

環境清美部管理・業務体制再生検討委員会
報 告 書

平成19年12月

環境清美部管理・業務体制再生検討委員会

目 次

I	はじめに	1
II	昨年来の不祥事の原因と問題点について	3
III	改善すべき事項	5
	1 諸休暇、特に病気休暇問題について	5
	2 業務運営体制の再編成について	6
	3 その他の事業の再検討	8
	4 コンプライアンス改革	9
	5 ガバナンス改革	10
	6 マネジメント改革	12
	7 職場環境の改善	13
	8 管理体制の整備	13
IV	実施計画の策定と業務改善体制の確立	13
	1 環境清美部業務改善企画会議の設置	13
	2 「サービス指導委員会」及び「業務改善実行委員会」の設置	14
V	終わりに	14
	環境清美部における業務改善を実行するための組織	15
	「環境清美部管理・業務体制再生検討委員会」の委員名簿	16

はじめに

奈良市においては、昨年の秋から年末にかけて、環境清美部職員の長期にわたる病気休暇問題が報道され、当局において実情を調査した結果、懲戒処分に該当する事例であるとして免職処分を行った。

また、この事件の調査をすすめる過程で他の懲戒事例も判明し、今年3月29日、十数名の職員に対する懲戒処分も発令した。

さらに、去る10月には、いわゆる“中抜け”と呼ばれる職場離脱の実態が生々しく報道され、中抜けを繰り返していた職員が職務専念義務違反で懲戒処分が検討されている事例も発生している。

そこで、本委員会としては、こうした不祥事が多発している原因分析を行い、コンプライアンス改革としての職員の意識改革、ガバナンス改革としての環境清美部の管理体制、さらには、マネジメント改革としての経営改革のあり方について問題点を集約した。

その結果、Ⅲで述べる各項目について、改善を行なう必要があるとの結論に達したので報告する。なお、本委員会としては、次の①及び②を前提として委員会で議論したことを確認する。

① 奈良市では、廃棄物等の収集処理事業を、長年、市の直営事業として実施してきた。

廃棄物等の収集処理事業は、日々の市民生活と直結した事業であり、業務の遂行にあたっては、現場職員と市民のコミュニケーション、相互理解が欠かせない事業である。

特に、循環型社会の形成に向けた新たな廃棄物行政にとって、その重要性が高まっている。

一方、税の適正執行の観点から、民間委託化等の経営形態のあり方も検討すべきであり、その問題点については後述するが、本委員会の議論としては、行政の代表者である市長が、市民に対して直接責任を持つ経営形態である直営事業を基本に議論を進めた。

しかし、現在奈良市が実施している廃棄物処理事業の一部を民間委託することを否定するものではない。

事業を円滑かつ安定的に運営するためには、収集運搬－処理－最終処分という、廃棄物の処理の基本的な流れを直営で一貫性をもって運営することは、現状においては一つの選択であると考えるが、道路清掃や町内清掃のごみ収集（まち美化）、不法投棄ごみの処理など、不定期な事業部門や間接部門などは、民間事業者を活用することによって、効率的な事業実施が十分可能であると考えており、そうした観点からの事業の再編成を行うべきである。

② 廃棄物の収集業務に従事する職員の日々の労働の管理は、全国的にみてノルマ管理となっている。

仕事量を時間で評価するより、一定の仕事量を設定し、それを1日のノルマとする方が能率的であり、ノルマ管理を肯定する立場である。

しかし、ノルマ制の場合、できるだけ早くノルマを達成し、仕事を終わりたいという積極性が醸成される反面、仕事が終われば、条例や就業規則に定められている勤務時間は関係ないという雰囲気になりやすく、また、同僚間の過剰な競争を生むといった問題も見られる。

そこで、こうした問題点を克服するためには、職員は地方公務員であり、地方公務員法の適用を受け、条例や就業規則で定められた勤務時間を守る義務があるという、コンプライアンス意識を高める取り組みが重要である。

