

令和5年10月2日判決言渡 同日原本領收 裁判所書記官

令和3年(ワ)第586号 国家賠償請求事件(甲事件)

同第775号 国家賠償請求事件(乙事件)

口頭弁論終結日 令和5年7月10日

5

判 決

甲及び乙事件原告

同訴訟代理人弁護士

同

同

兵庫県姫路市安田四丁目1番地

15

甲及び乙事件被告

同代表者市長

同訴訟代理人弁護士

同指定代理人

同

同

同

同

同

同

同

同

同

同

25

20

25

黒藤大姫清橋小有平野青網坪佐岡永右有  
田原塚林末野上森井山崎瀬見本  
修朋慎秀元真将隆友悟博雅  
一奈也市泰勇祐三司勉志博元香史章子護

路元本林末野上森井山崎瀬見本  
秀元真将隆友悟博雅  
市泰勇祐三司勉志博元香史章子護

同	木	暮	直	美
同	谷	川	雄	一
	平	田	貴	洋
甲事件被告指定代理人	藤	原	孝	樹
同	尾	関	正	弘
同	荒	木	伸	昭
同	岩	崎	俊	和
同	中	安	雅	彦
	主		文	

- 10 1. 原告の請求をいずれも棄却する。  
 2. 訴訟費用は原告の負担とする。

#### 事実及び理由

##### 第1 請求

###### 1 甲事件

15 被告は、原告に対し、990万円並びにうち330万円に対する令和3年6月24日から支払済みまで年3分の割合による金員及びうち660万円に対する令和3年7月1日から支払済みまで年3分の割合による金員を支払え。

###### 2 乙事件

被告は、原告に対し、330万円及びこれに対する令和3年9月21日から支払済みまで年3分の割合による金員を支払え。

##### 第2 事案の概要

###### 1 概要

###### (1) 甲事件

姫路市教育委員会（以下「教育委員会」という。）は、普通地方公共団体である被告の市議会議員である原告に対し、原告の被告職員に対する相撲場新築に係る入札に関する要望等が姫路市職員の倫理と公正な職務の確保に関する条例（以下「本

件条例」という。)に規定する不当要求行為に該当するとして、令和3年6月24日付け警告書を発出した(以下「A事案」という。)。

被告市長は、原告に対し、原告の被告職員に対する公園整備に関するプロポーザル方式による業者選定の方式に関する要望等が本件条例に規定する不当要求行為に該当するとして、同年7月1日付け警告書を発出した(以下「B事案」という。)。

被告市長は、原告に対し、原告の被告職員に対する中央卸売市場の新築工事の設計委託に係る入札公告の取下げ要求に関する要望等が本件条例に規定する不当要求行為に該当するとして、同日付け警告書を発出した(以下「C事案」という。)。

甲事件は、上記AないしC事案について、原告が、被告に対し、①原告の被告職員に対する各要望等を不当要求行為に該当すると判断したこと、②不当要求行為に該当しない旨の判断を不当要求行為であると事後的に変更したこと、③①の不当要求行為に該当する旨の判断をするために、事後的に書類を作成して手続を適正に履行したかのように偽装したことが違法であるとして、上記各警告書の発出によって、原告の社会的評価が低下し、名譽感情を害されたと主張し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求として、合計990万円(慰謝料と弁護士費用)並びにうち330万円に対する令和3年6月24日から支払済みまで民法所定の年3分の割合による遅延損害金(A事案)及びうち660万円に対する同年7月1日から支払済みまで同割合による遅延損害金(B及びC事案)の支払を求める事案である。

## (2) 乙事件

被告市長は、原告に対し、原告の被告職員に対する公園トイレ工事に関する要望等が本件条例に規定する不当要求行為に該当するとして、令和3年9月21日付け警告書を発出した(以下「D事案」という。)。

乙事件は、上記D事案について、原告が、被告に対し、甲事件と同じ理由((1)①ないし③)に加え、④被告のホームページに掲載したことなどが本件条例に基づく公表であるにもかかわらず、同条例の要件を満たしていない違法があるとして、上記警告書の発出によって、原告の社会的評価が低下し、名譽感情を害されたと主張

し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求として、330万円（慰謝料と弁護士費用）及びこれに対する令和3年9月21日から支払済みまで民法所定の年3分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

2 前提事実（争いのない事実並びに証拠（枝番号のある証拠を全て掲記する場合には枝番号の記載を省略する。以下同じ。）及び弁論の全趣旨から容易に認められる事実）

(1) 当事者等

ア 原告は、被告の市議会議員を務める者であり、平成19年4月に初めて当選し、口頭弁論終結時5期目の市議会議員である。

イ 被告は、普通地方公共団体である。

教育委員会は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づき被告が設置する合議制の教育行政機関であり、同委員会の委員は、被告の公権力の行使に当たる公務員である。

被告市長は、被告の公権力の行使に当たる公務員である。

教育委員会及び被告市長は、本件条例2条1項の任命権者である（本件条例2条1項、地方公務員法6条1項）。

(2) 本件条例の規定

本件条例の規定は、別紙1のとおりである。

(3) 本件条例の解釈及び運用指針

被告は、本件条例の解釈及び運用指針として、「姫路市職員の倫理と公正な職務の確保に関する条例及び規則運用マニュアル（平成30年3月改訂版）」（乙12）を作成している。これによれば、本件で問題となる不当要求行為（本件条例2条4号ア、オ及びカ）について、以下のとおり、解釈されている。

ア 暴行、脅迫又は大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為（本件条例2条4号ア）

「暴行」とは、殴る、蹴る等、不当に人の身体に対して有形力を行使する行為を

いい、身体に接触することは必ずしも要さず、物を投げ付ける行為や机や椅子を蹴り飛ばす行為等も暴行に相当する。

「脅迫」とは、人に対し、恐怖心を生じさせるに足りる違法な害悪を加える旨を言語、書面又は動作によって通告することをいう。

5 「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」とは、単に大声であるというだけでは足りず、人を脅しつけるような社会的相当性を欠く内容や手段を伴う言動であって、脅迫の程度には至らないものをいう。

イ 正当な理由なく、特定のものに対して、特に有利又は不利な取扱いを求める行為（本件条例2条4号イ）

10 許認可等又は請負その他の契約に関し、特定の事業者又は個人のために不当に優先的な取扱いをし、若しくは利益を与え、又は不当に不利な取扱いをし、若しくは不利益を与えるような要望等をいう。本人からの要望等のみならず、いわゆる口利き等の要望等についても対象となる。もっとも、要望等は本質的に特定のものに対する有利又は不利な取扱いを求めるものであるため、不当要求行為に該当する要望等は、例えば内規等により、事業の優先順位が定められているにもかかわらず、特定のものに関する事業を優先させるよう求める行為のように、合理的な理由に基づかないもの（正当な理由のないもの）に限られる。

