

「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委員会」 の報告を踏まえた対応

平成 31 年 2 月 6 日、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委員会（以下「第三者委員会」という）の報告（別紙参照）において確認された事実に基づき、職務専念義務違反の行為者及びその上司、さらに、人事当局の職員の処分等を行いました。

不適切な労使慣行のもと、職員団体等の役員の日常的な職務専念義務違反、人事当局による職員団体等の職務専念義務違反等を助長した行為や不当な便宜供与等が長年に亘り続いていたことは、市民の皆様の神戸市及び神戸市職員への信頼を著しく失墜する行為であり、神戸市として、今回の事態を深く反省するとともに、心からお詫び申し上げます。

I. 関係職員の懲戒処分等

1. 処分内容

(1) 処分量定別

| 処分量定 | ①職務専念義務違反行為者 (内 退職者数) | ②人事当局職員 (内 退職者数) | ③職務専念義務違反行為者等の上司 (内 退職者数) | 合計 (内 退職者数) |
|------|--------------------------|---------------------|------------------------------|----------------|
| 停 職 | 3 名 (1 名) | 1 名 (1 名) | — | 4 名 (2 名) |
| 減 給 | 5 名 | 28 名 (14 名) | — | 33 名 (14 名) |
| 戒 告 | 21 名 (2 名) | 15 名 (3 名) | — | 36 名 (5 名) |
| 小 計 | 29 名 (3 名) | 44 名 (18 名) | — | 73 名 (21 名) |
| 訓 戒 | — | 7 名 | 109 名 (31 名) | 116 名 (31 名) |
| 合計 | 29 名 (3 名) | 51 名 (18 名) | 109 名 (31 名) | 189 名 (52 名) |

(2) 非違行為項目別

①職務専念義務違反の行為者（職員団体等の役員）

第三者委員会から報告のあった離席率、有給休暇等時間や職務専念義務の免除申請などから、各個人の職場離脱時間を算出し、要勤務時間に対する割合を示す減額率を基に、以下のとおり処分を行った。

【処分量定の考え方】

- ア. 減額率 90%以上・・・停職 1 月間
- イ. 減額率 50%～90%未満・・・減給 3 月間 (1/10)
- ウ. 減額率 25%～50%未満・・・減給 1 月間 (1/10)
- エ. 減額率 25%未満・・・戒告

| 処分量定 | 対象者 | 人数 (内 退職者数) |
|----------------|---|----------------|
| 停職 1 月間 | 経済観光局 兵庫区 退職者 (※) | 3 名 (1 名) |
| 減給 3 月間 (1/10) | 行財政局 みなと総局 | 2 名 |
| 減給 1 月間 (1/10) | こども家庭局 兵庫区 西区 | 3 名 |
| 戒 告 | 会計室 行財政局 2 名 保健福祉局 2 名 環境局 建設局 2 名 住宅都市局 2 名 みなと総局 2 名 東灘区 中央区 北区 長田区 2 名 教育委員会 2 名 退職者 2 名 | 21 名 (2 名) |
| 合 計 | | 29 名 (3 名) |

(※) 自らの職務専念義務違反に加え、職員団体の役員の職務専念義務違反を助長するなどしてきたことから、処分量定を加算し、停職 1 月間相当とした。

②人事当局職員

市当局の施策実行にあたり、まずは職員団体等に打診して意見を求めるなどのいわゆる労使共同決定方式を踏襲し、下記の具体的な非違行為により不適切な労使慣行を継続し、職務専念義務違反等を助長してきたことから処分を行った。

【処分量定の考え方】

ア. 非違行為

- a. 条例違反である退職手当の過支給に関与したこと
- b. 上限を超える在籍専従許可にかかる退職手当の不適切な算定の取り決め (平成 9 年度)
- c. 公益的法人等への脱法的退職派遣 (平成 14 年度)
- d. 総務省からの無許可専従についての照会に対する虚偽的な回答 (平成 20 年度)
- e. 職務専念義務違反の実態を是正しなかったこと (平成 20 年度以降)
- f. 新規採用職員研修にかかる職員団体等への不当な便宜供与 (平成 20 年度以降)
- g. 神戸市職員労働組合の元執行委員長への不適切な個室様の執務スペースの提供及び再就職支援

イ. 量定

- (a) 局部長級職員・・・減給 3 月間 (1/10)
- (b) 課長級職員・・・減給 1 月間 (1/10)
- (c) 係長級職員・・・戒告

とし、上記非違行為への関与度合や当時の職責に照らし、量定の加重や軽減を行った。

| 処分量定 | 対象者(現所属) | 元役職 | 該当 非違行為 | 人数 (内 退職者数) |
|-----------------|----------------|-----------|------------|----------------|
| 停職1月間 | 退職者 | 局長級 | a, d, e, g | 1名 (1名) |
| 減給6月間 (1/10) | 退職者 | 局長級(元副市長) | a, d, e | 2名 (2名) |
| | 退職者 | 局長級(元副市長) | e | |
| 減給4月間 (1/10) | 行財政局 部長級職員 | 部長級 | a, e | 4名 (2名) |
| | こども家庭局 局長級職員 | 部長級 | a, e | |
| | 退職者 | 局長級 | a, b, c | |
| | 退職者 | 部長級 | a, c | |
| 減給3月間 (1/10) | 企画調整局 局長級職員 | 部長級 | e | 8名 (7名) |
| | 退職者 4名 | 局長級 | a | |
| | 退職者 | 局長級 | b | |
| | 退職者 | 部長級 | a | |
| 減給2月間 (1/10) | 人事委員会事務局 局長級職員 | 課長級 | d, e | 2名 (1名) |
| | 退職者 | 課長級 | a, b | |
| 減給1月間 (1/10) | 企画調整局 部長級職員 | 係長級 | d, e | 12名 (2名) |
| | 行財政局 局長級職員 | | e | |
| | 行財政局 部長級職員 | | f | |
| | 行財政局 課長級職員 | | e | |
| | 行財政局 課長級職員 | 係長級 | e | |
| | 経済観光局 局長級職員 | 課長級 | e | |
| | みなと総局 課長級職員 | 係長級 | d, e | |
| | 東灘区 局長級職員 | 課長級 | a | |
| | 兵庫区 部長級職員 | 課長級 | e | |
| | 長田区 局長級職員 | 係長級 | a, b | |
| | 退職者 | 課長級 | c | |
| | 退職者 | 課長級 | a | |
| 戒告 | 行財政局 部長級職員 | 課長級 | f | 15名 (3名) |
| | 行財政局 課長級職員 | 係長級 | a | |
| | 行財政局 課長級職員 | | f | |
| | 行財政局 係長級職員 2名 | | e | |
| | 行財政局 係長級職員 | | a | |
| | 市民参画推進局 課長級職員 | 課長級 | e | |
| | 保健福祉局 部長級職員 | 係長級 | c | |
| | こども家庭局 課長級職員 | 係長級 | e | |
| | 灘区 課長級職員 | 係長級 | e | |
| | 須磨区 部長級職員 | 係長級 | c | |
| | 教育委員会事務局 部長級職員 | 課長級 | f | |
| | 退職者 | 課長級 | f | |
| | 退職者 2名 | 係長級 | a | |
| 小計 | | | | 44名 (18名) |
| 訓戒 | 行財政局 係長級職員 | | f | 7名 |
| | こども家庭局 係長級職員 | 係長級 | f | |
| | 環境局 係長級職員 | 係長級 | f | |
| | 経済観光局 課長級職員 | 係長級 | f | |
| | 住宅都市局 係長級職員 | 係長級 | f | |
| | 北区 課長級職員 | 係長級 | f | |
| | 交通局 係長級職員 | 係長級 | f | |
| 合計 | | | | 51名 (18名) |

※行財政局(旧総務局も含む)において、複数の役職を経験した者は、最終の役職を元役職欄に記載。

③職務専念義務違反の行為者等の上司（所属長）

職務専念義務の違反について、不適切な関係を是正すべく積極的な役割を果たさなかった点についての管理監督責任を求めるとともに、神戸市職員労働組合の元執行委員長への待遇等について、不適切な対応を行った職員に対しても、その責任を求めた。

| 処分量定 | 対象者 | 人数 (内 退職者数) |
|------|---|----------------|
| 訓 戒 | (現在) 局長級 13 名 部長級 29 名 課長級 32 名 係長級 4 名 (退職者 31 名) (当時) 局長級 28 名 部長級 36 名 課長級 45 名 | 109 名 (31 名) |

2. 退職者への対応について

既に退職している者に対しては、懲戒処分相当額の自主返納を求めた。

3. 若年層等への配慮について

懲戒処分に伴う昇給号給数減による給与への影響は、若年層ほど大きくなること、また、当時の職責を考慮し、下記の者については5年を超えた次の査定昇給時に号給数を復元させる。

(1) 職員団体等の役員

委員長、副委員長、書記長を除く者のうち40歳代以下の者

(2) 人事当局職員

当時、係長級の者

4. 市長・副市長の対応

(1) 久元市長及び岡口副市長の対応

職務専念義務違反等の職員の不祥事に対する管理監督責任として以下のとおり給与を減額する。

①久元市長・・・給料及び地域手当の月額額の30%を3ヶ月間（平成31年3月～5月）減額する（継続の減額措置とあわせて50%減額）

②岡口副市長・・・給料及び地域手当の月額額の25%を3ヶ月間（平成31年3月～5月）減額する（継続の減額措置とあわせて40%減額）

※平成31年第1回定例市会（2月議会）に条例改正議案を提出。

(2) 矢田前市長の対応

あらかじめ矢田前市長より自主返納の申し出があり、職務専念義務違反等の職員の不祥事に対する管理監督責任として、久元市長の給与減額と同等の自主返納を求めた。

5. 再発防止について

法令遵守を徹底し、適正かつ健全な労使関係を構築するとともに、今回の事態が生じたことの要因でもある神戸市役所の閉鎖的な組織風土や人事・給与制度を改める。

これまでに、職務専念義務の免除申請手続きの適正化、いわゆる「定数交渉」の廃止など職員団体等との交渉や事前説明の適正化、労使交渉の公表範囲の拡充による透明性の向上、及び退勤時のカードリーダーへの職員証の認証による退勤時間の把握の徹底など、第三者委員会の調査と並行して、改善できる点については速やかに取り組んできた。

今後、市役所における重層的な意思決定のシステムや縦割りの慣習を是正し、人事・労務行政における経営層のマネジメント強化などを目的として、行財政局職員部をはじめ総務担当の部組織を廃止するとともに、局長を同じ視点でサポートする副局長を新設する。また、管理職の意識改革・マネジメント能力の向上をはかるために管理職の360度評価を実施するとともに、メリハリが利いた給与反映などを進めていく。さらに、風通しのよい組織風土づくりのために民間人材を活用した職員の総合相談窓口を新設するなど、スピード感を持って「市役所改革」を推進していく。

Ⅱ. 給料等の不適正支給にかかる返還請求

第三者調査委員会の報告を受けて、職員団体等の役員の職務専念義務違反に基づく給料等の不適正な支給額を算定し、返還請求を行った。

1. 不適正支給額の算定にあたっての考え方

(1) 離席率が100%の職員

当該期間における手当を含む給与額全額+請求日現在の遅延利息

(2) 離席率が100%未満の職員

給料・地域手当・勤勉手当に減額率を乗じたもの+請求日現在の遅延利息

2. 不適正支給額 (遅延利息は請求日現在)

- (1) 全体件数 28件 合計額 175,610,701円
(給料等分 150,989,314円 遅延利息分 24,621,387円)
- (2) 神戸市職員労働組合分 23件 合計額 164,189,928円
(給料等分 141,436,717円 遅延利息分 22,753,211円)
- (3) 神戸市従業員労働組合分 5件 合計額 11,420,773円
(給料等分 9,552,597円 遅延利息分 1,868,176円)

《神戸市職員労働組合分》

| | 対象年度 | 離席率 | 減額率 | 請求対象額 | |
|----|----------------------|----------|-------------------|-------------|------------|
| | | | | 給料等分 | 遅延利息分 |
| 1 | H27～H30 | 50% | 41.2975%～45.7629% | 4,129,887円 | 429,704円 |
| 2 | H26 | 30% | 25.215% | 1,582,100円 | 343,820円 |
| 3 | H25～H26 | 50% | 33.774%～34.5077% | 4,227,899円 | 1,023,832円 |
| 4 | H25～H26 | 90% | 75.0163%～77.975% | 9,385,055円 | 2,274,671円 |
| 5 | H25～H28 | 50% | 36.7317%～38.9154% | 8,213,865円 | 1,654,748円 |
| 6 | H29 | 50%(一部) | 22.3317% | 1,394,586円 | 94,042円 |
| 7 | H29～H30 | 50% | 35.0904%～37.1424% | 1,173,918円 | 48,322円 |
| 8 | H27 | 40% | 30.3615% | 1,921,431円 | 321,709円 |
| 9 | H27～H30 | 5%～10% | 0.8767%～2.7704% | 280,149円 | 33,452円 |
| 10 | H26～H30 | 50%～100% | 39.6987%～100% | 32,030,243円 | 4,441,742円 |
| 11 | H26, H28～H30 | 80%～100% | 44.301%～100% | 13,368,258円 | 1,883,951円 |
| 12 | H25～H30 | 90% | 66.1757%～74.3381% | 20,737,619円 | 3,214,420円 |
| 13 | H25, H26, H28～H30 | 80% | 63.9555%～68.9483% | 12,810,951円 | 1,927,314円 |
| 14 | H25～H29 | 50% | 21.3084%～39.4046% | 5,653,113円 | 832,874円 |
| 15 | H29～H30 | 40% | 29.1829%～31.3694% | 2,461,570円 | 138,039円 |
| 16 | H25～H28 | 30% | 24.8779%～26.1626% | 5,959,515円 | 1,133,177円 |
| 17 | H25 | 95% | 82.7716% | 4,239,820円 | 1,132,286円 |
| 18 | H28 | 30% | 23.347% | 1,339,378円 | 157,212円 |

《神戸市職員労働組合分》つづき

| | 対象年度 | 離席率 | 減額率 | 請求対象額 | |
|----|---------|-----|-------------------|------------|----------|
| | | | | 給料等分 | 遅延利息分 |
| 19 | H25～H28 | 35% | 21.4959%～28.3057% | 4,721,851円 | 926,340円 |
| 20 | H25～H30 | 20% | 9.3017%～17.919% | 2,984,848円 | 420,433円 |
| 21 | H25～H28 | 10% | 6.5468%～7.5662% | 1,259,806円 | 235,692円 |
| 22 | H30 | 50% | 41.1645% | 548,061円 | 17,381円 |
| 23 | H29 | 40% | 32.6335% | 1,012,794円 | 68,050円 |

141,436,717円 22,753,211円

《神戸市従業員労働組合分》

| | 対象年度 | 離席率 | 減額率 | 請求対象額 | |
|---|---------|---------|-------------------|------------|------------|
| | | | | 給料等分 | 遅延利息分 |
| 1 | H25～H27 | 40% | 26.0179%～31.4436% | 5,155,827円 | 1,126,338円 |
| 2 | H29～H30 | 25% | 6.2268%～9.3883% | 593,771円 | 31,638円 |
| 3 | H29～H30 | 15% | 0.9525%～5.4085% | 322,818円 | 20,708円 |
| 4 | H25～H30 | 10%～15% | 0.8736%～4.1149% | 645,908円 | 79,266円 |
| 5 | H25～H27 | 30%～45% | 14.9933%～26.8164% | 2,834,273円 | 610,226円 |

9,552,597円 1,868,176円

※離席率は、第三者委員会から報告された割合であり、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）内に職場を離れるなどして職務に従事していない時間の割合をいう。

※減額率は、 $((\text{年間総労働時間} - \text{有給休暇時間等}) \times \text{離席率} - \text{職務免除時間} (\text{有給分} \cdot \text{無給分})) / \text{年間総労働時間}$ で算出している。

※遅延利息については、請求日(平成31年2月6日)現在の金額を記載しているが、給料等分が納付されるまでの遅延利息を別途請求する。

Ⅲ. 退職手当の過払いへの対応

1. 退職派遣期間にかかる過払い

第三者委員会より不当であるとの指摘がなされた、退職派遣期間にかかる退職手当に関して、返還を求めた。

・返還請求 4件 合計 5,128,015円

| | 団体 | 退職日 | 退職派遣期間 | 過払い額 | 退職引当金 | 請求額 |
|---|----|----------|--------|------------|------------|------------|
| 1 | 市従 | H28.3.31 | 3年8月 | 1,999,273円 | 1,579,365円 | 419,908円 |
| 2 | 市職 | H27.3.31 | 3年8月 | 2,071,178円 | 2,239,380円 | — |
| 3 | 市職 | H26.3.31 | 1年1月 | 222,284円 | 571,185円 | — |
| 4 | 市従 | H20.6.30 | 3年8月 | 3,475,742円 | 1,867,860円 | 1,607,882円 |
| 5 | 市従 | H17.3.31 | 2年8月 | 3,122,500円 | 1,332,720円 | 1,789,780円 |
| 6 | 市従 | H16.3.31 | 1年8月 | 1,908,900円 | 598,455円 | 1,310,445円 |

※退職派遣者の退職手当の全部又は一部について、派遣先団体より本市に対し、退職引当金として支出がなされており、過払い額から退職引当金の額を除いた額を請求額としている。

2. 法定期間を超える専従休職期間にかかる過払い

法定期間を超える専従休職期間がある職員に対し、53,491,801円の退職手当の過払いがあった件について、対象者12名のうち、既に死亡している1名を除いた11名に対し、10月18日に返還を求めたところ、1名については返還がなされ、その他の者については返還がなされていない。

・返還請求 11件 合計 45,356,251円
・返還済み 1件 987,197円

3. 今後の対応

退職派遣期間にかかるものを含め、退職手当の過払いについて、あらためて返還を求めた。今後、状況に応じ弁護士に委任のうえで、法的措置を含めた対応を実施していく。

4. 平成元年度以前の退職手当過払い

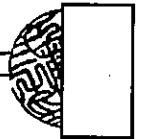
法定期間を超える専従休職期間がある職員に対する退職手当の過払いについて、第三者委員会の報告において、「改めて、平成元年度以前においても、可能な限り退職手当の過払いがないのか調査して事実関係を公表すべきである。」とされたことを受け、平成元年度以前の退職者について、残存する資料を確認したところ、法定期間を超える専従休職を行った者はおらず、退職手当の過払いもなかった。

平成30年12月26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



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、本年11月22日付け中間報告後の調査結果を下記のとおり報告します。

記

- 1 離席率に関する最終報告書
- 2 個別争点に関する報告書
 - (1) 日常的な職務専念義務違反について
(「過員配置」問題についての最終報告を兼ねる)
 - (2) 新規採用職員研修問題について
 - (3) 組合事務所に係る便宜供与問題について
 - (4) 人事評価問題について

以上

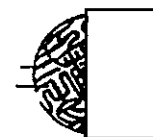
離席率に関する最終報告書

平成30年12月26日

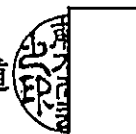
神戸市長 久元喜造様

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

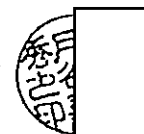
委員長 弁護士 工藤 涼



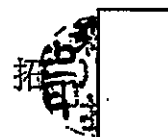
副委員長 弁護士 藤本 尚道



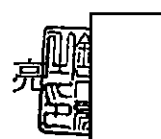
委員 弁護士 戸谷 嘉秀



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



離席率に関する最終報告

第1 はじめに

当委員会は、神戸市から委嘱を受けて、平成25年度から平成30年度にかけての神戸市職員労働組合（以下、「市職労」という）及び神戸市従業員労働組合（以下、「市従労」という）の本部役員について職務専念義務違反の実態を調査し、平成30年11月22日付にて中間報告をしたところであるが、今般、中間報告において調査未了であった15名および追加調査を実施した市職労□□支部2名についても調査が全て完了したので、その結果を報告する。

職務専念義務違反の実態は、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としての離席率で認定しており、その結果は、別紙離席率一覧表のとおりである。

第2 職務専念義務違反の実態調査について

1 離席率の概念とその内容

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。

職務専念義務違反の程度を認定するには、本来は、対象期間の全ての勤務日について、職場を離れるなどして職務に従事していない時間を厳密に特定することが必要であるが、タイムカードによる退勤時間の管理すらなされていない状況で厳密な特定は困難であるので、当委員会では、概ねの目安として、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割合、つまり離席率を報告することとした。

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。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。

また、当委員会が認定した離席率は、あくまでも目安としての割合であるので、例えば、離席率を15%と認定した者について、そのうち10%の時間については適法な職免申請が出ていた場合に、残りの5%について当然に給与の返還を求めることができる、というような厳密な割合ではない。したがって、離席率が0%などそれ以上考慮の余地がないものについては格別、数字だけが一人歩きしないように慎重な取り扱いが必要である。

なお、一つ一つの職免申請の内容についてはその適法性に疑義のあるものもあり、その適法性の判断と職務専念義務違反となる範囲の特定は相当困難であることは中間報告書において報告したとおりである。

2 離席率の認定について

離席率の調査資料として、当委員会は、調査対象者本人およびその配属先の上司、必要に応じてさらにその上司に対しても聞き取りを実施した。

その総数は、同じ人に対して複数回事情聴取を実施している場合があるため、調査対象者本人について延べ55人、上司等関係者が述べ105人、合計延べ160人である（そのほか、背景や経緯、あるいは個別の論点に関して数十人に対して事情聴取を実施している）。

それらの事情聴取の結果に加えて、不十分ながらも一応記録されている出勤退勤の記録、配置されていたパソコンのログイン・ログオフの記録、さらには職免申請の記録なども参考にしつつ、事実としてどの程度の割合で職場を離れていたかを認定した。

離席率の割合の目安は

- 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%である）
- 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%

このほか、

- ④ 職免申請が全く出ておらず、事情聴取の結果においても離席の事実が全く認められなかった者については0%
- ⑤ 職免申請が出ているなど離席の事実はあるものの、全て適法な職免申請等に基づくものと認められた者については、職務専念義務違反は認められない

としている。

以上を目安として、調査の結果から判明した離席の実態に応じて、その割合を認定した。

第3 離席率の分布状況

- 1 調査対象者は、市職労が26名、市従労が23名であり、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% | 7名 |
| | 49%以下 | 5名 |
| | 30%以下 | 3名 |

| | | |
|-----|--------|----|
| | 10%以下 | 2名 |
| | 義務違反なし | 3名 |
| 市従労 | 80%以上 | 0名 |
| | 50% | 1名 |
| | 49%以下 | 2名 |
| | 30%以下 | 8名 |
| | 10%以下 | 3名 |
| | 0% | 2名 |
| | 義務違反なし | 7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

中間報告において調査未了であった主な組合役員の離席率は以下のとおりである。

(市職労)

□□氏 (平成□□年～平成□□年□□)

50%

(市従労)

1 □□氏 (平成□□年度～平成□□年度□□)

25%

2 □□氏 (平成□□年度～平成□□年度□□)

40%

以下の者については、中間報告書における誤りを訂正する。

3 □□氏 (平成□□年度□□, 平成□□年度□□)

15% (中間報告では誤って10%としていた)

第5 まとめ

以上の調査結果から分かるように、市職労においては、100%が2名、80%以上が4名おり、それらを含めて調査対象者の半数が50%を超える結果となっている。それらの中にはそもそも職免申請が全く出ていないものが相当数含まれているほか、職免申請が出ていても内容的に問題があってそのすべてが適法とならない可能性もあるので、離席している時間の全てが適法となることは常識的に見てあり得ないことである。したがって、相当問題のある状態であることは明らかであるので、早急な是正が必要である。

また、市従労については、市職労に比べて全般的に離席率は低く、特に20%以下の者については、適切な職免申請によりかなりの部分について違反はないという結論になると考えられるが、中間報告で指摘したように、明らかに職免申請の内容が不自然であるケースも存在しているので、今後、職免申請の承認の際には、その適法性について慎重に精査することが求められる。

さらに、追加調査を実施した市職労[]支部においては、[]及び[]が、職務時間中に、[]局[]課（現[]課）との事務折衝、組合役員ないし組合員からの相談を受けるなどの組合活動をしていた実態があり、これも相当問題のある状態であるので早急に是正されるべきである。

以上

添 付 資 料

1 調査報告書

28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 | | | | 50% | |
| 26 | | | | 50% | |
| 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 | | | | 5% | |

※以下、2ページから8ページについては、添付を省略

調査報告書

担当 弁護士 長谷部 信



調査対象者 氏

調査の結論

調査対象者には、調査対象期間中に職務専念義務違反は認められなかった。

調査の内容

1 調査対象者の経歴

(1) 職員歴

ア 生年月日： 年 月 日

イ 採用年月日：昭和 年 月 日

ウ

(2) 組合（本部）での役職

平成 年度から

【参考】 支部での役職

を経て、平成 年度から平成 年度まで

平成 年 月から

(3) 職務経歴

ア 平成 年度、平成 年度

イ 平成 年度から平成 年度

ウ 平成 年 月 日

2 勤務の実態

(1) []

ア 調査対象者は、[]であり、[]を担当している。[]しており、[]の日々の主たる職務は、[]
[]などであり、[]によっては、[]することもある。[]には、[]のデスクが島型に配置されており（12名）、専門のパソコンが各人に用意されている（私物のパソコンは持込み禁止）。

イ 出退勤については、職員証をカードリーダーに通しており、調査対象者の勤務時間は、午前[]時[]分から午後[]時[]分の日と午前[]時[]分から午後[]時[]分の日がある。

調査対象者は、日によってばらつきはあるが、概ね始業時間の1時間前から30分前に出勤してカードリーダーに職員証を通す処理をしており、退勤時間については、10日に1回程度、事務処理（組合の仕事等を含む。）をして、[]の鍵を閉めて帰宅することも多く、定時を超えてカードリーダーに職員証を通していることもある。