昨年来の不祥事の原因と問題点について

ごみ収集の仕事は、長い間、市民が出すごみを、すみやかに回収すればよい事業だとされてきた。事実、歴史的には、都市の清掃事業のスローガンとして、「はやく、きれいに、ただで、ていねいに!」というフレーズが使われたこともあった。

時代を遡ると、戦後の20年代～30年代の半ばまでは、収集器材は大八車と小型トラックで、人手不足を補うため公共職業安定所から派遣される失業対策の労働者に依存していた時代もあった。関西では、この時代の収集現場には、“とりじまい”という言葉があった。雨の日など、休憩も取らず急いで回収し、終われば“きょうの仕事はおしまい”という意味である。

しかし、時代の経過とともに、廃棄物行政も大きく変化した。

それまでのように、「ごみを迅速かつ衛生的に」処理するという衛生的な観点から、廃棄物の適正処理に加えて、循環型社会の構築に向けた3R推進が求められており、分別排出、分別収集を確実なものとするため、排出者である市民とのコミュニケーション・協働が不可欠となっている。

さらに、高齢化社会に対応した、ごみ出し支援（大型ごみの持ち出し「ふれあい収集」については実施済）等、新たなサービスの充実が必要となっている。また、地方分権の時代を迎え、税の適正執行の観点からも、各事業の精査を行い、自治体経営の効率化を進めることも重要である。

奈良市においては、上記のような時代の変化に対応する職員の意識改革や管理体制、さらには経営のあり方などの面で旧態依然とした体制のまま推移してきたと言わざるを得ず、結果として“午前中の作業”や“中抜け”などが残存してきたと言える。

以下、具体的な問題点を要約すると、次のようなことである。

① 収集作業は、大半が午前中に終了している。これは、前述の沿革上の理由に加えて、奈良市が国際文化観光都市ということで、午前中に収集作業を終了するように、かつて作業指導が行なわれた結果であると考えられる。しかし、このことが極めて非効率な作業を生み、午後は待機時間となり、中抜けを誘発したり、時間休暇の取得が多くなる原因となっている。

また、午前中に終了する作業は、収集車の過積載を生む結果ともなっている。ごみの排出量の多い4日目収集の平均積載量は法定積載量の2トンを超えており、これも、看過できない事象である。

② 長期にわたる病気休暇を許していたように、環境清美部においては、職員の人事管理は、関係法令に基づいて行うという公務員制度の原則が全くないがしろにされていたといえる。また、人事管理の最終チェックすべき人事担当部署においても、これを見落としていた点については、チェックシステムに欠陥があったものとして指摘したい。

③ 中抜けは、地方公務員法にいう職務専念義務の違反行為であることは当然である。常態化しているとすれば、まさに由々しき事態である。

どのような職場においても、勤務時間中、むやみに長時間職場を離れてはいけないというのは常識である。環境清美部の事業所においては、こうした常識や規範が確立していないことに大きな問題がある。

市長以下、関係部局の管理職の責任の重大さはもとよりのことであるが、現場部門のリーダーについてもその責任を認識しなければならない。加えて、長年、その職場風土がつくられてきたことを考えれば、改めて市組織全体に猛省を促したい。

④ さらに、年次有給休暇の事前届出のルールが確立していない点も問題である。本来、年休は労働者の請求にそって付与されるのが望ましいが、朝、電話で、その日の休みを届け出、それを全て承認するとすれば、作業計画は成立しないことになる。

改善すべき事項

1 諸休暇、特に病気休暇問題について

奈良市の場合、病気休暇の取得が他都市と比べて多い。確かに、人事院規則では、90日までの有給の病気休暇を認めている。(90日を超えると、分限処分としての休職、3年を経過して回復しない場合は分限免職処分となる。)

