

官公労働者と争議権

中 村 敏 昭

序 論

(1) 日本国憲法 28 条は、「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する」と規定している。この規定は、争議権を含むいわゆる労働三権（労働基本権）の保障であるとされているが、ここにいう「勤労者」は、労働組合法 3 条にいうところの「労働者」すなわち、「職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者」を指すことについては異論はない。さらにここにいう「勤労者」に公務員が含まれるかについては、最高裁判所判決中の栗山裁判官の補足意見にみられるものその他の少数を除けば、多数意見はこれを肯定する。たとえば最高裁判所は全通中郵事件において、「労働基本権は、たんに私企業の労働者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 28 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⁽²⁾」とし、また全通中郵事件に対する逆転判決として著名な全農林警職法事件においてさえも、「公務員は、私企業の労働者と異なり、使用者との合意によって賃金その他の労働条件が決定される立場にないとはいえ、勤労者として、自己の労務を提供することにより生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはないから、憲法 28 条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶものと解すべきである⁽³⁾」としているのである。つまり基本的には、官公労働者も団結権、団体交渉権、争議権が

憲法上認められていることは明らかであろう。

(2) しかるに現行国家公務員法は98条2項において、「職員は、政府が代表する使用者としての公衆に対し同盟罷業、怠業その他の争議行為をなし、又は政府の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。又、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおってはならない」と規定している（地方公務員法37条1項参照）。さらにその禁止に違反した者の責任として、「職員で同盟罷業その他前項の規定に違反する行為をした者は、その行為の開始とともに、国に対し、法令に基いて保有する任命又は雇傭上の権利をもって、対抗することができない」（98条3項）とし、「何人たるを問わず第98条第2項前段に規定する違法な行為の遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおり、又はこれらの行為を企てた者」は3年以下の懲役または10万円以下の罰金に処する（110条1項17号）旨定めている（地方公務員法61条4号参照）。

また公共企業体等労働関係法17条1項は、「職員及び組合は、公共企業体等に対して同盟罷業、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。又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、若しくはあおってはならない」と規定している（地方公営企業労働関係法11条1項参照）。さらに禁止に違反した者の責任として、「前条の規定に違反する行為をした職員は、解雇するものとする」（18条）と定めている（地方公営企業労働関係法12条参照）。要するにわが国の官公労働者に対しては、現行法規（国家公務員法、地方公務員法、公共企業体等労働関係法、地方公営企業労働関係法）はその争議行為を禁止していること、そしてその禁止の態様は全面的かつ一律であると考えられること、さらにまた国家公務員法・地方公務員法にあっては、争議行為のいわゆる原動力に対して何人たるを問わず刑事罰を課しているのである。

(3) したがって問題は、憲法上保障されていると考えられる官公労働者の争議権が、法律上全面的かつ一律に禁止をされていると解されることが違憲ではないのか、違憲でない認められるためには、法律上の争議権禁止の規定が

いかなる根拠によるかが明白にされる必要がある。この点については、すでに多くの判決・学説が論じているが、あえてこの疑問のよってきたところを出発点まで振返って検討してみたい。

(註)

- (1) 最大判昭28年4月8日(刑集7巻4号775頁)。
- (2) 最大判昭41年10月26日(刑集20巻8号401頁)。
- (3) 最大判昭48年4月25日(刑集27巻4号547頁)。

第1章 官公労働者の争議権禁止立法成立の沿革

(I) 労働三法の制定

(1) 第二次大戦の末期においてドイツの降伏後、日本に対して示されたポツダム宣言(昭和26年7月26日)にその基礎をおき、わが国の非軍事化・民主化の具体的指針としてマッカーサーにより日本民主化に関するマ元帥の見解として指令されたのがいわゆる五大改革指令(昭和20年10月11日付マッカーサー・対幣原首相宛指令)⁽¹⁾である。この指令では、参政権の賦与による日本婦人の解放、学校教育の自由化、経済および政治制度の民主化とともに、労働組合結成の促進が指示されたが、これにより治安警察法、治安維持法その他各種の戦時労働法が全面的に廃止された。そして政府は労務法制審議会を設置し、その答申に基づき制定されたのが旧労働組合法である(昭和21年3月1日施行)。

労務法制審議会では、末弘厳太郎博士の意見書および審議会での説明が議論の中心となったが、末弘博士はその意見書の中で、「四 罷業権のことを本法中に同時に規定すべきや否やは立法技術上一の問題なるも、団結権従て団体交渉権を認める以上之に伴いて実質的に罷業権を認むるの要あるは当然なるべし。蓋し罷業による労働力の売止めが許されざる限り組合が企業主側と平等の立場に於て公正なる団体交渉を行ない得る筈なければなり。罷業権に関する規定を本法中に設くとせば、その要領略左の如くなるべし。

(イ) 正面より罷業権を認むる趣旨の規定にあらざるは勿論なるも、現行法中不当に罷業手段を抑制しつつある法令を撤廃すると同時に、従来一般刑法その

他警察法規が罷業抑圧の目的を以て不当に濫用せられた例少なからざるに鑑み、此種の弊を防止すべき趣旨の規定を設けること。

(ロ) 罷業権の濫用若しくは罷業に際しての暴行等は多くは企業主側の団体交渉拒否その他団体交渉が円滑に行なわれざること⁽¹⁾に起因するが故に、此種の場合労働者側の申立てにより仲裁調停機関の介入により円滑化を図ること。

