

## 主 文

原判決を取り消す。

第一審原告 a を除く、その余の被控訴人らの請求をいずれも棄却する。

第一審原告 a と控訴人甲府営林署長との間の懲戒処分取消請求訴訟は、昭和五一年七月七日右原告の死亡によつて終了した。

訴訟費用のうち、第一審原告 a と控訴人甲府営林署長との間に生じたものは亡 a 訴訟承継人 b、同 c 及び同 d の負担とし、その余の被控訴人らと控訴人らとの間に生じたものは同被控訴人らの負担とする。

## 事 実

控訴人らは主文第一項ないし第三項と同旨及び「訴訟費用は第一、二審とも被控訴人らの負担とする。」との判決を求め、被控訴人らは控訴棄却の判決を求めた。

当事者双方の事実上の主張及び証拠関係は次のとおり訂正及び付加するほかは、原判決事実摘示のとおりであるから、これを引用する。

(原判決の訂正及び付加)

原判決三枚目裏一二行目「林野庁」を「林野庁長官」と改め、同四枚目裏二行目「昭和四五年四月二〇日」の下に「各地方本部（以下「地本」という。）に対し」を加え、三、四行目「各地方本部（以下地本という。）」を削り、一一行目「予定どおり」の下に「始業時より午前一二時まで拠点部分」を加え、同五枚目表一行目「各営林局一営林署」を「林野庁も含め各営林局一営林署単位で全国二〇個所」と、同裏三、四行目「時間内」を「勤務時間内」と、五行目「職場復帰の命令等」を「解散及び職場復帰の業務命令等」と改め、同六枚目表五行目「集造材」の下に「の作業」を、同裏一、二行目「集造材」の下に「の作業」を加え、同八枚目表二行目「職場復帰命令」の前に「解散及び」を加え、同一三枚目表六行目「一七・八パーセント」を「一七、八パーセント」と、同二一枚目裏一行目「対してくる以上」を「対応する以上」と改める。

(当審における主張)

一 被控訴人ら

１ 官公労働者（国家公務員法、地方公務員法、公共企業体等労働関係法及び地方公営企業労働関係法の適用を受ける職員を総称する。）の争議権を否定又は制限する理由としては、その争議権の行使により「国民生活に重大な障害」をもたらすおそれがあることのみが唯一の理由であり、そのおそれがないときは争議権の否定又は制限は憲法上許されず、右労働者の「憲法上の地位の特殊性」「社会的経済的関係における地位の特殊性」などはその制約の理由とはなりえない。そして、その争議権の行使が国民生活に重大な障害をもたらすおそれがあるか否かは、その争議権を行使する当該労働者が現に従事している職務の性質・内容が判断の基準となると、民間の鉄鋼・石油・電力等の基幹産業及び民間の林業と対比しても、国有林野事業の業務の争議行為による一時的な停廃は、国民生活に重大な障害をもたらすおそれはない。すなわち、

(一) 林業の特徴は、木材の再生産期間が長いことであり、植付けから伐採まで四〇～六〇年を必要とし、また、伐採などの収穫の時期も特定しておらず、林木の育成過程における労働集約度はきわめて低く、人為を加えない自然的成育に委ねられている面が大きいことにある。したがって、林業においては、争議行為による業務の一時的停廃が造育林に影響する可能性は、仮にそれがあるとしても、その全過程のきわめて限局された部分にかぎられ、数十年先の収穫量に対する影響は皆無である。また、水源のかん養、土砂の流出・崩壊の防備その他の国土保全など森林法二五条一項各号所定の森林の公益機能に対し、争議行為が及ぼす影響もなく、むしろ、右の機能は伐採の規制その他の施業制限により、森林に対し人為を加えないことによつて保持されるものである。そして、災害等による崩壊地について必要な復旧的措置など緊急措置も、年を単位とする長期的計画によつて実施されているので、争議行為の及ぼす影響もない。

(二) また、我が国における木材の大半の需要先は建築用材であるが、その入荷の多少の停滞が国民生活に与える苦痛はほとんど取るに足りないものであり、木材の流通の確保・価格の安定のために争議行為を禁止する必要がないことは衣食のための生活必需物資についてもこのような方法が採られていないことに徴しても明白である。まして、我が国の木材の需要全体において、国有林野事業に従事する労働者

の手によつて供給される生産量の占める割合はわずかである。

2 (一) 現業に従事する公務員の職務の性質・内容及び賃金その他の勤務条件の決定過程は、非現業に従事する公務員と比べてはるかに私企業の労働者に近く、勤務条件法定主義、財政民主主義は現業公務員の争議権、団体交渉権を制約する理由とはなりえない。そもそも、現業公務員は行政、司法等の国務に従事する官吏には含まれないので、憲法七三、七四号の適用はなく、賃金その他の勤務条件に関する基準の設定については憲法二七、二八条二項の適用を受けてのものである。仮に右主張が理由がないとしても、公務員の勤務条件の一切について法律で定めなければならず、内閣その他の行政機関は国会からの授権・委任がなければその決定をすることができないという憲法上の要請はなく、憲法七三、七四号は単に公務員の勤務条件等の「基準の設定」を立法事項としたものであり、その大綱の具体化や内容は労使の団体交渉や協定に委ねている趣旨であると解すべきである。

(二) 次に、公共企業体等労働関係法（以下「公労法」という。）八条が定める団体交渉事項については、予算上の措置を採ることを要しないものもあるのみならず、予算上の措置を必要とするときは同法一六条、三五条により政府は協定等を国会に付議してその承認を受けなければならない。したがって、予算上の措置を必要とする場合にかぎつて、団体交渉による勤務条件の決定権は国会の承認権と抵触し、後者が優越的地位を有するにすぎない。予算は、国会が国家内部的に、行政その他の国家機関の一般会計年度の具体的行為を歳入及び歳出面から規律するものにすぎず、一般国民の行為を規律する効力はなく、勤労者の争議権その他の基本的人権を制約することはできない。現に、国民金融公庫・住宅金融公庫等政府が全額出資している公法人については、予算及び決算は国会の承認事項であるけれども、その職員の労働基本権はまったく制限を受けていない。そもそも国会は、国政に關すて絶対的な優越した権力をもつ機関ではなく、内閣その他の行政機関との間でも抑制均衡の原理が働き、行政は独立した固有の作用であり、ただ、国会による信任を基礎とし、立法や予算によつて権限の行使を制約されるにすぎない。その他、争議権の行使について、経済的な市場の抑制力が働かないという「社会的経済関係における公務員の地位の特殊性」や「全体の奉仕者性」は争議権の制限の根拠となしえないことは明らかである。

3 しかも、被控訴人らのうち、被控訴人 e 及び同 f を除くその他の被控訴人らは定員外の作業員であるが、これら被控訴人らは国家公務員法附則一三条に基づく人事院規則八一四「非常勤職員等の任用に関する特例」によつて雇用され、「常勤を要しない職員」とされているが、公労法四〇条一項一号は国家公務員法三条二項の適用除外を規定しているので、人事院は公労法の適用を受ける職員の任免について一般的な権限を有しないから、右人事院規則による任免は脱法的な運用というにほかならない。国有林野事業に勤務する定員外職員は、昭和四五年一〇月一日現在で七万八〇七七人もおり、同日現在の定員内の職員数三万九〇九一人をはるかに上回つており、これら定員外職員は伐木、造林などの基幹となる作業に常時従事している者であり、その勤務の実態は、法律上「恒常的に置く必要がある職に充てるべき常勤の職員」である定員内の職員となんら変りがない。しかし、その雇用期間は常用作業員、定期作業員については二か月であつて、それが更新されているにすぎず、臨時作業員は一か月毎の更新であり、これら作業員の賃金は日給で、かつ、多くは出来高払いであり、勤務時間、休暇、退職手当、共済組合の諸給付、公務員宿舍の入居などについて、定員内職員に比して不利益な取扱を受けている。そして定員外職員については、国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法

（以下「給特法」という。）五条の給与総額制の適用はなく、また、林野庁においては給与・賃金は定員内外の職員を通じて労働協約によつて定められているので四条所定の給与準則の定めもなく、定員外職員の賃金は国有林野事業特別会計の同事業費（項）のうち業務費（目）から支出されている。したがって、国会の議決の拘束力は項までであるので、その議決を受けずに、定員外職員の賃金は同じ目に属する燃料油脂の購入費等と流用が可能であるので、右賃金の増加分は、右議決の拘束を受けずに、予算の範囲内の移流用でまかなわれるので、争議権、団体交渉権の制約について財政民主主義を根拠にすることはできない。

