

判例研究

公務部門における懲戒免職処分と 退職手当不支給処分

三重県・県教委(県立 A 高校職員・酒気帯び運転)事件
(名古屋高判平成 25 年 9 月 5 日労判 1082 号 15 頁)

早 津 裕 貴

1 事件の概要

原告(以下、「X」)は、昭和 25 年生まれで、昭和 46 年 4 月 1 日に被告三重県(以下、「Y」)の職員に採用され、平成 21 年 4 月 1 日から平成 22 年 10 月 21 日まで Y 県立 A 高等学校の F 長(事務職)として勤務していた。X は、採用されてから同日まで 39 年間、懲戒処分を受けた経歴はなかった。

X は、平成 22 年 7 月 12 日午後 3 時過ぎから午後 5 時頃までの間、Y 県 B 市内の海の家において、瓶ビール(663ml)2 本、缶酎ハイ(250ml)2 本を飲んだ。X は、その後、自動車を運転して自宅に向かい、途中、喫茶店及びコンビニに立ち寄り、合計約 20 分、6km を運転したが、同日午後 6 時 45 分頃、自宅から約 0.8km 手前で、検問を受け、呼気検査を受けた。そこで、呼気 1 ℓ 中に 0.54mg のアルコールが検出されたため、道路交通法 65 条 1 項違反(酒気帯び運転)で検挙された(「本件酒気帯び運転」。なお、事故等は発生していない)。

その後、X は、略式起訴され、同年 8 月 11 日に罰金 30 万円に処され、その後には運転免許取消処分も受けた。しかし、X は、平成 22 年 9 月 17 日に至るまで、Y 県立 A 高等学校の校長に対して、本件酒気帯び運転の事実及び内容を自主的に報告せず、同日になされた匿名の電話により初めて発覚した(「本件不申告」)。

Y 教育委員会(「処分行政庁」)は、平成 22 年 10 月 21 日、X に対し、

本件酒気帯び運転および本件不申告行為が地公法 29 条 1 項 1 号および 3 号に該当することを理由に、免職処分とし（「本件免職処分」）¹⁾、同日、X に対し、公立学校職員の退職手当に関する条例 12 条 1 項により、一般の退職手当等の全部（2478 万 6650 円）を支払わないとの処分をした（「本件不支給処分」）。

その後、X は審査請求を行ったが、本件免職処分について Y 人事委員会が、本件不支給処分について Y 知事がこれを棄却したため、平成 24 年 5 月 24 日、本件訴訟を提起した。本件訴訟での争点は、(1) 本件免職処分の適法性、および (2) 本件不支給処分の適法性である。

原審（津地判平成 25 年 3 月 28 日労判 1074 号 5 頁）は、本件免職処分は適法としたが、本件不支給処分については、まず「退職手当には賃金後払いとしての性格や退職後の生活保障としての性格があることも否定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ず、「免職処分を受けた者に対して退職手当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にはなっていないことからすると、免職処分を受けた者に対しては退職手当全部支給制限処分を行うのが原則であるともいえない」とした。そのうえで、非違行為の悪質性等に照らし、「退職手当が相応に減額されることはやむを得ない」としつつも、事故の不発生、交通法規違反の悪質性がきわめて高くはないこと、酒気帯び運転は職務

1) 処分行政庁の平成 19 年 10 月 1 日付け「懲戒処分の指針」は、県立学校に勤務する教職員等による交通事故・交通法規違反関係についての懲戒処分の標準例を、同日以降に発生したものについて、「酒酔い運転又は酒気帯び運転の当事者である教職員等は、免職とする」としていた。また、平成 18 年 9 月 27 日付け通知に添付され、同年 10 月 1 日以降に発生した交通事故等に適用するとされた「職員による交通事故等に対する懲戒処分の基準（別表）」は、上記と同旨の基準を示した上、欄外に「考慮すべき特段の事情があると認められるときは、軽減する場合もある」とするとともに、懲戒処分等の加重又は軽減の際に勘案すべき事項として「(1) 過去に交通事故等の報告義務を怠っていたことが判明した場合 (2) 違反又は過失の程度、被害者の状況 (3) 刑事又は行政処分等の程度 (4) 過去における処分又は違反等の状況 (5) 管理監督する立場にある者である場合 (6) その他特に考慮すべき事情がある場合」とし、また、職員は、酒気帯び運転により、刑事又は行政処分を受けることとなったときには、直ちに校長に報告するものとしていた。

その後、本件懲戒処分基準は、平成 22 年 12 月 24 日以降に発生した交通事故等について、酒酔い運転又は酒気帯び運転の当事者である教職員等が刑事又は行政処分を受けた場合及び交通事故を起こした場合（自損又は無損傷を含む）は免職又は停職とし、他人を死亡させた場合は免職とする旨、改正されている。

に直接関係ない私生活上の行為であること、公務に具体的な支障は生じていないこと、教員とは異なり生徒を直接教育指導する立場になかったことなどから、Yの職員に対する信頼を著しく損ねたとまではいえず、「本件懲戒処分基準において、交通事故等を伴わない無免許運転の場合は、免職、停職又は減給とされているのに比べ、交通事故等を伴わない飲酒運転が免職と重い懲戒処分が標準例とされているのは、飲酒運転撲滅という社会秩序維持の強い要請を背景とする公務に対する県民の信頼を根拠とするものであって、これを複合的性格を有する退職手当の支給制限においてまで大きく考慮すべきものともいえないこと、Xは約39年間にわたりY職員として勤務し、その間懲戒処分を受けたことがなく、その勤務態度に問題はなく、相応の公務貢献をしてきたこと、本件非違行為について反省していること、Xは既に59歳となっていて再就職には相当の困難が予想され、要介護状態にある両親を抱え、多額の負債もあることなどから、退職手当の支給なしには退職後の生活に困難を生じることになるなどの事情に照らすと、本件非違行為がXの長年の勤続の功績を全て抹消するほどの重大な非違行為であるとも、賃金の後払いの性格や退職後の生活保障の性格を全て否定すべきものともではない」とし、結論として本件不支給処分を違法とした。双方控訴。

2 判旨（一部認容（原判決変更）、一部棄却〔上告受理申立〕）

(1) 争点1（本件免職処分の適法性）について

ア 判断準則

本判決はまず、神戸税関事件最高裁判決²⁾を引用した上で、「懲戒処分のうち免職処分は、被懲戒者の公務員たる地位を失わせるという重大な結果を招来するものであるから、懲戒処分として免職処分を選択するに当たっては、他の懲戒処分に比して特に慎重な配慮を要する」と述べ、以下のように検討している。

「飲酒運転は人の死傷等の重大な事故を発生させるおそれのある行為

2) 最一小判昭和52年12月20日民集31巻7号1101頁。

であるところ、本件懲戒処分基準の制定に先立つ悲惨な事故の発生などから、飲酒運転に対する社会的非難が高まるとともに、飲酒運転撲滅に向けた社会的要請も強くなり、刑法及び道路交通法の改正により罰則が強化され……、本件懲戒処分基準は、このような社会的要請を考慮したものであり、特にYにおいては交通事故が多発している状況にあったことに鑑みれば、処分行政庁が本件酒気帯び運転のような飲酒運転について、私生活上の非違行為ではあるが、公務員に対する社会的信用を失墜させる非違行為として、原則として免職との厳罰をもって臨むことには相応の根拠がある」。

「他方、地方公務員に対する懲戒処分は、公務員として相応しくない非違行為がある場合に、その責任を確認し、それによって地方公共団体における規律の維持と公務遂行秩序の維持を目的とする制裁であって、飲酒運転撲滅という社会秩序維持を直接の目的とする制度ではないから、社会秩序維持を過度に考慮することは懲戒処分としての趣旨を逸脱するおそれがある。そして、……本件懲戒処分基準がやや柔軟性を欠いた基準であることからすると、個別的事案においては、本件懲戒処分基準を機械的に適用することが、裁量権の濫用となることもあり得る」。

