

◇ 研究ノート ◇

公務員懲戒における 事前手続の瑕疵に関する一考察

須 藤 陽 子*

目 次

- I 問題の所在
 - 1. 付帯上告不受理
 - 2. 公務員法制における事前手続の未整備
 - II 氷見市消防職員懲戒処分事件
 - 1. 第1処分の事前手続の問題点
 - 2. 富山地裁令和2年5月27日判決の問題点
 - III 下級審裁判例の傾向その1 告知・聴聞の履践について
 - 1. 告知・聴聞の履践と手続の裁量
 - 2. 告知・聴聞の要否と保護法益、身分保障、事後手続
 - IV 下級審裁判例の傾向その2 処分説明書の瑕疵
 - 1. 処分説明書の記載の不備
 - 2. 最高裁2判決と公務員懲戒における手続的違法
- おわりに

I 問題の所在

1. 付帯上告不受理

本稿が扱うのは、最三判令和4年6月14日集民第268号23頁（氷見市消防職員懲戒処分事件。以下、令和4年最高裁判決という）が付帯上告不受理とした、事前手続に関する論点である。氷見市消防職員懲戒処分事件は、上司に対する暴言、同僚たちに対する暴言と暴力に対する第1処分（以下、第1処分という）、そして停職期間中に第1処分に関する審査請求手続を有利に進めるために被害者とされた部下に対して「働き掛け」を行ったことに対する第2処分という、2つの懲戒処分から

* すとう・ようこ 立命館大学法学部教授

なる。最高裁判決は第 2 処分に関するものであった。

事前手続の瑕疵による違法は、主に本件第 1 処分に関して主張されたものである。第 1 審富山地判令和 2 年 5 月 27 日判自 496 号 40 頁（以下、富山地裁判決という）は第 1 処分、第 2 処分を適法とし、控訴審名古屋高判令 3 年 2 月 24 日判自 496 号 54 頁（以下、控訴審という）は本件第 1 処分を適法としつつ、第 2 処分について取消請求を認容し、損害賠償請求の一部を認容した。これに対して被告氷見市が上告し、原告もまた第 1 処分について控訴審判決に不服があり、付帯上告受理申立てをしたが、最高裁はこれを不受理とした。

公務員懲戒における事前手続の瑕疵に関する訴えが最高裁まで争われた例は過去にない。筆者は令和 4 年最高裁判決に関する評論¹⁾を書く機会を得たが、紙幅の制約があり、評論において事前手続の瑕疵について十分に論じることができなかった。本稿において本件第 1 処分の事前手続について判断した富山地裁判決に見られる問題点をまず明らかにしたい。その問題点を敷衍する形で下級審裁判例の検討を進める。

2. 公務員法制における事前手続の未整備

公務員の懲戒処分は、行政手続法 3 条 1 項 9 号により、行政手続法の適用除外となっている。適用除外とされたのは、「公務員は、通常の国民とは異なり、単に行政処分の客体となりうるにとどまらず、一方で公務遂行の主体としての地位を有する者であり、これに対して監督的な立場から行われる国等の行為については、一般の国民に対する手続的な保障を規律する本法を直接適用することは適当でない」「公務員等に対する処分に適した手続の整備については、必要に応じ、公務員管理の基本法である国家公務員法、地方公務員法等の体系の中で適切に処理されればよい」²⁾との考え方がとられたことによる。

具体的に言えば、懲戒処分に際して処分説明書の交付は法定されているが（国家公務員法 89 条、地方公務員法 49 条。以下、国公法 89 条、地公法 49 条と略す）、意見陳述権が規定されていない。学説は「事前の意見聴取手続が憲法上要請されるとするのが多数説」³⁾「懲戒処分の手続として法定の処分説明書の交付だけで足りると

1) 須藤陽子「懲戒処分の停職期間中に同僚等に対して行った同処分に関する働き掛けを理由とする停職 6 か月の懲戒処分が適法とされた事例」評論 780 号（2024 年）2 頁以下。

2) 総務省行政管理局編『逐条解説 行政手続法 〔増補新訂版〕』（ぎょうせい、2002 年）56 頁参照。

3) 塩野宏『行政法Ⅲ 第 5 版』（有斐閣、2021 年）342 頁。宇賀克也『行政法概説Ⅲ 第 2 版』（有斐閣、2021 年）342 頁。

する見解は学説において皆無⁴⁾と指摘する。しかしながら、行政手続法制定から30年以上が経過しても、国家公務員法および地方公務員法において、行政手続法並みの事前手続は法定されていない。公務員懲戒における事前手続に関する研究も、ある時点から遅々として進んでいない⁵⁾。

筆者の問題意識を簡潔に述べるならば、公務員懲戒において手続的違法とはどのようなものか、行政手続法の下での手続的違法とどう違うのか、どのような場合に公務員懲戒において手続的違法による取消しが認められるか、というものである。

Ⅱ 氷見市消防職員懲戒処分事件

1. 第1処分の事前手続の問題点

(1) 告知・聴聞

原告が主張したのは、告知・聴聞がなかった、処分説明書に不備がある、というものであった。地方公務員法には懲戒処分に際して事前に意見陳述を保障する規定がないため、意見陳述を欠くことを違法というには、憲法31条の保障は公務員の懲戒にも及ぶこと、告知・聴聞の機会が付与されるべきことを主張することになる。

氷見市の場合、懲戒処分の事前手続を氷見市コンプライアンス・ガイドラインにおいて定めているが、本件第1処分についてガイドラインに定められたとおりに懲戒の事前手続がとられていない。条例ではなくガイドラインの定めであっても、原告にだけ異なった不利益の取り扱いをしたならば平等取り扱いの原則に反するおそれがあると思われるが、第1処分の場合は、非違行為発覚の経緯が特殊であった。第1処分の基礎となった原告の様々な行為は、他の消防職員の AED 不適正使用事件を契機とする氷見市消防本部における服務規程違反、パワーハラスメント等の非違行為に関して第三者委員会の消防本部全体を対象とした調査において発覚したからである。

第三者委員会の調査は原告に懲戒処分を課すという前提で行われたものではない

↘ 6 版』（有斐閣、2024年）484頁も、不利益処分の事前手続として十分ではないことを指摘する。

4) 晴山一穂「公務員の不利益処分手続をめぐる法的問題点」専修大学法学研究所紀要34号（2009年）133頁。

5) 判例研究として晴山・前掲注（4）があるが、この論稿以外に公務員の事前手続について目立った研究がない。比較法研究の成果から立法の不十分さに若干言及するものに、下井康史『公務員制度の法理論 日仏比較公務員法研究』（弘文堂、2017年）191頁がある。

