

平成27年度

包括外部監査の結果報告書（要約版）

「倉敷市の人件費について」

倉敷市包括外部監査人

小 野 雅 之

## 第1章 総論

### 第1 包括外部監査の概要

#### 1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項、第2項による包括外部監査

#### 2 選定した特定の事件（テーマ）

「倉敷市の人件費について」

#### 3 監査対象機関

人件費を所管している総務部人事課を監査対象としたが、監査の過程で必要な資料等が各部署にある場合など必要と認める場合は、人事課以外にも監査の対象とした。最終的に監査対象とした部署は次のとおりである。

#### 包括外部監査の対象一覧

くらしき情報発信課
企画財政部情報政策課
公有財産活用室（旧長期修繕計画室）
市立短期大学事務局
総務部人事課
総務局船穂支所
真備支所産業課
市民生活部市民課
市民税課
環境政策課（環境監視センター）
リサイクル推進部一般廃棄物対策課（倉敷環境センター）
下水建設課
障がい福祉課
保育・幼稚園課（保育園を含む）
健康福祉部国民健康保険課
市民病院事務局（看護科）
商工課
農林水産課
競艇事業局競艇事業課
倉敷消防署
水島消防署
玉島消防署
生涯学習部生涯学習課（青少年育成センター）
教育施設課
学校教育部指導課（教育センター）
葦高幼稚園
連島南幼稚園
大高小学校
下津井東小学校
真備陵南高等学校
倉敷翔南高等学校
農業委員会

#### 4 監査対象の範囲

監査の対象とした倉敷市の人件費の範囲は、倉敷市職員に対する給与、諸手当、退職金、福利厚生費、非常勤臨時・嘱託職員に対する給与、特別職の報酬などである。

#### 5 監査対象期間

監査の対象とした期間は、基本的に平成 26 年度(自 平成 26 年 4 月 1 日 至 平成 27 年 3 月 31 日) である。ただし、必要と認める場合は、過去の年度も対象とした。

#### 6 監査の実施期間

平成 27 年 6 月 29 日から平成 28 年 2 月 6 日

#### 7 監査の体制

包括外部監査人	公認会計士	小野	雅之
同 補 助 者	公認会計士	大山	彰英
同 補 助 者	公認会計士	山形	昌弘
同 補 助 者	公認会計士	中西	崇陽
同 補 助 者	弁 護 士	清野	彰

#### 8 監査日数

包括外部監査人	29 日	
同監査補助者	4 名で延べ 85 日	合計 114 日

ただし、市役所における執務日数であり、事務所での執務は含まれていない。

#### 9 監査対象として選定した理由

倉敷市の人件費は、市職員の労働に対する対価であり、市の職員が市民に提供する様々な行政サービスの基本をなすもので行政上必要不可欠な支出である。倉敷市の人件費は平成 26 年度一般会計の当初予算において 292 億円計上されており、一般会計の 16.9%と大きな割合を占めている。年々やや減少傾向にあり、他の中核市と比べて割合は特に高くはないが、義務的経費として主要な歳出のひとつである。

一方、倉敷市の平成 27 年度予算編成方針によると、前年度の収支からの繰越金を織り込まない場合には、平成 27 年度から平成 29 年度までに 12 億 1 千万円の収支不足が見込まれるなど倉敷市の財政は厳しい財政状況となっている。このため市は「行財政改革プラン 2011」を策定し行政・財政両面での改革を推進している。財政面で支出を削減するためには、政策的支出の削減と同時に行政コストの削減が必要である。

人件費は、義務的経費として倉敷市の財政支出の大きな割合を占めているため人件費を適切に支出することは当然であり、ムダがあってはならない。一般市民の感覚として、民間会社の給与所得者の平均年収は 450 万円程度であるのに対して、公務員の給与は相対的に高いとの批判がある。このような市民の声に対して、人件費支出は適切に行われていることを包括外部監査により確かめることで、市としての説明責任を果たす必要もある。

また、昇給制度、給与水準および特殊勤務手当など数多くの諸手当がその労働と勤務実態に公正・公平に相応しているか検討することも必要である。

さらに、人件費を検討するに当たって、単に人件費の支給面だけを検討しても不十分であり、各担当部署における業務に対して必要な職員が無駄なく配置されて、効率的な行政組織となっているか否かについても合わせて検討することが必要である。

ただし、職員配置を含む定員管理については、その適正性を検証するためには、各部署の業務内容と業務量の詳細な検証が必要である。また、業務自体の必要性の検証が不可欠であり、他の部署の業務との重複や、本来必要でない管理業務、過去は必要であったが、現在は必要でなくなった管理業務等の業務の洗い出しが重要である。そのためには、俯瞰的に全ての業務を把握することが望ましいが、外部監査の限られた人員や時間で全てを検証することは困難である。しかしながら、一部の業務を抽出して、その業務内容と業務量を検証して、職員管理に関する問題点とそれに対する改善案を提示することは有用であり可能と考えた。結果として、業務内容と業務量の精査は困難が伴ったため、当初の目的は達成できなかったが、改善案の提示はできたと判断している。

以上から、人件費の支出が適正かつ合理的になされ、職員管理が適切に行われているか否かを検証することは、財政支出の面からも、また公務員の給与についての批判に対して市民への説明責任を果たす意味においても必要である。倉敷市の過去の包括外部監査では一度も取り上げられておらず、テーマとして選定する意義は大きいと判断した。

## 10 監査の着眼点

具体的な監査の着眼点は、以下のとおりである。

倉敷市職員の給与、諸手当等に係る事務の執行が関連する法令及び条例・規則等に従い適正に処理されているか否か、3E（経済性・効率性・有効性）の観点から事務の執行が妥当に実施されているか、人件費・定員管理に関する現状分析、その対策が効果的・効率的に実施されているか、最後に定数管理の将来の対応はどのようになされるべきか、等の視点から監査を実施する。

監査要点としては以下が挙げられる。

- ①給与の算定や支給手続きは、条例・規則に従って適正に計上され支払われているか。
- ②時間外手当や特殊勤務手当等の算定は適切であり、支給根拠は明確となっているか。
- ③部署別定員について、定員管理に問題点はないか、改善点はないか。
- ④非常勤職員、嘱託職員の給与の支給は適切であるか。
- ⑤関連する福利厚生費の支出は適切であるか。
- ⑥退職金の支給は適切であるか。
- ⑦人事管理は適切に行われているか。
- ⑧将来の職員定数・人件費の見通しはどうか。
- ⑨定員は効率的で無駄はないか。
- ⑩給与計算システムは適切であるか。

