

大阪府職員基本条例案の批判的検討

晴 山 一 穂

【目次】

- 1 本稿の課題
 - 2 立法技術上・手続上の問題
 - (1) 立法技術上の問題
 - (2) 手続上の問題
 - 3 憲法にもとづく公務員制度の理念と基本原則
 - (1) 「全体の奉仕者」としての公務員
 - (2) 地公法が定める基本原則
 - (3) 地公法と条例の関係
 - 4 条例案の具体的問題点
 - (1) 準特別職員
 - (2) 一般職員の任用
 - (3) 人事評価
 - (4) 懲戒処分
 - (5) 分限処分
 - (6) 職務命令
 - (7) 勤務条件
 - (8) 人事観察委員会
 - 5 結び
 - (1) 戦後公務員制度の否定
 - (2) 政官関係のあるべき姿
- 〈資料〉
大阪府職員条例（案）

1 本稿の課題

橋下徹前大阪府知事を代表とする地域政党「大阪維新の会」（以下「維

新の会」という)は、2011年9月、大阪府議会に対し「大阪府職員基本条例案」(以下「職員基本条例案」または単に「条例案」という)を提出した。ほぼ同じ内容の条例案は、大阪市議会と堺市議会にも提出されたが、両市議会とも「維新の会」が議会少数派であるため議会で否決されることとなった。しかし、「維新の会」が議会過半数を占める大阪府においては、同年11月28日の府知事選挙で当選した松井一郎新知事(「維新の会」幹事長)が、これまでの府議会での議論を踏まえうえて、改めて知事提案の条例案として、2012年2月の定例議会に提出する態度を明らかにしている。また、知事選挙と同時に行われた大阪市長選挙で当選した橋下新市長も、いったん否決された条例案を今度は市長提案として2月議会に提出することを明言している。こうして、現在、大阪府と大阪市は、職員基本条例案にもとづく新たな職員体制の確立を、府市共通の重点課題として一体となって推進していく姿勢を鮮明にしている。

今回の条例案に対しては、その特異な内容のゆえに、橋下氏の個性と結びつけて大阪という地域の突出した現象と見る傾向も見られる。しかし、首長主導による新たな職員体制の確立をめざす今回の条例案の内容は、「内閣主導」「政治主導」の名のもとで進められてきたこの間の国家公務員制度改革の動きと軌を一にするものであり、また、「選挙で当選した首長に職員が従うことは民主主義の当然の要請」とする橋下氏と「維新の会」の論理は、「選挙で信任を得た内閣に国家公務員が服従することは国民主権と議院内閣制の当然の要請」とする国家公務員制度改革の論理と通じるものであり、「民意=民主主義」によって公務員の首長・内閣に対する全面的な服従を正当化しようとする点において、両者は共通の発想に立つものといえることができる。

以上の点を踏まえるならば、今回の条例案を橋下氏の個性が生み出した特異な現象と見ることは事態の本質を見失わせるおそれがある。上記の国家公務員制度改革の動きとも連動しながら、また、今日のわが国が置かれ

た閉塞的な政治状況のもとで橋下氏のような「独裁型」首長が他の自治体にも波及していくおそれを否定できないなかにあつて、今回の条例案制定の動きは、今後、全国に広がっていく可能性がある。この意味において、今回の条例案の提起する問題を、今後のわが国の公務員制度のあり方を大きく左右する重大な問題と位置づけて、その問題点を検討しておくことが今緊急の課題になっていると思われる。

本稿は、以上の問題意識にもとづいて、条例案の主な問題点について概括的な検討を加えようとするものである¹。検討の素材となったのは2011年9月21日に「維新の会」が大阪府議会に提出した条例案であり、今後、首長提案として大阪府議会・大阪市議会に提出される段階では、立法技術上の整理も含めて、いくつかの手直しを加えられる可能性がある。しかし、橋下・松井両氏と「維新の会」のこれまでの主張と政治姿勢から見ると、骨格部分についての大きな変更はないものと予想される。

なお、職員基本条例案とセットで提出されている教育基本条例案は、職員（地方公務員）に関する部分については職員基本条例案と共通の内容を含んでいるが、前者においては、長と教育委員会の関係など教育行政に固有の問題が重要な争点となっていることから、本稿では、職員基本条例に絞って検討の対象とすることとした。

1 条例案の問題点については、城塚健之「大阪府『職員基本条例案』の問題点」労働法律旬報1756号（2011年）、大内裕和「橋下『独裁』は何を奪うか——大阪府教育基本条例・職員基本条例批判」世界823号（2011年）がいち早く検討を加えているほか、いくつかの団体から批判的な見解や意見が公表されている。民主法律協会「職員基本条例案の撤回を求める声明」（2011年10月3日）、大阪自治労連弁護士団「職員基本条例案の慎重審理を求める意見書」（2011年10月20日）、青年法律家協会弁護士学者合同部会憲法委員会「『大阪府教育基本条例』および『職員基本条例』の撤回および廃案を求める意見書」（2011年11月14日）など。

2 立法技術上・手続上の問題

(1) 立法技術上の問題

内容上の問題に入る前に、2つの問題について指摘しておきたい。

その第1点は、条文の形式・構成上の問題や法令用語の使用法など、条例案には、立法技術上さまざまな稚拙さが目に付くということである²。地方公務員法（以下「地公法」という）との整合性に欠けるところも少なくなく、また、「基本条例」の名称にもかかわらずあまりにも具体的に詳細な規定を混在させるなど、法令としての統一性・体系性に欠け、欠陥条例といっても過言ではない雑な作り方になっている。この点は、「維新の会」の議員グループだけで作成したことによるところが大きいものと思われるが³、注意すべきは、単なる技術上・形式上の問題にとどまらない問題がそこに含まれているという点である。それは、条例案には、「地域経営モデル」「我が国社会の停滞」「『民』主体の社会」「特権的な身分階級」（以上「前文」）「処遇本位」（3条1項）「マネジメント能力」（5条4項）といった法的概念とは言い難いあいまいな用語が数多く用いられており、しかも、それらが、単なる修飾語としてではなく、前文や人事の基本原則を定めた条文の中で、条例案の目的や基本的性格を規定するような重要な位置づけを与えられながら用いられている、という点である。

このような情緒的・感情的な観念が条例化によって「法概念」として独り歩きすることになれば、職員に対する恣意的な人事行政に法的歯止めを

2 この点については、大阪府総務部が作成した平成23年9月30日付け文書「職員基本条例案の内容について確認を要する点」が逐条ごとに詳細な指摘を行っている。

3 橋下氏は、堺屋太一氏との共著『体制維新——大阪都』（文春文庫、2011年）153頁で、職員基本条例と教育基本条例について「官僚組織を一切使わず大阪維新の会という議員グループが作った条例ですから、既存のルール、制度との整合性をギリギリまで詰めたものとはなっていないでしょう」と述べている。

かけることが著しく困難となり、職員の職務遂行に対して重大な支障を生み出すおそれがある。この意味で、この点は、単なる立法技術上の問題にとどまらない、条例案の本質に関わる問題としてとらえておく必要がある。

(2) 手続上の問題

第2点は、条例案の作成過程における手続上の問題である。そのひとつは、条例案によって最も大きな影響を受ける職員や労働組合の意見を全く聞くことなく、一方的に作成されたという点である。とくに、条例案の中には労働条件に関わる重要な内容が含まれており、たとえ議員提出とはいえ、何らかの方法で事前に労働組合の意見を聞くのが筋であったというべきであろう。もうひとつは、任命権者と並ぶ人事行政機関である人事委員会の意見を聞くことなく作成されたという点である。上記の立法技術上の問題は、専門的な知識と識見をもつ独立第三者機関である人事委員会との事前の相談を経ていたならば、その多くは解消されていた可能性がある。

これらの手続は、いずれも条例案作成段階では法律上義務づけられてはいないものの⁴、職員基本条例という条例案の性格とその内容の重大性から見て、事前にこれらの関係者・関係機関の意見を聞くことが妥当であったというべきであり、このことへの配慮を欠いたまま条例案が一方的に作成・提出されたことは、後に見る条例案の内容ともども、条例案の権威的性格を示すものといつてよいであろう。

4 議会による条例の制定の段階では、議会において人事委員会の意見を聴取すべきことが義務づけられている（地公法5条2項）。立法技術上も内容上も重大な問題を含んでいる職員基本条例案は、提出後の議会において、人事委員会から厳しい意見が述べられることは必定と思われる。

3 憲法にもとづく公務員制度の理念と基本原則

職員基本条例案の具体的問題点については4で検討することになるが、これらの問題点を貫通する条例案の最大の問題は、憲法にもとづく公務員像、そしてそれを踏まえて作りあげられた戦後の公務員制度の根幹を掘り崩そうとする点にある（後述）。そこで、4での検討に先立って、本節では、まず、憲法における公務員の位置づけと戦後の公務員制度の基本原則を簡単に確認したうえで⁵、それを踏まえた地公法と条例の基本的関係について整理しておきたい。

(1) 「全体の奉仕者」としての公務員

日本国憲法は、公務員についていくつかの規定を置いているが、最も重要な規定は、いうまでもなく、憲法15条2項の「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」という規定である。これは、戦前の官吏が「天皇の官吏」として天皇とその政府のみに奉仕する存在であったのに対して、戦後の公務員は、国民全体に奉仕する存在であることを示したものであり、天皇主権から国民主権への主権原理の転換の当然の帰結である。ここでいう「全体」の語は、その抽象性ゆえに公務員に対する権利制限を正当化するイデオロギーとして悪用されることもあるが、憲法の英文訳では“the whole community”であり、その意味は、文字通り「社会の人々すべて」を指すものにほかならない⁶。「公務員を選定し、及

5 憲法にもとづく戦後の公務員制度の理念について、詳しくは、西谷敏・晴山一穂編著『公務員制度改革』（大月書店、2002年）第2章「日本国憲法と公務員制度改革」（晴山執筆）を参照されたい。本稿では職員基本条例案の問題点との関係に焦点を当てて整理しているので、上記文献であげている公務員制度に対する民主的統制や公務員に対する権利保障の理念には直接は触れていない。

