

公務員・公共企業体職員のピケツト権

—— 全通横浜中郵大法廷判決をめぐって ——

国 武 輝 久

昭和45年9月16日最高裁判所大法廷判決(昭和41年(あ)二五七九号)別冊労旬751号、判例時報683号25頁。
(公務執行妨害被告事件)

〔事 実〕

全国通信労働組合(以下全通と略称)は昭和33年のいわゆる春闘の一環として、同年3月20日午前8時30分から同10時まで拠点郵便局支部に対して勤務時間に喰い込む職場大会を開くよう指令したが、横浜郵便局支部はこの全通中央の指令に反対し組合幹部は総辞職したが、これに代った臨時闘争指令部は中央指令の遂行を確認し、神奈川県地方労働組合評議会に支援を依頼した。これを受けて前記地労評は、被告人(X・Y)を含む応援ピケ部隊約二百名を同郵便局前に派遣し、同日午前7時頃からピケツティングを張って出勤してきた同局員達の入局を阻止した。これに対して当局側はピケ排除のために警察官の出勤を要請し、同時午前9時20分頃から機動隊の実力行使が開始され、約20分間にわたってピケ隊員は順次引抜き排除されたが、その際これに抵抗した被告

人X（地労評事務職員）Y（日本鋼管労組員）が機動隊員の大腿部を足蹴にする等の暴行を行なったとして公務執行妨害罪で起訴された。

第一審横浜地裁（昭和38年6月28日判、下級刑集5巻56号595頁）は、本件におけるピケットリングは威力業務妨害罪の構成要件に該当し、且つ公共企業体等労働関係法（以下公労法と略称）17条1項違反の違法争議行為であったが、しかしながら本件警察官の排除行為もまた、その際の客観情勢においては警察官職務執行法（以下警職法と略称）第5条後段所定の要件たる「人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害を受ける虞があつて、急を要する」が如き事態は全く存じなかつたが故に、「本件ピケットによって郵便業務が妨害され、国民の財産に損害を及ぼすとするような遠く且つ漠たる要件で、本条後段の制止が許される筈のないことは今更いうまでもない」として、本件警察官の排除行為は適法な職務行為とはいえず、従つて被告人等の行為は公務執行妨害罪を成立せしめるものではない、して無罪を言渡した。

検察官の控訴を受けた原審東京高裁（昭和41年8月29日判、高刑集19巻6号631頁）は、公労法17条違反の争議行為は違法であり、労組法1条2項の刑事免責の適用のないことはすでに最高裁の判例（全通島根地本、国鉄檜山丸事件最高裁昭和38年3月15日二小判、刑集17巻2号23頁）で明らかになつてゐるとして、本件ピケットリングは国の経済国民の財産に重大な損害を与える虞れのあつる威力業務妨害罪の現行犯であつたが故に、その制止は警職法5条後段所定の適法な職務遂行行為であつた、として第一審判決を破棄し被告人等に各懲役三月（執行猶予一年）の有罪を言渡した。

以上の如き原判決に対し被告人側から、原判決は憲法28条同21条の解釈に誤りがあり、且つ最高裁におけるその後の全通中郵判決に違反する等の理由により上告の申立てがなされ、これに対し最高裁は大法廷を開いて原判決を破棄しこれを原審東京高裁に差し戻す旨の判決を下したのである。

〔判 旨〕

(1) 公労法17条1項は憲法28条に違反するものであるから、右条項に違反してなされた争議行為の手段としての本件ピケッティングを違法として、これに対する制止行為を警察官の適法な職務行為と判断した原判決は憲法28条の解釈適用を誤ったものであるという主張に関しては、すでに当裁判所の判例（全通東京中野事件最高裁昭和41年10月26日大判）において公労法17条1項は憲法28条に違反するものではないことを確認しており、今日でもその変更の必要を認めない。

