

神 監 第 9 9 号
平成 1 9 年 8 月 2 日

A 様

神戸市監査委員	近 谷 衛 一
同	横 山 道 弘
同	安 達 和 彦
同	池 田 り ん た ろ う

環境局の特殊勤務手当（環境業務手当）の支給に関する

住民監査請求の監査結果について （通知）

平成 1 9 年 6 月 4 日及び 8 日に提出されました標記の住民監査請求について、
地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知しま
す。

第1 請求の要旨

平成19年6月4日及び8日に提出された措置要求書及び6月21日の請求人の陳述によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

神戸市は、環境局のごみ収集担当職員に対して、神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則で、収集が1日に一定回数を超える場合に、環境業務手当の支給等がされている。この環境業務手当等は、次の点で違法・不当な公金支出であるので、神戸市長に対し、①勤務時間内の業務に対して環境業務手当が支給されていることや、時間外勤務手当が固定化して支給されている実態を直ちに是正すること。②違法・不当に支出された環境業務手当支出額（2006年度で約3億9000万円、過去5年分で推計19億5000万円）の補填を求めること。③神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則のうち、時代にそぐわないもの、市民の理解が得られないものを精査し、廃止・見直しを行うことを請求する。

理由

- 1 神戸市環境局の職員の特殊勤務手当や給与は政令市の中でも突出していること及び地方公務員法で規定する情勢適応の原則、均衡の原則、給与条例主義に照らしても正当性・合理性のないことから環境業務手当等は廃止されるべきである。
- 2 特殊勤務手当は、著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当でない認められるものに従事する職員に対して支給されるものであり、神戸市の環境業務手当や班長手当は、総務省が「給与などと二重支給の疑いがある」として見直しを求めた特殊勤務手当に当たるもので、違法・不当である。
- 3 神戸市は平成18年2月「行政経営方針の実行」の中で、1兆円を越える市債残高を縮減するために財政の健全化、行政のスリム化、簡素で効率的な行政運営をめざしており、その中では、全ての特殊勤務手当の総点検・見直しが図られるとのことであるが、環境業務手当はその違法・不当な実態から直ちに見直すべきである。
- 4 地方公務員法第30条のサービスの根本基準及び第35条の職務に専念する義務は、ごみ収集担当職員にも適用されるので、ごみ収集担当職員は、勤務時間中職務に全力を挙げる責務がある。職務専念義務が課されている勤務時間内に環境業務手当を支給することは、違法・不当である。
- 5 1日のごみ収集業務が、4回又は5回の「基準収集運搬回数」を超える場合は全て「過重労働」に当たるとするのは極めて恣意的基準であり、この環境業務手当の支給基準は不当である。

また、職員の健康管理上も、「過重労働」は抑制されなければならない、職員 1 人当たり毎月平均 30 回、最大 89 回もの「過重労働」が行われているのは異常な事態である。環境業務手当支給のために低く設定された基準設定としか考えられない。

- 6 勤務時間前や勤務終了後に行われている総作業長、作業長及び班長の時間外勤務は、作業実態にあった時間外勤務ではなく、ランクに配分された手当であり、時間外勤務手当を固定化して支給することは、違法・不当である。

第2 監査の実施

1 監査の対象

地方自治法第 242 条第 2 項は、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、正当な理由がない限り、住民監査請求をすることができないとして、請求の期間制限規定を設けている。

本件の場合、請求人は、正当な理由を主張しておらず、環境業務手当等の特殊勤務手当の支給は「神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則」に、時間外勤務手当は「神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」に定められていることから、正当な理由がある場合に該当しない。

また、請求人は、求める措置として①～③の 3 点を掲げているが、③については、特殊勤務手当のうち個別具体的に見直しを求めた環境業務手当及び班長手当を監査の対象とする。

よって、措置請求書受付日から過去 1 年間に支出された平成 18 年 6 月から平成 19 年 5 月までの、特殊勤務手当である環境業務手当と班長手当の支給分及び時間外勤務手当の支給分を対象として審査した。