ウ 調査担当者は、本部の[]のほか、[]支部の[]も兼任しているが、[]になってから、支部交渉等に出席することはあっても、その際には、職免手続をしていた。

本部の[]は、[]
[]であり、それ以外に、組合本部に赴くことはなく、その際には、年休をとっていた。

(2) []

[]と比べて、[]が多かったという程度で、ほとんど勤務体系は変わっていない。しかし、事実上鍵を預かっていたことから、

勤務時間外で、組合の仕事やボランティアの関係の作業をしており、退勤時間は、に比べて遅い。

支部のであった際には、拡大闘争委員会への出席等をしたりしていたが、職免申請はしていた。また、当局側から申入れがあつて、時間外にに来ることもあつた。

3 職場における職員団体としての活動

していない。

但し、勤務時間外に、で組合関係の資料作りなどをしていたことはある。

4 職務専念義務免除手続について

(1) 支部及びとして、組合活動をするときは職免申請をしていた。

(2) 職免申請することなく、勤務時間内に組合の業務に従事したことはない。

5 過員について

調査対象者については過員配置の対象とはなっていない。

6 神戸市の置かれた現状に対する意見

今回の件は、非常に残念であり、組合活動もルールに則ってする必要がある。但し、組合活動は、市民サービスの向上のために必要だと考えており（先輩からも言われ続けてきた。）、今回の件で、組合が組合として機能しなくなるのではないかと危機感を持っている。

7 調査対象者の職務専念義務違反の有無について

(1) 調査対象者は、調査対象期間において職務専念義務違反をしていないと述べている。

(2) 上記の点については、平成年月以降の直属の上司である氏においても同様の認識であり、職務専念義務に違反している疑いをもっていないとのことであつた。

また、調査対象者の出退勤時間、職免申請に関する客観的資料の内容に照らしても（平成29年度の職務時間中の職免申請の割合は、0.53%に留まる。）、調査対象者の職務内容（を担当している。）、調査対象者の役職（）を考慮しても、調査対象者の供述には特段不自然な点はない。

(3) したがって、調査対象者については、調査対象期間中において職務専念義務に違反していた事実を認めることはできない。

以上

付 属 書 類 ※添付省略

- 1 上司である氏の事情聴取書
- 2 調査対象者の事情聴取書

※他27通については、添付省略

組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について

平成30年12月26日

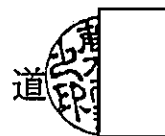
神戸市長 久元喜造様

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

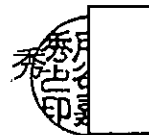
委員長 弁護士 工藤 涼



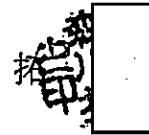
副委員長 弁護士 藤本 尚道



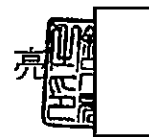
委員 弁護士 戸谷 嘉



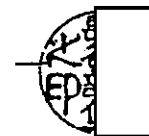
委員 弁護士 森川



委員 弁護士 鈴木



委員 弁護士 長谷部 信



組合役員の日常的な職務専念義務違反について

はじめに

当委員会は、神戸市からの委嘱を受け、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の実態を調査していたが、別の離席率に関する調査報告書で報告したような神戸市職員労働組合（以下「市職労」という。）や神戸市従業員労働組合（以下「市従」といい、これらを併せて「市職労等」という。）の本部役員の日常的な職務専念義務違反がどのような経緯で発生したのかについても併せて調査に当たってきた。

これまでの調査結果や入手できた資料に基づく調査結果を、以下のとおり報告する。

第1 在籍専従制度の概括

1 法令の定め

- (1) ILO87号条約の批准に伴う地方公務員法（以下「地公法」という。）の一部を改正する法律（昭和40年法律第71号）のうち、在籍専従制度に関する改正規定（地公法55条の2第1項から第5項まで及び附則第2条第5項）が昭和41年12月14日から施行され、これにより、それまで明文規定のなかった在籍専従制度の原則が定められた（それまでは「専従休暇」として処理されてきた。）
- (2) すなわち、職員は、在籍のまま職員団体の業務にもっぱら従事することを原則として禁止されるものとされ、例外として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専従する場合に限り、これを認めることができるものとされた（地公法第55条の2第1項）。そして、在籍専従の許可は、任命権者が相当と認める場合に、有効期間を定めた上、与

えることができるものとされた（同条の2第2項）。さらに、在籍専従職員は休職者とし、在籍専従職員に対してはいかなる給与も支給せず、在籍専従の期間は、退職手当の算定の基礎となる勤続期間に算入しないものとされた。

(3) 在籍専従期間は、地公法第55条の2第3項により、当初は職員としての期間を通じて3年を超えることができないと規定されたが、経過措置として、施行後2年間（昭和43年12月14日まで）は在籍専従制度を施行しないものとされ、同日から施行された。

(4) その後、在籍専従期間は、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。さらに、平成9年3月の改正により、地公法第55条の2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、もつ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（地公法附則20第20条）。

(5) なお、任命権者が在籍専従の許可を与える場合は、必ずその許可の有効期間を定めなければならないとされているが（地公法第55条の2第2項）、前項の制限期間を超える在籍専従の許可が無効であることは当然である。また、この期間は、数日とか数週間といった短期のものとするのは原則としてできず、1年単位で許可するのが通常であろうとされている（学陽書房「逐条地方公務員法（第三版〔改定版〕）1004頁」）。

2 神戸市の状況

(1) 前項のような法改正を受けて、神戸市においては、平成9年5月に「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」が設けられ、同規則第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」と規定され、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た。したがって、神戸市においては、昭和43年12月14日から通算3年、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こととなった。

(2) ところが、神戸市においては、従前からの労使慣行が改善されることはなく、法定期間を超える在籍専従者の発令が漫然と繰り返されてきた。これまでに判明している限りでも、①1年未満の期間での在籍専従が繰り返し許可されていたのみならず(資料1.0)、②7年の法令上限期間を大きく超える在籍専従許可が発令されており、最も長期では20年間に及ぶ者がいたことは、既に当委員会が平成30年11月22日付け「法令の上限を超える在籍専従許可について」で報告したとおりである。このような地公法の大原則ともいうべき条項を、市の人事当局が知らないはずがないと思われ、また、法令上限期間を超える在籍専従許可であることに気付かずにその発令をしてきたとは通常考えられず、市当局としても、これらを認識の上で、あるいは市職労等と合意のうえで発令を繰り返してきたと疑われても仕方のないところである。

(3) のみならず、神戸市においては、昭和の時代から、市職労や市従の役員が専従休職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日常的な職務専念義務違反(いわゆる「ヤミ専従」状態)が日常的に存在していた。この状態は、平成に入っても基本的に変わることはなかったが、平成17年に至り、大阪市などで「ヤミ専従」が大きな問題となったことを契機として、平成19年4月、神戸市においても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」)の一部改正に伴って基準の見直しが行われ、平成19年11月19日、「職務専念義務の免除にかかる承認基準に関する要綱」(行財政局長決定)が制定され、同年12月1日に施行されたことに伴い、「少なく

ともいったんは所属の職場に顔を出す」ことが市職労役員内で取り決められ、以降、当該役員の置かれた職場の事情にもよるが、「午前中は仕事を
して午後からは組合事務所に詰める」ことが申し合わされた模様である。

- (4) その具体的な実態は、当委員会の平成30年11月22日付け「離席率に関する中間報告書」及び本日付け「離席率に関する最終報告書」のとおりである。

第2 神戸市における職務専念義務違反の端緒

- 1 当委員会がこれまでに調査した範囲で最も有力な情報は、神戸市における市職労本部役員の日常的な職務専念義務違反の端緒は昭和24年のレッド・ページにまで遡るといえるものである。その内容は、以下のとおりである。

2 昭和24年前後の日本国内の政治情勢（資料1）

- (1) 第2次世界大戦後のわが国の経済の不安定・労働組合運動の高まりと、アメリカとソ連・中国・北朝鮮との対立という極東情勢の変化を背景に、アメリカは、わが国を「反共の防波堤」とすべく、それまでの占領政策を大きく転換しようとしていた。昭和24年1月に衆議院総選挙が行われ、民主自由党が絶対過半数である264議席を獲得したが、前回第1党の社会党は49議席と激減した。一方、日本共産党（以下「共産党」という。）は35名と躍進した。兵庫県内からは共産党からの候補者2名が当選したが、その1名は市職労副委員長の□□氏であった。□□副委員長の当選は、後述するとおり、神戸市当局や兵庫県内の占領軍にも大きな影響を及ぼし、社会党勢力も共産党との対立関係を深めることとなった。
- (2) 昭和24年から昭和25年にかけて、アメリカ政府は連合国軍最高司令官マッカーサーを通じ、わが国の重要産業や国家公務員及び地方公務員のいわゆる「レッド・ページ」を敢行した。すなわち、昭和25年の民間重

要産業におけるレッド・パーズに先立って昭和24年に、「経済安定九原則」に基づく大幅な政府・自治体の行政整理・人員整理が行われ、これに便乗した形で公務員のレッド・パーズが行われた。具体的には、昭和24年2月、第3次吉田内閣は、「行政機構刷新及び人員整理に関する件」を閣議決定し、次いで国家公務員の行政整理・人員削減目的とする「行政機関職員定員法案」(以下「定員法」という。)を国会に上程し、同年5月末に可決成立させた。この定員法による国家公務員の解雇に続いて地方自治体の行政整理・人員削減が行われ、同年4月に「地方公共団体の行なう行政機構の刷新及び人員整理に関する件」を閣議決定し、同年5月20日にその具体策を都道府県に内閣官房長官と地方財政委員会委員長(のちの自治大臣相当職)との連名で通達(以下「本件通達」という。)を出した。この通達に基づき、定員法及び定数条例によって国と地方自治体の多くの公務員が解雇されるが、その中に共産党員とその同調者ということで労働組合の活動家が含まれていたわけである。

- (3) 前記通達の内容は、昭和24年9月30日までに都道府県及び5大市(当時)の機構は3割程度、その他の市は2割程度を縮減せよとし、人員整理率を都道府県と5大市は予算定員に対して現業2割・非現業3割、その他の市は現業1割・非現業2割と規定し、交付税削減を掲げて政府の方針を地方自治体に強制するものであった。この通達には「定数条例(案)」が付されており、官吏分限令・労働組合法・労働基準法・失業保険法・政令201号などとの関係について述べて解雇の実施方法までが細かく「指導」されていた。この中でレッド・パーズが最優先事項とされ、自治庁(当時)が地方自治体の人事担当者を集めた会合で、米軍の意向であるとしてあらかじめ作成されていたレッド・パーズ対象者の名簿を交付した。
- (4) ところが、昭和24年7月の国鉄3万7000人第一次解雇に反対する国鉄労組の実力行使を前に、未だにその真相が頭かとはなっていない下山

国鉄総裁事件（同年7月4日行方不明・翌5日死体発見）、三鷹電車暴走事件（同月15日発生）そして松川事件（同年8月17日発生）のいわゆる「3大謀略事件」が相次ぎ、大量解雇反対の労働運動は抑え込まれる結果となり、多数労働者の解雇が大きな反対闘争もなく実施されていった。

- (5) 以上の経緯で、国家公務員に続いて地方自治体の行政整理が行われ、東京都の2000名を筆頭に総勢7518名が整理され、これに対して二十数都道府県の職員組合から不当労働行為の提訴がされた（労働省編「資料労働運動史 昭和24年」1953年刊）。

3 昭和24年前後の自治労の情勢

- (1) 自治労内の左右対立は、昭和23年7月のマッカーサー書簡・政令201号が出された時期に顕在化していたが、同年8月18日に、自治労内の共産党系勢力に対抗する「自治労連刷新同志会」（以下「刷新派」という。）が結成され、自治労執行部内での抗争が全国の「労働組合民主化運動」と軌を一にして進行していった。
- (2) そのような中であつたが、自治労は、本件通達を受けて、昭和24年5月25日に全国大会を開き、7項目にわたる行政整理反対闘争方針を決定し、「自治体防衛宣言」を発して闘争態勢に入り、各自治体労働組合も、街頭宣伝や対地方議会工作に取り組んだ。そして3日後の同月28日から3日間、自治労は、第3回定期大会を開催し、「行政整理に対する闘争方針」や「自治体防衛闘争の戦術」などを決定した。しかし、前項で述べたような自治労内部の左右対立の激化により、これらの闘争方針及び戦術は、一致して実施に移されることはなかった。
- (3) 昭和24年10月24日から3日間行われた自治労の第12回中央委員会において、刷新派は同年11月下旬に予定された自治労臨時大会に合わせて新組織（のちの全国自治団体労働組合協議会。以下「自治労協」という。）の結成へと踏み切ったが、神戸市職労は、その新組織への参加予

定組合として紹介されており、自治労協結成準備会の準備委員に神戸市従の[]氏も選出されている。

(4) 昭和24年11月28日、29日の両日、東京において、自治労協結成大会が開催され、自治労は決定的に分裂した。

4 昭和24年前後の神戸市職労等の状況

(1) 以上のような国内や自治労内部の動きは、すでに神戸市職労にも反映しており、昭和23年頃から共産党系と民主化同盟（以下「民同」という。）・社会党系との左右対立が進行していたが、昭和24年4月の市職労役員選挙では、昭和21年から委員長を務めていた共産党系の[]氏が民同派の[]氏に敗れる結果となった（ただし、[]氏はその後行われた副委員長選挙では当選し、書記長選挙では共産党系の[]氏〔以下「[]氏」という。〕が再選されたが、後述するように、この[]書記長もレッド・ページの対象となった。）。共産党系に対立する勢力は、行政整理問題の最中に「神戸市職自主化同盟（あるいは「神戸市職民主化同盟）」と名乗って民同運動を活発に展開した。

(2) 神戸市は、以上のような流れの中で、昭和24年8月10日、市労連に対して定数条例を提示したあと、同月22日に市議会に送ったが、同年9月1日、市議会はこれを無修正で可決した。同月7日、当局は、各所属長を通じて行政整理・人員削減の個人勧告を行い、翌8日に、7634名の市職員中417名に解雇辞令を発令した。そのうち組合員は413名であり、市職労関係者は139名であったが、この中には労働組合活動家や共産党員が含まれていて、市職労の共産党系役員等37名が追放された。

(3) しかし、市職労23名、市従5名の合計28名が最後まで解雇通告を拒否し、地方労働委員会（以下「地労委」という。）に不当労働行為の救済の申立てをするなど法廷闘争を展開して抵抗した。市職労は、当初はこれらの被解雇者を支援する立場であったが、委員長が[]氏に変わるなど内

部の左右対立の影響を受けて情勢にも変化が生じた。すなわち、市職労は、昭和24年10月14日、被解雇者の組合員資格を討議するために臨時大会を開催したが、前に述べたような自治労中央部の左右対立が市職労にも反映し、臨時大会は流会となり、全組合員投票の結果、(同年8月17日に人事院が「非職員は組合員たりえず」との人事院規則の一部改正をした影響もあったと思われるが)大差で組合員資格が認められない結果となり、それまで市役所内で行商をし、また市職労からの援助を得て生計を立てていた被解雇者は一気に生活苦に陥った結果、地労委の勧告に基づき、当局と和解に応じることとなった。

(なお、この不当労働委員会の地労委の審問では、証人として出頭した当時の[]部長[]氏は、終始、これらの解雇が組合活動家や特定政党への弾圧であることを否定した〔[]氏著の資料2の85頁以下〕。ただし、最も運動が活発で共産黨員も多いと言われていた[]局では[]氏のほかにも複数の共産黨員の職員が解雇の対象となっていたが、[]書記長ひとりだけの解雇で済み、他の者の解雇は撤回された。それは、[]書記長の弁によれば、[]氏が「[]は共産党神戸市役所細胞機関紙で入党が報道され、組合活動も書記長としてバリバリやっているから、お前だけが犠牲になれ。」と言い、[]氏がこれに従って他の者をかばったためとのことである(同資料65頁以下)。

- (4) このような経緯で、神戸市における行政整理・人員削減は、共産党系と対立する民同・社会党系が市職労執行部となり、被解雇者の支援に消極的となったことや前述のような全国的な労働運動の低迷もあり、昭和24年11月頃には一応の終止符が打たれることになった。
- (5) ただし、解雇撤回闘争が完全に終焉したわけではなく、神戸市においても昭和41年1月になって7名の被解雇者が自力(本人訴訟)で神戸市に対する法廷闘争を開始した。昭和49年になって、革新市政に転換した宮

崎市長に対し、自治労委員長が和解解決の申入れを行い、翌50年にも再度の申入れを行うも回答が得られないまま推移していたところ、昭和51年1月に至って神戸市の態度が変化し、昭和52年6月29日、最後まで闘争を継続した6名を、同年7月1日付けで原職又は同等職に採用する等の内容での協定が成立した（資料3 兵庫レッド・ページ反対懇談会編「神戸市役所のレッド・ページ」11頁）。

5 氏の供述

(1) 氏は、高校卒業後、昭和年に神戸市の採用試験に合格したものの、地方財政危機を理由に昭和年月まで正規職員となれなかったため、その間臨時職員として稼働しつつ、同様の境遇の臨時職員と労働組合を結成して早期正規職員採用を要求して市当局と交渉してきた人物であり、その関係で当時の市職労とも繋がりを持っていた。なお、氏は、正規職員となったあとに配属された復興本部では宮崎辰雄元市長の部下であった関係で宮崎氏との面識も深く、昭和年（年）には市職労の副執行委員長に就任し、その後、昭和年には執行委員長となり、年度に退職するまでその地位にあり、氏に引き継いだ人物である。

(2) 氏は、おおむね次のように供述する（資料4）。

すなわち、前記行政整理に便乗したレッド・ページにより、当時神戸市役所ないし市職労内で大きな勢力を持っていた共産党系職員37名の解雇が言い渡されたが、前述したようなわが国内の政治情勢及び自治労内部の左右対立と同調して、共産党系に対立していた「民主的労働組合」（民同）系の役員は、これらの共産党系被解雇者の組合員資格を認めず、その支援に回らないなどして当局に協力した（当時、被解雇者は、神戸市役所内で饅頭の行商をするなどして生計を立てていたが、市職労等からの支援の途を絶たれて闘争を続けることが困難となり、やむなく和解に転じた。）。

その結果、民同系役員の中には当局に取り入れられ、幹部に登用される者もいた。この結果、特に組合から要求したわけではなかったが、勤務時間内の組合活動も自由に振る舞えるようになっていった。

(3) 昭和24年4月に行われた市職労役員選挙において、共産党親派の□□氏と委員長ポストを争った□□委員長及びその執行部(資料2の35頁)のうち、これまでに判明したもののその後の経歴は次のとおりであるが、□□氏によれば、これらのうち、ア、イ、ウ、エ、オ、キがいわゆる民同派、刷新派であったとのことである。

ア 委員長であった□□氏は、昭和□□年□□月□□日から昭和□□年□□月□□日までの約□□を「専従休暇」とされて組合活動に従事していたが、最後の専従休暇中であった昭和□□年□□月□□日に課長に昇任し、昭和□□年□□月に部長、昭和□□年□□月には局長に昇任している。

イ 執行委員であった□□氏は、昭和□□年□□月から昭和□□年□□月□□日(地公法改正時)までの18年近くの期間を「専従休暇」とされ、さらに同日以降昭和□□年□□月□□日までの3年を在籍専従として組合活動に従事していたが、同月□□日に職務に復帰し、1か月後の昭和□□年□□月に主幹(課長級)に、同年□□月には部長級に承認している。

ウ 執行委員であった□□氏は、昭和□□年□□月に課長に昇任している。

エ 執行委員であった□□氏は、昭和□□年□□月に文書主任となっているが、係長級とはならないまま退職している。

オ 会計監事であった□□氏は、昭和□□年□□月に課長となっている。

カ 同じく会計監事であった□□氏は、昭和□□年□□月に係長となったが、7年後に早逝された。

キ なお、この時の執行部ではないが、本部中央委員の一人である□□

□氏は昭和□年□月に課長に、昭和□年□月に部長に、昭和□年□月に局長に昇任し、昭和□年□月に消防庁に就任している。

- (4) □氏の供述は、□氏の資料2、兵庫レッド・ページ反対懇談会編「神戸市役所のレッド・ページ」（資料3）とも整合性があること、□委員長及びその執行部であった者のその後の登用経緯も□氏の供述に反するものではないと思われること、とその他に□氏の供述内容に反する有力な資料ないし情報がないことからして、神戸市役所における組合執行部役員による日常的な職務専念義務違反の端緒を裏付ける情報と認めてよいと考える。

6 小括

以上のとおりであって、神戸市における組合執行部役員の日常的な職務専念義務違反は、昭和24年のレッド・ページにその端緒が求められるものであり、その後、市職労等の本部執行役員は、特段の業務命令がない限り、勤務時間内においても自由に組合活動に従事できるようになったと考えるのが相当である。

第3 その後の推移

1 神戸市長選挙関係

(1) 小寺市長逝去に伴う原口市長の誕生

昭和22年4月の公選第1回市長選挙で神戸市長となった小寺謙吉氏は、自治省と折衝のために上京中の昭和24年9月27日に東京の自宅で急逝した。これに伴い、行政整理の始まった同年11月25日、5名の候補者による公選第2回の市長選挙が実施されたが、市職労など神戸市労連は参議院議員任期途中の無所属原口忠次郎候補を推薦した結果、原口氏は次点に2万票近い票差で初当選した。

以後、原口市政は昭和44年までの5期20年続くことになるのである

が、原口氏は、昭和23年に参議院議員になる前は神戸市の職員であり、昭和21年には復興本部長及び助役を務めていたが、昭和22年の市長選に立候補したものの小寺氏に敗れ、昭和23年に参議院議員となった人物である。

(2) 市職労等が市職出身の候補を推薦するパターンの継続

その後、昭和44年には市助役であった宮崎辰雄氏が市職労等の推薦を受けて当選し、その後5期20年に渡って市政を担当することになった。続いて笹山^{かずとし}幸俊氏が3期12年を、さらに矢田^{やた たつお}立郎氏が3期12年を勤めた。この結果、神戸市長は、市職労等の推薦を受けた市職員出身(元助役・副市長)の候補者が当選するというパターンが久元喜造現市長まで続くことになった。そして、市職員出身ではない現久元喜造市長も、平成25年と平成29年の選挙とも市職労等の推薦を受けているから、昭和24年以降の70年近く、全て市職労等の推薦を受けた市長による市政が続いていることになる。

(ただし、原口市長の選挙については、5期目の選挙に関しては、市職労は推薦決議をしていないが〔その理由ないし経緯は不明〕、市労連としては同候補を推薦したとのことである。)

(3) 市職労等の選挙活動が熱心に行われたことは、各種資料からもうかがわれるところである。たとえば、原口元市長の最初の選挙については、資料2の115頁では、市職労は同候補推薦演説班を組織して市内の目抜き通りで応援演説をするなどして積極的に支援した模様であり、阪神淡路大震災後の最初の市長選となった1997年の笹山元市長の3期目の選挙戦についても、大森光則の著書「神戸市の都市戦略は間違っていたのか」(資料6の添付資料3の67頁)において「市職労は、笹山市長の推薦を決定し、その当選に向けて全力をあげてたたかった。」と記載されている。さらに、市職労の機関紙「公鏡」でも、矢田

前市長の最初の市長選挙において、市職労や市労連が精力的に同候補の応援活動をしたことがうかがわれるところ（資料6の添付資料2）、これまでの全ての市長選挙において同様の活動が行われたものと思われる。

- (4) 以上の経緯からすれば、選挙活動において最大の支持母体の一つである市職労等の推薦を得て当選した市長であれば、誰でも組合幹部役員に対して一定の「恩義」を感じ、厳しい姿勢で臨むことが困難であったということは容易に推測されることである。したがって、このことは、市長が何期目になっても、また市長が変わっても、先に述べたような日常的な職務専念義務違反の実態は何ら改められることのないまま継続していたことの大きな背景的要因の一つであったと言えると思われる。

2 日常的な職務専念義務違反の継続

- (1) []氏は、殆ど職場の異動がなく、[]年から[]年まで市職労の委員長であったが、副委員長であった期間を含めて、上層部からの特命を受けて業務に就くことがあったほかは、市から給与を得つつ、自由に組合関係の仕事をしていたと供述している（資料4）。専従休職発令も、12人の執行部で4人ずつ回していたとのことであるが、実際の発令も、前述したように6か月単位くらいで頻繁に交替する形でされている。

- (2) そして、昭和[]年に採用され、通算[]年に渡って市職労[]支部長を務めた[]氏の供述によっても、専従と非専従の区別について、極端にいうと「表向きの振り分け」であり、「非専従の者でも中身は労働組合関連の活動をしていた」のであるが、これは[]氏が採用された当時からずっと変わっていないとのことであった（資料5）。

また、今回当委員会に寄せられた多くの情報の中にも、組合役員が本来業務に就かず、自由に組合活動をしていたというものがあつた。例えば、「このことが問題になるまで組合の歴代本部役員（委員長、副委員長、書

記長、執行委員クラスまで)は、勤務時間中はほとんどの時間帯(たまに覗きに来る程度の方が多かった。)」といったものなどである。

さらに、本年10月11日付け「公鏡」第2131号においても、「今、市役所でおこっていることについて②」と題する記事の中に「ヤミ専と毎日のように批判されていますが、私たちは職場を離れてどこに行っていたのでしょうか。」と、市職労自身、役員が日常的に職場を離れていたことを認めている(資料11)。

