

平成26年3月31日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官  
平成23年(行ウ)第32号 不当労働行為救済命令取消請求事件  
口頭弁論終結日・平成26年1月27日

判決

原告	北海道
被告	北海道
同代表者兼処分行政庁	北海道労働委員会
被告補助参加人	X1
被告補助参加人	北海道教職員組合

主文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

- 1 処分行政庁が平成20年道委不第10号北海道・北海道教育委員会不当労働行為事件について、平成23年6月24日付けで行った別紙救済命令のうち、主文第1項及び第2項を取り消す。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

第2 事案の概要等

1 事案の概要

原告が、被告補助参加人X1(以下「参加人X1」という。)が被告補助参加人北海道教職員組合(以下「参加人北教組」という。)の実施したストライキ(以下「本件スト」という。)に参加したことを理由として、参加人X1を懲戒(戒告)処分(以下「本件懲戒処分」という。)に付したところ、参加人X1及び参加人北教組が、北海道労働委員会(以下「処分行政庁」という。)に対し、同懲戒処分が原告による不当労働行為である旨主張して救済の申立てをした。処分行政庁は、同申立てについて、別紙救済命令記載のとおり、請求に係る救済を認容する命令(以下「本件命令」という。)を発した。本件は、原告が、被告に対し、本件命令には、事実誤認及び労働組合法(以下「労組法」という。)7条3号等の解釈を誤った違法があると主張し、本件命令のうち、主文第1項及び第2項の取消しを求めた事案である。

2 関係法令等の定め

(1) 地方公務員法(以下「地公法」という。)

- ア 職員のうち、公立学校(中略)の教職員(中略)、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いてこの法律に対する特例を必要とする者については、別に法律で定める。(57条本文)
- イ 職員が次の各号の一に該当する場合においては、これに対し懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができる。(29条1項)

- 一 この法律若しくは第57条に規定する特例を定めた法律（中略）に違反した場合
  - 二 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合
  - 三 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合
  - ウ 任命権者は、職員に対し、懲戒その他その意に反すると認める不利益な処分を行う場合においては、その際、その職員に対し処分の事由を記載した説明書を交付しなければならない。（49条1項）
  - エ 前条第1項に規定する処分を受けた職員は、人事委員会又は公平委員会に対してのみ行政不服審査法による不服申立て（審査請求又は異議申立て）をすることができる。（49条の2第1項）
- (2) 地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公労法」という。）
- ア 地方公務員法第57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って、第3条4号の職員以外のものに係る労働関係その他身分取扱いについては、その労働関係その他身分取扱いに関し特別の法律が制定施行されるまでの間は、この法律（第17条を除く。）及び地方公営企業法第37条から第39条までの規定を準用する。この場合において、同法第39条第1項中「第49条まで、第52条から第56条まで」とあるのは「第49条まで」と（中略）読み替えるものとする。（附則5条）
  - イ この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号の定めるところによる。（3条）
    - （1号ないし3号は略）
    - 四 職員 地方公営企業又は特定地方独立行政法人に勤務する一般職に属する地方公務員をいう。
  - ウ 職員及び組合は、地方公営企業等に対して、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。（以下略）（11条1項）
- (3) 地方公営企業法
- 企業職員については、地方公務員法（中略）第46条から第49条まで、第52条から第56条まで（中略）の規定は、適用しない。（39条1項）
- 3 前提となる事実（争いのない事実及び弁論の全趣旨によって容易に認められる事実）
- (1) 当事者等
- ア 参加人X1
- 参加人X1は、昭和34年生まれであり、平成9年4月1日に北海道学校職員に採用され、同日から現在に至るまで北海道紋別高等養護学校（以下「本件学校」という。）において介助員（いわゆる単純労務職員）として勤務している。参加人X1は、平成17年3月に参加人北教組に加入し、以後、参加人北教組網走支部紋別高等養護学校分

会に所属している。

イ 参加人北教組

参加人北教組は、北海道内の公立学校の教職員等によって組織された団体であり、上部団体である日本教職員組合に加盟している。

(2) 本件訴えに至る経緯

ア 本件懲戒処分

道教委は、参加人X1が参加人北教組の実施した平成20年1月30日のストライキ（本件スト）に参加したこと（以下「本件参加行為」という。）が地公労法附則5項、同法11条1項に違反するとして、参加人X1に対し、地公法29条1項に基づき、同年2月28日付けで、懲戒処分として戒告処分（本件懲戒処分）をした。本件ストに参加した1万2592名に対する処分は、参加人X1を含む1万2551名が戒告処分、それ以外の41名が文書訓告処分であった（以下、これらの処分を総称して「本件各処分」という。）。

なお、参加人X1の本件参加行為は、平成20年1月30日午後4時03分から同日午後5時までの間、職務を単純放棄し職場を離脱する方法で行われたものである。

イ 救済申立て

参加人X1及び参加人北教組は、平成20年4月11日、被告に対し、原告が参加人X1を本件懲戒処分に付したことは、参加人X1に対する不利益取扱いであり、かつ、参加人北教組の組合活動に対する支配介入であるから、労組法7条1号及び3号に該当し、不当労働行為に当たると主張して、本件懲戒処分の取消し及び支配介入行為の禁止を求めて救済の申立て（平成20年道委不第10号北海道・北海道教育委員会不当労働行為事件）をした。

参加人X1及び参加人北教組が求めた救済の内容は、次のとおりである。

(ア) 被申立人ら（北海道教育委員会（以下「道教委」という。）及び被告）は、本件懲戒処分を取り消し、本件懲戒処分の日以後、本件懲戒処分がなかったものとして取り扱わなければならない。

(イ) 被申立人らは、申立人ら（参加人X1及び参加人北教組）の正当な組合活動に対し、懲戒処分を科すなどして組合（参加人北教組）の運営に支配介入をしてはならない。

ウ 本件命令

処分行政庁は、前記イの申立てにつき、平成23年6月24日付けで、別紙救済命令記載のとおり、請求にかかる救済の一部を認容する命令を発し（本件命令）、同年7月20日、本件命令に係る命令書の写しを原告に交付した（なお、前記イの申立てのうち、道教委を被申立人とする申立ては、道教委に当事者適格がないとして却下された。）。

