

大阪市監査委員 坂 井 良 和  
同 福 田 賢 治  
同 高 橋 敏 朗  
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 19 年 9 月 26 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

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

大阪市環境局西北環境事業センター（以下「当該センター」という。）では、平成 13 年から現在に至るまで、主任の一部職員らによる違法行為を所長はじめ関係者らで隠ぺいしてきたことが最近の内部情報提供により明らかになった。違法行為の内容は、実際に職場に出勤せずに組合事務所で時間を過ごし、職場に出ても業務に就かずして出勤簿に押印したうえ、実態のない超過勤務や特殊勤務を申請して、給与・手当を違法に受けてきたものである。

職員 a は、組合で組合班長のポストにつき、勤務時間にもかかわらず、事務所や組合事務所で組合活動に時間を費やすとともに、カラ超勤を受給してきた。ヤミ専従時代の給与・手当として、平成 14 年 4 月から 18 年 3 月までの 4 年間分の給与について、年間少なくとも 700 万円として、2,800 万円の給与相当額の返還を求める。また、カラ超勤手当として、14 年 4 月から 19 年 7 月までの超勤手当約 340 万円以上の返還を求める。

職員 b は、組合役員 3 期 6 年の間、年末年始の特別作業以外は全く出勤していない。また、組合用の車を専用の担当業務車とし、カラ超勤手当を受給してきた。ヤミ専従

期間（平成 8 年～14 年）の給与相当額 6 年分 4,200 万円以上の返還を求める。さらに、カラ超勤手当として、14 年 4 月から 19 年 7 月までの超勤手当約 230 万円以上の返還を求める。

職員 c は、主任になるまでの期間も、出勤はしても日常的に仕事に従事せず、主任就任後は「主任業務に就いている」ことを理由に仕事に従事しない。そのうえカラ超勤手当を受給してきた。14 年 4 月から 19 年 7 月までの超勤手当約 286 万円以上の返還を求める。また、実態のない特殊勤務手当をほぼ毎日申請・受給している。

内部情報によれば、まったくのカラ出勤、カラ超勤などを堂々と記載して、給与・手当を受給してきた。また、この違法支給を職場全体で隠ぺいして、口外無用の習慣となっていた。

3 人を含む特別な扱いを受ける「主任」らは「ファミリー」化し、そうでない「主任」との差別が常時行われ、「ファミリー」以外の職員は最低の超過勤務しか認めなかった。そして、「ファミリー」に批判的な職員は頻繁に異動させられるなど、長年にわたって組合役員が事実上の超過勤務手当配分や人事の実権を行使するなど専横がまかり通ってきたとのことである。

超過勤務命令簿（以下「命令簿」という。）に見られるように、内勤である上位「主任」の超過勤務が他の「主任」らより多く支出されている。超過勤務内容も、「電話対応」は、事務所の電話が午前 8 時、午後 5 時 30 分には外部からの通信ルートが切り替わるため、事務所での電話対応が不可能になる（自動音声を確認）。また、「配車管理業務」は首席主任の職務であり、超過勤務手当を申請するほどの時間がかからず、同日に複数の職員で行う業務ではない。「地域住民への説明」についても、超過勤務時間に行う必要がないなど超過勤務内容についても実態とは異なる。

平成 17 年度といえ、その前年に区役所のカラ残業が発覚し、職員厚遇が大きな問題に発展したことから、市をあげて「行財政改革」が行われてきたところである。

従って大阪市は、超過勤務手当の申請については、命令簿の様式を新しくして、超過勤務の都度本人が勤務内容を記載し、上司が承認印を押し、実際に勤務が行われたことを確認して押印するということが周知徹底されてきた筈である。ヤミ専従やカラ超勤の全庁調査・報告にも従わず、市の改革に背を向けてきた職場の責任者は、相応の処分を受けるべきである。

また、内部情報から知り得た、日常的に実態と異なる命令簿を作成し、これに基づく超勤手当が支給されていたことが、情報公開請求で入手した命令簿により確認できることがわかった。

「主任」のなかでも、内勤職員（主任の上位ポスト、組合役員）の超過勤務申請が多いことや同一人物の命令簿の筆跡が時期によって異なり、異なる人物の筆跡が同じ命令簿があることなどから、当該センター内の超過勤務手当の配分が実態に関係なく

行われ、組織的に超過勤務時間を調整していたと考えられ、上記特定のヤミ専従らの命令簿の筆跡も共通している。

平成 17 年度から、カラ超過勤務については、改革を徹底するという市の方針も守られず、調査さえ不十分のままに処分が行われたことになる。コンプライアンスの周知徹底も見られない。総責任者の所長の職務専念の責任が問われる。

虚偽の命令簿による超過勤務手当の支給はすべて違法不当な公金の支出にあたり、市の損害である。

以上のことから、請求人らは内部情報の通報により公文書公開請求で得た資料に基づき、違法不当に支給された超過勤務手当等の返還を求め、監査委員に対し、以下のように勧告するよう住民監査請求を提起する。

(1) 市長は、これまで当該センターに出勤しながら組合事務所で過ごすなど実際の職務に従事しないにもかかわらず支給された給与、カラ特勤手当、カラ超勤手当について徹底的調査のうえ、大阪市の損害を回復させるために、受給職員をはじめ責任者らに損害賠償請求権、不当利得返還請求権を行使し市に返還させること。  
(特定 3 人のヤミ給与・カラ超勤の損害額は合計で約 8,000 万円になる。)

(2) 市長は、実態と異なる虚偽の命令簿作成について徹底調査し、違法不当に支出した平成 17 年度以降の超過勤務手当すべてを返還させること。

(3) 上記職員らの違法行為を黙認し、命令簿に押印してカラ超勤手当を支給させてきた管理責任者をはじめ、受給職員らの違法行為について相応の懲戒処分を行うなど必要な措置を講ずること。

なお、請求対象には住民監査請求の 1 年の期間を過ぎたものもあるが、今回の内部告発があるまで、外部には漏らされず秘密裏に行われてきたものであり、一般市民は知ることができなかつたので、期間徒過に正当な理由がある。

