

全通中央郵便局事件最高裁判決について

——郵便法違反教唆被告事件、大法院判昭和四一・一〇・二六——

上 田 勝 美

まえがき

全通中郵便事件最高裁判決（昭四一・一〇・二六）のもつ意義が極めて大きかったためもあって、この判決をめぐる直ちに多くの研究が報告されている（例えば、ジュリスト三六〇号昭四一年一月、法律時報四五〇号四一年一月）。
（季刊労働法六二号昭四一年一月、労働法律旬報六一五・六一六号等多数）
私も、憲法政治学研究会（昭四一・一一・二七）で、本判決の問題点について報告させて頂いた。以下の判例研究は、そのときの報告の内容を中心としてまとめたものである。

目 次

一 事件の概要

二 判決要旨

三 判例研究

論 点

一 公労法一七条違反の争議行為と労組法一条二項の適用の有無

二 「正当性の限界」をこえた争議行為と刑事制裁

1 「政治的目的」のスト

2 「暴力を伴うスト」と「不当に長期で国民に重大な障害」をもたらすスト。

三 公労法一七条違反の争議行為と郵便法第七九条一項

四 争議行為制限に関する本判決の基本的立場

1 憲法二八条と公労法一七条

2 憲法一五条と公務員の労働基本権

五 むすび

一 事件の概要

この全通中郵便事件は、全通労組が昭和三三年一月下旬頃より実施した春闘に際して、同闘争を有利に展開せんがために、A他七名が、東京中央郵便局に勤務し郵便物取扱中の従業員に対して、当該職場から離脱させて郵便物の取扱いをさせないようにしようと企て、同三月二〇日、郵便物取扱い中のX等三八名をして、職場離脱による郵便物不取扱を教唆したという理由で起訴された事件である。

東京地検の検察官は、X等三八名が郵便物の取扱いをしなかった点は、郵便法七九条一項の罪を構成し、Aらは自ら郵便業務に従事すべき義務を有するものでないが、右X等の不取扱いを教唆したのであるから、郵便物不取扱罪の教唆犯の罪を負担すべきだと主張したのである。

右の公訴事実に対して、第一審東京地裁は、昭和三七年五月三〇日、X等の行為は郵便法七九条一項の犯罪構成要件に外形上該当するとしながら、結論として、X等の郵便物不取扱いの所為は公労法一七条に違反するものであるが、結局争議行為として労組法一条二項の正当性を有するものであり刑事上の違法性を欠き、郵便法七九条違反の罪は成立しないとして、Aら被告人全員に対して無罪の判決を下した。

ところが、本事件が、東京高裁で審理中の昭和三八年三月一日、最高裁第二小法廷が、いわゆる国鉄檜山丸事件及び全通松江事件で、公労法一七条違反の争議行為に労組法一条二項は適用されないとする旨の判決を下した。そのため東京高裁は、昭和三八

年一月二七日、この最高裁「三・一五事件」の判決に従って、公企体職員は、公労法一七条により争議行為を禁止・否定されているのであるから、その争議行為の正当性の限界如何を論ずる余地はなく、従って労組法一条二項の適用はなく、原判決が法令の解釈・適用を誤ったので、これを破棄し、東京高裁に差戻す旨判示した。

この第二審東京高裁の判決に対して、Aから、上告の申立がなされていた。今回の全通中郵便局事件最高裁判決は、公労法一七条違反の争議行為に、労組法一条二項が適用されるとして、先の最高裁「三・一五判決」を変更し、原判決を破棄して、東京高裁に差戻したものである。

二 判 決 要 旨

(一) 憲法二八条は、いわゆる労働基本権、すなわち、勤労者の団結する権利および団体交渉その他の団体行動をする権利を保障している。この労働基本権の保障の狙いは、憲法二五条に定めるいわゆる生存権の保障を基本理念とし、勤労者に対して人間に値する生存を保障すべきものとする見地に立ち、一方で、憲法二七条の定めるところによって、経済上劣位に立つ勤労者の権利および勤労条件を保障するとともに、他方で、憲法二八条の定めるところによって、経済上劣位に立つ勤労者に対して実質的な自由と平等とを確保するための手段として、その団結権、団体交渉権、争議権等を保障しようとするものである。……。

労働基本権は、たんに私企業の労働者だけについて保障されるのではなく、公共企業体の職員はもとよりのこと、国家公務員や地方公務員も、憲法二八条にいう勤労者にほかならない以上、原則的には、その保障を受けるべきものと解される。『公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない』とする憲法一五条を根拠として、公務員

に対して右の労働基本権をすべて否定するようなことは許されない。ただ、公務員またはこれに準ずる者については、後に述べるように、その担当する職務の内容に応じて、私企業における労働者と異なる制約を内包しているにとどまると解すべきである。

(二) 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づいて憲法二八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、ことに左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小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、勤労者の争議行為等に対して刑事裁判を科する

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。

③ 公労法適用の職員については、公共企業体の職員であると、いわゆる五現業の職員であるとを問わず、憲法の保障する労働基本権を尊重し、これに対する制限は必要やむを得ない最小限度にとどめるべきであるとの見地から、争議行為禁止違反に対する制裁をいかに緩和し、刑事制裁は、正当性の限界をこたえないかぎり、これを科さない趣旨であると解するのが相当である。

