

公務員の飲酒運転に対する懲戒処分強化についての見解

2006.11.14 自治労連全国弁護団

1 はじめに

最近、福岡市や姫路市の職員による飲酒運転死亡事故などを契機に、マスコミで飲酒運転が大きく取り上げられるようになった。そして、飲酒運転をしていたのが公務員だったことから、公務員が飲酒運転をすればこれをすべて懲戒免職にすべきとの風潮が強まっている。

たとえば2006年9月12日付毎日新聞は、「公務員の飲酒運転：死亡事故5年間で53件」という見出しの記事を掲載している。しかしながら、そこで引用されている警察庁情報からは、公務員の飲酒運転が民間労働者と比較して多いということは読みとれない。それどころか、この5年間をみると、公務員の飲酒運転による死亡事故はかえって減少しているといえる。したがって、公務員の飲酒運転がことさらに多くてそれが社会問題として取り上げるべきという結論はどこからも出てこない。

にもかかわらず、大阪府、京都府、滋賀県、和歌山県、岡山県など、各自治体において、懲戒処分の基準を改めて、公務員が飲酒運転すればただちに懲戒免職となるようにする動きが顕著である。2006年9月29日付読売新聞によれば、福岡市の事故後、全国の都道府県と政令指定都市計62自治体のうち、飲酒運転に関する職員の懲戒処分規定を新設・改定した自治体が、予定・検討中も含めて36自治体にのぼるとされている。そして、こうした動きを「いかがなものか」とする兵庫県知事の発言（2006年9月26日）に対し、これを批判する手紙が多数寄せられているとのことである。

しかしながら、これらは冷静さを欠く過剰反応というべきものであって、こうしたムードをマスコミがあおっている現状はまことに遺憾である。

2 論理の飛躍

もちろん、飲酒運転がきわめて危険な行為であること、報道されている死亡事故の事案が強度の非難に値することに異論はない。

しかしながら、飲酒運転が犯罪であるとしても、それはまずは刑事法に従って適正な処罰を受けるべき問題であって、それが私生活上の行為である限り、ただちに企業・組織体の秩序罰である懲戒処分の問題となるわけではない。

また、仮にそれが懲戒事由に該当するとしても、刑事罰と懲戒処分は社会的制裁という機能においては共通するものがあり、また、いずれも罪刑のバランス（比例原則）が考慮されるべきものであることからすれば、刑事司法上、比較的軽微な事件であるのに、これを懲戒処分の「最高刑」である懲戒免職とするのはバランスを欠くことになる。

さらに、懲戒処分とは使用者が諸般の事情を総合判断の上行うべきものであるのに、すべての飲酒運転事案について一律に懲戒免職で臨むべきものとするのは、こうした使用者の裁量権を剥奪することに等しく、懲戒処分の本質に反するともいえる。

このように、すべての飲酒運転を懲戒免職の対象にすべきとする議論にはいくつもの論理の飛躍がある。

3 刑事罰との関係

飲酒運転は道交法違反として刑事罰の対象とされる。しかしながら、道交法は「酒酔い運転」（アルコールの影響により正常な運転ができないおそれがある状態で運転すること・同法117条の2、1号）と「酒気帯び運転」（身体に政令で定める程度以上にアルコールを保有する状態で運転すること・同法117条の4、3号）とを区別しており、その法定刑も、「酒酔い運転」は「3年以下の懲役又は50万円以下の罰金」、「酒気帯び運転」は「1年以下の懲役又は30万円以下の罰金」と、前者の違法性が高いものとしている。

そして実務上、交通事故を伴わない単なる飲酒運転については罰金刑として処断されることが多い。これは、交通事故を伴わない単なる飲酒運転（交通法規違反）の違法性（社会的非難の程度）が一般に罰金相当と考えられているからにはほかならない。

公務員は、懲役刑または禁固刑を受けると欠格条項に該当し自動的に失職するが（国公法38条2号、地公法16条2号）、罰金刑を受けても失職はしない。公務員の職にとどまる社会的資格としての合理的な線引きがここでなされているものである。したがって、罰金刑にしかならないような事案でこれを懲戒免職とすることは、こうしたバランスを破壊することになる。

