

論 説

公務員の争議権と刑罰について

村 上 朝 満

- I はじめに
- II 公務員と争議権
 - 1. 公務員と労働基本権
 - 2. 現行法との関係
- III 判例の流れ
 - (1) 第1段階
 - (2) 第2段階
 - (3) 第3段階
- IV その後

I はじめに

公務員（ここでは、官公労働者を総称する意味で使用する、以下同じ）は憲法15条2項により「全体の奉仕であって、一部の奉仕者ではない」とされる一方で、その労働者としての面では28条にいう「勤労者」の中に含まれるとされる。したがって基本的には「団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は」憲法自身が保障しているところである。そして一般に労働者の場合、労働組合法1条2項によって、組合を結成してなす、団体交渉やその他の行為は、労働者の地位の向上や労働条件の改善、労働協約の締結等に関する場合は正当業務行為と認められ、暴力行為に至らないかぎり、ストライキを含め労働争議行為には刑罰が科せられることはない。

しかし公務員の場合、国家公務員法、地方公務員法、公共企業体等労働関係法（改正後は国営企業労働関係法）によって、争議行為が禁止されている。さらに警察、消防、刑務所、防衛庁、海上保安庁等の職員は団結権、団体交渉権、

争議権の労働三権すべて禁止されている。

太平洋戦争終結後、連合軍の占領政策として、財閥解体と共に民主主義の担い手としての労働者の権利が確立することに重点がおかれ、昭和21年3月に施行された旧労働組合法は、公務員に対し、労働三権（団結権、団体交渉権、争議権）を認めていた。但し、警察、消防、監獄職員は組合の結成も加入も認められていなかった。同年10月に施行された旧労働関係調整法は、非現業について争議権を否定し、争議行為に罰則を設けた。現業関係には、公益事業関係者の抜き打ち争議は禁止したが、予告期間を定めた後の争議行為は禁止せず、また処罰規定も設けなかった。

昭22年2月1日に行われようとした2・1ゼネストが連合軍の命令により中止させられ、昭23年7月に、公務員の争議行為は許されない旨のマッカーサー書簡に基づいて、政令201号が発せられ、公務員に対し、現業、非現業を問わず、一切の団体交渉や争議行為が禁止され、その違反は処罰されることになった。そして同年12月に国家公務員法が改正され、政令201号の内容が成文化された。一般職の国家公務員については、争議行為は禁止され、直接処罰はされなかったが、争議行為の遂行を共謀し、そそのかし、あおり、これらを企てれば処罰されることになった。その後、昭和24年6月には、国鉄と専売職員、昭和27年8月には電電職員、昭和28年8月には5現業（郵便、林野、印刷、造幣、アルコール専売）について、国家公務員の身分のまゝ、公労法（公共企業体等労働関係法）により、同じ措置をとられることになった。

この間、昭和22年5月3日に日本国憲法が施行され、その28条で認められている公務員の労働基本権の行使をめぐって、労働運動としての争議権（ストライキ等）闘争が展開されてゆくことになる。

この論稿では、裁判事例（とくに刑事事件）を通してその経過を概観し、労働組合運動の発展と判例（とくに最高裁判例をみる）の変遷をたどり、国家権力の前には国民の権利（とくに公務員の権利）がおさえられてゆく過程を概観し、公務員の国家における役割に反省を与えたいと思う。公務員を含めた国民を国家はもっと大事にしなければならない。

〔この論稿は1973年11月に、当時、高知大学教職員組合連合会の〈討議資料〉

として筆者によって公刊されたものに加筆し、その後の流れを検討したものである。尚紙幅の関係上文献その他は省略したことをお断りしておく。]

II 公務員と争議権

1. 公務員と労働基本権

資本主義社会においては、一般に、労働者は自己の労働〔力〕を企業や社会に提供し、その対価として賃金を受け取り生活をし、人生を全うする。(本来、資本主義社会においては、労働者は自己の労働を商品として売るか否かは全く自由なはずであるが、大多数の労働者は彼等の労働を売る以外に生活する糧を得ることはできない。いったん売る場合には、誰しもそれが最も有効に開花されることを希うだろう。) 争議行為は自己の労働が最も有効に、企業や社会という場で開花し、またそのことにより再度、なんらかの意味において有効に自己に還元されるよう希うが故に行う最低限のあるいは最後の努力である。それは企業を倒産させたり、社会の混乱を招来したりすることを目的とするものではない。これは労働者一般の最低限の常識である。

民主主義の社会である現在では、基本的には公務員も一般の労働者も全く同じである。天皇制のもとでは、人々は臣民(あるいは皇民)であり、身分的に全く不自由な人間であった。官吏は天皇に翼賛し、臣民を支配しなければならなかった。しかし国民主権の時代である現在では、その関係は死滅し、公務員においても、いわゆる市民的には自由なはずである。しかし時の支配者は当然、最もスムーズな支配形態を採用しようとする。したがって公務員はかつては天皇への身分的奉仕者であったところを国民(住民)、あるいは国家ないしは政府への身分的奉仕者であると考え、公務員の行為(職務)はそのための身分的奉仕関係にあると打出すわけである。これは天皇に対する身分関係を国民(住民)に対する奉仕者的身分へと単に置き替えるだけである。裁判所も対外的にも対内的にも、法律を解釈適用する場合にそのように公務員を位置づけてきたようにおもわれる(特別権力関係の理論は単的にそれを表現している)。そのことは特に問題としなくともよいと思われるが、時の為政者や高級官僚は自分達は

