

公務員懲戒免職処分の違法性

京都地方裁判所平成19年（行ウ）第12号
平成21年5月15日第3民事部判決

渡 邊 互

事実
判旨
評釈

1. 従来の懲戒免職処分をめぐる判例理論
2. 本判決の意義
 - (1) 処分基準の存在
 - (2) 実体的裁量権統制——比例原則などとの関係

まとめにかえて

事実

原告Xは、平成7年4月1日、被告K市に調理師として採用された後、平成14年4月1日から、K市A保育所（以下「本件保育所」という。）に配属され、乳幼児に対する給食の調理及びその食材の発注に関する業務に従事していた。K市長は、平成19年2月13日、原告に対し、地方公務員法（以下「法」という。）29条1項各号により、懲戒免職処分（以下「本件懲戒処分」という。）をした。本件懲戒処分の理由を述べた「処分説明書」には、以下の記載があった。

Xは、「A保育所において、平成14年4月以降、調理業務に従事していたが、平成17年4月から平成18年6月までの間、上司に諮ることなく、保育課の定める必要量を大幅に上回る量であることを認識しながら、同僚と共謀して、給食材料（以下「食材」という。）の発注を長期にわたり継続して行い、京都市に計29万4361円の損害を与えた。また、同人は、平成17年4月以降、上司

に諮ることなく、独断で献立の変更や追加発注を度々行った。さらに、同人は、食材と一緒に私物を発注しており、平成17年4月以降の上司からの再三の指導にもかかわらず改めなかった。いずれも、職務上の指示、命令を遵守し、市民の疑惑や不信を招くような行為を厳に慎まなければならない公務員として許される行為ではない。特に、過剰発注して余剰となった大量の食材については、(1) 同人らはすべて廃棄したと申述しているが、仮に申述どおり、十数名から数十名分に相当する食材を上司に諮ることなく日々廃棄し続けたとすれば、常識では考えられない極めて不適正な処理であること、(2) 当該保育所への調査を開始した平成18年6月以降、保育課の定める必要量で不足が生じることはなく、児童一人当たりの食材費の執行額が約2分の1に下がっていることを考えると、公務における規律と秩序維持の観点から、断じて許されるものではなく、その責任は極めて重大である。したがって、法第29条各号により懲戒処分として免職した。」

本件は、Xが、処分行政庁から違法な懲戒免職処分をされたとして、被告に対し、その取消を求めた事案である。

なお、K市が定めた「京都市職員の懲戒処分に関する指針」(以下「本件指針」という。)には、本判決の要約するところによれば、以下の記載が存在する。

ア 処分基準

(ア) 一般服務関係

a 不適切な事務処理

故意又は重大な過失により適切な事務処理を怠り、公務の運営に支障を生じさせた職員は、減給又は戒告とする。

b 勤務態度不良

職務遂行に当たって上司の命令に従わない等により公務の運営に支障を生じ

させた職員は停職、減給又は戒告とする（ただし、上記非違行為及びこれに対する懲戒処分は平成18年4月に追加されたものである。）。

（イ）公金及び公物の取扱い関係

a 公金公物処理不適正

無断流用等、自己が保管する公金又は公物の不適正な処理をした職員は、停職、減給又は戒告とする（なお、上記非違行為に対する懲戒処分である停職は、平成18年4月に追加されたものである。）。

イ 処分の過重又は軽減等

（ア）複数の非違行為を行った場合の取扱い

職員が非違行為に該当する行為を二以上行ったときは、当該職員に対し、当該非違行為に応じ規定されたそれぞれの懲戒処分のうち最も重い処分より重い懲戒処分をすることができる。この場合、規定された懲戒処分の種類のうち最も重い懲戒処分が停職の場合にあっては免職、減給の場合にあっては停職、戒告の場合にあっては減給とする。

（イ）情状等による過重及び軽減等

上記ア及びイ（ア）により懲戒処分を行う場合において、①職員が行った行為の態様等が極めて悪質であるとき、②職員が違法行為を継続した期間が長期にわたるとき、③職員が管理又は監督の地位にあるなど、その占める職制の責任の度が特に高いとき、④職員が非違行為を行ったことを理由として過去に懲戒処分を受けたことがあるときは、これらの規定により行うことができる懲戒処分より重い懲戒処分を行うことができる。この場合、規定された懲戒処分の種類のうち最も重い懲戒処分（上記イ（ア）により最も重い懲戒処分より重い懲戒処分を行うことができる場合にあっては、当該重い懲戒処分）が停職の場合にあっては免職、減給の場合にあっては停職、戒告の場合にあっては減給とすることを原則とする（なお、事由②は、平成18年9月に追加されたものである。）。

