

独立行政法人造幣局における  
職務専念義務違反に関する報告書

令和6年6月13日

独立行政法人造幣局における職務専  
念義務違反に関する第三者委員会

令和6年6月13日

独立行政法人 造幣局  
理事長 後藤 健二 殿

## 1. 経緯

今般、造幣局においては、勤務時間中に職員による労働組合活動が行われているとの指摘がなされたことを端緒として、その実態の調査を行うこととなった。

当初、総務部担当理事以下で実態確認等が行われていたが、人事労務担当ラインは利害関係者となるため、理事長は、令和5年3月、当時の監事（吉持敏彦氏及び村上佳子氏）に調査を要請し、両監事は、過去3年間を対象期間とし、その間に組合の中央執行委員（後述する組合中央事務所の全役員）であった者19名を対象に調査を実施し、同年6月、理事長にその結果を報告した（以下「監事調査」という。）。

監事調査の結果、勤務時間中に組合活動がなされている実態が把握されたことから、理事長は、より独立性ある外部の専門家による調査が必要との判断に基づき、令和5年7月、第三者委員会を設置した。

なお、造幣局内では、局内唯一の単一組合である全造幣労働組合（以下、単に「組合」という。）が組織されており、使用者の利益を代表する職員を除いた全職員に対する加入率は95パーセントを超える（令和5年7月1日現在）。

## 2. 調査方法等

### (1) 調査の対象期間及び調査方法

委員会は、調査対象期間は監事調査と同じ過去3年間（令和2年度～令和4年度）とし、調査対象者を同期間中の組合執行委員全般に拡張して調査を実施した。

調査資料及び調査方法は次のとおり。

#### ① 監事調査の資料

過去3年（令和2～4年度）について、中央執行委員及びその上司、部下等を対象に実施したアンケート調査並びに面談結果、対象者の各職場の入退出管理システムのデータ等

#### ② 拡張した対象者（①に加えて地方執行委員）に対し、追加で実施した i）アンケート調査の結果、ii）補助者による面談の結果及び iii）入退出管理システムの記録データ

#### ③ 委員による対象者及び関係者のヒアリング（対象者のうち13名、職場の管理職、上長等の関係者11名、並びに現職の理事長、理事及び総務部長の局幹部5名の合

計29名)

上記②については、補助員（監査・監察部門の在籍者及び経験した計9名。令和6年4月人事異動に伴い、補助者に変動あり。）によるサポートを受けて実施した。

## (2) 調査資料の扱いに関する補足

入退出管理システムのデータについては、システムが設置されている部署とそうでない部署とが存在すること、記録の保存年限は3カ月であり、保存年限を超えて保管している部署もあるが、保管状況は部署によって異なることから、記録が偏在的である。また、複数職員が連れ立って入退室することがあり、この場合は1人の入退室しか記録されないため、必ずしも離席の実態を正確に反映しているとはいえない。

職員を対象にしたアンケート調査及び面談の結果についても、回答者により回答の具体性、詳細さが異なり、同一の対象者に対する評価について回答者によって異なるものも見受けられた。これは、回答者各自の記憶の程度が異なることや、また後述するとおり組合活動に対する評価も様々であることによるものと推測されるが、評価にあたり留意すべき事項といえる。

調査対象期間については、過去5年間（平成30年度～令和4年度）に拡張することを検討し、補助員より、(1)②の対象者に関する平成30年度及び平成31年/令和元年度についての入退出管理システムの記録データの提供を受けた。しかしながら、前述のとおり、記録データの保管状況は部署によって異なり、より遡った時期については記録の偏在がより顕著になること、アンケート調査及び面談についても、時期が古くなればなるほど当事者の記憶が不鮮明になること、拡張を検討した平成30年度及び平成31年/令和元年度において組合役員を務め、それより後に務めていない者は、書記次長以上では1名に過ぎないことなどを踏まえ、調査期間の拡張はしないこととした。

## 3. 調査結果

### (1) 背景事情－組合の活動状況と労使関係の推移－

ア) 組合は、中央事務所並びに大阪本局、さいたま支局及び広島支局のそれぞれに地方事務所を置いている。中央事務所の役員は委員長、副委員長（3名）、書記長、書記次長（4～5名）、財政部長、執行委員の12名前後で構成され、各支部には3ないし5名の地方執行委員が置かれている。

労働協約により、勤務時間中の組合活動として団体交渉を行う場合（事務折衝を含む。）及び苦情処理共同調整会議で労働関係に関する苦情処理を行う場合は、勤務時間中の労働組合活動が認められている。しかし、後述するとおり団体交渉や事務折衝に関しては、事前に組合と事務方担当者との間で周知な意見調整が行われて実際にはごく短時間で終了していた。また、苦情処理に関し上記会議が機能していた様子はな

く、労働関係に関する苦情処理の少なくとも一部は、組合が組合員の相談に乗ることによって担っていたことが窺える。

- イ) 造幣局においては、平成 15 年の独立行政法人への移行により、業務の自律性、効率性、質の向上が求められるようになった。また、近年の急激なキャッシュレス化の進行に伴い、貨幣生産数も平成 3 年をピークに右肩下がりに減少し、人員も独立行政法人化以降の 20 年間で 3 割近く減少している(造幣局提供資料とホームページより)。このような事情を背景に、造幣局における労使関係は、「造幣局をより良くしていく」という共通意識の下に、対立ではなく協調関係へと変化し、平成 20 年代中頃からはこれが明確となっていた。なお、人員減少による組合の資金事情の悪化もあり、平成 28 年頃には専従組合役員は廃止されている。

