

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

平成27年8月10日に請求人から地方自治法（以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求（高監委第215号。以下「本件請求」という。）は、形式上の要件を具備しているものと認め、同日付で受理した。

2 請求の要旨及び理由

監査に当たり、請求書記載事項及び事実証明並びに請求人の陳述から請求の要旨及び理由を次のように解した。

(1) 請求の要旨

交通部には、職員に対し2回目までの遅刻は不問とし、遅刻3回目で半日分の有給休暇扱いとするという「ヤミの制度」が存在する。本来認められない有給休暇を承認するなどして、遅刻を欠勤として扱わず、減給することなく給与を支給してきたことは違法不当であり、それによって交通部は損害を被ってきた。よって、過去10年分の当該給与ないしその相当額について、その詳細及び責任者を明らかにした上で、不当利得返還請求又は損害賠償請求することを勧告することを求める。

また、上記の不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実及び故意過失により時効消滅した債権につき当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求める。

(2) 請求の理由

交通部では、遅刻は2回目まで不問とされ、減給も処分もされず、3回目に有給の残日数から半日分が差し引かれ、休暇届表の「半休」欄に「遅刻3回」として記載されている。また、「半休」欄に「遅刻」と記載されているものもある。これに関しては、単に遅刻しただけで就業規則第25条第2項のやむを得ない事由も存在しないのに、違法に有給休暇を事後請求し承認を受けたものと言わざるを得ない。「有給休暇」及び「半休」の欄には「当日」と記載されているものもあるが、就業規則第25条第1項では「年次有給休暇の承認を受けよ

うとする職員は、あらかじめ管理者に請求しなければならない。」と定められていることからすれば、当日の請求はあらかじめ管理者に請求し、承認を受けたものとはいえないから、やはり違法な請求と承認がされたものと考えられる。上記のとおり、「遅刻3回」、「遅刻」、「当日」と休暇届表に記載されているものについては、就業規則等に全く根拠がない、あるいは就業規則に反した有給休暇の承認がされているから違法不当である。また、遅刻が欠勤扱いされなかったことも違法不当である。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

請求人は、遅刻を欠勤として扱わず、減額することなく給与を支給してきたことは違法不当であり、それによって交通部が被った損害について、不当利得返還請求又は損害賠償請求を求めていることから、当該給与の支給が自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出に当たるかどうかを監査対象事項とした。

なお、請求人からは同条第2項のただし書の正当な理由があるときについての疎明もないことから、同項本文の規定に基づき、当該公金の支出が本件請求の日において1年を経過しているものについては監査の対象外とした。

また、請求人は、過去10年分の当該給与ないし相当額について、不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実並びに故意過失により時効消滅した債権につき当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求めているが、当該確認は、同条第1項所定の監査対象事項ではないことから、監査の対象外とした。

(2) 監査対象部

交通部

(3) 請求人の証拠の提出及び意見陳述

平成27年9月10日に、自治法第242条第6項の規定に基づき請求人から新たな証拠の提出があり、概要、次の陳述があった。

地方公営企業等の労働関係に関する法律(以下「地公労法」という。)第9条では、「地方公共団体の長その他の地方公共団体の機関は、地方公営企業におい

て、当該地方公共団体の長その他の地方公共団体の機関の定める規則その他の規程に抵触する内容を有する協定が締結されたときは、速やかに、その協定が規則その他の規程に抵触しなくなるために必要な規則その他の規程の改正又は廃止のための措置をとらなければならない」とされている。また、同法第8条第1項では、同様に、条例に抵触する協定が締結されたときは、その締結後、原則10日以内に条例改正等の議決を議会に求めなければならないとされている。

労働基準法では、労働協約は就業規則に対して優先的効力があるとされているということだが、地方公営企業では、地公労法がある以上、就業規則に労働協約の内容が反映されていなければならないから、給与条例主義との整合性からしても、労働協約は、条例や規則等に反映されるまで効力を有しないと考える。この法律の定めからすれば、現在の高槻市自動車運送事業職員就業規則(以下「就業規則」という。)の年次有給休暇や遅刻に関する規定は、平成7年の覚書があるとすれば、その覚書のとおり改正されていなければおかしいが、約20年経った現在でもそのように改正されていない。そうすると、本当に覚書があったのか疑問だし、仮にあったとしても、就業規則等が改正されていないから、やはりその覚書の内容は無効だといえる。

