

鎌倉市監査委員公表第2号

地方自治法第98条第2項の規定に基づき監査を実施したので、監査結果報告を公表します。

平成27年8月31日

鎌倉市監査委員 八木 隆太郎
同 納所 輝次

監査結果報告書

1 監査の種類

議会からの請求に基づく監査

2 監査対象

総務部及び教育部

3 監査期間

平成 27 年 7 月 7 日から平成 27 年 8 月 31 日まで

4 監査を実施した委員

監査委員 八 木 隆太郎
同 納 所 輝 次

5 監査事項

鎌倉市議会からの監査請求事項については、請求書の内容を精査した結果、次の 2 点について監査事項とし監査を実施した。

- (1) 鎌倉市職員労働組合現業職員評議会（以下「現業評議会」という。）との交渉に際し、「鎌倉市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」（以下「ながら条例」という。）により単純労務職職員に職務専念義務の免除の決定をし、給与を支払ったことについての、違法性、不当性の有無等について
- (2) 地方公務員法に基づく職員団体と、労働組合法に基づく労働組合の混合した交渉は、地方公務員法にも労働組合法にも該当しない交渉であり、この交渉に参加した職員について、「ながら条例」を適用し、職務専念義務を免除し給与を支払っていたことの疑義について

6 監査の実施

書類調査及び聴き取り調査

- (1) 次に掲げる書類の提出を求め、調査を行った。

ア 議長

- (ア) 会議録等請求事項に係る審議の記録
- (イ) その他本件請求に関する資料

イ 市長及び教育委員会

- (ア) 職員団体及び労働組合の活動に係る職務専念義務の免除等に係る、総務省及び神奈川県等からの通知、照会及び回答等
- (イ) 平成 17 年度から現在までの、職務専念義務の免除申請及び免除承認通知（職員団体及び労働組合に係るもの）等
- (ウ) 平成 17 年度から現在までの、職務専念義務免除休暇、組合休暇等の休暇取得状況等
- (エ) 労働組合法に基づく労働協約等

- (オ) 組合との交渉記録等
 - (カ) その他監査に必要な書類等一式
- (2) 市長に次のとおり職員の出席を求め、聴き取り調査を行った。
- ア 平成27年7月31日(金)総務部 部長、次長(職員課所管)、職員課担当課長 等
 - イ 平成27年8月17日(月)総務部 次長(職員課所管)、職員課担当課長 等

7 監査の結果

監査の結果は、次のとおりである。

(1) 5監査事項(1)について

現業評議会は労働組合法に基づく労働組合であり、勤務時間中の交渉については、地方公務員法に基づく職員団体に適用される「ながら条例」第2条第1号を適用して職務専念義務の免除をすることはできない。

しかるに、本市においては、勤務時間中の交渉における職務専念義務の免除に係る申請書が鎌倉市職員労働組合及び現業評議会の連名で提出されており、この申請に対して、「ながら条例」第2条第1号を適用して、承認している。現業評議会に対する職務専念義務免除の承認の根拠として「ながら条例」第2条第1号を適用することは、例え、現業評議会が職員団体たる鎌倉市職員労働組合の下部組織であり、その法的性格に二面性を有しているとしても、その手続は、違法・不当と言わざるを得ない。

しかしながら、現実的な結果を鑑みるに、現業評議会に対する適法な交渉の職務専念義務の免除については、任命権者と現業評議会との間で締結された労働協約において、就業中の組合活動として団体交渉の時間を認めており、これをもって、「鎌倉市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例(以下「職専免条例」という。)」第2条第4号に規定する「任命権者が定める場合」を適用し、職員の職務専念義務を免除することは可能であると考えられるものである。

また、職務専念義務の免除の期間における給与の支払いについては、「鎌倉市職員の給与に関する条例(以下「給与条例」という。)」第7条に規定する給与の減額において、「職員が正規の勤務時間に勤務しないときは、その勤務しないことにつき、特に承認があった場合のほか、その勤務しない1時間につき、第16条に規定する勤務1時間当たりの給与の額を減額する」とされている。上記に述べた職務専念義務の免除を行っていれば、任命権者の労働協約上の承認をもって、「特に承認があった場合」に該当し、給与を減額しないことは可能であると解するものである。