## 11 監査結果について

「指摘事項」とは、法令、条例・規則違反や事務処理等が著しく不合理な場合の指摘であり、改善を求めるものである。

「意見」とは、「指摘事項」には該当しないが改善が望ましい事項である。

「参考」とは、業務をより改善し、効率化するために参考となる事項を監査人が記載するものである。

## 12 利害関係

地方自治法第252条の29の規定により、記載すべき利害関係はない。

## 第2 監査対象の概要

### 1 人件費について

#### (1) 人件費の定義

一般的に人件費といえ、労働の対価として支払われる、給料手当、臨時雇賃金などと、人の雇用に対して発生する、法定福利費、退職給付費用、福利厚生費等がある。倉敷市の職員等に対する人件費の内訳としては、一般職に対する給与手当、特別職に対する報酬、共済負担金、退職金、恩給年金、災害補償費、職員互助会補助金、その他などがある。

#### (2) 人件費の内容

倉敷市の人件費について、内容別の平成26年度の決算額及びその割合は次のとおりである。

一般職員の給料と諸手当で人件費の6割を占めている。共済費13.5%を合わせるとほぼ4分の3となる。退職金が9.2%とほぼ1割を占めている。これは、現行の公会計制度では、退職給与の引当をしていないためである。また、委員会等報酬が12.9%と多いのは、非常勤嘱託員の報酬が含まれているからである。

### 人件費の内容

		内容	決算額 千円	割合
一般職員給与	給料	給与のうち基本給に相当するもの	10,606,204	37.8%
	諸手当	給料以外に支給される、期末・勤勉手当、地域手当、特殊勤務手当、時間外勤務手当など	6,415,524	22.9%
特別職報酬	議員報酬	議長・副議長・議員に対する報酬	490,180	1.7%
	委員等報酬	各種委員会の委員に対する報酬、附属機関等及び非常勤職員報酬	3,609,650	12.9%
	市長等報酬	市長・副市長等に対する報酬	75,978	0.3%
共済費		岡山県市町村職員組合共済の雇用主負担分	3,799,195	13.5%
退職金		退職手当の支給額	2,596,317	9.2%
恩給・年金		共済制度前の退職者に対する年金支給	1,239	0.0%
災害補償費		地方公務員災害補償基金負担金、遺族補償年金他	27,698	0.1%
職員互助会補助金		職員互助会であるに倉敷市職員厚生会に対して、掛け金の1/2を市からの補助しているもの	15,548	0.1%
その他		非常勤嘱託職員の共済費	438,979	1.6%
計			28,076,512	100.0%

### 2 人件費の支給状況

#### 職員人件費の支給状況

平成22年度から平成26年度までの人件費と関連するデータを示す。

職員給料に諸手当、期末勤勉手当を加えたものが職員給与費であり、それに特別職や非常勤職員の報酬、共済負担金、退職金等を加えたものが人件費である。人件費は、職員給与費の約1.7倍となっている。

人件費の状況(普通会計決算)

区分	住民基本台帳人口 (H26年1月1日)	歳出額 A	実質収支	人件費 B	人件費率 B/A	退職手当を除く人件費
22年度	人 475,040	千円 166,244,602	千円 4,002,274	千円 30,375,702	% 18.3	百万円 25,880
23年度	人 476,444	千円 174,116,092	千円 4,707,812	千円 29,369,590	% 16.9	百万円 25,790
24年度	人 477,245	千円 168,843,760	千円 3,963,703	千円 29,552,018	% 17.5	百万円 25,582
25年度	人 477,979	千円 168,510,421	千円 4,151,330	千円 27,469,650	% 16.3	百万円 24,601
26年度	人 483,858	千円 177,253,868	千円 2,663,147	千円 28,976,512	% 15.8	百万円 25,480

同様に、平成22年度から平成26年度までの職員給与費と関連するデータを示す。

職員給与費の状況(普通会計決算)

区分	職員数(注1) A	給与費(注2)				一人当たり給与費 B/A	(参考)中核市平均 一人当たり給与費
		給料	職員手当(注3)	期末・勤勉手当	計 B		
22年度	人 2,922	千円 11,633,858	千円 2,165,938	千円 4,013,746	千円 17,813,542	千円 6,096	千円 6,480
23年度	人 2,895	千円 11,307,722	千円 2,133,723	千円 3,893,880	千円 17,335,325	千円 5,988	千円 6,479
24年度	人 2,861	千円 11,158,228	千円 2,197,589	千円 3,856,636	千円 17,212,453	千円 6,016	千円 6,348
25年度	人 2,860	千円 10,455,259	千円 2,127,338	千円 3,768,256	千円 16,350,853	千円 5,717	千円 6,199
26年度	人 2,871	千円 10,931,429	千円 2,108,412	千円 3,891,887	千円 16,931,728	千円 5,898	千円

注1 職員数は、その年度の4月1日現在の人数(出向者は除く)