ウ その他職員の公正な職務の遂行を妨げることが明白である行為（本件条例2条4号ウ）

20 本件条例2条4号アないしオの規定は、「その他職員の公正な職務の遂行を妨げることが明白である行為」を具体的に列挙したものであり、列挙された事例に該当しないものであっても職員の公正な職務の遂行を妨げるものと考えられる行為は、同号カの不当要求行為に該当する。具体例として、①職務に關係する違法又は実現不可能なことが明白である行為を求める行為、②職務上知り得た秘密を漏らすように求め、促し、又は示唆する行為、③職員等の採用、昇任、降任又は転任に関し、特定の個人が有利又は不利益な取扱いを受けるよう要求するなど、人事の公正を害

する行為、④一日に何度も同じ用件で訪ねてきたり、1回当たり長時間の要望を行うなど、公務に支障を来たす行為、⑤感情的な言動で話の内容に意味がなく、応答のしようがないものであって公正な職務を妨げるものが挙げられる。

#### (4) A事案の概要

5 原告は、別紙2のとおり、令和2年4月14日、被告職員に対し、白浜小学校の相撲場整備の設計業務委託について、工事費用を安く抑えるための検討を知り合いの建設業者に依頼しているので、設計業務委託で設計事務所を決めるのを来週中は進めないで欲しい旨を伝えた（以下「A事案要望」という。甲4）。

教育委員会は、原告に対し、A事案要望が不当要求行為であるとして、本件条例  
10 12条1項に基づき、令和3年6月24日付け警告書を発出した（甲3）。

#### (5) B事案の概要

原告は、別紙3のとおり、令和元年5月17日、被告職員に対し、プロポーザル方式（高度な知識、専門的な技術等が要求される業務について、複数の者から企画や技術等の提案を受け、最も適した企画や技術能力等を有する事業者を選定する方法のこと。）による業者決定を予定している案件について、業者を選定するまでに、その提案内容を見せるように要求し、また、業者選定後に、原告が気に入らない提案内容であれば、その提案内容を変更するように要求した（以下「第1要望」という。甲9の3）。

原告は、別紙4のとおり、同月22日、被告職員に対し、プロポーザル方式によって決定する業者に地元の特定の業者の資材の使用を要求し、地元の資材を一定割合以上使用するように要求した（以下「第2要望」という。甲9の4）。

原告は、別紙5のとおり、同年11月18日、被告職員に対し、「舐めんとつてくれよ。」「なんぼでも喧嘩したるで」などと言ひながら、大型遊具のプロポーザルの業者決定後に、同業者が提案した内容を変更するように要求した（以下「第3要望」という。甲9の5）。

被告市長は、原告に対し、上記第1ないし第3要望（以下、第1ないし第3要望

を併せて「B事案要望」という。)が不当要求行為であるとして、本件条例12条1項に基づき、令和3年7月1日付け警告書を発出した(甲8)。

#### (6) C事案の概要

原告は、別紙6のとおり、令和元年5月24日又は同月30日、被告職員に対し、姫路市中央卸売市場の設計委託の入札公告に関し、地元への対応が不十分であることなどを理由に、入札公告の取り下げを要求し、取り下げない場合は、国に対して補助金を止めてもらうように要求するなどと発言した(以下「C事案要望」という。甲11の2)。

被告市長は、原告に対し、C事案要望が不当要求行為であるとして、本件条例12条1項に基づき、令和3年7月1日付け警告書を発出した(甲10)。

#### (7) D事案の概要

原告が、別紙7のとおり、令和元年5月22日、被告職員に対し、白浜西山公園のトイレ工事について、同年秋に開催される祭りまでに工事を終わらせるようにな要望し、1500万円の予算では大したもののはできない、しょぼいものになるのであればやらないでよい、要求に応じなければ来年の公園整備予算(補助金)を半分にするなどと発言した(以下「D事案要望」という。甲20、21)。

被告市長は、原告に対し、D事案要望が不当要求行為であるとして、本件条例12条1項に基づき、令和3年9月21日付け警告書を発出した(甲18。なお、甲18記載の「本件条例第12条第4項の規定」が「本件条例第12条第1項の規定」の誤記であることに争いはない。以下、AないしD事案で発出された警告書を併せて「本件各警告書」という。)。

被告は、同月27日、「不当要求議員が関わる事業の真相を究明する特別委員会」(以下「特別委員会」という。)において、D事案要望が不当要求行為に認定された旨の事実を掲示し、D事案要望が不当要求行為として認定されたことなどを被告のホームページに掲載した。

### 3 爭点

- (1) AないしD事案要望の不当要求行為該当性（争点1）  
(2) 不当要求行為に該当しない旨の取扱いを不当要求行為であると事後的に変更したことの違法性（争点2）  
(3) 事後的に不当要求行為である旨の書類を作成したことの違法性（争点3）  
5 (4) D事案について公表に関する手続要件の欠缺の違法性（争点4）  
(5) 権利侵害の有無（争点5）  
(6) 損害（争点6）

#### 4 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点1（AないしD事案要望の不当要求行為該当性）について

10 (原告の主張)

##### ア A事案要望

###### (ア) 本件条例2条4号オ

白浜小学校の相撲場については、地元から本格的な土俵や屋根等が要望されており、そのような工事をするには予算が高額になるため、原告は、神社仏閣の工事を行う業者に相談をしていた。A事案要望は、工事費用を低額にするという目的で、相談していた業者からの回答が出るまでは設計事務所を決めるのを待ってほしい旨要望したというものであり、正当な理由がある。また、原告は、白浜小学校の相撲場整備の設計業務委託について、入札案内を発送していたことを知らず、仮に知つていれば、入札を待つように述べることもなかった。そして、被告職員は、A事案要望を受けた当時、それが不当要求行為に当たるとは認識しておらず、不当要求行為等（不当要求行為又は任命権者が不当要求行為に該当するか判断できない行為をいう（本件条例9条の2）。以下同じ）を除く要望等として取り扱っていたことからしても、A事案要望が不当要求行為として取り扱われるほどのものではない。そうすると、A事案要望は、合理的な理由に基づくものであり、本件条例2条4号オの不当要求行為に当たらない。

