

公務員法における措置要求について（二・完）

佐伯 祐二

はじめに

- 一 拒否判定と取消訴訟の利用可能性（以上二三巻一号）
- 二 却下判定に対する審査
- 三 棄却判定に対する審査
おわりに（以上本号）

二 却下判定に対する審査

一 裁判例上、措置要求の審査手続については、不利益処分に関する不服申立ての手続との違いが強調されることがある反面（次章の一で触れる）、争訟手続と類比して、「要求の利益」とでもいうべきものが、本案の判定に必要とされている。例えば、薬剤師である職員が、注射薬準備の非能率や上司の指示への反抗などを理由に仕事を制限されていた事案で、要求に挙げられた医薬品情報提供業務への復帰に関し、裁判所は、全く原告が望む通りではないにせよ判定前にその業務への参加を認められていたと認定し、人事院による却下判定を適法とした（東京地判一九九一（平三）・六・二八労働五九四・九三。東京高判一九九二（平四）・一・三〇労働六二三・七二により控訴棄却）。人事委員会の判定例においては、判定前における要求者の退職や転任が、却下判定の理由とされている。⁽¹⁾

また、第三者の利益についての主張制限も、措置要求に應用されている。要求者が勤める中学校の全職員について時間外勤務を改善すべきとの措置要求のうち、自分以外の同僚教員について予想される超過勤務の解消を求める部分は、自己の勤務条件と関係のない第三者の勤務条件についての要求として不適法、とする判決がある(名古屋地判一九九三(平五)・二・一二労判六二六・七四(七七―七八))。

先の章の最後に挙げた論点とあわせて考えると、要求者たる職員個人に残された不利益の現実性を措置要求または取消訴訟において本案判断の要件とすることには、疑問の余地がある。少なくとも、その現実性を厳密に要求すべきではない。右の一九九三年名古屋地判(労判六二六・七四(七八))は、中学三年生の担任について常態化しているという時間外勤務の改善要求を、要求の前年に三年生の担任を務めた教員が行ったことについて、彼が引き続き同様の職務に就く可能性や二年後のローテーションを予想した要求は、具体性・確実性に欠けるとはいえず、彼自身の要求に関する限りで却下判定は取消を免れない、と述べる。ここでは、原告たる要求者個人については、将来確実に問題の不利益に遭う可能性までは本案判断の要件とされていない。また、名古屋地判一九九二(平四)・一二・九労判六二五・三一は、中学校の野外合宿を引率した教員が、宿泊日数と同等の休養措置を求めた事案で、棄却の判定後に同じ市内で転任したが、同市内の中学で合宿が一般的に実施されているとの認定(前掲労判三九頁)を前提に、判定の適法性を審査している。

もともと、一般的な規律の枠組みを作る団体協約が否認されていることの「代償」であつてみれば、措置要求に関わり、「要求の利益」ないし訴えの利益の個人的な事情による消滅を訴えの利益一般の基準で判断することは、疑問とすべきであろう。特に、同じ職員団体に続けて属しながら転任によって常に手続追行の適格を否定される例を考えると、これは「代償」に適しないといえるのではないか。

なお、右の一九九三年名古屋地判の事案で、仮に原告たる要求者について認容の判定・勧告があれば、彼の同僚らにも是正措置が及ぶことが期待されるとはいえ、自己に適用される限りで勤務条件の改善を要求できるとの判示(一九九三年名古屋地判、前掲)は、一九六一年最判(判旨(4))と矛盾すると思われる。⁽³⁾

二 要求事項と要求の理由は、措置要求書に記載されなければならない。⁽⁴⁾この点は、審査請求書における処分および趣旨・理由の記載(行審一五条一項二号、四号)に関するのと同様であり、ここにも争訟手続との類似性がある。他方で、職員の手続理解を助ける方法として教示に対応するものは措置要求に先行して存在しえない、といった違いはあるが、一つの裁判例は、措置要求の適法性審査段階において、人事院側に積明義務違反があったとしている。すなわち、東京地判一九六二(昭三七)・一一・二九行集一三・一一・二一四二の事案では、要求事項に「配置換の訂正」や「関係者の行政処分」とあるのみであった。人事院の係官は、これを再配置の要望と理解した上、任命権者側の意向を聞き、次に要求者と面談した際に是正案を斡旋したが、折り合わず、日本に帰化して日が浅い要求者に人種的偏見を疑われる発言をするに至り、双方激昂して別れたようである。人事院は、この口論の後、「配置換をめぐる要求者の不服は審査請求で解決されるべき性質のもの」と判断し、⁽⁵⁾却下の判定を通知していた。裁判所(白石Ⅱ濱Ⅱ町田裁判官)は、「冷静に積明を求めれば、原告が本訴において主張する「昇任または新たな任地への再配置」程度のことは推認でき、……【関係者の行政処分】の要求も、原告がこれまで人種的偏見や秘密物件の保持などの原因で、職務上有形、無形の被害を受けているので、今後上司その他関係者がこのようなことをしないよう勧告して欲しいとの趣旨である」と一応認めることができるから、行政措置要求書の受理、不受理を決するにすぎない段階では、……受理の決定をした上、その審査において、原告の要求事項についてさらに積明すべきものである」と述べ、却下判定を取り消した。

もつとも、右の事件は、憲法一四条を受けて法律が明示的に禁じる差別(国公法二七条参照)のうちわが国ではなお稀な類型に関わる、特殊な事案である。そのためもあつてか、以後、却下判定に先立つ積明の懈怠を違法とした事例は見られない。東京地判一九九一(平三)・四・二三判時一三八四・一〇八(二二九)は、煙草の煙を嫌悪する職員が要求事項の一つに掲げた、「喫煙による被害を受けない場所へ移動する場合、他の職員の場合と同等の職務遂行上の条件、待遇とすること」について、要求の不明確・不特定を理由に却下とした判定を適法と判断し、次のように述べる。すなわち、「人事委員会は、広範な裁量権の一方法として、当該要求者の要求の趣旨に副った要求事項とは異なる何らかの措置を相当と判断するときは、その旨の判定、勧告をなし得るものと解され……るが、他面、それは正に当該人事委員会の裁量権の範囲内の問題であつて、要求者の主張の中から、一定の要求が明らかに看守され、これを取り上げてしかるべき対応をすることが容易であるのに敢えてこれを無視するなどの特段の事情がない限り、積極的に要求者の内心の意向をくみ取つて勤務条件の改善策をあれこれ案出しなければならない義務を負うものとはいえない」と。この判断は、控訴審、上告審でも順次維持された。⁶⁾

