退職手当全部支給制限処分が裁量権の逸脱濫用ではないとされた事例

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷
【裁判年月日】 令和 5 年 6 月 27 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（行ヒ）第 274 号
【事　件　名】 懲戒免職処分取消、退職手当支給制限処分取消請求事件
【裁 判 結 果】 破棄自判
【参 照 法 令】 宮城県職員の退職手当に関する条例（昭和 28 年宮城県条例第 70 号。令和元年宮城県条例第 51 号による改正前のもの）12 条 1 項 1 号
【掲　載　誌】 労働判例ジャーナル 137 号 2 頁
◆ LEX/DB 文献番号 25572914

山形大学准教授 **和泉田保一**

事実の概要

宮城県（被告・控訴人・上告人）の公立学校教員であったX（原告・被控訴人・被上告人）は、酒気帯び運転及び物損事故を理由とする懲戒免職処分（以下、「本件懲戒免職処分」）を受け、これに伴い、同県職員の退職手当に関する条例（【参照法令】を参照。以下、「本件条例」）12 条 1 項 1 号の規定（以下、「本件規定」）により、退職手当管理機関である宮城県教育委員会（以下、「県教委」）から、一般の退職手当等の全部を支給しないこととする処分（以下、「本件全部支給制限処分」）を受けた。Xは、これら双方の処分について、その取消しを求めて提訴した。

原審（仙台高判令 4・5・26 公刊物未登載、LEX/DB25592747）は、本件懲戒免職処分については、（教育長通知）「教職員に対する懲戒処分原案の基準」には、「最低でも停職 5 月と定められている」ところ、①「教員という職務への信頼の維持の必要性や、教職員の飲酒運転の非違行為を防止するための注意喚起をする中で繰り返されたという経緯も考慮すれば、他の宮城県職員と比べて相当に重く厳しい処分であることは事実であるが、」非合理な差別であるとまではいえず、裁量権の範囲を濫用したとまではいえないとした。

他方、本件全部支給制限処分については、次の通り、その一部について裁量権の範囲を逸脱するとした。すなわち、②本件規定が、「幅広く多面的に非違に関する事情を勘案すべきことを定めた趣旨は、退職手当には、勤続報償としての性格のみならず、賃金後払いや退職後の生活保障の性格を持ち、長年働いた職員の権利としての性格にも配慮しなければならないことから、」処分庁の「判断が恣意的にならないように、慎重な検討を求めたものと解される。」③（本件規定に係る内規）「一般の退職手当等の支給制限処分等の運用について」（以下、「運用について」（筆者註））の第 12 条関係は「『非違の発生を抑止するという制度目的に留意し、一般の退職手当等の全部を支給しないこととすることを原則とする。』（1 項）と定める一方で、『一般の退職手当等の一部を支給しないこととする処分にとどめることとすることを検討する場合は、「当該退職をした者が行った非違の内容及び程度」について、次のいずれかに該当する場合に限定する。その場合であっても、公務に対する信頼に及ぼす影響に留意して、慎重な検討を行うものとする。』（4 項本文）と定め、一部を支給しない処分にとどめることを検討する場合として『(1) 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』を定めて」おり、④この「4 項 (1) の規定によれば、原告の酒気帯び運転の場合における『当該退職をした者が行った非違の内容及び程度』は、」別件の警察官や高校教員の「事例のように、停職処分にとどめる余地があった非違行為であるといえる」ところ、⑤「原告は、職への信頼が高く求められる教員ではあったが管理職ではなく、……30 年余り勤続し、過去に懲戒処分歴は全くなく、……反省して事実を認め罰金刑を受け、……被害が物損にとどまり被害弁償も直ち

に済ませている。」⑥「そうすると、前記条例の規定に即し、占めていた職の職務及び責任、勤務の状況、行った非違の内容及び程度、非違に至った経緯、非違後における言動、非違が公務の遂行に及ぼす支障の程度並びに非違が公務に対する信頼に及ぼす影響を総合的に勘案すれば、……退職手当の全額を支給しない処分をすることは、条例の規定の趣旨を超えて職員に著しい不利益を与えるものであり、……裁量権の範囲を逸脱する」。よって、全部支給制限処分のうちXの退職手当等の3割に相当する額を支給しないこととした部分について取り消すとした[1)]。

