

# 公務員の政治活動の自由

## — 憲法改正手続法改正に関連して —

富 永 健

### はじめに

本稿は、公務員の政治活動（政治的行為の制限）をめぐる問題につき、特に、平成26年6月20日に公布・施行された「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律」が許容した公務員の国民投票運動に関する問題点を取り上げて、考察を加えるものである。

近年、公務員の政治的行為の制限をめぐる新たな動きが生じている。例えば、裁判では、平成24年12月7日に最高裁で判決のあった二判決のうち「目黒事件（堀越事件）」判決は、被告人を無罪したものであり、そこで示された判断は、猿払事件最高裁判決を実質的に変更するものであったといつてよい<sup>(1)</sup>。

他方、「日本国憲法の改正手続に関する法律」（以下、引用部分を除き「憲法改正手続法」と記す）は、平成19年5月14日に成立し、22年5月18日に施行された。このとき同法附則に、「三つの宿題」— 選挙権年齢等の18歳への引下げ、公務員の政治的行為の制限、および国民投票の対象拡大 — に関して検討する旨が規定された。これらは、同法の施行までに法整備を行うこととされていたにもかかわらず、その後法的措置がとられないままであった。そして漸く、平成26年4月8日に、日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案が衆議院に提出され、三つの宿題に検討が加えられて、5月9日に衆議院本会議で、6月13日に参議院本会議で可決された（今後なお検討を要するとされたものもある）。その改正法のなかで、公務員の政治的行為禁止の見直しには大いに問題があると思われる。

以下、憲法改正手続法の公務員の政治的行為禁止の見直しに焦点をあてて、若干の批判的考察を試みる。

## 1 憲法改正手続法改正の経過

平成19年5月に制定された憲法改正手続法には、国民投票運動に関して、公務員の地位利用による投票運動の禁止が規定されている<sup>(2)</sup>。すなわち、第103条第1項には、「国若しくは地方公共団体の公務員若しくは特定独立法人（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第2項に規定する独立行政法人をいう。第111条において同じ。）若しくは特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第2項に規定する特定地方独立行政法人をいう。第111条において同じ。）の役員若しくは職員又は公職選挙法第136条の2第1項第2号に規定する公庫の役職員は、その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して、国民投票運動をすることができない。」と定め、第2項には、「教育者（学校教育法（昭和22年法律第26号）に規定する学校の長及び教員をいう。）は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して、国民投票運動をすることができない。」と定められている（筆者注：引用条文中の漢数字をアラビア数字で表記。以下同じ）。

この規定は、従前の国家公務員法、地方公務員法とは異なり、「国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して、国民投票をすることができない」というかなり限定した形での制限規定となっている。

そして、附則第11条には、「国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和22年法律第120号）、地方公務員法（昭和25年法律第261号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。」と定められていた。

この規定は、国家公務員法・地方公務員法等が定める公務員の政治的行為の制限を見直すというものであり、これを受けて新たな条文が確定されていくの

であるが、この議論は、主に衆参各議院に設置された日本国憲法に関する調査特別委員会であつたこととなつた。

### (1) 憲法改正手続法制定時の議論

その前に、何故このような規定が設けられることになつたのか、を見ておこう（ちなみに、国会での議論は、提案者（発議者）に対する質疑という形で行われるため、提案者が答弁をなすことになる。本法案は議員立法であるため、議員が答弁をおこなっている）。

平成18年5月に提出された自民党・公明党原案および民主党原案は、いずれも公務員の政治的行為の制限に関する規定をもたず、国民投票についても国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用することを想定していた<sup>(3)</sup>。

しかし、公務員であっても、国民としての資格で賛否の勧誘、意見の表明を行うことは広く認められるべきであるとの意見、国家公務員法と地方公務員法では政治的行為の制限の範囲が異なっており、ばらつきをなくすことが必要であるとすゝ意見があり、また、憲法改正国民投票においては、特定の政治的目的を持たない賛否の勧誘運動については自由とするべきであるとの意見、さらに、国民投票運動に関して、特定の候補者等を支持するような政治的な行為が行われるおそれがあるとの意見等があり、18年12月自民党・公明党および民主党からそれぞれ、国民投票運動には国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用しないものとする規定を置くとの修正意見が出された。その後19年4月ないし5月に、民主党が提出した案には「適用除外」規定が置かれていた。

このような動きが見られたが、すべての国民投票運動に国家公務員法等の規定を適用しないとすることに対して、公務員の政治的中立性を確保しうるのであるのかといった疑念が示され、自民党・公明党の修正案では、政治的行為のうち、自由にすべき行為と、規制すべき行為とを切り分けることとされ（「切り分け論」）、国家公務員法、地方公務員法等についての検討条項（附則第11条）がおかれることになつた。

## (2) 国会における諸見解

国会では、この附則第11条をめぐる種々の意見が主張されることになった。ここでは、憲法改正手続法制定時における、三つの主張を瞥見しておく。すなわち、適用除外規定必要論、適用除外不要論、切り分け論（一部適用除外論とも呼ばれる）である。

ア 適用除外規定必要論 国民投票運動に関し、国家公務員法等を適用すべきでないとする。

例えば、衆議院憲法調査特別委員会において、船田元議員（自民党）の「国家公務員法と地方公務員法で政治活動禁止の対象が若干違っております。このばらつきをなくすという必要性が生じているわけでございますので…政治活動の禁止規定の適用除外を修正として申し上げたい。…国民投票運動については、国家公務員法と地方公務員法等の政治活動禁止に関する規定は適用しないものとする」<sup>(4)</sup>との発言（平18.12.14・衆憲法特委14頁）、枝野幸男議員（民主党）の「国民投票運動は憲法秩序それ自体を形成する作用に直接関与するものでありますから、主権者国民として最も重要な権利であり、…やはり原則自由である、より一般的な政治活動以上に制限は制約的でなければならない、少なくともなければならない」との発言（平19.4.12・衆憲法特委3頁）に代表される<sup>(5)</sup>。

また、西原博史参考人（早稲田大学教授）は、「国民の自由な討論を阻害するような法制度の規制は極めて不適切であり、また憲法21条の表現の自由に違反する疑いが強いということを指摘せざるを得ないわけです。…少なくとも、民主党101条にあるような公務員等の政治活動禁止の適用除外条項をきちんと法文化し、国民としての討議が十分に促進されるような法的環境を整えることは必須のことと思われるわけです」（平19.5.8・参憲法特委5頁）と述べられている。

イ 適用除外規定不要論 国民投票運動においても、国家公務員法等を適用すべきとする。

例えば、百地章参考人（日本大学教授）は、「憲法改正のための国民投票運動においては、意見表明の自由を保障するとともに、政治的混乱を回避し、国民投票運動の公正性を維持することが憲法上要請されますから、国民投票運動は原則として自由であるべきだなどといった主張はやはり疑問であります。…国

民投票運動は選挙運動と比較してはるかに高度な政治性を有するからであります。この政治的な国民投票運動に、国家公務員や地方公務員で政治的行為が厳格に制限され、全体の奉仕者として本来政治的に中立でなければならない公務員を自由に参加させるというのは、明らかに矛盾しております」(平19.4.5・衆公聴会3頁)と述べられている。

また西修参考人(駒澤大学教授)は、「本法案では、公務員の政治的行為の適用除外が本文から外されました。…私の所見に合致するものであって、当然に支持いたします。…私は、憲法改正の是非をめぐる問題はすこぶる政治性の高い問題だと思えます。…そのような政治的性格の高い問題に対して、公務員の活動を無条件に認めてよいとは考えません。その意味で、本法案において公務員の政治的行為の適用除外を本文から削除したことは適切な措置と考えます」(平19.5.8・参憲法特委2頁)と述べられている。

ウ 切り分け論 これは、政治的行為のうち、公務員といえども自由にすべき行為と、公務員の政治的中立性の観点からあくまでも規制すべき行為とを切り分けるべきであるとする。

