

# 現行公務員制度における懲戒処分の位置づけと最近の裁量権濫用をめぐる裁判例

小 川 正

## 第1章 現行公務員制度における懲戒処分の位置づけ

懲戒制度は、民間労働者についても公務員労働者についても、職場秩序維持のための制裁制度である。

民間労働者については、「使用者がその雇傭する従業員に対して課する懲戒は、広く企業秩序を維持確保し、もつて企業の円滑な運営を可能ならしめるための一種の制裁罰である。従業員は、雇傭されることによつて、企業秩序の維持確保を図るべき義務を負担することになるのは当然のことといわなくてはならない。」（最判昭和49年2月28日（判時733号18頁）日本国有鉄道事件）とされている。

一方、公務員労働者についても、「公務員に対する懲戒処分は、当該公務員に職務上の義務違反、その他、単なる労使関係の見地においてではなく、国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務することをその本質的な内容とする勤務関係の見地において、公務員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科される制裁である。」（最判昭和52年12月20日（判時874号3頁）神戸全税関事件）とされている。

そして、その制度設計は、民間労働者の労働関係が労働「契約」とされており、公務員の労働関係が公法上の「任用」関係とされていることから、大幅に異なる。このことを懲戒解雇ないし懲戒免職処分からの救済手続きの側面から明らかにする。

## 第1 民間労働者が懲戒解雇を争う方法

### 1. 地位確認訴訟（本訴）

懲戒解雇は使用者の労働者に対する「懲戒解雇する」旨の一方的意思表示によって効

力を発生する。懲戒解雇された労働者はその意思表示が無効であることを前提に、従業員たる地位の確認を求めることとなる。ちなみに、違法であれば意思表示は無効となる。

請求の趣旨（ないし判決主文）は、

1. 原告は被告に対し、雇用契約上の権利を有する地位にあることを確認する。
2. 被告は、原告に対し、金〇〇万円（過去の未払分）及び平成〇〇年〇〇月から本判決確定の日まで、毎月〇日限り金〇〇万円の割合による金員（将来分）を支払え。」となる。

## 2. 仮処分

懲戒解雇された労働者は生活の基盤を失うため、かなり時間を必要とする本訴を継続することが困難である。そこで、「争いがある権利関係について債権者に生ずる著しい損害又は急迫の危険を避けるためこれを必要とするとき」（民事保全法33条2項）として、仮処分の申立が行われることが多い。

しかし、実務上はかなり以前から地位保全仮処分ではなく、賃金仮払い仮処分が主流となっている（これは、地位保全仮処分命令には、債務者の任意の履行に期待するだけで執行力がなく紛争解決につながらないためである）。このため、仮処分命令の申立の趣旨（あるいは決定主文）は次のようなものになる。

「債務者は、債権者に対し、金〇〇万円（過去の未払分）及び平成〇〇年〇〇月から本案判決確定に至るまで（決定では、1年間とされる例がある）、毎月〇日限り金〇〇万円の割合による金員（将来分）を仮に支払え。」

## 3. 労働審判

労働審判手続は、労働事件の早期解決を図るため平成18年4月に施行された制度で、原則として、3回以内の期日で審理を終結することになっている（労働審判法15条2項）。そのため、当事者は、第1回の期日において主張及び証拠書類の提出を行い、遅くとも第2回の期日が終了するまでには、これを終えなければならない（労働審判規則27条）。

多くは、審理の途中において調停によって解決されているようであるが、調停による解決に至らない場合は審判が出される。

この審判に対しては、労使双方から異議が可能で、異議が申し立てられると審判は失効し、審判申立時に、訴えの提起があったと擬制される（労働審判法21、22条）。

労働審判制度の利用は労働者の自由で、審判を経ないで直ちに裁判所に対し地位確認訴訟などを提起できる。公務員（非現業職員に限る）の場合の審査請求と異なる。

#### 4. 訴訟提起の時間的・手続的制約

訴訟提起に時間的制約はない。解雇からあまりに時間が経過した訴えは、立証上の困難など事実上の不利益があるだけである（使用者側から、いったん解雇を承認していたはずとの主張がなされることもあろう）。訴訟提起に手続的制約もない。労働審判が訴訟に前置されていないことについては前述した。

## 第2 公務員が懲戒免職を争う方法

以上の民間労働者の場合と比較して、公務員労働者が懲戒免職処分を争う方法には特異なものがある。

### 1. 2種類の公務員

公務員が懲戒免職を争う場合、①非現業国家公務員（国有林野事業職員を含む一般職国家公務員）ないし非現業地方公務員と、②現業地方公務員ないし地方公営企業職員とは異なる取扱となっている。ここで、非現業地方公務員とは、一般職地方公務員から現業職員（地公法57条の単純な労務に雇用される者）と地方公営企業職員（地方公営企業法15条）を除いた職員である。

①には後述のとおり審査請求前置の適用があり（国公法92条の2、地公法51条の2）、また懲戒処分発令に当たっては処分説明書の交付が法律上の要件である（国公法89条、地公法49条）。他方、②については担当業務が民間労働者のそれと似ているとの理由から、審査請求前置の適用はなく懲戒処分発令に当たって処分説明書の交付も必要ない。ただし、両者とも懲戒免職の辞令の発令によって処分が行われる。

### 2. 懲戒免職処分取消請求訴訟（本訴）

懲戒免職処分は行政処分とされている。したがって、懲戒免職処分には公定力が認められ、その処分に瑕疵（違法）があっても裁判所によって取り消されるまでは効力を有するとされる。

