

公務員関係判例研究会 令和5年度 第9回会合 議事要旨

1. 日時 令和6年2月22日(木) 15:00~17:05

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、田原法務省訟務局付、西脇弁護士、野下弁護士、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

部下への暴行等を繰り返し行った職員に対し「公務員としての適格性の欠如」に当たることを理由としてされた分限免職処分が適法であるか否か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、Y(山口県長門市)の消防吏員であったXに対し、部下への暴行、暴言、卑わいな言動及びその家族への誹謗中傷を繰り返し、職場の人間関係及び秩序を乱したなどとして長門市消防長が平成29年8月22日付けで行った分限免職処分(以下「本件処分」という。)について、Xが取消しを求めた事案である。

イ 本件の主な争点は、①地方公務員法(以下「地公法」という。)28条1項1号該当性、②地公法28条1項3号該当性であった。

ウ 裁判所の判断について

(ア) 一審判決(山口地裁令和3年4月14日判決)は、Xの請求を認容した。控訴審(原審)判決(広島高裁令和3年9月30日判決)は、Yの控訴を棄却し、一審判決の判断を維持した。

なお、一審判決及び控訴審判決は、要旨以下のとおり判示した。

a 地公法28条1項1号該当性(争点①)

(a) 一審判決及び控訴審判決

Xが、消防職員として高い能力及び実績を有していた(消防職員としての能力及び実績について低いわけではなく、特に救助分野において高い能力及び実績を有していた(控訴審判決による補正)) ことについては当事者間に争いがなく、また、本件処分の基礎としてYが主張する行為は、いずれもXの勤務実績自体の不良を示すものとはいえないから、Xに地公法28条1項1号所定の事由があるとは認められない。

(b) Yの控訴審における補充主張に対する控訴審判決

Yは、勤務実績には成績だけでなく、同僚の評価や勤務態度等を総合的に評価すべきところ、Xが上司に隠れてパワハラ行為を繰り返していたことは、やはり「勤務実績不良の場合」に該当すると主張するが、勤務実績不良か否かは、任命権者の客観的な判断によるべきであり、勤務実績の評定結果などの客観的な資料に基づいて行われることが望ましいと解されるどころ、勤務実績が良くないとの評価は受けておらず、むしろ救助技術が高いと評価されていた。そうすると、組織を束ねる立場にあるXによってパワハラ行為が繰り返され、それが上司に明るみにならなかったために、人事評価上の評価が低くならずすんでいたという事情を考慮しても、なおXが勤務実績不良であるとまでは認められない。

b 地公法28条1項3号該当性（争点②）

(a) 一審判決及び控訴審判決

判断枠組みとして、最高裁昭和48年9月14日第二小法廷判決（広島県教委事件）を引用した。

- ・ 地公法28条1項3号にいう「その職務に必要な適格性を欠く場合」とは、当該職員の簡単に矯正することのできない持続性を有する素質、能力、性格等に起因してその職務の円滑な遂行に支障があり、または支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合をいう。
 - ・ その適格性の有無は、当該職員の外部に現れた行動、態度につき、その性質、態様、背景、状況等の諸般の事情に照らして評価すべきである。
 - ・ さらに当該職員の経歴や性格、社会環境等の一般的要素をも考慮する必要がある（上記一連の行動、態度については相互に有機的に関連付けて評価）。
 - ・ その上で、当該職に要求される一般的な適格性の要件との関連においてこれを判断しなければならない。
 - ・ 免職の場合における適格性の有無の判断については、特に厳密、慎重であることが要求される（免職処分の場合の更なる慎重判断要請）。
- 一審判決及び控訴審判決が摘示した適格性の存否に関する事情（適格性欠如を裏付けるもの）は次のとおりである。
- ・ Xのパワハラ行為は、いずれも（上司・部下の序列や上命下服の規律が重視される職場環境にあって、Xが部下に対して優越的地位にあることを利用して行われた、（控訴審判決による補正））Xの消防吏員としての独善的な正義感や、身勝手な好奇心に基づく、幼稚かつ軽率なものというほかない。
 - ・ プライバシー侵害によって得た情報を基にY被害職員への支配的立場を確立せんとするものまで含まれており、Xの若手職員の人権を軽視する性格的傾向もうかがわれる。
 - ・ そして、Xから受けたパワハラを理由に現に退職を決断した職員もいることからすれば、行為の程度も相当程度悪質であったといわざるを得ない。一方、Yの消防組織には適格性の存否に関する事情（適格性欠如の裏付けを減殺するもの）として次の状況が存在した。

