

3 公務員関係

〔first step〕

公務員に対する規制であっても「公共の福祉」による制限があることに変わりはない（※「公共の福祉」の意義は第1章参照）。よく公務員関係が憲法上の制度として予定されていることを理由に制約根拠足りうるとして書く答案があるが、制約根拠は「公共の福祉」で足りるため、書く必要はない。

公務員関係が憲法上の制度として予定されていることは、正当化事由（特に目的の重要性）で検討することになるので注意する。

この章では、ステップごとに判例の型（堀越型、寺西型）と射程を意識してほしい。

〔second step：堀越型〕

ここでは、重要な判例の一つである堀越事件判決を取り上げる。同日に出た世田谷事件判決も同じ枠組みで判断されたが、あてはめが異なるので結論が分かれている。なお、堀越事件判決は猿払事件判決を変更していないため、その整合性についてもしっかりと理解する。

〔判〕堀越事件判決（最判平24・12・7刑集66巻12号1337頁）

・争い方

- ① 公務員の「政治的行為」を規制する国公法102条1項の合憲性
→憲法適合的解釈をしたうえで、法令の合憲性を論じることになる
- ② 公務員の当該行為が「政治的行為」に該当するか（あてはめ）

<①について>

国公法102条1項は、行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持することをその趣旨とするものと解される。

すなわち、国民の信託に基づく国政の運営のために行われる公務は、国民の全体の利益のために行われるべきであることが要請され（憲法15条2項）、国の行政機関における公務は、憲法の定める統治組織の構造に照らし、議会制民主主義に基づく政治過程を経て決定された政策の忠実な遂行が期待される（行政の中立的運営）。 ←行政内部への党派的傾向、政治的対立の醸成の防止

そして、このような行政の中立的運営を画するため、公務員は政治的に公正かつ中立的な立場に立って職務遂行にあたることが要請される（中間目的の設定）。

☆ポイント（中間目的の設定）

公務員の政治的行為を禁止→公務員の職務遂行の政治的中立性を保持（中間目的）→行政の中立的運営の確保と、これに対する国民の信頼を維持（国公法102条1項の趣旨）

※公務員の勤務時間外での政治的行為を規制しなくても、行政の中立的運営は害されない（関連性×）
→中間目的を設定することで、勤務時間外での政治的行為を放置すると、公務員の職務遂行の政治的中立性が害され、結果的に行政の中立的運営が害される（関連性○）

・憲法適合的解釈

政治活動の自由の重要性（後述）＋刑罰法規の構成要件（明確性）→憲法適合的解釈

※刑罰法規には触れているが、これは制約の程度とは異なるので注意。

↓

「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、そのような行為の類型の具体的な定めを人事院規則に委任したものと解するのが相当である（憲法 41 条、73 条 6 号）。

その判断にあたっては、当該公務員の地位（管理職か）、その職務の内容や権限（裁量の余地の有無）等、当該公務員がした行為の性質、態様、目的、内容（一般人が公務員による行為〔党派的傾向〕と認識できる態様か or 認識できる組織的な行為か）等の諸般の事情を総合して判断するのが相当である。

・審査基準（よど号基準）

表現の自由に対する制限が必要かつ合理的なものとして是認されるかどうかは、①目的のために制限が必要とされる程度、②制限される自由の内容及び性質、③これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を衡量して決せられるべきである（利益衡量論）。

↓

・国公法 102 条 1 項の趣旨は、憲法 15 条 2 項を根拠にする国民全体の重要な利益→必要性あり

・制約される政治的行為は表現の自由（憲法 21 条 1 項）であるが、政治内容に着目するものの、その伝達効果を理由に規制しているわけではないので、内容中立規制にあたる。

また、憲法適合的解釈により禁止される「政治的行為」が限定される結果、公務員は別の表現チャネルで政治的行為をすることができるため、その制約の程度は必ずしも大きいとはいえないことになる。

⇒「政治的行為」が限定解釈されているからこそ、国公法 102 条 1 項による規制は必要やむを得ない限度にとどまり、必要かつ合理的なものとして是認される。

<②について（構成要件の問題）>

前掲堀越事件判決と世田谷事件判決（最判平 24・12・7 刑集 66 巻 12 号 1722 頁）では、

「勤務時間外である休日¹に、国ないし職場の施設を利用せずに、それ自体は公務員としての地位を利用することなく行われたものであること、公務員により組織される団体の活動としての性格を有しないこと、公務員であることを明らかにすることなく、無言で郵便受けに文書を配布したにとどまるものであって、公務員による行為と認識し得る態様ではなかったことなどの事情」は同じである。

異なる点は、当該公務員が「指揮命令や指導監督等を通じて他の多数の職員の職務の遂行に影響を及ぼすことのできる地位にあった」かどうか ⇒堀越事件×、世田谷事件○

¹ 勤務時間外に一定の政治的傾向を外部に示す行動をしたとしても、それが自らの職務に直ちに影響ないし持ち込まれるわけではない。もっとも、管理職の地位にある者が自らの政治的傾向を外部に示す行動を行い、その政治的傾向が他人にも知られた場合には、当該公務員は自らの政治的傾向と矛盾する職務を遂行することがより一層難しくなることから、法益侵害の「おそれ」が発生したと捉えることができる。

Cf. 猿払事件判決（最大判昭 49・11・6 刑集 28 巻 9 号 393 頁）

猿払の事案では、合理的で必要やむをえない限度にとどまるものか否かを判断するにあたり、①禁止の目的、②この目的と禁止される政治的行為との関連性、③政治的行為を禁止することにより得られる利益と禁止することにより失われる利益との均衡の 3 点から検討することが必要であると判示した（猿払基準）。

この判決と前掲堀越判決の整合性については、

- a：公務員により組織される団体の活動としての性格を有し、
- b：その行為の態様からみて当該地区において公務員が特定の政党の候補者を国政選挙において積極的に支援する行為であることが一般人に容易に認識され得るようなものであったため、
- c：諸事情を考慮しても、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事案だった。

☆猿払事案は堀越判決で判示した「政治的行為」に明らかに該当する事案であり、法令を適用する限度で合憲判断をしたにすぎず（※緩やかな猿払基準でクリアできる事案）、当該法令全般の合憲性を争った事案ではないことになる。

※刑罰法規の合憲性は、別途章立てを分けて論じる方が望ましい。政治的行為を禁止する法令と政治的行為に対する罰則の合憲性は本来別論点であり、堀越事件では政治的行為を禁止する法令の中で罰則について触れているが、これは憲法適合的解釈をするための位置づけだと考えるのが妥当。罰則の合憲性については、憲法 31 条の章で述べる。