仮に職員が民間部門並の団交権・争議権の保障を得たとしても、それだけで個々の不服への対応まで保障されるわけではない以上、措置要求においても争点ないし解決策を特定して提示する責任を職員に負わせることは、必ずしも不当ではない。ただ、審査請求では請求の趣旨は処分の全部もしくは一部の取消または修正に尽きるのに比べると、右の判決が認めるように、措置要求においては要求可能な解決策の幅が広いことがありえ、このことに応じて、手続の入口における積明は重要な意味を持つ。右の事件では、既に二回にわたり都立衛生研究所における換気強化や分煙促進を勧告する判定が出ていて、三度目の要求に対する判定が争われたこと、積明と本案判定をなさしめたところで要求者の強度の不満は現実的に解消不可能と裁判所も思料しているように見えること(判時一三八四・一二七―一二八を

参照) からして、先の判示を一般化することには疑問をとどめたい。

なお、要求の趣旨の特定に関する釈明義務とは区別される、事案の調査義務が問題となつた事例として、名古屋地判一九九三(平五)・二・一二労判六二六・七四がある。先に触れたように(本章一)、人事委員会は、将来の時間外勤務の解消要求に対し、将来のことは予測困難であり、この要求は現実的に具体性を持った勤務条件に関わらないと述べて、却下していた。しかし本判決は、措置要求に近接した将来において原告が従事することの予想される時間外勤務の内容について調査・認定する義務が被告にあつたと述べ(従事の可能性が少なければ、要求を認めない本案の判定をなせば足りる、とする——前掲労判七八頁)、この点について取り上げていない判定は取り消されるべき、と判示する。これは、裁判所が要求の適法要件を緩やかに解したことから帰結である。

三 却下判定について最も多く争われてきた論点は、要求事項としての適格性、つまり、要求が「勤務条件」に関わるか否かである。

この点について、一部の裁判例が例文のように掲げるのは、一九五二年の法務府法制意見に端を発する、広義の「労働条件」と同趣旨の説明であり、すなわち、「勤務条件とは」職員が地方公共団体に対して自己の勤務を提供し、または、その提供を継続するか否かの決心をするに当たり、一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項を意味するものであり、給与、勤務時間、休暇等職員がその勤務を提供するに際しての諸条件のほか、宿舍、福利厚生に関する事項等勤務の提供に関連した待遇の一切を含む」という⁽⁸⁾。もつとも、これのみでは、後半の例示を参考として「一般的に当然考慮の対象となる」かどうかで諸事例を判断することになり、基準としては不明確である⁽⁹⁾。裁判例は、必ずしも一貫せず、また、明確化をさしあたり断念しているように見えるが、なお、以下のような基準を付け加えてい

る。

① 第一に、法律の制定・改廃を要する要求は、地方公務員法にいう勤務条件の外の問題である^⑩。却下判定が争われた初期の例で、教育委員会規則による勤務評定制度の導入の取りやめを求める措置要求は、この点から理解されよう。すなわち、東京高判一九六五(昭四〇)・四・二八行集一六・五・九八五が、勤評の結果は人事管理全般の基礎資料となるといい、かつ、勤務条件を広義に解するとしながら、勤評制度およびこれに基づく評定は勤務条件に当たらない、と判示するのは(評定の結果としての処遇については不服申立てまたは措置要求の途があり、著しく不完全な勤評制度については人事委員会の職権による勧告の余地がある、と付け加えてはいるが)^⑪、意味不明に近い^⑫。問題の却下を正当化するためには、措置要求の内容が当時の議論を背景に教育現場でのいかなる勤務評定にも反対する趣旨と解されたこと^⑬、他方で地公法四〇条は職員一般について何らかの勤務評定を予定していること、の二点を挙げることが適切である。右の高裁判決が、地方公務員に關し「法律によつて定められる事項が措置要求の対象となりえないこととは勿論である」(前掲行集九八八頁)と述べていることが、むしろ眼目と思われる。

なお、法律に抵触するように見える要求であっても、解釈によつて抵触を回避できる場合がある。その例として、「国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」(以下、給特法という)および給特法を基準として定められた条例の解釈に關わる、(本章一、二でも触れた)名古屋地判一九九三(平五)・二・一二労判六二六・七四を挙げることができる。すなわち、給特法と条例により、公立小・中学校等の教育職員は(国の同種の職員と同等の扱いを受け)、公務上の臨時の必要から時間外勤務を命じられても、労基法三七条(時間外、休日及び深夜の割増賃金)の適用を受けず、給与条例上の時間外手当の規定も他の一般の職員と異なつて適用されない反面、月額一〇〇分の四の教職調整額を保障され、かつ、時間外勤務を命じられる臨時の業務は条例に限定列举されている。これ

らの法令については、違法な時間外勤務命令に教育職員が現に従ったとしても、時間外手当の支給はそもそも許されていない、と解する余地もある。このような理解に立つ人事委員会は、条例上認められない時間外勤務が進路指導のために常態化していると要求者が主張し、過去の分については手当の支給を求めたのに対し、却下判定を下した。しかし裁判所は、「時間外勤務の職務命令が」教職員の自由意思をきわめて強く拘束するような形態でなされ、しかもそのような勤務が常態化しているなど」（前掲労働八二頁）特別の事情がある場合、その命令の違法・無効を理由に手当の支払いを拒むことは、信義公平の原則に照らし許されず、給特法と条例の解釈として当を得ない、と解した上、手当請求権の成立可能性を一律に否認する判定は取消を免れない、と判示した。

