

札幌地裁昭四八年（行ウ）第九号、第十号、五二・三・三一判決

判 決

原 告 北海道

被 告 北海道地方労働委員会

参加人 X 1

主 文

- 一 原告の各請求を棄却する。
- 二 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実

第一 当事者の求めた裁判

一 原告の請求の趣旨

1 （昭和四八年（行ウ）第九号事件）

(一) 被告が参加人と原告間の昭和四五年道委不第三号事件につき、昭和四八年七月九日付でなした命令(別紙命令(一)記載のとおり)のうち主文第一項部分を取消す。

(二) 訴訟費用は被告の負担とする。

2 （昭和四八年（行ウ）第一〇号事件）

(一) 被告が参加人と原告間の昭和四二年道委不第一〇二号事件につき、昭和四八年七月九日付でなした命令(別紙命令(二)記載のとおり)を取消す。

(二) 訴訟費用は被告の負担とする。

二 請求の趣旨に対する答弁(被告及び参加人)

主文同旨

第二 当事者の主張

一 原告

1 参加人の地位等

(一) 参加人は昭和三六年一〇月一日付で北海道職員に採用され、以来、地方公営企業労働関係法（以下、地公労法という）三条八号にいう企業にあたらぬ北海道立釧路療養所（後に北海道立釧路病院と名称変更）に所属していたもので、身分は技術吏員、職名はボイラー技士として地方公務員法（以下、地公法という）五七条にいう単純な労務に雇用されるもの（以下単労という）に該当していたものである。

(二) 参加人は、北海道に勤務する職員を構成員とし、地公法五二条にいう職員団体たる全北海道庁労働組合（組織人員は、昭和四一ないし四三年当時約一八、五〇〇名、うち単労約四、〇〇〇名である。以下全道庁という）に加入し、その下部組織である釧路総支部（組織人員は、昭和四一ないし四三年当時約八八〇名、うち単労九九名である。以下総支部という）に所属しているものであるが、昭和三七年七月総支部下部の釧路療養所支部の執行委員となり、次いで昭和三九年七月から同四五年九月三〇日までの間総支部書記長及び全道庁地方執行委員の役職にあり、また、昭和三九年九月以降いわゆる組合専従となっていたものである。

2 参加人の各違法行為と原告の懲戒処分ならびに被告の救済命令

(一) (昭和四八年(行ウ)第一〇号事件につき)

全日本自治団体労働組合(以下、自治労という)は、これに加盟する各地方公共団体の職員団体等において人事院勧告の完全実施等の要求貫徹を目的として、昭和四一年一〇月二日の始業時から一時間のストライキを含む職場集会を開催する等の行動(以下、この項において統一行動という)をなすことを計画し、全道庁にその実施を指令したので、全道庁は同年一〇月八日開催の中央委員会において同計画の実施を確認・決定し、次いで総支部は同月一九日全道庁の右決定に基いてこれを実施することを確認、決定した。

そして、総支部は同年一〇月二日午前八時頃から午前九時三〇分頃迄の間釧路支庁々舎前庭において総支部役員、同支部職員の一部および支援労働組合員らを参加させて職場集会を開催し、又同日午前八時三〇分過頃から午前九時三〇分頃迄の間同庁舎正面および裏入口付近においてピケを行ったものであるが、参加人は全道庁地方執行委員および総支部書記長として右各確認、決定に参画し、職場集会において通知、連絡、経過報告を行いその運営に当たった外、ピケ指導を行ったものであり、参加人の右行為は地公労法一条一項前段および後段の規定に違反するものであった。そこで、原告は昭和四一年一二月二七日参加人に対し地公法二九条一項一号、三号に基き懲戒処分として四ヶ月間給料の一〇分の一を減ずる旨の処分に付した。

参加人は昭和四二年一二月二二日右処分を原告の不当労働行為であると主張して、被告に対し救済の申立(昭和四二年道委不第一〇二号事件)をなした。

(二) (昭和四八年(行ウ)第九号事件につき)

又、自治労は前同様、これに加盟する各地方公共団体の職員団体等において、人事院勧告の完全実施等の要求貫徹を目的として昭和四三年一〇月八日の始業時から一時間のストライキを含む職場集会を開催する等の行動(以下、この項において統一行動という)を計画し全道庁にその実施を指令したので、全道庁は昭和四三年九月一八日および一九日開催の定期大会において同計画の実施を確認、決定し、次いで総支部はその後間もなくして全道庁の右決定に基いてこれを実施することを確認した。そして総支部は昭和四三年一〇月八日午前八時三〇分頃から午前九時二七分頃迄の間釧路支庁々舎前庭において総支部役員、同支部職員の一部および支援労働組合員らを参加させて職場集会を開催し、又同日午前九時少し前頃から午前九時二七分頃迄の間同庁舎正面および裏入口付近においてピケを行ったものであるが、参加人は、全道庁地方執行委員および総支部書記長として右各確認、決定に参画し、職場集会において通知、連絡、経過報告を行い、その運営に当たった外ピケ指導を行ったものであり、参加人の右行為は地公労法一条一項前段および後段の規定に違反するものであった。そこで原告は同四四年一月二五日付で参加人に対し地公法二九条一項一号及び三号に基き、懲戒処分として戒告の処分に付した。

参加人は、昭和四五年一月二日右処分を原告の不当労働行為であると主張して被告に対し救済の申立(昭和四五年道委不第三号事件)をなした。

(三) 被告は右各事件につき昭和四八年七月九日別紙命令(一)および(二)のとおりの内容の命令を発し、その命令書写しは同月一二日原告に交付された。

(四) しかして右各命令の理由の要旨は、次のとおりである。

(1) 参加人の所属する全道庁及び総支部は、その構成員の大部分は労働組合法（以下、労組法という）の適用外である道の職員であるが、一部構成員に単労を含んでおり、この点でいわゆる混合組合に該当するが(イ)混合組合も、その構成員の労働条件の維持改善を図ることを目的とする団体である点において労働組合としての性質を有するものであり、ただ単労以外の職員については、その職務の性質上労組法の適用が排除されているに過ぎず、(ロ)単労については、昭和四〇年の地公労法及び地公法の一部改正により、単労が単労以外の職員の結成する職員団体に加入し得ることとなったが、その労働関係については、地公労法附則四項により当分の間は同法（但し、一七条を除く）および地方公営企業法（以下、地公企法という）三七条から三九条までの規定が準用される結果地公労法四条により労組法七条一号本文が適用される一方、単労については、地公企法三九条により地公法八条一項一〇号の不利益取扱いに関する救済手続が不適用とされているうえ、(ハ)抑不当労働行為の救済は団結権に対する侵害を排除することにあること等の点から考えると、混合組合は単労に関しては労組法上の労働組合として取扱うべきである。

(2)(イ) 参加人は、全道庁地方執行委員および総支部書記長として各統一行動実施の確認、決定に参画し、更に、総支部書記長として各職場集会における通知、連絡、経過報告などをしたが、この一連の行為は形式的には地公労法一条一項の禁止行為の「共謀、そそのかし、あおり」行為、地公法三七条一項後段の「争議行為等の企て、共謀、そそのかし、あおり」行為に当るものと一応認められなくもないが、右各法条の共謀、そそのかしなどの禁止規定は、すべてのものに対して形式的、一律に、かつ絶対的にこれらの行為を禁止しているものと解することはできず又右各法条に違反するものであるからといって、直ちに労組法七条一号の「労働組合の正当な行為」に当らなくなるものではない。即ち混合組合の役員たる場合においては当該団体の方針に決定的影響力を行使し得る地位にあるかどうか、その争議行為の目的、態様、その職務の停廃に及ぼした影響などを具体的に勘案し、上記禁止規定によって保護しようとする法益を考慮し、又同禁止規定は労働基本権の制限であるから、労組法が保障する労働基本権ことに労働者の団結権の保護目的、その法益とを比較衡量し、これを合理的に解釈すべく労組法七条一号の「労働組合の正当な行為」に該当するか否かを判断すべきである。