のみならず、刑事罰と懲戒処分とは、前者は裁判所、後者は使用者と、それぞれ別の主体によって判断されるものではあるが、社会的制裁という意味では共通するものであるから、刑事上処罰され、これと重複して企業・組織罰である懲戒処分も課されることは、社会的機能としては二重処罰にもあたるものであって、慎重な判断が求められる。

しかも、刑事罰も懲戒処分も、罪刑のバランス（比例原則）に基づくものであることが要求されるから、両者の間には必ずと相関関係が生じてくる。少なくとも、刑事処分が罰金程度で済む事案について、懲戒処分の「最高刑」である懲戒免職が必ず課されるというのはバランスを欠くというほかない。

なお、たしかに近年では、刑事法の分野においても、飲酒運転の重罰化の傾向が顕著である。たとえば、2002年6月に施行された改正道交法及び同法施行令では酒気帯びの基準とされる保有アルコール量が「呼気1リットル中0.15mg以上」と引き下げられ、また、2005年1月には危険運転致死傷罪（刑法208条の2）が施行され、それから間もないにもかかわらず、2006年1月23日には仙台地裁においてその有期刑の上限である懲役20年の判決が言い渡される例すら出てきている。

しかしながら、こうした新規立法、重罰化のすべてが無条件に是認できるわけではない。こうした新規立法においては、感情論に走るあまり、従来の罪刑の均衡を破壊しているのではないかと批判がなされているところであり、ことに危険運転致死罪の言い渡し刑が殺人罪よりも重くなるという事案に至っては、疑問が残るところである。

4 懲戒処分

(1) 企業外非行は当然には懲戒事由とはならない

問題となっている飲酒運転の大半は、仕事を離れた私生活の場面のものである。懲戒処分とは、使用者が、労働者の企業組織秩序破壊行為に対して、就業規則などの特別の根拠がある場合に限

り、行使しうる企業罰であるが、使用者は、労働者の私生活に対する一般的な支配権を有するものではないから、その職務遂行と直接関係のない、いわゆる企業外非行については、「事業活動に直接関連を有するもの」、「企業の社会的評価の毀損をもたらすもの」でなければ懲戒事由にすることはできない。

また、懲戒事由に該当する場合でも、使用者は適用する処罰の種類をまったく自由に選択できるものではなく、比例原則に従い、当該行為の違法性の程度に応じた処罰の種類を選択しなければならないのであって、これを誤った場合には裁量権の濫用として懲戒処分それ自体が無効とされる。

この点、最高裁は、「当該行為の性質、情状のほか、会社の事業の種類・態様・規模、会社の経済界に占める地位、経営方針及びその従業員の会社における地位・職種等諸般の事情から総合的に判断して、右行為により会社の社会的評価に及ぼす悪影響が相当重大であると客観的に評価される場合でなければならない」との判断基準を示して、従業員3万名を擁する大企業の一工員が米軍基地反対活動の中で逮捕起訴されたことを理由とする懲戒解雇を無効とし（日本鋼管事件・最判昭和49年3月15日）、タクシー運転手が勤務時間外の酒酔い運転により交通事故を起こして罰金5万円に課せられた事案で、会社の社会的評価への悪影響、企業秩序に与えた支障の程度からして懲戒解雇を相当とするほど重大とはいえないとして、同運転手に対する懲戒解雇を無効としているところである（相互タクシー事件・最判昭和61年9月11日）。

(2)公務員の私生活上の非行について

公務員には信用失墜行為（その職の信用を傷つけ、又は職員の職全体の不名誉となるような行為）が禁止されており（国公法99条、地公法33条）、これに対する違反が、（全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合）と並んで、懲戒事由とされている（国公法82条1項1号、3号、地公法29条1項1号、3号）。

しかしながら、公務員に一定の廉潔性が要求されるとしても、勤務時間外も含めた全生活のすべてにわたって国民一般とは異なる特別の厳重な法規制を受けると解するのは相当ではない。したがって、私生活上の非行が道徳的・社会的非難の対象となるとしても、それがただちに懲戒事由に該当すると解すべきではなく、上記日本鋼管事件最判の示した基準を満たした場合に初めて懲戒事由に該当するものと解すべきである。

