

平成12年10月2日
監 査 事 務 局

問い合わせ先
監査事務局総務課
電話 03 - 5320 - 7011

国立市立小中学校教職員の勤務時間内職員団体活動を違法・不当として
当該時間相当分の給与返還等を求める住民監査請求監査結果

第 1 請求の受付

1 請求人

国立市 太田政男

2 請求書の提出

平成12年8月3日

3 請求の内容

(1) 主張事実

ア 請求書による主張

地方公務員には、職務に専念する義務が課されており（地方公務員法第35条）、職員には法律又は条例に定めのある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力の全てをその職務遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないと定められている。

この地方公務員の職務の大原則を担保するために、地方公務員法第55条の2第6項では、職員は条例で定める場合を除き給与を受けながら、職員団体のためにその業務を行い又は活動してはならないとし、勤務時間内の組合活動を原則的に禁止している。

本条の特例規定として、東京都及び国立市は「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」）を定めているが、国立市において、教職員は勤務時間内に職員団体活動に従事する場合には、東京都が定めている必要な手続きに準じた手続きを経て管理者の承認を受けなければならないとされている。

この手続きとは、職員団体が毎月の組合行事日程表とそれに参加できる職員名

を予め当局に提出し包括的な承認を得る。それに参加する職員は、職務免除及び給与減額免除を管理者に申請して仮承認を経て組合行事に参加する。職員団体は職員の参加を確認したら当局宛てに当該職員が当該行事に参加したことを証明する「参加票」を提出する。管理者は参加票の内容と当初に仮承認した職務免除と給与減額免除の申請を照合して瑕疵がない場合に仮承認を本承認に切り替える、というものである。

しかるに国立市教育委員会においては、職員が管理者に対して職務免除と給与減額免除申請を行わないのみならず、申請があっても瑕疵や適用外があるものや、その他の手続きが行われていないものが大半ある。

従って、適正な手続きを経ないで行われた職務免除と給与減額免除の承認は無効であり、この様な違法なままに職員団体活動に従事した期間における給与の支払いは、「学校職員の給与に関する条例」第16条〔給与の減額〕に違反する違法な公金の支出であり、東京都に返還すべきものである。

イ 事実証明書により特定・主張している違法事実（要旨）

(ア) 国立市立国立第七小学校勤務の教職員については、機関運営への参加など勤務時間内の職員団体活動に関する一切の手続きがなされていない。

(イ) 東京都教職員組合北多摩西支部国立地区協議会については、次の違法事由がある。

a 平成11年8月以降月間行事予定表が提出されていない。

b 機関運営に関わる参加票が一切提出されていない。

c 機関運営の構成員でありながら、職務専念義務免除及び給与減額免除の手続きをとっていない職員がいる。

d 職務専念義務免除及び給与減額免除の申請根拠の見あたらない職員がいる。

(ウ) 多摩島嶼地区教職員組合については、次の違法事由がある。

a 国立支部については、東京都のいわゆる「ながら条例」の適用除外となっているが、支部委員会の活動が職務専念義務免除及び給与減額免除の承認を受けている。

b 機関運営の構成員でありながら、職務専念義務免除及び給与減額免除の手続きをとっていない職員がいる。

c 定期大会については、参加票による確認が行われていない。

(エ) 国立市教育委員会作成の「弁明書」によれば、国立市立国立第二小学校ほか2校において、集会動員など不当な勤務時間内職員団体活動が行われている実

態が明らかであり、他校も同様であると思われる。

(2) 措置要求

平成11年度までに全手続きを口頭で処理した学校、日程表、参加票を出していない職員団体、執行委員等の申請がない、無許可の集会参加や要請行動等、このような違法・不当な取り扱いは全ての学校にわたって行われており、厳格調査の上、給与の返還と地方公務員法に定める懲戒処分を行うべきである。よって、証拠書類を添え、必要な措置を講じるよう求める。

4 請求の要件審査

本件請求の対象となっている給与支出のうち、1年の期間制限を徒過していないものについては、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

国立市立小中学校教職員（以下「国立市教職員」という。）に対する給与の支出を監査対象とした。

2 監査対象局等

都教育庁を監査対象とした。なお、国立市教育委員会を対象に、関係人調査を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第5項の規定に基づき、平成12年8月31日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において本件請求の趣旨の補足を行った。また、新たな証拠として、教員の研修に関する資料ほか2点を提出した。

