

ホテル生態環境館に関する検証報告書

平成 29 年 2 月

板 橋 区

【目次】

I	はじめに	1
II	管理監督責任について	
1	区における管理監督責任に係る処分基準	
(1)	懲戒処分について	2
(2)	地方公務員における懲戒処分について	2
(3)	区における管理監督責任に係る処分について	3
2	ホテル生態環境館事件に係る管理監督責任について	
(1)	勤怠管理に係る監督責任	3
(2)	元職員の懲戒処分に係る監督責任の対象範囲	4
(3)	処分理由となった行為に係る管理監督者の責任の考え方	4
(4)	管理監督者の処分について	5
III	各訴訟事件に係る訴訟の経緯	
1	未払残業代請求事件	
(1)	原告（元職員）の請求の内容	6
(2)	当事者の主張の概要	6
2	懲戒処分取消等請求事件	
(1)	原告（元職員）の請求の内容	6
(2)	当事者の主張の概要	6
IV	ホテル生態環境館の管理に係る検証と分析	
1	区におけるホテル飼育のあゆみ	9
2	事件の端緒	9
3	所管における運営上の課題整理と分析	9
(1)	管理監督者不在の少数職場の弊害	10
(2)	不適切な業務内容の把握	10
(3)	時間外勤務手当等の支給にかかる不適切な事務処理	11
(4)	技術継承の取組	11
(5)	指示内容の可視化の必要性	11
(6)	特定個人に依存した事業運営がもたらした結果	12
V	再発防止に向けた取組	
1	勤怠管理の適正化について	
(1)	職員の勤怠管理について	13
(2)	勤怠管理の適正化について	13
2	懲戒処分について	
(1)	職員の懲戒処分の決定方法について	14
(2)	懲戒分限審査委員会の委員構成について	14
(3)	当該免職処分について	14
(4)	懲戒処分の取消しについて	16
(5)	今後の懲戒処分のあり方について	16
3	少人数職種における人事異動のあり方について	
(1)	職員の異動について	19
(2)	少人数職種の人事異動について	20
VI	終わりに	21

I はじめに

区は、ホテル生態環境館における事故について、資源環境部環境課ホテル生態環境館勤務職員（以下「元職員」という。）に対し、平成26年3月28日付けで、地方公務員法第29条第1項第2号及び同第3号により懲戒免職処分を行った。

これに対し、元職員は区を相手取り、懲戒処分取消等請求事件（平成26年6月5日）、未払残業代請求事件（平成26年6月13日）を提訴し、2年半あまりの裁判の結果、懲戒処分取消等請求事件については、懲戒免職処分の取消しによる退職金及び解決金の支払、未払残業代請求事件については、解決金の支払という裁判所による和解勧告を受けるに至った。

このように、未払残業代請求事件における解決金の支払をはじめ、懲戒処分取消等請求事件においても懲戒免職処分取消しという結果を招いたことは、誠に遺憾であると言わざるを得ない。

一方で、ホテル生態環境館における事故に関しては、元職員に起因しているとはいえ、事故を惹起させることとなった管理監督の実態も含め明らかにする必要があるため、今回調査を行い、結果をまとめることとした。

検証に際しては、未払残業代請求事件の結果も含め、管理体制の問題が表面化し、今回の処分対象となった一連の事実行為に基づき確知できる範囲・時期を中心に行った。

検証のポイントとしては、「処分に至った行為を起こさせる状況の、どこに原因があったのか。これを防ぐことはできなかったのか。」「施設の管理運営の実態を明らかにするとともに、どのような管理監督責任が問えるのか。」について原因究明を行うとともに、訴訟の経過についても記載した。

また、こうした結果を生じさせた背景には、所管課の管理監督上の問題があるとともに、全庁における組織管理、人事管理上の問題がある。そのため、再発防止に向けた取組及び今後の処分決定のあり方に関する対応についても改善策の検討を行ったので、併せて報告する。

II 管理監督責任について

ホテル生態環境館については、上司が常駐しておらず、勤怠及び業務内容の実態把握が困難な特殊事情を有していた。また、飼育技術は元職員の属人的なものに頼らざるを得ないところがあり、ホテル飛翔への区民の期待に鑑みると、厳しく注意・指導することができなかつたところもある。

しかしながら、職員の指揮監督は管理監督者の責務であり、部下職員が非違行為に当たる事務処理を行ったことは、指導監督に不適正な部分があったと言わざるを得ない。

そのため、管理監督責任に係る処分を検討するにあたり、その考え方についてまとめる。

1 区における管理監督責任に係る処分基準

(1) 懲戒処分について

懲戒処分は、職務上の義務違反及び国民全体の奉仕者としてふさわしくない非行がある場合に、その責任を確認し、公務員関係の秩序を維持するため課される制裁であり、職員の一定の義務違反に対する道義的責任を問うことにより、公務における規律と秩序を維持することを目的とする処分である。

(2) 地方公務員における懲戒処分について

職員の懲戒処分については、地方公務員法第 29 条において、次の各号の一に該当する場合においては、これに対し懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができるものと規定されている。

- 1 この法律若しくは第 57 条に規定する特例を定めた法律又はこれに基づく条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関に定める規程に違反した場合
- 2 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合
- 3 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合

懲戒の手續及び効果は、法律に特別な定めがある場合を除くほか、条例で定めなければならないとされており、区においては、「職員の懲戒に関する条例（昭和 35 年 4 月 1 日東京都板橋区条例第 15 号）」により定めている。

また、処分に関しては、義務違反に対して懲戒処分するかどうか、及び懲戒処分の場合にいずれの処分を行うかは、任命権者の裁量に任されているところであり、行為の原因、動機、性質、態様、結果、影響等のほか、当該公務員の行為前後における態度、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、諸般の事情を総合的に考慮して決定することができると思われる。