6 憲法15条2項の「全体の奉仕者」の「意味するところが、公務員が特定の支配者

びこれを罷免することは、国民固有の権利である」とする憲法15条1項の規定も、全体の奉仕者である公務員の地位が究極的には国民の意思にもとづいて成り立つものであるという、公務員の地位の民主的基礎を表現したものであり、2項の「全体の奉仕者」規定と一体の関係に立つものである。

以上のことは、国家公務員であると地方公務員であるとを問わず、公務員に共通する憲法上の地位であり、地公法30条が、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」（国家公務員法（以下「国公法」という）96条1項も同じ）と定めているのも、この意味においてにはかならない。

（2）地公法が定める基本原則

公務員が国民全体の奉仕者であるということは、公務員が、国民に対して職務を公正中立な立場に立って遂行しなければならないことを意味している。そのためには、公務員は職務遂行に当たって政治勢力による不当な支配・影響から自由でなければならず、このことを確保するためには、公務員に対する人事行政が公正中立でなければならないことが不可欠の要請となる。この人事行政の公正中立性は、人事行政の民主性ととともに、憲法にもとづく公務員制度の核心をなすものであり、このことを踏まえて、現行地公法には、以下にあげるようないくつかの重要な法原則が定められて

個人、すなわち旧憲法の場合には一人の天皇、に対する奉仕者ではなくて、社会団体としての国家、すなわち国民全体の奉仕者というのであれば、それは上にすでに述べて来たように、たしかに近代的な公務員観念の基本原則を示すものである。この点もまた、英訳文の方が、そのニュアンスをよく伝えており、『全体』という抽象的な意味に用いられやすい用語に代えて、the whole community（社会の人々全部）とっており、それは公務員の奉仕する対象、すなわち公務員を使用している使用者の本質を、一層具体的に示しているということが出来る」（鶴飼信成『公務員法（新版）』（有斐閣、1980年）16頁）。

いる。

ア 成績主義

「職員の任用は、この法律の定めるところにより、受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基いて行わなければならない」（15条）。「任用の根本基準」として置かれたこの「成績主義」の原則は、現代公務員制度の核心をなすものであって、採用や昇任などの公務員の任用が、かつての獵官制のように公務員の政治的立場によって決められるのではなく、受験成績その他の客観的な成績のみにもとづいて行われなければならないことを要求するものである。このように、成績主義は、政治的立場や上司との人的関係などによって公務員の地位が脅かされることを防止することを目的とするものであり、この意味において、次の身分保障の原則とも密接に結びつく原則である。

イ 身分保障

職員は、地公法に定める事由によらなければその意に反して降任・免職されず、また懲戒処分を受けることがない（27条2項・3項）。一般に「身分保障」と呼ばれるこの原則は、公務員を政治的・恣意的な支配から守り、公務の公正中立性を確保するために確立された重要な原則であり、「すべて職員の分限及び懲戒については、公正でなければならない」（同条1項）とする「公正の原則」も、その内容のひとつをなすものである。また、地公法27条は、「すべて国民は、この法律の適用について、平等に取り扱われなければならない」として、任用から離職に至るまでの全人事行政を通じて公務員が平等に扱われるべきことを定めているが、憲法14条の「法の下での平等」に基礎を置くこの「平等取扱いの原則」も、身分保障としての側面を有するものといえることができる。

ウ 公正中立な第三者機関

人事行政の公正中立を確保するためには、任命権者から独立した強力な権限をもつ公正中立な第三者機関の存在が不可欠となる。国の人事院はそ

れを象徴する制度であるが、都道府県と政令指定都市を中心に置かれる人事委員会もまた、それに準じる重要な機関であり、市町村に置かれる公平委員会も、不十分ながらその機能の一端を担っている。

(3) 地公法と条例の関係

以上のように、地公法は、憲法における公務員の地位を踏まえていくつかの基本原則を定めているが、他方で、地公法は地方公務員制度について条例による規律を認めていることから、両者の関係をどのように理解するかが重要な問題となる。

ア 地公法の「根本基準」と条例

地公法5条1項は、「地方公共団体は、……この法律に定める根本基準に従い、条例で……必要な規定を定めるものとする。但し、その条例は、この法律の精神に反するものであつてはならない」と定めている。ここには、地方公務員制度についての条例による規律は、地公法の定める「根本基準」に従い、地公法の「精神」に適合するものでなければならないことが定められている。

地方公務員制度は、地方自治体の組織の一部を構成するものであり、その定めについては、憲法上、地方自治体に対して自治権（自治組織権）が保障されている。地公法1条が、同法の究極目的として「地方自治の本旨の実現に資すること」を掲げているのは、このことを踏まえてのことと考えられる。このように地方自治権が尊重されるべき地方公務員制度においても、なお上記のように地公法の「根本基準」に反する条例が認められないとされているのは、これらの「根本基準」が、上に見た憲法の定める公務員の「全体の奉仕者」性に由来するものであるからにほかならない。

以上を要するに、地方公務員制度に関する条例による規律は、いかにそれが自治権にもとづくものであっても、地公法の定める「根本基準」に反することは許されず、他方でこの「根本基準」に（2）であげた基本原則

が含まれることは明らかであるから、結局、これらの基本原則に反する条例は、地公法に違反する違法な条例ということになる。

イ 本件条例案と地公法の「根本基準」

職員基本条例案は、前文と1条において、条例案が地公法5条1項にもとづくものであることを繰り返し述べている。しかし、いかに条例案がこのことを強調してみても、その内容が上に見た地公法の基本原則に違反するものであるとするならば、それは違法な条例というほかないことになる。条例案は自らを「基本条例」と名づけ、「大阪府の職員に関する条例のうち最高規範となる条例である」(53条)と定めているが、もしその内容が地公法に違反するということになれば、最高規範であるどころか、そもそも条例としての効力を生じない無効の条例ということになる。

4 条例案の具体的問題点

条例案の内容は多岐にわたっているうえ、そこでは立法技術上も理論上も未整理のまま条文化されているため、その問題点を体系的に整理するのは必ずしも容易ではない。以下では、条例案の規定の順序に従いながら、その主な問題点について考察を加えることとしたい。

(1) 準特別職員

条例案は、一定の幹部職員⁷を対象として新たに「準特別職員」の類型を設け(2条2項1号)、これらの職員の採用について、「広く公募による中途採用、または再任による」としたうえで(5条1項1号)、その任用は、大阪府の一般職の任期付職員の採用等に関する条例(以下「大阪府任

⁷ 条例案別表1で準特別職員とされているのは、知事部局の部長・局長・次長等、議会の事務局長・次長、教育委員会の教育監・教育次長、各行政委員会の事務局長などである。

期付条例」という)に定める選考により任期を定めて行うものとしている(同条2項)。

ア 準特別職員を設けることの問題

最初に、そもそも条例で準特別職員⁸なる特別の種類を定めること自体の問題を指摘しなければならない。すなわち、地公法は、地方公務員の職を、同法の適用の有無を基準にして一般職と特別職に区分し、同法が適用されない特別職をごく一部の職に限定したうえで、それ以外のすべての職を、同法が全面適用される一般職に分類している。このことの趣旨は、先に見た「全体の奉仕者」性からくる地公法上の諸原則をできるだけ多くの職員に適用し、どうしてもそこに入りきれない特殊な職だけを例外的に特別職として同法の外に置くという点にあると考えられる。この点からするならば、地公法上一般職職員に属する職員のうちの一部を準特別職員としたうえで任用等について一般職職員と異なった取扱いをすることは、一般職に対する地公法の全面適用を定めた同法の趣旨に反するものということになる。もし条例案のように各自治体が地公法の定める一般職・特別職以外の職の種類を自由に定め、それに対する同法の適用関係を自由に決めることができることになれば、同法の体系は大きく揺らいでしまうことになるからである。

イ 任期付採用の問題

次に任期付採用の問題であるが、地方公務員の任期付採用の根拠法である「一般職の任期付職員の採用等に関する法律」(以下「任期付採用法」という)は、任期付採用ができる場合を、①専門的な知識経験に着目して

8 地公法による一般職と特別職の区分は、職員ではなくあくまで職の区分であり、職員としての区分としていえば、一般職職員と特別職職員ということになる。この区分からいえば、条例案がいう「準特別職員」と「一般職員」は地公法上はいずれも一般職職員であり、条例案の「一般職員」と地公法上の一般職職員とは一致するものではない。この意味において、条例案の区分は、地公法との関係で混乱を招くものといわなければならない。

認められるものと②時限的な業務に対応するために認められるものの2種類に限定したうえで（同法2条，3条）⁹，いずれの場合についても，任期付採用を行うための要件を厳格に定めている¹⁰。これは，地方公務員の採用については地公法上期限のない採用が原則とされていることから¹¹，任期付採用を厳格な要件のもとに限定する趣旨にもとづくものであり，大阪府任期付条例も，同法と同様の規定を定めている。

以上の点からすると，上記①②に該当しない準特別職員について任期付採用を定める職員基本条例は，任期付採用法と大阪府任期付条例の上記趣旨に違反するものといわなければならない。しかも，任期付採用法は，任期の期限を最長5年とし（6条），それを超える任期の更新は許されないとしているので（7条），任期付で採用された準特別職員は，採用後5年を経過すれば職員としての身分を失うという問題が生じることになる¹²。

もうひとつ問題となるのは，任期付採用を選考によって行うとしている点である。職員の採用について，地公法17条3項は，人事委員会を置く地方公共団体（以下「人事委員会設置団体」という）における職員の採用は，原則として競争試験によることとし，人事委員会が認めた場合に限って例外的に選考により行うことを認めている。これは，成績主義の原則を踏ま

9 このほかに同法4条の定める短時間勤務職員の採用の場合があるが，ここでは直接の関係はないので省略する。

10 橋本勇『新版逐条地方公務員法（第2次改定版）』（学陽書房，2009年）265頁は，「条例で同法（任期付不採用法—晴山）が定める要件に更に何らかの要件を付加することを予定しているものではない」とし，任期付採用法の定める要件と異なる要件を条例で独自に定めることはできないとする。