2 監査の実施

環境局及び行財政局の関係職員から事情聴取を実施したほか、環境局が作成した時間外勤務命令簿及び特殊勤務手当の支給に関する支出書類等について監査を実施した。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 根拠規定

ア 地方公務員の給与については、地方公務員法第 24 条第 6 項において、地方公務員の給与は条例で定めることになっているが、労務職員については同法第 57 条において、特例として、別に法律で定めるとされている。

この規定を受けて、環境局の労務職員については、地方公営企業等の労働関係に関する法律附則第 5 項において、労務職員の労働関係・身分関係については、この法律及び地方公営企業法第 37 条から第 39 条の規定を準用することとされている。

よって、地方公務員法第 23 条（職階制の根本基準）、第 24 条（給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準）、第 25 条（給与に関する条例及び給料額の決定）については、適用除外とされている。

イ 地方公営企業法では、第 38 条第 4 項で企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定めるとされている。

ウ これらの法律の規定を受け、神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例を定め、第 2 条第 1 項で給与の種類は給料と手当とすること、同条第 2 項及び第 6 条で手当のひとつとして特殊勤務手当を支給することと定められている。

労務職員については、附則第 2 項で、「別段の定めがなされるまでの間は、この条例の規定を準用する」とされている。

エ この法律及び条例の規定を受け、労務職員の給料については「労務職員の給与等に関する規則」、特殊勤務手当については「神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則」を定めており、同規則第 4 条において環境業務手当が、第 7 条において班長手当が定められている。

オ なお、地方公営企業等の労働関係に関する法律第 7 条により、賃金その他の給与に関する事項については、団体交渉の対象とし、これに関して労働協約が締結できることとなっている。

(2) 環境業務手当、班長手当及び時間外勤務手当の支給実績

環境局事業所及び自動車管理事務所におけるごみ収集作業等に従事する労務職員の平成 18 年 6 月から平成 19 年 5 月までの 1 人 1 ヶ月の平均支給実績

ア 環境業務手当

	(支給回数)	(支給額)
定車制手当 (1 回 1,200 円)	31 回	37,487 円
欠務手当 (1 回 850 円)	5.1 回	4,026 円

イ 班長手当 (総作業長、作業長、作業長補佐、班長)

総作業長、作業長	月額 54,000 円 (19 年 4 月から廃止)
作業長補佐	月額 52,000 円 (19 年 4 月から廃止)
班長	月額 15,700 円

ウ 時間外勤務時間

	(時間外勤務時間数)	(支給額)
総作業長	63.5 時間	266,681 円
作業長	59.6 時間	234,728 円
班長	31.6 時間	112,485 円

(3) 当局の説明

ア 適用法令

環境局労務職員の給与については、行政職員等と異なり、地方公務員法が適用されず、地方公営企業法が適用される。同法の規定では給与の種類と基準のみを条例

で定めることとされており、具体の支給に当っては長の規則等で定めればよいとされている。本市では、「神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」及び「神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則」でこれらについて定めており、その決定にあたっては、一般行政職の給与を参考に他の政令市の水準やそれぞれの職種の特異性を考慮した上で労使交渉を経て行っており、違法・不当な支出ではないと考えている。

イ 特殊勤務手当

地方公務員の手当については、地方自治法第 204 条第 2 項でその手当の種類が限定列挙されており、その中に特殊勤務手当があり、個々の手当についての定義は定められていないが、国家公務員に対して支給される同種の手当と内容的に相応するものと解するべきとされている。

国の特殊勤務手当については、一般職の職員の給与に関する法律第 13 条に、「著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を俸給で考慮することが適当でないとするものに従事する職員には、その勤務の特殊性に応じて支給するものである。」と定義している。

ウ 環境業務手当

環境業務手当は、ごみ収集作業等の「不快性」の高い業務に従事することや、夏の炎暑・冬の厳寒・風雨の非常に激しい日等の厳しい天候条件のもとであっても収集作業に従事しなければならないことや、収集作業には危険物などが排出されることによる事故等が多いことなど、その職務内容については「特殊性」がある。この特殊性を評価し、収集実績やごみの種類による性質などを勘案して定めた一定の作業量である基準収集運搬回数を超えた作業員に対してのみ特殊勤務手当（定車制手当）を支給している。

