

平成22年8月25日

町丁の境界を考慮した参議院議員選挙仮想選挙区割

東京大学大学院法学政治学研究科

大学院生 白井 悠人

目次

一. 概要	2
1. 本資料の特徴・目的	2
2. 選挙区割の方法	2
3. 結果の概要・現状との対比	3
二. 選挙区割詳細	6
1. 北海道ブロック（定数5）	6
2. 東北ブロック（定数7）	7
3. 北関東ブロック（定数7）	8
4. 東京ブロック（定数12）	10
5. 南関東ブロック（定数21）	10
6. 中部ブロック（定数22）	11
7. 近畿ブロック（定数20）	13
8. 四国ブロック（定数4）	14
9. 中国ブロック（定数7）	15
10. 九州・沖縄ブロック（定数14）	17

一．概要

1．本資料の特徴・目的

本仮想選挙区割は、参議院議員選挙（選挙区制）の区割として、実現可能な一案を示すものである。

現在、参議院議員選挙においては、選挙区制の選挙は各都道府県を単位として行っている。本仮想選挙区割では、都道府県ではなく、参議院選挙制度改革案（2010年8月4日付東京新聞掲載）が用いている全国10ブロックの地域区分を基礎とし、これを修正する形で区割案を提示する。

現行公職選挙法が採用する地域枠組を基礎とし、現行公職選挙法上許されていると考えられる方法により選挙区割を行った場合でも、選挙区の設定が適切になされるならば、選挙区間の投票価値の不平等は相当程度縮減可能である。これを本資料において示したい。

2．選挙区割の方法

本選挙区割は、参議院選挙制度改革案が採用する、全国を10のブロックに分割する地域枠組を採用している。

作業においてはまず、人口（127,767,994人。平成17年度国勢調査による）を確定し、各ブロックの人口比を基礎に各ブロックから選出されるべき国会議員の数（但し、合計で121名）を定め（表1参照）、次にそこで生じる格差を僅少化するよう、ブロックに属する地域を微調整する。微調整は各ブロックに然るべき人口を有する地域を加え、又は各ブロックから然るべき人口を有する地域を除く方法によるが、ここでブロックに加え、又はブロックから除く地域は、市・区に属する地域であれば大字・町丁を最小単位とする地域、町・村であれば当該町、村を最小単位とする地域とする。換言すれば市・区においては大字・町丁の内部に選挙区の境界を設けず、町・村においては当該町・村の内部に選挙区の境界を設けないということであり、これは現行公職選挙法が衆議院議員総選挙（小選挙区制）で採用する地域分割の方法に従ったものである。

基準人口は、1,055,933人（ $=127,767,994 \div 121$ ）である。

町丁の人口は多くても1000人程度であることが多いので、選挙区の人口を基準人口（1,055,933人（ $=127,767,994 \div 121$ ））に近付けるよう、様々な努力が可能である。無数にある大字・町丁の組み合わせを一つひとつ調べていけば、基準人口との誤差がほぼ生じないような選挙区割も可能であろう。本資料においては制作者の気付いた限りで、適宜適切と思われる選挙区の微調整を行っている。

なお、本書で引用された人口データは、特に注記がない限り、全て平成17年度国勢調査時の数字を使用している。

【表 1. 全国 10 ブロックの人口と、割り当てるべき議員数】

ブロック	人 口	割り当てるべき 議員数（定数）	微調整前に生じる 投票価値の格差
北海道ブロック	5,662,737 人	5 人	0.8839
東北ブロック	9,634,917 人	9 人	0.9293
北関東ブロック	7,015,933 人	7 人	0.9926
東京ブロック	12,576,601 人	12 人	0.9492
南関東ブロック	22,786,817 人	21 人	0.9168
中部ブロック	22,756,190 人	22 人（注 1）	0.9181
近畿ブロック	20,893,067 人	20 人（注 1）	1
四国ブロック	4,086,457 人	4 人	0.9738
中国ブロック	7,675,747 人	7 人	0.9073
九州・沖縄ブロック	14,714,528 人	14 人	0.9465
合 計	127,767,994 人	121 人（注 2）	

（注 1）参議院制度改革案では、中部ブロック・近畿ブロックの定数はともに 21 人となっているが、中部ブロックを 22 人、近畿ブロックを 20 人とした方が格差が縮小するため、このように修正した。

（注 2）現在の参議院議員の定数＝146 名（選挙区選出）＋96 名（比例）＝242 名

3 年毎に半数が改選されるため、1 回の参議院総選挙の対象となる被選挙人の数＝121 名（＝242÷2）

3. 結果の概要・現状との対比

次章二以下に詳細な選挙区割を示すが、結果の概要は以下ようになった。

選挙区間の人口最大格差は、1.00008 倍（ $1.00008=1,055,963<\text{北関東ブロック}>\div 1,055,874<\text{東京ブロック}>$ ）まで縮減される。

各選挙区の人口が平等であれば、選挙区間の人口格差は 1.00 倍となるはずである。本仮想選挙区割によれば、選挙空間の最大人口格差は 1.00008 倍まで抑えられており、理想値（1.00）からの乖離は僅少に抑えられる。

換言すれば、本仮想選挙区割によれば、選挙権の価値が最も高くなる東京ブロックに居住する国民の選挙権の価値を 1 とした場合、選挙権の価値が最も低くなる北関東ブロックに居住する国民にも、0.99991 票（ $0.99991=1\div 1.00008$ ）の選挙権が与えられるということである。

一方で、平成 22 年 7 月 11 日施行第 22 回参議院議員通常選挙当日現在の有権者数における選挙区間の人口最大格差は、約 5.0040 倍（ $5.0040=1,215,760<\text{神奈川県}>\div 242,956<\text{鳥取県}>$ ）である（総務省発表資料）。尚、平成 17 年度国勢調査時の人口データによると、選挙区間の人口最大格差は約 4.8418 倍（ $4.8418=2,939,055<\text{大阪府}>\div 607,012<\text{鳥取県}>$ ）となる（下記表 4 参照）。

換言すれば、現行法では、選挙権の価値が最も高くなる鳥取県に居住する国民の選挙権の価値を 1 とした場合、選挙権の価値が最も低くなる神奈川県に居住する国民には、0.1998

(0.1998=1÷5.0040) の選挙権しか与えられていないということである。

上記のように、現行公職選挙法が採用する地域枠組を基礎とし、現行公職選挙法上許されていると考えられる方法により選挙区割を行った場合でも、投票価値の不平等は大いに縮減可能なのである。

【表 2. 本仮想選挙区割による各ブロックの人口・基準人口との誤差】

ブロック	ブロックの人口	基準人口（注 1） ×定数との誤差 （単位：人）	議員 1 人あたりの人口（注 2）	基準人口との誤差（単位：人）
北海道ブロック	5,279,585	－80	1,055,917	－16
東北ブロック	9,503,540	＋143	1,055,949	＋16
北関東ブロック	7,391,740	＋209	1,055,963	＋30
東京ブロック	12,670,485	－711	1,055,874	－59
南関東ブロック	22,174,749	＋156	1,055,940	＋7
中部ブロック	23,230,615	＋89	1,055,937	＋4
近畿ブロック	21,119,087	＋427	1,055,954	＋21
四国ブロック	4,223,701	－31	1,055,925	－8
中国ブロック	7,391,567	＋36	1,055,938	＋5
九州・沖縄ブロック	14,782,925	－238（注 3）	1,055,923	－10

（注 1）基準人口は 1,055,933 人（=127,767,994÷121）。

（注 2）議員 1 人あたりの人口は、小数第 1 位以下を四捨五入した数字である。

（注 3）九州・沖縄ブロックの「基準人口×定数」には、端数である 101 人が加算されている。

【表 3. 本仮想選挙区割による各ブロックの人口（議員 1 人あたりの人口順）】

順位	ブロック	議員 1 人あたりの人口
1	北関東ブロック	1,055,963
2	近畿ブロック	1,055,954
3	東北ブロック	1,055,949
4	南関東ブロック	1,055,940
5	中国ブロック	1,055,938
6	中部ブロック	1,055,937
7	四国ブロック	1,055,925
8	九州・沖縄ブロック	1,055,923
9	北海道ブロック	1,055,917
10	東京ブロック	1,055,874

【表 4. 現行法の各選挙区の人口】

選挙区	人口（単位：人）	定数（注1）	議員一人当たり人口（単位：人）
鳥取	607,012	1	607,012
島根	742,223	1	742,223
高知	796,292	1	796,292
徳島	809,950	1	809,950
福井	821,592	1	821,592
佐賀	866,369	1	866,369
山梨	884,515	1	884,515
香川	1,012,400	1	1,012,400
和歌山	1,035,969	1	1,035,969
福島	2,091,319	2	1,045,660
岐阜	2,107,226	2	1,053,613
長野	2,196,114	2	1,098,057
富山	1,111,729	1	1,111,729
秋田	1,145,501	1	1,145,501
宮崎	1,153,042	1	1,153,042
石川	1,174,026	1	1,174,026
宮城	2,360,218	2	1,180,109
大分	1,209,571	1	1,209,571
新潟	2,431,459	2	1,215,730
山形	1,216,181	1	1,216,181
京都	2,647,660	2	1,323,830
沖縄	1,361,594	1	1,361,594
滋賀	1,380,361	1	1,380,361
岩手	1,385,041	1	1,385,041
奈良	1,421,310	1	1,421,310
青森	1,436,657	1	1,436,657
広島	2,876,642	2	1,438,321
愛媛	1,467,815	1	1,467,815
長崎	1,478,632	1	1,478,632
茨城	2,975,167	2	1,487,584
山口	1,492,606	1	1,492,606
鹿児島	1,753,179	1	1,753,179
熊本	1,842,233	1	1,842,233
三重	1,866,963	1	1,866,963
静岡	3,792,377	2	1,896,189

岡山	1,957,264	1	1,957,264
栃木	2,016,631	1	2,016,631
千葉	6,056,462	3	2,018,821
群馬	2,024,135	1	2,024,135
埼玉	7,054,243	3	2,351,414
愛知	7,254,704	3	2,418,235
東京	12,576,601	5	2,515,320
福岡	5,049,908	2	2,524,954
兵庫	5,590,601	2	2,795,301
北海道	5,627,737	2	2,813,869
神奈川	8,791,597	3	2,930,532
大阪	8,817,166	3	2,939,055
合計	127,767,994	73	-

(注 1) 定数は、半数改選分の 73 名としている。

二. 選挙区割詳細

1. 北海道ブロック (定数 5)

(本地域の人口=5,279,585)

①	北海道について、以下の地域 (1) 宗谷支庁 (人口 75,668 人) (2) 留萌支庁 (人口 61,494 人) (3) 上川支庁 (人口 535,480 人) (4) 網走支庁 (人口 324,849 人) (5) 根室支庁 (人口 84,057 人) (6) 釧路支庁 (人口 261,891 人) (7) 十勝支庁 (人口 354,146 人) (8) 日高支庁 (人口 81,407 人) (9) 胆振支庁 (人口 426,639 人) (10) 空知支庁 (人口 365,594 人)	(人口 : 5,279,585 人)
---	--	--------------------

(11) 石狩支庁（人口 2,310,015 人） (12) 後志支庁（人口 250,066 人） (13) 檜山支庁（人口 46,996 人） (14) 長万部町、八雲町、森町、七飯町、鹿部町（これらの市区町村の人口は計 79,626 人） (15) 函館市のうちの下記地域（地域の総人口：21,657 人） 鱒川町、寅沢町、三森町、紅葉山町、庵原町、亀尾町、米原町、東畑町、鉄山町、蛾眉野町、志海苔町、瀬戸川町、赤坂町、銭亀町、中野町、新湊町、石倉町、古川町、豊原町、石崎町、鶴野町、白石町、小安町、釜谷町、汐首町、瀬田来町、弁才町、泊町、館町、浜町、新二見町、原木町、丸山町、小安山町、日浦町、豊浦町、大瀬町、中浜町、川上町、女那川町、高岱町、日ノ浜町、古武井町、柏野町、恵山町、御崎町、日和山町、吉畑町、絵紙山町、銚子町、新浜町、新八幡町、島泊町、富浦町、元村町、恵山岬町、新恵山町、古部町、木直町、尾札部町、川汲町、安浦町、白尻町、豊崎町、大船町、双見町、岩戸町	
合 計	5,279,585 人

（注）函館市の残りの地域（7 ページ参照）は東北ブロックに属する。

2. 東北ブロック（定数 7）

（①の人口＋②の人口＋③の人口＋④の人口＋⑤の人口＋⑥の人口＋⑦の人口
＝9,503,540）

①	北海道について、以下の地域 (1) 函館市のうちの下記地域（地域の総人口：272,607 人） 入舟町、船見町、弥生町、弁天町、大町、末広町、元町、青柳町、谷地頭町、住吉町、宝来町、東川町、豊川町、大手町、栄町、旭町、東雲町、大森町、松風町、若松町、千歳町、新川町、上新川町、海岸町、大縄町、松川町、万代町、浅野町、吉川町、北浜町、港町、追分町、亀田町、大川町、田家町、白鳥町、八幡町、宮前町、中島町、千代台町、堀川町、高盛町、宇賀浦町、日乃出町、的場町、時任町、杉並町、本町、梁川町、五稜郭町、柳町、松陰町、人見町、金堀町、乃木町、柏木町、川原町、深堀町、駒場町、広野町、湯浜町、湯川町、戸倉町、榎本町、花園町、日吉町、上野町、高丘町、滝沢町、見晴町、鈴蘭丘町、上湯川町、銅山町、旭岡町、西旭岡町、根崎町、高松町、富岡町、中道、山の手、本通、鍛冶、陣川町、神山町、神山、東山町、東山、美原、赤川町、赤川、亀田中野町、水元町、亀田大森町、石川町、桔梗、桔梗町、西桔梗町、昭和町、昭和、亀田本町、亀田港町、陣川、北美原、函館山、水面調査区 (2) 北斗市、木古内町、知内町、福島町、松前町（これらの市	（人口：348,152 人）
---	--	----------------

	区町村の人口は計 75,545 人)	
②	青森県	(人口 : 1,436,657 人)
③	秋田県	(人口 : 1,145,501 人)
④	岩手県	(人口 : 1,385,041 人)
⑤	宮城県	(人口 : 2,360,218 人)
⑥	山形県	(人口 : 1,216,181 人)
⑦	福島県について、以下の地域 (1) 南会津地方振興局 (人口 32,913 人) (2) 会津地方振興局 (人口 278,018 人) (3) 県北地方振興局 (人口 510,792 人) (4) 相双地方振興局 (人口 200,931 人) (5) 県中地方振興局 (人口 560,826 人) (6) いわき市のうちの下記地域 (地域の総人口 : 28,310 人) 四倉町、四倉町上仁井田、四倉町塩木、四倉町下仁井田、四倉町細谷、 四倉町名木、四倉町長友、四倉町戸田、四倉町白岩、四倉町中島、四 倉町玉山、四倉町山田小湊、四倉町薬王寺、四倉町下柳生、四倉町上 柳生、四倉町駒込、四倉町八茎、四倉町上岡、小川町下小川、小川町 関場、小川町上平、小川町柴原、小川町福岡、小川町上小川、小川町 塩田、小川町高萩、小川町三島、小川町西小川、三和町上三坂、三和 町中三坂、三和町下三坂、三和町差塩、三和町上永井、三和町下永井、 三和町合戸、三和町渡戸、三和町中寺、三和町下市萱、三和町上市萱、 川前町川前、川前町下桶売、川前町上桶売、川前町小白井	(人口 : 1,611,790 人)
	合 計	9,503,540 人

(注) いわき市の残りの地域 (8~9 ページ参照) は北関東ブロックに属する。

3. 北関東ブロック (定数 7)

(①の人口+②の人口+③の人口+④の人口=7,391,740)

①	福島県について、以下の地域 (1) いわき市のうちの下記地域 (地域の総人口 : 326,182 人) 平、平上平窪、平中平窪、平下平窪、平中塩、平石森、平四ツ波、平 幕ノ内、平鯨岡、平大室、平北白土、平南白土、平谷川瀬、平上荒川、 平下荒川、平中山、平小泉、平吉野谷、平上高久、平中神谷、平塩、 平鎌田、平上神谷、平上片寄、平下片寄、平豊間、平薄磯、平沼ノ内、	(人口 : 479,529 人)
---	--	------------------

	平沼ノ内、平下高久、平神谷作、平上山口、平下山口、平山崎、平菅波、平荒田目、平上大越、平下大越、平藤間、平泉崎、平下神谷、平原高野、平馬目、平絹谷、平北神谷、平水品、平赤井、自由ヶ丘、郷ヶ丘、明治団地、平鶴ヶ井、江名、折戸、中之作、永崎、小名浜上神白、小名浜下神白、小名浜、小名浜岡小名、小名浜南富岡、小名浜大原、小名浜相子島、小名浜住吉、小名浜島、小名浜野田、小名浜岩出、小名浜林城、小名浜金成、小名浜玉川町、鹿島町御代、鹿島町船戸、鹿島町久保、鹿島町下蔵持、鹿島町走熊、鹿島町下矢田、鹿島町米田、鹿島町飯田、葉山、泉町本谷、泉町滝尻、泉町下川、泉町黒須野、泉町、泉町玉露、渡辺町洞、渡辺町泉田、渡辺町昼野、渡辺町田部、渡辺町松小屋、渡辺町中釜戸、渡辺町上釜戸、洋向台、植田町、後田町、仁井田町、高倉町、江畑町、添野町、石塚町、東田町、佐糠町、岩間町、小浜町、錦町、勿来町、川部町、沼部町、三沢町、川部町、瀬戸町、富津町、山田町、金山町、中岡町、常磐湯本町、常磐関船町、常磐水野谷町、常磐藤原町、常磐白鳥町、常磐西郷町、常磐長孫町、常磐岩ヶ岡町、常磐馬玉町、常磐下船尾町、常磐下湯長谷町、常磐松が台、常磐上湯長谷町、常磐三沢町、常磐松久須根町、常磐上矢田町、若葉台、桜ヶ丘、内郷白水町、内郷宮町、内郷内町、内郷綴町、内郷高坂町、内郷御厩町、内郷御台境町、内郷小島町、内郷高野町、小島町、四倉町大森、四倉町狐塚、遠野町深山田、遠野町上遠野、遠野町滝、遠野町根岸、遠野町上根本、遠野町入遠野、遠野町大平、好間町榊小屋、好間町大利、好間町北好間、好間町上好間、好間町中好間、好間町下好間、好間町小谷作、好間町愛谷、好間町今新田、好間町川中子、田人町南大平、田人町旅人、田人町黒田、田人町荷路夫、田人町貝泊、田人町石住、久之浜町末続、久之浜町金ヶ沢、久之浜町久之浜、久之浜町田之網、大久町大久、大久町小久、大久町小山田、好間工業団地、久之浜町西、泉玉露、湘南台、泉ヶ丘、南台、草木台、中央台飯野、中央台鹿島、中央台高久、平成、鹿島町上蔵持	
	(2) 県南地方振興局 (人口：153,347 人)	
②	群馬県	(人口：2,024,135 人)
③	栃木県	(人口：2,016,631 人)
④	茨城県について、以下の地域 (1) 県西地域 (人口 589,143 人) (2) 県央地域 (人口 474,571 人) (3) 県北地域 (人口 655,302 人) (4) 鹿行地域 (人口 278,915 人) (5) 土浦市、牛久市、つくば市、利根町、石岡市、龍ヶ崎市、稲敷市、かすみがうら市、守谷市、美浦村、阿見町、河内町 (これらの市区町村の人口は計 865,909 人) (6) 取手市のうちの下記地域 (地域の総人口：7,605 人) 藤代、浜田、上萱場、下萱場、萱場、新川、大曲、双葉	(人口：2,871,445 人)
	合 計	7,391,740 人

(注) 取手市の残りの地域 (10 ページ参照) は南関東ブロックに属する。

4. 東京ブロック（定数 12）

（①の人口＋②の人口＝12,670,485）

①	東京都	（人口：12,576,601 人）
②	神奈川県について、以下の地域 川崎市高津区のうちの下記地域（地域の総人口：93,884 人） 溝口、溝口、久地、久地、宇奈根、二子、瀬田、諏訪、北見方、下野毛、久本 3 丁目、下作延、上作延、向ヶ丘	（人口：93,884 人）
	合 計	12,670,485 人