(3)公務員の飲酒運転をめぐる裁判例

また、懲戒事由に該当する行為があったとしても、これに対する懲戒の程度は比例原則に従うべきものであって、軽微な違法行為を理由に重罰を科すことは許されない。

この点、公務員の飲酒運転を理由とする懲戒処分の効力が争われた過去の裁判例を見ても、たとえば、札幌市衛生局事件（札幌地判昭和54年12月18日）は、次のように判示している。

「飲酒運転は道路交通法違反行為の中でも特に危険悪質な行為とされており、また本件では約4ヶ月前に原告と同じ札幌東清掃事務所に所属する職員が飲酒運転により業務上過失傷害事件を起こして懲戒免職処分になっており、その後約30回にわたる交通事故防止の指導と飲酒運転をすれば懲戒免職にする旨の警告を受けているもので、それにもかかわらずあえて飲酒運転をした原告の行為は、決して軽微な非行ということとはできない。しかしながら、右行為は純然たる私生活上の非行であるうえ、原告には前科はなく、道路交通法違反（飲酒運転はない）で反則金を3

回納付した前歴があるにすぎないこと、本件事故は刑事制裁としては略式命令による罰金刑ですんでいること、立木に車を衝突させはしたが、自己も含めて人身事故とはならなかったこと、逮捕後一貫して改悛の情が認められること、原告は、札幌市衛生局清掃部に所属する単純労務に従事する職員であり、他の一般職員に比して、札幌市民の札幌市職員に対する信頼を裏切った程度は低いと考えられること、過去3年間道内においても、本件のように人身事故に至らず罰金刑で終わった飲酒運転の事例について懲戒免職処分をした例は、警察官を除けば、見当たらないこと、その他前記判示にかかる本件諸般の事情を総合すると、本件処分は、原告の行為に対するものとしては著しく重く、原告の行為は、免職処分によらねば、他に札幌市における公務員関係の秩序の維持を図る適当な方法がないほど重大な非行とは認められず、本件について免職処分を選択したことは他の処分例と比較しても権衡を失するから本件処分は、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、これを濫用したものと認められる」。

この判断は、最高裁でも支持されている（同事件上告審・最判昭和57年12月2日）。

つい最近の裁判例としても、中学校教諭に対する飲酒運転で1日に2度摘発されたことなどを理由とする懲戒免職の効力が争われた事件で、裁判所は、飲酒運転の動機が、紛失した生徒の個人情報記録した光磁気ディスク（MO）を拾った人から宴会中に連絡があり回収に行こうとしていたこと、依頼した運転代行業者に断られたこと、常習性がないことなどを指摘して、懲戒免職を無効と判断した（福岡高判平成18年11月9日）。

このように、懲戒処分とは諸般の事情を総合判断してなされるものであり、少なくとも職務と関係のない飲酒運転については、交通事故を起こした場合でさえ、警察官や消防職員のように、国民・住民に対し「交通事故防止の教化指導をその職責とする」者でないかぎり、懲戒免職処分を有効とはしていないのである（東京消防庁赤坂消防署事件・東京地判昭和59年3月29日は懲戒免職を有効とした事例であるが、これは飲酒運転による死亡事故のケースである）。

さらに近年、地方公務員が飲酒運転で検挙され、これを理由に懲戒免職を受けたが、人事委員会によってこれを取り消され、停職に修正される例が相次いでいるところである（たとえば、県職員について停職4か月に修正した青森県人事委員会平成17年3月29日付裁決、町職員について停職6か月に修正した秋田県人事委員会平成17年8月18日付裁決、高校教諭について懲戒免職を停職3か月に修正した大阪府人事委員会平成17年12月8日付裁決など）。

(4)人事院の基準との比較

人事院「懲戒処分の指針について」（平成12年3月31日付職職一68人事院事務総長通知）においても、「4 交通事故・交通法規違反関係」で、一律「免職」とされているのは、「(1)飲酒運転での交通事故（人身事故を伴うもの）」のうち、

