

## 精神疾患で無断欠勤？医師との交流確保がカギに

職員の欠勤は解離性遁走によるものではなく、本件懲戒免職処分は適法——裁判所

### 1 はじめに

今回は、本誌401号35頁の「無断欠勤懲戒免職処分取消請求控訴事件（札幌高裁平成27年5月21日判決。以下「本判決」といいます。）を取り上げました（原審旭川地裁平成26年11月26日判決・本誌401号37頁）。

本判決は、Y町職員であったXが、長期間無断欠勤したこと等を理由に受けた懲戒免職処分について、精神疾患が原因であるとして懲戒免職処分の有効性について争った事案です。精神疾患の病名の一つが「解離性遁走」という極めて珍しいものであり、判決の中で「解離性遁走」の診断を巡る医師の異なる意見内容に対する裁判所の見解が示されており、こちらも大変興味深いものがありますので紹介させていただきます。

### 2 事案の概要

(1) Y町職員Xは、平成23年4月1日に行方不明となり、同年5月9日までの間、合計23日の無断欠勤をしました（以下「本件無断欠勤」といいます。）。Xは平成20年に、消費者金融業者等から多額の借入れをしているという現状から逃げ出したいと考えて、10日間失踪して職場を無断欠勤し、3か月間の減給処分を受けておりますが、今回も消費者金融業者から約95万円の借入金があり、X一人で返済することが困難な状態になっていることが本件無断欠勤後に判明しました。

Xは、無断欠勤開始日である平成23年4月1日に送金手続きを行っていたり、4月6日から9日までは、自らの実名を名乗った上で札幌市内のホテルに宿泊するなど、至極普通の行動をしていました。またXは本件無断欠勤中4月27日と5月6

日の二度に渡って一旦帰宅したのですが、いずれも再度出奔するという不可解な行動が見られ、結局本件無断欠勤の間は一度もY町に連絡しませんでした。

(2) Xは平成22年4月1日に建設課管理係に配置されましたが、担当業務である公営住宅家賃納入通知書の作成など多数の事務処理を遅滞し、不適切な事務処理を行っていたこと（以下「本件不適切事務処理」といいます。）が、本件無断欠勤後に判明しました。

(3) 平成23年5月9日に帰宅したXは、自らはY町に連絡することもなく同月12日にI病院に入院し、Y町担当職員からの面会要請を断り、事情聴取に応じようとしませんでしたので、Y町長は職員懲罰審査委員会を3回開催し、Xの弁明を聞かないまま、平成23年6月15日、本件無断欠勤及び本件不適切事務処理が職務上の義務違反等に該当すると判断し、Xを懲戒免職処分としました（以下「本件処分」といいます。）。

(4) Xは、I病院の精神科医J医師作成の診断書に基づき、本件無断欠勤については解離性遁走（注：突然、不意に家や職場から離れて放浪し、過去を思い出すことができなくなる精神疾患です。）の状態又はその影響下にあったことから、本件無断欠勤はXの自由意思に基づくものではない、本件不適切処理は業務量増加による不安抑うつ状態ないし適応障害を発症したためであると主張し、平成23年8月3日公平委員会に対し本件処分についての不服申立を行いました。同委員会は、平成25年3月19日、本件処分を承認する裁決をしました。そこでXは本件処分の取消を求めて、旭川地裁に本件訴えを提起しました。

### 3 本件の争点

本件の争点は、①本件無断欠勤の懲戒事由が該

性、②本件不適切事務処理の懲戒事由該当性、③本件処分における裁量権逸脱、濫用の有無、④本件処分の手続の違法性の有無となります。

### 4 当事者の主張

#### (1) 争点①について

##### ア Xの主張

Xは、平成23年4月1日から同月22日までの間、解離性遁走の状態にあり、同月23日から同年5月9日までの間も、解離性遁走の状態を脱したとはいえ、正常な判断を期待できる状態ではなかった。したがって、本件無断欠勤は、Xの自由意思に基づくものではなく、解離性遁走及びその影響による責任無能力ないし限定責任能力の下で行われたものであるから、懲戒事由に該当しない。

##### イ Y町の主張

本件無断欠勤は、解離性遁走という精神疾患に起因するものではなく、Xの自由意思に基づくものであって、本件無断欠勤時、Xは完全責任能力を有していた。仮に、Xが本件無断欠勤時、解離性遁走の状態にあったとしても、直ちに責任能力を喪失していたとはいえない。

