

環境部における特殊勤務手当
不正受給問題調査報告書

(概要版)

平成24(2012)年12月13日

明石市環境部職員特殊勤務手当
不正受給問題調査委員会

第 1 調査委員会について

1 委員会の構成

当調査委員会（以下、「委員会」という。）は、明石市環境部収集事業課（平成23年度の組織変更以前の課名は「環境部環境第2課」。以下、「収集事業課」という。）所属職員による特殊勤務手当の不正受給問題（以下、「本件」という。）について、公正な調査を実施すること等を目的として設置された。

委員会の構成は、以下のとおりである。

委員長	弁護士	後藤	啓二
委員	弁護士	橋口	玲
委員	弁護士	林	亜衣子

また、明石市の弁護士職員が調査班として委員会の指示のもと調査を補助し、総務課及び人事課の職員が調査に関する事務を担当した。

2 委員会の調査に至る経緯

平成22年

1月22日	明石市公益監察員に対する通報
1月27日～	明石市公益監察員による調査

平成23年

9月1日	明石市公益監察員の勧告
	勧告の概要
	①収集事業課全体の調査
	②不正行為者に対する処分等
	③業務体制・給与体系の適正化
	④再発防止策の策定
9月～12月	明石市総務部職員室人事課による調査

平成24年

5月17日	委員会設置
-------	-------

3 委員会の開催状況

平成24年	5月17日	第1回外部調査委員会
	6月18日	第2回外部調査委員会
	7月6日	第3回外部調査委員会
	7月24日	第4回外部調査委員会
	8月20日	第5回外部調査委員会
	9月13日	第6回外部調査委員会
	10月4日	第7回外部調査委員会
	10月25日	第8回外部調査委員会
	11月9日	第9回外部調査委員会
	11月29日	第10回外部調査委員会
	12月6日	第11回外部調査委員会

委員会開催日における調査のほか、委員会の指示に基づく調査班によるビデオ等の資料分析、及び、関係者への事情聴取等が実施された。

4 調査対象期間

委員会は、各収集車の乗組員を特定するために必要な資料（走行記録簿）が保存されていた平成22年4月1日から、公益監察員による技能労務職員に対する直接の調査が開始した平成23年1月21日までを、客観的資料による調査の対象期間とした（事情聴取では期間を限定せずに聴き取りを行った。）。

5 調査方法

上記期間における明石クリーンセンターの監視カメラ映像、ごみの搬入日報、計量記録等の客観的資料をもとに不正行為を特定し、事情聴取の結果を考慮して、不正行為を認定した。

事情聴取については、平成24年4月1日現在において収集事業課で勤務する技能労務職員（61名）及び管理職（2名）、過去一度でも技能労務職員として収集事業課で勤務したこと

のある技能労務職員（36名）及び管理職（7名）、並びに明石クリーンセンター所長（1名）の合計107名に対して実施した。上記の他に、市職員で、収集事業課に現在在職する技能労務職員が1名、過去在職歴のある技能労務職員が1名いるが、病気療養中のため事情聴取することができなかった。

また、明石市職員労働組合からも聴き取りを行い、資料提供を受け、過去の業務体制等についての調査の協力を得た。

第2 収集事業課の業務内容

1 組織概要

収集事業課の職員は、課長、係長及び主任以下の事務職員と、作業長、自動車運転手及び作業員の技能労務職員に区分される。

事務職員は、主に、一般廃棄物の収集・運搬に係る企画調査、一般廃棄物の収集運搬の委託契約等の事務処理に関する業務、市民からの要望への対応業務を取り扱い、時には、技能労務職員が欠勤して人員が不足する場合にごみ収集に携わることもある。

技能労務職員は、自動車運転手及び作業員がごみの収集・運搬を行う。また、作業長は、ごみ収集・運搬業務に携わる職員の配置（通年の班編成及び毎日の班編成）を行うほか、自動車運転手及び作業員が欠員して人員が不足する場合やごみの量が多い場合に、補完的にごみ収集に携わっている。

