慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	〔労働法・経済法八二〕 公務員における政治的行為の制限と憲法二一条 (東京地裁、昭和四六年一一月一日判決)
Sub Title	
Author	阿久沢, 亀夫(Akusawa, Kameo) 社会法研究会(Shakaihō kenkyūkai)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1972
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.45, No.4 (1972. 4) ,p.104- 109
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=AN00224504-19720415-0104

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　八二〕　公務員における政治的行為の制限と憲法二一条

（全逓本所支部事件　東京地裁、昭和四五行ワ第四五号　昭四六・一一・一判決）

〔事実〕　原告Oは、本所郵便局第二集配課に勤務し、郵便外務（配達）をその職務としていた一般職に属する国家公務員である。同時にOは、全逓信労働組合（以下単に全逓という）本所支部の組合員であつた。

Oは、日曜日であつた昭和四一年五月一日東京都立代々木公園で行なわれた第三七回中央メーデーの集会に参加し、さらに同集会後に行なわれたメーデー参加者による集団示威行進に参加した。そのデモ行進の折、Oは会場出発後約三〇分間にわたり「アメリカのベトナム侵略に加担する佐藤内閣打倒――首切り合理化絶対反対全逓本所支部」と記載された横断幕（横約二・五メートル、縦約一メートルの布製の横断幕で両端を竹竿で支えるもの）を掲げて行進した。右横断幕の表現中「首切り合理化絶対反対……」は、労働組合の切実な訴であり、それは全逓労働者の労働条件に関するものでありこれを横断幕で表現したからといつて特別咎める理由はなかつた。ところが「アメリカのベトナム侵略に加担する佐藤内閣打倒」という陳腐な表現に問題の焦点が置かれた。つまり右の表現は、国公法一〇二条一号および人事院規則一四―七で公務員に禁止されている「政治的行為」に該当するから、国公法八二条三号で規定する「国民全体の奉仕者たるにふさわしくない非行」に当り懲戒を受けるべきであるとし、Oは戒告の懲戒を受けた。

ところで本件横断幕の記載文言は、Oが全逓本所支部青年部副部長としてその選定に参加したものであり、また自らその文言を書くなどして指導的な役割を果たしたとはいえ最終的には全逓本所支部の選定にかかるものであつた。そしてOが右横断幕を掲げた当日は、Oの勤務時間外であり、しかも右行為は職務または国の施設を利用することなく行なわれたのである。

原告Oは、当局の右処分を不服として、本件懲戒処分は違憲、違法なものとして取消されるべきものであるとし、本件訴訟におよんだのである。その主張の要点は、(1)　本件懲戒処分は憲法二一条に違反する。(2)　ベトナム侵略に反対することは、平和憲法を尊重し、擁護することにほかならず、原告の本件行為は憲法九七条に定める公務員の憲法擁護義務の誠実な実践にほかならない。(3)　本件行為は、組合の団体的行為として行なわれたのであり、その一環としての組合員の行為を人事院規則で制限することは許されない。(4)　本

件行為は、原告Oの個人的行為ではなく、労働者個人に懲戒責任を問うことは許されない。(5) 全逓組合員で懲戒処分を受けたのはOだけであり、本件処分は差別処分であり、裁量権の濫用に該当し違法である。以上が主張の骨子であるが、裁判所は、このうち(1)の主張について詳細に検討し、他の主張は、ほとんど取り上げなかった。他の主張中(2)、(5)などについては、取り上げることもないであろうが、(3)、(4)については、やはり正面から論旨を展開すべきであつたろうが、(1)を以つて原告の救済は十分であるとし、(3)・(4)を取り上げなかつたのか、それとも労働組合のなかにおける労働者の把握を重要視しなかつたのか、その辺の事情は十分には明らかにされていない。判決は、原告Oに対する戒告処分を取消し、原告勝訴としている。

