

日弁連総第50号
2013年（平成25年）8月28日

内閣総理大臣 安倍晋三 殿

日本弁護士連合会
会長 山岸 憲 司

勸告書

当連合会は、申立人X申立てに係る人権救済申立事件（2011年度第5号人権救済申立事件）につき、貴殿に対し、以下のとおり勸告する。

第1 勸告の趣旨

申立人は、1948年（昭和23年）8月9日付けで旧国鉄札幌鉄道局から懲戒免職処分を受けた者であるが、同処分は、本来適法な申立人の争議行為について、労働基本権を違法に剥奪した同年7月31日公布の政令201号を根拠になされたものであり、申立人の労働基本権及び勤労の権利という人権を侵害した違法な処分であることが認められる。

このような労働基本権及び勤労の権利の侵害は、当時我が国が連合国最高司令官総司令部（GHQ）の占領政策の下にあり、同司令部の指令により同政令が公布されたとしても、許されるものではない。

よって当連合会は、国に対し、可及的速やかに、申立人の被った被害の回復のために、謝罪と名誉回復や補償を含めた適切な措置を講ずるよう勸告する。

第2 勸告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第50号
2013年（平成25年）8月28日

国土交通大臣 太田昭宏 殿

日本弁護士連合会
会長 山岸憲司

勸告書

当連合会は、申立人X申立てに係る人権救済申立事件（2011年度第5号人権救済申立事件）につき、貴殿に対し、以下のとおり勸告する。

第1 勸告の趣旨

申立人は、1948年（昭和23年）8月9日付けで旧国鉄札幌鉄道局から懲戒免職処分を受けた者であるが、同処分は、本来適法な申立人の争議行為について、労働基本権を違法に剥奪した同年7月31日公布の政令201号を根拠になされたものであり、申立人の労働基本権及び勤労の権利という人権を侵害した違法な処分であることが認められる。

このような労働基本権及び勤労の権利の侵害は、当時我が国が連合国最高司令官総司令部（GHQ）の占領政策の下にあり、同司令部の指令により同政令が公布されたとしても、許されるものではない。

よって当連合会は、国に対し、可及的速やかに、申立人の被った被害の回復のために、謝罪と名誉回復や補償を含めた適切な措置を講ずるよう勸告する。

第2 勸告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第50号

2013年（平成25年）8月28日

独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構

理事長 石川裕己殿

日本弁護士連合会

会長 山岸憲司

勸告書

当連合会は、申立人X申立てに係る人権救済申立事件（2011年度第5号人権救済申立事件）につき、貴殿に対し、以下のとおり勸告する。

第1 勸告の趣旨

申立人は、1948年（昭和23年）8月9日付けで旧国鉄札幌鉄道局から懲戒免職処分を受けた者であるが、同処分は、本来適法な申立人の争議行為について、労働基本権を違法に剥奪した同年7月31日公布の政令201号を根拠になされたものであり、申立人の労働基本権及び勤労の権利という人権を侵害した違法な処分であることが認められる。

このような労働基本権及び勤労の権利の侵害は、当時我が国が連合国最高司令官総司令部（GHQ）の占領政策の下にあり、同司令部の指令により同政令が公布されたとしても、許されるものではない。

また、旧国鉄を承継した日本国有鉄道としても、申立人の被害回復措置を容易に行うことができたにもかかわらず、これを放置してきたことにより、継続して申立人の人権を侵害したものである。

よって当連合会は、旧国鉄及び日本国有鉄道の権利義務を承継した独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対し、可及的速やかに、申立人の被った被害の回復のために、謝罪と名誉回復や補償を含めた適切な措置を講ずるよう勸告する。

第2 勸告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

政令 201 号に関する人権救済申立事件

調査報告書

2013年8月22日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件名 政令 201 号に関する人権救済申立事件（2011 年度第 5 号事件）

受付日 2011 年（平成 23 年）4 月 1 日

申立人 X

相手方 国ほか 2 名

第 1 結論

国（内閣総理大臣及び国土交通省）及び鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対して、別紙のとおり勧告を行うことを相当とする。

第 2 申立ての趣旨及び理由

1 申立ての趣旨

本件は、申立人 X が、内閣総理大臣に対しては、1948 年（昭和 23 年）7 月 31 日公布の政令 201 号により、申立人の労働基本権を剥奪したことの撤回と謝罪を求めるほか、JR 北海道に対しては、旧国鉄札幌鉄道局が申立人を同年 8 月 9 日付けで懲戒免職処分としたことの撤回、謝罪及び名誉回復措置を求めるとともに、JR 北海道及び独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対しては、1938 年（昭和 13 年）から 1948 年（昭和 23 年）7 月までの共済組合の掛け金及び遅延損害金の支払いを求めるものである。

（なお、申立人は、鉄道省時代に採用され、以来、1949 年（昭和 24 年）に発足する「日本国有鉄道」（「国鉄」）の前身の「国有鉄道」（「旧国鉄」）に勤務していた者であるが、以下、「旧国鉄」も含めて、単に「国鉄」という。）

2 申立人の主張

申立人は、1948 年（昭和 23 年）当時、国鉄労働組合中央本部委員などの国労役員として、国鉄札幌鉄道局管理の根室本線狩勝トンネルの労働条件の改善等を求めて、団体交渉、減車闘争等の組合活動を行っていた。

同年 8 月 6 日から申立人を含む旭川支部新得分会員らが行った「職場離脱」等の行為が、政令 201 号に違反するなどとして、申立人は、同年 8 月 9 日付けで国鉄から懲戒免職処分を受けた。

