

公務員の懲戒免職処分と退職手当

—飲酒運転以外の理由による処分例を対象に—

安 藤 高 行

はじめに

筆者は以前に「公務員の懲戒免職処分と退職手当—飲酒運転に係る3つの事例を対象として—」と題する論文を『労働判例』（1125号）に発表したことがある。それはサブタイトルが示すように、飲酒運転（道交法上処罰の対象となる飲酒運転には酒気帯び運転と酒酔い運転があるが、本稿でいう飲酒運転とはそのうちの酒気帯び運転のことである）を理由に懲戒免職処分を受け、併せて退職手当支給制限（＝全額不支給。以下本稿で単に「退職手当支給制限」という場合はすべて全額不支給のことである）処分を受けた市立中学校や県立高等学校の元教職員が、教育委員会（以下本稿では「教委」という）による退職手当支給制限処分の取消しを求めて出訴した3つの事件を検討したものであるが、こうした退職手当支給制限処分の取消訴訟は実は近年の法改正によりようやく可能となったものであった。

すなわちかつての国家公務員退職手当法は懲戒免職処分を受けた者には一般の退職手当は支給しないと規定しており（旧8条1項）、同旨が条例により各自治体の職員についても定められていたため、懲戒免職処分を受けた公務員は国家公務員であれ、地方公務員であれ、一律自動的に退職手当を全く支給されないことになり、しかもこのように懲戒免職処分を受けた者に対する退職手当支給制限措置が独立の処分ではなく、事実行為にすぎない結果、そうした退職手当支給制限措置を争う法的手段は、懲戒免職処分の取消請求という間接的な

それか、あるいはいささか強引に、罰金刑か執行猶予付きの短期の禁錮や懲役刑に止まる（刑事事件としては）比較的軽微な事由による懲戒免職処分まで退職手当支給制限と連動させる規定は憲法13条が保障する比例原則に反することや、民間企業の従業員については懲戒解雇の場合でも退職金の一部支給を命じる判例があるのと均衡がとれず、憲法14条が保障する平等原則に反することなどを理由に違憲無効を主張するというそれしか術はなかったのであるが⁽¹⁾、平成20年の国家公務員退職手当法の改正により、懲戒免職処分を受けた者の退職手当に係る措置は、従来のような懲戒免職処分に伴う事実行為ではなくって、別途独立の行政処分となり、したがって退職手当支給制限措置をそれとして争うことができるようになったのである。

この改正は具体的には、国家公務員退職手当法の旧規定（上述のように8条1項）を廃し、新たに同法に、懲戒免職処分を受けて退職した者の退職手当については、「退職手当管理機関は、・・・当該退職をした者が占めていた職の職務及び責任、当該退職をした者が行った非違の内容及び程度、当該非違が公務に対する国民の信頼に及ぼす影響その他の政令で定める事情を勘案して、当該一般の退職手当等の全部又は一部を支給しないこととする処分を行うことができる」という規定（12条1項）を設け、各自治体も関係条例に同様の規定を盛り込むことによって行われたが、こうした改正に至った理由としては、従来の法制度では懲戒処分のうち免職処分についてはこれまで述べてきたように一律に退職手当全額不支給とされているのに対し、停職以下の処分の場合は処分後退職しても全額支給とされ、その懸隔が甚だしいこと、退職手当には勤続報償的、賃金後払い的、退職後の生活保障的という複合的な性格があり、懲戒免職処分（の理由となった非違行為）によって在職中の功績が没却され、勤続報

(1) 失職のケースであるが、実際にこうした理由により、中学教諭であった者が、失職により退職した職員には退職手当を支給しない旨定めていた県条例の違憲無効を主張した例がある（一審、上訴審とも請求を棄却している）。高松地判平成9・1・20 労判732号71頁、高松高判平成10・3・27 判タ983号187頁、最判平成12・12・19 判タ1053号87頁。

償の必要はなくなったとしても、そのことから直ちに退職手当の賃金後払いや生活保障という性格まで全く無視してもよいということにはならないこと、懲戒解雇された民間企業の従業員については前にもふれたように退職金の（一部の）支払いを命じる幾つかの判例があることなどの事情が考慮されたためとされている。

ともあれ繰り返していえば、こうした法改正の結果懲戒免職処分と退職手当の支給に関する措置はそれまでのように一体のものではなくって、懲戒免職処分を受けた公務員に対する退職手当に係る措置は全公務員共通に独立の行政処分となるに至り、その結果、懲戒免職処分を受け、併せて退職手当支給制限処分を受けた公務員は懲戒免職処分とともにそうした退職手当支給制限処分をそれとして争ったり、あるいは懲戒免職処分は争わず、退職手当支給制限処分のみを争うことが可能となったのである。

そして実際にも既になんかの数の退職手当支給制限処分の取消しを求める訴訟が提起されており、冒頭に挙げた拙稿（以下「前稿」という）はそうした訴訟のうち、その時点で特に筆者の目を惹いた飲酒運転を理由とする懲戒免職処分と併せてなされた退職手当支給制限処分の取消訴訟を検討したものである。

本稿ではこうした前稿を受けて、飲酒運転以外の理由による懲戒免職処分と併せてなされた退職手当支給制限処分についての幾つかの取消訴訟の事例を紹介・検討するが、参考のため先ず簡単に前項の要旨を述べておくことにしよう。

1 前稿の要旨

前稿で検討の対象としたのは、妻（小学校教諭）と不和となり離婚を決意した京都市立中学校教頭（以下「X1」という）が、気分を紛らわせるため自宅でウィスキーを飲んでいたら、帰宅しない日が続いていて、「いつ会えるのか」というメールを送った妻から、「分からない」旨の返信が届いたため、衝動的に妻を探しに行こうと考え、ウィスキーの瓶を持って自車に乗り込み、

運転して直前に異動した妻の元勤務校に行き、また、異動後の勤務校を目指したが、妻の車や異動後の現在の勤務校を見つけることができなかったため自宅に引返す途中、信号待ちのため停車していた前方車両に自車を衝突させて「酒気帯び物損」の容疑で検挙され、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を受けた事件（以下「京都市教委事件」という。なおX1は運転中や停車中にもウィスキーをいくらか飲んだ。また、道交法上酒気帯び運転として処罰の対象となるのは呼気1リットル中0.15ミリグラム以上のアルコールが検出された場合であるが、X1のそれは0.7ミリグラムで、科された罰金は50万円であった）、岩手県の公立高校の教諭（以下「X2」という）が夕食時ワインを飲み一たん就寝したものの寝つくことができなかったため、さらに焼酎の水割りを飲んでほぼ3時間就寝した後顧問を務めているバレエ部の指導のため勤務校に向かい、約3時間指導して帰宅途中飲酒運転で検挙され、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を受けた事件（以下「岩手県教委事件」という。なおX2が検挙されたのは飲酒からほぼ12時間後で、検出されたアルコール量は0.30ミリグラム、科された罰金は30万円）、および、三重県の県立高校の管理職である職員（以下「X3」という）が地元の夏祭りの打合せをしながらビールと酎ハイを飲んで帰宅途中飲酒運転で検挙され、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を受けた事件（以下「三重県教委事件」という。検出されたX3のアルコール量は0.54ミリグラムで、科された罰金は30万円）の3件である。

3件とも一審では原告の請求が認容され、退職手当支給制限処分が取り消されたが⁽²⁾京都市教委事件と三重県教委事件は控訴審でX1とX3の逆転敗訴となり⁽³⁾、岩手県教委事件のみ控訴審でもX2が勝訴した⁽⁴⁾（なお併せてその後の経過も簡単に述べると、京都市教委事件はそのままX1敗訴の控訴審判決が確定

(2) 京都地判平成24・2・23 判タ1374号148頁、盛岡地判平成24・12・21 公務員関係判決速報423号2頁、津地判平成25・3・28 判自376号69頁。

(3) 大阪高判平成24・8・24 公務員関係判決速報418号16頁、名古屋高判平成25・9・5 判自376号66頁。

(4) 仙台高判平成25・6・27 判例集未登載。

し、三重県教委事件はX3の上告・上告受理申立が退けられて⁽⁵⁾ 同様にX3の敗訴が確定したが、岩手県教委事件は被告岩手県の上告受理申立が退けられ⁽⁶⁾、X2の勝訴が確定した)。

こうして3事件とも一審では原告が勝訴したものの、最終的にはうち2件は原告の逆転敗訴、1件のみ原告勝訴という結果になっているのであるが、原告勝訴の3つの一審判決をみるとそれぞれ共通する点があることに気づかされる。

その基底になっているのは懲戒免職処分と退職手当に係る措置を切離した法改正の趣旨をできるだけ反映させようとする判断態度であるが、具体的にはそうした共通点は3点あり、その第1点は、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を性質を異にする処分とする理解である。こうした2つの処分の性質の違いを京都市教委事件一審判決は、「そもそも懲戒免職処分は、非違行為をした者に職員としての身分を引き続き保有させるのが相当かという観点から判断されるのに対し、退職手当は、通常であれば退職時に支払われる一時金を支払うのが相当かという観点から判断されるものであって、懲戒免職処分と退職手当の不支給は論理必然的に結びつくものではない」といい、岩手県教委事件一審判決も同様に、「退職手当支給制限処分と懲戒免職処分は、論理必然的に結びつくものではなく、各処分の性質に応じてその適否を判断すべきものと解される」といっている。また、三重県教委事件一審判決も言葉こそ違え、2つの処分は区分されるべきものとしている。

このように3つの一審判決とも、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分は性質を異にする処分であることを述べる点で共通するのであるが、そのことが第2と第3の共通点に通じている。

すなわち次いで3つの一審判決は、三重県教委事件のそれが、「退職手当には賃金後払いとしての性質や退職後の生活保障としての性格があることも否定

(5) 最決平成26・11・28 判例集未登載。

(6) 最決平成25・12・5 判例集未登載。

できないことからすると、免職処分を受けて退職したからといって直ちに退職手当の全額の支給制限が正当化されるものとはいえない」というように、退職手当が勤続報償のみならず、賃金の後払いと退職後の生活保障という性格をも持つことに注意を喚起しているのである。いい換えると退職手当の本質をもっぱら勤続報償とみると、懲戒免職処分を受けた者はその原因となった非違行為によって勤続報償に値しない者＝勤続の功を失った者となったのであり、退職手当支給制限は当然であるということになりかねないが、3つの一審判決は、退職手当には併せて賃金の後払いと退職後の生活保障という性格があり、そのことは懲戒免職処分の原因となった非違行為によって当然かつ自動的に消されるわけではないから、退職手当支給制限処分の適法性の判断に当たっては懲戒免職処分の場合とは別途の検討が必要であるとするのである。

そのことをさらに補足すれば、3つの一審判決は、懲戒免職処分の適法性の判断に当たっては処分の対象である非違行為の性質や内容の一定程度の悪質性および当該行為による同様の一定程度の被害・悪影響(以下両者をまとめて「結果」という)の発生のみを検討・確認すればよいが(少なくともそのことに最もウェイトを置けばよいが)、退職手当支給制限処分の適法性の判断に際しては非違行為の性質・内容の一定程度の悪質性や結果の発生のみならず、全勤務期間中の功績も充分に考慮に入れて検討することが必要であるという態度をとっているということである(このことは非違行為と過去の功績の度合いとの慎重な比較衡量の必要を説いているといい換えてもよいであろうし、さらに懲戒免職処分を適法とする非違行為の悪質性・結果の度合いと退職手当支給制限を適法とするそれとを区別すべきもの—後者の場合はその度合いがより重いことが必要である—としているといい換えてもよいであろう)。こうして退職手当支給制限処分の適法性の判断は懲戒免職処分のそれに比してより多面的で厳格度の高い基準で行われるべきことになり、その結果3つの一審判決とも、飲酒運転という非違行為は確かに悪質であり、教職員に対する信頼の喪失などの悪影響ももたらすため、相応の退職手当減額の理由にはなるが、なお長年の勤

