

公私協働時代における 職務専念義務免除のあり方

曾 和 俊 文

1 はじめに

はじめに、本稿で検討する問題の概略と、少し大げさな論文タイトルとの関係について説明しておきたい。

一般に、市町村においては、自治会連合会やPTA連絡会や体育協会などの市民団体の事務局をその庁舎内に置き、市町村職員が勤務時間内にそれら団体の事務局職員としての仕事を担当していることが少なくない。これらの公益的団体の事務が市町村の事務と密接な関係を有しており、これらの事務を公務員が手助けすることには十分な理由があると思われる。しかし地方公務員法35条は、「職員は、法令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」と定めている。市町村とは別個の団体の事務を勤務時間内に公務員が行うことは同法の定める公務員の職務専念義務に違反することにならないのであろうか。これが本稿で検討したい問題である。

このような問題を検討するようになったそのきっかけは、三田市オンブズパーソン⁽¹⁾として受けた「市民からの申立て」（職員が勤務時間内に庁舎内で自治会連合会の事務をするのは職務専念義務に違反するのではないか）

であった。問題を検討するうちに、この問題が提起している法的課題がかなり広範囲に及ぶこと、全国の地方公共団体でも同様の問題があるにもかかわらず余り突きつめて考えられていないきらいがあること、1つの解決策として条例改正が必要であることなどが明らかになってきた。そこで、三田市オンブズパーソンとして対応してきたこの問題の経緯とその中で考えてきたことをまとめ、この問題に関心を持つ方々のご意見を頂戴したいと考えて、ここに論文として公表することとした。

-
- (1) 三田市オンブズパーソンは、「三田市オンブズパーソン条例」に基づき、2014年4月に発足した。委員は2名で任期は3年。私は初代オンブズパーソンの一人として任命され、現在第2期を迎えている。三田市行政に関する市民からの申立て（苦情や意見）に基づき、当該案件について調査し、その結果を市長に報告し、必要に応じて提言も行う。市長の諮問機関として設置されており、その調査結果や提言には法的拘束力はないが、第三者機関として独立性の保障された調査・審議を行う機関であり、その調査結果や提言は尊重されることになっている。三田市オンブズパーソンのこれまでの活動については、<http://www.city.sanda.lg.jp/soumu/ombudsperson.html> を参照。

なお、「行政管理研究センター」による全国調査（行政管理研究センター「地方公共団体における公的オンブズマン制度の実態把握のための調査研究報告書」（2016.3）参照。報告書は、2018年3月27日現在、http://www.soumu.go.jp/main_content/000423175.pdf から入手することができる。）によれば、この種の公的オンブズマン制度は過去に97自治体で104見られ、現在は55自治体で58の公的オンブズマンが設置されているとのことである（調査漏れもあるので、実数はもっと多いと思われる。）。なお念のため注記すれば、以上は地方公共団体の行政機関として設置された公的オンブズマンであって、行政の監視団体として活躍している市民団体としての「市民オンブズマン」とは別である。

オンブズマン制度の沿革や各国における制度については、園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法 [新版]』（弘文堂、1997年）、平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』（成文堂、2012年）、行政救済制度におけるオンブズマンの位置づけについては、さしあたり、曾和俊文・山田洋・亘理格『現代行政法入門 [第3版]』（有斐閣、2015年）189-190頁、354-355頁を参照。

近年、行政法学や行政学では「公私協働」のスローガンが随所で強調されている。公共性は国家（国・地方公共団体）だけが独占しているわけではなく、現に様々なNPO団体・民間団体が公的機能を担っていること、従来国家が担ってきた事務事業の一部が民間に委託され、公権力の一部すら民間団体に委任されている現状があることなどを受けてのことである。そして、「公私協働」の時代における新たな法的課題として、1) 公的機能を果たす民間団体における組織・活動のあり方（民主性、透明性、適正手続など）が問われると同時に、2) 公的機能を果たす民間団体と行政との関係のあり方の検討も求められている。⁽²⁾

本稿が検討する問題は、大きく捉えるならば、上記の2)の課題の一部として考えることもできる。すなわち、公的機能を果たす民間団体に対して地方公共団体がどのような係わりを持つべきか。民間団体の自主性を尊重しつつ、地方公共団体が民間団体と協働してその行政目的を実現するために、民間団体にどのような物的・人的支援をなすべきなのか。とりわけ人的支援をなす場合には、いかなる法的枠組みでそれを行うべきなのか。本稿で検討する問題は、さしあたりは、ある地方公共団体で問題となった1つの事例に過ぎないが、以上のような角度から検討されるべき普遍的な問題も含まれているのではないか。このような見地から、「公私協働時代における職務専念義務免除のあり方」というような、いささか大げさな夕

(2) 本稿は「公私協働」をめぐる法的課題を広く検討するものではない。「公私協働」が提起する問題を一般的に検討するものとして、山本隆司「日本における公私協働」稲葉馨・亘理格編『藤田宙靖博士東北大学退職記念 行政法の思考様式』（青林書院、2008年）117頁以下、大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想 I 巻』（有斐閣、2011年）223頁以下、一葉幸「公私協働に関する知識整理」琉大法学85巻11号（2011年）11頁以下、岡村周一・人見剛編『世界の公私協働—制度と理論』（日本評論社、2012年）などを参照。

イトルを付けた次第である。

2 外郭団体への職員派遣をめぐる判例と法律

市民からの申し立てを受けて、この問題に関連ある制度としてまず想起したのは、一定の条件の下で地方公共団体の職員を外郭団体に派遣して給与も負担することを認めた「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（以下では「派遣法」という。）、及び、派遣法が制定されるきっかけとなった住民訴訟の判例法理であった。そこで最初に、これらについて整理しておくことにする。

(1) 最高裁平成10年4月24日判決

地方公共団体が土地開発公社や社会福祉協議会などの外郭団体に職員を派遣し、その給与を負担することは、今日でも広く見られることである。ただ、派遣される外郭団体が公益的団体といえるのかどうか不明である場合には、そのような外郭団体への職員派遣・給与負担の妥当性が住民訴訟で争われることがある。最高裁平成10年4月24日判決（判時1640号115頁）は、そのような事例について最高裁としての見解を明確にした判例である。

(i) 事件の概要

茅ヶ崎市の市長であるAは、昭和63年3月23日、茅ヶ崎市商工会議所との間で、市の職員を商工会議所に派遣する協定を締結して、以下の条件の下で、職員を派遣することにした。すなわち、①派遣期間は3年とするが協議の上これを延長又は短縮することができること、②商工会議所は、派遣された職員を同会議所の職員に併せて任命し、双方の身分を併有させること、③派遣職員に対する給与の支給、休暇、分限、懲戒及び福利厚生

90(90) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

については、市の関係規定を適用して市が行うこと、等を定めた協定を締結した。そしてAは、昭和63年4月1日、市立病院事務長であった市の常勤職員Bに対し、市長公室付とした上、商工会議所へ派遣する旨の命令を発し、同日、「茅ヶ崎市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例」に基づき、1年間の職務専念義務の免除をした。Bは、昭和63年4月1日、商工会議所の専務理事に任命され、会頭及び副会頭を補佐し、所務を掌理していたが、市は、同年10月31日をもって本件派遣を取りやめた。Bは、その間計7回市の政策会議に出席した外は、商工会議所で勤務していた。茅ヶ崎市は、その間の給料及び期末・勤勉手当合計541万6250円をBに支給した。これに対して、商工会議所への職員派遣・給与負担は違法であるとして、市長に対しては支出給与相当額の損害賠償を、商工会議所に対しては同額の不当利得の返還を求める住民訴訟が提起された。

(ii) 東京高裁平成6年8月24日判決

茅ヶ崎市は、派遣の必要性を次のように説明した。すなわち、①産業振興や観光客の誘致等、他の地方公共団体では自ら行っている事業についても、本市では商工会議所が主になって行っているため、市としても、人的支援を求める同会議所の意向に沿う必要があった。②本市では、商工業が相当に落ち込んでいるので、今後更に商工会議所と協力して商工業の振興に当たらなければならないとの認識があった。③本市の職員を派遣することが、商工会議所との連携を強め、商工業の進展、街の活性化につながると考えられた。

