

公務員関係判例研究会 令和5年度 第6回会合 議事要旨

1. 日時 令和5年11月16日(木) 15:00～17:00

2. 場所 中央合同庁舎第8号館8階特別大会議室及びWEB会議

3. 出席者

(会 員) 秋山弁護士、阿部弁護士、石井弁護士、石川弁護士、植木弁護士、大森弁護士、木野弁護士、木下弁護士、木村弁護士、白土弁護士、鈴木弁護士(座長)、竹田弁護士、西脇弁護士、野下弁護士、野村法務省訟務局付、本田弁護士、峰弁護士、山田弁護士(五十音順)

(事務局) 内閣官房内閣人事局 野村内閣審議官、宮崎内閣参事官、鈴木調査官、浦谷争訟専門官、川端専門職

4. 議題：最近の裁判例の評釈

職員からされた行政措置要求を「措置要求の対象事項に当たらない」ことを理由に認めることができないとした判定の適法性について争われた裁判例

5. 議論の概要

(1) 最初に、会員の一人から、次のとおり、議題に関する報告が行われた。

ア 本件は、A区の職員であるX(原告)が、地方公務員法(以下「地公法」という。)46条に基づき特別区人事委員会(以下「人事委員会」という。)に対してしたA区庁舎の全面禁煙化などの16項目に係る措置の要求(以下「本件措置要求」という。)に関し、人事委員会が令和2年1月15日付けでした判定(以下「本件判定」という。)のうち、下記要求事項一覧記載5、6、7、8、10、14、15及び16に関する部分が違法であると主張して、Y(被告)に対し、行政事件訴訟法3条2項に基づき、本件判定の上記各部分の取消しを求めた事案である。

要求事項一覧

- 1 A区庁舎について厚生労働省の通知(健発0225第2号)に則り、ただちに全面禁煙とすること。
- 2 健康サービス課建物敷地内を完全禁煙にすること。
- 3 勤務時間中の職員の喫煙を禁ずること。
- 4 受動喫煙防止のため建物内の換気を改善すること。
- 5 これまで喫煙問題に関し、要求者(X)に不当な扱いをしてきたこと、違法行為(裏金・サービス残業等)の指摘したことに対して、地方公務員法第13条違反の不当な対応をしていることを区長等責任者が事実を認め、相応の対応を取り、待遇を改善すること。
- 6 窓口当番などの名目でサービス残業を前提に組まれている業務を改め、全庁的にきちんと残業管理をすること。

- 7 要求事項6について、人事委員会又はA区が公益通報として受理し、相応の法的対応をすること。
- 8 接遇のあり方について反省し、職員教育を徹底すること。
- 9 足立区と同様に、敷地内禁煙の方針をたてること。
- 10 窓口当番等において、時間外に勤務した時間を残業として認めていくこと。必要に応じ時間外勤務手当を追給すること。
- 11 Dの建物内を禁煙とすること。
- 12 A区B等児童施設は敷地内禁煙とすること。
- 13 A区Bに敷地内禁煙の表示をして、禁煙を徹底させること。
- 14 平成21年10月30日付け、平成21年11月6日付け区長への手紙の回答に関して、個人情報保護、平等原則の観点から調査し、関係者に指導すること。
- 15 当局が、職員の職場の歓送迎会などについて、禁煙の飲食店を選択し、会場は禁煙とするように指針を示すこと。
- 16 受動喫煙問題について過ちを反省し、職員教育を徹底し、受動喫煙問題に関して、要求者(X)が「おかしな頭を治すため福島原発に入ってこい」等言われないう職員に教育し、安心して勤務できる勤務条件を安全配慮義務として実現すること。

なお、本件判定は、要求事項5及び14は区長への手紙に対する対応ないし個人情報情報の取扱いに係る要求であり、要求事項7は公益通報者保護制度上の取扱いに係る要求であり、要求事項8及び16は接遇ないしこれに関する職員教育に係る要求であり、要求事項15は歓送迎会の実施方法に係る要求であり、いずれも、勤務条件について直接かつ具体的に維持、改善を求めるものと認めることができず、措置要求の対象として取り上げることができないため、認めることができない旨判断するものであった。また、要求事項6及び10は勤務条件について直接かつ具体的に維持、改善を求めるものと解することができるが、いずれも、要求を基礎づける具体的な事実が何ら示されていないから、認めることができない旨判断するものであった。

