

公務員による無事故飲酒運転と懲戒処分

鈴木 隆

はじめに

- 一 公務員の法令遵守義務
- 二 飲酒運転と職務との関連性
- 三 民間労働者との比較

おわりに

はじめに

2006年8月25日、福岡市職員の飲酒運転による交通事故によって3人の幼児の命が奪われるという痛ましい事故に象徴されるように、飲酒運転による交通事故の多発を契機として、刑法、道路交通法等の改正による飲酒運転に対する厳罰化が行われた⁽¹⁾。このような厳罰化の傾向の背景には、上記の事故のような公務員の飲酒運転による交通事故の多発もあることから、飲酒運転をした公務員に対する懲戒処分を改めて、原則免職とする等、従来よりも厳しくする傾向が生じた⁽²⁾。

しかし、公務員が飲酒運転をして検挙される場合といっても一様ではなく、とりわけ、無事故飲酒運転により検挙された公務員が懲戒免職処分を不服として争った訴訟において、最近、懲戒権の逸脱、濫用であるとして懲戒免職処分を無効であるとする判決が相次いで出されている⁽³⁾。もとより、飲酒運転すること自体は違法な行為であるが、飲酒運転したことのみをもって懲戒処分として最も重い懲戒免職処分を課することが当然であるとは必ずしもいえないことを最近の司法判断から窺うことができる。飲酒運転による交通事故を防止するための厳罰化の流れの中で公務員に対して制裁を強化する傾向に対して、これらの判決は、ブレーキをかけるものと評価することができる。し

たがって、飲酒運転した公務員に対する懲戒処分のあり方が改めて問われている。

そこで、以下では、飲酒運転したが無事故であった場合に公務員に対する懲戒処分はどのようにあるべきであるかについて検討することにした⁽⁴⁾。

注

- (1) 平成19年法律第54号による刑法（自動車運転過失致死傷罪）の改正。平成19年6月20日法律第90号（同年9月19日施行）による道路交通法（酒気帯び運転の罪等）の改正。平成19年8月20日政令266号（同年9月19日施行）による道路交通法施行令の改正。
- (2) 国家公務員について、人事院は、2008年4月1日、「懲戒処分の指針」を一部改正し、国家公務員の懲戒処分の標準量定を見直し、飲酒運転の標準量定を、従来の「停職、減給、戒告」から「免職、停職、減給」に改正した。
地方公務員については、各自治体により対応は様ではないが、たとえば、三重県が、2008年6月13日、全国の都道府県における2007年10月1日時点の飲酒運転に係る懲戒処分基準を調査した結果、調査に応じた38都道府県のうち、13は免職のみ、19は停職、減給または戒告のいずれかまたは全てとともに免職、6は停職、減給または戒告のいずれかまたは全てと定めていた。ちなみに、大阪市では、大阪市教育委員会が定めた平成19年8月28日付け「懲戒処分に関する指針」において、「飲酒運転（酒酔い運転及び酒気帯び運転をいう。以下同じ。）ア飲酒運転で人身事故、又は物損事故を起こした教職員は、免職とする。イ飲酒運転をした教職員は、免職とする。ただし、酒気帯び運転をした教職員について、一定の情状が認められるときは、停職とする場合がある。」との定めがある。
- (3) 熊本県教委（教員・懲戒免職処分）事件・福岡高判平18.11.9労判956号69頁、加西市（職員・懲戒免職）事件・神戸地判平20.10.8労判974号44頁、同事件控訴審・大阪高判平21.4.24労判983号88頁、神戸地判平20.11.26（LLI 登載）、佐賀地判平20.12.12（LLI 登載）、津地判平21.3.12（LLI 登載）、京都地判平21.6.25（LLI 登載）大阪府教委（高校管理作業員・懲戒免職）事件・大阪地判平21.7.1労判992号23頁など。
- (4) 飲酒運転を理由とする懲戒解雇・懲戒免職処分の効力を争った従来の裁判例の動向については、小川正「報告4 無事故飲酒運転と懲戒解雇・懲戒免職処分の妥当性」日本交通法学会編「飲酒運転」[交通法研究36]（2008年、有斐閣）57頁以下参照。