このように、神戸市においては、平成の時代に入っても同様の職務専念義務違反の状態が継続していた。

- (3) このことは、組合役員の退職金の算定において、実際には7年を超える専従休職発令がされていたにもかかわらず、7年を限度としてしか除算されていなかった理由にも反映されている。すなわち、このような明らかな違法算定がなぜこれまで実施されてきたかという点、条例を基準どおり当てはめれば、専従休職の役員はその期間の全てが退職手当支給対象期間から除算されてしまうが、実態としては非専従の役員も本来業務に就かずに組合関係の業務に携わっていたにもかかわらず、非専従の役員は、専従休職の役員とは異なり、退職金を全額もらえる結果となるのは「バランスが悪い」ということが理由となっていたのであるが、つまり、これは非専従の組合役員が日常的に専従の役員と同様に職務専念義務違反の状況にあったことを裏付けるものである。
- (4) このような長期にわたる職務専念義務違反の状況は、その端緒を知らない世代の職員の意識に反映し、いつしか組合執行部の役員になると、本来業務をせずに組合事務所に詰めて組合関係の業務をすることが当たり前で、むしろそれが「本来業務」であるかのような規範意識が醸成され、同僚や上司ですらそのことに何ら疑問を持たずに、至極当然のこととして受け入れる結果となり、これに異論を唱えるものは殆どないという状況とな

っていった。このような本来業務と組合業務との混同は、在籍専従者の中には、休職中であるにもかかわらず、時間に余裕があるときや所属部署の繁忙時に、所属部署に赴いて業務に従事する者がいることにも表れているといえる。

今回の当委員会の調査においても「職員の働く条件ないし環境を良くすることが個々の職員の勤労意欲を高めるとともに仕事の質を高め、ひいては市民サービスの向上に繋がるのであるから、そのために組合活動を本来業務と同様に考え、真摯に取り組んできた。」と回答する役員も少なくなかった。しかし、いかに個々の役員が主観的にそのように考え、まじめに取り組んでいたとしても、やはり市民の眼からすれば、遺憾ながらこれらの見解を採用することは難しいというほかはない。

第4 歴代の市長など上層部の認識

- 1 実際にこれまでの市長が組合役員の職務専念義務違反の実態を認識していたかどうかは問題となる。前述したように、ILO 87号条約批准に伴って地公法第55条の2等の改正が行われたが、実際に在籍専従休職期間5年の制限に係る規定が施行された昭和46年12月11日時点の市長は宮崎辰雄氏であった。□氏の供述によれば、□氏の元上司でもあった宮崎氏は、市職労等の執行部役員の職務専念義務違反の実態を十分に認識しており、在籍専従期間が超過することとなる役員については、人事管理カードの過去の記載を消して、そのまま継続して発令して構わない旨を指示していたとのことである。
- 2 一見、にわかには信じがたい話であるが、当時、この地公法改正は大きな問題であったから、人事当局も十分な注意をして処理していたはずであり、担当者が当初から法令の制限規定を知らずに、又は勝手な判断で漫然と発令をし、その後も繰り返してきたとは思われず、上層部の強い指示若

しくは了解がなければこのように明確に違法な行為をすることは困難であったと思われるから、当時既に市職労の□□であった□□氏の前記供述の信用性は高いと思われる。

3 □□氏は、その後の笹山市長及び矢田市長も、市職労等執行部役員の職務専念義務違反の実態を知悉していたはずである旨供述するが、笹山元市長は既に逝去されているので確認することは不可能である。事情聴取に応じた矢田元市長にこのことを確認しても、同元市長はこれを否定し、市長在任当時は、神戸市が財政再建団体に転落することを阻止するためにしなければならないことが山積しており、仮に神戸市の労使関係で問題があることが判明したとしても、とてもそういった関係のことに手をつけることは困難であったであろうという趣旨の供述をしている。また、本年8月まで副市長のポストにいた玉田氏も、組合員等級の人事異動は市長や副市長まで上がってこないこともあって、職務専念義務違反といった事実は認識していなかったと供述している（資料4、5）。

4 どちらも神戸市において長年一般職員として勤務していたこと、しかもそれぞれ要職に就いていたことを前提として考えると、特に平成17年の大阪市役所に端を発したおける「ヤミ専従」問題により、平成19年3月1日には神戸市においても「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の一部を改正する条例」の決裁（資料6の添付資料4）には矢田氏も市長として決裁印を押しており、条例改正の際には、その理由等について担当部署から説明を聞いていたはずであることからすれば、神戸市役所内で長年存在し、慣例化していた組合役員の職務専念義務違反の実態に全く気付いていなかったとの供述は、いささか採用し難い面があることが否定できないが、これまで両名が人事管理部門に携わったことがないことも事実であるので、これらの供述を一概に事実でない認定する根拠も乏しいところである。

5 なお、久元現市長になってから、2度の全職員に対するアンケート調査（資料8）が実施されており、その中には組合関係者に関する問題点も指摘されている。玉田元副市長もこれらの全てに目を通したと供述しており、同副市長の弁によれば久元市長も同様とのことであった。

しかし、玉田元副市長は、アンケートの分量が膨大で、ほかに優先すべき事項も多かったこともあって、組合関係のことについては記憶がないとのことであったので、このアンケートをもって玉田元副市長や久元現市長が職務専念義務違反の実態に対する認識の有無を判断することも難しいというべきである。

第5 過員配置について

- 1 当委員会に提供された資料によれば、少なくとも平成25年度からは市職労等執行部役員の配属先に1名の過員配置が認められることは、当委員会の平成30年11月22日付け報告書「過員配置問題について」に記載のとおりである。
- 2 この措置について、市当局は、市議会において阪神淡路大震災後の財政再建計画に伴う大量の人員削減などに絡む当局との多数回にわたる交渉やほかの組合活動により、非専従の執行部役員が本来業務を処理することができず、その結果、市民サービスに支障を来すことを回避するために原則として加配をすることになったとの趣旨の説明をしていた。ところが、その後、人事課から昭和55年8月時点でも組合役員1名の加配がうかがわれる資料（資料9）が提供されたことは、既に本年11月22日付けの当委員会のこの争点に係る報告書に記載のとおりである。
- 3 しかし、その当時、市職労副委員長であった□氏は、そのような要求を組合がしたことはなく、専従休職や病気休職などのケースを除き加配はされていなかったと供述しているところ、組合役員の職務専念義務違反の

事実は積極的に供述している同人の態度からは、あえてこのことについてのみ事実を隠そうとすることは考えられない。

また、であった氏も、氏が本部の執行委員になった時点で既にそのような状況が存在し、ずっと踏襲してきた慣習的なもので、いつから始まったのかは聞いたことがないが、組合側から頼んだことはなく、当局側の配慮があったのではないかと供述している（本日付け「離席率に関する最終報告書」編綴の氏に係る調査報告書参照）。

- 4 また、対象となっている氏は、当時、半年ほどの単位で専従休職と復帰を繰り返していたが、昭和55年3月には職場に復帰していた。したがって、専従休職の役員の配属先のみに加配措置をするとの措置が取られていたのであれば、同月時点（又はそれに近い異動時期）までに措置しなければおかしいが、同年8月までずれ込んでいるから、専従休職は理由にならない。氏にはその6か月後の翌年3月にはまた専従休職発令がされており、当局としてはそれを見込んで措置したと考えるにしても、7か月も前にする合理的理由も見当たらない。

そうすると、氏の前記供述を勘案しても、やはり、昭和55年8月時点で過員措置が取られていた可能性は否定できないと考える。

- 5 さらに検討するに、昭和43年12月13日に施行された地公法改正により、在籍専従制度が設けられる前は、「専従休暇」制度を用いて、人によっては長期間組合活動に従事できる処置が取られていた。例えば、前記第2の5(4)に既述のとおり、氏は6年半、氏は約18年もの長期間であるが、特徴的なことは、専従休暇中であっても人事異動を命じられたり、課長に昇任したりしていることである（別添の氏及び氏の人事記録を参照のこと）。組合関係の業務をこなしながら、これらの本来の職務を処理することは困難な面があったであろうことを勘案すると、本来業務を処理するために、当該職場に過員配置したことも十分

可能性がある。

- 6 以上のことから、過員配置についても、その端緒は昭和20年代中期に求められるのではないかと考える。

第6 総括

以上の次第で、神戸市役所における市職労等の本部役員の日常的な職務専念義務違反及び過員配置の実態は、その端緒が昭和24年頃のレッド・ページによる市職員の大量解雇時にまで遡るものであり、その後も市職員出身の市長候補者を市職労等が推薦してきたこともあって、是正されることなく継続し、長年の間に職員意識の中にも当然のこととして定着し、平成19年の「ながら条例」改正の際には「午前中ないし少なくとも一度は職場に顔を出すようにする」などの若干の動きはあったものの、基本的な実態は変わらないまま、これまで存続してきた。このことについては、宮崎辰雄元市長は認識していたものと思われるが、その後の市長などの上層部が把握していたかどうかについては断定できない。

以上

添 付 資 料 ※添付省略

- 1 「一九四九（昭和二四）年 上段原稿」 年表
- 2 『神戸市職労五十年史』（仮題）
第三章 ドッジプラン・経済再編と自治体労働運動の分裂
——一九四九年～五〇年前半——
- 3 「神戸市役所のレッド・ページ」と題する報告書
- 4 氏からの事情聴取書
- 5 氏からの事情聴取書
- 6 矢田立郎氏からの事情聴取書
- 7 玉田敏郎氏からの事情聴取書
- 8 市役所改革に関する「職員アンケート」の結果概要について
- 9 課別・理由別過員調べ
- 10 在籍専従期間一覧表（制限期間超過者）
- 11 「公鏡」第2131号

《別添》 人事記録（7名）

以上

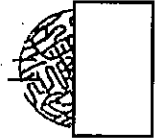
新規採用職員研修に係る問題について

平成30年12月26日

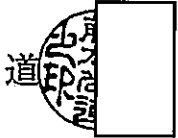
神戸市長 久元喜造様

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

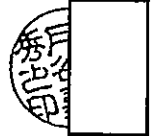
委員長 弁護士 工藤 涼



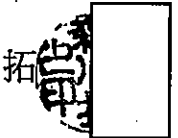
副委員長 弁護士 藤本 尚道



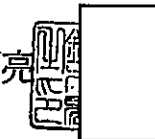
委員 弁護士 戸谷 嘉秀



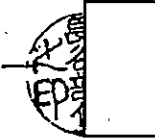
委員 弁護士 森川



委員 弁護士 鈴木



委員 弁護士 長谷部 信



新規採用職員研修問題について

調査の結果

- 1 神戸市において現在実施されている新規採用職員研修における「第一線職場の話」及び「神戸市職員の役割と取り巻く状況」などの講師が、神戸市職員労働組合や神戸市従業員労働組合（以下「市職労等」という。）の幹部役員に偏っているのは相当ではない。
- 2 また、組合の指定するままに多数の組合役員らを講師として依頼し、新規採用職員研修のカリキュラムの終了前あるいは終了直後に、神戸市職員労働組合や神戸市従業員労働組合への加入勧誘及び加入手続きの機会を与えること、さらに、その時に加入しなかった職員を組合の連絡を受けて呼び出し、組合役員に引き継ぐ行為が不当な便宜供与に該当することは明らかであるから、即刻中止すべきである。
- 3 このような不当な便宜供与が含まれる不自然な新規職員採用研修を漫然と踏襲してきた市当局の責任は、職員研修所長など直接の担当部署に止まらず、上層部を含めて非常に大きいものがあると考ええる。
- 4 なお、新規採用職員研修期間内において、昼休みあるいは研修終了後の時間帯に、市職労等の活動内容の紹介や加入勧誘のための時間を設けること自体は、その旨を明示し、かつ新規採用職員の自由な退席を認めるなど相当な手立てを講じたものである限り、必ずしも許されないものではない。

調査の内容

第1 平成25年度以降の神戸市における新規採用職員研修について

※役職は本部を優先し、支部の役職と兼務していても併記していない。

1 平成25年度以降の新規採用職員研修（行政職等）のカリキュラムの一つである「神戸市職員の役割と取り巻く状況」（60分）の講師は、以下のとおりである（資料5の1～6）。

(1) 平成25年度（323名）

- ア 氏（市職労執行委員長）
- イ 氏（副執行委員長）
- ウ 氏（書記長）
- エ 氏（執行委員）
- オ 氏（執行委員）
- カ 氏（執行委員）
- キ 氏（青年女性部長）
- ク 氏（青年女性部副部長）
- ケ 氏（青年女性部書記長）
- コ 氏（青年女性部常任委員）
- サ 氏（農政支部・会計）
- シ 氏（青年女性部常任委員）
- ス 氏（青年女性部常任委員）

(2) 平成26年度（330名予定）

- ア 氏（市職労執行委員長）
- イ 氏（兵庫支部・支部長）
- ウ 氏（副執行委員長）
- エ 氏（青年女性部常任委員）
- オ 氏（青年女性部書記長）
- カ 氏（土木支部・書記長）
- キ 氏（下水支部・支部長）

- ク 氏 (青年女性部長)
- ケ 氏 (青年女性部常任委員)
- コ 氏 (住宅支部・支部長)
- サ 氏 (執行委員)
- シ 氏 (執行委員)
- ス 氏 (執行委員)
- セ 氏 (書記長)
- ソ 氏 (青年女性部常任委員)
- タ 氏 (西支部・書記長)
- チ 氏 (農政支部・会計)

(3) 平成27年度 (364名予定)

- ア 氏 (市職労執行委員長)
- イ 氏 (副執行委員長)
- ウ 氏 (書記長)
- エ 氏 (執行委員)
- オ 氏 (執行委員)
- カ 氏 (青年女性部長)
- キ 氏 (西支部・書記長)
- ク 氏 (環境支部・書記長)
- ケ 氏 (役職不明)
- コ 氏 (青年女性部書記長)
- サ 氏 (青年女性部常任委員)
- シ 氏 (役職不明)
- ス 氏 (執行委員)

(4) 平成28年度 (約360名)

- ア 氏 (書記長)

- イ 氏 (副執行委員長)
- ウ 氏 (執行委員)
- エ 氏 (青年女性部長)
- オ 氏 (下水支部・副支部長)
- カ 氏 (総務部・書記長)
- キ 氏 (環境支部・書記長)
- ク 氏 (土木支部・書記長)
- ケ 氏 (青年女性部副部長)
- コ 氏 (青年女性部常任委員)
- サ 氏 (兵庫支部・支部長)
- シ 氏 (西支部・書記長)

※ ただし、職務専念義務免除の発令はされていないが、実際の講義は
氏がしたとのことである。

(5) 平成29年度 (241名予定)

- ア 氏 (市職労執行委員長)
- イ 氏 (副執行委員長)
- ウ 氏 (副執行委員長)
- エ 氏 (執行委員)
- オ 氏 (執行委員)
- カ 氏 (執行委員)
- キ 氏 (執行委員)
- ク 氏 (役職不明)
- ケ 氏 (理財支部・書記長)
- コ 氏 (青年女性部常任委員)
- サ 氏 (環境支部・書記長)
- シ 氏 (土木支部・書記長)

- ス 氏 (青年女性部副部長)
- セ 氏 (青年女性部常任委員)
- ソ 氏 (西支部・書記長)

(6) 平成30年度 (270名)

- ア 氏 (市職労執行委員長)
- イ 氏 (副執行委員長)
- ウ 氏 (副執行委員長)
- エ 氏 (執行委員)
- オ 氏 (執行委員)
- カ 氏 (土木支部・書記長)
- キ 氏 (下水支部・副支部長)
- ク 氏 (青年女性部常任委員)
- ケ 氏 (住宅支部・書記次長)
- コ 氏 (中央支部・書記長)
- サ 氏 (青年女性部書記長)
- シ 氏 (須磨支部・書記長)
- ス 氏 (西支部・書記長)

2 平成25年度以降の新規任期付短時間勤務労務職員研修の一つである

「第一線職場の話」(45分)の講師は、以下のとおりである(資料6の1~6)。

(1) 平成25年度 (人数不明)

- ア 氏 (執行委員長)
- イ 氏 (副執行委員長)
- ウ 氏 (副執行委員長)
- エ 氏 (書記長)
- オ 氏 (書記次長)

- カ 氏 (執行委員)
- キ 氏 (執行委員)
- ク 氏 (執行委員)
- ケ 氏 (執行委員)
- コ 氏 (執行委員)
- サ 氏 (教育支部・支部長)
- シ 氏 (教育支部・書記次長)
- ス 氏 (特別執行委員)

(2) 平成26年度 (18名)

- ア 氏 (執行委員長)
- イ 氏 (副執行委員長)
- ウ 氏 (副執行委員長)
- エ 氏 (書記長)
- オ 氏 (書記次長)
- カ 氏 (執行委員)
- キ 氏 (執行委員)
- ク 氏 (執行委員)
- ケ 氏 (執行委員)
- コ 氏 (執行委員)
- サ 氏 (特別執行委員)
- シ 氏 (特別執行委員)
- ス 氏 (教育支部・支部長)
- セ 氏 (教育支部・書記次長)

(3) 平成27年度 (32名)

- ア 氏 (執行委員長)
- イ 氏 (書記長)

- ウ 氏 (副執行委員長)
- エ 氏 (副執行委員長)
- オ 氏 (書記次長)
- カ 氏 (執行委員)
- キ 氏 (執行委員)
- ク 氏 (執行委員)
- ケ 氏 (特別執行委員)
- コ 氏 (教育支部・支部長)
- サ 氏 (教育支部・副支部長)

(4) 平成28年度 (50名)

- ア 氏 (執行委員)
- イ 氏 (執行委員)
- ウ 氏 (執行委員)
- エ 氏 (特別執行委員)
- オ 氏 (副執行委員長)
- カ 氏 (書記長)
- キ 氏 (書記次長)
- ク 氏 (執行委員)
- ケ 氏 (特別執行委員)
- コ 氏 (教育支部・支部長)
- サ 氏 (教育支部・書記次長)

(5) 平成29年度 (30名)

- ア 氏 (執行委員長)
- イ 氏 (副執行委員長)
- ウ 氏 (副執行委員長)
- エ 氏 (書記長)

- オ 氏 (書記次長)
- カ 氏 (書記次長)
- キ 氏 (執行委員)
- ク 氏 (執行委員)
- ケ 氏 (執行委員)
- コ 氏 (執行委員)
- サ 氏 (執行委員)
- シ 氏 (特別執行委員)
- ス 氏 (特別執行委員)
- セ 氏 (教育支部・支部長)

(6) 平成30年度 (21名予定)

- ア 氏 (副執行委員長)
- イ 氏 (副執行委員長)
- ウ 氏 (書記長)
- エ 氏 (書記次長)
- オ 氏 (書記次長)
- カ 氏 (執行委員)
- キ 氏 (特別執行委員)
- ク 氏 (特別執行委員)
- ケ 氏 (民生支部・支部長)
- コ 氏 (教育支部・支部長)
- サ 氏 (執行委員長)
- シ 氏 (執行委員)
- ス 氏 (執行委員)
- セ 氏 (執行委員)
- ソ 氏 (執行委員)

第2 これまでの経緯等

- 1 いつから現在のような形になったかについては不明であるが、以前の新規採用職員のカリキュラムを見ると、昭和46年度においては特に組合関係のものは組み入れられていないが、翌昭和47年度には「組合の話」として、当時の市職労執行委員長[]氏（以下「[]委員長」という。）による1時間の枠が設けられている。そして、昭和50年度においては、同じ「組合の話」は3時間の枠と非常に長いものとなっている（資料1）。そして昭和54年度までは「組合の話」とのタイトルで継続していたが、昭和55年度から平成6年度までは研修プログラムに記載がなく、平成7年度に「組合」、平成8年度から平成12年度までは「職員組合の話」、平成13年度から平成15年度までは「組合の話」、平成16年度は「職員組合の話」と、いずれも労働組合関係のタイトルとなっている。ところが、平成17年度からは「第一線職場の話」、平成24年度は「現場発！神戸市職員の役割と取り巻く状況」、平成25年度から現在までは「神戸市職員の役割と取り巻く状況」と、一見して労働組合とは無関係のようなタイトルとなっている。
- 2 一方、講師名については、前述のとおり、昭和47年度と昭和48年度は[]委員長の記載があり、昭和49年度は「職員組合役員」となっているが、昭和50年度から平成22年度までは記載がなく、平成23年度からは「第一線職場職員」となっていて、具体的な氏名の表記はない。したがって、タイトル名からも講師名からも、当該研修が労働組合に絡むものであるとは読み取れない（資料2）。
- 3 ところで、これまでの講師依頼の手続きは次のとおりであった。すなわち、毎年概ね1月頃に、研修所から労働組合に対し、講師候補のリストアップを依頼し、これに対し組合が候補者のリストを提出すると、研修所はそれに従

って依頼状を発行する。その結果、前述のとおり、実際には組合関係者が講師となっていてそれ以外の職員が講師となることはない。そして、十数名の組合関係者が有給の職務専念義務免除（※）の対象となる講師となっているが、実際に講義をするのは執行委員長一人であり、後の「講師」は、講義中、研修室の中で新規採用職員の横や後ろに控えていたのみであった。

※ 「職員の職務に専念する義務の特例に関する条例」第2条第4号及び「職務に専念する義務の特例に関する規則」第2条第14号に基づき、有給の職務専念義務が免除される。

- 4 講義の内容については、タイトル名が組合関係であるものはそれにまつわる内容であったことが推測されるが、記載がない年度や労働組合と無関係のタイトルが付された年度の内容は不明である。しかし、少なくとも最近4～5年は労働組合に関する話はなく、阪神淡路大震災のときの経験談など一般的な話に終始していたとのことである。
- 5 講義が終了すると、研修所職員が翌日のオリエンテーションなどをし、掃除などのために1～2名が残るものの、あとは組合関係者に任せて退席するので、その後のことは研修所としては把握していないとのことであるが、組合加入の勧誘と加入手続きが行われたことは明らかと言える。単なる講義を前提とすれば不必要に多人数と思える「講師」数も、行政関係では300人を越える新規採用職員の組合加入手続きをするためであったとすれば納得できるものである。
- 6 当日の勧誘手続きで組合に加入しなかった新規採用職員については、2～3日後に労働組合からの連絡を受けて、研修所職員が、その日の研修終了後、例えば共済組合加入手続きに不備があったような者に併せて呼び出しを行い、会場に残るよう案内していた。それらの職員については、組合役員が別室に連れて行っていたが、おそらく加入するように説得行為があったものと思われる。

7 なお、ほかの政令指定都市19市の新規採用職員研修時における組合加入手続きの概要は、「新規採用職員研修関連想定Q&A」(資料3)14頁「政令市等における組合勧誘活動について」のとおりであり、態様に違いがあるものの、研修会場での勧誘を認めているところが12市(さいたま市、千葉市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、堺市、広島市、北九州市、熊本市)、認めていないところが7市(札幌市、仙台市、川崎市、横浜市、大阪市、岡山市、福岡市)という状況である。

以上のように、認めている市が多数であり、なしとしている市でも、札幌市は「勤労課」のカリキュラムの中で職員団体の制度について触れていて、その部分だけ組合役員の登壇を認めている。また、仙台市では、特定日に組合が別会場で勧誘活動を行うため、当日のみ時間外に組合役員が別会場への誘導を行っているとのことである。

しかしながら、神戸市のように組合の委員長による講義と、それに引き続いての加入勧誘活動を認めているところは見当たらない。

第3 検討

1 憲法27条の保障する労働基本権は、地方公務員にも基本的に認められる。もっとも、職種によって権利の範囲に差異があるが、少なくとも一般職員にも団結権が認められており、賃金その他の勤務条件などについて当局と交渉し、書面による協定を締結する権利を有していることはあえて指摘するまでもないところである(地公法第52条、第55条ほか)。

神戸市においても、職員の勤務条件の維持向上ないし改善のために職員団体等が重要な役割を果たしてきたこと、これからも果たすべきであることはいうまでもなく、間違っても市当局が、組合員の団結権を侵害し、市職労等の活動を不当に制約するようなことがあってはならない。

2 このような観点からすれば、これまで社会経験がなく労働組合にも接したことのない者がほとんどと思われる新規採用職員に対し、労働基本権の意義ないし重要性の一般的説明や神戸市における市職労等の活動内容について紹介する機会を新規採用職員研修の場で設けることは、その態様にもよるが、必ずしも許されないものではなく、直ちに「不適切」と断定することはできないと言うべきである。このことは、前掲のように、他の政令指定都市においても、何らかの形で組合勧誘活動の機会を認めているところが多数を占めていることから裏付けられていると思料する。ただし、市職労等への加入勧誘行為や加入手続きを勤務時間に設定することが許されないのは当然である。

3 そこで、神戸市の実態について検討すると、特に最近における神戸市における新採用職員研修については、次に述べるような種々の不自然性が認められる。

すなわち、

- ①研修のタイトルが、行政職においても労務職においても一般的なものであるにもかかわらず、講師が一貫して市職労委員長や市従委員長となっていること
- ②研修所の実施する研修であるにもかかわらず、当該カリキュラムの講師が全て組合の指定に委ねられていること
- ③実際に講義する者は一人だけであることを研修所も認識していたにもかかわらず、依頼する講師が不必要に多人数であったこと
- ④当初は組合に加入しなかった新規採用職員をその後の研修日に呼び出し、組合役員と引き合わせていたこと

などである。

4(1) 前項①について、研修所は「『さまざまな職員の実情・意見を把握し、幅広い視野を持っている』ということで市職労の委員長が務めることが

実質的に長年慣例化していた」と説明しているが(前掲「Q & A」4頁), そのような人材はそのほかにも少なからずいるはずであり, 慣例化の合理的理由とは認められず, 組合に対する限度を超えた便宜供与の疑いが強いと言うほかはない。なお, タイトルが, 「第一線職場の話」とか「神戸市職員の役割と取り巻く状況」といった, 一見組合活動とは無関係のものとしたのは, 講師名が伏されていることと併せ考慮すると, 実際は組合活動に関するカリキュラムであることを, 新規採用職員はもとより, 市民(市議会等)から隠ぺいしようとしたものと疑われても仕方がないところである。

