

丸亀市公平委員会裁決取消請求事件

〈高松地裁・平成18年(行ウ)第4号〉意見書

松 尾 邦 之

まえがき

丸亀市一般職職員である原告らの依頼で、原告らが行った地方公務員法第49条の不利益処分に関する不服申立てに対して丸亀市公平委員会が下した「却下」裁決の適否についての意見書を高松地方裁判所に提出する機会を得た。本稿はその意見書である。

平成17年3月22日をもって旧丸亀市・綾歌町・飯山町の一市二町は新設合併（対等合併）し（新）丸亀市となった。新設の丸亀市は平成17年3月22日（内示平成17年3月21日）に最初の人事発令を行った。原告らは、旧丸亀市においては給与表において課長補佐級であったものが係長級（超勤手当の支給対象）とされ、支給される手当の名称を管理職手当から職責手当とされるとともに6%減額された。（なお、ごく一部の者では旧市での格付けより上位または同位に移行させられたが、大多数がより下位に移行させられている。原告らによれば職員組合等に対する事前の説明や交渉もなかったということであり、新設合併を利用した市当局による一方的な勤務条件・処遇の不利益変更と差別取扱いということもできよう。）

他方、丸亀市公平委員会は、新設合併に伴い旧一市二町は消滅しており3月22日の人事発令は新規採用行為であるから原告らは身分の継続性がなく本件処分の前後の職位を比較し当該処分が不利益処分に該当するか否かを論じることができないから地方公務員法49条に該当する不利益処分に該当しないのであり、原告らの不服申立ては不適法であるから「却下」と反論し、被告丸亀市も同様な理由で不利益処分に該当しない

と主張している。

地方公共団体の新設合併後の身分継承に関して、公務員実務界や圧倒的多数判例は失職後の新規採用という法理構成を採っているが、私見として、本来的には民間企業と同様に当然継承として構成すべきであると考えている。民間企業の合併の場合、旧法人が全て消滅する新設合併であれ存続法人のみとなる吸収合併であれ労働契約関係をはじめとする消滅企業の権利義務はそのまま当然に継承される。（例えば、会社法第754条1項および第750条1項。）これは、現代市民社会における契約ないし交渉関係処理の『当然の理』ともいうべき法原則である。権利義務の主体である法人が消滅するに際して、実質的に当該法人を引き継ぐ者は、（有利な）一部の権利義務のみを継承したと主張することは近代以降の市民社会では許されない。たとえ国や地方公共団体であっても、他の権利主体との既存の権利義務関係や契約・交渉関係を一方的に破棄し、あるいは消滅させることは許されないというべきだからである。加えて公務員の場合には争議権は剥奪され団体交渉権は大幅に制限されていることの代償措置としての側面あるいは適切な公務執行確保という観点からも適切な継続的身分保障が求められるからでもある。そして、人事制度や処遇の変更が必要な場合にあっては適切な人事行政（職員及び職員団体等への誠実な説明と交渉）を尽くせば実務上必ずしも困難を生じるものではないと考える。

しかし、意見書中で引用した昭和35年7月21日最高裁判所第一小法廷判決〈昭和34年（オ）第396号吏員罷免無効確認等請求上告事件 最高裁判所民事判例集14巻10号1811頁以下〉の趣旨に則せば、一旦失職後の新規採用という法理構成を採った場合であっても本件事案は不利益処分として公平委員会不服申立の審査を行うべきであった（不利益処分の取消）との結論に至ることができるものと考えたので、上記私見部分はある程度示さなかった。今後、論稿を示す機会があれば内容を深め提示したいと考えている。

最後に、近年のいわゆる「平成の大合併」では、自治体当局による、ややもすれば職員及び職員団体等への誠実な説明と交渉を欠く一方的な処遇切り下げや退職勧奨が横行しているといわれる。本件で「泣き寝入り」せず司法の場で問題を提起した原告らに敬意を表したい。

