運賃の着服等を理由とする退職手当不支給処分が適法とされた事例

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第一小法廷
【裁判年月日】 令和 7 年 4 月 17 日
【事 件 番 号】 令和 6 年（行ヒ）第 201 号
【事　件　名】 懲戒免職処分取消等請求事件
【裁 判 結 果】 破棄自判
【参 照 法 令】 京都市公営企業に従事する企業職員の給与の種類及び基準に関する条例 14 条、京都市交通局職員退職手当支給規程 8 条 1 項 1 号
【掲　載　誌】 裁時 1862 号 1 頁、裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25574225

静岡大学教授 **高橋正人**

事実の概要

本件は、Y＝京都市（被告・被控訴人・上告人）が経営する自動車運送事業のバスの運転手として勤務していたX（原告・控訴人・被上告人）が、運賃の着服等を理由とする懲戒免職処分を受けたことに伴い、京都市公営企業管理者交通局長から、京都市交通局職員退職手当支給規程 8 条 1 項 1 号の規定（以下「本件規定」という）により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」という）を受けたため、Yを相手に、上記各処分の取消しを求めた事案である。

第一審判決（京都地判令 5・7・18LEX/DB25623482）は、本件全部支給制限処分を適法としたが、第二審判決（大阪高判令 6・2・16LEX/DB25623483）は、本件全部支給制限処分は、「処分行政庁としての裁量権を逸脱した違法なもの」として、Xの請求を一部認容したため、Yが上告。

判決の要旨

「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いて、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管理者の裁量に委ねているものと解され、その判断は、それ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、違法となるものというべきである（最高裁令和 4 年（行ヒ）第 274 号同 5 年 6 月 27 日第三小法廷判決・民集 77 巻 5 号 1049 頁参照）。」

「本件着服行為は、公務の遂行中に職務上取り扱う公金を着服したというものであって、それ自体、重大な非違行為である。そして、バスの運転手は、乗客から直接運賃を受領し得る立場にある上、通常 1 人で乗務することから、その職務の性質上運賃の適正な取扱いが強く要請され、その観点から、京都市交通局職員服務規程（平成 2 年京都市交通局管理規程第 3 号の 16）において、勤務中の私金の所持が禁止されている（20 条）。そうすると、本件着服行為は、上告人が経営する自動車運送事業の運営の適正を害するのみならず、同事業に対する信頼を大きく損なうものということができる。」

「……被上告人は、バスの運転手として乗務の際に、1 週間に 5 回も電子たばこを使用したというのであるから、勤務の状況が良好でないことを示す事情として評価されてもやむを得ないものである。

そして、本件非違行為に至った経緯に特段酌むべき事情はなく、被上告人は、それらが発覚した後の上司との面談の際にも、当初は本件着服行為を否認しようとするなど、その態度が誠実なものであったということはできない。

これらの事情に照らせば、本件着服行為の被害金額が 1000 円でありその被害弁償が行われていることや、被上告人が約 29 年にわたり勤続し、その間、一般服務や公金等の取扱いを理由とする懲戒処分を受けたことがないこと等をしんしゃくしても、本件全部支給制限処分に係る本件管理者の判断が、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ものということはできない。」

判例の解説

一　退職手当支給制限処分を巡る最高裁判例

本判決[1]は、最判令5・6・27民集77巻5号1049頁（以下「令和5年最判」という）[2]、最判令6・6・27判時2627号17頁（以下「令和6年最判」という）[3]に次いで、3例目の退職手当支給制限処分に関する判断であり、いずれも、全部支給制限処分について裁量権の逸脱・濫用はないとの判断に至っている点においても共通する。

令和5年最判については、公務員の懲戒処分に関する最判昭52・12・20民集31巻7号1101頁（以下「昭和52年最判」という）と類似した判断枠組みが採用されていることが、注2）で挙げた各評釈において指摘されており、調査官解説においても昭和52年最判等の「累次の最高裁判例が採用しているのと同様の、いわゆる社会観念審査の枠組みを採用したもの[4]」と述べられている。

仮に、「社会観念審査」を緩やかな裁量審査の枠組みで判例実務が捉えているなら、これまでの裁量審査に関する判例動向と整合するとは言い切れないところがあり、以下では、昭和52年最判を含むこれまでの「社会観念審査」を採用したとされる判例動向について触れた上で（二）、令和6年最判及び本判決における裁量審査について検討する（三）。