注2 給与費には、任期付短時間勤務職員(再任用職員(短時間勤務))の給与費が含まれており、職員数には当該職員数を含んでいない。

注3 職員手当には、退職手当を含まない。

平成25年度までは職員数が減少していたため、給与費と人件費は減少傾向であったが、平成26年度には、増加している。

### 3 職員の状況

#### 職員数の状況

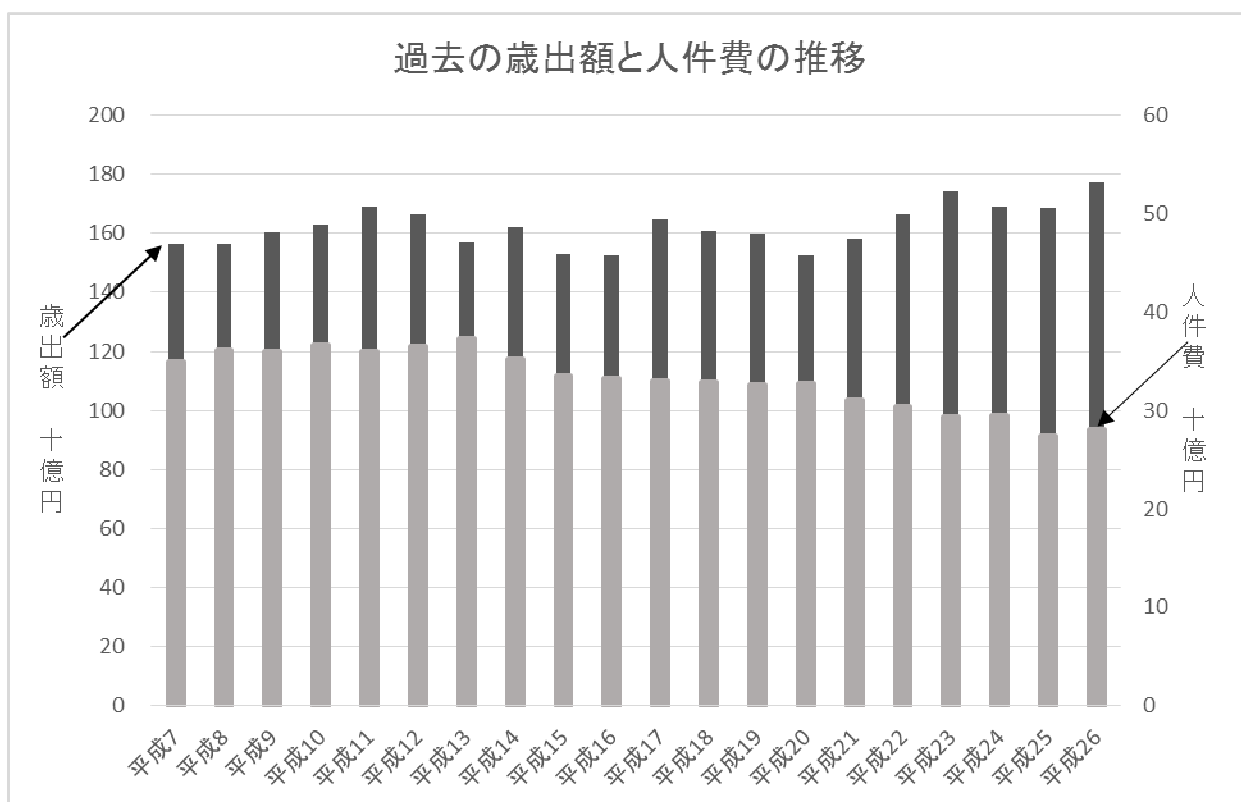
平成 21 年度から平成 26 年度までの部門別職員数を示す。

年度	21年	22年	23年	24年	25年	26年
一般行政	1,992	1,960	1,928	1,906	1,893	1,910
教育	586	554	549	540	518	517
消防	457	452	446	450	450	445
普通会計計	3,035	2,966	2,923	2,896	2,861	2,872
公営企業会計計	485	492	487	485	484	482
総合計	3,520	3,458	3,410	3,381	3,345	3,354

毎年減少傾向であったが、平成 26 年度にはやや増加している。

### 4 過去 20 年間の倉敷市人件費の概況

倉敷市の過去の人件費の概況について、平成 7 年度から平成 26 年度までは、次のとおりである。一部データが空白となっているのは、監査人が統計データを入手ができなかったものである。人件費は平成 13 年度をピークとして減少傾向であるが、平成 26 年度に少し増加したのは、人事院勧告に準拠して、給料表の引き上げ改定を実施したためである。また、平成 18 年に職員数が増加しているのは、平成 17 年 8 月 1 日に、倉敷市が船穂町、真備町と合併したため合併時の職員 243 名が増加したことによるものである。





過去の人件費等の推移

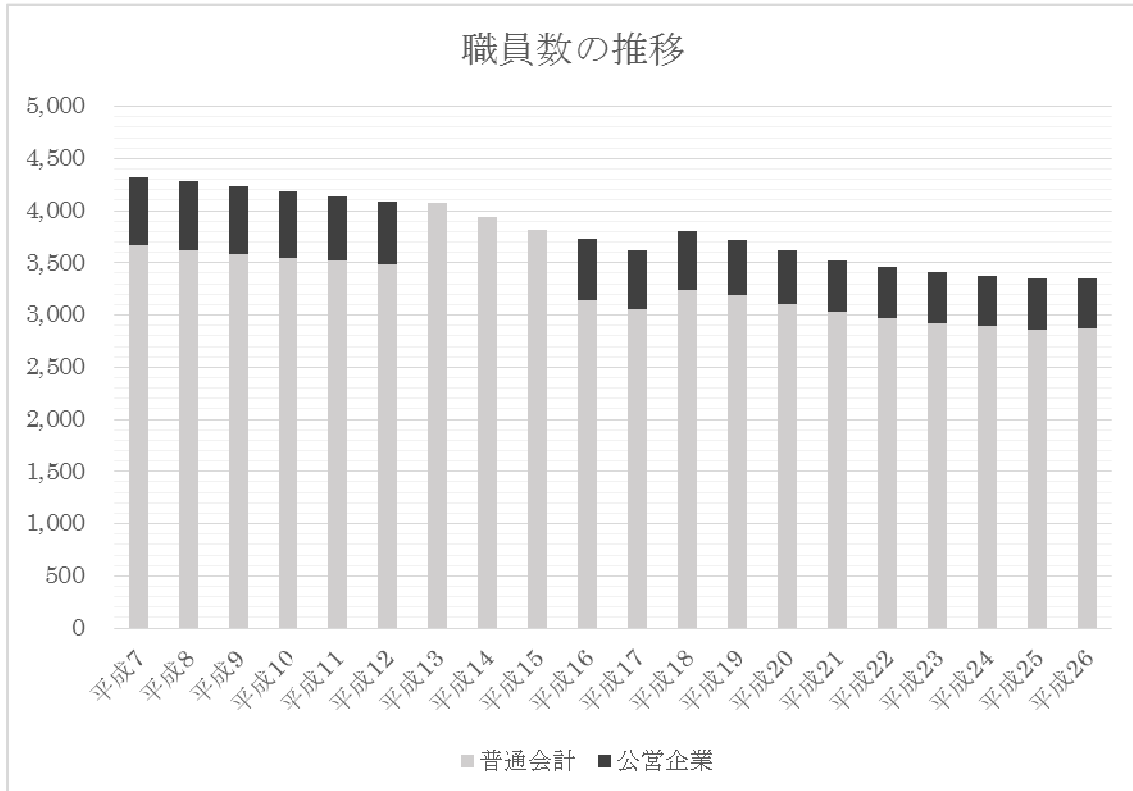
			平成7	平成8	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	
職員数	普通会計	人	3,671	3,625	3,585	3,552	3,527	3,480	4,077	3,940	3,818	3,141	
	公営企業		644	654	651	637	614	613				588	
	職員計		4,315	4,279	4,236	4,189	4,141	4,093	4,077	3,940	3,818	3,729	
人件費等	給与費	百万円										21,882	
	人件費		34,920	36,143	35,971	36,657	35,946	36,585	37,239	35,280	33,531	33,241	
	人件費(退職手当除く)								32,658	32,337	30,715	29,375	28,733
	一人当たり給与費		千円										7,102
	一般行政職平均給与月額		千円	353,900	360,400	366,800	372,600	377,400	382,500	381,000	379,300	371,100	468,824
一般行政職平均年齢	歳	42.0	42.1	42.1	43.0	43.1	44.0	44.2	44.0	43.1	43.1		
基礎	住民人口	人	427,567	428,411	429,816	431,568	432,953	434,321	435,722	437,288	438,927	437,669	
	歳出額	百万円	156,621	156,497	160,322	162,943	168,880	166,411	157,069	162,224	152,859	152,382	

