

平成27年3月24日

三 田 市 長 様

三田市オンブズパーソン 曾 和 俊 文

三田市オンブズパーソン 西 野 百合子

平成27年1月28日付けで 申立てのありました意見等の 調査結果につきまして、三田市  
通知しました発意に基づく

オンブズパーソン条例第14条の規定により次のとおり通知します。

意見等申立ての趣旨	平成26年度三田市区・自治会連合会（以下「連合会」という。）会則第2条に「本会は、第12条に規定する運営役員会が承認した市内の区又は自治会等の住民自治組織をもって構成する。」とあり、三田市は構成員ではなく、三田市と連合会とは別の組織である。第1条に「この会は、三田市区・自治会連合会と称し、事務局は三田市役所に置く。」と規定されている。実際、三田市役所のコミュニティ課には、三田市区・自治会連合会事務局の表示がある。しかし、その場所に、席を置いているのが三田市の職員であることに大きな疑問を抱く。
調 査 の 結 果	<p>1 はじめに、申立ての趣旨について次の点を補足する。</p> <p>(1) 申立人は、本件の申立て理由として、概ね次の2点を意見等申立書に記載している。</p> <p>ア 三田市コミュニティ課の職員は、三田市の行政の推進に専念すべきところ、行政の推進に資するところが大きい連合会という任意団体の事務局員となり、連合会の事務そのものを担当している。公務員の職務専念義務の観点から疑念があり、是正を申し立てる（以下「申立て理由①」という。）。</p> <p>イ この状態に起因していると個人的には感じられるが、連合会に関連する事案の処理（例えば行政事務委託料の事務処理）において、連合会としての責任と義務、三田市の責任と義務の、それぞれの所在が不明確である。「三田市が決裁して、履行した事柄に伴う責任は、三田市が負う。」という大原則を三田市に認識してもらいたいために、三</p>

田市と連合会の組織は別のものであり、それぞれの立場で責任を持つべきであると申し立てる（以下「申立て理由②」という。）。

(2) 以上に掲げる事項のほか、申立人との面談で聴取した意見は、次のとおりである。

ア 三田市の職員が、連合会という任意団体の事務に従事することは、地方公務員法第 35 条に規定する職務専念義務に違反するのではないかと。職務専念義務に違反しないのであれば、その根拠を明らかにして欲しい。

イ 仮に、職務専念義務に違反しているのであれば、その是正措置として、今後は三田市の職員が連合会の事務に関わらないよう求める。なお、その場合に当該職員に対する既払給与の返還は求めない。

2 以上に掲げる申立人の主張に対し、市の機関（コミュニティ課及び人事課）への事情聴取を行った結果、以下の事項を確認した。

(1) まず、申立ての対象となっている連合会の組織の実情に関して整理すると、以下のとおりである。

ア 三田市内には現在、183 の区・自治会（以下「単位自治会」という。）があり、住民の自治会加入率は市全体で約 75% を占める。自治会は、地域を単位とした住民の自主的組織であって、市民と行政による協働のまちづくりを推進するうえで欠くことのできない、極めて公共性・公益性の高い団体である。

イ 連合会は、上記 183 の単位自治会をもって構成されている団体であって、単位自治会相互の連携を密にし、市内各地区単位の単位自治会をもって構成する地区連合自治組織の相互の連携を図り、地区連合自治組織の円満な運営を行うとともに、三田市と協力して明るく住みよいまちづくりに寄与することを目的として結成、活動している。（会則第 2 条及び第 3 条）。

ウ なお、連合会会則によれば、連合会の意思は、次の機関により決定される。

(ア) 総会（会則第 9 条及び第 10 条）

臨時総会を除き毎年 1 回開催され、各単位自治会の区長・自治会長が出席したうえで、①連合会の基本的事項、②会則の制定及び改廃、③予算及び決算の承認、④その他重要事項に関することを決定する。

(イ) 正副会長会（会則第 11 条）

毎月 1 回開催され、連合会の会長及び副会長が出席したうえで、

連合会の円滑な運営を推進するために、連合会の基本的な方針（案）等を策定する。

(ウ) 運営役員会（会則第 12 条）

毎月 1 回開催され、連合会の会長、副会長、会計及び常任理事が出席したうえで、執行議決機関として連合会の重要課題及び重要事項を協議・調整・執行する。

(エ) 理事会（会則第 13 条）

理事会は、毎年 2 回開催され、連合会の理事（各地区連合自治組織の会長及び副会長で構成する（会則第 6 条第 2 項）。）が出席したうえで、連合会の重要な事業執行その他必要事項を審議する。

エ また、連合会の事務局は、三田市役所内に設けられているが（会則第 1 条）、連合会の日常事務については、連合会の指示のもと、あるいは連合会の決定事項に沿って、三田市の職員が処理している。