イ 具体的判断

「本件についてみるに、……Xが飲酒を抑制したという事情はおよそ認められず、人通りの多い時間帯であるのに、飲酒運転を回避する努力を全くすることなく、Xは、飲酒をした海の家から自宅までは約2.8キロメートルにすぎず、出勤前に徒歩などで自動車を取りに行くことも容易であるのに、翌日の出勤に自動車が必要であるという程度の理由で本件酒気帯び運転に及んだ上、寄り道までして走行距離を延ばしたもので、飲酒運転に対する考えの甘さには甚だしいものがある。また、Xの外観上、飲酒の影響は明らかではないものの、本件酒気帯び運転直後のアルコール濃度は呼気1 l 当たり0.54 mgと道路交通法違反として処罰される最下限(呼気1 l 当たり0.15 mg)の3倍を超える高濃度であった。したがって、本件酒気帯び運転は悪質であり、これに至った経緯について酌量すべき事情があるとはいえない。さらに、Xは、処分行政庁に匿名の情報提供があつて問い質されるまでの約2か月間、校長に

本件酒気帯び運転を申告することがなかったのであり、これに X が交通法規を含めた法令の遵守等の教育を担う高等学校に勤務する公務員であり、しかも、管理職として部下職員に飲酒運転の撲滅を指導監督する立場にあったことからすると、本件非違行為は勤務先の高等学校の生徒や保護者を含め地域社会の Y の職員に対する信頼を損ねたものであり、また、管理職自ら飲酒運転を敢行したものであることから、指導体制にも悪影響を及ぼす可能性があったと考えられ、さらに、Y が、その職員に対し、飲酒運転の撲滅のために飲酒運転の問題性を指摘し、懲戒処分の量定を周知してきた状況をも考慮すると、X の責任は重い。

「そうすると、本件酒気帯び運転が私生活上の非違行為であること、本件酒気帯び運転は交通事故等を伴うものではなく実害が生じていないこと、本件酒気帯び運転によって勤務先の公務遂行に具体的な支障が生じることはなかったこと、X は本件非違行為について反省していること、X にこれまで懲戒処分歴がなく、約 39 年間の長きにわたり Y に勤務し、その勤務状態に問題がなかったこと、本件免職処分により、Y の職員としての地位を失うばかりか、定年間際となって退職手当金の受給権を失う可能性もあるなど、その受ける打撃が大きいことを考慮しても、飲酒運転撲滅に向けた社会秩序維持の強い要請の下では、処分行政庁が X を本件免職処分にしたことがその裁量を逸脱濫用したものとまでいうことは困難というべきである。……本件酒気帯び運転は、……別件取消訴訟の事案（飲酒後 8 時間以上の時間が経過し、途中約 6 時間の睡眠を取っていたが、飲酒検知の結果呼気 1 リットル当たり約 0.2 ミリグラムのアルコールが検出された事案）と比較しても、格段に悪質で違法性が高い……。……本件酒気帯び運転は、その悪質さからすれば、本件懲戒処分基準が仮に酒気帯び運転の当事者について『免職又は停職』とする旨既に改正されていたとしても、『停職』に当たる類のものではない。

「したがって、本件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たとはいえない。」

(2) 争点 2（本件不支給処分の適法性）について

本判決は、まず、国家公務員退職手当法の改正の経緯に言及し、「こ

れらを受けて、Yは、本件退職手当条例について上記〔と〕同様の改正をし、平成21年11月1日から施行している」とした上、以下のように述べた。

ア 退職手当の法的性格

「公務員の退職手当の法的性格は、退職手当制度の仕組み及び内容によってその性格付けに差異が生じ得るが、一般的には、勤続報償としての性格に加えて、労働の対償であるとの労働者及び使用者の認識に裏付けられた賃金の後払いとしての性格や、現実の機能としての退職後の生活保障としての性格が結合した複合的性格を有すると考えられている。そして、Yの公立学校職員に対する退職手当も、算定基礎賃金に勤続年数別の支給率を乗じて算定されていること、支給率が概ね勤続年数に応じて逡増していること、自己都合退職の場合の支給率を減額していることに照らすと、勤続報償としての性格を基調としつつ、これらの3つの性格が結合したものと解するのが相当である。」

イ 判断基準

「本件退職手当条例12条は、退職手当管理機関が退職手当等の全部又は一部の支給を制限する処分をするに当たっては、当該退職をした者が占めていた職の職務及び責任、当該退職をした者の勤務の状況、当該退職をした者が行った非違の内容及び程度、当該非違に至った経緯、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を勘案すべきと規定しており、このような広範な事情を総合してされるべきものであるから、上記〔懲戒処分の場合：作成者注〕……と同様に、退職手当支給制限処分をするかどうか、するとしていかなる程度の制限をすべきかは、退職手当管理機関の裁量に任されているものと解すべきであり、退職手当管理機関がその裁量権を行使してした退職手当支給制限処分が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、これを濫用したと認められる場合に限り、違法であると判断すべきものと解される。」

ウ 具体的判断

本判決は、まず、懲戒免職処分の適法性判断における、Xに不利な事情の検討とはほぼ同様の判断をし、「Xの責任は重いといわざるを得ない」とした上、以下のように判示し、原審の判断を覆した。

「そうすると、本件酒気帯び運転が私生活上の非違行為であること、本件酒気帯び運転は交通事故等を伴うものではなく実害が生じていないこと、本件酒気帯び運転によって勤務先の公務遂行に具体的な支障が生じることはなかったこと、Xは本件非違行為について反省していること、Xにこれまで懲戒処分歴がなく、約39年間の長きにわたりYに勤務し、その勤務状態に問題がなかったこと、本件免職処分により、Yの職員としての地位を失うばかりか、本件不支給処分により、定年間際となって約2500万円と高額な退職手当金の受給権を失うことになるところ、その退職手当金には賃金の後払い的性格や退職後の生活保障的性格も結合していること、Xは、要介護状態にある両親を抱え、多額の負債もある上、再就職にも相当な困難が予想され、本件不支給処分の結果退職後の生活に困難を生じることなど、Xの受ける打撃が大きいことを考慮しても、……本件酒気帯び運転の悪質さ、Xの責任の重さに、前記のとおり公務員の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、及び……公務員の退職手当に関する法律、条例の改正の経緯等を併せ考えると、飲酒運転撲滅に向けた社会秩序維持の強い要請の下、処分行政庁がXを本件不支給処分にしたことがその裁量を逸脱濫用したものまでいうことはできない。」

「したがって、本件不支給処分が社会観念上、著しく妥当性を欠き、裁量権の範囲を逸脱したとはいえ、本件不支給処分は適法である。」

3 評釈

(1) 本判決の意義

かつての国家公務員退職手当法は、懲戒免職処分がなされた場合に、退職手当を一律に全額不支給としていたのに対し、平成 20 年の改正（同 21 年 4 月より施行）により、一部不支給も可能となった（同法 12 条）。そして、各地方自治体においても、同様の条例が定められ、本件の Y も、公立学校職員の退職手当に関する条例に同様の規定を置いていた。

このように、現在では、公務員の懲戒免職処分と退職手当不支給処分は別処分と考えられており、本件は、両処分の判断を同時に扱った点に特徴がある。また、本判決の原審は、懲戒免職処分を適法としつつ、他方で退職手当全額不支給処分を違法とした稀有な例である。結果的に、本判決は、懲戒免職処分・退職手当全額不支給処分をともに適法としたが、この判断枠組については、結論を分けた原審の存在も相まって、懲戒免職（解雇）と退職手当（金）不支給の関係につき、民間と公務労働の異同を検討する上でも重要な意義がある。また、単なる酒気帯び運転に不申告が加わっている点において、飲酒運転への懲戒事案に一例を加えることにもなる。

(2) 争点 1（懲戒免職処分の適法性）について

ア 判断基準について

本判決は、神戸税関事件判決の判旨を忠実に引用の上、近時の裁判例の動向と同様に、免職処分を他の懲戒処分と区別し、慎重な考慮を要請している³⁾。この判断は、公務員の身分保障の観点からも妥当な判断で

