論　説

自治体職員の懲戒制度
――高知県の職員に対する飲酒運転懲戒免職処分によせて――

三　浦　大　介

1　はじめに
2　高知県の事例
3　裁量基準運用の妥当性
4　類似判例による検討 ―― 札幌市職員飲酒運転事件判決
5　まとめ ―― あるべき自治体職員懲戒制度

1　はじめに

[1] 公務員の懲戒処分をめぐる問題は，処分にあたる任命権者（懲戒権者）に委ねられた裁量権とその裁判的統制が中心的課題であるといって過言ではない。懲戒処分は処分の対象となる職員に不利益を課すものであるが，いかなる場合に懲役処分をするのか，処分をするとして，複数の懲戒処分（戒告・減給・停職・免職）のなかから，いずれを選択するかが問題の中核を占める。

具体的には，懲戒処分は任命権者の裁量的判断に委ねられるとされるが，処分に至る過程のなかで，どの部分が裁量に属すのか，あるいは司法審査の範囲・密度は，といったところが議論の中心となる。とりわけ免職処分は他の懲戒処分に比して，被処分者が受ける権利侵害が甚大であることから，争訟段階にまで発展する事例も多く，これら裁判を通じて懲戒処分の法的性質が明らかにされている。

[2] 昭和52年の最高裁判決（神戸税関事件）*[1] においては，任命権者の裁量

高知論叢（社会科学）第63号　1998年11月

*[1]　最判昭和52・12・20民集31巻7号 1,101頁，判時874号3頁，行政判例百選Ⅰ 79事件，公務員判例百選36事件。

と司法審査の範囲について，一般的な指針が提示されている。すなわち，非行事実の存否については勿論のこと，いかなる非行が懲戒事由に該当するかという要件認定については裁量判断の余地はなく司法審査に服すが，懲戒処分をするかどうか，するとしていかなる処分を選択するかという処分の選択・効果については裁量が認められ，裁判所としてはその選択が「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」に限り，違法を宣告することが可能となる。

要するに任命権者の側からすれば，「要件裁量」は否認され，もっぱら「効果裁量」のみ肯定されることとなるのである。また，効果裁量に対する裁判統制は，「比例原則」の法理に照らし，妥当性を欠いた処分選択をした場合に介入できるものの，「社会観念上著しく」という抽象的な留保条件が付されることにより，厳密な比例性の審査を認めたものとはいえない。したがって，「効果裁量」についての司法審査はきわめて限定的な場合にのみ可能なのであり，結果的に任命権者の判断の優位性を維持しているものと指摘されている*2。

また，処分の実体に関する議論に加え，処分前の事前手続や裁量基準の適否についても，とりわけ職員を公務員関係から追放する免職処分の適法性審査にあっては，いっそう重要となるであろう。

［3］さて，大雑把に公務員法学，とりわけ公務員懲戒法における理論状況をみてきたが，このような現状にあって，きわめて興味深い材料が高知県において発現している。

高知県では，県職員による度重なる飲酒運転に業を煮やした知事が，平成9年10月8日の県議会で「今後，飲酒運転をした職員は，何らかの形で県職員を辞めてもらう方向で事務当局に検討を指示した」と述べ，飲酒運転をした職員

---

*2 塩野 宏『行政法Ⅲ』1995年，有斐閣，237頁。なお，田村教授は裁量統制における比例原則審査の状況につき，「『何が適切な比例にかなった裁量行使か』という積極的な内容を示すというよりも，社会通念や条理との関連で『著しい比例原則違反』を排除するという方法で用いられることから，比例の具体的内容が示されないばかりか，かえって，裁量限界法理の緻密な展開を阻害しているといってよい。」と指摘されている（田村悦一「裁量権と逸脱と濫用」『行政法の争点（新版）』1990年，76頁）。

に対して「厳罰」をもってあたることを宣言した*3。その後同年11月28日，飲酒運転を摘発された県職員が懲戒免職処分に付され，はじめて「厳罰」方針が適用されるに至った。当該職員がこの処分に対して異議を申し立てなかったことから，結果的に争訟事件にまで発展することはなかったが，「飲酒運転原則懲戒免職」という措置が，法的にいかなる問題を孕むものであるかについては，行政法学的に興味のあるところといえよう。

2 高知県の事例

［1］それでは以下に，飲酒運転を行った職員に対し，懲戒免職処分を適用した高知県の事例を詳しく紹介する。

［事 実］

高知県では県職員の飲酒運転が多発しており，平成8年では8人，9年10月段階で6人にのぼっていた。これらに対しては通常，「職員の懲戒の手続および効果に関する条例」に定める，最長1年の懲戒停職処分に付していた*4。そこで知事による前記の厳罰方針が宣言され，これを受けた総務部長通知が平成9年11月12日に関係機関へなされた。主な内容は以下のとおりである。

1 飲酒運転を行った職員の処分について

免職とする。ただし，管理職員については自損事故及び単なる違反の場合，その他の職員については物損事故，自損事故及び単なる違反の場合は，事案により諭旨退職とする場合があること。

なお，いわゆる「二日酔い」の場合は，事案により停職とする場合があ

---

*3 1997年10月8日高知新聞夕刊1面。なお，高知県の事例については，事実関係や処分に至る経過については，新聞記事に依るところが大きい。

*4 1997年10月8日高知新聞夕刊1面。また，昭和55年には高知市内の小学校長が飲酒運転で懲戒免職処分となったが，後に不服申し立てを受けた県人事委員会が停職1年に軽減，平成8年9月に3回目の飲酒運転検挙となった県立病院職員を諭旨免職に，平成9年9月に飲酒運転で接触事故を起こした知事部局の班長に対しては1年間の停職処分としていたことが報道されている。

ること。

2 監督責任について

公務に関わる飲酒運転はもちろんのこと，職員の私的な時間帯での飲酒運転であっても日常の注意喚起を怠る等管理監督の責めを免れないと認められる場合は，所属長等の監督責任を問う場合があること。

