

# 官公労働者の争議行為と懲戒処分\*

——刑事罰の解放から行政罰の解放へ——

武 部 健 治

The Strike of Government and Corporations Employees  
and Disciplinary Action

—— From the liberation of criminal punishment  
to that of administrative punishment ——

By  
Kenji TAKEBE

The Supreme Court gave a decision upon the case of Zentei Central Post Office on October 26th, 1966, and on April 2nd, 1969, gave a decision upon the case of Tokyo City Teachers' Union. These both decisions released the acts of dispute of government and public corporations employees from criminal punishment.

But after that they still have been punished for delinquency of disciplinary action, responsibility for civil case, and administrative punishment by the authorities concerned. Consequently they have brought the matters before the court on the ground of the liberation from administrative punishment.

On August 10th, 1971, Saga district court gave a decision upon the case of the action for nullity of disciplinary action inflicted upon Saga Teachers' Union. On October, 1971, Tokyo district court gave a decision upon the case of the action for nullity of disciplinary action inflicted upon Tokyo City Teachers' Union.

As these both decisions revoked suspension from office by disciplinary action, they attracted public attention. The propriety of prohibition of the strike or other acts of dispute and administrative punishment upon government and public corporations employees have been hotly debated.

In this article, the author analyzes the laws which prohibits the labor dispute of government and corporations employees and summarizes the tendency of judicial precedents and furthermore traces two decisions of the Supreme Court and two decisions of district courts, Saga and Tokyo.

---

\* 水産大学校研究業績 第662号, 1972年1月24日 受理。  
Contribution from the Shimomoseki University of Fisheries, No. 662.  
Received Jan. 24, 1972.

1. はじめに
2. 法制の推移の概況と現行実定法の大要
3. 10・26判決ならびに4・2判決に至るまでの判例の動向
4. 10・26判決および4・2判決
5. 佐賀教組懲戒処分取消事件判決の概要
6. 都教組懲戒処分取消事件判決の概要
7. 都教組懲戒処分取消事件判決の違憲論と問題点 ——むすびにかえて——

## 1. はじめに

すでに昭和41年10月26日、最高裁大法廷は、全通中央郵便局事件に関して判決を下し（以下、10・26判決という。）、さらに、昭和44年4月2日に、同じく大法廷は、東京都教組事件の判決を下した（以下、4・2判決という。）。いずれの判決においても、教育公務員を含む官公労働者の争議行為は刑事罰から解放されることとなったが、いぜんとして民事責任や懲戒処分ないし行政罰の下におかれることとなり、その後、当局による懲戒処分は激増し、従って、官公労働者は当然にこれらの行政罰からの解放を目標とする法廷斗争を推進することとなった。そして、昭和46年8月10日、佐賀地裁が、佐賀教組懲戒処分取消事件について判決を下し、つづいて東京地裁が、同年10月15日、都教組懲戒処分取消事件の判決を下した。この2つの地裁判決は、公務員の争議行為に対してなされた懲戒停職処分を取り消したものであるだけに世間の注目を集め、公務員の争議行為を禁止することの是非もさることながら、争議行為禁止違反に対する行政処分の可否をめぐる論議はにわかに高まった。

以下において、官公労働者の争議行為を禁止する法制、そして、判例の動向を概括し、10・26判決ならびに4・2判決をトレースして、佐賀、東京両地裁のなした懲戒処分取消事件の判決に論及するものである。

## 2. 法制の推移の概況と現行実定法の大要

戦前において公務員は、官吏、公吏として位置づけられ、そこでは、官吏は天皇の官吏であって一般の労働者とは全く異った階級として意識せられ、その労働者性は特に論議されることはなかったが（註1）、戦後になって公務員の労働者としての位置づけは、法制上も年を追って大きな激変にさらされ、活潑な論議の対象となってきた。

昭和20年制定の旧労働組合法、それについて昭和21年に制定された旧労働関係調整法、そして、昭和22年制定の労働基準法などの一連の労働法は、日本国憲法28条の勤労者の労働基本権の保障条項に伴って、公務員に対しても、原則として、私企業の従業員と同様に適用された（註2）。たゞ例外的に、旧労働組合法3条1項が、警察官吏、消防職員、監獄において勤務する者の団結権を否定し、旧労働関係調整法38条が、右の者のほかに現業以外の公務員の争議権を否定していた（註3）。

しかし、公務員に対するこうした取扱いは、昭和23年7月22日のマッカーサー書簡に応ずるための政府の措置によって、根本的に変革されるに至った。政府は、昭和23年7月31日に公布した第201号「7月22日附連合国軍最高司令官の書簡に関する政令」（いわゆる「政令201号」）（註4）によって、公務員の争議行為、労働協約の締結を目的とする団体交渉を全面的に禁止し、ついで政府は、昭和23年12月、国家公務員法の全面的改正と公共企業体等労働関係法の制定を行ない、昭和25年12月には、地方公務員法の制定、昭和27年には地方公営企業法の制定、その労働関係に関しては、同年、地方公営企業労働関係法を制定し、現業非現業

の区別なく、国に使用されている者を労働組合法や労働基準法の適用から除外するに至った。

まず、国家公務員法関係においては、98条2項が、争議行為等の実行行為とともに、その企画・共謀・あり・そそのかしを禁じ、同3項において、2項違反の職員は「その行為の開始とともに、国に対し、法令に基いて保有する任命又は雇用上の権利をもって対抗できない」と定めている。そして、争議行為等の企画・共謀・あり・そそのかしを行なった者は、何人たるを問わず3年以下の懲役または10万円以下の罰金に処せられることとなる（110条1項17号）。さらに付言するならば、団体交渉権は原則的に保障されるが（108条の5・1項）、協約締結権は認められず（同2項）、交渉事項も制限されている（同3項）。地方公務員法関係においても国家公務員法とほぼ同様の制約が科せられている（地公法37条1・2項、61条4号）。

