無許可専従問題に関する調査報告書の概要

農林水産省の無許可専従問題については、労使関係問題特別調査チーム(以下「特別調査チーム」という。)が無許可専従問題に関する第三者委員会(以下「第三者委員会」という。)の指揮・監督等を受けながら、実態の解明に取り組んできたところであるが、この度、調査報告書を取りまとめた。

その概要は、以下のとおりである。

はじめに(略)

無許可専従問題及び本調査の経緯

1 問題の発端から第三者委員会の設立まで

(1) 問題の発端と平成20年3月の事前調査

平成20年3月17日、人事院あてのメールが農林水産省大臣官房秘書課(以下「官房秘書課」という。)に伝達され、関東農政局総務部人事課において事実確認を行った。この確認によって疑いを報告された者は栃木・千葉農政事務所の6名だけだったが、実際には関東農政局では管内すべての農政事務所に調査し、計33名の者を把握していた。

大臣官房地方課(以下「官房地方課」という。)労務担当者においても、勤務地と組合事務室の所在地が乖離した者6名を把握したが、上司等に報告しなかった。

東北農政局総務部においても、独自に調査を行い5名について疑いを把握したが、本省に報告しなかった。

なお、これらにより指摘のあった合計40名の者は、その後に行われた4月1日調査で指摘された者の中にすべて含まれている。

(2) 平成20年4月調査

平成20年4月1日、官房秘書課は、職員団体役員の勤務実態調査を行い、無許可専従の指摘があった者は、142名に上った。この実態を踏まえ、全農林労働組合(以下「全農林」という。)に対して是正を要請した上で、4月9日、第2回調査を行い、無許可専従を指摘された者は、48名に減少した。更に4月22日、第3回調査を行い、無許可専従を指摘された者は、ゼロとなった。

当時の担当者は、「不適切な状況があれば是正するという目的の下に行った調査だった」としている。

(3) 平成20年5月調査(全府省一斉点検)

平成20年5月2日、総務省による全府省一斉点検調査が行われ、農林水産省では、15名の者が指摘された。この15名については、本人・上司・同僚等に対してアンケートを行うとともに、出勤簿、年次休暇簿、旅行命令簿、外勤命令簿、業務資料を収集し点検したが、結論は「事実は確認できなかった」というものであった。

すなわち、無許可専従を行った者は、結果的にゼロとされた。

(4) 平成21年2月以降の再調査

平成21年2月16日、更なる投書やマスコミ関係者からの指摘を受けて、農林水産大臣の指示により、4月調査で指摘のあった142名について改めて詳細な再調査を行うこととし、本人・上司・同僚等に対するアンケート、出勤簿・年次休暇簿・旅行命令簿・外勤命令簿・業務資料を収集した。

3月19日、これらの収集資料等をもとに実態を解明するため、特別調査チームが設置された。また、地方農政局等において活動を行うため、地方農政局次長等を長とする実態解明チームが設置された。

3月26日、官房秘書課から新聞記者に提出した資料に改ざんがあったとして、前官房秘書課長、前秘書課調査官が更迭された。

2 第三者委員会の設置とその後の調査

(1) 第三者委員会の設置

平成21年4月10日、農林水産大臣の指示により、弁護士7名、公認会計士1名による第三者委員会(秋山昭八委員長)が設置され、特別調査チームの調査を指揮・監督するとともに、必要に応じ補完的な調査を行うこととなった。第三者委員会の下に6名の弁護士チーム(赤松幸夫チーム長)が形成され、特別調査チームを日常的に指揮・監督することとなった。

(2) 第三者委員会の指揮下での調査

調査は、特別調査チームが第三者委員会の指揮・監督の下で、第1段階として客観的な資料の収集・分析を行い、第2段階として上司・同僚・本人等の個別面談を行うこととした。

特別調査チームが入手していた資料は、3月までに収集した資料のほか、労働組合活動に関する労使双方の資料、指摘された者が使用していたパソコンのデータ、疑いを現場で指摘した者の特定、農林水産省全職員に呼びかけての情報提供、転出者、退職者等第三者的な立場にある者への照会回答などである。資料から、疑わしい事実を分析・抽出して、面談調査に備えた。

