

# 分限処分の可能性

齊藤徹史  
text by Saitoh Tetsushi

東北大学法科大学院 / 前みずほ情報総研株式会社都市・地域研究室 研究員

前回は、行政が業務を民間開放した場合に影響を受ける公務員の処遇について、基本的には行政内部での異動や外部への派遣により解決していると述べた。しかし、それぞれの方法には限界があり、特に行政内部で転任などの異動をさせるには、他の「職に欠員を生じた場合」(地方公務員法第17条第1項)であることが必要なため、職員定数条例の定める定数の枠を超えて任用することは適切ではないといえる<sup>1</sup>。今後、市場化テストや包括的な民間委託の導入がいつそう進められるなかで、これによって影響を受ける職員が増加した場合には、現在の処遇問題の解決方法によることには早晚限界が生じるのではないかと、との懸念が生じることは否定できない。

そこで、今回は現在の制度のもとで余剰職員の処遇問題が解消できなかった場合の扱いについて考えてみたい。なお、地方公務員を念頭に検討を試みることは前回と同様である。

## (1)分限処分

一般に、民間部門で事業部門の縮小や廃止などによって余剰職員が発生した場合の対応には、企業内部での異動などに加えて整理解雇を行うことがある。整理解雇とは、「使用者が経営不振等のために従業員数を縮減する必要に迫られたという理由により、一定数の労働者を余剰人員として解雇する」ことをいう。民間部門のこれに関する裁判例は膨大であるが、とりわけ昭和20年代前半の大量人員整理の時代、第1次石油ショック以降の不況期、近年の平成不況に事例の多くを占める<sup>2</sup>。

一方、公務員関係において民間部門でいう「整理解雇」は可能なのだろうか。地方公務員法第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、(以下略)」と定めており、法定事由のない限りは職員としての身分が保障される分限制度が設けられている。これは、公務の能率の維持や適正な運営の確保を図るとともに<sup>3</sup>、恣意的な任用を防ぐ機能が期待されており<sup>4</sup>、免職などの実施には厳しい制約が課

されている。しかし、この例外となる法定事由として、同法第28条第1項は4つの類型を掲げており、それには、「勤務成績が良くない場合」(第1号)、「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」(第2号)、「前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合」(第3号)、「職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」(第4号)が挙げられている。

公務員関係における「整理解雇」は、このうち第4号によって実施することが可能である(以下、「過員整理」という)。ここでいう「職制」とは、「法令に基づきもつとけられる地方公共団体の内部行政組織」であり<sup>5</sup>、「定数」は「法令の根拠に基づいて決定された職員数」<sup>6</sup>、そして「予算の減少」とは「廃職又は過員を生ずるに至る直接的原因となるような予算の減少はすべて含まれる」とされる<sup>7</sup>。したがって、地方公共団体が業務を民間に開放したことによって当該業務の主管課などの定数や所掌事務、予算等が見直されるようであれば、まさに過員整理の実施の適否の問題が生じることとなる。

しかし、過員整理が実際に行われた例はこれまでのところ決して多くはなく<sup>8</sup>、その理由については、行政では効率性という観点から組織点検をすることが不十分だったためであるとか<sup>9</sup>、「一旦仲間になった者を容易には排斥しない」日本人の伝統的なマインドがあるため<sup>10</sup>、などとされる。また、具体的にかつて訴訟になったものには、県立高校への入学者数の減少に伴い予算の減少と定数の改廃により教員に過員が生じて3名を分限免職としたケース<sup>11</sup>や、人件費の膨張などを原因に病院事業が悪化したため定数の改廃により過員となる単純労務職員172名を分限免職としたケース<sup>12</sup>などがある(それぞれ免職処分の取消を求めるものであるが、訴えは棄却されている)。

ところで、任命権者がこうした分限処分を行う場合、その裁量に制約はないのか、また処分対象者に対する何らかの手続的配慮を示すべきではないか、という問題がある。まず、前者については、既に判例<sup>13</sup>は分限処分に対する任命権者の裁量がある程度は認めてはいるものの、純然な自由裁量ではなく、分限制度の

目的とは関係のない目的や動機に基づく処分が許されないことはもちろん、恣意的な処分事由の有無の判断、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た判断、合理性を持つものとして許容される限度を超えた不当な判断によるときには裁量権の行使を誤った違法なものになっている。一方の後者については、任免権者に分限免職処分の回避措置として余剰人員の配置転換義務を課すことは人事権、経営権を制肘することとなり妥当ではないとの判例もあるが<sup>14</sup>、分限免職は職員の生活基盤に直接的な打撃を与えることにかんがみ、処分対象者の生活の維持に相当の配慮をして、処分の回避措置を十分にとることが条理上要請されるものと考えられる<sup>15</sup>。そこで、具体的な処分回避措置の内容を検討するには、民間部門の整理解雇のケースを参考とすることが有益である<sup>16</sup>。