- 事実証明書
- ・ 特定職員の出勤簿、命令簿
  - ・ 虚偽作成を証明する資料の一部（上位主任の命令簿）
  - ・ 職員有志の誓約書（一部）
  - ・ 別表 1、2

〔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

本件請求は、当該センターの特定 3 職員に対する特定期間の給与、超過勤務手当及び特殊勤務手当の各支出、並びに平成 17 年度以降の当該センターにおける超過勤務手当の全支出を問題にするものと解されるが、請求の内容を法律上の要件に照らして

審査した結果、以下のとおり、支出後1年を経過していない、当該3職員に対する超過勤務手当の支出及び具体的に筆跡の問題等が指摘されている当該センターにおける超過勤務手当の支出の部分に適法な請求と認め、受理することとした。

#### (1) 請求期間の徒過と「正当な理由」

問題とされている支出のうち、大半のものが1年の住民監査請求期間を経過しているが、地方自治法（以下「法」という。）第242条第2項において、住民監査請求は、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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでないとしている。

正当な理由については、財務会計上の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なかつた場合には、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（平成14年9月12日最高裁判決）。

もっとも、一般住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて上記の程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなくても、監査請求をしたものが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場合には、上記正当な理由の有無は、そのように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（平成14年10月15日最高裁判決）。

請求人は、期間徒過の正当理由について、「今回の内部告発があるまで、外部には漏らされず秘密裏に行われてきたものであり、一般市民は知ることができなかった。よって、期間徒過に正当な理由がある。」と主張しているが、内部告発のあった時期は、請求人自ら平成19年3月初旬としており、本件請求の事実証明書として添付されている命令簿等の情報公開請求も3月（平成19年3月12日請求、4月25日部分公開決定）以降、数次にわたってなされており、遅くともその時点までに監査請求をするに足りる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ことから、それから約5か月経過してなされた本件請求のうち、支出後1年を経過しているものについては、法第242条第2項ただし書に規定する期間徒過についての正当な理由があるとは認められない。

#### (2) 請求の対象の特定等

住民監査請求は、本市職員等による違法不当な財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、これらを証する書面を添えて監査委員に対して監査を請求する制度ではあるが、これは、住民に対して、一定の当該行為

等に限って監査を請求する権能を認めたものであって、それ以上の範囲にわたる当該行為等を包括して、具体的に特定することなく監査を求めるなどの権能までを認めたものではない。

したがって、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、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定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であるが、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当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りるのであり、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されている。（平成2年6月5日、平成16年11月25日、平成16年12月7日各最高裁判決）

また、住民監査請求においては、上記の要件を満たし特定された当該行為等について、違法不当性が主観的に思料されるだけでなく、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすべきところ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があると解すべきであるとされている。

しかしながら、本件請求で問題とされている特殊勤務手当の支出については、そもそも対象の特定が全くなされておらず、また、命令簿の組織的虚偽作成が主張されている当該センターにおける平成17年度以降の超過勤務手当の全支出については、具体的に筆跡の問題等が指摘されている部分以外は、対象が特定されているとは解されない。

なお、平成19年10月22日付け請求人の補足説明書で、3職員のうち1人の給与支出について、「平成14年4月～平成19年7月 少なくとも5年分の給与を返還すべき 35,000,000円」との記載があるが、当該部分については、当初の請求にはなかったものであり、対応する事実証明書もないことなどから、適法とは解されない。

## **第2 監査の実施**

### **1 監査対象事項**

支出後1年を経過していない、当該3職員に対する超過勤務手当の支出及び具体的

に筆跡の問題等が指摘されている当該センターにおける超過勤務手当の支出が、請求人の主張する事由から、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 19 年 10 月 22 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、超過勤務時間の多い上位主任 10 職員に係る命令簿（平成 17 年 4 月～19 年 7 月）、同一の筆跡とされる職員に係る命令簿（平成 17 年 4 月、18 年 4 月）及び個別特定表の提出があった。

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。

- ・ 特定の職員だけが超過勤務時間が多い。
- ・ 超過勤務事由については、必要性がないものがほとんどである。

なお、監査委員からの内部告発の時期についての質問に対して、同月 23 日付けの文書により平成 19 年 3 月初旬である旨の回答があった。

## 3 監査対象局の陳述

平成 19 年 10 月 30 日に環境局を監査対象局とし、環境局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

## 4 現地調査

平成 19 年 10 月 31 日及び 11 月 8 日に抜き打ちを含む現地調査を行った。

# 第 3 監査の結果

## 1 事実関係の確認

### (1) 当該センターの概要

当該センターは、西淀川区に所在する環境局事業部所管の事業所で、西淀川区、福島区及び此花区におけるごみの収集、ごみ減量の啓発などの業務を行っている。職員数は、平成 19 年 4 月 1 日現在 220 名で、そのうちごみの収集業務などに従事する技能職員は 205 名である。

### (2) 超過勤務等に関する過去の調査

平成 16 年に区役所での超過勤務の実態がないのに手当を支給していた、いわゆる「カラ超勤」問題が明らかになったことを受け、平成 16 年 12 月から 17 年 5 月にかけて会計監理検討委員会の依頼により平成 13 年 4 月から 16 年 10 月までの超過勤務について、平成 17 年 2 月から 7 月にかけて総務局の依頼により平成 14 年 4 月から 17 年 1 月までの特殊勤務手当について、平成 17 年 4 月から同年 6 月に総務

局の依頼により平成 17 年 1 月から同年 4 月までの時間内組合活動について、それぞれ当時の環境事業局により調査が行われた。調査は書類の整合性を中心に行われ、その結果、当該センターでは、請求書で特定された当該 3 職員のうち 2 名を含む 69 名について特殊勤務手当につき誤支給が判明したため、当該分について返還されている。

### (3) 超過勤務命令及び命令簿

超過勤務については、職員就業規則（平成 4 年規則第 16 号）第 7 条第 1 項により、業務上臨時の必要がある場合には、所属長は、職員に対し、所定の勤務時間以外の時間又は休日に勤務することを命ずることができるとされ、同条第 2 項により第 1 項の規定による勤務は、命令簿により命ずるとされている。