しかし、この有給90日の制度は、長い公務員生活の中で、不幸にして病気に罹った場合の病気回復期間の保障制度であって、年次有給休暇と同等の権利ではない。

そこで、次の点について改善する必要がある。

- ① 病気休暇については、承認手続きを厳格化する必要がある。すでに、昨年12月25日付けで「病気休暇等の取り扱いについて」(市長公室長通知)により、制度運用の適正化に取り組んでいるが、特に、所属部長を所属の決裁権者として位置づける必要があると考える。
- ② また、市長公室長通知では、1か月以上の病気休暇について、総括安全衛生管理者への報告を求めているが、基準の「1か月以上」を引き下げるとともに、“バラ休”についても、基準を設けて報告を求めるなど、規程の整備を行なうべきであると考えます。
なお、委員からは、例えば1日～3日程度の病気の場合、年次有給休暇の取得を指導すべきであるとの意見があったことを付記する。
- ③ 年次有給休暇の届出については、事前届出を徹底することにより、業務に支障が生じる場合の時季変更ルールを確立する。
- ④ 以上を具体化するため、環境清美部において諸休暇の請求及び承認のための「事務取扱要領」を作成する。

2 業務運営体制の再編成について

収集課における可燃ごみ収集（週2回【月・木曜日及び火・金曜日】）、プラスチック製容器包装収集（週1回、【主に水曜日】）、不燃ごみ収集（月1回、【第3週木曜日又は金曜日】）など、ごみの種類によって作業実態が異なっており、一律に論じることは適切ではないが、第3週木曜日及び金曜日以外は大半が午前中の作業である。

特に、可燃ごみ収集の場合、午前10時台の最終計量が約50%となっており（注1）、中抜け問題は、現在の業務体制の下での当然の結果であるといっても過言ではない。

また、可燃ごみ収集では、かなりの車両が過積載での走行となっている（注2）。現在、奈良市において使用されている可燃ごみの収集車は、乗車定員3名、最大積載量2000kgであるが、積載量をオーバーしている車両が多く見受けられる。

これは、道路交通法、貨物自動車運送事業法等関係法令に抵触する問題であり、コンプライアンスの確立が議論されているおり早急に改善するべきである。

そこで、これらの問題を解決するためには、作業のあり方を抜本的に見直し、午前・午後を通じて、ていねいな収集ができる作業体制を確立する必要がある。

奈良市における収集作業は、市域を「校区」（43校区）に分け、校区毎に担当職員と車両を決め、担当校区の収集が完了すれば仕事は終わるという仕組みである。

その意味ではノルマ制であるが、労働時間や1台当たりの積載量を考慮したものになっていないため、個々の収集車両の作業量を精査するとばらつきが目立つ不完全なノルマ制である。他都市を調査して、作業ノルマの設定方法を改善し、新しい収集体制と作業方法を構築する必要がある。

さらに、奈良市においては、平成10年度から、新規採用による人員補充を凍結しているが、こうした方針を続けると、職員の年齢構成は高くなり組織は硬直化する。

業務体制の整備を進める中で直営部門の定数を確定し、定数を割り込む場合の退職補充のルールについても確立すべきである。

奈良市において、今求められているものは、“ていねいな作業”の確立である。このていねいな作業の中に、現場職員と市民の対話と相互理解が生まれ、地域の廃棄物を単に処理するだけの“処理行政”から、市民と共に地域の廃棄物の排出のあり方を考え、廃棄物の質と量をコントロールする“環境行政”へと、転換を図っていかなければならない。

(注1) 週2回の「燃やせるごみ」収集の最終計量時間を見ると、4日目収集(月、火)

の45%が午前10時台であり、また、3日目収集では、53%が10時台である。

(注2) 4日目収集(月、火)の平均積載量は2100kgを超えている。中には3500kgを

超えている車両もある。

以下の内容は、本委員会として『2トンパッカー車1台あたりの平均積載量を、(仮に)平均1500kgと設定』しての試案であり、業務改善を検討する際の前提とするものではないが、試案の1つとして慎重に検討されるよう要望する。

