

○総務委員会

---

平成31年1月28日（月曜日）

午後1時 0分 開会

午後5時46分 散会

---

午後1時0分 開会

○山口裕司委員長 開会に先立ち申し上げます。情報通信機器をお持ちの方は、音量をお切りの上、操作音が鳴らないようお願いいたします。

ただいまより総務委員会を開会いたします。

出席状況を報告いたします。

ただいま出席委員は7名で、全員出席でございます。

次に、去る1月1日付の人事異動により異動されました理事者より、自己紹介をお願いいたします。

○中原達雄財務部参事 本年1月1日付で人事異動がございまして、財務部参事兼建設部参事を拝命いたしました中原でございます。よろしく申し上げます。

○山口裕司委員長 議会議案第3号 奈良市職員の退職手当に関する条例及び奈良市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例の一部改正についてを議題といたします。

これより提案者の説明を求めます。

○三橋和史委員 三橋でございます。よろしく申し上げます。

奈良市職員の退職手当に関する条例及び奈良市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例の一部を改正する条例につきまして、既に昨年、平成30年12月18日の本会議において提案理由を御説明申し上げたところであります。

退職直前または退職後に、在職期間中に減給または停職の処分を受けるべき行為があったと認められた場合における支給制限、支払い差し止め及び返納命令の制度を設けるほか、所要の改正を行うためでございますが、所管委員会としての総務委員会の場でございますので、さらに詳しく御説明いたしたいと存じます。

奈良市職員の退職手当に関する条例第13条第1号中に規定する「懲戒免職等処分」を「懲戒免職処分等」に改め、同条以降の同文言についても同様にいたし、その定義を「地方公務員法第29条の規定による減給の処分、停職の処分又は懲戒免職の処分その他の職員としての身分を当該職員の非違を理由として失わせる処分」として規定いたします。

そして、第14条第1項第1号に規定する「懲戒免職処分等を受けて退職をした者」のうち「受けて」という文言に関しまして、減給の処分または停職の処分を受けて退職をした者の意味するところについて、一部議員から既に問い合わせをいただいているところでございます。このお問い合わせの趣旨は、懲戒免職の処分の効果として退職するということは理解できるが、減給の処分または停職の処分の効果として退職という事象が発生するわけではないから、それらの処分を受けて退職するという事象は想定されないのではないかというものであります。

この点につきましては、懲戒免職処分等により退職をした者という規定に改めることなく、あえて現文言を尊重した形で、「懲戒免職処分等を受けて退職をした者」をいうように「受けて」

という語句を維持しております。これは、処分の効果として退職をするという事象が発生する場合のほか、処分をされた者が、その処分の効果が発生し、それが終わる前に処分を契機として退職をするという場合も含ませるように規定するためのものであります。

また、このように規定した場合におきまして、過去に減給の処分または停職の処分を受けた経験のある職員について、同処分によって既に経済的不利益を受け終えている場合にも、重ねて退職手当の支給制限が行われるのではないかとの疑義を示されることが考えられますけれども、この点につきましても、そもそも懲戒処分という不利益処分は重ねて行うことができないというのは、日本国憲法第39条に規定する刑事上の責任に関する一事不再理の法理が国家公務員及び地方公務員に関する就業関係にも適用されるものとして、本条例の上位の法規範によって明らかにされているところであり、さらに、比例原則及び平等原則においても二重に処分または処分相当の不利益を課することができないということは明白であります。よって、かかる規定の内容につきましては、法制上の観点からも御懸念には及ばないということになります。

次に、減給の処分または停職の処分に相当する非違行為が認定された場合にも退職手当は全額支給しないことを認める内容になっているのではないかという御指摘がございました。この点につきましては、さきに申し述べましたように比例原則及び平等原則などの行政法上の一般原則によりまして、非違行為に対する不利益処分はその目的達成のために必要最小限度においてのみ許容されるものでありますから、仮に減給の処分または停職の処分相当である場合に、それに相当する部分を超えて経済的不利益を課した場合につきましては、超過部分につきましては違法・不当な処分として取り消し事由になるものでありますから、減給の処分または停職の処分に相当する非違行為が認定された場合に退職手当を全額支給しないということを許容する内容になっているものではございません。

この論点につきましては、そもそも地方公務員法第29条第1項におきまして、職員に対し「懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができる」と規定されているところですが、文言のみによって判断すれば、一見しますと戒告、減給、停職または免職の処分のうちいずれの処分をするか、また、処分自体をしようかどうかという効果裁量について任命権者の全くの自由裁量によるもののように思われますけれども、そもそも懲戒権行使の裁量の問題につきましては、当該権限を規定する条文の文言のみによって判断するという形式的な判断によるのではなくて、それを規定する法律や条例の趣旨や目的に照らして羈束的に行使すべき側面があるものと解することが相当であることは明らかでありまして、先ほどから申し上げておりますように、懲戒処分という個人に不利益を課する性質に鑑みますと、平等原則及び比例原則等の一般原則に反することは許容されませんから、その意味で一定の裁量は認められますけれども、恣意的な行使は当然許されるわけではなく、その目的達成のための必要最小限度においてのみ許容されるものであります。

