

| | |
|------------------|---|
| Title | 〔労働法・経済法 九七〕 郵政局職員の政治的行為と戒告処分の効力 |
| Sub Title | |
| Author | 松岡, 浩(Matsuoka, Hiroshi) 社会法研究会(Shakaiho kenkyukai) |
| Publisher | 慶應義塾大学法学研究会 |
| Publication year | 1974 |
| Jtitle | 法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.47, No.5 (1974. 5) ,p.82- 89 |
| 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=AN00224504-19740515-0082 |

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・経済法九七〕 郵政局職員 of 政治的行為と戒告処分 of 効力

（全通本所郵便局支部事件
東京高裁昭和四六年合行七九号
昭和四八年九月九日判決
判例時報七一五号）

〔事実〕

一 被控訴人（原告）は、控訴人（被告）東京郵政局本所郵便局に勤務し、郵政外務（配達）を職務とする一般職に属する国家公務員である。

二 被控訴人は、全通労組本所支部に所属する組合員で、青年部副部长であるところ、昭和四一年五月一日（日曜日）、東京都立代々木公園で行われた第三七回中央メーデーの集會に参加し、ついで行われた集団示威行進に際し、会場出発後約三〇分間にわたり、「アメリカ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通本所支部」と記載された横断幕（横約一・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。

本件横断幕の記載文言は、全通本所支部の選定にかかるもので、被控訴人は前記副部長の地位にあつて、本件横断幕の記載文言の選定に参加し、また自ら右文言を書くなどとして、指導的役割を果した。

三 控訴人は、被控訴人の、本件横断幕を掲げて行進した行為が、

人事院規則一四一七「政治的行為」第五項第四号、第六項第一三号に規定する政治目的のための政治的行為に該当し、国家公務員法第一〇二条第一項「政治的行為の制限」に違反するので、同法第八二条第一号および同第三号にそれぞれ該当することを理由に、昭和四一年一月二二日、被控訴人に対し戒告処分にした。

〔判旨〕控訴棄却

一 「国公法第一〇二条第一項およびその委任に基づく人事院規則一四一七は、一般職国家公務員の政治的行為をきわめて広範に制限している。右政治活動の制限の理由は、『国家公務員法の適用を受ける一般職に属する公務員は、その職務の遂行にあつては、敢に政治的に中立の立場を堅持し、いやしくも一部の階級若しくは一派の政党又は政治団体に偏することを許されない』のであり、かくしてはじめて、一般職に属する公務員が憲法一五条にいう全体の奉仕者である所以も全うせられ、また政治にかかわりなく法規の下において民主的且つ能率的に運営せらるべき行政の継続性と安定性が確保される。』（昭和三三年三月二日最高裁判所大法廷判決）ことにある。

さらに右に加うるに一般職の国家公務員が国の行政機関を構成するというその職務の特殊性に鑑みるときは、公務の政治的中立に対する国民の信頼の確保、維持にあるといふことができる。もちろんひとしく全体の奉仕者としての公務員であつても、国会議員、等の政治的公務員に政治的自由が認められ、他方一般職の国家公務員に対しては政治的中立およびそれに対する国民の信頼の確保が要求されるのは、各々の全体の奉仕者としての職務内容の相違に由来し、その相違は、議會制民主主義と法治主義に基づくものであるとしても、一般職の国家公務員に対する前記要求は、究極のところ憲法第一五条に規定するところの全体の奉仕者たることに求められるのであり、兩者の考へる間に本質的相違はないといふべきである。

しかしながら公務員といへども個人として、その市民的自由、政治的権利が十分に保障されなければならないことは、憲法そのものに内在する原則といふべきである。そして民主制国家においては、国民の政治的行為の自由こそ政治的民主的運営に必要不可欠のものであり、この意味で政治的行為の自由は、憲法第二一条第一項の保障する表現の自由の中核をなすものであり、最大限の尊重を必要とするものといわなければならない。従つて政治的自由の民主制社会における重要性に鑑みるときは、行政の中立確保およびそれに対する国民の信頼維持のため、一般職の国家公務員につき政治活動に対する制限は、その目的達成のため必要な最小限のものでなければならず、いやしくも右目的達成に不必要な制限を加へることは許されない。一般職の国家公務員の政治活動に対する制限が必要最小

