

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。
- 2 岡山市は、いわゆる 5S 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うようにして、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給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。

第1 文書管理面におけるリスク及び非効率

1 岡山市の部署の現状

- (1) 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執務室のある時期の状況であり、ロッカーの上に箱が乱雑に置かれていて部署責任者の配慮不足が判る。また、末尾資料②の写真は本庁舎の4階以上の階に所在する部署の執務室であり、机の上の執務スペースが何処にあるのか、よくこれで仕事ができるという感想を持たざるを得ないし、外部者からの個人情報及び行政情報の漏洩、盗難のリスクの観点からも問題である。当該部署の管理監督者の目が職員の執務ぶりに届くのかという疑問が生じる状況である。また庁舎全般の廊下にもダンボール箱が置かれている時期もある。

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。

- (2) 民間企業と異なり多様な申請書類等が有り、市民需要に対応する必要があるので電子化によるペーパーレス化に制約があることは理解できるが、岡山市の執務状況について、特に文書管理(収納、廃棄を含む)や消耗品関係についても、監査する必要があると判断した。この章では文書管理の観点から出発して検討している。なお文書管理の意義を狭く解釈し、岡山市の執務室の現状は文書管理上の問題ではなく環境美化の問題であるという意見もあったが、市民の観点からするとそのように区分した議論を行う実益は乏しいと判断した。

2 岡山市の現在の文書(情報)管理基本方針

- (1) 監査人として、上記のような現状が存在する原因として、先ず現在の文書に関する規程自体に問題があるのではないかという観点で調査したが、執務室の現状に関し、「過去に文書管理に関して問題、改善が必要であると指摘した内部ないし外部の意見、考え方が判る資料」は存在しないという説明があった。
- (2) 岡山市の現在の文書管理システムでは
 - ① 文書管理体制システムを継続して管理運用するための責任者、管理者は「岡山市文書取扱規程」に定められている。
 - ② 文書、記録のファイル作成や登録、検索を便利可能とする要点の「分類基準」

及び文書の廃棄基準(保存期間の基準)は、「岡山市文書分類基準表」に定められているが、

- ③ 岡山市の保有する公文書は個人管理でなく各所属部署の管理であるはずであるが、現実には個人が作成して個人が保有している文書が多く存在するし
 - ④ 重要、秘密保持の要請が高い情報なのか否かを選定する基準は決裁区分で判別可能であるが、個人持ちの文書が存在するため徹底化が不十分であり
 - ⑤ 紙で保存するか電子化で保存するかについては原則電子保存であるというが、システムの制約もあり電子化率は 100 パーセントではないということである。
- 結論として、岡山市の現在の文書管理システムの規程上の問題という判断はできないことが判明した。そこで引き続き文書の保管、廃棄の問題を検討した。

3 文書の保存場所と年間処理のスケジュールについて

(1) 岡山市では、保存すべき文書は次の場所に分類して保管されている。

- ① 電子文書は市庁舎サーバー（コンピューター）
- ② 紙文書は本年度と前年度 2 年度分が各執務室において保管し、それ以前の年度分が本庁舎地下 2 階書庫、民間倉庫、各部署保有書庫において保管している。

(2) 年間の処理のスケジュールは

- 6 月ないし 7 月 本庁舎、分庁舎、保健福祉会館の保存文書の廃棄
- 7 月ないし 8 月 出先機関等の保存文書の廃棄
- 毎月 1 回 機密資料等の廃棄

を実施しており、不定期に各部署からの廃棄の要請に応じているとのことである。そしてここ数年の廃棄量は次表のとおりである。

(表 12-1) 文書廃棄単価・処理数量の推移

年度	15	16	17	18	19
単価円/kg	33.6	25.62	16.59	13.65	9.45
処理数量kg	115,600	115,100	197,850	166,180	185,860

※ 17 年度増加分については、御津町・灘崎町合併と国勢調査・国民体育大会の影響による。

※ 18 年度から 19 年度の増加分は、建部町・瀬戸町合併分を含む。

- (3) 以上によれば、岡山市において紙文書の管理及び廃棄の指針は定められているのであるから、通常の業務の流れであれば大量なものが執務室に滞留したりするはずはないことに帰結する。もっとも一時的に大量な文書が執務室内に滞留することが有ることは否定できないが、恒常的に特定の部署では文書が多いというのであれば執務スペースの観点からの考察も別途検討すべきであろう。従って、執務室に日常的に書類や箱が溢れているという現状の原因の多くは、2年度分を執務室で保管するということが遵守されている結果、そもそも文書の量が大量すぎて保管場所が各執務室に無くなっているのか、それとも効率化の工夫の不足等により執務室、特に机周りに大量の書類が滞留しているか、のいずれかだということになる。

解決策は、前者であれば例えば執務室で保管すべき範囲を2年間分でなく1年度分に限定するという改善をすればよいし、後者であれば部署の責任者が例えば毎月、定期的に執務室を整理整頓する日を決めて所属する職員に規程の遵守をさせることである。また、規程の遵守状態を審査する部署があれば良い。しかし、岡山市においては後者のような部署組織は無いのが現状である。

4 岡山市が賃借している民間倉庫

- (1) 岡山市は文書を収納するために岡山市大元に所在する民間倉庫の1245平方メートルを賃借しており、年間賃料は1945万1880円である。監査人はこの倉庫を視察した。
- (2) いわゆるレコードセンター(書庫)に関しては、本社の外に設置して一括して外部に委託すること、文書記録の分類体系の作り方、保存箱の使用、保存年限の決め方、重要文書の選定と管理、帳票管理することなどの評価基準があるが、この倉庫自体について問題は無いと判断した。

5 過去の改善策について

上記のとおり、岡山市においては過去に執務室等に書類が溢れているという問題、改善を要するとされた部署に実施した内部監査的な資料は無く、過去に岡山市において実施された改革は

平成15年4月1日 文書管理システム稼動

平成15年11月1日 情報公開システム稼動

というコンピューター一面での改革改善であることが理解でき、この効果があったことは認められるが、現状からすれば、上記の文書管理システム等の稼働によるのみでは、文書の大量発生とその課題の解決には効果が十分でないことが判る。特に文書量が今後とも増加すると考えられるから、上記の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り、岡山市がその方向であることは評価できるが、他の新しい改善策が必要なのである。効率の観点からすれば、これを文書管理として理解するか執務環境整備として理解するかは用語の問題であり、重要な事柄は遂行する体制を再確認して責任部署を明確化することである。