続による功績はそのことによってすべて抹消されるものではないから、退職手当の全額不支給処分は違法であるといわざるを得ないとするのである。

この第2の共通点を受けて、3つの一審判決の第3の共通点が導き出される。それは岩手県教委事件一審判決の言を借りれば、退職手当の全額不支給が適法とされるのは、懲戒免職処分の原因となった非違行為が、「原告の長年の勤続の功を全て抹消し、過去の勤務に基づく賃金の後払いや退職後の生活保障を全て奪い去るに値するような重大な非違行為である」という基準である。京都市教委事件一審判決も、非違行為が、「退職者の永年の勤続の功をすべて抹消してしまうほどの重大な背信行為」であるという基準を述べ（ここでは岩手県教委事件一審判決のように、「過去の勤務に基づく賃金の後払いや退職後の生活保障を全て奪い去るに値する」という文言は特に付け加えられていないが、文脈的には明らかにそうした趣旨も込められている。以下、「永年の勤続の功をすべて抹消してしまうほどの重大な背信行為」という語はそのような意味で用いる）、三重県教委事件一審判決もほぼ同様のことをいっているが、こうして懲戒免職処分を適法とする非違行為のうち、さらに、「永年の勤続の功をすべて抹消してしまうほどの重大な背信行為」というような「特別基準」を満たすものだけが、退職手当の全額不支給処分を適法とするとされるのである。

こうした「特別基準」である「重大な背信行為」とはこれまで述べてきたことに則していえば、非違行為の内容や態様が著しく悪質であり、かつ、結果も極めて重度である場合ということになろうが、その具体例として想定されるのは、汚職などの職務遂行に関わる違法行為、セクハラなどの職場の秩序を著しく破壊するような行為、あるいは職場外での私生活上の行為ではあるが、重大な犯罪行為のような反社会性が強い行為などであろう。そしてこうした基準に照らせば、飲酒運転は未だ「重大な背信行為」とまではいえないとして、3つの事件の一審判決はいずれも退職手当支給制限処分を取り消したのである。

筆者がこうした一審判決の態度に賛成することは前稿で詳しく述べているが、前述したようにこうした3つの一審判決のうち1つはその判断が上訴審で

も維持されたものの、2つは控訴審で逆転判決が言い渡され、結局一審原告の敗訴が最終的に確定した。そのことは当然上に述べた、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分の異質性、そこから導き出される退職手当の複合的性格、および、「特別基準」などの一審判決に共通する認識がこの2つの控訴審判決には多かれ少なかれ欠けていることを示唆するわけであるが、実際にもそうした傾向が2つの控訴審判決には認められるのである。

ごく簡単に2つの処分の異質性についてそのことを述べれば、三重県教委事件控訴審判決が、国家公務員退職手当法の改正に先立って総務省に設けられた「国家公務員の退職手当のあり方に関する検討会」の報告書（以下「検討会報告書」という）で、免職処分を行う場合であっても、退職手当については全額不支給を原則としつつ、非違の程度等に応じてその一部を支給することが可能となるような制度を創設することが提言され、それを受けてなされたという国家公務員退職手当法や関係条例の改正の経緯などからすれば、当局の全額不支給処分は裁量権を逸脱濫用したものとまでいうことはできないとして、依然懲戒免職処分は原則的には退職手当支給制限処分と結びつくものとしていることや、京都市教委事件控訴審判決が、「退職手当の支給制限が、公務員が規律に違反し、公務に対する国民の信頼を損ねたことを非難して行う公務員法上の制裁であることからすると、懲戒免職処分に該当する非違行為を行った者については、従前における公務貢献を斟酌したとしても、その制裁として、退職手当の全部支給制限処分とするのが相当であると判断されることが多いことは否定できない」といい、懲戒免職処分を受けた者の退職手当について全部支給制限以外の処分をすることはレアなケースであることを、そもそも具体的な検討に入る前に既に基本的把握として述べていることがそうした傾向を示しているといえよう。

こうしてみると2つの控訴審判決は3つの一審判決に比べて退職手当支給制限処分を懲戒免職処分とは独立の処分とした法改正の趣旨を極めて控え目に判断態度に反映させており、そのことが結局3つの一審判決と2つの控訴審判決

の結論の差を生んだといえるのであるが、ただ3つの一審判決と2つの控訴審判決を精読・比較してみると、その結論の違いにはこうしたいわば理論的対応の違いという事情と併せて、より素朴な飲酒運転という行為に対するいわば感覚的反応の違いともいうべきものも絡んでいるように思われる。

というのは飲酒運転という非違行為は実は判断者によりその内容・性質の悪質性や結果の重度さの捉え方にかなりばらつきがみられる行為であって（飲酒運転を理由とする懲戒免職処分の取消しが請求された例は近年でもかなりあり、相当数の請求認容判決が出されているが、請求認容と棄却の事例の間で截然とした差は認められず、また、同一事例の一審と上訴審で判断が異なることも稀ではない⁽⁷⁾）、そうした飲酒運転という非違行為に対する判断者の捉え方の差、いわば感覚的反応の違いともいうべき差により、3つの一審判決と2つの控訴審判決の結論が分かれたという一面もあるように見受けられるのである。

つまり人身事故を伴わない飲酒運転は刑法（刑事特別法）の処罰の対象ではなく、道交法違反で罰金刑を科されるにすぎず（規定上は懲役刑も科され得ることになっているが、筆者がみた限りでは単なる飲酒運転で懲役刑が科された例はない）、また、他人の法益を侵害したわけでもなく、公務の混乱や停滞、あるいは職場秩序の破壊をもたらしたわけでもない私生活上の行為に止まるから、著しく悪質で極めて重度な結果をもたらした非違行為とまではいえず、長年問題なく勤続し、その間他に何ら非違行為を犯さず、懲戒処分を科されたという履歴もない場合は、そうした1回限りの飲酒運転行為によって永年の勤続の功は全てが抹消されるものではない（飲酒運転という非違行為にはすべての勤続の功を抹消するほどの重大な非違性＝背信性までは認められない）という評価もあり得る一方、とはいえ、飲酒運転は一般に明白な故意、あるいは少なくとも未必的な故意に基づく行為であり、かつ、回避しようと思えば容易に回

(7) その詳細については拙稿「公務員・教員の飲酒運転と懲戒免職処分（1）～（8）」（判自、373号～381号）で述べている。

避できたにもかかわらず敢えて行ったものであるから、その自制心のなさや規範意識の欠如は深刻であって、大きく関係住民の信頼を損ない、また、人身事故が生じなかったのも僥倖ともいうべき偶然にすぎず、飲酒運転行為の非違性＝背信性は重大であり、それは永年の勤続の功を全て帳消しにするという受け止め方もあり得ないわけではないのである（さらに昨今の飲酒運転撲滅の気運の高まりが多かれ少なかれ、こうした受け止め方を後押しすることになる）。

いうまでもなく前者が3つの一審判決の基本的立場であり、後者が京都市教委事件と三重県教委事件の控訴審判決の基本的立場であるが、存外こうした飲酒運転という行為についてのそもそもの受け止め方の差が3つの一審判決と2つの控訴審判決の結論やそれに至る筋道の違いをもたらしたかなりの要因となっているという印象も受ける。つまり飲酒運転という非違行為について前述のような立場からその内容・性質の悪質性や結果の重度さを決定的に重大なものとまでみないとすれば、全額不支給処分は過酷な処分であって、取り消されるべきものということになり、こうした結論を理論的に説明するために、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分の異質性、退職手当の複合的性格、全額不支給処分を適法とするには重大な背信行為が必要であることなどを述べることになるのに対し、これも前述のような評価に基づき感覚的に飲酒運転を重大な非違行為と捉えれば、どうしても全額不支給処分を適法とすることになり、そうすると上に述べたような一審判決の筋道に消極的態度をとったり、その筋道とは別の筋道を用いるということにもなるように思えるのである。

こうして筆者には3つの一審判決と2つの控訴審判決は判断の基本的筋道が異なるから結論が異なるという側面と、そもそも飲酒運転という行為の非違性の基本的な捉え方が異なるから結論やそこに至る判断の基本的筋道が異なるという側面が混在しているように見受けられるのであるが、こうしたことを念頭に置きながら、判例が飲酒運転以外の理由による退職手当支給制限処分につい

ではどのような態度をとっているかを以下でみることにしよう⁽⁸⁾。

2 飲酒運転以外の理由によって懲戒免職処分とともになされた退職手当支給制限処分

飲酒運転以外の理由によって懲戒免職処分とともに退職手当支給制限処分がなされ、それに対して取消訴訟が提起された事例として筆者が把握しているのは8件であるが、そのうちの2件（職場の女子職員に対するセクハラ行為を理由に懲戒免職処分とともになされた退職手当支給制限処分の取消しを元市職員が請求した事例と、虚偽の診断書を作成して不正に休暇を取得したことなどを理由に懲戒免職処分とともになされた退職手当支給制限処分の取消しを元都職員が請求した事例）では、判決⁽⁹⁾は極めて簡単に退職手当支給制限処分を是認

(8) なお前稿執筆・公刊後高知県職員が物損事故を伴う飲酒運転（検出されたアルコールは呼気1リットルにつき0.3ミリグラムで罰金50万円を科された）により懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を受け、後者のみを争った事件に接した。一審高知地裁は、懲戒免職処分を受けた者に係る退職手当については、「懲戒免職処分をしてもなお、その者につき、非違行為により公務における過去の功績が没却され、報償を与えるに値しないものと評価し、当該職員の退職手当を受け取る権利の全部又は一部を否定するに値するかといった観点」から検討すべきことなどを説き、こうした観点からの検討が十分に行われたか判然としないことなどを理由に処分を取り消したが、控訴審高松高裁は、原告の非違行為は悪質であり、動機にも酌むべき余地はないことなどを理由に原判決を取り消した。すなわち京都市教委事件、三重県教委事件と同様な経過を辿ったわけである（高知地判平成27・9・25と高松高判平成28・3・25はそれぞれ、『季刊 公務員関係最新判決と実務問答』〔以下本誌については「公務員関係最新判決」と略称する〕8号72頁と59頁に連載されている）。

また最近の判例集には、駐車場に停車中の車の中で紙パック入り日本酒を飲み、さらに別の駐車場で同様に缶チューハイを飲み、続けて新たに缶チューハイ2本を購入し、車両渋滞のため徐行運転をしながら同缶チューハイのうち1本を半分くらい飲んでいたところ、停止した前方車両に自車を追突させるという事故を起こして懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を受けた市職員がこの両処分の取消しを求めた事例が掲載されている（飲酒量は呼気1リットル中0.5ミリグラムで、科された罰金は50万円）。一審判決（確定）は、退職手当支給制限処分につき、退職手当の全額を制限する場合には、「当該非違行為が、職員の永年の功を考慮しても、なお退職金の支給の全額を制限することが相当とされる程度に悪質性の高いものであるか等の考慮が必要である」との判断基準を示した上で、本件非違行為にはこうした悪質性等が認められるとして、原告の請求を棄却した。すなわち悪質性を基準としてこれまでにみた同種事例の一審判決とは異なる判断を示したのである（札幌地判平成28・3・17 判自420号64頁）。