4 以上主張した理由により、官公労働者に対し争議権を一律かつ全面的に禁止する公労法一七条一項の規定は憲法二八条に違反して無効であり、仮にそうでないとしても、国有林野事業に従事する公務員、特に定員外職員の行う争議行為について公労法一七条一項を適用するのは憲法二八条に違反することになるので、右の適用は許されないものである。

5 ILO条約九八号は四条において「労働協約により雇用条件を規制する目的をもつて行う使用者又は使用者団体と労働者団体との間の自主的交渉のための手続の充分な発達及び利用を奨励し、且つ、促進するため、必要がある場合には、国内事情に適する措置を執らなければならない。」と定め、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。」と規定しているが、右の「公務員」とは「国の行政に従事する公務員」と解され、一九七一年の第一回公務員合同委員会の報告及び結社の自由委員会の基本判例においても同様に解釈されており、被控訴人ら現業公務員は右公務員には該当しない。したがって、公労法一七条一項の争議行為の一律全面禁止の規定は右条約に違反し無効である。

6 また、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約八条一項(c)号は「労働組合が、法律で定める制限であつて国の安全若しくは公の秩序のため又は他の者の権利及び自由の保護のため民主的社会において必要なもの以外のいかなる制限も受けることなく、自由に活動する権利」の確保を規定し、同条二項の「公務員」は「国の行政に従事する公務員」と解されるので、公労法一七条一項は限定的に解釈しないかぎり、右規約に違反する。また右国際規約八条三項はILO条約八七号の優先性を定め「同条約に規定する保障を阻害するような方法により法律を適用することを許すものではない。」と規定しているので、公労法一七条一項は限定解釈しない限り同条約三条及び一條に違反する。

7 なお、控訴人らの懲戒権の濫用について付言すると、本件懲戒処分は林野庁の労務担当者の発意に基づいて労務政策の一環として同庁で設定された統一基準を機械的一律的にあてはめてなされたものであつて、直接現場で労務の指揮監督の衝に当り、具体的個別的事情に通暁した懲戒権者の裁量によつてなされたものではない。

また、第一審原告aは原審最終口頭弁論期日後の昭和五一年七月七日死亡しているが、本件懲戒処分取消訴訟は懲戒処分の違法性一般を訴訟物とし、その取消を求める形成訴訟であり、仮に、その訴訟要件として「その取消により回復すべき法律上の利益」を必要とするとしても、同人が右の違法な処分により受けた名誉、信用等に対する精神的損害は同人の死亡により消滅しないので、右損害の回復は右の法律上の利益に当たるので、本件訴訟は同人の相続人である妻b、長男c及び長女dによつて承継される。

## 二 控訴人ら

(本案前の抗弁)

第一審原告aは昭和五一年七月七日死亡しており、同人の本件懲戒処分取消訴訟の追行権は一身専属的であり、かつ、同人の名誉、信用などに対する精神的損害は、仮に発生しているとしても、「法律上保護された利益」には当たらないので、同人の死亡により、同人に関する本件訴訟は終了したものである。

(本案についての主張)

1 被控訴人らは、公労法二条二号の企業に勤務する一般職に属する公務員（以下「現業公務員」という。）であり、憲法二八条の勤労者には当たるが、公労法一七条一項により争議行為を行うことを禁止されている。同項において現業公務員等が争議行為を禁止されている理由は、単に「国民生活全体の共同利益の保障」という観点からのみではなく、公務員の勤務条件は憲法上、国民全体の意思を代表する国会において法律、予算の形で決定すべきであるとする勤務条件法定主義及び財政民主主義の原則に従う「公務員の憲法上の地位の特殊性」、勤務条件決定についての争議権等の行使に当つては、民間企業とは異つて市場による抑制力が働かないという「公務員の社会的、経済的関係における地位の特殊性」、公務員の実質的な使用者は国民全体であり、争議行為は、多かれ、少なかれ公務の停廃をもたらし、全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、又はそのおそれがあるという「職務の公共性」及び公共企業体等労働委員会（以下「公労委」という。）による仲裁を中心とする「代償措置の整備」を、ひろくその理由とするものである。公務員は、勤労者であることから、当然に、憲法二八条の団体交渉その他の団体行動をする権利を、憲法上保障されているわけではなく、右規定と憲法七三条四号、八三条等の規定は同列の地位に置かれているものであり、公労法が現業公務員等が結成・加入する労働組合に対し、団体交渉権、労働協約締結権を与えたのは、立法に基づくものであつて、団体交渉権ひいては争議権を付与するかどうか、又はそれをどのように制限するかは国会の立法裁量の範囲内に属する当不当の問題である。したがって、その裁量権の行使が一見して明白に違法不当なものでないかぎり

は、裁量の結果としての法律は合憲有効なものであり、現業公務員等の争議行為を一律全面的に禁止した公労法一七条一項の規定は右の限度における国会の立法裁量に基づくものにほかならないのである。のみならず、国有林野事業は、国有林野が国土全体に占める面積、位置、森林の蓄積量、水源かん養及び国土保全の機能、木材の生産、造林、林道建設その他の右事業が有する公益的及び経済的機能などに鑑みれば、その業務の停廃が国民生活及び国民全体の共同利益に及ぼす影響は明らかであり、しかも、被控訴人らが行つた本件争議行為は全国的規模で連続的に計画され、実施された争議行為の一環であるので、国民生活等に悪影響がなかつたと断定することは到底できない。そして、公務員の争議行為の禁止は前記のとおり、財政民主主義に表れている議会制民主主義の国政の基本原則を保持することに主眼があるのであり、公務員は国家公務員法上、服務の根本基準、法令遵守義務、職務専念義務等を課せられており、被控訴人らの行つた争議行為はこれらの義務違反になり、かつ、右義務違反は争議行為であるゆえをもつて正当化されるいわれはないので、その争議行為が国民生活に及ぼした影響如何は懲戒処分に当つての裁量について、ほとんど重要性をもたない。

2 被控訴人ら現業公務員は国家公務員法二条二項所定の一般職に属する職員であり、被控訴人 e 及び同 f を除くその余の被控訴人らは人事院規則八一四により任用された職員であるが、国家公務員法三条二項ないし四項は人事院の権限を包括的、一般的に宣言した規定にしかすぎず、人事院の具体的な権限はそれを定めた個々の法条に依拠するものであるから、公労法四〇条一項一号により国家公務員法三条二項ないし四項の適用が除外されたことによつて、直ちに人事院から現業公務員に対する人事行政権限を全面的に剥奪したものといふことはできず、公労法四〇条によつて、その適用を除外されていない国家公務員法の各規定に基づく個別的な権限は依然として人事院に属するものである。

右の被控訴人らが定員外職員とされている理由は、主としてその労働の季節的、自然的な制約や業務形態によるもので、その任用制度に違法な点はなく、また、定員外職員についても給特法三条の適用があり、かつ、財政処理についても国有林野事業特別会計法一条により右事業予算を国会の審議に付さなければならず、その予算の範囲を超えて右職員の給与・賃金の決定をすることはできず、右のような法律や予算上の制約があるので、国会の議決を無視して自由にその給与・賃金を決定することはできず、林野庁当局の団体交渉についての当事者能力にも本来的な制約がある。

そして、現業公務員について、賃金その他の勤務条件を法令ではなく、団体交渉で決定しているのは憲法二八条の当然の要請ではなく、国会が同条の趣旨をできるだけ尊重しようとする立法裁量上の配慮から、財政民主主義の原則に基づき、その議決により財政に関する一定の事項の決定権を使用者である政府に委任したものにほかならないからである。なお、基幹作業職員制度発足に伴う予算措置については、財政法三三条に基づき、大蔵大臣の承認を受けて「基幹作業職員給与」なる目を設置し、他の目の経費を流用したものであつて、右予算措置は国会の意向と無関係ではなく、国会が財政及び公務員の勤務条件に関する一定事項の決定を政府に委ねた結果にほかならない。