以上の理由から、職務専念義務の免除に係る申請及び承認の手続については、その根拠条例の適用に違法・不当は認められるところであるが、職務専念義務の免除の期間の給与の支払いにおいては、正しい根拠により手続が行われれば、職務専念義務の免除がされ、給与が支払われることを考慮すると、直ちに違法・不当と断ずることはできないものと判断する。

(2) 5監査事項(2)について

本市における「交渉」は、地方公務員法逐条解説(学陽書房 橋本 勇著 第3次改訂版。以下同じ。)に記述されているところのそれぞれ独立した組合が連合した組織が行う「市労連交渉」とは異なり、地方公務員法が適用される職員団体たる鎌倉市職員労働組合とその下部組織として存在する現業評議会との混合した組織である混合組合が行う交渉である。この混合組合は、地方公務員法において、同法に基づく職員団体に単純労務職職員(本市における

技能労務職職員と同意。以下同じ。)の加入が制限されていないことなどから、最高裁判所において、法的二面性を有しているものと認められているものであり、この混合組合が行った交渉は、それぞれ独立した職員団体と労働組合が連合して行っていたものとは考えられない。また、交渉の内容から見ても一般職職員と単純労務職職員とが、ともに共通する労働条件等に限定されていることや、市当局と職員団体の双方が適法な交渉であるとの共通認識を有しており、混乱を生じる恐れはないものと考えられるところである。よって、この交渉が適法な交渉であることを否定する合理的な理由が見当たらないものと判断する。

次に、調査した結果を含め監査の結果についての理由等について詳述する。

8 調査の結果

(1) 書類調査

ア 職員団体及び労働組合に係る職務専念義務の免除等に関する調査について

平成18年度から平成21年度まで毎年度、神奈川県を通じて総務省から「職員団体及び労働組合に係る職務専念義務の免除等に関する調査」が行われた。

なお、平成18年度の調査文書は存在しておらず、回答文書のみ提出であった。

調査に対する回答は、平成18年度から平成21年度まで4年間同様の回答となっており、その回答の一部は次のとおりである。

(ア) 職員団体に係る職務専念義務の免除等に関する調査について

職務専念義務の免除の申請・承認手続は口頭で行っている旨の回答をしている。

(イ) 労働組合に係る職務専念義務の免除等に関する調査について

適法な交渉への参加の場合の職務専念義務免除の条例等の根拠及び免除した場合に有給にしていることについては、根拠がなく、「ながら条例」第2条を準用している旨の回答をしている。

イ 職員団体及び労働組合に係る職務専念義務の免除等に関する制度及び運用の適正化の状況について

平成22年10月に、神奈川県を通じて総務省から平成21年度調査以降の「職員団体及び労働組合に係る職務専念義務の免除等に関する制度及び運用の適正化の状況について」の照会があった。この中で、職員団体及び労働組合に係る職務専念義務の免除について、平成21年12月に職務専念義務の免除の申請・承認手続を口頭から書面による手続に是正した旨を回答している。

ウ 総務省が出した是正通知について

(ア) 平成18年1月に、「職員団体の活動に係る職務専念義務の免除等について」及び「労働組合の活動に係る職務専念義務の免除等について」それぞれ通知が出されている。この中で、職務専念義務の免除の手続については職員団体及び労働組合ともに口頭ではなく、書面承認により適正に服務管理を行うこと、また労働組合の活動に係る職務専念義務の免除等については、地方公務員法第55条の2第6項の規定により定めた条例は、あくまで地方公務員法に基づく職員団体の活動に係るものであり、労働組合のための活動には適用されないことに留意するよう述べられている。

(イ) 平成21年3月に、「職員団体及び労働組合の活動に係る職務専念義務の免除等について」通知が出されている。この中で、(ア)の通知により適正化を要請していると述べ、