以上の通知がなされた後の同月26日未明，県職員で課長補佐のAが飲酒運転の現行犯で摘発された。違反行為の状況は，Aは自動車を有料駐車場へ駐車させていたが，まもなく駐車場が閉まることもあり，飲酒していたものの，道路脇のスペースに車を止めて近くの公衆電話から代行運転業者に電話をかけるつもりで駐車場から車を出し，同駐車場そばの道路脇に停止させた瞬間，摘発されたというものである。

県は翌27日，上記通知にある処分基準を適用し，Aを懲戒免職処分に付した。また，上司の監督責任ついては，私的な時間帯での行為であり，飲酒運転の根絶を職場において周知させていたことから不問にされた。

ちなみに，処分の判断に関して，「県を挙げて飲酒運転の根絶に取り組んでいるときに，県民の信頼を裏切った責任は重大だ。加えて，課長補佐という指導的立場にあることを重くみて判断した」との総務部長談が新聞により報道されている*[5]。

[2] 以上が事実のあらましである。この総務部長通知の，「飲酒運転を行った職員は原則として懲戒免職とする」という処分基準は多くの問題を含んでいる。前にも述べたように，懲戒免職処分の選択は任命権者の裁量に委ねられているが，この基準はかかる選択の指標となる「裁量基準」の役割を果たしている。

---

*[5] 1997年11月28日高知新聞朝刊29面，および同年12月7日同新聞朝刊31面。なお，今回の処分につき，「飲酒運転を撲滅するというのは分かるが，地方公務員であっても任命権者の解雇の裁量権はかなり制限される。飲酒運転の職員を直ちに懲戒免職にするのは（抑止のための）訓辞規定として意味はあっても，実際の処罰としては無理があるだろう」との，小西教授の見解が掲載されている（同年12月11日同新聞朝刊27面）。

このような具体的指標の設定は，同一事案につき職員を偏りなく処分することができる反面，単に該当事実が発生したことのみをもって処分がなされるという硬直性を産み出す。裁量基準の運用につき，昭和45年の東京地裁判決は，62歳の者が個人タクシー免許を申請したところ，「年齢61歳未満」とする免許基準に照らして申請を却下した処分を違法と判断しており*[6]，基準の機械的・画一的適用の違法性を認定している。これについて兼子博士は明快である。すなわち，同一の事案について担当職員によって処分が大きく異なることは平等原則違反を招来することとなるから，それを防止するためにも裁量基準を設定する必要があるが，「裁量基準は法規ではなく運用基準にすぎず，またがんらい行政裁量はいろいろな事案・ケースに応じた処分決定ができるように法認されているのであるから，裁量基準を事案の個性・特殊事情にかんがみて弾力的に適用しなければなら」ず，「裁量基準の“杓子定規”な適用により事案の個性に沿わなかった裁量処分は違法となる」*[7]。

この点，高知県の事例をみるに，違反当時の事情を考慮すれば情状酌量の余地があり，他の懲戒処分（地公法29条1項に定めのある懲戒処分は，免職の他，戒告・減給・停職があり，国家公務員と同様）を選択すべきであったかもしれない。以下本稿では，高知県の「飲酒運転は原則として懲戒免職処分とする」という裁量基準の運用につき，法的な問題点を以下に洗い出し，類似判例との対比の後，自治体職員に対する懲戒制度のあり方について検討したい。

3　裁量基準運用の妥当性

[1] 任命権者が職員に対して懲戒処分を適用する場合には，「公正の原則」に基づかなければならない（地公法27条1項）。広く職員の身分取り扱いについては，恣意によるものでなく公正であることが求められるのは当然であるが，とりわけ職員に対し不利益を与える懲戒処分（分限処分も同様）にあっては，

---

*[6] 東京地判昭和45・3・9行集21巻3号469頁。
*[7] 兼子　仁『行政法総論』1983年，筑摩書房，158頁。

処分の公正さが十分に確保されなければならない。したがって，非行の態様等に比べ懲戒処分があまりに過酷であった場合には，ここでいう公正の原則に照らして違法とされることがありうる*8。この原則を確保するためにも，懲戒処分の法的な内容を十分把握しなければならないことはいうまでもない。

[2] 懲戒処分の意義や性質については，分限処分の性質との対比によって語られることが多い。懲戒処分・分限処分ともに職員に対して不利益を課すものであるが，分限処分が当の職員が責務を果たしえないことを理由に「公務能率の維持向上」を目的とする措置であるのに対し，懲戒処分は当の職員の非行についての道義的責任を追及することにより，当該自治体における「規律と公務遂行の秩序維持」を目的とするものであると説明されている*9。要するに前者が行政機能の合理性追求が目的であるのに比し，後者は内部的規律・秩序の維持を目的とする点で，大きく異なるのである。これらの説明によれば，主として両者とも公務員関係内部へ向けた「内向き」の措置であるといえるが，さらに付言すれば，地公法29条1項は懲戒処分事由として，1号で「法令違反を犯した場合」，2号で「職務上の義務違反また職務懈怠のあった場合」，そして3

---

*8 鹿児島重治『逐条・地方公務員法（第6次改訂版）』1996年，学陽書房，448-449頁。

*9 鹿児島・前掲書439-440頁および493頁，同『要説・地方公務員制度（第3次改訂版）』1995年，学陽書房，170頁。もっとも，たとえば分限免職事由の一つとして，「その職に必要な的確性を欠く場合」」（地方公務員法28条1項3号）や「官職に必要な適格性を欠く場合」（国家公務員法78条3号）があるが，これについては懲戒免職処分が妥当と判断される重大な非違行為にも適用されうる。このような場合，分限処分・懲戒処分のいずれを選択するかは任命権者の裁量に委ねられるとする説（中村 博『公務員懲戒法』1970年，日本評論社，119頁）と，職員の特定の行為につき，分限処分をなす場合と懲戒処分をなす場合とでは，「それぞれの目的に照らして評価の仕方が異なる」のであるから，裁量的選択は許されないとしする説（鹿児島・逐条444頁）がある。後者によれば，たとえば懲戒免職処分をすべき時に，制裁を緩和させることを目的として分限免職に変えることは許されず，地方公務員に対し，そのようにして退職手当が支給された場合には住民監査請求の対象となりうるとされている。また，さらに地方公務員については，「違法な行政活動の是正，公正の確保という側面からみるとき，そこには明らかに違法があるといえる」ことから，住民訴訟の提起が可能であり（村井龍彦「公務員の分限・懲戒」『現代行政法大系9』有斐閣，1984年，215頁），このようなケースは，懲戒処分の授権的濫用に当たり，実際に住民訴訟の形式でそれをコントロールしている判例（甲府地判・昭和52・3・31判タ355号234頁）がみられる（阿部泰隆「公務員の懲戒処分における裁量権の限界」季刊人事行政，1978年8号，15頁以下）と指摘されている。