- (2) 同②についても同様であり, 人選について全く市職労等に任せ切りにし, 市当局の意向が反映していないのは, 研修所(市当局)の主催する研修とも思われない。やはり研修所の主体的判断により, 講師を選任・依頼すべきである。
- (3) 同③については, 最も不自然であり, 講師以外の組合役員に対し, 有給の職免を発令するのは合理的な理由が見つからず, まさしく市税の無駄遣いとのおしりを免れないというべきである。
- (4) 同④については, 不当な便宜供与であることは明らかで, 即刻中止すべきである。

第4 当局の責任

- 1 も, 現在のような研修のカリキュラムとなった経緯は認識しておらず, 昔のことを知っていると思われる職員に聞いても記憶がないというものが殆どという状態である。昭和55年頃から研修所にいたスタッフによれば, 当時は, 組合関係者2~3人が研修講師として来て, 話をしていたとのことであるが, それ以上のことは不明の状態である。

- 2 の説明によれば、平成20年度くらいから職員の大量採用が始まり、それと同時に複数の組合関係者に講師依頼をするようになった模様である。200名から300名以上ともなれば、組合加入の勧誘や加入手続きに人手がかかることは容易に推測されるので、この時期に市職労等の講師増員要求があり、それ以前にも第2に記載したようなカリキュラムを設定してきた経緯もあって、職員研修所がこれに応じ、その結果、現在のような方式が確立されていったものと思われる。
- 3 これまでに指摘したように、現行のような不自然な研修カリキュラムを長期にわたって実施し、市職労等の要求するままに、実際には講義もしない十数名もの組合関係者に有休の職免を与えて講師を依頼し、組合加入手続きに便宜を図ることが市職労等に対する不当な便宜供与に当たることは明らかであるのに、これを「慣行」ないし「慣例」として漫然と踏襲してきたことには、当局として大きな責任があると言わざるをえないところ、この責任は、単に職員研修所長など直接の担当部署に止まらず、これを放置してきた上層部もまたその責めを免れないというべきである。

第5 まとめ

- 1 以上検討のとおりであり、神戸市のこれまでの新規採用職員研修における組合活動に係るカリキュラムの持ち方及び研修所の市職労等への対応は、多くの点で問題であるから、少なくとも次の各点は、即時中止ないし改められるべきである。

まず、新規採用職員研修における「第一線職場の話」及び「神戸市職員の役割と取り巻く状況」などの講師が、神戸市職員労働組合や神戸市従業員労働組合の幹部役員に偏っているのは相当ではない。

また、多数の組合役員を講師として依頼し、新規採用職員研修のカリキュ

ラムの終了前あるいは終了直後に、神戸市職員労働組合や神戸市従業員労働組合への加入勧誘及び加入手続きをする機会を与えることは、不当な便宜供与の疑いが強く、やはり相当ではない。

さらに、その時に加入しなかった職員を組合の連絡を受けて呼び出し、組合役員に引き合わせる行為は、明らかに不当な便宜供与に該当するというべきである。

- 2 もっとも、新規採用職員研修において、市職労等の活動の紹介や労働基本権の説明のための時間を設けることは、その旨を明示し、かつ新規採用職員の自由な退席を認めるなど相当な手立てを講じたものである限り、必ずしも許されないものではないことも、前記指摘のとおりである。ただし、研修期間中の加入勧誘行為は、昼休み又は研修終了後とすべきであり、新規採用職員にあたかもそれが研修の一環であるかのような誤解を与えないよう十分な説明をしたうえでされる必要がある。

添 付 資 料 ※添付省略

- 1 昭和46年度、昭和47年度、昭和50年度 新規採用職員研修内容
- 2 研修概要・カリキュラムの記載
- 3 新規採用職員研修関連 想定Q&A
- 4 氏事情聴取書（メモ）
- 5の1 平成25年度新規採用職員研修全体プログラム及び研修講師依頼状
- 5の2 平成26年度新規採用職員研修全体カリキュラム(1)及び研修講師依頼状
- 5の3 平成27年度新規採用職員研修全体カリキュラム(1)及び研修講師依頼状
- 5の4（平成28年度） 全体スケジュール及び研修講師依頼状

- 5の5 (平成29年度) 全体スケジュール及び研修講師依頼状
- 5の6 平成30年度新規採用職員研修集合研修スケジュール及び研修講師依頼状
- 6の1 平成25年度任期付短時間勤務労務職員研修日程表及び研修講師依頼状
- 6の2 平成26年度任期付短時間勤務労務職員研修日程表及び研修講師依頼状
- 6の3 平成27年度任期付短時間勤務労務職員研修日程表及び研修講師依頼状
- 6の4 平成28年度任期付短時間勤務労務職員研修日程表及び研修講師依頼状
- 6の5 平成29年度任期付短時間勤務労務職員研修日程表及び研修講師依頼状
- 6の6 平成30年度任期付短時間勤務労務職員研修日程表及び研修講師依頼状

以上

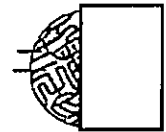
組合事務所に係る便宜供与問題について

平成30年12月26日

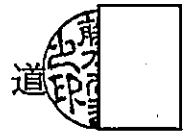
神戸市長 久元喜造様

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

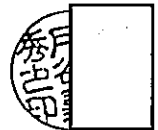
委員長 弁護士 工藤 涼



副委員長 弁護士 藤本 尚道



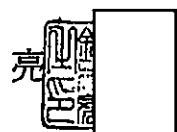
委員 弁護士 戸谷 嘉秀



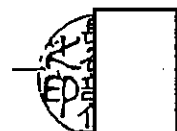
委員 弁護士 森川



委員 弁護士 鈴木



委員 弁護士 長谷部 信



組合事務所に係る便宜供与問題について

第1 調査の結論

現時点における組合事務所使用について、不当な便宜供与とまでは認められない。

第2 調査の内容

1 これまでの経緯

- (1) 初代の神戸市役所の本庁舎（初代庁舎）は、明治22年（1889年）の市制施行時に、東川崎町1丁目（明治28年の町名改正により相生町1丁目）にあった旧神戸区役所を利用していたが、その後明治42年（1909年）に現在の中央区橋通1丁目1に新庁舎（2代目庁舎）を建築して移転した。その後の市の行政組織の著しい拡大により庁舎の狭隘化が進んだため、増築で対処していた模様であるが、更なる需要には到底追い付かず、新庁舎建築が検討されたものの、財政難や敷地が取得できなかったことなどが障害となって実現せず、やむを得ず市庁舎の分散化で対応していた。
- (2) そして、太平洋戦争後の昭和20年（1945年）9月、兵庫区松本通1丁目1（現在の湊川中学校）及びその隣地に本庁舎（3代目庁舎）を建築して移転した。その後も、兵庫区内の複数の仮庁舎で業務を行っていたが、昭和32年（1957年）4月、現在地に新庁舎（4代目庁舎。現在の2号館）を建築して移転することとなった。その後、平成元年9月に至り、現在の新庁舎（5代目。1号館）が建築された。
- (3) 市役所庁舎（3代目）が兵庫区内にあった時期である昭和23年に、神

戸市職員労働組合（市職労）は、市役所敷地内に自己負担で建設した「市職会館」内に事務所を設けていたが（資料4の14～15頁）、本庁舎の現在地への移転に伴い、市職会館を神戸市に寄贈し、2号館と同時期に建築された市所有の「組合棟」に入居した。

- (4) 組合棟（776.11㎡）には、市職労のほか、現業部門の職員で構成される神戸市従業員労働組合（市従）など5つの職員労働組合と、各労組で構成される神戸市労働組合連合会（市労連）が入居しているが、それぞれの使用面積は次のとおりである（ただし、およその数値）。

| | |
|------------|---------|
| 神戸市労働組合連合会 | 149.36㎡ |
| 神戸市職員労働組合 | 257㎡ |
| 神戸市従業員労働組合 | 187.97㎡ |
| 市立高校教職員組合 | 71㎡ |
| 水道労働組合 | 110.78㎡ |

- (4) 市職労などが組合棟を利用するについては、その全体につき市所有物の「目的外使用許可」の処分がされ、当初は光熱費を除いては無償での使用が認められてきた。

- 2 厚生労働省の「平成18年労働協約等実態調査」によれば、わが国の労働組合のうち約65%が使用者から組合事務所の貸与という便宜供与を受けており、そのうち約85%が無料とのことである。これは、わが国の労働組合の多くが企業別組合で財政基盤が脆弱であることが要因となっている（弘文堂法律学講座双書・菅野和夫著「労働法」第十版619頁参照）。

このような現状を考慮して、労働組合法2条2号但書及び7条3号但書も、使用者による「最小限の広さの事務所の供与」を「労働組合の欠格事由」である「便宜供与」に当たらないとしているところ、このことは基本的に地方公務員にも当てはまるのであって、市職労などが組合棟を使用することが直ちに便宜供与となるものではない。ただし、そうであるからといって、労

働組合が使用者に対し、当然に組合事務所の無償使用を求める権利が認められるわけではないと解するのが相当とされている（同頁参照）。

- 3 このような観点から神戸市における組合棟の使用について検討すると、前述のように、当初は光熱費を除いては無料であったから、その使用面積との関係からして、相当性に疑問が生じる余地もあったといえる。

しかし、平成24年になり、大阪市が市役所敷地内にある組合事務所の退去を求めたことに端を発して、各地方自治体で組合事務所無償使用許可に対する見直しの動きが拡大した。そのような中、神戸においては、特に市側からの要求もなかったにもかかわらず、同年7月頃、市職労側から組合事務所の使用料を支払う旨の申入れがあった。

- 4 これを受けて神戸市は、平成25年度から、組合棟の減額免除の適用を廃止し、市職労などの5単組及び市労連に対し、使用面積1平米当たりの使用料単価を決め、使用面積に応じた使用料を徴収することを決定した。使用単価の推移は次のとおりである（ただし、およその数値）。

| | |
|------------------|-------------------------|
| 平成25年度から平成26年度まで | 1222.83円/m ² |
| 平成27年度から平成29年度まで | 1259.46円/m ² |
| 平成30年度 | 1322.43円/m ² |

この結果、組合棟内に事務所を設けている各単組の月額使用料は、次のとおりとなった（ただし、およその数値）。

| | |
|------------|------------|
| 神戸市労働組合連合会 | 月額197,518円 |
| 神戸市職員労働組合 | 月額339,865円 |
| 神戸市従業員労働組合 | 月額248,577円 |
| 市立高校教職員組合 | 月額93,892円 |
| 水道労働組合 | 月額146,499円 |

- 5 市がこれらの使用料を決定するに際しては、他都市の数値などを参考にしているとはいえないとのことであるが、これらの使用料が不当に廉価であると認める

に足りる資料はないから、相当な使用料が支払われていると評価できる。

- 6 以上のとおりであり、相当な使用料が徴収されていることからすれば、現在の市職労などの組合事務所使用が不当な便宜供与とは認められないというべきである。

添 付 資 料 ※添付省略

- 1 新修神戸市史行政編 第4章第5節「市庁舎の変遷」
- 2 当委員会の照会（平成30年11月19日）
- 3 同上に対する神戸市の回答（平成30年11月21日）
- 4 「川又一博小論集」
- 5 菅野和夫著「労働法」第十版619頁

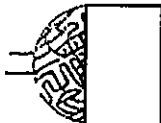
以上


人事評価問題について

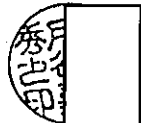
平成30年12月26日


神戸市長 久元喜造様

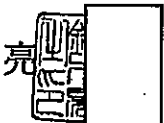
市職員の職員団体等の活動における
職務専念義務違反に関する調査委員会


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 

「人事評価」問題について

第1 調査の結論

職員団体等の役員に対する人事評価にあたり、職務専念義務の免除許可を受けることなく職員団体等の業務に従事していた事実、すなわち職務専念義務違反（ヤミ専従）の事実が適正に反映されていたとは認められない。

第2 調査の範囲について

- 1 人事評価については、在席状況だけに基づいて行われるものではなく、職務遂行に関する能力やその業績結果、取組み状況に関連する様々な要素に基づいて行われるものである。このような評価は、一定の担当職務が存在することを前提とするもので、また、対象者の職務遂行状況を日々把握している者でなければ困難であり、評価者の裁量的判断に亘る部分も少なくない。このため、人事評価の結果そのものの妥当性について、事後的に第三者において判断することは困難である。
- 2 もっとも、当委員会のこれまでの調査によれば、職務団体等の役員の一部について、勤務時間のうち相当割合を占める時間について、職務専念義務の免除（以下「職免」という。）許可を得ることなく離席して職員団体等の活動に従事し、直属上司らにおいてもこれを事実上容認するという異常というべき実態が存在したことが判明している。
- 3 そこで、当委員会では、上記のような離席の事実が人事評価においてどのように反映されていたのかという観点に絞って、平成29年度の職員団体等の役員に対する人事評価の結果について調査を実施することとした。

第3 調査により認められた事実

1 人事評価方法の概要

神戸市の人事評価制度ハンドブックによれば、担当者・係長級職員（再任用職員等を含む。）に対する人事評価の実施方法は、要旨、以下のとおりである。

- (1) 毎年12月1日を基準日として、原則として直近上位の職員を1次評価者、1次評価者の直近上位の職員を2次評価者として人事評価を行う。
- (2) 人事評価にあたっての評価項目は、①求められている能力を発揮したかどうか（能力評価）に関するものとして4項目（担当者）又は5項目（係長級）、求められている役割を果たしたかどうか（業績評価）に関するものとして4項目となっている。各評価者は、これらの各項目について、Bを標準としてSからDの5段階として絶対評価により評価するものとされている。また、各評価項目の評価結果を踏まえて、能力評価及び業績評価それぞれの全体評価として、上記同様に5段階の絶対評価を行うものとされている。
- (3) 基本的な勤務状況に関連する評価項目としては、能力評価の中に「規律・倫理」という項目があり、その着眼点としては、「勤務状況が良好で、服務規律や法令、社会規範、職場のルールを遵守するとともに、市民や関係者の信頼を得ることができたか」どうかについて評価するものとされている。さらに、「規律・倫理」に関してD（劣る）に該当する具体的な行動等として、「業務に関係のない離席を繰り返す」ことが例示されている。

2 平成29年度における職員団体等の役員に関する人事評価の結果について

- (1) 平成29年度（基準日：同年12月1日）における職員団体等の役員のうち、人事評価の対象となった者（以下「評価対象者」という。）の数は22名（市職13名 市従9名）であった。なお、市職員ではない者や専従休職者などについては評価対象者とはならないため、評価対象者の人数と役員の総数とは一致しない。

- (2) 調査対象者の中には、当委員会において50%以上の離席率を認定した者が6名存在した。これらの者の「規律・倫理」項目の評価については、A評価（優れている）が2名、B評価（標準）が4名であった。
- (3) 人事評価の結果を記録する書面（人事評価記録書）には、評価者の所見等を記載する欄が設けられているところ、離席が多い事実を問題として指摘する記載は存在しなかった。むしろ、「組合との兼務」「組合半専従職員」あるいは「組合本部の役員を兼任しながら」との表現を用いて、職員団体等の業務と本来の職務を「兼務」することに一定の理解を示すような記載も複数見られた。

第4 当委員会の意見

1 組合活動を理由とする離席に対する評価

- (1) 地方公務員法第55条の2第1項では在籍専従禁止の原則が謳われており、職員は、条例で定める場合を除き、給与を受けながら職員団体のために活動してはならないことが定められている（同条第6項）。たとえ職員団体等の役員であっても、専従退職者でなければそれぞれ本来の業務が与えられているはずであり、これと職員団体等の活動が峻別されるべきは当然であって、同一視することは許されない。したがって、職員団体等の業務のために離席すれば、条例に基づく適正な職免の許可を得ない限り、「業務に関係のない離席」に該当すると言わざるを得ない。
- (2) この点に関しては、当委員会による事情聴取に際して、「職員の働く条件ないし環境を良くすることが個々の職員の勤労意欲を高めるとともに仕事の質を高め、ひいては市民サービスの向上に繋がるのであるから、そのために組合活動を本来業務と同様に考え、真摯に取り組んできた。」と回答する職員団体等の役員も少なくなかった。しかしながら、いかに個々の役員が主観

的にそのように考え、まじめに取り組んでいたとしても、市民の立場からみればかかる見解に基づいて本来業務と職員団体等の活動を同一視することは許容されないというほかない。

- (3) さらに、今回の調査に際し、当委員会が設置した情報提供用のメールアドレスに寄せられた職員からの意見の中には、頻繁に離席する職員団体等の役員に対する不満の声も少なからず存在していた。このような状況からすれば、前述のような活動を本来業務と同視する考え方については、市民の理解を得られないというだけでなく、一般組合員に対しても浸透しているとは限らず、悪くすると職員団体等の団結を揺るがす一因となる恐れすら否定できないところである。

2 実際の人事評価における問題点

- (1) 以上のような観点からすれば、50%以上の離席率が認められる職員団体等の役員については、職免許の有無による程度の差はあっても、客観的に「業務に関係のない離席を繰り返す」状況にあったといえる。このような状況については、神戸市の人事評価制度の下では「倫理・規律」項目においてD評価（劣る）と評価する例として提示されているのであるから、これらの役員は、基本的にD評価とされていてもおかしくはなかったと思われる。
- (2) しかしながら、現実の評価においては、前記のとおり、B（標準）を下回る評価が付された者はおらず、離席を問題とする所見等も見当たらなかった。

これらの事情からすると、職員団体等の役員に対する人事評価にあたり、職務専念義務の免除許可を受けることなく離席して、職員団体等の業務に従事していた事実が適正に反映されていたとは認められないというべきである。

3 原因等について

これまでの事情聴取において、評価者にあたる直属上司等は、ほぼ一様に、

職免申請の有無を問わず（少なくともそれを軽視して）、組合活動に従事するために職員団体等の役員が離席することは過去からの慣行であり、特に問題とは考えていなかったと述べていたところであり、このような認識の甘さが前記のような評価に至った原因であることは明らかである。

なお、職員団体等の役員の配属先は多岐に亘るにもかかわらず、一様に上記のような取扱いがなされていたことは、上記のような認識が広く市職員の間にも蔓延していたことを顕著に示す事象の一つといわざるを得ない。

4 今後の対応について

前記のような評価のあり方は直ちに是正されるべきであるが、職員全体の意識に起因する問題であると考えられることからすれば、単なる個別の問題としての注意喚起にとどまらず、職員団体等の位置づけ（あくまでも勤務条件の維持改善を目的とするものであって、その活動は全体の奉仕者たる市職員としての職務の遂行に代替しうるものではない）や職務専念義務（原則）とその免除許可（例外）の関係などについて、評価者の職位にある者らを含めた職員全体の抜本的な意識改革が求められるところである。

添 付 資 料 ※添付省略

- | | |
|---------------------|-------|
| 1 「神戸市人事評価制度ハンドブック」 | 1 通 |
| 2 人事評価記録書 | 2 2 通 |
| 3 一覧表 | 1 通 |

以上

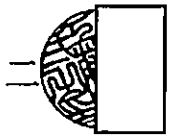
最 終 報 告 書

平成31年 1月31日

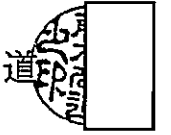
神戸市長 久 元 喜 造 様

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



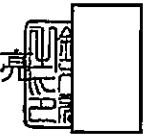
委 員 弁護士 戸 谷 嘉 秀



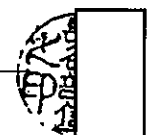
委 員 弁護士 森 川 拓



委 員 弁護士 鈴 木 亮



委 員 弁護士 長谷部 信



目 次

| | |
|---|------|
| はじめに | 1 頁 |
| 第 1 章 職員団体等との不適切な関係について | 3 頁 |
| A いわゆる「労使共同決定方式」について | 3 頁 |
| B <input type="text"/> 元市職労執行委員長の待遇について | 20 頁 |
| C 平成 20 年度係長昇任選考（C 選考）について | 30 頁 |
| D 組合支部による区役所コピー機の使用問題について | 45 頁 |
| E 長田区役所の「人・街・ながた震災資料室」問題について | 48 頁 |
| 第 2 章 上層部の責任について | 55 頁 |
| 第 3 章 改善に向けての提言 | 68 頁 |
| 最後に | 76 頁 |
| 添付資料 | 77 頁 |

はじめに

第1 これまでの調査結果の概要

1 当委員会は、平成30年9月18日、神戸市から調査委嘱を受けて以来、次のように検討項目を整理し、各項目について調査を重ねてきた。

A 神戸市における組合役員の職務専念義務違反の状況について

- 1 日常的職務専念義務違反の実態調査（離席率）
- 2 日常的職務専念義務違反が発生した経緯等

B 調査の過程で判明した個別的争点について

- 1 「過員配置」問題
- 2 「虚偽回答」問題
- 3 「法令の上限を超える在籍専従許可」問題
- 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
- 5 人事評価問題
- 6 組合事務所に係る便宜供与問題
- 7 新規採用職員研修に係る問題

C 当局と職員団体等との不適切な関係について

- 1 いわゆる「労使共同決定方式」問題（その実態と要因）
- 2 元市職労執行委員長に対する特別待遇問題
- 3 平成20年度における係長昇任選考（C選考）問題
- 4 その他に当委員会に寄せられた問題

D 上層部の責任について

E 改善に向けての提言

2 当委員会は、前記各検討項目のうち、A及びBについては、平成25年度以降の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やその上司等合計約200名からの事情聴取等を踏まえ、次のとおり、神戸市に対して報告書を提出した。

(1) 平成30年11月22日

ア A1についての中間報告書

イ B1ないしB4についての個別調査報告書

(2) 平成30年12月26日

ア A1についての最終報告書

イ A2についての報告書

ウ B5ないしB7についての個別調査報告書

第2 本報告書の位置づけ

当委員会は、前記各検討項目のうち、残るC、D及びEにつき、直接特別職から事情聴取を行うなど、その後も鋭意調査検討を進めてきた。

本報告書は、それらの項目についての調査結果を基軸とする、当委員会の最終報告書である。

第1章 職員団体等との不適切な関係について

A いわゆる「労使共同決定方式」について

(以下においては、神戸市職員労働組合を「市職労」、神戸市従業員労働組合を「市従」と略称し、双方を併せて「市職労等」又は「組合」と表記する。)

はじめに

神戸市においては、他の指定都市では殆ど実施されていない定数条例に関する事項も労使交渉の対象とされてきたことに象徴されるように、本来は管理運営事項と目される事項についても幅広く労使交渉の対象とされてきており、その結果、市当局が何らかの施策を実行するについて、まず組合に打診してその意見を求めるという事実上の処理方針手順が踏襲され、仮に、その手順を省くようなことがあると、担当者やその上司が組合執行部に呼ばれて説明を求められ、場合によっては「叱責」を受け、「謝罪」までさせられることが、必ずしも珍しくはない状態にあった。

このようなことから、神戸市においては、「神戸市組織図」には記載されていないが、職員団体（労働組合）自体が、いわば横断的な「職員団体（労働組合）部局」とでも呼ぶべき役割を果たしており、その了解がないと市の各種行政が円滑には実施できず、逆にいうと種々の施策が組合と当局との「労使共同決定方式」ともいえる形で処理されることが多いという状況にあったことが判明した。

その一方で、今回の調査において事情を聴取した組合関係者の多くが、「組合と神戸市は、あたかも『車の両輪』のようなもので、より良い行政の実現という同じ方向を目指しており、我々は市のための本来職務と考えて組合活動を行

っているのであって、ひいてはそれが市民の利益ともなる。」との意識を持っていることも明らかとなった。

当委員会がこれまで何度も指摘しているように、適正な労使慣行は尊重されるべきであり、広い意味で捉えれば何らかの形で職員の勤務条件に影響を与える可能性が全くない事項は少ないと思われるから、どのような事項であっても労使交渉の対象になるといえなくもないが、やはりそれにも自ずと限界があり、定数条例のような明らかな管理運営事項はもちろんのこと、表立った交渉の形式は取っていないとしても、各種施策について逐一職員団体ないし労働組合幹部の了解がないと円滑には進まないという状況が、市民の立場から見ても好ましくないことは明らかというべきである。

当委員会は、このような観点から、この問題について調査・検討した。

第1 「労使共同決定方式」の実態について

1 職員配置・組織改正にかかるもの（いわゆる「定数交渉」）について

(1) 神戸市においては、これまで定数条例にかかる交渉を行ってきた。定数交渉は、他都市では殆ど実施されていないようであり、他都市の担当者に神戸市の実態を告げると驚かれることも多かったようである。一方、組合にとっては最重要の活動のひとつであり、最も力点をおいていたものと思われる。

(2) 神戸市においては、定数交渉は非常に時間をかけて行われており、通常は、次のような手順であった。

ア 12月

- ①当局より、市職労及び市従に対し、職員配置が提示される。
- ②それに対し、市職労より見解の申入れがある。
- ③市職労のブロック担当者との事務折衝が行われる。
- ④職員部長に対する組合からの陳情が行われる（市職労2日・市従1日）。

⑤山場交渉が行われる（市職労2日・市従1日）。

イ 1月

⑥市職労に対し、政策予算関連の職員配置を提示する。

⑦市職労に対し組織改正を提示する。

⑧職員部長に対する組合からの陳情が行われる（市職労1日）。

ウ 2月上旬

⑨市職労及び市従に対し、組織改正（最終）が提示される。

(3) 本来であれば、当局側の職制を通して各部局の要求や意見を吸い上げ、また減員の説得などをすべきところ、これまでににおいては組合の支部組織などがある程度のことを「肩代わり」する実態があった。これは、震災前からに加えて、特に阪神・淡路大震災後の大幅人員削減交渉を通じて行われた模様である。

(4) 定数交渉を通じて、市職労等は、組合員に対し、その成果を示すことができ、このことによって組織としての活動力を維持、培養してきたといえる。

2 人事配置にかかるものについて

(1) 神戸市においては、例年3月上旬頃に市職労から人事異動に関する要求（本人希望の尊重など数項目の申入れ）を受け、当局が人事異動に関する考え方や4月定例異動の内示日・発令日を説明するという人事異動に関する交渉を行っていた。その交渉の中で、市職労との協議事項として「人事異動にあたり配慮を要する事項」が確認されている（資料1）。また、3月下旬頃には、育児休業代替の配置に関する交渉、健康留意者対策に関する交渉が行われており、年度途中の欠員補充についても随時配置に関しての交渉が行われていた（主に区役所の係長級の欠員補充）。また、市従とは、人事異動に関しての交渉は行っていないが、異動案作成にあたり、異動の際の判断材料とするため、複雑な職場の人間関係について聴取を行っ

