

**衆憲資第74号**

**日本国憲法の改正手続に関する法律（国民投票運動と公務員の政治的行為の制限に関する検討条項）に関する参考資料**

**平成24年3月**

**衆議院憲法審査会事務局**

この資料は、衆議院憲法審査会における調査の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法審査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、衆議院憲法審査会事務局において入手可能な関連資料を収集するとともに、国会答弁等を整理しましたが、必ずしも網羅的なものとなっていない点にご留意ください。

# 目 次

## ポイント

- 第1 公務員の政治的行為の制限に関する検討条項について……………
- 第2 国民投票運動と公務員の政治的行為の制限に関する議論  
（法案・修正案の推移）……………

### 立法時の国会における議論

1 公務員の政治的行為の制限についての検討条項……………	1
2 国民投票運動に係る規制一般に関する発言……………	1
(1) 委員の主な発言……………	1
(2) 参考人の主な発言……………	3
3 国民投票運動と公務員の政治的行為の制限に関する議論……………	4
(1) 法案・修正案の推移……………	4
(2) 主な見解……………	6
ア 公務員法の制限規定は国民投票運動に適用されるべきでない（「適用除外規定」が必要である）という見解……………	6
イ 公務員法の制限規定は国民投票運動にも適用されるべき（「適用除外規定」は必要ない）という見解……………	8
ウ いわゆる「切り分け論」……………	9
エ その他……………	10

### 国民投票運動と公務員法上の規制の関係

1 公務員法上の規制の適用除外の考え方……………	11
(1) 国民投票運動に対する規制のあり方……………	11
ア 国民投票運動に係る規制一般(公職選挙法と憲法改正国民投票法の関係)……………	11
イ 国民投票運動に係る公務員の政治的行為の規制を考える視点……………	13
(参考) 公職選挙法と憲法改正国民投票法の罰則の比較……………	15
(2) 国家公務員法と地方公務員法の不均衡……………	16
2 公務員法上の規制を適用除外にする場合の問題点……………	19
3 いわゆる「切り分け論」……………	20

## 公務員の政治的行為の制限に関する制度の概要

1	公務員の政治的行為の制限に関する制度の概要	22
(1)	一般職国家公務員の政治的行為の制限	22
(2)	特別職国家公務員の政治的行為の制限	23
(3)	一般職地方公務員の政治的行為の制限	24
(4)	特別職地方公務員の政治的行為の制限	27
(参考)	公務員の政治的行為の規制の態様のまとめ	28
(5)	公務員の政治的行為の制限に関する人事院の通知・回答例	30
2	公務員の政治的行為の制限に関する主な判決	33
(1)	初期の判例から猿払事件下級審判決	33
(2)	猿払事件最高裁判決	33
(3)	目黒社会保険事務所職員国家公務員法違反事件(堀越事件)判決	34
(参考)	公務員の政治的行為の制限に関する主な判決例	36

### [資料]

【資料1】	国家公務員法及び人事院規則 14 - 7 (政治的行為)	41
(1)	国家公務員法	41
(2)	人事院規則 14 - 7 (政治的行為)	41
【資料2】	人事院規則 14 - 7 に関する運用方針及び照会と回答	43
(1)	人事院事務総長通牒(通知)「人事院規則一四 - 七(政治的行為)の運用方針について」	43
(2)	人事院規則 14 - 7 に関する主な照会と回答	48
【資料3】	地方公務員法	53
【資料4】	政治的行為に関する国家公務員法・人事院規則と地方公務員法の比較	54
【資料5】	地方公務員法第36条の運用について (昭和26年3月19日 地自乙発第95号)	56
	(出典：人事法制研究会編『人事小六法』(平成24年版)(学陽書房))	

## ポイント

### 第1 公務員の政治的行為の制限に関する検討条項について

日本国憲法の改正手続に関する法律（平成19年法律第51号）（以下「憲法改正国民投票法」という。）は、附則11条において、次のように規定している。

#### 附則

##### （公務員の政治的行為の制限に関する検討）

第11条 国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和22年法律第120号）地方公務員法（昭和25年法律第261号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

憲法改正国民投票に際しては、公務員であっても、国民としての資格で賛否の勧誘、意見の表明を行うことは広く認められるべきであるとの考えを提出者は示している<sup>1</sup>。現行法上、国家公務員法等において、公務員の政治的行為の制限の規定が設けられているが、憲法改正国民投票においては、特定の政治的目的を持たない通常の賛否の勧誘運動については、自由とするべきであるとしている<sup>2</sup>。

しかし、憲法改正国民投票において公務員の政治的行為の制限の規定を適用しないこととすると、国民投票運動<sup>3</sup>に関して、あるいは国民投票運動に付随して、特定の候補者等を支持するような政治的な行為が併せて行われるおそれがあるという問題も指摘されている<sup>4</sup>。

そこで、公務員といえども自由とすべき部分と、公務員の政治的中立の観点から規制する部分とを切り分ける<sup>5</sup>ため、附則に国家公務員法等についての検討条項が置かれた。

<sup>1</sup> 第166回国会参議院会議録第17号（平成19年4月16日）7頁（保岡興治議員）。なお、憲法改正国民投票においても、投票事務関係者等による国民投票運動及び公務員等が地位を利用して行う国民投票運動は、禁止されている（憲法改正国民投票法第101条～第103条）。

<sup>2</sup> 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第6号（その1）（平成19年4月25日）6頁（船田元議員）。

<sup>3</sup> 「国民投票運動」とは、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」をいう（憲法改正国民投票法101条1項）。

<sup>4</sup> 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第7号（平成19年4月26日）5頁（船田元議員）。

<sup>5</sup> 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第2号（平成19年4月17日）7頁（葉梨康弘議員）。

【参考：国民投票運動と公務員の政治的行為の制限について】

公務員による国民投票運動が政治的行為として制限されるか否かについては、以下のとおり、国家公務員と地方公務員で差が生ずると指摘されている<sup>6</sup>。

- ・ 国家公務員法 102 条 1 項は人事院規則で定める政治的行為を禁止しており、禁止される行為は人事院規則 14 - 7 で限定列挙されている。署名運動等を伴わない単なる賛否の勧誘運動に限定して考えた場合、これは限定列挙された行為に直接該当しないため、国家公務員によるこのような国民投票運動は禁止されないこととされる。
- ・ 地方公務員法は「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」を禁止される政治的行為として挙げており( 36 条 2 項 1 号 )、ここで言う「公の...投票」に憲法改正国民投票も入ると解釈される。そうすると、署名運動等を伴わない単なる賛否の勧誘運動にすぎない国民投票運動についても、禁止される政治的行為に当たることとなる。

【参照条文】

**国家公務員法**

(政治的行為の制限)

**第 102 条** 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。

**第 110 条** 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

十九 第 102 条第 1 項に規定する政治的行為の制限に違反した者

**人事院規則 14 - 7 政治的行為**

(政治的行為の定義)

6 法第 102 条第 1 項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。

八 政治的目的をもつて、第 5 項第一号に定める選挙、同項第二号に定める国民審査の投票又は同項第八号に定める解散若しくは解職の投票において、投票するように又はしないように勧誘運動をすること。

**地方公務員法**

(政治的行為の制限)

**第 36 条**

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若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。(略)

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。

<sup>6</sup> 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号(その 1)(平成 19 年 3 月 29 日) 4 頁(船田元議員)

〔イメージ図〕

【凡例】 : 規定なし  
 : 自由  
 : 禁止（違反すると懲戒処分）  
 × : 禁止（違反すると刑罰）

【現行法】			【全面的な適用除外】			【附則 11 条による検討の方向性】		
	国家公務員法 ・人事院規則	地方公務員法	国家公務員法 ・人事院規則	地方公務員法		国家公務員法 ・人事院規則	地方公務員法	
意見表明								
公の投票における勧誘運動								
政治的目的をもった署名運動の企画	×		○	○	}	× ?	?	
政治的目的をもった庁舎等への掲示	×		○	○		× ?	?	

公務員の政治的中立性の観点からは、この部分まで自由にして大丈夫か？

国民投票運動自由の観点からは、この部分は自由にすべき

このような区分けについて3年間で結論を出す

## 第2 国民投票運動と公務員の政治的行為の制限に関する議論（法案・修正案の推移）

衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会（以下「衆議院憲法調査特別委員会」という。）では、国民投票運動に係る規制一般については、おおむね、必要最小限にとどめることを原則とすべきである、公職選挙法の規制をそのまま規定すべきではないといった意見が述べられた。

国民投票運動に係る公務員の政治的行為の制限については、平成18年5月に衆議院に提出された憲法改正手続に関する自民党・公明党案及び民主党案において、国会での議論の中で、次のように推移してきた。

### 法案・修正案の推移

自民党・公明党	民主党
法律案 <sup>7</sup> （H18.5.26）	法律案 <sup>8</sup> （H18.5.26）
規定なし〔両案同一内容〕 国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用	
修正要綱（H18.12.14）	修正要綱（H18.12.14）
国家公務員法等の政治的行為の制限規定を全面適用除外〔両案同一内容〕 【全面適用除外】	
併合修正案（H19.3.27）	修正案（H19.4.10） 参議院に提出した対案 <sup>9</sup> （H19.5.8）
本法施行までに、憲法改正に関する賛否の勧誘その他の意見表明が制限されることとならないよう、国家公務員法等について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずる。 【検討条項（「切り分け論」）】 成立	国家公務員法等の政治的行為の制限規定を全面適用除外  【全面適用除外】 不成立

<sup>7</sup> 日本国憲法の改正手続に関する法律案（保岡興治君外5名提出、第164回国会衆法第30号）

<sup>8</sup> 日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案（枝野幸男君外3名提出、第164回国会衆法第31号）

<sup>9</sup> 日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案（小川敏夫君外4名提出、第166回国会参法第5号）

平成 18 年 5 月に提出された自民党・公明党原案及び民主党原案は、公務員の政治的行為の制限に関する規定を置かず、国民投票運動についても国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用することとしていた。

これに対しては、国民投票運動は主権者国民として重要な権利であり、公務員であっても原則自由であるべきであることや、現行の国家公務員法と地方公務員法とでは政治的行為の制限の範囲が異なっており、ばらつきをなくすことが必要であるといったことから、同年 12 月には自民党・公明党及び民主党からそれぞれ、国民投票法運動には国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用しないものとする規定（いわゆる「適用除外規定」）を置くとの修正発言がなされた。その後、平成 19 年 4 月の民主党修正案及び同年 5 月に民主党が参議院に提出した対案には、そのような規定が置かれた。

しかし、すべての国民投票運動について国家公務員法等の規定を適用除外とすることに関しては、公務員の政治的中立性を確保しうるのかといった懸念が示され、平成 19 年 3 月の自民党・公明党の併合修正案には、政治的行為のうち、公務員といえども自由にすべき行為と、公務員の政治的中立の観点から規制すべき行為とを切り分ける観点から、附則に検討条項（附則 11 条）が置かれ、同年 5 月、法律として成立した。

## 〔提出者の主な答弁（抜粋）〕

### 【検討規定の基本的趣旨】

H19.04.25・参・憲法特委 06 頁・船田元君

附則の第十一条でございますけれども、これは、公務員の政治的行為の制限規定について、これからこの法律が通った後、国家公務員法、地方公務員法あるいはその他の法令において政治的行為の制限が掛かっている部分について、公務員であってもやはり特定の政治的目的を持たない通常の賛否の勧誘運動については、これは自由にするべきであると、こういう考え方がありまして、ただ、これを実現させるために一体どういうふうにこの公務員法関係を整理すればいいのか、切り分けたいのかということについては、これは短時日にこれを規定することはなかなか難しいということでありましたので、これは検討課題として附則に書かせていただいたということでございます。

しかしその趣旨は、今、大久保委員おっしゃるように、できるだけ国民投票運動においては自由度を増すべきであると、こういう方向に向けての検討であるということでありまして、おっしゃるとおりでございます。

### 【全面適用除外とはしなかった趣旨】

H19.04.26・参・憲法特委 05 頁・船田元君

それから、三番目の違いである公務員の政治的行為の制限適用除外、これもこれまでもこの委員会におきまして大変議論があったところでございます。私どもは、国家公務員法と地方公務員法の中において、いわゆる勧誘行為というものが国家公務員法では制限なし、それから地方公務員法では制限がある、こういうアンバランスが生じておりました。違いが生じてしまいます。ですから、それをなくそうということでいろいろ考えてきたわけでありまして、私どもも一時期、十二月十四日時点では一度考えたことなんでありますが、この国家公務員法、地方公務員法の政治的行為の制限規定の全面適用除外、国民投票においては全面適用除外ということを一度考えるに至りました。

しかしながら、これをやってしまうと、この国民投票運動に関して、あるいは国民投票運動に付随して、この政治的な特定の候補者や特定の政党や特定の団体を支持するような政治的な行為を併せて行う、そういう問題があるかもしれない。そういうことについての歯止めが全くなってしまうというのはいかがなものだろうかということで、私どもはまた考えをいったん元に戻すという、そういう状況になってしまったわけでありまして。

しかしながら、やはり特定の団体や候補者を支持しないような、いわゆる純粋な国民投票運動については少なくとも意見表明や勧誘ということについてはこれは自由

であるべきだと、こう考えておりますので、その附則におきまして、国家公務員法等におけるその切り分けを丁寧に行うということで、これも三年間の間に経過措置として行うこと、こうしたわけではありますが、民主党さんがおっしゃるように全面適用除外ということ、これをすぐやってしまうと、今申し上げたようなグレーゾーンの部分の規制と申しますが、公務員法に照らしての問題点が生じるおそれがあると、今私どもは考えましたので、これはなかなか全面適用除外というのは今現時点では難しいのではないかと、しかし、何とかそういう方向に向かってうまく切り分けをしたい、こう考えております。

### 【国民投票運動と国家公務員、地方公務員の政治的行為の制限の適用関係】

H19.03.29・衆・憲法特委 04 頁・船田元君

(今回提出された修正案における公務員の政治活動の制限規定と公務員の国民投票運動の関係がどのように整理されたのかとの問いに対して)

今御指摘の国家公務員あるいは地方公務員の政治的行為の制限の規定でございますが、現状では、国家公務員は、人事院規則によりまして、選挙、国民審査の投票、地方公共団体の議会の解散または公務員の解職の投票において投票するようにまたはしないように勧誘運動をすること、こういったものを限定列挙した上でこれを禁止し、刑事罰をもって対処するということとあります。

しかし、その国家公務員の中で、いわゆる署名運動、示威運動や政党機関紙の配布などと異なりまして、政治的意図を持たない賛否の勧誘運動について限定して見た場合には、このような運動は列挙された行為には直接該当しないために国家公務員によるこのような運動は禁止されない、このようにみなされます。

一方、地方公務員の場合には、地方公務員法三十六条において、公の選挙または投票において投票をするようにまたはしないように勧誘運動をすることを禁止される政治的行為として挙げております。ここで言う公の投票というのは、本来、住民投票などを想定したものですけれども、しかし、たまたま国民投票も入るといふふうに解釈をされてしまいます。そうすると、署名運動などを伴わない単なる賛否の勧誘運動についても、同法において禁止される政治的行為に当たってしまう。もちろん、懲戒処分の対象となるわけでございますが、このように同じ行為を国家公務員がやる場合と地方公務員がやる場合で差ができてしまう、ずれが生じてしまう、こういうこととなります。