3) たとえば、広島高判平成 24 年 9 月 28 日 LEX/DB 文献番号 25482848（最二小決平成 25 年 4 月 17 日 LEX/DB 文献番号 25500745 上告不受理、確定）、姫路市（消防職員・酒気帯び自損事故）事件（神戸地判平成 25 年 1 月 29 日労判 1070 号 58 頁）など多数。停職処分も区別するものとして、熊本県教委（教員・懲戒免職処分）事件（福岡高判平成 18 年 11 月 9 日労判 956 号 69 頁。最一小決平成 19 年 7 月 12 日 LEX/DB 文献番号 28132257 上告不受理、確定）などがある。また、事案との関係で減給処分にも言及した例として、日の丸・君が代訴訟（最一小判平成 24 年 1 月 16 日判時 2147 号 127 頁）がある。裁判例の動

ある。

他方、本判決は、社会的要請および交通事情の観点から、「原則として免職との厳罰をもって臨むことには相応の根拠がある」としているが、私生活上の非違行為のような職務との関連性が希薄な行為については、比例原則の適用を後退させない判断（すなわち民間類似の諸考慮要素に照らした判断）がなされるべきであり⁴⁾、「社会秩序維持を過度に考慮することは懲戒処分としての趣旨を逸脱するおそれがある」とする判示部分のみで足りたといえよう。

また、本判決は、「本件懲戒処分基準を機械的に適用することが、裁量権の濫用となることもあり得る」としているが、処分基準の硬直的・機械的適用が、裁量権の濫用の判断につながりうることは、近年の裁判例も示す妥当な判断傾向である⁵⁾。以上からすると、本判決のとした判断枠組みについては、妥当といえる。

イ 具体的判断について

飲酒運転を理由とした懲戒免職処分が争われた事案は多くあるが、本件における特徴は、Xに不利な事情として、酒気帯び運転に加えて、同行為の不申告という事情が存在したこと、および、教職員かつ管理職的地位にあったこと、ならびに、Xに有利な事情として挙げられたもののうち、退職手当は一部支給も可能となっていることにある。このため、判断の是非を論ずるにあたっては、これらの事情が懲戒処分の濫用判断にいかに影響するかを明らかにする必要がある。

（ア）Xに不利な事情について

前提として、飲酒運転を理由とした懲戒免職処分についての裁判例の判断を整理しておく。かねてから最高裁（最一小判昭和57年12月2日

向に関しては、早津裕貴「公務員懲戒処分における裁量論の現在—判例分析を中心とした検討—」名法253巻（2014）、縦組604頁（横組39頁。以下では横組のページ番号のみを記載）を参照。

4) 早津・前掲注（3）86頁以下。

5) たとえば、高知県（酒酔い運転・懲戒免職）事件（高松高判平成23年5月10日労判1029号5頁）。最高裁（前掲日の丸・君が代訴訟）においても同様の考慮がなされていると考えられる（同判決の櫻井補足意見、下井康史「判批」『地方自治判例百選【第4版】』（有斐閣、2013）133頁、北村和生「判批」新・判例解説Watch11号（2012）52頁、早津・前掲注（3）82、94頁など）。

労経速 1141 号 8 頁) も、酒気帯び運転がなされた事案において、前科がなく、罰金の略式命令で済んでいること、人身事故でないこと、単純業務に従事する職員であることなどを考慮して、懲戒免職処分を違法とする判断を是認していた。また、近年、下級審では、一般職員だけでなく、教員による飲酒運転の事案においても、免職処分を違法とする例が増えている⁶⁾。

この点、①公務員法における懲戒事由に関連する規定の仕方⁷⁾、および、②懲戒処分は「職員の非違行為に対して、職場の秩序を維持・回復することを目的として行われるもの」であり⁸⁾、その「秩序」は、やはり第一次的には、公務員の従事する具体的職務との関連性が重要な意義を持つことからすれば、懲戒処分の軽重を勘案するにあたっては、非違行為の職務との関連性(すなわち、被処分者の担当職務の種類・性質と非違行為の種類・性質との関連性)の有無・程度を重視して考慮すべき

6) たとえば、生徒の名簿・成績等を保存した光磁気ディスクの紛失も重なったが、違法としたものとして、前掲注(3)熊本県教委事件、酒気帯び運転につき、違法としたものとして、秋田県教委事件(秋田地判平成 24 年 3 月 23 日労働判例ジャーナル 4 号 3 頁)など。これに対して、飲酒運転により追突事故を起こし、傷害を負わせた場合に、適法としたものとして、名古屋高判平成 20 年 2 月 20 日判自 307 号 65 頁。

7) 職務上の義務と直接関連する諸規定のほか、第一に、法令遵守義務(国公法 98 条 1 項、地公法 32 条 1 項)にいう「法令」については、それが身分的ではなく、職務遂行上の義務として加重的に課される義務であることから、職務遂行に関係のある法令に限られると解されることである(青木宗也・室井力編『基本法コンメンタール 地方公務員法 新版』(日本評論社、1991) 142 - 143 頁(三橋良士明執筆))。法令遵守義務違反は、法令違反の懲戒事由(国公法 82 条 1 項 1 号、地公法 29 条 1 項 1 号)を構成するが、そこでは、職務との関連性が考慮されることになる(国家公務員倫理規程も、1 条 5 号が勤務時間外における行動に言及するが、全体としては、職務との関連性を有する汚職に関する規律が中心である)。第二に、全体の奉仕者たるにふさわしくない非行(国公法 82 条 1 項 3 号、地公法 29 条 1 項 3 号)の解釈として、法律上の「非行」と道徳的規律とは区別すべきであり(室井力『公務員の権利と法』(勁草書房、1978) 229 - 230 頁)、懲戒処分における「非行」の解釈においては、職務との関連性を考慮すべきことである(青木ら 125 頁(原野翹執筆)参照)。第三に、法令違反の懲戒事由を構成する信用失墜行為(国公法 99 条、地公法 33 条。室井 229 頁は、民間でも同様の義務はあると指摘する)も、職自体の信用を傷つける、すなわち職務との関連性がある行為と職全体の不名誉となる行為をあえて区別していることである。懲戒事由該当性判断として同一の条文で扱われることと、当該事実に対する評価は別問題であり、公務員法の諸規定からすれば、職務との関連性の有無・程度の勘案は要請されているといえよう。

8) 青木ら・前掲注(7) 110 頁(原野翹執筆)。前掲注(2) 神戸税関事件も「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、科される制裁」としている。

である。これによれば、事故を伴わない酒気帯び運転は、他者への危害がなく、交通取締等の職務に就いていない限り、職務との関連性も希薄な私生活上の非違行為であるため、それ自体の非違性を殊更に強調することはできない⁹⁾。

もっとも、警察職員および教職員とその他の公務員を区別し、前二者の職責を強調する裁判例もある¹⁰⁾。しかし、教職員の職責を、特段の限定なく、私生活上の行為一般に及ぼすことは妥当でなく、教職員の職責が問題となるのは、あくまでも具体的な職務との関連性の高い行為（たとえば、生徒への不適切行為、セクハラや痴漢行為など）に限定して考えるべきである¹¹⁾。この点、本判決は「法令遵守を指導する公立学校に勤務する職員である」ことを強調しているが、法令遵守の指導は、具体的な行動を伴う職務というよりは、抽象的・倫理的な態度一般に依存するものであること、および、公務員が法令遵守義務を負うことは、公務員全般にいえることからすると、必ずしも職務との関連性の高い行為とは言い難く、この点を殊更に強調することは妥当でない。また、原審が不支給処分の文脈で指摘したように、そもそもXは、「高等学校に勤務していたものの教員とは異なり生徒を直接教育指導する立場」ではなかったという点も指摘できよう。

また、F長たる地位についても、本判決のいうように、一般的に管理職が「部下職員に飲酒運転の撲滅を指導監督する立場に」あることは否定しないが、この点についても、あくまでも具体的な職務との関係にお