2 技能労務職員の業務内容

（1） 収集方法

収集事業課における家庭用ごみの収集・運搬は、主に、2トン車及び3.5トン車で行われている。

通常、2トン車には2名の職員が割り振られ、3.5トン車には3名の職員が割り振られる。平成16年度までは、2トン車についても3名の職員が割り振られていた。

2トン車は、午前に3回、午後に2回の合計5回収集に行き、3.5トン車は、午前に3回、午後に1回の合計4回収集に行くのが通常とされていた。

収集ルートは予め決まっており、1ルートあたりのごみ収集量が、過積載にならないよう設定されていた。

なお、収集事業課の職員は、早めに多めのごみを収集する（1回の収集で1回分以上のごみ収集をする）場合があり、この行為は「追い込み」と呼ばれていた。

（2） 収集日

収集事業課が行うごみの収集は、曜日ごとに以下の種別で行われている。

- ・月曜日 火曜日 木曜日 金曜日：可燃ごみ
- ・水曜日：不燃ごみ、資源ごみ

各家庭から出される可燃ごみの量は、月曜日及び火曜日が多く、木曜日及び金曜日は少ないという傾向がある（月曜日と木曜日、火曜日と金曜日は、それぞれ同じ収集ルートである。）。水曜日に収集される不燃ごみ及び資源ごみの量は、可燃ごみと比較して少ない。

（3） 計量・廃棄方法

各収集車は、1ルートのごみを収集するごとに、明石クリーンセンターに戻り、収集したごみを廃棄する。

ごみの廃棄は、以下の順序で行われる。

- ① 明石クリーンセンターの入口側計量機に収集車を乗り入れ、自分が担当する収集車の磁気カードを計量機の操作盤に挿入した上で、操作盤を操作する（ごみが載った状態の収集車の重量が計量される。）。
- ② 計量機を降りて、明石クリーンセンター内のごみの廃棄ピットに向かい、ごみを廃棄する。
- ③ 出口側計量機に収集車を乗り入れ、自分が担当する収集車の磁気カードを計量機の操作盤に挿入した上で、操作盤を操作する（ごみが載っていない状態の収

集車の重量が計量される。)

- ④ 計量後、収集車は、次のごみ収集ルートに向かう（最終計量後は、収集事業課に戻る）。

なお、計量のシステム上は、①の計量時刻及び計量結果、③の計量結果、及び、③と①の差の重量がそれぞれ記録されるが、明石クリーンセンター及び収集事業課において計量記録として用いられていた「搬入日報」では、①の計量時刻、及び、③と①の差の重量のみが記載されており、①と③の各計量結果は記載されていなかった。

第3 特殊勤務手当の内容及び導入経緯

1 特殊勤務手当に関する規定

平成22年当時、収集事業課では、じん芥等収集運搬作業手当として、「ツブレ手当」、「回数手当」、「雨手当」と通称される3種類の特殊勤務手当が存在した。

種類	じん芥等収集運搬作業手当		
	作業精励手当 （「ツブレ手当」）	作業精励手当 （「回数手当」）	作業精励手当 （「雨手当」）
業務内容	基本収集回数を超えてじん芥等の収集、運搬作業に従事したとき、又は荒天時に市長が特に不快若しくは困難と認めるじん芥の収集、運搬作業に従事したとき		
	休暇等により勤務を欠いた職員に代わり、本来割り当てられた収集回数を超えてじん芥等の収集、運搬作業に従事した場合	1日3回の基本収集回数を超えて、じん芥等の収集、運搬作業に従事した場合	気象警報が発表されたとき又は1時間当たりの降水量が10ミリメートル以上になった場合
支給区分	収集事業課のじん芥等の収集、運搬作業に従事する職員		
支給額	1回につき、支給を受ける職員の給料月額1000分の2に相当する額	1回につき、支給を受ける職員の給料月額1000分の3.5に相当する額	1日につき、支給を受ける職員の給料月額1000分の2に相当する額

