

大阪市政における違法行為等に関する調査報告

平成 24 年 4 月 2 日

第三者調査チーム

(代表 大阪市特別顧問 野村修也)

目 次

第1章 大阪市政の問題点と第三者チームによる調査

- I 「関改革」の不徹底と限界
 - (1) 労使癒着の構造
 - (2) 労使問題に関する「関改革」の主な内容
 - (3) 「関改革」の不徹底と限界
 - (4) 大阪市役所における職員団体及び労働組合の現状

- II 「職員厚遇問題」以後の調査と対策
 - (1) 学歴詐称問題
 - (2) 不適正資金問題
 - (3) 不祥事根絶プログラム

- III 第三者調査チーム
 - (1) 調査の前提となった事実
 - (2) 調査の体制
 - (3) 調査の経緯

第2章 調査結果

- I 大阪市政における違法行為等の背景にある問題構造
 - (1) 大阪市政をとりまく構図
 - (2) 解明手段としてのアンケート

- II 2012（平成24）年3月1日の「中間報告」によって解明された事実
 - 【1】ヤミ便宜供与
 - 【2】実質的ヤミ専従
 - 【3】違法な政治活動
 - 【4】人事介入
 - 【5】規則に違反する疑いのある随意契約
 - 【6】区役所と地域団体の不透明な関係
 - 【7】頻発する不祥事
 - 【8】 「紹介カード・リスト」問題

- III 「中間報告」以後に明らかとなった事実
 - 【1】違法・不適正な政治活動
 - 【2】ヤミ便宜供与

- 【3】勤務時間内組合活動
- 【4】人事介入
- 【5】区役所と地域団体との不透明な関係（官民癒着の問題）
- 【6】頻発する不祥事
- 【7】「紹介カード・リスト」問題

第3章 提言

第1章 大阪市政の問題点と第三者チームによる調査

I 「関改革」の不徹底と限界

(1) 労使癒着の構造

大阪市においては、2004（平成16）年から2005（平成17）年にかけて、カラ残業・ヤミ年金・ヤミ退職金・ヤミ専従など様々な職員厚遇問題（以下「職員厚遇問題」という。）が表面化した。これを受けて、大阪市福利厚生制度等改革委員会が設けられ、(2)で述べるように各種の改革が行われた。この改革は、当時の市長の名字を冠して「関改革」と呼ばれるのが一般である。

関改革の1つの目玉は、労使癒着の構造にメスを入れたことにある。

2005（平成17）年5月に実施された職員アンケートでは、「組合に人事権を握られているので、組合に誰も逆らわない。」、「人材の適正配置がなされていない。組合を辞めたいが、やめられない。」、「何をすることも組合にお伺いをたてることが基本である習慣はなかなか治らず市民サービスの推進を進めるには壁である。」、「依然として労働組合を『気にしながら』業務を行わなければならない。」などといった声が寄せられていた（2005年9月27日・市制改革本部『市政改革マニフェスト（市制改革本部案）』44頁参照）。これを受けて、大阪市福利厚生制度等改革委員会は、2006（平成18）年5月26日に公表した第5次報告の中で、職員厚遇問題の背景には、「不健全な労使関係がある」と指摘した。

その一方で、山崎豊子作『沈まぬ太陽』（第1巻～第5巻 新潮文庫）を持ち出すまでもないが、労使癒着の構造は、多数派組合とは異なるナショナルセンターに属する少数派組合や異なる政党を支持する少数者への差別を引き起こす。大阪市の場合も例外ではなかった。

①昇任・昇格差別問題

大阪市職員労働組合（以下「市職」という。）では、1970（昭和55）年ごろより、中馬市長とその後継者を支持する主流派とそれに反対する少数派との間で路線対立が生じ、少数派の昇任・昇格について差別が表面化していった。少数派は、ナショナルセンターの選択問題で、市職の主流派と袂を分かち形になり、市役所労働組合を結成した。その直後である1990（平成2）年7月24日に、少数派の一部が、昇任・昇格差別を訴えて大阪地方裁判所に提訴した。これを受けて大阪市は、1991（平成3）年3月7日に提出した準備書面で、「昭和44年採用の大卒職員のうち、右陳述書作成日である平成2年10月19日現在において、昇任していない者は退職者を除き同原告のみである」ことを認め、1997（平成9）年10月23日には、「今後しかるべき時期にしかるべき処遇に努める」旨を定めた和解に応じた。

②交通局の嘱託職員転籍問題

大阪市交通局（以下「交通局」という。）では、バス事業の運営コストの削減を図るため、1999（平成11）年7月から2001（平成13）年2月までの間、4回にわたり常勤嘱託運転

手を採用した。その後、2002（平成14）年になって交通局が、住之江営業所と古市営業所の管理委託業務を、当時、交通局と大阪交通労働組合（以下「大交」という。）の共同出資会社であった大阪運輸振興株式会社（以下「運輸振興」という。）に委託するのに伴い、上記の常勤嘱託運転手137名を運輸振興に転籍させた。その際、定期昇給を設定したものの、本給自体が相当程度減額されたことから、大交に加入していない非正規（嘱託）の運転手を犠牲にしたとの不満が生じた（河村学「大阪市バス労組地労委申立事件」地方自治問題研究機構・弁護士レポート14参照）。

（2）労使問題に関する「関改革」の主な内容

こうした構造的問題を前に、「関改革」では、労使問題に関して次のような施策が講じられた。

①時間内組合活動の適正化（「ながら条例」の改正）

2005（平成17）年10月1日に「ながら条例」を改正し、勤務時間内に給与を受けながら行うことのできる組合活動について、これまで「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」としていたものを、旧自治省の条例準則に合わせて、「適法な交渉」のみに限定し、併せて「ながら規則」を制定し、「適法な交渉」の範囲に「交渉と一体となす機関会議」を含めた（なお、その後、2008（平成20）年4月1日に「ながら規則」を廃止し、「適法な交渉」の範囲から「交渉と一体となす機関会議」が除かれた。）。

また、2005（平成17）年10月1日の時点で、これまで一体として理解されていた「交渉・協議条項」を整理し、有給で行うことができる組合活動を「交渉事項」に限定し、それ以外は「管理運営事項」として、時間外又は年休で対応することとした。

その他、交渉の準備行為（機関会議等・資料の取りまとめ等）は原則として時間外又は年休で対応することとし、例外的に、組合規約に定める機関会議に限り、無給の職務免除での対応も可能とした。

②本庁舎地下1階における組合本部への便宜供与の見直し

2006（平成18）年3月に組合事務所のスペースを専従者や役員の数を踏まえて見直したが、市職が不許可とした部分を明け渡さなかったため、大阪市は同年5月に明け渡し訴訟を提起した。2008（平成20）年12月に、市職が不許可部分を明け渡すと同時に、解決金として500万円を支払うことで和解が成立した。

許可した労働組合事務所スペースの賃料については、「行政財産使用許可等・普通財産貸付けをする場合の減免基準について」によって、2007（平成19）年1月31日時点では100%免除するものとされていたが、その後、労使で協議の上、2009（平成21）年度までは80%免除（20%負担）、2010（平成22）年度は70%免除（30%負担）、2011（平成23）年度は60%免除（40%負担）となった。

③各庁舎における組合支部の便宜供与の見直し

2005（平成 17）年 9 月 29 日に見直された「庁舎使用にかかる組合支部に対する便宜供与の考え方（指針）について」によれば、便宜供与できる範囲は、ロッカー2～3 台、コピー機・ファックス・パソコン・プリンター・輪転機など各 1 台、掲示板を設置するスペースに限られた（ロッカーや事務機器等それ自体は組合の費用で購入すべきものとされた。）。

④組合との交渉内容の公表

2006（平成 18）年 3 月 20 日付で「職員団体及び労働組合との交渉内容の公表について」が通知され、大阪市労働組合連合会（以下「市労連」という。）との交渉はプレスに公開されることになったが、さらに 2008（平成 20）年 10 月 1 日付で「職員団体及び労働組合との交渉内容の公表について」を改正し、各単組の本交渉についてもプレス公開をするようになった。