(ロ) 本件の場合には、参加人の右行為のうち単労の労働条件に係わることについてはまさに労組法七条一号の「労働組合の行為」に該当するものというべく、しかして、全道庁および総支部の各役員として行った行為はその各構成員のうち単労以外の一般職員の本件統一行動についての行為にも係りがあるところ、

(イ) 現行制度では、公務員の労働基本権を制限する代償として、国家公務員

の場合には、人事院の意見や勧告によって、また、地方公務員の場合には単労を含めて人事委員会の意見や勧告によって、それぞれの給与その他の勤務条件が保障される建前になっていたが、従前、国はその財政事情などの理由で勧告どおり実施することがなく、また、道においても国が行なう実施方法と現実には同様の措置を行なってきたところ、本件統一行動は、この人事院勧告の完全実施およびその他の要求を目的として行なわれたものであり、その目的において不当、違法なものとはいえないこと、

(Ⅱ) 参加人は全道庁地方執行委員および総支部書記長としての立場上、本件統一行動の計画実施が上部機関から指令されている場合、その実施に反対することができ難かったこと、

(Ⅲ) 参加人は、本件統一行動実施の確認、決定に関する機関決定において事実上決定的な影響力を行使しうる地位にあったとは認めがたいこと、

(Ⅳ) 本件統一行動のピケにより、釧路支庁職員のうち約二四〇名（昭和四二年道委不第一〇二号事件）一約一三〇名（昭和四五年道委不第三号事件）一の入庁が一時阻止されたが、それは始業時から三〇分程度（昭和四二年道委不第一〇二号事件）一二七分程度（昭和四五年道委不第三号事件）一であって、これがその業務に格別の障害があつて、住民に特段の不利益を与えたものとは認められないこと、

右のような各事情に、労組法が保障する労働者の団結権の保護目的を考慮すると、参加人の行為は地公労法一一一条一項及び地公法三七条一項の共謀、そそのかしなどの禁止規定により保護しようとする法益を害したものとはいえず、労組法七条一号の「労働組合の正当な行為」の範囲内にあたるということかできる。

(3) しかれば本件処分は、参加人に対し、労働組合の正当な行為をしたことの故を以て不利益な取扱をしたものというべきであるからその取消を免れない。

3 救済命令の違法

前記各救済命令には、次のように事実の認定ならびに法律上の判断を誤った違法があるから、取消を免れないものというべきである。

(一) 本件命令は労組法二条の解釈を誤り、職員団体たる全道庁を労組法上の「労働組合」と解したこと、

(1) 被告は、命令書において、全道庁のごとき混合組合に加入している単労について労組法の適用があり、混合組合はこれら単労に関しては労組法上の労働組合として取り扱うべきものであると断定している。

(2) しかしながら、本件命令がいういわゆる混合組合は、労働条件の維持改善を目的としている点で労働組合と類似の性格を有するが、労働組合ではなく、あくまでも地公法上の職員団体なのであり、全道庁は、「労働組合」の名称を付してはいるが、地公労法上の労働組合ではなく職員団体にほかならない。従来、単労が地公労法附則四項のもとに地公労法五条にもとづく労働組合を組織することはできたが、地公法上の職員団体を結成し、もしくはこれに加入できなかったものの事実上これらの者が職員団体に加入していた現状にかんがみ、昭和

四〇年の一連の法改正は単労については、

(イ) 地公労法五条にもとづく労働組合を組織して地公労法および労組法の準用を受ける

(ロ) 地公法五二条にもとづく職員団体に単労以外の職員と混合して加入する

(ハ) 単独の職員団体を組織する

の各方法を自由に選択できることとただけである。

法文上からみても地公労法附則四項において、同法四条を準用して単労が労働組合を結成した場合の労組法の適用を明らかにし、さらに地公企法三九条を準用して読み替え規定を置いたうえで地公法五二条ないし五六条の職員団体規定の適用をして、職員団体への加入の根拠を明らかにしたにとどまるものである。従って、それ以上に本件のような職員団体について、単労のみに関しては労働組合として取り扱うべき旨を定めた規定はどこにも存しないのである。

したがって、これらのことから職員団体に加入している単労について労組法を適用すべしとの結論は導き得ないものである。

(3) とすると、結局、被告の前記(1)の本件判断をとるには、全道庁のごとき職員団体そのものが、単労として労働組合を組織したものといえるかどうかにかかるといえるものである。

(イ) まず、全道庁は労組法二条の労働組合でない。

労組法二条によると、労働組合の定義として「労働者が主体となって……組織する」と規定されているところ、地公法五八条一項において、一般職に属する地方公務員（以下一般職の職員という。）について、労組法の適用が除外されている結果、これらの者は労組法三条のいわゆる「労働者」に該当せず、従って後記のとおりその大多数が一般職の職員である全道庁は、「労働者が主体となって……組織する」とは言えず、従って労働組合とはいえない。

(ロ) また右視点から、昭和四一及び四三年の各統一行動当時の全道庁について考察すると、

(Ⅰ) 全道庁は職員団体である。従って、全道庁に加入している単労は、自ら労働組合を結成せずに職員団体に加入したものであること、

(Ⅱ) 全道庁総員約一九、〇〇〇人のうち、単労は二割強の約四、〇〇〇人のみであることが明らかであること、

(Ⅲ) 全道庁本部執行機関の役員構成は執行委員長、副執行委員長、書記長、会計各一名、中央執行委員七名であり、釧路総支部は執行委員長、副執行委員長、書記長各一名、執行委員七名であるところ、単労は、全道庁本部執行機関としては一名もおらず、釧路総支部執行機関についてみてもわずかに一名を数えるのみであること、

以上のことからみてもその実体は職員団体である。

とすると、職員団体に、全道庁のごとく、右程度の単労が加入していても、職員団体としての性格になんら消長を及ぼさないものである。

(4) 以上の次第で、全道庁は、単労を含む職員団体であるからそれ自体として同

法七条一号にいう「労働組合」にはあらず、参加人の行為は職員団体の行為であって、同法七条の「労働組合」の正当な行為に該当しない。

- (二) 参加人の行為は職員団体としての行為であるのに、単労の行為と解したこと、
- (1) 本件命令において被告は、参加人の一連の行為を二面的に評価し、単労の条件に係わることについては、労組法七条一号の「労働組合の行為」に該当し、全道庁および総支部の各役員として行った行為は、その各構成員のうち、単労以外の一般職員の本件統一行動にも係わりがあるとの構成をなした。
 - (2) しかしながら、本件各統一行動は、自治労と同組合に加盟する各地方公共団体の職員団体等において、統一的になされたものである。そして前記参加人は、単労たる北海道職員によって組織された単労主体の労働組合もしくは参加人の所属する釧路病院の単労によって組織されたところの労働組合自体の独自の行動として行動したものでないことは明白であり、同人を含めた単労独自の行動でもない。かえって目的は、人事院勧告の完全実施というものであり、また、形態からいえば、参加人は、全道庁の役員として全道単位の闘争の確認、決定に参画していること、現実に自己の所属する職場以外の釧路支庁において職場集会をし、かつ、ピケを行ったというものであって、以上の事実と前記(一)で考察した全道庁の実態（構成および役員における単労の極めてわずかな比重）とを考え合わせなら、全道庁の本件統一行動は、まさに職員団体としてのものであり、従って、これに参画した参加人の行為も職員団体としての行為にほかならない。
 - (3) とすると、職員団体の構成員として行われた参加人の行為に対する原告の本件処分は、労組法七条に規定する不当労働行為に該当しない。

従って、参加人のなした被告に対する不当労働行為救済申立事件について、被告は参加人の主張する事実が不当労働行為に該当しないことが明らかなものとして、労働委員会規則三四条一項五号によりその申立を却下すべきものであったのである。