〔判旨〕 判旨は、憲法二一条一項の表現の自由との関係を正面から取り上げる。「そして、一般職国家公務員といえども、市民として表現の自由すなわち政治的行為の自由を保障されているのは自明であるから、この自由を広範に禁止・制限する右各規定は、規定それ自体の合憲性について、またはその適用上の合憲性について、批判を免れない」とし、公務員の政治的行為の禁止・制限が合憲かどうかの判定基準についてつぎのように述べる。すなわち「憲法は、一般職国家公務員の個人として有する基本的人権たる政治的自由を制限しうることを予定しているとしても、政治的自由の民主性社会における重要性に鑑み、その制限は、行政の中立性確保のため必要な最小限の制限でなければならない。そして、その制限に当たるかどうかの判断の基準としては、いわゆる『より制限的でない他の選択しうる手段』がないことが合憲であるための基準である」とし、つづいてさらに右基準を具体化したなかで検討し、公務員の職務権限と職務執行との関連性からこれをみてゆくのである。そして、職務権限との関連性からは、「……すべての一般職国家公務員について、公務員なるがゆえに一律に政治的行為を禁止・制限するならば、以上のような観点に照らし、その合憲性を肯定できないのである。すなわち一般職に属する国家公務員であつても、その職務が単純労務提供とか、私企業の業務と同種の非権力的作用であるがために、それが個人としていかなる政治的目的をもとうとも、政策や法律の執行等を所定の目的とはずれた方向に誘導することができない者については、その政治的行為を制限する根拠はないといわなければならない」とし、職務執行との関連性からは、「一般職国家公務員の政治的中立性の要請は、非政治的公務員が自己の個人的政治的目的により、政策または法律の執行等の職務執行々為をゆがめる弊を防止しようとすることにある。… 当該公務員の職務執行と関連性がなく、その地位を利用せずになされた政治的行為は、これを制限・禁止する必要がないといわなければならない。……公務員がその地位を利用することなく、しかもその担当する職務と関連なく行なう政府の政策批判のごときは、公務員の政治的中立の要請という見地からはこれを禁止・制限することができないと解すべきである」としている。つぎに国公法一〇二条一項および人事院規則一四―七の文理解釈と合理的解釈とを行ない、「当裁判所は、合理的解釈によつて、国公

法一〇二条一項、人事院規則一四―七は、辛うじて合憲性を保持できるものと解する」としている。そして原告Oの職務を検討し、「本件行為は、原告の地位、職務権限、職務内容等行為者の面からみても、また行為の内容からみても、憲法上禁止・制限が許容される政治的行為とはいえない。むしろ本件行為は、憲法二一条一項の保障する正当な表現の自由というべきものである」とし、「本件懲戒処分は、違憲無効なものである」としている。

〔研究〕　結論に賛成であるが判旨はなお検討の余地がある。

一　原告は、すでに述べたように郵便外務（配達）をその職務としていた一般職に属する国家公務員である。国家公務員法（以下単に国公法という）が全面的に適用される法的立場にあるが、その勤務関係がいかなるものであるのか、また国公法の性格はいかなるものであるのかなどが考察されなければならないであろう。判旨は右の点には、ほとんど触れていないが、問題を理解するために右の二点について考える必要がある。まず公務員の勤務関係についてであるが、従来その勤務関係を特別権力関係であるとする考えはかなり支配的であったし、現在においても主張されている(1)。これに対して右見解を否定するものとして二つの批判的流れを観取することができるのである(2)。その一つは、法治主義、法の支配を全行政分野に貫徹するという見地に立つものであり、もう一つの流れは公務員の勤務関係を最初から公法上の権力関係とみないで労働契約関係の一種としてみようとするものである。

特別権力関係を容認する立場からは、一般市民は公務員になるに当つて、自己の自由な同意によつて公務員としての関係に入るのであり、その同意が法律にとつて代つて、法律に基づかぬ包括的支配権を発生せしめるとする。そして右の理論は、「官僚国家が、閉鎖団体としての官吏階級を、特別階級として自己（または君主）へ強く結びつけるための、一方における不平等法関係と法律に根拠しない独自の命令強制権および包括無定量の勤務義務、特別の忠誠・服従義務(3)」を課するものである。したがつて右に述べた二つの批判的流れは、明らかに右特別権力関係の理論を否定する動きを示すものであり、現代社会において法の支配を受けない行政分野はどの範囲に認められて然るべきなのか、とりわけ公務員の雇用関係において法の支配は全面的に及ぶべきではないのかとの疑問が残る。たしかに行政分野において自由裁量の認められる余地は多分にあるとしても、労働契約関係を中心とした分野にそれが許されているとは到底考えられないのである。このような観点に立つたとき行政分野における自由裁量を多分に歪めたり、必要以上に拡大する危険性を内含している特別権力関係論の存在は否定されるべきではないだろうか。そして国公法は、「官吏法ではない。すなわち、特殊の身分法でもなければ、また、特別権力関係の理論を許容する法領域でもない(4)」のである。国公法のなかでは、国民の共有財産である基本的人権を制限している条項がある。その主要なものは、生存権的基本権としての争議行為を禁止し、団結権、団体交渉権などに特別の規制を加えているし、政治的自由権としての基本権については、国家公務員の表現の自由の一つである政治的行為について禁止あるいは制限を加え