命令簿については、平成 17 年 4 月に超過勤務に係る業務内容の他、その理由を記載する様式に変更され、その裏面に留意事項が具体的に記載された。超過勤務命令の手続については、命令者が事前に命令簿によりその都度命令すること、やむを得ず口頭により超過勤務を命じた場合や職員が命令を受けるいとまがなく超過勤務を行った場合においても、原則として翌日に当該超過勤務の内容を確認のうえ、その都度命令簿により認定を行うこととされた。また、その記載にあたっては、個々の超過勤務の内容やその必要性が判然とするよう記載すること、命令印は専決規程に基づく権限のある者が押印すること、認定印は超過勤務を命じられた職員を実質的に管理監督する立場にある者（課長・課長代理・係長）が押印することとされた。

さらに平成 18 年 10 月に勤務状況事務処理システムの導入等にあわせて、休憩時間、命令時間及び実際の従事時間が明確になるように様式変更され、裏面に留意事項が記載された。超過勤務命令については命令権者が事前に命令簿によりその都度命令する（命令権者が不在の場合は、その上位の職にある者が事前に命令する）こと、命令権者が会議等により不在の場合や現場において急遽職務が発生した場合など、事前に命令簿による命令が困難な場合についても、原則として翌日までに超過勤務の内容を確認のうえ、その都度命令簿により命令及び認定を行うこととされた。また、その記載にあたっては、個々の超過勤務の内容やその必要性を具体的に記載すること、命令印及び認定印は命令権者が押印により命令及び認定を行うこと、従事時間については、実際に業務に従事した時間を記入したうえ命令権者の認定を受けるとされた。

なお、超過勤務手当の支給については、1 か月分の命令簿のデータが当該センターで集計され、それらが環境局の給与担当に報告される。さらに環境局から総務局人事部給与担当に報告され、翌月に当該職員に支給される。

### (4) 当該センターにおける業務管理の状況

#### ア 技能職員に対する日々の業務管理

当該センターにおける技能職員の業務管理については、基本的には所長が責任者となって実施しているが、日常の業務管理については、所長等の事務職員のほか技能職員のうち技能統括主任又は部門監理主任（以下合わせて「技能統括主任等」という。）が、目視、作業日誌、業務報告等により行っている。

#### イ 超過勤務命令行為

平成 17 年以降、監査対象局では、超過勤務は命令簿によって行うよう指導してきたが、徹底されてこなかった。平成 18 年 10 月の命令簿の様式変更を機にさらに指導を行い、命令権者を所長から副所長に変更し、会議・研修や車両重点整備については口頭によりその都度事前命令し、交通事情等による業務用車両の遅延などを原因とする超過勤務については事後命令することとした。

#### ウ 命令簿への記載

平成 17 年以降、監査対象局では、命令簿記載の留意事項や命令簿の本人による記載などを指導してきたが、徹底されてこなかった。平成 18 年 10 月以降は、命令簿への記入については、超過勤務の都度記録していた資料に基づき、月末に当該月分を事務室内で事務作業を行う技能統括主任等については本人が記入し、センターの外でゴミの運搬・収集作業に従事する業務主任及び一般作業員（以下合わせて「業務主任等」という。）の職員分は、命令権者の代行として事務職員が記入している。また、命令簿への押印行為については、命令印・認定印は命令権者である副所長が、本人印は当該職員本人がしている。

なお、命令簿の記載については、平成 19 年 11 月より職種を問わず、本人による記載に改めるよう再度、環境局より各事業所に指導がなされている。

#### エ 認定

超過勤務時間の確認は帳票類などによって、その都度、副所長など管理職が確認し、職員個々の超過勤務時間数も確認している。

### (5) 現地調査等

#### ア 関係書類の調査

監査の対象とした平成 18 年 9 月以降分について、命令簿、出勤簿、出張命令簿等を調査した。なお、平成 18 年 10 月以降分は勤務状況事務処理システムが導入されたため、出勤簿に代わって、勤務状況、出勤時刻及び退庁時刻が記録された所属別月間勤務状況一覧により調査した。

その結果、次のような不整合が見受けられた。

	年月日	命令時間及び 従事時間	出勤時間又は 退庁時間	備考
ケース 1	19. 7. 11	17:00～18:25	17:30(退庁)	
ケース 2	18. 11. 5	08:00～17:00	08:20(出勤)	
ケース 3	18. 10. 31	16:30～18:00	13:58(出張)	出張命令不見当

#### イ 電話自動応答システムについて

電話自動応答システムについては、平成 18 年 4 月 1 日から稼動している。

#### ウ 現地調査

副所長及び庶務担当の副参事兼担当係長のほか、当日出勤している職員から無作為に抽出した担当係長 2 名、部門監理主任 1 名、業務主任 1 名及び一般作業員 1 名に対し、副所長及び庶務担当の副参事兼担当係長を除いて、個別に当該センターにおける勤務状況、超過勤務の命令・手続等について、各々が実際に行っている又は見聞している事項の聴き取り調査を実施した。なお、所長及び超過勤務関係事務を担当している職員は、指定休等のため不在であった。調査の範囲内では、監査対象局の陳述内容等と著しく相違する事項は見受けられず、いわゆるカラ超勤や文書の組織的な虚偽作成等は確認できなかった。

## 2 監査対象局の陳述内容等

### (1) 総論

今回の住民監査請求の対象となっている特定の職員の行為については、過去の超過勤務等の実態調査の結果並びに当該職員等に対する事情聴取の内容をふまえ、請求人が主張する事実には根拠がない。

当該センター職員の命令簿については、事務処理に不適切な部分はあったものの、請求人が主張するような組織的な虚偽作成はない。

### (2) 環境事業センターの概要

環境事業センターは、主に家庭から排出されるごみを収集し、焼却工場へ搬入する業務を担っている。

今回の対象となっている、当該センターは、福島区、此花区及び西淀川区の 3 区を収集区域としている。

平成 19 年 4 月 1 日現在、当該センターの在籍職員数は 220 名、内訳は事務職員が課長級の所長、課長代理級の副所長以下 15 名で、残る 205 名が技能職員である。

