

監査公表第 567 号

京都市職員措置請求に基づく監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 19 年 9 月 27 日

京都市監査委員 椋 田 知 雄  
同 柴 田 章 喜  
同 江 草 哲 史  
同 藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る請求文  
(省略)

請求人に対する監査結果通知文

監 第 5 2 号  
平成 19 年 9 月 21 日

請求人 様

京都市監査委員 椋 田 知 雄  
同 柴 田 章 喜  
同 江 草 哲 史  
同 藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る監査の結果について (通知)

平成 19 年 7 月 23 日付けで提出された地方自治法 (以下「法」という。) 第 242 条第 1 項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により通知します。

第 1 請求の要旨

1 請求の趣旨

- (1) 平成 18 年 10 月末日付けで依願退職をした元京都市建設局道路建設課所属職員 A (以下「当該元職員」という。) が京都市 (以下「市」という。) から受給した下記給与等が適切なものであるか、監査を求める。  
ア 平成 11 年 9 月から同 17 年 8 月末日までの間の給与及び期末手当  
イ 平成 18 年 1 月から同年 3 月末日までの間の給与  
ウ 上記ア及びイの期間を勤続年数に含み、平成 18 年 10 月末日付け退職に伴い支給した退職手当
- (2) 上記(1)に関し適切でない旨の監査結果の場合には、市が当該元職員に対して公金の返還を請求することを求める。

2 請求の要旨

- (1) 当該元職員は、平成 11 年 9 月から同 18 年 2 月ころまで、任命権者が許可する職員団体である自治労京都市職員労働組合（以下「自治労」という。）建設支部の書記長であった。
- (2) 平成 16 年 5 月 17 日から同 17 年 5 月末日までの間、当該元職員は、所属課へ毎朝立ち寄り出勤簿に押印し、午前 8 時 50 分の始業時刻前から本庁舎屋上の自治労建設支部に在室し、毎日午前 9 時前後に当時の建設局管理部（現在は、建設企画部）建設総務課（以下「建設総務課」という。）労務係へ「黙免で」と電話を入れ、午後 5 時 20 分の退勤時刻まで同支部に専従していた。当該元職員からの電話を受けていた職員は、当時の建設総務課労務係長 B 並びに職員 C 及び D である。
- (3) 平成 17 年 5 月、環境局職員が労組支部の業務に従事するために年間 200 日の職務専念義務の免除（以下「職免」という。）を取得していた旨の新聞報道に続き、同年 6 月 14 日付け京都新聞朝刊で、建設局職員である自治労建設支部幹部たちが組合活動に専従する際、出勤扱いとしていたこと及び建設局と当該労組支部幹部との関係において、地方公務員法（以下「地公法」という。）にはない「黙免」という言葉を使用していたことが報道された。新聞社に問い合わせたところ、「建設局が事実関係を認めため記事にした」とのことであった。
- (4) 報道当日、当該元職員から「支部崩壊だ。」という電子メールが請求人に届いたが、違法であることを知りつつ、勤務時間中に組合に闇専従をし続けていたことを自ら認めるものである。
- (5) 平成 17 年 6 月 14 日の新聞報道後、長年にわたり職務を放棄し労組支部活動に専従していた建設局職員に対して市が不正に支給していた給与、期末手当等の返還を求めらるであろうと注意を払ってきたが、今日まで市は、組合への闇専従をしてきた市職員に対して公金の返還請求を全く行っていない。
- (6) 平成 17 年 8 月 16 日に当該元職員が請求人に対して送信してきた電子メールには、「支部を辞めて職場に戻っても浦島太郎や。使用者にならへん。6 年間のギャップは埋まらへんわ。土木技術者の公務員と違う人種になってしもた。」と、長年にわたる職務放棄を告白している。
- (7) 当該元職員が在職中、自治労建設支部に書記長として就任していた平成 11 年 9 月から当該元職員が依願退職した月までの期間、組合専従者であれば支給されないはずの給与及び期末手当等の支給実態があるから、当該元職員が 5 年以上にわたり、本来の職務を放棄し労組支部に闇専従をして給与及び期末手当を不正に得ていたことが明らかであり、地公法第 35 条及び第 55 条の 2 に違反する。

- (8) 当該元職員は、請求人のヤフーIDに対して不正なアクセス行為を繰り返していたが、平成18年1月10日(火)は、当該元職員の自宅からのアクセス行為がなかった。同日、当該元職員は出勤簿に押印して出勤しているところ、同日の請求人のヤフーIDに対するアクセス行為に係るIPアドレスは、自治労建設支部が契約しているプロバイダのものであった。そのことから、同日、当該元職員は、出勤簿に押印した後、職免も取得せずに職務を放棄し、自治労建設支部に闇専従をして不正なアクセス行為に興じていたものであり、同日に関して市は、当該元職員に対して一日分の給与と通勤費の返還を請求するべきである。
- (9) 当該元職員は、平成18年2月6日から同年3月30日まで、建設局に届け出たうえで公務を休んでいた間、不正なアクセス行為に興じていた。犯罪行為に興じるために休暇を取得したのであり、虚偽休暇である。結果的に市は、犯罪成立の為の休暇を許可し、期間中の給与を支給していたことになり、社会倫理に反し、不正な公金支出に当たる。市として、上記休暇期間中の給与の返還を請求するべきである。
- (10) 当該元職員は、平成18年10月末日付けで依願退職しているが、地公法第55条の2第5項に違反して5年以上にわたり組合に闇専従をしていた期間を含む勤続年数で計算された退職手当を得ている。当該元職員が自治労建設支部幹部に就任した平成11年9月からこれを辞任した平成18年2月までの期間を勤続年数から差し引いた勤続年数で、退職手当の再計算をすることを請求すると同時に、市が当該元職員に対して本来の退職手当よりも過分に支給している退職手当の一部の返還を請求することを求める。
- (11) 請求人が当該元職員による不正なアクセス行為に係る資料を入手したのは平成19年6月26日であり、事実経過を確認したうえで、必要な公文書公開請求を行ったため時間を要したが、当該元職員が市から不正に着服した公金の総額は7,000万円相当であり、確たる証拠をそろえて住民監査請求に臨む必要があった。市は、在職中に地公法違反をした当該元職員によって財政的に多額な被害を受けたのであるから、当該元職員に損害賠償をさせるべきである。なぜなら、当該元職員が労組支部の幹部として組合に専従しなければならぬ立場であったなら、地公法第55条の2に基づき任命権者の許可を得て、専従期間中は労組から給与及び期末手当を得るべきであり、幹部手当を労組から得、かつ、職務を放棄しながら公金給与を得続けていたことは、地公法に違反し、公務員倫理の欠片もない自己本位な行動だからである。そして、退職金の一部の返還請求に伴い、当該元職員が在職期間中に職務を放棄しながら不正に着

服していた給与及び期末手当に関しても、市は債権回収の時効を迎えていないので、債権回収の措置を講じることを求める。万が一、当該元職員が公金の返還に応じない場合は、市として、刑事告発することを望む。

## 第2 要件審査

### 1

- (1) 本件請求の対象とされている、①平成11年9月から同18年2月5日までの給与等の支出及び②平成18年2月6日から同年3月30日までの給与の支出については、それぞれ、給与等が支給された月に財務会計行為があったことが明らかであるところ、本件請求は、対象とされる財務会計行為があった日から1年以上経過した後に行われているから、法第242条第2項本文に規定する監査請求期間を徒過している。
- (2) 住民監査請求が法第242条第2項本文所定の期間を徒過して行われた場合、同項ただし書に規定する正当な理由の有無については、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くした場合に客観的に見て住民監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在又は内容を知ることができなかつたかどうかによって判断し、それができなかつた場合には、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査をすれば客観的に見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である（最高裁平成14年9月12日判決）。