（注）川崎市高津区の残りの地域（10 ページ参照）は南関東ブロックに属する。

5. 南関東ブロック（定数 21）

（①の人口＋②の人口＋③の人口＋④の人口＋⑤の人口＝22,174,749）

①	茨城県について、以下の地域 取手市のうちの下記地域（地域の総人口：103,722 人） 白山、中原町、取手、新町、取手、東、中央町、台宿、台宿、井野、井野台、井野、井野団地、青柳、青柳、吉田、長兵衛新田、小堀、小文間、本郷、駒場、寺田、桑原、新取手、戸頭、戸頭、米ノ井、野々井、稲、西、下高井、上高井、貝塚、市之代、櫛木、片町、宮和田、平野、押切、高須、大留、神浦、毛有、清水甲、光風台、清水乙、清水丙、小浮気、谷中、中田甲、中田乙、渋沼、岡、和田、山王、配松、神住、中内、桜が丘、藤代南	（人口：103,722 人）
②	埼玉県	（人口：7,054,243 人）
③	千葉県	（人口：6,056,462 人）
④	神奈川県について、以下の地域 (1) 川崎市高津区のうちの下記地域（地域の総人口：107,908 人） 久本 1 丁目、久本 2 丁目、梶ヶ谷、末長、新作、千年新町、野川、千年、子母口、明津、蟹ヶ谷、久末 (2) 川崎市川崎区、幸区、中原区、宮前区、多摩区、麻生区、横浜市（これらの市区町村の人口は計 4,704,847 人） (3) 横須賀三浦地域県政総合センター（人口 736,761 人）	（人口：8,697,713 人）

	(4) 県央地域県政総合センター（人口 1,524,510 人） (5) 湘南地域県政総合センター（人口 1,262,582 人） (6) 西湘地域県政総合センター（人口 249,091 人） (7) 足柄上地域県政総合センター（人口 112,014 人）	
⑤	山梨県について、以下の地域 (1) 丹波山村、小菅村、上野原市、大月市、道志村、都留市、忍野村、山中湖村、富士吉田市（旧上九一色村を除く）、西桂町、富士河口湖町、鳴沢村、甲州市（これらの市区町村の人口は計 232,906 人） (2) 山梨市のうちの下記地域（地域の総人口：29,703 人） 上神内川、小原西、小原東、七日市場、下井尻、南、北、市川、江曾原、大工、堀内、水口、切差、万力、落合、上岩下、山根、矢坪、鴨居寺、東後屋敷、三ヶ所、上之割、東、西、牧丘町隼、牧丘町窪平、牧丘町城古寺、牧丘町千野々宮、牧丘町柚口、牧丘町室伏、牧丘町成沢、牧丘町柳平、牧丘町倉科、牧丘町西保下、牧丘町西保中、牧丘町牧平、牧丘町北原、三富上柚木、三富下荻原、三富徳和、三富川浦、三富下釜口、三富上釜口	（人口：262,609 人）
	合 計	22,174,749 人

（注）山梨市の残りの地域（11 ページ参照）は中部ブロックに属する。

6. 中部ブロック（定数 22）

（①の人口＋②の人口＋③の人口＋④の人口＋⑤の人口＋⑥の人口＋⑦の人口＋⑧の人口＋⑨の人口＋⑩の人口＝23,230,615）

①	山梨県について、以下の地域 (1) 山梨市のうちの下記地域（地域の総人口：8,983 人） 大野、下神内川、下石森、上石森、正徳寺、一町田中、歌田、下栗原、上栗原、中村 (2) 笛吹市、甲府市（旧上九一色村を除く）、旧上九一色村、甲斐市、昭和町中央市、市川三郷町、富士川町、身延町、南部町、早川町、南アルプス市、韮崎市、北杜市（これらの市区町村の人口は計 612,923 人）	（人口：621,906 人）
---	--	----------------

②	長野県	(人口：2,196,114 人)
③	新潟県	(人口：2,431,459 人)
④	富山県	(人口：1,111,729 人)
⑤	石川県	(人口：1,174,026 人)
⑥	福井県	(人口：821,592 人)
⑦	静岡県	(人口：3,792,377 人)
⑧	愛知県	(人口：7,254,704 人)
⑨	三重県	(人口：1,866,963 人)
⑩	岐阜県について、以下の地域 (1) 岐阜振興局 (人口 802,218 人) (2) 中濃振興局 (人口 388,877 人) (3) 東濃振興局 (人口 358,884 人) (4) 飛騨振興局 (人口 165,610 人) (5) 海津市、養老町、安八町、輪之内町 (これらの市区町村の人口は計 96,685 人) (6) 大垣市のうちの下記地域 (地域の総人口：147,471 人) 旧墨俣町、郭町、郭町東、御殿町、馬場町、北切石町、番組町、西長町、鷹匠町、西外側町、東外側町、桐ヶ崎町、神田町、西崎町、丸の内、高砂町、室本町、室町、鳩部屋町、宮町、木戸町、高屋町、錦町、栗屋町、岐阜町、伝馬町、歩行町、本町、魚屋町、中町、清水町、高橋町、新地町、代官町、東長町、南高橋町、藤江町、橘町、千鳥町、旭町、船町、南切石町、新馬場町、今町、切石町、久瀬川町、日の出町、若森町、竹島町、今岡町、新町、恵比寿町、大池町、南瀬町、田町、寺内町、俵町、世安町、美和町、花園町、羽衣町、二葉町、八島町、河間町、宿地町、笠縫町、室村町、見取町、南一色町、笠木町、宝和町、本今町、南若森町、割田町、外花、青柳町、外野町、友江、入方、大外羽、西大外羽、多芸島、上笠、上屋、高瀬町、築捨町、大井、長沢町、新長沢町、禾森、新田町、早苗町、住吉町、鹿島町、恵比寿町北、長井町、東前町、犬ヶ瀬町、安井町、寿町、江崎町、間屋町、田口町、牧野町、熊野町、福田町、木呂町、荒尾町、荒尾玉池、古知丸、静里町、久徳町、中曾根町、檜町、荒川町、綾野町、野口、外瀬、釜笛、内原、川口、島里、浅草、浅中、浅西、横曾根、昭和、小泉町、直江町、米野町、深池町、今福町、馬の瀬町、平町、古宮町、牧新田町、難波野町、曾根町、北方町、三津屋町、赤花町、領家町、西之川町、中野町、中川町、楽田町、坂下町、貝曾根町、八島町、大島町、開発町、津村町、新開町、和合新町、和合本町、加賀野、小野、東町、今宿、三塚町、緑園、波須、上面、三本木、万石、大村、中ノ江、鶴見町、長松町、新長松、十六町、島町、赤坂大門、赤坂新田、赤坂新町、赤坂東町、池尻町、興福地町、草道島町、青木町、南市橋町、神明、枝郷、菅野、榎戸町、矢道町、稲葉東、稲葉西、稲葉北、恵比寿町南、青柳町	(人口：1,959,745 人)

合 計	23,230,615 人
-----	--------------

(注) 大垣市の残りの地域 (13 ページ参照) は近畿ブロックに属する。

7. 近畿ブロック (定数 20)

(①の人口+②の人口+③の人口+④の人口+⑤の人口+⑥の人口+⑦の人口+
⑧の人口=21,119,087)

①	岐阜県について、以下の地域 (1) 大垣市のうちの下記地域 (地域の総人口 : 14,599 人) 旧上石津町、赤坂町、昼飯町、青墓町、青野町 (2) 揖斐川町、大野町、神戸町、池田町、垂井町、関が原町 (これらの市区町村の人口は 132,882 人)	(人口 : 147,481 人)
②	滋賀県	(人口 : 1,380,361 人)
③	京都府	(人口 : 2,647,660 人)
④	奈良県	(人口 : 1,421,310 人)
⑤	和歌山県	(人口 : 1,035,969 人)
⑥	大阪府	(人口 : 8,817,166 人)
⑦	兵庫県について、以下の地域 (1) 阪神北県民局 (人口 713,373 人) (2) 阪神南県民局 (人口 1,018,574 人) (3) 神戸県民局 (人口 1,525,393 人) (4) 東播磨県民局 (人口 718,429 人) (5) 北播磨県民局・丹波県民局 (人口 407,800 人) (6) 中播磨県民局 (人口 584,128 人) (7) 西播磨県民局 (人口 280,302 人) (8) 但馬県民局 (人口 191,211 人) (9) 淡路市のうちの下記地域 (地域の総人口 : 14,147 人) 岩屋、楠本、久留麻、楠本、大磯、小磯、楠本、浦、白山、中持、久留麻、飯屋、野島常盤	(人口 : 5,453,357 人)

⑧	岡山県について、以下の地域 (1) 備前市、瀬戸内市、和気町、赤磐市（これらの市区町村の人口は計 139,415 人） (2) 岡山市東区のうちの下記地域（地域の総人口：76,368 人） 旧瀬戸町、宍喰、矢津、古都宿、藤井、鉄、古都南方、目黒町、大多羅町、中川町、可知、益野町、松新町、西隆寺、福治、富崎、久保、河本町、浅越、吉原、西庄、広谷、西大寺松崎、富士見町、西大寺射越、西大寺新地、西大寺門前、西大寺川口、西大寺浜、西大寺新、西大寺五明、長沼、乙子、神崎町、邑久郷、西幸西、東幸西、水門町、北幸田、南水門町、東幸崎、幸地崎町、宿毛、下阿知、上阿知、千手、西大寺一宮、宝伝、東片岡、西片岡、正儀、久々井、犬島、吉井、一日市、西祖、寺山、浅川、矢井、橘原、竹原、才崎、内ヶ原、百枝月、上道北方、沼、中尾、草ヶ部、谷尻、東平島、砂場、西平島、南古都、浦間、城東台西、城東台東、城東台南	(人口：215,783 人)
	合 計	21,119,087 人

(注) 淡路市の残りの地域（14 ページ参照）は四国ブロックに、岡山市東区に残りの地域（15 ページ参照）は中国ブロックに属する。

8. 四国ブロック（定数 4）

(①の人口+②の人口+③の人口+④の人口+⑤の人口=4,223,701)

①	兵庫県について、以下の地域 (1) 淡路市のうちの下記地域（地域の総人口：34,931 人） 釜口、河内、谷、下田、釜口、里、下司、塩尾、塩田新島、志筑、志筑新島、中田、池ノ内、王子、野田尾、生穂、大谷、長沢、佐野、興隆寺、大町上、大町下、大町畑、木曾下、木曾上、木曾上畑、尾崎、新村、遠田、北山、郡家、多賀、下河合、上河合、竹谷、井手、中村、江井、柳沢、明神、草香北、高山、草香、南、深草、山田、入野、仁井、富島、斗ノ内、育波、室津 (2) 洲本市、南あわじ市（これらの市区町村の人口は計 102,313 人）	(人口：137,244 人)
②	徳島県	(人口：809,950 人)
③	高知県	(人口：796,292 人)
④	愛媛県	(人口：1,467,815 人)
⑤	香川県	(人口：1,012,400 人)
	合 計	4,223,701 人

9. 中国ブロック（定数 7）

（①の人口＋②の人口＋③の人口＋④の人口＋⑤の人口＝7,391,567）

①	岡山県について、以下の地域 (1) 岡山市東区・中区・北区・南区のうちの下記地域（地域の総人口：619,804 人） 旧建部町、京山、谷万成、万成東町、万成西町、三門東町、三門中町、三門西町、岩井宮裏、関西町、葵町、岩井、西崎本町、西崎、高柳東町、高柳西町、矢坂東町、矢坂本町、矢坂西町、大安寺東町、大安寺中町、大安寺西町、大安寺南町、東野山町、西野山町、北長瀬本町、日吉町、野殿東町、野殿西町、南方、広瀬町、兵団、番町、弓之町、石関町、出石町、蕃山町、天神町、岩田町、富田町、野田屋町、駅前町、本町、錦町、平和町、磨屋町、幸町、柳町、田町、中央町、中山下、表町、丸の内、内山下、京橋町、伊福町、奉還町、国体町、伊島町、伊島北町、清心町、絵図町、いずみ町、津倉町、駅元町、寿町、富町、昭和町、下伊福、下伊福上町、下伊福本町、下伊福西町、中井町、大和町、学南町、玉柏、畑鮎、原、宿、金山寺、中原、高野尻、牟佐、中牧、下牧、北方、三野、三野本町、宿本町、半田町、法界院、津島東、理大町、津島中、津島新野、津島南、津島桑の木町、津島福居、津島本町、津島西坂、津島笹が瀬、津島京町、津島、下石井、桑田町、大供、大供表町、大供本町、鹿田町、鹿田本町、厚生町、春日町、大学町、東古松、東古松南町、西古松、大元駅前、奥田、奥田本町、奥田南町、奥田西町、神田町、島田本町、東島田町、中島田町、西島田町、新屋敷町、西之町、野田、北長瀬、万倍、米倉、当新田、西市、新保、富田、泉田、今村、西長瀬、中仙道、田中、辰巳、下中野、平田、久米、今保、白石、白石東新町、白石西新町、花尻、花尻あかね町、花尻ききょう町、花尻みどり町、西古松西町、大元上町、大元、今、上中野、北長瀬表町、間屋町、東中央町、南中央町、京町、京橋南町、舟橋町、天瀬、天瀬南町、清輝本町、清輝橋、岡町、山科町、船頭町、二日市町、下内田町、新道、御舟入町、旭町、旭本町、岡南町、七日市東町、七日市西町、十日市東町、十日市中町、十日市西町、青江、豊成、福田、福成、松浜町、千鳥町、若葉町、福吉町、三浜町、福浜町、海岸通、並木町、立川町、築港栄町、築港元町、築港新町、あけぼの町、浦安西町、浦安本町、浦安南町、郡、北浦、飽浦、宮浦、阿津、小串、福富東、福富中、福富西、福浜西町、新福、豊浜町、浜野、富浜町、洲崎、平福、福島、築港ひかり町、築港緑町、南輝、市場、東中島町、西中島町、後楽園、国富、住吉町、森下町、古京町、小橋町、中納言町、御幸町、さくら住座、新京橋、旭東町、門田屋敷本町、門田屋敷、徳吉町、御成町、赤坂本町、赤坂台、赤坂南新町、東山、湊、福泊、海吉、山崎、円山、倉益、倉富、倉田、桑野、沖元、藤崎、江崎、江並、新築港、奥市、門田文化町、門田本町、網浜、桜橋、平井、原尾島、浜、竹田、東川原、西川原、中島、さい、八幡、賞田、湯迫、国府市場、中井、雄町、今在家、祇園、高島新屋敷、長岡、下、長利、米田、神下、乙多見、四御神、土田、関、赤田、藤原、沢田、高屋、兼基、今谷、清水、八幡東町、高島、さい東町、藤原光町、藤原西町、光津、政津、君津、升田、豊田、九幡、金田、西大寺、西大寺北、西大寺上、西大寺中、西大寺南、西大寺東、向州、西大寺中野本町、西大寺中野、金岡東町、西大寺金岡、金岡西町、日応寺、三和、富吉、田原、菅野、高野、吉宗、栢谷、横井上、田益、富原、津高、津高台、横尾、長野、福谷、芳賀、佐山、松尾、大窪、首部、橋津、一宮山崎、一宮、今岡、幸川市場、西幸川、尾上、高松稲荷、平山、和井元、大崎、門前、福崎、下土田、高松田中、立田、高松、高松原古才、小山、三手、高塚、吉備津、加茂、津寺、新庄上、	(人口：1,741,481 人)
---	--	------------------

	新庄下、惣爪、東花尻、西花尻、川入、納所、平野、庭瀬、中撫川、撫川、延友、大内田、大福、古新田、妹尾崎、山田、妹尾、箕島、苔山、庄田、真星、掛畑、河原、東山内、間倉、西山内、山上、上高田、石妻、日近、杉谷、下高田、吉、大井、栗井、足守、下足守、上土田、西畦、曾根、中畦、内尾、東畦、藤田、岡山港・児島湾水域、御津北野、御津中山、御津中牧、御津吉尾、御津野々口、御津河内、御津字垣、御津金川、御津草生、御津鹿瀬、御津下田、御津高津、御津字甘、御津中泉、御津勝尾、御津紙工、御津虎倉、御津中畑、御津石上、御津矢知、御津平岡西、御津新庄、御津伊田、御津矢原、御津国ヶ原、御津芳谷、御津川高、灘崎町迫川、灘崎町宗津、灘崎町片岡、灘崎町川張、灘崎町彦崎、灘崎町植松、灘崎町西高崎、灘崎町西七区、灘崎町北七区、灘崎町西紅陽台 (2) 玉野市、吉備中央町（これらの市区町村の人口は計 81,087 人） (3) 備中県民局（人口 788,993 人） (4) 美作県民局（人口 251,597 人）	
②	広島県	(人口：2,876,642 人)
③	鳥取県	(人口：607,012 人)
④	島根県	(人口：742,223 人)
⑤	山口県について、以下の地域 (1) 宇部市、山口市、萩市、防府市、下松市、岩国市、光市、長門市、柳井市、美祢市、周南市、山陽小野田市、周防大島町、和木町、上関町、田布施町、平生町、阿武町（これらの市区町村の人口は計 1,201,913 人） (2) 下関市のうちの下記地域（地域の総人口：222,296 人） 貴船町、棕野町、山の口町、上田中町、後田町、石神町、幡生町、幡生本町、幡生宮の下町、生野町、宝町、三河町、大学町、山の田北町、山の田東町、山の田本町、山の田中央町、山の田南町、山の田西町、武久町、大字棕野、大字藤ヶ谷、御新町、大字六連島、前田、長府高場町、長府向田町、長府浜浦町、長府浜浦南町、長府野久留米町、長府外浦町、長府黒門東町、長府黒門南町、長府羽衣町、長府松原町、長府新松原町、長府宮崎町、長府東侍町、長府侍町、長府川端、長府南之町、長府惣社町、長府古江小路町、長府中浜町、長府土居の内町、長府中之町、長府金屋町、長府金屋浜町、長府宮の内町、長府逢坂町、長府亀の甲、長府紺屋町、長府安養寺、長府珠の浦町、長府三島町、長府中土居本町、長府中土居北町、長府印内町、長府前八幡町、長府八幡町、長府古城町、長府中六波町、長府豊浦町、長府中尾町、長府豊城町、長府満珠町、長府四王司町、長府新四王司町、長府港町、長府江下町、長府松小田本町、長府松小田中町、長府松小田東町、長府松小田西町、長府松小田南町、長府松小田北町、長府扇町、ゆめタウン、長府才川、千鳥ヶ丘町、長府羽衣南町、長府日の出町、大字前田、大字高畑、大字松小田、大字才川、大字豊浦村、王司観音町、大字宇部、大字山田、大字員光、清末陣屋、清末西町、清末五毛、清末本町、清末中町、清末鞍馬、大字清末、大字阿内、小月駅前、小月茶屋、小月杉迫、小月公園町、小月本町、小月市原町、小月幸町、小月宮の町、	(人口：1,424,209 人)

