

平成 20 年度包括外部監査報告書の要旨

「岡山市の事務事業の効率化および収納事務について」

包括外部監査人 和田 朝治

岡山市は平成 21 年 4 月に政令指定都市に移行するが、昨今の少子化、高齢化が進展する状況のもとでは、税収の増加などを期待することが困難な一方で、地方自治体としての支出が増加することは不可避であり、岡山市は引き続き行財政改革を推進しなければ持続不可能となる危険がある。従って、行政の継続性だけに囚われることなく都市経営の観点から必要な事務事業を選択して市民のニーズに積極的に応える責任がある。このような考えのもとで、平成 20 年度分の監査は、既に策定されている岡山市の都市像の実現、中・長期計画の達成が可能であるかを効率性の観点から監査した。

監査の方法として要員に関して他の政令指定都市との概括的な比較を行なうほか、事務事業の台帳を資料として分析し、支所の事務事業の一部について比較検討した。あわせて個別の事務事業(外郭団体の一部、中央図書館、ごみ収集事業、用務員、収納事務、消耗品の購入)についても効率性が確保されているかを監査した。

効率化に関しては職員の働き方の観点からの監査が必要なところ、時間外勤務時間の現状把握とその抑制方法を検討し、各種手当の支給要件に関して検討し、新しい人事評価制度の確立を提言した。提言の内容・要旨は以下のとおりである。

第 2 章の 1 要員管理について

提言

- 1 岡山市が平成 22 年 4 月に正規職員数を 5803 人程度にするという計画は、妥当であり実現は可能であると判断した。
- 2 岡山市の上記の要員削減計画を他の政令指定都市の要員管理計画及び実績と比較・検討すれば、岡山市において、平成 19 年 4 月 1 日時点を基準にしても中・長期的には衛生部門、給食等の部門において更に人員の削減が避けられないと考えられる。

(注) 岡山市の課題と削減可能な員数について

先進の政令指定都市との比較、分析によると岡山市が都市像、都市経営の観点から削減数として想定できる数字は次のとおりである。

番号	部門・職種	現人員数	想定数	削減可能人数
1	税務部門	87	未定	掲記せず
2	保育所、保育士	585	未定	掲記せず
3	清掃一般部門	59	30	29

4	ごみ収集部門	254	127	127
5	ごみ処理部門	131	66	65
6	し尿収集部門	34	0	34
7	し尿処理部門	10	0	10
8	農林水産部門	150	130	20
9	学校用務員	111	55	56
10	司書(補)など	92	46	46
11	栄養士	83	28	55
12	調理員	362	200	162
13	運転手など	34	17	17
14	学校用務員以外の守衛、 庁務員	30	15	15
15	電話交換手	9	0	9
16	水道部門	381		掲記せず
	合計			645

- 3 5803 人程度の目標（注 新岡山市行財政改革大綱・短期計画編における平成22年度目標値）達成後に更に削減可能な人数は、上記部門等を中心として少なくとも200人程度が見込まれる。但し、この200人という人数に関しては、岡山市全体として増員すべき部門と増員の有りうることを否定するものではなく変動の可能性はある。

（注） 基準年を平成19年度として、 $6,241 - 645 = 5,596$ ただし政令指定都市移行業務に対応する188人分の増加は要因として見込むべきではない

- 4 200人の正規職員の削減、代替策の採用によって年間8億円程度の人件費の節減が可能と見込まれる。
- 5 今回の要員管理の監査対象は、岡山市の要員管理の手法の内容、PDCAサイクルが中心であった。しかるに岡山市の現状は、退職者不補充にほぼ終始していて手法がまだ十分には確立しておらず、極論すると監査対象が無いと評価できる状態であった。したがってゼロベースでの要員計画を策定すべきであるという指摘、意見を述べるに留めるという考えもあった。しかし、それでは無責任という批判もあり得るし、今回の監査では提案型の監査を基本としているので類似政令指定都市をベンチマーク方式によって分析し、一定の要員分析を行い各種の指摘をした。分析内容には色々な異論、反論があろうが、岡山市はゼロベースで要員分析・計画を策定し保持すべきである。なお上記の200人程度の削減可能という点は、最低限の数字である。政令指定都市業務増加分188人は、現行体制で吸収すべきであり、また、岡山市の今までの削減が今回指摘した部門以外で達成されたことを考えると、645人に掲記しなかった3部門も加算考慮すると平成19年4月の基準から850人程度は削減可能と言える。