判旨

本判決は「争点に対する判断」の冒頭で、懲戒処分⁽¹⁾の違法性の判断基準について、佐賀県教組事件最高裁判決⁽¹⁾、神戸税関事件最高裁判決⁽²⁾に依りながら、以下のように説示している。

「法29条1項は、職員に同項各号所定の非違行為があった場合、懲戒権者は、戒告、減給、停職又は免職の懲戒処分を行うことができる旨を規定するが、法は、すべての職員の懲戒について『公正でなければならない』と規定し(法27条1項)、すべての国民は、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(法13条)と規定するほかは、どのような非違行為に對しどのような懲戒処分をすべきかについて何ら具体的な基準を設けていない。したがって、懲戒権者である京都市長は、非違行為の原因、動機、性質、態様、結果、影響等のほか、職員の非違行為の前後における態度、懲戒処分等の処分歴、選択する懲戒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すべきかを、その裁量により決定することができる」と解されるから、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、これを濫用したものと認められる場合でない限り違法とならないものと解するべきである」

このように本判決は、判例を踏襲する違法性の一般的な判断基準を示したうえで、本件懲戒処分について、裁量権の逸脱・濫用の有無に関する検討に入っている。そこでは、詳細な検討を通じて本稿冒頭の本件事実が認定された後に、以下のように、懲戒処分の指針を定めた本件指針への当てはめについての検討がなされている。

(1) 最一判昭和63年1月21日裁判集民事153号117頁。

(2) 最三判昭和52年12月20日民集31巻7号1101頁。

①第一に、本件指針の定める「ア 処分基準」に照らして、本件事実が免職事由に該当するか否かについては、次のように判示されている。すなわち、本件事実は「不適切な事務処理に該当し、減給又は戒告となる。また、上記の過剰発注の結果廃棄を続けたことは、公金公物処理不適正に該当し、平成18年3月以前の行為は減給又は戒告となり、同年4月以降の行為は停職、減給又は戒告となる。そうすると、上記各非違行為の類型は、いずれもそれだけでは免職とはされないものである」、と。

②第二に、本件指針のうち、懲戒処分の加重又は軽減等の基準について定めた「イ 処分の過重又は軽減等」への当てはめについては、以下のよう
な検討が加えられている。

まず、本件事実を、原則として減給又は戒告が予定された「不適切な事務処理」（ア（ア）a）と見た場合、これを「複数回行ったとし、かつ、その態様が極めて悪質であるというならば、不適切な事務処理の類型に対応する最も重い処分である減給よりも重い停職をさらに加重して免職になり得るということになる」。しかし、過剰発注を複数回行っていたことは、平成18年9月の改正で加えられた——つまり、事件当時は加重事由として規定されていなかった——違法行為を継続した期間が長期にわたることとすぎないと解することもできるなど、「複数の非違行為を行ったという点に若干の疑義があり、これとは別にその態様が極めて悪質であるという点で加重までするというのは、加重事由の解釈としては広すぎるといえる。」としている。

つぎに、本件事実を停職、減給又は戒告が予定された「公金公物処理不適正」（ア（イ）a）に該当するとみた場合、過剰発注の結果廃棄を続けたことが、その加重事由である「極めて悪質」な行為に当るか否かについては、次のような判断を示している。「公金及び公物の取扱い関係で免職とされる類型が、公金又は公物を横領し、窃取し又は詐取した場合（平成18年9月からは故意に公物を損壊した場合も）に限られていること……

からすると、廃棄を長期間にわたり複数回行ってきたとしても、公金公物処理不適正の類型に対応する最も重い処分である停職よりも重い免職にあたるというには、なお疑義がある」。