	小月京泊、小月西の台、小月小島、小月南町、大字小月町、大字宇津井、大字松屋、大字吉田、秋根本町、秋根東町、秋根西町、秋根南町、秋根北町、一の宮町、勝谷新町、田倉御殿町、形山みどり町、秋根新町、一の宮学園町、一の宮本町、一の宮住吉、前勝谷町、大字秋根、大字楠乃、大字勝谷、大字田倉、大字形山、大字小野、大字井田、大字内日上、大字内日下、大字植田、綾羅木新町、綾羅木本町、綾羅木南町、古屋町、垢田町、新垢田東町、新垢田西町、新垢田南町、新垢田北町、稗田町、稗田西町、稗田南町、稗田北町、稗田中町、川中本町、伊倉町、伊倉本町、伊倉東町、川中豊町、熊野西町、大字伊倉、大字綾羅木、大字延行、大字有富、大字石原、梶栗町、富任町、安岡駅前、安岡本町、横野町、安岡町、大字蒲生野、大字富任、大字安岡、大字横野、大字福江、吉見竜王町、吉見古宿町、吉見本町、吉見新町、吉見里町、永田本町、大字吉見上、大字吉見下、大字永田郷、大字吉母、大字蓋井島、大字垢田、藤ヶ谷町、亀浜町、千鳥浜町、乃木浜、王司本町、王司川端、王司南町、王司上町、王司神田、東観音町、西観音町、員光町、赤池町、清末大門、清末千房、小月高雄町、一の宮御本町、熊野町、棕野上町、瀬戸内海区、日本海区、あるかぼと、武久西原台、長府満珠新町、清末東町、木屋川、木屋川本町、木屋川南町、王喜本町、王喜宇津井、白崎、松屋本町、松屋上町、松屋東町、秋根上町、形山町、一の宮東町、楠乃、東勝谷、長府浜浦西町、長府黒門町、菊川町大字田部、菊川町大字七見、菊川町大字上田部、菊川町大字西中山、菊川町大字東中山、菊川町大字上保木、菊川町大字下保木、菊川町大字樺ノ木、菊川町大字道市、菊川町大字轡井、菊川町大字上大野、菊川町大字下大野、菊川町大字上岡枝、菊川町大字下岡枝、菊川町大字吉賀、菊川町大字久野、菊川町大字貴飯、菊川町大字檜崎、菊川町大字日新、豊田町大字左路子、豊田町大字殿居、豊田町大字佐野、豊田町大字荒木、豊田町大字一ノ俣、豊田町大字稲見、豊田町大字金道、豊田町大字宇内、豊田町大字八道、豊田町大字鷹子、豊田町大字浮石、豊田町大字今出、豊田町大字地吉、豊田町大字大河内、豊田町大字殿敷、豊田町大字檜原、豊田町大字西市、豊田町大字矢田、豊田町大字庭田、豊田町大字中村、豊田町大字稲光、豊田町大字日野、豊田町大字高山、豊田町大字萩原、豊田町大字手洗、豊田町大字東長野、豊田町大字西長野、豊田町大字城戸、豊田町大字江良、豊田町大字阿座上、豊浦町大字宇賀、豊浦町大字小串、豊浦町大字川棚、豊浦町大字厚母郷、豊浦町大字黒井、豊浦町大字吉永、豊浦町大字涌田後地、豊浦町豊洋台、豊浦町大字室津下、豊浦町大字室津下、豊北町大字神田上、豊北町大字角島、豊北町大字神田、豊北町大字阿川、豊北町大字栗野、豊北町大字滝部、豊北町大字田耕、豊北町大字北宇賀、豊北町大字矢玉、長州出島	
合 計		7,391,567 人

(注) 下関市の残りの地域 (18 ページ参照) は九州ブロックに属する。

10. 九州・沖縄ブロック (定数 14)

(①の人口+②の人口+③の人口+④の人口+⑤の人口+⑥の人口+⑦の人口+⑧の人口+⑨の人口=14,782,925)

①	山口県について、以下の地域 下関市のうちの下記地域（地域の総人口：68,397人） みもすそ川町、壇之浦町、本町、阿弥陀寺町、中之町、唐戸町、赤間町、宮田町、幸町、名池町、田中町、南部町、観音崎町、岬之町、入江町、西入江町、細江町、細江新町、豊前田町、丸山町、春日町、関西町、関西本町、長崎本町、長崎新町、長崎中央町、笹山町、上条町、長崎町、桜山町、神田町、東神田町、西神田町、山手町、中央町、元町、向山町、東向山町、栄町、向洋町、羽山町、汐入町、金比羅町、大坪本町、藤附町、大平町、筋川町、西大坪町、南大坪町、筋ヶ浜町、上新地町、新地西町、新地町、今浦町、伊崎町、長門町、竹崎町、大和町、東大和町、彦島海士郷町、彦島老町、彦島老の山公園、彦島本村町、彦島竹ノ子島町、彦島西山町、彦島迫町、彦島緑町、彦島江の浦町、彦島杉田町、彦島弟子待東町、彦島弟子待町、彦島桜ヶ丘町、彦島山中町、彦島角倉町、彦島向井町、彦島田の首町、彦島塩浜町、彦島福浦町	(人口：68,397人)
②	福岡県	(人口：5,049,908人)
③	佐賀県	(人口：866,369人)
④	長崎県	(人口：1,478,632人)
⑤	熊本県	(人口：1,842,233人)
⑥	大分県	(人口：1,209,571人)
⑦	宮崎県	(人口：1,153,042人)
⑧	鹿児島県	(人口：1,753,179人)
⑨	沖縄県	(人口：1,361,594人)
	合 計	14,782,925人

以上

【判例ID】

27670688

【要旨】

1. 公務員の職務には公共性がある一方、法律によりその主要な勤務条件が定められ、身分が保障されている外適切な代償措置が講ぜられているから、国家公務員法九八条五項（昭和四〇年法律六九号改正前）が公務員の争議行為およびそのあおり行為等を一律に禁止し、同法一一〇条一項一七号で罰則を規定しても、憲法二八条・三一条・二一条に違反しない。
2. 私企業の労働者であると、公務員を含むその他の勤労者であるとを問わず、使用者に対する経済的地位の向上の要請とは直接関係のない警察官職務執行法の改正に対する反対のような政治的目的のために争議行為を行うことは、憲法二八条とは無関係なものである。
3. 国家公務員法九八条五項・一一〇条一項一七号（昭和四〇年法律六九号改正前）は憲法二八条に、同法一一〇条一項一七号（昭和四〇年法律六九号改正前）は、憲法一八条・二一条・三一条に違反しない。
4. 私企業の労働者であると、公務員を含むその他の勤労者であるとを問わず、使用者に対する経済的地位の向上の要請とは直接関係のない政治的目的のために争議行為を行うことは、憲法二八条とは無関係である。
5. 国家公務員法一一〇条一項一七号にいう「あおり」とは、同法九八条五項（昭和四〇年法律六九号改正前）前段に定める違法行為を実行させる目的で他人に対しその行為を実行する決意を生じさせるか、または生じている決意を助長させるような勢いのある刺激を与えることをいい、「企て」とは、右違法行為を共謀、そそのかし、またはあおり行為の遂行を計画準備することであって、違法行為発生の危険性が具体的に生じたと認めうる状態に達したものをいう。
6. 国家公務員法九八条五項・一一〇条一項一七号（以上昭和四〇年法律六九号改正前）は、公務員の争議行為のうち刑事制裁を科されるのは違法性の強い争議行為のみに限り、またあおり行為等につき、争議行為の企画・共謀・説得・慫慂・指令等を争議行為に通常随伴するものとして争議行為自体と同一視してこれを刑事制裁の対象から除くとする趣旨ではない。
7. 国家公務員法一一〇条一項一七号にいう「あおり」とは、同法九八条五項前段（昭和四〇年法律六九号による改正前）に規定する違法行為を実行させる目的をもって、他人に対し、その行為を実行する決意を生じさせるような、または既に生じている決意を助長させるような勢いのある刺激を与えることをいい、「企て」とは、右違法行為を共謀し、そそのかし、またはあおる行為の遂行を計画準備することであって、違法行為発生の危険性が具体的に生じたと認め得る状態に達したものをいう。
8. 国家公務員法九八条五項（昭和四〇年法律六九号による改正前）、同法一一〇条一項一七号は、公務員の争議行為のうち同法によって違法とされるものとされないものとを区別し、更に違法とされる争議行為についても違法性の強いものと弱いものとを区別した上、刑事制裁を科せられるのは、そのうち違法性の強い争議行為に限るものとし、あるいはあおり行為等につき、争議行為の企画・共謀・説得・慫慂・指

- 令等を争議行為にいわゆる通常随伴するものとして争議行為自体と同一視し、これを刑事制裁の対象から除くものとする趣旨ではない。
9. 私企業の労働者であると、公務員を含むその他の勤労者であるとを問わず、使用者に対する経済的地位の向上の要請とは直接関係のない警察官職務執行法の改正に対する反対のような政治的目的のために争議行為を行うことは、憲法28条とは無関係なものである。
 10. 国家公務員法98条5項（昭和40年法律69号による改正前）は、憲法28条に違反しない。
 11. 国家公務員法98条5項（昭和40年法律69号による改正前）、110条1項17号は、公務員の争議行為のうち同法によって違法とされるものとされないものとを区別し、更に違法とされる争議行為についても違法性の強いものと弱いものとを区別した上、刑事制裁を科せられるのは、そのうち違法性の強い争議行為に限るものとし、あるいは、あおり行為等につき、争議行為の企画・共謀・説得・慫慂・指令等を争議行為にいわゆる通常随伴するものとして争議行為自体と同一視し、これを刑事制裁の対象から除くものとする趣旨ではない。
 12. 国家公務員法110条1項17号は、憲法18条に違反しない。
 13. 国家公務員法110条1項17号は、憲法21条に違反しない。
 14. 国家公務員法110条1項17号は、憲法28条に違反しない。
 15. 国家公務員法110条1項17号は、憲法31条に違反しない。
 16. 私企業の労働者であると、公務員を含むその他の勤労者であるとを問わず、使用者に対する経済的地位の向上の要請とは直接関係のない警察官職務執行法の改正に対する反対のような政治的目的のために争議行為を行うことは、憲法28条とは無関係なものである。
 17. 私企業の労働者であると公務員であるとを問わず、使用者に対する経済的地位の向上の要請と直接関係のない警察官職務執行法改正に反対するような政治的目的のために争議行為を行うことは、憲法28条とは無関係である。
 18. 国家公務員法98条5項（昭和40年法律69号改正前）による公務員の争議行為およびそのあおり行為等の禁止は、公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみ、他方主要な勤務条件が法定され、身分が保障されている外、適切な代償措置が講じられているから、国民全体の共同利益の見地からするやむをえない制約であって、憲法28条に違反しない。
 19. 国家公務員法110条1項17号は、争議行為をあおる等の行為をする者を何人も違法な争議行為に対する原動力または支柱となる者として、単なる争議参加者に比べて社会的責任が重く、また争議行為の開始ないしはその遂行の原因を作るものであるから、特に処罰の必要性を認めて罰則を設けたものであって、憲法18条・28条に違反しない。
 20. 勤労者たる公務員が政治的目的のために争議行為をすることは二重の意味で許されず、国家公務員法110条1項17号は憲法21条に違反しない。
 21. 国家公務員法98条5項（昭和40年法律69号改正前）、同法110条1項17号は、公務員の争議行為のうち同法によって違法とされるものとそうでないものを区別し、更に違法とされる争議行為に

も違法性の強弱を区別した上、刑事制裁を科せられるのは違法性の強いものに限るとし、あるいは、あおり行為等につき、争議行為の企画、共謀、説得、懲慥、指令等を争議行為にいわゆる通常随伴するものとして同法上不処罰とされる争議行為自体と同一視し、これを刑事制裁の対象から除くとする趣旨ではない。

- 【裁判年月日等】 昭和48年4月25日／最高裁判所大法廷／判決／昭和43年（あ）
2780号
- 【著名事件名】 全農林警職法闘争事件上告審判決
- 【事件名】 国家公務員法違反被告事件
- 【裁判結果】 棄却
- 【上訴等】 確定
- 【裁判官】 石田和外 大隅健一郎 村上朝一 関根小郷 藤林益三 岡原昌男 小川信雄 下田武三 岸盛一 天野武一 坂本吉勝 田中二郎 岩田誠 下村三郎 色川幸太郎
- 【少数意見】 石田和外（補足意見） 村上朝一（補足意見） 藤林益三（補足意見） 岡原昌男（補足意見） 下田武三（補足意見） 岸盛一（補足意見） 天野武一（補足意見） 岩田誠（意見） 田中二郎（意見） 大隅健一郎（意見） 関根小郷（意見） 小川信雄（意見） 坂本吉勝（意見） 色川幸太郎（反対意見）
- 【審級関連】 <控訴審>昭和43年9月30日／東京高等裁判所／第7刑事部／判決／昭和38年（う）1293号 判例ID:27670483
<第一審>昭和38年4月19日／東京地方裁判所／刑事第2部／判決／昭和33年（特わ）734号...等 判例ID:27670291
- 【参照法令】 日本国憲法 21条 28条 31条／刑法 61条／国家公務員法 98条 110条／労働組合法 1条
- 【出典】 最高裁判所刑事判例集27巻4号547頁
最高裁判所裁判集刑事187号411頁
裁判所時報618号2頁
判例時報699号22頁
判例タイムズ292号104頁
裁判所ウェブサイト掲載判例
- 【判例評釈】 盛秀雄・法学研究〔大阪学院大学〕8巻2号145～157頁1983年3月
棟居快行・憲法訴訟〔法学セミナー増刊〕89～91頁1983年11月
横山晃一郎・刑法判例百選〔1〕——総論<第2版>（別冊ジュリスト82）54～57頁1984年3月
中村睦男・憲法の基本判例（別冊法学教室 基本判例シリーズ1）29～34頁1985年12月
浜田富士郎・公務員判例百選（別冊ジュリスト88）178～179頁1986年4月
浜田富士郎・公務員判例百選（別冊ジュリスト88）168～169頁1986年4月
室井力・憲法判例百選〔2〕<第2版>（別冊ジュリスト96）302～303頁1988年2月

片岡昇・労働判例百選＜第5版＞（別冊ジュリスト101）12～13
頁1989年3月
林修三・判例解説 憲法編〔4〕237～288頁1989年10月
室井力・憲法判例百選〔2〕＜第3版＞（別冊ジュリスト131）
306～307頁1994年10月
中山和久・労働判例百選＜第6版＞（別冊ジュリスト134）12～
13頁1995年5月
若狭勝・研修593号33～34頁1997年11月
安念潤司・月刊法学教室214号52～61頁1998年7月
室井力・憲法判例百選〔2〕＜第4版＞（別冊ジュリスト155）
312～313頁2000年10月
清水敏・労働判例百選＜第7版＞（別冊ジュリスト165）12～13
頁2002年11月
井上典之・法学セミナー52巻1号60～64頁2007年1月
野坂泰司・月刊法学教室325号120～135頁2007年10月
横田耕一・憲法判例百選〔2〕＜第5版＞（別冊ジュリスト187）
320～321頁2007年3月
道幸哲也・労働判例百選＜第8版＞（別冊ジュリスト197）12～
13頁2009年10月
渡辺賢・法律時報84巻2号9～15頁2012年2月
大河内美紀・憲法判例百選〔2〕＜第6版＞（別冊ジュリスト218）
312～313頁2013年12月
浜村彰・労働判例百選＜第9版＞（別冊ジュリスト230）12～13
頁2016年11月

【重要度】 5

■27670688

最高裁判所大法廷

昭和43年（あ）第2780号

昭和48年04月25日

主文

本件各上告を棄却する。

理由

弁護人佐藤義弥ほか三名連名の上告趣意第一点、第三点、第五点について。

所論は、原判決が国家公務員法（昭和四〇年法律第六九号による改正前のもの。以下、国公法という。）九八条五項および一一〇条一項一七号の各規定を憲法二八条に違反しないものと判断し、また、国公法一一〇条一項一七号を憲法二一条、一八条に違反しないものとして、これを適用したのは、憲法の右各条項に違反する旨を主張する。

一 よって考えるに、憲法二八条は、「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」、すなわちいわゆる労働基本権を保障している。この労働基本権の保障は、憲法二五条のいわゆる生存権の保障を基本理念とし、憲法二七条の勤労の権利およ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である。このような労働基本権の根本精神に即して考えると、公務員は、私企業の労働者とは異なり、使用者との合意によつて賃金その他の労働条件が決定される立場にないといえ、動

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、憲法二八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。ただ、この労働基本権は、右のように、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つて、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、おのずから勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れないものであり、このことは、憲法一三条の規定の趣旨に徴しても疑いのないところである（この場合、憲法一三条にいう「公共の福祉」とは、勤労者たる地位にあるすべての者を包摂した国民全体の共同の利益を指すものということができよう。）。以下、この理を、さしあたり、本件において問題となつている非現業の国家公務員（非現業の国家公務員を以下単に公務員という。）について詳述すれば、次のとおりである。

（一） 公務員は、私企業の労働者と異なり、国民の信託に基づいて国政を担当する政府により任命されるものであるが、憲法一五条の示すとおり、実質的には、その使用者は国民全体であり、公務員の労務提供義務は国民全体に対して負うものである。もとよりこのことだけの理由から公務員に対して団結権をはじめその他一切の労働基本権を否定することは許されないのであるが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみるときは、これを根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることは、十分合理的な理由があるというべきである。けだし、公務員は、公共の利益のために勤務するものであり、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すことが必要不可欠であつて、公務員が争議行為に及ぶことは、その地位の特殊性およ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もたらし、その停廃は勤労者を含めた国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、またはその虞れがあるからである。

次に公務員の勤務条件の決定については、私企業における労働者と異なるものがあることを看過することはできない。すなわち利潤追求が原則として自由とされる私企業においては、労働者側の利潤の分配要求の自由も当然に是認せられ、団体を結成して使用者と対等の立場において団体交渉をなし、賃金その他の労働条件を集団的に決定して協約を結び、もし交渉が妥結しないときは同盟罷業等を行なつて解決を図るという憲法二八条の保障する労働基本権の行使が何らの制約なく許されるのを原則としている。これに反し、公務員の場合は、その給与の財源は国の財政とも関連して主として税収によつて賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、しかもその決定は民主国家のルールに従ひ、立法府において論議のうへなされるべきもので、同盟罷業等争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しないのである。これを法制に即して見るに、公務員については、憲法自体がその七三条四号において「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」は内閣の事務であると定め、その給与は法律により定められる給与準則に基づいてなされることを要し、これに基づかずにはいかなる金銭または有価物も支給することはできないとされており（国公法六三条一項参照）、このように公務員の給与をはじめ、その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によつて定められるものではなく、原則として、国民の代表者により構成される国会の制定した法律、予算によつて定められることとなつていのである。その場合、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもつて定めるべき労働政策の問題である。したがつて、これら公務員の勤務条件の決定に関し、政府が国会から適法な委任を受けていない事項について、公務員が政府に対し争議行為を行なうことは、的はずれであつて正常なものとはいいがたく、もしこのような制度上の制約にもかかわらず公務員による争議行為が行なわれるならば、使用者としての政府によつては解決できない立法問題に逢着せざるをえないこととなり、ひいては民主的に行なわれるべき公務員の

勤務条件決定の手續過程を歪曲することともなつて、憲法の基本原則である議會制民主主義（憲法四一条、八三条等参照）に背馳し、国会の議決権を侵す虞れすらなしとしないのである。

さらに、私企業の場合と対比すると、私企業においては、極めて公益性の強い特殊のものを除き、一般に使用者にはいわゆる作業所閉鎖（ロツクアウト）をもつて爭議行為に對抗する手段があるばかりでなく、労働者の過大な要求を容れることは、企業の経営を悪化させ、企業そのものの存立を危殆ならしめ、ひいては労働者自身の失業を招くという重大な結果をもたらすことともなるのであるから、労働者の要求はおのずからその面よりの制約を免れず、ここにも私企業の労働者の爭議行為と公務員のそれとを一律同様に考えることのできない理由の一が存するのである。また、一般の私企業においては、その提供する製品または役務に対する需給につき、市場からの圧力を受けざるをえない関係上、爭議行為に対しても、いわゆる市場の抑制力が働くことを必然とするのに反し、公務員の場合には、そのような市場の機能が作用する余地がないため、公務員の爭議行為は場合によつては一方的に強力な圧力となり、この面からも公務員の勤務条件決定の手續をゆがめることとなるのである。

なお付言するに、労働関係における公務員の地位の特殊性は、國際的にも一般に是認されているところであつて、現に、わが国もすでに批准している國際労働機構（ILO）の「團結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約」（いわゆるILO九八号条約）六条は、「この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利又は分限に影響を及ぼすものと解してはならない。」と規定して、公務員の地位の特殊性を認めており、またストライキの禁止に関する幾多の案件を審議した、同機構の結社の自由委員会は、国家公務員について「大多数の国において法定の勤務条件を享有する公務員は、その雇用を規制する立法の通常条件として、ストライキ権を禁止されており、この問題についてさらに審査する理由がない。」とし（たとえば、六〇号事件）、わが国を含む多数の国の労働団体から提訴された案件について、この原則を確認しているのである。

以上のように、公務員の爭議行為は、公務員の地位の特殊性と勤労者を含めた国民全体の共同利益の保障という見地から、一般私企業におけるとは異なる制約に服すべきものとなしうことは当然であり、また、このことは、國際的視野に立つても肯定されているところなのである。