第2章の2 支所について

提言

- 1 岡山市の西大寺支所を除く 15 の支所が主管している事務事業は多様であるが、支所段階において事務事業の内容に関して統一的な分類ができていないものもあるので統一的な分類を行なうように更に改善すべきである。
- 2 支所が所管している事務事業を分析すると効率性に関して支所間で相当な差異があり、地域の広範性その他の要因だけでは説明が困難なものがある。
- 3 支所の総務、民生関係の事務事業について、効率化が最上位の支所水準を他の支所に適用すると 1 ないし 9 名程度の削減が見込まれる。
- 4 支所の産業、建設課関係の事務事業についても、支所によって所要時間に相当大きな差異があり、改善により所要時間を削減でき効率化の余地が有ると考えられる。
- 5 現在の支所の位置は、過去の市町村合併という歴史的な経緯で決められているが、管内人口、経済状況、交通環境等に鑑みると統合や位置の変更の余地があり、岡山市が政令指定都市に移行後に区役所との関連も考慮して改善することが望ましい。

第3章 手当について

提言

- 1 地域手当を職員全体に支給するのであれば、「地域」性の意義、支給の実質的根拠を再検討する必要がある。そうしないと支給基準が異なる倉敷市などと比較して、市民の納得感が得られないおそれがある。
- 2 住居手当は、金額を縮減すべきである。
- 3 特殊勤務手当については、ほとんどについて廃止もしくは金額の縮減をすべきであり、縮減する場合には最低でも浜松市並の改定をすべきである。
- 4 手当の廃止、削減によって生じた原資は、貢献、実績を考慮した給与体系の原資、予算に充当すべきである。

第4章 働き方の改革・改善と時間外勤務の抑制について

提言

- 1 岡山市職員の時間外勤務時間の多さ、時間外勤務手当額の多額さを是正するためには、働き方の改革・改善が必要である。

(注) 平成 17 年度時間外勤務手当額 約 18 億円

岡山市の部署数は 200 を越えているが、このうち 89 部署において 100 時間以上の時間外勤務があるということは効率化の余地があるとしか考えにく

い。「1日に1ないし2時間を集中して効率的に執務すれば100日で残業は0になる」という考え方をすべきであろうし、そのような執務体制を構築する必要がある。

- 2 働き方の改革・改善は意識改革を唱えるだけでは実現不可能であり、システム・枠組の構築が必要である。
- 3 管理監督者は、自分が時間外勤務を命じているという意識を明確に持つべきであり、部下の時間外勤務が多いことは自分のマネジメント能力の不足、勤務成績の低評価の原因になると認識すべきである。
- 4 時間外勤務時間の抑制のために、職員の勤務内容をリアルタイムに把握できる「ウェブ勤怠管理システム」の導入を検討すべきである。

そのことによって、人事課もしくは職員課が長時間の時間外勤務に関して牽制もしくは抑制する機能を行役できる部署として行動することが容易になる。

(注) 現状を維持する場合でも

毎朝に部署で仕事始め時には、部下に本日のスケジュール表を確認する。

これには30分単位で一日の予定を書き出させるものとする。

責任者と対象者は終業後に予定通りに仕事が履行できたのかをチェックする。

と言う程度のことを厳正に実施しないと部下の仕事の進捗状況は把握できないし、残業の抑制にはならない。

- 5 各部署においても、例えばパソコンソフトのカレンダーを使用して他の職員とカレンダーを共有したり、各人のタスクリスト(現時点で抱えている仕事)をパソコンソフトに公開して部署内で情報を共有することは容易であり、進捗状況を把握することを行なうべきである。

第5章 新しい人事評価制度と給与制度について

提言

- 1 国や他都市の動向からすると、岡山市においても職員に関して新しい観点から人事評価制度を導入していく必要があり、岡山市が方針としている都市経営を行うことに資することは明らかである。

(注) 現時点の岡山市において重要なことは、総論的な議論や方向付けの段階は終了しており「具体的な新給与制度」を「具体的に制度化する」ことであると考えられる。

- 2 人事評価において重視すべき項目は、各都市の規模や現況、課題と関係するが、岡山市においても、早急に明瞭かつ簡潔な人事評価制度を確立し、職員の業務考課、能力考課、態度考課を順次実行していく必要がある。

(注) 岡山市の人事課は、職員の昇給基準の運用文書等は開示していない。総務省

の地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究会(第2回)の議事要旨によると、勤務評定実施団体のうち評価基準等を公表しているのは60.5パーセントで、全ての政令指定都市は公表している。従って、岡山市においても政令指定都市に移行後は公開を検討する必要がある。

