

監査公表第 697 号

住民監査請求及び監査結果公表

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いましたので、請求文及び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 26 年 5 月 19 日

京都市監査委員	大	西	均
同	久	保	勝 信
同	西	村	京 三
同	海	沼	芳 晴

住民監査請求に係る請求文

京都市職員措置請求書

京都市監査委員 様

2014年 3 月 19 日

(氏名) A

ほか 1 名及び 1 団体

(住所) 京都市西京区

1 京都市は、市内 3 か所にあるクリーンセンター職員の送迎バスを運行しているが、終業した職員を最寄り駅まで送るためのバスの出発時刻が、終業時刻と同時刻（午前 9 時 15 分、午後 5 時 15 分）だった。京都市によると、「実際には、着替えをいたしまして、その 5 時 15 分にそのバスに乗っている」「勤務時間が 5 時 15 分までで、バスが 5 時 15 分の、すぐさま出るという状況」（以上 2013 年 10 月 21 日の市会くらし環境委員会での適正処理管理部長の答弁）で、「終業時刻の前に、バスに乗り込んでいた職員がいた」ことが判明したため、2013 年 11 月 4 日よりバス発車時刻をそれぞれ 15 分遅らせるよう改めた（2013 年 11 月環境政策局作成「クリーンセンターの職員送迎バスに係る出発時刻の見直し経過について」、2013 年 11 月 5 日 22 時 50 分配信京都新聞記事）。

2 相当広い敷地の各クリーンセンターでの業務を終えた職員が、終業時刻と同時に発車するバスに乗車するためには、京都市の調査で判明した通り、終業時刻前までにバスに乗り込まなければならない。そして、乗り込むためには当然、終業時刻のかなり前に業務を終えていなければならない。そして、乗り込むためには当然、終業時刻のかなり前に業務を終えていなければならない。各クリーンセンターでは定められた終業時刻のかなり前に業務を終えるという、いわば「やみ早退」ともいうべき実態が常態化していたことになる。請

求人が情報公開請求をして過去の運行状況（送りのためのバスが各クリーンセンターを発車する時刻）を調べたところ、2008（平成20）年度以降は上記1と同様であった。それ以前は文書が存在していないため不明で、同課担当職員も「いつからこのような発車時刻でバスが運行されていたのかはわからない」とのことだが、相当前から「やみ早退」が続いていたことが推測される。

3 実際の勤務時間より前に退勤しているのにもかかわらず、給料だけは規定通り支払われたのは明らかに違法である。情報公開請求して開示を受けた、2013（平成25年）4月1日から同11月30日までの各クリーンセンターの「乗車数月別報告書」「車両運行日誌」、および「京都市人事行政白書（平成24年9月）などをもとに、2008年4月から2013年10月末までの間に京都市が違法に支払った給料（やみ早退分）の金額を推計したところ、3630万9980円となる。

4 請求人は地方自治法第242条第1項の規定に基づき、以上の事実について監査委員において監査し、2008年から2013年10月末までの違法に支払われた「やみ早退」分の給料3630万9980円は京都市の損害であり、違法な支出決定を行った職員に対し、京都市長が同額の返還を命じるなど必要な措置を取ることを請求する。また、なぜこのような違法な実態が生じ、放置され続けてきたのか、併せて究明されたい。

#### 添付資料

- ・2013年11月環境政策局作成「クリーンセンターの職員送迎バスに係る出発時刻の見直し経過について」
- ・2013年11月5日22時50分配信京都新聞記事
- ・違法に支払った給料推計表

以上

注1 請求人の氏名を記号化した。

2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果の通知文

監 第 9－1 号

平成26年5月19日

請求人 様

京都市監査委員 大 西 均

同 久 保 勝 信

同 西 村 京 三

同 海 沼 芳 晴

### 住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成 26 年 3 月 19 日付で提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）について、監査の結果を同条第 4 項の規定により通知します。

#### 第 1 請求の要旨

- 1 京都市（以下「市」という。）は、市内 3 箇所にあるクリーンセンターの職員の送迎バスを運行しているが、終業した職員を最寄り駅まで送るための送迎バスの出発時刻が終業時刻（勤務時間の終了時刻をいう。以下同じ。）と同時刻だった。
- 2 相当広い敷地の各クリーンセンターでの業務を終えた職員が、終業時刻に発車する送迎バスに乗車するためには、終業時刻前までに業務を終えていなければならない。そして、乗り込むためには当然、終業時刻のかなり前に業務を終えていなければならない。各クリーンセンターでは定められた終業時刻のかなり前に業務を終えるという、いわば「やみ早退」ともいうべき実態が常態化していた。
- 3 過去の送迎バスの運行状況を調べたところ、平成 20 年度以降は上記 1 と同様であった。
- 4 実際の勤務時間より前に退勤しているにもかかわらず、給料だけは規定どおり支払われたのは、明らかに違法である。平成 20 年 4 月から平成 25 年 10 月末までの間に市が違法に支払った給料（「やみ早退」分）を推計したところ、3,630 万 9,980 円となる。
- 5 「やみ早退」分の給料 3,630 万 9,980 円は市の損害であり、違法な支出決定を行った職員に対し、京都市長が同額の返還を命じるなど必要な措置を採ることを請求する。また、なぜこのような違法な実態が生じ、放置され続けてきたのか、併せて究明されたい。

#### 第 2 要件審査

- 1 本件請求の対象とされている財務会計上の行為（平成 20 年 4 月から平成 25 年 10 月末までの「やみ早退」分の給料の支出決定）のうち、平成 20 年 4 月分から平成 25 年 2 月分に係るもの（以下「平成 20 年 4 月分から平成 25 年 2 月分までの支出決定」

という。)については、当該行為があった日から1年を経過した後に本件請求が提出されており、また、平成25年3月分に係るものについては、当該行為の時期が明らかにされておらず、当該行為があった日から1年を経過した後に本件請求が提出されている可能性がある。

- 2 この点について請求人は、請求人が本件請求の対象とされている財務会計上の行為について、その事実を知った日は、情報公開を受けた平成25年1月8日であり（平成26年1月8日の誤りと思われる。）、同日から3箇月以内に請求しており、正当な理由がある旨主張し、また、平成25年3月分に係る「やみ早退」分の給料の支出時期は、同月21日である旨主張する。

### 3

- (1) 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ても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかった場合は、特段の事情のない限り、当該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ものとされている（最高裁平成14年9月12日判決）。

#### (2)

##### ア

- (ア) 平成25年10月21日、京都市会くらし環境委員会（以下「くらし環境委員会」という。）において、委員が「午後5時15分まで働く人が、午後5時15分からバスに乗ってとか、午前9時15分まで働く人が、午前9時15分からバスに乗るって、これ、事実上、できるのかなと思うんですけども、いかがですか。」と質問したことに対して、環境政策局適正処理施設部長は、クリーンセンターは「勤務時間が5時15分までで、バスが5時15分の、すぐさま出るという状況でございます。そういう部分につきましては、今はそういう風には運用しておりますけれども、ちょっと実態等については調べさせていただきたいと思えます。」と述べている（平成25年10月くらし環境委員会（第10回）会議録）。