本件命令の理由の要旨は、次のとおりである。

- (7) 本件懲戒処分が、労働者が労働組合の正当な行為をしたことの故をもってなされた不利益取扱いに当たるか否か（労組法7条1号）について

本件懲戒処分が労組法7条1号にいう不利益取扱いに当たるか否かを判断するには、本件参加行為が労組法7条1号の「正当な行為」に当たるか否かの判断を要するところ、本件参加行為が労組法7条1号の「正当な行為」に当たるか否かは、参加人北教組により実施された本件ストの正当性に依拠している。参加人北教組は北海道内の単純労務職員を含む公立学校の教職員によって組織されるいわゆる混合組合であるから、本件ストの正当性を判断するためには、単純労務職員以外の組合員の参加行為を含む本件スト全体についての判断が必要になる。参加人X1を除く本件ストの参加者は、労組法の規律を受けない職員であるところ、処分行政庁ではそのような職員の参加行為についての審査を行うことは困難である。したがって、処分行政庁が本件参加行為についての正当性をそれ自体として判断することは適切ではない。

- (イ) 本件懲戒処分が、支配介入に当たるか否か（労組法7条3号）について

a 労組法7条3号は、労働組合がその自主性、組織力を使用者の行為によって損なわれないよう使用者の介入行為を禁止する規定である。労働組合の組合員が労働組合の行為に参加したことに対し、使用者によって均衡を欠く過重な処分がなされた場合、当該処分は組合員の組合活動に萎縮的効果をもたらすなど、労働組合の弱体化をもたらすものであって、特段の事情のない限り、使用者も当該参加行為に藉口して労働組合の弱体化を図ろうとしたものと推認される。したがって、組合員が争議行為などその所属する労働組合の行為に参加し、その故をもって使用者が当該組合員に処分を科す場合、当該参加行為の背景及びその目的、当該組合員の職務内容、当該参加行為の態様及びそれによる職務遂行への影響、処分を受けることによる不利益の程度、処分権限の発動の経緯等の事情などを個別的に考慮すべきであり、そのような考慮をすることなく、当該行為に均衡を欠く過重な処分を科したと評価できるときは、当該処分は労組法7条3号の支配介入に当たる。

b 本件ストは、①北海道（原告）の参加人北教組らに対する道立学校等教職員給与・諸手当についての平成20年4月から4年間にわたる算出基礎額の9%削減等の提案と、②道教委の参加人北教組に対する勤務成績に基づく昇給制度及び勤勉手当への実績反映の提案に対する反対・抗議の目的でなされたものである。

北海道（原告）は平成11年11月から平成20年3月までの間、一般職の職員に対する給与の独自削減措置を講じたところ、

平成18年4月から実施されたものについて、当時の副知事が平成19年度までの2年間に限定して実施する旨述べていたこと、前述の本件ストの目的は本件ストに至るまでになされていた北海道（原告）及び道教委と参加人北教組の参加する任意の連合団体組織との交渉事項と関連したものであること、参加人X1は前記一連の給与の独自削減措置により合計271万4000円の給与削減を受けていたこと、北海道（原告）及び道教委の示した平成20年度以降の方針によれば、さらに今後4年間にわたり給与の独自削減措置が継続することになることなどの事情に照らせば、参加人X1の本件参加行為にはやむを得ない側面があり、酌むべき事情があったといえる。また、参加人X1の職務内容は単純で補助的なものにとどまる上、本件参加行為は単純な不作為にとどまるものであり、生徒の授業に具体的な支障を及ぼすものではなかった。

他方、本件懲戒処分は地公法上最も軽い処分ではあるが、給与上の不利益等を及ぼすものであり、参加人X1は実際にその不利益等を受けている。また、本件懲戒処分は、職務の内容や具体的な影響などを十分に考慮したものとはいえず、本件ストに参加したことの一事をもってなされたものといわざるを得ない。加えて、本件懲戒処分が本件参加行為の1か月後になされており、過去の処分例と比較して発令までの期間が短いこと、本件懲戒処分をなすに当たり参加人X1に対する供述聴取はなされていないこと、本件懲戒処分の前提となった事故報告書には参加人X1に対する供述聴取を行った旨の虚偽の記載がなされていること、参加人X1に交付された処分事由説明書には不服申立ての可否及び適用法条に明らかな誤りがあることからすれば、本件懲戒処分をなすに当たり慎重な検討がされたとは言い難い。さらに、本件ストに参加した参加人X1を含む参加人北教組の組合員について一律に戒告処分とした理由について、被申立人（原告）らから主張立証がなされていない。

- c. 以上の検討によれば、本件懲戒処分は、本件スト及び本件参加行為の背景及びその目的、参加態様、参加人X1の職務内容、本件参加行為による職務遂行への影響、処分を受けることによる不利益の程度を個別に考慮して相当な範囲で行われたとみることはできないのであって、組合員に組合活動に参加することに萎縮的効果をもたらす均衡を欠く過重な処分であるといわざるを得ない。

そうすると、本件懲戒処分は、組合としての団結を阻害し、組合の弱体化をもたらす行為に当たる。そして、本件懲戒処分が、当該参加行為に藉口して組合の弱体化を図ろうとして科されたものではないという特段の事情も認められない。

以上によれば、本件懲戒処分は、本件参加行為に藉口して行った過重な処分であって、参加人北教組の運営に対する支配介入に該当するものというべきである。

よって、本件懲戒処分は労組法7条3号に該当する不当労働行為である。

エ 本件訴えの提起

原告は、平成23年8月19日、当裁判所に本件訴えを提起した。

4 争点及びこれに対する当事者の主張

本件の争点は、本件命令の違法性の有無であり、具体的には、①処分行政庁が本件懲戒処分の労組法7条1号該当性を判断しなかったことが違法であるか否か、②本件懲戒処分が労組法7条3号の支配介入に当たるか否かの2点である。前記各争点に対する当事者等の主張は、以下のとおりである。