ア 「酒酔い運転」で「人を死亡させ、又は重篤な傷害を負わせた」場合

イ 「酒酔い運転」で「人に傷害を負わせ」かつ「事故後の救護を怠る等措置義務違反をした」場合

ウ 「酒気帯び運転」で「人を死亡させ、又は重篤な傷害を負わせ」かつ「措置義務違反をした」場合

のみである（イ、ウはひき逃げ事案である）。

他方、交通事故を伴わない飲酒運転の事案については、「(3)交通法規違反」の中で整理されて

いるが、これによれば、

ア 「酒酔い運転」は「免職、停職又は減給」、さらに「物の損壊に係る事故を起こしてその後の危険防止を怠る等の措置義務違反をした」場合（つまり当て逃げの場合）には「免職又は停職」

イ 「酒気帯び運転」は「停職、減給又は戒告」、さらに当て逃げの場合には「停職又は減給」とされている。

このように、「酒酔い運転」についてさえ、「免職」は選択肢の一つとして掲げられているに過ぎず、必ず「免職」が選択されるべきものとはいえないし、「酒気帯び運転」については、当て逃げの事案も含めて、「免職」は選択肢にすら掲げられていない。

これと比較しても、各自治体が競い合うように「飲酒運転はただちに免職」とする懲戒処分の基準を定めようとしている現状は異常というほかない。

もちろん、自治体はこの人事院の指針に拘束されるものではないが、人事院の指針が適用される国家公務員と比較して地方公務員がより高度の廉潔性が要求されていると考える根拠はないのである。

(5)法的安定性の点でも問題

さらに、これまでの懲戒処分の基準を十分な議論もなく性急に変えることは、法的安定性の見地からも是認できない。ほとんど周知期間をおかずに実施するというやり方も問題である。

5 飲酒を勧めた者や同乗者の責任について

運転者に対して積極的に飲酒を勧めたり、あるいは飲酒運転であることを知りながらこれに同乗することが、その行為態様によっては、飲酒運転をそそのかし、あるいは助長するものとして、飲酒運転の教唆、幫助に該当することはあろう。したがって、これらの行為が前掲日本鋼管事件最高裁判決の要件を満たす場合に懲戒事由に該当しうる可能性は否定できない。

しかしながら、一般に、教唆犯、幫助犯（従犯）は、正犯よりも違法性や責任の程度が低い場合が多いものとされている（刑法63条では従犯は必ず減輕されるものとされている）。酒を勧めたからただちに自ら飲酒運転を行った場合と同じ程度の非難に値するということにはならないし、単に同乗していただけでは幫助にすらならない場合もあろう。したがって、これらの行為を、十把一絡げに、自ら飲酒運転を行った場合と同列に扱うことは許されない。

また、教唆と被教唆者の犯行との間には因果関係がなければならず、既に飲酒運転をする意思を持っていた者の犯意を強めたに過ぎない場合には幫助犯にしかならないことは判例上明らかにされていることであって、こうした点にも留意が必要である。

6 懲戒処分の基準の制定・変更は交渉事項

懲戒処分の基準は、明らかに職員の勤務・労働条件に関する事項であるから、その制定・変更が職員団体・労働組合との交渉事項になることは当然である。地公企労法7条2号は「懲戒の基準に関する事項」が団体交渉事項であることを明示しているが、これは非現業職員においても変わるものではない。

したがって、職員団体や労働組合からこの点に関して交渉要求があった場合に、使用者がこれに応ずる義務があることも、また、これらの事項が書面協定（地公法55条9項）ないし労働協

約の対象となることも当然である。

7 その他、さまざまな動きについての見解

(1) 誓約書の提出要求について

任命権者が公務員に飲酒運転をしないという誓約書を提出するよう求める動きもあるようである。しかしながら、使用者の労働者に対する誓約書提出要求が合理的と言えるのは、具体的な職務上の必要性がある場合に限られる。それを超えて一般的に提出義務があるとするのは、労働者の表現の自由（沈黙の自由）に対する侵害となり、許されない。