一 公務員の法令遵守義務

公務員による飲酒運転に対する懲戒処分を検討する前提として、公務員の法令遵守義務とは何かについて明らかにしなければならない。すなわち、同じ飲酒運転した場合でも、民間の労働者と比較して、公務員はよりいっそう重い法令遵守義務を負うことから、懲戒処分においても免職等の重い処分を受けることを甘受しなければならないことになるのかが問われなければならない。

公務員が職務義務として法令遵守義務を負うことの究極的な根拠は、法治主義に求めることができる⁽¹⁾。公務員は全体の奉仕者として法令遵守義務を負っており、それに違反した場合には、法令上懲戒処分を課せられることになる。このことは、公務員が執行する職務、すなわち公務が国民から付託を受けたものであり、法令に則って厳正に執行されなければならない性質を有するものだからである。それゆえ、公務員は、法律に基づく行政の担当者として、法の執行を実現する者として法令を遵守することに対して重い責任を負うことができる。しかしながら、このことから、当然に公務員は、民間労働者と比較して、法令違反に対して重い責任を負わなければならないことになるのであろうか。

この点について、公務員は法の執行者であることから、民間労働者を含む国民一般に対して模範を示さなければならない立場にあることに基づいて、民間労働者と比較して、法令遵守に対しよりいっそう重い責任を負うべきであるといわれることがある。確かに、たとえば、交通違反の取締りを行う立場にある警察官自らが飲酒運転で検挙されることは、飲酒運転の撲滅をめざすキャンペーンを推進する立場にある警察にとっては社会的に強い非難を受けることになる醜態には違いない。そうすると、警察官に課せられた法令遵守義務に照らしてみても、飲酒運転した警察官に対する懲戒責任を他の公務員や民間労働者と比較して重くすることが、警察官の法令遵守義務の履行のあり方として当然であるといえるかもしれない⁽²⁾。ただし、この場合には、警察官という交通違反を取り締まるといふ職務を執行する者自身が、交通違反を

犯したことから、行われた法令違反と職務との関連性が懲戒責任の程度に反映されると考えられる。そこで、法令違反の懲戒責任の程度を判断する際には、法令違反行為と違反者の職務との関連性を考慮に入れなければならないといえるであろう。公務員による無事故飲酒運転を理由とする懲戒責任の場合にも、飲酒運転した公務員の職務内容が重要なファクターになると考えられる。

注

- (1) 塩野宏・行政法Ⅲ〔第三版〕行政組織法（2008年、有斐閣）280頁。
- (2) 平成20年5月29日警察庁長官官房長通達「懲戒処分の指針の改正について」によると、酒酔い運転をすること（道路交通法65条）に対しては、「免職又は停職」、政令酒気帯び運転をすること（同条）に対しては、「免職、停職又は減給」とされており、前掲の人事院の「懲戒処分の指針」と同じ基準が採用されており、警察官だからといって、他の公務員よりも重い懲戒責任が課せられるわけではない。

二 飲酒運転と職務との関連性

従来の裁判例においては、無事故飲酒運転を理由とする公務員の懲戒免職処分の効力を判断する際に、飲酒運転した公務員の職務内容や職位を重要な判断要素の1つとしている。とくに、興味深いのは、教育公務員であるか否かが、結論を大きく左右することになる可能性があることである。

熊本県教委（教員・懲戒免職処分）事件では、同一夜間の近接した時間（約2時間）において酒気帯び運転で2度検挙されたことと帰宅途中に持ち帰っていた生徒の成績や名簿などを保存した光磁気ディスク（本件MO）を紛失したこと（3日後に回収された）を理由とする公立中学校教諭に対する懲戒免職処分（本件処分）の効力が争われた。熊本県教委の懲戒処分の指針（本件指針）では、教職員は児童生徒を指導する立場にあるため、一般公務員よりも高度の倫理観・使命感が求められるという基本的な考え方から、2002年5月28日付け改正後の人事院指針よりも重い処分基準が定められ、「酒気帯び運転については、停職とする」「人身事故を伴うときは、免職又は停職とする。