この一部認容判決に対して、宮城県が上告及び上告受理申立てをした。

判決の要旨

1　退職手当支給制限処分の意義と同処分に対する司法審査の方式

「一般の退職手当等は、勤続報償的な性格を中心としつつ、給与の後払的な性格や生活保障的な性格も有するものと解される。そして、本件規定は、個々の事案ごとに、退職者の功績の度合いや非違行為の内容及び程度等に関する諸般の事情を総合的に勘案し、給与の後払的な性格や生活保障的な性格を踏まえても、当該退職者の勤続の功を抹消し又は減殺するに足りる事情があったと評価することができる場合に、退職手当支給制限処分をすることができる旨を規定したものと解される。このような退職手当支給制限処分に係る判断については、平素から職員の職務等の実情に精通している者の裁量に委ねるのでなければ、適切な結果を期待することができない。

そうすると、本件規定は、懲戒免職処分を受けた退職者の一般の退職手当等につき、退職手当支給制限処分をするか否か、これをするとした場合にどの程度支給しないこととするかの判断を、退職手当管理機関の裁量に委ねているものと解すべきである。したがって、裁判所が退職手当支給制限処分の適否を審査するに当たっては、退職手当管理機関と同一の立場に立って、処分をすべきであったかどうか又はどの程度支給しないこととすべきであったかについて判断し、その結果と実際にされた処分とを比較してその軽重を論ずべきではなく、退職手当支給制限処分が退職手当管理機関の裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、当該処分に係る判断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認められる場合に違法であると判断すべきである。」

2　本件全部支給制限処分の違法性について

「本件規定は、退職手当支給制限処分に係る判断に当たり勘案すべき事情を列挙するのみであり、そのうち公務に対する信頼に及ぼす影響の程度等、公務員に固有の事情を他の事情に比して重視すべきでないとする趣旨を含むものとは解されない。」

「本件非違行為の態様は重大な危険を伴う悪質なものであ」り、「その生徒への影響も相応に大きかったものと考えられ」、「本件非違行為は、公立学校に係る公務に対する信頼やその遂行に重大な影響や支障を及ぼすものであった」こと、「県教委が、……前年、教職員による飲酒運転が相次いでいたことを受けて、……飲酒運転に対する懲戒処分につきより厳格に対応するなどといった注意喚起をしていたとの事情は、非違行為の抑止を図るなどの観点からも軽視し難い。」

「本件全部支給制限処分に係る県教委の判断は、被上告人が管理職ではなく、本件懲戒免職処分を除き懲戒処分歴がないこと、約30年間にわたって誠実に勤務してきており、反省の情を示していること等を勘案しても、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ものとはいえない。」

3　宇賀克也裁判官の反対意見

「『……運用について』では、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処分とされたときには、一般の退職手当等の一部を支給しないこととする処分にとどめることを検討することとし、その場合であっても、公務に対する信頼に及ぼす影響に留意して、慎重な検討を行うこととしている。しかるところ、同じく県教委が制定した『教職員に対する懲戒処分原案の基準』では、飲酒運転を行った場合は、免職又は5月以上の停職とされており……上告人の職員の飲酒運転による非違行為で停職処分にとどめられた例は少なくない。」「被上告人については、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処分がされたといえ、一般の退職手当等の一部を支給しないこととする処分をすることを、公務に対する信頼に及ぼす影響に留意して慎重に検討すべきであったといえ」、「原審の判断に違法があるとは考え難い。」

判例の解説

一　退職手当支給制限処分とその意義について

平成 20 年改正前の国家公務員退職手当法は、懲戒免職処分を受けた公務員には、退職手当を支給しない旨を規定しており（平成 20 年改正前の同法 8 条 1 項）、地方公務員についても、当該地方自治体の条例により同様とされていた。

平成 20 年の改正は、「支給しない」という規定を廃し、当該退職に係る退職手当管理機関（以下、「処分庁」）が、関連する事情を勘案して、そ「の全部また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」（同法 12 条 1 項 1 号）とした[2]。