(1) 争点①（処分行政庁が本件懲戒処分の労組法7条1号該当性を判断しなかったことが違法であるか否か）について

（原告の主張の要旨）

ある労働者の行為に対する使用者の処分が労組法7条3号の支配介入に当たるか否かを判断するためには、当該労働者の行為が労組法7条1号にいう「労働組合の正当な行為」であり、これに対する使用者の処分が「不利益取扱い」であるという判断を経なければならない。

本件命令は、本件参加行為が労組法7条1号にいう「労働組合の正当な行為」であるか否かや、これに対する本件懲戒処分が同条同号の「不利益取扱い」に当たるか否かの判断をしないまま、本件懲戒処分を労組法7条3号の支配介入に当たると判断したものであって、違法である。

（被告及び参加人らの主張の要旨）

労組法7条1号ないし3号にはそれぞれ不当労働行為の類型が定められているところ、これら三類型は対等の意義を持って並列されているものであって、労組法7条各号に該当するか否かの判断は、各号それぞれについてなすことができる。したがって、ある労働者の行為が労組法7条1号にいう「労働組合の正当な行為」でありこれに対する使用者の処分が「不利益取扱い」であるという判断を経なければ同処分が同条3号の支配介入に当たるか否かの判断ができない旨の原告の主張は失当である。

(2) 争点②（本件懲戒処分が労組法7条3号の支配介入に当たるか否か）について

（原告の主張の要旨）

ア 公務員の争議行為は全面一律に禁止されており、単純労務職員についても地公労法11条1項で争議行為が禁止されている。したがって、本件参加行為は、地公労法11条1項に反し、違法である。

そして、本件参加行為が違法である以上、本件参加行為に対する懲

戒処分が不当労働行為に当たるとはならないから、本件懲戒処分は労組法7条3号の支配介入には当たらない。

イ(7) 処分行政庁は、本件命令において、本件懲戒処分が労組法7条3号の支配介入に当たると判断するに当たり、①本件懲戒処分をなすに当たり参加人X1に対する供述聴取はなされていないこと及び本件懲戒処分的前提となった事故報告書には参加人X1に対する供述聴取を行った旨の虚偽の記載がなされていること、②参加人X1に交付された処分事由説明書には不服申立ての可否及び適用法条に明らかな誤りがあること、③本件ストに参加した参加人X1を含む北教組の組合員について一律に戒告処分とした理由について、被申立人ら（原告ら）から主張立証がなされていないことを考慮し、④本件懲戒処分について、本件参加行為に藉口して行った過重な処分であり、参加人北教組の運営に対する支配介入に該当すると判断している。

イ(8) しかしながら、①参加人X1自身が本件懲戒処分に先立つ供述聴取の実施を拒んだことからすれば、原告が参加人X1に対する供述聴取を行わなかったことをもって原告による不当労働行為の根拠とすることは要当ではない。

また、②処分事由説明書の誤りは、本件懲戒処分を決定した後、処分事由説明書を作成、交付する段階における事務手続のミスによるものにすぎず、本件懲戒処分の検討段階に関わるものではない。

さらに、③原告は、処分行政庁における審査段階において、懲戒処分の決定は懲戒権者の裁量に委ねられている旨主張した上で、本件懲戒処分については、懲戒処分のうち最も軽い戒告を選択したものであって裁量権を逸脱するものではない、本件ストのような異例な非違行為に対する処分基準を定めることは不可能である、などと主張しているのであって、戒告処分とした理由についての主張立証がないという処分行政庁の判断は明らかな事実誤認である。

加えて、④参加人X1の行為は、前記アのとおり、地公労法11条1項に反し違法であり、労組法7条1号にいう「正当な行為」に当たる余地はないのであって、本件懲戒処分はこの違法行為に対しで行われたことは明らかであるから、本件懲戒処分が本件参加行為に藉口して行った過重な処分であるとはいえないし、道教委は、本件ストに参加した職員のうち、参加人北教組以外の組合に所属する職員に対しても、本件懲戒処分と同様に戒告等の懲戒処分を行っているのであるから、本件懲戒処分が参加人北教組の運営に対する支配介入に該当するとの判断も誤りである。

(被告の主張の要旨)

本件命令は、適法に行われた行政処分であって、処分の理由は別紙救済命令に記載のとおりであり、処分行政庁の認定した事実及び判断に誤

りはなく、原告の主張には理由がない。

(参加人らの主張の要旨)

ア 本件スト及び本件参加行為の正当性について

(ア) 地公労法11条1項が憲法28条に違反すること

憲法28条は勤労者に対し団結権、団体交渉権及び争議権を労働基本権として補償しているところ、公務員は勤労者であるから、この労働基本権の保障は当然に及ぶ。そして、公務員の争議権が憲法上保障された権利であることからすれば、争議権の制約は、争議行為によって国民の人権に重大な障害が生じるおそれがあり、その重大な障害を避けるために必要で、やむを得ないときに限り、許容されるというべきである。そして、その場合であっても、争議権に対する制約は必要最小限度にとどめられるべきであり、また、当該制約に違反した場合の制裁も必要最小限度を超えることは憲法上許されないというべきである。

ところが、地公労法11条1項は、それが適用・準用される職員の職務内容及び公共性の程度並びに争議行為の態様及び影響などの諸事情を一切考慮することなく、すなわち、争議行為が国民・住民の人権に重大な障害を与えるおそれがあるか否かを考慮することなく、一律に全ての争議行為を禁止している。したがって、地公労法11条1項は、公務員にも労働基本権を保障した憲法28条の趣旨に反し、かつ、その制約は必要最小限度にとどめなければならないとの憲法上の要請にも反するから、違憲無効である。

(イ) 地公労法11条1項がILO87号条約に違反すること

ILO87号条約については、国家の名において権限を行使する公務員及び不可欠な業務に従事する労働者を例外として、公務員に対してもストライキ権を保障する規定であるとの解釈が確立している。

日本は、昭和40年にILO87号条約を締結しており、憲法98条2項により、これを誠実に遵守することを要する。

ところが、地公労法11条1項は、前記(ア)のとおり、争議行為を一律全面に禁止しているから、ILO87号条約に反するものであって、無効である。

(ウ) 地公労法11条1項を単純労務職員に準用する地公労法附則5条は憲法28条に違反すること

a 地公法は、原則として一般職に属する全ての地方公務員に適用されるが、職員の職務内容・職責が多種多様であることから、「その職務と責任の特殊性」に基づき、労働関係の特例法の制定を予定する(同法57条)。しかしながら、単純労務職員については、現在に至るまで本来の特例法は制定されておらず、地公労法附則5条により地方公営企業職員に適用される地公労法が準用されて

