

平成30年11月22日

神戸市長 久元喜造様

市職員の職員団体等の活動における
職務専念義務違反に関する調査委員会

委員長 弁護士 工藤涼



本年9月18日に委嘱を受けた神戸市職員の職員団体等の活動における職務専念義務違反に関する調査につき、これまでの調査結果を下記のとおり報告します。

記

- 1 離席率に関する中間報告書
- 2 個別争点に関する報告書
 - (1) 「過員配置」問題について (中間)
 - (2) 「虚偽回答」問題について
 - (3) 「法令の上限を超える在籍専従許可」問題について
 - (4) 「専従休職者の復職時の昇給及び昇格並びに退職手当の過払い」問題について

以上

離席率に関する中間報告書

平成30年11月22日

神戸市長 久元喜造様

市職員の職員団体等の活動における
職務専念義務違反に関する調査委員会

委員長 弁護士 工藤 涼



副委員長 弁護士 藤本 尚



委員 弁護士 戸谷 嘉



委員 弁護士 森川 拓



委員 弁護士 鈴木 亮



委員 弁護士 長谷部 信



離席率に関する中間報告

第1 現段階における調査の状況

離席率に関して、現段階で一応の心証を得た者とその割合は、別紙、離席率一覧表のとおりである。

ただし、ここでいう離席率は、本来の勤務時間に対して職場を離れるなどして職務に従事していない時間の割合であり、職場を離れている時間には職免申請がなされている時間も含まれているので、離席率＝職務専念義務違反の割合ではない。

第2 職務専念義務違反の認定について

1 職務専念義務違反を認定する上での問題点について

(1) 職務専念義務違反は、本来、職務に従事すべき勤務時間（本来の勤務時間から有給休暇を取得した時間を控除した時間）内に、職務専念義務免除申請（以下、「職免申請」という）の手続きをとることなく、職場を離れるなどして職務に従事していない状態を指している。

したがって、職務専念義務違反の程度を認定するにあたっては、まず、勤務時間中に職場を離れるなどして職務に従事していない時間ほどの程度かを認定し、その上で、職免申請の取得申請がなされている時間（つまり適法に職場を離れることのできる時間）を控除しなければならない。

(2) 当委員会では、勤務時間中に職場を離れるなどして職務に従事していない時間のことを「離席時間」と呼び、本来の勤務時間に対する離席時間の割合のことを「離席率」と呼ぶこととした。

例えば、勤務時間中に全く職場にいなかった場合は離席率100%であり、一切職場を離れることなく職務に従事した場合は離席率0%である。

(3) 注意しなければならないのは、ここでいう離席率は、あくまでも事実と

して職場を離れるなどして職務に従事していない時間の割合であり、離席時間の中には適法に職場を離れることのできる時間も含んでいることである。

したがって、離席率が高いことは、職務専念義務違反の程度が高いことを一応推認させるものではあるが、離席率＝職務専念義務違反の程度ではないので、離席率の数字の取り扱いには慎重を要する。

なお、出勤はしたものの30分もしないうちに職場を離れているようなケースのうち、単にメールをチェックするだけ、あるいは朝礼に出ているだけというように職場における具体的な職務の内容が全く確認できなかったケースについては、事実として職場にいるとしても、およそ職務に従事したとはいえないことから離席時間として取り扱っている。

- (4) 次に、職免申請には、有給のものと無給のものがあり、いずれにしても法律の要件を充たさなければ適法なものとはいえないが、例えば、ほぼ毎日、午後1時から午後5時までの職免申請が承認されているなど、過去に神戸市において承認している職免申請の中には、その適法性に疑問のあるものも含まれている。これは、主には市従労に見られるパターンである。

したがって、記録の上で現れている職免申請の時間については、そのすべてを当然に控除していいかという問題があり、厳密な意味での職務専念義務違反の程度を認定するためには、一つ一つの職免申請の適法性を判定する必要があるところ、職免申請の件数は、調査対象期間中、少ない対象者で10数件、多い対象者で600件を超えており、対象者の中には支部の役員も兼ねているものもいるため、本部のみならず支部における交渉等についても確認が必要である。

内容的にも、適法な交渉とそうでないものが混ざっている場合にどのように判別するのか、職場から交渉場所までの移動に要する時間や、交渉前後の必然的に生じる準備等の時間をどのように考慮するかなど、その適法

性の判定は容易ではないものが相当数含まれているものと考えられる。

- (5) また、仮に、職免申請の適法性について判断ができたとしても、就業時間中に当局側の求めに応じて協議や説明を受けていたという事実もあるため、どの範囲で職務専念義務違反となるのか、その特定は容易ではない。
- (6) 以上のとおり、職務専念義務違反の程度を厳密に特定することは困難な問題を含んでおり、最終的に返還を求めるべき給与の額を特定するにあたっては慎重な判断が必要である。本中間報告は、その第一歩となる離席率について報告をするものであるが、以上の内容を十分に理解され、その数字だけが一人歩きすることのないよう慎重に対応すべきである。

2 離席率の調査手法について

- (1) 離席率を認定する上で基本となるのは、出退勤の時間を把握し、そのうち離席していた時間を特定することである。ところが、神戸市においては、退勤の際にタイムカードを通さなくても何等のペナルティもないことから、出勤については記録があるものの退勤についてはほとんど記録がない者が存在している。

そこで当委員会は、やむなく、本来の定時を前提に、対象者本人およびその配属先の上司、場合によりさらにその上司に対して聞き取りを実施し、不十分な出退勤の記録および配置されていたパソコンのログイン・ログオフの記録なども参考にしつつ、どの範囲で職場を離れていたかを認定した。

- (2) 調査期間は数年間にわたり、そのすべての勤務日について離席時間を完全に特定することは困難であるため、誤差が生じることも考慮しつつ概ねの割合で離席率を認定せざるを得ないが、その目安は、
 - ① 職場に出勤するものの約1時間以内に職場を離れていた者については80%から90%（ただし、具体的な職務が全く確認できない者は100%）
 - ② 午前中は職場で勤務し、午後は職場を離れてほとんど職場に戻ること

がない者については50%

③ 午前中は職場で勤務し、午後は職場を離れるけれども退勤時刻までに職場に戻ることもあった者については、20%から25%としている。

以上を目安にしつつ、それぞれの具体的状況に応じて離席率を判断している。

第3 離席率の分布状況

1 平成25年度から平成30年度における調査対象者は市職労が26名、市従労が23名であり、現段階において一応の心証が得られたものはそれぞれ20名と14名である。

2 各組合別の離席率の分布状況は以下のとおりである。なお、調査対象期間のうち年度によって差がある場合は、最も高い離席率でカウントしている。

市職労	100%	2名
	80%以上	4名
	50%	6名
	49%以下	7名
	義務違反なし	1名
	調査未了	6名

市従労	80%以上	0名
	50%	1名
	49%以下	7名
	0%	2名
	義務違反なし	4名
	調査未了	9名

第4 主な組合役員の調査対象期間における離席率の状況

(市職労)

- 1 []氏 (平成[]年～平成[]年[], 平成[]年以降[])
100%
- 2 []氏 (平成[]年～平成[]年[])
調査未了
- 3 []氏 (平成[]年～平成[]年[], 平成[]年以降[])
100%
- 4 []氏 (平成[]年～平成[]年[])
90%
- 5 []氏 (平成[]年～平成[]年[])
50%
- 6 []氏 (平成[]年以降[])
50%
- 7 []氏 (平成[]年以降[])
80%

(市従労)

- 1 []氏 (平成[]年～平成[]年[])
すべて専従につき調査対象外
- 2 []氏 (平成[]年～平成[]年[], 平成[]年[])
30%
- 3 []氏 (平成[]年[])
25%
- 4 []氏 (平成[]年～平成[]年[])
調査未了
- 5 []氏 (平成[]年～平成[]年[])

調査未了

6 []氏 (平成[]年～平成[]年[])

30%

7 []氏 (平成[]年[], 平成[]年[])

10%

第5 事例ごとの具体的な離席の状況

以下、調査の過程で確認できた典型的な事例および問題のある事例をいくつか報告する。

1 事例1 (典型例)

朝は定時に職場に出勤し、概ね30分から1時間程度職場に滞在したのち、職場を離れて以後戻ってこない。職務分担表の上で担当が全くないか、あっても実質的に分担がない状態で、職場を離れている時間の大部分について職免申請もなく、過員配置によって業務が賄われているケース。基本的に市職労に多く見られるケースで、離席率80%以上は概ねこのパターンである。