さらに、本判決は、「過剰発注の結果廃棄を続けたことと、過剰発注と私物発注とを併せると」、その加重事由である「複数の非違行為」を行ったということになり、「公金公物処理不適正の類型に対応する最も重い処分である停職よりも重い免職にあたる」という可能性についても検討を加えている。これについては、「廃棄を続けたことは過剰発注の結果であることからすると、過剰発注を基準にすると加重して免職とするのは重すぎるのに、公金公物処理不適正を基準にして免職とまでするのは、均衡を失するといえる」と述べている。これは、やや分かりにくいですが、先にみたように過剰発注を「不適切な事務処理」捉えた場合には免職処分には至らない以上、これを「公金公物処理不適正」とみても同様の結論に到達すべきであるということであろう。

③以上の検討から本判決は、「被告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しており、裁量権の行使としては不相当であって、重すぎる」と指摘することにより、「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いうほかない。」という結論に到っている。

評釈

平成18年頃から、地方公務員による飲酒運転事故をきっかけに、多くの市町村において「職員の懲戒処分に関する指針」が策定されている。この指針をめぐっては、指針が策定された目的ともいえる飲酒運転に対する懲戒免職が違法とされる判決が出されており、これについても大いに注目に値するのであるが、本判決は、これとは異なる場面で、この指針が懲戒

処分をめぐる裁量権の統制に重要な役割を果たしたと思われる事例である。

1. 従来の懲戒免職処分をめぐる判例理論

懲戒免職処分の問題をめぐるリーディングケースのひとつは、本判決も参照する先に掲げた神戸税関事件最高裁判決（以下、「リーディングケース」という）である。本事件では、神戸税関職員4名が、職員への懲戒処分に対する抗議活動のほか、勤務時間内における職場集会・輸出為替職場の人員増加要求・超過勤務命令撤回闘争などの活動を行ったことを理由に、国家公務員法98条1項・同条5項及び101条並びに人事院規則14-1第3項（旧）に違反するとして懲戒免職処分を受けたため、その無効確認及び取消を求めて出訴した。

懲戒免職処分の違法性の判断基準について第1審判決が、「公務員の懲戒処分は、処分権者の裁量に任されているが、処分事実の性質、程度など諸般の事情を考慮し、社会通念上著しく妥当を欠いている場合には、裁量の範囲を超えたものとして違法というべきである」と述べ、控訴審判決もこれを踏襲しているのに対して、最高裁判決は、その根拠や裁判審査のあり方を含めて、次のような詳細な説示を行っている。

「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（74条1項）を定め、平等取扱いの原則（27条）及び不利益取扱いの禁止（98条3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たっては、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。」

以上の説示が、先にみた「二 判旨」中の引用において参照されている部分と考えられるが、同様の判断は、同日に下された四国財務局懲戒処分事件の最高裁判決にもみることができる⁽³⁾。これらのリーディングケースについての評価は、「懲戒処分を懲戒処分権者の広範な裁量に委ねた本判決には、憲法上の疑念なども多く、今に至るまで強い批判が続いている」という指摘に要約されよう⁽⁴⁾。こうした見方からは、四国財務局懲戒処分事件の下級審判決にみられるように、「懲戒処分は社会通念に照らして客観的に妥当(かつ必要)なものでなくてはならない」という基準のもとに、

処分の違法性を判断するに当たり懲戒免職による不利益をも考慮に入れるほうが適切だということになろう⁽⁵⁾。また、神戸税関懲戒処分事件の最高裁判決における環裁判官の反対意見のように、労働基本権の尊重という考え方から、免職処分を選択することには「特別に慎重でなければならない」という立場が歓迎されることになろう。

もっとも、懲戒処分に関する裁量権の限界に係る判断基準のあり方を追求することは、本稿の目的ではない。というのも本判決は、冒頭に確認したとおり、この点についてはリーディングケースを正しく踏襲しているのであって、その意味では新たに評価すべき意義をもつものではないからである。それにもかかわらず、本判決には裁量権の統制を考える上で、上記の判例にも見られない新たな方向が示されていると思われる。以下では、この点について、検討を加えて行くこととしよう。

(3) 本事件は、国税庁職員四名及びその所属する組合が、「勤務評定反対闘争」として勤務状況報告書を提出せずに組合に保管する等したことを理由として受けた懲戒免職処分の取消しを求めた事案である。最高裁は、懲戒免職処分の適法性について、以下のような判断基準を示している。「国家公務員につき懲戒事由がある場合において、懲戒権者が懲戒処分を行うかどうか、懲戒処分のうちいずれの処分を選ぶべきかは、その判断が、懲戒事由に該当すると認められる行為の性質、態様等のほか、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、広範な事情を総合してされるべきものである以上、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懲戒権者の裁量に任されているものと解すべきであり、懲戒権者が右の裁量権を行使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たっては、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」。