イ 本件の主な争点は、①要求事項5及び14が措置要求の対象事項に当たらないとする本件判定の違法性、②要求事項7が措置要求の対象事項に当たらないとする本件判定の違法性、③要求事項8及び16が措置要求の対象事項に当たらないとする本件判定の違法性、④要求事項15が措置要求の対象事項に当たらないとする本件判定の違法性、⑤要求事項6及び10に係る本件判定の違法性であった。

ウ 本件判決は、要旨以下のとおり判示し、本件判定のうち、要求事項5、6、8、10及び16に関する部分の取消しを求める限度でXの請求を認容し、その余の請求については棄却した。

(7) 総論

地公法46条は、職員が給与、勤務時間その他の勤務条件に関して措置要求をすることができる旨を規定している。同条は、同法が職員に対し労働組合法の適用を排除し、団体協約を締結する権利を認めず、また争議行為を禁止し、労働委員会に対する救済申立ての途を閉ざしたことに対応し、職員の勤務条件を確保するために、職員の勤務条件につき人事委員会又は公平委員会の適法な判定を要求し

得ることを職員の権利ないし法的利益として保障する趣旨である。したがって、地公法に基づく申立てを違法に却下した場合、また、同法に基づく申立てについて実体的な審査をしてこれを棄却したが、その審査手続が違法である場合、又は、実体的な審査をした棄却決定が裁量権の限界を超えてされたものである場合には、適法な手続で、かつ内容的にも裁量権の範囲内における適法な判定を受ける職員の権利を侵害することとなり、違法となる（最高裁昭和36年3月28日第三小法廷判決・民集15巻3号595頁参照）。

そして、地公法46条の上記趣旨からすれば、同条に規定する勤務条件とは、同法55条1項の職員団体の交渉の対象事項として定める勤務条件と同趣旨と解すべきであり、給与、勤務時間、職場での安全衛生、執務環境など、職員の勤務の提供に関連した待遇がこれに当たるものと解される。また、同法46条の上記趣旨に照らすと、措置要求の対象となる勤務条件は、当該職員に関する勤務条件について、直接かつ具体的に維持、改善を求めるものであることを要するというべきである。

(イ) 争点①（要求事項5及び14）について

a 要求事項5について

人事委員会における要求事項5の審理の際に、Xより、「（前件訴訟の）提訴は平成11年であり、判決は平成16年であるが、さらに14年を経過して、要求者の待遇は、50歳において、区で公開している40歳前半の平均年収を大きく下回っている。…要求者は級の上の職員以上に業務を遂行してきているのであるにもかかわらず、平均にも達しない評価を下しているのは、地方公務員法13条、23条1（ママ）に明らかに違反している。そして、それは、…要求者が受動喫煙の問題を提起したと言うことに対する他事考慮である。」等の主張があったことが認められる。

上記の様な審理経過を踏まえると、要求事項5は、Xの給与がA区職員の平均給与よりも低く、同期入区職員の中で一番ランクが下であるところ、そのような待遇は、前件訴訟をはじめとする受動喫煙問題や、違法行為（裏金、サービス残業）の指摘をしたことを原因として、低い評価をされたことによるものであると主張して、地公法13条の定める平等原則に従い待遇を改善するよう求めるものと理解することができる。

そうすると、要求事項5は、給与に関する事項として、地公法46条に規定する勤務条件に当たる事項について要求するものと認められる。そして、要求事項5は、給与に関して平等原則に従った待遇改善を求めるものであるから、勤務条件につき直接かつ具体的に改善を求めるものということができ、措置要求の対象事項であると認められる。

b 要求事項14について

要求事項14は、Xが差し出した2通の「区長への手紙」に対するA区の回答が、差出人たるXが同区の職員であることを理由としてXの質問に回答しないとするものであったことについて、A区が、XがA区職員であるとの情報を目的外に利用しており、個人情報保護条例違反があると主張し、調査及び関係者への指導を求めるものと理解することができる。

そうすると、要求事項14は、区民が区に対し要望事項を伝えたり、情報提供

を求めたりする制度である「区長への手紙」におけるXの質問に対する回答に関し、情報の目的外利用の個人情報保護条例違反があるとして、改善を求めるものと認められるから、職員の勤務条件についての要求には当たらず、措置要求の対象ではない。