例えば、保岡興治議員(自民党)の「公務員であっても、国民としての資格で他人に対する賛否の勧誘、意見の表明を行うことは広く認められるべきであります。他方、特定の公職の候補者を支持するなどの政治目的を持った組織的な署名運動などは、全体の奉仕者たる公務員にふさわしくございません」との発言(平19.4.16・参本会議6頁)や、葉梨康弘議員(自民党)の「公務員であっても一人の国民としてしっかり意見表明だとか勧誘行為が自由になるような、そういうような法制上の措置の検討を行っていこうというのがこの附則の趣旨でございます。…公務員といえども、自由にすべき部分と、公務員の政治的中立性に位置付いて甚大な疑いが生じる場合にはこれを規制する部分とをもう少し丁寧に切り分けていこうというのがこの法案の趣旨でございます。ほぼ公職選挙法における法律の立て方とパラレルになっている」といった発言(平19.4.17・参憲法特委7頁)を挙げることができる。

このように、国会においても大いに議論された国民投票と公務員の政治的行為の制限の問題であったが、結局、改正手続法においては、「切り分け論」が採

られることになり（ただし、具体的な規定は置かれていない）、それが附則第11条に規定されることになった。本附則の趣旨につき、船田元議員は、「公務員であつてもやはり特定の政治目的を持たない通常の賛否の勧誘運動については、これを自由にすべきであると、こういう考え方がありまして、ただ、これを実現させるために一体どういうふうはこの公務員法関係を整理すればいいのか、切り分けたらいいのかということについては、これは短時日にこれを規定することはなかなか難しいということでありましたので、これは検討課題として附則に書かせていただいた」（平19.4.25・参憲法特委6頁）と述べ、また、全面適用除外とはしなかった理由について、「国民投票においては全面適用除外ということを一度考えるに至りました。しかしながら、これをやってしまうと、この国民投票運動に関して、あるいは国民投票運動に付随して、この政治的な特定の候補者や特定の政党や特定の団体を支持するような政治的な行為を併せて行う、そういう問題があるかもしれない。そういうことについての歯止めが全くなくなってしまうというのはいかかなものだろうかということ、私どもはまた考えをいったん元に戻すという状況になってしまった…しかしながら、やはり特定の団体や候補者を支持しないような、いわゆる純粋な国民投票運動については少なくとも意見表明や勧誘ということについてはこれは自由であるべきだと、こう考えております」（平19.4.26・参憲法特委5頁）と答弁していた。

## 2 改正法の諸規定

平成26年6月の改正において新設された第100条の2は、「公務員（日本銀行の役員（日本銀行法（平成9年法律第89号）第26条第1項に規定する役員をいう。）を含み、第102条各号に掲げる者を除く。以下この条において同じ。）は、公務員の政治的目的をもって行われる政治的行為又は積極的な政治運動若しくは政治活動その他の行為（以下この条において単に「政治的行為」という。）を禁止する他の法令の規定（以下この条において「政治的行為禁止規定」という。）にかかわらず、国会が憲法改正を發議した日から国民投票の期日までの間、国民投票運動（憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為をいう。以下同じ。）及び憲法改正に関する意見の表明をするこ

とができる。ただし、政治的行為禁止規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでない。」と規定している。従来の公務員の政治活動の規制を大きく変えるものといえよう。

ただし、公務員の国民投票運動および憲法改正に関する意見の表明を全く無制約に認めるわけではなく、政治的行為を伴う場合は制限されることに注意しなければならない。もっとも、「政治的行為を伴う場合」が具体的にいかなる場合であるかについては、さらに検討が必要となる。

また、第102条には、国民投票運動が禁止される特定公務員として、「一 中央選挙管理会の委員及び中央選挙管理会の庶務に従事する総務省の職員並びに選挙管理委員会の委員及び職員」「二 国民投票広報協議会事務局の職員」「三 裁判官」「四 検察官」「五 国家公安委員会又は都道府県公安委員会若しくは方面公安委員会の委員」「六 警察官」が定められているが、このうち第3号乃至第6号は、今回の改正で追加されたものである。

さらに、附則4項には、「国は、この法律の施行後速やかに、公務員の政治的中立性及び公務の公正性を確保する等の観点から、国民投票運動に関し、組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為に対する規制の在り方について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。」（下線は引用者）と規定が設けられた。これによって、組織により行われる勧誘運動および示威運動等の公務員による企画、指導等に対する規制がありうることは留保され、国民投票運動における公務員の活動すべてが許容されるのではないことになった（具体的な措置はなお今後の検討に俟つことになった）。

ここで、改正法が成立するまでの経緯を簡単に振り返っておくと、議論のきっかけとなったのは、平成25年5月に維新の会が、衆議院に投票権年齢を18歳に引き下げる改正案を提出したことであるといわれる。同年10月に召集された第185回国会には、諸政党からも改正が提案されるなど議論が活発化していった<sup>6)</sup>。平成26年4月3日、8党（自由民主党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党、生活の党、新党改革）によって法案提出にあたっての「確認書」がかわされた。「確認書」の内容は以下のとおりである。

- 1 選挙権年齢については、改正法施行後2年以内に18歳に引き下げることを目指し、各党間でプロジェクトチームを設置することとする。  
また、改正法施行後4年を待たずに選挙権年齢が18歳に引き下げられた場合には、これと同時に、憲法改正国民投票の投票権年齢についても18歳に引き下げる措置を講ずることとする。
- 2 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止規定の違反に対し罰則を設けることの是非については、今後の検討課題とする。
- 3 地方公務員の政治的行為について国家公務員と同様の規制とすることについては、各党の担当部局に引き継ぐこととする。
- 4 改正法施行に当たり、国民投票運動を行う公務員に萎縮効果を与えることとならないよう、政府に対して、配慮を行うことを求める。
- 5 一般国民投票制度の在り方については、衆参の憲法審査会の場において定期的に議論されることとなるよう、それぞれの幹事会等において協議・決定する。

この合意を受けて、新党改革を除いた7会派によって、4月8日に、憲法改正手続法改正案が衆議院に共同提出された<sup>(7)</sup>。ここでは、三つの論点を取り上げておく<sup>(8)</sup>。

### 3 論 点

#### (1) 第100条の2および附則第4項

##### ア 国会での議論

改正法の論点として、①第100条の2の「政治的行為禁止規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでない」の意味をめぐる問題、および②附則第4項の「組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為」における具体的な行為とは何かをめぐる問題を挙げうる。

これらは、両議院の憲法審査会において議論されることになった。ここではその中の特徴的な発言（発議者の答弁）を取り上げておこう。



平成26年4月17日の衆議院憲法審査会において、船田元議員は、「切り分け」に関する質疑に対して、「公務員であっても、国民としての資格で賛否の勧誘、意見の表明を行うということは広く認められるべきと考えておりますが、一方で、公務の中立性、公正性、それに対する国民の信頼というものは確保されなければならないというスタンスで制度設計をしまいいりました」と述べた上で、現行法の定める政治的行為を伴っている場合には許容できないとして、「公務の公正性を脅かすようなこと、あるいはそれを侵すような行為、すなわち禁止されている他の政治的行為を伴っている、その中には、いわゆる公職の選挙の特定の候補者の名前を挙げること、あるいはそれに対して投票を依頼すること、それから特定の政党の支持を促すこと、あるいは現在の政権あるいは内閣に対して、それをよい、悪いということを明確に言うこと、そういうことは禁止されることですので、そういう具体的な言及、あるいはビラをつくるのであればそのビラにおける記述、そういったものの具体的な行為に照らして判断することは十分に可能であるというふうに思っております」と答弁している<sup>(9)</sup>。

また同年5月の参議院憲法審査会においても、公務員に係る改正案第100条の2および附則第4項に関して質疑が行われており、そこでは傾聴すべき意見が述べられている。そのいくつかを取り上げておこう。