ている状況にあるとのことである。

(2) ところで、当委員会が設置したメールアドレスに対し、組合又は執行部役員が具体的な人事に関して影響を及ぼしているとの情報が、少なからず寄せられた。例えば、「組合執行部役員から、組合を脱退したら将来係長試験を受験する際にも影響がありますよと言われた」、「組合非加入者は、昇進が難しく、昇進しても外部外郭団体等への勤務を余儀なくされているケースが多い」、「労働組合を脱退した者は、翌年には必ず人事異動の対象となり、どんなに優秀な成績の方であっても本人の全く希望していない部署への異動が発令され、見せしめのようにされてきたということを知った」、「選挙時以外には比較的時間に余裕があることから組合活動がしやすいと思われる各区の選挙管理委員会へ組合役員を優先して配属しているのではないか」、「委員長の逆鱗に触れ、『お前は本庁に戻したらへん!』と言われたが、そのとおり、退職時まで本庁には戻れなかった」といったようなものである。

(3) このような情報につき、当委員会は、平成25年度以降に市職労等を脱退した職員のリスト(資料2)を徴求し、その異動の事実及びそれが問題のあるものであるかどうかを調査しようと試みた。

しかしながら、これまで調査した人事担当者からは、確かに組合から、いろいろな局面で組合脱退者や非組合員についての異動希望を含めて個別的な職員に関する話を聞くこともあるが、人事異動対象職員の当該職場における稼働状況や同僚職員の評判などは、むしろ組合サイドから得る情報が有用な場合もあることから、一つのチャンネルとして収集しているものであって、そういう観点からの参考としての情報に過ぎず、偶然、その意見ないし情報と合致した人事異動がされることもないとはいえないが、最終的な決定は飽くまで人事当局が行っているとの回答しか返ってこなかった。

当委員会としては、これまでの同種メール及び各支部レベルまでを含めた全ての情報を総合的に勘案すると、人事当局が、組合の意向に対する配慮を主たる理由とする人事異動を行ったことがなかったかどうかについては、全く疑問なしとはしないが、神戸市のような大きな組織では、全職員の希望に即した人事異動を実現することは、ほとんど不可能に近いと思われるところからして、これらのメールにあるような組合の意図による情実人事や報復人事が行われてきたことを裏付けるに足りる資料がない以上、これを認めることは困難というほかはない。

- (4) また、人事配置に関しては、市職労との間で、本部執行役員はもとより、本部青年女性部常任委員と支部長・書記長は事前協議とするとの合意、及び57歳以上の職員については原則として異動させないこととし、異動させる場合には事前協議とするとの合意が存在している（資料1）。もとより、適正な労使交渉を経て成立した合意は尊重されるべきであるし、民間企業などにおいては、人事異動に名を借りた組合活動家への不当労働行為も散見されることからすれば、直ちにこれらの合意が不当なものとは言い切れないところである。
- (5) しかしながら、一方で、当該役員の同意がなければ全く異動させることができないとすると、通常は2～4年周期で異動させることの多い一般組合員を含む職員の取扱いと大きく乖離することになる。実際にも、20年から30年にわたり、同一職場を離れていない役員も少なくないことが認められる。そうすると、今回のメールで「当該役員が所属部署で一番のベテランとなり、当該業務についても詳しい知識を有することになる結果、新規に異動してきた同僚や上司も、少なくとも異動当初は当該役員に頼ることが多くなり、このことが職場における組合役員の職務専念義務違反を適切に指導できない遠因となっている」との指摘があったが、これも理由があるものといえる。

さらに、国や兵庫県と異なり、異動の地域的範囲も限られている神戸市においては、人事異動の組合活動に与える影響も、そう大きくはないはずであるから、この面からも、余りにも長期間にわたって所属職場を固定することには再考の余地があるように思われる。

- (6) なお、平成26年度を最後に廃止された係長昇任選考（C選考）について、組合役員を選考について有利な取り扱いがされたのではないかとの疑問もあったので、この点についても調査を行った。その結果は、第1章Cのとおりであるが、結論としては不正な取り扱いの存在を認めることまではできなかったものの、少なくとも、一次考査の勤務評定については、本部役員は、たとえ非専従の者であっても本来業務に専念する必要はなく、組合業務に従事することが許されるとの神戸市当局の意識が背景にあったことが認められ、このような意識については早急に是正されるべきである。

3 事業内容・組織体制にかかるとのもののについて

- (1) 建設局においては、「建設局市民サービスのあり方検討会」、「下水道事業のあり方検討会」が勤務時間内に開催されていた。同検討会は、各部長、建設事務所長、水環境センター長、総務課長、職場代表として市職労・市従の支部長が構成員となっており、同検討会のみならず、幹事会、部会、ワーキンググループが存在し、幹事会等には関係する課長や係長も参加している。
- (2) 「あり方検討会」の検討対象は、年度によって異なるが、建設局作成の報告書によると、「建設局市民サービスのあり方検討会」の検討対象は、「直営部門（土木）の再編・活性化」、「建設事務所の副所長制の検証」、「主査制度導入・道路工事の一元的な実施」、「道路行政の一元化」、「宅地開発行政」、「公園緑地行政のあり方」、「宅地開発指導業務のあり方」などに及び、また、「下水道事業のあり方検討会」の検討対象は、「污水管改築

更新事業における設計業務・監督業務のあり方（改築更新マニュアルの改定等による業務効率化を図り，さらに工事監督業務等における民間活力（補助監督員）の導入を進めることについての検討）」「再任用・嘱託職員の減少に伴う業務のあり方」，「モニタリング業務のあり方」，「管路課分室の業務のあり方」などに及んでいる（資料3，4）。

- (3) そこでこの点について検討するに，当局が，事業内容や組織体制を検討するに当たって，職場の意見を聴取すること自体が否定されるものではないことは当然である。

しかしながら，あり方検討会は，「労使一体で，業務に関連する部署等から参加をいただき，多角的な視点で議論を進めることとしている。」とのことであるが，職場代表が労働組合の役員のみであること，幹事会の議事録が各所属には配布されずに，あり方検討会の委員・労働組合の書記長のみ配布されていたこと（資料5）などからすると，建設局では，少なくとも，あり方検討会の検討対象となっていた事業内容や組織体制については，当局管理職員と労働組合役員との間で協議の上，決定されていたという実態があったと評価せざるを得ない。

4 総合窓口等の設置について

- (1) 神戸市では，各区役所の窓口業務について，平成23年10月から証明書発行コーナー（証明書発行のワンストップ窓口）の設置を推進している。今回調査対象となった市職労役員から聴取したところによれば，この事業の実施にあたっては，市職労東灘区支部と区役所とがそれぞれ調査・研究し，相互に議論を重ね，合意の上で東灘区役所に証明書発行コーナーが設置されたとのことである。かかる経緯や研究の成果についてはレポートとしてまとめられているところ（資料6），そのレポート内容からも，事情聴取の結果からも，当該役員においては，「市民サービスの向上」というより良い行政の実現のために，当局側との協議・協力をして，上記事

業の実現に至ったという認識を有していたということができる。

- (2) また、各区役所では、平成29年1月から「総合窓口」(引っ越しに伴う各種手続のワンストップ窓口)の設置も東灘区役所を皮切りに順次推進されているところ、当委員会のこれまでの調査及び資料7によれば、当該事業の実施にあたっては、少なくとも行財政局職員部、企画調整局情報化戦略部の一部の課長級職員らが、市職労本部事務所や□元執行委員長の在席していた□の個室(神戸市役所3号館9階)に出向き、事業の説明や意見を求めるなどしていたようである。また、総合窓口にも関連するものと思われるが、時間外窓口の設置や時間延長に関して、職場への影響等の課題整理や体制等について参考意見を求め、あるいは状況を説明するために□氏と面談したとされる市民参画推進局の部長級職員もいたようである。

さらには、久元市長からはそのような趣旨の供述は得られていないが、□氏によれば、市長室で同市長と面談した際に「総合窓口」について話題となり、「その実現のため、労使で一緒に協力してやっていきましょう。」という話をしたことがあるとのことであった(資料8)。

5 組合からの強硬な抗議と「詫び状」の提出

- (1) 当委員会に寄せられた情報によって判明した事実であるが、神戸市役所1号館1階市民ロビー及び喫茶コーナーのリニューアルに際し、担当部局が市従本庁支部に事前の通知及び協議をせずに施工した件で、行財政局総務部に抗議があった。これに対し、神戸市は平成□年□月□日、□行財政局長(以下「□氏」という。)名義で、市従本庁支部に対し、「私共といたしましては、今回の件について十分に反省するとともに、今後、同様の事案が発生することのないように指導を徹底し、より一層の信頼関係を築くことができるよう、貴支部との情報交換を徹底し、必要に応じて協議を行ってまいりますので、引き続き、ご理解とご協力をいただき

ますよう、よろしくお願ひいたします。」との「詫び状」(資料9)を提出させられている。

- (2) その文面から推測するに、市従本庁支部の抗議の理由は、同リニューアルについて、市従本庁支部に対する事前協議ができていなかったという点にあったと思われる。

確かに、幅広くとらえれば、同工事が「守衛の労働条件の変更につながる可能性」があるともいえなくもない。しかし、担当部局は、同リニューアルによって直接関係すると思われるエネルギーセンターや守衛室の職員に対して改修工事の概要を説明した模様であるから、同支部に対し、このような行財政局長名義の「詫び状」まで出すことは過剰な対処というべきである。この事実も、市の行う多くの施策について、組合の関与が存在したことの裏付けといえる。

- (3) また、市従本庁支部は、支部の組合窓口である総務課に対し、事前協議違反を理由として、度々強硬な抗議をしていたようであるとの情報も寄せられたが、神戸市においては、市従に限らず、いろいろな局面で担当部局の職員が市職労等に対し、謝罪させられることが少なくなかった模様である。

6 小括

これらの事実に見られているように、神戸市では、組合からの抗議を受け、行政事務が停滞することを避けるため、各種施策について、とにかく事前に組合に情報を伝え、その意見を聴取する手順を取るというのが実態であったと考えられる。

第2 「労使共同決定方式」が存立した要因

1 これまでの日常的な職務専念義務違反の存在

- (1) 神戸市においては、既に報告してきたとおり、組合本部役員の日常的な

職務専念義務違反が非常に長期間にわたって存続した結果、管理職の職員を含めて、その状態について特に異常なものと感じられることもなく、組合本部役員となれば、本来業務を離れて組合業務に専念することがごく当然のことであるとの意識が醸成されてきた。そして、それを補完する機能を有する制度として、組合本部役員の配属部署については原則として1名の過員配置をする運用が実施されてきた。その結果、専従休職が発令されている役員であろうと、発令されていない者であろうと、実際には変わらない勤務実態が長期間継続していた。これらの措置ないし運用の始期ないし端緒及びその後の経緯については、もはや誰も明確に認識すらしていない状況にまで至っていたが、それが神戸市における昭和24年のレッド・ページに遡るものであることが、今回の当委員会の平成30年12月26日付け報告書「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」で明らかになったところである。

(2) 地方公務員は、本来は、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もっぱら従事する場合を除き、職員団体の業務にもっぱら従事することができないとされている（地方公務員法第55条の2第1項）。そして、職員は、「条例で定められた場合を除き、給与を受けながら、職員団体のためその業務を行い、又は活動をしてはならない」と規定されている（同条の2第6項）。同項に基づき、神戸市においても「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」）が制定されていたが、同条例は、国の定める準則とは異なり、「適法な交渉のための準備」も有給職免の対象となっており、しかもその運用が極めて緩やかであったために、日常的な職務専念義務違反を生む要因となっていた。

(3) しかし、平成17年に至り、大阪市において発覚した「ヤミ専従」問題が契機となり、神戸市においても平成19年4月1日に「ながら条例」中

中の「(その準備を含む。)」との文言を削除して国の準則どおりに改正されたことに伴って「神戸市職員の給与に関する条例の施行規則」も改定され、また、同年11月19日付けで、有給・無給の職務専念義務免除の取扱いについての行財政局長決定「職務専念義務の免除にかかる承認基準に関する要綱」が定められた。これらの改正に伴い、市職労等においても「午前中は所属の職場で勤務する。少なくとも一度は顔を出す。」との運用に改められ、それまでのようにほとんど所属の部署に行かずに組合業務に従事するという実態は改められたが、 (以下「」という。)やのように、やはりほとんど配属職場には顔を出さず、離席率100%と認定された者もいた(ただし、は、

)。

2 阪神・淡路大震災後の定数削減に組合の協力が必要不可欠だったこと

(1) 神戸市においては、平成7年の阪神・淡路大震災により被った多大の被害回復のために多額の起債をすることになり、その償還のために財政危機に陥り、人件費節減のために職員数を約7000人も削減せざるを得ない状況に追い込まれた。この大幅な人員削減を円滑に実現するためには、組合の協力が必要不可欠であったといえる。

(2) そのような組合の協力を得るために、それまでも行われていたと思われる過員配置措置なども是正されることなく継続し、職員数削減問題に加えて、広い意味で勤務条件に影響を及ぼす可能性のある事項について、その都度市職労等の意見を求めるとの取扱いが、特に人事当局に広まっていったものと考えられる。

3 組合推薦を受けた市長が続いていたこと

(1) 神戸市においては、昭和24年の原口忠次郎元市長以降、久元市長に

至るまで、市職労等の推薦を受けた候補者が当選して市長となるというパターンが継続してきた。しかも、久元市長を除いては、いずれも神戸市職員の経歴を有する者ばかりである。市職労等の推薦は、単なる形式的なものではなく、市職労の機関紙「公鏡」を見れば、政策協定を取り交わし、支部ごとに集会を開いて候補者を招くなど、相当の応援活動をしていたことが認められる。

- (2) もっとも、矢田立郎前市長（以下「矢田前市長」という。）は、「組合から政策協定・協議の申入れはあったが、行財政改革が必須だから意見を聞いても反映できないという話をした上でのことであり、3年間を辛抱してもらわなければならないという話をした」と供述し、久元市長も、「選挙を戦うためには幅広い支持を得る必要がある関係上、推薦を受ける側としては、非常に弱い立場にあり、市職労とも何項目かの協定を取り交わしたが、一つ一つ詰めたものではない」と供述している。

これらの供述からは、両市長があまり市職労等からの推薦を重視していなかったような感も受けるが、やはり市長選において神戸市内有数の人的組織である市職労等の推薦を受けることは、選挙戦を戦う上では非常に大きな要素を占めていたと見るのが相当である。

- (3) 何より重要と思われるのは、管理職を含む一般の職員にとって、市長は、市職労等の推薦を受けて当選し、次回の選挙時にも推薦を受けて出馬することが予想される以上、市職労等幹部に対し、強く出ることができず、最終的にはかばってくれないのではないかとの意識が醸成されてきたと思われることである。その結果、「組合は、市長と政策協定を結んでいるから、市当局と目的とするところが一致しており、市のために活動している」と言われると、職員が職務遂行に関して組合役員から理不尽な取り扱いを受けても、これを改善していこうとの意識を強く保持することができなくなっていったように見受けられる。今回事情聴取を受けた管理職員の中に

も、実際にその旨の供述をする者も何人かいた。

4 []元市職労委員長の存在

- (1) 当委員会の今回の調査において判明したことは、[]元市職労委員長（以下「[]氏」という。）が、人事給与関係事案に限らず、いろいろな事項につき、その関係者を組合事務所に呼んで説明を求めたり、時には大きな声を出して叱責したりすることもあったということである。その回数も多かった模様であり、かつ、それらの関係者の中には、「[]氏から『恫喝』されたように感じた」との表現を使用する者も複数いた。

当委員会は、これまでの実態を確認すべく、[]元市職労委員長（以下「[]氏」という。）に事情聴取に応じるよう依頼したが、[]氏の協力は得られなかった。しかし、その他の調査によっても、[]氏がこのような行動を取ったとの事実は認められなかったから、これは[]氏が執行委員長になって始まったことであると思われる。

なお、[]氏の後任の[]委員長になってからは、同委員長が職員を呼びつけるというような事実も、市職員が同委員長に個別に面談に行くという事実も確認されなかった。

- (2) []氏については、現職時はもちろん、委員長職から退任後も市職労等に大きな影響力を持っており、交渉力・人心掌握術にも長けた優秀な人物であるとの評価が多かった。

交渉力・人心掌握術とは、たとえば、①管理職として異動してきた直後にいきなり交渉を申し入れられるが、まだ新規担当業務内容が十分に把握できていないため、十分な反論ができず、[]氏のペースで進められてしまう、②交渉ではなくとも、突然組合事務所に呼ばれ、いったい何が問題なのかも理解できないままに一方的に叱責めいた抗議を受け、謝罪せざるを得ない状況に追いつめられる、③中には、組合事務所の委員長室に一人だけ残され、ドアを施錠された状態で叱責されるというようなことである。

また、④ [] である [] 氏とこれまでに何度か旅行したことがあるといった親交を持ち、⑤久元市長を含めた特別職ともメールアドレスを交換し、中元や歳暮を贈ることもあるなど、トップとのパイプ保持にも意を用いていた模様である（もつとも、矢田前市長や久元市長も、選挙時に推薦を受けたことや友好的な労使関係の維持に資する面もあろうことから、組合主催の新年会、納涼会などの行事には顔を出していたとのことである。）。

(3) そして、[] 氏が現職委員長の時には、事前に組合に通知せずに話を進めたりすると、強い口調での苦情が来ることから、いつしか、新しく異動してきた後任職員に対し、上司からも、[] 氏に挨拶に行くようアドバイスをするという事態に至っていた。人事当局の各担当者も、多いときは毎週のように、少なくとも毎月1回程度は面談するという状況となっており、久元市長ですら、幹部職員から「たまには [] 氏と会った方が良い」と言われ、半年に1～2度程度、時には久元市長の方から呼んで [] 氏と面談していたとのことである（ただし、久元市長の弁では、その内容は幹部職員の人物評などで、特に深い意味のあるものではなかったとのことであるが、[] 氏は、多くは久元市長から呼ばれて面談したものであり、また、聞かれれば人物評もしたが、多くは市政に関することについての話であったと供述している。）。

(4) このように、[] 氏の力量が神戸市における「労使共同決定方式」の定着に大きな役割を果たしてきたことは否めない事実であると考えるが、このことは、[] 氏が平成 [] 年 [] 月をもって市職労執行委員長を退任し、[] の [] に就任した後も、神戸市の幹部職員がいろいろな機会に [] 氏に用意された個室を訪れていたことに現れているといえる。資料「ヒアリング結果一覧」（資料7）はその一部であり、これ以外の幹部職員も訪れていた可能性が否定できないところである。再記する

が、[]委員長のところへ幹部職員が出向いた事実は認められない。

- (5) 以上のようなことから、市当局も[]氏に対しては、一般職員とは大きく異なる特別な処遇をすることとなっていた。その具体的内容は、第1章Bに記載のとおりである。

5 組合役員と当局側職員との不適切な交友関係

- (1) []である[]氏は、前述したように、[]氏とこれまでに数回旅行するなどの親しい交友関係にあったと認められるところ、これまでに事情聴取した者の中には「[]氏のことを一番理解しているのは[]氏である。」との供述をした者もいる。しかし、組合交渉の窓口である労務担当部署を所管する[]局のトップが市職労委員長とあまりに親しい交際をするのは、労使関係の公正さに対する一般職員の疑問を招来しかねず、問題がある。

- (2) また、市従[]支部の[]支部長は、[]支部担当の課長、係長及び担当者と新年度4月1日に、「顔合わせ」と称した宴会や、[]氏の前任の支部長の所有する別荘に年3回の旅行を企画し、その段取りを[]係長にさせ、参加を半ば強制するなどしていた模様である。そして、この旅行会は、本件が問題となった以降である昨年11月にも実施されたとのことである。

- (3) これに類する労使の「懇親」を深める催しは、神戸市においては、このほかにも種々行われている模様であるが、このようなことは当局と市職労等との不適切な関係の一因となるものであるから、今後は、改められるべきである。

6 「改善意欲」の減退

- (1) 前項までにのべたような状況で、たとえ幹部職員であっても、一対一で市職労等幹部と渡り合うことは困難な状況にあったことに加え、どこの組織にも存在しがちなこととはいえ、神戸市においては、これまでの慣行な

いし前例を踏襲し、とにかく組合とのトラブルを避けることを第一義とする意識が、管理職を含めた職員間に強く存在したことは否めないところである。

(2) そういった慣行ないし前例に疑問を感じた職員がいたとしても、自分のところで躓くと、必然的にその上司や最終的にはトップのところまで上がることになるが、上司らが当該職員の側に立って正面から受け止めてくれるとは限らず、場合によっては「梯子をはずされる」ことにもなりかねない結果、「これまでの担当者は円滑に処理していたのに、今回はそれができなかった」ということで自分の評価がマイナスとなるのではないかとの危惧から、結局は唯々諾々と前例に従わざるを得ないとの心情を正直に吐露する管理職員もいた。

(3) 幹部職員がこのようなことでは、部下の改善意欲を阻害する結果になることが懸念されるところである。

7 小括

以上のとおりであり、当委員会としては、神戸市におけるこれまでの「共同決定方式」が成立した要因としては、次のようなものが挙げられると考えるものである。

- ① 昭和24年以来、組合役員の日常的職務専念義務違反の実態が存在し、平成19年以降も解消されなかったこと。
- ② 原口元市長以降、市職労の推薦を受けた市長が継続してきたこと、および久元市長以外は市職員出身であったことから、一般職員間に、組合と市トップとは基本的に共同の利害関係にあるとの意識が醸成されてきてしまっていたこと。
- ③ 阪神・淡路大震災後の職員数大幅削減の円滑な実現には、市職労等の協力が必要不可欠であり、不適切な労使慣行であったとしても、組合の協力を得るための障害となるような是正措置を取ることはできなかった。

たこと。

- ④ 元委員長の力量が大きく、何ごとも組合執行部に事前報告するとの事実上の処理方針手順が存在したこと。
- ⑤ 当局側幹部職員と組合関係者との不適切な交友関係が存在したこと。
- ⑥ 管理職の改善意欲の減退。

以上

B []氏の待遇等について

神戸市職員労働組合（以下「市職労」という。）の執行委員長であった[]
[]氏（以下「[]氏」という。）の待遇等についての調査結果は、以下のとおり
である。

第1 結論

- 1 在籍中の個室様の執務スペースの提供は、[]氏に市職員として分掌された職務内容からすれば、必要性・相当性は認められず、また、一般の市職員の待遇等と比較しても、明らかに特別扱いであり、不適切であったと判断する。
- 2 []の[]としての再就職支援は、神戸市による退職者の再就職等支援の目的を逸脱しており、不適切であったと判断する。
- 3 神戸市の[]に対する神戸市役所3号館9階の一室の提供は、[]条例が認めた便宜供与の要件を逸脱しており、不適切であったと判断する。

第2 理由

1 規範定立

(1) 在籍中の待遇等

ア 普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務は、条例で定めるものであり（地方自治法第158条第1項）、神戸市においても、神戸市事務分掌条例及び同規則において、職制が定められている。

イ 市職員の執務スペース等の待遇は、職員の任用に関する規則に基づく

採用、昇任等を経て、分掌される職務の具体的な内容からその必要性・相当性が判断されるべきであるが、同職務には、労働組合活動は含まれない。

(2) 退職後の再就職等支援

ア 神戸市では、退職管理の適正化を目的として、地方公務員法が改正されたことに伴い、平成28年4月1日に職員の退職管理に関する条例を施行し、平成29年6月1日には「神戸市退職者人材センター」を設置し、退職者の再就職に関する透明性・公正性を高めるため、同センターを介さない在職中の求職活動や再就職のあっせんを原則禁止する（資料1）とともに、退職者に対し、市民の疑念を招く恐れのある利害関係企業等への再就職の自粛要請を行っている。

イ 神戸市では、「神戸市退職者人材センター」を設置する以前から、行財政局職員部人事課において、退職者の再任用・再就職を支援していたが、神戸市が退職者の再就職等支援を行う目的が「市職員として長年培った知識・経験を活用する」ことにある点は、「神戸市退職者人材センター」を設置する前後で変わることはなく、平成29年4月時点においても同様であったといえる。ただし、同目的には、労働組合役員として長年培った知識・経験を活用すること（退職者が再就職先において労働組合活動をするを含む。）は、含まれない。

(3) []による神戸市管理施設の使用

ア []条例では、市長は、[]（以下「[]」という。）の運営に必要な範囲内において、「無償で市の管理する施設を[]に使用させること」ができる旨規定されている（第6条第2号）。

イ しかしながら、市長が[]に神戸市の施設を無償で使用させることができる要件は、「[]の運営に必要な範囲内」に限定されてい

る上、「の運営」には労働組合活動は含まれない。

2 氏の最近の職歴等

- (1)
- (2)
-
- (3)
- (4)
- (5)
- (6)
- (7)

3 在籍中の執務スペース等の待遇

- (1) 課

ア 氏は、既に指摘したとおり、平成年月日から平成年月日まで、課に所属し、担当として稼働していた。

イ 同課は、神戸市役所1号館内にあるが、氏の執務スペースは、

2階の一区画をパーテーション（パーテーションの
高さは、天井までではないが、ローパーテーションではない。）で囲ん
だ中にあった。氏[○]の執務スペースには、鍵付のドアがあり、氏[○]
が鍵の管理をすることになった。また、氏[○]の出勤簿は、同課内では
なく、[○]に置かれていた。

