

平成 27 年 2 月 26 日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成 26 年（行コ）第 3 号 不当労働行為救済命令取消請求控訴事件（原審・
札幌地方裁判所平成 23 年（行ウ）第 32 号）

口頭弁論終結日 平成 26 年 11 月 27 日

判決

控訴人	北海道
被控訴人	北海道
同代表者兼処分行政庁	北海道労働委員会
被控訴人補助参加人	Z
被控訴人補助参加人	北海道教職員組合

主文

- 1 原判決を取り消す。
- 2 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 日付けで行った原判決別紙救済命令のうち、主文第 1 項及び第 2 項を取り消す。
- 3 訴訟費用は、第 1, 2 審とも、補助参加によって生じた部分は被控訴人補助参加人らの負担とし、その余の費用は被控訴人の負担とする。

事実及び理由

第 1 控訴の趣旨

- 1 主文第 1, 2 項と同旨
- 2 訴訟費用(補助参加により生じた費用を含む。)は、第 1, 2 審とも被控訴人の負担とする。

第 2 事案の概要

- 1 北海道教育委員会（以下「道教委」という。）は、被控訴人補助参加人北海道教職員組合（以下「参加人北教組」という。）が平成 20 年 1 月 30 日に実施したストライキ（以下「本件ストライキ」という。）に参加し、職場を 30 分以上離脱した者に対して一律に懲戒（戒告）処分をすることとし、参加人北教組の組合員である被控訴人補助参加人 Z（以下「参加人 Z」という。）が本件ストライキに参加したことを理由として、同年 2 月 28 日付けで、地方公務員法（以下「地公法」という。）29 条 1 項 1 号ないし 3 号に基づき参加人 Z 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 Z 及び参加人北教組（以下、両者を総称して「参加人ら」という。）が、北海道労働委員会（以下「処分行政庁」という。）に対し、本件懲戒処分が控訴人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、原判決別紙救済命令のとおり、申立てに係る救済を一部認容する命令（以下「本件命令」という。）を発した。

本件は、懲戒権者である道教委の所属する地方公共団体としての控訴人が、処分行政庁の所属する地方公共団体としての被控訴人に対し、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ところ、参加人らが被控訴人に補助参加した事案である。なお、以下においては、地方公共団体として行財政を担当する立場としての北海道を「北海道」という。

原判決は、控訴人の請求を棄却したところ、これを不服として、控訴人が控訴をした。

2 関係法令等の定め、前提事実、争点及びこれに対する当事者の主張については、次のとおり補正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要等」の2項ないし4項に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決3頁3行目の「地方公務員法(以下「地公法」という。)」を「地公法」に改める。
- (2) 同4頁1行目から同2行目にかけて、同13頁11行目、同17行目、同14頁4行目及び同22行目の各「附則5条」をいずれも「附則5項」に改める。
- (3) 同4頁20行目の「介助員」を「介護員」に改め、同26行目末尾に、「参加人北教組は、地公三者共闘会議(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任意の連合組織である。以下「地公三者」という。)に参加している。」を、同行末尾に行を改めて「ウ 道教委は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づいて北海道に設置されている委員会であり、参加人Zの任命権者であり、懲戒権者である。」をそれぞれ加える。
- (4) 同5頁23行目から同24行目にかけての「北海道教育委員会(以下「道教委」という。)及び被告」を「道教委及び控訴人」に改める。
- (5) 同9頁14行目の「当裁判所」を「札幌地方裁判所」に改める。
- (6) 同10頁16行目冒頭から同12頁3行目末尾までを次のとおり改める。

「ア 本件懲戒処分 of 妥当性等について

- (7) 地公労法11条1項の合憲性について、最高裁判所は、「地方公務員の勤務条件は、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的配慮により、国会及び地方議会が定める法律及び条例、予算に基づいて決定されるべきものとされている。この場合には、私企業におけるような団体・交渉による労働条件の決定という方式が当然には妥当せず、争議権は、団体交渉の裏付けとしての本来の機能を発揮する余地に乏しいのである。右のような勤務条件決定の法理は、既に最高裁昭和44年(あ)第1275号同51年5月21日大法院判決・刑集30巻5号1178頁)において非現業地方公務員につき示されたところであるが、この理は、現業地方公務員たる単純労務職員についても妥当するものといわなければならない。」(最高裁判所昭和63年12月9日第二小法院判決・民集42巻10号880頁)とし、地公労法附則4項(現行の同法附則5項)により単純労務職員に準

用される同法 11 条 1 項の規定は憲法 28 条に違反しないと結論づけている。

- (イ) 地公労法 11 条 1 項を単純労務職員に準用する同法附則 5 項が憲法 28 条に違反しないことについては、上記(ア)で引用した最高裁判所判決において、単純労務職員に地公労法 11 条 1 項を準用することを含めて違憲ではない旨明示されているところである。
- (ウ) 地公労法 11 条 1 項が ILO 87 号条約に違反する違法なものであるか否かについては、同条約 3 条 1 項が公務員の争議権を保障したものと解されないこと（最高裁判所昭和 44 年 4 月 2 日大法廷判決・刑集 23 巻 5 号 305 頁、最高裁判所平成 12 年 3 月 17 日第二小法廷判決・集民 197 号 465 頁）、また、同条約におけるその他の条項をみても、公務員の争議権に直接言及する規定は存在しないことから、地公労法 11 条 1 項が ILO 87 号条約に違反するとの解釈はそもそもその前提を欠いているものであって、地公労法 11 条 1 項が ILO 87 号条約に違反する違法なものに当たるといふことはできない。
- (I) 本件参加行為に地公労法 11 条 1 項を準用することが憲法 28 条に違反するか否かについては、それを違憲とする立場によれば、公務員の争議行為の目的、態様、それによる影響、懲戒権者による検討内容等の具体的事情のいかんによって、ある争議行為が憲法上許容され、又は許容されないこととなり、一定の場合に限って国法上許容されることのない争議行為を作出することとなるから、本件参加行為に地公労法 11 条 1 項を準用することが憲法 28 条に違反するといふことはできない
- (オ) 上記(ア)ないし(I)によれば、参加人 Z が本件ストライキに参加したことによって、参加人 Z に対する懲戒事由それ自体が存在していることは明白であるところ、懲戒権者による懲戒処分が違法といえるか否かを検討するに当たっては、懲戒処分が社会観念上著しく妥当性を欠いたものであるか否か、つまり、社会観念に照らした場合に著しく妥当性を欠いたものであるか否かをもって判断されるべきものである（最高裁判所昭和 52 年 12 月 20 日第三小法廷判決・民集 31 巻 7 号 1101 頁、同 1225 頁参照）。これを本件についてみると、次のとおり、本件ストライキそのものは、全道的に統一して行われた極めて大規模なものであり、全道の学校運営に与えた影響も極めて大きかったのであって、このような状況の下、地公法 37 条 1 項又は地公労法 11 条 1 項に明らかに違反する違法行為をした教職員に対して懲戒処分の中で最も軽い戒告処分を一律に行うことが、社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用した違法なものに当たるといふことはできない。
 - a 本件ストライキによる学校運営への影響をみると、特段の措置

を講じた学校は全道で181校である。これらの特段の措置を講じた学校に在籍する児童・生徒にあっても等しく教育を受ける権利を有しているところ、本件ストライキによりその権利が不当に侵害されたのであるから、その影響は、決して軽視することはできない。

また、本件ストライキの参加者は、その職責を果たさず職場放棄を行ったことに変わりはなく、全道の学校運営に重大な支障を生じさせたことは明らかであり、教員の授業以外の職務や事務職員の職務を欠くことも、それ自体が公務の停廃に当たるなど、本件ストライキという全道的かつ大規模な争議行為への参加は、本件ストライキ参加者各々が所属する学校のみならず他の学校への影響をも生じさせているというべきである。

その上、学校教育上、教職員が、法律に違反してまで本件ストライキを敢行し、これにより、授業に限らず学校教育を構成する様々な業務を停滞させ、学校教育の正常な運営を阻害し、教育に対する信頼を損ねたことにより、児童・生徒に大きな精神的不安や動揺を与えたことは容易に推認できるのであり、このことは決して看過できるものではない。

- b 過去のストライキに対する処分例との均衡については、懲戒事由があるときに懲戒処分をするか否かについては、懲戒権者に広範な裁量があることからすると、従前において処分されていなかったことを理由に別の機会に懲戒権の行使が全く許されなくなるものではなく、事情の変化に応じ、同一態様の非違行為が、ある時期には懲戒処分の対象となり、別の時期には対象とされず、あるいは処分の量定が異なることも、懲戒権者の裁量権の範囲として当然に認められるべきものであり、懲戒権者が職員に対して懲戒処分を行うに当たり、必ずしも過去の処分例に拘束されることはない。