			平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26	
職員数	普通会計	人	3,056	3,246	3,190	3,109	3,035	2,966	2,923	2,896	2,861	2,872	
	公営企業		569	558	534	516	485	492	487	485	484	482	
	職員計		3,625	3,804	3,724	3,625	3,520	3,458	3,410	3,381	3,345	3,354	
人件費等	給与費	百万円	22,449	21,663	21,193	20,170	18,856	17,813	17,335	17,212	16,350	17,021	
	人件費		33,025	32,817	32,629	32,787	31,085	30,375	29,369	29,552	27,469	28,976	
	人件費(退職手当除く)		28,947	28,255	27,920	27,312	26,510	25,880	25,790	25,582	24,601	25,480	
	一人当たり給与費		千円	7,293	6,676	6,646	6,613	6,306	6,251	6,240	6,198	5,717	5,898
	一般行政職平均給与月額		千円	446,358	431,976	434,878	430,943	424,788	419,208	415,629	410,602	412,126	
一般行政職平均年齢	歳	43.1	43.9	43.8	43.3	43.0	42.4	42.4	42.0	41.6	41.8		
基礎	住民人口	人	469,474	471,401	472,670	473,743	474,147	475,040	476,444	477,245	477,979	483,858	
	歳出額	百万円	164,494	160,922	159,967	152,542	158,241	166,244	174,116	168,843	168,510	177,253	

根拠資料

平成7年から平成15年まで  
平成16年から平成25年まで  
平成26年

「市政概要」、財政部財政課からのデータ  
「倉敷市の人事行政の運営等の状況」  
人事課からのデータ



### 第3 総括

監査の結果として、監査人の全般的な見解を示したいと思う。

指摘事項や意見ではないが、今後のための提言として監査人の思いを記載するものである。

#### (1) 全般的な結果について

倉敷市の人件費について様々な監査を実施した結果、人件費に関する制度及びその運用については全般的に適正であり、大きな問題点はないという結論である。監査結果のとおり、個別に問題点は多少あるが、大きな問題はなかった。倉敷市の人件費について、重要な問題点があったことを確認できたことにより、市民に対する説明責任を果たすことが出来たといえる。

#### (2) 倉敷市の人件費に対する取り組みとその結果について

定員管理での検討結果のとおり、倉敷市は正規職員数について、平成9年度からの「第一次定員適正化計画」により651人の削減、平成18年度からの「第二次定員適正化計画」により410人の削減を行い、現在では「行財政改革プラン2011」により「毎年の人事院勧告に準じて、市の給与制度を国に準じた制度に見直し」と「給与制度の総合的見直し」を実施中である。

これらの取組の結果として、倉敷市の正規職員数3,354人に対して、近隣類似規模の中核市の平均は3,861人であり、職員数は相当程度削減されているといえる。このことは大変望ましいことであり、積極的に市民に広報すべきと考えられる。

一方、正規職員数の削減結果として、時間外勤務手当が増加（H25年度627百万円→H26年度680百万円）している。時間外勤務の発生理由としては、業務の特殊性によるものを除くと、主として業務量に対する正規職員数の不足によるものと推察する。人事課による時間外勤務の縮減計画書提出義務化等による対策は評価できる。しかし、根本的な対策として、総合的な定員見直しによる業務量に見合った適正な職員配置が必要である。

また、時間外勤務手当の対象とならない管理職（係長以上）の時間外勤務が多く発生していると推察する。

さらに、正規職員の削減結果として、臨時・非常勤職員等の非正規職員が増加しており、職員数比率では40%に達している。今後は正規職員だけでなく臨時・非常勤職員を適切に配置・構成し、それを管理していくことが、ますます重要となっている。

### (3) 業務管理のためのデータベース化の必要性

現状の事務分担表（事務分担表については、意見7を参照）は、予定工数であり、実際かかっている工数は不明であり、管理できていない。業務工数を管理するためには、業務を標準化して、データベース化することが必要である。設定した予定工数と実際工数の入力が必要となる。多種多様な業務があり、季節変動もある市の業務を標準化することは困難であるが、不可能ではないと思われる。比較的定型的な業務の部署から導入を進めていくことで実施が可能であると思われる。

導入当初は、予定と実績の入力等で余分な業務となり非効率となるが、導入後は、職員定員の適正配置のための情報入手ツールとして有効である。

時間外手当の部署別比較で明らかなように、時間外手当について部門別で大きな差異がある。職員の総定員数を増加せず、この差異を解消するためには、人手の余裕のある部署から多忙な部署への定員移動によるしかない。

そのためには、定員管理を行う人事課が、人員に余裕がある部署の情報を入手することが不可欠である。この情報は通常入手が困難であるが、このデータベースにより可能と考える。

### (4) 市における担当課長の業績評価基準の転換

各部署での実際の業務繁忙状況を一番把握しているのは、担当課長である。多忙な部署の課長は、人事課への定員増の要請等で多忙な状況を伝えてくるが、忙しくない（人手の余っている）部署の担当課長は自分の部署が暇であるということは決して情報として伝えない。なぜならば、もし部署が暇であるということ伝えれば、人員を減らされて、その結果として業務の遂行に支障が出た場合は、課長自身の責任となるからである。

結果として、自分の部署の業務改善による人員削減のモチベーションが起こらない仕組みとなっている。

効率的な組織体制の構築のためには、自部署の人員削減による効率化を評価する体制作りが必要である。この問題は、倉敷市だけの問題ではなく、国・地方公共団体に共通の問題といえる。倉敷市が他市に先駆けての検討が望まれる。

## 第2章 各論（指摘事項、意見または参考の項目のみ）

### 第1 定員管理

#### 【意見1】

職種別職員数の比較分析においては、運転手・車掌等が他の中核市との比較では過大と推察する。

（改善すべき事項）

清掃の運転手は平成7年度から退職不補充としており、高齢化等の理由により配置困難とのことであることから現時点における状況はやむを得ないと考えるが、引き続き勇退の募集等、定員削減の努力を続ける必要がある。

#### 【意見2】

分析不可の結論とした職種のうち、農林水産技師、土木技師については他の中核市との比較では過大となっている可能性がある。

これらの職種は、総務局・文化産業局・建設局と複数の部門に配置されており、各部門での分析には限界がある。実際に事務事業に携わっている担当者からすると、同じ職場で同じ部門における業務量の多寡は把握できると思われるが、職場や部門が違えば困難である。

（改善すべき事項）

個人の能力差等のため、すべての職員が役職に応じた業務量を担当できるように配分するのは難しい、今後は、事務分担表における工数をゼロベースで見直しを行うことが必要である。ただし、職種人数の過大については、事務分担表の見直しでは解決はできないと思われる。職員配置が過大となっている可能性があることはわかるが、具体的にどの部局のどの業務で過大となっているかを明らかにするには、職種職員の配置部門を監査対象として、詳細に検討する必要があり、今回の人件費のテーマの範囲を超えてしまうこととなる。

また、各担当課では、業務の効率化の検討は可能であるが、現在の業務がすべて必要との前提があるため、各担当課自身での事務分担表の見直しは困難である。総務部人事課は業務量の見直しを指導する立場ではないため、その業務自体が必要かどうかの判断は、今後の行革推進の中で全体的に検討すべきことである。

以上から、改善すべき事項はなしとして、今後の課題とするため意見とするものである。

### 【意見 3】

部門別職員数の比較分析においては、し尿収集部門が他の中核市との比較では過大と推察する。

平成 13 年度に児島地区についても民間委託を検討して以降は体制規模の縮小を図りながら実施していること、平成 7 年度以降は収集業務等を行う技能労務職員の新規採用を凍結し、今後は民間への移行も含めて直営の在り方について検討を加速する予定であるとのことからやむを得ないと思われる。