船田議員によれば、第100条の2に関しては、制定時の宿題の答えとして、「純粋な勧誘行為であれば、これは国家公務員、地方公務員いずれも許される、こういうふうにした」ということであり、また、附則第4条に関しては、「組織により」という部分でございますが、この組織によりというのは、あくまで公務員がその組織の中に入っていて、そしてその運動の主宰をする、あるいは企画する、主導する、指導する、こういう行為を行った場合というものを想定しております」とし、その組織の例として、組合、町内会、企業、宗教団体などに言及している<sup>(10)</sup>。

同議員は、別の質疑（行うことのできる純粋な国民投票運動とそうでないものの判断が難しいのではないかと）に対して、「現行法に照らして禁止されている他の政治的行為を伴うか否かという点のみが問題なのであれば、その判断はそれ

ほど難しいものではない」, 「純粋な国民投票運動とそうでないものとの切り分けは, 国家公務員法, 人事院規則, そして地方公務員法に照らして禁止されている他の政治的行為を伴っているかどうかという部分に着目をして, その行為の存在が認定できればそれは今回の改正案でも許容できない行為となる整理をいたしたい」と答弁し<sup>(11)</sup>, また附則第4項の理由として, 「組織によりという勧誘運動等につきましては, …やはり公務員の政治的中立性あるいは公務員による政治活動の自由のバランスを考えたときに, より緻密な検討が必要である」との意見があった旨答弁している<sup>(12)</sup>.

また, 発議者の一人である馬場伸幸議員(日本維新の会)は, 「公務員であっても特定の政治的目的を持たない賛否の勧誘は自由に行えるようにすべきと, そういった観点から, 今回, 純粋な賛否の勧誘, 意見表明については現行の公務員法制にかかわらず解禁としたところでございます. しかし, 一方で, 公務員の政治的中立性や公務の公正性, これに対する国民の信頼は確保されなければならない. こうした観点から, 公務員の国民投票運動については一定の制限が必要と考えている」と答弁し<sup>(13)</sup>, 日本維新の会としては規制に積極的であることが窺える. 他方, 枝野幸男議員は, 「憲法の場合はまさに公務員制度とか公務とは何なのかということの土台そのものをどうするかという, その土台を決めることですので, そのことについて賛否を示したり, …俺は賛成だから賛成してくれよということを利用することなくすることについて規制をするということは, 合理的かつやむを得ないという範囲を超えているのではないだろうか…それでもこういう弊害があるんだという立法事実があれば, 必要最小限度の範囲で規制をするということについて反対をするつもりはありませんが, なぜ組織によりだと中立性などについて侵害が生じるのか, なぜ主宰をしたり企画をしたりすると中立性などに対する侵害が生じるのか」と答弁しており<sup>(14)</sup>, 規制に消極的であることが知られよう.

改正法は, さきの「切り分け論」に基づいて, 許される行為と許されない行為を峻別することを目指したものであるが, 憲法改正の国民投票運動に関して, 従来の公務員の政治的行為の規制とは異なる方向を示しているように見受けられる. そこで, 改正法が規制しないとした「憲法改正案に対し賛成又は反

対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」および「憲法改正に関する意見の表明」とは、具体的にいかなる行為なのか、が明らかにされなければならない。この点が憲法審査会でも議論になっていたのである。

#### イ 切り分け論と組織的勧誘運動

では、これらの行為は、具体的にどのような形で行われるのであろうか。たとえば、憲法改正案に対して賛成または反対するため、演説を行ったり、印刷物を配布したりすることなどが想定されよう。いわゆる「純粋な」運動とは、憲法改正に関する意見表明を行い、または、呼びかけのみを行うこと、意見表明や賛否の勧誘のみを内容とする文書・図画等の配布・発行等を行うことなどが考えられる（自民党憲法改正推進本部は、国家公務員等の政治的行為の制限につき、具体的な事例を資料にまとめている<sup>(15)</sup>）。

ところで、従来、公務員の政治的行為が禁止されるのは、選挙運動等の政治権力創出のプロセスに公務員が関わることが、公務員の中立性、公務の公正性を疑わせるからだとしてきた。それゆえ今回の改正においても、「政治的行為禁止規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合」との規定が置かれたのである。こうした議論がある中で、いかなる行為が禁止されるのか、より詳細な検討がのぞまれるところである。

つぎに、組織的勧誘運動等の公務員による企画等に対する規制の在り方については、本法施行後速やかに、公務員の政治的中立性および公務の公正性を確保する等の観点から検討を加え、必要な法的措置を講ずることとされた（附則第4項）。国会における議論の過程で、組織により比較的大規模な形で行われることの多い勧誘運動、署名運動および示威運動の三つの類型において、公務員が企画、主宰および指導という主導的役割を果たすことについては、これを全面的に許してよいのか、との危惧が示されたからである。

ただし、「組織により」の「組織」にどこまでを含めるかなどについて、より詳細な検討が必要とされたのである。おそらく、組合（職員団体）や宗教団体などによる投票運動にどこまで公務員がかかわることができるのか、が問題になると考えられたため、短時日では意見がまとまらなかったであろう。選挙運動における「組織」の活動なども考慮に入れつつ、公正な国民投票の実現を

はからなければならない。

## (2) 第102条改正

今回の改正で議論になった条項に第102条がある。この改正は、国民投票運動が禁止される特定公務員に、裁判官等を追加したものである。憲法改正手続法の制定過程における当初の自民党・公明党案では、特定公務員の範囲は本条項と同一であったが、議論が進む中で、裁判官、検察官、公安委員および警察官については削除されて憲法改正手続法が成立した。今回の改正で再びこれらを規定したわけである。

これを追加した経緯について、船田議員は次のように答弁している。「公務員の政治的中立性、公務の公正性をどうやって担保するかという問題は依然として残っているということをごさいますて、これにつきまして改めて…マルチの場でも協議をいたしたわけをごさいますて、幸いなことに、特定公務員のことにつきましては、四職種に限定した形で禁止するという点についてはほぼ合意を得られましたので、それを本法案に盛り込むことになりました<sup>(16)</sup>」。

また、公職選挙法(136条)に規定のある会計検査官、収税官吏および徴税の吏員を法案に追加しなかった理由が問われたのに対し、北側一雄議員(公明党)は、「裁判官、検察官、公安委員会の委員、警察官というのは、この四職種については、国民投票法の中にもさまざまな犯罪規定が設けられているわけをごさいますて、それを取り締まる、もしくはジャッジしていく、こういう立場にある方々をごさいますので、この方々については国民投票運動について禁止していくというふうに決めさせていただきましたが、会計検査官だとか税務職員の方々、こういう方々はそういう立場ではごさいます。特に税務署員の方々というと、国、地方合わせてたくさんの方がいらっしゃるわけをごさいますて、やはりそういう方々も許された、国民投票運動ができるような機会を与えていった方がいいのではないかと結論に至ったわけをごさいます」と答弁している<sup>(17)</sup>。

上記のように本条の改正については、当初案で規定されていたものが、制定時には削除され、今回また規定されることになった。船田議員によれば、これ

らの公務員が「国民投票において一般国民ではおよそなし得ない大きな影響を与えるおそれがある者」であり、その国民運動は全面的に禁止する必要があると判断されたところである。公務員と一口にいても、職種はさまざまであり、国民との関係もまちまちである。それを無視することはできないということであろう。

なお、裁判官の政治的言動が裁判所法によって禁止されている「積極的な政治運動をすること」(52条1項)に該当するかどうかの問題となった「寺西判事補事件」において、最高裁判所は次のように決定を下した(最大決平成10年12月1日民集52巻9号1761頁)。憲法は三権分立主義を採用しており、その中で司法権を担う裁判官は、「独立して中立・公正な立場に立ってその職務を行わなければならないのであるが、外見上も中立・公正を害さないように自律・自制すべきことが要請され」、「裁判官に対する政治運動の禁止の要請は、一般職の国家公務員に対する政治的行為禁止の要請より強いものというべきである」とし、「積極的な政治運動をすること」については、「組織的、計画的又は継続的な政治上の活動を能動的に行う行為であって、裁判官の独立及び中立・公正を害するおそれがあるものが、これに該当する」としたのである。