国民（住民）の代表者だから公務員は自分達への奉仕者であると考え違いをす
る可能性がなきにしもあらずである。したがって公務員が争議行為に出るのは
全く許せないことになる。これは公務員の位置づけと役割を全く理解しない考
えであり、また公務員自身に対して常に訓示される考え方であるように思える。

公務員の役割ないし職務の内容は国民（住民）のためであることは間違いな
い。しかし、例えば、一般国家公務員の場合だと、（国民を代表する）政府に
雇われるため、雇い主である政府の意向に反することはできないのではないかと
感違いをしがちである。雇い主は政府であっても、職務内容とそれに対する
公務員の努力は直接国民に向けられなければならない。このことを認識すれば、
国民に対するサービスの低下は避けなければならないし、また、待遇改善や賃
金闘争で争議行為（ストライキ）をするのは、国民に対してなされるのではな
く、雇い主たる政府に対してなされるものであることが理解できる。場合によっ
ては憲法99条にいうところの憲法擁護義務となる行為に高められることもある
だろう。

その意味の争議行為は公務員対国民の関係においてなされるものではなく、
一般公務員対雇い主である政府の関係でなされるもので、基本的には一般の労
使関係においてと同様に力関係が働くと考えてよいと思われる。そして、それ
は法により認められるべき権利であり、本来奪われることのない基本的人権の
一つである。例えば、国立大学の場合だと教育や研究のためにマイナスになる
ようなことはやめてくれと要求することや、国民側から「知る権利」により主
張できるような情報を公開せよと要求することなどは、むしろ国民に対する公
務員の義務となる場合すらあると考えられる。

2. 現行法との関係

憲法が保障する基本的人権を自由という側面からみると、内面的な自由に属
するものに良心の自由とか信教の自由等があり、外部的な行為の自由に属する
ものに集会結社の自由や居住移転の自由等があり、双方に属するものに表現の
自由等があるが、労働者の労働基本権に基づく三行動（団結、団体交渉、争議）
は、外部的行為の自由に属すると同時に、基本的な生存権の一面として社会権

に基づく行動としてとらえることができる。とくに争議権に基づく行動（行為）は労働者が市民的自由を保障されただけでは現実の生活が保障されないという厳しい資本主義社会の現実から、労働者自身がその組合運動を通して獲得してきたものであり、公務員といえども労働者である以上基本的に与えられ、認められなければならないものである。しかも、具体的な争議行為（ストライキ等）は各労働者（公務員）が個々に行う性質のものでなく、団体として行える基本的行為である。自由権が個人的権利になじむのと比較すれば、争議行為は著しく現代的な社会的な基本権になじむ行為といえる。

周知のごとく、公務員の争議行為（ストライキ等）に対して、現行法は大いに関心を示している。民事処分、刑事処分をもつてのぞんでい。現業と非現業に区分し、非現業の場合は、現業よりもその規制が厳しく、国家公務員（全国税、全農林、全司法、その他）にも地方公務員（各教職員組合、その他）にも法的には同一の構図でもって対処している。「職員は、政府（地方公共団体の機関）が代表する使用者としての公衆（住民）に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をなし、又は政府（地方公共団体の機関）の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。又、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおってはならない。」とし、その規定に違反する行為をした者は、法令等に基づいて保有する任命上または雇用上の権利をもって対抗することができないとしている（国公法 98条2項、3項、地公法 37条）。つまり、分限上の保障や、懲戒上の保障、その他職員の身分関係における諸権利を主張できないとされるきわめて厳しい処分をうけるようになっている。さらに「このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおり、又はこれらの行為を企てた者」は「3年以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する」（国公法 110条1項17号、地公法 61条4号）とされている。

現業については、国家公務員である5現業（郵便、林野、印刷、造幣、アルコール）は争議行為を規制され（旧公共企業体等労働関係法、17条、18条、昭和62年4月1日より国営企業労働関係法となりアルコールのはのぞかれた）、解雇処分（同19条）となる。さらに郵便の場合、郵便物の不取扱いがあった場合

1年以下の懲役または10万円以下の罰金が科せられる（郵便法79条1項）。なお旧3公社（国鉄、電電、専売）も争議行為は規制され、そのうち日本電信電話公社の場合、不取扱いをすれば3年以下の懲役または5万円以下の罰金に処せられた（公衆電気通信法110条1項）。昭和60年4月1日に電電、専売はそれぞれ、日本電信電話株式会社、日本たばこ産業株式会社となり、昭和62年4月1日より国鉄が分割民営化されたため、適用されなくなった。現在は国営企業である郵便、林野、印刷、造幣がそのまま残ることになる。

これらは当然、公務員労働者の基本的人権を真正面から法律によって制限あるいは奪っていることになる。憲法28条が基本的に保障している権利を形式上は全面的に奪っているものといえる。したがって公務員労働者の立場からは、不当な弾圧となり、法的には違憲の主張がなされるわけである。