これらの資料の分析結果を踏まえ、上司・同僚等への個別面談を行い、最終的に指摘のあった本人への個別面談を行った。

上司・同僚面談を行っている頃から、各地で指摘のあった者本人による自主申告が相次ぎ、最終的に自主申告者は129名に及んだ。

平成21年5月22日、総務省から改めて、5月22日現在の職員団体役員に対して全府省一斉点検を行うよう通知があったので、平成20年4月・5月調査後に改選のあった役員に対しても詳細な調査を行った。

(3) 第三者委員会の審議状況

第三者委員会は、第1回 4月10日、第2回 4月30日、第3回 5月18日、第4回 5月28日、第5回 6月15日、第6回 6月25日、第7回 7月3日、第8回 7月15日に開催し、特別調査チームの活動状況の報告を受けるとともに、指揮・監督を行った。弁護士チームは、ほぼ毎日特別調査チームと連絡を取り合っており、これを指揮・監督した。

調査の結果

1 無許可専従者及び管理者

(1) 無許可専従を行っていた者等

無許可専従の疑いについて指摘があった者についての調査の結果、以下の実態が明らかとなった。

ア 無許可専従を行っていた者	計97名
許可を受けずに、1日7時間以上、年間30日を超える組合活動を行っていた者	23名
許可を受けずに、1日4時間以上7時間未満、年間30日を超える組合活動を行っていた者	74名
イ 無許可専従に準ずる行為を行っていた者	計101名
許可を受けずに、1日2時間以上4時間未満、年間30日を超える組合活動を行っていた者	34名
許可を受けずに、1日2時間未満、年間30日を超える組合活動を行っていた者	67名
ウ その他の職務専念義務違反者	31名

(2) 無許可専従を行っていた者等の管理者

無許可専従を行っていた者及び無許可専従に準ずる行為を行っていた者の

管理者のうち、行為者の所属していた組織の人事及び労務担当課長は、職員に対して服務規律を遵守させる立場にありながら、無許可専従の実態を黙認するとともに、直属の上司に対しても適正な勤務管理を行わせるべきであるにもかかわらず、これを行っていなかったこと、直属上司である課等の長は、行為者の勤務時間の管理を行う立場にありながら、適正な勤務時間管理を行っていなかったことにおいて、責任がある。

無許可専従者等の属していた組織の人事及び労務担当課長	365名
無許可専従者等の直属の上司である課等の長	580名

2 平成20年の各調査の問題点

(1) 平成20年4月調査の問題点

無許可専従が社会的に問題化していたにもかかわらず、事実があれば是正するといった程度の問題認識しかなかったこと。

過去に遡って事実関係を究明するという発想に立たなかったこと。

調査の対象・定義が曖昧であること。

「4月1日現在の着席状況」といったずさんな指示であったこと。

出勤簿等から客観的な状況の把握を行っていないこと。

4月22日調査について、事前に組合側に通告した上で調査を行っていること。

客観的な証拠となるものを保全していないこと。

無許可専従を指摘された者が142名にも達したにもかかわらず、4月9日・22日の調査をもって「是正された」としたこと。

(2) 平成20年5月調査の問題点

4月調査で142名の者が無許可専従と指摘されたにもかかわらず、5月調査では15名の指摘にとどまったこと。

収集した資料は出勤簿等であり、パソコン・データ、組合活動記録など、直接的に組合活動を示す資料を収集していないこと。

指摘のあった本人等に対し「すべて適法な交渉であったか否か」といったアンケート形式の照会回答を行っているが、「適法」の範囲・定義が不明確であること。

上司・同僚に対して「事実をあなたが認めた又は黙認した事実がありますか」等の率直な指摘を躊躇するような文言を用いていること。

直接的な個別面談を行っていないこと。

疑いが指摘されているにもかかわらず「事実が確認されなかった」ことによ

って、調査を終えていること。

(3) 平成20年3月の事前調査の問題点

関東農政局においては、無許可専従の疑いという重大な事実が報告され
ていながら、栃木・千葉農政事務所の6名を除いては、「本省からの次の指
示を待とう」といった受け身の姿勢であったこと。

