

奈 総 法 第 2 1 3 号

令 和 2 年 1 2 月 2 1 日

奈良市監査委員 東 口 喜代一 様
同 中 本 勝 様
同 山 本 憲 宥 様
同 伊 藤 剛 様

奈良市長 仲 川 元 庸

包括外部監査の結果に対する措置状況について（通知）

奈良市包括外部監査人より提出があった「包括外部監査の結果報告書」について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の38第6項の規定に基づき、当該監査の結果に対する措置状況を別紙のとおり通知します。

平成27年度包括外部監査「人件費に関する事務の執行について」の結果に対する措置状況について

IV. 諸手当について

2. 時間外勤務手当の支給に関する事務手続き

- ・事務処理マニュアルについて

(人事課)

【監査結果】

自治体職員は定期的に異動があるため、諸手当の給付に関する事務手続き等をまとめたマニュアルを整備し、事務処理の標準化を図ることが効率的である。

しかしながら、奈良市の諸手当に関しては、条例や規則等で支給内容、支給条件及び金額が定められているが、個々の業務が支給対象となるかどうかの判断基準や、給付の申請から支給に至るまでの具体的な処理手続きを示した事務処理マニュアルが整備されておらず、国と同様の処理をするため、国制度の書類等を参考にしているか、各部局でまちまちな従来の処理が引き継がれているという状況である。

特に、奈良市においては時間外勤務手当を中心とした人件費のあり方が議会等でも議論されており、市民の関心事となっている。市民に対して税金の使途に関する十分な説明責任を果たすため、手当の支給対象を明確にし、不明瞭な手当支給を未然に排除する方策を講じることは奈良市における緊急の課題であると認識する必要がある。

以下、本報告書において諸手当に関する見直しの必要性等に関し提言することとなるが、諸手当のあり方の見直しにあわせ、支給対象となる業務の明確化及び事務処理手続きの標準化を図れるよう早急に事務処理マニュアルを整備されたい。

【措置の内容】

職員の諸手当の支給に関しては、条例や規則で対象となる職場や業務、支給条件、金額などが定められていることから、その支給については、各所属の管理職が適正に判断できる状態となっており、その執行については、人事課においても適宜確認を行っていることで標準化を図っています。また、これらの手続につい

では、令和元年9月までは給与・福利厚生事務を民間事業者に委託をしていたことから、民間の力を借りながら具体的な事務処理マニュアルを整備し、市での事務執行となった10月からは市の事務処理マニュアルとして各部局と共有化し、活用を進めています。

4. 時間外勤務手当

(2) 収集課

② 動物死体処理業務について

・動物死体処理業務の再検討について

(収集課)

【監査結果】

上記の動物死体処理業務に対応するため、収集課では毎週土曜日に2名体制で出勤しており、それぞれ概ね11時から14時半までの3時間半ずつ時間外勤務が発生している。しかし、実際に処理された件数を見てみると、土曜日に処理される件数は決して多くない。平成26年度における、土曜日の動物死体処理件数は以下のとおりである。

(表省略)

上記のとおり、動物死体処理件数が全く発生しない日が半数以上(56.9%)であり、毎週2名体制で土曜日に出勤してまで維持する必要性がある業務であるのか疑問である。もちろん、土曜日の対応をやめれば住民へのサービス水準は低下するが、奈良市の現状の財政状態を考えれば、毎週土曜日の時間外勤務手当を負担してまで維持すべき業務ではないであろう。

また、そもそも、奈良市のホームページで受付時間は「月～金曜日の午前7時30分～午後4時00分(月～金曜日の祝日に当たる日も受付)」となっており、土曜日には受付自体を行っていない。にもかかわらず、受付がなかった土曜日にまで2名体制を維持して、時間外勤務手当を支給することが承認されていることは理解しがたい。

さらに、時間外勤務命令簿を見てみると、動物死体処理担当の職員については朝7時から毎日30分の時間外勤務手当が発生している。朝早く市民から電話が掛ってくるから、というのがその理由である。