さて、正当な争議行為については、労働組合法1条2項により正当性が確認され刑事上の制裁からは解放される。もし公務員法等による争議権の規制が憲法28条に照して、逸脱ないしは違背となれば、刑事制裁はもとより民事制裁を受認する必要はない。したがって具体的に法律の適用を受け、基本的人権が侵害されるようなことがあれば、当然争ってよいわけである。労働者が、その運動の過程で法的に不利益を受ければ、なっとくがいくまで争ってよい。

憲法の条項の中で、拡張された運用と解釈の最たるものとみられるのが9条であり、縮小運用されるのが基本的人権関係の条項であるといえよう。もっとも国家の存亡と個人の生死は同一に論じ難いものとはいえ、個人主義・民主主義を基本理念する憲法の立場からすれば、個人の尊厳は最重要な価値を認められなければならないはずである。したがって憲法上の基本的人権にかかわる法律の運用・解釈においては極めて深長であり、憲法の理念を基本とし、政策は従的なものとなるべきである。

Ⅲ. 判例の流れ

公務員の労働基本権制限に関する最高裁判所の判例の流れは3段階に分けられるだろう。

第1段階は「公共の福祉（利益）優位論」

第2段階は「比較衡量論」ないし「限定解釈論」

第3段階は「国民全体の共同利益論」

でいずれも合憲としているが、

(1) 第1段階

第1段階であげられる初期的な代表的判例は弘前機関区事件に関する最高裁判所大法廷判決である（昭和28・4・8刑集7・4・775）。前にふれた政令201号の撤回を求めて、国鉄の仙台鉄道局弘前機関区勤務の職員が、その目的貫徹の為の争議手段として職場を抛棄することを決意して無届欠勤の手段に出たため免雇になり、かつ懲役6月に処せられた事案である。そこで政令201号は憲法28条に反すると主張し争った。最高裁はこの点に関して「国民の権利はすべて公共の福祉に反しない限りにおいて立法その他の国政の上で最大の尊重をすることを必要とするものであるから、憲法28条が保障する勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利も公共の福祉のために制限を受けるのは已むを得ないところである。殊に国家公務員は、国民全体の奉仕者として（憲法15条）、公共の利益のために勤務し、且つ職務の遂行に当っては全力を挙げてこれに専念しなければならない（国家公務員法96条1項）性質のものであるから、団結権、団体交渉権等についても、一般の勤労者とは違って特別の取扱を受けることがあるのは当然である。従来労働組合法又は労働関係調整法において非現業官吏が争議行為を禁止され、又警察官等が労働組合結成権を認められなかったのはこの故である。同じ理由により、本件政令第201号が公務員の争議を禁止したからとて、これを憲法28条に違反するものということとはできない。」と極めて平板な理論で合憲としてしまった。

その後もこの考え方は最高裁判例にひきつがれ、争議禁止規定の合憲性の判

断基準となり（例えば最判昭和30・6・22刑集9・8・1189, 同昭30・10・26刑集9・11・2313）、その帰結として、松江郵便局事件や国鉄松山丸事件の上告審判決において「公企体等の職員は、争議行為を禁止され争議権自体を否定されている以上、その争議行為について正当性の限界如何を論ずる余地はなく、したがって労働組合法1条2項の適用はない」として前者に公務執行妨害と傷害罪を認め、後者には艦船侵入罪を認めた原審を支持した（最判昭38・3・15刑集17・2・23）。

公共企業体職員が公労法17条1項の争議行為禁止規定に違反して行った行為が、刑罰法規の構成要件を充足する場合の刑事責任の有無については、学説上も争いがあり、下級裁判所でも積極消極に見解が分れていたのであるが、積極的見解が示されたわけである。しかし、これ以後も論争と運動は続けられていった。

いわゆる占領政策がそのまゝわが国の労働組合運動とくに争議権問題（ストライキ等）に反映した時期であったといえる。政令201号とマッカーサー書簡をあげて参考に付する。

昭和23年7月22日附内閣総理大臣宛聯合國最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令（昭和23年政令第201号）

第1條 任命によると雇傭によるとを問わず、國又は地方公共團體の職員の地位にある者（以下公務員といい、これに該当するか否かの疑義については、臨時人事委員会が決定する。）は、國又は地方公共團體に対しては、同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏付けとする拘束的性質を帯びた、いわゆる團體交渉権を有しない。但し、公務員又はその團體は、この政令の制限内において、個別的に又は團體的にその代表を通じて、苦情、意見、希望又は不満を表明し、且つ、これについて十分な話をなし、証拠を提出することができるという意味において、國又は公共團體の当局と交渉する自由を否認されるものではない。

給与、服務等公務員の身分に関する事項に関して、従前國又は地方公共團體によつてとられたすべての措置については、この政令で定められた制限の趣旨に矛盾し、又は違反しない限り、引きつづき効力を有するものとする。

現に繫属中の國又は地方公共團體を關係当事者とするすべての斡旋、調停又は仲裁に関する手続は、中止される。爾後臨時人事委員会は、公務員の利益を保護する責任を有する機関となる。

