

ほんれい最前線

「ながら条例」に「ノーワーク・ノーペイ」の風当たり

組合活動等を理由とする職務専念義務の免除は、法に定められた場合以外は違法——裁判所

1 はじめに

今回は、本誌344号49頁の「職務専念義務免除期間の給与等支給に係る損害賠償等請求住民訴訟事件」(大阪地裁平成22年10月16日判決・平成20年(行ウ)第71号。以下「本件判決」といいます。)を取り上げました。詳細については、本誌344号49頁以下を参照して下さい。

2 事案の概要及び争点

本件は、Y市の職員らが、勤務時間中に職員団体や労働組合のための活動を行い、また、部落解放同盟等の集会に参加するに当たり、職務専念義務の免除(以下「職務免除」という。)を受けた上、職務免除を受けた期間に対応する給与等の支給を受けたことについて、Y市の住民であるXが、当該支給は違法であると主張し、Y市の執行機関であるY市長に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、Y市長の地位にあるY₁(以下「Y₁」といふ。)を相手方として、不法行為による損害賠償として、支給した給与等相当額及び遅延損害金の請求をすること、人事課長の地位にあって専決により給与等の支給を行ったY₂(以下「Y₂」といふ。)及びY₃(以下「Y₃」といふ。)を相手方として、不当利得返還義務として給与相当額及びこれに対する利息の支払請求をすることを、それぞれ求めた事案です。

本件判決で引用している最高裁平成10年4月24日第二小法廷判決(本誌175号11頁)は、商工会議所に派遣された市の職員に対して、市が全額給与を支給するためには適法な職務専念義務の免除に加えて、勤務しないことについての適法な承認が必要であり、いずれにしても处分権者が全く自

由に行うことができるというものではなく、地方公務員法等の趣旨に違反しないものであることが必要である旨判示しておりますので、本件の最大の争点は、給与等の支出命令の適法性、つまり、適法な職務免除及び勤務しないことについての承認があったか否かということになります。

3 裁判所の判断の前提となった関係法令等

裁判所の判断の前提となった関係法令、事実関係は以下のとおりです。

- (1) Y市職務に専念する義務の特例に関する条例(以下「職務免除条例」という。)2条は、研修を受ける場合(1号)、厚生に関する計画の実施に参加する場合(2号)、又はこれらのはか任命権者が定める場合(3号)のいずれかに当たる場合は、職員は、あらかじめ任命権者又はその委任を受けたものの承認を得て、職務免除を受けることができる旨定めている。
- (2) Y市給与条例15条は、職員が勤務しないときは、その勤務しないことにつき、任命権者の承認があった場合を除くほか、その勤務しない1時間につき、勤務1時間当たりの給与額を減額して給与を支給する旨定めており、給与規則25条は、上記規定による給与の減額は、当該減額すべき給与額を次の給与期間以降の給料及び地域手当から差し引く方法による旨定めている。また、勤勉手当についても、給与の額を減額された期間に応じて減額されるものとされている。
- (3) 地方公務員法55条の2第6項は、職員は、条例で定める場合を除き、給与を受けながら、職員団体のためその業務を行い、又は活動してはならない旨規定しており、同項の定めを受けて、Y市職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する

る条例（昭和41年Y市条例第676号。以下「ながら条例」という。）2条は、同法55条8項の規定に基づき適法な交渉を行う場合（1号）、条例の規定する休日及び代休日並びに年次有給休暇並びに休職の期間（2号）に限り、職員が給与を受けながら、職員団体のためその業務を行い、又は活動することができるものと定めている。

（4）総務省自治行政局公務員部公務員課長及び総務省自治財政局公営企業課長が平成18年1月24日付けで都道府県の市区町村担当課あてに発した「労働組合の活動に係る職務専念義務の免除等について（通知）」と題する通知（平成18年総行公第9号、総財公第8号。以下「本件通知」といいます。）は、労働組合法7条3号ただし書に規定する協議又は交渉を除いた勤務時間中の組合活動については、原則として無給とすべきものであること、この点は昭和43年10月15日付けの通知（自治公第一

35号行政局長通知）においても示されていること、ところが、今般実施した「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、有給で職務専念義務を免除している事例が見受けられたこと等を示した上で、速やかにその適正化に取り組むように求めている。

本件通知では、これを受けた市区町村担当課において、各市区町村、企業団及び一部事務組合等に対して、通知の趣旨を周知させることを求めている。

（5）Y市においては、職員の職員団体のための活動等について職務免除を与える場合には、給与等を減額する措置がとられたことはなく、職務免除を受けた期間に対応する減額をすることなく給与の支給が決定されて支出命令が発せられることにより、黙示的に勤務しないことの承認（以下「本