限のものであるかを判断するに當つては、公務員の地位、職務内容、職務上の行為か職務外の行為か、勤務時間内の行為か勤務時間外の行為か、国の施設を利用してなされたか否か、職務を利用する意図をもつてなされたかあるいは行為の内容について個別的具体的に検討しなければならない。」

二 一般職の国家公務員のうち、いわゆる行政過程に關与する職員については、「職務の執行に際してのみならず、職務外においては勤務時間外において前記政治活動を行うときは、やはり公務の公正な運営もしくはそれに対する国民の信頼が損われる虞があるものといわなければならない。これに反し行政過程に全く關与せず、かつ、その業務内容が細目まで具体的に定められているため、機械的勞務を提供するにすぎない非管理職にある現業公務員が政治活動をする場合は、それが職務の公正な運営能率を阻害しあるいは国民の信頼を損う程度は、前記の場合に比し、より少いといふべきである。勿論これら非管理職にある現業公務員の政治活動といへども前記弊害をともしなうことも考えられるので、公務の中立性に対する国民の信頼を損ひあるいは公務の公正が害される虞なしとしなから、これらの政治活動を制限する必要があるものといふことができる。

ところが国公法第一〇二条第一項、人事院規則一四一七第五項第四号第六項一三号は、特定の内閣に反対する政治的目的を有する署名ある文書を掲示することを一律に禁止している。しかしながら、右行為を前記非管理職の現業公務員が勤務時間外に、国の施設を利

用することなく、かつ、職務を利用しもしくはその公正を害する意図なしに行つた場合には、その行為により公務の中立性が害されるおそれのないことはもとより、国民の信頼を損うおそれも又ないものといわなければならない。けだし、もともと政策決定あるいは裁量権の行使に影響を及ぼしうる権限を有しない職員が、時間的、場所的、又その意図の上においても職務と離れて、前記の如き行為をしても、それにより行政が政治的に影響を受けあるいは行政運営の能率が阻害され、もしくははその揭示により国民が公務の公正な運営に危惧を抱き、信頼を損うに至るおそれはないものというべきだからである。従つて少くとも右職員に対しては、前記行為を制限する根拠は存しないものといわなければならない。」

三 「被控訴人が郵便配達員で、行政過程に関与せず、単に機械的労務を提供するにすぎない非管理職の現業公務員であることおよび本件行為が勤務時間外にその職務または国の施設を利用することなく行われたものである。」

ところで国公法第一〇二条第一項は、職員は人事院規則で定める政治行為をしてはならないと規定し、又それをうけて人事院規則一四一七は、すべての一般職に属する職員に同規則が適用される旨明記されており(第一項)、同規則第五項第四号第六項第一三号の規定を合理的に制限解釈を加える余地は全く存しないものといわざるを得ない。よつて被控訴人の本件行為に、国公法第一〇二条第一項人事院規則一四一七第五項第四号第六項第一三号が適用される限度において、右各規定が憲法第二一条に違反するもので、これを被控訴

人に適用することは許されないものといわなければならない。従つて本件行為が右各規定に該当もしくは違反するものとして、これに右各規定を適用してなした本件懲戒処分は、その限度において効力を有しないものといわなければならない。」

〔評釈〕

一 本件の一審判決(東京地裁昭四六・一一・一判例時報六四六・二二〇)および本判決は、ともに本件戒告処分につき、その根拠となつた国家公務員法第一〇二条第一項、人事院規則一四一七等を被控訴人の本件行為に適用する限度で、右各条項が憲法第二一条第一項に違反し、本件戒告処分がその効力を有しない旨を判示しているが、そのような判断をなすにあつての法的理由付けについては、兩判決の間に、次のような差異がある。