そこで、私どもは、このばらつきを是正するには、政治的行為の制限規定をこの国民投票運動に限っては適用除外とすべきではないか、このような考えを一時我々としては考えた次第でございます。しかしながら、すべて適用除外といたしますと、先ほど申し上げましたようなビラの配布であるとか機関紙であるとか、あるいはその他のさまざまな政治活動ということについて自由になってしまう。果たしてこれでいいんだろうか。やはり公務員は公務員としての職務の公正さということ考えた場合に

は、一定の制限も必要である、また自由度も必要であるということで、そこを丁寧に仕分けしていこう、こういうふうな考えに至ったわけでございます。

ただ、具体的に何が自由であるか、何が制限される行為であるかということについてはなお検討が必要であるということで、現段階におきましてはこの適用除外というのは採用しないことといたしました。少なくとも普通常識的に考えられる賛否の勧誘あるいは意思の表現、表示、こういったことについて制限されないように国家公務員法、地方公務員法を改正していこう、見直していこう、そのための検討をこれからやっていこうということを入れた、この三年間の間に鋭意検討するべきではないか、このように整理をした次第でございます。

### 【法整備における立案形式及びその所管】

H24.02.15・参・憲法審査会 05 頁・船田元参考人

二つ目は、附則第十一条の公務員の政治的行為の制限に係る法整備であります。（中略）

現行の国家公務員法や地方公務員法、裁判所法その他の一般職、特別職の様々な公務員に関する法令の規定では、その政治的行為の制限に関する規定が幅広く設けられ、それぞれの法律によってややばらつきはありますけれども、例えば自分の意見表明はいいけれども他人への投票の勧誘などはできないこととされています。しかし、そのような公務員制度の土台ともいべき憲法論議の場面においては、公務員といえども一人の国民であり、地位利用を伴うようなものは別としまして、純粋な他人への賛否の勧誘行為などまでは許してもいいのじゃないかというのがこの附則第十一条の規定でございます。すなわち、国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘を含め、その他の意見の表明が制限されることとならないようというのはその意味でございます。

**この条項による法整備は、あくまで憲法改正国民投票に限定したものでありますので、法制的には憲法改正国民投票法の一部改正法という形で立案されることが念頭に置かれています。**その意味では、さきの十八歳選挙権実現のための法整備と異なり、この改正法案の立案、審査はこの憲法審査会の所管事項となるものと解されているところで

## 立法時の国会における議論

### 1 公務員の政治的行為の制限についての検討条項

日本国憲法の改正手続に関する法律（平成 19 年法律第 51 号。以下「憲法改正国民投票法」という。）は、附則 11 条において、次のように規定している。

#### 附則

##### （公務員の政治的行為の制限に関する検討）

第 11 条 国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

### 2 国民投票運動<sup>1</sup>に係る規制一般に関する発言

衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会（以下「衆議院憲法調査特別委員会」という。）では、国民投票運動に係る規制一般については、おおむね、必要最小限にとどめることを原則とすべきである、公職選挙法の規制をそのまま規定すべきではないといった意見が述べられた。（以下、頁は会議録の頁を表す。）

#### (1) 委員の主な発言

私は、人を選ぶ選挙運動と憲法といういわば政策を選ぶ国民投票運動とではその規制のあり方は全く違うという視点からこの問題にアプローチすべきであると考えているものでございます。つまり、全国津々浦々にまで行われる投票という行動を公正に行うためのシステムを構築している現行の公職選挙法を参考にしながらも、人を選ぶ行為に関連する公職選挙法の規制はすべて削除して、国民投票運動はだれがどういうことを行っても基本的には自由であるという発想で制度設計を考えるべきだと考えております。したがって、そこで許容される規制は、あくまでも投票が公正に行われるための必要最小限度の規制だけであるということが大原則になるのではないかと思います。（保岡興治君（自民）・H17.10.6・衆憲法特委・4 頁）

<sup>1</sup> 「国民投票運動」とは、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」をいう（憲法改正国民投票法 101 条 1 項）。

人を選ぶ公職選挙と異なり、憲法改正国民投票に関する運動は、主権者である国民の政治的意思の表明そのものであります。憲法を変えるべき、あるいは変えるべきでないという政治的意思表明と、それぞれの立場に基づく政治活動は、現行憲法制定以来一貫して常に行われ続けています。そして、その政治活動の自由は、現行憲法典に保障されているだけでなく、民主主義が機能する上で不可欠な人権として最大限の保障がなされる必要があります。軽々に公職選挙と同じように国民投票運動の規制を行うと、政治活動の自由という民主主義の基盤となる自由が侵害され、大変な混乱が生じます。(枝野幸男君(民主)・H17.10.6・衆憲法特委・5頁)

国民投票運動については、原則自由とし、投票の公正確保のための最小限の規制を課すことを大原則にしたいと考えております。(齊藤鉄夫君(公明)・H18.3.16・衆憲法特委・2頁)

社会保険庁職員や厚生労働省職員が、休日であり、公務とは無関係なのに、ピラ配布で不当に逮捕、起訴されております。これらは、明らかに思想、良心の自由、表現の自由、政治活動の自由への侵害であります。こうした現状を放置するならば、国民投票法上は格別の規制を設けなくても、ほかの法律によって幾らでも国民の運動を規制できるということになりかねません。(笠井亮君(共産)・H18.4.6・衆憲法特委・3頁)

国民投票に関連して賛否両方の運動があり得るわけでございますけれども、これはもう当然、原則規制なしということにしなければいけないというふうに思います。(滝実君(国民)・H17.10.6・衆憲法特委・11頁)

憲法改正の適否は、あらゆる角度から自由な討議を経て決定されなければならないと思います。公職選挙法のような、選挙運動を原則的に禁止し、特定の行為だけを許すというやり方ではなく、国民投票法は憲法改正案の是非について自由闊達な議論を保障するというものでなければならないと考えます。(辻元清美君(社民)・H17.10.6・衆憲法特委・10頁)

## (2) 参考人の主な発言

特に留意しておきたいのは、昨年 1 月 14 日及び本年 9 月 14 日の判決が示す新たな思考枠組みからすると、主権的な意思表示にかかわる国民の政治的表現活動については、選挙権もしくは国民投票権の行使と表裏一体をなすものとして本来自由であるべきであり、その制限は、選挙ないし国民投票の公正というやむを得ざる利益を害する重大な危険性が明白に現存するなど、極めて厳格な要件のもとでしか憲法上許されないといった判断準則を導くことも可能であるということでもあります。これは、私の判例理解からする単なる推論にすぎませんが、しかし、この推論が的外れでないとするれば、国民投票制度の設計に当たっても、公共空間を形成する国民やマスコミ等の表現活動は本来自由であって、規制は原則として許されないとの基本態度で臨むべきであります。(高見勝利参考人(上智大学大学院法学研究科教授)・H17.10.13・衆憲法特委・3頁)

人や政党を選ぶ選挙には現在公職選挙法が適用されていますが、政策を選択する国民投票とはその立法の趣旨が異なるものと思います。現状の公職選挙法の規定をそのまま国民投票に適用することがなじむのか、別の考え方も十分成り立つのではないかなと思っております。国会でこれから十分議論していただければと思っております。(石村英二郎参考人(日本放送協会理事)・H18.4.13・衆憲法特委・2頁)

公職選挙法という法律と国民投票にかかわる制度というのは、おのずと目的、性格が違っていると思います。公職選挙法は、候補者あるいは政党を選ぶ制度だ、その制度における公正さを確保するための法律だというふうに考えます。憲法改正に関する国民投票制度というのは、それとは違いまして、国の今後のあり方を選択する制度ということだと思えます。目的、性格が全く異なるというふうに考えられます。公選法、公職選挙というのは、一種の競争と言ったら変ですが、のようなもので、候補者をどう公平に扱うかということに力点があるんだと思います。その点、憲法は議論を尽くせば尽くすほどいいわけですし、競争というような性質でもないだろうというふうに思います。議論をどうやったら尽くせるのか、それを保障する、それが基本的な方向性でなければならぬというふうに考えます。(榎崎憲二参考人(社団法人日本新聞協会編集小委員会委員長)・H18.4.27・衆憲法特委・1頁)

### 3 国民投票運動と公務員の政治的行為の制限に関する議論

#### (1) 法案・修正案の推移

平成 18 年 5 月に衆議院に提出された憲法改正手続に関する自民党・公明党案及び民主党案において、国民投票運動と公務員の政治的行為の制限との関係については、国会での議論の中で、次のように推移してきた。

#### 法案・修正案の推移

自民党・公明党	民主党
法律案 <sup>2</sup> (H18.5.26)	法律案 <sup>3</sup> (H18.5.26)
規定なし〔両案同一内容〕 【公務員法の適用( )】	
修正要綱 (H18.12.14)	修正要綱 (H18.12.14)
公務員の政治的行為の制限規定の適用除外〔両案同一内容〕 公務員が国会が憲法改正を発議した日から国民投票の期日までの間に行う国民投票運動(憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう積極的に勧誘する行為をいう。以下同じ。)その他の憲法改正に関する意見の表明及びこれに必要な行為については、国家公務員法、地方公務員法等の政治的行為の制限等に関する規定は適用しないものとする。 【全面適用除外】	
併合修正案 (H19.3.27)	修正案 (H19.4.10) 参議院に提出した対案 <sup>4</sup> (H19.5.8)
(公務員の政治的行為の制限に関する検討) 附則第 11 条 国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法(昭和 22 年法律第 120 号)、地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 号)その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。 【検討条項(「切り分け論」)】 成立	(公務員の政治的行為の制限等に関する規定の適用除外) 第 101 条 公務員が国会が憲法改正を発議した日から国民投票の期日までの間に行う国民投票運動(憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為をいう。以下同じ。)及び憲法改正に関する意見の表明並びにこれらに必要な行為については、次に掲げる規定は適用しない。 一～三十五 (略) 【全面適用除外】 不成立

<sup>2</sup> 日本国憲法の改正手続に関する法律案(保岡興治君外 5 名提出、第 164 回国会衆法第 30 号)

<sup>3</sup> 日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案(枝野幸男君外 3 名提出、第 164 回国会衆法第 31 号)

<sup>4</sup> 日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案(小川敏夫君外 4 名提出、第 166 回国会参法第 5 号)

( )

一般公務員、教育者の地位利用による運動の禁止であります。これは公務員関係の法律によってほぼカバーできるのではないかと、これについては制限は加えない方向で検討すべきではないかと考えております。(船田元君(自民)・H18.3.9・衆憲法特委・5頁)

私どもは、この国民投票法制においては、特に公務員や教育者の国民投票運動の制限は設けることなく、公務員についての一般的な公務員法による政治的行為の制限等で足りる、そういう判断をいたしてありまして、これについての条項を設けておりませんでした。(枝野幸男君(民主)・H18.12.14・衆憲法特委・16頁)

平成 18 年 5 月に提出された自民党・公明党原案及び民主党原案は、公務員の政治的行為の制限に関する規定を置かず、国民投票運動についても国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用することとしていた。(上記( )参照)

これに対しては、国民投票運動は主権者国民として重要な権利であり、公務員であってもこれは原則自由であるべきであることや、現行の国家公務員法と地方公務員法とでは政治的行為の制限の範囲が異なっており、ばらつきをなくすことが必要であるといったことから、同年 12 月には自民党・公明党及び民主党からそれぞれ、国民投票法運動には国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用しないものとする規定(いわゆる「適用除外規定」)を置くとの修正発言がなされた。その後、平成 19 年 4 月の民主党修正案及び同年 5 月に民主党が参議院に提出した対案には、そのような規定が置かれた。(下記(2)ア(6、7頁)参照)

しかし、すべての国民投票運動について国家公務員法等の規定を適用除外とすることに関しては、公務員の政治的中立性を確保しうるのかといった懸念が示され、平成 19 年 3 月の自民党・公明党の併合修正案には、政治的行為のうち、公務員といえども自由にすべき行為と、公務員の政治的中立の観点から規制すべき行為とを切り分ける観点から、附則に検討条項(附則 11 条)が置かれ、同年 5 月、法律として成立した。(下記(2)ウ(9頁)参照)

## (2) 主な見解

国民投票運動に係る公務員の政治的行為の制限について、衆議院憲法調査特別委員会で述べられた主な見解は次のとおりである。

### ア 公務員法の制限規定は国民投票運動に適用されるべきでない（「適用除外規定」が必要である）という見解

国民投票運動は主権者国民として重要な権利であり、公務員であってもこれは原則自由であるべきであるといったことや、国家公務員法と地方公務員法とで政治的行為の制限の範囲が違っており、ばらつきをなくすことが必要であることから、公務員法の適用除外規定が必要であるとする考え方。

#### 【委員の発言】

国家公務員法と地方公務員法で政治活動禁止の対象が若干違っております。このばらつきをなくすという必要が生じているわけでございますので、私どもとしては、いずれにしても、政治活動の禁止規定の適用除外を修正として申し上げたいと思っております。具体的な文言としては、公務員が国会が憲法改正を発議した日から国民投票の期日までの間に行う国民投票運動については、国家公務員法、地方公務員法等の政治活動の禁止等に関する規定は適用しないものとする、このように修正を加えていきたいと考えております。（船田元君（自民）・H18.12.14・衆憲法特委・14頁）

そもそも公務員法制の政治的中立性は与えられた憲法秩序の枠内における公務員の義務であるのに対して、国民投票運動は憲法秩序それ自体を形成する作用に直接関与するものでありますから、主権者国民として最も重要な権利であり、もちろん公務員である以上は一定の制約に服するという事は認めますけれども、しかし、やはり原則自由である、より一般的な政治活動以上に制限は制約的でなければいけない、少なくともなければいけない、こういうふうに考えます。

したがって、我々は、公務員法制上の政治行為の制限規定によって制約されることのないよう、国民投票運動には公務員法制上の政治的行為の制限規定を適用しない条項を置くという修正を行ったものであります。（枝野幸男君（民主）・H19.4.12・衆憲法特委・3頁）

第五に、公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の制限については、要件を明確にした上で設けますが、罰則は設けないこととしております。なお、公務員が憲法改正の発議から投票期日までの間に行う国民投票運動及び憲法改正に関する意見の表明並びにこれらに必要な行為については、国家公務員法、地方公務員法等の公務員の政治的行為の制限規定は適用しないことといたしました。（園田康博君（民主）・

【参考人の発言】

民主党案では、国民投票運動について、規制、罰則について必要最小限にとどめるべきだとして、規制ゼロから考える、刑法や国家公務員法等、他の法律で刑事制裁が定められている行為類型については新たに罰則を設けないというふうに説明をされています。……そのように考えるのであれば、少なくとも国民投票運動の場面においては、国家公務員法の政治活動の規制条項……は適用しないということを明記すべきではないかというふうに考えております。(田中章史参考人(日本自治体労働組合総連合副中央執行委員長)・H18.11.2・衆憲法特小委・7頁)