更に「職員団体・労働組合に係る職務専念義務の免除等に関する調査結果」によると、一部の地方公共団体において不適切な制度又は運用の事例が見受けられたとしており、(ア)の通知が添付されている。

(ウ) 本市宛に個別に是正指導通知等があった記録はない。

エ 職員団体及び労働組合との交渉記録について

交渉が行われた日時及び内容等が記録された行政文書は存在していなかった。そこで、職員課から提出を受けた個人のメモの調査を行った。このメモは平成22年1月から平成27年3月までのものであるが、これ以前のは保存されておらず、また全ての交渉を記録しているものではない旨を確認している。

オ 職務専念義務免除申請、承認通知、取得実績等について

エの職員団体及び労働組合との交渉記録を参考に、勤務時間中に行われた交渉に限定して、職務専念義務免除申請及び承認等が適切に行われているかどうかについて、次の書類及びデータを調査した。

(ア) 職務専念義務免除申請書及び承認通知

a 鎌倉市職員労働組合中央執行委員長及び現業評議会会長から市長へ提出された職務専念義務の免除申請書及びこれに対する承認通知(平成21年12月から平成27年1月まで)

b 現業評議会会長から教育委員会へ提出された職務専念義務の免除申請及びこれに対する承認通知(平成22年9月から平成27年1月まで)

(イ) 職務専念義務免除申請書

a 職務専念義務の免除を申請する個人から市長宛ての職務専念義務免除申請書(平成21年12月から平成25年10月まで)なお、平成26年1月以降は庶務事務システムでの申請となっている。

b 職務専念義務の免除を申請する個人から教育委員会宛ての職務専念義務免除申請書(平成24年5月から平成27年1月まで)

(ウ) 職務専念義務免除、組合休暇等の取得実績

交渉時に職務専念義務の免除承認を受けていない職員に対しては休暇等の取得実績を調査、確認した。

職務専念義務の免除の手順としては、交渉参加予定者について交渉期間内の職務専念義務の免除申請を行い、承認を受けた後に、具体的日時で交渉に参加する個人が各自改めて職務専念義務の免除申請を市長若しくは教育委員会に行い、承認を受けた後に、休暇簿に記載することになっている。

職務専念義務の免除に係る調査に当たり、平成17年度以降の書類を対象として要求したが、保存期間を経過したため提出されなかったものがある。また、(イ)については平成26年1月から庶務事務システムを導入しており、これ以降の職務専念義務免除申請及び休暇等の管理は本システムにて行われていることから、システム内のデータにより調査を行った。

なお、一部職場における免除申請は本システムの環境が整っていないことから、従来どおり紙ベースによる申請及び承認が行われており、平成26年1月以降分の文書も提出されている。(イ)bがこれに該当する。

(ウ)については、職員課の人事給与システム導入以降のデータのみ提出されている。

これらの調査の結果、平成 21 年度分から平成 26 年度分までの職務専念義務の免除における申請、承認等の一連の事務のうち、6 年間で勤務時間内に行ったと思われる交渉 141 回についての調査において、いくつかの不備な手続や事務処理が認められたところであり、その内容の一部は次のとおりである。

- ・交渉に参加していると思われるにもかかわらず個人の職務専念義務の免除申請がされていないもの。
- ・市長から職務専念義務の免除の承認を受けていないにもかかわらず、個人で職務専念義務免除の申請を行い承認されているもの。
- ・交渉に参加していると思われ、市長から職務専念義務免除の承認を受けているにもかかわらず、職務専念義務免除ではなくその他の休暇をとっているもの。

上記の事務処理の手続については、正式な文書を根拠としているものではなく、個人のメモを拠り所としているため、これらが不当であるとの判断ができないものである。

(2) 聴き取り調査

職員の聴き取り調査で、市側は次のように説明又は主張している。

ア 職員団体である鎌倉市職員労働組合と、労働組合である現業評議会の位置付けについては、そもそも地方公務員法第 52 条に規定する職員団体として組織された鎌倉市職員労働組合の中に現業評議会が設けられている。

