

Title	〔労働法・経済法一〇四〕 現業国家公務員に対する不利益処分の効力を裁判上争う方法 (最高裁昭和四九年七月一九日第二小法廷判決)
Sub Title	
Author	松岡, 浩(Matsuoka, Hiroshi) 社会法研究会(Shakaiho kenkyukai)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1975
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.48, No.2 (1975. 2) ,p.73- 79
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	判例研究
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19750215-0073

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

〔労働法・経済法 一〇四〕 現業国家公務員に対する不利益処分

の効力を裁判上争う方法

（最高裁判昭和四六年（行ツ）第一四号
昭和四九年七月一九日第二小法廷判決
判例時報七五三号）

〔事実〕

一、被上告人（原告・控訴人）ら四名は、いずれも国に雇傭された郵政職員であつて、全通信労働組合新発田支部の組合役員である。

二、上告人（被告・被控訴人）は、昭和三八年五月一日付で、被上告人らに対し、左記理由により、停職一月ないし三月の懲戒処分をなした。すなわち被上告人らは、同年三月七日から九日までの間に於いて、新潟県金塚郵便局長追放と称して支部役員らを動員し、これが目的を貫徹することを計画して実行せしめたほか、右期間中に、勤務を欠いて同局に赴き、支部役員らとともに局舎内に不法に侵入し退去要求を拒否して局長に面会を強要し、或いは局前において局長追放等の集会を開催し、局長を誹謗するビラを自らもしくは支部員らをして配布または貼布し、もしくは局長に対し暴言を浴せるなどしたものである。被上告人らの右行為は、国家公務員法八二条一号ないし三号に該当するので、同条および人事院規則一二一〇に基づいて、それぞれ被上告人らに対し前記懲戒処分をなしたものである。

三、第一審裁判所は、左記のとおり判示して、「訴却下」の判決をなした（長野地方裁判所昭和四四・一〇・六判決、行集二〇・一〇・二二〇八）。

原告（被上告人）らは本件処分が不当労働行為として無効であるとしながらも無効確認訴訟を提起することなく、処分の取消訴訟を提起し弁論終結時においてもなおこれを維持しているのであるが、そうとすれば行政事件訴訟法八条一項ただし書、国家公務員法九〇条、八九条一項、九二条の二により人事院に対し審査請求をし、その裁決を経た後でなければ訴を提起できないものであるところ、原告らが本件処分につき法定期間内に右の審査請求をしていない。

原告らは不当労働行為について救済を申し立てているわけではなく、行政処分としてなされた本件処分につき行政事件訴訟法に則り取消訴訟を提起しているのであつて、不当労働行為の主張は右処分に瑕疵があることとの理由としての意味を有するにすぎないのであるから、国公法九二条の二の適用を排除すべき理由は全くないといわなければならない。

四、控訴人(被上告人)らの本件控訴につき、原裁判所は、被控訴人(上告人)の審査請求前置の本案前の抗弁につき左記のとおり判示して、「原判決の取消、第一審裁判所への差戻」の判決をなした(東京高等裁判所昭和四五・一二・一六判決、行集二・一一一、一二・一三九九)。

公労法四〇条三項の立法趣旨は手続の重複、判断の抵触を避けるとともに、不当労働行為に関する行政的判断は公労委のみに委せることにあると解されるから、不当労働行為以外にも違法事由がある場合、同一処分であっても、不当労働行為以外の違法事由を不服の理由とする場合は、行政不服審査法による不服申立ができるが、不当労働行為を不服の理由とする場合は、不服申立はできないものと解するのが相当であり、従つて控訴人らが不当労働行為を本件処分の取消事由として主張している本件については、控訴人らが右以外の違法事由を、事情としてならば格別、取消事由として主張することは許されないけれども、国公法九二条の二の適用はないものと解すべきである。

〔判旨〕

一、(不利益処分の法的性質)

「現業公務員は一般職の国家公務員として国の行政機関に勤務するものであり、しかもその勤務関係の根幹をなす任用、分限、懲戒、服務等については、国公法及び人事院規則の詳細な規定がほぼ全面的に適用されるなどの点に鑑みると、その勤務関係は、基本的