⑤大阪市監理団体に対する大交の出資の解消

2006（平成 18）年 6 月 22 日に、それまで交通局と大交とが共同出資していた交通サービス株式会社（以下「交通サービス」という。）と運輸振興について、大交の保有していた株式を自社株取得の方法で買い取った。それ以降、組合役員であった職員 OB が監理団体の役員に就任する仕組みも解消された。

⑥労働組合に対する本庁舎駐車場の目的外使用の不許可

2006（平成 18）年度以降、労働組合に対する本庁舎駐車場の目的外使用は許可しないことにした。

⑦市政調査会の所在表示の変更

市労連に付属する研究機関である市政調査会の所在表示について、それまでは「市役所内」とされていたが、これでは大阪市の調査機関のように誤解されることから、「大阪市労働組合連合会気付」に改められた。

⑧組合費の天引き（チェックオフ）

職員団体については、2009（平成 21）年 3 月 31 日に、給与から組合費等を天引きすること（チェックオフ）を廃止した。現業の労働組合については、地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公企労法」という。）7 条に基づき労働協約締結権があり、チェックオフが労働協約に定められていることから、組合との交渉を続けることとした。

⑨厚生会役員の組合役員によるあて職の廃止

2006（平成 18）年 6 月 7 日付け「所属厚生会のあり方について」により、厚生会役員の組合役員によるあて職は廃止された。

（3）「関改革」の不徹底と限界

大阪市職員の多くはこの関改革を高く評価しており、以前に比べれば職場環境はかなり

改善されたと主張する。しかしながら、関改革の後も、大阪市政には様々な問題が山積しており、初めて大阪市役所の実態に触れる者には異様に感じられる部分が多い。

①不徹底に終わった労使癒着の解消

関改革の後も労使癒着の解消は不徹底で、十分に解決されたとは言えない状況にあった。

例えば2008（平成20）年3月28日には、西区役所において、午前半休取得中の組合役員が会議室の職制の電話機から93,555円分の打電を行ったことが発覚した。また、後に触れるように、交通局は、労働組合（大交）の名称を付された「大交会館」と呼ばれる建物に敷地を提供するとともに、その建物の一部を不自然な形で区分所有していることから、関改革においてもその解消が求められていたにもかかわらず、今日に至るまで改善は見られない。

関改革が不徹底だったのか、それとも、その後の平松市政において反動が生じたのかは評価の分かれるところであるが、特に現業部門を中心とした労使癒着の構造は十分に解消されないまま温存されていた。

②不適正資金問題

さらに、関改革には、いくつかの限界も見られる。例えば、公金横領の防止については十分な対策が講じられなかったため、関改革の直後より、大きな社会問題となった。

2007（平成19）年に、東住吉区役所において不適正資金（プール金）の存在が発覚したのを受けて、大阪市不適正資金問題調査検討委員会が立ち上がった。同委員会が2008（平成20）年6月5日にまとめた報告書によれば、①不適正資金（公金や公金外現金から不正に捻出し、いったんプールした後、通常の決済手続を経ずに支出するために保管している資金）は18の所属から28件（金額にして175,315,731円）、②預け（物品の納品なしに代金名目で一定金額を取引事業者を支払い、後の物品購入等の代金として、取引業者に管理させるもの）は16の所属から30件（金額にして140,541,676円）、③職員管理に係る委託料等（市の職員が受託団体の事務局として関与し、年度末に委託料を全額使い切ったとして清算報告しているもの）は10の所属から18件見つかった。その後、2008（平成20）年には、区役所の旧税務担当による不適正資金問題が発覚し、また、2010（平成22）年にも、郵送請求にかかる定額小為替等の公金横領問題が見つかった。

③重大事犯の頻発

不祥事の撲滅問題も関改革では十分に取られなかった。後述するように、大阪市役所では重大犯罪が継続的に頻発しており、2007（平成19）年度から2011（平成23）年度までの過去5年間で、違法薬物（覚せい剤、大麻）に係る処分は11件、傷害・暴行などに係る処分は29件、窃盗に係る処分は32件にのぼる。交通局の元地下鉄運転士が覚せい剤取締法違反で逮捕され有罪判決を受けたのをきっかけに、交通局は、2009（平成21）年6月から8月にかけて、バス・地下鉄の運行業務に携わる3,830人を対象に、約4,400万円をかけて薬物検査を実施したところ、9人がそれを拒絶したこともニュースになった。

④職場規律の緩み

こうした不祥事の中には職場外で起こったものもあるが、特に留意しなければならない点は、いくつかの不祥事は職場における規律の緩みに起因しているという点である。例えば、2009（平成21）年7月から2010（平成21）年6月下旬にかけて、大阪市環境局の河川事務所の職員が清掃中に収集した財布などから現金やICカードなどを抜き取って着服していた事件が大々的に報道され、社会問題になった（なお、この問題の実行犯である6人は、2012（平成24）年3月16日に書類送検された）。また、2010（平成22）年11月30日には、大阪市バスの運転手が運転前のアルコール検査を拒否したことで処分されたり、2009（平成21）年11月には、交通局の地下鉄駅員ら29名（うち6名は勤務時間中）が、業務用のパソコンでアダルトサイトを閲覧していたことも問題となった。

⑤区役所と地域団体との不透明な関係

区役所と地域団体との不透明な関係も温存された。例えば、2010（平成22）年9月3日には、各種地域団体の総会、見学会、懇親会等及び研修旅行に、各区長が合理的必要性が認められないにもかかわらず公務として管外出張していたことが大阪市公正職務審査委員会（以下「公正職務審査会」という。）によって指摘された。また、同じく2010（平成22）年9月3日には、連合地域振興町会等において、大阪市から交付された補助金や委託料について不適正な支出があったにもかかわらず、住之江区長や健康福祉局長が適切な措置を講じなかったことが、同じく公正職務審査会によって指摘された。

⑥違法ないし不適切な政治活動

そして、全く手つかずのまま放置されたのが、職員の政治活動に関する問題である。後に詳しく検討するように、現業職員の場合には、政治活動が禁止されていないため、選挙活動が盛んに行われてきたが、中には、勤務時間内に庁内施設を利用して選挙活動を行うなどの事例がみられた。また、地方公務員法（以下「地公法」という。）36条によって「政治活動」に制約が設けられている一般職員の場合も、行政行為と選挙活動が混然一体となり、大きなグレー・ゾーンが形成されてきた。この点は、関市長の選挙の際にも見られた現象であり、関改革では正面から取り上げられなかった。

（4）大阪市役所における職員団体及び労働組合の現状

①職員団体等の加入率

平成23年10月1日現在、大阪市役所には多数の職員団体及び労働組合（以下「職員団体等」という。）が存在している（団体名及び加入率については資料1参照。なお、この表には掲載されていないが、学校園の組合として、大阪市校園事業職員労働組合がある。）。そのうち、市職、大阪市従業員労働組合（以下「市従」という。）、大交、大阪市水道労働組合（以下「水労」という。）、大阪市立病院職員労働組合、大阪市立大学教職員労働組合、大阪市教職員組合、大阪市学校職員労働組合、大阪市学校給食調理員労働組合といった9つの職員団体等が、市労連を結成している。

②適用される労働法制の違い

地方公務員法が適用される市長部局の一般職員と、「地方公営企業等の労働関係に関する法律」の適用を受ける企業職員（市長部局の現業職員もこれに準ずる）とでは、次の通り労働法制に違いがある。

	一般職員	企業職員
組合	職員団体 地公法 52 I	労働組合 地公企労法 5 I
労使関係適用法	地方公務員法	地方公営企業等の労働関係に関する法律
団結権	あり 地公法 52 III	あり 地公企労法 5 I
団体交渉権	△ 地公法 55 I	あり 地公企労法 7
争議権	なし 地公法 37 I	なし 地公企労法 11
労働協約締結権	なし 地公法 55 II	あり 地公企労法 7
政治行為の制限	あり 地公法 36	なし 地公企労法 39 II
チェックオフ	労基法 24 I (地公法 25 II、 大阪市・職員の 給与に関する 条例 27	労基法 24 I