このように収集課の職員は、公告されている受付時間外である土曜日や平日朝7時30分以前に市民から連絡がある場合に備える必要性を理由に、時間外勤務を恒常化させている。しかし受付時間外の市民からの要望にも対応する場合、奈良市財政の悪化を招くばかりか、職員に過重な労働を強いることになる。まず、処理件数から勘案して動物死体処理の土曜日対応は、即刻廃止に向けて検討すべきと考える。平日の早朝対応も恒常化すべきものではない。市民に対してどの程度の行政サービスを提供する必要があるのか検討するとともに、奈良市が提供できる行政サービスの水準についての理解を求める必要がある。

【措置の内容】

土曜日の動物死体処理業務は、関係者と協議し令和2年5月から廃止しました。朝7時からの勤務は、週休明け早朝からの電話があることから、対応が必要な場合はあるものの、状況を見極めつつ縮減しました。

③ 車両管理業務

- ・ 車両管理業務の再検討について

(収集課)

【監査結果】

車両係の職員は毎週土曜日8時から12時まで出勤しており、毎週4時間の時間外勤務が発生している。また、平日もほぼ毎日16時15分から18時15分までの約2時間、時間外勤務が発生しており、時間外勤務が常態化している。この原因について質問したところ、車両管理をするためには、応援収集に出た車両も含め全収集車が環境清美センターに帰って来るまで残っている必要がある、土曜日はごみ収集がないため作業がしやすい等の理由説明があった。

しかし、そのような理由で時間外勤務をそのまま放置するのではなく、解消に向けた工夫をするべきである。収集課では、予備の車両も保有しているから、当該予備の車両を使って平日の時間内に作業が終わるようやり方を工夫する余地があるのではないだろうか。また、土曜日に出勤する必要があるのであれば、毎週4時間ずつ時間外勤務で行うのではなく、別の日に代休を取得させるなど、職員の働き方についても工夫するべきである。常態化した時間外勤務を当然のものとするのではなく、まずはその原因を究明し、時間外勤務を減らすための取り組

みを検討されたい。

【措置の内容】

土曜日については基本的に管理職が対応しており、管理職以外の職員は繁忙期を除いて、月に1～2回のみ出勤しています。

また、平日の応援収集等の際の事故や故障に迅速に対応できるよう、全ての収集車両が戻るまでの勤務は必要ですが、これも、毎日18時15分ではなく、車両の戻る時間に応じた時間外勤務を行っており、こちらも基本的に管理職が対応しています。

⑤ ごみ収集業務に対する考え方について

(収集課)

【監査結果】

今回、人件費をテーマに包括外部監査を実施し、収集課において時間外勤務手当が多く発生している事実について、その原因分析を試みた。関係資料を閲覧し、職員にヒアリングを重ねた結果、収集課では、ごみ収集業務に対してノルマ制の考え方が残っている、というよりもノルマ制が集団を律する掟として絶対視されているようにさえ感じられた。すなわち、1日に1名あたりが取るべきごみの量が決まっており、それを超えてごみの収集を行った場合には、ノルマを超える労働であるため、追加報酬が支給されるべきとする考え方である。この考え方からすると、通常はパッカー車1台3名一組（運転手1名＋回収員2名）とする生ごみの回収業務に関して、そのうちの1名がなんらかの理由で急遽休暇をとったために午前中に2名で回収する事となった場合に、その2名は既に午前中でノルマを達成していることになる。（運転手にとっては、回収に加わった分だけノルマを超過したことにもなる。）そのため、午後からはごみの回収に行く必要はなく、事務所で待機するか、もし、回収に行った場合には追加報酬が支払われて当然、ということの名目を問わずに時間外勤務手当が支給される運用が正当化されることになる。

しかし、職員はあくまで地方公務員であり、地方公務員法その他の条例や規則によって、勤務時間の拘束を受ける立場にあり、自分のノルマさえ達成すればよい、あるいはノルマを超える部分は追加的な対価で賄われて然るべき、というこ