技能職員の業務内容は、日常的に直接現場でごみの収集等に従事する職員が 184 名おり、一般の職員 151 名、業務主任が 33 名である。これら職員を管理する立場の者として、技能統括主任 4 名、部門監理主任 17 名がおり、事務所で日常作業計

画の作成・管理を行い、具体的には、所属職員の休暇の調整、市民からの要望や苦情対応、ごみの搬出場所の事前調整等を行っている。

(3) 平成 16 年度に実施された全庁的な実態調査における当時の環境事業局の状況

超過勤務手当については、平成 13 年 4 月から 16 年 10 月分までを調査対象期間とし、当時現存する出勤簿等の書類と整合が取れているのか調査した。

その結果、整合がとれない事例については、関係局へ報告のうえ戻入を行い、平成 17 年 3 月及び同年 8 月の 2 回に分け、当時の環境事業局全体で本人及び管理監督者を併せて 203 名に処分等の対応を行ったが、当該センターの職員は含まれていない。

特殊勤務手当についても、平成 14 年 4 月から 17 年 1 月分までを調査対象期間とし、当時現存する出勤簿等の書類と整合がとれているのか調査した。

その結果、事務職員の記載誤りにより誤支給が生じていた事例があったので、関係局へ報告のうえ戻入させるとともに、平成 18 年 3 月、管理責任として調査期間に在籍していた当時の職員課長 2 名に対し処分等を行った。

この調査において、当該センターの職員については、69 名について誤支給が判明したので返還させた。今回の監査請求の対象となった者 3 名についても調査の結果、2 名が誤支給となっていたので返還させた。

次に、時間内組合活動に関しては、平成 17 年 1 月から 4 月までを調査対象期間として当時の環境事業局に勤務する労働組合役員の活動状況を確認したところ、局全体として 4 名の職員が条例の適用範囲を超えて時間内に組合活動を行っていたので、給与を返還させるとともに、平成 17 年 8 月に関係者の懲戒処分などを実施したが、当該センターの職員は含まれていない。

超過勤務手当及び特殊勤務手当の一部に誤支給という事例もあったので、今回の住民監査請求を機に、改めて前回調査以後の誤支給の有無について確認のため、調査を実施していきたいと考えている。

(4) 特定された 3 名について

a 職員については、ヤミ専従、カラ超勤を受給していたとして、平成 14 年 4 月から 18 年 3 月までの給与・手当並びに 14 年 4 月以降の超過勤務手当の返還を求められている。

同職員は、過去に大阪市従業員労働組合環境事業支部の下部組織にあたる当該センター分会で役員をしていたが、平成 19 年 10 月 2 日及び 11 日に本局の課長級職員が本人に事情聴取を行ったところ、ヤミ専従、カラ超勤との指摘を否定し、次のように説明した。

「平成 14 年及び 15 年度は、自分は作業主任であったが、上司の指示により突発事故や車両故障などの場合の緊急対策要員としての待機や、作業上の危険箇所の巡

回パトロールに出ることが多くあった。」

「待機で事業所内にいるときは、上司の指示を受け、運転手の担当地域の調整、ごみの搬入工場の変更に伴う調整、休暇取得者の調整を行っていた。管理主任以上は事務室内に個人の机はあるが、作業主任であった私には事務室内に机がなかったので、これらにかかる資料作成に3階の会議室を利用したことがあった。」

「平成16年4月には研修担当の管理主任、以後、普及啓発担当の次席主任となり、日常的に事務室内で業務を遂行しており、市民からの電話対応、作業計画の作成、パッカー車の交通事故など緊急時の対応に従事している。」

「カラ超勤と言われているが、実態に応じて措置されたもので請求人の主張は心外である。」

同職員の勤務状況については、当時の当該センターの管理職に聴き取り確認を行うとともに、出勤簿などの帳票確認を行っており、問題となるものは認められなかった。

ピクニックの日も超勤とされた内容については、平成14年6月1日当日、同職員は公休日であったが、上司より作業に必要な人員の確保のために出勤を要請され、職場に一旦出勤し、出勤簿に押印したことを確認している。

しかし、必要人数が確保できたことから、予め友人から誘われていたピクニックに参加することが可能となったので、上司に声をかけたうえで休日としてピクニックに行ったとのことであった。言葉足らずにより、その旨が事務職員にまで正確に伝わらず、出勤簿の押印の訂正が行われていないといった事務処理の不備があったが、休日勤務であれば支給すべき超過勤務手当は支給しておらず、「カラ出勤」でないことを確認している。

なお、当日に事務職員の記載誤りにより特殊勤務手当を支給していた事実が今般判明したので、それについては支給していた560円を返還させた。

次に、b職員についても、ヤミ専従、カラ超勤受給として、平成8年から14年の給与及び14年4月以降の超過勤務手当の返還を求められている。

同職員は大阪市従業員労働組合環境事業支部で平成8年8月から13年7月まで支部執行委員をしていたが、平成19年10月2日に本局の課長級職員が本人に事情聴取を行ったところ、ヤミ専従、カラ超勤との指摘を否定し、次のように説明した。

「支部執行委員をしていたときは、『ながら条例』の範囲内で、準備行為のために労働組合の事務所に行ったことはあるが、一旦職場に顔を出すなど事業に支障をきたさないことを確認したうえで組合事務所に行っていた。」

「平成13年10月に粗大ごみ・環境ごみ担当の作業主任になるまでは、狭い路地の普通ごみの収集を担当する軽四輪自動車の乗務を担当していた。」

「以後、企画調整担当主任、次席主任に任命され、上司より与えられた仕事を遂

行していた。」

「どの時期も勤務実態に沿って手当措置が行われており、カラ超勤はない。」

なお、同職員の勤務状況については、今から 10 年以上も前の時期もあるが、当時の管理者に聴き取り確認を行うとともに、現存する書類での確認もしており、問題となるものはなかった。