が、原告についても事情聴取が行われた。第三者委員会は原告等から聞き取りを行ったうえで調査報告書を作成し、これに基づいて懲戒審査委員会において懲戒処分が決定されている。原告は、「第1処分に先立ち、原告に対して告知聴聞の機会は全く与えられなかったから、第1処分には手続上の違法がある」⁶⁾と主張するが、富山地裁判決は「実質的には事前の告知・聴聞の機会は与えられていた」⁷⁾としている。

(2) 処分説明書の交付

公務員法制において意見陳述権が保障されていないこともあって、法定されている処分説明書の交付は、事前手続の公正さを確保するために重要な役割を果たしている。原告は、「地方公務員法49条1項が処分説明書の交付を規定した趣旨は、不利益処分が慎重に行われることを担保するとともに、不利益処分を受けた職員の不服申立てを容易にすることにある。したがって、処分説明書には、処分手由が具体的に特定できる記載が必要であり、これができないほどに抽象的な記載しかない場合には、当該処分は違法と解すべきである」⁸⁾と述べ、第1処分の処分説明書は、原告から暴行及び暴言を受けたとされる者の氏名や、暴行及び暴言の日時場所等の具体的事情が何ら記載されておらず、処分理由となった事実が特定されていないから、処分理由の記載不備の違法があると主張する。

控訴審が確定した事実と処分説明書の記載内容を比較すれば、処分説明書の記載の仕方は非違行為の特定が不十分であることが読み取れる。しかし富山地裁判決は、処分説明書に具体的な日時や場所等の記載がないこと自体は認めているのであるが、それを処分理由書の瑕疵として認めていない。「地方公務員法49条1項の要求する処分手由の記載として十分なものであるといえる。」⁹⁾とする。はたして「処分手由の記載として十分」か否か、地公法49条1項の要求する水準というものが問われなければならないであろう。

控訴審が確定した事実関係より¹⁰⁾

- ① 平成23年7月22日、原告は、懲戒処分権者である消防長Aに対して、関係者の会合において「お前みたいなやつ、早く消防長辞めてしまえ。」と怒鳴った。

- 6) 判例地方自治496号(2023年)46頁。
7) 前掲注(6)52頁。
8) 前掲注(6)45頁。
9) 前掲注(6)52頁。
10) 最三判令和4年6月14日集民第268号23頁以下。

- ② 平成25年5月又は6月頃の勤務終了時、原告は、上司であるBに対して、消防署庁舎内において、「お前、上の者のところへ行って俺の悪口を言っとるやろう。」などと大声で一方的に怒鳴り、胸倉をつかんで移動させ、壁に押し付けた。
- ③ 平成25年6月10日頃の救助訓練の準備行為中、原告は、部下であるCを注意し、これに対してふてくされた態度をとったCを蹴ろうとし、これを避けようとしたCの左手にXの足が当たり、Cの左手小指が腫れた。
- ④ 平成26年1月、消防署庁内において、原告は、部下であるDに対し、「なんや、お前その手は、反抗的やの。」などと威圧的に述べ、平手で頬を殴打した。Dは原告による暴行・暴言が一因となり、心的外傷後ストレス障害（PTSD）に罹患した。
- ⑤ 平成26年6月頃、消防署庁内において、原告は、上司であるEに対し、胸倉をつかみ、「殴ってやろうか。」などと大声で怒鳴った。
- ⑥ 平成28年3月末頃、原告は、消防長であるFに対し、「お前みたいなやつ、早く辞めてしまえ。」と怒鳴った。
- ⑦ 平成28年10月頃、原告は、消防署庁内において、上司であるGに対し、大声で一方的に怒鳴りつけて詰め寄った。Eが原告とGを連れて別室に移動したが、その後もEとGに対し、約10分間にわたって一方的に「バカ」「アホ」などと怒鳴り続けた。

平成29年2月27日付処分説明書より¹¹⁾

（処分の内容）

部下に対する暴行、暴言があり、その部下の、睡眠障害、心的外傷後ストレス障害（PTSD）の一因となったと考えられること、具体的に特定できるだけでも他の部下に対する暴行、上司2名に対する暴行や暴言、他4名の上司に対する暴言、さらには勤務中の飲酒行為があるなど、消防職員として、その職責を自覚し、規律を重んじ、礼節を尊ぶことをしなかったものといわざるをえない

このことは、服務規程に違反する明らかな非違行為であり、市職員全体の信用を失墜させるものであるから、地方公務員法第29条第1項第1号の規定により懲戒処分を行うものである

2. 富山地裁令和2年5月27日判決の問題点

（1）「憲法31条の法意」とは？

成田新法事件判決（最大判平成4年7月1日民集46巻5号437頁）は憲法31条が

11) 前掲注（6）53頁。

行政手続にも及ぶことを示したが、その保障の範囲は明確ではない。学説において多数説として一致があるとされるのは、不利益処分を行うに際して憲法上の要請として通知と意見陳述の機会の保障が及ぶ、という理解である¹²⁾。前述したように、公務員懲戒において「事前の意見聴取手続が憲法上要請されとするのが多数説」とされるが、憲法31条の保障が原則及ぶと解される不利益処分のうち、公務員懲戒処分には特に保障が及ばないとする理由、立法者が公務員懲戒処分を憲法31条の保障の範囲から除外してよい理由は学説において論じられていない。

他方、富山地裁判決は「公務員の懲戒処分に当たって事前の告知・聴聞の機会を与えなくとも、必ずしも憲法31条の法意に反するとはいえない」という。成田新法事件判決から「憲法31条に定める法定手続の保障が行政手続に及ぶか否かは、当該行政処分により制限を受ける権利利益の内容、性質、制限の程度、当該行政処分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合較量して決定されるべきものであり、常に必ずしもそのような機会を与えることを必要とするものではないと解するのが相当である」とする。