東京高裁平成6年8月24日判決（判例自治134号22頁）は、これらの市の主張を認め、次のように述べて、職員派遣・給与負担の違法性を否定した。

「本件派遣は、3年間で予定してされたものであり、やや長期にすぎることがあることは否定できないが、茅ヶ崎市が市内の商工業の発展、活性化

を図るための施策の一環としてされたものであり、その派遣先は、茅ヶ崎市内において高度に公共的な性格を有する控訴人商工会議所であって、前認定の事実によれば、派遣の必要性、合理性が存するものと認められるものであるから、派遣自体については特段の問題はないというべきであり、そして、本件派遣職員の身分・処遇の保障の観点から、茅ヶ崎市の職員としての身分を留め、かつ、同市が給与を支給する必要性があった……ものと認められ、このような事情の下に茅ヶ崎市内部において慎重に本件派遣に伴う問題点を調査検討の上、職務専念義務を免除するという方法を選択したものであって、本件派遣という個別の事案に即してその全体の流れを見る限り、職務専念義務を免除する方法を採用した茅ヶ崎市長の措置が、その裁量権の範囲を逸脱し又はその濫用にわたるものとまでは断じ難いというべきである。[原文改行] 以上のとおりであるから、茅ヶ崎市長のした本件における職務専念義務免除の措置が違法であるということとはできない]。

(iii) 最高裁平成10年4月24日判決

しかし、最高裁平成10年4月24日判決（前掲）は、以下のように判示して、原判決を破棄し、事件を高裁に差し戻した。

(a) 「本件職務専念義務の免除及び本件承認の適否について検討すると、本件免除条例2条3号及び本件給与条例11条前段は、職務専念義務の免除や勤務しないことについての承認について明示の要件を定めていないが、処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サービス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を定める同法24条1項の趣旨に違反する場合には、これらは違法になると解すべきである。そして、本件においては、本件派遣の目的、被上告人会議所の性格及び具体的な事業内容並びに

92(92) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

派遣職員が従事する職務の内容のほか、派遣期間、派遣人数等諸般の事情を総合考慮した上、本件職務専念義務の免除については、本件派遣のため本件派遣職員を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、市で勤務しない時間につき給与を支給することが、右各条項の趣旨に反しないものといえるかどうかを慎重に検討するのが相当である。」

(b) 「以上の観点から本件をみると、本件派遣の目的が、前示のように被上告人会議所との連携を強めることにより市の不振な商工業の進展を図るためのものであったとしても、本件職務専念義務の免除及び本件承認を適法と判断するためには、右目的の達成と本件派遣との具体的な関連性が更に明らかにされなければならないのであって、そのためには、被上告人会議所の実際の業務内容がどのようなものであって、それが市の商工業の振興策とどのような関連性を有していたのか、本件派遣職員の被上告人会議所における具体的な職務内容がどのようなものであって、それが市の企図する商工業の振興策とどのように関係していたのかなどの諸点について、十分な審理を尽くした上、市の右行政目的の達成のために本件派遣をすることの公益上の必要性を検討し、これらに照らして、本件職務専念義務の免除及び本件承認が前記各条項の趣旨に反しないかどうかを判断する必要があるといわなければならない。」

(iv) 差戻審の判断

差戻審である東京高裁平成11年3月31日判決（判時1677号35頁）は、最高裁が示した上記の判断枠組みに従って具体的に審理した上で、本件職務専念義務免除及び本件承認は、茅ヶ崎市の商工業振興という行政目的達成のためにする公益上の必要性があったとは認め難く、地方公務員法24条1項、30条及び35条の趣旨に反して違法であるとして、原告の請求を一部認容した。

その上告審である最高裁平成16年3月2日判決（判時1870号8頁）も、以下のように判示して、本件派遣・給与負担が違法であるという差戻審の判断を支持している。

すなわち、「市と茅ヶ崎商工会議所との間で、本件派遣職員の職務内容について具体的な取決めがされた形跡はなく、本件派遣職員は、市の企画する商工業振興策と直接的な関連性が認められる諸事業には具体的に関与しておらず、商業近代化地域計画の実施についての関与も間接的なものにとどまっており、実際の職務の中心は茅ヶ崎商工会議所の内部的事務であったというのである。そうすると、本件派遣当時、市は、低迷する市内の商工業の活性化等を図るための施策の一つとして商工会議所の指導及び相談体制の充実を掲げており、上記諸事業の推進等のために茅ヶ崎商工会議所との連携を強める必要があったことのほか、本件派遣の期間は約7か月にとどまり、派遣人数も1人であったこと等を考慮しても、本件職務専念義務の免除は地方公務員法30条、35条の趣旨に反し、本件承認は同法24条1項の趣旨に反するというべきである。したがって、本件承認を是正することなく、これを前提にして行われた本件派遣職員に対する給与支出のうち欠勤者にも支給される期末手当全額及び勤勉手当の7割相当額を控除した残額の支出は違法というべきである」。

しかし、同時に最高裁は、次のように述べて市長の過失を否定し、原告の請求を棄却している。

「ある事項に関する法律解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取扱いも分かれていて、そのいずれについても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の見解を正当と解しこれに立脚して公務を執行したときは、後にその執行が違法と判断されたからといって、直ちに上記公務員に過失があったものとするのは相当ではない……。[原文改行] 本件派遣当時、地方公務員の派遣に関する法制度は整備されていなかったが、全国
94(94) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

各地の地方公共団体において、職務専念義務の免除等の方法により職員がいわゆる第3セクター等に派遣され、派遣職員に対する給与支出が行われており、上記方法による給与支出の適否については、定説もなく、前掲第二小法廷判決〔最高裁平成10年4月24日判決〕において判断基準が示されるまで、下級審裁判所の判断も分かれていた上、市では、本件免除条例2条3号において、「前2号に規定する場合を除く外市長が定める場合」には職務専念義務を免除することができる旨が定められており、本件派遣は、上記規定に基づき職務専念義務の免除をした上で、本件給与条例11条前段に基づき勤務しないことの承認をするという法的手続を踏んで行われたというのであるから、上告人が本件給与支出をしたことにつき故意又は過失があったということはできない」。

茅ヶ崎市職員を商工会議所に派遣し給与負担をした本件当時には、派遣の是非を判断する判例法理も明確でなく法制度も整備されていなかったことが過失を否定する理由となっている。しかし、その後、最高裁平成10年4月24日判決で派遣の是非を判断する基準が示され、それらの基準を踏まえて平成12年に派遣法が制定された。

そこで次に、派遣法の定める派遣の枠組みを確認しておこう。

(2) 派遣法が定める職員派遣・給与負担の枠組み

派遣法は、「地方公共団体が人的援助を行うことが必要と認められる公益的法人等の業務に専ら従事させるために職員……を派遣する制度等を整備することにより、公益的法人等の業務の円滑な実施の確保等を通じて、地域の振興、住民の生活の向上等に関する地方公共団体の諸施策の推進を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的」（同法1条）として制定された。派遣法は、地方公共団体がその職員を外郭団体に派遣する場

合の要件や手続を定めるほか、派遣した場合の職員の身分保障や共済組合員資格などについても定めているが、以下では、本稿に必要な限りで内容を確認しておきたい。

(i) 派遣先となることのできる団体

第1に、派遣法2条1項は、「任命権者……は、次に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるもの（以下この項及び第3項において「公益的法人等」という。）との間の取決めにに基づき、当該公益的法人等の業務にその役職員として専ら従事させるため、条例で定めるところにより、職員（条例で定める職員を除く。）を派遣することができる」と定めている。

すなわち、派遣先となることのできる団体として、①「その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するもの」であること、②「当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるもの」であること、③「条例で定めるもの」であることの3点を派遣先団体の条件としている。