本件においては、懲戒事由それ自体が明らかに存在し、本件ストライキの目的においては、公務員による争議行為禁止の代償措置の正常化を求める目的、つまり平成20年4月から4年間の給与独自削減措置（以下「本件給与独自削減措置」という。）に反対する目的に加え、それとは直接関係のない教職員に係る勤務成績に基づく昇給及び勤勉手当への実績反映を内容とする制度（以下「査定昇給等制度」という。）の導入反対の目的までもが含まれていたことにより、もともと違法である公務員の争議行為自体の正当性が更に否定され、本件ストライキが全道の学校運営に与えた影響は決して軽視できるものではなく、さらに、各学校が職務命令書を職員に手交するなど事前に違法行為に及ばないように指導を行っていたのであるから、参加人Zを含む本件ストライキ参加

者は、違法行為である本件ストライキに参加すれば、自身が懲戒処分を受け、その結果として給与上の不利益等を受ける可能性のあることを十分認識した上で本件ストライキを敢行したのであり、かかる状況においては、過去の懲戒処分と同列に論じることができない上、他に本件懲戒処分に当たり斟酌すべき事情は一切存在しない。

したがって、道教委が参加人Zに対して懲戒処分のうち最も軽い戒告処分をしたことをもって、それが従前の処分例に比して著しく均衡を欠くという評価にはなり得ず、少なくとも、道教委が過去の処分例との均衡に配慮するあまり、本件参加行為につき懲戒処分をしないと判断することまでもが求められていたということとはできない。

c 参加人Zが本件ストライキに参加した事情について、北海道が一連の給与独自削減措置を余儀なくされ、その後も同措置を継続せざるを得ない事態に至ったことは、自己のみの責任で招いたとはいえず、地方公共団体の財政状況は、国内経済のみならず世界情勢等により多大な影響を受けるものであり、本件ストライキに至るまでの参加人北教組との交渉過程においても、北海道ないし道教委がいくつかの歩み寄りを見せていた状況にあって、地公三者の構成組織のうち争議行為に及んだのが参加人北教組のみであったことに加え、本件ストライキの目的に査定昇給等制度の導入に反対する目的までも含まれていたというのであるから、このような事情は、本件懲戒処分において懲戒権の行使が濫用であると評価する上で、かえって障害となり得る事情となる。

d 本件ストライキ参加者の一部を一律に戒告処分としたことの合理性については、本件ストライキが全道の学校運営全体に与えた影響は極めて大きいものであって看過できるものではなく、また、道教委が本件ストライキ参加者ごとに個別の具体的事情を考慮して、それぞれ個別に懲戒処分を行うか否かを決定するとすれば、本件ストライキ参加者による非違行為は、職場離脱時間を除くとその態様がほぼ同一であるにもかかわらず、かえって参加者間に不公平となる。そうすると、本件ストライキに参加した教職員を懲戒処分に付すか否かを決定するに当たっては、全道の学校運営に与えた影響の程度につき職場離脱時間をもって判断するのが最も合理的といえる。

(カ) 以上によれば、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するものということとはできず、社会観念上著しく妥当性を欠き、裁量権を濫用した違法なものに当たるとはできない。

イ 本件懲戒処分をもって参加人北教組に対する支配介入とはいえない

ことについて

- (ア) 労組法 7 条 3 号が不当労働行為として禁止している「支配介入」とは、労働組合の結成、運営等について、その独立性・自主性を損なわせるような使用者の干渉行為を指すものである。
- (イ) 本件懲戒処分は、参加人 Z 自身が地公労法 11 条 1 項で禁止されている争議行為（本件参加行為）を行ったことを根底に、その行為の過程において、法令及び上司の職務上の命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、職務に専念する義務等に違反する公務員としてふさわしくない種々の非行が存在するため、公務員関係の秩序及び服務規律維持の観点から道教委が地公法 29 条 1 項の規定に基づき参加人 Z に対してしたものである。
- (ウ) また、道教委による本件懲戒処分の判断過程において、参加人 Z が参加人北教組の組合員であるか否か、又は他の労働組合に所属しているか否かを斟酌したものではない上、道教委としては、参加人 Z が組合員であるか否かを正確に確認することはできないし、確認していない。
- (エ) したがって、本件懲戒処分が参加人北教組による争議行為の実施決定などといった労働組合の運営や内部意思への干渉、ひいては参加人北教組の弱体化を目的としたものではなく、参加人北教組に対する支配介入の意図が存在しないことは明白というほかないし、そもそも、道教委において参加人北教組の弱体化を図る必要性はなく、そういった事情をうかがわせる証拠も一切存在しない。
- そうすると、社会観念上著しく妥当を欠くものとはいえない適法な本件懲戒処分をもって、参加人北教組に対する支配介入に当たるといえることはできない。」
- (7) 同 12 頁 12 行目の「補償」を「保障」に改める。
- (8) 同 17 頁 5 行目末尾に「北海道ないし道教委が、合理的な説明をせずに交渉を一方向的に打ち切り、これらの導入を強行しようとしたことは、誠実交渉義務に違反する。」を加える。
- (9) 同 18 頁 16 行目末尾に「組合の方針に従ってストに参加した一般組合員を処分すべきかどうかを判断するためには、個々の行為に対する責任を問題とするのであるから、ストライキ参加による校務への実質的な支障の有無及び程度は、その参加者が当時勤務していた学校単位を対象の範囲を限定するべきである。」を加える。
- (10) 同行目末尾に行を改めて「さらに、本件ストライキによる影響を受けたといえるのは、全道的にみても、授業一部カット 9 校、授業の自習への変更 30 校及び授業の特別活動への変更 2 校の合計 41 校のみであり、しかも、授業一部カット及び自習は極めて短時間にすぎないなど、学校運営に実質的な支障をほとんど生じさせるものではなかった。」を加える。
- (11) 同 19 頁 26 行目の「また、」の次に「本件懲戒処分は、戒告処分であ

っても、参加人北教組が行った1970年以降のストライキについて道教委が行った過去の処分例に比べて、ほとんどの学校では授業時間が終了している勤務時間終了前1時間の極めて短時間で、ストライキ参加者が職場を離脱するだけの他の教職員の執務を妨害しない行為態様の1回限りのストライキに対する懲戒権の行使としては重いものであり、合理性が認められないほか、」を加える。

- (12) 同22頁12行目の「自主規制され」を「自主規制させられ」に改める。

第3 当裁判所の判断

- 1 争点（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3類型であるが、これらについては別個の類型としてそれぞれの成立要件が規定されており、不利益取扱いの成立要件と支配介入の成立要件が必ずしも重なり合うものではないから、不利益取扱いに該当することが支配介入の成立要件であると解することはできない。

したがって、処分行政庁が本件命令をするに当たり労組法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、この点について違法であるとする控訴人の主張は理由がない。

- 2 争点（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) 地公労法11条1項及び同項を単純労働者に準用する同法附則5項が憲法28条に違反するか否かについて

ア まず、地公法37条1項が憲法28条に違反するか否かについて検討すると、憲法28条による勤労者の労働基本権の保障は、憲法25条による生存権の保障を基本理念とし、憲法27条の労働の権利及び勤労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と解されるところ、地方公務員も、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を受ける。ただし、労働基本権は、上記のとおり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、勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地から生じる内在的な制約を免れないと解される。

すなわち、地方公務員は、地方公共団体の住民全体の奉仕者として、実質的には住民全体に対して労務提供義務を負うという特殊な地位を有し、かつ、その労務の内容は、公務の遂行すなわち直接公共の利益のための活動の一環をなすという公共的性質を有し、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るところ、地方公務員が争議行為に及ぶことは、その地位の特殊性及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生じ、その停廃は地方住民全体ないしは国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、又はそのおそれがある。

