

予備試験

令和4年予備試験
論文式試験分析会
憲 法

れっく **LEC** 東京リーガルマインド



0 001221 228679

LU22867

憲法 問題

人口の都市集中化に伴う地方の人口減少によって私鉄の多くが経営危機に陥っており、運行便数を減らしたり、一部の赤字路線を廃止したりするほか、賃金カット・人員削減も行っている。しかし、地方の私鉄の中には、それに対抗するストライキが頻発し、そのことが利用客離れを呼び、経営危機が進行するといった悪循環に陥っているものもある。他方、地方の住民からは、移動に不可欠な公共交通機関である私鉄に対して国が財政支援を行うよう、強い要望が続出している。そこで、2022年、内閣は、経営危機に陥った地方の私鉄の経営再建を国が支援するために、「地方における民間鉄道事業の維持に関する特別措置法案」（以下「地方鉄道維持特措法案」という。）の策定を検討することになった。

この地方鉄道維持特措法案によれば、都道府県知事の申出に基づき、内閣は「住民の移動にとって不可欠な鉄道を運営しながら、当該鉄道事業の継続が著しく困難であり、その維持のために国による財政的な支援と、国の管理の下での抜本的な改革を必要としている」と認められる鉄道会社を「特別公的管理鉄道会社」に指定することができる。特別公的管理鉄道会社は、国から経営再建のために最大100億円の補助金を得ることができるが、補助金の原資の一部には、当該都道府県の住民に対して課される目的税である「地方鉄道維持税」の税収が充てられる。特別公的管理鉄道会社は、国土交通大臣に対して再建計画を提出し、また、従業員の賃金その他の基本的な労働条件を含む重要事項の決定について同大臣の承認を得なければならない。そして、特別公的管理鉄道会社の従業員は公務員としての身分を有するわけではないが、ストライキなどの争議行為を行ってはならないとされ、争議行為をあおり、又はそそのかした者に対しては刑罰が科される。

立案担当者の説明によれば、特別公的管理鉄道会社の従業員が争議行為を禁止され、争議行為のあおり、そそのかしが処罰される理由は以下のとおりである。①特別公的管理鉄道会社を財政的に支えるために地方鉄道維持税を負担している住民に対して、争議行為によりその生活に重大な悪影響を与えることは不適切である。②争議行為により鉄道の利用客が減少すると、特別公的管理鉄道会社の経営再建に支障が生ずる。③特別公的管理鉄道会社の従業員も団体交渉を行い、労働協約を締結することができるが、従業員の賃金その他の基本的な労働条件の決定については国土交通大臣の承認が必要であり、労使だけで決定することができないので、従業員が労働条件をめぐる特別公的管理鉄道会社に対して争議行為を行うのは筋違いである。④禁止されている争議行為をあおり、又はそそのかした者は、争議行為の開始、遂行の原因を作り、争議行為に対する原動力を与えた者として、単に争議行為を行った者に比べて社会的責任が重いから、その者を処罰の対象とすることは、十分に合理性がある。

地方鉄道維持特措法案における争議行為の禁止規定、争議行為のあおり、そそのかしの処罰規定のそれぞれが憲法第28条に適合するかどうかについて、必要に応じて判例に触れつつ、論じなさい。

憲法 解答のポイント

1 第1に、地方鉄道維持特措法案（以下、「法案」とする。）が、特別公的管理鉄道会社の従業員の争議行為をする自由を侵害するものであり、憲法28条に反するのではないかが問題となる。

判例（最決昭48.4.25/百選Ⅱ[第7版][141]）は、公務員の争議行為をする自由を侵害するものとして、憲法適合性が問題となった国家公務員法98条5項について、公務員の職務の特殊性と公共性に鑑みて、合憲としている。これを踏まえた検討が本件で求められている。

具体的には、上記判例は、①公務員の争議行為がなされると職務の停廃によって国民全体の利益に影響を与えること、②公務員の勤務条件は法律、予算によって決定するものであること、③公務員の争議行為には市場の抑制力が働かないこと、④代償措置が定められていること、が公務員の地位の特殊性と公共性であるとして考慮している。

本件の特別公的管理鉄道会社の従業員は、公務員ではないものの、公務員と同様に、争議行為を制限されるべき地位にあるのではないかと具体的な検討が求められている。

2 第2に、法案が、争議行為をあおる行為やそのかした行為について禁止していることについても、憲法28条に反するのではないかが問題となる。

この点について、前掲・最決昭48.4.25は、公務員の争議行為をあおる等の行為をすることを処罰する国家公務員法110条1項17号について、合憲としている。これを踏まえた検討が本件で求められている。

その際に、法案が、争議行為をあおる行為やそのかした行為を一律に処罰対象としていることが、過剰な処罰範囲を定めていることにならないかについて、検討することが求められる。