には、公法的規律に服する公法上の関係といわざるを得ない。もつとも現業公務員は、ある程度当事者の自治(公労法八条、四〇条三項)に委ねられている面があるといふことができるが、右の面も、結局は国公法及び人事院規則による強い制約のもとにあるから、これもつて、現業公務員の勤務関係が基本的に公法上の関係であることを否定することはできない。そして、国公法は、不利益処分につき、人事院に対して行政不服審査法による審査請求をすることができ、また右審査請求に対する人事院の裁決を経た後でなければ、右処分の取消しの訴えを提起することができない(同法九二条ノ二)と規定しているが、これらの規定と右に述べたところを併せ考えると、現行実定法は、右処分が行政処分であることを当然の前提としているものと解するほかはない(公労法四〇条三項の規定は、不利益処分が行政処分であることを否定する趣旨を示しているものではない)。

二、(不当労働行為が該当の瑕疵を有する不利益処分の効力)

「現業公務員には、不当労働行為禁止に関する労組法七条の適用があり、したがつて、不当労働行為が該当の瑕疵は、行政処分である不利益処分の法律上の効力に影響を及ぼし、右瑕疵を有する不利益処分は、違法な行政処分であると解するのが相当である。そして、一般に、行政処分を違法ならしめる瑕疵は、それが重大かつ明白であるとはいえない限り、行政処分の当然無効の原因ではなく、その取消の原因にとどまるものであるが、そのことは、不当労働行為が該当の瑕疵についても、特にこれを別異に解すべき根拠は見あたらない。」

三、(不利益処分)の行政段階における救済手続)

「国公法九〇条は、不利益処分につき人事院に対してのみ行審査による審査請求をなすことができるとしているが、他方、公労法四〇条三項は、右処分が不当労働行為に該当する場合には右の審査請求をすることができないものとし、公労法二五条の五によれば(勞組法二七条参照)、右の場合には、公労委に対して不当労働行為救済の申立てをすることを許している。

右各規定によると、法律は、不利益処分につき、不当労働行為が該当の瑕疵を有する場合とそれ以外の瑕疵(処分事由不存在、裁量権の逸脱)を有する場合とで、それに対する行政段階における是正、救済の手続を分離しているのであるが、その趣旨は、不当労働行為が該当の瑕疵の存否の判断を、それに適する公労委に委ねて、人事院には行わせないこととし、結局、右の両瑕疵それぞれの存否の判断権を、公労委と人事院に分属させることにしたものである。」「右両瑕疵それぞれの法律上の要件は、別個のものであるから、一定の事実がそれぞれの法律要件に該当するか否かの判断は、別個のものといふべきである。」

四、(不利益処分の効力を裁判上争う方法)

「国公法九二条の二の規定と国公法九〇条、公労法二五条の五、四〇条三項等の規定を総合すると、不利益処分に対して不服のある現業公務員は、右処分に不当労働行為が該当の瑕疵以外の瑕疵があるものとする場合には、あらかじめ人事院に対し審査請求をしてそれに対する裁決を経たうえでなければ、その取消しを裁判上請求

することができないのに対し、右処分に不当労働行為が該当の瑕疵があるものとする場合には、審査請求をすることが許されないため、直ちにその取消しを裁判上請求することができるという関係にあるといえるが……一個の行政処分につき二個の取消訴訟の提起を認めることは、行政処分に対する取消訴訟一般の建前に反し、実務上も訴訟関係の重複錯雑をきたすから、法律解釈上もそう解するほかはない場合は格別、そうでないかぎり相当ではなく、したがって、前示の見解を採用することは当を得たものとは言えない。

そうすると、右処分に対する取消訴訟は、瑕疵の態様いかんに拘らず一個のものであつて、前述の行政救済手続における瑕疵の区分としての意味を有するにすぎなく……」

「それゆえ、右不利益処分に不服のある者は、直ちに右処分に対する取消訴訟を提起することができ、行訴法一四条所定の出訴期間内に適法に提起された訴訟においては、右処分のすべての瑕疵を争いうるものであり、ただ、不当労働行為が該当の瑕疵以外の瑕疵を当事者が主張しまたは裁判所が審理するについては、国公法九二条の二における審査請求前置の趣旨に鑑み、審査請求に対する人事院の裁決を経ない限り、その主張、審理が制限される結果となるのである。」