いる。

- b 地公法57条の趣旨は、主として、公務員にも勤労者として憲法28条の労働基本権の保障が及ぶことから、その保障をできる限り民間の労働者に近づけるといふ点にある。しかしながら、単純労務職員に対する労働基本権の保障は、地公労法の準用によって、他の地方公務員に比して不十分なものとされており、その結果、地公法57条の趣旨が没却されている。

すなわち、交通、水道、病院事業等住民への公共サービスを提供する地方公営企業の職員の職務と比較すると、単純労務職員の職務の公共性は、格段に小さい。そうすると、争議行為によって住民生活へ支障が生じるおそれは、地方公営企業の職員に比較して、単純労務職員の方が格段に小さいから、単純労務職員の争議権を制約する必要性は乏しい。そうであるにもかかわらず、地公労法附則5条は、地方公営企業の職員の争議行為を一律に禁止する地公労法11条1項を単純労務職員にも準用しており、単純労務職員の争議権を不当に制約するものであって、憲法28条に違反する。

また、単純労務職員は、地方公営企業の職員とは異なり、多くの場合、非現業職員の職場に一人ないし極めて少人数が点在しているのが実情であり、単純労務職員のみで労働組合を結成する客観的条件が整っておらず、その結果、単純労務職員は、自らの勤務条件の維持向上を実現するためには、非現業職員が組織する職員団体に加入してその団結力に頼るほかない。しかも、職員団体に加入しても、非現業職員とは異なり、人事委員会の給与勧告、措置要求、不利益審査申立てなど身分保障制度の適用から除外されている上、労働委員会によるあっせん、調停、仲介制度が設けられているが、単純労務職員が自ら労働組合を結成できないという前記の実情の下では、その効果的な活用は期待できない。このように、単純労務職員は、現行法制上、労働基本権の制約に見合う身分保障その他の措置が講じられていないばかりか、労働関係における種々の不合理な差別的取扱いを受ける立場にある。この点からも、地方公営企業の職員の争議行為を一律に禁止する地公労法11条1項を単純労務職員にも準用する地公労法附則5条は、単純労務職員の争議権を不当に制約するものであって、憲法28条に違反する。

- (エ) 参加人X1の本件ストへの参加（本件参加行為）に地公労法11条1項を準用することは憲法28条に違反すること
  - a 争議行為の禁止は、争議権の行使により、国民・住民の人権に重大な障害が生ずるおそれを防止するために、憲法が保障する基本的人権をやむを得ず制約するものである。したがって、当該争

議行為の性質、態様により、当該争議行為を実施しても、その影響が皆無もしくは軽微であり、支障がないことが定型的に明らかな争議行為に禁止規定を適用することは憲法28条に違反する。

本件ストは、極めて短時間職場を離脱する単純不作為のストライキで、子どもたちへの影響を考慮して多くの学校で授業等の終了している時間帯に実施された。本件ストに組合員が参加した時、小学校や参加人X1らが勤務する障害児学校の児童・生徒は既に下校しており、高校の授業は終了していた。本件スト実施中に担当教科の授業があった、わずかの中学校教師が10分程度授業を欠いた程度で、その影響は皆無に等しかった。全道の学校において、本件ストによる学校運営への支障は発生していない。したがって、本件スト参加者に争議行為を禁止する地公労法11条1項を適用することは、憲法28条に違反し許されない。

- b 争議行為の禁止は、国民・住民の人権に重大な障害が生ずるおそれを防止するために、憲法28条が保障する基本的人権をやむを得ず制約するものであるから、争議権を行使した場合に相応する代償措置制度を設置し、設置した制度が機能していなければ、争議行為を禁止する規定が憲法28条に適合することにはならない。

本件ストは、代償措置制度を無視したり実質的に否定したりする給与独自削減措置の強行に抗議し反対して行われたものである。争議権を制約する前提となる代償措置制度は機能していなかったのであるから、本件ストの参加者に争議行為を禁止する地公労法11条1項を適用して懲戒処分を科すことは、憲法28条に反し許されない。

- イ 本件懲戒処分が労組法7条3号の支配介入に当たることについて

労組法第7条3号は、「労働者が労働組合を結成し、若しくは運営することを支配し、若しくはこれに介入すること」を不当労働行為として禁止している。これは、労働組合がその自主性、組織力を使用者の行為によって損なわれないよう、使用者の介入行為を禁止する趣旨である。支配介入行為が禁止されるのは、使用者から労働組合への影響力行使を排除し、労働組合の自主性を保持するためであるから、客観的に支配介入の意味をもつ行為がなされれば不当労働行為が成立する。

- (ア) 本件懲戒処分は均衡を欠く過重な処分であること

労働組合の活動（労働組合の指令によってストライキに参加する行為はその典型である）に参加したことの故をもってなされた均衡を欠く過重な処分は、組合員の組合活動に萎縮効果をもたらすなど、労働組合の弱体化をもたらすものである。したがって、均衡を欠く過重な処分は、特段の事情がない限り、使用者において、制裁に藉

口して労働組合の弱体化を図ろうとして科したものと推認されるというべきである。

そして、下記aないしgのとおり、本件参加行為の目的・動機、参加人X1の職務内容、本件参加行為の態様、本件参加行為による職務遂行への影響、本件懲戒処分による不利益の内容と程度、本件懲戒処分に至る経緯、懲戒処分の基準等、処分の対象となるべき行為と処分内容との均衡について総合的に考慮すると、本件懲戒処分は、均衡を欠く過重な処分といわざるを得ない。

a 本件参加行為の目的・動機

北海道（原告）は平成11年11月から平成20年3月までの間、一般職の職員に対する給与の独自削減措置を講じたところ、平成18年4月から実施されたものについて、当時の副知事が平成19年度までの2年間に限定して実施する旨述べていたが、その後、北海道（原告）は、平成20年度以降も、4年間にわたり給与の独自削減措置を継続するという方針を示すに至った。また、道教委は、参加人北教組に対し、勤務成績に基づく昇給制度及び勤勉手当への実績反映の提案をした。

