

平成21年8月5日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成21年(行コ)第38号 勤勉手当等返還請求控訴事件

(原審・神戸地方裁判所平成18年(行ウ)第52号)

口頭弁論終結日 平成21年5月27日

判 決

兵庫県宝塚市すみれが丘2丁目1番1-910号

控 訴 人 多 田 浩 一 郎
同訴訟代理人弁護士 木 地 晴 子
同 徳 永 信 一

兵庫県宝塚市東洋町1番1号

被 控 訴 人 宝 塚 市 長 子
中 川 智 子
同訴訟代理人弁護士 田 中 宏 勝
同 矢 代 勝 浩
同 浜 本 光 淳
同 辰 田

兵庫県宝塚市中野町21-23

被控訴人補助参加人 平 田 武 二

兵庫県宝塚市高司1丁目2-30

被控訴人補助参加人 新 本 菊 広
被控訴人補助参加人ら訴訟代理人弁護士 麻 田 光 広

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴人の求めた裁判

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、原判決別紙1 勤勉手当受給者一覧（以下「別紙1」という。）記載の職員に対し、各職員に対応する勤勉手当額欄記載の金額を、宝塚市に支払うよう請求せよ。
- 3 被控訴人は、原判決別紙2 定期昇給者一覧（以下「別紙2」という。）記載の職員に対し、各職員に対応する昇給額欄記載の金額を、宝塚市に支払うよう請求せよ。
- 4 訴訟費用及び補助参加費用は、第1、2審とも被控訴人及び被控訴人補助参加人らの負担とする。

第2 事案の概要

- 1 本件は、兵庫県宝塚市（以下「市」という。）の住民である控訴人が、市が勤務成績の評定（以下「勤務評定」という。）を行っていないにもかかわらず、平成17年度において、①職員に勤勉手当を支給したこと及び②職員を普通昇給させ、これにより増額された額を支給したことはいずれも違法であるとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、被控訴人に対し、別紙1記載の職員に対しそれぞれが同年度中に支給された勤勉手当（以下「本件勤勉手当」という。合計9億6711万9810円）及び別紙2記載の職員に対しそれぞれが同年度中に支給された給与のうち同年度中の普通昇給（以下「本件昇給」という。）により増額した額（合計8657万5700円。以下、本件勤勉手当と併せて「本件勤勉手当等」という。）についての不当利得返還請求権を行使することの義務付けを求めた事案である。
- 2 原審は、地方公務員法（以下「地公法」という。）40条1項が任命権者に義務付けた定期的な勤務評定は、その趣旨にかんがみるといわゆる努力規定にとどまるものではなく、任命権者に定期評定を実施しない裁量の余地はないにもかかわらず、市は、本件勤勉手当の支給や本件昇給の際に、形式的にも実質的にも個々の職員について勤務評定を行ったということとはできないから、本件

勤勉手当等の支給は地公法40条1項の趣旨に反し違法であり、市の職員がこれらの支給を受けたことは不当利得となり、市は各職員に対し不当利得返還請求権を有することになるが、他方、市の長年の取扱いの責任を近年在職する個々の職員に負わせる筋合いではなく、国の機関や他の地方公共団体での勤務評定の状況や市における人事評価制度導入の状況等にかんがみると、市が職員に対して本件勤勉手当等について不当利得返還請求権を行使すれば、職員との間の信頼関係を著しく損ない、多数の職員に多大な混乱と衝撃をもたらし、円滑な行政に支障を来し、市民生活にも多大な影響を及ぼすおそれがあるから、その行使は信義則に反し許されないとして、控訴人の請求を棄却した。

そこで、控訴人は、原判決を不服として控訴を提起した。

3 関係する条例等の定め並びに争いのない事実及び容易に認定できる事実

原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の「1 関係する条例等の定め」欄及び「2 争いのない事実及び容易に認定できる事実」欄（別紙1及び2を含む。）に記載のとおりであるから、これを引用する。

4 争点

本件勤勉手当等の支給は違法であるか、違法である場合、市はこれらを支給した各職員に対して不当利得返還請求権を行使すべき義務があるか。

5 争点に関する当事者の主張

原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の「4 争点に関する当事者の主張」欄に記載のとおりであるから、これを引用する。

ただし、原判決12頁4行目の「勤務手当」を「勤勉手当」と改める。

6 当審における当事者の主張

市による不当利得返還請求権の行使が信義則違反であるとの点について
(控訴人)