事故後の救護を怠る等の必要な措置を講じなかったときは免職とする」とされていた。同指針においては、個人情報の紛失等についての処分標準例は「滅失又は戒告」とされていた。さらに同指針には、「複数の非違行為等に該当する場合は、標準例より更に重い処分を行うこともある」との「加重処分条項」も定められていた。上記事件で懲戒免職処分の対象とされた教諭の非違行為は、酒気帯び運転をして2度にわたり検挙されたことと本件MOを紛失したことの3つであり、最も重い標準処分例である酒気帯び運転の停職ではなく免職処分がなされているので、上記事件は、まさしく加重処分が行われた場合に該当した。

1審判決（熊本地判平18.3.27労判956号78頁）は、本件指針での処分基準の設定には懲戒権者の裁量権の濫用は認められないとしたうえで、教諭が「本件第1酒気帯び運転で一度検挙されたにもかかわらず、更に同一夜間の近接した時間において敢えて再度本件第2酒気帯び運転に及んだことからすると、その違法性は高く」、「本件第1酒気帯び運転は宴会終了直後になされていること、及び本件第2酒気帯び運転は本件第1酒気帯び運転から約2時間経過後のものであり、また、運転代行業者に電話し、代行運転を拒否された直後になされたものであることからすると、本件酒気帯び運転は故意に基づくものと認定でき、その悪質性は高い」と判断した。さらに同判決は、県教委が「通達や新聞紙上を通じて教職員が飲酒運転を行った場合、知事部局より重い処分を課すという方針を明らかにしていた折から、高速道路等を相当の長距離飲酒運転した上、警察に一度検挙されながら再び酒気帯び運転を敢行した原告の態度は、熊本県教職員に対する県民一般の信頼を裏切ったものであり、かかる原告の行為に対する責任は、軽々に評価することはできない」として、上記紛失をも考え併せると、教諭の非違の程度は相当重いものであると認めて、本件において停職にとどまらず懲戒免職処分が選択されたことについては相応の合理性が認められ、本件処分が社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権が濫用されたとは認められないと判断した。

これに対して、控訴審判決（福岡高判平18.11.9労判956号69頁）は、「教職

員だけを一般の地方公務員から区別し、より重い処分基準で臨むというのは、公平取扱いの観点からすると問題がないわけではないが、少なくとも教員については、児童生徒と直接触れ合い、これを教育・指導する立場にあるから、とりわけ高いモラルと法及び社会規範遵守の姿勢が強く求められるものというべきである。そうであれば、こと教員に関する限りは、上記のような本件指針の基本的な態度にもそれなりの理由があるものということができるから、本件指針が合理性を著しく欠いており、無効であるとまではいえない」として、本件指針の有効性を認めた。しかし、同判決は、控訴人である教諭の酒気帯び運転は、「被控訴人の指導方針を真っ向から踏みこむものであって、被控訴人に対する挑戦的な振る舞いと見られても致し方ないものである。また、これにより、控訴人に対するその直接の教え子や父母の信頼はもとより、熊本県教職員に対する県民一般の信頼をも裏切ったものであって、控訴人の責任は極めて重いものがある」、本件紛失についても「相応の非難を免れない」と判断しつつも、他方で、控訴人にとって酌むべき事情も少なくないとして、以下を指摘した。①控訴人が宴会終了後に運転することになったのは、たまたま、宴会の最中に、紛失していた本件 MO の拾得者が判明し、同人に電話連絡をとった結果、当夜、本件 MO を受け取る約束ができたからであって、当初から酒気帯び運転をするつもりであったわけではなく、しかも、控訴人は、本件第 1 及び第 2 酒気帯び運転のそれぞれに先立ち、いったんは運転代行業者に連絡して代行運転者の派遣を要請したが、それらがいずれも断られたために、本件酒気帯び運転をしたものであり、控訴人において酒気帯び運転を回避するための一定の努力をしたことは考慮してもよい事情であること。②本件酒気帯び運転は一度の機会におけるものといっても差し支えない性質のものであって、時期を異にして酒気帯び運転を繰り返したというものではなく、控訴人について酒気帯び運転の常習性が窺われるというような事情があるわけではないこと。③偶然の結果にすぎないとはいえ、本件酒気帯び運転においては、人身事故はもとより、物損事故すら伴わなかったことは大きな救いであったこと。④本件紛失については、本件 MO の紛失期間は約 4 日