9) 上田賀代「公務員に対する懲戒免職処分について」判タ 1283号（2009）11頁も同様の見地を示す。

10) たとえば、消防職員の職責についての文脈で、「交通違反を取り締まるべき立場にある警察官や、生徒・児童の規範となるべき教職員が酒気帯び運転を行った場合と比較すれば、……消防職員の職責を過度に重視することは相当でない」とした前掲注（3）姫路市事件がある。他にも、教員につき、「教員たる者には教育者にふさわしい高度の倫理と厳しい自律心が要求されている」とした、大阪府教委（池田高校）事件（大阪地判平成2年8月10日労判572号106頁）や、事務職員の飲酒運転につき、警察・教職員との差異を考慮要素において示した、前掲注（3）広島高判平成24年9月28日など。

11) 前掲注（10）大阪府教委事件は、教員が、教え子の在学中から目立った交際関係にあり、卒業後に肉體関係を持つにいたったことが問題視された事案であった。また、青木ら・前掲注（7）125頁（原野翹執筆）も、懲戒事由にいう「非行」の解釈の文脈であるが、「交通取締警察官の交通事故と学校教員の交通事故とは職務関連性の観点から、異なった取扱が必要」とする。室井・前掲注（7）230頁も同旨。また、上田・前掲注（9）12頁も参照。

いて考えるべきであり、そのような考慮なしに、管理職たる地位を一般的に考慮要素として殊更に強調することは妥当でない¹²⁾。本判決は、指導体制への悪影響の「可能性」を指摘しているが、指導体制に対する具体的影響についての検討はなく、抽象論に終始していることから、不十分である。

以上のように考えた上で、やはり、本件で問題となるのは、懲戒事由の一つとしても挙げられる、本件飲酒運転の不申告という行為に対する評価である。私生活上の行為とはいえ、飲酒運転は、懲戒事由に該当する非違行為であり、その申告を怠ることは、職務上の上司等への報告義務を怠ったものといえ、職務との関連性も肯定されるためである¹³⁾。もっとも、不申告行為の非違性は、あくまでも当初の非違行為との関連において考慮すべきものである。なぜなら、不申告という行為は、独立して存在するものではなく、当初の非違行為の存在を前提とするものであり、当該事情が、被処分者の非違性を加重することになるとしても、その非違性は、前提となる非違行為との相関において判断されるべきものだからである。本判決も、判示から明らかなように、不申告の事情を飲酒運転自体の非違性を確定した後の補完的要素として用いており、その非違性を殊更に強調しているわけではない。このため、本件における不申告という事情は、あくまでも「本件酒気帯び運転の」不申告という形でとらえるべきであって、それによる非違性の加重も、酒気帯び運転という行為への評価との関連でなされる必要がある。このため、不申告行為を酒気帯び運転とは別時点になされた別行為として、独立の懲戒事由とすることを肯定するとしても、その非違性は酒気帯び運転との相関において勘案すべきであって、不申告行為だけを取り出して考慮要素として殊更に強調することはできない。

12) たとえば、課長の地位にある市職員が、酒気帯び運転をしたことを理由に懲戒免職処分を受けた、加西市（職員・懲戒免職）事件（大阪高判平成21年4月24日労判983号88頁）も、「非管理職の職員と比較すれば、その責任が重いことは否定できないが、管理職であっても課長にとどまることや直接飲酒運転を取り締まったり、交通安全運動を主催したりする部署に所属していたわけではないことなどからすれば、……殊更重視するのは相当ではない」としている。

13) 事後報告を迅速に行ったことを被処分者に有利な事情として勘案した裁判例として、千葉県（懲戒免職処分）事件（東京高判平成24年8月16日労働判例ジャーナル9号8頁）、前掲注（3）広島高判平成24年9月28日など。

（イ）Xに有利な事情について

被処分者に有利な事情として挙げられるもののうち、事故等を起こさなかったこと、職務への影響が発生しなかったこと、前歴のないことは、神戸税関事件判決が示す要素であり、また、多くの事案で考慮される事項であるので、特に問題はない。

他方で、詳しくは後述するが、退職手当不支給処分が懲戒処分とは別処分として扱われ、退職手当の一部支給が法令上可能になっていることをいかに評価するのかが問題となる。かつては、免職処分の打撃を勘案するにつき、退職手当全額が不支給となることを前提としてみるとみられるものもあった¹⁴⁾。しかし、現在では退職手当一部不支給も可能となっているため、免職処分と退職手当支給の有無は必ずしも対応しない。このため、免職処分の適否において、退職手当支給による経済的打撃を過大評価することには疑問がある¹⁵⁾。よって、退職手当不支給の点は、懲戒免職処分の適否を判断する文脈においては、あくまでも免職処分一般の不利益性の枠組を超えるものではない。

ウ 小括

以上のような整理の上で、本件の懲戒免職処分を適法とした判断はいかに評価されるか。

本件において、非違性を特に強化しうる事情は、飲酒運転に至る経緯および不申告の点である。しかし、本件の酒気帯び運転は、事故等を伴わず、職務との関連性も希薄なものであり、それに随伴する経緯および後続する不申告行為もその評価と相関してなされる必要がある。また、Xに対しては、既に刑事上の制裁として罰金30万円が科され、行政上の措置としての運転免許取消処分もなされており、社会的制裁という側面は一定程度果たされている点も看過すべきではない。このように考え

14) 前掲注(12)加西市事件、大阪府教委事件（大阪地判平成24年1月16日労働判例ジャーナル2号14頁）、前掲注(13)千葉県（懲戒免職処分）事件など。

15) 本判決は、定年間際となって退職手当金の受給権を失う「可能性」として考慮しており、その比重は明らかではない。他方、免職処分への慎重な考慮を要請する文脈において、全部又は一部の不支給であるとしても、不名誉や職を失う側面にも着目し、「当該公務員が被る有形・無形の損害は甚大であって、まさに当該公務員の半生を棒に振らせるに等しい」とするものとして、前掲注(3)姫路市事件。

ると、当該行為に、一般論としての教職員たる地位や監督者としての地位の考慮を加えたとしても、公務からの放逐を意味する免職処分を行うことは重きに失すると考えられる。したがって、免職処分を肯定した本判決は支持できず、その他の懲戒処分に止められるべきであった¹⁶⁾。

(3) 争点2 (本件不支給処分の適法性) について

ア 一般的判断枠組について

本判決は、多くの裁判例と同様に¹⁷⁾、退職手当支給制限処分の可否および程度につき、「退職手当管理機関の裁量に任されている」とした上、「その裁量権を行使してした退職手当支給制限処分が社会観念上著しく

16) また、処分基準の解釈として、本件非違行為の直後に改正された基準が他人を死亡させた場合を免職として特記していること、および注(1)で述べたように、基準の改正はその硬直性を改める形でなされていたことからすると、単なる酒気帯び運転の場合に免職としうるのは、他人を死亡させるに比肩する非違性が認められることが前提となっていたとして、処分基準の自己拘束性の観点(深澤龍一郎「行政基準」法教373号(2011)19頁参照。裁判例として、たとえば、大阪高判平成26年2月20日労働判例ジャーナル26号34頁は、結論としては、裁量権の逸脱を否定したが、「本件処分基準の内容が、懲戒処分指針の定めで整合しないものであれば、本件処分基準に従った処分も懲戒処分指針の定めと乖離することになるから、その乖離の程度によっては、本件処分基準によってなされた本件各懲戒免職処分は裁量権の範囲を逸脱すると評価されることもあり得る」としている)から、上記を逸脱した考慮を行えば、懲戒免職処分は違法となると考える余地もある(裁量基準がある場合の考慮事項に照らした判断手法につき、山本隆司『判例から探究する行政法』(有斐閣、2012)304頁が、「社会観念審査が行われる場合も判断過程の統制の方法により行政の裁量判断の違法性を審査することが原則となっている」という前提に立ちつつ、現在では「裁量基準に沿った行政の裁量判断の法制的審査を行う方法が、原則的にとられることになろう」とするほか、判断過程審査の手法に言及するものとして、深澤龍一郎「行政裁量論に関する覚書」法学論叢166巻6号(2010)177頁および同187頁注83。公務員懲戒処分事案における処分基準の利用への評価につき、早津・前掲注(3)94-95頁も参照)。このため、本件の非違行為の性質に照らし、考慮事項への評価を誤ったことを理由に処分を違法とすることも可能であろう。