第2に、派遣法2条4項は、「派遣先団体において従事すべき業務は、当該派遣先団体の主たる業務が地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務である場合を除き、地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務を主たる内容とするものでなければならない」と定めて、派遣先で従事する業務が「地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務を主たる内容とする」ことを求めている。

(ii) 派遣職員の給与負担

第3に、派遣法6条1項は、「派遣職員には、その職員派遣の期間中、
96(96) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

給与を支給しない。」と定めて、派遣職員の給与は原則として派遣先が持つことを定めている。

第4に、派遣法6条2項は、「派遣職員が派遣先団体において従事する業務が①地方公共団体の委託を受けて行う業務、②地方公共団体と共同して行う業務若しくは③地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しくは支援すると認められる業務であって④その実施により地方公共団体の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合又は⑤これらの業務が派遣先団体の主たる業務である場合には、地方公共団体は、前項の規定にかかわらず、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより、給与を支給することができる」(①～⑤の数字は引用者が付加)と定めている。

すなわち、派遣職員が派遣先団体において従事する業務が、①～③のいずれかに該当しかつ④にも該当する場合(以上を「給与支給可能業務」という。)、又は、派遣先団体の主たる業務が「給与支給可能業務」に該当する場合には、給与を負担することができるという実質的要件を定めると同時に、これらの要件が充足されていることを条例で確認するという手続的要件も定めている。

以上の派遣法の定める要件や手続は、勤務時間内に職員が他団体業務を行う場合にも参考になると思われる。この点については後述する。

3 勤務時間内に他団体業務を行うことと職務専念義務の関係

外郭団体への職員派遣・給与負担に関する判例と法律を前提として、オンブズパーソンに申し立てられた案件(職員が勤務時間内に自治会連合会の事務に従事することと職務専念義務との関係)についてどう考えるべきか、以下、検討してみたい。

(1) 問題の背景事情

まず、問題を法的に検討する前に、オンブズパーソンに申し立てられた事案について補足的な説明をしておこう。

ここで問題となった自治会連合会（以下では「連合会」という。）とは、三田市内の単位自治会（後記参照）の連合組織であり、その事務局は、市役所のコミュニティ課内にある。コミュニティ課の職員が連合会事務局員を兼ねており、連合会総会の準備、名簿の整理などの連合会の事務を、連合会の指示の下で補助執行している。

三田市内には（申し立てがあった時点で）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。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され、活動している。連合会会則によれば、連合会の意思は、(ア) 総会（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（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（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（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）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）の各機関で決定されて

98(98) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

いる。

三田市コミュニティ課は、住民との協働のもとで住みよい三田市を実現することなどを目的として活動しており、その所掌事務の中に「区・自治会連合会との連絡調整に関すること」も含まれている。また、市公報の配布などの市の業務は、市が連合会と業務委託契約を締結し、単位自治会がそれぞれの区域内の住民に市公報を配布する形で行われており、市からの業務委託料が連合自治会に対して支出されている（実際には公報配布を行った個々の単位自治会が代理受領している。）。

以上のような事情の下で、コミュニティ課の職員が、庁舎内で勤務時間内に、本来の市の業務に加えて、適時、連合自治会の事務を処理していたというわけである。このことが、地公法35条が定める職務専念義務に違反しないかが問われている。

(2) 問題の分析枠組み

職員が勤務時間内に連合自治会の事務を行うことの正当性を説明する論理としては、次の2つの説明が考えられる。

第1は、連合自治会の事務を処理することも含めてすべて市の事務として行っているという説明である。コミュニティ課の所掌事務に「区・自治会連合会との連絡調整に関すること」がある以上、連合自治会の事務を市職員が行うことも当然に許されるという説明であり、当該事務処理を日常業務として行っている実態にも合致している。

第2は、職務専念義務の免除を受けて当該事務に従事しているという説明である。三田市には「職務に専念する義務の特例に関する条例」及び「職務に専念する義務の特例に関する規則」があり、「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」には「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」（同規則2条）と定められている（これらの条例・規則については後に詳しく検討する）。職員が連合自治会の事務を行う場合には、上記の条例及び規則に基づき、職務専念義務の免除を受けているので当然に許されるという説明である。

以上の2つの説明のうちで、どちらの説明が妥当なのであろうか。この点を次節以下で検討する。いずれの説明も妥当でないということになれば、職員が勤務時間内に連合自治会の事務を処理するのは違法ということになる。

(3) 海老名市監査委員報告（平成18年7月21日）

過去の類似案件においては、他団体の事務を市庁舎内で行うことも市の業務として説明したうえで違法ではないとしているものがある。その一例として、海老名市監査委員報告を検討してみよう。

(i) 事案の概要

海老名市では、庁舎内に事務局のある任意団体の事務を職員が行っていることが違法であるとして、その是正を求める住民監査請求がなされた。監査請求を受けてからの監査委員の調査では、市庁舎内に事務局があり市から補助金や委託料を受けている任意団体は、自治会連合協議会、子供会育成連絡協議会、体育指導委員協議会、えびなふるさと祭り実行委員会、職員親睦会、防犯協会など43団体が存在していた。任意団体の事務局を市長部局等の各所管課内に置いて事務処理等を行う上では、事務局長と事務員の最低2名が配置されるのが慣例とされており、事務分掌上から本来業務を離れて任意団体の事務処理等を行う割合は、平均的に事務局長が3%、事務員が6%と史料されるということであった。監査請求を行った住

100(100) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

民は、任意団体の事務局を各所管課内に設置し事務事業等の代行を行わせ
たことは、地公法35条の定める職務専念義務に違反し、行政の合理化や
効率化に取り組む責務を怠り、海老名市に弊害及び損失を与えているとし
て、その是正を求めたわけである。

(ii) 監査委員の判断

これに対して海老名市監査委員は、以下のように述べて、違法性はない
とした。

(a) 「地公法第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責遂行のた
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。』と規定されている。[原文改行] 当該地方公共団体がな
すべき責を有する職務とは、市の業務だけに限定されるものではなく、市
以外の業務については、当該団体等の業務が公務と同一視できる程度の公
共性・公益性がある場合を含むと解される。[原文改行] 以上のことから、
団体事務に従事することの違法性の適否について市の業務又は市の業務と
同一視できるものであるかどうかを検討したうえで、判断すべきである」。

(b) 43の任意団体は、その性質から、①法令等により市からの委嘱、
市の推薦により国から委嘱を受けた委員等で構成する団体（相談委員協議
会、交通指導員協議会など）、②各地域に設置されている単位団体などで
構成する連合組織としての団体（自治会連絡協議会、青少年健全育成連絡
協議会など）、③イベント事業を実施するに当たり行政主導で設置された
団体（交通・防犯市民のつどい実行委員会、ふれあいえびな福祉大会実行
委員会など）、④上記の3つの分類に属さない全市民的な市民団体や分野別
団体（職員親睦会、文化会館事業協会、学校教職員互助会など）に分ける
ことができる。

(c) 「上記の [①～④の] 団体は、市の行政目的達成のため、市が実施

するよりも団体のほうが効果的かつ効率的に実施できるとして委託しているものや、公共性・公益性のために活動している団体に財政的援助をすることで市の施策の推進を補完する役割を担っているものであり、所管との緊密な連絡調整のもとに事業効果を上げている。よって団体の事務は、市がなすべき責を有する職務といえる。これらの事務は市の行政組織規則に沿うものであり、かつ各課の事務分掌にも規定されていることから職務の範囲内と認められる。また地公法第32条では、法令等及び上司の職務上の命令に従う義務について規定されており、団体への事務従事は市の職務として職務命令によって遂行されている。従って、地公法第35条に違反するものではなく、給与の支給を違法、不当とする根拠はない。】。

以上のように述べて、海老名市監査委員は住民監査請求を棄却している。更に、監査結果報告には「職員の団体事務の関与については、職務の範囲として地公法第35条の規定に沿って遂行されてきたところであるが、今後とも団体の存続意義や市との役割分担について、時々々の社会情勢等と照らし合わせ検討を行い、公務の効率的な執行が確保されるようさらに努められたい」との〔付言〕が付け加えられている。⁽³⁾