そこで、公務員が懲戒免職を争う場合、①の職員であっても②の職員であっても、懲

戒免職処分の取消を求めることとなる（民間労働者の場合のように公務員たる地位の確認を求めることにはならない。ちなみに、期限付きの非正規公務員に対する雇い止めを争う場合、公務員たる地位の確認を求めのが一般である。期限切れは行政処分ではないとされていること、職員側が非正規労働関係は民間の労働契約であるとしていることからであろう。しかし、裁判所において後者の主張が認められたことはない。）。

請求の趣旨（あるいは判決主文）は、次のようになる。

「行政庁が平成〇年〇月〇日付けで原告に対して行った懲戒免職処分を取り消す。」

### 3. 審査請求前置

①の職員については、「第八十九条第一項に規定する処分であつて人事院に対して審査請求又は異議申立てをすることができるものの取消しの訴えは、審査請求又は異議申立てに対する人事院の裁決又は決定を経た後でなければ、提起することができない。」

（国公法92条の2）、「第四十九条第一項に規定する処分であつて人事委員会又は公平委員会に対して審査請求又は異議申立てをすることができるものの取消しの訴えは、審査請求又は異議申立てに対する人事委員会又は公平委員会の裁決又は決定を経た後でなければ、提起することができない」（地公法51条の2）とされている。

そこで、①の職員は懲戒免職処分を受けても、裁判所に直ちにその取消請求を提起できず、人事院、人事委員会又は公平委員会に対して審査請求又は異議申立てをすることが必要である。これは、まず行政内部において審査をして行政自らが対処すべきとの理念と、簡易かつ早期に問題を解決しようとする目的からであるが、現実の運用は必ずしもそのようにはなっていない。

そして、審査の結果（裁決又は決定）がでてから（6月以内に）、あるいは次の場合に提訴が可能となる（行政事件訴訟法8条2項）。

- 一 審査請求があつた日から三箇月を経過しても裁決がないとき。
- 二 処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるとき。
- 三 その他裁決を経ないことにつき正当な理由があるとき。

人事院などは、不利益処分が適法か違法かを審理するだけではなく、適法だとしても不利益処分が妥当かどうかについても審査を行う。その結果、人事院などは、懲戒処分を取り消すだけでなく、その内容あるいは程度の修正もできる（国公法92条、地公法50条3項）。

この点で、審査の枠組みは、後述する最判昭和52年12月20日（判例時報874号3頁）とは異なる。審査の結果には、懲戒処分を取り消す取消裁決、懲戒処分を維持する承認裁決、懲戒処分の程度を軽くする修正裁決（例えば、懲戒免職処分を停職処分に変更するなど）がある。

処分庁の言い分が通らないと、取消あるいは修正裁決となるが、処分庁はこれらについて訴訟などで争うことはできない。他方、職員側の言い分が通らないと、承認あるいは修正裁決となるが、職員側は原処分について懲戒処分取消を求めて提訴が可能である。なお、公平審査の手続違反を争い、裁決の取消を求めることも可能である。

修正裁決の場合は、公平審査の手続違反ではなく原処分の違法を争う場合は、原処分（修正裁決の内容に変更されたものとみなされる）が取消訴訟の対象となる（最判昭和62年4月21日（判時1240-136））。

この審査請求手続きにおいては和解は想定されていないので、事実上和解が成立した場合は審査請求の取り下げとなる。

#### 4. 効力停止（仮処分に相当）

懲戒処分などは行政処分であるところ、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為については、民事保全法に規定する仮処分をすることができない。」（民事保全法44条）とされている。

他方、行政事件訴訟法25条が、「（処分の取消しの訴えの提起は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない。）2 処分の取消しの訴えの提起があつた場合において、処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があるときは、裁判所は、申立てにより、決定をもって、処分の効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止（以下「執行停止」という。）をすることができる。ただし、処分の効力の停止は、処分の執行又は手続の続行の停止によつて目的を達することができる場合には、することができない。」とする。

懲戒処分などはその発令によって手続は完結し、処分発令以降の執行の手続は想定されない。そこで、①の職員が、同条による手続をとる場合は、懲戒免職処分取消訴訟を提起するとともに懲戒免職処分の「効力の停止」を申し立てることとなる（福岡地決昭和43年12月26日（行政事件裁判例集19巻12号2000頁）北九州市市立病院分限免職効力停止事件）。

しかし、前述したところであるが、①の職員については、審査請求前置主義が採用さ

れている。そこで、国家公務員については人事院に対し、地方公務員については人事委員会又は公平委員会に対し、それぞれ不服申立をしてその裁決を経た後でないで懲戒処分取消請求を提訴できない。

ただし、前述した行政事件訴訟法8条2項が定める場合に該当すれば、裁判所に対し懲戒免職処分取消請求を提起できる。そこで、これら職員がその身分を失って生活に窮するような懲戒免職処分の場合は、行政事件訴訟法8条2項2号に該当するとして処分取消訴訟を提起するとともにこれら処分の効力の停止を申し立てることとなる（宮崎地決昭和57年12月24日（判例タイムズ503号131頁）。鹿児島地決平成21年10月21日（判例集未掲載））。

申立の趣旨（あるいは決定主文）は、「懲戒免職処分の効力は、本案事件の判決が確定するまで停止する。」のようになる。

## 5. 訴訟提起の時間的・手続的制約

処分取消訴訟は、①の職員の場合については、人事院などの裁決があつたことを知つた日から6か月以内に提起する必要がある。②の職員の場合は、懲戒処分があつたことを知つた日から6か月以内に提起する必要がある。

手続的には、前述のとおり①の職員は人事院などに対する審査請求を前置する必要がある。

## 第3 違法性審査

民間労働者と公務員労働者とは、裁判所における懲戒解雇ないし懲戒免職処分の違法性についての審査も異なる。手続きの違法性と内容の違法性に分けて整理する。

### 1. 民間労働者における違法性審査

#### (1) 手続の違法性

民間労働者に対する懲戒解雇が、手続的に違法となる例は少ないようである。ただし、後述のとおり、懲戒解雇事由が就業規則に定められており、それが従業員に周知されている必要がある。

