

大 監 第 53 号  
平成 17 年 7 月 5 日

大阪市監査委員 船 場 太 郎  
同 勝 田 弘 子  
同 川 村 恒 雄  
同 高 瀬 桂 子

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 5 月 6 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

### 記

#### 第 1 請求の受付

##### 1 請求の要旨

大阪市は、長年にわたり正規の手続きを経ずに、在籍の職務に就かず組合（職員団体及び労働組合のことをいう。以下同じ。）に専従していた職員、いわゆる「ヤミ専従者」を黙認し、公金で給与を支給してきたことが、3 月 11 日、4 月 27 日、28 日の各紙で報じられた。これら専従者への給与支給は、公金の違法支出にあたり、この違法な財務会計行為につき監査を求めるものである。

地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号。以下「地公法」という。）第 55 条の 2 第 1 項には、職員は職員団体の業務にもっぱら従事することができないと規定され、専従する場合は、職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例（昭和 41 年大阪市条例第 50 号）（以下「いわゆるながら条例」という。）に基づき、適法な交渉及び任命権者がこれと直接因果関係があると認める準備を行う場合、年次有給休暇及び休職の期間、に制限されている。したがって、専従に就く場合には専従休職、また、勤務時間中に有給で組合活動（組合の業務又は活動のことをいう。以下同じ。）を行う場合にはその都度「職務免除申請書」を提出するなどの手続きが必要であるが、報道された職員はいずれも正規の手続きを経ず、出勤印を代理者に押印させるなどして、組織ぐるみで違法行為を行っていたとのことである。

在籍職場	人数	専従先及び期間	備考
都市環境局抽水所	3 人	市従業員労働組合下水道支部	
都市環境局抽水所	1 人	市従業員労働組合本部	

建設局技術監理課	1人	自治労大阪府本部（11年10月～現在（1年4か月届け出分を除く））	市職員労働組合特別選出執行委員
住之江区役所	1人	自治労大阪府本部 （16年5月～現在）	市職員労働組合特別選出執行委員
住吉区役所	1人	自治労大阪府本部 （16年5月～現在）	市職員労働組合特別選出執行委員
城南校園管轄園芸事務所	1人	市学校職員組合 （17年1月～現在）	市学校職員組合執行委員

上記職員に対する専従期間中の給与相当額は不当利得にあたり、違法不当な支出として市の損害である。また、市長は、これら職員への不当利得返還請求権並びに市長、助役、支出担当者及び給与受給者らに対する損害賠償請求権を有しているが、現在まで行使を怠っている。

よって、監査委員に対し、違法に公金を支出した上記職員に係る給与相当額を返還させるなど必要な措置を講ずるとともに、5月分以降の支出を差し止めることを、市長に勧告するよう求める。

なお、本請求は、住民監査請求が求める要件の1年を徒過したものも含まれるが、今回はじめて当事者が認めたことであり、市民は新聞報道等によって知り得たものである。市ぐるみで虚偽の出勤簿押印などを黙認し、隠蔽してきたことから市民が相当の注意を払っても容易に知ることができないのであるから、期間徒過に正当な理由がある。

以上、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に基づき、事実証明書を添付して請求する。

#### 事実証明書

- ・平成17年3月11日付け読売新聞記事
- ・平成17年4月27日付け朝日新聞記事
- ・平成17年4月28日付け朝日新聞、毎日新聞、読売新聞記事

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

## 2 請求の受理

### (1) 対象の特定

住民監査請求は、違法若しくは不当な公金の支出等について、これらを証する書面を添え、監査委員に対し監査を求めるものであり、それらをもとに監査委員は60日以内に監査を行わなければならないものである。

したがって、請求においては、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというものではなく、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実を他の事項から区別し特定して認識できるように、個別的、具体的に摘示することを要するものとされている。そして、監査請求書及びこれに