つまり、この点につきましては、なお在職中の職員に減給の処分に相当する非違行為があったものと認定された場合にそれよりも重い処分を科することができないことと同様の問題であります。したがって、減給の処分に相当する非違行為に対して停職の処分や免職の処分に相当する支給制限を課することは、ここに明文化せずともそもそも認められないわけでありまして、むしろ、明文化してしまえば、先ほど摘示いたしました法上の規定方法との兼ね合いから、かえって均衡が図れないという条例になってしまうおそれがあるものと考え、提出いたしました案どおりの規定方法を提案している次第であります。

本提出議案によって改正しようとする部分は、減給及び停職の各処分に相当する非違行為があったものと認定されたことを前提に、それに相当する経済的不利益を退職後も一定の期間においてのみ課することを認めるようにする点でありまして、減給の処分相当の非違行為に対して、それよりも重い処分や不利益を課することができるようになるかのような御懸念は全く当たりませんし、厳密に申しますとそれは今回改正しようとする部分とは関係のないものであり、本条例改正案の成立によって変更が加えられるものではございません。

次に、奈良市職員組合や奈良市従業員組合などとの交渉について御懸念を示されている議員がいることもお聞きしておりますが、この点につきまして、議員ないし議会の権能にかかわる事項でございますので、職員組合などの参与なく議員が提案し、それが議会で議決に至ることに問題がないことは論をまたないものであると同時に、反対に、参与させれば議会の専権について、法律の根拠なく職員団体に公務員の規律関係を規定する条例制定の拒否権を付与することになりますから、むしろ許されない手続であろうと存じます。

念のため詳しく御説明いたしますが、奈良市職員組合につきましては職員団体でございまして、そもそも団体交渉権は制限されておりますので、全く問題がございません。この点につきましては、公務員の労働基本権の制約の根拠にも関係するものと考えられます。制約の根拠といたしましては、財政民主主義、代償措置、市場抑制力の欠如などが最高裁の判例法理によって挙げられていることは今さら言うまでもございませんが、そもそも公務員の労働法制は法律によって規定され、懲戒処分の規律についても地方公務員法及びそれに基づく条例によって規定されるものであります。団体交渉権が制約されている根拠についても、これらの法律が国会単独立法の原則によって、国会以外の参与なく国会が単独で立法権を行使するというのが日本国憲法第41条に規定されてございますので、議会制民主主義を採用する我が国の法体系に照らせば、使用者としての立場の執行機関の対応いかんによって労働条件が決定されるものではないことも挙げられております。

そもそも、労使交渉は法の想定するところではないものであります。そうであるからこそ公務員は身分が厚く保障され、人事院や人事委員会などの設置等の代償措置が講じられているのであります。地方自治におきましても、これらに関係する条例制定は、日本国憲法にも、地方自治法にも、地方公務員法にも、労使の合意を前提とするなどの要件は規定されていないわけですから、今回の提案に際しましても、議員の権能に基づいて、会議規則の要件を充足した上で適法に条例改正案を提出しておりますので、職員団体との交渉を経ないことは当然であります。

あえて申し上げますれば、労使間における信頼関係確保のために、本条例改正案が成立した後に市がこれらの団体に説明を行うというようなことは考えられますけれども、執行機関の権限にかかわる部分でありますので、その点は市議会議員として私が言及するものではございません。

また、団体交渉権のある奈良市従業員組合につきましては、上記のような理由を踏まえれば、そもそも協議事項に該当するか否かは御議論あるかと思いますが、仮に該当するものであるといたしましても、本条例改正案が成立した後に市がこれらの団体との協議に臨むべきものと考えます。

また、立法事実の有無に関してでございますが、今般発覚いたしました本市職員の横領事件に関しまして、処分を受けるべき職員が退職直後であったために停職の処分を免れ、それに相当する経済的不利益についても免れているという事態が生じ、市民の公務に対する信頼に及ぼす影響に鑑みれば、これを是正する必要があるということは明らかであります。現に、今回の事例に際

しましても、市長部局も返還を請求しているという議会答弁をされているわけでありますから、その事実を踏まえれば、本条例が施行された際に必要となります処分量の量定、請求額の算定、請求の経路など、何ら問題なく運用されるものと考えます。あわせて、退職時点を基準とした非違行為の発覚時期のいかんによって不平等が生じる点、ほかの職員との均衡を図ることができないという点、市から事実上の返還請求を受けている元職員の人権擁護のための適正手続が保障されていないという点について法的整備を図るべき必要性が具体的に存在しておりますので、立法事実は疑いようもなく具体的に存在するものと考えております。

本会議でも御説明申し上げましたけれども、ここで加えて詳細な点について御説明申し上げた次第であります。退職直前または退職後に、在職期間中に減給または停職の処分を受けるべき行為があったと認められた場合における支給制限、支払い差し止め及び返納命令の制度を設けるほか、所要の改正を行うため、関係条例の改正を提案するものであります。御審議いただきますようよろしくお願い申し上げます。

以上でございます。

○山口裕司委員長 これより質疑を行います。質疑等はございませんか。

○北 良晃委員 こんにちは。北でございます。

ただいま審議をされております奈良市職員の退職手当に関する条例及び奈良市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例の一部改正について、確認の意味も含めまして人事課長にお聞きをいたします。

国や他の自治体において、また、特に中核市において、今回提案されております条例改正案のように、懲戒免職処分に至らない減給処分や停職処分を含め、退職手当の支給制限を行っている例があるかどうかについてお聞きをいたします。