公共企業体等労働関係法では、17条で、争議行為等の実行行為と共に共謀・そそのかし・ありを禁じ、これらの行為をした者については刑事制裁は定めないが、18条において解雇される旨を定めている。団体交渉権と共に協約締結権が認められる点で公務員法とは異っているが、交渉事項に関しては公務員法における同様の制約がなされている（8条但書）。地方公営企業労働関係法でもほぼ同様の制約が科されている（地公労法11条、12条、7条、4条）。さらに特筆すべきものとして、公共企業体等労働関係法3条は労組法8条（争議行為の民事免責）を適用除外条項としてゐる（註5）。

上に見た官公労働者の争議行為の制限・禁止、それに違反した者に対する制裁条項が、憲法の労働基本権保障条項との関連においてどう位置づけられ、解釈されるかに関して、学説・判例において様々な論議がなされた。

註1. 松岡三郎・公務員の労働法上の地位・11頁。美濃部達吉・日本行政法・上巻 684頁「官吏関係は稍封建制度に於ける君主主従の關係に類している。封建制に於ける君臣關係も固より單純な經濟的な關係ではなく、臣下は一身を捧げて主君に忠誠なるべき義務を負うていたのであって、官吏も稍これに類似した倫理的內容の義務を法律上の義務として負担して居るものである」。

註2. 旧労働組合法3条

「本法ニ於テ労働者トハ職業ノ種類ヲ問ハズ賃金、給料其ノ他之ニ準ズル収入ニ依リ生活スルモノヲ謂フ」。

労働基準法9条

「この法律で労働者とは、職業の種類を問わず、前条の事業又は事務所に使用される者で、賃金を支払われる者をいう」。

註3. 旧労働組合法3条1項

「警察官吏、消防職員、監獄において勤務する者は労働組合を結成し又は労働組合に加入することを得ず」。

旧労働関係調整法38条

「警察官吏、消防職員、監獄において勤務する者その他国又は公共団体の現業以外の行政又は司法の事務に従事する官吏その他の者は、争議行為をなすことはできない」。

註4. マ書簡が出るに至った経緯に関しては、峯村光郎、公共企業体等労働関係法・8頁以下。現代法研究会・現代の法学・112頁。浅井清・新版国家公務法精義・404頁。書簡全文については、佐藤功・鶴海良一郎・公務員法11頁以下。

註5:

○国家公務員法第98条第2項

職員は、政府が代表する使用者としての公衆に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をなし、又は政府の活動能率を低下させる怠業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。

同法第3項

職員で同盟罷業その他前項の規定に違反する行為をした者は、その行為の開始とともに、国に対し、法令に基いて保有する任命又は雇用上の権利をもって、対抗することができない。

同法第110条第1項17号

次の各号の1に該当する者は、3年以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する。

17号 何人たるを問わず第98条2項前段に規定する違法な行為の遂行を共謀し、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

○地方公務員法第37条

① 職員は、地方公共団体の機関が代表する使用者としての住民に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をし、又は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。

② 職員で前項の規定に違反する行為をしたものは、その行為の開始とともに、地方公共団体に対し、法令又は条

例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に基いて保有する任命上又は雇用上の権利をもって対抗することができなくなるものとする。

同法第61条4号

次の各号の1に該当する者は、3年以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する。

4号 何人たるを問わず、第37条第1項前段に規定する違法な行為の遂行を共謀し、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

○公共企業体等労働関係法第17条1項

職員及び組合は、公共企業体等に対して同盟罷業、怠業、その他業務の正常な運営を阻害する一切の行為をすることができない。又職員並びに組合の組合員及び役員は、このような禁止された行為を共謀し、そそのかし、若しくはあおってはならない。

同法第18条

前条の規定に違反する行為をした職員は、解雇されるものとする。

○地方公営企業労働関係法第11条第1項

職員及び組合は、地方公営企業に対して同盟罷業、怠業その他の業務の正常な運営を阻害する一切の行為をすることができない。また、職員並びに組合の組合員及び役員は、このような禁止された行為を共謀し、そそのかし、又はあおってはならない。

同法第12条

地方公共団体は、前条の規定に違反する行為をした職員を解雇することができる。

### 3. 10・26判決ならびに4・2判決に至るまでの判例の動向

「国鉄弘前機関区事件」(註1)で最高裁は、「公務員は、国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、かつ、職務の遂行に当たっては全力を挙げてこれに専念しなければならない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いを受けることがあるのは当然であり、政令201号が公務員の争議行為を禁止しても憲法28条〔労働3権の保障〕に違反しない」。(傍点筆者)として政令201号の合憲判断を下しており、また、公共企業体の特殊性からみて、公労法17条は憲法28条に違反するものではないとする「国鉄三鷹事件」(註2)、さらに、「京都市交通局事件」(註3)、「福島県教組事件」(註4)に対する最高裁の判決が出された。これらの判決の理論構成においては、若干の差異はあっても、官公労働者の地位・身分の特殊性を強調する点、そして、官公労働者の争議行為禁止規定およびそれらに対する制裁条項の違憲性を否定する点では一致し、官公労働者と民間労働者の差異は質的にも絶対的なものとして観念されている。

こうした最高裁の、抽象的な公共の福祉論、あるいは全体の奉仕者論によって官公労働者の争議権を否認することに対して、学説はほぼ一致して反対し、下級審の中でも最高裁判決に反対するものが漸次増えてきた。それでもなお、昭和38年3月15日、「国鉄檜山丸事件」(註5)に対し最高裁は、刑事罰の適用について、「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、したがって労組法1条2項の適用はない」(註6)としている。その後、「和歌山県教組事件」(註7)でも、争議行為の禁止・制限規定の違憲性を否定している。