3 我が国はILO条約九八号に調印、批准し、同条約六条の「公務員」の範囲について、公務員合同委員会第一回会議報告書や結社の自由委員会第一三九次報告書がこれを「国の行政に従事する公務員」と解釈する見解を示しているけれども、他方、公務員合同委員会第一回会議のための報告書の中には、「国の行政に直接従事している公務員及びこうした活動の補助的要素として働く低い地位の公務員」をいうという見解などもあり、必ずしも、被控訴人らの主張する見解が確定した見解ではなく、仮に被控訴人ら現業公務員が同条約六条の「公務員」に該当しないとしても、公労法は被控訴人らが結成・加入する労働組合に対し、賃金その他の勤務条件に関して団体交渉権及び労働協約締結権を保障する措置を採つていたので、同条約四条に違反する点はない。

4 なお、本件懲戒処分は、前記のとおり、全林野中央本部の統一的な指令により全国一斉に二〇拠点個所で行われたほぼ同じ規模・態様の非違行為であるので、懲戒権者である各営林局長等は林野庁と協議し、職員に対する不平等、不公平な取扱がないよう期したものである。また、昭和四九、五〇年における懲戒処分に際して、争議行為の単純参加者に対し右処分を差し控えたのは、昭和四八年四月二七日の春闘の收拾に当つての労使関係の正常化を計る趣旨の七項目の合意、同年九月三日の公務員制度審議会の答申、同年十一月一六日のILO結社の自由委員会の同理

事会对する、制裁の適用に対する弾力的な態度を促した報告などを考慮したことによるものであり、懲戒権者が職員の非違行為に対しどのような態度で臨むかを決定するについて、当時の社会状況、労使関係その他諸般の事情を考慮に入れることは、当然にその裁量に委ねられているので、本件懲戒処分には違法な点はない。  
(当審で取調べた証拠) (省略)

## 理 由

一 まず、控訴人らの本案前の抗弁について検討する。第一審原告 a が原審最終口頭弁論期日後である昭和五一年七月七日死亡したことは記録上明らかである。同原告に関する本件懲戒処分取消請求訴訟の訴訟物は、同人に対する懲戒処分の違法性一般であると解されるが、右処分の取消しを求め、当事者は、行政事件訴訟法九条により、右取消しを求めるについて法律上の利益を訴え要件として具備する必要があるところ、人事院規則一二一〇(職員の懲戒)四条は「戒告は、職員が法八十二条各号の一に該当する場合において、その責任を確認し、及びその将来を戒めるものとする。」と規定しているもので、戒告は処分自体の直接的な効果として同原告に経済的な不利益や損害を与えるものではなく、また、同人は行政機関の職員の定員長に関する法律の適用を受けない、定員外の一般職の公務員で、控訴人甲府営林署長が任用した常用作業員であつて、日給を受けている者であるが、同原告の昇給は、右控訴人の裁量に基づくその旨の意思表示を必要とし、同原告の当然の権利とは認められない。うえ、原審における被控訴人 g 本人尋問の結果によれば、常用作業員については、戒告を受けても、昇給延伸の措置は採られていないことが認められる。そして、第一審原告 a が、仮に戒告により同人の名誉、信用などに対する精神的損害を被つたとしても、右の利益は一身専属的なもので、同原告が現に公務員の地位を有しているかぎり、仮にそうではないとしても生存しているかぎりにおいて法律上の利益と評価しうるものである。そうだとすると、同原告の死亡により、同人に関する本件懲戒処分取消請求訴訟は訴えの利益を欠缺することとなり、同人の相続人らによりこれを承継して追行する必要があるとは認められないので、同原告に関する右訴訟は同原告の死亡により終了したものというべきである。

二 以下、その余の被控訴人らの本案に関する主張について逐一検討する。  
1 請求原因一及び二の各事実は当事者間に争いがなく、抗弁一ないし三の各事実、同四の1ないし3の事実、5及び6のうち、全林野がそれぞれ記載の日に各地本に対しそれぞれ記載の内容のストライキ指令を出したこと、7の事実、同五のうち、控訴人署長が再三に亘り解散及び職場復帰の業務命令を出したとの点を除くその余の事実、同六のうち1の事実、2中、控訴人署長が数次に亘り解散及び職場復帰の業務命令を発したとの点及び被控訴人ら各自の職場放棄の時間を除くその余の事実、七のうち、控訴人局長が被控訴人 e 及び同 f に対し、控訴人署長がその余の被控訴人らに対し、被控訴人らの行為は国家公務員法八十二条各号に該当するものとし、昭和四五年七月四日付で本件懲戒処分を行つたことは、いずれも当事者間に争いがない。

2 そこで被控訴人らの原審での主張一について判断する。  
(一) 被控訴人らは、林野庁所轄の甲府営林署管内の国有林野事業に勤務している一般職に属する国家公務員(以下、「現業公務員」という。)であり、公労法二条二項の職員として、同法一七条一項の適用を受けるものである。同項は「職員及び組合は、公共企業体等に対して同盟罷業、怠業、その他業務の正常な運営を阻害する一切の行為をすることができない。」と規定しているが、右一七条一項が憲法二八条に違反しないことは最高裁判所昭和四四年(あ)第二五七一号事件同五二年五月四日大法廷判決(刑集三一巻三三三頁)が詳細に説示するとおりであり、その理由を被控訴人ら現業公務員に即して判示すれば、(1)現業公務員は、財政民主主義に表れている議会制民主主義の原則により、その勤務条件の決定に関し国会の直接又は間接の判断を待たざるをえない特殊の地位に置かれていること、(2)そのため、被控訴人らは、労使による勤務条件の共同決定を内容とするような団体交渉権ひいては争議権を憲法上当然には主張することのできない立場にあること、(3)現業公務員は、その争議行為により適正な勤務条件を決定しようとする勤務上の関係ではなく、かつ、その職務は公共性を有するので、全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その争議行為を禁止しても、憲法二八条に違反するものとはいえないことになる。

(二) なるほど、被控訴人らの主張するとおり、憲法二八条は、同法二五条を基本

理念として勤労者の経済的地位の向上を目的とした規定であり、被控訴人ら現業公務員も同法二八条の勤労者に該当することは認められるが、同条は憲法の他の規定に対して絶対的な優越性をもった規定ではなく、同法一五条、四一条、七三条四号、八三条等の各規定をも考慮して、憲法の定める政治及び行政の組織及び運営、国民全体に対する公務員の社会的、経済的及び行政制度上の地位、国民及び公務員の人権保障等を彼此総合して、憲法秩序全体の枠組の中で位置付けなければならない。

したがって、被控訴人らの、「憲法二八条によれば、当該職務の一時的な停廃によつても、公衆に対して受忍の限度を超えた苦痛ないし障害を直ちに与える場合にかぎつて、はじめて規制を考慮することができ、その場合であつても、その規制は手段、方法において必要最小限度に止めなければならない、個別制限によつてその目的を達しえない場合にかぎつて、全面一律禁止の方法による規制が許され、かつ、その規制がやむをえない場合であつても、これに見合う代償措置が講じられなければならない」とする趣旨の主張は、独自の見解というほかなく、到底採用することはできない。