11 最高裁昭和38年4月2日判決民集17巻3号435頁は，「職員の任用を無期限のものとするのが法（地公法—晴山）の建前であると解すべき」であるとし，最高裁平成6年7月14日判決判例時報1519号118頁もこれを引用する。

12 条例案5条2項但書は「再任を妨げない」とするが，任期付採用法の認める再任は5年未満の任期につき最長5年までの再任であって，5年の任期を超える再任は法律上認められていない（大阪府任期付条例も同様である）。

えて、能力実証の方法としてより厳密な方法である競争試験を原則とすべきことを義務づけた規定であるが、準特別職員の採用について、人事委員会の関与なしに条例で選考を一般的な採用方法と定めることは、地公法の定めるこの原則に違反する疑いがある。

ウ 中途採用の問題

幹部職を含む上位の職への任用の方法としては、これまで一般に選考による昇任の方法がとられてきた¹³。これは、公務内で培ってきた公務員としての専門的知識と経験を重視するという観点から長年にわたって積みあげられてきた任用（昇任）システムであり、十分な合理性が認められるものといつてよい。これに対して、準特別職員について一般的に公募による中途採用（この概念については後述）の方法をとることは、これまで定着してきたこの任用システムを大きな混乱に陥れるおそれがある。条例案5条3項は、府の職員が身分を有したまま選考に応募できるとしているが、これは地公法上昇任に該当するものであって、中途採用に当たるものではない。

エ 外部有識者による面接

地公法18条1項は、競争試験と選考の実施を人事委員会の権限と定めている。このことの趣旨については、「高度な内容の競争試験および選考を中立的な立場において行うことが期待できることによるものである」¹⁴と説明されている。この点からするならば、条例案5条5項が、選考に当た

13 地公法17条3項は、人事委員会設置団体における職員の昇任について、原則として競争試験によるべきことを定めている。しかし、種々の理由により、実際には、人事委員会が承認した場合は選考によることができるとする同項但書にもとづいて、全国的に選考による昇任の方法がとられており（一部の自治体で行われている昇任試験は、競争試験ではなく選考試験である）、大阪府の「職員の任用に関する規則」（昭和29年9月1日大阪府人事委員会規則第1号）6条も、総務省の人事委員会規則（案）3条を踏まえて、その旨の定めを置いている。

14 橋本注10・283～284頁。

って「知事の指名した外部有識者による面接」の結果を尊重しなければならないと定めていることは、人事委員会によって選考の公正中立を確保しようとする上記地公法の趣旨に反する疑いがある。もっとも、人事委員会のこの権限は、任命権者を含む他の行政機関に委任することができると思われるが（地公法8条3項）、この場合であっても、選考に当たって人事行政の専門家ではない外部有識者による面接結果の尊重を義務づけることは、選考方法としての公正性、専門性を損なわせるおそれ大きい。

（２）一般職員の任用

ア 新規採用・中途採用の区別

条例案は、一般職員の採用を、新規採用、中途採用、官民交流人事の3つの方法によるものとしたうえで（5条1項3号）、行政運営の活性化を図るため中途採用を継続的に実施するとともに（6条）、一定数以上の職員について官民を問わず広く交流人事を行うとしている（7条）。これは、これまでの一般的な採用方法であった新規採用を縮小し、中途採用と民間からの交流人事の比重を拡大していこうとするものである。

ここではまず、新規採用と中途採用の概念が問題になる。すなわち、地公法は、新規採用と中途採用を区別することなく、現に公務員でない者を公務員の職に任命することを広く「採用」と呼び、人事委員会設置団体における採用の方法は、原則として競争試験によらなければならないと定めている（17条3項）。したがって、新規採用であろうと中途採用であろうと、採用はすべて原則として競争試験によらなければならないことになる。これに対して、条例案では、学卒者を対象とした新規採用については従来通り競争試験によるものとしながら、一定期間民間で経験を積んだ者を公務員に採用する中途採用は競争試験ではなく選考によって行うことを想定して、新規採用と中途採用の区別を行っていると見ることができる。しかし、これについては、以下の問題を指摘しなければならない。

イ 中途採用の問題点

まず、選考による中途採用を一般的な採用方法とすることは、上記の競争試験原則の趣旨に反することになる。競争試験と選考はいずれも客観的な能力実証の方法ではあるが、競争試験は、「能力の実証の方法としてはもっとも厳密なもの」¹⁵とされることから、成績主義の観点からは選考よりも優れた方法であり、地公法が人事委員会設置団体における採用方法として競争試験原則を定めているのも、このことを踏まえてのことである。したがって、選考による中途採用を公務員の一般的な採用方法と位置づけてその比重を増大させることは、成績主義にもとづいて、競争試験による採用を原則としてきたこれまでの公務員の採用のあり方を大きく切り崩すおそれがある¹⁶。

ウ 官民人事交流の問題

官民の人事交流は、官民癒着を招き公務の公正中立を害するおそれがあることから、長い間認められなかったが、国においては、1999年に制定された「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」（以下「官民交流法」という）によって部分的に認められることとなった。これによって、民間企業の被用者は選考採用によって官職に任命されることが可能となったが、同法は、官民癒着を防止する観点から、交流人事について厳格な基準（具体的には同法5条にもとづき人事院の定める交流基準）を設け、独立機関である人事院の認定のもとでのみ行うことができることとするとともに、民間からの採用の任期を3年（更新しても最長5年）に制限し、さ

15 同前277頁。

16 競争試験に対して、選考は、人事委員会が定める職について人事委員会の承認があった場合に限り認められる方法である（地公法17条3項但書）。したがって、選考を行うためには人事委員会の定めと承認が必要になるが、仮に人事委員会が選考による中途採用を承認する場合でも、当該自治体の多くの職について一般的にそれを認めることは、上記の競争試験原則から見てやはり問題があるといわなければならない。

らに、派遣した企業と密接な関係のある官職への就任を禁止するなど、厳しい規制を定めている。

これに対して、地方公務員には官民人事交流法の適用はなく、また、地方公務員を対象とした民間との人事交流を定めた法律も存在しない。こうした状況のもとで、条例で単独に官民交流の制度を定めることは、法律との関係で重大な疑義を生じさせることになる。

エ 成績主義への背反

結局のところ、条例案の基本的なねらいは、競争試験による新規採用を減らし、選考による中途採用や官民交流による民間人採用の比重を高めることによって、職員採用に知事の意向をより強く反映させ、知事に忠実な大量の職員集団を作り出すことにあると考えざるをえない。このことは、地公法の定める成績主義の原則に大きく背反するものであると同時に、新規採用から部内の昇任を経る中で培われるべき公務担当者としての資質と公務遂行に不可欠な専門的知識・能力を公務の世界から失わせ、これまでの公務のあり方を大きく変質させる結果を招くおそれがあるといわざるをえない。

(3) 人事評価

条例案は、「能力と業績に応じた人事を徹底」(前文)する観点から「任命権者及び任命権者が指名した上級の職員が定めた業務目標を最も効率的かつ効果的に達成することを目的として」人事を行うことを「人事の基本原則」として定めているが(3条)、それを担保するのが、条例案の要をなす人事評価制度にほかならない。条例案の定める人事評価制度の基本的骨格は、2007年の国公法改正によって導入された国家公務員の人事評価制度と類似するものであるが¹⁷、両者の間には決定的な違いがある。それは、

17 2007年に改正された国公法は、「職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず、……人事評価

条例案が、S（5%）、A（20%）、B（60%）、C（10%）、D（5%）の5段階ごとにパーセントを定めた相対評価を義務づけているのに対して（11条）、国家公務員の人事評価は、絶対評価を基本としている¹⁸という点である。

条例案の相対評価制度のもとでは、いかに多くの職員が努力して組織全体として優れた成果を出したとしても、評価者は必ず一定の割合で低い評価を出さざるをえないことになり、職員は、高い評価を得るためには、常に他人よりも優位に立つことをめざして際限なき競争に追い込まれることになる。しかも、評価結果は任用・給与に明確な形で反映されるだけでなく（12条）、2回連続してD評価を得た者は免職または降任に付されることになるため（後述）、それが職員に与える効果と影響は絶大ということになる。そして、評価基準は、最終的に任命権者たる知事が定める業務目標にもとづいて策定されることになるので、相対評価を前提とする人事評

に基づいて適切に行われなければならない」（27条の2）とする「人事管理の原則」を新たに定めたうえで、従来の勤務評定の規定に代えて、第3章第4節「人事評価」のもとに3箇条（70条の2～70条の4）の新しい条文を置くこととなった。もっとも、これらの条文はいずれも原則的規定にとどまるものであることから、これを踏まえた人事評価制度の具体的内容は、「人事評価の基準、方法等に関する政令」が定めるほか、より細目的な事項については、「人事評価の基準、方法等に関する内閣府令」と「人事評価の基準、方法等について」（総務省人事・恩給局長通知）が定めるところとなっている。

- 18 前注であげた人事評価に関する政令4条は、人事評価の方法として、能力評価と業績評価を定め（4条）、評価の結果を踏まえた個別評語・全体評語を職員の区分に応じて2～5段階で付すことを定めている（6条）。同政令には、これらの評価が絶対評価である旨の明文の規定は置かれていないが、各段階ごとにその割合が定められていないため、その性格は、各々の評価対象者について評価基準にもとづく評価を個別に行う絶対評価ということになる。2007年の国の新しい評価制度を解説した新人事制度研究会編著『国家公務員の新たな人事制度』（PM出版、2010年）17頁は、「（能力評価と業績評価の——晴山）いずれの評価も、評価期間中の職務行動や業務の遂行状況を評価基準に照らして絶対評価で評価することとされている」と説明している。