(3) 区における管理監督責任に係る処分について

区では、職員の懲戒処分を厳正かつ公正に行うための処分量定を決定するに当たり、「板橋区職員の懲戒処分の指針（平成18年10月10日区長決定。以下「懲戒指針」という。）」を策定しており、代表的な事例を選び、標準的な処分量定を掲げている。その中で、管理監督責任については、以下の「監督責任関係」が定められている。

① 指導監督不適正

公務内の非違において部下職員が懲戒処分を受けるなど、管理監督者としての指導監督に適性を欠いていた職員は、減給又は戒告とする。

② 非行の隠蔽、黙認

部下職員の非違行為を知得したにもかかわらず、その事実を隠蔽し、又は黙認した職員は、停職又は減給とする。

③ 委託業者従事者等の不正行為

委託業者又は指定管理者の従事者等が不正を行い、公務の運営に重大な支障を生じた場合において、契約内容又は履行確認での瑕疵の見落とし等、重大な過失があったときは、減給又は戒告とする。

2 ホタル生態環境館事件に係る管理監督責任について

ホタル生態環境館については、上司が常駐しておらず、勤怠及び業務内容の実態把握が困難な特殊事情を有していたため、適正な勤怠管理及び事業運営を確保すべく、平成14年1月に「著作権及び特許権等要綱」、同年7月に「飼育事業への派遣要項」を制定し、平成16年7月には「管理日誌」を導入する等の対応を図っていた。

また、早朝から深夜に及ぶホタル施設への滞在に係る注意指導や出張の扱い等について再三の注意を行っている状況があった。

(1) 勤怠管理に係る監督責任

元職員の勤怠については、日頃から注意・指導を行い、超過勤務の扱い等についても説明を重ねるなどの対応を図っていた。しかしながら、飼育業務以外の個人的活動について、ホタル飼育に有益な活動に限り正規の勤務時間外に行う自主的・自己啓発活動として認めていたことにより、未払残業代請求事件においては、早朝や深夜など長時間のホタル施設への滞在を把握していながらも退所を促す強い指導を行っていなかったと見られ、裁判所から黙示の業務命令があったとみなされることとなった。このようなことから、和解を強く指導されたため、これにしたがって解決金を支払うこととなった。

一方、これに係る監督責任については、元職員が非違行為を認定され、処分

された事実もなく、上記1に示した懲戒指針における「監督責任関係」に該当するものはない。また、飼育技術は属人的なもので頼らざるを得ない状況があり、元職員に依存した事業運営であったことに鑑みると、区としての組織運営上の問題であったと考えることが妥当であり、当時の各管理監督者の指導監督が適正を欠いていたとまでは言えない。

(2) 元職員の懲戒処分に係る監督責任の対象範囲

元職員に対しては、平成26年3月28日付け懲戒免職処分を行ったものの、訴訟の結果、区議会の議決を得られれば裁判所の和解勧告を受け入れ、処分の取消しを行う予定である。この和解勧告において、「原告は、被告に対し、被告作成に係る平成26年3月28日付け「処分説明書」に記載された事務処理に、被告職員の懲戒処分に関する指針に該当する行為があったことを認める。」とされていることから、元職員に処分に該当する非違行為があったことが確認されている。

このことから、懲戒指針における「監督責任関係」に照らすと、「① 指導監督不適正」に該当すると考えることができる。そのため、処分理由となった事実の発生時期における管理監督者の責任を検討する必要がある。

(3) 処分理由となった行為に係る管理監督者の責任の考え方

元職員の処分理由については、「処分説明書」に記載の6点となっている。

① 特定の営利企業への便宜供与

- ・ 静岡県C町で施工されたホテル水路整備について、D事業者を紹介し業務を請け負わせた。(平成24年2～3月)
- ・ ホテル生態環境館施設において、区の本来業務でないハチ飼育をA事業者に認めるなどの便宜を図った。(平成23年4月)

② 当該企業の経営に深く関与及び自らも営利事業に携わったこと

- ・ D事業者が静岡県C町に提出した「業務代理人等通知書」には、主任技術者と記載され業務にも携わった。(平成24年2～3月)

③ 区に歳入されるべき特許実施料金について損失を招いたこと

- ・ 「ホテル飛翔に関する事項〔最低五年間〕」を提出し、区に歳入するべき特許実施料金の免除を約束した。(平成24年5月)

④ 上司の判断を仰がず契約を行うなどの極めて不適切な行為

- ・ A事業者との間で在来種クロマルハナバチ(以下「ハチ」という。)飼育に関する「業務提携契約書」を締結した。(平成21年7月)
- ・ A事業者及び財団法人Bとの間で、ハチの「売買契約書及び秘密保守契約書」を締結した。(平成23年4月)

- ⑤ 区の本来業務ではない作業を同僚の再雇用職員等に行わせたこと
 - ・ 区の本来業務ではない、宗教法人Eから送られてきたホテルの仕分け作業を同僚の再雇用職員等に指示し行わせた。(平成 25 年 6 月 7 日)
- ⑥ 区職員以外の第三者に施設の鍵を渡し、解錠・施錠を行わせたこと
 - ・ 平成 25 年 12 月 6 日深夜の施錠及び 7 日朝の解錠、平成 26 年 1 月 17 日深夜の施錠及び 18 日朝の解錠について、区職員以外の第三者に鍵を渡し、施設の解錠・施錠を依頼した。また、同様の行為を 8 年ほど前から年数回行っており、その際の手帳について、自身が解錠・施錠を行ったように装い虚偽報告を行った。

これらは非違行為に該当し得る行為であるため、管理監督者が当該事実を承認していた場合、もしくは認識ないし認識し得る状態であった場合は、管理監督責任を問われることとなる。

(4) 管理監督者の処分について

上記のことから、本件に係る管理監督責任を明らかにする管理監督者の範囲については、元職員の非違行為に該当し得る行為が存在した平成 21 年度～平成 25 年度と設定し、当該期間における管理監督者への調査を実施する。