- (イ) 平成25年10月22日付けの京都新聞では、「京都市のごみ焼却施設から近隣

駅まで市職員を送るバスの出発時刻が、市職員の終業時刻と同時刻であることが21日、分かった。送迎を委託する業者との『契約上の時刻』というが、早めに仕事を切り上げ帰宅している可能性もある。「勤務終了後、バスに乗るには5分以上はかかるとみられる。「時刻通りにバスに乗るには数分の『早引き』が必要になるが、市は『センターを出発する時刻は『～分以降』と定めてあり、実際に終業時刻と同時に帰っているかは把握していない』という」旨、及び上記内容について「21日に開かれた市議会暮らし環境委員会で」指摘があった旨が報道されている。

イ

(7) 平成25年11月5日、暮らし環境委員会において、環境政策局適正処理施設部長は、実態調査の結果として、「5時15分の勤務終了後、程なくバスが構内から外に出て行ったという状況がございました。したがって、それまでに職員がバスに乗り込んでいたという、そういう状況がございました」と述べ、また、「バスの発車時刻でございますけれども、これにつきましては、5時15分ということで今までやってまいりましたけれども、これは、昨日から5時30分に発車するというところでございます」と述べている（平成25年11月暮らし環境委員会（第12回）会議録）。

(イ) 平成25年11月6日付けの京都新聞では、「京都市のごみ焼却施設から近隣駅まで市職員を送るバスの出発時刻が終業時刻と同じで、『早引き』の可能性が指摘されていた問題で、市は5日の市議会暮らし環境委員会で『終業時間までに職員がバスに乗り込んでいた状況があった』と謝罪し、出発時刻を遅らせる措置をとった」旨、及び「東北部クリーンセンター（左京区）、北部クリーンセンター（右京区）、南部クリーンセンター（伏見区）のバス時刻で、職員の勤務終了時刻と同じ『午前9時15分以降』と『午後5時15分以降』に各クリーンセンターを出発することになっていた。市が調査したところ、ほぼ時刻通りに出発することが常態化していたため、4日からいずれも出発時刻を15分遅らせた」旨が報道されている。

(3) 上記(2)ア(イ)及び(2)イ(イ)の報道は、市の一般住民において容易に閲読することができたものであることから、送迎バスの出発時刻がクリーンセンター職員の終業時刻と同時刻であるとの上記(2)ア(イ)の報道がなされた平成25年10月22日頃には当

該記事の内容を知っていたと見るのが相当であり、また、当該行為の基礎となる事実である終業時刻までに職員が送迎バスに乗り込んでいた状況について市が謝罪したとの上記(2)イ(イ)の報道がなされた平成 25 年 11 月 6 日頃には当該記事の内容を知っていたと見るのが相当であるから、客観的に見て、請求人は、遅くとも同日頃までには、監査請求をするに足りる程度に本件請求の対象とされている財務会計上の行為の存在及び内容について知ることができたと解される。

(4) そうすると、平成 25 年 11 月 6 日から見て 133 日後に提出された本件請求は、請求人が相当の注意力をもって調査したときに客観的に見て、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時から相当な期間内に行われたと見ることはできない。

(5) よって、本件請求のうち平成 20 年 4 月分から平成 25 年 2 月分までの支出決定に係る部分については、当該行為があった日から 1 年を経過した後に提出されたことについて、法第 242 条第 2 項ただし書に規定する正当な理由があるとは認められず、同項に適合していない。

4 本件請求の対象とされている財務会計上の行為のうち平成 25 年 3 月分に係るものについては、請求人は、上記 2 のとおり、「やみ早退」分の給料の支出時期は、同月 21 日である旨主張する。

しかし、平成 25 年 3 月 21 日は、当該給料が職員に支払われた日であって、本件請求の対象行為である行財政局総務部総務事務センター長（以下「総務事務センター長」という。）による給料の支出決定があった日は、同月 13 日である。したがって、本件請求のうち平成 25 年 3 月分の支出決定に係る部分は、当該支出決定があった日から 1 年を経過した後に提出されており、また、上記 3 のとおり、1 年を経過した後に提出されたことについて、法第 242 条第 2 項ただし書に規定する正当な理由があるとは認められない。

#### 5 要件審査に係る判断

したがって、本件請求のうち、平成 20 年 4 月分から平成 25 年 3 月分までの給料の支出決定を対象とする部分についてはこれを却下することとし、同年 4 月分から同年 10 月分までの給料の支出決定（以下「本件各支出決定」という。）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 26 年 4 月 15 日に請求人 A からの陳述を聴取した。その要旨（上記第 1 と重複する内容を除く。）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、環境政策局及び行財政局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 請求書について、2 点、補足的に陳述したい。
- (2) 今回、送迎バスの利用者の数を基に金額を算定しているが、本来の終業時刻以前に仕事を終えてしまっているという問題（以下「本件問題」という。）が、送迎バス利用者だけでなくクリーンセンター全体の問題であることに留意して欲しい。

請求時に提出した「くらし環境委員会要求資料 クリーンセンターの職員送迎バスに係る出発時刻の見直し経過について」では、「マイカー等で通勤する職員の中には、バス発車後、ほぼ同時刻に退出する者がいたことを確認した。」とされている。つまり、送迎バスを利用している職員だけでなく、ほかの手段で通勤している職員も同様の実態であったと推測される。

クリーンセンター職員全体について調べていただきたい。

- (3) 市は平成 18 年当時、職員の不祥事や犯罪事件が多発したため、同年に抜本改革大綱というものをまとめている。この中で環境局は、解体的出直しをするのだということ宣言し、多数の多岐にわたる対策が盛り込まれている。

平成 18 年時点で市を挙げて不正常的な実態を是正しようとする動きがあったにもかかわらず、本件問題が見逃され、昨年 11 月まで続いた。

直接財務会計行為とは関係ないかもしれないが、なぜこうした慣例が続いてきたのかについて、十分検討していただきたい。市を挙げて是正をしようとしているときに、それを阻もうとする力が働いてきたのだと考えるのが妥当と考えるが、なぜそのようなことが続いたのか検討して欲しい。

## 2 新たな証拠の提出

請求人は、平成 26 年 4 月 15 日付けで、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

関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 26 年 4 月 15 日に陳述の聴取を行った。その要旨は、おおむね次のとおりである。

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、上記 1 の請

求人が立ち会った。

(1) 環境政策局関係職員の陳述

ア 送迎バスの運用等について

市内3箇所あるクリーンセンターは、市内周辺部に位置していることから、公共交通機関を利用するとしてもバスの本数が非常に少なく（1時間におおむね1本）、また、最寄りの鉄道駅から徒歩20分から30分程度掛かるなど、円滑な通勤が難しい状況にある。そのため、クリーンセンターに勤務する職員の効果的な通勤手段として、送迎バスの運行を行ってきた。