試案

(1) 4日目収集(週の前半) 1700kg ($1,500\text{ kg} \times 1.11 = 1,665\text{ kg}$)

3日目収集(週の後半) 1300kg ($1,500\text{ kg} \times 0.89 = 1,335\text{ kg}$)

(可燃ごみの1日の標準作業量—パッカー車1台あたり1.5トン×4回=6トン)

(2) 1日の作業回数を原則として4回とする。ただし、第3週木曜日又は金曜日は不燃ごみの収集と重なり、業務が過重となるため、第2週木曜日又は金曜日にも不燃ごみの収集日とし、5回作業とする。

(3) 作業は、午前中3回（あるいは2回）、午後1回（あるいは2回）とし、5回作業日は午前3回、午後2回とする。

午前2回、午後2回とする場合は、勤務時間の変更を検討する。

(4) 上記の①、②、③で収集区域（校区）の区域見直しと編成替えを行い、収集時間が午後に変更される区域については、市民説明会を開催し、理解を求める。

(5) 2トン車の人員定数を3名（運転職員1名、作業職員2名）とし、全校区の必要人員を確定し、退職等による欠員が生じた場合は退職補充する。（退職補充ルールの確立）

(6) 1人収集時の「半校区」ノルマ制は廃止する。

3 その他の事業の再検討

① 道路清掃（ロードスイーパー作業）について

道路管理者（県・奈良市）の管理責任を明確にするとともに、民間委託を含めて事業のあり方を検討する。

② 不定期な事業部門や間接部門の事業見直し

町内清掃ごみ収集及び不法投棄ごみの処理などの不定期な事業部門、さらに焼却灰の運搬処分等の間接的な部門については、事業内容を精査し効率化を図る観点から、民間委託化を含む事業の見直しを行う。

③ 大型ごみの申し込み受付業務について

現在、『電話がつながりにくい』といった市民の不満があるので、「大型ごみ受付センター」のようなものを設置し、運営は専門の民間事業者へ委託する方向で検討する。

④ 再生資源収集について

再生資源収集については、収集回数が増を求める市民要望があるので、収集事業全体の再編成を行なうなかで、収集頻度を上げる方向で検討する。

⑤ 地域社会を支える行政サービスについて

一人暮らしのおとしよりや、高齢者のみのご家庭、障がいのある方が居住されているご家庭で、ごみ出しが困難な方に対するごみ出し支援の取り組みを福祉関係部門と連携を取りながら、拡充していく必要がある。

4 コンプライアンス改革

① 職員は、地方公務員法の適用を受ける身分であるという自覚をうながし、服務規律の遵守を徹底し、公務員倫理の高揚を図る。

(収集業務は、ノルマ管理が基本となるが、一方で職員は地方公務員法、それに基づく条例や規則によって、勤務時間の拘束を受ける立場であることを徹底する。)

② ①を具体化するため、環境清美部において「服務規律の遵守に関する自主行動規準」と、その規準に違反したときの人事課への進達規準を作成する。自主行動規準の作成にあたっては、地方公務員法第28条第1項(分限処分)、第29条第1項(懲戒処分)、第32条(法令等・上司の職務上の命令に従う義務)、第33条(信用失墜行為の禁止)、第35条(職務専念義務)などの禁止事項及び服務に関する義務を明記するとともに、“中抜け”禁止など、現在の職場実態を踏まえたものとする。特に、上司の指示や命令を拒否する、上司に暴言を吐くなどの行為に対しても、当然「奈良市職員の懲戒処分に関する指針」に基づき厳しく対処する。

③ 労務、人事面における従前の慣行の見直しを図る。

現在の社会状況には通用しない事柄、すなわち、外部には通用しない事柄を内部の論理だけで積み上げ温存していないか、点検し問題があれば是正する。

<点検項目例>

◇ 特殊勤務手当の適正化、整理統合について検討する。

(「奈良市職員の特殊勤務手当に関する条例」第2条第2項の支給要件、

支給対象業務を精査する。)