- 3 岡山市において人事評価を実施することによって、幾らの金額の削減効果ができるという分析を監査人として行なうに至っていない。その理由は、特定の金額を削減する目標を前提としていないからである。しかし、監査人が指摘したような、能力と実績に基いた適正な人事評価を行えば、事務の生産性が上がり、全体として人件費の合理化が認められることになる。

第6章 外郭団体の見直しについて

提言

- 1 財団法人岡山市建設公社は、設立目的を達成した団体、存在の必要性や市民ニーズがなくなった団体というべきであり早期に解散すべきである。

財団法人岡山市水道サービス公社についても、改めて解散の可能性を厳正に検討すべきである。

- 2 岡山市の外郭団体には、監査人が控えめに算定しても、合計すると4億円程度の余剰資金がプールされている。蓄積の原因が外郭団体の自助努力によるものでない外郭団体に対しては、今後の岡山市からの補助金・委託料等の査定を厳正に行なうことによって岡山市からの資金流失を回避すべきである。

(注) 外郭団体における「遊休資産」の金額の試算

1 財団法人岡山市水道サービス公社	92,156,619 円
2 財団法人岡山市建設公社	60,000,000 円
3 財団法人岡山市公園協会	38,000,000 円
4 岡山都市整備(株)	56,961,505 円
5 岡山都市開発(株)	199,582,917 円
合計	446,701,041 円

- 3 外郭団体に対して、主体的・自主的経営を促すため市職員の出向(派遣)を原則として廃止すべきである。市の政策を実現するために必要な行事やイベントなどのためや、当該団体改革のために出向(派遣)が必要な場合には、別途に承認を行なうことで対応すべきである。
- 4 市からの受託事業や指定管理事業のうち重要な事業・主要な事業を更に第三者に委託している主体性・自主性のない外郭団体に対しては、岡山市は委託をすべきではない。外郭団体を指定管理者として選任する場合は、外郭団体から第三者への外部委託・外注などの制限を設けるなど厳しい基準の設定が必要である。

- 5 外郭団体の給与規程を全面的に見直すべきである。特に、調整手当や特殊勤務手当等は早急に廃止すべきである。また、期末手当、勤勉手当の支給基準（年間月額給料の4.45ヶ月等）を規定している団体は、団体の業績と個人の能力・実績で評価するように改定すべきである。
- 6 外郭団体が市OBの職員に対して退職金を支払うことは、金額の大小に関わらず退職金の二重払いを行なったとの疑念を持たれるため止めるべきである。また他府県で実施しているように、岡山市は岡山市職員の再就職状況や退職金に対する取扱いなどを開示すべきである。
- 7 外郭団体は、行政監査的能力を有する外部者を監事に選任すべきであり、必要に応じ公認会計士による監査を義務づけるべきである。
また、外郭団体の決算報告書や事業報告書はホームページ等で開示するように指導すべきである。

第7章 ごみ収集事務の効率化について

提言

- 1 岡山市の家庭ごみ収集事業の可燃ごみ・不燃ごみ・資源ごみに関する収集量1人当たりの試算収集量は、岡山市の直営の場合が約435トン（注 外部委託の58.8%）、外部委託の場合が約740トンと大きな差異がある。
- 2 平成20年6月改定の新岡山行財政改革大綱(短期計画編)が、家庭ごみ収集事業(直営)の見直し」として、「職員1人当たりの収集量を民間並に高めるため収集体制を見直し、より適正な人員配置を行う。また、再任用職員活用などにより経費の削減に努める。」としている内容は抽象的には妥当であるが、具体的に現在の外部委託並みの効率化を達成するためには直営部門の職員数を35パーセント削減する必要がある、現在の進捗速度ではこの実現は困難である。
- 3 岡山市において現在直営としている区域のごみ収集事業を全部委託化したと仮定した場合の経費の改善額は882,000千円程度と見込まれる。

(注) 全直営事業所の削減額

事業所	委託化			実績	改善額
	人件費	物件費	経費		
北事業所	147,083	33,335	180,418	405,698	225,279
中事業所	317,667	49,800	367,468	498,838	131,369
南事業所	256,863	30,240	287,104	485,521	198,417
小計	721,615	113,376	834,991	1,390,058	555,066
資源事業所	200,563	20,623	221,186	368,311	147,124
粗大事業所	55,224	11,412	66,636	157,609	90,972

西大寺支所	64,896	19,129	84,025	172,998	88,972
合計	1,042,300	164,541	1,206,841	2,088,977	882,136

