

## 科目名 労働法

# 「官公労働者の争議行為と懲戒処分」

高木正三

### 第一、官公労働者に対する争議行為の禁止

一 現在、国家公務員、地方公務員、公共企業体等の職員および地方公営企業の職員については、それぞれ国家公務員法（以下国公法という）九八条二項、地方公務員法（地公法）三七条一項、公共企業体等労働関係法（公労法）一七条、地方公営企業労働関係法（地公労法）一一条によって争議行為を行なうことが禁止されている。

これらの法律の適用をうける者が争議行為を行なった場合には、免職・解雇等の不利益な処分を受け（国公法九八条三項、地公法三七条二項、公労法一八条、地公労法一二条）、さらに、公務員の争議行為については、違法な行為を企て、その遂行を共謀し、そのかし、あつた者には所定の刑罰が科せられるようになってゐる（国公法一〇条一項一七号、地公法六一條四号）。

二、このような官公労働者の争議権を制限する法規は、もともとGHQの占領政策の対民主化政策の転換に由来するものである。昭和二三年七月のマッカーサー元帥の書簡は、日本の組織労働者の三分の一を超える先鋭部隊である公務員組織について、その団結権・団交権を制限すること、争議権は全面的に剝奪すること、公共企

業体の設置、そしてその職員を一般の公務員から切り離し別個の取扱いをなすべきことを示唆した。

その示唆に従い政府は直ちに政令二〇一号を制定して、従来認められてきた公務員の争議行為の全面的禁止、団体交渉権の制限、労働協約その他一切の協定の破棄等により組合活動の事実上の禁止を強行した。つづいて、二二年と二七年の間に、国公法改正、公労法公布、地公法および地公労法の制定等により、官公労働者の争議行為の禁止体制が確立され現在に至っている。

### 第二、全通中郵判決・都教組判決の

#### 原則的刑事免責の確立

一、自己の労働力を売却する以外に自己の生きる道のない労働者にとつて、「人間に値する生存」を欲する権利——生存権——の確保は労働基本権の完全保障の他にない。この生存権を基本原理として、憲法も労働基本権を保障しているが、官公労働者は、第一に述べたように争議行為が禁止されている。そして、全通中央郵便局判決（昭和四一年一〇月二六日大法院判決）以前までは、だいたい三個の理論により、争議行為の禁止規定は合憲であると判断されていた。

それは、

重要な手段であることから、その制限は合理性の認められる必要最

それは、

① 団結目的を達成しうる代償的制度を設けるならば、争議権を剝奪してもよいとする代償論。

② 憲法一五條二項が「すべての公務員は全体の奉仕者であつて一部の奉仕者ではない」としているところから公務員は公僕であつて憲法二八條の勤労者には含まれないとする公僕論（全体の奉仕者論）。

③ 労働基本権といえども、国民全体の利益、すなわち公共の福祉による制約には服する、とする公共の福祉論。

二、しかしながら、代償論においては、代償機関がほとんど代償の責を挙げえなかつた事実、公僕論では労働関係における使用者としての政府と、国民との信託関係における政府としての政府を混同していること、そして公共の福祉論においては、労働基本権を理由のいかんを問わずそれを制限することは、労働者の生存権そのものを否定することに連なる。というような種々の反論があり、そしてILO（国際労働機関）勧告、下級審判決の積み重ねにより、全通中郵判決が生れた。

それは、争議行為規定が合憲であるという点では、以前の最高裁判例を踏襲しつつも、単純な「全体の奉仕者」論、「公共の福祉」論をもって労働基本権の剝奪を可とした先例の変更として位置づけられる。それは、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捉えて、これが制限に際しては、国民生活全体の利益の保障との比較衡量を要するとの立場から、制限する立法が合憲であるための四つの厳格な基準を定立した。

「①労働基本権が勤労者の生存権に直結し、生存権保障のための

重要な手段であることから、その制限は合理性の認められる必要最小限度にとどめられるべきであること。

② 制限は、当該労働者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がある場合に、それを避けるため止むを得ない場合に限られるべきこと。

③ 制限違反に対して課せられる制裁は、必要な限度を超えないように充分配慮がなされなければならず、とくに刑事制裁は必要やむをえない場合に限られ、単なる労務不提供には刑事制裁はなじまないこと。

④ 労働基本権の制限には、これに見合う代償措置が設けられるべきこと。」

都教組判決（昭和四十四年四月二日大法廷判決）でも同じように、  
「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……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、右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。」

