

最高裁昭和48年9月14日第二小法廷判決（民集27巻8号925頁）
 原審…広島高裁昭和43年6月4日判決（民集27巻8号1061頁、控訴棄却）
 一審…広島地裁昭和41年7月12日判決（民集27巻8号997頁、請求認容）

地方公務員の分限処分

1 はじめに

（1）地方公務員法（平成26年法律第34号）による改正前のもの。なお、特段のことがない限り、本稿において地方公務員法は、上記改正前の地方公務員法を指す。第27条第2項は「職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず、この法律又は条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して、休職されず、又、条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることがない。」と明記し、地方公務員に對するいわゆる「身分保障」を規定している。

（2）あらためて述べるまでもないかとは思料するが、地方公務員についても、国家公

務員と同様、いわゆる「争議行為」は全面、一律に禁止されている（地方公務員法第37条第1項に關する刑罰を規定している地方公務員法第61条第2号が、いわゆる労働三権の保障を規定した憲法第28条に違反するものではないことについては、最高裁昭和51年5月21日大法廷判決（刑集30巻5号1178頁。岩手県教職員組合事件）参照。）であり、現行法は、民間（私企業）労働者と公務員とは、前者が私法上の関係であるのに対し、後者は公法上の関係であると根本的に異なったものとの前提に立っているのである。

（3）例えば、我が国で一般的に行われている「採用内定」行為について、最高裁昭和54年7月20日第二小法廷判決（民集33巻5号

582頁）は、民間企業については「採用内定」行為により、企業と採用内定者との間に、解約権留保付であるものの、労働契約が成立していると判示した上、企業による不当な解約権の行使は許されないと判示し、採用内定者の労働者としての地位を認めているのに対し、最高裁昭和57年5月27日第一小法廷判決（民集36巻5号777頁）は、地方公共団体が行う採用内定行為については、民間企業における採用内定行為と同様に考えることとはできない旨を明確に判示した上、そもそも採用内定行為の取消しを裁判所に請求（訴求）することはできないものである旨を判示しているのである。

（4）上記に述べたとおり、民間労働者と地方公務員とは、労働（勤務）の対価として、

給与・給料を得ているという点では全く同様であるが、法的見地からすれば明らかに異なっているものであり、公務員に関する労働問題を考えるに当たっては、上記民間労働者との違いは十分に認識していなければならないものである。

(5) 本稿において紹介する最高裁判昭和48年9月14日第二小法廷判決は、地方公務員法第28条第1項が規定している分限処分(なお、「分限処分」ないし「分限」という用語自体、公務員法で規定されている用語であり、民間労働においては通常用いられない用語である。)についてのリーディングケースといえるべき最高裁判決であり、分限処分を考えるに当たっては、上記最高裁判決は、絶対に精読、精査しておかなければならないものである。

2 事案の概要

(1) 原告は、被告(広島県教育委員会)から昭和24年4月30日に公立学校校長に任命された者であり、昭和34年当時、広島県安佐郡祇園町(現在は広島市)立長束小学校校長の職にあったものである。

(2) 祇園町では、昭和32年当時、財政の効率的な運営と学校の適正規模の実現を期すべく、前記長束小学校と原小学校を統合し、新しい小学校を設置することとしたのである

が、学校統合に反対する住民は、学校統合に反対すべく「存置期成同盟」を結成し、町長、助役の解職要求等の反対活動を行った。

(3) 祇園町では、住民らの学校統合反対運動が苛烈であったことから、学校統合を進めることができず、結果的には、昭和32年10月10日、広島県知事の調停に従って学校統合を見合わせることにしたのである。

(4) 原告は、学校統合により長束小学校が廃校となることについて、そもそも長束小学校は適正規模の小学校であると考えていたことから学校統合反対の見解を有していたのであり、上記存置期成同盟の顧問に名を連ねる(なお、原告は、存置期成同盟の問題は、同盟の役員が勝手に原告を祭り上げたものであり、原告が顧問に就任したことはない旨を主張している。)等、反対運動に関与する一定の活動を行った。