第2 管理業務(生産現場ではない)における効率化の考え方

1 管理間接部門の役割と使命

- (1) 民間企業では、「管理、間接部門はコストセンターである」という意識をもって経費の削減に取り組み生産性向上と工数低減、業務のリードタイムの短縮、仕事の納期遅れの減少、人と仕事の質の向上を図ること、最終的な結果としての人員の削減を目的としている。行政の多くの部門では、企業とは異なり利益追求を目的とすることは出来ないが、公務員においても「管理、間接部門はコストセンターである」という同様の意識を徹底し、経費の削減を図り、市民の満足度の向上を実現する必要があることは多言を要しない。
- (2) 具体的には、情報の共有化を徹底して異常点、問題点の顕在化を図るシステムを構築し、予防的、計画的、組織的かつ戦略的な業務の遂行を実現可能な環境整備をすることであり、そうすることが公務員でなければ出来ない仕事の範囲を明確化させることになり、職員の生きがいとなり活力を生むことになる。
- (3) 民間企業の場合には、自己所有にしても賃借の場合であってもスペースの広狭は建設費、税金、賃料等のコストに大きな影響があるから、執務環境の整備に関しては強い意識が働くが、岡山市に本社がある企業の大阪事務所の例は下記のとおりであった。

記

この企業では、大阪市に2拠点を有し賃借していた面積は合計1000坪であったが864坪のワンフロアのビルに統合することになった。この統合に際して共有的なス

ペース(会議室、打ち合わせ室、通路)の配分の削減、合理化を行なうとともに、文書管理の徹底的な見直しを実施した結果、2拠点時代の収納スペースが統合前に比較して52パーセント削減できた。

この企業の業態は、勿論市役所と同様でなく文書量は異なるが、削減量の成果は大きいことが理解できる。電子化を推進しても紙ベースでの公的な文書が増加することは不可避であるという前提で、継続して手を緩めることなく執務室の整備をしていくことは、執務スペースが容易に拡大できないという制約のもとでは重要なことである。

- (4) 事務部署の環境改善と無駄のない価値のある仕事を遂行して、国家公務員の職員個々人及び組織の活性化を推進する方策として、プロセスリエンジニアリング(製造過程における工程管理的な考え方)を導入することが国によっても提唱されている。各部局は毎年「業務簡素化計画」を作成公表、内閣に提出すること、予算を上回る残業を行なった組織の管理職は人事評価上の欠点とするということも含まれているようである。
- (5) 上記のことは、要するに「見える化、業務の可視化」と同じ意味であり、民間企業なら顧客のニーズに合わせた組織とすること、ひいてはそのための方針、目標の設定である。そして実現するための推進体制の構築をすることであり、最も効率的に推進体制を運用するためにプロセス管理を行なうということである。そのためには

- ① 方針、目標の見える化
- ② マネジメントシステムの見える化
- ③ プロセス管理の見える化
- ④ 事務システムの見える化
- ⑤ 成果の見える化

を実現することであることは、多くの著作物が共通して指摘していることである。

2 民間企業が推奨するファイリングシステム

- (1) 山下貞麿氏の「たかが文書 されど文書管理」(日経BP出版センター発売)等によれば、民間企業が推奨する改善施策は下記のようにあり、合理性があると判断できる。

記

① 物の置き場の徹底的表示

個人机の中の事務用品はワンベスト、姿絵置（重ねるのでなく平面的に 1 つの用品が視認できるような置き方）とすること

事務用品、消耗品に関して発注点(補充点)管理を適用すること

発注保存管理基準 在庫数が発注点になった時に発注補充カードを外して、
発注(補充)ロットで発注する方式を実行すること

② ファイリングシステムの確立

01 業務の棚卸しをして業務分類表を作成する。即ち職場にある仕事は何か、どのような仕事をしているのかを書き出す。

02 次にファイル体系表を作成する。

市役所は「法令による行政」を行なっているはずだから当該部署の権限規定があるはずだし、仕事を行なうために不可欠な必要書類は何か、現実にどんな書類を作っているのか、どんな書類が持ち込まれるのかを記載していく。

03 更にファイル基準表を作成する。

業務のなかで入手した書類、データを誰でも容易に利用できるように、分類されたファイルに綴ることにする。

書類の発生から、保管、保存、廃棄に至るまでの書類の移管管理が容易に時間的流れに沿ってできるようにする。

そして、綴る場合にはワンベストの原則に従い、書類作成原則はA 4の一枚主義を徹底する。書類管理の原則は一箇所に集中して保管することであり、書類を私物化せず、1つのファイルをグループ、部門で管理する。コピーせず原本のみ保管することを徹底する。

③ 書類の取り出し収納を迅速にできるようにするための収納方法を行なう。具体的にはロッカーを 1 か所に集め、ロッカー内にファイルの置き場所を表示し、ファイルに背表紙を貼り、次の文書内容を明記し、置くべき場所に置く。

物件名 文書名 ファイルNo. 小分類名 文書発生年月 保管期間の明記
保存期限 廃棄時期 管理部署名 置くキャビネット番号

(2) 上記のことは、行政とか民間を問わずほぼ確立した方式であり、これを愚直に徹底して実践するか否かで効率が大変に異なってくることは、監査人のように書類を扱う仕事をしているものとして断言できる。岡山市においても、消耗品等の個

人の持ち物は可及的に1本(1個)にして、その他は共有化を徹底して一箇所に集約することにより、効率化が図れるし意識改革にも効果がある。

「執務スペースが不足しており広くすれば問題が解決する」という反論が予想されるが、上記に指摘した改善を計画ないし実行して本当に不足するスペースがいかほどという積算の具体的な提示や各部署のスペースを策定した根拠が明確で無い現状は、執務スペース不足を強調しても抽象論にとどまり市民の理解を容易には得られないであろう。

3 重要なことは何か

- (1) 見える化のためには、管理監督者のマネジメント力の向上が不可欠である。つまり、日常の仕事の管理については各個人任せとなっていないか。職員の仕事の内容が属人化しており、上司や同僚から見えない、代替が利かないということになっていないかを点検し改善する必要がある。属人化していれば、その人物の不在などによって業務の流れがストップしてしまうという不都合が生じる。この観点から、監査人は時間外勤務の抑制の章等で既に幾つかの提言を行っている。
- (2) しかし、ここで留意すべきことは、企業経営者の体験及び文献その他によるほぼ一致した結論は、「整理整頓ができていない部署では、いくら号令しても業務の革新はできない。5S活動とVM（バリューマネジメント）の徹底的な推進によってのみ社員の意識が改善できる。」ということである(日本経済新聞平成20年1月20日朝刊の「会社の金言」での神鋼電機、同新聞平成20年4月24日朝刊「決算トーク」の日本サーボ社)。