2 回数手当の変遷及び運用

(1) 取り切り体制と時間内時間外手当

昭和63年頃まで、収集事業課では、各収集班が担当する

収集コースが一応決められていたものの、収集回数は決められていなかった。そのため、規定上の勤務時間は午前 8 時 45 分から午後 5 時 10 分までであったが、ごみ収集担当職員は、既定の収集コースのごみを取りきった段階で業務が終了したのものとして、退勤できる勤務体制であった（「やりじまい」、「取りじまい」、「取り切り」などと呼ばれていた。）。

また、収集事業課については、悪天候や職員の欠員といった事情があっても、家庭から排出されたごみを全て収集しなければならない業務であるという前提があったため、特殊勤務手当として明文で制度化されていた塵芥処理作業手当（1 日につき 450 円）に加えて、時間外手当が支給されていた。

すなわち、雨天日の収集の場合、及び、担当者が不在となったコースのごみにつき決められたコースのごみに加えて別途収集した場合に、時間外手当（これらは、いわゆる「時間内時間外勤務手当」であった。）が支給されていた。

（２） 特殊勤務手当の導入及び退勤時間の遵守

昭和 63 年、明石市は、勤務体制の適正化のため、職員労働組合との労使交渉の結果、収集事業課のごみ収集担当職員が午後 3 時まで退勤しないこと（規定上の勤務時間は午前 8 時 45 分から午後 5 時 15 分までであった）を遵守する代わりとして、月曜日、火曜日に基本収集回数（午前 2 回、午後 1 回の合計 3 回）を超えてごみを収集した場合等に 1 日につき給料月額の 1000 分の 12 を支給する手当（回数手当の前身）をはじめとする特殊勤務手当を導入した。

もっとも、上記手当導入直後、収集事業課の管理職から、現場の不公平感を解消するべく作業長と他の技能労務職員との手当の均衡を図って欲しいとの要望が出たことを受け、明文の規定はなかったものの、収集作業に従事しない作業長に対しても上記手当が支給されることになり、結果的に、収集事業課の技能労務職員全員に対して、上記手当が支給されることになった。

(3) 回数手当への変更

平成4年10月1日、明石市は、一般職員との給与額との均衡を図ること、及び、収集事業課における技能労務職員の勤務時間遵守をさらに徹底すること等を目的として、職員労働組合との協議を経たうえで、特殊勤務手当の内容を変更し、上記(2)の手当については、1日当たり3回の基本収集回数を超えて、ごみ収集業務に従事したときは、1回につき給料月額の1000分の5.5に相当するという内容に変更した。これが本件の不正受給の対象となった回数手当である。

また、この規則改定に合わせて、勤務時間が午前8時から午後4時35分までに変更され(現在は午後4時30分まで)、収集事業課の技能労務職員の実際の終業時間も、年々、規定に合わせてられるようになった。

なお、市職員人件費の適正化を目的とする全庁的な技能労務職員の手当見直しの流れの中で、現在までに、回数手当は、1回につき1000分の3.5に削減されている。

(4) 回数手当の運用

回数手当の支給条件は、規定上、1日当たり3回の基本収集回数を超えて、ごみ収集業務に従事したときであったため、2回分の回数手当を受け取ることができるのは、5回のごみ収集回数が決まっていた2トン収集車の担当者だけのはずであった。しかしながら、ごみ収集業務の負担にあまり差がないことや、収集事業課における技能労務職員間の不公平感が募ることといった事情があったため、1日のごみ収集回数が5回よりも少ない作業長や、3.5トン車及び大型ごみ収集の担当者についても(すなわち、収集事業課の技能労務職員全員に対して)、従前の手当と同様に、1日勤務すれば、2回分の回数手当が支給される運用であった(半日の年次休暇の場合は1.2回分の支給であった。)

このような運用であったため、回数手当の支給にあたっては、個々の職員の実際の収集回数が正確に確認されることはなく、勤務日数と欠勤状況だけが確認されていた。

第 4 不正行為の内容

1 不正計量と不正受給との関係

回数手当の不正受給は、回数手当の根拠となる収集回数を実際よりも少なくごまかして回数手当を受給する行為であるが、不正計量を行っていても、必ずしも収集回数をごまかしていない場合がある。