先にも触れたように、昭和37年以降、東京都教組事件第一審・東京地裁判決(昭和37・4・18)(註8)、佐賀県教組事件第一審・佐賀地裁判決(昭和37・8・27)(註9)、全農林警職法事件第一審・東京地裁判決(昭和38・4・18)(註10)、大阪府教組勤評事件第一審・大阪地裁判決(昭和39・3・30)(註11)、さらに、高知県教組北川村事件第一審・高知地裁判決(昭和39・11・28)(註12)においては、争議行為の概念を縮小解釈し、あるいはあおり行為の概念を縮小解釈して地方公務員法61条4号の適用を排除し、あるいはまた、同条の憲法違反を断ずるものがでてきている。37年以降のこうした官公労働者の争議行為禁止規定の合憲性に対して疑問を投ずる下級審判決が漸次増加しつつあった状況の中で、争議行為禁止規定の違憲性は打ち出さなかったけれども、それまでの立場を大巾に修正した形で出されたのが、昭和41年10月26日の全通東京中央郵便局事件に対する最高裁大法廷の判決であった。そして、この判決を一層おしすゝめた形でたのが昭和44年4

月2日の東京都教組事件に対する最高裁大法廷の判決であった。

- 註1. 最高裁大, 昭28・4・8判決, 最高裁判集7巻4号775頁  
 註2. 最高裁大, 昭30・6・22判決, 最高裁判集9巻8号1189頁  
 註3. 最高裁大, 昭33・7・16判決, 最高裁判集12巻12号2571頁  
 註4. 最高裁小, 昭37・1・23判決, 最高裁判集16巻1号16頁  
 註5. 最高裁小, 昭38・3・15判決, 最高裁判集17巻2号23頁  
 註6. 労働組合法第1条

① この法律は、労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことを促進することにより労働者の地位を向上させること、労働者がその労働条件について交渉するために自ら代表者を選出すること、その他の団体行動を行うために自主的に労働組合を組織し、団結することを擁護すること、並びに使用者と労働者との関係を規制する労働協約を締結するための団体交渉をすること及びその手続を助成することを目的とする。

② 刑法第35条の規定は、労働組合の団体交渉その他の行為であって前項に掲げる目的を達成するためにした正当なものについて適用があるものとする。但し、いかなる場合においても、暴力の行使は、労働組合の正当な行為と解釈されてはならない。

刑法第35条

法令又ハ正当ノ業務ニ因リ為シタル行為ハ之ヲ罰セス

- 註7. 最高裁大, 昭40・7・14判決, 最高裁判集19巻5号1198頁  
 註8. 労旬別冊454号  
 註9. 労旬別冊467号  
 註10. 労旬別冊492号  
 註11. 労旬別冊528号  
 註12. 労旬別冊578号

#### 4. 10・26判決および4・2判決

昭和41年10月26日、最高裁大法廷は、公労法17条1項の合憲性を論証するにあたって、従来の「全体の奉仕者」論や、抽象的な「公共の福祉」論を排し、憲法上の労働基本権保障を生存権保障と密着するものとしてとらえ、そして、労働基本権といえども絶対的なものでなく、「国民生活全体の利益の保障という見地からの制約を内在的制約として内包している」との前提に立ち、具体的な制限立法が合憲であるための具体的な四つの条件を展開した。まさにこの点において、本判決は、「公共の福祉」あるいは「全体の奉仕者」論をもって労働基本権の剝奪を論拠づけてきたこれまでの判例の大変更として位置づけられ評価される。判決は次のように述べている。

「勤労者の団結権・団体交渉権・争議権等の労働基本権はすべての勤労者に通じ、その生存権保障の理念に基いて憲法28条の保障するところであるが、これらの権利であっても、もとより、何らの制約も許されない絶対的なものではないのであって、国民生活全体の利益の保障という見地からの制約を当然の内在的制約として内包しているものと解釈しなければならない。しかし、具体的にどのような制約が合憲とされるかについては、諸般の条件、ことに次の諸点を考慮に入れ、慎重に決定する必要がある。

(1) 労働基本権の制限は、労働基本権を尊重確保する必要と国民生活全体の利益を維持増進する必要とを比較衡量して、両者が適正な均衡を保つことを目途として決定すべきであるが、労働基本権が勤労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度のものにとどめなければならない。

(2) 労働基本権の制限は、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あり、したがってその職務または業務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、これを避けるために必要やむを得ない場合について考慮されるべきである。

(3) 労働基本権の制限違反に伴う法律効果、すなわち、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に、十分な配慮がなされなければならない。とくに、勤労者の争議行為に対して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きであり、同盟罷業・怠業のような単純な不作

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) 職務または業務の性質上からして、労働基本権を制限することがやむを得ない場合には、これに見合う代償措置が講ぜられなければならない。

以上に述べたところは、労働基本権の制限を目的とする法律を制定する際に留意されなければならないばかりでなく、すでに制定されている法律を解釈適用するに際しても、十分に考慮されなければならない(傍点筆者)、とし、具体的に公労法17条について、「いわゆる五現業および三公社の職員の行なう業務は、多かれ少なかれ、また、直接と間接との相違はあっても、等しく国民生活全体の利益と密接な関連を有するものであり、その業務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があることは疑いをいれない」として合憲の判断を下した(註1)。

続いて、昭和44年4月2日、最高裁大法廷は、上の10・26判決の四条件を踏襲し、都教組のなした一日ストライキは、争議行為を禁止し刑罰を規定する地方公務員法37条、61条に違反しないから無罪であると判決し、地公法37条が憲法違反でないとする論証を次のように述べている。