二　「社会観念審査」の展開

現在、判例・学説において「社会観念審査」とされている裁量審査の枠組みは、昭和20年代後半から昭和30年代前半に判例理論として形成されたものである（学生の懲戒処分につき、最判昭29・7・30民集8巻7号1501頁、公務員の懲戒処分につき、最判昭32・5・10民集11巻5号699頁）[5]。

昭和52年最判もこのような流れに位置づけることができるが、「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」た懲戒権者の効果裁量を認め、「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」と述べている。一見広範な裁量を認めつつも、考慮要素が具体的に提示されたことにより、比例原則等の媒介項を用いることによって、審査密度を高めることは可能であった[6][7]。

実際に、昭和52年最判の環裁判官の反対意見では、「一般の事案における場合よりも特に慎重な配慮のもとで、なおかつ、その行為を懲憑として当該職員が全体の奉仕者である公務員としての自覚と責任感を著しく欠如することが明らかに認められるなど、労使間の前述の信頼関係が失われその回復が至難であることが、客観的に十分な合理性をもつて肯認できる場合でなければならない」と述べられており、環裁判官の反対意見に類似した考え方は、その後の最高裁判例においても採用されている。

最判平24・1・16判時2147号127頁は、「当該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認められる場合」であることを求め、一部の減給処分を違法としたが[8]、停職6月の懲戒処分を適法とした、最判令2・7・6判時2472号3頁（以下「令和2年最判」という）においても、「本件処分は、本件懲戒条例（職員の懲戒の手続及び効果に関する条例－高橋注）の下では免職に次ぐ相当に重い処分であり、……個々の加重事由の考慮方法が形式的に過ぎるなど、直ちに首肯し難い点もある」と述べられているように、画一的な案件の処理について慎重な姿勢を見て取ることができる[9]。

また、昭和52年最判の調査官解説においては、考慮要素に着目した裁量審査について言及がなされており[10]、調査官解説を踏まえると昭和52年最判は、審査密度が考慮事項の考慮の仕方次第で変わり得るものを示す先例として捉えることも可能である[11]。近年、ハラスメント等を行った公務員に対する懲戒処分に関して、原審の判断を覆す最高裁判例が相次いで出されているが（令和2年最判、最判令4・6・14判時2551号5頁等）、「選択する処分が他の公務員及び社会に与える影響」については、既に昭和52年最判において指摘されているところであり、効果裁量（特に選択裁量）の段階において各種ハラスメント等についての社会的非難を（処分を重くする方向で）読み込んだと評価することもできる[12]。

なお、令和5年最判における宇賀裁判官の反対意見は、宮城県教育委員会が制定した「一般の

停職手当等の支給制限処分等の運用について」及び「教職員に対する懲戒処分原案の基準」に着目しつつ、裁量統制がなされるべきことを示唆するものであり、いわば裁量基準に着目した裁量審査ということになる。最判平 30・11・6 判時 2413 ＝ 2414 号 22 頁が「加古川市職員の懲戒処分に関する指針」に言及し、令和 2 年最判は、「懲戒処分についての処分基準を定めておらず、処分を 11 段階に区分し、減給及び停職については各 3 段階としているというのであるが、そのことにより適切な処分の量定の選択が妨げられるものということはできない」との前提のもと、他の非違行為の存在等を「加重事由として最終的な処分の量定を決定することも、それ自体が不合理であるとはいえない」と述べていることからすると、公務員の懲戒処分においても裁量基準に着目した裁量審査について、最高裁が全く念頭に置いていないわけではない[13]。

しかしながら、令和 5 年最判の調査官解説においては、「社会観念審査の場合には、必ずしも処分基準に沿って裁量審査をすることが不可欠となるものではない[14]」と述べられており、「社会観念審査」の理解について、学説とのズレを感じさせる[15]。また、本件の第一審判決及び第二審判決ともに、懲戒免職処分の適法性を審査するに当たり、「本件処分指針」（判決文においては、関連法令が省略されているが、裁量基準である“懲戒処分指針”を指すものと思われる）に着目しつつ裁量審査をしており、「社会観念審査」において、裁量基準に即しているかの審査は下級審裁判例において決して例外的な審査手法とはいえない[16]。