号で「全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合」を予定しているところ，このうち3号所定の懲戒処分は，非行のあった職員に対し，全体の奉仕者たるべき地位にあったという見地から厳格な制裁を科すという，いわば住民の視点を考慮した措置であるともいえよう*[10]。中村教授の言葉を借りれば，当該自治体の住民にとって，公の職員としてのあるべき姿・期待像を裏切る非行について制裁を科す措置である，と捉えることができるのである*[11]。かかる規定の適用による懲戒処分は，純然たる内部的規律・公務秩序維持を目的とするにとどまらず，広く当該自治体住民をも視野に入れた「良き行政運営」の確保を指向した措置であると思われる。

また，処分の効果面についても両者は大きく異なる。たとえば，懲戒免職処分を受けた職員に対しては，退職手当に関する条例の規定に従い，退職手当は支給されないのが通常であり，また地方公務員等共済組合法における長期給付の一部を支給しないこととされ，さらに地公法16条により，免職処分の日から2年間は，当該地方公共団体の職員となることはできない。これらの効果は分限免職処分には妥当せず，他にも，分限処分である「休職」処分を受けた者には，その期間中給与の全部もしくは一部が支給されるが，懲戒処分たる「停職」処分を受けた者に対しては，給与は支払われない*[12]。

---

*[10] 前に挙げた神戸税関事件判例においては，「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，科せられる制裁である。」（注・傍点筆者）と判示されている。

*[11] 地公法29条は国公法82条と同じ構成をとっている。中村教授によれば，そもそも国公法82条は，その1号で「法令違反」，2号で「職務上の義務違反」を定めており，あえて3号において「国民全体の奉仕者たるにふさわしくない非行」を設けたのは，1号および2号に該当する以外の「公務秩序維持の観点に立ち，この観点から客観的に全体の奉仕者たるにふさわしくない非行があると認められる場合，すなわち国民全体の奉仕者としての地位をもつ職員が，国民がかくあるべきものとして認容ないし期待していると考えられる国民全体の奉仕者としてのあるべき期待像に反する行為をしたと認められる場合」（注・傍点筆者）にも制裁を科すためである，と解説されており，まことに明快である（中村・前掲書110頁），

*[12] 鹿児島・逐条505頁，同要説・192および195頁参照。ここで鹿児島氏が，懲戒↗

これら分限処分と懲戒処分の差異は，端的に言えば前述した両者の目的の差異に起因するものである。懲戒処分は分限処分と異なり，非行のあった職員個人を直接「制裁」する性質を有することから，ときに「懲戒罰」とも呼ばれる「制裁措置」なのである*13。

[３] 懲戒処分のなかには，戒告・減給・停職・免職の四種が法定されており(地公法29条１項)，処分効果の過酷さからすれば，左から順に重くなっている。これら懲戒処分の種類について美濃部博士は，「懲戒の手段は，或は義務違反者に対して其の将来を戒むるが為めにするものが有り，或は其の改善を望みなしとして全然これを官吏関係から排除し，以つて官紀の粛清を図るが為めにするものが有る。普通に前者を矯正懲戒（korrective Disziplin）と謂ひ，後者を排除懲戒（eputative Diziplin）と謂ふ。或は両者の中間に於いて，一時的に職務を停止し又は他の職に転ぜしむると共に，将来を戒しむるが為めにするものも有る。」と分類されている*14。さしずめ現行法制においては，戒告と減給が「矯正懲戒」，免職が「排除懲戒」に該当し，停職はこれらの中間に当たる処分である，と解される*15。ここで注目すべきは，戒告・減給・停職が，将来的に当該職員が更正されることの期待がこめられた措置であり，ただ免職のみはかかる期待がまったく見込めず，その結果公務員関係から排除してしまう

↘ 免職処分を受けた者には退職手当が支給されないのが「建前」である，とされるのは（要説195頁），あくまでもこれが各自治体の条例による規定に委ねられていることからくるのであろう。

*13　鹿児島氏は，「分限処分は，職員が職務を十分に果たし得ないことを理由とする処分であるから，処分の対象となった職員を非難するものではないが，広い意味で職員の職務に関する責任を問う処分であるといってよいであろう。」（要説170頁参照）とされている。たしかに，分限処分事由を定める地公法28条には，懲戒免職事由と交錯する規定（たとえば「その職に必要な適格性を欠く場合」や「刑事事件に関し起訴された場合」）があることから，鹿児島氏の指摘は当を得たものである。本稿で指摘するのは，処分効果の過酷さ（退職手当なしの免職や給与を支給しない停職）からすると，「制裁」という処罰的な性質を有するのはやはり懲戒処分の属性であると考えられる，という意味である。なお，懲戒処分と分限処分の関係については，中村『公務員懲戒の研究』信山社，1990年，243頁以下に詳しい。

*14　美濃部達吉『日本行政法上巻（第３版)』1941年，有斐閣，729-730頁。

*15　中村・公務員懲戒法116頁，橋本　勇『地方公務員法講義（改訂)』1996年，ぎょうせい，137頁。

措置である，という見方であろう。これによれば，懲戒処分の選択に当たる任命権者は，ただ非行の重大性のみを基準にして機械的に判断するのでなく，更正の見込みのある・なしを判断するために当の職員自身の資質，たとえば勤務成績や懲戒歴の有無等を考慮に入れなければならず，これは処分選択における重要な要素となろう。

