地方公務員の政治活動の自由

晴山 一穂 (福島大学・専修大学名誉教授)

A：公務員は、公務員であるがゆえに政治的に無色透明でなければならず、一般市民のように政治に関心を抱いたり政治的活動に参加することは許されない。

B：公務員も、一市民として政治に関心を抱き、さまざまな政治的活動に参加したり他人に訴えたりすることは当然の権利であり、これを制限することは許されない。

一 本稿の課題

1 公務員の政治活動の権利

一人ひとりの国民が、政治的な事柄に関心を抱き、自分の考えを外部に表明したり他人に働きかけたりするなど、政治や社会に関わるさまざまな活動を行うことは、一般に「政治活動の権利」や「政治活動の自由」と呼ばれるもので、憲法21条が定める「表現の自由」の核心をなすものとされています。

憲法21条：「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」

この「一切の表現」のなかには政治と直接関わらないものも含まれていますが、その核心をなすのは、自らの政治的な意見や信条を外部に表明する自由であり、近代国家の成立以降、各国の国民が為政者の弾圧に抗しながら勝ち取ってきた普遍的な権利にほかなりません。この権利がどれだけ十分に保障されているかは、その国の民主主義の進展度を測る重要なバロメーターということになります。

わが国においても、日本国憲法制定以来、この政治的表現の自由をめぐるさまざまな事件が発生し裁判でも争われてきましたが、その重要な争点の一つを形成してきたのが「公務員の政治活動の自由」にほかなりません。以下では、この問題に焦点をあてながら、「全体の奉仕者」として住

民の権利と福祉の実現のために働いている自治体職員として、この問題をどのようにとらえ、どのように行動したらよいかについて考えてみたいと思います。

なお、公職選挙での投票を始めとして、公務員が一市民として政治に関わって行うさまざまな行為については、「公務員の政治活動」、「公務員の政治的自由」、「公務員の政治的行為」などさまざまな言われ方がされますが、以下では、法律上の用語として使う場合は「公務員の政治的行為」の語を使うことにします（国公法102条・地公法36条参照）。

2 地公法制定に至るまでの経過

この問題を考えるにあたっては、地方公務員（自治体職員）の政治的行為について地方公務員法（地公法）の規定がどうなっているのかを見る必要がありますが、その前に確認しておきたいことは、地公法は終戦から5年以上経った1950年の12月になってようやく制定されたという事実です。つまり、地方公務員については、終戦後5年以上も一般法が存在せず、その間は、戦前の法令が一部手直しのうえ適用されたり、法令上特段の定めがないまま各自治体が適宜定める形で推移してきました。

他方で、国家公務員については、地公法制定より3年以上早い1947年10月に国家公務員法（国公法）が制定され、そのなかには国家公務員の政治

的行為についての規定も含まれていました。そこで、本来であれば、制定当初の国公法を参考にして地方公務員の政治的行為についての規定も立案されるはずだったのですが、制定されたばかりの国公法が制定翌年の1948年に大幅に改正されることになったため、地公法の立案作業は、改正後の国公法を参考にしながらか進められることとなります。この国公法改正は、労働運動の高揚に直面した連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）が、同年7月に公務員の争議行為の禁止等を指示するマッカーサー書簡を発し、それに基づいて制定された政令201号の内容を国公法に取り込むために行われたものですが、その内容は政治的行為の制限を含めて国公法全体にわたる大改正になりました。このため、改正後の国公法の規定を参考にしながらか地方公務員の政治的行為に関する立案作業が進められるという経過をたどることになります。

＜国公法制定から地公法制定に至る経過＞
 1947年11月：国公法の制定→1948年7月：マッカーサー書簡とそれに基づく政令201号の発布→1948年12月：国公法の大改正→1950年：地公法の制定

以上の経過を踏まえるならば、政治的行為に関する地公法の規定を見る前に、先行する国公法の政治的行為に関する規定の変遷を見ておくことがどうしても必要になってきます。

二 国家公務員の政治的行為をめぐる状況

1 制定時の国公法102条

国家公務員の政治的行為について、制定時の国公法は、以下のような規定を置いていました。

国公法102条（政治的行為）（①は第1項、「職員」は国家公務員、人事委員会は現在の人事院の前身の意味）

- ①職員は、政党又は政治的目的のために、寄付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てはならない。
- ②職員は、人事委員会規則で別段の定めをした場合は、公選による公職の候補者とな

