

調 査 報 告 書

(中間)

令和5年(2023年)12月26日

甲賀広域行政組合

管理者 生田 邦夫 様

副管理者 岩永 裕貴 様

甲賀広域行政組合ワクチン未接種者への
対応事案等ハラスメント調査委員会

委員長 新川 達郎

副委員長 相馬 宏行

委員 立石 豊

委員 堀 郁子

委員 堀井 とよみ

委員 松原 峰生

※ 令和6年1月の組合HP掲載にあたり、氏名・職名等の表記を報告書より一部変更しています。

第1 はじめに

1 当委員会設置の経緯

令和5年5月に、「令和3年4月に甲賀広域行政組合消防本部（以下「消防本部」という。）で当時勤務していた警防課職員がワクチン接種を拒否し、業務区別を受けた後に退職していた件」について一部報道記事が掲載された。

この事に対して、令和4年12月に開催された甲賀広域行政組合内に設置の「要望対応委員会」における事案等への調査及び検証が不十分であったとの認識から、新たに外部の有識者等で組織する「甲賀広域行政組合ワクチン未接種者への対応事案等ハラスメント調査委員会（以下「委員会」という。）」を設置する事とし、「ワクチン未接種者に係る事案への再調査及び再検証等」、「令和3年4月1日以降における退職者（定年退職者を含む）の退職事由等への再調査及び再検証等」、「当時の要望対応委員会での調査及び検証等によるハラスメント事案に対する再調査及び検証等」について、甲賀広域行政組合として当委員会へ諮問があった。

2 当委員会の構成

当委員会の構成は、以下のとおりであり、委員長及び副委員長並びに各委員は、いずれもこれまで甲賀広域行政組合との利害関係を有していない。

委員長	新川達郎	同志社大学名誉教授
副委員長	相馬宏行	弁護士・滋賀弁護士会
委員	立石豊	株式会社シンコーメタリコン代表取締役社長
委員	堀郁子	甲賀市議会議員
委員	堀井とよみ	京都看護大学名誉教授
委員	松原峰生	滋賀県甲賀健康福祉事務所長

なお、当委員会は、甲賀広域行政組合の正副管理者が湖南市及び甲賀市の首長である事から、両市の市長公室長に、事実関係の整理、調査資料の整理、音声データ及びヒアリング結果の反訳、中間報告書の構成等に関する補助事務を行わせる事とした。

第2 当委員会が認定した事実関係の概要

令和5年7月25日に開催された第1回の委員会において、諮問された事案等の内、1点目の甲賀広域行政組合消防本部職員によるワクチン接種拒否者であった当時の警防課職員（30歳代女性、以下では「A氏」という。）

に係る業務区別等（以下「本事案」という。）への組織の管理運営上の対応につき、当委員会が調査を行い認定した、不適切であると判断した行為及びハラスメント行為を含む事実関係の概要は以下のとおりである。

尚、ここで指摘する「不適切」の中には、監督職及び管理職として判断した行為として社会的に妥当性が無かったもの、甲賀広域行政組合の社会的信用を棄損するものも含む。本中間報告書が、不適切行為及びハラスメント行為に限らず、甲賀広域行政組合のコンプライアンス上、ガバナンス上の問題点を検証し、その改善策等を提言する事を目的としている為である。

1 A氏へのワクチン接種要請に係る経緯・対応

(1) 消防本部内における全職員へのワクチン接種対応

ア 消防本部においては、国からの医療従事者等への優先的なワクチン接種に鑑み、「当該ワクチンは、現在、国内流通量が少なく希少なものとなっている事から、体調不良等、特段の理由のない限り、必ず接種するよう」という文言を記載した「ワクチン接種予約確定連絡」を消防長名で以下のとおり各所属長へ通知を行っていた。

- ・ 4月19日付、湖南中央消防署長宛 湖南中央消防署 50名全員
- ・ 4月23日付、信楽消防署長宛 信楽消防署 23名全員
- ・ 4月26日付、消防本部職員宛 消防本部 40名
水口消防署職員宛 水口消防署 50名全員
甲南消防署職員宛 甲南消防署 31名全員

しかし、4月1日から育児休業明けで復職したA氏は、4月26日付けの通知文書を見て、他の消防本部では希望調査があったと聞いているのに、育児休業中だった事が理由かもしれないが、自分には意思確認がなされずに、ワクチン接種が用意されていた事に驚いていた。