(9) 福岡高宮崎支判平成26・12・24 判時2266号36頁（なお同誌同号42頁には原判決―宮崎

していて、殆んど取り上げて論じる余地がないので、残りの6件についてのみ以下いささか詳しくみていくことにする。

ただ正確にいうとこの6件もすべてが懲戒免職処分による退職に伴ってなされた退職手当支給制限処分を争った事例というわけではなく、なかには失職に伴ってなされた退職手当支給制限処分を争った事例や、在職中懲戒免職処分相当の非違行為があったとして死亡退職についてなされた退職手当支給制限処分を妻が争った事例などもあるが、退職手当支給制限処分の適法性が争われた事例の紹介・検討という本稿のテーマに関する限りこの2つのケースも同種事例なので、他の4件と合わせて本稿で論じる次第である。なお6件のうち4件は刑事事件を起こしたか、それに相当する事由があることを理由に処分がなされたという共通性を有するので、先ずそれを1つのグループとして検討し、次いでその他として、職場の定められたマニュアルを遵守しなかったことと飲酒運転車両の助手席に同乗していたことを理由に処分がなされた残りの2件を検討することにする。

(1) 刑事事件を起こしたか、それに相当する事由があるとして退職手当支給制限処分がなされた事例

この類型に属する4つの事例のうち、いささか特異なのは都立高校の教諭(以下「X4」という)が職場で上司を相手に傷害事件を起こしたため、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を受けた東京都教委事件である。

この傷害事件は、平成2年東京都公立学校教員として採用され、平成20年以降はD高校の主幹教諭として理科を担当するとともに進路指導主任などの職務を行っていたX4が、平成22年8月27日(すなわち夏休み中)の夕刻、D高校玄関において校長(以下「E」という)の顔面を殴り、さらにそのほぼ2時間後やはり校舎内で折り畳み式のパイプ製の椅子を振り下ろしてEの右側

地判平成26・7・23—も掲載されている)、東京地判平成26・4・21 判自397号37頁。

側頭部及び右肘に当て、右腕でEの首を絞めるなどして、Eに右第四中手骨骨折、頭部挫傷、右肘打撲など、加療約2か月を要する傷害を負わせたというものであった（X4のEに対する当日の攻撃はその他にもあり、判決ではそれらの事実が詳しく述べられているが、ここでは詳細は省略する。なおX4はこうした行為によりほぼ半年後逮捕され、傷害の公訴事実で起訴されて懲役1年6か月、執行猶予3年の有罪判決を受け、この刑事事件一審判決はそのまま確定した）。このような傷害行為に至った理由として、以下にみる退職手当支給制限処分取消訴訟一審判決は、X4が、理科の実習助手の仕事振りなどについてEらに指導監督を求めたものの改善がみられないばかりか、こうした申し出のため教職員定期評価書で低く評価されたと考え、また、手術や体調不良によるX4の入院加療に対する副校長（以下「F」という）の対応に不満を感じていたこと、事件当日D高校進学希望の中学生とその保護者等を対象とする説明会があったため出勤し、文化祭の職員の出し物等に使用する私物の楽器の持ち込みのため自分で作成した許可申請書（D高校では私物の学内持ち込みについての許可手続の定めは特になかったが、事件前日FがX4が持ち込んだ私物の楽器類について話し掛けてきたので、Fがそのことに良い印象を持っていないと感じて、許可を求める内容の申請書を作成したとX4は主張している）をFに提出したが受け取らなかったため、校長室に赴きEに提出しようとしたもののEも受け取らず、Fに相談するようにといわれるなど、Eらからたらい回しにされたと感じて不満を募らせたことなどを挙げている（なおX4は事件の翌日双極性感情障害と診断されたことを以て、事件当日も肉体的・精神的に極度の疲労状態にあり、正常な判断力や自らの行為についての判断力が著しく低下していた旨を主張しているが、判決はそれを採用していない）。

この傷害事件は新聞等により報道されたため、Eは臨時の生徒集会を開いて事件内容を生徒に説明して謝罪したり、同様に保護者説明会を開催するなど対応に迫られたが、同時に管轄の警察署長に被害届を提出するとともに都教委教育長に対し事件の報告書を提出するなど、事件の法的処理のための手続をとつ

た。

そして報告を受けた都教委がE及びX4から事情聴取を行うなどした後、平成23年1月20日X4に対し懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を行ったところ、X4はこの両処分について取消訴訟を提起したのである。

本稿ではそのうちの退職手当支給制限処分の取消訴訟を対象とするわけであるが⁽¹⁰⁾、一審判決⁽¹¹⁾、控訴審判決⁽¹²⁾、上告審決定⁽¹³⁾ともX4の請求を退け、都教委の退職手当支給制限処分が確定した。

そのまま上訴審で維持されている一審判決の中心部分を紹介すると、判決は先ず、「本件非違行為は、…原告が、E校長らによる理科の実習助手への対応や自らの勤務評価に加え、本件申請書に係る対応等について不満を募らせた末、教育現場である勤務先の都立高校内において、原告の暴行を誘発するような言動も見当たらないE校長に因縁を付け、…約2時間のうちに、手拳での顔面への殴打及び首絞め等の粗暴かつ危険な暴行を一方的かつ執拗に加えたことにより、同校長に対し、加療約2か月間を要する…相当程度に重い傷害を負わせたというものであり、故意に基づく犯罪行為であることから、その非違の内容、程度は重大である。また、本件非違行為が生徒の登校していない夏休み期間中の学校説明会終了後に行われたものであるとはいえ、外形的に職務と一定の関連性を有することは否定し難く、純粋に私的な行為ともいえないから、新聞記事等で報道されたことによる社会的影響やこれを知った生徒及びその保護者等に与えた影響も軽視することはできないのであって、学校教育や教員に対する生徒、その保護者のみならず、一般の信頼を損ねたことには疑いが無い」とX4の行為を厳しく処断する。

その上で判決は、「そうすると、原告が20年10か月間、東京都公立学校の教

(10) 懲戒免職処分取消請求については一審判決が判例集に登載されている（東京地判平成26・2・26労経連2206号20頁）。

(11) 東京地判平成26・11・20 公務員関係最新判決4号47頁。

(12) 東京高判平成27・3・25 公務員関係最新判決4号40頁。

(13) 最決平成27・7・22 判例集未登載。

員として、懲戒処分を受けることなく勤務を継続し、教育関係雑誌に自らの考えを載せるなど、熱心に教育活動に取り組んでいたこと…、原告がE校長に対し謝罪と示談を申し入れ、損害賠償金の弁済供託をしたこと…に加えて、…退職手当は賃金の後払いとしての性格や退職後の生活保障としての性格を持っており、そうした利益を全部剥奪するためには、それに対応するだけの重大な非違行為の存在が必要であると考えられることを勘案しても、本件非違行為の悪質性、重大性に照らせば」、都教委の退職手当支給制限処分には相応の根拠が認められ、社会観念上著しく妥当性を欠いているとは認められないと結論している。

ここでは、「永年の勤続の功をすべて抹消してしまうほどの重大な背信行為」という「特別基準」はストレートには述べられていないが、「退職手当は賃金の後払いとしての性格や退職後の生活保障としての性格を持っており、そうした利益を全部剥奪するためには、それに対応するだけの重大な非違行為の存在が必要であると考えられることを勘案しても」という判示は、明らかに、『特別基準』に拠って判断しても」という趣旨であるように見受けられる。つまり一審判決はX4の行為の内容や態様は著しく悪質であり、もたらされた結果の程度も極めて重いから、それは、「永年の勤続の功をすべて抹消してしまうほどの重大な背信行為」という「特別基準」を充足するものとしているように思われるのである。

確かに職場において職務と関わりがないとはいえない状況で、特に悪意ないし挑発の意を示したわけでもない上司に対して、殆んど一方的な思い込みによって執拗に暴力を加え、かなりの傷害を負わせたというX4の行為をこのように評価した一審判決の判断や、それを維持した上訴審の判断はスムーズに是認できるように思われる。この事件の一審判決と控訴審判決を登載した判例誌は参考例として、強盗行為に及び懲役3年・5年間の保護観察付執行猶予に処された民間企業の従業員について懲戒解雇とし、「懲戒解雇を受けたとき」には退職金を支給しない旨を定めている退職金支給規定を適用した会社の措置を

是認した判例を登載しているが⁽¹⁴⁾、前述のように懲戒解雇であっても比較的退職金の一部の支給が認められることが多い民間企業の従業員の場合でも、このように相当の犯罪行為を犯して懲戒解雇された場合はその限りではないとされていることを考慮すれば、なおさら東京都教委事件の一審判決とそれを維持した上訴審の判断は妥当なものと評価されよう。

しかしこの東京都教委事件と違い犯罪行為が職場外で職務と無関係に行われ、しかもその非違行為の内容・態様や結果の程度はさほど悪質・重度ではないとなると、当然判断が異なる可能性がある。そのことを示す一例が長崎県職員事件である。

事件は昭和51年長崎県技術吏員として採用され、平成13年には25年以上在職功労者として表彰を受けた原告（以下「X5」という）が、平成22年に長崎市内の店舗でドライヤー1個（販売価格9980円）を窃取し、停職4か月の懲戒処分を受けたが（刑事処分は不起訴処分）、さらに約2年後再度長崎市内の店で菓子パン等4点（販売価格合計666円）を窃取し、長崎県知事から懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を受けたため、この両処分の取消訴訟を提起したというものであった（なお今回の刑事処分は略式命令で罰金20万円）。

最初の東京都教委事件同様ここでも退職手当支給制限処分の取消請求についての判断を検討の対象とするが、その一審判決⁽¹⁵⁾の結論は懲戒免職処分の取消請求についての結論とは分かれているので、（東京都教委事件の場合は前述のように両処分とも是認されている）、念のため先ず懲戒免職処分の取消請求についての一審判決の判断を簡単に紹介すると次のとおりである。

X5は過去36年半真面目に職務に精励してきたことや被害金額が僅少であり、直ちに被害弁償をしていることなどの主張に加えて、窃取行為のかなり以前から糖尿病やアルコール依存症に罹患し、事件当時もアルコール依存症の治療のためアルコールを断ったところうつ状態であったなどと肉体的、精神的不調も

(14) 東京地判平成26・11・14 公務員関係最新判決4号58頁。

(15) 長崎地判平成27・12・22 公務員関係最新判決5号81頁。

主張したが、判決はそうしたX5の主張をすべて退けている。すなわち判決は先ず、「本件非違行為は、万引きという故意の犯罪行為であり、手に取った商品を、その都度、周囲に人がいないことを確認してから、それぞれ洋服の下に入れるなどするもので、その態様は悪質である。また、…原告が主張しており、ストレス発散のためであったとしても、犯罪被害者との関係でその動機に酌むべき点があるということとはできない。さらに、原告は、本件非違行為の約2年前に前回非違行為に及んで、前回懲戒等処分を受けており、比較的短期間のうちに故意による同種の犯罪行為に再び及んだものであることに照らすと、本件非違行為が他の職員及び社会に与える影響は相当のものであったものと推認される」といい、したがって、本件非違行為の被害金額が666円と比較的軽微であり、原告が、本件非違行為の当日に、本件被害店を訪れて被害弁償を行っていること、本件非違行為を一貫して認め、反省の態度を示していること、本件非違行為が、休日、公務と無関係に行われたものであること、原告は被告の管理職員ではなく、本件非違行為に至るまで36年半余にわたって被告に勤務しており、その間には、25年以上在籍功労者として表彰を受け、前回懲戒等処分のほかに懲戒処分を受けたことがないことなどの原告が主張する事情を考慮しても、本件懲戒免職処分が社会観念上著しく妥当を欠いて裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したということとはできないと結論するのである。

その判旨は、要するに故意による非違行為があり、態様、動機に特にX5のために酌むべきところはなく、他の職員及び社会に相当な影響を与えた以上、懲戒免職処分は裁量権の逸脱、濫用には当たらないという極めて簡単なものであった。そこではそれ以上非違行為の内容・態様の悪質性の度合いや結果の程度は特に論じられてはいない。

ところが判決は退職手当支給制限処分の取消請求の判断に当たっては、そうした通り一遍的な判断の仕方はしていない。すなわち、国家公務員退職手当法が改正され、懲戒免職処分と退職手当支給制限処分が別箇独立の処分とされた際、総務大臣は懲戒免職処分を受けた国家公務員の退職手当について、全部を