- (三) 本件命令は地公労法一一条一項につき最高裁判例に抵触する解釈をし、労働委員会の審査権の範囲を逸脱もしくは濫用したこと、
- (1) 労働委員会の権限につき、労組法二〇条は使用者が同法七条に違反して不当労働行為を行った場合に対する救済をその内容の一にしている（同法二七条）。右救済命令の性格については、一般に裁判所の判決・決定と異なり、ある事実に対する法律判断を与えるというのではなく、不当労働行為に該当する事実があった場合にその不当労働行為の事実を救済するに必要な措置を命令する行政行為と解される。
 - (2) いうまでもなく、日本国憲法は、立法、行政、司法の三権分立主義の建前をとり、行政法規の適用に関する紛争を含め一切の法律上の争訟を裁判する権限を司法権と解し、これを裁判所に帰属させている。

これに対し、労働委員会のごとき行政委員会は、行政機関として所管事務につき本来の行政権限のほか準立法的準司法的権限を併せ有するので、右三権分立主義のもとでその矛盾を避け、これを準立法的準司法的なものとよんで、そ

の限りで、適法性を是認されているにすぎない。

しかして、準司法的手続とは、委員会その他の行政機関が当事者の申立により第三者または自ら当事者の一方としての立場にたちながら、個人の法律上の権利にかかる具体的事件を、あらかじめ与えられた法令を適用しつつ審理判断する場合の手続であると解される。

従って、労働委員会の審査権は、現行の法令を適用しつつ不当労働行為の該当事実があるかどうかの事実を認定し、右認定にもとづき必要な措置を命令することを内容とするものであって、不当労働行為の事実の認定にあたり現行法令を恣意に解釈することは、明らかに審査権の範囲の逸脱ないしは濫用といわざるを得ない。

- (3) 本件各救済申立の内容は、原告において参加人のなした行為が地公労法一一一条一項に違反する違法な行為であるとして地公法二九条一項により微戒処分として戒告処分に付したことに對し、参加人の右行為が労働組合の正当な行為であるから原告の右処分は不利益取扱いであるというにある。

従って、被告労働委員会としては、参加人のなした行為が労働組合の正当な行為に該当する事実があるかどうかをまず判断することになるが、その場合本件では、地公労法一一一条一項に違反する違法な行為に該当するかどうかを判断すればよく、またそれで足りるものである。

最高裁判所は昭和四八年四月二五日の判決（最高裁昭和四八年四月二五日判決刑集第二七卷五四七頁。以下最高裁四・二五判決という。）をもって「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對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り」、「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……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……憲法二八条に違反するものではない」として争議行為禁止規定の合憲性を認めているのである。

従って、右最高裁四・二五判決以後においては、労働委員会として独自に禁止規定の限定解釈をとることは、一種の立法的措置といふべきものであって審査権の範囲を逸脱したものといわざるを得ない。

- (四) 本件命令は、地公労法一一一条の解釈を誤ったこと、

- (1) 地公労法一一一条一項、地公法三七条一項は、公共企業体等労働関係法一七条一項、国家公務員法九八条二項と同様、一切の争議行為を禁止し、また、これら禁止行為の共謀、そそのかし、あおり行為を禁止する旨規定している。

これは、地方公務員は公共の利益のため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地方住民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、また、そのおそれがあるからである。

しかし、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、

この保障と住民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれることが必要であると解されるところ、参加人のごとき単労についてみると、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、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ている（地公労法附則四項、地公法三九条、地公法五二条三項）ばかりではなく、労働組合を結成し、又は加入することができ（地公労法五条一項）、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、およびこれに附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（地公法五五条一項）ものとされているのであり、団体協約を締結する権利は認められていないとはいえ、原則的には交渉権が認められており、しかも、職員は右のような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はもとより、その職員団体の正当な行為をしたことのために当局より不利益な取扱いを受けることがなく（地公法五六条）、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（地公法五五条一一項）。なお、地公労法五条により労働組合を結成した場合には、以上の諸権利の外、賃金その他の勤務条件ほか一定事項につき団体交渉をなし、労働協約を締結することができることとされているのである（地公労法七条）。

また、このように、その争議行為等が勤労者を含めた地方住民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、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、給与その他に関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに人事行政機関として準司法機関的性格をもつ人事委員会を設けている。

ことに、地方公務員は、条例によって定められる給与準則に基づいて給与を受け、その給与準則には給料表のほか法定の事項が規定されるなど、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、人事委員会は公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、たえず研究を行い、その研究、成果を地方公共団体の議会もしくは長または任命権者に対し報告し、毎年少くとも一回、給料表が適当であるかどうか、また給料額の増減変更につき、地方公共団体の議会および長に対し勧告することかできるとされている。

- (2) 以上のとおり、公務員の従事する職務には公共性がある一方、法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って、公務員の争議行為の禁止とその労働基本権の保障措置は法体系そのものの中において調和的に規定されているものである。

従って、地公労法一条、地公法三七条による争議行為の禁止およびこれら禁止行為の共謀、そそのかし、あおり行為の禁止は文理上はもちろん、右にみた通り実質的にも文言通り禁止しているものであって、被告の判断のようにその目的、態様などにより右解釈を左右すべきいわれは全くないといわなければならないし、また、右判断のいう右禁止規定と労働基本権の保護との調和は、

前記の通りすでに全体の法体系の中において十分なされているものであって、ことさら個々の規定の解釈によってなすべき必要はないばかりか、右判断の解釈は立法目的に反して法の規定を空洞化するに等しく、文理解釈の範囲を逸脱しているものといわざるを得ない。

よって、参加人の行為は、地公労法二六条に該当する違法な行為であって、正当性を有しないのであるから、「労働組合の正当な行為」ということはできないものである。

- (3) しかも本件命令は、参加人の行為について、
- (イ) 本件事案の直近の例でみると、人事院、人事委員会の勧告した時期に、勧告は実施されておらず、人事院勧告の完全実施等を目的とする参加人の行為は形式的には地公労法二六条違反に該当するが、その目的において、不当、違法とすることはできず、やむを得ない行為であること、
 - (ロ) 参加人の組合役員としての立場上、上部機関からの本件統一行動の指令には反対しえなかったこと、
 - (ハ) 参加人は、全道庁および総支部の本件統一行動の確認、決定に事実上決定的な影響力を行使しうる地位にあったとは認めがたいこと、
 - (ニ) ピケにより釧路支庁職員のうち昭和四三年統一行動においては約一三〇名が始業時から二七分間、昭和四一年統一行動においては約二四〇名が始業時から三〇分間それぞれ入庁を阻止されたが、業務に格別の支障があり、住民に特段の不利益を与えたとは認められないこと、
- と認め、この前提に立って参加人の行為は、地公労法二六条の禁止規定により保護しようとする法益を害したものとはいわれないので、右法条に違反するとして処分すべき場合に該当するとは認められず、かえって、「労働組合の正当な行為」の範囲内にあるというべきであり、従って、本件懲戒処分は取消を免れないとする。

- (4) しかし右判断は、つぎのような誤りがあり、到底是認することができないものである。

- (イ) 判断(イ)について、
- (1) 人事委員会の勧告は、地公法二六条によれば地方公共団体の議会および長に対して行うとされているが、その給与の財源は地方自治体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、その決定は民主主義のルールに従い、議会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。

また、これら勤労条件の決定に関し、地方自治体が議会から適法な委任を受けていない事項について、地方公務員が地方自治体に対し、争議行為を行うことは的はずれであって正常な行為とはいえず、もしこのような制度上の制約にもかかわらず地方公務員による争議行為が行われるならば、

使用者としての地方自治体にとって解決できない問題に逢着せざるを得ないこととなり、ひいては民主的に行われるべき地方公務員の勤労条件決定過程を歪曲することともなって、議会制民主主義に背馳し、議会の議決権を侵すおそれなしとしないのである。

さらに、公務員の場合には、いわゆる市場の抑制的機能が作用する余地がなく、また、使用者に作業所開鎖の手段も認められていないため、公務員の争議行為は場合によっては一方的圧力となり、この面からも勤務条件決定の手続をゆがめることとなるのである。

(Ⅱ) また、被告は各救済命令中で「地方公務員は単労を含めて人事委員会の意見や勧告によって、それぞれの給与その他の勤務条件が保障される建前となっている」としているが、地公法五七条に規定するいわゆる単労の給与については、人事委員会が関与する建前とはなっておらず、その職務権限から除外されているのである。