④ 上告趣意は、公労法一七条一項の規定が憲法二八条および一八条に違反して無効であるという。しかし、右の規定が憲法の右の法条に違反するものでないことは、すでに当裁判所の判例とするところであり(前者については、昭和二六年六月二二日大法院判決、刑集九卷八号一一八九頁、後者については、昭和二八年四月八日大法院判決、刑集七卷四号七七五頁)、公労法一七条一項の規定が違憲でないとする結論そのものについて、今日でも変更の必要を認めない。

⑤ 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、暴力の行為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相当である、それと同時に、争議行為が刑事制裁の対象とならないのは、右の限度においてであって、もし争議行為が労組法一条一項の目的のためでなくして政治的目的のために行なわれたような場合であるとか、暴力を伴う場合であるとか、社会の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には、憲法二八条に保障された争議行為としての正当性の限界をこえるもので、刑事制裁を免れないといわなければならない。これと異なり、公共企業体等の職員のする争議行為について労組法一条二項の適用を否定し、争議行為について正当性の限界のいかんを論ずる余地がないとした当裁判所の判例（昭和三七年（あ）第一八〇三号同三八年三月二日）は、これを変更すべきものと認める。

(六) ところで、郵便法の関係について見るに、その七九条一項は、郵便の業務に従事する者がことさら郵便の取扱をせずまたはこれを遅延させたときは、一年以下の懲役または二万以下の罰金に処すると規定している。このことは、債務不履行不可罰の原則に対する例外を規定したものととして注目に値することであるが、郵便業務の強い公共性にかんがみれば、右の程度の罰則をもって臨むことには、合理的な理由があるもので、必要の限度をこえたものということはできない。この罰則は、もっぱら争議行為を対象としたものでないことは明白であるが、その反面で、郵政職員が争議行為として右のような行為をした場合にその適用を排除すべき理由も見出しがたいので、争議行為にも適用があるものと解するほかはない。

(七) 本件被告人らは、本件の行為を争議行為としてしたものであることは、第一審判決の認定しているとおりであるから、Xらの行為については、さきに述べた憲法二八条および公労法一七条一項の合理的解釈に従い、労組法一条二項を適用して、はたして同条項にいう正当なものであるか否かを具体的事実関係に照して認定判断し、郵便法七九条一項の罪責の有無を判断しなければならないところである。したがって、原判決の右の判断は、法令の解釈適用を誤ったもので、その違法は判決に影響を及ぼすこと明らかであり、これを破棄しなければいちじるしく正義に反するものといわなければならない。

三 判 例 研 究

東京中央郵便局職場離脱事件に関する最高裁判所判決（昭和四二年十月二六日、大法廷）の核心は、公共企業体等労働関係法（以下公労法と略す）一七条違反の争議行為が、労働組合法（以下労組法と略す）一条二項の適用を受けて、刑事制裁の対象にならない、とすることにある。

以下、本判決にあらわれた主要な論点について、若干の検討を加えるものである。

一 公労法一七条違反の争議行為と労組法一条二項の適用の有無

公労法一七条は、公労法の適用を受ける三公社五現業の職員に対して、争議行為を一律・全面的に禁止している。しかし、公労法一七条違反の争議行為に対しては、公労法は同法一八条に定める「解雇」の制裁を科すにとどめていゝる。即ち、公労法自体は、争議行為禁止に違反した職員に対して、刑事罰に処する明文規定を欠いているわけである。そのことは、公労法三条が、民事免責規定たる労組法八条を排除しているが、他方刑事免責規定たる労組法一条二項の適用を是認していると考えられることから明らかである。

本判決は、以上の観点を積極的に承認して、公労法三条、一七条、一八条及び労組法一条二項のすなおな論理解釈を下したものと解される。即ち、判決は、「公労法そのものとしては、争議行為禁止違反について、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。公労法三条で、刑事免責に関する労組法一条二項の適用を排除することなく、これを争議行為にも適用することとしているのは、この趣旨を裏づけるものということができる。」と述べ、争議行為の違法性の根拠に関しては、「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」と限定的な論断をしている。

それゆえ、本判決は、いわゆる松江郵便局事件・国鉄檜山丸事件の各上告判決（昭和三八年三月一日、最高裁第二小法廷判）で、公労法一七条違反の争議行為に対する労組法一条二項の適用を全面的に否定した判決を、変更することになったのである。周知の如く、「三・一五事件」では、憲法二八条が、勤労者（当然、公労法の適用を受ける職員を含む）に保障する労働基本権、就中「争議権」と労組法一条二項及び公労法三条を全く無視してしまつて、次の如く判示していた。即ち、「公労法一七条一項によれば、公共企業体等の職員は、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と規定されている。そして国家の経済と国民の福祉に対する公共企業体等の企業的重要性にかんがみ、その職員が一般の勤労者と違って右のような争議行為禁止の制限を受けても、これが憲法二八条に違反するものでないことは、すでに当裁判所の判例の趣旨とするところである（昭和二六年（あ）第八八号同三〇年六月二二）。かように公共企業体等の職員は、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、労働組合法一条二項の適用はないものと解するのが相当である」（昭和三八年三月一日最高裁第二小法廷判・傍点筆者）と述べている。