- 4 ごみ収集事業については全部を委託化している都市例もすでにあり、岡山市においても全面委託化が長期的には人材確保のための有効な手段であるというように発想を転換すべきである。岡山市の財政状態及び今後予想される人材難からは、果たして公務員でなければ出来ない事務事業なのか、それとも合理的な理由なく、直営が漫然と継続していないかについての真剣かつ迅速な再検討が必要である。但し、委託化については、コスト面のメリットのみに囚われてはならず、最も重要なことは、長期的な視野で市が委託を管理可能な体制の維持を図ることである。施設に関して当該専門業者と同水準の知識を持つ職員がいなければ、委託業者の言いなりになってしまう危険がある。現時点では専門知識を有する職員がいるが、今後その職務を担うべき20～30代の技師出身の職員数は僅かであり、このような専門的知識の蓄積は長期間が必要であることを考えると、現在の岡山市の体制には不安が残る。知識の蓄積に相当程度の時間を要する業務については、長期的な視野に立ち、人員の採用と教育を行い、委託を管理可能な体制の維持を担保しなければならない。
- 5 瀬戸クリーンセンターの焼却処理業務及び粉碎処理業務の現状、岡山市のごみ量と瀬戸クリーンセンター以外の施設の処理能力からみて、瀬戸クリーンセンターは不要の施設であるにもかかわらず継続運用されたことにより、平成19年度では、焼却処理と粉碎処理合わせてランニングコストが189,258千円発生している状況にあるが、経済的合理性はなく廃止すべきである。

第8章 図書館について

提言

- 1 選書や整理の事務事業分析、効率化によって司書を数名程度削減することは可能である。
- 2 移動図書館事務及び書類搬送事務事業は、非効率であり、仮に維持するとしても運転手業務は外部委託を検討すべきである。
- 3 図書館に関し、指定管理者制度の採用を行なわないで直営を維持していく場合であっても、正規職員の非正規化への転換を中期的には実施すべきである。これにより約1億円の経費削減が可能である。

(注) 直営維持と正規職員の削減の徹底化について

岡山市立図書館の平成19年度の歳出決算によれば、正規職員1人当たりが金740万円であるから、荒川区のように主任非常勤職員(月額人件費202,100円即ち年間242万5,200円)、その他のスタッフとしての一般非常勤職員(月額人件費171,300円即ち年間205万5,600円)に代替し、非常勤職員であるから

勤務時間が 30 時間と正規職員の 40 時間に比較して短いので人数は約 1.4 倍に増加するとしても、1 人当たり 500 万円の削減効果があるので、概算で 1 億円程度の削減効果は可能である。

- 4 岡山市立図書館は、岡山県立図書館との協調、棲み分けを実行して経費節減を行なうべきである。

第 9 章 学校用務員について

提言

- 1 学校用務員を正規職員として採用することを今後とも停止すべきである。
- 2 退職者が出た場合にも補充採用をしないで、用務員をグループ化して効率的に活用する方策を推進すべきであり、各校に 1 名を配置するという事にこだわるべきでない。
- 3 どうしても補充採用が必要な場合は、臨時職員として採用すべきである。
- 4 退職者が数名生じた場合は、グループ化している 1 グループを民間に委託することを考慮すべきである。
- 5 正規職員である学校用務員の給料については、年功序列によって昇給させるのではなく勤務の実態に即応する金額を支払うべきである。民間の同種の職種を参考にして給料金額の上限を設定するという抑制的な運用をすべきである。

第 10 章 消耗品等について

提言

- 1 岡山市は使用頻度の高い消耗品、印刷物について、用品調達費特別会計での一括購入することにより単価の低減を図っているが、消耗品費全体に占める割合は約 1.3%と極めて低い。この対象範囲の拡大も含めて、購入単価が妥当かについては不断の見直しを行なうことが必要である。

(注) 消耗品費 約 21 億円 用品調達費特別会計 1.3%程度 (約 3 千万円)
それ以外 98.7%程度

- 2 岡山市では消耗品の在庫量をリアルタイムに把握することが出来る体制が出来ていないため、在庫が無駄なく使い切られているのか、在庫量が適切なのかの検証が困難であり、経費節減の観点からすれば徹底が不十分である。上記体制が構築出来れば年間数千万円程度の経費削減が可能と考えられる。

(注) 過剰な在庫

消耗品の在庫調査をした結果、過剰な在庫があることが明らかとなった。調査対象部局全体の消耗品在庫数を、会計課の用品調達特別会計における 7 月度払出数量で除した結果、テプラカートリッジは 82 ヶ月分の在庫、