(2) ワクチン接種拒否を伝えたA氏への対応

ア 4月26日にA氏から警防課の上司である係長に、違うワクチンで副反応が出た経験がある事を踏まえて、「自分は体質的にも打ちたくない」という事を伝えたところ、係長からは、「A氏の意味を尊重する」と言われた（A氏証言）。さらに、同日の16時30分（面談記録）からの警防課の課長との面談で、同様の「打ちたくない」との意思表示をしたところ、警防課長からは「取り敢えず問診には行ってほしい」、「問診に行った結果、受けられないというならそれでも良い」「取り敢えず問診だけは行ってくれ」と言われた（A氏証言）。

イ 4月27日、A氏は、独立行政法人甲賀病院へ問診を受けに行き、「やっぱり打たないでおこう」と思い、甲賀病院の駐車場で警防課長へ電話をした（A氏証言）。同日の16時15分頃（面談記録）から消防総務課参事と電話でのやり取りにおいては、「27日に皆が受けているが、自分の事だけしか考えていない」、「他の職員の事をちゃんと考えているのか。まだ明日、明後日でも間に合うからしっかりと考えて」と、結構強く言われたという（A氏証言）。同日夜には、再度、警防課長との電話でのやり取りがあり、ワクチンを接種するように説得された上で、明日面談すると伝えられた（A氏証言）。

ウ 4月28日、A氏は、午前8時50分から警防課長と面談し、午前10時45分から女性職員2名と面談し、ワクチンを接種するように説得された。さらに、同日午後には、再び警防課長との面談があり、約3時間にわたり説得がなされた（A氏証言）。

エ 4月30日の接種最終日、A氏は、午前9時から午前11時25分までの間（面談記録）、消防次長及び消防総務課長並びに警防課長と面談した。この面談において、A氏の件で顧問弁護士に相談した旨が伝えられた上で、基本的に接種しないという事が法的に認められないというような言い方をされ、一般は任意だが消防職員は違うという説明もなされた。また、顧問弁護士からは、組織として、優先接種の特権、公務災害など特別な補償がある事をもって、職員に要請していくべきであり、それでも受けないという事であれば、理由書を作成してもらう必要があるという話があった事も伝えられた。さらに、以前、他の予防接種で副反応が出たというだけでは、接種拒否の正当な理由には当たらないと言われた（A氏証言）。

オ 令和3年4月26日以降に、A氏が受けた面談及び電話の時間は、以下のとおりである（面談記録）。

- ・ 令和3年4月26日 16時30分から 警防課長と面談
- ・ " 4月27日 15時30分から15時50分まで 警防課長と電話
- ・ " 4月27日 16時15分から 消防総務課参事と電話
- ・ " 4月27日 19時40分から20時30分まで 警防課長と電話
- ・ " 4月28日 8時50分から9時30分まで 警防課長と面談
- ・ " 4月28日 10時45分から11時30分まで 警防課職員及び消防総務課課長補佐と面談

- ・ 〃 4月28日 13時30分から16時00分まで 警防課長と面談
- ・ 〃 4月30日 9時00分から11時35分まで 消防次長及び消防総務課長並びに警防課長と面談

カ 上記以外に、A氏は、次のとおり述べている。令和3年4月26日から30日まで繰り返し面談を受けて、凄く気持ちが重かった。また、4月30日には、子どもの授業参観があったが、警防課長から「ワクチンについて話があるから休むな、出勤するように」と言われ、授業参観に行く事ができなかった。さらに、顧問弁護士から助言のあった理由書の作成においては、本当は削りたくない部分や、逆に自分では書きたくないが書くように言われた部分があった（A氏証言）。

キ 消防長からは、令和3年4月27日に、消防次長及び消防総務課長並びに警防課長の3人を中心に、第1回目のワクチン接種最終日である4月30日までは、A氏に「接種しない理由」を確認するとともに、「接種の必要性」などについて説明を行うように指示した（消防長証言）。