2 事例2 (典型例)

朝は定時に職場に出勤し、午前中は概ね職場で職務に従事し、午後から職場を離れて以後戻ってこない。職務分担表上の分担はあるけれども、本来の業務量からすれば相当程度軽減されており、過員配置もある。職場を離れている時間の大部分について職免申請もない。離席率50%は概ねこのパターンである。

3 事例3 (問題のある事例)

朝は定時に職場に出勤し、午前中は職場で職務に従事し、午後はほぼすべての時間について職場を離れている。職場を離れる際には職免申請を出しているものの、ほぼ毎日午後1時から午後5時まで交渉をしたことにな

っているなど、明らかに職免申請の内容が不自然であり、職免申請が形骸化している疑いのあるパターン。市従労にみられるパターンである。

4 事例4 (問題のある事例)

在籍専従中であるにもかかわらず、朝は定時に職場に出勤し、午前中は職場で職務に従事し、午後からは組合本部に行って組合の業務を行う。

ヤミ専従とは逆のパターンであるが、休職中なのに職場で職務に従事させることには問題がある。

5 事例5 (問題のある事例)

朝は定時に職場に出勤し、午前中は概ね職場で職務に従事し、午後から組合本部に行くものの、業務の状況に応じて、職場に戻ってくることもある。職務分担表上、業務の分担があり、組合活動のためその日に終わらせるべき業務が終わらない場合は、その分をサービス残業で賄う。

第6 最終報告に向けて

本中間報告は、現段階で一応の心証を得た者について報告するものであるが、対象者合計49名に対して調査未了者が15名いるため、今後、鋭意調査に努めて、年内の最終報告を目指す所存である。

以上

添 付 資 料

1 調査報告書

25通

離席率一覧表【市職労】

年度	役職	漢字氏名	所属補職名(当時)	離席率	備考
29				40%	
30				40%	
25				調査中	
26				調査中	
27				-	
28				-	
26				30%	
25				-	
26				100%	
27				-	
28				100%	

※以下、2ページから8ページについては、添付を省略

離席率一覧表【市従労】

年度	役職	漢字氏名	所属補職名(当時)	離席率	備考
25				—	
26				—	
27				—	
28				—	
29				—	
29				職務専念義務違反は認められない。	
30				職務専念義務違反は認められない。	
28				—	
29				—	
30				—	
25				調査未了	

※以下、2ページから7ページについては、添付を省略

調査報告書

平成30年11月22日

担当 弁護士 戸谷 嘉秀



調査対象者 氏

調査の結論

調査対象期間中の調査対象者の離席率は30%と評価するのが相当である。

調査の内容

1 調査対象者の経歴

(1) 職員歴

ア 生年月日 昭和 年 月 日

イ 採用年月日 平成 年 月 日

(2) 組合員歴

ア 平成 年 月 選挙により執行委員就任

(3) 最近の職務経歴

ア 平成 年 月 日 課

イ 平成 年 月 日 課

2 課における勤務の実態について

(1) 平成 年は、朝は定刻（午前8時45分）に間に合うように出勤し、タイムカードを通していた。

(2) 職務分担表上の担当業務は庶務係で人事・給与・福利厚生などの関係を担

当していた。組合役員のための過員配置があり、その分で調査対象者の業務分担量は7割程度にはなっていたが、同じ課内の別の係に人を割いた関係で、実質は定員どおりの人数であり、むしろ、うち1名が新規採用だったので、結果としてベテランである調査対象者には負担がかかっていた。

(3) 始業後、午前中は通常の業務をこなし、午後、組合事務所に行くこともあったがすることがなければ職場に戻って仕事をするなどして、行ったり来たりしていた。午後は毎日組合本部に行っていたわけではないが、7月ころまでは週に少なくとも4回程度は行っており全く組合本部に行かなかった週はない。

(4) 職場に戻るのは、早いときでも午後4時は回っており、午後5時半を回ってから戻ることも多かった。概ね午後の勤務時間のうち7割くらいの時間は職場にいなかった。

(5) 昼間の業務には支障が出ないように、組合本部と職場を行ったり来たりしていたが、その日のうちにやっておかなければならない業務があるときは残業していた。残業になるときは午後7時や8時ごろまでかかることが多かったが、時に午後10時を回ることもあった。組合の用事のために残業になった時には超過勤務の申請はしておらず、全く組合に行っていないのに残業になった場合のみ申請していた。

3 職場での組合機関紙配布等の組合活動はしていない。

4 職務専念義務免除手続について

当局との交渉があるときなどは職免申請をしており、それ以外もかなり細かく申請をしているが、職免申請をせずに職場を離れていることもあった。

5 加配について

加配状態については、本部役員である調査対象者のために過員配置がなされていた。ただし、上記のとおり、職場内の都合により、過員の1名は他の係の仕事をしていた。

6 神戸市の置かれた現状に対する意見

職免申請をせずに組合活動をする事については、以前からそれが常態化しており、そういうものだと思っていたと述べた。

7 調査対象者の離席率について

(1) 調査対象者本人は、週に3～5回、午後は7割程度の時間職場を離れていたと述べているが、上司らは、抜けられる状況ではなかった、他の職員からも苦情は出なかったなどの理由でそれよりも離席時間は少ない印象を述べている。しかし、上司らの供述は、調査対象者本人が、昼間の業務に支障の出ないように職場を行ったり来たりして業務に配慮していたこと、および、その日回らない分は残業してこなしていたことによるものと考えられるので、離席の時間については本人の供述に基づいて認定するのが相当である。

それによれば、調査対象者は、平成□年について週3～5回程度、午後の勤務時間の7割程度を離席していたものと認められるので、調査対象者の離席率は30%と認定するのが相当と判断する。

付 属 書 類

- 1 上司である□からの事情聴取書
- 2 上司である□からの事情聴取書
- 3 □からの事情聴取書

以上

※他24通については、添付省略

「過員配置」問題についての中間報告
(いわゆる「ヤミ専従」問題を含む)

平成30年11月22日

神戸市長 久元喜造様

市職員の職員団体等の活動における
職務専念義務違反に関する調査委員会

委員長	弁護士	工藤	涼	一
副委員長	弁護士	藤本	尚	道
委員	弁護士	戸谷	嘉	秀
委員	弁護士	森川		拓
委員	弁護士	鈴木		亮
委員	弁護士	長谷部	信	一

「過員配置」問題についての中間報告
(いわゆる「ヤミ専従」問題を含む)

第1 調査の結論

神戸市職員労働組合ないし神戸市従業員労働組合の本部役員がいることを理由とする過員配置を直ちに廃止し、当該部署の業務量に対応した適正な人員配置に戻すべきである。

第2 調査の内容

1 神戸市における過員配置の実態

(1) 当委員会が神戸市からの委嘱を受け、本調査を開始するに当たって設けたメールアドレスに、本年10月早々、過員配置に関する次のような情報が寄せられた。

「神戸市職員労働組合本部役員が所属している職場には、職員1名が過員配置されている。職員の定数は、係ごとに厳格に定められており、0.5人分位の業務量の増加では、人員要求をしても全く承認されず、通常、新規に1名分以上の業務量が発生する場合に限り、定数増や過員配置がようやく認められるのが現状である。そもそも過員配置は、2～3年で終了する短期的な事業に対して、定数には触れずに人員増を行う方法であるのに、本部役員が属するすべての職場で実施されている。役員にしてみれば、自分が不在にしても係員の数は減らないので、気がねなく職場離脱ができる仕組みになっており、職場離脱（ヤミ専従）を陰で支えているものである。正規の職務専念義務免除手続きで認められるのが総勤務時間の2割ないし3割程度であれば、過員配置を行う理由は全くないはずである。」

(2) そこで当委員会は、これを解明すべき重大な問題であると判断し、直

ちに神戸市に対して確認したところ、事実であるとの回答であったため、平成25年度以降の過員配置の資料を交付するよう請求しこれ入手した。その詳細は別紙資料1、2のとおりであるが、これらによると少なくとも平成25年度以降は、会計監査を除く各役員の所属では全て定数に1名を増員して配置されていることが認められる。