— MEMO —

憲法 解答例（武山講師作成）

第1 争議行為の禁止について

特別公的管理鉄道会社の従業員に対し争議行為を禁止したことは、憲法28条の労働基本権を侵害する。まず、憲法28条は、国民の労働基本権を定めたものであり、その中には、団結権、団体交渉権、団体行動権が含まれる。この団体行動権の中には、争議権が含まれるからである。しかし、争議権といえども絶対無制約ではなく、公共の福祉による制約を受ける。どの程度の制約が許されるかは、権利の性質と制約態様を考慮して決すべきである。

この点、争議権は、労使が本来、対等な権利をもって労働契約の内容を決するのが私的自治社会における理想であるにもかかわらず、現実には労使の力関係が不均衡であるため、それを是正するために認められた権利である。とすれば、その社会的な価値は極めて大きい。一方で、争議行為は、実力行使を伴うこともあり、本質的に社会に対する危険性を内包するので、規制の必要性も大きい。本件は、争議行為の全面禁止であり制約態様は厳しいが、一方で、団結権と団体交渉権は認められているので、労働基本権制約の観点からいうと中程度の制約態様である。以上のことを考慮し、厳格な合理性の基準で判断する。

そもそも、特別公的管理鉄道会社というのは、地方住民の移動に不可欠な鉄道でありながら、国による財政支援なしには営業を維持できないものである。その財政支援には、当該都道府県の住

民に対して課せられる地方鉄道維持税が充てられている。当該事実を前提として、①地方鉄道維持税を負担している住民に対して、争議行為によりその生活に重大な悪影響を与えないため、②争議行為により鉄道の利用客が減少することを防止することにより、特別公的管理鉄道会社の経営再建に支障が生ずることを防ぐことが立法の目的として掲げられている。①税負担をしている住民に対し、税を払っている恩恵を感じさせ、あるいは不利益を与えないことは、税制の基本といえ重要である。また、税金が投入され経営再建していることを考慮すると②も重要である。

また、そもそも③従業員の賃金その他の基本的な労働条件の決定については国土交通大臣の承認が必要であり、労使だけで決定することができないので、従業員が労働条件をめぐって特別公的管理鉄道会社に対して争議行為を行うことは意味がないことを考慮すると、そもそも争議行為を認めることは弊害しかないものであり、全面的禁止は合理的である。また、争議行為を禁止することによって、①②の立法目的達成には十分効果的である。よって合憲である。

第2 あおり、そそのかし行為の処罰規定について

争議行為のあおり、そそのかし行為も、団体行動権の一種ととらえる余地があるが、第1で述べたとおり、争議行為を認めることには弊害しかないものであり、そのあおり、そそのかし行為も弊害がなく、憲法28条との関係では合憲である。

しかし、あおり、そそのかし行為は、表現行為（21条1項）である。また、争議行為の弊害が生じないうちに、表現をただけで処罰される。これは表現の自由の許されない侵害となるのではないのか。

この点、表現の自由は、民主政の過程で回復することができず、経済的自由よりもその合憲性審査は厳格になされるべきである。そして、その表現内容が伝達するメッセージを理由に規制するいわゆる内容規制は、制約態様が厳しく、より厳しい基準で判断すべきである。一方で、実力行使のあおり、そそのかし行為は、時として重大な結果をもたらすことを考慮すると、規制の必要性もある程度存在する。また、国は禁止されている争議行為をあおり、又はそそのかした者は、争議行為の開始、遂行の原因を作り、争議行為に対する原動力を与えた者として、単に争議行為を行った者に比べて社会的責任が重いから、その者を処罰の対象とすることは、十分に合理性があると主張するが、この論拠があてはまるのは、実際に争議行為が実行された場合のみである。また、仮に争議行為が実行されたとしても、弊害が生じない場合にまで処罰するのは、過剰な規制である。

そこで、争議行為がもたらす弊害が生じる明白かつ現在の危険がある場合に限り、規制が許されると解する。本問で、規制の具体的条文は明らかではないが、弊害が生じる明白かつ現在の危険がある場合に限り処罰すると合憲限定解釈が可能であるならば、

当該立法は合憲となる。

以上

憲法 解答例

第1 争議行為の禁止規定の合憲性

1 憲法（以下、法令名を略す。）28条は勤労者の「団体行動をする権利」を保障しており、争議行為はその一部として保障される。

本件の特別公的管理鉄道会社（以下、単に「会社」という。）の従業員も、「勤労者」であるから、争議行為を行う自由は憲法上の権利として保障され、地方鉄道維持特措法案（以下、「法案」という。）は、争議行為を禁止しており、争議行為を行う自由に対する制約となる。