(Ⅲ) 被告は、人事委員会の勧告した時期に勧告が実施されていないと判断しているが、昭和四三年統一行動事件についてみると北海道人事委員会の昭和四二年一二月の勧告は、「この勧告の基礎となっている諸調査が本年四月を基準としているので、できるだけこれに近いことが望ましいが、国家公務員及び他の都府県との均衡を考慮して措置することを適当と考える。」旨の内容であり、昭和四三年一二月の勧告は、「民間給与等の諸調査が本年四月を基準としているところから、五月一日が望ましいが、国家公務員との均衡を考慮して措置することが適当と考える。」旨の内容であり、原告は、右人事委員会の勧告のとおり国家公務員との均衡を考慮して昭和四二年にあつては八月一日から昭和四三年にあつては七月一日から、いずれも国の実施時期に合わせてそれぞれ実施している。また、昭和四一年統一行動事件についてみると、昭和四〇年一二月及び昭和四一年一二月の北海道人事委員会の勧告は、いずれも「この勧告の基礎となっている諸調査が本年四月を基準としているので、できるだけこれに近いことが望ましいが、国家公務員との均衡を考慮して措置することが適当と考える。」旨の内容であり、原告は、右人事委員会の勧告のとおり国家公務員との均衡を考慮して両年度とも、国の実施時期である九月と同一歩調をとり、九月一日から実施しているものである。したがって、人事委員会の勧告のとおり実施していないという被告の判断は誤っている。

(Ⅳ) 判断(Ⅱ)および(Ⅲ)について

判断(Ⅱ)および(Ⅲ)は、地公法一条の解釈にあたって顧慮されるべき要素ではなく、かりにこのような事実が認められるとしても、懲戒処分にとって考えられる情状にすぎないものであって、本件においては意味のない判断である。とくに判断(Ⅱ)についていえば、本件のごとき地公法一条の違反する違法な争議行為の場合、組合員またはその役員としては組合の統制に従う義務を負担しないのであり、違法な争議指令に従わなかったとしても、組合の統制違反に問われないものである。

(ハ) 判断(ニ)について

地公労法一一一条は、「……………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、……………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。」と規定している。

これは、前述した通り公務員の争議行為は、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地方住民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、またはそのおそれがあるところから、これを禁止したものであって、影響を及ぼしたか否かの結果発生は必ずしもその要素ではなく、抽象的危険の存在が規定の要素である。そして、本件のような争議行為は、業務の正常な運営を阻害するものであり、従って、地方住民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすおそれがあること明白であるから、これと異なる判断のごとき解釈は、その解釈を誤った違法があるといわなければならない。

以上のような事実から勧告の完全実施を目的とする参加人の行為は、適法、正当な目的とはいえないものであって、判断は右の点の解釈を誤った違法がある。

(五) 本件命令は地公労法一一一条一項前段の判断を遺脱したこと、

(1) 地公労法一一一条一項は、その前段において「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」旨規定し、後段において「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。」旨規定している。

(2) ところで、処分者である原告は、参加人の行為について、地公労法一一一条一項後段の「共謀、そそのかし、あおり」に該当する事実のほか、同法一一一条一項前段の「争議行為」に該当する事実として、参加人の昭和四三年一〇月八日及び昭和四一年一〇月二一日当日の集会運営、ピケ指導という行為をも違法事実としてとらえたうえ、参加人に対する処分をなしているものである。

従って、本件命令には、前記(2)の参加人の行為につき地公労法一一一条一項前段の「職員」として「業務の正常な運営を阻害する行為」に該当するかどうかの判断および右参加人の行為が同法一一一条一項前段の禁止規定に違反するため労組法七条一号の「労働組合の正当な行為」にあたらぬかどうかの判断が、明白に遺脱している。

二 請求原因に対する認否（被告、参加人）

請求原因1の事実中、全道庁および総支部の組織人員の点を除きその余の事実は認める。同2の事実は認めるが、同3の事実は全て争う。

三 原告の主張に対する参加人の反論

(一) 労組法上の「労働組合」の解釈について

本件で問題とすべき点は、単労については、それ自体独自の組合を組織した場合当然、労組法上の不当労働行為制度によって団結権の保護を受けるのに、たまたま、地公法上の職員団体に加入したことにより原告が不当労働行為をなそうとも

右保護を受けられない（地公法上の不利益審査請求は勿論地労委の救済も）とすることを如何に解決するかにある。

単労といえども、憲法二八条の労働基本権を保護されている以上、かかる矛盾を単に法の不備としてかたずけることは許されない。従って、かかる場合、混合組合の二重の側面、即ち一般職についての地公法上の職員団体と単労についての労組法上の労働組合との実態にそくして、不当労働行為の救済については単労に労組法上の救済手続に参加せしめることは何ら現行法上混乱を生ぜしめることなく、かえって憲法二八条の趣旨に合致するのである。

(二) 参加人の行為の性質について

原告は参加人の行為について二面的に評価することを、全道庁の組合の性格論を持ち出して反対しているが、現行法上地方公務員の身分関係は職種別にたて割りに規定されているのが特色である。従って、不当労働行為の救済手続を受け得るか否かは現行法上、同じ公務員であっても単労か一般職かによって異り、右手続が受けられるか否かはまずもって、一義的にはその身分によって決定され、単労なる身分は当然この適用を受けるのである。

一方不当労働行為の救済制度は、労働者の団結権の保護を目的とし、当該労働者が、その属している団結体である「組合」の正当な団結活動をしたが故に不利益を受けないというものである。従って、その団結体である「組合」の活動をしたか故に不利益を受け、これを救済するという場合、労働者個人のなした団結活動である以上その団結体の性格が地公法上の職員団体であるか、それ以外の労働組合であるかは本来二義的なことに属する。

そうして混合組合たる全道庁なる団結体は原告も主張するように、単労の組合員が全体の二割以上も組織されている以上、その役員の行動は一般職と単労の両者に係わっており、それが団結体全体についてみると両側面に評価し得ることは否定し得ない実態である。

従って団結権を保護する立場から一応現行法の建前と矛盾なく解決するために、右実態にそくして本来二義的である団結体の二面的性格をとらえて、不当労働行為制度を適用するのも妥当なことである。

そうだとすれば、本来二義的である団結体の性格論のみから、逆に労組法七条の適用を否定することは不当労働行為制度を理解しない誤った議論である。

(三) 労働委員会の審査権の範囲について

(1) 労働委員会が純然たる立法、司法機関でないことから来る限界があることは当然であるが、それは次のような内容のものである。

即ち、立法的権限を有するとしても、それは単にその行う手続についてのみ準立法的権限（労組法二六条）を有するにすぎないから、これを逸脱するような審査権の行使は許されない。例えば、不当労働行為救命令において、労働委員会が、労働者の将来に亘る包括的な組合活動を使用者が妨害してはならないというような命令はいわば、将来に亘って具体的に規定することができない組合活動妨害一般を禁止する一種の法規を設定するに等しいとして権限逸脱の問題が生ずる。

更に労働委員会は司法的権限を有するとしても、それはあくまで、労使間の不公正な関係を事実上是正することを目的とするから、使用者の行為の法律的效果を判断することを任務とするものではない。従って例えば解雇が私法上無効であることを確認したり、不当労働行為以外の事由にもとづいて解雇の有効無効を論じたり、或いは行政処分の取消（行政事件判決における一定の法律的效果を伴うような）などの点に立入るべきでないとの限界が存する。

しかし、労働委員会は右の限界を逸脱しない限り、その裁量権にもとづいて、事実を認定し、更に適用すべき法規の意味内容を論理的に解釈して適用する限り、何ら権限の逸脱の問題は生じないのである。本件命令には右のような意味での権限の逸脱は何ら存在しない。被告の主張は結局労働委員会の行った適用法規（労組法七条、地公労法一条）の解釈の当、不当を論ずるものであって権限逸脱とは次元が異なる問題である。