- (3) そして、神戸市職員労働組合及び神戸市従業員労働組合の各本部役員の各所属において定められている事務分担表をまとめた一覧表（別紙資料3、4）によれば、本来であれば所属する全職員が担当者として記載されているはずであるのに、組合役員たる職員自体が記載されていない部署があるばかりか、何らの職務分担も定められていなかったり、たとえ定められていたとしても「主担任」ないし「正担任」ではなく「副担任」のみであったり、窓口勤務の当番表においても午後の当番は全て免除されていたりするところから見て、当該役員が過員配置の対象であることは明らかといえる。また、これまでに事情聴取した調査対象者の上司の説明によっても、当該役員の異動に従って職員数が増減するというのであり、この点からも前記のことが裏付けられる。

2 過員配置の経緯ないし理由

- (1) このような過員配置の措置がいつ頃からどのような経緯ないし理由で実施されたのかについては、これまでに当委員会が事情聴取した限りではいまだ判然としないのであるが、人事当局は、市議会において「震災以降、行財政改善のために、職員定数の削減等を断行する中で、勤務条件にかかわる様々な厳しい提案をしてきたところであり、適法な交渉、無給の職免や年次休暇による組合活動も、一定想定されたため、所属の業務遂行に支障がでないよう、職員の追加配置を行っている。」との答弁をした。
- (2) しかしながら、この答弁に沿えば少なくとも平成7年の阪神淡路大震

災以前にはこのような過員配置は存在しないはずであるが、その後、人事課において昭和55年8月1日時点での「課別・理由別過員調べ」なる記録が残存していることが判明した（別紙資料5）。それによれば、課の項に「組合役員」との理由で「事 」との記載があることが認められ、これは課に当時の組合役員であった氏を過員配置したことを示すものである。したがって、昭和55年8月1日時点において、組合本部役員の所属部署に過員配置する措置は既に存在していたのであり、むしろもっと前の相当古くから行われていることが推測される。

(3) この問題は、前記のメール情報にも指摘されているように、当該組合役員の離席すなわち職務専念義務違反を支える効果を果たすものであり、いわゆる「ヤミ専従」問題と密接不可分の関係にあると言ってよいものである。

3 このような観点から、当委員会としては、この問題点に関しては「ヤミ専従」と関連して鋭意調査していたところ、昭和20年代後半に神戸市に採用され、その後永らく神戸市職員労働組合の執行部役員を勤めていた元職員から、次のような興味深い証言が得られた。

「神戸市におけるいわゆる「ヤミ専従」の発端は、昭和24年のレッド・ページに遡る。すなわち、進駐軍司令部の指示に基づくレッド・ページにより、当時の神戸市職労の日本共産党系役員等37名が追放された。そして、この追放措置に協力した「民主的労働組合」（民同）系の役員は当局に取り入れられ、幹部に登用される者もいた。また、これを契機として役員は組合活動も自由に振る舞えるようになり、その後も変わることなく推移していた。昭和40年度の地方公務員法改正に伴い、在籍専従制度に関する規定（通算3年を限度とする。）が昭和43年12月14日に施行されるに伴い、神戸市においても法定の在籍専従者制度に

移行すべきであったが、市職員出身の市長候補者を組合が推薦してきた経緯もあって、従前からの労使慣行が改善されることはなく、本部役員12名の3分の1である4名につき在籍専従者の発令が漫然と繰り返され、これが法定の制限期間を超えても続けられてきた。市当局としても、法律により定められた期間制限を知らなかったはずはなく、当時の上層部も了解していた。このようにして、市職労の役員においては、在籍専従の発令がないままに市からの給与の支給を受けつつ、勤務時間内に組合活動をするいわゆる『ヤミ専従』状態が日常的に存在していたのであるが、この状態は、平成に入っても基本的に変わることはなく、継続していた。」

4. そこで、当委員会は、本争点に関し、平成7年から平成21年にかけて職員部長や行財政局長のポストにあった複数の元職員から事情を聴取したが、いずれも「過員配置」の事実については「認識していなかった」、「職務専念義務違反（ヤミ専従）」の事実についても「昔は職務専念義務免除の基準が甘かったので、職場を離れることも多かったと思うが、実際には見ていないので、どの程度だったかは分からない」との回答しか得られなかった。

これらの供述は、これまでの事情聴取において、多くの職員がこれらの「過員配置」及び「執行部役員の日常的な職務専念義務違反」の事実を「当たり前のこと」と認識していたと供述していることに照らしても、その信用性には大きな疑いがあるものの、現時点では確たる事実を確認できていないので、今後も引き続いて以前の組合関係者や人事・給与担当者などへの事情聴取を行う予定である。

5. 今後の対処方法について

- (1) いずれにせよ、このような過員配置が、人事当局が説明するように阪神淡路大震災の後の職員定数大幅削減等を契機とするものでない以上、直ちに本来の定数状態に戻すことは当然である。

- (2) 確かに、別紙資料6のとおり、震災復興のために神戸市が、平成7年度においては前年度の約5倍に及ぶ6065億円もの多額の起債をしたこと、翌8年度にも3267億円もの起債をしたことは事実であり、その償還のために神戸市が財政危機に陥り、赤字再建団体転落を免れるために約7000人もの大幅な職員定数削減を実行せざるを得ず、それに際しては神戸市職員労働組合や神戸市従業員労働組合などの協力を得ることが重要であった背景は理解できるが、仮にそうであったとしても、現時点ではそのような危機的事態は脱却しているのであるから、今後においては、もはやそのことは理由とはならないというべきである。
- (3) 以上のとおりであって、神戸市は、直ちに過員配置を廃止し、適正な定数に戻すべきである（既に着手していると聞いている。）。

第3 この報告書は中間報告であり、最終報告において併せて報告する。

添 付 資 料 ※添付省略

- 1 平成25年度から平成30年度までの神戸市職員労働組合役員の過員配置にかかる表
- 2 平成25年度から平成30年度までの神戸市従業員労働組合役員の過員配置にかかる表
- 3 市職一覧表（職務分担に係るもの）
- 4 市従一覧表（職務分担に係るもの）
- 5 課別・理由別過員調べ（昭和55年8月1日現在）
- 6 神戸市歳入・歳出決算額等の推移

以上

「虚偽回答」問題について

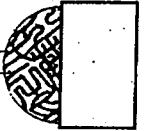
「無許可専従に関する一斉点検」依頼（平成20年総務省実施）
に対する神戸市の回答について

平成30年11月22日

神戸市長 久元喜造様

市職員の職員団体等の活動における
職務専念義務違反に関する調査委員会

委員長 弁護士 工藤涼



副委員長 弁護士 藤本尚道



委員 弁護士 戸谷嘉秀



委員 弁護士 森川拓



委員 弁護士 鈴木亮



委員 弁護士 長谷部信一



第1 結論

平成20年5月に総務省によって実施された「無許可専従に関する一斉点検」依頼に対する神戸市の回答は、客観的事実に反する内容であり、虚偽回答であった可能性も否定できない。また、少なくとも、上記依頼に対する神戸市の対応は、著しく不適切なものであった。

第2 前提事実

- 1 神戸市は、総務省より平成20年5月2日付け「無許可専従に関する一斉点検の実施について」と題する文書をもって、無許可専従に関する一斉点検を実施するよう依頼された（以下この依頼を「本件依頼」といい、上記文書については「本件依頼文書」という。）。

本件依頼は、平成20年3月に社会保険庁において無許可専従問題が発覚したことを受けて、各都道府県及び各政令指定都市に対してなされたもので、その具体的内容は、要旨、現在及び過去における無許可専従者の有無（過去についてはその存在が疑われる事実の有無を含む。）について自ら点検し、その結果について回答を求めるというものであった。

なお、本件依頼文書には、どの程度の職務専念義務違反の状態をもって「無許可専従」と判断するかに関する具体的な基準は記載されていなかった。

- 2 神戸市は、行財政局職員部人事課（以下単に「人事課」という。）を所管課として本件依頼に対応し、平成20年6月26日ころ、行財政局長らの決裁を経て、上記点検事項についていずれも「なし」とする回答をした。