とにはならない。業務負担にアンバランスが生じるというのは収集業務に内在する一面でもある。ノルマ制の考え方への固執が、職員としての勤務時間やコンプライアンスに対する意識をないがしろにし、今回の報告書で触れている諸問題の一因であることは間違いない。ノルマ超過の発生が同僚職員の病休や前日までに申請のない当日休暇取得に多く起因するという事柄も、ノルマ制の正当性をそのままでは肯定しがたい理由の一つでもある。

この点については、平成19年12月に環境清美部管理・業務体制再生検討委員会から提出されている、「環境清美部管理・業務体制再生検討委員会報告書」でも触れられているところであり、当該報告書においてもノルマ制の弊害が記載され、コンプライアンス意識を高めるとともにノルマ制の見直しが提言されている。報告書が提出されてから約8年が経過した現在においても、さしたる改善が見受けられない状況は看過しがたく、環境部のみならず、時間外勤務や法令遵守を所管する総務部においても、強い意志をもってこれまで以上に踏み込んだ対応による正常化に取り組まれない。

ただ、最も必要なのはノルマ制を処遇の根本規準としている現業職自らの意識改革である。これについてはⅡ 3において述べたところを参照されたい。

【措置の内容】

令和2年4月から計画的な民間委託の着実な進捗と会計年度任用職員の任用による適切配置により安定した収集体制を構築することで時間外勤務の削減を図りました。また、今後も継続して職員のコンプライアンスに対する意識の向上を図る研修を実施します。

(4) まち美化推進課

④ 定時後の電話対応の廃止について

(まち美化推進課)

【監査結果】

Ⅳ 4 (4) ①に記載のとおり、まち美化推進課の定時は7時30分から16時までとなっているが、常時4名の職員が本庁の閉庁時刻の17時15分まで電話対応業務を実施しているため、時間外勤務が発生している。大型ごみの回収に関する電話受付については、午後3時で終了しているが、置き去りごみや取り残しごみに関

する苦情等への対応という理由で、毎日17時15分まで4名の職員に時間外勤務が発生している。

当該対応は、まち美化推進課の定時である16時以降も市民からの問い合わせがあるため、サービス向上の観点より実施しているとのことであるが、奈良市の財政が厳しい状況にある中、課としての定時を超えて本庁の閉庁時刻に合わせる形で17時15分まで時間外勤務による4名体制を維持して行う必要があるのか。奈良市の行政サービスの水準とそれにかかるコストを勘案し、廃止の方向で検討されたい。

【措置の内容】

令和2年度は業務定時後の大型ごみの置き去りや取り残しの電話に対応する職員の人数をさらに1名減員し、当初の一日当たり4名から2名となったため時間外勤務手当は以前の半分まで削減しています。

即座に電話対応を廃止した場合、翌日まで大型ごみが放置された状態となり、地域の交通面及び環境面において支障が生じるおそれがあります。

そのため、業務定時後（16時以降）の電話対応の主な要因を解消するべく、大型ごみ回収時の取残しを無くす体制の強化や回収後に後出しで大型ごみが出ないよう啓発等の施策を継続していきます。

(5) 環境清美工場

② 時間外勤務手当について

- ・D勤務に続く時間外勤務慣行の廃止について
(環境清美工場)

【監査結果】

環境清美工場は、24時間稼働しているため、1係8名で4つの係に分かれ、交代勤務を行っている。勤務時間は、時間帯によりA、B、C区分に分けられており、A勤務は午前8時30分から午後5時まで（45分間の休憩時間を含む）、B勤務は午後5時から午前0時まで（60分間の休憩時間を含む）、C勤務は午前0時から午前8時30分まで（30分間の休憩時間を含む）となっている。この交代勤務では、1週間に必要な勤務時間38時間45分に不足することになるため、4週に1回D勤務の午前8時30分から午前11時15分まで（休憩時間はなし）の時間を作り、不足する勤務時間

数を補っている。

例えば、平成26年度8月度の施設第三系の勤務ローテーションを示せば以下のとおりであり、7日がD勤務となっている。

(表省略)

上記のとおり、B勤務の後にC勤務が続き、B勤務は午後5時から午前0時まで、C勤務は翌日午前0時から午前8時30分までであることから、午後5時から翌日の午前8時30分までは連続した勤務時間となる。

