

## 住民監査請求に係る監査の結果について

### 第1 監査の請求

#### 1 請求の受付

平成26年5月27日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、X外2名から提出された。

#### 2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 請求理由

平成25年12月9日付けで市民オンブズマン兵庫に届いた告発文において、勤務時間に業務以外のインターネットサイトに接続していると記されていた県職員3名（告発のあった当時の所属名は神戸県民局神戸県税事務所収税第2課。以下「収税第2課」という。）のうち2名が、職務専念義務に違反する事実があるとされたにもかかわらず、県人事課は当該県職員3名及びその上司となる県職員の勤務実態を明らかにする詳細な再調査を行わないまま、当該県職員3名及びその上司に対して、県が給与及び勤勉手当（以下「給与」という。）を支給していることは、違法又は不当である。

###### イ 求める措置

- (7) 株式相場のインターネットサイトに恒常的に接続し、繰り返し職務専念義務に違反した職員（以下「職員A」という。）から、給与の返還を求めること。
- (8) 将棋ゲームのインターネットサイトに恒常的に接続し、繰り返し職務専念義務に違反した職員（以下「職員B」という。）から、給与の返還を求めること。
- (9) 業務と関係のないインターネットサイトに接続し、繰り返し職務専念義務に違反している可能性がある職員（以下「職員C」という。）から、再調査の上、事実がある場合は、給与の返還を求めること。
- (10) 職員A、B及びCの管理監督責任を放棄してきた上司から給与の返還を求めること。
- (11) これらの職務専念義務違反の背景には、仕事量が少なく余剰な人員が配置されているという実態があるから、業務に即した適正な人員の配置が行われるよう、全庁的な見直しを求めること。

##### (2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、別記1の文書が提出された。

### 3 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成26年5月27日（請求書提出日）付けで受理した。

## 第2 証拠の提出及び陳述

### 1 請求人の陳述等

平成26年6月27日に、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）請求人のうち1名からおおむね次のとおり陳述があり、別記2の文書の提出があった。

- (1) 収税第2課の職員3名が、業務用パソコンを使って、業務以外のインターネットサイトを1日中ずっと閲覧していると市民オンブズマン兵庫あてに告発があった。これに対して、職員3名の自己申告は、告発の内容と全く相違している。

客観的な事実を明らかにするためには、何月何日何時何分何秒にどこのインターネットサイトに何回接続したのかが分かるアクセスログを調査する必要がある。このため、県人事課にアクセスログを調べるよう申し入れた。

- (2) 県人事課の担当者は、アクセスログを調べた上で、アクセスログでは職員が閲覧していた時間の特定はできないと言っているが、職員を処分しているのだから、アクセスログをよりわかりやすい形にしたもので自己申告と照合していると思われる。長期にわたり、勤務時間中に業務用パソコンを使って、私的な利益のために株式相場のインターネットサイトを見続けることや、私的な娯楽のために将棋ゲームのインターネットサイトで遊んでいることは、たとえ5分でも仕事をしていないのだから、その事実をしっかりと特定しなければならない。

県人事課の担当者は、業務以外のインターネットサイトと接続していても、職員が仕事をしてきた可能性があると言っているが、それは適正なこととは言えない。

- (3) 兵庫県行政情報ネットワーク運用管理要綱には、運用管理者、利用責任者及び利用者の責務等がそれぞれ定められており、利用者である職員は、業務に関連しない目的で県庁のパソコンが接続しているネットワークシステムを利用してはならないと明記されている。

過去にも同じような不祥事があって、そのたびに業務以外の利用をしないよう通知等を行っているのに、それを無視した当該職員は悪質であり、注意を怠った上司や職場の雰囲気にも問題があり、許されることではない。

### 2 執行機関の陳述の要旨

平成26年6月27日に執行機関の陳述（自治法第242条第7項）を実施したところ、企画県民部及び神戸県民センター神戸県税事務所（以下「神戸県税事務所」という。なお、平成26年度から「神戸県民局」から「神戸県民センター」に組織改正している。）からおおむね次のとおり陳述があった。

#### (1) 企画県民部

ア 平成25年12月12日に、市民オンブズマン兵庫から企画県民部管理局人事課（以下「県」という。）に対して、収税第2課の職員A、B及びCが勤務時間中に業務以外のインターネットサイトを閲覧しているとの市民オンブズマン兵庫あての告発について、調査を行うよう申し入れがあった。