③政治活動等の制限

このうち、企業職員の政治的行為の制限について詳述すると、地公企労法 39 条 2 項によれば、原則として、政治的行為について制限はない。しかし、同項の適用を受ける者については、市長がこれを定めることができるため、大阪市では、係長以上の職員に政治的行為の制限（地公法 36 条 1 項）を定めている。単労職員（用務、警備、清掃、児童養護等の補助的な公務員）については、地公企労法が準用されるため、政治的行為は行うことができることになっている。

なお、公務員の政治活動については、地公法 36 条のほかに、公職選挙法（以下「公選法」という。）の制限がある。すなわち、一般職員のうち選挙管理委員会の委員及び事務局職員並びに徴税吏員（以下「選管委員等」という。）については選挙運動が禁止され、また、一般職員については公選法 89 条に定められた立候補制限が及ぶことになる。その他、一般職員・企業職員・単労職員であるとを問わず、地位利用による選挙運動の禁止（公選法 136 条の 2）、事前運動の禁止（公選法 239 条の 2 第 1 項）、無差別の戸別訪問の禁止（公選法 138 条）などが適用される。

以上の点を踏まえて、職員の選挙活動に関するルールを示せば、次のように整理できる。

まず、地公法 36 条の適用がない企業職員の場合には、勤務時間外に、市の物品等を用いることなく選挙活動を行うことは禁止されないが（勤務時間内であれば職務専念義務違反、市の物品等を利用すると地公法違反となる。）、その場合でも、公選法は遵守されなければならない。したがって、例えば、①告示前の電話勧誘は事前運動（公選法 239 条の 2 第 1 項）に該当するため許されず、②告示の前後を問わず無差別の戸別訪問も禁止される（公選法 138 条）。また、③法定外のビラを作成・頒布することも禁止され（公選法 142 条）、④知人紹介ハガキの頒布も、選挙運動に該当する場合には、告示の前後を問わず認められないことになる。さらに、⑤のぼりを持って練り歩く行為（いわゆる桃太郎）については、告示前は事前運動（公選法 239 条の 2 第 1 項）に該当するため許されず、告示後であっても、氣勢を張る行為（公選法 140 条）や連呼行為（公選法 140 条の 2）として禁止される場合があるほか、のぼりに候補者の氏名が記載されていれば文書図画の制限（公選法 143 条 1 項）に抵触する場合もある。

公務員の地位を利用して選挙活動を行うことも禁止される（公選法 136 条の 2）。具体的には、㉞公務員の地位を利用して、公職の候補者の推薦に関与し、若しくは関与することを援助し、または他人をしてこれらの行為をさせることや、㉟その地位を利用して、投票の周旋勧誘、演説会の開催その他の選挙運動の企画に関与し、その企画の実施について指示し、若しくは指導し、または他人をしてこれらの行為をさせること、㊱その地位を利用して、後援団体を結成し、その結成の準備に関与し、後援団体の構成員となることを勧誘し、若しくはこれらの行為を援助し、または他人をしてこれらの行為をさせること、㊲その地位を利用して、新聞その他の刊行物を発刊し、文書図画を掲示し、若しくは頒布し、若しくはこれらの行為を援助し、または他人をしてこれらの行為をさせること、㊳公職の候補者または公職の候補者となろうとする者（現に公職にある者を含む。）を推薦し、支持し、もしくは反対することを申しで、または約束した者に対し、その代償として、その職務の執行に当たり、その申しでまたは約束した者にかかる利益を供与し、または供与することを約束することが禁止される。

次に、地公法 36 条の適用がある一般職員（休職・休暇・停職・職務免除中の者や、いわゆる専従職員も含まれる。「地方公務員法第三十六条の運用について」（通知昭 26・3・19 地自乙発第 95 号）参照）の場合には、企業職員に対する上記の制限に加え、所管区域内であれば勤務時間の内外を問わず地公法 36 条が適用される。そのため、所管区域内で行う限り、①告示後であっても電話勧誘は地公法 36 条 2 項 1 号にいう勧誘行為に当たるため許されず、②告示後に、候補者のポスター張りを手伝ったり、特定の候補者の選挙公報に名を連ねたり、市庁舎内の組合事務所に特定候補のポスターを張ったりすることも許されず、③選挙の勧誘運動を行うこと等も禁止される。

④労使関係に関する過去の実態調査

2006（平成 18）年 3 月に大阪市福利厚生制度等改革委員会が実施した「労使関係の実態に関するアンケート調査」（アンケート対象職員数 44,027 名、有効回答数 1,132 件）では、労使関係に問題がないとする意見が 79 件、問題があるとする意見が 82 件報告されていた（資料 2 参照）。

2006（平成18）年10月に実施された「労使関係についてのアンケート調査」（アンケート対象職員数 53,262 名、有効回答数 642 件）では、労使関係に問題がないとする意見が 34 件であったのに対し、問題があるとする意見が 29 件あった（資料3参照）。

II 「職員厚遇問題」以後の調査と対策

（1）学歴詐称問題

2007（平成19）年3月9日、学歴詐称事件（大学・短大卒であるにもかかわらず、受験資格を高等学校卒業者以下に限定している市の採用試験において、「高校卒」と偽って受験し採用されていたり、高卒程度・短大卒程度・大卒程度に分けて実施している試験を、短大程度に当たる専門学校卒業生が高卒程度向けの試験を受けて採用されていた事件）について、全職員約 45,000 人を対象に調査を行った。その結果、合計で 1,114 人が学歴詐称を行っていたことが明らかとなった。

（2）不適正資金問題

2008（平成20）年6月5日、大阪市不適正資金問題調査検討委員会は、「不適正資金問題調査報告書」をまとめた。それによれば、不適正資金（公金や公金外現金から不正に捻出し、いったんプールした後、通常の決済手続を経ずに支出するために保管している資金）が、18の所属から 28 件（金額にして 175,315,731 円）見つかった。また、預け（物品の納品なしに代金名目で一定金額を取引事業者支払い、後の物品購入等の代金として、取引業者に管理させるもの）が、16の所属から 30 件（金額にして 140,541,676 円）、職員管理に係る委託料等（市の職員が受託団体の事務局として関与し、年度末に委託料を全額使い切ったとして清算報告しているもの）が、10の所属で 18 件見つかった。

その後、区役所の旧税務担当の不適正資金問題が発覚し、平成20年9月3日付けで調査結果が公表された。

また、郵送請求にかかる定額小為替等の公金横領問題を契機に、平成22年12月20日付で「現金等の取扱いに関する全庁調査結果報告について」と題する報告書がまとめられた。

（3）不祥事根絶プログラム

職員による不祥事が後を絶たない状況を踏まえて、2010（平成22）年6月に、不祥事根絶のためのプログラムを策定した。懲戒処分事例を分析した結果、階層では係員層（特に中堅層）、職種では技能職員（特に事務所職員）による非行行為が多いことが指摘された。

III 第三者調査チーム

（1）調査の前提となった事実

こうした中、大阪市政に関して市会・市民団体・マスコミ等から次のような違法ないし不適正行為（以下「違法行為等」という。）が指摘され、その実態を解明し、改善の糸口を探ることが喫緊の課題となった。

①2011（平成23）年12月5日

就任前に大阪府で説明を受けた橋下市長は、12月4日に保健衛生検査所勤務の職員が殺人未遂で逮捕されたことを受けて、同年8月に起こった市バス運転手の覚せい剤取締法違反事件にも言及しつつ、採用時点にさかのぼって調査することを明言した。

②2011（平成23）年12月26日

市会の交通水道委員会において、実質的ヤミ専従及び勤務時間内組合活動（市バス・中津営業所に勤務する組合員が、通常の乗務ダイヤではなく、営業所車両出入口の安全対策業務などに従事することとして非乗務日を作り出し、その非乗務日の勤務時間内に組合活動を行っていた事例）が問題となった。市長は、徹底的に調査するとともに、市役所内の組合事務所に対する便宜供与（賃料減免）を中止し、撤去を求める考えを示した。