(5) 原告には、前記の他、①町教委から昭和33年7月12日に文書を以て、教員の勤務評定を行うよう職務命令を受けていたにもかかわらず、定められた期日までに、勤務評定書を提出しなかった等の勤務評定の問題、②学校予算の執行についても、昭和33年8月に、予算に計上されていないにもかかわらず、朝礼台1基を業者に納入させる等の予算執行の問題、③祇園町にあった長束婦人会は、本件

学校統合問題を契機として、長束婦人会と学校統合に反対する長束地区婦人会とに分裂したのであるが、原告は長束地区婦人会の活動に加担する等の婦人会の問題があったし、さらに、④訴訟提起後であるが、原告は自己が保管していた学校日誌の記載を抹消する等の問題行動も存在した。

(6) 被告は、原告の上記学校統合問題に対する対応等は、小学校校長としての職に必要な適格性を欠くものとして、昭和34年2月21日、地方公務員法第28条第1項第3号に基づき、原告に対し、分限処分としての降任(公立学校校長から公立学校教諭への降任)処分(本件分限降任処分)をなした。

(7) 原告は、本件分限降任処分に対し、昭和34年2月27日に広島県人事委員会に審査請求をなしたのであるが、上記人事委員会の裁決を待っているのは著しい損害を蒙る虞れがあるとして、裁決を得ないで、本件分限降任処分の取消訴訟を提訴した。

3 第1審・広島地裁昭和41年7月12日判決(判例タイムズ194号111頁)

(1) 原告の主張
原告は、本訴において、本件分限降任処分については、①手続の瑕疵、②手続上の不正、

③実質上の不正、④要件事実の不存在、⑤分限権の濫用、⑥不当労働行為、⑦教育権の独立等の侵害が存在する、として本件分限降任処分の取消しを求めた。

(2) 被告の主張

被告は、本案前の答弁として、本件分限降任処分は、特別権力関係に基づく処分であり、司法権の対象とならない等と主張して「訴え却下」の判決を求めるとともに、本案について、原告の行為は、公立学校校長としての職の適格性を欠くものであり、「請求棄却」を求めた。

(3) 判示

①主文・処分取消し

②本案前の答弁について

被告の特別権力関係に基づく主張に対し、「戒告の如きは純然たる内部的なものと解されるから、これを抗告訴訟において争うことはできないものと解されるが、免職、休職、降任、降給、停職、減給の各処分は純然たる特別権力関係内部の問題であるということはいえず、給与請求権一つを取上げてみても被処分者の従前の地位を保持する関係においては被処分者も権力主体と対立し一つの権利主体としてその地位を保持する権利を有するものと解せられる。右被処分者の地位を保持する関係においては、その権利侵害に対しては

抗告訴訟においてこれを争うことは許される。」と判示した上、結論として、「原告の本件降任処分の取消しを求める本訴請求は右処分が特別権力関係における処分であることによつては妨げられるものではなく、右被告の主張は採用するに由のないものと言うべきである。」と判示した。

③本案について

ア 学校統合問題に対する原告の対応については、「仮に右被告の主張する(一)ないし(一五)のそのままの事実が存したとすれば、その個々の事実のうちには前記校長の職責に照し校長としての職にふさわしくない行為と解されるものもないとはいえない。」と

判示した。

イ 勤務評定の問題については、「原告が勤務評定書の提出を条件評定書につき三四日、定期評定書につき一九日遅延したからといって、それは原告なりの信念に発したことであり、かつ、右信念は原告独自のものでもなくこれを支持する見解も少なくなかったのであるから、これが懲戒事由に該当するかどうかはさておき、そのことから原告が校長としての適格性を欠くものとは到底解しえないところである。」と判示した。

ウ 婦人会の問題については、「右被告の主張(一)については昭和三二年度の予算案の提出に関して理事たる原告が助言したに止まり、(二)については原告がK女の求めに応じて同人の意を伝達したものであり、(三)についてはその場の情勢からみて同人の要請もあって学校で行うべきであったに過ぎないことが認められるところであつて、被告主張のごとき叱責、威嚇等の事実があつたとは認め難い。したがつて、右被告らの主張は採用するに由のないものというべきである。」と判示した。