## (2) 組合執行部在籍者による勤務時間中の離席時間及びその行動の態様

### ア) 離席時間

本局では、組合役員の中で、多い者でほぼ毎日、少ない者でも週 3 日程度の高い頻度で、昼休み後の 1 時間から数時間程度の離席が、おおむね存在していたものと認められた。中央執行委員、特に副委員長、書記長の離席時間が相対的に長い。

支局では、頻度は低くないものの、製造等の作業の空き時間などを使った、比較的短時間(数十分から 1 時間程度が多い。)の離席が散発的に存在したものと見られるが、離席時間は概ね短かったものと認められる。

監事調査では、中央執行委員について、入退室管理システムの記録、対象者及びその上司・同僚等に対するアンケート及び面談による聴取をもとに、個人ごとの離席時間が認定されており、地方執行委員についても同様の追加調査が行われている。これらの調査により認定された離席時間は、全体の傾向を知る上では合理的と思われる。追加調査対象の地方執行委員についても、同様の方法により、離席時間を認定することは可能であろう。しかしながら、前述したとおり、個人人によって認定の精度にバラつきがあり(入退室管理システムの記録の有無、自己申告の精度、周囲の者の認識・組合に対する評価等による。)、個人の離席時間、当該時間における活動内容を具体的に特定し証明するのは難しいといわざるを得ない。

### イ) 離席時間中の行動態様

離席していた時間が即座に組合活動であると直結するものではないことが明らかとなった。

所属部署における勤務内容において、作業上の必要から、在籍している部屋から他の技術室等への往復、点検作業、作業時間中の休息など、勤務に伴い必然的に生じる離席がそもそも存在しており、かような勤務上想定されている離席と、そうでないものとの区分特定をすることは、実際のところ不可能と認められる。

もっとも、特に本局における組合執行部については、離席中に、職員としての本

来業務ではなく、勤務時間中に前述の頻度で組合室に赴き、組合に関連する活動（以下、便宜上「組合関連活動」とする。）等に従事することが慣行化しており、職場の管理者、上長、同僚等が、これを当然の慣行として、協力していた実態が認められる。そして、その離席の時間帯が概ね組合関連活動にあてられていたと推定されるケースも存在する。

ところが、本件事案において特筆すべき特異な事情が存在していることも、調査の結果判明した。すなわち、組合関連活動のすべてがいわゆる組合活動と認めるべきではなく、勤務時間中に行うことが許容される団体交渉ないしその一部と評価すべき行為が混在しているのみならず、後に詳述する組織の特殊な事情を背景として、本来であれば、組織上の業務遂行として行われるべき行為が、管理側ではなく、組合において事実上肩代わりされている慣行が生じていた結果、組合関連活動として行われているものが多数あることが、調査の結果明らかになった。

たとえば、組合関連活動として、当委員会が、組合執行部からのヒアリングにより把握した活動内容は、当局との労働条件に関する交渉のほか、外部会議出席、外部組合との連絡、当局からの説明対応、三六協定超過申請対応、組合員の意見集約、組合内会議出席、資料作成、会計処理、組合員からの相談対応（機械の不具合、ハラスメント・人間関係等、組合外のことの相談を含む。）、経営側からの依頼対応（職員へのアンケート・情報発信・作業服の採寸等）、課長クラスからの相談対応など多岐にわたっており、以下に述べるとおり、そのすべてが組合活動とは認めがたいものがある。なお、地方委員の活動は、組合内部の会議に出席して意見を述べるのが主で、外部との折衝は委員長、副委員長クラスが担っていた。

#### ウ) 組合関連活動のうち、組織における職責と評価する余地の十分あり得る活動

イ) で述べた活動のうち、以下に該当するものについては、団体交渉の対象とはいえ、組織における職責とも考えられる。組合活動に含まれるかは、「労働条件」とどの程度関係があるか次第であるが、その判断は微妙であるといえる。

- 作業計画の説明、協議（当局側としては、作業計画自体は管理運営事項なので団体交渉の対象にならないが、超過勤務、労働安全と関係するので、これらの事項を組合と折衝するという整理のようである。）
- 作業員から機械のトラブル等について相談（組合側は、上司に言っても上に伝わらないので、組合に相談しているとの説明であった。）
- 課長クラスから業務上の施策等に関し相談（業務上の施策等に関し、事前に組合の意見を聴き、組合から現場に話しておいてもらうことで、円滑に進めようという意図で相談していたようである。）
- 職員から職場でのハラスメント等の相談
- 理事長に依頼されたアンケート（風通しの良い職場とする方策、造幣局の新規事業についての提案等について）の実施

- ▶ 経営から現場、本局から支局への情報発信（広島支局では作業計画の説明等を業務時間中に行っていた。）
- ▶ 作業服更新に際して各職場での採寸やデザインへの意見聴取（当局からの依頼による。）