公務員の懲戒処分に憲法31条が及ぶか否かについて、後述するように、下級審裁判例は、国家公務員法・地方公務員法に告知・聴聞の手続に該当する規定がないことから概ね消極的に解するが、富山地裁判決は告知・聴聞の機会の付与を「憲法31条の法意」を持ち出して否定している。しかし、成田新法事件判決が示した「憲法31条の法意」とは、原則、行政手続にも憲法31条の保障は及ぶということではなかったか。「常に必ずしもそのような機会を与えることを必要とするものではない」ことを原則とするのではないはずである。成田新法判決は学説において「立法上の指針としては機能しない抽象的な表現」¹³⁾であると評されるが、立法上の手当をしなくてよい根拠として引用されるべきものではないであろう。富山地裁判決のいう「憲法31条の法意」に従えば、立法者が適正手続を保障しないことの正当化が極めて容易になってしまう。

また、富山地裁判決は、懲戒事由の法定によって実体的適正は十分に確保され、手続的適正についても、処分権者の判断の尊重、適性を確保し、その恣意を抑制するため、処分説明書の交付が法定され、制度上担保されているとする。そして「これらのことからすれば、公務員の懲戒処分に当たって事前の告知・聴聞の機会を与えなくとも、必ずしも憲法31条の法意に反するとはいえない」という¹⁴⁾。

12) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論 第8版』（有斐閣、2023年）489頁以下参照。

13) 宇賀・前掲注（12）490頁。

14) 前掲注（6）52頁参照。

しかしながら、第1 処分の処分説明書に記載の不備がある状況に鑑みれば、処分説明書の交付が法定化されているのだから事前の告知・聴聞の機会を与えなくても必ずしも憲法31条の法意に反するとはいえないとするには、説得力に乏しい。また、懲戒事由が法定されているから実体的適正が十分に確保されているとするが、懲戒権者の裁量権は広く認められ、裁判所の裁量審理の方法が最大限の尊重と呼ばれる非常に緩やかなものであることからすれば、筆者にはやはり首肯し難いのである。

(2) なぜ処分説明書に瑕疵はない？

富山地裁判決は、処分説明書に具体的な日時や場所等の記載がないこと自体は認めているのであるが、なぜそれが瑕疵と評価されないのか。富山地裁判決の採ったロジックこそが問題である。

富山地裁判決は、処分説明書交付の趣旨を2つの最高裁判例（最判昭和38年5月31日民集17巻4号617頁青色申告事件判決、最判昭和60年1月22日民集39巻1巻1号パスポート発給拒否事件判決）を挙げ、処分権者の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制すること、不服申立ての便宜と解し、そして処分説明書にどの程度記載すべきかについては、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して不利益処分がなされたかを被処分者においてその記載自体から知し得るものでなければならぬ」¹⁵⁾とする。2つの最高裁判例を用いて処分理由提示の意義を説明する点は通説的である。しかし、かかる枠組みに本件の事実を当てはめる際に、当てはめが通説的理解から逸れてゆく。

富山地裁判決は、本件調査で各非違行為について具体的に事情聴取していることから、暴言・暴行の相手や日時場所等の特定を欠く記載であっても原告にとって、「その記載自体から」いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して不利益処分がされたかを了知することは可能であったと考えられるとした。控訴審も富山地裁判決の判断を肯定し、第三者委員会の調査で第1処分の非違行為のすべてについて事情聴取を受けていた原告にとって「記載自体で」いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して不利益処分がされたかを「了知することができたと認められる」¹⁶⁾という。

富山地裁判決は「了知する」ことを書面の「記載自体から」読み取って理解する

15) 前掲注（6）51頁。

16) 名古屋高裁金沢支部判令和3年2月24日判例地方自治496号52頁参照。

という意味ではなく、事情聴取という自己の経験と書面の記載を併せれば書面の意味するところを理解可能という意味に解している。これは処分理由の提示に関する2つの最高裁判例の趣旨を損なう理解である。筆者の疑問は、はたしてかかる理解が公務員の懲戒処分において一般的に通用するか否かという点にある。もしかかる理解が公務員の懲戒処分について一般的に通用するのであるとするならば、行政手続法を適用した場合との乖離が著しい。

以下に下級審裁判例を検討し、富山地裁判決が採った「憲法31条の法意」と2つの最高裁判例の理解について、他の下級審裁判例にもかかる理解が見られるか否かを検証する。

Ⅲ 下級審裁判例の傾向その1 告知・聴聞の履践について

1. 告知・聴聞の履践と手続の裁量

下級審裁判例は、国家公務員法・地方公務員法、地方自治体の条例に定めがないことから、憲法31条の保障は及ばないと解する消極的な立場に立つものが多い。しかしながら、憲法31条の保障は及ばないとする下級審裁判例も、何らかの形で「告知・聴聞」の機会が与えられるべきとする。それは現代の行政手続法が規定する「聴聞」のような手厚い手続ではない。現代の学説も、必ずしも行政手続法並みの「聴聞」を求めているのではなく、「処分事由説明書に加えた聴聞（必ずしも行政手続法の聴聞の形式をとる必要はないにせよ）の機会を事前に与えること」¹⁷⁾を憲法上の要請であると求めている。

後述する下級審裁判例には、処分権者が事実調査を十分尽くさず、被処分者に事情も聞かずに懲戒免職処分決定したような事例が複数見られる。それは行政手続法制定前の昭和の時代のみならず、令和の時代になっても紛争の一方当事者の言い分のみを根拠にした懲戒免職処分の裁判例¹⁸⁾がある。

17) 塩野・前掲注(3) 342頁。

18) 後述する⑧の判決。東京高判令和元年10月30日 LEX/DB25564500「富士吉田事件」では、市が市立病院歯科医師に対する懲戒免職処分の適法性を基礎付ける事由として主張する多岐にわたる非違行為は、そのほとんどについて、これを認めるに足る証拠はないし、認めることができる平成27年9月1日のマール歯科からの紹介の件にしても、考慮されるべき事情があるのであって、結局、本件処分は重きに失し、懲戒権者である市長の裁量権の範囲を逸脱した違法なものというほかなく、取消しを免れないとされた。労働判例ジャーナル95号(2020年)16頁。

下級審裁判例の多くは、告知・聴聞の手続をとるか否かは処分をする「行政庁の裁量」であるとする。いわゆる手続の裁量である。手続の裁量とは、「処分を行う際にどのような手続を経るか、とりわけ相手方に意見陳述の機会を与えるか否かの選択に認められる裁量」¹⁹⁾をいう。手続の裁量とは、行政手続法の適用除外となり、個別の法律でも手続の定めがなければ特定の手続を義務付けていることがいえないため、手続の選択について「裁量」が認められているという考え方である。公務員懲戒において手続の選択が「裁量」であるならば、裁判例を重ねるにつれて裁量統制の考え方が形成されるはずである。まずはこの観点から下級審裁判例を検討する。