○鈴木千恵美人事課長 ただいまの北委員の御質問にお答えいたします。

総務省に確認するなど国や他の自治体の状況を確認したところ、提案されている条例改正案のように、懲戒免職処分に至らない減給処分や停職処分を含めて退職手当の支給制限を行っている例は、政令指定都市、中核市においてはございません。

以上でございます。

○北 良晃委員 ありがとうございます。もう1問だけお願いします。

私も準則等見たことがないように思います。では、懲戒免職処分に至らない減給処分や停職処分の退職手当の支給制限を行っていないかどうか、国の状況も含め、総務省の見解はどのようなものであったのかお聞きをいたします。

○鈴木千恵美人事課長 御質問にお答えいたします。

総務省から、国家公務員退職手当法における考え方について次のように回答を得ております。

懲戒免職にまで至らない程度の非違を犯した職員につきましては、処分後も引き続き公務員として勤務させることを前提に停職、減給または戒告の処分が行われ、これらの処分が行われた場合には、職員はその後昇任、昇給等において不利益な取り扱いを受けることとなります。このため、停職以下の懲戒処分を受けた場合には、一般的に懲戒処分を受けなかった場合と比べて、退職手当の額において不利益になるような仕組みになっております。

また、退職後に懲戒免職にまで至らない程度の在職中の不祥事が明らかになった場合については、既に公務を離れた者を不安定な地位に置くことは望ましいことではないと考えており、返納等の処分をしなければならない場合とは、放置しておけば退職手当制度に対する国民の信頼が損

なわれるおそれがあるような特に悪質な行為がある場合に限られていると考えているとのことでございました。

したがって、国家公務員に支給する退職手当に関する総務省の見解といたしましては、懲戒免職にまで至らない程度の不祥事についてまで退職手当の支給制限とすることは想定していないとの回答を得ているところでございます。

以上でございます。

○北 良晃委員 ありがとうございます。

今の答弁で、国や他の自治体でも同様の制度を導入していないとの確認をいたしました。この質問時間が10分でしたので、横井委員と分けました。続きまして、横井委員に続きをお願いしたいと思います。

○横井雄一委員 ありがとうございます。私からも、この議員提案に関して、人事課長に尋ねてまいりたいと思います。

まずは、御提案いただいた議員各位の識見の深さ、それと論点整理の精密さ、これを発揮されて提案されたことに敬意を表したいと思います。

北委員からは、総務省の見解等総論的な質問がありましたので、私からは、今回仮に条例化された場合、その条例の実効性とか運用等について数点伺います。

まずは1点目。これ、条例を改正して、実際にその内容を運用していくことは可能なのか、課長の御見解をお聞かせください。

○鈴木千恵美人事課長 横井委員の御質問にお答えいたします。

条例が一部改正され、在職中に受けた減給や停職処分を理由として退職手当の一部を支給しないことが可能となれば、懲戒処分の原因となった非違行為の状況はさまざまでありますことから、退職手当をどれくらい減額するか判断が難しくなるものと考えます。また、懲戒処分後に忠実に勤務したとしても退職時に不利益を課すことは、二重に不利益を課すことになるため、運用はできるものの人事制度として課題があると考えております。

以上でございます。

○横井雄一委員 課長、ありがとうございます。

運用はできる、できそうだというのですが、人事制度としては課題が残るというお考えがわかりました。

続いて、2点目ですけれども、これ、現実に退職された方から徴収していくということになるんですけれども、実効性を見込めるのかどうか、これを、人事課長の御見解をお聞かせください。

○鈴木千恵美人事課長 御質問にお答えいたします。

条例改正することで強制的に徴収することはできるものの、先ほど答弁申し上げました総務省見解に準じて、本市におきましても退職後に懲戒免職にまで至らない程度の在職中の不祥事が明らかになった場合につきましては、既に公務を離れた者を不安定な地位に置くことは望ましいことではないと考えており、返納等の処分をしなければならない場合とは、放置しておけば退職手当制度に対する市民の信頼が損なわれるおそれがあるような、特に悪質な行為がある場合に限られていると考えております。

以上でございます。

○横井雄一委員 ありがとうございます。

続いて、3点目ですけれども、この条例ができたとして、実際に今心配されている非違行為の

防止、あるいは抑制につながると考えているのか、お考えをお聞かせください。

○鈴木千恵美人事課長 御質問にお答えいたします。

一定程度、非違行為の防止・抑制にはつながると考えますが、一方で、改正内容は、例えば在職中に停職一月の処分を受けた職員に対して退職手当の全額返納も可能となるなど、退職手当の支給制限の基準が条例に明確化されていないことも懸念しております。

以上でございます。

○横井雄一委員 御答弁からある程度防止・抑制につながるといことはわかりますが、依然、課題はあるというふうに捉えております。

続いて4点目、これは一つ発展的に考える場合の質問なんですけれども、発覚時にその非違行為の人の上席者ですね。市長や副市長ほか特別職であった場合、発覚時既に退職した上席者にまでこれ、広がっていくんじゃないかと懸念するんですけれども、その点についてお考えをお聞かせください。

○鈴木千恵美人事課長 お答えいたします。

市長や副市長等特別職に対しましてはそもそも地方公務員法による処分ができないため、特別職にも範囲を広げるといたしましても、制度内容等につきまして別途検討する必要がございます。今回の条例改正は一般職を対象としているため、特別職を対象とするためには奈良市特別職の職員の給与に関する条例等の改正が必要となります。