(ウ) 争点②（要求事項7）について

要求事項7は、人事委員会において、要求事項6について公益通報として受理し、法的対応をすることを求めるものである。そして、Xが主張するとおり、地方公共団体の職員にいわゆるサービス残業を行わせることは、労働基準法37条に違反し、同法119条1号に該当する行為であって、サービス残業の具体的事実を通報するときは、公益通報者保護法の通報対象事実にあたる（同法2条3項1号）。

他方、労働者が行政機関に対して公益通報を行ったことを理由として、解雇及び不利益取扱いをすることは禁止されており（公益通報者保護法3条2号、5条1項）、この効果は、行政機関が労働者の通報を公益通報として受理するか否かにかかわらず、また、行政機関が同法で求められる調査を行うか否かにかかわらず、当然に生じるものである。そうであるから、人事委員会が要求事項6について公益通報として受理するか否かによって、直接、Xの職員としての待遇が左右されることはない。したがって、要求事項7は、Xの勤務条件に該当せず、措置要求の対象とはならない。

(エ) 争点③（要求事項8及び16）について

人事委員会における要求事項8又は16の審理の際に、Xは、「関係職員への問責等のことは求めている。パワーハラまがいの職員の接遇のあり方を見直して、よりよい勤務環境を実現していくように問題をできるかぎり特定しないで穏便に改善を求めているだけである。」、「Xより上位の階級の職員が優越的地位を背景に暴言を吐いたことをうかがわせる主張をしていた」等の主張の状況にあったことが認められる。

上記の様な審理経過を踏まえると、要求事項8及び16は、Xが、上位の階級の職員から暴言を吐かれたことについて、職員教育等の安全配慮義務を尽くすことを求めるものと理解することができる。

そして、平成24年1月の厚生労働省の「職場のいじめ・嫌がらせ問題に関する円卓会議ワーキング・グループ」の報告によれば、職場のパワーハラスメントを解決するための使用者の取組が推奨され、職場のパワーハラスメントを労働者から相談されたにもかかわらず放置した場合には、使用者の対応義務違反となる場合がある旨が指摘されていたところ、Xは、本件措置要求の審理において、上記のとおり、Xより上位の階級の職員が優越的地位を背景に暴言を吐いたことをうかがわせる主張をしていたものであるから、仮に、かかる事実が認められる場合には、A区は、パワーハラスメント防止の対応をとらなければ、安全配慮義務違反の責任を問われる可能性があるといえるものである。

このように、地方自治体が公務員に対し適切な対応を義務付けられるような執務環境については、労働施策総合推進法の施行以前といえども、地公法46条の定める勤務条件として、措置要求の対象になると解するのが相当である。

そして、Xは、勤務条件の改善の具体的態様について、直接かつ具体的に改善を求めるものであれば足り、その原因となるパワーハラスメント行為者や日時等

を特定した上で当該行為者に対する措置を求めなければならないものとは解されないから、かかる事項を特定していなかった場合であっても、措置要求の対象事項に当たる。

(オ) 争点④（要求事項15）について

職場の歓送迎会は、職員が、懇親・謝礼などを目的として勤務時間外に自主的に自費で職員限りで開催するものであって、基本的に執務との関連は薄く職務外の事項であること、歓送迎会に参加するか否かは任意とされていることからすれば、歓送迎会の会場に関する事項は、執務環境などの勤務の前提となる待遇とはいえず、地公法46条の定める勤務条件には当たらないと解するのが相当である。
※歓送迎会の性質（強制参加等）によっては、勤務条件に当たり得る。

(カ) 争点⑤（要求事項6及び10）について

a 昼当番について

健康サービス係（Xの平成22年時職場）の昼当番に関しては、A区長が、窓口対応をした職員は上記時間帯の前後に1時間の休憩を取得している旨主張し、これを裏付ける当番表を提出していたこと、Xがこの主張に対して具体的な反論をしていなかったことからすれば、Xは、健康サービス係での昼当番に関しては、サービス残業についての具体的な事実を示していなかったといえる。

他方で、Xは、平成29年7月17日付け反論書においては、B（X平成26年時職場）では、昼休憩時も、電話に備え職場に待機しなくてはならなかったことを、平成30年7月31日付け反論書においては、C（X平成29年時職場）では、昼当番があり、月何回か外出しないで自席で昼食をとり来客に対応するような当番があることを、それぞれ主張しており（平成30年12月28日付け反論書も同旨）、上記二つの職場における昼当番については、具体的な主張がされていたと認められる。