職員団体たる鎌倉市職員労働組合は、消防職員を除いた全職員が加入することができ、当局と交渉することはできるが労働協約は締結することができないことになっており、現業評議会は、職員団体としての面を持ちつつ、地方公営企業等の労働関係に関する法律第 5 条に基づく労働組合という面も併せ持つ団体で、単純労務職職員のみが加入できるものである。また、現業評議会は、労働組合法の大部分が適用され、労働組合法第 14 条に定める労働協約を締結することができることになっている。

なお、地方公務員法第 52 条第 2 項の規定により単純労務職職員については、鎌倉市職員労働組合と現業評議会の両方に加入することができることになっている。

イ 平成 18 年度から平成 21 年度までに総務省が実施した職員団体及び労働組合に係る職務専念義務の免除等に関する調査において、労働組合の活動に対して適法な交渉への参加については、職務専念義務の免除の制度はあるが、条例等の根拠はない（「ながら条例」を準用）という旨の回答をしている。このことについては、「ながら条例を準用していた」と記載したことが誤りであったと考えている。

労働組合については、ながら条例に該当するような条例はないが、本市と現業評議会との間で労働協約を締結しており、その第 5 条「就業時間中の組合活動」において、「市長等と組合が代表者双方協議のため開催する団体交渉の時間」は就業時間内であっても認めるとしている。

本市としては、この労働協約で認めていることを受け、「職専免条例」第 2 条第 4 号の「任命権者が定める場合」に該当するとし、職務専念義務を免除していたものと認識している。また、この職務専念義務の免除を承認したことにより「給与条例」第 7 条で「勤務しないことにつき、特に承認があった」ことに該当することから、給与を減額することなく支給していた。

なお、職員課に残っている記録では、平成 21 年 2 月 16 日に神奈川県市町村課から電話

があり、神奈川県が総務省のヒアリングを受けた際に、職務専念義務の免除の手続については口頭でなく書類にて行うべきであるとの指摘がされた旨の連絡を受けている。

ウ ながら条例が施行された昭和 41 年 9 月 10 日からこれまでの運用については、過去から同様の運用を行ってきたと考えている。つまり労働組合である現業評議会との勤務時間中の交渉については、労働協約、「職専免条例」及び「給与条例」を根拠に行ってきたものである。

エ 「職専免条例」第 2 条第 4 号「前 3 号に規定する場合を除くほか、任命権者が定める場合」を適用して、労働組合である現業評議会からの職務専念義務免除申請について、職務専念義務を免除することが可能であると考えている。

しかし、6 月定例会の議論を踏まえ、従来の「任命権者が定める場合」でなく、職員団体及び労働組合との交渉について職務専念義務を免除することができることをより明確にするため、条例を改正しようとする考えであり、9 月定例会への上程に向けて準備を進めている。

オ 監査請求では、地方公務員法逐条解説で「職員団体や労働組合が連合して話し合いを求めるやり方については、地方公務員法に基づく交渉にも、労働組合法に基づく団体交渉にも該当しない事実上の話し合いである」と示されているとしているが、これまでの鎌倉市職員労働組合との交渉については、それぞれ地方公務員法や労働組合法に規定する職員の勤務条件等の交渉事項について交渉していたと認識しており、正式な労使交渉であったと考えている。

なお、本市の鎌倉市職員労働組合と現業評議会が混合している組合については、混合組合ということになる。最高裁判所の判例でも混合組合は二面性を持っているとされている。現業評議会に関しては正にこれに該当し、鎌倉市職員労働組合は職員団体と労働組合の二面性を持つものである。

また、歴史的に職員に共通する労働条件は、鎌倉市職員労働組合と現業評議会との共同交渉で行うという労使間の共通認識と、その結果に対する処理が円滑に行われているといった経緯と重みを有していると認識している。

カ 交渉の記録については、これまで話し合った内容の備忘録として個人のノートを取っていたが、議事録は作成していなかった。最終的に合意した事項については、条例や規則等で定めることによって明らかにするという姿勢であった。

しかしながら、双方の主張や合意した経過を書面で残すことは、その時点の双方の考えを明確にすることが可能となるため、記録を残すことは必要であると考えており、次回の組合交渉からは、議事録を残していく方向で、鎌倉市職員労働組合と協議していく。