県は、告発の事実を確認するため、職員A、B及びCに対して事情聴取を行うとともに、県の情報システム内のアクセスログを情報システムの管理を行っている委託業者を

通じて調査し、職員 A、B 及び C の平成25年 9 月から11月までのインターネットサイトに接続した状況について確認した。

イ 事情聴取では、職員 A は平成24年 6 月頃から勤務時間中の業務と業務の合間に数分間ずつ株価のインターネットサイトを閲覧していたこと、職員 B は平成24年 4 月頃から勤務時間中に 1 日数回将棋ゲームを行うためインターネットサイトを閲覧していたことを認め、職員 C は業務に関連しないインターネットサイトの閲覧を否定した。

平成25年 9 月から11月までの職員 A 及び B のパソコンのアクセスログによる接続状況の調査では、調査期間中において、職員 A が出勤した日（32日）の毎日、職員 B が出勤した53日のうち50日、業務に関連しないインターネットサイトに接続していたことが確認された。職員 C のパソコンから接続していたインターネットサイトは、業務との関連性が認められた。

ウ 職員 A、B 及び C の事情聴取と接続状況の調査により確認した事実を踏まえ、職員 A 及び B が勤務時間内に業務に関連しないインターネットサイトを閲覧していたため、職員 A 及び B に対して、平成26年 2 月28日付けで所属長からの嚴重注意処分を行った。

エ 給与の支給対象となる勤務時間とは、労働基準法第32条の労働時間と同様に解される  
ところ、最高裁判所の判決によると、同条の労働時間とは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、この労働時間に該当するか否かは、労働者の行為が使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものと解すべきとされている。

県では、勤務時間中に職場を完全に離脱していた職員に対して、離脱時間を現認等の手段により明確に特定した上で、給与の返還請求を行っている。

オ 職員 A 及び B は、収税第 2 課の自席において勤務時間中に業務に関連しないインターネットサイトを閲覧していたものであり、職場を離脱していたという事実は認められない。また、上司の指揮命令下にあつて職員 A 及び B の担当業務である滞納者への催告、納税交渉等の事務処理を行っている。

職員 A 及び B は、業務に関連しないインターネットサイトに接続したことがアクセスログから確認できるが、職員 A 及び B が実際に閲覧していたかどうかは不明であり、アクセスログからは客観的に閲覧時間を特定することはできなかった。

カ 職員 A 及び B は業務に関連しないインターネットサイトを閲覧していた間も、上司の指揮命令下から離れ、勤務から解放されていたとは認められず、給料の支給対象となる勤務時間に該当しないとまで認めることは困難であり、また、実際にインターネットサイトを閲覧していた時間を客観的に特定することもできないものであるから、給与の返還を求めないこととしたものである。

## (2) 神戸県税事務所

ア 職員 A、B 及び C は、無断離席することなく、電話や来庁者があればすぐに対応するなど、勤務状況は特に問題はなく、他の職員と変わることなく業務をこなしていた。

イ 職員 B に対しては、昼休み過ぎにパソコンの画面が業務に関連しないインターネットサイトであったため、収税第 2 課の上司が何回か注意したことがあるが、このこと以外には、職員 B が業務に関連しないインターネットサイトを閲覧していることを現認して

いない。また職員A及びCについても、収税第2課の上司は、職員A及びCのパソコンの画面が業務に関連しないインターネットサイトの画面になっていたことを現認したことはない。

ウ 収税第2課の上司は、業務用パソコンで業務に関連しないインターネットサイトを閲覧することが禁止されていることを十分認識し、同課の職員に周知し、注意をしてきており、上司としての監督責任は尽くしていたものと考えている。

### 第3 監査の対象

#### 1 監査の対象とした事項

勤務時間内に業務に関連しないインターネットサイトを恒常的に閲覧し、繰り返し職務専念義務に違反した収税第2課の職員A及びBに対して支給された給与のうち、平成25年5月27日以降に支出されたものを対象とした。

#### 2 監査の対象としなかった事項及びその理由

##### (1) 監査の対象としなかった事項

ア 次の(ア)及び(イ)の支出並びに(ウ)の事項については、監査の対象事項としなかった。

(ア) 職務専念義務違反を繰り返している可能性がある職員Cに対する給与の支給

(イ) 管理監督責任を放棄してきたとする職員A及びBの上司に対する給与の支給

(ウ) 業務に即した職員配置の見直し

イ 職員A及びBに対して支給された給与のうち、平成25年5月26日以前の支出

##### (2) 監査の対象としなかった理由

ア 住民監査請求は、公金の支出等の財務会計上の行為が違法又は不当と推定されるよう個別的、具体的にその理由及び事実を摘示する必要があるものとされている（自治法第242条第1項）。