2 A氏を対象とする業務区別等に係る経緯・対応

(1) 接種拒否者であるA氏に対する業務区別等の決定

ア 令和3年4月27日、警防課長から消防長に、A氏がワクチン接種しない意向である旨の報告が上がってきた。これを受けて、消防長は、A氏の接種が叶わないのであれば、接種以外の感染対策を検討する必要がある、これは接種者・未接種者を問わず、お互いに患しない、或いはさせない事を目的とした対策である必要があると判断した上で、消防次長を通じて、警防課長に対し、何かの対応策を考えるように指示を行った。また、消防長は、翌日の4月28日に、顧問弁護士に以下の4点を質問する事とし、消防次長及び消防総務課参事を通じて、顧問弁護士にFAXによる質問文書を送付した

（消防長証言）（消防次長証言）（FAX通知文写し）。

- ① 一定の強制力をもって職員にワクチン接種を推進する事に関し、法的問題点はあるか。また、国が推奨する中で、個人が拒否する事に問題点はないか。
- ② 未接種者と既接種者が同一職場にいる場合、感染防止対策の観点から未接種者の勤務形態や業務内容に制約を設ける事に関し、人権配慮的な問題点はあるか。

- ③ 未接種者に対して一定期間の在宅勤務を命じた場合、業務量減少による職員間での平等性が確保できない問題が生じる事が考えられるが、これに対する対応はどのように考えるべきか。
- ④ 未接種者を許容した場合、今後、更なる未接種者が出ると予測されるが、組織全体として感染防止対策を推進する上で、どのような対応方法が適当か。

イ 令和3年4月29日に消防次長が顧問弁護士に回答を求める電話をしたところ、顧問弁護士から口頭で回答がなされた為、その内容をメモに取った上で、消防長に報告するための文書を作成した（作成文写し）（消防次長証言）。この文書の内容は、以下のとおりである。

- ・ 上記①について

消防本部の所属職員に対するワクチン接種は一定の強制力を持ったものとするので、接種を拒む職員に対しては、組織として毅然としたワクチン接種要請が必要と考える。職員がワクチン接種を受けなかった場合、組織に与える影響等を考えると、当該職員から、ワクチン接種は必要なものと理解している事及び消防本部から要請があったにも関わらずワクチン接種を受けない理由を記した文書の提出を求め保管される事をお勧めする。

- ・ 上記②について

ワクチン接種を受けていない消防職員に対して一定の制約を設ける事は当然であるが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大等を鑑みた合理的、妥当性のある説明責任の果たせる事由がある事が必要不可欠である。

- ・ 上記③について

接種者と未接種者への対応には温度差が出て然るべきであるが、あくまでも新型コロナウイルス感染症の感染拡大等を鑑みた合理的、妥当性のある説明責任の果たせる配置換えなどで、（これに反しても）職務命令違反には当たらない。

- ・ 上記④について

ワクチン接種を拒む消防職員に対しては、組織として毅然としたワクチン接種要請が必要であると考えます。

但し、顧問弁護士は、「作成された回答書を見たのは、令和5年になり、報道で問題にされて以後であり、それまでは見ていない」、「回答書には幾つかの点において、適切でない表現が確かにある」「全体として個々の言い回しや表現に問題があるとしても、全体の趣旨としては私が回答した内容と大きな齟齬はないと理解している」と述べている（顧

問弁護士証言)。この点、消防次長も、回答書の作成に関して、あくまで消防長へ説明する為のメモの作成であり、公表される事を前提に作成したものではないとし、表現についても「弁護士の聞き取りをすべて確実に反映したかは曖昧である」と述べている(消防次長証言)。

ウ 消防長は、顧問弁護士からの回答として消防次長から報告を受けた内容を十分に参考にした上で、判断を行った(消防長証言)。

エ 警防課長から消防長に対し、未接種者への業務区別等の案として、「消防本部4階の通路を挟んだ協議スペースでの執務及び昼食等」「更衣室を使用しない事による私服勤務の緩和」などについて、事前に説明し、了承を得た上で、令和3年5月6日からA氏への業務区別等を実施した(警防課長証言)。この点、警防課長は、「上記の案は、独自に考えたものであり、消防長に報告・説明した結果、是認されたものと解釈した」と述べている(警防課長証言)。