支給しないことを原則としつつ、停職以下の処分に止める余地がある場合に、特に厳しい措置として懲戒免職処分とされた場合などは、慎重な検討を条件として、一部を支給しないこととする処分に止めることも許容されるという改正法の運用方針を定めたが（以下ではこの運用方針を「総務大臣運用方針」という）、同様の方針が長崎県職員についても（他の自治体の職員に関しても同様であるが）人事委員会委員長通知として示されており、判決はX5の退職手当につきこうした総務大臣運用方針や委員長通知のいう、一部を支給しないこととする処分に止める余地はないか踏み込んで評価・検討するのである（もっとも筆者は全部不支給を原則とする点でこうした総務大臣運用方針などは法改正の趣旨を偏って捉えていて妥当ではないと考えるし、そもそもこうした行政の運用方針を司法が認め、前提とするかのような判断の進め方に強い疑問を持つが、ここではそのことは措く）。

その結果判決は最初に、「本件非違行為は、公務外において、他人の財物を窃取するという故意に基づく犯罪行為であるが、本件指針（他人の財物を窃取した職員は免職又は停職とすることなどを示した人事院作成の国家公務員についての懲戒処分指針のこと。判決はこの指針の趣旨は地方公務員にも妥当するとしている一筆者）において、この場合には、免職のみならず、停職とすることもあり得る旨が示されていることや、本件非違行為の被害品は商品として陳列されていた菓子パン等4点で、被害金額は合計666円と比較的軽微なものであることを考慮すれば、本件非違行為の内容及び程度が重大であるとまでは評価できず、本件は、上記『停職以下の処分にとどめる余地がある場合に特に厳しい措置として懲戒免職等処分とされた場合』に該当するものというべきである」という。すなわち本件は当然一部支給が検討されるべき（敢えて判決のニュアンスからいえば、一部支給が認めれるべき）ケースと判決はするのであるが、ここでは懲戒免職処分の適法性の判断に当たっては切り捨てられた被害金額の軽微さなどが、判断材料として取り上げられている。

同様に判決はさらにその他の懲戒免職処分の適法性の判断の際には評価され

なかった事情を取り上げて評価する。すなわち、「さらに、…本件非違行為に至る経緯に酌むべき点はないものの、原告は、被告の管理職員ではなく、当初、保安員に未発覚の本件非違行為に係る窃取品を隠そうと試みたものの、その後は、本件非違行為の当日に本件被害店を訪れて被害弁償を行うなど、本件非違行為を認めて反省の態度を示している。また、…原告は、本件非違行為の約2年前に前回非違行為に及んで前回懲戒等処分を受け、本件非違行為により後に罰金20万円に処せられているが、本件各非違行為が、いずれも公務外になされており、その被害が比較的軽微であることを考慮すると、本件非違行為が公務に対する信頼に及ぼす影響が大きいとまで評価することは相当ではない。さらに、…原告は、本件非違行為に至るまで36年余にわたって被告に勤務し、その間には、25年以上在籍功労者として表彰を受け、前回懲戒等処分のほかに懲戒処分を受けたことがなかったのであり、…停職後の原告の勤務の状況が相当悪いとまで評価することはできず、他にこの評価を首肯させるような事実を認めるに足る証拠はない。そして、被告は、本件非違行為により日々の公務の遂行に著しい影響を及ぼしていると主張するが、本件非違行為により具体的に公務の遂行に支障が生じたことを裏付ける的確な証拠はない」というのである。

かくして本件退職手当支給制限処分は社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権の範囲を超えるものと認められるので、違法であり、取り消されるべきであるとされるのであるが、こうしてみるといささか繰り返しになるが、懲戒免職処分の適法性の判断は、処分の理由とされた行為の内容や態様、および結果の程度が公務員としてふさわしくない、あるいは問題であると思われるような非違行為であるか否かというレベルで行われるのに対し、退職手当支給制限処分の適法性の判断は、判決が種々述べていることをまとめれば、結局、処分の理由となった非違行為がその内容、態様において著しく悪質であり、かつ、重度な結果をもたらしたか否かというレベルで行われているといえよう。

その結果判決は、当該非違行為を理由とする懲戒免職処分は適法であるが、

退職手当支給制限処分は総務大臣運用方針を踏まえ、非違行為の悪質性や結果の程度などに照らすと、裁量権の逸脱・濫用として違法というべきであるという結論に至っているものであり、こうしてやはりここでも退職手当支給制限処分の適法性の判断に当たっては、結局「特別基準」的な基準が用いられているように思われる。この事件は筆者のみとところ、そもそも懲戒免職処分の適法性の判断そのものがもっと丁寧になされるべきであった事件のように思われるが、それを措いて退職手当支給制限処分に係る部分のみをみると、このように「特別基準」的判断基準によったと思われる判決の結論は妥当というべきであろう。

ところが控訴審判決⁽¹⁶⁾は原判決を取り消して、全部支給制限処分を是認した。その理由は2つ挙げられているが、その1つは、被害金額が小さく、事後的に被害弁償がされていても、他人の財産権を故意に侵害するという窃盗行為の悪質性が当然に小さいということとはできないということである。つまりこれまでの説明に即していえば、被害という意味での非違行為の結果は重いとはいえないかもしれないが、その内容や態様は著しく悪質であり（2度目の窃取行為であり、公務に対する信頼に及ぼす影響は大きいこともこの関連で指摘されている）、全部支給制限処分を適法とみなすに妨げないとするのである。比喻的にいえば、内容・態様の著しい悪質性と結果の重度さという2つの要件のうち、少なくとも1つが顕著である非違行為については、全部支給制限は適法とみなされるとしているともいえよう。

もう1つの理由はこの第1の理由を補強する形にもなっているが、退職手当支給制限制度の目的は非違行為の発生の防止であるということである。つまり非違行為の発生の防止を目的とすると、こうした目的を達成するために退職手当支給制限制度の運用が厳しくなされることも当然ということになり、2度も同様の非違行為に及んだX5については、停職以下の処分に止める余地がある

(16) 福岡高判平成28・7・28 公務員関係最新判決7号28頁。

場合云々という、全部支給制限処分の例外が適用されるべきではないということになるのである。

しかし筆者はこうした判断には賛成できない。1つ目の理由については、このように退職手当支給制限処分の適法性の審査基準を緩めると、実質的には懲戒免職処分と退職手当支給制限処分のそれぞれの適法性の判断基準が同一になる可能性が大であり、懲戒免職処分即退職手当支給制限処分となつて、2つの処分を切り離れた法改正の意義が没却されるおそれがあると思われるのである。

さらにもう1つの理由についていうと、確かに検討会報告書の中には、「非違行為発生の抑止効果」を高めることも退職手当支給制限制度の目的であるかのような記述があり、後にみる滋賀県教委事件大阪高裁判決でも同様なことが述べられている。しかし上記の検討会報告書中の記述は在職中に非違行為を犯したが、懲戒免職処分前に死亡退職した者の遺族への支給制限制度の検討の必要を説くコンテキストで述べられたものであり、本来の退職手当支給制限制度の趣旨は、検討会報告書自身が、「公務員の身分を有しているときに公務員としての規律に違反し、公務に対する国民の信頼を損ねたことを非難して行う公務員法制上の制裁」というように、なされた非違行為に対する制裁である。したがって当然制裁の程度、すなわち退職手当の減額の度合いは非違行為の内容・態様の悪質性および結果の重度に応じて決せられるべきことになるのであり、控訴審判決のように退職手当支給制限処分は非違行為発生の抑止を目的とするとし、そうした積極的に適用されるべきといわんばかりの立場から退職手当支給制限処分の適法性の評価へと論を進めるのは、筆者にはまことに不適切な判断態度と思える。こうして筆者は長崎県職員事件については控訴審判決は支持せず、一審判決を妥当と考えるのである。

以上の東京都教委事件と長崎県職員事件は、処分原因である犯罪行為が故意によるものであるという点では共通しつつ、一方はかなり深刻な結果をもたらし、他方は一般的にみれば少なくとも被害という点では軽微な結果に止まった

といえるケースであるが、それに対し、犯罪行為は過失によるものの、結果は死亡事件という重度なものであるという、いわば両者の中間的なケースであり、したがって退職手当支給制限処分の適法性の判断にもこの両事件とは異なる難しさがあるのが、滋賀県教委事件である。

事件は昭和61年に滋賀県公立学校教員に任命され、約27年間勤務していた原告（以下「X6」という一なおX6は管理職ではなく、普通の評価を得ていた教員であった）が、平成23年4月7日午後6時55分頃、勤務校から退出して帰宅のため普通乗用車を運転し、滋賀県米原市の交通整理が行われていない交差点を時速約50キロメートルで進行するに当たり、同交差点出口には横断歩道が設けられており、当時は夜間で暗かったため、前照灯の照射範囲内に歩行者を発見したときには安全に停止できるよう適宜減速し、前方左右を注視し、横断歩道上の歩行者の有無とその安全を確認して進行すべき運転上の注意義務があるのにこれを怠って上記速度で進行したという過失により、折から横断歩道上を横断していた90歳の被害者に自動車前部を衝突させて転倒させ、同日午後8時22分死亡させたというものであった。またこの事故についてはX6がその場で直ちに救急車を手配せず、一たん最寄りの警察署まで被害者を連れて行き、警察に救急車を手配してもらおうという救護方法をとったことも問題となっている（なお以下に述べる県教委による処分以外の本件事故に係るその後の経過についてここでふれておくと、X6が加入していた保険による保険金が遺族に支払われ、示談が成立して、遺族はX6の刑事裁判においてその失職までは望まない旨の嘆願書を提出したが、結局刑法211条2項〔当時〕の自動車運転過失致死罪により禁錮1年4か月、執行猶予3年の刑が確定した）。

県教委はこうしたX6の交通死亡事故に対して、平成25年3月26日最高裁で上記のX6の刑が確定すると、翌々日の3月28日付けで退職手当支給制限処分を行ったが、それに対しX6はその取消訴訟を提起したのである（なお退職手当支給制限処分が行われた時点でのX6が受け取るはずであった退職手当は約1654万円）。ただ禁錮刑が確定したことによって地方公務員法28条4項に基づ

きX6は失職したため（以下こうした失職のことを「当然失職」という）、懲戒免職処分は行われておらず、その点で既に述べたように懲戒免職処分と併せて行われた退職手当支給制限処分の適法性が争われた事例の紹介・検討という本稿のそもそものテーマにはいささかマッチしないところもあるが、かつての8条1項を改正した国家公務員退職手当法12条1項も、また、それを受けて改正された各自治体の関係条例も、退職手当の支給について従来のように当然全額不支給とするのではなく、諸事情を勘案して、全部又は一部を支給しないこととする処分を行うことができる者として、懲戒免職等処分を受けて退職した者と併せて、禁錮以上の刑を受けて当然失職した者も挙げており、既にふれた総務大臣運用方針や各自治体の人事委員会委員長通知などでも、両者の退職手当の支給の検討には同一の基準が用いられるものとされているため、この滋賀県教委事件も本稿で取り上げる次第である。

以下判決をみるが、結論を先ず述べておくと、一審大津地裁がX6の請求を認容して県教委の退職手当支給制限処分を取り消したのに対し⁽¹⁷⁾、控訴審大阪高裁はこの原判決を取り消して、X6の処分取消請求を棄却した⁽¹⁸⁾。

