

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（書くとしても念のためぐらいにしておく。厚く書くべきところではない）。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にとどまらず、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³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○

³ 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）。

前掲堀越判決は前掲猿払判決との整合性について、以下のとおり判示している（「検察官の上告趣意のうち、判例違反をいう点について」参照）。

前掲猿払判決は、

- 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するものであり、
- 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であった。

☆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ことが望ましい。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。

〔third step：寺西型〕

寺西判事補事件は堀越型と異なり、裁判官の「政治的行為」を禁止する類型のため、理由付けが異なる。また、猿払基準を使って法令の合憲性を判断しているため、法令を適用する限度で合憲判断をしたにすぎないことに注意する。

〔判〕寺西判事補事件（最決平 10・12・1 民集 52 卷 9 号 1761 頁）

・争い方

- ① 裁判官の政治運動を規制する裁判所法 52 条 1 号の合憲性
→ 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 寺西判事補の言動が「積極的に政治運動をすること」に該当するか（あてはめ）

<①について>

司法権の担い手である裁判官は、独立して中立・公正な立場からその職務を行い（憲法 76 条 3 項）、司法に対する国民の信頼を確保するためには、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る。とりわけ、裁判官は違憲審査権を有し（憲法 81 条）、立法府や行政府の行為の適否を判断する権限を有しているのであるから、政治的勢力と一線を画する要請は司法の使命・本質から当然に導かれる。

裁判所法 52 条 1 号は、裁判官の独立及び中立・公正を確保し、裁判に対する国民の信頼の維持、三権分立主義の下における司法と立法、行政とのあるべき関係を規律することを目的とする規定である。

↓

裁判官に対する政治運動禁止の要請は、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も強く、また、違反行為に対する制裁は、強い身分保障の下、裁判（懲戒）によってのみ行われるため、恣意的な侵害のおそれも低い。

したがって、条文上は、禁止される行為について限定列举方式を採用しておらず、「積極的に政治運動すること」の文言解釈に委ねられることになる（⇔公務員の場合は限定列举方式〔猿払上告審〕）。

・憲法適合的解釈

「積極的に政治運動をすること」とは、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のあるものをいう。

具体的行為の該当性を判断するに当たっては、その行為の内容、その行為の行われるに至った経緯、行われた場所等の客観的な事情のほか、その行為をした裁判官の意図等の主観的な事情をも総合的に考慮して決するのが相当である。

・審査基準（猿払基準）

堀越判決の説明を踏まえると、その理由は、寺西判事補のような行為類型は、明らかに裁判所法 52 条 1 号の「積極的に政治運動をすること」に該当するため、規制目的との間に合理的関連性があり、規制が必要かつ合理的で合憲であることは明らかだから、厳格な審査を示すような表現・説明は必要ないことになる。

※決定では、意見表明の自由について、それが単に行動の禁止に伴う限度での間接的、付随的な制約であると評価しているが、意見表明という表現行為を対象としている時点で直接的制約と評価すべきである。もっとも、その内容の伝達効果を規制する趣旨ではないため、堀越判決と同様に「積極的に政治活動をする事」の解釈が限定されている以上、内容中立規制として評価すべきである。

なお、表現行為に対する直接的制約、間接的制約、付随的制約の区別については、後述する表現の自由の章で再度確認するが、簡単なイメージとしては、直接的制約は表現行為を直接の対象、間接的規制は表現行為を直接の対象とはしないが規制上当然に予定されている場合、付随的制約は規制上も当然に予定されていない場合である。

<②について（構成要件の問題）>

寺西判事補が参加した集会は単なる討論集会ではなく、初めから法案を悪法と決めつけ、これを廃案に追い込むことを目的とするという党派的な運動の一環として開催されたものである。

寺西判事補は「仮に法案に反対の立場で発言しても、裁判所法に定める積極的な政治運動に当たるとは考えないが、パネリストとしての発言辞退する」旨の発言をしており、このような場で集会の趣旨に賛同するような言動をすることは、国会に対し立法行為を断念するよう圧力を掛ける行為であって、単なる個人の意見の表明の域を超えることは明らかである。

⇒「積極的に政治運動をすること」に該当