

全農林警職法事件最高裁判決（昭和 48 年 4 月 25 日）（抜粋）

(判示事項)

1. 国公法 98 条旧 5 項（国家公務員の争議行為の禁止）、110 条 1 項 17 号（争議行為の
あおり行為等の処罰）が憲法 28 条に違反しない。
2. ～ 4. （略）

(判決理由) ※判示事項 1. に関する部分を抜粋

1. （略）**憲法 28 条は、「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」、すなわちいわゆる労働基本権を保障している。**この労働基本権の保障は、憲法 25 条のいわゆる生存権の保障を基本理念とし、憲法 27 条の勤労の権利および労働条件に関する基準の法定の保障と相まって勤労者の経済的地位の向上を目的とするものである。このような労働基本権の根本精神に即して考えると、公務員は、私企業の労働者とは異なり、使用者との合意によって賃金その他の労働条件が決定される立場にないとはいえ、勤労者として、自己の労務を提供することにより生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはないから、**憲法 28 条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶものと解すべきである。**ただ、この労働基本権は、右のように、勤労者の経済的地位の向上のための手段として認められたものであって、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、おのずから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ものであり、このことは、憲法 13 条の規定の趣旨に徴しても疑いのないところである。（この場合、憲法 13 条にいう「公共の福祉」とは、勤労者たる地位にある全ての者を包摂した国民全体の共同の利益を指すものといえることができよう。）以下、この理を、さしあたり、本件において問題となっている非現業の国家公務員（非現業の国家公務員を以下単に公務員という。）について詳述すれば、次のとおりである。

- (1) 公務員は、私企業の労働者とは異なり、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。もとよりこのことだけの理由から公務員に対して団結権をはじめその他一切の労働基本権を否定することは許されないのであるが、**公務員の地位の特殊性と職務の公共性**にかんがみるときは、これを根拠として公務員の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、充分合理的な理由があるというべきである。けだし、公務員は、公共の利益のために勤務するものであり、公務の円滑な運営のためには、その担当する職務内容の別なく、それぞれの職場においてその職責を果たすことが必要不可欠であって、公務員が争議行為に及ぶことは、その地位の特殊性および職務の公共性と相容れないばかりでなく、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。

次に公務員の勤務条件の決定については、私企業における勤労者とは異なるものがあることを看過することはできない。すなわち利潤追求が原則として自由とされる私企業においては、労働者側の利潤の分配要求の自由も当然に是認せられ、団体を結成して使用者と対等の立場において団体交渉をなし、賃金その他の労働条件を集团的に決定して協約を結び、もし交渉が妥結しないときは同盟罷業等を行なって解決を図るという憲法 28 条の保障する労働基本権の行使が何らの制約なく許されるのを原則としている。これに反し、公務員の場合は、その給与の財源は国の財政とも関連して主として税金によって賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、しかもその決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきもので、同盟罷業等争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しないのである。これを法制に

即して見るに、公務員については、憲法自体が、その 73 条 4 号において「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」は内閣の事務であると定め、その給与は法律により定められる給与準則に基づいてなされることを要し、これに基づかずにはいかなる金銭又は有価物も支給することはできないとされており（国公法 63 条 1 項参照）、このように**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おり、憲法の基本原則である議会制民主主義（憲法 41 条、83 条等参照）に背馳し、国会の議決権を侵す虞れすらなしとしないのである。

さらに、私企業の場合と対比すると、私企業においては、極めて公益性の強い特殊のものを除き、一般に使用者にはいわゆる作業所閉鎖（ロックアウト）をもって争議行為に対抗する手段があるばかりでなく、労働者の過大な要求を容れることは、企業の経営を悪化させ、企業そのものの存立を危殆ならしめ、ひいては労働者自身の失業を招くという重大な結果をもたらすことともなるのであるから、労働者の要求はおのずからその面よりの制約を免れず、ここにも私企業の労働者の争議行為と公務員のそれとを一律同様に考えることのできない理由の一が存するのである。また、一般の私企業においては、その提供する製品または役務に対する需給につき、市場からの圧力を受けざるをえない関係上、争議行為に対しても、いわゆる**市場の抑制力**が働くことを必然とするのに反し、公務員の場合には、そのような市場の機能が作用する余地がないため、公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となり、この面からも公務員の勤務条件決定の手續をゆがめることとなるのである。