（二） しかしながら、前述のように、公務員についても憲法によつてその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれることを必要とすることは、憲法の趣意であると解されるのであるから、その労働基本権を制限するにあつては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない。そこで、わが法制上の公務員の勤務関係における具体的措置が果して憲法の要請に添うものかどうかについて検討を加えてみるに、

（イ）公務員たる職員は、後記のように法定の勤務条件を享受し、かつ、法律等による身分保障を受けながらも、特殊の公務員を除き、一般に、その勤務条件の維持改善を図ることを目的として職員団体を結成すること、結成された職員団体に加入し、または加入しないことの自由を保有し（国公法九八条二項、前記改正後の国家公務員法（以下、単に改正国公法という。）一〇八条の二第三項）、さらに、当局は、登録された職員団体から職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、およびこれに付帯して一定の事項に関し、交渉の申入れを受けた場合には、これに応ずべき地位に立つ（国公法九八条二項、改正国公法一〇八条の五第一項）ものとされているのであるから、私企業におけるような団体協約を締結する権利は認められないとはいえ、原則的にはいわゆる交渉権が認められており、しかも職員は、右のように、職員団体の構成員であること、これを結成しようとしたこと、もしくはこれに加入しようとしたことはもとより、その職員団体における正当な行為をしたことのために当局から不利益な取扱いを受けることがなく（国公法九八条三項、改正国公法一〇八条の七）、

また、職員は、職員団体に属していないという理由で、交渉事項に関して不満を表明し、あるいは意見を申し出る自由を否定されないこととされている（国公法九八条二項、改正国公法一〇八条の五第九項）。ただ、職員は、前記のように、その地位の特殊性と職務の公共性とかんがみ、国公法九八条五項（改正国公法九八条二項）により、政府が代表する使用者としての公衆に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為または政府の活動能率を低下させる怠業的行為をすることを禁止され、また、何人たるを問わず、かかる違法な行為を企て、その遂行を共謀し、そそのかし、もしくはあおつてはならないとされている。そしてこの禁止規定に違反した職員は、国に対し国公法その他に基づいて保有する任命または雇用上の権利を主張できないなど行政上の不利益を受けるのを免れない（国公法九八条六項、改正国公法九八条三項）。しかし、その中でも、単にかかる争議行為に参加したにすぎない職員については罰則はなく、争議行為の遂行を共謀し、そそのかし、もしくはあおり、またはこれらの行為を企てた者についてだけ罰則が設けられているのにとどまるのである（国公法、改正国公法各一一〇条一項一七号）。

以上の関係法規から見ると、労働基本権につき前記のような当然の制約を受ける公務員に対しても、法は、国民全体の共同利益を維持増進することとの均衡を考慮しつつ、その労働基本権を尊重し、これに対する制約、とくに罰則を設けることを、最少限度にとどめようとしている態度をとっているものと解することができる。そして、この趣旨は、いわゆる全通中郵事件判決の多数意見においても指摘されたところである（昭和三九年（あ）第二九六号同四一年一〇月二六日大法廷判決・刑集二〇巻八号九一二頁参照）。

（ロ） このように、その争議行為等が、勤労者をも含めた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公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、これらの制約に見合う代償措置として身分、任免、服務、給与その他のに関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機能的性格をもつ人事院を設けている。ことに公務員は、法律によつて定められる給与準則に基づいて給与を受け、その給与準則には俸給表のほか法定の事項が規定される等、いわゆる法定された勤務条件を享有しているのであつて、人事院は、公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会および内閣に対し勧告または報告を義務づけられている。そして、公務員たる職員は、個別的にまたは職員団体を通じて俸給、給料その他の勤務条件に関し、人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれているのである。このように、公務員は、労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けているのである。

（三） 以上に説明したとおり、公務員の従事する職務には公共性がある一方、法律によりその主要な勤務条件が定められ、身分が保障されているほか、適切な代償措置が講じられているのであるから、国公法九八条五項がかかる公務員の争議行為およびそのあおり行為等を禁止するのは、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の見地からするやむをえない制約というべきであつて、憲法二八条に違反するものではないといわなければならない。

二 次に、国公法一一〇条一項一七号は、公務員の争議行為による業務の停廃が広く国民全体の共同利益に重大な障害をもたらす虞れのあることを考慮し、公務員たると否とを問わず、何人であつてもかかる違法な争議行為の原動力または支柱としての役割を演じた場合については、そのことを理由として罰則を規定しているのである。すなわち、前述のように、公務員の争議行為の禁止は、憲法に違反することはないのであるから、何人であつても、この禁止を侵す違法な争議行為をあおる等の行為をする者は、違法な争議行為に対する原動力を与える者として、単なる争議参加者にくらべて社会的責任が重いのであり、また争議行為の開始ないしはその遂行の原因を作るものであるから、かかるあおり等の行為者の責任を問い、かつ、違法な争議行為の防衛を図るため、その者に対しとくに処罰の必要性を認めて罰

則を設けることは、十分に合理性があるものということができる。したがって、国公法一一〇条一項一七号は、憲法一八条、憲法二八条に違反するものとはとうてい考えることができない。

三 さらに、憲法二一条との関係を見るに、原判決が罪となるべき事実として確定したところによれば、被告人らは、いずれも農林省職員をもつて組織する a 労働組合の役員であつたところ、昭和三三年一〇月八日内閣が警察官職務執行法（以下、警職法という）の一部を改正する法律案を衆議院に提出するや、これに反対する第四次統一行動の一環として、原判決第一の所為のほか、同第二のとおり、同年一月五日午前九時ころから同一時四〇分ころまでの間、農林省の職員に対し、同省正面玄関前の「警職法改悪反対」職場大会に参加するよう説得、慫慂したというのであるから、被告人らの所為ならびにそのあつた争議行為すなわち農林省職員の職場離脱による右職場大会は、警職法改正反対という政治的目的のためになされたものというべきである。

ところで、憲法二一条の保障する表現の自由といえども、もともと国民の無制約な恐惑のままに許されるものではなく、公共の福祉に反する場合には合理的な制限を加えうるものと解すべきところ（昭和二三年（れ）第一三〇八号同二四年五月一八日大法廷判決・刑集三巻六号八三九頁、昭和二四年（れ）第四九八号同二七年一月九日大法廷判決・刑集六巻一号四頁、昭和二六年（あ）第三八七五号同三〇年一月三〇日大法廷判決・刑集九巻一二号二五四五頁、昭和三七年（あ）第八九九号同三九年一月一八日大法廷判決・刑集一八巻九号五六一頁、昭和三九年（あ）第三〇五号同四四年一月一五日大法廷判決、刑集二三巻一〇号一二三九頁、昭和二四年（あ）第一六二六号同四五年六月一七日大法廷判決、刑集二四巻六号二八〇頁参照）、とくに動労者なるがゆえに、本来経済的地位向上のための手段として認められた争議行為をその政治的主張貫徹のための手段として使用しうる特権をもつものとはいえないから、かかる争議行為が表現の自由として特別に保障されるということは、本来ありえないものというべきである。そして、前記のように、公務員は、もともと合憲である法律によつて争議行為をすること自体が禁止されているのであるから、勤労者たる公務員は、かかる政治的目的のために争議行為をすることは、二重の意味で許されないものといわなければならない。してみると、このような禁止された公務員の違法な争議行為をあおり等の行為をあえてすることは、それ自体がたとえ思想の表現たるの一面をもつとしても、公共の利益のために勤務する公務員の重大な義務の懈怠を懲通するにほかならないのであつて、結局、国民全体の共同利益に重大な障害をもたらす虞れがあるものであり、憲法の保障する言論の自由の限界を逸脱するものというべきである。したがって、あおり等の行為を処罰すべきものとしている国公法一一〇条一項一七号は、憲法二一条に違反するものということができる。

以上要するに、これらの国公法の各規定自体が違憲であるとする所論は、その理由がなく、したがって、原判決が国公法の右各規定を本件に適用したことを非難する論旨も、採用することができない。

同第二点について。

所論は、憲法二八条、三一条違反をいうが、原判決に対する具体的論難をなすものではなく、適法な上告理由にあたらない。

同第四点について。

所論は、要するに、国公法一一〇条一項一七号は、その規定する構成要件、とくにあおり行為等の概念が不明確であり、かつ、争議行為の実行が不処罰であるのに、その前段階的行為であるあおり行為等のみを処罰の対象としているのは不合理であるから、憲法三一条に違反し、これを適用した原判決も違法であるというのである。

しかしながら、違法な争議行為に対する原動力または支柱となるものとして罰則の対象とされる国公法一一〇条一項一七号所定の各行為のうち、本件において問題となつている「あ

おり」および「企て」について考えるに、ここに「あおり」とは、国公法九八条五項前段に定める違法行為を実行させる目的をもつて、他人に対し、その行為を実行する決意を生じさせるような、またはすでに生じている決意を助長させるような勢いのある刺激を与えること（昭和三三年（あ）第一四一三号同三七年二月二日大法廷判決・刑集一六巻二号一〇七頁参照）をいい、また、「企て」とは、右のごとき違法行為の共謀、そそのかし、またはあおり行為の遂行を計画準備することであつて、違法行為発生の危険性が具体的に生じたと認めうる状態に達したものをいうと解するのが相当である（いずれの場合にせよ、単なる機械的労務を提供したにすぎない者、またはこれに類する者は含まれない。）。してみると、国公法一一〇条一項一七号に規定する犯罪構成要件は、所論のように、内容が漠然としているものとはいいがたく、また違法な行為につき、その前段階的行為であるあおり行為等のみを独立犯として処罰することは、前述のとおりこれらの行為が違法行為に原因を与える行為として単なる争議への参加にくらべ社会的責任が重いと見られる以上、決して不合理とはいいがたいから、所論違憲の主張は理由がない

原判決の確定した罪となるべき事実によれば、被告人らは、前記警職法改正に反対する第四次統一行動の一環として a 労働組合会計長ほか同組合中央執行委員多数と共謀のうえ、

（一）昭和三三年一〇月三〇日の深夜から同年一一月二日にかけて、同趣合総務部長をして、同組合各県（大阪府および北海道を含む。）本部宛てに、「組合員は警職法改悪反対のため所属長の承認がなくても、一一月五日は正午出勤の行動に入れ、（ただし、一部特殊職場は勤務時間内一時間以上の職場大会を実施せよ。）」なる趣旨の a 名義の電報指令第六号並びに各県本部（大阪府および北海道のほか東京を含む。）、支部、分会各委員長宛てに、同趣旨の a 労働組合中央闘争委員長 b 名義の文書指令第六号を発信または速達便をもつて発送させ、（二）同月五日午前九時ころから同一一時四〇分ころまでの間、農林省において、庁舎各入口に人垣を築いてピケットを張り、ことに正面玄関の扉を旗竿等をもつて縛りつけ、また裏玄関の内部に机、椅子等を積み重ねるなどした状況のもとに、同省職員約二五〇〇名を入庁させないようにしむけたうえ、同職員らに対し、同省正面玄関前の「警職法改悪反対」職場大会に直ちに参加するように反覆して申し向けて説得し、勤務時間内二時間を目標として開催される右職場大会（実際の開催時間は午前一一時ころから同一一時四〇分ころまで、正規の出勤時間は同九時二〇分。参加人員は二〇〇〇名余。）に参加方を窓悪したというのであるから、右（一）の各指令の発出行為は、全国の傘下組合員である国家公務員たる農林省職員に対し、争議行為の遂行方をあおることを客観的に計画準備したものにはかならず、また、右（二）の状況下における反覆説得は、国公法九八条五項前段に定める違法行為を実行させる目的をもつて多数の右職員に対し、その行為を実行する決意を生じさせるような、またはすでに生じている決意を助長させるような勢いのある刺激を与えたものというべく、原判決が右（一）につき争議行為の遂行をあおることを企てたとし、（二）につき争議行為の遂行をあおつた行為にあたるとしたのは、正当である。

同第六点について。

所論は、原判決は国公法九八条五項、一一〇条一項一七号の解釈、適用を誤り、所論引用の各高等裁判所の判例と相反する判断をしたものであるというのである。

よつて考えるに、原判決が「同法一一〇条一項一七号の『あおる』行為等の指導的行為は争議行為の原動力、支柱となるものであつて、その反社会性、反規範性等において争議の実行行為そのものより違法性が強いと解し得るのであるから、憲法違反となる結果を回避するため、とくに『あおる』行為等の概念を縮小解釈しなければならない必然性はなく、またその証拠も不十分である」としたうえ、同条項一七号所定の「指導的行為の違法性は、その目的、規模、手段方法（態様）、その他一切の付随的事情に照らし、刑罰法規一般の予定する違法性、すなわち可罰的違法性の程度に達しているものでなければならず、また、これらの指導的行為は、刑罰を科するに足る程度の反社会性、反規範性を具有するものに限る」旨判

示し、何らいわゆる限定解釈をすることなく、被告人らの本件行為に対し国公法の右規定を適用していることは、所論のとおりである。これに対し、所論引用の大阪高等裁判所昭和四三年三月二九日判決、福岡高等裁判所昭和四二年一月一八日各判決、同裁判所昭和四三年四月一八日判決は、右国公法一一〇条一項一七号または地方公務員法六一条四号については、あおり行為あるいはその対象となる争議行為またはその双方につき、限定的に解釈すべきものであるとの見解をとっており、そして、これらの判決は原判決に先だつて言い渡されたものであるから、原判決は、右各高等裁判所の判例と相反する判断をしたこととなり、その言渡当時においては、刑訴法四〇五条三号後段に規定する、最高裁判所の判例がない場合に、控訴裁判所たる高等裁判所の判例に相反する判断をしたことになるといわなければならない。

しかしながら、国公法九八条五項、一一〇条一項一七号の解釈に関して、公務員の争議行為等禁止の措置が違憲ではなく、また、争議行為をあおり等の行為に高度の反社会性があるとして罰則を設けることの合理性を肯認できることは前述のとおりであるから、公務員の行なう争議行為のうち、同法によつて違法とされるものとそうでないものの区別を認め、さらに違法とされる争議行為にも違法性の強いものと弱いものの区別を立て、あおり行為等の罪として刑事制裁を科されるのはそのうち違法性の強い争議行為に対するものに限り、あるいはまた、あおり行為等につき、争議行為の企画、共謀、説得、態通、指令等を争議行為にいわゆる通常随伴するものとして、国公法上不処罰とされる争議行為自体と同一視し、かかるあおり等の行為自体の違法性の強弱または社会的許容性の有無を論ずることは、いずれも、どうてい認することができない。けだし、いま、もし、国公法一一〇条一項一七号が、違法性の強い争議行為を違法性の強いまたは社会的許容性のない行為によりあおり等した場合に限つてこれに刑事制裁を科すべき趣旨であると解するときは、いうところの違法性の強弱の区別が元来はなほだ曖昧であるから刑事制裁を科しうる場合と科しえない場合との限界がすこぶる明確性を欠くこととなり、また同条項が争議行為に「通常随伴」し、これと同一視できる一体不可分のあおり等の行為を処罰の対象としていない趣旨と解することは、一般に争議行為が争議指導者の指令により開始され、打ち切られる現実を無視するばかりでなく、何ら労働基本権の保障を受けない第三者がした、このようなあおり等の行為までが処罰の対象から除外される結果となり、さらに、もしかかる第三者のしたあおり等の行為は、争議行為に「通常随伴」するものでないとしてその態様のいかに問わずこれを処罰の対象とするものと解するときは、同一形態のあおり等をしながら公務員のしたものと第三者のしたものの間に処罰上の差別を認めることとなつて、ただに法文の「何人たるを問わず」と規定するところに反するばかりでなく、衡平を失するものといわざるをえないからである。いずれにしても、このように不明確な限定解釈は、かえつて犯罪構成要件の保障的機能を失わせることとなり、その明確性を要請する憲法三一条に違反する疑いすら存するものといわなければならない。

なお、公務員の団体行動とされるもののなかでも、その態様からして、実質が単なる規律違反としての評価を受けるにすぎないものについては、その煽動等の行為が国公法一一〇条一項一七号所定の罰則の構成要件に該当しないことはもちろんであり、また、右罰則の構成要件に該当する行為であつても、具体的事情のいかんによつては法秩序全体の精神に照らし許容されるものと認められるときは、刑法上違法性が阻却されることもありうることはいうまでもない。もし公務員中職種と職務内容の公共性の程度が弱く、その争議行為が国民全体の共同利益にさほどの障害を与えないものについて、争議行為を禁止し、あるいはそのあおり等の行為を処罰することの当を得ないものがあるとすれば、それらの行為に対する措置は、公務員たる地位を保有させることの可否とともに立法機関において慎重に考慮すべき立法問題であると考えられるのである。

いわゆる全司法仙台事件についての当裁判所の判決（昭和四一年（あ）第一一二九号同四

四年四月二日大法院判決・別集二三卷五号六八五頁）は、本判決において判示したところに抵触する限度で、変更を免れないものである。

そうであるとすれば、原判決が被告人らの前示行為につき国公法九八条五項、一一〇条一項一七号を適用したことは結局正当であつて、これと異なる見解のもとに原判決に法令違反があるとする所論は採用することができず、また、この点に関する原審の判断と抵触する前記各高等裁判所の判例は、これを変更すべきものであつて、所論は、原判決破棄の理由とならない。

同第七点、第八点、第九点について。

所論は、いずれも事実誤認、単なる法令違反の主張であつて、適法な上告理由にあたらない。

同第一〇点について。

所論は、要するに、公務員の政治的目的に出た争議行為も憲法二八条によつて保障されることを前提とし、原判決が、いわゆる「政治スト」は、憲法二八条に保障された争議行為としての正当性の限界を逸脱するものとして刑事制裁を免れないと判断したのは、憲法二一条、二八条、三一条の解釈を誤つたものである旨主張する。

しかしながら、公務員については、経済目的に出たものであると、はたまた、政治目的に出たものであるとを問わず、国公法上許容された争議行為なるものが存在するとすることは、とうていこれを是認することができないのであつて、かく解釈しても憲法に違反するものではないから、所論違憲の主張は、その前提を欠き、適法な上告理由にあたらない（なお、私企業の労働者たると、公務員を含むその他の勤労者たるとを問わず、使用者に対する経済的地位の向上の要請とは直接関係があるとはいえない警職法の改正に対する反対のような政治的目的のために争議行為を行なうがごときは、もともと憲法二八条の保障とは無関係なものである。現に国際労働機構（ILO）の「結社の自由委員会」は、警職法に関する申立について、「委員会は、改正法案は、それが成立するときは、労働組合権を侵害することとなることを立証するに十分な証拠を申立人は提出していないと考えるので、日本政府の明確な説明を考慮して、これらの申立については、これ以上審議する必要がないと決定するよう理事会に勧告する。」としている（一七九事件第五四次報告一八七項）。国際労働機構の「日本における公共部門に雇用される者に関する結社の自由調査調停委員会報告」（いわゆるドライヤー報告）も、「労働組合権に関する申立の審査において国際労働機関によつてとられている一般原則によれば、政治的起源をもつ事態が適当な手続による国際労働機関の調査が要請される社会的側面（問題）を有している場合であつても、国際労働機関が国際的安全保障に直接関係ある政治問題を討議することは、その伝統に反し、かつ、国際労働機関自体の領域における有用性をもそこなうため不適當である。」（二一三〇項）という一般的見解を表明しているのである。）。

弁護人小林直人の上告趣意第一一点中、第一ないし第三について。

所論は、原判決が国公法一一〇条一項一七号について、何んら限定解釈をすることなく、社会的に相当行為たる被告人らの本件行為にこれを適用したのは、憲法三一条、二八条、一八条、二一条に違反するというのである。

しかし、国公法の右規定について、これを限定的に解釈しなくても、右憲法の各規定に違反するものでないことは、すでに弁護人佐藤義弥ほか三名の上告趣意第一点、第三点、第五点について説示したところおよび同第六点において説明した趣旨に照らし明らかであるから、所論は理由がない。

同第四について。

所論は、本件争議行為が、いわゆる政治的抗議ストであるから社会的相当性を有し、構成要件該当性を欠くとの単なる法令違反の主張であつて、適法な上告理由にあたらない。

同第五について。

所論は、本件抗議ストは、憲法二一条の保障する「表現の自由」権の行使として、社会的相当性を具有しているものであるから、国公法一一〇条一項一七号の罰則規定は、被告人らの本件行為に適用される限度において、憲法三一条、二一条に違反し、無効であるというのである。