その後、調査結果に基づき、事故発生防止の可能性や当該管理監督者の落ち度等を総合的に判断のうえ、処分を決定していく。

III 各訴訟事件に係る訴訟の経緯

1 未払残業代請求事件

(1) 原告（元職員）の請求の内容

① 未払残業代の請求

3,042万7,826円（後に3,258万1,449円に拡張）＋年5%の遅延損害金

② 労働基準法第114条に規定する付加金の請求

2,526万3,120円（後に2,776万3,703円に拡張）＋年5%の遅延損害金

③ 訴訟費用の負担

(2) 当事者の主張の概要

主な争点（概要）

本事件においては、元職員が、平成24年4月から平成26年1月までの間に、区が既に支給した時間外勤務手当に係る勤務時間数を超えて労務の提供をしていたか否かが争われた。当事者双方の主張の概要は、次のとおりである。

① 原告（元職員）の主張

元職員は、平成24年4月から平成26年1月までの間、午前5時過ぎに出勤し、翌日午前1時過ぎに退勤しており、休日も含め概ね午前6時から翌日午前1時まで稼働していた。

② 被告（区）の主張

元職員が、退所取締役簿記載の時刻の間（午前5時過ぎ～翌日午前1時過ぎ）に職場に在室していたとしても、元職員は労務を提供していない。

2 懲戒処分取消等請求事件

(1) 原告（元職員）の請求の内容

① 板橋区長が原告に対し平成26年3月28日付けで行った免職の懲戒処分の取消し

② 550万円の支払（慰謝料500万円・弁護士費用50万円）

③ 訴訟費用の負担

(2) 当事者の主張の概要

① 主な争点（概要）

本事件においては、懲戒免職処分の処分理由とされた非違行為の有無が主な争点となった。争点に関する当事者双方の主張の概要は、次のとおりである。

ア 原告（元職員）の主張

本件懲戒免職処分において処分理由とされた元職員の各行為は、いずれも上司の承認を得るなどして区の業務として行ったものであり、各処分理由は事実誤認に基づくものであるから懲戒理由にはなり得ない。したがって、本件懲戒免職処分は、社会通念に照らして妥当性を欠き、裁量権を逸脱・濫用した違法な処分である。

イ 被告（区）の主張

区が業務として他の自治体等に対して技術支援を行うのは原則として特許発明に係るもののみである。また、他の自治体への協力は、特に公務扱いとする意思決定を経ない限り業務に含まれていない。そして、区は、処分理由とした元職員の各非違行為を公務として応諾したことはないから、事実誤認がないことは勿論、社会通念上妥当性を欠くものともいえず、裁量権を逸脱・濫用したと認められる余地はなく、本件懲戒免職処分に何ら違法な点はない。

② 各処分理由に係る当事者の主張（概要）

処分理由	非違行為の概要	主張の概要	
1 特定の営利企業への便宜供与	① 静岡県C町で施工されたホテル水路整備について、D事業者を紹介し業務を請け負わせた。	元職員	<ul style="list-style-type: none"> この処分理由は、区の懲戒指針のいずれにも該当しない。 適切な濾材と人員を迅速かつ円滑に手配できるのはD事業者だけであり、そもそも、元職員はD事業者から利益を得ていない。
		区	<ul style="list-style-type: none"> 元職員は、D事業者のみが施工可能な業者であると静岡県C町を誤信させた。 この行為は、「職員の倫理の保持及び公益通報に関する条例」に違反する。
	② ホテル生態環境館施設において、区の本業業務でないハチ飼育をA事業者に認めるなどの便宜を図った。	元職員	<ul style="list-style-type: none"> A事業者がホテル生態環境館でハチを飼育していた事実はない。
		区	<ul style="list-style-type: none"> A事業者を発送元（ホテル生態環境館の住所）とし、石川県F町を宛先とした、品名を「クロマルハナバチ」とするゆうパック伝票が2通発見されている。
2 D事業者の経営に深く関与及び自らも営利事業に携わったこと	D事業者が静岡県C町に提出した「業務代理人等通知書」には、主任技術者と記載され、業務にも携わった。	元職員	<ul style="list-style-type: none"> 元職員は、D事業者の主任技術者ではないし、D事業者からいかなる経済的利益も得ていない。 元職員は、特許実現のために、現場で指揮監督を実施したにすぎず、元職員が現場で指揮監督をしても兼業許可を要しないことは、従前、区において確認されていた。
		区	<ul style="list-style-type: none"> 元職員は、「業務代理人等通知書」の主任技術者欄に元職員の氏名が記載されることを許諾した。 D事業者の主任技術者の地位に就任することは、D事業者の役員その他人事委員会規則で定める地位に該当するから、兼業許可が必要であった。