2 上記1(1)①の給与等の支出については、次のとおり、監査請求期間を徒過してされたことにつき、法第242条第2項に規定する正当な理由があるとは認められない。

- (1) 職員団体の役員である建設局職員による勤務時間中の職員団体の活動への従事については、平成17年6月14日に新聞報道（京都新聞）がされている。

また、本件請求に係る請求書の記載によると、請求人は、平成16年5月17日から同17年5月31日までの間、当該元職員が自治労建設支部の業務に専従をしていた旨を具体的に主張し、上記新聞報道後、勤務時間中に職員団体の活動に従事していた職員に対して市が給与等の返還を請求するかどうか、注意深く新聞を読み、現在までそのような返還請求が行われていない旨を主張している。

- (2) 以上の事実を照らすと、請求人は、遅くとも、請求人が従来から知っていた当該元職員による自治労建設支部の業務への従事が本来は認められないものであることが報道された平成17年6月14日には、相当の注

意力をもって調査をすれば、同日以前の当該元職員に対する給与等の支出について、監査請求をするに足りる程度に知ることができたというべきであり、その後の支出についても、支出の時点で同様に知ることができたというべきである。

- (3) 請求人は、当該元職員による不正なアクセス行為に係る資料を入手するのに時間を要した旨を主張するが、当該行為と専従に係る期間の給与等の支出とは直接の関係はないのであるから、これにより上記(2)の認定が左右されるものではない。

また、請求人は、平成18年1月10日分の給与の支出について、当該元職員が自治労建設支部の業務に従事したうえ庁舎内から不正なアクセス行為を行っていたことを違法不当事由とするが、当該行為は、当該元職員が本来の職場から離脱した先（建設支部）で行っていたというものであって、請求人としては、当該行為の有無にかかわらず、専従に係る期間の給与等の支出について監査請求をすることは可能であるから、上記(2)の認定が左右されるものではない。

- 3 上記1(1)②の給与の支出については、次のとおり、監査請求期間を徒過してされたことにつき、法第242条第2項に規定する正当な理由があると認められる。

- (1) 本件請求のうち、上記の給与の支出を対象とする部分に係る主張は、①当該元職員が平成18年2月6日から同年3月30日まで勤務を休んでいたこと、②当該元職員が当該期間中、自宅において不正なアクセス行為を繰り返していたこと及び③当該期間中も、当該元職員に対する給与が支給されていることの各事実を基礎としている。

- (2) 請求人は、平成19年6月26日に当該元職員による不正なアクセス行為に係る資料を入手し、当該資料を調査のうえ、同月29日に当該元職員の平成17、18両年度の出勤簿の公開を請求し、同年7月6日付けでそれらの公開を受けたとされている。

- (3) 以上の事実を照らすと、当該元職員が不正なアクセス行為を行っていた具体的な日時を請求人が知り得たのは、請求人がこれに係る資料を入手した平成19年6月26日であり、上記(1)①の事実については、請求人が当該資料の入手後、出勤簿の公開を請求したことにより派生的に知ったと見るのが相当である。

- (4) したがって、上記の給与については、支出の当時、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なかつたといえ、請求人が上記(1)①及び②の事実を知ることができた平成19年7月6日ころに初めて、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

と考えられ、当該時期から3週間を経過しない同月23日に行われた本件請求は、当該時期から相当な期間内にされたものと認められるから、監査請求期間を徒過したことにつき、法第242条第2項に規定する正当な理由がある。

- 4 以上から、本件請求のうち、平成11年9月から同18年2月5日までの給与等の支出を対象とする部分については、法第242条第2項の規定に適合しないものとしてこれを却下することとし、平成18年2月6日から同年3月30日までの給与の支出及び退職手当の支出を対象とする部分について、監査を実施することとした。

### 第3 監査の実施

#### 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成19年8月20日に請求人からの陳述を聴取した。当該請求人は、本件請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨(上記第1に掲げたものを除く。)は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、総務局及び建設局の職員(以下「関係職員」という。)が立ち会った。

- (1) 当時の建設局長及び都市計画局長は、闇専従を知っていたが、平成17年6月14日の新聞報道後も、給与の返還請求を行っていない。
- (2) 平成18年1月10日は、自治労建設支部の鏡開きの日である可能性があり、汁粉を自治労本部関係の職員に配ったり、局の労務係長に振舞ったりしている。
- (3) 当該元職員は、勤務時間中に歯医者に通っていた。
- (4) 当該元職員が「黙免」の連絡をしていたことについては、当該元職員本人のほか、自治労建設支部の幹部について、支部の活動がないにもかかわらず、「黙免」として連絡していたことや、年次休暇を使い果たしたときにも、同様に連絡していたことを覚えている。

#### 2 新たな証拠の提出

請求人は、平成19年8月20日に、新たな証拠を提出した。

#### 3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

- (1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成19年8月20日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

##### ア 建設局関係職員の陳述

- (ア) 当該元職員は、土木技術職であり、平成18年10月末に退職する

まで建設局に在籍し、平成 11 年は道路部道路維持課主任、平成 12 年 5 月から水と緑環境部河川課主任、平成 16 年 5 月から道路部道路建設課主任として、都市下水路や道路改良事業について、主に関係機関との連絡調整業務を担当していた。

- (イ) 当該元職員は、平成 11 年 9 月に自治労建設支部の書記次長に就任した後、同 13 年 9 月から副支部長、同 15 年 9 月から同 18 年 8 月までは書記長を務めていた。同支部における書記長の役割は、当局との交渉等に関する事前調整等のほか、当局から支部に持ち掛ける業務上の協議等の窓口となっており、また、支部を代表して本部関係の会議にも出席していた。
- (ロ) 職員団体の活動に係る職免（以下、特に指定しない限り、「職免」とは、職員団体の活動に係る職免をいうものとする。）の取扱いについては、平成 17 年 8 月 30 日に総務局長から「適法な交渉等に参加する場合のサービスの取扱いについて」の通知が出され、職免の承認基準及び手続が明確化されたことを受け、建設局においても、当該基準等に則った手続、取扱いをしている。
- (ハ) 上記通知が出される前は、職員団体の本部関係の会議等については、総務局で職免の承認を行っていたが、支部関係の会議等については、承認を行っていなかったため、長年にわたる労使慣行の中で、総務局が承認する本部関係の会議に倣い、支部の基幹会議等について、建設局から各所属長に対し、口頭により、必要最小限の範囲で、事実上、職免と同様の取扱いをするよう求めてきた（以下この労使慣行を「事実上の職免」という。）。
- (ニ) 当時、事実上の職免の基準が非常にあいまいであったことは事実であるが、その都度、一定の判断をしていた。
- (ホ) 当該元職員は、事実上の職免について、本人だけでなく執行委員の分も取りまとめて連絡を行っていた。
- (ヘ) 建設局では、事実上の職免の取扱いのほかに、業務を進める上で、現場の声を汲み上げる必要があると判断した場合には、当局から持ち掛けて、安全衛生や職場環境に係ること等の業務上の課題について、内容に応じて出席者や時間を限定し、平均して週に 2、3 回程度支部役員と会議を行ってきた。
- (コ) 当局から持ち掛ける会議の窓口を担当していたのが当該元職員であり、総務局が承認した職免、事実上の職免と合わせると、他の支部役員と比べても多忙であり、所属職場を離れることが多かったことは事実であるが、常時職場を離脱することを黙認していたことは