ウ なお、氏[○]に対して、このような個室様の執務スペースを設けた経
過は判然としないが、直属の上司であった氏[○]（以下「氏[○]」と
いう。）によれば、氏[○]が異動する際には、既定事項として決められ
ていたとのことであり、後述する[○]での氏[○]の待遇等に対する対
応からして、行財政局職員部人事課・給与課が中心に対応していたこと
が推認される（資料2）。

(2) [○]課兼務)

ア 氏[○]は、既に指摘したとおり、平成[○]年[○]月[○]日から平成[○]
年[○]月[○]日まで、[○]を兼務する立場で
[○]に派遣され、[○]（以下「[○]」という。）
にて、[○]（平成[○]年[○]月[○]日より同課[○]に補される。）と
して稼働していた。

イ [○]であった氏[○]、[○]
[○]であった氏[○]、[○]であった氏[○]によれば、
氏[○]が[○]に派遣される際に、当局と[○]との間で[○]
氏の待遇等について協議がなされた（資料3、4及び5）。

具体的には、氏[○]が、①[○]課では、[○]
[○]の2階にてパーテーションで囲んだ執務スペースにて
1人であること、②午前中は執務し、午後は非専従として組合本部で組
合活動をしていることを前提として、異動にあたっての「委員長のオー
ダー」として、「今までと同じようにやらせてもらいたい。」との要望を

受け、氏のために、1階の事務スペースの座席とは別に、当初は、2階のマイクロリーダー室内に個室様の執務スペースを設けることになった。

ウ しかし、マイクロフィルムから少しずつ蒸散する酢酸の成分が氏の体質にあわず、目が痛くなるなどの症状が出たため、マイクロリーダー室内の執務スペースは、（南側の）の一角に、小さいながらも応接セットを備え、パソコンや電話を備えた執務スペースに変更された。

エ また、氏は、異動当初、行財政局職員部人事課に対して、上記マイクロリーダー室内での職場環境の悪さのほか、における出勤簿の「職免印」の取扱い、になったのに肘掛け椅子ではない、課との兼務発令になっていないなどの待遇等に関する個別の要望を連絡し、行財政局職員部人事課は、同要望に対応していた（資料6）。

(3) 評価

ア 課における執務スペースの提供等

氏によれば、氏は、ユニバーサルデザインを啓発する係において、の1階にはユニバーサルデザインの分室（市民がポスターなどを見ることが出来るスペース）があったとのことである。しかしながら、氏の職務である「ユニバーサルデザインに関する調査、研究」については、特に何か成果物を作るような仕事ではなく、直属の上司であった氏でさえ、氏との仕事上の接点がほとんどない状態であり、氏の具体的な仕事内容を把握していない状態であった。

以上からすれば、氏が、所属係の職務を行うために、に既に指摘したような個室様の執務スペースを設ける必要

性・相当性を認めることはできない。また、一般の市職員の待遇（個室が付与されるのは、部長級以上である。）と比較しても、明らかに特別扱いであった。

また、出勤簿の設置場所についても、氏が、出退勤時に1号館にある所属係に赴かなくてもよいようにとの特別な配慮をしていたと評価せざるを得ない。

イ 課兼務)における執務スペースの提供等

長であった氏及び氏（平成年度から平成年度まで）、直属の上司であった氏、同僚であった及び氏によれば、氏のにおける職務内容は、来館者の応対及び研究活動であり、論文を書いたり発表したりするようなことはないが、での展示やイベント、例えば「大水害」の企画展示の準備で25分から30分くらいのスライドを編集したことがあり、氏はナレーションの吹込みを担当したこともあるとのことであった（資料5、7、8、9及び10）。

しかしながら、そのような職務のために、氏に対し、に前述のような個室様の執務スペースを設ける必要性・相当性は認められない上、一般職員の待遇と比較しても明らかに特別扱いであったといえる。

なお、行財政局職員部人事課・給与課等が、氏の要望について直接対応している点も、一般の市職員とは異なる特別な配慮をしていたと評価せざるを得ない。

ウ まとめ

以上のとおり、氏の課所属時及び派遣時（課兼務）における氏の待遇は、同氏の事務分掌上の職務内容からすれば、既に指摘した

各執務スペースを提供する必要性・相当性は認められない上、一般の市職員と比較して明らかに特別扱いであるから、不適切であったと判断するものである。

4 []の[]としての再就職支援

(1) []に新設された[]としての再就職

ア []氏は、既に指摘したとおり、平成[]年[]月[]日をもって市職員を退職し、同年[]月から平成[]年[]月まで、離籍専従として、市職労の執行委員長を務め、その後、執行委員長を退任した。

イ []氏は、同年[]月から市職労の[]に就任すると同時に、新たなポストである「[]」（[]運営規則には「[]」という名称の役員及び職員は規定されていない。）・[]（組合長が「必要と認めるとき」に置くことができる委員）に年収約[]万円で再就職した（資料11）。

(2) 評価

ア 平成[]年[]月[]日当時、行財政局長（[]の組合長を兼務）であった[]氏（以下「[]氏」という。）は、市職員の再就職先を探すことも神戸市当局の一つの仕事であり、退職者全員（年間300人から500人）に再任用等の希望を聞いていることを前提に、[]氏については、要旨、市職労の執行委員長に相応しい再就職先が見つからないことから、[]の組合長も兼務する[]氏が、自ら主導して、[]運営規則には規定されていない「[]」というポストを新設し、かつ、組合長が必要と認めるときに置くことができる「[]」として、[]氏の再就職を支援した旨自認している（資料12）。

イ しかしながら、既に指摘したとおり、神戸市が、市職員の再就職を支援する目的は、「市職員として長年培った知識・経験を活用するため」であり、「市職労の執行委員長」として長年培った知識・経験を活用す

るためではない。また、①行財政局長が自ら主導して、退職者全員について、再就職の支援を行うわけではないこと、②□氏も、ポストを新設するようなことは、外国語やシステム等の特別知識がある職員を再任用する場合に限られる旨自認していることからすると、一般の市職員の再就職等支援と比較しても、特別扱いといえる。

ウ さらに、□の財政状況は、経常外収益を除く事業全体の実質収支ベースで平成28年度は約2764万円、平成29年度は約4937万円、平成30年度は予算上約4367万円の赤字である（資料13、14）。□氏及び□氏から事情聴取しても、□としての職務内容が判然とせず、特段の成果物もないことからすると、□氏の□への再就職が、市職員として長年培った知識・経験を活用して、□の利益のためになされたとは評価し難い。

エ 加えて、後述するとおり、□が神戸市より提供を受けた□氏の個室には、複数の幹部を含む神戸市当局の職員が、□氏の□における職務以外の理由（市職労の□である□氏の意見聴取のため）で赴いていたことが認められる（資料15、16及びA資料7）。

オ 以上のとおり、□行財政局長が主導して□に「□」ポストを新設してまで行われた□氏の再就職支援については、前述のような実態からも「市職員として長年培った知識・経験を活用するため」との目的に即したものとは認められない。

よって、神戸市による退職者の再就職等支援の目的を逸脱しており、不適切であったと判断する。

5 神戸市の□に対する神戸市役所3号館9階の一室の提供

(1) □での執務室

□氏の□での執務場所は、元々は、行財政局が「相談所」（主に市職員らのメンタルな問題を相談する部署）として使用していた3つあ

るスペースのうちの1つであるが、同スペースについて、が、市長より条例に基づき目的外使用許可を受けて、小さいながらも応接セットを備え、パソコンや電話を備えた個室として模様替えされた場所である。なお、同個室には、コーヒーマーカーまで備えられていたとの証言もある。

(2) 評価

ア 前述したように、条例第6条第2号は、市長が、の運営に必要な範囲内において、「無償で市の管理する施設をに使用させること」ができる旨規定している。

イ ところが、氏及び氏から事情聴取しても、①氏は「個室がもらえるなら欲しい。」と言った記憶があり、氏も、「部屋があった方が助かるとの話があった」と述べるのみで、具体的にどのような「の運営」のために、行財政局が使用していた「相談所」の1つをあえて使用する必要性・相当性があったのか判然とせず、②氏が述べる「保険の仕事のための職員の個人情報」を個室に置いていたのではないかとの推測も、そもそも、個室を設ける前に個人情報が漏洩した事実はなく、氏からそれを認める発言はなかった。また、③氏は、在籍中から執務スペースとして個室様のものを求めており、に在籍中は、神戸市当局の職員が、氏の職務以外の理由（市職労の執行委員長である氏と話をするため）で赴いていたことが目撃され、④既に述べたとおり、の個室にも、幹部職員を含む複数の神戸市当局の職員が、氏のにおける職務以外の理由（市職労のである氏の意見聴取のため）で赴いていたことを自認している。

ウ 以上からすれば、氏のでの職務内容を行うために、神戸市から3号館9階の一室の提供を受ける必要性・相当性があったとは認

められず、「の運営に必要な範囲内」の目的外使用許可であったとはいえない。よって、条例が認めた便宜供与の要件を逸脱しており、不適切であったと判断する。

以上

C 平成20年度係長昇任選考（C選考）について

第1 調査の結論

- 1 平成20年度係長昇任選考（C選考）において、受験者である神戸市職員労働組合（以下「市職労」という。）本部役員に対し、不当な評価に基づき合格した事実までは認められなかった。
- 2 ただし、少なくとも、第1次考査の勤務評定については、本部役員は、たとえ非専従の者であっても本来業務に専念する必要はなく、組合業務に従事することが許されるとの神戸市当局の意識が背景にあったことが認められるところ、このような意識は早急に是正されるべきである。

第2 調査内容

1 調査の目的

当委員会にて職務専念義務違反の調査を行う過程で、平成20年度の係長昇任選考（C選考）について、当時の本部役員3名が受験し、いずれも合格したとの情報を得た。同年度のC選考の合格倍率は2.3倍であるところ、3名全員が合格していることから、不当な評価に基づき合格していないか調査を行ったものである。なお、同年度以外に、本部役員がC選考を受験したことはなかった。

2 係長昇任選考について

(1) 各選考方法

平成20年度当時は、係長昇任選考について、A選考、B選考、C選考の3つの選考方法があった。いずれの選考方法も「行政職3級以上への昇格起算日」以後の学歴別在職年数を要件とするものの、B選考、C選考については、基準日に40歳以上（B選考）、50歳以上（C選考）であることが要件とされている。

また、選考毎に科目、配点割合も異なり、C選考については、第1次
 考査、第2次考査に分かれているところ、第1次考査が筆記考査150
 点、勤務評定300点、経歴評定150点、計600点の配点とされ、
 第2次考査は個別面接のみとされている。A選考、B選考に比して、筆
 記考査よりも、現実の勤務状況等に基づく勤務評定に重点が置かれた選
 考とされている(資料1)。

(2) C選考における選考方法

ア 概要

前記のとおり、第1次考査が筆記考査、勤務評定、経歴評定により行
 われ、それらの総合得点に基づき、一定の上位者が第2次選考を受験す
 ることができる。第2次考査は、個別面接であるが、平成20年度のC
 選考については、第1次考査合格者全員が第2次考査も合格している。

聞き取りに拠れば、少なくともC選考については、第1次考査に合格
 すれば、第2次考査もほぼ合格していたとのことであるから(資料21、
 22、23)、第1次考査に合格するかが、係長昇任選考に合格するか
 否かの大きな分岐点となる。

イ 第1次考査

あ 筆記考査について

筆記考査について、計150点の配点がある。平成20年度につい
 ては、監督者の基礎知識60点(記述)、時事問題30点(択一)、
 市例規・主要施策・市政課題その他市政に関する問題60点(補完)
 の配点であるが、問題文・答案とも保存期間が経過しており、その詳
 細は不明である(資料19)。

ただ、得点は、概ね50点から60点に集中していることから、筆
 記考査により他の受験者と大きな差はつき難い(資料18)。

い 勤務評定について

a 概要

第1次考査の勤務評定は、「受験者の資質、能力個性」と「係長として発揮されるであろう能力」について評価するとされている(資料1)。この評価は、大きく二段階の評定を経ることになる。

b 「係長昇任選考に関する勤務評定」による評定

まず一段階目として、受験者毎に、受験者上位者らが「係長昇任選考勤務評定要綱」に従い、評価を行う。評定者は、①受験者の直近上位監督者、②受験者の所属課長又はこれに準ずる者、③前記課長等の直近上位の監督者の3名である。

前記①②の者は「評定Ⅰ 受験者の資質、能力個性」について評価し、前記②③の者は「評定Ⅱ 係長として発揮されるであろう能力」について評価を行う。そして、評定Ⅰについては、「今年度の勤務実績に見られた具体的な事実」、「勤務態度」等に基づき評価するものとされ、「重要な参考となる事項があれば、さらにもう1年程度さかのぼって判断の材料としてさしつかえ」ないとされている。すなわち、原則として当該年度の実績に基づき判断すべきとされている。他方、評定Ⅱについては、受験者の勤務実績等を観察する期間は制限しないとされ、評定者が知る限りの期間の判断材料に基づき評価するとされている(資料2)。

評価は、5段階の場合S～D(S特に優れている。A優れている。B普通。Cやや劣っている。D劣っている。)、3段階の場合A～C(A優れている。B普通。C劣っている。)で評価を行う(以下、評定Ⅰ、Ⅱ合わせ「上位者評定」という。)

c 人事課による総合評定

もっとも、同評定をそのまま1次考査の勤務評定とすると、上位者あるいは所属先により評価に差異が生じてしまうことから、

二段階目として、人事課において、前記上位者評定を、毎年行っている勤務評定、人事課にて把握している各種人事情報をも総合考慮し評定がされる。これが1次考査の最終の勤務評定とされている（以下「最終評定」という。）。なお、その具体的過程については、合議式、合議を経ない決裁方式と供述に相違はあるが、少なくとも人事課内で評定案を作成することは一致している（資料21、22）。

最終評定は、平成20年度については、配点は300点であるところ、S260点、A240点、B220点、C150点の4種の評価とされている。BとCとの点差が70点あることから、平成20年度については最終評定Cの者で、第1次考査に合格したものはいない（資料18）。また、最終評定Aで不合格となった者もない（筆記考査欠席者を除く。）。

う 経歴評定について

経歴評定については、係長昇任選考受験資格取得前後の経歴から、機械的に算出されるものである。

配点は150点ではあるものの、経歴評定の最高点が116.5、最低点が95.5であるから、経歴評定により他の受験者と大きな差はつき難い。

え まとめ

以上のとおり、筆記考査、経歴評定では受験者間で差異が付きにくいところ、最終評定（勤務評定）での配点幅が大きいことから、主に最終評定により、1次考査の合否は左右されることになる。

ウ 第2次考査

第1次考査合格者は、次に第2次考査の個別面接を受けることになる。3名の面接官が受験者に対し質問を行うものであり、受験者1名

あたり10分程度の時間がとられる。平成20年度は4室に分かれ、個別面接が行われた(資料20)。第2次考査の面接官には、受験者の勤務評定に関し、上位者評定の内容は知らされず、最終評定(S~D)のみが知らされるようである。

第2次考査は、第1次考査を合格した者に対する最終確認的なものであり、C選考については、ほぼ不合格となることはないようである(資料21乃至23)。

したがって、前記のとおり、第1次考査の勤務評定における最終評定が、どのような評価となるかが、合否を分けるポイントとなる。

3 平成20年度の係長昇任選考(C選考)について

平成20年度のC選考については、第1次考査を39名が受験し17名が合格、第2次考査は同17名全員が合格している(資料27)。以下、本部署員について、不当な評価がされていないか検討する。

(1) []氏(以下「[]氏」という。)について

ア 点数(資料27)

あ 第1次考査

筆記[]点, 経歴評定[]点, 勤務評定[]

第1次考査順位[]位

い 第2次考査

個別面接[]点, 最終順位[]位

イ 第1次考査について

あ 筆記考査, 経歴評定について

前記のとおり、筆記考査については、問題文、答案とも保存期間が経過し存在しないことから、検討は不可能であった(資料19)。そのため、不当な評価がされたと認めることはできない。

また、経歴評定についても、前記のとおり、経歴から機械的に算出

いし、評価者の裁量に委ねられる部分も少なくない。特に「評定Ⅱ」については、係長として発揮されるであろう能力を評価することに主眼が置かれ、受験者の勤務実績等を観察する期間は制限しないとされていることから、前記職務専念義務違反の事実が評定に直接に影響しないとの考え方もとりうるところである。

しかし、「評定Ⅰ」については、受験者の「今年度の勤務」実績、態度に基づき行うものとされているから（資料2）、職務専念義務違反の事実は評定の一材料となるはずである。特に「勤務状況が良好で、服務規律をよく守」っているか等（規律性、責任感）、「常に組織の一員としての自覚を持ち、上司、同僚あるいはその他の関係者等と協力して円滑な職務の遂行を行うことができる」（協調性）との評定基準については、□氏の職務専念義務違反を反映すべきといえる。

そうすると、前記規律性、責任感、協調性の評価項目は、AからCの三段階評価であるところ、□との評価がされたことについては、疑問が残ると言わざるを得ない。

この点、□氏の□氏は、□から□氏の人事評価について、□として評価すればよいのではとの示唆を受けたため、本評定についても、神戸市職員としての評価ではなく、□としての活動で評定したと述べている（資料5）。また、□氏も□氏に対する評価は具体的業務に対するものではなく潜在能力に対するものであり、今、同様の評価をするのなら、別の対応になると思うと述べている（資料6）。

以上のとおり、評定Ⅰの規律性、責任感、協調性については、適切な評価がされたかについては、疑問が残る。

c 最終評定について

前記のとおり、最終評定においては、当時の上位者らによる係長昇任選考に関する勤務評定に、人事課内の各種人事情報を総合考慮した評価がされる。

□氏については、□との評価がされている。□

□

□

もつとも、当委員会において、□氏を含む本部役員の係長昇任選考について、組合側からの不当な働きかけがなかったか聞き取り調査は行ったものの、それを窺わせる供述、または証拠は認められなかった。また、□氏の業績、係長としての資質、人事課が保有している情報等については調査困難な部分が多く、評定者による裁量も大きいことから、前記評定Ⅰについての疑問を考慮しても、□評価が不当とまでは認定できないと考える。

ただし、□氏は、平成14年7月31日までの計約9年6月間、法令の上限を超える在籍専従をした上で、その後も、脱法的な退職派遣を平成18年4月20日まで継続していた（「法令の上限を超える在籍専従許可」問題についての報告書参照）。また、同月21日以降は、前記□課に復職したものの、前記のとおり職務専念義務違反を否定できない勤務状況であった。このような状況で□氏に対し□点という□評価がされるにあたっては、神戸市当局において、本部役員は、たとえ非専従の者であっても本来業務に専念する必要はなく、組合業務に従事することが許されるとの意識が背景にあったことは否定し得ないと思われる。当時の□氏も、「組合と当局は車の両輪のような関係で、組合の仕事も市の仕事の一部という認識があった」（資料21）と述べている。

ウ 第2次考査について

□氏については、個別面接により□点との評価がされている（資料27）。第2次考査については、面接官に勤務評定中の最終評定のみが知らされること（上位者評定は知らされない。）、第1次考査に比して、より受験者の係長としての資質に重点を置いた考査であると思われることから、その評価の当否について意見を述べることは困難である。

もともと、□氏の面接手続については、一点指摘すべき事柄がある。人事委員会が作成した当初の口頭試問分担表によれば、当初、□氏は1～4室のうちの2室にて午後4時から面接を受けることとなっていた（資料20）。しかし、最終的に、□氏は3室にて、午後6時10分から面接を受けている。また、本来の3室の面接官である□氏（当時、□所属）に替わり、□氏（当時、□）が面接官となっている。面接の室が変更となった理由は記憶にないとの回答ばかりで明らかではないが、□氏への変更については「やりにくいだろうから、私がする。」との申出が□氏からあったためであるとの供述があった（資料23）。

当時、□氏は□という立場にあったことから、当初指定された時間に受験することが困難となり、時間を変更せざるを得なかった可能性は考えられる。ただ、時間のみならず、面接担当室及び面接官まで変更する合理的理由があったのかは疑問といわざるを得ない。

前記のとおり、第2次考査の評価について意見を述べることは、そもそも困難であるから、面接の室及び面接官の変更により、個別面接結果に影響を与えたかも不明である。むしろ、第2次考査は、第1次考査合格者は、ほぼ合格するようであるから、結果に不当な影響を与

えた可能性は少ないと思われる。もつとも、係長昇任選考の個別面接の時間を変更すること自体、通常有り難いと思われるところ、面接の室及び面接官まで変更したことにより、氏を担当する面接官が、当時の、という氏と日常的な接点のある者に替わったことは、公平性に疑念を招くおそれのある行為であったといわざるを得ない。

エ まとめ

以上のとおり、氏の係長昇任選考について、不当な評価に基づき合格したとは認められない。

ただ、少なくとも、一次考査の勤務評定については、本部役員は、たとえ非専従の者であっても本来業務に専念する必要はなく、組合業務に従事することが許されるとの神戸市当局の意識が背景にあったことが認められる。このような意識は早急に是正されるべきである。

(2) 氏（以下「氏」という。）について

ア 点数

あ 第1次考査

筆記点、経歴評定点、勤務評定

第1次考査順位位

い 第2次考査

個別面接点、最終順位位

イ 第1次考査について

あ 筆記考査、経歴評定について

筆記考査及び経歴評定については、不当な評価がされたと認めることができないことは、前記と同様である。

い 勤務評定について

[redacted]
[redacted]
[redacted]

さらに、当時の上位者からの聞き取りによっても、[redacted]氏が組合活動に従事していたことは窺われるものの、総じて評価は高く、職務専念義務違反の事実も必ずしも明らかではなかった（資料10乃至12）。

そうすると、職務専念義務違反の事実が認められない以上、同違反の事実が勤務評定にどのように反映していたのかという視点からの評価は不可能である。

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

したがって、[redacted]氏の勤務評定について、特段の疑問点は見当たらない。

ウ 第2次考査について

[redacted]氏については、個別面接により[redacted]点との評価がされている。

もっとも、[redacted]氏については、第2次考査の評価の当否について特段の意見を述べる根拠は見当たらない

エ まとめ

以上のとおり、[redacted]氏の係長昇任選考について、不当な評価に基づき合格したとは認められない。

(3) [redacted]氏（以下「[redacted]氏」という。）について

ア 点数

あ 第1次考査

筆記[redacted]点，経歴評定[redacted]点，勤務評定[redacted]

第1次考査順位 位

い 第2次考査

個別面接 点, 最終順位 位

イ 第1次考査について

あ 筆記考査, 経歴評定について

筆記考査及び経歴評定については, 不当な評価がされたと認めることができないことは, 前記と同様である。

い 勤務評定について

a 現実の勤務状況について

聞き取りによれば, 平成20年度当時,

| |
|----------------------|
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |

少なくとも, 一定の職務専念義務違反があったことが認められる。

b 上位者評定について

| |
|----------------------|
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |

人事評価については、在席状況のみに基づき行われるものではないし、評価者の裁量に委ねられる部分も少なくないことは既に述べたとおりであるが、評定Ⅰの規律性、責任感、協調性の評価項目について、AからCの三段階評価であるところ、前記業務実態についての記載がありながら、□との評価がされたことには疑問が残ると言わざるを得ない。

この点、□氏は□氏について、「組合の役員であることに配慮して評価したと思う。「ヤミ専従」ありきの評価だといわざるを得ず、「おかしい」と今いわれればその通りだと思う」と述べ（資料16）、□氏は「無断離席が一概に悪であるという考え方は神戸市にはなかった。私はこのような当時の神戸市の枠組みの中で、□氏を評価したと思う」と意見を述べている（資料17）。

c 最終評定について

前記のとおり、最終評定においては、当時の上位者らによる係長昇任選考に関する勤務評定に、人事課内の各種人事情報を総合考慮した評価がされる。

この点、□氏については、□点との高評価がされている。もっとも、前記のとおり組合側から神戸市当局に対する不当な働きかけは認められず、また、□氏の業績、係長としての資質、人事課が保有している情報等については調査困難な部分が多く、評定者による裁量も大きいことから、前記評定Ⅰについての疑問を考慮しても、上記□評価が不当とまでは認定できない。

ただし、氏については、平成年月日から平成
年月日まで在籍専従許可を受け、
平成年度に前記勤務状況であったにもかかわらず、
点の評価がされている。このような状況で氏に対し
点という高評価がされるにあたっては、神戸市当局において、
本部役員は、たとえ非専従の者であっても本来業務に専念する必
要はなく、組合業務に従事することが許されるとの意識が背景に
あったことは否定し得ないと思われる。前記組合の仕事を行うた
めの「無断離席が一概に悪」ではないとの「当時の神戸市の枠組
み」中での評価であると言わざるを得ない。

ウ 第2次考査について

氏については、個別面接により点（氏、
氏に次いで第位）との評価がされている。第2次考査については、
面接官に勤務評定中の最終評定のみが知らされること（上位者評定は
知らされない。）、第1次考査に比して、より受験者の係長としての
資質に重点を置いた考査であると思われることから、その評価の当否
について意見を述べることは困難である。

エ まとめ

以上のとおり、氏の係長昇任選考について、不当な評価に基
づき合格したとは認められない。ただ、第1次考査の勤務評定につい
ては、本部役員は、たとえ非専従の者であっても本来業務に専念する
必要はなく、組合業務に従事することが許されるとの神戸市当局の意
識が背景にあったことが認められる。このような意識は早急に是正さ
れるべきである。

(4) まとめ

以上のとおり、平成20年度の係長昇任選考について、本部役員である

ことを理由とする不当な評価がされ、それゆえ合格したと認定することはできない。しかし、少なくとも□□氏、□□氏には職務専念義務違反が存したことが認められるところ、両名について極めて高い評価がされている背景には、本部役員は、たとえ非専従の者であっても本来業務に専念する必要はなく、組合業務に従事することが許されるとの神戸市当局の意識があったものと認められる。

