

勤務時間中の休息時間に係る住民監査請求監査結果

第 1 請 求 の 受 付

1 請 求 人

杉並区 大 森 正 隆

2 請 求 書 の 提 出

平成11年4月27日

3 請 求 の 内 容

(1) 主 張 事 実

東京都職員の勤務時間は、勤務時間条例等で午前8時30分から午後5時15分までと決められている。しかし、実態は、昭和57年より勤務時間等の特例に関する規程によって、2交代制（A班・B班）にし、1日2回ある休息時間（1回15分）を勤務の始めと終わりに置いて、1日8時間の正規の勤務時間を15分から30分短縮して、1日7時間45分又は7時間30分の勤務時間になっている。

自治省の地方公務員月報平成11年2月号で、休息時間は公務能率の増進を図るために勤務時間の中途に置くこととされており、休息時間を勤務の始め又は終わりに置いて実質的に勤務時間を短縮するような運用を行うことは、条例等に違反することはもとより、休息時間の趣旨からしても適当ではないと述べている。全国自治体の8割以上が是正している。

東京都の職員は勤務時間を是正していないのに、都内の地方自治体の中で勤務時間を是正していない地方自治体を是正するように指導している。

東京都はまことにデタラメなことをしているのである。区を指導している総務局区政課の職員が、私に申し訳ないと話してくれた。総務局労務課は、平成8年より都職労と勤務時間の是正の交渉をしているが、いまだに是正されていない。

4月20日、22日、6月3日、4日と職員の勤務時間の調査をした。その時調査を中止させられたこともある。これは、監査請求の妨害に当たるのではないのか。

全職員の勤務時間の調査を正確にできないので、過去1年間の違法な支出に関して、正確な金額を算出するのは不可能である。

しかし、職員の多くが勤務時間条例に違反し、そして、給与条例に違反し、違法な支出をしているのである。

(2) 措置要求

次の措置を東京都知事に求める。

ア 正規の勤務時間を1日15分から30分短縮しているのは、勤務時間条例違反であり、違法な支出をしているのであるから、1日8時間の正規の勤務時間を厳守させること。

イ 都民の信頼を失うようなデタラメな勤務時間を是正し、公務員天国をやめて、都民第一主義の役所にして、都民の信頼を回復するために、タイムレコーダーの導入を求める。

現在、本庁1階のカードゲート（約30台）を午前9時頃まで使用しているが、夕方は使用していない。夕方も使用することを求める。

(平成11年6月7日追加提出分)

杉並都税事務所の4月22日午前8時15分までに出勤のA班の遅刻者20人分10,540円とした損害賠償を求める。この件は、職員の勤務時間等の特例に関する規定に基づいているのであるが、杉並都税事務所だけではなく、都庁の本庁でも同じことが行われているので、全庁を实地調査し、是正を求める。

4 請求の要件審査

本件請求のうち、休息時間を勤務の始め又は終わりに置いて実質的に勤務時間を短縮するような措置が、条例等に違反する違法な給与の支出にあたるとする主張については、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、監査を実施した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

職員の勤務時間、休憩時間及び休息時間の特例に関する規程（昭和57年訓令第33号。以下「特例規程」という。）に定める休息時間相当分の給与の支出を監査対象とした。

2 監査対象局

総務局を監査対象とした。

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、請求人に対して、平成11年6月8日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人は、陳述において、休息時間を勤務の始め又は終わりに置いて実質的に勤務時間を短縮するような措置が、条例等に違反する違法な給与の支出に当たるとする請求の趣旨の補足を行った。

また、下記の追加の措置要求を行うとともに、新たな証拠として、請求人の作成した杉並都税事務所における職員の休息時間分の給与相当額の計算書外4点を提出した。

（陳述時に追加された措置要求）

6月7日の杉並都税事務所の午前8時15分までに出勤のA班の遅刻者18人分9,054円とした損害賠償を求める。今回はカードゲートが杉並都税事務所に設置されており、出勤時間の記録が残っている。その記録は5年間残しておくなければならないのである。B班においては、午前8時45分過ぎを遅刻としなければ、勤務条例違反になる。この実地調査を求める。平成11年6月7日追加提出分において全庁の調査を求めたが、カードゲートの記録が残っており、A班は午前8時15分過ぎを遅刻として賃金カットしているかどうか、また、B班は午前8時45分過ぎを遅刻として賃金カットしているかを調査し、不正があれば是正を求める。