公務員の中でも、その職務において特に中立性・公正性が求められる職種があることを考慮したものといえよう。

### (3) 第103条と罰則規定

上述の8党合意の「2 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止規定の違反に対し罰則を設けることの是非については、今後の検討課題とする。」も議論の対象となった。

憲法改正手続法103条は、国・地方公共団体の公務員、特定独立行政法人・特定地方独立行政法人の職員等に対して、その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力または便益を利用して、国民投票運動をすることができない旨を定め(第1項)、また、教育者に対して、学校の児童、生徒および学生に対する教育上の地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力または便益を利用して、国民投票運動をすることができない旨を定め

ている（第2項）。

憲法改正手続法は、その第2章第8節に「罰則」を定めているが（109条から125条まで）、103条に違反した場合の罰則はない（101条・102条に違反した場合の罰則は122条に規定されている。法定刑は、6月以下の禁錮または30万円以下の罰金）。

これに関して、発議者である船田議員は、「公務員や教育者が地位利用によって運動を行うことに対する禁止はありますけれども、それに罰則をつけることについて、これはまだまだ各党の意見が集約されていないということで、今回、検討事項として合意事項に入れさせていただいた」と発言している<sup>(18)</sup>。

罰則規定の導入に前向きであるといわれる政党の発議者からは、次のような答弁がなされている。三谷英弘議員（みんなの党）は、「みんなの党といたしましては、この禁止の実効性というものを期すために、罰則を科すべきだと考えております。しかしながら、公職につく者の選択としての選挙における地位利用に比べて、国家の根幹をなす憲法改正に対する国民主権の行使としての憲法改正国民投票における地位利用というものは、その範囲が必ずしも明確ではない、また、公職選挙法に規定されている地位利用についても判例の積み重ねが十分でない等々から、現時点で罰則を設けることは妥当ではない」とされたが、「現状ではそうだとすることであるとしても、なお今後しっかりとこれを議論することで内容を詰めていく」と述べており<sup>(19)</sup>、また、畠中光成議員（結いの党）は、「公務員等及び教育者が地位を利用して国民運動を行うことは決してあってはならないことでありまして、現行法でもそれについて明確な禁止規定を設けています。しかし、これに対する罰則は設けられておらず、この点については今後の検討課題」になっており、「今後、プロジェクトチームの中で議論をして、前向きな検討を行っていきたい」と述べている<sup>(20)</sup>。

なおその後、参議院の審査会では、過度に広範・曖昧な規定であるから103条を削除すべきではないかという質疑に対して、船田議員は、地位利用が許されない場合について、「他の者に対しての明確な影響を与える、それは利益を与える場合もあれば不利益を与えるという場合もありますが、そういう影響力を持って投票行動を動かす、あるいは規制すること、こういうことがあるわけで

ございますので、地位利用自体の概念というのは私ははっきりしていると思います」と答弁している<sup>(21)</sup>。

なお、罰則を設けるかどうかについては、各党においても見解が対立していた。自民党では平成25年10月から、党憲法改正推進本部において、改正案が提示され議論がなされており、同年11月1日に示された案では、第122条として「第101条、第102条又は第103条の規定に違反して国民運動をした者は、6月以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処する」との規定があった。その後の公明党との協議を経て、この規定は削除され、公務員の地位利用による国民投票運動に対しては罰則を設けないこととなった。

罰則をめぐるのは、国家公務員法と地方公務員法との差異、公職選挙法と憲法改正手続法との差異をどのように調整するか（しないのか）といった問題も存在している。

#### 4 公務員の政治活動の規制

以上の国会での議論を踏まえて、公務員の政治活動の在り方を検討する。憲法改正手続法の改正において、もっとも問題があると考えられるのは、国民投票の際に従来の公務員法の規制を適用しないという点である。改正案の発議者は、国民投票の場合は、選挙などとは異なることを強調し、国民主権の現れとして当然であるかの如く論じているが、そう簡単に答えが出せるのか。この点にも検討が必要であろう。

以前から、公務員の政治的行為の制限に関しては見解の対立が見られたが、国民投票運動の場合にも、結局は、公務員の政治活動の制限に対する可否の議論となる。公務員の政治的行為（政治活動）が制限される理由として、「全体の奉仕者性」と「行政の政治的中立性・安定性」があげられる。そして、これを根拠として公務員の政治的行為が制限を受けるのはやむを得ないとするのが「猿払事件」最高裁判決（最大判昭和49年11月6日刑集28巻9号393頁）であった<sup>(22)</sup>。同判決については論じつくされた感もあるが、公務員の政治活動の制限の可否を考える場合、「猿払事件」が一つのスタンダードとあってよいから、ここでも同判決に触れておくことは意味があると思われる。

最高裁判決は、公務員が「全体の奉仕者」とされることから、「合理的で必要やむをえない限度にとどまるものである限り」、政治的行為を禁止することは憲法の許容するところであるとの立場に立ち、その審査基準として、①禁止目的は正当か、②目的と禁止される行為との間に合理的関連性があるか、③禁止により得られる利益と失われる利益は均衡しているか、を設定し、①行政の中立的運営とこれに対する国民の信頼の確保という規制目的は正当であり、②その目的のために政治的行為を禁止することは目的との間に合理的関連性があり、③禁止によって得られる利益と失われる利益との均衡がとれているとして、国家公務員法・人事院規則を合憲と判断したものである。

本判決に対しては、学界においては批判的見解が多く存在している。例えば、佐藤幸治教授は、①を重視し、「行政の中立的運営とこれに対する国民の信頼を確保するため」と広く捉えてしまえば、②および③はほとんど意味をもたず、最高裁判決がこれを容易に肯定した点を問題視されている<sup>(23)</sup>。また、高橋和之教授は、「③が決め手となっており、その意味で厳密に言えば『審査基準』なしの『裸の利益衡量』であり、政治活動の自由を審査する基準としては適切でないのみならず、その適用の仕方も緩やかすぎる」と批判されている<sup>(24)</sup>。

しかし、公務員の政治活動を無制約とした場合に、生じる問題は容易に想定できる。現に選挙の際の公務員による政治活動がしばしば問題となっている。果たしてそれで、公務員の政治的中立性または公務の公正性が確保できるのだろうか。また、現行法による規制を見ると、国家公務員法および人事院規則14-7により、規制対象となる行為はかなりの程度具体化されているし、さらには、人事院事務総長通牒「人事院規則14-7（政治的行為）の運用方針について」（以下、運用方針という）によって、詳細に具体的な取り扱いも定められている（本稿末の資料参照）。地方公務員については、地方公務員法第36条および「地方公務員法第36条の運用について」（昭和26年3月19日 地自乙発第65号）があり、ここでも具体的な規制が定められている<sup>(25)</sup>。

これらが目的とするのは、たとえば、上の「運用方針」によると、「国民全体の奉仕者として政治的に中立な立場を維持することが必要であるとともに」、職員の地位は、「政府が更迭するごとに、職員の異動が行われたりすることがな



いように政治勢力の影響又は干渉から保護されて、政治の動向のいかんにかかわらず常に安定したものでなければならない」という、政治的中立性と職員の地位の安定性である。後者はあまり議論されていないが、政治的行為の規制には、職員の身分保障という面があることに留意すべきであろう。

第100条の2に関して言えば、そもそも、国民投票運動を政治的行為（特に選挙運動）と区別して扱おうとしたところに問題があったのではなかろうか。国民投票と選挙とは異なるものであることを認めたとしても、改正手続法制定時の議論の中で、百地章・西修両教授の発言に見られたように、選挙運動と国民投票運動を比較した場合どちらがより政治的な意味が強いかということも考慮されるべきではなかったか。これを元に戻すことはできないが、国民投票運動が極めて政治性の高い行為であることを認識すべきである。

