

平成25年11月発行  
佐賀大学経済論集第46巻第4号 抜刷

## 判例研究

# 勤務実績不良，適格性欠如を理由とする 分限免職処分取消請求事件

－ 武蔵村山市（職員分限免職）処分事件  
東京地判平24・9・26労判1064号72頁

丸 谷 浩 介

## 判例研究

# 勤務実績不良，適格性欠如を理由とする

## 分限免職処分取消請求事件

－ 武蔵村山市（職員分限免職）処分事件

東京地判平24・9・26労判1064号72頁

丸 谷 浩 介

### 【事実の概要】

- (1) 原告 X（昭和42年生まれ）は，被告 Y（武蔵村山市）の職員である。
- (2) X は，高校3年生頃，大学受験勉強中のストレスからめまいや幻聴等の症状を感じるようになり，いったんは症状が治まったものの，F 大学に入学した後，症状が再発した。再入学した G 大学卒業後の平成4年4月1日に被告 Y に採用され，A 部 B 課に主事補として配属され，平成5年4月1日に D 課に異動し，同年10月1日主事に昇任した。
- (3) D 課に異動した後の平成5年9月，X は交通事故に遭遇し，R 病院に通院していたが，その後も身体の痛みが治らなかったため，平成6年頃 S 病院心療内科を受診し，統合失調症と診断された。しかしこの際，X には「ノイローゼ」と説明されており，X とその家族は X が統合失調症に罹患しているとの病識はなかった。
- (4) X は平成11年5月から，問題行動と病氣療養を繰り返し，Y より数回にわたって人事上の措置及び懲戒処分を受けた。
- (5) X は平成21年1月から同年2月にかけて，① X の職務である研修生の推薦について失念し，②シュレッダー周りを片付けず戻ったため上司から注意・指導されたにもかかわらず，その途中に帰り支度を始め，③上司から文書配付方法について指導・注意を受けるもその注意・指導を無視するような態度をとった（以下，「本件各事故」という。）。
- (6) Y は，本件各事故を受け，武蔵村山市分限懲戒審査会に対し X に対す

る処分の適否及び処分量定について諮問した。武蔵村山市分限懲戒審査会は、本件各事故が地公法28条1項所定の適格性欠如(3号)及び勤務実績不良(1号)に当たるとし、これらは降任によって矯正できないため、分限免職処分とする旨の答申をし、YはXに対して同年3月31日付けをもって本職を免じる旨通知した(以下「本件分限免職」)。

(7) 本件分限免職処分の事実を知ったXの主治医たるT1医師は、「Y様の処分説明書を拝読しましたが、本人の病気を無視した文書は非人道的としか言えません」との診断書を作成した。

(8) Xは、東京都市町村公平委員会に対し、平成21年4月13日付で本件分限免職の取消を求める不服申立てをしたが、同委員会は棄却裁決をした。そこで、Xが処分対象行為が地公法28条1項1号、3号に該当するとして本件分限免職処分をするのが違法であると主張するとともに(争点1)、本件分限免職が処分対象行為に比較して重きに失することから違法・無効であると主張した(争点2)のが本件である。

## 【判旨】 請求認容(控訴)

[争点1について]

(1) 地公法28条1項2号に該当する事由がある場合の同1号、3号該当性についての考え方

「ア 地方公務員の分限制度は、公務の能率の維持及びその適正な運営の確保の目的から地公法28条所定の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得る場合を限定したものであるというべきところ、このような分限制度の趣旨・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が認められるけれども、もとよりその純然たる自由裁量にゆだ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

勤務実績不良、適格性欠如を理由とする分限免職処分取消請求事件

は許されず、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とか、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なものとなることを免れないというべきである。(最高裁判所昭和48年9月14日第二小法廷判決・民集27卷8号925頁参照)

そして、地公法28条1項1号の「勤務実績が良くない場合」とは、人事評価又は勤務の状況を示す事実を照らして、勤務の結果が不良な場合をいい、同2号の「心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合」とは、当該職員の内面又は肉体に故障があり、職務に支障を生じ、かつ、その回復の見込みがないか、きわめて長期間治療を要する見込みである場合をいうと解される(この場合、他に職務遂行上支障がなく、又はこれに堪えうる職がある場合は降任により、ない場合は免職により措置することになる。現実には、精神又は肉体の故障の治療のために、病気休暇、休職を経て、最終的に免職に至るという経過をたどることが一般的であろう)。また、同3号の「その職に必要な適格性を欠く場合」とは、当該職員の内面又は肉体に矯正することのできない持続性を有する素質、能力、性格等に基因してその職務の円滑な遂行に支障があり、又は支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合をいうと解するのが相当である(最高裁判所昭和48年9月14日第二小法廷判決・民集27卷8号925頁参照)。