(三) 被控訴人らは、三公社五現業の業務は多種多様であり、その中でも国有林野事業については、争議行為によつて国民生活に重大な障害をもたらされるおそれは全くない旨主張する。ところで、公労法一七条一項が、現業公務員等の争議行為を禁止した趣旨は、単に国民全体の共同利益の保障の目的だけではないことは前説示のとおりであるが、成立に争いが無い乙第一号証及び原審証人hの証言によれば、昭和四四年四月一日現在において林野庁所轄の国有林及び官行造林地の合計面積は約七八四万六〇〇〇ヘクタールで国土全体の二パーセントを占め、国有林の蓄積量は約八億七六〇〇万立方メートルで、日本の森林資源の四六パーセントを占めており、しかも脊梁山脈地帯に多く存在し、国有林を適正な業務計画のもとに管理し、国土の保全、水源のかん養、国民の保健・休養、自然保護などの森林の有する公益的機能を確保しながら、森林資源の培養及び森林生産力の向上に努めるとともに、木材等重要な林産物を持続的に供給して林産物の需要及び価格の安定に資する必要があるのみでなく、災害時などにおいて臨時的な木材の供給をなす責務があり、その業務運営の如何が国民生活に重大な影響を及ぼすことは明らかである。もつとも、成立に争がない甲第一五号証の八、九、第一六号証の五、第六六号証及び原審証人i及び同jの各証言によれば、昭和四五年の日本における用材総供給量約一億〇二六七万九〇〇〇立方メートルのうちその五五パーセントは外材でもつて調達され、国有林からの供給量は一四・四パーセントであり、昭和四五年度において国有林野事業における立木販売の割合は約六〇パーセントであり、製品（木材）生産のうちでも二〇パーセント位は民間業者に請負わせ、造林についての地拵・植付・下刈の各作業においても請負の比率が直ようよりも大きく、また、林道の建設などについて請負の割合が大きいことは認められるけれども、成立に争いが無い甲第五七号証の四、原審証人kの証言及び弁論の全趣旨によれば、国有林野事業は、農林大臣がたてる全国森林計画に即して、林野庁長官が五年毎にたてる経営基本計画、同様に五年毎に各営林局長がたてる地域施業計画に基づいて、各営林署単位の業務計画、年及び月毎の予定簿に従つて国有林野の配置、成育状況、全国及び各地方の経済状況等を考慮しながら計画的に運営されるものであり、民間業者の各種作業の請負も、契約及び施工を通じて林野庁所属の関係職員の計画及び監督のもとになされているものであり、また、直ようの作業が同事業において、質的にも、量的にも重要性が少くないとは決していえないことが認められる。しかも、同盟罷業その他の争議行為は、一般に、労働組合の指揮及び指導のもとに、その組合員である労働者が使用者に対し、本来の労務の提供を集団的に拒絶する行為であるから、その規模・態様の如何にかかわらず、被控訴人ら現業公務員による争議行為が多かれ少かれ公務の停廃をもたらすおそれがあることは疑いをいれないところである。そして、林木については植付から伐採までの再生産期間が農作物と比較して長いことは経験則上明らかではあるけれども、前掲k証言及び弁論の全趣旨によれば、林木の苗の蒔付の時期は春、苗木の植付は三月下旬から四月、下刈は六月から八月が適当な時期であつて、その作業に季節的な制約があることが認められる。そうだとすれば被控訴人らの右主張も採用することができない。（なお、付言すると、公労法は、現業公務員等に対し、争議行為を禁止した代償措置として、労使の間に発生した紛争解決について、あつせん、調停、仲裁を行うための機関として公労委を設置し、その三五条において「委員会の裁定に対しては、当事者は、双方とも最終的決定として



これに服従しなければならず、また、政府は、当該裁定が実施されるように、できる限り努力しなければならない。」と規定している。もつとも、同条但書において「ただし、公共企業体等の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とする裁定については、第一六条の定めるところによる。」と規定し、政府はこのような裁定がなされた後、原則として、一〇日以内に国会に右裁定を付議して、その承認を求めなければならず、その承認がないかぎりはいかなる資金の支出もしてはならない拘束を受け、その最終的な諾否の決定は国会の権限に属するけれども、国の歳出入はすべて予算に編入し国会の議決を経たうえでなければ、政府は資金の支出ができず、現業公務員等の憲法二八条の団体交渉権その他の団体行動権も、前説示のとおり、財政民主主義の制約に服するものであるもので、労使間に成立した協定や仲裁委員会の裁定が国会の意思の如何にかかわらず、無条件に絶対的な効力を有すると、憲法上の要請はないことを考慮すると、右の代償措置の整備は不十分であるとも、また、職員の生存権擁護のための配慮に欠けているとも認めることはできない。）

(四) 次に、被控訴人らは立法目的の合理性その他の立法事実が存在しないかぎりには基本的人権の規制は違憲であると主張する。しかし、現業公務員等の争議行為を禁止する公労法一七条一項の規定は、前説示のとおり、現業公務員等の憲法上の地位の特殊性などの理由に基づいて定められたものであるから違憲な規定ではない。え、また、現業公務員が争議行為を禁止されたのは、戦後においては、連合国最高司令官の書簡に基づいて昭和二年七月三十一日に制定、施行された政令第二〇一号の規定からではあるが、現業公務員等が、現在、争議行為を行うことを禁止されているのは、単に右書簡を唯一の根拠とするものではないことは明らかであり、現業公務員等及びその労働組合に対し、団体交渉権、争議権を付与するかどうか、また、どのように付与したり又は制限するかは、国の社会的経済的状況、労働事情その他諸般の事情を総合して決定する国会の立法裁量に委ねられており、国会が一見して明白に著しく右裁量を誤つたと認めるに足る証拠はないので、公労法一七条一項の規定に違憲の点はないので、被控訴人らの右主張も採用することはできない。

3 次に、被控訴人らの原審での主張二について検討する。

被控訴人ら現業公務員が争議行為を行うことを禁止されているのは、前説示のとおり単に右争議行為が国民生活に重大な障害をもたらすおそれがあるという理由だけでなく、ひろく現業公務員の憲法上の特殊な地位などの理由に基づくものであるのみでなく、前項の(三)で認定及び説示したとおり、被控訴人ら国有林野事業に勤務する現業公務員の争議行為が、国民全体の共同利益を害し、国民生活に重大な障害をもたらすおそれがあることは明らかである。水源かん養、土砂の流出・崩壊の防備などの国土保全、その他諸種の公益的機能がなんら人為を施さずに保持されるものでないこと、造林が人為を加えずに、自然的成育に委されるものでないことは、社会経験則上明らかであり、我が国の用材総供給量のうちの国有林からの供給量の占める比率、立木販売の割合、製品生産のうちの直ようの占める比率、林道の建設等について民間業者の請負の割合が大きいことなどが前記の判断に消長を及ぼすものではないことは前項の(三)で説示したとおりであり、また、民有林の治山事業に支出される経費が、国有林野治山事業費よりも多額であることなどの被控訴人らの主張も右の判断を左右することはできない。そして、被控訴人ら現業公務員は、定員内及び定員外職員の区分を問わず、国家公務員法二条二項の一般職に属する国家公務員であつて、公労法二条二項二号の職員であり、同法一七条一項の適用があることも明らかである。

なお、成立に争いがない甲第四七号証、第四八号証の一ないし五、第五七号証の四、第六四号証、第六七号証の一、二、第六八号証、原本及びその成立に争いがない同第七二号証、原審証人h及び当審証人iの各証言によれば、被控訴人らのうち常用作業員は、一二か月をこえて継続して勤務する必要がある、かつ、その見込があることなど、定期作業員は毎年同一時季に六か月以上継続して勤務することを例とする必要がある、かつ、その見込があることなど、臨時作業員は臨時に勤務する必要があることなどをそれぞれ雇用基準として任用される定員外職員であり、前二者は二か月の期間を定めて任用され、その必要があるときは任用期間は二か月毎に更新されるものであり、臨時作業員である被控訴人mは一か月の期間を定めて任用され、その必要があるときは一か月毎に更新されるものであること、定員外職員は「国有林野事業作業員就業規則」「国有林野事業の作業員の賃金に関する労働協約」等の適用を受け、賃金は日給であり、伐木、集運材、造林等の作業に従事する

ときは全部又は一部出来高払となっており、その予算面においては国有林野事業特別会計の国有林野事業費の項中業務費の目から支出され、かつ、勤務時間、休暇などの労働条件について定員内職員との格差があること、しかし、反面、国有林野事業には特有の季節的要因が働くところから、冬期は労働需要が少なく、春及び夏期には繁忙であり年間を通じて均等な雇用量の確保は困難であり、また、労働の性質・内容からその効率的な運用を計るためには出来高給の維持は避け難いことが認められる。公労法は、八条において現業公務員等の賃金その他の給与、労働時間、休憩など各号所定の事項を労使の間の団体交渉の対象事項とし、原則として協定又は仲裁委員会の裁定により決定する旨定めているところから、四〇条一、二項において現業公務員に関しては、その職務と責任の特殊性に基づいて、国家公務員法附則一三条に定める同法の特例を定める趣旨で、同法三条二項から四項までその他主として人事院の職務・権限の一部に関する規定の適用除外を定めているけれども、同法の分限、懲戒及び服務に関する規定の大半は現業公務員に適用があり、これらの立法措置は国会の裁量に委ねられており、なんら違憲の点がないことは前説示のとおりである。