件承認」といいます。）を行っていたと認められる。

4 Xの主張

（1）地方公務員には、職務専念義務が課され、法律又は条例に定める場合を除き、その勤務時間においては職務のみ従事しなければならず、また、給与は、勤務に対する対価であり、勤務なくして給与を支払うことはできない（「ノーワーク・ノーペイ」の原則）。

（2）給与を受けながら職員団体の活動ができる場合については地方公務員法55条8項の規定に基づき、適法な交渉を行う場合に限定されている（ながら条例2条1号）ことからすれば、任命権者がこれに反する勤務しないことの承認をできないことは明らかである。

（3）技能職員が労働組合のために行う活動については、直接の適用はないが、任命権者が職員に勤務しないことの承認ができるとしても、それは、自由に職務免除をした上で給与を支給することを認めるものではなく、地方公務員につき、職務免除が服務の根本基準を定める地方公務員法30条、職務専念義務を定める同法35条の趣旨に反する場合や、勤務しないことの承認が、給

与の根本基準を定める同法24条1項の趣旨に反する場合には、給与の支給は違法となる。

そして、総務省等において、昭和41年ころから、労働組合のための活動に従事する期間は、労働組合法7条3号ただし書に規定する協議又は交渉を行う場合を除いて、給与を支給することができないと指導していたのであり、本件における労働組合のための活動において、勤務しないことの



はんれい最前線

承認ができないことは明白である。

(4) 部落解放同盟のための活動等の人権活動についても、職員団体のための活動のように明文の制約規定はないが、これは任命権者が自由に職務専念義務を免除した上、給与を支給することを認めるものではないことは上記と同様である。

5 Yの主張

(1) 職員団体のための活動及び労働組合活動に対する職務免除及び勤務しないことの承認は、平成3年に作成された許可基準を基に、長年の労使慣行や交渉を重ねた上で行われてきたものであり、これまでの社会状況においては労働者の権利としての側面を有していたことからすれば、その取扱いには相当な理由があるというべきである。公務員の労働環境を取り巻く現今の社会状況に大きな変容があり、Y市においては、近年、加入者の減少に伴い職員団体等の組織率が低下しており、職員団体等のための活動に対する評価が変わってきたこともあって、平成18年9月に職員団体等に対し職務免除の取扱いの変更協議を申入れ、平成19年12月1日からその変更がされている。

Xが本件で問題とするのが上記協議中の職務免除に係る行為であること、その支給額にかんがみれば、いずれも裁量権の範囲を逸脱したとはいえない。

(2) 人権団体のための活動に対する職務免除も、その内容が人権施策に資するか否かを基準に判断しているもので、特定団体の活動に参加することを目的とするものではないことからすれば、職務免除及び勤務しないことの承認をする相当な理由があったというべきである。

6 補助参加人労働組合らの主張

(1) Y市においては、従前から職務免除の場合に給与が減額されない扱いとされていたところ、補助参加人労働組合は、Y市との間で、平成14年3月29日、労働基本協約を締結した。同協約において、補助参加人労働組合の指名する職員が、一定

の場合に、勤務時間中に労働組合のための活動を行ふことを認めるとともに、これを有給とする旨定めていた。

そして、補助参加人労働組合の構成員が受けた職務免除は、上部団体の指示による集会あるいは会議に参加するためのものであるから、上記基本協約7条により適法なものである。

(2) 職員団体のための活動は、労働組合のための活動と同様、団体交渉に限定されないところ、補助参加人職員組合は、平成3年、当局との間で職員団体のための業務及び活動に関し、許可基準を作成して有給での職務免除についての合意を形成し、慣行を積み重ねてきた。

そして、補助参加人職員組合の構成員が受けた職務免除は、上記基準にのっとって行われたものであるから、適法なものである。

(3) 職員組合のための活動が憲法28条に定める権利の行使であり、かかる憲法上の権利を行使することは、職員の職務と責任に何ら反するものではないことからすれば、本件承認は地方公務員法24条1項の趣旨に合致するというべきである。

7 裁判所の判断

大阪地方裁判所は以下のように判示して、Xの請求をほほ認容しました。

(1) 地方公共団体の職員は、法律又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責めを有する職務にのみ従事しなければならないとされている（地方公務員法35条）。そして、Y市においては、同条の規定に基づき職務免除条例が定められていることからすれば、本件各職員が勤務時間中に職員団体のための活動等を行うためには、職務免除条例に基づく適法な職務免除が行われる必要がある。また、職務免除が行われた期間に対する給与を受けるためには、給与条例15条に基づいて、勤務しないことにつき任命権者の承認が与えられることが必要とされている。

(2) 職務免除条例2条は、職務専念義務の免除が

できる場合として、研修を受ける場合（1号）、厚生に関する計画の実施に参加する場合（2号）のほかに、「任命権者が定める場合」（3号）を規定しているが、任命権者が具体的にどのような定めを置くことができるのかを明らかにしていない。また、給与条例15条も、任命権者がどのような場合に勤務しないことの承認ができるのか、その要件を定めていない。