③2012（平成24）年1月18日

市会議員が、市バスの守口営業所の実地調査を行い、実質的ヤミ専従及び勤務時間内組合活動等を指摘した。

しかし、従来の市長部局等の調査では表面的な確認しか行われず、その全貌解明は期待できない状況にあった。そこで、平成24年1月、橋下市長の命により、市の職員以外の第三者からなる調査チーム（以下「第三者調査チーム」という。）が設けられ、独立した立場から、大阪府役所における違法行為等の実態を徹底的に解明することとなった。第三者調査チームの活動については、市長から、市の職員に対して誠実に対応するよう命じられているが、第三者調査チームによる調査方法や調査内容に関しては、市長はもちろんのこと市会議員からも一切の介入は行われていない。

第三者調査チームの目的は、大阪市政における違法行為等の実態を徹底的に解明し、大阪市政の健全化を図ることにある。違法行為等によって利権を得ている者を正し、その半面で虐げられている職員を救うことができれば、他の職員にとっても、違法行為等を知りながら見て見ぬふりをする必要がなくなり、職場に自信と活気が戻ることが期待できるとの考えに基づいている。

（2）調査の体制

2012（平成24）年1月12日、野村修也（中央大学法科大学院教授・弁護士）が、第三者調査のために大阪府特別顧問に任命され、以後、第三者調査チームが結成された。メンバーとその就任時期は、以下の通りである。

特別顧問 野村 修也 （24年1月12日～）

特別顧問 原 英史 (23年12月27日～)
特別参与 山形 康郎 (24年2月1日～)
特別参与 川口 満 (24年2月16日～)
特別参与 大川 智彦 (24年2月16日～)
特別参与 川元 志穂 (24年3月6日～)
特別参与 島 優人 (24年3月6日～)
特別参与 中嶋 知洋 (24年3月6日～)
特別参与 北江 康親 (24年3月6日～)
特別参与 松尾 隆寛 (24年3月6日～)
特別参与 秋永 啓太 (24年3月6日～)
特別参与 宇澤 亜弓 (24年3月6日～)
特別参与 西井 大輔 (24年3月6日～)
特別参与 峯尾 商衡 (24年3月6日～)
特別参与 宮坂 杉雄 (24年3月6日～)

(3) 調査の経緯

①2012(平成24)年1月20日

大阪市役所の各部局から状況説明を受ける。野村代表と橋下市長との初会合(内部告発の状況等についてヒアリング)。元コンプライアンス委員会委員長であった辻弁護士に対するヒアリング。

②2012(平成24)年1月27日

内部告発者からのヒアリング。橋下市長と面談。大阪市役所内にある組合事務所を訪ねて、資料の提供を求めた。

③2012(平成24)年2月1日

市労連の各単位組合の代表らと面談。組合の問題点を指摘し、自ら内部調査をすべきではないかと提案。市労連及び大交の中村委員長は前向きの様子を示したが、その後具体的な対応はなかった。職員アンケートの方法を検討。

④2012(平成24)年2月4日・5日

職員アンケートの原案作成。

⑤2012(平成24)年2月9日

職員アンケートの実施。交通局から独自調査の概要説明。実質的ヤミ専従を行っていた市バス・守口営業所の職員からヒアリング。

⑥2012（平成24）年2月10日

実質的ヤミ専従を行っていた市バス・中津営業所の職員からのヒアリング。内部告発者からのヒアリング。紹介カード・リストに関するヒアリング。

⑦2012（平成24）年2月13日

交通局でのヒアリング。地下鉄・阿波座乗務所と地下鉄・阿波座駅の実地調査。人事委員会からのヒアリング。

⑧2012（平成24）年2月14日

地下鉄・天神橋乗務所と地下鉄・天神橋筋六丁目駅の実地調査。

⑨2012（平成24）年2月16日

地下鉄の各駅から組合関係資料が持ちだされるとの情報があったので、張り込んだが現認できなかった（ただし、後に確認したところ、地下鉄・天王寺駅の駅長からは、資料が持ちだされたとの証言が得られた）。環境局の実地調査。職員アンケートの締切・回収。

⑩2012（平成24）年2月17日

記者会見にて、アンケートを開封したのでは地労委の判断を無視することになるので、それを尊重するため、当面の間、アンケート調査の開封・集計は凍結することを発表。

⑪2012（平成24）年2月17日～22日

幹部職員らが庁内メールで選挙の打ち合わせをしていたとの内部告発を受けて、管理職職員150人の庁内メールを調査。

⑫2012（平成24）年2月20日

人事部長からのヒアリング。地下鉄・天王寺駅の実地調査。交通局の実地調査。元市議からのヒアリング。紹介カード・リストに関するヒアリング。

⑬2012（平成24）年2月22日

毎日新聞が、組合活動の調査のため全職員のメールを無断で調査したとの報道を行ったため、誤報である旨を記載した文書を記者クラブに投げ込み。深夜に、大阪の記者クラブと会議電話。大阪府労働委員会は、実効確保の措置として、大阪市に対して、アンケート調査の続行を差し控えるよう命令（破棄については、救済申立ての審議の中で議論されることになった。アンケート調査は、当方の判断ですでに凍結しているので、特段の対応は行わなかった）。

⑭2012（平成24）年2月23日

市バス・中津営業所の实地調査。水道局の实地調査。

⑮2012（平成24）年2月24日

交通局の職員部長・局長と面談。独自調査の再開を要求。3月7日に報告を受けることを約束。建設局の实地調査。福島区役所の实地調査。

⑯2012（平成24）年2月27日

都島区役所の实地調査。児童福祉施設に勤務する職員が児童に刺青を見せて恫喝していたことを理由に処分されていたことが発覚。

⑰2012（平成24）年2月28日

此花区役所の实地調査。

⑱2012（平成24）年2月29日

水道局総務部管財課職員と大阪府立高校の教諭を覚せい剤取締法違反で逮捕・送検。飲酒を繰り返した市立高校の教諭も処分された。

⑲2012（平成24）年3月1日

大阪市役所で見つかった違法行為等に関して「中間報告」。アンケートについては、第三者調査チームの調査終了時点までに地労委の判断が出なければ「破棄する」旨を述べる。

⑳2012（平成24）年3月2日

港湾局の实地調査。組合側は、いわゆる「紹介者カード・リスト」に関連して、被疑者不明のまま刑事告発。一連の不祥事に関して、公正職務審査会にヒアリング。

2012（平成24）年3月5日

市議に対する口利きアンケートの実施。各局の幹部職員及び新旧人事部長に対する口利き調査の実施。

㉑2012（平成24）年3月6日

地下鉄・梅田駅の实地調査（喫煙所及びヤミ便宜供与問題）。新大阪駅の实地調査（喫煙所問題）。全管理職職員に対する選挙活動アンケートの実施。

㉒2012（平成24）年3月7日

交通局の独自調査に関する調査状況について説明を受け、その後、交通局長が市長と面談した後、自ら記者会見。組合の人事介入、ヤミ便宜供与、庁内メールを用いた選挙活動などが発見されたことを公表。まちづくり協働室長のヒアリング。紹介カード・リストに関するヒアリング。区役所で管理している名簿の調査を依頼。

㉓2012（平成24）年3月8日

市会にて、維新の会の議員が、選挙告示後に交通局の職員（大交の組合員）が独自に作ったビラを配布していたことを指摘。市労連の中村委員長もその事実を認めた。橋下市長は、公選法違反で刑事告発する意向を示した。市会は、第三者調査チームの口利きアンケートを拒否し、独自調査を行うことを決定。

㉔2012（平成24）年3月9日

ゆとりとみどり振興局東部公園事務所の実地調査。

㉕2012（平成24）年3月12日

水道局・柴島浄水場の実地調査。港湾局・施設管理事務所および海務防災保安事務所の実地調査。交通局のヒアリング。

㉖2012（平成24）年3月13日

交通局からの報告受領（大交会館関係）。環境局の実地調査。

㉗2012（平成24）年3月14日

現業各局に対する独自調査の依頼。協働まちづくり室から区長ブロック会議についてのヒアリング。

㉘2012（平成24）年3月15日

交通局から大交会館に関するヒアリング。水道局・建設局の実地調査。福島区役所にて紹介カードに関するヒアリング。

㉙2012（平成24）年3月19日

区長のヒアリング。淀川区役所の実地調査。

㉚2012（平成24）年3月21日

環境局・東北環境事業センターの実地調査。市民共済に関するヒアリング。

㉛2012（平成24）年3月22日

大阪市職員人材開発センターにてヒアリング。市民共済に関するヒアリング。市会事務局に市民共済の件でヒアリング。財政局税務部課税課へのヒアリング。不動産鑑定士からのヒアリング（大交会館鑑定関係）。