処分理由	非違行為の概要	主張の概要	
3 区に歳入されるべき特許実施料金について損失を招いたこと	「ホテル飛翔に関する事項〔最低五年間〕」を提出し、区に歳入するべき特許実施料金の免除を約束した。	元職員	<ul style="list-style-type: none"> 管理日誌等に、明らかに特許に関連する事項が多数存在しており、それについて、上司らが捺印していた。 区は、静岡県C町について、無償の特許利用を認めていた。
		区	<ul style="list-style-type: none"> 管理日誌への上司の押印は、供覧印にすぎず、決裁ではない。また、管理日誌等には、特許を実施したことを示す記載がなく、「実施料を免除した」ことを上司が承認したとは言えない。 区は、平成14年1月1日から、実施料金を徴収しており、免除に関して定めたものはない。
4 上司の判断を仰がず契約を行うなどの極めて不適切な行為	① A事業者との間でハチ飼育に関する「業務提携契約書」を締結した。	元職員	<ul style="list-style-type: none"> ハチはホテル飼育に役立つ。また、区は、ハチの研究を了解していた。 業務提携契約は、石川県F町の要請によるものであり、原告の権限の範囲内である。 元職員は、上司に相談し了解を得ていた。
		区	<ul style="list-style-type: none"> ハチの飼育は、区の業務ではなく、ホテルの飼育に有益な限りで認めていた。 業務提携契約は、元職員の権限の範囲内ではない。 元職員の上司は「業務提携契約書」について相談を受けたことも、書面を示されたこともない。
	② A事業者及び財団法人Bとの間で、ハチの「売買契約書及び秘密保守契約書」を締結した。	元職員	<ul style="list-style-type: none"> 売買契約書は、上司に相談し、その承認のもと作成された。
		区	<ul style="list-style-type: none"> 売買契約書について、元職員の上司は相談を受けておらず、元職員は、石川県F町との売買契約の交渉を、私用のメールアドレスを用いて行っていた。
5 区の本来業務ではない作業を同僚の再雇用職員等に行わせたこと	宗教法人Eから送られてきたホテルの仕分け作業を同僚の再雇用職員等に指示し行わせた。	元職員	<ul style="list-style-type: none"> 平成16年、区と宗教法人Eとの間で、生態水槽に係る発明の実施に関する契約を締結した。 元職員は、宗教法人Eに、ホテル雌雄の識別というホテル飼育に必須の技術がなかったことから、契約の趣旨に則り、契約に付随する行為又は社会通念上相当な行為として作業をした。
		区	<ul style="list-style-type: none"> 区と宗教法人Eとの間の契約には、雌雄鑑別を区が行うとの条項がない。 他の自治体から依頼がなされた場合に、これに対応することが公務になるのは、契約に基づく場合に限定される。区と宗教法人Eとの間ではそのような契約がない。
6 区職員以外の第三者に施設の鍵を渡し、解錠・施錠を行わせたこと	平成25年12月～平成26年1月の間に数回、区職員以外の第三者に鍵を渡し、施設の解錠・施錠を依頼した。また、同様の行為を8年ほど前から年数回行っており、自身が施錠・解錠したとの虚偽報告を行った。	元職員	<ul style="list-style-type: none"> 20年以上ボランティアをしている者に、どうしても必要な場合に鍵を預けていた。そのことについては、上司に了解を得ていた。
		区	<ul style="list-style-type: none"> ホテル生態環境館の取締責任者たる課長は、第三者による鍵の管理について承認したことがない。

IV ホタル生態環境館の管理に係る検証と分析

1 区におけるホタル飼育のあゆみ

区は、平成元年より旧板橋区立温室植物園（現熱帯環境植物館）においてホタル飼育を開始し、翌年、孵化確認されたことから、以降、飼育を継続することとなった。

平成4年には、板橋清掃工場の熱源利用を目的に同園を改築することとなったため、ホタルの飼育場所の移転先として昭和49年に建築された旧高島第三小学校学童保育所（クラブ）をホタル飼育施設として改修し、その後、施設名を「ホタル生態環境館」としてホタル飼育事業を継続した。

ホタルの飼育に当たっては、当時、飼育技術が確立されていなかったこともあり、元職員が試行錯誤の上で累代飼育がなされてきたとして属人的に飼育業務を委ねてきた。その結果、平成14年には、「ホタルの累代飼育システム及び方法」及び「ホタルの発光パターン再現システム及びその再現方法」の2件について特許権を出願するに至っている。

一方で、平成24年度に実施した行政評価における区の最終評価において、「厳しい財政状況及び施設の老朽化に鑑み、廃止の方向を含めた検討を進めること」として『休廃止』の評価となり、新たな施設整備や直営による施設運営を行わないこととした。

これを受け、平成25年1月に策定された「いたばし未来創造プラン」において、ホタル生態環境館については、「行政評価結果を踏まえ、施設の老朽化とホタル技術の継承の難しさから、廃止も含めた施設のあり方について検討します。」とし、平成26年5月報告の板橋区ホタル生態環境館のあり方検討結果に基づき、平成26年度末をもって閉館することとなった。

2 事件の端緒

平成25年度の人事異動に伴い、新たに着任した環境課長がホタル生態環境館へ挨拶に訪れた際、異常なまでのハチ（クロマルハナバチ）の飼育個体数の多さに驚きを覚える状況があった。そのため、当時の資源環境部幹部職員は環境課本課職員へ指示し、ハチ飼育の経緯と併せて、飼育管理業務の実態を把握するために、関係者からの聞き取り調査等を行った。その結果、多数の非違行為に該当し得る事実が認められ、当該施設の開設当時から飼育業務に携わってきた元職員が大きく関与していることとして、事故報告を資源環境部長から区長宛てに行った。

3 所管における運営上の課題整理と分析

このような結果を招いた原因について、以下のとおり改めて問題点を整理し、再発防止に向けた取組を検討した。

(1) 管理監督者不在の少数職場の弊害

① 施設職員の勤怠及び業務内容等の確認方法について

ホテル生態環境館は、平成5年に開設以来、当該施設に係長級以上のいわゆる管理監督者が常駐しない少数職場であった。

そのような状況であったため、平成14年1月に「著作権及び特許権等要綱」を、同年7月には「飼育事業への派遣要項」を作成し、平成16年7月には「管理日誌」を導入するなど、適正な勤怠管理及び事業運営を図っていた。

また、報告内容の補完を目的とし、出退勤については、日々の電話による状況確認を、業務内容については、本課職員が週1回以上定期的に訪問する対応も併せて行っていた。

② 出退勤に係る実態把握について

元職員の入退所については、退所取締役簿を用いていたが、入所が早朝5時頃であったこと及び退所が深夜2時頃であったことから、本課職員が記載された入退所時間の実態を確認することができなかった。