(3) なお、他の類似事案としては、鎌ヶ谷市の市民活動推進課長が、鎌ヶ谷市自治会連合協議会（以下「自連協」という。）の事務局長を兼ね事務を行っていることは、職務専念義務に違反するとして、自治会連合協議会に不当利得の返還を求めた住民監査請求の事例がある（<http://www.city.kamagaya.chiba.jp/kakuka/kannsa/kansa-kekka/pdf-other/Z2510.pdf> 参照）。鎌ヶ谷市の監査委員は、平成25年9月13日の鎌ヶ谷市監査委員報告において、「自連協は、単位自治会の連合組織であり、当然その会員は市民であり、公共性公益性のある活動を行っているものである。また、市の行政目的達成のために市が直接実施するよりも効率的かつ効果的に目的を達成できるとして委託を行っているもので、市との密接な連絡調整の基に事業効果を上げていると解され、よって団体の事務に関しても市がなすべき責のある職務といえる。〔原文改行〕このことから、市民活動推進課地域振興係が、

(iii) 小括

以上の海老名市監査委員報告はどのように評価されるべきであろうか。大方の市町村職員にとって、市職員が勤務時間内に庁舎内に事務局のある公益的他団体の事務を行うことはありふれた風景であり、これが違法ではないとしたその結論には異論はないかも知れない。しかしながら、他団体の事務を行うことも市の事務であるとするその論理に対しては、次のような疑問が生じる。

第1に、ここで検討の対象となっている他団体は、海老名市とは組織的にも独立した別団体であるから、それらの業務が海老名市の行政と密接な関係を有しており、海老名市の行政目的を達成するために不可欠であるとしても、それだけでそれら団体の事務が市の事務と同視されるというのは論理飛躍があるのではないだろうか。2で検討したように、他団体に職員を派遣する場合には、職務専念義務の免除をした上で、一定の要件の下で給与を地方公共団体が負担することとなっており、他団体の業務が市の行政と密接な関係を有しており市の行政目的を達成するために不可欠であるとしても、それ故に他団体業務が自動的に「市がなすべき責を有する職務」になるわけではない。

第2に、市行政の所掌事務の範囲内にあるのであれば、他団体業務に関連する事務が市の事務として考えられることもありうる。しかし職員が処理する他団体の事務の中には、例えば連合自治会の名簿整備とか総会準備といった、当該団体自体の存立に係わる団体固有の事務もあるのではなからうか。それらも含めて「市がなすべき責を有する職務」というのは言い過ぎではないだろうか。

係の事務分掌である『自治会等の活動育成及び連絡調整に関すること。』に対して事務を執行していることは、市の職務と判断でき」るとして、職務専念義務に反するという住民の主張を退けている。

第3に、他団体の事務を職員が市長の指揮監督下で行うことを当然視する見解の背景には、他団体を市行政の手足としてしか考えない旧来の悪弊が残っているからなのではなかろうか。市と他団体が協働して公共的な目的を実現する場合には、それぞれの自主性を尊重し、対等平等な関係の下でそれを行うのが原則となるべきである。他団体事務を市の事務と同一視して市の職員が行うのは、ある意味では「団体の財政規模の問題等で事務を行う人材の確保が難しく、事務を自主的に行える体制が確立していない」（海老名市監査委員報告）他団体への支援ということができるとは、そのやり方次第では当該他団体の自主性に対する不当介入となりかねないのではなかろうか。

以上のように考えてくると、他団体業務をすべて市の業務として説明する海老名市監査委員報告には問題が多いと言わざるを得ない。

(4) 東京地裁平成14年7月18日判決

他方で、市の職員を職務命令により市庁舎内に事務局のある他団体の事務に従事させたことが違法であるとした判決がある。少し詳しく検討してみたい。

(i) 事案の概要

八王子市では、市長が職務命令を発して市の観光課職員Pを市庁舎内に事務局のある観光協会の事務に従事させていた。これに対して、Pはもっぱら観光協会の事務に従事し市の事務に従事していないのに給与を支給するのは違法であるとして、観光協会に対してPに支払った給与相当額的不当利得返還を求め、市長や観光課長らに対して給与相当額の損害賠償を求める住民訴訟が提起された。

東京地裁平成14年7月18日判決（判時1817号43頁）は、職務命令の違
104(104) 法と政治 69巻1号（2018年6月）

法性を認め、支払われた給与の2分の1を損害として認定し、市長や観光課長ら関係職員に損害賠償を、観光協会に不当利得返還を命じた。

以下、本稿に関連する論点について検討したい。

(ii) 職務命令の違法性

第1の論点は、職務命令の違法性の有無である。原告住民は、市職員は職務専念義務を負い、勤務時間中に市の事務ではない事務に従事することは許されないのであるから、観光協会の事務に従事するように命ずる職務命令は違法である、と主張した。これに対して被告らは、Pの本来の事務はあくまでも商工観光課観光係としての事務であり、観光協会の事務は、その一般会計事務等ごく一部にすぎないこと、及び、Pが、観光協会の一般会計事務等を行ったのは、観光協会に対する「支援事務」という八王子市の事務としてのものであって、そのような事務への従事を命じた職務命令は適法であると反論した。

被告らはさらに、観光協会の公益性を次のように主張した。すなわち、観光事業に力を入れている八王子市にとって観光協会は市と協力して市の観光事業の振興等を図る極めて公益性の高い団体であり、観光協会が行う事業と八王子市が行う事業は密接不可分の関係にあったのであるから、観光協会の事務は市の事務と同視し得るものであったというべきであり、八王子市の職員が被告協会の業務遂行を支援することは、八王子市の事務といえと主張した。これに対して原告住民は、八王子市と観光協会とはあくまでも別個の団体なのであるから、観光協会の事務を八王子市の事務と同視し得るなどという見解は公私混同で失当であり、さらに観光協会においては、八王子市が公的な立場で関与することはできない収益的事業や宗教的色彩の強い事業等も行われていると反論した。

この点について、東京地裁（前掲）は、観光協会の業務内容、八王子市と観光協会との関係、元々は観光協会職員であったPが市職員となった経

緯などを確認した後、以下のように判示して、本件職務命令を違法と断じている。

「地方自治体の職員は職務専念義務を負い、この職務専念義務とは、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すべきことを意味するものであるところ（地方公務員法35条）、被告協会〔観光協会〕は、公益法人であり、八王子市と連携して観光事業の振興等を図る役割を果たしていたとはいえ、あくまでも八王子市とは別個の団体なのであるから、上記のような事情から直ちに被告協会の事務を八王子市の事務と同一視し、被告協会の事務に従事したことをもって市の事務に従事したものと評価するのは相当ではないといわざるを得ない。むしろ、上記の点を考慮すれば、職務命令によって従事させることが適法と認められるのは、当該事務が、被告協会に対する監督事務や、被告協会との交渉事務に市側担当者として関与するものであるなど、それ自体としても市の事務と評価できるものである場合のほかは、当該事務の性質や内容等に照らし、被告協会の事務であるにもかかわらず八王子市の事務と同一視することができるような特段の事情が認められ、かつ、その事務従事について八王子市の指揮監督が及んでいると認められる場合などの例外的な場合に限られるものと解するのが相当である」。

（iii）職務専念義務免除との関係

第2の論点は、職務専念義務の免除との関係である。本件で被告らは、本件以後に成立した派遣法の枠組みに言及して、「同法が制定されていなかった本件当時においても、Pの職務専念義務を免除して被告協会の一般会計事務等に従事させた上、同人に対して給与を支給することは十分に可能であった」と主張している。これに対して、東京地裁は、以下のように応答して、被告らの上記主張を退けている。