しかし、政令 201 号は、連合国最高司令官マッカーサー司令官の指令によるところ、同司令官の権限は、日本管理の指針であるポツダム宣言の範囲に限定される。同宣言は、労働組合の運動を奨励するなどしていたから、連合国最高司令官には、基本的人権としても位置づけられる労働者の結社の自由（団結

権) , 団体交渉権, 争議権等を侵害する指示, 命令を出す権限を有していなかった。

占領下でも, 公務員の争議権が一部保障されていたが, これを全面的に制限するマッカーサー書簡及び政令201号は, ポツダム宣言及び日本国憲法に違反している。

第3 調査の経過

- 1 事件委員会は, 2012年(平成24年)2月10日, 申立人及び妻(申立人代理人)から, 申立人所在地において, 事情を聴取した。
- 2 また, 北海道旅客鉄道株式会社(2011年(平成23年)10月18日照会, 同年11月17日回答), 鉄道建設・運輸設備整備支援機構(同年11月24日照会, 同年12月6日回答), 国土交通省(同年12月13日照会, 2012年(平成24年)1月12日回答)に, それぞれ申立人の職歴, 懲戒免職処分の理由等を照会したが, いずれも, 申立人の職歴・人事記録等が保存されていないため回答できない旨の回答を受けた。
- 3 さらに, 2012年(平成24年)6月14日付けで, 申立人代理人に申立書の記載等について照会し, 同代理人から, 同年7月5日付けで, 申立の理由の補充書及び追加資料の提出を受けた。
- 4 なお, 申立人は, 2013年(平成25年)5月1日に死亡したが(享年93歳), 申立人代理人(妻)から調査の継続を希望する旨の申入れがあった。

第4 認定した事実

- 1 政令201号とは
 - (1) ポツダム宣言受諾, 連合国軍(実質は米軍単独)の占領下で, 日本国憲法制定に先立つ1945年(昭和20年)12月21日公布・翌年3月1日施行の(旧)労働組合法は, 警察・消防・監獄の職員を除く労働者に労働3権を認めた。

他方, 1946年(昭和21年)9月27日公布・同年10月13日施行の労働関係調整法は非現業の公務員の争議行為を禁止したが, 同法も, 1947年(昭和22年)10月21日公布・翌年7月1日施行の(旧)国家公務員法も, 現業の公務員の争議行為は禁止せず, 政令201号が公布・施行

される1948年（昭和23年）7月31日より前は、当時の国鉄職員のような現業の公務員の争議行為は全く合法であった。

そうした中、1948年（昭和23年）7月22日、連合国最高司令官マッカーサーは、内閣総理大臣芦田均に、公務員による争議行為及び団体交渉を禁止すること、鉄道・専売事業等の現業部門を公共企業体として一般職から分離することを内容とする書簡を送り（以下「マッカーサー書簡」という。）、これを受けて内閣は、法改正までの暫定的手続として、同年7月31日に勅令542号に基づく政令201号を公布し、即日施行した。

(2) 政令201号は、現業・非現業の別や職種・地位に係わらず全ての国家・地方公務員について、争議権（2条1項）と争議権を背景にした団体交渉権（1条1項）を否定し、争議行為を懲戒（2条2項）と刑罰（3条）をもって禁止した。

そして、政令201号に基づき、改正国家公務員法が1948年（昭和23年）12月3日に公布・即日施行され、国家公務員に、争議行為の禁止、団体交渉権の制限、政治的行為の制限強化等がなされ、日本国有鉄道法及び日本専売公社法並びに公共企業体労働関係法が1949年（昭和24年）6月1日に施行され、国鉄と専売事業を公共企業体として職員を国家公務員法の適用から除外した上、争議行為を禁止した。さらに、改正国家公務員法に準じた内容の地方公務員法が1950年（昭和25年）12月に制定、翌年に施行された。

即ち、政令201号は、今日まで続く、公務員の労働基本権の制限立法の起源とも言い得るものである。

2 政令201号制定への経緯

(1) 連合国最高司令官の地位及び権限

① ポツダム宣言受諾と降伏文書

1945年（昭和20年）8月14日、日本は、「国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ対スル一切ノ障礙ヲ除去スヘシ…基本的人権ノ尊重ハ確立セラルヘシ」としたポツダム宣言を受諾し、同年9月2日、降伏文書を受け入れ、降伏文書には、「天皇及日本国政府ノ国家統治ノ権限ハ本降伏条項ヲ実施スル為適當ト認ムル措置ヲ執ル聯合國最高司令官ノ制限ノ下ニ置カルルモノトス」とすること、日本政府は、ポツダム「宣言ヲ実施スル為聯合國最高司令官又ハ其ノ他特定ノ聯合國代表者ガ要求

スルコトアルベキ一切ノ措置ヲ執ルコト」が定められ、日本は連合国の管理の下に置かれた。

② 「初期対日方針」

1945年（昭和20年）9月22日の「降伏後ニ於ケル米國ノ初期ノ対日方針」は、占領目的を、降伏条項の実施と、「軍国主義者ノ権力ト軍国主義ノ影響力ハ…一掃セラルベシ」「基本的人權…ノ尊重…民主主義的及代議的組織ノ形成ヲ奨励」にあるとし、具体的方針として、「民主主義的基礎ノ上ニ組織セラレタル労働…ニ於ケル組織ノ發展ハ之ヲ奨励支持スベシ」とされた。