ない。

(ケ) 自治労建設支部関係の会議等は事実上の職免の対象とし、当局から持ち掛ける会議は業務の一環として行ってきたものであり、職務専念義務に違反するものではなかったと考えているが、職免については、基準が必ずしも明確でなかったことや、文書による通知等の手続を取らなかったこと等に問題があった。

(コ) 当該元職員は、毎朝、所属に出勤し、一定の業務を担当していた。自治労建設支部の書記長としての役割を担っていたことから、他の職員と同量同質の業務を担当することはできなかったが、支部の活動への従事により担当業務に支障が生じることはなかった。

当該元職員が、①手続を経た職免、②事実上の職免及び③当局が持ち掛ける会議の時間以外は、正規の業務に従事していたことについては、当時の所属長に事実関係を確認している。

したがって、勤務先へ出勤せず、担当業務に従事しない、いわゆる「組合闇専従」には該当しない。

(カ) 平成18年2月から同年3月にかけて当該元職員が勤務していないのは、医師の診断書が添付された適法な病気休務である。

#### イ 総務局関係職員の陳述

(ア) 職免の取扱いにおける局と支部との関係については、それぞれの局において取扱いを進めてきたものであるが、その取扱いの具体的な手順等については、明確な手続の徹底ができていない部分もあり、この部分について平成17年9月から新たな基準を設けてすべて文書で運用するように変更している。

(イ) 局と支部の関係では、交渉事項に安全衛生や、執務環境の問題が含まれてくるので、局と支部の間で適法な交渉事項についての話が行われることもあり得る。

(ウ) 平成17年8月以前の職免の範囲については、大きな考えとしては適法な交渉及びそれに付随する職員団体の会議及び活動ということであるが、明確な基準を確定しきれていなかった部分はある。

(エ) 当該元職員の給与については、平成11年度から同17年度までの期間において、地公法第55条の2第1項ただし書の規定による許可を受けて休職した期間はないため、給与の減額は行っていない。

(オ) 平成18年2月6日から同年3月30日までの期間については、市の関係規定に基づいて所属長が承認した休務であるから、給与の減額は行っていない。

(カ) 京都市職員退職手当支給条例（以下「退職手当条例」という。）の



規定により、地公法第 55 条の 2 第 1 項ただし書の規定による許可を受けて休職した期間は、退職手当の額の計算の基礎となる勤続期間から除算するが、当該元職員については、同規定に基づく休職期間は存在しない。

(キ) 以上のとおり、当該元職員に対する、平成 11 年度から同 17 年度までの期間の給与の支出、及び退職手当の支出は適法である。

(2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 当時の建設総務課労務係長及び都市計画局都市総務課労務係長は、自治労建設支部に出入りしていたので、これらの職員の陳述の機会を設けてほしい。

イ 現在の自治労の本部委員長は、前職は自治労建設支部長であったから、当時、休職届を出していたかどうか、調べてほしい。

#### 4 関係人に対する事情の聴取

当該元職員が自治労建設支部の役員（書記次長、副支部長又は書記長）に就任していた期間中に、当該元職員と同じ所属に在籍していた職員及び建設総務課に在籍していた職員計 16 名について、法第 199 条第 8 項の規定に基づき事情聴取を行った。

### 第 4 監査の結果

#### 1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述並びに関係職員の陳述、関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明の内容並びに関係人からの聴取内容を総合すると、次の事実が認められる。

##### (1) 職務専念義務とその特例に係る地公法の規定

ア 地方公共団体の職員は、全力を挙げて職務に専念しなければならないことを服務の根本基準とし（地公法第 30 条）、法律又は条例に特別の定めがある場合を除き、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務を有する職務にのみ従事しなければならない（同法第 35 条）。

イ 適法な交渉は、勤務時間中に行うことができることから（地公法第 55 条第 8 項）、勤務時間中に行われる適法な交渉に参加する職員については、職免が認められる。

ウ 職員は、職員団体の業務に専ら従事することができないが（地公法第 55 条の 2 第 1 項本文）、例外的に、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、その業務に専ら従事することができる（同項ただし書）。その場合、在籍専従の許可を受けた職員は、その

許可をされている期間について、休職者として取り扱われ、いかなる給与も支給されず、退職手当の算定の基礎となる勤続期間に算入されない（地公法第55条の2第5項）。

(2) 市における職員団体の業務への従事に係る職免の運用

ア 市では、地公法第35条の職務専念義務の特例について、職務に専念する義務の特例に関する条例及び同条例施行細則（以下「特例細則」という。）を定めており、職員が職員団体の活動に参加する場合における職免についても、これらに基づくものとして取り扱っている。

イ

(ア) 平成17年8月31日以前においては、職免に係る手続は、3日以内のものについて総務局人事部給与課長が、4日以上のものについて総務局長が専決することとされており、制度上、総務局において処理することとされていた。総務局では、職免の対象とする職員団体の活動について、明確な基準を定めておらず、個別に判断することとしており、また、同種の活動に係る職免の回数及び時間数の上限も設定していなかった。

(イ) 職免について、実際に総務局において処理するのは、一部であり、職員団体の支部の会議等に係る職免については、専決権限が付与されていなかったものの、各局区等において、総務局での承認事例を参考に判断して、職免の事務を運用していた。

ウ 職免については、以上のような運用について、適用範囲、手続等に改善すべき点があったとして、平成17年9月1日から、その運用を見直した。具体的には、①特例細則を改正して新たに職員団体の会議等のうち当局と適法な交渉を行うために特に必要と認められるものに出席する場合に職免を承認することを規定し、②京都市局長等専決規程等を改正して局区等の長及び庶務担当課長の専決権限を定め、③「適法な交渉等に出席する場合の服務に関する要綱」及び「職務に専念する義務の免除の対象となる職員団体の会議等の基準」を定めて職免の対象とする職員団体の会議等並びに職免を承認する回数及び時間数の上限を設定し、④同時に職免の承認手続を定めた。これにより、職免の運用に係る基準及び手続が明確にされると同時に、支部の会議等について、各局区等が権限に基づき職免の運用を行うこととなった。

(3) 建設局と自治労建設支部との間の労使慣行

ア 上記(2)イのような職免の運用があった中、同ウの運用改善（以下「17年度職免運用改善」という。）以前は、建設局と自治労建設支部との間において、事実上の職免を行う労使慣行があった。

イ 事実上の職免は、次のような手順で行うこととされていた。

(7) 自治労建設支部の書記長が窓口となり、事実上の職免を求める業務（会議等の活動）ごとに、出席者を取りまとめて、当時の建設総務課の労務係長又は労務担当職員に電話で申し入れる。

当該元職員は、自治労建設支部の書記長在任中、当該申入れを行う際に、事実上の職免のことを「黙免」と表現することがあった。

(イ) 申入れを受けた建設総務課の労務係長等は、当該申入れに係る職員に係る所属の長に対し、当該職員が自治労建設支部の活動のために職務を離れる旨を連絡し、その間の配慮、すなわち黙認を求める。