このように両判決で判断が分かれた基本的な原因は、X6が引き起こした交通死亡事故の捉え方、特にその内容や態様の悪質性の捉え方に差があったためであるが、一審判決は先ず、退職手当の性格や失職した者の退職手当支給のあり方について、退職手当は勤続報償としての性格を基調としつつ、それと賃金の後払いとしての性格および退職後の生活保障としての性格が結合した複合的な性格を有するものとし、こうした性格などからすれば、禁錮以上の刑に処せられ当然失職した元職員に対しては、過去の功労が全て没却され、報償を与えるに値しないことになるから、退職手当の全部支給制限処分を行うのが原則であるという当然失職と退職手当支給制限処分を連動させた県教委の主張は根拠が薄弱であるといわねばならないという。そして懲戒免職処分を受けて退職し

(17) 大津地判平成27・9・8 判例集未登載。

(18) 大阪高判平成28・1・29 判例集未登載。

た者の場合と同様、禁錮以上の刑に処せられ当然失職した元職員についても、その者が占めていた職の職務および責任、あるいは非違の内容および程度等の諸事情を勘案して、退職手当の全部又は一部を支給しないこととする処分を行うことができるとされていることからすれば、こうした諸事情を広く勘案し、一部支給できる場合を種々規定しておくべきであるとする。

これは県教委主張のように禁錮以上の刑に処せられて当然失職した元職員の退職手当については原則全額不支給と固定的、硬直的に捉えるべきではなく、退職手当に関しては改めて原因となった行為に係る諸事情をそれぞれ丹念に取り上げ、吟味する必要性を説くものであるが、実際判決は次いでX6の行為をめぐる諸事情をかなり丹念に検討している。

判決は最初にX6の非違行為について、「原告の起こした本件事故は、前方不注意という自動車を運転する者の基本的な注意義務を怠ったものであり、その過失の程度は大きく、・・・、本件被害者を死亡させたものであって、・・・、その結果は重大であるから、非違行為としては重大なものといわざるを得ない」という。

そしてさらに本件事故が市民の滋賀県教職員やX6の勤務高校の指導体制に対する信頼を損なわせるものであったことを付け加えて、X6の退職手当が相応に減額されることはやむを得ないという。こうして判決は過失により死亡させたという非違行為の内容・態様や被害の深刻さあるいは県職員ならびにX6の勤務校への信頼の喪失の招来を理由に、X6の非違行為について退職手当の減額そのものは認められるとするのである。

しかし判決はそれで終わらず、さらに減額のみならず、全額不支給も認められるかを検討する。そしてそのため判決は次いでより踏み込んで死亡という重度な事故の原因、いわば前方不注意という過失に係る事情について立ち入って検討するのである。これはこれまでの叙述に則していえば、死亡事故という非違行為の内容や態様の悪質性の度合いの検討ということになるが、その点については判決は、本件事故は、酒気帯び運転や睡眠不足あるいは過労による体調

不良の下での運転によるものではなく、「日が暮れた時間帯の暗い道路での前方不注視による交通事故」であって、それ自体が悪質であったとまではいい難く、また、偶発的な事故であるから、経緯に特に責めるべき事情も窺われないとする。いうなれば、X6の過失に強く非難される事情はなく、その悪質性が著しいとはいえないというわけである。

事故後直ちに救急車を呼ばず、被害者を最寄りの警察署に連れて行き、そこで救急車の手配をしてもらったというX6の措置についても、X6が直ちに自ら救急車を呼ぶのが最適であったとしても、X6は警察署に行った方が早く病院に搬送してもらえるのではないかと考えたのであって、とにかく最善と思う方法をとりとうとしていたことが窺われ、したがって結果としては最善の方法ではなかったとしても、真摯かつ誠実な対応であったとして、特に問題となる点はないとする。

こうしたことに加えて、X6が27年間教員として職務に熱心に従事し、生徒からの信頼も厚く、また懲戒処分歴もなかったことを考慮すれば、結局X6の非違行為は退職手当を全額支給しないことが相当といえるほどに重大な非違行為であるとまでいうことはできないと結論されるのである。X6の行為が全額不支給を適法とする「重大な非違行為」であるか否かが、被害者の死亡や県教職員への信頼の喪失という事故の結果の重さと事故の内容や態様の悪質性の著しさの両面から考察され、後者の面を欠くため、「重大な非違行為」とまではいえないとされるわけである。

そうすると県教委主張のように、当然失職した職員については退職手当は原則として全部支給しない処分をすべきであり、例外的に特別に参酌すべき事情の認められるときに限り、退職手当の一部を支給しない処分に止めるという立場に立つとしても、本件はX6に退職手当を一部支給すべき特に参酌すべき例外的事情が存する場合に該当するといえ、退職手当支給制限処分は裁量権を濫用したものと認められ、取り消されるべきであると一審判決はするのである。

筆者はこの本件非違行為の結果は確かに深刻であるが、その経緯、措置、事

後の対応などの内容や態様に特段著しい悪質性は認められないから、本件退職手当支給制限処分は違法であるとする（テクニックとしては上述のように県教委主張の基準を利用しているが、実質的にはこのようにしていると理解してよいであろう）判決は極めて自然で納得できるものにみえるが、しかし前述のように控訴審判決はこの一審判決を取り消して、X6の処分取消請求を棄却した。

こうした控訴審判決の特徴は、滋賀県条例の退職手当支給制限に関する規定は再三ふれている総務大臣運用方針に従い作られたものであり、したがって少なくとも当規定の立案者の意図は、懲戒免職処分を受けた者や当然失職した者に係る退職手当については全部不支給を原則とするものであったと推認できるとし、一部不支給が認められるのは極めて例外的なケース（既に述べているように、停職以下の処分に止める余地がある場合に、特に厳しい措置として懲戒免職等処分がなされた場合とか、本件のように禁錮以上の刑によって当然失職したが、「特に参酌すべき情状のある場合」など）に限られるという県教委の退職手当支給制限条項の解釈運用は合理性があるとするところにある（もっとも一審判決も上にみたように一応この立場に立つとしても、事件は、「特に参酌すべき情状のある場合」に該当するとしたのであるが、控訴審判決はこのようにこうした基準自体を積極的に合理的とした上で後にみるように、本件には「特に参酌すべき情状」は認められないとした県教委の判断を是認したのである）。

控訴審判決はさらにこのことに関連して、既にふれた長崎県職員事件控訴審判決同様、退職手当支給制限処分は懲戒処分などと同じく非違行為を抑制するための制裁処分であるとして、懲戒処分や当然失職の制度と退職手当支給制限処分は性質を異にする別種の処分であるという立場もとらず、また、先にふれ、後にも述べるように、退職手当は専ら勤続報償の性格を持つとし、そのことから当然失職と退職手当支給制限処分は結びつく（当然失職に至る非違行為を犯した者は勤続の功を失うことになり、したがって退職手当支給制限処分は当

然である)としている。

要するに控訴審判決は一審判決と異なり、立法の経緯、懲戒免職処分・当然失職と退職手当支給制限処分の目的の共通性、勤続報償という退職手当の性格などに照らせば、懲戒免職処分や当然失職に至る非違行為を犯した者については原則として退職手当全額不支給とすることは合理性があり、県教委がそのような解釈運用をすることはその裁量権の範囲内であるとし、X6に対する県教委の全額不支給との判断がこうした裁量権を逸脱又は濫用したものであるかどうか(すなわち全額不支給という原則の例外のケースであるのにその判断を誤ったのか否か)について判断するのである。

判決はそのことを県教委がしたX6に「特に参酌すべき情状」があるか否かの判断に則して行う。すなわち県教委はX6の、(1)「行った非違の内容および程度」、(2)「占めていた職の職務および責任」、(3)「勤務の状況」、(4)「当該非違に至った経緯」、(5)「当該非違後における・・・言動」、(6)「当該非違が公務の遂行に及ぼす支障の程度」、(7)「当該非違が公務に対する信頼に及ぼす影響」の7点について軽減事情あるいは加重事情(支給の制限を緩和する事情あるいは逆に支給を制限する事情)などの有無を検討し、それぞれ軽減事情なし、同、同、両者ともなし、加重事情あり、悪影響なし、加重事情とまではいえないと判断し、それを受けて、「特に参酌すべき情状」はないと結論して、原則どおり退職手当の全額不支給を決定したのであるが、判決はこうした判断を検討し、その結果そこには判断の基礎となった重要な事実の誤認は窺えず、また、考慮すべき事実を考慮せず、考慮すべきでない事実を考慮したとも、考慮の仕方が著しく不合理であったともいうことはできないとして、県教委の退職手当支給制限処分を是認するのである。

なおX6は自らが管理職ではないこと、職務に精励していたこと、過失の程度が大きいこと、謝罪や示談により被害感情が回復していることなどを軽減事情として主張したが、判決はそれについても、管理職でないことは軽減事情とはならない、通常の教員より秀でた公務貢献があった事実を認めるに足

る証拠はない、事故はX6の一方的過失によって起きたのであり、X6の過失の程度は軽減事情とはならない、謝罪や誠意を持った示談交渉は交通事故を起こした公務員なら普通に求められることであるなどとして、そうした主張を全く採用しない。また、直ちに救急車を呼ばずに被害者を最寄りの警察署に連れて行ったという事後処置を県教委が加重事情としたことも、直ちに救急車を呼ぶ方が適切であることは社会常識であるとして、その評価は誤りとはいえないとする。

その結果本件退職手当支給制限処分には裁量権の逸脱、濫用はなく、適法であるとするのであるが、この判決にはやはり幾つかの強い疑問を感じざるを得ない。

先ず疑問なのは前にも簡単に述べたが、懲戒処分や当然失職と退職手当支給制限処分を同一の目的を持つものとし、しかもその目的を非違行為の抑制としていることである。つまり判決は懲戒処分や当然失職だけでは非違行為を抑制するのに必要かつ十分とはいえないから、非違行為の抑制という行政目的を達成するためには、「懲戒処分以外に勤続報償たる退職手当を剥奪するという制裁処分も併用する必要は否定できない」とするのであるが、そもそも懲戒処分や当然失職は、「勤務関係の秩序維持のため公務員の個別の行為に対しその責任を追及し、公務員に制裁を課すもの」⁽¹⁹⁾といわれるように、非違行為による勤務関係の秩序の乱れを是正し、本来の秩序を回復することを目指す措置であるから、非違行為の抑制（予防あるいは防止ということであろう）という懲戒処分や当然失職の目的の捉え方やそれと連動させた退職手当支給制限処分の目的の捉え方、ひいては両者の区別について全く検討していないことに疑問を抱かざるを得ないのである。

また判決は上の引用文でも示されているように、退職手当の性格を勤続報償と割り切っており、そのことが上述のように退職手当支給制限措置を非違行為

(19) 塩野博・行政法Ⅲ〔第四版〕334頁。

の抑制を目的とするものという理解などとともに、全額不支給が原則であるという把握の背景になっているが、その理由については、「被控訴人は、退職手当が賃金の後払いとしての性質を有し、退職後の生活保障の役割を担っていることを根拠として、全部不支給の原則は採用すべきでないと主張するが、公務員の退職手当は、退職引当金、退職共済金・保険金等を財源とすることが多い民間企業のそれとは異なり、支給時の税収を財源とするのであって、賃金の後払いとしての性質を強く有するわけではない」と述べるのみである。しかし退職手当が賃金の後払いや退職後の生活保障の性格は持たず、専ら勤続報償としての性格を持つことが、その支給時の税収を財源とすることからどうして導かれるのか、筆者にはよく理解できない。支給時の税収を財源とすることが、いかなる理由で退職手当を賃金の後払いや退職後の生活の保障という性格を持つものとする見方と矛盾対立することになるのだろうか。あるいは賃金の後払いとすれば、それまでの勤務年月分を支払うことになるので、支給時の税収とは関係のない支払いということになり、同様に退職後の生活保障とすれば支給時の税収とは無関係の将来に対する支払いということになるから、退職手当がこうした3つの性格を持つと説くのは適切ではないということかもしれないが、ある年度の税収を以て従来分あるいは将来分をカバーする効果を持つ用途に充てることに特段支障があるとも思われない。