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。

本件請求は、理由がないものと認める。

なお、法第199条第10項に基づき、知事に対して別項のとおり意見を付す。

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

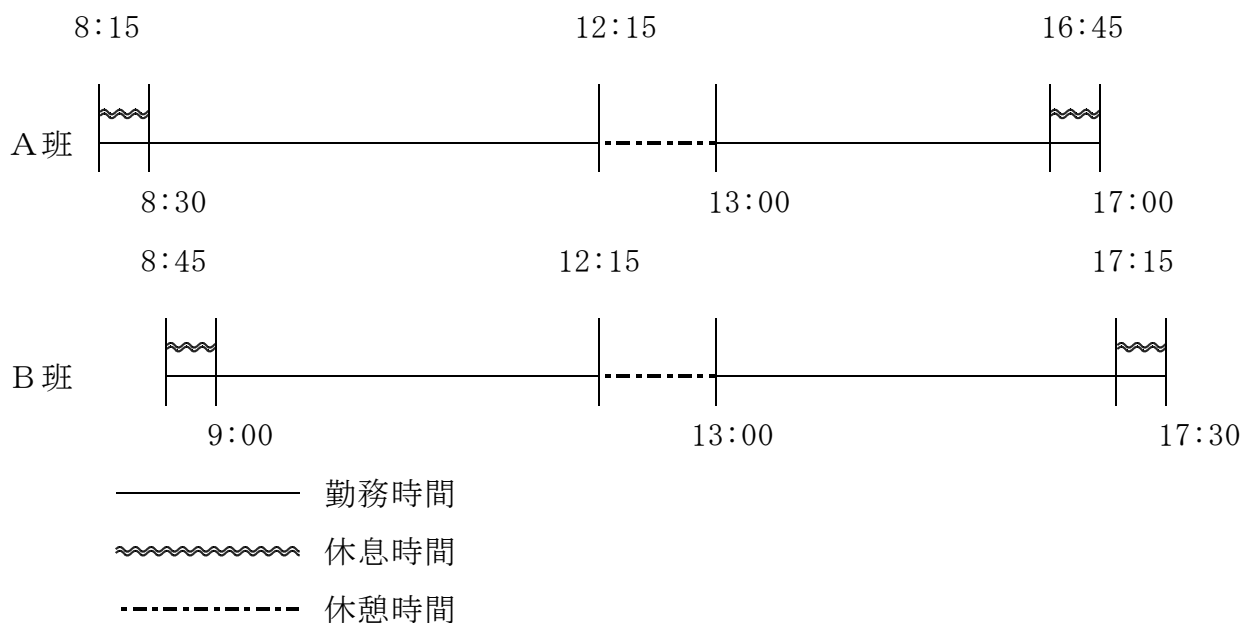
(1) 都における職員の勤務時間及び休息时间について

一般職に属する地方公務員の勤務時間その他の勤務条件については、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第24条第6項において、条例で定めることとされている。

都における職員の勤務時間については、職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例（平成7年東京都条例第15号。以下「勤務時間条例」という。）により、第2条第1項で、「職員の正規の勤務時間は、休憩時間を除き、1週間について40時間とする。」とし、また、第3条第1項で、「任命権者は、暦日を単位として月曜日から金曜日までの5日間において、1日につき8時間の正規の勤務時間を割り振るものとする。」と定められている。また、休息时间については、第7条第1項で、「任命権者は、職務に支障のない限り、正規の勤務時間のうちに、勤務時間4時間について15分の休息時間を置かなければならない。」と定められている。

勤務時間の割り振りについては、職員の勤務時間、休日、休暇等に関する規程（平成7年訓令第5号。職員の勤務時間、休憩時間等に関する規程（昭和38年訓令第86号）を平成7年に全部改正したもの。以下「勤務時間規程」という。）において、正規の勤務時間を、午前8時30分から午後5時15分（休憩時間の正午から午後0時45分までを除く）までとし、そのうち休息时间については、午前10時15分から午前10時30分まで及び午後3時から午後3時15分までとの定めがあるが、現行の勤務時間及び休息時間の割り振りは、昭和57年4月1日からの週休二日制の本格実施を契機とする時差勤務制を導入する際に、特例規程により定めたところであり、その内容は、総務局長が別に定めるものを除いて、図のとおりとなっている。