しかし、職務専念義務の免除及び勤務しないことについての承認について、明示の要件が定められていない場合であっても、处分権者がこれを全く自由に行うことができるというものではなく、職務専念義務の免除が服務の根本基準を定める地方公務員法30条や職務に専念すべき義務を定める同法35条の趣旨に違反したり、勤務しないことについての承認が給与の根本基準、すなわち、職員の給与がその職務と責任に応ずるものでなければならないことを要求する同法24条1項の趣旨に違反したりする場合には、これらは違法となると解すべきである（最高裁平成10年4月24日第二小法廷判決・集民188号275頁・本誌175号11頁参照）。

そこで、本件職務免除については、職員団体のための活動等に参加するためY市の事務に従事させないことが、また、本件承認については、これに加えて、勤務しない期間につき給与を支給することが、それぞれ地方公務員法の上記規定の趣旨に反するか否かを検討する。

（3）職員団体及び労働組合のための活動についてY市と補助參加人職員組合及びY市役所職員労働組合との間において、平成3年7月に「組合活動に伴う職免の運用について」と題する書面（以下「平成3年基準」という。）を取り交わし、一定の職員団体の活動については職務免除を認めるものとしており、さらに、Y市と補助參加人労働組合との間で締結された平成14年3月29日付けの労働基本協約においては、（1）団体交渉に委員、説明員又は参考人として出席する場合、（2）職員安全衛生委員会に委員として出席する場合、（3）その他Y市と補助參加人労働組合との協議によりY市が認めた会議に出席し、又は諸活動に参加する場合について、組合の指名する職員が勤務時間中に組合活

動を行うことを認めるものとしており、これらに基づく職務免除に係る運用が行われていたこと、Y市の職員が職員団体又は労働組合の活動に参加するために職務免除の申請をする場合、補助參加人職員組合、同労働組合及びY市役所職員労働組合からも職務免除を依頼する旨が記載された申請書を被告に提出していたことが認められる。

そして、本件職務免除の申請において用件とされた活動が、平成3年基準や上記労働基本協約で定められた活動の範囲外のものと認めるに足りる証拠もないこと、Y₂及びY₃は、人事課長として上記運用に従って本件職務免除を行ったこと、本件各職員が職務免除を受けた回数や時間も、職員団体又は労働組合の活動として、社会通念上、不相当と認められる限度を超えたものとまでは評価できないことからすれば、補助參加人職員組合、同労働組合又はY市役所職員労働組合の活動のためにされた本件職務免除が、地方公務員の最も基本的な公法上の責務を定めた地方公務員法30条、35条の趣旨に反する不合理な取扱いであったとまではいえず、これを違法とみることもできない。

（4）もっとも、本件における職員団体のための活動は、いずれも地方公務員法55条に定める適法な交渉には当たらず、同様に労働組合のための活動は、いずれも労働組合法7条3号ただし書に定める協議又は交渉に当たらないことについては当事者間で争いがないところ、これらの活動に係る期間についても給与を支給できる旨の特段の条例上の定めはない。

むしろ、地方公務員法55条の2第6項は、職員は、条例で定める場合を除き、給与を受けながら、職員団体のためその業務を行い、又は活動してはならない旨規定し、同項の定めを受けて、ながら条例2条は、職員が給与を受けながら、職員団体のためその業務を行い、又は活動することができる場合として、同法55条8項の規定に基づき適法な交渉を行う場合（1号）等を定めるのみであって、適法な交渉以外の職員団体の活動に有給で従事することを予定していない。労働組合法7条3号の規定もまた、勤務時間中の労働組合のための活動に給与を与えることは、経理上の援助に

当たり、原則として無給であることを前提にしていると解される。

そうすると、職員団体のための活動についても、労働組合のための活動についても、地方公務員法55条8項の規定する適法な交渉又は労働組合法7条3号ただし書の規定する協議又は交渉に当たる場合を除くほかは、勤務しないことの承認をすると能够になると解する根拠はないというべきである。

(5) 補助参加人らが主張するように、職員団体等のための活動が労働者の権利という側面を有し、これについて一定の限度で職務免除が許容されるとても、これらの活動自体は、職務との関連性を有せず、行政目的の達成という公益上の必要性も認め難いことを考え併せれば、職員が、勤務時間中に職務を離れて行う職員団体のための活動

(地方公務員法55条8項の適法な交渉を除く。)又は労働組合のための活動(労働組合法7条3号ただし書の適法な協議又は交渉を除く。)について、勤務しないことの承認をすることができるものとすることは、給与の根本原則について定める地方公務員法24条1項の趣旨に反し、Y市長に与えられた裁量権の範囲を超えてこれを濫用したものとして違法になるといわざるを得ない。