第2條 公務員は、何人といえども、同盟罷業又は怠業的行爲をなし、その他國又は地方公共団体の業務の運営能率を阻害する争議手段をとつてはならない。

公務員でありながら前項の規定に違反する行爲をした者は、國又は地方公共団体に対し、その保有する任命又は雇傭上の権利をもつて對抗することができない。

第3條 第2條第1項の規定に違反した者は、これを1年以下の懲役又は5,000円以下の罰金に処する。

連合国最高司令官の内閣総理大臣宛書簡（昭和23年7月22日）

余は、目下日本の公務員制度に関して起つている諸問題の解決策としての国家公務員法の適否について日本政府並に本司令部の代表者間に行われた合同討議から得られた結論の検討を了した。余は是正せらるべき現存の欠点に関する右結論には全般的に賛成である。

国家公務員法の狙いは、日本の政府に民主的且つ能率的な公務員制度の樹立を規定するにあつた。本計画は近代的な人事制度を定めて、公務員を、全民衆の中から、競争試験によつて、取入れることにし、又職階、報酬、訓練、考査、健康、安全、厚生、休養、並に退職に関する科学的管理の下に実力に基づいて昂進せしめることを定めた。本制度は被用者のために不服を申立てる手続を定め且つ行政機構における彼等の正当にして公平な待遇を保障している。司法的行政機関によつて実行され、且つ緊急事態の必要に応じて直ちに改革でき得るような緊急条項を付加された、本制度は日本における民主主義の成功を阻んだ旧官僚制度の種々の宿弊を是正するに足る建設的計画を定めている。

今次創設された人事行政の基調は全国民が国会を通じて政府の使用人に対して主権と監権を行使し、その国会が人事委員会を通じて科学的人事行政の原理を適用し、且つ公務員制度、公務員の充足、報酬、官紀、年金及び雇用に伴うその他の条件を標準化するという考え方に立つているのである。民主主義の考え方に基づくかゝる制度は法律の忠実な実施と政府の仕事の能率的運営とを最高の職責として、政治や特権の圧迫に屈しない意図の下に作られたものである。

本問題に関係のあるいろいろな法規の研究は今や完了したのであるが情勢に対処するためにはこの儘では不十分であることが明かとなつた。これ等の法規は少数者が団結して政府の権限と權威に加える圧力に対し積極的な保護を与えるものではなく又公務員制度の恩恵と保護を受け又制限に服する義務を有する政府職員の種類職階に対して法規の適用が明らかになつていない。全体にわたつて政府における職員関係と、私企業における労働者関係の区別が著しく明確を欠いている。

占領下日本において労働者が、急速に且つ前例のない地歩を獲得した事実は、現代生活において労働組合主義が極めて重要なものであることと現代の産業経済に伴う多くの弊害を是正するに当り労働組合運動の有する歴史的意義に対しての余の見解を正

常とするものである。しかし乍ら、政府関係において労働運動は極めて制限された範囲において適用せらるべきであり、正当に設定せられて主権を行使する行政、司法、立法の各機関の代用となり或いはこれ等に挑戦することは許されない。

産業時代の初期においては、支払代価に対する交渉も雇用条件の取極めもなく、労働を1商品として取扱う傾向があつた。しかし、大量生産の機械技術が発達するにつれ、労働者は相互の利益のために組織するよりよき機会が与えられ、そして長期にして且つ困難な闘争によつて、生活水準、労働条件の改善、並に或程度の社会保障を獲得するために、彼等の自身選んだ代表を通じて団体交渉の経済力を確保した。固有の強制力を伴う団結権は、産業経済に対し極めて重要な影響を及ぼした経済力を労働組合運動の中に益々伸張せしむるに至つた。民主主義社会においては、かゝる影響力が労働組合の政党に対する支持を通じて順次政治力として考えられるに至つたが、しかし、組合の判断を立法並に行政面に進出せしめ、労働組合が国民全般の正しく選ばれた代表者の権能を侵害することは、民主主義理念に違反するものである。

全ての産業化された国々においては、労働者の利益を代表するものに限らず、実業者、金融家、農民並に専門業務者の利益をそれぞれ代表する特定の強制力を発動する階級のあることは事実である。民主主義社会においては、かゝる強制力発動階級が権力と勢力を獲得せんとして争うがそれは国家統一の根本観念を逸脱すべきではない。「一般民衆」はかゝる特定の階級に属しない残りの階級ではなくして、国民全般から成るものであり「一般民衆の利益」は一般の福祉と同じ意味である。

この観念の重大さは西洋の民主主義国家と同様に日本においてもよく理解されているところである。日本憲法自体も「国民統合」と「主権の存する日本国民の総意」を認めている。憲法自体がこの憲法が「国民に保障する自由及び権利は国民の不断的努力によつてこれを保持する」原則を確認している。

又国民はこの憲法を「濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う」ものである。

さらに憲法自体は国会を国家権力の「最高機関」たることを示し、この国会は「全国民を代表する」ものであることを明示している。

若しこの国民の団結と公共利益の優越とを宣言している憲法の根本理念が踏みにじられずに保全せらるべきであるならば、政府の権能の如何なる一部分も私的の団体若しくは一部の階級にこれをわかち授け若しくは奪われることはできない。若しこの逆が真であるならば「ボツダム」宣言によつて企図せられ憲法によつて作られた日本の「責任ある政府」は存続することができない。自らの主権を他に譲り渡す如き政府は最早責任ある政府ではないというのが基本原理である。