また芸術家というべきアートディレクターの佐藤可士和氏の「佐藤可士和氏超整理術」(日本経済新聞出版社刊)によっても「整理術は仕事も生活も劇的に変えること、すべては整理から始まること」が強調されている。

5S活動とは、職場環境の維持・改善の局面で使用されるスローガンであり、整理・整頓・清掃・清潔・躰もしくは習慣化の5項目をさすとされる。「効率化よく仕事をする」ことが誰にでも理解できる言葉、活動として表現されたものである。

少なくとも5S活動という基本的な事柄を愚直に実践することが重要だということである。

第3 他都市の執務環境に関する取組例

1 群馬県太田市の取組

- (1) 第1章において群馬県太田市がISOを取得したことを紹介した。太田市では、既にファイリング・システムを導入しているが、平成9年から職員による庁舎の清掃を行なっていることが注目される。この取組の経緯は
- ① 平成9年4月1日から、庁舎・水道庁舎・市民会館・健康センター・保健センター・清掃センター・衛生センター・各行政センター(公民館)等の清掃委託を廃止し、職員による清掃を実施した。
 - ② このような取組を行なうこととなった理由は、新庁舎建設を予定しているが、これには莫大な費用が必要であり、経費の節減、行財政改革の一環として行なう必要があるということであった。
 - ③ 取組の目的として、経費の節減以外にも「ゴミの減量に関しての職員の意識改革」があった。
 - ④ 取組の効果とし年間3500万円の節減ができ、職員が清掃することにより、職場内の環境美化意識が向上した。
 - ⑤ 平成10年6月に新庁舎が完成して移転したことにより、庁舎の延べ床面積が約30000平方メートルと約4倍となったことで、職員が全範囲を清掃することは困難であることから、「事務室、隣接通路及び所管する部屋」については継続して職員が清掃し、窓ガラス清掃、共用部分及びトイレ等の清掃は委託した。しかし、その委託料は840万円であり、新庁舎の清掃を全部委託したと仮定した場合の3500万円と比較すると2660万円の経費削減となっている。
- (2) 清掃の区分と内容は次表のとおりであり、職員が行なう範囲は大である。岡山市の中小企業のほとんどは、経営者及び従業員が自ら出来る範囲は清掃しているから、市役所職員が清掃することは意識改革の点からも評価できる。

(表 12-2)

(単位 m²)

階	職員清掃	定期清掃	日常清掃	計
B1	262	186	129	577
1	1,646	92	2,141	3,879
2	1,529	500	1,477	3,506
3	1,533	788	916	3,237

4	744	1,160	884	2,788
5	657	821	565	2,043
6	700		194	894
7	678	22	194	894
8	657	43	194	894
9	491	209	194	894
10	459	241	194	894
11	623	77	194	894
RF		603		
合計	9,979	4,742	7,276	21,997

※ 更衣室（職員清掃）は面積から除く。

・職員が清掃する範囲

事務室等の図面で指示された場所は職員が掃除機により清掃を行う。

共用部分は、図面の中で利用する部所が各自で相談し、交替で行う。

職員清掃以外の場所でも、汚れを発見した場合は職員が直ちに清掃を行う。

清掃は原則的に毎日行う。ただし、所属長の判断により変更できる。

・日常清掃（業者担当）は、毎週月曜から土曜までとする。（時間については市と協議する）

1、2階等の窓口や市民ロビー部分は市民に迷惑をかけない時間で行う。

トイレは1日2回以上確認し、清掃をする。また、各消耗品の補充を行う。

ごみ庫は1日1回以上確認する。

ごみの搬出は、指定された日に地下1階のごみ処理室へ搬出する。

その他、指示された事項を行う。

・定期清掃（業者担当）

清掃日については、原則として閉庁日を利用する。

・特別清掃（業者担当）

ガラス内外面清掃は年1回実施

フローリング部のワックス掛けは342㎡を毎月1回実施。

害虫駆除は年2回実施。

全体清掃は年 2 回実施。(内 1 回はカーペット洗淨、ワックス掛け)

以上のとおり、委託業者と職員が担当する範囲は区分されている。

(3) 太田市のファイリングシステム

太田市では、民間企業に依頼してファイリングシステム(末尾資料④)を導入している。この概要は、上記で民間企業が推奨しているシステムと相違は無いと判断できる。太田市では、導入後も評価検証をしているようであるが、これは当然に必要なことである。

個人情報扱う民間企業では、プライバシーマークを取得しても定期的に更新の必要があり、それに際しては指定機関の監査を受けているが、岡山市役所の書類が溢れている現状では個人情報の管理面でも指摘を受けることは容易に想像される。監査人として単にファイリングシステムの導入を提言しているものではなく、まず 5S 活動の徹底化を行なうべきであり、そのことによる効果は大きいと判断し指摘しているのである。

2 宮崎県都城市山田総合支所の取組

(1) 宮崎県都城市と平成 18 年に合併した山田町の文書管理の改善の取り組みは、月刊地方自治職員研修の平成 20 年 8 月号の 18 頁以下(森重辰海)で紹介されている。森重氏によれば、その要旨は

- ① 改善前の状況は、情報公開条例に違反する可能性があった。なぜなら、未完結文書及びフロッピーディスク等のほとんどが、職員の自己手元保有であり、情報公開目録に不搭載だからである。
- ② 改善前の状況は個人情報保護条例に違反する可能性があった。なぜなら職員は文書を机の上や周囲に放置したまま退庁することが日常化しており情報漏えいの危険があったからである。
- ③ 導入したシステムは、NPO 法人行政文書管理改善機構(アドミック)の「行政ナレッジ・ファイリング」であった。
- ④ 執務室での文書検索は、担当者なら 15 秒以内、担当者以外でも 30 秒(先進自治体の実績)で可能となった。
- ⑤ 文書の 1 日当りの平均検案件数を 7 件とした場合の短縮された時間は 1 日で 18 分間、年間 240 日働くと仮定すると 72 時間の節約になるから、山田町の

職員の平均時給を基礎とするとでは年間1億1200万円の削減額があり、反面、委託費用や備品、消耗品の増加を差し引き4800万円の行財政効果があった。

⑥ 文書の私物化を一切排除し、組織共有化したことで仕事の質が向上し、事務事業の効率化を支援できるようになった。

⑦ 職員の意識改革が達成された。

ということである。

(2) 改善前と改善後の執務室の写真が掲載されているが、改善後の室内の状況は見聞違うばかりにすっきりしている。快適な執務環境が確保されている。

山田町の例を参考とすれば、岡山市の職員数は約5900人であり、平均時給は3886円であるから72時間は約28万円に相当し、年間16億円の削減額となり発生する費用を控除しても全体で8億円程度の行財政効果が期待できる計算となる。