また、附則第4項では、組織における投票運動のあり方を検討することとなったが、これに関しては、公務員の政治的行為の多くは、職員団体・労働組合の活動の一環として行われることを考慮しなければならない<sup>(26)</sup>。組織による国民投票運動が自由に行えることになれば、公務員の労組（職員団体）が大規模な反対（賛成）運動を展開するであろうことは想像に難くない。したがって、「組織」による国民投票運動と公務員の関わりについては厳格に規制すべきである。他に、違反行為に対する罰則適用の問題もある。

これらの問題の根本をたどれば、公務員の政治活動がどこまで認められるか、なぜ公務員の政治活動（ここでは国民投票運動）が規制されるのかということに帰着する。百地章教授が指摘されるように、「選挙活動以上に高度な政治性を有する憲法改正のための国民投票運動に、政治的に中立であるべき公務員が自由に参加することになれば、行政の中立性は侵害され、行政に対する信頼は著しく失墜することになろう<sup>(27)</sup>」し、また、大西斎教授が指摘されているように、「政治のあり方を決めるのは国民が選んだ代表者であり、公務員は代表者がきめた政治の方向に沿ってその政治目的を実現する。それゆえ、公務員自らが国民投票運動を行い国の政治を方向付けようとするそのものが、公務員の本質的性格である政治的中立性に反することになる<sup>(28)</sup>」というべきである。

## むすびにかえて

憲法改正手続法の改正がおこなわれたが、制定時の「宿題」のすべてが解決されたわけではないし、さらに新たな「宿題」（検討事項）も現出した。

翻って、憲法改正手続法の制定時は、同法が憲法改正に直接関係する法律であるため、できる限り多くの賛同をえることが求められた結果、各政党の主張に配慮し、譲歩することが多かった。それが禍根を残すことになったと言っても過言ではない。その最たるものが公務員の国民投票運動をめぐる問題ではなかったろうか。政党間の駆け引き・妥協によって、重要な問題が拙速に決せられた感が拭えない。積み残された課題についても、政党によって取り組みに温度差があるようである。しかしここは政党の都合ではなく、国家・国民全体にとってのぞましい内容となることを期待したい。

## 註

- (1) 目黒事件とは、社会保険庁東京社会保険事務所目黒社会保険事務所に勤務していた厚生労働事務官（被告人）が、平成15（2003）年11月の衆議院議員選挙に際し、日本共産党を支持する目的で、勤務のない日に、同党の機関紙しんぶん赤旗等を自宅付近の居宅、店舗、集合住宅の郵便受けに配布したことにつき、これが国家公務員法102条1項、人事院規則14-7（政治的行為）6項7号、6項13号（5項3号）に違反するとして、国公法110条1項19号に基づき起訴されたものである。第1審は有罪、第2審は無罪判決であった。最高裁第二小法廷は、「公務員に対する政治的行為の禁止は、国民としての政治活動の自由に対する必要やむを得ない限度にその範囲が画されるべきものである。このような本法102条1項の文言、趣旨、目的や規制される政治活動の自由の重要性に加え、同項の規定が刑罰法規の構成要件となることを考慮すると、同項にいう『政治的行為』とは、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれがあるが、観念的なものとどまらず、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるものを指し、〔…〕その委任に基づいて定められた本規則も、このような同項の委任の範囲内

において、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為の類型を規定したものと解すべきである。〔公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるかどうかは、当該公務員の地位、その職務の内容や権限等、当該公務員がした行為の性質、態様、目的、内容等の諸般の事情を総合して判断するのが相当である。具体的には、当該公務員につき、指揮命令や指導監督等を通じて他の職員の仕事の遂行に一定の影響を及ぼし得る地位（管理職的地位）の有無、職務の内容や権限における裁量の有無、当該行為につき、勤務時間の内外、国ないし職場の施設の利用の有無、公務員の地位の利用の有無、公務員により組織される団体の活動としての性格の有無、公務員による行為と直接認識される態様の有無、行政の中立的運営と直接相反する目的や内容の有無等が考慮の対象となるものと解される〕などと述べて、被告人を無罪とする判決を下した。刑集66巻12号1337頁、判例時報2174号21頁①事件、判例タイムズ1385号94頁①事件。ここでは、これ以上立ち入らない。ただ、憲法改正手続法改正論議の中でもときどき言及されていること（政治活動の制限は抑制的であるべきとする根拠の一つとして）に注意すべきである。

- (2) 憲法改正手続法制定時の議論については、「日本国憲法の改正手続に関する法律（国民投票運動と公務員の政治的行為の制限に関する検討条項）に関する参考資料」（衆憲資第74号）衆議院憲法審査会事務局（平成24年3月）を参照。
- (3) 自民党案は、「日本国憲法の改正手続に関する法律案（保岡興治君外5名提出、第164回国会衆法第30号）」であり、民主党案は、「日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案（枝野幸男君外3名提出、第164回国会衆法第31号）」である。この時点では、両案とも公務員法を適用するというものであった。ちなみにその後、民主党が166回国会に提出した修正案は、「公務員が国会が憲法改正を発議した日から国民投票の期日までの間に行う国民投票運動（憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をしないよう勧誘する行為をいう。以下同じ。）及び憲法改正に関する意見の表明並びにこれらに必要な行為について

ては、次に掲げる規定は適用しない。」とし、第1号から第35号までにわたって具体的な法律（国家公務員法・地方公務員法など）が掲げられていた。「全面適用除外」の立場をとったものである。

(4) 自民党は、この時点では「全面適用除外」の立場であったようだが、後に「切り分け論」を採ることになる。

(5) ここに、「衆憲法特委」は、衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会の略称である。その会議日誌については、[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/toku/nissi.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/toku/nissi.htm) を参照。

また、「参憲法特委」は、参議院日本国憲法に関する調査特別委員会の略称。その活動経過については、<http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/chousa/keika.html> を参照。

なお、衆参両院の調査特別委員会および憲法審査会等の議事録については、国立国会図書館H Pの国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/>) を参照。

(6) 第185回国会（それ以前も含めて）における憲法改正手続法改正論議については、南部義典「第185回国会における国民投票法改正論議と今後の法制上の課題」関西憲法研究会『憲法論叢』20号（平成26年）3頁以下を参照。

(7) 改正の経緯については、「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案（船田元君外7名提出、第186回国会衆法第14号）に関する参考資料」（衆憲資第89号）衆議院憲法審査会事務局（平成26年4月）参照。また、改正法の概要については、橘幸信・氏家正喜「法令解説 憲法改正国民投票が実施可能な土俵の整備」『時の法令』1962号（平成26年9月）4頁以下参照。

(8) 改正に至るまでの国会における議論については、佐藤哲夫「『3つの宿題』への対応—日本国憲法の改正手続に関する法律の一部改正—」参議院事務局『立法と調査』No.355（平成26年8月）99頁以下参照。