第3 調査経過の概要

1 関係者の認識

本件依頼に対する回答の起案者及び決裁者全員（但し退職済の者を除く。）から聞き取り調査を行ったが、そもそも、本件依頼がなされたこと自体を含め

て具体的経過を記憶している者はおらず、聞き取り対象者らの推測に亘る部分も含めて、要旨、以下の供述を得られるにとどまった。

- (1) 当時の人事課では、大規模な人員削減への取り組みや勤務条件の変更など、他に緊急かつ重要案件があり、本件依頼への対応を特に重要な案件とは認識していなかったように思う。また、回答をするにあたり、他部局に対する事情聴取等の内部調査を実施した記憶はなく、実際に実施しなかったのではないかと思う。記憶がないのはこれらの事情が原因だと思われる。
- (2) 当時、人事課側からの申入れで職員団体等の役員と協議・意見交換することが日常的にあり、これらに対応するにあたって職員団体等の役員が全て適法に職務専念義務の免除許可申請（以下「職免申請」という。）をしていたとは思っていなかった。また、午後については日常的に本来の職場を離れて職員団体等の事務所に在席している役員がいるという認識もあった。
- (3) 本件依頼文書では、無許可専従の具体的基準が示されておらず、その添付資料には「許可を受けることなく、職員団体の業務にもつばら従事する行為」を無許可専従という旨の記載があることから、回答を求められる「無許可専従」の有無とは、許可を得ずに全く本来の職務に従事せず職員団体等の業務だけに従事すること（以下「狭義の無許可専従」という。）の有無と理解し、そのような者はいないとの認識で回答したのではないかと思う。

2 関係資料について

当委員会は、神戸市に対し、①本件依頼に関して総務省と人事課との間でやりとりされた（あるいはそのやりとりが記録された）文書、②本件依頼に回答するための内部調査のために人事課と神戸市他部局との間でやりとりされた（あるいはそのやりとりが記録された）文書の提出を求めたが、①については存在せず、②については決裁文書以外残存していないとの回答であった。

なお、決裁文書についても、本来の保管期間も3年とされているが事実上保管されていたものようである。

3 各府省における一斉点検について

総務省は、本件依頼と同日付けで、国の各府省に対しても無許可専従の一斉点検をするよう依頼しているところ、その結果に関する総務省の報道資料によれば、各府省においては、「許可を受けずに、1日4時間以上にわたり職員団体の業務に従事し、それが年間30日を超える場合」という基準（総務省基準）をもって「無許可専従」の有無を点検したものとされている。

もともと、本件依頼に回答するにあたり、神戸市の人事課において総務省基準を知らされていたという事実は確認できなかった。

4 これまでの調査で判明したその他の関連事実

(1) 平成25年以降の市職労の役員らにおける典型的な稼働実態は、午前中は本来の職務に従事し、午後は市職労事務所においてその業務に従事する（職免申請の有無を問わない。）というものであった。もともと、かかる稼働実態となったのは、平成19年に職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例（いわゆる「ながら条例」）が改正された際に一定程度の改善が図られた結果であって、それ以前には、午前中を含めて本来の職場を離れていた者も存在したとの証言も得られている。

(2) さらに、当委員会の調査対象期間である平成25年以降についても、専従許可を受けていないのに、基本的に市職労の役員としての業務のみに従事し、週に何回かごく短時間職場に顔を出す程度であった者が存在したことが判明している。

第4 当委員会の判断

総務省基準を前提にすれば、当時の人事課内の認識を前提としても、本件依頼に対する神戸市の回答が虚偽のものであったことは明らかであるが、前記のとおり、神戸市が総務省基準を知らされていたという事実は確認できなかった。

そうすると、神戸市の回答が明確に虚偽のものであったというためには、本

件依頼に対して回答すべき内容が狭義の無許可専従であるという前提でも、回答内容が事実と反し、かつそのことを関係者が認識していたといえる必要がある。

1 回答内容が客観的事実に反すること

本件依頼に対する神戸市の回答は、要旨、現在及び過去において無許可専従をしていた者はおらず、過去にそのような者がいたと疑われる事実もないというものである。

しかしながら、前記第3、4で述べた内容からすれば、少なくとも「ながら条例」が平成19年に改正されるよりも前には狭義の無許可専従者も存在していたと考えられる。

したがって、本件依頼に対する神戸市の回答は、少なくとも過去に無許可専従者がいなかったとする点において客観的事実に反するものであったというべきである。

2 虚偽回答の可能性（回答に関与した者らの認識）

平成20年当時の人事課において、職免申請をすることなく職員団体等の業務に従事する役員らが存在すると認識されていたことは聞き取り対象者ら自身も認めているところであるが、同人らは、狭義の無許可専従者が存在したとまでは認識していなかったかのように述べている。しかしながら、当委員会としては、かかる供述の信用性には疑問があると考えている。

すなわち、職員団体等の役員による職務専念義務違反行為は、職員団体等の側で内密に行っていたというのではなく、当局側においても、（それが本来あるべき姿であるかは別として）職員団体等との日常的な協議・意見交換を市の事業や取り組みを円滑に進めるための手段として位置づけ、これを随時行えるよう、職務専念義務違反行為を長年に亘って事実上容認してきた経緯が存する。

このような経緯等に照らせば、当局側の交渉窓口となっていた人事課内にお

いて、職員団体等の役員らによる職務専念義務違反の程度に関する前記実態を認識していた者も存在した可能性は高いというべきである。

もともと、本件依頼については、10年以上前のことで客観的資料が殆ど残っておらず、聞き取り対象者らにおいても記憶がないと述べ、具体的な供述も得られていないから、本件依頼に対応した個々の者らの当時の認識状況について判断することはできない。

したがって、当委員会としては、本件依頼に対する神戸市の回答が虚偽のものであった可能性は否定できないものの、そのように認定するまでには至らなかった。

3 著しく不適切な点について

本件依頼に対する回答が虚偽であったと認められなかったとしても、本件依頼に対する神戸市の対応は、少なくとも以下に述べる点において、著しく不適切なものであったといわざるを得ない。

- (1) 本件依頼においては、過去の状況についても回答を求める点が含まれ、あるいは市長部局以外の任命権者部局においても調査を実施し、とりまとめの上回答するよう明記されているなど、一定の内部調査を経ることが当然の前提とされている。

しかしながら、当時の人事課において他の部局に対して照会等をした形跡がない（当時の関係者においても照会等をしていないと思うと述べている。）だけでなく、何らかの内部調査を実施したとは認められなかった。

かかる対応は、少なくとも杜撰で不誠実というよりほかなく、さらにいえば、程度はともかく職務専念義務が遵守されていないことを認識していた当時の人事課において、本件依頼に対して「問題がない」と回答するために、あえて「真実」を確認することを避けようとする意識が存したことを疑わざるを得ない。

- (2) 本件依頼は、社会保険庁で無許可専従に関する具体的問題が発覚したこと

を受けて、行政及び公務員全体に対する信頼確保の観点から、職務専念義務の遵守状況を自ら点検し、仮に問題が確認された場合には、速やかにそれを是正することを促す趣旨で実施されたものと考えられる。しかも、聞き取り対象者らの供述によっても、当時の人事課においては、本来の職務時間のうち相当部分について許可を受けずに本来の職場を離席して職員団体等の業務に従事している者がいることが認識されていたというのである。

このような本件依頼の趣旨や関係者の認識にもかかわらず、当時の人事課では、無許可専従の意義を狭く解釈し、さしたる調査もせずに回答しただけでなく、その後も問題の解決に取り組んでこなかったのであって、上記問題の解決に取り組もうとする意図が全く感じられない対応であったというよりほかない。

神戸市では、その後本年9月になるまで、職員団体等の役員による職務専念義務違反の問題に真摯に取り組むことがないままであったことからすると、上記機会を逸したことによる結果は、極めて重大なものであったというべきである。

添 付 資 料 ※添付省略

- 1 決裁文書及びその添付資料（行職人第159号）
- 2 依頼書1（平成30年10月10日付け当委員会作成）
- 3 回答書（神行職人第714号）
- 4 総務省の平成21年4月28日付け報道資料
（総務省HPから入手したもの）
- 5 総務省宛依頼文書（平成30年11月7日付け当委員会作成）
- 6 ご依頼の件について（回答）

以上

「法令の上限を超える在籍専従許可」問題について

平成30年11月22日

神戸市長 久元喜造様

市職員の職員団体等の活動における
職務専念義務違反に関する調査委員会

委員長 弁護士 工藤 涼 二

副委員長 弁護士 藤本 尚 道

委員 弁護士 戸谷 嘉 秀

委員 弁護士 森川 拓

委員 弁護士 鈴木 亮

委員 弁護士 長谷部 信 一

「法令の上限を超える在籍専従許可」問題について

第1 調査の結果

- 1 平成元年度以降、神戸市に在籍する職員で法令の上限を超える在籍専従許可を受けた職員は、別紙1のとおり、神戸市職員労働組合については8名、神戸市従業員労働組合については4名の計12名認められた。平成15年度以降、7年を超える在籍専従許可を行った職員は認められなかった。
- 2 平成14年度以降、法令の上限を超える在籍専従許可を行うことを回避しつつ、組合専従させる目的で、公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（以下、「公益的法人等派遣法」という。）第10条第1項の規定に基づき特定法人に退職派遣されていた職員は、別紙2のとおり、神戸市職員労働組合については2名、神戸市従業員労働組合については4名の計6名認められた。このような目的での退職派遣は、公益的法人等派遣法及び地方公務員法第55条の2第3項の趣旨を逸脱するものであるところ、神戸市は、それを認識しつつ退職派遣を行ったものであり、明らかな脱法行為である。平成19年度以降、同目的で退職派遣された職員は認められなかった。