したがって、国有林労働者に対し公労法一七条一項を適用することは憲法二八条に違反するとの被控訴人らの主張も採用することができない。

4 被控訴人らの原審での主張三について検討する。

公労法一七条一項の制定の理由が、単に国民生活に重大な障害をもたらすおそれがあるために争議行為を禁止するだけのものではないことは前説示のとおりであるが、以下、被控訴人らの行つた本件争議行為の態様・経過等についてみる。

前記1の当事者間に争いがない事実、成立に争いがない甲第一号証、第二及び第三号証の各一・二、第四号証、第四七号証、乙第四号証、第七ないし第九号証、第一〇号証の一ないし三三、昭和四五年四月三〇日に本件争議行為の現場を撮影した写真であることに争いがない同第一一号証の一ないし一〇、原審証人nの証言により成立を認めうる甲第五号証、弁論の全趣旨により成立を認めうる同第六、七号証、右n証言、原審証人j、同o、同k、同hの各証言、原審における検証の結果に弁論の全趣旨を総合すると、次の事実が認められる。

(一) 本件争議行為は被控訴人ら林野庁に所属する職員の賃金引上げを目的として行われたものである。

(二) 被控訴人e及び同fは、行政機関の定員に関する法律（以下「定員法」という。）の適用を受ける定員内の職員であり、その基準内給与については「月給制職員の基準内給与に関する協約」で定められ、その余の被控訴人らは、定員法の適用を受けない定員外職員であり、その賃金については「国有林野事業の作業員の賃金に関する労働協約」で定められている。

(三) 全林野は、昭和四五年三月一四日に林野庁長官に対し、昭和四五年度の月給制職員の基本給を平均月額一万三〇〇〇円引き上げること、及び日給制職員の基本賃金を全職種一律に日額一一〇〇円引き上げることと内容とする各要求書を提出し、その理由として原判決に原告らの主張三(四)に掲げる内容を記載した。

(四) 全林野は、同日以後林野庁当局と数回に亘り連続して団体交渉をもつたが、当局側は、職員の給与・賃金は鉄鋼・私鉄などの民間賃金、日本経済の動向等の諸事情をみて決めなければならないが、民間賃金の動向等が現段階では正確に把握できず、また、他の公社・現業の動きも加味して考える必要があるとして回答を留保していたが、昭和四五年四月二七日の第七回の団体交渉の席上、当局側は、国有林野事業の経営の実情は悪化の傾向を強めつつあり、組合の主張する大幅な賃金引上げには到底応じることはできないが、職員の処遇の改善を考慮し、かつ、職員の積極的な協力を得て各種の合理化による生産性の向上及び経費の節減を計りつつ、基準内賃金の改定を行いたいとして、引上げ額は昭和四四年の新賃金仲裁裁定によつて示された、月給制職員について平均月額四七七七円、日給制職員について平均日額二〇八円の回答をした。全林野は、当局側がはじめて有額回答をしたことは高く評価したけれども、鉄鋼その他の民間企業が前年を上回る引上げ額を回答しているところから、当局側に引上げ額の再考を求めて同日午後及び翌二八日も団体交渉を行ったが、当局側は組合側に対して、現段階では前記の引上げ額が限度であるので、それを了承するよう求めることで話はほぼ終始した。

(五) そこで、全林野執行委員長は、同年四月二八日各地本委員長に対し、四月三〇日始業時より午前一二時まで拠点部分ストライキに突入するよう命じる指令を発した。

(六) 同月二九日も二回に亘つて団体交渉を行つたが、当局側は前年の引上げ額を



上回る回答はできないという返答で、話合は進展せず、なお検討を続けるというこ  
とで続行されていたところ、同月三〇日午前七時三〇分ころ、当局側は組合側に対  
し、組合が争議行為を行わないことを条件として、各民間企業が前年を上回る回答  
を出しているから、それらの動向を配慮して、公労委の調停委員会においても実質的  
な解決ができるよう対処する考えであること、日給制職員の賃金についても一〇  
確認（昭和四一年一月一日付全林野第五八号の日給制賃金引上げ要求に関する団  
体交渉において論議した要旨の集約）の趣旨を尊重して誠意をもつて努力する考え  
であることを内容とする非公式な回答をした。そこで、全林野は直ちに中央本部で  
右の回答について検討した結果、右回答の趣旨を尊重して公労委に調停を申請する  
ことを決め、同日午前九時六分に、中央執行委員長は各地本委員長宛にストライキ  
中止の指令を発した。

（七）東京営林局管内においては、甲府営林署が拠点として選択され、東京地本か  
ら書記長訴外「外二名が集合場所に来て争議行為を指揮し、第一審原告aを含む被  
控訴人ら三三名がこれに参加したが、その態様は次のとおりである。

（１）被控訴人らの集合場所は、山梨県南巨摩郡く以下略＞の中であり、国鉄身延  
線内船駅から東北方に約二〇キロメートル離れた、佐野川べりの山間の平坦地で、  
上佐野部落のはずれに当たる所である。被控訴人ら組合員は同日午前七時二〇分こ  
ろから右場所に集合し、午前七時三〇分ころ前記の地本派遣の組合員がストライキ  
突入の宣言をし、「大巾賃上げを勝ちとろう 月給制一三〇〇〇円日給制一〇〇  
円」と書いた幕を竹竿二本を支柱として立て、前記派遣組合員らが演説をしたりし  
たが、被控訴人らは解散時に起立して挙手しシュプレヒコールを唱えたほかは、お  
おむね、右集合場所又は当日は寒い日だったのでそこから約三〇メートル離れた窪  
地に移動して集つて、うずくまつたり、座つたりして約二時間を過し、特段に喧騒  
に亘る行為もなく、また、なんらの暴力行為も行われていない。

（２）当局側の甲府営林署事業課長kら数名も右集合場所に来ていたが、午前七時  
三七分ころkらは被控訴人らの面前に立つて、直ちに解散することを口頭で要求す  
るとともに、控訴人署長作成名義の「解散要求、職場大会の責任者および参加者の  
皆さんへ 先に警告したとおり勤務時間内にわたつて無許可の職場大会を継続する  
ことは業務の正常な運営を阻害する行為であるから直ちに解散されたい。」と記載  
したプラカードを示し、また、午前七時四七分ころkらは、被控訴人らに対し直ち  
に職場に復帰することを命じるとともに、同控訴人作成名義の「業務命令 現在行  
われている無許可の職場大会に参加している職員は、直ちにそれぞれの職場に復帰  
されたい。」と記載したプラカードを持つて回つて示し、各人に「直ちに職務に従  
事することを命ずる。」旨の同控訴人作成名義の各被控訴人宛の業務命令書を手渡  
そうとしたが、被控訴人らはそれを受け取らなかった。

（３）被控訴人らは、右争議行為を行うに当つて東京地本との連絡員一人を上佐野  
部落に置いていたが、右連絡員が午前九時二〇分ころ集合場所に帰つて来て、前記  
のストライキ中止指令が出たことを伝達し、被控訴人らは午前九時三三分ころ解散  
し、間もなくそれぞれの職場に帰つたこと。

（４）林野庁当局は、甲府営林署が争議行為の拠点に選ばれた旨の情報を、同月二  
八日入手し、林野庁長官作成名義の「職場の皆さんへ 全林野労働組合は四月三〇  
日に違法行為を計画している模様ですが、職員の皆さんは国家公務員としての自覚  
にもとづき、このような計画には絶対参加しないよう格段の自覚を要望します。」  
と記載した同日付のビラを甲府営林署庁舎内の掲示板に掲示していた。

以上の諸事実によれば、本件争議行為は、全林野の指令により、東京地本の指揮  
のもとに、甲府営林署（定員外職員を含めて職員一四三名）管内の生産・造林・植  
付等の現場作業に従事する定員内職員二名、定員外職員一名が、使用者である国  
（所管庁林野庁）に対し、給与・賃金の引上げを要求して二時間余りに亘つて職場  
から離れて、労働の提供を集团的に拒絶し、それぞれが担当する作業に就労しなかつ  
たものであることが明らかであるので、右争議行為は公労法一七条一項所定の  
「同盟罷業」に該当するものというべきである。