①「職務命令の適法性を判断するに当たり、他の法形式を採用すれば同

様の目的を達成することができたかどうかを考慮することは相当ではないというべきであるから、上記主張は、それ自体失当である」。

②「地方公務員法24条、30条、35条等の趣旨からすると、市の職員の職務専念義務を免除した上で、他の団体に派遣するという形式を採用しさえすれば、無制限に他の団体における事務従事が適法とされるものではなく、派遣の目的、当該他の団体の性格及び具体的な事業内容並びに当該職員が従事する職務の内容のほか、派遣期間、派遣人数等諸般の事情を総合考慮した上、派遣のため当該職員を市の事務に従事させないことが職務専念義務を定める地方公務員法の規定の趣旨に反しないかどうかを慎重に判断すべきものであり、更に、当該職員に対して給与を支給する場合には、当該職員が市の事務に従事していないにもかかわらず給与を支給することが許されるかどうかについても慎重な判断が要求される〔。〕……Pの主たる事務が被告協会の一般会計事務にあり、行政目的の達成に直接関連するものでないのであるから、職務専念義務の免除が適法に行えたか否かについては大いに疑問があるといわざるを得ない」。

(iv) 小括

本件東京地裁の見解は、市役所内に事務所のある他団体事務を市職員が処理することを「市の事務」として説明する場合の問題点を指摘したものととして参照されるべきである。なお、八王子市で起きたこの事件は、Pが観光協会で積み立ててきた基金から1億円を横領して逮捕されたことをきっかけとしている。また、ここで問題となった他団体が営利的活動も行う観光協会であったことも判決の結論に影響していると考えられる。しかしながら、東京地裁の論理自体は、類似の状況にある他の事例においても参照されるべきであると思われる。

職務専念義務免除との関係については当該団体業務と市の業務との関係などを踏まえて考える必要があるが、この点については次節で検討するこ

とにする。

(5) 本件事案の検討

これまでの検討を踏まえて、オンブズパーソンに申し立てられた案件（職員が勤務時間内に連合会の事務に従事することと職務専念義務との関係）についてどう考えるべきかを検討してみたい。

連合会は三田市とは別の独立した組織であるので、連合会が三田市行政と密接に関わる活動を行っているという理由だけで連合会の事務を三田市の事務と同視することはできない。また、三田市職員が行っている連合会関連事務の中には三田市コミュニティ課の所掌事務（市の事務）として観念できるものもあるであろうが、連合会の固有事務（総会の準備、名簿の整理など）も含まれているから、そのすべてを市の業務ということはできない。それゆえ、連合会の固有事務については、＜職員が職務専念義務の免除を受けて当該事務に従事している＞と考えるのが妥当であろう。

もっとも、職務専念義務の免除を受けて連合会事務に従事していると観念するとしても、先に検討した最高裁平成10年4月24日判決や東京地裁平成14年7月18日判決の趣旨を踏まえるならば、連合会事務を職員が担当することが実質的・手続的に見て妥当なのかは、連合会の性質や従事している事務内容、三田市との関係などを踏まえて、個別具体的に検討されなければならない。

(i) 関係規定

三田市の「職務専念義務の特例に関する条例」2条は「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。」として、「(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」を挙げている。

さらに、上記条例2条3号を受けて、三田市「職務に専念する義務の特例に関する規則」2条は、「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。」として、「(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」を挙げている。

また、三田市の「一般職の職員の給与に関する条例」14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つた場合……を除くほか、その勤務1時間につき第18条に規定する勤務1時間当たりの給与額を減額した給与を支給する」と定めて、任命権者の承認があつた場合には給与を支給することを定めている。

以上の法制度を前提に考察するならば、職員が勤務時間内に連合自治会の固有事務を処理することも、上記規則2条1号にいう「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、職務専念義務免除を受けて従事していたと考えることができるのではないかと、とも考えられる。そこでこの点について、以下検討する。

(ii) 実質的正当性

まず実質的にみて、連合会の事務に従事することが「職務遂行に関し密接な関連のある……その他の公共的団体の職務に従事する場合」に該当すると言えるのであろうか。

先に「問題の背景事情」で述べたように、連合会は市内の各单位自治会(あるいはその連合組織)をもって構成され、単位自治会相互の連携を図り、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・活動している団体である。また、三田市との業務委託契約を締結し、市公報の配布などの市の業務も行っている。このように連合会は、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重要な役割を果たしている。

連合会は三田市とは別組織であるので、その固有事務については、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いうことができる。

以上の点を、派遣法の派遣可能な団体のメルクマール（2-(2)-(i)）ともあわせて考えるならば、市職員が連合自治会の事務に従事することは「職務遂行に関し密接な関連のある……その他の公共的団体の職務に従事する場合」に該当するので、職務専念義務の免除を得て従事させることができるかと解することができる。

(iii) 手続的正当性

もっとも、「職務専念義務の特例に関する条例」2条1号及び「職務に専念する義務の特例に関する規則」2条1号は、「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。」と定めているので、手続的には、任命権者の承認が必要である。

この点について、三田市では、連合会の固有事務を処理することについて、その都度の任命権者の明示の承認はなされていないようである。この点を重視すれば、職務専念義務の免除がなされたとはいえず、コミュニティ

課職員が連合会の事務に従事することが違法であるという結論もあり得るところであろう。

しかし、コミュニティ課の本来の職務と連合会の事務とは重なるところも多く、連合会の固有事務をコミュニティ課職員が支援することの必要性も従来から問題なく承認されてきているところである。ここでは、コミュニティ課職員が連合会の事務を担当することについて、すなわち職務専念義務の免除を行うことについて、市長の黙示の承認があったと解釈することができるのではなかろうか。

(iv) 給与負担の正当性

職務専念義務の免除を得た場合の給与負担の可否に関しては、類型化して検討する必要がある（例えば、労働組合活動・育児休業・介護休暇・自己啓発休業などのために職務専念義務の免除を行う場合には、給与を支給しないのがむしろ普通であろう）が、本稿で検討対象としているような公共的団体の事務に従事する場合には、派遣法の枠組みを参考に考えて行くべきであろう。

三田市「一般職の職員の給与に関する条例」14条の定める「任命権者の承認」について、最高裁平成10年4月24日判決（2-1）参照）は、職務専念義務の免除とは別に給与条例上の「承認」が必要であるとしている。本件事案の場合、連合会の事務に従事することの実質的正当性と職務専念義務免除に対する任命権者の黙示の承認があったという点を前提として、かつ、派遣法でいう「給与支給可能業務」に照らして考えるならば、こ
でも黙示の承認があったといえと解されよう。⁽⁴⁾

(4) 橋本勇『新版 逐条地方公務員法 [第4次改訂版]』（2016年）699頁によれば、職務専念義務が免除された場合の給与支給について、「職員が職務に従事しない場合に給与を支給すべきかどうかについては、法律に明確な定めがある場合は別として、もっぱら給与条例の定めるところによるこ

(6) 三田市オンブズパーソン調査結果報告書
 (平成26年度申立て第8号)⁽⁵⁾

以上のような検討を踏まえて、平成27年3月24日、本件事案に対するオンブズパーソンの調査結果報告書が出された。これまでに述べてきたところと重複するが、その結論部分を紹介する。

「連合会は、……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」。

「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な『あらかじめ任免権者の承認を得ること』については、……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

ととなる。本来は、『ノーワーク、ノーペイ』の建前からして、職務専念義務を免除された時間の給与は減額することも考えられるが、現実にはほとんどすべての場合について給与が支給されている。国歌公務員の場合も、原則は勤務しないときは給与を減額することとされているが（給与法一五）、実際には給与法上「特に承認があった」こととされる運用により、ほとんどすべての場合に給与が支給されているのが実情であり、職員の場合も同様である。」との指摘がある。

(5) 報告書は、<http://www.city.sanda.lg.jp/soumu/documents/tyousakekkadai8gou.pdf> から入手できるので、参照されたい。

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、……実際には区別されて仕事がなされていた。）、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」。

以上のオンブズパーソンの調査結果に対しては、とりわけ黙示の承認論に対しては異論があるかも知れない。オンブズパーソンとしてもその問題点を意識していなかったわけではないが、結論的な妥当性も考えるとこのような論理しかないと考えたわけである。そして、次のように、条例との関係で残る問題点については引き続き調査・検討を進めるとしている。