（１）成田新法事件判決以前

成田新法事件判決以前に出された判決は、手続の裁量を前提とするものではあるが、憲法31条の保障が行政手続にも及ぶことを判示した成田新法事件判決の影響を受けていないため、告知・聴聞を保障する根拠づけに関して、各々独自色が見られる。① 宇都宮地判昭和34年12月23日行集10巻12号2597頁（小学校の教頭が火災責任者として校舎焼失事件の責任を問われ、弁解の機会を与えられることなく懲戒免職処分となった事例）²⁰⁾、② 甲府地判昭和52年3月31日判タ355号225頁（公立高校の校長が部下に入学試験の採点カードの改ざんを指示したとして、教育委員会が事件内容および嫌疑の根拠としている資料の実質的内容を知らせず取り調べを行い懲戒免職処分とした事例）は、処分権者が事実調査を十分尽くさず、被処分者に事情も聞かずに懲戒免職処分決定した事例である。

①の判決は手続面について、適法な招集告示をせずに教育委員会を開催した点、及びその委員会において、十分な調査資料に基づかず、且つ被処分者の弁解をきかず、またその機会も与えずに、著しく不妥当・不公正な取扱いのもとに処分を決定したという2つの瑕疵、実体面において、その処分の内容において懲戒事由の認定の誤りという瑕疵を挙げ、その処分の裁量の範囲を逸脱して過重な懲戒免職処分をした瑕疵が存するという。この判決は「その取扱が著しく不妥当で条理に反し且つ公正を欠く場合には懲戒処分の瑕疵を招来」（注：下線部筆者）すると述べていることから、告知・聴聞の手続が必要だとする根拠を条理に求めていると評されるが²¹⁾、告知・聴聞を欠くことのみを理由として取消しとなったわけではない。判決

19) 興津征雄『行政法Ⅰ 行政法総論』（新世社、2023年）162頁。

20) 永良系二「懲戒処分の事例 —— 全体の奉仕者 ——」別冊ジュリスト88号『公務員判例百選』（1986年）58頁以下参照。

21) 交告尚史「地方公務員懲戒免職処分取消請求事件（東京都）」判例地方自治59号（1984）

は行政事件訴訟法特例法下であるから「裁量権の逸脱・濫用」という違法の判示の仕方ではなく、これら3つの瑕疵を挙げて「本件懲戒免職処分は違法であって取消を免れない」とする。

②の判決は、公正な告知・聴聞の手続をイギリス法にいう「自然的正義」(Natural Justice)の要請するところであるとする。「被告委員会としては、かりに当該職員に対し告知と聴聞の手続を履践しても、実体的判断を左右するような弁明と資料が提出される可能性が全くないような特別の事情がない限り、公正な告知と聴聞の手続を履践しないまま懲戒権を行使することは裁量権を逸脱するものといわなければならない。」と述べ、懲戒免職処分を取り消している。しかし控訴審において、部下に指示したことが事実認定され、実体的内容から懲戒免職処分は適法とされている²²⁾。

手続の選択が裁量であることを明示したのは、③東京地判昭和59年3月29日判時1109号132頁(飲酒運転・死亡事故を起こした公務員に対する告知・聴聞の手続を経ない懲戒免職処分の事例)である²³⁾。公務員の懲戒において手続の「法令の規定上は告知・聴聞の手続を被処分者の権利として保障したものと解することはできず、告知・聴聞の手続をとるか否かは処分をする行政庁の裁量に委ねられている」とした。そして「懲戒免職処分は被処分者の実体上の権利に重大な不利益を及ぼすものであるから、処分の基礎となる事実の認定について被処分者の実体上の権利の保護に欠けることのないよう、適正・公正な手続を履践することが要求され」「告知・聴聞の手続を経ることは、手続上不可欠のものではないが、右の機会を与えることにより、処分の基礎となる事実の認定に影響を及ぼし、ひいては処分の内容に影響を及ぼす可能性がある場合であるにもかかわらず、右の機会を与えなかつたときには、その手続は、適正・公正な手続ではなく、これによつた処分は違法となるが、そうでない場合には、右の機会を与えなかつたとしても処分は違法とはならないものと解するのが相当である。」(注：下線部筆者)という判断枠組みを示した。

上記3つの判決は、懲戒免職処分という最も重い不利益処分に際して、処分の基礎となる事実の認定について被処分者の実体上の権利の保護に欠けることのないよう公正な手続であるために、告知・聴聞が必要であることをいう裁判例である。これに対して、④名古屋地判平成2年5月28日判タ741号147頁(校長の許可なく夏

ゝ年) 145頁。

22) 東京高判昭和54年2月26日判タ386号111頁。

23) 宇賀・前掲注(12) 373頁は、行政過程における手続の選択について、裁量が認められた例として、東京地判昭和59年3月29日判時1109号132頁を挙げて説明している。

季厚生計画に参加すると主張して半日勤務を欠いた小学校教諭に対する県教委の戒告処分、控訴審名古屋高判平成3年3月27日判タ741号147頁）は、最も軽い戒告処分に際しての告知・聴聞について判断している。

判決は「地公法29条に基づく懲戒処分を行うに当たり、条例等によりその手続が規定されていない場合においても、懲戒処分の不利益処分としての性質に鑑み、憲法31条の趣旨に則り適正な手続の保障がされるべきであり、原則として被処分者に対し告知と聴聞の機会を与える必要がある」「右手続を履践しないで懲戒権を行使した場合には、懲戒処分の不利益性の程度、右手続を履践しなかったことが懲戒処分の基礎となる事実の認定に影響を及ぼし、ひいては処分内容に影響を及ぼす可能性の程度を総合勘案し、右程度が著しい場合には裁量権の濫用となり、懲戒処分が違法となる場合もある」（注：下線部筆者）と判断枠組みを示した。そして、戒告処分は最も程度の軽いものであること、被処分者が懲戒処分の基礎となる事実の存否について争っておらず、手続の履践を欠いたことにより事実認定に影響を及ぼす可能性はなかったこと、戒告処分を告知する際に、辞令及び処分説明書を交付して、本件処分の基礎とされた事実及び適用法令を明示していることから、告知と聴聞の手続の履践を欠いたことにより本件処分が裁量権の濫用として違法となるものということとはできないとしている²⁴⁾。