(ア) 上記(1)アの(ア)及び(イ)について、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為として、職員Cの給与支給に係る支出又は職員A及びBの上司の給与支給に係る支出が違法又は不当と推定されるためには、職員Cの給与又は職員A及びBの上司の給与を減額する必要があることについての事実を具体的に摘示しなければならない。しかし、請求書及び事実証明書の内容からは、当該事実を具体的に摘示していると認めることはできない。

(イ) 上記(1)ア(ウ)について、職員の配置については、財務会計行為に該当しない。

イ 住民監査請求は、正当な理由がある場合を除き、財務会計上の行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができないものとされており（自治法第242条第2項） 上記(1)イについて、本件措置請求が行われた日（平成26年5月27日）の時点で1年以上経過していることとなる職員A及びBに支給された給与については、監査の対象とすることができない。

#### 第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。  
本件措置請求については理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、請求人の陳述、請求人の新たな証拠、執行機関の陳述及び執行機関に対する調査（平成26年6月18日から20日までの間に実施）により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

##### 1 認定した事実

###### (1) 職員A及びBの職務専念義務違反

平成25年12月12日に市民オンブズマン兵庫から県に対して、市民オンブズマン兵庫に届いた平成25年12月9日付け告発文に記述されていた収税第2課の職員A及びBの勤務時間内の業務用パソコンを用いた業務に関連しないインターネットサイトの閲覧等の行為について、県は、本人からの事情聴取を行うとともに、職員A及びBのインターネットサイトの接続状況を平成25年9月から11月まで調査したところ、次の事実が確認された。

ア 職員Aについては、平成24年6月頃から業務用パソコンを用い、勤務時間内の業務と業務の合間に、業務に関連しない株値のインターネットサイトを閲覧したことを自己申告し、上記調査の対象期間において職員Aのパソコンは同サイトに毎日接続されていた。

イ 職員Bについては、平成24年4月頃から業務用パソコンを用い、勤務時間内に1日数回、将棋ゲームを行うため業務に関連しないインターネットサイトを閲覧したことを自己申告し、上記調査の対象期間において職員Bのパソコンは同サイトにほぼ毎日接続されていた。

平成26年2月28日付けで、上記ア及びイを理由に、職務専念義務違反に当たるとして、職員A及びBに対して厳重注意を行うように企画県民部長名で神戸県民局長あて通知があり、これを受け、同日、神戸県税事務所長は、職員A及びBに対して厳重注意を行った。

###### (2) 職員A及びBに対する給与の減額

県は、勤務時間と評価することができないと確認できる時間について、職員が勤務時間中に職場を離脱していることを現認等の手段により明確に特定した上で行う必要があるため、職員A及びBに対する給与の減額について、職員A及びBが指揮命令下から離れ、職場離脱の状態にあったことが現認されておらず、当該閲覧の時間も明確に特定できないため、給与の減額を行っていなかった。

###### (3) 職務専念義務違反及び給与の減額に関する規定並びに判例等

ア 地方公務員法（昭和25年法律第261号）第35条では、「職員は、（中略）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。これは、職員の行為について、職員の注意力のすべてが職務の遂行に向けられなかった事実が認められる場合、同法第29条の懲戒処分又は服務上の注意等を当該職員に行い、服務規律を確保するものと解されている。

イ 職員の給与等に関する条例（昭和35年兵庫県条例第42号。以下「給与条例」という。）

第6条は、「職員が、(中略)正規の勤務時間中に勤務しない場合においては、(中略)その勤務しない時間1時間について(中略)勤務時間1時間当たりの給与額を減額して給与を支給する。」と規定している。

職員に支給される給与は、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から、職員が勤務時間中、勤務をしなかったときは、いわゆる「ノーワーク・ノーペイ」の原則に従って、給与を減額しなければならないものとされている。

ウ 職員に職務専念義務違反があった場合における給与減額の適否が争われた事例として、東京地裁平成15年1月23日判決において、「給与の支給対象となる勤務時間とは、労働基準法第32条にいう労働時間と同様に解される所、同条にいう労働時間とは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、上記労働時間に該当するか否かは、労働者の行為が使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものと解するべきである(平成12年3月9日最高裁判所判決)」とし、「(当該職務専念義務に反すると評価された)行為が使用者の指揮命令下に置かれていなかったと認める場合には、当該時間相当分の時間は給料の対象となる勤務時間に該当せず給料を減額しなければならない」と判示している。