(2) 原告は、労働委員会の本件命令は、四・二五判決のストライキ禁止合憲判断に抵触した解釈をなした旨主張している。しかしながら本件命令は、地方公務員のストライキ禁止の憲法判断は何もしておらずむしろ結論において合憲であることを前提に法解釈をなしており、何ら同判決の合憲判断に抵触の問題は生じていない。本件命令は、地公労法一条の法益と労組法七条一号の法益の比較衡量により「労働組合の正当な行為」の範囲を決定しているが、この過程においていわゆる限定解釈の手法によっておりあくまで「正当な組合活動」の範囲を決定する問題なのであって、地公労法一条の合憲性の決定において限定解釈を行なっているものではない。従って、判例抵触の問題は何ら存在しないのである。

(四) 地公労法一条の解釈について

本件命令は、地公労法一条一項そのものの解釈論を展開しているのではなく、むしろ地公労法一条一項との係わりで、労組法上の「正当な行為」の範囲を如何に決定するか、労組法七条一号の解釈をしているのである。そして本件命令は、地公労法一条一項の解釈と労組法七条一号の解釈とは別問題であるとして次のようにいう。

「申立人の行為が上記各法条の……禁止規定に違反するからといって、それが直ちに労働組合法第七条一号の「労働組合の正当な行為」に当たらないものとすることはできない」

これ即ち違法の相対性といわれているものであって、争議行為がある規定によって禁止されているからといって、その争議行為が他の法律の解釈にまで、直ちに一般的に違法となるものではないということである。

従って、地公労法が、公共的立場から一定の争議行為を禁止制限していたからといって、利害対立する争議当事者たる使用者が行為者の不利益取扱によって組合員の活動を抑制するばかりか、相手方たる団結そのものの自治を抑制することが是認されてよい筈がない。これまさに地公労法と労組法の目的の相違からくる当然の結果である。

もしかかる解釈の余地が全くないのであれば旧公労法一八条（昭三一・

五・一五日改正)が、同条によって解雇された場合「この法律によって有する一切の権利を失い、且つ」と規定して不当労働行為として争う余地がなかったのを改正によって削除し、不当労働行為救済の途を開いたのは意味のないこととなるであろう。

しかるに原告は地公労法一一一条一項は、一切の争議行為が禁止されているとして論じているが、それはあくまで同条の解釈であって(その妥当性は別として)本件で要求されているのは、地公労法一一一条の文理解釈ではなく労組法七条一号の正当性の問題である。

また、人事院、人事委員会の勧告を政府及び原告が守らなかったことの責任及びその不当性の由に、参加人の本件行為の目的を正当なものとし、更に、参加人の組合機関内部における影響力、その立場及び業務の支障を考慮したうえ地公労法一一一条一項の解釈をなしたことも正当な解釈である。

(五) 地公労法一一一条一項前段の判断遺脱について

原告の主張には、同項前段の「同盟罷業、怠業、其他業務の正常な運営を阻害する一切の行為」の解釈に誤解がある。同項前段の意味は、要するに通常の労務の提供を拒否する行為を意味するのであり、これの対象となる者は労務提供義務のある者に限られる。これ以外の者が争議行為に係わるとすれば全て同項後段の「共謀、あおり、そそのかし」の問題となるだけである。

従って、集会運営、ピケ指導がもし問題となるとすれば同項後段の「あおり、そそのかし」が問題となるか否かなのである。まして参加人は当時、組合専従であったから、労務提供義務はなく、従って同項前段の問題を論ずる余地は全くない。

第三 証拠

一 原告

- 1 甲第一ないし四号証、第五号証の一ないし五、第六号証の一、二、第七ないし一二号証、第一三号証の一ないし四
- 2(一) 乙号各証の原本の存在および成立を認める。
(二) 丙第一号証の成立を認める。

二 被告

- 1 乙第一号証の一、二、三の1ないし7、四ないし二八、二九ないし三七の各1、2、三八ないし四四、第二号証の一ないし四、五の1ないし5、六ないし八、九の1ないし29、一〇の1ないし10、一一の1、2、一二、一三の1、2、一四、一五の1、2、一六の1、2、一七、一八の1、2、一九ないし二三
- 2 甲号各証の成立を認める。

三 参加人

- 1 丙第一号証
- 2 甲号各証の成立を認める。

理 由

一 参加人の地位および全道庁の性格

1 参加人は昭和三六年一〇月一日北海道職員に任用され、身分は技術吏員、職名はボイラー技士であり、地公法五七条に規定する単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員であり、しかして地公労法三条八号にいう企業に当らない北海道立釧路療養所（後に北海道立釧路病院と名称変更）に所属していたものであることは当事者間に争いがない。

2 又参加人は北海道職員が組織し、地公法五条にいう職員団体たる全北海道庁労働組合に加入していたことは当事者間に争いがなく、成立に争いのない乙第一号証の三の1、同号証の二一、二二、二八、三六の2、第二号証の九の26、27同号証の一〇の1、一三の2、一五の2、一八の2によれば、全道庁の組織には執行機関として執行委員長、副執行委員長、書記長、会計各一名、中央執行委員数名があり、下部組織として各支庁所在地毎に各総支部があり、釧路支庁管内における北海道職員を以て組織しているものとして、釧路総支部があり、その執行機関として執行委員長、副執行委員長兼書記長各一名、執行委員数名があり、又右下部組織の役員のうちいわゆる組合専従の者は同時に全道庁地方執行委員となり、全道庁における組合執行に参画していたこと、そして全道庁の組織人員は昭和四一年一〇月当時は約一九、〇〇〇名、昭和四三年一〇月当時は約一八、五〇〇名であり、うち単労は約四、〇〇〇名であり、又釧路総支部の組織人員は昭和四一年一〇月および昭和四三年一〇月当時夫々約八八〇名、うち単労は約九〇名余であったことが認められる。

しかるところ、参加人は昭和三九年七月から昭和四五年九月三〇日迄の間釧路総支部書記長であるとともに全道庁地方執行委員であり、又昭和三九年九月以降いわゆる組合専従であったものであることは当事者間に争いがない。

二 原告の参加人に対する懲戒処分および被告の本件救済命令（請求原因2）の事実は当事者間に争いがない。

三 参加人の被告に対する救済申立の適否

1 原告において、単労が自から労働組合を結成せず単労たる参加人か混合組合たる全道庁に加入した以上、全道庁は労組法上の労働組合ではないのであるから、抑労労組法七条一号に基づいて労働委員会に救済の申立はできないと主張する。単労にかかる労働関係その他身分取扱については地公労法附則四項によって、地公労法四条および五条準用の結果、単労が労働組合を結成する途がありこの場合には労組法七条一号本文が適用されるものであることが明らかであり、又、単労には地公労法附則四項により地公企法三九条一項が読替のうえ準用の結果、地公法五二条ないし五六条の職員団体に関する規定もまた適用され、これにより単労は地公法上の職員団体を結成し、もしくはこれに加入することかできることとなる。ところで、一般職の地方公務員の組織する職員団体に、同じ職場の単労が加入している場合、いわゆる混合組合の場合においては、かかる労働者および混合組合は不当労働行為の救済の申立をなし得るものと解するのが相当である。蓋し右の混合組合は実質的には、労働組合としての性格を有するものというべく、ただ単労以外の職員については、その職務上労組法の適用が除外され（地公法五八条一項）、そのため不利益取扱いに関する地公法上の救済申立がそれらの職員および職員団体に用意されているに過ぎないものというべく、他方単労については労組法の適用があるものとされ（地公

労法附則四項、同法第四条、労組法七条一号本文)、地公法上の救済から除外されている(地公企法第三九条)ところ、これらの単労についても職員団体への加入を認めている以上、右混合組合による団結権を保護し、これに対する侵害から守られなければならない必要性のあることにおいては径庭はないのであるし、偶々単労のみの右労働組合が存在しないため混合組合に加入した如き単労についてのみかかる救済の途を閉ざしているものと解するのは合理性を欠くものといえることができる。