② 第二に、裁判例が概ね一致するところでは、措置要求の対象となる勤務条件は、職員団体にとって交渉可能な勤務条件と等しい。⁽¹⁴⁾ すなわち、管理運営事項は交渉の対象とならないと規定されている（国公法一〇八条の五第三項、地公法五五条三項）ことから、措置要求の対象となる勤務条件も、同様の制限を受けるとされるのである。

もつとも、裁判例は、民間部門で団交可能な事項よりも公務員法上の勤務条件の方を狭く捉える点で一致するが、措置要求の対象適格性を判断する際、一部の例を別として、問題が管理運営事項に関わるかどうかによる二者択一的な処理は行っていない。

(i) まず、裁判例で問題となった具体的な管理運営事項が何かを確認する必要がある。裁判例上、この事項は一般的には、「当局が、法令に基づき自らの責任と判断において自主的に処理すべき予算執行権、人事権等」⁽¹⁵⁾、「法令に基づき権限を有する地方公共団体の機関が自らの責任で処理すべきものであり、これを私的団体である職員団体と交渉して決めるようなことは法治主義に基づく行政の本質に反すると考えられる「事項」⁽¹⁶⁾」などと説明されている。特に後者の説明は、団体交渉が一般国民・住民に対する行政のあり方を拘束することが合憲的な統治制度に

適合しない事態を、念頭に置くようである。ここでは、協約締結権のない職員団体でさえ、交渉結果によつて当局を實際上拘束してしまうという可能性が、懸念されているのであろう。例えば、職員団体が一般国民・住民に対する行政処分について、根拠法令もしくは審査基準・処分基準の改廃、または個別的な処分の発動・不発動を交渉で求めるのであれば、右の懸念には理由がある。また、職員人事に関する交渉でも、例えばメリットシステムに反する要求が取り上げられるのであれば、有権者が公務員法令を通じて職員人事をコントロールすることが危うくなる。しかし、これらのように極端なものは、旧公労法や地公法の下での団体交渉事項をめぐる裁判例においては実例がないようである。¹⁷⁾そして、裁判例上、措置要求について管理運営事項との関わりが問題とされた事案は、昇任・昇格の拒否、具体的な仕事の割振りの他、教職員の研修(不)承認、職員会議と勤務時間割振り決定との関わり、および勤務先の学校教育の運営をめぐる事例に尽きている。¹⁸⁾

(ii) 右のような事案の限定からいって、何か非現業職員の特殊性が現れるわけではないので、旧公労法および地公労法関連の団交拒否に関する裁判例に倣うのは自然な論法である。それらの裁判例は、管理運営事項に関わる問題についても労働条件に関する側面では団体交渉が可能であると認める点で、一致している。¹⁹⁾名古屋高判一九九二(平四)・三・三二(労民四三・二二三・五三二)(五三六)は、これとレベルを合わせ、「地公法四六条〔措置要求〕と五五一条〔団体交渉〕の『勤務条件』は同一内容と解せられる」としながらも、ある事項が管理運営事項と同時に勤務条件にも密接に関連する場合には、措置要求の対象として認めなければ、代償措置としての趣旨を没却する、と判示した。すなわち同判決は、中学教員が職務専念義務の免除による研修旅行の承認を校長に拒否され、その承認を求める措置要求をなした事案で、「承認は、本属長の自由裁量による、各学校の管理運営事項に該当する……〔が〕教員の勤務条件としての性格もあわせ有する」(前掲労民五三九頁)と述べ、却下判定は取り消さ

れるべきとしている。その上告審判決である最判一九九四（平六）・九・一三（六五六・一三（一四））も、「本件措置要求が職員の勤務条件に関する側面を有することは否定できないから……上告人が、当初から、本件措置要求を取り上げることができないと判定したことは……被告人の手続的な権利ないし法的利益を害する」として、原審の判断を是認した²⁰。本件で一審判決は「措置要求事項は団体交渉事項より広く、管理運営事項に該当する場合でもなお勤務条件に関連する事項については措置要求の対象とできる旨述べて請求を認容していたのに対し、高裁は「措置要求事項と団体交渉事項の範囲は一致する」という前提から出発したのであるが、この前提の違いは、具体的な措置要求事案の処理にはあまり関係しない性質のもののである。名古屋地判一九九三（平五）・七・七（六四八・七六）は、やはり「措置要求と団体交渉は対象事項が一致する」（七九頁）としながらも、「職員の具体的勤務条件の維持改善に予算の執行、人事権等の管理運営事項が関連して、これを避けることができない」²¹「ので」……仮に県教委の管理運営事項について人事委員会の勧告による影響を及ぼすことが全く許されないと解するならば……措置要求制度が全く有名無実化してしまう」（八〇―八一頁）と判示する。そして同判決は、前任校と違い社会科教室がないため多量の資料の運搬・保管に苦勞しているという高校教員の要求につき、同教室の設置は勤務条件に関わると述べ、施設の設置は教育行政の見地から教育委員会が専権的に判断すべき管理運営事項であり、措置要求ではこれを取り上げることができないとする人事委員会の判定を取り消している。

なお、「管理運営事項」を持ち出すまでもなく、要求内容の性質から却下判定が適法とされる場合もある。例えば名古屋地判一九九一（平三）・一一・一八（時一四四一・六九（七六））は、物理実験室が補習と囲碁・将棋部活動に用いられているため実験を生徒に体験させられない状況の改善や、業者テストの取りやめをいう要求について、〈校長に対する教育実践上の批判であって、勤務条件の問題ではない〉と判示している。