(ウ) 建設総務課からの連絡を受けた所属長は、当該職員が当該活動に従事する間、職務に従事しないことを黙認する。

ウ 事実上の職免は、当時の総務局が本部関係について認めていた職免の承認事例に準じて、具体的には、自治労建設支部の執行委員会、四役会議、青年部会議、女性部会議等の会議について認められていた。

エ 事実上の職免の時間は、必ずしも厳格に限定されていたわけではなく、「午前」、「午後」といった時間帯の特定でも認める運用がされていた。

オ 事実上の職免は、口頭での連絡のみで運用されており、その日時、活動内容、対象者等を特定することが可能な記録が残されていない。

(4) 建設局から持ち掛ける労使間調整協議への自治労建設支部役員の出席

ア 建設局では、業務を進める上で現場の意見等を聴く必要があると判断した場合に、同局から職員団体の支部の役員である職員に持ち掛けて、協議（以下「労使間調整協議」という。）を行うことがある。

イ 労使間調整協議は、委員会を設置して行う安全衛生委員会及び電算委員会のほかに、被服、車両・機械、時間外勤務縮減等の事項について行われている。建設局側は、主に建設総務課労務係長がこれに当たり、案件の内容により、担当の所属長や建設総務課長が加わることがある。協議の相手方は、自治労建設支部の役員である職員との協議の場合、主として書記長である。

ウ 案件の内容によっては、各所属長が、建設総務課労務担当を介さずに、直接、書記長と協議することもある。そのような協議の実績は、建設総務課及び当該元職員の所属のいずれにおいても、把握されていない。

エ 労使間調整協議は、安全衛生委員会を除き、自治労の役員との協議と、京都市職員労働組合との協議とを分けて行っている。

オ 労使間調整協議の場所は、建設局内の会議室を利用するほか、各職

員団体の支部の事務室に出向いて行うこともある。

カ 労使間調整協議の日時、協議内容、出席者等を特定することが可能な記録は、残されていない。

(5) 当該元職員の自治労建設支部役員への就任

ア 当該元職員は、自治労建設支部において、平成11年9月に書記次長に就任した後、同13年9月に副支部長に、同15年9月に書記長に就任し、その後、同18年8月6日に辞任するまで、書記長を務めた。

イ 上記アの期間（以下「役員就任期間」という。）中、当該元職員について、地公法第55条の2第1項ただし書による許可がされた期間はない。

(6) 当該元職員の自治労建設支部役員就任期間中の所属及び担当業務

ア 当該元職員は、平成11年9月の書記次長就任後、同12年4月までは建設局道路部道路維持課、同年5月から同16年4月までは同局水と緑環境部河川課、同16年5月からは、同局道路部道路建設課に所属していた。

イ 当該元職員は、道路維持課においては二条停車場東山三条線自歩道新設事業、河川課においては災害復旧事業等、道路建設課においては京都広河原美山線等の道路区域変更の業務を担当していた。

(7) 当該元職員の勤務状況

ア 当該元職員は、役員就任期間中、年次休暇を受けるなどして勤務を要しない日以外の日については、所属に出勤していた。

イ

(7) 当該元職員については、少なくとも、自治労建設支部の書記長に就任していた期間（以下「書記長就任期間」という。）のうち平成17年度末以前は、その役割上、他の職員と同量同質の業務を担当することができないとして、担当業務について、他の係員への助言等の業務を主とするよう、業務内容及び業務量の上での配慮がされていた。当該元職員は、以下に述べるように勤務時間のうち相当の時間について本来の職務を離れ、自治労建設支部の活動又は労使間調整協議に従事していたが、与えられた職務は支障なく遂行していた。

(イ) 当該元職員は、少なくとも、書記長就任期間のうち17年度職免運用改善以前は、年次休暇等により勤務することを要しない時間及び正規の手続による職免の承認を受けて勤務しない時間以外の時間については、本来の職務に従事しつつ、相当の時間、事実上の職免を受けて自治労建設支部の活動に従事し、又は労使間調整協議に当たっていた。

- (ウ) 所属において、当該元職員は、本来の職務に従事しつつも、離席の理由を具体的に明らかにせず、勤務時間中に自治労建設支部の事務室に出向くことがあり、勤務時間中を通じて離席していることも少なくなかったが、所属では、書記長という役職上、自治労建設支部の会議や労使間調整協議以外にも、組合員からの相談を受けるなどの業務により多忙であると受け止められており、そのような理由での離席が特に不自然であるとは考えられていなかった。
- (イ) 所属長は、事実上の職免及び建設総務課が窓口となる労使間調整協議については、建設総務課から連絡を受けていたが、各所属長から書記長である当該元職員に直接持ち掛ける労使間調整協議（上記(4)ウ）については把握していなかった。一方、当該元職員が属していた係においても、係長が個別の離席理由や時間を管理していたわけではなく、当該元職員自身が本来の職務との調整を行ったうえ、上記(ウ)で述べたように具体的な理由を明らかにせず離席することがあるなど、所属において、当該元職員が職務を離れる場合の理由及び時間について、厳密な管理がされていたとはいえない状況にあった。
- (オ) 17年度職免運用改善が適用された平成17年9月1日以後は、自治労建設支部関係の会議についても、時間を限定して管理されるようになっており、当該元職員について、同日以後の平成17年度中に、適法な交渉又は特例細則第2条第7号に規定する会議等のために承認された職免は、計57時間（交渉16時間及び会議等41時間）である。
- ウ 当該元職員が自治労建設支部の副支部長に就任していた期間（平成13年9月から同15年8月まで。以下「副支部長就任期間」という。）中についても、職務に従事しつつ、自治労建設支部の活動のために職務を離れることがあるという当該元職員の勤務状況は、書記長就任期間中と同様であったが、労使間調整協議については、自治労建設支部の窓口として頻繁に出席していたわけではなかった。しかし、所属において、支部役員という立場上、組合員からの相談等に対応することがあると認識されていたことは書記長就任期間中と同様であり、所属において、当該元職員が職務を離れる場合の理由や時間が厳密に管理されていたとはいえない状況にあった。
- エ 当該元職員が自治労建設支部の書記次長に就任していた期間（平成11年9月から同13年8月まで）中についても、職務に従事しつつ、自治労建設支部の活動のために職務を離れることがあるという当該元職

員の勤務状況は、書記長就任期間中と同様であったが、本件監査において調査したところでは、所属において、当該元職員が職務を離れる場合の理由や時間が管理されていなかったと見るべき証拠は多くなく、そのような事実を認めることはできない。

オ 当該元職員の勤務状況については、以上のような事実を認めることができるが、具体的に、当該元職員が、どの時間に事実上の職免を受け、労使間調整協議に当たり、組合員の相談等に対応し、又は職務に従事していたかについては、事実上の職免及び労使間調整協議の実績に係る記録が作成されていないため、現在では、これらを判別して特定することができなくなっている。

(8) 当該元職員に対する病気休務の承認及び病気休務期間中の給与の支出  
ア

(ア) 当該元職員については、平成 18 年 2 月 6 日から同年 3 月 30 日までの 38 日間にわたり、病気休務（以下「本件病気休務」という。）が承認されている。

(イ) 本件病気休務に係る記録によれば、本件病気休務の承認に際しては、本件病気休務に係る期間の全部について、診断名を示したうえで「自宅療養・加療を要する」との所見が記載された医師の診断書等が提出されている。