###### (イ) 本件条例2条4号カ

A事案要望を受けた被告職員は、その当時、A事案要望が特定の業者を恣意的に関与させるように求めたものとは認識しておらず、既に入札案内を送付していたので、A事案要望によって入札内容等を変更する意思はなく、A事案要望を不当要求行為であると認識することなく、不当要求行為等を除く要望等として取り扱った。

5 そうすると、A事案要望が、職員の業務の遂行を妨げた事実ではなく、その危険を感じるようなものでもなかつたから、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たらぬい。

#### イ B事案要望

10 (ア) 第1要望

a 本件条例2条4号ア

原告の声量は大きいものの、原告の発言内容（別紙3）や第1要望を受けた被告職員が不当要求行為に当たるとは認識していなかつたことからすれば、第1要望は、「暴行」、「脅迫」、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」のいずれにも当たらないから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たらない。

なお、原告の言葉遣いが荒いことは播州弁の特性であり、その方言をもって、「脅迫」や「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」に当たるとはいえない。

b 本件条例2条4号カ

20 第1要望を受けた被告職員は、「直接従えという指示はなかつた。」「組織として、地元の意見を聞きながら、変えるなら変えるで、進めていこう」という話である。旨証言していることから、第1要望が、職員の業務の遂行を妨げた事実ではなく、その危険を感じるようなものでもなかつたから、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たらない。

25 (イ) 第2要望

a 本件条例2条4号ア

原告の声量は大きいものの、原告の発言内容（別紙4）や第2要望を受けた被告職員が不当要求行為に当たるとは認識していなかつたことからすれば、第2要望は、「暴行」、「脅迫」、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」のいずれにも当たらないから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たらない。

なお、原告の言葉遣いが荒いことは播州弁の特性であり、その方言をもって、「脅迫」や「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」に当たるとはいえない。

b 本件条例2条4号オ

第2要望を受けた被告職員は、第2要望が不当要求行為等に該当するとの認識はなく、「特定の」業者や材料の使用を求められたという認識ではなく、「地元の材料や地元の業者」の使用を求められたと認識している。そうすると、第2要望は、特定のものに対して特に有利又は不利な取扱いを求めるものではないから、本件条例2条4号オの不当要求行為に当たらない。

c 本件条例2条4号カ

第2要望は、業者選定後に原告らがその業者に納得しなければ業者を変更するよう要求したというものではなく、業者選定時点において、地元の業者を使用するよう配慮すべきことを要求したものに過ぎない。第2要望を受けた被告職員は、「特定の」業者や材料の使用を求められたのではなく、「地元の材料や地元の業者」の使用を求められたものと認識しており、被告が業者を選定した後にその変更を求めるものとは認識していない。また、第2要望により、被告の職員の業務に全く支障が生じていないから、第2要望は本件条例2条4号カの不当要求行為に当たらない。

(ウ) 第3要望

a 本件条例2条4号ア

原告の声量は大きいものの、原告の発言内容（別紙5）や第3要望を受けた被告

職員が不当要求行為に当たるとは認識していなかつたことからすれば、第3要望は、「暴行」、「脅迫」、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」のいずれにも当たらないから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たらない。

5 なお、原告の言葉遣いが荒いことは播州弁の特性であり、その方言をもって、「脅迫」や「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」に当たるとはいえない。

b 本件条例2条4号カ

第3要望を受けた被告職員は、原告の発言について、「特に気にしていなかつた。」、「人事面で不利益をかぶるとも特に考えなかつた。」旨述べているから、第3要望は本件条例2条4号カの不当要求行為に当たらない。

ウ C事案要望

(ア) 本件条例2条4号ア

原告の発言内容(別紙6)やC事案要望を受けた被告職員が不当要求行為に当たるとは認識していなかつたことからすれば、C事案要望は、「暴行」、「脅迫」、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」のいずれにも当たらないから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たらない。

なお、原告の言葉遣いが荒いことは播州弁の特性であり、その方言をもって、「脅迫」や「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」に当たるとはいえない。

(イ) 本件条例2条4号カ

C事案要望を受けた被告職員は、「自らの判断で」入札公告を取り下げたものであり、不当要求行為等に該当するとの認識がない旨述べ、また、被告副市長は、入札公告の取下げの判断自体に不備がなかつた旨述べている。そうすると、C事案要望は、正当なものであり、被告の職員も同じ判断に至つたにすぎず、入札公告取下げも適切なものであるから、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たらない。

工 D事案要望

(ア) 本件条例2条4号ア

原告の発言内容(別紙7)やD事案要望を受けた被告職員が不当要求行為に当たるとは認識していなかったことからすれば、D事案要望は、「暴行」、「脅迫」、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」のいずれにも当たらないから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たらない。

なお、原告の言葉遣いが荒いことは播州弁の特性であり、その方言をもって、「脅迫」や「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」に当たるとはいえない。

10 (イ) 本件条例2条4号カ

D事案要望を受けた被告職員は、「違法なことまでして対応するようにとの要求はなかった」旨証言している。また、D事案要望により、被告の業務に支障が生じたり、公正な業務執行が妨げられたりしたことはない。そうすると、D事案要望は、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たらない。

15 (被告の主張)

ア A事案要望

(ア) 本件条例2条4号オ

指名競争入札手続は、事前に指名した入札参加者のうち、市にとって最も有利な条件を示すものとの間で契約締結するために、各入札参加者の公平な競争機会を確保した上で契約者を決定する手続であって、その手続は、公平性、透明性、客觀性の確保が強く要請されるものである。A事案要望は、原告の意を受けた設計業者が設計業務委託の入札に参加し、入札に有利に働くようにするため、入札手続の延期を求めたものであり、特定の事業者のために優先的な取扱いをしたものであり、指名競争入札手続の上記要請に反するものである。よって、A事案要望に「正当な理由」は存在せず、本件条例2条4号オの不当要求行為に当たる。

(イ) 本件条例2条4号カ

前記(ア)のとおり、A事案要望は、被告職員に対して指名競争入札手続の延期を求める、特定の事業者を恣意的に同手続に関与させようとしたもので、被告職員が公平性、透明性、客観性をもって公正に同手続を遂行することを妨げる行為でもあるから、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たる。

5 イ B事案要望

(ア) 第1要望

a 本件条例2条4号ア

第1要望は、市議会議員である原告が自らの影響力を背景に、事業の補助金が減らされるおそれや地元住民の反対により事業が頓挫して賠償責任を負うおそれがある旨を大声で威圧的に告知するという不当な手段で、プロポーザル方式による業者選定前に提案書の内容を見せるよう求めたり、業者選定後に提案書の内容の変更を求めたりするという公平性等に反する不当な目的を達成しようとしたものであって、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」といえるから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たる。