(1) 一般職にある国家公務員の政治的自由を制限する根拠およびその限界については、本件一審判決では(憲法第一五条にもとづく「全体の奉仕者」説を排斥したうえ、一般職国家公務員の政治的中立の要請にもとめ、右要請は議會制民主主義と法治主義に由来するとするのに対し、本判決は、その根拠を憲法第一五条の「全体の奉仕者」たる性質にもとづく公務員の政治的中立およびその職務の特殊性に鑑み「公務員の政治的中立に対する国民の信頼の確保、維持」に求めている。

(2) 公務員の政治的行為の禁止・制限が憲法に適合するかどうかの判断基準として、本件一審判決では、政治的自由の制限は行政の中

立性確保のため必要最小限度のものでなければならぬが、その判断の基準として、いわゆる「より制限的でない他の選択しうる手段」のないことであるとし、その具体的基準として公務員の職務権限と関連があり、かつ職務執行と関連があるものに限定としたのに対し、本判決は、公務員の政治的中立性および国民のこれに対する信頼性確保のため、公務員の地位、職務内容、職務執行との関係のほか、国の施設の利用の有無、職務を利用する意図、動機の有無などを個別的具体的に検討することを要するとしている。なお、憲法第十五条に規定する「全体の奉仕者」たることは、公務員の政治活動の制限の根拠となりえても、その必要最小限度の制限の程度、範囲を定める基準とはならないとしている。

(3) 国公法第一〇二条第一項、人事院規則一四―七の各規定が合憲的であるかどうかについては、本件一審判決は、右規定等の文理解釈によれば、すべての公務員に対し一律に選挙権の行使以外の一切の政治的行為を禁止しているので違憲のそしりを免れないが、合理的解釈をなすことによつて「辛うじて合憲性を保持でき」、前記合憲性判断の基準にのつとり適用を限定すべきであるとするのに対し、本判決は、右規定等にはすべての一般職に属する職員に適用される旨明記されているので、これを「合理的に制限解釈を加える余地は全く存せず」、これを被控訴人の本件行為に適用される限度において憲法第二一条に違反し、被控訴人に適用することは許されないとしている。

右(1)ないし(3)の諸点は、本件一・二審の各判決における差異であ

るのみならず、学説、判例においても対立のあるところであるから、これらの諸点につき考察を加える。

二 公務員の政治的自由を制限する根拠

(1) 右政治的自由を制限する根拠としては、④特別権力関係、⑤全体の奉仕者、⑥政治と行政との分離、⑦公務員の利益の保護などがあげられている⁽¹⁾。

本件一審判決は、「全体の奉仕者」説を排斥し、議会制民主主義と法治主義に由来する「公務員の政治的中立の要請」にその根拠を求めているが、右判決における全体の奉仕者説に対する批判も右「全体の奉仕者」の概念と政治的行為とは論理必然的に両立しえないものではないなどと述べるにとどまつているので、それ以上実質的批判があるとは思われない。

むしろ、全体の奉仕者の観念と議会制民主主義および法治主義の原理とは「互に排斥し合うものではなく、その理由づけをより正確な十分なものにするために、相互に関連をもつてその意味内容を補充し合うもの」とみるべきもので、本質的に異なるものではないのである⁽²⁾。

(2) 本判決は、右制限の根拠を示すにあたり最高裁判所昭和三十三年三月一二日大法廷判決(最判刑集二二・三・五〇一)を引用している⁽³⁾。しかし、右引用にかかる判決には「全体の奉仕者であつて一部の奉仕者ではない」「政治にかかわらない行為の運営の必要」「政治的に中立の立場」「公共の福祉」など、およそ制限の根拠と考えられるものはすべてを網羅的に書きつらね、それぞれ相互の関係は明らか

にされていないが、その論拠の中心はもとより「全体の奉仕者」にある。⁽⁴⁾

憲法第一五条第二項が「公務員は全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」と規定したことは、公務員が国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべきもので、一党一派など特定の政治勢力の利益に奉仕するとみられるような活動を行わないことを意味し、ここに公務員の政治的中立の要請が成立するといわれる。⁽⁵⁾