第4 改革内容、目標(あるべき姿)実現のための具体策

1 視点

(1) 森重氏は、改善前の職員の考え方に関して、「文書は自分しか使わない。見つからなかったら再度取り寄せるか、作り直せばよい。文書がなかったからといって仕事をする上で致命的でもなかった。文書は自分のものである。管理は自己流でよいなど文書の管理は行政の裁量行為であるとの誤解があります。しかし、今日、情報公開制度は、文書は行政と住民との共有財産であるとの基本理念に支えられています」と述べている。岡山市においても文書は個人管理でなく所属部署管理であることは既に指摘した。

(2) 岡山市において、仮にも職員が、現在の自己の仕事の流儀を最良のものと思い込み改善の工夫をしないとか改善活動に協力しないとしたら、それは市民の期待や世間の水準と比較して効率的に劣るものであり、改める必要がある。

「文書の検索時間が3分でも15秒でも自分には関係ない」というような思考は完全に間違いであり(製造メーカーは勿論のこと、対面販売の外食産業でも秒単位で必要な時間を測定して合理性を追求している)、少ない時間についてもこだわりをもつことが、積み重なって大きな効率化の成果を生むことを忘れてはならない。

(3) また、5S活動は、物の見える化、可視化の実践であり、民間企業が求められている内部統制システムの構築とその評価に連動することを認識する必要がある。岡山市において既に行なわれた事務事業の仕分けは部署の事務事業の分析として一

応の成果をあげているが、岡山市においても個別職員の仕事の内容の分析は末尾資料⑤の程度の総括されたものにとどまっており、日報に基づき 1 年間に何を何時間何分何行なったかという精度までの記録化はできていないから、末尾資料⑤の信用性は検証不可能であるし、職員の人事評価の資料としても効用は大ではない。

何よりも、留意する必要があるのは、職員レベルの仕事の内容の分析、確定、業務の標準化を行わずして、独自かつ過大な I T 投資を行なおうとしても必ず失敗するということである。なぜなら要件定義において不十分となる危険があるからである。むしろ汎用のソフトを利用し、業務をこれに合わせるほうが望ましい。

2 改善策の効果

- (1) 情報の共有化と業務の標準化により、仕事と書類が属人化を改善する。
- (2) 仕事量、仕事の負荷や仕事の進展具合が他人(特に上司)には把握できず、余力の有無、計画通りの進捗をしているかがわからないので判るようにする。
- (3) 異常や問題点がわかりにくく、後始末的な仕事や後追いの管理に多くの時間がとられるので、異常や問題点が露呈し上司が把握できる業務プロセスとする。

ことによって、

- (4) 部門の目標管理、プロジェクト管理が組織的、計画的に行なえるようになる。
- (5) 色々な無駄が発生して、業務の生産性が低く管理間接費用が増大することを抑制できる。
- (6) 仕事の結果の良し悪し、生産性、納期、質が判断でき公正な人事評価も可能となる。

のである。

3 改善の実行方法

(1) 先行部署の選定

まず実施しやすい部署を複数選定してこの部署で推進し、拡大していくことであり支援は全市役所体制が必要であるし、いわゆるチェンジリーダーが必要である。

- (2) 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であろう。

第5 旅費精算のシステムについて

1 岡山市の旅費規定および現状について

旅費に関して規定している主なものとして下記のものがある。

(1) 岡山市職員等の旅費に関する条例

旅費に関する用語、種類、支給基準、支給金額等、基本原則を定めている。

(2) 岡山市職員等の旅費に関する条例施行規則

(1)の条例に基づき、必要事項と詳細な内容を定めている。

(3) 旅費計算の取扱い (平成20年4月に人事課作成)

(1)(2)に基づき、旅費計算を行うための実務上の規定を定めている。

(4) 財務会計研修 旅費テキスト (平成20年8月12日付け、会計課作成)

旅費に関する申請書や精算書の記載方法や(1)(2)(3)の内容をわかりやすく解説した研修用テキストである。

2 新岡山市行財政改革大綱(長期計画編)、(同短期計画編)との関連について

新岡山市行財政改革大綱(長期計画編)及び(同短期計画編)には、旅費に関する事務執行の効率化に関する記載はなく、改革の対象になっていない。しかし、出張者本人が切符を手配するため就業時間内外に岡山駅や旅行会社を往復しているケースもあり、出張者ごとに現金で決済している現状は効率的でなく、改善の可否等は十分に監査の対象に値すると判断した。

3 出張旅費のあり方についての監査の視点

(1) 出張及び旅費については、

その出張が本当に必要なのか

実際に出張したのか

旅費金額が適正に精算されているか

が重要なポイントとなる。

(2) 出張が必要かつ妥当なものかについては、観光と誤解されるような出張は厳格に禁止すべきであるし、視察と称し大勢がぞろぞろと参加するような出張も慎むべきである。民間企業では、出張旅費削減のため、テレビ会議やインターネット回線を利用して世界各地と日本の拠点を結んだ会議を導入している。いずれも低コストまたは無料で導入できる。将来的には岡山市においても導入の余地はあろう。

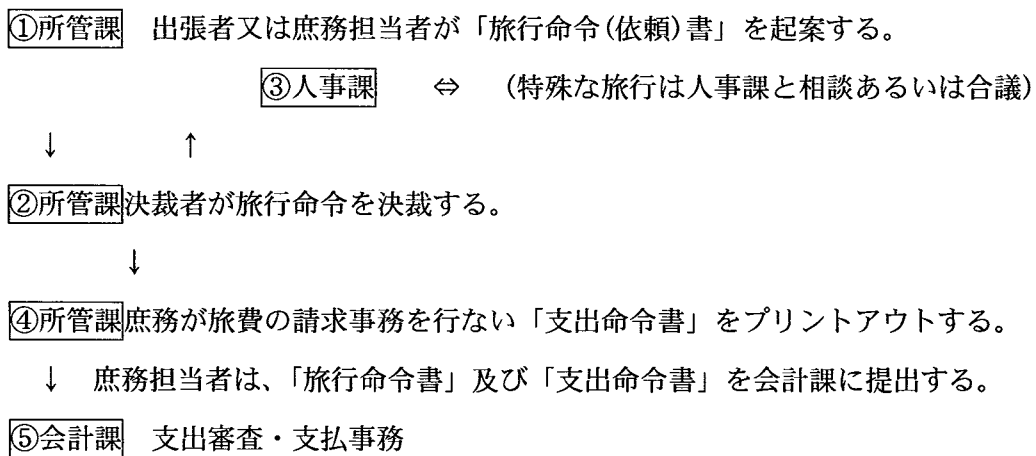
(3) 実際に出張を行ったか、費消した旅費金額が適正かについては、カラ出張や不正