(9) 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号3頁。

(10) 第186回国会参議院憲法審査会会議録第3号7・8頁。

(11) 第186回国会参議院憲法審査会会議録第3号11頁。

- (12) 第186回国会参議院憲法審査会会議録第3号15頁.
- (13) 第186回国会参議院憲法審査会会議録第3号11頁.
- (14) 第186回国会参議院憲法審査会会議録第3号16頁.
- (15) 自民党憲法改正推進本部の資料については、南部・前掲論文（註6）23-24頁参照.
- (16) 第186回国会衆議院憲法審査会会議録第2号7・8頁.
- (17) 第186回国会衆議院憲法審査会会議録第2号9・10頁.
- (18) 第186回国会衆議院憲法審査会会議録第2号3頁.
- (19) 第186回国会衆議院憲法審査会会議録第2号11頁.
- (20) 第186回国会衆議院憲法審査会会議録第2号13頁.
- (21) 第186回国会参議院憲法審査会会議録第5号16頁.
- (22) 猿払事件最高裁判決のもっとも詳細な解説として、香城敏磨『憲法解釈の法理』（平成16年・信山社）39頁以下参照。なお筆者も、同判決を中心に政治的行為の制限の合憲性を論じたことがある。拙稿「公務員の政治的行為の制限」『憲法学の基本問題』（平成18年・嵯峨野書院）95頁以下を参照されたい.
- (23) 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂・平成23年）163頁.
- (24) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第3版〕』（有斐閣・平成25年）126頁。ちなみに、近年の猿払判決に関する研究として、宍戸常寿「『猿払基準』の再検討」『法律時報』83巻5号（平成23年）20頁、坂口正二郎「猿払事件判決と憲法上の権利『制約』類型」論究ジュリスト1号（平成24年）18頁、青柳幸一「猿払基準の現在の判決への影響」法学教室388号（平成25年）4頁等を挙げうる.
- (25) 人事法制研究会編『人事小六法 平成26年版』（学陽書房）1544-1548頁参照.
- (26) 岩切紀史「公務員の人権」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点〔第2版〕』（有斐閣・平成21年）314頁参照.
- (27) 百地章『憲法と日本の再生』（成文堂・平成21年）142頁.
- (28) 大西斎「『日本国憲法の改正手続に関する法律』における国民投票運動に

ついでに「法の第一考察」日本法政学会『法政論叢』46巻2号（平成22年）26頁。

## 資料

### (1) 国家公務員法

#### (政治的行為の制限)

第102条 職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。

②職員は、公選による公職の候補者となることができない。

③職員は、政党その他の政治的団体の役員、政治的顧問、その他これらと同様な役割をもつ構成員となることができない。

第110条 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

十九 第百二条第一項に規定する政治的行為の制限に違反した者

### (2) 人事院規則14-7（政治的行為）

#### (適用の範囲)

- 1 法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定は、臨時的任用として勤務する者、条件付任用期間の者、休暇、休職又は停職中の者及びその他理由のいかんを問わず一時的に勤務しない者をも含むすべての一般職に属する職員に適用する。ただし、顧問、参与、委員その他人事院の指定するこれらと同様な諮問的な非常勤の職員（法第八十一条の五第一項に規定する短時間勤務の官職を占める職員を除く。）が他の法令に規定する禁止又は制限に触れることなしにする行為には適用しない。
- 2 法又は規則によつて禁止又は制限される職員の政治的行為は、すべて、職員が、公然又は内密に、職員以外の者と共同して行う場合においても、禁止又は制限される。
- 3 法又は規則によつて職員が自ら行うことを禁止又は制限される政治的行為は、すべて、職員が自ら選んだ又は自己の管理に属する代理人、使用人その他の者を通じて間接に行う場合においても、禁止又は制限される。
- 4 法又は規則によつて禁止又は制限される職員の政治的行為は、第六項第十六号に定めるものを除いては、職員が勤務時間外において行う場合においても、適用される。  
(政治的目的の定義)
- 5 法及び規則中政治的目的とは、次に掲げるものをいう。政治的目的をもつてなされる行為であつても、第六項に定める政治的行為に含まれない限り、法第百二条第一項

## 公務員の政治活動の自由

の規定に違反するものではない。

- 一 規則一四―五に定める公選による公職の選挙において、特定の候補者を支持し又はこれに反対すること。
- 二 最高裁判所の裁判官の任命に関する国民審査に際し、特定の裁判官を支持し又はこれに反対すること。
- 三 特定の政党その他の政治的団体を支持し又はこれに反対すること。
- 四 特定の内閣を支持し又はこれに反対すること。
- 五 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。
- 六 国の機関又は公の機関において決定した政策（法令、規則又は条例に包含されたものを含む。）の実施を妨害すること。
- 七 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）に基く地方公共団体の条例の制定若しくは改廃又は事務監査の請求に関する署名を成立させ又は成立させないこと。
- 八 地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散又は法律に基く公務員の解職の請求に関する署名を成立させ若しくは成立させず又はこれらの請求に基く解散若しくは解職に賛成し若しくは反対すること。

### （政治的行為の定義）

- 6 法第二百条第一項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。
  - 一 政治的目的のために職名、職権又はその他の公私の影響力を利用すること。
  - 二 政治的目的のために寄附金その他の利益を提供し又は提供せずその他政治的目的をもつならかの行為をなし又はなさないことに対する代償又は報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してならかの利益を得若しくは得ようと企て又は得させようとする事あるいは不利益を与え、与えようと企て又は与えようとおびやかすこと。
  - 三 政治的目的をもつて、賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を求め若しくは受領し又はなんらの方法をもつてするを問わずこれらの行為に関与すること。
  - 四 政治的目的をもつて、前号に定める金品を国家公務員に与え又は支払うこと。
  - 五 政党その他の政治的団体の結成を企画し、結成に参加し若しくはこれらの行為を援助し又はそれらの団体の役員、政治的顧問その他これらと同様な役割をもつ構成員となること。
  - 六 特定の政党その他の政治的団体の構成員となるように又はならないように勧誘運動をすること。
  - 七 政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し、編集し、配布し又はこれらの行為を援助すること。
  - 八 政治的目的をもつて、第五項第一号に定める選挙、同項第二号に定める国民審査の投票又は同項第八号に定める解散若しくは解職の投票において、投票するように

- 又はしないように勧誘運動をすること。
- 九 政治的目的のために署名運動を企画し、主宰し又は指導しその他これに積極的に参与すること。
- 十 政治的目的をもつて、多数の人の行進その他の示威運動を企画し、組織し若しくは指導し又はこれらの行為を援助すること。
- 十一 集会その他多数の人に接し得る場所で又は拡声器、ラジオその他の手段を利用して、公に政治的目的を有する意見を述べること。
- 十二 政治的目的を有する文書又は図画を国又は特定独立行政法人の庁舎（特定独立行政法人にあつては、事務所。以下同じ。）、施設等に掲示し又は掲示させその他政治的目的のために国又は特定独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し又は利用させること。
- 十三 政治的目的を有する署名又は無署名の文書、図画、音盤又は形象を発行し、回覧に供し、掲示し若しくは配布し又は多数の人に対して朗読し若しくは聴取させ、あるいはこれらの用に供するために著作し又は編集すること。
- 十四 政治的目的を有する演劇を演出し若しくは主宰し又はこれらの行為を援助すること。
- 十五 政治的目的をもつて、政治上の主義主張又は政党その他の政治的団体の表示に用いられる旗、腕章、記章、えり章、服飾その他これらに類するものを製作し又は配布すること。
- 十六 政治的目的をもつて、勤務時間中において、前号に掲げるものを着用し又は表示すること。
- 十七 なんらの名義又は形式をもつてするを問わず、前各号の禁止又は制限を免れる行為をすること。
- 7 この規則のいかなる規定も、職員が本来の職務を遂行するため当然行うべき行為を禁止又は制限するものではない。
- 8 各省各庁の長及び特定独立行政法人の長は、法又は規則に定める政治的行為の禁止又は制限に違反する行為又は事実があつたことを知つたときは、直ちに人事院に通知するとともに、違反行為の防止又は矯正のために適切な措置をとらなければならない。

**(3) 人事院事務総長通牒（通知）「人事院規則一四一七（政治的行為）の運用方針について」**

一 この規則制定の法的根拠

この規則は、国会が適法な手続によって制定した国家公務員法第102条の委任によって制定されたものである。



## 二 この規則の目的

国の行政は、法規の下において民主的且つ能率的に、運営されることが要請される。従って、その運営にたずさわる一般職に属する国家公務員は、国民全体の奉仕者として政治的に中立な立場を維持することが必要であるとともに、それらの職員の地位は、たとえば、政府が更迭するごとに、職員の異動が行われたりすることがないように政治勢力の影響又は干渉から保護されて、政治の動向のいかんにかかわらず常に安定したものでなければならない。又、この規則による政治的行為の禁止又は制限は、同時に他の職員の側からするこれに対応する政治的行為をも合せて禁止することによって職員がこれらの政治的行為の禁止に違反しないようにすることが容易に達せられるようなものでなければならない。この規則は、このような考慮に基き、右の要請に應ずる目的をもって制定されたものである。従って、この規則が学問の自由及び思想の自由を尊重するように解釈され運用されなければならないことは当然である。