㉜2012（平成24）年3月23日

運輸振興のヒアリング。紹介カード・リストに関するヒアリング。交通局ヒアリング（交通サービス・運輸振興・大阪メトロサービス関係）。環境局ヒアリング（大阪市環境事業協会・地球環境センター関連）。ゆとりとみどり振興局（大阪市スポーツ・みどり振興協会、大阪市博物館協会、大阪科学振興協会、大阪城ホール、国際花と緑の博覧会記念協会、大

阪観光コンベンション協会関係)、都市整備局(大阪市住宅供給公社・大阪市建築技術協会関係)

③④2012(平成24)年3月26日

紹介カード・リストに関するヒアリング。紹介カード・リストの捏造問題に関する記者会見。

③⑤2012(平成24)年3月27日

区役所の管理職職員に対する選挙活動アンケートの実施。市会議員の口利きに関する市会の独自調査を受領。交通局のヒアリング(大交会館関係)。

③⑥2012(平成24)年3月28日

大阪市職員人材開発センターでのヒアリング。

③⑦2012(平成24)年3月29日

区役所の管理職職員に対する選挙活動アンケートを回収。

③⑧2012(平成24)年3月30日

大阪市職員人材開発センターでのヒアリング。口利きアンケートに記載した管理職職員に対するヒアリング。維新の会・杉村議員に対するヒアリング。区長からのヒアリング。

第2章 調査結果

I 大阪市政における違法行為等の背景にある問題構造

(1) 大阪市政をとりまく構図

① 労使癒着の構造

調査の結果、大阪市政をとりまく構図は、次頁の図のように整理できる。これに、市役所と外部団体との関係図（Ⅲ【1】1（1）参照）をつなげると、全体像が浮かび上がることになる。

次頁の図からも明らかなように、大阪市政をめぐる違法行為等の背景には、労使癒着の構造があるものと考えられる。この点で、第三者調査チームの基本認識は、2006（平成18）年5月26日に公表された大阪市福利厚生制度等改革委員会の第5次報告と軌を一にしている。要するに、関改革によっても、こうした労使癒着の構造が完全に払拭できなかったことが問題であると考えているわけである。

労使癒着の構造をもたらしている元凶は、管理職職員の管理能力の乏しさに起因して生じた「労働組合による人事介入」である。後に述べるように、各部局の独自調査によって、労働組合との間で、個別の人事について意見聴取等が行われていることが明らかとなった。その多くは、参考という位置づけであるが、中には、昇進候補者の人事考課に関する情報を組合幹部に提示するなど、明らかに不適切な行為も見られた。実際に、組合幹部の意見が人事に反映されているか否かは必ずしも問題ではない。そのような機会が提供されていれば、組合幹部は、一般の組合員に対し、組合が人事権を掌握しているかのように振る舞う機会を得ることとなり、ここに抑圧の構造が生まれる。今回の調査では、様々な内部告発を受領したが、その多くは、組合役員に反抗すると昇進に差し支えるのではないかといった漠然とした不安を訴えるものだった。大阪市の職員団体等の高い組織率は、第一義的には、組合活動の有用性に対する職員の支持に起因しているものと考えられるが、一部には、辞めるに辞められないといったプレッシャーを感じている者がいることも、その原因と考えられる。

労働組合が人事に介入する背景には、管理職職員の側の管理能力に問題があるとの指摘もあった。つまり、管理職職員の側が組合を頼り、組合側が管理職職員の管理能力を補う役目を果たしてきたというわけである。この管理職職員の側の組合への依存体質が、ヤミ便宜供与や実質的ヤミ専従の温床となったことは容易に想像できる。また、職場規律の緩みを生み出し、様々な不祥事を引き起こす原因にもなっている。この職場規律の緩みは、放っておけば、重大事故にもつながりかねないことを銘記すべきだろう。

2010（平成22）年3月に、地下鉄・長堀鶴見緑地線で、始発電車がポイントを壊して進み、別の電車に正面衝突する直前で停止した事故が起こったが、この事故で大阪府警は、2012（平成24）年1月27日、基本的な安全管理をいくつも怠っていたとして、運転指令所の運輸助役ら指令員3人と運転士2人を書類送検している。また、2012（平成24）年2月22日には、地下鉄・梅田駅で、委託先の清掃業者が、禁煙であるはずの駅構内の倉庫で喫煙し火災を発生させたが、この火災の2日後に、2012（平成24）年1月23日に、上記

の事故を引き起こしたのと同じ地下鉄・長堀鶴見緑地線の運転士が、大正駅に到着後、禁煙であるはずの運転席で喫煙していたことが発覚した。さらに、その後の調べで、本来は禁煙にすべきはずの地下鉄駅構内に、職員向けの喫煙場所を設けていた駅があったことも明らかになった。このような規律の緩みは、一步間違えば重大事故につながる恐れがあるわけで、管理職職員の管理能力が問われる。

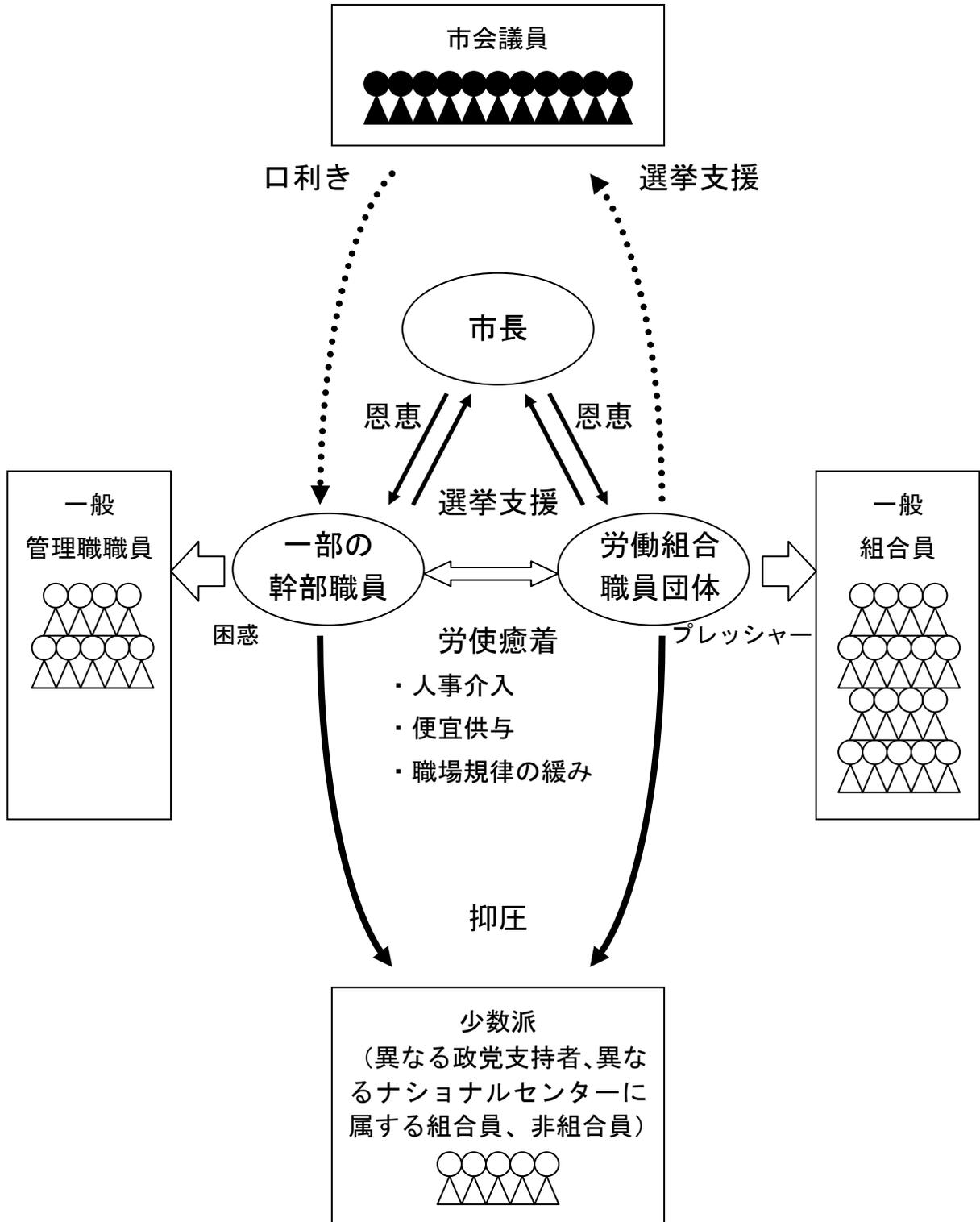
こうした労使癒着の構造は、長年に亘り、市長によって容認されてきた。関改革はまさにこれにメスを入れたわけであるが、次の平松市長が組合の支援によって当選したこともあり、改革は進まなくなった。このように、労使癒着の構造は、労使が共に応援する候補者が市長に当選する限り安泰であることから、選挙活動に結び付きやすい。もちろん、幹部職員が市長選挙に肩入れするのは、仕事の継続性や昇進に対する期待等に起因する面も大きい。他方で、現業部門の組合員にとっては、民営化阻止といった固有の思惑を背景としている部分も少なくない。こうした様々な思いが入り混じっているとはいえ、後に詳述するように、労使ともに市長選挙に深くかかわってきたことは否定できない。