更に付言すればそもそも不当労働行為制度によって労働委員会を通じてなされる行政的救済は憲法に保障された団結権の保障をさらに発展させ、その保護をより効果的に実現するため、特に設置した制度であるといえることができ、したがって、その救済制度の存置ないし具体的内容は、立法政策的裁量をもって決定されるものと解され、団結権の保障の対象としては、労働者の背後に形成され若しくは形成されようとする具体的な団結体のもつ性格によって相異が存することは許容されるものといえることができるが、かかる行政的救済の制度においては団結体間における行政的救済の差異が著しく不均衡にならぬよう、また、行政的救済の機会をいたずらに制約せず増進させるよう合理的に解するのが相当と考えられるのである。本件においては参加人は単労であって混合組合たる全道庁に加入しているものであるところ、全道庁はその構成員の労働条件の維持改善を図ることを目的とする団体である点においては、実質上労働組合としての性格を有するものであり、ただ、その構成員のうち単労以外の構成員については、その職務の性質上労組法の適用が排除されるに過ぎないというにすぎず、単労たる参加人については労働組合法の適用があり、従ってこれに対する不当労働行為制度による行政的救済手続については、全道庁も労働組法上の労働組合として取扱うことができるものといわなければならない。

しからば、被告において参加人の本件救済命令申立に対し労組法を適用してなした被告の本件命令はこの点において適法であったものといえることができる。参加人の本件救済申立は却下されるべきであったとの原告の主張は理由がない。

- 2 なお、原告は全道庁の構成員のうち単労は二割程度にすぎないこと、全道庁本部及び釧路総支部の執行機関の役員の大部分が一般職に属する地方公務員であることなど全道庁の構成に言及し、単労が加入したとしても全道庁が労組法上の労働組合になるものではないと、全道庁の職員団体としての性格が変わらないことを強調するが、職員団体に単労が加入することで直ちにそれが職員団体でなくなり労組法上の労働組合になるというのではなく、又単労の加わる混合組合が実質上単労の組織する労働組合として不当労働行為の救済を求めるためには、その構成員の組成、執行機関の組成等から見て単労の労働組合たるの実体を備えたときでなければならないものであることは所論のとおりである。しかし不当労働行為制度においては労働組合として救済を申立て得ないときでも、その内部における個々の労働者は不利益取扱について救済を求め得るのであるし、本件においては、全道庁が職員団体であるとするもその内部における単労はなお不当労働行為の救済手続を求め得べく、又この限りにおいて混合組合たる全道庁も労組法上の労働組合として扱えることができるというに過ぎないのであるから、原告の右主張は理由がない。

- 3 原告は、参加人の本件各行動は職員団体としての全道庁のための行動に外ならぬ

いから、参加人の右行動は労組法七条一号の「労働組合の行為」にあらず、従って本件各処分は不当労働行為に該当しないので、本件各救済申立は却下されるべきであった旨主張する。

混合組合に加入している単労にかかる不当労働行為について、混合組合を以て労組法上の労働組合として取扱うことができ、単労は不当労働行為制度による救済申立をなし得るとすること前示のとおりである以上、不当労働行為の前提となった単労の行為の性質が、職員団体のためのものか否かによって手続上不当労働行為制度の適用が左右されるいわれはなく、それはただ実体上不当労働行為の成否の判断において問題となるに過ぎないものというべきである。そしてしかも混合組合における単労が単労以外の職員のための行動に出たからといって、かかる単労について地公法に定める救済手続が適用されるいわれはなく、かかる単労についてもその身分ないし資格に応じた救済手続が適用されるべきものである。ところで参加人の前示行動は前示事実から明らかな如く、全道庁の構成員のうち単労以外の一般職の職員のための行動でもあったといえることができるが、専ら単労以外の一般職の職員のための行動、即ち単労には全く関係のない行動であったというわけではなく、その両者に関わっていたものであるから、不当労働行為制度上の救済手続を適用するに支障はないものというべきである。又参加人に対する不利益処分については、その救済手続としては地公法に定める救済手続を適用すべき余地はなく、その単労たる身分ないし資格に応じて労組法に定める救済手続を適用すべきものであり、結局、参加人の行為が全道庁のうち単労以外の職員のためのものでもあったという点は、ただ実体上その不当労働行為の成否の判断において問題となるに過ぎないものである。

以上の次第であって、原告のこの点の主張は理由がなく採用し得ない。

四 救済命令の適否

- 1 原告においては、参加人の本件行為は地公労法一一一条に違背するものであって、労働組合の正当な行為であるとはいえないのに、被告の本件命令においては、これを労働組合の正当な行為と判断した違法がある旨主張する。

憲法二八条は、いわゆる労働基本権を保障しているが、これは憲法二五条の生存権の保障を基本的理念として、勤労者の経済的地位の向上を目的とするもので、この労働基本権の保障は、公務員も勤労者として自己の労務を提供して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、公務員にも及ぶものと解される。この労働基本権も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るから、おのずから国民全体の共同利益の見地から制約を免れないものというべきである。そして、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得ない程度の制限を加えることも十分合理的な理由があるといえることができる。前記のように、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、憲法の趣意であるから、これを制限するにあたってはこれに代わる有効な相応の措置が講じられなければならない。

本件のいわゆる単労についてこれらの点を検討すると、地公法五七条は「単純な

労務に雇用される者その他その職務と責任の特殊性に基づいてこの法律に対する特例を必要とするものについては、別に法律で定める。」と規定していることからして単労が行政行為に關与する一般職の公務員に比べ地位の特殊性が稀薄なことを認めて特別の立法を要求したものと解することができる。しかし単労のみに關して特別に立法がなされることなく、地方公營企業の職員の労働關係について定めた地公労法が制定されると、同法附則四項によって、単労についても同法を準用するところとなった。地方公營企業は地公企法二条に規定されるように水道、自動車運送、地方鉄道、電気、ガス事業など公共性が高く地域住民の生活に密着した事業を地方公共団体が經營するもので、その職員についてみれば、行政作用に關与するものではないという面での地位の特殊性は稀薄であるが、その職務の公共性は大きく、したがって、その職員に労働基本権の制限が及ぶことも許容されないではない。しかしながら、単労の地位の特殊性の稀薄なことは前示のとおりであるところ、更に、その職務の公共性を地方公營企業職員と比べた場合には、そこに明白な差異があるものといわなければならない。ところで、単労については地公企法三九条一項が準用され、地公法八条一項か五号を除いて適用されないこととなっている。そこで、都道府県に設けられた人事委員会は、単勞に關しては、その給与、勤務時間その他の勤務条件に關する措置の要求を審査し、判定し、及び必要な措置を執る等という権限を有しないこととなる。即ち、法制度上は人事委員会が単勞に關して本件で問題となっている給与の改訂の勧告をなすことができないとされているわけである。このようにみてくると、単勞には、一般職の公務員の場合にはその労働基本権の制限の代償として設置されている人事院、人事委員会のようなものが、存在しないこととなる。したがって、単勞について地公労法の準用により一律に争議行為が禁止されており、これに反した場合には直ちに違法としてもはや労組法七条一号の労働組合の正当な行為とされる余地がないと解することは、単勞の労働基本権の保障と国民全体の共同利益の擁護との間の均衡を失することになり、必ずしも合理的な解釈ではない。むしろ、そのなされた争議行為の目的、態様、それが職務の停廃に及ぼした影響などを勘案したうえ、これに対してなされた処分の輕重をも考慮し、これと労働者の労働基本権ことに団結権の保護目的を比較衡量したうえ、労組法七条一号の労働組合の正当な行為にあたるか否か、更に救済命令を発するか否かを決するのが相当である。

- 2 更に、原告は、最高裁判所が国家公務員の争議行為の制限を合憲としている判決（最高裁昭和四八年四月二五日判決刑集第二七卷五四七頁）を出している以上、地労委はこれに拘束されるというべきで、地労委が独自の法解釈をなし、地公労法一条一項に違反する行為があっても、これが労組法七条一号の労働組合の正当な行為にあたることは、審査権の範圍の逸脱ないし濫用であり許されないと主張する。しかしながら、原告の引用する最高裁判所の判決は単勞に關するものではないので本件と事案を異にするうえ、そもそも、地労委は労組法施行令一六条によって独立してその権限を行使することになっているのであって、最高裁判所の判決例を事実上尊重すべきは当然として、法制度上は直接これに何らかの法的拘束力が及ぶものではなく、地労委のなした救済命令における法解釈の誤りは、その取消訴訟