(ハ) 罷業目的は原則として之を制限せざるも、社会秩序の紊乱を目的とし、其の他不当なる政治目的を以てする罷業を防止するため1927年のイギリス労働争議及労働組合法に倣いて適当なる規定を設けておくこと。

(ニ) 罷業の結果成立する協定を労働協約一般の取扱い、その効力確保に万全の注意を払い争議の再発を防止すること⁽²⁾としている。

更に審議会における説明では、「罷業権のことは頭からそれを認めるという規定などは置く必要がないので(イ)にあるように、罷業に対する不当な抑圧を加えた法令並びに、一般刑法その他警察法規が罷業抑圧の目的をもって不当に濫用せられる。そういうことをやらないように、又そういう法律は止めさせるようにということ。(ロ)は、…極力罷業を防止する。次は仲裁調停機関の介入によって、円満に団体交渉が行なわれるように仕組することが大事ではないか。(ハ)はこれは実は労働組合が相当政治活動⁽¹⁾と申してもこの前の労働運動の盛んな時よりも、もっと大規模な社会運動化することは、昨今の情勢だとそれがあるのではないか。そうなると例の1927年のイギリスの総同盟の政治罷業、ああいふ所までもってゆくようなことが起る。その時になってどんな目的の罷業でも許すといっても、ああいふふうに政治機構、社会秩序を根本的に動かすような目的で「ストライキ」をやることに付て、何等かの制限を設けなければならないということが考えられて、其の意味に於て…『1927年の「イギリス」の労働争議及び組合法』ああいふことを考えて置く必要があるのではないか。あるかないかあまり確信はありませぬが、そう言う先まで必要とすれば、詰り罷業は原則として自由だが、其の極限があるのではないか⁽³⁾」と述べられている。

このような考え方に対し、政府事務当局および閣議はかなりの抵抗を示し、とくに閣議においては、労働組合の政治活動の制限、官公吏の団結・団体行動

の制限を意図する修正を加えようとした。しかしこれに対してGHQは、警察職員等の団結権禁止と引き換えに官公吏の団結権を承認したので、閣議による官公吏の団体行動制限という意図は後退せざるを得なかった。このようなGHQによる介入は、この時点においてはむしろ法案の基本的な面を積極的に生かし、その否定的な側面を葬り去らんとするものであった。

かくして成立した旧労働組合法(国会は無修正で法案を可決)は、すべての労働者に団結権、団体交渉権、争議権を認め(政治スト、ゼネストの禁止規定もなかった)しかもその労働者の概念の中には公務員も当然含まれるものとしてこれを法的、制度的に肯定した(旧労組法3条)。ただし同法4条1項は、警察官吏、消防職員、監獄勤務者には団結を禁止した(労働組合の結成又は労働組合に加入することの禁止)が、それ以外の者については、使用関係の実態から公務員も私企業の労働者もその勤務関係を同一視する方向が明らかにされた。昭和22年の国公法制定に際してもこの原則は変更されなかったし、国公法105条は、「職員は…法律、命令、規則又は指令による職務を担当する以外の義務を負わない」と規定して、戦前の官吏が無定量の勤務の義務を負っていた観念を否定しさせた。そこでは公務員の勤務関係は、基本的には近代的労働関係としてとらえられていることを意味する。したがって、公務員といえども国または地方公共団体に対し労働力を提供し、その対価として給与を受ける者であるから、憲法28条の勤労者に該当することになる。

この点において明治憲法のもとにおける特別権力関係としての絶対的官吏制度から、新憲法のもとにおける全体の奉仕者としての民主的公務員制度への変遷がみられるものとされている。⁽⁴⁾

(2) ついで制定された労働関係調整法も、末弘博士がまとめた要綱案を中心に労務法制審議会で審議され、使用者側は争議行為の制限を強く主張した。決定された小委員会案では、公益事業における争議行為禁止が規定されていた。すなわち、「第15 公益事業における争議行為の禁止 1 公益事業における労働争議に於ては其の作業を停廃せしめる行為を為すことを得ざること (右に対応し公益事業に於て労働争議あるときは当事者及第三者を以て構成する協議委