尚、上記報告の際、消防次長は同席していなかった(消防次長証言)。

オ 業務区別等の最終決定は、5月10日に警防課長から回議された書類を、令和3年5月12日付けで消防長が決裁を行った事となされた。

この点、消防長は、業務区別等につき、「ソーシャルディスタンスを取るとともに、警防課同士顔の見える距離感であるスペースに配置する内容」であり、妥当であると判断し、最終決裁を行ったと述べている(消防長証言)。

(2) 接種拒否者であるA氏に対する業務区別等の実施以降の対応

ア 令和3年5月6日にA氏が出勤した時から、協議スペースにA氏の席を移す準備が進められていた。この点、A氏は、警防課長から、事前に「何らかの対応を考える」と聞いていたので、このような措置が講じられる事は想像できていたが、実際に移動すると、出入する業者等から「ここに居る事」や「私服で居る事」などを疑問視されている感じがあり、凄く気まずいなと感じていた(A氏証言)。

イ 5月13日には、「新型コロナウイルス感染症に伴うワクチン接種拒否者への業務区別について」と題した通知が、消防長から各所属長に対してなされ、全消防職員に周知された(通知文書写し)。この点、A氏は、同文書の事を知り、「ワクチンを打たないと、このような目に遭う」と全職員に知らしめているものと受け止め、皆にワクチンを打つしかないと思わせてしまうのではないかと思い、凄く申し訳なかったと述べている(A氏証言)。

ウ 5月18日及び5月21日に2日間従事したコロナ患者の移送業務については、A氏は自分から「従事したい」とは言っていないが、他の課員に負担を掛けている分、自分が従事する事により負担を軽減できるなと思っていた。しかし、移送業務に従事する時だけは「更衣室を使用できる事」、また「接種を拒否した者を隔離しながら、救急車内では一緒に居させる事」に戸惑いがあった（A氏証言）。

この移送業務に関し、警防課長は、全てを行かせないというのはどうかという事が頭を過り、十分な感染防止対策をしていれば大丈夫だと判断した（警防課長証言）。

ところで、令和3年4月から、小さい子どもを抱えているA氏らは、夜間の指揮支援活動等の呼び出しが免除であったにも関わらず、5月10日から免除が解除された（A氏証言）。

エ 業務区別の日常において、A氏は、昼食は自席で摂り、倉庫や車の鍵などが必要な時も、他の職員の居るスペースには入れない雰囲気があった。また、今まで一緒に仕事をしていた所から突然隔離され、感染していないのに感染しているものとして扱う感じに受け取っていた。

その後は、「どうなるのか、どのようにされるのか」との不安がずっとあり、決裁権や人事権を持つ者の意向に反している事で、「どんな酷い目に遭うか分からない」「自分だけではなく周囲にどのような被害が及ぶか」という強い恐怖感を抱いていた（A氏証言）。

オ 5月6日からの業務区別等の開始以降においても、第2回目のワクチン接種最終日となる5月19日まで、警防課長からA氏に対して、ワクチン接種への要請を行っていた（警防課長証言）。

カ 7月9日には、第2回目のワクチン接種を終えた全職員の抗体ができた事、かつ滋賀県による「コロナとのつきあい方滋賀プラン」におけるステージが3から2へ引き下がった事により、A氏に対する業務区別等の対応の解除要件が整った（通知文書写し）。

しかしながら、消防長は、警防課長から、「一旦解除してもまたすぐに業務区別に戻すのでは、A氏に過度な負担を強いる事にもなる」という進言を受け、他の「消防団の訓練派遣」や「普通救命講習」など5つの業務を再開していない事もあり、A氏の業務区別等についても解除しないと判断をした（消防長証言）。

3 A氏が退職に至るまでの経緯・対応

(1) 接種拒否者であるA氏が退職を決意した経緯

ア 7月に入り、A氏は気持ちの波も激しくなり、頭が上手く働かない

事を警防課係長に相談した。その後、業務区別等の解除はなされなかったが、上記ステージが引き下がった事もあり、警防課長からは、他の職員の業務スペースでのパソコンによるメール確認等が許され、業務も増えた。しかし、7月の末には、また上記の事が許されなくなり、そこからどんどん気持ちが追い込まれ、かなりしんどくなってきた（A氏証言）。