「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」。

4 条例改正と残された問題

申し立て第8号に関するオンブズパーソン調査結果報告書の末尾にあ

るように、この問題は単に連合自治会にとどまらず市庁舎内に事務局のある多くの他団体についても生じる問題であり、一定の制度的手当が必要である問題であった。そこでオンブズパーソンは、この問題を自己発意調査としてさらに継続的に深め、最終的には条例改正の提言を行うこととなった。

以下では、自己発意調査第1号に関する調査結果報告書に依拠しながら、この問題の解決策としての条例改正、ならびに、残された問題について検討しておきたい。

(1) 市役所内に事務局のある外部団体と職員の関与に関する調査

まずは、問題解決の前提として、そもそも三田市庁舎内に事務局があり市職員がその事務を担っている他団体としてどのような団体があるのか、総数で幾つあるのか、市職員が他団体の業務を行っている時間がどれくらいあるのか、その実情を調査する必要がある。そして調査を進める中で、庁舎内に事務局のある他団体が総数で26団体あり、他団体にも様々な種類があることがわかった。

オンブズパーソンの自己発意調査報告書では、調査結果が大きく次の4類型に分けて整理されている（調査結果について、詳しくは、後掲の別表1「市役所内に事務局のある外部団体と職員の関与に関する調査の結果」を参照されたい。）。

第1類型は、当該外部団体の業務の全部が三田市の業務であると判断することができるものであり、三田市健康推進員や三田市青少年補導委員会の2団体がこれに該当する。

(6) <http://www.city.sanda.lg.jp/soumu/documents/jikohatu.pdf> 参照。

第2類型は、当該外部団体の業務の全部が三田市と共同して行う業務であり、その三田市の分担している部分について三田市が行う業務であると判断することができるものである。例えば、三田国際マスターズマラソン実行委員会、三田市同和教育研究協議会、三田まつり実行委員会など6団体がこれに該当する。

第1類型と第2類型は、いずれも三田市の本来の業務と考えられるので、市職員が勤務時間内にこれらの事務を行うことに法的問題はなく、特別の制度的手当は必要としない。

第3類型は、当該外部団体の業務の全部が国、県又は他の地方公共団体の業務であり、次の2要件——(i) 当該団体の業務の全部又は一部が三田市の事務又は事業と密接な関連を有するものであること、(ii) 三田市がその施策の推進を図るため人的支援を行うことが必要であると判断することができるものであること——のいずれにも該当すると判断することができるものである。これに該当する例としては、三田地区保護司会、三田市民生委員児童委員協議会の2団体がある。

第4類型は、当該外部団体の業務の全部が公益性・公共性が高いものであり、次の3要件——(i) 当該団体の業務の全部又は一部が三田市の事務又は事業と密接な関連を有するものであること、(ii) 三田市がその施策の推進を図るため人的支援を行うことが必要であること、(iii) 当該団体の業務に営利性が認められないこと——のいずれにも該当すると判断することができるものである。数としてはこの類型に該当するものが多く、例えば、三田市職員互助会、スポーツクラブ21さんだ連絡協議会、三田市体育協会、三田市子ども会連絡協議会など16団体があり、三田市区・自治会連合会もこの類型⁽⁷⁾に入る。

(7) なお、以上の4類型に入らない外部団体として三田市観光協会がある。

第3類型と第4類型は、市の本来の事務とは言えないので、それら団体の固有事務を市職員が行うためには、任命権者の承認を得て職務専念義務の免除を受ける必要があると解される。三田市には「職務に専念する義務の特例に関する条例」があるので、本条例を根拠としてこれら団体の事務を処理していることを明確にする必要がある。

オンブズパーソンの自己発意調査結果報告書では、以上のように実情調査結果をまとめ、最後に、条例改正を提言している。

三田市観光協会は、様々な観光客誘致イベントを実施するほか、ツーリズム情報の発信、観光案内業務を担う三田市総合案内所「キッピーナビ」の運営を行うなど、三田市の観光行政の発展に重要な役割を果たしてきており、三田市の事務又は事業と密接な関連を有する公益性・公共性を持つ団体であるが、その活動の一部に営利性が認められ、上記の第4類型に必ずしも妥当しないと考えられる。そこで、オンブズパーソンの調査結果では、「三田市観光協会は、三田市の事務又は事業と密接な関連を有する公益性・公共性を持つ団体であり、その活動の一部に営利性が認められることのみをもって、三田市職員が同協会事務局員として同協会の業務に従事することが一概に違法であると言えるものではないが、今後の方向性としては、三田市職員の関わる事務を限定することや、事務局体制を見直すことなど、同協会事務局の独立に向けた検討を進めるべきである」とされている。その後、三田市では市と観光協会との間で体制の見直しについて協議が重ねられた結果、平成28年5月に観光協会事務所を外部に移転するとともに、事務局体制も強化された。

別表1 市役所内に事務局のある外部団体と職員の関与に関する調査の結果

(オンブズパーソン調査結果報告書(平成28年3月16日,平成27年度自己発意第1号)に掲載の別表を一部修正して掲載。なお,他団体の固有事務と市の事務を区分する指標が必ずしも明確ではなく,各担当部署での理解も一様ではないので,本別表に記載されている「事務時間」は一応の目安として理解されたい。)

【類型1】

No	団体名(担当部署)	事務時間(年間)	繁忙期	摘要	備考
1	三田市健康推進員(健康増進課)	185	2・3月	対象外	三田市の業務
2	三田市青少年補導委員会(子ども政策課青少年育成センター)	1,000	通年	対象外	三田市の業務

【類型2】

No	団体名(担当部署)	事務時間(年間)	繁忙期	摘要	備考
1	三田国際マスターズマラソン実行委員会(生涯学習支援課)	3,000	通年	対象外	三田市との共同業務
2	三田市同和教育研究協議会(人権推進課)	465	通年	対象外	三田市との共同業務
3	三田まつり実行委員会(商工観光振興課)	1,673	6~8月	対象外	三田市との共同業務
4	さんだ動物愛護フェア実行委員会(生活衛生課)	125	通年	対象外	三田市との共同業務
5	県道三田後川上線道路整備促進既成同盟会(道路河川課)	65	通年	対象外	三田市との共同業務
6	三田まちなみガーデンショー実行委員会(公園みどり課)	1,420	5月	対象外	三田市との共同業務

【類型3】

No	団体名(担当部署)	事務時間(年間)	繁忙期	摘要	備考
1	三田地区保護司会(福祉総務課)	102	通年	適当	国の業務
2	三田市民生委員児童委員協議会(健康増進課)	4,162	通年	適当	国の業務

【類型4】

No	団体名(担当部署)	事務時間(年間)	繁忙期	摘要	備考
1	三田市職員互助会(人事課)	200	3・5月	適当	公益性・公共性が高い
2	スポーツクラブ21さんだ連絡協議会(生涯学習支援課)	130	通年	適当	公益性・公共性が高い

3	三田市体育協会 (生涯学習支援課)	90	10月	適当	公益性・公共性が高い
4	三田市体育振興会連絡協議会 (生涯学習支援課)	40	1月	適当	公益性・公共性が高い
5	三田市子ども会連絡協議会 (生涯学習支援課中央公民館)	35	通年	適当	公益性・公共性が高い
6	三田ユネスコ協会 (生涯学習支援課中央公民館)	207	11月	適当	公益性・公共性が高い
7	三田市区・自治会連合会 (コミュニティ課)	929	通年	適当	公益性・公共性が高い
8	三田市連合婦人会 (コミュニティ課)	250	4・7月	適当	公益性・公共性が高い
9	三田市遺族会 (福祉総務課)	139	5月	適当	公益性・公共性が高い
10	三田市赤十字奉仕団 (健康増進課)	539	4～7月	適当	公益性・公共性が高い
11	三田市緑の少年団 (農業振興課)	95	通年	適当	公益性・公共性が高い
12	三田市菊花会 (農業振興課)	30	11月	適当	公益性・公共性が高い
13	三田市企業同和教育推進協議会 (商工観光振興課)	115	通年	適当	公益性・公共性が高い
14	三田市さつき会 (公園みどり課)	462	3～5月	適当	公益性・公共性が高い
15	三田市防火安全協会 (消防本部)	224	通年	適当	公益性・公共性が高い