- ◇ 超過勤務手当が適正に執行されているか。命令時間と、復命時間の不一致がないか、点検する。
- ◇ 他都市にみられる忌引休暇の不正取得や、時間休暇をはじめとする各種休暇が適正に取得されているか点検し、不適正な運用があれば速やかに是正の措置をとる。また、奈良市においては、職員に夏季休暇が付与される期間、他の部署に応援を求めるなどして事業運営を行っているが、夏季休暇の付与日数についても、国及び他都市の状況について調査し、適正な日数かどうか、点検する。

また、夏季休暇については、事業遂行に支障をきたさないよう計画的取得を指導する。

- ④ 服務規律の確立や業務執行の公正性を確保するためには、種々の不適正な要求行為を根絶することも必要である。

その為、奈良市においては、「奈良市法令遵守の推進に関する条例」、同規則や行動基準が示されているが、その運用について、職員に記録等の作成を義務付けるなど、それらの見直しと周知徹底を図る。

5 ガバナンス改革

本委員会の審議を通じて明らかになった一番の問題は、環境清美部においては、管理機構が十分機能していないということである。服務に関する指導をはじめ、作業に関する指示や指導が徹底できない雰囲気にあるように見える。

作業効率の是正や諸手当の適正化などで、一定のコスト削減が可能であるが、これを担保するためには、管理体制を含め、良好なガバナンス改革が重要である。

そこで、以下の点について検討し、具体化する必要がある。

- ① 人事考課制度の検討

指揮命令に従わない職員に対しては、Ⅲの4の②及び③で述べた地方公務員

法上の処分や任命権者による措置を厳格に行うとともに、人事考課制度の導入等により、信賞必罰の制度についても検討する。

また、これからの廃棄物処理事業にとっては、行政と市民の協働が欠かせないので、例えば、市民との対話や相互協力の達成度を評価するなどの「市民参加の評価システム」についても検討する必要がある。

② 職員研修の充実

職員は、納税者である市民の立場に立った地域経営の担い手であるという自覚を高めることが重要である。そのために、職階別に、時代の要請や社会的ニーズにあったテーマを設定し、計画的に実施する。また、外部機関（人材）を活用する。

< 検討項目例 >

- ◇ 他都市の業務体制などの実態調査や現場作業の体験研修
- ◇ 職員を対象とした研修—公務員規範、地方公務員法の禁止事項、義務事項、廃棄物処理に関する法的あるいは技術的事項など。
- ◇ 管理職を対象とした研修—職場のリーダーとしての基本心得、特に、是と非をはっきり主張し、説得する力を養う。

③ トップマネジメント機能の強化

組織は、長年の積み重ねの中で、各職階（部長、課長、係長等の区分）の職責が不明確になっている場合が多い。従って、それぞれの役職の職責と権限を明確にすることが重要である。

また、改革を進めるためには役職による判断のブレをなくすため、最終決裁権者は職階の上部へ集中する必要がある。（トップマネジメント機能の強化）

④ 労使交渉の公開

労働組合との交渉について、地方公営企業等の労働関係に関する法律の規定に基づいて点検し、問題があれば是正する。また、健全な労使関係を構築するため、労使交渉の経過及び協議結果についても原則公開とする。

6 マネジメント改革

本委員会としては、現行の直営事業の問題点の解明と改善策を検討してきたが、新たな経営形態としての民間委託についても言及したい。

全国的に見て、廃棄物処理事業の民間委託化が進んでいる。環境省の統計資料によると、収集量の比較では、直営が約31%、委託が約42%、許可が約27%となっている。（「日本の廃棄物処理・平成17年版」－環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課作成）

しかし、事業の安定性で見ると、必ずしも民間委託化の優位性が認められているとは言えない状況にある。その要因としては、各都市とも参入事業者の数も限られている結果として随意契約がほとんど採用されており、委託単価が「高止まり」傾向となることが懸念される。