これについては、本課において調査したところ、機械警備上の施錠開閉時間と退所取締役簿の記載時間に大きな差異はないことが確認されている。

さらに、現場において施錠・解錠者の確認を2回行ったところ、当時、ボランティアとしてホテル生態環境館に関わっていた者が施錠・解錠していることが確認され、施設職員が行っていることを確認できなかった。したがって、退所取締役簿の記載時間と施設職員の出退勤時間は一致するものではないことが判明している。

しかしながら、飼育作業の委託化による負担軽減を図るとともに、度重なる指導の状況及び健康管理の視点からも、長時間にわたるホテル施設への滞在について、定期的の実態把握に努める必要があった。

なお、このボランティアは、施設職員が鍵を渡していたことにより、施設へ自由に入出入りができる状態となっていたが、区職員以外の第三者に施設の開閉を任せることについて、課長及び係長が承認した事実はなかった。

(2) 不適切な業務内容の把握

当該施設における業務報告は、退所取締役簿と管理日誌を用いていたが、その内容は、入退所時間、作業内容、視察対応の状況、引継事項等、非常に簡易・定例的なものであり、作業実態と業務内容の詳細を本課職員が把握していたとは言い難いものであった。

また、報告は、当該施設がホテル飼育に特化した施設であり、単純業務を長年にわたり行ってきたこと及び飼育技術は元職員のみが有しているとの考えから、1か月の業務終了後にまとめて提出を受けており、業務内容の事後確認と認識されていた。

(3) 時間外勤務手当等の支給にかかる不適切な事務処理

退所取締簿に記載されている入退所時間と時間外勤務時間との乖離については、本来業務であるホタル飼育作業と個人的な研究目的で行っていた作業が混在していたため、当該職員との合意の上、本課職員が時間外勤務手当・休日・夜間勤務手当等の命令及び実施を代理申請していた。

これについては、当該手当の支給に関し、庶務事務システムにより処理を行うところ、ホタル生態環境館においては同システムが導入されていなかったためである。

なお、当時の時間外勤務手当等の支給に関しては、年度当初に本課所属係長が元職員に対して事前に予算額を提示し、本人了解のもと、本課の庶務担当職員が、退所時間を基に割り振り、システム上の代理申請処理を行っていた。そのため、退所取締簿に記載されている入退所時間と時間外勤務手当等の支給実態とは乖離のある状態で、課長決裁を受けることとなっていた。

また、管理日誌においても、飼育作業については、非常に簡易・定例的な内容を含め、元職員の能力及び技術に依存するものとして、詳細な作業内容の記載について、特段指導することなく課長までの確認をとっていた。

時間外勤務手当等の支給に当たっては、従事者からの命令申請及び実施申請がなされ、その内容の履行確認があって支給されるという原則に立ち返り、システム上の処理を本課職員が代理で行うにしても、別途、紙ベースによる時間外勤務記録等の作成保管や実態に即した履行確認記録の作成保管を行うべきであったと考えられる。

(4) 技術継承の取組

当該施設における業務は、ホタルの累代飼育を目的とした特殊な業務であり、施設開設以降、その業務が特定個人の技術に委ねられている現状から、その技術継承が大きな課題となっていた。

この課題を解決するため、歴代の所管管理職において、後に特許取得を得るに至った飼育技術を継承すべく、複数職員の配置・業務委託の可能性を追求してきたが、結果として代替措置を講じることができなかった。

その原因の多くは、元職員との信頼関係に基づく技術継承体制を構築できなかったこと及び業務受託可能な業者を、区自らが見つけることができなかったことによるものであり、飼育実績のある団体と連携を図り、多様な手法を検討すべきであった。

(5) 指示内容の可視化の必要性

ホタル生態環境館において、元職員の業務は専らホタルの飼育業務としていたが、飼育業務以外の個人的活動については、ホタル飼育に有益な活動に限り

正規の勤務時間外に行う自主的自己啓発活動として認めていた。ただし、その活動については、時間外勤務手当等の支給対象外と説明していた。

しかしながら、その事を書面等で明確に残さなかったこと及び継続的な説明を行っていなかったことから、ホテル飼育業務の一環として元職員が誤認し、結果として時間外勤務手当等の支給対象業務であるかのような印象をもたらした。このように、本来業務とその他業務が混在する場合は、口頭のみならず、書面により内容を明確にしておく必要があった。

(6) 特定個人に依存した事業運営がもたらした結果

ホテルの飼育という業務が、特許取得に見られるように極めて専門的な業務であると信じ、安易な指導・命令等によりホテルが死滅する恐れを過度に心配した当時の管理監督者の対応が、前述した「本来、行うべきこと」を「行わなかった」伏線になったといえる。

歴代多くの管理監督者は、着任とともに実態把握に努めていたことは聞き取り調査等により判明している。しかしながら、業務内容については、適正さを判断するための比較材料となる類似業務がなく、極めて専門的な業務であることを説く元職員の言葉を信ずるほかないところがあった。そのため、報告書等の内容に疑義が生じた際も、改善に係る具体的な指導・注意に至らない、口頭による注意程度に止まる結果をもたらした。

V 再発防止に向けた取組

1 勤怠管理の適正化について

(1) 職員の勤怠管理について

職員の勤怠管理については、平成 17 年 10 月よりシステムが導入されており、各職員がシステムにより申請し、所属長の承認を得ることとなっている。

しかしながら、全庁 LAN システムが整備されていない出先職場については、庶務担当者の代替手続により対応している状況であった。

これについては、全庁 LAN システム環境の整備により改善が進んでおり、現時点では、再任用職員及び再雇用職員が 1 名ずつ配置されている、こども動物園のみが未整備の状況となっている。