三　令和 6 年最判及び本判決における裁量審査

令和 6 年最判は、多数意見（法廷意見）が非違行為に対する非難の程度のみを重視しているのに対して、岡裁判官の反対意見は、「一般の退職手当に給与の後払的な性格や生活保障的な性格があることに着目し、この観点から、当該非違行為の内容及び程度等につき、当該退職者の勤続の功を完全に抹消するに足りる事情があったとまで評価することができるか否かにつき、慎重に検討を行うことが必要である」との前提のもと、全部支給制限処分は裁量権の逸脱・濫用に当たると結論づけている。

岡裁判官の反対意見は、令和 5 年最判の原審である仙台高判令 4・5・26 民集 77 巻 5 号 1110 頁と軌を一にするものであり、退職手当等が「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」ことを踏まえ（令和 5 年最判）、後者の側面＝「給与の後払的な性格や生活保障的な性格」を重視した慎重な検討を求めるものである[17]。

一方の多数意見（法廷意見）は、非違行為に対する非難の程度のみを重視し（悪質性や管理職の立場にあったことに重点を置く）、「公務に対する住民の信頼を大きく損なうものであること」をも指摘した上で、退職手当の全部支給制限処分に裁量権の逸脱・濫用はないと断じている。令和 5 年最判は、退職手当の性格につき、「勤続報償的な性格を中心」に捉えているが、このような捉え方は、「『公務員に固有の事情』を支給制限に傾く加重要素として重く評価する」との批判がなされている[18]。退職手当の性格について、令和 6 年最判及び本判決は特に言及していないが、令和 5 年最判と同じく「勤続報償的な性格を中心」に捉える立場に立っているといえよう。更に、令和 5 年最判においては、退職手当支給制限処分に関して、「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」と述べていることからすれば、令和 6 年最判において、「公務に対する住民の信頼」を重視していることも令和 5 年最判の枠組みの中で理解できる。

しかしながら、このような判断枠組みは、〈懲戒免職処分＝全部支給制限処分〉という画一的な思考を正当化しかねない。裁量基準に着目した裁量審査が閉ざされるとなると、比例原則の観点からの踏み込み方次第で、審査密度はかなり緩やかなものとなる。

令和 5 年最判及び令和 6 年最判が、公務外での非違行為を重く捉えているのに対して、本判決は、公務における非違行為（運賃の着服及び電子たばこの使用）を重く捉えて、退職手当の全部支給制限処分について裁量権の逸脱・濫用はないと結論づけている。

本判決の控訴審判決である前掲大阪高判令 6・2・16 は、Ｘが、「公営企業職員」であることを重視し、「退職手当についても、民間企業における運転手の退職金と同様に勤続報償的な側面のみならず、給与の後払い的な性格や生活保障的な側

面も軽視できない」と述べて、本件全部支給制限処分は裁量権の逸脱であると断じているのとは対照的である。

「公務に対する住民の信頼」が「（自動車運送－高橋注）事業に対する信頼」に置き換えられ、その「信頼を大きく損なうもの」と判断されている他は、基本的な判断枠組みは令和 6 年最判と同一であると指摘できよう。Xの地位は、令和 6 年最判と異なり管理職的な立場にないが、この点については考慮されていない。

このように捉えることができるとすれば、令和 5 年最判から本判決に至る〈懲戒免職処分＝全部支給制限処分〉という図式は、昭和 52 年最判が内包していた「社会観念審査」の負の側面を提示しているともいえる。考慮要素に着目した判断過程審査と社会観念審査との結合が、裁量審査の審査密度を一定程度向上させるものとして学説から支持を得ている理由が、考慮要素に対する「重み付け」に対する評価であるとすれば[19]、昭和 52 年最判で言及されている「広範な事情を総合的に考慮」という審査手法は、考慮要素に対する「重み付け」は全くなされない（本判決も含め、「社会観念審査」といわれる裁量審査において、「総合的に考慮」という文言が常に用いられるわけではないが、考慮要素は“総合考慮”の中に解消される）。非違行為の悪質性に重点を置くのみで、判決の方向づけがなされてしまうことになる。