員会を設くる如く措置すること) 2 右の義務に違反したる者は六月以下の懲役若しくは禁錮又は五百円以下の罰金に処すること

第16 官公吏等の争議行為の制限禁止 官吏、待遇官吏其の他国又は公共団体に使用せらるる者は労働委員会の調停の成らざる場合の外争議行為を為すことを得ざること

行政官庁は労働委員会の決議に依り前項の者の争議行為の禁止、中止又は制限を命ずることを得ること」(労務法制審議会・第3回小委員会提出案・昭和22年1月24日)。

この小委員会案により厚生省案が作成され各省に意見が求められた。すでにこの段階においてGHQから強い意見がだされ、さらに同じくGHQのサゼッションによって小委員会案に対する公聴会が開催されたが、小委員会案に対する反対意見は圧倒的に強かった。これらを参考にして最終的な小委員会案が決定され、それに加えて政府は、官公吏の争議禁止規定を教職員にまで拡大した法案を閣議で決定したが、GHQの指令により教職員の争議行為禁止規定は削除された(連合国コンスタンチーンによる閣議決定修正命令、昭和21年7月7日)。命令は次の通りであった。すなわち「(1) 第38条で、警察官吏や消防職員の争議行為を禁止しているのは、若しそういう者が争議行為をなすならば、政府が顛覆して国家が崩壊する虞れがあるからである。教員が争議行為をしても、直ちに国家が崩壊する虞れはない。現に、教員は、食糧休暇として三か月も休んでいるではないか。(2) アメリカで、各州においても、教員の争議行為を禁止していない」。

官公吏の争議行為禁止規定は国会で激しい議論をよんだが、結局争議行為を禁止する官公吏の範囲を限定すること、すなわち「官公庁従業員で本条の禁止から除外されるものは次の者であること (イ) 鉄道、通信、電車、バス、水道等所謂公企業に従事する者 (ロ) 現業ではないが、直接行政司法の事務に従事しない給仕、小使、守衛等の如き者 (ハ) 行政司法事務でもなく現業でもない職務に従事する者、例えば官公立学校職員。官公立各種試験所の従業員。…」(昭和21年10月14日、厚生省発第44号)とされたこと、および組合活動を理由とす

る不利益取扱の禁止規定を設けることによってようやく成立をみたのである。このような労働関係調整法（旧法）の成立の過程において、官公吏の争議行為禁止の根拠として「公務の停廃」「公共の福祉」というようなきわめて抽象的な基準がもちだされていることは注目すべきであろう（例えば、昭和21年7月13日衆議院本会議における河合国务大臣による労調法提案理由⁽⁵⁾など）。

(3) ついで労働基準法が制定され（昭和22年9月施行）、さらによりやく日本国憲法が制定（昭和21年11月3日公布、22年5月3日施行）されて、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法のいわゆる労働三法は憲法上の確認をうけるにいたったのである。このようにして、きわめて短時日のうちに労働三法が制定されたが、一方では敗戦後の急激なインフレーションにより日本経済は破綻をきたし、労働組合運動は活発化していった。この運動の中心になったのは、日本国憲法によって保障される労働基本権を旗印に掲げる全官公労働組合であり、その全国的規模の組織を利用して労働組合運動の中核たる地位を占めたのである。戦後最大の規模といわれるいわゆる昭和22年の2・1ゼネストも、昭和23年の全通3月闘争もこの全官公労組が中心となったのである。

(註)

- (1) 労働省編「資料労働運動史」昭20—21, 683頁。(なお便宜上、本書を以下単に前掲書と略称する)。
- (2) 前掲書昭20—21, 705—707頁。
- (3) 前掲書昭20—21, 707—711頁。
- (4) 浅井清「新版国家公務員法講義」1頁以下。鵜飼信成「公務員法（法律学全集7巻）8頁以下。
- (5) 国会議事録、本会議昭和21年7月13日。

(II) 占領軍の対日労働政策の転換と政令 201号

(1) 前述のように、占領初期における占領軍の対日方針は、ポツダム宣言、具体的には五大改革指令にみるように、労働組合結成の促進＝「搾取と酷使から労働者を保護し且つ生活水準向上のため有力な発言権を獲得し、また児童労働の如き弊害を矯正するために必要な措置を講ずることが肝要である」（昭和21年10月11日付、マッカーサー・対幣原首相宛指令第2項）という基本的考え

方によっていたことは明らかである。

しかしその対日方針は、あくまでもアメリカの対日占領の目的に反しない範囲内であることは、極東委員会の「日本労働組合の16原則」(極東委員会政策決定昭和21年12月6日、日本労働組合に対する原則として12月24日C・I・E発表)からもうかがえる。すなわち、「1 日本の労働者が左の三つの目的をもって、組合を組織することを奨励する。① 労働条件を防護し改善するため ② 右目的をもって産業労資協約を交渉するため ③ 平和的民主的日本の建設に団体として参加するため、または正当の労働組合としての利益を増進するため……5

ストライキその他の作業停止は、占領軍当局が占領の目的乃至必要に直接不利益をもたらすと考えた場合にのみ禁止されること 6 労働組合は政治活動に参加し、また政党を支持することを許されること⁽¹⁾ …」としている。

一方昭和21年3月のチャーチルのフルトン演説(「鉄のカーテン」)、22年3月にはトルーマン・ドクトリン、同年6月のマーシャル・プランの発表と、一連のアメリカを中心とする西欧資本主義国の世界的な反共政策への転換は、アメリカの対日占領政策の転換をもたらさざるを得なかった。

昭和21年秋頃より、さらに活発化していた労働組合の活動は、22年1月には全官公労組を中心に2月1日の「ゼネスト突入宣言」にまで発展していった。このいわゆる2・1ゼネストを機会に、占領軍の対日政策(とりわけ対日労働政策)は大きな転換を示すにいたった。すなわち占領軍によれば、このような大規模なストライキ計画は占領目的に違反するとの見地から、争議行為を占領軍の命令によって直接禁止したのである。