(1) 市に対して職員に対する本件勤勉手当等についての不当利得返還請求権の行使を義務付けないのであれば、労使の馴れ合いによって続けてきた市の責

任を理由に違法な給付そのものを職員の既得権として容認することになり、法による行政の理念に反し、不当利得の返還を住民訴訟において認めた法の趣旨に反し、市民から期待されている司法の役割を放棄するものであって、許されない。

(2) 現時点において、国の機関や地方公共団体において勤務評定及びその結果に応じた措置が講じられているとまではいえない状況にあるにしても、裏返せば、相当数の地方公共団体が地公法40条1項の趣旨を実現して勤務評定の結果を給与に反映しているのであるから、市の違法状態を正当化する理由になるものではない。

(3) 現実には、職員団体の抵抗もあり、市における新しい人事評価制度の導入は遅々として進まない状況にあり、市が職員に対し本件勤勉手当等について不当利得返還請求権を行使することが信義則に反し認められないとすることは、労使の馴れ合いによって長年続いた違法状態による不当な利得を職員の既得権として容認する結果となり、かえって新しい人事評価制度の定着を妨げるおそれがある。

(4) 仮に、市が職員に対し本件勤勉手当等について不当利得返還請求権を行使することが多くの職員に多大な衝撃を与え、円滑な行政に支障を与える結果になるおそれが認められるのであれば、市当局は、地方自治法96条1項10号に基づき、議会の議決を得て権利を放棄することも可能であるから、不当利得返還請求権を認めながらその行使を信義則違反とするような配慮は政治的配慮であり、司法の越権である。

以上のとおり、本件勤勉手当等について市の各職員に対する不当利得返還請求権の行使の義務付けを信義則違反を理由に認めなかった原判決は違法である。

(被控訴人)

(1) 勤務評定は市の裁量権の範囲内のものであり、実質的には市に損害が生じておらず、市の職員に本件勤勉手当等を返還させた場合には住民は各職員の

犠牲において二重の利益を得ることになるところ、原判決は被控訴人のこれらの主張を排斥したものの、これまでの歴史的経緯、他の地方公共団体等の実情及び市の取組状況等を考慮して本件請求を棄却したのは、結論において常識的かつ妥当な判断である。

市の職員の勤務評定をめぐる責任論は、錯綜した歴史的経緯や政治的背景を抜きに論じることにはできないのであって、平成17年度にたまたま在職した職員に責任を負担させることが信義則上許されないと判断したからといって、違法な給付を職員の既得権として認めることにはならない。

(2) 市が職員に対し本件勤勉手当等について不当利得返還請求権を行使することが信義則上許されるかの判断の際には、あらゆる事情を考慮し得るし、また、考慮すべきであるから、他の地方公共団体等の実情は考慮すべき事情となり得る。

(3) 市の新しい人事評価制度の導入により人事評価の結果が勤勉手当や普通昇給における成績評価に反映されることが期待できるから、原判決によつて新しい人事評価制度の定着を妨げることはならない。

現に、市では、平成15年度から管理職を対象に試行・本格導入していた新たな人事評価制度の評価結果を、平成21年6月期からの勤勉手当及び平成22年1月期からの普通昇給にそれぞれ反映させる準備を進めている。さらに、全職員を対象とした人事評価制度の導入実施に向けて職員団体との協議を鋭意継続中である。

(4) 市が職員に対し本件勤勉手当等について不当利得返還請求権を行使することが信義則上許されるかの判断に際しては、あらゆる事情を考慮すべきであつて、その一つとして、円滑な行政への支障や市民生活への影響を考慮するのは当然であるから、これが政治的配慮として司法の越権であるとの控訴人の主張は理由がない。

当裁判所も、控訴人の請求は理由がないものと判断する。その理由は、以下のとおりである。

1 事実関係

判断の前提となる事実関係については、次のとおり付加訂正するほかは、原判決の「事実及び理由」中の「第3 当裁判所の判断 1(1)」欄（原判決19頁15行目から21頁13行目まで）に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決19頁15行目の「乙」の次に「2,」を加える。
- (2) 同頁16行目の「11, 14」を「7ないし14」と改める。
- (3) 同21頁13行目末尾を改行の上、次のとおり加える。

「カ 人事院は、国家公務員の一般職の職員の給与構造の改革等について、平成17年8月15日付け衆議院事務総長、参議院議長及び内閣総理大臣宛の報告書（乙7）を作成したが（以下「人事院報告」という。）、このうち、勤務実績の給与への反映に関する部分の要旨は、以下のとおりである。