価の仕組みは、必然的に職員に対して知事に対する強い服従と忠誠を強いる結果とならざるをえない。

(4) 懲戒処分

別表を含めて条例案の中で量的に最も大きな比重を占めているのが、懲戒処分と分限処分、そして職務命令に関する規定である。以下、順次、その問題点を見ていくこととする。

ア 条例案による具体的処分基準の法定

地公法は、職員は地公法で定める事由によらなければ懲戒処分を受けることがないとして（27条3項）、法令違反、職務上の義務違反・職務懈怠、全体の奉仕者たるにふさわしくない非行の3つの懲戒事由を定め、たうえて（29条1項）、懲戒処分の「手続及び効果」については、「法律に特別の定めがある場合を除く外、条例で定めなければならない」（29条4項）としている。これらの規定からすると、懲戒処分について条例で定めることができるのは、あくまでも「手続及び効果」に限られていると解される。このことを踏まえて、総務省は、「職員の懲戒の手続及び効果に関する条例（案）」を示し、大阪府も「職員の懲戒の手続及び効果に関する条例」を定めているが、いずれもその名の示すとおり、規定内容は手続と効果に限られたごく簡単な内容にとどまっており、処分事由に関わる規定は一切含まれていない。このように、地公法が懲戒処分事由を自ら定め、条例による独自の処分事由の設定を認めていないのは、法律で処分事由を統一的に定めることによって懲戒権者の恣意を抑制し、職員を保護する趣旨に出たものと解される。

これに対して、職員基本条例案は、現行の「職員の懲戒の手続及び効果に関する条例」を改廃することとしたうえて（附則3条）、新たに、別表2において、68項目にわたるきわめて詳細かつ具体的な処分事由とそれに対応してとるべき懲戒処分の種類を定めている（20条、別表2）¹⁹。これ

については、地公法29条1項と異なる新たな処分事由を定めたものではなく、同項の抽象的処分事由を個々のケースに適用するための具体的基準を定めたものと見ることができるが、そのうえでなお、別表2の如き詳細な処分事由を条例で画一的に定めることについては、以下のような疑問を提起せざるをえない。

イ 懲戒権者の裁量権との関係

地公法の定める懲戒処分の処分事由は抽象的であり、その適用に当たって処分権者に一定の裁量権が認められていることは周知の通りである。この裁量権は、判例上きわめて広範なものと解されているので（最高裁昭和52年12月20日判決民集31巻7号1101頁参照）、戦後の学説・判例は、裁量権の恣意的行使を統制するためのさまざまな法理を作り出してきた。こうして形成された裁量権濫用の基準として、目的違背・動機の不正、平等原則違反、比例原則違反、基本的人権の侵害、適正手続違反などがあるが、最近の判例においては、これらに加えて、処分権者の判断過程が合理的なものであったかどうかに着目して裁量権行使の違法性を審査しようとする判断過程審査の方法が有力となりつつある。

これらの裁量統制の手法は、具体的事案に即しながら懲戒権者の判断に制約を加え、恣意的な処分を防止することを目的とするものであるが、具体的な懲戒事由を詳細に列挙してそれに対する懲戒処分の種類を画一的に定める条例案の内容は、このような懲戒処分における裁量統制の意義を大きく損なうものといわなければならない。たとえば、処分事由の存在自体

19 条例案20条1項は、別表2に掲げる懲戒処分を「標準的な」ものと定めているので、場合によっては別表2に掲げられた処分以外の処分も選択しようという解釈も成り立ちえないわけではない。しかし、後に見る職務命令に関する条例案の規定や、懲戒処分を「より一層厳正に行うことで、職員の不祥事を未然に防止し、府民の行政に対する信頼を確保することを目的として」（17条）懲戒処分に関する規定が設けられていることを踏まえるならば、現実の運用においては、別表2に定められた懲戒処分よりも軽度の処分を選択する余地は、それほど大きくはないと思われる。

は前提としたうえで、具体的事情に即して必要限度を超えた過度に重い処分を違法とする比例原則は、懲戒処分の行き過ぎを抑制するうえで重要な役割を果たしてきたが、条例案によれば、懲戒権者が個別事案ごとに具体的事情を考慮しながら別表2に規定された処分よりも軽度の処分を選択することができなくなり、比例原則が機能する余地を失わせてしまうおそれがある。

また、懲戒権者は、裁量権の行使に当たって、行為の原因・動機・性質・態様、行為の前後の状況、矯正可能性の有無、職務への影響、処分が与える他の公務員や社会への影響など諸々の事情を総合的に勘案したうえで処分の是非や処分の種類を決めなければならないが、その際に、考慮すべき事項を考慮せず、また考慮すべきでないことを考慮に入れるなどして十分な考慮を尽くさずに行った処分は、それだけで裁量権の誤った行使に当たり違法となるとするのが、上記の判断過程の合理性に関する判例法理である。これに対して、別表2による画一的な処分事由と処分の種類の法定は、こうした判断過程の合理性に着目した裁量統制の機能を大きく減殺させることになる。

ウ 裁量基準との関係

地公法の定める懲戒事由はきわめて抽象的であるから、具体的な処分基準を設定すること自体は、裁量権統制の観点から見て望ましいことといえる。適正手続の観点からの裁量統制の一環として具体的裁量基準の設定が要請されることは、個人タクシー事件最高裁判決（最高裁昭和46年10月28日判決民集25巻7号1037頁）以来の確立した判例法理であり、現在では行政手続法5条の規定の中にも取り込まれることになっている（ただし公務員の不利益処分は同法の適用除外）。

しかし、ここでいう裁量基準とは、あくまでも法律によって処分庁に授権された裁量権を手続的に統制するために設けられる行政内部の基準のことである。人事院が国家公務員の懲戒処分の基準として「懲戒処分の指

針」(平12・3・31)を作成し、また大阪府も独自に「大阪府懲戒処分の指針」(2009年12月16日)を策定しているのも、懲戒権者が裁量判断を行うに当たっての基準を提供するためにほかならない。このような内部基準の場合には、絶対的にそれに従わなければならないという法的拘束力をもつものではないから、たとえば、比例原則の観点から事案に応じて基準よりも軽い処分を選択することも可能となってくる。これに対して、条例案のように、条例によって法的拘束力を伴う具体的基準を画一的に定めることになれば、懲戒権者は、事情の如何を問わず条例案で定められた処分を義務づけられることになり、適正な裁量権の行使が封じられてしまうことになる。

エ 別表2の具体的基準

別表2が定める68項目にわたる具体的基準の問題点についても、個別的に検討される必要があるが、ここでは、争議行為をした場合の懲戒処分として減給または戒告(11号)、争議行為を共謀等した場合の懲戒処分として免職または停職(12号)、政治的行為をした場合の懲戒処分として免職・停職・減給(66~68号)の処分が定められていることの問題のみをあげておきたい。これについては、上記の諸行為を禁止する現行法の規定自体の違憲性という基本問題に加えて、限定解釈によって懲戒事由に該当しないとす解釈や比例原則を適用してよりも軽度の処分を選択することができなくなるという問題を指摘しておく必要がある。

オ 懲戒処分の公表

条例案22条1項は、懲戒処分について、氏名も含めて、一律にホームページへの掲載や報道機関への資料提供等による公表を行うことを定めている。たしかに、懲戒処分の公表自体は、全体の奉仕者としての公務員の地位からくる当然の要請とはいえる。しかし、非違行為と職務との関連性、処分の種類、被処分者の地位、関係者のプライバシー侵害の可能性、行為者の情状などを一切考慮することなく、氏名も含めた一律的公表を条例で

義務づけることは、被処分者に過重な負担を強いたり、関係者のプライバシーを侵害するなどの重大な弊害を招くおそれがある。

氏名については、一切公表すべきでないといまではいえないが、報道機関への資料提供を含む一律的な公表は、後に見る職務命令への過重な服従義務と結びつくことによって、公務員の職務遂行に対して大きな萎縮効果を生み出すおそれがある。条例案22条2項は、非違行為の被害者の人権に十分配慮する必要があるときは所属・氏名を公表しないことができる旨定めるが、被害者の人権配慮以外にも、氏名を公表しない余地を認める旨の規定を設けるべきであろう²⁰。

(5) 分限処分

地公法は、27条1項において同法で定める事由によらなければ降任または免職ができないとし、28条1項で4つの分限事由を定め、分限処分の「手続及び効果」を条例に委任している。これに対して、条例案は、別表3～6においてきわめて詳細かつ具体的に処分事由を列挙したうえで、それに対応する処分の種類（免職・降任）を定めているが、これについては、懲戒処分について（4）で述べたことと基本的に同様の問題を指摘することができる。

とくに、ここでは、分限処分、なかでも分限免職について判例がきわめて厳格な立場に立っていることを指摘しておく必要がある。すなわち、最高裁昭和48年9月14日判決民集27巻8号925頁は、地公法28条の分限処分について、「任命権者にある程度の裁量権は認められるけれども、もとよ

20 国家公務員の懲戒処分については、人事院の策定した「懲戒処分の公表指針」（平15・11・10）において、原則として個人が識別されない範囲で公表するものとされている。もっとも、この点については、条例案の場合とは逆に、本来氏名を公表すべきような場合にまで非公表にされるという問題があることを指摘しておく必要がある。

りその純然たる自由裁量に委ねられているものではなく、分限制度の上記目的と関係のない目的や動機に基づいて分限処分をすることが許されないのはもちろん、処分事由の有無の判断についても恣意にわたることを許されず、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断するとか、また、その判断が合理性をもつ判断として許容される限度を超えた不当なものであるときは、裁量権の行使を誤つた違法のものであることを免れないというべきである」としたうえで、「ひとしく適格性の有無の判断であつても、分限処分が降任である場合と免職である場合とでは、前者がその職員が現に就いている特定の職についての適格性であるのに対し、後者の場合は、現に就いている職に限らず、転職の可能な他の職をも含めてこれらすべての職についての適格性である点において適格性の内容要素に相違があるのみならず、その結果においても、降任の場合は単に下位の職に降るにとどまるのに対し、免職の場合には公務員としての地位を失うという重大な結果になる点において大きな差異があることを考えれば、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のに対し、降任の場合における適格性の有無については、公務の能率の維持およびその適正な運営の確保の目的に照らして裁量的判断を加える余地を比較的広く認めても差支えないものと解される」と判断している。ここでは、後段で、降任と比較した場合における免職に対する法的制約の強さが強調されているが、前段では、降任を含む分限処分一般について裁量権濫用の観点からの強い法的統制のもとに置かれていることが指摘されていることに留意する必要がある。これは、地公法28条1項3号所定の「その職に必要な適格性」に関する判断であるが、勤務実績不良（1号）、心身の故障（2号）、職制の改廃（4法）という他の分限事由についても基本的に妥当するものと考えられる。