他にも，神戸税関事件判決においては，公務員法は懲戒処分の選択に関わる具体的基準を持たないことから，「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」とされており，判断における諸般の総合的考慮の必要性が示唆されている。この点につき，中村教授も言及しており，それによれば，いかなる非行についてどのような処分が行われるかという基準自体は存在しないが，「要は公務員秩序を維持し，反省を求め，他戒を目的とする懲戒処分の目的に照らして妥当と考えられる量定の処分がなされるべきであることはいうまでもな」く，「その場合，当該職員の平素の勤務成績，以前に懲戒処分を受けたことの有無，他戒のための配慮，当該非違行為が行なわれた際の情状等非違行為それ自体についての客観的な評価以外に，考慮の対象とすべき要素は多々ある。」とする*16。

もっとも，処分の選択については，任命権者の裁量にあることから，厳密な司法審査になじまないことは前に述べたとおりである。しかしここには「公正の原則」ないし「比例原則」等の裁量統制法理の適用があり，上記に掲げられた諸々の要素を無視した措置である場合，裁量権の逸脱・濫用による違法性を帯びることとなりうる。

[４] 以上の議論によれば，懲戒処分の選択に当たっては，ただ漫然と非行の種類のみを基準として決すべきでなく，諸々の事情を勘案して，その事情如何

---

*16　中村・前掲書118頁

では他の処分選択の可能性も見出すべきであり，なかでも懲戒免職処分は最も過酷な制裁的措置であることから，処分をなすに当たっては，一層の慎重さが要求されることとなる。そこで事案の総合的判断が重要であるとすれば，処分前手続としての事前調査が適切に行われているかが問題となるのである。上記の考慮すべき諸要素のなかでも，とりわけ非行の態様については，直接本人から聞き取り調査をする他に，客観的に事実を裏づける材料を収集する必要があろう。であるから，事前調査には十分な時間と労力がかかるはずである。

この事前調査は，現行法制下においてこそ明定されていないが，地公法29条1項の「職員が左の各号の一に該当する場合においては」懲戒処分をなすことができるとされていることから，当然に事前調査を要求しているものと解されるのが条理的な解釈であろうとされている*17。

[5] これを高知県の事例について考察してみるに，処分前にどの程度の調査がなされたかについては公にされていないが，非行が摘発された翌日に処分が決せられているのは事実である。Aに過去の懲戒歴がなく，日常の勤務態度も良好である場合，当該非行の態様・状況を考慮すれば，情状酌量の余地が十分にあるものと思われるから，他の処分を選択すべき余地があったといえるかもしれない。仮に綿密な調査をつくさず，画一的に裁量基準を当てはめた結果としての免職処分であったとすれば，比例原則違反はもとより，調査不尽の違法性も問われることとなろう。これは前に挙げた昭和45年の東京地裁判決で示された，事案の個別事情の審査を任命権者に義務づける法理に妥当する。

フランス行政法においては，「事案の特殊事情審査義務（個別事情審査原則 la règle de l'examen des circonstances particulières)」として，この考え方は既に確立された裁量統制法理となっている*18。行政庁が裁量処分決定の指針として裁量基準（directive）を定めることは，恣意的な措置の防止という面か

---

*17 中村・前掲書166-167頁。

*18 フランスの特殊事情審査義務について，交告尚史「事案の特殊事情審査義務－フランス行政訴訟の一断面－」六甲台論集30巻40号，1984年190頁。以下，兼子 仁・磯部 勉・小早川光郎編訳：J. リヴェロ『フランス行政法』東京大学出版会，1982年，100頁以下。

ら積極的に評価されるが，ただ機械的にこれを適用することは許されない。裁量基準は法規ではないのであるから，事案ごとに諸々の事情を考慮して判断しなければならないのであって，裁量基準概念の理解には，かかる機能的な運用こそ重要である，と説明されている*19。

わが国でも裁量基準の定立と公表は，従来より批判の多かった裁量処分の不透明性を解消する面で有用であるとされるが，各事案に固有な事情を総合的に勘案して，はじめて基準の適正な運用が確保されると解されている。換言すれば，基準の設定・公表自体に効用を求めがちであるが，その画一的運用はかえって適正・公正な裁量権行使を阻害することとなるのである。

また，裁量基準の適用に限らず，裁量権を行使する行政庁は，各案件に固有の特殊事情を十分配慮する必要があるともされており*20，以上の論点からすると，高知県の事例は基準の運用面で問題が残りそうである。

4　類似判例による検討——札幌市職員飲酒運転事件判決

[1] それではここで，類似事件の判例に基づいて検討をすすめたい。これは，飲酒運転を行い正常な運転ができない状態にあった札幌市の清掃業務に従事する職員Xが，パトカーに追跡されたうえ立木に衝突，そのため逮捕，起訴された後，罰金4万2千円の略式命令を受けたことを理由として，地公法33条(信用失墜行為の禁止)，29条1項1号（法令違反）および3号（全体の奉仕者たるにふさわしくない非行）に基づく懲戒免職処分を受けた事件である。その後Xは同処分の取消を求めて札幌地裁に訴えを提起し，最高裁判決をみるまでに至っている。

Xの所属する職場では，事件前にも交通事故防止指導がたびたびなされていた。

---

*19　Jean-Michel de Forges, Droit administratif, 3éd., 1995, p. 28 et s.
*20　兼子・前掲書158頁。

[裁判所の判断]

第一審札幌地裁判決（昭和54年12月18日）では，本件非行は私生活上のものであること，Xには前科はなく，本件も人身事故はなく罰金刑で済んでおり改悛の情もあること，さらにXは単純労働に従事する職員であって市民に対する信頼喪失度も低いことから，免職処分の選択は他の処分例と比較して権衡を失するものであり，社会観念上著しく妥当を欠き，裁量権を付与した目的を逸脱し，これを濫用したものであるとして，本件懲戒免職処分を取り消した。