(2) 条例改正

(i) 条例改正の提言

以上の実情調査の結果を踏まえて、オンブズパーソンは「職務専念義務の免除」と「給与の支給」についての法的仕組みについて、次のような提言を行っている。

1) 第3類型、第4類型に該当する外部団体については、職務専念義務の特例に関する条例「2条1号及び「職務に専念する義務の特例に関する規則」2条1号にいう「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、職務専念義務免除を受けて従事していることを、より一層明確にすべきである。

2) 第3類型に該当する外部団体のうち、関わりの頻度の高い次の4団体(ア)三田市区・自治会連合会、(イ)三田市民生委員児童委員協議会、(ウ)三田市赤十字奉仕団、(エ)三田市PTA連合会)は、当該外部団体名を三田市の関係する条例・規則に列記したうえで、任命権者の承認を得たものとみなすように規定を整備すべきである。

3) 第3類型、第4類型に該当する外部団体のうち、上記の4団体以外の外部団体については、現行規定に従いあらかじめ任命権者の承認を得るものとする。ただし、繁忙時期が限定されるものにあつては、事務効率を勘案し、例えば月を単位とするなど期間を定めて一括してあらかじめ承認を求めることも可能とする。その他、運用の細部については、この提言の趣旨に従い、三田市において検討されたい。

4) 整備の対象となる関係条例・規則は、(ア)「職務に専念する義務の特例に関する条例」及び「職務に専念する義務の特例に関する規則」、及び、(イ)「一般職の職員の給与に関する条例」及び「一般職の職員の給与に関する条例施行規則」であり、過去に遡及して適用することを前提としたものとする。

また同時に、オンブズパーソンの調査結果報告書は、市の本来の職務とこれら団体の職務の関連について、次のように指摘している。すなわち、「三田市職員が外部団体の業務を行う際には、当然のこととして、三田市が本来果たすべき業務に支障が生じてはならないことは言うまでもなく、さらに、外部団体の自治を尊重するとともに、その独立性についても十分に配慮しなければならないことに留意する必要がある。その意味においては、三田市職員の関わり方としては、必要な範囲内に限定されたものでなければならない。」。

(ii) 条例改正

以上のオンブズパーソンの提言や指摘を受けて、三田市では条例改正が行われた。改正内容については、以下の別表2「条例新旧対照表」を参照されたい。

別表2 条例新旧対照表（下線部が改正部分である。）

1) 「職務に専念する義務の特例に関する条例」新旧対照表

(旧条例)

第1条 省略（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

<以下省略>

(改正条例)

第1条 省略

（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、必要な限りにおいて、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) その業務の全部又は一部が市の業務又は事務と密接な関連を有するものであり、かつ、市がその施策の推進を図るため人的支援を行うことが必要であると認められる国、県又は他の地方公共団体の職務に従事する場合

(4) その業務の全部又は一部が市の業務又は事務と密接な関連を有するものであり、かつ、市がその施策の推進を図るため人的支援を行うことが必要であると認められる公共的団体の職務に従事する場合

- (5) 前各号に規定する場合を除くほか、市長が定める場合

2 前項の規定にかかわらず、同項第4号に規定する公共的団体のうち、規則で定めるものにあつては、同項に規定する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たものとみなす。
<以下省略>

2) 「一般職の職員の給与に関する条例」新旧対照表

(旧条例)

第1条～第13条の2 省略
(給与の減額)
第14条 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つた場合（職員の勤務時間その他の勤務条件に関する条例第17条の規定による組合休暇の許可を受けた場合を除く。）を除くほか、その勤務1時間につき第18条に規定する勤務1時間当たりの給与額を減額した給与を支給する。
<以下省略>

(改正条例)

第1条～第13条の2 省略
(給与の減額等)
第14条 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つた場合（職員の勤務時間その他の勤務条件に関する条例第17条の規定による組合休暇の許可を受けた場合を除く。）を除くほか、その勤務1時間につき第18条に規定する勤務1時間当たりの給与額を減額した給与を支給する。
2 前項に規定する承認は、職務に専念する義務の特例に関する条例（昭和31年三田町条例第33号）第2条に規定する承認を得た場合においては、これがなされたものとみなす。
第14条の2 職員が勤務時間外において職務に専念する義務の特例に関する条例第2条第3号及び第4号に該当する職務に従事する場合は、必要な限りにおいて、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、時間外勤務手当その他必要な手当を支給することができる。
2 前項の規定にかかわらず、規則で定める団体にあつては、同項に規定する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たも

のとみなす。
<以下省略>

(3) 残された課題

以上の条例改正により、市職員が勤務時間内に市庁舎内に事務局のある他団体の業務に従事することについて、条例上の明確な根拠が与えられたことになる。この条例改正により、今後職務専念義務違反を理由とする住民監査請求があっても、明確に法的根拠があると反論することができるであろう。以上のような三田市の取り組みは、同じような問題をかかえる全国の地方公共団体にとって大いに参考になると思われる。

もっとも、条例改正により法的根拠をめぐる問題は解消したが、問題のすべてが解消したわけではなく、残された課題が幾つか提起されている。いずれの問題もなかなか難問であり十分な解決策を提示する段階にはないので、以下では、問題の所在だけを示しておきたい。

(i) 市の本来事務と他団体の固有事務との区別

第1に、市職員が他団体業務に携わる場合に、市本来の業務と他団体の固有業務との区別をどう行うのかという問題がある。

例えば、コミュニティ課課長が連合会総会で三田市を代表して挨拶をするときは課長は三田市の本来業務として挨拶をしていることになるし、コミュニティ課職員が総会の案内ハガキや会員名簿を市庁舎内で印刷する場合には連合会の固有事務を行っているということになろう。それでは、コミュニティ課職員が連合会総会に出席し、課長挨拶の補助をすると同時に会場の椅子並べなどを手助けする業務にも従事する場合にはどのように考えればいいのか。ここでは市本来の業務と連合会の固有事務とが混在しているように思われる。

三田市の改正条例では、連合会事務に従事する場合には任命権者の包括的承認があったとする見なし規定を置いているので、逐一職務専念義務の免除の承認を必要としないが、見なし規定を置かなかつた他団体事務に従事する場合には市の業務に従事する場合と他団体の固有事務に従事する場合を区別する必要がある。ある程度は現場での運用にゆだね、概算時間で承認とならざるをえないのではないかと思われる。

市庁舎内で職員が他団体事務を処理する場合に、それに要する費用や備品・設備の使用についてどう考えれば良いのだろうか。他団体の事務所が市庁舎内に独立のスペースとして与えられる場合には、行政財産の目的外使用許可を得て他団体がそのスペースを使用するのが通常である。同じように考えるならば、他団体の固有事務にかかる経費は他団体の予算から支出すべきであり、実際に三田市では、連合会総会の案内状用紙や封筒、郵送料などは連合会が負担しているとのことである。このように他団体の事務と市本来の事務とが明確に区分できる場合には、費用負担も区別すべきであろう、ただ、他団体の固有事務と市本来の事務の両方に使用する備品や設備（例えばパソコン）の使用については明確な区別は困難であろうと思われる。もっとも、他団体業務の一環として個人情報処理する場合などにおいては、個人情報保護条例との関係を整理しておく必要がある。⁽⁸⁾

(ii) 職務命令と職務専念義務免除の関係

第2に、上記の問題とも関連するが、職務命令と職務専念義務免除の関係という問題がある。例えば、連合会総会が日曜日に行われる場合、総会に出席するコミュニティ課課長及びコミュニティ課職員には休日出勤を命

(8) この点に関連する申し立てが三田市オンブズパーソンになされたことがある。その詳細については「平成27年度申し立て第5号についての調査結果報告書（平成27年11月18日）」(<http://www.city.sanda.lg.jp/soumu/documents/tyousakekkatuutidai5.pdf>)を参照されたい。