(図) 特例規程による勤務時間等の内容 (時差勤務制)



(2) 都における勤務時間に対する給与の支出について

職員の給与に関する条例（昭和26年東京都条例第75号。以下「給与条例」という。）第2条において、給料とは、勤務時間条例に規定する正規の勤務時間による勤務に対する報酬であると定められている。

休息時間は、勤務時間条例上、休憩時間と異なり、正規の勤務時間の一部とされており、給与条例による給与の支給対象となるものである。

(3) 国家公務員の休息時間及び都道府県知事あて自治事務次官通知について

国家公務員の休息時間については、人事院規則15-14（職員の勤務時間、休日及び休暇）（平成6年7月27日制定）第8条第1項において、「各省各庁の長は、できる限り、おおむね4時間の連続する正規の勤務時間ごとに、15分の休息時間を置かなければならない。この場合において、休息時間は、正規の勤務時間の始め又は終わりに置いてはならない。」と定められている。

なお、昭和54年11月26日自治公一第46号各都道府県知事あて自治事務次官通知「地方公務員の綱紀の肅正について」によれば、「休息時間を勤務時間の始め又は終わりに設けることにより、実質的に勤務時間を短縮するような運用を行わないよう留意すること」とされている。

2 監査対象局の説明

(1) 休息時間の性格について

休息時間は、正規の勤務時間の一部として、給与の支給対象となるものであるが、任命権者が特に勤務を命じない限り、勤務を免除される性格のものである。

したがって、職員が休息時間中に職務に従事しない場合であっても、それが職務専念義務に違反するものではなく、勤務時間の短縮となるものでもない。

また、休息時間については、任命権者たる各職場の所属長は、その業務の必要性に応じて職務命令を発することができるものであり、自らの裁量で適切に運用しているものと考えている。

(2) 都が休息時間を正規の勤務時間の始めと終わりに置いている割り振り（以下「本件休息時間の割り振り」という。）を実施している理由について

本件休息時間の割り振りについては、昭和57年4月1日からの週休二日制の本格実施を契機とする時差勤務制を導入する際に、特例規程を定め、実施しているところである。

このことは、次の理由によるものである。

ア 休息時間を正規の勤務時間の途中に置いた場合、継続的な業務が中断されることとなり、そのため公務能率の低下を招くおそれが予想されること。

イ 都においては、都民サービスを提供すべき時間として、東京都の執務時間に関する規則（平成元年東京都規則第25号）第1条で、執務時間を午前8時30分から午後5時までとしている。上記アを前提に、この執務時間帯における休息時間に都民サービスの低下を来さないようにするためには、時差勤務制による通称A班又はB班の一方の要員が確保できる本件休息時間の割り振りが最適であると判断されること。

以上のことから、本件休息時間の割り振りの実施は、相当な理由を有するものであり、それによって、勤務時間の短縮となるものではないことから、勤務時間条例及び給与条例に違反するものではない。

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、本件休息時間の割り振りについて、休息時間を勤務の始め又は終わりに置いて実質的に勤務時間を短縮するような運用を行うことは、勤務時間条例等に違反し違法な給与の支出に当たると主張しているので、以下このことについて判断する。

(1) 本件休息時間の割り振りが勤務時間条例に違反するか否かについて

都における一般職に属する職員の正規の勤務時間は、勤務時間条例により、1週間については40時間、1日については8時間と定められている。このうち、正規の勤務時間の一部である休息時間については、正規の勤務時間のうち4時間について15分置かなければならないこととなっているが、休息時間を正規の勤務時間のどこに割り振るかについては、勤務時間条例に規定がなく、特例規程により、勤務の始めと終わりに設定することとしているものであり、いわば知事の裁量に委ねられていることが認められる。

そこで、本件休息時間の割り振りが、給与の裁量権を逸脱する違法な措置であるか否かについて検討する。

地方公務員の休息時間については、労働基準法（昭和22年法律第49号）に定めがないものの、その必要性は社会通念上からいっても、是認し得るものと認められるが、その割り振りについては、これまでも国家公務員と異なる取扱いを行っている自治体などで問題が提起されてきたところである。