(2) ところで職権をもって調査すると、原判決は、全通のような国が経営する公共企業体の職員で組織される労働組合は公労法の適用を受け、同法17条1項により争議行為が禁止されているのであるから、本件争議行為、したがってその手段たるピケッティングが一般の企業の場合と異なり、威力業務妨害罪を構成するものであるとの前提に立って、これに対してした警察官の排除行為は、すでに前記大法廷判決において当裁判所の判例とするところであり、原判決が参照している昭和38年3月15日の第二小法廷の判決は、右大法廷判決によって変更されている。従って、これと異なる見地に立って、公労法17条1項に違反するというだけの理由で、ただちに本件ピケッティングを違法であるとした原判決は、法令の解釈適用を誤ったものであり、この点の判断いかによっては、本件ピケッティングの違法性はもとより、警察官のした排除行為の適法性に影響を及ぼすものと認められるから、原判決を破棄しなければ著しく正義に反するものといわなければならない。

〔考察〕

一 戦後労働法学にあって、ピケッティングはその正当性の評価をめぐって、労働争議法における最もポレミツクな対象領域の一つを形成しつつ、我国実用労働法学における独自の成果としていわゆる「平和的説得プラス・アルファ」理論を創出し、判例理論に対しても深い影響を及ぼし、「諸般の事情」を考慮する多くの判例を蓄積せしめて来たことは周知のところである。

しかしながら、これらの判例はそのほとんどすべてが民間私企業の労働争議におけるピケットイングを対象とするものであって、公務員ないし公企業職員の労働争議に随伴するピケットイングに関しては、公務員関係諸法における争議行為の禁止によって、公務員労働者の労働基本権の所在如何から先ず議論が出發せざるを得ない事情もあつて、今日までピケットイングが問題とされる如き事例は下級審においても非常に稀な場合でしかなかった。このことはひとえ、全通東京中郵大法廷判決（最高裁昭和41年10月26日大判、刑集20巻8号901頁）以前においては、公務員の争議行為の可罰的違法性を制定法上の禁止規定から無媒介的に肯定し、單純不作為のいわゆるウオーク・アウト型の争議行為に対しても刑事罰をもって威迫することにはいささかの痛痒も感じなかつた最高裁の労働法以前の法感覚にそのほとんどの責任が帰せられて然るべきであらう。

しかしながら、学説及び下級審の大勢に押されて後退を余儀なくされた最高裁が、自説をくつがえして初めて公務員労働者の労働基本権の原則的確認を行なつた前記全通中郵判決以後、あらためて公務員の労働争議をめぐつて本格的な議論が捲き起つて来ることは必然的であつた。この意味において本件は、全通中郵判決以前において公企業職員のピケット権が問題とされた事例であり、そして初めてこれらの点に関して大法廷判決を導き出した意味においても、今後のこの種の事件におけるリーディング・ケースとして、本判決の直前に出された第三小法廷の札幌市労連判決（後述）とともに極めて注目すべき判決であるといえよう。

二 判旨は前示の如く二つの部分から成つてゐる。一つは公労法17条1項合憲論を全通中郵判決に基づきこれを再確認した部分である。この点に関して最高裁は今日まで、公労法17条1項のみならず、国公法98条5項、同110条17号、また地公法37条1項、同61条4号等、公務員の労働争議を一律に禁止し且つ明瞭な刑罰規定をもってこれを威迫する諸条項をも「合理的解釈」の可能性において、合憲とする立場をとつており、（東京都教組事件、安保六・

四全司法事件（最高裁昭和44年4月2日大判、刑集23巻5号305頁、685頁）この点に関しては学説及び一部下級審判例においても強く批判されて来たところではあるが、ここにおいて深く論及する余裕はない。⁽¹⁾