(改善すべき事項)

しかし、他の中核市との比較では過大となっており、引き続き勇退の募集等、定員削減の努力を続ける必要がある。

### 【意見 4】

農業一般の職員数、農林水産技師の職員数は各々 4 市のうち最も多く配置しており、他市と比較して過大となっている可能性がある。

(改善すべき事項)

前述の職種別職員数の比較分析における農林水産技師、土木技師についての場合と同様、今後の行革推進の中で全体的に検討すべきことであり、改善すべき事項はなしとして、今後の課題とするため意見とするものである。

### 【意見 5】

類似団体別職員数（普通会計職員数）の部門別比較分析において、部門別正規職員数の比較分析と同様に、し尿収集部門が他の中核市との比較では過大と推察する。

また、分析不可の結論とした部門のうち、火葬場墓地については類似団体別職員数を超過しており、過大となっている可能性がある。

(改善すべき事項)

前述の職種別職員数の比較分析における農林水産技師、土木技師についての場合と同様、今後の行革推進の中で全体的に検討すべきことであり、改善すべき事項はなしとして、今後の課題とするため意見とするものである。

### 【意見 6】

事務分担表の支所別比較分析について

農林水産部門の各事務事業は本庁・各支所において同じ内容の事務事業があるにもかかわらず、名称が完全に一致していないため（例えば、庄支所・茶屋町支所では農業施設維持管理業務と排水機場維持管理業務を合算して工数管理）、単純に比較するのが困難である。また、支所によっては他の支所と同じ事務事業があるにもかかわらず、工数が少ないためか事務分担表に記載されていないと思われる事業がある（例：農業土木委員・用水常設委員事務、有害鳥獣駆除班活動事業等）。

（改善すべき事項）

適正な人事配置のためには、総務部人事課において作成されている事務分担表の様式について、農林水産部門だけでなく、すべての部門において各事務事業が支所別に比較分析できるよう検討することが望ましい。

## 【意見 7】

事務分担表における工数について

事務分担表は各担当課の事務事業ごとに工数を担当者（正規職員及び非常勤嘱託員は対象で、臨時職員は対象外）別に前年度対比できるよう作成されている。また、兼務・併任・休職・産休・育休の欄が設けられており、各担当課の事務分担の内容が把握しやすい。事務事業ごとの工数は小数点以下2位まで用いられており、細分化された運用がなされている。

（改善すべき事項）

しかし、当該事務分担表における工数は過年度の経験に基づく見込みであるため、適正な人事配置のためには、より精緻化した事務分担表にする必要があり、総務部人事課の指導に基づいて作業日報等を作成し、実績時間数を集計・分析することが望ましい。

また、各事務事業には季節的変動あるいは繁忙期があると思われるが、当該工数が現在の事務分担表からは把握できないため、少なくとも4月から3月までの月次のレベルまで事務分担表の工数を細分化する必要があると考える。

さらに、各事務事業の工数が当初見込みと大幅に変動する場合を想定して、タイムリーに事務分担を変更できるような運用が望ましい。

## 【意見 8】

部門別年間時間外手当時間数の比較分析について

（改善すべき事項）

各部門における時間外手当時間数の多寡については、合理的な理由があると推察するが、同じ倉敷市の正規職員にもかかわらず時間外手当時間数の差異が著しく、現状以上に部門間・担当者間における差異の解消に努める必要がある。

#### 【意見 9】

効率化のための部署間の業務異動及び外部委託についてのアンケートの実施について

(改善すべき事項)

今回の監査において実施したアンケートのうち、「他の部署で行うべき業務」「外部委託の可能性のある業務」については、行財政改革プラン 2011 の実施方針のうち、「業務の見直しによる経費削減」「民間委託の推進」に該当する可能性がある。そのため、担当課からの要望による業務改善を実施し、組織全体の効率を上げるために、当該アンケートを定期的実施することが望ましい。

#### 【意見 10】

他の中核市との比較分析について

職種別及び部門別に比較分析した限りにおいては、他の中核市よりも過大となっている可能性がある職種及び部門が散見される。総務省における定員モデル報告書によると、「各地方公共団体における定員管理の推進に当たっては、地域の実情を踏まえつつ、自ら定員の状況を分析するとともに、情報を開示・提供することにより人事行政の透明性を高め、一層、住民の理解と納得を得ることが求められています」とある。また、「各団体は最小の経費で最大の効果を生み出すための職員数を常に考えていかなければならない」とされている。

(改善すべき事項)

倉敷市は全体の職員数においては十分削減されているため、従来、他の中核市との職種別・部門別の比較分析は実施されていないが、総務省が公表しているデータを「“あるべき水準”を検討する上での“気づき”のための指標として活用」して頂きたい。人事行政の透明性を一層高め、最小の経費で最大の効果を生み出すための職員数を実現するために、他の中核市との比較分析を毎年度実施し、過大となっている可能性がある職種及び部門について、総務部人事課及び各担当課は適正な職員数の分析を行う必要があると考える。

## 第2 給与計算システム

### 【意見 11】

定期的なアクセスモニタリングについて  
給与計算システムへの不正アクセスの可能性はゼロとは言えないため、定期的なアクセスモニタリングの実施が望まれる。それにより、不正アクセスのけん制機能も果たす。

(改善すべき事項)

アクセスモニタリング管理者を設定し、定期的なモニタリングを実施することが望まれる。

### 【意見 12】

万一、給与計算システムにトラブルが発生した場合に、業務が遅滞することがないように業務運用対処マニュアルの作成が望まれる。

現状では、システムトラブル発生時に対処マニュアルとして作成されたものはない。コンピュータシステムにおいて、トラブルはないと考えることは不可能である。予期しえない要因でシステムの一部又は全部が使用不能となった場合における対処方法について、事前に明文化しておくことは、リスク管理として重要なことである。

(改善すべき事項)

システムトラブル発生時の業務運用対処マニュアルを作成する必要がある。

## 第3 昇格・昇給

### 【指摘事項 1】

昇給の区分は勤務実績ではなく勤務成績によるべきである。

「昇格等の規則」により、職員の昇給の区分は勤務成績により A から E までの 5 区分と定められているが、実際には C から E までしか区分されていない。

また、区分の基準は、勤務成績ではなく勤務実績によっている。勤務成績は人事評価を行う必要があり、市は人事評価制度を導入済みであるが、勤務成績へ反映せず、勤務日数での評価である勤務実績を昇給の区分基準としている。

条例において勤務成績により昇給を決定すると定められているが、運用において勤務実績によっていることは条例違反であると言わざるを得ない。



勤務成績による昇給区分ができないならば、条例は実施可能なものに改正すべきであるし、改正しないならば人事評価制度での勤務成績に基づいた昇給の区分とすべきである。

(指摘事項とした理由)