本件休息時間の割り振りと同質と見なされる横浜市職員の休息時間（市長の定めにより正規の勤務時間の始めに30分ないし15分の休息時間を置く割り振りを行ったもの。）について、

「休息時間においては、職員は職務専念義務（地方公務員法第35条）を負わないものということができるから、市職員が本件割り振りによって休息時間に職務に従事しなかったからといって、これをもって右義務に違反するものともいうことができないし、更に本件割り振りが、市職員に当局の指揮監督からの離脱を許し、休息時間の自由な利用又は活動までを保障しているとまではいうことができないことも明らかである。

そして、休息時間は、職員がその時間内において職務専念義務を負わない点

で休憩時間と類似するが、休憩時間については職員によるその自由な利用が許されるのに対し、休息时间においてはこれと異なり、職員は、そのような利用の自由はなく、市当局の指揮監督の下に置かれているというべきであるから、被控訴人が、本件割振りによって、職員の勤務時間の短縮を行ったものということとはできない。（中略）

そうすると、休息时间についての本件割振りが、旧勤務時間条例又は現行勤務時間条例に違反する旨の控訴人の主張は、これを採用することができない。」

（昭和62年7月21日東京高裁判決。平成元年11月10日同旨の理由により最高裁において上告棄却。）ものである。

したがって、本件休息时间の割り振りが、休息時間の自由な利用又は活動までを保障しているものとはいえず、このことが知事の裁量を逸脱するとまではいえないものである。

よって、本件休息时间の割り振りが勤務時間条例に違反するものとは認められない。

(2) 休息时间中に出勤し、又は退庁した職員に相当分の給与減額措置を実施しないことが妥当か否かについて

休息時間が、給与の支給対象となる正規の勤務時間の一部であるとともに、当該時間については、特に勤務が必要な場合を除いて、職員は、職務専念義務を負わないものであることは、前記判決に照らしても明らかである。

そうすると、休息時間を勤務の中途に置くことと、勤務時間の始めと終わりに置くこととの差異は、休息时间中において必要な業務が予測され、又は緊急に発生した場合における必要な職務執行体制の確保に係る問題と考えることができる。

そこで、本件休息时间の割り振りについてみると、必要な業務が予測される場合には事前に職務命令を発することが可能であり、緊急に業務が発生した場合にも、時差勤務制によって職員の配置がなされているものである。

したがって、本件休息时间の割り振りによって、職員に対し、管理者の指揮・監督が及ばなくなっているものであるとはいえず、実質上、休息時間を勤務の中途に置くことと、始めと終わりに置くこととに、適切な職務執行体制の確保という点において、特段の差異があるとは認められない。

よって、休息時間が職務専念義務を基本的に免除され、給与減額措置を必要としないことを勧告すれば、休息時間中に出勤し、又は退庁した職員に対し、給与減額措置を実施しないことが違法であるとはいえない。

以上のことから、本件休息時間の割り振りが、勤務時間条例等に違反する違法な給与の支出に当たるとする請求人の主張は理由がないものと認める。

しかしながら、休息時間は、「一定期間の勤務を続けた場合の軽い疲労を回復し、公務能率の増進を図ることを目的とする」（前記判決）ものであり、本件休息時間の割り振りが、その設定趣旨からいって、適切さに欠けるものであることは否定できないところである。

よって、法第199条第10項の規定に基づき、知事に対して別項のとおり意見を付す。

（知事に対する意見）

現在実施している特例規程による休息時間の割り振りについて、休息時間制度の趣旨を踏まえ、改めてそのあり方につき検討を進められたい。

資料（東京都職員措置請求書等）

東京都職員の勤務時間等に関して東京都知事に対する杉並都税事務所に係わる損害賠償請求と措置請求書

請求の要旨

東京都職員の勤務時間は、勤務時間条例等（別紙1）で午前8時30分から午後5時15分までと決められている。しかし実態は、昭和57年より、勤務時間等の特例に関する規程（別紙1）によって、2交代制（A班・B班）にし、1日2回ある休息时间（1回15分）を勤務の始めと終わりに置いて、1日8時間の正規の勤務時間を15分から30分短縮して、1日7時間45分又は7時間30分の勤務時間になっている。