(3)本判決は、公務員の政治的中立の要請のほか、公務員の職務の特殊に鑑み「公務の政治的中立に対する国民の信頼の確保、維持にある」ことを告示し、国公法第一〇二条第一項、人事院規則一四一七の各規定の合憲性を判断するにあつても、公務員の政治的行爲が右「信頼」を損うものか否かを、一つの重要なメルクマールとしている。

この「国民の信頼の確保」については、すでに総理府統計局事件第一審判決（東京地裁昭四四・六・一四、判例時報五六六・三）において、「最も重視すべきものは、一般国民に対し、行政官庁の公正な運営について一般的に不安、不信、疑惑を起させるに至るのであり、その弊を避けるために憲法第一五条第二項による要請として憲法第二一条の保障する表現の自由にある程度の規制を加えることは合理的な理由がある」とし、学説においても、「公務員の職務外での政治的活動の制限を根拠づけるためには、公務の政治的中立、公正にたいする『国民の信頼維持』というような中間項的な理由が必要ではないか」といわれている。行政は究極的には国民全体のために行わ

れるものであるから、かかる国民全体から信頼を得、協力をうけるのでなければ、「民主的かつ能率的に、継続的かつ安定的」な行政の運営は期待しえないのである。それゆえ、かような「国民の信頼の確保」の必要は、公務員の政治的自由を制限する一つの根拠となるものと考ええる。

三 違憲判断の審査基準について

(1)右判断基準としては次のものがある。

④合理性の基準 この基準は、最高裁昭和四〇年七月一日大法廷判決（最判民集一九・五・一九八）において国民の権利に対する制限につき立法府が第一次的な裁量権を有し「合理的範囲の規制」を示したといわれ、猿払事件一審判決（旭川地裁昭四三・三・二五、判例時報五一四・二〇）に引用された米国連邦最高裁判所のミッケル判決も右基準を示しているといわれている。⁽⁷⁾ この基準は、「経済的自由を規制する憲法適否を審査する場合のもの」といわれ、「立法府の広汎な裁量性を前提とする」ため精神的自由の中核をなす表現の自由の問題には適用されないとされる。

⑤必要最小限度の基準 この基準の内容は全通中野事件判決に示されるところであるが、これは次の⑥基準との異同、関連が問題となる。

⑥「より制限的でない他の選びうる手段」の基準 この基準は、言論、宗教、結社等の個人的自由の制限が問題となる場合のものといわれ、規制をうける個人の自由に「大きな比重をおいたうえで」価値衡量が行われるとされる。⁽⁸⁾ このテストの内容として、④そ

の制約が公務の向上に合理的関連を有すること、㉔制限される利益よりも公衆の利益がより重要であること、㉕他に代るべき手段のあること、である。この基準については、「明白・現在の危険」の原則との異同が問題となる。

なお、「過度の広汎性」の理論があるといわれるが、本件では問題となっていない。

(2) 右の「より制限的でない他の選びうる手段」の基準は、猿払事件一審判決以後、同種事件のいくつかの判決（むつ宮林署事件、徳島郵便局事件）¹⁰において採用され、本件一審判決もまたこれを採用した。

猿払事件一審判決においては、この基準によつて、公務員の政治的行為を規制できるかどうかの判断のほか、もつぱら規制違反の行為に対する制裁としての刑事罰を課することの相当性の判断に重点がおかれている。ところが、本件一審判決は、政治的行為を制限すること自体について「より制限的でない他の選択しうる手段」がないことを判断の要件としている。

さらに、猿払事件一審判決では、この基準により、刑事罰以外の制裁など「他の選びうる手段」のあることが問題となつたのに対し、本件一審判決は規制自体につき「他の選びうる手段」のないことが要件となつている。両者の間には、その内容および挙証責任などにつき差異があると思われる。¹¹

(3) 本件一審判決は、この基準を採用し、その具体化として公務員の職務権限および職務執行との関連性をあげているのに対し、本判決は、この基準にふれることなく、公務員の地位、職務内容、職務