三、全通中郵判決、都教組判決の注目すべき点の第二は、争議行為の刑事責任追求のための三条件を打ちだしたことである。それは、  
「公労法三条が労組法一条二項の適用があるものとしているのは、争議行為が労組法一条一項の目的を達成するためのものであり、か

つ、たんなる罷業または怠業等の不作為が存在するにとどまり、暴力の行使その他の不当性を伴わない場合には、刑事制裁の対象とはならないと解するのが正当である」

とした。したがって、右の基準をこえて、①政治的目的に出ずる場合、②暴力を伴った場合、③不当に長期に及ぶ等国民生活に重大な侵害を与えた場合には、刑事免責が排除されるものである。

以後の最高裁判例は刑事罰につき、いずれもこれらの大法廷判決、「刑事制裁は……これを科さないとするのが正当である。」を踏襲して、

(横浜郵便局事件・昭和四五年九月一六日大法廷判決、札幌市労働事件・昭和四五年六月二三日・第三小法廷判決、和歌山県教組事件・昭和四五年七月一六日・第一小法廷、金沢郵便局事件・昭和四六年三月一六日・第三小法廷、福岡・佐賀県教組事件・昭和四六年三月二三日・第三小法廷)

原則的に刑事免責が確立した。

昭和四八年四月二五日、最高裁大法廷は、三つの労働事件の上告審で、「公務員の争議行為の刑事罰からの解放」を否定し、判例を変更したが、このことについては後述べる。

### 第三、争議行為と懲戒処分

一、最高裁の全通中郵判決、都教組判決によって、国家公務員と地方公務員、非現業公務員と現業公務員との別を問わず、公共の福祉や公務員の全体の奉仕者性によって公務員の争議行為を一般的一律的に禁止することが否定され、そして、官公労働者(公務員)の争議行為に対して刑事制裁を科することは、きわめて現定された場合にのみ可能とされたことについては前に述べたとおりである。

そして、それとともに今度は、従来当然のように考えられてきた官公労働者の争議行為に対して懲戒処分をもってのぞむことについて疑問が生じてくる。

二、政府、当局側は、全通中郵判決や都教組判決が傍論において民事責任にふれている部分は、民事的な制裁をなしうることを確認ないしは裏付けるものであるとし、「行政処分としての懲戒や民事上の責任の追求とは直接の関係がない」(自治省見解)とするのである。この立場に立って、大量の懲戒処分を行ない、それは一般組合員の動揺、分裂・弱体化あるいは労働組合を財政的に倒壊させようとするとも考えられる大量の懲戒処分である。

また、国公法一一〇条一項一七号や地公法六一条四号に定められる罰則は三年以下の懲役または一〇万円以下という刑罰であって、その性格は懲戒処分と異なるが、制裁を受ける官公労働者からみれば、罰金の五万円ないし一〇万円と懲戒免職処分とは、一体どちらがきびしいであろうか。また、もっとも軽い懲戒処分である戒告についても、それに自動的に昇給停止が結びつき、その回復措置がなされないなら、長期的には罰金と同様の、いや罰金以上の経済的効果を伴うであろう。

このように考えると、争議行為に対する懲戒処分についても、きびしく制限的に行なう意義がある。

### 第四、私企業の労使関係における

#### 懲戒責任の本質

一、公務員の懲戒責任の問題を探索するためには、私企業の労使関係における懲戒責任論の本質論を考察する必要がある。

本来、平等な人格間の私的合意を媒介として成立する雇傭契約関

係にあり、何故に対立当事者の一方が他に強制的な権力を行使しうるかという問題は、現実に学使関係の存在する一種の社会範にもとづく秩序罰を、近代私法原理と抵触させずにいかに把握するかという問題である。従来の懲戒権論は争議責任を中心に論じてきたものではなかったが、その論争の過程の中で、その外縁の問題として、懲戒権の法理を争議という特殊な法現象にまで及ぼしうるかという限界論を形成したのである。何故なら懲戒権は、集団性を帯びる「通常の労務提供関係」において、「一定の秩序維持」が不可避のものであるという認識の上からこれを肯認しようとするものであるから、通常の労務提供事業遂行過程が停止する場合にまでかかる権利行使を認めることは、不当に労使のバランスをくずすからである。