イ 当該元職員の平成 18 年 2 月分及び同年 3 月分の給与は、減額されることなく、支給されている。

(9) 当該元職員の退職及び退職手当の支出

ア 当該元職員については、平成 18 年 10 月 31 日付けで、辞職の承認及び退職手当の支給の発令が行われた。

イ 当該元職員に対する退職手当（以下「本件退職手当」という。）は、退職手当条例及び同条例施行規則（以下「退職手当規則」という。）に定めるところにより算定され、平成 18 年 10 月 30 日付けで総務局長によりその支出が決定されたうえ、同年 11 月 10 日付けの支出命令に基づき、同月 21 日に支出された。

## 2 判断及び結論

(1) 始めに

ア 本件請求において、請求人は、①当該元職員が、役員就任期間中、地公法第 55 条の 2 第 1 項ただし書の許可を受けずに自治労建設支部の業務に専従していたことを主張するとともに、②当該元職員による職務専念義務違反に係る個別の事実を主張するほか、③本件病気休務の不正取得について主張する。

イ

- (7) 請求人は、上記の主張①について、そのような状態が、本来であれば地公法第55条の2第1項ただし書の規定による許可を受けるべきものであるとして、当該元職員について、同項ただし書の許可を受けた場合と同様に、すなわち同条第5項に定めるところに準じて取り扱うべき旨を主張する。
- (イ) 地公法第55条の2第1項本文は、職員が職員団体の業務に専従することを原則として制限するものであるところ、この制限は、同項ただし書及び同条第2項の規定により、任命権者が相当と認めて許可した場合にのみ解除されるものである。このような地公法の規定に照らせば、同条第1項ただし書の許可がされていない場合には、職員は、職免の承認を受けた場合を除き、職務専念義務を負うのであって、専従又はそれと同一視すべき事実があるとしても、そのような事実があることをもって当該許可があったものと同様の効果が生じると解するのは相当でなく、職務専念義務との関係で、その違反の有無が問題とされるべきものである。

したがって、役員就任期間中、地公法第55条の2第1項ただし書の許可を受けていない当該元職員について、仮に請求人が主張する専従又はそれと同一視すべき事実があったとしても、それにより、請求人主張のように当該許可があったのと同様の効果が生じると解することはできず、本件では、当該元職員について、上記1の事実関係に照らし、職務専念義務違反の事実があるかどうかの問題となる。

- ウ 上記1で述べたとおり、当該元職員の勤務形態は、所属において一定の業務を担当し、これに従事しつつ、勤務時間中に、相当の時間、事実上の職免を受けて自治労建設支部の活動に従事し、又は労使間調整協議に従事していたが、これらに従事していた時間を特定することはできないというものである。

そのため、請求人の上記ア①及び②の主張に係る本件監査における論点を整理すると、次のようになる。

- (7) 事実上の職免を受けて行う自治労建設支部の活動及び労使間調整協議につき、当該元職員がこれらに従事していた時間について、職務専念義務違反があったと認められるか（論点1）。
- (イ) (7)以外に、当該元職員について、職務専念義務違反の事実が認められるか（論点2）。
- (ウ) (7)又は(イ)について職務専念義務違反の事実が認められる場合、

本件退職手当の支出が違法又は不当であり、又は市が当該元職員に対して本件退職手当の返還請求権を取得しているといえるか（論点3）。

エ そこで、以下、上記ウ(ア)から(ウ)までの論点及び当該元職員に対する本件病気休務期間中の給与の支出について、順次判断する。

(2) 論点1について

ア 事実上の職免を受けて行う自治労建設支部の活動について

(ア) 事実上の職免は、上記1(3)のように、法的な根拠を持たない労使慣行として、専決権限もないまま、専ら口頭での連絡のみにより、対象とする職員が職務を離れ、職員団体の活動に従事することを黙認するというものであるところ、このような取扱いは、職員のサービスの管理上、通常要求される手続を欠くものであって、形式上、極めて不適切なものであるといわざるを得ない。

(イ) ところで、当時の市における職免の運用（上記1(2)イ）は、職員団体の支部の活動に係る職免の運用の実務を各局区等にゆだねつつ、必要な制度的措置（権限の付与、基準の設定、手続の統一等）が行われていない状況であったということができ、事実上の職免は、そのような状況下で建設局が独自に運用していたものである。そのため、事実上の職免の対象は、総務局における職免の承認事例に準じ、職員団体の支部の一部の会議に限定していたとされており、当時の全庁的な取扱いに合致している。

(ウ) このような事情に照らせば、事実上の職免については、上記(ア)のような手続上の問題はあるものの、実質的には、その対象とされた職員団体の支部関係の会議について、職免を承認することを否定しなければならぬものとは認められないから、当該元職員に対する事実上の職免についても、上記1(3)ウで述べたような自治労建設支部関係の会議について認められている限りは、当該元職員がそれに従事していた時間について、職務専念義務違反と評価すべきものとは認められない。

イ 労使間調整協議について

(ア) 職場環境の改善や、職員が用いる被服や車両、機械等をどのように選定するかといった事項について、現場の意見を取り入れることは、業務の円滑な推進に資するものであるところ、その手法として、多くの職員の意見を代弁する者と協議をすることは、当局側の対応として合理的なものであるといえる。

そして、協議の相手方を職員団体の支部の役員立場にある職員



とし、その職員に対して職務命令により特定の協議への出席を求め、これに出席させる場合、当該職員は、職員団体の活動としてではなく、一職員の立場で職務命令を受けて当該協議に臨むことになるから、これについて、職員団体の活動ではなく、職務であるとするにも、合理性がないとはいえない。

- (イ) 建設局が行う労使間調整協議について見ると、上記1(4)エ及びオに掲げた事実のように、あたかも職員団体の窓口である役員と協議しているかのような状況が認められ、関係人から聴取した内容にも、労使間調整協議について、職員団体との調整であるとの認識が見られるなど、実際の労使間調整協議の場においては、職務と職員団体の活動との境界があいまいになり、職務としての協議であると説明されつつも、職員団体の活動としての要素が多分に含まれていたことがうかがわれる。
- (ウ) また、上記1(4)ウで述べたような、建設総務課及び所属長のいずれも把握していない労使間調整協議について、建設局関係職員は、個々の労使間調整協議について個別に職務命令があるのではなく、自治労建設支部の書記長に就任する職員について、各所属長から直接持ち掛けられる協議にも対応するよう、包括的な職務命令があったものとして取り扱っている旨を説明するが、そのような包括かつ無定量な業務を命じる職務命令であれば、時間を限って命令しているとした上記第3 3(1)ア(キ)の説明と矛盾するし、一係員に対する職務命令としての相当性が疑われるといわざるを得ない。そして、そのような職務命令自体、実際にその職員に対して発せられるのではなく、職員団体の支部の窓口となる役員に就任すれば、慣例的に、その職員が労使間調整協議に対応することとし、それをもって「包括的な職務命令」を発したものとしているという状況からは、そのような職務命令の存在自体に、強い疑念を抱かざるを得ない。
- (イ) 以上のような状況に照らせば、建設局における労使間調整協議の実態は、上記(ア)後段で述べたような説明とは大きくかい離しており、当該元職員による労使間調整協議への従事が職務の一部であるという建設局関係職員の説明は、相当と認めることができない。
- (オ) ところで、思うに、このような労使間調整協議は、当局が現場の意見を的確に把握する一方で、当局の意向を現場に浸透させる機能を持つもので、これに職員団体が一定の役割を果たすことで、業務の円滑な推進を図ろうとするものであると考えられ、労使間調整協議に職員団体の支部の役員である職員が出席することは、業務推進