また、私企業においては、労使間の自由な交渉等により労働条件が定められるのに対し、地方公務員の勤務条件は、原則として、法律及び地方公共団体の議会の制定する条例によって定められ、その給与が地方公共団体の税収等の財源によって賄われることからすれば、専ら当該地方公共団体における政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮によって決定されるべきものである上、私企業においては、極めて公共性の強い特殊な企業を除き、一般に使用者には争議行為への対抗手段として作業所閉鎖（ロックアウト）が認められるほか、労働者の要求は企業の存立維持の観点から自ずと制約を受け、争議行為に対するいわゆる市場の抑制力が働くのに対し、地方公務員についてはかかる対抗手段や市場の機能が作用する余地がなく、その争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となる。すなわち、地方公務員においては、私企業における労働者とは異なって団体交渉による勤務条件の決定という方式が当然には妥当せず、争議権も、団体交渉の裏付けとしての本来の機能を発揮する余地に乏しく、かえって議会における民主的な手続によるべき勤務条件の決定に対して不当な圧力を加え、その手続をゆがめるおそれがある。これらの見地からすれば、地方公務員の労働基本権は、地方公務員を含む地方住民全体ないしは国民全体の共同利益のために、これと調和するように制限されることもやむを得ないというべきである。他方、地方公務員の労働基本権が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場合においても、その生存権保障の趣旨から均衡が保たれる必要があり、その制約に見合う代償措置が講じられなければならないということができるところ、地公法上、労働基本権の制約に見合う代償措置として、地方公務員の身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件についてその利益を保障するような詳細な規定が設けられている（殊に給与については、24条ないし26条等）ほか、国家公務員法（以下「国公法」という。）上、中央人事行政機関として準司法機関的性格を有する人事院が設けられ（3条）、人事院による情勢適応の原則に基づく国会及び内閣に対する報告及び勧告の義務付け（28条）や人事院に対する勤務条件に関する行政措置要求（86条）、不服審査請求（90条）等の制度が定められていることに対応し、これと類似の性格を有し、かつ、これと同様の、又はこれに近い職務権限を有する人事委員会又は公平委員会の制度（地公法7条ないし12条）が設けられている。もっとも、人事院と比較

すると、人事委員会又は公平委員会、特に後者は、その構成及び職務権限上、公務員の勤務条件に関する利益の保護のための機構として、必ずしも常に人事院の場合ほど効果的な機能を実際に発揮し得るものと認められるかどうかにつき問題がないではないけれども、なお中立的な第三者的立場から公務員の勤務条件に関する利益を保障するための機構としての基本的構造を持ち、かつ、必要な職務権限を与えられている点（同法26条、47条、50条）においては、人事院制度と本質的に異なることなく、その点において、制度上、地方公務員の労働基本権の制約に見合う代償措置としての一般的要件を満たしているといえることができる。そうすると、地公法37条1項において地方公務員の争議行為等を禁止することは、地方住民全体ないしは国民全体の共同利益のためのやむを得ない措置として、それ自体としては憲法28条に違反するものではないと解される（最高裁判所昭和43年（あ）第2780号同48年4月25日大法廷判決・刑集27巻4号547頁、最高裁判所昭和44年（あ）第1275号同51年5月21日大法廷判決・刑集30巻5号1178頁参照）。

そして、上記のいわゆる財政民主主義ないし勤務条件法定主義、いわゆる市場の抑制力等、職務の公共性及び代償措置の事由は、単純労務職員にも基本的には全て妥当するから、地公労法附則5項により地方公営企業職員以外の単純な労務に雇用される一般職の地方公務員である単純労務職員に準用される同法11条1項の規定は、憲法28条に違反するものではないと解される（最高裁判所昭和57年（行ツ）第131号同63年12月9日第二小法廷判決・民集42巻10号880頁、地公労法11条1項と争議行為禁止に関する規定の内容が同一である公共企業体等労働関係法17条1項の規定が憲法28条に違反するものではない旨判示する最高裁判所昭和44年（あ）第2571号同52年5月4日大法廷判決・刑集31巻3号182頁参照）。したがって、地公労法11条1項を単純労務職員に準用する附則5項も憲法28条に違反するものではないと解される。

イ これに対し、参加人らは、地公労法11条1項が、それが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、一律に全ての争議行為を禁止しているところ、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ないし争議行為によって住民生活への支障が生じるおそれは、格段に小さく、その争議権を制約する必要性は乏しいから、地公労法11条1項及び同項を単純労務職員に準用する附則5項は、憲法28条の趣旨に反するものであって許されない旨主張する。しかしながら、上記アのとおり、いわゆる財政民主主義ないし勤務条件法定主義、いわゆる市場の抑制力等、職務の公共性及び代償措置の事由は、単純労務職員にも基本的には全て妥当するところ、単純労務職員も、地方公共

団体の住民全体の奉仕者として実質的にはこれに対して労務提供義務を負い、かつ、その労務の内容は公共的性質を有するものであり、各人の職責を果たして良質の役務等を廉価で提供することが公務の円滑な運営による住民の福祉を増進するために必要不可欠であること、職務内容による程度の差はあるとしても、単純労務職員の争議行為は、公務の停廃をもたらす、地方住民ないし国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすおそれがあるといわざるを得ないことからすれば、代償措置を講じた上で、単純労務職員について一律に全ての争議行為を禁止することが合理性を欠くものであって憲法28条に反するとはいえないから、参加人らの上記主張は採用することができない。

また、参加人らは、単純労務職員は、現行法上、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おらず、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とから、地公労法附則5項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条に違反すると主張する。しかしながら、単純労務職員についても、法律による身分保障があり、かつ、労働委員会による強制仲裁の制度など相応の措置が講じられているところ、これらが単純労務職員に対して争議権を否定する場合の代償措置として不十分なものということができないから、参加人らの上記主張は採用することができない。

(2) 地公労法11条1項及び同法附則5項がILO条約に違反するか否かについて

参加人らは、ILO87号条約が公務員のストライキ権を保障する規定であることを前提として、地公労法11条1項が適用・準用される職員の争議行為を一律に全て禁止する同項は、ILO87号条約に反するものであって無効である旨主張する。

しかしながら、ILO87号条約3条1項は、「労働者団体及び使用者団体は、その規約及び規則を作成し、自由にその代表者を選び、その管理及び活動について定め、並びにその計画を策定する権利を有する。」と規定するのみであり、この規定の文言から、同項が争議権を保障したものと解されず、同条約において、結社の自由（第1部）及び団結権の保護（第2部）については、明確にこれらを保障する趣旨の規定が設けられているのに対し、争議権については、これに直接言及する規定は存在しない。また、参加人らは、ILOの条約勧告適用専門家委員会及び結社の自由委員会の見解又は日本国政府に対する勧告を根拠として、参加人らの上記主張のとおり解釈すべきであるとも主張するが、ILOの機関の見解又は勧告は、国内法の整備等の指針又は同整備等についての要求にとどまるものであり、それらが批准された条約と同等に国内法規としての効力を有するものとは認められない。そうすると、ILO87号条約が公務員の争議権を保障したものと解されないから、参加人らの上記主張は採用することができない。（最高裁判所昭和41年（あ）第401号同44年4月2日大

- 法廷判決・刑集 23 卷 5 号 305 頁,最高裁判所平成 7 年(行ツ)第 132 号同 12 年 3 月 17 日第二小法廷判決・集民 197 号 465 頁参照)
- (3) 本件参加行為に地公労法 11 条 1 項を適用することが憲法 28 条に違反するか否かについて

参加人らは、他の地方公務員と比較して、単純労務職員の置かれた立場が異なっていること、単純労務職員の職務の公共性及びストライキによって住民生活へ支障が生じるおそれは格段に小さいこと、本件ストライキが労働基本権の制約の代償措置である人事委員会の勧告を無視する措置に反対する目的から実施されたものであることなどを理由として、本件参加行為に地公労法附則 5 項により同法 11 条 1 項を準用することは憲法 28 条に違反する旨主張する。

しかしながら、参加人らの上記主張によれば、当該争議行為の目的、態様、影響等の具体的事情によって、これが憲法上許容され、又は許容されないこととなり、一定の場合に国法上禁止されない争議行為が観念されることとなるが、上記(1)のとおり、争議行為を一律に禁止する地公労法が憲法 28 条に違反するものとは解されないことからすると、このような限定解釈は相当ではなく、これらの事情は、本件参加行為に対してされた本件懲戒処分が社会通念上著しく過重なものであるか否かを判断する上で考慮するのが相当であるから、本件参加行為に地公労法附則 5 項により同法 11 条 1 項を準用することが憲法 28 条に違反するとはいえず、参加人らの上記主張は採用することができない。

- (4) 本件懲戒処分が社会通念上著しく過重な処分であるか否かについて

労働組合の活動が行われた場合において、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が、使用者の懲戒権は無制約なものではなく、当該懲戒処分が懲戒の対象となる組合活動の態様等に比して著しく過重な処分であるなど、社会通念上著しく妥当を欠くと認められる場合には、当該懲戒処分は、使用者の裁量の範囲を超えてされたものとして懲戒権の逸脱ないし濫用となるとともに、使用者の当該組合に対する嫌悪の念に発していることが推認されるから、労組法 7 条 3 号の不当労働行為(支配介入)に該当すると解される。

この点、控訴人は、上記(1)ないし(3)によれば、本件参加行為について、単純労働者の争議行為を禁止する地公労法附則 5 項が準用する同法 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社会通念上相当なものであり、不当労働行為に当たらない旨主張するので、本件懲戒処分が懲戒処分の対象となる組合活動の態様等に比して社会通念上著しく過重な処分であるか否かについて検討する。