同職員については「組合用の車を専用の担当業務車としていた」とも言われているが、当局にそのような車は存在せず、請求人が言う組合用の車とは何を指すのか不明である。本人にも確認したが、どの車を指すのか全く分からないとのことである。

c 職員については、仕事をしない、そのうえカラ超勤・カラ特勤受給として、平成 14 年 4 月以降の給与及び超過勤務手当・特殊勤務手当の返還を求められている。

同職員は、現在も同分会で役員を務めているが、平成 19 年 10 月 2 日に本局の課長級職員が本人に事情聴取を行ったところ、仕事をしない、カラ超勤、カラ特勤との指摘を否定し、次のように説明している。

「平成 14 年以降は上司の指示により交通事故があった場合などの緊急対応の要員として仕事に就いたり、工場内でパッカー車の交通整理をし、パッカー車に乗ることもあった。事業所の中では、運転手向けの安全運転研修用の資料の作成などをしていた。」

「超過勤務については、首席、次席主任からの指示に基づき残業していたので、カラ超勤はない。」

「事故対応及び事務用連絡車であるジープで市民広聴に対応して巡視などをしたとき特殊勤務手当を受給していたが、カラの勤務で手当を受給したことはない。」

なお、同職員の勤務状況についても、当時の管理者に聴き取り確認を行うとともに出勤簿などの帳票で確認しており、問題となるものはなかった。

また、同職員が主任のポストに就いていない場合でも、主任でなければ就くことのない業務を超過勤務の業務内容「環境整備等」で申請している、との請求人の主張についてであるが、「環境整備」の具体的な業務は、不法投棄ごみの収集、道路上で轢かれた犬猫の死体処理、交差点・バス停などに設置した街頭ごみ容器に入れられたごみの収集、といったものであり、当時、同職員はそうした業務に従事していたので、命令簿も「環境整備」と記載しているもので、請求人の主張は当を得ていない。

請求人は、3 人が行っていた違法行為・非行の根拠として、職場に出勤せず組合事務所で時間を過ごしている、職場に出ても業務に就いていない、と主張している。この点については、先の説明のとおり認められる事実と反したものである。

内部職員の証言があるとされているが、個別、具体的な証言内容ではなく、また、

一般的には業務主任等の職員は、日々作業現場に出かけるため、事務所内にいる職員の仕事ぶりを把握することはできない。そのため、証言内容は憶測に基づくもので根拠のないものと考えている。

カラ特殊勤務手当（日額 1,120 円）とされたものは、当時の「単純な労務に雇用される職員の特殊勤務手当に関する規則」第 12 条に規定された「環境維持等業務手当」である。支給要件は、ごみの収集・運搬業務を 1 日に一定回数以上行った場合等に日額 1,120 円を、収集運搬業務を円滑に遂行するため市民からの広聴処理対応業務に半日以上従事した場合などに日額 560 円を支給するものである。

請求人は、「車を動かすことに関係なく特殊勤務手当がつく習慣になっていた」、「仕事内容に関係なく特殊勤務手当をつけられる」と主張しているが、過去の調査並びに今回の事実確認でも、支給要件を満たす業務を遂行していたことを確認している。

#### (5) 「主任らのファミリー化」について

請求人は、「3 人を含む特別な扱いを受ける『主任』らは『ファミリー』化し、『ファミリー』に批判的な職員は頻繁に異動させられるなど、長年にわたって組合役員が事実上の超過勤務手当配分や人事の実権を行使するなど専横がまかり通ってきたとのことである。」と主張し、10 月 22 日の陳述の際にも「ファミリーが超勤をつけている」との発言をしている。

しかし、請求人が主張するファミリーとは何を指しているのか不明であり、そもそも超過勤務命令や人事異動の権限は所長ら職制が有しており、制度上、技能職員が行使できるものではない。

請求人から 10 月 22 日に提出された補足説明書では、超過勤務時間の多い技能統括主任等として、次席主任 d が挙げられているが、請求人の主張によれば、いわゆる「ファミリー」に属し、超過勤務時間数が多く、人事異動の対象にならないはずの当該職員は、平成 19 年 4 月に他の環境事業センターに異動しており、このような事実からも請求人の主張は憶測によるものであると考える。

また、特定 3 職員の超過勤務時間数を確認したが、各階層の主任の中で突出したものではなかった。

#### (6) 内勤の上位「主任」の超過勤務について

請求人は、「内勤である上位『主任』の超過勤務が他の『主任』らより多く支出されている。」と主張しているが、屋外作業に従事する業務主任は、日々定められた業務を行っているため、基本的には休日出勤を除き勤務時間外に勤務することはない。これに対して、技能統括主任等については、事業所全体の作業終了後からの会議、夕刻に寄せられた市民からの苦情処理の迅速な対応などをはじめ、現業管理体制の管理職の立場として時間外にまで業務が及ぶことがある。

「ポストの上が超勤多く、内勤のはずが、『ごみを取りに行った』と言い、超勤をつけている」と上位の主任がごみを取りに行くことはない、と請求人は陳述したが、ごみの取り漏れ等については、基本的に市民からの連絡を受け、収集場所を熟知した部門監理主任を中心に収集に出向き、作業終了の確認ができるまで管理責任者として技能統括主任を事務所内で待機させるといった対応を行っており、このような勤務の実態に基づき、超過勤務手当が支給されている。

#### (7) 請求人指摘の業務の内容

「電話対応」については、陳述時にも「電話をしてもつながらず嘘である。」との発言があったが、実際に請求人が電話をした時期が不明だが、当該センターでは、平成 18 年 4 月から勤務時間外には自動音声テープで、「本日の業務は終了いたしました。業務時間は、午前 8 時 30 分から午後 5 時となっております。業務時間内におかけなおし下さい。」といった案内をするようになったが、それ以前は、勤務時間外に市民から寄せられた電話や職員からの当日の休暇連絡に対し現業管理者が朝早く出勤し対応してきた。