構内に送迎バスを停車させ、終業時刻の直後に出発させていたこともあり、従前は終業時刻までに職員が送迎バスに乗り込んでいる状況があった。

これについては、構内に停車させた送迎バスの中で終業時刻まで職員が待機していることから、必要があればいつでも現場に戻ることが可能な状況にあるという認識の下、このような運用をしていたが、市民に誤解を与えかねないため、平成25年11月4日から、送迎バスの出発時刻を見直し、終業時刻から15分後とするとともに、終業時刻まで執務場所から退出することのないよう徹底している。

これらの見直し及び対応により、現在は、終業時刻までに送迎バスに乗り込んでいる職員はいない。

イ 請求人の主張に対する意見

(7) 請求人が主張される「やみ早退」とは、終業時刻までに送迎バスに乗り込んでいることを指していると推察するが、送迎バスについては、出庫後、職員が乗り込むために必要な時間だけ構内に停車させ、終業時刻以降に出発させていたものであり、職員が終業時刻の数分前に乗り込んでいたとしても、何かあればいつでも現場に戻ることが可能な待機状態に置かれていることから、職務専念義務に違反していると評価されるものではない。

この点、最高裁平成12年3月9日判決（以下「平成12年最高裁判決」という。）においても、「労働時間とは、労働者が使用者の指揮命令の下に置かれている時間である」とする見解が示されており、待機時間中も管理監督者の指揮命令下に置かれている状況であるため、法的には労働時間として評価されるものであり、請求人が主張する「やみ早退」として評価されるものではない。

したがって、実際の勤務時間より前に退勤しているにもかかわらず、給料だ



けは規定どおり支払われたのは明らかに違法である、との請求人の主張についても、クリーンセンターにおいては、終業時刻まで職員は、管理監督者の指揮命令下に置かれており、その時間は労働時間として評価されるものであり、実際の勤務時間より前に退勤しているという事実はない。

- (イ) また、平成15年1月23日東京地裁判決においては、勤務時間中に昼食を食べながら仕事を行っていたことについて、勤務実態がなかったとはいえ、管理監督者の指揮命令下に置かれているため、給料の減額を行わなかったことの違法性を認めていない。

終業時刻までに送迎バスに乗り込んでいる時間については、必要があればいつでも現場に戻ることが可能な待機状態にあり、この待機時間中は管理監督者の指揮命令下に置かれていることから、労働時間として評価されるものであり、給料を減額できるものではない。

したがって、違法に支払った給料の金額を返還する理由はない。

- (ウ) しかしながら、こうした送迎バスの運用は、市民に誤解を与えかねないことから、平成25年11月4日から、送迎バスの出発時刻を見直し、終業時刻から15分後とするとともに、終業時刻まで執務場所から退出することのないよう徹底しており、現在は、終業時刻までに送迎バスに乗り込んでいる職員はいない。

## (2) 行財政局関係職員の陳述

ア 本市職員の給与については、京都市職員給与条例（以下「給与条例」という。）に基づき支給しており、職員が正規の勤務時間について勤務しない場合には、給与条例第12条第1項の規定により、給与を減額して支給することとしている。

イ 給与支給の流れについては、まず、各所属において、月ごとに職員の時間外勤務や年次休暇などの勤務実績を管理する勤務実績報告書を庶務担当者が作成し、所属長（東北部クリーンセンター（以下「東北部CC」という。）及び北部クリーンセンター（以下「北部CC」という。）についてはそれぞれの所長、南部クリーンセンター（以下「南部CC」という。）については管理課長及び工場課長をいう。以下同じ。）が決裁する。その後、作成した勤務実績報告書を各所属から給与支給事務を行っている総務事務センターに直接送付する。

そして、総務事務センターにおいて、各所属の勤務実績報告書に基づいて、給与の額を計算し、職員に対して給与の支給を行っている。

クリーンセンター職員に対する給与の支出についても、クリーンセンターからの勤務実績報告書に基づき給与支給事務を行い、適正に給与の支出を行っている。

ウ 行財政局としての認知状況については、行財政局コンプライアンス推進室（以下「コンプライアンス推進室」という。）では、服務規律徹底の取組として、事業所の服務監察を順次実施しているところ、平成 25 年 9 月 25 日の午後に実施した東北部 CC に対する服務監察において、構内に停車中の送迎バスに職員が乗り込み、当該バスが終業時刻の直後に発車している事実を確認した。

その後、環境政策局に対し、行財政局統括監察員名「服務監察の結果（中間まとめ）について」を発出し、当該事実を報告し是正依頼を行ったところ、環境政策局では、このような状況は市民に誤解を与えかねないことから、出発時刻の見直しが行われたものである。

#### 第 4 監査の結果

##### 1 事実関係及び関係職員の説明の要旨

本件監査において認められた事実関係及び関係職員の説明の要旨は、次のとおりである。

##### (1) 関係条例等の内容

本件各支出決定及びクリーンセンター職員の勤務状況に関する条例等の内容は、おおむね次のとおりである。

##### ア 京都市職員給与条例

(ア) 職員が、正規の勤務時間について勤務しないときは、勤務しない時間 1 時間につき、給与月額(給料月額及びこれに対する地域手当の月額の合計額をいう。

以下同じ。)を 1 月平均の正規の勤務時間数として別に定める時間数で除して得た額を減額して給与を支給するとされ、ただし、勤務しないことにつき任命権者の承認があったとき等は、この限りでないとされている（第 12 条第 1 項）。

(イ) 単純な労務に雇用される者の給与の種類及び基準については、給与条例に定めるところによるとされている（第 23 条）。

##### イ 京都市職員給与条例施行細則

(ア) 上記ア(ア)の別に定める時間数は、157 時間とされている（第 22 条）。

(イ) 給与の支給に関する事務を処理している任命権者は給与簿を、その他の任命権者は勤務実績報告書を作成しなければならない、給与の計算は給与簿により行

い、給与簿は勤務実績報告書、職員別給与簿等から成るものとする（第28条）。

- (ウ) 勤務実績報告書は、課又は事業所等別に、月ごとに作成し、同報告書には、課又は事業所等の庶務を担当する係長（係長が置かれていない場合にあっては、これに準じる者）が、各職員につきその勤務時間を管理するために作成する記録その他任命権者の指定する記録に基づいて、①上記ア(ア)等の規定により給与を減額される日数及び時間数等、②法令の規定により休業補償を受ける日数、③時間外勤務及び夜間勤務の時間数並びに宿直勤務及び日直勤務の区分別の回数、及び④特殊勤務手当の計算上必要な事項を記録するものとし、給与の支給に関する事務を処理している任命権者に属する課又は事業所等の長は、月の終了後4日以内に、上記①から④までに掲げる事項を記録した勤務実績報告書を、総務事務センター長その他給与の支給に関する事務を担当する課長に送付しなければならないとされている（第29条）。