同目的での退職派遣期間を退職手当算定の基礎となる在職期間とみなし退職手当を支給することは不当であり、受給者に対し返還を求めるべきである。

第2 調査の内容

1 法令の定め

在籍専従期間は、地方公務員法第55条の2第3項により、当初は3年を上限とされていたが、昭和46年改正により同年12月11日以降は5年とされている。その後、平成9年3月の同法改正により、同条の適用について「職員の労働関係の実態にかんがみ、労働関係の適正化を促進し、もって公務の能率

的な運営に資するため、当分の間、同条第三項中「五年」とあるのは、「七年以下の範囲内で人事委員会規則又は公平委員会規則で定める期間」とする」とされた（附則20第20条）。

そして、神戸市においては、職員が職員団体の役員として専ら従事することができる期間の特例に関する規則第2条により、「職員が職員団体の役員として専ら従事することができる期間は7年とする」とされている。同規則は、公布の日から施行し、平成9年4月1日から適用するとされている。

したがって、神戸市においては、昭和46年12月11日以降は通算5年、平成9年4月1日以降は通算7年を超える在籍専従許可を行ってはならない。

2 法令の上限を超える在籍専従許可

(1) 法令の上限超過状況

当委員会において、平成元年度以降、神戸市に在籍する職員について、法令の上限を超える在籍専従許可の状況を調査したところ、別紙1のとおり、神戸市職員労働組合については8名、神戸市従業員労働組合については4名、計12名について、法令の上限を超過し在籍専従許可を行っていたことが判明した。

また、在籍専従期間が法令の上限を超過した時期については、最も早い者が昭和55年6月であり、その他にも昭和60年代、平成一桁代で超過した者が多数認められた。すなわち、神戸市においては、相当以前から在籍専従期間についての法令違反が常態化しており、公務優先の原則が軽視されていたことが認められる。

もっとも、神戸市においても、平成14年ころ、法令の上限を超える在籍専従許可について違法性が指摘される可能性があるとの認識が高まったようであり、平成14年8月31日以降、法令の上限を超える在籍専従許可をされることはなくなった。ただし、後記のとおり、地方公務員法第55条の2第3項の趣旨に沿って従前の違法慣行を改めたわけではなく、退職派遣を便

法として用いることにより、形式的に法令違反を回避することを目的としているに過ぎず、公務優先の原則を軽視し、長期間の組合専従を容認する組織風土に変化があったものではない。

(2) 在籍専従許可決裁

ところで、法令の上限を超える在籍専従許可を行った際の決裁書類を確認したところ、在籍専従許可対象者の所属、職名、氏名、許可対象となる在籍専従期間が記されているのみで、許可時までの在籍専従期間についての記載は何ら認められなかった。

平成11年から平成15年まで[]係長であった[]氏に事情確認したところ、次のように述べる。「決裁書類起案者は従前の在籍専従期間を調査していたと思われるが、決裁書類自体に同調査結果を添付することはなかった。また、在籍専従許可の決裁は副市長（助役）の確認まで求められているところ、添付しないことにより、上位役職の職員については、在籍専従期間が法令の上限を超過するとの明確な認識を持ちにくかった可能性はある。人事課内では、平成14年以前から法令の上限を超える在籍専従が現に存し、適切ではないとの認識はあったが、急いで対策をとらなければならないとの認識もなかった。」

決裁書類については、係長級より下位の人事課員が起案しているところ、同課員一人の判断で、上司に相談せず、在籍専従通算期間を記さなかったとは考えがたい。昭和55年から法令の上限を超える在籍専従者がいたこと、それ以降も多数の法令の上限を超える在籍専従者がおり、かつ複数回、許可申請を行っていることから、法令の上限を超える在籍専従者の存在は神戸市において常態化していたといえる。このような状況下で、違法性を顕在化させないよう、在籍専従通算期間を記さない不当な慣行が存したものと思われる。

3 退職派遣について

(1) 退職派遣の目的

別紙1のとおり、在籍専従終了日は、平成14年7月31日に集中している。そして、平成14年8月1日以降、別紙2のとおり、6名の在籍専従者等が、公益的法人等派遣法第10条第1項の規定に基づき特定法人に退職派遣されている。

その目的について、神戸市職員作成による平成14年7月10日付「組合専従者に対する対応」では、情報公開請求がされた場合、法令の上限を超える在籍専従について違法性を指摘される可能性があるため、退職派遣を用い、派遣先で休職等した上、組合専従するとされている。また、「7年問題はクリアできるが、全容が明らかになると意図的に脱法的行為を行ったととらえられる危険性がある」とも記されており、神戸市においても、脱法行為と指摘される可能性を認識していたものであり、形式的に在籍専従期間の上限を超過させないための、便法としての退職派遣であったことは明らかである。

したがって、別紙2記載の職員については、法令の上限を超える在籍専従許可を行うことを回避しつつ、実質的に組合専従させる目的で、退職派遣されたものである（以下、同目的で退職派遣された者を「本件退職派遣者」という。）。

(2) 関係者の供述

ア 前記□□氏は、□□氏自身は前記文書の起案者ではないものの、同文書の修正等に関わったとして、次のように述べる。「具体的な契機は思い出せないが、平成14年7月ころ、市当局内で、法令の上限を超える在籍専従の問題を解決しなければならないという状況になった。係長級以下の職員としては、組合役員が市を退職し専従役員となるか、新しい者に代わるという方向が妥当と考えていたが、上位者の意向は、いずれでもなく別の方法を考えて欲しいというものであった。それで、退職派遣を利用することを考えた。もともと、法的に問題があることはよく理解しており、上位者

に冷静に判断してもらうべく、文書に問題点を記載したりQ&Aを作成したりした。私自身も、当時の行財政局長に直接説明した際、局長が悩んでいたことを記憶している。組合との交渉については、誰がしていたかわからないが、私自身は行っていない。神戸市職員労働組合の当時の[]から退職届を私が受け取った際、[]から「このやり方で本当に大丈夫なのか」と尋ねられたことを覚えている。」

イ また、[]氏の供述によっても、神戸市側と組合[]、[]が退職派遣について協議していたことが認められる。また、[]氏は、退職派遣されたところ、派遣先での業務は行うことなく、専ら組合活動に従事していたとも認めている。

(3) 退職派遣の評価

ア 公益的法人等派遣法は、地域における人材の有効活用を通じた公民の適切な連携協力による諸政策の推進を目的としたものであり、同法10条に基づき派遣も、その目的に沿って行われなければならない。したがって、派遣先で休職した上、組合活動に従事するためになされた退職派遣は、同法の目的から、かけ離れたものであり、不当と言わざるを得ない。

また、地方公務員法第55条の2第3項に基づき在籍専従上限期間は、同一の地方公共団体内部のみならず、他の地方公共団体、地方公営企業及び特定地方独立行政法人における在籍専従期間をも合算して超えることができないとされている。前記特定法人における在籍専従は、直接の規制対象ではないものの、同法人に籍を置いて組合専従させることは、公務に専心すべきとの同条項の趣旨に反するものであり、明らかな脱法行為であると考えられる。

同目的の退職派遣については、遅い者で平成18年4月20日を終期として、終了しており、現在はなされていない。

イ ところで、前記「組合専従者に対する対応」では、派遣先団体での組合

専従者の給与等の経費については、すべて組合で負担するものとされている。また、前記関係者の供述からも、神戸市において、組合と相当な事前協議を行った上で、退職派遣を利用したことが明らかである。