第四、一(一)ないし(四)において検討した校長としての職に必要の適格性を欠くこと、校長としての職に必要な適格性を欠くことの徴表であるとは到底解しえないところであ

エ その他の問題については、いずれも公立学校長としての不適格性を徴表する事実があつたとは認められないと判示した上、結論として、「本件降任処分は地公法所定の要件

を欠く違法な処分というべきである」と判示し、本件分限降任処分を取り消した。

4 第2番・広島高裁昭和43年6月4日判決

(1) 被告は、第1審判決に対し、控訴を提起した。

(2) 判示

① 主文・控訴棄却

② 広島高裁は、第1審判決をほぼ引用したうえ、「被控訴人が、控訴人に対して、本件降任処分の取消を求める本訴請求は、理由ありとして認容すべきものである。」と判示し、被告（控訴人）の控訴を棄却した。

5 上告審・最高裁昭和48年9月14日判決(民集27巻8号925頁)

(1) 被告は、第2審判決に対し、上告を提起した。

(2) 主文

① 原判決破棄。

② 広島高裁に差し戻す。

(3) 判示

① 分限制度の目的等について

「おもうに、地方公務員法二八条所定の分限制度は、公務の能率の維持およびその適正な運営の確保の目的から同条に定めるような

処分権限を任命権者に認めるとともに、他方、公務員の身分保障の見地からその処分権限を発動しうる場合を限定したものである。分限制度の右のような趣旨・目的に照らし、かつ、同条に掲げる処分事由が被処分者の行動、態度、性格、状態等に関する一定の評価を内容として定められていることを考慮するときには、同条に基づく分限処分については、任命権者にある程度の裁量権は認められるけれども、もとよりその純然たる自由裁量に委ねられているものではなく、分限制度の上記目的と関係のない目的や動機に基づいて分限処分をすることが許されないのはもちろん、処分事由の有無の判断についても恣意にわたることを許されず、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断するか、また、その判断が合理性をもつ判断として許容される限度を超えた不当なものであるときは、裁量権の行使を誤った違法のものであることを免れないというべきである。」

② 適格性欠如の判断基準等について

「同法（地方公務員法。筆者注記）二八条一項三号所定の処分事由についてみるに、同号にいう「その職に必要な適格性を欠く場合」とは、当該職員の簡単に矯正することのできない持続性を有する素質、能力、性格等に基づいてその職務の円滑な遂行に支障があり、

または支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合をいうものと解されるが、この意味における適格性の有無は、当該職員の外部にあらわれた行動、態度に徴してこれを判断するほかはない。その場合、個々の行為、態度につき、その性質、態様、背景、状況等の諸般の事情に照らして評価すべきことはもちろん、それら一連の行動、態度については相互に有機的に関連づけてこれを評価すべく、さらに当該職員の経歴や性格、社会環境等の一般的要素をも考慮する必要があり、これら諸般の要素を総合的に検討したうえ、当該職に要求される一般的な適格性の要件との関連においてこれを判断しなければならないのである。」

③ 分限降任処分と分限免職処分との関係について

「ひとしく適格性の有無の判断であつても、分限処分が降任である場合と免職である場合とは、前者がその職員が現に就いている特定の職についての適格性であるのに対し、後者の場合は、現に就いている職に限らず、転職の可能な他の職をも含めてこれらすべての職についての適格性である点において適格性の内容要素に相違があるのみならず、その結果においても、降任の場合は単に下位の職に降るとどまるのに対し、免職の場合には公務員としての地位を失うという重大な結果に

なる点において大きな差異があることを考えれば、免職の場合における適格性の有無の判断については、特に厳密、慎重であることが要求されるのに対し、降任の場合における適格性の有無については、公務の能率の維持およびその適正な運営の確保の目的に照らして裁量的判断を加える余地を比較的広く認めても差支えないものと解される。」

④ 原判決（原審）の認定判示について

「原判決は、右上告人主張の諸事実については、必ずしも個々の事実関係の存否を確定することなく、右主張にあらわれた被上告人の一連の行為の背景をなす諸問題につき、その客観情勢の推移、被上告人の置かれた立場およびそのとつた見解、態度等の概略を認定したうえ、かりに被上告人に上告人主張のよ