16 b 本件条例2条4号カ

プロポーザル方式による業者選定は、公共工事の発注及び公金支出を伴うものであるから、公平性、透明性、客観性の確保が要請されるところ、第1要望は、被告職員に対し、業者選定前に提案書の内容を見せるよう求めたり、業者選定後に提案書の内容の変更を求めたりするものであり、上記要請を無視した行為をするように被告職員に求めるものである。これは、「職務に關係する違法又は実現不可能なことが明白である行為を求める行為」(前提事実(3)ウ①)の類型に該当するから、第1要望は、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たる。

(イ) 第2要望

a 本件条例2条4号ア

25 第2要望は、市議会議員である原告が自らの影響力を背景に、被告の事業に障害を及ぼすことや被告職員の対応次第で担当課の人事異動を要求することを威圧的に

ほのめかすという不当な手段で、特定の業者から卸された材料の使用を求めたり、発注時に特定の業者と契約するように求めたりするという公平性等に反する不当な目的を達成しようとしたものであって、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」といえるから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たる。

b 本件条例2条4号オ

第2要望は、複数の具体的な業者名や製品名を挙げた上、特定の業者から卸された材料の使用を求めたり、発注時に特定の業者と契約するように求めたりするものであり、公共工事の発注に関し、特定のものを有利に扱うように求めるものである。  
そして、公共支出に係る工事において、公平性、透明性、客観性を確保する要請があり、特定のものを有利に扱うことは、かかる要請に反するものであるから、第2要望に「正当な理由」は存在しない。よって、第2要望は、本件条例2条4号オの不当要求行為に当たる。

c 本件条例2条4号カ

第2要望の際、原告が、被告職員に対し、「契約した段階で業者がワシらと一度話して、納得いかへんかったら変えたってくれるのか。」と発言しているところ、同発言は、プロポーザル方式で業者を選定した後であっても、原告が納得しなければ業者を変更するように要求するものである。これは、プロポーザル方式における公平性、透明性、客観性の確保の要請を無視した行為をするように被告職員に求めるものであるから、「職務に關係する違法又は実現不可能なことが明白である行為を求める行為」(前提事実(3)ウ①)の類型に該当する。よって、第2要望は、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たる。

(ウ) 第3要望

a 本件条例2条4号ア

第3要望の際、市議会議員である原告が自らの影響力を背景に、「舐めんとつくれよ。」「そんなこと思つたら大きな間違いやぞ、人なめとつたら。」「なんぼで

も喧嘩したるで。」などの過激な言葉を用いて大声で威圧的に発言をし、被告の事業に障害をもたらすことや特定の職員を執ように中傷した上でその旨を人事課に告げることなどを告知した。そして、かかる不当な手段で、プロポーザル方式による業者決定後に、同業者が提案した内容を変更するという公平性等に反する不当な目的を達成しようとしたものであるから、第3要望は、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」といえ、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たる。

b 本件条例2条4号カ

第3要望は、プロポーザル方式による業者選定手続において、公正に選定された業者が提案した内容を事後的に変更するように求めるものであり、同手続の公平性、透明性、客觀性の確保の要請を無視した行為をするように被告職員に求めるものであるから、「職務に関する違法又は実現不可能なことが明白である行為を求める行為」(前提事実(3)ウ①)の類型に該当する。また、第3要望の際、原告が「そんな舌足らずが説明に来んでもええがな、今度から説明するときみんな総替えで来年度からそないして」などと発言しており、これは、特定の職員を攻撃した上で人事異動を要求するものもあり、「職員等の採用、昇任、降任又は転任に関し、特定の個人が有利又は不利益な取扱いを受けるように要求するなど、人事の公正を害する行為」(前提事実(3)ウ③)の類型にも該当する。よって、第3要望は、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たる。

20 ウ C事案要望

(ア) 本件条例2条4号ア

C事案要望は、市議会議員である原告が自らの影響力を背景に、被告にとって重要な事業の補助金を減らすように国に求めることを被告職員に告げることで、入札公告の取下げを実現したものであり、被告職員に対して多大な不利益がもたらされることを告知することで威圧するという不当な手段で、入札公告の取下げを要求したものであって、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴

う行為」といえるから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たる。

(イ) 本件条例2条4号カ

C事業要望は、新市場新築工事実施設計委託に係る入札公告を取り下げるよう求めたものであり、被告職員が公平性、透明性、客觀性をもって公正に競争入札手続を遂行することを妨げるものであるから、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たる。

エ D事業要望

(ア) 本件条例2条4号ア

D事業要望は、市議会議員である原告が自らの影響力を背景に、対応課の予算を半分にすることや威力を用いることをほのめかして威圧するという不当な手段で、予算以上の費用を用いたトイレ改修工事を実現不可能な工期で完成するように求めるという不当な目的を達成しようとしたものであって、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」といえるから、本件条例2条4号アの不当要求行為に当たる。

(イ) 本件条例2条4号カ

D事業要望は、公園トイレ工事について、実現不可能な工期で行うように求めるとともに、予算以上の費用でトイレ改修を行うことを求めたものであって、「職務に關係する違法又は実現不可能なことが明白である行為を求める行為」(前提事実(3)ウ①)の類型に該当する。また、民主的手続により成立した予算に従った業務執行を妨げる行為でもある。よって、D事業要望は、本件条例2条4号カの不当要求行為に当たる。

(2) 爭点2 (不当要求行為に該当しない旨の取扱いを不当要求行為であると事後的に変更したことの違法性)について

(原告の主張)

ア 手続要件の欠缺

本件条例上、任命権者がひとたび要望等を不当要求行為等に該当しないと判断し

た場合に、同判断を変更することについての明文規定がないことからすれば、同判断を変更することは、任命権者による権限外の行為であるといえ、許されない。

本件は、教育委員会又は被告市長が、AないしD事案要望について、不当要求行為等に該当しないとの取扱いをしていたにもかかわらず、不当要求行為であると事後的にその判断を変更したから、手続要件を欠いた違法がある。

#### イ 裁量権の逸脱又は濫用

仮に事後的に判断を変更することが許されるとしても、変更することには合理的理由及び必要性が要求されるというべきである。そして、以下(ア)ないし(エ)のとおり、不当要求行為に該当するとの事後的に判断を変更したことは、その裁量権を逸脱又は濫用したものであるから、違法である。