「右条項の元来の趣旨は、地方公務員の職務の公共性にかんがみ、地方公務員の争議行為が公共性の強い公務の停廃をきたし、ひいては国民生活全体の利益を害し、国民生活にも重大な支障をもたらすおそれがあるので、これを避けるためのやむを得ない措置として、地方公務員の争議行為を禁止したものにほかならない。ところが地方公務員の職務は、一般的にいえば、多かれ少なかれ、公共性を有するとはいえ、さきに説示したとおり、公共性の程度は強弱さまざま、その争議行為が常に直ちに公務の停廃をきたし、ひいては国民生活全体の利益を害するとはいえないのみならず、ひとしく争議行為といっても、種々の態様のものがあり、きわめて短時間の同盟罷業または怠業のような単純な不作為のごときは、直ちに国民全体の利益を害し、国民生活に重大な支障をもたらすおそれがあるとは必ずしもいえない。地方公務員の具体的な行為が禁止の対象たる争議行為に該当するかどうかは、争議行為を禁止することによって保護しようとする法益と、労働基本権を尊重し保障することによって実現しようとする法益との比較衡量により、両者の要請を適切に調整する見地から判断することが必要である。そして、その結果は、地方公務員の行為が地公法37条1項に禁止する争議行為に該当し、しかも、その違法性の強い場合も勿論あるであろうが、争議行為の態様からいって、違法性の比較的弱い場合もあり、また、実質的には、上条項にいう争議行為に該当しないと判断すべき場合もあるであろう。」と述べ、結論的に争議行為禁止規定は合憲としつつも、一律全面禁止はこれを許すものではなく、制限解釈を必要とするとした点で10・26判決とは異なる。そして、地公法37条1項の文言にかかわらず、禁止の対象とはならない地方公務員の争議行為のあることを示唆している(註2)。

基本的には大きな問題点を残しながらも、公務員のなした争議行為の争議責任を刑事罰から解放したこの二つの企图的な最高裁大法廷による判決は、当局に対し、当局がこれまでとってきた組合幹部を中心とした刑事責任追及から大量の懲戒処分方式へと転換させていく影響を与えたとも考えられる(註3)。

ところで、刑事事件に示された10・26判決、4・2判決の判断が果して民事上の懲戒処分に関しても適用されるかが大きな関心事となった。これを右両判決の中に求めてみると、まず10・26判決では、「公労法18条は、同17条に違反する行為をした職員は解雇されると規定し、同3条は、公共企業体等の職員に関する労働関係について、労組法の多くの規定を適用することとしながら、労働組合または組合員の損害賠償に関する労組法8条の規定をとくに除外するとしている。争議行為禁止違反が違法であるというのは、これらの民事責任を免れないとの意味においてである」(傍点筆者)とし、さらに、「公労法そのものとしては、争議行為禁止の違反について、刑事制裁はこれを科さない趣旨であると解するのが相当である。……そのことは……違法な争議行為に関しては、民事責任を負わせるだけで足り、刑事制裁をもって臨むべきではないとの基本的態度を示したものと解することができる」(傍点筆者)としている。

4・2判決も、「地方公務員のする争議行為については、それが違法な行為である場合に、公務員としての義務違反を理由として、当該職員を懲戒処分の対象者とし、またはその職員に民事上の責任を負わせることはもとよりありうるべきところではあるが、争議行為をしたこと、そのことを理由として刑事制裁を科す

ることは、同法の認めないところといわなければならない」（傍点筆者）とし、「被告人らに対し、懲戒処分をし、また民事上の責任を追及するのはともかくとして、……刑事責任をもつてのぞむ違法性を欠くものといわざるをえない」（傍点筆者）として、懲戒処分ないし民事責任の追及は当然のことであるという考え方がみられる。現実には、最高裁判決は、「傍論」であっても先例的機能をしばしば果していることを考えれば、非常に重大な意味を含むとしなければならない（註4）。最高裁が民事責任を否定したこうした背景の下で、佐賀教組懲戒処分取消事件に対する佐賀地裁の判決、そして、都教組懲戒処分取消事件に対する東京地裁の判決が出されたのである。

- 註1. 10・26判決に関する論説は多い。佐藤昭夫「全通中郵事件最高裁判決」日本労働法学会誌29号・181頁以下。同着・労働法学の課題・136頁以下。窪田隼人「行政罰からの解放」法律時報516号・8頁以下。峯村光郎「公労法17条違反の争議行為と刑事責任—全通中郵事件—」季刊労働法62号・86頁以下。中山和久「全通中郵事件の背景（Ⅰ）（Ⅱ）（Ⅲ）」季刊労働法64号・65号・66号等々
- 註2. 4・2判決に関する論説も多いが、労働旬報社・4・2最高裁判決と労働基本権。沼田稻次郎「違憲の『明文』の合理的解釈—最高裁4・2両判決にみる知恵と偏見—」季刊労働法72号 100頁以下。片岡昇「公務員の争議行為と不利益処分」季刊労働法73号4頁以下参照。
- 註3. 宇野弘「公務員のストライキに対する懲戒処分について」ジュリスト 472号・68頁掲載表（日教組の指令による斗争の被弾圧者数一覧表）

弾圧種別		年度別						全通中郵判決	1967	1968	都教組四二判決	1969
		1957	1958	1959	1960	1961	1966					
刑事弾圧	起訴人数	4	73	56	0	37	5	0	0		0	
	逮捕者数	11	203	62	2	49	36	0	0		0	
	任意出頭を求められた人数	788	2,877	370	38	1,858	8,088	0	0		0	
	強制捜索件数	105	368	110	35	126	117	0	0		0	
行政弾圧	免職		9	104	10	27	5	2	24		0	
	停職	11	130	151	0	154	367	215	192		906	
	減給	34	516	193	4	808	514	5,439	12,951		41,387	
	戒告		1,988	583	18	2,222	62,856	18,371	31,958		72,375	
	以上の計	45	2,643	1,035	32	3,211	63,742	24,027	45,125		114,668	
	休職	4	10	25	4	3	0	0	0		0	