#### ウ 京都市局長等専決規程

局長等の特定専決事項は、次のとおりとされている（第4条第1項及び別表第2）。

- (ア) 総務事務センター長  
職員の給与等に係る支出決定等
- (イ) 人事課長  
職員の給与等に係る支出命令等

#### エ 京都市職員の勤務時間等に関する規程

- (ア) クリーンセンターに勤務する職員の勤務時間は次に掲げるとおりとされている（第3条第1項及び別表第1）。
- a 機械炉の操作業務又は保守管理業務に従事する職員  
交替に  
午前8時30分から午後5時15分まで  
午後4時15分から翌日の午前9時15分まで
- b 職員の送迎自動車の運転業務に従事する職員  
交替に  
午前7時から午後3時45分まで

午前8時30分から午後5時15分まで

午前10時15分から午後7時まで

c その他の職員

一般職員と同じ（午前8時30分から午後5時15分まで）

- (イ) 勤務時間等のうち割振りが必要であるものについては、事業所の長が割振りを行うとされている（第3条第2項）

オ 京都市職員服装規則

被服は、職務執行中着用しなければならないとされている（第10条）。

(2) クリーンセンターの送迎バスについて

ア 運行状況について

送迎バス運行业務仕様書（業務委託が行われている東北部CC及び北部CC）の記載（記載の変更が行われる平成25年11月3日以前）によると、本件請求に係る勤務終了後の職員を乗車させる送迎バスの運行状況は、次のとおりである。

(ア) 東北部CC

a 午前の便

場所	発車時間
東北部CC	午前9時15分（発車時は、午前9時15分以降）
志久呂橋付近	午前9時20分
加茂街道	午前9時25分
北山大橋西詰付近	午前9時35分
北山駅付近	午前9時40分
東北部CC	午前10時15分頃入庫

b 午後の便

場所	発車時間
東北部CC	午後5時15分（発車時は、午後5時15分以降）
志久呂橋付近	午後5時20分
加茂街道	午後5時25分
北山大橋西詰付近	午後5時30分
北山駅付近	午後5時35分
東北部CC	午後6時00分頃入庫

なお、運行記録表によると、平成 25 年 10 月 28 日午前の便まで、日々終業時刻と同時刻の出発時刻となっている（出発時刻は印字）。

(イ) 北部 C C

a 午前の便

場所	発車時間
北部 C C	午前 9 時 15 分 (発車時は、午前 9 時 15 分以降)
花園駅付近	午前 9 時 25 分
天神川駅付近	午前 9 時 30 分
西大路御池駅付近	午前 9 時 35 分
西院駅付近	午前 9 時 40 分
北部 C C	午前 10 時 00 分頃入庫

b 午後の便

場所	発車時間
北部 C C	午後 5 時 15 分 (発車時は、午後 5 時 15 分以降)
花園駅付近	午後 5 時 25 分
天神川駅付近	午後 5 時 30 分
西大路御池駅付近	午後 5 時 35 分
西院駅付近	午後 5 時 40 分
北部 C C	午後 6 時 00 分頃入庫

なお、運行記録表によると、平成 25 年 10 月 22 日午後の便まで、日々終業時刻と同時刻の出発時刻となっている（出発時刻は印字）。

(ウ) 南部 C C

南部 C C については、職員が運転業務に従事していることから、送迎バス運行業務仕様書はないが、車両運行日誌によれば、午前の便については平成 25 年 6 月 28 日までの間、出庫時刻は「9 : 15」と記載され（同日以降は出庫時刻の記載のない車両運行日誌となっている。）、午後の便については平成 25 年 10 月 25 日までの間、出庫時刻は「17 : 15」と記載されている。

なお、関係職員の説明によると、午前の便の出発時刻が午前 9 時 15 分以降、午後の便の出発時刻が午後 5 時 15 分以降であったとされている。

イ 送迎バス出発時刻の把握について

関係職員の説明によると、環境政策局では、運行記録表及び車両運行日誌（以下「車両運行日誌等」という。）により、送迎バスが終業時刻の直後に出発していた事実については把握していたとされている。

ウ 送迎バスを利用している職員について

関係職員の説明によると、クリーンセンター職員は、通勤届を送迎バスで申請することにより、誰でも送迎バスを利用することが可能とされている。

エ 乗車者個人の特定について

関係職員の説明によると、次のとおりとされている。

(ア) 乗車者個人を特定する記録の存在について

車両運行日誌等により管理及び把握している内容は、送迎バスの運行時刻、走行距離、運転手、乗車人数等であり、乗車者個人を特定する記録等は作成していない。

(イ) 通勤届による送迎バス乗車者の把握について

送迎バス利用者は通勤届による申請で把握しているが、日々の利用については、例えば、業務により送迎バスの発車時刻に間に合わない場合や個人的な理由により送迎バス以外の方法で帰宅する場合など、送迎バスを利用する予定であった者が、利用しないことがあるほか、他部署の職員が業務のためにクリーンセンターを来訪した際に利用するといったこともあるため、通勤届では送迎バスで申請している職員であっても、必ずしも送迎バスを利用しない日もあり、また、それ以外の職員が利用することもあるため、乗車者個人を特定することは困難である。

オ 乗車人数について

運行記録表に記載された日々の乗車人数を月別にまとめると次のとおりとなる。

		4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月
東北部	午前	30	38	30	36	32	37	37
CC	午後	347	350	320	341	303	271	326
北部	午前	27	27	16	21	16	17	22
CC	午後	224	262	209	245	234	196	220

南部	午前	＊						
ＣＣ	午後	392	397	365	402	380	311	379
合 計		1,020	1,074	940	1,045	965	832	984

総合計延べ6,860人(ただし、南部ＣＣの午前の便を除く。)

＊ 各日、乗車人数の記載がある日はほぼ全日0、1又は2のいずれかが記載されているが、乗車人数の記載がない日があり、また、平成25年7月以降は出発時刻の記載のない車両運行日誌が使用されており、正確な乗車人数を把握できない。

### (3) クリーンセンター職員の勤務実態について

#### ア 勤務時間について

関係職員の説明によると、上記(1)エ(イ)の割振りは、次のとおりとされている。

(ア) 交替に午前8時30分から午後5時15分まで(以下「一直」という。)、午後4時15分から午前9時15分まで(以下「二直」という。)(以下「一直」と「二直」を合わせて「直勤務」という。)

施設係(ごみ焼却施設の運営を行う。以下同じ。)のうち、中央制御室において各設備の運転監視や操作、異常時の対応等を行う運転監視業務に従事する職員(上記(1)エ(ア) a 「機械炉の操作業務又は保守管理業務に従事する職員」)

(イ) 交替に午前7時から午後3時45分まで、午前8時30分から午後5時15分まで、午前10時15分から午後7時まで

管理係(庁舎、構内の管理業務等を行う。以下同じ。)のうち南部ＣＣの運転業務を行う職員(上記(1)エ(ア) b 「職員の送迎自動車の運転業務に従事する職員」)