宮城県においても同法改正を踏まえた本件条例の改正がなされ、本件規定を有することとなり、当該処分をする際に処分庁が勘案すべき事情について、「当該退職をした者が占めていた職の職務及び責任、当該退職をした者の勤務の状況、当該退職をした者が行つた非違の内容及び程度、当該非違に至つた経緯、当該非違後における当該退職をした者の言動、当該非違が公務の遂行に及ぼす支障の程度並びに当該非違が公務に対する信頼に及ぼす影響」と規定された。

退職手当とその支給制限処分の意義としては、民間企業においては、退職金が制度化され、支給基準が明確になっている場合において、「賃金後払い的性格と功労報償的性格を併せ持つもの」と解する見解が多い[3]。そして、私生活上の非違行為に対する全額不支給の措置は、原因非違行為が対象者の永年の効を全て抹消してしまうほどの重大な背信行為があったことが肯定されない限り違法とされる傾向があることが指摘されている[4]。

公務員の場合については、平成 20 年の法改正に先だつ総務大臣主催による検討会報告書[5]においては、公務員の退職手当の性格について、「勤続報奨、生活保障、賃金後払いの性格が不可分に混合したものと解されているが、……勤続報償としての要素が強い」とされている。

そのような退職手当の支給制限について定める本件規定の趣旨について、原審判決は、長年勤続する職員の権利面への配慮の必要から、その支給制限処分に係る判断にあたって「慎重な検討」を求めたものとした（②）。

これに対し、本件判決は、「当該退職者の勤続の功を抹消し又は減殺するに足りる事情があったと評価することができる場合に、退職手当支給制限処分をすることができる旨を規定したもの」であるとした。このことが具体的に意味するところは明らかではないが、続いて、このような判断に係る処分をするにあたって広範な裁量権があることを肯定している（判決の要旨 1）ことに鑑みれば、結局は、民間企業の場合との相違を強調する意義を有することになろうか。

二　本件判決における裁量審査の方式

本件判決は、裁量処分に対する司法審査の方式として、公務員の懲戒免職処分に対する最判昭 52・12・20 民集 31 巻 7 号 1101 頁（以下、「昭和 52 年最判」）を踏襲している（判決の要旨 1 後段）。同最判に対しては、審査密度の観点から最小限審査[6]であるなどとして批判が多い[7]が、その後、最判平 24・1・16 判時 2147 号 127 頁等（以下、「平成 24 年最判」）において、同じ方式によりつつ、「戒告を超えてより重い減給以上の処分を選択することについては、本件事案の性質等を踏まえた慎重な考慮が必要」[8]とした上で、「処分を選択することの相当性を基礎付ける具体的な事情」が必要であるとし、結論として、減給処分等の選択について重きに失するものとして、裁量権の範囲を超えるとの判断が示された。また、事案を異にする例であるが、最判平 30・11・6 判時 2413 ＝ 2414 号 22 頁、最判令 2・7・6 判タ 1480 号 123 頁では、「慎重な考慮」の明示はみられないものの、懲戒停職という選択の「不利益的効果の重大さ」や、「相当に重い処分」である点から、司法審査にあたっての慎重な判断の必要性が意識され、勘案すべき事情の一部に一定の重み付け[9]を置きつつ、処分が重きに失するか否かについて審査がなされていることが指摘されている[10]。昭和 52 年最判以降、少なくとも、停職以上の処分については、このように比例原則をある程度厳格に適用[11]することで、審査密度の向上が一定程度実現しているということはできよう[12]。

三　本件退職手当支給制限処分について

退職手当制限処分についてはどうだろうか[13]。

本件の原審は、本件規定の趣旨について「長年勤続する職員の権利としての面にも慎重な配慮を求めたものと解される」としており、これは、平成24年最判を意識しているように思われる。そして、懲戒免職処分については、同審は処分を加重すべき事由となる要素（以下、「加重要素」）に重み付けを置くことで、裁量権の範囲内であるとしている（①）ことから、退職手当支給制限処分に係る判断については、「運用について」の第12条関係4項(1)の規定の「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」として「一部制限処分を検討する場合」に該当するとしている。そして、勘案すべき諸事情について、⑤の通り、処分を軽減すべき事由となる要素に重み付けをした上で、全部支給制限処分について、本件「規定の趣旨を超えて職員に著しい不利益を与えるものである」としている。これも、懲戒処分に係る近時の最高裁の先例と同様に、最小限審査の範型によりつつ、慎重な配慮を要することから、比例原則をより厳格に適用したものと解される。