もちろん、職員団体等が合法的に選挙活動を行うことは何ら否定されるべきものではない。しかし、幹部職員の場合には、行政行為と選挙活動との境目が曖昧になったり、あくまでも地域団体の活動という形をとらせながら、暗黙のプレッシャーをかけるなど、グレーな行為が散見される。このような活動を、市の幹部職員が行う場合、その部下である一般職員の中には、地公法 36 条に定める政治活動の制限や公選法に抵触するのではないかとといった不安を抱いたり、本来業務から外れているのではないかとといった疑問を抱く者もあり、一種の困惑が生じている。他方、労働組合の場合には、時おりルールに違反した選挙活動が発覚し、問題となってきた。

職員団体等の選挙支援は、当然のことながら市議員にも及んでいる（大交の政治活動の方針については、大交が 2005（平成 17 年）11 月に出版した『大交六十年史』（大阪交通労働組合発行）から明らかとなる。資料 4 参照）。もちろん、労働組合が政治活動を行うことは否定されないが、ここでもまた、ルールに違反した選挙活動があれば問題となる。

他方で、市議員は、市の幹部職員に対して、採用や昇進などを含む様々な場面で、口利きをしている。こうした口利きは、違法とは言えないまでも、場合によっては採用や昇進を歪める危険性をはらんでいる。

市役所を取り巻く構図



②官民癒着の構造

大阪市政を取り巻く構図のもう一つの問題点は、官民癒着の構造である。

大阪市は、伝統的に地域住民とのネットワークを重視する政策をとっており、それ自体、否定されるべきものではない。特に、2011（平成23）年3月11日以降の官民一体となった防災への取り組みは、優れた成果を残している。

こうした地域重視の政策は平松市政の特徴であり、そのための仕組みづくりが盛んに行われてきた。地域住民とのネットワーク作りは各区役所の市民協働課が担当してきたが、それをより一層強化するために、2011（平成23）年4月には、情報公開室の中に新たに協働まちづくり室が設けられた。後に言及する平松市長のサプライズ訪問は、この部署が担当していた。

しかしながら、こうした官民の連携は、時として癒着をもたらし、様々な利権を生み出してきたことも事実である。こうした官民癒着の構造は、すでに第1章I（3）⑤でも言及したが、その他にもいくつかの住民監査請求がなされている。例えば、2010（平成22）年12月には、地域ネットワーク委員会の活動とその推進員に対する委託手数料が問題となった。住民監査請求自体は棄却されたが、監査委員からは、推進員に対する補助のあり方を見直すよう意見が付され、改善を余議なくされた。また、2011（平成23）年9月には、淀川区における地域振興活動に対する補助金が問題とされ、また、2012（平成24）年2月には、平野区における地域振興交付金等の問題も指摘されている。

そして、こうした官民癒着の構造が、グレーな選挙活動の温床となってきたことは、後に詳述する通りである。そのほか、後に検討する大阪市民共済などのように、過去の不透明な関係を断ち切れないうま今日に至っているものもある。

（2）解明手段としてのアンケート

第三者調査チームは、上記のような構図を浮き彫りにするために、各種のアンケートを実施した。①労使関係に関する職員アンケート、②市議員に対する口利きアンケート、③管理職職員及び歴代人事担当者に対する口利きアンケート、④管理職職員に対する選挙活動アンケートがそれである。その他、いくつかの部局には、独自調査という形で、アンケート調査を実施してもらった。

このうち①のアンケートは、上記の構図の中心に位置する労使癒着の構造を解明することを目的としていたが、2006（平成18）年3月に大阪市福利厚生制度等改革委員会が実施した「労使関係の実態に関するアンケート調査」の回収率が2.6%（アンケート対象職員数44,027名、有効回答数1,132件）に留まっていたことや、2006（平成18）年10月に大阪市福利厚生制度等改革委員会が実施した「労使関係についてのアンケート調査」の回収率も1.2%（アンケート対象職員数53,262名、有効回答数642件）に留まっていた。このため、第三者である特別顧問によるアンケートに答える必要はないと考える職員が多いだろうとの配慮から、市長が調査への協力を命じたため、市労連が大阪府地労委に救済の申し立てをした。そこで、第三者調査チームとしては、①を利用した実態解明を断念することとなった。その結果、上記の構図を実証する手段が減ったものの、後に交通局をはじめ各局の協力により、独自調査を通じて、最も重要なポイントである組合の人事介入が解明さ

れた。

②のアンケートについても、一旦は市会議長の了解の下で市会事務局を通じて、現職の市会議員宛てにアンケートを配布しようと試みたものの、最終的には市会議員から拒絶され、市会の独自調査に委ねなければならなかった。

③及び④のアンケートについては、相手方の協力が得られたため、予定通り実施され、回収された。

Ⅱ 2012（平成24）年3月1日の「中間報告」によって解明された事実

【1】ヤミ便宜供与

平成17年9月29日に見直された「庁舎使用にかかる組合支部に対する便宜供与の考え方（指針）について」によれば、便宜供与できる範囲は、ロッカー2～3台、コピー機・ファックス・パソコン・プリンター・輪転機など各1台、掲示板を設置するスペースに限られていた（ロッカーや事務機器等それ自体は組合の費用で購入すべきものとされていた）。また、組合活動のための会議室使用は、職務免除を受けた時間および勤務時間外に限られることになっていた。しかも、これらの便宜供与を受けるためには、正式に申請書を提出し、許可を得ることが必要であった。

交通局は、違法な組合活動が市会で指摘されたのを受けて、平成24年1月18日をもって、交通局の全事業所における便宜供与の許可を取り消すことにした。しかし、交通局は、その時点において下記のようなルール違反の便宜供与（以下「ヤミ便宜供与」という。）が行われていることを認識していたにもかかわらず、それを隠蔽し、あたかもルール内の便宜供与だけを廃止するかのよう装っていた。

また、区役所の中には、敷地内の離れのようなところに、所有者の分からない私物が散らかっているところがあり、その中に組合の資料が含まれていたことから、ここでもまた、ヤミ便宜供与が行われていた疑いがある。

（1）大阪市交通局による労働組合への「ヤミ便宜供与」

①交通局庁舎内 <別紙写真 交通局庁舎内 会議室>

ア. 正規の手続きを踏んでいないにもかかわらず、交通局が明示的に認めている便宜供与

相談室	運輸職員支部の机（椅子は交通局の備品） 入室の選定（注：職場安全衛生推進委員に任命された組合員に対しては自由な解錠を認めていた。）
倉庫	組合の備品
印刷室	キャビネット2台
相談室	キャビネット1台 入室の選定（注：同上）
第12会議室	キャビネット5台
第13会議室	キャビネット6台