上の当局の要請に職員として応じるという側面と、職員団体の活動として意見を述べるという側面を併せ持つものと見ることができる。

一方で、地公法は、職員団体の活動と職務とを区別し、法律又は条例に基づき職務専念義務が免除される場合を除いては、職員が勤務時間中に職員団体の活動に従事することを制限するものであるから、上記のような性格を持つ労使間調整協議についても、それに従事する職員団体の支部の役員である職員の服務上の位置付けを明確にし、その位置付けに応じた服務の管理を徹底する必要がある、その点をあいまいにしたまま、職員団体の支部の役員である職員との間で労使間調整協議を行う実態が先行していることに、そもそもの問題があるといえる。

- (カ) 以上のような認識に基づけば、労使間調整協議に職員団体の支部の役員である職員を出席させること自体は、業務の円滑な推進の要請に基づくものとして理解することができ、これに当該元職員が従事していたことについては、当時の実態に照らせば単純に職務命令に基づく職務であると認めることはできないものの、職員団体の活動に従事していたものとして、職務専念義務違反であると認めることも、また困難であるといわなければならない。

したがって、当該元職員が労使間調整協議に出席していた時間について、職務専念義務違反と評価すべきものとは認められない。

### (3) 論点2について

#### ア 請求人の主張

請求人は、当該元職員の勤務状況に関し、勤務時間中の電子メール送信及び歯科通院並びに特定の日における勤務時間中の職務離脱の事実を指摘するほか、当該元職員による恒常的な職務離脱を主張し、これらに係る当該元職員の職務専念義務違反を主張するので、以下、これらについて判断する。

#### イ 勤務時間中の電子メール送信について

- (ア) 請求人は、当該元職員が勤務時間中に、請求人に対し、私的に電子メールを送信していたと主張する。
- (イ) 請求人から提出された、請求人が利用する「Yahoo!メール」サービスに係る受信履歴によると、請求人が利用する複数の電子メールアドレスに対し、複数の電子メールアドレスから、電子メールが送信されている事実が認められる。
- (ウ) 当該受信履歴に係る電子メールの発信元の電子メールアドレスのうち、携帯電話のものと見られる3種類の電子メールアドレスにつ

いては、その一部に当該元職員の氏名の一部と思われる文字列が使用されるなど、当該元職員のものであることをうかがわせる事情は認められるが、そのような事情のみでは、当該各電子メールアドレスの利用者が当該元職員であると認めることは困難であり、他にこれを認めるべき証拠がないため、当該各電子メールアドレスを発信元とする電子メールについては、当該元職員から請求人に対して送信されたものと認めることはできない。

- (イ) 当該受信履歴に係る電子メールのうち、発信元が「E」と表示されているものについては、①請求人から別途提出されている請求人が受信した電子メールの写し及び当該元職員の自宅パソコンからのアクセス記録に記載の内容から、「E」に係るヤフーID（アカウント）の利用者が当該元職員であると見るのが相当であり、かつ、②「E」を発信元とする電子メールの件名から、当該元職員が当該電子メールを送信したと見るのが自然であることから、当該元職員が発信したことは、ほぼ確実であると見られる。
- (オ) 上記(イ)の電子メールについて、送信日時及び当該元職員の出勤状況を照会したところ、次のとおり、当該元職員の出勤日の勤務時間内に、電子メールが送信されていた。

送 信 日	送 信 時 刻	
	午 前	午 後
平成16年12月20日		1:16
平成17年2月7日	11:38	
平成17年2月14日		2:21, 3:44, 3:48, 4:42
平成17年2月15日	11:38, 11:45, 11:54	2:19, 2:41
平成17年2月17日	9:08, 9:56, 10:07, 10:08, 10:12, 10:31	
平成17年2月22日		1:14, 2:14, 3:12, 3:35, 4:24, 4:55
平成17年2月24日	11:31	1:03, 3:03, 4:29
平成17年2月28日		3:29
平成17年3月8日		3:35
平成17年7月12日	9:27	
平成17年8月15日		4:35
平成17年8月16日		2:36, 4:44
平成17年8月19日		4:29, 5:14, 5:17

- (カ) イン트라ネットパソコンについては、平成16年9月8日以後、業務に不要と思われる一部のホームページの閲覧が制限されており、「Yahoo!メール」サービスについても、イン트라ネットパソコンからの利用はできなくなっているため、上記(オ)の各電子メールの送信には、各所属に配備されているイン트라ネットパソコンを用いるこ

とはできない。そのため、上記各電子メールの送信には、イントラネットパソコン以外のパソコンその他の機器が用いられたと見られ、当該元職員は、上記各電子メールの送信時刻に、当時所属していた建設局道路部道路建設課の事務室以外の、インターネットの利用が可能な場所にいたものと考えられる。

- (キ) 電子メールの送信が、事実上の職免の対象とされる自治労建設支部の会議への出席や、労使間調整協議への対応とは直接関係のない行為であることは明らかであるし、上記各電子メールの件名等から特にそのような業務との関係を認めるべき事情は見出せないから、上記(ウ)に掲げる各時刻には、当該元職員は、職務、事実上の職免の対象とされる自治労建設支部の会議又は労使間調整協議（以下「職務等」という。）のいずれにも従事せずに、私的な電子メールの送信行為を行っていたものと見ざるを得ない。
- (ク) また、上記(ウ)の各日のうち、少なくとも、平成17年2月14日の午後3時44分ころから同4時42分ころまで、同月15日午前11時38分ころから11時54分ころまで、同日午後2時19分ころから同41分ころまで、同月17日午前9時8分ころから同10時31分ころまで、同月22日午後1時14分ころから同4時55分ころまで及び同年8月19日午後4時29分ころから同5時17分ころまでの各時間帯については、各電子メールの送信時刻が近接していること、当該各電子メールに対する請求人の返信の形跡、当該各電子メールの件名等から判断すると、当該元職員は、その間職務等に従事することなく、請求人との間で、断続的に私的な電子メールの送受信を行っていたものと見ざるを得ない。
- (ケ) 以上から、当該元職員は、上記(ウ)に掲げる各時刻に、職務専念義務に違反して、私的に電子メールを送信したほか、上記(ク)に掲げる各時間帯には、職務専念義務に違反して職務に従事しなかったものと見るのが相当である。
- (コ) そして、上記の各日のうち、平成17年2月22日については、少なくとも、午後1時14分ころから同4時55分ころまでの間、職務専念義務に違反していたと認められるところ、当該元職員が同日の午後に勤務した時間は、39分間（午後1時から同14分まで及び同4時55分から同5時20分までの合計）以下であるから、同日午後については、事故欠勤（京都市職員出勤簿等整理規程第10条第2項第3号）に該当することになる。

ウ 勤務時間中の歯科通院について

請求人は、当該元職員が、平成17年2月14日午後3時44分に、請求人に対し、「いまから、歯医者に行きます。」との記載を含む電子メールを送信したことを指摘し、当該元職員が同日の勤務時間内に歯科医院に通院していたと主張する。

しかし、当該電子メールの記載のみでは、当該元職員が同日の勤務時間内に歯科医院を受診した事実を認めることはできず、受診日時を含む当該元職員による歯科受診履歴に関する情報を市において保有していないことから、本件監査においては、実際に当該元職員が同日の勤務時間内に歯科医院を受診した事実を認めることはできない。