別表3～6の掲げる具体的処分事由の是非については、以上の観点を踏まえて個別的に検討する必要があるが、ここでは、なによりも、人事評価

において2回連続してD評価を得た者を一律に免職または降任に付すこととしている点をあげておかなければならない(別表3第1項, 別表4第1項)。先に見たように, 相対評価のもとでDは毎年必ず5%程度になるよう義務づけられているので, このことは, いったんD評価を受けた職員に対してきわめて大きな威圧効果をもつことになることは必定である。この点は, (3)で見た人事評価の問題点とあわせて, 数ある条例案の問題点の中でも最も重大な問題であるといわなければならない。

(6) 職務命令

ア 職務命令違反の位置づけ

地公法は, 第3章第5節を「分限及び懲戒」とし, それに続く第6節を「服務」としたうえで, 服務のひとつとして, 「職員は, その職務を遂行するに当つて, 法令, 条例, 地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い, 且つ, 上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない」ことを定めている(32条)。これらの規定から見て, 職務命令への服従義務は, 守秘義務, 職務専念義務などとともに「服務」の一環をなすものであり, それへの違反は, 「職務上の義務に違反」(29条1項2号)するものとして懲戒処分の対象となる性質のものである²¹。

これに対して, 条例案は, 第8章「懲戒処分・分限処分」を, 第1節「懲戒処分の手続及び効果」, 第2節「分限処分の手続及び効果」, 第3節「職務命令違反に対する処分の手続及び効果」の順で構成し, 職務命令を, 懲戒処分, 分限処分と並ぶ独立した節で扱っている。そして, 条例案第3節は, ①職務命令違反に対する標準的な「懲戒処分」を減給または戒告とし(31条1項), ②過去に職務命令に違反した職員の職務命令違反に対す

21 橋本注10・622頁は, 「職員の職務上の義務は, 法令または職務上の命令によって課せられるものであるから, 職務上の義務違反は常に地方公務員法第32条違反となる」とする。

る標準的な「懲戒処分」を停職としたうえで（同条2項）、③上記の停職処分があった場合には、人事担当者は「分限処分」に係る対応措置として指導研修等を実施することとし（同条4項）、④上記指導研修後の5回目の職務命令違反または同一の職務命令に対する3回目の違反に対する標準的な「分限処分」を免職としたうえで（32条1項）、⑤上記④の規定は「懲戒処分」により免職とすることを妨げない（同条2項）、と定めている。

以上のように、条例案では、上記①②において職務命令違反をまずは懲戒処分の対象とする一方、②の停職処分を受けた職員に対しては③で分限処分に関する指導研修等で対応し、さらにその後も職務命令違反を継続した場合には④でこれを分限免職に付するとしながらも、同時に⑤では当該職員を懲戒免職の対象にすることも許容するというように、職務命令違反に対する措置について、懲戒処分と分限処分とが未整理のまま混在させられていることがわかる。これは、職務命令違反の位置づけについての理論的混迷を示すものにほかならない、

たしかに、懲戒処分の対象である職務命令違反が、その違反の内容・性質によっては同時に分限処分の対象にもなりうるケースは想定できないわけではない²²。しかし、それに該当するかどうかは、職務命令の内容や具体的事情を踏まえて慎重に判断されなければならない、職務命令違反が常に懲戒処分と分限処分の双方の対象になるものでないことはもとより²³、むしろ、そのようなケースは例外的と考えられる²⁴。それにもかかわらず、

22 橋本注10・519頁は、職務命令違反の事実がある場合には懲戒処分の対象となるものであるが、「その行為が職員の性格に根ざしているものと判断して、職に必要な適格性を欠くもの（法三二）として分限処分の対象となる場合がありうる」とする。

23 たとえば、不服従の理由が命令の内容に対する評価の違いにあり（職務命令が違憲または違法であるとの信念にもとづいて命令を拒否する場合など）、そのことが当該職員の勤務実績不良や職に必要な適格性の欠如に直接結びつかないような場合もある。

24 職務命令違反は、それ自体として地公法29条1項2号（職務上の義務違反）の懲

条例案が、職務命令違反に対して、通常の処分である懲戒処分に加えて、分限処分の中でも最も重大な分限免職処分を一般的に課することができるとしているのは、職務命令への服従義務を地公法の予定する以上に過重なものとすることによって、職員に対して職務命令への絶対的服従を強いる意図にもとづくものといわなければならない。

イ 処分の過重性・画一性

職務命令に関する第2の問題は、職務命令違反に対する処分内容が、あまりにも過重で、かつ画一的であるという点である。

職務命令への服従義務の内容と範囲については、職務命令の法的性質をどう考えるかという問題と関わってさまざまな見解があるが²⁵、本来、職務命令への服従義務は、あくまでも適法な職務命令を前提とするものであって、少なくとも憲法違反や重大な違法性を帯びた職務命令に対しては、公務員は服従義務を負わないだけでなく、服従してはならないのである²⁶。

戒事由となるが、それが同時に分限処分の対象になるためには、さらに地公法28条1項1号～3号の分限事由に該当することが必要となる（4号が問題となることは想定できない）。懲戒処分と分限処分の目的・性質の本来の違いを考慮すると、懲戒事由が同時に分限事由を構成するケースは、それほど多くは想定できないであろう。

25 この問題については、さしあたり村上博「職務命令と服従義務」『行政法の争点（第3版）』（有斐閣、2004年）参照。

26 「職務命令の内容が明瞭に法規に違反する場合は、職員はその職務命令を無効と判断してこれに従わないことができるというべきである。上司の命令には『絶対服従』でなければならないかという趣旨の照会に対して、『職員は、職務命令が客観的に違法であると認められる場合を除き、これを拒否することができないものと解する。（以下略——晴山）』との例規があるが（昭和二五・一・三〇世話甲一九号人事院公平局世話課長）、これは右の趣旨であろう」（佐藤功ほか『公務員法』（日本評論社、1954年）385～386頁、旧漢字体を口語体に改め）。「上司の命令は絶対的で、事の理非曲直を問わず服従しなければならぬ、というのでは、近代的な、自覚した人間を主体とする組織ではあり得ない。（旧日本帝国の軍隊組織のような——晴山）本質をもった機構が、そのままの形で、今日まで存続しているということはありません。今日の公務員制度の職能的階層制においては、上司の命令に対する職員の服

他方で、一般に職務命令といっても、その内容はきわめて多様であり、それへの違反の程度・態様にも、軽度のものから重大なものまでさまざまなものが含まれている。条例案は、条例案にいう職務命令を「職務上の特
に重要な命令として書面で行うもの」(29条)と定義しているが、何が重要かの基準は定められておらず、その判断は、結局のところ上司(究極的には知事)に委ねられることになる。条例案によれば、こうして上司が重要と判断した職務命令に違反した場合には、それだけでアで見た画一的基準に従って懲戒処分・分限処分の対象とされることになり、職務命令の内容や不服従の理由、不服従に至る経緯等を考慮しながら処分を差し控えたり、より軽い処分を選択する途が封じられてしまうことになる可能性が大きい²⁷。

ウ 職務命令への不服申立て

以上のような問題点を考慮してか、条例案30条は、職務命令に対する不服申立ての手續を定めている。詳細は省くが、この点については、①そもそも職務命令は行政争訟の対象となる処分といえるか、②条例案の不服申立ては行政不服審査法上の不服申立てか条例案独自の不服申立てか、③審査対象は命令の違法性にも及ぶか(条例案では不当性のみが対象となっているようにも読める)、④職務命令に際して不服申立ての教示は義務づけられるか、⑤停職処分の公表や不服従に対する分限免職は不服申立係属中はできないとされているが(31条3項但書、32条1項但書)、取消訴訟で争っている場合はどうなるか、といった多くの検討すべき理論上・制度上の問題があることのみをここでは指摘しておきたい。

従義務は、職員の個人的独立性に、はるかに重心を傾けた方式で解釈されなければならない」(鵜飼注6・229頁)。

27 条例案が職務命令違反に対して定める処分は「標準的な処分」とされているので、それよりも軽い処分を選択する可能性は、解釈上なお残されているとはいえる。ただ、職務命令への服従義務を加重しようとする条例案のもともとの発想からすると、その可能性は大きくはないというべきであろう。

(7) 勤務条件

給与等の勤務条件についてもいくつかの問題があるが、ここでは、条例案14条2項が、人事委員会の給与勧告に際して府の財政状況の考慮を義務づけていることの問題を指摘しておきたい。人事委員会は、独立した人事行政の専門機関として、官民給与の格差などの諸事情を考慮して給料表の改定が適当であると認めるときに議会と長に対して勧告できる権限を付与されているのであり、勧告に財政状況の考慮を義務づけることは、独立第三者機関である人事委員会の勧告権限に不当な制約を課すことになり、地公法が定める給与勧告制度の趣旨を形骸化するものといわねばならない。同時に、このことは、労働基本権が制約されている現行法のもとにあって、勧告制度の代償機能を形骸化させることをも意味し、公務員に対して労働基本権を保障した憲法28条の観点から見ても重大な問題をはらむものといわなければならない。

(8) 人事観察委員会

条例案は、知事が任命する委員長と4名の委員からなる人事観察委員会を設置し、懲戒処分・分限処分の審査、再就職に関する事項の調査・勧告等に当たらせることとしている(46条)。同委員会の委員には、現職員またはかつて職員であった者は就くことができず、委員会は純粹の民間人だけで構成されることとされている(48条)。しかし、人事行政全般について外部の者の意見を反映させることの必要性は否定できないとしても、個別の不利益処分について、部外者だけで構成される委員会による審査を条例で義務づけることは、不利益処分の性質および被処分者の身分に及ぼす影響の重大性から見て、大きな問題をはらむものといわなければならない。

もともと、懲戒処分や分限処分は、被処分者の日頃の勤務態度や性向など多様な要素を総合的に考慮しながら行われるものであり、その判断は、庁内の事情に通暁した者(法的には任命権者)の裁量に委ねるのでなけれ