本来私的の団体たる性質の労働組合は政府の特質を具えているものではない。組合が発展した如何なる国においても自由な労働組合の力は、常に政府から離れて独立なものであること並にその合法且つ正当な目的を追及するに当り、政府の支配から離れて自由であることから生れてきている。

全体主義的、日本の特質であつた圧迫の経験を経てきた日本の労働者も、占領以来大体において、この原則を理解し、自由なる労働組合の道を選び、一般公共の利益を擁護せんがために起る急激な抑制的手段を必然的に誘発する無分別な方針を回避してきた。彼等は、自由な私的事業に属する自由な労働者は自由な選挙において自由人としての権能を有する以外には国の主権を自ら行うことはできないことを承認してきた。組合主義はそれが個人自身として勤労の権威を高揚するものであるが故にこそ、労働者の正当なる目的を追及しつゝ、民主主義の最も強固な支柱の1となるのである。

しかしその勤労を公務に捧げるものと私的企業に従うものとの間には顕著な区別が存在する。前者は国民の主権に基礎をもつ政府によつて使用される手段そのものであつて、その雇用せられる事実によつて与えられた公共の信託に対し無条件の忠誠の義務を負う。労働者の権利の唱道者として第一人者であつたかつての米国大統領故「フランクリン・ルーズベルト」の言葉によれば「国民はその利益と福祉の間に政府活動のうちに秩序と脈絡とが維持せられることを要求する、公務員の上にはこの国民全体に奉仕する義務が負わされている。これは最高の義務である、彼等自身の職務が政府の機能に関係するものである以上、公務員の争議行為は、彼等自身において、要求が満足せらるゝまでは政府の運営を妨害する意図のあることを明示するものに外ならない、自ら支持を誓つた政府を麻痺せしめんと企図するこのような行為は想像し得ないものであると同時に許し得ないものである。」

余はこの見解に全面的に賛成である。雇用若しくは任命により日本の政府機関若しくはその従属団体に地位を有するものは、何人といえども争議行為若しくは政府運営の能率を阻害する遅延戦術その他の紛争戦術に訴えてはならない。又何人といえどもかゝる地位を有しながら日本の公衆に対しかゝる行動に訴えて、公共の信託を裏切る者は、雇用せられているが為に有するすべての権利と特権を放棄するものである。ルーズベルト大統領は、さらにいつている、「すべての政府職員は普通に知られているいわゆる団体交渉の手段は公務員の場合には採用できないものであることを理解せねばならぬ、団体交渉は国家公務員制度に適用せられるに当つては明確なそして変更し得ない制限を受ける、政府の性質並に目的それ自体がその行政運営に当る官吏をして政府職員との間の協議若しくは交渉において使用主を代表し又はこれを拘束することを不可能ならしめている、使用主は全国民である、国民は国会におけるその代表者により制定せられる法律によりその意思を表明する、従つて行政運営の任に当る官吏も雇用せられているものも、均しく人事に関して方針、手続並に規則を定める法律によつて支配せられ指導せられ又少からざる場合において制約を受けている」と。

しかしながらこの理念は公務員たるものが、自ら若しくは選ばれた代表を通じ、雇用条件の改善を求めんがために自由にその意見見解若しくは不満を表明する個人的若しくは団体的の妨げらるゝことなき権利を有しない意味ではない事を明確に了解せられなければならない。この権利は民主主義社会に固有のものであり奪うべからざるものである。而して余はこの権利は現に提案せられている国家公務員法の修正案の中に

十分に規定せられていると信ずる。

さらに国家の公益を擁護するために政府職員に課せられた特別の制限があるという事実は政府に対し常に政府職員の福祉並に利益のために十分な保護の手段を講じなければならぬ義務を負わしめている。この理念は民主主義社会においては完全に理解せられ実現せられているのであつてそれ故にこそ公職が威厳と権威と永続性とを具えており、公職に就き得る機会が広く一般から好ましい特権として認められ且つ求められているのである。

鉄道並に、塩、樟脳、煙草の専売等の政府事業に関する限り、これ等の職員は普通公職からは除外せられてよいと信ずる。しかしながらこれ等の事業を管理し運営するために適当な方法により公共企業体が組織せらるべきである。而して雇用の標準方針並に手続を適正に定め且つ普通公職の場合に与えられている保護に代えるに調停仲裁の制度が設けられねばならぬが、同時に職員において、その、雇用せられている責任を忠実に遂行することを怠り、為に業務運営に支障を起すことなきよう公共の利益を擁護する方法が定められなければならない。さらに又、能率増進の為に、通信省の完全な再編成が実施されることが望ましいと信ずる。その為には政府の郵便事業を他の業務から切りはなし、通信省に代つて内閣の内部に2つの機関を設置することが考えられる。