●――注

1）本判決の評釈として、水町勇一朗・ジュリ 1613 号 4 頁、古賀修平・新・判例解説 Watch37 号 287 頁がある。

2）評釈として、中原茂樹・法教 517 号 130 頁、和泉田保一・新・判例解説 Watch34 号 57 頁、近藤卓也・令和 5 年度重判解 34 頁、早津裕貴・同 196 頁、正木宏長・民商 160 巻 3 号 433 頁、大江裕幸・法教 538 号 67 頁以下等がある。また、令和 5 年判決を踏まえた詳細な分析として、鈴木崇弘「公務員関係における裁量審査」法政研究 90 巻 4 号 1 頁以下、石森久広「退職手当支給制限処分の裁量審査」行政法研究 56 号 81 頁以下参照。

3）評釈として、大橋真由美・法教 529 号 120 頁、早津裕貴・新・判例解説 Watch36 号 265 頁がある。

4）佐藤政達・曹時 76 巻 4 号 149 頁。

5）判例法理の形成について、橋本博之『行政判例と仕組み解釈』（弘文堂、2009 年）155 頁、深澤龍一郎『裁量統制の法理と展開』（信山社、2013 年）355 頁参照。

6）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」同編著『行政課題の変容と権利救済』（法政大学ボアソナード研究所、2019 年）203 頁以下。

7）「社会観念審査」と「判断過程審査」を区別しない立場からすれば、昭和 52 年最判は、要考慮要素を提示したものとして位置づけられよう。仲野武志『法治国原理と公法学の課題』（弘文堂、2018 年）311 頁。昭和 52 年最判の理解の仕方については、藤田宙靖『裁判と法律学』（有斐閣、2016 年）317～321 頁の藤田宙靖教授と中川丈久教授の発言も参照。

8）比例原則の当てはめについての評価につき、榊原秀訓『行政裁量と行政的正義』（日本評論社、2023 年）15～18 頁、櫻井敬子＝橋本博之『行政法〔第 7 版〕』（弘文堂、2025 年）113 頁参照。

9）判例動向につき、和泉田・前掲注 2）59 頁、正木・前掲注 2）441～443 頁参照。

10）越山安久・曹時 33 巻 2 号 630 頁。

11）榊原・前掲注 8）12 頁、西田・前掲注 6）215 頁、高橋滋『法曹実務のための行政法入門』（判例時報社、2021 年）137～138 頁参照。

12）近年の判例動向については、分限処分も含め、早津裕貴「『労働者』としての『公務員』とは何か？」法教 510 号 54 頁以下。大橋洋一『行政法 I〔第 5 版〕』（有斐閣、2023 年）235 頁、興津征雄『行政法 I』（新世社、2023 年）431～432 頁も参照。

13）裁判例の詳細な分析として、鈴木・前掲注 2）28 頁以下。また、下級審裁判例では、裁量基準（懲戒処分基準）に沿った形での裁量審査がなされることがあり、海上自衛官に対する懲戒免職処分を違法とした、東京地判平 30・10・25 判時 2420 号 56 頁が注目される。山本隆司「行政裁量の判断過程審査の理論と実務」司法研修所論集 129 号 27 頁注 14 も参照。

14）佐藤・前掲注 4）151 頁。

15）「社会観念審査」と裁量基準との関係については、大江・前掲注 2）61～62 頁参照。

16）名古屋地判令 6・7・22 判タ 1534 号 150 頁は、裁量基準（名古屋市教育委員会における懲戒処分の取扱方針）を参照しつつ、個別事情を考慮し、懲戒免職処分を違法と断じている。

17）令和 5 年最判の評釈である近藤・前掲注 2）35 頁は、退職手当における給与の後払いや生活保障の側面を重視し、「相応の審査密度の向上」を求める。また、岡裁判官の反対意見につき、「民間の動向とも平仄を合わせたものと評し得る」とする早津・前掲注 3）267 頁も参照。

18）早津・前掲注 2）197 頁。学説の動向については、大江・前掲注 2）63 頁参照。

19）橋本・前掲注 5）165 頁以下参照。

＊ 本稿は、JSPS 科研費 22K01137 の助成を受けたものである。