選挙運動はあくまで候補者が主体になって支持を呼び掛ける運動ですが、国民投票運動は、その本質において国会であれば審議に該当する主権的機関内部の決定作成過程……そのものであるということからしますと、ここで国民の自由な討論を阻害するような法制度上の規制は極めて不適切であり、また憲法21条の表現の自由に違反する疑いが強いということを指摘せざるを得ないわけです。……少なくとも、民主党101条にあるような公務員等の政治活動禁止の適用除外条項をきちんと法文化し、国民としての討議が十分に促進されるような法的環境を整えることは必須のことと思われるわけです。(西原博史参考人(早稲田大学社会科学総合学術院教授)・H19.5.8・参憲法特委・5頁)

(国民投票運動における公務員の政治的行為の制限規定の適用について)私は適用除外規定は必要という立場でございますけれども、公務員等は、まず公務員法制上の政治的行為の制限規定の適用除外になるのは、通常の勧誘行為だけでなく一般的な意見表明のすべてと考えるべきであると思います。……公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないようにするためには、まず第一段階といたしまして、国民投票法制、公務員法制の二つのレベルにおいて、公務員の政治的行為が原則自由であるというスキームを確立すること。それから第二段階、その上で、例外的に禁止する行為は何かということを考えて、それを限定的に規定することではないでしょうか。(南部義典公述人(大宮法科大学院大学法務研究科法務専攻)・H19.4.5・衆公聴会・21頁)

## イ 公務員法の制限規定は国民投票運動にも適用されるべき（「適用除外規定」は必要ない）という見解

公務員にも当然意見表明の自由は認められなければならないが、全体の奉仕者としての立場や公務員としての地位の特殊性などにかんがみ、国民投票運動のもたらす弊害を防止するためその行動に一定の制約が加えられることは当然であるとする考え方。

### 【参考人の発言】

憲法改正のための国民投票運動においては、意見表明の自由を保障するとともに、政治的混乱を回避し、国民投票運動の公正性を維持することが憲法上要請されますから、国民投票運動は原則として自由であるべきだなどといった主張はやはり疑問であります。また、国民の自由な言論を保障することと、公務員や教育者まで巻き込んだ国民投票運動を認めることは別問題です。というのは、憲法改正は文字どおり直接国の命運を左右するものであり、国民投票運動は選挙運動と比較してはるかに高度な政治性を有するからであります。この政治的な国民投票運動に、国家公務員法や地方公務員法で政治的行為が厳格に制限され、全体の奉仕者として本来政治的に中立でなければならない公務員を自由に参加させるというのは、明らかに矛盾しております。……  
国家公務員法、地方公務員法における公務員の政治活動の制限について、最高裁は昭和49年の猿払事件判決の中で、行政の中立的運営を確保し国民の信頼を維持するためのもので合憲であると判示しています。また、政治的行為の禁止は、意見表明そのものの制約が目的ではなく、あくまで行動のもたらす弊害を防止することであり、その意味で間接的、付随的制約にとどまると説明しています。したがって、公務員にも当然意見表明の自由は認められなければなりませんが、全体の奉仕者としての立場や公務員としての地位の特殊性などにかんがみ、国民投票運動のもたらす弊害を防止するためその行動に制約が加えられることは、最高裁判決に照らしても当然であると思われる。（百地章公述人（日本大学法学部教授）・H19.4.5・衆公聴会・3頁）

本法案では、公務員の政治的行為の適用除外が本文から外されました。……私の所見に合致するものであって、当然に支持いたします。もちろん、公務員が憲法改正問題に関し個人的に自らの賛否の意思を投票行動で示すことは全く自由であります。しかしながら、そのような行動と公務員という立場で国民投票運動へ積極的に関与するのは次元を異にする問題であります。御存じのように、日本国憲法は15条2項で、公務員は全体の奉仕者であることを明記しています。そして、公務員には、政治的偏向を廃し行政の中立的運営を図り、何よりも政治的中立性が求められることは最高裁判所が判示しているところであり、……私は、憲法改正の是非をめぐる問題はさくぶる政治性の高い問題だと思えます。……そのような政治的性格の高い問題に対して、

公務員の活動を無条件に認めてよいとは考えません。その意味で、本法案において公務員の政治的行為の適用除外を本文から削除したことは適切な措置と考えます。……公務員の政治的行為の適用除外規定は、本文からは削除されたものの附則第 11 条で、……検討を加え、必要な措置を講ずるものとする定められ……その具体的中身がはっきりしませんが、もし公務員の政治的行為の制限を撤廃するようであれば、何のための本文からの削除が分からないという結果を招くこととなります。(西修参考人(駒澤大学法学部教授)・H19.5.8・参憲法特委・2頁)

## ウ いわゆる「切り分け論」

政治的行為のうち、公務員といえども自由とすべき行為と、公務員の政治的中立の観点からあくまでも規制すべき行為とを切り分けるべきであるとする見解。

### 【委員の発言】

公務員であっても、国民としての資格で他人に対する賛否の勧誘、意見の表明を行うことは広く認められるべきでありますが、他方、特定の公職の候補者を支持するなどの政治目的を持った組織的な署名運動などは、全体の奉仕者たる公務員にふさわしくありません。これが公務員の政治的行為の制限に関する規定に一律に適用を除外するような規定を設けていない理由でございます。そこで、この両者の切り分けについて、本法律案が施行されるまでの間、3年間に公務員の政治的行為の制限について定める国公法、地公法等の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずることとしたしております。(保岡興治君・H19.4.16(自民)・参本会議・6頁)

……公務の中立性との整合性をしっかり取りながら、公務員であっても国民の一人としてしっかり意見表明だとか勧誘行為が自由になるような、そういうような法制上の措置の検討を行っていかうというのがこの附則の趣旨でございます。

そして、例えばその勧誘行為が政治的な目的を持った組織的な署名運動、あるいは示威運動、あるいは政党その他の政治団体の機関紙の配布等を随伴する場合まで、なかなか一律に自由にするのはなくて、やはり公務員といえども、自由にすべき部分と、公務員の政治的中立に位置付いて甚大な疑いが生じる場合にはこれを規制する部分とをもう少し丁寧に切り分けていかうというのがこの法案の趣旨でございます。ほぼ公職選挙法における法律の立て方とパラレルになっているというようなことを御理解を願いたいと思います。(葉梨康弘君・H19.4.17(自民)・参憲法特委・7頁)

## エ その他

公務員の国民投票運動について、何らかの規制が必要であるとする見解、または、現行の公務員の政治的行為の規制を定める規定の濫用を懸念する観点から何らかの対処が必要であるとする意見。

### 【参考人の発言】

(公務員の国民投票運動について)何らかの規制は、実際に発動されるような事例はないことを願いますけれども、やはりないというのは不自然なような気がします。それを、形式上、既存の公職選挙法のたぐいとか刑法とか公務員法とかそういうところで処理するか、特にこの法律の中に入れるかは、テクニカルにはどちらもあり得ると思います。(小林節参考人(慶應義塾大学法学部教授・弁護士)・H18.5.18・衆憲法特委・7頁)

国家公務員法や地方公務員法において公務員の政治活動が禁止されておりますが、その在り方自体に問題があると私は考えております。また、公務員等及び教育者の国民投票運動の規制を検討する際には、より具体的にどのような行為を対象とする規制なのか明確にした上で御検討いただきますようお願い申し上げます。(藤野美都子公述人(福島県立医科大学医学部人文社会学講座教授)・H19.4.24・参憲法特委地方公聴会(仙台)・18頁)

## 国民投票運動と公務員法上の規制の関係

### 1 公務員法上の規制の適用除外の考え方

#### (1) 国民投票運動に対する規制のあり方

##### ア 国民投票運動に係る規制一般（公職選挙法と憲法改正国民投票法の関係）

公職選挙法においては、選挙の公正を確保するために選挙運動に一定の規制を加えている。選挙運動は、各候補者の人物、政見等をも含め選挙人に対してなびとを選挙すべきかの判断の基礎を与えるものであって、その点からすれば、選挙運動は可能な限り自由にすべきである。ただ、無制限な自由を認めると、ややもするとその選挙が財力、威力、権力等によってゆがめられるおそれが生じる。このため、選挙の公正を確保するためには選挙運動に一定のルールを設け、そのルールに従って選挙運動が行われるようにする必要がある。<sup>5</sup>

一方、憲法改正国民投票法においては、投票の公正を確保するために国民投票運動に一定の規制を加えている。この規制については、衆議院憲法調査特別委員会での議論において、人を選ぶ選挙運動と憲法といういわば政策を選ぶ国民投票運動とではその規制のあり方は異なること、主権者国民が我が国の最高法規である憲法のあり方を決定する国民投票においては、国民の権利行使の前提として、国民の憲法に対する正しい理解が必要であり、そのためには、できる限り自由闊達な国民投票運動が展開される必要があるということが、与野党を通じて主張されたところである（1、2 頁参照）。また、憲法学界やマスコミから招致された参考人からも同様に、自由闊達な国民投票運動を保障するような制度設計を求める発言が相次いだ（3 頁参照）。

このような経緯から、憲法改正国民投票法においては、自由闊達な国民投票運動を行うことができるようにするために、公職選挙法上の規制に比べて、限定的な規制しか置かれていない（詳細は 15 頁の一覧表参照）。<sup>6 7 8</sup>

<sup>5</sup> 選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法』（第 14 次改訂版）（ぎょうせい、2007 年）176 頁

<sup>6</sup> 例えば、買収及び利害誘導罪については、公職選挙法が（単純）買収及び利害誘導罪を罰している（221 条）のに対して、憲法改正国民投票法は、組織により、多数の投票人に対し、憲法改正案に対する賛成又は反対の投票をし又はしないようその旨を明示して勧誘して、その投票をし又はしないことの報酬として、金銭若しくは憲法改正案に対する賛成若しくは反対の投票をし若しくはしないことに影響を与えるに足る物品その他の財産上の利益（多数の者に対する意見の表明の手段として通常用いられないものに限る）の供与等をした場合に限るという「七重のしほり」をかけた組織的多数人買収及び利害誘導罪のみを罰している（109 条 1 号）。（橘幸信・高森雅樹「法令解説 憲法改正国民投票法の制定 国民投票の実施手続及び国会による憲法改正の発議手続を整備」『時の法令』1799 号（2007 年 12 月）29 頁）

<sup>7</sup> 公職選挙法とこのような憲法改正国民投票法の規制の比較から、「国民投票運動の自由は一定程度確保されることになったといえよう。」という論評もなされている。（新谷一幸「国民投票法の罰則規定 公職選挙法との比較」『法学セミナー』635 号（2007 年 11 月）26 頁）

<sup>8</sup> なお、国及び地方公共団体の公務員等は、その地位を利用して国民投票運動を行うことができず（憲法改

なお、国民投票運動に係る規制については、昭和 27 年から 28 年にかけて自治庁が「日本国憲法改正国民投票法案」(いわゆる自治庁案)を検討した当時から、憲法改正国民投票の場合、選挙の場合と異なり買収等はさして行われたいと思われるので言論や文書による運動を制限する必要がなく、むしろ国の基本制度の根本的変更に関わるので運動が積極的に行われるべきであることから、罰則は国民投票の事務の公正を保持する等のために必要最小限のもので足りるとされてきたところである。<sup>9</sup>

**金丸三郎 自治庁選挙部長<sup>10</sup>**

憲法改正の国民投票は、直接に個々人の利害に関しないし、また規模が全国的な選挙でもあるので、個人的な運動や投票の買収のごときことは、さして行われたいものと思われる。したがって、選挙と異なって、これに賛成又は反対の運動を行うために使用し得る費用の最高額を定めるといふ必要もあるまい。そのことは、消極的な面から、言論や文書による運動を制限する必要がないことを示唆する。事実、憲法改正は、立権在民の主義や、基本的人権、再軍備、国会制度等、国の基本の制度を根本から変更することが、あり得るわけであるから、言論や文書による運動は、むしろ積極的に、活発に大に行われてしかるべきであって、制限することの必要が少くない。自由を原則とすべきである。

……国民投票に関する罰則もまた、国民投票に関する事務の公正を保持し、且つ賛成又は反対の運動が公の秩序を紊すことを防ぐために、必要な最少限度のものでよいと信ずる。したがって、考えられるのは、買収、投票の自由妨害及び秘密侵害、投票干渉、暴行、詐欺登録、詐欺投票、外国人等の援助及び運動等の禁止を中心としたもので十分であろうと思われる。

---

正国民投票法 103 条 1 項) 教育者は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位を利用して国民投票運動をすることができないこととされている(同条 2 項)。

公職選挙法においても公務員や教育者の地位利用禁止規定が定められているが、憲法改正国民投票法では「地位利用」の意味内容をより具体的に(「その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用」)法定するとともに、その違反行為に対しても刑事罰を設けないこととされている。(橋・高森・前掲注(6)24、25 頁)

<sup>9</sup> 金丸三郎「日本国憲法改正国民投票制度について(三)」『自治研究』29 卷 7 号(1953 年 7 月)39、40 頁。なお、金丸論文を引用しつつ、同様に「運動をめぐる「公正」のあり方は、選挙の場合とかなり異なっている」と指摘するものとして、只野雅人『憲法の基本原理から考える』(日本評論社、2006 年)263 頁。

<sup>10</sup> 金丸・同上 39、40 頁

## イ 国民投票運動に係る公務員の政治的行為の規制を考える視点

公務員法においては、行政の中立性及びそれに対する国民の信頼を確保<sup>11</sup>する観点から、公職選挙法に基づく規制とは別に、公務員の政治的行為に一定の制限を加えている。

具体的には、国家公務員法及び地方公務員法には、次のような規定が定められており、たとえば公務員の選挙運動には、公職選挙法の規制が適用されるのに加えて、国家公務員法等の規制も適用されている（規制の詳細については 54、55 頁の資料 4 参照）。

### 国家公務員法

#### （政治的行為の制限）

第 102 条 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、これらの行為に参与し、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。

### 地方公務員法

#### （政治的行為の制限）

#### 第 36 条

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若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（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）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。

一～五 （略）

<sup>11</sup> 公務員の政治的行為の制限が問題となった猿払事件最高裁判決においては、禁止目的と禁止行為との関連性につき、「もし公務員の政治的行為のすべてが自由に放任されるときは、おのずから公務員の政治的中立性が損なわれ、ためにその職務の遂行ひいてはその属する行政機関の公務の運営に党派的偏向を招くおそれがあり、行政の中立的運営に対する国民の信頼が損なわれることを免れない。」等とされている。この点につき、同判決の調査官解説では、「(イ)行政の中立的運営とこれに対する国民の信頼の確保、(ロ)公務員及び行政組織の政治的中立性の維持、(ハ)公務員の政治的行為の禁止という三つの段階からなり、(イ)と(ロ)、(ロ)と(ハ)が、それぞれ目的、手段の関係に立つことにより、(イ)と(ハ)が、目的、手段の関連性を有することになる、と説明されている」とされている（『最高裁判所判例解説 刑事篇 昭和四十九年度』185 頁（香城敏磨執筆））。

公務員が憲法改正国民投票法上の国民投票運動を行った場合についても、政治的行為の規制が適用されることも考えられる<sup>12</sup>。

しかしながら、これに対しては、国民投票運動は主権者国民として最も重要な権利であり、公務員である以上は一定の制約に服することは認めつつも、原則自由であって、一般的な政治活動以上に制限は少なくなければならない<sup>13</sup>との主張もなされた。