##### (ア) A事案

前記(1) (原告の主張) アのとおり、A事案要望は不当要求行為に当たらない。また、A事案要望の当時、同要望を受けた被告職員は、A事案要望を不当要求行為ではなく、単なる要望等として処理し、警告書の発出まで約1年2か月が経過している。そして、A事案要望を不当要求行為に該当するとの判断は、特別委員会による教育委員会に対する政治的圧力及び教育委員会が特別委員会に忖度した結果である。そうすると、A事案要望を不当要求行為に当たると事後的に判断を変更したことは、合理的な理由及び必要性がなく、恣意的な権限行使であるから、裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。

##### (イ) B事案

前記(1) (原告の主張) イのとおり、B事案要望は不当要求行為に当たらない。また、B事案要望の当時、同要望を受けた被告職員は、B事案要望を不当要求行為ではなく、単なる要望等として処理し、警告書の発出までに、第1要望及び第2要望からは約2年1か月、第3要望からは約1年7か月が経過している。そして、B事案要望を不当要求行為に該当するとの判断は、特別委員会からの要請を受け入れ、事実を捻じ曲げたものである。そうすると、B事案要望を不当要求行為に当たると

事後的に判断を変更したことは、合理的な理由及び必要性がなく、恣意的な権限行使であるから、裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。

(ウ) C事案

前記(1) (原告の主張) ウのとおり、C事案要望は不当要求行為に当たらない。また、C事案要望の当時、同要望を受けた被告職員は、C事案要望を不当要求行為ではなく、単なる要望等として処理し、C事案要望から警告書の発出までに約2年1か月が経過している。そして、C事案要望を不当要求行為に該当するとの判断は、特別委員会からの要請を受け入れ、事実を捻じ曲げたものである。そうすると、C事案要望を不当要求行為に当たると事後的に判断を変更したことは、合理的な理由及び必要性がなく、恣意的な権限行使であるから、裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。

(エ) D事案

前記(1) (原告の主張) エのとおり、D事案要望は不当要求行為に当たらない。また、D事案要望の当時、同要望を受けた被告職員は、D事案要望を不当要求行為ではなく、単なる要望等として処理し、D事案要望から警告書の発出までに約2年4か月が経過している。そして、D事案要望を不当要求行為に該当するとの判断は、特別委員会からの要請を受け入れ、事実を捻じ曲げたものである。そうすると、D事案要望を不当要求行為に当たると事後的に判断を変更したことは、合理的な理由及び必要性がなく、恣意的な権限行使であるから、裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。

(被告の主張)

否認ないし争う。

教育委員会又は被告市長が、AないしD事案要望について、不当要求行為に該当しないとの取扱いを不当要求行為に該当すると事後的に変更したことは違法ではない。要望等が不当要求行為に該当するか否かの判断は、行政内部における事務処理の過程におけるものであり、対外的な効果を有するものではなく、原告の法律上保

護されるべき利益に影響を与えるものではない。そして、事務処理の過程において、  
当初の認識が変化することがあることは、当然のことであり、当初の取扱いを変更  
することが許されないとする根拠はない。本件は、教育委員会及び被告市長が、特  
別委員会からの指摘を契機として、AないしD事案要望を再検討したところ、「不  
5 当要求行為」に該当すると判断したものであり、そのことをもって、国家賠償法上  
の違法があるとはいえない。

原告は、裁量権の逸脱又は濫用を主張するが、教育委員会及び被告市長が特別委  
員会から政治的圧力を受けたり、同委員会に忖度したりした事実はなく、前記(1)  
(被告の主張)のとおり、AないしD事案要望はいずれも不当要求行為に該当する  
10 から、裁量権の逸脱又は濫用はない。

(3) 争点3 (事後的に不当要求行為である旨の書類を作成したことの違法性) について

(原告の主張)

教育委員会及び被告市長は、AないしD事案要望が不当要求行為に該当するとの  
15 結論を導き、警告書を発出するために、後付けで「不当要求行為等に係る記録票兼  
報告書」等を補填し(A事案(甲6)、B事案(甲9の2ないし9の5)、C事案  
(甲11の2)、D事案(甲20、21))、あたかも手続が適正に履践されたかの  
ように偽装工作をした違法がある。

(被告の主張)

20 警告書を発出するために後付けで「不当要求行為等に係る記録票兼報告書」等を  
補填した事実は否認し、あたかも手続が適正に履践されたかのように偽装工作をし  
た違法がある旨の主張は争う。

(4) 争点4 (D事案について公表に関する手続要件の欠缺の違法性) について

(原告の主張)

25 本件条例12条5項では、不当要求行為者の氏名又は名称、当該不当要求行為の  
内容その他必要と認められる事項を公表するには、警告書の発出等の後に不当要求

行為が繰り返し行われることが要件となっている。被告は、同要件を満たしていないにもかかわらず、一般公開されている特別委員会や被告のホームページにおいて、原告の氏名やD事案要望が不当要求行為に認定された旨の事実を摘示して公表した違法がある。

5 (被告の主張)

争う。

特別委員会や被告のホームページにおける原告の氏名やD事案要望が不当要求行為に認定された旨の事実の摘示は、本件条例12条5項に基づく公表ではない。

なお、特別委員会における報告やホームページの掲載については、市議会議員と10、いう公職にある原告の被告職員に対する言動につき、被告が不当要求行為に該当すると認定したという公共の利害に関する客観的な事実について、特別委員会での審議に資するという公益を図る目的で行ったものであるから、違法と評価されるものではない。

(5) 爭点5.（権利侵害の有無）について

15 (原告の主張)

本件各警告書の発出は、原告に対してなされたものであるが、実際には情報が拡散されることを予定したものである。警告書の発出後に広く報道されている上、被告のホームページにおいて、「姫路市議会議員による不当要求事案に関する報告書」

(甲29)を掲載し、一般公開されている特別委員会における報告がされている。

20 また、D事案については、被告のホームページにおいて、原告の氏名やD事案要望が不当要求行為に認定された旨の事実が摘示されている。これらにより、原告が行った要望等が不当要求行為に当たると認定されたことが、外部の不特定多数の者が知り得る状況になり、原告の社会的評価が低下し、原告の名誉感情が害された。

(被告の主張)