所定のD勤務は午前8時30分から午前11時15分までであるが、毎回必ず午後2時15分ないし午後5時まで勤務を続け、必ずD勤務者全員に3時間ないし5時間の時間外勤務が発生している。

D勤務の従事者や作業内容については「D勤日誌」に記録されている。作業内容として予め定型的内容が印字してあり、それに焼却炉番号を記入したり実施作業に○を付けるといった簡単なものである。定型的内容としては、炉AH清掃やシュート清掃、クレーン操作室前清掃やクレーン階床清掃、炉クレーンバケット清掃やホッパーゲート清掃などが列記されている。炉AH清掃やシュート清掃は焼却炉の運転を止め火を落として実施するものであるが、クレーン操作室前清掃以下に挙げた作業は焼却炉運転のまま実施可能なものである。8月7日のD勤日誌によれば、シュート清掃は実施されておらず、クレーン操作室前清掃以下の作業しか実施されていない。14日第二係、21日第一係、28日第四係によるD勤では、いずれも炉の運転を止めてシュート清掃等を実施した記録がある。それなのに7日のD勤務も他のD勤務も従事者すべて時間外勤務3時間ないし5時間となっている。このように実質的な管理不在、すなわち、管理者による時間外勤務の内容や必要性を勘案した上での承認手続きが行われていない中での時間外勤務承認は不当である。

また、この8月7日D勤務の時間帯（8時30分から11時15分まで）には、再任用を除いても、第四系のC勤務空け時間外勤務者（8時30分から11時30分まで）が4名、第二系のA勤務者（8時30分から17時まで）5名、そして第三系D勤務者5名の計14名が同時に勤務している状態であった。（焼却炉の維持管理を担当する管理第二係も5名程度配置されていた。）14名が分担すればD勤務者の時間外勤務は不要であろう。

D勤務後の規則的な時間外勤務の慣行は即刻廃止されたい。

【措置の内容】

令和2年4月から、さらに1名減員し、各係6名体制としました。また、焼却炉の延命化に関する作業、日常的な点検、メンテナンス作業にのみ時間外勤務命令を出しており、時間外勤務時間の縮減を図りました。

D勤務については、日中の作業となるため、作業現場の室内の気温が40度以上になることが多く、特に夏場は50度を超えています。そのため、こまめに休憩をとりながら業務を行う必要があり、必要な作業がD勤務中に終了しない場合にのみ時間外勤務命令を出しています。

- ・ 業務内容の再検討について
(環境清美工場、人事課)

【監査結果】

環境清美工場では、上記の他にも、職員全員による2時間程度の時間外勤務が毎日発生し、常態化している。(この具体的状況については、次の指摘事項「中央制御室作業の委託及び時間外勤務について」を参照されたい。)

時間外勤務が当日シフトの出勤者ほぼ全員で、毎日決まりきった切のいい時間が生じているという状況は、甚だ不自然であり、実質的な管理不在を示す。環境部及び総務部人事課は事実関係を早急に調査し、今後の対応を明らかにする必要がある。

【措置の内容】

焼却炉の延命化に関する作業、日常的な点検、メンテナンス作業にのみ時間外勤務命令を出しており、大幅な時間外勤務時間の縮減を図りました。

- ・ 中央制御室作業の委託及び時間外勤務について
(環境清美工場)

【監査結果】

環境清美工場内の中央制御室にて、奈良市職員の4名が搬入ごみをクレーンで焼却炉に投入する作業を、他の4名が焼却炉等の施設操作・モニタリングを行っており、この8名が一つの係を構成し、施設第一係から第四係までの4つの係がシ

フトを組んで交代で勤務している。

環境清美工場の視察を行い、中央制御室での作業についても視察を行ったが、ピットに貯留したごみを焼却炉に投入するための専用クレーン操作は2名が従事しているのみであり、1時間に2から3回程度の投入頻度から勘案すると常時1名で業務可能、午前中の繁忙期でも2名で十分であると考えられる。(4席のクレーン操作席の椅子1脚は取り外され3脚しかなかった。) また、中央制御盤での焼却炉等の操作・モニタリングに関しても3名で十分という印象であり、一つの係トータル4名から5名で継続的な運転が確保されるものと見受けられた。