(iii) もつとも、管理運営事項は措置要求の対象とならないと限定なしで述べ、かつ却下の判定を適法と判断した裁判例もある。それらは、(a)要求者に対して昇任、昇格や希望の仕事の担当が拒否されていた事案三件²⁰⁾、(b)地方公務員災害補償基金による傷病治療の認定に不満を持つ高校教員が授業時間数を前年に継続して軽減せよと求めた事件²¹⁾(傷害は生徒によって引き起こされたようである)、および(c)中学教員が、転任の取消を求める審査請求をしたところ教育長と校長から執拗に取下げを迫られたと主張し、以後の妨害防止と校長の懲戒を要求した事件²²⁾、の三種である。まず、(a)の三件は、職員の個別的な能力評価に関わり、かつ、判決の記述を前提とする限り、評価の公正さを疑わせる事情が見当たらない事案である。個別的な能力評価は、人事管理の中核的問題であり、昇任・昇職の一般的基準に関するのと異なり、団体交渉の対象からも排除されるとする見方が有力である²³⁾。もちろん個別の人事についても、性差別や職員団体加入故の差別のように公正さの根幹に関わる違法が主張された場合には、措置要求で本案判断をなした判定期があるが、このように一応もつともな違法事由の主張があれば格別、そうでなければ、人事委員会等としては介入の手がかりが乏しいであろう。(b)の事案でも、法的判断として人事管理権者の決定を否定することの困難さが問題となっている。そして、同種の困難がある別の事件で、校長によるカリキュラム編成等に関わって本案の(棄却)判定があった事案においては、裁判所は、校長の教育方針に関する問題として、簡単に適法判断を下している。なお(c)の判決は、「不服申立の機会を失した場合には、不服申立権回復等の措置を」措置要求による救済とは²⁴⁾別途に考慮されて然るべきものである。その意味において、不服申立権の行使に対する妨害行為は、職員の経済的地位の向上といった観点からは「勤務条件」とは関連性がないか、その度合いは極めて低い(行集三六・一・五七)と述べ、審査請求をめぐる紛争を措置要求から切り離すことを主眼とするが、この下りは管理運営事項の問題とは無関係に述べられている。(c)の判決において管理運営事項の概念が

実際に意味を持つているのは、校長への懲戒発動が「法令により当局の権限に委ねられている事項であつて、職員勤務条件に関連する事項でないことは明らか」（前掲行集五八頁）とされる点だけである。

却下判定の適法性判断について、管理運営事項該当性いかんで二者択一的に処理するように見える裁判例は、以上のように、本案の審理・判定に意義を認めにくい傾向のある事案に関わつてゐる。とはいえこれらのタイプの事案においても、例外的な違法事由の存在を前もつて否定することはできないので、棄却か却下かは単に表現の相違といえる場合もあるのではないか。例えば東京地判一九九四（平六）・五・二七労民四五・三〇四・一三三三は、某国税不服審判所長が本省局長らと同等の指定職俸給表適用を求めたことについて、「管理運営事項に関する個別具体的な人事権の行使を求めるもの」（二五五頁）と述べて却下判定を適法としつつ、国税庁長官の人事方針の違法を主張した国賠請求に関しては「裁量の範囲内」（二六〇頁）としている。本件での却下の判定は、仮に本案審理をしても棄却するほかないとの判断を人事院が暗黙に示していたものではなからうか。違法な給与差別の主張にかかる国賠請求で裁量に対する実体判断を裁判所が拒否する理由は見当たらない（そのような裁判例もない）が、同様の争点が提示される措置要求で、同様の本案判断を人事院等におよそ拒否させる理由はないように思われる。

③ 第三に、横浜地判一九七九（昭五四）・九・二〇行集三〇・二・一六一二およびその控訴審判決である東京高判一九八〇（昭五五）・三・二六行集三一・三・六六八は、団交の拒否について措置要求による救済を求めることはできない旨判示する。すなわち、「地公法五五条の職員団体と当局との交渉は、前記勤務条件を維持改善するための手段ではあつても、勤務条件そのものではない」（前者一六一六頁）、または地公法上の団体交渉権が極めて強い制約を受けたものであるとの理解を前提にして、「〔交渉拒否の救済ではなく〕端的に、当該職員団体が交渉しようとした勤

務条件に関する事項そのものにつき、……措置要求をするのが筋」(後者六七二頁である、と。以後、これに反する裁判例はない。そして、人事委員会の措置要求判定例では、地公法違反で不当労働行為に相当する当局の行為があったとする主張に対し、却下で応答したものが²⁸⁾ある。

右の③のような措置要求の役割(ないし勤務条件概念)の限定は、グレーゾーンの解釈問題に関わり、疑問の余地もある。²⁹⁾例えば、不利益処分²⁹⁾の審査請求においては、審査庁たる人事委員会等は、不当労働行為相当の違法、特に団結権の侵害の主張について審理することがありうる。³⁰⁾当局が応ずべき適法な交渉申入れへの従事をもって、当局が懲戒処分発動に際して不利益に考慮する事態も、想定することができる。国公法・地公法が何らかの労働委員会による関与を予定していないことから、団結に関わる当局の違法行為については、人事委員会等による是正が、多かれ少なかれ認められることになる。ことに、団交拒否の理由が、(職員団体は勤務条件外の事項を交渉対象に提案している)とする場合には、人事委員会等は、措置要求の対象の範囲と同様の問題を判定するにすぎない。少なくともこの場合、団交拒否そのものについて措置要求を認めるのが適切ではないか。勧告にとどまる解決は、労働委員会による命令より実効性に劣るであろうが、制約つきの団体交渉権に見合った救済ともいえよう。なお、人事院の判定例では、不当労働行為相当の団結権侵害や団交拒否があったとする措置要求に関し、本案の判定が行われている。³¹⁾

三 棄却判定に対する審査

一 一九六一年の最判は、本案の判定に至る審理手続に関し、取消原因たる違法のありうることを肯定している(一章一の判旨^②)。しかし、これまでの裁判例では、右の違法を実際に認めたものはない。人事院規則一三一二第七条一