このように、不正計量は行ったものの、収集回数を減らしていない場合、回数手当の不正受給とは認められない。

ただし、不正計量は、ごみの収集・廃棄量の正確な把握を妨げ、今後の明石市における環境行政に影響を及ぼし得る行為であって、業務命令違反に該当する「不正行為」である。

2 不正行為の種類

監視カメラのビデオ映像、計量記録及び職員に対する事情聴取の結果等から、以下の不正行為の種類が認められた。

不正行為の種類		不正行為の内容
不正計量の種類		
	タイヤ外し	計量機の計量台から収集車の前輪を少しはみ出させ収集車の総重量を軽く計量させる方法。
	カード交換 (収集車交換)	入口側計量機では、ごみが積載されている他の収集車で計量し、出口側計量機では、ごみが積載されていない自分の収集車で計量する方法。いずれも自分の収集車のカードで計量。
	水積載	ごみの代わりに水を収集車に積載し、入口側計量機で計量したのち排水し、出口側計量機では空の状態ですべて計量する方法。
	計量時の乗組員降車	出口側計量機での計量の際に乗組員が降車して、実際よりもごみの量を多く見せかける方法。
不正計量以外の種類		
	途中降車 (中抜け)	乗組員のうち1名を途中で降車させ、残りの乗組員で収集する方法。
	一部廃棄	収集したごみをピットで全て廃棄せず、残ったごみでもう一度計量・廃棄する方法。
	収集回数の少ない配車	収集回数が少ない配車が行われる場合。職員の間で「ラッキーデー」と呼ばれていた。

第 5 不正行為を行った者の認定

1 不正行為を認定する判断基準

(1) 出口側計量機でタイヤ外しを行い、かつ、ごみの廃棄が認められない場合

収集車が入口側計量機で通常計量をした後、ごみを廃棄せずに出口側計量機に戻り、ごみを廃棄しないまま、出口側計量機でタイヤ外しを行い計量し、タイヤ外しによって軽くなった計量分のごみを廃棄したかのように見せかける場合である。

ごみの廃棄を1回行っていないため、原則として、収集回数を1回減らした（すなわち「不正受給」）と認定する。

ただし、当該職員が、ごみを載せたまま、さらにごみの収集に行った（収集回数をごまかしたことはない）との信用できる供述がある場合には、不正計量と認定するにとどめる。

(2) 出口側計量機でタイヤ外しを行い、かつ、ごみの廃棄を行ったか否かが不明である場合

収集車が入口側計量機で通常計量をした後、ごみを廃棄したか否か不明なまま、出口側計量機でタイヤ外しを行い計量し、タイヤ外しによって軽くなった計量分のごみを廃棄したかのように見せかける場合である。

収集回数を減らすことを目的とする手法であると強く疑われるが、追い込みの結果、最終コースのごみの収集量が少なくなったことを隠ぺいするための手法としても用いられる可能性があるため、必ずしも、収集回数を減らしたと断定することはできず、不正受給とまでは認定されない。

そこで、原則として不正計量とするが、収集回数を1回減らしていたことを示す資料及び信用できる供述があれば、収集回数を1回減らしたものとして不正受給と認定する。

(3) 入口側計量機でタイヤ外しを行っている場合

入口側計量機ではタイヤ外しによる計量を行い、出口側計量機では通常どおり計量する場合である。入口側計量機での計量と出口側計量機での計量との差が小さくなるため、ごみの廃棄量として記録される重量は少なくなる。追い込みのし過ぎによる過積載を隠すために用いられた。

この場合は、収集回数を1回減らすことはできないため、不正受給とは認められず、不正計量にとどまる。

(4) カード交換を行っている場合

ごみの廃棄を1回行っていないのであるから、原則として、収集回数を1回減らしたものとして、不正受給と認められる。

ただし、カード交換を行ったけれども、既定回数の収集には行ったとの信用できる供述がある場合には、不正計量にとどまる。

(5) 計量時の乗組員降車

通常のごみ収集量は、少ない時でも1回の収集あたり数百キログラムに達するため、2～3名の乗組員が降車するだけでは、1回分のごみ収集量をごまかすことはできない。

したがって、計量時の乗組員降車は、不正計量にとどまる。

(6) その他の不正行為について

その他の不正行為については、下記(7)の表のとおり不正計量や不正受給に分類されるが、監視カメラ映像及び計量記録等の客観的な記録で確認することができないため、各職員の供述から判断するしかない。