懲戒免職処分取消しとなった①と②の判決の場合、取消事由は手続的瑕疵と実体的瑕疵である。③の判決は、手続的瑕疵のみによって処分取消しとならず、告知・聴聞という手続を履践しなかったことが実体的判断を左右するか否かが問題とされている。手続の裁量統制であるはずが、手続的観点のみならず、実体的な観点をも併せた裁量審査となっている。1976年の文献によれば、このような傾向は懲戒処分の取消訴訟に限ったことではない。公正手続に関する判例の傾向として、「公正手続を基準として行政行為の適法性を判断するにあたって、判例は原則としてそれが結果に及ぼす影響を考慮に入れている。即ち、手続の瑕疵により処分が違法となるのは、原則として、結果に異動を及ぼす場合に限ることになる。」という指摘がある²⁵⁾。

24) 阿部泰隆『行政法再入門 下』（信山社、2015年）7頁は、「処分を受けてから、不服申立て段階で初めて言い分を言えるだけ」という現状を、特別権力関係理論の残影と批判する。

25) 綿貫芳源「告知・聴聞を中心とする公正手続の内容と限界」『公法の理論 田中二郎先生古稀記念 中』（有斐閣、1976年）所収1040頁。

(2) 「公正な手続」と告知・聴聞

行政手続法の下でも、手続的瑕疵のみを取消事由とすることについては議論がある。裁判所が手続的瑕疵を理由として処分を取り消さない理由として考えられるのは、手続的瑕疵が何ら関係私人の権利利益を害していない場合である。あるいは、行政実務上のコストの問題が挙げられる。行政が手続を再実施しても実体的に同一の決定を下す可能性があり、そのような場合、手続の再実施は、時間、労力、コスト、行政資源等の無駄遣いであり、あまり望ましくない、という理由である²⁶⁾。行政手続法には行政手続法違反がいかなる効果をもたらすかが書かれておらず、判例・学説の形成に委ねられている。

判例において定着したのは、意見陳述権を保障した行政手続法13条違反が処分取消しとなることである²⁷⁾。手続的瑕疵があれば、それだけで行政決定を取り消すのは、私人の法益を保護することを意図した手続が法令上要求されているなど、私人は当該行政手続によって決定を受ける権利を有している場合である。当該手続が適切に行われなかった瑕疵があるとき、私人は手続的権利の侵害を受け、この権利侵害は回復される必要があるからと説明される²⁸⁾。

他方、公務員懲戒において、下級審裁判例は地公法27条1項が「すべて職員の分限及び懲戒については、公正でなければならない。」と定めていることから（国公法74条1項に同様の規定）、「公正な手続」²⁹⁾であるために、被処分者に対して懲戒処分の際に告知・聴聞をすべきことを肯定している。しかし、それは被処分者の権利として保障するというものではない。裁判所は、実質的な意見聴取の機会を捉え³⁰⁾、あるいは事後手続において聴聞があったとして、告知・聴聞が欠ける場合で

26) 常岡孝好「裁量権行使に係る行政手続の意義——統合過程論的考察」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、2008年）258頁参照。

27) たとえば最高裁は、最判平成23年6月7日民集65巻4号2081頁一級建築士免許取消事件において「行政手続法14条1項本文の趣旨に照らし、同項本文の要求する理由提示としては十分でないといわなければならない、本件免許取消処分は、同項本文の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきであって、取消しを免れないものというべきである。」とする。

28) 常岡・前掲（26）259頁参照。

29) 1976年の文献であるが、綿貫・前掲（25）1043頁は、個々の法令の条項の解釈によって告知・聴聞を中心とする公正手続の内容を判断する判例の態度を指摘している。

30) 阿部・前掲注（24）7頁は、処分府担当者が被処分者の言い分を非公式に聞くことを「検察官と裁判官を兼ねる遠山の金さんのような人が判断する恣意的なしくみ」であっ

あっても懲戒処分を適法としている。

⑤ 東京地判平成11年4月22日判タ1047号177頁（懲戒処分免職処分無効確認請求事件）は、原告側の主張のほとんどが手続的違法であったことから、公務員の懲戒処分における事前手続の保障の意義について詳細に述べた判決である。懲戒免職処分という身分を剥奪する処分をするには告知・聴聞が必要だという原告の主張に対して、次のように述べている。

「国家公務員に対する処分について規定されている国公法には事前に告知・聴聞手続を行うべきとする規定はなく、懲戒処分の際、処分の事由を記載した説明書を交付し、人事院に対して行政不服審査法による不服申立てをすることができることとしている（国公法89条1項、3項、90条1項）。したがって、法律上、国家公務員の懲戒処分について、事前の告知、聴聞手続を保障しているということはできないが、事後的に人事院に対して審査請求をすることができることとされているのであり、これによって国家公務員の身分保障に欠ける点はないとする法の態度が表れているものといえる。」「もっとも、国公法74条1項が国家公務員に対する懲戒処分の公正を定めていることに照らし、懲戒処分の中でも被処分者の国家公務員としての身分そのものに重大な不利益を及ぼし、その他の不利益を与える懲戒免職処分については、処分の基礎となる事実の認定について被処分者の実体上の権利の保護に欠けることのないように被処分者に対し、処分の基礎となる事実について弁解の機会を与えるのが相当であると考えられるが、処分の基礎となる事実に係る認定の当否については、不服申立て手続のみならず、懲戒処分の取消訴訟においても審査の対象となるから、事後審査とはいえ、実体的、手続的保障に欠ける点はない。」（注：下線部筆者）。

判決は、公正な手続と実体的権利保護のために、処分の基礎となる事実について弁解の機会を与えることの必要性を認めつつ、原告の主張を退けている。注目すべき点は、行政手続の問題であるはずが、身分保障の問題にすり替わってしまっていることである。事前手続が十分でないことが事後的に人事院に対して審査請求できるということによって補われていると解され、事前手続が十分でない公務員法制において、審査請求や取消訴訟などの事後手続がいかに重要かを示している³¹⁾。しか

ゝて、そのようなことがないように内部の手続をきちんと分離すべきであるという。

31) 浦和地判昭和57年8月27日判時1062号145頁は、事前手続において聴聞が欠けていたが、事後手続で聴聞が行われたから処分は適法であるとした判決である。「文書交付については本件処分後直ちに告知に際し交付され、聴聞については事後的ではあるが公平委員会の不服審査手続により行われているから、この手続上の瑕疵がなく、それが本件処分の裁