これは、作業を始める前に当日のごみの収集作業を計画どおりに遂行するための職員の確保が不可欠であり、状況によっては、当日の休暇申請に対する出勤督促、また、休暇取得予定者に対する出勤要請が必須でもあるため実施してきたものである。

10 月 22 日に請求人から提出された資料「環境局西北センターカラ超勤上位主任個別特定表」では、平成 17 年度についても「センターの電話は 8 時 30 分まで自動音声で対応できず」、「電話対応不可能」といった理由が記載されているが、自動音声テープを流すようになったのは平成 18 年 4 月からであり、全くの事実誤認である。

同じく、同特定表では、e 職員、f 職員及び c 職員が平成 17 年 5 月 12 日に実施された「啓発ビデオ撮影準備」を早朝超勤の必要なし、時間内作業である、としてカラ超勤であると示されているが、当日のビデオ撮影は、作業開始前のパッカー車の並んだ車庫の様子やごみ出し現場の風景を撮影する目的で、当局広報担当の指示のもとに時間を設定し行ったもので、勤務実態を確認している。

「配車管理業務」、「要員調整業務」について、請求人より超過勤務手当を申請するほどの時間がかからない、と指摘されている点についてであるが、配車管理、要員調整とは、個人ごとに担当車両や担当地域を決めているが、日々休暇取得者等が生じることから、普通ごみ、資源ごみ、容器包装プラスチックなど、収集分野ごとに、それぞれの担当の現業管理者が主に翌日分の車両の配車や同一車両に乗車する運転手と収集作業員の組み合わせを計画するものである。数日前に休暇の申請状況を集約し調整するが、突発的に休暇の申請があった場合などは、

翌日の作業に関わる内容であるので、時間外に及ぶことがある。この場合に、要員確保の状況によっては、ごみの取り漏れなど市民に悪影響を及ぼすことを未然に防ぐため、地域の実情を熟知した職員を配置する必要がある、各収集分野間での相互応援を行う必要が生じるが、相互応援をスムーズに行うため、担当の現業管理主任間同士で協議のうえ、翌日の収集分野ごとの運転手・作業員の組み合わせなどの収集計画を策定するものである。また、計画を定めても、当日の朝に突発的に休暇、病欠などの申請があった場合には、さらに必要な調整を行っているものである。

一般的には、運転手に関する調整を配車管理、収集作業員に関する調整を要員調整と呼んでいる。

「地域住民への説明」について、請求人は超過勤務時間に行う必要がないとの見解を示しているが、特に昨年10月からの粗大ごみの有料収集への制度切り替えの際は、市民の理解をより一層求めるため、町会等の要請に基づき時間外に説明会を開催したものである。

請求人は陳述において、「町会長は昼に家にいるので、夜に行く必要がない。」との趣旨の発言をしたが、できるだけ多くの住民の出席を確保するため、夜間の開催を希望した町会も多く、当該センター管内では、夜間に限っては55回で1,476人、1回当たり平均27人が出席している。

次に、「c職員だけがアルコール検査を業務内容としている。朝早くする必要はない。他の人は書いていない。」と発言している点については、当該センターでは、管理主任4名程度が交替で早朝出勤し、パッカー車や軽四輪自動車の運転担当者を対象に乗務前にアルコール検査を実施している。

具体的には、職員の出勤時にカードリーダーへの出勤打刻にあわせて順次、アルコール検査を行っているもので、同職員以外にも当該業務で超過勤務を行っている。

また、請求人から、「会議も超勤」、「総括首席主任会議は15時から始まる。」、「時間を確認しているのか。」との発言もあったが、主任はごみの収集作業を行っている時間帯については、市民からの電話対応、交通事故などの突発事故等の対応を行う必要があるため、主任等が集まる会議については、概ね収集業務終了後に開催している。総括首席主任会議は、各環境事業センターの総括首席主任があべのルシアス庁舎で行う会議であり、会議の時間についても、幹事である本局の事業部業務企画担当が把握し、会議が勤務時間外にまで及んだときは、本局からその都度事業所に連絡をしているもので、適切に確認がなされている。

「16時30分には帰ってくる。」、「時間内に取りに行ける。」との発言もあったが、市民からのごみの回収漏れ等の連絡については、必ず何時に電話があるというのではなく、勤務時間中に連絡があったものについては、必ず当日中に処

理するように心がけている。

「休日出勤が疑わしい。」、「8 時間でいいのか分からない。」との発言もあったが、当局は定曜日収集を実施し、祝日もごみの収集を行っているため、休日勤務命令を行う方法で必要人数を確保し、業務を遂行している。

「17 年度からどうして超勤が増えたのか。主任手当の廃止があったからではないのか。」との発言もあったが、当該センターの現業管理者の超過勤務時間数が増えた要因については次のように考えている。

現業管理職員は、市民からの早朝からの広聴相談、これには道路上の犬猫の死体の処理や、不法投棄物の処理をはじめ、各種の相談などがあるが、これへの電話対応や、日々のごみ処理作業を円滑に行うための必要人員の確保のために、当日の休暇申請に対する出勤督促や、休暇予定者への出勤要請などを実施している。

時間外の対応は、事業所においてはなくてはならない役割であるが、平成 16 年度までは現業管理職員としての責任感のもとに行っていた。また、現業管理体制の確立のため、事務職員が行っていた業務も現業管理者に徐々に移管され、数年前に比べ負担が増大してきている。

そのような中で、平成 17 年度から主任手当、いわゆる現業管理職員にとっては管理職手当的なものであるが、これが廃止されることとなり、これまで行っていた本来的には必要な業務として取り扱うべき勤務時間外の対応について、業務の位置づけとして正当に評価して欲しいとの声が強くなり、事業所長としての判断のもとに必要最小限のものに限って、超過勤務を伴う業務として命じたものである。

このため、結果的に平成 17 年度は一時的に現業管理職員の超過勤務手当が増加したが、超過勤務手当の縮減に向けて見直しを進め、平成 18 年 2 月には、一部職員について勤務時間を変更させることにより、超過勤務の発生をなくしたところであり、請求人が主張される主任手当のすり替えといった内容のものではない。