国会公務員法は、本来、日本における民主的諸制度を成功させるには、日本の官僚制度の根本的改革が不可欠であるとの事実の認識の下に考えられたものである。何故ならばかゝる民主的諸制度の強弱は、その政治的、経済的、社会的のいずれたるを問わず必然的に直接公務員制度の能率如何にかゝるとともに、公共の利益擁護と一般の福祉増進のために組織された政府がその権力の源泉たる主権者たる国民に対して行使し得る強力な指導力如何にも同様必然的に直接関連するからである。従つて本改革の成功が占領政策の第一義的目標の1つたるのみならず、それは、日本国民の将来の福祉の為の前提要件の1つでもある。

よつて本問題の解決に当つては公共の利益優先という点に最大の考慮が払われるべきであり、次に必要なことは公法の中に明示された通りに、国民の意思を実施する政治手段としての政府の適法な権威は十分民主化された方法の下に行われる選挙によつてのみ覆えし得るということを保障する道が講ぜらるべきであるということである。これなくしては、政府を少数者の特権優先に従属せしめることによつて公共の利益を滅却する事となりその結果は無政府状態、暴動、破壊を招来することになる。これが民主社会が先ず存在し得る為の基本的原則であるが西洋の主要民主国家においては、その原則、実行のために極く最近に至つては、軍隊並に文官警察の両者を用いた国家警察力の全面的行使を余儀なくされるに至つた。憲法の定めるところに従つて軍隊の保持を放棄した日本においては、警察力のかゝる行使には文官警察を期待し得るのみである。従つて日本においては他のいずれの国におけるよりもなお一層法律が政府の権力並にその安全と権威の確保のための規定を綿密に定めて誤解なきように明確を期す

る必要があるのである。

余が国家公務員法を全面的に改正して、茲に論議された考え方の体制に適合せしめることが時を移さず着手さるべきであるのは以上の目的達成の為である。

本件に関し貴下を援助するべく本司令部は従前通り助言と相談に応ずるであろう。

(2) 第2段階

さて、労働運動の国内外の発展にともない、公務員（官公）労働者の労使関係としてとらえられる団体交渉権及び争議権についても発展がみられ、争議禁止規定を一律的に合憲とする立場に批判的な下級裁判所の判断も散見されるようになった（例えば、地公法につき、大阪地判昭39・3・30下刑集6・3＝4・309、佐賀地判昭37・8・27下刑集4・7＝8・713）。最高裁判所も法理論的解決の途を探さざるをえなくなった。そしてついに画期的ともいわれる判断を示すに至る。

全通東京中郵事件最高裁大法廷判決（昭41・10・26刑集20・8・901）は、労働基本権は、たんに公務員は全体の奉仕者だからといって基本的には否定されないし、また実定法規がその制限を定めている場合でも、生存権の保障を基本的理念とし、財産権の保障と労働基本権との間の調和・均衡が保たれるように適切な法解釈をしなければならないとした。そして勤労者の争議行為は、正当な限界を超えないかぎり、憲法の保障する権利の行使にほかならず、労組法の定める民事免責、刑事免責は当然のことを注意的に規定したと解すべきとした。

また国民生活全体の利益の保障という見地からの制約が内在的に内包され、その制約が合憲とされるかについては、慎重に決定する必要があるとし、既存の法律の解釈適用にあたっては十分考慮されるべきとして次の4条件を指摘した。

① 労働基本権が労働者の生存権に直結しそれを保障するための重要な手段である点を考慮すれば、その制限は合理性の認められる必要最少限のものにとどめなければならない。

② その制限は、勤労者の提供する職務または業務の性質が公共性の強いも

ので、その停廃が国民生活全体の利益を害し、国民生活に重大な障害をもたらすおそれのあるものについて、これを避けるため必要やむを得ない場合について考慮するべきである。

③ 制限違反者に対して課せられる不利益については、必要な限度をこえないよう十分配慮せらるべきで、とくに刑事制裁を科することは必要やむを得ない場合に限られるべく、同盟罷業・怠業のような不作為を刑罰の対象とするについては特別に慎重でなければならない。

④ やむをえず労働基本権を制限する場合には、これに見合う代償措置が講ぜられなければならない。

そして、公労法上の職員（現業公務員）の争議行為に対しては、原則として民事責任にとどめ、刑事制裁の対象にはならないが、ただ、政治目的のためとか、暴力を伴う場合とか、社会通念に照して不当に長期に及ぶときのように国民生活に重大な障害をもたらす場合は刑事制裁を免れないとした。

さらにこの判決により労働組合法1条2項の適用がないとした前掲判例（最判昭38・3・15）は変更された。たゞこの判断は現業公務員を対象になされたものであり、非現業公務員に対しては問題が残されていた。しかしこの判決が以後の裁判や労働運動に与えた影響は大きいものがあつた。現在でも労働運動の正しい理解と基本的人権の尊重からすれば、当然妥当な判断とすることができる。

そしてこの判例の流れにそつて、都教組事件大法廷判決（最判昭44・4・2刑集23・5・305）と全司法仙台高裁事件大法廷判決（最判昭44・4・2刑集23・5・685）が出された。簡略的に述べると、争議行為に対し、前述中郵判決の基本線に従い、さらに二重の限定解釈を施した。