執行との関連、国の施設の利用、動機などのメルクマールをあげている。これらは、公務員の地位の特殊性、職務の政治的中立性由来するものであつて、右基準と論理的な関連があるものではない。

さらに本件一審判決では、公務員が①職務権限を有し、かつ②職務執行と関連のあるものに限るため、職務時間外など、右②の要件を欠くときは、たとえ右①の要件を具えるときもその者の行為は規制されないことになる。ところが、本判決においては、行政過程に関する職員①の要件を具備の行為は職務の内外を問はず②の要件は不要、制限され、非管理職の現業公務員であつても「公私の影響力を政治目的のために利用」する場合などには規制されるため、規制される行為の範囲が広くなると思われる。

(4) 本判決において「政治的中立に対する国民の信頼の確保」が公務員の政治的自由の制限の根拠の一つとされていることはすでに述べたが、国民の側からすれば、一体としての行政が遂行されているのであつて、どのような地位、職務内容の公務員か、職務中か否か、その動機はいかなるものかなど、到底知る由もなく、これらを区別することも困難であつて、右の如き具体的基準（右①、②の要件）のみによつては問題は解決しないであろう。本判決は、非管理職にある現業公務員が時間的、場所的、動機において職務とはなれていないときは、「国民の信頼を損うに至るおそれはない」と断定するが、右「国民の信頼」を要件化することを要するか否か、および右要件事実の内容こそ、検討を要する問題である。

(5) 必要最小限度の原則は、すでに述べたように全種中郵事件にお

いて示されたものであるが、規制の対象が労働基本権か精神的自由かによつて広狭の差があるにしても、いずれも最小限度の制限にとどめるべきことは当然のことである。それゆえ、「より制限的でない他の選びうる手段」の基準は、「必要最小限度の制限」の原則をより具体化し、補完的機能をいとなむ基準であるともいわれ、かえつて前者は内容的に明らかでない(前記②および③)だけに混乱をまねくおそれはないであろうか。

四 違憲判断の態様

(1) 違憲判断の態様としては、①全部違憲としての法令違憲もしくは立法違憲、②一部違憲および適用違憲、③合憲解釈もしくは限定解釈などの態様がある。本件一審判決は合憲⁽¹³⁾||限定解釈をとり、本判決は適用違憲をとつたものである。

(2) 本件一審判決は、国公法第一〇二条、人事院規則一四一七につき、文理解釈によれば違憲のそしりを免れないが、合理的解釈によつて「辛うじて合憲性が保持できる」とし、適用の範囲を限定する。この場合、なぜ合憲⁽¹⁴⁾||限定解釈をなすべきかその理由が付されていないので、この判示に対しては、「矛盾が明示され⁽¹⁵⁾」理解に苦しむ⁽¹⁴⁾と論評されるゆえんである。限定解釈を施した場合には、適用違憲の問題は起りえない。

(3) 猿払事件等において「適用違憲」がとられたため、その刑法体系上の位置付けにつき、構成要件の不存在、構成要件該当性阻却、可罰的違法性の問題(藤木説と佐伯説)、違法性阻却事由などを考えるが、「適用違憲」の民事法的法律構成については、信義則論も

しくは権利濫用論など、別途検討すべき問題である。

(1) 佐藤功「公務員と基本的人権」公法研究三三・九三。今村成和「公務員の基本的人権」法律時報五五・九には、右のほか、均衡論(合理性の原則、必要最小限度の原則、埋め合せの原則)を制限の根拠としてあげている。

(2) 田口精一 本件一審判決批評(ジュリスト五〇九・二〇) 阿部照哉・判例評論一五六・二二六。

(3) 本判決では前記最高裁判決を引用して、政治的自由の制限の根拠としているが、猿払事件一審判決においては、右最高裁判決が「憲法第一四一条」に関し、同法第二一条に関しなくして、その先例性を否定しているかの如き口吻がみえる。しかし、右事案は、表現の自由を制限した国公法第一〇二条人事院規則一四一七の各規定が一般国民との関係で「平等原則」に反しないことを判示したものであつて、その意味で憲法第二一条と無関係のものではない。峯村光郎・判例公労法研究(松岡担当)二二六頁。