本判決の重点は、判旨第二点すなわち、公労法17条1項違反の争議行為に付随するピケッティングの正当性如何、及びその論拠にある。

周知の如く、全通中郵判決において最高裁は、公労法17条1項違反の争議行為に対しても原則として労組1条2項の刑事免責は適用される旨を明らかにした。しかしながら、最高裁はこの判決においても全ての争議行為に対して刑事免責が適用されるのではなく、(1)政治目的のために行なわれる場合、(2)暴力を伴う場合、(3)不当に長期に及ぶときのように国民生活に重大な障害をもたらす場合、には刑事免責は剥奪されるべきことを明言していたのである。本件の如く多数数によるスクラムを組んだピケッティングをも、刑事免責の対象とするものであるが否かは必ずしも明らかではなかった。それ故、本判決においてはまさに、公務員のピケット権に関して民間の労働者と特に区別して取扱う必要があるのか、あるとすればその論拠は何か、という点に関して、特に前示した公務員の争議行為の刑事免責に関する三例外の内、スクラムを組んだピケッティングが争議に「暴力」性を帯びさせるもしくは「国民生活に重大な障害」をもたらすもの、と判断出来るのか否か、という問題にかかわって重大な争点が形成されるべきであった。そしてこの点に関する評価とかわって、始めて警察官の排除行為の適法性、ひいては公務執行妨害罪の成否が問われる余地が生じる場所であったのである。しかしながら、本件においては最高裁はこれらの点に関して具体的判断を示すことを回避し、わずかに公労法17条1項に違反するというだけの理由でただちに本件ピケッティングを違法であるとするのは誤りである、とする一般的判断を示すに止まった。それ故、これらの点に関する具体的判断は、再び差戻審において争われる結果となったわけである。

本件の第一審、第二審ともに全通中郵判決以前のものであったがその後、公労法をめぐるピケットイング事件が下級審において続出しており、極めて注目すべき傾向性を示している。ここでこれらの判決を概観する必要がある。まず、全通中郵判決直後に出た国鉄尼崎駅事件（神戸地昭和41年10月16日判、別冊労旬648号）はこの種のリーディング・ケースと目される。この事件では電車乗務員への説得とその説得のための線路上への組合員の坐り込みが行なわれ、更に信号所職員のスト参加を阻止するための公安職員の逆ピケに対して抗議デモが行なわれ、その際数名の公安職員が傷害を負うに至り、組合員等が公務執行妨害、傷害、威力業務妨害等の罪状で起訴された事案であるが、神戸地裁は全通中郵判決をふまえても、「少なくとも国鉄職員に関する限り、一切の争議行為を禁止している公労法17条1項は、憲法28条に違反する疑いが十分に存する」という17条1項違憲論を主張し、更に国鉄職員が労働法上適法な争議権を有する限り、デモ隊が公安職員に対して行なった本件暴力行為はいずれも違法な権利侵害行為に向けられた権利防衛行為（正当防衛行為）である旨を指摘し、更にピケットイングに關しても民間私企業における労働者のそれと、いささかの区別をも認めることなく、ピケットイングは団体行動権として認められたものであるから、単なる平和的説得に止まらず、団結の示威により説得に必要かつ適切な限度において、ピケット・ラインによって相手方を一時的に制約することも認められるが、緊迫し喧噪熾烈を極める争議現場での異常な状態を考慮するときは、相当時間説得活動を続けたにもかかわらず、なおも相手方が争議に協力参加しない旨の意思を「積極的且つ明確に」示す場合においてのみ、初めて実力によるピケットを解消する義務が生ずる、とする極めて注目すべき判断を示し、「本件電車に対する発進阻止行為は、ピケットイングとして労働法上正当な争議行為であり、威力をもってする業務妨害行為には当たらない」として、全員無罪の判決を言渡している。更に、国鉄久留米駅事件（福岡地昭和41年12月14日判、別冊労旬631号）においても、鉄道公安職員はピケットイングに対して

「人身の安全をおびやかさない程度の軽度の實力をもって排除しうるに留まる」のであって、この限度をこえた實力行使は許されず、組合員が抵抗しても公務執行妨害にはならない旨判示する。また、国鉄小樽築港駅事件（札幌地昭和42年5月4日判、別冊労旬637号）、国鉄糸崎駅事件（広島地昭和43年6月10日判、判時529号、323頁）電々公社北浜電話局事件（大阪地44年4月8日判、別冊労旬637号）等のピケッティグ事件においても、いずれも無罪もしくは刑の免除が宣告されており、全通中郵判決以後、公労法違反の争議行為に随伴するピケッティングを積極的に有罪とした下級審判例は例外的（国鉄尾久駅事件（東京地昭和42年7月31日判、下刑集9巻7号998頁））であることは極めて注目すべき現象である。