そこで平成26年8月における施設第三係の職員のシフト及び勤務状況を追ってみると以下のとおりである。シフトBとCは連続しており、市勤続年数の長い順に正規職員7名VWXYZLMとして、Vは係長、Wは主任、XとYは主務(職種は自動車運転手)、Zは主務補、Lは主務で、以上6名は勤続21年以上の職員である。8月1日と2日は、VとYの両名休暇取得、W・X・Z・Lの4名がC勤務空け2時間(8時30分から10時30分まで)の時間外勤務となっている。また4日はV・Y・L・Mの4名が休暇取得、W・X・Zの3名がA勤務空け2時間(17時15分から19時15分まで)の時間外勤務となっている。

(表省略)

正規職員7名のうち平均して毎日2名が休暇を取得している状態であり、4名が同日に休暇を取得している日もあるから、係トータル4名から5名で足りるという見方も極端ではないであろう。正規職員7名全員がそろって出勤している日はこの月には一日もなかった。休暇取得に職員間の調整の跡が見られず、出勤している職員は2時間3時間と時間外勤務をつけるのが常態化している。V係長の管理不在で運営されている実情も明らかである。

さらに、B勤務及びC勤務については、平成20年度より民間事業者にも業務の一部(焼却炉クレーン操作等)を委託し、1名を追加で勤務させている。そのため、B勤務及びC勤務では9名体制が通常シフトとなっている。聴けば、奈良市職員の夏季休暇が重複すると業務に支障が出るため、追加で業務委託により増員したという理由説明を受けたが、市民や民間事業者のみならず他部局の奈良市職員にとっても到底理解しがたいものであり、上記の業務運営の実情を踏まえると著しく不当である。コスト意識の欠如を乗り越えて賠償責任を意識させるほどの事態で

ある。

繰り返しになるが、管理不在の時間外勤務承認、すなわち全職員によるシフト空け2時間ないし3時間、5時間の常態化した時間外勤務は止めること。合わせて、1シフト8名の人員配置は4名から5名程度に減員する方向で見直しを行う必要がある。外部への業務委託については早急に廃止すべきである。

【措置の内容】

令和2年4月から、さらに1名減員し、各係6名に減員しました。また、焼却炉の延命化に関する作業、日常的な点検、メンテナンス作業にのみ時間外勤務命令を出しており、時間外勤務時間の大幅な縮減を図りました。

- ・時間外勤務命令簿の記載漏れについて

(環境清美工場)

【監査結果】

「時間外勤務命令及び確認表」の注意書きの記載によると、所属長は以下の時間外勤務に関するチェック項目に基づき、必要と判断した場合は、勤務時間終了1時間前を目途に時間外勤務を命令することになっている。

(チェック項目略)

この所属長による時間外勤務命令に基づき、職員は「時間外勤務命令及び確認表」に申請理由を記載し、所属長の承認をもらうことになる。また、時間外勤務後には、所属長が実績確認を実施し、「時間外勤務命令及び確認表」に最終の承認印を押印することになる。このような手続きを経て、時間外勤務が承認されることからすると、時間外勤務を行う際には、「時間外勤務命令及び確認表」が必須の書類であり、かつ、時間外勤務命令の内容及び承認関係を示す証拠となる。しかしながら、平成26年11月から平成27年1月までの3か月間の時間外勤務に関する資料を閲覧したところ、出退記録に時間外勤務時間が記録されているにも関わらず、「時間外勤務命令及び確認表」の作成が漏れているものが見受けられた(平成26年11月：12件、同年12月：7件、平成27年1月：6件)。また、「時間外勤務命令及び確認表」での承認があるにも関わらず、出退記録には実績が反映されていないものも見受けられた(平成26年11月：2件、同年12月：4件、平成27年1月：1件)。

実質的な管理不在のみならず、形式的なチェックも行き届いていない証左である。もはや当該部局のみでの管理に期待できない状態であるから、法令遵守監察監や総務部等からの統制も加えた、二重、三重での管理体制を構築して、適正な事務執行を実施するよう努められたい。