## (2)分限処分的前提

民間部門で整理解雇が行われる場合、その実施が権利の濫用であるかといった有効性の「主要な『判断要素』」として、判例は、人員整理の必要性、解雇を回避する努力、被解雇者選定の合理性、労働者側に対する説明・協議の諸点を挙げる<sup>17</sup>。紙幅の都合上それぞれの詳細な検討は省くが、本稿の関心からは「解雇を回避する努力」に注目する必要がある。そして、ここでは解雇回避に相応しい具体的な措置として、一時帰休、パートなどの雇止め、新規採用の停止、配転・出向、希望退職の募集などが一般的に想定されている。

そこで、公務員関係における分限免職実施の回避措置を考えると、整理解雇と同様に、分限処分前には行政内部での異動のほか、希望退職の募集や民間企業への再就職の斡旋など広範な方法が試みられる必要があると言えよう。これにつき、学説には、過員整理の実施前に普通地方公共団体内部であれば任命権者は根拠条例や任命権者の異なる他の部局であっても配置転換する最大義務があり、これを果たさない過員整理は違法であるとし、また希望退職者募集や勸奨退職制度を活用しないでいきなりなされた強制整理も違法とするものがある<sup>18</sup>。

民間開放の結果として影響を受ける職員に対し、このような手続を踏んでもなお過員が生じる場合には、現行制度を前提とする限り、分限免職をせざるを得ないものと思われる。しかし、公務員個人にとっては身分保障への期待から、自らが分限免職を受けるとはおよそ想定していないものと思われ、その影響は極めて大きい。また、民間開放によって分限免職が多発することになれば、職員の公務遂行に対するモチ

ベーションが低下する、地方公共団体が民間開放の積極的な実施を企図しても逆に職員の反発を買う恐れがある、公務員の大量離職が労働市場の不安定化をもたらしかねない、などと考えると、「最後の手段」である分限免職の前段階に、職員の意欲と能力が発揮される民間開放を契機とした新たな制度を設け、職員のその後の進路の選択肢の幅を広げる必要がある。

なお、地方公務員には労働基準法の解雇制限や解雇予告に関する規定が適用されるため分限処分を行う際にはこれに違反してはならず、また、処分対象者には処分事由を記載した説明書を交付する必要がある(地方公務員法第49条)。一方、分限免職を受けた職員は、不利益処分を理由に人事委員会または公平委員会への不服申立てが可能であり(同法第49条の2第1項)、裁決または決定後には裁判所に訴えを提起することができる(同法第51条の2)(以下次号)

- 1 条例定数超過の任用は当然に無効ではないが、取消しうべき行為とする行政実例がある(昭和42年10月9日、公務員第一課長決定)。
- 2 下井隆史『労働基準法』141頁(第3版/有斐閣・2001)
- 3 最判昭和48年9月14日民集27巻8号22頁
- 4 稲葉馨・高橋滋・西尾隆『鼎談・公務員制度改革大綱をめぐる論点』(『ジュリスト』1226号21頁)高橋発言)参照
- 5 青木宗也・室井力編『基本法コンメンタール「地方公務員法」』115頁(原野執筆)(新版/日本評論社・2001)
- 6 昭和28年6月8日、自行公発第114号
- 7 昭和28年9月7日、自行公発第197号
- 8 総務省自治行政局公務員部公務員課「平成15年度地方公務員の分限処分者数、懲戒処分者数及び刑事処分者数に関する調」によると、全国の地方公務員で第4号による分限免職となった処分者数は、平成13年度は44名、平成14年度は341名、平成15年度は31名となっている(これらはすべて市町村等の職員であり、都道府県等の職員でこれに該当する者はない)。
- 9 稲葉・高橋・西尾・前掲(4)21頁(高橋発言)
- 10 上田敏士「地方公務員制度あるいは人事行政の現状と近未来」(『自治研究』80巻9号)67頁
- 11 大阪高判昭和43年10月31日行裁例集19巻10号1701頁
- 12 福岡高判昭和62年1月29日労民集38巻1号39頁
- 13 最判昭和48年9月14日・前掲(3)22頁
- 14 福岡高判昭和62年1月29日・前掲(12)49頁。ただし、判旨はこれに続けて、配置転換が比較的容易であったにもかかわらず、その努力を尽くさずに分限免職処分を行った場合には権利の濫用になるとする。
- 15 公務員労働実務研究会編『公務員労働の実務問答』24頁(三協法規出版・1983)
- 16 公務員関係判例研究会編『新公務員労働の理論と実務』71頁(三協法規出版・2001)(熊谷執筆)
- 17 下井・前掲(2)142頁
- 18 阿部泰隆「行政整理の法的統制(下)」(『ジュリスト』448号)91頁以下。なお、下井・前掲(2)143頁は、整理解雇の場合にも解雇回避措置のなかでは希望退職募集が最も重要とする。

1971年生まれ。1996年北海道大学法学部卒業。2002年東北大学大学院法学研究科博士前期課程修了。日本電信電話株式会社などを経て、2001年株式会社富士総合研究所入社。2004年同社の会社合併でみずほ情報総研株式会社となる。2005年より東北大学法科大学院在学。著書として、『概説 市場化テスト』(共著/NTT出版・2005)論文として、「民間委託と公務員の雇用」(『都市問題』95巻6号)、「弁護士会綱紀委員会の調査と独禁法」(『公正取引』630号)などがある。