(6) 平成3年基準及び上記協約は、いずれも、職員団体又は労働組合の構成員が、勤務時間中に一定の職員団体又は労働組合のための活動を行うことを認める旨定めるにとどまり、職務免除を受けた期間につき、有給とすべきことを定めたものとはいえない。のみならず、たとえY市と補助参加人職員組合らとの合意をもって、勤務しないことの承認ができる場合を定め、併せて、その場合に給与が支給できるものと定めたとしても、その規律が給与の根本基準について定める地方公務員法の規定の趣旨に反する以上、本件承認が違法であるという結論に変わりはないのであって、いずれにしても、平成3年基準及び労働基準協約は本件承認が適法であることの根拠とはなり得ない。

(7) 部落解放同盟等の集会への参加については、任命権者がいかなる人権団体のいかなる活動について職務免除を認めるかについて、何らかの基準

を定めていたとは認められない上、これら部落解放同盟等の団体の活動が、Y市から委託を受けたり、また、Y市との間で職員の参加について取決めをしたりしていたものであるとも認められず、さらには、Y市の具体的な人権施策又は職員らの具体的な職務内容との間の関連性を見いだすこともできない。部落解放同盟等の集会に参加するために行われた本件職務免除は、服務の根本基準及び職務専念義務について定めた地方公務員法30条、35条に反しており、上記職務免除に対応する期間についてされた本件承認は同法24条1項の趣旨に反して、任免権者に与えられた裁量権の範囲を超えて、これを濫用したものとして違法になる。

8 本件判決の意義

(1) 最近では、社会全般が地方公務員の勤務や給与等に対して監視、批判する傾向にありますが、本件判決は、職員団体のための活動と労働組合のための活動については、法に定められた場合以外は、勤務しないことについての承認をすることが違法であるとし、部落解放同盟等の集会への参加については職務専念義務の免除自体が違法であるとして、事例ごとに区別して明確に判示し、この事実認定を前提に市長の職にあったY₁には指揮監督上の過失を認め、人事課長の職にあったY₂及びY₃については、少なくとも重過失があると判断しました。

(2) また、補助参加人らは、「職員らはY市が定めた取扱いに従って適法かつ適正なものと信じて職務免除を受けた上で職員団体のために活動に従事して、給与等の支給を受けていたのであるから、このような職員に対して給与の返還を求めるのは信義則に反して許されない。」と主張しましたが、本件判決は、平成18年1月に本件通知により労働組合の活動に係る違法な取扱いについて是正が促されており、同年中にはY市と職員団体等の間で協議が行われていたのであるから、平成19年当時は、職員団体等のための活動について職務免除を受けた期間に対応する減額がされずに給与等の支出命令がされることについての違法性を認

識することが可能であり、Y市における職務免除及び勤務しないことの承認の取扱いを適法であると誤信することについて相当な理由があったとはいえないで、Y市が職務免除を受けた期間に対応する給与の返還請求することは信義則に反するということはできないと判示しております。

現在も、職務専念義務を免除されてその期間中に組合活動に従事している職員に対して通常の給与等を支給している地方公共団体があるものと推測されますので、本件判決は、これらの地方公共団体には他山の石となるものであると同時に上記最高裁判決について具体的な事情の下における、職務専念義務の免除、給与等の支給に関する適法性、市長及び支出命令を専決で行った職員の責任について明らかにしたものといえ、実務上大変参考になる事案と考えます。

(3) Y市では、Y市の水道事業勤務の職員が勤務時間中に労働組合のための活動を行うに当たり、職務専念義務を受けた上、職務免除を受けた期間に対応する給与等の支給を受けていたことが違法であるとして水道事業管理者が被告となって提訴された損害賠償請求事件がありましたが、同事件においても、本件判決と同趣旨の判決が言い渡されております(本誌330号21頁。以下「別件判決」といいます)。別件判決について被告側は控訴しましたが、給与等を受け取っていた職員らが、別件判決によって認められた損害賠償金に相当する金員を返納したため、控訴審の大蔵高裁は、住民側の請求内容に理由があることを認めながらも返納によって損害は発生していないことから、別件判決を取り消しましたが、実質的には別件判決の判断を維持したものとなっております(大阪高裁平成22年5月27日判決・平成21年(行コ)第147号・判例誌未掲載)。

また、Y市の教育委員会勤務職員が組合活動等を行うに当たり、職務専念義務の免除を受けた上、その免除を受けた期間に対応する給与等の支給を受けていたことが違法であるとしてY市長が被告となって提訴された損害賠償請求事件がありました、同事件においても、本件判決と同趣旨の判決が言い渡されており(本誌336号39

頁)、参考にしていただきたいと思います。

佐々木 泉 頸

(弁護士)

小 山 裕

(北海道町村会)