「e が『誰、誰、誰に超勤付けたってや』と発言した。」とされた点について、平成 19 年 10 月 25 日に本局の課長級職員が本人に事実を確認したが、そのような発言は一切したことがないという返答であった。また、事務所の管理職員からもそのような発言を聞いておらず、指摘の事実はなかったと考えている。

#### (8) 主任の数について

請求人は、「主任職が、平成 16 年は約 40 人であったが、平成 17 年度から急増し約 60 人になっていることが、命令簿で確認。」と主張しているが、主任数が急増した事実はない。主任の数は、それぞれ 4 月 1 日現在で、平成 15 年が 55 人、16 年が 56 人、17 年が 53 人、18 年が 53 人、19 年が 54 人となっている。

#### (9) 超過勤務手当の命令及び認定方法並びに命令簿記載の事務手続

平成 16 年に起きた「カラ超勤」問題を発端として、会計監理検討委員会の実態調査が行われ、以降は、超過勤務命令については、事前に命令簿によりその都度行い、やむを得ず口頭による命令で超過勤務を行った場合などは、原則翌日にその都度命令簿により課長等が承認し、命令簿への記載についても、命令者又は本人の記載を原則とすることとされている。

これを受けて、当局としても、命令簿の本人による日々の記載を指示してきたが、今回の監査請求を受け、当該センターにおける状況について確認するため、平成 14 年度以降で本市に在籍している当時の命令権者 2 名、同じく当時の認定者 1 名及び当時の事務担当係長ら 2 名並びに現在の命令権者及び事務処理を担当する係長に実情を聴取したところ、超過勤務命令は口頭でなされており、命令簿によってその都度処理するといった手続が行われていなかった。

しかし、勤務実績の確認については、直接現場でごみの収集に従事する業務主任等の職員は、休日勤務など予め決められた業務以外には、超過勤務が生じることが稀であり、容易に把握できることから、現業管理職員等が業務内容や時間を記載したメモを作成し、係長級以上の職員の確認を経て、その都度事務職員にメモを手渡し、また、技能統括主任等の職員も同じく係長級以上の職員の確認を経て、事務職員にメモを手渡していた。

命令簿の記載については、この勤務実態を裏づけるメモをもとに、月末に一括して事務職員が本人に代わって転記し、作成していた。なお、その転記については、技能統括主任等の職員は平成 18 年 10 月以降自ら行うように変更したが、業務主任等の超過勤務に関しては、現在まで事務職員が本人に代わり命令簿への転記を行っていた。これは、勤務時間の大半を屋外で過ごし、日常的に文書を作成しない大多数の職員が自ら命令簿を記載するよりも、正確にまた迅速に処理ができるといった実情にあったことから、事務職員による代行が続いており、指示が徹底されなかったものである。

このように命令簿の作成の事務処理としては、不適切であった。しかし、請求人の主張するような命令簿の組織的虚偽作成といったものではない。

この不適切な事務処理については、本人による日々の記載を改めて徹底し、改善させたところである。今後は、命令及び認定を命令簿によりその都度行い、市民からの疑惑を生じさせないよう適切に業務を遂行していきたい。

(10) 請求人提出の「以下の違法行為について、証言します」との誓約書に対する意見

Aとして、「bが2002(平成14)年7月までのヤミ専従期間にほとんど職場に来ていなかった。」と記載されている点について、抽象的にほとんど職場に来ていなかったと書かれているが、具体的な内容が全くなく、請求の根拠となり得ないものと考えている。

Bとして、「cが職場に出てきても回収車には乗務していないこと」と記載されているが、これは、当時上司の指示で交通事故などの緊急要員を務めていたので、パッカー車に乗務していなかったものであった。パッカー車の運転以外は仕事ではないとの見解を持たれているようだが、緊急対応も事業所の運営上必要な業務である。

Cとして、「aが2002(平成14)年6月1日に出勤せず、ピクニックに行っていた」との内容については、(4)で述べたとおりである。

Dとして、「c、aが、実際には乗っていない車に面着札を掲げ乗車を装っていた。」とある点については、面着札とは、200人もの技能職員を抱える中で、職員の出勤状況、乗務車両を一目見て明らかにできるように面着板と呼ばれる壁にかけるための職員氏名が記載された札であるが、上司が緊急対応業務を担当させる当該職員の面着札を、緊急対応のために配置している車両であるジープの札の欄のところにかけていたものであり、乗車を装うといった内容のものではない。

Eとして、「2007(平成19)年2月27日、職員の身内の葬式に幹部主任6人が勤務時間内に出席した。」とある点については、通常、職員の親族等の葬儀への参列においては、日常業務に支障をきたさない範囲で、勤怠についても有給休暇で対応すべきところ、本件においては葬儀の手伝いに行った職員は有給休暇を取得していたが、参列したその他の職員が休暇取得の手続きを怠っていたことが判明したので、調査のうえ厳正に対処し、再度綱紀の保持を徹底していきたいと考えている。

以上のように、この誓約書については、今回の監査請求の裏づけとなる具体的な内容はなく、請求の根拠とはなり得ないものと考えている。

#### (11) 追加報告

平成19年11月5日付けの文書により、本件に関しての職員への聴き取り調査結果の報告及び各環境事業センターの超過勤務手当支給額等についての報告が監査対象局より同月6日になされた。平成19年10月2日から11月2日にかけて、請求書で特定された3名の職員、当該センターの現在、過去の管理職7名及び当時の事務担当者1名並びに無作為で抽出した当該センターの職員19名の計30名に対して聴き取り調査を行い、聴き取り対象者からは請求内容のうち特定職員に係る部分、「ファミリー」、命令簿の組織的な虚偽作成のいずれについても否定又は不知、また普通ごみ収集など各担当業務への要員配置についても職制による管理がなされているとの回答があった。