つづく札幌高裁判決（昭和55年10月29日）の判旨を以下に挙げる。

1．飲酒運転は道路交通法違反の中でも特に危険度の高い悪質な行為であり，Xの本件違反行為以前に，Xと同じ職場の職員が飲酒運転による業務上過失傷害事件を起こしたことによって懲戒免職処分を受けており，その後約30回にもおよぶ交通事故防止の指導と飲酒運転をすれば懲戒免職とする旨の警告を受けていたにもかかわらず，あえて飲酒運転を犯したXの行為は軽微な非違行為とはいえないが，①Xの行為は純然たる私生活上のものであり，②人身事故その他他人に被害を及ぼすものでなく，③Xには逮捕から一貫した改悛の情が認められ，④道交法違反の反則行為が過去に3回あるだけで前科もなく，本件も罰金刑で済んでおり，分限処分を受けた前歴もない。

Xは札幌市衛生局清掃部に所属し，単純な労務に従事する職員であったことから，公務員であるとはいえ，通常の一般市民に比して特に高度の倫理性の保持を要求，期待される者ではないといえるから，Xの行為により，札幌市職員の名誉，信用が毀損された程度は，さほどに著しいものではない。

2．地方公務員に対する懲戒処分の選択は懲戒権者の裁量に任されていることから，各地方公共団体における職員の職務遂行維持に関する方針の相異に基づいて，各地方公共団体における懲戒処分の実施基準（地公法は具体的基準を定めていないが，当該地方公共団体の職員に対する懲戒処分は，公平に行わなければならないから，各地方公共団体は懲戒についての具体的基準を定めておくべきであるということができる。）に差異が生じることは，何ら異とするに足りないが，各地方公共団体における懲戒処分の実情は，斉しく地公法による身

分保障を受ける地方公務員に対する懲戒処分の妥当性についての社会観念を推知する上で，軽視できないものということができるところ，Xの行為前の約3年間，道内においては人身事故を起こさず，罰金刑に処せられた飲酒運転の行為により懲戒免職処分をした例は警察官に対するものを除いては見当たらない。

3．以上の諸点ならびに懲戒処分は職務遂行秩序の維持を主たる目的とするものであること，および免職処分と他の懲戒処分との間には，被処分者が受ける不利益に隔絶的な著しい差異があることを総合して考えると，Xに対する本件処分は，社会観念上甚しく重きに過ぎて，著しく妥当を欠くものであって，裁量権を濫用したものと認めるのが相当である。

以上の判旨により，札幌市長の控訴を棄却した。

その後最高裁判決（昭和57年12月2日）もこの控訴審判決を指示し，上告を棄却している*[21]。

［2］以下，控訴審判決で示された論点を整理したい。

第一に，判決はXの非行を私生活上のそれであることを確認している。しかしこれは，私生活上の行為であることをもって，地公法29条1項3号の「全体の奉仕者たるにふさわしくない非行」に該当しないとするものでなく，この点判決も，「同号にいう非行は，職務の執行について行われたものであることを要せず，またその内容が担当職務と関連性のあるものであることも要しないと解するのが相当である」*[22]としている。3号規定の内容については前に述べたところであるが，さらに同号は1号（法令違反）および2号（職務上の義務違反または職務懈怠）以外の，あるいはこれらをも含めて，公務秩序維持という広い視野から客観的に，全体の奉仕者たるにふさわしくない非行をも懲戒事由として取り込むために規定されたものと解すべきであるから，特に職務との

---

*[21] 札幌市職員飲酒運転事件判決については，労働経済判例速報1141号8頁，公務員判決関係速報87号9頁，91号14頁，および経営法曹会議編『最高裁労働判例7』日本経営者団体連盟弘報部，1987年，198頁以下（長塚安幸解説）。

*[22] 労働経済判例速報13頁

関連性は問われないというべきである*23。

なおかつ「私生活上の行為であり」として，職務上のそれと一線を画しているのは，飲酒運転が職の内外を問わず懲戒事由にあたるとしても，それでは処分をすべきであったかどうか，するとしてどの処分を選択すべきであったか，についての判断の材料とするためである。つまり裁判所は，私生活上の行為であることを理由の一つに，免職処分は重きに過ぎるとしているのであるから，事実上，これを適法性審査の要素としているのである。

他に，本件事故が人身事故・その他他人に被害を及ぼすほどのものであったかという事故の態様ないし違反行為の程度，Xの資質や勤務態度に関連する前科・分限歴の有無，さらには改悛の情をも適法性審査の判断材料としている。

第二に，地公法33条は，「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。」と規定するが，その意味するところとして，「その職の信用を傷つけ」とは，職務に関連する非行によって，当該職員の従事する職の信用を毀損することであるが，「職員の職全体の不名誉となるような行為」とは，当該行為が職務に関連する・しないを問わず，公務全体ないし職全体の信用を傷つけ，不名誉なものに貶める行為を指すことから，本件のごとき私生活上の飲酒運転も十分対象となりうるとされる*24。したがって本件の場合，Xの行為は33条違反に該当し，そのことから29条1項1号の「法令違反」に当たると解される*25。

しかし判決は，Xが単純労務に従事する職員であることを理由に，札幌市職員の信用，名誉が毀損された程度は，さほど著しいものでなかったとして，これも懲戒免職処分選択の違法性の根拠にしている。単純労務職員については，地公法57条で特例が定められており，職階制，給与，服務等一般職員と異なる扱いがなされている。Xのごとき清掃作業員も同条における単純労務職員に該

*23 長塚・前掲書201頁，中村・前掲書108頁以下。私生活上の行為と懲戒免職の関係については，中村・公務員懲戒の研究 181頁以下で，資料・判例に基づく綿密な検討がなされている。