このように、国民投票運動の場合、選挙の場合に比べて買収等の不適切な運動のおそれが少ないということであれば、それだけ運動規制の必要性が小さいこと、また、国民投票運動が国民の主権行使の不可欠の前提として、できる限り自由闊達に行われる必要があり、公務員であっても国民としての資格で他人に対する賛否の勧誘、意見の表明を行うことは広く認められるべきであることから、当該運動に対する公務員法上の規制の適用除外や緩和が必要であるという考え方に繋がっていった。

---

<sup>12</sup> 厳密には、国家公務員法第 102 条に基づく人事院規則 14 - 7 では第 5 項において憲法改正国民投票が掲げられておらず、第 6 項第 8 号において「選挙、…国民審査の投票又は…解散若しくは解職の投票」と規定されており、憲法改正国民投票における投票の勧誘運動が規定されていないので、同法を適用するには人事院規則の整備が前提となると考えられる。これに対して、地方公務員法では「公の選挙又は投票」と規定されており、憲法改正国民投票もこれに含まれると解釈しうる。両法の不均衡については、16 頁参照。

<sup>13</sup> 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 5 号（平成 19 年 4 月 12 日）3 頁（枝野幸男議員）

(参考) 公職選挙法と憲法改正国民投票法の罰則の比較

	公職選挙法	憲法改正国民投票法
買収及び利害誘導罪	3年以下の懲役・禁錮、50万円以下の罰金（一定の者は、4年以下の懲役・禁錮・100万円以下の罰金）	なし
多数人買収・利害誘導罪（*1）	5年以下の懲役・禁錮	3年以下の懲役・禁錮、50万円以下の罰金
新聞紙・雑誌の不法利用罪	5年以下の懲役・禁錮（一定の者は、6年以下の懲役・禁錮）	なし
選挙の自由妨害罪	4年以下の懲役・禁錮、100万円以下の罰金	なし
職権濫用による選挙・国民投票の自由妨害罪	4年以下の懲役	4年以下の禁錮
投票内容の表示要求	6月以下の禁錮、30万円以下の罰金	
投票の秘密侵害罪	2年以下の禁錮、30万円以下の罰金	
投票干渉罪（投票干渉等）	1年以下の禁錮、30万円以下の罰金	
同（投票箱開披等）	3年以下の懲役・禁錮、50万円以下の罰金	
選挙・投票事務関係者、施設等に対する暴行罪、騒擾罪等多衆の選挙・国民投票妨害罪（首謀者）	4年以下の懲役・禁錮	
同（指揮者、率先助勢者）	1年以上7年以下の懲役・禁錮	
同（付和随行者）	6月以上5年以下の懲役・禁錮	
凶器携帯罪	2年以下の禁錮、30万円以下の罰金	なし
投票所、開票所、選挙会場等における凶器携帯罪	3年以下の禁錮、50万円以下の罰金	
選挙犯罪の煽動罪	1年以下の禁錮、30万円以下の罰金	なし
虚偽事項の公表罪	2年以下の禁錮、30万円以下の罰金（一定の場合、4年以下の懲役・禁錮、100万円以下の罰金）	なし
新聞紙、雑誌が選挙の公正を害する罪	2年以下の禁錮・30万円以下の罰金	なし
政見放送又は選挙公報の不法利用罪（当選を得させない目的の虚偽事項の公表）	5年以下の懲役・禁錮、100万円以下の罰金	なし
選挙放送等の制限違反	2年以下の禁錮、30万円以下の罰金	なし
詐偽登録罪	6月以下の禁錮、30万円以下の罰金	
虚偽宣言罪	20万円以下の罰金	
選挙人名簿の抄本等の閲覧に係る命令違反等	30万円以下の罰金	なし
選挙人・投票人でない者の投票罪	1年以下の禁錮、30万円以下の罰金	
詐偽投票罪	2年以下の禁錮、30万円以下の罰金	
投票偽造、増減罪	3年以下の懲役・禁錮、50万円以下の罰金（選管職員等は、5年以下の懲役・禁錮、50万円以下の罰金）	
代理投票等における記載義務違反	2年以下の禁錮、30万円以下の罰金	
立会人の義務を怠る罪	20万円以下の罰金	
事前運動、教育者の地位利用、戸別訪問等の制限違反	1年以下の禁錮、30万円以下の罰金	なし（*2）
公務員等の選挙運動等の制限違反	2年以下の禁錮、30万円以下の罰金	なし（*2）
特定公務員等の選挙運動・国民投票運動の禁止違反	6月以下の禁錮、30万円以下の罰金	
人気投票の公表の禁止違反	2年以下の禁錮、30万円以下の罰金	なし
選挙運動に関する各種制限違反（飲食物の提供等）	2年以下の禁錮、50万円以下の罰金	なし
同（氣勢を張る行為等）	1年以下の禁錮、30万円以下の罰金	なし
政党その他の政治活動を行う団体の政治活動の規制違反	100万円以下の罰金	なし

公職選挙法上の候補者に係る罰則、選挙費用に係る罰則は、表に掲載していない。

太字の罪は、憲法改正国民投票法に罰則が定められていないもの。

\*1 多数人買収・利害誘導罪は、憲法改正国民投票法においてはより要件が厳格になっている（11頁注(6)参照）。

\*2 公務員等及び教育者の地位利用の禁止は、憲法改正国民投票法にも規定されている（103条）が、罰則は設けられていない。

## (2) 国家公務員法と地方公務員法の不均衡

公務員の政治的行為の制限に関しては、国家公務員法、地方公務員法その他の法律に規定が置かれている。

国家公務員法 102 条は、「人事院規則で定める政治的行為をしてはならない」ことを定めている。この規定に基づいて定められた人事院規則 14 - 7 は、「政治的目的」をもって、「政治的行為」を行うことを禁止しており、禁止される「政治的目的」及び「政治的行為」を限定列挙している。禁止違反に対しては、懲戒処分による制裁だけではなく、刑罰による制裁まで規定されている。

地方公務員の場合は、国家公務員の場合よりも、禁止される行為の範囲が狭く、また程度も弱く、しかも地方公務員法自体に「政治的目的」が定められ、その目的をもって行われる「政治的行為」も主要なものは地方公務員法で定められているほか、「条例で定める」ことになっており（地方公務員法 36 条）、また、違反者に対する刑事制裁の規定がなく、懲戒処分による制裁のみが可能である<sup>14</sup>。（18 頁の図参照。なお、国家公務員法・人事院規則と地方公務員法の規制の差異の詳細については、54、55 頁の資料 4 参照）

一方、署名運動を伴わない単なる賛否の勧誘運動に限定して考えた場合、国家公務員法 102 条に基づく人事院規則 14 - 7 では、5 項（政治的目的）において憲法改正国民投票が明示的に掲げられておらず<sup>15</sup>、また、6 項（政治的行為）8 号においても「選挙、……国民審査の投票又は……解散若しくは解職の投票」と規定されており、憲法改正国民投票が規定されていない。このため、国家公務員によるこのような行為は禁止されないこととなる。

これに対して、地方公務員法 36 条 2 項本文及び同項 1 号では「公の……投票」と規定されており、憲法改正国民投票もこれに含まれるとも解しうるので、地方公務員の場合は、署名運動を伴わない単なる賛否の勧誘運動についても、禁止さ

<sup>14</sup> 野中俊彦・高橋和之・中村睦男・高見勝利著『憲法 [第4版]』（有斐閣、2006年）234頁（中村執筆部分）

<sup>15</sup> 人事院規則 14 - 7 第 5 項第 5 号には「政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。」と規定されているが、同号の「政治の方向に影響を与える意図」とは、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思をいい、「特定の政策」とは、政治の方向に影響を与える程度のものであることを要するとされている（昭和 24 年 10 月 21 日人事院事務総長の各省事務次官宛通牒（通知）「人事院規則一四 - 七（政治的行為）の運用方針について」、同通牒（通知）の詳細については、43 頁参照。

元人事院総裁浅井清は、「人事院は、…昭和二十四年一〇月二日の通牒「人事院規則一四 - 七（政治的行為）の運用方針について」に基づいて、回答、指導をして来たが、この規則を濫用しないことを第一義として、なるべく、強くしぼって解釈して来たことは、一方から見れば、人事院の態度に批判を生む原因となったようである。」とした上で、上記の人事院規則 14 - 7 第 5 項第 5 号の解釈につき、「あまり強くしぼりすぎて、ほとんどこれを空文化しているといわれても仕方がないであろう。」とする一方、「そうでないと、非常に拡大解釈されるおそれがある」とも述べている（浅井清『新版国家公務員法精義』（学陽書房、1970年）443、458頁）。

れる政治的行為に当たることとなる<sup>16</sup>。

## 国家公務員法

### (政治的行為の制限)

第 102 条 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。

第 110 条 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

十九 第 102 条第 1 項に規定する政治的行為の制限に違反した者

### 人事院規則 14 - 7 (政治的行為)

#### (政治的行為の意義)

6 法第 102 条第 1 項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。

八 政治的目的をもつて、第 5 項第一号に定める選挙、同項第二号に定める国民審査の投票又は同項第八号に定める解散若しくは解職の投票において、投票するように又はしないように勧誘運動をすること。

## 地方公務員法

### (政治的行為の制限)

#### 第 36 条

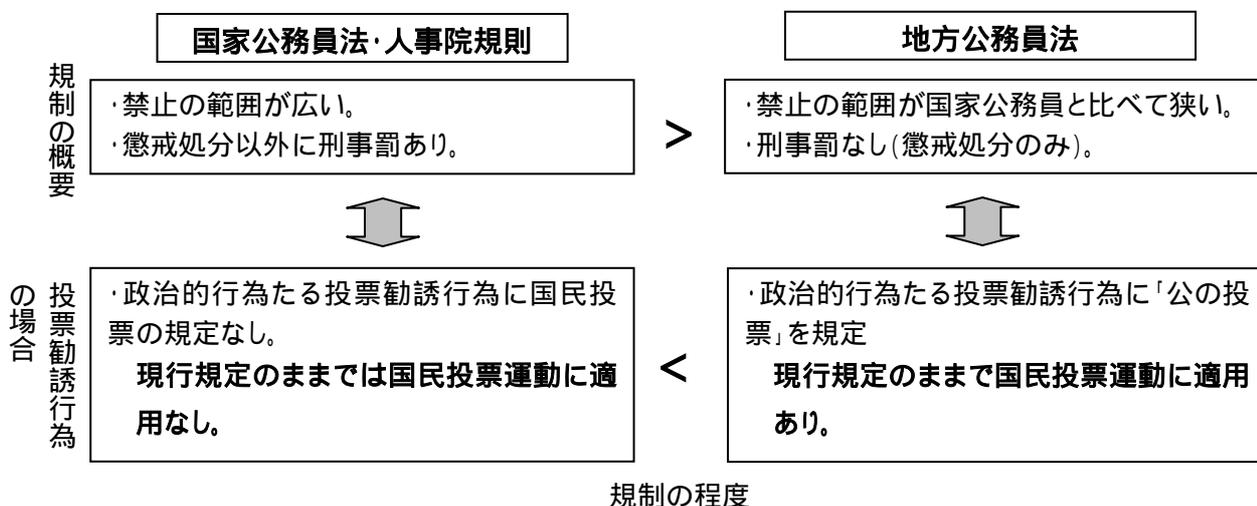
2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。

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。

なお、政治的行為に関する国家公務員法・人事院規則と地方公務員法の比較については、後掲 54、55 頁参照。

<sup>16</sup> なお、地方公務員法 36 条 2 項 1 号に定められている「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」は、その職員が属する地方公共団体の区域内で禁止されることとなる（同項ただし書参照）。

## 図 国家公務員法・人事院規則と地方公務員法の不均衡



以上から、現行人事院規則を前提にすれば、同じ憲法改正国民投票における投票勧誘行為であっても、一般的には政治的行為の禁止の範囲が広い国家公務員については刑罰や懲戒処分の対象とはならないが、禁止の範囲は狭い地方公務員については逆に懲戒処分の対象になるという不均衡が生じるおそれがある。<sup>17</sup>

国会においては、このような不均衡を解消するために公務員の政治的行為に対する公務員法上の規制の適用を除外することも論じられたところである。<sup>18</sup>

なお、参議院憲法審査会において、人事院は、国民投票運動と現行の国家公務員法・人事院規則について次のように述べている。

<sup>17</sup> このような不均衡を指摘するものとして、「国家公務員法 102 条、人事院規則 14 - 7、地方公務員法 36 条により公務員の政治的行為が禁止されており、仮に地位利用による国民投票運動に当たらない活動であるとしても、かかる規定が適用されるのかどうか問題となる。この点まず、公務員法による政治的行為の禁止の趣旨は公務員の職務上の中立性にあり、国民投票運動の公正さの確保を目的とする本法とは異なること、そして国家公務員法および人事院規則上で禁止されている「政治的目的を有する行為」は限定的に列挙されており、そこに国民投票運動は該当しないことに留意すべきである。しかし他方で、地方公務員法 36 条 2 項の「公の投票」に憲法改正国民投票が含まれると考えられることから、地方公務員に関しては国民投票運動に当たらなくても勧誘行為自体が広く規制されてしまうおそれがある。こうした不均衡に対して本法はかかる公務員法の適用除外の手法をとらず、附則 11 条で「賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう」公務員法制上の必要な措置を講ずるものとする、と述べるにとどめている。」西土彰一郎「国民投票法 重要条文解説 国民投票運動」『法学セミナー634号』(2007年10月)42頁。

<sup>18</sup> 第 165 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 9 号(平成 18 年 12 月 14 日)14 頁(船田元議員)。

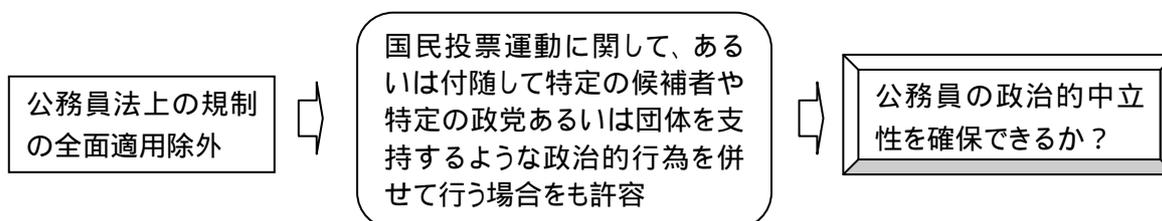
……国民投票に際して行う憲法改正に関する支持、反対については、人事院規則における政治的目的として掲げられている項目には該当しませんので、国家公務員法が定める政治的行為の制限の対象とはなりません。

一方、国民投票運動と称しまして、実質的に特定政党への支持、反対を目的としたビラや政党機関紙の配布、署名運動やデモ行為の企画といったものにつきましては、現行制度上の政治的目的を持つ政治的行為に該当し、制限の対象とされることになるものと考えております。

## 2 公務員法上の規制を適用除外にする場合の問題点

現行の国家公務員法・人事院規則 14 - 7 や地方公務員法には、投票勧誘運動以外にもさまざまな政治的目的・政治的行為が定められており（22 頁以下参照）国民投票運動としてなされた行為であっても、例えば、国民投票運動に関して、あるいは付随して特定の候補者や特定の政党あるいは団体を支持するような政治的な行為（署名活動、デモ、機関紙の発行、配布等<sup>19</sup>）を併せて行う場合<sup>20</sup>は、こうした公務員法上の規制に抵触するものも生ずると考えられる。