請求を防止する観点から事前と事後のチェックは不可欠であるが、過度に難解な出張の申請書と精算書の作成を義務づけることは、事務執行の効率化の観点から妥当ではないことも明らかである。従ってこのような視点から監査を行なった。

第6 岡山市の出張の手続について

1 出張手続の概要

市の出張手続きはだまかに次のようになっている（監査人作成）



2 民間企業との相違点

- (1) 岡山市では出張者は、「旅行命令(依頼)書」を作成して決裁者の承認を得、「旅行命令書」及び「支出命令書」で費用の精算を行うが、人事課や会計課から差し戻しされることや修正がされることはよくあるとのことである。

修正を求められることは民間企業でもあるが、民間企業では、一般的に経費負担コードの誤りや添付した領収書と金額の不整合などが多い。

- (2) しかし、市の場合、市職員の話では「最短コスト」での算定が求められ、「行程」の修正が多いとのことである。すなわち、いかに交通機関を安く利用するかに主眼が置かれているため、「旅行命令書」にはキロ数の詳細な記載を要求しており、「旅費早見表」なるものを作成して、交通機関や切符の取り方で膨大な例示をしている。さらに、この情報を随時更新している。従って、「最短コスト」と異なる行程によって出張しようとする、差し戻されるということになる。

- (3) 例えば旅費早見表によると、岡山市から各市へのお出張は、下記のようにすることを指示している。

記

- ① 愛知県豊橋市 キロ数 439.3 キロ 東海道山陽新幹線→豊橋
(注1)のぞみ利用なら名古屋からは在来線を利用すること
- ② 長野県飯田市 キロ数 568.6 キロ ((注2)581.5) 東海道山陽新幹線→(豊橋)飯田線→飯田
(注2)上記キロ数中()は、新幹線と地方交通線を連続して利用した場合の新幹線の営業キロと地方交通線の換算キロとを合計した運賃計算キロ。
- ③ 岩国市 東海道山陽新幹線→新岩国駅→バス
- (4) 財務会計研修 旅費テキスト(平成20年8月12日 岡山市)によると下記のとおり記載している

記

- ①「※全国市町村要覧には、各市町村の役所に一番近い駅などが記載されています。もしも、会場が役所から離れていても、発着駅は市町村の最寄りの駅等であり、会場までではありません。下車駅が複数ある場合には、JRと私鉄があるときは原則としてJRを優先、JRが複数あるときは先に記載されているほうを優先します。」
- ②「同一路線を利用する場合、用務地の最寄り駅を一駅でも行き過ぎることはできません。」

3 監査人の検討と提言

(1) 最短コストについて

抽象的に考察すれば、「最短コスト」を追及するのは妥当であるが、鉄道賃の路程に記載される岡山から東京間の距離は、新幹線の距離ではなく在来線の距離とされている。従って、この「最短コスト」というものは、鉄道会社が営業上で使用する距離のようである。

岡山市から福井市に出張する場合の旅行命令書に記載すべき事項として、発地名、着地名、滞在地名、鉄道賃として路程、運賃、急行料、特別車両料金、1日当りの日当、宿泊料1夜につきなどがある。しかし、このような記載では、新大阪で北陸本線に乗り換えたのか、京都で乗り換えたのかなどは記載されないので読者には判りにくい。

このような路程ということに記載したり杓子定規かつ些細な点に公務員が多くの労力をさくよりは、もっと別の分野に力量を発揮すべきだという批判をせざるを得ない、

上記(2)(注1)は新幹線の「ひかり」利用を促していると思われるが、平成20年現在、のぞみ増発によって「ひかり」はほとんど各駅停車に近く走行をするため多大な時間がかかる。

(注1)はのぞみ料金で経費がかかっているのに、名古屋からは新幹線ではなく平行して走っている在来線で豊橋まで行けということであろうか。理解しがたい内容である。

飯田市には監査人も出張したことがあるが、飯田線の列車は少なく、名古屋駅から中央高速道の高速バスを利用したほうが本数も多く効率的であるし所要時間も少ない。また、③の場合は一般的な市民なら、広島駅から在来線に乗り換え岩国まで行くであろう。このような市民が選択する行程は、例えばインターネットでヤフーの経路検索ソフトを利用した場合と同様と思料されるが、岡山市の規程は、そのような考え方を採用していないのである。

上記旅費テキスト(3)は「行き方」を定めたものであるが、あまりにも杓子定規的な厳格さであり無駄な労力を費消することになる。

(2) 路程のキロメートルの記載について

(注2)は営業キロの記載であるが、JRの時刻表に幹線と地方線があり、幹線は営業キロを見て記載し、地方線は換算キロを見て記載することになる。また、「枝出し」というものもあり煩雑である。

監査人が関与している民間企業では、企業のイントラネット上で「出張旅費 仮払申請書・清算書」を作成するが、営業キロ数などを記載することを要求していない。但し、地下鉄や私鉄などを利用する場合に、その事実をありのまま記載すればその交通賃は支払われる。

(3) 旅行命令書の決裁・承認の数について

岡山市の旅行命令書書式には8つもの印鑑押捺の欄があり、市長や助役(副市長)の欄までである。誰が本当に責任を負うのか曖昧にする。責任者を明確にして決裁・承認に関与する者を最小限にするべきである。そもそも岡山市では旅行命令書を紙ベースで起案作成して申請しているが、監査人が関与している民間企業では社

内のイントラネット上で「出張旅費 仮払申請書・清算書」A4版1枚の大きさを作成しており、担当者と所属長の欄はあるが勿論押捺などはしていない。決裁されて経理部門に送られネットで全てが完結している。

- (4) 岡山市の現行の制度では、上記のとおり、最短距離でかつ最小のコストで出張させるため、旅行命令書に出張のキロ数の詳細な記載を求め、新幹線や航空機の利用による後戻りや目的地に近くても行き過ぎて、戻ることを厳しく規制している。地方路線や地方のバスは、便数が少なく、待ち時間がかかるケースも多い。わずかな旅費の節約や書類作成のために多くの時間をかけるより、出張に早く行き、早く帰り、出張の効果を発揮して市の行政改革により多く貢献する方が、よほど市民の理解が得られるはずである。名目上の最低コスト、最短距離を追求するのも程度の問題であり、岡山市の現状はマニアックで部分最適となっているかもしれないが、全体最適の観点からすれば無駄な点もあるから、削減されるはずの交通費(現状方式が幾ら削減されるという数値は無い)と、面倒な作業に必要な時間相当の件費を総合勘案し、ある程度の余裕を持たせた規定(上記のヤフーの経路検索などで調べた経路を妥当とする)に改正すべきである。後記のとおり国もそういう考えを推奨している。