添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の財務会計上の行為又は怠る事実であることを監査委員が認識できる程度に摘示されているのであれば、これをもって足り、上記の程度を超えてまで当該行為等を個別的、具体的に摘示することを要するものではないともされている。

本件請求において、都市環境局職員について監査の対象として摘示されているのは、同局の市従業員労働組合の役員が所属する4か所の抽水所で、組合活動で勤務中に職場を離れることがあることなどを理由に職員を1人ずつ多く配置しているというものであり、職務に専念する義務の免除（以下「職務免除」という。）等の手続き上の問題を概括的に提起しているものの、給与を支給することが違法となる専従の事実及びその時期について摘示されたものではなく、対象とする当該行為を区別して認識できる程度に個別的、具体的に特定されているとはいえない。

## （2）請求期間と正当な理由

法第242条の規定により、住民は当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した時は請求することができないとされている。ただし、「正当な理由」があるときは、請求することができるとされている。

「正当な理由」の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたかどうか、できなかった場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている。

従来、本市では出勤簿について、個人情報観点から公開されておらず、また、住民が相当の注意を払ったとしても、職員が出勤簿に押印しながら職場を離れて組合の業務に従事しているということについては、本市の情報公開請求等では知り得ないとしてもやむを得ず、知り得たと解される新聞報道が本年4月27日であることから相当な期間内に請求がなされており、1年を経過したことについての「正当な理由」は認められる。

## （3）支出の差止め

法第242条第1項において、住民監査請求の対象は、違法若しくは不当な財務会計上の行為で、「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。」と規定されている。これは、単に当該行為がなされる可能性が漠然と存在するというだけではなく、その可能性、危険性等が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合を指すと解される。

請求人は、ヤミ専従とする職員に係る平成17年5月分以降の給与支出の差止めを求めているところ、建設局、住之江区役所及び住吉区役所に在籍する3名については、平成17年5月1日より専従休職が許可されており、その期間中は給与は本市から支払われない。また、教育委員会所管事務所に在籍する1名について、勤務状況を教育委員会事務局に確認したところ、4月26日以降、所定の勤務実態が認められるとのことである。

したがって、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合には当たらない。

以上のことから、建設局、住之江区役所、住吉区役所及び教育委員会所管事務所にそれぞれ在籍する当該職員（以下、順に「職員A」「職員B」「職員C」「職員D」とする。）に対して摘示された期間に係る給与の支出について、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとする。ただし、職員Aについては、専従休職期間である平成13年1月から同年8月まで及び平成16年5月から同年12月までが除かれ、かつ、出勤簿及び職務免除を含む勤怠諸願届出書類の保存期間の規定上、現存する平成13年度以降が監査の対象となるものである。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

職員A（平成13年9月～平成16年4月、平成17年1月～4月）、職員B（平成16年5月～平成17年4月）、職員C（平成16年5月～平成17年4月）及び職員D（平成17年1月～4月）に係る（ ）内期間中の給与支出が、請求人の主張する事項から違法・不当な公金の支出に当たるか。

### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成17年6月20日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人から、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 半日など1日未満の短期の届けを出している者もいるが、問題は1年以上の長期の専従である。根拠は「いわゆるながら条例」だというのが、任命権者が認める場合という規定が、長年拡大解釈されてきたものであり、任命権者の責任が大きい。任命権者も、市の損失に係る責めを負うべきである。
- ・ 自己申告に基づくもので調査が難しいと思うが、監査を行ってほしい。

### 3 監査対象局の陳述

建設局、住之江区役所、住吉区役所及び教育委員会事務局を監査対象とし、平成17年6月23日に、建設局長、住之江区長、住吉区長及び教育長ほか関係職員より陳述を聴取した。

## 第3 監査の結果

### 1 事実関係の確認

#### (1) 職務専念義務と組合活動

地公法第30条において、職員は全体の奉仕者として公共の利益のために勤務しなければならないと規定され、同法第35条において、職員は法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければ

ばならない、と規定されている。

地公法第 55 条第 1 項において、地方公共団体の当局は、職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社交的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に関し、適法な交渉の申入れがあった場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つものとされており、同条第 8 項において、適法な交渉は、勤務時間中においても行うことができるとされている。

## (2) 組合活動と給与

組合活動を行うにあたり、次のとおり職務免除及び給与の有無が規定されている。

### ア 専従休職

地公法第 55 条の 2 において、職員は職員団体の業務にもっぱら従事することができないが、任命権者の許可を受けて、登録を受けた職員団体の役員としてもっぱら従事する場合は、この限りでないとしている。なお、この許可は、任命権者が相当と認める場合に与えることができるものとし、これを与える場合には、その許可の有効期間を定めるものとしている。

また、許可を受けた職員は、休職者とし、その間いかなる給与も支給されないとされている。

### イ 無給の職務免除

職務に専念する義務の特例に関する条例（昭和 26 年大阪市条例第 22 号）第 2 条第 1 項第 3 号における「人事委員会規則の定める場合」という規定に基づき制定された職務に専念する義務の特例に関する規則（昭和 26 年大阪市人事委員会規則第 6 号）（以下「特例規則」という。）第 1 項第 3 号において、職員が職員団体の運営上必要な限度内で、あらかじめ職員団体が任命権者の許可を受けたときにおいて、その会合その他の事業に参加し、又はその事務に従事する場合には、職務に専念する義務を免除されるとされている。

なお、日数については、昭和 43 年 10 月 15 日付け自治省通知に基づき、年 30 日を限度としている。

また、地公法第 55 条の 2 第 6 項において、職員は、条例で定める場合を除き、給与を受けながら、職員団体のためその業務を行い、又は活動してはならないとされている。

### ウ 有給の職務免除

地公法第 55 条の 2 第 6 項における条例の定めとして制定された「いわゆるながら条例」第 2 条第 1 号において、地公法第 55 条に基づく適法な交渉及び任命権者がこれと直接因果関係があると認める準備を行なう場合には、職員は給与を受けながら、職員団体のためその業務を行ない、又は活動することができる、とされている。

なお、同条例可決時の付帯決議（昭和 41 年 12 月 22 日）によると、同条例における「直接因果関係のある準備」とは、適法な交渉に直接因果関係がある必要な資料の収集、取りまとめ及び交渉に関し必要な組合機関の協議等に参加することをいい、この準備については、任命権者はこれを適正に行わしめ、回数、人員等についてもできうる限りこれを規制すること、とされている。また、条例の執

行に当たっては、労使双方誠意をもって話し合うこと、とされている。

エ 職務免除の許可権限

事務専決規程（昭和 38 年達第 3 号）第 23 条において、区の所属員の職務免除に関することは、区長の専決事項とされている。

局の所属員の職務免除については、市役所課長等専決規程（昭和 23 年達第 5 号）第 4 条において、係長級以上の職員を除き、人事又は給与に関する事務を所管する課長の専決事項とされている。

また、教育委員会所管教職員の職務免除については、教育委員会事務局等専決規程（昭和 46 年教育長達第 2 号）第 9 条において、教職員課長の専決事項とされている。

(3) 給与の減額

職員の給与に関する条例（昭和 31 年大阪市条例第 29 号）第 3 条において、所定の勤務時間による勤務に対し、その者の職務と責任に応じて、給料を支給するとされ、減額については、同条例第 8 条において、職員が所定の勤務日又は勤務時間中に勤務しないときは、その勤務しないことにつき任命権者の承認があった場合を除く外、その勤務しない 1 日又は 1 時間につき、勤務 1 日又は 1 時間当たりの給料額をその者に支給すべき給料の額から減額する、とされている。