#### (2) 争点②について

##### ア Xの主張

Xは、業務量の増加等により、平成22年9月頃から不安抑うつ状態ないし適応障害を発症していたため、平成23年3月頃以降は週に1日の年休を取得せざるを得ず、残業もできないほどであり、集中力の持続も困難な状態であった。したがって、本件不適切事務処理は、上記の精神疾患に基づき生じたものであるから、Xに対する非難可能性はなく、懲戒事由に該当しない。

##### イ Y町の主張

本件不適切事務処理は、Xの精神疾患に基づくものではなく、ひとえにXの怠慢が原因である。

#### (3) 争点③について

##### ア Xの主張

本件無断欠勤及び不適切事務処理は、仮に形式的には懲戒事由に該当するとしても、特に情状の重い場合には当たらないのであるから、職員の懲戒処分並びに訓告及び嚴重注意の措置に関する規程上（以下「本件規程」という。）、Xに対して懲戒免職処分をすることはできない。本件処分は不当に重いのみならず社会通念上著しく相当性を欠いており、裁量権を逸脱、濫用した違法なものである。

##### イ Y町の主張

本件処分は、以下のとおり、本件規程に照らし、裁量権の逸脱、濫用はなく、適法な処分である。

i 本件無断欠勤については、通常1か月に勤務すべき日数を超える無断欠勤であること、多数のY町職員がXの搜索などに追われ、Y町の業務に多大な影響を与えたこと、本件無断欠勤当時、Xの担当する公営住宅事務は繁忙期であり、他の職員がXの事務を分担せざるを得なかったこと、本件無断欠勤中二度も一時帰宅したにもかかわらず、Y町に一切連絡しな

かったことなどからすれば、特に情状が重い場合として停職処分が相当である。

ii また、本件不適切事務処理については、Xが従前から職場の上司に注意指導を受けていたにもかかわらず、本来、年度末又は年度当初に処理すべきであった事務を、本件無断欠勤の開始時点まで未処理のまま多数放置したというものであって、戒告又は減給が相当である。

iii 本件無断欠勤及び本件不適切事務処理は、本



件規程によって併合処分されるものであるところ、その態様及び結果は、上記のとおり、故意及び責任能力のある状態でされた、極めて重大かつ悪質なものであり、他の職員及び住民に与えた影響も大きいこと、本件無断欠勤後の行為も極めて不誠実であること、さらにXが、平成20年1月24日から同年2月2日までの間にも、本件同様の無断欠勤を行ったこと等を併せ考慮すれば、その処分は本件規程により停職処分を加重して免職処分とすべき場合に当たる。

(4) 争点④について

ア Xの主張

i 本件処分は、Xに対する事前の告知聴聞手続を欠くものであるとともに、Xの精神状態についての最低限の調査すらされずに行われたものであるから、手続的に瑕疵があり、本件処分は違法である。

ii Y町がXに対して弁明を求めたのは、平成23年5月16日から同年6月2日までの間であるところ、Xは、この期間、心理的ストレスの負荷で不安、抑うつ状態にあり、Xの主治医も家族以外の面会等を不許可としていた。したがって、この期間にXに弁明を求めることは酷であり、Xがこの間に弁明しなかったことをもって、告知聴聞の機会を放棄したものとみることにはできない。

イ Y町の主張

Y町は、本件処分に先立ち、Xから事情聴取をしていないが、事情聴取を行うため、Xに対して再三にわたり面談を申し入れたにもかかわらず、Xから拒絶されたのであって、やむなく調査を続行するのは不可能であると判断したものである。仮にXが不安抑うつ状態にあったとしても、その病状からすれば、遅くとも第3回懲罰審査委員会開催日である平成23年6月10日までに面談に応じることができたといえる。それにもかかわらず、XはY町の申入れに全く応じなかったのであるから、Xは弁明する権利を放棄したものとすべきである。