また、最高裁昭和48年3月2日第二小法廷判決では、有給休暇を「与える」とはいつでも、その実際は、労働者自身が休暇をとること、すなわち就労しないことによって始めて休暇の付与が実現されることになると判示している。実際に仕事を休まないで有給休暇を取得したということにはならないから、有給休暇の買取りも認められないとされている。

交通部の遅刻救済制度については半日分の有給休暇を取得したことになるが、実際には半日分仕事を休んだわけではない。遅刻をした職員は、その後は勤務をしている。実際に休んでない以上有給休暇を取得したことにはならない。いくら労働協約に書かれているからといっても、違法で無効だと言わざるを得ない。

休暇届表の半日分の有給休暇(以下「半休」という。)の欄には、「遅刻3回」のほか、単に「遅刻」や「当日」と書かれているもの、そして空欄のものがある。このように取得の理由が使い分けられているということは、「遅刻」と書か

れているものは、遅刻3回と同様に、遅刻した職員を救済するためのものであると考えられる。有給休暇は事前取得が原則なので、これについても無効としなければならない。

以上の理由から、少なくとも、休暇届表に「遅刻」と記載されているものに関しては、遡ってカウントして、給料や手当の減額と職員の処分をしなければならない。

(4) 関係職員の意見陳述

平成27年9月10日に、交通部の部長、次長兼総務課長、総務課主幹、同課主査、同課係員、企画運輸課長が陳述を行った。その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人の立会いを認めた。

ア 関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

市バスでは、乗客の利用実態に合わせて、利便性を第一にダイヤを編成し、このダイヤを基に乗務員の1日の業務内容を定めた仕業を設定している。乗務員は、輪番制により毎日異なる仕業を割り当てられるが、この仕業には同一のものではなく、毎日の始業時間等が異なる複雑な変則勤務となっている。また、市バスでは乗務員数の確保が十分とは言えず、その欠員分を勤務変更や時間外勤務、休日出勤により補っており、これらにより本来割り当てられていた仕業が変更されたり、別の仕業の全部又は一部が本来の仕業の前後に付け加えられたりという状況にある。さらに、公共交通機関として欠便が絶対に許されず、かつ定時運行を確保することが事業者としての重大な責務となっている中で、病気や家族の不幸など急な休暇取得に対応するため、必要な予備勤務者を待機させている。しかし、その人数にも限りがあり、運行を管理する側としては、出勤時間に間に合わない場合でも有給休暇を取得するのではなく、乗務が可能であるならば乗務に就くべきであると考えている。

遅刻はあってはならないことだが、公共交通機関としての事業目的や勤務形態の特殊性に鑑み、出庫に間に合う遅刻であり、予備勤務者が出勤せず、バス運行に影響を与えないものについては、乗務員本人からの申請と上司の承認を経て、遅刻3回で半休と振り替える処理（以下「半休振替処理」という。）を行っていた。

なお、3回に満たない遅刻については、休暇と振替をしていなかった。半休

振替処理は、交通部と高槻市交通労働組合（以下「市交通労組」という。）との間の覚書に基づくもので、遅刻による減給等はしていない。なお、この覚書については、少なくとも平成7年12月27日付けのものまで遡ることができる。現在は、市交通労組と協議し、平成27年6月24日付でこの覚書を廃止した。

また、休暇カードの「有給休暇」や「半休」の欄に「遅刻」や「当日」と記載されているものについては、遅刻を理由とする、あるいは当日に有給休暇申請があったものになるが、就業規則第25条に基づく有給休暇に係る手続きを経ている。

次に、本件半休振替処理は上記の覚書に基づくものであり、この覚書は、その名称にかかわらず労働協約であって就業規則に優先するものである。また、休暇カードに「遅刻」や「当日」と記載されているものについても、前述のとおり就業規則に基づく手続きを経ている。よって、これらの遅刻や有給休暇の取扱いは、就業規則に反するものではなく、違法不当な点はない。