#### ① 解雇理由証明書

労基法第22条（平成11年4月1日施行）は、「労働者が、退職の場合において、

使用期間、業務の種類、その事業における地位、賃金又は退職の事由（退職の事由が解雇の場合にあつては、その理由を含む。）について証明書を請求した場合においては、使用者は、遅滞なくこれを交付しなければならない。」として、労働者に解雇の理由についての証明書の請求権を認めた。なお、「解雇の理由については、具体的に示す必要があり、就業規則の一定の条項に該当することを理由として解雇した場合には、就業規則の当該条項の内容及び当該条項に該当するに至った事実関係を証明書に記入しなければならない」（平成11年1月29日基発45号）とされている。

しかし、解雇理由証明書の不交付は、懲戒解雇を違法とはしない。ただし、労働者が解雇理由証明書の交付を求めたのに、使用者がこれを無視することは解雇権濫用（解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする。労働契約法16条）の判断材料とはなろう。この点は、公務員（第2、1の①）に係る処分説明書の不交付の場合と大きく異なる。

なお、平成16年1月1日施行の改正労基法で「労働者が、第二十条第一項の解雇の予告がされた日から退職の日までの間において、当該解雇の理由について証明書を請求した場合においては、使用者は、遅滞なくこれを交付しなければならない。ただし、解雇の予告がされた日以後に労働者が当該解雇以外の事由により退職した場合においては、使用者は、当該退職の日以後、これを交付することを要しない。」（22条2項、ちなみに退職後は1項の請求となる）とされたが、その不交付の効果は、解雇理由証明書の不交付の場合と同じであろう。

ちなみに、労基法22条は地方公務員（第2、1の①②とも）にも適用される。

## ② 就業規則の定め

最判平成15年10月10日（判タ1138号71頁）は、「使用者が労働者を懲戒するには、あらかじめ就業規則において懲戒の種別及び事由を定めておくことを要する（最高裁昭和49年（オ）第1188号同54年10月30日第三小法廷判決・民集33巻6号647頁参照）。そして、就業規則が法的規範としての性質を有する（最高裁昭和40年（オ）第145号同43年12月25日大法廷判決・民集22巻13号3459頁）ものとして、拘束力を生ずるためには、その内容を適用を受ける事業場の労働者に周知させる手続が採られていることを要するものというべきである。」とした。

したがって、懲戒解雇が有効であるためには、就業規則において懲戒の種類と

して解雇がある旨及びその事由を定めておくこと、そして、その内容を労働者に周知させる手続が採られていることが必要である。なお、公務員の場合は、懲戒として懲戒免職処分があること及びその事由は、法律（国公法82条、地公法29条）に規定されている。

③ 懲戒事由の追加

最判平成8年9月26日（労働判例708号31頁）は、「所論は、被上告人の年齢詐称の事実を本件解雇の理由として主張することはできないとした原審の判断は、懲戒権の行使に関する法律解釈を誤るものであると主張する。しかしながら、使用者が労働者に対して行う懲戒は、労働者の企業秩序違反行為を理由として、一種の秩序罰を課するものであるから、具体的な懲戒の適否は、その理由とされた非違行為との関係において判断されるべきものである。したがって、懲戒当時に使用者が認識していなかった非違行為は、特段の事情のない限り、当該懲戒の理由とされたものでないことが明らかであるから、その存在をもって当該懲戒の有効性を根拠付けることはできないものというべきである。」とした。

よって、使用者は懲戒解雇当時に認識していなかった非違行為を後日主張して、懲戒解雇を正当化することはできない（裁判実務上は、使用者は当初主張した懲戒解雇事由以外の非違行為も認識していたが、それを主張するまでもなく懲戒解雇を正当化できると判断して、当初は他の事実を主張しなかったとの主張をすることとなる）。

④ 長期間経過後の懲戒解雇

最判平成18年10月6日（労働判例925号11頁）ネスレ日本（懲戒解雇）事件は、「本件各事件から7年以上経過した後にされた本件論旨退職処分は、原審が事実を確定していない本件各事件以外の懲戒解雇事由について被上告人が主張するところの事実が存在すると仮定しても、処分時点において企業秩序維持の観点からそのような重い懲戒処分を必要とする客観的に合理的な理由を欠くものといわざるを得ず、社会通念上相当なものとして是認することはできない。」とした。懲戒事由が発生した後、使用者がそれを認識しながら長期間放置していた場合は、その事由を理由とする懲戒処分は違法となる。

(2) 内容の違法性＝懲戒処分の裁量に対する司法判断

民間労働者の懲戒解雇の違法性について、昭和50年4月25日（判例タイムズ321

号54頁)は、「思うに、使用者の懲戒権の行使は、当該具体的事情の下において、それが客観的に合理的理由を欠き社会通念上相当として是認することができない場合に初めて権利の濫用として無効になると解するのが相当である。……労働組合から除名された労働者に対しユニオン・ショップ協定に基づく労働組合に対する義務の履行として使用者が行う解雇は、ユニオン・ショップ協定によって使用者に解雇義務が発生している場合に限り、客観的に合理的な理由があり社会通念上相当なものとして是認することができるのであり、同除名が無効な場合には、前記のように使用者に解雇義務が生じないから、かかる場合には、客観的に合理的な理由を欠き社会的に相当なものとして是認することはできず、他に解雇の合理性を裏付ける特段の事由がないかぎり、解雇権の濫用として無効であると言わなければならない。」とした。