ることができない。

- ③法律又は人事委員会規則で定めた職員は、政党その他の政治的団体の役員になることができない。

ここでは、禁止される政治的行為は、わずか3つに限定されています。その内容についても、この程度であれば公務員の政治的自由の観点から許容できるというのが大方の見解ではないかと思えます（私自身は、諸外国の例を見ても疑問を感じていますが）。

しかし、規制内容からすれば最小限ともいえるこの条文は、1948年の国公法改正によって全面的に変えられてしまうこととなります。

2 1948年の国公法改正

制定間もない1948年7月、マッカーサー指令とそれに基づく政令201号が発布され、国家公務員の労働基本権に大幅な制限が加えられることとなります。そして、同年12月には、政令201号の内容を国公法本体に取り込む形で国公法に大幅な改正が加えられ、あわせて政治的行為にも重大な制限が加えられることとなります。この1948年の国公法の改正（内容的には改悪）の時代的背景としては、中国共産党率いる中国革命の進展という当時の中国情勢の急変を受けた「日本の民主化」から「日本を反共の防壁」へ」という、アメリカ占領軍の対日政策の転換があったことが指摘されています。

以下、改正前と改正後で国公法の規定がどれほど大きく変えられたかを見てみましょう。

（1）改正後の国公法102条の規定

- ①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。

ここでは、2項と3項は基本的に改正前と大きく変わっていませんが、1項は、改正前とは全く違ったものに変えられています。すなわち、改正前の規定では政治的目的のために寄付金を求める等の行為だけが禁止されていたのに対して、改正後の規定では、寄付金を求める等の行為は単なる一例としてあげられているにすぎず、それ以外の行為はすべて人事院規則に委任されており（白紙委任）、しかも、その委任には、選挙権の行使を除くという民主主義国家としてはあたり前の限定を除いて、いっさいの限定が付されていないという驚くべき内容になっています。さらに重大なことは、これらの行為を行った者は、懲戒処分の対象になるだけでなく（82条1項1号参照）、3年以下の拘禁刑または100万円以下の罰金という重い刑罰さえ規定されているということです（110条1項18号）。

（2）人事院規則14-7の内容

そこで、委任を受けて制定された人事院規則14-7がどのような行為を定めているかを見ると、勤務時間外の行為も規制対象となるとしたうえで、(ア)「政治的目的の定義」と(イ)「政治的行為の定義」の2段構えの規定になっており、(ア)の目的をもった(イ)の行為が禁止される政治的行為とされています。その内容はここで紹介しきれないほど多く、一見するとそれ以外に許される政治的行為を想定することが困難なほどにのぼっています。以下、原文を要約する形で紹介しておきます（一部略）。

（政治的目的の定義）

①公選の選挙における特定の候補者の支持・反対、②特定の政党・政治的団体の支持・反対、③特定の内閣の支持・反対、④政治の方向に影響を与える意図をもって行う特定の政策の主張・反対、⑤国の機関が決定した政策の実施の妨害

（政治的行為の定義）

①職名、職権その他の公私の影響力の利用、②寄附金の提供、③金品の要求、④金品を国家公務員に与え又は支払うこと、⑤政党・政治的団体の結成を企画し団体の役員となるこ

と、⑥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、⑦政党の機関紙の発行・編集・配布、これらの行為の援助、⑧選挙で投票するように又はしないように勧誘運動をすること、⑨署名運動を企画・主宰しこれに積極的に参与すること、⑩示威運動の企画・組織、⑪集会で拡声器等を利用して政治的目的を有する意見を述べること、⑫政治的目的を有する文書・図画を国の庁舎・施設等に掲示するなど政治的目的のために国の庁舎等を利用し又は利用させること、⑬政治的目的を有する文書・図画の発行・掲示・配布など、⑭政治的目的を有する演劇の演出・主宰・援助、⑮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、腕章等の製作・配布、⑯勤務時間中にする前項(⑮)の物の着用・表示、⑰前各号の禁止・制限を免れる行為

