との記述部分は、請求人の誤解があり「出勤簿という紙台帳に出勤時に押印する」という表現に訂正させていただきます。

措置請求のタイトルについて既に提出している措置請求書では「杉並区政策経営部に関する措置請求」となっていますが、「ＩＣカードによる退勤時打刻をすることなく、使用しないシステムの為に不当な支出をしている区長、政策経営部長、職員課長に関する措置請求」に改めさせていただきます。

最後に改めて本措置請求について監査委員の監査にかえて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めます。平成20年度の監査委員による行政監査を終えた後も本件に係る問題の解決が一向に見られないこと、行政監査の報告書の内容を見て問題の本質をまったく掘り下げていないことが今回情報公開請求をして明らかになったこと(例えば、導入計画時には退勤時もＩＣカードで打刻する前提であったことや退勤時にＩＣカードで打刻するためのシステムと退勤時ＩＣカードで打刻しないためのシステムの両方を購入していたことなどは報告書ではまったく明らかにされていない)、本年6月29日付で代表監査に就任された小林英雄氏は政策経営部で参事として在籍しており言ってみれば古巣を監査することになること、つまり監査委員による監査は仲間内の慣れ合いと受け取られかねない懸念が拭いきれないことなど適正な監査がのぞめるのかたいへん危惧を持つわけです。こうして事情を踏まえて個別外部監査契約に基づく適正なる監査を求める次第です。よろしくお取り計らいをお願いします。

以上

資料 2

平成 23 年 8 月 10 日

抗 弁 書

杉並区監査委員 あて

杉並区長 田 中 良

区長、政策経営部長、職員課長に関する措置請求に伴い、下記のとおり抗弁する。

1 請求人の主張及び主張理由の要旨

請求人は、平成 19 年 4 月から稼働した庶務事務システムにおいて、給与や旅費等支給事務の効率化、コスト削減を図る目的等で導入したにもかかわらず、退勤時に打刻するためのシステムと退勤時に IC カードで打刻しないシステムの両方を購入し、そのための運用保守費用を結果的に 5 年にわたり払い続けており、不当に支出させて区に損害を与え続けているため、不当に支出された金額を返還するよう主張している。

また、本来、勤怠管理のシステム化は、出退勤をあわせて実施することによって、充分効果が期待できるものであり、退勤時打刻を実施していない状況では、多額の経費をかけながら、システム導入の効果を著しく損なわせている可能性が高く、あらかじめ無駄になることを承知しながら、二重投資し、その状態を放置しているとも主張している。

2 請求人の主張及び主張理由に対する見解

IC カードによる退勤時打刻を行っていないことに伴い、不当な支出が行われている事実はない。

3 システム導入に至る経過

庶務事務システムは、電子化した行政情報を活用し、効率的な行政運営を

進めるための総合的な内部情報システム（後に「統合内部情報システム」）のシステムとして構想され、平成 14 年 10 月に策定された、杉並区情報化アクションプランにおいて、「各課における職員の出勤状況管理、出張旅費精算、各種届出等の庶務事務の効率化を図るためのシステムを構築し、庶務事務を軽減することで、職員が本来業務に専念することのできる環境を整える」とした方針のもと、以降、導入に向けた検討を開始した。

(1) 導入に向けた方策

平成 16 年 6 月からは庶務事務の軽減等、職員が本来業務に専念することができる環境のあり方について、庶務事務システム検討部会を設置し、システム導入に向けた具体的な検討を行い、同年 12 月、庶務事務システム検討部会報告書として、システム導入に向けた方策をまとめた。

システム構築と合わせて、事務処理プロセスを見直す。

これは現行の煩雑な事務処理プロセスを見直し、迅速かつ効率的な事務処理を確立することとしたものである。

システム構築にはパッケージシステム（企業や官公庁で一般的に行われている勤務管理を想定して既製されているものをいう。）を活用する。

これは庶務事務に関するパッケージが数多く出ているので、システム構築にあたり、区の勤務条件や事務処理に最も適合するパッケージを活用する、としたものであり、システム導入費や維持管理費の抑制、故障等への円滑な対応なども勘案したものである。

また、システム導入により期待される効果として、庶務事務の効率化・パンチ原票作成の廃止・情報伝達速度の向上・業務の自動処理化・紙資源の縮減の 5 つを挙げている。

(2) 想定されたシステムの概要

職員の勤務管理事務を行うために、庶務事務システムには主に以下のような処理を行う機能を備えているものとした。

ICカード

庶務事務システム導入にあたり、ICカードを活用する。ICカードの活用により、煩雑な出退勤確認事務の効率化が図られるとともに、現行の出勤簿を廃止し、ペーパーレスが図られる。

出退勤管理

職員が朝登庁した際、ICカードをカードリーダーにかざし、出勤時刻を打刻し、退庁時には同様に退勤時刻を打刻する。

出退勤確認は超勤処理、休暇処理と合わせることで、超勤命令、休暇申請との整合性をチェックでき、庶務担当の事務を軽減することができる。

休暇申請

休暇申請は、原則として職員本人が SWITCH パソコンに入力し、電子決裁に

より処理する。現行の休暇等処理簿は廃止する。

超過勤務

超過勤務は、原則として職員本人が SWITCH パソコンに入力し、電子決裁により処理する。振替命令との情報をリンクさせることにより、100 分の 25 は自動計算し、確実に処理する。