項は「人事院は……必要な事実調査を行うことができる」、同二項は「必要と認めるときは、公開又は非公開の口頭審理を行うことができる」と定め、人事委員会規則のモデル案四条は「人事委員会は、事案の審査のため必要があると認めるときは……事案に関係ある者を喚問してその陳述を求め、これらの者に対し書類若しくはその写の提出を求め、その他事実調査を行うことができる」と定める²²ところ、本案の審理過程での申請者(要求者)に対する釈明義務や、権利としての口頭審理などの問題は、全く争点となっていない。

争われたことがあるのは、不利益処分に対する審査請求の場合と異なり弁護士その他の代理人を認めない扱いである。すなわち、まず、国立大理学部の技官教職員である職員が、法令上の勤務時間中(ただし、始業時のずれ込みが常態化していたため、通常は勤務しなくとも黙認されていた時間)に組合の職場集會に参加し、支給済みの勤勉手当と一時間分の給与相当額を翌々月の給与から減額され、その支払いの要求を行った事案に関わる、大阪地判一九八〇(昭五五)・一一・一二判時一〇〇四・一二四がある。判決は、前記の人事院規則は代理人による申立てを認めない趣旨と解し、審査請求と異なつて非形式的な審査が可能なこと、申請者だけでなく広く関係機関からの意見・資料の収集が可能とされていることなどを理由に挙げ、弁護士代理を許さない規則は憲法・法律に反しない、と述べた。次に、名古屋地判一九八八(昭六三)・一・二九判時二二八六・四五(五一)は、高校教員が休日に生徒を将棋大会へ引率したことにつき手当を請求する要求をなした事案で、「措置要求では」個々具体的不利益処分の適否の審理判断というよりは、要求者を含めた職員の勤務条件一般の当否を審理判断することに主眼がある」ことなどから、人事委員会が代理人選任届を受理しなかつたことは裁量の範囲を逸脱していない、と判示した。さらに、国立大付属病院看護婦の交代制勤務の過重が主張された東京地判一九九〇・七・一二行集四一・六二七・一二五二(二六四―二六五)でも、「簡易な行政措置要求書を提出すること以外には、申請者が右審査手続において何らかの行為をすることは要求されていないし、

予定されてもいないから、弁護士による代理を認めないことによつて、職員の権利が不当に制限されるとはいふ難い」とされている。以上三者ともに、人事院・人事委員会が適切な調査をなすはずだ、という前提に立っている。もっとも、調査には事実上の限界があるが、三番目の判決は、「原告の主張だけでは」サンプル数が少なすぎるため、民間の病院において「祝日勤務の後の」代休制が交代制勤務の看護婦の労働条件の水準になっていたと認めるには充分でな「い」とも述べており（前掲行集一二六一頁、本件で認容の判定を得るためには、申請者にも一般的リサーチに関する相当の負担が課されるものと読める。これに関して弁護士はさして有用ではない、という趣旨であろうか。そうだとすると、個別具体的な事実認定が肝要な事案では、弁護士代理を認めないことが裁量濫用になる余地はなお否定されていないと見るべきである。

二 棄却判定の実体的違法に関しては、司法審査の限定が顕著であり、人事委員会等の適用すべき実体的判定基準も未だ形成途上にあるように見える。二件の裁判例がとる「専門機関たる人事委員会の総合的裁量³³」という表現が、実務の一般的状況をよく示している。

例えば横浜地判一九九四（平六）・八・三〇労判六六八・三〇は、〈公立中学教員の時間外労働が限界点に近づいているので、代償としての有給休暇を教委・教組間の合意に従つて実施されたい〉とする要求に関し、そのような休暇に条例の根拠がないことを理由とする棄却判定は適法と判示している。本件の判定は、給特法（本稿二章三①で触れた）の解釈として、これに基づく条例による代休創設は違法であるとの判断をとつたため（前掲労判三九頁）、条例改正の政策的な要否には何ら触れていない。また、人事委員会が、審査すべき要求事項を文字通り代休の実施のみと解し、判決もこの判断を是認した（前掲四〇頁）ことから、（本来時間外勤務を限定しているはずの）条例に違反する事実の有無や、

仮にこれが広く認められる場合は是正措置いかんについて、判定は全く考慮を払っていない。そして、本件控訴審の東京高判一九九六（平八）・四・二五労判七四〇・一五（二〇）は、「給付法や県給付条例の予定しないような無定量、無制限の時間外勤務が命じられたような場合はともかくとして、そうでない限りは……「時間外」勤務に対する何らかの対価請求権が発生するものではなく、また、県給付条例の定める例外的な場合に教育職員が時間外勤務をした場合……どのような考慮をするかは、原則として、学校長の裁量に委ねられている」と判示して、やはり棄却判定を適法とし、最高裁もこれを是認した（最判一九九八（平一〇）・四・三〇労判七四〇・一四）。本件では、時間外勤務の職務命令に関する裁量濫用の基準は、不当のみならず違法の判断についても形成されないままであった。

職場の物理的環境の快適度に関しては、労働安全衛生法に基づく省令などの関連法令について違反がなければ、改善要求の棄却判定は違法と判断されにくい。先に二章の二で触れた東京地判一九九一（平三三）・四・二三判時一三八四・一〇八（一一七）は、「判定当時の措置要求者の勤務条件が法令の規定する基準に達しない違法な状態にあるとか、当該判定を導いた審理の手續や認定、判断の内容に法令に違反し、あるいは考慮した前提事情に重大な事実の誤認があるなど重大な瑕疵があつて、当該委員会に認められた裁量権の範囲を逸脱していると認められる場合、又はその裁量権の行使としてした判断、選択自体が社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合に限り、当該判定を違法であると判断すべき」という。最判一九七九（昭五四）七・二〇労判三四四・付録三三（一章の四で触れた市立中学校の執務環境に関する事件の上告審判決）も、同趣旨の定式をとった原判決を支持している。この定式によれば、実際に裁量濫用と判示される例は、ほとんど見込まれないであろう。³⁴

なお、二章の三②(ii)で触れたように、公立学校教員に対して職務専念義務の免除による研修を不承認とする決定は、適法な措置要求の対象と認められているが、他方、最判一九九三（平五）・一一・二判時一五一八・一二五は、研修不