③ 極東委員会の方針

極東委員会は、1947年（昭和22年）6月9日の「降伏後の対日基本政策」で、「天皇及び日本国政府の権能は最高司令官に從属するものであり、最高司令官は、降伏条項を実施し並びに日本国の占領及び管理の遂行のために確立された政策を実行するために、必要な一切の権能を有する。」「最高司令官は、天皇を含む日本国政府の機構及び機関を通じてその権能を行使する。但し、右はここに述べられている目的及び政策を満足に促進する範囲に限られる。」と定め、①日本国政府は連合国最高司令官に從属すること、②連合国最高司令官の権限は、「降伏条項を実施」する目的と、日本国の占領及び管理の遂行のために確立された政策を満足に促進する範囲に限定されること、を定めた。

(2) 国内法との関係

1945年（昭和20年）9月20日、大日本帝国憲法8条に基づく「法律に代るべき勅令」（緊急勅令）として、「政府ハ「ポツダム」宣言ノ受諾ニ伴ヒ聯合國最高司令官ノ為ス要求ニ係ル事項ヲ実施スル為特ニ必要アル場合ニ於テハ命令ヲ以テ所要ノ定ヲ為シ及必要ナル罰則ヲ設クルコトヲ得」との「ポツダム宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ關スル件」（昭和20年勅令542号）が発せられ（かつ、次の帝国議会で承認され）、ポツダム宣言を具体化する連合国最高司令官の命令・勅令542号・命令（勅令・閣令・省令）の占領法の体系が成立した。

勅令542号は、日本国憲法施行後も、後に法律で廃止されるまで有効とされたから、憲法・法律・政令以下の法体系に、連合国最高司令官の命令・勅令542号・政令以下の法体系が併存した。

(3) 労働基本権の保障

① 労働基本権確立の経緯

第1次世界大戦後、1919年（大正8年）制定のドイツ・ワイマール憲法が種々の生存権的規定と並んで団結の自由の保障（「労働・経済条件を維持・改善するための団結の自由は全ての人および職業に対し保障する。この自由を制限しまたは妨害しようとする全ての合意および措置は違法である」と規定）を謳い、同年に国際連盟と共に発足した国際労働機関（ILO）が労働条件の改善を謳い（憲章の前文）、労働者の人権擁護の運動・思想が広がり、生存権に加え、団結権、団体交渉権、争議を含む団体行動権の労働基本権（労働3権）が、権利行使に伴う刑事免責と民事免責を含め、自由権と社会権の複合的人権として認識され保障されつつあったのが、敗戦時の国際情勢であった。

それ故、前記(1)(b)「初期対日方針」における占領目的に、国民（その多数は労働者）の「基本的人権ノ尊重」や、「民主主義的基礎ノ上ニ組織セラレタル労働…ニ於ケル組織ノ発展ハ之ヲ奨励支持スベシ」ことが盛り込まれた。

② 日本国憲法での労働基本権保障

かような労働者の人権擁護の運動・思想の発展とそれを承認する国際情勢を踏まえ、日本国憲法27条は「(1) すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負う。(2) 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。(3) 児童は、これを酷使してはならない」と規定し、続く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、団結権・団体交渉権・（争議権を含む）団体行動権の労働基本権（労働3権）を明文で保障した。この保障には労働者の権利行使に伴う刑事免責と民事免責を含むと解されている。

③ 政令201号制定前の公務員の労働基本権

このような潮流の下、日本国憲法制定に先立つ1945年（昭和20年）12月21日公布・翌年3月1日施行の（旧）労働組合法は、警察・消防・監獄の職員を除く労働者に労働3権を認めた。

他方、1946年（昭和21年）9月27日公布・同年10月13日施行の労働関係調整法は、労働者の権利拡大への反動とも言われ、非現業の公務員の争議行為を禁止したが、同法も、1947年（昭和22年）10月21日公布・翌年7月1日施行の（旧）国家公務員法も、現業の公務員の争議行為は禁止しなかった。

したがって、政令201号が公布・施行される1948年（昭和23年）7月31日より前は、現業の公務員の争議行為は全く合法であった。

3 申立人が本件懲戒免職処分を受けるに至った経緯

(1) 申立人の経歴等

申立人は、1920年（大正9年）9月生まれで、申立時90歳、2013年5月に享年93歳で死去した。

申立人は、1938年（昭和13年）に旭川運輸事務所に採用され、1941年（昭和16年）1月より鉄道省札幌鉄道局（以下「当局」という。）に所属し、1944年（昭和19年）から旭川駅助役として勤務していた。

一方、申立人は、1947年（昭和22年）には国鉄労働組合（以下「国労」又は「組合」という。）旭川支部副支部長、1948年（昭和23年）には国労中央本部委員に就任した。

(2) 申立人が懲戒免職処分を受けるに至った経緯

① 根室本線新得駅（以下「新得駅」という。）は、狩勝峠を控え、同峠の狩勝トンネルでは急勾配を牽引する機関車二両が登るため、トンネル内には煤煙が充満するとともに、相当な熱気がこもっていた。トンネルが狭く機関車と壁の隙間がほとんどないため、車内にまで煤煙が充満し、夏には車内の気温が60度にまで上がるほどであった。戦後は、物資不足で石炭の質が悪くなったために一層状況が悪化し、1945年（昭和20年）から1948年（昭和23年）4月までの間に、窒息と火傷が10件起こるなど、劣悪な労働環境にあった。そのため、1947年（昭和22年）8月2日、同トンネルの改築と労働条件の改善を求める要求が国労から当局に出されたが、ほとんど改善をみなかった（新得町百年史600頁）。