このように「三・一五判決」は、公労法一七条違反の争議行為に対して、その正当性の限界如何を論ずる必要なしと単純な形式論を展開していたに過ぎなかったが、これを今回の最高裁判決と対比すると、今回の判決の内容は、確に「格調が高く」、「きめのこまかい」判決の如く見える。それは、基本的人権を制限する場合の一般的基準を提示した上で、個別の問題を取り扱おうとしている点、或は又従来の単なる「公共の福祉」による制限論から、いわゆる比較衡量論にウェイトを移した点などに窺えるのである。しかし、この判決によって、最高裁の労働法感覚又は政治感覚が一挙に憲法に即したものとなり、労働者の労働基本権を尊重擁護する姿勢に変わったといえるものではない。何

故なら、後述するように、「政治的目的」をもった争議行為等を一般的に制限する等の態度を挙示している点、比較衡量論に立ち乍ら、一律に争議行為を禁止している公労法一七条を合憲と断定している点等があるからである。

他方、今回の判決を生み出した動因は、直接、間接に最高裁の労働法感覚を批判してきた学界の動きや、公共労働者の争議権確立の運動にあると考えられるのである。例えば、「三・一五判決」がなされた当時の学界(例えば、昭和三八

労働法学会会員有志約七〇名による「最高裁三・一五判決に対する労働法学会会員有志の見解」他参照)の当該判決をめぐる最高裁批判を始めとする一連の批判、或は公共労働者の重要な権利闘争の一つと考えられたILO 87号条約批准をめぐる動き——それはドライヤー報告という貴重な副産物

をもたらし——の中で、公共労働者の争議行為禁止及び刑事制裁からの解放が一貫して主張されてきた。かくの如き学界を始めとする公共労働者の幅広い且つ組織的な労働基本権確立の闘争によって、このたびの最高裁判決で、「三・一五判決」を否定して、前向の「変更」をもたらすということになったと考えられるのである。

とまれ、今回の最高裁判決の成果の一つは、一七条違反の争議行為に、労組法一条二項が適用されるか否かということについて、従来、判例上解釈の混乱があったが、これにピリオドを打ったということである。即ち、判例の傾向としては、労組法一七条違反の争議行為に労組法一条二項の適用を否定したものに、例えば、国鉄休暇闘争事件(福高等宮崎支部判昭三五・一・一二)、福島駅信号所占拠事件(福島地裁判昭三六・一一・四)、前述の「三・一五判決」の影響を受けた全通中郵便局事件(東京高裁判・昭三八・一一・二七)及び名古屋中郵便局事件(名古屋地裁判・昭三九・二・二〇)等があった。

他方、労組法一条二項の適用を是認する判決も、下級裁段階では、従来から比較的多く見られた。例えば、判決の基本的な立場として労組法一条二項の適用を認めた直江津事件(新潟地裁高田支部判決・昭和三三・四・三)、摩周丸事件(函館地裁判・昭和三五・三・五、同第二審の札幌高裁判決昭三六・二二)及び今回の最高裁判決直後に出された、しかもこの全通最高裁判決の延長線上に立つと考えられる摩周丸事件の

最高裁判決(昭四一・一・三〇)、前述の「三・一五最高裁判決」のそれぞれの地裁判決(国鉄檜山丸事件昭三六・四・八判、松)、国鉄滝谷駅事件(新潟地裁長岡支部判、昭三九・二・二八)、全通大阪地本事件(大阪地裁判・昭四〇・四・三〇)等が数えられる。

従って、右の判例全般の傾向からおしても、争議権の行使に対して、刑罰の制裁をもって臨むことは、排除されなければならない段階に来ていたといえなくはない(この点で、本件全通中郵便事件東京地裁判決(昭四一・三・五・三〇)の内容は注目されてよい)。

また日本国憲法二八条所定の労働基本権が、労働者の労働条件等の「経済的地位」の向上を目指した絶えざる権利のための闘争の結果、実定されたものである以上、憲法二八条は、争議行為に対する刑事免責を内含していると解さなければならない。従って、争議行為の刑罰からの解放の問題は、労組法等の解釈・運用に際しても、当然、労働基本権確立の基本的、前提的な事柄として考えられなければならない。換言すれば、憲法二八条、或は強制労働を禁止した憲法一八条の趣旨は、労働争議自体について、可罰的違法性を否定していると考えられるのである。

本判決が、こうした点について、従来の判決と異なっており、配慮を加えるに至ったのが分るのである(なお、争議行為と刑事罰の問題については、

宮内府「官公労における刑事責任」(季刊労働法四五号)が詳しい。他、沼田稲次郎「官公労における権利闘争の断面」(季刊労働法二九号)、恒藤武二「公労法」(一七条と労組法第一条第二項との関係)(別冊ジュリスト法学教室第五号一七六頁)、中山和久「公労法第一七条違反の争議行為と刑事責任」(綜合法学五巻三号等参照)。

二 「正当性の限界」をこえた争議行為と刑事制裁

本判決が、公労法一七条違反の争議行為に労組法一条二項の適用を認めたのは、本判決の積極的な側面として評価しなければならないが、他面に於て刑事免責の対象になるのは「正当な争議行為」に限られるとして、以下に述べる三条件の「枠」をはめ込み、その「枠内」での刑事罰からの解放を主張している点である。即ち、判決は「争議行為が労組法一条一項の目的のためでなくして政治的目的のために行なわれたような場合であるとか、暴力を伴う場合であるとか、社会の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には、憲法二八