うな具体的言動（その一部については、原判決認定の限度で一部否定ないし修正された範囲内における言動）があつたとしても、右各事実はいずれも被上告人が校長の職に必要な適格性を欠くことの徴表であるとは認めがたいとし、結局、総合的見地から考察して、被上告人には包容力、協調性において若干欠ける点があつたのではないかと疑う余地は存するとしても、それだけで校長としての適格性なしと判定することは許しがたいものであるとし、本件降任処分を取り消すべきものとし

ている。」

⑤ 原審の問題点について

「しかしながら、原審の右認定判断は、その認定事実に対する独自の解釈と見解のもとに上告人の具体的な各主張事実を観察評価したうえ、被上告人の適格性の有無について一定の結論を下し、これと異なる上告人の判断を裁量権の行使を誤つた違法のものとして断じているのであつて、原審の判断には、上告人が本件降任処分の事由の存否について上記のような裁量的判断権を有することを無視したか、ないしは裁判所のなすべき審査判断の範囲を超えて処分庁の裁量の当否に立ち入つた違法があるといわなければならない。」

⑥ 学校統合問題について

「学校統合問題につき、原判決の確定するところによれば、右統合は、長東小学校の廃校を招来するものであつて、同校の児童、その父兄の利害に直接関係するところから、右統合につき町議会の議決を経たのちにおいて統合賛成派と統合反対派の対立はなお激しく、それは単なる意見の対立にとどまらず、両者互いに相手方の見解、行動を非難、誹謗し合うという醜い対立を生むにいたつたといふのである。」

「町立小学校の校長は、当該町区域在住の児童に対し義務教育たる初等普通教育を施す

ことを目的とする教育機関である小学校において、校務を掌り、所属職員を監督する立場にある者であるから、右のような事態において、校長が、統合反対派に加担するような言動に出るときは、両派の対立の激化を助長し、児童、父兄等の校長および学校に対する信頼、所属職員の校長に対する信頼を大いに失墜させ、ひいては学校経営に重大な支障をきたす結果となることは、見易いところである。したがつて、このような場合に、長東小学校長の地位にある者が、教育上の見地から右統合に反対の見解をもつことはやむをえないことであり、また、立场上学校統合問題と無関係ではありえないとしても、右校長たる者は、行動、態度の上では校長としての品格と節度を保持すべきであつて、いやしくも校長たるの立場を利用して反対派に加担し、これに便宜を与えるものと認められるような行為に出るときは、校長たるの適格性に欠けるところがあるとの評価を免れないものといわなければならない。」

⑦ 勤務評定の問題について

「職員が、ある程度客観性、合理性の認められるその所信に従つて、あえて職務命令違反の行為に出たような場合には、それが直ちに持続性のあるその性格等に基因するものであるとはいえないという意味において、右

行為が懲戒事由とはなりえても、直ちにその職に必要な適格性を欠くことの徴表であるとはいえない場合もありえよう。こうした見地からすれば、勤務評定問題につき原判決の確定する事実関係のもとにおいては、特に被上告人において、所属職員が人事上の不利益を受けることをおそれたこと、任命権者の人事管理上の支障を回避すべきものであると考えたこと等から、本来の義務履行に代わる措置を講じていることをも考慮した場合、勤務評定書の提出を多少遅延したこと自体をもつて直ちに被上告人が校長たる適格性を欠くことの徴表とみることは、あるいは相当でないといえるかも知れない。」

「しかし、校長たる者は、管理者的職務を担当するのであるから、特に対人関係の処理については相手方に顕著な欠陥があるというような特段の事情がある場合は格別、自己と個人的、感情的には対立関係にある者との接触をも含めて、職務上予測されるあらゆる場面において、職務の円滑な遂行に支障をきたさない程度にこれを処理しうる能力が要求されるというべきであるところ、この点に関連するものとして上告人の主張する被上告人の言動は、それが対立関係にある者の交渉の場におけるものであることを考慮しても、なお、校長たるの職にある者の上司である町教育長

に対する言動としては、粗暴、不遜、非礼にわたる点があり、そのうちには、ことさらにF教育長を困惑させる目的に出たものであることを疑わせるようなものもあるのであって、右主張につき認定しうる言動の程度、態様のいかんによつては、これを被上告人が校長たる適格性を欠くことの徴表であると評価しても、不相当であるとはいえない場合があることは、否定しえないところである。」