ここでは、およそ想定しうる政治的目的と政治的行為がこれでもかこれでもかというほど列挙されており、一見すると許される政治的行為を想定することが困難なほどの規定ぶりになっています。まさに政治的自由の解体規定とさえいってよく、憲法21条違反は誰が見ても明らかであり、その違憲性を正面から批判しその改正を求めることが第一義的課題ということになります。

（3）その下でも許される政治的行為

同時に重要なことは、この規定の下であっても、なお許される政治的行為が少なからず残されているということです。そして、これらの行為については、機会あるごとに積極的に行っていくことが、今後の法改正に向けても重要になるということです。詳しいことは別の機会に譲りますが、たとえば、①人事院規則14-7については学問の自由や思想の自由を尊重するように解釈されなければならないこと、②最賃制の確立などの政策の主張、政党のイデオロギーの主張、特定の法案への支持・反対などは、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許されること、③公の機関が決定した政策を批判することは許されること、④役員・顧問等以外の政党員になることは許

されること、⑤友人間で入党について話し合うことは許されること、⑥自己の購読した政党機関紙をたまたま友人に交付することは許されること、⑦選挙に際したまたま会った友人に投票を依頼することは許されること、⑧単なる示威運動への参加は許されること、などが人事院事務総長の解釈として示されており（昭24・10・21法審発2078）、これに依拠しながら現行規定の下でも可能な政治活動の権利を積極的に行使しながら、将来における法改正につなげていくことが重要になります。

現行法による国家公務員の政治活動の制限は、憲法21条の表現の自由を侵害するものとしてその違憲性は明らかであり、ほとんどの憲法学説もこの点ではほぼ一致しているといつてよい状況にあります。最高裁の判例は合憲の立場をとっていますが、その理由づけについては最近注目すべき変化が見られました。紙数の関係でこの点は省略しますが、先進国としては異例ともいえる現行法の規定が今後とも長く存続するとは考え難く、いずれその見直しが迫られる時期が到来することは間違いないと思われま

三 地公法は政治的行為をどのように規制しているか

以上、長々と国公法における政治的行為の規制について見てきたのは、それが民主的理念の下で出発した戦後の公務員制度における大きな逆流であり、後に制定されることとなる地公法にも一定の影響を与えたこと、したがって、今後この違憲状態を解消し公務員の政治活動の自由を拡張していくためには、国公法・地公法を一体として改正する必要があることを強調したかったからにほかなりません。

それでは、地方公務員の政治的行為について地公法自身はどのような規定を置いているのか、そしてそれをどのように理解すべきなのか、という本題に入っていくことにします。

(1) 地公法の規定

地公法は、36条で以下のように定めています。やや長いですが、地方公務員にとって重要な規定ですので、一部を除いてほぼ原文のままあげておきます。なお、①は1項の意味、……は原文の一

部を略するという意味、(略)は原文にある()内の規定を略するという意味、「職員」は地方公務員の意味です。

<地公法36条>

①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もしくは地方公共団体の執行機関を支持し、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(略)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……の庁舎……、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体……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、若しくはあおってはならず、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本案の規定は、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……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。

先にあげた国公法102条および人事院規則14-7の詳細な規定と比較すると、かなり簡略な規定になっています。また、①国公法102条1項が禁止される政治的行為をほとんど人事院規則に委任しているのに対して、地公法36条2項は4つの行為を自ら規定したうえで、それ以外の行為は条例に委任していること、②禁止される行為について、人事院規則14-7がきわめて多くの行為を列挙しているのに対して地公法は5つの行為に限定していること、③国公法では違反に対して刑罰が定められているのに対して、地公法では懲戒処分にとどまること、④政治的行為が禁止されるのは職員が属する地方公共団体の区域内に限定されており、その区域外で行う政治的行為は自由であること（文書・図画の庁舎・施設への掲示等の行為を除く）、これらの点で、国家公務員の場合と比べて規制の内容はかなりゆるやかになっています。