条に保障された争議行為としての正当性の限界をこえるもので、刑事制裁を免れないといわなければならない。」と主張している。

しかし、争議行為がこの三条件にかかわる場合は「刑事免責」を受けないとしている点は慎重な検討を要する。何故なら、現実の問題として、労働争議には争議行為の「正当性」が如何なるものかについて判断を下さなければならぬことがしばしば起るが、本判決に於て、「政治目的」「暴力」及び「長期の争議」と制限要件を並列的・概括的・一般的・抽象的に列举する必要が果してあったであろうか。疑いなしとしない。もしこの三条件のルーズな拡張解釈、濫用解釈に陥ると、一旦刑事罰から解放された争議行為の原則も、その根底が動揺して、我が国の労働運動の発展に大きな掣肘を加える懸念がある。

1 「政治的目的」のスト

先ず、「政治目的」の概念について検討する。一般に労働者又は労働組合が、使用者に対してなす争議行為は、労働者の「経済的地位」の向上を目ざすいわゆる「経済スト」を中心としてなされることは言うまでもない。これに対して、政府の行っている政治、国会の立法行為等に対してなされるストは、いわゆる「政治スト」と称されている。しかし、ストの正当性(憲法二八条及び労組法一条二項の目的)から判断するとしても、あるストを「経済スト」か又は「政治スト」かに載然と概念区分できるか否かは必ずしも明らかではない。従つて、「経済スト」のみが労組法一条二項の刑事免責の保護を受け、「政治スト」に対しては保護は与えられないということに、直ちにはならないと考えられる。

というのは、現在社会は、政治と経済が密接に関連して、「政治スト」と「経済スト」とを区別しがたくしている側面があり、同時に「政治スト」を惹起せしめる政治的要因が介在することも否定しえないのである。

資本主義が高度に発達した今日の複雑多岐な社会にあっては、労働者の「経済的地位」の向上の問題は、常に直接間接に具体的な政治目的とかかわり合いを持たざるを得なくなってきたといえよう。第二に、政治ストが打たれる場合の政治的状况は、概して労働者の「経済的地位」の向上を阻害するマイナスの力が、政府ないし資本の側によって直接・間接に加えられる場合が少くない。

そこで「政治スト」の概念を如何に把握すべきであるかという問題であるが、これについて従来より種々の立場が考えられてきた。その代表的な考え方は、政治ストの目的及び対使用者を基準として、「政治スト」と「経済スト」を区別しようとしたものが多い。しかし、政治ストの概念を明確ならしめ、その是非を論じるに当っては、前提として、憲法的視点よりする理解が必要と考えられるのである。

国民は、憲法二五条によって、狭義の生活権（生存権）が保障され、憲法二六条、二七条及び二八条により、個々の諸生活権が保障されている。しかも、労働者にとって憲法上、最も具体的な権利として保障されているのはいうまでもなく、憲法二八条所定の労働基本権である。これら一連の諸生活権の法的性格は、自由権と異なって、国家に対して一定の作為を要求することのできる積極的な権利であると考えられる。諸生活権の法的性格が、私生活に関する国務請求権と呼ばれるゆえんである（田畑忍「憲法」学講義参照）。とすれば、国民は、憲法上、労働条件を含む生活条件の改善をめぐって、国家（具体的に
は議会等）に対して、一定の積極的な要求をする権利を有していることになる。

また、こうした生活権をめぐる諸要求の行動は、最も具体的な姿として「ストライキ」として発現される場合が起りうる。従って、このような行動は、基本的には、憲法二五条所定の生存権の確立を志向しつつ、憲法二八条の労働基本権の行使に包摂せられる性格をもつと考えられるのである。このように考えられるとすれば、労働者が自己の直

接の使用者に対して行使するいわゆる「経済スト」の枠をはみ出たストライキも、憲法二八条の保護の対象となると考えられなければならない。ストライキの内容に関していうならば、最低賃金制、週四〇時間労働制の要求、或は諸種の社会保障立法の内容の改善のために行使されるストライキ、或は現に労働者が有する団結権等の諸権利を制限・剥奪しようとする国家の政治や、政策等に対するストライキは、例え政治ストと称されていても、そのストライキの内容が、労働者の労働条件、経済的条件に直接かわりをもつので、その限度で、憲法二八条の保護を受けるものと解されるのである。

これに対して、同じく政治ストと呼称されていても、反戦ストや内閣退陣ストは、そのストの目的が、労働条件、生活条件と直接又は第一義的にかかわりあいをもっと考えられないから、憲法二八条の保護を受けないと考えるべきである（（同旨渡辺洋三「政治ストと労働運動」法時三九卷一号参照））。というよりも、こうしたいわゆる純粋な政治ストライキは、憲法上、二八条以外の諸権利の発動として考えられるべきで、例えば、反戦ストなどは、国際平和を希う表現行動と考えられるものであって、仮りにその主体が労働組合であっても、憲法二一条の表現の自由権の行使として考えられる法的性格をもつと解せられる。即ち、国民全ては（（公共労働者を当然含む））、憲法二一条の表現の自由権の行使として、諸権利の実現のため、或は憲法の実施を要求して、政治ストの形において、行動を起す場合がありうるのである。

同時に純粋な政治ストの問題は、ここでは紙数の関係で述べることができないが、「抵抗権」の問題と関連づけて考慮されなければならない側面があることを指摘しておかなければならない（（憲法上の抵抗権については、例えば、田畑忍「日本国憲法と抵抗権」、小林直樹「憲法における順法と抵抗」（憲法研究）が詳しい）。