#### エ) 団体交渉として許容されうる活動

(1)ア) で述べたとおり、団体交渉については、勤務時間中の労働組合活動として認められている。

造幣局における局と組合との団体交渉は、10分ないし20分程度で終わらせることが慣行となっており、団体交渉を短時間で終わらせるために総務部次長以下との事務折衝、さらにその下準備を事務担当者で行っていた。事務折衝についても、下準備段階の事前のやりとりで既に固まっているので、それほど時間は要せず、長いもので1時間程度とのことであった。

これらの活動が「団体交渉」に該当するか否かについて検討するに、まず事務折衝は、態様次第であるが、「団体交渉」に該当するといえよう。下準備は、予備交渉ないしその準備行為と考えられ、「団体交渉」と評価してよいかは微妙であるが、団体交渉を10分で、事前折衝を1時間以内程度で終わらせるために下準備を長時間行っているのであれば、本来「団体交渉」で行うべきことを「下準備」で行っているといえる。また、局側が「下準備」による「団体交渉」の時間短縮を求めているのであれば、「下準備」は「団体交渉」に該当しないとして職務専念義務違反を問うのは不合理と思われる。

#### (3) 組合役員及び職場の意識

組合役員は、組合員の信任投票等の手続を経て選出されているが、実際には、過去から、製造等の現場を持つ部署から継続して順次候補者が推薦され、組合役員になることが多いようである。そのため、所属する職場の代表として、仕事がしやすくなるよう情報収集や連絡調整を行うことが自らの役割であるといった意識を持って活動している組合役員が多く見られる。また、当時の組合執行部内では、良好な労使関係を維持し、造幣局という組織が良くなるような活動をしなければならないという意識が共有されており、当局との意思疎通を密にして、できることは協力してやっていきたいという強い思いを持って、組合活動が行われていた。

そして、組合役員の職場においても、組合役員の組合活動に理解を示し、組合役員が離席している間の仕事を周囲の職員がフォローする雰囲気があり、作業計画等で公式な形で配慮することはないが、現場レベルで實際上組合役員の業務負担を軽減するよう遣り繰りがされていた。但し、特に人が抜けることの影響が大きい職場においては、管理職及び同僚の中には、組合役員が長時間離席することや組合が本来の役割を超えた活動に及ぶことについて批判的な意見も見られた。逆にいえば、周囲の理解がないとその部署から組合役員は出せないということであり、職場から組合役員を選出すること

について、当該部署を担当する一般職の課長補佐が反対した事例もあった。

組合役員の中には、勤務時間中の組合活動について（職務専念義務という規範までは意識していないにしても）問題があることを一定程度認識していた者も少なくなかったが、それらの組合役員も、昔からの慣例で目をつぶってもらっている、現場からは苦情を言われずむしろ応援されている、といった認識であり、多くの者は、根拠が曖昧なまま、認められるのではないかと誤認していたようである。もっとも、周囲から課長に対して組合役員の戻りが遅いとの指摘がされた事案があった。

なお、支局においては、本局よりも業務優先の意識が強かったようで、組合の業務が本局に比して少なかったことも相まって、離席時間が全体に短かったものと考えられる。

#### (4) 所属課長の意識

組合役員の上司である課長は、部下の勤務時間を管理すべき立場にある。しかしながら、勤務時間中の組合活動について、部下である組合役員に対して注意指導を行ったことがある課長は1人もいなかった。特に本局においては、課長が勤務時間中の組合活動の実態を認識しながら黙認していたケースが多く見られた。長年続いてきたこととして、違法性についての意識が薄くなっていったものと考えられる。

他方で、上司である課長の中には、部下である組合役員が勤務時間中に職場を離れて組合活動を行っている事実を認識していなかったという者も見られた。その背景としては、部下の職場（作業現場等）と自身の執務室が離れていることや、部下から許可を求められていなかったことが挙げられる。具体的には、たとえば貨幣等の製造に関わる部署では、作業に当たる技能職職員と、当該部署の事務を担当する一般職職員が配属されているが、前者が作業に当たる現場と後者が執務する事務所とは離れた場所に位置しており、前述のとおり、技能職を含む職員の勤務時間管理は各部署の課長が行うこととされているが、このような場所的關係もあって、現実には行われておらず、現場の作業進行等はリーダー格の総括作業長に任されているという実情が認められた。また、組合役員は、所属する現場のリーダーである総括作業長（勤務時間管理の権限・責任はない）には職場を離れることを伝えていることが多いが、これは、勤務時間管理の観点というより、業務に支障をきたさないようにという意味で、作業のシフトを組む上で必要な情報として、現場のリーダーに伝えておけばよいという意識があったがゆえのようである。

#### (5) 人事労務担当課長・幹部の意識

人事労務担当課長・幹部は、職員に服務規律を遵守させるべき立場にあり、また、直属の上司に対しても、適正な勤務時間管理を行わせるべき立場にある。しかしながら、勤務時間中の組合活動について、何らかの注意指導を行ったこととした者は1人もいなかった。また、勤務時間中の組合活動について、今回の調査以前に、実態調査

を行ったことや、弁護士など専門家の見解を確認したことがあるとした者も、1人もいなかった。これらは、かかる勤務の在り方が、旧来からの慣行と認識されていたことによるものと認められる。また、人事労務担当幹部や支局の人事労務担当課長については、そもそも実態の全容をよく認識していない者も見られた。