承認についての賠償請求の事案で、校長の裁量を尊重する(校務の円滑な執行に支障が生じると断言できると、勤務場所を離れるべき特別の必要性があることの二つを裁量濫用の要件とするものと読める)判断を示した。⁽³⁶⁾したがって、例えば右のような事件でも、人事委員会が却下判定の取消判決による差戻しを受けた後に棄却判定をなしたとすれば、これに対する再度の司法審査の余地は、相当に制限されたものとなる。

三 裁判例が例外的な審査方法をとっているのは、手当支給に関する要求事例である。すなわち、一九六一年最判による差戻し後の静岡地判一九六五(昭四〇)・四・二〇行集一六・五・九二〇、静岡地判一九六七(昭四二)・九・二九判時五〇二・六八、名古屋地判一九八八(昭六三)・一・二九判時一二八六・四五、名古屋地判一九九三(平五)・二・一二判時六二六・七四は、いずれも公立学校教員による時間外勤務手当支給の要求に関する事例であるが、最後の例(先に二章の三①で触れた)を別として、端的に手当請求権の存否について判断している。右の三番目の判決は、本稿一章一に見た一九六一年最判の判旨(5)に対応する判示として、「違法な棄却判定によつて侵害された」職員の権利ないし法的利益の回復は、被告の主張するように単に当事者訴訟により旅費、手当等の金銭の請求をすることによつて解決されるものでないことも又明らか(前掲判時五〇頁)と述べている。給付訴訟による直截の請求が可能な場合について、棄却判定の取消訴訟を認めないやり方は、それ自体当然に不合理とはいえないが、現時点で解釈により扱いを変えろのは不適切であろう。⁽³⁷⁾

もつとも、先に本章二で触れた最判一九九八(平一〇)・四・三〇判時七四〇・一四が登場してからは、これに従う限り、現行法下でなおいかなる場合に公立学校教員が時間外勤務手当を認められる余地があるのか、明らかではない。手当の支給要求に関する人事委員会の判定に対し、裁判所が有意義な判断代置をなす可能性は、もはやほとんど残さ

れていないと思われる。

おわりに

裁判例から見る限りでは、措置要求の制度がよく機能しているかどうかは、なお判断し難い。しかし、取消訴訟までに至る制度の利用が主に教育公務員によっていることは、他のタイプの職員から利用価値に乏しいと考えられているためなのか、懸念の余地が³⁸⁾あろう。また、裁判所は却下判定の取消に関しては必ずしも消極的ではないが、人事委員会等が当局による処遇を裁判所の審査基準並に尊重するとすれば、却下判定と棄却判定は実質的に変わるところがない、という問題がある。近年の人事委員会判定例における認容率の低さから見ると、これが実情ではないかと推測されるが、³⁹⁾判定の司法審査基準と人事委員会等における判定の基準は、常に一致すべきものではない。もちろん、判定においては民間部門の状況との均衡に配慮する要請もあり、判定と勧告による改善には制約が少なくないと思われるが、現状では、一九六一年の最判から期待される水準の運用がなされているか、疑問なしとしない。将来的には、法令または協約による、第一次的には職員団体と当局間で自律的に運用される苦情処理手続の設定など、代替案も含めて検討されるべきであろう。⁴⁰⁾

(一) 例えば、地方公務員人事判定集（全国人事委員会連合会編、ぎょうせい）「以下、地方判定集として引用」四三集一一八頁（青森県人事委員会一九九四（平六）・四・二五（退職））、同四三集一四〇頁（山形県人事委員会一九九四（平六）・五・二六（転任））を参照。ただし、各地の判定例相互の間では、却下と棄却の使い分け方は必ずしも一貫していない。

(2) 却下判定に関わる問題ではないが、第三者利益の主張制限を、判定の取消請求において適用した裁判例もある。すなわち、一九六一年最判による差戻後の地裁判決(静岡地判一九六五(昭四〇)・四・二〇行集一六・五・九二〇(九五六一九五八))は、要求者が主張していた宿日直手当請求権の成立を一部の時期に限定して認め、その限りで棄却判定を取り消した反面、組合役員として宿日直を担当することが少なかった要求者としては自らの宿日直に直接関連しない他者の実態を主張することはできないと述べていた。また、最近では、要求者である高校教員も参加したオリエンテーション合宿における深夜勤務の取りやめ等をいう要求を棄却した判定に関し、裁判所は、「措置要求の制度は要求者の個別具体的な勤務条件の改善等を目的とするものであるから」、同僚教員の深夜勤務をもって判定の裁量権逸脱の根拠とする原告の主張は、採用できない、と述べる(名古屋地判一九九四(平四)・三・三〇判タ七九六・一六五(一一七二))。

(3) 同様に、前注の裁判例が、同僚の負担増によって宿日直や深夜勤務を免れた可能性のある原告について、同僚が受けた処遇に関する主張をなす適格性を直ちに否認する点にも疑問がある(前注の二件では、判決の結果に影響を及ぼした問題とは見えないが)。

(4) 国家公務員については人事院規則一三一二第三条二号を参照。同趣旨の規定として、自治省のモデル規則案第二条二項二号(鹿児島重治・逐条地方公務員法七三七頁(第五次改訂版、一九九三)に紹介)がある。なお、右の人事院規則四条、六条は、本案の判定に先行する、要求が適法である旨の判断を「受理」と呼ぶが、モデル規則は「受理」の語を用いていない。人事委員会の判定例では、却下すべきことを「受理できない」とは言わず、「要求を」取り上げることができない」と表現するのが通例である。

(5) 配転を不利益処分と捉える可能性は、最判一九八六(昭六二)・一〇・二三判時二二九・一二七では否定された。しかし、行政実務では、なお、配転についての審査請求につき、裁量濫用の有無の判断をなしている例がある。最近のものとしては、地方判定集四六集二七八頁(熊本県人事委、一九九七)、同六一三頁(島根県人事委、一九九七)を参照。右の最判一九八六が、転任に付された教員の主張にかかる名誉の侵害は事実上の不利益にすぎないと述べるところから、判決の射程を限定することは十分に可能であるので、これらの判定例を消極に評価すべきではない。