これに対して、最高裁としては初めての判断となる本件判決においては、昭和52年最判の範型によりつつ、本件規定は、「判断に当たり勘案すべき事情を列挙するのみであ」るとし、原審のいう「慎重な配慮」の必要について顧慮せず、むしろ、勘案すべき事情のうち、公務員に固有な事情、すなわち、加重要素に重み付けをすることで、本件全部支給制限処分を裁量の範囲内であるとした。

宇賀裁判官の反対意見は、上掲の「運用について」規定の適用可能性、及び同県における警察官についての停職処分の事例との比較に言及しており、原審の判断への肯定について、その要点を示しているものと解される。

このように結論が相違した要因は、端的にいえば、退職手当支給制限処分の趣旨の解釈に起因する上述「運用について」規定の取り扱いの相違にある。同規定を、文理通りに単に一部支給制限を検討する判断をする際の必要条件を定めたにすぎないと読めば、必ずしも一部支給制限処分の検討を必須とする根拠とはならず、多数意見の通りに解されることになろう。

●――注

1）原審の3割相当部分の取消判決について詳細に検討するものとして、中原茂樹「判批」法教508号（2023年）128頁を参照。

2）この経緯について、森末暢博「懲戒免職処分と退職手当の支給制限」季刊公務員関係判例研究164号（2014年）14～31（14～16）頁が詳しい。

3）三好規正「公務員懲戒処分と退職手当支給制限処分をめぐる裁量統制に関する考察――近年の裁判例を素材として」山梨学院ロー12号（2017年）83～141（129）頁。菅野和夫『労働法〔第12版〕』（弘文堂、2019年）439頁などを参照。

4）三好・前掲注3）、安藤高行「公務員の懲戒免職処分と退職手当」労判1125号（2016年）5～15（7～8）頁を参照。

5）国家公務員退職手当の支給のあり方等に関する検討会『報告書』（総務省、2008年）13頁。また、同報告書同頁は、平成20年の法改正の背景として、「（旧）退職手当制度においては、懲戒免職処分とその他の懲戒処分（停職、減給、戒告）では、退職手当制度上の効果が大きく異なり、差が大きくなるという疑問があ」ることから、制度改正が必要であるとしている。三好・前掲注3）124頁なども参照。

6）小早川光郎『行政法講義　下Ⅱ』（弘文堂、2005年）195頁。

7）榊原秀則「社会観念審査の審査密度の向上」法時85巻2号（2013年）4～9（4）頁などを参照。

8）山本隆司「日本における裁量論の変容」判時1933号（2006年）11～22（14）頁は、判例上、法適用によって侵害される権利利益の程度や要保護性が高いほど統制密度が高められることを指摘する。

9）「重み付け」については、橋本博之『行政判例と仕組み解釈』（弘文堂、2009年）152頁以下を参照。

10）早津裕貴「判批」新・判例解説 Watch（法セ増刊）28号（2021年）307～310（309）頁。なお、深澤龍一郎「判批」民商155巻4号（2019年）173～177（177）頁も参照。

11）比例原則の厳格な適用について詳細に検討するものとして、西田幸介「公務員の懲戒処分における裁量権行使の司法審査」西田編著『行政課題の変容と権利救済』（法政大学ボアソナード記念現代法研究所、2019年）202～218頁。

12）ただし、早津・前掲注10）309頁は、近時の最高裁判例において、「被処分者に有利となる事情を酌んで違法判断を導いた原審判決につき、非違行為の重大性を積極的に再評価して覆している点」を指摘する。田尾亮介「判批」令和2年度重判解30～31（31）頁も参照。本件においてもそうした事象がみられる。

13）下級審の事例について検討を加えるものとして、三好・前掲注3）130頁を参照。また、渡邉賢「判批」新・判例解説 Watch（法セ増刊）15号（2014年）279～282（282）頁も参照。