ここにいう任命権者の承認については、給料等の支給に関する規則（昭和 56 年大阪市規則第 29 号）第 6 条第 3 号において、職務に専念する義務の特例に関する条例及び特例規則の規定により職務に専念する義務を免除される場合（同規則第 1 項第 3 号に該当する場合にあっては、「いわゆるながら条例」第 2 条第 1 号に掲げる場合に限る。）における当該免除される期間又は時間について行うこととされている。

(4) 本件職員の勤務状況等

ア 出勤簿の取扱い及び職務免除の申請状況

職員就業規則（平成 4 年大阪市規則第 16 号）第 14 条第 1 項において、職員は出勤したときは、直ちに自ら出勤簿に押印しなければならないとされ、同条第 3 項において、手続きを怠る者は欠勤とみなすとされている。

監査対象期間における出勤簿の状況において、組合活動による無給の職務免除については、職務免除届けが提出され承認を受けている旨出勤簿に記録されている。休暇等についても出勤簿に記録されているが、口頭で職務免除申請を行っているとされる期間については本人名の印が押印されている。

イ 監査対象期間中の勤務時間等

	期間	要勤務時間	無給の職務免除時間	年次有給休暇等
職員 A	13 年 9 月～16 年 4 月 17 年 1 月～4 月 (36 か月)	5665 時間	663 時間	115 時間

職員B	16年5月～17年4月 (12か月)	1875時間	228時間	239時間
職員C	16年5月～17年4月 (12か月)	1875時間	221時間	286時間
職員D	17年1月～17年4月 (4か月)	620時間	30時間	57時間

#### ウ 各所属における実態調査

平成17年1月から4月における、当該職員の実態を各所属が調査したところ次のとおりである。

	要勤務時間	無給の職務免除時間	「いわゆるながら条例」適用とされる時間	「いわゆるながら条例」適用外とされる時間	年次有給休暇等
職員A	620時間	70時間	92時間	405時間	46時間
職員B	620時間	77時間	85時間	316時間	131時間
職員C	620時間	71時間	113時間	329時間	100時間
職員D	620時間	30時間	292時間	209時間	57時間

(注：1時間未満は切捨て)

## 2 監査対象局の陳述

### (1) 建設局の説明

当該職員は、市職員労働組合特別選出執行委員として、市職員労働組合本部（以下「市職本部」という。）業務に従事するほか、上部団体との連携を果たす役割から自治労府本部業務を兼務している。

そのうち、専従休職の許可を受けているのが、平成13年1月から8月まで及び平成16年5月から12月までの期間であり、本市からの給与の支給はない。

また、職員団体の運営のために必要な業務ないし活動に従事する場合は、条例及び規則により、申請に基づき無給で職務が免除されることとなっており、関係書類の保存期間の関係から確認できる平成13年度以降は、月当たり15～20時間程度である。

専従休職許可は総務局において執り行っており、無給の職務免除の承認については、専決規程により当局では職員課長がその承認を行っている。それ以外の期間は、労使慣行により「いわゆるながら条例」による有給の職務免除の適用があるものと認識していた。

しかしながら、当該職員及びその在籍する課に対し、平成17年1月から4月までの調査を行った結果、年次有給休暇取得日及び無給の職務免除を除き2割弱が市職本部業務を行い、残りが上部団体業務に従事していたことが判明した。また、同

期間中における勤務実績の有無について当該課に確認したところ、勤務実績は無しとの報告である。

出勤簿の押印について職員本人に直接確認したところ、平成17年1月からの専従休職の復帰後は、基本的には本人が押印し、緊急の場合は同僚に連絡し代理押印を依頼していたとのことである。

専従休職前の平成16年4月以前の状況については、手帳などが残っていないなど、特定するのは困難であり、明確に立証するに至っていない。

17年5月からは、組合業務に専ら従事する必要があるという観点から専従に入ったが、その前後において勤務実態は大きく違いはないと考えている。

今回の調査の結果において、上部団体業務は「いわゆるながら条例」の適用範囲を超えるものと理解している。また、必要な手続きについて、労使慣行により口頭によって行っていたなどこれらの事実は、誠に遺憾である。