② 1948年（昭和23年）3月1日、組合は、前年に制定、施行された労働基準法の完全施行を要求し、トンネルに通気孔を設けるなどの数項目の改善要求をしたが、当局から回答が得られなかった。

同年4月末以降、組合は再び同トンネルでの改善要求をするとともに、組合旭川支部は、同年5月3日以降の列車3割減車、5割減車等の「闘争」指令を新得、富良野分会に出した。同分会は、この指令に従い、減車等の闘争を実施した。

その結果、新得駅を中心として、貨物列車等の滞留、運休が次第に拡大し、駅構内等での混乱も生じた。同年6月から運輸省技術研究所等の安全衛生検査が行われたが、6月23日、新得機関区分会闘争委員長が自殺した（同百年史）。

③ 同年7月25日、国労旭川支部は指令を発し、同支部旭川車掌分会、瀧川分会で72時間ストが実施され、7月27日、北見機関区において貨物列車への乗務拒否が行われた。

④ 同年7月31日、政令201号が公布された（なお、最高裁昭和32年12月28日大法廷判決は、官報発送手続日である8月2日を公布・施行日としている。）。

同日（7月31日）、札幌鉄道局Aが、新得で3割減車の中止等を命じ、8月1日から3割減車を解消した。

⑤ 同年8月4、5日、新得機関区での全乗務員総会で、乗務拒否が決議された。そして、同機関区の組合員を中心に、「B青年行動隊」が結成され、申立人が責任者（司令）となった。8月5日からは、同行動隊を中心に、同機関区で職場離脱・乗務拒否が行われた。

8月6日には、旭川支部新得機関区班で、乗務員117名のうち60名が乗務拒否し、そのため、一部に発車遅れ、運休が生じた（8月7日付け北海日日新聞）。

同月7日、申立人は、旭川で全通旭川支部大会に出席している。

⑥ これに対し、国鉄当局は、申立人を含めた国労旭川支部幹部、同支部新得分会幹部ら14名に対し、同年8月9日付けで懲戒免職処分を発した（8月10日付け北海道新聞）。その処分理由は、「政令の第2条違反、ならびに公務員法第98条、第101条に該当するものとして、国有鉄道懲戒規定第2条及び官吏懲戒規定第2条に基づ」くとされていた（8月10日付け北海日日新聞）。

⑦ 一方、8月11日、申立人を含む63名に対して、政令201号違反による逮捕状が発令され（12日付け同紙）、申立人を除く青年行動隊副司令らが逮捕された（13日付け同紙）。

申立人は、以来、自宅に戻らず、逮捕を免れた。

⑧ 逮捕された組合幹部らは、旭川地裁に起訴された。第1回公判（8月28日）で検察官が陳述した公訴事実には、「政令により争議行為が禁止されたにも拘わらず支部闘争委員X、C及び新得機関区約60名は共謀8月6日から一斉に職場を離脱し因って鉄道業務の運営態勢を阻害する争議手段をとったものである」と記載されていた（8月29日付け同紙）。

第5 当委員会の判断

1 問題の所在

本件は、国鉄札幌鉄道局（以下単に「国鉄」という。）が、申立人らが政令201号に反する違法な行為を行ったことを理由に、申立人らを懲戒免職処分（以下「本件処分」という。）にしたという事案である。

本件処分の人権侵害性を検討するに当たっては、以下の3点について検討する必要がある。

第1に、政令201号制定の根拠となったマッカーサー書簡の性質及びその効力についてである。本件処分においては、占領下という特殊な状況下で制定された政令201号による人権制約が問題となっており、日本国政府は占領軍の要求に従わなければならない状況下にあった。そこで、そもそも占領軍が、日本国憲法によって保障された基本的人権を剥奪する内容の指示を日本国政府に対して行うことができるかが問題となる。

第2に、本件処分の根拠となった政令201号の違憲性についてである。本件処分は政令201号を根拠としてなされたものであるが、そもそも政令201号が違憲・無効な法令であるとすれば、同政令を根拠とした処分はなしえないことになる。そこで、同政令が違憲・無効といえるかどうか問題となる。

第3に、申立人らの行為の正当性についてである。政令201号が違憲・無効であるとしても、申立人らの行為が正当なものでなかったとすれば、申立人らに対する処分には実質的な人権侵害性が認められないともいえる。そこで、政令201号の違憲性の問題とは別に、申立人らの行為が正当なものであったかどうか、換言すれば、申立人らの行為が実質的にみて処分に値するものであったかどうか問題となる。

以下、順次検討する。

2 「マッカーサー書簡」の効力

(1) 先に見たとおり、大日本帝国憲法の下での緊急勅令たる勅令542号により、「政府ハポツダム宣言ノ受諾ニ伴ヒ」「联合国最高司令官ノ為ス要求ニ係ル事項ヲ実施スル為特ニ必要アル場合ニ於テハ」「命令ヲ以テ所要ノ定ヲ為シ及必要ナル罰則ヲ設クルコトヲ得」とされた下で、联合国最高司令官の要求たるマッカーサー書簡が指示した事項（公務員による争議行為及び団体交渉を禁止すること、鉄道・専売事業等の現業部門を公共企業体として一般職から分離すること）を実現するために政令201号は制定されたが、同書簡の主な内容は、公務員の労働基本権の根幹を制限・否定するものである。