条例・規則に反した運用がされていること、及びそれが昇給の区分という人事管理の基本にかかわる重要事項であるため。

(改善すべき事項)

勤務実績ではなく、勤務成績による昇給区分とする。

## 【指摘事項 2】

職員の職務の級別の定数の定めが必要である。

倉敷市の「初任給，昇格，昇給等の基準に関する規則」によると、次のとおりの定めがある。

第4条 職員の職務の級の決定は、級別定数の範囲内で行わなければならない。ただし、一の職務の級の定数に欠員がある場合には、その欠員数の範囲内でその定数を下位の職務の級の定数に流用することを妨げない。

2 級別定数は、別に定める。

実際は、倉敷市の条例、規則、内規等には級別定数の別の定めはない。

「定数条例」により、各部局別の定数は定めているため、実際の運用上は問題ないと思われる。しかし、職員の級は級別定数の範囲内で決定するとの規則がある以上、その定数の定めがないと範囲内であるかどうかの判断はできない。

(指摘事項とした理由)

規則に反した運用がされていること、及びそれが級別定数という重要な定めであるため。

(改善すべき事項)

規則等により級別の定数の定めをする。

## 第4 分限処分

### 【意見 13】

病気等の休職についての制度を改善すべきである

現状の市の制度では、休職間隔が1年以上空ければ、休職期間は通算されな  
いため、休職期間制限3年には達しない。また、今回の監査では、問題はなか  
ったが、休職の回数制限がないため何度でも休職が可能で、3年以内の休職と  
1年の勤務を繰り返す事が可能である。

(改善すべき事項)

条例・規則により、病気等の休職の通算の回数や期間にも制限を設けるべきで  
ある。

## 第5 特別職報酬

### 【意見 14】

非常勤特別職の報酬の支払方法の見直しを行い、可能な限り日額制とするこ  
とが望まれる。

委員会の開催は、多い委員会でも月一回程度である。原則として非常勤の委  
員は委員会開催日以外には市へは出勤しておらず、そのため月1日の出勤で月  
額報酬が支給されている。月額制と日額制でも結果的に報酬額に違いがなけれ  
ば問題はないが、日額制の大部分は日額7,100円であり、月額制と金額的に大  
きな乖離があるといえる。そのため月額払いとするだけの相当な合理性が必要  
である。

農業委員の場合、開催される委員会への出席以外の業務が様々あると思われ  
る。その場合も業務をした日を含めた日額制とすることが合理的であるが、実  
施した業務日数の把握が困難な場合又は日額処理では業務処理が煩雑になる  
等の理由があれば、月額処理であることも合理的であると判断する。

農業委員会以外の教育委員や監査委員について、委員会への出席以外の業務  
が多数ある場合も同様であると考えられる。

非常勤特別職の報酬の支払方法が月額制であることは、現状の条例・規則に沿  
った処理であり、全く問題ではない。しかし、月額支給より日額支給が明らか  
に合理的であると判断でき、また、特別職の報酬は市民の関心の高い事項であ  
る。

(改善すべき事項)

現在、月額制となっている非常勤特別職の報酬については、その支給方法を見直し、可能な限り日額制とする。

## 第6 給料

### 【意見 15】

ラスパイレス指数が100を超えていることについて  
倉敷市のラスパイレス指数が100を1.3ポイント超えている。これは、倉敷市が国と異なった独自の給料表を用いているからである。  
超えているのは1.3ポイントであり、問題となる水準ではないと認められるが、公務員の給与水準については、市民の関心が高いため、100を超えていること自体に対して、市民に対して十分説明をする必要がある。  
現状では、その説明は公表はされているが、十分とはいえない。

(改善すべき事項)

広報誌や市のHP等を通じて、指数が100を超えている理由と、今後の対処などを十分に市民に知らせ、理解を得るよう努めるべきである。

### 【意見 16】

住居手当の申請について

住居手当の申請に当たり、住居届とともに家賃の支払いを証明する領収書等を提出することになっているが、1名について該当する書類が見当たらなかった。

(改善すべき事項)

提出すべき書類についてはすべて揃っていることを確認する必要がある。

### 【意見 17】

住居手当の実情についての随時確認について

「住居手当に関する規則」第10条で、事後の確認として現に住居手当の支給を受けている職員が要件を具備しているかどうか及び支給額が適正であるかどうかを随時確認することとなっている。

これを受けて2年に一度、実情確認が実施されている。

平成26年に実施された「借家の住居手当実情確認の結果（返納対象者）」によると、全体で4名の返納対象者があった。

住居手当は本来、職員からの申請に基づき支給するものなので、人事課では実情確認を行うまで変更の有無がわからない場合もあるが、転居した際には、住所変更の異動届のようなものが提出されるはずであり、また、年末調整の際に提出される「給与所得者の扶養控除等申告書」を見れば住所変更があったことがわかるはずである。従って、その時点で本人に住居届の変更の必要性について照会することが出来たと思われる。

人事課では、住居手当は本来、職員からの申請に基づき支給するものであることや2年に一度実情確認を行っていること、また事務の効率化などの理由から本人からの申請があるまで特に確認しないとのことである。

しかし、結果的に返納されるとしても、本来支給すべきでない手当が長期間にわたって支出されることは適正とはいえない。

(改善すべき事項)

住所変更が判明した時点で、本人に確認すべきである。

#### 【意見 18】

時間外勤務命令簿の未訂正のままの承認印について

紙ベースで時間外勤務等を報告する部署の内、保育園において、時間外勤務命令簿の備考欄に行を間違えて記載しているにもかかわらず、訂正されないまま承認印が押されているものが1件あった。

(改善すべき事項)

当然のことではあるが、所属長は内容を十分に確認したうえで承認印を押すべきである。

#### 【指摘事項 3】

時間外勤務命令簿の承認印について

紙ベースで時間外勤務等を報告する部署の内、教育委員会（幼稚園）においては、所属する全員の時間外勤務及び特殊勤務の実績を記載した報告書に記入者及び点検者の印鑑が全く押されていなかった。理由としては、幼稚園への事務職員の配置がなくなり、勤務実績の報告を教育企画総務課が確認し勤務実績報告書を作成しているため、各幼稚園の所属長印、点検者印を省略しているとのことである。

(改善すべき事項)

時間外勤務実績は、現場での所属長である園長が内容を十分確認し、承認すべきものである。教育企画総務課が作成した勤務実績報告書を、各幼稚園の園長が確認する手続きにすべきである。

(指摘事項とした理由)

形式的な不備であり、事務処理等の著しい不合理とはいえないが、内部統制上重要なチェック体制の不備と判断したため、指摘事項とした。

## 第7 諸手当

### 【意見 19】

勤勉手当の支給について

勤勉手当は、「倉敷市職員の給与に関する条例」では「6月1日及び12月1日にそれぞれ在職する職員に対し、基準日以前6箇月以内の期間におけるその者の勤務成績に応じて支給する」(23条)となっている。