平成 18 年（行ウ）第 4 号 裁決取消請求事件

原告 山下哲司 外 1 名

被告 丸亀市

意見書

2007 年 6 月 3 日

高松地方裁判所 民事部合議係 御中

香川大学法学部教授

松尾 邦之

1. はじめに

原告らは、新設合併後の新丸亀市の平成 17 年 3 月 22 日人事発令（内示平成 17 年 3 月 21 日）により、その意に反して、①格付けの低下、すなわち給与表上の格付けの低下・『管理職手当』から『職責手当』への名称変更・『超勤手当』の支給対象者への変更、および②経済的処遇の低下、すなわち 11% から 5% への手当減額を生じせしめられており、地方公務員法 49 条に該当する「不利益処分」を受けたとして、原告らが行った不利益処分（降任処分）に対する不服申立てを「却下する」とした被告の裁決の取り消しを求めている。

他方、丸亀市公平委員会は、本件任用は新規採用行為であるから原告らは身分の継続性を喪失しており「本件処分の前後の職位を比較し、当該処分が不利益処分に該当するか否かを論じることができない」のであるから地方公務員法 49 条に該当する不利益処分に該当しないのであって原告らの不服申立ては不適法であるから「却下」したとし、被告丸亀市もまた、「合併前の合併関係市町村と合併後の新丸亀市とで、職位の継続がないことは当たり前の事柄」であるから、不利益処分に該当しないと主張している。

以下において、まずは新設合併に伴う人事発令である点を留保しつつ本件人事発令の「不利益処分」該当性を判断し、次に新設合併に伴う人事発令であることが法的判断にいかなる影響をあたえるかを検討したのち、最後に本意見書の結論を示す。

2. 地方公務員法第 49 条にいう「不利益処分」該当性の判断について

本件は新設合併に伴う人事発令の事案であるが、このことが結論にいかなる影響を与えるかの判断をひとまず留保しつつ、以下では、本件人事発令（内示平成 17 年 3 月 21 日）の「不利益処分」該当性を検討し判断する。

九
二

(1) 「不利益処分」の該当性判断基準について

被処分者の意に反する法 29 条の懲戒処分（戒告，減給，停職又は免職）及び法 28 条の分限処分（降任，免職，休職又は降給）が，本条にいう「不利益処分」であること，また必ずしも懲戒処分又は分限処分に該当しない場合であっても，「個々具体的に，職員の意に反すると認められ，かつ職員にとって不利益なものかを基準として判断する必要がある」（園部逸夫監修『国家公務員法・地方公務員法 注解法律学全集 5』青林書院 1997 年，189 頁）という点に関しては，判例，行政実務並びに学説において異論はない。

しかし，懲戒処分又は分限処分に該当しない場合であって不利益処分に該当するケースの具体的内容については必ずしも見解は一致していない。

例えば，『昭和 26 年 7 月 20 日法務府法意一発第 44 号』は，一般的には不利益性を否定される降任又は降格を伴わない転任についても，不利益処分に該当することがあることが否定できず，…公立学校の校長及び教員の転任について，職員の職務の性質，当該学校の営造物としての規模及び当該学校に対する社会的評価の程度は，転任が不利益処分に当たるか否かを判定する一要素であると指摘している。

他方，行政実務関係者はこのような指摘に批判的である（園部前掲書 190 頁，あるいは橋本勇『新版 逐条地方公務員法〈第 1 次改訂版〉』学陽書房平成 18 年，759 頁）。

しかしながら，私見では，公平委員会が，その公平審理権限の適切な行使を通じて，地方公務員の身分保障や交渉権限を中心とする労働基本権制限の代償的機能を可能な限り最大限に果たすことを求められていることを考慮するならば，この法務府意見のように通常国民一般の意識感覚に基づいて当該職員の不利益性を判断すべきであると考えており，以下で具体的に判断する。

(2) 本件人事発令（内示平成 17 年 3 月 21 日）の「不利益処分」該当性判断について

① 本件人事発令（内示平成 17 年 3 月 21 日）の内容

訴状及び丸亀市公平委員会提出の「不服申立書」（甲第 1 号証）等によれば，原告山下は，旧丸亀市においては『総務部税務課収納担当副主幹』（課長補佐級）であったところ，平成 17 年 3 月 22 日新設合併後の新丸亀市において『生活環境部人権課人権教育・啓発担当長』（係長級）の人事発令（内示平成 17 年 3 月 21 日）を受けた。同発令にともない同年 3 月までは 11%であった『管理職手当』が，同年 4 月以降は 5%の『職責手当』に減額された。また『超勤手当』の支給対象とされた。