占領下の联合国最高司令官の要求によるものであれば、どのような要求で

も、対応する日本国政府の「命令」（政令）の内容の問題（例えば違憲・無効）は治癒され、有効なものとなるのであろうか。

- (2) 「降伏文書」には「天皇及日本国政府ノ国家統治ノ権限ハ」「本降伏条項ヲ実施スル為適当ト認ムル措置ヲ執ル聯合國最高司令官ノ制限ノ下ニ置カルルモノト」され、政府は、ポツダム「宣言ヲ実施スル為聯合國最高司令官又ハ其ノ他特定ノ聯合國代表者ガ要求スルコトアルベキ一切ノ措置ヲ執ルコト」とされていた。

したがって、連合最高司令官は、占領目的の実施のために要求権限を付与されたのであり、占領目的を逸脱する要求等は、権限を超えたものであるから、無効となると解さざるを得ない。

- (3) 占領目的はポツダム宣言で示されている。同宣言は「われわれは、日本を人種として奴隷化するつもりもな…い。…日本の人民の間に民主主義的風潮を強化しあるいは復活するにあたって障害となるものはこれを排除する…。言論、宗教、思想の自由及び基本的人権の尊重はこれを確立するものとする」と述べていた（下線引用者）。

また、1945年（昭和20年）9月22日の「降伏後ニ於ケル米国ノ初期ノ対日方針」は、占領目的を、降伏条項の実施と「軍国主義者ノ権力ト軍国主義ノ影響力ハ…一掃セラルベシ」「基本的人権…ノ尊重…民主主義的及代議的組織ノ形成ヲ奨励」にあるとし、具体的方針として「民主主義的基礎ノ上ニ組織セラレタル労働…ニ於ケル組織ノ発展ハ之ヲ奨励支持スベシ」とされていた。

これは連合国の一つに過ぎない米国の方針だが、占領政策の勧告機関に過ぎない極東諮問委員会から政策決定機関に改組される形で1946年（昭和21年）2月26日に極東委員会が設立されるまで、単独で日本を占領した米国以外に、占領目的を具体化する政策を決定する機関は存在しなかったから、降伏文書にある「降伏条項ヲ実施スル為適当ト認ムル措置」を律する規範として意味を持つこととなる。

- (4) このように、「基本的人権の尊重」の確立を求める「ポツダム宣言」、「基本的人権…ノ尊重…民主主義的及代議的組織ノ形成ヲ奨励」することを占領目的とし「民主主義的基礎ノ上ニ組織セラレタル労働…ニ於ケル組織ノ発展ハ之ヲ奨励支持スベシ」とする「米国初期対日方針」及び極東委員会の「対日基本政策」などに定められた占領目的を実施するための権限を与えられた最高司令官は、それら占領目的自体によって権限が制限されていたのであるから、日本国公務員全般の基本的人権を構成する労働基本権を一律に制限し

てこれを侵害し、「民主主義的基礎ノ上ニ組織セラレタル労働…ニ於ケル組織」たる労働組合「ノ発展」を妨げる要求を出す権限はなかったこととなる。

したがって、その権限を超えた内容をもつ「マッカーサー書簡」による要求は、権限を超えたものとして無効となる。

- (5) 政令201号をはじめとする占領法規の超憲法的効力の根拠は、ポツダム宣言受諾等に伴う占領軍の権限に由来する。本件マッカーサー書簡（指示）に基づいて制定された政令201号は、形式上は、ポツダム勅令に基づくとしても、その制定を指示したマッカーサー書簡（指示）が無効である以上、超憲法的効力の根拠を有しないこととなる。

一方、政令201号が、超憲法的効力は有しないとしても、法形式上は、ポツダム勅令として、法律と同様の効力を有するのであるから、その憲法適合性が判断される必要がある。

3 政令201号の違憲・無効

- (1) 政令201号事件最高裁判決（最大判昭和28年4月8日）は、「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の国政の上で最大限の尊重をすることを必要とするのであるから、憲法28条が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已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、且つ職務の遂行に当た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、一般の勤労者とは違って特別の取扱を受けることがあるのは当然である」と判示している。

しかし、そもそも、基本的人権の存在理由は多数者支配から少数者の人権を保障することにあるから、「公共の福祉」の理解も、本質的に個人の人権と対立する実体的な多数者や全体の利益を意味するのではなく、人権相互の衝突を調整する実質的公平の原理（内在的制約）と解すべきである。また、「全体の奉仕者」たることも民主権の下に於ける公務員一般の抽象的な指導理念に止まり、「全体の奉仕者」であること自体で、個別の公務員の地位や職務内容に関わりなく一律に公務員の人権を制約する根拠とはなり得ないというべきである。

したがって、「公共の福祉」や「全体の奉仕者」という概念から直ちに公務員の人権の制限が合理化されることはないというべきである。そして、労

働基本権を制約することが許されるか否かの違憲審査基準については、労働基本権には自由権的側面（刑事免責）と社会権（生存権）的側面（民事免責）があるが、自由権的側面を持つ以上、精神的自由権の制約は経済的自由権の制約よりもより厳格に審査されるべきであるという、いわゆる二重の基準論に基づいて審査することが相当である。したがって、目的が正当で、手段との合理的関連があれば合憲という緩やかな制約基準ではなく、「より制限的でない他のとり得る手段」や「目的と手段の間の事実上の実質的関連性」等のより厳格な基準によって合憲性を審査することが必要である。

(2) 以上の判断を前提とすると、政令201号に由来する公務員の労働基本権の制約立法の一つである公共企業体労働関係法（公労法）17条1項に関する全逋東京中郵事件判決（最大判昭和41年10月26日）の考え方を基礎として判断することが相当であると考えられる。