二、この点を明確なものとして花見教授は次のように示されている。「懲戒処分は、企業秩序維持のためにその違反に対して行なわれるものであるから、本来、企業秩序違反にのみ課せられるべきであり、懲戒罰においては一般の民事責任と異なり、破られた均衡状態の回復が問題でなく、『将来につき又他の者に対する関係での見せしめと威嚇』が目的であって、労働者が争議の過程で組合のための一員として争議目的貫徹のため行なう一切の行為は『企業秩序違反の行動として評価できない』とされ、争議行為における主観的要素を重視する点から懲戒の対象とすることを否認するとしている。

すなわち、懲戒の対象となるべき行為は、企業秩序・服務規律に對する違反なのである。「権利の行使としての争議行為」が行なわれている状態のもとでは、「服務規律によって企業秩序の確立を保障する基礎」そのものが失われているのであって、懲戒権行使の前提がすでに存在しない。

三、つぎに、集団性の面から考察してみると、民主的に運営されている労働組合において、多数決で争議行為参加を決議し、争議行為を行なった場合、各組合員は労働契約上の義務の履行があるが、その争議参加者の個々の労働給付拒否は、個々の参加者の「個人的行為としての存在」を失っているものである。そうすると、労働者の個人的行為による労働給付拒否を前提とする労働契約上の義務不履行を招来せず、懲戒処分がこれによって保持しようとする経営秩序も、労働者の個人的容態を規律するものであるから、集団的行為を構成する各個労働者の争議行為に妥当しないといえる。

### 第五、実定公務員法の懲戒規定

一、伝統的な行政法理論によれば、公務員（官公労働者）に対する懲戒処分は、特別権力関係としての公務員の勤務関係に固有な特別権力の発動の一形式として理解されてきた。しかし、公務員関係も基本的には、一種の労働契約関係として把握すべきであり、したがってまた、公務員の勤務関係を特別権力関係として説明する必要はない。

そして、公務員関係を一種の労働契約関係として把握すると、とくに実定法において特別の明示的規定がないかぎり、公務員に対する懲戒処分も、特別権力関係とはかかわりなく、基本的な性質は、民間労働者に対するそれと同じく、一般に、客観的な職場秩序の確立維持のために設定される服務規律を強制するための内部的制裁とすることができる。

二、たしかに、公務員の懲戒処分は民間労働者と異なり、処分の事由・種類・手続などが法律によって規定されているが、これを特異に扱うべき法理が存するであろうか？

争議行為禁止違反に関する規定は、国公法九八条三項、および同八二条、地公法三七条二項、公労法一八条等にある。

(以下、特に必要のない限り、国家公務員を例にとる。)

(一) 国公法九八条三項は、争議禁止違反行為者は国に対し、「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」と定めており、これが解雇や懲戒の根拠規定と主張される。

①ところが、この規定は服務関係を定めた一項の後に挿入されているが、制定の時期がずれた地公法では、三二条と別に独立して三七条に入っている。この国公法九八条二・三項は集団的労使関係にかかわるものであるから、公務の一般的服務関係の規定である一項と共存される性格のものでなく、立法技術上の過誤である。

②つぎに、文理どおり本条を読めば、仮りに免職等の処分をうけることがあってもせいぜい分限・懲戒上の保障を主張できない主旨、いいかえると、国との間に保障されている公務員としての特別の利益が剝奪されるという意味にしか解されないと思う。

③そして、九八条三項は、懲戒処分以外のなんらかの不利をうける可能性を確認したものと解すべきであるが、分限処分は七八条・七九条でその事由が法定されていて問題とならない。公労法適用公務員と比較すると、公労法一八条で、一七条の禁止違反に対する解雇があるのに国公法には欠けている。

(二) 以上のように考えると、公務員の実体法上の懲戒の根拠は、その要件を定めた国公法八二条に求めざるを得ない。

①まず、八二条三号の「国民全体の奉仕者たるにふさわしくない非行」とは、もともと自然的破廉恥行為を対象にするものである。争議権が、国民の基本的人権として保障され全体の奉仕者を理由に

公務員についてもこれを全面的に否定することが許されない今日、争議を行なったこと自体を犯罪視することは困難であろう。

②二号の「職務上の義務違反・職務を怠った場合」の規定の義務は、いわゆる職務専念義務を定めた国公法一〇一条の「その勤務時間およびその職務上の注意力」という明文との関連で明らかかなように、文字どおり職務の遂行を前提としている。この義務は一般の雇傭契約に立つ労働者にとっても信義則上存在し、公務員に特殊なものでない。