ダブルクリップは57ヶ月分の在庫、サインペンは52ヶ月分の在庫、蛍光ペンは48ヶ月分の在庫、ボールペンは44ヶ月分の在庫が残っていることが明らかとなった。

用品コード	種類	①数量	②会計課の7月 度の払出数量	①÷②
1820~1840	ダブルクリップ（極大、大、小）	25,344	440	57.6
1271~1277	蛍光ペン（ピンク青緑黄オレンジ紫赤）	20,992	430	48.8
3275~3290	フラットファイル（青緑ピンクイエロー）	14,384	760	18.9
1660~1670	ボールペン（黒赤）	11,190	250	44.8
1260~1270	サインペン（黒赤）	5,227	100	52.3
3389~3393	テプラカートリッジ（9mm×8m、12mm×8m、24mm×8m）	3,859	47	82.1
1200	布テープ	2,874	225	12.8
1390	クリアーテープ（大 18mm×35m）	2,005	355	5.6
1190	クラフトテープ	1,055	52	20.3
1475	糊（ステイツクジャンボサイズ40g）	769	47	16.4

- 3 権限委譲により、各部署に購入その他の発注を委ねる範囲を拡大するとしても、権限が適正に行使されているか否かを少なくとも事後的に全庁的に把握、検証できる内部統制体制を構築する必要がある。このような体制はITの活用により民間企業では確立実施されていることを参照にして、岡山市においても現状を改善していく必要がある。

第11章 収納事務について

提言

- 1 岡山市においては長期的に収納課及び料金課の体制の強化、人員を増加させることが避けられないが、正規職員でなく嘱託職員等の増加で先ず対応すべきである。
- 2 収納率の向上のためには、従来からある基本的な方策を行なうことが肝要である。
- 3 岡山市が、法的回収策の採用を積極的に行なってきたことと収納率の向上は相関関係に有ると認められる。
- 4 岡山市は、今後とも法的回収策の採用を回避すべきでなく、積極的に行なうべきであり、正直な納税者が馬鹿をみるという不公正な風潮の拡大を阻止する必要がある。
- 5 岡山市は岡山市の事務に関連して入札を希望する者その他岡山市との契約関係に入ることを希望する者に対しては、特別徴収をしていることを適格性の要件、契約の条件とする範囲を拡充すべきである。

第12章 文書の管理・庁舎内の整理・整頓及び旅費等について

執務室における文書の管理・状況に関する提言

- 1 岡山市の多くの部署の執務室における執務状況は文書があふれて非効率であり、市民から個人情報や行政情報の保護について懸念を招くおそれがあり改善が必要である。
(注) 岡山市の職員の執務状況を見ると多くの部署で書類の山に埋もれているという感想を抱かざるを得ない。末尾資料①の写真は、多数の市民が直接に来庁し目視する本庁舎1階の市民窓口関係のある時期における執務室の状況であり、末尾資料②の写真は本庁舎に所在する部署の執務室である。この岡山市の状況は、浜松市の執務状況(末尾資料③)及び岡山県倉敷市役所と比較しても乱雑で、市民に不安や不愉快な感じを抱かせるという判断ができる。
文書管理システム等を改善して電子化可能な文書の範囲を拡大していくことにより効率化を促進すべきである。
- 2 岡山市は、いわゆる5S(注 整理・整頓・清掃・清潔・習慣化)活動を実践して庁舎の美化、環境整備を徹底すべきである。
- 3 執務室において保管している文書が、5S活動を実践した後にも大量であれば、2年分を執務室に保管するという現行の規定と運用の改善を検討すべきである。
- 4 各部署における整理整頓の継続、遵守を見守り高度化していくためには、当該部署に任せるのではなく、別の組織が評価する仕組みをつくる必要がある。例えば文書管理公開課の職責とするか、執務環境美化委員会というような組織を立ち上げてよい。

旅費等についての提言

- 1 出張者本人が交通機関の切符購入や宿泊予約をしている現状を改め、市役所と旅行会社等の民間業者間の契約を締結し、職員からの発注を集約したうえで同業者から配達をうけ代金支払いも市役所から行なわれるようにして、事務執行の効率化を図ることを検討すべきである。
- 2 前項のシステムに移行しない場合であっても、旅費の精算に関して、現在の個人に対して現金支払いによる精算方式を改め、振込にするか給料支払時に給料と併せて支払う等に改革し事務執行の効率化を図るべきである。
- 3 旅費に関する規定のうち民間事例と乖離した部分を改め、現実的な規定に改めるべきである。
- 4 現在の出張許可、旅費に関する申請方式はIT基盤を活用しネットで可能とするように改善すべきであるが、格別に大きなシステムの開発や投資は必要ないはずである。