(6) 東京高判一九九一(平三)・一一・一六労民四二・六・九四〇、最判一九九二・一〇・二九労判六一九・六を参照。

(7) 鹿児島・前掲注(18)七二六頁、および浦和地判一九六二(昭三七)・一一・一四行集一三・一一・二〇九三(二二〇〇)を参照。

(8) 名古屋地判一九九一(平三)・一一・一八判時一四四一・六九(七五)。同様の表現として、例えば、名古屋地判一九九三(平五)・七・七労判六四八・七六、名古屋地判一九九〇(平二)・六・二三行集四一・六〇七・二二二を参照。

(9) 例えば、人がよく経験するように、上司の挙動は職場の物的環境よりも勤務上の快・不快を大きく左右しうるが、判定例は、校長や教頭の前任や処分をいう要求に対し、後述する管理運営事項を持ち出すまでもなく、具体的な勤務条件の維持改善を求めるものではない」として却下している。地方判定制集四七七一頁(名古屋人事委、一九九八)、同二二七頁(愛知県人事委、一九九八)などを参照。

(10) 「たとえ措置要求の対象事項としての勤務条件に該当するものであっても、法律の制定または改廃を経なければ措置することができないことがらを求める要求は、措置要求の対象としての適法要件を欠く」(名古屋地判一九九三(平五)・二・二二判六二六・七四(七九))。別の言い方をすると、「措置要求の対象事項は、被告「人事委員会」又は地方公共団体のその他の機関の権限の及ぶものでなければならぬ」(東京地判一九九〇(平二)・二・二七判五七九・一七(一八))。

(11) 別件に関する東京地判一九六一(昭三三)・一〇・五行集二二・一〇・二〇七三(二〇八七)に記載の東京都人事委員会判定も、勤務評定の具体的な運用の問題は措置要求の対象となるとしていた。

(12) 原審の浦和地判一九六二(昭三七)・一一・一四行集一三・一一・二〇九三(二二〇一一・二二〇二)は、勤務評定制度の内容は地公労法または旧公労法の適用を受ける職員については団体交渉事項であることが明らかである旨指摘し、勤務評制度自体が「勤務条件」に該当すると判示していた。

(13) 前掲浦和地判行集一三・一一・二〇九八を参照。

(14) 東京地判一九八八(昭六三)・八・三〇判タ六八三・一一二(二二三)、東京地判一九八八(昭六三)・九・二九判時二二九〇・一四九(一五〇)、東京地判一九九〇(平二)・二・二七判五七九・一七(一八)、名古屋高判一九九二(平四)・三・三一判民四三・二二・三・五三一(五三六)、東京地判一九九四(平六)・五・二七判民四五・三三・四・一三三(一五五)を参照。

(15) 前掲注(14)名古屋高判一九九二(五三六頁)。

(16) 前掲注(8)名古屋地判一九九〇(二二一九―二二二〇頁)(前注の事件の原判決)。同様の表現は、鹿児島・前掲注(4)八六四頁に見られる。

(17) ただ、神戸地判一九八八(昭六三)・二・一九判時二二九〇・六三は、「教職員の共済制度に関する条例」に基づく調査権限の発動を県教委に求める交渉申入れは「まさに管理運営事項に対する干渉にあたる」(七三頁)として、適法ではないと判示している。

(18) 前掲注(8)、(14)に示したものの他、名古屋地判一九九二(平四)・三・三〇判タ七九六・一六五、名古屋地判一九九一(平三)・

- 一・二五判時一三八六・八三を参照。
- (19) 相互にニュアンスの違いは否定できないが、新潟地判一九六九(昭四四)・一一・二五労民一五・一二・一五五三(一六五九)(ただし、東京高判一九八一(昭五六)・九・三〇訟月二八・四・六六五(六七五―六七七)により部分的に修正)、東京地判一九八六(昭六一)・一一・二七労民三七・一・一二三三(一四三三)(およびその上告審判決である最判一九九一・四・二三労判五八九・六)、札幌地判一九九七(平九)・一一・二七判時一六三二・一三二(一四一)などを参照。地公法上の管理運営事項と団体交渉に関する大阪高判一九八六(昭六一)・七・二九高刑三九・三・二三一(二四六一―二四七)、神戸地判一九八八神戸地判一九八八判時二二九〇・六三(六九)も、ほぼ同趣旨である。なお、一九七三(昭四八)・九・三第三次公務員制度審議会答申(自治研究四九卷一二号一九五頁に転載)にも、現業・非現業ともに「管理運営事項の処理によつて影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする」との記述がある。
- (20) 類似の事案に関する、同日かつほぼ同文の判決として、最判一九九四(平六)・九・一三労判六六六・一六がある。
- (21) 前掲注(8)の名古屋地判一九九〇(一二二〇頁)を参照。この判決の評釈である秋山義昭「判批」判例評論三九〇号二〇九頁(一九九一)は、判決が団交事項を制限的に捉えている点を批判している。
- (22) 前掲注(14)に示した二件の東京地判一九八八、および東京地判一九九四を参照。
- (23) 前掲注(14)東京地判一九九〇を参照。
- (24) 名古屋地判一九八〇(昭六〇)・一・三〇行集三六・一・四九を参照。
- (25) 国営企業労働関係法八条二号および地方公営企業労働関係法七条二号が団交ないし協約締結事項の一つに「昇職……の基準に関する事項」を明示することについての反対解釈を参照すれば、国公法または地公法に關しても、各人の昇任など、個別具体的な人事上の決定は団交事項に含まれないと解することができる。鹿児島重治他編・逐条国家公務員法一〇八三頁(倉田卓政)(一九八八)、中村博・改訂国家公務員法七二五頁(一九八六)、東京地判一九八八(昭六三)・八・三〇判タ六八三・一一二(一一三)、東京地判一九九四(平六)・五・二七労民四五・三〇四・一三三(一五五―一五六)を参照。ただし、昇格の措置要求に対し、簡単ながら棄却の判定をした例として、地方判定集四一集一五二頁(大阪市人事委、一九九二)、同四四集二四頁(某特別区人事委、一九九五)を参照。
- (26) 性差別の主張に關し、地方判定集四二集一七一頁(神奈川県人事委、一九九三)、公務員人事関係判定集(公務員制度研究会編