そこで、各職員の供述について、客観的資料との整合性、並びに供述内容の具体性、合理性、及び一貫性等を考慮して、不正行為があったか否かを個別に判断することになるが、今回の調査では、各職員の供述のみから、不正行為の内容、時期、回数及び行為者等を具体的に特定することはできず、認定しない。

(7) 認定基準のまとめ

類型	不正行為の認定基準
タイヤ外し	
出口側でタイヤ外しを行い、かつごみ廃棄なし	原則として不正受給と認める。ただし、収集回数を減らしていないとの信用できる供述がある場合は、不正計量と認める。
出口側でタイヤ外しを行い、かつごみ廃棄が不明	原則として不正計量と認める。ただし、収集回数を減らしたことを示す資料や信用できる供述がある場合は、不正受給と認める。
入口側タイヤ外しのみ	不正計量と認める。
カード交換	原則として不正受給と認める。ただし、収集回数を減らしていないとの信用できる供述がある場合は、不正計量と認める。
水積載	不正計量と認める。(認定事例なし)
計量時の乗組員降車	不正計量と認める。
途中降車(中抜け)	不正受給と認める。(認定事例なし)
一部廃棄	不正計量と認める。(認定事例なし)
収集回数の少ない配車(ラッキーデー)	不正受給と認める。(認定事例なし)

4 不正行為等の集計

(1) 平成22年度当時の職員(作業長を除く)の関与・認識

平成22年度における技能労務職員(作業長除く)の関与・認識	人数	作業長を除く全技能労務職員58名に対する割合
不正行為	26名	44.8%
不正受給	24名	41.4%
不正計量(不正受給除く)	2名	3.4%
過去の何らかの不正行為への関与を認めた	41名	70.7%
何らかの不正行為の存在や方法を知っていた	52名	89.7%

(2) 平成22年当時の作業長の関与・認識

平成22年度における不正行為を認識していた作業長	5名中0名
過去における何らかの不正行為への関与を認めた作業長	5名中2名
何らかの不正行為の方法や存在を知っていた作業長	5名中3名

(3) 不正行為の延べ回数（職員ごとの不正行為回数の合計）

不正受給と認められるもの			不正計量と認められるもの（不正受給除く）			
タイヤ外し （出口側）	カード 交換	計	タイヤ外し （出口側）	タイヤ外し （入口側）	乗組員 降車	計
240	17	257	128	16	19	163
					合計	420

(4) 収集事業課に勤務歴のある技能労務職員の関与・認識

	平成22年度に 収集事業課で勤務	平成22年度以外に 収集事業課で勤務	計
過去の何らかの不正行為 への関与を認めた職員	43名	14名	57名
何らかの不正行為の存在 や方法を知っていた職員	55名	25名	80名

※明石市に在職中の収集事業課に勤務歴のある技能労務職員97名に対する事情聴取の結果

(5) 不正行為の認定回数（収集車ごと）

類型	認定回数
タイヤ外し	183
出口側でタイヤ外しを行い、ごみ廃棄なし	135
出口側でタイヤ外しを行い、ごみ廃棄不明	40
入口側タイヤ外しのみ	8
カード交換	9
計量時の乗組員降車	9
合計	201

(6) 不正受給の概算

平成22年度における収集事業課の技能労務職員の平均給料月額が33万8974円で、これをもとに算出される回数手当は1回あたり1186円である。また、本来支給されるべきでなかった回数手当の支給は、不正受給257回のうち256回である（1回は不正受給の幫助であるため）。