ば適切な結果を期待できない性質の行為である²⁸。もちろん、この任命権者の裁量権が恣意的に行使されてならないことは当然であって、そのために、さまざまな裁量統制の法理が形成されてきたことは、先に述べた通りである。こうした裁量統制法理のもとで行使される任命権者による裁量判断の過程に、庁内の事情や公務員制度に対する十分な理解を欠く民間人だけの委員会の審査を介在させることは、裁量権の抑制に資するどころか、事情を十分踏まえない恣意的な処分や比例原則に反する過度に重い処分を増加されるおそれの方が大きいといわなければならない。

仮に恣意的な処分を防止するために被処分者以外の者の意見を聞く必要があるというのであれば、むしろ、民間人だけで構成される委員会ではなく、公務と人事行政に関する知識と経験を有している現職職員層の意見を聞くための仕組みこそ、処分の公正・妥当を図るための制度として検討に値するものというべきであろう²⁹。

28 最高裁昭和52年12月20日判決民集31巻7号1101頁は、懲戒処分につき、「懲戒権者は、懲戒事由に該当すると認められる行為の原因、動機、性質、態様、結果、影響等のほか、当該公務員の右行為の前後における態度、懲戒処分等の処分歴、選択する処分が他の公務員及び社会に与える影響等、諸般の事情を考慮して、懲戒処分をすべきかどうか、また、懲戒処分をする場合にいかなる処分を選択すべきかを決定することができるものと考えられるのであるが、その判断は、右のような広範な事情を総合的に考慮してなされるものである以上、平素から庁内の事情に通暁し、部下職員の指揮監督の衝にあたる者の裁量に任せるのでなければとうてい適切な結果を期待することができないものといわなければならない」とする。この点は、分限処分についても基本的に同様であろう。

29 田辺江美子「フランスにおける懲戒制度」フランス行政法研究会編『現代行政の統制』（成文堂、1990年）111頁以下においては、フランスでは、「すべて労働者は、企業管理ならびに労働条件の団体決定について、その代表者を仲介とすることにより参加する」とする1946年憲法前文の参加権にもとづき、懲戒処分、分限処分を含む人事管理に関するすべての個別的決定について、行政側代表と公務員側代表が各同数で構成する審議会が設置され、懲戒処分の場合には、被処分者に対する聴聞手続を経たうえで、この審議会（懲戒評議会）の意見を処分庁に付託するという制度がとられていることが紹介されている。そして、「懲戒評議会の意見は、行政庁を

5 結び

(1) 戦後公務員制度の否定

これまで、条例案の主な問題点について概括的な検討を加えてきた。条例案には、これらのほかにも、組織改廃による分限処分、天下りの「根絶」などいくつかの問題が含まれているが、本稿ではとりあげることはできなかった。しかし、これまでの検討によっても、条例案がいかに多くの問題をはらむものであるかが明らかになったことと思われる。ここで、これらの問題点を3であげた戦後の公務員制度の基本原則との関係で整理すると、以下のことを指摘することができる。

まず、公務員組織の基幹部分をなす幹部職員を公務外からの任期付き中途採用者を中心に構成し、一般職員の採用においても、公務外からの中途採用と民間からの人事交流による採用の比重を大幅に増大させようとする条例案の内容は、競争試験制度を基軸に据えて客観的な能力の実証のみにもとづいて公務員の任用を行うという、現行公務員制度の根幹をなす成績主義の原則と真っ向から対立するものである。

つぎに、一定数の不適格者を必ず作り出すことになる相対評価、それと結びついた画一的な分限事由とそれに対応する分限処分の法定、比例原則と判断過程の合理性への配慮を欠いた懲戒事由とそれに対応する懲戒処分の一律的な法定、公務担当者としての人格や専門性を軽視した職務命令へ

法律上拘束するものではないが、行政庁の恣意を牽制し、適正な懲戒制度がなされるために事実上の大きな役割を期待されている」(同112頁)とされる。なお、現行の大阪府の「職員の懲戒の手續及び効果に関する条例」2条1項は、任命権者は「関係者その他適当と認める者の意見を聴くなど、公正を期さなければならない」と規定している。この「関係者」には公務員も当然含まれると考えられるが、上記フランスの例も参考にしながら、「関係者」というあいまいな形ではなく、もう少し組織的な職員参加の仕組みが検討されてよいであろう。

の過度の服従の義務づけは、公務の公正中立を確保するために公務員に付与されている身分保障の原則を根本から掘り崩すものである。

さらに、給与勧告における財政状況の考慮の義務づけや民間人だけで構成される人事観察委員会への強力な権限の付与は、人事行政の公正中立を確保するための組織的裏づけともいうべき独立第三者機関たる人事委員会の形骸化を意味するものである。

以上に簡潔に要約したように、個々の問題点を通して浮びあがってくる条例案の最大の特徴は、憲法の「全体の奉仕者」規定を踏まえて作り出された戦後の公務員制度の基本原則そのものを根本から否定しようとする点にあるといえる。これらの基本原則は、最近の公務員制度改革によるさまざまな見直しの試みにもかかわらず、なおその骨格部分においては当初の理念と内容が維持されてきたものである。今回の条例案は、まさにこの戦後公務員制度の基本原則に焦点を当てて、それがもつ意義を正面から否定しようとするものといっても過言ではない。この意味において、条例案は、地公法の「根本基準」（地公法5条1項）に違反する違法な条例案といわなければならない。

（2）政官関係のあるべき姿

地公法の基本原則が憲法の定める「全体の奉仕者」性に由来するものであることを踏まえるならば、条例案がはらんでいる上記の問題点は、結局のところ、条例案が「全体の奉仕者」性の否定に行き着くものであることを示している。

しかし、このことを確認したうえで、なお残されている重要な問題は、憲法の定める「全体の奉仕者」性を踏まえたうえで、首長と地方公務員の関係、より一般化していえば、内閣と国家公務員の関係を含めたいわゆる政と官の関係のあり方というものをどのように考えるべきか、という問題である。この問題は、「選挙で選ばれた首長に公務員が服従するのは民主

主義の当然の要請である」とする橋下氏の条例案正当化の議論に対して、「全体の奉仕者」の観点に立って、どのような首長と公務員の関係のあり方を対置したらよいのか、という問題でもある。この問題は、前世紀末以降政治・行政上の大きなテーマとして論じられてきた「政治主導論」「内閣主導論」の評価を含めて、それ自体として検討すべき独自の課題であるが、以下では、この点について、さしあたり筆者が考えている基本的視点を簡単に述べて本稿を閉じることとしたい。

① 政治部門の役割

首長制にせよ議院内閣制にせよ、選挙によって選ばれた政治部門が最終的に政策を決定し、立法・行政を通してその実現に責任を負うことは、当然のことである。その場合に、政策決定過程を公開し、各種の手段を通して少数意見を含む国民各層の意見を広く政策決定に反映させるなど、民主的な決定手続を最大限追求しなければならないこともまた、民主主義の当然の要請である。

② 公務員の基本的役割

上記①を踏まえたうえで、公務員に対しては、憲法上、「全体の奉仕者」として、公務（国と自治体の公的業務）を公正中立の立場に立って遂行することが、その基本的役割として求められる。この場合、現代国家においては、複雑多様な公務の遂行のために職業的公務員制度が不可欠であることから、公務の基本的部分は、職業的公務員によって担われるべきことになる。そして、憲法上、公務の究極的目的が国民・住民の権利と福祉の実現にあることを踏まえるならば、公務員には、職務に関する専門的な知識や能力、公務員としての識見と職業的倫理感を、この公務の目的の実現に向けて最大限発揮するよう努力することが求められる。

③ 政策の決定・執行過程への公務員の関与

以上の①と②を踏まえると、最終的な政策決定権が政治部門にあることを前提としつつも、公務員は、政治部門の決定に盲目的・機械的に従うの

ではなく、②の観点に立って、政治部門の政策決定に当たって、考えるいくつかの選択肢を提示したり、政治部門が決定しようとしている政策に対して専門家としての意見を述べるなど、政策決定過程に積極的に関与することが求められる。また、政治部門により決定された政策の執行過程においても、公務員は、②の観点に立って、具体的な政策執行のあり方について、上司に対して意見を述べ、政策の執行ができるだけ国民・住民の権利と福祉の実現に資するように努力することが要請される。

④ 職務について意見を述べる権利と義務

以上を踏まえると、政治部門による政策の決定・執行の過程において、公務員の意見の反映がどこまで十分に保障されるかが、決定的に重要な課題ということになる。公務員にとっては、職務に関わって自らの意見を述べ、政策の決定・執行過程にそれを反映させるように努めることは、「全体の奉仕者」としての公務員の権利であると同時に、一定の場合には義務ともなりうる（政治部門の決定が違憲の場合の憲法尊重義務（憲法99条）、政治部門の決定した政策の執行が犯罪を構成する場合の犯罪告発義務（刑事訴訟法239条2項）など）。

⑤ 職務命令に意見を述べる権利の制度化

職務命令に意見を述べることを保障する規定は、戦前の官吏服務規律にも存在し、制定当初の国公法にも定められていたが³⁰、労働基本権に制限を加えた1948年の国公法改正の際に不当にも削除されたまま現在に至っている。しかし、職務命令への意見の申し出は、規定がないから認められないと解すべきものではなく、現行法のもとでも「全体の奉仕者」としての公務員の地位から解釈上当然に認められるものと解すべきである³¹。

30 「官吏ハ其職務ニ付本属長官ノ命令ヲ遵守スヘシ但其命令ニ対シ意見ヲ述ルコトヲ得」（官吏服務規律（明治20年勅令）2条）。「職員は、……上司の職務上の命令に従わなければならない。但し、上司の職務上の命令に対しては、意見を述べることができる」（国家公務員法（1948年改正前）98条）。

さらに、立法論としては、これを公務員の職務遂行上の権利と明確に位置づけ、あわせて、それに対して誠実に応答すべき上司の義務を明定すべきである。また、職務命令に対して意見を述べる権利は、職務命令を受ける個々の公務員の権利であるが³²、政策の決定執行過程への公務員の意見の反映は、さらに進んで、そのためのより体系的・組織的な仕組みの検討を伴うべきである³³。