なお付言するに、労働関係における公務員の地位の特殊性は、国際的にも一般に是認されているところであって、現に、わが国もすでに批准している国際労働機構（ILO）の「団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約」（いわゆる ILO 98 号条約）6 条は、「この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利又は分限に影響を及ぼすものと解してはならない。」と規定して、公務員の地位の特殊性を認めており、またストライキの禁止に関する幾多の案件を審議した、同機構の結社の自由委員会は、国家公務員について「大多数の国において法定の勤務条件を享有する公務員は、その雇用を規制する立法の通常条件として、ストライキ権を禁止されており、この問題についてさらに審査する理由がない。」とし（たとえば、60 号事件）、わが国を含む多数の国の労働団体から提訴された案件について、この原則を確認しているのである。

以上のように、公務員の争議行為は、**公務員の地位の特殊性**と勤労者を含めた**国民全体の共同利益の保障**という見地から、一般私企業におけるとは異なる制約に服すべきものとなしうことは当然であり、また、このことは、国際的視野に立つても肯定されているところなのである。

- (2) しかしながら、前述のように、公務員についても憲法によってその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれることを必要とすることは、憲法の趣意であると解されるのであるから、そ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。そこでわが法制上の公務員の勤務関係における具体的措置が果して憲法の要請に沿うものかどうかについて検討を加えてみるに、

(イ) 公務員たる職員は、後記のように**法定の勤務条件**を享受し、かつ、法律等によ

る身分保障を受けながらも、特殊の公務員を除き、一般に、その勤務条件の維持改善を図ることを目的として職員団体を結成すること、結成された職員団体に加入し、または加入しないことの自由を保有し（国公法 98 条 2 項、前記改正後の国家公務員法（以下、単に改正国公法という。）108 条の 2 第 3 項）、さらに、当局は、登録された職員団体から職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、およびこれに付帯して一定の事項に関し、交渉の申入れを受けた場合には、これに応ずべき地位に立つ（国公法 98 条 2 項、改正国公法 108 条の 5 第 1 項）ものとされているのであるから、私企業におけるような団体協約を締結する権利は認められていないとはいえ、原則的にはいわゆる交渉権が認められており、しかも職員は、右のように、職員団体の構成員であること、これを結成しようとしたこと、もしくはこれに加入しようとしたことはもとより、その職員団体における正当な行為をしたことのために当局から不利益な取扱いを受けることがなく（国公法 98 条 3 項、改正国公法 108 条の 7）、また、職員は、職員団体に属していないという理由で、交渉事項に関して不満を表明し、あるいは意見を申し出る自由を否定されないこととされている（国公法 98 条 2 項、改正国公法 108 条の 5 第 9 項）。ただ、職員は、前記のように、その地位の特殊性と職務の公共性とにかんがみ、国公法 98 条 5 項（改正国公法 98 条 2 項）により、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または政府の活動能率を低下させる怠業的行為をすることを禁止され、また、何人たるを問わず、かかる違法な行為を企て、その遂行を共謀し、そそのかし、もしくはあおってはならないとされている。そしてこの禁止規定に違反した職員は、国に対し国公法その他に基づいて保有する任命または雇用上の権利を主張できないなど行政上の不利益を受けるのを免れない（国公法 98 条 6 項、改正国公法 98 条 3 項）。しかし、その中でも、単にかかる争議行為に参加したにすぎない職員については罰則はなく、争議行為の遂行を共謀し、そそのかし、もしくはあおり、またはこれらの行為を企てた者についてだけ罰則が設けられているのにとどまるのである（国公法、改正国公法各 110 条 1 項 17 号）。

以上の関係法規から見ると、労働基本権につき前記のような当然の制約を受ける公務員に対しても、法は、国民全体の共同利益を維持増進することとの均衡を考慮しつつ、その労働基本権を尊重し、これに対する制約、とくに罰則を設けることを、最小限度にとどめようとしている態度をとっているものと解することができる。そして、この趣旨は、いわゆる全通中郵事件判決の多数意見においても指摘されたところである。（昭和 39 年（あ）第 296 号同 41 年 10 月 26 日大法廷判決・刑集 20 卷 8 号 912 頁参照）。