このように筆者はそもそも懲戒免職処分や当然失職により退職した者の退職手当については全額不支給を原則とするという解釈運用には合理性があるという判断の背景となっている判決の退職手当支給制限処分や退職手当の性格の捉え方に疑問を持つが、さらに判決が軽減事情や加重事情の有無についての県教委の判断を是認した点についてもやはり疑問を抱かざるを得ない。

例えば県教委は本件事故が重過失によるものではないとしつつ、このことを軽減事情とはしなかったが、控訴審判決は、「被控訴人の過失は、単なる前方不注視に止まるものではないし、本件被害者に落ち度がなく被控訴人の一方的過失によって死亡事故が起きたのであるから、被控訴人の過失の程度は軽減す

べきものではない」といって、その評価を支持する。それはすなわち被控訴人が起こした事故は、全額不支給を適法とする「重大な非違行為」とみなされるものであるが、しかし「被控訴人の過失は、単なる前方不注視にとどまるものではない」とするものの、横断歩道手前での徐行義務を遵守することは困難ではなかったはずであるというのみで、それ以上X6にどのような過失あるいは違法運転行為があったかは具体的には明らかにしていない。脇見運転や速度違反は指摘されておらず、もちろん飲酒運転の事実もない。

徐行運転義務についても、道交法は横断歩道上に歩行者がいないことが明らかかな時はそれを免除しているのであり、X6が被害者の姿を横断歩道上に認めながら徐行義務を怠ったというわけではない。X6は夜間前方不注視により被害者の姿に気がつかなかったため、横断歩道の手前で徐行しなかったということであろうと推測される。むろんそれでもX6の過失責任が消失するわけではないが、こうした場合の過失の程度は重くはないものとされ、したがって公務に対する信頼に重大な影響を及ぼすものとはいえず（県教委自身、悪影響が重大であるとはいえないとしている）、また、公務の遂行に対する悪影響も認められないとして（このことについても県教委自身悪影響は認められないとしている）、軽減事情とされ、「重大な非違行為」とまではいえないと評価されるのが通常ではなかろうか。ましてや県教委自身が、X6の勤務態度は良好であり、処分歴もなく、生徒指導、教科指導及び部活指導に熱心に取り組み、滋賀県の学校教育に貢献していたと評価していることを加えれば、本件はむしろ幾つかの軽減事情を認めて退職手当の一部支給を選択すべきケースであり、一審判決のような判断の方が妥当とされるケースであると思われる。

県教委の全額不支給との決定やそれを是認した控訴審判決は懲戒免職処分や当然失職による退職者の退職手当は全額不支給が原則であるという、法文上は特に根拠のない原則を自ら立て、それに縛られすぎている解釈運用であり、またその是認であるように筆者には思われる。いい換えれば、県教委の全額不支給との決定やそれを追認した控訴審判決は、懲戒免職処分や当然失職による退

職と退職手当全額不支給を結びつけていた旧規定的発想を脱しておらず、そうした旧規定を改めた現行規定の意義の理解に欠けた解釈運用であり、判断できるように筆者にはみえるのである。

四番目の事例は北海道市町村職員退職手当組合事件であるが、これは死亡により退職した者（以下「X7」という）の退職手当に係る紛争であり、そのため以上の三例とは異なる側面がある事件である。例えばこれまでの、懲戒免職処分が行われたため退職したり、禁錮以上の有罪判決が確定したことによる失職によって退職したりした場合のように、先行する処分や法的事由があったわけではないことや、X7ではなく、その妻（以下「G」という）が原告となっていることなどがそれであるが、ただ在職中X7に懲戒免職処分相当の非違行為があったとして北海道市町村職員退職手当組合（北海道内の市町村が職員の退職手当支給事務のため設立した広域行政組合－以下単に「組合」という）が退職手当全額不支給としたことを、Gが違法として取消しを求めた事件であるから、この本質においてはこれまでみた三例と共通するところがあるケースであるといえよう。

すなわち本件でも、X7の行為が懲戒免職処分相当の非違行為であったか否か、および非違行為が懲戒免職処分相当であったとしても、退職手当支給制限処分が適法であるか否かが争点であったのである。具体的にいうと、組合がX7には在職中に業務上横領や詐欺に該当する行為があり、そうした行為は北海道教職員に係る懲戒処分の指針（これまでに述べた人事院指針とほぼ同内容）に倣って判断すると（判決もこれらの指針が不合理であるというべき事情も認められないから、これらの指針を基準として懲戒処分を定めることは相当といえるとする）、懲戒免職処分相当であるとして、死亡による退職をした者が在職期間中に懲戒免職処分を受けるべき行為をしたと認める場合は退職手当支給制限処分を行うことができる旨の組合の退職手当条例の規定により退職手当全額（約763万円）不支給を決定したのに対し、Gが懲戒免職処分相当の行為があったとの認定は事実誤認であることや、上記規定の組合による解釈適用

の誤り（組合は総務大臣運用方針をそのまま自らの運用方針としていた）などを主張して、退職手当支給制限処分の取消しを請求したのが本事件であった。

組合が主張するX7の在職中の非違行為とは、出張旅費の二重取り、出張旅費の過大申告による差額の不正受領、空出張による旅費の不正受領（2回）、実態のない研修会実施・バス借上料名目での不正な金員受領（2回）、緑の羽根募金の着服の7つであったが、一審判決⁽²⁰⁾はGの事実誤認などの主張を退けてこうした組合主張のX7の非違行為の事実をすべて認定し、組合がこれら一連の行為は懲戒免職処分に該当する非違行為であるとするのは相当であるとする。

しかし一審判決は退職手当全額不支給という処分については、一部不支給を行うことはやむを得ないとしても、当該非違行為は、退職手当を全部支給しないことが相当といえるほどに重大な非違行為であるとまでいうことはできないとして、組合の退職手当支給制限処分を取り消した。

こうした判断の基になっているのは、これまでの退職手当支給制限処分を取り消した判例と同様、懲戒免職処分に相当する非違行為を行った者については、退職手当全額不支給とするのが原則であるとする、既に何度もふれた総務大臣運用方針およびそれに倣った組合の退職手当条例の運用方針に対する疑義であり、またこうした運用方針の裁判規範性の否定である。つまり判決は、退職手当には勤続報償としての性格のほか、賃金の後払いや退職後の生活保障という性格があり、こうした退職手当の複合的性格からすると、非違行為をした公務員が退職手当の支給を受ける権利を直ちに喪失するとはいえず、事実組合の退職手当条例も懲戒免職処分を受けた者に対しては退職手当の全部支給制限を行うのが原則であるとする旨の規定とはなっていないといい、また、そうした原則を謳った運用方針は行政内部の基準であって、裁判所の判断を拘束するものではないとするのである。

(20) 札幌地判平成27・4・8 判自403号26頁。

こうして一審判決は懲戒免職処分を受けた者ないしそれに相当する非違行為を犯した者の退職手当の支給のあり方についての組合の主張を容れず、代わりに、「従前における公務貢献の程度と当該非違行為の内容及び程度等を比較衡量し、…非違行為を行った当該公務員に対する制裁として全部不支給制限が相当といえるか否かによって判断するのが相当である」という退職手当支給の決定のあり方を示すのである。このことは要するに退職手当全額を支給しないことが相当といえるほど非違行為が重大であるかが退職手当支給制限処分の適法性の判断基準であるとするものであり、それはいうまでもなく、これまで退職手当支給制限処分を取り消してきた判例の採用した基準であった。

一審判決はこうした判断基準に基づいて上述のX7の7つの非違行為について検討し、それらの行為はいずれも自己の職務上の地位を利用して不正な金銭の受領及び着服を行ったものであり、非違の程度は大きく、態様は悪質であって、市民の公務員に対する信頼をも大きく損ない、行為後も反省の態度は見受けられないとする（特に緑の羽根募金を着服した7番目の行為の非違の程度が大きいとされ、さらにX7に従前職務懈怠、職務命令違反による1回の分限降任処分歴及び1回の懲戒減給処分歴があることも言及されている）。

かくして一審判決はX7の退職手当が相応に減額されることはやむを得ず、そのことの合理性は認めることができるが、しかし最初に述べたように、全額不支給処分は裁量権を逸脱したものと認められ、違法であるとして、組合の退職手当支給制限処分を取り消した。その理由は、確かにX7の行為はその行為態様においては悪質なものと評価できるが、他方でX7の行為による被害額は合計18万5300円であって比較的軽微であり、刑法上の詐欺又は業務上横領に該当するとはいえず、被害弁償がされれば刑事上の責任を問われない可能性もあったといえるのであって、結果態様においては必ずしも非難の程度が大きいものとはいえないということである。つまりこれまでに筆者が用いてきた語でいえば、非違行為の内容及び態様の悪質性は著しいが、結果はそれほど深刻とはいえず、したがって総合すると未だ全額不支給を相当とする「重大な非

違行為」があったとまではいえないというわけである。判決はこうしたことに、18万5300円というX7が与えた被害金額に比してGが失う約763万円という退職手当の額が余りに大きいことを併せ考慮すれば、退職手当を8割程度減額することはやむを得ないとしても、全額不支給とするのは違法であり、そうした処分は取り消されるべきであると結論する。

この、行為の内容や性質は著しく悪質であるが、結果は深刻とはいえないから、「重大な非違行為」という退職手当支給制限処分を適法とする事由は認められないという結論は、これまでにみた三事例のそれに比べて筆者にはかなり評価が難しいものであるように思われる。というのは結果が重度といえるかどうかを判決はほとんど専ら被害金額に基づいて判断しているのであるが、被害金額のみならず、そのほぼ3年間に7回繰り返されたという回数や常習性、あるいは職務上の地位を利用したものであった(X7は自らが勤務する町の農林水産課に事務局が置かれている、近隣市町村の長によって構成される森林・林業活性化センターの旅費に係る支出何書を作成し、また預金通帳と印鑑を所持し、預金口座を管理する地位にあった)ということの当局や住民への影響を結果の重度さの判断において考慮に入れなくてよいものかという疑問が残るからである。長崎県職員事件の場合も非違行為が繰り返されているが、それは職務遂行とは関係ない、少額の窃盗事件であり、しかも回数もほぼ2年の間隔を置いて2回であり、本件とは相当に事情が異なるようにみえる。こうした長崎県職員事件と異なる事情は内容や態様の悪質性の判断においてのみならず、多かれ少なかれ結果の重度さの判断においても考慮されるべき要素ではないかと思われるのである。

例えばX7の7つの行為は対外的に大きな反響を呼び、町行政の信用失墜、町幹部の問責といった事態に発展することが予想される行為だったのであり(実際X7の上司等管理職4名が戒告処分、町長及び副町長が減給処分という懲戒処分を受けている)、こうしたことからすれば、筆者の立場からしても、単に内容や態様が悪質であるのみならず、結果も重度な非違行為とみなして、組

合の退職手当支給制限処分を是認する余地も充分にあるように思われるのである。

控訴審判決は一審判決を取り消してGの請求を棄却したが⁽²¹⁾、ただそれはこうした筆者の疑問と軌を一にした理由によってなされたものではない。控訴審判決は退職手当が勤続報償としての性格を基調としていることなどを理由に、総務大臣運用方針を不合理とはいえないとし、したがって組合の退職手当支給制限処分が適法か否かは、組合がこの運用方針に則って本件処分をしたといえるかどうかによって決せられるとする。それはいい換えれば、X7に例外的に一部支給が認められる事情が存在するかということである。

そして控訴審判決は、X7の行為はX7が金銭の管理を委ねられていた自己の職務上の地位を利用して不正な金銭の受給及び着服を繰り返したというものであり、そうした行為は金額の多寡を問わず、それ自体非難の程度が大きく、公務に対する信頼を大きく損なうものであり、またX7は反省の態度を示していたとはいいいにくく、被害弁償も全くされていないこと、およびX7の従前の勤務状況も決して良好とはいえず、分限降任処分と懲戒減給処分を各1回受けていたことからすれば、一部不支給に止めるべき事由は見出し難いとし、組合の退職手当支給制限処分は適法とするのである。