ところが、国民投票運動について国家公務員法や地方公務員法の全面適用除外をした場合、このような行為にも公務員法上の規制が適用されないおそれがある。



このように公務員法上の規制を全面的に適用除外とすると、公務員の政治的中立性を確保することができるかということが問題となる。

<sup>19</sup> 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 5 号(平成 19 年 4 月 12 日)15 頁(船田元議員)

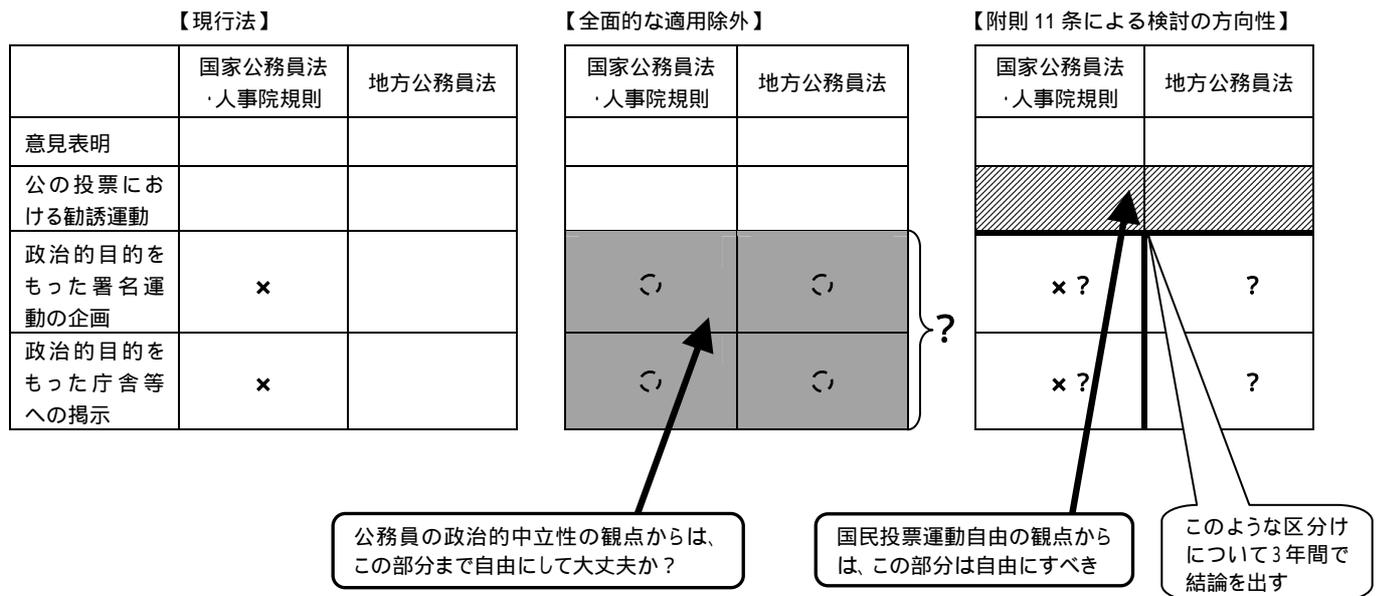
<sup>20</sup> 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 7 号(平成 19 年 4 月 26 日)5 頁(船田元議員)

### 3 いわゆる「切り分け論」

そこで、憲法改正国民投票法附則 11 条においては、国民投票運動として行われる政治的行為については、それが主権者である国民の基底的な権利であるとの考えの下に、政治的行為のうち、公務員といえども自由にすべき行為と、公務員の政治的中立の観点からあくまでも規制すべき行為とを丁寧に切り分けることとし、この法律が施行される（平成 22 年 5 月 18 日）までの間に、本法を改正して「公務員の政治的行為の一部適用除外」規定を設けるなどの必要な法制上の措置を講ずるものと定められた<sup>21</sup>。

#### 〔イメージ図〕

【凡例】	: 規定なし
	: 自由
	: 禁止（違反すると懲戒処分）
	× : 禁止（違反すると刑罰）



<sup>21</sup> 橘・高森・前掲注(6) 27 頁

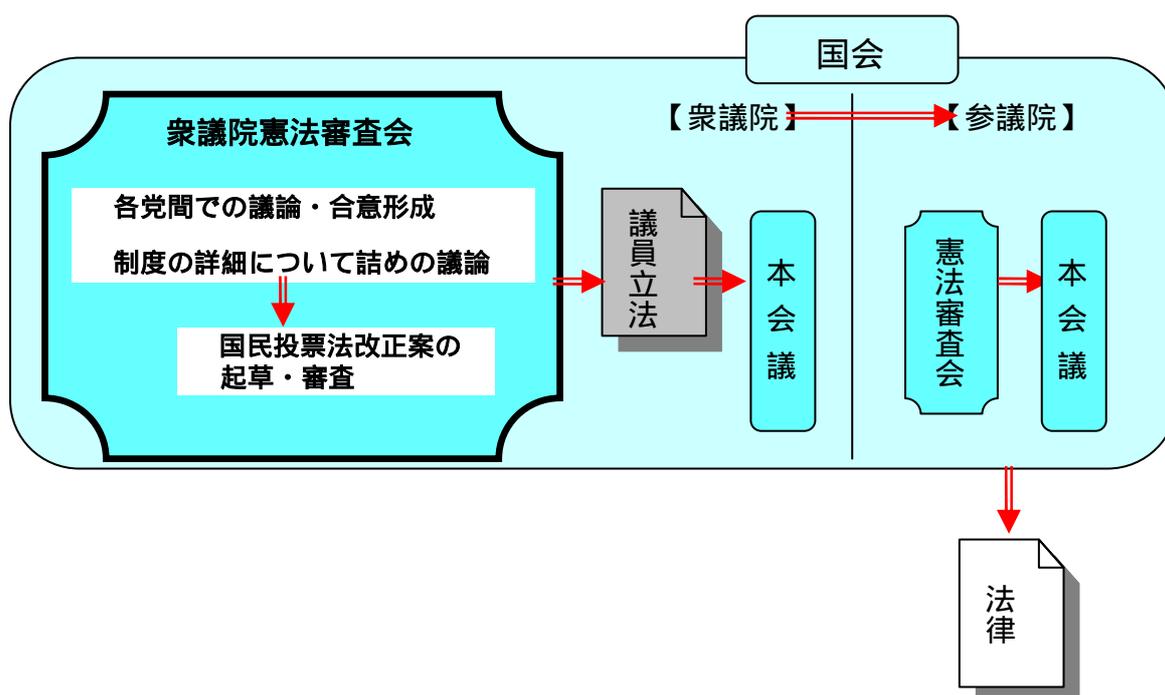
なお、附則 11 条の「法制上の措置」について、参議院憲法審査会において、当時の提出者の一人であった船田元参考人（前衆議院議員）は、附則 11 条による法整備は憲法改正国民投票法の一部改正法という形で立案されることが念頭に置かれていると述べている。

H24.02.15・参・憲法審査会 05 頁・船田元参考人

二つ目は、附則第十一条の公務員の政治的行為の制限に係る法整備であります。…  
 現行の国家公務員法や地方公務員法、裁判所法その他の一般職、特別職の様々な公務員に関する法令の規定では、その政治的行為の制限に関する規定が幅広く設けられ、それぞれの法律によってややばらつきはありますけれども、例えば自分の意見表明はいいけれども他人への投票の勧誘などはできないこととされています。しかし、そのような公務員制度の土台ともいえるべき憲法論議の場面においては、公務員といえども一人の国民であり、地位利用を伴うようなものは別としまして、純粋な他人への賛否の勧誘行為などまでは許してもいいのじゃないかというのがこの附則第十一条の規定でございます。すなわち、国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘を含め、その他の意見の表明が制限されることとならないようというのはその意味でございます。

この条項による法整備は、あくまで憲法改正国民投票に限定したものでありますので、法制的には憲法改正国民投票法の一部改正法という形で立案されることが念頭に置かれています。その意味では、さきの十八歳選挙権実現のための法整備と異なり、この改正法案の立案、審査はこの憲法審査会の所管事項となるものと解されているところです。このことについては、資料三の二ページ目にイメージ図〔編注・下記参照〕を添付しておきましたので、御参照願いたいと思います。

〔図 公務員の政治的行為の制限に係る法整備〕



## 公務員の政治的行為の制限に関する制度の概要

### 1 公務員の政治的行為の制限に関する制度の概要

#### (1) 一般職国家公務員の政治的行為の制限

国家公務員法第 102 条は、政党または政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、もしくは受領すること（1 項）、公選による候補者になること（2 項）、政党その他の政治的団体の役員・顧問となること（3 項）を、禁止される政治的行為として列挙するほか、「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」ことを定めている（1 項）。この規定に基づいて定められた人事院規則 14 - 7 は、「政治的目的」（5 項 1 号～8 号）をもって、「政治的行為」（6 項 1 号～17 号）を行うことを禁止し、禁止違反に対しては、懲戒処分による制裁（国家公務員法 82 条）だけでなく、刑罰による制裁（同法 110 条 1 項 19 号）<sup>22</sup>まで規定している<sup>23</sup>。（条文は、巻末資料 1 参照。）

#### 現行人事院規則 14 - 7 の構造

政治的目的 (人事院規則 14-7 第 5 項)	政治的行為 (人事院規則 14-7 第 6 項)
一 公職の選挙における特定の候補者の支持・反対	一 公私の影響力の利用
二 最高裁判官の国民審査における特定の裁判官の支持・反対	二 寄附金等の利益の提供・不提供等
三 特定の政党その他の政治的団体への支持・反対	三 寄附金・会費等の受領等
四 特定の内閣の支持・反対	四 寄附金・会費等の国家公務員への支払い
五 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策の主張・反対	五 政党その他の政治的団体の結成の企画等、役員への就任等
六 国の機関等で決定した政策の実施の妨害	六 特定の政党その他の政治的団体への入党勧誘運動等
七 条例の制定改廃又は事務監査請求の署名を成立・成立阻止	七 政党機関紙等の発行・配布等
八 地方議会の解散・公務員の解職の請求に関する署名を成立・成立阻止、これらの請求に基づく解散・解職に賛成・反対	八 選挙、最高裁判官の国民審査、地方議会解散・公務員の解職の請求に関する投票の勧誘運動
	九 署名運動の企画・指導等
	十 示威運動の企画・組織等
	十一 集会等で又は拡声器等を利用しての意見の発表
	十二 国の庁舎・施設等への文書の掲示等
	十三 文書・図画等の掲示・配布・朗読等
	十四 演劇の演出・主宰等
	十五 旗、腕章等の製作・配布
	十六 勤務時間中の旗・腕章等の着用・表示
	十七 前各号の脱法行為

なお、人事院規則 14-7 第 6 項第 5 号、第 6 号及び第 7 号の行為（上記 印）は、それらの行為自体が政治的目的を有するものであることから、人事院規則 14-7 第 5 項の政治的目的とかかわりなくその行為自体が禁止される<sup>24</sup>。

<sup>22</sup> 国家公務員法第 110 条により、第 102 条 1 項の規定（政治的行為の制限）に違反する者は、3 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に処すると定められている。

<sup>23</sup> 野中他（中村執筆）・前掲注（14）233、234 頁

<sup>24</sup> 鹿兒島重治・森園幸男・北村勇編『逐条国家公務員法』（学陽書房、1988 年）856 頁（鈴木伸一執筆部）

## (2) 特別職国家公務員の政治的行為の制限

国家公務員法が適用されない特別職の国家公務員に対しては、裁判所法、自衛隊法等の個別の法律において、政治的行為の制限が別に定められているものもある(28、29頁を参照)。なお、特別職国家公務員については、罰則を規定していない立法例が多い。

### [ 特別職国家公務員に対する政治的行為の制限の規定例 ]

#### 裁判所法〔裁判官〕

##### (政治運動等の禁止)

第52条 裁判官は、在任中、左の行為をすることができない。

- 一 国会若しくは地方公共団体の議会の議員となり、又は積極的に政治運動をすること。  
(以下略)

#### 自衛隊法〔自衛隊員〕

##### (政治的行為の制限)

第61条 隊員は、政党又は政令で定める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、又は何らの方法をもつてするを問わず、これらの行為に關与し、あるいは選挙権の行使を除くほか、政令で定める政治的行為をしてはならない。

- 2 隊員は、公選による公職の候補者となることができない。
- 3 隊員は、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。

### (3) 一般職地方公務員の政治的行為の制限

一般職の地方公務員の場合は、国家公務員の場合よりも禁止される行為の範囲が狭く、また程度も弱く、しかも地方公務員法自体に「政治的目的」が定められ、その目的をもって行われる「政治的行為」も主要なものは地方公務員法で定められているほか、「条例で定める」こととなっており（地方公務員法 36 条）また、違反者に対する刑事制裁の規定はなく、懲戒処分による制裁のみが可能である<sup>25</sup>。

このような差異については、猿払事件上告審判決においては、「ひとしく公務員であつても、国家公務員の場合は、地方公務員の場合と異なり、その政治的行為の禁止に対する違反が行政の中立的運営に及ぼす弊害に逕庭があることからして、罰則を存置することの必要性が、国民の代表機関である国会により、わが国の現実の社会的基盤に照らして、承認されてきたものとみることができる」とされている<sup>26</sup>。また、「改正国家公務員法、とりわけ、前年〔編注：地方公務員法が制定された昭和 25 年の前年である昭和 24 年〕に施行された人事院規則 14 - 7 に対する強い批判と、地方自治の本旨からいって地方公務員については法律で画一的に詳細な規制を定めるべきではなく地方公共団体の自主性を尊重すべきであるとの主張」もあって、国家公務員法の制限に比べれば、制限を緩和したものとなったという説明もある<sup>27</sup>。また、両法律の制定過程に着目した説明<sup>28</sup>もある。

<sup>25</sup> 野中他（中村執筆）・前掲注（14）234 頁

<sup>26</sup> 判決のこの部分については、調査官解説において「国公法の罰則を廃止しなかったという事実があるばかりでなく、地公法の罰則の審理の際に再考する機会があったのにこれを存置してきた事実のあることは、この罰則を生きたものと見るべき重要な事情というほかはないであろう。」と説明されている（香城・前掲注（11）227 頁）。これに対して、「国家公務員の政治的行為の制限の法形式・内容について、また、刑事罰について、これらを是とする「立法事実」は存在しない。…『解説』がいう国公法を「再考する際」には、むしろ、国公法の制限と刑事罰則に対する厳しい批判と違憲論が噴出したのである。」との批判もある（大久保史郎「公務員の政治的行為の制限の制定過程」『名古屋大学法経論集 213 号』（2006 年）33、34 頁）。

<sup>27</sup> 青木宗也・室井力編『基本法コンメンタール 新版地方公務員法』（日本評論社、2000 年）161 頁（大久保史郎執筆）

<sup>28</sup> 岡部史郎『公務員制度の研究』（有信堂、1955 年）274 頁は、「地方公務員法は、占領末期という時期的関係もあり、かつ、司令部の指導・干渉も、国家公務員法における程、厳格且つ徹底したものがなかつたので、若干わが国情に即した規定を盛り込むことができたこと。その結果、両法間に、次のような主要な相違点が生じた。」と述べ、相違点のひとつとして政治的行為の制限を挙げている。