この手当の支給基準である回数は、ごみ収集作業職員が行う所定の作業の収集運搬回数が、市民の生活に支障が及ぶことがないように迅速に作業を行うことにより 1 日あたり 4 回（東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区の区域において月曜日または火曜日に燃えるごみの収集に係る作業に従事する場合にあっては 5 回）を基準収集運搬回数とし、これを超えるとき、収集運搬回数から基準収集運搬回数を控除して得た回数 1 回につき 1,200 円支給することとしている。

基準積載量とその決定方法は、最も台数の多い 2 トンパッカー車を例にとると、家庭ごみの場合、環境省の白書では、体積に対する比重は 0.3 程度とされており、パッカー車の容積が 4.2 m³ のため、一台の積載量は 1,260kg となる。家庭ごみにはプラスチックが含まれるなど一定でないことからして、一台当りの基準積載量を 1,100kg に決定している。

今後、ごみ分別が進みプラスチックなどの比重の軽いごみが可燃ごみから分別されれば基準積載量の見直しを検討する必要があると考えている。

ごみ処理（作業）計画と基準収集運搬回数の関係は、毎年のごみ処理（作業）計画としての「環境整備作業実施計画」を定めており、当年度の処理計画や、処理計

画に基づいた各所属の収集車配置、人員配置、基準積載量を定めており、この基準積載量をふまえ、特殊勤務手当を支給する基準となる収集運搬回数を定めている。

基準収集運搬回数は、1日あたりの作業量を基準としながら、収集実績、収集車の車種ごとの性能、地理的条件等に基づいて設定しており、平成16年度までの平均運搬回数がおよそ4~5回となっていたが、18年度は平均回数が5.5回を超えていることから、環境業務手当が支給される回数も増えている。

これは、行政経営方針に基づき、総人件費を抑制するとともに、効率的な収集体制を構築していくために、収集車の台数及び作業員を削減してきたことによるものである。

エ 班長手当（作業長・班長手当）

現場作業を円滑に進めるための計画監理業務を行い、また現場職員の総括的役割を担うものについて、その業務の困難性を評価し、手当の支給を行っていた。

総作業長及び作業長については、監督的、指導的立場に対し、その業務の困難性を評価し特殊勤務手当を支給してきたが、平成19年4月から職務職責に応じた給与体系への移行に伴い、他都市と同様に給料表において評価することとし、特殊勤務手当としての総作業長、作業長及び作業長補佐にかかる手当を廃止した。ただし、班長については、他に給与上の措置がされていないことから業務の困難性を評価し特殊勤務手当の支給対象としている。

オ 特殊勤務手当の見直し

環境局の特殊勤務手当については、平成16年以降、数回にわたり見直しが行われ、具体的には、夏期における収集作業の困難性を評価していた夏期対策手当（24,500円/期間）や年末の繁忙期に収集を行った場合に支給していた年末特別手当などを廃止、また、収集業務に従事したことを評価して支給していた日額手当が15種類あったものを全廃した。これら見直しの中で、環境業務手当については、2,300円であった単価を平成16年11月から現行の1,200円に減額している。

カ 総作業長、作業長及び班長の固定化された時間外勤務手当について

総作業長については、上司（所長）の指示を受け、日常のごみ収集運搬業務を主任し、作業長以下の所属職員を指揮監督しており、平成16年11月の4区分6分別収集導入に伴い、各ステーションにおいて、ごみの排出指導や地元自治会等へのごみの分別説明を行うなど、地元住民との連携を深め、分別の推進を図る窓口としての役割を担っている。

作業長については、総作業長と共に分別の推進を図るとともに、現場作業に従事する職員に対する指示・監督や毎朝の配車計画、不法投棄に対する対応などの役割を担っている。

班長については、現場作業に従事するほか、班員を直接指示・指導するなど収集業務以外の業務も担当しており、収集作業の開始前に、ごみの排出指導を行ったり、ごみステーションの調査、看板取替え、地図作成等の業務を行っている。