第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求には、理由があるものと認める。

法第242条第3項の規定に基づき、教育長に対し、別項のとおり勧告する。

なお、教職員の職員団体活動への参加に関しては、今後とも手続の遵守を徹底させる必要があることから、都教育委員会に対し別項のとおり要望する。

以下、事実関係の確認、監査対象局の説明及び判断理由について述べる。

1 事実関係の確認

(1) 国立市教職員の法的位置付けについて

国立市教職員は、国立市立の小中学校の職員ではあるが、市町村立学校職員給与負担法（昭和23年法律第135号）により、都が給与を負担する職員（以下「都費負担教職員」という。）と位置付けられている。

都費負担教職員の任命権は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「地教行法」という。）第37条第1項により、都教育委員会に存することとなっており、都教育委員会は、国立市教職員の任免、異動、懲戒・分限処分等を行う権限を有しているものである。

一方、国立市教職員の服務については、地教行法第43条第1項により、国立市教育委員会が監督することとされている。したがって、国立市教職員の職務に専念する義務の免除は、国立市教育委員会の権限であり、国立市においては、同権限は各学校長に委任されている。

(2) 国立市教職員に対する給与支給について

ア 給与の支出について

都の予算に関する執行権限は、都知事が有しているものであるが、都教育委員会に関する同権限は教育長に委任されており、さらに、都費負担教職員の給与の支出については、東京都会計事務規則（昭和39年東京都規則第88号）第6条により、都教育庁の予算担当課長が支出命令権者となっている。

一方、給与関係データ入力票の作成など給与の支給事務については、東京都教育委員会の事務処理の特例に関する条例（平成11年東京都条例第115号。以下「事務処理特例条例」という。）第2条の表3の項イにより国立市教育委員会が処理している。

イ 給与減額免除の承認について

国立市教職員の給与の減額免除は、事務処理特例条例第2条の表4の項口により、国立市教育委員会が処理することとされており、学校職員の給与の減額を免除することのできる場合の基準に関する規則（昭和31年東京都教育委員会規則第23号）に定める基準にのっとり行われるものとなっている。

なお、国立市においては、各学校長が具体的な承認事務を行っている。

(3) 都費負担教職員による職員団体とその活動について

ア 職員団体について

一般に地方公務員は、その勤務条件の維持改善を目的として職員団体を結成することができる（地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第52条第1項及び第3項）。また、同一の地方公共団体に属する職員のみで組織されている職員団体で、地公法第53条に掲げる要件を満たすものは、当該地方公共団体の人事委員会又は公平委員会に登録することができる。

一方、公立学校の教職員による職員団体については、異なる地方公共団体の職員を構成員としていても、その所属校が同一の都道府県内に所在していれば、当該都道府県の職員団体とみなされ、その人事委員会に登録できることとなっている（教育公務員特例法（昭和24年法律第1号）第21条の5）。

今回請求人が問題としている東京都教職員組合（以下「都教組」という。）及び多摩島嶼地区教職員組合（以下「多摩教組」という。）は、いずれも東京都内の公立学校所属の教職員による職員団体であり、都人事委員会に登録されているものである。

イ 勤務時間内において給与を受けながら行うことのできる職員団体活動について

地方公共団体の職員が、職員団体のための業務又は活動（以下「職員団体活動」という。）を勤務時間内において給与を受けながら行うことは、原則として禁止されており、条例によって特別の定めをした場合に限り認められるものである（地公法第55条の2第6項）。

都では、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（昭和41年条例第98号。以下「ながら条例」という。）第2条第1号により、地公法第55条第8項の規定に基づき、適法な交渉及びその準備を行う場合を、勤務時間内に給与を受けながら行うことのできる職員団体活動（以下「時間内組合活動」

という。)として認めている。

また、ながら条例の適用職員には、都費負担教職員を含んでおり、都人事委員会に登録している都教組及び多摩教組の構成員である国立市教職員が、時間内組合活動を行う場合には、ながら条例の適用を受けることになる。

ウ 適法な交渉とその準備について

(ア) 適法な交渉の意義について

適法な交渉とは、地公法第55条に定める要件に適合する交渉をいう。その主な要件は、職員団体と、交渉事項について権限を有する地方公共団体の当局との間の交渉であること、交渉事項が、職員の勤務条件等であって、地方公共団体の管理運営事項ではないこと、予備交渉により、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めること、などである。

なお、人事委員会又は公平委員会に登録された職員団体から、勤務条件等に関し、適法な交渉の申入れがあった場合には、当該交渉事項について権限を有する地方公共団体の当局はこれに応ずべき地位に立つものとされている(地公法第55条第1項)。