5 裁判所の判断

原審の旭川地裁は、以下のように判断して本件

処分は適法であるとしてXの請求を棄却し、控訴審である本判決も旭川地裁の判断とほぼ同一の判断をしてXの控訴を棄却しました。

(1) 争点①(本件無断欠勤の懲戒事由該当性)について

i 裁判所は、「解離性遁走」について「解離性遁走は、解離性健忘の全ての病像を備え、それに加えて、患者が明らかに意図的な、家庭や職場を離れる旅をし、その期間中は自らの身辺管理は保たれているというもので、解離性障害の一種である。通常は、2、3日のみであることがほとんどであるが、時には長期にわたることもある。遁走期間中の健忘があるにもかかわらず、その間の患者の行動は、第三者から見ると完全に正常に映ることもある。」とし、さらに「解離性遁走」は、解離性障害の一つである「解離性健忘」を内包するが、解離性健忘とは、ストレスとなる体験又は外傷的な体験に続いて起こる可逆性の逆行性健忘であると定義づけた上で、Xが平成23年1月6日にA病院を受診して精神安定剤を処方された後は、無断欠勤開始までの間、3か月近くにわたり一切も医療機関を受診していないこと、平成22年8月以降の超過勤務実績はさほど長時間ではなく、平成23年1月以降に至っては超過勤務は全くなかったこと、無断欠勤開始の1週間前である平成23年3月24日には、職場の送別会の三次会まで出席してカラオケを歌うなどしていたことから、無断欠勤直前において、解離性遁走を発症させるような、従前と異なる強いストレスを生じさせる出来事があったとは認められないと判示しております。

ii また、裁判所は、解離性遁走の診断基準として、個人の同一性の混乱等が見られることが挙げられるとしたうえで、Xが本件無断欠勤を開始した直後から、金融機関の口座から送金手続きを行い、ATMから預金を引き出すといった、自己の個人情報を用いた複雑な手続きを複数回にわたって行ったり、実名で札幌市内のホテルに宿泊したりしている行動は、Xに個人の同一性の混乱等が生じていたことを否定する方向に働く事情であるとしています。

iii さらに裁判所は、精神病理学、司法精神医学を専門とするL医師(大学教授)が、解離性遁走という精神疾患に当然見られるべき個人の同一性の混乱等がXの行動に観察されていないことなどから、Xが解離性遁走であったことに疑問を呈していることもXの解離性遁走を否定する一事情としております(L医師の意見はY町から私的鑑定書として提出されております。)。X側の主張の根拠となっているJ医師の意見書については、「解離性遁走の診断基準では、個人の同一性の混乱等の存在が必要であるとされており、その診断に当たっては詐病との鑑別が重要であるが、J医師の意見書では、Xに個人の同一性の混乱等が生じていたことを否定するようなエピソード(失踪中の送金等の行動)について特段言及がなく、J医師の診断は、本件無断欠勤当時の記憶がないなどというXの供述に専ら依拠していることがうかがわれる。(中略)本件無断欠勤は詐病によるものではないとされているが、その理由としては、Xの性格や診察時の対応等が挙げられているにとどまり、Xが平成20年にも本件無断欠勤と極めて類似した経緯及び態様により無断欠勤していることについて、十分な検討がされているとはいえない」としてJ医師の意見書の信用性を否定しております。

iv 裁判所は、以上のとおり、解離性遁走の定義、判断基準について詳細に判示した上で、Xは本件無断欠勤当時、解離性遁走の状態ないしその影響下にはなく、自らの意思に基づいて本件無断欠勤を行ったと認定しました。

(2) 争点②について

裁判所は、以下のとおり、Xの医療機関受診状態や超過勤務時間数を詳細に判示した上で、本件不適切事務処理は、Xの精神疾患によるものとは認められないから、本件規程上の業務の不適当な処理として懲戒事由に当たる旨認定しました。

i Xの本件不適切事務処理が生じ始めた時期は平成22年4月にXが建設課に異動した直後からであると認められるところ、Xは同年9月頃まで精神疾患を発症しておらず体調不良の自覚もなかったものであり、同月までの事務処理の遅滞は精神疾

患とは無関係に生じたものと認められる。

ii その後についてもXの超過勤務時間は、公営住宅等長寿命化計画の策定業務が開始された平成22年7月は平日に32時間45分、休日に1時間であったものの、その後は同年8月は平日に3時間45分、同年9月は平日に1時間30分というごく僅かの超過勤務しかないものであって、同月頃に精神疾患を発症させるほどの過重業務があったとは認められない。

iii Xは平成22年12月にはA病院において神経症で就労が困難であって同月31日まで自宅療養を要する旨の診断を受けており、平成23年1月6日には精神安定剤を処方されていたのであるから、遅くとも平成22年12月にはXが神経症等の精神疾患に罹患していたと認めるのが相当である。しかしながら、平成22年12月27日時点での診断は4日間の自宅療養を要するというものにすぎない上、平成23年1月6日の受診を最後に、翌日から同年3月30日までの間、医療機関を受診ないし再診していない。他方で平成23年1月以降、Xの超過勤務は皆無であって過重労働の状態にあったとは認められないし、有給休暇が堅調に増加していたわけでもなく、同年3月24日は職場の送別会に出席していた事実を照らせば、Xが自己の担当業務を正常に遂行できないほど重篤な精神疾患に罹患していたとは認められない。