17) たとえば、大阪地判平成26年3月24日LEX/DB文献番号25503697、前掲注(16)大阪高判平成26年2月20日、京都市・京都市教委(酒気帯び運転)事件・控訴審判決(大阪高判平成24年8月24日LEX/DB文献番号25482589)。また神戸税関事件の懲戒処分の違法性判断と同様の文言を用いる裁判例として、神戸地判平成25年12月10日LEX/DB文献番号25503089。同様に失職の事案につき、独立行政法人国立病院機構事件(長崎地判平成25年7月2日労働判例ジャーナル18号9頁)。なお、大阪地判平成25年9月25日LEX/DB文献番号25502048は、端的に「退職手当の全額不支給が当該職員の非違行為に対する制裁として相当か否かを総合的に判断すべき」とする。

妥当を欠き、裁量権を付与した目的を逸脱し、これを濫用したと認められる場合に限り、違法である」としている。ただ、具体的判断においては、多くの裁判例において、法令が明示する事情に即した判断がなされており、端的に行政庁の判断を追認するに過ぎないものはあまり見られない¹⁸⁾。一応、処分権者の裁量を前提としつつも、考慮すべき基準が法令において明示されていることからすれば、裁判所が行政の裁量を過度に尊重せず、立ち入った判断を行うことは、妥当である¹⁹⁾。本判決についても、この一般的判断枠組自体は妥当と考えられる。

もっとも、本判決は、原審が示した、懲戒免職処分がなされた場合に退職手当を全部不支給とすることが原則とはいえない、とする部分を引用していない。この点、従前から、「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を原則とする」とする運用方針もあったし²⁰⁾、また、地方自治体の運用においても同様の取扱いが適当とする見解²¹⁾もあった。原審はこのように点に留意したものと思われる。しかし、そのような解釈には、同法12条の文理上明らかな無理があり、後述の創設根拠も合わせれば、全部不支給が原則とする解釈は不当である²²⁾。原審はそのような解釈を排斥し

18) もっとも、前掲注(16)大阪高判平成26年2月20日は、懲戒免職処分の判断をほぼそのままに、退職手当の全額支給制限を肯定しており、行政庁の判断を追認するようにも読める。しかし、同事件においては、非違行為の悪質性が相当高いとの判断が前提になっており、それが影響したものと考えるべきであろう。同様に、非違行為の悪質性が高いとの判断を前提に簡潔な判断をした事案として、前掲注(17)大阪地判平成25年9月25日。

19) いわゆる判断過程審査と同様の文言を用い、「当然考慮すべき重要な事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮したとか、考慮した事項に対する評価が明白に合理性を欠くなどした結果、……公務員の一般の退職手当の性格、支給制限の趣旨、目的等に照らしても過去の功労等に比して支給制限の程度が明らかに均衡を失するなど、社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を逸脱又は濫用したと認められる場合に限り、違法と判断すべき」とした裁判例として、秋田県市町村総合事務組合事件・控訴審判決（仙台高秋田支判平成26年3月19日LEX/DB文獻番号25503324）。もっとも、結論として、同判決は、本判決と同様に、非違行為の悪質性・重大性を強調の上、全部不支給処分を適法としている。

20) 「国家公務員退職手当法の運用方針」第12条関係第1号参照。

21) 五月女有良「職員の退職手当に関する条例の一部を改正する条例（案）について」地方公務員月報550号（2009）35頁。

22) 同様の見地を示す裁判例として、前掲注(17)京都市・京都市教委（酒気帯び運転）事件・控訴審判決（原審（京都地判平成24年2月23日労判1054号66頁）も同様の結論をとる）、前掲注(17)神戸地判平成25年12月10日。失職の事案であるが詳細に検討するものとして、前掲注(17)独立行政法人国

ており、その判断は妥当であったといえる。

そうすると、本判決が意図的にこの部分を引用しなかったことをいかに評価すべきかが問題となる。おそらく、本判決の意図としては、原則として全額不支給とすべき、とすることに主眼があるというよりは、本判決の具体的判断枠組を補強することにあつたと考えられる。すなわち、後述のように本判決は、不支給処分の制裁的側面を強調した上、免職処分の場合に非違行為の悪質性に照らして全額不支給としうる場合を一応の「原則」としつつ、それを前提に、被処分者に有利な事情を勘案し、全部不支給処分を違法としうるかを検討するという判断手法を正当とするために、文言上の意味においても、全額不支給を「原則」と一切なしえない読み方が可能な判旨を回避したものと考えられる。この点への評価は、後に併せて述べる。

イ 具体的判断枠組について

本件において、原審の考慮した事情も本判決が考慮した事情も、大きく異なるところはない（賃金後払い・生活保障の側面への言及それ自体は、共になされている）。ところが、正反対の結論を導いている。これは、事実評価そのものというよりは、その前提となる具体的判断枠組の違いによると考えられる。

原審は、「本件非違行為がXの長年の勤続の功績を全て抹消するほどの重大な非違行為であるとも、賃金の後払いの性格や退職後の生活保障の性格を全て否定すべきものとははいえない」とする部分から明らかのように、後述の民間における判断と類似して、生活保障・賃金後払い・勤続報償の観点を同様に考慮したと考えられる²³⁾。つまり、原審は、①まず退職手当を減額することそれ自体の可否を、行為の性質、職責等に照らした非違行為の程度により確定した上、②Xに有利な事情につき、生活保障・賃金後払い的性格を踏まえて全額不支給の当否を勘案する、

立病院機構事件。

23) 同様の観点から、「全額の支給制限が認められるのは、当該処分の原因となった非違行為が、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場合に限られる」としたものとして、前掲注(22)京都市・京都市教委（酒気帯び運転）事件・第一審判決がある。また、福岡高判平成26年5月30日LEX/DB文献番号25504247は、同様の見地から、全部不支給処分を違法として取り消している。

という二段階の判断枠組を採用し、結論としては、全部不支給処分を違法とした²⁴⁾。

これに対して、本判決は、①まず全部不支給処分を肯定しうる程度の非違行為であったかを確定した上、②それをその他の X に有利な事情で緩和できるか、という懲戒免職処分に対する判断と類似の二段階の判断枠組を採用し、結論としては、全部不支給処分を適法とした。つまり、本判決においては、前述したように、②の段階では、全部不支給処分が一応の「原則」と扱われているのである（このため、結果的にこの点についての処分権者の裁量が広くなりうる）。このような枠組自体は、12条それ自体の構造、および、取消訴訟の対象が（全額も含めた）減額の程度ではなく、全部不支給処分それ自体の当否であることからすると、ありえない構成ではない²⁵⁾。

ウ 検討

（ア）退職手当一部支給制度の制度趣旨について

冒頭でも述べた、懲戒免職処分の場合における退職手当一部支給制度の創設に関しては、大要、①退職手当における生活保障および賃金後払い的性格の側面、②民間においては、一律全額不支給とはせず、裁判所も部分的な支給を命じるものがある、③免職処分以外の場合との均衡、④自主退職の勧奨による退職金支払いの実態への対応、などの根拠が挙げられている²⁶⁾。

（イ）民間の労働関係における退職金の性格

24) 同様の枠組みをとる裁判例として、秋田県市町村総合事務組合事件・第一審判決（秋田地判平成25年9月20日労働判例ジャーナル21号24頁）、前掲注（22）京都市・京都市教委（酒気帯び運転）事件・第一審判決。

25) 他方、原審についての評釈である渡邊賢「判批」新・判例解説 Watch 労働法 No.68（2014）3-4頁は、原審の判断について、「処分の相手方の勤続の年数・功績という考慮要素にまず重み付けがなされ、その上で、本件処分が退職金の全部不支給であることを前提に、本件処分を肯定できる十分な事情が認められるかという判断がされている」とし、その上で、報告書「を前提とすると、退職手当を全部不支給とする場合には、それに見合った事情が求められ……勤続年数・功績への重み付けを前提とした……考え方は、問題となる利益の性格及び関連法令の趣旨に鑑み、正当化できる」とし、その重み付けを前提とすれば、原審の「結論は自然なものといえることができる」とする。

26) 国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会「報告書」（2008）13 - 14頁参照。