別紙2の自治省の地方公務員月報平成11年2月号で、休息時間は公務能率の増進を図るために、勤務時間の中途に置くこととされており、休息時間を勤務の始め又は終わりに置いて実質的に勤務時間を短縮するような運用を行うことは、条例等に違反することはもとより、休息時間の趣旨からしても適当ではないと述べている。全国自治体の8割以上が是正している。

東京都の職員は勤務時間を是正していないのに、都内の地方自治体の中で、勤務時間を是正していない地方自治体（別紙3）を是正するように指導している。

東京都はまことにデタラメなことをしているのである。区を指導している総務局区政課の職員が、私に申しわけないと話してくれた。総務局労務課は、平成8年より都職労と勤務時間の是正の交渉をしているが、今だに是正されていない。

4月20日、22日、6月3日、4日と職員の勤務時間の調査をした。（別紙4）その時調査を中止させられた事もある。これは監査請求の妨害に当るのではないのか。

全職員の勤務時間の調査を正確に出来ないので、過去一年間の違法な支出に関して、正確な金額を算出するのは不可能である。

しかし、職員の多くが勤務時間条例に違反し、そして、給与条例に違反し、違法な支出をしているのである。

杉並都税事務所の損害賠償を求める（別紙5）

以上の理由から次の措置を東京都知事に求める。

- ① 正規の勤務時間を1日15分から30分短縮しているのは、勤務時間条例違反であり、違法な支出をしているのであるから、1日8時間の正規の勤務時間を厳守させること。
- ② 都民の信頼を失うようなデタラメな勤務時間を是正し、公務員天国をやめて、都民第一主義の役所にして、都民の信頼を回復するために、タイムレコーダーの導入を求める。

現在、本庁一階のカードゲート（約30台）を、午前9時頃まで使用しているが、夕方は使用していない。夕方も使用することを求める。

（平成11年6月7日追加提出分）

- ③ 杉並都税事務所の4月22日午前8時15分までに出勤のA班の遅刻者20人10,540円とした損害賠償を求める。（別紙5）この件は、職員の勤務時間等の特例に関する規程にもとづいているのであるが、杉並都税事務所だけではなく、都庁の本庁でも同じことが行われている（別紙4）ので全庁を实地調査し、是正を求める。

（陳述時に追加された措置要求）

- ④ 6月7日の杉並都税事務所の午前8時15分までに出勤のA班の遅刻者18人9,054円とした損害賠償を求める。（別紙5のNo.3）今回はカードゲートが杉並都税事務所に設置されており、出勤時間の記録が残っている。その記録は5年間残して置かなければならないのである。B班においては午前8時45分過ぎを遅刻としなければ、勤務条例違反になる。この实地調査を求める。③において全庁の調査を求めたが、カードゲートの記録が残っており、A班は午前8時15分過ぎを遅刻として賃金カットしているかどうか、又、B班は午前8時45分過ぎを遅刻として賃金カットしているかを調査し、不正があれば是正を求める。

（以上、原文のまま掲載）

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

東京都監査委員 殿

平成11年4月27日

事 実 証 明 書

- ① 請求人の作成した職員の勤務時間等条例、勤務時間等に関する規程、勤務時間等の特例に関する規程、職員の給与に関する条例の抜粋
- ② 請求人の作成した勤務時間の計算書
- ③ 自治省公務員課編「地方公務員月報」平成11年2月号の一部（写）
- ④ 請求人の作成した勤務時間を是正した区の一覧
- ⑤ 請求人の作成した4月20日及び4月22日の実地調査、聞き取りの結果を記載した書面
- ⑥ 請求人の作成した6月3日の実地調査の結果を記載した書面
- ⑦ 請求人の作成した6月4日の実地調査の結果を記載した書面
- ⑧ 請求人の作成した4月22日の杉並都税事務所の損害賠償額の計算書
- ⑨ 新聞記事の写（平成11年6月2日付産経新聞）
- ⑩ 請求人の作成した総務局区政課及び地方課に対する聞き取りの結果を記載した書面
- ⑪ 請求人の作成した6月7日の杉並都税事務所の損害賠償額の計算書