なお、宇野弘氏はこの論文において（69頁）ストライキが行なわれた場合の制裁の内容について具体例を挙げて詳しい説明を加えている。

- 註4. 青木宗也・竹下英男「争議行為の行政罰からの解放」月刊労働問題71年10月号・6頁。青木宗也「佐教組・地裁判決をめぐって」法律のひろば第24巻11号・24頁。橋詰洋三「官公労働者の争議行為と民事責任」日本労働法学会誌34号・44頁。

## 5. 佐賀教組懲戒処分取消事件判決の概要

佐賀県教組は、昭和32年度予算案の知事査定段階で、教職員の定員削減反対、昇給昇格の完全実施などを要求して実力斗争に入ることになり、2月14日から16日にかけて、第1日目に3割、第2日目に3割、第3日目に4割の休暇斗争を行なった。これに対し、佐賀県教育委員会は、組合幹部10名を停職1月から6月の処分にし、これが争われたものである。

原告側が主張の根拠とした論点は次の5点である。

1. 地方公務員の争議行為を禁止する地方公務員法37条は違憲である。
2. 教職員の争議行為は地公法37条1項の禁止する争議行為に該当しない。
3. 本件争議行為は地公法37条1項の禁止する争議行為に該当しない。
4. 本件における原告らの言動は懲戒理由となりえない。
5. 被告の本件処分は懲戒権の濫用である。

これに対して佐賀地裁は、主張の1, 2は否定したが、3の論点についての主張を認め原告勝訴とした。

判決の論理として、まず一点の地公法37条1項の違憲の主張に対しては、基本的に4・2判決と同じ立場に立つ。その趣旨は、公務員も憲法28条の労働基本権の保障を受けるけれども、公務員の職務は一般的に公共性の強いものであり、具体的にどのような労働基本権の制限が合憲とされるべきかは、10・26判決が示した4条件を考慮して決定すべきだとする。そして、地方公務員の職務の性質・内容は多種多様であり、地方住民の生活上の利益侵害の程度も多岐にわたり、争議行為の態様も様々であり、異常に長期にわたる争議行為もあればわざわざ短時間のももあり、争議行為の主体とその態様に応じて地方住民の生活に与える影響の性質、程度もさまざまである。一方、地方公務員の側においても、争議権を保障されることによって実現される地方公務員の利益も一様ではないと述べ、このことを10・26判決に示された4条件に照らしてみると、「地方公務員の労働基本権殊に争議権が制限されるのは、争議行為が地方住民の生活に重大な支障を来たす場合に限られるべきであるが、上支障が重大か否かは具体的争議行為におけるその主体たる地方公務員の職務の公共性の程度、争議行為の態様等を総合して判断し、当該争議行為を保障することによって地方公務員にもたらされる利益と比較衡量し、何れがより尊重されるべきかをも勘案して決定されるべきものである」として、「禁止される争議行為の範囲を前記のように限定して解釈する限り、同法37条1項は憲法28条に違反するものではない」とする。

つぎに第2点の、教職員の職務は、地方住民の日常生活に不可欠の業務にあたらなから、その争議行為は地公法37条1項により禁止できる場合にはあたらなという原告の主張に対して判決は、公共性の高い職務とは不可欠業務に限らず、「職務の一時的停廃によって蒙る住民の損害が、その日常生活に直ちに及ぶ場合でなくても、極めて重大であって、回復できないような場合も含むべきもの」とし、そして、教育業務に関しては、「一般国民にとって、少なくとも義務教育を受けることはその将来の社会生活上不可欠であり、教育を受ける権利は重大で最も基本的なものであることは疑いのない」ところであり、「教育の効果的な運用の面からみても、教育は予め綿密適切に計画されたところにしたがって行なわれることが必要であり、授業の一時的停廃は一般的には右系統的な教育計画全体に影響を及ぼすおそれが大きく、ひいては、国民の教育を受ける権利に支障をもたらすものというべきである」として原告の主張をしりぞけている。もっとも、判決は、「職務の停廃が短時間に止まる等授業への影響が容易に回復できるような範囲のものである場合には、教育計画全体への影響のおそれはなく、地方住民の生活への影響は必ずしも重大ではないものというべきである」という注目すべき判旨を示している。

つぎに第3点の、本件休暇斗争が地公法で禁止される争議行為に該当するか否かについては、判決は、佐賀県教職員の労働条件は、県財政の異常な逼迫という特殊事情下にあったとはいえ、定員削減、教職員の勤務過重が明らかであったうえ、再建計画において大幅の人員整理を予定していたこと、給与諸手当が他県に比して恵まれた状態とはいえなかったのに加えて、遅払い、分割払いが断続的に続いたこと、さらに、定期昇給の発令が一時見送られる状況であったことを認定したうえで、「再建計画が実行に移された場合、その勤務条件ひいては佐賀県の教育の将来に対して絶望感・焦燥感を抱いたのは極めて当然であり」しかも、「およそ考えられるあらゆる反対斗争を執行しながら殆んどその効果を上げることができず、ほゞ県当局の計画どおりことが運びつゝある状況」のもとで計画された本件休暇斗争は「まことにやむを得ざるに出たものといわなければならない」と述べる。さらに、争議行為禁止の代償措置としての人事委員会の勧告ないし要望は、本件の場合には誠実に実行されたことはなく、「当時県人事委員会制度が有効な代償措置の機能を果たしたものは到底いうことはできない」し、また、「本件斗争期間中は、教科の進度に多少の遅れのでたことは否めないにしても、全般的に極めて平穩に学校運営がなされ、児童生徒の学習態度も平常と異なることはなかったものであって、本件休暇斗争の教育に及ぼした影響は容易に回復できる程度のものであったかはともかく、比較的軽微であった」と認定し、「本件休暇斗争の教育に与えた影響は必ずしも重大とはいえないのに比し、佐教組の組合員たる教職員が争議行為を禁止されることによって蒙るべき損害は極めて重大であり、これらを比較衡量すれば後者の争議権が尊重されるべきである場合にあたり、本件休暇斗争は地