4 切符の手配について

- (1) 岡山市では、切符や宿泊の手配は出張者本人が行い、市職員の話では宿泊の手配も現在では主流になっている割安の宿泊のインターネット予約は、私的な行為として業務時間外に自宅で予約しているという話もある。
- (2) 岡山市の会計課によると集計はしていないが、感覚的には年間の出張件数は3,000件程度とのことである。しかし、市役所内には、勿論旅行会社店舗や切符の自動発券機などはなく、出張者本人が自ら岡山駅や旅行会社に出向いて予約するケースもあり岡山駅や旅行会社を往復して数十分を費消している現状は明らかに非効率である。

インターネットにより、JRや航空便は予約が可能であり、乗車や搭乗直前に切符を自動機械から入手できるから、執務時間に岡山駅等に往復する必要は乏しいはずであり、現行の個人が行なうという体制を維持するとしても、個人としてもっと工夫をすべきである。

- (3) 多数の出張件数があるのであれば、職員が個別に予約するとしても特定の民間業者に集約し、職員は電話もしくはネットで発注し、まとめて切符の手配(入手、配達)をさせて事務執行の効率化を図るべきである。

5 個人に委ねることの危険性

- (1) 現状の岡山市が行っている出張者個人による出張手配は非効率な上に、宿泊料金に関しても定額を支給することで領収書の添付を認めていないから(交通賃と宿泊がパックになっている場合は資料の提出を求めている)、不正や差額利益を個人的に得る余地を残すことにもなる。正規の料金を受け取りながら格安チケットを購入し差額を利得するとしたら、何も工夫をして市役所に貢献したのではなく、職員のモラルが問われることになる。安い商品、切符の購入は、後期のとおり市役所が法人として民間旅行者から購入する、購入を推奨するシステムを採用して経費の節減を図るべきである。
- (2) 民間業者が切符を手配し、切符を現物支給し、切符や宿泊代金を一括して岡山市に請求し、岡山市から業者に対して支払うという法人間の取引にすれば、そうした不正の起こる危険を少なくすることになるとともに事務執行の効率化を図ることが期待できる。また、第3者が手配することでカラ出張や不正請求を防止する牽制が生まれることから、外部委託することは十分な効果がある。

6 精算について

(1) 現金支払の問題性

市では、支出命令書に基づき支出命令書の会計課への提出をうけて、出張者に対して現金で精算している。そのようにしている理由は、職員に立替させたのであるから可及的速やかに精算するという発想であろうか。しかし、支払手段について個別に現金で決裁している現状は、事務作業の効率化を著しく阻害していることは言うまでもない。

給料については、労働基準法第24条第1項により「賃金は、通貨で、直接労働者に、その全額を支払わなければならない。」と定められており、通勤手当も賃金に含まれる。しかし、職員の立替金である旅費については、現金で支給する必要はなく振込方式を条例で決め事務執行の効率化を図るべきである。

(2) 支払時期について

支払時期について、支出命令書の提出を受けてその都度現金を用意することは煩雑である。月1回給料の支払い時に支払いすることにより事務執行の効率化を図るべきである。このように改正しても出張者の被る不利益は考えにくい。要するに、岡山市と旅行会社間の法人契約にすべきであるが、現在の個人が対応するという体制を維持するとしても、現金支払いは止めるべきである。現金を扱う職員の人件費やリスクを考慮すれば、早期の改革が必要なことは明白である。

7 出張に付随する費用について

- (1) 出張に付随する費用として日当などがあり、「岡山市職員等の旅費に関する条例」によれば、出張に付随する費用は次表のとおり規定されている。

(表 12-3)

(単位：円)

区分	①車賃 (1 kmにつき)	②日当 (1 日につき)	③宿泊料 (1 夜につき)	④食卓料 (1 夜につき)
市長、副市長、常勤の監査委員、水道事業管理者、病院事業管理者、市場事業管理者（以下、「特別職」という。）	37	3,000	14,800	3,000
特1等級以下 (以下、「一般職」という。)	37	2,600	13,100	2,600

- (2) 自家用車を使用した場合の「① 車賃」については、上記条例によると 37 円/km であるが、「岡山市職員等の旅費に関する条例施行規則」では 25 円/kmと定められており、支給額は 25 円/kmである。ガソリン価格を 160 円/L（リットル）、Lあたりの走行距離を 10 kmと仮定すると、16 円/kmとなる。25 円は甘い料金ではあるが、自家用車を運転するリスクと自動車の消耗を加味する必要があるとすれば高いかどうかの意見も分かれよう。

- (3) 一般的に、民間企業では職位によって異なるが、宿泊をともなう出張の場合の日当は 2,000 円～5,000 円程度、宿泊料は 10,000 円程度が多く、上限金額を設定し

たうえて要した実費を負担する方式の会社もあれば、上限を定め、その金額を定額支給する方式の会社もある。

- (4) そもそも、出張しても所定の月額給与は支払われるのであるから、何故に「日当」という名目の金員が支払われるのか理由が判らないという考え方もある。公共交通機関を利用した1日間程度の出張が異常に苦痛を強いるというものでもないはずである。市役所の職員が庁舎でデスクワークすることが約束された職場であるというようなものではないはずである。

この点に関し、「旅費計算の取扱い 平成20年4月 人事課作成」によると、日当の内訳を次のように説明している。

<日当が2,600円の場合の内訳> (単位：円)

2,600	昼食代	1/2	1,300
	現地交通費	1/2	1,300

出張しても、出張しないで庁舎部署で執務していても食事代金相当分は出損するのであるから、実質的に昼食代であると説明して支給することは不合理で均衡がとれないという議論があるであろうし(弁当持参している者が出張で弁当持参できないということはあろうが、それはおそらく連泊の場合などに限られる)、また500円程度でコンビニ等の利用で食事を済ますことも可能であるという指摘もあり得よう。

現地で要した私鉄や地下鉄などの交通費は利用した交通手段に応じて実額で支給すべきであるから、もしこれを支給しない代わりに「見做し交通賃として1300円を支給している」という説明であれば、路程の距離数まで書かせるにもかかわらず、何故にこの点に関してのみ大雑把な考え方を採用するという考えもあろう。