民間における退職金については、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、労働者は退職という事実を停止条件ないし不確定期限として、労基法 11 条の賃金の性質を有する退職金の請求権をもつ²⁷⁾ ことを前提に、その性格については、賃金後払いの性格と功労報償的の性格が挙げられることが多い²⁸⁾。もっとも、通常、退職金は、勤続年数別の支給率が設定されることが多いことからすれば、前者の性格が原則的であると考えられる²⁹⁾。このため、退職金の不支給・減額は、功労報償の側面をいかに勘案するかにかかってくる³⁰⁾。そして、退職金の不支給ないし減額については、「労働者のそれまでの功を抹消（全額不支給の場合）ないし減殺（一部不支給の場合）してしまうほどの著しく信義に反する行為があった場合に限られる」と考えられている³¹⁾。

(ウ) 公務部門における退職手当の性格

A) 法定主義との関係

前提として、公務員に退職手当が支給される根拠は、勤務条件法定（条例）主義の一環としての給与法定（条例）主義（国公法 63 条、地公法 24 条 6 項、25 条）の観点から、法律ないし条例に求められなければならない、これに反する支給は違法となる³²⁾。これに従えば、退職手当の解

27) 西谷敏『労働法〔第 2 版〕』（日本評論社、2013）272 頁。

28) 菅野和夫『労働法〔第 10 版〕』（弘文堂、2012）292 頁、西谷・前掲注（27）272 頁、土田道夫『労働契約法』（有斐閣、2008）246 頁、荒木尚志『労働法〔第 2 版〕』（有斐閣、2013）120 頁など。

29) 菅野・前掲注（28）292 - 293 頁、西谷・前掲注（27）272 - 273 頁参照。また、土田・前掲注（28）246 頁も、退職金の所得保障としての重要性を指摘した上、「できるだけ賃金後払の性格を重視し、その安定性・確定性の要請を保護する解釈を行うべき」とする。

30) なお、西谷・前掲注（27）275 頁は、「退職金が明確に賃金後払いとしての性格をもっている場合には、懲戒解雇の場合でもその不支給は許されない」とする。

31) 菅野・前掲注（28）493 - 494 頁、下井隆史『労働基準法〔第 4 版〕』（有斐閣、2007）265 頁、土田・前掲注（28）248 頁など。同様の見地を示す裁判例として、日本高圧瓦斯工業事件（大阪高判昭和 59 年 11 月 29 日労民集 35 卷 6 号 641 頁）、日本コンベンションサービズ事件（大阪高判平成 10 年 5 月 29 日労判 745 号 42 頁）小田急電鉄（退職金請求）事件（東京高判平成 15 年 12 月 11 日労判 867 号 5 頁）、NTT 東日本（東京高判平成 24 年 9 月 28 日労判 1063 号 20 頁）など。また、同様の見地により退職金請求が権利の濫用にあたるものとして、ピアス事件（大阪地判平成 21 年 3 月 30 日労判 987 号 60 頁）がある。

32) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第 4 版〕行政組織法』（有斐閣（2012）303 頁。鹿兒島重治『逐条地方公務員法〔第六次改訂版〕』（学陽書房、1996）292 - 293 頁は、条例主義の意義につき、住民自治の原則に基づく住民の同意の点、また、地方自治法 204 条 3 項、204 条の 2 でも条例主義が定められていることに鑑みた住

釈も、それを定める法令の趣旨解釈に従うこととなり、民間労働における解釈を直ちに適用することはできない。

B) 政府検討会の報告書の見解と現行法の規律

退職手当の性格について、政府検討会の報告書は、「従来、民間における退職金と同様に、勤続報償的、生活保障的、賃金後払い的な性格をそれぞれ有し、これらの要素が不可分的に混合しているものであるが、基本的には、職員が長期間勤続して退職する場合の勤続報償としての要素が強いものとして制度設計がされてきた」³³⁾ とする一方、支給制限の根拠については、「退職手当と同様に公務員の退職に伴う給付であった恩給の受給権が、明治時代は、刑罰における附加刑としての公権剥奪により失われ、その後、大正時代以降は、恩給法上の制度として懲戒免職処分又は禁錮以上の刑により失われることとされてきた歴史的経緯」との整合性に触れつつ、「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である」とした³⁴⁾。また、支給制限の根拠としては、「非違行為を行った個人に対する非難の側面と非違行為による当該職員過去の功績の没却の側面」³⁵⁾ を挙げ、それらの観点から、「退職手当の不支給という制裁」と「非違の重大性」の均衡および「本人の過去の功績の度合いと非違行為によってそれが没却される程度」の比較衡量の観点を示している³⁶⁾。

民への透明性・納得性確保の点、および労働基本権の代償措置としての意義も踏まえた公務員の勤務条件の保障の点を挙げている。

33) 報告書・前掲注(26)7頁。もっとも、勤続報償としての要素が強いとしている根拠として引用するのは、昭和59年の「国家公務員等退職手当制度基本問題研究会」報告(抄)であり、この点の検討については、後述を参照。他方、鹿児島・前掲注(32)388-389頁は、「功績報償的な意味と退職後の補償としての意味が混在している」とし、「普通退職者および長期勤続者に対する退職手当」についてだけ、「功績報償的色彩が強い」としている。

34) 報告書・前掲注(26)7頁。ただ、同8頁は、「公務員法制上の制裁には、非違行為を行った個人を非難する側面とともに、退職手当が持つ勤続報償としての性格を前提に、非違行為により公務における過去の功績が没却されて報償を与えるに値しないものと評価して、当該職員の退職手当を受け取る地位ない権利を否定する側面もある」とする。何らかの非難の側面が生じることは、民間の労働関係においても同様であり、また、制裁的側面はあくまでも勤続報償的性格との関係において理解されていることがわかる。このため、制裁的側面が、勤続報償的性格と離れて単独で意義を有するとは考えられない。

35) 報告書・前掲注(26)8頁。

36) 報告書・前掲注(26)13-14頁。

そして、これを受けて制定された国家公務員退職手当法は、12条において、考慮要素として、「当該退職をした者が占めていた職の職務及び責任、当該退職をした者が行つ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」を挙げ、同施行令17条は、「その他の政令で定める事情」につき、「当該退職をした者の勤務の状況、……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」を加えており、各地方自治体および本件のYにおける条例も、同様の規定ぶりとなっている。

このことから明らかなのは、支給制限を定める法令それ自体は、明文上、制裁的側面および勤続報償の側面が中心になっているということである³⁷⁾。このため、本判決は、民間と類似した判断を行った原審とは異なり、本件のYの条例12条のみの解釈を軸に、非違行為の評価に重点を置いて、諸事情を勘案したものと評価できよう³⁸⁾。では、原審と本判決いずれの解釈が、法令の趣旨解釈として妥当だろうか。

C) 法全体の趣旨を踏まえた検討

この問いに答えるためには、公務員における退職手当の法令の構造から、退職手当の性格を明らかにする必要がある。多くの地方自治体の退職手当に関する条例が、退職手当管理機関の定め等のほかは国家公務員退職手当法と同様の規定ぶりとなっており、本件のYの条例も同様であるため、以下では、国家公務員退職手当法に即して検討を進めることとする。

従前から、退職手当の性格につき、勤続報償・生活保障・賃金後払いの3つの性格が指摘されつつも、勤続報償の側面が強調されてきたことは、前述のとおりであるが、その根拠としては、(1) 退職手当支給率の一年当たり支給割合の不均一、勤続期間に伴う増加の一方(昭和60年当時の3-5条、現行の3-5条が概ね対応)、短期勤続の自己都合退職についての割減、死亡・傷病についての公務起因性の有無による差異があ

37) 両側面の関係につき、注(34)参照。

38) たとえば、前掲注(17)京都市・京都市教委(酒気帯び運転)事件・控訴審判決も、括弧書き内において、同様の見地をとり、「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」としている。