このような占領軍の対日労働政策の転換は、2・1ストに対するマッカーサーの中止命令および23年の全通3月闘争におけるマーカット覚書にみられる。このマッカーサーのスト中止命令によって、参加者260万にのぼるといわれ日本労働運動史上最大のストライキになるとみられていた2・1ゼネストは不発におわった。

ただこのマッカーサーのスト中止命令そのものは、「総罷業は輸送通信を跛行状態に陥らしめ、国民を養うための食糧及重要企業を維持するための石炭の

輸送を阻害し、現在尚運営中の産業を停止せしめるであろう。罷業により必然的に生ずる麻痺状態は日本国民の大多数を真の飢餓線上まで追いこむかも知れず、全日本の家庭にその社会的地位及びこの問題に対する直接的無関心の有無に拘らず、恐るべき影響を与えるであろう。現在においてさえ日本に於ける真の飢餓を防止するために、合衆国国民は自らの乏しき食糧の一部を放出しているのである」と述べると同時に、「予は全くの緊急措置としてこの措置を採ったのであって、今日まで合法的目的達成のため労働者に与えられた自由を制限するの他意を有するものではない。予は又断じてここに関連する基本的社会問題に干渉し又之を左右する意見を有するものではない。これらは日本が次第に窮乏状態から脱却するに伴い時と環境が正しく決定する進化の課題である」

(昭和22年1月31日、2・1ストに対するマッカーサー元帥声明、極東軍総司令部渉外局緊急発表⁽²⁾)とあるところからも、この中止命令に関するかぎり、2・1ゼネストそのものに対する中止命令にすぎないといいうるであろう。

翌23年の全通3月闘争に対する総司令部経済科学局覚書(昭和23年3月29日、経済科学局長W・Fマーカット少将より通信大臣及び労働大臣宛通牒)いわゆるマーカット覚書は、「1 今週行うべく計画されている通信従業員による切迫した一斉罷業は、1947年1月31日付連合最高司令官の声明の条項に該当するものと考えられる旨ここに通告する。2 この罷業は経済の復興及び公共の福祉に根本的に不利益な衝撃を与えるが故に、日本政府はこれを防止すべく必要な措置を執ることを期待する。3 日本政府の講じた措置は、これを連合最高司令官総司令部に報告することを要求する」ものであったが、全官公労組のうち全通のみのストライキの禁止をするものであって、部分的措置であるに過ぎず、マッカーサー指令をある意味では拡張適用して出されたものにとどまったのである。

全通3月闘争はこのマーカット覚書によって一応押えられたが、このためかえてわが国の労働運動における全官公労組の占める比重は増大する結果となり、より強力な労働攻勢が展開されることになる。

昭和23年7月22日、遂に続発する全官公労組を中心とする労働攻勢に対し

て、いわゆるマッカーサー書簡が発せられ（芦田内閣総理大臣宛）、官公労働者の争議行為に対して一時的あるいは部分措置としての禁止命令が、全面的かつ一律に禁止する方向へと転換する。このことは、占領軍の対日労働政策が、労働組合運動の育成・助長政策から規制する方向へと決定的な転換をしたことを意味する。同書簡はきわめて長文のものであるが、「その勤労を公務に捧げるものと私的企業に従うものとの間に顕著な区別が存在する。前者は国民の主権に基礎をもつ政府によって使用される手段そのものであって、その雇傭せられる事実によって与えられた公共の信託に対し無条件の忠誠の義務を負う。労働者の権利の唱導者として第一人者であったかつての故米国大統領『フランクリン・ローズベルト』の言葉によれば『国民はその利益と福祉の為に政府活動のうち秩序と脈絡とが維持せられることを要求する。公務員の上にはこの国民全体に奉仕する義務が負わされている。これは最高の義務である。彼等自身の職務が政府の機能に関係するものである以上公務員の争議行為は彼等自身に於て要求が満足せられるまでは政府の運営の妨害する意図のあることを明示するものにほかならない。自ら支持を誓った政府を麻痺せしめんと企図するこのような行為は想像し得ないものであると同時に許し得ないものである』。余はこの見解に全面的に賛成である。雇傭若しくは任命により日本の政府機関若しくはその従属団体に地位を有するものは、何人といえども争議行為若しくは政府運営の能率を阻害する遅延戦術その他の紛争戦術に訴えてはならない…」と述べ、ついで日本の組織労働者の三分の一をこえる公務員組織については、国家公務員法を改正し、現業公務員からも団体交渉権・争議権を制限・剥奪すること、鉄道、塩・樟脳・煙草の専売等の政府事業については公共企業体を設置し、その職員を一般公務員から分離してその労働関係を別個に処理すべきことを示唆したのである。⁽³⁾

(2) マッカーサー書簡は、マッカーサーの2・1ゼネスト中止指令やマーカット覚書のように、一時的あるいは部分的な措置を命ずる性格のものではなかったから、これをうけた芦田内閣は、はやくも翌7月23日の閣議で国家公務員法の改正の具体案作成の方針を決定した。さらに同月27日の閣議では、マッ