③前述したように、国公法九八条二・三項は公労法適用組合員に適用がない(そして、八二号一号は「この法律」と定めているから、公労法一七条は援用することができない)。懲戒の根拠という一般の法理を求める以上、公務員であることは同一であっても、懲戒の根拠につき準拠規定を異にするというのは、論理に一貫性を欠き九八条二・三項を八二条一号にいわゆる「法令」とよむのはおかしくなる。

三、以上のように見てくると、公務員の争議行為に対する懲戒処分の根拠規定であると主張される九八条・八二条の諸規定も、文理解釈としては、その根拠規定として適切でない。

## 第六、下級審判決の分析

一、官公労働者の争議行為に対する懲戒処分の根拠は実定法では見当らない。が、国・当局側は大量の懲戒処分をしていることは周知の事実である。そして労働組合は、このような懲戒処分に対して法廷闘争として闘っているが、裁判例はどのようなようになっていだろうか。

最高裁は都教組事件判決において、公務員法の争議行為に該当す

る行為であっても、それを、

① 適法な争議行為

② 違法性の弱い争議行為

③ 違法性の強い争議行為

の三分類に分けたことは前述したとおりである。

したがって、懲戒処分の問題についても、三つの類型が考えられる。

① 刑事制裁はともかく、懲戒処分はすべての争議行為に対してなしうるとする説。右に述べた三分類は刑事制裁を課する場合についてのものであって、懲戒処分にはかわりがないと考えるものである。

② 実質的に適法な争議行為には懲戒処分もなしえないが、違法な争議行為であれば、懲戒処分をなしうるとするもの。そして、この考えにも、違法性の強弱の区別なくなしうるとする説と、違法性の強い争議行為に対してのみなしうるとする説がある。

③ 前の「実定公務員法の懲戒規定」で述べたように、そもそもスト禁止法規違反の争議行為に対しては懲戒処分は課しえないのではないかとする考え方が考えられる。

二、①の説は文部省や自治省が見解を示したものである。しかしながら、基本的にはこの立場に立ちながらも、懲戒権の濫用の法理をもちこんで、実質的に懲戒責任を軽減していこうとする裁判例が増えている。

本格的には、最高裁が、千代田丸事件判決（最第三小法廷・昭和三十一年二月二四日判決）において、公労法一八条は、同法一七条違反の行為を行なった者を解雇しうるとするにとどまり、解雇する

か否か、その他のような措置をとるかについては、職員のした違反行為の態様・程度に依りて、公共企業体等の合理的裁量に委ねる趣旨であるとし、「職員の労働基本権を保障した憲法の根本精神に照らし……職員に対する不利益処分は、必要な限度を超えない合理的な範囲にとどめなければならぬものと解すべきである。」と判示したところに依拠している。

(イ) 国鉄動力車労組四国地本役員事件―高松高判昭和四五・一・二二、(ロ) 国鉄動力車入園闘争事件―札幌地判昭四六・四・二七、(ハ) 国鉄動力車労組東京地本懲戒免職事件―東京地判昭和四六・八・三一、(ニ) 国鉄労働台地本解雇事件―仙台地判昭和四六・一一・二六日、などがある。

三、②の場合には争議行為禁止法規にしほりをつけることにより、懲戒処分を制約しようとするものである。

(一)、そして、違法な争議行為であれば、違法性の強弱の区別を認めることなく、懲戒処分をなしうるとした事例に、全税関懲戒免職処分事件―大阪高判昭和四七・二・一六、がある。それは、

「刑事罰をもつてのぞむほどの違法性を欠く場合でも、違反者に対し当該行為に相当の懲戒処分をし、また、民事上の責任を追求することのできる場合もあるものと解する」と示している。

(二)、違法な争議行為の場合、違法性の強い争議行為に対してのみ懲戒処分をなしうるとする考えは、最高裁都教組判決の限定解釈と同じ基調に立ち、争議行為禁止規定の懲戒処分への適用についても、一層のしほりをかけようとするものである。

とくに、東京地裁都教組懲戒処分事件―東京地判昭和四六・一〇・一五、は

「地公法第三七条第一項が禁止した争議行為は、少くとも、左記の労働基本権制限のための要件をいずれも充足したものでなくてはならない。すなわち、右規定は、(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、国民生活全体に重大な障害をもたらすおそれがあり、(ハ)他の手段による制限では、そのおそれを避けることができない争議行為に限って、これを禁止したものと解すべきである。」