筆者が上に示した運用方針に賛成しないことはこれまで再三繰り返したとおりであり、したがってこのような控訴審判決の判示にも賛成はできないが、その結論は上に述べたような理由で排斥されるものではないと考える。

(2) その他の事例

その他の事例の1つは、平成3年に東京都交通局に入局し、バス運転手として勤務していた原告（以下「X8」という）が、服務規律を遵守しなかったなどとして、平成24年7月交通局長から懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を

(21) 札幌高判平成27・9・11 判自403号23頁。

受けたことについて、主位的に、懲戒免職処分の違法を主張し、予備的に、懲戒免職処分が有効であるとしても退職手当支給制限処分は違法である旨を主張して、これらの2つの処分の取消しを求めた東京都交通局事件である（なおX8は本件両処分以前にも、平成20年9月、同年5月折り返しの待ち時間の間にバスを離れて携帯電話販売店に行って13分間の職場離脱をしたことと現金を所持したまま乗務したことを理由に、減給60分の1〔1か月間〕の懲戒処分を受け、また、同じく平成20年12月、同年9、10月にバス料金の手受け行為と乗務中における携帯電話所持行為が確認されたとして、停職6か月間の懲戒処分を受けている）。

本件両処分の理由とされているのは、大人200円、小児100円の料金は料金機の現金投入口に乗客自ら投入し、大人二人分の支払いのため乗客が500円硬貨を用いる場合も、運転手は料金機の運転席側の側面に設置された操作パネル上の「現金」、「大人」、「2」、「入力」の各ボタンを順に押し（以下この操作を「パネル操作」という）、100円の釣りが排出されるようにした上で料金機の現金投入口に乗客自ら500円硬貨を投入させるという服務規律が定められていたところ（すなわち現金を運転手が手で受け取る行為―手受け行為―は厳に禁止されていたわけである）、平成21年7月～23年8月に一般調査（都営バスの乗務員全員に対して不定期に行う調査）および指定調査（一般調査の中で問題点が発覚した乗務員についてより詳しく行う調査）により5回の手受け行為（二人分として差し出された500円硬貨を所定のパネル操作をして現金投入口に入れさせず、自ら收受して回数券袋に入れ、釣りの100円も回数券袋から取り出して渡した行為など）が確認され、また、平成24年6月にも3回同様の手受け行為が確認されたこと、およびこれらの平成21年～23年と24年の手受け行為などとの間の平成24年1月末無届けで知人とフィリピンに旅行したこと（この時X8は同月中旬のバス乗務中の一般車両との交通事故により、3週間の安静加療を要するとの診断を受けて病気休暇中であった）、平成24年6月の手受け行為についての事情聴取の際行われた所持品検査で携帯電話の所持が確認されたこと

である。

なお当局が手受け行為を禁止するのは、公金である運賃の横領行為の防止のみならず、それ以前に、都民や都営バス利用者から公金である運賃の管理の適正さに疑念を抱かれることの防止、すなわち公金の適正な管理に対する信頼の確保のためであるとされ、他方X8が手受け行為を繰り返したのは、パネル操作によって処理するより手受けで処理する方が乗客の乗車手続きを早く済ませられるということであった。そしてX8には料金着服の事実は認められなかったため、結局手受け行為の禁止という当局の服務規律に合理性があるか、逆にいえば、X8が上記のような理由でそうした服務規律を遵守しないことが処分に値する非違行為といえるかが大きな争点になったわけである。

判決⁽²²⁾はこの点につき、「乗客自身が料金機に運賃を投入するという本来の取り扱いと異なる、乗務員が手受けにより運賃を収受するという行為が行われること自体によって、公金の管理の適正さに疑念を抱かれる可能性が現実には生じると考えられる以上、運賃着服の事実が認められないとしても、手受け行為が公金の適正な管理に対する信頼を害する行為であることに変わりはなく、社会的重大性の程度が直ちに大きく減殺されるものではないというべきである」といい、また、「そもそも本件手受け行為の理由が乗客の乗車手続きを1秒でも早く行うことにあったとしても手受け行為が被告において厳に禁じられる行為であることに変わりはなく、本件手受け行為によって乗車手続きに要する時間がわずかに短くなったとしても、それは被告の職員として原告に求められる服務規律維持に優先するような乗客へのサービスとはいえないから、原告が述べる（乗車時間短縮のためという一筆者）上記理由は、合理的なものとは認められず、本件手受け行為の非違性の判断に影響しないというべきである」ともいう。すなわち手受け行為禁止を正当として当局の服務規律違反との主張を支持し、自分がなした手受け行為には合理性があるとのX8の主張を退けるのである。

(22) 東京地判平成26・6・5 判自395号39頁。

こうして判決はこのような服務規律違反である手受け行為を当局の注意・指導にもかかわらず繰り返したことからすれば、「手受け行為禁止の服務規律遵守に関してはもはや改善の見込みがないというほかなく」、また、病気休暇中の無届海外旅行や乗車中の携帯電話所持などに照らせば、「他の服務規律についても規律遵守の意識が低いといわざるを得ない」とし、結論として、「手受け行為禁止等の服務規律の遵守に対する原告の意識および態度が上記のとおりである以上、20年以上バス運転手として勤務を継続してきた等の原告に有利な事情を考慮してもなお、懲戒免職処分をもって対処すべきとの判断をすることもやむを得ないものとして合理性を認めることができるから、本件懲戒免職処分が社会観念上著しく妥当性を欠き裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものであると認めることはできない」と述べるのである。

要するにX8の懲戒免職処分の理由とされている行為からすれば、服務規律遵守の改善の見込みはないと推認されるのであって、当局の懲戒免職処分は相当というわけであるが、しかし本稿の主たる検討対象である退職手当支給制限処分については判決はそれを支持しない。

すなわち判決は、退職手当支給制限処分の適法性を判断するに当たって、先ず退職手当が法的性格としては、勤続報償としての性格のほか、賃金の後払いとしての性格や退職後の生活保障としての性格を有することも否定できないことと、懲戒免職処分を受けて退職した者について退職手当支給制限処分をするか否か、する場合にもどの程度の制限をすべきかについては、判断権者である交通局長の裁量に委ねられていることを述べた後、X8は手受け行為等を理由に既に停職6か月間の懲戒処分を受けながら、なお自己独自の考えに固執して同一行為を繰り返して懲戒免職処分を受けるに至ったのであり、手受け行為禁止の規律を遵守することが被告において重要視されていたことに照らせば、X8の退職手当が相当程度減額されること自体はやむを得ないものとして、その合理性を認めることができるというものの、退職手当の全部について不支給処分を行うことは、社会観念上著しく妥当性を欠き裁量権の範囲を逸脱したも

のと認めるのが相当であるとするのである。

判決がこのように判断する主な理由は、X8には受領した運賃の着服行為等の違法行為は認められないこと、X8の手受け行為によって公金の適正な管理に対する信頼が現実大きく損なわれ、または交通局における業務の遂行に看過できない具体的な支障が生じたとまでは認められないこと、X8の他の服務規律違反行為についてみても現実的な実害が生じたとまではいい難いこと、X8が20年以上にわたりバス運転手として勤務し、かつ、その地位は主事に止まること、前述のように退職手当には賃金後払い的性格や退職後の生活保障の趣旨も含まれ得ると解されることなどである。

こうして判決はX8が行った手受け行為等の非違の客観的内容や当該非違により公務に対する信頼が現実害された程度に比して本件全額不支給処分は過重なものといわざるを得ず、したがって当該処分は取り消されるべきであるとするのである。これは、筆者がこれまで使ってきた語でいえば、少なくともX8の非違行為は退職手当支給制限処分を適法とするほどその内容や態様及び結果において悪質、重度なものではなかったということであろう。

筆者も判決が本件退職手当支給制限処分を裁量権の逸脱とするこうした理由はよく理解でき、したがってその取消しとの結論には賛成である。例えば手受け行為についていえば、料金や代金を手渡し・手受けすることは日常的によくみられることであって、そのことから直ちに料金や代金の着服を疑う者は少ないであろう。確かにバス乗車の場合は料金機の現金投入口に料金を投入させるのが一般的であるが、それは着服の予防というより、むしろ運転手の負担を減らすための措置と捉える者が多いのではなかろうか。したがって手受け行為から直ちに料金の着服を疑ったり、料金の適正な管理に疑念を持つことはそれほど確信的には語れないであろう。

また、判決はパネル操作による処理でも手受けによる処理でも時間的な差はないとするが、パネル操作後料金箱に投入させるより、手受け処理の方が早く済ませられ、乗客サービスに利するというX8の主張も特段不合理なものとは

思われず、実感的にはむしろより説得力があるように思える。携帯電話所持の件に至っては、そもそもどういう理由でそうした所持禁止という服務規律が設けられているのか、よく理解できない（あるいは乗務中にゲーム等に使用するおそれがあるということかもしれないが、判決でもその理由についてはふれられていない）。むしろ緊急の連絡のためには携帯電話を所持する方が望ましいのではないかという気さえするし、少なくとも所持自体が乗務に差し支えるとは思われない。したがってX8の手受け行為や乗車中の携帯電話の所持は明確にそのことを禁止し、X8もよく知悉していた服務規律に故意に繰り返し違反したという意味では非違行為であったといえても、そうした形式的非違性を超えて、それがいかなる具体的で著しく重度な支障や実害を生じさせたかとなると、甚だ不分明なのである。

さらに病気休暇中の海外旅行も、一見すると随分と非違性の大きい行為に見えるが、その休暇の原因となった乗車中の交通事故の約2か月前に知人と計画し、旅行代金も支払済みであったところ、キャンセルしても支払済み代金の4分の1しか返還されず、知人からも「今更困る」といわれたため出掛けたという経緯があり、特段規範意識が全く欠けた行為とまでは断定できないように思われる。

このように考えれば、本件については、そもそも懲戒免職処分相当性にすら疑問がわからないでもないが、それを措くとしても、服務規律違反を糺してその維持を図るのに、退職手当支給制限処分まで加える必要があるか甚だ疑問であり（判決も「将来的に手受け行為禁止の趣旨である『公金の管理の適正さに疑念を抱かれることの防止』を図ることは、本件懲戒免職処分により原告を免職することによって十分に達成可能であると考えられる」としている）、退職手当支給制限処分を取り消した判断はよく首肯できるように思われるのである。

もう1つの例は飲酒運転に関わる事例であるが、原告自身（以下「X9」という）が飲酒運転をしたわけではなく、飲酒運転同乗の疑いで警察署に任意同

行されたこと（結局X9は刑事処分は受けていない）を理由に懲戒免職処分と退職手当（約2072万円）支給制限処分を受けたことに対し、X9がその取消しを求めた神戸市教委事件である。

X9は当時は神戸市立H中学校の教頭であったが、生徒のソフトボールの指導に熱心であり、以前にI中学校に勤務していた時もソフトボール部の顧問を務めていた。事件当日はその頃部員であったI中学校の卒業生6名、当時同僚の女性教諭であり、副顧問であったJ及びもう一人の教諭Kの9人で午後8時頃から10時頃まで同窓会を行い、飲食したが、終了後X9は卒業生らと別れ、J、K、と一緒に別の店で翌日の午前1時頃まで飲食した（ただしKは帰宅のため途中で店を出た。なおJは上述のようにI中学校でX9と同僚の教諭であったが、事件当時は神戸市教委の指導主事であった）。