更に本判決の直前に、最高裁は札幌市労連事件（最高裁昭和45年6月23日三小決、別冊労旬717号）において公労法11条1項違反の争議行為に随伴するピケッティングに関して、その見解を示していた。この事件においては、市電等への乗務拒否を主眼とする同盟罷業中、脱落組合員が市電を運転しようとした際、その前に立ちふさがり、これを實力で排除しようとした当局側ともみ合い約30分間乗客のいない車庫内で市電の出库を阻止した組合員が威力業務妨害罪で起訴された事案であるが、最高裁は、このような行為は「それが争議行為として行なわれた場合においても、一般には許容されるべきものとは認められない」としながらも、ストライキに際しての当局側の態度、更に対象が脱落組合員であったこと、また時間も30分前後で不当に長時間にわたるものでもなくしかも、實質的に私企業とあまり変わりのない市電の、乗客のいない車庫内のできごとであった、等々の諸般の事情を認めて、このような事情のもとでは、これを正当として原審の無罪判決に支持を与えたのである。

以上のような判例の流れの中で出現した今回の大法廷判決も、これらの判例における一貫した前進的傾向において読み込むならば、明らかに全通中郵事件が単純不作為のいわばウォーク・アウト型の争議行為に対する刑事免責

の肯定であったのに比して、本件はピケットティングにも刑事免責の適用の可能性を示唆したという意味において、更に一步前進したと許することも可能であろう。しかしながら、このような評価に問題がないわけではない。先づ今回の大法廷判決の関与裁判官14名中6名が旧態以然たる一律違法論によって反対意見を述べており、また札幌市労連判決も3対2の極めて不安定な多数判決として位置することである。これは最高裁の裁判官構成が変化することによって、何時にても逆転する比率であることは明瞭であり、この意味では8対4の多数判決であった全通東京中郵判決以上の微妙な位置にあるものといわなければならない。更に、従来最高裁は民間私企業におけるピケットティングに対しても、「諸般の事情」の考慮を口にしつつもスクラム等による物理的阻止に対しては、三友炭鉱事件（最高裁昭和31年12月11日三小判、刑集10巻12号1605頁）等の若干の例外を除いて、厳格な判断を示すのが通例であり、この意味で本件の如きピケットティングを如何に評価するか、問題の残るところである。特に、本件には、特異な要素として組合幹部がスト指令を返上した後の外部応援者のピケットティングという事情が介在している。従来、最高裁には、安保六・四全司法判決（最高裁昭和44年4月2日大判）において、「裁判所職員でなく、かつ裁判所職員の団体に関係もない第三者」のあり行為は、争議行為に通常随伴するものとは認められない、として強度の違法性を示す要素として指摘したことにも見られるように、いわゆる外部応援者の行為をそれ自体違法視する偏見が抜き難く存するところである。それ故、本件差戻審においてこれらの点の論議がいかなる結論を導き出すか、注目すべきところであろう。

三 公務員ないし公企業体職員の争議行為の正当性評価、なかならずそのピケットティングの正当性判断に関しては、判例・学説ともいまだ熟していない観がある。⁽²⁾それ故、ここでこの問題を考察するにあたって、最高裁における思考パターンを手がかりとしつつ、若干の基礎視角を明らかにしておきたい。

周知の如く、全通中郵判決において最高裁は公務員労働関係における基礎視点として、従来の“公共の福祉論”ないし“全体の奉仕者論”を言葉の上では放棄しつつ、これに代えて“労働基本権と国民生活全体の利益の保障との調和”なる新たな観点を打ち出してきている。これは一種の比較権利衡量論であって、従来の一律否定論からの脱却の方向への一歩前進であったことは確かなところである。しかし、かかる比較権利衡量論にあってもそれが抽象的一般的観念の操作によって、具体的労働関係、なかならず労働争議におけるダイナミックな権利関係を裁断する万能神として機能する場合、“国民生活”に名を借りた“公共の福祉・全体の奉仕者論”の形を変えたゆりもどしをもたらず危険は多分に残されている。けだし、公務員・公企体職員の労働争議においては、必ずといってよい程“国民のマイワク論”が飛び出すのが我国の通弊であって、かかる素朴マイワク論と一線を画し得る労働基本権尊重の具体論理の展開は、いまだ十分といえる程には最高裁によって示されないところである。