新日本法規）(3)勤務条件編一一二頁〔以下、人事判定集として引用〕（人事院、一九九六、組合加入を理由とする差別の主張に
関し、人事判定集一〇八五頁（人事院、一九九四）、同一〇四三頁（人事院、一九九三）を参照。

(27) 名古屋地判一九九二（平四）・三・三〇判タ七九六・一六五（一七三）を参照。また、相当の非協調性ないし非能率性の疑われる
薬剤師たる職員が、仕事の割当てを不満とした事案として、東京高判一九九二（平四）・一・三〇判六二二・七二、およびその原
判決である東京地判一九九一（平三）・六・二八判五九四・九三を参照。

(28) 地方判定集四二集九〇頁（愛知県人事委、一九九三）、同四四集二〇七頁（山形県人事委、一九九五）、同四七集一五八頁（名古
屋市人事委、一九九八）を参照。これらと反対趣旨の判定例は、見当たらないようである。

(29) 本文で挙げた横浜地判と東京高判に関する内野正幸「判批」自治研究五九卷一号一三八頁以下（一九八三）は、団体交渉権の憲
法的保障の観点から、疑義を示している。

(30) 国公法一〇八条の七、地公法五六条を参照。ただ、国営企業の職員に対する不利益処分については、不当労働行為該当の違法事
由の主張は、不服申立てにおいては排斥されることになる。旧公労法の下での最判一九七四（昭四九）・七・一九民集二八・五・八
九七を参照。

(31) 人事判定集四六三頁（一九六四）、同五二七頁（一九六五）、六四九頁（一九六七）、六七六頁（一九六七）、
九四一頁（一九八三）などを参照。

(32) 鹿児島・前掲注（4）七三七頁の引用による。

(33) 東京地判一九九一（平三）・四・二三判時一三八四・二〇八（二一七）、および名古屋地判一九九二（平四）・二・九判六二五・
三一（四一）。

(34) 処分が実際に「重大な事実誤認」または「社会通念上著しく妥当を欠く」とされたのは、民集に公刊された最高裁判決では、一
九五四（昭二九）・七・三〇民集八・七・一四六三（京都府医科大事件・教授会の流れを引き起こしたメンバーの一人と誤認されて
退学処分を受けた学生に限って処分が取り消された事例）および一九九六（平八）・三・二八民集五〇・三・四六九（エホバの証人
神戸高専事件）だけではなからうか。

(35) ただし、名古屋地判一九九一（平三）・一・二五判時一三八六・八三（九一）は、学校栄養職員が日教組主催の学習会出席のため
になした研修承認ないし職務専念義務の免除の措置要求については、その職員の勤務条件に関わらない事項として、却下判定を適

法としている。すなわち、教育公務員と異なつて無限定の倫理的義務があるわけではないので「校長の裁量権の濫用により職務に専念する義務が免除されなかつたとしても、必然的に年次有給休暇を使用するか、勤務を要しない時間の指定を受けるかして実質的に休暇等を返上せざるを得ないことになる」とまではいえない」と。本件で学校栄養職員による控訴は棄却され、上告審では中学教員に関する論点だけが扱われている。名古屋高判一九九四(平四)・三・三二(労判六一三・四七)、最判一九九四(平六)・九・一三(労判六六六・一六)を参照。

(36) 最判一九九一(平三)・四・二六(労判五八七・六)は、校長による研修命令の適法性審査に関しても裁量を広く認める。ただし、国家賠償事件で校長による研修命令の違法性を認めた事案として、最判一九八六(昭六一)・一〇・一六(労判四八四・一一)をも参照。

(37) 塩野宏・行政法Ⅲ二一九頁(一九九五)は「判定に実体的違法が生ずる場合には、職員には不利益審査あるいは民事訴訟による裁判所の救済が認められることになり、法的問題はこのルートで決着することになる」と述べて、救済ルートの部分的変更を提言する。たしかに、本文で次に述べるように、塩野・前掲の解釈論は、現在の裁判例のあり方にほとんど変更を加えない。また、塩野においておそらくは前提とされているように、金銭債権の存否に関する紛争であれ、「嫌煙権」問題のように厄介な利益衡量に関わる紛争であれ、民事訴訟において裁判所が行う審査のあり方は、棄却判定の取消訴訟における実体的審査のあり方と実質的に変わらないであろう。しかし、現時点で解釈ないし判例によってルートを変更することが、最初の当事者にとって不意打ちとなりうることは否定できない。

(38) 本稿執筆時で最新の地方判定集(四七集、一九九九年版)では、措置要求に関する全国で九九の事案のうち、教育公務員でない者がなした要求は一件である。

(39) 一九八九年から一九九九年版まで、一一年間の地方判定集で勘定すると、全国の人事委員会から送付された判定例の総計は七八六件、そのうち全部または一部の認容例は一二件(約一・五%)である。人事院においては、地方判定集とは異なつて却下の判定は公表していないとのことであり、認容率についての情報は得られなかった。

(40) わが国の現業部門で苦情処理手続の運用が不活発であったことについては、本稿(一)注(12)に引いた労使関係法運用の実情及び問題点三一九頁、三四二頁を参照。苦情処理手続の最終判断について何らかの司法的救済の余地を残すことは必要であるが、労使間での苦情処理手続の自律的な運用が定着しないところでは、協約締結を認めるとしても、給与や勤務時間など勤務条件のうち特に重要な部分についてはともかく、有意義な交渉の継続は望みにくいのではなからうか。