(4) (5) 佐藤功・前掲論文九四頁。

(6) 阿部照哉・前掲論文一五六・二一六。

(7) 芦部信喜「現業公務員の政治活動規制と表現の自由」(法学セミナー一九六九年九月四頁、同「公務員の政治活動規制立法の合憲性判定基準」ジュリスト五〇五・一〇一以下「芦部・基準」として引用する)。

(8) (9) 芦部・基準九四。

(10) むつ宮林署事件(青森地裁昭四五・三・三〇、判例時報六一・九九、徳島郵便局事件(徳島地裁昭四四・三・二七)、判タ二一九・二四三)、高松高裁昭四六・五・一〇、判タ二二六・一三九。

(11) 本件において「より制限的でない他の選びうる手段」の基準を採用したことに賛成するものに、峯村光郎編著「判例公労法研究四一(阿久沢担当)、阿部・前掲論文二二七、萩沢清彦・判例タイムス三三〇・三三

〔最高裁民訴事例研究 一一五〕

九八と、批判的な学説「今村成和「猿払事件」法律時報五二九・二八、有倉遼吉「公務員の政治的行為」法律時報五五一・二〇〇」とがある。

(12) 阿部照哉「政治的行為」ジュリスト五二〇・四四。

(13) 阿部照哉「法律の合憲解釈とその限界」法学論叢九〇・一・三・九

九、同、前掲論文四五、江橋崇「猿払事件」法学セミナー一九七二年二月一八〇。

(14) 有倉・前掲論文三二、阿部・注(2)所掲の論文一三八。

昭四八二 (最高民集三七卷) (二号二七一頁)

入会権確認訴訟における入会権者の死亡と訴訟承継人

入会権確認等請求事件(昭和四八・三・一三第三小法廷判決、上告棄却)

戦前、広岡部落の住民は、平等の割合をもつて補植・根払い・その他の労務にしたがう反面、毛上たる松・雑木等を薪炭材その他として共同収益していた。ところが昭和二七年、旧戸たる三七名が黒松一〇〇石を伐採して、代金の一部を中学校建築資金に寄附し、残金を旧戸のみで分配した。その後昭和二八年にも黒松七五石を伐採して売却代金を旧戸のみで分配した。そこで分家たる三一名は、その地上の松立木・雑木・小柴その他いつさいの産出物を旧戸と平等の割合をもつて採取する入会権を有することの確認、ならびに旧戸に対して伐採木および

判例研究

(15) 限定解釈の適否については、最高裁昭四八・四・二五大法廷判決・(全農林警職法事件等)、今村「限定解釈批判論の誤謬」法律時報五四一・三一および芦部「合憲限定解釈と判例変更の限界」ジュリスト五三六・四六、その他同誌所掲の論文。

(16) 芦部・前掲法学セミナー論文(七頁)では、「法令違憲のアプローチが妥当する可能性」があるとされる。

松岡浩

売却代金の平等割合による分配を請求した。第一審判決(青森地裁鯉ヶ沢支部昭三二・一・一八判決)は分家側の主張を認め、分家にも官有地入会権のあることを判示した。

第二審判決(仙台高裁秋田支部昭四一・一〇・二二判決)も分家側の主張をほぼ全面的に認めたが、一部原告死亡後の入会権確認についての訴訟承継人に関しては、入会権者であった先代が訴訟中死亡した場合は、同人に代り世帯主となり入会権を取得したものは、民事訴訟法第二〇八条第一項の「其ノ他法令ニ依リ訴訟ヲ続行スヘキ者」に該当し、訴訟手続を当然承継するものと解すると判示して、原告死亡佐藤多吉承継人佐藤喜一郎、亡佐藤良吉承継人佐藤勇誠、亡長谷川茂七承継人長谷川茂に入会権を認めた。

この第二審判決に対して、旧戸側は上告した(上告理由は煩瑣でありかつ理論的にも明確を欠くため記載しない)。

八九 (七〇三)