官房地方課担当者においては、勤務地と組合事務室の地理的な乖離が
判明していながら、そのことが無許可専従の疑いを裏付けるという発想に立
たず、長時間の移動を黙認したこと。

東北農政局においては、「県担」と称する職員団体役員が、勤務中のほと
んどの時間で組合活動を行っているとの報告を受けながら、本省に報告す
る問題認識に至らなかったこと。

(4) 資料の廃棄・改ざんの問題

調査に当たって資料の廃棄・メールの削除に対処するため、組合活動に関
する管理者側の資料については凍結し、労働組合側にも提供を要請するととも
に、パソコンのバックアップのシステムのデータを凍結し、無許可専従を指摘
された者のパソコンからデータを抽出した。

その後、組合サイドにおいては、札幌分会、秋田分会、関東地方本部、関東
農政局分会、石川分会、岐阜分会、三重農政分会、近畿地方本部、福岡分会、
佐賀分会、宮崎ひむか分会の11箇所において、本年3月を中心に、通常の手
書類整理を上回る大量の資料廃棄が行われていたことが判明した。

組合関係者は耐震工事、分会・庁舎統合、年度末の書類整理などと説明して
いるが、不自然であり、無許可専従調査が本格化したこの時期に大量廃棄を行
っていることは、調査に対する妨害的あるいは非協力的な姿勢を示すものであ
る。

大量廃棄について情報提供を受けていながら特別調査チームに報告してい
なかった東海農政局も不適切であった。

また、これとは別に、東海農政局三重農政事務所では、統計担当課長が平成
20年5月調査において「疑いあり」との報告を「なし」と改ざんしていたという悪質
な事例が判明した。改ざんされていた無許可専従者本人は、その後自主申告し
た。

3 無許可専従問題の実態と不当な組合活動・労使慣行

(1) 調査によって明らかになった無許可専従の実態

無許可専従の実態が広く存在したのは、多くは地方機関であるが、本省の統計本省分会にも存在していた。

地方によっても差があるが、大半の者はいったん職場に出勤し、ある程度の公務を行ってから組合事務室に行き、組合活動を行っていた。

このことが実態をわかりにくいものとし、違法性の認識を低いものとしていたと見られる。

また、当局者との協議・交渉が頻繁に渡り、更に近年における大幅な人員削減・配置転換等によって協議・交渉事項も多岐にわたることとなったため、適法な交渉の範囲が曖昧となり、無許可専従についてある種の労使慣行のように捉えていたため、違法性の認識が低かった者が多い。

(2) 調査によって明らかになった管理者の実態

無許可専従者の管理者は、多くの場合、無許可専従を認識していた。

職員の勤務管理や職員の服務規律を遵守させるべき立場にありながら、職務専念義務違反を黙認あるいは放置していたことになる。

昭和40年代において全農林が過激で闘争的な労働組織であったことを改めるべく、50年代以降は労使の話し合いを重視した労使協調路線を取ってきたが、そのことにより何事も協議・交渉するといった習慣を生み、適法な交渉の範囲が曖昧になってきた面がある。

管理者には、組合と協調しなければ業務が円滑に遂行できないという思いがあり、無許可専従のような違法行為であっても黙認してしまう姿勢につながったものとみられる。

また、本省当局の意識については、平成20年4月に全国調査を行ったことから、本省において実態を把握できていなかったことが伺われる。しかしながら、調査が不徹底・不十分であったことに見られるように、本省においても「疑いがあれば是正」といった程度の違法性の認識しか持っていなかったことは、国民の視点からは乖離した不適切なものであった。