もつとも、原審における被控訴人g本人尋問の結果及び原裁判所の調査囑託に対  
する甲府営林署長の昭和四九年九月四日付回答書によれば、昭和四五年度の内船

（片房沢）製品事業所及び南部担当区事務所の集材、伐木及び植付等の作業は、ほ  
ぼ業務計画に適合した実行がなされ、鉄骨盤台撤去の作業も予定期間である一週間  
内に遅滞なく終了し、また同盤台には常時一日分の伐木材が積載されていたので、  
当日のトラックによる運材作業についても争議行為による影響はほとんどなかつた  
ことは認められるけれども、社会経験則上、被控訴人らの不就労によるその間の業

務の遅れは明らかであり、その遅れはその後の労働密度の集約などにより修復されたものと推認されるのみならず、前掲被控訴人g本人の供述によれば、伐木及び集材等の製品生産作業は一人の班長の指示・監督のもとに六人の職員一組で行われていることが認められるので、被控訴人らの不就労は単に各自が担当する作業のその間の停廃にとどまらず、他の就労している職員の作業にも多かれ少なかれ影響を及ぼして全体として作業効率を低下させたとも窺える。そうだとすれば、昭和四五年度の業務計画が達成されたことや当日の運材に影響がなかったこと、その他事業計画は争議行為以外の諸条件の変化により、しばしば不実行、遅延となつて変更されることなど被控訴人らが主張する諸事情は、前記の結論を左右することはできない。

なお、公労法一七条一項は被控訴人ら現業公務員の争議行為を全面的に禁止しているもので、それが法律上許される場合があることを前提として、争議行為の目的、動機、手段、態様の相当性、暴力行為を伴わなかつた等の諸事情によつて、右争議行為が「同盟罷業、怠業、その他業務の正常な運営を阻害する一切の行為」に該当しないと認定することは許されないし、また、法律上正当な行為であると認めることもできないと考えられる。

よつて、本件争議行為は公労法一七条一項の禁止する争議行為に当たらないとする被控訴人らの主張も採用することができない。

5 次に、被控訴人らの原審での主張四について検討する。

(一) まず、1の主張について判断する。被控訴人ら現業公務員が国家公務員法八二条、八三条、八四条一項、人事院規則一二一〇（職員の懲戒）の各規定の適用を受けることは公労法四〇条一項が右の国家公務員法の各規定の適用除外をしていないことから明らかである。そして、公労法一七条一項の立法趣旨が、被控訴人ら主張のように単に「国民生活全体の利益」の保護のみではないことは前説示のとおりであり、また、被控訴人ら現業公務員は、右規定により争議行為を行うことを全面的に禁止されているので、それを法律上禁止されていない一般私企業の労働者と異なつて、現業公務員が争議行為を行つても、法律上許される場合があることを前提として、その目的・動機・手段・態様の相当性などを吟味して違法性の有無を判断することができないことも前説示のとおりである。

被控訴人ら現業公務員は、サービスの根本基準を定めた国家公務員法九六条一項、法令及び上司の命令に従う義務を定めた同法九八条一項、職務に専念する義務を定めた同法一〇一条の各規定の適用を受けることも明らかであり、前認定のとおり、被控訴人らは林野庁長官の争議行為に参加しないよう要望した事前の警告にもかかわらず、昭和四五年四月三〇日午前七時三〇分の始業時から二時間余りに亘つて、職場から離れて所定の職務に従事せず、その間上司である控訴人署長の解散要求及び職場復帰を命じる業務命令にも従わなかつたものであるから、被控訴人らの右行為は前記の国家公務員法の各規定に違反し、かつ、職場秩序及び服務規律を乱すものであり、同法八二条一、二号に該当するといふべきである。したがつて、被控訴人らが行つた争議行為は、単に「国民生活全体の利益」との関係においてのみ違法であるとの被控訴人らの主張は到底採用することができないし、また、被控訴人らの右行為が前記の懲戒事由に該当しないというためには、被控訴人ら現業公務員において争議行為を行うことが許される場合があることが前提条件となると考えられるが、現業公務員の争議行為は全面的に禁止されているので、前記の前提要件を欠くので、このような判断に立ち入ることもできない。

なお、現業公務員について国家公務員法九八条二、三項が適用除外されているのは、ほぼ同じ趣旨の公労法一七条一項、一八条が適用されるためであつて、主として、立法技術上の措置であると解され、被控訴人ら主張のように同法一七条一項に違反し「国民生活全体の利益」を害するに至らしめた職員を、特に同法一八条によつて解雇する権限を、使用者である国に対し与えたものと解すべきではないし、また、同法一七条一項により禁止されている争議行為が、国家公務員法八二条各号所定の同法又は同法に基づく命令違反、職務上の義務違反又は職務を怠つた場合などにそれぞれ該当するときは、同条所定の免職その他の懲戒処分をすることができると解され、同法八二条以下の懲戒に関する規定と公労法一七条一項、一八条は一般法特別法の関係ではなく、現業公務員に対し両者は併存的に適用されるものと解すべきである。

(二) 次に、2及び3の主張について判断する。

争議行為は、一般に、労働組合の指揮のもとに、使用者に対し組合員である労働者が労務の提供を全面的又は部分的に拒絶する集団的行為であるとはいえるが、そ

の争議行為中においても、被控訴人ら個々の現業公務員と使用者である国との間の個別的な任用又は雇用上の権利義務の法律関係は継続して存在し、ただ、仮に現業公務員が争議行為を行うことが法律上許される場合があるとすれば、その目的・手段等が相当なかぎりにおいて、現業公務員の個々の行為は法令違反や職務上の義務違反などの懲戒事由に該当しないというにすぎない。しかし、現業公務員は公労法一七条一項により争議行為を行うことを全面的に禁止されているので、その前提要件を欠如し、争議行為の目的・手段等の相当性の吟味にまで立ち入って、その違法性の有無の判断をすることができないことは前説示のとおりである。

したがって、争議行為中は、組合員の労働力はすべて労働組合の統轄下にあり、個々の公務員と国との間の任用又は雇用上の権利義務関係が断絶するような被控訴人らの主張及び争議行為に関連する法律関係はすべて労働組合に帰一し、被控訴人ら個々の組合員はなんら国家公務員法上の責任を個別的には問われない旨の被控訴人らの主張は理由がないというべきである。

よって、本件争議行為に国家公務員法八二条の懲戒規定を適用することは違法であるとの被控訴人らの主張も採用することができない。

6 被控訴人らの原審における主張五について検討する。控訴人局長が被控訴人e及び同fに対し、控訴人署長がその余の被控訴人らに対し、被控訴人らの本件争議行為に参加した行為がそれぞれ国家公務員法八二条各号に該当するとして戒告する旨の懲戒処分をしたことは当事者に争いがなく、被控訴人らの右行為が同条一、二号に該当することは前項に説示のとおりである。本件争議行為に至るまでに、全林野と林野庁当局との職員の給与・賃金引上げに関する団体交渉が妥結しなかつたことは前記4の(四)及び(六)で認定のとおりである。ところで、成立に争いがないう乙第三七号証及び原審証人hの証言によれば、昭和四五年度の国有林野事業特別会計は、製品(木材)価格の低迷・人権費の増大等の原因により損失の発生が見込まれ、経営の困難が予想されたところから、林野庁当局としても職員の給与・賃金の引上げには慎重にならざるをえなかつた事情も認められ、また、前記認定のとおり、右団体交渉は話合は進展しなかつたけれども、なお検討を続けるということで続行されていたものである。そして、林野庁当局が故意に回答を遅らせたり、交渉を引き延したり、また、全林野の弱体化を狙って、ストライキに突入させたとえ、単純参加者である被控訴人らを懲戒処分に付したと認めるに足る証拠はない。そうだとすれば、被控訴人らに対する本件懲戒処分は不当労働行為意思に基づいたものとは認められないので、右処分は不当労働行為であるとの被控訴人らの主張も採用することができない。