以上、いずれにしても、労働者の生活条件の改善を第一目的とした「スト」は、労組法一条の目的にかかわりなく、

憲法二八条の保護を受けるものと解されるのである。従って、このような意味でのストライキを、わが国の政府等の態度にみられる如く、「政治スト」と呼称して、違法視することは、憲法上、論理的根拠を欠いているものといわなければならないのである。（例えば、片岡昇「政治スト、同情スト」労働法一六号八〇頁以下、吾妻光俊・野村平爾他座談会「デモと政治ストをめぐって」季刊労働法三七号一二四頁以下参照）

現実の争議行為について、検察・警察の争議行為に対する不当な干渉・介入等がなされてきているのを看過することはできない。例えば、本件について云えば、起訴されたものは八名に過ぎなかったが、捜査段階では、多数の検挙者を出すと同時に組合事務所、組合幹部の自宅等が、全く不当な捜索を受けた事実を否定するわけにはゆかない（野村平爾「中郵事件判決の意義」労働法律旬報No. 460, p. 6. 参照）。最近でも、昭和四一年十月二日のいわゆる「ベトナム反戦スト」・「人事院勧告完全実施スト」に対して、権力の側は、直ちに反戦スト勢力の中心と目された日教組本部・幹部の自宅等に対して不当な「搜索」と「逮捕」とを強行している。またスト直後、国鉄は、この反戦ストで「四〇九人」を処分し、郵政省は、全通労組に対して、中央執行委員五人を含む「一八五五人」を処分している（朝日新聞、昭和四一・一一・二二日及び二・二三日号参照）。従ってかかる一連の事態をみると、政府・権力の側は、公共労働者のスト行為を単に違法視するだけではなく、完全に治安対策として処罰しようとしていることが明らかである。かかる意味で、「政治的目的」概念に如河なる意味と内容を含ませるかにより、「政治的目的」概念の濫用が予想されなくはない。そのようなこととなれば、今回の判決は、争議行為を抹殺することになりかねないのである。

2 「暴力を伴うスト」と「不当に長期で国民に重大な障害」をもたらすスト

第二の要件たる争議行為が暴力を伴う場合、第三の要件たる「社会通念に照して不当に長期」なストが行なわれる場合についても、慎重な検討を要する。正当性を逸脱する争議行為は、憲法二八条が保障する争議行為の正当性及び

労組法一条一項の「正当」性の概念より、客観的に決定されてくるものであり、単に形式的、表面的に上述の二要件が論断されてはならない。

例えば、「暴力」についていえば、暴力自体（有形力）は、労組法一条二項但書との関係で違法性を有することは明らかである、従って、暴力が排除されなければならないことに異論はないが、問題は、争議行為中に、派生的・偶発的・附随的に生じた実力行使を直ちに暴力とみて、刑事免責を奪ってしまうことである。今回の判決の要件がかかるものまで含ましめるとすると、これは、争議行為の否定につながるという意味で認められないであろう

（なお、この点については、例えば雑賀芳三「公団体職員の争議行為」月刊労働問題四二年一月号）及び峯村光郎・伊藤正巳他参照「全通中郵事件最高裁判決」へ座談会ジュリスト四一年十二月）。従って、「暴力」を伴う場合の概念は、実力行

使を具体的に吟味する必要がある、同時に解釈の問題としては、暴力を厳格に、狭く解して、争議行為の正当性の幅を広く解するようにしなければならないであろう（なお、瀬元美知男「争議行為の態様と正當性」労働法大系三三三頁参照）。

第三の「社会の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」の要件も、抽象的、概括的な漠然とした基準以外のものではない。即ち、「社会通念」、「不当に長期」及び「国民生活に重大な障害を及ぼす場合」の何れも、相対的な概念である。しかも、法解釈の問題としては、この判決中、争議行為制限の一般的基準を示したところでは、制限は「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」のみ考慮しなければならず、刑事制裁を科す基準も、必要やむを得ない場合に限定している。このような次第であるから、例えば野村平爾教授の如く「なぜ、同じ『国民生活に重大な障害を生ずること』がある時は一条二項のように違法性を持たず、ある時は一条二項の適用がなく可罰的違法性ともつかのか。もし論理的一貫性をつらぬこうとすれば、それは国民生活によえる障害の程度によって区別するのだ、とても考えなければならぬことになろう」（野村、「全通中郵事件判決と残された問題点」法時三九卷一頁）

六二) という批判も当然に起るのである。

実際の考慮からしても、この概念を適用することは難かしい。例えば、国鉄、全通いずれにしても、何週間にわたるストライキを行使したことは未だないのであって、二三時間か、又は長くて半日ぐらいのものである。このようなわが国の争議行為の実態を客観的に捉えないで、一般的・抽象的に刑事制裁を免れないとする「基準」なるものを将来に向けて設定することは、大きな疑問である。(この点について、座談会青木宗也・中山和久他「中郵判決の成果・問題点と今後の権利闘争」労旬六一五・六一六号参照。)

三 公労法一七条違反の争議行為と事業法(郵便法七九条一項)