このような手法の主導者であるが、前記神戸市作成の「組合専従者に対する対応」に「組合活動については、従来よりできるだけ3役については、専従に入ってもらおうよう対応してきた」ものの、7年超の専従許可については違法性が指摘される可能性があることから、今後一切認めないとして、神戸市側の事情が冒頭に記されていること、退職派遣を用いた組合専従を行う場合、組合役員の給与等は組合負担であり、在籍専従に比して組合側に特段の利益はないことからすれば、法令違反の批判を避けるべく、神戸市主導で退職派遣を用いたと考えざるを得ない。

さらに、退職派遣以前から、「3役については専従に入ってもらおうよう対応してきた」と記されていることからしても、長期間の組合専従は神戸市の意向が強く反映されたものと言わざるを得ず、神戸市の責任は重い。

(4) 退職派遣中の退職手当

ア 地方公務員法第55条の2第5項では、在籍専従期間は、「退職手当の算定の基礎となる勤続期間に算入されない」と明記されている。また、神戸市職員退職手当金条例第7条第4項第4号においても、「地方公務員法第55条の2第1項ただし書」「に規定する事由その他これらに準ずる事由により現実に職務をとることを要しない期間のある月」はそれらの期間のある月数を在職期間から除算するとされている。退職手当については、在職期間を前提とする経済的な給付であるところ、在籍専従期間中の在職期間を通算することは経理上の援助に該当すると考えられることから、労使相互不介入の原則に基づき、算入が禁止されているものである。

イ もっとも、本件退職派遣者については、地方公務員法上の在籍専従ではなく、退職派遣中の在職期間は退職手当算定の基礎となる在職期間とみな

すとされていることから（公益的法人等への職員の派遣等に関する条例（以下、「公益的法人等派遣条例」という。）第18条）、退職派遣中の組合専従期間をも、退職手当算定の基礎となる在職期間とされ退職手当が支給されている。

ウ しかしながら、前記条文は、当該退職派遣者が派遣先で通常の職務に就くことを前提としたものと解するのが相当であり、今回のように派遣先で直ちに休職措置が取られ、本来の職務に就くこともなく、全期間組合活動に従事していたというような場合にまで適用することは、同条の趣旨に反し、不当であることは明らかである。また、神戸市条例から考えても、本件退職派遣者については、組合専従させるために退職派遣したのであるから、「地方公務員法第55条の2第1項ただし書」（在籍専従許可を得た場合）に「準ずる事由」（公益的法人等派遣条例第18条第2項、神戸市職員退職手当金条例第7条第4項第4号）に該当し、退職派遣中の在職期間を除算する根拠は存する。したがって、本件退職派遣者の退職派遣期間については、退職手当算定の基礎となる在職期間から除算すべきであった。

よって、退職派遣期間に相当する部分の退職手当の支払は、不当な支出であったと考える。

エ ところで、退職派遣期間中の退職手当については、特定法人との協定に基づき、神戸市が負担するものとされている。ただし、特定法人は神戸市に対し、退職派遣者の退職引当金として、退職派遣者が神戸市の職務に従事するものとした場合の各年度の3月1日におけるその月の本来受けるべき給料月額に1.35を乗じて得た額を支払うとされている（前記協定書第7条）。したがって、退職派遣期間中の退職派遣者の退職手当の全部又は一部については、実質的には特定法人から支出されている。なお、本件退職派遣者については、同退職引当金を両組合が負担したとの情報もあるが、現時点では確定できていない。

よって、神戸市において、実質的に退職派遣期間中の退職手当の全部又は一部を支出した特定法人又は両組合と事後的に清算する必要はありと
考えられるが、本件退職派遣者に対する退職派遣期間に相当する部分の退
職手当の支払は不当であるから、返還を求めるべきであるとする。

添付書類 ※添付省略

- 1 在籍専従許可状況一覧
- 2 氏からの事情聴取書
- 3 組合専従者に対する対応
- 4 専従許可Q&A
- 5 組合役員AについてQ&A
- 6 氏からの事情聴取書
- 7 退職派遣に関する協定書

「専従休職者の復職時の昇給及び昇格並びに退職手当
の過払い」問題について

平成30年11月22日

神戸市長 久元喜造様

市職員の職員団体等の活動における
職務専念義務違反に関する調査委員会

委員長 弁護士 工藤 涼

副委員長 弁護士 藤本 尚

委員 弁護士 戸谷 嘉

委員 弁護士 森川

委員 弁護士 鈴木

委員 弁護士 長谷部 信

専従休職者の復職時の昇給及び昇格並びに退職手当の過払いについて

神戸市における専従休職者（地方公務員法第55条の2第1項但書）の復職時の昇給及び昇格並びに退職手当の過払いについての調査結果は、以下のとおりである。

記

第1 結論

1 専従休職者の復職時の昇給

専従休職者の復職時の昇給に関して、条例及び規則に基づく復職調整に加えて、特別昇給要綱（33年市長決定）を根拠とした表彰等による特別昇給を行うとの取扱いは、給与条例主義の趣旨に反する可能性があるため、改めて、人事委員会にて上記取扱いの適否を判断のうえ、人事委員会規則にて規定を整備すべきである。

2 専従休職者の復職時の昇格

専従休職者の復職時の昇格に関して、任命権者の運用を根拠に、専従休職期間の全期間を在職期間に通算するとの取扱いは、人事委員会規則と整合しないため、改めて、人事委員会にて同規則の解釈を判断のうえ、人事委員会規則にて規定を整備すべきである。

3 専従休職者の退職手当の過払い

退職手当の算定に関して、専従休職期間が地方公務員法上の上限を超過する場合、退職手当の算定の基礎となる在職期間から除算する期間を地方公務員法上の専従休職期間の上限に限定するとの取扱いは、地方公務員法、地方自治法、神戸市職員退職手当金条例に明らかに違反している。

平成元年度以降、合計12名に対して、合計5349万1801円の退職手当が違法に支給されていた。また、平成元年度以前についても、改めて、可能な限り退職手当の過払いがないのか調査して事実関係を公表すべきである。

第2 理由

1 専従休職者の復職時の昇給

(1) 法令等の定め

地方公務員法及び地方自治法は、職員の給与（昇給の基準に関する事項を含む。）は、条例で定めなければならない、また、法律又はこれに基づく条例に基づかない限り支給することができないとの給与条例主義を定めている（地方公務員法第24条第5項、同法第25条1項、同3項3号、地方自治法第204条）。

給与条例主義の趣旨の1つとして、職員の給与については住民自治の原則に基づいて住民の同意が必要であり、議会が団体意思として制定する条例によってこの同意が与えられていることが挙げられる（橋本勇著・新版逐条地方公務員法（第2次改訂版）351頁）。

そして、神戸市は、給与条例主義に基づき、神戸市職員の給与に関する条例を制定し、同条例に基づき定められた人事委員会規則にて、専従休職者の復職時の昇給に関して、専従休職期間の「2/3以下」を在職期間とみなす旨規定している（神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則（平成13年3月30日、人事委員会規則第8号）第22条、別表第6「休職期間等換算表」）。

(2) 調査結果

ア 神戸市の取扱い

当委員会の調査の結果、神戸市は、専従休職者の復職時の昇給に関して、神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則第22条に基づく復職調整に加えて、同規則第20条に基づく表彰等による特別昇給を行っていることが判明した。

つまり、神戸市は、専従休職者の復職時の昇給に関して、専従休職期間

の全期間を在職期間とみなしている。

そして、行財政局職員部給与課（以下「給与課」という。）は、専従休職者の復職時の昇給に関して、復職調整に加えて、表彰等による特別昇給を行う根拠について、同規則附則第8項（平成19年3月30日、人事委員会規則第25号）では、「規則第20条各号の規定による昇給については、当分の間、従前の基準により行うものとする。」と規定されているところ、従前の基準である特別昇給要綱（33年市長決定、以下「特別昇給要綱」という。）は、同7項にて、専従休職者が復職した場合には、専従休職期間の「 $2/3$ 以下」を在職期間とみなすとの「 $2/3$ 以下」とあるのを「 $3/3$ 以下」と読み替えた場合の差を加算した特別昇給を行うと規定しているからである旨説明する。

また、給与課は、人事委員会規則ではない特別昇給要綱が表彰等による特別昇給の根拠となる根拠について、神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則は、平成13年4月1日に施行された際の経過規定にて、「従前の給与に関する規則等の定めにより、任命権者によってなされた職員の初任給及び昇給等に関する決定その他の手続きは、この規則の規定に基づいてなされたものとみなす。」と規定しているからである旨説明する。