この間の危険性は、労働争議が、単なるウオーク・アウトのみでなく、多様な形態での実力行使、なかならずピケティングを伴う場合に最も明らかとなる。ここにおいて、公務員・公企体職員の争議を権原理的意味において認める限り、少くとも“国民生活全体の利益”という抽象観念以上に“争議防衛の目的のための必要性”の視点から、その諸手段の正当性判断がなされなければならないことが、強調されて然るべきである。

そして、この場合特に考慮されなければならない公務員労働関係における特殊な性格として、使用者である国または公企体の社会的経済的実力は、独立採算をたてまえずとする場合にあっては国家財政において実質的に担保されている限りにおいては民間私企業におけるそれとは格段の差異があること、更に加えて、前者には後者における如き純粋な意味における“利潤”なるものを想定出来ない以上、賃金の喪失と心理的対応関係にある利潤の喪失による経済的圧力という要素が実質的には存在しないに等しいことに留意しなければならない。それ故、労働者にとって

使用者たる国または公企体に対して自らの要求を貫徹し相手方を屈服せしめるための手段としては、経済的圧力以上に世論による社会的圧力、公衆の公然もしくは隠然たる支持を「メイク論」を乗り越えて取り付けることが不可欠である。そして、この間の事情は団交権が制限され争議禁止（可罰的違法といわないまでも）の代償処置が全く不十分である現状においては、その重要性は倍加されている。そして、民間私企業と違ってオープン組織であることを法律上余儀なくされていることをも考慮する時、公務員・公企体職員の労働争議にあっては、民間私企業におけるより以上に、ピケットイング等の手段によって労務提供拒否の実質を確保するとともに、一衆公衆にアピールしその支持を得るための手段としてピケットイング・ビラ撒き等の宣伝・公示手段を駆使しなければ、労使対等のバーゲン関係などそもそも成立する余地すらないことを指摘しなければならない。特に公務員・公企体職員の争議行為においては、ただか遵法斗争ないしは勤務時間に喰い込める職場集会程度の実態しかない場合でさえ、当局側は必ずといってよい程、警察もしくは公共職員という名の私設憲兵を争議の場に入らせるのが通例であって公務の確保という観点以上に争議破壊目的を優先させる権力的体質を露骨に示している現状を鑑みる時、一面においては民間私企業以上に公務員・公企体職員のピケットイングを含む争議防衛手段の正当性判断の範囲の拡大を考慮して然るべきである。⁽³⁾

それ故、最高裁が「国民生活全体の利益」を強調する時、絶えずかかる争議実態をふまえた「争議防衛の必要性」の観点からの批判をおこたるべきではないと、筆者は考える次第である。

(1) 沼田稻次郎「違憲の「明文」の合理的解釈」（季労72号100頁）、野村平爾「四・二判決と最高裁の姿勢」（法時44年6月号61頁）、島田信義「最高裁四・二判決について」（学会誌労法34号110頁）等参照。

(2) 学説としては、本件評釈山本博「横浜中郵最高裁判決と公務員労働者のピケット権の合法性」(労旬756号12頁)の他、札幌市労連事件関係の評釈として、秋田成就「地公労法11条1項違反の争議行為と労組法1条2項」(季労66号110頁)、佐藤昭夫「札幌市労連最高裁決定とピケット権の展開」(労旬756号2頁)、保原喜志夫「地方公営企業の争議におけるピケの正当性」(季労78号117頁)、国鉄尼崎事件評釈の金子晃「国鉄尼崎逆ピケ事件」(季労65号71頁)、国鉄糸崎駅事件評釈の蔦川忠久「公労法17条違反のピケットイングと刑事免責」(法と政治20巻2・3・4号135頁)等、若干の見解が示されているのみで、いまだ本格的論及は見当らない。労働法学会における今後の実践的テーマの一つとして残されていると考えられよう。

(3) この点に関して、前掲山本説は「公務員のピケットも民間労働者のそれと同一視すべきであり、とくに特別な法理をもつて律すべきでない」旨を強調され、また同旨の判例(札幌市労連第一審判決(札幌地昭和41年5月2日判別冊労旬607・608号))も見散される。しかし同佐藤説は、筆者の視点とは別の立場において「争議行為禁止および違反にたいする不利益規定がある場合には、ピケットの正当性は、それらのない場合よりもいっそう強まる」旨を主張されている。考慮すべき示唆といえるだろう。