したがって、請求人の主張は、採ることができない。

エ 平成18年1月10日における職務離脱について

(ア) 請求人は、平成18年1月10日に、当該元職員が出勤のうえ職務を離れ、自治労建設支部の事務室のパソコンから、ヤフー株式会社が管理し、制御するメールサーバーに、請求人のヤフーID（アカウント）を利用してアクセスを試みていた旨を主張する。

(イ) 請求人から提出された、請求人のヤフーIDに係るアクセスの記録等によると、平成18年1月10日の午前10時47分ころから同11時3分ころ及び午後1時5分ころから同4時21分ころにかけて、請求人が利用する2個のヤフーIDを利用して、各10回、計20回にわたりアクセスし、ログインを試みた形跡があり（いずれも失敗）、これらのアクセス行為に係るIPアドレスが、インターネット接続業者（プロバイダ）の一つである京都OCNのものであることが認められる。

(ウ) しかし、上記の記録は、操作した人物を特定せずに、何者かが請求人のヤフーIDを利用してアクセスをした記録であるところ、他の関係資料等を総合しても、当該アクセス行為を、当該元職員が行ったと認めるに足りる証拠はない。

(エ) したがって、当該アクセス行為を当該元職員が行ったことを前提とする請求人の上記主張は、採ることができない。

オ 当該元職員による恒常的な職務離脱について

(ア) 請求人は、上記イからエまでの各事実のほか、当該元職員が、恒常的に職務を離れて自治労建設支部の事務室に在室し、何らの業務にも従事せずに時間を過ごしていた旨を主張する。

また、これに関し、当該元職員が、毎日、自身を含む自治労建設支部役員の職務離脱を「黙免」と表現して、建設総務課の労務係長等に連絡していた旨を主張する。

(イ) 上記1(7)で述べた当該元職員の勤務状況に係る事実関係に照らせば、当該元職員については、少なくとも、副支部長就任期間中及び書記長就任期間のうち17年度職免運用改善以前の期間中は、離席する際の理由及び時間について、所属長等によって厳密に管理されていたとはいえない状況にあったことが認められる。

このような不十分な服務管理の背景には、事実上の職免及び労使間調整協議に関する記録が残されていないことをはじめ、当時の所属において、職員団体の支部の役員がその活動に従事することについて、事実上の職免の有無や活動内容のいかんにかかわらず、特に問題視しない認識があったと見られることや、各所属長が直接持ち掛ける労使間調整協議については、上司及び建設総務課のいずれも、その内容及び時間を把握していなかったことがあると考えられるが、当該元職員は、このような服務管理の結果として、理由や時間を具体的に明らかにせずに、自らの判断で容易に職務を離れることができる状況に置かれていたものと考えられる。

(ウ) 上記(イ)の期間当時の当該元職員の離席の状況について、聴取した関係人のうち複数の者が、当該元職員が出勤時に出勤簿に押印のうえ、始業時刻、正午前後及び終業時刻ころに所属に戻って業務の調整や書類の整理等を行うほかは、自治労建設支部の事務室に出向いていたことが、日常的にあり、又は日常的にはないが多くあった旨を説明している。

一方で、関係人の一部には、副支部長就任期間中の当該元職員の離席の状況について、勤務時間中、頻繁に席を空けていた記憶がなく、通常の勤務をしていたと説明する者があった。

(エ) 建設局関係職員は、当該元職員が、事実上の職免の適用を頻繁に受け、及び労使間調整協議に出席する機会が多かった旨を説明するが、事実上の職免の対象とされる自治労建設支部の会議は、執行委員会等一部の会議に限定されており、何らかの会議が恒常的に開催されていたとは考え難い。また、労使間調整協議についても、時期により頻繁に行われたこともあるとは考えられるものの、年間を通じて頻繁に行われていたとは考え難い。

なお、事実上の職免に関し、建設総務課に所属していた関係人は、当該元職員による「黙免で」との表現による申入れは、事実上の職免の申入れであり、そのような申入れが毎日あったわけではないと説明している。

(オ) 以上を総合すると、当該元職員については、上記(イ)の期間中、自

らの判断で具体的な理由を明らかにせずに離席することが可能であった状況に乗じ、勤務時間中、事実上の職免の対象とされる具体的な会議又は労使間調整協議がない時間についても、職務を離れて自治労建設支部の事務室に出向くことがあり、その間、職務専念義務に違反していたことが、強く疑われるといわざるを得ない。

しかし、上記(ア)から(イ)までのいずれも、具体的な日時を特定して、職務専念義務違反の事実を認定することができるものではなく、上記イで認定した勤務時間中の私的な電子メールの送信以外に、具体的な日時を特定して、職務専念義務違反の事実があったと認めることはできない。

- (カ) 請求人は、上記(ア)の主張に加え、上記第1 2(4)及び(6)の各事実を主張し、当該元職員が恒常的に職務を離れていた事実を自ら認めている旨を主張するが、上記第1 2(4)の事実は、平成17年6月14日付け新聞報道による自治労建設支部の活動への影響を当該元職員が危惧したことをうかがわせる内容ではあるものの、当該元職員の恒常的な職務離脱をうかがわせるものとは言い難いし、同(6)の事実は、当該元職員の恒常的な職務離脱をうかがわせる内容ではあるものの、そのことを明確に述べたものではなく、比喩的な表現から事実を断定することはできない。

いずれにせよ、請求人が主張する上記の各事実によっては、当該元職員による職務専念義務違反に係る具体的な日時が特定されるというものではないから、請求人の上記主張は、いずれも採ることができない。

#### (4) 論点3について

##### ア 始めに

以上のように、当該元職員については、上記(3)イのとおり、書記長就任期間中の一時期に、職務を離れて私的な電子メールの送信を行ったことによる職務専念義務違反の事実が認められ、うち平成17年2月22日の午後については、事故欠勤（以下「本件事故欠勤」という。）があったものと見るのが相当である。

本件請求における請求人の主張は、違法又は不当な本件退職手当の支出のほか、退職手当の過支給に基づき市が当該元職員に対して本件退職手当の返還請求権を取得しているとしたうえ、その行使を違法又は不当に怠る事実をも請求の対象に含むものと解される。

そこで、当該職務専念義務違反及び本件事故欠勤があることにより、本件退職手当の支出が違法若しくは不当であると評価され、又は市が

当該元職員に対する本件退職手当の返還請求権の行使を違法若しくは不当に怠る事実があるかどうかについて、以下判断する。

イ 退職手当の支給及びその算定方法

職員が退職したときは、退職手当条例の定めるところにより、その者に対し、退職手当を支給するものとされており（退職手当条例第2条第1項）、その額は、自己都合退職者の場合、その者の勤続期間に応じ、同条例別表丙欄に掲げる支給率を退職日における給料月額に乗じて得た額を基本額として、算定される（退職手当条例第3条第1項第3号）。

ウ 職務専念義務違反及び事故欠勤の事実の退職手当算定上の影響

(7) 職務専念義務違反又は事故欠勤の期間については、勤続期間の計算上、除算すべき期間に該当しないから、これらは、勤続期間の計算に影響しない。

(イ) 給料月額は、在職中の発令により決定される退職時の職務の級及び号給（以下「退職時号給」という。）によって定まるところ、勤務成績判定期間中に事故欠勤がある者については、昇給欠格（次期昇給期の延伸）の対象とされることから、当該元職員について、本件事故欠勤を理由に、遡及して昇給欠格の処理がされることがあれば、本件退職手当の算定の基礎となる給料月額に影響することがある。