間にすぎず、その拾得者も判明し、無事回収されており、本件 MO の中には生徒の成績など重要な情報は保存されていなかったし、そもそも、その保存内容が、拾得者はもとより、他のいかなる部外者にも漏れたことはないこと。

⑤控訴人は、本件酒気帯び運転を自ら校長に申告し、その調査の過程で遅ればせながら本件紛失についても申告した後、上司の指示に従い謹慎生活を送ってきたこと。

⑥控訴人に対する教師としての評価が極めて高かったこと、すなわち、本件酒気帯び運転及び本件紛失を除けば、控訴人は、教師としての資質、能力、意欲及び勤務態度のいずれかの点においても欠ける点がなかったというにとどまらず、むしろ被控訴人にとって有為な人材の一人であったとさえいっても過言ではないこと。以上の諸事情を総合的に考慮して、同判決は、本件処分は、加重処分の判断基準に照らしていかにも厳しすぎ、重きに失するものであるとして、本件処分は違法なものとして取消しを免れないと判断した。

上記事件での教員の職務に対する考え方は、大阪市（高校管理作業員・懲戒免職）事件（大阪地判平21.7.1労判992号23頁）においても採用されている。同事件では、酒気帯び運転により検挙された地方公務員は、公立高校に勤務していて、日常の職務活動の中で生徒らと一定の関わりを持つことがあることも想定されていたものの、教員ではなく、「管理作業員」という現業職の職員であって、生徒に対する教育指導を主たる職務内容とする教員とは地位及び職責が異なり、求められる資質も自ずと異なっていたこと、本件酒気帯び運転によって直接同人の業務や本件高校の業務に支障が出たり、学校園の管理作業員としての適格性に直ちに疑義が生じたものでもないことなどから、同人に対する懲戒免職処分が取り消された。

このように、飲酒運転した教育公務員の懲戒免職処分が有効であるか否かを裁判所が判断する際には、公務員の職務一般に解消されない教員の職務との関連性が決定的に重要な要素になるということが出来る。それは、教員が飲酒運転することは、教育者として本来、模範となるべきであるにもかかわらず、生徒に対して示しがつかないということである。確かに、教員による

法令違反行為は、教員に対する生徒や保護者の信用を失墜させる性質を有するものであることは間違いない。しかし、そのことから直ちに、飲酒運転した教員に対する懲戒責任が、一般の公務員に対するそれよりも重くて当然であるとの結論が導かれることには疑問が残る。これは、無事故飲酒運転に対する評価にも関係してくる。飲酒運転をしても、たまたま無事故であったにすぎず、事故を誘発する危険を伴う飲酒運転したこと自体が教員としての職務に抵触すると考えることができる。他方、事故という結果を伴わない飲酒運転したことだけを捉えて、教員に対してより重い懲戒責任を課すことが、教員としての職務に対する公平・公正な評価になじむのかという問題がある。

教員の職務内容からみて他の公務員のそれと異なる特殊性は、生徒に対して教育指導を行うことにある。そのような教育指導を行う立場にある公務員が負う法令遵守義務とそのような立場にはない公務員が負う法令遵守義務に質的な違いを見出すことができるのであろうか。無事故であれ飲酒運転という法令違反行為を行ったこと自体の法令遵守義務違反の程度は、教員とそれ以外の一般の公務員との間でとくに違いはないのではないかと考えられる。教員の場合には、直接に接触する機会がある生徒とその保護者の信頼を裏切ることがまず第1に考えられるが、それにとどまらず広く国民ないし住民の教員に対する信頼を裏切る結果になると考えることができる。教員以外の一般の公務員の場合には、職務内容として国民ないし住民に直接に接触する機会があれば、対象となる国民ないし住民の信頼を裏切ることがまず第1に考えられるが、それにとどまらず広く国民ないし住民の公務員に対する信頼を裏切る結果になると考えることができる。問題なのは、行われた法令違反行為が職務内容と密接に関連するか否かである。たとえば、教員の場合には、教育指導において生徒に対してわいせつな行為に及ぶようなことは、教員の職務内容に真っ向から抵触することになり、その法令違反の程度は、他の一般公務員の場合と比較していっそう重いといえることができる。