ただし、特別職につきましても、基本的には一般職同様、既に公務を離れた者を不安定な地位に置くことは望ましいことではないと考えており、返納等の処分をしなければならない場合とは、放置しておけば退職手当制度に対する市民の信頼が損なわれるおそれがあるような、特に悪質な行為がある場合に限られると考えております。

以上でございます。

○横井雄一委員 課長、ありがとうございました。

幾つか質問して、お答えの中で大体会派としても一定の方向性を出せるというふうに考えたので、あと数点質問を考えておりましたがそれは割愛して、本件に関しては質問を終えたいと思います。ありがとうございました。

○三橋和史委員 今の質問の答弁ということで、よろしいですね。私、提案者なんだから、答弁させていただかないと審議にならないですよ。

答弁させていただきますね。

今、先ほど北委員と横井委員から市長部局のほうに質問をされて、市長部局がちょっと理解不足の答弁をされておりましたので、私が訂正させていただきます。

まず、国もほかの地方公共団体もこの制度を導入していないという点についてでございますけれども、私、この点は既に本会議でも提案理由において述べております。ただ、この点は、地方公務員法が、各地方公共団体の条例で定めるということを規定しておりますので、総務省はこれ、行政機関ですから、法律をつくったのは国会ですから、立法者の意思としては条例で決めるんですということになっております。ですので、国がこのようにしているから、ほかの地方自治体がこのようにしているから本市も導入しないということは理屈になっておりませんので、その点、まず補足したいと思います。

そして、横井委員から退職手当支給制限の金額の算定について御質問があり、市長部局の答弁として今——人事課長ですね——答弁されておまして、この金額の算定に困難があるんだとい

うふうな答弁をされておりましたけれども、これ、一体どういうことなんですかね。今回の事案でも、自主返納という形ではありますが、元職員に対してその相当額を返還請求している事実があるわけですね。これは具体的な金額を既に算定している実績があるわけなんです。

そして、もっと言いますと、減給処分相当あるいは停職処分相当というものですから、もし在職中であればこれだけの金額が減らされます、減給されます、あるいは支給されませんというような制度になっておりますので、それに相当する金額というのは1対1で決められるわけですので、何ら困難が生じるものであるとは考えておりません。

そして、二重に処分を科することになるというような見解をおっしゃいましたけれども、先ほど私、何のために提案理由説明を申し上げたのか。よく聞いていただいた上で議論していただかないと、全く議論がかみ合いませんから。二重に処分をすることができないのは当然なんですね。もう言う必要もありませんけれども。この不利益を課していくという部分についても、二重に不利益処分をすることができないというのは、これはもうこの日本社会では当然のことです。裁判例も出ております。その点は、この条文に書かなくても明文化することなく認められている制度でありますので、市長部局、よく勉強していただきたい。

3点目でありますけれども、退職後もなお支給制限あるいは支払差止、そして返納命令を認めていくような非違行為の程度ですね。これは特に悪質なものに限られる。だから、懲戒免職処分に相当する分については現状でも求めていくことができるというふうに制度設計されておりますが、減給、停職にとどまる場合でも、特に悪質な非違行為というのは想定されるわけですね。ですので、今回、減給、停職相当についても返納命令等を行うことができるように制度改正を提案するものであります。

4点目でございますが、停職1カ月相当の事案に対して全額支給制限可能だというような条文案になっているというふうな全く不勉強な答弁をされていて、私、本当に驚いているんですよ。一体どこをどう読んだらそういうふうになっているのか、ちょっとよくわからないんですけどもね。停職1カ月相当の処分だというふうに認定されたらそれを限度に支給制限が可能だというのは、これ、行政の一般原則に照らして明らかじゃないですか。この点、間違った答弁をしないでいただきたいですね。

5点目ですね。管理監督責任が生じる場合ですね。在職中において勤務に誠実に精励されていた認識があったといたしましても、退職後に、やはり故意がなくても、過失によっても、この懲戒処分というのはされていくわけですから、故意の有無じゃなしに過失の有無についても検討していただきたい。過失というのがなければ、そもそも管理監督責任というのは問うことはできないんです。

それで、管理監督責任は上司であるから必ず問われるというものではないんですね。過失そのものについて存在しないと認められないわけですから、過失があったということを前提に退職していたらその経済的不利益を追及することができないというのは、それは全く不公平であるというふうに考えますから、管理監督責任という場面においてもこの条例の趣旨は及ぶべきものというふうに考えております。

いろいろ申しあげましたけれども、提案者は私ですから私に質問していただいたら結構なんですけれども、市長部局と打ち合わせしたものだけのやりとりをされたらやっぱり条例の審議になりませんから、その辺、委員長、よろしくお願ひしたいと思ひます。

○山口裕司委員長 質疑を続行します。

○森岡弘之委員 公明党の森岡です。

私からも1点だけ確認をしてみたいと思います。これは人事課長、よろしくお願ひします。

当然、今回のこの議会議案第3号におきましては御承知のように議員からの提案ということでございまして、今、審議をされているわけでございます。多くの奈良市の労働者の不利益処分に該当する内容がそこに盛り込まれているということでございますので、もしこのまま議論が進んで採決に至って改正された場合、先ほど提案者の三橋委員からも組合等職員団体との合意形成についての疑問の声に対するその辺の見解の説明があったと思うんですけども、人事課としてこの職員団体との合意形成がないまま運用が始まるということに対してどのようにお考えなのか、その点1点だけお答えいただきたいと思います。