総作業長、作業長、及び班長は、収集作業前に、ごみの排出状況を現認や予測をしながら各担当地区の変更等を行い、又不法投棄への苦情に対応するため現地調査を行っている。また、6分別の徹底に向けた、地元自治会等への説明会や不法投棄

対策等のための早朝・夜間におけるステーションでの立ち番など時間外や週休日に行っている。

業務終了後は、日報の確認、集計作業や収集した後に出されたごみなどを取りに行くなどの業務を行っていることによるものである。

2 判断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、監査対象局の説明及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

理由1 「特殊勤務手当や給与は政令市の中でも突出しており、情勢適応の原則、均衡の原則、給与条例主義にてらしても正当性・合理性のない環境業務手当等は廃止されるべきである」について

環境局の労務職員については、地方公営企業の労働関係に関する法律附則第5項に、単純な労務に雇用される地方公務員の労働関係その他身分の取扱いが規定され、地方公務員法第23条から第25条については適用除外とされている。

したがって、環境局の労務職員の環境業務手当の根拠規定は、地方公営企業法であり、手当の種類、額、支給方法等が条例によるべき旨を定めた地方自治法及び地方公務員法上の給与条例主義の規定は適用されない。

また、労務職員の給与は、職務の内容や類似の職種の職員、民間事業の従事者の給与等を考慮して定めることになっている（地方公営企業法第38条第2項、第3項）。さらに、地方公営企業等の労働関係に関する法律第7条により、賃金その他の給与に関する事項については、団体交渉の対象となっており、給与の決定にあたっては地方公営企業法第38条第2項、第3項の規定を踏まえ労使交渉を経て、労務職員の給料は労務職員の給与等に関する規則に、特殊勤務手当については神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則に定められている。

以上のことから、地方公務員法上の給与条例主義違反等には当たらない。

なお、請求人は、特殊勤務手当や給与が政令市の中で突出していることをもって不当性を主張しているが、調査の結果を政令市比較すれば、いずれかの都市の給与支給額が首位になるのであるから、支給額の順位をもって、その支出の不当性を主張することはできない。

理由2、3 「環境業務手当や班長手当の特殊勤務手当は、給与などと二重支給にあたり、違法・不当である」と、「環境業務手当は、違法・不当な実態から直ちに直視すべきである」について

特殊勤務手当とは、地方自治法第204条第2項の規定に基づき「著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当でない」と認められるもの」に

従事する職員に、その勤務の特殊性に応じて支給する手当である。労務職員の特殊勤務手当である環境業務手当及び班長手当は、神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則に定められている。

総務省が見直しを求めている特殊勤務手当は、①国家公務員においては設けられていない特殊勤務手当の状況、②他の手当又は給料で措置される勤務内容に対して重複の観点から検討を要すると思われる特殊勤務手当の状況、③月額支給等となっている特殊勤務手当の状況の3つの観点から調査が行われ、重点的な見直しを促すための資料として公表されたものである。

環境局における特殊勤務手当については、平成16年以降、行政経営方針の実施の中で、数回にわたり見直しが行われ、主な例としては、夏期における収集作業の困難性を評価していた夏期対策手当や年末の繁忙期に収集を行った場合に支給していた年末特別手当などの廃止、また、収集業務に従事したことを評価して支給していた日額手当が職種ごとに15種類あったものを全廃している。

神戸市においては、平成16年度の総務省の通知「特殊勤務手当に係る総合的な点検の実施について」（総行給第195号 平成16年12月27日付）を踏まえ、特殊勤務手当の全般にわたって総点検を実施し、見直しを行った結果、神戸市全体では、15年度決算額と18年度決算見込み額の比較で約18億円の削減に努力している。