イ 関係職員の陳述に対する請求人の反論は、概要、次のとおりである。

厳しい市バスの勤務にありながら、遅刻しない職員も多くいるが、少なくとも年に10回は遅刻している人がいる。遅刻する人はなぜか多く遅刻をする傾向があるようだが、なぜ、交通部は是正させることができなかつたのか。遅刻を許してきたのがこの遅刻救済制度だつたのではないか。遅刻しても処分も減給もされないからいいという気構えをさせたのは、この制度があつたからではないか。そういう意味でこの制度は罪深い。1、2回のは振り替えず、3回目に遅刻した日に半休を取得したことにするということである。しかし、実際には休暇を取っていない。遅刻した職員は、その日遅刻した後に勤務するのだとしたら、休暇は取得していないのではないか。覚書は労働協約であつて就業規則に優先するということだが、そういう詐欺的なことによつて遅刻による減給処分を救済する、いくら労働協約だといつても許されず、違法な約束事である。就業規則には、有給休暇は事前申請するよう書かれている。3回目の遅刻をした日に、自動的に有給休暇になるというのは就業規則に違反している。休暇届表の半休欄には、単に「遅刻」と書いてあるものがある。これについて、出勤時間を過ぎて連絡してきたのではないかと尋ねたが、交通部では把握していないとのことだつた。半休の備考欄に「当日」、「遅刻」、「遅刻3回」、あるいは

空欄など理由が使い分けられている。このことは、「当日」は出勤直前に連絡してきた、「遅刻」と書いてあるのは出勤時間を過ぎてから連絡してきたと考えざるを得ない。遅刻は30分以内だから減給しないとのことだが、正規の勤務時間を勤務しないなら給与の減額の対象となる。10回も遅刻している人もいるし、半休欄に遅刻した時間を書いてあるのもあり、30分を過ぎているのもあった。そういうのは、完全に減給しなければならない。もしかすると、遅刻の減給というのは、減給しなかったことによって損害を与えているとは言えないのかもしれないが、損害は損害である。

(5) 関係職員の事情聴取等

平成27年9月15日に、交通部の部長、次長兼総務課長、総務課主幹、企画運輸課長、企画運輸課主幹に対して事情聴取を行った。

また、請求書及び証拠書類について調査し、関係職員に対し質疑を行った。

4 監査の結果

(1) 事実の確認

ア 平成7年12月27日付け覚書について

本件半休振替処理は、高槻市自動車運送事業管理者(以下「管理者」という。)と市交通労組執行委員長との間で締結された平成7年12月27日付け覚書(以下「本件覚書」という。)に基づくものである。本件覚書頭書には、「8時45分出勤問題に関連した、交通部の勤務時間等に係る諸問題について、協議の結果合意に達したので、下記のとおり覚書を締結し、平成8年1月1日から施行する」とされている。ここでいう「8時45分出勤問題」とは、当時、市の本庁舎(以下「本庁職場」という。)では、午前8時45分が出勤時間であるが、午前9時までの15分間は休息時間とされ、この休息時間中に出勤すれば遅刻として取り扱わなかった。このことについて問題があるとされ、午前8時45分以降の出勤は遅刻であるとの観点から、勤務時間全般の見直しが行われた。これを受けて交通部では、遅刻の取扱いについて、本件覚書の第2項で「基本的取扱いについては、出勤時間以降の勤務時間内出勤...は職務命令違反、部分欠勤に当たり、当該欠勤時間に応じて賃金カット等の対象とする」とし、一方で、「職員救済の立場から、本人からの申請と上司の承認を経て、一定の範囲

内で有給休暇との振替措置を行うものとする」と定めている。具体的には、「運行確保が基本的使命という交通部の特殊性に鑑み、対象時間については、遅刻が始業から30分未満...とする。ただし、乗務員については、遅刻は始業から30分未満で、かつ、出庫時間未満の時間内出勤を遅刻の対象時間とする」とし、「回数については、遅刻は3回で半日休暇...と振替え処理するものとし、振替の限度日数は、...有給休暇2日分(遅刻12回...)相当までとする。また、端数の振替はしない」としている。