- ・ 男性職員の数が圧倒的に多い等の理由から、公私にわたり職員間に濃密な人間関係が形成され、粗野な振る舞いを許容する、ある意味で開放的な雰囲気から醸成されていた（背景的事情）。
- ・ 絶えず生命身体の危険や危機と向き合うという職務柄、自ずと上司が部下に対して厳しく接する傾向にあり、職務を離れた場面でもそうした厳しい上下関係が持続される中で、上司から部下に対する粗暴ないし無遠慮な言動を助長ないし黙認する風潮もあったと認められ、Xの一連のパワハラ行為も、こうした独特な職場環境を背景として継続されたものというべきである。
- ・ ちなみに、Xによるパワハラ行為が顕著となった平成24年頃以降にYがXに対してパワハラ防止に関する研修会等の機会を付与した形跡も見当たらない。
- ・ Xには、本件処分に至るまで、自己の行為の非違性について省察し、それを改める機会がなかったともいえ、仮にそうした機会が一度でもあれば、Xの部下への振る舞いが改善された可能性が十分に認められる。
- ・ Xが事実関係の多くを否認していることについても、やむを得ない事情の存在が認められ、否認の態度をもってXに反省が見られないと評価するのは相当でない。
- ・ YはXの行為が密室環境で行われていたため露見せず、指導や処分に至らなかったと主張するが、そうではなく、かえって、消防組織、取り分け、上層部の中ではXの行為がパワハラに当たるという認識が欠如し又は希薄であったから認知されなかったものと推認される。

Xによる一連のパワハラ行為は、単にX個人の簡単に矯正することのできない持続性を有する素質、能力、性格等にのみ起因して継続されたものとはいえず、Xに免職を相当とするほどの適格性の欠如があるとまでは認められない。

(b) Yの控訴審における補充主張に対する控訴審判決

Xのパワハラ行為は冗談や悪ふざけの域をはるかに超えた悪質なものであり、Xがそのうちの一部の行為について刑事処分を受けていることも併せ考えると、Xの消防吏員としての適格性（能力、資質、性格）には問題があるといわざるを得ないから、Xが相応の重い分限処分を受けるのは避けられないというべきである。しかし、

- ・ Xは、一応は反省の情を示し、上司からの指導に従っている。
- ・ Xのパワハラ行為が露見していたか否かにかかわらず、Xにおいては、パワハラ行為等の防止のために、その職員に対し、研修等を実施すべきことは今日の社会的要請であるのに、Xにパワハラ行為の防止の動機付けをさせるような教育指導や研修等を、Yが具体的に行った事実はいかなるものでもない。
- ・ 長門市職員分限懲戒審査会において、Xの反省の程度や配置転換の是非などの審議がされたことは認められるものの、懲戒処分ではなく分限処分という、職員がその職責を十分に果たすことが期待できない場合等に、公務能率の維持・向上の観点から行われる処分をするに当たって、審議が十

分に行われたかは疑問であり、本件処分を行うに当たりXの改善可能性の有無、程度が十分に考慮されたか疑問なしとしない。

- ・ Yが提出するアンケート調査の結果によっても、X以外の者によるパワハラ行為が行われたのではないかと疑われるものも見受けられるところ、それに対する相応の処分がされたのかも、パワハラ行為の防止に向けた指導、教育が職場内でされたのかも明らかでなく、分限処分のうち最も重い分限免職の措置をとることが相当であったのか、X以外の者によるパワハラ行為と処分の均衡が図れているのかについても疑問なしとしない。

以上を考慮すれば、Xを分限免職処分とするのは重きに失するというべきであり、本件処分が違法であるとの当裁判所の判断は左右されない。

(イ) 本判決（最高裁令和4年9月13日第三小法廷判決）は、要旨以下のとおり判示して、原判決を破棄し、一審判決を取り消し、Xの請求を棄却した。

a 事実関係

最高裁は次の点を指摘した。

- ・ おおむねYが主張したとおりの約80件の一連のパワハラ行為が存在し、これらは、①暴行、②暴言、③卑わいな言動、④同僚等のプライバシー侵害、⑤報復の示唆等であった。
- ・ 一連のパワハラ行為の多くは平成24年以降に行われていた。
- ・ Yが行った調査において、Xが自宅待機から復帰した後の報復を懸念する者が16人、Xと同じ小隊に属することを拒否する者が17人に上った。

b 原判決破棄について

(a) 判断枠組みについて

判断枠組みとして最高裁昭和48年9月14日第二小法廷判決（広島県教委事件）を引用した。

(b) 公務員（消防職員）としての適格性について

- ・ 一連のパワハラ行為は5年を超えて繰り返されている。
- ・ 対象者は約30人と多数であり、Yの消防職員全体の半数近くを占めている。
- ・ その内容は、現に刑事罰を科されたものを含む暴行、暴言、極めて卑わいな言動、プライバシーを侵害した上に相手を不安に陥れる言動等、多岐にわたる。