三公社五現業の職員が、公労法一七条に抵触した行為をなしたとき、如何なる処罰に附せられるか否かは、既に述べた如く、先ず公労法自体が如何なる定めをしているかで定まる。この点、本件第一審判決が、公労法一七条合憲説に立ちながらも、一七条違反の行為に対しては、慎重な配慮がなさるべきことを強調しているのが注目される。即ち、「公労法一七条は違反でないといっても、憲法上保障された勤労者の権利に対し、公共の福祉を維持するために加えられるやむを得ない制限なのであるから、同条違反の効果としてどのような制裁が課せられるかは同法の明文に従って慎重に制限的に解釈すべきものであって、明文を離れてみだりに拡張的に解釈するようなことは厳に慎まなければならないと考えられる。……第一七条は、一切の争議行為並びにその共謀等を禁止し、第一八条は右禁止に違反した職員は、解雇されるものと規定しているけれども、第一七条違反に対しては処罰規定が存在せず、」(昭和三七・五・三)と主張している。そこで問題は、公労法一七条違反の争議行為が、公労法以外の刑罰法規(例えば、郵便法七九条一項、鉄道営業法二五条、公衆電気通信法一一〇条)でもって処罰できるか否かである。本件に限って云えば、事業法たる郵便法七九条の規定が、争議行為に適用されるか否かという問題である。今回の最高裁判決は、結論として争議行為に適用されるものと解している。即ち、

「この罰則は、もっぱら争議行為を対象としたものでないことは明白であるが、反面で、郵政職員が争議行為として右のような行為をした場合にその適用を排除すべき理由も見出しがたいので、争議行為にも適用があると解するほかはない。」と。

しかし、判決自身も、事業法としての郵便法の法的性格に注目している如く、郵便法七九条は、元来争議行為の処罰を対象として制定されているものではない。即ち、スト行為は、事業法たる郵便法七九条の構成要件に該当しないと考えなければならぬ。郵便法第七九条一項は「郵便の業務に従事する者がことさらに郵便物の取扱をせず、又これを遅延させたときは、これを一年以下の懲役又は二万円以下の罰金に処する」と規定しているが、本条の内容は、憲法二八条所定の集団行動としての争議行為とその法的性格を異にして、郵便業務に従事する個人が、ことさらに（故意）に郵便物不取扱いの行為をした場合を対象として規定したものと解される。まして単純な業務の抛棄や怠業などに対して適用される根拠はない。故に、公労法自体に刑事制裁の規定がないという理由でもって、郵便法七九条の適用を是認すべきではない。この点、本判決の岩田裁判官の補足意見が「郵政職員が公労法一七条一項に違反した争議行為として同盟罷業または怠業をした場合に当然郵便法七九条一項を適用してこれに刑事制裁を加えうるとすることは、明らかに現行法秩序の精神に反する解釈」と主張しているのは注目されよう（かかる事業法による処罰を否定する考えは、（労働法学会の通説でもあるが、例えば、沼田稲次郎「官公労における権利闘争の断面」季刊労働法第二九号・峰村光郎「最高裁全通中郵事件」季刊労働法第六二号九二頁、恒藤武二「公労法第一七条と労組法第一条第二項との関係」ジュリスト、法学教室 27:3、一七七頁、及び季刊労働法第四五号「官公労働者の争議行為と刑罰」に関するアンケート・労働法律旬報 27:586「官公労働者に対する刑事弾圧をめぐって」に））。

要するに、公労法一七条違反の争議行為に対して、公労法以外の法律を適用して、刑罰の対象とすることは許されず、公労法一八条の「解雇」の制裁のみが予定されている点を再確認しておく必要である。この点、本判決が、「合

理的理由」がある場合には、争議行為に郵便法七九条の適用を是認していること自体、反省すべき余地が残されていると考えられる。

四 争議行為制限に関する本判決の基本的立場

1 憲法二八条と公労法一七条

本判決の特色は、既述の如く、公労法一七条違反の争議行為に対して、労組法一条二項の適用があったところにあるが、この結論を導き出す上で、基本的人権、殊に労働基本権の行使とその制限について、憲法の立場から論じられているので、ここに本判決の立つ基本的立場とその是非について検討しておく必要がある。何故なら、労働権の行使とその制限の問題は、単に公企体職員ばかりでなく、公務員(国・地)の労働権の在り方にも直接かわってくる問題だからである。

本判決は、憲法二八条の労働基本権の在り方に言及し、従来の判例と異なっており、非常に詳細に、この労働権の行使が制限される場合の一般的「基準」を提示した。即ち、「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的」として決定しなければならぬとする、いわゆる「比較衡量説」を採用すると同時に、「その制限は、合理性の認められる必要最小限度のものにとどめなければならない」、或は又「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」と限定的・特定の制限のみが許されることを力説している。

元来、憲法が国民(公共労働者を当然含む)に保障する個々の基本的人権の行使は、公共の福祉の要請がある場合、その一般的、一律的の制限に服することなく、最小限度の特定の・限定的の制限のみが許容されていると考えなければならない。こ

のことは、日本国憲法が国民に保障する基本的人権の法体系の担う主要な特色ともいふべきものであるが、殊に憲法一一條が基本的人権の永久不可侵性を規定し、一三條で国家機関に対して立法その他の国政の上で最大の尊重をすべき法的義務を課していることから明らかなである。このような観点から本判決が、労働権制限の一般的「基準」として「合理的な必要最小限度」の制限のみを是認しているのは評価されなければならない。しかも、ここで「合理的」という意味は、憲法が許容する最小限度の「特定化」、「限定化」された意味での「制限」と考えられる必要がある。