もっとも、地公法28条1項1号ないし3号は、いずれも職員の適格性の欠如に関する規定であって、同項3号はその一般規定であり、同項1号及び2号は適格性を欠く場合の例示規定であると解すべきであるから、心身故障のために同項3号の適格性を欠く場合に当たるともあり得るものといえることができる。」

「イ ところで、職員の意に反する降任、免職、休職及び降給の手續及び効果は、法律に特別の定めがある場合を除く外、条例で定めなければならぬところ(地公法28条3項)、被告の「武蔵村山市職員の分限に関する条例」

(…)によれば、地公法28条1項2号(心身の故障)に当たる場合、原告のように10年を超えて勤務してきた職員に対しては、3年までの分限休職を命じることが可能であり(…)、その場合、任命権者の指定する医師の診断が

必要とされている(…)。このように、心身の故障によって分限休職を命じる場合には指定医師の診断が必要とされているのであるから、職員の身分を喪失させる分限免職(休職より更に職員にとって不利益な処分であることは明らかである)の場合についても、同様に厳格かつ慎重な手続が必要であると解すべきであって、少なくとも指定医師の診断が必要であると解するのが相当であり、心身の故障についての回復不能又は長期回復困難の判断をするに当たっては、指定医師に医学的見地からの意見を求めるべきである。そして、このように、地公法28条1項2号の該当性判断に指定医師の診断が必要であると解されることに照らせば、分限免職の実質的理由が同号所定の事由に該当するにもかかわらず、指定医師の診断を経ないまま、直ちに、同項1号、3号所定の事由に該当するとして当該職員を分限免職することはできないと解すべきである。」

(2) (1)の考え方の下での判断

Xの「勤務実績が著しく低調であることを認めることができる」が、「Xの問題行動は、統合失調症を中心とするXの精神疾患に起因するものであると推認され」、「Yも、本件分限免職当時、T1医師の説明を受けて、Xの問題行動がその精神疾患に起因するものであると認識していたと認めるのが相当である。」

「以上を総合すれば、処分対象行為を含むXの問題行動は、統合失調症を中心とするXの精神疾患に起因するものと推認されるから、地公法28条1項2号所定の「心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合」に該当する可能性があるところ、同号に該当する場合の分限免職処分の手続に当たっては、前判示のとおり指定医師の診断が必要であると解すべきであるが、本件において、処分行政庁は、原告に対して指定医師の受診を命ずる受診命令を発令しておらず、主治医の意見も聞いていないのであるから、このような事情の下において、地公法28条1項1号、3号に該当する事由があるとして分限免職処分を行うことはできないものというべきである。」

## 【検討】 判旨一部疑問

### 1. 本判決の意義

近年の精神疾患に起因する就労困難な労働者に対する解雇事例の増加に伴い、使用者に対する配慮義務を求める裁判例が現れてきている（休職処分の余地があることから論旨解雇を無効としたものとして日本ヒューレット・パッカー事件・最二小判平24・4・27判タ1376号127頁）。本判決も、精神疾患に罹患する地方公務員に対するメンタルヘルス上の配慮を重視するという点では裁判例の動向に沿うものである。

しかし、本件は労働契約法の適用が排除され（労契法22条1項）地方公務員法の適用関係にあり、労働契約法における配慮義務と同一に論ずる法律関係にはない。それだけに地公法上のメンタルヘルスを理由とする分限免職に関する裁判例として注目される（なお、地公法適用関係において、統合失調症を発症したことに基づき懲戒免職の有効性を争った事例として、国・気象衛星センター事件・大坂地判平21・5・25労判991号101頁が、懲戒事由に形式的に該当するが懲戒権を行使することが相当でないとした。）

また本件は、地方公務員法28条1項各号が規定する分限免職処分事由を職員の適格性に関する規定であると一般化し、その上で各号を例示規定で解するところは、従来の裁判例に見られなかった特徴的な点である。これに基づき、分限権者がなした処分根拠条項の適用を排し、裁判所が独自に適用条項を設定した上で、その適用条項（心身の故障）には医師の診断が必要であるとして手続違法であることを指摘し、それを理由に分限免職処分を無効なものとした。つまり、Yの条例によると、地公法28条1項2号該当（心身の故障）の場合には3年までの分限休職処分が可能であるにもかかわらず、本件では分限休職処分の手続履践が行われなかったことに着目しているのである。具体的には分限休職処分に際してはYが指定する医師による診断が必要であるにもかかわらず、それをしなかったという点である。

このように、裁判所が分限処分の実質に鑑みた独自の判断を行いつつ、職員が職務遂行可能な程度に回復する可能性を尊重するために、法令上の休職処分の可能性を示唆した点は、上記ヒューレット・パッカー事件の判断に