鹿兒島重治他編『逐条国家公務員法』（学陽書房、1988 年）1128 頁も、国家公務員法と地方公務員法の刑罰の差が生じている要因として、沿革的な事情を挙げている。「昭和 22 年の制定時においては、本法も刑罰として、「1 年以下の懲役又は 5 千円以下の罰金」のみを定め、犯罪類型もわずか 4 であったが、その後、マッカーサー書簡、政令第 201 号を経て、昭和 23 年の改正において、服務規律の強化とともに、罰則についても見直しがなされ、「3 年以下の懲役又は 10 万円以下の罰金」を加えるなど、その内容をきびしくするとともに、その範囲も大幅に拡大したものである。これは、第二次大戦直後の混乱がつづく中、公務員制度の民主化をさらに強力に推進する必要があるとして、GHQ の指導の下に、本法の実施を刑罰によって強力に担保しようとしたためである。その意味で本法の罰則は、予防的効果を強く意識したものといえよう。他方、地方公務員法が制定された昭和 25 年は、占領時代の後期、平和条約発効の 2 年前であって、社会の混乱もかなり落ち着いており、国家公務員法の実施状況も参考にしながら、必要最少限の刑罰を規定することとされたものと考えられる。」

## 国家公務員法・人事院規則と地方公務員法における政治的行為の比較（概略）

	国家公務員法・人事院規則	地方公務員法
公私の影響力の利用	人規 14 - 7 一	-
利益の提供・不提供等	人規 14 - 7 二	地公 36 (*1)
寄付金等の受領等	国公 102 、人規 14 - 7 三	地公 36 三
寄付金・会費等の国家公務員への支払い	人規 14 - 7 四	-
政党その他の政治的団体の結成の企画等	人規 14 - 7 五	地公 36
政党その他の政治的団体の役員への就任等	国公 102 、人規 14 - 7 五	
特定の政党その他の政治的団体への入党勧誘運動等	人規 14 - 7 六	
政党機関紙等の発行・配布等	人規 14 - 7 七	-
投票の勧誘運動(*2)	人規 14 - 7 八	地公 36 一
署名運動の企画・指導等	人規 14 - 7 九	地公 36 二
示威運動の企画・組織等	人規 14 - 7 十	-
集会等で又は拡声器等を利用しての意見の発表	人規 14 - 7 十一	-
庁舎・施設等への文書の掲示等	人規 14 - 7 十二	地公 36 四
文書・図画等の掲示・配布・朗読等	人規 14 - 7 十三	-
演劇の演出・主宰等	人規 14 - 7 十四	-
旗、腕章等の製作・配布	人規 14 - 7 十五	-
勤務時間中の旗・腕章等の着用・表示	人規 14 - 7 十六	-
前各号の脱法行為	人規 14 - 7 十七	-
条例で定める行為	-	地公 36 五

上記の規定の詳細は、巻末資料 4 参照

太字は、国家公務員法・人事院規則及び地方公務員法の両方に規定があるものを指す。

\*1 政治的行為に係る利益の授受等を禁止する地方公務員法 36 条 3 項は、主体が「何人も」とされており、地方公務員に限定されない。なお、同項は、地方公務員に対する政治的行為の要求、教唆等も禁止している。

\*2 投票の勧誘運動については、人事院規則 14-7 第 6 項第 8 号では「選挙、…国民審査の投票又は…解散もしくは解職の投票」とされており、一方、地方公務員法では「公の選挙又は投票」となっている。この点から生ずる国家公務員法と地方公務員法の不均衡については、16 頁を参照。

地方公務員法 36 条 2 項 5 号は、「前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為」という規定を置いており<sup>29</sup>、これに基づき、条例により、地方公務員法 36 条 2 項に掲げられていない政治的行為について規定している例もある。

#### 福岡市職員の政治的行為の制限に関する条例

##### (政治的行為の制限)

**第 4 条** 職員は、前条に規定する政治的目的をもつて次に掲げる行為をしてはならない。

- (1) 職名，職権又はその他の公私の影響力を利用すること
- (2) 政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し，編集し，配布し又はこれらの行為を援助すること
- (3) 多数の人の行進その他の示威運動を企画し，組織し若しくは指導し又はこれらの行為を援助すること
- (4) 集会その他多数の人に接し得る場所で又は拡声器，ラジオその他の手段を利用して，公に政治的意見を述べること
- (5) 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，記章，えり章，服飾その他これに類するものを製作し又は配布すること

2 この条例のいかなる規定も，職員が本来の職務を遂行するため当然行うべき行為を禁止又は制限するものではない。

なお、地方公務員であっても、公立学校の教育公務員については、その政治的行為の制限は、教育公務員特例法 18 条 1 項により、国家公務員の例によることとされている。(ただし、罰則はない。(同法 18 条 2 項参照))

#### 教育公務員特例法

##### (公立学校の教育公務員の政治的行為の制限)

**第 18 条** 公立学校の教育公務員の政治的行為の制限については、当分の間、地方公務員法第三十六条の規定にかかわらず、国家公務員の例による。

2 前項の規定は、政治的行為の制限に違反した者の処罰につき国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）第 110 条第 1 項の例による趣旨を含むものと解してはならない。

<sup>29</sup> 第 5 号については、「地方公務員法第三十六条の運用について」(通知昭 26・3・19 地自乙発第 95 号)三(二)ホは、「本号に規定する条例を制定するについては、本条第五項の趣旨を充分考慮の上、慎重を期する必要があること。なお、本号に規定する条例は「政治的行為」に関するものであつて、この条例により新に「目的」を定めることはできないものであることに注意すること。」としている。

なお、地方公共団体によって異なる政治的行為の制限をなしうることを認めることについては、「わが国のように同一性の強い国情の下では、欠格条項、失職事由、政治的行為の制限などの身分取扱いの基本的事項について異なる取扱いをすることは適さない」との指摘もある(橋本勇『逐条地方公務員法(第二次改訂版)』(学陽書房、2011 年)668 頁)。

#### (4) 特別職地方公務員の政治的行為の制限

地方公務員法が適用されない特別職の地方公務員に対しては、地方独立行政法人法など個別の法律において、政治的行為の制限が別に定められているものもある（国家公務員の例も含め、28、29頁を参照）。

(参考) 公務員の政治的行為の規制の態様のまとめ

規制の態様 ( 1 )	適用される公務員
<p>人事院規則等で定める政治的行為を禁止 【罰則あり】</p>	<p>一般職国家公務員 ( 国家公務員法 102 ) ( 人事官 )( 国家公務員法 6 ) ( 2 ) 裁判所職員 ( 裁判所職員臨時措置法 ) 自衛隊員 ( 自衛隊法 61 )</p>
<p>同上 【罰則なし】</p>	<p>国会職員 ( 国会職員法 20 の 2 ) 電波監理審議会委員 ( 電波法 99 の 4 ) 教育公務員 ( 教育公務員特例法 18 )</p>
<p>地方公務員法で定める政治的行為を禁止 【罰則なし】</p>	<p>一般職地方公務員 ( 地方公務員法 36 ) 人事委員会・公平委員会委員 ( 地方公務員法 9 の 2 ) 地方公営企業管理者 ( 地方公営企業法 7 の 2 )</p>
<p>積極的政治運動 ( 積極的政治活動 ) を禁止 【罰則なし】</p>	<p>公正取引委員会委員長・委員・政令で定める公正取引委員会の職員 ( 3 ) ( 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律 37 一 ) 裁判官 ( 裁判所法 52 一 ) 国地方係争処理委員会委員・自治紛争処理委員 ( 地方自治法 250 の 9 、 251 ) 会計検査院情報公開・個人情報保護審査会委員 ( 会計検査院法 19 の 3 ) 再就職等監視委員会委員長・委員 ( 国家公務員法 106 の 12 ) 公認会計士・監査審査会会長・委員 ( 公認会計士法 37 の 6 ) 中央労働委員会公益委員 ( 労働組合法 19 の 6 一、19 の 6 ) 社会保険審査会委員長・委員 ( 社会保険審査官及び社会保険審査会法 29 一 ) 国家公安委員会・都道府県公安委員会・方面公安委員会委員 ( 警察法 10 、 42 、 46 ) 原子力委員会・原子力安全委員会委員長・委員 ( 原子力委員会及び原子力安全委員会設置法 11 一、11 、 22 ) 労働保険審査会委員 ( 労働保険審査官及び労働保険審査会法 35 一、35 ) 教育委員会委員 ( 地方教育行政の組織及び運営に関する法律 11 ) 土地鑑定委員会委員 ( 地価公示法 18 ) 都道府県公害審査会・都道府県連合公害審査会委員・あつせん委員・調停委員・仲裁委員 ( 公害紛争処理法 17 、 23、28 、 31 、 39 ) 公害等調整委員会委員長・委員 ( 公害等調整委員会設置法 11 ) 公害健康被害補償不服審査会委員 ( 公害健康被害の補償等に関する法律 123 ) 運輸安全委員会委員長・委員 ( 運輸安全委員会設置法 12 ) 電気通信紛争処理委員会委員 ( 電気通信事業法 150 ) 日本銀行役員 ( 参与を除く )( 日本銀行法 26 二 ) 証券取引等監視委員会委員長・委員 ( 金融庁設置法 16 ) 総合科学技術会議議員 ( 内閣府設置法 33 ) 宇宙開発委員会委員長・委員 ( 文部科学省設置法 14 ) 運輸審議会委員 ( 国土交通省設置法 21 ) 特定独立行政法人役員 ( 独立行政法人通則法 54 ) 国家公務員倫理審査会会長・委員 ( 国家公務員倫理法 18 ) 食品安全委員会委員 ( 食品安全基本法 32 ) 情報公開・個人情報保護審査会委員 ( 情報公開・個人情報保護審査会設置法 4 )</p>

	特定地方独立行政法人役員（地方独立行政法人法 50 ） 捕虜資格認定等審査会委員（武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律 105 ） 公益認定等委員会委員（公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律 39 ） 中央更生保護審査会委員長・委員（更生保護法 8 ） 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会委員長・委員（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法 5 ）
政治活動を慎む	国会図書館館長（国会図書館 4 ）

- 1 この他に公職への就任・立候補、政治的団体役員への就任等が制限される場合がある。
- 2 国家公務員法 6 条 2 項は、「第三章第七節〔編注：服務〕の規定は、人事官にこれを準用する。」と規定している。政治的行為の制限の規定（102 条）は、第 3 章第 7 節に含まれている。人事官について、一般職の職員の服務に関する規定を準用した場合、同時に罰則についても準用されるかどうか問題となる。  
 これについては、「実体規定と罰則規定が一体となって職員の服務に関する規定を準用するからには、罰則に関する規定もあわせて準用すべきであると理解する」<sup>30</sup>との見解もある。一方で、「一般職の職員が第 3 章第 7 節の規定に違反した場合には、刑事罰則の対象になることがあるが（109 条・110 条）人事官については明示の規定がないので刑事罰則の規定の準用はないものと考えられる」<sup>31</sup>とする見解もある。
- 3 現在、この政令は制定されていない。

<sup>30</sup> 鹿兒島ほか編（尾西雅博執筆）前掲注(24)134 頁

<sup>31</sup> 園部逸夫監修、栗田久喜・柳克樹編『「注解法律学全集 5 国家公務員法・地方公務員法」』（青林書院、1997 年）48 頁（藤原恒夫執筆部分）

(5) 公務員の政治的行為の制限に関する人事院の通知・回答例

人事院は、これまで、どのような行為が国家公務員法 102 条・人事院規則 14 - 7 により禁止される政治的行為となるかについて、運用方針<sup>32</sup>を示すとともに、地方事務所や労働組合等からの照会に応じて回答している。ここでは運用方針等から、同規則 5 項、6 項に関する主な事例を整理する<sup>33</sup>。

人事院規則 14 - 7 第 5 項の「政治的目的」に関する主な事例（概略）

類型	政治的目的に該当	政治的目的に該当せず
候補者の支持・反対（1号）	・特定の候補者が投票若しくは当選を得又は得ないように影響を与える場合	・候補者としての地位を有するに至らない者を支持・反対すること ・選挙に関する法令に従っての候補者の推薦届出
政治の方向に影響を与える意図（5号）	・日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思を有する場合	・最低賃金制確立、産業社会化等の政策の主張・反対 ・各政党のよって立つイデオロギーの主張・反対 ・特定の法案・予算案の支持・反対 (いずれも、日本国憲法の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場合)
実施を妨害（6号）	・国会、内閣、内閣の統轄下の行政機関、地方公共団体等政策の決定について公の権限を有する機関が正式に決定した政策を、その手段の如何を問わず、有形無形の威力をもって組織的、計画的又は継続的にその政策の目的の達成を妨げる場合	・単に政策を批判（「実施を妨害する」とは、その手段方法のいかんを問わず、有形無形の威力をもって組織的、計画的又は継続的にその政策の目的の達成を妨げることをいう。）

資料：人事院事務総長通牒（通知）「人事院規則一四 - 七（政治的行為）の運用方針について」（詳細は巻末資料 2 参照）

<sup>32</sup> 人事院事務総長通牒（通知）「人事院規則一四 - 七（政治的行為）の運用方針について」（本資料 43 頁以下に掲載）

<sup>33</sup> ただし、堀越事件に関連して「警察・検察当局は、これまでの人事行政当局の解釈・運用とは別に、独自の判断で法令の運用をはかり、本件起訴に踏み切った経緯が認められる。…警察当局は、違反に刑罰が科される以上、公務員の政治的行為の制限について、人事院や行政当局の解釈・運用とは無関係に、警察当局が独自の解釈・運用にあたることができると考え、これを独自に執行したと思われる。」との指摘もなされている（大久保史郎「立法事実」「立法事実」論から見た国公法 102 条 1 項・人事院規則 14 - 7、110 条 1 項 19 号の違憲性」『法律時報増刊 新たな監視社会と市民的自由の現在 - 国公法・社会保険事務所職員事件を考える』（日本評論社、2006 年）116、117 頁

人事院規則 14 - 7 第 6 項の「政治的行為」に関する主な事例（概略）

類型	政治的行為に該当	政治的行為に該当せず
公私の影響力の利用（1号）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上官が部下に対し選挙に際し、投票を勧誘するためにその地位を利用</li> <li>・ 職員組合の幹部が組合員に対し、入党を勧誘するためにその地位を利用</li> </ul>	
演説会の開催責任者への就任等（1号、11号、12号）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 演説会の開催責任者への就任によって、政治的目的のために公私の影響力を利用する行為を伴う場合</li> <li>・ 演説会の開催責任者として、司会に際し、政治的目的を有する意見を述べる場合</li> <li>・ 政治的目的のために、演説会を国の庁舎において開催する場合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 単に立候補が予想される現職議員の演説会の開催責任者となること</li> </ul>
政治家後援会への入会、政党への入党、政党の役員等への就任等（3号、5号）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政治家の後援会の結成を企画、参与、これらの行為の援助、役員等に就任</li> <li>・ 党支部の役員に就任</li> <li>・ (会議の内容によって) 党の会議の議事への積極的関与</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政治家の後援会に単に入会すること</li> <li>・ 政党への入党(単に党员となる場合)</li> <li>・ 党の会議への出席(通常の場合)</li> </ul>
入党勧誘運動（6号）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 党员倍加運動のように、組織的、計画的、又は継続的に、勧誘する場合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ たまたま友人間で入党について話し合う場合</li> </ul>
職場での政党機関紙の回覧等（7号、12号）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職場での政党機関紙の組織的・計画的又は継続的な回覧</li> <li>・ 職場での政党機関紙の販売・配布(5号～7号の行為は、当然政治的目的を有するものとして禁止) 行為の態様に依じて社会通念に基づき具体的に判断すべき</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政党機関紙をたまたま友人間で単に見せ合うような行為</li> <li>・ 単なる投稿</li> </ul>
職員組合の選挙活動（7号、8号、13号）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 組合における特定候補者支持の決議を右記以外の方法で外部(新聞等)に積極的に発表</li> <li>・ 当該決議周知のためのビラを外部にまで配布</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 組合における特定候補者支持の決議</li> <li>・ 通常の方法により事実の報道として当該決議を組合機関紙に掲載</li> <li>・ 当該決議周知のためのビラ(投票の勧誘を含まない。)を通常的手段で組合員に配布(ビラ配布が組合員に対する通常の周知方法である場合)</li> <li>・ 当該決議を通常組合が使用している掲示板に掲示(投票勧誘の趣旨を含まない。)</li> </ul>