○鈴木千恵美人事課長 ただいまの森岡委員の御質問にお答えいたします。

基本的には、労働者の不利益処分に該当する内容につきましては、議会に改正案として提出させていただく前に各職員組合との団体交渉の場で丁寧に説明を行い、合意形成を得るように努めております。ただ、今回は議員提案となり、事前に合意を得ることはできておりませんので、改正後の丁寧な説明責任があると考えております。

以上でございます。

○森岡弘之委員 ありがとうございます。

条例改正案が成立したならば、運用面でまだ成文化されていない部分についてはこれから成文化しなければならない、そういった事務があるのかなと思います。ただ、その前提として、各組合等の職員団体への説明というのが、先ほど提案者からもございましたが、この条例改正案成立の条件、要件ではないという説明、それはそのとおりにかなと思いますけれども、やはり私はできる限り合意形成を図った上で条例が成立する過程を経る必要があるのではないかと、そのように個人的には思っております。

この条例改正案が成立したならば、その後の合意形成とか説明責任があると考えておりますという今答弁ですけれども、そこにどれだけの時間をかけて、どれだけ丁寧さを持って合意形成がされるのかということも、これもちょっと疑問に思うところでございますので、この辺は、例えば提案者側が一定の環境づくりに何らかのアクションを起こすべきかどうかという、そういった点も含めまして、この辺はやっぱり慎重に審査をする必要があるのではないかと、そのように私的には考えているところでございますので、それは意見として述べさせていただきます。

質疑は以上とさせていただきます。ありがとうございます。

○内藤智司委員 内藤でございます。

質問に入る前に、ちょっと今の横井委員と三橋委員とのやりとりですけれども、運営上もうちょっと明確にしといていただけたらありがたいなというふうに思います。三橋委員が答弁されるのは僕はいいかと思うんですけども、その10分の枠の中できちっと——超えてたんが本当なんかよくわからないんですけども、そのやりとりはできるならできるできちっと明確にしといていただけたらありがたいなというふうに思います。だからね、そののとこをちゃんと明確にしとくとだめかなというふうに思います。済みません、ちょっと気になったもので。

私からも質問させていただきます。ちょっと横井委員と重なるところがあるんですけども、ちょっと表現等の問題もありますんで、あえてちょっと御質問させていただきます。三橋委員につきましては、答弁の中身を聞いていただいて先ほどと重複する分があるなら結構ですけども、もしまだ先ほどのようにちょっと返しをしていただければ結構な御答弁いただきたいというふうに



思いますので、よろしく願いをいたします。

それでは、ちょっと人事課長にお聞きさせていただきます。ちょっと重複するところについては失礼しますが、この議員提案の条例が可決した場合、先ほどもありましたけれども執行部で運用していくことというふうになると思いますが、制度を運用する立場から、課題点をもう一度整理してお答えいただきたいと思います。

○鈴木千恵美人事課長 ただいまの内藤委員の御質問にお答えいたします。

まず、条例が改正されれば、現職中に減給や停職の処分を受けた職員に対して、その職員に支給する退職手当を全部または一部支給しないことができるようになるわけでございますが、どの程度の額を退職手当から減額するのかという基準づくりが難しくなると考えております。また、減給や停職につきましては、処分によりその時点で給与が減るという不利益を受けている職員に対しまして、退職時に重ねて退職手当の減額という不利益を課すのかということも考えていかなければならない課題でございます。

以上でございます。

○内藤智司委員 この点は先ほど三橋委員のほうが、反論じゃないですけどもその説明はしていただけたというふうには思いますが、じゃ、その基準づくりが難しいという答弁でしたが、どのように難しいのか、もう少し詳しくお聞かせください。

○鈴木千恵美人事課長 御質問にお答えいたします。

まず、現在の条例に規定がある懲戒免職の場合ですと、本市では非違行為の内容や社会的影響などを考慮して退職手当を支給するかどうかを判断しており、支給しないことを原則として運用しています。一方、条例が一部改正され、在職中に受けた減給や停職処分を理由として退職手当の一部を支給しないことが可能となれば、懲戒処分の原因となった非違行為の状況はさまざまです。ありますことから、退職手当をどれぐらい減額するのかの判断が難しくなるものと考えます。

以上でございます。

○内藤智司委員 課長、ありがとうございました。

三橋委員につきましては、1問目の分については先ほど横井委員への答弁で大体理解はするんですけども、再度聞いた分について、もし何かございましたら御答弁ください。

○三橋和史委員 金額の基準の策定が困難というふうにおっしゃいますけれども、この点につきましては、基準というのは、私が想定しているのは、減給処分相当であれば、仮に在職していれば支給制限されることとなる金額を想定しております。停職についても同様であります。ただ、もう退職をしているという事情が今回加わりますので、その金額を限度として請求していくということになるかと思えます。