(イ) 適法な交渉の準備の範囲について

時間内組合活動として、適法な交渉とともに認められるその準備行為の具体的な範囲については、都教育委員会が、都費負担教職員を含む学校職員関係の職員団体に関し、次表の基準にのっとって定めている。

(表) 適法な交渉の準備に関する基準

基 準	例
・ 適法な交渉を行うに当たって法律上必要とされる行為	予備交渉
・ 交渉事項について、職員団体からの適法な委任に基づいて地方公共団体の当局と行う折衝	小委員会交渉、専門委員(会)交渉等
・ 職員団体の規約その他によって定められている基幹的機関運営で、職員団体が適法な交渉を行うに当たって必要不可欠なもの	大会、執行委員会等
・ 特定の事項に関し、職員団体の執行機関から権限の委任を受け、適法な交渉上の議題にかかわる事項について調査・研究・諮問等を行う専門的又は補助的な機関	専門部、専門委員会等

の運営で必要不可欠なものと認められるもの	
・職員団体の所属する上部団体の規約その他に定める機関運営のうち、当該職員団体が行う適法な交渉と有機的関連を有する機関運営で必要不可欠なものと認められるもの	日教組、全教、都労連の大会等

なお、具体的な時間内組合活動及びその承認限度については、上記基準に基づき、職員団体ごとに詳細に定められている。

エ 機関運営への参加に関し求められる手続について

職員が、上記ウ(イ)の適法な交渉の準備として認められる機関運営に、構成員として参加する場合は、一定の限度内で、職務に専念する義務の免除（以下「職免」という。）及び給与減額免除（以下「給与減免」という。）の対象となる。職員団体の各支部等の機関運営に、都費負担教職員が参加する場合には、以下の手続を適正に行うことにより、職免及び給与減免が認められる。

(ア) 職員団体は、適法な交渉の準備として認められる機関運営の月間行事日程表及び構成員名簿を前月25日までに提出し、各区市町村教育委員会は、承認基準に基づき、これを承認した上で、各学校長に通知する。ただし、構成員名簿については、構成員に変更がなければ毎月提出する必要はない。

(イ) 機関運営に参加する職員は、学校長に事前に職免及び給与減免の申請を行い、学校長は月間行事日程表と構成員名簿とを照合の上、仮承認する。

(ウ) 機関運営に参加した職員は、参加票に記入し、職員団体は、同参加票を確認の上、各区市町村教育委員会に提出する。

(エ) 各区市町村教育委員会は、参加票と行事日程表、構成員名簿とを照合の上、承認し、学校長に送付する。

(オ) 学校長は、参加票を確認の上、職免及び給与減免を本承認する。

なお、職員団体の本部及び上部団体の機関運営については、各区市町村教育委員会ではなく、都教育委員会が、機関運営の承認、参加票の確認等を行う。

2 監査対象局の説明

(1) 服務監督について

地教行法第43条第1項は、「市町村教育委員会は、県費負担教職員の服務を監

督する」と規定しており、国立市教職員の服務監督は、国立市教育委員会が行うべきものである。

このため、ながら条例に基づく機関運営への参加や、集会参加、要請行動の際の服務の取扱いについては、国立市教育委員会が、その権限に基づき、適切に処理すべきものである。

(2) 給与の減額について

勤務時間内において、適正な手続を経ずに職員団体活動を行った場合には、給与減免は認められず、当該活動時間相当分の給与は、減額の対象となる。

給与の支給事務については、事務処理特例条例第2条の表3の項イの規定により、国立市教育委員会が処理することとなっている。このため、給与の減額及び返還請求についても、同市教育委員会が行うものと考えている。

(3) 給与の返納の報告について

「適法な交渉の準備」の具体的な範囲及びその手続については、都教育委員会が定めている。

ところが、平成12年6月の国立市議会において、国立市教職員が正規の手続をとらずに勤務時間内の職員団体活動等を行っているとの指摘がなされた。

このため、都教育委員会は、国立市教育委員会に対し、平成12年6月26日付12教人勤第55号により、実態調査を行うよう依頼した。その結果、勤務時間内において、ながら条例に基づく正規の手続をとらずに行われている実態等が、一部明らかになった。

そこで、同市教育委員会に対し、平成12年8月11日付12教人情第235号により、国立市教職員の勤務時間内の職員団体活動に関し、適正な手続をとらずに職務に従事しなかった時間を特定し、給与の返納に関する報告を行うよう求めている。