ア 前提となる事実、各項掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、次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並びにこれらに関する交

渉の経緯等

- a 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、職員の給与額を一定の割合で減額した上で支給するとの給与の独自削減措置を職員団体に提案し、労使交渉を経て、これを実施する条例改正案を北海道議会（以下「道議会」という。）に提案し、道議会で可決された条例に基づき、これを実施してきた。
- (a) 平成11年度12月の期末・勤勉手当5パーセント削減
 - (b) 平成12年度4月から期末・勤勉手当7.5パーセント削減（3年間）
 - (c) 平成15年度4月から給料月額1.7パーセント削減（3年間）
 - (d) 平成18年度4月から給料月額10パーセント削減（2年間）
- b 一連の給与独自削減措置により削減された給料及び期末・勤勉手当の累計額は、平成11年度で標準的な25歳の教員（教育職2級）については、平成11年度から平成19年度までで117万6000円及び平成11年度から平成23年度までで241万5000円であり、平成11年度時点で標準的な35歳の教員（教育職2級）については平成11年度から平成19年度までで156万1000円及び平成11年度から平成23年度までで305万円であり、平成11年度時点で標準的な45歳の教員（教育職2級）については、平成11年度から平成19年度までで195万5000円及び平成11年度から平成23年度までで369万6000円である。
- 参加人Zに係る削減された給料及び期末・勤勉手当の累計額は、平成11年度から平成19年度までで131万1000円、平成11年度から平成23年度までで271万4000円及び平成11年度から平成25年度までで333万9000円である。
- c 北海道のB副知事（当時）は、平成18年1月25日、前記(ア) a (d)記載の給与独自削減措置に係る交渉の場において、地公三者に対し、「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まいりたい。」との回答をした。
- d 道教委は、平成19年9月28日、参加人北教組に対し、査定昇給等制度を平成20年6月期の勤勉手当から実施することを提案した。査定昇給等制度の内容は、次のとおりである。
- (a) 勤務判定（業績・能力・勤務態度）に基づき、昇給区分及び勤勉手当の成績区分を決定する。
 - (b) 昇給については、5段階の昇給区分を設け、区分ごとに昇給号

俸数を設定する。

- (c) 勤勉手当については、4段階の成績区分を設け、区分ごとに成績率を設定する。
- (d) 昇給・成績の上位区分については、人数枠を設定し、相対評価とし、下位区分については、人数枠を設定せず、絶対評価とする。

参加人北教組は、これを受けて、道教委に対し、同制度の導入目的、導入時期、昇給・成績区分及び勤務判定上の問題点等に関する45項目の詳細な質問を行い、道教委は、同制度の導入目的について、職員個々の勤務実績等に応じた給与を確保することにより、職員の士気向上を図るとともに組織の活性化に資すると回答するとともに、各質問事項について回答した。参加人北教組は、この回答の内容に納得せず、道教委に対し、更に25項目の質問を行い、道教委は、各質問事項について回答した。

- e 北海道人事委員会（以下「道人事委」という。）は、道議会及び北海道に対し、平成19年10月5日付けで、一般職に属する職員の給与等に係る報告をするとともに、同年度の給与改定については勧告しないとした上で、平成20年度の給与改定に係る勧告をした。同報告には、次のような内容の説明及び要請が含まれていた。

- (a) 平成19年度の給与改定について、道人事委は、本来支給されるべき適正な給与水準を示すという給与勧告の趣旨から、減額支給措置による減額前の職員（一般行政職）の給与（以下「職員給与」という。）と私企業の労働者の給与（以下「民間給与」という。）とを比較し、これまで勧告を実施してきたところであり、これによると職員給与は民間給与を3.37パーセント上回っているが、現在実施されている減額支給措置により、実際に職員に対して支給される給与は民間給与を6.45パーセント下回っていることなどを考慮し、平成19年度は給料表等の改定を行わないことが適当であると判断する。

- (b) 平成20年度の給与改定及び査定昇給等制度の導入について、平成20年度から、給料表、扶養手当及び地域手当について、人事院の勧告の内容に準じた改定を行い、住居手当については、支給対象を限定し、支給額を国と同額になるように減額する必要がある。

査定昇給等制度については、北海道の一部の職員に対して導入されているところであるが、その他の職員に対しても同年度から実施できるように必要な準備を進めていく必要がある。

- (c) 現在行われている減額支給措置については、期間を限定して行われているものであるが、結果的に相当長期間に及ぶ措置となっており、こうした状況下にあっては、職員の生活への負担感

や士気の低下はもちろんのこと、優秀な人材の確保に支障が生じること、更には人材の流出にも憂慮しているところである。道人事委としては、一般職に属する職員の給与は地公法に定める給与決定の原則によるべきものと考えており、勧告に基づく適正な給与水準を確保するように改めて要請する。

- f 平成19年11月5日、北海道は、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年間にわたり9パーセント削減すること等を提案し、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」と題する提案をした。北海道及び道教委は、その目的及び提案に至る経緯について、従前、平成20年度以降は給与独自削減措置を実施しない方針であったが、税収等の一般財源の予想を超える減少、金利上昇に伴う道債償還費の増加、国の制度改正に伴う義務的経費の増加等の要因による収支不足額の拡大により国への直轄負担金の一部の計上を留保せざるを得ない状況に至り、同年度以降も収支不足額の更なる拡大が生じる見通しであり、赤字再建団体への転落を回避し、持続可能な行財政運営を確立する必要があると説明した。北海道は、人件費を除く公共事業費の削減（平成20年度から平成23年度までの4年間に補助事業費の10パーセント程度、国直轄事業負担金の5パーセント程度等を毎年削減する。）その他の歳出の削減を行うことによっても、なお収支不足が生じる見込みであり、上記歳出の削減により雇用面等の道民の生活に影響を及ぼす施策の見直しを避けて通れない状況にあることをも勘案すると、苦渋の選択であるが、人件費についても一定の縮減を行わざるを得ず、平成20年度から平成23年度の4年間における新たな給与の独自削減措置（本件給与独自削減措置）を実施せざるを得ないと判断したものであった。
- g 北海道と地公三者は、平成19年11月8日、本件給与独自削減措置の提案に係る交渉を行い、同日、道教委と参加人北教組は、本件給与独自削減措置の提案及び査定昇給等制度の導入に係る交渉を行った。これ以後、同年12月末頃にかけて、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措置の提案及び査定昇給等制度の導入に係る交渉は複数回にわたって行われた。その間、北海道と地公三者との交渉において、新たな給与独自削減措置の提案については、地公三者が、同提案は労使間の確認に違反し、財政運営の失敗の責任の所在及び職員給与の減額を必要とする根拠が明らかにされていないなどとして、同提案の撤回を求めたのに対し、北海道は、公共事業等のあらゆる経費の削減策を講じてもなお収支不足が生じており、職員給与についても減額措置を行わざるを得ず、北海道が赤字再建団体に転落することを回避す

るためのやむを得ない措置であるなどとして、財政状況を理由に同提案への協力を求める姿勢を崩さず、結局、同提案に関する交渉に実質的な進展はみられなかった。また、査定昇給等制度の導入については、参加人北教組が、同制度は教職員の差別や教職員に対する管理強化につながるものであって、教育の成果は協力、協働による継続的、持続的な教育実践によって現れるものであり、これを短期かつ一定の期間内に評定することは不可能であるなどの理由から同制度の導入の提案を撤回するよう求めたのに対し、北海道は、同制度の導入目的を説明し、具体的な運用等については鋭意協議を行い、適切に対処していきたいなどとして、同制度の導入自体は進める姿勢を崩さず、同制度に関する交渉にも実質的な進展はみられなかった。

- h 参加人北教組は、道教委に対し、平成20年1月4日、同月30日に勤務時間終了前2時間のストライキを実施する旨通告した。
- i 地公三者と北海道とは平成20年1月16日及び同月23日に、参加人北教組と道教委とは同月16日に、それぞれ給与独自削減措置の提案等に関して交渉を行った。地公三者と北海道との交渉では、給与独自減額措置の提案に関し、北海道は、毎年度の予算編成を通じてその前提となる収支の見通しの見直し等を行っていきたいと考えている旨回答した。他方、地公三者は、同提案の内容では職責に応じた削減措置にならないことなどの問題点を指摘した上、人件費の削減によらない再建計画を立てるべきであるなどとして、改めて同提案を撤回することを求めた。また、参加人北教組と道教委との交渉では、参加人北教組は、同提案について、上記のとおり職責に応じた削減措置にならないことを指摘し、教職員及びその家族の生活実態が厳しい状況にあることを訴え、改めて同提案を撤回することを求めたほか、査定昇給等制度の導入の提案を撤回するように改めて求めた。
- j 道教委教育長は、平成20年1月25日、各道立学校長に対し、参加人北教組が同月30日に勤務時間終了前2時間のストライキを計画している模様であるとして、所属職員に対する指導等を求める通達を発した。同時に、北海道教育庁（以下「道教育庁」という。）教育次長は、各道立学校長に対し、所属職員に対する事前措置として、ストライキは地公法等で禁止されている争議行為であるから絶対に参加しないように指導すること、争議行為に参加した場合には関係法令に照らして必要な措置を講じる旨を口頭又は文書により警告すること及び同日は定刻まで職務に専念することを命じる職務命令書を手交することを求める通知を発した。