本局の人事労務担当課長1名が、「職務専念義務との関係で問題がないことはないと思うことはあったが、かねてからそういう状況が続いていたので、今更、話として持ち出すのもどうかというような思いで見ている」といった発言をしているが、これはまさに、勤務時間中の組合活動が労使慣行として認識されていたことを物語っている。多くの者は、法的な問題すら認識していなかった。むしろ、当局側も、組合を通じて現場の声を聴き現場との意思疎通を図る機能を積極的に評価し、組合にアンケートの実施や情報発信を依頼していた。平成20年代後半頃から、組合幹部が経営幹部と直接話ができるルートができ、これが現場の技能職職員と経営幹部間のコミュニケーションのバイパスとして機能しており、かような積極的な意味づけのもとで、当該慣行は是正の契機を失っていたと認められよう。もっとも、このような組合の活動及び経営側の姿勢に対し、組合活動の範疇を超えている（前述(3)参照）、組合役員が偉くなったと勘違いしている、といった批判的な声も、一部ではあるが管理職にも現場にも認められた。

#### (6) 理事者の意識

現在の理事者は、本件の実態を把握し得ていなかった。今般の問題提起に基づく調査を通じて、はじめて実態把握をしたというのが実情である。理事者は、現場における技術職の個々人の勤務実態を把握しているわけではなく、また、現場の管理職においては、本件のような勤務実態については、労使慣行として問題視すべきものではないと認識していたことから、このことが報告の対象となったこともなかったため、実態把握に至っていなかった点については、無理からぬところがある。

### 4. 発生原因

#### (1) 労使慣行の醸成

勤務時間中に有給で行うことができる組合活動について、労働協約では「団体交渉」と「苦情処理共同調整会議」のみが定められており、それ以外の活動は勤務時間外に行うか、休暇を取得して行わなければならない。しかしながら、いつ頃始まったのかは特定できないが、かなり以前から、勤務時間中に組合役員が離席して、組合の部屋で、法令上許容されない活動を含め、組合関係の活動をすることが慣行となっていた。

組合役員を出した職場では、組合役員が抜けた分の仕事を周囲がサポートするのが当然の雰囲気としてあり（前述3.(3)参照）、後述するとおり上司も当局もこれを黙認していた。逆にそれができない職場からは組合役員は選出されず、実際に管理職が部下を



組合役員として出すことを拒否した事例もあった（同）。

このように、本件は、労使間で長年にわたり醸成された慣行であったといえる。

## (2) 一般職職員と技能職職員との間の「カベ」

勤務時間中に組合役員としての立場で行われている活動の中には、一般職職員と技能職職員との間での連絡調整、職場での業務上・職場環境上の問題への対応等が多く含まれていた（前述3.(2)ウ参照）。これらの多くは本来であれば業務上の指揮命令系統を通じて行われるべきものであるにも拘わらず、組合役員の活動において、例えば作業計画に関する協議、機械のトラブルや、職場でのハラスメントなどに関する職員からの相談対応及び当局との調整、当局からの情報の現場への発信など、当局から現場（技能職）職員への説明が不十分な部分や、逆に現場の声を吸い上げ切れていない部分を補完するという、造幣局そのものの組織の円滑な運営のために積極的な意義を果たしているものが含まれてきた実態があり、当局もそれを評価し活用していた。

このように組合に頼る部分の多い組織運営が行われてきた背景として、一般職職員と技能職職員との間に一種の「カベ」があったことを指摘できる。すなわち、一般職職員と技能職職員間に隔絶した距離感が存在し、相互の意思疎通が不全であるという問題である。両者は、その採用制度がまったく別個であり、職員の学歴等のバックグラウンドも原則として異なっており、技能職職員が、まさしく職人というべき存在である一方、一般職職員はデスクワークの事務方である。さらに両者は、生産計画の策定や遂行、設備更新や修繕等、事業遂行上の枢要な諸問題において、例えば技能職側が設備の積極的な更新を求め、事務職側は予算の問題等からその抑制を求めるなど、潜在的に利害が対立する関係に立っている。そのため、意思疎通を図りづらいという実態が旧来より構造的に存している。

この問題は「カベ」として組織的に認識されており、従前は、技能職職員内から一般職職員への転換希望者を募集し、育成すること等の人事交流がなされていた。このような措置により、数名の技能職職員の経歴を有する一般職職員が管理職となり、属人的な知見と配慮により職場で「カベ」がある程度解消されている例は確かに見受けられ、一定の効果を生じている。しかし、その数は限られており、組織全体としてみれば、やはり「カベ」の存在には根深いものがあり、その解消には至っていないという本質的な問題が存在したものと認められる。

## (3) 法令の理解不足、違反に対する安易な考え

前述(1)のとおり、勤務時間中に有給で行うことができる組合活動として、労働協約では「団体交渉」と「苦情処理共同調整会議」のみが定められているにもかかわらず、それ以外の組合活動についても勤務時間中に行われることが常態化・慣行化していた。この点に関して、所属課長の中には、暗黙の了解で認められてきたのではないかという