3 判断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、国立市教職員について、所定の手続をとらずに、勤務時間内において職員団体活動に従事している者がおり、当該時間分の給与が違法・不当に支給されているとして、その返還等を求めていると認められるので、以下このことについて判断する。

(1) 国立市教職員の勤務時間内における職員団体活動の実態について

勤務時間中に、給与を受けながら職員団体活動を行うことは、原則として禁止されているものであり、活動内容が所定の要件を満たし、その参加に際しての職免及び給与減免の適正な手続がとられない限りは、正当な時間内組合活動とは認められない。

したがって、国立市教職員が、適正な手続をとらずに勤務時間内において職員団体活動を行ったという事実があった場合には、職免及び給与減免は認められず、当該時間分の給与は減額しなければならないものであり、減額せずに支給した給与については、返納を要することになる。

そこで、請求人の主張するように、国立市教職員が、適正な手続をとらずに勤務時間内において職員団体活動に参加した実態があるか否かを確認するため、監査対象局及び国立市教育委員会に対する事情聴取などを行った結果、次のような事実が明らかとなった。

ア 国立市立国立第七小学校所属の職員については、平成12年6月以前において、1名を除き、職員団体活動参加のための職免及び給与減免に関する申請手続をとっていないこと。

イ 都教組北多摩西支部に所属する国立市教職員の機関運営への参加については、参加票による確認が全く行われていないなど、平成12年6月以前において、すべて所定の手続を欠いていること。

ウ 多摩教組については、一部職員について、職免及び給与減免申請手続を欠くなど、適正を欠く事実があり、また、定期大会参加については、参加票による確認が行われていなかったこと。

エ 国立市立国立第二小学校ほか2校においては、請求人の主張どおり、承認を得ない集会参加、研修の名目でなされた職員団体活動など、職免、給与減免の要件を満たさない職員団体活動への参加が認められ、その他の学校においても、同様の事実が見られること。

これらは、勤務時間内における職員団体活動に際し、適正な手続を欠いているものであり、当該活動に参加した職員については、当該時間相当分の給与を減額する必要があったといえる。

しかしながら、これらの職員に対し、給与を減額して支給したという事実は認められなかった。

よって、国立市教職員について、適正な手続をとらずに勤務時間内において職員団体活動に従事している者がおり、当該時間分の給与が違法・不当に支給されているという請求人の主張については、これを認めることができる。

(2) 損害の補てんについて

上記(1)のとおり、給与を減額すべきであるにもかかわらず、これを減額せずに支給した場合には、当該給与を受けた職員は、これを返納することが必要となる。

そこで、国立市教職員の職員団体活動に関し、適正な手続をとらずに職務に従事しなかった時間の特定と、当該時間相当分の給与の返納に関し、国立市教育委員会及び都教育委員会から事情聴取を行ったところ、現段階においては、次のような状況にあることが認められた。

ア 国立市教職員による適正な手続を欠く勤務時間内職員団体活動への参加の実態は、国立市教育委員会による調査によりおおむね明らかになっているが、平成12年度における給与の返納を要する事実とその要返納額など、一部実態が不明なものが残っていること。

イ 適正な手続を欠く勤務時間内職員団体活動に関する給与の返納手続は、まだ実施されていないこと。

返納を要する給与額は、本来都が支出してはならなかったものであり、これらが返納されていない以上、都が損害を被ったと認めることができ、損害額の補てんが求められる。

したがって、監査対象局は、実態が不明な部分を解明し、損害額を確定させるとともに、これらの損害が補てんされるよう、必要な措置を講じる責任があると考えられる。

以上のことから、請求人の主張には理由があるものと認められるので、別項のとおり、都教育長あて勧告を行う。

また、教職員の勤務時間内における職員団体活動に対し給与を支給するのは、あくまでも例外的なものであるという制度の趣旨を踏まえ、職免及び給与減免について所定の手続の遵守を徹底することが求められることから、教育委員会に対し、別項のとおり要望を行う。

【都教育長への勧告】

法第242条第3項に基づき、都教育長に対し、次の措置を講じることを勧告する。

(1) 措置すべき事項

本件請求のあった日から過去1年をさかのぼった日以降において、国立市教職員が、適正な手続をとらずに、勤務時間内において職員団体活動を行った時間相当分の給与を支出したことに伴う都の損害額を十分精査の上、これを確定し、その補てんのために必要な措置を講じること。

(2) 措置期限

平成13年3月31日

(都教育委員会への要望)