したがって、専従休職、無給の職務免除の期間、「いわゆるながら条例」の適用範囲に含まれる市職本部活動に係る適法な組合活動による期間及び年次有給休暇取得日以外は、職務専念義務違反と認定せざるを得ないと考えている。

勤務時間内の組合活動は、職務専念義務の特例として、法律や条例により認められるべきものであり、書面手続き及び法令に基づく時間内組合活動の範囲の適正な運用を図っていく。

## (2) 住之江区役所の説明

当該職員は、市職員労働組合特別選出執行委員及び自治労大阪府本部副執行委員長に就任しており、無給の職務免除も許可されているほか、本年5月以降については専従休職の許可を受けている。

職場の上司や当該職員に対し、聞き取りを中心に内容の把握に努めてきたが本年1月から4月については、要勤務時間のほぼ全てに組合活動の実態があった。給与については、専従休職中や無給の職務免除以外は「いわゆるながら条例」の適用を受けるものと認識して支給していた。

しかし、時間内組合活動についての全庁調査の結果、「いわゆるながら条例」の曖昧な解釈のもと、一部を除き、書類による申請に基づき厳格な審査を行うという原則が守られておらず、同条例の適用範囲を越える活動に多く従事していたことも判明した。

平成17年1月から4月までの間で、有給の組合活動と認められるのは、調査対象のおよそ2割であり、その他は、年休等の有給休暇以外は、上部団体などにおける適用外の活動にあたりと認識している。

また、聞き取り調査の中で、出勤簿については、基本的には本人が押印し、それが出来ない場合は、年休を使ったり支部役員に押印の依頼をしていたことが明らかとなった。

昨年5月から12月までの間は、有給の職務免除申請は口頭により行われており、本人の記憶も曖昧なため同様の調査は困難な状況である。

本年5月以降は、専従休職が許可されているが、その前後で仕事と勤務のあり様は変わっていない。

これまでの労使慣行を反省し、これまで以上に職務専念義務の遵守と服務規律の確保の徹底を図っていく。

### (3) 住吉区役所の説明

当該職員は、時間内組合活動に従事するにあたり、無給の職務免除については本人から所属長あて書面で申請がなされており、有給の職務免除についてはほとんどが口頭による申請であったが、これまでの労使慣行から「いわゆるながら条例」による職務免除の適用範囲内であると考えていた。

本年1月から4月までの調査の結果、所定の勤務実態についてはほとんどなく、有給の組合活動があったと認定できるのは調査対象の約2割程度である。

出勤簿への押印については、本人に事実確認を行ったところ、基本的には区役所に立ち寄り押印した後、市職本部若しくは自治労府本部等に出かけて時間内組合活動に従事していたが、それにより難しい場合は、年休等を取得したり、別の人に押印を依頼していた。

昨年12月以前の有給の組合活動については、口頭申請で行っており、これまでの労使慣行から、追認又は黙認のような形で認めてきたため、実態把握が困難な状況にある。

本年5月から専従休職許可を受けているが、専従休職の前後での勤務実態に大差はないと考えている。

管理監督者として、結果的には「いわゆるながら条例」の認識不足であったと考えている。今回の調査において、上部団体での業務については「いわゆるながら条例」の適用範囲外であると指摘されており、それについては、厳正に対応していく。

### (4) 教育委員会事務局の説明

当該職員は、大阪市立学校職員組合の執行委員であり、組合内部では福利厚生を主に担当し、労働安全衛生委員としての活動や教育環境整備に係る協議等に携わり、本年1月以降は、全市的な福利厚生事業の抜本的見直しや校園環境整備業務のあり方について、教育委員会からの提案交渉、それに伴う協議等が重なり、相当多くの時間を組合活動に費やしていた。