しながら、事後手続で争うことができるから事前手続の保障が十分でなくてよいという考え方は、行政手続法制定以前に蔓延していた考え方である。

⑥ 東京高判平成13年 5 月30日判時1778号34頁（卒業式の予行演習を中止し、日の丸掲揚に反対する旨の印刷物を生徒に配布したうえ、生徒を放課させたことに対して、戒告処分を受けた事例）は、「戒告処分たる本件処分をするには、少なくとも、被懲戒者たる控訴人らに対し、あらかじめ、懲戒対象の非違行為たる本件行為の概要を知らせた上、その主要な事実の存否につき本人に確認する機会を与える必要があった」とする。しかし、事実調査において聴取する機会があったことから、懲戒対象の非違行為の概要をあらかじめ知らせた上、その主要な事実の存否につき本人に確認する機会を与えたものと解することができるとして、処分を適法とした。

⑦ 津地判平成19年 4 月26日判自294号47頁（飲酒運転による交通事故によって懲戒免職処分）は、飲酒運転による交通事故、告知・聴聞を欠く懲戒免職処分ということもあり、③の東京地裁判決によく似た判断の枠組みを示している。「被処分者の地方公務員としての身分そのものに重大な不利益を及ぼす懲戒免職処分については、とりわけ処分の基礎となる事実の認定等について被処分者の実体上の権利の保護に欠けることのないよう、適正・公正な手続を履践することが要求されているというべきである。かかる観点からすると、懲戒免職処分の基礎となる事実の認定に影響を及ぼし、ひいては処分の内容に影響を及ぼす相当程度の可能性があるにもかかわらず、弁明の機会を与えなかった場合には、裁量権の逸脱があるものとして当該懲戒免職処分には違法があるというべきである。」と述べている。

⑤から⑦の判決が請求棄却の裁判例であるのに対して、⑧ 東京高判令和元年10月30日判自470号26頁（原審甲府地判平成30年 1 月22日）は、請求認容、懲戒処分取消しとなった事例である³²⁾。関係者に対して行われた聴取結果は具体的日時や場所が具体的でなく、事実認定に用いられた記録の信用性は乏しく、非違行為を裏付ける資料とすることは困難であるとされた（前掲注（18））。

判決は、「地方公務員法が求める不利益処分を行うに際しての事前手続が、処分事由書の交付（同法49条）にとどまっており、また、行政庁が不利益処分をしよう

↘量権の濫用を来す理由となるものとはいえない。」とする。

32) 寺田友子「富士吉田市が設置運営する市立病院の歯科口腔外科に勤務していた歯科医師に対する懲戒免職処分に対して、市長の裁量権の逸脱濫用があると主張してその処分の取消しを求めた訴訟において、その懲戒免職処分の取消しを認容した原審の判断が維持された控訴審の事例」判例地方自治482号（2022年）32頁参照。

とする場合には事前の聴聞手続が必要と定める行政手続法の規定が、公務員に対する不利益処分については適用除外とされ、条例上は告知・聴聞の手続を定めていないとしても、当該懲戒処分が科される公務員に対して、少なくとも実質的に告知・聴聞の機会を与えて、実体上の権利保護に欠けることのないようにすることが必要であると解するのが相当である。本件においては、控訴人が本件処分（懲戒免職処分）をするに当たって、被控訴人に対して実質的な告知・聴聞の機会を与えているとはいえないのであって、控訴人は適正公正な手続を履践しているとはいえず、この点からも本件処分の適法性には問題があるというべきである。」と述べている。

⑧の事例では、告知・聴聞どころか、被処分者本人から事情を聞くということすらしていない。当事者の一方の言い分のみを処分の根拠とすることによって、事実誤認に陥っている。告知・聴聞を欠くことは手続的違法であるが、告知・聴聞を欠いたことによって生じた事実誤認は実体的違法である。「本件処分は重きに失し、懲戒権者である市長の裁量権の範囲を逸脱した違法なものというほかに、取消しを免れない」と結論づけられているが、手続的違法によるものか、実体的違法によるものなのか、判旨から区別は明瞭ではない。

2. 告知・聴聞の要否と保護法益、身分保障、事後手続

(1) 保護法益

⑤東京地判平成11年4月22日は、厚生省の職員等の行動について批判的叙述を内容とした書籍の著者である原告が、無断欠勤、海外無断渡航、命令無視等の非違行為を繰り返したとして懲戒免職処分を受けたという極端な事案である。判決は国家公務員の懲戒処分と事前手続について注目すべき論点を幾つも提供しているが、判例評釈等は出されていない。しかし、1999（平成11）年以降の下級審裁判例を見れば、この判決が下級審裁判例に影響を与えたであろうことが読み取れる。

この判決の注目すべき点の一つは、国家公務員の懲戒処分に、憲法上、事前の告知・聴聞手続の手続を保障しなくてもよい理由を、下記のように、保護法益と身分保障の観点から説明しようとする点である。

「国家公務員に対する懲戒処分は、公務員の行為が一定の懲戒事由に該当することを前提として当該公務員に対して不利益な処分が行われる点で刑事手続と類似する面があるというものの、その処分によって制約される利益は、あくまでも国民全体の奉仕者としての国家公務員の身分に基づく利益であるから、一般国民が生命若しくは自由を奪われ、又はその他の刑罰を科せられることによって、その権利が侵害され、回復の困難な損害を被ることと比較すると、受ける不利益の内容が質的に

異なるものであり、事後的に懲戒処分に対する不服申立てをする途を開くことによりその身分保障に欠ける点はないものと解するのが相当である。したがって、憲法上、国家公務員の懲戒処分について、事前の告知・聴聞手続を被処分者の権利として保障したものと解することはできない。」

しかしながら、このような説明の仕方は、公務員の懲戒処分に事前の告知・聴聞手続を権利として保障しなくてもよい理由として、筆者には首肯し難い。

一般国民が生命若しくは自由を奪われ、又はその他の刑罰を科せられること、すなわち刑事手続によって損なわれる法益と、公務員の懲戒処分における「国民全体の奉仕者としての国家公務員の身分に基づく利益」を比較し、不利益の内容が質的に異なるという。この説明の仕方は成田新法事件判決を念頭に置いたものと思われるが、一般行政における不利益処分で損なわれる利益に告知・聴聞の手続が保障されることに対して、「国民全体の奉仕者としての国家公務員の身分に基づく利益」は保障されなくてもよいことの説明にはなっていない。「国民全体の奉仕者としての国家公務員の身分に基づく」ものであったとしても、被処分者にとっては、つまるところ、給与という経済的利益を得る法的地位が問題となっている。一般行政においては経済的利益と直結した法的地位の剥奪に告知・聴聞の手続が保障されるのであるから、これとどう区別して説明するのであろうか。