### 3 判 断

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

そもそも監査は、判明した事実に基づいて適否を判断するものであり、どのような実態に基づき、どのような処理がなされたのかを判別できなければ、その目的を遂げることはできない。この点、本件請求のように、超過勤務の実態を事後的に認定することは極めて困難であるが、本来、命令権者の命令を受け、認定権者の現認等に基づき、その都度なされた認定をもってその証明がなされるべき性質を踏まえ、本件監査においては、関係職員からの説明聴取、現地調査等も行うとともに、命令簿に記載されている超過勤務日及び時間が、所定の勤務時間、退庁時間、あるいは出勤簿等との照合から、整合性に欠けるものがないか、疑義が生じるものはないかなどを調べ、それらの点から当該超過勤務手当の支出に実態が伴っているか否かの認定を行わざるを得なかった。

#### (1) 3 職員に対する超過勤務手当の支出について

請求人は、当該支出の違法不当性について、「職場全体で隠ぺいして、口外無用の習慣となっていた」、「職員らの違法行為を黙認し、命令簿に押印してカラ超勤手当を支給させてきた」、「超過勤務内容についても実態とは異なる」、あるいは「電話応対」、「配車管理」、「地域住民への説明」などをとらえ「超過勤務の必要性がない」などと、超過勤務手当の支出に実態が伴わない、あるいは超過勤務の必要性自体がない旨主張しているものと解される。

しかしながら、超過勤務手当の支出に実態が伴っていないことの根拠として請求人が主張する内部通報者の証言は、それらの信憑性の問題はさておくとして、事実証明書として添付された誓約書からすれば、各人ごとに証言時期が限定された範囲にとどまっており、そもそも監査対象の各支出に個別具体的に合致したのではなく、内容的にも抽象的で、直ちに監査対象の超過勤務手当の支出に実態が伴っていなかったことの根拠となるまでのものとは評価し得ない。

また、関係職員の説明等と各種書類間の整合性等からは、超過勤務の実態がなかったことをうかがわせる事実関係は確認できなかった。

そうすると、当該超過勤務手当の支出に実態が伴わなかったとまでは言えないと判断せざるを得ない。

一方、超過勤務の必要性のうち、「電話応対」について請求人は、電話自動応答システム上、超過勤務はあり得ない旨主張しているが、この点、監査対象局の説明によると、平成 18 年 4 月ころから、確かにシステムは導入されているとのことであったが、そもそも、監査対象の期間（支出後 1 年を経過していない部分）においては「電話応対」を理由とした超過勤務命令はなされておらず、請求人の言う事実関係は認められなかった。

また、「配車管理」について請求人は、首席主任の業務であり、3 職員が行い得ない職務内容である旨主張しているが、この点、監査対象局は、首席主任以外の者

が「配車管理」を行う可能性が否定されるわけではないとしており、実際、3 職員が「配車管理」を行っていないなかったことをうかがわせる事実関係は認められなかった。

さらに、「地域住民への説明」については、請求人においてそれらの内容に立ち至って個別に必要性を吟味したわけではなく、そもそも、具体的な理由をもって違法不当性を摘示しているとは解されない。

そうすると、その他、監査対象局の説明等からして、総じて当該超過勤務に必要性がないとまでは言えないと判断せざるを得ない。

#### (2) 具体的に筆跡の問題等が指摘されている当該センターにおける超過勤務手当の支出について

請求人は、筆跡の問題等があることをもって直ちに当該支出を違法不当である旨主張している。

しかしながら、それらが仮に不適切であったとしても、事務処理のあり方の問題にとどまり現に超過勤務の実態を伴っている限り、当該支出について違法不当があるとまでは言えない。

この点、監査対象局は、本人以外の者が命令簿を記載することは、業務遂行管理上、一定必要であった旨説明するが、今般、それらが不適切であったと認め、改善を指示したとのことであり、事務処理としては、明らかに本市の超過勤務手当問題についての対応に反する不適切なものである。とはいえ、指摘のあった超過勤務命令について、現に実態が伴っていなかったことをうかがわせる事実関係は認められなかったことから、筆跡の問題等だけをもって当該支出が違法不当とまでは言えない。

また、請求人は技能統括主任等に手厚い超過勤務手当の支出体系となっている旨主張しているが、確かに現象面ではそのような傾向が見受けられるものの、指摘のあった超過勤務命令について、現に実態が伴っていなかったことをうかがわせる事実関係は認められなかったことから、当該支出が違法不当とまでは言えない。

なお、超過勤務の必要性については、(1)と同様の理由により、当該超過勤務に必要性がないとまでは言えないと判断せざるを得ない。

## 4 結 論

以上の判断により、本件請求には理由がない。

### (意見)

本件請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、監査の過程で、請求人が問題とする組織的隠ぺい・黙認による実態の伴わない超過勤務手当の支出であるとは

解されないものの、超過勤務命令と各種書類間の整合性がないものが、単発的に3例見受けられたので、監査対象局においては、事実関係を確認の上、返還も含めしかるべき対応をとるべきである。

なお、本通知文の「第1 請求の受付 2 請求の受理」において判断したとおり、本件請求において、請求人が違法不当である旨主張する各支出のうち、住民監査請求として法律上の要件を満たさず、監査の対象とならなかったものが数多くあったところであるが、仮に通報提供されたとする内部情報が真実であるとするれば看過すべからざる事態である。市政改革を不断のものとして後退なく進める上で、厳正に調査のう え対処すべきことは言うまでもない。

特に、超過勤務手当問題については市民の厳しい批判を浴び、監査委員においても、平成17年1月の区役所超過勤務手当に係る住民監査請求監査の際、返還勧告を行うとともに全所属における調査と厳正な対処を要請したにもかかわらず、事務処理も含め以後の対応が不十分であったことは極めて遺憾である。

実際、今回の監査において、当該センターでは、市としての対応に明らかに反する命令簿への本人記載の不徹底など、不適切な事例が継続していたことも判明したところであり、いやしくも市民の疑惑を招くことのないよう早急に事実関係を確認し、しかるべき対応をとるべきである。併せて、事務処理のあり方について、改めて検討し、他の環境事業センター等において同様な事例が生じていないか早急に調査すべきである。