なお、三田市の職員が従事する連合会の主な事務は、上記ウに掲げる意思決定機関の運営に係る次の事項、及び、これらの機関とは別に連合会内に設けられる「安全部会」など全 3 部会（各部会とも毎年 6 回開催）の運営に係る次の事項である。

(ア) 会議開催の案内

(イ) 会議資料の作成、編集

(ウ) 会議記録の作成

オ ところで、上記エに掲げる連合会固有の事務については、本来は連合会が担うべきであり、それに要する経費も連合会が負担すべきである。しかしながら、各単位自治会をとりまとめた連合会は、三田市とともに協働のまちづくりを進めるうえでのパートナーとして、その果たす役割は極めて大きい。また、連合会が実施する事業は、住民福祉を増進し、住民自治を推進するための、住民全体を対象とした公共的活動であり、三田市としても支援することが求められるところである。しかし連合会は、個々の単位自治会と比べて財政的基盤が脆弱で、その事務を遂行する人的措置を講ずる資力も乏しいなどの問題がある。こうした現状から、三田市は、連合会を支えて、市民との協働のまちづくりを推進するために、コミュニティ課の本来の仕事である地域・コミュニティ政策を推進するとともに、連合会の固有事務についても三田市職員が人的支援を実施してきたところである。

(2) 次に、申立人が主張する職務専念義務に関する三田市の規定は、以下のとおりである。

ア 地方公務員法第 35 条は、「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべ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。」との原則を規定している。

イ 上記地方公務員法第 35 条の規定に基づき、三田市は「職務に専念する義務の特例に関する条例」を定め、次のとおり職務専念義務の免除に該当する場合を規定している。

「（職務に専念する義務の免除）

第 2 条 職員は、次の各号のいずれかに該当する場合においては、あらかじめ任命権者又はその委任を受けた者の承認を得て、その職務に専念する義務を免除されることができる。

(1) 研修を受ける場合

(2) 厚生に関する計画の実施に参加する場合

(3) 前 2 号に規定する場合を除くほか、市長が定める場合 」

ウ また、上記イに掲げる条例第 2 条第 3 号の規定に基づき「職務に専念する義務の特例に関する規則」を定め、次のとおり職務専念義務の免除に該当する場合を規定している。

「（職務に専念する義務の免除）

第 2 条 職員は、次の各号のいずれかに該当する場合においては、あらかじめ任命権者又はその委任を受けた者の承認を得て、その職務に専念する義務を免除されることができる。

(1) 職務遂行に関し密接な関連のある国、県又は他の地方公共団体若しくはその他の公共的団体の職務に従事する場合 」

エ そのほか、「三田市の組織及びその事務管理に関する規則」は、コミュニティ課の事務分掌として「区・自治会連合会との連絡調整に関すること。」を規定している。

3 以上の連合会の設置目的や構成等のほか、連合会の事務局の位置づけ等を前提として、職務専念義務に関する上記各規定に照らし、申立人の主張内容について次のとおり判断する。

(1) 申立て理由①について

ア 上記 2(2)アのとおり、地方公務員法第 35 条は、「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべ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。」と規定している。公務員の職務専念義務は、全体の奉仕者としての公務員が順守すべき

公務員の基本的な義務である。地方公務員法第 35 条は「法律又は条例に特別の定がある場合を除く外」と定めて、法律又は条例の特別の定めがあれば職務専念義務の免除が認められるとしているが、公務が国民・住民の信託に基づくものであり、またその費用が国民・住民の租税負担によって賄われていること等に照らせば、条例に基づき職務専念義務の免除の特例を認める場合でも、公務優先の基本原則のもと、個別的にその妥当性が吟味されなければならない。

以上の点を本件に照らして検討すると、本件については、上記 2(2)イに規定する条例第 2 条第 3 号及び同ウに規定する規則第 2 条第 1 号の規定が適用されることになり、「職務遂行に関し密接な関連のある国、県又は他の地方公共団体若しくはその他の公共的団体の職務に従事する場合」として職務専念義務の免除が認められる場合に該当すると考えられる。すなわち、連合会は、上記 2(1)オでみたように、三田市と協力して市民協働参加のまちづくりを推進する団体であり、住民の福祉の増進、安全安心のまちづくりを推進するなどの公共性、公益性のある活動を行う団体である。それ故、三田市職員が勤務時間中に連合会の事務を担い連合会を支援していることは、三田市の「職務に専念する義務の特例に関する条例」第 2 条第 3 号及び「職務に専念する義務の特例に関する規則」第 2 条第 1 号を根拠として是認されているものと解される。