労働契約法15条も、「使用者が労働者を懲戒することができる場合において、当該懲戒が、当該懲戒に係る労働者の行為の性質及び態様その他の事情に照らして、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、当該懲戒は、無効とする。」としている。

すなわち、「客観的に合理的理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合」に当たるか否かが違法性の審査基準となる。

肯定されれば、解雇の意思表示は違法で無効となる（ただし、公務員の場合は懲戒免職処分取消事由となるのみである）。

裁判実務上は、このような審査基準の外に、労働者に反省の態度が認められずもはや悔悟の見込みがないか否か（すなわち労働者の矯正可能性）、あるいは、使用者において労働者の勤務態度などの是正のため努力をしたか否かなどが審査されているが、これらも「客観的に合理的理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合」の判断の一要素と位置づけられるであろう。

## 2. 公務員における違法性審査

### (1) 手続き

任命権者が、職員に対し分限処分などの不利益処分または懲戒処分を行うときは、辞令書とともに処分の事由を記載した説明書（処分説明書）を職員に交付しなければならない（国公法89条、地公法49条）。処分説明書には、処分の事由の外、当該処分につき人事院（人事委員会あるいは公平委員会）に対して不服申立をすること

ができる旨及び不服申立期間（60日）を記載しなければならない（国公法89条～92条の2、地公法49条～51条の2）。

その趣旨は、処分時に処分理由を明示させることによって、処分権者に慎重な判断をさせる一方、被処分者に不服申立をするかどうかの判断を可能ならしめることにある。降任であるのに転任であるとして人事異動した場合は、処分説明書の交付がないので本条違反として違法となる（京都地判平成17年8月25日（判タ1224号228頁））。

ちなみに、「公務員に対する懲戒処分は、理由を特定してなされるものであり、当該処分の理由とされた非違行為の事実が認定できない場合には、その処分は違法といわざるを得ず、その取消訴訟において、他の処分理由と差し替えて、懲戒処分の適法性を維持することは許されない。」とされている（札幌地判平成15年10月27日（判例タイムズ1152号150頁））。

なお、懲戒処分前の告知・聴聞手続について、福岡高判平成18年11月9日（判例タイムズ1251号192頁）は、「上記のとおり、免職処分は当該職員にとってこの上なく不利益な処分なのであるから、そのような処分をするに際しては、手続的にも適正手続を踏まえていることが不可欠の要請である。この点につき、原判決は、…『法令の規定上は告知・聴聞の手続を被処分者の権利として保障したものと解することはできず、告知・聴聞の手続きを取るか否かは処分をする行政庁の裁量に委ねられており、手続上不可欠のものとは認められない。ただし、懲戒処分の中でも懲戒免職処分は被処分者の実体上の権利に重大な不利益を及ぼすものであるから、懲戒免職処分に際し、被処分者に対して告知・聴聞の機会を与えることにより、処分の基礎となる事実の認定に影響を及ぼし、ひいては処分の内容に影響を及ぼす可能性があるときに限り、上記機会を与えないでした処分は違法となると解される。』としているが、にわかに首肯することができない。いやしくも、懲戒処分のような不利益処分、なかんずく免職処分をする場合には、適正手続の保障に十分意を用いるべきであって、中でもその中核である弁明の機会については例外なく保障することが必要であるものというべきである。」とする。

公務員の懲戒処分には、行政手続法は適用されないが（行政手続法3条1項9号）、行政手続法では、不利益処分に当たっては聴聞あるいは弁明の機会の付与が必要とされており（同法13条）、その立法趣旨が考慮されたものであろう。

## (2) 内容 — 懲戒処分の裁量に対する司法判断

最判昭和52年12月20日（判例時報874号3頁）神戸税関懲戒処分事件上告審判決は、次のとおり判示した。この判示はその後の懲戒処分取消請求事件で常に引用されている。やや長文であるが、重要なので引用する。

「国公法は、同法所定の懲戒事由がある場合に、懲戒権者が、懲戒処分をすべきかどうか、また、懲戒処分をするときにいかなる処分を選択すべきかを決するについては、公正であるべきこと（七四条一項）を定め、平等取扱いの原則（二七条）及び不利益取扱いの禁止（九八条三項）に違反してはならないことを定めている以外に、具体的な基準を設けていない。

したがって、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。

それ故、公務員につき、国公法に定められた懲戒事由がある場合に、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。

もとより、右の裁量は、恣意にわたることを得ないものであることは当然であるが、懲戒権者が右の裁量権の行使としてした懲戒処分は、それが社会観念上著しく妥当を欠いて裁量権を付与した目的を逸脱し、これを濫用したと認められる場合でない限り、その裁量権の範囲内にあるものとして、違法とならないものというべきである。したがって、裁判所が右の処分の適否を審査するにあつては、懲戒権者と同一の立場に立つて懲戒処分をすべきであつたかどうか又はいかなる処分を選択すべきであつたかについて判断し、その結果と懲戒処分とを比較してその軽重を論ずべきものではなく、懲戒権者の裁量権の行使に基づく処分が社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合に限り違法であると判断すべきものである。」（このような判断枠組みは、他の行政処分の違法性審査でも採用されている。例えば最判平成18年2月7日（労判916号5頁）広島県教組教研集会使用不

許可事件)

この判例には判決当時多くの批判があったが、現在では前述のとおり裁判実務上確立されている。

この判例を前提とすると、社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められるとして、懲戒処分が取り消されるのは次のような場合となろう。

- ア 懲戒処分の前提となる非違事実に誤認がある場合
- イ 目的違反・動機違反がある場合
- ウ 他事考慮禁止違反（不当労働行為など）がある場合
- エ 要考慮事項不考慮がある場合
- オ 均衡（比例）原則違反がある場合
- カ 平等原則違反がある場合
- キ 自ら制定した基準を超える処分の場合