(2) 現行規定の違憲性と限定解釈の重要性

上記のように、地公法による政治的行為の制限の内容は、国公法と比較するとかなりゆるやかであることから、違憲とまではいえないという見解もあります。ただ、私自身は、①規制対象が表現の自由という最も重要な憲法上の権利であること、②職務に関わって行う行為だけでなく、職務を離れて純然たる私人として行う行為も規制の対象になっていること、③地公法が定める行為のほかにも条例によって禁止される政治的行為を定めることが可能になっていること（大阪市職員政治活動制限条例はその最悪の例といってよいでしょう）などから見て、違憲の疑いがかかなり濃厚だと考えています。

戦後初期の特異な情勢の下で労働基本権の制限と一体となって生み出された政治的行為の制限

は、いわば占領政策の遺物といってよく、いずれ遠くない時期に国公法の規定とともにその見直しが迫られることになるかと私は考えています。

(3) 現行法の下でも可能な政治的行為

現行規定の合憲・違憲の問題はさておいて、当面、現行法の解釈として重要なことは、職員の政治活動の自由の観点に立って現行規定をできるだけ厳格に解釈し、現行法の下でも可能な政治活動の範囲をできる限り拡大していくということです。この点で、国家公務員の政治的行為が人事院規則で詳細に規定されているのと比べると、地公法の規定はかなりゆるやかになっており、現行法の下でも可能な政治的行為はかなり広範にわたっています。

以上のことを踏まえて、自治体職員は、現行法の下でも可能な政治活動の権利を積極的に行使し、その積み重ねを通して将来の法改正につなげていくことが必要となります。以下、現行法の下で可能な政治的行為のいくつかをあげておきます。

ア 企業職員、単純労務職員、独法職員（一部を除く）には政治的行為に関する地公法の規定は適用されないため、これらの職員には、政治的行為の制限は及ばない。

イ すでに触れたように、職員が所属する地方公共団体の区域の外では、庁舎・施設等を利用する行為を除いて自由に政治的行為を行うことができる。

ウ 政党・政治団体への加入の勧誘運動は禁止されているが、これは、不特定・多数の者を対象として組織的・計画的に構成員になる決意を促す行為であって、たまたま限定された少数の友人に入党をすすめることは禁止の範囲外とされている。

エ 職員が、労働組合の一員として組合が掲げる政治的課題の実現に向けて活動することは、労働組合活動の一環として当然認められる。

オ 以上のほか、国家公務員について現行法下でも適法に行うことができる行為としてあげたさまざまな行為（二二（三）参照）は、当然、地方公務員についても妥当することになる。

人事院規則14-7によってがんじがらめに規制

されているかのように一般に思われている国家公務員の政治的行為についてさえ、先に見たように、人事院の通知は、さまざまな事例をあげながらその下でも許される政治的行為を具体的にあげています。このことは、人規14-7が、憲法21条が保障する表現の自由に対するあまりにも過度な制限を課すものであることを踏まえて、同規則の下でもなお許される行為をあげることによってその合憲性をなんとか論拠づけようとしたものと見ることもできます。

このように、国家公務員の政治的行為についてさえ、現行法の下でも可能な政治的行為が少なくないことを踏まえるならば、より規制のゆるやかな地公法の下に置かれた地方公務員としては、さまざまな機会を通じて政治活動の権利を積極的に行使し、自らの信条に基づいて現行法上許される政治的行為を行っていくことが求められています。

おわりに

地公法の企画立案にたずさわった地方自治庁次長（当時）の鈴木俊一氏（後の東京都知事）は、成立したばかりの地公法の解説書において、「職員を政治的に無色透明ならしめることにより職員の地位を安定せしめ、もつて近時における行政の附托に任せようとするのが、政治的行為の制限の第一義的な目的である」（傍点は晴山）と述べています（鈴木俊一『地方公務員法の解説』（時事通信社、1950年）108頁）。冒頭にあげたAの考え方であり、立法に携わった鈴木氏をはじめとする行政官、その背後にいる政権与党、さらにはかつての最高裁などがとってきた立場にほかなりません。そして、こうした説明は、国公法・地公法を通じた公務員の政治的行為の制限の理由として、これまであたかも当然のごとく述べられてきました。地公法が、政治的行為の制限の理由として「職員の政治的中立性を保障すること」（36条5項）をあげているのも、同じ発想に基づくものといえることができます。