イ 給与条例主義の趣旨に反する可能性

神戸市職員の給与に関する条例第4条は、昇給等の基準について、人事委員会が人事委員会規則で定める旨規定しており、同条例に基づき定められた神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則第20条においても、表彰等による昇給は、人事委員会が定めるところにより行い、同条第5号の昇給については、あらかじめ人事委員会の承認を得なければならない旨規定している。また、人事委員会は、市長に対して、昇給に関して、何らの委任をしていない（人事委員会の権限の一部を委任する規則（昭和29年8月2日、人事委員会規則第7号））。

つまり、神戸市には、現時点では、専従休職者の復職時の昇給に関して、条例及び規則に基づく復職調整に加えて、市長の決定をもって、表彰などによる特別昇給を行うことを許容する条例は存在しない。

しかしながら、神戸市は、神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則の経過規定を根拠に、人事委員会規則ではなく、かつ、内部資料である特別昇給要綱に基づき、専従休職者の復職時の昇給に関して、条例及び規則に基づく復職調整に加えて、表彰等による特別昇給を行っているものであり、同経過規定自体、給与条例主義の趣旨に反する可能性がある。

特に、神戸市は、平成19年度以降、専従休職者の復職時の昇給に関して、復職調整以外の特別昇給の根拠について、神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則第18条の特別昇給から、あらかじめ人事委員会の承認が必要であると明示された同規則第20条の表彰等による特別昇給に変更しているにも関わらず、人事委員会に上記取扱いの適否を確認していないのであり、給与条例主義の趣旨に反する可能性が高まっている。

ウ 給与条例主義の趣旨に反する取扱いが相当長期間行われ続けていたこと

当委員会の調査によれば、給与課は、平成19年度以降、専従休職者の復職時には、2つの決裁、つまり、神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則第22条に基づく復職調整に関する決裁と特別昇給要綱を根拠とした表彰等による特別昇給（同規則第20条第5号）の決裁を得ている（平成18年度以前は、復職調整と同規則第18条の特別昇給について1つの決裁を得ているが、それぞれの該当部分を特定した決裁がなされていた。）。

そして、後者の表彰等による特別昇給の決裁に際しては、決裁資料として「取扱注意」と押印した「特別昇給要綱」が添付されており（平成18年度以前の規則第18条に基づく特別昇給の決裁資料としても添付されていた。）、平成18年度以前は、「特別昇給」について、行財政局長による

個別決裁を受けていた。

また、当委員会の調査によれば、特別昇給要綱中の専従休職者に関する規定は、昭和44年10月27日の決裁に基づき（当時の助役の決裁まで受けている。）、付け加えられたことが判明しているが、平成19年度以降、復職調整以外の特別昇給の根拠について、表彰等による特別昇給に変更するに際し、人事委員会による確認等を経ている形跡は確認できなかった。

さらに、特別昇給要綱は、「復職時の諸般の情勢を考慮して、その都度、任命権者が決定する。」、「当分の間適用する暫定措置とする。」旨定めているが、特別昇給要綱は、昭和49年12月の改正を最後に改正されておらず、また、給与課において、個々の昇給の決裁について、昇給に見合う個別事情が考慮されている形跡は確認できなかった。

以上からすると、専従休職者の復職時の昇給に関して、給与条例主義の趣旨に反する可能性がある取扱いが相当長期間行われ続けていたと言わざるを得ない。

(3) 提言

以上のとおり、専従休職者の復職時の昇給に関して、条例及び規則に基づく復職調整に加えて、人事委員会規則ではなく、かつ、内部資料である特別昇給要綱（33年市長決定）を根拠とした表彰等による特別昇給を行うとの取扱いは、給与条例主義の趣旨に反する可能性がある。

そのため、まず、人事委員会にて、特別昇給要綱を根拠とする表彰等による特別昇給の適否を判断のうえ、人事委員会規則にて規定を整備すべきである。

今後も、専従休職者の復職時に、神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則第20条に基づく表彰等による特別昇給を行うのであれば、あらかじめ人事委員会の承認を得るか（神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則第20条、同第24条）、人事委員会による別の定め（同規則第24条）

を定めるか、神戸市職員の初任給、昇給等の基準に関する規則第22条1項の「人事委員会の定め」として定められた神戸市人事委員会委員長作成「復職時等における号給の調整の運用について(通知)」(平成24年3月30日、人委調第822号)第2項第4号該当性を検討するなど、給与条例主義に反しない取扱いをされたい。

2 昇格

(1) 法令等の定め

神戸市は、昇格に関して、神戸市職員の給与に関する条例に基づき、人事委員会規則を定めている(昇格に関する規則(平成28年4月1日、人事委員会規則第2号)、平成28年以前は、昇任の選考に関する規則)。

(2) 調査結果

ア 神戸市の取扱い

当委員会の調査の結果、神戸市は、専従休職者の復職時の昇格に関して、任命権者の運用として、専従休職期間の全期間を在職期間に通算していることが判明した。

神戸市の昇任の選考に関する規則(昭和35年4月1日、人事委員会規則第2号)第15条では、昇任に関して、休職等の期間の2分の1を在職期間に通算するとの規定が存在し、人事委員会は、通算の対象となる休職として、①地方公務員法(昭和25年法律第261号)第28条第2項第1号による休職、②職員の分限及び懲戒に関する条例(昭和27年2月条例第8号)第2条第1号による休職、③育児休業を挙げている(「昇任の選考に関する規則第15条の規定に基づく休職等の期間について」昭和52年9月29日人事委員会決定、昭和63年3月10日改正)。

そして、平成28年4月の地方公務員法の改正にて、「昇任」の定義が明確化されたことに伴い、神戸市では、昇格に関する規則が制定されている

(平成28年4月1日、人事委員会規則第2号)。

昇格に関する規則第12条には、人事委員会決定「昇任の選考に関する規則第15条の規定に基づく休職等の期間について」にて列挙された上記①から③の休職のほか、④地方公務員法第26条の5の規定による自己啓発等休業、⑤地方公務員法第26条の6の規定による配偶者同行休業を加えているが、地方公務員法第55条の2第5項の規定による専従休職は、列挙されていない。また、神戸市人事委員会事務局任用課作成平成29年4月1日付け「逐条昇格に関する規則」にも、専従休職に関する記載はない。

そして、「逐条昇格に関する規則」では、同規則第12条の解釈として、「前提として、「休職」期間はそもそも任用上の通算対象ではない。基本的に「休職」が自己の責めに帰すべき事由と考えられるからである。逆に「帰責性」のない場合、あるいは乏しい場合には通算されるべきという考えが成り立ち得る。本条はこのような背景から設けられた規定である。」としている。

つまり、昇格に関する規則第12条は、昇格に関して、休職期間は、本来通算されないことを前提に、同条第1項各号に列挙されている休職についてだけ例外的に休職期間の2分の1を在職期間に通算できると解釈するのが相当であり、昇格に関する規則第12条第1項各号は、例示列挙ではなく、限定列挙と解するのが相当である。同各号の事由が限定列挙である以上、任命権者の運用にて、在職期間に通算できる休職の事由を増やすことはできない。

専従休職が、昇格に関する規則第12条第1項各号に列挙されていない以上、専従休職期間の全期間を在職期間に通算するとの取扱いは、人事委員会規則と整合しない。

なお、行財政局総務部法務課長は、当委員会からの問合せに対して、昇

格に関する規則第12条の解釈について、同条第1項各号に列挙されているものについてだけ例外的に通算できると解釈するのが相当であること、また、専従休職について、昇格に関する規則第12条第1項第1号の地方公務員法第28条第2項第1号の規定による休職と同旨であると拡大解釈することも困難である旨回答している。

ウ 人事委員会規則と整合しない取扱いが相当長期間行われ続けていたこと
当委員会の調査に対して、当初、行財政局職員部は、専従休職期間の全期間を在職期間に通算するとの根拠について、昇格に関する規則第12条第1項各号には、専従休職が列挙されていない点を挙げていた。

しかし、かかる解釈は、本来無条件に休職期間の全期間が在職期間に通算されることを前提としており、失当である。

また、同部は、現時点では、専従休職は、本人からの申し出に基づいて、任命権者が許可を行っているものではあるものの、その実は職員団体等の機関決定によるものであることから、本人に「帰責性」がないと解釈して運用してきたものと推察されるとして、専従休職期間の全期間を在職期間に通算するとの根拠を任命権者の運用だと回答している。