ること、(2) 懲戒免職・失職の場合に退職手当は全額不支給となっていること（昭和 60 年当時の 8 条）、(3) 民法の相続編によらない独自の遺族範囲が設定されていること（昭和 60 年当時の 11 条、現行の 2 条の 2 が対応）、(4) 職員の分担出損によらない国の一方的負担であること、(5) 継続勤務を前提とした給付であることは、勤続報償の考え方でも説明可能であることが挙げられていた³⁹⁾。このため、退職手当の性格の検討に当たっては、これらの妥当性を問う必要がある。

まず、(1) についてであるが、この点の根拠は不明である。民間の労働関係においては、退職金が「勤続年数とともに増額するよう設計されている場合、それは、本来定期的に支払われるべき賃金が退職時に一括して支払われる（賃金後払い）という性格が濃厚であり、退職金の支給基準が労働者の退職事由ごとに定められる場合には、「功労報償などの性格も与えられ」ることに照らすと⁴⁰⁾、(1) のうち勤続期間に伴う増加は、賃金後払い的性格の説明であり、自己都合等の区分が勤続報償的性格の説明であることになる⁴¹⁾。また、支給基準が退職事由ごとに定められているために報償的性格を帯びることは、民間の労働関係でも指摘されるところであり⁴²⁾、公務部門に特有の事由ではない。他方、死亡・傷病の場合における「公務上」という限定の存在が、勤続報償的側面を有することは確かであるが、死亡・傷病という支給事由自体は、本人（又は遺族）への生活保障的側面を有するのであり⁴³⁾、勤続報償的性格を決

39) 以上につき、退職手当制度研究会編著『新版 退職手当法詳解』（学陽書房、1985）5-6 頁を参照。報告書が参照する「国家公務員等退職手当制度基本問題研究会」報告（抄）（昭和 59 年 11 月 15 日）も、(1) (2) (5) の点を挙げている。なお、最新版である同編著『公務員の退職手当法詳解＜第 5 次改訂版＞』（学陽書房、2011）におけるトーンの変化につき、後掲各注を参照。

40) 西谷・前掲注（27）272-273 頁。

41) 民間では、そもそも企業ごとに退職金制度が異なるほか、近時、従来の終身雇用慣行ないし年功制に合わせたものとは異なる退職金制度も多様化しており、支給実態に合わせた判断も要請されている（この点につき、たとえば、高木龍一郎「賞与と退職金」土田道夫・山川隆一編『労働法の争点』（有斐閣、2014）92 頁）。他方、公務員の退職手当は、システム自体は、終身雇用慣行に沿った従来の年功的な退職金制度に近い単一のシステムである。このため、公務員の退職手当の方が、かえって従来からの民間の退職金法理に馴染むともいえる。

42) 西谷・前掲注（27）272-273 頁、高木紘一「懲戒解雇と退職金の不支給」季刊労働法 122 号（1981）59 頁など。この説明は、懲戒解雇の場合の退職金不支給規定も当然に念頭に置くものである。

43) 鹿兒島・前掲注（32）389 頁は、「遺族、傷い疾病により退職した者、予告を受けず退職させられる者および失業者としての退職手当ならびに整理退職者

定的に説明するものではない。

次に、(2)であるが、実際は、この点が最も象徴的に退職手当の報償的性格として指摘されてきた点である⁴⁴⁾。しかし、この点が、改正されたことはすでに述べたとおりであり、その側面は大きく後退している⁴⁵⁾。

(3)については、条文から明らかなように、生計維持の側面からの限定を意味する(配偶者に至っては、内縁関係についても明文で拡張している)。これについて、「功績報償なり生活保障の考え方」に立っているとして、賃金後払い的性格を否定しているが⁴⁶⁾、生活保障的性格が基軸であるのは明らかであろう。

(4)については、賃金後払い的性格とみれば、一概に「一方的負担」とは言えないのであり、これを勤続報償の根拠とするならば、トートロジーである(また、その考えを推し進めれば、給与ですらも単なる一方的負担となりかねない)。また、(5)は、却って、賃金後払い的性格が否定できないことを正面から認めるものである。

このように見てくると、勤続報償的性格を示す最たる条文であった全額不支給を定めた規定が改正された現在、その性格が基調であるとする説明には無理があり、国家公務員退職手当法全体の趣旨としては、三つの性格が混在しているものとみるほかない。また、予告を受けない退職者(旧・現行9条)、失業者(旧・現行10条)などに関する規定が明らかに生活保障的性格を有していることも加味すると⁴⁷⁾、やはり勤続報償的性格のみを強調することはできないし、かえって生活保障的性格に配慮する側面が大きいともいえる。加えて、判例上も、賃金後払い的性格および勤続報償的性格の併存を前提に、国家公務員退職手当法にいう退職手当が労基法11条の「労働の対償」として、賃金に該当することが

の退職手当の割増部分は、生活保障的性格が強い」とする。

44) 退職手当制度研究会・前掲注(39)136頁。なお、最新版では、現行12条の解説において、このような言及はない。

45) もっとも、最新版6頁は、性格論における記述自体は維持している。他方で、民間の懲戒解雇の場合においても、退職金を支給しないとの条項それ自体の存在を理由にして、功労報償の側面を持つと説明されることにつき、注(42)参照。

46) 退職手当制度研究会・前掲注(39)6頁。なお、最新版では、この点は削除されている。

47) 注(43)。

認められており、やはり一概に「一方的な負担」ないし単なる恩恵的給付とみることはできない⁴⁸⁾。以上を踏まえれば、公務員の退職手当の性格は、民間の退職金の性格と趣旨を違えるものではなく（むしろ、生活保障の側面に手厚い面すらある）、あえて民間の労働関係と異なる解釈を強調することはできない。

確かに、返納事由およびその適用の拡大もなされてはいるが（現行13条以下参照）、その説明には、職員本人に対する不当利得（またはその相続）の観点が用いられていることからわかるように⁴⁹⁾、それは職員本人に対する支給制限の解釈の理論枠組から導かれるに過ぎず、上記の議論の前提を左右するものではない。

以上からすれば、法全体の趣旨を踏まえた現行12条の意義は次のように解すべきである。従前から、法全体には三つの性格が混在していた退職手当であったが、勤続報償的性格を色濃く有している懲戒免職・失職の場合の全額不支給を定めた規定によって、法全体を勤続報償を基調とするものとも説明しえた。しかし、同規定が現行12条に移行したことにより、勤続報償的側面は大きく後退し、三つの性格の混在状況が再度浮かび上がったと理解できる。すなわち、現行12条は、現行法全体の趣旨からは必ずしも中心的ではなくなった勤続報償的側面を、「公務員の身分」に対する制裁的側面を踏まえて、注意的に規定したものであり、退職手当の性格を踏まえた不支給の程度の考慮においては、法全体の趣旨に従って、三つの性格は、当然にかつ同等に考慮されるべきなのである。

48) 日本電信電話公社事件(最一小判昭和43年3月12日民集22巻3号562頁)。同判決は、「退職者に対してこれを支給するかどうか、また、その支給額その他の支給条件はすべて法定されていて国または公社に裁量の余地がなく、退職した国家公務員等に同法八条に定める欠格事由のないかぎり、法定の基準に従って一律に支給しなければならない性質のものである」ことを理由に挙げる。これに対して、退職手当制度研究会・前掲注(39)7頁は、「退職手当を賃金とした趣旨は、当時退職手当法において、退職手当の直接払い等の規定がないことから『賃金の直接払い等の原則』を国家公務員等の退職手当の支払いについても適用させるため、退職手当の性格の有する一面に着目しているものであり、必ずしもその性格を全面的に賃金であるとしたものではない」との見方を示す（また、最新版7頁では、当時、公社の職員も適用対象となっていた点を指摘する）。しかし、本判決は、一般論としての賃金性の議論の展開の後に、直接払いの原則に言及しており、そのような見方は矮小に過ぎるだろう。

49) 報告書・前掲注(26)8頁。

(エ) 小括

以上からすれば、12条の明文上、記載がないからといって、被処分者に有利となる、生活への打撃をはじめ、生活保障・賃金後払的性格に関わる事情を勘案しなくてもよい、ないし、軽視しても良いということにはならない⁵⁰⁾。また、報告書も、民間の労働者における退職金の実態と同様の観点から、生活保障・賃金後払的性格について明確に触れていたし、實際上、退職手当が公務員個人（およびその家族等）にとって、民間の労働者における退職金と同様の機能を有していることは明らかである。以上からすれば、両性格は、現行法の趣旨解釈から、明文がなくとも当然に考慮すべきであるし、その比重は、制裁的側面および動統報償的側面に劣るものではない⁵¹⁾。