従ったものといえよう。

以下では、地公法28条1項2号（心身の故障）に該当する事由がある場合の同1号、3号該当性についての考え方（2.）、2号該当性の判断について（3.）検討を加える。

## 2. 地公法28条1項2号（心身の故障）に該当する事由がある場合の同1号、3号該当性

本判決が引用する広島県教育委員会事件（最二小判昭48・9・14民集27巻8号925頁）では、地公法28条所定の分限制度の趣旨から裁量権を導出する際、「同条に掲げる処分事由」との限定を付けている。本件でこれをどうみるか、引用は適切なのかという問題がある。すなわち、同判決は分限処分事由が特定され、それが同条各号の処分事由該当性に適合することを前提にして、考慮事項論を展開しているのである。これに対し本判決は、分限免職事由の適用条項選択についての裁量権の存在を明言した上で、特定された分限免職事由に基づいて適用条項を選択する際の考慮要素論を展開している。このように、広島県教委事件の説示とは異なる場面において、同判決を引用しているように思われる。

もっともそれには地公法28条1項の分限免職事由が適格性の欠如を表現する例示規定であるとの理解が前提となる。限定列举規定であれば裁判所の判断で分限免職適用条項を変更することができないからである。それでは地公法上の分限事由を例示規定であると理解してよいのだろうか。

これにはいくつかの考え方があるだろう。

①分限免職が懲戒免職と区別された処分であることから、分限には懲戒のような罪刑法定主義的な厳格さを要求されないというものである。この結果、分限免職事由を限定列举と理解する必要はなく、例示で足りるということになるだろう。

また、②地公法28条1項3号が包括条項を採用している（前二項に規定する場合のほか、その職に必要な適格性を欠く場合）ことから、結果的には例示も列举も差異がないと理解することができる、その意味で例示にすぎないと理解する。

さらに③、限定列举だと解しても、分限免職の基礎となる事由を本項各号のいずれかに当てはめることができる。当てはめに関する裁量権の濫用がある場合は客観的合理的理由を欠くということになるので、分限処分無効という結論を導くことができるということから、例示列举でよいということも考えられる（就業規則の解雇事由列举の解釈につき、荒木尚志・労基法労契法コンメンタル400頁は、「事態を合理的に処理しうる」として例示列举説を採用する。）。

本判決は上記のうち②を採用したものであるということができよう。しかしながら、②と③は就業規則の普通解雇事由に列举されない事由で解雇することが可能であるか、という議論を念頭に置いたものであることに鑑みると、地公法ないしその委任を受けた条例（地公法28条3項）で確定した適用条項の是非を論ずることでは、そもそも異なる次元の問題である。本件は分限免職の適用条項選択の裁量権に関する問題であり、これとは別問題であるということができだろう。

そうすると、これらをすべて判旨のように適格性の欠如に収斂させることが果たして妥当なのであろうかという疑問が生じる。分限免職は、被処分事由となる事実の確定が不可欠である（客観的合理性といってもいいかもしれない）。その事実を基に、地公法が規定する分限免職事由の適合性を審査することになる。そうすると、事実に対する適用条項の選択は、事実の評価に関わることになる。判例では、地公法28条1項所定の4つの分限免職事由につき、それぞれの場合に該当するかどうかは客観的標準に照らして決定すべきであるとしている（最一小判昭35・7・21民集14巻10号1811頁）。

そして、適格性が欠如している結果として勤務実績が良くないといったような場合、勤務実績不良（1号）は適格性の欠如（3号）にも同時に該当することがあるだろう。さらには、心身の故障によって適格性が欠如しており、その結果として勤務実績が良好な評価を受けないということも考えられる。

3号の文理解釈からすれば、勤務実績不良と心身の故障が、適格性を欠く場合の一種とみることができよう。しかしながら、職に必要な適格性は、素質、能力、性格等に根ざしているものに着目して判断すべきものであるのに対して、勤務実績不良は結果として生じた勤務実績を評価対象とする。また、心



身の故障はそれによって職務に耐えうるか否かということを実事実認定の対象とする（鹿児島重治『逐条地方公務員法〔第3次改訂版〕』（学陽書房、1986年）451頁）。そうすると、地公法28条1項1号ないし3号所定の分限免職事由は、それぞれが別の場面を想定したものであり、例示と解した上でも適格性の欠如に収斂させるのには解釈論上の困難を伴うのではないだろうか。限定列举と解した場合は、なおさらである。