教職員が勤務時間内において給与を受けながら職員団体活動に従事することは、原則として禁止されているものであり、ながら条例の適用に関して定められた手続を適正に行うことにより、はじめて職務専念義務の免除及び給与の減額免除が認められるものである。こうした手続をおろそかにすることは、地公法及びながら条例の趣旨を損なうものであり、正常な労使関係の確保の面からも大きな問題がある。したがって、今後、ながら条例の運用に当たっては、その手続が適正に行われるよう、指導の徹底を図られたい。

資料（東京都職員措置請求書等）

東京都職員措置請求書

1 請求の要旨

地方公務員には、職務に専念する義務が課されており（地方公務員法第35条）、職員には法律又は条例に定めのある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力の全てをその職務遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないと定められている。

この地方公務員の職務の大原則を担保するために、地方公務員法第55条の2第6項では、職員は条例で定める場合を除き給与を受けながら、職員団体のためにその業務を行い又は活動してはならない、とし勤務時間内の組合活動を原則的に禁止している。

本条の特例規定として、東京都及び国立市は「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」）が定められているが、国立市において、教職員は勤務時間内に職員団体活動に従事する場合には、東京都が定めている必要な手続きに準じた手続きを経て管理者の承認を受けなければならないとされている。

この手続きとは、職員団体が毎月の組合行事日程表とそれに参加できる職員名を予め当局に提出し包括的な承認を得る。それに参加する職員は、職務免除給与減額免除の申請書を管理者に申請して仮承認を経て組合行事に参加する。職員団体は職員の参加を確認したら当局宛てに当該職員が当該行事に参加したことを証明する「参加票」を提出する。管理者は参加票の内容と当初に仮承認した職務免除と給与減額免除の申請を照合して瑕疵がない場合に仮承認を本承認に切り替える、というものである。

しかるに国立市教育委員会においては、職員が管理者に対して職務免除と給与減額免除申請を行わないのみならず、申請があっても瑕疵や適用外があるものや、その他の手続きが行われていないものが大半ある。

従って、適正な手続きを経ないで行われた職務免除と給与減額免除の承認は無効であり、この様な違法なままに職員団体活動に従事した期間における給与の支払いは、「学校職員の給与に関する条例」第16条〔給与の減額〕に違反する違法な公金の支出であり、東京都に返還すべきものである。

11年度までに全手続きを口頭で処理した学校、日程表、参加票を出していない職員団体。執行委員等の申請がない。無許可の集会参加や要請行動等、この様な違法・不当な取り扱いは全ての学校にわたって行われており、厳格調査の上、給与の返還と地方公務員法に定める懲戒処分を行うべきである。よって、証拠書類を添え、必要な措置を講

じるよう求める。

(以上、原文のまま掲載)

事実証明書

請求人が作成した「資料により読み取れる実態の一部」

国立市立国立第七小学校による「ながら条例に基づく職免申請、書類、承認と職免処理簿」に関する報告(平成12年6月資料)

請求人の資料要求に対する国立市教育委員会教育長からの回答書(平成12年7月19日付国教指発第445号)

東京都教育委員会教育長から特別区教育委員会教育長、都立学校長及び区立学校長にあてられた「適法な交渉の準備」に該当する具体的な職員団体活動の範囲についての通知文(平成5年12月9日付5教人勤第169号))

「学校職員のための勤務時間等の手引」抜粋

国立市教育委員会と職員団体との確認事項等に関する同委員会の見解

東京都教職員組合北多摩西支部国立地区協議会に関する下記資料

- ・1999年度及び2000年度地区協議会役員、執行委員等の名簿
- ・月間行事日程表(1999年7月分)

多摩島嶼地区教職員組合に関する下記資料

- ・1999年度及び2000年度役員等名簿
- ・機関運営予定表(1999年7月、9～12月、2000年1～4月)

国立市立小中学校の職員団体による「教室不正使用」に関する産経新聞記事の写し(平成12年7月22日付)

東京都教職員組合国立地区協議会作成の教室使用に関する念書の写し(1999年3月23日付)

「東京都国立市職員措置請求書」に係る監査結果に関する通知文(平成12年7月21日付国監収第19号)及び監査結果本文

国立市作成の「弁明書」の写し

職員団体役員等の職務専念義務免除・給与減額免除申請簿の写し

教職員の研修に関する資料

東京都教職員組合北多摩支部国立地区協議会等の機関運営の参加票一覧表の写し

多摩島嶼地区教職員組合関係の参加票の写し