7 被控訴人らの原審での主張六について検討する。

(一) 本件争議行為は、全林野の指令に基づき、林野庁を含めて各営林局一営林署単位で全国二〇個所において、約四八〇人が参加しておよそ一時間ないし四時間に亘って行われた拠点部分ストライキの一環であり、東京地本の指揮により甲府営林署管内において定員内二名、定員外三名の製品生産、造林及び植付などの現場作業に従事するところの被控訴人ら現業公務員が約二時間余りに亘って職場から離れて前認定の集合場所に集合し所定の業務に従事しなかつたものである。そして、使用者側である林野庁当局も、四月二九日の団体交渉では話合は進展しなかつたものの、なお検討を続けるということで交渉は続行されていたものであり、昭和四五年度の国有林野事業特別会計は損失の発生が見込まれ、林野庁当局も職員の給与・賃金の引上げに慎重にならざるをえなかつた事情にあつたこと、当局側が故意に回答を遅らせたり、交渉を引き延したり、また、全林野の弱体化を狙ってストライキに突入させたとえ、単純参加者である被控訴人らを懲戒処分に付したとは認められないことは前記認定及び説示のとおりである。

(二) そうだとすると、昭和四五年四月三〇日に全林野が行ったストライキの規模・態様・影響、本件争議行為の規模・態様・影響、それがストライキ全体に対して有する関連・役割、前記(一)の説示に加えて、4の(一)ないし(六)に認定の団体交渉の経過に照らして、団体交渉の妥結が遅れたことについて、林野庁当局に責められるべき非があるとは認められないことなどを考慮すると、被控訴人らが本件争議行為の単純参加者にすぎないこと、右争議行為は人里を離れた山間で行われ、格別喧騒に亘る行為もなく、暴力行為を伴つたものでもないこと、昭和四五年度の内船(片房沢)製品事業所及び南部担当区事務所の集材、伐木及び植付の作業はほぼ業務計画に適合した実行がなされたことなどの諸事情をしん酌しても、被控訴人らの国家公務員法違反及び職務上の義務違反などの同法八二条一、二号該当の行為は、国家公務員全体の秩序及び服務規律を保持する観点からみて、懲戒処分を

不問に付するに値するほど軽々しいものとは考えられない。もつとも、成立に争いがない甲第四九号証、原審証人 i、原審における被控訴人 g 及び同 e、各本人尋問の結果によれば、昭和四八年から同五〇年春ころまでに行われた争議行為に対する昭和对してはなんらの処分もなされなかつたことが認められるが、右は本件懲戒処分後の事情であるうえ、成立に争いがない甲第七四、第七五号証、原審証人 n の証言及び弁論の全趣旨によれば、その理由は、昭和四八年の春闘の収拾に当つて、同年四月二七日政府と春闘共闘委員会とは「労働基本権問題については、第三次公務員制度審議会において今日の実情に即して速やかな結論が出されることを期待するとともに、答申が出された場合はこれを尊重する。政府は労使関係の正常化に努力する。」など七項目の合意を行つたこと、同年九月三日「公労使各側委員とも、わが国の公共部門における労使関係の実情を現状のまま放置すべきではなく、労使の相互不信感を排除し、労使関係の正常化を図り、節度ある労使慣行を確立することが急務であること」などの基本認識に立つて「答申の趣旨にのつとり、労使関係の改善のために、労使はもとより政府としても最大の努力を払うべきものと考える」として公務員の争議権などについて第三次公務員制度審議会長答申「国家公務員、地方公務員及び公共企業体の職員の労働関係の基本に関する事項について」が内閣総理大臣宛に提出されたこと、ILO 結社の自由委員会は昭和四八年十一月一日第六一三九次報告三三二において「懲戒処分の問題に関しては、委員会は、従前に述べたこと、すなわち、制裁の適用に対する弾力的な態度は、労使関係の調和的な発展に一層資するものであるということを経るのみであり、制裁の適用に関して、特にストライキ参加に対する制裁の適用から生ずる報酬上の恒久的な不利益及び関係労働者のキャリアに対する不利益な結果について政府に示唆したことを想起することを理事会に勧告する。」との勧告をし、当時、政府としても、争議行為に対する懲戒処分については弾力的な運用をして、労使関係の正常化を計る必要があつたことによるものと認められる。

(三) なお、最高裁判所昭和三九年(あ)第二九六号事件同四一年一〇月二六日大法院判決(刑集二〇巻八号九〇一頁)、最高裁判所昭和四一年(あ)第四〇一号事件同四四年四月二日大法院判決(刑集二三巻五号三〇五頁)、最高裁判所昭和四一年(あ)第一一二九号事件同四四年四月二日大法院判決(刑集二三巻五号六八五頁)は、いずれも基本的には勤労者の争議権等の労働基本権は、「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内包しているものと解釈しなければならない。」と判示したうえ「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、したがつ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、これを避けるため必要やむを得ない場合について考慮されるべきである。」との見解に従つて判決されていることは認められるが、これらの判例は郵政省の現業職員、東京都教職員、裁判所職員に対する刑事事件に関するものであり、かつ、右見解に対する反対意見又は意見が付されているものであつて、本件争議行為当時において、これら判例の見解が、右争議行為に対する懲戒処分について、そのまま確定したものとして適用されるかどうかは、はつきりとは断言することはできない状態にあつたというべきである。

(四) そして、本件懲戒処分に当つて、懲戒(任用)権者である控訴人局長及び同署長が林野庁と協議したことは控訴人らの自認するところであるが、本件争議行為は、全林野の指令による全国的規模の拠点ストライキの一環であり、かつ、右ストライキの参加者も多数にのぼることから、控訴人ら懲戒権者が被処分者らに対する懲戒処分の公平を期するために、林野庁の担当職員と協議して調整をなし、一定の基準に従つて被控訴人らに対する処分を行つたことは、やむをえない措置であると考えられ、なんら責められるべき違法、不当な点はないというべきである。なお、本件懲戒処分は林野庁の労務担当者の発意に基づいて労務政策の一環として同庁で設定された統一基準を機械的一律的にあてはめてなされたものであるとの被控訴人らの主張を認めるに足る証拠はない。

(五) 懲戒権者は、懲戒事由に該当すると認められる行為の原因、動機、性質、態様、結果、影響等のほか、当該公務員の右行為の前後における態度、懲戒処分等の処分歴、選択する処分が他の公務員及び社会に与える影響等、諸般の事情を考慮して、懲戒処分をすべきかどうか、また、懲戒処分をする場合にいかなる処分を選択すべきか、を決定することができると考えられる。その際、懲戒事由に該当すると認められる当該行為が争議行為自体又はそれと関連したものであるときは、当

該行為者の個別的な事情のほか、争議行為時及び懲戒処分時の労使関係の状態等の具体的事情、右処分が労使関係ひいては国民全体に及ぼす影響なども考慮に入れることはその裁量権の範囲内にあるということが出来る。したがって、右の具体的事情及び影響の如何によつては、時期を異にする同じ程度・態様の非違行為に対する処分の有無又は選択された処分が相異したり、より重大な非違行為について処分がなされなかつたり、比較的軽い処分で済まされたりしても、それが社会観念上著しく妥当を欠くものでないかぎり、法律上許されることであつて、これをもつて裁量権を濫用した違法があるとする事は出来ない。前記（二）の昭和四八年から同五〇年春ころまでの争議行為についてその単純参加者に対しなんらの懲戒処分も行われなかつたことには、前記のとおり認定の理由があるので、これをもつて、本件懲戒処分が裁量権を濫用した違法があるという事は出来ない。

（六）以上の認定及び説示に照らすと、被控訴人らを戒告する旨の本件懲戒処分が社会観念上著しく妥当を欠き、控訴人らにおいて裁量権を濫用し違法であるとは認める事は出来ない。

よつて、本件懲戒処分は処分権を濫用又は裁量権を逸脱してなされたものであるとの被控訴人らの主張も採用することが出来ない。

8 被控訴人らの当審における主張1について検討する。官公労働者に対し、争議行為を行うことが禁止されているのは、被控訴人らが主張するように、単にその争議行為により「国民生活に重大な障害」をもたらすおそれがあることのみが唯一の理由ではないこと、国有林野事業に勤務する現業公務員の争議行為は、国民生活に重大な障害をもたらすおそれがないとはいえないことは、前記二の2（一）及び