しかしながら、国公法の右規定が憲法三一条、二一条に違反しないことは、所論の第一ないし第三について示したところにより明らかであるから、その趣旨に徴し、所論は理由がない。

被告人ら各本人の上告趣意について。

所論は、いずれも事案誤認、単なる法令違反の主張であつて、適法な上告理由にあたらない。

よつて、刑訴法四一四條、三九六條に則り、本件各上告を棄却することとし、主文のとおり判決する。

この判決は、裁判官石田和外、同村上朝一、同藤林益三、同岡原昌男、同下田武三、同岸盛一、同天野武一の各補足意見、裁判官岩田誠、同田中二郎、同大隅健一郎、同関根小郷、同小川信雄、同坂本吉勝の各意見、裁判官色川幸太郎の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見によるものである。

裁判官石田和外、同村上朝一、同藤林益三、同岡原昌男、同下田武三、同岸盛一、同天野武一の補足意見（裁判官岸盛一、同天野武一については、本補足意見のほか、後記のような追加補足意見がある。）は、次のとおりである。

われわれは、多数意見に同調するものであるが、裁判官田中二郎、同大隅健一郎、同関根小郷、同小川信雄、同坂本吉勝の意見（以下、五裁判官の意見という。）は、多数意見の真意を理解せず、いたずらに誇大な表現を用いて、これを論難するものであつて、読む者をしてわれわれの意見について甚だしい誤解を抱かせるものがあると思われるので、あえて若干の意見を補足したい。

一 五裁判官の意見は、多数意見が、公務員を国民全体の奉仕者であるとする憲法一五條二項をあたかも唯一の根拠として公務員（非現業の国家公務員をいう。以下同じ。）の争議行為禁止の合憲性を肯定するものであるかのごとく、また公務員の勤務条件の決定過程の特殊性だけを理由としてその争議行為の禁止を根拠づけようとするものであるかのごとく、さらには代償措置の制度さえ設けておけばその争議行為を禁止しても憲法に違反するものではないとの安易な見解に立っているものであるかのごとく誤解し、多数意見を論難している。しかし、多数意見は、公務員も原則として憲法二八條の労働基本権の保障を受ける勤労者に含まれるものであることを肯定しながらも、私企業の労働者とは異なる公務員の職務の公共性とその地位の特殊性を考慮にいれ、その労働基本権と公務員をも含めた国民全体の共同利益との均衡調和を図るべきであるという基本的観点に立ち、その説示するような諸般の理由を総合して国家公務員法（以下、国公法という。）の規定する公務員の労働関係についての規制をもつて、いまだ違憲と見ることはできないとしているものなのである。さらに、五裁判官の意見は、多数意見をもつて、憲法一五條二項を公務員の労働基本権に対する「否定原理」としているものであるとまで極論したうえ、「使用者である国民全体、ないしは国民全体を代表しまたはそのために行動する政府諸機関に対する絶対的服従義務を公務員に課したものである」とか、「このような解釈は、国民全体と公務員との関係をあたかも封建制のもとにおける君主と家臣とのそのような全人格的な服従と保護の関係と同視するに近い考え方である」とか、さらには憲法二八條の労働基本権を「一種の忠誠義務違反としてそれ自体を不当視する観念」であつて、「すべての国民に基本的人権を認めようとする憲法の基本原理と相容れない」ものであるとか、極端に激しい表現を用いて非難しているのであるが、多数意見のどこにそのような時代錯誤的な考えが潜んでいるというのであろうか。いうまでもなく、多数意見は、五裁判官の意見が指摘するような国家の事務が軍事、治安、

財政などにかぎられていた時代における前近代的観点から「抽象的、観念的基準によつて一律に割り切つて」いるものでもなく、また抽象的形式的な公共福祉論、公僕論を抛りどころとしているものでもないことは、多数意見を冷静かつ率直に読むならば容易に理解できることであろう。

二 五裁判官の意見は、公務員の職務内容の公共性がその争議行為制限の実質的理由とされていることはなにびとにも争いのないところであること、また公務員の勤務条件の決定過程において争議行為を無制限に許した場合に民主的政治過程をゆがめる面があることも否定できないことを承認しながら、そのいずれの理由からも一切の争議行為を禁止することの正当性を認めることはできないとして、公務員の「団体交渉以外の団体行動によつて、立法による勤労条件の基準決定などに対して影響力を行使すること」を是認すべきであるといい、また代償措置はあくまで代償措置にすぎないものであるから、「政府または国会に右（人事院の）勧告に応ずる措置をとらせるためには、法的強制以外の政治的また社会的活動を必要とし、このような活動は、究極的には世論の支持、協力を要するものであり、世論喚起のための唯一の効果的手段としての公務員による団体行動の必要を全く否定することはできず、」といつて、およそ争議行為を禁止されている公務員の利益を保障するために設けられた国家的制度としての代償措置の存在をことさらに軽視し、公務員による立法機関または世論に対する直接的な政治的效果を目的とする団体行動の必要性を強調しているのである。ところで、五裁判官の意見がここで指摘している「団体行動」とは、何を意味するかは必ずしも明らかではないが、その前後の論調からすると、単なる表現活動としての団体行動を指しているものとは認められず、明らかに憲法二八条にいわゆる団体行動を考えているものと思われぬ。しかもその団体行動は、「刑罰の対象から除外されてしかるべきものである」と断定していることからすると、罰則規定のある公務員の争議行為な念頭においているものと解さざるをえない。はたしてそうであるとすれば、五裁判官の意見は、立法府または社会一般に対する示威的行動としての公務員の争議行為の必要性を強調するものといわざるをえないのである。もとより、五裁判官の意見は、純然たる政治的目的の実現のための争議行為の必要性を説くものではない。しかしながら、およそ動労者の団体が行なう争議行為の目的が使用者において事実的にも法律的にも解決しえない事項に関するものであるときは、その争議行為は、憲法二八条による保障を受ける余地のないものであるから、五裁判官の意見がいうところの公務員の団体行動としての争議行為なるものは、その実質において、いわゆる「政治スト」と汎称されるものとなんら異なるところはないのである。ことに、五裁判官の意見が法的強制以外の「政治的活動」の必要性を説くことは、まさに団体行動としての表現活動のほかに、「政治スト」を憲法上正当な争議行為として公務員に認めよということにはほかならないのであつて、そのことは五裁判官の意見が本件について政治目的に出た争議行為であるとの理由から憲法二八条の保障の範囲に含まれないとしていることと明らかに矛盾するものであるといわねばならない。なお、付言するに、五裁判官の意見が右のように争議行為としての法的強制以外の「政治的活動」を強調していることについては、いわゆるドライヤー報告書が「日本の労働者の中央組織によつて行なわれてきた政治活動の性格は、真に労使関係を混乱させている一つの主要な要素である。」（二一二七項）と戒めていることをこの際指摘せざるをえないのである。

三 五裁判官の意見は、本件の処理にあたり、多数意見が何ゆえことさらいわゆる全司法仙台事件大法廷判決の多数意見（昭和四一年（あ）第一一二九号同四四年四月二日大法廷判決・刑集二三卷五号六八五頁、以下、単に全司法仙台事件判決という。）の解釈と異なる憲法判断を展開しなければならないのか、その必要性和納得のゆく理由を発見することができないと論難している。しかし弁護人らの上告趣意には、多岐にわたる違憲の主張が含まれており、また、まさに本判決の多数意見と五裁判官の意見との分岐点をなす中心問題について互に相反する高等裁判所の判決が指摘されて判例違反の主張がなされたのであるから、当裁

判所としては、これらに対し判断をするにあたり、当然右全司法仙台事件判決の当否について検討せざるをえないばかりでなく、五裁判官の意見も、本件上告を棄却するについては、結論的には同意見であるから、上告趣意の総てについて逐一判断を示すべきものである。五裁判官の意見のような、この際全司法仙台事件判決に触れるべきではないとする考えは、本件の処理上、基本的問題の判断を避けて一時を糊塗すべきであるというにひとしく、とうていわれわれの承服しがたいところである。いま、多数意見がこれに論及せざるをえなかつたその他の理由の二、三をもあわせて指摘し、さらに同判決の判例としての評価について言及することとする。

(一) まず、第一に、右全司法仙台事件判決は、憲法解釈にあたり看過できない誤りを犯したということである。すなわち、同判決とその基本的立場を共通にする、いわゆる都教組事件大法廷判決の多数意見（昭和四一年（あ）第四〇一号同四四年四月二日大法廷判決・刑集二三卷五号三〇五頁、以下、単に都教組事件判決という。）は、公務員の職務は一般的に公共性が強いものであることを認めながら、なお一部の職種や職務には私企業のそれに類似したものが存在するから公務員の争議行為を一律に禁止することは許されないと説くが、その論ずるところは、公務員の争議行為が行なわれる場合、一般に単なる機械的労務に従事する職務の者ばかりでなく、その職務内容が公共性の強い職員の大多数の者の参加によって行なわれる集団的組織的団体行動であるという現実を無視した議論であり、しかも、職種、職務内容の別なく公務員に対して一律に保障された、生存権擁護の趣旨をもつ代償措置の現存することについての考慮を払うことなく、また、その判断の結果がはたして实际的に妥当するものであるかについて洞察することもなく、ただただ抽象的に理論を推しすすめるものである。すなわち、同判決は、抽象的、観念的思惟に基づいて、公務員による争議行為を制限禁止した関係公務員法の当該規定は違憲の疑いがあると安易に断定しているのであつて、全司法仙台事件判決もその論法において軌を一にしているのである。そのような憲法判断の手法は、労働基本権に絶対的な優位を認めようとするに傾きやすく、現実の社会的、経済的基盤の上に立つて国家と国民および国民相互の相反する憲法上の諸利益を調整すべきものであるという憲法解釈の要諦を忘れたものといわなければならない。なお、五裁判官の意見は「一律全面的」な争議行為の禁止は不当であるとして多数意見を論難するのであるが、職種と職務内容の公共性の程度が弱く、その争議行為が国民全体の共同利益にさほどの障害を与えないものについては、労働政策の問題として立法上慎重に考慮されるべきものであることについては、多数意見が指摘しているところである。ちなみに、西ドイツにおいては、公勤務従事者のうち、官吏についてはストライキを禁止されているが、その代り終身任用制度および一種の昇進制度が勤務条件法定主義のもとに行なわれているのに対し、雇員、単純労務職員については、特定の職務内容を限定してストライキを認めており、また、カナダ連邦、アメリカのペンシルバニア州やハワイ州では重要でない職務に従事する公務員についてストライキを認めているが、職務の重要性の判定は第三者機関が行なうたてまえとなつていたのであつて、全司法仙台事件判決が示す「国民生活に重大な支障」を及ぼすことの有無というような漠然とした基準によって公務員の争議行為の正当性を画する立法例は他国には見あたらないのである。なお、カナダ連邦の場合は、仲裁手続とストライキとの選択のもとに、かりにストライキを選択したときでも厳格な調停手続を経ることが条件となつており、この手続を経ないストライキは禁止されているのである。そして、アメリカでストライキの認められている前示二州でも、ほぼこれに似た制度をとっているのであるが、その国情による相違があるとはいえ、重要でない職務の公務員のストライキを認めるについて、無制限にこれを認めることなく、厳格な制約のもとに置かれていることに特に留意すべきである。

第二に、全司法仙台事件判決の示した限定解釈には重大な疑義があるということである。すなわち、同判決と基本的に共通の見解に立つている前記都教組事件判決がいうところは、

公務員の職務の公共性には強弱があるから、その労働基本権についても、その職務の公共性に対応する制約を当然内包しているという理論的立場を強調しながら、限定解釈をするにあたっては、一転して職務の公共性をなんら問題とすることなく、「ひとしく争議行為といつても、種々の態様のものがある」として、争議行為の態様の問題へと転移し、争議行為における違法性の強弱という曖昧な基準を設定したのである（五裁判官の意見は、多数意見が公務員の争議行為につきその「主体」のいかんを問わず全面的禁止を是認することを非難しているのであるから、当然「主体」による区別をいかに考えるべきかについての明確な基準を示して然るべきものである。しかるに、その明示がなされていないことは、現在の公務員制度のもとにおける職員組合の組織と争議行為の現況にかんがみ、そのような区別をたてることは抽象論としてはともかく、実際上はほとんど不可能であることを物語るものであろうか。）。ことに、同判決は、争議行為に関する罰則については、争議行為そのものの違法性が強いことと、あおり等の行為の違法性が強いことを要するばかりでなく、争議行為に「通常随伴して行なわれる行為「は処罰の対象とはならないと解すべきものであるとしている。ところで、いわゆる全通中郵事件判決の多数意見（昭和三九年（あ）第二九六号同四一年一〇月二六日大法廷判決・刑集二〇巻八号九〇一頁、以下、単に全通中郵事件判決という。）では、争議行為の正当性を画する基準として、「政治的目的のために行なわれたような場合」、「暴力を伴う場合」、「社会の通念に照らして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」をあげ、これらの場合でなければ、その争議行為は、憲法上保障された正当な争議行為にあたると説示されているが、全司法仙台事件判決では、争議行為の違法性が強い場合の基準として、そのまま右と同様のものが転用されているのである。すなわち、あおり行為等を処罰するための要件として、「争議行為そのものが、職員団体の本来の目的を逸脱してなされるとか、暴力その他これに類する不当な圧力を伴うとか、社会通念に反して不当に長期に及ぶなど国民生活に重大な支障を及ぼすとか」ということをあげている。争議行為が正当であるか否かは、違法性の有無に関する問題であり、違法性が強いかわ弱いかは違法性のあること、すなわち正当性のないことを前提としたものである。そして、ここにいう正当性の有無は、単に「刑法の次元」における判断ではなく、まさに憲法二八条の保障を受けるかどうかの憲法の次元における問題なのであるから、その保障を受けうるものであるかぎり、民事上、刑事上一切の制裁の対象となることはないのである。しかるに、全司法仙台事件判決は、全通中郵事件判決が憲法上の保障を受けるかどうかの観点から違憲判断を回避するために示した正当性を画する基準と同一のものを、違法性の強弱判定の基準としているのであつて、そこに法的思惟の混迷があると思われるのであるが、それはともかくとして、このような基準の設定は、刑罰法規の構成要件としてもすこぶる不明確であり、そのゆえに、むしろ違憲の疑いを生むのであり、さらに右のような基準の確立が判例の集積になじまないものであることについては、岸裁判官、天野裁判官の追加補足意見の指摘するところである。この点について、五裁判官の意見は、公務員の争議行為をあおり等の行為が全司法仙台事件判決の判示する基準に照らして処罰の対象となるかどうかは事案ごとに具体的事実関係により判断されなければならないとして、これらの行為が国公法上罰則の対象となりうることを肯定しながら、公務員法違反の場合と公共企業体職員または私企業労働者の争議行為の場合とを対比し、一つは構成要件充足の問題であり、他は違法性阻却の問題であるといい、さらに転じて「刑法の次元における違法性阻却の理論によつて処理することは相当でなく、」と至極当然のことにわざわざ言及し、あたかも多数意見がその誤りを犯しているかのごとき論難を加えているが、そのいわんとする真意が那邊にあるか理解に苦しむところである。

第三に、全司法仙台事件判決に見られる憲法解釈の疑点もさることながら、それが惹起している労働・行政または裁判実務上の混乱も、また無視できないということである。すなわち、例えば、都教組事件判決は、「違法な争議行為を想定して、あおり行為等をした場合に

は、かりに予定の違法な争議行為が実行されなかつたからといつて、あおり行為等の刑責は免れない。」旨判示する。しかし国公法一一〇条一項一七号の罰則は、あおり行為等に対して結果責任を問うものではないのであるから、行為者が、かりに違法性の弱い争議行為を想定して、あおり行為等をしたが、予期に反し、争議行為が「社会通念に反して不当に長期に及び国民生活に重大な支障」を与えた場合には、全司法仙台事件判決の見解に従うかぎり、なんらこれに対し刑事責任を問うことができないこととなるであろう。また、争議行為の実態に即して考えて見ても、争議行為は、通常、争議指導者の指令のままに動くものであるから、あおり等の行為自体の違法性が強い場合などはおよそありえないであろう。このことは、同判決の右のような解釈のもとでは、国公法の右規定が現実的には、ほとんど有効に機能しないことを示すものであつて、結局公務員の争議行為が野放しのままに放置される結果ともなりかねないのである。さらにまた、同判決が判示する前記の基準も、それ自体が客観性を欠き、これを捕捉するに極めて困難であり、五裁判官の意見のいうように、右の判決が一般国民の間に定着しているものとはとうてい考えられない。右の基準が曖昧で判断者の主観による恣意がはいるこむ虞れがあるという批判は、本件の弁論において弁護人からも強く指摘されたばかりでなく、すでに、いわゆる全通中郵事件判決を支持する論者、これに反対の立場にある論者の双方から強い批判を受けているところである。全司法仙台事件判決も公務員の争議行為に対するあおり等の行為が罰則の適用を受ける場合のあることを肯定する以上は、その明確な基準を示すべきであつたのである。

さらに第四に、全司法仙台事件判決ならびにこれと同一の基盤をもつ都教組事件判決が全通中郵事件判決と相まって公務員の争議行為に関する罰則の適用について一般に誤つた評価を植えつけるにいたつたということである。すなわち、都教組事件判決は、全通中郵事件判決が勤労者の労働基本権に対する、いわゆる内在的制約を考慮する際「一般的にいつて、刑事制裁をもつてこれに臨むべき筋合ではない。」（同判決の、いわゆる四条件中、（３）最高裁判集二〇巻八号九〇七頁参照。）と判示したことをそのまま踏襲しているのであるが、さらに都教組事件判決の趣旨を受けついだ全司法仙台事件判決は、国公法一一〇条一項一七号についてこれを限定的に解釈しないかぎり憲法一八条、二八条に違反する疑いがあるといつて、一般に対し「公務員労働者の」「争議行為を刑事罰から解放」したものであるかのごとき誤つた理解を植えつけることとなつたのである。これは、ひつきよう、同判決の不明確な限定解釈と誤つた法解釈の態度とにその原因をもつものといわねばならないのである。

（現に五裁判官の意見も公務員の争議行為に対するあおり等の行為が罰則の適用を受ける場合のあることを肯定していながら、しかも、なおかつ、あたかも多数意見のみが、公務員の争議行為に関し仮借のない刑事制裁を是認しているもののような論難をしているのである。）なお、付言するに、ILO第一〇五号条約（わが国は批准していない。）に関する第五二回ILO総会に提出された条約勧告適用専門家委員会の報告書は、「一定の事情の下においては違法な同盟罷業に参加したことに対して刑罰を科することができるということ、」「この刑罰には通常の刑務労働が含まれることがあるということ」その他について合意が成立した旨の、同条約を審議した総会委員会の報告書を引用して「同盟罷業に関する各種の国内立法を評価するに当たり、本委員会は、総会の意図に関する前述したところを十分に考慮することが適当である」と述べているのである（九四項。なお九五項参照。）。

（二） つぎに、全司法仙台事件判決には、真の意味の多数意見なるものがはたして存在するといえるであろうか。同判決において多数と見られる八名の裁判官の意見が一致しているのは、ただ国公法の規定を「限定的に解釈するかぎり」違憲でないといふ点にかざられているのである。そして、そのいわゆる限定解釈の内容について見るに、右八名の裁判官のうち、六名の裁判官は、違法性強弱論およびあおり行為等の通常随伴性論の立場をとっているが、他の二名の裁判官は、違法性強弱論には否定的な意見を示しており、しかも、その