環境業務手当の見直しは、平成16年11月より、2,300円であった単価を現行の1,200円に減額している。また、班長手当の見直しは、平成19年4月から班長手当のうち総作業長、作業長及び作業長補佐に支給されていた班長手当については、職務・職責に応じた給与体系への移行に伴い廃止するなど、環境局の特殊勤務手当の見直しも行われ、15年度決算額と18年度決算見込み額の比較で約11億円の削減が行われている。

したがって、行政経営方針の実行及び総務省の通知等を踏まえた特殊勤務手当の見直しをすすめているところであり、不当性はない。

理由4 「ごみ収集担当職員は、勤務時間中職務に全力を挙げる責務がある。職務専念義務が課されている勤務時間内に環境業務手当を支給することは、違法・不当である。」について

環境業務手当を支給しているのは、ごみ収集作業等に従事する労務職員が、ごみ収集作業という「不快性」の高い業務に従事しており、厳しい気象条件の下であっても収集作業に従事しなければならないことや、収集作業には危険物などが排出されることによる事故等が多いことなどからであり、その職務内容には「特殊性」があると認められる。

この職務の特殊性を評価する方法として、出勤し業務に従事した場合に日額の手当を一律に支給する方法と、所定作業以外の業務や一定の基準を超えた業務を行った作業員及び定められた作業員が欠ける状態で業務を行った作業員に対してのみ特殊勤務手当を支給する方法等があるが、いずれの方法をとるかは、労使交渉を経

て労務職員の特殊勤務手当に関する規則に定めればよいのであって、そのことをもって違法・不当とまでは言えない。

理由5 「1日のごみ収集基準運搬回数4回又は5回は、恣意的な基準であり、手当支給のために低く設定された基準であり、不当である。」について

環境局は、勤務時間内の一定の作業量を超えることはごみ収集作業の特殊性がより高まるとして、1日のごみ収集が4回又は5回の基準収集運搬回数を超える業務に対し環境業務手当を支給しており、この回数について、ごみの処理（作業）計画の中で、収集車配置、人員配置、基準積載量が定められ、この基準積載量をふまえて基準となる収集運搬回数を定めているとしている。以下、この基準が、恣意的に低く設定されたかどうかについて検討する。

ごみの収集運搬にかかる収集作業自動車は349台保有しており、このうち燃えるごみ収集に当る小型パッカー車（積載量2トン）166台のうち市有車は78台で、残り88台は借上げ車両である。その借上げ車両の1日1台当りの作業量は各収集地区共通で1日7車分の作業が基準となっており、これを超える車数については超過車数加算が支払われる。この借上げ車に市の職員2人が乗り込みごみ収集作業を行うことから考えると、1日の所定作業に必要な収集運搬回数は借上げ車両の作業回数7車が妥当な回数と思われるが、明確な根拠は確認できなかった。

ごみ収集用小型パッカー車1台当りの基準積載量を1,100kgと定めているが、これは、ごみの6分別収集が行われる前の基準積載量であり、監査を行った資料では、1車当りの積載量は、平均、1,400～1,500kgとなっており、この状態では過基準積載状態で収集運搬作業を行っていることになり、基準積載量を遵守すれば、さらに運搬回数が増えることにもなる。また、環境整備作業実施計画の中で、「近年のパッカー車は積込み力の向上により、作業効率はたかめられた・・・」と記載されているように、パッカー車の性能はごみを圧縮しながら積み込んでいくことからすれば、現在の基準積載量は、小型パッカー車の容積4.2m³、最大積載量2トンからすると、低く設定された基準積載量と考えられること、又ごみの6分別収集を行う前の基準積載量であることから、ごみの6分別収集後のごみの実態にあった基準積載量や合理的な収集運搬回数に改めることが必要であると思われる。しかし、この環境業務手当の支給根拠となる基準収集運搬回数については、①収集地域の地理的要件（収集地域の広さ、道路事情、ごみステーションまでの距離等）、②収集体制の均衡化（労働の均等化）、③ごみ収集とりきり（収集日に出されたごみを残さず収集する）により決められた回数で、一定の手続において決定された事項であり、低く設定された基準かどうかは監査できうる書類では確認できなかった。