公法37条1項によって禁止された争議行為に該当しないことになる」と結論づける。

さて、本判決と4・2判決との関係であるが、4・2判決は、官公労の争議行為禁止規定を限定的合憲論をとることによって刑事免責を一応結論づけたのであるが、民事免責に関しては前章でもみたように恰も当然であるかの如き表現であった。すなわち、地方公務員の争議行為は「それが違法な行為である場合に、公務員としての義務違反を理由として、当該職員を懲戒処分の対象者とし、またはその職員に民事上の責任を負わせることは、もとよりありうるべきところであるが……」（傍点筆者）としたのであるが、まさにこの判断が民事上の懲戒処分に適用されるかが問題として残っていたのである。この違法の解釈が、佐教組判決においては、地公法37条1項で禁止される争議行為は「地方住民の生活に重大な支障を来す場合に限られる」として、かゝる争議行為のみが違法な争議行為として懲戒処分の対象になるとしたのである。そして、それ以外の争議行為には懲戒処分はなしえないことを確保した佐教組判決の意義は大きいといわねばならないであろう（註1）。

つぎに、この判決の問題点としていくつかのものが考えられるが、その中心をなすものは地公法37条1項の憲法28条に対する関係—すなわち、地公法37条1項の合憲性・違憲性の問題であろう。これらは後章にゆずる。

註1. 青木・前掲論文・25頁。窪田・前掲論文・12頁。

## 6. 都教組懲戒処分取消事件判決の概要

本件は、昭和33年4月23日、教組が勤評実施に反対するために、都立小・中学校・幼稚園に勤務する教職員約3万名（平均参加率81.3%）が一せいで一日休暇斗争を行ない、110名がこの争議行為において指導的役割を果たしたことを理由に懲戒停職（最高6月から最低15日）または減給（毎月5分の1を最高6月から最低4月）の処分に付せられたために、この処分の違法を主張しその取消を求めたものである。

本件では、佐教組事件と異なり、一せいで一日休暇斗争をとったことから教育に与えた影響が大きいとして、その影響を中心に論理を展開するのであるが、10・26判決の4条件と、4・2判決の論理をほとんどその俣導入し、それを前提にして行政罰の解放の論理を展開している。しかし、この二つの最高裁大法廷のなした地公法37条1項の合憲解釈—限定的合憲論—に深い疑念を表明している点が特徴的である。その論理は次章に述べる。

さて、東京地裁は、最高裁大法廷の2つの判決に示された合憲解釈に様々な疑問を呈しながらも、結局は、「当裁判所は、以上のような疑問を留保しながら、現段階では、地公法37条1項は、合憲であるという立場をとる。すなわち、右規定は公共性の強い職務に従事する地方公務員の、国民生活全体の利益を害し、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争議行為に限ってこれを禁止しようとする趣旨に解することが可能であるとの前提に立って」「地公法第37条第1項によって禁止される争議行為は……(イ)公共性の強い職務に従事する地方公務員の、(ロ)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があり、(ハ)他の手段・方法等による制限によっては、そのおそれを避けることができない争議行為に限られる」という基準要件を設定し、これら3つの要件に立って積極説への布石として、「教員の職務とその重要性ならびにその争議行為が教育に及ぼす影響等に照らして考えた場合は、教員の争議行為は、その種類・規模・態様等のいかんによっては、地公法第37条第1項によって禁止される争議行為に該当するものがありうることを承認しなければならない」とし、つぎに、消極的要件として、「一方、教員の争議行為も、その種類・規模・態様等のいかんによっては、児童・生徒の教育に与える障害の程度が軽微で、国民生活全体の利益を害することのないものもありうることを承認しなければならない。この種の争議行為は、上規定にいう禁止された争議行為の第2の要件を充足しないから、右規定によって禁止されない」とし、また、「教員の争議行為で、その種類・規模・態様自体からは、国民生活全体に重大な障害をもたらすおそ

れのあるものでも、その手段・方法・時期などを規制することによって、そのおそれを避けられる場合も考えられる。」としている。そして、禁止される争議行為の基準としては、「地公法第37条第1項によって禁止される国民生活に重大な障害をもたらす教員の争議行為とは、当該学年度の教育計画をその学年度内に円滑に達成するのを妨げるような事態を生ぜしめた争議行為を指称するもの」と解し、そのような事態を生じたかどうかを判断するについてのもっとも重要な要素として争議行為の期間の長短と時期を挙げる。

上にみた東京地裁の判決の論理の中にひしひしと伺えるものは、あくまでも地公法37条1項を合憲解釈しようとするための基準の設定である。争議行為というものの本来のあり方、本来の特性等を考える限り、そうした基準の設定により地公法37条1項を合憲化することによって、争議行為に対処しうるものではないこと、また説明しうるものでないことは自明といわねばならない。このことは次章でも見るように、東京地裁自らが限定的合憲論に示した強い疑問の中でも触れているところであるが、「余りにも文理とかけはなれた解釈は、法律解釈の限界を越脱して、立法作用と同一の機能を営むことになる」おそれなしとしない。