しかも、そのような誓約書を要求したら、「殺人はしない」、「強盗はしない」云々と、使用者の思いつきに応じて無限に誓約書の提出を求めることになりかねない。

そもそも誓約書ごときで飲酒運転が防止できると考えることの方が噴飯ものである。

(2) 任命権者への報告義務について

飲酒運転の任免権者ないし上司への報告義務も問題となっている。そして、滋賀県彦根市長が、飲酒運転の上司への報告義務づけは、憲法が禁じた不利益な供述の強要にあたり、許されないと発言したところ（2006年10月26日付読売新聞）、さっそくこれを非難する論調も登場している。

しかしながら、「労働者は、使用者の企業秩序違反事件の調査について、これに協力することがその職責に照らし職務内容となっていると認められる場合でないか、又は調査対象である違反行為の性質・内容、違反行為見聞の機会と職務執行との関連性、より適切な調査方法の有無等諸般の事情から総合的に判断して、その調査に協力することが労務提供義務を履行する上で必要かつ合理的と認められる場合でない限り、協力義務を負わない」（他人の企業秩序違反事件について富士重工業事件・最判昭和52年12月13日、自らの企業秩序違反事件について労働政策研究・研修機構事件・東京高判平成16年9月13日）とされているところである。

したがって、職務上飲酒運転が行われた場合であればともかく、これを超えて私生活上の領域も含めて一般的に報告義務を課すことは許されない。

また、懲戒処分を行う場面においても憲法31条の定める適正手続が必要とされることもあり、彦根市長の発言はその限りで妥当というべきである。

(3) 運転免許証の提示要求について

さらに任命権者ないし上司が公務員に運転免許証の提示を求める動きもあるという。

しかしながら、免許証提示義務は、警察官に対してすら、危険運転等が行われているときに初めて課せられているにすぎないのであって（道交法95条2項）、単なる使用者に過ぎない任命権者や上司が公務員に免許証の提示を求める根拠はまったくくない。

(4) 懲戒処分の公表について

懲戒処分の運用実態については、国民・住民に対して積極的に情報開示されるべきものであるから、少なくとも重大事案についての公表それ自体は、個人識別情報が含まれない限り、当然のことである。

8 一般公務員の飲酒運転をことさらにとりあげるのは誤り

そもそも、公務員についてことさらに重罰化を求めるという発想それ自体が問題である。確かに公務員は公共性を有する職務に就いており、したがって一定の廉潔性や遵法性が要求されているといえる。だからこそ、地公法16条も欠格事由を定めているところである。しかしながら、それを超えて、民間労働者では大きな問題とならないものが公務員についてのみ懲戒事由とされたり、公務員についてのみ厳罰に処すべきというのは誤りである。

遵法性が求められるのは民間労働者についても同じである。たとえば、日本経団連「企業行動憲章— 社会の信頼と共感を得るために —」（2004年5月18日改定）において、企業の社会的責任（CSR: Corporate Social Responsibility）やコンプライアンス（法令順守）を強調しているところである。

もちろん、飲酒運転撲滅キャンペーンの中で、民間企業でも制裁強化の動きはあるが、それでも、2006年11月5日付朝日新聞によれば、単なる飲酒運転で「原則解雇」と回答した企業は、朝日新聞の主要企業アンケートに回答した89社のうち、ビール大手4社など合計6社（6.7%）にすぎないのである（しかも、それが懲戒解雇か普通解雇かも明らかではない）。

また、民間労働者と比較して、公務員にことさらに違法行為や飲酒運転の割合が多いという事実もない。

したがって、ことさらに公務員の飲酒運転だけを取り上げて、しかもこれを原則懲戒免職にするという動きには大きな問題があるといわざるをえない。

飲酒運転をなくすことの必要性は誰も疑わないが、そのためには、たとえば飲食店のあり方を見直すとか、運転手の呼気中アルコールを検知するとエンジンが始動しないような車両を開発するとか、酒類の自動販売機を見直すなどの多面的な取り組みが必要とされるのであって、厳罰主義だけでこれが実現できるわけではない。少なくとも、公務員に飲酒運転が蔓延しているかのよように描き出すだけでは、かえって真の対策から遠ざかることになるだろう。