「国民全体の奉仕者としての国家公務員の身分に基づく利益」を特別視する発想は、「かつての特別権力関係論（特別の領域では法律に基づかず権利義務を制限できるとの理論）の残影」³³⁾と言うべきものである。身分から、過度の不利益を公務員に強いることは許されないであろう。

(2) 行政不服審査制度

⑤の判決は、事後的に懲戒処分に対する不服申立てをすることができるから、身分保障に欠けるところはないことを強調している。事前手続の保障を論じているはずが、公務員には身分保障がある、ということに帰着している。中央人事機関である人事院は、学問上、「准司法的権限を有する」とされ、審査請求の審理は「対審構造の下、公開の審理が行われ、司法手続に準じた攻撃防御が行われる審理構造」³⁴⁾になっている。⑤の判決が出された1999（平成11）年当時、人事院への不服申立ては行政不服審査制度の中では突出して優れた事後手続の保障であった。地方

33) 阿部・前掲注(24) 7頁。

34) 宇賀・前掲注(3) 408頁。

公務員の場合、地方自治法202条の2、地公法6条～12条に規定されている人事委員会・公平委員会が「職員に対する不利益な処分についての審査請求に対する裁決をすること」（地公法8条1項10号、2項2号）とされている。人事院のみならず、人事委員会・公平委員会も中立的な第三者機関であって「準司法的権限を有する」と説明される³⁵⁾。⑤の判決のみならず、下級審裁判例において不服申立制度の存在が強調される意味を、人事院、人事委員会・公平委員会による行政不服審査制度に対する信頼として読み取れるのではないだろうか。

しかしながら、不服申立制度が優れているから告知・聴聞が制度化されていなくても問題なしとするのは、現代では通用しない論法である。阿部泰隆は、「処分を受けてから争うと権利救済に重大な空白が生ずるので、法治国家にふさわしい制度に変えるべきである」³⁶⁾とする。旧行政不服審査法の下では処分庁に対する異議申立てがほとんどであった。それは認容率が非常に低く、不服申立制度が十分に機能していたとは言い難かったが、そういった行政不服審査制度の問題点は、審判員による審査と行政不服審査会制度を導入した2014（平成26）年の行政不服審査法全部改正により解消された。現在の事前手続をめぐる議論は、行政不服審査制度が改善・整備され、権利救済手続が機能していることが当然の前提である。公務員法制における事後手続の存在が特筆される理由はもはや無いと思われる。公務員懲戒において、事後手続があるから事前手続の保障度が低くてもかまわないということは、もはや言えないであろう。

Ⅳ 下級審裁判例の傾向その2 処分説明書の瑕疵

1. 処分説明書の記載の不備

(1) 判断枠組みの傾向

処分説明書の交付（国公法89条1項³⁷⁾、地公法49条1項³⁸⁾）は、告知・聴聞（意

35) 宇賀・前掲注（3）410頁参照。

36) 阿部・前掲注（24）7頁。

37) 第89条1項 職員に対し、その意に反して、降給（他の官職への降任等に伴う降給を除く。）、降任（他の官職への降任等に該当する降任を除く。）、休職若しくは免職をし、その他職員に対し著しく不利益な処分を行い、又は懲戒処分を行おうとするときは、当該処分を行う者は、当該職員に対し、当該処分の際、当該処分の事由を記載した説明書を交付しなければならない。

38) 第49条1項 任命権者は、職員に対し、懲戒その他その意に反すると認める不利益なノ

見陳述権)が保障されていない公務員法制において、手続の公正さを担保するため重要な仕組みである。その重要さは裁判例において言及されているが、多くの裁判例では処分説明書の記載の不備をもって取消事由とはなっていない。

⑨ 東京地判昭和41年8月16日訟務月報12巻11号1524頁は、懲戒免職処分取消しとなった判決である。認定した非違行為に対して「免職の懲戒処分を選択することは明らかに苛酷に失し、懲戒権の行使についてその裁量を誤った違法があり、その違法は右処分の取消事由に該当する」としているが、処分説明書の記載に不備があることを取消事由とはしていない。国公法89条1項が被処分者に対して「処分の事由」を記載した処分説明書を交付することとしているのは、「当該職員に処分理由を熟知させ、これに不服がある場合には人事院に対する審査請求等の機会を与えることによって、その職員の身分を保障し、併せて懲戒処分の公正（同法第74条第1項）を確保する」ことを目的とする。そして処分説明書に記載を要する「処分の事由」の範囲、程度については、その目的に照らして判断し、「懲戒処分の基本事由たる事実はすべて記載を要するが、その記載は事実関係の同一性を識別できる程度をもって足り（明記を欠く事実が記載事実と同一性の範囲に属するかどうかは、前記法の目的に照らし、具体的事案に応じて判定されることとなる。）、付加事由については記載を要しないものと考える。」（注：下線部筆者）と述べている。

⑩ 大阪高判昭和55年10月30日訟務月報27巻3号498頁（大阪国税局天王寺税務署事件）は、⑨の影響を受けていると思われる。「処分説明書には、懲戒処分事由に該当する事実がその同一性を判別しうる程度にすべて記載されることを要し、かつ、これをもって足りるというべきであり、情状事実については必ずしも記載されることを要しない」（注：下線部筆者）と解している。

⑪ 福岡地判昭和56年7月29日判時1021号36頁（校長着任拒否闘争懲戒処分取消訴訟）は、地公法49条1項に基づく処分理由書の不備について、不服申立てとの関係から判断している。地公法49条1項の規定は「懲戒権者の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立の便宜を与える趣旨」であり、その趣旨に照らして、処分説明書の記載について判断し、「原告らは、高教組役員若しくは分会員として、あるいは教頭立場にありながら、昭和43年4月以降校長の着任の阻止等を行った。」旨が記載されており、同記載により、原告らは、概括的ではあるが自己のいかなる行為を理由として本件処