よって、不正受給額の概算は、以下のとおりである。

$$1186 \text{円} \times 256 \text{回} = \underline{30 \text{万} 3616 \text{円}}$$

第 6 管理責任

1 本庁管理部門による管理体制の不備

収集事業課の技能労務職員が収集回数を減らす行為や計量をごまかす行為に至った理由の一つとして、「取り切り」の時代の名残で、自分の担当する収集ルートのごみを全て取りさえすればよいという意識があったと認められる。このような意識をもつ一部の職員の意識を変えられなかったことについては、管理不足であったとの批判を免れることはできない。

このような意識改革の取り組みは、第一には収集事業課においてなされるべきことであるが、本庁管理部門が十分な援助を行わなかったことも、収集事業課の技能労務職員の意識を変えることができなかつた要因であると考えられる。

本件が発覚する数年前から、収集事業課では、2トン車の乗組員数の削減（3名から2名）による業務の効率化や、「5つの取り組み」と呼ばれる市民向けサービスの向上（ごみ集積所の清掃、学校・自治会への啓発講座、不法投棄防止のためのパトロール、要援護者向けの個別ごみ収集など）を図る取り組みを開始し、職員の意識改革を進めていたが、本庁管理部門もこれらを後押しするための十分な援助を行うべきであった。

2 現場における管理体制の不備

調査によって明らかとなった不正行為の頻度、回数からすると、収集事業課の管理職及び作業長については、適切な指導・監督ができていなかったと言わざるを得ない。

3 回数手当制度の不備

不正受給の対象となった回数手当は、もともと、収集事業課の技能労務職員に規定上の勤務時間を遵守させることを目的として設けられた。収集事業課を希望する職員が少ないため、

職員の定着を図るべく勤務時間を短くする特例を認める必要性があったにせよ、そもそも公務員たる市職員が勤務時間を遵守することは当然であって、これを名目の異なる手当の支給によって解決しようとしたことは、根本的な誤りであったと言わざるを得ない。

また、時代状況が変わり、回数手当を創設した前提が変容してきたにも拘らず、手当制度の適正化を図りきれなかった点についても、問題があったことは明白である。

4 回数手当制度の運用上の問題点

規定上、回数手当が2回分支給される条件を満たすことができるのは、2トン車の収集車を担当する職員だけであったが、運用上、3.5トン車の担当者や作業長を含め、収集事業課の技能労務職員全員が2回分の回数手当の支給対象となっていた。

明石市の管理部門が、このような運用を承知しながら、適正化を図ってこなかったことは、回数手当制度の趣旨が没却される結果を招き、これにより、現場の技能労務職員において、回数手当との関係で収集回数を守るべきという意識がさらに軽薄化したことは間違いなく、運用上の問題があったと認めざるを得ない。

明文の規定に反する支給がなされていたという意味において、支給する側の問題点も少なくないのである。

第 7 再発防止策についての提言

1 不正計量の防止

不正計量を防止するため、入口側計量機と出口側計量機の計量差だけではなく、各計量機の計量結果をも、ごみの搬入日報に記録し、さらに、計量場での監視体制を強化すべきである。

2 手当制度の適正化

過去明石市は手当の額を減額するなどの適正化を図ってきたが、本件の発覚により、手当制度の根本的な問題点や不透明さが依然として解消されていないことは明白である。

また、そもそも、収集事業課の業務として本来予定されているごみ収集業務を実施するにあたり、特別な手当が支給されるということ自体、時代状況に照らして不適切と言わざるを得ない。他市においても、ごみ収集事業担当課における手当制度の見直しが検討されつつある。

よって、回数手当は、支給の根拠が乏しく時代状況にもそぐわないため、速やかに廃止する方向で検討することが望ましい。

3 収集事業の見直し

回数手当が創設された背景には、収集事業課のごみ収集業務が、朝から夕方までを勤務時間として勤務させる性質のものではなかったということがある。

ごみ収集業務は正規職員が行うよりも業務委託になじむ業務であること、さらに、民間企業の活用推進（すなわち業務委託）が現在の社会の要請にも合致していることを考慮すると、環境問題についての啓発活動などの公益的な活動はともかく、ごみ収集事業そのものを廃止し、業務委託を進めることは、本件の究極的な再発防止策と言える。

以上