ここでいう「職員救済」とは、遅刻について職務命令違反を問わず、遅刻による欠勤時間数に応じた減給を行わないとのことである。また、「端数の振替はしない」とは、有給休暇の振替も給与の減額も行わないとのことである。

なお、本件半休振替処理は、管理者と市交通労組執行委員長との間の平成27年6月22日付け協定書により、同月24日をもって廃止された。

イ 本件半休振替処理の対象者について

本件半休振替処理の対象となるのは、交通部に所属する職員(アルバイト職員を除く。)であり、始業から30分未満の遅刻をその対象時間としている。ただし、乗務員については、変則勤務であることから始業から30分未満で、かつ出庫時間未満の時間内出勤を遅刻の対象時間としている。

なお、勤務時間が午前8時45分から午後5時15分までの日勤職員については、本件半休振替処理の対象となった者はいないと認められることから、本件請求においては、乗務員における半休振替処理についてのみ監査の対象とする。

ウ 乗務員の変則勤務等について

交通部では、平日1日当たり約2,000便のバスを運行しており、これに基づき、乗務員の1日の業務内容を定めた仕業を設定している。この仕業は、平日では約200通りとなる。乗務員は、A勤務(早出勤務)、B勤務(遅出勤務)、ラッシュ時間帯の勤務となるC勤務(中休勤務)の3勤務体系の中で、輪番制により毎日異なる仕業が割り当てられ業務を行っている。

仕業表には当該仕業に係る出勤時間及び退勤時間が定められている。

例をとると、平成27年4月1日から実施されている芝生営業所の平日におけるA勤務(早出勤務)の「仕業番号SA02」では出勤時間が5時20分、

退勤時間が14時10分、実働時間が7時間9分とされ、「仕業番号SA48」では出勤時間が9時20分、退勤時間が18時06分、実働時間は7時間3分とされている。B勤務（遅出勤務）の「仕業番号SB01」では出勤時間が12時40分、退勤時間が21時07分、実働時間が6時間46分とされ、「仕業番号SB33」では出勤時間が15時27分、退勤時間が23時37分、実働時間が7時間25分とされている。また、C勤務（中休勤務）の「仕業番号SC01」では上番勤務として5時35分に出勤し、3時間40分の実働後、9時15分に一旦退勤し、その後の下番勤務では16時28分に出勤し、実働4時間3分の勤務を終えた後、20時31分に退勤することとされ、合計7時間43分の実働時間となっている。

乗務員は、これら仕業表に定められた出勤時間にその日の運行管理者（運輸主任）による点呼を受けることとされ、点呼の時刻を過ぎた場合には遅刻扱いとされる。交通部によると、過去5年間（平成22年度から26年度まで）で遅刻した職員は185人、1回の遅刻者が延べ244人、2回以上遅刻した者が延べ111人、延べ遅刻回数は581回となっている。1年度当たりでは、概ね70人前後が遅刻しており、延べ遅刻数は116回前後となっている。

エ 乗務員の超過勤務等について

乗務員が所属する芝生営業所及び緑が丘営業所（以下この項において「芝生」「緑が丘」と略称する。）における一人当たりの月平均の超過勤務時間外数は、平成24年度では芝生で44.6時間、緑が丘で45.5時間、平成25年度では芝生で51.2時間、緑が丘で46.1時間、平成26年度では芝生で47.3時間、緑が丘で46.1時間となっている。また、市の全部局での一人当たりの月平均の超過勤務時間外における平均時間数は、平成24年度では15.9時間、平成25年度では16.2時間、平成26年度では16.3時間となっており、乗務員の一人当たりの月平均の超過勤務時間外数が市の全部局におけるそれより約3倍弱となっている（平成26年度主要事務執行報告書参照）。

また、市交通労組執行委員長から管理者に提出された2014年4月3日付け「2014春闘要求書」によると、その「5.労働時間短縮・自由時間拡大に関する要求」の項第1号において、「1日7時間30分、週37時間30分、年間1,600時間体制を実現すること」や同項4号において「厚生労働省の「時間外労働削