この点、同判決は、「労働基本権は、たんに私企業の労働者だけ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。『公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない』とする憲法15条を根拠として、公務員に対して右の労働基本権をすべて否定するようなことは許されない。ただ、公務員またはこれに準ずる者については、後に述べるように、その担当する職務の内容に応じて、私企業における労働者と異なる制約を内包しているにとどまると解すべきである。」として、憲法28条の労働基本権の保障は公務員にも原則として及ぶとした上で、「勤労者の団結権・団体交渉権・争議権等の労働基本権は、すべての勤労者に通じ、その生存権保障の理念に基づいて憲法28条の保障するところであるが、これらの権利であっても、もとより、何らの制約も許されない絶対的なものではないのであって、国民生活全体の利益の保障という見地からの制約を当然の内在的制約としているものと解釈しなければならない。しかし、具体的にどのような制約が合憲とされるかについては、諸般の条件、ことに左の諸点を考慮に入れ、慎重に決定する必要がある。(1) 労働基本権の制限は、労働基本権を尊重確保する必要と国民生活全体の利益を維持増進する必要とを比較衡量して、両者が適正な均衡を保つことを目途として決定すべきであるが、労働基本権が勤労者の生存権に直結し、それを保障するための重要な手段である点を考慮すれば、その制限は、合理性の認められる必要最小限度のものにとどめなければならない。(2) 労働基本権の制限は、勤労者の提供する職務または業務の性質が公共性の強いもの

であり、したがってその職務または業務の停廃が国民生活全体の利益を害し、国民生活に重大な障害をもたらすおそれのあるものについて、これを避けるために必要やむを得ない場合について考慮されるべきである。(3) 労働基本権の制限違反に伴う法律効果、すなわち、違反者に対して課せられる不利益については、必要な限度をこえないように、十分に配慮がなされなければならない。とくに、勤労者の争議行為等に対して刑事制裁を科することは、必要やむを得ない場合に限られるべきであり、同盟罷業、怠業のような単純な不作為を刑罰の対象とするについては、特別に慎重でなければならない。…

(略) …(4) 職務または業務の性質上からして、労働基本権を制限することがやむを得ない場合には、これに見合う代償措置が講ぜられなければならない。」と判断し、労働基本権を制約する法規は一定の配慮がなされてはじめて合憲であるとする合憲限定解釈を採った。

以上の考え方を前提とすると、政令201号は、(旧国家公務員法の下では内閣に従属した人事委員会は存在したが、内閣から独立した)人事院による勧告とその遵守などの代償措置は講じられていない下で、公務員の地位や職務の内容に関わらず一律に争議行為を刑罰や懲戒解雇で禁止するなど労働基本権を制限するものであるから、この制限は合理性の認められる必要最小限度の制約に止まっているとは言えず、国民生活に重大な支障を及ぼすのを避けるために必要やむを得ない場合等の限定もなされていないから、合憲と限定解釈する余地もなく、違憲・無効である。

(3) 後に最高裁は全通東京中郵事件判決を変更し、全農林警職法事件判決(最大判昭和48年4月25日)で公務員の労働基本権の制約を合憲とした。

同判決は、憲法28条の労働基本権の保障が公務員に及ぶことを認めつつ、ア) 公務員の使用者は国民全体(憲法15条)で、公務員の争議行為は、担当する職務内容に関係なく、その地位の特殊性及び職務の公共性に反し、勤労者を含む国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか又はその虞がある、イ) 公務員の勤務条件の決定は国会の制定する法律と予算によるから、公務員の争議行為は議会制民主主義(憲法41条・83条等)に反する、ウ) 人事院などの代償措置の存在、を理由に公共の福祉(憲法13条)による制約を肯定する。

同判決には、ア) 国民全体の奉仕者であることは直ちに一律に公務員の争議権を制限する根拠にならない、イ) 憲法の予定する財政民主主義は、公務員の勤務条件に関する基準が細部まで法律によって決定されることを必ずしも要求せず、法律で大綱を定め団体交渉で具体化することも認め得る、ウ)

公務員の実質的使用者が国民全体であることから公務員の地位や職務権限の内容に応じて制約を加えることはあり得るとしても、公務員を一括りにして争議行為の一律禁止は、「より制限的でない他のとり得る手段」を吟味せず、「目的と手段の間の事実上の実質的関連性」も欠くものであり違憲、との批判が強い。

しかも、政令201号は、目的において「国または地方公共団体の公務に従事するものは一般職員たると現業職員たるとを問わず、国民の主権に基礎をもつ政府または公共団体により任命または雇傭せられた事実（中略）かんがみ私的企業に従事する者と異り、かつ同盟罷業的行為その他行政の運営能率を阻害する争議手段を有しないことを明らかにするため」（公布日の政府声明）と、官吏は国家に対し忠実に無定量の勤務に服するものと観念された大日本帝国憲法下の公務員観に立ち戻るが如き目的が示され、その目的の正当性そのものに疑問が残る上、内閣から独立した人事院による勧告とその遵守などの代償措置も（1948年（昭和23年）12月3日公布・即日施行の国家公務員法改正まで）講じられない下で、公務員の地位や職務の内容に関わらず一律の争議行為禁止は、一層、「より制限的でない他のとり得る手段」とは言えない。そして、「目的と手段の間の事実上の実質的関連性」も認められないことから、公務員の労働基本権の制約を比較的簡単に認めると批判の強い全農林警職法事件判決に照らしても、違憲・無効であるというべきである。