このことは、我が国の廃棄物処理の市場が、従業員数10名以下の零細な事業者によって支えられていることや、特に、収集運搬の業務が労働集約型の事業であるため、幅広い民間のノウハウが活かしにくい産業であることが一因である。

また、収集運搬、処理、処分という廃棄物処理事業の基幹部分は、1日も休むことができない連続した事業であり、こうした事情も加わって、民間委託により継続的、安定的な事業運営を行うためには、一定、随意契約の不可避性が存在していると言える。

直営又は奈良市が株主でもある奈良市清美公社への委託及び民間委託のそれぞれに長所、短所が存在するが、本委員会で検討を尽くした内容ではないので、今後、奈良市において十分論議されることを望むとともに、当面の課題である直営事業の再編整備にあたっては、地域経営という観点からコスト意識を念頭においた検討が必要であると考えている。

7 職場環境の改善

快適な職場環境づくりは、職員の仕事に対する積極性を引き出し、業務の向上を図る上でも重要である。また、新しい業務体制に対応するためには、グループ毎のミーティングルーム等も必要であると思われるので、職員休憩室などのあり方を含む施設改善について検討されたい。

8 管理体制の整備

- ① 業務体制の再編整備を進める中で、現在の収集課を収集区域と収集品目により分割するなど、効率的な組織機構のあり方についても検討する。
- ② 管理職1人で掌握できる職員数には限界もあるので、サービス指導体制強化策を検討する。

実施計画の策定と業務改善体制の確立

1 環境清美部業務改善企画会議の設置

本委員会が指摘した事項を具体化するため、早急に実施計画を策定し、実施に移すため、奈良市内部に（仮称）「環境清美部業務改善企画会議」（以下「企画会議」という。）を設置する。

企画会議は、市関係部長ほか学識経験者、行政サービスのユーザーであり納税者である市民代表等で構成することとし、委員長は、市長が指名する。企画会議の事務を担当する事務局付け職制として（仮称）「業務改善課」を新設し、環境清美部内におく。企画会議で決定された内容については、環境清美部長の責任においてすみやかに実施する。その際、業務改善課長は、環境清美部長を補佐する。

指摘事項のうち、Ⅲの1、4、5及び7については、すみやかに実施計画を策定し、遅滞なく実施されるよう要望する。2及び3については、平成20年10

月を目途に実施できるよう真剣に検討されることを要望する。

また、課題別にタイムスケジュールを設定し、実施計画の策定作業の進捗状況を公開すること。

2 「サービス指導委員会」及び「業務改善実行委員会」の設置

環境清美部において、業務改善の実行を担保するため（仮称）「サービス指導委員会」と（仮称）「業務改善実行委員会」を設置する。サービス指導委員会は、本委員会の指摘事項のうち、主としてⅢの1、4、5にかかるサービス指導を担当する。また、業務改善実行委員会は、主としてⅢの2、3にかかる業務改善の実行を担当する。