【年度別システム未整備職場】

年度	施設数	施設名
17 年度	8 施設	工場ビル・授産所・ホテル施設・交通公園（板橋・城北）・こども動物園・フレンドセンター・ポローニャ子ども絵本館
18 年度	5 施設	工場ビル・ホテル施設・交通公園（板橋・城北）・こども動物園
19～21 年度	4 施設	ホテル施設・交通公園（板橋・城北）・こども動物園
22～23 年度	3 施設	ホテル施設・交通公園（城北）・こども動物園
24～25 年度	2 施設	ホテル施設・こども動物園
26 年度以降	1 施設	こども動物園

(2) 勤怠管理の適正化について

ホテル生態環境館については、上司が常駐しておらず、適切な勤怠管理及び業務管理が困難であった状況が本件結果を招く一因となった。

しかしながら、このような職場環境を生み出さないことは当然、根本となるものは、勤怠管理に関する意識によるところが大きい。

本庁舎においては、平成 28 年 4 月から出退勤管理システムが導入されており、職員は出勤時及び退勤時にカードリーダーによる打刻を行っている。この情報は、システム管理がなされており、各所属長は職員の出退勤時間を把握することができるものとなっている。

今後は、命令に基づく超過勤務及び旅行の実施や出退勤時間と超過勤務時間の乖離が過大な職員への状況確認など、管理監督者による管理の更なる徹底を図っていく。

また、「第 3 期特定事業主行動計画」においては、取組に係る実績や工夫した取組として、終業時の終礼による超過勤務実施の確認やスケジュールの共有等、適切な勤怠管理や職員間の情報共有に資する好事例が数多く報告されている。

機を捉え、事例の全庁的なフィードバックを図り、職員の意識醸成及び各職場におけるチェック機能の強化等についても併せて取り組んでいく。

2 懲戒処分について

(1) 職員の懲戒処分の決定方法について

職員の懲戒処分については、東京都板橋区服務監察規程（以下「服務規程」という。）及び板橋区懲戒分限審査委員会規則（以下「審査委員会規則」という。）に基づき、所管部長からの事故報告を受け、監察員による事故監察の実施、主席監察員からの措置意見書に基づく懲戒分限審査委員会への諮問・答申を経て、区長が決定することとされている。

【懲戒処分の流れ】

- ① 部長等による区長宛て事故報告（服務規程第9条第1項）
- ② 監察員による事故監察の実施（服務規程第9条第2項）
- ③ 主席監察員からの措置意見書による、事故監察結果の区長報告（服務監察規程第10条）
- ④ 区長による懲戒分限審査委員会への諮問（審査委員会規則第2条第1項）
- ⑤ 懲戒分限審査委員会による審議及び答申（審査委員会規則第2条第2項）
- ⑥ 答申を踏まえ、区長による処分の決定

(2) 懲戒分限審査委員会の委員構成について

懲戒分限審査委員会委員については、副区長、教育長、総務部長及び外部委員の4名で構成されている（審査委員会規則第3条）。また、外部委員については、弁護士に委嘱している（審査委員会規則第4条）。

懲戒分限審査委員会への外部委員の登用については、公正な視点及び法的な意見による処分の適正を期することを目的に、平成19年度より板橋法曹会からの推薦に基づき委嘱している。

なお、23区において、当区同様に外部委員を登用しているのは他に1区という状況であり、他自治体と比較し、客観性及び法的側面を踏まえた量定判断に基づく、処分の適正化が図られている。

(3) 当該免職処分について

① 懲戒免職処分の発令に至る経緯

当該免職処分に関しては、平成25年9月26日付け、資源環境部長による区長宛て事故報告を受け、人事課及び環境課による調査を行い、平成26年2月13日から3月13日の間、事故者及び複数の関係者（12名、延べ14回）への事故監察を実施した。その後、平成26年3月24日開催の懲戒分限審査委員会答申を踏まえ処分を決定し、同年3月28日に懲戒免職処分が発令された。

【事故監察実施状況】

対 象	人 数	回 数	備 考
事故者	1名	3回	
所属長	4名	各1回	環境課長及びエコポリスセンター所長
所属部長	2名	各1回	資源環境部長
所属係長	2名	各1回	環境課及びエコポリスセンター
主管課職員	1名	1回	環境課
再任用職員	1名	1回	ホテル施設勤務職員
再雇用職員	1名	1回	ホテル施設勤務職員

② 処分の決定に係る非違行為等

処分の決定に当たっては、

- ア 特定の営利企業へ便宜供与
- イ 当該企業の経営に深く関与及び自らも営利事業に携わったこと
- ウ 区に歳入されるべき特許実施料金について損失を招いたこと
- エ 上司に判断を仰がず契約を行うなど、極めて不適切な行為があったこと
- オ 区の本来業務ではない作業を同僚の再雇用職員等に行わせたこと
- カ 区職員以外の第三者に施設の鍵を渡し、解錠・施錠を行わせたこと

が非違行為として認定された。

なお、平成 26 年 3 月 24 日には、元職員の代理人弁護士が作成名義人となった、「意見書」と題する、本文部分が A 4 サイズ 19 ページにわたり、かつ、資料が 32 点添付された書面が送付されたところである。

本件では、この「意見書」の内容についても精査を経たうえで処分が決定されており、通常のケースよりも、慎重な審議が実施されたところである。

また、過去には、再三注意を受けたにも関わらず、ホテル飼育施設内に自家用車を駐車し、嚴重注意を受けている事実や、施設内における動物の飼育に係る注意を再三受けたにも関わらず、改善が図られなかったことなど、本件処分決定の上で考慮すべき事実も存在していた。

③ 処分の決定について

処分の決定に当たっては、上述の複数の非違行為について、「板橋区職員の懲戒処分に関する指針」の処分量定に照らすとともに、区政に対する信用失墜の度合いや日頃の勤務態度、過去の非違行為等を総合的に勘案して決定したものであり、これに至る事務処理及び方法については、瑕疵なく適切に執り行われたものである。