キの例として次のような裁判例がある。

- ① 福岡高判平成18年11月9日（判タ1251号192頁）（熊本地判平成18年3月27日（判タ1251号198頁）を破棄自判）

本件指針において、酒気帯び運転のみの場合の処分標準例は「停職」とされており（本件指針第2の1(1)イ）、個人情報紛失等についてのそれは「減給又は戒告」とされている（本件指針第2の4(10)）。

もともと、本件処分の対象とされた控訴人の非違行為は、ほとんど同一の機会に2度にわたり酒気帯び運転をして検挙されたこと及び本件MOを紛失したことという3つであるから、本件指針が上記のとおり定めるにとどまっているからといって、直ちに「停職」より重い処分はあり得ないということにはならない。この点は、本件指針も、その「第1基本事項」において、「第2に掲げる複数の非違行為等に該当する場合は、標準例より更に重い処分を行うこともある」と定められているところである（以下「加重処分条項」といい、これによる処分を「加重処分」という。）。……そうであれば、加重処分条項の適用に当たっても、一段重い処分を選択するとき、例えば、(ア)単一では戒告にしか当たらない非違行為が複数あるという場合において減給処分とするとき、(イ)減給にしか当たらない非違行為が複数あるという場合に停職処分とするときには、十分慎重でなければならぬものというべきである。中でも、(イ)の場合には、同じ減給処分であって

も、その程度及び期間により相当の幅を持たせることができるのであるから、可能な限り減給処分の範囲内での処分にとどめ、停職処分を選択するのはあくまで例外的な場合に限られるものというべきである。同様に、停職処分についても、停職期間の長短の調整により柔軟な処分が可能なのであるから、(ウ)停職や減給にしか当たらない非違行為が複数あるという場合（ただし、少なくとも停職に当たる非違行為自体が複数ある場合でなければ問題にならない。）においても、できる限り停職処分の範囲内での処分にとどめるべきである。特に、免職処分は、当該職員の職員としての身分を失わせ、職場から永久に放逐するというこれ以上ない厳しい処分なのであるから、当該非違行為自体が免職に相当するという場合であればともかく、加重処分として免職を選択するについては、当該非違行為そのものの行状はもとより、それに至る経緯、動機及びその後の経過をはじめ日ごろの勤務実績に至るまで、当該職員をめぐるあらゆる事情を総合考慮した上で、なお当該職員を職員としての地位にとどめ置くことを前提とした懲戒処分（すなわち停職以下）では足りないという場合に、はじめてその相当性が肯定されるものというべきである。

② 京都地判平成21年5月15日（最高裁HP）京都市調理師懲戒免職事件

市立保育所の調理師が、1年3ヶ月間にわたり給食材料を過剰に発注していた等を理由に懲戒免職とされた事案について、「被告（京都市）の運用していた本件指針を基準にする限り、免職という処分は均衡を失っており、裁量権の行使としては不相当であって、重すぎることになる」と解される。……本件懲戒処分は、被告自ら定めて運用してきた本件指針に反するものであり、本件指針に依らない処分をしなければならないような事情も見いだせず、裁量権を逸脱した違法なものである」として免職処分を取り消した（なお、大阪高判平成21年11月26日（判例集未掲載）は、原判決を破棄して懲戒免職処分に裁量権濫用はないとした。）。

このような審査基準にも行政手続法の影響をみることができる。すなわち、行政手続法では、「（申請に対する処分）行政庁は、審査基準を定めるものとする。2、行政庁は、審査基準を定めるに当たっては、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」（同法5条1、2項）とされている。この規定はもちろん懲戒処分を想定したものではないが、審査基準に基づく行政処分によってその公正性を担保しようとする法原則が実定法化したといつてよいであろう。

### 3. 民間労働者と公務員との裁量審査の狭間

以上のとおり、最高裁は民間労働者の懲戒解雇の場合は「客観的に合理的理由を欠き社会通念上相当として是認することができない場合」か否かによって、他方、公務員労働者の懲戒免職処分については「社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合」か否かによって、その違法性を審査するという。

では、その両者はどのように違うのであろうか。

すなわち、「社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合」ではない（＝公務員の場合懲戒免職が肯認される場合）が、「客観的に合理的理由を欠き社会通念上相当として是認することができない場合」（＝民間労働者の場合懲戒解雇が無効とされる場合）にあたるのは具体的にどのような場合かである。

そもそもこれらの基準は、一方が民間労働者に対するもので他方が公務員労働者に対するものであるから、同一レベルで比較するという発想自体失当かもしれない。

しかし、この2つの基準はその内容・程度が同じであるとは思われない。「社会観念上著しく妥当を欠き」という表現と「社会通念上相当として是認できない」というそれを比較すれば、公務員の場合の懲戒免職処分の取消判断は、民間労働者の場合の懲戒解雇の無効判断より困難なものと想像される。比喩的に言えば、前者に該当すれば当然に後者にも該当する。しかし、前者に該当しなくとも後者に該当する場合があるということであろう。

公務員と民間労働者が同じ非違行為を犯した場合、例えば酒気帯び運転を犯して検挙された場合に公務員については懲戒免職となり民間労働者についても懲戒解雇となったとしよう。この懲戒免職処分及び懲戒解雇が訴訟で争われた場合、公務員について「社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合」には当たらないとして懲戒免職処分が維持されたとしても、民間労働者については「社会通念上相当として是認することができない場合」に当たるとして懲戒解雇が違法とされる場合が想定できるのではないかということである。