(4) 森稔樹、行政判例百選Ⅰ〔第5版〕78事件。

2. 本判決の意義

(1) 処分基準の存在

本判決が注目される理由は、上記の最高裁の判断基準を踏襲しながらも、裁量権の逸脱・濫用の有無に関して詳細な検討が加えられている点にある。これを可能としたのは、いうまでもなく、「職員の懲戒処分に関する指針」の存在であって、処分がこれに適合するものであるか否かを吟味することによって、本判決は、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く否かという最高裁判例の基準からみると、それをはるかに超える厳格な違法性の判断を行っている。これは、具体的な処分基準の設定が裁量権の統制においても一般的な意義として把握することができるであろう。すなわち、ある処分基準が設定されると、それは——みずからの意思で設定したものであるか、法律による義務として設定したものであるのかに関係なく——行政の裁量を拘束する機能をもつことになると考えられるのである。

(5) 四国財務局懲戒処分事件の第一審は、国家公務員法82条が規定する免職、停職、減給又は戒告の懲戒処分のいずれを選択するかは、懲戒権者たる行政庁の裁量によって決定されるべきであるとしつつ、懲戒免職処分の適法性の基準について次のような見解を示している。すなわち、「解雇又は免職された労働者又は公務員は多く生活の基盤を失い、路頭に迷う結果とならざるを得ないことを考慮すれば……免職処分(懲戒処分)に付するには、その行為の態様、程度のほか、特に争議行為の場合には当該職員(公務員)の争議行為への参加の仕方、争議行為の実行において果たした役割、地位及び、免職によって当該職員の受ける打撃等を彼是考慮して、社会通念に照して客観的に妥当且つ必要なものであると認められる場合でなければならない」と。

控訴審も、第一審と同様に、懲戒処分における「懲戒権者の合理的裁量」を認めつつ、その裁量について、「およそ職員に対する不利益処分は、もとより、懲戒処分をも含めて、必要な限度を越えない合理的な範囲内のものであることが要請されるのであるから、社会通念に照らして、客観的に妥当な裁量でなければならない」という立場を示し、「懲戒処分の種類、程度は当然に、一方において職員のなした違反行為の態様、程度に応じるものであることを要するとともに、他方職員の身分を保障する国公法の趣旨に反しないものであることを要する」と述べている。そして、とくに懲戒免職処分については、第一審と同様に生活の基盤にかかわるものである点を指摘して、「比較的軽い違反行為に対して、結果の重大な免職処分を行なうが如きは、客観的妥当性を欠き、不必要かつ不合理な処分であつて、裁量権の範囲を逸脱するものであり、懲戒権の濫用として違法を免れない」ことを強調している。

ただし、このように考える場合には、以下のような注意が必要であろう。第一に、処分基準は行政規則の一種と考えられるが、それに反する処分をした場合においても、「そのことを理由として、その処分の効力が左右されるものではない」というのが、有名な墓地埋葬通達等取消請求事件⁽⁶⁾における最高裁の立場であった。こうした立場は、「行政規則は法規としての性質をもつものでない」という見方から導かれるものであり、この点について判例は一貫している。もっとも、そうであるからといって、かつてマクリーン事件最高裁判決⁽⁷⁾において説かれたような、処分の行政規則違反が、「原則として当不当の問題を生ずるにとどまり、当然に違法となるものではない」という見解が、処分基準の設定・公表を義務づけた行政手続法の存在する今日においても妥当するとは考えられない。わが国でもドイツにおける通説的見解と同様に、行政規則の適用によって一定の基準にもとづく行政活動が繰り返し行われることは、行政機関がみずから自己の行動を拘束したものとみることができ、行政規則に違反した行政活動は、それを正当化する特別の理由がない限り、平等原則に違反したが故に違法と考えるべきであろう。

第二に、以上の議論は、いわゆる「行政規則の外部効果」として論じられるものであり、公務員に対する懲戒処分のような行政の内部関係に属する問題を取り扱ったものではない。しかし、そこで述べられた事理は、行政規則の外部効果そのものというよりは、むしろ、その根底にある平等原則という一般的な法原則にかかわるものであり、それが公務員の懲戒処分にも妥当することは明らかであろう。したがって、行政規則に違反した処分について平等原則違反を問うことに、行政規則の法規性を否定する判例とのかかわりで、問題があるとは考えられない。