平成17年1月から4月の期間において調査を行った結果、月に数日は成南校園営繕園芸事務所に出勤して、自ら押印をしていたものの、それ以外の勤務日は、職場の同僚に電話連絡により出勤簿への押印を依頼していたことが明らかとなった。

「いわゆるながら条例」については、これまでの労使慣行によりその範囲を広く理解してきたことや、書面による職務免除申請はほとんど無く大部分が口頭で行われるなど手続きが徹底されていなかったことにより、厳格な運用がなされず、結果として組合活動と公的な職務との間についての認識が極めて曖昧になっていた。

当該職員は、平成17年1月から4月の間の要勤務時間のうち約81%を組合活動に費やしていたが、「いわゆるながら条例」の適用範囲とは認められない組合活動が約34%ある。

「いわゆるながら条例」の厳格な運用と書面による手続きの徹底を図るなど、勤態管理の一層の厳正化に努めていく。

### 3 判 断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、専従に就く場合には休職又は職務免除の手続が必要であるが、正規の手続を経ずに、在籍の職務に就かずに、組合に専従者として出向いていた職員を黙認して給与を支給していたことは、公金の違法な支出であると主張している。

#### (1) 専従休職と職務免除

地公法においては、任命権者の許可を受けた場合に特例として、職員団体の業務に専ら従事することができるものとされているものであるが、この場合は休職者とし、いかなる給与も支給されないとされているのは、給与は原則として勤務に対して支払われるものであり、組合活動というまでもなく勤務外の活動であるから、その活動を勤務時間中に行ったときには給与は減額されるべきとのものである。

一方、地公法において、条例で定める場合には給与を受けながら職員団体の業務又は活動をすることが特例として認められているのは、同法において、地方公共団体は、勤務条件等に関し適法な交渉の申し入れがあった場合には応ずべき地位に立つものとされ、その交渉は勤務時間中においても行うことができるとされているところから、条例で規定することによって特別に認められるとされたものであり、本市においては、「いわゆるながら条例」において適法な交渉及び任命権者がこれと直接因果関係があると認める準備を行う場合に認められている。

関係局の説明によると、今回監査の対象となっている4名については、本年1月から4月を対象とした実態調査において、所定の勤務に従事している実態はほとんど見受けられないとのことであり、大半が組合活動に従事していたことが判明している。

そのことは、結果として実質上、専従しているのとほとんど変わらない状況ではあるが、専従休職は、公務優先の原則の下に例外的に申請に基づいて任命権者が許可する制度である以上、その手続がなされるべきであったと位置付けることはできず、本来的には全ての勤務時間において職務に専念する義務を負っているものであり、組合活動に従事できるのは、条例の定めにより任命権者の承認を得た場合に限られる。

#### (2) 組合活動の実態と給与の減額

事実関係を確認したところ、任命権者の許可を書面により得たうえで組合活動に従事している事例が要勤務時間数の1割程度に見られ、その時間に相当する給与については、減額されていることが出勤簿上確認できるものの、給与を受けながら組合活動に従事する「いわゆるながら条例」を適用する場合には書面による手続がなされていない。

関係局によると、長年の労使慣行があつて口頭等により承認を行っていたとのことであるが、結果的には、書面が提出されたものを除く全ての組合活動に給与が支給されていたものであり、条例に定められた要件を満たすものかどうかについては、従事する組合活動の全てが満たすとの拡大解釈が行われ、適正な判定はなされていなかったに等しいものである。

そのことは、「いわゆるながら条例」可決時の付帯決議に示された、任命権者はこれを適正に行わしめ、回数、人員等についてもでき得る限りこれを規制することとの条項が全く遵守されていなかったことになり、極めて不適切な行為といわざるを得ない。

今回の1月から4月の実態調査においては、条例の要件である適法な交渉及び直接因果関係がある準備行為について、改めて認定がなされたところであるが、直接因果関係があるとの解釈に不明瞭さが存在するものの、条例においてその認定は任命権者の裁量に委ねられている以上、その認定が著しく合理性を欠き裁量の範囲を逸脱していると認められるものでなければ採用され得るものである。