- イ. 交通局が明示的に認めていないが、黙認している便宜供与
- 厚生課倉庫 組合備品（冷蔵庫、机、ソファセット、パソコン、テレビ、プリンターなど）
 - 第12会議室 キャビネット1台、FAX
 - 第13会議室 キャビネット1台
 - 湯沸室 組合備品（電子レンジ、ポット、食器乾燥器）

ウ. 組合による交通局庁舎会議室の優先使用および勤務時間内利用を黙認

- | | | |
|-----|--------|-----------------|
| 1階 | 大会議室 | 組合の優先使用（中央委員会等） |
| 14階 | 第12会議室 | 勤務時間外の使用 |
| | 第13会議室 | 勤務時間外の使用 |

なお、平成23年11月の入退出記録によれば、第12及び第13会議室を組合が勤務時間内に使用した形跡がある。

②地下鉄の駅構内及び乗務所並びにバス営業所

ア. 地下鉄・天神橋筋六丁目駅 <別紙写真 地下鉄・天神橋筋六丁目駅>

便宜供与の手続きを踏まずに談話室を組合に提供していた。その中には、家具類、事務設備、冷蔵庫など組合所有の備品が並べられており、管理者はこれを黙認していた。「撤去予定」との紙を張っているものの、冷蔵庫は使用中であった。また、管理者は、本年2月以降も、組合が労働金庫の事務代行業務を行うためにこの部屋を利用することを許可していた。なお、「撤去予定」と紙の張られた書類棚には、労働金庫の申請書類が多数入っていた。

イ. 地下鉄・天王寺駅 <別紙写真 地下鉄・天王寺駅>

管理者によると、便宜供与の手続きを踏んでいない物品類については、我々が訪れた3日前に組合が引き揚げたとのことであり、便宜供与の手続きを踏んでいた物品類は、「撤去予定」の紙を張り、放置されたままになっていた。

ウ. バス・中津営業所 <別紙写真 バス・中津営業所>

管理者から「全ての便宜供与品を処分した」との説明を受けた後に確認したところ、会議室が卓球場となっていた。また、トレーニングルームは我々が訪問した時も使用されていた。管理者に問いただすと、「全ての便宜供与品」とは、「組合の所有であることが明らかなもの」という意味で述べたとの説明であった。

(2) 区役所における「ヤミ便宜供与」の疑い

①都島区役所 <別紙写真 都島区役所>

分館に和室があり、囲碁等の娯楽用具、私物と思われる書籍類が多数置かれており、倉庫内には卓球台・ラケット等一式が置かれていた。管理者によれば、誰の所有物なのかは不明であり、今は使っていないとのことであった。

②此花区役所 <別紙写真 此花区役所>

敷地内の別建物に環境衛生関係の職員の詰所・控室のようなものがあるが、中を確認すると、部屋の扉には、組合の共済会（市従共済会）のポスターが貼られており、机の引き出しには、労働金庫の申請書類が置かれていた。また、ゴミ箱には、組合関係の書類が大量に破棄されていた。物品類には、区役所の所有物であることを示す管理シールが貼られておらず、管理者に所有関係を確認したところ、直ちには分からないとのことだった。

その他、個人の所有物と思われる野球用具、サーフボード、洗濯物などが倉庫内に置かれたままとなっていた。

③福島区役所 <別紙写真 福島区役所>

業務関係の書類倉庫に個人の私物と思われる組合関係の書類をまとめたファイルが置かれていた。

(3)「トレーニングルーム」問題（ヤミ便宜供与の疑い）

交通局鉄道事業本部運輸部管理課の話では、地下鉄の乗務所やバスの営業所では、大半の場所にトレーニングマシンが置かれているということである。交通局の説明では、乗務所等の管理者が、その管理権限の範囲内において、職員の福利厚生の一環として職員のサークル活動を支援しているという整理になっているが、少なくとも設置スペースの提供については、正規の手続きを踏まない「ヤミ便宜供与」にあたる疑いがある。

①地下鉄・阿波座乗務所 <別紙写真 地下鉄・阿波座乗務所>

重量の異なる多数のダンベル、ベンチプレスマシンが見られた。

②地下鉄・天神橋乗務所 <別紙写真 地下鉄・天神橋乗務所>

一般的なトレーニングマシンに加えてサンドバックも設置されていたほか、野球用具も置かれていた。

③バス・中津営業所 <別紙写真 バス・中津営業所>

スポーツジムに見られるようなランニングマシン、サイクリングマシン、様々な筋力トレーニング用マシンが多数並んでいた。

【2】実質的ヤミ専従

例えば、バスの乗務員でありながら職場安全衛生推進委員（問題の指摘を受けて、昨年12月に廃止）の職務を兼務することで、乗務しない日を多く作り出し、その空いた勤務時間を組合活動や政治活動に使う職員が見つかった。こうした行為は、専従届を出していない点で正規の専従とは異なっており、他方で完全に職場を離脱しているわけでもないため、かねてより問題視されていたヤミ専従とも異なるが、実

質的にはヤミ専従と同視できるものである（以下「実質的ヤミ専従」という）。

(1) 市会で問題になったケース

①市バス・守口営業所

組合支部長が、臨時運行、増便の場合に限って乗務することとし、非乗務の勤務時間内に、組合活動や選挙活動を行っていた。

②市バス・中津営業所

組合員が、通常の乗務ダイヤではなく、営業所車両出入口の安全対策業務や泊車車両の整理・誘導業務など乗務しない業務に偏って従事することとし、非乗務の勤務時間内に、組合活動や選挙活動を行っていた。

(2) 交通局の資料から明らかになった実態

組合役員の勤務状況【資料：組合役員の勤務状況】によれば、例えば、住吉乗務所の組合幹部は、平成23年4月から11月までの間、平均で月2日しか乗務していない計算になる。その他の事業所においても、組合幹部は、平均で月6日から12日程度しか乗務していなかったことがわかる。

(3) 実質的ヤミ専従の温床となっている管理体制

- ・早退等の申請は口頭で申請し、スタッフへの押印をするという手順を経る必要があるが、庶務係の話によれば、組合役員は印鑑を庶務係に預け、組合活動等の必要が生じれば、口頭で庶務係に連絡し、スタッフの事後処理を一任していた。そうすると、タイムカードの打刻漏れ等のデータと突き合わせると、庶務係がスタッフ処理を本人に代わってしていなければ（尻拭いをしていなければ）、タイムカードを打刻しないまま組合の集会に出席していたこととなるケースは、年間20件程度は存在するとのことになる。また、休暇をとって組合活動に出かける場合でも、本来の組休開始時間より1時間以上早く退出するケースが年間10数件確認された例もあり、これらが黙認されていた。
- ・バス乗務員の勤怠記録のうち組合役員のもものは、頻繁に「手入力」が行われているため、不正の温床となっている疑いがある。

【3】違法な政治活動

(1) 地方公務員法36条で禁止されている政治活動が疑われる事象

①大阪市職員組合関係

- ・地方公務員法36条の適用を受ける大阪市職員組合の支部長が、特定の候補者の選挙活動に利用するための「紹介者カード」を、他の組合員に配布し、それへの記入を依頼した文書が見つかった。

この点に関し、管理職職員はこのような事実があることを知らなかったと証言しているが、選挙前に職員に対し政治活動の禁止について注意喚起した形跡はなく、また、どのような行為が禁止の対象になるのかについて理解が曖昧であ

った。

- ・ある区の支部役員等選挙（2011年10月投票）の「選挙公報」では、市職員である候補が「大阪市長選挙については、私たち組合員の未来を揺るがす可能性がある選挙であり・・・橋下徹が大阪市の市長になるようなことがあれば、これまで築いてきた大阪市民の財産を剥ぎ取り一部特権階級に譲ることとなります。・・・大阪市長選挙闘争については、組合員の総力を挙げ勝利しなければなりません。大きな権力に屈することなく、最後まで闘い抜きましょう」との呼びかけを行っている。こうした呼びかけが、市長選告示後にもなされたとすれば、明らかに地方公務員法に違反した可能性がある。