*24 鹿児島・逐条537-538頁。

*25 長塚・前掲書201頁。

当する*[26]（もっとも本件で問題となる29条および33条は適用除外とはならない)。たとえば地公法36条の政治的行為の制限を受けない（地方公営企業法39条２項）とされているのは，単純労務職員は一般職員と比して，政治的影響力が乏しいものとの判断に基づくものであると解されており*[27]，なるほど単純労務職員の全体に与える影響は，さほどのものではないという考えが立法趣旨に含まれているといえよう。

私見であるが，この議論を他の倫理上の問題にまで，あまりに拡張すべきではない。「誰に対する（誰からの）信用・名誉か」といえば，当然，住民に対する（住民からの）信用・名誉を指すのである。単純労務職員であるとはいえ，その職務によっては住民と直接接触することも多い。清掃作業員についても，そのような機会がありうることから考えると，単純労務職員であることの一事をもって，全体への影響が過小であると論ずることはできないはずである*[28]。

いずれにしろ，本判決は主として以上の視点から，行為の態様や影響等，およびその他情状を大きく考慮した上で，懲戒免職処分の選択は社会観念上甚だしく重きにすぎ，裁量権の濫用による違法な処分と判断しているのである*[29]。

[３] この判決で示された論点を参考に，高知県の事例について検討してみたい。

札幌市の事例は，特に裁量基準適用の是非が問題となっているのではなく，処分選択そのものがダイレクトに問われている。裁量基準の有無に関わらず，処分をなすに当たっては，非行の態様や当該職員の反省度等さまざまな特殊事情が総合的に考慮されるのは確立した法理である。この点，高知県の事例に照らすと，違反行為の事実状況だけとってみても，果たして十分な調査を尽くし

---

*[26] 単純労働職員の範囲については現行法令で明記されていないが，旧「単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員の範囲を定める政令」が解釈の指針となっている（鹿児島・逐条938頁)。この旧政令の３号に「清掃夫」が指定されている。

*[27] 鹿児島・同上940頁。

*[28] 同旨の判決として，東京都清掃局職員の休職処分取消請求事件判決（東京地判昭和55・7・16労民31巻４号805頁）がある。なお，札幌市の事件においても，上告理由のなかで，この点が主張されている。(労働経済判例速報12頁)。

*[29] 懲戒処分における情状の影響については，中村・前掲書127頁以下に詳しい。

たのか，拙速な処分選択ではなかったか，さらには厳罰主義に基づく裁量基準の画一的運用があったのではないか，という疑問が残る。

さて，重要なのは，札幌市の事件では当該職員が単純労務職員であったことから，職員の名誉・信用の毀損度は低いと結論され，それが結果として懲戒免職処分の妥当性判断一要素とされているが，高知の事例は知事部局の課長補佐であったこと，さらに県民を挙げて飲酒運転の根絶に取り組んでいたという当時の実情にかんがみると，33条違反に基づく29条の法令違反はもとより，同条1項3号の「全体の奉仕者たるにふさわしくない非行」の度合いとしては，この規定が広く住民の目からみた懲戒事由であると解釈する限り，住民の期待する自治体職員像とは大きくかけ離れた非行であるといえることから，私生活上の行為とはいえ，札幌市の事件に比して大きいといえよう。結局，いかなる行為が職員全体の名誉・信用を毀損するのか，全体の奉仕者としてふさわしくない非行に該当するのかは，社会観念に照らして個別具体的に判断する他に手だてはないが，これは当該自治体の当時の社会事情に大きく左右されるのであって，少なくとも高知県の事件当時の実情に照らせば，管理職にある職員が行った飲酒運転は十分これに該当するといえよう。

しかし，このことをもって懲戒免職処分が適法となるわけではなく，その他考慮すべき事項が多くあるのは，前に論じたところである。高知県の事例はその後争訟に発展しなかったことから，どの程度調査されたのか，それが処分選択にどの程度影響を及ぼしたかは公開されていないため，軽率に論断することはできない。しかし，正当な手続に従って処分が決せられる必要があることは，これまでの検討からも当然のことである*30。

---

*30 中村教授は，事前調査は当然行うべき行為であり，懲戒権者は職員に非行の疑いがあるときは，これについて慎重に調査を尽くさなければならないとし，その内容としては，「当該非違行為の存否のみならずその態様，背景事情，情状」，「当該職員の平素の勤務成績，公務員の秩序維持の観点からする評価等，懲戒処分を行うか否か，行うとすれば，懲戒事由すなわち国公法82条各号のいずれに該当するかどうか，処分の量定は如何にすべきか等について」調査・検討をしなければならないとされ，きわめて具体的かつ詳細に論じられている（公務員懲戒法168頁）。この指摘を待つまでもなく，身分保証を受けた職員に対して重大な不利益を科す懲戒免職処分をなすにあたっては，たとえ法令に事前調査・事前手続の規定がなくとも，微細について考慮すべきとするのが条理的解釈であろう。

5 ま と め――あるべき自治体職員懲戒制度

［1］これまで，高知県の試みについての法的な問題点を見てきたが，ここでまとめにかえて，自治体職員懲戒制度のあるべき運用の形態について，高知県の具体例を参考に検討したい。

県による今回の措置は，手続・内容の両面から，適法であるとは言いきれないことについては，既に述べてきた。手続面については，事前調査が一体どれだけなされたのか，懲罰委員会等で議論がなされたとしても，どれだけ踏み込んだ内容であったのかが疑問の残るところであり，裁量基準の存在がここで大きく影響を及ぼしたのかもしれない。また処分の内容面（手続自体に依存しているが）からも，非行の態様からくる情状の点のみをもってしても，懲戒免職処分が果たして妥当であったか，疑問の残るところであろう。事実関係等，公式な形で発表されたものでないことから，軽々に違法な処分と決めつけることはできないが，仮に不服申立てや行政訴訟に発展したとすれば，違法とされうる問題点が含まれているように思われる。