また、道教委教育長は、同じく同月25日、北海道内の各市町村教育委員会教育長（以下「各市町村教育長」という。）に対して

も、各道立学校長に対して上記通達を発したことを知らせ、各市町村立学校の教職員に対する指導等を求める通知を発した。同時に、道教育庁教育次長は、各市町村教育長に対し、各道立学校長に対して上記通知を発したことを知らせ、これを参考にして所属職員の服務規律の保持に万全を期すことを求める通知を発した。

各学校の学校長等は、同月29日ないし30日にかけて、各学校の所属職員に対し、上記の通達及び通知を受けて、ストライキに参加しないように指導した。多くの学校長等は、朝会等においてストライキに参加しないように呼びかけるにとどまったが、一部の学校長等は、争議行為に参加した場合には関係法令に照らして必要な措置を講じる旨を文書により警告した上、定刻まで職務に専念することを命じる職務命令書を手交した。

本件学校の校長は、同月28日、上記通達及び通知を受け取り、同月29日、朝の職員打合せにおいて、職員に対し、上記通達に基づき、ストライキは地公法により禁止されている争議行為であり、これに絶対に参加しないように指導するとともに、これに参加した場合は、関係法令に照らし必要な措置が講ぜられることになる旨を警告し、本件学校の教頭は、職員室等に、上記の指導及び警告の内容を記載した所属長訓示を掲示するとともに、職員に対し、定刻まで職務に専念することを命じる職務命令書を交付した。さらに、本件学校の校長は、同日、参加人Zから同月30日に勤務時間終了前の2時間のストライキを行う旨の通告を受けたが、同人に対し、当日は職務に従事する旨を指示するとともに、職務に従事しない場合には職務義務違反になる旨を伝えた。

(1) 本件ストライキの実施

- a 北海道及び道教委は、平成20年1月30日、地公三者に対し、新たな減額支給措置について、平成20年4月から4年間の一般職に属する職員の給料月額7.5パーセント（管理職9パーセント）の給与独自削減措置（本件給与独自削減措置）を行い、期末手当、勤勉手当に係る手当基礎額のうち役職段階別加算額の3分の1相当額の給与額からの減額及び毎年度収支の見直しを見直しの上記範囲内における減額支給措置の見直しについての協議を行うとともに、査定昇給等制度の導入（平成20年12月期の勤勉手当から勤務実績の反映を実施する。ただし、査定昇給については下位区分を含めて同年度から4年間凍結する。）を行う旨の最終回答を行い、本件給与独自削減措置についての条例案を道議会に対して提案し、上記勤勉手当への勤務実績の反映について道人事委に要請していくことを明らかにした。これに対し、参加人北教組は、道教委に対し、参加人北教組としての戦術は後ほど通告すると伝えて、道教委との交渉を終えた。

- b 参加人北教組は、平成20年1月30日、上記aの最終回答等を受けて、勤務時間終了前1時間において、職場離脱を統一方針とするストライキを実施する旨決定し、同日午後0時11分頃、道教委に対し、勤務時間終了前1時間のストライキを実施する旨通告し、本件ストライキを実施した。本件ストライキには、参加人北教組の組合員である教職員が1万人以上参加した。本件ストライキの目的は、本件給与独自削減措置の実施及び査定昇給等制度の導入に抗議し、これらに反対することであった。
- (ウ) 参加人Zの本件参加行為及びその職務への影響
- a 参加人Zは、平成20年1月30日昼過ぎ頃、参加人北教組の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Z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。その際、本件学校の校長は、ストライキは地公法で禁止されている争議行為であり、このような違法行為には絶対に参加しないように改めて指導した。
- b 参加人Zは、平成20年1月30日午後4時頃、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、同日午後4時3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。）
- c 参加人Zは、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。
- 「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、校外学習、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 本件ストライキ当日である平成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Zが本件ストライキに参加した時間帯（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、校外学習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。
- (I) 本件懲戒処分、本件ストライキの影響等
- a 道教委は、本件ストライキ後、各道立学校長に対し、本件ストラ

イキ参加者の供述調書を添付した事故報告書を作成して提出することを求めるとともに、北海道内の各市町村教育長に対し、上記同様の事故報告書を作成し、かつ、道教委宛てに本件ストライキの参加者に係る処分内申を作成し、これらを提出することを求めた。その際に、道教委は、各市町村教育長に対し、処分内申の記載例を示した文書を配付した。同文書の「教育委員会の意見」欄には、「厳正な処分をお願いします。」との例文が記載され、このうち「厳正な処分」との箇所には下線が引かれており、同箇所について、「『相応な処分』は可であるが、『寛容な処分』、『寛大な処分』などは不可」とする指示が記載されていた。

- b 本件学校の校長は、平成20年2月8日、道教委に対し、参加人Zの本件参加行為に係る事故報告書及び供述調書を提出したが、本件参加行為による本件学校の業務など参加人Z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。
- c 道教委は、本件ストライキ後、改めて本件ストライキ当日に各学校において実際に講じられた措置を把握するため、各教育局に対して通知を発して報告を求めたところ、特段の措置を講じた学校は181校であった。その集計結果（以下「本件集計結果」という。）の内訳は、次のとおりである。
- (a) 午後の授業一部カット
小学校1校、中学校8校 計9校
 - (b) 下校時刻繰上げ
小学校23校、中学校45校 計68校
 - (c) 自習（授業の自習への変更）
小学校12校、中学校18校 計30校
 - (d) 特別活動（授業の児童会や各種委員会活動への変更）
小学校2校
 - (e) 部活動休止
中学校42校
 - (f) その他（放課後の清掃の短時間の簡易清掃への変更、当日の日課と前日の日課との入替え、管理職による授業の担当、全校行事の管理職と非組合員による対応等）
小学校13校、中学校17校 計30校
 - (g) 合計
特段の措置を講じた学校 181校（全体の約12.1パーセント）
特段の措置を講じなかった学校 1316校
- d 生徒、保護者、住民等が、道教委又は各学校に対し、本件ストライキに対する批判や苦情を述べることはなかった。
- e 道教委は、平成20年2月5日に開催された道議会文教委員会

- において、本件ストライキの参加者に対する処分について、参加状況等の詳細を把握した上で厳正に処分する意向を明らかにした。
- f 参加人北教組は、上記eの道教委の意向を知り、処分方針の撤回を求めるため道教委と交渉することを申し入れ、平成20年2月21日付け「ストライキに対する不当行政処分方針の撤回を求める要求書」と題する書面により、道教委に対し、本件ストライキの目的について、北海道が従前の減額支給措置により職員に多大な犠牲を強いてきたにもかかわらず、労使間の合意に違反し、労働基本権の制約の代償措置としての人事委員会の勧告を無視して減額支給措置の継続を強行すること、及び参加人北教組が査定昇給等制度は教職員に対する管理統制の強化、職場の分断につながるとして改善を求めたにもかかわらず、道教委が十分に交渉を行わないまま、制度の導入を強行することに対する抗議の意を表明することにあるものであることを明示した上、行政処分をする方針を撤回するように求めた。
- g 道教委は、平成20年2月27日、同年第4回の委員会を開催し、次のとおり、本件ストライキ参加者のうち30分以上職場を離脱した1万2551名に対して戒告処分をする旨の議案（以下「本件議案」という。）について審議した。本件議案の審議に先立ち、道教委は、道教委委員（以下「委員」という。）に対して次の(a)ないし(e)の記載内容が含まれる説明資料（以下「本件説明資料」という。）を配付した。
- (a) 参加人北教組は、平成20年1月30日午後0時11分、道教委に対し、勤務時間終了前1時間のストライキを行う旨通告したが、その際に、その目的は示さなかった。
- (b) 市町村教育委員会からは、ストライキは地公法で禁止されている違法な行為であり、応分の処分を求める旨の内申があった。
- (c) 従前の処分例としては、昭和52年2月及び同年4月の2回にわたる2時間のストライキに参加した2万3106名に対して戒告処分をした事例がある。また、昭和52年11月から昭和53年12月までの間の6回にわたる2時間又は半日のストライキに参加した2万3672名に対して訓告とした事例がある。以後、1時間以上のストライキは4回あり、いずれも訓告をしている。
- (d) ストライキは地公法で禁止されている争議行為であり、各学校の校長から違法な行為に参加しないように指導等がされたにもかかわらず、事故者が、職員団体の闘争方針に従ってストライキに参加するため職場を離脱したことは極めて遺憾である。
- (e) 本件ストライキ参加者に対する処分については、職場を30分以上離脱した1万2551名に対しては、一律に戒告処分を