倉敷市では現在、全職員同一の率で支給している。その結果、内容は実質的に期末手当と変わらず、本来の勤勉手当の趣旨に合致していないと思われる。

(改善すべき事項)

従って、条例の趣旨に沿って勤勉手当を支給するためには早急に勤務成績による支給とする必要があると思われる。また、職員の勤務意欲の向上を図る意味でも重要である。

### 【意見 20】

中央斎場における特殊勤務手当の解釈・運用について

人体の一部についての火葬運用に対して1体と計上している点について、火葬した炉の使用回数に応じるべきである。

特殊勤務手当は、火葬業務に従事して1日勤務すると5、550円、その他に火葬した遺体1体につき250円、ペットは1体について100円が支給される条例上の規定となっている。

中央斎場においては、受け入れた遺体は全員で火葬したものとして扱って特殊勤務手当の件数に数えており、したがって、中央斎場で1日に受け入れた遺体が10体であれば、当日勤務の職員が何人いたとしても、1人10体を火葬したものとして計算され支給されている。なお、ペット火葬については、営業日の午前中のみであり、これは担当者が一人でしているので、担当者の方に計上され、また同人は、同日午前中に受け付けた遺体の数は引いた件数で特殊勤務手当が計算される。

また、人体の一部については、1体として扱い、人体の一部数体分をまとめて火葬する場合であっても、その数体分が全て火葬件数に計上される。

条例が1体当たりの手当を定めたのは、仕事の繁忙に応じた支給とすべきとした趣旨と考えられるが、一度の焼却で火葬をおこなうのであれば、手間は1体分と同等であるといえる。

ただし、中央斎場で受け入れるに当たり、人体の一部であっても1体分の利用料金で受け入れているとのことであったこと、および明確に条例に反する違法な処理とまではいえないと考えられるのであって、指摘事項とまではいえない。

(改善すべき事項)

上記条例の趣旨からすれば人体の一部についても1体の火葬と計上している

運用は改めるべきである。

#### 【意見 21】

特殊勤務手当の支給金額について

斎場の特殊勤務手当について

他の中核市等と比較して、倉敷市は、①一日あたりの金額及び②日額と火葬件数との併給がなされている点に特徴があり、他市と比べて支給額が著しく高額となる規定である。

①について、日額のみでの支給とされる自治体においても、1,000円前後のところが多く、倉敷市の次に高額なのは、高松市の2,500円であるが倉敷市の半額以下である。

また、②について、勤務日額と遺体の火葬件数とで併給している中核都市は、東大阪市のみであるが、その東大阪市は日額600円と1体100円であって、倉敷市よりはるかに低額の支給基準である。

(改善すべき事項)

①日額の単価及び②日額と火葬件数の併給としている点について、他の自治体を参考に、減額を検討すべきであるといえる。

特に、②については、全員で遺体を火葬したとして火葬件数を計上しているのであるから、日額と火葬件数において支給の趣旨は同じであると考えられる（火葬の受け入れ時間は決まっており、業務時間内の繁閑は、基本給の中で考慮されているとも考えることもできる。）のであって、早急に廃止されるべきである。

#### 【指摘事項 4】

市民病院の医師に対する特殊勤務手当について

医師の診療報酬に関する特殊勤務手当支給について、以下のような運用が見られた。

前提として、条例の規定上、診療報酬について、1日当たり、

院長が、25,000円以内

副院長及び診療部長が、23,000円以内

医長が、22,100円以内、

副医長及び医員が、18,900円以内、

とされており、これに勤務日数を乗じた金額とされている。

しかし、運用上、1日当たり、

院長が、15,000円

副院長及び診療部長が、13,000円

医長が、12,100円

副医長及び医員が、18,900円、

で、一日当たりの手当を計算し、1か月の収益額に応じて、1日当たり3,000円、5,000円、6,000円の加算をしている。また、1か月の延べ入院患者数に応じて、一人当たり100円を乗じて支給している。

加算後の診療に関する手当額は、条例の上限額に勤務日数を乗じた金額を超えることはできないことになっている。

このような運用については、医師の間の繁閑に応じて特殊勤務手当の支給額を決め、報酬の公平性と業務への意欲を駆り立てる方策であると説明された。

この点、金額において、条例違反がなく、むしろ、条例どおりに運用するよりも特殊勤務手当の金額が低額に収まるといえ、倉敷市に損害を与えるものではないので、上記の運用そのものに大きな問題はないとも考えられる。

(指摘事項とした理由)

条例上は、単純に日額に勤務日数を乗じた計算との規定であって、雇用される医師から見れば、給与計算に関する勤務条件といえるのであるから、条例に違反した運用と解釈することもできる。したがって、指摘事項とする。

(改善すべき事項)

運用に合わせた条例改正が必要である。

#### 【指摘事項 5】

変則勤務に従事する職員で別に定めるものに対する手当について

図書館や公民館など、日曜日にも勤務する必要がある職場の職員について、休日が特定されていない特殊な勤務体系であることを理由に支給されている。

しかし、日曜日に休めないだけで、平日に休日の設定されて休んでいるのであって、また、民間には存在しない手当であり、特殊勤務手当の要件である「著しく危険、不快、不健康または困難な勤務その他の著しく特殊な勤務」に当たらないと判断できる。

(指摘事項とした理由)

明らかに不合理な手当であり、著しい事務処理等の不合理といえるため。

(改善すべき事項)

理由がない手当であって、廃止されるべきである。

#### 【意見 22】

保育園又は認定こども園に勤務する職員に対する手当について

保育園に勤務する保育士等に支給されるもので、「国の補助基準に特殊業務手当とされていることから規定された手当である。」が支給の根拠である。

保育園又は認定こども園に勤務する職員が対象としている乳幼児は、意思の表現が十分でなく、また、注意・指導に従順に従うことが困難な場合が多く、重大事故等の危険があり、年齢の進んだ未成年者の指導・監督者に比して注意が必要で、かつ責任が重いことを考慮すれば、困難な業務といえなくもない。

しかし、保育士の仕事は、そのような乳幼児の保護・監督が業務の内容そのものであり、それは、給料の中で考慮することが適当でないとははいえない。

(改善すべき事項)

支給の根拠も、国の補助基準にあることが理由であって、あってその困難性に着目したのではない理由が示されており、特殊勤務手当の対象とすべきか再考すべきである。

## 【指摘事項 6】

借家の住居手当の加算について

住居手当について、持家の職員に対する支給が廃止された点は評価できる。しかし、借家等について、国の基準よりも6,000円加算されている部分については、合理的な理由・根拠が見出せない。

(指摘事項とした理由)

金額についても、借家等の住居手当の上限額は、27,000円であるが、それに6,000円を加えると33,000円となり、加算部分の割合が18.18%とその占める割合が高い。

平成26年度における借家の住居手当受給者が、4月現在で764人であり、受給者数は1年を通じて大きく変化はしないと考えられるから、一人当たり6,000円の加算に12か月分を乗じれば、年額5500万8000円の支払いが、国家公務員に比して過剰な支払いとなっている。