- (ロ) このように、その争議行為等が、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の保障という見地から制約を受ける公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、これらの**制約に見合う代償措置**として身分、任免、服務、給与その他の関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関的性格をもつ人事院を設けている。ことに公務員は、法律によって定められる給与準則に基づいて給与を受け、その給与準則には俸給表のほか法定の事項が規定される等、いわゆる法定された勤務条件を享有しているのであって、人事院は、公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会および内閣に対し勧告または報告を義務づけられている。そして、公務員たる職員は、個別的にまたは職員団体を通じて俸給、給料その他の勤務条件に関し、人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれているのである。このように、公務員は、労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けているのである。
- (3) 以上に説明したとおり、公務員の従事する職務には公共性がある一方、法律によりその主要な勤務条件が定められ、身分が保障されているほか、適切な代償措置が講じられているのであるから、国公法 98 条 5 項がかかる公務員の争議行為およびそのあおり行為等を禁止するのは、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の見地から

するやむをえない制約というべきであって、憲法 28 条に違反するものではないといわなければならない。

2. 次に、国公法 110 条 1 項 17 号は、公務員の争議行為による業務の停廃が広く国民全体の共同利益に重大な障害をもたらす虞れのあることを考慮し、公務員たると否とを問わず、何人であってもかかる違法な争議行為の原動力または支柱としての役割を演じた場合については、そのことを理由として罰則を規定しているのである。すなわち、前述のように、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性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。したがって、国公法 110 条 1 項 17 号は、憲法 18 条、憲法 28 条に違反するものとはとうてい考えることができない。
3. さらに、憲法 21 条との関係を見るに、原判決が罪となるべき事実として確定したところによれば、被告人らは、いずれも農林省職員をもって組織する全農林労働組合の役員であったところ、昭和 33 年 10 月 8 日内閣が警察官職務執行法（以下、警職法という）の一部を改正する法律案を衆議院に提出するや、これに反対する第 4 次統一行動の一環として、原判決第 1 の所為のほか、同第 2 のとおり、同年 11 月 5 日午前 9 時ごろから同 11 時 40 分ごろまでの間、農林省の職員に対し、同省正面玄関前の「警職法改悪反対」職場大会に参加するよう説得、慫慂したというのであるから、被告人らの所為ならびにそのあおった争議行為すなわち農林省職員の職場離脱による右職場大会は、警職法改正反対という政治目的のためになされたものといえるべきである。

ところで、憲法 21 条の保障する表現の自由といえども、もともと国民の無制約な恣意のままに許されるものではなく、公共の福祉に反する場合には合理的な制限を加えるものと解すべきところ（昭和 23 年（れ）第 1308 号同 24 年 5 月 18 日大法廷判決・刑集 3 卷 6 号 839 頁、昭和 24 年（れ）第 498 号同 27 年 1 月 9 日大法廷判決・刑集 6 卷 1 号 4 頁、昭和 26 年（あ）第 3875 号同 30 年 11 月 30 日大法廷判決・刑集 9 卷 12 号 2545 頁、昭和 37 年（あ）第 899 号同 39 年 11 月 18 日大法廷判決・刑集 18 卷 9 号 561 頁、昭和 39 年（あ）第 305 号同 44 年 10 月 15 日大法廷判決・刑集 23 卷 10 号 1239 頁、昭和 42 年（あ）第 1626 号同 45 年 6 月 17 日大法廷判決・刑集 24 卷 6 号 280 頁参照）、とくに勤労者なるがゆえに、本来経済的地位向上のための手段として認められた争議行為をその政治的主張貫徹のための手段として使用しうる特権をもつものとはいえないから、かかる争議行為が表現の自由として特別に保障されるということは、本来ありえないものといえるべきである。そして、前記のように、公務員は、もともと合憲である法律によって争議行為をすること自体が禁止されているのであるから、勤労者たる公務員は、かかる政治的目的のために争議行為をすることは、二重の意味で許されないものといわなければならない。してみると、このような禁止された公務員の違法な争議行為をあおる等の行為をあえてすることは、それ自体がたとえ思想の表現たるの一面をもつとしても、公共の利益のために勤務する公務員の重大な義務の懈怠を慫慂するにほかならないのであって、結局、国民全体の共同利益に重大な障害をもたらす虞れがあるものであり、憲法の保障する言論の自由の限界を逸脱するものといえるべきである。したがって、あおり等の行為を処罰すべきものとしている国公法 110 条 1 項 17 号は、憲法 21 条に違反するものといえることができない。

以上要するに、これらの国公法の各規定自体が違憲であるとする所論は、その理由がなく、したがって、原判決が国公法の上記各規定を本件に適用したことを非難する論旨も、採用することができない。

（以下、略）