減要綱」「国家公務員の労働時間短縮対策」を参考に超過勤務削減にむけて、職員の増員も含め、実効ある対策を講じること」の要求、あるいは「12.人事施策に関する要求」の項3号において、「恒常的超勤を解消するための人員増や対策を講じること」の要求が出されている。

これらのことから、交通部では、乗務員の増員を図るため、市職員定数条例で定める自動車運送事業の事務部局職員の定数を218人から15名増やし、233人とする条例改正を行い、平成27年7月16日付けで同改正条例が公布、施行されている。

オ 本件半休振替処理について

乗務員が遅刻をした場合に、担当の運行管理者は、当該乗務員に対し遅刻の理由を聴くとともに、欠勤扱いとするか、あるいは半休振替処理をするのかを確認する。ほとんどの乗務員からは半休振替処理をして欲しい旨の申出があり、当該乗務員が休暇届表の遅刻欄に押印し、当該運行管理者に提出後、運輸主任を経て営業所長がこれに押印することで遅刻として承認される。この遅刻が通算3回目となったときに、当該乗務員が休暇届表の半休欄に押印し、その備考欄に遅刻3回と記載し、当日の運行管理者に提出後、運輸主任を経て営業所長が押印することで半休扱いとして処理される。

半休振替処理を行った場合においては、休暇届表の半休の該当日に当該乗務員の印と運輸主任及び営業所長の認印が押印されるものの、これは当該日に当該乗務員が半休を取得したことにするということではなく、その実態は、有給休暇付与期間の終了後に、当該遅刻日数に応じて振り替えた半休の日数を当該職員の有給休暇の残日数から差し引くというものである。このような取扱いのため、当該3回目、6回目、9回目及び12回目の遅刻の際に半休振替処理を行った日は、当該乗務員が当該半休日において業務を休むことなく、遅刻に引き続く勤務時間について業務を行っていたものである。

カ 条例上の給与の減額規定について

高槻市公営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例（以下「企業職員給与条例」という。）第16条第1項の給与の減額規定では、「職員が正規の勤務日又は勤務時間中に勤務しないときは、その勤務しないことにつき管理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

の給与額をその者に支給すべき給与の額から減額する」とされている。また、本庁職場等の一般職に適用される「一般職の職員の給与に関する条例」(以下「一般職給与条例」という。)第15条や国家公務員の一般職に適用される「一般職の職員の給与に関する法律」第15条にも同様の規定がある。

人事院の定める「一般職の職員の給与に関する法律運用方針」(昭和26年1月11日給実甲第28号)によると、「職員が特に承認なくして勤務しなかった時間数は、その給与期間の全時間数によって計算するものとし、その時間数に1時間未満の端数を生じた場合の取扱いは、超過勤務の場合の例による」(第15条関係第3項)とされ、「超過勤務手当の支給の基礎となる勤務時間数は、その給与期間の全時間数...によって計算するものとし、この場合において1時間の端数が生じた場合においては、その端数が30分以上のときは1時間とし、30分未満のときは切り捨てる」(第16条関係第2項第3号)とされている。そして企業職員給与条例や一般職給与条例の運用に当たっては、この運用方針に準拠して行っている。これによると、交通部では始業時間から30分未満の時間内出勤は遅刻とされていることから、遅刻による給料の減額を行う場合には、給与期間である1か月間の遅刻による総欠勤時間数によることになる。この場合において、総欠勤時間数が30分未満であれば切り捨てを行い減額される給与は0円となるが、総欠勤時間数が30分以上であれば1時間とされ、当該職員の1時間当たりの給与額が減額されることとなる。

(2) 判断

請求の要旨及び理由、関係書類の調査、請求人の陳述、関係職員の陳述、事情聴取から判断した結果は、次のとおりである。

ア 本件半休振替処理について

有給休暇は計画的付与の分を除いて、労働者の意思によって使用するのが原則であることから、労働者と使用者の合意があれば、遅刻を有給休暇扱いとしても法的には問題がないと解されている。この点において、本件半休振替処理は、遅刻した乗務員が同意する旨の意思表示により行われていたことが認められることから、違法性はないと考えられる。しかしながら、交通部では遅刻が部分欠勤であり、職務命令違反、あるいは給与減額の対象ともなり得ることから、半休振替処理を1年の有給休暇付与期間において有給休暇2日分(遅刻1