類型	政治的行為に該当	政治的行為に該当せず
投票勧誘運動 (8号)		<ul style="list-style-type: none"> <li>選挙に際したままたま街頭で会った友人に投票を依頼(「勧誘運動」は、組織的、計画的又は継続的に勧誘することをいう。)</li> </ul>
署名運動等(9号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>政治的目的をもって法律改正のための署名運動を企画し、主宰し、又は指導し、その他積極的に参与</li> <li>条例の制定・改廃又は事務監査の請求に関する代表者に就任(通常の場合)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>法律改正のための署名運動において単に署名</li> <li>破防法案に反対する署名運動(「国の機関...において決定した政策」とは、政策が法律で定められるべき事項を内容とする場合には、単に法律案の決定だけでは足りず、国会で議決されて法律となった場合に限る。)</li> <li>定員定額増加の請願署名運動を県教育委員会が主体となり、教育委員会事務局職員が企画し、知事等を賛助員とし、教員が参加・実施</li> </ul>
示威運動(10号)		<ul style="list-style-type: none"> <li>単に示威運動に参加<sup>34</sup></li> </ul>
公の意見陳述 (11号)		<ul style="list-style-type: none"> <li>組合員だけの非公開の会合での意見陳述(「公に」とは、「不特定の多数のものに」の意味である。)</li> </ul>
演劇の演出(14号)		<ul style="list-style-type: none"> <li>演劇に俳優として出演</li> </ul>
政党等の服飾等の着用(16号)		<ul style="list-style-type: none"> <li>休暇中の時間に政治的団体等の表示に用いられる服飾等を単に着用すること</li> </ul>

資料:人事院事務総長通牒(通知)「人事院規則一四 - 七(政治的行為)の運用方針について」  
各種照会・回答(詳細は巻末資料2参照)

<sup>34</sup> 示威運動において掲げるプラカード等の記載文言の選定に参加した場合等には、13号違反となる可能性がある(全通プラカード事件。36頁参照)

## 2 公務員の政治的行為の制限に関する主な判決

### (1) 初期の判例から猿払事件下級審判決

国家公務員法 102 条の合憲性に関して、初期の判例は、憲法 15 条の公務員が全体の奉仕者である旨の規定に根拠を求めて合憲と判断していた(最大判昭和 33 年 3 月 12 日刑集 12 巻 3 号 501 頁)。

その後、下級審判決からは、憲法 15 条の全体の奉仕者の規定を公務員の政治活動の自由に対する制約の根拠になることを認めつつ、必要最小限度の制約のみを肯定し、制限違反に対する制裁手段について、「より制限的でない他の選ぶう手段」基準に依拠して、刑事罰を定めた国家公務員法 110 条 1 項 19 号を適用違憲とした判決(猿払事件に関する旭川地判昭和 43 年 3 月 25 日下刑集 10 巻 3 号 293 頁及び札幌高判昭和 44 年 6 月 24 日判時 560 号 30 頁等)が出され注目された。<sup>35</sup>

### (2) 猿払事件最高裁判決

しかし、最高裁は、猿払事件判決(最大判昭和 49 年 11 月 6 日刑集 28 巻 9 号 393 頁)において、次のように述べて、公務員が全体の奉仕者であるということが、公務員に対して一律に政治的活動の自由を制限できる根拠とした。

#### 猿払事件最高裁判決の概要

##### 1 事実の概要

被告人は、鬼志別郵便局に勤務する郵政事務官(現業公務員、非管理職で、機械的労務に従事する。)で、猿払地区労働組合協議会事務局長である。被告人は、昭和 42 年 1 月の衆議院選挙に際し、勤務時間外に国の施設を利用することなく、猿払地区労働組合協議会の決定に従い、日本社会党を支持する目的で、同月 8 日日曜日(同選挙告示日)に同党公認候補者の選挙用ポスター 6 枚を猿払村所在の 6 箇所の公営掲示場に掲示し、同月 7 日から 9 日までの間に、4 回にわたり同ポスター約 184 枚の掲示を依頼して、郵送等の方法で配布した。本件は、こうした行為が国家公務員法の禁止する政治的行為の禁止に当たるとして起訴された事件である。

##### 2 公務員の政治的行為の禁止についての判断の枠組み

公務員の政治的行為の禁止は、

- (イ) 禁止の目的が正当であり
- (ロ) その目的と禁止される行為との間に合理的な関連性があり、
- (ハ) 禁止により得られる利益と失われる利益との間に均衡を失うことがない限り、合理的で必要やむを得ない制限であって、憲法 21 条に違反しない。

<sup>35</sup> 野中他(中村執筆)・前掲注(14)234頁

### 3 「2」の判断枠組みに基づく本件行為の評価

本件行為の禁止は、

- (イ) 行政の中立的運営とこれに対する国民の信頼を確保する憲法の要請に応えるものであって、
- (ロ) 公務員の政治的中立性を損なうおそれがあると認められる政治的行為を禁止することは、禁止目的との間に合理的関連性があり、
- (ハ) その行為に含まれる意見表明そのものの制限をねらいとしたものではなく、その行動がもたらす弊害の防止をねらいとして禁止することは、単に行動の禁止に伴う間接的・付随的制約であり、他面、禁止により得られる利益は、行政の中立的運営とこれに対する国民の信頼の確保であり、利益の均衡を失するものではない。

### 4 刑罰の合憲性について

政治的行為の禁止自体がこのように合憲であるときは、その禁止に対する制裁として刑罰をもつて臨むか否かは、原則として立法政策の問題というべきであるから、国公法の罰則を設けたことが憲法 21 条に違反する道理はなく、また右罰則が憲法 31 条に違反するものとすべき特段の理由も認められない。

### (3) 目黒社会保険事務所職員国家公務員法違反事件（堀越事件）判決

目黒社会保険事務所職員国家公務員法違反事件（堀越事件）は、猿払事件判決以来 37 年ぶりの公務員の政治的行為（文書配布）起訴事件である<sup>36</sup>。

平成 18 年 6 月 29 日、東京地裁は、「当裁判所は、猿払事件判決の判示内容に概ね賛同する」と述べ、被告人に対し、罰金 10 万円、執行猶予 2 年の判決を下した。

平成 22 年 3 月 29 日、東京高等裁判所は、目黒社会保険事務所職員国家公務員法違反事件（堀越事件）の控訴審判決<sup>37</sup>において、第一審判決を破棄し、逆転無罪とした。

東京高裁は、国家公務員法及び人事院規則については合憲としたが、罰則適用については、被告を処罰することは、国家公務員の政治活動の自由に対する必要限度を超えた制約を加えるもので、憲法 21 条及び 31 条に違反するとした。

なお、当該控訴審判決に対し、検察側は、「判例違反」として上告している。

<sup>36</sup> 松本和彦「国家公務員の政治的行為の制限」『ジュリスト 1332 号 平成 18 年度重要判例解説』（2007 年 4 月）18 頁

<sup>37</sup> 「政党機関誌配布 元社保庁職員に逆転無罪」『日本経済新聞』（2010 年 3 月 29 日）、『法意識変容』と異例の言及 「赤旗」配布に東京高裁が逆転無罪」『法学セミナー 666 号』（2010 年 6 月）130 頁

## 目黒社会保険事務所職員国家公務員法違反事件（堀越事件）第二審判決の概要

### 1 事実の概要

目黒区社会保険事務所に勤務する厚生労働事務官（一般職国家公務員）が、衆議院議員総選挙に際し、日本共産党を支持する目的をもって、勤務時間外である休日に私服で、職場から離れた自宅周辺において、職務や職場と関わりなく、マンション等の郵便受けに同党の機関紙等の政治的文書を投函していたところ、その様子が約 1 ヶ月間、最大 11 名の捜査官により数台のビデオカメラで撮影されるなどして確認され、結果、同人の政治的文書の配布行為が国家公務員法 102 条 1 項、人事院規則 14 - 7 の 6 項 7 号及び 13 号に違反するとして、同法 110 条 1 項 19 号に基づき起訴された事件である<sup>38</sup>。

### 2 判旨

無罪

#### (1) (国家公務員法・人事院規則の合憲性)

政治活動ないし政治的行為をする自由は、国民の一員である国家公務員に対しても、可能な限り保障される必要がある。本件罰則規定を全面的に合憲とした、猿払事件最高裁大法廷判決の審査基準である、いわゆる「合理的関連性」の基準によっても全く問題がないとはいえないものがある。しかしながら、その規制目的は正当であり、本件罰則規定それ自体が、直ちに、憲法 21 条 1 項及び 31 条に違反した無効なものと解するのは合理的でないと考える。

#### (2) (被告人の配布行為に対する罰則の適用の是非)

本件罰則規定は、その文言や本法の立法目的及び趣旨に照らし、国の行政の中立的運営及びそれに対する国民の信頼の確保を保護法益とする抽象的危険犯と解されるところ、これが憲法上の重要な権利である表現の自由を制約するものであることを考えると、ある程度の危険が想定されることが必要であると解釈すべきである。

本件配布行為は、裁量の余地のない職務を担当する、地方出先機関の管理職でもない被告人が、休日に、勤務先やその職務と関わりなく、勤務先の所在地や管轄区域から離れた自己の居住地の周辺で、公務員であることを明らかにせず、無言で、他人の居宅や事務所等の郵便受けに政党の機関誌や政治的文書を配布したにとどまるものである。

そのような本件配布行為について、本件罰則規定における上記のような法益を侵害すべき危険性は、抽象的なものを含めて、全く肯認できない。したがって、本件配布行為に対し、本件罰則規定を適用することは、国家公務員の政治活動の自由に対する必要やむを得ない限度を超えた制約を加え、これを処罰の対象とするものといわざるを得ず、憲法 21 条 1 項及び 31 条に違反するとの判断を免れない。

<sup>38</sup> 松本和彦「国家公務員の政治的行為の制限」18頁 『ジュリスト 1332号 平成18年度重要判例解説』(2007年4月)

## (参考) 公務員の政治的行為の制限に関する主な判決例

事件名及び事件の概要
<p><b>1 猿払事件</b></p> <p>【被告人の属性】鬼志別郵便局に勤務する郵政事務官（現業公務員、非管理職で、機械的労務に従事する。）で、猿払地区労働組合協議会事務局長である。</p> <p>【行為の態様】被告人は、昭和42年1月の衆議院選挙に際し、勤務時間外に国の施設を利用することなく、猿払地区労働組合協議会の決定に従い、日本社会党を支持する目的で、同月8日（同選挙告示日）に同党公認候補者の選挙用ポスター6枚を猿払村所在の6箇所の公営掲示場に掲示し、同月7日から9日までの間に、4回にわたり同ポスター約184枚の掲示を依頼して、郵送等の方法で配布した。本件は、こうした行為が国家公務員法の禁止する政治的行為（規則6項13号）に当たるとして起訴された事件である。</p>
<p><b>2 徳島郵便局事件</b></p> <p>【被告人の属性】徳島郵便局に勤務する郵政事務官（現業公務員、非管理職で、機械的労務に従事する。）</p> <p>【行為の態様】被告人は、昭和40年7月の参議院選挙に際し、日本共産党の徳島地区公認候補者及び同党から全国区から立候補した候補者を支持する目的で、同年6月21日、勤務時間外の午後8時頃から10時頃まで、下分公民館で、両候補者の個人演説会で司会をし、約30名の聴衆に対し投票を依頼する演説をした。本件は、こうした行為が国家公務員法の禁止する政治的行為（規則6項8号）に当たるとして起訴された事件である。</p>
<p><b>3 総理府統計局事件</b></p> <p>【被告人の属性】総理府統計局に勤務する3名の総理府事務官（非管理職で、機械的職務に従事する。）</p> <p>【行為の態様】昭和40年7月の都議選において、日本社会党の候補者57名及び日本共産党の候補者36名を当選させる目的で、同月9日、被告人Iは、午前8時50分頃から9時7分頃までの間に統計局西門内側附近で、職員組合中央執行委員会の通知として選挙区ごとに複数の政党名及びその各候補者の氏名を記載したビラ11枚を登庁中の同局職員に配布し、被告人Aは、午前9時頃から9時8分頃までの間に同統計局北側の仮門内側附近で同ビラ6枚を配布し、被告人Kは、午前8時45分頃から9時10分頃までの間に統計局南側の裏門内側附近で同ビラ14枚を配布した。本件は、こうした行為が公職選挙法や、国家公務員法に定める政治的行為（規則6項13号）の禁止規定に違反するとして起訴された事件である。</p>
<p><b>4 むつ営林署事件</b></p> <p>【被告人の属性】むつ営林署庶務課労務係に勤務する農林技官（現業公務員、非管理職で、機械的労務に従事する。）</p> <p>【行為の態様】被告人は、日本共産党を支持する目的で、昭和41年12月下旬から42年1月上旬までの間に、むつ市内において、いずれも勤務時間外の夜間を利用して前後8回にわたり赤旗号外を配布し、42年1月の衆議院選挙に際し、同党所属候補者を支持する目的で、同月8日（同選挙告示日）及び11日（年次休暇の許可を終日与えられていた）に、同候補者の選挙用ポスターを公営掲示場2箇所に1枚ずつ掲示した。本件は、こうした行為が国家公務員法の禁止する政治的行為（規則（人事院規則14-7を指す。以下同じ。）6項7号、13号）に当たるとして起訴された事件である。</p>
<p><b>5 全通プラカード事件</b></p> <p>【職員の属性】本所郵便局に勤務する集配課職員（現業公務員、非管理職で、機械的労務に従事する。）</p> <p>【行為の態様】当該職員は、昭和41年5月1日、勤務時間外に代々木公園で行われた第37回中央メーデーの集会参加後、メーデー参加者によるデモに参加し「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通本所支部」と記載された横断幕(横約2.5メートル、縦約1メートルの布製で、両端を竹竿で支えるもの)を掲げて行進した。この記載文言は、全通信労働組合本所支部により選定されたもので、当該職員がその選定に参加し自らその文言を書くなど指導的役割を果たしたものである。本件は、こうした行為が国家公務員法の禁止する政治的行為（規則6項13号）に当たるとしてなされた懲戒戒告処分を求めた事件である。</p>