しかし、既に指摘したとおり、昇格に関する規則第12条1項各号の休職事由は、例示列挙ではなく、限定列挙と解するのが相当であり、同回答にも理由はない。

以上からすると、神戸市においては、専従休職者の復職時の昇格に関して、人事委員会規則と整合しない取扱いが相当長期間行われ続けていたと言わざるを得ない。

(3) 提言

以上のとおり、専従休職者の復職時の昇格に関して、任命権者の運用を根拠に、専従休職期間の全期間を在職期間に通算するとの神戸市の取扱いは、人事委員会規則と整合しない。

そのため、まずは、人事委員会にて昇格に関する規則第12条1項各号の休職事由の解釈を判断のうえ、人事委員会規則にて規定を整備すべきである。

今後も、専従休職者の復職時の昇格に関して、専従休職期間の全期間を在職期間に通算するのであれば、昇格に関する規則第12条第1項各号に地方公務員法第55条の2第5項の規定による専従休職を加えるべきである。

3 退職手当の過払い

(1) 法令等の定め

既に指摘したとおり、地方公務員法及び地方自治法は、職員の給与（退職手当を含む。）は、条例で定めなければならないが、また、法律又はこれに基づく条例に基づかない限り支給することができないとの給与条例主義を定めている（地方公務員法第24条第5項、同法第25条1項、同3項5号、地方自治法第204条）。

そして、地方公務員法は、専従休職期間について、「退職手当の算定の基礎となる勤続期間に算入されないものとする。」と規定しており（地方公務員法第55条の2第5項）、神戸市の条例も、専従休職期間は、全期間、退職手当の算定の基礎となる在職期間から除算する旨規定している（神戸市職員退職手当金条例（昭和24年9月1日、条例第147号）第7条4（4）項）。

また、地方公務員法附則に基づき定められた人事委員会規則は、専従休職期間の上限を7年と規定している（地方公務員法附則「職員が職員団体の役員として専ら従事することができる期間の特例」20項、職員が職員団体の役員として専ら従事することができる期間の特例に関する規則（平成9年5月人事委員会規則第4号）第2条）。

つまり、専従休職期間が7年を超えること自体、違法であり、7年を超え

る専従休職の許可は、7年を超える部分は無効と解される以上（橋本勇著・新版逐条地方公務員法（第2次改訂版）954頁）、違法な専従休職期間について、退職手当の算定の基礎となる在職期間に算入して、退職手当額を決定することを許容する法律又は条例は存在しない。

（2）調査結果

ア 神戸市の取扱いは違法であること

当委員会の調査の結果、神戸市では、地方公務員法上の専従休職期間の上限を超える違法な専従休職が容認されており、専従休職期間が地方公務員法上の上限を超過する場合、退職手当の算定の基礎となる在職期間から除算する期間を地方公務員法上の専従休職期間の上限に限定して除算していることが判明した。

かかる神戸市の退職手当に関する専従休職期間の取扱いは、地方公務員法、神戸市職員退職手当金条例に明らかに違反している。

イ 組織ぐるみの違法な取扱いが相当長期間行われ続けていたこと

当委員会の調査によれば、給与課は、退職手当金の決定の決裁において、専従休職期間を正確に計算したうえで、専従休職期間が地方公務員法上の上限を超過する場合、あえて、退職手当の算定の基礎となる在職期間から除算する期間を地方公務員法上の専従休職期間の上限に限定して除算している旨の手書きの資料まで添付している。

また、平成9年5月6日、当時の[]係長は、地方公務員法上の専従休職期間の上限が5年から7年となる際に、専従休職期間が地方公務員法上の上限を超過する場合、具体的に何年を除算するのか明示した「専従許可と退職手当の取扱い」と題する文書を作成して、当時の組合三役に確認しており、同文書は、給与課に引継がれている。

そして、地方公務員法上の専従休職期間の上限は、昭和46年12月1日に3年から5年となり、平成9年4月1日に5年から7年となってい

るところ、当委員会の調査によれば、神戸市の退職手当に関する専従休職期間の違法な取扱いは、地方公務員法上、専従休職期間の上限が設けられてから、一貫して行われていたことが強く推認される。

以上からすると、神戸市においては、地方公務員法上の専従休職期間の上限を超える違法な専従休職が容認されており、専従休職期間が地方公務員法上の上限を超過する場合、退職手当の算定の基礎となる在職期間から除算する期間を地方公務員法上の専従休職期間の上限に限定して除算するという違法な取扱いが、相当長期間、組織ぐるみで行われ続けていたと言わざるを得ない。

(3) 提言

当委員会の調査の結果、平成元年度以降、専従休職期間が地方公務員法上の上限を超過していた合計12名に対して、退職手当の算定の基礎となる在職期間から除算する期間を地方公務員法上の専従休職期間の上限に限定したうえで、退職手当を算定して支給しており、上記12名に対する過払いの退職手当額は、合計5349万1801円に上る。神戸市は、上記過払いの退職手当の返還を求めているとのことであるが、既に指摘したとおり、神戸市では、組織ぐるみの違法な取扱いが相当長期間行われ続けていたのであり、誠に遺憾と言わざるを得ない。

市民の納めた税金が違法に支給されていた可能性がある以上、改めて、平成元年度以前においても、可能な限り退職手当の過払いがないのか調査して事実関係を公表すべきである。

(4) 神戸市市職労における休業補償の計算方法の特徴について

ア 市職労においては、神戸市職員労働組合専従役員補償規則第5条(2)において、専従休職期間が退職手当の算定基礎となる勤続期間に算入されないことによる損失補償として、休職期間1年につき、神戸市職員の平均基準給の2か月分を支給すると規定されている。この「平均基準給」は、給料

月額のみならず扶養手当と地域手当（給料月額の12%。神戸市職員の給与に関する条例第8条の2第2項）が含まれている。

イ ただし、その者の基準給が神戸市職員の平均基準給を上回る場合は、その者の基準給と基礎とするとされている結果、平均基準給が保障されている。なお、休職期間が1年未満の場合は、1か月につき2/12か月分を支給するとされている。

ウ 専従休職となっていた者が実際に退職手当金を受給するのは将来のことであり、その時点における給料月額も勤続年数も異なることになるため、復帰時点で完全な損失補償額を計算するのに困難を伴うことは容易に理解できるが、市職労の上記基準には、次のような特徴がある。

- ① 神戸市職員退職手当金支給条例では、退職金の算定基礎となるのは「給料月額」のみであるところ（同条例8条第1項）、市職労の前記基準では前記のとおり、「扶養手当」と「地域手当」が加算され、しかも神戸市職員のこれらの手当を加算した平均支給額が計算基礎とされている。
- ② 1年間につき2か月という支給率は、普通退職における勤続20年から25年までの期間に対する支給率と同じ率が採用されている（普通退職ではこの支給率が最も高く設定されている〔同条例第8条1項〕。なお、行政整理退職や定年退職では、勤続15年から20年までの期間に対する1年間につき2.05か月が最高である〔同条例第9条1項〕）。
- ③ 理論上では、専従休職職員が復職して退職する時点で、当該専従休職期間を控除しない場合の退職手当金と控除した場合の退職手当金との差額を補償すればよいはずであるが、実際には、市職労の前記基準により専従休職が発令されるごと（すなわち原則として1年ごと）に支払われている。

エ なお、この基準は、いわゆる退職派遣制度を利用した専従休職からの復職の場合の退職手当金の支払方法とも異なっている（退職派遣制度を利用

した場合は、給料月額の1.35か月分を派遣先が神戸市に支払うことになっている。)

以上

添付資料 ※添付省略

- 1 特別昇給要綱（33年市長決定）
- 2 「専従休職者 特別昇給制度の実施について」と題する決裁文書
- 3 「休職者の復職調整について【平成28年4月1日付】（伺）」と題する決裁文書
- 4 「平成28年4月1日付昇給の実施について（伺）」と題する決裁文書
- 5 「在籍専従者の復職調整について【平成16年9月1日付】（伺）」と題する決裁文書
- 6 当委員会作成平成30年10月11日付け照会書
- 7 神戸市行財政局職員部人事課長作成平成30年10月18日付け回答書
- 8 当委員会作成平成30年10月11日付け照会書
- 9 神戸市法務課長作成平成30年10月19日付け回答書
- 10 「在職専従通算期間7年以上職員の退職手当 まとめ」と題する文書
- 11 在職専従通算期間7年以上の職員に退職手当を支給する際の決裁に添付された退職手当試算表及び除算期間に関する資料（11通）
- 12 「専従許可と退職手当の取扱い」と題する文書