- 2(1) 争議行為を行う自由は、使用者との関係において、労働者の地位を実質的に対等とするために保障されたものであって、労働者にとっては重要な権利である。一方で、労働者による争議行為が無制約になされた場合、使用者の活動が停滞し、使用者の活動によって利益を受ける国民の生活に支障が生じる。したがって、争議行為を行う自由は、それによって侵害される国民の利益の確保という観点から制約を受ける。
- (2) 争議行為を行う自由に対する制約の憲法適合性は、当該自由の重要性と国民の利益等を比較衡量して決定されるところ、公務員については、私企業の労働者と同様に「勤労者」に含まれるものの、その地位の特殊性と職務の公共性から、必要やむを得ない程度で争議行為をする自由を制約することが認められる。すなわち、公務員の争議行為により、公務

が停滞し国民全体の利益に重大な影響を及ぼすこと、公務員の勤務条件は国会の制定する法律予算によって定められ、公務員が政府に対して争議行為を行うことは外的外れであること、公務員が行う争議行為については、市場の抑制が働かないことから、私企業の労働者が行使する争議行為とは異なった配慮が働く。そうであれば、形式的には公務員でなくとも、上記配慮が働く職業であれば、これと同様に解することができる。

本件では、法案によって、会社の従業員の労働条件は会社が定めるものの、国土交通大臣に事業計画を提出しなくてはならず、特に賃金をはじめとする重要な労働条件には国土交通大臣の承認を得なくてはならない。補助金の原資の一部は「地方鉄道維持税」が財源となっている。これらのことから、会社は国の管理下にあり、会社の従業員の労働条件は、争議行為によって、会社との交渉の結果として決定されるものではない。また、会社は地方の鉄道事業を運営しており、これは地方住民の移動に不可欠であり、地方の住民も財政状態の厳しい会社に対して財政支援を行うよう強い要望を出すほどである。だとすれば、会社の事業は生活に欠かせない、極めて公共性の高い事業といえる。したがって、会社の従業員は公務員に準ずる地位を有するといえる。

したがって、争議行為を禁止する法案は、それが必要やむ

を得ない程度に止まる限りは合憲というべきである。

- (3) 本件では、会社の財源である地方鉄道維持税を負担する住民の生活の悪影響を防止するために争議行為を禁止することは、必要性がある。争議行為を認めれば、利用客の減少を招くことは必至であり、会社の事業再建を目的とする法案で争議行為を禁止することはやむを得ないといえる。会社の従業員が争議行為を行っても、労働条件をはじめとする重要事項については国土交通大臣の承認が必要であるから、争議行為をすることに意味がない。会社の従業員は団体交渉を行い、労働協約を締結することができるから争議行為の禁止規定は合憲とも思える。しかし、会社は労働条件をはじめとする重要事項について決定権がないから、会社に対して団体交渉ができることは、従業員にとって、自らの労働環境を改善する争議行為の代替措置とはなりえず、改善を訴える手段を失うことになる。だとすれば、争議行為の禁止について必要やむを得ない程度とはいえない。

- 3 以上より、法案における争議行為の禁止規定は28条に反して違憲である。

第2 争議行為のあおり、そそのかしの処罰規定について

- 1 争議行為が28条で保障される行為である以上、当該行為のあおり、そそのかしを行うことも28条が保障する権利に含まれる。そうであれば、争議行為を行う自由を制約する法令の憲

法適合性判断基準と同様に、あおり、そそのかし行為を処罰する法案が必要やむを得ない範囲に止まる限り合憲というべきである。

- 2 争議行為をあおり、そそのかし行為は、争議行為開始の原因となり、その原動力を与える効果を有するところ、あおり、そそのかし行為によって、労働者の地位改善という本来的な争議行為の目的にとって不要な争議行為が誘発される危険がある。したがって、争議行為のあおり、そそのかしを規制する必要は認められる。

しかしながら、法案は、刑罰という萎縮効果の大きい手段によって、争議行為のあおり、そそのかし行為を規制しているにもかかわらず、争議行為やそのあおり、そそのかし行為に何らの限定を付さず、一切のあおり、そそのかし行為を処罰対象としている。このような規制手段は、本来的に許されるはずである行為を差し控えさせるものであって、必要な争議行為の誘導も行われなくなる危険がある。したがって、法案は過剰な負担を強いるものとして、その合理性を肯定できない。

したがって、争議行為のあおり、そそのかしを処罰する法案は、必要やむを得ない限度を超える。

- 3 以上より、争議行為のあおり、そそのかしの処罰規定は28条に反して違憲である。

以上

れっく LEC 東京リーガルマインド

著作権者 株式会社東京リーガルマインド

(C) 2022 TOKYO LEGAL MIND K. K. , Printed in Japan

無断複製・無断転載等を禁じます。

LU22867