によって最終的に最高裁判所によって正されることとなっているに過ぎない。したがって、原告の右主張は採用することができない。

3 そこで、参加人の昭和四一及び四三年の統一行動における行動の適否につき判断することにする。

(一) 昭和四一年統一行動

(1) 原本の存在及び成立に争いのない乙第二号証の五の2、同号証の六、同号証の九の2、同号証の九の3、同号証の九の29、同号証の一三の2によれば以下の事実を認めることができる。

自治労は他の公務員の諸組合とともに昭和三五年から公務員共闘会議を結成し、公務員の賃金闘争を行なってきたが、その間人事院のなす公務員の給与の改訂についての勧告は、その勧告内容についてはおおむね勧告通り実施されていたのに対し、その実施時期は五月一日からの実施の勧告にもかかわらず、一度も勧告通り実施されることがなかった。具体的にこれをみると、昭和三六なし三八年には一〇月一日から、同三九年には九月一日から夫々閣議決定に基づき勧告が実施されていたに過ぎない。そこで、自治労は本件の昭和四一年ストライキの前年の昭和四〇年においても、人事院勧告の実施時期の前進を目指して同年一〇月二二日半日ストライキの決行を予定したが、同日の閣議決定で九月一日からの実施が決定されたため、右半日ストライキは一部突入したものがあったものの中止された。

昭和四一年八月二日人事院は平均六パーセントの俸給表の改訂とその他諸手当の改善につき同年五月一日からさかのぼって実施すべき旨の勧告をなし、これに対し自治労は人事院勧告の実施時期を含めた完全実施を求めた統一行動を計画し、同年八月二六日から二九日までの間開催された第一五回定期大会での討議などを経た後、前年のストライキ中止に至った事情などを考慮して、結局同年一〇月二日に人事院勧告の完全実施その他の要求貫徹を目的として始業時から一時間のストライキを含む職場集会などの統一行動を実施することを、同年一〇月二、三日の第三七回中央委員会において最終的に決定し、これに基づき自治労中央執行委員長は右計画の実施を全道庁に指令した。全道庁は同年一〇月八日の中央委員会において右計画の実施を確認し決定し、また、全道庁の指令に基づき総支部は参加人関与のうえ同月一九日、支庁支部は同月二〇日それぞれ右計画の実施を機関決定した。

(2) 原本の存在及び成立に争いのない乙第二号証の九の6ないし9、同号証の九の29、同号証の一の2によれば、以下の事実が認められる。

前記のような公務員共闘会議及び自治労の動きに対応して、昭和四一年一〇月一四日政府は閣議決定で、同年九月一日にさかのぼって人事院勧告どおり俸給表及び諸手当の改定を行うこととし、内閣官房長官談話や自治大臣談話を発表して来る同月二日に予定されている公務員共闘会議の統一行動の実施につき自重を促した。道も同月一九日全道庁に対し右の予定された統一行動の実施につき自重を促す知事の談話を発表し、これを受けて釧路支庁長も翌二〇日全道庁釧路支庁支部に対して地方部長を介して同様の趣旨の警告書を交付して自

重を促したうえ、支庁の各部屋と階段の踊り場に前記知事談話を記載した紙を掲示し、各課の課長を通じて一般職員に同月二一日の統一行動に参加せず職務に専念すべき旨を命じた職務命令書を交付するなどの措置をなした。

- (3) 原本の存在及びその成立に争いのない乙第二号証の九の24、同号証の一の2、同号証の一五の2、同号証の一八の2によれば昭和四一年一〇月二一日の釧路支庁における統一行動の実施状況として以下の事実が認められる。

一〇月二一日の統一行動当日、支庁長を初め部長、課長等の管理職は午前八時前に登庁し八時ころから支庁内で会議を開いたうえ、前日の打合せ通り、支庁舎表はY1 地方部長が、裏はY2 経済部長がそれぞれ中心となって、支庁舎表は社会福祉前の広場に約一〇〇名程、裏は支庁舎裏のプレハブ車庫の側に約二〇名程の一般職員を集合させた。一方組合側はX2 総支部長の指導のもとに、支庁支部の組合員、総支部の他支部の組合員及び公労協の支援の組合員を加えて、午前八時ころから支庁舎前の前庭において支庁舎の表玄関の階段を演壇代りにして集会を開催し、更に支援の組合員らを中心に表玄関については約五〇名、支庁舎裏の二か所の通用口については各一〇名程度の者が、二、三重に腕を組むなどして一般職員の入庁を拒むためピケを張った。Y1 地方部長らが携帯マイクを使用してピケを解除して欲しいなどと組合側に呼びかけた後、八時五〇分ころから管理職が先導して支庁舎の表と裏に集合していた職員を入庁させようとした。組合側は管理職のみの入庁は認める意向を示していたが、一般職員の入庁には応ぜずピケを解かなかったため、ピケ側の組合員らと入庁せんとする職員との間に揉み合いが生ずるといような事態には至らなかったものの、結局一般職員が入庁することはできなかった。このようなことが五、六回繰り返されたが、この間Y1 地方部長とX2 総支部長との間に職員の入庁に関し交渉がなされるうち、九時二五分を過ぎても職員の入庁ができないことからY3 支庁長が警察官の導入も考慮しているとの意向がY1 地方部長からX2 総支部長に伝えられた結果、組合側は九時三五分ころピケを解除し、待機していた職員が入庁した。結局釧路支庁においては本件統一行動によって約二四〇名の職員の入庁が三五分間阻止されたこととなる。

この間参加人は総支部の書記長として前日開かれた総支部執行委員会において決定された分担に従い、X2 総支部長の指示のもと、ピケ隊のとりまとめや連絡にあたった外、一般職員に対するストライキ参加の呼びかけ、集会の司会及び当日までの賃金闘争の経過報告などを行った。

以上のような事実を認定でき、他にこれを左右する証拠はない。

(二) 昭和四三年統一行動

- (1) 原本の存在及びその成立につき争いのない乙第一号証の四、同号証の六、同号証の一〇、同号証の四二によれば、以下の事実が認められる。

人事院勧告の実施時期については、昭和四三年当時まで勧告どおり実施されたことはなく、昭和四二年についても五月一日からの実施を求める勧告が、実際には八月一日から実施され、昭和四三年についても同年八月一六日人事院が八パーセントの給与の改善を五月一日から実施すべき旨勧告をなしたが、政府

は同年八月三〇日の閣議において通勤手当のみ五月一日から、その他は八月一日から実施する旨の決定をなした（但し、同年一二月二〇日の閣議において再検討のうえ通勤手当以外のものについても七月一日から実施に変更決定）。自治労はこれに対し昭和四三年八月二四日から二七日までの間開かれた第一七回定期大会において、人事院勧告の完全実施その他の要求貫徹を目的として昭和四三年一〇月八日始業時から一時間のストライキを含む職場集会などの統一行動を実施することを計画、決定し、自治労中央執行委員長は全道庁に対し右計画の指示をし、全道庁はこれを受けて同年九月一八、一九の両日開かれた定期大会において右計画の実施を確認、決定し、その後間もなく総支部も参加人も関与のうえ全道庁の右決定に基づき右計画の実施を確認し、決定した。

- (2) 成立に争いのない乙第一号証の一四ないし一六、同号証の二六、同号証の二九の二によれば、以下の事実が認められる。

道はこれに対し右同年一〇月五日に知事談話をもって右予定された統一行動の実施につき自重を促したが、釧路支庁においても右知事談話を記載した紙を支庁舎の一ないし三階の廊下に掲示した。またその前日の四日には右知事談話と同旨の内容の知事及び釧路支庁長の警告書をX2総支部長に交付して組合として統一行動を自重するよう直接申入れたうえ、更に、統一行動前日の同月七日には各課長を通じて一般職員に対し統一行動に参加せず職務に専念すべきことを命ずる職務命令書を文付した。