【措置の内容】

管理職の意識改革を行い、管理職がルールに従って時間外勤務の命令を出すようにし、複数人で内容及び各提出書類に誤りがないか確認しています。

6. 通勤手当

- ・支給額の再検討について

(人事課)

【監査結果】

上記のとおり、奈良市ではマイカーによる通勤が認められているが、その1か月あたりの支給額は国が定める基準と異なっており、奈良市と国の基準はそれぞれ以下のとおりとなっている。

(基準省略)

上記のとおり、50km未満のすべての範囲において、奈良市の1か月あたりの支給額が国の基準を上回っている状態である。特に10km未満では1か月あたり4,000円以上も国の基準を上回っている。また、通勤に必要とするガソリン代を見ても、近年、自動車の燃費性能は向上し、国土交通省が公表した2015年度の燃費基準が16.8km/Lであることを考慮すると、1か月20日程度出勤すると仮定した場合、通勤距離が2km以上5km未満の職員では毎月約4.7L～11.9Lのガソリンを通勤で使用するようになるが、この場合、ガソリンの価格が1Lあたり100円～150円程度としても1か月2,000円を超えることはなく、通勤距離が2km以上5km未満の通勤手当として、6,500円は過剰な支給であると考えられる。

奈良市の財政状態が厳しい状態にある中で、国の基準を大幅に上回る通勤手当を支給する根拠はなく、また、実際に通勤に要すると考えられる1か月あたりのガソリン代を計算しても、奈良市の現在の通勤手当は非常に高い水準にあると言わざるを得ない状況である。現在、人事課においても上記の課題を認識し、通勤手当の見直しに向け動きだしているとのことではあるが、具体的な動きが見られ

ないのが現状である。自動車通勤に対する手当としてどの程度支給する必要があるのか整理した上で、早急に奈良市の支給基準を見直されたい。

【措置の内容】

平成31年4月から、奈良県の通勤手当の水準に準拠するように、通勤手当の支給基準を改定しました。

VI. その他人件費に関する提言

2. 連絡所の運営について

- ・連絡所運営のあり方について

(地域づくり推進課、資産経営課)

【監査結果】

10か所の連絡所のうち、東寺林連絡所については、旧市役所跡を利用しており、利用者は多く、本庁とオンラインにて情報システムに接続しているため、公金收受や各種証明書等の発行も即時にできる仕組みとなっている。しかしながら、それ以外の連絡所については、旧村地域にあり利用者が少ないため、連絡所の職員が定期的に奈良市本庁に出向き、住民から預かった市税等の公金を納付している。また、各種証明書についても奈良市本庁で受領のうえ地元住民に交付するという運営が行われている。

平成26年度の各連絡所における運営経費及び事務取扱件数は以下のとおりである。

(表省略)

上記のとおり、ほとんどの連絡所において、公金収納件数及び文書取扱件数が少なく、連絡所の中には来所者が一人もいない日もあるとのことである。しかしながら、連絡所運営に関する経費は年間1億6,000万円ほどかかっており、奈良市にとってはこの運営経費を削減することが喫緊の課題であると考えられる。

連絡所が行政との接点として地域コミュニティーに一定の役割を果たしてきたことは理解できるが、奈良市においては厳しい財政状況を勘案のうえ、そのあり方を検討することが必要と考える。地域住民への行政サービスの提供について配慮しつつ、上記の現状につき広く市民からの理解が得られるよう、改めて連絡所を集約する、もしくは開所日を削減する等により、コスト削減の方策を策定し

運用することを検討されたい。

【措置の内容】

「奈良市役所連絡所設置規則」を改正し、平成31年4月1日から、田原連絡所を廃止し、連絡所の配置を見直すとともに、各連絡所（東寺林連絡所を除く。）を週2日開所とし、コスト縮減を行いました。また、各連絡所（東寺林連絡所を除く。）の配置職員数については、平成31年4月1日から、3人体制から再任用職員1名、臨時職員1名の2名体制（2人1組で2連絡所を兼務）にし、人件費を削減しました。