⑧ 予算執行の問題について

「原判決の確定する公立学校予算の執行の実情からすれば、予算の事前執行等をしたこと自体をもつて被上告人が校長たるの適格性を欠くことの徴表とみることはできないという余地はあるけれども、それが全体的な学校予算の不十分に由来するものであることから考えれば、同町内の他校との関連において、事前執行等による支出の予算規模に対して占める割合、あえて支出の事前執行等に出る必要性についての判断の当否といった点において、上告人主張のような事実の存在は、事情によつては、企画力、協調性などの面から、なお、被上告人が校長たる適格性を欠くことの徴表であると評価しても、不相当であるとはいえない場合があることは、否定しえないところである。」

⑨ 本訴提起後の問題について

「本訴提起後の行為についての主張には、学校日誌の記載の抹消等が含まれており、行為の性質からすれば、原判決説示のように軽視してよいものではない。それは、本件降任処分後の行為ではあるけれども、右処分の事由は個々具体的行為ではなく、その職に必要な適格性を欠くことであるから、少くとも、上告人主張の被上告人の各行為のうち右処分以前になされたものを不適格性の徴表とみるか否かを判断するための資料となりうるものというべきである。」

⑩ 結論

結論として、「上告人主張の徴表たる事実を認めうる程度いかんによつては、本件降任処分を違法とはいえないことになるのであるから、原判決には、法令の解釈を誤り、その結果審理を尽くさなかつた違法があつて、その違法が原判決に影響を及ぼすものであることは、明らかである。」と判示した上、原判決を破棄し、本件を広島高等裁判所に差し戻した。

6 おわりに

— 本判決の意義・射程について

(一) 本判決は、地方公務員の分限処分制度の趣旨等を明確に判示しているものであるし、なかならず、地方公務員法第28条第1項

第3号が規定する「その職に必要な適格性」の意味及びその判断基準についても明確に判示しているものであり、既に述べたとおり、分限処分をなすに当たっては、まさに精読、精査しておかなければならない基本判例である。

(2) あらためて述べるまでもなく、行政処分（行政行為）については必ず「裁量の当否、適否」が争点となるのであるが、「裁量」といつても、どの部分に行政庁の裁量が認められるのが明確に意識されていなければならないものである。

(3) 地方公務員法第28条第1項第3号が規定する「その職に必要とされる適格性を欠く場合」とはまさに「不確定概念」であり、誰が当該職員について「その職に必要とされる適格性」がないと判断するか否かが明確に意識されなければならないものであるし、本件はまさに講学上の「要件裁量」の問題なのであって、事実を前提とすることは当然であるが、当該事実をどう評価するのか、という点において、まさに行政庁（任命権者）に裁量が存在するのである。

(4) 前記④、⑤の判示から明らかなどおり、第1審、第2審判決は、本件が「要件裁量」の問題であるにもかかわらず、あたかも裁判所が任命権者の立場に立って原告の行為を評価したという誤りを犯したものと考えられる

のであり、本件については、最高裁判所は、「要件裁量」については、裁判所は任命権者と同じ立場に立って判断してはならない旨を判示したと評価すべきものである。

(5) なお、本判決の射程についてあえて言えば、前記③の判示部分、すなわち分限免職処分について「免職の場合における適格性の有無の判断については、特に厳密、慎重であることが要求される」との判示部分は、本最高裁判決は、あくまで「分限降任処分」について、しかも原判決を破棄するに当たり判示されたものであり、判例分析における本論、傍論の区別の点からすれば、あくまで傍論に過ぎないものであることは注意しておくべき点であるし、前記⑨の判示部分は、懲戒処分においては、処分後の行動は問題とならないこととの対比からすれば、分限処分の特殊性を如実に判示しているものである。

(6) 最後に処分者側代理人として分限免職事件を担当している弁護士として、被処分者（原告）から、前記③の判示部分が必ず主張されることから、あえて上記見解を述べるものであるし、分限処分制度については、公務員の身分保障も重要なものであることは決してこれを否定しないが、あくまで「公務の能率の維持およびその適正な運営の目的」から規定された制度であることを十分に認識し

た上、「公務の能率の維持およびその適正な運営の目的」のために必要である場合には、事実を充分確認した上、分限処分を発動することも必要であることを指摘する次第である。