## 7. 都教組懲戒処分取消事件判決の違憲論と問題点—むすびにかえて—

両地裁判決の中に提起される問題点の中核をなすものは、官公労の争議行為禁止規定の違憲性の問題である。

佐教組判決では、地公法37条1項は「その文言上のみからすると一見何らの限定なしに地方公務員の争議行為を一律に禁止しているかのようではあるが、しかしながら法律の解釈は、その文言のみに拘泥することなく、憲法その他の法体系と調和させながら、その趣旨内容を明らかにすべきものであるところ、その見地からすれば同法条は前記のように限定的に解すべきであり、且つそれが充分可能である。」とし、「地公法第37条1項には、地方公務員の争議行為を例外なく禁止したものとしか解釈できないような文言は見当たらないし、上のような制限解釈をすることが殊更同条項の文言を枉げることにはならない」と述べるが、果してそのような解釈論が許されるであろうか。少なくとも、地公法37条1項の文理解釈からは、本判決にのべるような禁止される争議行為が「地方住民の生活に重大な支障を来たす場合に限られるべきである」という解釈の出てくる余地はない(註1)。すでに2章でも見たように、地公法の立法の沿革、趣旨から考えても、この条項は全体の奉仕者論を支える一切の争議行為を禁止することを内容としたものであるといわねばならないであろう。むしろ、「4・2判決、さらには佐教組判決が示すように、公務員なるが故に一律に争議行為を禁止することが、憲法28条の争議権保障との関係で許さるべきでないというのであれば、論理必然的に地公法37条1項の規定の違憲無効を判示すべきであったはずである」(註2)。

都教組判決における地公法37条1項の合憲性についての強い疑念は、地公法37条1項を「その条文にそくして解釈するかぎり、地方公務員の職務の公共性の強弱ならびにその職務の停廃が国民生活に重大な障害をもたらすおそれがあるかどうかにかゝりなく、すべての地方公務員の、しかも、いっさいの争議行為を禁止したものと解さざるをえない。そうとすれば、上規定は、前述の公務員の労働基本権を保障した憲法の趣旨に反し、労働基本権の制限は必要やむを得ない場合に、かつ、合理性の認められる必要最少限度でのみ考慮されるべきであるとの要請を無視し、その限度をこえて争議行為を禁止したものとして、違憲の疑いを免れない。しかも、争議行為の禁止が単なる禁止にとどまらず、その禁止違反に対しては、同法第61条第4号が争議行為のあおり行為等を刑罰の対象としていることをも合わせ考えるならば、違憲の疑いはますます強いものといわなければならない。」と結論を下している。そして、限定的合憲論に対して次のように疑問を展開する。

「地公法第37条第1項は、その文理上は、すべての地方公務員のいっさいの争議行為を禁止するという規定のしかたをしている。それなのに、これを国民生活に重大な障害をもたらすおそれを避けるため必要やむを得ない場合に、しかも、合理性の認められる必要最少限度で地方公務員の争議行為を禁止したものと解す

べきものとするならば、それは、余りにも文理とかけ離れた解釈ということにならないだろうか。合理的解釈といっても、余りにも文理とかけ離れた解釈は法律解釈の限界を逸脱して、立法作用と同一の機能を営むことになる」という。さらに、「憲法の保障する基本的人権を、その内在的制約を理由に、立法をもって制限または一部禁止することは、きわめて重大な事柄であるから、その制限または禁止の基準が法文上明確なものでなければならない。国民生活に重大な障害とか、必要最少限の禁止というような一般条項をもって、基本的人権の制限規定を設けるときは、その制限の基準は、必ずしも明確ではないということになる。このようなあいまいな概念から、客観的妥当性のある基準を導き出すことは至難である。具体的に、いかなる職務の地方公務員の、いかなる種類・態様の争議行為が国民生活に重大な障害をもたらすおそれがあるものとして禁止の対象外とされているかを判別することは容易ではない。その結果、解釈者の主観によって、結論を異にするおそれが大となろう」とし、つづいて、「その判定は、最終的には裁判所の判断をまつ以外に方法がないが、労働者としての地方公務員および使用者としての地方公共団体とも、行為規範としての禁止された争議行為の基準の判断に迷い、行動をちゅうちよするか、あるいは、もっぱら自己の有利にのみ解釈して行動するため、対立抗争を激化させるおそれを生ずるであろう。たとえば、地方公務員の側ではこれを許されたものであるとして争議行為を強行し、これに対し、使用者たる地方公共団体の側では当該争議行為を地公法第37条第1項により禁止されたものであるとして争議に介入したり、これに参加した地方公務員を処分するなどの行為にでるといふ事態を招き、いたずらに労使関係を紛糾させ、混乱させることになりかねない。このように、混乱と紛糾をまきおこすおそれのあるような解釈が合理的解釈といえるであろうか」として最高裁大法廷の基準の不明確な点についている。

さらに、「とくに……地公法は、第37条第1項において地方公務員の争議行為を禁止するとともに、第61条第4号において争議行為のあおり行為等に対して刑罰をもって臨んでいるのである。刑罰法規においては、憲法第31条ならびに罪刑法定主義の要請として、規定の内容が十分に明確であることが要求されるのである。仮に地公法第37条第1項の規定を国民生活に重大な障害をもたらすおそれのある争議のみを禁止したものと解すべきものとするれば、さきにも述べたように、前規定からいかなる職務の地方公務員の、いかなる種類・態様の争議行為が禁止の対象とされているのかは、必ずしも明確であるとはいえないのである。そのような漠然とした犯罪構成要件の規定のしかたは、憲法第31条ならびに罪刑法定主義に反する疑いがあるといわなければならない」と述べている。

このように詳細な疑問を投げながらも、東京地裁は、「現段階では、地公法第37条第1項は、合憲であるという立場をとる」として先に述べた合憲解釈の基準の設定の論理を展開するのである。