(4) 懲戒処分取消について

上記のように、当該免職処分については、懲戒分限審査委員会において、弁護士資格を有する外部委員も含めた審議及び答申を踏まえるとともに、対外的な説明責任の確保や職務責任に対する厳格な対応の観点をも取り入れ決定したものである。

しかしながら、平成 26 年 6 月 5 日に訴えの提起がなされた後、22 回に及ぶ期日における主張や証拠の提出及び意見陳述を行った結果、処分決定に係る非違行為はあるものの、裁判所の和解勧告による懲戒免職処分取消の指導を受けるに至った。

そのため、庁内のみならず、特別区人事・厚生事務組合法務部をも含めた数多の検討を重ね、裁判所を通じ相手方との調整を図った結果、司法判断に基づく和解勧告を受け入れ、懲戒免職処分を取り消す判断をしたものである。

(5) 今後の懲戒処分のあり方について

① 憲法及び法令は「公務員関係の秩序維持」を地方公共団体に命じていること
日本国憲法第 15 条第 2 項は、

「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。」

と規定している。

これを受けて、地方公務員法は、

「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」すること（第 30 条）、「職員は、その職の信用を傷つけ、又は職員の職全体の不名誉となるような行為をしてはならない」こと（第 33 条）、「職務上の義務に違反し、又は職務を怠つた場合」、「全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあつた場合」における懲戒権を地方公共団体に与えること（第 29 条）

を規定している。

このように、法令は、公務員が「全体の奉仕者」として勤務することを要求するとともに、それを担保すべく懲戒について規定しており、地方公共団体は、懲戒権を行使して、公務員関係の秩序を維持する責任を負担している。

② 最高裁判例上、懲戒処分は懲戒権者の裁量に任されていること

最高裁昭和 52 年 12 月 20 日判決は、懲戒処分について、

「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。」

「懲戒処分を行うかどうか、懲戒処分を行うときにいかなる処分を選ぶかは、懲戒権者の裁量に任されているものと解すべきである。」

このように、最高裁は、懲戒処分については、懲戒権者の裁量に任されているとの判断を下している。

③「当該懲戒免職処分が取り消される可能性」を予測することが困難であること
ここで、懲戒免職の対象となる非違行為は、取消判決が下る可能性の観点から見ると、次の三つのカテゴリーに大別される。

例えば、「酒気帯び運転」という定型的な類型については、後掲の「カテゴリー1」に当たると考えられ、「司法権によって懲戒免職処分が取り消される可能性が高い」との評価が可能であることから、特段の事情がない限り、「懲戒免職処分が取り消される可能性が大きい」との予測が比較的容易である。

また、現時点でいくつか存在する、「都バス運転手による1,100円の運賃の横領」や「放火未遂、兇器準備集合罪、公務執行妨害罪による逮捕勾留」などの、「懲戒免職処分が適法とされ、取消されなかった事例」とほぼ同じと判断できる事例については、後掲の「カテゴリー3」に当たり、特段の事情がない限り、「懲戒免職処分が取り消される可能性が低い」との予測が比較的容易である。

他方で、本件のように、「先例が乏しい事例」については、「懲戒免職処分が取り消される可能性」の予測が極めて困難な「カテゴリー2」に分類される。

<p>【カテゴリー1】 懲戒免職処分取消の判決が多数存在する類型</p>	<p>懲戒免職処分が取り消された類似事例の裁判例が多数存在しており、特段の事情が存在しない限り、懲戒免職処分を下しても、<u>司法権によって取り消される可能性が高い</u>と判断されるもの。(例：酒気帯び運転)</p>
<p>【カテゴリー2】 懲戒免職処分が司法権によって取り消されるか否か不明である類型</p>	<p>① 懲戒免職処分が取り消された類似事例の裁判例が見当たらず、② 懲戒免職処分が適法であるとする裁判例も見当たらないもの。 実際に懲戒免職処分を下して、取消訴訟が提起されない限り、<u>司法権における判断の予測が極めて困難</u>なものである。(例：本件の事例)</p>
<p>【カテゴリー3】 懲戒免職処分が司法権によって取り消される可能性が低い類型</p>	<p>① 懲戒免職処分を違法とする判決が見当たらず、かえって、② 懲戒免職処分を適法とする判決が存在しており、懲戒免職処分を下しても、<u>司法権によって取り消されない可能性が高い</u>と判断されるもの。 例：ア 都バス運転手による運賃（1,100円）の横領（東京地裁平成23年5月25日判決） イ 放火未遂・兇器準備集合・公務執行妨害罪の疑いで高校教諭が逮捕・勾留された事例（東京高裁昭和53年1月30日判決）</p>

ア 【カテゴリー 2】に関する対応案の検討

(ア) 【カテゴリー 2】への対応難易度が極めて高いこと

【カテゴリー 1】及び【カテゴリー 3】についても、先例たる裁判例との類似点の状況・相違点の状況について、慎重な取扱いが必要であることは勿論であるが、【カテゴリー 2】に分類される類型の事案については、難易度が極めて高い対応を実施しなければならない。

すなわち、

- (a) 法令が命じる、「公務員関係の秩序維持」（懲戒免職処分を実施する方向の要請である。）
- (b) 後日、取消訴訟を提起されて、当該懲戒免職処分が司法権によって取り消されるリスクの回避ないし低減（懲戒免職処分を実施しない方向の要請である。）

の調和を図った対応を実施しなければならないところであるが、特に、「②」の「司法権によって取り消されるリスク量」の評価が、裁判例が乏しい非違行為が処分対象の場合には、極めて困難にならざるを得ない。

(イ) A案：懲戒免職処分取消のリスクを一切回避する方法案

一つ目の対応案としては、

- ・「今後は、【カテゴリー 2】に該当する非違行為については、一切、懲戒免職処分を実施せず、将来において懲戒免職処分を取り消されるリスクを回避する」
- ・「今後は、【カテゴリー 3】に間違いなく該当すると確信できる非違行為についてのみ、懲戒免職処分を実施する」