そうすると、特定の非違行為について懲戒免職処分としては合法だが、同じ非違行為を民間労働者が犯した場合懲戒解雇としては違法であるという非違行為の類型、すなわち「社会通念上相当として是認することができない」に該当するが、いまだ「社会観念上著しく妥当を欠く」には至っていないという非違行為の類型を検討することは、2つの最高裁判例を理解するのに重要と思われる。

しかし、このような視点からの研究は見あたらない。

ただ、裁判実務上では、担当裁判官は、公務員の懲戒免職処分が違法と判断した場合は、「社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合」に当たるから違法と表現し、民間労働者の懲戒解雇を違法と判断した場合は、「客観的に合理的理由を欠き社会通念上相当として是認することができない場合」に当たるから違法と表現しているだけで、両者の違い（その間隙）を意識していないともいえそうである。しかし、そうすると、最高裁が公務員の場合と労働者の場合とで、違法性判断の基準に差を設けた趣旨が没却されよう。

また、最高裁は公務員の場合については、「社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合」とし、民間労働者の場合「社会通念上相当として是認することができない場合」として、「社会観念」（広辞苑には見あたらない）と「社会通念」（広辞苑では、「社会一般に受け容れられている常識または見解、良識」とされている。）を使い分けている。果たして、意識的に使い分けたのかどうかも含め検討すべきではないだろうか。ちなみに、裁判例によっては、最判昭和52年12月20日（判時874号3頁）神戸全税関事件を「社会通念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合」としているものも散見される。

## 第2章 最近の裁量権濫用をめぐる公務員関係事件裁判例

最近の公務員関係事件のうち、懲戒処分の裁量権濫用が問題となった裁判例を紹介する。なお、以下の「裁量権濫用はない」との記述は、「社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合には該当しない」との趣旨である。

### 第1 争議行為（地公法37条、29条1項1号）

- ① 札幌地判平成19年5月16日（地方公務員月報平成20年6月号121頁）  
主任手当反対闘争に対する懲戒処分の取消を求めたが、裁量権濫用はないとして請求棄却となった（控訴）。
- ② 最決平成19年2月13日（公務員判決速報368-53）  
全通反マル正闘争で懲戒免職処分（1979年のいわゆる4・28日処分）を受けた7名がその取消を求めたもので、東京高裁（平成16年6月30日）で裁量権濫用があつ

たとして免職処分取消（一部処分無効）となっていたが、最高裁で郵政当局の申立  
が上告不受理となった。

③ 札幌地判平成20年7月7日（判例地方自治311-61）

昭和52年2月17日及び昭和52年4月15日の「主任」制阻止等の争議行為に対する  
減給2か月又は1か月あるいは戒告処分の取消を求めたが、裁量権濫用はなかった  
として請求が棄却された（控訴）。

④ 最判平成21年10月6日（判例集未登載）

北教組が1970年代に実施した主任制導入反対闘争に対する停職、減給、戒告の懲  
戒処分の取消を求めていたものである。札幌地裁、札幌高裁は裁量権濫用を認めず  
請求ないし控訴を棄却しており、最高裁でも上告棄却となった。

⑤ 新潟地判平成22年5月13日（判例集未登載）

給料の独自カット期間中、更に2002年初めて給料カット人事委員会勧告が実施さ  
れることとなった。これに対する抗議ストにかかる減給及び戒告の取消を求めた事  
案である。判決は、裁量権濫用はないとして請求を棄却したが「本件争議行為は、  
原告らは、平成14年度確定期の労使交渉において、①臨時的給与削減がなされてい  
る状況下で人事委員会勧告に基づく月例給の引き下げがなされることにより、給与  
が二重に削減されるとして、これを回避するように求めること、②過去に支給済み  
である給与の額を減額調整し、その減額分を平成15年3月の期末手当額から控除す  
ることが実質的な不利益の遡及にあたるとしてこれを回避するように求めてきたと  
ころ、上記の点について県当局がこれを受け容れない姿勢を示したことに対する抗  
議の意思表示を目的としたものであった。

①の点について、県の危機的な財政状況を踏まえた緊急避難措置として、労使合  
意の上で実施した臨時的給与削減と、公民給与の均衡上適正な給与水準を示す人事  
委員会勧告に基づく給与改定は、その趣旨、目的を明らかに異にするものであるこ  
と、被告は本件人事委員会勧告をそのまま実施しようとしたところ、これは上記勧  
告を完全に実施しようとしたもので、不完全実施しようとしたものでないことは、  
前記説示のとおりである。

したがって、上記①の点は、労働基本権の代償措置である人事委員会勧告の機能  
回復を目的として行われたものということとはできない。上記①の点は、代償措置の  
機能回復を目的としたものといえないとしても、県職員の立場から見て心情的に理  
解できる面もあるものの、臨時的給与削減の合意が、月例給についてマイナスの人

事委員会勧告がなされないことを前提にしてなされたものと認めることができないことは既に説示したとおりであるから、上記①の点は、やはり、その目的から見て正当とは言い難い。……以上の諸事情を総合考慮すると、原告らが受ける不利益は小さくないものの、本件争議行為の目的、規模、態様、結果並びに原告らの本件争議行為への関与の程度等からみて原告らに対する本件各懲戒処分が社会通念上著しく妥当を欠いて裁量権の範囲を逸脱し、これを濫用したものとまでいうことはできない。」とした（控訴）。

## 第2 職務命令違反（地公法32条、29条1項1号）

国旗に向かって起立し、国歌を斉唱すること又はピアノによる伴奏をすることの職務命令違反に対する懲戒処分の取消を求めたもので、日の丸・君が代問題ともいわれる事件である。これについては従来報告になかったので、やや古いものも含めて紹介する。