(ア) 改革の背景

戦後の公務員給与は、制度的には、職務・職責に応じた給与を支給することを基本とし、成績に応じて昇給・昇格やボーナスの支給を行うものとしてきたが、現実には、経済成長に伴う給与水準の上昇の下、年功的な処遇が行われてきた。近年、民間企業では経営の合理化・効率化が求められ、その一環として仕事や成果に応じた賃金制度を導入する動きが広がっている。公務においても、厳しい財政事情の下、職員の士気を確保しつつ、能率的な人事管理を推進することが求められている。長期雇用が年功的な給与処遇につながらないように、年功的な給与上昇要因を抑制した給与システムを構築するとともに、個々の職員の給与決定についても職務・職責や勤務実績に応じた適切な給与を確保していく必要がある。また、新しい公務員給与のシステムが国民の目から見て合理性・

納得性を持つものとなっていることが重要である。

(イ) 改革の必要性

現行の特別昇給制度や勤勉手当制度は勤務実績を反映して行うべきものとされているが、成果が数字に現れにくいという公務の特性や、チームワークが重視される職場風土の下で、職員を評価するシステムや技法が十分に定着してこなかったため、勤務実績の給与への反映は十分とはいえない状況にある。新たな人事評価制度を早急に構築していく必要があるが、当面は、給与決定のための勤務成績の判定の運用をよりの確に行うことを前提として、新たな人事評価制度における活用も視野に入れつつ、昇給や勤勉手当に成績判定結果を的確に反映し得る給与制度を整備しておく必要がある。

(ロ) 給与決定のための勤務成績の判定についての改善

現在、新たな人事評価制度の構築に向けて政府全体での検討が行われているが、適切な評価に基づく勤務実績の給与への反映は、能力・実績主義の給与を一層推進し、個々の職員が高い士気を持って職務に精励することを確保していく上での必須条件である。今回、実績反映を一層進めるための昇給制度、勤勉手当制度の見直しを実施することとするが、これらの運用に資するよう、新たな人事評価制度が導入されるまでの措置として、各府省で行われている判定手続をベースに、その明確化を図ることにより、勤務成績判定の運用の実効を上げていくことが必要である。具体的には、成績上位者についての判定の尺度の例示を行い、他方、標準的な勤務成績に達しないとされる場合の判定については、運用の統一性の確保の観点から共通の判定基準（懲戒処分や内規に基づく矯正措置を受けた場合、勤務すべき日数のうち一定割合を勤務していない場合、無断欠勤がある場合、職員の勤務成績が良好でないことを示す客観的な事実があり、注意や指導を受けたにもかかわらず同様の事実が繰り返す

見られた場合)を示し、これらに該当する場合には、昇給区分及び勤勉手当の成績率の適用において「良好(標準)」を下回る判定を行うこととする。

(エ) 給与への勤務実績反映の実施方法

新たな昇給制度は、平成18年4月1日から実施する。

新たな昇給制度における勤務成績の判定に係る改善措置等の活用は、平成18年4月1日から管理職層について先行して行い、引き続きその他の職員について行う。

キ 市における人事評価制度導入の状況

(ア) 管理職員(副課長級以上)を対象として、平成15年度には「成果目標チャレンジ制度」が導入され、平成17年度には能力行動評価を加えた人事評価制度が試行的に導入された。平成17年度に導入された人事評価制度に関する実施要領(乙12)には、「同制度の試行的運用が進み、多くの職員から制度に対する理解が得られ、将来的に「能力等級制度」や「業績給・能力給」等の導入が図られることになれば、人事評価の点数を直接「昇給」や「昇格・昇任」、「勤勉手当」といった各種処遇へ反映させることも検討しなければならないが、当面は、「昇格・昇任」のための判断材料の一つとして活用していくことを想定している。」旨の記載がある。

市は、人事評価制度の実施に向けて、職員団体と交渉を継続的に行っており、平成16年には3回の窓口交渉を行って協議を重ねたが、職員団体の理解を得るに至っておらず、管理職員からこれを実施することとなった(乙13, 14)。

(イ) そして、平成19年度には、部長級から一般職までの正規職員を対象に、人事評価(成果評価及び能力行動評価)制度が導入された。同制度に関する実施要領(乙10)にも、「同制度の試行的運用が進み、多く

の職員から制度に対する理解が得られ、将来的に「能力等級制度」や「業績給・能力給」等の導入が図られることになれば、人事評価の点数を直接「昇給」や「昇格・昇任」、「勤勉手当」といった各種処遇へ反映させることも検討しなければならないが、当面は、「昇格・昇任」のための判断材料の一つとして活用していくことを想定している。」旨の記載がある。