このことは、東京地裁判決を強く特徴づけた地公法37条1項の合憲性への疑問は、10・26判決、4・2判決の限定的合憲論を背景とし、その土俵の上でのものであって独自の違憲論の展開ではなかったことをも意味し、今後、官公労働者の争議行為禁止規定を限定的合憲論の立場でとらえていく限り、刑事罰から解放された公務員の争議行為も、行政罰から解放される公務員の争議行為も一両地裁判決はまだ第一審の段階であり、今後、上訴審においてどう判決が変わっていくかわからない一所詮、違憲性の濃厚なこれらの禁止条項の中で論じられるであろうし、その意味で、本来あるべき官公労働者に保障される労働基本権、ひいては官公労働者の争議行為にとって、脱し切れない澱んだたまりの場となる可能性があるということである(註3)。

先に見た都教組事件においてさえも、公務員の行なった影響軽微な争議行為に対してなされた当局による報復的大量処分が、いかに厳しいものであるかは今更言うまでもないが、まさに、そのように不当に厳しい大量処分を行う根拠となったものが地公法37条1項であったのであり、また、その後の官公労働者の争議行為禁止規定であることを再認識しなければならない。

たしかに、東京地裁が展開した違憲論は、2つの最高裁大法廷の判決の限定的合憲論を背景とした中のものとしては、その指摘は厳しく、これにつきると考えられる。そして、違憲論を展開しつつも限定的合憲論にもどらねばならなかったことの意味はさておいて、地公法37条1項を合憲とするために、一定の基準を設定することによって、それ以外の争議行為を懲戒処分から解放したことの意義は大きく評価しなければなら

ないであろう。

しかしながら、憲法28条によって保障される労働基本権と、その権利行使としての争議行為というものは、勿論それなりの限界はあるはずであるが、争議権保障の歴史的発展経緯から考えても、基準を設定し、これを一般化することには本来なじまないものといわなければならない。ましてや、ほとんどの学説は言うに及ばず、地裁自らが違憲の厳しい疑問を投じている条項を、限定解釈することによって合憲化しようとするこの中に、すでにその条項の存立の意義は喪失しているといわねばならない。

すでに公務員の労使関係の実態は戦後から今日に至るまでに大きな変容をなしていることを認識しなければならないであろう(註4)。とすれば、かゝる観点に立って、今後の公務員労使関係への洞察と共に、争議行為を一律全面的に禁止する現行実定法の違憲の意義づけと同時に、民主的かつ近代的な公務員の労使関係樹立の立法措置を講ずべきであると考ええる。本稿においては、4つの判決のトレースに終始し、紙余の関係でいくつかの問題点の指摘に論及することができなくなった。別の機会に述べたい。

註1. 青木・前掲論文・25頁。青木一竹下・前掲論文・8頁。窪田・前掲論文・13頁。佐藤昭夫「懲戒処分への2つの制約」ジュリスト491号8頁。有倉遼吉「佐教組判決をめぐる回顧と展望」法学セミナー190号, 10頁。同教授は地公法37条1項は、「本来の解釈でも違憲, 制限解釈でも違憲となる救いようのない規定なのである。」と述べる。野村平爾・続労働法ノート・55頁以下

註2. 青木・前掲論文・26頁

註3. 松岡三郎「都教組ストライキ事件と行政罰」季刊教育法2号・166頁。同教授は「東京地裁は、最高裁大法廷の2判決は『余りにも文理にかけ離れた解釈』と言い、『法律解釈の限界』を越え、『立法作用と同一の機能を営むことになる』と批判しているが、最高裁は、むしろ明治憲法下時代の文理解釈の弊をなくして日本国憲法下の合理的解釈をしたのだと反駁し、また、憲法解釈はある意味では立法作用を営むのは当然と居直り、見解の相違ということになるかも知れない」と述べる。

註4. 山本博「公務員の争議行為責任の法理」法律時報 516号。氏は「公務員の労使関係の構造もこれを実態的に捉えれば雇傭の実質をもっていることは否定できない。したがって、そこにおいても近代的な労使契約関係法理を指向するのが今日の課題であろう。まして最近のように公共事業の増大により公務員が質的・量的に変貌を呈していることが軽視されてはならない。」とし、さらに「今日のごとく高度に経済と分業の発達した時代においては、私的取引についても、典型的純粋な意味での私的自治の許容されている契約は減少し、何らかの形で行政上の規制・統制をうけるものが増大しつゝある。こうした公・私取引行為の類似性の増加とその両領域の接近という傾向を背景に、公務員の労使関係を、公共の目的(民主的、能率的な公務の運営)からその必要の限度において特別の規制をうける雇傭＝労働契約と捉えることは決して無理な法解釈でない」と述べる。神代和欣「アメリカ公務員の争議権」月刊労働問題1971年9月号。

なお本稿を書くに際して、これまでに挙げたもののほかに次の文献を参照した。

橋詰洋三「官公労働者の争議行為と懲戒処分」日本労働法学会誌35号・103頁以下。同「官公労働者の労働法上の地位」判例タイムズ 263号・14頁以下。室井力「公務員の懲戒処分について」ジュリスト 472号47頁以下。山口浩一郎「公務員の争議行為と懲戒処分」同472号58頁以下。兼子仁「教育公務員の争議行為と処分問題」同472号47頁以下。宮島尚史「教員の休暇斗争に対する懲戒処分が取消された例—佐賀教組事件—」判例評論153号148頁以下。室井力「公務員法における特別権力関係論の破綻」法律時報 516号14頁以下。山本博「現行公務員法制の崩壊現象とその展望」季刊労働法80号80頁以下。浅井清信「官公労働関係規制立法の回顧と展望」日本労働法学会誌27号・5頁以下。沼田稻次郎「官公労働法のアポリア」同誌27号61頁以下。