これらの点について、参加人北教組らと道教委との交渉が行われたが、平成20年1月30日、道教委から一方的に打ち切られた。

本件ストは、上記の給与独自削減措置及び査定昇給等制度の各提案に対する反対・抗議の目的でなされたものであり、本件参加行為も同様の目的でなされたものであるところ、上記の事情に照らせば、本件ストはやむを得ないものである。また、参加人X1は前記一連の給与の独自削減措置により合計271万4000円の給与削減を受けていたこと、参加人X1は所属する参加人北教組の網走支部救別支会の指令・指示に基づいて本件ストに参加したことからすれば、本件参加行為もまたやむを得ないものであったというべきである。

b 参加人X1の職務内容

参加人X1は、本件学校の介護員であり、その職務内容は、生徒の介助のほか、校舎や寄宿舎の点検・補修、除草、除雪等の環境整備であって、比較的単純で補助的なものであった。参加人X1の職務については、校務の分掌はなく、生徒がいないときは、他の教職員の職務とは相対的に独立した自己完結的な内容をその本質としていた。

したがって、参加人X1は、学校行事や校外学習など格別の行事がないときは、退勤時刻になると職場を離れており、超過勤務もほとんどなかった。

c 本件参加行為の態様及び職務遂行への影響

本件ストは、本件学校の授業時間終了後、終業時刻1時間前に、職務から単に離脱する単純な不作為の態様において、整然と実施されたものであり、授業への影響は皆無であった。また、授業以外の校務についての影響も軽微なもので、教職員の努力により早期に解消されている。

参加人X1は、参加人北教組の指令に従い、予め本件学校の校長に通告した上、本件ストに参加するため、午後4時03分から午後5時までの間、職務から離れ、職場を離脱して、ストライキに参加した。その行為は他の教職員の職務執行を妨害する等に及ぶことのない単純な不作為に止まっている。本件参加行為当時、既に生徒は全員寄宿舎に帰った後であり、生徒の教育活動には全く支障がなかった。当日は学校行事、校外学習等の予定もなかった。参加人X1の中心業務である環境整備についてみると、降雪もなく、除雪作業をする必要はなかった。この時期降雪がなければ、校内外を巡回し、破損箇所を点検し、清掃作業を行うのが日課であったが、それらの用務も早めに済ませていた。本件参加行為当時、本件学校の教職員は83名で、本件ストに参加したのは参加人X11人であった。

したがって、本件参加行為による本件学校の教育上の影響は皆無であった。

d 本件懲戒処分による参加人X1の不利益

参加人X1は、本件懲戒処分を受けたことにより、平成20年6月期の勤勉手当を2万8300円減額支給され、平成21年1月に、定期昇給が1号俸抑制されたことにより、同年1月及び2月の給与について554円の不利益を受けた。また、参加人X1は、本件処分を受けたことにより、「人事記録カード」の「勤務の記録に関する事項」に「戒告処分」の辞令文を記入された。参加人X1は、労働者として当たり前の権利を行使しただけであるという理解であったのに、服務上制裁を加えられて、これが公にされたことで精神的打撃を受け、社会的信用を傷つけられた。

e 本件各処分による参加人北教組の不利益

本件各処分により被処分者が給与上の不利益を被ったため、参加人北教組はその減額部分を負担し、その結果、参加人北教組は、少なくとも合計9億4388万1788円の支出を余儀なくされており、その支出は今後も続くことが予測される。

また、短時間で実施された本件ストに参加しただけで懲戒処分を受けた組合員は、組合活動に対し不安を抱き、参加人北教組の活動方針に懐疑的になったり、これを実践することに消極的になったりした。他方において、本件各処分は、組合員でない教職員にも参加人北教組の活動に批判的な雰囲気をもたらし、参加人北

教組への加入をちゅうちょさせる傾向を拡大した。このように、本件各処分は、参加人北教組の組織運営を妨げ、組織拡大、職場における影響力を甚だしく削ぐものである。

f 本件各処分の基準等

参加人X1を含む本件ストへの参加者に対する処分の基準は、本件ストに参加するため職場を離れた時間が30分以上であるか否かであり、これに該当する者に対して、一律に、すなわち懲戒処分権の行使に当って参酌されるべき他の要素を全く参照せずに、画一的、機械的に戒告する、というものであった。すなわち、道教委は、本件懲戒処分の可否を議決する審議の際、ストライキの目的、「給与独自削減措置」及び「査定昇給等制度」について自らなした提案の内容、交渉の実際、交渉打ち切り・強行に至る経緯並びにストライキの態様、影響、参加者全員処分が被処分者に必然的にもたらす不利益及び給与上の不利益を救援することにした場合の参加人北教組の経済的打撃等の事情を全く検討、考慮していない。

また、道教委は、過去において、道教委内の不正経理に関与し明白な非違行為を犯した職員に対して懲戒処分を下さず、服務監督上の措置である嚴重注意にとどめている。このことと比較すると、参加人北教組の指令・指示に基づき、勤務時間終了前1時間以内において、職務への影響が皆無に等しい本件ストに1回参加しただけの組合員に対しなされた本件各処分（戒告処分）は、過重であると言わざるを得ない。

g これらの事情に照らすと、本件懲戒処分は、参加人X1個人の実質的な非違行為に対する懲戒処分ではなく、参加人北教組の活動に参加したことに対する処分、すなわち、勤労者としての団結活動に参加したこと、労働組合の組合員であることに着目して行ったものであるというべきであって、対象となる本件参加行為と処分内容との均衡を著しく欠いており、均衡を失した過重な処分であるというべきである。

(イ) 本件ストへの参加の一事をもって本件各処分が科されたこと

公務員の懲戒処分は、その公務員に職務上の義務違反がある場合に、その責任を確認し、公務員関係の秩序を維持するために法定された制裁であるところ、当該職員の行為の性質及び態様その他の事情に照らして、客観的にみて合理的なものでなければならない。したがって、懲戒権者は、懲戒権を行使するに当たって、その職員の職務上の義務違反行為を具体的に認定し、その事案について考慮する必要がある重要な事情は必ず考慮に入れて、また、考慮してはならない事情を考慮の外において、考慮すべき事項を総合的に判断して懲戒処分を行うかどうかを決定しなければならない。懲戒処分を