また、同制度についての監督職・一般職向けの説明資料には、成果評価及び能力行動評価の内容、同制度の運用要領、評価に当たっての注意事項等が詳細に記載されているところ、同制度に期待される役割・機能のうち、「職員の貢献度や発揮能力の違いに基づいた適正処遇の実現」について、「現行制度下では勤務評定に代わるものとして、「昇格・昇任」のための判断材料として活用していくことを想定しているが、将来的には、国や他の自治体における公務員制度改革の進捗状況に合わせて、昇給や勤勉手当への反映についても検討していく予定である。」旨の記載がある。

(ウ) 市は、管理職を対象に、新たな人事評価制度に基づく評定結果を平成21年6月期からの勤勉手当及び平成22年1月期からの普通昇給にそれぞれ反映させる準備を進め、全職員を対象とした人事評価制度の導入実施に向けて、市の職員労働組合との協議を継続中である(乙14、弁論の全趣旨)。

ク 総務省自治行政局が実施した調査によると、平成17年4月1日時点で、全国2465団体(都道府県及び市町村)のうち、勤務評定を実施しているのは1137団体(46.1%)であり、実施結果を昇任・昇格に活用しているのは765団体(31.0%)、降任・免職に活用しているのは175団体(7.1%)、特別昇給に活用しているのは562団体(22.8%)、昇給延伸に活用しているのは300団体(12.2%)、勤勉手当

に活用しているのは343団体(13.9%)であった(乙2)。

2 前記事実関係に基づき、以下検討する。

(1) 勤務評定の意義と任命権者の裁量

地公法40条1項は、任命権者に、職員の執務について定期的に勤務評定を行い、その結果に応じた措置を講じることを義務付けているところ、その趣旨は、勤務成績に応じて処遇することによって職員の士気を高め、適正な人材配置をするなどの人事管理を通じて公務能率を増進するものであり、人事行政に関する根本基準の一つとして、地方公共団体の行政の能率的な運営を保障し、地方自治の本旨の実現に資する(同法1条)という重要な意義を有するものである。

ところで、勤務評定は、公務能率の増進を目的として、その目的に照らし勤務実績が良好であったか否か、勤務に必要な能力、資質を備えているかどうかを専ら判断するものであるが、一口に公務といっても職務の内容は多様であり、繁閑もあり、客観的な評価基準を設けることははなはだ困難である上、評定者の主観的評定を排除する必要もある。勤務評定が適切に行われなければ、それが職員の人格評価になったり、職場における差別を生み出す結果となり得る。

そこで、任命権者は、勤務評定に当たっては、職員の勤務の実績や能力を適切な評定要素に基づいて客観的かつ総合的に判定することが必要であるところ、これを具体的に実施するには、例えば、職位や職種に応じた適切な評定要素の選択、各評定要素における評定評語や尺度の選択、具体的評定者の選択、主観的評価を是正する手続の具備等について多角的に検討した上で、適切な方法を確認しなければならない。そして、検討に当たっては、国、他の地方公共団体又は民間企業の制度を参考に、勤務評定のあるべき実施方法を模索することになるが、実施方法が確立しても、職員に対する説明を尽くし、段階的に導入をするなどして、職員の士気を確保しつつその定着を図る

ことになる。職員に勤務評定制度が公平なものであるとの信頼が得られなければ、その一方的な導入は、職員の士気をそぎ、職場に混乱をもたらすに過ぎないから、その導入には職員の理解が必要である。

ところで、人事院報告や前記1(3)クの地方公共団体の実情が示すように、平成17年時点において、勤務評定のあるべき実施方法が、国の機関や多くの地方公共団体において十分に定着していなかったため、人事院報告は、勤務実績を反映させた新しい公務員給与システムの整備とその前提としての新たな人事評価制度の構築の必要性について指摘し、新たな人事評価制度導入までの間の措置を示すなどして、勤務評定の運用の実効を上げていく必要性を指摘した。