イ 7月27日には、警防課長からA氏に対し、「警防課の決裁が4日程留まっていて、消防長からは7月30日には何らかの返答を要求されている」、「他にやる事があるだろうと言われている」、「対外的な影響も出っていて、昨日も消防長にかなり怒られた」と伝えられ、更に「返答には、ワクチン接種以外の選択肢はないと思う」と話された。この事で、A氏は、自身も凄く精神的に追い込まれていた事に加え、警防課長が病気にならないかと心配になり、また板挟みになってのしんどさが伝わってきた事により、「もうここでは働けない」と思い、退職する事を決断した（A氏証言）。

(2) 接種拒否者であるA氏が退職を決意した後の対応

ア 令和3年7月28日に、消防長は、警防課長から、A氏が退職の意向を示している旨を聞き、「何故辞めるのか」「課長として届出を受理するのか」「まず理由を聞いてほしい」と指示した（消防長証言）。

イ 7月29日にA氏から消防長に退職願いが提出された（消防長証言）。

ウ 8月2日には、午前11時頃から15分程度であったが、消防長がA氏に最終の意思確認を行い、退職の意志が固い事が確認された（消防長証言）。

エ その後においても、A氏は精神的にしんどく、その旨を警防課長に伝えたが、さらに、引継ぎをしっかりとしなければならないと思う一方で、身体が思うように動かない状態が続き、消防本部付近まで来ると辛くて出勤できない状況が続いていた。この事は警防課係長にも相談し、再度病院へ行く事を勧められたが、予約が多く、警防課長にその旨を伝えると「休みたいなら診断書を取ってこい」と言われ、最終的には8月15日から「病気休暇」を取り、8月31日付けで退職をした（A氏証言）。

第3 本件の問題点及び今後なされるべき対処等について

1 A氏へのワクチン接種要請に係る経緯・対応に関して

(1) 問題点

ア 本来、新型コロナウイルスワクチンを含め、ワクチンを接種するか

否かは、個人が自由な意思に基づいて決定すべき事柄である。この点、予防接種法においても、平成6年の改正により、接種の強制はできない事となった。

そして、これは消防職員を含む医療従事者にも該当する。確かに、医療従事者に関しては、個人の発症や重症化リスクの軽減に加え、医療提供体制の確保の観点からも、接種が望ましいものの、あくまで接種するか否かは個人の判断であり、「接種の有無は業務従事への条件とはならない」とされている（令和3年2月16日付厚生労働省健康局健康課長発出の文書）。

イ しかし、消防本部は、組織全体の感染リスクを低減させるためには、職員に対し、一定の強制力をもって接種を要請できるものとの認識に立った上で、A氏に対し、同氏が接種しない旨の意向を示した令和3年4月27日以降、面談及び電話にて、警防課長を中心に、繰り返しかつ長時間にわたり、執拗に接種の要請を行ってきた事が認められる。

また、本来はワクチン接種を拒否する事に正当な理由は不要であるのに、A氏の接種拒否には正当な理由が認められないと判断した上で、A氏に対し、接種拒否の理由等を内容とする書面を作成させた。更に、この書面作成にあたっては、A氏が削りたくない内容を削るように言われたり、逆に書きたくない内容を盛り込まれたりした。

更に、業務区別等を開始した後も、警防課長からA氏に対し、複数回にわたり、ワクチン接種を要請していた。

ウ 以上で述べた消防本部によるA氏への執拗なワクチン接種要請及び理由書作成の指示等は、強制的に接種させるまでには至っていないものの、A氏のワクチン接種に係る自己決定権を脅かし、同氏に精神的苦痛を与えるものであり、不当な対応であったと評価せざるを得ない。

尚、消防本部の上記対応には、顧問弁護士の意見も影響を与えている事が窺われるが、だからといって消防本部の対応が正当化される事にはならない。

(2) 今後なされるべき対処等

本件ワクチン接種の要請を巡っては、違法、不当もしくは不適切な決定と対応があったと認められる。関係する措置等の取り消し、当該措置等に関わった職員の処分、並びにA氏の権利救済を検討するべきと考える。

2 A氏を対象とする業務区別等に係る経緯・対応に関して

(1) 問題点

ア 上述のとおり、ワクチンを接種するかしないかは、個人が自由な意思に基づいて決定すべき事柄であるところ、ワクチンを接種しない者に対する差別、いじめ、職場等における不利益取扱い等は、決して許されるものではない。