以上が、憲法の定める「全体の奉仕者」性からくる公務員の独自の役割とそれを踏まえた政官関係のあるべき姿であると考えられる。橋下前知事と大阪維新の会が提出した大阪府職員基本条例案は、「選挙で選ばれた首長に職員が従うのは民主主義の当然の要請」というそれ自体だれもが否定できない一般論の名のもとで、上に述べた憲法に由来する公務員の独自の役割を全面的に否定しようとするものといわなければならない。それは、あたかも、すでに克服され理論的にも破綻した議論、すなわち任命権者と上司に対する包括的・無定量の服従義務を説いたかつての特別権力関係論

31 「職務命令に対する部下の服従の義務は、職員の意見の申し出や不満の表明を否定するものではない。……本法（国公法—晴山）にはこのような規定（官吏服務紀律2条のような規定——晴山）は存在しないが、公務の能率的な運営の観点からは職員が積極的に意見を具申すべきことは当然である」（鹿見島重治ほか編『逐条国家公務員法』（学陽書房、1988年）17頁）。「上司が発した職務命令に疑義がある職員は、上司に意見を具申することができる。かつての官吏服務紀律は、その第二条に『官吏ハ其職務ニ付本属長官ノ命令ヲ遵守スヘシ 但其命令ニ対シ意見ヲ述ルコトヲ得』と規定されていた。このただし書きに相当する規定は現行法（地公法—晴山）にはないが、これは自明の理である」（橋本注10・623頁）。

32 西谷・晴山編著注5第4章「公務員制度と労使関係」（西谷執筆）116頁は、職務命令に意見を述べる権利を、内部告発権などとともに「公務員の個人としての関与権」と位置づける。

33 西谷前注106頁以下は、ドイツの例をあげながら、この問題を「公務員の職員代表制」と位置づけてその意義を論じている。フランスにおける同種の制度に関しては、注28参照。筆者もかつて、同様の問題意識にもとづいて公務における職員参加の意義について論じたことがある。晴山一穂「職員参加論」佐藤英善ほか編『公務員の制度と賃金』（大月書店、1984年）参照。

を想起させるものであり、さらには、軍人勅諭によって上官の命令を天皇の命令としてそれへの絶対的服従を強いた戦前の軍隊組織にも類するものといっても過言ではないであろう。

〈資料〉大阪府職員基本条例（案）

(注) 条例案は、別表も含めるとかなり大部なものになるので、以下では、本稿でとりあげた事項に関係する条文を中心に掲げることとする。紙数の関係で別表は省かざるをえなかったが、本文も含めて大阪府議会のホームページに掲載されているほか、労働法律旬報1756号（2011年11月下旬号）36頁以下にも収録されているので参照をお願いする次第である。

目次

前文

第一章 目的（第一条）

第二章 職員の定義（第二条）

第三章 人事の原則（第三条・第四条）

第四章 任用（第五条・第六条）

第五章 人事評価（第七条—第十二条）

第六章 給与その他の勤務条件（第十三条—第十五条）

第一節 給与原則（第十三条）

第二節 給与水準・勤務条件（第十四条・第十五条）

第七章 定数・人件費管理（第十六条）

第八章 懲戒処分・分限処分（第十七条—第三十七条）

第一節 懲戒処分の手続及び効果（第十七条—第二十二条）

第二節 分限処分の手続及び効果（第二十三条—第二十八条）

第三節 職務命令違反に対する処分の手続及び効果（第二十九条—第三十二条）

第四節 組織改廃による分限処分の手続及び効果（第三十三条—第三十五条）

第五節 免職、休職の効果（第三十六条）

第六節 任命権者の責務（第三十七条）

第九章 再任用（第三十八条—第四十条）

第十章 天下りの根絶（第四十一条—第四十五条）

第十一章 人事監察委員会（第四十六条—第五十二条）

前文

これからの都市間競争を勝ち抜くためには、新たな地域経営モデルが必要となる。しかしながら、新たな地域経営モデルは、現在の硬直した公務員制度下で実現することは困難であると言わざるを得ない。時代と社会の変化に迅速に対応できる政策立案能力を構築するためには、新たな公務員制度が不可欠なのである。我が国社会の停滞を打破し、「民」主体の社会を実現するために公務員制度改革を行うべく、この条例を制定する。

この条例は、地方公務員法第五条において、「この法律に定める根本基準に従い、条例で」、法律の精神に反しない範囲で、「職員に関する事項について必要な規定を定めるものとする」とされ、さらに第六条において、地方公共団体の長その他の任命権者は、法律だけでなく、条例に従って、人事権を行使すると定められているのであって、かかる法律の趣旨に基づき、大阪府を意欲あふれる公務員が地域の「民」のため全力を尽くす、優れた行政機関にすることを目的とする。

この目的を達成するため、この条例では能力と業績に応じた人事を徹底し、年功序列や身分制的な人事運用を排除する。成果をあげる職員には、責任ある仕事の機会を与え、それにふさわしい処遇を行う。一方、「民」のために貢献しない職員まで、公務員という理由だけで、特権的な身分階級のごとく扱ってきた人事運用からは決別する。これにより、大阪府において、真に「民」のための行政機関を実現する。

第一章 目的

（目的）

第一条 この条例は、前文の趣旨を達成するため、法の諸規定を補完して、府の行政執行を担う公務員に関する制度について、地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号。以下「法」という。）第五条に基づき、職員に関する基本的な事項を定めることを目的とする。

第二章 職員の定義

(職員の定義)

第二条 この条例は、法第三条第二項に定める一般職の公務員のうち、議長、知事、教育委員会、選挙管理委員会、代表監査委員、人事委員会、労働委員会、海区漁業調整委員会、収用委員会（以下「任命権者」という。）の管理に属する者（以下「職員」という。）に適用する。

2 職員を次に掲げる各号に分類する。

- 一 準特別職員 別表第一に掲げる職及び任命権者の指定する職の職員
- 二 現業職員（略）
- 三 教員等（略）
- 四 一般職員 第一号から第三号までの職員に該当しない職員

3 前項第三号の教員等については、第四章、第五章、第七章及び第八章を適用せず、別途条例で定める。

4（略）

第三章 人事の原則

(人事の一般原則)

第三条 職員の人事は、能力と業績に関する人事評価に基づき、任命権者及び任命権者が指定した上級の職員が定めた業務目標を最も効率的かつ効果的に達成することを目的として行い、勤務年数に依拠した年功序列、給与その他の処遇を目的とする処遇本位であってはならない。

2 人事制度の構築及びその運用は、府民の信頼が確保されるものでなければならない。知事が指名した外部有識者（産業界、労働界、法曹界、教育界など）の意見を参考にしなければならない。

3 府は広く人材を求め、官民を問わず高い専門性のある人材を確保することに努めなければならない。

4 任命権者は、職員の処遇のみを目的とした部下を有しない管理職を設置してはならない。

(人事の基準及び結果の公開)

第四条 任命権者は、職員の人事について、全てその基準、結果を公開する。

第四章 任用

(採用)

第五条 職員の採用は、次に掲げる各号による。

- 一 準特別職員 広く公募による中途採用、または再任による
 - 二 現業職員 新規及び中途採用による
 - 三 一般職員 新規及び中途採用並びに交流人事による
- 2 準特別職員を任用するときは、一般職の任期付職員の採用等に関する条例（平成十四年大阪府条例第八十六号）に定める選考により任期を定めて行う。ただし、再任を妨げない。
- 3 府の職員は、職員としての地位を失うことなく前項に規定する選考に応募することができる。
- 4 準特別職員には、年齢、職歴等を問わず、マネジメント能力（組織を通じて運営方針を有効に実施させる能力）の高さを基準として、府の職員も含めた意欲ある多様な人材を積極的に登用しなければならない。
- 5 第二項の選考に当たっては、知事が指名した外部有識者による面接を実施し、その結果を尊重しなければならない。
- 6 職員の採用に関して必要な事項は、規則で定める。

(中途採用・交流人事)

第六条 府は、中途採用した職員を職務に従事させることにより行政運営の活性化を図るため、中途採用を継続的に実施するものとする。

- 2 府は、一定数以上の一般職員について、官民を問わず広く交流人事を行う。

第五章 人事評価

(評価権者)

第七条 人事評価は、任命権者及び任命権者が指定した上級の職員（以下「評価権者」という。）が実施するものとする。

- 2 人事評価の適切な実施を確保するため、職員に対する研修など必要な措置を講じなければならない。

(評価項目)

第八条 人事評価は、次の各号に掲げる評価及びその総合評価により行う。

- 一 能力評価 職員がその職務を遂行するに当たり、発揮した能力を把握した上で行われる評価
 - 二 業績評価 職員がその職務を遂行するに当たり、挙げた業績を把握した上で行われる評価
- 2 評価権者は、組織の業務目標に応じて業績評価を行わなければならない。
 - 3 能力評価、業績評価及び総合評価について、客観性が担保される基準を規則で定め、公開する。

(評価期間)

第九条 人事評価の評価期間は、概ね一年を単位とし、継続実施する。

(面談の実施)

- 第十条 人事評価に当たって、評価権者は、期首、期中、期末の三回、被評価者と個別に面談しなければならない。
- 2 期中面談、期末面談前に、被評価者は自己評価を行い、評価者は被評価者の自己評価についての評価を行わなければならない。

(人事評価の結果)

第十一条 評価権者は、能力評価、業績評価及び総合評価を基準に、職員の人事評価を行う。人事評価はSを最上位とする五段階評価で行い、概ね次に掲げる分布となるよう評価を行わなければならない。

- 一 S 五パーセント
- 二 A 二十パーセント
- 三 B 六十パーセント
- 四 C 十パーセント
- 五 D 五パーセント

(任用及び給与等への反映)

- 第十二条 人事評価の結果は、その直近の任用及び給与に適切に反映されなければならない。
- 2 期末手当及び勤勉手当については、直近の人事評価の結果を適切に反映して、明確な差異が生じるように措置を講じなければならない。

第六章 給与その他の勤務条件

第一節 給与原則（略）

第二節 給与水準・勤務条件

(給与水準及び勤務条件の決定)

第十四条 人事委員会は、法及び前条に定める原則に従い、統計法（平成十九年法律第五十三号）に基づく直近の賃金構造基本統計調査並びにその他の調査及び資料を基礎として、給与水準及び勤務条件について勧告を行わなければならない。