［2］今回の事例は以上であるとして，それでは，「飲酒運転は原則として懲戒免職処分」とする処分基準ないし裁量基準そのものも違法なのであろうか。裁量基準は法規ではなく運用基準であることから，弾力的な運用は可能である。さらにこの基準は，職員の飲酒運転に対する心理的な歯止めとして，つまり訓示規定としても，きわめて有効である。だが，予定している他の処分が，諭旨退職としている点は問題とされるであろう。諭旨退職は懲戒処分には該当しないが，事実上公務員関係から当該職員を排除する措置であることには変わりない[*31]。このような処分選択の余地を他に認めず，要するに「辞めてもらう」とする規定の仕方（実質的に，二日酔い運転の場合を除いて，懲戒処分としては免職のみ）は，任命権者の判断を硬直させ，当然に必要とされる事前調査を軽

[*31] 諭旨退職は職員に非違がある場合になされるが，その法的性質は依願退職の一種であり，懲戒処分にも分限処分にも当たらないとされる（鹿児島・要説188頁）。

視することとなるおそれがある。つまり，飲酒運転という事実をもって，なかば自動的に懲戒免職処分が下されることとなる。

したがって，「飲酒運転を行った職員は，原則として懲戒免職とする」とするならば，但し書きとして「事案により他の懲戒処分ないし諭旨退職とする」等，他の処分選択の余地を十分に残すべきであろう。

処分選択の余裕を盛り込むことは，裁量基準として正当な運用を確保せしめ，かつ公式な処分基準に，「懲戒免職」が明言されているという事実は，訓辞規定として十分効果がある。

さらに議論を進めて，この厳罰基準が，飲酒運転撲滅に向けた，知事の理念の表明であるという側面に着目するなら，特に他の処分選択の余地を明記しなくとも良いと考えられる場合もありうる。もっともこの考えは，裁量基準は法規でなく，任命権者を拘束しないという，裁量基準の性質を十分に活かした弾力的運用が前提条件となる。処分を下す側に，裁量基準に関する高度な知識と運用手腕が要求されることとなるが，この場合訓辞規定としての効果はきわめて大きいものとなる。

[3] いずれにせよあくまで「原則」とする限り，全国レヴェルからすれば過酷な基準であると批判されるかもしれないが，筆者はそのように解さない。高知県では昭和50年度以降，県職員が飲酒運転で摘発された事例は知事部局だけで54件，公立学校関係の教員で74件にのぼっている*[32]。その都度，懲戒処分の適用や，職場での厳しい指導を繰り返してきたのであろうが，結果として根絶には至らず，県民からの批判の声が絶えなかったという。

このような場合，飲酒運転ないし飲酒そのものに対する意識に，高知という地域に特有な甘えがあるとも受け取れる。かかる地域の個性，固有の事情を背景に，根絶へ向けて厳格な基準を設定し，また結果的に運用面でも他の自治体における同様の事例と比べ厳しい処分を選択したとしても，懲戒処分が住民の視点をも考慮した措置，あるべき職員像を裏切る非行への制裁としての機能をも有することを考慮すれば，違法とはいえないであろう。札幌市の事件判決で，

---

*[32] 1997年12月8日高知新聞23面。

「各地方公共団体における職員の職務遂行秩序の維持に関する方針の相異に基づいて，各地方公共団体における懲戒処分の実施についての基準に差異が生じることは，何ら異とするに足りない」としているのは，まぎれもなく当該地域固有の社会事情に応じた，独自の基準設定の可能性を指したものである。

[4] もっとも，このような厳格な裁量基準を設定したうえで，それを弾力的に運用するためには，事前調査や処分対象者に対する告知・聴聞の機会の付与といった，処分前手続の十分な整備が条件となろう。これにより，裁量基準の画一的運用を防止し，特殊事情審査義務を履行せしめることが可能となり，適正な懲戒処分の確保が期待できる。

この点につき，飲酒運転のうえ死亡事故を起こした消防署員に対する懲戒免職処分手続の適法性が争われた裁判（東京消防庁赤坂消防署事件判決）*[33]では，告知・聴聞手続のあり方が判示されている。すなわち，地方公務員である東京消防庁の消防職員に対する懲戒手続を定めた法令として，地公法29条2項の「職員の懲戒手続及び効果は，法律に特別の定めがある場合の外，条例で定めなければならない。」および同法49条項の「任命権者は，職員に対し，懲戒その他その意に反すると認める不利益な処分を行う場合においては，その際，その職員に対し処分の事由を記載した説明書を交付しなければならない。」との規定があるにとどまり，かつ29条2項を受けた職員の懲戒に関する条例（東京都条例84号）においても，第2条で「戒告・減給・停職又は免職の処分は，その旨を記載した書面を当該職員に交付して行わなければならない。」とするのみで，告知・聴聞の手続を規定した法令は存在しないことから，これら手続をとるか否かは，任命権者の裁量に委ねられていると解される*[34]が，「ただ，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，処分の基礎となる事実の認定について被処分者の実体上の権利の保護に欠けることのないよう，適正・公正な手続を履践することが要求

*[33] 東京地判昭和59・3・29行集35巻4号476頁，地方公務員月報259号40頁，公務員判例百選29事件。

*[34] 高知県の「職員の懲戒の手続及び効果に関する条例」においても，懲戒の手続を規定した第2条での同様規定がされているのみである。

されるというべきであ」り，「告知・聴聞の手続を経ることは，手続上不可欠のものではないが，右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場合であるにもかかわらず，右の機会を与えなかったときには，その手続は，適正・公正な手続ではなく，これによった処分は違法となるが，そうでない場合には，右の機会を与えなかったとしても処分は違法とはならない」。

要するに，告知・聴聞の機会の付与が法令上規定されていない限り，これら手続の実現は被処分者の当然の権利であるとはいえないから，被処分者の非行事実が明らかに懲戒免職事由に該当すると認められる場合には，かかる手続の欠如をもって，当該処分を違法とするまでには至らないが，非行の態様等に斟酌すべき事情がある場合には，それら手続を経なければ当該処分は違法となる，というのである。要するに，告知・聴聞の手続を経ることは「必要不可欠のものではない」との前提に立つ論理である。