そして、これも消防職員を含む医療従事者にも該当する。この点、令和3年2月16日付厚生労働省健康局健康課長発出の文書にも、「接種の有無は業務従事への条件とはならない」と明記されている。

イ しかし、消防本部は、未接種者及び接種者双方のための感染防止対策として、未接種者であるA氏の勤務形態や業務内容に制約を設けることに、人権擁護の観点からも問題はないと判断した上で、A氏の執務場所を協議スペースに移したり、更衣室の使用を制限したりするという業務区別等の措置を講じた。

この点、上記協議スペースは、出入業者を含む来庁者の目につきやすい場所であった。また、同スペースは、ネットワーク環境が整っていない事などから、A氏が熟せる業務も限られる事となった。

このような業務区別等は、ワクチンを接種しない者に対する不利益な取扱いに他ならず、到底許容されるものではない。この点、感染防止や重症化等リスクの軽減などの目的があったのが事実であるとしても、結論は異なる。

ウ ところで、消防本部は、消防長名で、各所属長宛に、令和3年5月13日付「新型コロナウイルス感染症に伴うワクチン接種拒否者への業務区別について」と題する文書を発出している。

しかし、そもそも同文書を発出する必要性があったとは考えがたい。

また、A氏の氏名は記載されていないとはいえ、容易に対象者を特定する事が可能な内容である。

上記文書は、全職員に対し、ワクチン接種を拒んだ場合には、業務区別等の措置が講じられる事を知らしめる為に発出されたものと疑わざるを得ない。

エ 業務区別等の実施以降、A氏は精神的苦痛を感じ続けており、直属の上司らに相談等をする事はあった。

しかし、消防本部には外部の相談窓口等が設けられていない事から、客観的な立場にある第三者に相談する事はできず、先行きが見えない不安や恐怖感を解消する事ができないままであった。

オ 令和3年7月9日には、解除条件が整ったにも関わらず、同文書の記載に従わず、従来の方針を継続する事とした。解除しない決定の合理

的根拠は、漠然とした不安以外には示されなかった。

(2) 今後なされるべき対処等

本件業務区別等に関しては、違法、不当、または不適切な決定と対応があったと認められる。関係する措置等の取り消し、当該措置等に関わった職員の処分、並びにA氏の権利救済を検討するべきと考える。

また、職員が抱えている問題等を相談しやすくする為に、甲賀広域行政組合（消防本部）からは完全に独立した、外部の相談機関・窓口の設置等が検討されるべきである。

3 A氏が退職に至るまでの経緯・対応に関して

(1) 問題点

A氏は、業務区別等の措置が続き、終わりが見えない状況で、自身の精神的苦痛が増大していった事に加え、警防課の業務が滞り、警防課長も追い詰められているように感じた事から、退職を決意し、令和3年7月29日に退職願いを提出するに至った。

しかし、消防本部によって特段の慰留措置が講じられたという事実は窺われない。この点、消防長も、令和3年8月2日に、A氏と15分程度面談したのみであった。

また、A氏は、退職願いの提出後も心身の不調が続き、業務の継続が困難な状況であったと考えられるのに、引継ぎの必要性などの方が重視され、なかなか休業する事が認められなかった。

(2) 今後なされるべき対処等

A氏の退職に至る経緯において、同氏の退職への判断に至る事情及び退職決意後の処遇等に関しては、違法、不当、または不適切な対応の疑いがある。関係する職員の処分等、及びA氏の権利救済の措置が検討される必要がある。

第4 今後の検討課題

令和4年12月には甲賀広域行政組合において内部職員からなる委員会を設置し、本件の再検討が行われたが、従来の措置等を追認する結果となった。一連の本件に関する諸決定と執行においては、事前の情報収集や客観的な根拠の確認、それらに基づく合理的な決定、その執行状況の確認、その後の医療や社会情勢等の勘案などが、的確に行われたとは言い難い。客観性や合理性もしくは社会的妥当性を欠いていたと考えられるところがある。組

織としてのコンプライアンスやガバナンスの確保、人権保障において、問題があったと考えられる。

これらの問題については、その他のハラスメント事案やその対策などを含めて精査する必要がある。また、消防本部の体制、その組織文化や職員の意識と行動などについても検討する必要がある。これらの点については、本中間報告の段階では結論を得る事はできていない為、本調査委員会の最終答申において検討したい。

以上