しかし、公務員が一人の人間（市民）として「政治的に無色透明」などということは現実にはありえないことは誰が考えても明らかでしょう。公務

員であろうとなかろうと、すべての人間は、（政治に無関心であるという立場も含めて）政治に対して何らかの考えや立場をもっているのものであって、その立場や見解を表明したり、それに基づいて他人に働きかけたりする自由は、市民社会を成り立たせるうえで不可欠の権利であり、そのためにこそ憲法21条は、これを「表現の自由」として公務員を含むすべての市民に対して保障していることは、これまで繰り返し述べてきたとおりです。冒頭のBの考え方は、それを表したものにほかなりません。

したがって、公務員は、公務員である（公務員という身分をもっている）がゆえにこの自由が制限される、ということは本来ありえないことになります。公務員が、勤務時間外に、職務を離れて、職務上の地位や権限を利用することなく、一市民の立場で行う政治的行為は、憲法21条が保障する「表現の自由」に基づく行為として他の市民と同様に自由であって、これを制限する法律や条例は許されず、違憲と考えるべきこととなります。この点からいえば、「公務員の政治活動の自由」という表現はいささか誤解を生みかねない表現であり、より正確に言えば、「公務員が、公務員という立場を離れて一市民として行う政治活動の自由」といった方が問題の性格からいってより正確かもしれません。

他方で、公務員は、「全体の奉仕者」（憲法15条2項）として、その職務を中立・公正な立場に立って遂行する義務を負っており、自らの政治的立場によって職務の中立・公正を害するようなことがあってはならないこともまた明らかです。公務員がその職務を通じて、または職務に関連して、自らの政治的立場にもとづいて職務の公正・中立を害することが許されないことは当然であって、公務員の政治的行為の規制が必要となるのは、このように自らの政治的立場に基づいて職務の中立・公正を害した場合にのみ認められるべきであることとなります。

以上の観点に立って問題を考えると、現行法は、職務と結びつけて行う公務員の政治的行為に制限を加えているだけではなく、公務員という立場を離れて、職務とは関係なく、公務員の地位にある

ことを利用しないで、一市民として行う政治的行為までも禁止している点で、憲法21条の「表現の自由」を侵害していることは明らかということになります。

以上を踏まえるならば、現行法の規定は本来の趣旨に沿って厳格に解釈すべきであり、間違っても憲法で保障された「表現の自由」を侵害するよ

うな適用の仕方は許されないということになります。そして、将来的には、現行規定のうち、「表現の自由」を侵害する違憲部分の廃止に向けた法改正にできるだけ早く踏み出すべきであることを、最後に改めて確認しておきたいと思います。

(はれやま かずほ)

【参考文献】

- ・地公法36条については、本多滝夫「第36条（政治的行為の制限）」晴山一穂・西谷敏編『新基本法コンメンタル・地方公務員法』（日本評論社、2016年）が詳細な解説を行っていますので参照ください。
- ・また、国家公務員も含めた公務員の政治活動の権利に関する拙稿として、「国際比較からみたわが国法制の違憲性」晴山ほか著『欧米諸国の「公務員の政治的自由」—その比較法的研究』（日本評論社、2011年）、「大阪市政活動制限条例の問題点」労働法律旬報1775号（2012年）、

「再び大阪市政活動制限条例の問題点を考える—国公法二判決との関連で」労働法律旬報1790号（2013年）、「公務員の政治的行為の制限—国公法違反事件最高裁二判決の検討—」自治総研416号（2013年）、「地方公務員の政治活動の自由—A市臨時職員懲戒処分事件を素材として—」専修ロージャーナル14号（2018年）などがあります。

- ・このほか公務員の政治活動をめぐっては、大久保史郎「公務員の政治的行為の制限の制定過程」法政論集13号（2006年）を始め多くの文献がありますが、ここでは省略します。