つまり、争議行為を禁止している法律の規定とそれをあおつてはならないという規定を、文字どおりに、すべての公務員のいっさいの争議行為を禁止し、これらの争議行為の遂行を共謀し、そそのかし、あおる等の行為をすべて処罰する趣旨と解すべきものとすれば、違憲の疑を免れない。しかし法律の規定は、可能なかぎり、憲法に即し、これと調和しうよう合理的に解釈されるべきで、規定の表現のみ拘泥して直ちにこれを違憲無効とすることもできない

とした。そして限定解釈（二重しほり論）を展開し、公務員の争議行為は、その職務の停廃が、国民生活に重大な支障をきたすおそれがあるか否かでその違法性にも程度の差があり、法律が禁止しているのは違法性の強いものである。さらに刑罰の対象となる、あおり行為等の行為も違法性の強いものでなければならないとし、争議行為に通常随伴して行われる行為のごときものは処罰の対象とされるべきではないと判断したのであった。いわゆる違法の相対性ないし可能的違法論を採用したといえる。

都教組の場合1日のいっせい休暇闘争を行うにあたり、組合の幹部として闘争指令の配布、趣旨伝達等、争議行為に通常随伴する行為に対しては、刑罰をもつてのぞむことはできないとし、全司法の場合、新保安条約に反対するため（政治目的とされる）勤務時間内にくいこむ職場大会を開催するにあたり、外部のものもしくは外部のものと共謀して参加を呼びかけるのは、正当な範囲を逸脱する違法性の強い例としたのであった。

その後、とくに公務員の刑事免責が確認された都教組判決を発展させ民事免責を勝ちとるための労働組合の運動が展開されて行くことになる。またこの2判決は下級審の裁判にも大きな影響を与えることになった。また、法文自体の違憲論にも及び、公務員法に限らず、公労法等についても多くの批判が出るようになった。わが国における公務員に関する独自の地位が市民的にも理解されるようになってきたともいえるが、このころより司法反動のあらしともいうべき時期が到来し、青年法律家協会問題、裁判官の再任、新人不採用問題も湧出して、更に最高裁判所の裁判官の顔ぶれも次第に保守化的な入れ替りがあり、「逆戻り判決」が出されることになった。

(3) 第3段階

昭和48年4月25日に最高裁判所は大法廷によりこれまでの判例の流れを實質上8対7の1票差によって変えてしまった。争議行為に対する刑事的・民事的制裁からの解放が期待されていく流れを、結論的にいえば、中郵判決以前の状態、いいかえれば、占領下の状態へ逆戻りさせてしまったといえる。労働組合や学者の最高裁判所に対する不信と批判は大きなものとなった。

その全農林警職法事件をみてみると、事実の概要は昭和33年10月、第2次岸内閣は、警職法の改正案を発表した。それは警察官の立入検査、「制止」の名で大衆行動の予防的制圧の許容などを含むもので、憲法で認められた集会、結社の自由、団体行動の自由、更には営業の自由を脅かす危険があるとして総評などの労働団体をはじめ、学生、婦人団体、マス・コミの強い反対にあったが、衆議院に提出され、議長職権で地方行政委員に付託された。世論の反対は高まり、10月16日にはさまざまな民間団体、労組が加入した「警職法反対国民会議」が結成された。総評の第4次統一行動に結成後間もない全農林労組も参加することとなり、本件被告人ら同労組幹部は、同労組各県本部あてに「組合員は警職法改悪反対のため所属長の承認がなくても11月5日は正午出勤の行動に入れ」等の指令を発した。そして5日は午前9時頃から農林省庁舎入口にピケを張り、同省職員約2,500名を入庁させないようにしむけたうえ、同職員らに対し「警職法改悪反対」職場大会に直ちに参加するよう何度も呼びかけ（慫慂し）た。

大会は午前10時頃から11時40頃まで、参加者は約2,000名余だった。以上の行為は国家公務員法98条5項（改正前）に違反するとして、110条1項17号に当るとして起訴された。

第一審の東京地裁は、国公法110条1項17号は、争議行為に通常随伴する行為を処罰する趣旨ではなく、強度の違法性がありその手段自体から可罰的評価を可能とするものに限られると解すべきで、被告人らの行為は争議行為に通常随伴する行為であるから、同条号に該らないとして無罪とした（昭和38・4・19下刑集5・3＝4・363）。

しかし、東京高裁は被告人らの行為は110条1項17号に該ると判断したうえ、争議行為の遂行をおおる等の行為を処罰する同条の規定は、単純な争議参加者を処罰せず、積極的な争議指導者だけに限って刑事制裁を課すものであり、かつ労働基本権の制約に見合う代償措置が講ぜられているから、必要やむを得ない限度を越えない合理的なもので、限定解釈をとらなくとも、憲法28条等に反しないとし、かつ本件争議行為は目的が政治的であり（いわゆる「政治スト」）、その規模、手段方法いずれの点からも可罰性があるとして一転有罪とした。

弁護人らは憲法28条・18条・21条・31条等を理由として上告した。

最高裁判所大法廷は昭和48年4月25日に判決を下し、結論的には前述のように逆もどりしてしまった。判決理由の中から憲法28条関連部分をみることにする。

憲法28条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶが「勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れない」。「非現業の国家公務員」（非現業の国務員を以下単に公務員という）について述べると、