(ウ) 午前8時30分から午後5時15分まで(以下「日勤」という。)

事務係(庶務、計理、労務管理等を行う。)、管理係、破碎機係(粗大ごみ破碎の施設の運営を行う(北部ＣＣを除く。以下同じ。))及び燃料化施設係(燃料化施設の管理業務等を行う(南部ＣＣのみ。以下同じ。))の職員(上記(1)エ(ア) c 「その他の職員」)

#### イ 業務の終了から送迎バス乗車までの流れについて

関係職員の説明によると、事務係以外の職員については、上記アのそれぞれの係における業務後、①各係又は各班によるミーティング、業務報告書等の作成を

行った後、②更衣室へ移動し、作業着等の着替えを行い、③送迎バスに乗車しているところ、上記①から③までの平成25年10月以前における各行為のおおむねの時間については次のとおりとされている。

管理係	}	①16:30～17:00, ②17:00～17:15, ③17:05～17:15以降
破碎機係		
燃料化施設係		
施設係（日勤）		①16:15～17:00, ②及び③は上記と同じ
施設係（二直）		①8:30～9:00, ②9:00～9:15, ③9:05～9:15以降
事務係		③17:15以降

なお、上記時間については、当日のごみの受け入れ状況や機器類の運転状況により変動する場合がある。

ウ 更衣室又は執務室から送迎バスに乗り込むまでの距離及び時間について  
関係職員の説明によると、次のとおりとされている。

(ア) 乗車までの距離について

- a 東北部CCにあつては、1階執務室（事務係）から20m程度、3階更衣室から60m程度
- b 北部CCにあつては、4階更衣室及び執務室（事務係）から100m程度
- c 南部CC工場棟にあつては、2階更衣室から50m程度、3階執務室（事務係）から60m程度

(イ) 乗車までの時間について

執務室又は更衣室から送迎バスに乗り込むまでの所要時間は、エレベーターでの移動時間を考慮して、おおむね1分から2分である。

エ 勤務管理について

(ア) 関係職員の説明によると、次のとおりとされている。

- a 事務係、管理係、施設係、破碎機係及び燃料化施設係から組織を構成しており、それぞれ、事務係長、管理係長、施設係長、破碎機係長及び燃料化施設係長が統括しており、このうち、管理係、施設係及び破碎機係については、係長の下に、環境政策局内の独自の補職ポストである作業長を置き、各職員に対する指示、統括及び係長の補佐を行っている。
- b 職員の退勤に関しては、上司である作業長及び係長が目視及び声掛けによ



り、実際に直接確認するとともに、環境政策局独自の取組として、退庁簿による管理を行っており、終業時刻の直前（平成25年11月4日以降は終業時刻以降）、送迎バスに乗り込む前に退庁簿に押印させることにより、職員が確実にその時間に執務室にいることを記録している。

- (イ) なお、上記退庁簿には、日付、職員の氏名、押印欄があるほか、休暇の取得に係る備考欄等があるが、職員の押印、上司による確認等を行った時刻が分かる記載はない。

オ 終業時刻前に職員が送迎バスに乗り込んでいた状況の把握及び環境政策局の対応について

- (ア) 終業時刻前に職員が送迎バスに乗り込んでいた状況の把握

a 関係職員の説明によると、次のとおりとされている。

(a) 上記(2)イのとおり、環境政策局では、送迎バスが終業時刻の直後に出発していた事実については把握していた。また、職員が終業時刻までに送迎バスに乗り込む可能性についても想定できたが、その場合についても、構内に停車させた送迎バスの中で終業時刻まで待機させており、何かあればいつでも現場に戻る事が可能な状況に置いていたものであるため、出発時刻については終業時刻の直後とする運用を続けてきた。

(b) しかし、平成25年9月から10月にかけて、環境政策局の事業所を中心とした服務監察が実施され、同年10月15日付けでコンプライアンス推進室から「送迎バスの出発時刻について、市民から誤解を招くことのない運用にさせていただきますようよろしくお願い致します。」との報告があった。そのため、同月22日から23日にかけて、各クリーンセンターの送迎バス等の発車及び職員の退出状況等について実態調査を行い、送迎バスの乗車人数、乗車時間、出発時間を調査するとともに、自動車等で通勤する職員についても、退出状況の確認を行ったところ、自動車等や送迎バスが構内を出発した時刻については、全施設いずれも終業時刻が到来した後であることを確認した一方で、一部の職員について、終業時刻が到来する前に送迎バス及び自動車に乗り込んでいることも判明した。

b 平成26年1月付けで環境政策局監察主幹が作成した「服務監察の結果（中間まとめ）に係る是正状況について」によると、送迎バスについては、終業

時刻前に出発することはなかったが、利用予定者の乗車を確認できた時点で、ほぼ終業時刻と同時に出発していたとされている。

(イ) 環境政策局の対応

関係職員の説明によると、法令規則の範囲内であったとしても、終業時刻の到来前に送迎バスに職員が乗り込んでいるという状況については、市民の目線に立って考えた場合には、勤務時間中であるにもかかわらず職場離脱しているのではないかという疑念が生じ、理解を得ることが困難であると考え、平成 25 年 11 月 4 日から、送迎バスの出発時刻を終業時刻の 15 分後以降に見直したとされている。

(4) 給与支給決定の流れについて

関係職員の説明によると、次のとおりとされている。

ア 環境政策局内における作業について

(ア) 職員の休暇、時間外勤務等の日常の申請について

事務係については、各職員にパソコン及び庶務事務システム（電子計算機を利用して職員の勤務実績の報告、旅費の請求その他人事及び給与に関する事務を総合的に管理するための情報処理の仕組みで、総務事務センター長が管理するものをいう。以下同じ。）が行き渡っているため、各職員が自ら入力してその都度、案件ごとに所属長の決裁を行っている。

一方、事務係以外の職員については、口頭又はメモ等により各係の作業長（南部 CC 燃料化施設係については作業長を置いていないので、燃料化施設係長）が休暇、時間外勤務等の内容を各職員から申請・報告を受け、代行入力してその都度、案件ごとに所属長決裁を行っている。

(イ) 月末の勤務実績報告業務について

京都市職員給与条例施行細則（以下「給与細則」という。）第 29 条に基づき、各クリーンセンターの事務係職員がクリーンセンター内の全職員分の勤務実績について庶務事務システムにおいて入力及び確認をし、全職員分を 1 件の決裁として所属長決定の後、総務事務センターに庶務事務システム内のデータを送付する。

イ 行財政局内における作業について

(ア) 給与支給決定について

上記ア(イ)の報告に基づいて、総務事務センター長が給与の支出決定を行い、行財政局人事部人事課長が支出命令の決定を行う（京都市局長等専決規程第4条及び別表第2）。

なお、各月の上記支出決定により京都市全職員の一月分の給与が決定され、当該決定には、環境総務費として、クリーンセンター職員を含む環境政策局の職員に対して支出される一月分の給与が含まれる。