だが，地方公務員法には，職員の分限および懲戒に関する「公正の原則」の確保が明記されていることから，これについて常に留意しなければならないはずであるし，また，上記判旨において示されている告知・聴聞の機会を付与する・しないの判断基準は，非行事実の態様如何にかかるのであり，これを判断するためには，何よりもまず，非行事実についての事前調査を入念に行うことが最重要課題である，ということになる。しかし一方で，前に指摘したとおり事前調査を行うことが条理上当然のことであるにしても，明文の規定が存在しないという現状に加え，本稿の課題である，他の処分選択の余地を制限する「厳罰」主義的な処分基準を設定するならば，処分対象者に対する申し開きの機会を正式に確保することが，厳罰主義と権利保護のバランスをはかる手だてとなるのである[*35]。

行政運営の透明性確保を目的として，平成5年に行政手続法が制定されるに至ったが，公務員の職務または身分に関する処分については，適用除外とされ

[*35] 懲戒処分における告知・聴聞手続の必要性については，阿部教授によって早くから指摘されている（阿部・前掲論文12頁以下）。

ている（行政手続法３条１項９号)。しかし，各自治体の懲戒手続条例や行政手続条例では制定可能であるし，条例によらなくても，内規による運用でも良い。職員の懲戒処分に対する救済措置は事後的審査（人事委員会に対する不服申立て，および訴訟）として整備されているが，事前に特殊事情を総合的に考慮する機会を任命権者に与えることこそ，神戸税関職員事件判決で示された裁量本来の目的，すなわち懲戒処分の選択については「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はできない」とする目的を達成せしめるための重要な条件であろう。

[５] 本稿では，高知県の事例を契機として，自治体職員懲戒制度のあり方の一つを検討した次第である。無論，本稿でとりあげた論点の他にも，研究すべき事項は山積しているように思われるが，それらについては後日に期することとする。

本稿での検討を通して明らかになった重要な論点は，地域特有の実情を当該自治体職員の懲戒制度へ反映させることの可能性と，その手続の整備の必要性，といったところであろう。一般に，自治体職員は当該地域住民と比べ，高い倫理性の保持を要求されている。そこで，いかにしてそれを維持し続けるかについては，手段の一つとして，「懲戒処分の適用を担保とした規律の維持」が考えられる。そして，非行をなした職員に対し，どのような懲戒処分を適用するかは，任命権者の裁量に任されているが，それは当該自治体ないし住民生活・社会において改善すべき種類の非行，およびその緊急度に応じて決定され，事案によっては相当過酷な処分が選択されうる。これは事実上，その自治体における風紀の乱れや悪習の是正に対する，首長の決意表明としての側面も有しているのである。また，その法的な根拠としては，たとえば飲酒運転のごとき非行については，地公法29条１項１号および３号，さらに33条が適用されるのが普通であるところ，特に３号規定に内在する，「住民にとってのあるべき職員像を崩壊せしめたことへの制裁」という要素があげられる。これは単に“懲戒事由”の一類型を規定するものであるにとどまらず，その当時の社会状況に照らし，処分の選択の部分に大きく関与してくる規定であるように思われ

る[*36]。また，「信用失墜行為の禁止」を定める33条についても，住民に対する信用・名誉に関わることから，同様の効果があるといえよう。

したがって，同一種類の非行につき，自治体間で懲戒処分の適用に差異が生じることも当然で，これは当該自治体の固有事情に基づいた個性的・自律的な制度の違いによるものである。しかし，かかる懲戒処分制度を適法に機能せしめるには，事前手続の充実が重要な要件となる。厳罰方針で臨むその一方で，被処分者の異議への対応をもっぱら事後審査に委ねるという発想は，自律的な自治体職員制度の運営を妨げるものである。この事前手続の整備こそ，裁量権の適切な行使を保障するための重要な手段であることについては，既に指摘されて久しいのである。

（完）

[*36] 3号規定をめぐっては，中学校教頭が酒に酔ったうえ中学校の宿直室で就寝中，同宿直室より出火したことから，その責任を問われて懲戒免職処分に付された事件につき，「原告が意識がおぼつかなくなるまで飲酒酩酊したうえ土足で校舎内に入り宿直室に就寝して宿直員の職務を妨げたことは全体の奉仕者として人格の完成をめざし，平和的な国家及び社会の形成者たりうる良識ある国民の育成を期すべき使命を自覚してその職責の遂行に努めなければならない教育公務員」としての名誉・信用を傷つける行為であるとしたうえで，当該行為は純粋な私生活上の行為であって，泥酔するほど飲酒して土足で校舎に侵入したとしても，地公法29条1項3号所定の「全体の奉仕者たるにふさわしくない非行」には当たらないとする原告の主張に対し，「勤務外の所為であっても，それが公務員（この場合は教育公務員）関係における秩序維持のために必要な義務として一般に認識せられているものに反するときは」3号の「非行」に該当する，とした判例（宇都宮地判昭和34・12・23行集10巻12号2597頁）が有名である（もっとも，原告の行為は「非行」に該当するとはいえ，職務との関連性が比較的薄く，内容も軽微であることから，免職処分の適用は違法であるとしている）。また，判決としては，本件懲戒免職処分を取り消しているが，その理由の一つとして，処分決定以前に，非処分者たる原告から弁解を聞かず，事実調査を十分尽くさず早急に処分を下した点を挙げていることも重要である。

なお，本件の如く，職場外行為であって職務との関連性が比較的薄く，内容も軽微な場合には，むしろ直截に「非行」に該当しないと解すべきあり，特に「職場外非行」についてはより一層の厳密な判断が求められなければ，「いくら憲法や教育基本法などを引合に出したとしても，その実質において官吏の品位を保持する義務が職務と無関係に要求された（たとえば官吏服務紀律3条）旧時代における懲戒制度へと，容易に転化されてしまうこととなるであろう。」とする見解がある（永良系二・公務員判例百選26事件解説）。