

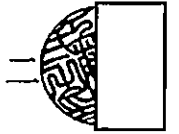
最 終 報 告 書

平成31年 1月31日

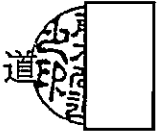
神戸市長 久 元 喜 造 様

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



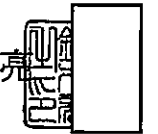
委 員 弁護士 戸 谷 嘉 秀



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える。

- (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〇元執行委員長の在席していた〇の個室(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〇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、〇氏によれば、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、神戸市は平成〇年〇月〇日、〇〇〇行財政局長(以下「〇〇〇氏」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<sup>○</sup>の執務スペースには、鍵付のドアがあり、氏<sup>○</sup>  
が鍵の管理をすることになった。また、氏<sup>○</sup>の出勤簿は、同課内では  
なく、<sup>○</sup>に置かれていた。

ウ なお、氏<sup>○</sup>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<sup>○</sup>（以下「氏<sup>○</sup>」と  
いう。）によれば、氏<sup>○</sup>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<sup>○</sup>での氏<sup>○</sup>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) <sup>○</sup>課兼務)

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

イ <sup>○</sup>であった氏<sup>○</sup>、<sup>○</sup>  
<sup>○</sup>であった氏<sup>○</sup>、<sup>○</sup>であった氏<sup>○</sup>によれば、  
氏<sup>○</sup>が<sup>○</sup>に派遣される際に、当局と<sup>○</sup>との間で<sup>○</sup>  
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<sup>○</sup>が、①<sup>○</sup>課では、<sup>○</sup>  
<sup>○</sup>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、所属系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いない（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

されるものであるため、不当な評価がされたと認めることはできない。

い 勤務評定について

a 現実の勤務状況について

平成20年度当時の[ ]氏を含む本部役員の勤務状況の詳細は、既に10年が経過しようとしており、パソコンのログ記録、職免申請状況等も明らかでないことから、明確でない部分もある。

もっとも、聞き取りによれば、当時、[ ]氏は、[ ]  
[ ]係の一員であったにもかかわらず、[ ]氏のみが同係所属職員とは別の場所で業務を行っていた。そして、[ ]氏（以下「[ ]氏」という。）自身が同係の業務で[ ]氏とかわかったことがないと述べており（資料5）、[ ]氏が神戸市職員としての業務を行っていたか自体、疑問がある。また、[ ]であった[ ]氏（以下「[ ]氏」という。）も[ ]氏が行っていたのは、[ ]  
[ ]であったが、何か成果物をつくる業務ではなく、現在であれば[ ]氏について「人事評価のしようがない」ことになると思うと述べる（資料6）。

このような状況からすると、[ ]氏は神戸市職員としての業務を行っていたかも明らかでない。少なくとも、[ ]氏に一定の職務専念義務違反があったことは否定し得ないと考ええる。

b 上位者評定について

「係長昇任選考に関する勤務評定」によれば、[ ]氏について、上記[ ]氏のみが[ ]との評価をしているが、その他の上位者は[ ]又は[ ]の評価をしている。

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。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なり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、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。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、過員配置についてではあるが、「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つたとは思いますが、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つ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り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ら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