調査の結果においては、給与が支給されていた組合活動のうち相当部分が「いわゆるながら条例」の適用範囲として認められないものとされており、上部団体に兼務として出向していた3名については8割近くにも及んでいることからすれば、その認定が著しく合理性を欠くものとまではいえない。

そして、それに相当する時間は、給与が支給される職務免除の時間ではなく、給与が支給されない職務免除の時間については別途書面による手続がなされていることからその時間でもなく、所定の職務に従事すべき時間というべきである。

そうすると、それに相当する時間は職務専念義務に違反して所定の勤務に従事していないことになるから、当該時間に相当する給与については、規定に基づいて減額されなければならない。

残る12月以前の事実関係については、関係局によると記録がなく記憶も曖昧なため調査が困難であるとのことであるが、事実証明書として添付された新聞記事によると、勤務時間中のほとんどが組合活動に従事していたことが報道されており、関係局の説明からも1月から4月の実態と大差がないことは想定するに足りるものである。

そして、大半が組合活動に従事していたことが想定されたとしても、そのうちどれだけが「いわゆるながら条例」に適合しないものかの認定ができなければ、給与を減額するのは困難ではあるが、本件監査の対象となる3人の実態調査を見てみると、適合しないと認定されたのは全てが上部団体の業務に従事していたものであり、そのことは本件請求及び事実証明書で摘示されている事項と概ね合致するものである。

そうすると、上部団体の業務に従事していた時間を認定することができれば、「いわゆるながら条例」に適合しない時間が認定できることになり、本件請求において具体的に摘示されている事情と1月から4月までの実態調査により判明している事情を考え合わせると、関係局においては、少なくとも出勤簿等関係書類が存在し給与の支給内容が確認できるものについては、可能な限り調査解明のうえ給与の減額措置を講じなければならない。

#### 4 結 論

以上の判断により、給与相当額の返還を求める請求人の主張には一部理由があると認められ、措置を講じる必要があるので次のとおり勧告する。

## 勸 告

監査の結果、給与を受けながら職員団体のためその業務を行い又は活動することができる場合に該当しないと認められる勤務時間が存在する又は存在する蓋然性が高いにもかかわらず、給与の減額又は減額のための認定を行っていないことから、措置を講じる必要があるので次の措置を2ヶ月以内に講じられるよう勧告する。

### 記

- (1) 本件監査の対象となった建設局職員、住之江区役所職員、住吉区役所職員及び教育委員会所管事務所職員に係る平成17年1月から同年4月までの勤務時間のうち、給与を受けながら職員団体のためその業務を行い又は活動することができる場合に該当しないと認められる1,259時間について、所定の手続により給与を遡及減額のうえ返還を求めること
- (2) 本件監査の対象となった建設局職員に係る平成13年9月から平成16年4月までの勤務時間並びに住之江区役所職員及び住吉区役所職員に係る平成16年5月から同年12月までの勤務時間のうち、給与を受けながら職員団体のためその業務を行い又は活動することができる場合に該当しないと認められる時間を可能な限り認定し、所定の手続により給与を遡及減額のうえ返還を求めること

### (意見)

地公法に定められた「職員団体のための職員の行為の制限」の趣旨を踏まえると、組合活動と公務との関係では公務優先の原則が基本であり、勤務時間中に組合活動を行うことは、特例として例外的に認められるべきものである。

特に給与を受けながら組合活動に従事することは、法律上においてその可能性が示されているに過ぎないものであり、それを承認するにあたっては、条例の下に厳格かつ限定的に行われなければならない。

このたび、「いわゆるながら条例」については、その適用範囲が拡大解釈される余地を生じていたことから早急に見直されなければならないと、地公法の趣旨を十分踏まえ、明確な基準や手続きについての規定整備が図られるよう強く要請する。