として、最高裁都教組判決の限定解釈が、懲戒処分との関係においても、貫徹することを明確にした。

この立場に立つ裁判例としては、

(イ) 鶴岡市職懲戒処分事件―山形地判昭和四四・七・一六、(ロ) 佐教組懲戒処分事件―佐賀地判昭和四六・八・一〇、(ハ) 都教組懲戒処分事件―東京地判昭四六・一〇・一五、(ニ) 全財務四国地本懲戒免職事件―高松高判昭和四六・一二・二四、などがある。

(三) 前の「実定公務員法の懲戒規定」で検討し、官公労働者に対する懲戒処分の根拠規定が、現行の諸規定では不適切であったように、争議行為禁止法規違反の争議行為に対しては、懲戒処分はなしえないとする考え方が、全通都城郵便局事件(東京地判・昭和四六・一一・一二)で示されたものである。

そして、この判決は、公労法一七条の禁止によって保護される法益は、

「国民生活全体の利益」

であり、国公法八二条の保護法益は

「使用者としての国の有する指揮命令権の確保、職場秩序の維持に外ならない」

という保護法益の質の相違から、公労法一七条違反の争議行為には、

一八条の不利益が与えられるのみであって、直ちに国公法八二条所定の懲戒制度の対象となるものではないとした。

四、下級審の判例の多くは、(一)および(二)を採用している。しかし、(一)の懲戒処分を懲戒権の乱用として無効とする裁判例は、官公労働者の争議行為に対する懲戒権の限界を示すことによつて、相対的に官公労働者の争議行為の正当性の枠を拡大していることは、よくわかるが、「必要な限度を超えない合理的な限度」を、個々の労働者の側からみれば、ほとんどの場合がこの限度を超えているものではないかと思う。

(二)においては、職務の公共性や違法の強弱によつて、スト禁止法規の不該当性を判断することは困難であろう。終局的には、裁判所の判断の集積によつて明らかにされるとはいえ、解釈者の主観によつて結論が大きく左右される恐れが十分にある。

私は、争議行為という集団的労働関係の中には、個別的労働関係上の秩序維持のための懲戒処分はもち込めないと思う。

まだ判例は少いが(三)が妥当だと考える。

## 第七、おわりに

一、自己の労働力を売却する以外に、自己の生きる道のない労働者にとつては、たとえ、争議行為が法律で禁止されても、己れ的生活を守るためには、争議行為を行なう。その争議行為が違法だからと云つて懲戒処分になると、再び懲戒処分を撤回させるために争議行為を行なう。そうすると、争議行為禁止規定は意味をもたないことになる。

そして、現行実定法の沿革上の問題、現行実定法で懲戒処分の根拠規定と主張されている諸規定の不備、世界的にみた官公労働者の

その他判例については、すべて判例時報を参考にした。

労働基本権、ILO（国際労働機関）の数回の勧告等々から考察すると、行政法、労働法、教育法、地方自治法の各種分野も参考にした上で、抜本的に、現行実定法は改正する必要がある。

二、なお、最高裁大法廷で、昭和四八年四月二五日、三つの労働事件の上告審で、

「労働基本権の保障は、公務員にも及ぶが国民全体の共同利益の立場からの制約は免れない」

と争議権を否定的に解釈する判決をうちだし、

「官公労働者といえども労働組合本来の目的にそつた正当な争議は許され、刑事罰は科されない」

としてきたこれまでの基本的立場をくつがえした。

全通中郵判決・都教組判決が最高裁による憲法感覚の目覚めとまで評され、そしてその精神は下級審まで波及し、法的安全性も確立した頃、前代未聞の「判例後もどり」と言わざるをえない。

争議権解放の流れは、労働組合の間にも浸透し、定着しつつある。この判決が出たからといって問題解決にはならず、いたずらに混乱するのみであらう。早急に、再び判例変更すべきである。

### 参 考 文 献

- 山本 博 「公務員の争議行為責任の法理」〔法律時報一九七一年一〇月号〕  
花見 忠 「懲戒権」 労働法講座五卷  
浅井清信 「団体行動としての争議行為」 学会誌労働法一五号  
室井 力 「公務員の懲戒処分について」 ジュリスト四七二号  
兼子 仁 「教員公務員の争議行為と処分問題」 ジュリスト四七二号  
橋詰洋三 「官公労働者の基本権」 ジュリスト五〇〇号  
外尾健一 「公務員の争議行為と懲戒処分」 ジュリスト・労働法の判例  
新労働法講座(2) 労働組合  
同 右 (4) 労働争議