2回)を限度として行っている。

変則勤務に従事する乗務員は、輪番制により日々異なった仕業による業務に従事し、毎日の始業時間が異なる複雑な変則勤務となっている。また、勤務変更や時間外勤務、あるいは休日勤務により乗務員の欠員を補っており、これらにより本来割り当てられていた仕業が変更されたり、別の仕業の全部又は一部が本来の仕業の前後に付け加えられたりしている。この複雑な変則勤務のため、交通部によると、過去5年間にわたり1回以上遅刻した職員が全乗務員の約3分の2にも上るとしている。このことは、乗務員の怠慢とまでは言い切れない状況があり、乗務員の勤務実態や乗務員不足等の問題があったとも思料される。そうすると、本件半休振替処理は、公共交通機関としてのバス事業を全うするための真にやむを得ない処理として、労使間の合意に基づき行われていたものであり不当とまでいうことはできない。しかしながら、乗務員の中には本件半休振替処理を悪用しているとまでは言い難いが、常習的に遅刻を繰り返す者がいる一方で、遅刻をしない者もいる。また、公営、私営を問わず、バス運行について同様の状況にあるバス事業者において、同様の半休振替処理が行われていたかは定かではないものの、市民や市バス利用者からすれば、欠便を出さずバスの運行を全うするための処理とはいえ、乗務員に対する甘やかしとも受け取られかねないところでもある。

イ 本件半休振替処理における遅刻3回に満たない端数の取扱いについて

本件半休振替処理では、端数の振替はしないとしている点に関して、従前、本庁職場等で行われてきた同様の遅刻の有給休暇の振替処理については、有給休暇付与期間の終了前において遅刻の端数が生じている場合には、当該終了前までに半休の事後請求を行い、上司の休暇承認を受けることとされ、半日の有給休暇に振り替えている。本件半休振替処理では、本庁職場等での取扱いを異にしている。また、端数に対して給与の減額を行っていないことについて、交通部では、バス事業が公共交通機関として欠便は許されず、定時性を確保しなければならないことに重点を置くためであったとしている。遅刻3回で半休に振り替えられるのであれば、残る1、2回遅刻しても同じであり、給与を減額されるよりは半休に振替するほうが得策であると考え職員も出てくるおそれがあり、乗務員数が限られている中で欠便を出さないため、バスの出庫時間に

間に合うのであれば、遅れてでも必ず出勤すべきとしている。

このことからすると、端数の振替はしないとする趣旨は、遅刻 1 2 回までを限度として半休振替処理を行い、遅刻 1 3 回目から欠勤扱いとして給与の減額の対象とし、半休に振り替えられない 1 ないし 2 回の遅刻の端数については、給与の減額の対象としない扱いであったものと思料される。

乗務員の変則勤務形態の特殊性に基づき、遅刻に対する一定程度の配慮も必要であったことは一定理解はできるものの、ノーワーク・ノーペイの原則からすれば、当該端数について給与の減額の対象としなかったことは、企業職員給与条例上、疑問の余地がある。しかしながら、労使合意の下で本件覚書を締結し、20年の長きにわたって半休振替処理を行ってきたことについて、バス運行管理上及び人事管理上の処理事項として乗務員に浸透しており、乗務員からの特段の不満もない状況において、バスの定時運行の確保などバス運行事業を全うするための一助となってきたことはあながち否定できないこと、通算 3 回目の遅刻時に半休扱いとされながらも当該日に勤務させていたことを考慮すれば、本件半休振替処理により遅刻を欠勤扱いにせず、1 か月間の遅刻による総欠勤時間数が、給与の減額規定の対象となる 30 分以上となる者について給与の減額を行わなかったことについて、当該給与の支給が違法又は不当な公金の支出に当たるとまではいえない。

(3) 結論

よって、請求人が求める欠勤による給与の減額を行わずに公金を支出したことについて、市の損害として、関係職員らに不当利得又は損害賠償の請求を求める措置の必要は認められない。