カーサー書簡は単なる勧告ではなくすべての法律に優先する命令であると解釈することに決定し、さらに同月30日の閣議では国家公務員法改正までの暫定的措置として政令をもって具体的な措置を講ずる旨を決定したのである。そして翌31日、ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件（昭和20年勅令542号）に基いて、いわゆる政令201号（昭和23年7月22日付内閣総理大臣宛連合軍最高司令官書簡に基づく臨時措置に関する政令）が公布即日施行されたのである。その内容は次の通りである。

「第1条 任命によると雇傭によるとを問わず、国又は地方公共団体の職員の地位にある者（以下公務員といい、これに該当するか否かの疑義については、臨時人事委員会が決定する。）は、国又は地方公共団体に対しては同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏付けとする拘束的性質を帯びた、いわゆる団体交渉権を有しない。但し、公務員又はその団体は、この政令の制限内において、個別的に又は団体的にその代表を通じて苦情、意見、希望又は不満を表明し、且つ、これについて十分な話し合をなし、証拠を提出することができるという意味において、国又は地方公共団体の当局と交渉する自由を否認されるものではない。

2 給与、服務等公務員の身分に関する事項に関して、従前国又は地方公共団体によってとられたすべての措置については、この政令で定められた制限の趣旨に矛盾し、又は違反しない限り、引きつづき効力を有する。

3 現に係属中の国又は地方公共団体を関係当事者とするすべての斡旋、調停又は仲裁に関する手続は、中止される。爾後臨時人事委員会は、公務員の利益を保護する責任を有する機関となる。

第2条 公務員は、何人といえども、同盟罷業又は怠業的行為をなし、その他国又は地方公共団体の業務の運営能率を阻害する争議手段をとってはならない。

2 公務員でありながら前項の規定に違反する行為をした者は、国又は地方公共団体に対し、その保有する任命又は雇傭上の権利をもって対抗することができない。

第3条 第2条第1項の規定に違反した者は、これを一年以下の懲役又は

五千円以下の罰金に処する…」とし、付則として、「…この政令は…国家公務員法の改正等国会による立法が成立実施されるまで、その効力を有する⁽⁴⁾」ものとされた。そして同日発表された政府声明においてその意図を明らかにするとともに、「…従来の労働協約は無効となる…」と述べている。前記のように、政令 201 号は現業・非現業の別なくすべての公務員から団体交渉権、争議権を剥奪し、しかも違反者には刑事罰を加えるというマッカーサー書簡の示唆をはるかにこえるものであった。このようにして、国家公務員法の改正が成立するまでは、すべての公務員は政令 201 号の適用下におかれることになったのである。

(3) この政令 201 号については、二つの側面からの違憲論が主張された。

(イ) 第一には、政令 201 号が形式的側面からみて違憲ではないかとする説である。政令 201 号はいわゆるポツダム政令（昭和20年勅令 542 号）に基いて制定されたものであるから、ポツダム政令そのものが、旧憲法下の命令の一種である緊急勅令である以上、新憲法施行後には無効となっている筈である。ただし、日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力に関する法律（昭和22年4月18日制定、法律72号）により、日本国憲法によれば法律を以て規定しなければならない事項を規定した命令は、昭和22年12月31日まで法律と同一の効力を有するものとされているから、ポツダム政令もこの法律（法律72号）によって効力を延長され、したがってポツダム政令に基づく政令 201 号も有効であるとする。しかし憲法41条は、国会が「国の唯一の立法機関である」と定めているから、法律事項に関する法の定立については国会がなすべきであるのが原則である。しかし、同じく憲法73条6号は「この憲法及び法律の規定を実施するために、政令を制定すること。但し、政令には、特にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない」と規定し、法律の委任を容認していると解せられている。いうまでもなく、その委任の許される範囲は、決して無制限ではあり得ないわけで、法律の委任が許される範囲は、具体的・個別的に限定された事項についての委任でなければならず、抽象的・一般的な委任は許されないとされる。換言すれば、国会が国の唯一の立法機関であると

の根本建前を否定する程度の委任は許されないとする。⁽⁵⁾したがって、ポツダム政令が法律72号によってその効力が延長されたとみるのは、法律72号による委任の範囲があまりにも広範かつ無制限であることから無効であり、憲法の原則からみて正当とはいえないであろう。またかりにこの効力延長が有効であったとしても、それは昭和22年12月31日までとされているのだから、政令201号の公布、施行が昭和23年7月31日であるから、この点からみても有効とは考えにくいことになる。

(ロ) 第二には、その実質的側面からみて違憲ではないかとする疑問があることである。第一の問題は、政令201号がポツダム政令との関係における合憲性が疑問とされたのであるが、第二の問題は、ポツダム政令には直接関係がなく、政令201号の規定する内容そのものの合憲性が疑問とされるのである。