程度の甘い認識で黙認してきた者が多く見られる。また、人事労務担当課長についても、現状のような組合活動は労使にとって必要なものであると考え、問題と認識していない者が多く、今回の調査以前に、適切な法解釈について専門家の見解を確認した者は1人も見られなかった。このようなこともあり、組合役員についても、根拠が曖昧なまま、認められるのではないかと誤認している者が多かった。なお、組合役員の中には、業務時間中の離席には問題があるとの認識から、職場に迷惑をかけないように、昼休みなどに作業を行って埋合わせをする者もいたが、法令違反までの認識があったかは疑問である。

団体交渉については、法令及び労働協約により有給で行うことが認められているにもかかわらず、位置づけが明確でない事前協議、下交渉に時間をかけており、組合・当局とも、法令の理解に乏しいか、十分に検討していなかったものと思われる。

#### (4) 組合の財政事情等

貨幣生産量が減少し、職員数も減る中で、組合の財政事情も厳しくなり、従前のように専従職員を置くことができなくなった。これにより、非専従の組合役員の負荷が増したが、当局と組合との間で、例えば交渉や打合せの回数を減らすなどの見直しは行われてこなかったようであり、むしろ、3.(5)で述べたように、平成20年代後半頃からは、当局と現場の技能職間におけるコミュニケーションのバイパスとしての役割が増し、組合のカバーする領域が広がっていった。これらの事情により、結果として、組合役員が勤務時間中に各種作業を行わざるを得ない状況に繋がった面もあるのではないかと思われる。もっとも、(1)の慣行は専従者がいた時代からあったようであり、少なくとも専従者がいなくなったことのみが本件の原因とはいえないであろう。

### 5. 懲戒処分等による個人責任追及について

#### (1) 調査対象者たる職員（組合役員）について

##### ア) 総論

前述3.(2)のとおり、対象者たる組合役員は業務時間中に離席し、離席時間の一部において業務時間中に行うことが許容されない組合活動に従事していたことが認められ、これは国家公務員としての職務専念義務（独立行政法人通則法第51条、国家公務員法第101条第1項）に反する。

前述4.(1)のとおり、組合役員による就業時間中の組合活動は、長年にわたり労使間で醸成された慣行に基づいて運用されてきたものであり、労使ともに暗黙のうちに認め継続してきたものである。しかしながら、職務専念義務は国家公務員法第101条第1項に基づく義務であり、造幣局の職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利

益のために勤務し、かつ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念することが求められている（国家公務員法第96条第1項）ことを考えれば、労使慣行や上司による黙認があったからとって、職務専念義務違反が免責されるとはいえない。

もっとも、対象者側からすれば、いわば就労場所における規範化した慣行に従って、それゆえ上司たる管理職からも人事担当幹部からも何らの是正指示も指摘もなされない中で行われていたものであることを踏まえると、対象者が職務専念義務という規範を認識して、それを是正する動機を形成することは困難であったといわざるを得ず、そのことは、対象者の責任について検討する上で考慮すべきであろう

#### イ) 職務専念義務違反に該当する活動及び時間の特定

具体的な処分を課する場合には、個々人における具体的な処分対象となる、該当事実の特定が必要である。本件では、職務専念義務に違反していた時間及びその活動内容が、それにあたる。

この点、監事調査では、対象者ごとに、各職場の入退出管理システムのデータ（但し、対象者により、対象期間の全部又は一部につきデータが存在しないことがある。）、対象者及びその上司、同僚、部下等を対象としたアンケート（対象者で、入退室管理システムのデータがある者については、当該データで離席と認められる時間につき、活動内容を記入させた。）並びに面談によるヒアリングをもとに、離席時間そのうち組合関連活動にあてられた時間、さらにそのうち職務専念義務に違反すると認められる時間を算定しようと努めている。

しかしながら、対象者によって、入退室管理システムの記録の有無、自己申告の精度、周囲の者の認識及び組合に対する評価等の事情が異なり、離席時間の認定の精度にバラつきがあることから、個人の離席時間を正確に特定することは難しいといわざるを得ない。また、離席時間中に何をしていたかは、人によって異なり、純粋な業務で席を外していることもある。のみならず、組合関連活動の中には、前述のとおり、「団体交渉」に該当する活動、当局からの依頼で行っていた活動も相当程度含まれており、職務専念義務違反に該当しないと評価すべきものが相当程度存しているという点が、本件事案の特殊性である。結局、離席時間の中での、業務と組合関連活動の割合、組合関連活動の中での、職務専念義務違反となる時間とそうでない時間の割合についても、基本的に対象者の記憶に基づく申告に依拠せざるを得ない。記憶の曖昧さや、活動の仕分け評価の難解性もあり、個々人の記憶に頼った認定を基礎に、事実を断定し、これを処分等の基礎とすることは、各人の客観性を欠いた感覚的な判断によらざるを得ないという限界が存し、困難というべきである。

したがって、現時点で、対象者個々人が就業時間内において職務専念義務違反となる組合活動に従事した時間を客観的な証拠から特定することは困難である。

なお、この特定について、特定の地位にある者について概括的な認定を行う手法を当委員会においても検討したが、本件の特殊性として、離席時間の特定自体が難しい

ことに加えて、組合としての活動であるのか、それとも、局側の果たすべき機能を事実上代替していたものであるのか、組合としての活動であるとしても「団体交渉」として許容されるものに該当しないのかの区分が明瞭でなく、何よりもこれらの事情が個々の対象者によって異なることが明らかとなったため、概括的認定にはなじまないとの判断に至った。