また、最高裁判所平成14年2月28日の判決では、「労働者が実作業に従事していないというだけでは、使用者の指揮命令下から離脱しているということとはできず、当該時間に労働者が労働から離れることを保障されていて初めて、労働者が指揮命令下に置かれていないものと評価することができる。」としている。

#### (4) 職員A及びBの勤務実態

職員A及びBが処理した書類や決裁文書並びに職員A及びBの出勤簿等の服務に係る文書と、神戸県税事務所の複数の上司からの申述を照合して確認した職員A及びBの勤務実態は、次のとおりで、欠勤、遅刻等はなく、勤務時間中に無断で離席を繰り返すとか、長時間にわたり離席するような状況は見受けられなかった。

ア 職員Aは、徴収金の滞納整理等の収税業務等を分掌事務とし、若手職員の収税業務の指導、育成に努める立場にある再任用職員として、電話や現地訪問等による納税交渉を中心に業務を確実に進めていた。

職員Aの事務室における執務状況は、職員Aに上司が業務上の指示をした時、職員Aは上司に対して遅滞なく対応した上で確実に業務を処理しており、納税者への窓口又は電話対応にも特段の問題は見受けられなかった。また、収税業務の決裁作成や収税状況の書類整理については滞りなく進めていたことが確認できた。

収税第2課の上司は、職員Aが業務と関連しないインターネットサイトに接続し、これを閲覧していたこと自体を現認していないが、他方、業務以外の行為の遂行により職員Aが勤務に全く取り組めない状態となっていたことも現認していない。同課職員からは職員Aの当該閲覧等により収税第2課の業務遂行に支障が生じているとの申し出はなかった。

イ 職員Bは、徴収金の滞納整理等の収税業務等を処理するとともに、収税第2課の収税事務について上司を補佐し同課の業務を総括することを分掌事務としている。収税業務において複雑な滞納事案が多い地域を担当するとともに、同課職員の決裁を確認し、報

告のとりまとめを行っていた。

職員 B の事務室における執務状況について、職員 B に上司が業務上の指示をした時、職員 B は上司に対して遅滞なく対応した上で確実に業務を処理しており、納税者への窓口又は電話対応にも特段の問題は見受けられなかった。また、収税業務の決裁作成、収税状況の書類整理及び同課職員の決裁確認については滞りなく行っていたことが確認できた。

収税第 2 課の上司は、職員 B が業務と関連しないインターネットサイトに接続し、これを閲覧していたことを現認しているが、職員 B に注意したところ職員 B は当該閲覧をすぐに止めた。また、当該閲覧により職員 B が勤務に全く取り組めない状態となっていたことも現認していない。同課職員からは職員 B の当該閲覧により収税第 2 課の業務遂行に支障が生じているとの申し出はなかった。

(5) 県情報システムのアクセスログの特性

県情報システムの主管課によると、県情報システムに生成されるアクセスログの特性は次のとおりである。

ア インターネットサイトとの接続を止めた時点ではアクセスログが生成されないため、いつまで接続し続けていたかを特定することができない。

イ インターネットサイトの画面が自動更新されるたびに自動的にアクセスログが生成されるため、自動更新接続か職員操作接続かの区別がつかない。なお、インターネットサイトの画面を最小化し、画面を閲覧していなくても、アクセスログは自動更新のたびに生成される。

ウ 一回の接続で複数のログが生成されることがあるため、接続当時のインターネットサイトの画面のどの部分を閲覧していたのかを特定することは極めて困難である。

エ 接続当時の画面の多くはアクセスログから復元できないため、接続時にどのようなインターネットサイトの画面を閲覧していたかを特定することは極めて困難である。

(6) 業務目的外での情報システムの利用禁止の徹底に係る通知

本県では、業務目的外での情報システムの利用禁止を徹底するために、これまでに次のアの通知を行い、周知を図っていたが、職員 A 及び B による業務と関連しないインターネットサイトの閲覧があったことから、次のイ及びウの通知を行い職員への周知徹底を図るとともに、閲覧を制限するインターネットサイトをさらに拡張するなどの措置を行っている。