原告渡邊は，旧丸亀市においては『生活環境部生活環境課交通，防犯担当副主幹』（課長補佐級）であったところ，平成 17 年 3 月 22 日新設合併後の新丸亀市において『生活

環境部生活環境課交通，防犯担当長』（係長級）の人事発令（内示平成17年3月21日）を受けた。同発令にともない同年3月までは11%であった『管理職手当』が，同年4月以降は5%の『職責手当』に減額された。また『超勤手当』支給対象とされた。

被告丸亀市は『給与表上の格付け』（職制）を「級と職名とによる区分」から「級，資格と役職からなる区分」に制度変更しており，厳密な比較は容易ではないが，従前（合併前の旧丸亀市）において「管理職」に位置づけられていた原告らのような『担当副主幹』級職員は原給保障だけは受けているものの，管理職区分から外されて『監督職』に格付け変更された。

また，原告提出の甲第44号証，甲第46号証及び甲第47号証等によれば，一部の者では給与表上の格付けが旧市での格付けより上位に（より若年で企画財政等当局中枢に近い職責にあった者が多い）または同位に移行させられているものの，新丸亀市では副課長級及び担当長級の職員とりわけ担当長級職員において，大多数の職員がより下位の位置づけに移行させられている。

② 本件人事発令（内示平成17年3月21日）の評価

原告らに対する本件人事発令（内示平成17年3月21日）は，法29条の懲戒処分（戒告，減給，停職又は免職）及び法28条の分限処分（降任，免職，休職又は降給）として任命権者が行ったものではないし，また通常必要な手続を経て実施されたものでもない。

したがって，明らかに懲戒処分又は分限処分に該当しない場合であるから，『職員の意に反すると認められ，かつ職員にとって不利益なものかを基準として判断する』べき場合に該当するか否かが問われることになる。

この点について，本件人事発令は，原告らの意に反して実施され，前述のとおり管理職下位に位置づけられる課長補佐級職位から係長級職位への『格付けの低下』あるいはこれに伴う『社会的評価』の低下，加えて11%から5%への『手当の低下（減額）』という経済的不利益を与えていることは明白である。

さらに，付け加えるならば，かえって一部の者はより上位の職に格付けされる一方で原告らをはじめ多くの者がより下位に格付けされている。地公法13条の平等取扱い原則および合併特例法9条2項の「身分取扱いに関しては，職員のすべてに通じて公正に処理しなければならない」との定め反している疑いがある。

(3) 小 括

したがって，この人事発令が新設合併に伴う形でおこなわれた事案でなかったならば，当然のことなら懸念なく，地方公務員法49条にいう不利益処分に該当すると

判断すべきものであろう。その場合、被告丸亀市の公平委員会が原告らの不利益処分不服申立を不適法なものとして「却下」を決定したことは違法であり取消されるべきであるという結論になろう。

3. 新設合併に伴う人事発令であることと不利益処分不服申立「却下」決定の違法性の有無について

(1) 新設合併に伴う旧地方公共団体からの承継職員の身分取扱い・身分保障についての昭和35年7月21日最高裁判所第一小法廷判決とその意義

- ① 先例としての昭和35年7月21日最高裁判所第一小法廷判決〈昭和34年（オ）第396号吏員罷免無効確認等請求上告事件 最高裁判所民事判例集14巻10号1811頁以下〉

同最高裁判決は、「原判決は、所論のように、町村合併促進法二四条が地方公務員法の任用に関する規定の特例であると解したのではなく、右のような規定の置かれた趣旨から見ても、地方公務員法二二条の解釈として、町村合併による新町の発足により従前の旧町村の正式職員であつた者が新たに新町の職員として任命された場合に、条件付任用に関する同条一項がこれに適用されて条件付採用となり、身分保障を失うに至るというように解すべきではない旨を判決したものであることは、判文上明白であり、右原判決は正当である。それ故所論は採るを得ない。」と判示しており、原判決（高松高等裁判所昭和34年1月26日判決〈昭和32年（ネ）第82号行政事件裁判例集10巻1号128頁以下〉）が「町村合併に因る新町の発足により従前の旧町村の正式職員であつた者が新たに新町の職員として任命されたような場合にまで右地方公務員法第22条第1項が適用されて、新任後6ヶ月間はいわゆる条件附採用期間となるものと解することは妥当でない。このことは町村合併促進法第24条第1項が『合併関係町村は、その協議により、町村合併の際現にその職に在る合併関係町村の一般職の職員が引続き合併町村の職員としての身分を保有するよう措置しなければならない』と規定しているところより見ても、合併前の旧町村の正式職員が町村合併により新町の職員に任命された場合地方公務員法第22条第1項が適用されて条件附採用となり、身分保障を失うに至るといような解釈は到底これをとることができない。」とした判断を正当と認めた。