したがって、仮に免職処分を適法と考えた場合であっても、生活保障・賃金後払的性格を適切に評価した原審の判断が妥当であったといえる。

エ 補論：事実の具体的評価について

加えて、本判決の事実の具体的評価（とりわけ、非違行為の評価）にも問題がある。

仮に本判決の判断枠組を前提とするとしても、そこでは非違行為に退職手当の「全部」不支給を肯定するだけの悪質性が認められる必要がある（①段階）。このため、社会通念上、事故を伴わない酒気帯び運転それ自体の悪質性が、「全部」不支給を肯定するまでに高いかということ

50) 行政機関に要請される諸般の事項を考慮した基準補充の観点から行政機関には、「案件ごとの個別事情に応じ、裁量基準に考慮要素として掲げられていないものについても考慮すべき義務」があることを指摘する見解として、小早川光郎『行政法講義下I』（弘文堂、2002）25頁。また、立法者がいかなる行政活動が最も公益に適合するかについて基準を定立することが必ずしも望ましいとはいえないという趣旨で、行政機関に裁量を付与したと解される場合には、「裁量拘束禁止原則」が妥当とする見解として、深澤龍一郎「行政裁量論に関する覚書」法学論叢166巻6号（2010）164頁以下。なお、考慮要素の提言につき、報告書・前掲注（26）15頁も参照。

51) 非違行為の悪質さ及び行為者の責任を「ストレートに懲戒免職処分を受けた者の退職金不支給処分の判断にまで結び付けてしまう」と、「実際には従前通り懲戒免職処分＝退職金全額不支給となって、法律や条例の改正の意義が没却されてしまう」とするものとして、安藤高行「判例にみる公務員・教員の飲酒運転と懲戒免職処分（第7回）」判自380号（2014）102頁。

が重要になる⁵²⁾。

この点について、懲戒処分における検討でも述べたように、非違行為への評価はあくまでも、被処分者が担当する職務との関連性との関係においてなされるべきものである⁵³⁾。これは、退職手当不支給処分において制裁的側面が示される点からしてもなおさら要求されてしかるべきであり、そうすると、私生活上の非違行為で、他者への危害のない単なる酒気帯び運転の悪質性を殊更に高く評価することは、不当である。確かに、「信頼に及ぼす影響」という観点だけをみれば、飲酒運転それ自体を問題視することも可能であろうが、あくまでも法令には、「公務に対する」という修辞がついており、具体的な公務の内容との関連なしに、一概に悪質と評価することには問題がある⁵⁴⁾。

加えて、国家公務員退職手当法と同様の定めを置く、Yの公立学校職員の退職手当に関する条例は、12条1項2号⁵⁵⁾において、失職の場合にも一部不支給とする場合を定めており、本件との関係では、禁錮以上の刑に処せられた場合⁵⁶⁾が比較可能であるが、これとの均衡においても、比較的低額な罰金にとどまった酒気帯び運転という行為を殊更に重く評

52) 前掲注(24)秋田県市町村総合事務組合事件・第一審判決は、酒気帯び運転の危険性、管理職的地位、報道の存在、報告の懈怠を理由に支給制限自体を肯定しつつも、酒気帯び運転という行為の態様が悪質とまではいえないという評価を前提に、勤務状況も合わせて評価し、全部不支給処分を違法としていた。また、前掲注(17)独立行政法人国立病院機構事件も、飲酒に関連しない死亡事故であったが、徐行義務違反および安全確認義務違反の悪質性が低いとの評価を前提に、他の有利な事情を勘案し、違法判断を導いている。

53) 前掲注(17)独立行政法人国立病院機構事件も、「公務との関連性の有無・程度」を勘案している。また、報告書・前掲注(26)15頁も参照。民間の事案において、業務との関連性の観点を指摘するものとして、たとえば、森戸英幸「判批」ジュリスト1461号(2013)126頁など。同頁では、退職金不支給について、「懲戒に準じて、企業秩序が乱された度合いによって判断されている」ともしている。

54) このように考えると、前掲注(17)京都市・京都市教委(酒気帯び運転)事件・控訴審判決の判断については、「本件事故は幸い物損に止まったものの、上記飲酒量等やアルコール検出量からして、人身事故発生の危険性も大いにあったことを考慮すると、本件非違行為の内容及び程度は極めて悪質かつ危険」との評価が影響していると考えられる。もっとも、制裁的側面の観点からすれば、具体的結果を伴わない抽象的危険に対する考慮は慎重になされるべきであり、職務との関連性および物損事故それ自体における評価によっては、一概に上記の判断が妥当とは言い切れないように思われる。

55) 地方公務員法第二十八条第四項の規定による失職(同法第十六条第一号に該当する場合を除く。)又はこれに準ずる退職をした者。

56) 地方公務員法28条4項、同16条2号。

価値することは妥当でない。また、法令の体裁からしても、退職手当はあくまでも支給が原則であり、例外的に支給を制限しうる場合を定めるものとなっているのだから、支給制限を肯定する事情は、厳格に解するべきである。以上の点からすれば、非違行為の悪質性が高くないことを理由に、処分を違法とすることも可能であろう（①段階の判断）。

4 おわりに

考慮要素の比重に関しての十分な議論の蓄積があるとは言い難いのが現状であるが、少なくとも本件のようなケースでは、法令の合理的解釈を通じた解決が図られるべきである。とりわけ、本判決のとした退職手当についての解釈は、その性格への理解を欠いており、明らかに不当である。

また、本件で問題となった処分の性質からは、抽象的な倫理性を過度に強調する姿勢は慎まれるべきであり、具体的な職務との関連性を問うという姿勢が重要である⁵⁷⁾。たとえば、民間においては、運送ドライバーが、勤務時間外に酒気帯び運転を行った事案⁵⁸⁾において、懲戒解雇を有効としつつも、退職金の全部不支給を否定し、一部支給を命じている。免許を失えば業務に支障をきたすという意味において、運送ドライバーという職務との具体的な関連性の高い類型においてすらも退職金の一部支給を認めていることからすると、公務部門において、過度に倫理的観点を強調することには、やはり疑問がある⁵⁹⁾。確かに、飲酒運転といった私生活上の非違行為が、公務員の「秩序」を侵害し、一定の懲戒処分がなされることは否定しない。しかし、それが、刑事・行政処分による

57) これに対し、前掲注(17)大阪地判平成25年9月25日は、市バス運転手が万引きを行い、罰金20万円に処されたことを理由に懲戒免職処分および退職手当全部不支給処分がなされた事案であるが、「本件窃盗行為は、市民から運賃を直接収受するバス運転手に期待される金銭面の廉潔性を著しく毀損し」たことを考慮要素の一つとして強調した上、結論として両処分を有効としている。しかし、職務との直接的関連性を欠く私生活上の行為をこのように評価することは、過度の抽象的倫理性の要求というべきであって不当である。

58) ヤマト運輸事件(東京地判平成19年8月27日労経速1985号3頁)。

59) 同様に、非違行為の業務との関連性の観点から、懲戒解雇を有効としつつも、退職金の一部支給を認めた裁判例として、たとえば前掲注(31)小田急電鉄事件がある。

社会的制裁に加えて、公務からの放逐までを意味する免職や退職手当の全額の不支給をも肯定する非違性を有するのかは、双方の処分の制裁的性格にも照らし、慎重に問われねばならない⁶⁰⁾。

60) なお、安藤・前掲注(51)103頁は、「飲酒運転撲滅に向けた社会秩序維持の強い要請」は、「基本的には刑事処分によって図られ、それに懲戒処分を加えればより充分に図られる」から「加えて退職金の全額不支給といういわば徹底した経済的制裁まで必要であるとするのは過度に過ぎる」とする。概ね妥当な主張であるが、懲戒処分につき、免職処分がなされることを念頭においてるのであれば疑問がある。