方法が考えられる。

しかし、この案を採用した場合には、憲法をはじめとする法令が地方公共団体に対して命じた、「公務員関係の秩序維持」の責務を果たし難い。

したがって、この案の採用は、困難と考えられる。

(ウ) B案：懲戒免職処分取消のリスクを甘受しつつも、極小化をめざす方法案

ここで、最高裁判例は、上述のとおり、「懲戒処分を行うかどうか、懲戒処分を行うときにいかなる処分を選ぶかは、懲戒権者の裁量に任されているものと解すべきである。」として、懲戒権者に対して裁量権を授与しているところである。

したがって、懲戒処分の内容決定については、ひとまずは、地方公共団体の裁量権に第一次的には任されているところではある。

とはいえ、「裁量権の範囲を超えた」との判定が、将来において裁判所から下される可能性が不可避免的に付随することから、特に懲戒免職処分を選択する場合には、

- (a) 手続規程の遵守
- (b) 慎重な検討に資する、裁判例等の資料の可及的な搜索
- (c) 外部専門家を交えた、懲戒分限審査委員会における慎重な検討を、引き続き実施し、懲戒免職処分取消のリスクを極小化すべく、取り組んでいく。

④ 今後の対応について

当該免職処分は、元職員の代理人弁護士から送付された意見書についても精査する等、より慎重を期した過程及び諸規定に基づく適切な手続を踏まえ、瑕疵なく執り行われたものであるが、処分量定について裁判所より和解勧告を受けたものである。

懲戒処分の量定については、当区における過去の事例や裁判例等を参考に決定されることであり、地方公務員法の要請に基づく公務における規律と秩序の維持及び区民の信頼と負託に応えた区政運営を実現するため、厳格に対応していかねばならない。

そして、その妥当性を担保するとともに、違法性を排除するためにも、判断に至る手続過程については、これまで同様、適切に対応していく必要がある。

今後は、本件を教訓として重く受け止め、懲戒処分取消のリスクを甘受しつつも、その最小化をめざし、判例及び他自治体の事例等、懲戒分限審査委員会における審議や処分決定の的確な判断に資する情報収集について、一層の充実を図るとともに、訴訟に耐え得る確かな証拠分析等の再発防止策を講じ、適切な職員の身分保障による信頼される区政運営の確立に取り組んでいく。

3 少人数職種における人事異動のあり方について

(1) 職員の異動について

職員の人事異動については、教育委員会における収賄事件を踏まえ、全部改正した、「職員人事異動実施基準」及び「職員人事異動実施基準運用方針」（平成 21 年 11 月 19 日区長決定。平成 22 年度及び平成 27 年度に一部改正）により、職責及び従事内容等に応じて基準となる年数等を定め、組織の活性化や人材育成を目的として定期異動を行っている。

【異動基準】

職層	対象年次 (同一ポスト在職)	重点年次
総括係長 係長級	2年から4年	3年
主任主事	4年から6年	5年
1・2級職	3年から5年	4年

その中で、事務事業の運営に重大な支障をきたす恐れがあるため、異動が適当でないと判断される者については、「異動の対象とすることが適当でないと認められる事情のある者」として、職員の希望及び所属事情を踏まえた対応を図っている。

(2) 少人数職種の人事異動について

【少人数職種】「職員人事異動実施基準運用方針」において規定

職務名	社会教育・心理・機械技術・保健衛生監視・食品衛生監視・科学技術・学芸員・診療放射線・歯科衛生・理学療法士・作業療法士・検査技術・看護師
-----	---

元職員については、ホタル飼育に係る技術を有するということから、長期間異動することなく対応を図っていた経緯があり、本件のような結果を招いた一因と考えられる。

少人数職種の人事異動については、配属先の限定や職員数の問題等により、一律の異動基準の設定は困難なところがある。しかしながら、長期間の在籍は独善的な行動や不正の温床となりうる危険性を孕んでいる。そのため、本件を教訓とし、可能な限り異動が実現できるよう異動基準の見直しを含め工夫を図っていくとともに、特定職員の技術や能力に過度に依存した事業運営とならぬよう、技術継承の充実を図っていく。

VI 終わりに

元職員の非違行為に端を発した本件事故については、より慎重な手続及び検討を経て懲戒免職処分としたものであったが、訴訟の結果、これを取り消すという和解勧告を受け入れざるを得ない状況に至ったことは、まさに苦渋の決断であった。これについては、管理監督者の常駐しない出先職場であったことや元職員の技術に頼らざるを得ない事業運営となっていたことなど、様々な特殊事情があったものの、事故を惹起させたのは、管理監督者による指導・監督の欠如はもとより、組織運営及び人事管理上のシステム的な問題によるところもあった。

さらに、これは時間外勤務命令のあり方や施設管理・取締など、区政全体に係る問題提起でもある。公務に限らず、そもそも仕事は上司と部下の、そして組織内の適切な信頼関係の下に遂行されるべきものであり、上司は信頼して仕事を部下に任せている。こうした信頼関係を前提に、その職責に応じて自律的に館運営が行われていれば、このような事態を招くことはなかったと考えられる。特に“ホテル”という、区民の皆様をはじめ、多くの方から愛されてきた施設において、長年にわたり館の運営を一人の職員に任せていたことが、結果として、今まで積み重ねてきた信頼と評価を大きく揺るがせる事態を発生させてしまったことは反省しなければならない。

そして、本件の調査・分析を更なるコンプライアンス意識の醸成、或いは、ガバナンス強化にも結び付けていく必要がある。

今後、管理監督者の処分については、懲戒分限審査委員会の手続に委ねることとなるが、全庁一丸となって再発防止に取り組み、区政の信頼回復に向け全力を傾注していくことを固く誓うものである。