二名の裁判官の間でも、「通常随伴性」についての考え方が一致していないのである。このように、限定解釈をすべきであるという点では同意見であつても、それだけでは全く内容のないものであり、そのいうところの限定解釈についての内容が区々にわかれていて、過半数の意見の裁判官による一致した意見は存在しないのである。前記のように、行政上および裁判上の混乱を招いたのも、ひつきょう、同判決ならびにその基盤を共通にする全通中郵事件判決および都教組事件判決のもつ内容の流動性、曖昧性に基因するところが大きく、判例としての指導性にも欠けるところがあつたといわねばならないのである。そして、現在においては、本判決の多数意見は、前記判示のとおり、憲法および国公法の解釈につき一致した見解を示しているものであるのに対し、多数意見に同調する裁判官以外の裁判官の意見は、単に形式上少数であるばかりでなく、内容的にも国公法の解釈について意見が分立しており、ことに五裁判官の意見が本件につき上告棄却の意見であるならば、全司法仙台事件判決にいう、いわゆる通常随伴性論を今日維持することは背理というほかなく、また通常随伴性論をとるとすれば、結論は、むしろ反対となるべき筋合いであろう。この一点をみても、右五裁判官ら自身、意識すると、しないとにかかわらず、前記の判例の見解を変更しているものにほかならない。したがつて、全司法仙台事件判決は、今日、もはやいかなる意味においても「判例」として機能しえないものであり、これが変更されるべきことは、自然の成行きといわなければならないのである。五裁判官の意見は、「僅少差の多数によつてさきの憲法解釈を変更することは、最高裁判所の憲法判断の安定に疑念を抱かせ、ひいてはその権威と指導性を低からしめる虞れがある云々」と述べているが、多数意見に対するいわれのない批判にすぎず、強く反論せざるをえない次第である。裁判官岸盛一、同天野武一の追加補足意見は、つぎのとおりである。

(一) まず、多数意見は、憲法二八条の勤労者のうちには、公務員（非現業の国家公務員をいう。以下同じ。）も含まれるとの見解にたちながらも、公務員の地位の特殊性とその職務の公共性とを考慮にいれるとき、公務員の勤労関係を規律する現行法制のもこでは、公務員の勤務条件が法定されており、その身分が保障されているほか、適切な代償措置が講じられている以上は、国家公務員法（昭和四〇年法律第六九号による改正前のもの。以下国公法という。）九八条五項の規定は、いまだ、憲法二八条に違反するものと断ずることはできないとするものである。

ところで、一般的に勤労者の争議行為を禁止するについて、その代償措置が設けられることが極めて重要な意義をもつものであることは、いわゆるドライヤー報告やI・L・O結社の自由委員会でもたびたび強調されているところであり、その事例を枚挙するにいとまなしといつても過言ではないのであるが、公務員に関してもその争議行為を禁止するについては、適切な代償措置が必要であることが指摘されているのである（結社の自由委員会第七六次報告第二九四号事件二八四項、第七八次報告第三六四号事件七九項等）。ところが、わが国で、公務員の争議行為の禁止について論議されるとき、代償措置の存在がとかく軽視されがちであると思われるのであるが、この代償措置こそは、争議行為を禁止されている公務員の利益を国家的に保障しようとする現実的な制度であり、公務員の争議行為の禁止が違憲とされないための強力な支柱なのであるから、それが十分にその保障機能を発揮しうるものでなければならず、また、そのような運用がはからなければならないのである。したがつて、当局側においては、この制度が存在するからといつて、安易に公務員の争議行為の禁止という制約に安住すべきでないことは、いうまでもなく、もし仮りにその代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず實際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段態様で争議行為にでたとしても、それは、憲法上保障された争議行為であるというべきであるから、そのような争議行為をしたことだけの理由からは、いかなる制裁、不利益をうける筋合いのものではなく、また、そのような争議行為をあおる等の行為をしたからといつて、その行為者

に国公法一一〇条一項一七号を適用してこれを処罰することは、憲法二八条に違反するものといわなければならない。

もつとも、この代償措置についても、すべての国家的制度と同様、その機能が十分に発揮されるか否かは、その運用に関与するすべての当事者の真摯な努力にかかっているのであるから、当局側が誠実に法律上および事実上可能なかぎりのことをつくしたと認められるときは、要求されたところのものをそのまま受け容れなかつたとしても、この制度が本来の機能をはたしていないと速断すべきでないことはいうまでもない。

以上のことは、多数意見においてとくに言及されていないが、その立場からは当然の理論的帰結であると考ええる。

(二) つぎに、多数意見は、国公法一一〇条一項一七号について、福岡高等裁判所判決（昭和四一年（う）第七二八号同四三年四月一八日判決）が示した限定解釈は犯罪構成要件の明確性を害するもので憲法三一条違反の疑いがあるというが、われわれは、右の限定解釈は明らかに憲法三一条に違反するばかりでなく、本来許さるべき限定解釈の限度を超えるものであるとすら考えるものである。すなわち、同判決は、国公法の右規定を限定的に解釈して、争議行為が政治目的のために行なわれるとか、暴力を伴うとか、または、国民生活に重大な障害をもたらす具体的危険が明白であるなど違法性の強い争議行為を違法性の強い行為によつてあおるなどした場合に限り刑罰の対象となるというのであつて、いわゆる全司法仙台事件についての当裁判所大法廷判決の多数意見がさきに示した見解とほぼ同趣旨の見解を示しているのである。

ところで、憲法判断にさいして用いられる、いわゆる限定解釈は、憲法上の権利に対する法の規制が広汎にすぎて違憲の疑いがある場合に、もし、それが立法目的に反することなくして可能ならば、法の規定に限定を加えて解釈することによつて、当該法規の合憲性を認めるための手法として用いられるものである。そして、その解釈により法文の一部に変更が加えられることとなつても、法の合理的解釈の範囲にとどまる限りは許されるのであるが、法文をすっかり書き改めてしまうような結果となることは、立法権を侵害するものであつて許さるべきではないのである。さらにまた、その解釈の結果、犯罪構成要件が曖昧なものとなるときは、いかなる行為が犯罪とされ、それにいかなる刑罰が科せられるものであるかを予め国民に告知することによつて、国民の行為の準則を明らかにするとともに、国家権力の専断的な刑罰権の行使から国民の人権を擁護することを趣意とする、かのマグナカルタに由来する罪刑法定主義にもとるものであり、ただに憲法三一条に違反するばかりでなく、国家権力を法の支配下におくとともに国民の遵法心に期待して法の支配する社会を実現しようとする民主国家の理念にも反することとなるのである。このことは、大陸法的な犯罪構成要件の理論をもたない英米においても、つとに普通法上の厳格解釈の原理によつて、裁判所は、個々の事件について、法文の不明確を理由に法令の適用を拒否する手段を用いて、実質上法令の無効を宣言するのとひとしい実をあげてきたといわれているのであるが、とくに米国では、一世紀も前から法文の不明確を理由としてこれを無効とする理論が芽ばえ、一九〇〇年代にはいつてからは、国民の行為の準則に関する法令は、予め国民に公正に告知されることが必要で、そのためには法文は明確に規定されなければならないとして、憲法修正五条、六条、一四条等の適正条項違反を理由に不明確な法文の無効を宣言する、いわゆる明確性の理論が判例法として確立され今日に及んでいるのである。

この法文の明確性は、憲法上の権利の行使に対する規制や刑罰法規のような国民の基本的権利・自由に関する法規については、とくに強く要請されなければならないことは当然である。

ところで、前記福岡高等裁判所判決は、あおり行為の対象となる争議行為の違法性の強弱を判定する基準の一つとして、「国民生活に対する重大障害」ということをあげている。同様に全司法仙台事件判決の多数意見は、「社会の通念に反して不当に長期に及ぶなど国民生

活に重大な支障」といつている。しかし、国民生活に重大な障害とか支障とかいう基準はすこぶる漠然とした抽象的なものであつて、はたしてどの程度の障害、支障が重大とされるのか、これを判定する者の主観的な、時としては恣意的な判断に委ねられるものであつて、そのような弾力性に富む伸縮自在な基準は、刑罰法規の構成要件の輪郭内容を極めて曖昧ならしめるものといわざるをえない。また、全司法仙台事件判決の多数意見のように「社会の通念に反し不当に長期に及ぶなど」という例示が示されているとしても、どの程度の時間的継続が不当とされるのか、これまた甚だ不明確な要件といわざるをえないばかりでなく、そのうえ「社会の通念に照らし」という一般条項を構成要件のなかにとりこんでいることは、却てその不明確性を増すばかりである。したがつて、かような基準を示された国民は、自己の行為が限界線を越えるものでないとして許されるかどうかを予測することができず、法律専門家である弁護士、検察官、裁判官ですら客観的な判定基準を発見することに当惑し（いわゆる中郵事件の差戻し後の東京高裁昭和四一年（う）第二六〇五号同四二年九月六日判決・刑集二〇巻五二六頁参照）、罰則適用の限界を画することができないばかりでなく、民事上、行政上の制裁との限界もまた不明確であつて、法の安定性・確実性が著しくそこなわれることとなる。現に全国の実事審裁判所の判決においても、「国民生活に重大な障害」に関する判断が区々にわかれて統一性を欠いているのが今日の実情なのである。さらにまた、右のような限定解釈は、罰則の適用される場合を制限したかのようにみえるのであるが、それに示されているような抽象的基準では、前記判決が志向したところとはおよそ逆の方向にも作用することがないとも限らない。けだし、法文の不明確は法の恣意的解釈への道をひらく危険があるからである。

もつとも、右の基準の明確な確立は、今後の判例の集積にまてばよいとの反論もあろう。最近の、カナダの連邦公務員関係法、アメリカのペンシルバニア州の公務員労使関係法およびハワイ州公法は、重要職務に従事する公務員についてのみ争議行為を禁止しているのであるが、それらの立法に対する、職務の重要性・非重要性を区別することは困難であるとの批判に対して、裁判所の判例の集積による解決が最も妥当であるとの反論もみられる。しかし、右の諸立法においては、別に第三者機関による重要職務の指定判定の制度があつて、それによつて重要公務の範囲が一応は形式的に明確にされる建前なのであるから、その指定判定に争いがあるとき裁判所の判断をまつということのようである。すなわち、それは、重要職務に従事する公務員の範囲を主体の面から限定するものであつて、行為の態様による限定ではないのである。「国民生活に重大な障害」の有無というような行為の態様の基準の明確な確立は、むしろ、判例の集積による方法にはなじまないというべきであろう。

およそ国民の行為の準則は、裁判時においてではなく、行為の時点においてすでに明確にされていなければならない。また、終局判決をまたなければ明確にならないような基準は、基準なきにひとしく、国民を長く不安定な状態におくこととなる。国民は各自それぞれの判断にしたがつて行動するほかなく、かくては法秩序の混乱はとうてい免れないであろう。

憲法問題を含む法令の解釈にさいしては、いたずらに既成の法概念・法技術にとらわれて、とざされた視野のなかでの形式的な憲法理解におちいつてはならないことはいうまでもないことであり、また、絶えず進展する社会の流動性と複雑化とに対処しうするためには、犯罪構成要件がつねに客観的・記述的な概念にとどまることはできず、価値的要素を含んだ規範的なものへと深化されることも必要である。さらに、正義衡平、信義誠実、公序良俗、社会通念等々の、もともとは私法の領域で発達した一般条項の概念が、法解釈の補充的原理として具体的事件に妥当する法の発見に寄与するところがあることも否定できない。しかしながら、あまりにも抽象的・概括的な構成要件の設定は、法の行為規範、裁判規範としての機能を失なわしめるものであり、いわんや、安易簡便な一般条項を犯罪構成要件のなかにとりこむことは極力これを避けなければならない。第二次大戦前のドイツ法学界において、一般条項がいたもたやすく遊戯のように労働法を征服したとか、一般条項は個々の犯罪構成要件

をのりこえてしまう傾向をもつとかと、強く指摘した警告的な主張がなされたことが思いあわされるのである。

法の規定が、その文面からは一義的にしか解釈することができず、しかも憲法上許される必要最小限度を超えた規制がなされていると判断せざるをえないならば、たとえ立法目的が合憲であるとしても、その法は違憲とされなければならない。しかるに、国公法一一〇条一項一七号についての前記のような限定解釈は、それを避けようとして詳密な理論を展開したのであるが、惜しむらくは、その理論の実際的適用について前述のような重大な疑義を包蔵するうえに、その限定解釈の結果もたらされた同条の構成要件の不明確性は、憲法三一条に違反するものであり、また、立法目的に反して法の規定をほとんど空洞化するにいたらしめたことは、法文をすっかり書き改めたも同然で、限定解釈の限度を逸脱するものといわざるをえないのである。

裁判官岩田誠の意見は、次のとおりである。

国家公務員法（昭和四〇年法律第六九号による改正前のもの。以下、国公法という。）一一〇条一項一七号の規定の合憲性に関する私の意見は、当裁判所昭和四一年（あ）第一二九号同四四年四月二日大法廷判決（刑集二三巻五号六八五頁）における私の意見のとおりである。

したがって、公務員の行なう争議行為の違法性の強弱、あおり行為等の違法性の強弱により国公法一一〇条一項一七号の適用の有無を決すべきでないことは、前記大法廷判決における私の意見のとおりであるけれども、同法条の規定は、これになんら限定解釈を加えなくても、憲法二八条に違反しないとする意見には賛同することができない。

これを本件について見るに、原判決が罪となるべき事実として確定したところによれば、被告人らは、それぞれ原判決のような農林省の職員をもつて組織する a 労働組合（以下、a 労組という。）の役員であるところ、昭和三三年一〇月八日内閣が警察官職務執行法の一部を改正する法律案（以下、警職法改正案という。）を衆議院に提出するやこれに反対する第四次統一行動の一環として、原判決第一、第二の所為に及んだというのであつて、被告人らの右所為は、a 労組の団体行動としてなされたものとしても、右は警職法改正に対する反対闘争という政治目的に出たものであつて、a 労組組合員の給与その他の勤務条件の改善、向上を図るためのものではないから、憲法二八条の保障する労働基本権の行使ということではできないものである。したがって、被告人らの所為は、争議行為にいわゆる通常随伴するものであるか否かにかかわらず、それぞれ国公法一一〇条一項一七号にいう争議行為をあおることを企て、または、争議行為をあおつたものとして同条項違反の罪責を免れないものといわなければならない。

所論は、また、被告人らの所為を国公法一一〇条一項一七号により処罰した原判決および国公法の右規定は、憲法二一条に違反すると主張する。しかし、警職法改正法案に反対する意見を表明すること自体は、何人にも許され憲法二一条の保障するところであるが、その意見を表明するには、争議行為に訴えなくても、他にいくらかでも適法な表明手段が存するのであつて、憲法二八条の保障の範囲を逸脱した本件のような争議行為によることを要するものではない。したがって、前示のように憲法二八条の保障の範囲を逸脱した争議行為のあおり行為等を処罰する旨を定めた国公法一一〇条一項一七号の規定は、憲法二一条に違反するものではなく、被告人らの前記所為を処罰した原判決もまた憲法二一条に違反するものではない。

そうすると、被告人らの前示所為は国公法一一〇条一項一七号にあたるとして有罪の言渡をした原判決は結局正当であつて、被告人らの本件上告はいずれもこれを棄却すべきものである。

裁判官田中二郎 同大隅健一郎、同関根小郷、同小川信雄、同坂本吉勝の意見は、次のとおりである。本件上告を棄却すべきものとする点においては多数意見と同じであるが、その

理由は次のとおりであるほか、岩田裁判官の意見と同じであり、多数意見の説く理由には賛成することができない。

第一 多数意見は、国家公務員法（昭和四〇年法律第六九号による改正前のもの。以下、国公法という。）九八条五項および一一〇条一項一七号の各規定が憲法二八条に違反する旨の上告論旨を排斥するにあたり、右国公法の規定は、解釈上これに特別の限定を加えなくても憲法の右規定に反するものではないとし、この点につきさきに憲法違反の疑いを避けるために限定解釈を施すべきものとしたいわゆる全司法仙台事件の当裁判所判決（昭和四一年

（あ）第一一二九号同四四年四月二日大法廷判決 刑集二三卷五号六八五頁）と相反する見解を示している。この多数意見の説くところは、基本的には右判決における少数意見を若干ふえんし、かつ、詳述したにとどまるものと考えられるが、これを要約すると、

（１） 公務員は全体の奉仕者であり、その職務内容は公共性をもっているから、公務員の争議行為は、その地位の特殊性と職務の公共性に反し、かつ、その結果多かれ少なかれ公務の停廃をもたらす、国民全体の利益に重大な影響を及ぼすか、またはその虞れがある。

（２） 公務員の勤労条件の決定は、私企業の場合と異なり、労使間の自由な取引に基づく合意によつてではなく、国会の制定する法律と予算によつて定められるという特殊性をもっているが、公務員が争議行為の圧力によつてこれに影響を及ぼすことは、右の決定についての正常かつ民主的な過程をゆがめる虞れがある。

（３） 公務員の争議行為の禁止については、これに対応する有効な代償措置制度が設けられている。というに尽きる。しかし、右の理由は、いずれも公務員の争議行為を一律全面的に禁止し、これをあおる等のすべての行為に対して刑事制裁と科することの合憲性を肯定するに十分な理由とすることはできない。すなわち、

一、憲法一五条二項の、公務員が国民全体の奉仕者である旨の規定は、主として、公務員が特定の政党、階級など国民の一部の利益に奉仕すべきものではないとする点に意義を有するものであつて、使用者である国民全体、ないしは国民全体を代表しまたはそのために行動する政府諸機関に対する絶対的服従義務を公務員に課したものであるという解釈をすることはできない。このような解釈は、国民全体と公務員との関係をあたかも封建制のもとにおける君主と家臣とのそのような全人格的な服従と保護関係と同視するに近い考え方であつて、公務員と国との関係を対等な権利主体間の法的関係として把握しようという憲法の基本原理と相容れないものである。のみならず、公務員の地位の特殊性を強調する右の考え方は、勤労条件の決定に関する公務員の労働基本権、とくにその争議権に対する制約原理としてよりも、むしろ、その否定原理としてばかり性質のものであつて、公務員についても基本的には憲法二八条の労働基本権が認められるとする多数意見自体の説ぐところと矛盾する契機をすらもつものである。すなわち、このような考え方のもとでは、たとえば、公務員の争議行為のごときは、一種の忠誠義務違反として、それ自体を不当視する観念を生じがちであり、この観念を公務員一般におし及ぼすことは、原則として、すべての国民に基本的人権を認めようとする憲法の基本原理と相容れず、とくに憲法二八条の趣旨とは正面から衝突する可能性を有するものである。それゆえ、公務員の争議権を制限する根拠を国民全体の奉仕者たる地位の特殊性に求めるべきではないというべきである。

次に、公務員の職務内容が原則として公共の利益に奉仕するものであり、公務員の職務懈怠が公務の円滑な運営に支障をもたらす公共の利益を害する可能性を有することは、多数意見のいうとおりであり、これが公務員の争議行為を制限する実質的理由とされていることは、なにびとも争わないところである。しかし、このことから直ちに、およそ公務員の争議行為一切を一律に禁止し、これをあおる等のすべての行為に刑事制裁を科することが正当化されるとの結論を導くことには、明らかに論理の飛躍がある。すなわち、公務の円滑な運営の阻害による公益侵害をもつて争議権制限の実質的理由とするかぎり、このような侵害の内容と程度は争議行為制限の態様、程度と相関関係にたつべきものであつて、たとえば、形式

的には一時的な公務の停廃はあつても、実質的には公務の運営を阻害する虞れがあるといえない争議行為までも一律に禁止し、これをあおる等の行為に対して刑事制裁を科することが正当とされるいわれはないといわなければならない。国の事務が国の存続自体を支える固有の統治活動、すなわち、軍事、治安、財政などにかぎられていた時代においては、これに従事する者も限定されていた反面、それらの者による公務の懈怠が直ちに国家社会の安全に響く虞れがあり、したがって、そのような理由からこれらの者の争議行為を全面的に禁止することにも合理性があることを否定できなかつたとしても、近代における福祉国家の発展に伴い、国や地方公共団体の行なう事務が著しく拡大し、その大部分が一般福祉行政や公共的性質を有する経済活動となり、これに従事する者も飛躍的に増加して、全公務員の相当部分を占め、しかも、これらの公務員が全勤労者の中でも相当大きな割合を形成するに至つた今日においては、公務の内容、性質もきわめて多岐多様であるとともに、その運営の阻害が公共の利益に及ぼす影響もまた千差万別であつて、そのうちには、公益的性質を有する私企業の業務の停廃による影響とその内容、性質においてほとんど区別がなく、むしろ、後者の方がその程度いかによつては、国民生活に対してより重大な支障をもたらす虞れのある場合すら存するのである。したがって、これらをすべて公益侵害なる抽象的、観念的基準によつて一律に割り切り、公務員の争議行為を、その主体、内容、態様または程度などのいかにかわらず全面的に禁止し、これをあおる等のすべての行為に刑事制裁を科するようなことは、とうてい、合理性をもつ立法として憲法上これを正当化することはできないといわなければならない。