旅費清算

旅費清算は、原則として職員本人が旅費経路を SWITCH パソコンに入力し、電子決裁により処理する。運賃計算ソフトにより自動計算し、通勤経路情報とリンクさせることにより、減額処理も自動計算する。

その他

従来紙で行っていた、振替命令や週休日の指定、給与明細の送付、職員の住所・氏名変更等の各種届出事務を電子処理できるものであること等とした。

4 システム構築の経過

庶務事務システムは平成 19 年 4 月に本稼働したが、それに至るシステム構築の経緯については、次のとおりである。

(1)平成 16 年度 業者選定に向けた準備を開始

(2)平成 17 年度 業者選定・詳細設計

業者選定は、プロポーザルによる選考とした。

まず、平成 17 年 8 月 23 日プロポーザル参加事業者に提示したシステムの提案依頼書（RFP）において、出退勤管理機能については、職員団体との間で退勤管理(退勤時打刻)の取扱いについて、協議が整っていなかったため、「当面区では、出勤管理のみを行い、退勤の管理を行いません。将来的には退勤管理を行うため、出勤管理および退勤管理の両方が行える機能が必要です」とした。区では、RFP の内容に応じたシステムの提案を受け、その提案を評価採点し、日本電気株式会社が提案するパッケージシステムを使用したシステム案の採用を決定し、この提案に基づき、システムの設計業務委託契約を締結した。

(3)平成 18 年度

システムに必要な機器の調達、開発などの構築業務委託契約の締結

システムの仮稼働（平成 19 年 2 月）や操作講習会の実施

(4)平成 19 年度

システムの本稼働（平成 19 年 4 月）、運用保守業務委託契約の締結

5 退勤管理の取扱いについて

退勤管理については、職員団体に対しては以下の提案を行い、協議してきた経緯がある。

平成 17 年 1 月庶務事務システムの導入等に伴い、全職員に IC カードを配布し、出退勤記録及び個人認証に使用するという提案を行い、同意された。

平成 18 年 12 月には、庶務事務システムの導入に伴う IC カード機能について 身分証明書、退勤管理及び 本庁舎地下出入口での休日夜間における出入記録管理の機能を追加するとする提案をし、身分証明書及び 休日夜間における出入記録管理の機能については同意された。他方、退勤管理については、職員団体から、IC カードによる打刻で退勤時刻をシステム入力するのであれば、超勤申請や休暇申請との整合性の確認・点検を行うという当初想定した活用に止めず、退勤時打刻と超勤事務処理をできるだけ連動させるなど事務の処理を極力効率的にすることができないかとの問題提起があり、継続協議としてきた。

その後、昇給制度の改正、新しい評価制度の導入、勤務時間制度の見直し、病気休暇・休職制度の見直しなどをはじめとする、優先して協議しなければならない重要な課題が連続したため、本件の協議は滞り、今日まで継続してきたものである。

6 採用したシステム

区が採用したシステムは、パッケージシステムであり、出退勤管理機能については提案依頼書記載のとおり、「将来的には退勤管理を行うため、出勤管理および退勤管理が行える機能」を満たした単一のシステムが納品されている。

退勤時刻の取扱いについては、職員が退勤時に個々に打刻した時間を記録することも一定の時刻を自動的に記録することもできるものとなっている退勤管理システムとなっており、複数のシステムを導入しているというものではない。

なお、現状では、IC カードによる打刻入力をしていないため、退勤時刻のシステムへの入力、職員の正規の勤務終了時刻を一括バッチ処理で入力している。

本システムの運用保守業務委託費は、IC カードによる退勤管理機能の使用の有無により、経費が変わるものではない。

パッケージシステムは、様々な顧客に対応するために、数多くのプログラムが盛り込まれ、複雑に結びついて構成されており、IC カードによる打刻入力が未実施であるからといって、この中から当該制御部分だけを取り出してシステムの再構成を行うとすれば、逆にそのための費用が新たに必要となる。

7 システム導入の成果

契約は適正に履行され、区が求めた庶務事務システムが構築され、かつ運用されている。庶務事務においては、煩雑な事務作業をシステム化したことにより、大きく以下のような事務作業の軽減が図られ、庶務事務全体の効率化が進み、人員削減にもつながった。

情報伝達速度の向上

これまでのような紙によるやりとりから電子情報でのやりとりに変更されたことにより、各所属との情報伝達が即座に図られ、その速度が格段に向上した。また、事務処理上の単純な入力ミス等が電子チェック機能により、大幅に削減され、正確性の向上も図られた。

業務の自動処理化

電子情報を持つことにより、超過勤務や旅費清算の計算業務等が自動化され、手作業による単純な計算ミスの根絶や業務処理の軽減が図られた。

紙資源の縮減

システム化されたことにより、申請事務等におけるペーパーレス化が図られた。

以上述べた理由から、本システムの導入に伴う費用及び維持管理費について、区は適切に契約の締結や支出行為等を行っており、不当な財務会計上の行為及び財産の管理を怠ったという事実はなく、杉並区には何ら損害は発生していない。

ただし、ＩＣカードによる退勤管理を行った方が、退庁実態をシステム上、記録できることや休暇等の申請漏れや誤入力をシステム上確認でき、職員の出退勤について、総合的に把握し、管理できるようになるため、より望ましい形であると考えている。

したがって、ＩＣカードによる退勤時打刻を含めた退勤管理については、職員の総合的な勤務管理及び区民から信頼される人事管理のため、早期の実施に向け、努力する。