この点につきましては、困難というふうにおっしゃるんですけども、地方自治法においても戒告、減給、停職または免職の懲戒処分ということで挙げられているんですけども、軽微なものについて免職処分できないというのは、これは当然なんですね。だから、奈良市職員の懲戒処分に関する指針というのを市長部局でつくられて、それに基づく形で、平等原則、一般原則に沿う形で現時点でも懲戒処分の運用をされているというふうに承知をしておりますけれども、今回の退職手当の支給制限につきましても全く同様のことが当てはまりますので、その点は、基準の策定が困難というふうにおっしゃるんですけども、もう既にそのように運用されているわけですから、その点は何ら困難がないものというふうに思えます。

また、2点目ですね。二重処分がされる可能性があるというふうにおっしゃるんですけども、

これ、二重処分ができないということについてはもう先ほど申し上げたとおりですので、答弁は省略いたします。

その次に、懲戒免職処分が行われた際に、全部、支給をしないことを前提というふうに運用しているという点、答弁でございましたね。この点につきましても、退職手当の給与の後払いの性格に照らせば、懲戒免職処分相当の場合であっても全部支給制限をすることは相当でない場合があるということで裁判例でも出ておりますので、今の市長部局の答弁は事実、法運用としては疑義があるものというふうに考えております。以上でよろしいですかね。

以上でございます。

○内藤智司委員 三橋委員、ありがとうございました。

そもそも、三橋委員がこれを提案された趣旨というのは、基本、在職中のそれに相当する分を、逃げ得を許さないよというふうな趣旨が最初だというふうに思います。私もそれは同感でございますけれども、基本、今ある条例の中にそれを付加していくというところについて審議していかなければならないんだろうなというふうに思いますし、もともとそれに至るまでのガバナンスと言うかコンプライアンスと言うか、悪いことしたらあかんぞという職員の意識をもっともっと醸成することのほうがもっと必要なんかなというふうにも思います。それはそれとして、今回の議員提案の条例の分については、今の市長部局側、それから三橋委員の議論を経て、我々としても慎重に審査をさせていただきたいというふうに思います。ありがとうございました。

○三橋和史委員 三橋でございます。

提案者でありますので、自分に質問をしていってちょっとおかしいですので、私は市長部局にちょっと質問いたしますけれども、この先ほど来出ています、職員団体との合意形成を図ることができていない立法過程だということをおっしゃっておりますけれども、奈良市において職員団体間で妥結に至った交渉というのは幾らあるんですか。

○吉村啓信総務部長 お答えいたします。

職員の労働条件の変更をする事前に、職員団体、労働組合と交渉しておるところでございます。基本的には、妥結に至った内容を改正なりしているというふうなところでございます。

○三橋和史委員 妥結に至った内容というのは幾らあるんですかという質問なんですけれども、それに対しても答えていただけないわけですね。これ、私調べましたけれども、職員の時間外勤務に関して、これ、労使で協定結ばないといけない。これ、いわゆる36協定。これについて結んでいるんですか、どうですか。

○吉村啓信総務部長 お答えいたします。

現在のところ、36協定は締結しておりません。

○三橋和史委員 ですね。この条例の内容だけ取り上げて労使のこの合意が必ず必要だというようなものは、これは当たらないというふうに思います。奈良市の職員の団体ですね。奈良市職員組合というのは、これ職員団体ですね。そして従業員労働組合、これ現業職の皆さんの組合ですね。あと、水労と呼ばれているものもありますね。これ3つあるんですけれども、それぞれ毎回交渉はされるんですけれども、これはほとんど妥結に至っていないんですよ。妥結に至っている内容については、かなり抽象的な内容ばかりですね。

だから、その今までの過程に照らしても、この条例案が組合あるいは職員団体との合意に至っていないからこの立法過程に瑕疵があるというような主張は至極失当であるというふうに考えますし、そもそもこの議論の前提に、地方自治における立法権を行使しているわけですから、そこ

に事前に制限を受ける側の皆さんの、公務員の条例に関しての立法権の行使ですから、これは市民との約束なわけですね——議会と市民と。市民の代表者がここに集まって公務員の規律を考えていくという法体系になっておりますから、民間の労使交渉とはわけが違うわけですので、その辺混同されますと議論になりませんので、その点は条例制定後に丁寧に説明をしていくという姿勢で十分であるというふうに私は思っております。

あと、二重に処分をすることができるという答弁を繰り返されていますけれども、一体……ちょっとよくわからないので、その辺ちょっと説明していただきたい。

○吉村啓信総務部長 お答えいたします。

今まで人事課長より御答弁申し上げましたのは、改正条例の第14条の部分でございます。今、この条文は在職中に懲戒免職処分を受けた職員に退職手当の全部または一部を支給しないことができるというふうな条文でございますが、この懲戒免職処分に減給あるいは停職を加えるというふうな御提案をしていただいております。在職中、一旦停職あるいは減給の処分を受けて、それなりの給料が減るとかの効果を受けた職員に対して退職手当の減額をする場合に、一旦減給しているというふうなことがございますので、じゃ退職手当を今度は幾ら減らすんだと。減給1カ月という処分をもともと受けていたけれども、退職手当からも1カ月分引くと実質的に退職手当が減給2カ月になっちゃうかもしれないというふうなことで、一旦現職中に停職あるいは減給の処分を受けた人に対して、退職手当を幾ら減らすんだというふうな基準が難しいというふうな意味で答弁させていただきました。