こうした長期間にわたる悪質で社会常識を欠く一連の行為に表れたXの粗野な性格につき、公務員である消防職員として要求される一般的な適格性を欠くとみることが不合理であるとはいえない。

(c) 矯正可能性について

一連のパワハラ行為の頻度等も考慮すると、上記(b)の性格を簡単に矯正することはできず、指導の機会を設けるなどしても改善の余地がないとみることに不合理な点は見当たらない。

(d) 組織運営への影響について

- ・ Yの消防組織の職場環境が悪化するといった影響は、公務の能率維持の観点から看過し難いものであり、特に消防組織においてはこのような影響を重視することも合理的であるといえる。

- ・ Xの行為を上司等に報告する者への報復を示唆する発言があり、現に報復を懸念する消防職員が相当数に上ること等からも、Xを消防組織内に配置しつつ、その組織としての適正な運営を確保することは困難であるといえる。

(e) 結論

以上の事情を総合考慮すると、Xに対し分限免職処分をした消防長の判断が合理性を持つものとして許容される限度を超えたものであるとはいえず、本件処分が裁量権の行使を誤った違法なものであるということとはできない。

このことは、Yの消防組織において上司が部下に対して厳しく接する傾向等があったとしても何ら変わるものではない。

エ 検討

(ア) 相克する課題（使用者に課せられたパワハラ防止義務の履践と、難儀な部下をもつ管理職保護の要請）

- ・ 労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律（労働施策総合推進法）
- ・ 人事院規則 10-16（パワー・ハラスメントの防止等）
- ・ パワハラ防止施策推進の困難さ
- ・ 一方、近時、非行を働いた消防士に対する懲戒事案の多数公表

(イ) 地公法 28 条 1 項 3 号にいう「その職務に必要な適格性を欠く場合」の解釈

a 持続的な素質、能力、性格等の問題といえるか

- ・ 能力不足、協調性欠如
- ・ 日頃の職務貢献度を上回る組織への悪影響（独善的気質、態度の程度等）
本件事案の特徴は暴力的（刑事罰に問われている）、幼稚、セクハラ要素、プライバシー侵害、報復の示唆

糸島市事案（福岡高裁令和 5 年 6 月 8 日判決）はややトーンは弱いが同種の事案

- ・ 当該悪影響をもたらす本人の性格等が持続的で矯正不能であることの必要性（指導、教育等を行わずとも「矯正不能」といえるのか）

b その職務の遂行に支障があり、または支障を生じる高度の蓋然性があるといえるか

- ・ 「特殊な職場環境」の特殊性は、粗野な言動が多く認められるハラスメント等事案においてどこまで考慮されるべきか

(ウ) 「改善の機会」を付与する必要性について

- ・ 人事院規則 11-4（職員の身分保障）の運用について（昭和 57 年 12 月 28 日任企-548。以下「人事院通知」という。）の趣旨に照らし、適格性欠如判断を行う前の注意・指導をその判断要件ないし判断における重要な要素とみるべきか

本件や上記糸島市事案のような継続性、反復性（粘着性）が認められる事案は例外であり、原則として、人事院通知の趣旨を汲んだ対応が必要であると思われる。

(エ) 「報復の示唆」や懲戒制度の適正運営を阻害する言動等を行ったことの法的評価

- ・ 組織内に配置することの困難性を示すものとして
本判決（最高裁令和4年9月13日第三小法廷判決）
- ・ 独立の懲戒理由として
氷見市事件（最高裁令和4年6月14日第三小法廷判決）
兵庫県等事件（最高裁令和2年7月6日第一小法廷判決）