ている。この後者の現われが国公法一〇二条一項である。そして国公法の右規定は、特別権力関係論を背景として生じてきたものではなく、まさに公務員の政治的中立性を強く要請する考え方を基底として生じてきたのであり、これに加えてアメリカにみられるハッチ法の思想を多少なりとも含んでいる条項である。

判旨は、特別権力関係の理論については、全然触れていないが、それは既に国公法の性格を右のように考え、特別権力関係とは全く関係のないものとして国公法一〇二条一項および人事院規則一四―七を理解しているからであろう。もしそうでないとするならば、合理的解釈を行なうことは不可能と思われるからである。そして判旨は、右条項は、合理的解釈によって、「辛じて合憲性を保持できる」とも述べており、かりに合理的解釈が行なえないならば、違憲ということであり、そこでは公務員の勤務関係は、特別権力関係の理論と無関係であると理解されているのである。(5)

二　ところで国公法一〇二条一項については、最高裁が昭和三三年三月一二日判決において合憲と判断している。(6)その後旭川地方裁判所は、郵政事務官であり、郵便貯金、簡易保険などの事務を取扱つていた被告人に対し、「本件被告人の所為に、国公法一一〇条一項一九号が適用される限度において、同号が憲法二一条および三一条に違反するもので」あるとした。(7)そして青森むつ営林署事件において、青森地裁は、庶務課労務係である被告に対して「国公法一一〇条一項一九号はこのような行為に適用される限度において、行為に対する制裁としては合理的にして必要最少限度の域を超えたものとして、憲法第二一条、第三一条に違反」するとした。(8)つづいて高松高裁は、選挙における個人演説会において司会をした郵政事務官である被告について、「一律に右のようなかなり重い刑罰を科することとしているのは、憲法二一条との関係で相当疑問があるといわざるを得ない」(9)としている。そして本件は、以上述べた違憲判決がすべて刑事々件であるのに比較し行政行為取消事件として懲戒の対象となるかどうかが問題の焦点とされているのである。全逓中央郵便局事件以来、労働基本権に対する制限は、四つの原則に従つて行なわれるべきことが明らかにされた。(10)この争議権に対する制限の原則は、比例の原則として他の労働基本権の分野に拡大され、ついに基本的人権全般に適用される趨勢を示しつつある。本件で取り上げられている憲法二一条の表現の自由は、基本的人権の一つであり、近代市民社会成立のため必要とされる最も重要な権利であることはいまさら多言を要しないところである。したがつて国公法一〇二条一項によつて右基本権の制限に対しすでに述べた比例の原則が適用されるのは当然のことといわねばならない。この判決がその基底において以上述べた基本的姿勢を保持していることは、その文言から明らかであり、「より制限的でない他の選択し得る手段」を探究しようとする判決の態度は、称賛に値するものである。そして原告Oの職務の内容にまで詳細に検討し、それが専ら非権力的経済的役務であることを指摘し、「自己の抱懐する個人的政治的目的から、その地位または職務執行を利用することによつて、国の政策の立案、政策決定、政策執行、法律の立案、法律の定立または法律の運用・執行

の過程を左右したり、それに影響を与えたりしうる地位にない」と判断したことは正当である。公務員の労働基本権なり基本的人権なりを制限するに当つて、その職務の内容を検討することなく行なうことがいかに不当な制限であるかはすでに一般に指摘されるところであり、国公法の適用を受けるからとして抽象的、一般的立場から国公法一〇二条一項を適用した当局の態度は、まさに「違憲無効なもの」と結論されてもいたしかたないところである。当局は、原告Oの行為は、国公法一〇二条一項に違反し、同法八二条三号で規定する「非行」に該当し、懲戒の対象となるとするのであるが、近代市民社会成立の最も重要な要素が、かくも簡単に一つの条文によつて制限・禁止の対象となり非行視されてよいものかどうか。それはあまりにも無暴な断定といわざるを得ない。

三　公務員の政治的行為についての制限・禁止は、一元的ではなく、国家公務員、地方公務員、教育公務員などによつて異なるものである。[11] まず国家公務員と地方公務員の場合とを比較すると、第一に国家公務員では、違反に対し刑事罰が科せられることになつているが、地方公務員は刑事罰を科せられない。