〔評釈〕

判旨は正当であると考え。

現業公務員の勤務関係上の不利益処分を裁判上争う方法については、従来、下級裁判所において区々に取扱われ、当事者にも訴訟形

式の選択につき困惑を生じていたところ、本判決は、これに対する最初の最高裁判所の判断として、実務上の取扱に影響するところが大きいと思われる。

一、本件懲戒処分について「行政処分」性

本件懲戒処分について裁判上争う方法を決するには、これが取消訴訟の対象たる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」(行訴法三条)に該当するか否かが問題となる。そこで本判旨はまず、これにつき「公法上の関係」であると判示した。「行政処分」性の判定にあつては、その判定基準が明らかにされなければならぬが、これについては、公法関係の「前法律的基盤」に立つものとして、「権力関係」であるとす(1)と、⁽²⁾「対等当事者の契約関係」とする説とがあり、右前法律的考察に対するものとして、実定法に規定があるか否かを基準として「具体的な実定法の解釈により個別的に決定さるべきもの」とする考え方とがあるといわれる。⁽⁴⁾

たしかに右のような考え方の対立は、次の諸点に差異をあらわしているように思われる。その一は、行政上のある行為につき、実定法規には何らの定めがない場合に、その行為の法的性質を決定するにあたり差異を生ずるのである(5)し、その二は、行政行為の具体的特質として、法適合性、公定性(適法の推定を含む)、実効性、不可争性を認める考え方と、法律関係の早期確定、取消訴訟の排他的管轄(公定性)のみを認めるか、その三は、公務員の勤務関係に関する国公法等による規律の法的性質、および規制の範囲などについても解釈上差異を生ずると思われる。

原田教授の前記「前法律的基盤」に立つ考察方法に対する批判は、もとより正当である。とくに、行政行為の「権力性」の意義については、「取消訴訟の排他的管轄」という意味のみに解すれば足りるとされ、「抗告訴訟制度を排他的管轄に予定しているかどうか具体的な根拠法規につき、立法の背景、意図を勘案しつつ、条文の文言、内容、位置、他の条文との関係、法全体の趣旨、構造などを個別的に検討して決すべきもの」とされるのは、一般的にはきわめて正しいものである。ところが、例えば、「公務員法上に任命を処分とする趣旨の規定は見当たらないから、むしろ労働契約とみる」とされ、また公労法四〇条三項について「現業公務員が不当労働行為のみを理由にして懲戒処分の無効を主張するときは取消訴訟によらなければならぬと解する余地はない」として、公法上の当事者訴訟によるべきものとされる(8)し、しかし、このような解釈態度は、実定法上の規定の有無のみを唯一の基準とするもので、不合理な結果となる場合がありはしないであろうか。「法全体の趣旨、構造などを個別的に検討し」たうえで、総合的に「取消訴訟を排他的管轄にする」に適する行政上の行為とはいかなるものかを検討し、その内容と範囲を明らかにすべきものと思われる。

本件判旨一は、公務員の勤務関係の根幹をなす任用、分限、懲戒、服務等について、国公法等の詳細な規定がほぼ全面的に適用されていること、国公法、行審法により、審査請求前置の建前をとり裁決に対する取消訴訟を定めていることなどから、実定法規の有無によつて「行政処分」であるか否かを判断した。しかし、理論としては、

さらに一步を進めて、実定法規を通覧したうえで、「行政処分」の内容と限界が明らかになるべきであろう。

本判旨はその最後部において、公労法四〇条三項の規定は、不利益処分が行政処分であることを否定するものではないと述べているが、これは、ある判決や学説⁽⁹⁾に対する最高裁の判断でもある。前記判決および学説によるときは、行政庁のある行為につき、不当労働行為が該当の瑕疵を主張する場合とそれ以外の瑕疵を主張する場合とで、右行為の性質が後者では行政処分とされ、また前者では行政処分ではないとされるが、なぜそのような法的性質に変化をきたすかが明らかではなく、瑕疵の主張が被処分者によつてなされるものであるのに、これによつて処分者の行為の性質が別異のものとなる⁽¹⁰⁾は考えられない。