②管理職職員

- ・市の管理職職員が、勤務時間中に、選挙対策を打ち合わせるために、市役所の公用メールを発信している事実が見つかった。
- ・市の管理職職員が、勤務時間中に、市長の選挙運動のために、市役所の公用メールを用いて、市長と国会議員との面談を調整していた事実が見つかった。
- ・市の管理職職員の証言によれば、選挙期間中、現職市長の街頭演説の日時等に関する連絡が、「総務的な事務連絡」として、政策企画室から各局総務課長を通じ、口頭で市職員に対して広く行われていた。人事当局は、行くかどうかは任意との前提での連絡であれば問題ないと考えていたという。

（2）大阪交通労働組合員の勤務時間内の政治活動

第三者調査チームの発足前に交通局が独自に実施した調査によれば、組合員による勤務時間中の政治活動等が確認されている。

【4】人事介入

（1）現業職の採用における口利き

①環境局

- ・採用面接の際に利用する申込書（履歴書）に、市会議員・組合役員・人事部局幹部などの名前が記載されていたことを示す痕跡が多数見つかった。消しゴムで消されているが、大部分は役職と氏名の判読が可能である。
- ・元市議会議員の証言によれば、採用に関して、「（口利きを）頼まれることはあった」が、採用試験の点数に基づき「この点数では無理と断ることもあった」とのことである。

②交通局

- ・採用時の履歴書に、組合役員の連絡先を記載した紙が挟まれていた。

③建設局

- ・調査に行ったところ、昼休みだと言われて足止めされたので、フロアの見学を先行させたところ、2名の職員が、書庫において、提出を依頼していた資料（採

用面接の際に利用する申込書(履歴書)に添付されていた付箋を剥がしていた。付箋には、「問題」、「試験決裁なし」、「実施なし」、「○」、「×」などの記載があった。

(2) 昇進等の人事異動に対する組合の関与

①交通局

交通局の担当職員が、運転士から交通局の内勤に異動した職員の昇進試験について、その実施要領を組合に説明する際に、対象者の人事考課等の記載された内部資料を組合に提示していた。

②現場職員

交通局、建設局、環境局、水道局のいずれにおいても、現場職員の昇進に関して、現場管理者(組合員の地位を有し組合役員であることが多い)に事実上の推薦権を持たせる仕組みになっており、その推薦が通るケースが大半で、組合が人事権を握っているとの声が多く挙がっている。(ただし、水道局においては、募集ポストの人数の2倍程度の推薦を求めていることが多く、一定の選考が行われている。)

【5】規則に違反する疑いのある随意契約

大阪市契約規則第17条の3は、「随意契約によろうとするときは、見積りに必要な事項を示して2名以上の者から見積書を徴するものとする。ただし、急施を要するときその他やむを得ない理由があるときは、この限りでない。」と定めている。しかし、各部署が締結している随意契約の中には、「急施を要するときその他やむを得ない理由があるとき」とは言えないにもかかわらず、競争性のない形で随意契約が締結されている場合があると見受けられる。

例えば、交通局では、58年間にわたり、職員OBが天下っている市交通広告協同組合(加盟42社)に対し、地下鉄・バスの車内広告の枠配分を委ねてきた実態があった。交通局の説明によれば、契約そのものは、枠配分の後、個々の広告業者と交通局との間で個別になされており、市交通広告協同組合に対しては広告業者から手数料が支払われる。

このため、形式上は随意契約にはあたらないとのことだが、事実上、広告枠配分業務を特定者(協同組合)に継続的に委ね、これに伴う対価が協同組合に流れてきたことは間違いない。こうした金銭の流れについては、さらに調査を進めることとする。

【6】区役所と地域団体の不透明な関係

区役所での資料収集及びヒアリングを行う中で、区役所が管理費を徴収せずに地域団体の名簿管理を行っていることが明らかになった。区役所の実務上、行政の仕事と地域団体の仕事が混然となって処理されており、この結果、個人情報保護その他法令上の問題が生ずる可能性もある。

また、区役所において、地域団体幹部らの個人情報を記載した詳細な名簿を作成している例も発見した。こうした名簿と区役所業務との関連性(業務上必要なのか)など

も含め、引き続きさらに調査を行う。

【7】頻発する不祥事

大阪市における最近の不祥事処分事案をみると、顕著なことは、覚せい剤、傷害・暴行、窃盗などの重大な犯罪行為が、継続的に頻発していることである。

過去5年間で（平成19年度から平成23年度途中まで）、

- ・違法薬物（覚せい剤、大麻）に係る処分は11件
- ・傷害、暴行などに係る処分は29件
- ・窃盗に係る処分は32件

にのぼる（詳細は別紙のとおり）。上記のような犯罪行為は、一般社会において、日常的に起こるものではない。

これが当たり前のように頻発する職場環境そのものが、重大な問題と言わざるを得ない。また、処分事案の中には、適正な処分がなされているのか、疑義のあるものも含まれる。例えば、暴行や器物損壊で逮捕されているにもかかわらず、正式な懲戒処分ではなく、文書訓告や口頭注意にとどまっているケースがあった。こうしたケースでは、市の懲戒処分指針でも減給又は戒告が標準処分例とされており、一般の企業での対応と比しても、甘すぎる処分だった可能性がある。

さらに、懲戒処分や口頭注意などの対象にさえならず、水面下に埋もれている事案が存在する可能性もある。

市の公正職務審査委員会には、職員の違法行為に係る公益通報が数多く寄せられているが、通報事案の調査を、所属部局に任せきりにしている場合がある。これでは、所属部局において問題が隠ぺいされてしまうおそれがある。

したがって、上記に掲げた処分件数の数字は、実態のごく一部に過ぎない可能性も否めない。

【8】 「紹介カード・リスト」問題

維新の会の議員が市会で取り上げた「紹介カード・リスト」については、文書の様式、文面上の用語の使い方などを論拠として、当該文書は、政治活動に使用する目的で組合が作成したとは考えがたいとの証言が複数あった。

ただし、この文書を、誰が何の目的で作成したかは、さらに調査を進める必要があるため、最終報告にて調査結果を報告することにしたい。

Ⅲ 「中間報告」以後に明らかとなった事実

【1】違法・不適正な政治活動

- 1 平成23年11月市長選挙をめぐる大阪市役所での違法・不適正な政治活動

(1) はじめに

大阪市長選挙は、歴史的には、市役所内部の幹部職員が立候補し、首長となり、複数回、当選を重ねるケースが多かった。このため、現職の市役所職員が幹部出身の候補者を支援し、選挙事務所に対して、知人を紹介したり、集会・演説会への動員を行ったりして、選挙活動を行うことは、通常のことと受け止める風土が背景として存在した。

もっとも、関市長時代に様々な制度改革が進められ、こうした風土に対するメスも入り、役所丸抱えの組織型選挙からの脱皮を図ろうとして選挙に臨んだものの、その市長選挙において、当時の関市長は、敗北を喫し、組織型選挙からの脱皮は貫徹されることなく、前市長への体制移行となった。

その結果、現職を支援する風土そのものは残り、特に、昨年11月の市長選挙では、当時の大阪市政全般を強く批判するとともに世論の支援を相当程度受けていた候補者が前市長の対立候補となったことから、市役所内での組織防衛本能が幹部職員・職員団体・労働組合等、各所で強く働き、従前に見られたような市役所全体で地域団体をも巻き込んだ現職候補支援のための選挙活動が再度展開されることとなった。

もっとも、こうした選挙活動の在り方そのものに対して、違和感を持つ市役所職員、労働組合員、地域住民等も相当数存在し、第三者調査チームの調査にも具体的事実を踏まえた多数の意見が寄せられることとなった。

以下、第三者調査チームにおいて確認した具体的事実に基づいて、市幹部職員を中心とした選挙活動の実態及び現業職員ないし職員団体・労働組合を中心とした選挙活動の実態について説明する。

なお、以下の図は、本文の説明を図式化したものである。