25 本件各警告書を発出したことは、不当要求行為に対する措置として、原告に対してされたものであって、不特定又は多数の者に向けられたものではないから、同各

警告書の発出自体により、原告の社会的評価を低下させるものではない。

(6) 争点6（損害）について

（原告の主張）

ア 慶謝料 合計1200万円（A～D事案 各300万円）

イ 弁護士費用 合計120万円

（被告の主張）

否認ないし争う。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実に加え、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の各事実が認められる。

(1) A事案

ア 被告は、令和2年4月8日、白浜小学校の相撲場新築工事の業務委託に関する入札案内（同月17日入札、同月24日契約を予定）を3社に対して発送した（甲7（資料3・4頁））。

イ 原告は、同月14日、被告の学校施設課長に対し、電話で、白浜小学校の相撲場新築工事の業務委託について、工事費用を安く抑えるための検討を知り合いの建設業者に依頼しているので、同業務委託で設計事務所を決めるのを来週中は進めないで欲しい旨を伝えた（A事案要望、甲4）。同学校施設課長は、A事案要望の際、原告に対し、前記アの入札案内を既に送付していることを明確には伝えなかつた。

ウ 同学校施設課長は、A事案要望について、要望等（不当要求行為等を除く。）に係る記録票兼報告書を作成し（甲4）、任命権者である教育委員会に対して報告した（甲5）。同学校施設課長は、A事案要望を受けた当時、同要望について、不当要求行為に該当しないと認識していた（甲7（資料5））。

エ 被告は、同月17日、入札案内を送付した3社による入札を実施した。被告

は、予定どおりに同月 24 日に入札の結果に基づき契約を締結することが可能であったが、原告に対して配慮をした印象を残すため、同年 5 月 1 日を契約締結日として契約を締結した（甲 7（資料 3・4 頁））。

オ 教育委員会は、特別委員会から A 事業要望が不当要求行為に該当する旨の指摘を受けて調査及び検討をし、令和 3 年 6 月 24 日、原告に対し、A 事業要望が不当要求行為に該当するとして、本件条例 1.2 条 1 項の規定に基づき警告書を発出した（甲 3）。被告は、A 事業要望について、不当要求行為等に係る記録票兼報告書を作成した（甲 6）。

## （2）B 事業

ア 原告は、令和元年 5 月 17 日、被告の建設局公園整備課の職員らに対し、プロポーザル方式による業者選定を予定している案件に関し、業者が決定するまでに提案書の内容を見せるよう requirement し、業者が決定した後でも原告（地元）が気に入らなかつたら提案内容を変更するよう requirement した（第 1 要望、甲 9 の 3）。

同職員らは、上記要望を受けた当時、同要望について、不当要求行為に該当するとの認識はなく、不当要求行為等に係る記録票兼報告書、要望等（不当要求行為等を除く。）に係る記録票兼報告書のいずれも作成しなかつた。

イ 原告は、同月 22 日、被告の建設局公園整備課の職員らに対し、プロポーザル方式による決定業者に地元の特定の会社の資材を使用するよう requirement したり、地元の資材を一定割合以上使用するよう requirement したりし、業者決定後に、原告が納得しない場合は、業者を変更するよう requirement した（第 2 要望、甲 9 の 4）。

同職員らは、上記要望を受けた当時、同要望について、不当要求行為に該当するとの認識はなく、不当要求行為等に係る記録票兼報告書、要望等（不当要求行為等を除く。）に係る記録票兼報告書のいずれも作成しなかつた。

ウ 原告は、同年 11 月 18 日、別紙 5 のとおり、被告の副市長、建設局の職員らに対し、概要、以下の発言を含み、大型遊具のプロポーザル方式の業者決定後に、同業者が提案した内容を変更するよう requirement した（第 3 要望、甲 9 の 5）。

「自治会がウン言うたら [ ] の頭抑えできる思たら大きな間違い、オレは体張つてやっとるからな、パワハラ議員や言うて辞めさしても次の選挙も出たるし、何十っぺんでも？？？したるで、舐めんとってくれよ。これも本会議で吊し上げてクチユクチュに言うてもたる」

5 「12月に国交省大臣行くついでに農水行ってもう降ろさんでもええゆうて言うてってもええか、いまちょうど会計検査も入つとうからな、農林水産省の30億の金もすつと出てこうへんで、そんなガタガタしてまいよう言うたら」

10 「そんな舌足らずが説明に来んでもええがな、今度から説明するときみんな総替えで来年度からそないして、そやなかつたら市場のこと前へ行かへん、ワシは12月に追求したろ思とってん」

「なんばでも喧嘩したるで、ちいと1期や2期、かち喚いたり机蹴つたりせんでも今東京の方からちょっとバルブひねったら姫路市困ること出てくるんやから、会計検査やつたらなんばでも入れたるわ、ここへ。」

同副市長及び同職員らは、上記要望を受けた当時、同要望について、不当要求行為に該当するとの認識はなく、不当要求行為等に係る記録票兼報告書、要望等（不当要求行為等を除く。）に係る記録票兼報告書のいずれも作成しなかつた。

エ 被告市長は、特別委員会からB事案要望が不当要求行為に該当する旨の指摘を受けて調査及び検討をし、原告に対し、B事案要望が不当要求行為に該当することで、令和3年7月1日付け警告書（甲8）を発出した。被告は、B事案要望について、不当要求行為等に係る記録票兼報告書を作成した（甲9の2ないし9の5）。

### (3) C事案

ア 原告は、令和元年5月24日又は同月30日、被告の職員である産業局長に対し、電話で、姫路市中央卸売市場新市場新築工事について、交通量に関する地元説明会で出された意見に対する市の回答がなく、地元への対応が不十分であるから、同工事の設計委託の入札公告は取り下げるなどを要求し、仮に取下げができないのであれば、国に対して被告への補助金を止めることを申し出る旨を強く伝えた（C

事案要望、甲11の2)。

イ 同職員は、上記要望を受けた当時、同要望について、不当要求行為に該当するとの認識はなく(甲16(35頁))、不当要求行為等に係る記録票兼報告書、要望等(不当要求行為等を除く。)に係る記録票兼報告書のいずれも作成しなかった。

ウ 同職員は、C事案要望を受けて、市場移転事業を進めるには、同要望への対応が必要であると考え、被告副市長に対し、同入札公告は取り下げざるを得ない旨を報告した。被告副市長は、同月31日、関係部局に対し、事業を進めるには地元の理解が不可欠であり、入札公告の取下げはやむを得ない旨の説明を行った。被告は、同日、同入札公告を取り下げた(甲11の2)。