すなわち政令201号の内容は、第1条で公務員の団体交渉権を否認、第2条で公務員の争議権を禁止、第3条で争議行為者に対する罰則を定めるものであるが、これは憲法28条の保障する労働者の団体交渉権と争議権を正面から否認するものだからである。この点は、国家公務員法の改正時、公共企業体労働関係法制定時にも問題とされ、また現在でも争われている点であって、後述のように多くの疑問をもつ問題である。

(ハ) このように、政令201号の合憲性に対する批判に対しては、当然の事ながら政府の側からする反批判がなされた。それによれば、緊急勅令（この場合はポツダム政令のこと）は後に議会の承諾を得た場合は完全に法律と同一の効力を有するから、それが憲法に違反しないかぎり当然に有効な法律として存続するというのである。さらにまた、右のようにポツダム政令が法律として有効であるとしても、憲法上法律をもって規定すべき事項を、具体的・個別的な委任ではなくして、抽象的・一般的に委任することは違憲ではないかとの疑問に対しては、わが国のおかれている立場が降伏文書に基づく特殊なものであり、日本国政府は連合国軍最高司令官の要求をそのまま履行せざるを得ない国家的義務を負っていること、しかも法律制定の手續をとる余裕のないことからこれを命令に委任しているにすぎないこと、などを理由としてあげている。⁽⁶⁾

いわば日本国憲法の施行後であるにもかかわらず、憲法の原則を一般的にも個別的にも自由に停止しうる最高権限が連合国軍最高司令官の手中に留保されていたという現実の前提が存し、したがって、その至上命令を実施するためのものである以上、どのような形式・内容のものであるにせよ違憲の問題の生ずる余地はないとするものである。このような政府の立場は、後に最高裁判所判決によっても支持された。

すなわち最高裁判所は、政令 201 号は形式的には超憲法的なものとして「憲法の規定にかかわらず有効である」とともに、「また当然憲法に基いて制定された労働組合法、労働関係調整法にかかわらず有効」といわずに「国民の権利はすべて公共の福祉に反しない限りにおいて立法その他国政の上で最大の尊重をすることを必要とするのであるから、憲法28条の保障する勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利も公共の福祉のために制限を受けるのはやむを得ないところである。殊に国家公務員は、国民全体の奉仕者として（憲法15条）公共の利益のために勤務し、且つ職務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96条1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、一般の勤労者と違って特別の取扱いを受けることの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、本件政令第 201 号が公務員の争議を禁止したからとて、これを以て憲法28条に違反するものということとはできない」（昭和23年政令201号違反被告事件、⁽⁷⁾最大判昭和28年4月28日刑集7巻4号775頁）と判示しているのである。

（註）

- (1) 前掲書、昭20—21。
- (2) 法務省法務局編「労働関係実務資料集」第3部1頁。
- (3) 前掲書、昭23. 221—223頁。
- (4) 官報・号外・昭23年7月31日。
- (5) 宮沢「コンメンタール日本国憲法」573頁。
- (6) 鶴飼信成「公務員法（法学全集7巻）」81頁。

- (7) これ以外にも、政令 201 号に関する判決には、昭和24年7月7日名古屋高裁判決（高等判刑2巻1号16頁、昭28年12月25日最高裁判決（民集7巻13号2671頁）、昭29年10月19日札幌高裁判決（高裁刑時1巻13号689頁）、昭32年12月28日最高裁判決（刑集11巻14号3461頁）などがある。

（Ⅲ） 国家公務員法の改正と公共企業体労働関係法の制定

(1) 政令201号は超憲法的な存在として争議行為を禁止し、違反者に刑事罰を加える旨の規定を置いたことは、そこに治安維持的発想をみることができ、官公労働者の争議行為を全面的かつ一律に禁止して刑事罰を加えようとする公務員法の原型が成立したことになる。

前述のように占領軍（あるいはアメリカ政府）の対日労働政策の転換により、わが国の官公労働者に対する争議権の規制が行なわれるようになったことは明らかである。しかし、マッカーサー書簡から政令 201 号、さらには国家公務員法の改正と公共企業体労働関係法の制定への推移が必しもスムーズであったわけではない。たとえば極東委員会においてパニスキン（ソ連）は、マッカーサー書簡および政令 201 号が極東委員会の「日本労働組合の16原則」（極東委員会政策決定、昭和21年12月6日）違反に該当するからとしてその撤回を主張してアメリカと対立していたし、オーストラリアの「日本の改正立法は極東委員会の16原則と矛盾する。国鉄、通信、専売等の政府企業体で働く従業員は全員、民間企業の労働者と同じ権利を有するべきである」との主張が極東委員会でも過半数の支持を得て、アメリカは完全に孤立状態であったといわれる⁽¹⁾。さらにまたマッカーサー書簡をめぐってはGHQ内部にも対立があったといわれ、昭和23年8月2日のキレン労働課長の辞任声明や、キレン声明に反論する翌3日のフーパー公務員制度課長の談話からもうかがい知ることができる。

これより先昭和21年、日本政府の要請により来日したブレイン・フーパー（後に再来日してGHQ公務員制度課長・部長待遇）を団長とする合衆国人事行政顧問団は、内閣の行政調査部（昭和21年10月に新憲法下の行政機構とともに公務員制度および行政運営の調査・研究・立案のため設置）を日本側の協力機関として調査を開始し、23年6月国家公務員法に関するいわゆるフーパー原案を作成した。そこではすでに、① 公務員のストライキ禁止、② 団体交渉権の否認、③