つぎに地方公務員は、国家公務員に比較しその制限される政治的範囲が狭いのである。また公立学校における教員の政治的中立については、それが地方公務員であつても地公法三六条が適用されず国立学校の教育公務員と同一に取扱われ、しかも義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法の適用を受ける。以上公務員の政治的行為の制限・禁止は、多様性を帯有しているが、これはそれなりの時代的背景が、以上の規制上における差異を示したのであつて、決して統一的かつ合理的基本線が貫ぬかれているからではない。教育公務員について多少その職務の特殊性が考慮されているにしろそれもいわゆる偏向教育問題と労働組合の選挙活動に対処しようとする動きが観取されなくはない。国家公務員と地方公務員との間における差異は、まつたく合理性を欠くものであり、公共役務を中心とした区別ではなく行政組織を中心とした区別であつてなんら妥当性がなく、職務の内容を分析した上で生まれてきた区別ではないのであつて、政治行為の制限・禁止についてこれを規律する法文自身が、具体性と現実性とを欠如し妥当性がないことを露呈しているものである。そうした法文の態度を無視して一律にこれを適用することは、きわめて危険というほかない。

ところで判旨に対して大きな不満は、原告Oの行為を何故に労働組合のなかに位地づけられた行為として考えなかつたのかということである。Oの行為は、労働組合の統制と団体行動のなかにおいて行なわれたものであることは、原告の主張するところである。いつてみれば原告Oの行為は、国公法一〇二条一項で規定する面とは別の面、つまり個別的公務員の行為ではなく、団結の場における集団的行為である。集団的、団結体の行為である以上それは労働組合論の中に解消して検討すべきであるが、そうした判旨はなんら展開されていない。組合活動に国公法一〇二条一項が適用されるという態度を取ろうとしているのか、そして労働組合員である前に国家公務員であるということがその支柱となつて判旨の展開が行なわれたの

かかならずしも明確でない。一たん職場に入つた公務員は、公務員である前に労働組合員であることも一つの強力な、国を超えて共通する基本的考え方であるが、これに一瞥も与えなかつた判旨に不満である。そしてこの問題は、すでに原告Oが、個別的関係の場で救済されたから考察の必要がないという程度に、簡単な問題ではないのであるが。

(1) 田中二郎「行政法総論」二三四頁以下。園部敏「公法上の特別権力関係の理論・増補版」一六六頁以下。

(2) 室井力「公務員と特別権力関係理論」民商法雑誌四三巻四号、二四頁参照。

(3) 室井力、前掲論文二七頁以下引用。

(4) 長浜政寿「国家公務員法の政治的性格」季刊法律学八号、九四頁引用。室井力「特別権力関係論」三八七頁以下参照。

(5) 田中二郎、前掲書二二七頁によると、特別権力関係を表わすものとして、「例えば、国家公務員について、公務の遂行の必要上、その居住地を制限したり、行政の政治的中立性を保障するために、必要最小限度に政治的行為を制限したりする（現行の公務員の政治的行為の制限は、その限度を超えている疑がある）のは、その一例であり、」としている。

(6) 全食糧労組事件、最高裁大法廷、昭三三・三・一二判決。

(7) 全逓旭川猿払事件、旭川地裁、昭四三・三・二五日判決。

(8) 青森むつ営林署事件、青森地裁、昭四五・三・三〇判決。

(9) 徳島郵便局事件、高松高裁、昭四六・五・一〇判決。

(10) 全逓中央郵便局事件、最高裁大法廷、昭四一・一〇・二六判決。その四原則とは、(1)「その制限は、合理性の認められる必要最小限度のものにとどめなければならない」(2)「労働基本権の制限は、国民生活に重大な障害をもたらすおそれのあるものについて、これを避けるために必要やむを得ない場合について考慮されるべきである」(3)「労働基本権の制限違反に伴う法律効果、すなわち違反者に対して課せられる不利益については、必要な限度をこえないように、十分な配慮がなされなければならない」(4)「職務または業務の性質上からして、労働基本権を制限することがやむを得ない場合には、これに見合う代償措置が講ぜられなければならない」（最高裁判所判例集二〇巻八号、九〇七頁以下引用）。

(10) 中村満「公務員の政治的行為制限規定の適用に関する憲法上の限界」労働判例一三八号、六頁参照。

（阿久沢亀夫）