ウ) 給与返納請求について

以上を踏まえ、当委員会は、以下の理由から、本件において対象者に対して給与の返納を求めることは困難と考える。

造幣局が対象者に対して、職務専念義務に違反して組合活動に従事していた時間について給与の返納を求める場合、不当利得（民法第 703 条）の返還を求めることになり（一般職の職員の給与に関する法律（昭和 25 年法律第 95 号）第 15 条の規定は適用されない。独立行政法人通則法第 59 条第 1 項第 4 号）、請求金額について「法律上の原因なく」給与を支給したことを主張立証しなければならない。そのためには、職務専念義務違反がなされた時間が特定されなければならない。しかしながら、イ) で述べたとおり、対象者によっては入退出管理システムのデータが全くないなど、離席時間の特定自体が難しい。さらに、離席時間が即職務専念義務違反に該当するわけではないという実態があるから、離席時間内における具体的活動内容を個別に吟味して、職務専念義務違反に該当するものと、そうでないものとを洗い出し、区分しなければならないところ、その仕分けは現実的にはもはや不可能であり、具体的な請求権として訴訟に耐えるだけの職務専念義務違反の時間を特定することは困難というべきである。

この点、各職員に対して、職務専念義務違反の時間を自ら申告させ、自認させた内容を基に、給与返還を求めるという便法も考え得るところであるが、このような手法は、離席時間が即職務専念義務違反といえるような事実関係においては、一定の合理性のある解決といえるが、そのような事案であっても、過去にさかのぼっての記憶喚起には、各人にばらつきがあり、善良に申告する者ばかりが不利益を被るという、単純な性善説に立つがゆえの不公平な解決を導くものである。また、自認というプロセスを、公平中立な第三者委員会が主導することはあり得ないことであり、どうしても当局側の一定の主導性が介在せざるを得ないことになるが、そのようなプロセスを経てなされた自認及び給与返還には、妥当性を認めづらいつと云わざるを得ない。まして、本件事案のように、離席時間における行動態様において、職務専念義務違反に該当するものと非該当のものが混在し、その評価仕分けがきわめて困難であるような特殊性を有する事案においては、かかる仕分けの負担を対象者たる職員に強いることを前提とする解決は、適切な解決とはいえないものと思料する。

エ) 懲戒処分、矯正措置及び職務上の注意について

前述ア) のとおり、対象者は国家公務員法第 101 条第 1 項の職務専念義務に違反

していることから、懲戒処分の対象となる事由(国家公務員法第 82 条第 1 項第 1 号、第 2 号) に該当し、懲戒処分に至らない場合でも、造幣局懲戒等取扱規程第 2 条に定める矯正措置及び同規程第 3 条に定める職務上の注意(以下「矯正措置等」という。)の対象となる。

職員が懲戒事由に該当する場合に、懲戒処分を行うかどうかは懲戒権者の裁量により決定される。しかし、懲戒処分は全て公正でなければならないことが要求され(国家公務員法第 74 条第 1 項)、恣意による処分が許されないことはもとより、懲戒権者の決定は社会通念に照らして客観的妥当性を欠くものであってはならない。懲戒処分の種類及び程度の選択も懲戒権者の裁量により決定されるが、これについても公正かつ妥当でなければならない。そしてその選択に当たっては、「懲戒事由に該当すると認められる行為の原因、動機、性質、態様、結果、影響等のほか、当該公務員の右行為の前後における態度、懲戒処分等の処分歴、選択する処分が他の公務員及び社会に与える影響等、諸般の事情を考慮」するもの(最判(三小)昭 52.12.20 民集 31 卷 7 号 1101 頁)とされており、懲戒権者が公務秩序維持の観点から相当と判断される量定を選択すべきものである。人事院が発出した「懲戒処分の指針について」(平成 12 年 3 月 31 日職職 68 人事院事務総長)においても、それまでの各省における懲戒処分例を集約し、基準化しつつ、具体的な処分最定については、非違行為の動機、態様及び結果、故意又は過失の度合い、職員の職責、他の職員に与える影響、過去の非違行為の有無等のほか、適宜、日頃の勤務態度や非違行為後の対応等も含め総合的に考慮の上判断するものとされている。加えて、①非違行為の動機・態様が極めて悪質又はその結果が極めて重大、②管理・監督等行為者の職責が特に高いとき、③公務内外に及ぼす影響が特に大きいとき、④類似の非違行為による懲戒処分歴があるとき、⑤複数の非違行為があるときなどは標準例より加重し、①発覚前に自主的に申し出たとき、②非違行為の経緯その他の情状に特に酌量すべきものがあると認められるときなどは軽減することがあるとされている。

本件は、国家公務員法第 101 条第 1 項の職務専念義務の違反が常態化していたものである。

しかるに、ア)で述べたとおり、当該活動は、長年にわたり労使慣行化し暗黙のうちに認められてきたものであることから、対象者自身が違法性を認識し是正することが期待しづらい状況にあったことは、その動機、故意又は過失の度合い、行為に至る経緯等の評価において、考慮しなければならないであろう。