また、家賃等に関わらず定額が上乘せされているのであるから、持家に対する住居手当が廃止されたことと比較すれば、借家等に居住する職員に対して賃料にさらに上乘せされた手当が支給されることの不平等性は顕著である。

(改善すべき事項)

借家の職員に対する住居手当における月額6,000円の加算についても、廃止がなされるべきである。

## 【意見 23】

通勤手当の支給額について



倉敷市が、国と異なり、通勤距離を、4キロごとに区分している点については、細かな支給基準を策定しているともいえるが、その支給金額が、国家公務員に比して総じて高額である点で、改善の余地があるといえる。

特にほとんどの職員にとっての通勤圏と考えられる30キロまでの区間においては、最大3,700円倉敷市の方が多額であり、国の方が多額になっているのは15キロから16キロの500円、30キロから32キロの300円のみである。

なお、倉敷市から上記の圏内にある主要都市との距離について、岡山市は約20キロ、総社市が約15キロ、浅口市が約20キロ、笠岡市が約30キロ、玉野市が約22キロである。

(改善すべき事項)

通勤手当は、国と比して倉敷市の通勤手当が優遇されているといえ、国に合わせるべき部分であるといえる。

また、自転車についても、同距離の国家公務員の原付等の支給額に比して高額であることは同様であり、金額について見直されるべきである。

## 第8 退職手当

### 【指摘事項7】

退職手当に関する申告書の記載漏れについて

14名の退職者についてサンプル調査した。退職所得の受給に関する申告書は作成されていたが、当該申告書A欄の記載漏れが2件見つかった。

(指摘事項とした理由)

退職所得の受給に関する申告書の記載内容に不備があったため指摘事項とした。同申告書A欄は、「退職手当等の支払を受けることとなった年月日」、「退職の区分等」及び「勤続期間」の記載を行うこととされており、退職した者全てに記載がもとめられている。

(改善すべき事項)

倉敷市は、退職所得の受給に関する申告書に記載漏れ等がなく適切に記載されているかどうかをチェックする体制を整備すべきである。

## 第9 臨時・非常勤職員

### 【意見 24】

部署ごとの非正規職員の割合について

他の環境センターでは非正規職員の活用が行われているにもかかわらず、児島環境センターでは非正規職員の活用が行われていない。

(改善すべき事項)

児島環境センターでは、常勤職員を減らし、非正規職員を増やすことでより一層のコスト削減が可能であると推察する。児島環境センターの職員構成について検討していただきたい。

### 【意見 25】

非常勤職員の雇用継続期間調査

具体的に継続雇用期間が5年を超えている非常勤職員がいる部署は以下の通りである。市民課で9年超が2名、教育センターで5年超が1名、国民健康保険課で10年超4名、倉敷翔南高等学校で8年超が1名、10年超が2名、青少年育成センターで5年超が1名、真備陵南高等学校で7年超が2名、10年超が2名、市民病院看護科で6年超が1名、8年超が1名となっている。

なお、倉敷翔南高等学校と真備陵南高等学校の5年を超える対象者は、すべて週の勤務期間が10時間程度の非常勤講師である。

(改善すべき事項)

継続雇用をせざるをえない主な理由は、代わりとなる技能・適正を備えた人材が確保できないといった実務的な理由からである。しかし、同一の者が長期にわたって同一の職務内容の職に長期間任用されることは、計画的な人材育成、計画的な職員配置への影響そして非常勤職員としての身分の固定化などの弊害が生じるおそれがあることから、非常勤職員が長期間任用されないような方向で改善に取り組む必要がある。具体的方策としては、技能や適性を考慮した計画的採用、採用後の計画的配置転換などが考えられよう。

### 【参考 1】

倉敷市立児島市民病院・看護科の給与計算管理体制について

倉敷市立児島市民病院・看護科の給与計算の適切性を確保する内部統制が一定レベルで整備・運用されていることが確認できた。

気になる点は、非常勤職員及び臨時職員の給料計算が倉敷市のシステムを利用することなく市販のソフトを利用して計算していることである。倉敷市のシステム外で給与計算をしていることから倉敷市役所総務部人事課では給与の個人別の支給内訳等を把握できておらず、架空給与の支払や給与計算の誤謬等についてチェックすることが困難な状況にある。また、総務省等市役所外部に対して報告書等を作成する場合においても、集計に手計算が介在することが多くなり集計上の誤謬等もより高くなることが懸念される。

事務処理の効率化の観点から独自の給与ソフトで給与計算をせざるを得ないことも理解できるが、少なくとも給与計算の結果等についてのチェック体制の整備が望まれる。また架空給与の支払が行われていないか等についてチェックする体制作りも望まれる。

## 第10 職員の福利厚生

### 【指摘事項8】

倉敷市が直接提供する福利厚生について（公舎・宿舎）

倉敷市の公舎・宿舎についてまとめたのが以下の表である。公舎・宿舎は現在7カ所に設置されており、そのうち4カ所が東京都内である。現在すべて入居中である。家賃についてはすべての住宅が月額5,000円で提供されている。

公舎・宿舎について

住宅の名称	所在地	専有面積 (㎡)	利用状況	月額家賃
東京事務所職員住宅	東京都練馬区田柄	66.68	入居中	5,000円
東京事務所職員住宅	東京都新宿区富久町	29.60	入居中	5,000円
東京事務所職員住宅	東京都練馬区田柄	40.32	入居中	5,000円
新田住宅	倉敷市新田	52.54	入居中	5,000円
老松住宅	倉敷市老松町	56.00	入居中	5,000円
西中新田住宅	倉敷市西中新田	42.17	入居中	5,000円
東京事務所職員住宅	東京都新宿区四谷	40.70	入居中	5,000円

倉敷市役所総務部人事課よりデータ入手

(指摘事項とした理由)

公舎・宿舎の月額家賃は5千円であり、市場価格と比較して明らかに安価であるため、公舎・宿舎の月額家賃を指摘事項とした。

(改善すべき事項)

公舎・宿舎の月額家賃については、他の市町村の同様の公舎・宿舎の月額家賃や倉敷市内でアパート・マンションを借りた場合の家賃、もしくは東京でアパート・マンションを借りた場合の家賃等を考慮して決定すべきである。

### 【指摘事項 9】

職員厚生会に対する補助金交付の根拠条例について

(指摘事項とした理由)

「倉敷市職員の福利厚生制度に関する条例」について検討したところ、当条例には倉敷市が倉敷市職員厚生会に対し予算の範囲内で負担金及び補助金を交付することができる旨の規定がなされているが、負担金及び補助金の交付限度額等について何ら定めがないことを指摘事項とした。

(改善すべき事項)

負担金及び補助金の交付額に一定の歯止めを設けるため、そして市民等外部者に対し倉敷市が無制限の負担金及び補助金を支出しているわけではないことを明確化するためにも、規則等で負担金及び補助金の交付限度額等について定めを置くべきである。

以上