既に指摘しているところであるが、上記の認識は、職員全体の意識に起因する問題であるから、職員全体の抜本的な意識改革が求められるところである。

以上

D 組合支部による区役所コピー機の使用問題について

第1 調査の経緯

- 1 当委員会に対し、神戸市北区役所で市職労支部が区役所の費用負担でコピー機を不正に使用しているとの情報が寄せられた。

この点に関する調査の過程で、過去に、北区役所における組合支部による総務課のコピー機の使用について、十分な精算がなされておらず、結果として公費負担になっていることが問題となって是正措置が講じられたという事実を確認した。

- 2 このように、北区役所については、是正の結果、適切な処理がなされるように取り扱いが変更されたが、他の区役所の実態は不明であり、同様の問題が存在する可能性もないとはいえないので、すべての区役所について、組合支部によるコピー機の使用とその使用料の精算に関して不適切な点がないかどうか調査をした（資料1）。

第2 調査の結果

- 1 各区役所からの回答（資料2, 3）によれば、東灘、長田、西各区役所においては、組合支部において独自にコピー機を確保しているため、公費負担という問題が生じる余地はなかった。
- 2 また、ほかの区役所においても、基本的にコピーカードの使用またはカウンターの確認により、組合による使用については区別がなされており、そのうち北区役所は組合使用分については業者から組合に直接請求が行く形にして完全に別精算にしている。灘、兵庫の各区役所については、使用枚数に応じた使用料又は用紙代を実費で適切に精算しており、全く問題はない。
- 3 中央区役所においては、使用料の支払いに代えてコピー用紙がまとめて現物で提供されており、須磨区役所も使用料に相当する枚数のコピー用紙が現物で提供されている。中央区役所は使用枚数に応じた精算をしてないようで

あるので問題がないわけではなく、中央、須磨各区役所のようなコピー用紙の現物提供による精算は、実質的に精算ができている限りは特に問題があるとはまではいえないが、現物で提供されたコピー用紙が会計帳簿に反映されることはないので、会計帳簿だけを見れば組合使用分も公費負担している形になる。そうすると、使用料に相当するコピー用紙が提供されたという事実を確実に記録に残し、かつ、それを併せ見ないと、精算がきちんとされているかどうか確認できないことになり、今後、無用の疑義を生じさせるおそれもないとはいえない。

したがって、他の区役所で実施しているように、完全に請求を分離して会計の混同を防止するか、コピー用紙代を含む使用料を実費で精算し、会計帳簿の上でも明確になるように改善するのが望ましいといえる。

- 4 以上のとおり、現時点では、全ての区役所において、組合使用分のコピー代を区役所側が全て公費負担しているという事実は確認されなかったもので、特に問題のある状況はないと判断されるが、可能な限り、組合使用分と区役所側使用分は請求書を分離するか、それが困難であれば実費精算を行うように改善することが望ましいといえる。

なお、さらに付言すると、実費精算をしている区役所における実績値を見ると、精算額は年に数千円から数万円程度であり、それ自体はそれほど大きな金額というわけではない。それに加えて、上記Aにおいて指摘したような労使共同決定方式の実態を背景として、過去、北区役所においては、いつの間にか精算がなされないという事態になった可能性があると考えられる(コピー機を使用したのが区役所外の者であれば、そもそも使用させないか、確実に精算をするはずであることを想起すべきである)。

今後、労使関係の適正化に向けて改善が図られるためには、金額が少ないから許されるではなく、金額が少ないからこそきちんと区別するということの積み重ねこそが、一般職員の労使関係に対する適切な意識の醸成につなが

る，ということが銘記されるべきである。

以上

E 長田区役所の「人・街・ながた震災資料室」問題について

第1 調査の内容

1 調査の端緒

当委員会に対し、長田区役所3階に設置されている「人・街・ながた震災資料室」（以下「震災資料室」という）の管理を実質的に支部の役員が行っており、その運営等に関して、管理運営事項に組合が介入している疑いがあるとの情報提供が寄せられた。

当委員会において確認したところ、長田区役所内に設置されているにもかかわらず、ホームページにおいては「職員等がボランティアで運営しています」と記載されており、その関係性も不明であったので、震災資料室の設置や運営の状況等について調査をした（資料1）。

2 長田区役所からの回答内容

当委員会は、震災資料室について、同様に震災関係資料を収集・保管している行財政局とはどういう関係になるのか、あるいは、職員等がボランティアで運営しているのはなぜか、等について、回答を求めたところ、長田区役所からは、要旨、以下のとおりの回答があった（資料2）。

- (1) 行財政局は神戸市の公文書を収集・管理しており、震災資料室は、全国の自治体、ボランティア、地元住民等から寄贈された資料を収集・管理しているためその対象が異なる（行財政局も同旨の回答、資料3）。
- (2) 平成7年1月の阪神・淡路大震災後、震災の貴重な体験や記録を風化させず長田区の財産として後世に継承し、今後の防災に役立てようという動きが区役所職員の間で高まってきたのを受け、市民部長、総務課長、まちづくり推進課長、庶務係長、市職労長田支部支部長、同副支部長、同書記長で構成される震災資料室運営協議会（以下「協議会」という）を設けて協議を続けた結果、平成9年1月17日、震災資料室が設置された。

- (3) 当初は、職員がボランティアで業務時間外や休暇取得により従事していたものの、震災後、人事異動などにより活動できる職員が減少し、個々の負担が大きくなってきたため、協議会で対策を協議した結果、平成18年6月、活動に従事できる職員に事前登録してもらい、本来業務に支障のない範囲で勤務時間内に公務として従事できるよう、取り扱いを変更した。
- (4) 現在、資料の整理保管は、職員OBと震災の学習・研究をしている神戸学院大学の学生・卒業生がボランティアで行っており（したがって職員「等」は職員OBと学生を指す）、震災資料室と神戸学院大学は平成23年7月に活動に関する覚書を締結している。
- (5) 年に1, 2回開催している震災資料室展の現場設営や運営は職員が交代で区の業務として行っている。
- (6) ホームページの記載は、正確には「職員及びボランティアが運営しています」とすべきものであるので、記載内容をあらためる。

3 長田区役所からの回答2及び3

上記2の回答のうち、(2)及び(3)に関して、当初、区役所の本来業務として取り扱われていなかったものを、協議会の協議によって公務として扱うように変更できる法令上の根拠及びその手続は何か、さらに、本来業務でなければ職員の労働条件が問題になる余地はないはずなのに、職員個人ではなく、市職労支部の役員が協議会の構成員となったのはなぜかという点について回答を求めたところ（資料4）、要旨、以下のとおり回答及び再回答があった（資料5, 6）。

- (1) 協議会の協議結果について区長に報告し、その了解を得て公務として取り扱うことになった。区長の職務命令により、区の職員が公務として従事している。
- (2) 本来は区役所の職務とすべきと考えていたので、協議会でその旨を示し、区として、主体的に区長まで決裁を取り公務として取り扱いを変更し

たものであり、労使交渉の結果変更されたものではないと考えている。

- (3) 震災後、区長以下、組合役員を含む区役所職員をあげて、取り組んでいた。ボランティアで活動する中で、組合支部としても活動費の支援、応援に来てくれた自治労メンバーの記録受け入れ、時間外活動が過重にならないように配慮するといった理由から、活動支援のため協議会の構成員となった。

4 検討

- (1) 平成7年1月の阪神・淡路大震災の貴重な体験や記録を風化させず長田区の財産として後世に継承し、今後の防災に役立てるということは、非常に公益性の高い業務であり、本来は、区役所の業務として取り扱われるべきものであったといえる。おそらくは、震災後の混乱の中で区役所側にその余裕がなく、実際の現場で大変な苦勞をしながら対応をしている個々の職員がその必要性を感じ取り、職員が主体的に震災資料室の設置に動いたという経過であると理解されるが、それ自体は当時の状況を考えれば自然なことである。

また、震災当時は、全国の自治体や一般市民に加えて、労働組合も支援活動に動き、多数のボランティアが全国から駆けつけて震災の対応にあたった経緯があり、組織としての労働組合による支援活動が大きな貢献を果たしたことも事実であるので、運営協議会の構成員に労働組合支部の役員が加わっているとしても、それ自体が直ちに問題だということはいえない。

- (2) 設置された震災資料室は、当初は、職員がボランティアで業務時間外や休暇取得により運営にあたっていたとのことであるので、本来の業務ではないという扱いである。おそらくは、公益性が高く、本来は区役所が主体となって業務として取り組むべきことは分かりつつ、その余裕がないため、半分公務というような意識で、区役所の一室を提供し、運営

はボランティアで行うということにしたのだと推察される。

本来の業務ではない以上、管理運営事項でもなく交渉事項でもないということになり、運営協議会の構成員がどのように構成されるかも業務とは関係がないということになるが、実際には、労使交渉の対象ではないにも関わらず、運営協議会の構成員が市民部長、総務課長、まちづくり推進課長、庶務係長、市職労長田支部支部長、同副支部長、同書記長というあたかも労使交渉の場であるかのような構成員で構成されていたのは、当時の経緯と状況を考慮すればやむを得ない面はあるとしても、いささか配慮に欠ける構成であったといえる。

- (3) 平成9年1月に設置された後、人事異動等により震災経験を有している運営に携われる職員が減少し、個々の職員の負担が大きくなってきたことから運営協議会において対策を協議した結果、平成18年6月、事前登録の上、本来業務に支障のない範囲で勤務時間内に公務として従事することができるよう取り扱いが変更された、という点には問題が多いと考えられる。

本来は業務として取り扱われるべきものと考えられるので、実態と形式が一致していなかったものを一致させたという意味では、そのように変更したこと自体に問題があるわけではないが、問題はその経過と根拠である。

組合役員ではない一般職員やボランティアの市民などが参加しているわけでもなく、上記のとおり労使交渉と同様に構成された運営協議会（平成18年5月に開催され、公務への取り扱い変更が協議された運営協議会の出席者は、副区長、総務課長、まちづくり推進課長、庶務係長、組合支部長、書記長、会計である）において協議された事柄に従い、区長が了解して職務命令を発動して公務として取り扱われるようになったという経緯からすれば、少なくとも外形的には、あたかも労使交渉の結果、管理運

営事項（地方公務員法 55 条 3 項）と理解される「公務の範囲」が変更されたように受け取るしかない。

この点、長田区役所からは、組合支部としても活動費の金銭的支援や各地から支援に来てくれた自治労メンバーの受け入れ窓口になる必要性、時間外の活動が職員に過重にならないように配慮するためなどの理由から、支部役員が協議会の構成員になる必要があった、との回答を得ているが、支部としての活動と震災資料室の活動は別であるし、時間外の活動が過重にならないように配慮するという点も、それは公務ではないのであるから、支部役員として協議会の構成員になる必要性の説明としてはあまり説得力があるとはいえない。

また、運営協議会でその旨を示し、区として主体的に区長まで決裁を取ったのであり、労使交渉の結果変更したものではない、との回答については、区の代表者は区長であるから、「区として」主体的に区長まで決裁を取ったという説明の内容は必ずしも判然としないし、職員が主体的にという意味なのであれば、区役所の管理職及び組合役員だけで構成される理由が不明である。

結局、区としての意思決定過程になぜ労働組合の役員が関わっているのかについての明快な説明はなく、おそらくは、組合が主体的に震災対応に動いた経過からそのような構成となり、特段の問題意識のないまま現在に至っているというのが実態と思われる。しかし、そのような認識自体、上記 A で指摘した労使共同決定方式の現れというほかない。

- (4) 当委員会への情報提供者は、本来、企画調整局（平成 30 年度からは行財政局。以下本項において同じ。）で一元管理すべき震災資料の移管について支部役員の強い意向で移管が実現していないと認識しているようであるが、企画調整局との間では、公文書とそれ以外という形で明確に対象が区別されている上、震災で大きな被害を受けた長田区役所に震災資料室

を置いておくというのもそれなりに合理性があり、この点を捉えて、直ちに組合による管理運営事項への介入とか癒着と呼ぶべきものではないと考えられる。

また、情報提供者は、関係の明らかではない市役所外の人間が市役所内の一室を利用することも問題視しているが、現在は、震災資料室の運営は区役所が公務として行っており、その運営には区役所OBも携わっており、神戸学院大学とは震災資料室が所蔵する震災関連資料の整理についての覚書も交わしていることから、区役所の委託によるものと認められ、特に問題があるとは認められない。この点は、適切な情報に触れられていない情報提供者の誤解もあるものと考えられる。

5 結論

震災資料室が取り扱っている業務は公益性が高く、大きな災害が頻発している昨今の状況からすれば、その重要性はますます高まっているといえるので、今後もその充実が図られることを当委員会としても願うものであり、その点は誤解のないように正確に理解されたい。

また、上記のとおり、情報提供者は、神戸学院大学との覚書の存在など十分な情報に接することができないまま誤解をしていると思われる部分もあると思料されるところ、職員にそのような誤解を与えることのないように、ホームページその他適切な手段を用いて、十分な情報の開示に努めるべきである。

その上で、協議会が労使交渉と誤解を受けるような構成であることには問題がないとはいえず、平成18年6月に公務としての取り扱いに変更した経緯にも問題がなかったとはいえない。

経過としてそのようになったことには理解できる面はあるが、結果として、少なくとも当事者間の認識は労使共同決定方式の現れであったと評価せざるを得ないし、組合による管理運営事項への介入であると職員が誤解

するような状況であったことも遺憾なことである。

震災資料室の運営が区役所としての業務である以上、その業務に従事する職員の動労環境に関することは当然に交渉事項であるので、今後の労使交渉においてテーマとされることには問題はないが、過去の経緯に鑑み、管理運営事項への介入と受け止められることのないよう、その取り扱いには労使双方が注意を払う必要がある。

また、協議会に対する無用の誤解を避けるためには、組合役員としての参加を止めて、一職員としての参加の形にする、管理職と組合役員だけではなく、一般職員やボランティアの民間人の参加も検討するといったことが考えられるので、今後の当局と組合の関係の適正化に合わせて、改善が計られるべきである。

以上

第2章 上層部の責任について

当委員会は、平成30年12月26日、神戸市職員労働組合（以下「市職労」という。）や神戸市従業員労働組合（以下「市従」といい、これらを併せて「市職労等」という。）の本部役員の日常的な職務専念義務違反がどのような経緯で発生したのかについて報告したが、以下のとおり、上層部の責任について補充する。

第1 歴代市長の認識について

1 宮崎辰雄元市長

(1) 実際にこれまでの市長が組合役員の職務専念義務違反の実態を認識していたかどうかは問題となるところ、この点に関しては「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」において報告したように、ILO 87号条約批准に伴って地公法第55条の2等の改正が行われたが、実際に在籍専従休職期間5年の制限に係る規定が施行された昭和46年12月11日時点の市長は宮崎辰雄氏（以下「宮崎氏」という。）であった。元市職労執行委員長であった□□氏（以下「□□氏」という。）の供述によれば、□□氏の元上司でもあった宮崎氏は、市職労等の執行部役員の職務専念義務違反の実態を十分に認識しており、在籍専従期間が超過することとなる役員については、人事管理カード上の過去の在籍専従の記載を抹消して、そのまま継続して発令して構わない旨を指示していたとのことである（「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」資料4）。

(2) 一見、にわかには信じがたい話であるが、当時、この地公法改正は大きな問題であったから、人事当局も十分な注意をして処理していたはずであり、担当者が当初から法令の制限規定を知らずに、又は勝手な判断

で漫然と発令をし、その後も繰り返してきたとは思われず、上層部の強い指示若しくは了解がなければこのように明確に違法な行為をすることは困難であったと思われるから、当時既に市職労の□□であった□□氏の前記供述の信用性は高いと思われる。

2 笹山幸俊元市長

□□氏は、その後の笹山幸俊元市長（以下「笹山元市長」という。）及び矢田立郎前市長（以下「矢田前市長」という。）も、市職労等執行部役員の職務専念義務違反の実態を知悉していたはずである旨供述するが、笹山元市長は既に逝去されているので確認することは不可能である。

3 矢田前市長

- (1) 矢田前市長は、市職労等執行部役員の職務専念義務違反の実態を認識していなかったと述べ、市長在任当時は、神戸市が財政再建団体に転落することを阻止するためにしなければならないことが山積しており、仮に神戸市の労使関係で何らかの問題があることが判明したとしても、とてもそういった関係のことに手をつけることは困難であったであろうという趣旨の供述をしている（「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」資料6）。
- (2) 神戸市において長年一般職員として勤務していたこと、しかも要職に就いていたことを前提として考えると、特に平成17年の大阪市役所に端を発した「ヤミ専従」問題により、平成19年3月1日には神戸市においても「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の一部を改正する条例」の決裁（「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」資料6の添付資料④）には矢田前市長も最終決裁権者として押印しており、条例改正の際には、その理由等について担当部署から説明を聞いていたはずであることからすれば、神戸市役所内で長期間存在し、慣例化していた組合役員の日常的な職務専念義務違反の実態に全く気付いていな

かったとの供述は、いささか採用し難い面があることが否定できない。

- (3) しかしながら、人事記録等によれば、矢田前市長が人事管理部門に携わったことがないことも事実であるし、
の経歴を有するも、過員配置についてはあるが、「過員配置については、私は担当・係長・課長と上がっていたので、職員部長のときも、続いているんだろうと知っているが、そのような経験のない職員部長は細かいことは知らないと思う。作業そのものは人事課でやっているの、局長は何となく分かっているかもしれない、という程度である。したがって、まずこれまでの市長は知らないと思う。」と供述していることに照らすと、矢田前市長の前記の供述を一概に事実でないとして認定する根拠も乏しいところである。

- 4 以上より、宮崎元市長については市職労等執行部役員による日常的職務専念義務違反の実態を認識していたと考えられるが、笹山元市長及び矢田前市長については、これを認識していたとは認められなかった。

第2 現市長及び副市長（行財政局担当）の認識について

現市長である久元喜造氏（以下「久元市長」という。）、久元市長就任後に行財政局担任の副市長を務めた玉田敏郎氏（在任期間：平成25年11月29日から平成30年8月31日・以下「玉田前副市長」という。）及び岡口憲義氏（在任期間：平成26年3月27日以降・以下「岡口副市長」という。）の認識についての調査結果は、以下のとおりである。

1 久元市長

(1) 経歴及び副市長時代

久元市長は、終戦後初の公選による神戸市長である小寺謙吉氏以来の神戸市職員の経験を有しない市長であり、神戸市出身ではあるが、東京の大学に入学して上京した後は、大学卒業後自治省（当時。現総務省）に入省

したこともあり、平成24年11月に神戸市副市長となるまでの間、神戸に戻ることはなかった。そのため、副市長となった当時も、神戸市幹部や神戸市会議員の中にも格別親しい者はいなかった模様であるので、神戸市の労使慣行の実態に関する具体的な情報に触れる機会は少なかったと思われる。

(2) 市長就任時の引き継ぎ事項等

久元市長は、平成25年10月、矢田前市長の後継者として立候補し、自由民主党、民主党（当時）、公明党、市職労等からの推薦を受け、次点候補と五千数百票差で当選した。このときも矢田前市長からは、労使関係に関する話を全く聞かされなかったとは断言できないが、当選のためには幅広い団体・組織からの支援を得て選挙態勢を整えることが最も重要だとのアドバイスを受けたのみで、当選後の引継ぎにおいても特に労使関係の話はなく、むしろ矢田前市長からは、阪神・淡路大震災後の神戸市の財政危機を立て直すために市職労の協力もあったためと思われるが、組合に対する否定的な評価はなかったとのことである。そのため、久元市長の当時の全体的な印象としては、神戸市においては良好な労使関係が構築されているとの印象を有していたと供述している。

なお、久元市長は、副市長となる前に4つの地方自治体で執務した経験があるが、それらの自治体においても、労使関係について自ずから秩序ができ上がっているのであれば、あえて「これはどうなっているのだ」などと聞くことはしなかったとのことである。

(3) 今回の問題を認識した経過

その後の平成29年における市長選挙においても、久元市長は市職労等の推薦を受けて再度当選したが、その後も、特に職務専念義務違反などについての情報を聞くことはなく推移してきたところ、昨年夏前に、職員から「5ちゃんねる」の存在を聞かされ、そこで書かれていること

を読んで今回の問題の存在を知り、緊急に解決すべきものであると認識し、農林水産省における同様の問題の調査方法を参考に、神戸市においても第三者委員会に委嘱して解決を図ろうと決意したとのことであり、「5ちゃんねる」を知った時点よりも前にはこの問題に介入はできなかったと思うと供述している。

(4) 職員アンケートについて

上記の点に関連して、神戸市では、久元市長になってから平成26年1月及び平成27年6月に、2度の全職員に対するアンケート調査が実施されており、その中には組合関係者に関する問題点も指摘されていることが認められる（「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」資料8）。

この点について、久元市長は、2回とも飛ばし読みではあるが、15cmほどもあるアンケートに全て目を通し、特に職員の勤務条件に関わる内容のものについては、種々指示を出したが、組合に対する不満に係るものは、どこの自治体でも似たようなことはあるため、そこまで大きな問題意識を感じることはなかったと供述している。

また、市長同様に上記アンケート回答に目を通したことを認めている玉田前副市長は、アンケートの分量が膨大で、ほかに優先すべき事項も多かったこともあって、組合関係のことについては記憶がないとのことであり（「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」資料7）、岡口副市長についても、全体に目を通しはしたものの、組合活動に触れるものがあったとは思いますが、今回の「ヤミ専従」問題につながるようなことまで書いてあったという記憶はなく、そのため、このアンケートを契機として組合活動に何か問題があり、何か手を打つ必要があるとの認識を持つことはなかったと供述している。

上記アンケートの回答の中には、組合役員が本来の仕事をせずに組合活

動ばかりをしているという指摘があるものも含まれているところ、組合役員の稼働実態が明らかとなった現時点の問題意識を前提とすれば、これらの指摘が「ヤミ専従」の問題を訴えるものと読み取ることも可能といえよう。しかし、そのような問題意識を有していたとは認められない平成26年当時に、4000件近い職員からの提案・意見の中のごく一部に上記のような指摘が含まれていたとしても、個別の不満という域を超えた全組織的な問題として、組合役員による職務専念義務違反の実態が存することに思い至らなかったとしても、特に不自然とはいえない。

したがって、久元市長（並びに玉田前副市長及び岡口副市長）において、前記アンケート調査の結果から組合役員の日常的な職務専念義務違反の実態を把握ないし認識したとは認められない。

(5) 副市長らからの報告状況

岡口副市長の供述によれば、現在、市長副市長会が週1回（久元市長の1期目は週2回）開催されているところ、この会議の主たる意義は、市長・副市長間での情報共有、意思疎通を図るとのことであり、このほかにもテーマに応じて各局長が参加し、事業に関する具体的な進め方を話し合う会議も持たれるが、これまで副市長や行財政局長から今回のような問題が議題に上ることはなかったとのことである。岡口副市長自身も、組合に関して特に説明すべき問題があるとは認識していなかったことから、そのような席において久元市長に対して特段の説明をすることもなかったと述べている。

また、当委員会のこれまでの調査の結果、玉田前副市長及び岡口副市長以外の職員等からも、（今回問題となる以前に）久元市長に対して職務専念義務違反等の実態を報告したとか、その認識を前提とする指示を受けたことがあるという供述は得られなかった。

(6) 以上より、久元市長については、平成30年夏に「5ちゃんねる」に

接するよりも前に今回の問題を認識していたとは認められなかった。

2 玉田前副市長

- (1) 平成25年11月29日に行財政局長を最後に退職し、同日付けで副市長に就任した玉田前副市長（平成30年8月末日をもって退任）は、日常的な職務専念義務違反といった事実は認識していなかったと供述している（「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」資料7）。
- (2) 長年神戸市の職員として勤務し、副市長に就任する直前には行財政局長のポストにあったことからすると、上記供述の信用性に全く疑義がないとは言いがたい面がある。しかしながら、人事記録等によれば、玉田前副市長にはそれまで人事管理部門に携わった経歴はなく、また、前述した□□□□の供述内容に照らすと、行財政局長であったとしても、過去に人事課等で実務に関わった経験がない限り、具体的に実態を認識するのは容易ではないと考えられる。他に玉田前副市長が日常的な職務専念義務違反といった事実を認識していたことを裏付ける証拠はなく、上記供述が事実ではないと認定することはできなかった。

3 岡口副市長

- (1) 平成26年3月27日にみなと総局長を最後に退職し、同日付けで副市長に就任した岡口憲義氏は、平成3年4月から平成7年3月まで、総務局（当時）職員部人事課において調査係長及び人事係長として勤務した経歴を有しており、その間、市職労書記長を中心に本部役員と直接やり取りをする経験があった関係で、組合事務所を訪れることも多かったようであるが、少なくとも本部役員の三役（委員長、副委員長、書記長）については組合本部事務所にいるものだと認識していたとのことである。ただし、それが適正な専従許可を得た上でのものかどうか等については、その当時の多くの市職員の認識と同様に、組合本部役員になれば組合の業務をするのが当然であると考えていたので、格別に問題として意識す

ることはなかったと供述している。

(2) また、岡口副市長は、組合本部役員の配属職場への過員配置措置について、その当時認識していたかどうかについての確たる記憶はないが、人員配置の基本（定数）に関わることなので職責からといって認識していたと思われると供述し、さらに、組合役員や一定の年齢に達した職員の人事異動に関する組合との事前協議に係る合意についての認識もあったと供述している。

(3) しかし、その後、平成17年頃の大阪市役所を契機として全国の自治体に拡大した「ヤミ専従問題」について、神戸市においてもこのことが問題となり、平成19年に至り、「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」）の改正に基づく大きな改革が行われた結果、本市においてはそのような問題は解決し、以前のような状況にはないと認識していたので、いまだにそういった日常的な職務専念義務の実態が存続していたということを知って驚いていると供述している。