ア 業務目的外での情報システムの利用禁止の徹底について（平成24年 5 月24日付け人第 1073号、情第1723号通知）

イ 業務目的外での情報システムの利用禁止の徹底について（平成26年 2 月20日付け人第 1340号、情第3132号通知）

ウ インターネットのサイト閲覧制限について（平成26年 4 月23日付け人第1027号、情第 1286号通知。平成26年 5 月1日実施）

2 判断

(1) 請求人は、神戸県税事務所の職員 A 及び B が勤務時間中に業務に関連しないインター

ネットサイトに恒常的に接続し、職務専念義務違反を繰り返していたことから、同職員の勤務実態を明らかにするために、アクセスログの詳細な調査・解析を実施し、給与を返還させる措置を求めている。

- (2) 本件では、上記1(1)及び(3)アのとおり、職員A及びBについては、業務と関連しないインターネットサイトに接続し、これを閲覧していたというものであり、これらの行為は、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行為と評価され得るものである。この点に関して、請求人の主張の前提となる職務専念義務違反の行為があったことを認めることができる。
- (3) しかしながら、給与の返還については、給与条例により職員の給与を減額する必要があるところ、給与を減額する場合は、給与の支給対象となる勤務時間において、当該職員の職務専念義務違反があったと評価される行為があっただけでは足りず、勤務場所を離脱するなど、当該職員が上司の指揮命令下から離れていたと評価され得るものでなければならない(上記1(3)イ及びウ参照)。

上記1(4)のとおり、職員A及びBの上司が把握している職員A及びBの勤務実態からみれば、自席の業務用パソコンを用いて上司が現認できないような状態で業務に関連しないインターネットサイトを接続したという事実が認められるものの、勤務時間中に自席を離れるといった場所的拘束を離れた事実や、自席において自己の職務に優先して閲覧行為に及んだ事実は認められず、上司の指揮命令下から離れていたとまでは評価できない。

したがって、職員A及びBの平成25年5月27日以降に支給された給与について、減額が行われなかったことが違法であると認めることはできない。

- (4) なお、請求人は当該職員の使用したパソコンに係るアクセスログの詳細な調査、分析を求めているが、上記1(5)のとおりアクセスログが情報システムに生成される状況を鑑みると、最初に接続した時刻は特定されるものの、その後の閲覧時間の特定は困難である。

以上のとおり、勤務時間内に業務に関連しないインターネットサイトを恒常的に閲覧し、繰り返し職務専念義務に違反した職員に対して支給した給与の返還を求める、とする本件措置請求には理由がないものと判断する。

## 別記1

- 1 2013.12.9付けの市民オンブズマン兵庫に届いた告発文
- 2 「業務目的外での情報システムの利用禁止の徹底について」と題する文書(平成26年2月20日付け人第1340号、情第3132号の文書)
- 3 「兵庫県職員に関する告発に対する調査結果等について」と題する文書(平成26年3月4日付け兵庫県企画県民部管理局人事課の文書)
- 4 「兵庫県職員の職務専念義務違反に関する対応について」と題する文書(平成26年3月12日付け市民オンブズマン兵庫の文書)

- 5 「兵庫県職員の職務専念義務違反に関する対応について」と題する文書（平成26年4月30日付け兵庫県企画県民部管理局人事課の文書）
- 6 「兵庫県職員に関する告発について」と題する文書（平成24年3月29日付け市民オンブズマン兵庫の文書）
- 7 「兵庫県職員に関する告発に対する調査結果等について」と題する文書（平成24年9月10日付け兵庫県企画県民部管理局人事課の文書）
- 8 「業務目的外での情報システムの利用禁止の徹底について」と題する文書（平成24年5月24日人第1073号、情第1723号の文書）
- 9 「兵庫県職員に関する告発について」と題する文書（平成25年4月26日付け市民オンブズマン兵庫の文書）
- 10 「松いん同窓会県庁支部総会の開催案内」と題する文書
- 11 「兵庫県職員に関する告発に対する調査結果等について」と題する文書（平成25年6月18日付け兵庫県企画県民部管理局人事課の文書）

#### 別記2

- 1 「ログファイルの見方」と題する文書
- 2 兵庫県行政情報ネットワーク運用管理要綱及び兵庫県行政情報ネットワーク運用管理細則の写し
- 3 平成25年4月1日付け県庁WAN運用管理業務委託契約書等の写し
- 4 職員A、B及びCの出勤簿の写し（非公開部分が黒塗りされたもの）