エ 被告市長は、特別委員会からC事案要望が不当要求行為に該当する旨の指摘を受けて調査及び検討をし、原告に対し、C事案要望が不当要求行為に該当するとして、令和3年7月1日付け警告書(甲10)を発出した。被告は、C事案要望について、不当要求行為等に係る記録票兼報告書を作成した(甲11の2)。

#### (4) D事案

ア 原告は、令和元年5月22日、被告の建設局公園整備課の職員らに対し、白浜西山公園のトイレ工事について、同年秋に開催される祭りまでに工事を終わらせるように要望し、1500万円の予算では大したもののはできない、しょぼいものになるのであればやらなくてよい、要求に応じなければ来年の公園整備予算(補助金)を半分にするなどと要求した(D事案要望、甲20、21)。

イ 同職員は、上記要望を受けた当時、同要望について、不当要求行為に該当するとの認識はなく、不当要求行為等に係る記録票兼報告書、要望等(不当要求行為等を除く。)に係る記録票兼報告書のいずれも作成しなかった。

ウ 被告市長は、特別委員会からD事案要望が不当要求行為に該当する旨の指摘を受けて調査及び検討をし、原告に対し、D事案要望が不当要求行為に該当するとして、令和3年9月21日付け警告書(甲18)を発出した。被告は、D事案要望について、不当要求行為等に係る記録票兼報告書を作成した(甲20、21)。

エ 被告は、同月27日、特別委員会においてD事業要望が不当要求行為に認定された旨を被告のホームページに掲載するなどの方法で公表した。

2 争点1. (AないしD事業要望の不当要求行為該当性)について

(1) A事業要望

A事業要望は、原告が、白浜小学校の相撲場新築工事の業務委託について、工事費用を安く抑えるため、知り合いの建設業者に依頼しているので、設計業者を決めるのを進めたいほしいなどと要求するものである（前記1(1)イ）から、原告の知り合いの建設業者という特定の事業者を特に有利に取り扱うように求めるものといえる。また、同工事の業務委託契約は、手続の公平な競争機会の確保が要請される指名競争入札手続により契約相手が選定されるものであるから、工事費用を安く抑えるという理由で同手續の進行を止めることに正当な理由があるとはいえない。そうすると、A事業要望は、「正当な理由なく、特定のものに対して、特に有利な取扱いを求める行為」であるから、本件条例2条4号カの不当要求行為に該当することは明らかである。

原告は、A事業要望の時点で、同工事の入札案内が発送されていることを知らず、仮に知つていれば入札手續の延期を求めるることはなかった旨主張し、被告職員が原告に対して入札案内を発送していることを明確に伝えていないこと（前記1(1)イ）からすれば、原告が、A事業要望時点では、同入札案内が発送されていることを知らなかつたことが認められる。しかし、原告の主觀を踏まえても、A事業要望が、正当な理由なく、特定のものに対して、特に有利な取扱いを求める行為であることに変わりはないから、原告の主張は、上記判断を左右するものではない。

よつて、A事業要望について、不当要求行為に該当することが明らかであるから、本件条例2条4号カの該当性の検討をするまでもなく、原告の主張には理由がない。

(2) B事業要望

ア 第1要望

第1要望は、プロポーザル方式による業者選定を予定している案件に関し、業者

が決定するまでに提案書の内容を見せるように要求し、業者が決定した後でも原告(地元)が気に入らなかつたら提案内容を変更するように要求するものである(前記1(2)ア)ところ、これらの要求は、公平性等が要請されるプロポーザル方式による業者選定を行う被告職員にとって、いずれも応じることができない要求といえる。そうすると、第1要望は、「職務に関係する実現不可能なことが明白である行為を求める行為」(前提事実(3)ウ①)に該当し、本件条例2条4号カの不当要求行為に該当する。

原告は、第1要望を受けた被告職員の当時の認識として不当要求行為に該当するものとは認識していないこと(前記1(2)ア)から、職員の業務の遂行を妨げるものではない旨主張するが、第1要望を受けた被告職員の当時の認識によって不当要求行為該当性が変わるものではないから、原告の主張は上記判断を左右するものではない。

よって、第1要望について、不当要求行為に該当することが明らかであるから、本件条例2条4号アの該当性の検討をするまでもなく、原告の主張には理由がない。

#### 15 イ 第2要望

第2要望は、プロポーザル方式による決定業者に地元の特定の会社の資材を使用するよう要求したり、地元の資材を一定割合以上使用するよう要求したりし、業者決定後に、原告が納得しない場合は、業者を変更するよう要求したものである(前記1(2)イ)ところ、原告の要望は、原告の地元の企業で取り扱われている資材を用いることを求めるというものである。また、同プロポーザルの要求水準書には「積極的に姫路市内の企業で取り扱われている資材や制作された部材などを用いること」との記載がある(甲29(8頁))ものの、それを超えて、一定割合以上の使用を要求することは、公平性等が要請されるプロポーザル方式による業者選定を行う被告職員にとって、応じることができない要求といえる。そして、業者決定後に、原告が同業者に納得しないとの理由で変更することも、同被告職員にとって応じことができない要求といえる。そうすると、第2要望は、「職務に関係する実

現不可能なことが明白である行為を求める行為」(前提事実(3)ウ①)に該当し、本件条例2条4号カの不当要求行為に該当する。

原告は、第2要望を受けた被告職員の当時の認識として不当要求行為に該当するものとは認識していないこと(前記1(2)イ)から、職員の業務の遂行を妨げるものではない旨主張するが、第2要望を受けた被告職員の当時の認識によって不当要求行為該当性が変わるものではないから、原告の主張は上記判断を左右するものではない。

よって、第2要望について、不当要求行為に該当することが明らかであるから、本件条例2条4号ア及びオの各該当性の検討をするまでもなく、原告の主張には理由がない。

#### ウ 第3要望

第3要望は、前記1(2)ウのとおり、大型遊具のプロポーザル方式による業者決定後に、同業者が提案した内容を変更するように要求したものであり、その発言内容自体が相当過激で威圧的であるから、社会的相当性を逸脱しているといえ、同要求は不当な手段によるものである。また、プロポーザルの提案内容の変更を要求するものであり、プロポーザル方式による業者選定手続における公平性等の要請に反するものといえる。そうすると、第3要望は、「大声若しくは威圧的言動等の社会的相当性を逸脱した言動を伴う行為」であるから、本件条例2条4号アの不当要求行為に該当することは明らかである。