(4) このように、岡口副市長は、従前、人事管理関係部門の経験もあり、組合との交渉も担当していたことから、本部役員の日常的な勤務の動向についても把握していたわけであるが、人事関係の職務を離れた後である平成19年の「ながら条例」改正に伴う職免手続の改定により、この種の職務専念義務違反は改善されたものと認識していたと供述している。この供述について検討するに、同副市長は、その後は人事総務部門に携わったことがないので、組合本部役員の日常に接する機会もなかったと推測されること、副市長として行財政局を担当するようになったのが平成30年9月からであることに加え、その他に一概に前記供述の信用性を覆す具体的な資料もないことからすれば、同副市長が副市長就任時以降においても組合役員の日常的な職務専念義務違反の実態を具体的に認

識していたと認めることは困難というべきである。

第3 歴代市長の責任について

- 1 以上検討したとおり、宮崎元市長は別として、笹山元市長、矢田前市長について、組合本部役員の日常的な職務専念義務違反（その他違法な労使慣行）の実態を認識していたと認定することは困難である。
- 2 しかしながら、「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」において報告したような経緯で始まった神戸市における組合本部役員の日常的な職務専念義務違反は、いつしか人事当局者サイドにも深く浸透し、法律上の専従休職の制限期間を超える専従休職発令を繰り返したばかりか、市の外郭団体への派遣を利用して地公法上の期間制限を潜脱する方法を積極的に提案して実施することすら厭わなくなっていたことは、当委員会の『法令の上限を超える在籍専従許可』問題について」に報告のとおりである。
- 3 また、専従休職から復職した際にも、条例主義にそぐわない給与調整を行うばかりか、専従休職者の退職手当算定に関し、本来であれば専従休職期間の全てを算定対象期間から控除しなければならないのに、実際には法定制限期間を超えていても7年しか控除しないなどの明らかに地公法に違反する処理がされていたことも『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」に関する報告書に述べたとおりである。
- 4 このような違法措置を漫然と継続してきた人事当局者の責任が重いことは改めていうまでもないところであるが、その当時の市長も、これらのことに対する管理監督責任を免れるものではないというべきである。

阪神・淡路大震災以降において、神戸市の財政再建団体への転落防止、あるいはそのための人員削減など他にに取り組むべき重要課題があったことは、前記指摘のような地公法に明らかに違反する各措置や組合役員の日常的な職務専念義務違反の実態を看過し、その改善の契機となるべき職免申請の内

容及び手続面における厳格な運用に至らなかったこと（あるいは気が回らなかったこと）に対する責任を全面的に免れる合理的な理由となるものではない。

第4 現市長・副市長（行財政局担当）の責任について

- 1 久元市長、玉田前副市長及び岡口副市長について、平成30年夏よりも前に、今回の問題を認識していたと認められなかったことは前記のとおりである。
- 2 しかしながら、前述のとおり、久元市長就任後に実施された市職員へのアンケートに対する回答の中には、「組合役員の日常的職務専念義務違反の経緯等について」資料8にまとめられているような組合関係の問題点が寄せられていたのに、上記3名とも余り記憶がないか、認識したとしても重要視することもなかったために、これらの問題が今日まで放置される結果となった。
- 3 確かに、責任を持って神戸市の行政を預かるポストにある者として、その他に日常的に処理しなければならない重要な任務を数多く抱えていることは理解できるものの、今回の問題をより早く把握し、適切な手立てを講じる機会（自ら直接動けないのであれば担当部署に指示をすることもできる）を逃したことは、せっかく（おそらくは勇気を出して）アンケートに答えた職員の気持ちを無視する結果となり、誠に残念であるというほかはない。
- 4 よって、このように上層部が何ら有効な指示ないし措置を講じなかったことについては、市政を預かる者として相応の管理監督責任を免れないといふべきである。

第5 所属長等の責任について

1 各所属長について

- (1) 一般職の上層部について検討するに、一般的に、課長級以上の各所属長には配下の職員の勤務状況を把握し、職務専念義務違反が認められれば適正に指導してこれを是正すべき責任があり、仮に当該職員がその指示に従わない場合には、直属の上司に報告してその指示を仰ぎ、さらには人事当局に報告して懲戒処分を含めた処分に委ねるなどの措置を取ることが想定されるところである。

神戸市においても、「継続的な指導を要する職員への対応に関する要綱」(資料5)が規定され、職務の遂行に継続的に問題のある職員についての対応方法が定められている。市職労本部等の組合役員の配属先の所属長も同様の責任を負っていることはいうまでもないところ、組合役員が職務専念義務に違反して継続的に離席し、本来業務に従事していない場合には、本来的には前記要綱の趣旨に従った適切な指導がされるべきであったといえる。

- (2) ところが、これまで神戸市においては、前述したように、組合役員は、たとえ非専従者であっても本来業務に専念する必要はなく、組合業務に従事することが許されるとの意識が職員全体に醸成されており、そういった意識を有する職員が昇進して管理職となる状態となつてから久しいという事態に至っていた。そして、非専従組合役員の日常的な組合業務従事を補完する機能を果たす過員配置が長期間実施されてきたとこともあって、組合役員の日常的な職務専念義務違反の実態を認識しても特段の疑問を持たず、これを容認するという状況に陥っていた(もつとも、管理職中には、組合役員が本来の業務に就いていないことに疑問を感じ、これを是正すべく上司や人事当局へ働きかけた者もいたが、これも一部の例外にとどまり、しかも、人事当局から明確な改善措置もなく、あいまいなままに処理されてしまった模様である。)

しかも、前記過員配置については、氏も市職労執行委員長も組合から要求したことはないと供述しており、そのほかのこれまでの調査によっても、これが組合からの要求によって実現したと認定するに足る資料に乏しいところからして、組合役員の活動に配慮した人事当局側からの措置であった可能性が否定できないところである。

- (3) このように、各所属長については、抽象的には、組合役員による職務専念義務違反について前記要綱の趣旨に従った適切な指導をするべきであったともいえるものの、前記のような各所属長が置かれていた実情からすれば、個別具体的な場面において、単に所属長であるとの理由のみをもってその責任を問うことまでは酷であり、相当ではないと考える。

2 人事当局について

- (1) 行財政局職員部は、職務専念義務の免除申請手続、専従休職の許可、退職金の算定等など、職務専念義務違反の問題を含めて本件で問題となった事項を所轄する部署であった。
- (2) また、過去に、少なくとも大阪市役所における「ヤミ専従」問題の発覚（平成17年）、社会保険庁における「ヤミ専従」問題を受けての総務省の一斉点検（平成20年）など、神戸市における同種の問題の解決に着手する契機としうる状況も存在した。

現に、人事当局は、神戸市におけるそれまでの有給職免の承認基準が非常に緩やかであったことが組合役員の日常的な職務専念義務違反を招来した大きな要因ともなったことから、職免手続の厳格化へに取り組み、平成19年4月1日の「ながら条例」改正に伴って「職務専念義務の免除にかかる承認基準に関する要綱」（同年11月19日行財政局長決定）を設けるなどしてきたところである。

- (3) もっとも、神戸市では、その後ものように離席率が100%と認定される役員も複数存在し、また、「午前中は職場で稼働し、

午後は組合活動をする。」といった、それ自体到底職務専念義務を履行したとはいえないような実態が容認され続けた。また、人事当局と組合役員との勤務時間内の折衝は、人事当局から組合役員への申入れに基づいて行われていたケースも相当あったと認められ、少なくとも客観的には、組合役員による職務専念義務違反状態の作出に人事当局も関与していたと評価せざるを得ないような状況にあった。

さらに、上記要綱によって有給職免と無給職免が峻別されたにもかかわらず、形式的なチェックに止まり、当該職免の理由とされている内容の確認がされていない部署も見受けられた。

「ながら条例」改正を契機に、組合役員の日常的な職務専念義務違反の実態も解消されたと理解した者（資料2，4）すらいたことを考えると、せつかくの改正を徹底してこなかった人事当局の責任は否定できないと考える。

- (4) このように、その所管事務の内容に照らしても、また、過去に改善に着手しうる契機が存在したにもかかわらず抜本的な改善をなしえなかったこと、さらには職務専念義務違反の作出に無関係とはいえないことなどといった各事情を考慮すれば、組合役員の日常的な職務専念義務違反の実態が是正されずに推移してきたことについて、歴代の人事当局の決裁権限者らについては、その責任を免れないといわざるを得ない。
- (5) ただし、念のために申し添えるが、人事当局の部署に偶々配属されて、事態を改善する意欲が減退した上司のもとで事務分担的に関わらざるを得なかった担当職員に対して責任を押し付ける結果とならないよう、厳に留意されるべきである。

以上

第3章 改善に向けての提言

第1 交渉対象事項の明確化及び交渉手続の適正化

- 1 既に述べてきたとおり、広い意味ではあらゆるものが職員の勤務条件に繋がるともいえるが、やはり管理運営事項に関わるものとの一線は引いておくべきである。例えば、定数交渉はほとんどの自治体で行われていない。もっとも、この点に関しては、昨年10月12日に定数交渉を廃止する方向で見直しがされているとのことである（同日付け行財政局長「職員配置・組織改正にかかる事務等について」）。
- 2 また、組合役員からの個別的な呼出しに安易に応じて組合事務所に出向き、単独若しくは少人数で協議したり、適正な職免手続きを取らないままに協議したりすることも避けるべきである。また、名称のいかんを問わず、交渉は、予備折衝において、交渉対象事項、交渉日時、出席者などを取り決め、それに従って行われるべきであり、その結果を議事録に残すなどしておくべきである。

第2 各部局間及び上層部と一般職との「風通し」の改善

- 1 神戸市のように大きな行政組織では、基本的に縦割りの組織とならざるを得ない結果、横方向（各部局間）での情報の流れが円滑に行われなかったことから、人事異動などに関して市職労等が提供する情報に頼る面も見受けられたが、本来は、当局が職制を通じて収集すべきことである。

また、縦方向（各職階間）でも、課長・部長・局長間での情報の流通が遮断されている面があったことから、地公法上の制限期間を超過した明らかに違法な専従休暇の発令や退職手当の支給も繰り返されてきた。

さらに、今回問題となった職務専念義務違反の実態に関しても、一般職員と特別職間でも情報の共有が十分ではない面があったことが否めない。

2 したがって、いずれの側面においても、早急に改善されるべきであるが、神戸市においては、2019年度から本庁12局において「総務部長」ポストを廃止し、管理職の階層を一つ減らす方針とのことである。そして「副局長」ポストを新設し、「日常的な決裁業務を削減し、局長のサポートや他局と連携した施策の調整に時間を割くことを求める」とのことである。この組織改正により、特別職・一般職間の情報流通が促進され、これまでのように明らかな違法措置について市のトップが認識していないなどの異常な事態が二度と起こらないことを期待したい。

第3 トップ及び幹部職員の姿勢

市長等特別職は、市職員に、トップと組合が一体であるかのような誤解を持たせないよう、日頃の言動に留意すべきである。

また、課長級以上の管理職（特に幹部職員）は、部下を守る姿勢を示すことが求められる。今回も、組合に対する業務を担当する職員が、これまでのやり方には問題があることを認識していたものの、上司に相談しても「梯子を外される」と感じていたことから、前例を踏襲してとにかく自分の担当期間を「無事に乗り切る」ことを第一義としてきたことが認められたが、このようなことが繰り返されてはならない。

第4 個別的具體策について

1 職免申請の手續の適正化について

「ヤミ専従」を含む職務専念義務違反を根絶するためには、全ての職員が法令の定めを理解し、その具体的内容と手續を遵守する必要がある。調査の過程では、多くの職員から、在籍専従の法定の上限を知らなかった、職免申請が必要な場合とそうでない場合の区別を知らなかった、有給職免と無給職免の具体的な区別を知らなかった、そもそも手續の具体的な内容を知らな

った、などといった言葉が多く聞かれたが、そのような状況では、職務専念義務違反の根絶など到底おぼつかないことは明らかである。

そこで、以下のような具体的な対策が検討・実施されるべきである。

(1) 職務専念義務と職免申請の手続の周知徹底

ア 上記のように、そもそも職免申請手続について理解が不十分なままではそれを遵守するということがおぼつかないのであるから、まずは、全ての職員に対して、職務専念義務と職免申請についての法令の定め及びその具体的な運用について周知徹底を図るべきである。

特に、これまでの調査の過程で、神戸市においては、組合活動のためならば職場を離れて構わない、組合活動をすることは市役所の職員としての仕事そのものであるという、およそ法令及び一般常識に合致しない意識が長い年月をかけて醸成されてきたことが判明しているので、職務専念義務違反の根絶のためには、職務専念義務が原則であるという当然の意識を持つよう徹底する必要がある。

イ 具体的には、法令及び後記(2)のとおり改善して明確化された上での職免申請のルールを記した資料を配付することに加えて、職場ごとあるいは管理職のみを集めるなど適切な規模で研修会を開催することが考えられる。毎年、職員の新規採用や人事異動により職員の構成やその立場が変わりうることから、そのような研修会は少なくとも年に1回、できれば年度の開始早々に行うことが望ましい。また、多くの職員はいずれかの職員団体ないし労働組合に加入していることから、いずれ組合の役員になる可能性があり、非組合員の職員も管理職になる可能性があるためであるから、研修を受けるべき対象は、その時点の組合役員あるいは管理職だけではなく、全職員であるべきである。

(2) 職免申請手続の改善

ア 今回の調査の過程で、そもそも職免申請も出さずに職場を離れてい

る事例、及び職免申請は出されているもののその内容に問題のある事例が多数確認され、職免申請の手続が十分に機能していない状況が判明している。職免申請を出さずに職場を離れることは論外としても、職免申請の手続において十分なチェック機能が働かず形骸化しているようでは職務専念義務違反の根絶は実現困難である。そこで、職免申請の手続について、以下の点を改善し、徹底するべきである。

イ 事前の職免申請には必ず根拠資料を添付すること。

a 今回の調査においては、事前の職免申請において根拠となる資料を添付する必要もなく、申請用紙だけを出せば足り、管理職においても、その内容を特にチェックすることもないという運用が確認されている。もちろん、事前に十分な根拠資料を添付することが難しい場合もあり得るであろうが、その場合でも、管理職において申請内容について担当部署に確認すれば、チェックすることは可能なはずである。また、予定されている交渉であれば、担当部署から事前に書面による通知を義務付けることもそれほど困難であるとは思われない。

b したがって、本人の申請のみで安易に申請が許可されることのないよう、根拠資料の添付を義務付け、かつそれが難しい場合のチェック方法について統一したルールを確立するべきである。

ウ 申請内容についての審査を適正にすること。

a 今回の調査の過程で、職免申請がなされた場合に、それがそもそも職免申請の対象になる内容なのか、仮に対象になるとして、有給職免、無給職免のどちらの対象になるのか、といったことに十分な注意が払われないまま許可されている事例が多数確認されている。上記(1)のとおり、職免申請の手続についてその内容が周知徹底され、管理職はそれに習熟していることが望ましいが、具体的な事例においてはその判断に迷うケースが出ることも考えられる。

b そこで、職免申請の対象にならない具体例、有給職免の対象となる具体例、無給職免の対象となる具体例をなるべくたくさん記載した参考事例集あるいは基準表を作成し、まずは直接の管理職がそれに沿って判断し、その上司にあたる管理職が再度チェックする、という体制にするとともに、疑義がある場合の問い合わせ窓口を設置して、全庁的に統一した扱いをするべきである。

エ 事後の手続の適正化を徹底すること

a 今回の調査の過程では、職免申請により職場を離れたとして、事前の申請内容どおりであったのかどうかについて、どのようにそれをチェックするのか、そのルールすらも十分に定められておらず、事後の審査が十分になされたとはいえない状況が確認されている。事前の申請とその審査が適正になされたとしても、事前の申請内容は飽くまでも予定であり、実際の交渉等が申請内容どおりに進行するとは限らないのであるから、離席状況の管理という意味では、むしろ事後の審査の方が重要であるともいえる。

b そこで、まずは、職免申請により職場を離れた場合は、事後に必ずその実績資料の提出を求めて、事前の申請と照合するというルールを明確に定めるべきである。その照合を容易にするために、例えば、交渉については議事録の写し若しくは議事録に代わる交渉の時間を記載した簡易な書面を作成して職場に交付することを義務付けるといった工夫も考えられるところである。

c 次に、実際の事後の審査により、例えば、職免申請の要件にあたりない内容であることが判明した、あるいは、申請していた時間を大幅に超過したなど、事前の申請内容と大きく異なる事態であった場合にどのように対応するのか、その対応のルールを明確化するべきである。

d この点、事前の申請内容と実態に齟齬が生じることは当然あり得る

ことであるので、例えば、当局側において、交渉出席者の職免申請内容を事前に把握しておき、内容的に齟齬が生じないように配慮するか、時間を超過しそうな場合は職場に連絡を入れさせるなど、交渉途中での対応をルール化して、事後の審査を容易にする工夫もあり得るところである。

- e また、結果として、事後の審査でその齟齬が問題になった場合には、実績資料に基づいて職免申請の要件に合致することが確認できれば事後的に申請内容の修正をさせる、あるいは、要件に合致しなくなってしまった場合は有給休暇に振り替える、判断に迷う場合に備えて問い合わせ窓口を設置する、といった明確なルールを定めるべきである。

2 その他の当局の管理について

(1) タイムカードへの記録の徹底

ア 今回の職務専念義務違反の実態を調査するにあたり、大きな支障となったのが、出退勤、特に退勤についてタイムカードへの記録が十分でないため、出退勤の状況が客観的に把握できなかったという点である。

厳密には、出勤は必ずタイムカードに記録し、退勤はなるべく記録した方がいいが記録しなくても特にペナルティはない、というのが実態だったようであるが、職務専念義務違反の問題以前に、出退勤をきちんと記録することは労務管理の基本中の基本ともいうべきものであり、そもそも労務管理自体が適切になされていなかったと指摘されても仕方のない状況であった。

イ いうまでもなく、退勤を記録しなくてもいいという状況が、今回問題となった「ヤミ専従」、日常的な職務専念義務違反を支えていたものであり、既に神戸市において改善が図られているが（資料1、2）、職務専念義務違反の根絶を目指す以上、タイムカードへの記録を出退勤とも義務付けることは必須であり、併せて、やむを得ず記録できなかった場

合の取り扱い、あるいは、故意に記録をしないことを繰り返したなど悪質と認められる場合などのペナルティについて、そのルールを明確化すべきである。

(2) 適切な職務分担表を作成し、適正な職務の分担に努めること。

ア 調査の過程で、各職場において作成された職務分担表に、離席を繰り返していた組合役員の氏名の記載がない、あるいは、氏名の記載はあっても実質的に内容のない（実態の不明な）職務が記載されているといった事例が確認されている。

イ 職務専念義務違反が当然のように容認されていたことの帰結といえるが、当然のことながら自分が担当すべき職務が明確でないところで職務専念義務は果たせないのであるから、今後、組合の役員として適法な職免申請により職場を離れることがあるといったことに十分に配慮しつつ、適切な職務分担表を作成して、適正な職務の分担に努めるべきである。

(3) 第三者による相談・通報窓口の設置

ア 今回の調査の過程で、現在設置されている内部通報制度については、必ずしも職員の信頼を得られておらず、仮に不正を見つけて通報したとしても、当局に筒抜けになって報復を受けることが心配なので利用できなかったという声が聞かれた。また、当委員会が設置した情報提供用のメールアドレスにメールを送ってきた職員の多くは、勇気を出して情報を提供した、氏名と所属を記載せよとあったので書いてはいるが、報復が怖いので提供した情報を利用する場合は匿名にして欲しい旨の希望を添えていた。

イ 既に述べた改善意欲の減退ということと共通する現象であるが、おかしいと思うことについて意見を言っても、正面から受け止めてもらえず、場合によっては梯子を外されるかもしれない、という組織その

ものに対する不安感・不信感が如実に表れており、職員にとって誠に不幸な状況というほかない。

ウ 今回の調査をきっかけに、少なくとも労使関係については改善がなされ、今後は風通しのよい職場となることが期待されるが、それが実現し、浸透していくためには相応の時間を要するものと考えられる。

少なくともその間、職員からの情報提供の受け皿として、現在の内部通報制度を改善し、あるいはそれとは別の形で、構造的に市役所業務とは独立していて職員が安心して相談できる第三者による相談・通報窓口を設置するのが望ましいと考えられる。

以上

最 後 に

これまでに何度も指摘したことであるが、当委員会としても、地方公共団体における職員団体（労働組合）の存在意義は認めており、適正な交渉手続によって成立した労使慣行が尊重されるべきであることは当然である。

しかしながら、昨年になり、神戸市の労使関係においては、日常的な職務専念義務違反に加え、明らかに法令に違反するものも含めて多くの問題が長期間にわたって存続してきたことが明らかとなった。当委員会は、神戸市からの委嘱を受けてこれらの問題について調査を重ね、これまでも中間報告書等を提出してきたが、今回、最終報告書を神戸市に提出するに至った。

当委員会は、労使双方が、この調査結果に基づき、是正すべき点を是正し、労使関係が真に適正なものとなることを望むものである。

しかしながら、その結果、正当な組合活動までが過度に制約されることのないよう、留意されるべきである。例えば、当局が「管理運営事項」を幅広く解釈し、その文言のもとに、市職労等からの交渉申入れを冒頭から拒否し、一切交渉のテーブルにつかないというような事態は、当委員会としても想定するものではない。

また、今回の職務専念義務違反の是正を焦るあまり、細かな離席まで逐一チェックするなどして、職員にとって息苦しい職場となるようなことは避けるべきである。そうでないと、組織としての神戸市の魅力が失われ、将来的に優秀な人材が集まらなくなり、長期的に見て、市民にとっても好ましくない結果ともなりかねない。

今後は、労使双方が、互いに誠意を持って協議し、市民に対して説明のできる適正かつ健全な労使関係を構築していくことを強く期待するものである。

以上

添 付 資 料 ※添付省略

【第1章】

A 関 係

- 1 組合協議のあり方（管理運営事項）—人事異動—
- 2 平成25年度以降の市職労及び市従脱退者の異動リスト
- 3 建設局市民サービスのあり方検討会報告書（第7次）
- 4 下水道事業のあり方検討会報告書（平成28年度）
- 5 あり方検討会幹事会議事録
- 6 市民が求める窓口へ～役所目線から市民目線へ近づくために～
- 7 ヒアリング結果一覧
- 8 氏の事情聴取書(2)
- 9 行財政局長名義の平成年月日付け詫び状
- 10 担当局長の事情聴取書
- 11 局長の事情聴取書
- 12 部長の事情聴取書
- 13 課長の事情聴取書
- 14 課長の事情聴取書

B 関 係

- 1 神戸市ホームページ抜粋「職員の再就職状況の公表について」
- 2 氏の聴取メモ（平成30年12月19日）

- 3 []氏の事情聴取書
- 4 []氏の事情聴取書
- 5 []氏の聴取メモ（平成30年12月19日）
- 6 平成21年4月13日「給与課・[]長より」と題する文書
- 7 []氏の聴取メモ（平成30年12月17日）
- 8 []氏の聴取メモ（平成30年11月12日）
- 9 []氏の聴取メモ（平成30年12月19日）
- 10 []氏の事情聴取書
- 11 []氏の聴取メモ（平成30年12月14日）
- 12 []氏の事情聴取書
- 13 []の平成29年度の決算増減計算書（非収益事業＋収益事業）
- 14 []の平成30年度の予算増減計算書（非収益事業＋収益事業）
- 15 []氏の事情聴取書
- 16 []氏の事情聴取書

C 関係

- 1 係長昇任選考について
- 2 係長昇任選考勤務評定要綱
- 3 []氏の人事記録カード
- 4 係長昇任選考に関する勤務評定（被評定者 []氏）
- 5 []氏の事情聴取書
- 6 []氏の事情聴取書
- 7 []氏の事情聴取書
- 8 []氏の人事記録カード
- 9 係長昇任選考に関する勤務評定（被評定者 []氏）

- 1 0 []氏の事情聴取書
- 1 1 []氏の事情聴取書
- 1 2 []氏の事情聴取書
- 1 3 []の人事記録カード
- 1 4 係長昇任選考に関する勤務評定（被評定者 []氏）
- 1 5 []氏の事情聴取書
- 1 6 []氏の事情聴取書
- 1 7 []氏の事情聴取書
- 1 8 平成20年度係長昇任選考（C選考）第1次合格者の決定について
- 1 9 平成20年度係長昇任選考（C選考）における第1次考査の科目毎の
点数について
- 2 0 係長昇任選考 口頭試問分担表
- 2 1 []氏の事情聴取書，昇任選考個別面接評定表
- 2 2 []氏の事情聴取書，昇任選考個別面接評定表
- 2 3 []氏の事情聴取書，昇任選考個別面接評定表
- 2 4 []氏の事情聴取書，昇任選考個別面接評定表
- 2 5 []氏の事情聴取書，昇任選考個別面接評定表
- 2 6 []氏の事情聴取書，昇任選考個別面接評定表
- 2 7 平成20年度係長昇任選考（C選考）最終合格者の決定について
- 2 8 []氏の事情聴取書

D 関係

- 1 当委員会の調査依頼書
- 2 各区役所からの回答書（6通）
（灘，中央，兵庫，北，長田，須磨各区役所）

3 東灘，垂水，西各区役所の回答メモ

E 関係

- 1 当委員会の調査依頼書（1月16日付）
- 2 長田区役所からの回答及び添付資料（1月22日付）
- 3 行財政局からの回答
- 4 当委員会の調査依頼書（1月23日付）
- 5 長田区役所からの回答及び添付資料（1月25日付）
- 6 長田区役所からの再回答及び添付資料（1月28日付）

【第2章】

- 1 久元喜造市長の事情聴取書
- 2 岡口憲義副市長の事情聴取書
- 3 の事情聴取書
- 4 の事情聴取書
- 5 継続的な指導を要する職員への対応に関する要綱

【第3章】

- 1 退勤時間の把握の徹底について（通知）
- 2 神戸市職員出勤簿等取扱等規程

以上