するとした場合でも、その違反行為と制裁との間に均衡を失っていないこと及び制裁による不利益は必要最小限度に止めるよう努めることが求められる。特に、本件のようなストライキ参加に対する制裁が問題になる事案では、前述のとおり、ストライキは労働者の基本的人権であって、ただ、他の人権との調整の見地から政策的に制約されているに過ぎないことや、労働者には自主的な団結活動が保障され、それに対する使用者の介入は法が禁止していることが十分に踏まえらるべきであるから、ストライキに至った労使の対立状況、当該職員がストライキに参加した原因・動機、ストライキ参加による業務遂行上の支障の程度、これらの事情に基づいてなされる処分による不利益の内容と程度、過去の処分基準との対比などを具体的に検討することが必要不可欠である。これらの考慮事項を捨象して、単に、ストライキ禁止規定に違反したとか、職務専念義務に違反したとかの抽象的な理由のみで処分することは、客観的にみて合理的な懲戒権の行使とはいえない。

ところが、道教委は、専ら参加人北教組の組合員が1時間のストライキに30分以上参加したことをもって、本件ストに参加した組合員全員に対し一律に戒告の懲戒処分を行い、参加人X1についても、参加人北教組が本件ストに至った背景・目的、参加人X1がストライキに参加した原因・動機、参加人X1の本件スト参加の態様、それによる学校の業務の具体的な支障、処分に伴う参加人X1の不利益の内容・程度、行為と処分の均衡等、当然に考慮されて然るべき重要な事情を全く斟酌することなく、本件懲戒処分を行った。したがって、本件懲戒処分は、客観的にみて合理的な懲戒権の行使とは到底いえず、違法である。

- (ウ) 本件懲戒処分を含む本件各処分は参加人北教組の弱体化を意図してされたものであること

道教委は、参加人北教組の方針に従って業務や校務に具体的に影響を生じさせない態様で本件ストに参加しただけの組合員全員に対して、一律に本件懲戒処分を含む懲戒処分（本件各処分）の制裁を科したが、これは、本件各処分を通じて参加人北教組の組合員が参加人北教組の活動方針に基づいて行動することについて萎縮させ、その結果、参加人北教組の活動が弱体化することを意図したからであると言わざるを得ない。

このことは、従前に例をみない30分以上のストライキ参加の一事をもって全員を一律に懲戒処分すること決定したということのほか、本件各処分の開始から決定までの過程の異常な展開、本件各処分を決定した教育委員会議において、検討されるべきことが全くなされていないこと等に照らしても明らかである。本件各処分は、戒告とはいえず、処分自体がもたらす効果のほかに、給与上の不利益、

被処分者の精神的あるいは心理的負荷を不可避免的に伴う。

したがって、本件各処分は、その対象となった組合員に対し、ストライキのみならず、参加人北教組の種々の組合活動への参加をためらわせる効果を持つ。そのことにより、本来自由で自律的であるべき参加人北教組の組合活動は、過度に自主規制され、萎縮することとなる。しかも、本件各処分は、単純な参加行為にしか及んでいない大量の組合員に対する懲戒処分であるから、組合員に対する萎縮効果は絶大であり、参加人北教組の組織弱体化をもたらす上での効果も大きい。

(エ) 小括

以上検討したとおり、道教委は、均衡を欠く過重な処分を参加人X1をはじめとする本件スト参加者に科すことにより、参加人北教組の組合員を萎縮させ、参加人北教組を弱体させることを企図し、本件ストへの参加行為に藉口して本件懲戒処分を含む本件各処分を行ったものである。したがって、本件懲戒処分は、労組法7条3号の支配介入に当たる。

第3 当裁判所の判断

1 争点①（処分行政庁が本件懲戒処分の労組法7条1号該当性を判断しなかったことが違法であるか否か）について

労組法7条は、不当労働行為として禁止される行為を1号ないし4号にわたって列挙しているところ、これらのうち、基本的で一般的な類型は、不利益取扱い（1号）、団体交渉拒否（2号）及び支配介入（3号）の三類型である。これら各類型については別個の類型として別個の要件が規定されており、不利益取扱い（1号）に該当することが支配介入（3号）に該当するための要件ではないと解されることからすれば、労働委員会において、使用者の行為が支配介入（3号）に当たると判断するに当たり、当該行為が不利益取扱い（1号）に当たるか否かをも判断する必要はない。

したがって、処分行政庁が本件命令をなすに当たり本件懲戒処分の労組法7条1号該当性を判断しなかったことが違法であるとはいえないから、この点についての原告の主張は理由がない。

2 争点②（本件懲戒処分が労組法7条3号の支配介入に当たるか否か）について

(1) 前提となる事実及び掲記の証拠並びに弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 給与の独自削減措置及び査定等昇給制度について

(ア) 北海道は、平成11年11月から平成20年3月までの間、一般職の職員に対し、次のとおり、給与の独自削減措置（後記イ(ア)の本件給与独自削減措置と併せて、以下、「一連の給与独自削減措置」という。）を実施した。（乙1の枝番号（以下同じ）57ないし86，188，189）

- a 平成11年度12月の期末・勤勉手当5%削減
- b 平成12年度4月から期末・勤勉手当7.5%削減(3年間)
- c 平成15年度4月から給料月額1.7%削減(3年間)
- d 平成18年度4月から給料月額10%削減(2年間)