これに対して、飲酒運転は、教員の職務内容と密接に関連する法令違反行為といえるのであろうか。確かに、教育指導の内容に法令遵守も含

まれ、裁判員制度が導入されてから教育現場における法教育の重要性が強調されていることも事実である。そのような中で、教員自らが飲酒運転することは、教育指導を行う者として生徒に対して説得力に欠け、示しが見つからないことではある。しかし、そのことは、教員以外の一般公務員の場合にも、法の執行者として国民ないし住民に対して示しが見つからないという意味では同じことである。違いがあるのは、公務員としての職務を執行する場と対象となる者である。ただし、教育現場においては、職務を執行する対象者が、発達途上にある生徒であることを考慮して、飲酒運転した教員を担任から外したり生徒指導担当から外したりすることにより、生徒と直接接触することから遠ざける教育的配慮は必要になるかもしれない。しかし、これは、飲酒運転した教員に対する懲戒処分とは性質を異にするものであり、懲戒処分はあくまでも飲酒運転という法令違反行為に対応して厳正に行われるべきである。

三 民間労働者との比較

民間労働者の場合にも、飲酒運転と職務との関連性が問題となる。従来、民間労働者の無事故飲酒運転を理由とする懲戒処分の効力が争われた事件は、それほど多くない。達田タクシー事件（金沢地判昭60.9.13労判468号66頁）では、タクシー運転手が、勤務時間外に酒気帯び運転して検挙されたこと等を理由とする懲戒解雇について、「タクシー運転手である以上、酒気帯び運転をすればそれだけで当然に解雇が相当であるとまで断ずるのは、甚だ妥当を欠く」として、無効であると判断された。他方、滋賀交通事件（大津地決平1.1.10労判550号130頁）では、バス運転手が3回目の飲酒運転で逮捕されたことに対して、会社は懲戒解雇処分を検討したが、そうなれば退職金が支給されないこと、同人の再就職、家族への配慮等を慮って、懲戒解雇ではなく普通解雇したことについて、「乗合バス運転手である債権者が再三にわたり職場外の飲酒運転を犯し、しかも警察からの身元照会などにより債権者が本件飲酒運転及び昭和五九年一月の飲酒運転を犯したことは初めて知ったことなどに照らせば、債務者の社会的評価が重大な悪影響を受け、あるいはその企業秩序

が乱されたことは容易に推認でき、したがって債務者の存立ないし事業にとって不可欠なその社会的評価及び企業秩序を回復させる必要性があることも優に肯認できる」として、普通解雇は有効であると判断された。

最近のヤマト運輸（懲戒解雇）事件（東京地判平19.8.27労判945号92頁）では、大手運送業者で長年にわたりセールスドライバーとして勤務していた原告が、業務終了後の飲酒により自家用車を運転中、酒気帯び運転で検挙され、罰金刑を受けたことを理由に懲戒解雇されたため、被告の上記業者に対し、退職金等の支払を請求した。確定した判決は、大手の貨物自動車運送事業者である「被告は、交通事故の防止に努力し、事故につながりやすい飲酒・酒気帯び運転等の違反行為に対しては厳正に対処すべきことが求められる立場にあるといえる。したがって、このような違反行為があれば社会から厳しい批判を受け、これが直ちに被告の社会的評価の低下に結びつき、企業の円滑な運営に支障をきたすおそれがあり、これは事故を発生させたり報道された場合、行為の反復継続等の場合に限られないといえる。このような被告の立場からすれば、所属のドライバーにつき、業務の内外を問うことなく、飲酒・酒気帯び運転に対して、懲戒解雇という最も重い処分をもって臨むという被告の就業規則の規定は、被告が社会において率先して交通事故の防止に努力するという企業姿勢を示すために必要なものとして肯定され得る」と判断して、原告の上記違反行為を理由とする懲戒解雇も、やむを得ないものとして適法であると認めた。しかし、同判決は、「原告は他に懲戒処分を受けた経歴はうかがわれないこと、この時も酒気帯び運転の罪で罰金刑を受けたのみで、事故は起こしていないこと、反省文（＜証拠略＞）等から反省の様子も見て取れないわけではないことなどを考慮すると、上記原告の行為は、長年の勤続の功労を全く失わせる程度の著しい背信的な事由とまではいえないというべきである。したがって、就業規則の規定にかかわらず、原告は退職金請求権の一部を失わない」と判断して、少なくとも原告が受給し得たはずの退職金の額の約3分の1の額の支払を認めた。