そして、地公法46条の措置要求は、転勤などによって当該職員にとって過去のものとなった勤務条件であっても、他の職員に係る勤務条件であっても、対象とすることができるものである。そうすると、上記二つの職場における昼当番の主張を看過して、本件判定が、サービス残業を前提とする業務が組み立てられているとの具体的な事実が示されていないと判断したことは、措置要求として取り上げるべき具体的事実について、何ら判断せずに認められないとし、判定を受ける権利を侵害したもので、裁量権の逸脱があり、違法である。

b 始業時刻開始前の当番について

人事委員会の審理の中で、Xは、具体的な日時を特定して始業時間前のサービス残業について主張し、当該時間帯の勤務についての上司の指示の有無などについて事実の争いがあり、当該時間帯が労働時間といえるか争いがあったものであり、人事委員会が、この点について何らの判断を示すことなく、サービス残業を前提とする業務が組み立てられているとの具体的な事実が示されていないとしたことは、裁量権の逸脱があり、違法であると認められる。

c 退庁時刻打刻後のサービス残業について

退庁時刻の打刻後のサービス残業が恒常化しているとのXの主張については、Xは、労働組合発行の機関紙やA区安全衛生委員会議事録を提出してこれを引用するのみで、具体的な事実を指摘していたわけではなかったこと、Xが

引用した各機関紙及び議事録は、サービス残業を指摘するものであったが、「保育園現場」などといった抽象的な内容であり、具体的な職場や日時を特定するものではなかったことからすると、要求を基礎づける具体的な事実が示されていたとはいえないものと認められる。

エ 問題意識・考えられる論点

(ア) 職員がした要求について、その内容が措置要求の対象となるか否かの判断を行うに当たり、行政機関が留意すべき事項としてどのようなものが考えられるか

a 本判決では、地公法46条について、その趣旨を、「職員に対し労働組合法の適用を排除し、団体協約を締結する権利を認めず、また争議行為を禁止し、労働委員会に対する救済申立ての途を閉ざしたことに対応し、職員の勤務条件を確保するために、職員の勤務条件につき人事委員会又は公平委員会の適法な判定を要求し得ることを職員の権利ないし法的利益として保障する」ものであるとし、これに照らせば、「勤務条件とは、同法55条1項の職員団体の交渉の対象事項として定める勤務条件と同趣旨と解すべきであり、給与、勤務時間、職場での安全衛生、執務環境など、職員の勤務の提供に関連した待遇がこれに当たるものと解される」、「措置要求の対象となる勤務条件は、当該職員に関する勤務条件について、直接かつ具体的に維持、改善を求めるものであることを要するというべきである。」と判示する。

b その上で、要求事項5については、人事委員会における審理経過を踏まえると、給与に関する事項に対して措置要求を求めるものであると認められ、要求事項8及び16については、地方自治体が公務員に対し適切な対応を義務付けられるような執務環境については、地公法46条の定める勤務条件として、措置要求の対象になることから、これを措置要求の対象とはならないとした本件判定は違法であるとした。

また、要求事項6及び10については、昼当番に係る前職場及び現職場におけるサービス残業について、具体的な主張があったにもかかわらず、これを看過し、サービス残業を前提とする業務が組み立てられているとの具体的な事実が示されていないとした本件判定には裁量権の逸脱濫用があり違法であるとするともに、始業時刻前の当番に係るサービス残業についても、具体的な日時を特定して始業時間前のサービス残業について主張し、当該時間帯の勤務についての上司の指示の有無などについて事実の争いがあり、当該時間帯が労働時間といえるか争いがあったにもかかわらず、この点について何らの判断を示さず、サービス残業を前提とする業務が組み立てられているとの具体的な事実が示されていないとした本件判定には裁量権の逸脱濫用があり違法であると判示している。

c 職員から行政措置の要求がされた場合、当該要求が措置要求の対象として取り上げるべき内容であるか否かについては、本判決でも示されているように、地公法46条の趣旨より、「職員の勤務条件、すなわち給与、勤務時間、職場での安全衛生、執務環境など、職員の勤務の提供に関連した待遇に当たるものであるか否か」、及び、「当該職員に関する勤務条件について、直接かつ具体的に維持、改善を求めるものであるか否か」という観点から、個別具体的に判断される。