- (イ) 一連の給与独自削減措置によって削減された参加人X1に係る給料及び期末・勤勉手当の累計額は、平成11年度から平成22年度までで271万4000円であり、平成11年度から平成25年度までで333万9000円になる見込みである(乙1の169, 170, 192, 丙1, 証人X1)。
- (ウ) 北海道のY1副知事(当時)は、平成18年1月25日、前記(ア)d記載の給与の独自削減措置に係る交渉の場において、地公三者共同会議(参加人北教組、全北海道庁労働組合及び全日本自治団体労働組合北海道本部の三者で構成される連合組織。以下、「地公三者」という。)に対し、「給与の縮減措置は、平成19年度までの2年間に限定して緊急的に実施するものであり、平成20年度以降はこのような縮減措置を実施しない行財政運営を行って参りたい。」との回答をした(乙1の84, 188, 189)。
- (エ) 道教委は、平成19年9月28日、参加人北教組に対し、勤務成績に基づく昇給制度及び勤勉手当への実績反映を内容とする「勤務実績の給与への反映」(以下「査定昇給等制度」という。)について、平成20年6月期から反映させたい旨提示を行った(乙1の25, 26, 190)。
- (オ) 北海道は、平成19年11月5日、参加人北教組等に対し、道立学校等の教職員の給与及び諸手当について、平成20年4月から4年間、算出基礎額の9%を削減すること等を提案した。同日、道教委は、各教職員組合に宛てて「道財政運営の健全化のための給与措置について」を提案した(乙1の23, 88, 89, 93, 94, 183, 189)。
- (カ) 北海道と地公三者は、平成19年11月8日、本件給与独自削減提案に係る交渉を行い、同日、道教委と参加人北教組は、本件給与独自削減提案及び査定昇給等制度に係る交渉を行った(乙1の23, 189)。これ以後、本件スト当日に至るまで、北海道及び道教委と地公三者及び参加人北教組との、本件給与独自削減提案及び査定昇給等制度に係る交渉は複数回にわたって行われた(乙1の24, 乙1の27ないし29, 乙1の32, 41, 92, 106, 110, 189, 190, 弁論の全趣旨)

#### イ 本件スト

- (ア) 北海道及び道教委は、平成20年1月30日、地公三者に対し、平成20年度4月から4年間の給料月額7.5%削減(以下「本件給与独自削減措置」という。)及び査定昇給等制度導入(①平成2

0年度12月期の勤勉手当から勤務実績の反映を実施、ただし、②査定昇給については4年間凍結)を行う旨、最終回答を行った(乙1の42, 102, 188ないし190)。

(イ) 参加人北教組は、同日、前記(ア)の最終回答等を受けて、同日の勤務時間終了前1時間において、ストライキを実施する旨決定した(乙1の188ないし190)。

(ウ) 参加人X1の本件参加行為及びその職務への影響について

a 参加人X1は、平成20年1月30日昼過ぎ頃、北教組網走支部紋別支会から勤務終了前1時間においてストライキを実施する旨の指令を受けた。参加人X1は、同日午後1時頃、本件学校の校長に対し、勤務終了前1時間のストライキを実施する旨の通告をした。(乙1の169, 177, 192, 丙1, 証人X1)。

b 参加人X1は、本件学校の校長に対し、ストライキに入る旨再度通告した後、平成20年1月30日午後4時03分から午後5時までの間、職務を単純放棄する方法で職場を離脱した(本件参加行為。乙1の169, 177, 191, 192, 丙1, 証人X1)。

c 参加人X1の本件学校の介護員であるところ、その職務内容は、北海道立学校管理規則9条に基づく「各種職員服務要領」第4条により、次のとおり定められていた(乙1の138)。

「介護員は、主として授業等における生徒の必要な介護に当たるほか、次の業務を行う。

(1) 生徒の緊急な通院における介護

(2) 学校行事、学年行事、校外行事、その他必要により要請があった場合における生徒の介護

(3) 環境整備

(4) その他、事務長の指示する事務の補助」

d 本件スト当日である平成20年1月30日において、本件学校の生徒の登下校時刻は、それぞれ午前8時40分、午後2時05分であった。そのため、参加人X1が本件ストに参加した時間帯(午後4時03分から午後5時まで)は、生徒の授業に具体的な支障は生じなかった。また、当日は、学校行事、学年行事、校外行事等の予定はなかったため、これらに係る生徒の介護の必要性や、職員会議などの予定もなく、降雪もなかったため、除雪作業の必要もなかった。(乙1の192, 丙1, 証人X1)。

ウ 本件懲戒処分等

(ア) 本件学校の校長は、平成20年2月8日付けで、道教委に対し、参加人X1の本件参加行為に係る事故報告書を提出した。同報告書には、本件参加行為による本件学校の業務など参加人X1の職務への影響の有無及び程度については何らの記載もなかった。(乙1の1, 2, 5, 177)

(イ) 道教委は、平成20年2月28日、本件ストに参加するために職場を離脱した時間が30分以上の者については一律に成告の懲戒処分が、職場を離脱した時間が29分以下の者については文書訓告がそれぞれ相当であるとの方針の下、本件ストの参加者1万2592名のうち、参加人X1を含む1万2551名（職場離脱が30分以上の者）について戒告の懲戒処分とし、それ以外の41名（職場離脱が29分以下の者）に対して文書訓告をした（本件懲戒処分及び本件各処分。乙1の104, 105, 156）。

(ウ) 本件懲戒処分により、参加人X1は、平成20年6月の勤勉手当につき2万8300円減額されたほか、平成21年1月及び2月に昇級が延伸されたことにより、554円の不利益を受けた（乙1の171, 192）。

エ 過去の参加人北教組によるストライキとそれに対する処分

道教委が、これまで参加人北教組によるストライキについて、組合員に対して懲戒処分を行った例は、本件ストを除いて36例あるが、このうち、組合役員（中央執行委員や支部役員）でない一般参加者に処分を行った例は4例（①昭和41年10月21日実施のストライキ（午後半日一斉休暇）、②昭和42年10月26日実施のストライキ（早朝1時間日一斉休暇）、③昭和44年11月13日実施のストライキ（早朝1時間30分）、④昭和52年2月17日実施のストライキ（午後2時間）及び同年4月15日実施のストライキ（早朝2時間））である。この4例のうちで、①及び②については、懲戒処分を受けた者はストライキ参加者の4分の1程度にとどまっており、参加者のほとんどが懲戒処分を受けた例は③及び④の2例である。

また、前記①ないし④の4例について、ストライキ実施から懲戒処分の発令日までの期間は、短いもので約2か月、長いもので約10か月を要している。（乙1の2, 48, 141, 188, 191, 弁論の全趣旨）