上記事件では、原告がセールスドライバーであったことから、労働者の職

務内容が自動車を運転することであり、業務外の行為とはいえ、飲酒運転と職内容がまさに密接に関連する場合に該当するということができる。その意味において、一般的な民間労働者による飲酒運転の場合とは事情を異にする⁽¹⁾。上記判決において、被告が大手の貨物自動車運送事業者であることから、「被告は、交通事故の防止に努力し、事故につながりやすい飲酒・酒気帯び運転等の違反行為に対しては厳正に対処すべきことが求められる立場にあるといえる」と指摘されたことは、一面では、飲酒運転した公務員に対する懲戒責任を厳罰化する立場と共通するところが見える。しかし、この被告の立場に対する指摘は、運送事業者である被告にとって、従業員の飲酒運転は、たとえ無事故であったとしても、企業としての社会的信用を失墜させ、営業活動に支障をきたすおそれがあることを踏まえてのものである。したがって、おのずと、公務員の法令遵守義務の徹底を求める立場とは、質的に異なるものであるということが出来る。

自動車を運転することが通常の労働者の職務と密接に関係がない民間労働者の飲酒運転の場合には、企業外非行に対する懲戒責任の問題になる。国鉄中国支社事件（最一小判昭49.2.28労判196号24頁）では、たとえ、従業員の職場外でなされた行為であっても、企業秩序に直接の関連を有するものであれば、規制の対象となり得るし、企業が社会において活動するうえで、その社会的評価の低下毀損は、企業の円滑な運営に支障をきたすおそれが強いので、その評価の低下毀損につながるおそれがあると客観的に認められる行為については、職場外でされたものであっても、なお広く企業秩序の維持確保のために、これを規制の対象とすることが許される場合もあるといえるとの判断が示されている。確かに、職場外でかつ労働時間外の労働者の私的な行為であったとしても、それにより労働者が逮捕されたりそのことが報道されたりすれば、企業の社会的信用にまったく影響がないとはいいきれない。しかし、企業外非行を理由として労働者を懲戒処分する場合にも、業務上の事由を理由とする場合と同様に、行為の非違性の程度と課せられる懲戒処分の程度との釣り合いが取られることが必要である。業務外の飲酒運転の場合にも、法

令違反であるから当然に重い懲戒処分が課せられることにはならないと考えられる。

注

- (1) 本件の被告会社の就業規則には社員が「業務内、業務外を問わず飲酒運転及び酒気帯び運転をしたとき」には会社は解雇すると規定されており、とくに運転業務に従事する労働者に限定していないことから、運転業務を主たる業務内容としない労働者が飲酒運転した場合にも同様に解雇される可能性がある。

おわりに

本稿の立場は、無事故飲酒運転した公務員に対して懲戒責任を問うべきではないというものではもちろんない。ただし、無事故飲酒運転した公務員に対する懲戒免職処分がこの間の一連の裁判例において覆されていることから明らかなように、飲酒運転したことのみで懲戒免職処分とするのは、いささか非違行為と懲戒処分との釣り合いを逸しているといえることができる。とくに、裁判例からは、公務員の法令遵守義務違反の懲戒責任を追及することにおいて、国民ないし住民の公務員に対する信頼・信用という要素がかなり重要な役割を果たしていることが明らかになった。もっとも、教員の場合において、国民ないし住民の一部である生徒やその保護者の信頼・信用をその他の者よりも重視することが、教員としての職務に対する公正・公平な評価の点から見てやはり問題であることは、再度強調するべきであると思う。