このように考えた場合、本件の事実関係からは1号・3号該当性についてそれぞれの判断をすべきであった。従来裁判例は、これらを分けて判断している。

統合失調症に罹患した国家公務員に対する国公法82条1号、2号及び3号を根拠としてなされた懲戒免職処分について、それぞれの処分事由ごとの適合性判断をするのではなく処分の相当性の観点から裁量権濫用を宣言することで、懲戒免職処分無効とする裁判例がある（国・気象衛星センター〔懲戒免職〕事件・大阪地判平21・5・25労判991号101頁）。懲戒免職の場合には処分の相当性で判断できるのに対し、適格性の欠如を理由とする分限免職は、本判決も引用説示するように、「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、性格等に起因し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（広島県教育会事件）」か否かが判断される。そうすると、精神疾患に起因する地方公務員としての資質、能力、性格等の本質的判断は事実認定に大きく依存することになる。

そして資質や性格については職員の行動にも依存するものであることから、異常な言動等が精神疾患の症状だとしても、それが医師の指導等に従わずに症状が増悪しているのにこれを放置している場合は、職員としての自覚を欠き、ひいては適格性が欠如していると判断される（杉並区公会堂管理事務所〔職員分限免職〕事件・東京地判昭59・11・12判自11号57頁）。

同様に、職員自身が精神疾患に罹患していることを自覚しているのに、その治療のために十分な処置を講じなかったために生じた非違行為を適格性の欠如と評価してなされた分限免職は有効である（大阪市消防局〔職員分限免職〕事件・大阪地判平18・1・18労判914号61頁）。この判決に従うと、本件

勤務実績不良、適格性欠如を理由とする分限免職処分取消請求事件

の事実関係のようにXが自ら積極的に医療機関を受診し、上司もXの精神疾患を認識していた場合には、3号（適格性の欠如）を根拠とする分限免職処分であっても、処分無効と評価される余地もあったものと思われる。

もっとも本件の場合、武蔵野村山市分限条例の規定によって3年までの分限休職（同3条3号）を命じることができるか、その場合に医師の診断が必要か（同2条1項）、3号による分限免職処分でも適用されるのかが問題になろう。しかし、分限免職処分が最後手段であることに鑑みると、1号、3号による分限免職に2号に関する手続規定が直接適用されないとしても、これらの類推をすることは許されよう（その場合の根拠として地公法上の配慮義務をいうことができるか、という問題が残るが）。

このように考えると、本判決は直接に2号該当性を宣言することで、医師の診断と分限休職処分の可能性といった、条例に基づく手続履践の必要性という結論ありきの判断方法を採用したといわざるを得ない。もちろん、分限権者による分限回避措置のひとつとして、分限休職の可能性を考慮されてもよい。しかしながら、これも3号の問題として処理されるべきである（坂井岳夫「メンタルヘルス不調者の処遇をめぐる法律問題」学会誌労働法122号（2013年）34頁）。

むしろ、広島県教育委員会事件を前提にすれば、裁量権濫用は適用条項の選択にあるのではなく、分限免職事由該当性の判断について成立するものである。それ故に、裁判所としては認定事実をもとに、1号・3号該当性をまず判断すべきであった。その結果分限免職が有効であると判断するのであれば、分限権者にかかる分限処分の意思解釈を通じて、裁量権濫用を判断するという方法もあったものと思われる。その場合、勤務実績不良による分限免職であっても、その程度が重大なものか、改善の機会を与えたか、改善の見込みがないか等について判断することになるから、その際に疾病の有無程度を考慮すべきことになる。

このように、本件は無理に2号で判断せずとも、1号及び3号該当性で判断することができたものといえることができる。

### 3. 心身の故障についての判断

評者は本件の判断方法は1号及び3号該当性で足りると考えるが、本判決では2号該当性で分限免職処分を取消している。そこで本判決における2号該当性についても検討しておく。

本判決の2号該当性に関する判断方法は、本件処分が2号に関する武蔵村山市条例を根拠に指定医師の診断が必要であることを前提に、当該手続が履践されていないことが、指定医師の判断なしに回復可能性を判断することができないこと、症状が緩和していることから回復可能性があることを否定しない、というものである。

しかしながら、このような手続規定からの判断は、分限免職処分の性格からして必ずしも望ましい判断方法であるということとはできない。精神分裂病に罹患した消防吏員が2号該当として分限免職処分を受けた事例（守口市門真市消防組合事件・大阪地判昭62・3・16労判497号121頁）では、2号の趣旨を「将来回復の可能性のない、ないしは、分限休職期間中には回復の見込みの乏しい長期の療養を要する疾病のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合を指す」との一般論を提示し、その判断においては、将来の配転の可能性と職務の基本的な性格を考慮し、休職によっては回復の見込みが乏しいとの判断の下、分限免職を有効とした。このように職務との対比で回復の見込みの存否を検討し、それによって判断するという方法が正当であり、本件もそのように判断すべきであったものとする（ただし、本件の事実関係の下では医師の診断と分限休職処分の効果、配置転換等の職務との関係で処分取消とされる余地はあり、その意味で判旨の結論は妥当である）。