原告は、原告の発言内容は、播州弁の特性であり、その言葉遣いの荒さをもって社会的相当性を逸脱した言動とはいえない旨主張するが、仮に共通語に読み替えたとしても、その発言内容自体が相当過激で威圧的な意味を伴うものであることから、原告の主張は、上記判断を左右するものではない。

よって、第3要望について、不当要求行為に該当することが明らかであるから、本件条例2条4号カの該当性の検討をするまでもなく、原告の主張には理由がない。

#### (3) C事業要望

C事案要望は、姫路市中央卸売市場新市場新築工事について、交通量に関する地元説明会で出された意見に対する市の回答がなく、地元への対応が不十分であるから、同工事の設計委託の入札公告は取り下げることを要求し、仮に取下げができないのであれば、国に対して被告への補助金を止めるように求めることを伝えたといふものである（前記1(3)ア）。被告は、C事案要望を受けて、上記入札公告を取り下げている（前記1(3)ウ）。同取下げは、被告自らの判断ではあるものの、C事案要望を受けた被告職員は、原告が市議会議員として国との間でやり取りをしたことのある人物であると認識していたため、その原告が国に対して被告への補助金を止めるように強く求めると、同事業の推進に何らかの影響が出るのではないかと懸念した旨を述べている（甲16（33頁ないし36頁））。そうすると、上記入札公告の取下げは、C事案要望に強く影響を受けたものといえるから、C事案要望は、「職員の公正な職務の遂行を妨げる行為」に当たり、本件条例2条4号カの不当要求行為に該当することは明らかである。

原告は、上記入札公告の取下げは被告自らの判断であり、C事案要望により取り下げられたものではなく、C事案要望を受けた被告職員は不当要求行為に該当するとの認識がないことから、職員の公正な職務の遂行を妨げることが明白であるとはいえない旨主張するが、上記のとおり、同入札公告の取下げはC事案要望に強く影響を受けたものであるし、被告職員の認識によって不当要求行為該当性が変わるものではないから、原告の主張は上記判断を左右するものではない。

よって、C事案要望について、不当要求行為に該当することが明らかであるから、本件条例2条4号アの該当性の検討をするまでもなく、原告の主張には理由がない。

#### (4) D事案要望

D事案要望は、白浜西山公園のトイレ工事について、秋に開催される祭りまでに工事を終わらせるように要望し、1500万円の予算では大したもののはできない、しょぼいものになるのであればやらなくてよい、要求に応じなければ来年の公園整備予算（補助金）を半分にするなどと要求したものである（前記1(4)ア）。公共工

事である同工事を秋に開催される祭りまでに終わらせること、予算以上の費用を用いて工事をすることは、「職務に關係する違法又は実現不可能なことが明白である行為を求める行為」（前提事実(3)ウ①）に当たり、また、成立した予算に従った公正な職務の執行を妨げるものである。そして、D事業要望に応じなければ、来年の公園整備予算を半分にするなどとも述べている。そうすると、D事業要望は、「職員の公正な職務の遂行を妨げる行為」に当たり、本件条例2条4号カの不当要求行為に該当することは明らかである。

原告は、D事業要望を受けた被告職員の当時の認識として不当要求行為に該当するものとは認識していないこと（前記1(4)イ）から、職員の業務の遂行を妨げるものではない旨主張するが、D事業要望を受けた被告職員の認識によって不当要求行為該当性が変わるものではないから、原告の主張は上記判断を左右するものではない。

よって、D事業要望について、不当要求行為に該当することが明らかであるから、本件条例2条4号アの該当性の検討をするまでもなく、原告の主張には理由がない。

### 3 争点2（不当要求行為に該当しない旨の取扱いを不当要求行為であると事後的に変更したことの違法性）について

(1) 本件条例は、任命権者が、要望等が明らかに不当要求行為に該当すると認めるとときは、不当要求行為者に対して警告等の必要な措置を講じるものとし（本件条例12条1項）、不当要求行為に該当するか否かを判断できない要望等を受けた場合であって必要があると認めるときは、被告市長に対し、当該要望等が不当要求行為に該当するか否かについて本件審査会へ諮問するよう要請でき（同条2項）、この要請を受けた被告市長による本件審査会への諮問、不当要求行為に該当する旨の本件審査会による答申の手続を経たとき、任命権者は、不当要求行為者に対して警告等の必要な措置を講じるものとされている（同条3項、4項）。他方で、本件条例は、要望等を不当要求行為に該当しないものと取り扱った場合に関する規定はなく、当該要望等をした者に対し、その旨の通知等をする規定もない。この本件条例

の規定によれば、任命権者が不当要求行為に該当すると認めるとき又は不当要求行為に該当する旨の本件審査会による答申の手続を経たときに、任命権者が、不当要求行為者に対して上記警告等の必要な措置を講じることができるものであって、不当要求行為に該当しないものとして取り扱うことは、終局的かつ対外的な効果を有するものではなく、被告内部で検討する過程でなされる暫定的かつ内部的な判断にとどまるものといえ、任命権者が、要望等を不当要求行為に該当しないものとして取り扱ったことにより、その後、改めて不当要求行為に該当する要望等又は不当要求行為に該当するか否かを判断できない要望等に変更されることがないことが法的に保護されているとは認められない。よって、AないしD事案のいずれについても、任命権者が、不当要求行為に該当しない旨の取扱いを不当要求行為であると事後的に変更したことは、違法ではない。

(2) 原告は、本件条例上、任命権者がひとたび要望等を不当要求行為等に該当しないと判断した場合に、同判断の変更を認める明文の規定がないから、同変更は許されない、仮に許されるとしても、変更することには合理的理由及び必要性が要求されるところ、本件では裁量権の逸脱又は濫用がある旨主張する。

前記(1)のとおり、不当要求行為に該当しないとの取扱いは、終局的かつ対外的な効果を有するものではなく、被告内部で検討する過程でなされる暫定的かつ内部的な判断であるから、明文の規定の有無にかかわらず、その後、改めて不当要求行為等に該当すると判断することが違法とはいえない。また、前記2のとおり、AないしD事案要望は、いずれも不当要求行為に該当することが明らかであるから、不当要求行為に該当しないとの取扱いを変更すべき理由がある。そして、同変更は、特別委員会における指摘を踏まえて再検討したものであるから（なお、任命権者が特別委員会による圧力や同委員会に付度等をした事実を認めるに足りる証拠はない。）、AないしD事案要望から警告書の発出までに最大約2年4か月が経過していることを踏まえても、不当要求行為に該当するとの取扱いを変更したことが違法とは認められない。よって、原告の主張は、採用できない。