ㄨ 処分を行う場合においては、その際、当該職員に対し、処分の事由を記載した説明書を交付しなければならない。ただし、他の職への降任等に該当する降任をする場合又は他の職への降任等に伴い降給をする場合は、この限りでない。

分がなされたのかを知り、かつ、これに対して不服申立をすべきかどうかの判断をすることができるものと解せられるから、本件程度の処分事由の記載をもって、処分説明書交付制度の目的を達するものというべきである。したがって、本件処分説明書の処分事由の記載に、理由不備の違法があるものということとはできない。」
(注：下線部筆者)としている。

⑫東京地判平成11年4月22日判タ1047号177頁（前述、⑤の裁判例）は、国家公務員懲戒免職処分の事例である。「処分説明書には、処分の理由を、できるかぎり非違行為の存在したことを客観的に保障し、懲戒権者の選択した処分の種類及び程度を合理的に理由付け、事実関係の同一性が識別できる程度に具体的に非違行為の行為主体（被処分者）、行為の時期、態様及び方法等の事実を挙げて記載することを要し、かつ、それで足りるものと解するのが相当である。」(注：下線部筆者)とする。

(2) 判断枠組みの比較

⑨、⑩、⑫の判決は国公法89条1項に基づく処分説明書の不備、⑩の判決は地公法49条1項に基づく処分説明書の不備を判断した事例である。両者を比較すると、その傾向として裁判所の瑕疵の判断の仕方に異なる傾向が見られる。

国公法89条1項に基づく処分説明書の瑕疵については、その記載が事実関係の同一性を識別できる程度にあるか否かに重心がある。他方、地公法49条1項に基づく処分説明書の瑕疵は、不服申立ての便宜という観点から審査されている。国家公務員の懲戒処分においても処分説明書の交付は不服申立ての便宜のためであるが、なぜか国家公務員の懲戒処分の場合には判断枠組みに用いられていない。

そして、両者に共通しているのは、上記⑨から⑫までの判決において青色申告事件判決（最判昭和38年5月31日民集17巻4号617頁）、パスポート発給拒否事件判決（最判昭和60年1月22日民集39巻1巻1号）に依拠していない点にある。2つの最高裁判決で用いられた判断枠組みに依拠すれば処分説明書の記載の不備を瑕疵として取消事由とすることができるはずであるが、公務員の懲戒処分の審査では用いられず、処分説明書の記載に不備があっても取消事由となっていない。最高裁の2判決を引用する判決は、ようやく平成28年に現れている。

2. 最高裁2判決と公務員懲戒における手続的違法

⑬水戸地判平成28年1月28日判自414号42頁は、ケースワーカーの懲戒免職処分が手続的違法を理由として取消しとなった事例である。ケースワーカーとして生活

保護受給者宅を訪問した際に行われた行為が問題とされ、その中には強制わいせつに該当する行為も含まれ、裁判所もその態様は甚だ悪質なものといわざるを得ないとしている。判決は、実体的には懲戒処分相当の非違行為が存することを示唆しつつ、処分説明書に瑕疵が存することを理由に、手続的違法により懲戒免職処分を取り消している。

判決は地公法49条1項の趣旨およびその求める水準について、「地公法49条1項が、職員に対し、懲戒等の不利益処分を行う場合にその処分の事由を記載した説明書を交付しなければならないとしているのは、職員に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、処分権者の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の事由を職員に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解されるから、その記載を欠く場合には、処分自体の取消しを免れないと解するのが相当である。そして、このような理由付記制度の趣旨に鑑みれば、処分事由説明書に記載すべき処分事由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して不利益処分がされたかを、被処分者においてその記載自体から知しうるものでなければならない、単に不利益処分の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知り得るような場合を別として、地公法49条1項の要求する処分事由の記載として十分でないといわなければならない（最高裁昭和38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁、最高裁昭和60年1月22日第三小法廷判決・民集39巻1号1頁参照。）。」（注：下線部筆者）とする。

かかる判断枠組みに事案を当てはめ、「本件処分に至るまでに被告が複数回原告の事情聴取を行い、原告も詳細な弁明書（甲6）を提出していたなどの事情を考慮しても、原告が、本件処分事由説明書の記載によって処分の原因となった事実を当然知り得たと認めることはできない。そうすると、本件処分事由説明書の記載は、原告が、いかなる事実が認定された結果免職処分が選択されたのかを知ることに困難を生じさせ、不服申立てをするに際しても支障を生じさせるものであったというほかない。（3）以上によれば、本件処分事由説明書の記載は地公法49条1項の趣旨に照らし、同項の要求する処分事由の記載として不十分といわざるを得ず、したがって、本件処分は、同項の定める処分事由の記載を欠いた違法な処分、すなわち手続違背の程度が著しいものとして取消しを免れないものというべきである。」と述べている。

㊦の判決が他の㊧から㊨と異なるのは、青色申告事件判決（最判昭和38年5月31日民集17巻4号617頁）、パスポート発給拒否事件判決（最判昭和60年1月22日民集

39卷1巻1号）という2つの最高裁判決を参照している点である。最高裁2判決に依拠すれば、処分説明書の記載の不備が主張される事例において、処分取消しを免れないものが増加するであろう。また、国公法89条1項に基づく処分説明書の記載が事実関係の同一性を識別できる程度で足りる、というような考え方は導かれないであろう。

おわりに

⑬水戸地裁判決は、行政手続法8条、14条の処分理由の提示の瑕疵と同様の判断枠組み、同様の実体的違法と手続的違法の捉え方をしている。最高裁2判決に依拠して行政手続法8条、14条と同様の判断の仕方をすれば、公務員懲戒において、処分説明書の記載の不備は手続的違法として取消事由となり得るであろう。これに対して、富山地裁判決の問題点は「Ⅱ 2. 富山地裁令和2年5月27日判決の問題点(2)なぜ処分説明書に瑕疵はない？」で検討したように、最高裁2判決に依拠しつつ、かえって最高裁2判決の趣旨を損なうかのような参照の仕方、今後の行政手続法の運用に悪影響を与えかねないような当てはめ方をしている点にある。

ここまで下級審裁判例を検討してきたが、公務員懲戒における意見陳述、処分説明書の交付による事前手続の保障は、行政手続法適用による保障と比較して、大きな落差がある。学説・判例において、かかる落差の存在が一般的に認識されているとは言い難い点が、最大の問題であろう。