このような勤務評定を前提とした給与体制が確立し、その前提として新たな人事評価制度が構築され、定着すれば、勤務評定に関する任命権者の裁量の範囲は相当限定されたものになると考えられるが、それまでの間は、勤務評定の実施においては、任命権者には裁量権があり、勤務評定実施の方法が著しく不当なものでない限り、任命権者の裁量の範囲に属するといわざるを得ない。もちろん、地公法40条1項は訓示規定ではないが、その具体的な実施については地方公共団体の任命権者及び人事委員会に委ねられているものであり、人事管理が職員という労働者を対象とするものであって、上記のように職員の理解を得ないままでの勤務評定制度の導入が、職員の士気の低下や職場の混乱を招くおそれがあることからすれば、その具体的な実施について任命権者の裁量があることは、同法も予定するところと解される。

(2) 市における勤務評定に関する条例等の定めと実情

原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の「1 関係する条例等の定め」欄に記載のとおり、本件条例は、職員が一定期間良好な成績で勤務したときに昇給させることができ(9条1項)、一定期間における職員の勤務成績に応じて勤勉手当を支給するとし(20条1項)、本件規則は、

職員を昇給させるにはその者の勤務成績についての証明を要し（3条の5）、
勤勉手当の額を定める際にも期間率と成績率を基礎とする（13条2項、5
項）など、勤勉手当や昇給には勤務成績を反映する定めとされている。また、
勤務評定規則は、職員の勤務評定の実施基準を定め、毎年1回は定期評定を
行い、評定者は職員を観察、指導すること、勤務成績をAからEの5段階に
区分することなどが定められている。

ところが、市では、勤務評定規則に基づく定期評定は長年実施されず、勤
勉手当を支給する際に用いる成績率は、100分の60以上100分の16
0以下の範囲で任命権者が定めることとされている（本件規則13条5項）
にもかかわらず、運用上は、当該勤務期間における欠勤日数、育児休業、分
限休職及び療養休暇の取得日数（以下「欠勤日数等」という。）に応じて成
績率を機械的に定めていて、それ以外の事情は考慮されてこなかった。

その結果、本件勤勉手当における最終的な成績率は、平成17年6月期が
0.665から0.7までの間の6段階に分布し、0.7の成績率であった
人数は1523人と全体の約94.8%に達し、同年12月期が0.712
5から0.75までの間の6段階に分布し、0.75の成績率であった人数
は1509人と全体の約94.5%に達した。

(3) 本件勤勉手当等支給の違法性

前記(2)のとおり、本件勤勉手当の支給の際には、欠勤日数等に応じて機械
的に成績率が定められたが、欠勤日数等も勤務評定の際の考慮要素の一つに
は含まれるもので、僅かではあるが成績率に差が生じているから、勤務評定
としては必ずしも十分とはいえないとしても、この限りでは、勤勉手当の額
に勤務実績が反映されたといえることができる。

また、本件昇給の際、本件規則3条の6第1号、2号に基づき普通昇給し
なかった者（休日及び有給休暇以外の事由によって勤務日の6分の1以上に
相当する日数を勤務しなかったり、停職・減給又は戒告処分を受けた者等）

は対象職員1516名のうち46名であったから、勤務評定としては必ずしも十分とはいえないとしても、この限りでは、本件昇給の対象職員の選定に勤務実績が反映されたということが出来る。

そして、本件勤勉手当等の支給がなされた平成17年当時は、管理職員を対象に平成15年度ころから平成17年度にかけて人事評価制度が段階的に導入され、試行的な運用が始まったばかりの時期であったこと、従来の職員団体との交渉のいきさつからみて、勤務の実績や職員の能力、資質に踏み込んだ勤務評定制度について直ちに職員の理解を得るのは困難な状況にあったこと、市が段階的な導入を試みている状況からは、上記勤務評定を導入しなければ行政に著しい支障を生じる緊急の必要性がある状況にはなかったと窺えること、本件勤勉手当等の支給に関しては、評定された職員の成績率では標準的な成績率を下回る者の人員が少なかった一方で、これを超える者は皆無であって、この評定によりことさら人件費の支出がかさんだという事情も窺えないことを考慮すれば、本件勤勉手当等の支給の前提とされた勤務評定が著しく不当であるとはいえず、任命権者の裁量権の範囲内に属するものであったというべきであり、違法とまではいえない。

(4) 結論

以上のとおり、本件勤勉手当等の支給が違法であったとはいえないから、その余の点について判断するまでもなく、控訴人の請求は理由がない。

- 3 以上によれば、本件控訴は理由がないから、これを棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第9民事部

裁判長裁判官 松 本 哲 泓



裁判官 田 中 義 則

裁判官 永 井 尚 子

これは正本である。

平成 21 年 8 月 5 日

大阪高等裁判所第 9 民事部

裁判所書記官 杉 浦 光