4 官房秘書課による記者提出資料改ざん問題

平成21年3月に発覚した官房秘書課による記者提出資料改ざん問題の経緯は、次のとおりであった。

平成21年1月21日午後、前官房秘書課長、前秘書課調査官は読売新聞記者2名の取材を受けた。前官房秘書課長、前秘書課調査官、官房秘書課課長補佐の3名は、前課長の主導により、4月調査で指摘された142名は、数字が大きすぎる、調査の脚注・様式にある「もっぱら専従」「ながら専従」といった記述を削

除する、等を話し合い、結果的に 4月調査は3回ではなく、4月1日と4月22日の2回だけ行った、4月1日調査により指摘された者は48名だった、と改ざんした。

前調査官は、提出の前に事務次官・官房長に対し記者からの取材について説明し資料を渡したが、改ざんがあることについて説明しなかったため、事務次官・官房長は改ざんに気づかなかった。

官房秘書課では、記者からの求めに応じ、1月22日、1月28日、2月5日と3回資料を提出していたが、いずれの資料にも改ざんがあり、また、事務次官・官房長に改ざんについて説明していなかった。

改ざんを行った動機は、平成20年4月調査によって是正の努力を行ったにもかかわらず、趣旨が誤解されると考えた、調査は内部管理行為であってどの部分を公表するかは、裁量の範囲内であると考えた、等としている。しかしながら、「実態が公になった場合には誤解を受ける」といった認識そのものが隠蔽と批判されるものであり、提出資料に改ざんを加えることなど、断じてあってはならない行為である。

なお、このほかにも、官房秘書課課長補佐による取材への不適切な対応があった。

再発防止措置と農林水産省の改革

無許可専従の実態は、農林水産省の体質の中に病んだ実情があったことを物語っており、こうした病巣を摘出したことをもって、国民の負託に応えられる組織として新しく生まれ変わらなければならない。

1 再発防止措置

(1) 労使交渉の厳格化

「新たな労使関係構築検討会議」を受けて、現在、労使交渉の新しいルールを含めて検討を行うこととされているところであるが、検討に当たっては、国家公務員法の規定を厳格に解釈し、曖昧な拡大解釈を許さないものとする必要がある。また、新しいルールやこれに基づく交渉については、公表し、国民の監視の目の下に置く必要がある。

(2) 勤務時間管理

出勤簿をはじめとして勤務時間の管理がずさんであることが明らかとなったが、

今後は、給与計算の基礎ともなる出勤簿の管理を適正化・厳格化するとともに、例えば、タイムカードの導入等を図るべきである。

(3) 労使関係の再構築

労使ともに、多数の無許可専従者の存在という、あり得べからざる不祥事を起こしてしまったことを深く反省し、従来の労使関係をいったん白紙に戻したところから立って、国民から求められる農林水産行政の観点から、新しい労使関係を構築し直さなければならない。

(4) 農林水産本省と地方機関との連絡の緊密化

本省と地方機関との連絡・連携のシステムについて、不祥事を防止する観点を含めて見直しを行い、再構築を図るべきである。

また、本省統計部は猛省の上、厳重な管理を行うべきである。

(5) 職員の遵法意識の徹底

職員の遵法意識の徹底という当然のことが行われていなかった事態を深刻に認識し、服務規律に関する研修、新たな労使慣行についての周知、業務内容や立案プロセスについての透明化、対外提出資料のダブルチェックなどをシステムとして総合的に講じ、継続的に確認していくべきである。

2 国民視点に立った農林水産省の改革

事故米事件の反省から省改革を行っている最中に、多数の無許可専従の実態が判明したことは、国民の信頼を二重に裏切るものであった。

無許可専従者も管理者も違法性の認識が希薄であったという意味において、労使問題の根深さを示しており、また、それは国民の視点とかけ離れたものであった。

無許可専従に係わりのなかった職員もこれを他人事と考えず、自らの問題として反省しなければならない。

農林水産省は、国民に与えた根深い疑念を晴らすべく、何重にも深く反省し、職員の一人一人が、真に国民の視点に立って業務を行うことが永続的に確保されるようになるまで、省の改革を徹底しなければならない。