する。

なお、職場離脱時間が30分未満の41名に対しては、職員団体の闘争方針に従って1時間のストライキに参加するのではなく、本人の意思で30分未満の参加にとどめたこと、勤務時間終了前に職場に復帰している者が少なくないこと、職場離脱時間が平均20分であり、ストライキに参加したことによる職場への影響は軽微であると認められることなどから、文書訓告の措置が相当であると判断する。

本件議案の審議は、本件説明資料の記載に基づき、道教委は本件ストライキの目的を把握していないとの前提に立って進められた。

参加人北教組の幹部組合員の処分については、道教委から、争議行為を企て、指導したことを立証することが難しく、一律に戒告処分とする案となっていること、戒告処分の対象者には参加人北教組の支部長等も含まれるが、その地位に着目して処分するのではないことが説明された。

道教委は、委員に対し、一般参加者を戒告処分とした事例は昭和52年に遡り、それも今回に比べて時間が長く、そうした対比の中で戒告処分は重いのではないかとの意見が寄せられたことを明かした上、従前の処分例も参考にしつつ、現在の教育を取り巻く環境、道教委に対する様々な道民の期待、交渉が円滑に行われたにもかかわらず、参加人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なければならないと説明した。

これを受けて、委員の一人が、これまで幹部組合員を処分していたところ、一般参加者を処分することにした理論的根拠を疑問視する報道もあり、その違いを明確にしておかなければいけないと発言したのに対し、道教委は、昭和50年代当時は、労働運動や労使交渉が激しかった時代であり、社会が争議行為等がある程度許容していた時代背景があったなどと説明し、続けて、飲酒運転の処分等が時代背景の中で厳格化してきていることを例示し、今日的な状況の中で判断していく必要があると説明した。

以上を受けて、委員の一人は、ストライキは言い換えれば職場放棄であり、許されないことは常識であり、事前に学校長等から警告され、公務員の争議行為が許されないことが訴訟でも定着している中で、これが実行され、これに応じた責任が追及され、処分されることは予想ができることであって、かつて訓告に留めたことがあったとしても、様々な社会情勢を踏まえて戒告処分とすることは裁量の範囲内であり、戒告処分が均衡を欠くことにはならないなどと発言した。これにより本件議案の審議は

- 終了し、道教委は、原案のと通りの処分をすることを決定した。
- h 道教委は、平成20年2月28日、本件ストライキ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戒告の懲戒処分が、職場を離脱した時間が29分以下の者については一律に文書訓告がそれぞれ相当であるとの方針の下、本件ストライキ参加者と認めた1万2592名のうち、参加人Zを含む1万2551名（職場離脱が30分以上と認めた者）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分以下と認めた者）に対して文書訓告をした（本件懲戒処分及び本件各処分。）。
 - i 道教委の任命に係る教職員は、平成20年2月当時の北海道の給与制度上、戒告処分を受けた場合には、同年6月期の勤勉手当について、懲戒処分を受けていない者（勤務期間が6か月未満にある者や勤務日数が不足する者を除く。）に比べて約10パーセント減額するものとされており、昇給について、勤務成績が良好である者は1年ごとに4号俸昇給するが、懲戒処分を受けた者は、勤務成績が良好であるとは認められないとして、その昇給幅は3号俸以下にとどまるものとされ（昇給延伸）、この昇給幅の抑制は単年度にとどまる性質のものではなく、長期間にわたるものである。

本件ストライキに参加したとして戒告処分を受けた参加人北教組の組合員である道教委の任命に係る教職員において、平成20年6月期の勤勉手当の支給額と戒告処分を受けなかった場合の支給額との差額は、1人当たり平均3万円であり、また、平成21年1月の昇給を1号俸抑制された後の給与と昇給を抑制されなかった場合の給与との差額は、年齢層や号俸が既に上限に達しているか否かにより差があるものの、平成21年の1年間だけで、25歳で約3万2000円、35歳で約3万6000円、45歳で約1万7000円、全体平均で約2万8000円であった。

本件懲戒処分により、参加人Z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月の昇給について、1号俸の昇給が延伸されたことにより、554円の不利益を受けた。

- (オ) 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、本件ストライキを除いて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（昭和41年10月21日実施のストライキ（午後半日一斉休暇）、昭和42年10月26日実施のストライキ（早朝1時間一斉休暇）、昭和44年11月13日実施のストライキ（早朝1時間30分）、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、及びについては、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及びの2例である。また、前記ないしの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。

イ 検討

- (7) 当該懲戒処分がその対象となる組合活動の態様等に比して著しく過重なものであって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懲戒権の逸脱ないし濫用となるとともに、使用者の当該組合に対する嫌悪の念に発していることが推認されるものとして労組法7条3号の不当労働行為（支配介入）に該当すると解される。

この点、公務員に対する懲戒処分は、単なる労使関係の見地においてではなく、国民（住民）全体の奉仕者として公共の利益のために勤務することをその本質的な内容とする勤務関係の見地において、公務員としてふさわしくない非行がある場合に、その責任を確認し、公務員の勤務関係の秩序を維持するため、科される制裁である。ところで、単純労務職員に適用される地公法（附則5項により準用される地方公営企業法39条1項により適用除外とされる規定を除く。）は、同法所定の懲戒事由がある場合に、懲戒権者が、懲戒処分をすべきか否か、また、懲戒処分をするときにいかなる処分を選択すべきかを決するについては、公正であるべきこと（27条1項）、平等取扱いの原則（13条）及び不利益取扱いの禁止（56条）に違反してはならないことを定める以外に、具体的な基準を設けていない。したがって、懲戒権者は、懲戒事由に該当すると認められる行為の原因、動機、性質、態様、結果、影響等のほか、当該公務員の当該行為の前後における態度、懲戒処分等の処分歴、選択する処分が他の公務員及び社会に与える影響等、諸般の事情を考慮して、懲戒処分をすべきかどうか、また、懲戒処分をする場合にいかなる処分を選択すべきかを決定することができると考えられるが、その判断は、上記のような広範な事情を総合的に考慮してされるものである以上、平素から庁内の事情に通暁し、部下職員の指揮監督の衝に当たる者の裁量に委ねられていると解するのが相当である。そして、その裁量は、恣意にわたることを得ないものであることは当然であるが、懲戒権者が裁量権の行使としてした懲戒処分は、それが社会観念上著しく妥当を欠いて裁量権を付与した目的を逸脱し、これを濫用したと認められる場合でない限り、その裁量権の範囲内にあるものとして、違法とならないものというべきである。したがって、裁判所がその処分の適否を審査するに当たっては、懲戒権者と同一の立場に立って懲戒処分

をすべきであったか否か、又はいかなる処分を選択すべきであったかについて判断し、その結果と懲戒処分とを比較してその軽重を論ずべきものではなく、懲戒権者の裁量権の行使に基づく処分が社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を濫用したと認められる場合に限り違法であると判断すべきものであると解される。(最高裁判所昭和47年(行ツ)第52号同52年12月20日第三小法廷判決・民集31巻7号101頁参照)

(イ) そこで、本件ストライキないし本件参加行為の原因、動機、態様、結果、影響等並びに本件懲戒処分による不利益の程度及び従前の処分例との均衡その他諸般の事情を踏まえて、本件懲戒処分が、上記裁量権を濫用し、社会通念上その対象となる組合活動の態様等に比して著しく過重であるものと認められるか否かについて検討する。

a 本件ストライキないし本件参加行為の原因及び動機について

上記ア(イ)bのとおり、本件ストライキの目的は、本件給与独自削減措置の実施及び査定昇給等制度の導入の強行に抗議し、これらに反対する目的で行われたものであることから、これらの目的について個別に検討する。なお、控訴人は、目的いかんによって違法なストライキが正当化されることはない旨主張するが、本件ストライキないし本件参加行為を適法なものとすることはできないとしても、本件懲戒処分が裁量権を濫用するものであるか否かを判断するについて、本件ストライキないし本件参加行為の違法性ないし非難の程度を評価するため、これらの目的を考慮する必要があるから、控訴人の上記主張は採用できない。