二、本件判旨二は、不当労働行為が該当の瑕疵は、行政処分の「取消原因」にとどまることを判示している。これは、ある法律行為について不当労働行為が該当の瑕疵があるときは、その法律行為は効力を生じない(最判昭四三・四・九第三小法廷判決、最判民二二・四・八四五)ので、行政処分においても同様に解されるおそれがあるからである。東京高裁昭和四七・三・二四判決(労民集三三・二・一〇九)は、「現業国家公務員に対する不利益処分が不当労働行為に該当するときは、当然その効力を生じない……不当労働行為が該当という次元を異にする別個の要素が加わつたことによつて、当該不利益処分の効力が生じないし……抗告訴訟による取消をまつまでもなくその効力を生じないものであるから、法は不当労働行為に該当する行政処分を予定

していないといふべきである」と判示している。しかし、不当労働行為が該当の瑕疵は私法関係上「無効」であるからといつて、「行政処分」について同様に解すべき理由はなく、取消訴訟の排他的管轄(公定性)によつて、「取消原因」とされると思われる。また、右判決のように「無効」であることを理由にして、逆に右行為の「行政処分」性を否定することは正当とは思われない。

三、本件判旨三、四は、取消訴訟の訴訟物に関するものであつて、次の四つの問題を含むものと思われる。

第一は、不当労働行為が該当の瑕疵とそれ以外の瑕疵とがあつても、瑕疵の態様いかにかわらず、取消訴訟の対象たる行政処分は一個のものであるから、その訴訟物とは何かという問題である。これについては、「行政処分」の違法性そのものが形成要件であるから、行政処分の「違法性一般」であるとするもの、⁽¹²⁾「行政庁における行為時の具体的行為要件ないし具体的権限の存否の確認」を求めるとするもの、⁽¹³⁾および「その処分と不可分に結びついた処分の効果ないし事実上の結果が違法であるとして、その排除を求めるものである」⁽¹⁴⁾から、「違法状態の排除」が訴訟物であるとする説⁽¹⁵⁾などがある。この問題は、一般的には、形成訴訟の訴訟物に関する問題であつて、「具体的個別的な権利の主張」か、「形成を求める法的地位(抽象的な効果)」にあるとの主張⁽¹⁶⁾かとの学説上の争いがあるうえ、抗告訴訟の特殊性がからんで一層複雑困難な問題を含んでいる。

第二は、行政処分としては一個であるにかかわらず、瑕疵の態様によつて、「それぞれの法律要件は別異のものである」⁽¹⁷⁾だけでなく、

行政段階における救済手続も公労委と人事院に分属せしめられ、従つて、行政救済手続の違いによつて、訴訟段階における訴訟手続も別異とならざるを得ない場合があるかも知れない。本件判旨が「一個の行政処分につき二個の取消訴訟の提起を認めることは、行政事件に対する取消訴訟一般の建前に反し、実際上も訴訟関係の重複錯雑をきたす」として、前記各瑕疵を攻撃防禦方法の相違にすぎないとして、問題を解決したかに見えるが、前記の如き訴訟手続に差異を生じた場合、現実には、どのように解決の方法があるであらうか。

第三は、取消訴訟における主張・立証責任に関する問題である。これとは別に、審理・裁判の要件として、不当労働行為該当以外の瑕疵の場合には、審査請求・裁決を要することは当然である。

立証責任の問題と関連して、「行政行為の適法性の推定」の問題がある。行政行為には公定力があるため「適法性の推定」を受けるとの説もあるが、すでに述べたように公定力は「取消訴訟の排他的管轄」の意味に解すべきものと考えるから、適法であるか否かとかかわりなきことである。従つて、取消訴訟においては、行政庁は、原則的に行政処分権限の発生根拠規定に当たたる事実の存在につき立証責任を負うこととなる。

第四は、抗告訴訟の判決の効力に関する問題である。右判決の効力は、当該行政事件の違法状態の排除のみならず、「当初の一定の事実関係が変らず、その同一性を維持する限り、確定判決の効力が及び、同一内容の処分を繰り返すことは許されず、第二、第三の同一内容の処分は、当然に無効」となるような効力があるか否かは問

題である。訴訟物が右の如く「違法状態の排除」ということから、その判決の効力が他の同一内容の処分に及ぶとする根拠が明らかでなく、「同一事情・同一内容」の判断も一様ではなく、当然無効としてよいかはさらに問題である。