なお、事故欠勤に該当しない職務専念義務違反の事実は、昇給欠格事由には該当せず、給料月額に影響しない。

エ 本件退職手当の支出の違法性又は不当性について

(7) 上記イで述べたように、職員が退職したときは、退職手当条例の定めるところにより、退職手当を支給しなければならない。したがって、退職手当の支出について専決権限を有する総務局長は、職員が退職したときは、当該職員の在職中の勤務実績や任命権者の昇給発令等の結果として客観的に定まる条件（勤続期間や退職日給料月額）について、予算執行上看過し得ない瑕疵がある場合のほかは、当該条件に従い、退職手当条例及び退職手当規則に所定の方法により算定した退職手当の支出を決定する義務を負うものである。

(イ) これを本件について見ると、平成17年2月22日の職務専念義務違反及びそれを事故欠勤と認めるべきことについては、本件監査により初めて認定したところであり、総務局長が本件退職手当の支出を決定した際に認定されていた給料月額及び勤続年数について、予算執行上看過し得ない瑕疵があったとは認められないから、総務局長による本件退職手当の支出決定について、これを違法又は不当で



あると評価することはできない。

オ 当該元職員に対する本件退職手当の返還請求権について

(7) 本件退職手当は、当該元職員の在職中における任命権者の発令に基づく退職時号給に係る給料月額を基礎とするものであるところ、当該元職員に対する本件退職手当の返還請求権は、当該元職員に対する在職中の発令が本件事故欠勤を原因として修正され、かつ、当該修正により退職時号給が変動して本件退職手当の算定の基礎となる給料月額が変動し、その結果として本件退職手当の額が変更された場合に、初めて成立する権利である。

(イ) 職員に対する任命権者の発令は、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為に当たらず、当該元職員の在職中における任命権者の発令を、本件事故欠勤を原因として遡及して修正することの要否は、専ら、任命権者が決すべき事項であるが、現時点において、これが修正された事実はなく、本件退職手当の額が変更された事実は認められないから、市の当該元職員に対する本件退職手当の返還請求権が成立しているとはいえない。

(ウ) したがって、本件については、当該元職員の在職中における発令を遡及して修正することの要否に係る判断、及びそれを要するとした場合の退職時号給の決定を経て、本件退職手当の返還請求権が成立する場合には、これを行すべきことはいうまでもないが、当該権利がいまだ成立していない現時点においては、当該権利の行使を怠る事実を認めることはできない。

カ 本件退職手当の支出に係る請求人の主張に対する判断

以上のとおり、本件において、違法又は不当な本件退職手当の支出及び違法又は不当に本件退職手当の返還請求権の行使を怠る事実を認めることはできないから、本件退職手当の支出に係る請求人の主張は、採ることができない。

(5) 当該元職員に対する本件病気休務期間中の給与の支出について

ア 請求人は、当該元職員による本件病気休務の取得が虚偽の理由によるものであり、本件病気休務期間中の給与の支出が違法又は不当である旨を主張する。

イ 上記1(8)で認定したとおり、本件病気休務については、自宅療養を要するとの医師の診断に基づいて承認されたことが認められ、当該診断等について、虚偽であることを疑わなければならない事情は見当たらない。

ウ 請求人は、当該元職員が、本件病気休務期間中に、インターネット

上で、請求人のアカウントを利用した不正なアクセス行為を繰り返していたとし、これを理由に本件病気休務の虚偽を主張するが、当該元職員の上記行為（自宅パソコンの操作によるインターネットへの接続）が、本件病気休務において必要とされている療養の内容と明らかに矛盾し、本件病気休務の承認理由とされている疾病等の真実性を疑わせる事情となるのであればともかく、本件において、そのような事情は認められないから、請求人の主張は、採ることができない。

なお、本件病気休務期間中に当該元職員による非違行為があれば、懲戒処分の対象とされる可能性があるが、そのことと本件病気休務の承認理由とされた疾病等の存否とは、直接の関係があるものではない。

#### (6) 結論

以上のとおり、当該元職員に対する本件退職手当の支出（本件退職手当の返還請求権の不行使を含む。）及び本件病気休務期間中の給与の支出については、これらを違法又は不当であると評価すべき事由を見出すことはできない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

#### 付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、市長に対し、次の内容の意見を提出することとしたので申し添える。

#### 1 労使間調整協議に職員団体の役員である職員を出席させる場合のサービスの管理について

(1) 本件監査における総務局及び建設局の説明によれば、局区等が、業務推進上、現場の意見を聴く必要があると判断した場合において、職員団体の役員を務める職員に協議（以下「労使間調整協議」という。）を持ち掛け、当該協議への出席を求めることがあり、労使間調整協議への当該職員の出席については、協議の内容に応じて出席者や時間を限定して職務命令により出席を求め、職務として出席させるとされたところである。

(2) しかしながら、建設局が行う労使間調整協議について見ると、外形上、あたかも、窓口となる役員を通じて、職員団体との間で協議を行っているかのような状況が見られたほか、各所属長が、当該職員の労務管理を行う所属長等の職員を通じることなく、当該職員に労使間調整協議を持ち掛け、これに当該職員が自らの判断で応じており、そのような労使間調整協議の存在及び内容を、当局として組織的に把握できず、事実上、当該職員の服務が適切に管理されない状況に陥っているなど、上記の説明から大きくか

い離している状況が認められた。

- (3) 労使間調整協議の性格上、これに出席する職員団体の役員である職員の業務は、職員団体の活動としての性格を帯びやすく、その区別があいまいになりがちであるが、職員団体の役員である職員の服務に関し、市民から疑念を持たれることのないよう、地方公務員法に定める職務専念義務の趣旨に十分に留意する必要がある。
- (4) 建設局における上記のような運用について、早期に改善するとともに、労使間調整協議への職員団体の役員である職員の出席について、その実態を踏まえつつ、服務上の位置付けを明確にしたうえ、それに応じたサービスの管理を徹底することができるよう、制度及び実務の在り方を十分に検討し、対応されたい。

## 2 建設局元職員による職務専念義務違反事案について

- (1) 本件監査においては、建設局に所属し、平成 18 年 10 月に退職した元職員（以下「当該元職員」という。）の勤務状況について、職員団体の役員としての立場上、サービスの管理が不十分であったことに乗じて、職務又は職務専念義務の免除の対象とされた職員団体の活動のいずれにも従事せず、勤務場所以外の場所において、私的な電子メールの送信を行っていた事実が判明するなど、職務専念義務違反と認めるべき事実、又はこれを強く疑うべき事情が見られたところである。

上記の職務専念義務違反事案のうち、平成 17 年 2 月 22 日午後の勤務については、勤務する時間が 1 時間に満たず、事故欠勤に該当すると見られる事案である。

- (2) 本件請求については、その対象とされた当該元職員に対する給与の支出（病気休務の不正取得を違法不当事由とする部分を除く。）について地方自治法第 242 条第 2 項の規定に適合しないものとしてこれを却下し、当該元職員に対する退職手当の支出について監査を実施したところであるが、上記事故欠勤をはじめとする職務専念義務違反事案については、任命権者において当該元職員に係る勤務実績等を再度精査し、所要の修正を経たうえで、必要に応じ、既に支給した給与、手当等の返還請求を含む措置を講じることが求められるものとする。
- (3) ついては、任命権者において、本件監査結果を参考に当該元職員の勤務実績等について再度調査、検討し、所要の措置を講じられたい。

（監査事務局第一課）