(イ) 修正権限について

給与計算については、総務事務センター長が、給与細則第28条により、勤務実績報告書によって計算するため、原則、修正権限はないが、明らかな入力誤りなどについては、給与計算前に、勤務実績報告書の修正を所属へ依頼し、所属からの過誤報告による過誤支給を未然に防ぐようにしている。

(ウ) 給与の減額支給決定について

上記ア(イ)の報告において、給与細則第29条第2項第1号に規定する給与を減額される時間数の記録がある場合には、この時間数について給与を減額して支給する。

(5) 給与を減額せずに支出決定したことに対する関係職員の説明について

関係職員の説明によれば、次のとおりである。

ア 労働時間該当性について

(ア) 平成12年最高裁判決

平成12年最高裁判決によると、「労働基準法第32条の労働時間とは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、右の労働時間に該当するかどうかは、労働者の行為が使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものであって、労働契約、就業規則、労働協約の定めいかんにより決定されるべきものではないと解するのが相当である。」とされている。

(イ) 更衣時間について

クリーンセンターにおける業務は、汚水や悪臭を伴う廃棄物を対象としたものであることから、安全衛生上、職員には被服の着用を義務付け、更衣室も職場内に確保している。

平成12年最高裁判決では、作業に伴う準備行為（更衣等）に関しては、そう

した行為を事業所内において行うことを使用者から義務付けられ、又はこれを行うことを余儀なくされた場合には、当該行為は原則として使用者の指揮命令下に置かれたものと評価できるものとして、つまりは労働時間であるとしていることから、クリーンセンターの職員に対しては、勤務時間内に作業着等に着替えを行うことを認めている。

(ウ) 送迎バス乗車時間について

a 待機状態であることについて

クリーンセンターにおいては、多種多様な廃棄物を受入・適正処理していることから、受け入れたごみに危険物が含まれていた場合、引火による火災等が発生することがある。また、クリーンセンターのプラント設備は多数の機器類から構成されており、これらの機器類についても故障等が発生するリスクを抱えている。送迎バスに乗車している時間についても、こうした火災や大規模な故障等の緊急の必要が発生した場合に、いつでも現場に戻ることが可能な待機状態にあった。

b 呼戻しの方法について

緊急の必要が発生した場合には、構内にいる職員については、構内放送を使用して呼び戻すとともに、送迎バスにいる職員については、上記(3)ウのとおり、送迎バスは執務室からすぐに駆け付けられる場所に停留しており、すぐに指示を下せる状況としている。

c 労働時間該当性について

終業時刻までに送迎バスに乗り込んでいる時間についても、何かあればいつでも現場に戻ることが可能な待機状態に置いていたものであり、また、待機時間中は管理監督者の指揮命令下に置かれている状況であるため、当該時間は平成12年最高裁判決にいう労働時間である。

イ 給与の減額について

(ア) 京都市職員給与条例第12条第1項

本市職員の給与は、給与条例に基づき支給される所、職員が正規の勤務時間について勤務しない場合には、給与条例第12条第1項に基づき、勤務しない時間1時間につき、給与月額を1月平均の正規の勤務時間数（常勤の職員の場合は157時間）で除して得た額を減額して支給する。

(イ) 「勤務しない時間」について

上記(ア)の「勤務しない時間」とは、年次休暇等の休暇を受けて勤務しない時間、職務に専念する義務を免除されて勤務しない時間（健康診断等）、同義務を免除されないで勤務しない時間（事故欠勤、遅参、早退等）など、職員が正規の勤務時間（京都市職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例に規定する勤務時間をいう。）において勤務していない時間をいい、「勤務しない時間」については、有給の休暇を受けた場合及び職務に専念する義務を免除された場合を除き、給与を減額する。

請求人が「やみ早退」と主張する時間については、管理監督者の指揮命令下に置かれている状況であり、法的に労働時間として評価されるものであるため、「勤務しない時間」には該当しない。

## 2 判断及び結論

### (1) 始めに

#### ア 請求人の主張の要旨

本件請求は、各クリーンセンターにおいて送迎バスに乗車していた職員（以下「本件各職員」という。）が、実際の終業時刻より前に退勤しているにもかかわらず、これらの職員の給料を減額せずに支出したのは違法であるとして、平成20年4月から平成25年10月までの間に市が違法に支払った給料3,630万9,980円が市の損害であるとして、違法な支出決定を行った職員に対し、市長が同額の返還を命じるなどの必要な措置を採ることを請求するものである（要件審査の結果のとおり、本件では、平成25年4月分から同年10月分までの給料の支出決定を対象に監査を実施する。）。

請求人は、くらし環境委員会での答弁及びそれを報じた新聞記事を基にして、相当広い敷地の各クリーンセンターでの業務を終えた職員が、終業時刻と同時に発車する送迎バスに乗車するためには、終業時刻のかなり前に業務を終えていなければならない、各クリーンセンターでは、いわば「やみ早退」というべき実態が常態化していたと推測のうえ、市が送迎バスの発車時刻を15分遅らせたことを根拠として、本件各職員の日々の勤務につき15分相当の違法な給料の支出があった旨主張する。

本件各職員が早退しており、本件各職員への給料の支出が違法であるとする主

張に関して、請求人は、上記のほかは、特段の証拠及び法的根拠を示していない。

#### イ 本件監査における論点

職員が勤務しないときの給与の減額に関する規定として、給与条例第12条第1項が定められている。同項では、「職員が、正規の勤務時間（中略）について勤務しないときは、勤務しない時間1時間につき、給与月額を1月平均の正規の勤務時間数として別に定める時間数で除して得た額を減額して給与を支給する。」と定めている。

本件各職員への給与条例第12条第1項の適用について、関係職員は、作業着等の更衣の時間については、クリーンセンターにおける業務が、汚水や悪臭を伴う廃棄物を対象としたものであることから、安全衛生上、職員には作業着等の着用を義務付け、勤務時間内に作業着等への着替えを行うことを認めており、また、更衣後送迎バスが発車するまでの待機の時間については、受け入れたごみに含まれる危険物を原因とする火災、プラント設備の故障等が発生した際には、いつでも現場に戻ることが可能な状況に置いていたなどとして、本件各職員は勤務時間の終了まで、管理監督者の指揮命令下から離れて勤務から解放されていたとは認められず、給与の支給対象となる勤務時間に該当することから、同項の規定の適用はなく、本件各職員に係る給与を減額せずに支出したことは違法ではないと説明する。

したがって、本件監査では、本件各職員が退勤するに際しての各行動について、給与条例第12条第1項の給与を減額すべき「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当するか否かが論点となる。

#### (2) 本件各職員が退勤するに際しての行動について

ア 関係職員の説明によれば、事務係の職員を除く本件各職員が、実作業を終え退勤するに際しての行動は、大きく分けて、次のとおりとなる。

- ① それぞれの執務場所において、各係又は各班によるミーティング、業務報告書の作成等をおおむね勤務時間終了15分前まで行う（以下「本件ミーティング等」という。）。
- ② 更衣室へ移動し、作業着等の脱離を行う（以下「本件更衣」という。）。
- ③ 通勤時の衣服を着用し、勤務時間の終了まで待つ（以下「本件更衣後」という。）。