二、公務員に対する給与は、国または地方公共団体の財源使用の一内容であるから、公務員の勤労条件のいかなは、国などの財政、ことに予算の編成と密接な関連を有し、したがつて、その決定につき、国会または地方公共団体の議会の監視または承認を経由する必要があることは、多数意見の説くとおりである。しかし、このことから、右の勤労条件の基準がすべて立法によつて決定されることを要し、その間に労使間の団体交渉に基づく協定による決定なるものをいれる余地がないとする結論は、当然には導かれないし、憲法上それが予定されていると解すべき根拠もない。憲法七三条四号は、内閣が法律の定める基準に従い官吏に関する事務を掌理すべき旨を規定しているが、それは、国家公務員に関する事務が内閣の所管に属することと、内閣がこの事務を処理する場合の基準の設定が立法事項であつて政令事項ではないことを明らかにしたにとどまり、公務員の給与など勤労条件に関する基準が逐一法律によつて決定されるべきことを憲法上の要件として定めたものではなく、法律で大綱的基準を定め、その実施面における具体化につき一定の制限のもとに内閣に広い裁量権を与え、かつ、公務員の代表者との団体交渉によつてこれを決定する制度を設けることも憲法上は不可能ではない。したがつて、公務員の勤労条件が、その性質上団体交渉による決定になじまず、団体交渉の裏づけとしての団体行動を正当とする余地がないとすることはできないのである。もつとも、公務員の勤労条件の抽象的基準をすべて法律によつて定めることは、憲法上可能であり、わが国においては現にこのような立法政策がとられ、国家公務員法や公務員給与関係諸法律などによつて、公務員の勤労条件の基準に関し詳細な規定が設けられ、しかも、公務員団体に対し団体交渉権が認められているとはいえ、団体協約締結権は否定され、団体交渉により勤労条件が決定される余地や範囲はきわめて狭く、したがつて、公務員の争議権は、団体交渉権の裏づけとしての意味に乏しく、この点において私企業労働者の場合に比し大きな相違が存することは、これを認めなければならない。しかしながら、公務員の争議権が、その実質的效果の点において大きな制約を受けざるをえないからといつて、団体行動による影響力の行使を全く認める余地がないとか、これを全面的に禁止し、これをあおる等のすべての行為に対して刑罰を科しても差しつかえないとの結論が当然に導かれるわけではない。公務員がその勤労条件に関する正当な利益を主張し、かつ、これを守るために団結して意思表示をし、団体交渉以外の団体行動によつて、立法による勤労条件の基準決定

などに対して影響力を行使することは、その方法が相当であり、かつ、一定の限界内にとどまるかぎり、刑罰の対象から除外されてしかるべきものである。勤労者にとって団体行動は、このような影響力行使の唯一ともいえるべき手段であり、公務員の場合といえどもことは同様である。多数意見は、このような目的のもとにされる公務員の争議行為が、立法や予算の決定などについての民主的政治過程を不当にゆがめる危険があることを指摘するが、この議論は、公務員の争議行為を無制限に許した場合の弊害については妥当とするとしても、およそ一切の争議行為を禁止し、これをあおる等の行為に対して刑罰を科することを正当とする理由となるものではない。換言すれば、公務員が自己の要求を貫徹するために、国民生活に重大な影響を及ぼす虞れのあるような争議行為を遂行し、かつ、これを継続するような場合には、多数意見の危惧する弊害が生ずるかも知れないが、その程度に至らないものについては、そのような弊害が生ずる虞れはなく、要は、その方法および程度の問題にすぎないのである。更に、多数意見は、政府にいわゆる作業所閉鎖（ロックアウト）による対抗手段がないことを挙げるが、このような対抗手段は、特殊の強力な争議行為に対するそれとしてのみ意味を有するにすぎず、ロックアウトが利用できないことは、勤労者側におけるすべての争議行為を不当とする理由となるものではない。そればかりでなく、立法や予算とは直接関係のない問題、とくに団体交渉の認められる事柄について団体行動による影響力を行使する必要がある場合も想定されないわけではないのである。このようにみてくると、多数意見の前記（２）の理由も、公務員の争議行為を全面的に禁止し、これをあおる等のすべての行為に対して刑罰を科することを正当づける理由となるものではないというほかはない。

三、現行法上、公務員の勤労条件については、人事院が内閣から独立した機関として設けられ、勧告その他の活動により比較的公正な立場から公務員の正当な利益を守る、いわゆる代償措置に関する制度が設けられていることは、多数意見の指摘するとおりである。しかし、このような代償措置制度の存在は、国民生活全体の利益の保障という見地から、最少限度公務員の労働基本権を制限する場合において、文字どおりその代償として必要とされるものにすぎず、代償措置制度を設けさえすれば労働基本権を制限することができるというわけのものではない。しかも、實際上、人事院の存在およびその活動が、労働基本権の行使と同じ程度に、公務員の勤労条件に関する正当な利益を保護する機能を常に果すものとはいいがたく、とくに、人事院勧告は、政府または国会に対してなんら応諾義務を課するものではないから、政府または国会に右勧告に応ずる措置をとらせるためには、法的強制以外の政治的または社会的活動を必要とし、このような活動は、究極的には世論の支持、協力を要するものであり、世論喚起のための唯一の効果的手段としての公務員による団体行動の必要を全く否定することはできず、また、人事院の勧告の成立過程においても、勧告の内容に対する公務員の要求を表示するために同様の方法をとる場合のありうることも否定できないのである。要するに、代償措置はあくまでも代償措置にすぎず、しかも現代の代償措置制度の運用については、状況に応じた公務員の団体行動による監視、批判、要求、圧力などを必要とする場合もありうべく、単なる代償措置制度の存在を理由として公務員の争議行為を全面的に禁止し、これをあおる等の行為に対して刑罰を科することを正当化することは、とうてい、不可能であるといわざるをえない。

四、なお、多数意見は、その理由中において、前記大法廷の判決が公務員の争議行為禁止およびこれをあおる等の行為の処罰規定について施した限定解釈に対し、それが法律の明文を無視し、立法の趣旨にも反するものであり、また、限定の基準が不明確であつて刑罰法規における犯罪の構成要件の明確化による保障機能を失わせ、憲法三一条に違反する疑いがあると論難している。

ところで、右の大法廷判決における国公法の規定の限定解釈に関する見解のうち、争議行為およびこれをあおる等の行為中、処罰の対象となるものとそうでないものととの区別の基準について、いわゆる違法性の強弱という表現を用いた部分が、犯罪の構成要件としてその内

容、範囲につき明確を欠くという批判を受けたことは否定することができない。しかし、右の見解は、憲法二八条が労働基本権を保障していることにかんがみ、勤労者である公務員の争議行為とこれをあおる等の行為のうち、刑罰の対象とならないものを認めるべきであるとの基本的観点にたち、そり基準として、争議行為については、職員団体の本来の目的を達成するために、暴力なども伴わず、不当に長期にわたる等国民生活に重大な支障を及ぼす虞れのないものにかぎっているのであつて、いわゆる違法性の強弱という表現は、以上の趣旨で用いられたものと解されるのである。また、これをあおる等の行為についても組合員の共同意思に基づく争議行為に関し矛盾その発案、計画、遂行の過程に遍いて、単にその一環として行なわれるにすぎないいわゆる通常随伴行為にかぎり、いずれも処罰の対象から除外すべきものとするにあり、したがつて、争議行為をあおる等の行為が異常な態様で行なわれた場合および組合員以外の第三者または組合員と第三者との共謀によつて行なわれた場合は、通常随伴行為にあたらないものとしているのである。

それゆえ、公務員の争議行為をあおる等の行為が右の基準に照らして処罰の対象となるかどうかは、事案ごとに具体的な事実関係に照らして判断されなければならないこととなるが、このことは、公共企業体職員または私企業労働者の争議行為が、たまたまそれ自体争議行為の禁止を内容としていない他の刑罰法規の構成要件事実該当する場合、たとえば、いわゆる全通中郵事件（最高裁昭和三九年（あ）第二九六号同四一年一〇月二六日大法廷判決・刑集二〇巻八号九〇一（一）頁）のような場合に、憲法二八条ないしは労働組合法一条二項の規定との関係から、労働組合の本来の目的を達成するためにした正当な行為であるかどうかにつき、事案ごとに具体的な事実関係に照らして判断されなければならないのと同様である。ただ、後者の関係では違法性阻却の問題であり、前者の関係では構成要件充足の問題であるという相違が生ずるにすぎない。

およそ、ある法律における行為の制限、禁止規定がその文言上制限、禁止の内容において広範に過ぎ、それ自体憲法上保障された個人の基本的人権を不当に侵害する要素を含んでいる場合には、右基本的人権の保障は憲法の次元において処理すべきものであつて、刑法の次元における違法性阻却の理論によつて処理することは相当でなく、また、右基本的人権を侵害するような広範に過ぎる制限、禁止の法律といつても、常にその規定を全面的に憲法違反として無効としなければならないわけではなく、公務員の争議行為の禁止のように、右の基本的人権の侵害にあたる場合がむしろ例外で、原則としては、その大部分が合憲的な制限、禁止の範囲に属するようなものである場合には、当該規定自体を全面的に無効とすることなく、できるかぎり解釈によつて規定内容を合憲の範囲にとどめる方法（合憲的制限解釈）、またはこれが困難な場合には、具体的な場合における当該法規の適用を憲法に違反するものとして拒否する方法（適用違憲）によつてことを処理するのが妥当な処置というべきであり、この場合、立法による修正がされないかぎり、当該規定の適用が排除される範囲は判例の累積にまつこととなるわけであり、ことに後者の方法を採用した場合には、これに期待せざるをえない場合も少なくないと考えられるのである。

以上の点に思いをいたすときは、前記のいわゆる全司法仙台事件の判決が国公法一一〇条一項一七号の規定について前記のような趣旨で構成要件の限定解釈をしたからといつて、憲法三一条に違反する疑いがあるとしてこれを排斥するのは相当でなく、いわんや、この点を理由として、右国公法の規定が解釈上これになんらの限定を加えなくても憲法二八条に違反せず全面的に合憲であるとするようなことは、とうてい、許されるべきではない。

第二 以上、公務員の争議権に関する多数意見の見解の不当であるゆえんを述べたが、ひるがえつて考えるに、本件の処理にあたり、多数意見が、何ゆえ、ことさらにいわゆる全司法仙台事件大法廷判決の解釈と異なる憲法判断を展開しなければならないのか、その必要と納得のゆく理由を発見することができない。

本件は、a 労働組合による警職法改正反対闘争という政治目的に出た争議行為をあおるこ

とを企て、また、これをあおつた行為が国公法の前記規定違反の罪にあたるとして起訴された事件であり、このような争議行為が憲法二八条による争議権の保障の範囲に含まれないことは、岩田裁判官の意見のとおりである。それゆえ、この点につき判断を加えれば、本件の処理としては十分であり、あえて勤労条件の改善、向上を図るための争議行為禁止の可能性の問題にまで立ち入って判断を加え、しかも、従前の最高裁判所の判例ないしは見解に変更を加える必要はなく、また、変更を加えるべきではないのである。

憲法の解釈は、憲法によって司法裁判所に与えられた重大な権限であり、その行使にはきわめて慎重であるべく、事案の処理上必要やむをえない場合に、しかも、必要の範囲にかぎってその判断を示すという建前を堅持しなければならないことは、改めていうまでもないところである。ことに、最高裁判所が最終審としてさきに示した憲法解釈と異なる見解をとり、右の先例を変更して新しい解釈を示すにあつては、その必要性および相当性について特段の吟味、検討と配慮が施されなければならない。けだし、憲法解釈の変更は、実質的には憲法自体の改正にも匹敵するものであるばかりでなく、最高裁判所の示す憲法解釈は、その性質上、その理由づけ自体がもつ説得力を通じて他の国家機関や国民一般の支持と承認を獲得することにより、はじめて権威ある判断としての拘束力と実効性をもちうるものであり、このような権威を保持し、憲法秩序の安定をはかるためには、憲法判例の変更は軽々にこれを行なうべきものではなく、その時機および方法について慎重を期し、その内容において真に説得力ある理由と根拠とを示す用意を必要とするからである。もとより、法の解釈は、解釈者によつて見解がわかれうる性質のものであり、憲法解釈においてはとくにしかりであつて、このような場合、終極的決定は多数者の見解によることとならざるをえない。しかし、いつたん公権的解釈として示されたものの変更については、最高裁判所のあり方としては、その前に変更の要否ないしは適否について特段の吟味、検討を施すべきものであり、ことに、僅少差の多数によつてこのような変更を行なうことは、運用上極力避けるべきである。最高裁判所において、かつて、大法廷の判例を変更するについては特別多数決による旨の規則改正案を一般規則制定諮問委員会に諮問したところ、裁判官の英知と良識による運用に委ねるのが適当である、との多数委員の意見により、改正の実現をみるに至らなかったことがあることは、当裁判所に顕著な事実であるが、この経緯は、右に述べたことを裏づける一資料というべきものである。

ところで、いわゆる全司法仙台事件の当裁判所大法廷判決中の、憲法二八条が労働基本権を保障していることにかんがみ公務員の争議行為とこれをあおる等の行為のうち正当なものは刑事制裁の対象とならないものである、という基本的見解は、いわゆる生通中郵事件の当裁判所判決およびいわゆる東京都教組事件の当裁判所判決（昭和四一年（あ）第四〇一号同四四年四月二日大法廷判決・刑集二三卷五号三〇五頁）の線にそい、十分な審議を尽くし熟慮を重ねたうえでされたものであることは、右判決を通読すれば明らかなところであり、その見解は、その後その大綱において下級裁判所も従うところとなり、一般国民の間にも漸次定着しつつあるものと認められるのである。ところが、本件において、多数意見は、さきに指摘したように、事案の処理自体の関係では右見解の当否に触れるべきでなく、かつ、その必要もないにもかかわらず、あえてこれを変更しているのである。しかも、多数意見の理由については、さきの大法廷判決における少数意見の理論に格別つけ加えるものがないことは前記のとおりであり、また、右判決の見解を変更する真にやむをえないゆえんに至つては、なんら合理的な説明が示されておらず、また、客観的にもこれを発見するに苦しまざるをえないのである。以上の経過に加えて、本件のように、僅少差の多数によつてさきの憲法解釈を変更することは、最高裁判所の憲法判断の安定に疑念を抱かせ、ひいてはその権威と指導性を低からしめる慮れがあるという批判を受けるに至ることも考慮しなければならないのである。

以上、ことは、憲法の解釈、判断の変更について最高裁判所のとるべき態度ないしあり方

の根本問題に触れるものであるから、とくに指摘せざるをえない。

裁判官色川幸太郎の反対意見は、次のとおりである。

第一 争議行為の禁止と刑罰

一、多数意見は、要するに、非現業国家公務員（以下公務員という。）については一切の争議行為が禁止されるのであり、これをあおる等の行為をする者は、何人であつても、刑事制裁を科せられるものであるとし、その旨を規定した国家公務員法（昭和四〇年法律第六九号による改正前のもの、以下国公法という。）一一〇条一項一七号は、これに何らの限定解釈を施さなくとも合憲であるというのであるが、私はこれに決定的に反対である。その理由としては、当裁判所大法廷の都教組事件判決（昭和四一年（あ）第四〇一号同四四年四月二日大法廷判決・刑集二三巻五号三〇五頁）及び仙台全司法事件判決（昭和四一年（あ）第一一二九号同四四年四月二日大法廷判決・刑集二三巻五号六八五頁）（但しこれに付した私の少数意見と抵触する部分を除く。）にあらわれた基本的な見解を引用し、これをもつて私の意見とする。なお、多数意見に含まれる若干の論点について、私のいだいた疑問を開陳し、反対理由の補足としたい。

二、多数意見は、公務員の争議行為が何故に禁止されなければならないか、という理由については、縷縷、言葉をつくして説示しているのであるが（私もその所説については必ずしも全面的に反対するわけではない。）、要は、公務員には争議権を認めるべきではないということだけを力説しているにすぎない。しかるに多数意見は、一転ただちに、科罰の是認へと飛躍し、見るべき論拠をほとんど示すことなく、およそ、争議行為の禁止に違反した場合、これに懲役刑を含む刑罰をもつて臨むことを、争議権制限に伴う当然の帰結とするもののごとくであつて、私としては到底納得できないのである。

思うに、争議行為を制限または禁止する立法例は現に数多く存在する。ひとり公務員の場合だけではない。しかし禁止違反に対し、ただちに、懲役を含む刑罰を加えるべきことが規定されているのは、他に例を見ないところである。公労法一七条は、公共企業体の職員や郵政その他国営企業の現業公務員及びそれらの組合の争議行為を禁止し、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る等の行為は、してはならないと定めており、その点で国公法九八条と趣旨を同じくしているのであるが、その違反者は、解雇処分を受けることがあるにすぎず、禁止の裏付けとなる罰則は全く存在しないのであるから刑罰に処せられることがない（電電公社その他各企業体にはそれぞれの事業法があり、そのなかには不当に業務を停廃したことに対する処罰規定もおかれているが、これは個別的な秩序違反行為を対象としたものであつて、争議行為に適用されるものではないと解する。）。公共企業体の職員や国営企業の現業公務員に対して争議行為を禁止するのは国民の福祉を擁護するためであるから、国公法が公務員に対し争議行為を禁止する趣旨との間に、格段の径庭があるわけではない。それであるから、公務員の争議権が制約されなければならない理由を単に積み重ねただけでは、科罰の合理性を論証したことにはなりえないであろう。

三、もつとも多数意見がその点に全くふれていないわけでもない。いま、多数意見のいうところから理由つけと見るべきものを求めると（１）公務員の争議行為は広く国民全体の共同利益に重大な障碍をもたらす慮れがあること、そして（２）あおり等の行為をした者はかかる違法な争議行為の原動力または支柱であること、の二点であろうか。しかし、いずれを取りあげても、科罰の合理性につき人をして首肯せしめるには、ほど遠いもののあることを感ぜざるをえない。

刑罰を必要とする第一の、というよりはむしろ唯一の、理由は、争議行為が国民全体の共同利益に重大な障碍をもたらす慮れがあるから、というところに帰着する。しかし、一口に公務員といつても、国策の策定や遂行に任ずる者もあれば、上司の指揮下で補助的な作業にあたつたり、あるいは単純な労務に従事するにすぎない者もあり、その業務内容や職種は千差万別である。のみならず、争議行為のために多かれ少なかれ公務の停廃を見るとしても、

争議行為の規模や態様には幾多の段階やニュアンスの差異があるのであつて、国民全体の生活に重大な障碍をもたらすか、またはその慮れがあるような争議行為は、過去の実績に徴しても、極めて異例であるといつて差支えない。国民生活上何らエツセンシアル（これについては後にふれる。）でない公務が、ごく小範囲の職場において、しかも長からざる期間、争議行為によつて停廃を見たとしても（公務員労働関係における大半の紛争状態はまさにこれである。）、国民は多少の不便不利益を蒙るだけである。もともと、労働組合の争議行為は使用者に打撃を加えて己れの主張を貫徹しようとするものであるが、企業は社会から孤立した存在ではないから、そこにおける業務の阻害は第三者にも影響を与えないわけにはいかない。その企業が運輸とか医療とかの公益事業であると、業務の停廃による直接の被害者はむしろ一般公衆である。かくのごとく、第三者も争議行為によつて迷惑を蒙ることを免れないが、それが故に争議行為を全く禁止し、または争議行為によつて第三者の受けた損害を当該労働組合などにすべて負担せしめては憲法二八条の趣旨は全うされないことになるであろう。その意味で第三者はある程度の受忍を余儀なくされるのであり、公務員の場合でも本質的には変るところがないというべきである。

多数意見の立論の基礎は、国民全体の共同生活に対する重大な障碍を与えるという点にあるのであるから、前述のごとき、国民に対し多少の不便をかけるにすぎない軽微な争議行為については、これに刑罰をもつて臨まないとするのが、論理上当然の筋合ではないかと思うのであるが、何故に多数意見は、事の軽重や、国民生活に対する影響の深淺などをすべて捨象度外視して、公務員による一切の争議行為に対し、刑罰を科することを無条件に是認しようとするのであろうか。限定解釈をしてはじめて憲法上科罰が許されると考えている私の到底同調できないところである。