(3) 争点③(本件処分における裁量権逸脱、濫用の有無)について

裁判所は、本件無断欠勤日数が合計23日にわたっていることや、無断欠勤によってY町職員がXの搜索やX担当事務を分担して処理せざるを得なくなり、本件無断欠勤がY町の業務に与えた影響は極めて大きいこと、本件不適切事務処理が長期間の職務懈怠であって住民等の信頼を損なったことなどの理由から、両者の併合処分により免職処分としたことが、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したとは認められないと判断しました。

(4) 争点④(本件処分の手続の違法性の有無)について

裁判所は、以下のとおり判示し、Xの主張を斥

けました。

i 地公法3条1項所定の地方公務員に対する懲戒処分には、聴聞又は弁明の機会の付与は法律上要求されていないから（行政手続法3条1項9号参照）、Xが本件処分を受けるに際して事前の聴聞又は弁明の機会を与えられなかったとしても、それをもって本件処分に違法があるということとはできない。

ii Y町はXに対して、Xの妻ないし母を通じて複数回にわたって面会を申し入れ、さらに事情聴取を行う旨の通知書を送付したにもかかわらず、Xは何ら具体的な弁明を何らしなかったものである。

仮にXがY町との面会に耐えられない状態にあったとしても、書面による弁明すら困難であったとは認められない。

iii 本件処分後、Xには、地公法の規定に従い、公平委員会に対し不服申立てをする機会が与えられており、Xに対する事前の告知聴聞等の手続がなかったとしても、本件処分が違法でないことは明らかである。

## 6 本判決の意義

(1) 平成25年において体調を崩して長期病休となる地方公務員の数は、10年前の約1.2倍強となっており、特に「精神及び行動の障害」（いわゆる「心の病」）による長期病休者は、10年前の約2.1倍、15年前の約4.5倍となっています。また地方公務員の精神疾患に係る公務災害認定件数も平成21年以降増加傾向となっており、地方公共団体においてはメンタルヘルス対策を推進していくことが重要かつ喫緊の課題となっています。

(2) ところで、職員の無断欠勤は地公法に定める職務専念義務に違反し職務上の義務に違反するものであり全体の奉仕者たるにふさわしくない非行であることは明白ですが、無断欠勤が職員の自由意思に基づかない場合には、懲戒処分を行うことは認められません。この点については、統合失調症の罹患を契機とする無断欠勤であって上司が当該職員の自由意思に基づく無断欠勤であることについて疑いを抱くことが十分可能であったとして

懲戒免職処分を無効とした裁判例も存在します

（国・気象衛星センター懲戒免職事件、大阪地裁平成21年5月25日判決・労働判例991号101頁）。したがって、今後地方公共団体としては職場環境の改善を進めることなどによって、メンタルヘルス不調の発生を防止していくとともに、職員の健康状態に十分な注意を払っていく必要があります。超過勤務時間についても同様であり、本判決が、精神疾患と本件無断欠勤及び本件不適切事務処理との関係を否定するに際しても超過勤務時間数が大きなウエイトを占めておりますが、本判決では正確な数字が証拠として提出されており、Y町における職員の超過勤務時間管理と有給休暇管理が適切になされていたことが伺えます。