以上でございます。

○三橋和史委員 インターネット中継では副市長の顔は見えませんが、副市長もちょっと苦笑いされていますけれども。この二重に処分できないというのは日本国憲法の法理なんですね。在職中の職員に対しても二重に処分をすることができないというのは、これはどこにも書かれていないんですよ。どこにも書かれていないんですけども、行政法上の一般原則に照らして、これはできないというのは明らかなんですね。二重に処分ができないというのは人事課の内部資料でも持たれていると思いますけれども、それができるようになるかのような答弁は間違っておりますので、その点だけ申し上げます。

まだ時間ありますか。もう終わりですか。もうちょっとありますね。

あともう一つ、金額の算定が困難だというふうにおっしゃいますけれども、現に今請求をしている事実があるわけなんですね。この請求、これは自主返納を請求しているわけなんですけれども、金額もわけわからずに請求しているなんてことはあり得ないわけであって、もう既に金額を算定して請求しているという事実があるわけですから、この問題については何ら困難があるというふうには思えません。ちょっと質問したかったんですけども、ちょっと時間がございませんので、私、以上で終わらせていただきます。ありがとうございました。

○塚本 勝委員 塚本でございます。

私も数点、今回は提案者の三橋委員にお伺いしたいと思います。

三橋委員が本会議で述べられていました提案理由説明や先ほどの総務委員会冒頭での説明はよく理解しておりますし、私は市民感情に應えるためにも、誠実な大多数の市職員を守るためにも、そして奈良市役所の公務員組織としての規律を守るためにも、この条例改正は必要なものと考えております。

ただいま市長部局のほうから運用面で難しいという点が強調されておりましたけれども、本当

に難しいのか、その点をちょっと教えてください。

○三橋和史委員 運用面で難しいという点についてでございますけれども、懲戒免職処分についてはもう既に運用されているわけでありましてね。そして、金額の算定についても、減給や停職の処分相当の金額の算定ですね。これについてもそれに相当する金額を限度に、先ほども申し上げましたけれどもその金額を限度に、各条に規定する趣旨、目的を達せられる限度で請求していくというだけのことであります。

現に、既に自主返納を請求しているという議会答弁もありましたからね。その事実を踏まえれば、本条例が施行された際に必要となります処分の量定、請求額の算定、請求の手續など、何ら問題なく運用されるものと考えております。

以上でございます。

○塚本 勝委員 私もこの条例が制定された場合に、運用するに当たって何も困難なことはないと思っております。むしろ職員間の公正を図る点、元職員に適正に手續を保障する点、いずれも簡明ですし、その運用についても支給制限の金額についても、実際に現状でも自主返納を求めている事実があるのに金額の算定が難しいという答弁は少し理解ができません。

そこで、この条例が制定されて都合の悪い立場の方と、この条例の制定を望んでいらっしゃる方がいらっしゃると思いますが、それぞれどのような立場だとお考えでしょうか。

○三橋和史委員 まさにこの条例改正案が成立して不利益を受ける立場の者というのは、現に減給、停職の処分に相当する非違行為を働いておりながら、それが偶然発覚しておらず、退職を控えている公務員ということになります。都合の悪い立場の方というのは、そのような者に当たります。

条例改正を望んでいらっしゃる方についての御質問でございますけれども、組織制度が正常化されることになりまして、返納命令等を受けた場合の人権保障ですね、財産権、名誉権の侵害の可能性のある手續であります。これ、適正手續が保障されることになりまして、大多数の誠実に勤務されている市職員の皆さん、また、逃げ得を許さないという常識的な感覚を持つ市民の皆さんであろうというふうに考えております。

以上でございます。

○塚本 勝委員 三橋委員、どうもありがとうございました。

この件、よく理解できました。私もそのとおりだと思っております。大多数の市民や市職員の方々はこの条例は制定されるべきだと感じているはずですし、現に私のところにも制定を望む意見がたくさん届いております。

最後に質問いたしますが、この条例策定の必要性や許容性について、あと補足があれば御説明お願いできますか。

○三橋和史委員 まず、現行制度によりますと、非違行為の隠蔽や発覚逃れの動機づけになってしまうという不備がございます。その点を改め、逃げ得を生じさせない内容に改善し、組織の規律という面からも報告を促す組織体制を整備する必要がございます。この必要性にかなうものであるというふうに考えております。

そして、現行規定では、非違行為が発覚する時点の相違によって支給制限される場合と既に支給した退職手当の返納が義務づけられない場合などに分けられ、市民感情としては理解されないだろうということについては、これは市長の本会議答弁でもあった趣旨に沿うものであります。そして、非違行為に課されるべき経済的不利益の有無や程度というのは、本来は退職の時期を基準とした発覚時点と無関係でありますね。その無関係であるということ踏まえれば、発覚時点

と退職時期との関係で不公平が生じるという現行制度でありますので、職員間の公平を図る必要があるものというふうに考えております。

実体的な観点から申し上げても、経済的不利益は懲戒処分が存在を前提に課されるものではなくて、非違行為に対して課されるものであるということを考慮しなければなりません。つまり、懲戒処分がなければ経済的不利益を課することはできないという関係にはないわけですから、在職中の非違行為が存在しているという以上、退職後であっても一定期間については、その経済的不利益を公平性を図るために求めていくということは当然の制度設計であろうというふうに考えております。