## 三 規則の適用範囲

- (1) 第1項は、法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定が、特にこの規則で適用を除外している者を除き、一般職に属するすべての職員に適用されるものであることを明らかにしている。
- (2) この規則において、「法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定」とは、法第102条、第一次改正法律附則第2条、規則14-5及びこの規則中に含まれる禁止又は制限に関する規定をいう。
- (3) 「法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定」は、顧問、参与及び委員で諮問的な非常勤の職員（法第81条の5第1項に規定する短時間勤務の官職を占める職員を除く。（3）において同じ。）の他の法令に違反しない行為には適用されない。又、顧問、参与及び委員以外の者であっても、これらと同様な諮問的な非常勤の職員で、人事院が特に指定する者の同様な行為にも適用されない。但し、人事院はいまだこの指定を行っていないから、現在のところでは諮問的な非常勤の職員で顧問、参与又は委員の名称を有しない職員にはすべて適用されるが、この指定は、近い将来において行われる見込である。なお、委員の名称を有するものであっても、国家行政組織法第3条に規定する委員会の委員は、ここにいう委員には含まれない。本項但書に該当する職員は、他の法令で禁止されていない限り、この規則に規定する政治的行為を行ったり規則14-5に定める公選による公職の候補者となったり、公選による公職を併せ占めたり、政党の役員等になることを禁止されない。すなわち、この規則は、これらの職長の職務と責任の特殊性に基き、国家公務員法附則第13条の規定に従い、職員の政治的行為の制限に関する特例を定めたものである。
- (4) 第2項は、職員が単独で又は他の職員と共同して行う場合だけでなく、職長以外の者と共同して行う場合でも禁止又は制限されることを明らかにしたものである。

この場合、「共同して行う」とは、職員が共同意思を単独で又は他人とともに実行に移すことをいう。

- (5) 第3項は、職員が自ら選んだ又は自己の管理に属する代理人等を通じて間接に行う場合でも、その行為を行わせた職員に適用されることを明らかにしたものである。自ら選んだ又は自己の管理に属する者が職員であるか否かは問わない。「自ら選んだ」とは、明示であると黙示であるとを問わず自らの選任行為があったと認定されることをもって足り、「自己の管理に属する」者とは、監督等の原因により通常本人の意思に基いて行為をなすべき地位にある者をいう。たとえば部下、雇人等のような者である。「その他の者」とは、自ら選んだ又は自己の管理に属する者で代理人又は使用人以外の者をいう。「通じて間接に行う」とは、自己の意思を他人によって実行に移すことをいう。
- (6) 職員は、職員たる身分又は地位を有する限り、勤務時間外においても、政治的行為を行うことを禁止又は制限される。但し、政治上の主義主張又は政党その他の政治的団体の表示に用いられる腕章、記章、えり章、服飾等を勤務時間外に単に着用することは禁止されない。
- (7) なお、この規則は、職員が本来の職務を遂行するため当然行うべき行為を禁止又は制限するものではない。

#### 四 政治的行為

職員が行うことを禁止又は制限される政治的行為に関し、この規則では政治的目的と政治的行為を区別して定義し、政治的目的をもってなされる行為であっても、この規則にいう政治的行為に含まれない限り、国家公務員法第102条第1項の規定に違反するものではないとしている。

##### (1) 政治的目的

規則第5項は、法及び規則中における政治的目的の定義を行い、これを明らかにしたものである。

- (一) 第1号関係 本号中「規則14-5に定める公選による公職の選挙」とは、衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の長、地方公共団体の議会の議員、教育委員会の委員、都道府県農地委員会及び市町村農地委員会の委員の選挙をいう。「特定」とは、候補者の氏名が明示されている場合のみならず、客観的に判断してその対象が確定し得る場合をも含む。「候補者」とは、法令の規定に基く正式の立候補届出又は推薦届出により、候補者としての地位を有するに至った者をいう。「支持し又はこれに反対する」とは、特定の候補者が投票若しくは当選を得又は得ないように影響を与えることをいう。又、候補者としての地位を有するに至らない者を支持し又はこれに反対することは本号に含まれない。選挙に関する法令に従って候補者の推薦届出をすること自体は本号に該当しない。

- (二) 第2号関係 本号に「国民審査」とは、日本国憲法第79条の規定に基づき、最高裁判所裁判官国民審査法(昭和22年法律第136号)に定める最高裁判所裁判官の任命に関する国民審査をいう。なお、本号中における「特定」及び「支持し又はこれに反対する」の意味については、前号に準じて解釈されるべきである。
- (三) 第3号関係 本号中における「特定」の意味については、第1号に準じて解釈されるべきである。「政党」とは、政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくはこれに反対することを本来の目的とする団体をいい、「その他の政治的団体」とは、政党以外の団体で政治上の主義若しくは施策を支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し若しくはこれに反対する目的を有するものをいう。「支持し又はこれに反対する」とは、特定の政党その他の政治的団体につき、それらの団体の勢力を維持拡大するように若しくは維持拡大しないように、又はそれらの団体の有する綱領、主張、主義若しくは施策を実現するように若しくは実現しないように又はそれらの団体に属する者が公職に就任し若しくは就任しないように影響を与えることをいう。
- (四) 第4号関係 本号中「特定の内閣を支持し又はこれに反対する」とは、特定の内閣が存続するように若しくは存続しないように又は成立するように若しくは成立しないように影響を与えることをいう。なお、特定の内閣の首班若しくは閣員全員を支持し又はこれに反対する場合も本号に含まれるものと解する。
- (五) 第5号関係 本号にいう「政治の方向に影響を与える意図」とは、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思をいう。「特定の政策」とは、政治の方向に影響を与える程度のものであることを要する。最低賃金制確立、産業社会化等の政策を主張し、若しくはこれらに反対する場合又は各政党のよって立つイデオロギーを主張し若しくはこれらに反対する場合あるいは特定の法案又は予算案を支持し又はこれに反対するような場合の如きも、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとするものでない限り、本号には該当しない。
- (六) 第6号関係 本号中「国の機関又は公の機関において決定した政策」とは、国会、内閣、内閣の統轄の下における行政機関、地方公共団体等政策の決定について公の権限を有する機関が正式に決定した政策をいう。「実施を妨害する」とは、その手段方法のいかんを問わず、有形無形の威力をもって組織的、計画的又は継続的にその政策の目的の達成を妨げることをいう。従って、単に当該政策を批判することは、これに該当しない。
- (七) 第7号関係 本号中「署名を成立させ」とは、地方自治法第74条及び第75条に定める数に達する選挙権者の連署を得ることをいう。
- (八) 第8号関係 本号中「地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散の請求」とは、地方自治法第76条に定める地方公共団体の議会の解散の請求をいい、「法律に基く公

務員の解職の請求」とは、地方自治法第80条、第81条若しくは第86条又は教育委員会法（昭和23年法律第170号）第29条若しくは農地調整法（昭和13年法律第67号）第15条の10等に定める公務員の解職又は改選の請求をいう。「署名を成立させ」とは、地方自治法第76条、第80条、第81条若しくは第86条又は教育委員会法第29条若しくは農地調整法15条の10等に定める数に達する選挙権者の連署又は同意の署名を得ることをいう。「賛成若しくは反対する」とは、本号の請求に基く解散又は解職の投票において、賛成投票を得若しくは得ないように又は反対投票を得若しくは得ないように影響を与えることをいう。