- ② 上記最高裁判決の意義

本件は不利益処分不服申立「却下」決定の適法性判断の問題であり、上記最高裁（およびその前提となる原判決の）判断は地方公務員法第22条条件付採用の適用の有無に

ついてであるので、厳密には事例を異にしている。

しかしながら、最高裁及び原審高松高裁は、新設合併による失職後の新規採用であるということは認めつつも、明文の規定である地方公務員法 22 条の形式主義的な適用を回避するという身分保障との調和の観点から、いわばより高次の制度趣旨や法目的に照らして、適切と思われる限定解釈を採用しているものといえる。

また、この最高裁判決の対象とした事案は、「松前町は発足当時、多額の負債のため町財政は仲々困難な事情にあつたので、町政運営の合理化町財政の健全化を意図して人員整理を行うことを決め、希望退職…に応じなかつたこと」（第一審松山地裁判決昭和 32 年 1 月 30 日判決 最高裁判所民事判例集 14 卷 10 号 1811 頁以下に掲載）を理由に条件付採用後の免職の適法性を否定するものであり、自治体再建策としての新設合併人事措置という点でも、本件と共通性を有する事例でもあったことも指摘できる。

さらにまた、例えば、合併前に旧自治体の職員が非違行為をなした場合に、完全に任用関係が切断されてしまうとすれば新設自治体がそれを理由とした懲戒処分ができなくなってしまうという行政実務上の問題が起こっている。このような事案にも適切に対処できることになる。

(2) 丸亀市公平委員会の不利益処分不服申立「却下」決定の適法性について

- ① 前述の昭和 35 年 7 月 21 日最高裁判所第一小法廷判決は、事案に応じて職員の身分保障との調和の観点から法令の形式主義的な適用を回避するという、いわばより高次の制度趣旨や法目的に照らした限定解釈を採用することができること、また最高裁判所はそのように判断すべきこと、を示している。
- ② したがって、被告丸亀市が主張している新規採用論（すなわち任用の継続性の否定）を認容することが、直ちに地方公務員法上の身分保障や平等取扱い、あるいは合併特例法上の公正な身分取扱い処理を否定することにつながるかのように解することは、最高裁判所判例の趣旨に反するものとなりかねない。
- ③ そして、本件事案は、先に 2 の (2) および (3) で指摘したとおり、この人事発令が新設合併に伴う形でおこなわれた事案でなかったならば、なんらの支障なく当然に、地方公務員法 49 条にいう不利益処分に該当すると判断すべき実態のものであっただけではなく、地公法 13 条の平等取扱い原則および合併特例法 9 条 2 項の「身分取扱いに関しては、職員のすべてに通じて公正に処理しなければならない」との定め反している疑いがあるものであった。

4. 結 論

以上述べたとおり，仮に被告の主張のように新設合併により原告らが新規に採用された者として扱うべきものであるとしても，直ちに地方公務員法上の身分保障や平等取扱い，あるいは合併特例法上の公正な身分取扱い処理を否定すべきものではなく，本件人事発令は地方公務員法 49 条にいう不利益処分に該当すると判断すべき実態のものであっただけでなく，地公法 13 条の平等取扱い原則および合併特例法 9 条 2 項の「身分取扱いに関しては，職員のすべてに通じて公正に処理しなければならない」との定め反している疑いがあるものであったと言わなければならない。

したがって，被告丸亀市の公平委員会が原告らの不利益処分不服申立を不適法なものとして「却下」を決定したことは違法であり取消されるべきである。

以上