事務系の職員にあつては、勤務時間終了後、執務場所から移動し、送迎バスに乗車するとしている。

イ 本件ミーティング等については、これが勤務に当たること疑義を挟む余地はないものと思われる。

また、事務系の職員については、上記1(3)ウ及びオのとおり、送迎バスが、勤務時間の終了以後、利用を予定する者が乗車できたと思われる時点で出発していたこと、及び送迎バスの乗車場所は、事務系の執務場所から20メートルから100メートルまでの距離にあり、エレベーターでの移動を考慮してもおおむね1、2分で移動することが可能であることから、当該職員が勤務時間終了前に執務場所を離脱しなければ送迎バスに乗車することができなかつたとまで言い切ることはできず、その他、勤務時間終了後、執務場所から移動し、送迎バスに乗車しているとする関係職員の説明を否定するまでの事情や証拠は認められない。

ウ そこで、以下、本件更衣及び本件更衣後が、給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当するか否かについて判断していく。

### (3) 給与条例第12条第1項の解釈について

ア 本件請求における給与条例第12条第1項の規定の解釈について、関係職員は、同項の「勤務しない時間」とは、事故欠勤、遅参、早退等により正規の勤務時間において勤務しない時間をいい、当該時間については、有給の休暇を受けた場合その他の勤務しないことにつき任命権者の承認があつた場合等を除き、給与を減額するとしうえで、請求人が「やみ早退」と主張する時間については、平成12年最高裁判決を根拠として、本件各職員は、管理監督者の指揮命令下に置かれている状況であり、勤務からは解放されていたとは認められず、法的に労働時間として評価されるものであるため、同項に規定する「勤務しない時間」に該当せず、給料を減額せずに支出したことは違法ではないと説明する。

イ 上記の説明によれば、市長は、給与条例第12条第1項の解釈及び運用において、職員の勤務の有無について、労働基準法（以下「労基法」という。）上の労働時間の該当性を判断する基準と同様の考え方に立脚して、その有無を管理監督者（使用者）の指揮命令下にあるか否かにより判断しているものと考えられる。

ウ 労基法は地方公共団体にも適用されること（労基法第112条。地方公務員法第58

条第3項では労基法の適用除外が定められているが、本件請求の論点である労働時間について定めた労基法第32条の規定は、適用除外の対象ではない。なお、地方公務員法第57条に規定する単純な労務に雇用される者については、労基法の規定がほぼ全面的に適用される（同条、地方公営企業等の労働関係に関する法律附則第5項及び地方公営企業法第39条第1項。）、また、職員の勤務時間について、特段の法令の定めもない中、これを労基法上の労働時間と別異に解する理由はないことから、以下、本件監査において本件更衣及び本件更衣後の時間が勤務時間に該当するか否かについては、労基法上の労働時間該当性の判断基準を基に、判断を行うこととする。

(4) 本件更衣及び本件更衣後の勤務時間該当性について

ア 始めに

(ア) 本件各職員を任用し、労基法上の使用者でもある市は、上記(1)イのとおり、本件更衣及び本件更衣後の時間中の本件各職員は、管理監督者の指揮命令下にあると説明している。

(イ) 労基法上の労働時間について、最高裁判所は、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいうとしたうえで、業務の準備行為等を事業所内において行うことを使用者から義務付けられたときは、当該行為は特段の事情のない限り、使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができ、当該行為に要した時間は、それが社会通念上必要と認められるものである限り、労基法上の労働時間に該当するとしている（平成12年最高裁判決）。

また、実作業に従事していない不活動時間であっても、労働者が実作業に従事していないというだけでは、使用者の指揮命令下から離脱しているということとはできず、当該時間に労働者が労働から離れることを保障されていて初めて、労働者が使用者の指揮命令下に置かれていないものと評価することができるとして、不活動時間であっても労働からの解放が保障されていない場合には労基法上の労働時間に当たるといふべきであるとしている（最高裁平成14年2月28日判決）。

(ウ) 一般論としては、使用者自らが労働者を指揮命令下に置いている時間は、賃金の支給対象となる労基法上の労働時間と評価すべきであるが、本件監査においては、実質的な早退があったとの請求人の主張に鑑み、本件更



衣及び本件更衣後の時間を労働時間と評価すべきか否かについて、上記(イ)の各判例に従って判断していくとともに、併せて、管理監督者の指揮命令下にあったとする関係職員の説明を否定するような事情があったか否かについて検討する。

イ 本件更衣について

勤務時間内に作業着等の脱離を行うことについて、関係職員は、クリーンセンターにおける業務が、汚水や悪臭を伴う廃棄物を対象としたものであることから、安全衛生上、職員には作業着等の着用を義務付け、勤務時間内に作業着等への着替えを行うことを認めていると説明する。

上記ア(イ)の平成12年最高裁判決において、装着を義務付けられていた作業服等の装着及び脱離に要する時間は、労基法上の労働時間に該当すると判示されていることに照らせば、本件更衣は、勤務に該当すると認めることができる。

よって、本件更衣が給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当すると認めることはできない。

ウ 本件更衣後について

(ア) 本件更衣後の時間について、関係職員は、次のとおり、本件各職員が管理監督者の指揮命令下から離れて勤務から解放されていたとは認められないと説明する。

a 職員の退勤に際しては、上司である作業長及び係長が目視及び声掛けにより、部下職員がその場にいることを直接確認するとともに、勤務時間終了の前、職員が送迎バスに乗り込む前に、退庁簿への押印をさせることにより、職員が確実に執務室にいたことを記録することとしていた。

b 退庁簿の押印後の数分間についても、緊急の必要が発生した場合には、執務場所、更衣室その他の構内にいる職員については、構内放送を使用することにより、送迎バスにいる職員については、構内放送に加え、送迎バスが執務場所から近い場所（各クリーンセンターの各執務室により、20メートルから100メートルまでの範囲）に停留していることから、執務場所から駆け付けることにより、速やかに、かつ、確実に現場に呼び戻すことができる状態にあった。

c 送迎バスが勤務時間の終了前に出発することはなかった。また、送迎バス

を利用しない職員の自動車等についても、勤務時間の終了前に出発すること  
はなく、その他、勤務時間の終了前にクリーンセンターを離れた職員はいな  
かった。

(イ) しかしながら、次に掲げるとおり、本件各職員を指揮命令下に置いていたと  
する関係職員の説明をそのまま肯定するには至らない点も同様に見受けられ  
る。

a 資料として提出された退庁簿には、本件各職員の押印、上司による確認等  
を行った時刻が分かる記載はなされておらず、本件各職員がいつまで執務場  
所にいたのかについて明確に記録した証拠は存しない。

b 本件更衣後の時間において、本件各職員が待機すべき場所の指定はなく、  
退庁簿を押印した後は、上司の目が届かない状態にあった。

c それゆえ、本件更衣後の時間において個々の本件各職員がクリーンセン  
ター内のどの場所にいたのかを把握することは、できていなかった。

(ウ) そうすると、本件更衣を終えてそのまま終業時刻まで更衣室その他の建物内  
にとどまっていた本件各職員についてはまだしも、建物から離れ、終業時刻前  
に送迎バスに乗車していた本件各職員についてまで、管理監督者の指揮命令下  
にあると認定することに躊躇<sup>ちゅうちよ</sup>を覚えざるを得ない。