## (2) 政治的行為

第6項は、法第102条第1項の規定により禁止又は制限される政治的行為を定めたものである。

- (一) 第1号関係 本号は、職員が、国家公務員としての地位においてであると、私人としての地位においてであるとを問わず、政治的目的のために自己の影響力を利用する行為を政治的行為としてこれを禁止する趣旨である。「公の影響力」とは、職員の官職に基く影響力を、「私の影響力」とは、私的団体中の地位、親族関係、債権関係等に基く影響力をいう。たとえば、上官が部下に対し、選挙に際して投票を勧誘し、あるいは職員組合の幹部が組合員に対し入党を勧誘するためにその地位を利用するような行為は違反となる。
- (二) 第2号関係 「その他の利益」とは、金銭、物品のみでなく権利の授与、貸与等有形、無形の利益をいう。
- (三) 第3号関係 本号は、法第102条第1項前段の規定と同趣旨の規定であって、「関与」とは、援助、勧誘、仲介、あっ旋等をいう。たとえば、課員が課内の党員の党費をとりまとめることは違反となる。
- (四) 第4号関係 「国家公務員」には、特別職に属する国家公務員をも含み、地方公務員その他国家公務員以外の者に金品を「与え又は支払う」行為は、本号の規定に該当しない。
- (五) 第5号関係 本号に掲げる行為は、それ自体で政治的目的をもつ行為とされ、他に別な政治的目的をもってすることを要件としない。「企画し」とは、発起人となり、綱領規約等を立案し、又は結成準備会を招集すること等を、「参与し」とは、綱領規約の起草を助け又は準備委員となる等企画者を補佐して推進的役割をすることを、「これらの行為を援助する」とは、企画し参与することにつき、自ら直接に行うと、間接に行うとを問わず、労力、財産、物品等を提供し又は宣伝、広告、仲介、あっ旋等を行うことをいう。又、「政治的顧問」とは、その団体の幹部と同程度の地位にあって、その団体の政策の決定に参与する者をいい、単なる技術的顧問は含まない。「これらと同様な役割をもつ構成員」とは、名称のいかんを問わず、役員又は政治的

顧問と同等の影響力又は支配力を有する構成員をいう。なお、本号は、その団体の本部の場合のみならず地域の支部及びそれに準ずる組織体の場合にも適用される。単に、これらの団体の構成員となり、又は役員、政治的顧問若しくはこれらと同様な役割をもつ構成員以外の地位を占めることは差し支えない。

- (六) 第6号関係 本号の行為も当然政治的目的をもつ行為とされる。「勧誘運動をすること」とは、組織的、計画的又は継続的に勧誘することをいい、たとえば党員倍加運動のような行為はその例である。従って、たまたま友人間で入党について話し合うようなことは該当しない。
- (七) 第7号関係 本号の行為も当然政治的目的をもつ行為とされる。自己の購読した機関紙の一部をたまたま友人に交付するような行為及び単なる投稿等は、本号に該当しない。
- (八) 第8号関係 「勧誘運動」とは、第6号にいう「勧誘運動」に準じて解釈されるべきである。従って、選挙に際したまたま街頭であった友人に投票を依頼するような行為は該当しない。
- (九) 第9号関係 「運動」及び「企画し」とは、それぞれ第6号の「運動」及び第5号の「企画し」に準ずる。又、「主宰」とは、実施につき自らの責任において総括的な役割を演ずることを、「指導し」とは、樹立された計画に基き実施を具体的に指導することを、「その他これに積極的に参与すること」とは、企画、主宰、指導の外、署名運動を企画、主宰又は指導する者を助け又はその支持を受けて署名運動において推進的役割を演ずることをいう。なお、単に署名を行う行為は、本号の規定に該当しない。
- (十) 第10号関係 「示威運動」とは、多衆の威力を示すため、公衆の目につき得る道路、広場等を行進すること等をいう。単に「示威運動」に参加することは本号に該当しない。
- (十一) 第11号関係 「集会」とは、屋内、屋外を問わず一定の目的のための多数人の集合を、「多数の人に接し得る場所」とは、公会堂、公園、街路等をいい、現に多数人の参集していることを要しないが、参集し得る状態にあることを要する。「拡声器、ラジオその他の手段を利用し」とは、多数人に音声を伝達することのできる手段を用いることをいい、多数の人に接し得る場所におけると否とを問わない。又「公に」とは、「不特定多数の者に」の意味である。従って、組合員だけの非公開の会合の場合等は、本号に該当しない。
- (十二) 第12号関係 「文書又は図画」には、新聞、図書、書簡、壁新聞、パンフレット、リーフレット、ビラ、チラシ、プラカード、ポスター、絵画、グラフ、写真、映画の外、黒板に文字又は図形を白墨で記載したもの等も含まれる。「国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎（特定独立行政法人又は日本郵政公社にあっては、事務

所、以下同じ.)、施設等」とは、国、特定独立行政法人又は日本郵政公社が使用し又は管理する建造物及びその付属物をいい、固定設備であることを要しない。「掲示させ」又は「利用させ」る行為には、他の者が掲示し又は利用することを、国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎（特定独立行政法人又は日本郵政公社にあっては、事務所）、施設、資材又は資金管理の責任を有する者が許容する行為も含まれる。なお、本号後段の行為には、政治的目的のためにすることが必要であるが、前段の行為にはこれを必要とせず、行為の目的物たる文書又は図画が政治的目的を有するものであることをもって足りる。

(十三) 第13号関係 「形象」とは、彫刻、塑像、模型、人形、面等をいう。職員が政治的目的をもつ文書、図画等を著作し又は編集した場合、それがこれらの「もの」を「発行し、覽に供し、掲示し若しくは配布し又は多数の人に対して朗読し若しくは聴取させる」ために行ったものでない限り、本号にいう政治的行為には含まれない。なお、本号の行為は、行為者の政治的目的のためにする意思の有無を問わず、行為の目的物が、政治的目的を有するものであれば足りる。

(十四) 第14号関係 「演出」には、俳優として出演することは含まれない。「これらの行為を援助する」とは、演劇の脚本を提供し、その演劇の上演のために資金を与え又は募り、無償又は不当に安い対価で資材、設備、労働力、技術等を提供し、又はこれらをあつ旋し、積極的に宣伝を行うこと等を含む。

(十五) 第15号関係 「その他これらに類するもの」には、まん幕、のぼり、はち巻」たすき、ちょうちん等が含まれる。

(十六) 第17号関係 本号は、この規則の脱法行為を禁止するものである。

## 五 違法性を阻却する場合

第7項は、形式的には、この規則の違反に該当する行為であっても、職員が正当な職務を遂行するために当然行う行為である場合には、この規則違反の制裁を受けないことを明らかにしたものである。たとえば、労働情勢の調査の職務を有する職員が、各種の政党機関紙を関係職員に配布又は回覧に供する行為等は、この規則の禁止又は制限するところではない。又、この規則は、憲法第23条に規定する学問の自由を拘束するような趣旨に解釈されてはならないことも当然である。

### (4) 地方自治法

#### (政治的行為の制限)

第36条 職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執

## 公務員の政治活動の自由

行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。

- 一 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。
  - 二 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。
  - 三 寄附金その他の金品の募集に関与すること。
  - 四 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎（特定地方独立行政法人にあつては、事務所、以下この号において同じ。）、施設等に掲示し、又は掲させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。
  - 五 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為
- 3 何人も前二項に規定する政治的行為を行うよう職員に求め、職員をそそのかし、若しくはあおつてはならず、又は職員が前二項に規定する政治的行為をなし、若しくはなさないことに対する代償若しくは報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益若しくは不利益を与え、与えようと企て、若しくは約束してはならない。
- 4 職員は、前項に規定する違法な行為に応じなかつたことの故をもつて不利益な取扱を受けることはない。
- 5 本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政及び特定地方独立行政法人の業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。