しかるに、争議権の制限について、右のような基本的立場を明示した最高裁判決は、他方において、公企体職員に對して一律に「争議行為」を禁止している公労法一七條に對しては何らその基本的立場を生かしていないように見うけられる。即ち、「上告趣旨は、公労法一七條一項の規定が憲法二八條および一八條に違反して無効であるという。

しかし、右の規定が憲法の右の法條に違反するものでないことは、すでに当裁判所の判例とするところであり(前者については、昭和二六年(あ)第一六八八号同三〇年六月二二日大法院判決、刑集九卷八号一一八九頁、後者については、昭和二四年(れ)第六八五号同二八年四月八日大法院判決、刑集七卷四号七七五頁)、公労法一七條一項の規定が違憲でないとする結論そのものについては、今日でも変更の必要を認めない」と簡単に一七條の合憲性を是認しているからである。

従つて、一七條違反の争議行為が、刑事制裁の対象にならぬと判示した今回の最高裁判決も、こと公労法一七條自体については何ら新しい合理的な見解を提示するに至らなかつたということがいえよう。判決が、一七條の合憲性に關して右のような不可解な結論を導いた理由、即ち公労法一七條が違憲でないとする根拠は、「五現業および三公社の職員の行なう業務」が「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」ということに求めている。いわば公労法の適用を

受ける職員の業務は、「社会公共性」が強いから、その争議行為は一律に制限しても「合理的」な制限であり、「合理的」な制限の枠内であるというわけである。しかしながら、判決が、労働権の制限の基準は「必要最小限度」にとどめなければならないとする立場に立つ以上、その論理の行きつくところ、それは単に労働者の提供する「職務」や「業務」の形式的・表面的な性質の「公共性」あるいは「公益性」「社会性」の強さのみで制限の幅を一律に決定してはならないのであって、それぞれの職務や業務の内容に応じて、特定の制限の「幅」を決定しなければならぬと考えられる。更に「公共性」概念の強弱は、必ずしも明確に判別できるものではない。よくいわれるように私鉄より、国鉄の方が「公共性」が絶対的に強いとは必ずしもいえないし、判決の触れている如く、「公務員と公労法の適用を受ける公共企業体等の現業職員とを比較すれば、右の公務員の職務の方が公共性の強いことは疑いをいれない」とは一概にいえないことである、即ち、一般的、抽象的に、公企体職員の職務より、公務員の職務の方が「公共性」がより強く、高いとは必ずしもいえないことである（なお宮内府「最高裁判決を読んで」（労旬六一五、六一六号六三頁参照））。

また公労法一七条は、公企体職員全てに、争議行為を禁止しているが、周知の如く、専売公社職員などの争議行為が、国民生活に重大な障害をもたらすとは、必ずしも云えないのである。ドライヤー報告も、この点に着眼して、「現在、日本の法令においては、その活動の中断が社会に対し現実の困難を課する企業と、このような中断がより小さい程度に公共の利益に影響をおよぼす企業（例えば煙草専売）との間になんらかの区別も設けていない」（「ドライヤー報告」片岡（昇、中山和久訳五四九頁）と）として、合理的な区別のなされる必要のあることを指摘している。

このように、公企体職員の争議行為に対して、一律禁止をもって臨んでいること、及び公企体職員の争議行為が、必ず国民生活に重大な障害をもたらすと一律に考えていることは、本判決であらかじめ前提した争議行為制限の基調

を崩したものとなり、論旨一貫性を欠くものといわなければならない。従って、本判決に示された公法労一七条自体についての見解は、結局、憲法二八条等の視点より是認することのできないもので、この判決の最大の欠陥となっていると考えられるのである。

2 憲法一五条と公務員の労働基本権

公務員の労働基本権をめぐる問題は、戦後いわゆる「政令二〇一号」(昭和二年七月二日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基づく臨時措置に関する政令)に端を発して、その争議行為禁止をうたった政令の内容が公務員法等に組み込まれてきたのであるが、周知の如く、この政令二〇一号に関する最高裁判決(昭和二年四月)が、公務員の労働基本権制限に関するリーディングケース (Leading Cases) として支配的な影響を同種の裁判に及ぼしてきたことは否定できない。政令二〇一号事件の判決は、次の如く述べている。「国家公務員は、国民全体の奉仕者として(憲法二五条)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(国家公務員法九六条一項)性質のものであるから、団結権、団体交渉権等についても、一般に勤労者と違って特別の取扱を受けることがあるのは当然である。従来の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、本件政令二〇一号が公務員の争議を禁止したからとて、これを以て憲法二八条に違反するものということはできない。」(最高裁大法廷、昭和二四年(六八五号、昭和二四年・四・八棄却最高刑集七卷四号七七五頁)

右のような理由により、公務員は、一律に争議権を剥奪され(国公法九八条、地公法三七条)、団体交渉権を制限されている。いわば、憲法一五条が定める「全体の奉仕者」という概念を、権利制限の根拠として、主観的に読み替えて今日に至っているところに問題があるといえよう。