- (5) 「旅費計算の取扱い 平成20年4月 人事課作成」によると、宿泊料の内訳を次のように説明している。

<宿泊料が 13,100 円の場合の内訳> (単位：円)

13,100	1/2 (素泊まり代)		6,550
	1/4 (食事代) [上段が朝食] [下段が夕食]	1/3	1,090
		2/3	2,185
	1/4 (宿泊に伴う雑費)		3,275

1万3100円の宿泊料の中味が朝食や夕食代金を含んでいるという説明のようであるが、これも説得力は弱い。出張しなくても食事を必要とするはずであり、出張したからといって、息抜きとか観光旅行とは異なるものであるから宿泊した店舗で高い金額の食事をする必要は無い。朝食でさえ当該宿泊店舗以外で半値程度の価格で食べられる地域は多い。

また、宿泊に伴う雑費が何をさすのか不明である。損害賠償請求訴訟などで「怪我をしたために病院などに入院した場合に要した雑費」という損害項目があるが、裁判所が認めるのが日額1500円程度であることに比較しても3275円という金額の説明が成功しているとは認めがたい。

以上のとおり、民間企業と比較して、「宿泊料」は高いと言わざるを得ない。

(6) 食卓料

条例によれば、「食卓料は、船賃若しくは航空賃のほかに別に食費を要する場合又は船賃若しくは航空賃を要しないが食費を要する場合に限り、支給する。」と規定している。船という限られた場所のため、他に食事をとる店舗がなく、船の食堂を利用せざるを得ない場合は想定されるが、このような機会はほとんどないはずである。岡山市では運用で支給していないという説明があった。

(7) 浜松市の例

ちなみに浜松市の条例では、日当及び宿泊料は次表のとおりである。

岡山市の一般職員の日当・宿泊料は、浜松市程度に引き下げることが検討してよいであろう。

(表 12-4)

(単位：円)

区分	日当(1日につき)	宿泊料(1夜につき)
市長	3,300	16,500
副市長 常勤の監査委員 固定資産評価員 水道 事業及び下水道事業管理 者 教育長	3,000	14,800
9級以下の職務にある者 臨時的任用者	2,300	12,500

(注)浜松市では食卓料（岡山市では食卓料）は外国旅行に限定している。

第7 政府の政策について

1 「ITを活用した内部管理業務の抜本的効率化に向けたアクションプラン」

国は「ITを活用した内部管理業務の抜本的効率化に向けたアクションプラン」（平成20年6月2日、内閣官房）を公表しており、これによると下記のとおり、旅行業務の改革基本方針を示している。

記

(1) 規程類等の全府省統一化・標準化

- ① 財務省を中心に、制度運用上の解釈や取扱いを再整理・標準化した統一ガイドラインを作成し既存の経路検索ソフト等の活用ルールを明確化した。
- ② 航空機や新幹線のぞみ利用ルールを明確化
- ③ パック商品の活用推進と取扱いの標準化
- ④ 日当、宿泊料の減額調整等を標準化・統一化

(2) 1,200種類ともいわれる判断基準を大幅に簡素化

(3) 共通システムの既存の会計システムへの接続に向け、資金前渡官吏払いは支出官払いへ移行する

(4) 決裁階層の簡素化（平均13人を原局・会計担当の2階層にする）

- ① 課単位で旅行管理を責任もって完結させ、会計担当部署でその旨の確認と事後チェックを徹底
- ② 共通システム化に伴い、会計担当部署の決裁階層を短縮化

- (5) ペーパーレス化の徹底
 - ① 共通システム化に伴い、「旅行命令簿」等紙の書類を廃止
- (6) 既存の経路検索ソフト等の活用
 - ① 公務・日程等一定の条件下での検索結果を活用し、経路選定・計算を効率化
- (7) アウトソーシングの活用
 - ① 旅行代理店との専属契約等により、バック商品等の手配、大口割引契約を可能とする
- (8) IT化による業務の効率化を推進
 - ① 業務分析・改革を伴わないままでの各府省の安易なカスタマイズ、システム化を禁止
 - ② 費用対効果を踏まえつつ、職員の使い勝手の良いシステムを構築
 - ③ 節約努力が後戻りしない形で、各府省の既存システムを共通システムへ移行

2 まとめ

上記の内容に記載している事柄は、監査人が知っている民間企業では、相当以前から実施済みであり、それ自体は目新しい内容ではなく本章で監査人が指摘したことを後追いしている内容でしかない。このように政府ですらアクションプランを決定しており、岡山市が実施する予定がないとしたら反省すべきであり、岡山市でも早期の改革が必要である。そして、IT化に関しても多額の経費を要することは考えられない。

添付資料

- 資料① 監査人撮影の平成20年の岡山市の市民窓口の写真
- ② 監査人撮影の4階以上の部署の写真
- ③ 浜松市役所本庁内部の写真
- ④ 群馬県太田市役所のファイリングシステムの資料2枚
- ⑤ 岡山市職員の事務分担リスト