（三）に説示したとおりである。したがつて、被控訴人らの右主張も理由がない。

9 次に被控訴人らの当審での主張2について検討する。

（一）まず（一）の主張について判断する。被控訴人ら現業公務員が国家公務員法二条二項所定の一般職に属する公務員であることは前記二の3に説示したとおりであり、憲法七三条四号の「官吏」は、内閣が掌理する事務に従事する国家公務員と解されるので、被控訴人ら現業公務員も同号所定の「官吏」に該当するといふべきである。そして、被控訴人ら現業公務員の給与及び賃金については、法令ではなく労働協約で定められていることは前期二の4（二）で認定したとおり、成立に争いがない甲第四七号証によれば、勤務時間、休日及び休暇等の勤務条件については、定員内職員は「国有林野事業職員就業規則」などで、定員外職員は「国有林野事業作業員就業規則」などで定められていることが認められるけれども、それは必ずしも、憲法二八条等に基づく憲法上の要請ではなく、国会の立法裁量に基づいた措置であることは前記二の2（四）で説示したとおりである。さらに付言すれば、憲法七三条四号の「法律に定める基準」とは、官吏に関する内閣の事務掌理の基準が法律事項であることを定めたものであり、それをどの程度具体的に法的に法で定めるか、又はその細目等は政令等に委任するか、或いは現行の公労法が規定するように労使間の協定等で定めるかは、各種公務員の従事する公務の性質・内容、勤務形態、社会的経済的情勢その他諸般の事情を総合的に考慮して合目的に決定すべき国会の立法裁量に属する事項であるといふべきである。したがつて、被控訴人らの右主張も理由がない。

（二）次に（二）の主張について判断する。公労法八条各号に定める団体交渉事項のうちには、資金の支出を伴わず予算措置を必要としない事項もないわけではないが、賃金その他の給与、労働時間などの主要な多くの事項は資金の支出、予算に係るものであつて、財政民主主義に表れている議会制民主主義の原則により直接又は間接の国会の判断に待たざるをえない事項である。そして、被控訴人ら現業公務員は、前記説示のとおり、国有林野事業に勤務する一般職に属する国家公務員であつて、憲法二八条の勤労者には該当するけれども、同法一五条、四一条、七三条四号、八三条等の規定により、憲法上特殊の地位、立場にあることは前記二の2（一）、（二）に説示のとおりであり、その給与・賃金も国の収入を財源として支出されるものであつて、一般私企業の労働者とは異つた地位にあるものである。

また、被控訴人ら現業公務員はその従事する公務の性質・内容等からみて、単に政府が資本金を全額出資している国民金融公庫等の公法上の法人の職員とは同一視することも出来ない。したがつて、被控訴人らの右主張も理由がない。

10 被控訴人らの当審における主張3について検討する。公労法四〇条一項一号は国家公務員法三条二項ないし四項を適用除外しているが、右規定は控訴人らの主張するとおり、人事院の分掌事務及び権限を一般的、包括的に宣言しただけの規定であり、そのほか、公労法は現業公務員の給与その他の賃金、労働時間等の勤務条



件などを原則として、労使間の協定又は仲裁で定める旨規定していることから、国家公務員法二二条その他の人事院に関する規定も適用除外しているが、現業公務員についても、同法の任用、分限、懲戒、服務等に関する規定のうち大半のものの適用があり、かつ、同法附則一三条は、一般職に属する職員に関しては、その職務と責任の特殊性に基づいて、同法の特例を要する場合においては、別に法律又は人事院規則をもつてこれを規定することができる旨を定めているので、人事院が同規則八一四（非常勤職員等の任用に関する特例）を定め、被控訴人らのうち定員外職員が右規則により任用されていることには違法な点又は脱法的運用として非難されるような点はない。そして、当審証人Ⅰの証言によれば、国有林野事業においては伐木、造林などの基幹となる現場作業が主として定員外職員によつて行われていることが認められ、同職員の任用、賃金、その予算上の支出項目などは前記二の三に認定したとおりであるが、同事業特有の季節的要因から年間を通じて均等な同職員の雇用量の確保が困難であること、労務の内容・性質から出来高給の維持も避け難いことも前記説示の如く認定したとおりである。また、定員外の職員については給特法五条の給与総額についての規定の適用はないが、給与の根本原則を定めた同法三条、給与準則についての四条、勤務時間等の勤務条件についての六条の各規定等は適用がある。財政法二三条によれば、国会が議決する予算の歳出の区分は項までではあるけれども、国有林野事業特別会計法一一条二項により、毎会計年度国会に提出する同特別会計の予算には、歳入歳出の予定計算書、当該年度の国有林野事業勘定の予定損益計算書及び予定貸借対照表等を審議のため参考資料として添付しなければならぬことになつているところから、定員外職員の賃金は国有林野事業費（項）として予算に組み入れなければ支出できないものであり、かつ、同事業等の業務量、定員外職員の雇用人員、賃金等は国会の審議の対象となり又はなりうるものであるから、右賃金その他の勤務条件の決定は議会制民主主義の制約に服し、国会の直接又は間接の判断を待たざるをえないというべきである。

11 以上8ないし10に認定及び説示したところによれば、公労法一七条一項が憲法二八条に違反するともいえないし、公労法一七条一項を国有林野事業に従事する公務員、特に定員外職員の行う争議行為に適用するのは憲法二八条に違反するともいえないので、被控訴人らの当審における主張4は理由がなく、採用することができない。

12 最後に、被控訴人らの当審における主張5及び6について検討する。ILO条約九八号（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）六条の「公務員」の意義については、広く国又は地方公共団体等に任用されている公務員一般を指すのか、又は「国の行政に従事する公務員」に限定されるのかなどの解釈についての争いがあるけれども、成立に争いがない甲第七八号証により認められ、かつ、条文上明らかなとおり、同条約は、国等及び私企業を通じて、労働者の争議権に関するものではなく、また、ILO条約八七号（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）も同様に、前記の労働者の争議権に関するものではない。そして被控訴人ら現業公務員は、公労法四条、八条等において、労働組合を結成し又は加入し、公共企業体等の管理及び運営に関する事項を除いて、その勤務条件等について使用者と団体交渉をし、労働協約を締結する権利を与えられているので、右の両条約に抵触する点はない。また、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和五四年条約六号）八条一項（d）号（「同盟罷業をする権利」）については、成立に争いがない甲第七六号証により認められるとおり、日本は右国際規約の批准に際して同号について留保を宣言しており、同号の規定は条約としての効力をいまだ発生していない。しかも、同条二項は、「公務員」の意義についてILO条約九八号六条のそれと同様の争いがあるけれども、「この条の規定は、軍隊若しくは警察の構成員又は公務員による1の権利の行使について合法的な制限を課することを妨げるものではない。」と規定し、（d）号も「ただし、この権利は、各国の法律に従つて行使されることを条件とする。」との但書を設けている。そして、右国際規約八条一項（c）号の「労働組合の自由に活動する権利」には争議権は含まれないと解され、また、仮にそうではなく同盟罷業以外の争議行為をする権利はそれに含まれるとしても、被控訴人ら現業公務員に対し法律上争議行為が禁止されていることには前記二の2（一）及び（三）で説示したとおりの合理的な理由があるので、右の理由は（c）号所定の「法律で定める制限であつて国の安全若しくは公の秩序のため又は他の者の権利及び自由の保護のため民主的社会において必要なもの」に該当するといふべきである。そして、現業公務員には団結権、団体交渉権等が与えられているので、右国際規約に抵触する点がないことは、前記の両条約につ

いて説示したところと同様である。

よつて、公労法一七条一項が前記の両条約及び国際規約の各規定に違反するとの被控訴人らの右主張も理由がない。

三 以上の次第で、第一審原告 a と控訴人署長との間の本件懲戒処分取消請求訴訟は、昭和五一年七月七日同原告の死亡により終了したものであり、同原告を除く、その余の被控訴人らに対する控訴人らが行つた本件懲戒処分は適法であつて、被控訴人らが主張するような違法な点はない。したがつて、被控訴人らに対する本件懲戒処分は、控訴人らが合理的な裁量に基づかず裁量権を逸脱濫用した違法なものであるとしてこれを取消した原判決は不当であるというべきである。よつて、原判決を取り消し、第一審原告 a を除く、その余の被控訴人らの請求をいずれも棄却し、右 a と控訴人署長との間の本件懲戒処分取消請求訴訟については前記の理由による終了を宣言することとし、訴訟費用について民訴法九六条、九三条、八九条を適用して主文のとおり判決する。

（裁判官 藤原康志 片岡安夫 小林克己）