4 本件処分の違法性

(1) 申立人の行為は争議行為に該当するか

本件処分が違法か否かを判断するに当たって、まずは申立人の行為（職場離脱）が争議行為に該当するといえるかについて検討する。なぜなら、申立人の行為がそもそも争議行為に該当しないとすれば、申立人に対する本件処分は、政令201号の違憲無効とは関係なく、懲戒処分の対象とされてもやむを得ないからとも考えられるからである。

そこで、申立人の行為が、争議行為に該当するかどうか、その行為に至る経緯も含めて、まず検討する。

- ① 申立人が所属していた新得分会（以下「分会」という。）が抱える狩勝トンネルは、劣悪な労働環境にあったため、分会は、1947年（昭和22年）8月、トンネルの改築を当局に要求するとともに、手ぬぐいの支給も要求した。しかし、当局は、応急策としてトンネル通過の乗務員274

名にマスクを配給したのみで、抜本的な改築工事は行わなかった。

もつとも、分会の要求に応じて応急策としてマスクを配給したことから、当局としても、狩勝トンネルにおける過酷な勤務状況を認識するとともに、認めていたといえる。

- ② 分会では、1947年（昭和22年）末以降もトンネル手当の増額を当局に要求したり、1948年（昭和23年）に入ってから、トンネルの改築と労働条件の改善を要求し続けた。

さらに、分会では労基法の施行を受けてその完全実施を要求し、トンネルに通気孔を設けることなど数項目の改築要求を提出するとともに、改築が行われるまでの暫定処置として、貨車の3割減車を要求した。貨車が減らされれば軽くなって速度が出る結果、トンネル通過時間も短くなるので、窒息等の事故の危険も減るからである。

しかし、当局は、トンネル改築も行わなければ3割減車も認めず、分会の要求に対して十分な回答を行わなかった。そのため、同年5月3日、旭川支部は分会に対して、第1段階は3割減車、第2段階は5割減車の指示を出し、同月以降、分会は3割減車闘争に踏み切った。

これに対し、あくまでも当局が3割減車闘争を認めないため、分会では、現場の混乱を回避しつつ要求を貫徹するために、3割減車闘争を継続しつつ、当局との団体交渉を繰り返し行った。

しかし、交渉が進展せず、労働環境も改善されなかったため、分会では、3割減車よりもインパクトがある職場離脱も検討された。

- ④ そのような中、同年6月下旬、闘争のリーダーであった分会委員長が自殺するという事態が起こった。自殺の真相は明らかではないが、分会委員長の死は分会を含めた国労全体に大きな衝撃を与え、組合葬には3000人が参列した。また、これを機に、3割減車闘争は旭川支部から組合本部の指示として、7月に入っても継続された。

- ⑤ ところが、同年7月31日、政令201号の公布により争議行為が全面的に禁止されたため、分会は、当局の運輸部長から3割減車闘争も許されないと告げられた。それを受けて分会では、翌8月1日は、それまで続けてきた3割減車闘争を行わなかった。

しかし、同日の運行は3割減車を行わなかったために、トンネル通過によって、後部機関車の助士が窒息して昏倒し、他の3名も頭痛とめまいに襲われる事態に陥った。

このように、一旦は3割減車闘争が停止されたものの、トンネル内の状

況は一向に改善されず、また3か月にわたって3割減車闘争を行ってきたにもかかわらず、当局は労働環境を改善しようとしなければいか、今後についても前向きな回答を一切しなかった。さらに、政令201号を理由に、当局は団体交渉にすら応じようとしなかった。

そのため、同年8月4日、分会では職場離脱が決議されたが、それは従前と同じような3割減車闘争では事態を改善することができないからであった。

そして、同月6日、申立人を含む分会の60名もの組合員が乗車拒否を行うとともに、同日から同組合員らが、青年行動隊として、職場を離脱して全国行脚に出発した。

- ⑥ 以上のとおり、申立人は、分会に所属して、同分会の責任者として、狩勝トンネル通過における機関車乗務員の労働条件等の改善を当局に要求し続けたにもかかわらず、それらの要求に対しては当局が不十分な対応しかせず、労働条件等が改善されなかったために、旭川支部、組合本部及び分会の指示や決議に基づいて、3割減車闘争を継続的に行っていたと認定できる。

そして、政令201号の公布が報道された翌日である1948年（昭和23年）8月1日には一旦3割減車闘争を停止したものの、トンネルにおける労働条件等は何ら改善されず、今後も改善の見込みがなかったために、3割減車闘争では要求が通らないとの判断から、分会では職場離脱を決議し、その決議にしたがって申立人も職場離脱を行った。

- ⑦ 以上の経緯によれば、申立人が行った職場離脱という行為は、労働組合の組織的決定に基づいて行われた団体行動の一つであるから、争議行為に該当することは明らかである。しかも、このことは、既に指摘した分会幹部らに対する起訴状の公訴事実において、「争議手段を執ったものである」とされていることから認定できるところである。

(2) 申立人の職場離脱という行為は正当な争議行為といえるか

以上のとおり、申立人の行為が争議行為に該当するとしても、争議権の行使として正当なものでなければならぬので、この点について検討する。

一般的に、争議行為の正当性は、①その主体（団体交渉の主体となり得る者か）、②目的、③開始時期・手続、④態様の4つの側面から検討するとされている（菅野和夫『労働法』第8版583頁以下参照）。

この点、申立人は、組合員の一員として分会での決議に基づいて職場離脱を行っているのであって、独自に職場離脱を行ったわけではないから、①の

主体の点では問題がない。

また、②の目的の点でも、分会での労働条件の改善を訴えるためであったから、正当なものといえる。

さらに、申立人の行為は、単に職場離脱という、労務の提供を拒否したもので、格別当局の事業に有形力等を用いて妨害したというものでもないから、④態様の点でも正当といえる。