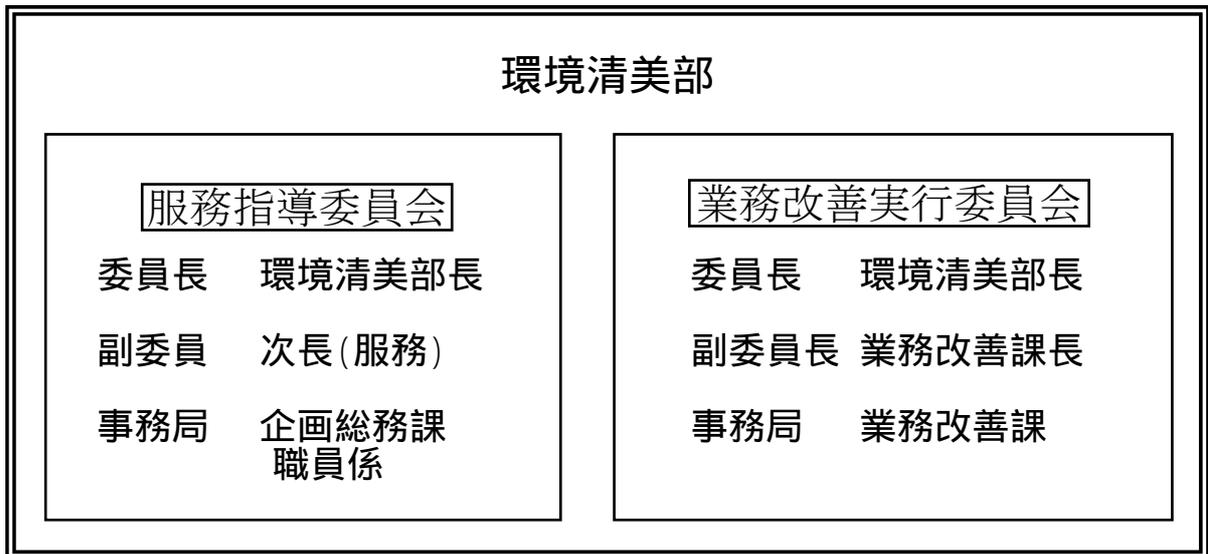
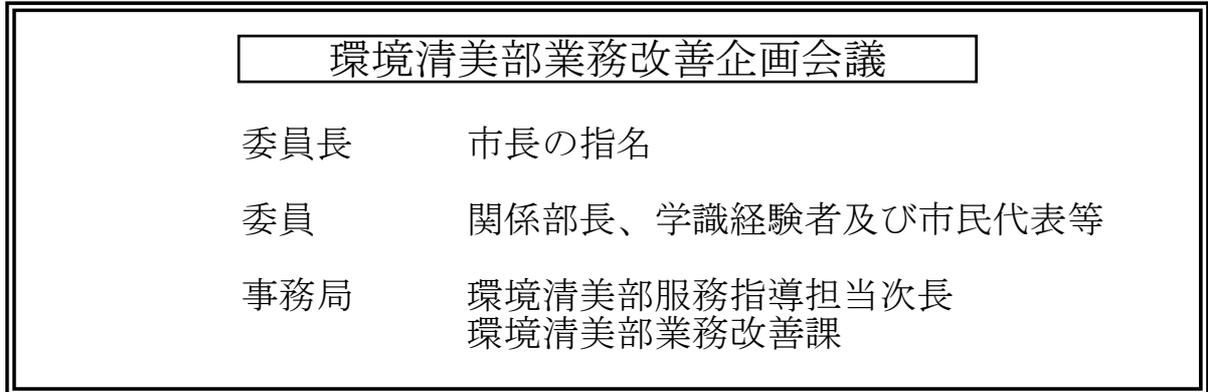
終わりに

民間委託の検討に当たっても、市民・事業者が対等の立場で、役割分担を決めてその事業に協力して取り組むことにより、公的サービスの水準をよりよいものにするという視点が堅持される必要がある。

また、午後の収集など収集体制の再編は、市民生活に影響を与えることになるので、地域の自治会等の積極的な協力が得られるような十分な説明と、議論への参加が保証されるべきである。

以 上

環境清美部における業務改善を実行するための組織 (仮称)



「環境清美部管理・業務体制再生検討委員会」の委員名簿

(外部委員 50 音順)

	委員名	役職等	備考
1	兼田 明志	元大阪市環境事業局職員	
2	澤井 勝	奈良女子大学名誉教授	委員長
3	田中 幹夫	弁護士	
4	中川 幾郎	帝塚山大学大学院法政策研究科教授	副委員長
5	山中 俊之	日本総合研究所研究事業本部主任研究員	
6	津山 恭之	奈良市政策監（行財政改革担当）	
7	平岡 譲	奈良市市長公室長	
8	中屋 卓	奈良市企画部長	
9	戸田 勝康	奈良市総務部長	
10	林 啓文	奈良市市民生活部長	
11	豊田 正博	奈良市環境清美部長	