9 監査委員の判断

以上の調査結果から、監査事項(1)及び監査事項(2)の結果に至った理由、鎌倉市職員労働組合と現業評議会との相互の関わりや、交渉の法的根拠等の考察及び判断について、以下に詳述する。

(1) 交渉の位置付けについて

ア 鎌倉市職員労働組合及び現業評議会の関係性について

現業評議会については、地方公務員法第 52 条に規定する職員団体たる鎌倉市職員労働組合の下部組織として位置付けられている。

そして、鎌倉市職員労働組合は、消防職員を除いた全職員が加入することができ、当局と交渉することはできるが、労働協約は締結できないことになっており、現業評議会は、職員団体としての面と、地方公営企業等の労働関係に関する法律第5条に基づく労働組合としての面を併せ持つ団体であり、単純労務職職員のみが加入できるもので、労働組合法第14条に定める労働協約を締結することができる団体となっているものである。

また、本市のように、地方公務員法に基づく職員団体たる鎌倉市職員労働組合と、その鎌倉市職員労働組合に加入している単純労務職職員が組織する現業評議会とで組織された組合は混合組合といわれている。この混合組合の不当労働行為の救済申立人適格に係る訴訟において最高裁判所の判例（最高裁判所第三小法廷 判決平成27年3月31日）は、混合組合の複合性格説及び二元適用論を採用し当該組合の救済申立人適格を認めた高等裁判所の判断（東京高等裁判所 平成25年10月21日）を踏襲しており、それらの判断の中で混合組合の法的二面性が認められているところである。

イ 交渉の適法性について

地方公務員法第55条の交渉については、その地方公務員法逐条解説において、「しばしば問題となるのは、いわゆる「市労連交渉」と呼ばれる方式である。これは職員団体や職員の労働組合が連合して話し合いを求めるやり方であるが、これは当局が混乱し、また、書面協定や団体協約の締結方法にも問題が生じるおそれがある。いずれにしてもこの方式は、地方公務員法に基づく交渉にも、労働組合法に基づく団体交渉にも該当しない事実上の話し合いであり、混乱を生じるおそれがあるときは、できるだけ避けることが適当であろう。」としており、当局と連合団体とのいわゆる「市労連交渉」と呼ばれる方式については、混乱を生じる恐れがあるときはできるだけ避けることが適当であるとしている。

このことについては、一つ目に、職員団体や労働組合が連合して交渉を行うことについての是非を述べている点であるが、そもそも本市の交渉は当局と当該逐条解説で言うところの連合団体が行う交渉には当たらないものと考えられる。なぜなら、単純労務職職員の場合は、地方公務員法に基づく職員団体と、労働組合法に基づく労働組合のいずれをも組織することができることになっており、本市の現業評議会は鎌倉市職員労働組合の下部組織として位置付けられ、混合組合として、前述のとおり、その立場に法的二面性を有していることから、職員団体と独立した労働組合という別々の組織が連合して交渉を行っていたものではなく、当該逐条解説で言うところの「市労連交渉」には当たらないものと考えられるためである。

二つ目に、このような交渉は混乱を生じる恐れがあるときはできるだけ避けることが適当であるとしている点であるが、本市の交渉は、その内容から見ると一般職職員、単純労務職職員ともに共通する労働条件についての案件の交渉であり、現業評議会が締結している労働協約第11条においては「給与、労働時間、その他労働条件については、鎌倉市職員に適用する条例等の定めるところによる」と規定されている。これを受け、職員に共通する労働条件は、当局と、鎌倉市職員労働組合及び下部組織である現業評議会との交渉で行うという労使間での共通認識を持つと同時に、その結果に対する処理が円滑に行われているといった経緯があり、双方にとって特に問題とすることはなかったものと考えられる。

以上の理由により、本市の交渉は当該逐条解説に言う市労連交渉ではなく、また混乱を生じる恐れがあるような内容ではないことから、この交渉が適法な交渉であることを否定する合理的な理由は見当たらないものと判断するところである。