(2) 検討

ア 労働組合の活動が行われた場合において、当該組合活動に正当性が認められず、懲戒事由に該当するときは、使用者は当該組合活動を行った労働者に対して懲戒処分をすることができる。もっとも、使用者の懲戒権は無制約なものではなく、使用者が懲戒処分をなすに当たり考慮すべき事情を考慮しないなど慎重な検討を欠き、その結果、懲戒処分が懲戒事由すなわち懲戒の対象となる組合活動との関係で均衡を失し、社会通念上相当なものとは認められない場合には、当該懲戒処分は使用者の裁量の範囲を超えてなされたものとして権利の濫用となると解するのが相当である。

この点について、原告は、本件参加行為は、単純労務職員の争議行為を禁止する地公労法附則5条、同法11条1項に反する違法行為であ

るところ、当該違法行為に対する本件懲戒処分は相当であり、不当労働行為にも当たらない旨主張するので、以下、本件懲戒処分の相当性を検討する。

イ 道教委は、本件懲戒処分を含む本件各処分をなすに当たり、その基準として、本件ストに参加するために職場を離脱した時間が30分以上の者については戒告処分、職場を離脱した時間が29分以下の者については文書訓告とする処分基準を設け、これに従って本件懲戒処分をなしたものである。このことからすれば、道教委は、参加人X1に対する処分（本件懲戒処分）を決定するに当たり、以下のような事情について考慮しなかったものと認められる。

(ア) 本件参加行為による参加人X1の担当する職務への影響の有無

参加人X1は、2度にわたって本件学校の校長に対し、本件ストに参加する旨事前通告をして本件ストに参加したものである上、本件参加行為によっても、参加人X1の担当する本件学校の職務には特段の影響がなかった（前記(1)イウ）。

懲戒対象とされる行為の結果は、対象行為の悪質性の有無・程度を検討する上で重要な要素となるものであり、対象行為の悪質性の有無・程度は、懲戒処分を行うか否か、行うとしてどの程度の懲戒処分を行うかを検討する上で重要な要素となるものである。したがって、道教委が、本件参加行為による参加人X1の担当する職務への影響の有無を検討しなかったことは、考慮すべき事情を考慮しなかったものというべきである。

(イ) 過去のストに対する処分例との均衡

本件ストへの参加者に対する処分を決定するに当たり、道教委においては、過去のストに対する処分例（前記(1)エ）のうち、④の例との比較がなされたものの、本件各処分を決定するに当たっては、教育長が「過去の処分の事例も参考にしつつ、現在の教育を取り巻く環境や、道教委に対する様々な道民の期待、また、交渉が円滑に行われたにもかかわらず、北教組が突出してストライキをしたことなどから判断していかなければならない」と、教育次長が「昭和50年代当時は社会情勢が労働運動や春闘が非常に激しかった時代であり、公務員のスト権ストなどに対しても、社会がある程度、そういうものを許容していた時代背景があります。例えば、飲酒運転の処分などは時代背景の中で基準を厳格化しているので、今日的な状況の中で判断していく必要があるのと考えます。」と、委員が「ストライキ（中略）に対応する責任を追及される、処分されるというのは、予想できることですから、かつて訓告にとどめたということがあったとしても、いろいろな社会情勢の中で裁量の範囲内のことで、戒告にしたことが均衡を欠くことはないと思います。」と述べるにとどまっており、結局のところ、ストライキ参加者のうち少数

のみが処分された事例との相違点や、ストライキ参加者のほとんどが処分を受けた事例との類似点等について、何ら具体的な議論、検討はされておらず（乙1の104）、その他にもそのような議論、検討がなされたことを認めるに足る証拠は記録上存在しない。

同じ規定に同じ程度に違反した場合、これに対する懲戒は同じ程度たるべきであるという公平性の要請からすれば、本件各処分の基準を定めるに当たり、道教委が、上記のように、過去のストに対する処分例と本件ストとの均衡を考慮しなかったことは、考慮すべき事情を考慮しなかったものというべきである。

ウ 以上の事情によれば、本件懲戒処分（及び本件各処分）の処分権限を有する道教委は、本件懲戒処分をなすに当たり、考慮すべき事情を考慮せず、慎重な検討を欠いていたというべきである。

上記の事情に加え、参加人X1が本件懲戒処分によって平成20年6月の勤勉手当につき2万8300円の減額等の経済的な不利益を受けていること（前記(1)ウウ）、本件ストまでの間に一連の給与独自削減措置によって削減された参加人X1に係る給料及び期末・勤勉手当の累計額は200万円を超えており、本件給与独自削減措置によってさらに今後4年間にわたって給与独自削減措置が継続することが予測されたこと（前記(1)ア(イ)、イ(ア)）、一連の給与独自削減措置のうち、平成18年度4月から実施されたものについては、当時の北海道副知事が平成19年度までの2年間に限定して緊急実施するものである旨述べていたこと（前記(1)アウ）など、参加人X1が本件ストに参加したことについて相当の事情があったと認められることにも照らせば、法令の違法性（すなわち、地公労法11条1項の憲法、条約への適合性等）について検討するまでもなく、本件懲戒処分は懲戒の対象たる本件参加行為との関係で均衡を失し、社会通念上相当なものとはいえず、道教委の裁量の範囲を超えてなされたものであって、権利の濫用に当たるといえるべきである。

そして、本件ストに参加した参加人X1に対し、その行った組合活動（本件参加行為）に比して重い懲戒処分がなされれば、参加人北教組の組合員や組合員になろうとする者がストライキのみならず、その他の参加人北教組の組合活動に参加することをちゅうちょすることは容易に想定できるのであって、その結果、参加人北教組は弱体化し、その自主性を阻害されることになるというべきである。したがって、本件懲戒処分は、参加人北教組に対する弱体化行為としての支配介入（労組法7条3号）に当たると認めるのが相当である。

#### 第4 結論

以上によれば、本件命令が違法であるということはできず、その取消しを求める原告の請求は理由がない。

よって、原告の請求を棄却することとし、主文のとおり判決する。

札幌地方裁判所民事第1部

(別紙救済命令は省略)