- 2 人事委員会は前項の勧告を行うに当たり、幅広い民間事業者における給与水準及び勤務条件の実態及び府の財政状況を考慮しなければならない。
- 3 職員の給与水準及び勤務条件の決定に当たっては、人事委員会の勧告を尊重するものとする。
- 4 前項の決定に当たっては、職員団体との協議内容を斟酌するよう努めなければならない。

第七章 定数・人件費管理（略）

第八章 懲戒処分・分限処分

第一節 懲戒処分の手続及び効果

(懲戒処分)

第十七条 職員の違法行為や非行等（以下「非違行為」という。）に対し、府が懲戒処分をするに際して、手続の透明性を高め、より一層厳正に行うことで、職員の不祥事を未然に防止し、府民の行政に対する信頼を確保することを目的として、法第二十九条第四項に基づき、職員の懲戒の手続及び効果を定める。

(懲戒処分の判断基準及び手続)

第十八条 法第二十九条第一項の規定により職員に対し懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分（以下「懲戒処分」という。）をするには、次の各号に掲げる事由のほか、日頃の勤務態度、非違行為後の対応等も含め総合的に考慮して行う。

- 一 非違行為の動機、態様及び結果
 - 二 故意若しくは過失又は悪質性の程度
 - 三 非違行為を行った職員の職責及び当該職責と非違行為の関係
 - 四 他の職員及び社会に与える影響
 - 五 上司等への迅速な報告の有無
 - 六 過去の非違行為の有無
- 2 任命権者は、懲戒処分可否及び処分内容について、第四十六条において規定する人事監察委員会の審査に付し、その結果を尊重し、懲戒処分を行わなければならない。
 - 3 任命権者は、懲戒処分の対象となる職員（以下この条及び次条において「当該職員」という。）に弁明の機会を与えなければならない。
 - 4 懲戒処分は、その旨を記載した書面を当該職員に交付して行わなければならない。

（懲戒処分の効果）

第十九条（略）

（懲戒処分の標準例）

第二十条 別表第二の中欄に掲げる職員に対する標準的な懲戒処分は、別表第二の下欄に掲げるとおりとする。

- 2 別表第二にない非違行為については、別表第二との比較衡量のうえ、処分するものとする。

（監督責任）

第二十一条 部下の職員に対して通常指導すべき義務を負う職員（以下「管理監督者」という。）は、その義務を怠ったと認められる場合、部下の職員の非違行為に対する監督責任を負う。

- 2 前項の職員に対する懲戒処分可否及び具体的な処分の決定等に当たっては、次の各号に掲げる事項を総合的に考慮して行う。

- 一 非違行為を行った部下の職員の処分内容
- 二 部下の職員の非違行為と公務との関係
- 三 管理監督者として通常行うべき指導等の有無
- 四 管理監督者の関与の程度

五 府の組織及び社会に与えた影響

- 3 部下の職員が懲戒処分を受けた場合、管理監督者としての指導監督を適切に行わなかった職員に対する標準的な懲戒処分は、減給又は戒告とする。
- 4 部下の職員の非違行為を知得したにもかかわらず、その事実を隠べいし、又は黙認した管理監督者に対する標準的な懲戒処分は、免職、停職または減給とする。

(懲戒処分の公表)

第二十二条 懲戒処分を行った場合は、府のホームページ等で公表するとともに、報道機関への資料提供等の方法により、次に掲げる事項を速やかに公表する。

- 一 処分年月日
- 二 所属及び氏名
- 三 職階及び職種
- 四 年齢
- 五 処分内容
- 六 処分理由の概要

- 2 職員の非違行為による被害者が公表しないように求めるとき、又は公表により被害者が特定される可能性が大きい場合など、被害者の人権に十分配慮する必要があると任命権者が認める場合は、当該職員の所属及び氏名を公表しないことができる。

第二節 分限処分の手続及び効果

(分限処分の総則)

第二十三条 一定の事由により職責を果たすことができない職員に対して、府が分限処分を行うに際して、手続の透明性を高め、厳正かつ適切に対応することにより、府民の行政に対する信頼を高めるとともに、公務の適正かつ能率的な運営を確保することを目的として、法第二十八条第三項に基づき、分限処分の手続及び効果を定める。

(分限処分の手続)

第二十四条 別表第三の中欄に掲げる職員に対する標準的な分限処分は、別表第三の下欄に掲げるとおりとする。

- 2 前項に規定する処分に当たっては、当該職員が現に就いている職に求められる役割を果たすことが困難で、下位の職であれば良好な職務遂行が期待できるときは、職務遂行能力等に応じた職に降任させるものとし、現に就いている職だけでなく、公務員として通常要求される勤務実績や適格性が欠けているときは、免職とする。
- 3 職員の意に反する降任、免職又は休職の処分は、その旨を記載した書面を当該職員に交付して行わなければならない。
- 4 別表第四に掲げる職員は、別表第三第一項に掲げる職員に該当する可能性のあるものとして、次条及び第二十六条に基づく対応を開始しなければならない。
- 5 別表第五に掲げる職員は、別表第三第二項に掲げる職員に該当する可能性のあるものとして、次条及び第二十七条に基づく対応を開始しなければならない。
- 6 別表第六に掲げる職員は、別表第三第三項に掲げる職員に該当する可能性のあるものとして、次条及び第二十六条に基づく対応を開始しなければならない。
- 7 別表第四から別表第六までに規定する職員は、別表第三各項中欄に掲げる職員に該当する可能性のあるものの例示であって、これに類する職員も分限の対象とすることを妨げるものではない。

(分限処分前の措置)

第二十五条～第二十八条 (略)

第三節 職務命令違反に対する処分の手続及び効果

(職務命令)

第二十九条 この節において職務命令とは、職務上の特に重要な命令として書面で行うものをいう。

(職務命令に対する不服の申立て)

第三十条 職務命令に不服のある職員は、当該職務命令のあった日から三十日以内に限り任命権者に不服の申立てを行うことができる。ただし、過去に不服の申立てを行った結果が適正と決定された職務命令と同一の職務命令を除く。

- 2 任命権者は、不服の申立てのあった日から三十日以内に、職務命令が適正であるか不当であるかを決定しなければならない。
- 3 職務命令が不当であると決定された場合、任命権者は当該職務命令を取り消さなければならない。

(職務命令違反に対する処分)

第三十一条 職務命令に違反した職員に対する標準的な懲戒処分は、減給又は戒告とする。

- 2 過去に職務命令に違反した職員が、職務命令に違反した場合の標準的な懲戒処分は、停職とする。
- 3 前項による停職処分を行ったときは、第二十二條第一項各号に掲げる事項を公表する。ただし、前条に基づく職務命令に対する不服の申立てが有効になされており、停職処分が取り消される可能性のある場合は、停職処分が確定したのちに公表を行うものとする。
- 4 第二項に基づく停職処分を行ったときは、人事担当者は、分限処分に係る対応措置として、第二十六條第六号に基づき警告書の交付及び指導研修を実施し、必要に応じ同条第七号から第十四号までに定める措置を実施しなければならない。

(常習的職務命令違反に対する処分)

第三十二条 前条第四項による指導研修が終了したのちに、五回目の職務命令違反又は同一の職務命令に対する三回目の違反を行った職員に対する標準的な分限処分は、免職とする。ただし、第三十條に規定する不服の申立てが有効になされている場合は、要件に該当することが確定したのちに免職とする。

- 2 前項の規定は、任命権者が前項に規定する職員を懲戒処分により免職とすることを妨げない。

第四～第五節 (略)

第九章 再任用～第十章 (略)

第十一章 人事監察委員会

(人事監察委員会)

第四十六条 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第一百五十八条第一項の規定に基づき、知事の権限に属する事務を分掌させるため、人事監察委員会を設置する。

2 人事監察委員会は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 第八章の規定に基づき懲戒処分及び分限処分に係る審査を行うこと
- 二 第十章の規定に基づき、再就職に関する事項について調査及び勧告を行うこと
- 三 前二号に掲げるもののほか、他の条例の規定によりその権限に属するものとされた事項を処理すること

（人事監察委員会の組織）

第四十七条 人事監察委員会は、委員長及び委員四人をもって組織する。

- 2 委員長は常勤とし、委員四人は非常勤とする。
- 3 委員長は、会務を総理し、人事監察委員会を代表する。
- 4 委員長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。
- 5 人事監察委員会に事務局を設置し、その組織及び必要な事項は規則で定める。

（委員長及び委員の任命）

第四十八条 委員長及び委員二名は、人格が高潔であり、職員の人事に関する事項に関し公正な判断をすることができ、法令又は社会に関する学識経験を有する者から、知事が任命する。

- 2 委員二名は公募により、職員の人事に関する事項に関し公正な判断ができる者のうちから委員長が推薦し、知事が任命する。
- 3 （略）

第四十九条～第五十二条 （略）

第十二章 最高規範性

（最高規範性）

第五十三条 この条例は、大阪府の職員に関する条例のうち最高規範となる条例である。

附 則

第一条～第二条（略）

（条例の廃止）

第三条 この条例の施行に伴い、職員の分限に関する条例（昭和二十六年大阪府条例第八十八号）、職員の懲戒に関する条例（昭和二十六年大阪府条例第八十九号）等のこの条例と関係する条例について、施行までの間に、改廃その他必要な措置を講ずる。

第四条（略）

別表第一（準特別職員関係）（略）

別表第二（懲戒処分関係）（略）

別表第三（分限処分関係）（略）

別表第四（別表第三第一項関係）（略）

別表第五（別表第三第二項関係）（略）

別表第六（別表第三第三項関係）（略）

提案理由

これからの都市間競争を勝ち抜くためには、新たな地域経営モデルが必要となる。しかしながら、新たな地域経営モデルは、現在の硬直した公務員制度下で実現することは困難であると言わざるを得ない。時代と社会の変化に迅速に対応できる政策立案能力を構築するためには、新たな公務員制度が不可欠なのである。我が国社会の停滞を打破し、「民」主体の社会を実現するために公務員制度改革を行うため、条例を制定しようとするものである。