(a) 本件給与独自削減措置に抗議・反対する目的について

上記2(1)のとおり、単純労務職員を含む地方公務員の労働基本権の制約については、その生存権保障の趣旨から、その制約に見合う代償措置が講じられなければならないところ、勤務条件の法定や人事委員会等の制度がその代償措置として挙げられる。このうち、中立的、専門的見地から行われる人事委員会の勧告は、地公法が定める情勢適応の原則、均衡の原則等の地方公務員の権利保障に関わる諸原則の実現を図る上で、実質的に大きな役割を担っており、代償措置の中でも特に重要な意義を有することができる。

このような人事委員会の勧告の意義に照らせば、上記ア(ア)aのとおり、北海道において、職員の給与につき、平成11年度から平成19年度までの9年間という長期間にわたる給与減額措置が実施され、特に平成18年度から平成19年度までは給料月額を10パーセント減額するなどの大幅な減額措置が実施されており、道人事委の勧告を下回る給与額の支給を受けるにとどまる事態が長期化し、上記ア(ア)eのとおり、道人事委がその勧

告に基づく適正な給与水準を確保するように道議会及び北海道に対して要請する状況にあって、更に4年間にわたり給料月額を7.5パーセント減額するなどの本件給与独自削減措置の条例案が北海道から道議会に提案されるに至ったことは、本来、法が予定するところからみると異常な事態であるといわざるを得ない。

しかしながら、道教委が懲戒権を濫用したか否かを検討するに当たっては、上記のとおり、本件ストライキが、法の予定するところからみて異常な事態の正常化すなわち労働基本権制約の代償措置の機能回復を求める趣旨の目的を有していたこと、上記ア(ア) cのとおり、北海道が地公三者に対して平成20年度以降は減額支給措置を実施しない方針である旨を回答していたことなどを考慮する必要があるものの、財政民主主義ないし勤務条件法定主義の観点からは、上記ア(ア) aのとおり、平成11年度から平成19年度までの給与独自削減措置が労使交渉を経て道議会で可決された条例に基づき実施されてきたことが考慮されるべきであり、上記ア(ア) fのとおり、本件給与独自削減措置の地公三者への提案等については、法が予定するところからみると異常な事態であるといわざるを得ないことは否定できないとしても、他方、当時の北海道の財政状況についても、税収等の一般財源の予想を超える減少、金利上昇に伴う道債償還費の増加、国の制度改正に伴う義務的経費の増加等といった平成18年度ないし平成19年度には予想が困難であった社会的ないし経済的な要因による収支不足額の拡大等により、人件費を除く大幅な公共事業費の削減等の歳出の削減を行うことによっても、なお収支不足が生じる見込みであり、公共事業費の削減を始めとする歳出の削減により雇用面等の道民生活に影響を及ぼす施策の見直しを避けて通れないという極めて困難な状況にあったのであるから、やむを得ない面があったことは否定できず、北海道に交渉応諾義務（地公法55条1項）があるとしても、本件給与独自削減措置の導入について、北海道及び道教委と地公三者ないし参加人北教組の意見が一致することなく、交渉に実質的な進展がみられなかったからといって、直ちに誠実交渉義務に違反したとはいえず、上記ア(ア) f, g, i 及び(イ) aのとおり、北海道及び道教委と地公三者及び参加人北教組との交渉は多数回にわたり行われ、北海道は地公三者及び参加人北教組の質問に対して一定程度の回答を行い、最終的には、北海道が幾つかの点で歩み寄りを見せていたなどといった具体的事情の下においては、交渉の過程において参加人らの納得する回答が得られなかったとしても、誠実交渉義務に違反する不誠実な対応があっ

たとは認められないことを総合考慮すれば、本件ストライキの目的ないし動機が本件給与独自削減措置に抗議・反対することにあつたことは、本件ストライキないし本件参加行為を正当化し、懲戒権の行使が濫用に当たるとの評価を根拠付ける事情に当たるとはいい難い。

(b) 査定昇給等制度の導入に抗議・反対する目的について

査定昇給等制度の導入に抗議・反対する目的については、職員団体と地方公共団体当局との団体交渉の対象となり得るのは、労働者の経済的地位の向上を目的とする労働基本権の性質からも、職員の給与等の勤務条件に関する事項に限られ（地公法55条1項）、地方公共団体の管理運営事項を対象とすることはできず（同条3項）、査定昇給等制度の導入については、基本的に、地方公共団体の機関である学校の組織の管理運営に関する事項であり、各教育委員会が政策的見地からその判断及び責任に基づいて決定すべき事項であつて、本来団体交渉の対象となる事項ではないところ、争議行為によってその導入の可否が決せられるべき事項ではないのであつて、そのような判断に争議行為による圧力を加えることは、議会制民主主義等の観点から回避されるべきこと、その実施に伴い職員の勤務条件が影響を受ける場合（昇給区分の決定及び勤勉手当の増減等）に、その勤務条件に関する事項に限り団体交渉の対象となり得るが、上記ア(7) e (b)のとおり、道人事委は、北海道に対し、平成20年度から査定昇給等制度を導入できるように必要な準備を進める必要があるとし、その導入を推進するように求めていたのであり、これに抗議・反対することは、労働基本権制約の代償措置の正常な運用を求める目的によるものとは認め難いことを総合考慮すれば、本件ストライキの目的ないし動機が査定昇給等制度の導入に抗議・反対することにあつたことは、懲戒権の行使が濫用に当たるとの評価を根拠付ける事情に当たるとはいい難く、かえって懲戒権の行使が濫用であると評価する上で障害となる事情に当たる。

b 本件ストライキ及び本件参加行為の態様、結果、影響等について

(a) 本件ストライキの全体としての態様等を考慮することの可否

道教委は、参加人Zを含む職場を30分以上離脱した者に対して一律に戒告処分をしているところ、参加人らは、参加人Zに関する個別事情に基づき、懲戒処分をすべきか否かが判断されなければならない旨主張する。しかしながら、ストライキは、参加者が一体となつてこれに及ぶことにより使用者に対する交渉力を発揮しようとするのであり、その性質に照らせば、道教委が、本件ストライキの参加者に対する懲戒権を行使するに当たつて

は、本件ストライキの全体としての態様、結果、影響等を踏まえ、当該参加者が本件ストライキに参加したことを考慮することが許されるというべきである。

ただし、当該参加者に対し、組織化された集団的行為としての争議行為の態様、結果、影響等について責任を問う以上、当該参加者のストライキにおいて果たした役割も併せて考慮されるべきである。

(b) 本件ストライキの態様

本件ストライキの全体としての態様についてみると、上記ア(イ) bのとおり、本件ストライキは、全道規模で1万人以上の教職員が参加して行われたストライキであり、極めて大規模なものであり、社会的に相当な態様によるものとはいえない。もっとも、上記ア(イ)のとおり、参加者の職場離脱時間は、勤務時間終了前1時間以内であり、従前の事例に比べても短い部類に入るものであったが、職場離脱時間が短いからといって、これによる影響が小さいとは限らず、そのことのみから直ちに違法性が低いということとはできない。

また、参加人らは、本件ストライキが職場離脱という不作為によるものであることをその違法性が低い理由として主張するが、そもそも地公法37条1項にいう「同盟罷業」とは集団的な労務提供拒否そのものを要件とするものであり、態様が不作為によるものであるからといって、参加人Zに特に有利に斟酌されるべき事情に当たるということはできない。

(c) 本件ストライキの結果、影響等

本件ストライキが全体として学校運営に与えた結果及び影響についてみると、上記ア(イ) cのとおり、本件集計結果によれば、生徒に対して特段の措置を講じた学校は181校(全体の約12.1パーセント)であるところ、その内訳には、「部活動休止」との措置が含まれるが、いわゆる部活動は、教育課程外の教育活動であり、平成19年1月の時点では、中学校学習指導要領(平成10年文部省告示第176号)上、いまだ教育課程内の教科以外の教育活動として位置づけられていなかったことも踏まえると、その休止を公務に生じた支障とみて懲戒処分理由とすることは相当でなく、また、「下校時刻繰上げ」との措置も含まれるが、これは生徒が放課後も学校に滞在する時間を繰り上げるにすぎず、さらに、「その他」とされるもののうちには、放課後の清掃を短時間の簡易清掃に変更したなど、学校運営に実質的な影響を与えるとは思われない措置も含まれていることからすると、本件集計結果の中で、学校運営に対する実質的な影響を受けたというべき学校の数は、おおむね「午後の授業一部カッ

ト」(9 校, 全体の約 0 . 6 パーセント) , 授業の「自習」への変更 (3 0 校, 全体の約 2 パーセント) 及び授業の児童会や各種委員会活動の「特別活動」への変更 (2 校, 全体の約 0 . 1 パーセント) との措置を講じた 4 1 校 (全体の約 2 . 7 パーセント) にとどまり (ただし, 「その他」とされるもののうち管理職が授業を担当した学校及び全校行事を管理職と非管理職で対応した学校も学校運営に対する実質的な影響を受けたというべきであるが, それらの学校数が不明であるため, これらを計上していない。) , 上記ア(I) d のとおり, 生徒, 保護者, 住民等からの道教委又は各学校への本件ストライキに対する批判や苦情はなかった。