- (3) 原本の存在及びその成立に争いのない乙第一号証の二七、同号証の二九の二、同号証の三六の二によれば、昭和四三年一〇月八日の釧路支庁における統一行動の実施状況として以下の事実が認められる。一〇月八日の統一行動当日、前日の打合せ通りY4地方部長ら管理職は午前八時三〇分ころまでに支庁舎裏の地方財務局の隣の空地に一般職員を集合させた。一方組合側はこのころ既に、X2総支部長の指導のもとに支庁支部組合員、総支部の他支部組合員及び公労協の六、七〇名の支援の組合員の参加を得て、支庁舎の正面玄関右側の前庭において集会を開いており、更に支援の組合員らを中心に表玄関については約一〇〇名、支庁舎裏の二か所の通用口については合せて約七〇名程度の者が二、三重に腕を組むなどして一般職員の入庁を拒むためピケを張った。九時少し前Y4地方部長らが携帯マイクを使用してピケの解除の呼びかけを行った後、管理職が先導して集合させていた一般職員を入庁させようとしたが、組合側が管理職のみの入庁はともかく一般職員の入庁を拒みピケを解かなかつたため、結局一般職員が入庁することはできなかった。このようなことが繰り返されるうち、Y4地方部長とX2総支部長との間に職員の入庁に関し接渉が行われたが、右地方部長の三〇分以上にわたる場合には賃金カットの問題があるのでそれ以前に入庁させるようにとの強硬な申入に、九時二七分ころ組合側もピケを解き、待機していた職員が入庁した。結局釧路支庁においては、一三七名程度の職員が入庁できなかったこととなる。この間参加人は総支部の書記長としてX2総支部長の指示のもと、ピケ隊のとりまとめや連絡にあたった外、一般職員に対するストライキ参加の呼びかけ、集会の司会及びその場での当日までの賃金闘

争の経過報告などを行った。

以上のような事実を認定でき他にこれを左右する証拠はない。

- (三)1) 本件の各統一行動が行われた当時まで、その実施時期については人事院勧告が大幅に遅れて実施されていたことは、前記認定のとおりであるが、前掲乙第一号証の四二、乙第二号証の一三の2、同号証の一六の2によれば、道の財政が国にある程度依存するような状態であったことや、自治省の方からも地方公共団体の職員の給与につき指導がなされていたこともあって、道の人事委員会も内容において人事院の勧告を尊重し、かつその実施時期について、昭和四〇及び四一年度は、「四月にできるだけ近いことが望ましいが、国家公務員との均衡を考慮して措置することが適当」と、昭和四二及び四三年度は「五月一日が望ましいが、国家公務員との均衡を考慮して措置することが適当」とそれぞれ勧告し、事実上その実施時期を政府の決定する人事院勧告の実施時期に従っていたこと、政府における人事院勧告の実施が、昭和四〇及び四一年においては九月一日から、昭和四二年においては八月一日から、昭和四三年においては七月一日からと決定されたことに伴ない、道も人事委員会の勧告の実施を右と同じ時期から実施していること、以上の事実が認められる。したがって、人事院の給与の改訂の勧告は、地方公共団体の職員を対象とするものではないが、その勧告の内容と実施時期は地方公共団体の職員にとって密接な関連性、影響力を有していたものと認められるところであるから、労働基本権を制限された地方公共団体の職員がその完全実施を要求することは、その限りで正当な目的を有する行為であるということが出来る。そして、単労については、人事委員会がその法制度上給与等の勤務条件について勧告をなす建前とはなっていないが、現行法制上他に適切な代替措置がなされていないことも前判示のとおりであり、単労以外の一般職の給与等の勤務条件が単労に事実上密接な関連性、影響力を有しているものと考えられるところから、単労が人事院勧告の完全実施を要求することも、目的として正当であるというべきである。
- (2) 本件各統一行動における参加人の行為についてみると、参加人は総支部の書記長として、本件各統一行動の決定に関与したばかりでなくピケのとりまとめ、集会の司会、賃金闘争の経過報告などに関与しており、その役割が軽いものとはいえ、かなり重要で積極的な役割をはたしたものであることかできる。しかし、一方最終的に責任をもって統一行動の計画の実施にあたったのは、X2総支部長であって、参加人もその指示のもとに各種の行為を行ったものといわざるをえない面もあった。
- (3) 参加人は自からの属する釧路療養所支部から支庁に赴き支庁舎の出入口にピケを張って支庁の業務の遂行を妨害したもので、単に自からのなすべき職務を放棄したという不作為的争議行為にとどまらず、それ以上の積極的行為を争議行為としてなしたものである。しかし、一方、そのピケによって、一般職員の入庁は拒まれたわけではあるが、そのピケが暴力行為を伴ったものでもなく、前示のように入庁しようとする管理職や一般職員とピケの組合員との間に、入庁をめぐる揉み合いが生じたということもないので、本件統一行動

におけるピケが特段に違法性の強いものということもできない。

(4) 本件各統一行動においては、それぞれ始業時から一時間のストライキが計画されたわけであるが、昭和四一年にあっては午前九時三五分ころ、昭和四三年にあっては午前九時二七分ころ、それぞれストライキの予定時間中途にピケが解除されて、一般職員の入庁が認められている。そして、一般的には、公務員が争議行為に及ぶときは、多かれ少なかれ公務の停廃をもたらし、また、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、またはその虞があるものと考えることができ、更に、事前に争議行為が行なわれることを国民が知りなんらかの対策を立てその影響を防止するとしてもそれゆえに当然に争議行為が許されるものとはいうことはできないが、しかし、本件の場合には当初予定の途中でストライキが中止されたこと、その時間も三〇分前後で比較的短期間であることを考えると、格別違法性が強いものということができない。

(5) 以上のような各種の事情に加えて、特に単労が地公労法の準用によりストライキ等の争議行為が形式的に禁止されている形をとりながら、それに代わる代替措置が法的になんら与えられていないという地位にあることを考えると、参加人の行為もやむを得ないものということもでき、また違法性が強いものとも認められないところであり、したがって、その限りで労組法七条一号の労働組合の正当な行為にあたるものと解することができる。

(四) 原告は、被告の救済命令においては参加人の行為が地公労法一一條一項後段の「共謀、そそのかし、あおり」に該当する旨判示しているのみで、参加人の行為が同法一一條一項前段の「業務の正常な運営を阻害する行為」に該当するかどうかの判断を遺脱していると主張する。

任命権者の許可を受けて職員団体の業務に専従する者は、公務に対する専念義務がないことになるから、その職務放棄等の自からの職務を提供しないという不作為による争議行為をなすことはできない。しかし、地公労法一一條一項前段は「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」を禁止しており、右条項は必ずしも職務専念義務を前提とするものではなく、したがって原告主張のように参加人のなしたピケ指導は他の職員の職務に就くことを妨害する行為であり、参加人の行為も右条項に該当するということができる。ただ、懲戒処分においては職務専念義務を前提とする地公法二九條一項二号が適用できず、同項一及び三号が適用されるというに過ぎない。しかしながら、本件各救済命令は、参加人の行為が地公労法一一條一項前段に該当すると明示はしなかったものの右条項に該当する事実を一応認定しつつ、一方一諸諸の事情等を総合し考慮した結果、なお、参加人の行為が労働組合の正当な行為ということができると判断したものであり、最終的な判断として意味をもつのは参加人の行為が労組法七条一号の労働組合の正当な行為に該当するか否かであり、しかも、地公労法一一條一項前段に該当する事実も一応認定しそれを基礎として労組法七条一号の判断をなしているのであるから、原告の本件救済命令に判断の遺脱があるとの主張は理由がない。

以上の次第であって、参加人の本件各救済申立が棄却されるべきであった旨の原告の主張はいずれも理由がなく、本件各救済命令は違法ということはできない。

五 結論

よって、原告の各請求はいずれも理由がないのでこれを棄却し、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を適用して、主文のとおり判決する。

札幌地方裁判所第一部

(別紙省略)