(1) 被処分者が、行政訴訟ではなく、通常民事訴訟を主張する意図には、行政処分の公定力の回避、公務員の労働者性、対等当事者性などの狙いがあつたといわれている(保原喜志史「現業公務員の勤務関係を争う訴訟形式」判例評論一五〇・一一〇、原田尚彦「訴えの利益」一六〇頁)が、本判決は、かかる意図に反する判示をなしたことになる。

(2) ここに示した分類は、原田、前掲書九六頁、一五六頁以下によつたものである。

「権力関係」説の代表とされる田中二郎・「行政法総論」(法律学全書)二六一頁以下において、「行政行為概念を、単に「前法律的基盤からのみ考察しておられるのではない。」

(3) 私法契約説に立つものとして、金沢地裁昭四五・五・一五判決・判時五九三・二五・金沢郵便局事件、東京地裁昭四五・一二・二六判決・行集二一・一一一・二・一四七三神田郵便局事件、その他、学説としては、橋詰洋三「官公労働者の労働法上の地位」判タ二六三・一四、桑原昌宏「官公労働者の争訟手続論」竜谷法学四・四・七〇、宮嶋尚史「労働法学からみた行政処分の問題点」法律のひろば三三・一二・一九

(4) 原田・前掲書一五七頁

(5) 例えば、配置転換などについて、第一説によると、行政処分とされるのに対し、第二・第三説によると、行政処分ではないことになる。

(6) 原田・前掲書一五七頁。

(7) 原田・前掲書一一頁。

(8) 原田・前掲書一六三・一五九頁。

(9) 前掲註(3)中の神田郵便局事件。

(10) 原田・前掲書一五九頁。

(11) 東京高裁昭四七・三・二四判決・勞民集二三・二・一〇九は、「法が立法政策の見地から一の行為の側面をとらえてこれに処分性を賦与してそのみを抗告訴訟の対象とした当然の帰結」と述べているが、この判決は後述のとおり、その前提を誤っている。

(12) 滝川毅一「行政訴訟の請求原因、立証責任及び判決の効力」(民訴講座 座五卷一四四〇頁)。

(13) 白石健三「公法關係の特質と抗告訴訟の対象」(松岡裁判官還曆記

〔最高裁判例研究 八七〕

昭和四七六 (最高刑集二六卷 六号三五五頁)

検察官の職にあつた裁判官と忌避理由

裁判官忌避申立事件(昭和四七年七月一日、大法廷決定)

本件は「官公労ストの刑事罰解放を破棄」などとして大きな反響を呼んだ被告人甲外四名に対する国家公務員法違反被告事件(最高裁昭和四三年(第二七八〇号)、いわゆる全農林警職法反対闘争事件の弁護人から大法廷構成裁判官である岡原・天野両裁判官に対して申し立てられた忌避事件である。本被告事件は同じく昭和四八年四月二十五日に同時に判決のなされた他の係属事件である被告人乙外一名に対する国家公務員法違反被告事件(最高裁昭和四三年(第二一〇一号)、いわゆる全農林長崎事

判例研究

念・訴訟と裁判) 四四一頁。

(14) 田中二郎「抗告訴訟の本質」(菊井先生献呈論集・裁判と法・下) 一四五頁。

(15) リュケ「行政訴訟における訴訟物と判決の効力」(民訴雜誌一三・二〇頁以下参照)。

(16) 小山昇・訴訟物論集一九一頁以下。

(17) 田中二郎・行政法総論二七五頁。

(18) 滝川・前掲書、一四四四頁以下。

(19) 田中二郎「抗告訴訟の本質」一一四六頁、リュケ・前掲論文等。

松岡 浩

件と被告人丙外二名に対する住居侵入・公務執行妨害被告事件(最高裁昭和四三年(第八三七号)、いわゆる国労久留米駅事件と共にかねて大法廷に回付審議中のところ、昭和四七年七月三日から順次口頭弁論が行なわれることとなつた。弁護人らはさきに岡原・天野両裁判官が任官以前検察官であつたことを理由に回避勧告書を提出していたが回避決定がなかつたのでこの口頭弁論が開かれる直前に本件忌避申立てを行なつたものである。前記二事件についても忌避が申し立てられたが、岡原裁判官は事前に回避していたのでそれらは天野裁判官に対してだけである。忌避申立の理由

岡原裁判官に対する忌避申立理由は次の二つである。①岡原裁判官は任

七九 (一一一)