また、個人の責任を問う場合には、法令違反、すなわち職務専念義務違反の組合活動に従事した時間をもとに検討することになるところ、イ)で述べたとおり、離席した場合、それが即座に組合活動と推認されるものではなく、いわゆる技術職と管理職間のカベを乗り越え、職場の円滑なコミュニケーションと業務遂行のための責務をいわば個々に肩代わりしていたという、職場の秩序のための有益性と積極的意義の認

められる態様での時間使用がかなりの程度混在している点が、本件の特殊性である。そして、個人ごとに、その離席時間中職務専念義務違反となる組合活動を行っていた時間を認定しようとするれば、結局のところ客観的資料はなく、どうしても対象者の記憶に頼らざるを得ないこととなり、客観的かつ正確な事実認定に依拠して処分を決定することが困難であるという点に留意しなければならない。

以上を踏まえれば、俸給の減額ないし昇給の遅れ、降格ないし昇格の遅れといった対象者本人に生じる直接的な不利益が特に大きいこととなる、懲戒処分については、その処分の根拠たる客観的事実を厳密な意味で特定し得ないこと等をも踏まえ、慎重たるべき事案というべきである。もっとも、もちろん職務専念義務違反の事実是否定し得ないことを踏まえれば、懲戒処分に及ばざる何らかの処分は必須であり、少なくとも矯正措置等として相当かつ適切な処分を検討することが必要であることは論を待たない。そして、当該矯正措置等については、各調査対象者の職場および組合における職責、(前述のとおり厳密には認定できないにしても)職務専念義務違反に該当する時間、行為の態様等を吟味し、調査対象者間での不公平が生じないように判断すべきと思料する。

## (2) 管理者について

組合役員たる対象者の上司である課長は、部下の勤務時間を管理すべき立場にあり、部下の勤務状況を適切にモニタリングし、職務専念義務の違反が認められれば、是正すべき職務上の義務がある。また、人事労務担当課長及び経営幹部は、職員に服務規律を遵守させるべき立場にあり、職員の直属の上司に対しても、適正な勤務時間管理を行わせるべき立場にあるから、職務専念義務違反が発生しないよう、システムの構築及び管理を含む適切な措置を講じ、違反が発生していることを認識すればこれを是正すべき職務上の義務がある。

本件においても、対象者に職務専念義務違反が認められ、しかもそれは長期にわたり漫然と継続されてきたのであるから、対象者の上司、人事労務担当課長及び経営幹部(以下「管理者」という。)において、上記の職務上の義務に違反が認められれば、懲戒処分の対象となる事由に該当し、懲戒処分に至らない場合でも、矯正措置等の対象となり得る。

職員が懲戒事由に該当する場合に、懲戒処分を行うか否か、行う際の懲戒処分の種類及び程度の選択についての判断基準については、(1)エ)で述べたとおりである。

しかるに、前記(1)ア)のとおり、本件の職務専念義務違反は、長年にわたり労使慣行化し暗黙のうちに認められてきたものであるが、それゆえに対象者による職務専念義務違反が免責されるものではない。管理者についても、労使慣行化していたことを理由に、その管理懈怠が免責されないことは同様であり、調査対象者による国家公務員法第101条第1項の職務専念義務の違反の是正を図らず、黙認した管理者も、当然に戒

められるべきである。

他方で、このような慣行は、特定はできないものの相当以前から存在しており、平成20年代後半ころからは、前述の「カベ」の存在を少しでも埋めるための便法として利用されたものと認められ、現在の管理者に、その慣行の醸成についての責任を問うことはできない。また、このような労使慣行、すなわち、組合が、管理者側と現場職員側との「カベ」によって、円滑かつ率直な意思疎通を行い得ない状況をできる限り解消し、いわば組合をバイパスとして機能せしめて、実質的に管理者側が本来であれば指揮監督ラインの中で就業時間内になされるべき事項を肩代わりさせていたという実態は、確かに、労使の円滑化と組織的業務遂行のスムーズさを実現し得ていたという積極的な意義をも果たしていたことは否定しがたいところである。これらの事情は、動機、故意又は過失の度合い、行為に至る経緯等の評価において考慮されるべきであろう。

さて、本件発覚当時及び現任の理事者は、本件のような実態については、今般の問題提起によって、はじめて認知したとのことである。また、課長レベルの管理者においても同様に実態を認識していなかった者もある。本件が現場レベルで常態化して問題意識が希薄となっており、全く報告や相談がなされていなかったとすれば、理事者及び一部の管理職が本件を把握できず、是正を図らなかったことについても、やむをえない面があったといえる。

他方、現場の課長等の管理者においては、このような実態を認識していた者が多数存する。このような管理者については、適切な是正措置を行わず漫然と労使慣行を黙認していた点において、管理上の懈怠が認められるが、しかし、従前より、いわば公権的に醸成された労使慣行を、自らのイニシアティブで放棄することを求めることは現実的には困難であり、まして、上述のとおり、その当該労使慣行の果たしていた積極的意義を考えれば、自らの管理課の職場においてのみ当該活動の是正をするならば、当該職場における不和や意思疎通の不全といった「カベ」のさらに深刻化を招くおそれもある。このような状況下で、管理者に対して積極的に是正することを求めるのは酷な面もあり、そのことは、故意又は過失の度合いという観点において、管理者の責任について検討する上で考慮すべきであろう。