(3) 本件では、X側から提出されたJ医師作成の意見書では本件無断欠勤は解離性遁走によるものであると診断されておりました。失踪中の送金行為などの行動や平成20年にも本件無断欠勤と同様の行為を行っていることなどに鑑みれば、一般の人も裁判所も詐病ではないかとの疑いを抱くのは至極当然ですが、精神医学の素人である裁判所が全く他の医学的知見なしに、専門家であるJ医師の意見書の内容を否定することは難しかったと推察され、本判決ではL医師の意見書がY町側の主張を裁判所に認めさせる上で大きな効果があったと考えます。一般に精神疾患診断の場合には、精神科医としては患者本人の供述に依拠せざるを得ない場合が少なからず存在しますので、本件のように、非行となった事実が精神疾患によるものだと主張する職員が自己に有利な医師の診断書を提出してきた場合であっても、自治体としては当該診断書の内容を鵜呑みにせず、自治体にとって信頼できる医師に分析してもらってから処分を判断することが、住民の付託に応える地方行政の在り方として必要不可欠といえます。自治体にとって、今後は精神医学を専門とする医師との交流確保が重要課題と考えます。

佐々木 泉 顕  
（弁護士）

藤 田 晃  
（北海道町村会）

## 行政不服審査法の改正に伴う 処分課における留意点

荻野 泰三

明石市総務部次長（コンプライアンス担当）  
弁護士

平成28年4月1日、いよいよ改正行政不服審査法（以下「改正法」といいます。）が施行され、新たな行政不服審査制度がスタートします。本稿が掲載される頃には、各自治体では、関連条例の制定・改正、審理員候補者の選定、審査担当部署の割り当て、行政不服審査会の設置などの準備をほぼ終えられているのではないかと思います。

改正法への対応については、審理員審理などの審査担当部署における手続に注目が集まっていますが、実は、審査の対象となる処分を行う部署（以下「処分課」といいます。）にとっても、改正法の影響が出る場所があります。

第一に、教示文の変更です。改正法により、従来の異議申立てが審査請求に一本化され、審査請求ができる期間が60日から3か月に延長されました（改正法18条1項）。また、改正法の施行に伴い、処分によっては、行政訴訟を提起する前に審査請求を前置する必要性なくなる場合もあります。これらにより、処分課は処分の際に相手方に示す教示文の記載内容を変更しなければなりません。法定受託事務の場合や様式が施行規則等で決まっている場合には、国・都道府県や法務担当課から変更内容について通知があるかもしれませんが、そのような場合以外には各処分課でチェックする必要があります。なお、改正法は、平成28年4月1日以降にした処分に適用されますので（改正法附則3条）、同日以降の処分について教示文の変更が必要となります。

第二に、審査請求を受け付ける場面です。基礎自治体では、特にこれまで異議申立ての対象となっていた処分について、住民が審査請求をする場合、審査担当部署ではなく処分課に審査請求書

を提出することがあると思われます。従前と同様に、改正法でも、処分庁と審査庁が異なる場合には、審査請求は処分庁を経由してできますが（改正法21条1項）、処分庁と審査庁が同一の場合であっても（同一自治体で処分課と審査担当部署が異なるだけであっても）、処分課で審査請求を受け付け、審査担当部署に送付する運用が望ましいと考えられます。なお、従来の異議申立てでは、申立書の内容に間違いがあった場合、審査を担当していた処分課が申立人に補正を求めていたと思えますが、改正法では、補正は審査担当部署が行うこととなります。処分課は審査担当部署に直ちに審査請求書を送付しなければなりません（改正法21条2項）。なお、審査請求書の受付日は、審査請求期間の要件を検討するうえで重要な日付けとなりますので、明確に記録する必要があります。

第三に、処分課が提出する弁明書の記載事項と添付書類が変わりました。従前は、弁明書の記載事項に特に決まりはなく、添付書類も定められていませんでした。これに対して、改正法では、弁明書には処分の内容及び理由（不作為についての審査請求の場合は、処分をしていない理由並びに予定される処分の時期、内容及び理由）を記載しなければなりません（改正法29条3項）。また、行政手続法に基づき作成された聴聞調書や弁明書についても添付しなければなりません（改正法29条4項）。各自治体の行政不服審査に関する条例で、行政手続法に基づき作成された聴聞調書や弁明書について添付が必要である旨を規定している場合には、これらも必要となります。これらの行政手続上の書類の添付が必要になるということは、少なくとも聴聞や弁明の機会の付与といった行政手続に関して、審査請求手続で自動的に審査されることを意味します。処分課としては、処分にあたり、行政手続法又は行政手続法に基づき手続が適正に行われているかを今一度確認する必要があります。

以上のほかにも、改正法では口頭意見陳述手続が導入されるなど審査手続自体も大きく変わっています。新しい審査請求手続に適切に対応できるよう処分課でも改正法の基本的な内容を押さえておくべきでしょう。