一、基本権の制限について

①「公務員は、私企業の労働者と異なり、国民の信託に基づいて国政を担当する政府により任命されるものであるが、憲法15条の示すとおり、実質的には、その使用者は国民全体であり、公務員の労務提供義務は国民全体に対して負うものである。……公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみるとき、……労働基本権に対し必要やむをえない程度の制限を加えることは、十分合理的な理由があるというべきである。……公務員が争議行為に及ぶことは、……多かれ少なかれ公務の停廃をもたらし、その停廃は勤労者を含めた国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、またはその虞れがあるからであるからである。」

②公務員の給与をはじめ、その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるものではなく、原則として、国民の代表者により構成される国会の制定した法律、予算によって定められることとなっているのである。その場合、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもって定めるべき労働政策の問題である。したがって、これら公務員の勤務条件の決定に関し、政府が国会から適法な委任を受けていない事項について、公務員が政府に対し争議行為を行なうことは、的はずれであって正常なものとはいいがたく、もしこのような制度上の制約にもかかわらず公務員による争議行為が行なわれるならば、使用者としての政府によっては解決できない立法問題に逢着せざるをえないこととなり、ひいては民主的に行なわれるべき公務員の勤務条件決定の手續過程を歪曲することともなって、憲法の基本原則である議会制民主主義に背馳し、国会の議決権を侵害する虞れすらなしとしないのである。」

③私企業の場合だと使用者のロックアウトや、企業の存立の危殆も労働者の

失業につながるし、製品や役務に対する需給にも、争議行為に対しても市場機能が作用するが、公務員の場合はそのような制約はない。

④公務員の「労働基本権を制限するにあたっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない」が現行法による措置は、職員団体結成権、特定交渉権の保障、争議行為への単純参加者の不可罰、あるいは身分、任免、服務、給与等の周到詳密な法定、人事院制度などによって十分である。

二、あおり行為等について

次に、国公法110条1項17号については、「公務員の争議行為の禁止は、憲法に違反することはないのであるから、何人であっても、この禁止を侵す違法な争議行為をあおる等の行為をする者は、違法な争議行為に対する原動力を与える者として、単なる争議参加者にくらべて社会的責任が重いのであり、また争議行為の開始ないしはその遂行の原因を作るものであるから、かかるあおり等の行為者の責任を問い、かつ、違法な争議行為の防遏を図るため、その者に対しとくに処罰の必要を認めて罰則を設けることは、十分に合理性があるものといえることができる」から憲法違反ではないとした。

さらにこの点につき、争議行為を違法なものと適法なものに分け、さらに違法は争議行為を違法性の強いものと弱いものとに分けあおり行為等の罪として刑事制裁を科されるのは、違法性の強い争議行為を違法性の強い行為によりあおる等した場合のものとする「二重しほり論」的合憲解釈はかえって犯罪構成要件の保障的機能を失わせることとなり、憲法31条に違反する疑いすらあるとし、このことに抵触する全司法仙台事件最高裁大法廷判決は変更するとしてしまった。

この判決は多数意見の中で8裁判官と5裁判官の間で、判例変更につき大きな意見の対立がみられ、公務員労働者の労働運動の基本的理解の違いがうきほりにされている。しかし結果としては、初期の段階に逆戻りした実質を持つ判例となってしまったといえる。ただし、解釈自身が変更されたわけではなく裁判官の入れかわりによって少数意見が多数意見になったとあってよい面があり、最高裁判所の裁判官人事面にも、裁判自身に対しても大きな不信が残ったものだった。

IV. その後

しかし、最高裁の考え方は地公法違反事件で岩手教組事件判決（最大判昭51・5・21刑集30・5・1178）に継承され、前掲都教組事件判決も変更された。

また昭和52年5月4日の全通名古屋中郵事件（刑集31・3・182）でも、公労法17条違反の争議行為が郵便法などの罰則に触れる場合にその違法性の阻却を認めず、労組法1条2項の適用を認めなかった。

その後も最高裁は第2次名古屋中郵事件（最判第2小法廷昭53・3・3刑集32・2・97）、松山駅事件（最判、第2小法廷昭53・3・3刑集32・2・159）、北延岡機関区事件（最判第1小法廷、昭53・6・29刑集32・4・759）は国家公務員レベルで、そして昭和49年春闘日教組スト事件（最判第1小法廷平元12・18、刑集43・13・882）、岩教組同盟業事件（最判第1小法廷平元12・18刑集43・13・1223）、続いて埼玉県教組同盟罷業事件（最判第3小法廷平2・4・17刑集44・3・1）は地方公務員レベルで、公務員の争議権制限が合憲であるという判例の流れのなかでの判決である。たゞ補足意見や反対意見が、いずれにしても、みられる判決である。したがって、最高裁の判例としては全面合憲説が定着し、下級審の裁判に対しても多大の影響を与えるであろう。また、国鉄や公社の一部民営化にともない組合運動もその統一性を失って了っている現在に於ては、法改正を待つ以外に公務員の争議行為に対する不処罰の道は開けないことになったといえる。