政府から独立した強力な人事院の設立などが内容の一部とされ、公務員と私企業の労働者を区別して労働基本権を考えるべきであるとの立場が示されていて、⁽²⁾これが当時の片山内閣に対し提示され、修正することなく速かに法律として実現するよう勧告された。フーバーはその後帰米したが、その間に片山内閣はGHQに対して制限規定の削除を懇請し、法制局と行政調査部の協力によって国家公務員法案を作成し、吉田内閣により昭和22年8月第三臨時国会に提出された。この法案は、フーバー原案とは重要な点で若干の相違があっただけでなく（この点はフーバー自身も指摘するところである）、⁽³⁾国会の審議過程で多くの修正を加えられて通過し、22年10月公布翌23年7月から施行された。フーバー原案と成立した国家公務員法との間に相違があったことによって、すでにこの時点でGHQをして直ちに国家公務員法改正の計画を抱かせることになったといわれている。⁽⁴⁾

(2) 国家公務員法制定後再来日してGHQ公務員制度課長になったフーバーが同法の改正を意図していたことは、フーバーが公務員制度課長になった昭和23年暮に於ける「労働関係調整法改正に関する公務員制度課の支配的見解」⁽⁵⁾からも明らかである。またこの見解は、マッカーサー書簡との共通点が多いことからみても、マッカーサー書簡そのものがこのフーバーの見解にそったものと考えられる。

前述のように、昭和23年に8月はじめを期して全官公労組が争議に突入するような形勢が予想されるにいたった7月22日にマッカーサー書簡が発せられて、公務員の団体交渉権、争議権が否認され、右の改正法（国家公務員法の）が成立するまでの臨時措置として7月31日に政令201号が公布即日施行されたのである。政令201号はポツダム政令に基づくという法形式で公布されたために、これを法律化するための作業はGHQとの密接な連絡をとりながら行なわれ、ここにフーバー原案が復活することになる。

昭和23年11月、「国家公務員法の一部を改正する法律案」として吉田内閣により国会に提出された改正案は、旧法の全面的な改正を意図したもので、その公務員の団体交渉権、争議権などに関する要点は、「全体の奉仕者論」を前面

にうちだして労働三法の適用を排除し(附則16条)、団結についてオープン・ショップ制を強制し(98条2項)、労働協約締結権を含む団体交渉権を否定し(98条2項但書)、争議行為を禁止するとともに(95条5項)、その違反者に対して身分保障を剝奪し(98条6項)、かつ争議行為の遂行を共謀した者などに対する刑事罰を定めた(110条17号)ほか、罰則つきで政治活動の自由を否定するものであった(102条、110条19号)。ただし政令201号中の争議行為者に対して刑事罰を加える旨の規定は修正され、たんに身分保障を失なうにとどまるものとされた。これは憲法18条の「何人も、いかなる奴隷的拘束も受けない。又、犯罪に因る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない」という強制労働禁止の規定を考慮しての措置とおもわれる⁽⁶⁾。

この改正案の国会における審議は、これ程重要な基本的人権に関するものであるにもかかわらず、わずか3週間で国会を通過してしまった。衆議院における公聴会において末広厳太郎公述人は、改正案につきいくつかの批判をした上で、「公務員法改正が何ら全然りくつなしに、これにつながって一般の労働法規を改正するのだというふうな空気がだんだんできてきているようであります。…今度の公務員法改正の場合のように、何らか時の動き、力に動かされたまま、何ということなしに、りくつなしに法制を改正して行くということは、なすべきでない⁽⁷⁾」と述べられているが、このような公聴会における公述人の反対意見や違憲論が全く無視されたのも、占領軍による圧力をぬぎにしては考えられないところであろう。改正案の国会通過に際してマッカーサーは、「この法律によって公務員は主権の機関としての地位にふさわしい新たな威厳のある地位に直ちに押し進められることになり、放縦な少数者の圧力の侵害からその安全を保障され、また日本社会の他の分野に与えられているものより、より多くの個人的保護が加えられることになった⁽⁸⁾」との声明を発したことも当時の情勢を物語るものであろう。この後いくたびかの小改正はあるものの、基本的にはこの改正法が現在の国家公務員と大差ないものといえよう。なお地方公務員法の制定は大部おくれて昭和25年に地方公務員法案要綱が作成され、それには国家公務員と同様争議行為禁止や労働組合法・労働関係調整法の地方公務