(2) 続いて、会員間の討議が行われた。

- 本件はパワーハラスメントなのか、または、厳格な指導なのかという観点の問題となっているケースではなく、その職に必要な適格性を欠くという問題以前に当該職員が幹部職員になってからも、長期間にわたって本件処分の原因となった行為が組織として見逃されていることが問題であって、消防業務としての職務貢献度があるから一定程度は許容されるものということではないと考えられる。
- 本件のような組織運営上の課題を踏まえ、組織としてどのような対応が必要だったのか、また、どのような対応が不足していたからこのような事態になったのかというところを当局として参考にする必要があると考えられる。
- 本来であれば、当局として、分限処分の前に必要な措置として改善の機会を与えなければならないという前提の下で、本件の場合には、本件処分の原因となった行為の期間の長さやその内容、報復を懸念する者が多数であることなどが考慮され、改善の機会については深く検討を行うまでもなく改善の余地がないとし、全体を見て、放置することはできない特別な事案であって、分限免職処分は適法であると最高裁は判断したのではないかと考えられる。
- 上司の命令が絶対であるという組織の性質があるとすれば、こうした行為を行う職員に対して、上司が厳しく指導すれば従うということになるはずであるが、それにも逆らうようであれば、それは個人の適格性も含めた問題であるが、それをしていないということであれば、分限処分の目的である公務の円滑等の保護というのは、当該職員を分限処分にしたからといって回復するものではなく、組織そのもののあり方が問われるべきものであって、当該職員に対する制裁ということであれば、本来は懲戒処分によるべきではないかと考えられる。
- 当該職員に対する刑事処分としての罰金の略式命令について、一審判決では触れられていないが、その事実自体は分限免職処分よりも前に起きたものであって、判断に関して重要な考慮要素であると考えられる。
- 当該職員に対する処分を検討するに当たって、懲戒処分ということであれば、ある特定の事項を個別具体的に上げる必要があるが、本件では長期にわたって、個々の行為では懲戒免職処分とはならない行為であったことを考えると、分限免職処分を選択したというのは妥当な判断であると考えられる。
- 人事院の懲戒処分の指針の標準例では、パワーハラスメントで免職に相当するのは「強度の心的ストレスの重積による精神疾患に罹患させたもの」とされている。「具体的な行為の態様、悪質性等も情状として考慮の上判断するものとする」との注書もあるため、必ずしも相手を精神疾患に罹患させていなければ免職にできないわけではないと思われるが、現場では上限のように受け止められている可能性がある。
- パワーハラスメントが問題となった分限処分の適法性について、このような最高裁の判断がされたというのは、パワーハラスメントが社会問題化し、長らく経過し

て、一般に管理する側の者が部下に対してする過度な指導やいじめを行うことは問題であるということが世の中に浸透してきたからではないかと考えられる。

- セクシャルハラスメントの事案ではあるが、改善の機会がなかったことを理由として、懲戒処分は違法であると判断した高裁判決を最高裁が管理者という立場であれば、自らそのような行為をしないように推進すべき立場であったなどとした価値判断をして、処分は適法であるとした事例があるが、本件において当該職員が管理する立場であった場合に、改善の機会というものが、どの程度必要であるのか、事案によってはその観点を重視しなくても良いケースとする裁判例も出てくるのではないかと考えられる。
- 本件は勤務評定の観点では能力があるということで適格性の観点の判断になっているが、部下への指導力等についても勤務評定として必要な評価を行うことによって、分限処分を検討する際の考慮要素となるのではないかと考えられる。
- 事実認定に関して、弁論の全趣旨によれば、その具体的な日時等について被害職員の記憶違いが含まれている可能性はあり、また、その内容の細部までが被害申告のとおりであったかは疑わしいものが一部含まれているものの、基本的には、パワーハラスメントに係る各行為があったとしており、やや粗い印象を受けるが、最終的には最高裁が処分の適法性について判断を覆していることを考慮すると、本件のように多数のパワーハラスメントがあったとしても、事実認定については可能な限り控訴審及び一審において緻密に行うべきであったと考えられる。
- 最高裁は消防組織の特殊性の考慮について、公務員であると付言した上で消防職員として要求される一般的な適格性を欠くとみることが不合理であるとはいえない、また、結論として消防組織において上司が部下に対して厳しく接する傾向等があったとしても何ら変わるものではないと付言するなど、消防組織において、部分法理のような、こうしたパワーハラスメントは許されないという一つのメッセージを出しているものと考えられる。
持続性の高い素質、能力の判断に関しては客観的に判断するというところは難しいところであるが、最高裁はこうした①長期間にわたる、②悪質で社会常識を欠く、③一連の行為と表現をしているところに意義があるものと考えられる。
- 実務的に考慮すると、上司の部下に対する統率性というのはある程度肯定せざるを得ないところ、一方で行き過ぎた言動となると、当然ながら不適切であって違法評価を受けることになることから、組織として研修や個別指導等も含めて、相当性の線引きについて、組織内コンセンサスを取っていくということに注意を払うということが重要ではないかと考えられる。
- 個々の職員はおそらく職場においてハラスメントが起こっているとの認識はあったのではないかとと思われるが、被害者を含めて誰も声を上げることができない状況となっている場合にどのように対応すべきであったのかというのは困難な問題であると考えられる。
- 最高裁の矯正可能性の判断部分に係る「本件各行為の頻度等も考慮する」との「等」には、その行為自体の内容、そもそも指導が必要な行為であるのか、行為者の経歴・勤続年数というところなどが含まれているものと考えられる。

(3) 次回会合は、3月21日(木)に開催することとした。

以上