(エ) また、本件更衣後が給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤務時間につい  
て勤務しないとき」に該当するかどうかを検討するに際しての学説、判例等の  
一般的な要件又は基準が確立されている状況とは言い難い。

## エ まとめ

以上により、本件更衣については、給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤  
務時間について勤務しないとき」に該当すると認めることはできない。

一方、本件更衣後については、「職員が正規の勤務時間について勤務しないと  
き」への該当の有無を検討するに際しての一般的な要件又は基準が確立されてい  
る状況とは言い難い。

(5) 本件各支出決定における給与減額の可能性の有無について

### ア 「勤務しないとき」への該当性について

本件更衣後については、上記(4)エのとおり、給与条例第12条第1項の給与を減  
額して支給すべき「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」への該当の

有無を検討するに際しての一般的な要件又は基準が確立されていない。そのため、そもそも本件更衣後が「勤務しないとき」に該当するか否かを認定すること、そして、仮に該当すると認定するにしても、本件更衣後のうち一体どの範囲までが「勤務しないとき」に該当するのかを認定することは極めて困難である。

イ 本件各職員の行動の特定について

(ア) 仮に、本件更衣後の全部又は一部が給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当するとした場合、監査結果として具体的に給与相当額の返還を求めるためには、その前提として、監査の対象となった平成25年4月1日から同年10月31日までの各日ごとに、送迎バスに乘車した職員を特定したうえで、その特定した職員それぞれについて、上記の「正規の勤務時間について勤務しなかった」時間を確実な根拠をもって特定しなければならない。

(イ) 請求人の主張及び請求人が提出した事実証明書においては、上記の各日における送迎バスに乘車した職員並びに「正規の勤務時間について勤務しなかった」職員及び時間の特定につながるような立証はなされていない。

(ウ) また、本件監査において現れた一切の事情及び証拠を見ても、そもそも送迎バスに乘車した職員を特定することのできる記録等の証拠は存在せず、また、上記(4)ウ(イ) cのとおり、本件更衣後の時間において個々の職員がクリーンセンター内のどの場所にいたのかを特定することのできる証拠も存在しない。

さらに、本件各職員について、退庁簿への押印をした時刻、本件更衣を開始した時刻及び終了した時刻、送迎バスに乘車した時刻その他の本件各職員が取ったそれぞれの行動がなされた時刻を特定する記録等の証拠もまた、一切存在しない。

ウ 給与減額に係る市の制度について

(ア) 給与条例第12条第1項の規定によれば、給与の減額は、1時間を単位として行うとされている。

(イ) 給与細則第27条第7項の規定によれば、給与条例に定めるところにより給与を減額する場合において、計算の基礎となる時間数に30分未満の端数があるときはこれを切り捨て、30分以上1時間未満の端数があるときはこれを1時間として計算するとされている。

(ウ) 上記の各規定によれば、結局、給与条例第12条第1項の規定により、正規の勤務時間について勤務しない職員に係る給与の減額が行われるのは、勤務しない時間数の月累計が30分以上となったときということになる。

#### エ まとめ

以上によれば、本件更衣後について給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当するとしたとしても、本件更衣後のうち一体どの範囲までが「勤務しないとき」に該当するのかを認定することは極めて困難であるうえ、「正規の勤務時間について勤務しなかった」職員及び時間を特定することができる記録等の証拠は存在しない。

よって、証拠となる記録等が存在しない以上、仮に市長に更なる調査を行わせたとしても、平成25年4月1日から同年10月31日までの期間の各クリーンセンターにおいて、上記ウ(ウ)の勤務しない時間数の月累計が30分以上となり給与を減額して支給すべき事例があったことについて、その立証は不可能であるというほかない。

したがって、本件各支出決定について、給与条例第12条第1項の規定により給与を減額して支給すべき事例が発生したこと、すなわち、市に損害が発生したことが立証されたとはいえないことから、本件各支出決定による市への損害の発生を認定することはできない。

#### (6) 結論

以上のとおり、本件更衣後以外の本件各職員の各行動については、給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当すると認めることはできない。

本件更衣後については、社会通念上、事業場における労働条件を定める場合において、労働者の退勤に際し、本件更衣後のような時間を終業時刻前に設ける例は考えにくいところ、クリーンセンターにおいては、本件更衣後の時間を勤務時間終了前に設けており、このような勤務時間の設定自体、市民の目線からすれば、世間の常識からかい離しているというそしりを免れないものであるが、上記(5)のとおり、本件更衣後が給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当するかどうかの判断結果にかかわらず、本件各支出決定により市に損害が発生したと認定することはできない。

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。

## 第5 意見

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、京都市長に対し、次のとおり意見を提出する。

### 意見

本件監査においては、結論としては、本件更衣後が給与条例第12条第1項の「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当するかどうかの判断結果にかかわらず、本件各支出決定について、市に損害が発生したと認定することはできないとしているが、その過程において、本件更衣後の職員を指揮命令下に置いているとする関係職員の説明をそのまま肯定することができるような直接の証拠は乏しいものであった。

また、本件更衣後については、「職員が正規の勤務時間について勤務しないとき」に該当するとまでは認定できなかつたものであるが、市民の目線に立てば、職員が職務に従事していないとの印象を与えるものと思われ、特に、建物から離れ、勤務時間終了前に送迎バスに乗り込んでいた状態については、到底、職務に従事していると見ることはできないと考えられる。

本件に係る問題の核心は、職員に勤務時間終了時までの労働を指示せず、実作業に従事しない不活動時間を市自らが生じさせたことにあり、地方公共団体の基本原則である最少経費最大効果の原則及び運営の合理化の原則に正面から反しているとのそしりは免れないと考える。

平成18年に市が取りまとめた「信頼回復と再生のための抜本改革大綱」を見れば、当時から、長い待機時間が発生する勤務形態を技能労務職員の職場における問題点としていたことがうかがえる。実作業に従事しない不活動時間については、勤務時間の短縮などにより、そもそも不活動時間が生じないような運営を図ることが原則であって、やむを得ず不活動時間を設けざるを得ない場合にあっても、できる限りこれを短縮し、合理的で、かつ、市民からの理解を得られやすい組織運営を図るよう、クリーンセンター以外の職場、事業所等も含め、検討されたい。

(監査事務局)