あと、法的性質の考察から申し上げますと、退職手当の支払い後に非違行為が発覚した場合でも、退職手当の取り扱いの規定の仕方によっては、そもそも退職手当が発生しておらず、不当利得という法律構成として返還を請求することができる性質を有するものというふうにも考えることができるわけであります。また、公務への信用失墜という不法行為として構成することも考えられ得るわけであります。これらは民法上の一般条項による法律構成でありますので、市職員の皆さんの予見可能性を担保するためにも、それを具体化した本条例改正が望ましいというふうに考えております。

最後に、行政が法的根拠なく自主返納として退職手当の返納を求めるという現状についてでございますけれども、これは被請求者の財産権や名誉権ですね。これが不当に侵害されるおそれがあります。また、適正手続が保障されていないことでもあります。ですので、これを法的に整備することによって、返納を求めるための各種必要な適正手続を保障することができるという条例案でございますので、ぜひ議会で成立の判断をいただきたいというふうに考えております。

以上でございます。

○塚本 勝委員 三橋委員、ありがとうございました。

私、以上で質問を終わります。

○山口裕司委員長 私、質問いたしたいと思っておりますので、副委員長と交代いたします。

○塚本 勝副委員長 それでは、私かわって委員長の職務を行います。よろしく願いいたします。

○山口裕司委員 それでは、私からも質問させていただきます。

既にこれまでの委員の皆さんの御質問と重複をする内容ばかりでありますので、若干、どうしても再度確認しておきたいという点に絞って、3問ほど予定していましたが1問だけ伺いたいと思います。

総務部長に質問いたします。改正案で「懲戒免職等処分」を「懲戒免職処分等」とすることで、先ほどもありましたけれども「等」に含まれる範囲が大きく変わることになるというふうに、私はそのように読んだんですけれども、その影響についてどのようなことが考えられるのか、この点についてお答えいただきたいと思っております。

○吉村啓信総務部長 ただいまの山口委員の御質問にお答え申し上げます。

今回の改正案の影響ということでございますが、改正内容は、まず在職中に一旦減給や停職処分を受けた職員に対して退職手当の全額を支給しないことが条例上、文面上は可能となっているというふうな内容となっております。非違行為とその結果負わされる責任のバランスというものがちょっととれていないのではないかとこのように考えておるところでございます。また、退職後に懲戒免職にまで至らない程度の在職中の不祥事が明らかになった場合につきましては、既に一旦公務を離れた者を不安定な地位に置くことになってしまうというふうなことを懸念してお

るところでございます。

以上でございます。

○山口裕司委員 「等」に含まれる範囲というのが大きく拡大されてしまうのではないかというふうな御答弁だというふうに思うわけです。また、「懲戒免職等」と一定限定的なことが「処分等」へと、あらゆる処分に広がるんじゃないかというような点が言われておりますし、私もその点が少し疑問に思う点なんですね、改正案については。

この点について、先ほど来も理事者からも同じ答弁があることに対して、提案者の三橋委員からも何度となく訂正の内容だったり、あるいは提案者としての思いという点も語っていただいておりますが、何度も繰り返して申しわけないんですけども、再度この点について、提案者としてはどのようにお考えかお答えいただきたいと思っております。

○三橋和史委員 法律、政令、省令、規則、また条例、地方自治体における規則の解釈の仕方についてお教えいたしますけれども、適用法条はどれかというふうにまず特定した上で、その条例あるいは法令等が達成しようとしているその目的・趣旨に鑑みて、その適用法条の文言のみによることなく処分の性質あるいはその態様等も考慮して量定を決めていく、あるいは処分をするかどうか、その効果裁量が認められている範囲で決定していくというのが法令解釈の常識でありますから、先ほど来申し上げておりますように、これについて二重処分、あるいは二重処分に相当するような事象が発生するという事は、一点の曇りもなくあり得ないというのが我が国の法体系による法理であります。以上でよろしいですか。

以上でございます。

○山口裕司委員 ありがとうございます。

それで、あと2問ほど考えていましたけれども、もう全く重なりますので割愛をさせていただきますが、職員との合意形成の問題について、理事者からも答弁がありましたし、三橋委員のほうからも御自身の御質問の中でも触れられておりました。

これまでと言いますか、現状で言えば議会に改正案として提出をする前に合意形成を図っているということでもあります。一方、議会の役割として、今回のような議案を提案していくということは、それはそれでもちろん大事なことであるという点も強調されており、もし成立したらその後丁寧に説明をすべきだというお話でございました。ただ、やはり職員の問題だけに、私もこれは意見として言えば、できる限り合意形成を図っている今の状況というのは、ある意味プロセスとしては重要視される点ではないのかなという印象は持っておりますので、この点は意見として述べさせていただきたいと思っております。

以上で私の質問を終わります。ありがとうございました。

○塚本 勝副委員長 ありがとうございます。それでは、委員長と交代させていただきます。

○山口裕司委員長 他にございませんか。

(「なし」と呼ぶ者あり)

○山口裕司委員長 よろしいですか。いいですか。

お諮りいたします。

なお慎重に審査するため、議会議案第3号 奈良市職員の退職手当に関する条例及び奈良市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例の一部改正についてにつきましては、継続審査といたしたいと思います。そのようにいたしまして御異議ございませんか。

(「異議なし」と呼ぶ者あり)

○山口裕司委員長 それでは、議会議案第3号は継続審査と決定いたします。

なお、議会議案第3号の質疑を行われた委員は、本日の質疑内容の要旨を各委員1人2件以内で副委員長まで御提出願います。