しかしながら, このように本件ストライキによって学校運営に多大な支障が生じたとまではいえず, 実質的な影響を受けた学校ないし児童・生徒の数は少ないとしても, 影響を受けた児童・生徒も, 憲法 2 6 条により等しく教育を受ける権利を保障されているのであって, 上記権利を不当に侵害されたといえる上, 教職員が授業やそれ以外の職務を放棄したり, 事務職員が職務を放棄することは, それ自体が公務の停廃に当たり, 又はそのおそれがある行為であって, 学校運営に何らの支障も与えないとはいえないことからすれば, 本件ストライキが学校運営に与えた影響が軽微であったとはいえない。

他方, 上記ア(I) h 及び i のとおり, 道教委は, 職場を 3 0 分以上離脱したことを基準として一律に懲戒処分を行ったものであり, 参加人 Z を指導的役割を担う者としてではなく, いわゆる一般参加者として懲戒処分を行ったことが認められる。そして, 一般に, 一般参加者が争議行為の組織化, 集団化に果たす役割は大きくはないから, 本件ストライキの組織化, 集団化に果たした参加人 Z の役割は大きくはないといえる。

そうすると, 本件ストライキの全体の態様は大規模なものであり, その学校運営に与える影響が軽微であったとはいえないことは, 本件懲戒権の行使が濫用に当たるとの評価を根拠付ける事情に当たるとはいい難く, かえって懲戒権の行使が濫用であると評価する上で障害となる事情といえるが, 本件ストライキにおいて果たした役割が大きいとはいえない一般参加者に対しても, 職場を 3 0 分以上離脱したことを基準として一律に懲戒処分がされたことは, 本件懲戒権の行使が濫用に当たるとの評価を根拠付ける事情になり得るといえる。

他方, 上記ア(㉒) b ないし d のとおり, 参加人 Z の本件参加行為は 5 7 分間にとどまるものであり, その参加した時間帯における生徒の授業等に具体的な支障は生じなかったこと, そして, 道

教委が、上記のとおり、一般参加者である参加人Zに対し、職場を30分以上離脱したことを基準として一律に懲戒処分を行い、本件懲戒処分を行うに際して参加人Zに関する個別事情を考慮したことをうかがわせる事実は認められないことは、本件懲戒権の行使が濫用に当たるとの評価を根拠付ける事情になり得るといえる。しかしながら、参加人Zが全道規模の大規模な学校運営に与える影響が軽微であったとはいえない本件ストライキに参加したことは、本件懲戒権の行使が濫用に当たるとの評価を根拠付ける事情に当たるとはいい難く、かえって懲戒権の行使が濫用であると評価する上で障害となる事情といえる。

c 本件懲戒処分による不利益の程度

参加人らは、本件懲戒処分による不利益の程度が著しいものであると主張する。

しかしながら、戒告処分は、懲戒処分としては最も軽い処分であり、その法的性質は、職員の規律違反の責任を確認し、その将来を戒める処分であり、法律上、処分それ自体によって直接の職務上ないし給与上の不利益を及ぼすものではないところ、戒告処分を受けた者は、そのことが履歴に残るにとどまらず、上記ア(Ⅰ) i のとおり、北海道の給与制度上、懲戒処分を受けていない者に比べて勤勉手当が約10パーセント減額されるほか、定期昇給において1号俸昇給が抑制され、この昇給の遅れが長期間にわたるものであって、昇給抑制等がない場合とある場合との差額は、平成21年度の1年間では、参加人北教組の組合員である標準的な教職員について、25歳で約3万2000円、35歳で約3万6000円、45歳で約1万7000円であり、参加人Zについては2万8854円であって、その金額は少ないとはいえないが、多額にわたるともいえず、不利益の程度が著しいとまではいえない。また、上記ア(Ⅱ) j 及び(Ⅲ) a のとおり、本件ストライキに先立ち、本件学校の校長等は、道教委の指示に基づき、ストライキに参加しないように指導し、ストライキに参加した場合には厳正に対処する旨の警告を行ったことからすれば、参加人Zは、本件ストライキに参加すれば昇給延伸等の不利益を伴う懲戒処分を受けるかもしれないことは十分認識した上で、あえて本件ストライキに参加したものと推認できるところ、本件ストライキに参加したことにより戒告処分を受けたことは、「良好な成績で勤務した」との昇給等の要件に該当しないこととなるから、これにより昇給が延伸されることなどはやむを得ないものといえる。

d 従前の処分例との均衡

道教委が、本件ストライキに参加して職場を30分以上離脱したことを理由として、一律に懲戒処分をするとの方針の下にした

本件懲戒処分は、上記ア(オ)の従前の同規模の争議行為の一般参加者に対する措置に比べて、より重い処分であるといえる。

しかしながら、戒告処分は懲戒処分としては最も軽い処分であるところ、懲戒事由がある場合に懲戒処分をするか否かについては、懲戒権者に広範な裁量があることからすると、懲戒権者は、具体的な事案に応じて諸般の事情を総合的に考慮して決定することができるのであって、従前処分されていなかったことを理由に別の機会に懲戒権の行使として戒告処分をすることが許されないものではない。したがって、本件懲戒処分が従前の同規模の争議行為の一般参加者に対する措置と比べて、より重い処分であることをもって、直ちに懲戒権の濫用があったとはいえない。

e その他の事情

参加人らは、道教委が、本件ストライキに備えて各学校長等による所属職員に対する事前指導等を求めるなど周到な事前準備をしたこと、本件ストライキから本件懲戒処分がされるまでの期間が約1か月と短かったことなどを懲戒権の濫用を基礎づける事情として主張するが、本件ストライキに備えて、周到な事前準備をすることや本件懲戒処分までの期間が短いこと自体が懲戒権の濫用を根拠付ける事由には当たらないから、参加人らの上記主張は採用することができない。

f 上記 a ないし e に基づき検討すると、北海道による長期かつ大幅な一連の給与独自削減措置の実施は法の予定するところからみて異常な事態であり、本件ストライキが上記事態の正常化すなわち労働基本権制約の代償措置の機能回復を求める趣旨の目的を有していたことなどの事情があり、道教委が、参加人 Z の具体的な職務の内容、本件参加行為の結果、影響等を考慮しておらず、従前の同種事案における処分例よりも重い処分をすることについて具体的な検討をしていなかったことなどがうかがわれるものの、本件ストライキ及び本件参加行為が地公労法附則 5 項により準用される同法 11 条 1 項に違反する違法なものであって、懲戒事由それ自体は存在していることに加え、上記 a ないし e の事情のうち懲戒権の行使が濫用であると評価する上で障害となる事情を総合考慮すれば、控訴人が参加人 Z に対して本件参加行為を理由として行った本件懲戒処分が、本件懲戒処分をするに当たり、考慮すべき事情を考慮せず、慎重な検討を欠いていたことなどにより、懲戒権を濫用したものであり、社会通念上その対象となる組合活動の態様等に比して著しく過重なものであると認めることはできない。

そして、そのほかに、本件懲戒処分が、懲戒権を濫用したものであり、その対象となる組合活動の態様等に比して著しく過重なものであることを根拠付ける事実は認められない。

したがって、本件懲戒処分が、懲戒権を濫用した違法なものであり、社会通念上その対象となった組合活動の態様等に比して著しく過重なものであるとの参加人らの主張は、採用することができない。

ウ 以上によれば、本件懲戒処分は、その余の点について判断するまでもなく、労組法7条3号の支配介入に該当しないというべきである。

そして、労組法27条に基づく救済の申立てがあった場合において、使用者に同法7条違反の行為があると認められる場合にいかなる内容の是正命令を命ずるかについて労働委員会の広汎な裁量権が認められるのに対し、労働委員会はその裁量により使用者の行為が同法7条に違反するか否かの点について判断して救済命令を発することはできず、裁判所は、救済命令の上記の点に関する労働委員会の判断を審査してそれが誤りであると認めるときは、当該救済命令を違法なものとして取り消すことができると解される（最高裁判所昭和52年（行ツ）第131号、同第132号同53年11月24日第二小法廷判決・集民125号709頁参照）。

したがって、本件懲戒処分が労組法7条3号の支配介入に該当するものとして発せられた本件命令には、不当労働行為の成否に関する認定判断を誤った違法があり、その取消しを求める控訴人の請求には理由がある。

第4 結論

よって、控訴人の請求を棄却した原判決は失当であり、本件控訴は理由があるから、原判決を取り消して控訴人の請求を認容することとして、主文のとおり判決する。

札幌高等裁判所第3民事部