その後、店を出たX9とJは帰る方向が同じであったことから一緒にタクシーに乗って帰ることとし、客待ちしているタクシーを探して先にJが乗り、X9がその隣に座って、Jの住居があるL方向にタクシーを発車させたが、車中でJが夫婦関係が円満でないことや「離婚」ということをX9に話したため、X9は慰めようという思いでJを抱きしめようとした。しかしJがそれを拒絶したところX9もすぐに体を離してその後は両者は無言のまま過ごし、午前2時頃タクシーはJの住居のマンションについたが、Jが料金を精算して両者が降車したところ、タクシーはそのまま走り去った。JはX9のタクシー車内での行動によって気まずい思いを感じており、もう少し話をするなどして時間をとって気まずさを解消し、X9と以前のような関係に戻してから別れたい、そうでないと次に会いづらいと思い、X9を自分の車を運転して自宅まで送ろうと考えて、「送りますから」といったところ、X9は「飲んでるからあかんやろ」と強く思い、その旨述べもしたが、Jが「時間がたっているから大丈夫」などといったため、結局X9は送ってもらうこととした。

しかしX9を助手席に乗せて発進した車は500メートルほど走行した後、民家のブロック塀に衝突してそれを崩すという事故を起こし、住人の通報により駆

けつけた警察官にJは道交法違反（酒気帯び運転）で現行犯逮捕され、X9も酒気帯び運転同乗の疑いで事情を聴かれた（なおこの時の呼気検査の結果は、Jは呼気1リットル当たり0.65ミリグラム、X9は0.35ミリグラムと、それぞれ基準値の4倍強、2倍強であった）。

こうしたJの逮捕やX9の同乗の事実はX9の実名の記載こそなかったものの、新聞報道され、市教委教育長がコメントを発表するとともに、H中学校でも全校集会で校長が生徒に本件事故車両に同乗していたのは教頭であるX9であることを説明して謝罪し、また校長は緊急の保護者会も開催して説明及び質疑応答を行うなどした。

こうした経過を受けて市教委がX9について懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を行い（なお市教委は処分に当たってそもそもX9がJに車で送ってくれるように頼んだとしているが、判決はそれを否定し、X9がJの車に乗るに至った経緯については上述のように認定している。またJも懲戒免職処分と退職手当支給制限処分を受けたが、Jはそれらの処分を争っていない）、X9が裁量権の逸脱、濫用などを主張してそれらの処分の取消しを請求したのである。

懲戒免職処分については、判決⁽²³⁾の結論は、それまでの経緯からすれば、Jの運転の申し出および飲酒運転の責任の一端はX9にあること、X9はJと一次会、二次会を通じて共に飲酒していたのであるから、Jが相当程度酒酔い状態にあることは認識できたはずであり、また、教頭という管理職の地位にあって教員としてもJよりも先輩であることなどからすれば、毅然とした態度でJの飲酒運転を制止すべきであるにもかかわらず、制止することなくJの申し出を承諾して自ら助手席に乗り込んでおり、X9に対する非難の程度は極めて高いこと、規律遵守を教育し、他の教員に服務規律の遵守を指導監督する教員・教頭という立場であったことに照らすと、X9の同乗行為は市教職員ひいては公務員全体、ならびに公教育に対する信頼に少なくない悪影響を与えたといえ

(23) 神戸地判平成25・12・10 判例集未登載。

ること、X9は飲酒運転厳罰などを定めた神戸市の懲戒処分の指針内容を十分に把握しておらず、また本件においてもJの申し出を安易に承諾していることを考慮すると、飲酒運転に対する考えが甘く、教頭という管理職の地位にある者が有していかるべき遵法意識に欠けていたといわざるを得ないこと、校長から連絡がくるまで本件事故について自ら報告せず、事故の重大性に対する認識が甘いことなどを多々述べて、こうしたことからすれば、X9の責任は重大というほかなく、勤務態度が良好であるとの評価を受けており、懲戒処分歴もないなどの有利に斟酌すべき事情を十分に考慮しても、懲戒免職処分を裁量権の逸脱・濫用と認めることはできないというものであった。

これまでの事例と同じように、非違行為の内容や態様にその地位や職務などから求められる注意や遵法意識が大いに欠けていたことを指摘し、また当該非違行為によって公教育や公務員に対する信頼が失墜したとして、こうした一定レベルの内容や態様の悪質性や結果の重さからすれば、懲戒免職処分に違法な点はみられないとするわけである。

しかし退職手当支給制限処分についてはそれとは異なり、裁量権を濫用したものであるとし、違法として取り消されるべきであるとした。

こうした結論に至るのに判決は先ず、退職手当の法的性格が、沿革としての勤続報償としての性格に加えて、賃金の後払いとしての性格や退職後の生活保障という性格をも併せ持つ複合的なものであることを指摘する。これはいうまでもなく、これまでの退職手当支給制限処分を取り消した判決と共通する判示であるが、さらに兵庫県教委が兵庫県公立学校職員等の退職手当に関する条例（以下「本件条例」という）について総務大臣運用方針に倣って定めた退職手当支給要領では、懲戒免職処分を受けた者に対しては、特段の事情のない限り、退職手当の全部支給制限を行うことを原則とするとされていることを被告が援用していることについても、このような退職手当の複合的性格からすれば、非違行為をした当該公務員が、その非違行為の内容等を問わず、退職手当の支給を受ける権利全部を直ちに喪失するとまではいい難いこと（懲戒免職処分と退

職手当支給制限処分は論理必然的に結びつけられるものではないこと)、本件条例も国家公務員退職手当法も、懲戒免職処分を受けた者に対して退職手当の全部支給制限処分を行うのが原則であるとする旨の規定とはなっていないこと、さらには退職手当支給要領は行政内部の基準にすぎず、裁判所の判断を拘束するものではないことなどを挙げて、そうした主張は採用できないとする。この点も退職手当支給制限処分を取り消した他の判決と共通するところがあるが、こうして判決は、「退職手当の支給制限は、公務員が規律に違反し、公務に対する国民の信頼を損ねたことを非難して行う公務員法上の制裁であると解されるから、そのような処分の違法性の判断においては、懲戒免職処分に相当する非違行為をした者について、本件条例の規定する諸事情の観点から、従前における公務貢献の程度と当該非違行為の内容及び程度等を比較衡量し、上記非違行為について当該公務員に対する制裁として全部支給制限を行うことが退職手当管理機関の裁量権を濫用したと認められるか否かによって判断するのが相当である」とする。すなわち非違行為がそれまでの功績を無にするほどに重大なものであったか否かによって退職手当支給制限処分の適法性が決せられるとするのであるが、これまたいうまでもなく、このこともこれまで退職手当支給制限処分を取り消した判決と同じ立場である。

こうしたことを受けて判決は懲戒免職処分の適法性の判断の際に述べたようなX9の行為の危険性や悪質性、飲酒運転車両の同乗に至った経緯や原因についての酌量の余地の乏しさ、市民の神戸市教職員に対する信頼やX9が勤務していたH中学校の指導体制に与える悪影響の大きさなどからすれば、退職手当が相応に減額されることはやむを得ないものとして、その合理性を認めることができるが、しかし前述のようにそれを超えた退職手当の全額不支給処分は裁量権の濫用であり、違法であるとするのである。

判決がそう判断する理由は、X9は自ら飲酒運転を敢行したわけではなく、またJが車で送ることを申し出た背景にX9が責任を負うべき事情があるとしても、X9がJに対し飲酒運転を積極的に依頼又は強要し、あるいは意図的に

Jが飲酒運転を申し出ざるを得ないような状況を作出したとまでは認められないから、飲酒運転のすべての責任をX9に負わせることは酷であること、X9の同乗行為は休日に行われた職務行為とは関係ない私生活上のものであり、飲酒運転は危険なものであるが、Jのそれは酒酔い運転ではなく酒気帯び運転に止まっていることに加え、生じた結果も物損事故に止まっており、X9の被害者への謝罪やJと被害者との間の示談成立及び被害弁償など相応の被害者対応もなされていること、X9は約31年間教員として勤務し、市教委等から表彰されるなど客観的評価も受けており、過去に懲戒処分歴もないことなどの事情を勘案して上述のような比較衡量をすると、「本件同乗行為は、…退職手当を全額支給しないことが相当といえるほどに重大な非違行為であるとまでいうことはできない」ということであつた。

それはこれまでの筆者の用語に則していえば、非違行為の内容や態様の悪質性および結果の程度が未だ退職手当支給制限処分を適法とする「重大な非違行為」の要件に達していないとするものであり、筆者もこうした判断に賛成である。市教委は懲戒免職処分即退職手当支給制限処分という立場に基づいてX9の行為を重大な非違行為として整序するが、その分X9の非違行為の評価が一方的に過ぎて、退職手当支給制限処分の適法性の判断に当たりX9の酌むべき事情をオミットしているきらいがあるのである。

結局これまでにみた6つの事例からいえることは、判決の結論の分岐点となるのは懲戒免職処分と退職手当支給制限処分の関係をどう捉えるか、すなわち両者を密接に結びつけたもの（論理必然的に結びつけられるもの）と捉えるか否かということと、そのことに関連して、退職手当支給制限処分が適法となるのは、懲戒免職処分の原因となった事由にさらに重大な非違性という特別な事情が認められる場合に限られると捉えるか否かということであるように思われる。そして従来懲戒免職処分と退職手当支給制限処分をリンクさせていた法令が改正されて両者が切り離された経緯からすれば、当然2つを別箇の処分と捉えるべきであり、また、懲戒免職処分が非違行為に対する公務員法制上の第一

次的制裁手段であり、そのことと関連しつつ、しかし別箇の処分として次に退職手当の支給に係る処分が検討されることからすれば、これまた当然に全額不支給処分は懲戒免職処分とは別の基準、筆者のいう特別基準によって判断されるべきことになると思われる。懲戒免職処分は今後公務員としての身分を剥奪するという処分であり、直接それまでの勤務の履歴を消すものではないが、退職手当全額不支給処分は実質的には公務員としての全履歴を抹消するものであって、繰り返していえば、それを適法とするには余程の非違行為の内容や態様および結果の悪質性、重度さが必要と解すべきであろう。

これまでにみたようにしばしば控訴審判決は退職手当支給制限処分を取り消した一審判決を覆しているが、こうした控訴審判決にはこのような懲戒免職処分と退職手当支給制限処分の相違の認識が欠けているように思われる。そしてこのことは結局飲酒運転を理由とする処分についての判決の場合でも、本稿で扱ったそれ以外の理由による処分についての判決の場合でも、同様であるというが、筆者の最終的な感想である⁽²⁴⁾。

(24) なお本稿脱稿後、某社が著作権を有する市販の音楽作成ソフトウェアを、著作権法違反になることを認識しながら、某社に無断で複製するとともに、インターネットのオークションサイトに出品して30万円の利益を得たことを理由になされた懲戒免職処分と退職手当支給制限処分について元中学教諭が取消しを求めた事例に接した。一審が原告の請求をいずれも退けたのに対し、控訴審は、本件懲戒免職処分は本件非違行為が他人の財産権の侵害である金銭事故や窃盗に類似するとの想定の下になされているが、両者には社会的非難の質と程度や罪悪感に大きな相違があること、本件非違行為の手口は稚拙であり、その性質や態様は極めて重大とまではいえないこと、生活費の不足等を稼ぐという動機は極めて悪質であるということとはできず、結果を重大であるとまでいうことはできないことなどを説いて、懲戒免職処分を取り消し、こうして懲戒免職処分が取り消されるべきものである以上、退職手当支給制限処分はその要件を欠く違法な処分になるとして同処分も取り消した(札幌地判平成28・6・14 判自418号55頁、札幌高判平成28・11・18 判自418号50頁)。懲戒免職処分そのものを違法として取り消し、そのことに連動して退職手当支給制限処分も取り消したのは、筆者の知る限り珍しい例である(なお、最決平成29・6・13 判例集未登載により控訴審判決が確定した)。