なお、管理者に対する処分についても、組合執行部の対象者において述べたのと同様、個々の管理者について、職務専念義務違反の黙認という職務上の義務の違反があったか否かを吟味し、上記の酌むべき事情も踏まえて判断すべきであるところ、管理対象である組合執行部の対象者における個々の職務専念義務違反の時間を特定することが困難であるという事情を踏まえれば、同様に、俸給の減額ないし昇給の遅れ、降格ないし昇格の遅れといった直接的な不利益が特に大きいこととなる、懲戒処分については、慎重たるべきであろう。もっとも、もちろん職務専念義務違反の事実を認識しながら、これを黙認していたことを踏まえれば、懲戒処分に及ばざる何らかの処分は必須であり、少なくとも矯正措置等として相当かつ適切な処分を検討することが必要であることは

論を待たない。そして、当該矯正措置等については、管理者ごとの職責、認識の態様等を吟味し、対象者間で不公平が生じないように判断すべきと思料する。

### (3) 補論

当委員会は、ものごとの発生原因における、真の責任を客観的かつ実質的に究明するものであって、いわば結果責任をとらせるべく、形式的に特定の地位にある者に対して処分を課することによって、社会的な「けじめ」をつけてみせるような事案の評価ないし処理の仕方は、手続的に相当な事実認定の手法から逸脱する虞があり、かつ法的な吟味及び評価の観点からみても、理にかなったものではなく、むしろ、組織の活力を損なうものであり、適切ではないと考える。本件においては、個人の責任の所在を明らかにする必要はあるものの、これに主眼を置くのではなく、組織として本件を真摯に省みて、再発防止策、今後の適切な労使関係の構築に尽力することが肝要と思われる。

## 6. あるべき是正策

### (1) 従前の組合関連活動の整理、ルールの明確化

従前の組合関連活動を、①有給で従事することが許容される「交渉」、②組合活動ではなく局の業務として従事すべき活動、③「交渉」以外の組合活動に整理し、①については「交渉」としての位置づけを明確にする、②については組合ではなく組織として担う仕組みを構築する、③については就業時間外に行うか、短期従事の許可などの職務専念義務免除手続をとるようにすべきである。

従前行われていた組合関連活動が、いわゆる組織の「カベ」を緩和するための積極的な意義を有するものとして、本来職務分掌上に位置づけられるべきものが取り込まれ、広汎化していたことを踏まえると、当局と組合との関係のあり方について、前例にとられることなく、当該課題の解決のために、今一度抜本的に組織的な見直しを行うことが必要である。

この点、造幣局では、今般の問題を機に、組合との団体交渉において、団体交渉のルールを明確にするため労働協約の改正を提示し、組合からも了解を得たとのことである。また、これまで組合役員が實際上担っていた職員からの相談、苦情への対応を造幣局の組織として行うべく、既存の「職員からの苦情相談に関する規程」をより実効性あるものにするための改訂を行い、勤務時間に関しても、時間管理を徹底するための方策を盛り込んだ就業規則や手続規程の改訂を行ったとのことである。今後、これらの制度の実効性が確保されているか、さらなる組織的な対応を図る必要がないか、不断に検証すべきであろう。また、苦情相談にあたる相談員については、単に人員を拡充するだけでなく、相談員の職制（一般職および技能職）、世代、職階、性別等に多様性を持たせるなど、実際に相談しやすい体制を構築することが肝要と思われる。



## (2) ルールの遵守に向けた意識の徹底

勤務時間中に認められる組合活動に関するルールについて、法令の理解不足、慣行の安易な是認が長年なされてきたことが本事案の発生原因のひとつと考えられることから、職務専念義務のあり方についての注意ないし周知を職場において遍く、継続的に実施し、その他法令・内規・労働協約等で定められたルールの遵守について、意識の徹底を図るべきである。

造幣局では、令和6年1月、職員向けに、今般問題となった組合活動と職務専念義務との関係並びに(1)で述べた労働協約の改正、職員相談員の拡充及び勤務時間管理の徹底について、周知を行っているが、今後も、定期的にこうした周知活動を継続し、職員の意識の維持向上を図るべきであろう。

## (3) 労使関係及び組織運営のあり方の再構築

造幣局は、現在、キャッシュレス化など大きな環境変化に直面し、極めて重要な局面を迎えている。このような環境変化に対応するため、組合においても組織のために協力したいという思いがあり、経営側からしても現場とのコミュニケーションを図ることが重要である点は理解できる。しかしながら、造幣局は国民の負託を担う独立行政法人であり、その職員も国民全体の奉仕者たる国家公務員であるから、職務専念義務に抵触する活動は許されず、このコミュニケーションの円滑化の実現は、あくまでも適法になされるべく、従前の労使慣行を廃止し、改善する必要がある。

今後は、一般職職員と技能職職員と間の意思疎通が業務上の指揮命令系統を通じて適切に行われるような仕組みを構築し、組合との役割分担のあり方を適正化することが必要と考える。一般職が現場のことを理解し、技能職が経営管理面を理解できる研修、ローテーション人事（4.(2)で述べたとおり、これまでも技能職職員内から一般職職員への転換による人事交流は一定の成果を上げている。）、意見交換会等の導入も一考に値しよう。

以上