もっとも、③の開始時期・手続については、申立人を含む青年行動隊が、当局に対して、争議行為の開始時期も継続期間（終了時期）も事前に通告していたかが判然としないことから、これが予告を経ない争議行為として正当性を欠く可能性がないかが問題とはなりうる。しかし、既に分会では3割減車闘争などで争議行為を続けており、それを一旦は中止したものの、分会の決議に職場離脱を集団的に行うことを組織的に決定し、それを実行に移していたのであり、申立人らが秘密裏に職場離脱という争議行為を実施したのもでもない。したがって、当局も、申立人らが、従前の減車闘争の延長線上での争議行為が行われることを予想しあるいは認識していたことが窺えるから、当局の全く予想しない争議行為が突如として実施されたものとは認められない。そうすると、仮に、申立人ら分会が、職場離脱という争議行為の開始を明示的に事前に当局に通告していなかったとしても、それをもって③の開始時期・手続の点での正当性を欠くとは認められない。

以上のとおり、申立人の職場離脱という行為は、争議権の行使として正当なものとして評価できる。

(3) 本件処分は違法といえるか

以上認定したとおり、申立人が行った職場離脱という行為は、争議行為に該当し、争議行為としての正当性を欠くものではないから、同行為を理由に本件処分を行うことは、争議行為に対する懲戒処分を禁じて労働基本権として団体行動権を保障した憲法28条に違反した違法なものであり許されない。

5 本件処分の人権侵害性

(1) 本件処分は、申立人の職場離脱という正当な争議行為を理由になされているから、申立人の労働基本権（団体行動権）を侵害しているといえる。また、申立人の労働者としての権利を奪っているから、勤労の権利も侵害している。

しかも、申立人は違法・不当な本件処分を1948年（昭和23年）に受けながら、現在に至るまで、処分を撤回されるなどの何らの回復措置も受けていない。

したがって、本件処分は、申立人の労働基本権及び勤労の権利を侵害し、申立人に深刻かつ重大な不利益をもたらしたものである。

- (2) そして、マッカーサー書簡は、占領目的を逸脱した無効な要求であるから、政府はこれを拒絶すべきであった。たしかに、占領下という特殊な状況において、連合国最高司令官の要求を拒否することは困難を伴ったと考えられるとはいえ、政府は占領目的を逸脱する要求に従う義務はないのであるから、これを拒絶することが不可能であったとまではいえない。

そうすると、政府は、本来拒絶すべきであったマッカーサー書簡に従い、違憲・無効な法令である政令201号を制定・公布し、その結果、本件人権侵害という結果を惹起する原因を作出したのであるから、本件人権侵害に対する責任を免れない。したがって、国は、同政令により懲戒免職処分を受けて深刻な被害を受けた申立人を救済すべく、謝罪と名誉回復及び補償等、適切な措置を講ずるべきであるので、国（内閣総理大臣及び国土交通大臣）に対しその旨勧告する。

- (3) 次に、同政令に従って申立人に懲戒免職処分を發した国鉄当局に申立人の労働基本権侵害が認められるかについて検討するところ、政令201号は、それまで認められていた争議行為を全面的かつ即時に禁止するのであるから、争議行為が行われている現場において、同政令を適用することにより混乱が生じないように、また行きすぎた処分がなされないよう、鉄道局は配慮する義務があったというべきである。

すなわち、同政令を適用するにあたっては、それまで合法化されていた争議行為が突如として禁止されることに鑑み、争議行為を禁止するという目的達成のために、争議行為の禁止通告や減給あるいは停職などの処分を段階的に適用し、いきなり解雇権を發動することは控えるべき義務があったといえる。

しかしながら、旧国鉄は、同政令が公布・施行されたことから、漫然と同政令を適用して、戒告や減給などの処分を選択することなく、いきなり申立人を懲戒免職としている点に、上記義務に違反して、申立人の労働権基本権を侵害した事実が認められる。

そして、旧国鉄の権利義務関係を承継した日本国有鉄道（国鉄）も、平和条約発効により我が国が独立を回復し、占領軍の命令の当否を格段に再評価しやすくなった以降は尚更のこと、遅くとも申立人の定年までの間に、申立人に対する懲戒免職処分を撤回するなどして、申立人の名誉回復、不利益状態の解消等を行うべきであったが、これを行わず、申立人に対する権利侵害

の回復を図らなかった。その責任は、国鉄の権利義務を承継した相手方鉄道建設・運輸施設整備支援機構が負うべきで、申立人の相続人に対して、懲戒免職処分の撤回に伴う謝罪や名誉回復その他の補償等適切な措置を講ずるべきであるから、その旨勧告する。

- (4) なお、申立人は、相手方 J R 北海道及び共済組合に対しても、懲戒免職処分の撤回と謝罪及び名誉回復措置や、共済掛金の返還等の措置を求めているが、上記のとおり、国と、旧国鉄及び国鉄の責任を承継した同機構に、懲戒免職処分の撤回に伴う謝罪と名誉回復、補償等適切な措置を講ずることの勧告を行えば足りる。
- (5) 以上のとおり、政令 201 号により申立人を懲戒免職処分としたことは人権侵害と認められ、申立人は亡くなったものの、申立人の妻が調査の続行を希望したことから調査を遂げ、相手方らに対して、頭書のとおり勧告する。

以 上