じる職務命令が出されることになる。総会でコミュニティ課職員が行う業務の中には連合会の固有事務（例えば総会の受付など）も含まれており、この部分については職務専念義務の免除を受けて従事していることになるので、休日出勤を命ずる職務命令と職務専念義務免除とが重なるかのように見える。この点をどう捉えれば良いのだろうか。

1つの説明としては、(i)で述べたような市本来の業務と他団体業務の混在という実情を前提として、市本来の業務に従事するべく職務命令が出されていると解する説明が考えられる。しかしもう一つの説明としては、職務命令と職務専念義務免除とを常に対立的に捉えるのではなく、条例に基づき職務専念義務を免除されて他団体業務に従事することは、それ自体が市の行政にとって必要であるという任命権者の判断の下でなされていることであるので、休日の他団体業務の場合には（仮にそれがすべて他団体の固有事務に従事する場合であっても）当然に休日出勤命令（職務命令）が出されるべきであると言う説明が考えられる。後者の説明は、外郭団体に職員を派遣する場合に職務専念義務の免除を承認すると同時に派遣を命ずる職務命令を出しているのと同様に問題を捉えるものである。いずれの説明が妥当であるのか、あるいは、以上の説明ではない第3の説明があり得るのか、今後の検討が求められるところである。

(iii) 公務災害補償との関係

第3に、公務災害補償との関係の問題がある。例えば、連合会総会に出席したコミュニティ課職員が連合会の事務に従事している間に事故に遭った場合、公務災害として認定されるのであろうか。職務専念義務の免除を受けていると理解した場合には、それだけで公務災害としての認定に不利に働くのであろうか。

公益的団体への職員派遣の場合には、労災補償は派遣先の当該団体でなされるのが通常である。しかし他方で、市庁舎内で職員が勤務中の事故

(例えば地震で執務している部屋の電球が落ちて来て怪我をするなど)であるならば、日常的にはそこで市の業務を処理しているわけであるから、たまたま他団体の固有事務を行っている場合であっても公務災害として認定されるであろう。それでは、休日に他団体業務に従事している場合に遭遇した事故についてはどう考えるべきであろうか。先に述べたように、コミュニティ課職員が連合会総会に出席している中での事故であれば、市本来の業務と他団体業務が混在しており、休日出勤の職務命令を受けて従事していることも考え合わせると公務災害として考えることもありうるのではなかろうか。しかし例えば、子供会連絡協議会の事務局職員としてキャンプなどの子供会行事に参加中に事故に遭ったような場合には、行事の主催者が予想される事故に対する対策も考えておくべきである(例えば、参加した子ども、親、職員などをすべてカバーする事故保険に加入しておくべきである)と言えるであろう。このように、職務専念義務の免除を受けて休日出勤している場合であっても、そこで担当する業務の性質や事故の態様により、様々に考えられるのではなかろうか。

一般に、「公務災害」の認定基準としては、①業務遂行性(災害が使用者の支配管理の下で発生したこと)、②業務起因性(災害の発生が業務の遂行と相当因果関係にあること)の2要件の下で判断されると解されている。職務専念義務の免除を受けていることが公務災害の認定において一つの判断要素になることは否定しがたいが、最終的に公務災害となるのか否かは、実際に生じた事故の態様や市との係わり等に応じて、ケースバイケースで考えられることになる。ここでは、職務専念義務の免除を受けて他団体事務に従事していることが直ちに公務災害認定において否定の論拠となるわけではないということを確認しておきたい。

お わ り に

本稿は、筆者が三田市オンブズパーソンとして遭遇した一事例を素材として、市庁舎内に事務局のある他団体業務に職員が従事する場合の法的问题を検討してきた。地方公務員法35条が定める職務専念義務との関係について、関連書をざっとみた限りでは、十分な説明をしているものがなく、本稿の結論も一つの試論として示したものである。

「公私協働」が強調される昨今であるが、公私がいかなる形で協働すべきかについての法的検討は始まったばかりである。公私協働においては、各市民活動団体の自主性、独立性を尊重しつつ、市民活動団体と行政機関のそれぞれの特質を最大限発揮して共通の課題に取り組むことが求められる。市職員が勤務時間内に他団体業務に従事する形で市民団体に対して人的支援をする場合には、本稿で検討したように、職務専念義務との関係が問題となるほか、備品類の共同使用の問題、個人情報保護の問題、他団体の独立性尊重と市長の指揮監督権との関係をどう考えるべきかの問題などの問題がある。より基本的には、他団体の事務局を市役所内において職員がその事務を行っている現実がいつ頃からどのような経緯で始まったのか、そもそもこのような現状をどう評価すべきかという問題⁽⁹⁾などもありそうで

(9) さいたま市の監査委員は、平成26年度の行政監査として、市職員が事務に従事している任意団体の事務について「任意団体における適正な運営の確保や事件事故の未然防止という観点から」監査を行い、結論として、「市職員を任意団体の事務に従事させる方法として、同法 [地方公務員法] 第32条に基づく『職務命令』による方法と、同法第35条に基づく条例による『職務に専念する義務の免除』による方法がある」が、「『職務命令』により団体の事務に従事させる場合には、当該団体の事務が『当該地方公共団体がなすべき責を有する職務』に当たり、市の本来業務と密接不可分と判断されることが必要である」こと、「各団体の内部統制が十分に整備され、事件事故の発生を抑えることのできる体制整備が図られるよう、会計

ある。将来的には、公的機能を果たす諸団体の財政的基盤を整備し（そのために必要ならば財政的支援を行い）、それぞれの団体の独立性を高め、団体の自主性を尊重しながら、行政機関とこれら団体とが協働して公的課題に取り組めるようなシステムを構築すべきなのではなかろうか。

本稿は、参考文献を十分に参照する暇もなく、現実から提起された問題にとりあえず手探りで検討を重ねた結果をまとめたものである。もともとこの分野に不案内な筆者による検討であるので、理解不足や誤解も多々あるかと思われる。お気づきの点があれば是非ご指摘いただけるようお願いしたい。

事務や市職員の服務上の手続を含めた任意団体の事務に従事する際の統一した基準を策定されることが望まれる」ことなどを指摘している。また、任意団体に対する市の関与のあり方として、「団体の設立後の年数を見ると、10年以上経過するものが約73%であって、設立後相当の期間が経過している団体が多いことがわかる。[原文改行] 団体の事務を所管する部局においては、社会状況や行政需要が大きく変化していることから、団体の設置目的に照らした達成度や団体の各事業の有効性の検証、団体の自立に向けた取組みを含め、団体事務への市職員の従事のあり方、庁舎内に事務局を設置する必要性、団体の必要性について検討されたい。[原文改行] 任意団体は一度設立されると、団体の構成員とのつながり、団体が市民や会員に提供するサービス面などから、団体の事務を所管する部局自らが見直しを図ることは大変困難であることは理解できる。[原文改行] このことから、団体の見直しが、公平、公正の視点から積極的に実施されるよう、任意団体に対する市の関与のあり方について全庁レベルで定期的に検討する仕組みが構築されることを望む」と結ばれている。（以上について、http://www.city.saitama.jp/006/007/010/001/002/003/p005076_d/fil/26gyokan.pdf を参照。）

Public Official's Support to the Resident's
Associations located in the City Hall:
Some Legal Problems in the Public-Private Partnership

Toshifumi SOWA

Recently, public-private cooperation theory is drawing much attention in our administrative law theory. This paper examined one of the legal problems accompanying public-private cooperation theory in using a case I experienced as a material.

What kind of legal problems will arise when public officials of local governments do the affairs of external public entities with offices located in the city hall. How to harmonize public official's obligation to concentrate on their public service and to ensure independence of external organizations. These are issues to be discussed in this paper.

I will show the table of contents below.

Introduction

- 1 Legal system over dispatching public officials to external organizations
- 2 Relationship with the public officials duty to concentrate on their public service and the duty to ensure the independence of external organizations
- 3 One solution and some issues in the future: local government ordinance revision

Conclusion