そして、その判断に当たっては、本判決でも要求事項5の判断や、要求事項

6や10の判断で示されているように、職員の要求内容の文言のみを基に判断するのではなく、委員会における職員の発言内容も踏まえて判断することが必要であり、職員の勤務条件に当たるものであるか、直接かつ具体的に維持、改善を求めるものであるかについて、軽々に否定することは許さない態度を示したものと考えられる。

一方、退庁時刻打刻後のサービス残業に関しては、審理経過を踏まえても、具体的な主張がなかったとして、人事委員会の判断を適法と判断しているため、行政機関においては、職員の要求事項のみを捉え、措置要求の対象となるか否かの判断をするのではなく、職員に対しても要求事項に関して、主張を尽くさせた上で、措置要求の対象となるか否かを判断する必要があると解する。

(イ) 要求内容に係る事実の認定及びその評価を行う際に、行政機関が留意すべき事項

a 本判決では、措置要求の対象か否かに関する判断のみが行われており、措置要求の対象であることを前提とした人事委員会の判断について、何らかの見解を示したものではない。

b また、職員から要求を受けた行政機関が、措置要求の対象であることを前提としつつ、職員の要求を受け入れない「棄却」の判断を行ったことに対する裁判例は存在する（横浜地裁令和3年9月27日判決）ものの、「その実質は、（中略）原告らが要求していない事項を判断したものであるというほかなく、本件措置要求については、これを却下したに等しいものと評価せざるを得ない」と判示されており、実質的に措置要求の対象であることを前提とした行政機関の判断が違法であると判断した裁判例は現在とのところ見当たらない。

c 理論的には、措置要求の対象であることを前提とした行政機関の判断が違法となる場合は考えられるものの、実務上の判断としては、審理を十分に尽くした上で、行政機関が、職員の要求事項の当否について判断している場合には、行政機関の判断が尊重されるケースが多いのではないかと推測される。

d したがって、行政機関においては、職員の要求事項を見定めただけで、十分な審理を尽くし、判断をすることが求められると解する。

(2) 続いて、会員間の討議が行われた。

○ 措置要求については、適法な手続で判定を受ける権利というのが職員には認められている中で、それを軽々しく却下判定したということや専門的な知識を持たない職員に対してどれだけ丁寧に対応したのかといったところに裁判所の問題意識があったように思われ、本件の場合には職員の要求内容の文言のみを基に判断するのではなく、審理経過を踏まえて、職員の勤務条件に当たるものであるか、直接かつ具体的に維持、改善を求めるものであるかについて判断を行い、その結果として、一部取消しといった結論になったのではないかと考えられる。一方、裁判所が措置要求の手続の中に踏み込んで適法な審査であったのかを判断することや客観的な基準を示すといったことは難しいと考えられる。

○ 当局や人事委員会としては、措置要求の要求事項の中のどこに主張の趣旨があるのかということをしつかり判断した上で判定を行う必要があると考えられる。

○ 労働時間やパワーハラスメントの問題は当事者の認識する事実と評価の違いが相

当程度生じるところであって、ここの差が大きいことを前提に手続を進める必要があるということや時代背景、社会要請及び社会問題ということもあって、これらの事項は裁判所においても慎重な判断を要するところであることから、当局等においても留意すべきと考えられる。

- 措置要求の受理から約 10 年もの長期間にわたり審理したにもかかわらず、結果として却下判定というところに裁判所としては違和感があったのではないかと考えられ、こうしたことから、措置要求の対象となるのかの判断については、出来る限り速やかに対応するということや補正を求めるとしても相当の期間を定めるなど具体的なスケジュールを示した上で適切に運営していくということが当局としては重要であると考えられる。一方、どこまで補正を求める必要があるのかなど非常に難しい問題もあるものと考えられる。
 - 措置要求の手続の中で、事実調査をして、更に交渉の勧奨又は斡旋といったところまで進めると、もう少し対象事項の整理ができたのではないかと考えられる。
 - 措置要求の対象となるのかの論点について、管理運営事項に係る事項を対象とする措置要求は不適法であるが、パワハラなどを勤務条件の側面から捉えて是正を求めることはできるとした上で、本件要求には根拠を認めることはできないから措置要求の対象となるものではないとして訴えを却下した裁判例（東京高裁令和 4 年 6 月 14 日判決、原審東京地裁令和 4 年 2 月 16 日判決）があり、実務の参考になるものと考えられる。
- (3) 次回会合は、12 月 7 日（木）に開催することとした。

以上