第三に、公務員の懲戒処分には、行政手続法（条例）の適用はなく、懲

(6) 最三判昭和43年12月24日民集22巻13号314頁。

(7) 最大判昭和53年10月4日民集32巻7号1223頁。

戒処分には処分基準の設定・公開が義務付けられているわけではなく、これを設定しなければ、本判決のように「処分基準違反のゆえに違法」という判断が下されることはない。それにもかかわらず、ひとたび本件指針のような行政規則が設定されれば、原則として、それにもとづいて処分が行われることとなる以上、これに反するものは平等原則違反により違法と判断されることになるのは、上に述べたとおりである。もっとも、このことは特別な事情が存在する場合に、それを考慮して行政規則とは異なる対応をすることを排除するものではない。ここに、行政規則は行政活動の指針にほかならず、法規ではないことのもう一つの側面が現れるわけであるが、本判決においては、この点について、先にみたように、「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いうほかない」という検討が加えられている。

(2) 実体的裁量権統制——比例原則などとの関係

処分基準違反という行政手続的側面からの詳細な検討に比べて、処分内容(懲戒免職)とその理由との関連ないし均衡という実体的側面については、本判決は、さほど立ち入った検討を加えていない。これは、先にみた四国財務局懲戒処分事件の下級審判決をはじめとする懲戒免職処分における比例原則を強調する見解と比較すると、本判決の特徴的な点といえる。その理由としては、本判決が、裁量権の逸脱・濫用の判断基準それ自体に関しては、リーディングケースの枠組みに従っている、ということが指摘できよう。また、穿った見方をすれば、上記のように本件指針に反することを理由に違法な処分であるという結論に到達できる以上、敢えてこの枠組みに異を唱える必要がなかったということも考えられよう。

以上のような本判決の立場は、先にみたリーディングケースの判断枠組み自体を批判する多くの見解からすれば、もの足りなく見えるかも知れな

い。実際に——本事件とは、法的状況が異なるが——最近の公務員の飲酒運転を理由とする懲戒免職処分の違法性が争われたいくつかの事件では、リーディングケースへの参照をしながらも、懲戒免職という処分の重さを考慮しつつ、裁量権の逸脱・濫用の有無について相当に詳細な検討を加えている。これは、ほぼ四国財務局懲戒処分事件の下級審判決と軌を一にするものであるが、こうした審査のあり方は、リーディングケースによって採用されなかったものであり、むしろ、それに批判的な内容をもっているのではないか、と思われるのである。

公務員の懲戒処分、とくに懲戒免職処分について裁量権を語り、裁判審査を免れる可能性を広く認めることは、憲法が保障する裁判を受ける権利との関係において問題があることは確かである。したがって、裁判審査をより広く及ぼして行くこと自体は、少なくともその結論において、肯定できよう。本判決の検討からは、これまでにあまり注目されることのなかったアプローチの存在があきらかになったということができると思われる。

まとめにかえて

最後に、本判決で示されたものを含めて、懲戒基準が存在する場合における処分の適法性判断のあり方を要約しておくことで、まとめにかえることとしたい。

①実体的裁量権統制 このアプローチは、懲戒処分について、おもに比例原則違反を問うことによって、その違法性を導こうとするものである。これは、とくに懲戒免職処分のような重大な権利・利益への侵害をともなう処分については、裁量権を厳格に統制することが求められるという考え方を基礎とするものである。この考え方は、最高裁判所のリーディングケースにおいて採用されていないものの、これを批判する学説、とくに近年の下級審判例においてみることができる。

②プロセス的裁量権統制 このアプローチは、懲戒処分についての広い裁

量権を認めるという点では、最高裁のリーディングケースの考え方と軌を一にする。ただし、懲戒処分に関する「処分基準」を手がかりとして、その違反を問うことにより違法性を導くことを可能としている点に、その特徴を見出すことができる。これは、リーディングケースが認める広い裁量権そのものを否定することなく、処分基準の定立による「行政の自己拘束」という構成をとったものということができよう。その意味で、本判決のアプローチは、リーディングケースをいわば「換骨奪胎」したものであることができ、先に述べた、「職員の懲戒処分に関する指針」の意外な副産物ということができるであろう。

(本学法学部准教授)