イ 一方で、上記条例及び規則に規定されている、職務専念義務の免除に必要となる「あらかじめ任免権者の承認を得ること」については、上記 2(2)エに規定するコミュニティ課の事務分掌に基づく同課の職務と連合会固有の事務との関連性から、明確な区分が困難であったことを理由に、承認通知書等による明示的な承認行為はなされていなかったことが確認できる。しかしながら、連合会は三田市とは別個の団体であり、その固有事務と三田市のコミュニティ課としての職務とは明確に区別されるべきであって（なお、下記(2)イに見るように、実際には区別されて仕事はなされていた。）、その区別をした上で、連合会の職務が三田市のコミュニティ課の業務と密接な関連性を有していることから、職員をコミュニティ課に配属した時から、その者に対しては連合会固有事務に従事する限りで、職務専念義務の免除が黙示的に承認されていたと解すべきである。

以上のように、「あらかじめ任免権者の承認を得ること」について明確な承認行為がなされていなかったことは、公務の秩序の観点から

見れば厳密には問題なしとしないが、上記のとおり実態として実質的に承認を得ていると解されることから、上記各規定に違反するとまでは言えないと判断する。

ウ なお、以上の判断から、三田市職員が連合会の事務を担当していることについては職務専念義務の特例に関する条例（及び規則）上の根拠があるので、職務専念義務に反するとの上記 1(2)イにおける申立人の主張は認められない。

(2) 申立て理由②について

ア 申立人の主張は、連合会の独立性の問題、すなわち、三田市の職員として従事する業務と、連合会の事務局職員として担う業務が混然一体となっていることの問題性を指摘したものであると理解する。

そのうえで、申立人の「三田市と連合会とは別の組織であり、それぞれの立場で責任を持つべきである」との主張は、行政のあり方に関する理念としては正当であると考える。

イ そこで、この点について、コミュニティ課職員に対して事情聴取を行い確認したところ、実際の事務手続においては、三田市は常に連合会の固有事務と三田市が市として行うべき事務との関係を区分したうえで職務を行っているものと判断する。この点、申立人が面談において両者の区分に疑念があると指摘した事項をもとに、その例を確認すると、次のとおりである。

(ア) 連合会会長宛の書類の開封は、連合会の事務として、事務局職員が開封している。

(イ) 行政事務委託料の支払先一覧表は、連合会の事務として、事務局職員が作成している。

(ウ) 連合会の総会の案内状は連合会の役員が作成し、発送は連合会の封筒を使用し、連合会が郵送料を負担している。そして発送事務を、連合会の事務として、事務局職員が担当している。

(エ) 連合会の総会で配布する議案書と付属資料は連合会の役員が原稿を作成し、印刷・製本に関する事務は、連合会の事務として、事務局職員が担当している。印刷経費は連合会が負担している。

なお、三田市が連合会に対し、総会の機会に住民へ配布することを依頼している三田市からの各種のお知らせ文書やリーフレット類については、三田市の事務として三田市の各担当部局で作成し、印刷経費も三田市が負担している。

(オ) 三田市と連合会が共同名義で発行している「地域活動ハンドブッ

	<p>ク」は、三田市の事務（区・自治会連合会との連絡調整）として、三田市が印刷経費を負担している。</p> <p>(カ) 連合会の運営役員会の議事録は、連合会の事務として、事務局職員が作成している。</p> <p>(キ) コミュニティ課長は連合会の事務局長の職を兼ねているが、事務局長は連合会の役員ではなく、連合会の意思決定（上記 2(1)ウを参照）には関与していない。</p> <p>(ク) コミュニティ課職員が連合会の事務局職員として、連合会の固有事務を取り扱う際は、連合会会則に則り、連合会の決定事項や連合会役員の指示命令に従って実施しており、これに関しては三田市の指揮命令権限は及ばない。</p> <p>ウ 以上のとおり、三田市の事務と連合会の固有事務とを区別し、費用負担もその区別に応じて、事務の主体たる側が担うこととして、事務処理がなされている。また、三田市職員は連合会の事務を手伝ってはいるが、連合会の意思決定に関与せず、三田市が連合会の事務に関して職員に命令したりして介入することもない。それゆえ、三田市の事務と連合会の固有事務とが渾然一体となっているとの申立人の主張は認められない。</p> <p>4 本件申し立てについてのオンブズパーソンとしての意見は以上のとおりであるが、この申し立てを契機に、自治会連合会に限らず、外部団体の仕事を三田市職員が行う場合の法的仕組み全般について整備する必要性を感じている。行政のさまざまな領域で公私協働が推進されている中で、三田市の職員が外部団体に派遣されたり、外部団体と三田市とが協働して公共的な業務を実施したりすることが多くなっている。このような場合に、三田市職員が勤務時間内に外部団体の仕事をなす機会も増えてくるが、それを明確な制度とするためにも、職務専念義務の免除に係る制度を整備する必要がある。この点については、オンブズパーソンとして継続的に調査を進め、一定の段階で三田市に提言をなしたいと考えている。</p>
備 考	