なお、東京地判平成18年9月21日（判例地方自治285-78）は、特筆に値する判決である。懲戒処分の取り消しを求めたものではなく上記の職務命令に基づき式典会場において、会場の指定された席で国旗に向かって起立し、国歌を斉唱する義務のないことを確認することを求めた訴訟である。判決は、都立学校の式典において国歌斉唱等を定めた通達及びこれに基づく校長の教職員に対する職務命令は思想・良心の自由を侵害し、教育基本法10条1項所定の不当な支配に当たり、違憲違法とした。

### ① 東京高判平成18年12月26日（判時1964-155）

都立養護学校教諭が国旗掲揚、国歌斉唱に反対する意思を表示するため、赤丸に斜線を引いた図柄のブラウスを着用して入学式に出席した。これに対する懲戒戒告処分の取消を求めたものである。判決は、裁量権の逸脱・濫用はなく、適法であるとして、取消請求を棄却した。

### ② 最判平成19年2月27日（判タ1236号109頁）

市立小学校の音楽専科の教諭である上告人が、入学式の国歌斉唱の際に「君が代」のピアノ伴奏を行うことを内容とする校長の職務命令に従わなかったことを理由に被上告人から戒告処分を受けたため、職務命令は憲法19条に違反し、本件処分は違法であるなどとして、被上告人に対し、本件処分の取消を求めたもの。

最高裁は、本件職務命令が、直ちに上告人の有する歴史観ないし世界観それ自体を否定するものと認めることはできないというべきである。……上告人に対して、

特定の思想を持つことを強制したり、あるいはこれを禁止したりするものではなく、特定の思想の有無について告白することを強要するものでもなく、児童に対して一方的な思想や理念を教え込むことを強制するものとみることもできない。などとして上告を棄却した。その後、この判例を踏襲する裁判例が増えた。

③ 東京高判平成20年3月11日（MSN産経ニュース）

東京都国立市立第二小の元教諭5人が、卒業式で国旗を掲揚した校長に抗議するなどしたのは信用失墜行為に当たるとして、戒告処分を受けたため、都に処分取り消しを求めた訴訟の控訴審判決である。判決は、「抗議やりボン着用は教育公務員としての信用失墜行為で、処分は適法」として、訴えを退けた1審東京地裁判決を支持、教諭らの控訴を棄却した。

④ 東京地判平成21年3月26日（判例タイムズ1314号146頁）

上記職務命令に違反したとして減給（1/10、1月）、戒告を受けた約170名がその処分の取消を求めた（一次訴訟）。ちなみにその後減給（1/10、6月）など（二次訴訟）、停職1月、同3月など（三次訴訟）の取消訴訟が提起されている。

判決は、本件職務命令は、その内容において合理性、必要性が認められるのであるから、原告らの歴史観ないし世界観又は信条と緊張関係にあるとしても、あるいは、原告ら自身としては思想及び良心の核心部分を直接否定するものであると受け止めたのだとしても、そのことによってただちに、本件職務命令が原告らの思想及び良心の自由を制約するものである、あるいはその制約は許されないものであるということとはできないとするとともに、裁量権濫用はないとして、請求を棄却した。

東京都教育長の平成15年10月23日通達をめぐる事案（懲戒処分取消訴訟だけでなく損害賠償請求事件などを含む）が多数係属しており、最高裁にも7件が係属しているようである。

### 第3 職場内非行（地公法32条、29条1項1号、3号）

① 東京高判平成19年11月8日（公務員関係判例解説143-8）陸上自衛隊職員懲戒免職事件

会計隊長がコピー機用トナー購入代金を不正経理で捻出したことを理由に懲戒免職とされたことにつき、裁量の逸脱はなかったとされた。

② 広島地判平成19年11月29日（判例集未登載）日本郵政公社懲戒免職事件

日本郵政公社の職員が、自己が配達すべき郵便物を隠匿したことなどを理由として懲戒免職処分を受けたことにつき、同処分が重きに失し、懲戒権者が裁量権を逸脱・濫用したとはいえないとされた。

③ 最判平成20年3月27日（判例集未登載）陸上自衛隊職員懲戒免職事件、①の上告審で原判決が維持された

④ 最判平成20年6月19日（判例集未登載）陸上自衛官懲戒免職処分事件

陸上自衛官が、下位の階級の者に対して暴行・傷害行為を行ったこと及び上官の命令に服従せず、暴言を吐いて同人を侮辱したこと等を理由として懲戒免職処分を受けたことにつき、懲戒権者が裁量権を逸脱・濫用したものとはいえず適法であるとされた。

⑤ 京都地判平成21年5月15日（最高裁HP）京都市調理師懲戒免職事件

⑥ 大阪高判平成21年11月26日（判例集未登載）京都市調理師懲戒免職事件

市立保育所の調理師が、1年3か月間にわたり給食材料を過剰に発注したなどの理由で懲戒免職処分を受けたが、市が定めていた市職員の懲戒処分に関する指針に当てはめると重すぎて、裁量権を逸脱した違法があるとした原判決（⑤京都地判平成21年5月15日（最高裁HP））が取り消され、裁量権の逸脱はないとされた。

⑦ 福岡高判平成22年5月21日（判例集未登載）

町のスポーツ事業の公金を不正流用したとして懲戒免職処分となり、刑事裁判で詐欺罪などに問われている原告について、佐賀地判平成20年11月28日は、不正経理について「予算の流用を黙認していた町役場の慣行と密接に関連する」、「原告にだけ責任を追及し、免職処分を選択した町の判断は妥当性を欠く」、さらに、不正な公金の用途についても、生涯スポーツ事業の参加者を増やすという職務目的に充てられていると認定し、「原告が熱心に取り組んだことは評価でき、免職処分は社会通念上、重すぎる」として懲戒免職処分を取り消していた。しかし、福岡高裁は、私的流用について原告が自分のサイズに合ったシャツや靴を購入したことなどを挙げ、「一部を私的流用したと推認できる」とし、原告が約850万円の使途不明金を生んだと認定。「必要な備品を買うために余った費用を流用したりしていた他の職員と違った扱いが平等原則に反するとはいえない」として原判決を破棄し、原告の請求を棄却した。