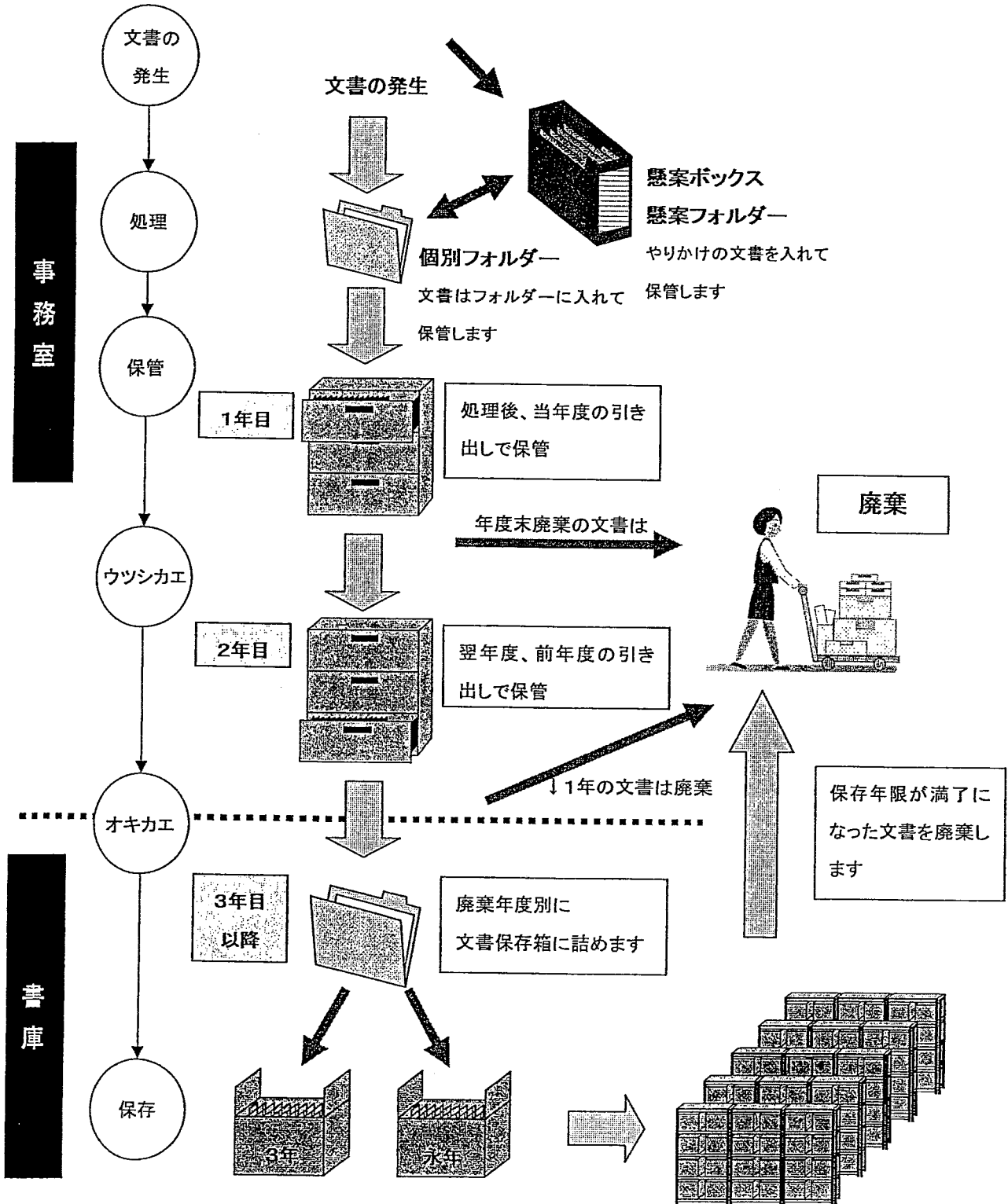
以上





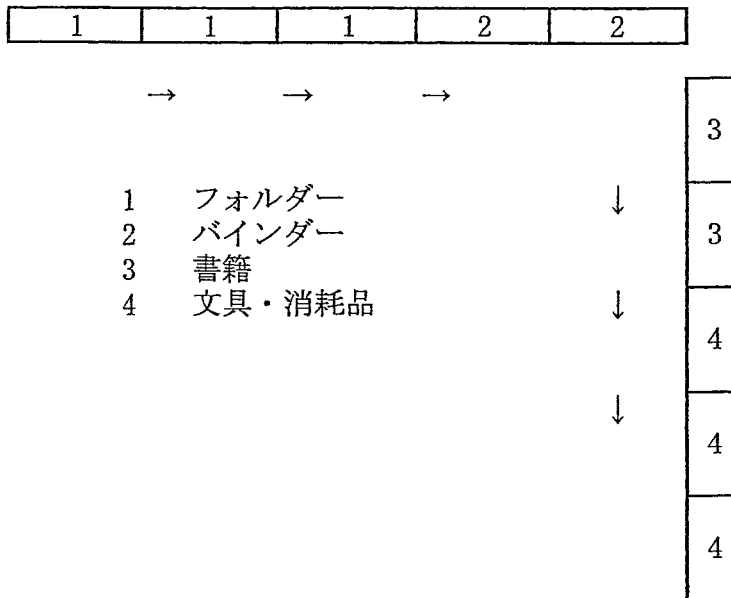


ファイリング・システムのしくみ

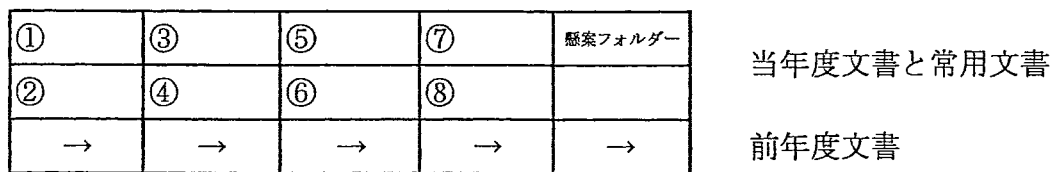


収納の基本は左から右

- 保管庫は、左から右に使う
- 1. フォルダー 2. バインダー 3. 書籍 4. 文具・消耗品にグループ化して、左から右に。



- ※ 係・グループにとらわれることなくファイル基準表通りに続けて保管します。
- ※ 現状のレイアウトにとらわれることなく、基本に沿った管理が出来るようレイアウトの変更をしましょう。



当年度文書は、年度末の文書量を想定して、スペースをとって保管
 フォルダーが倒れすぎないように仕切り板で調整する
 前年度文書は間を空けず詰めて保管

主任		正規職員
細事業CD	細事業名称	事務割合所要時間
0102012020-01	小学校跡地整備事業	10 % 208.0
0102012020-02	小学校跡地整備事業	30 % 624.0
0102012020-03	会館暫定活用事業	0 % 0.0
0102012024-01	西部新拠点地区まちづくり構想等	20 % 416.0
0102012025-01	市民病院あり方検討事業	0 % 0.0
0102012030-01	PFI事業推進事務	0 % 0.0
0102012031-01	土地売買等届出書の受理、進達及び意見書の作成	3 % 62.0
0102012031-04	遊休土地実態調査及び利用計画書の受理	2 % 41.0
0102012034-01	離島振興対策事業	0 % 0.0
0102012039-01	(財)吉井川水源地域対策基金事業	5 % 104.0
XX99999999-02	庶務に関すること	0 % 0.0
XX99999999-03	予算及び決算に関すること	0 % 0.0
XX99999999-04	国・県・他市町村に関すること	0 % 0.0
XX99999999-05	議会对応に関すること	0 % 0.0
XX99999999-06	事業管理手法の開発、事業管理状況統括	15 % 312.0
XX99999999-07	中心市街地の活性化	15 % 312.0
XX99999999-08	国等への事業要望とりまとめ	0 % 0.0
XX99999999-09	辺地対策事業	0 % 0.0
XX99999999-10	過疎計画策定事務	0 % 0.0
XX99999999-13	地域総合整備資金貸付事業の関係機関等との調整等	0 % 0.0
XX99999999-14	全国過疎地域自立促進連盟	0 % 0.0
事務割合合計		100 % 2,079.0