しかし、憲法一五条をどのように理解するのが正しいか否か。この問題は、既に多くの憲法学者、労働法学者により論議されてきた事ではあるが、次のような基本的理解が必要であろう。即ち、憲法一五条は、民主的公務員制の本質を定めた規定であり、その第一項は、民主主義に照応して、国民による公務員選免権を、第二項は、公務員が一部の奉仕者ではなくて国民全体の奉仕者であることを定めているのである。かかる民主的公務員制を定めた根幹規定を根拠に、あるいはそれを逆手にとって、公務員たる国民の労働基本権を否定してはならないことは今更いうまでもないことである。

本判決は、その点、政令二〇一号事件最高裁判決と異なつて、公労法一七条等の解釈を導き出す過程で、或は又、争議権を制限する一般的基準を提示した関係上、公務員の労働基本権の保障に言及することになつて、注目すべき主張をすることになった。即ち、「労働基本権は、たんに私企業の労働者だけについて保障されるのではなく、公共企業体の職員はもとよりのこと、国家公務員や地方公務員も、憲法二八条にいう勤労者にほかならない以上、原則的には、その保障を受けるべきものと解される。……憲法一五条を根拠として、公務員に対して右の労働基本権をすべて否定するようなことは許されない」(傍点)(筆者)と判示している。

従つて、政令二〇一号事件では、公務員の労働権制限の根拠を、どちらかという公務員たる身分 (status) に求めたと考えられるのに対して(なお、杉村敏正「公務員と憲法二八条」ジュリスト二〇〇〇号判例百選一、三七頁及び鶴飼信成「公務員制度」国家学会雑誌第七三卷第二号等参照)、本判決は、全体の奉仕者たる公務員の性格そのものを根拠として労働基本権を否定することは許されないとしている。そこに、公務員の職務の内容に応じて、その制限の幅も異なるべきであるという論理構成のなされるべき余地を開くことになつたと考えられるのである。もちろん、本判決が、争議権を一律に禁止した公労法一七条自体の合憲性について、何ら合理的な憲法的反省を

加えるに至らなかったこととの関連で推論するならば、公務員の争議権一律禁止・剥奪にも、憲法主義的反省が加えられるか否か、俄かに断定しがたい。

ともあれ、憲法一五条が、公務員労働者の争議権を一律的、一般的に禁止・剥奪する根拠とはならないのだとする考え自体は、評価さるべきであり、今後かかる前向の方向に於て、公務員の労働権の問題は解決されることが期待される。

又、本判決中には、「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」ということが強調されている。もとより、基本的人権を、代償機関を置くことにより、制限・禁止することが可能かどうかということ自体に問題があるが(なお、片岡昇「ILO闘争と最高裁判決」(労働六二五・六一六号・一〇頁参照))、実際問題として、公務員の争議権を奪ったその代償として設置された筈の「人事院」(又は人事委員会及び公平委員会)の今日までの活動についてみると、必ずしもその代償機能を十分に果しているとは云い難い。このことは、ドライヤー報告書さえ、正しく指摘しているところである。即ち「本委員会は、ストライキの禁止が、どの程度労働条件または苦情の救済に関する問題を解決するための満足な代償措置を伴っているかということを、とくに慎重に検討した。この目的のための現行の措置が十分である、ということについては、満足すべき状態からほど遠いのである」「現行制度は、徹底的に検討される必要があるものと考える」

（「ドライヤー報告」片岡昇・中）と述べている。
（山和久訳五五〇頁、傍点筆者）

今後の問題としては、公務員に課されている争議権一律禁止(国公法九八条・地公法三七条)の枠が外され、同時に争議行為禁止を指導した者に科される刑罰(国公法一一〇条・地公法六一一条)の制裁の排除が強く要望せられるのである。刑罰をもって、スト行為を禁止することは、既に述べた如く、憲法二八条に反するだけでなく、強制労働禁止の憲法一八条、ILO一〇五号条約に違反

するからである。

五　む　す　び

公労法一七条違反の争議行為が、刑事処分の対象にならないとした本判決は、刑事免責を否定していたいいわゆる「三・一五最高裁判決」をくつがえした（変更）という意味で、まさに画期的判決といえることができる。

しかし、争議行為の刑罰からの解放という問題は、近代国家なら当然に、労働者の労働基本権として確立されていなければならない筈のものである。その意味では、わが国は、この判決を通じて、漸く公共労働者の労働基本権確立の端緒が開かれることになったと解されるのである。と同時に今回の判決を通じて、下級裁判所が公共労働者の争議行為の問題について、前向の姿勢をとることが期待されるのである。

しかし、他面、この判決に述べられた刑事制裁を免れない条件（政治的目的・暴力・不当に長期に及ぶ争議行為）の設定は、今後の労働運動の展開に問題を残すこととなった。しかも政治目的等の概念は、必ずしも明確になっていない。ゆえに、これらの諸点について、概念の明確化、具体化乃至それに対する徹底的批判が必要と考えられる。

また、この判決では、争議権を制限するに際しての最高裁の基本的立場が前提的に示されたにも拘らず、公労法一七条自体についての反省が何ら加えられなかったのである。下級裁では、公労法一七条に対して、その違憲性をつく判決がでる傾向にある。今後は、今回の判決で示された限定的・特定の争議権制限の原則に立ち、それを徹底せしめることによって、公労法一七条自体に対する反省が加えられることが期待されるのである。と同時に、公共労働者の労働基本権確立のために、わが国は、強制労働禁止を定めたILO百五号条約を批准する必要があるのである。