## 第4 職場外非行 — その1 (地公法33条、29条1項1号、3号)

酒気帯び運転を理由とした懲戒免職処分取消請求事件である。周知のように国家公務員の懲戒処分基準として、人事院の「懲戒処分の指針について」(平成20年4月1日職員福祉局、人事院のHPで検索する)があるので、参考になる。多くの地方自治体においても、これとほぼ同じ内容の懲戒処分基準が作成されている。しかし、飲酒運転については原則懲戒免職とされている例が多く、この基準に基づく懲戒免職処分について、その取消を求めた事案の判決が続いている。ただし、以下の裁判例は酒気帯び運転だけの事案だけでなく、物損事故を伴った事案も含まれている。

### (1) 裁量権の濫用があったとして懲戒免職処分が取り消された例

- ① 神戸地判平成20年10月8日(労判974-44)兵庫県加西市事件
- ② 大阪高判平成21年4月24日(労判983号88頁)兵庫県加西市事件控訴審
- ③ 最判平成21年9月19日(判例集未登載)兵庫県加西市事件上告審
- ④ 神戸地判平成20年11月26日(判例集未登載)神戸市消防局事件
- ⑤ 大阪高判平成21年4月24日(判例集未登載)神戸市消防局事件控訴審
- ⑥ 最決平成22年1月21日(判例集未登載)神戸市消防局事件上告審
- ⑦ 佐賀地判平成20年12月12日(判決速報386-2)佐賀県教委事件
- ⑧ 福岡高判平成21年8月5日(労判991号186頁)佐賀県教委事件控訴審
- ⑨ 津地判平成21年3月12日(判決速報388号29頁)三重県病院事業庁事件

県立病院事業庁の職員が、酒気帯び運転(0.2mg)を理由に懲戒免職処分となったことにつき、通常程度の睡眠時間をとった後の運転であることや交通事故には至っていないことなどから、悪質さの程度は低いと判断でき、同処分は重きに失し、社会通念上著しく妥当性を欠き、懲戒権を逸脱・濫用したものであるとして、同処分を取り消した。

- ⑩ 名古屋高判平成21年9月17日(判例集未登載)三重県病院事業庁事件控訴審
- ⑪ 最決平成22年3月5日(判例集未登載)三重県病院事業庁事件上告審
- ⑫ 京都地判平成21年6月25日(最高裁HP)京都市事件
- ⑬ 大阪高判平成21年12月3日(判例集未登載)京都市事件控訴審判決
- ⑭ 大阪地判平成21年7月1日(最高裁HP)大阪市教委事件
- ⑮ 新潟地判平成22年4月16日(判例集未登載)新潟市学校用務員事件

原告は2008年8月30日午前8時すぎ、新潟市内で乗用車を運転し、一時停止の標識を見落として交差点に進入、左から来た乗用車とぶつかった。双方にけがはなかったが、警察によるアルコール検知で、呼気1リットル中0.15ミリグラムが検出された。原告は前夜に日本酒を3合半飲んでおり、市教委は同年10月31日、懲戒免職処分とした。

判決は、原告が約8時間の睡眠をとり、検知されたアルコール量も酒気帯び運転の最下限だったことから、「男性が体内にアルコールが残っているとは思ってもよらず、運転したもので、うかつではあったが、重い非難に値するとまでは言えない」とし、「行為の悪質さの程度などを考慮すれば、懲戒免職処分は重すぎ、裁量権の乱用にあたる」とした。

## (2) 裁量権の濫用はなく懲戒免職処分が維持された例

- ① 千葉地判平成19年4月27日（判決速報380-30）千葉県芝山町事件
- ② 東京高判平成19年10月16日（判決速報380-30）千葉県芝山町事件控訴審
- ③ 最決平成20年4月25日（判決速報380-30）千葉県芝山町事件上告審
- ④ 静岡地判平成20年8月7日（判例集未掲載）静岡県富士市事件
- ⑤ 東京高判平成20年12月18日（判例集未掲載）静岡県富士市事件控訴審
- ⑥ 長野地判平成21年3月27日（判例集未掲載）長野県松本市事件
- ⑦ 仙台高判平成21年8月21日（判例集未掲載）岩手県事件

裁量権濫用とされるか否かは、アルコール含有量や飲酒後酒気帯び運転に至った時間的間隔など個別の事情によるが、関西の方が関東より裁量権濫用が認められやすいようである。

## 第5 職場外非行 — その2（地公法33条、29条1項1号、3号）

飲酒運転以外の事案である。

- ① 広島地判平成21年12月1日（判例集未掲載）

公然猥褻罪で略式罰金20万円となった広島市立中学校教諭がそれを理由とする懲戒免職処分の取消を求めた。

判決は「わいせつ目的があったと認められない。行為の悪質性や実害は低く、処

分は裁量権を逸脱している」として免職処分を取り消した。

### 第3章 結びに代えて

このようにして、多くの懲戒免職処分が取り消されており、一審と二審の判断が食い違うことも少なくない。すなわち「社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合」に当たるか否かは、どの裁判官が判断しても同じ結論になるわけではなく、個々の裁判官の主観によっていることとなろう。そうすると、「社会観念上著しく妥当を欠く」ことと「社会通念上相当として是認することができない」こととの間にはそれほど差がないのかもしれない。

(おがわ ただし 弁護士・自治労法律相談所)