(2) 単純労務職職員への職務専念義務の免除及びその期間の給与の支払いについて

ア 現業評議会に対する職務専念義務の免除について

現業評議会は本市の単純労務職職員で構成する組合で、労働組合法に基づく労働組合であり、勤務時間中の交渉については、地方公務員法に基づく職員団体に適用される「ながら条例」第2条第1号を適用して職務専念義務の免除を与えることはできないことになっている。しかし、任命権者と現業評議会との労働協約第5条の就業時間中の組合活動の規定において、就業中の団体交渉が認められており、また、労働組合法第7条第3項ただし書きにより労働者が労働時間中に時間又は賃金を失うことなく使用者と協議し、交渉することを使用者が許すことは妨げないとしていることから、「職専免条例」第2条第4号に規定する任命権者が定める場合を適用することにより、職務専念義務の免除をすることは、可能であるものと解する。

イ 職務専念義務の免除の期間について給与を支払っていたことについて

職務専念義務の免除の期間について給与を支払っていたことについては、「給与条例」第7条の「給与の減額」において、「職員が正規の勤務時間に勤務しないときは、その勤務しないことにつき、特に承認があった場合のほか、その勤務しない1時間につき、第16条に規定する勤務1時間当たりの給与の額を減額する」とされている。上記アのとおり職務専念義務の免除について任命権者が定めているのであるから、「特に承認があった場合」に該当し、給与を減額しないことは可能であるものと解する。

10 市長への意見

今回の議会からの請求監査の実施に当たり、次の諸点において、不適切な事務処理が見受けられた。これらの市側の対応については、条例の解釈はもとよりこれらの事務処理において、市民に対する説明責任が全く果たされていないところであり、当然に不信感を招かざるを得ないものである。今回の件にとどまらず事務処理の見直しをするなど、誠実な対応を求めるものである。

(1) 職務専念義務の免除の手続について

職務専念義務免除の手続については、長年口頭で申請及び承認の手続が行われてきていたが、平成21年12月から文書による申請及び承認の手続を行うように改められている。しかし、このことは、平成18年には既に総務省の通知により周知が図られている。また、同通知により労働組合に対する職務専念義務免除について、地方公務員法第55条の2第6項により定めた条例は、あくまで地方公務員法に基づく職員団体のための活動に係るものであり、労働組合のための活動には適用されないことも述べられている。

これにもかかわらず、平成18年度から平成21年度まで行われた「職員団体及び労働組合に係る職務専念義務の免除等に関する調査」において、職務専念義務の免除を口頭で承認している旨、また労働組合に対する職務専念義務免除の条例等の根拠を「根拠なし（ながら条例を準用）」の回答を毎年していることを見ると、当初の通知を理解しておらず、更に前例踏襲の考え方が常態化し法的根拠などの確認が行われなかったものと考えられ、数年もの間何の対応もなされなかったことについては、市の怠慢であったと言わざるを得ないところである。

また、労働組合に対する職務専念義務免除の条例等の根拠については、今回の監査に係る聴き取り調査の中で、労働協約及び他の条例によるとの回答をしているが、これらの経過を

見るとこれまでそのような確固たる解釈をしていたとは思えず、後付けの解釈にすぎないと考えられる。

(2) 交渉記録及び事務手続等について

書類調査のところでも述べているように、交渉記録が存在しておらず、正式な文書でなく個人が作成したメモを根拠として、職務専念義務の免除の有無等の事務処理を調査したため、その事務処理が適切かどうかの判断ができなかった。これは、時間内交渉の是非、当該時間の給与支給の是非等を論ずる以前の問題である。

条例を根拠に職務専念義務の免除を申請又は承認する以上、双方がその根拠となる条例等について正確に認識するとともに、その根拠を明らかにしておくべきであり、また、最低限、交渉が行われた日時、参加者及び交渉の概要を記した交渉記録を残しておく必要がある。これらの市の業務において交渉の記録を残すことは当然行うべき事務処理であり、これまで行われた事務処理については是正されないまま放置されていたことについては、到底正当化されるものではない。