他の政令市においては、出勤し業務に従事した場合に日額の手当を一律に支給することで評価しているが、本市においては、一律に支給する方法でなく、一定の基準を超えた場合に、手当を支給しており、ごみの基準積載量、基準収集運搬回数の設定については、団体交渉の対象事項であるごみ収集作業員等の勤務条件にかかわるため、労使交渉を経て、現行の基準収集運搬回数を神戸市労務職員の特殊勤務手

当に関する規則に定められているのであるから、現行の基準収集運搬回数に不当性があるとまでは言えない。

理由6 「総作業長、作業長及び班長の固定化した時間外勤務手当は、作業実態にあった時間外勤務ではなく、ランクに配分された手当であり、違法・不当である。」について

総作業長、作業長及び班長（以下「総作業長等」という）への時間外勤務手当の支給については、神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例第7条に、「正規の勤務時間外に勤務することを命ぜられた職員には、正規の勤務時間外に勤務した全時間に対して時間外勤務手当を支給する」と定められており、所属長が行う職務命令に基づき、所定の勤務時間を超えて行われる職務に対して支給される手当である。監査は、判明している事実に基づいて適否を判断することになるが、その時間外勤務を証拠付けることになるのが時間外勤務命令簿である。

この時間外勤務命令簿を実地に監査した限りでは、所属長である事業所長からの時間外勤務命令にもとづき、その内容も総作業長等の職務に沿った記載であるが、どのような実態に基づき、どういった事務作業が具体的に行われたものかを時間外勤務命令簿に記載されたもので判別することはできなかった。ただ、時間外勤務命令簿に基づき、時間外勤務手当の支出手続は適正に行われていた。

環境局のごみ収集業務はその特殊性から、祝日も勤務を行う必要があり、時間外勤務扱いとなっている。平日は、収集作業開始前に、収集車両の配車状況の確認、作業員の出勤状況の確認、ごみの排出状況を現認・予測しながら各担当地区の変更等を行い、また不法投棄への苦情に対応するため現地調査を行っており、また、業務終了後は、当日の作業日報の整理・確認、集計作業や収集した後に出されたごみなどを取りに行くなどの業務を行っていることから、時間外勤務が生じる要因であると思われる。

請求人は、総作業長等の時間外勤務手当が固定化していることをもって違法・不当を主張するが、時間外勤務そのものは事務執行の効率性を問うことはできるが、正規に所属長が行う職務命令に基づいて行われた時間外勤務については、違法・不当を問う対象とはならない。

よって、総作業長等が一体となっていて行われている時間外勤務が結果的に常態化されていることをもって、時間外勤務手当の支給に違法性・不当性があると言えない。

第4 結果

以上のことから、勤務時間内の業務に対して環境業務手当及び班長手当として特殊勤務手当が支給されていることは違法・不当な公金支出であるという請求人の主張には理由がない。また、総作業長等への時間外勤務手当が固定化されて支給されていることは、違法・不当であるという請求人の主張についても理由がない。

特殊勤務手当は、業務の特殊性に応じて支給されるものとしてその必要性や支給基準については、情勢の変化に適合した見直しが常に図られなければならないものであり、それに沿って環境局ではここ数年特殊勤務手当制度の大幅な見直しがされてきた。

環境局においては、今後とも特殊勤務手当制度の是正に取り組まれることを要望する。特に、環境業務手当については、他都市の手当支給状況、民間事業従事者の給与支給状況等を参考にしながら、手当の支給、支給方法及び支給基準の妥当性を総合的に検討されたい。

また、時間外勤務については、時間外勤務の適正な執行管理について取り組むよう副市長通知「平成 19 年度予算執行について（行財財第 1 号、行行行第 1 号 平成 19 年 4 月 1 日付）」がなされている。常態的な時間外勤務は、職員の健康管理や効率的な職務遂行の観点から改善する必要がある、ごみ収集にかかわる業務の執行方法を工夫し、時間外勤務手当の縮減を図られたい。