員に対する適用の排除の規定がおかれ、同年12月法律261号として公布された。

(3) マッカーサー書簡は、「…鉄道ならびに塩、樟脳、煙草の専売の政府事業に関する限り、これらの職員は普通公職から除外されてよいと信ずる。しかしながらこれ等の事業を管理し運営する為に適当な方法により公共企業体が組織せられるべきである。…職員に於て、その雇傭せられている責任を忠実に遂行することを怠り、為に、公共の利益を擁護する方法が定められなければならない⁽⁹⁾」と述べている。この書簡中に示唆されたように、国家公務員法の改正と同時に、日本国有鉄道法(法256号)、日本専売公社法(法255号)も成立し、国鉄および専売事業は公共企業体として国から分離されることになったが、「これらの職員には国家公務員法は適用されないことになる」とともに「労働組合法及び労働関係調整法が適用されることになり」「職員の責任の遂行を怠ることによって公共企業体の業務運営に支障を起こすことのなきよう、公共の利益を擁護する方法が確立されなければなりません。このため公共企業体の職員の労働組合及び労働関係については、労働組合法及び労働関係調整法の規定いたしますものみにては、不十分と考えられますので、これに対処する必要な措置を講ずるため…」(政府の提案理由)に公共企業体労働関係法が第三臨時国会に提出された。同国会では審議未了に終わったため引き続いて開会された第四通常国会に多少修正されて再提出され、無修正で昭和23年10月10日法257号として制定公布され、日本国有鉄道法および日本専売公社法とともに24年6月1日から施行された。

公共企業体労働関係法によって公共企業体の職員は、団結権と団体交渉権は一応否定されなかったが、その団体交渉権も公共企業体の管理運営事項は団体交渉の対象から一応除外されて、労働条件と直接に関係する事項にかぎられ(8条1項但書)、争議行為は国家公務員と同様に禁止され(17条1項)、その違反者は解雇される(18条)ものと規定された。

ここでの争議行為禁止の根拠は、もっぱら「公共の利益(福祉)」(政府の提案理由)におかれている。

しかしマッカーサー書簡そのものは、公務員の争議行為禁止を示唆したが、

公共企業体の職員については必ずしも争議行為の禁止を示唆したわけではなく、「その雇傭せられている責任を忠実に遂行することを怠り、為に、業務運営に支障を起すことなきよう公共の利益を擁護する方法が定められなければならない」と述べられているのにとどまっている。したがって、政府の提案理由にあるように、「公共企業体が再建途上の国家経済と国民の福祉に占める重要性にかんがみまして、これが業務の運営の停廃は寸時といえども許され」ないことを理由に公共企業体の職員に争議行為を全面的に禁止したことは、憲法28条との関連において国会における審議過程でも当然に問題とされたのである。たとえば公聴会において野村平爾公述人は、1920年にドイツで起った軍部のカップの一揆や1934年のフランスのアクションフランセーズに対するゼネストの例をあげて、「ストライキを禁ずることが公共の福祉に合っているのだという、通俗的な判断をくだすことはできない…」とした上で、「公共の福祉に合うという観念を、非常に広くどこまでも押し広げて考えるということは、誠に慎む必要がある」し、「ドイツのナチスの政権が公益は私益に先んずるという原則をもって、労働者の基本権を制限し、労働組合の結成を禁じて…」、「あの治安警察法17条という労働者の権利を抑圧するために非常に大きな働きをしたあの規定の仕方と、これが非常に似ている⁽¹⁰⁾」と述べている。経営者側の公述人の多くが「現在の客観情勢に照らしやむを得ないものとして承認する」(日経連・佐藤正義)とか、「暫定的立法として賛意を表す」(理研工業社長・加藤徳衛)との見解を述べていることは、この法案についてはその合憲性に疑問があるが、占領下という特殊事情からやむをえない暫定的立法であったことが明らかであろう。そのことは、多くの反対意見がありながら、国家公務員法改正案の場合以上に占領軍による介入によって反対意見が顧みられることなく、国会の審議もしばしば速記中止であったことからわかる。「あのころは午前中答弁すると、昼すぎに速記が米側にいっている。翌日、われわれがGHQに呼ばれて行くと『この答弁は間違いだから取消せ。そうでないとクビだ』とくる。このため速記をやめて『実は公労法は書簡いらいの米国の指令だ。同法では争議権は取られることになっており、“違憲だ”とはいえないので質問をやめてくれ』と説

明したものだ⁽¹¹⁾」と述べているのが、よくその審議の状態を物語っていよう。

このようにして、戦後私企業の労働者とともに労働組合法の保護下におかれていた官公労働者は、「全体の奉仕者」・「公共の福祉」という名目によって労働組合法の適用を排除され、争議行為を禁止されるにいたったのである。

(未完)

(註)

- (1) 竹前栄治「アメリカ対日労働政策の研究」220—222頁。
- (2) 佐藤功・鶴海良一郎「コンメンタール公務員法」7頁以下。
- (3) *Political Reorientation of Japan*, p. 254.
- (4) 鶴飼信成「公務員法（法律学全集7巻）」20頁。
- (5) 前掲書昭23. 219—220頁参照。
- (6) 島田信義「占領政策の転換と労働基本権（法律時報臨時増刊・ストライキ権）」15頁。
- (7) 昭和23年11月8日衆議院人事委員会議事録第2号。
- (8) 浅井清「改正国家公務員法」230頁。
- (9) 前掲書昭23. 221—223頁。
- (10) 第三国会衆議院労働委員会公聴会議事録。昭23年11月24日。
- (11) 賀来才二郎氏の証言“スト権・証言と展望3”毎日新聞昭和50年8月22日朝刊。