四、つぎに多数意見は、「公務員の争議行為の禁止は、憲法に違反することはないのであるから、」「この禁止を侵す違法な争議行為をあおる等の行為をする者」は、原動力を与える者としての重い責任が問われて然るべきであり、「違法な争議行為の防遏」のためにその者に刑事制裁を科することには「十分の合理性がある」とする。しかしながら争議行為の禁止が違憲でないからといつて、禁止違反に対し刑罰をもつて臨むことまでも、憲法上、当然無条件に認められるということにはならない。憲法は争議権の保障を大原則として宣言しており、公務員もその大部分はかつてその保障下にあつたのである。その後により、国民の福祉との権衡上、やむをえざる例外として制約されるにいたつたものであると解せられるから（多数意見もこの点は同じ見解をとるものであろう。）、禁止違反に対して科せらるべき不利益の限度なり形態なりは、憲法二八条の原点にもう一度立ち帰り、慎重の上にも慎重に策定されなければならないのである。争議行為禁止が違憲でないが故に禁止違反にはいかなる刑罰を科しても差支えない、という説をとるとすれば、これは論理的にも無理というものではあるまいか。多数意見の立論は、公務員の争議行為を禁止することこそ憲法の要請であり、至上命令だというような途方もない前提（多数意見は憲法一五条を論じて公務員の地位の特殊性を説くが、さすがにかかる議論にまでは発展していない。）でもとらないかぎり、破綻せざるをえまい。

五、さらに、多数意見は、あおり等の行為を罰することに十分の合理性があるという。しかし、いうところの合理性とは「争議行為の防遏を図るため」の合理性、すなわち、最少の労力をもつて最大の効果をえようとする経済原則としての合理性に近似したもののように見受けられる。いいかえれば、憲法二八条の原則に対する真にやむをえない例外である科罰が、いかなる合理的な根拠に基づいて容認されるか、という意味での合理性ではなく、それとは全く縁もゆかりもない刑事政策ないしは治安対策上の合理性をいうもののごとくである。

わが国にはかつて、争議行為の誘惑、煽動を取り締まる治安警察法一七条という規定があり、これを活用した警察が、明治、大正にわたり、あらゆる争議行為の防遏に美事に功を奏したことがある。当時と異なり争議権の保障のある今日、よもや立法者がその故智先蹤にな

らつたわけではあるまいが、禁止に背いた違法な争議行為に対処するにあたり、参加者全員を検挙し断罪するのは煩に堪えないばかりでなく、単なる参加者よりも社会的責任の重いわば巨悪を罰すれば、付和随行の者どもは手を加えるにいたらずして争議行為を断念するであろうという計算があつたのかも知れない。もしそうだとすれば、争議対策としてはなるほど合理的ではあろう。しかしこの考え方は、憲法の次元を離れた、憲法的視野の外にある、便宜的、政策的なもので、もとより採ることは許されない。

六、多数意見は、あおり等の行為に出た者は、争議行為の原動力をなす者であるから、「単なる争議行為参加者にくらべて社会的責任が重く」、したがつてその責任を問われても当然だという。これを裏返していえば、単なる争議行為参加者にも、刑事責任追及の根拠となる社会的責任がないわけではない、ただ原動力を与えた者に比べると軽いだけである、とする主張が底流をなしている。多数意見も、別の個所で、違法な「争議行為に参加したにすぎない職員は刑罰を科せられることなく」と述べてはいるが、それは現行法のあり方を説明したにとどまり、憲法上そうでなければいけないのだという趣旨はどこからも窺うことができない。いまもし現行法が改正されて、単なる争議行為参加者をもことごとく処罰するということになつたと仮定した場合、多数意見の立場からは、これをどう受けとめるであろうか。恐らくは、かくのごとき改正も国会みずからが自由にきめうるところであるとし、その規定を適用することに何の躊躇をも示さないことになるのではあるまいか。

七、上述のように、単なる争議行為参加者は処罰されることがないのであるが、これは区々たる立法政策に出たものと解すべきではない。もしそれをしも処罰するとなれば、ただちに違憲の問題を生ずるであろう。いわゆる争議行為参加者不処罰の原則は憲法二八条との関連において確立されているのである。あおり等の行為の意義も、右の基本的な立場に立脚してはじめて正しく理解することができると考える。

これに対し多数意見はもとより見解を異にするわけであるが、それにしても、単なる争議行為参加者を処罰するものでないことは、多数意見の容認するところである。しかし、あおり等に関する多数意見の解釈はあまりにも広く（多数意見のように、憲法二八条に立脚せず、それとの関係を見ないし閑却するかぎり、恣意的な解釈で満足するのであれば格別、厳密な態度での合理的な限定解釈を施すことはできる筈がないのである。）もしそれによるとすれば、後に述べるように、単なる争議行為参加者も処罰の脅威を感じざるをえなくなるのであつて、多数意見の立論の根拠たる原動力論、すなわち違法な争議行為の原動力をなす者だけを処罰するのだという理論も実は看板だけにしかすぎないことになりおわるのである（多数意見は、わざわざカツコ書きにおいて、単なる機械的労務を提供したにすぎない者、またはこれに類する者はあおりその他の行為者には含まれないことわつていのであるが、これは争議行為が組合員自身によつて形成され遂行されるものであるという現実を見ない空論なのである。およそ争議行為は、組合員すべてが自己の判断に基づきそれぞれが主体的な立場に立つて参加し行動するのが通例であつて、例えば、末端組合員が普通担当することになるであろうビラの配布、貼付、指令の伝達などにしても、選挙運動の際の日雇労務者などに見られる単なる機械的な労務の提供とはその質を異にする。）。

国公法一一〇条一項一七号によつて罪となる行為には、以上の他に、「そそのかし」と「共謀」とがあるが、これらの行為類型のどれひとつ取りあげても、もし多数意見にならつて文字通りに解釈するとすれば、自由意思に基づいて争議行為に参加し、共闘するところのあつた組合員は、たとえ平組合員であろうとも刑事責任を追及されかねないことになる。なぜならば、平組合員と雖も、いわゆる総けつ起大会に出席し、執行部のスト提案に熱烈的な声援を送つて組合員の闘志を鼓舞したとすれば「あおり」にちがいないし、スト宣言文書やアジビラを積極的に職場その他に貼つたり、撒いたりしたときは「そそのかし」に該当しないとはいひきれない。そればかりではない。組合の争議行為意思の形成に進んで参加し、また、争議手段についての討議に加わる（これは組合による闘争の場合必ず通過する過程であ

る。) ことが、果して「共謀」でないといいうるかどうかさえ疑問になりはしないか。

もしかかる設例が必ずしも想定できないわけでないとするれば(争議の実情に鑑みると決してありえないことではない。)、指導的立場において原動力たる役割を演じた組合の中枢部だけでなく、ある程度積極的ではあれ、結局は単なる争議参加者にしかすぎなかつた者を、徹底的に検挙することすら易易たる業となるのである。もし仮にそういう事態が生じたとするれば、これは原動力理論を主張する論者にとつてさえ、恐らく不本意ではあるにちがいない。多数意見も「法は公務員の労働基本権を尊重しこれに対する制約、とくに刑罰の対象とすることを最小限度にとどめようとしている」と説いているのであるから。

もちろん、普通の紛争に見られる程度の事情においては、かかる不合理な結果を来たすような処理はなされないであろうが、法律による何の歯止めもなく、あげてそのことを捜査機関の良識ある裁量に俟つのみとあつては、多数意見の強調する原動力理論も宙に浮く結果となるであろう。

八、多数意見は、ILO九八号条約をひいて、それが公務員に適用されないことをあげ、また、ILO結社の自由委員会の報告中に、「大多数の国において」公務員がストライキを禁止されている旨の記述があるとして、当該箇所を引用し、公務員の争議行為に対する制約は、国際的にも是認されるものだと主張する。

なるほど九八号条約の第六条には、多数意見の引用にかかるような定めのあることは事実であるが、一九七一年に発足したILOの公務員合同委員会(これは日本を含む一六の政府及びそれぞれの国の労働者側からなる二者構成の公的な専門委員会である。)の第一回会議(同年三月二二日ないし四月二日開催)におけるジェンクスILO事務局長の開会演説は、「現在多くの国において、公務員の労働関係に変化が生じており、勤務条件は労使の話し合いを通じて決定される傾向がある」ことを指摘しており、また、右委員会における討議の結果採決された決議第一号は

「一九四九年の団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約(第九八号)が、「公務員の地位を取り扱うものではない」と規定しているにもかかわらず、すでに若干の国においては、公務員は同条約の規定の全部又は一部の恩恵を受けているということを認識し

公務員は、九八号条約の定めるところに従い、労働組合活動の自由を侵害するいかなる行為に対しても適切に保護されるべきであることを考慮し」

と述べているのである(なお同条約第六条の英文テキストには、アドミニストレーションに従事するパブリックサーバントとある。これは日本語にいう「公務員」よりもはるかに狭いものがありはしないか。現にILOの条約勧告専門委員会は、一九六七年に、公務員の概念は各国の法律制度に相違に応じてある程度異なるにしても、公権力の機関として行動しない公務員を含まないとの趣旨の報告を提出している。本件では直接この点を問題にするわけではないが、多数意見のいうところが拡張して解釈される虞れもあるので指摘しておく次第である。))。

さらに、公務員のストライキを禁止している国が、果して世界の大多数を占めているかどうか、またそうだとすると、そのことの示す意味については問題があると考ええる。なるほど、数だけからいえば、いまだ少なからざる国が公務員のスト禁止法を存しているが、しかし、その大部分は開発途上国か、そうでなくとも農業国なのである。先進工業国としては、僅かにわが国のほか、アメリカ、オランダ、スイスをあげうるにすぎない。しかも、以前から公務員に対するしめ付けのきわめて厳しいアメリカにおいてさえ、近時いくつかの州において禁止を解く立法がつぎつぎに制定されつつあるのである。

もつとも問題の核心は、実は、その点にあるわけではない。本件においてわれわれが特に関心をもたざるをえないのは、禁止違反に対する刑罰規定の有無なのである。この種の規定が、殊に先進国において、果してどれだけあるのか、多数意見は何らふれるところがない。

いうところは、単に禁止立法が多く、多くの国に存在しているとしているだけである。本件をいやくも国際的視野に立つて検討するのであれば、刑罰を裏付けとする公務員のスト禁止立法の状況にこそ目をくばるべきであろう。

九、わが国はいまだ批准していないけれども、人も知るとおりILO一〇五号条約は、同盟罷業に参加したことに対する制裁としての強制労働を、何らの留保をも加えることなく、一般的に禁止している。もつとも、ILO五二回総会（一九六八年）に提出された専門委員会の報告は、「右条約案を審議した総会委員会において、一定の事情の下ならば違法な同盟罷業に参加したことに対して刑務所労働を含む刑罰を科することができるという合意ができたという事実を考慮することが適当」だと述べているのであるが、この見解には概ね異論がないらしい。それ故、仮に右条約を批准しても（わが国の政府が批准を躊躇しているのはその点を懸念するためでもあろうか。）、国公法一一〇条一項一七号なども右条約には抵触しないとする見解もあるようである。しかし、前示専門委員会が刑罰を容認するのは、「エッセンシャル」すなわち「必要不可欠な役務」についてのみなのである。そして、「必要不可欠」とは、同委員会によれば、「その中断が住民の全部又は一部の存在又は福祉を危うくするような」場合をさしていることを忘れてはならない。

のみならず、結社の自由委員会は、一二号事件において、アルゼンチンでの、スト禁止違反に対する刑事制裁規定につき

「委員会は、公安にかんする（アルゼンチンの）法規に含まれている、ストライキにたいし、これらの規定を適用する必要性をこれまで見出せなかつた旨の（アルゼンチンの）政府陳述に留意するとともに、これらの規定を、職業上の利益を増進擁護するため、労働組合の指導者が自己の通常の任務を遂行した場合に、これに対しては適用することはできないような態度で、上記諸規定を改正することが望ましい旨、（アルゼンチン）政府の注意を喚起するよう、理事会に勧告する。」と述べている。さらに、五五号事件において（これはギリシヤに刑法上のストライキ処罰規定があることを問題にした申立事件である。）、労働者側の申立を却下はしているのであるが、その理由は、右の刑法の規定が今まで実際には適用されたことがなかつたことに「留意」したからであつて、スト禁止違反に対し刑罰を科することをたやすくは是認しないという態度を示しているのである。

要するにILOの一般的傾向としては、公務員のスト禁止違反に対し刑罰特に懲役を科することには甚だ消極的なのである。

翻つて、各先進国の現行法制を見ると、アメリカにおいてこそ、連邦公務員のスト禁止違反に対し一〇〇〇ドル以下の罰金又は一年と一日以下の拘禁もしくはこれを併科するという罰則があるけれども、イギリス、ドイツ及びフランスでは、警察官などについては格別、普通の公務員については、ストライキを禁止する規定がそもそもないのであるから、もとより刑罰の脅威が存在するわけではない。

以上を通観するならば、世界的な潮流は、多数意見の説くところとおおよそ方向を異にするものといふことができるであろう。多数意見は、自らが「国際的視野」に立っているといふのであるが、そうであるとしても、わずかに楯の一面を見たにすぎないのではあるまいか。

第二 本件の団体行動は「争議行為」ではない

一、原判決の認定するところによると、被告人らは、昭和三三年一〇月、内閣が警察官職務執行法の一部を改正する法律案を衆議院に提出したとき、これに反対するために（一）時間内職場大会を開催すべき旨の指令を全国の支部、分会に発出したほか（二）農林省庁舎前において勤務時間内二時間の職場集会を計画、同省職員に参加方を懲慥し、かくして争議行為をあおつたといふのである。そうである以上、この行動は、国会に労働組合の意思を反映せしめ、立法過程において前記改正の動きを阻止しようとしたのであるから、政治的目的に出たものといふべく、そして、集会実施中は、時間は長くないにしても、管理者の意思を排除し、一斉に勤務を放棄するといふのであるから、世にいう政治ストにあたるわけである。

しかし、政治ストというのは俗称にすぎず、純然たる政治的目的のための労働組合の統一行動は、たとえそのために業務の障害を来たしても、労働法上の争議行為たるストライキとは異質なものである。例えば、診療報酬の改訂を要求するための医師会のスト（一斉休診）や、入浴料金据置反対のための浴場業者のストなどは、いかなる意味でも争議行為ではないのであるが、いわゆる政治ストも本質的にはこれらと同様であり、法律改正阻止のための、すなわち国会の審議に影響を及ぼし、かつ政府（この場合は統治機関たる政府であつて、使用者たる政府ではない。）に反省を促すための「スト」は、労働法上の争議行為ではないのである。したがつて、労働組合の行動ではあるが、争議権の行使ではなく、憲法二八条の関知せざるところというべきである。

もとより、憲法二八条の保障を受けないからといつて、それだけの理由で、右の「スト」がただちに違法になるものではない。このことは、あえて憲法二一条を引合に出すまでもなく、明らかであろう。大体、労働組合には政治行動をなすについて労働組合なるが故の特別の保障がないだけであつて、一般に組合に対し政治行動が禁止されていると解すべき何らの理由もないからである。

もつとも、国家公務員については、私企業の労働者の場合と異なり、政治的行為制限の規定（国公法一〇二条）があるが、それをうけて政治的行為の細かい内容を定めた人事院規則には憲法上疑義なしとしないのであつて、右の規定だけに依拠して一切の政治行動が禁圧されているとするのは相当ではない。それにまた、公務員労働組合の法律改正反対運動が議会制民主主義に反するときめつけることにも問題がある（多数意見は、公務員の勤務条件は国会の制定した法律、予算によつて定められるのであるから、勤務条件について公務員が争議行為を行なうことは議会制民主主義に反するという。医師の団体や農業団体が、立法の促進や法律改正の反対などを目的として、国会や政府に強力な圧力をかけていることは日常われわれが見聞するところである。歓迎すべき風潮ではないとしても、当事者としては生活権擁護上やむにやまれずしてとる行動であるかも知れず、また一方、これを禁止する法規があるわけではないから、いうまでもなく合法的行為なのである。労働組合としても別異ではない。労働組合は、本来、使用者との間において、労働条件の維持改善を図ることを主たる目的として結成され、発達してきたのであるが、今日の高度経済成長の時代においては、使用者との角逐に全力をそそぐ必要が次第に少なくなり、さらに広い視野に立つての物心両面における生活の向上に努力する傾向が顕著となつた。労働組合のこの機能の変化は、労働者の生活と意識の変化の反映であり、アメリカ型のビジネスユニオンにおいてさえ、単なる賃上げ組合の域にとどまることはできないのである。したがつて、労働組合が、企業の内部にのみ局せきすることなく、進んで、行政や立法に自らの意思を反映せしめようとするのはまさに時代の要請であり、まことに当然のことなのである。労働組合が国会の審議に影響力を及ぼそうとすること自体は、越軌な行動に出るものでないかぎり、国会の機能に直接、何の障碍をも与えるものではないから、非難に値するわけではあるまい。むしろ考えようによれば、国の最高機関として民衆と隔絶した高きにある国会に、民意のあるところを知らしめることは、議会制をして真の民主主義に近づかしめる方法でもあろう。）。労働組合の政治的行動を一概に否定し排撃することは、労働組合が現に営んでいる社会的役割ないし活動を見捨てるものというべきである。

もとよりそれだからといつて、公務員労働組合の政治的行動がすべて適法だというつもりはない。この点は別個に考察されなければならない。公務員労働組合によつてなされた本件におけるような態様の政治的行動がいかなる法律的评价を受けるものであるかは、憲法一五条及び二一条と国家公務員法との比較考量によつてきめられるべきことである。しかし、国家公務員に対する政治活動の規制とは全く関係のない訴因、罰条をもつて起訴されている本件においては、これ以上、立ち入った考察をする必要はないと考える。

二、いわゆる政治ストが労働法上の争議行為ではないというためには、労働法上、争議行為

とは何かということを説明することが必要であるし、国公法九八条五項で禁止されている争議行為（五項前段は全体として争議行為を禁止しているものと解する。「政府の活動能率を低下させる怠業的行為」も、広義における争議行為の一部である。これを争議行為と別異なものであるとする説もあるけれども、条文上かくのごときまぎらわしい表現になっているのは、占領下における立法過程に通有の、占領軍が作成し日本政府に押しつけた粗雑なドラフトに屈従した結果と見るべく、要するに立法上のミスであつて、後述する判決中で私が詳述した沿革に徴するときは、上述したところ以外の合理的解釈は考えられないのである。）が、労働法上争議行為とよばれるものと同じであることを論証しなければならないのであるが、この問題については、私がかつて詳しく論じたところ（仙台全司法事件大法廷判決中の私の意見刑集二三巻五号七一五頁以下）であるので、これを引用する。

結局、原判決には、法律の解釈を誤つた違法があり破棄を免れないというのが私の結論である。

第三 判例変更の問題について

最後に、一言付加したいことがある。多数意見は、仙台全司法事件についての当裁判所の判例は変更すべきものであるとしたのであるが、法律上の見解の当否はしばらく措き、何よりもまず、憲法判例の変更についての基本的な姿勢において、私は、多数意見に、甚だあきたらざるものあるを感ずるのである。この点に関しては、本判決に、裁判官田中二郎、同大隅健一郎、同関根小郷、同小川信雄、同坂本吉勝の剴切な意見が付せられており、その所説には私もことごとく賛成であるので、その意見に同調し、私自身の見解の表明に代えることにする。検察官富田正典、同山室章、同蒲原大輔 公判出席

（裁判長裁判官 石田和外 裁判官 大隅健一郎 裁判官 村上朝一 裁判官 関根小郷 裁判官 藤林益三 裁判官 岡原昌男 裁判官 小川信雄 裁判官 下田武三 裁判官 岸盛一 裁判官 天野武一 裁判官 坂本吉勝 裁判官田中二郎、裁判官岩田誠、裁判官下村三郎、裁判官色川幸太郎は、退官のため署名押印することができない。裁判長裁判官 石田和外）