第1審判決	控訴審判決	最高裁判決
<p>国家公務員法 110 条 1 項 19 号は、本件行為に適用される限度において、合理的で最小限の域を超えている。</p> <p><b>無罪(旭川地判 S43.3.25)</b></p>	<p>無罪判決を維持した。</p> <p><b>無罪(札幌高判 S44.6.24)</b></p>	<p>政治的行為禁止の目的は正当であり、目的と禁止行為との間に合理的な関連性があり、禁止により得られる利益と失われる利益との間の均衡は失われていない。</p> <p><b>有罪(最判 S49.11.6)</b></p>
<p>本件行為にまで刑罰をもって臨むことはその行為と著しく均衡を失うものであって、法目的達成のための合理的で最小限の域を超えている。</p> <p><b>無罪(徳島地判 S44.3.27)</b></p>	<p>国家公務員の政治家政治活動の制限は必要最小限度の域にとどめるべきであり、110 条 1 項 19 号が一律に重い刑罰を科しているのはその限度をはるかに超えている。</p> <p><b>無罪(高松高判 S46.5.10)</b></p>	<p>現行の規定は罪刑の均衡を失し、著しく不合理であるとはいえない。</p> <p><b>有罪(最判 S49.11.6、猿払事件最高裁判決と同日)</b></p>
<p>選挙運動を放任すれば、一般国民に行政官庁の公正な運営について不安、不信、疑惑を抱かせることになるので、表現の自由をある程度制限するのは合理的理由がないことではなく、規則 6 項 13 号の規制は、必要最小限度のものに属する。</p> <p><b>有罪(東京地判 S44.6.14)</b></p>	<p>本件行為は、実質的違法性を欠き、刑罰をもって処断するに値する行為とは認められない。第 1 審判決を破棄。</p> <p><b>無罪(東京高判 S47.4.5)</b></p>	<p>本件行為は、規則に定める行為に該当する。</p> <p><b>有罪(最判 S49.11.6、猿払事件最高裁判決と同日)</b></p>
<p>本件の行為にまで制裁を課す国家公務員法 102 条は、必要最小限度の域を超えたものである。</p> <p><b>無罪(青森地判 S45.3.30)</b></p>	<p>本件の事案では被告人の行為に対して刑罰をもって臨むのを相当とする程度の違法性はない。</p> <p><b>無罪(仙台高判 S47.4.7)</b></p>	<p>なし(高裁で判決が確定)。</p>
<p>政治的行為の禁止が適用される範囲を合憲限定解釈により限定し、本件行為は禁止対象に該当しない。</p> <p><b>懲戒処分取消し(東京地判 S46.11.1)</b></p>	<p>非管理職、現業公務員である者が勤務時間外に職務の公正を害する意図なくして行った規則 6 項 13 号に規定する政治的文書を掲示する行為を制限することは、必要最小限度の規制を越えている。</p> <p><b>懲戒処分取消し(東京高判 S48.9.19)</b></p>	<p>国家公務員法の政治的行為の禁止が憲法 21 条に違反するものでないことは、猿払事件判決最高裁判決に照らして明らかである。</p> <p><b>懲戒処分相当(最判 S55.12.23)</b></p>

## 事件名及び事件の概要

### 6 豊橋郵便局事件

【被告人の属性】豊橋郵便局貯金課に勤務する郵政事務官（現業公務員、非管理職で、機械的労務に従事する。）

【行為の態様】被告人は、昭和42年4月の豊橋市議会議員選挙の際に、同月18日、年次有給休暇を得て、勤務時間外にその職務を利用することなく、日本共産党公認候補者の選挙用ポスター20枚を、各貼付場所管理者の許可を得て、住宅出入口の戸袋外12箇所に貼付して掲示した。本件は、こうした行為が国家公務員法の禁止する政治的行為（規則6項13号）に当たるとして起訴された事件である。

### 7 大坪事件（高松簡易保険郵便局事件）

【被告人の属性】高松地方簡易保険局に勤務する郵政事務官（現業公務員、非管理職で、機械的労務に従事する。）

【行為の態様】被告人は、昭和40年7月の参議院選挙に際し、日本共産党公認の2人の候補者（全国区及び香川地方区）を支持し、自ら積極的に候補者のため協力したい旨を申し出、日本共産党香川県委員会選挙責任者から選挙運動の計画的行事である両候補者の個人演説会における応援弁士として依頼された。そこで被告人は、同年6月17日、午後8時40分頃から9時頃までの間に香川地方区候補者の個人演説会において、同月28日午後8時30分頃から9時20分頃まで間に両候補者の合同演説会において、それぞれ10数名の聴衆を前に演説して、両候補者への依頼を勧誘した。本件は、こうした行為が国家公務員法の禁止する政治的行為（規則6項8号）に当たるとして起訴された事件である。

### 8 堀越事件（目黒社会保険事務所職員国家公務員法違反事件）

【被告人の属性】社会保険庁東京社会保険事務局目黒社会保険事務所に年金審査官として勤務する厚生労働事務官（機械的業務に従事する。）

【行為の態様】平成15年11月の衆議院選挙に際し、日本共産党を支持する目的をもって、私服で、「しんぶん赤旗号外10月号」等を、平成15年10月19日に中央区月島で13箇所、同月25日に同区晴海で56箇所、同年11月3日祝日に同区晴海で57箇所に、それぞれ配布した。本件は、こうした行為が国家公務員法の禁止する政治的行為（規則6項7号、13号）に当たるとして起訴された事件である。

### 9 世田谷事件

【被告人の属性】厚生労働事務官

【行為の態様】平成17年9月10日正午過ぎ、東京都世田谷区の警視庁職員官舎の郵便受けに「しんぶん赤旗」の号外を配布した。本件は、こうした行為が国家公務員法の政治的行為の制限の違反にあたるとして起訴された事件である。

資料：中山研一「公務員の政治活動に対する罰則の適用について」『法律時報増刊 新たな監視社会と市民的自由の現在 - 国公法・社会保険事務所職員事件を考える』（日本評論社、2006年）198～209頁、高橋和之「16 公務員の政治的行為と懲戒処分」『憲法判例百選 [第5版]』（有斐閣、2007年）34頁、『人事法規集18 判定・判決例』（ぎょうせい）

注1：判決部分の網掛けは、有罪又は懲戒処分が相当との場合を示す。

2：で囲まれた判決は、猿払事件最高裁判決とそれ以後の判決である。

第1審判決	控訴審判決	最高裁判決
<p>人事院規則は弊害の著しくない行為にも一律に重い刑罰を加える点で、最小限度の範囲を超えており、合憲的解釈をほどこす余地はきわめて少ないので、それが本件のような行為に適用される限りで違憲である。</p> <p><b>無罪(名古屋地判 S48.3.30)</b></p>	<p>いったん最高裁の判断(猿払事件判決)が示された以上、下級審裁判所においては、特段の事情が認められない限り、その判断を尊重すべきである。</p> <p><b>有罪(名古屋高判 S50.6.24)</b></p>	<p>問題となった人事院規則と国家公務員法 102 条 1 項が憲法 21 条、31 条に違反しないことは、猿払事件最高裁判決に照らして明らかである。</p> <p><b>有罪(最判 S52.7.5)</b></p>
<p>下級公務員か高級公務員か、公然であるか内密なものであるか、勤務時間内か時間外か、職務とのかかわりがあるかどうか、聴衆が知っていたかどうか、などの区別は、有機的一体としての行政機関の中立性への信頼を脅かすという点について重要でない。</p> <p><b>有罪(高松地判 S49.6.28)</b></p>	<p>猿払事件最高裁判決を受けて、有罪を維持した。</p> <p><b>有罪(高松高判 S54.1.30)</b></p>	<p>問題となった人事院規則と国家公務員法 102 条 1 項が憲法 21 条、31 条に違反しないことは、猿払事件最高裁判決に照らして明らかである。</p> <p><b>有罪(最判 S56.10.22)</b></p>
<p>猿払事件判決の判示内容に概ね賛同する。</p> <p><b>有罪(東京地判 H18.6.29)</b></p>	<p>被告を処罰することは、国家公務員の政治活動の自由に対する必要限度を超えた制約を加えるもので、表現の自由を保障した憲法 21 条に違反する。</p> <p><b>無罪(東京高判 H22.3.29)</b></p>	
<p>猿払事件最高裁判決を踏襲した。</p> <p><b>有罪(東京地判 H20.9.19)</b></p>	<p>政党機関誌配布の禁止は合理的で、憲法に違反しない。</p> <p><b>有罪(東京高判 H22.5.13)</b></p>	

[ 資料 ]

## 【資料1】国家公務員法及び人事院規則14-7(政治的行為)

### (1) 国家公務員法

#### (政治的行為の制限)

**第102条** 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、これらの行為に關与し、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。

職員は、公選による公職の候補者となることができない。

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。

**第110条** 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

十九 第102条第1項に規定する政治的行為の制限に違反した者

### (2) 人事院規則14-7(政治的行為)

#### (適用の範囲)

- 1 法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定は、臨時的任用として勤務する者、条件付任用期間の者、休暇、休職又は停職中の者及びその他理由のいかんを問わず一時的に勤務しない者をも含むすべての一般職に属する職員に適用する。ただし、顧問、参与、委員その他人事院の指定するこれらと同様な諮問的な非常勤の職員(法第八十一条の五第一項に規定する短時間勤務の官職を占める職員を除く。)が他の法令に規定する禁止又は制限に触れることなしにする行為には適用しない。
- 2 法又は規則によつて禁止又は制限される職員の政治的行為は、すべて、職員が、公然又は内密に、職員以外の者と共同して行う場合においても、禁止又は制限される。
- 3 法又は規則によつて職員が自ら行うことを禁止又は制限される政治的行為は、すべて、職員が自ら選んだ又は自己の管理に属する代理人、使用人その他の者を通じて間接に行う場合においても、禁止又は制限される。
- 4 法又は規則によつて禁止又は制限される職員の政治的行為は、第六項第十六号に定めるものを除いては、職員が勤務時間外において行う場合においても、適用される。

#### (政治的目的の定義)

- 5 法及び規則中政治的目的とは、次に掲げるものをいう。政治的目的をもつてなされる行為であつても、第六項に定める政治的行為に含まれない限り、法第百二条第一項の規定に違反するものではない。
  - 一 規則一四 五に定める公選による公職の選挙において、特定の候補者を支持し又はこれに反対すること。
  - 二 最高裁判所の裁判官の任命に関する国民審査に際し、特定の裁判官を支持し又はこれに反対すること。
  - 三 特定の政党その他の政治的団体を支持し又はこれに反対すること。
  - 四 特定の内閣を支持し又はこれに反対すること。
  - 五 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。
  - 六 国の機関又は公の機関において決定した政策(法令、規則又は条例に包含されたものを含む。)の実施を妨害すること。
  - 七 地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)に基く地方公共団体の条例の制定若しくは改廃又は事務監査の請求に関する署名を成立させ又は成立させないこと。
  - 八 地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散又は法律に基く公務員の解職の請求に関する署名を成立させ若しくは成立させず又はこれらの請求に基く解散若し

- くは解職に賛成し若しくは反対すること。  
(政治的行為の定義)
- 6 法第百二条第一項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。
- 一 政治的目的のために職名、職権又はその他の公私の影響力を利用すること。
  - 二 政治的目的のために寄附金その他の利益を提供し又は提供せずその他政治的目的をもつなんらかの行為をなし又はなさないことに対する代償又は報復として、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を得若しくは得ようと企て又は得させようとする事あるいは不利益を与え、与えようと企て又は与えようとおびやかすこと。
  - 三 政治的目的をもつて、賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を求め若しくは受領し又はなんらの方法をもつてするを問わずこれらの行為に関与すること。
  - 四 政治的目的をもつて、前号に定める金品を国家公務員に与え又は支払うこと。
  - 五 政党その他の政治的団体の結成を企画し、結成に参加し若しくはこれらの行為を援助し又はそれらの団体の役員、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。
  - 六 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。
  - 七 政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し、編集し、配布し又はこれらの行為を援助すること。
  - 八 政治的目的をもつて、第五項第一号に定める選挙、同項第二号に定める国民審査の投票又は同項第八号に定める解散若しくは解職の投票において、投票するように又はしないように勧誘運動をすること。
  - 九 政治的目的のために署名運動を企画し、主宰し又は指導しその他これに積極的に参与すること。
  - 十 政治的目的をもつて、多数の人の行進その他の示威運動を企画し、組織し若しくは指導し又はこれらの行為を援助すること。
  - 十一 集会その他多数の人に接し得る場所で又は拡声器、ラジオその他の手段を利用して、公に政治的目的を有する意見を述べること。
  - 十二 政治的目的を有する文書又は図画を国又は特定独立行政法人の庁舎（特定独立行政法人にあつては、事務所。以下同じ。）、施設等に掲示し又は掲示させその他政治的目的のために国又は特定独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し又は利用させること。
  - 十三 政治的目的を有する署名又は無署名の文書、図画、音盤又は形象を発行し、回覧に供し、掲示し若しくは配布し又は多数の人に対して朗読し若しくは聴取させ、あるいはこれらの用に供するために著作し又は編集すること。
  - 十四 政治的目的を有する演劇を演出し若しくは主宰し又はこれらの行為を援助すること。
  - 十五 政治的目的をもつて、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、記章、えり章、服飾その他これらに類するものを製作し又は配布すること。
  - 十六 政治的目的をもつて、勤務時間中において、前号に掲げるものを着用し又は表示すること。
  - 十七 なんらの名義又は形式をもつてするを問わず、前各号の禁止又は制限を免れる行為をすること。
- 7 この規則のいかなる規定も、職員が本来の職務を遂行するため当然行うべき行為を禁止又は制限するものではない。
- 8 各省各庁の長及び特定独立行政法人の長は、法又は規則に定める政治的行為の禁止又は制限に違反する行為又は事実があつたことを知つたときは、直ちに人事院に通知するとともに、違反行為の防止又は矯正のために適切な措置をとらなければならない。

## 【資料 2】人事院規則 14 - 7 に関する運用方針及び照会と回答

### (1) 人事院事務総長通牒（通知）「人事院規則一四 - 七（政治的行為）の運用方針について」

#### 一 この規則制定の法的根拠

この規則は、国会が適法な手続によって制定した国家公務員法第 102 条の委任によって制定されたものである。

#### 二 この規則の目的

国の行政は、法規の下において民主的且つ能率的に、運営されることが要請される。従って、その運営にたずさわる一般職に属する国家公務員は、国民全体の奉仕者として政治的中立な立場を維持することが必要であるとともに、それらの職員の地位は、たとえば、政府が更迭するごとに、職員の異動が行われたりすることがないように政治勢力の影響又は干渉から保護されて、政治の動向のいかんにかかわらず常に安定したものでなければならない。又、この規則による政治的行為の禁止又は制限は、同時に他の職員の側からするこれに対応する政治的行為をも合せて禁止することによって職員がこれらの政治的行為の禁止に違反しないようにすることが容易に達せられるようなものでなければならない。この規則は、このような考慮に基き、右の要請に応ずる目的をもって制定されたものである。従って、この規則が学問の自由及び思想の自由を尊重するように解釈され運用されなければならないことは当然である。

#### 三 規則の適用範囲

(1) 第 1 項は、法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定が、特にこの規則で適用を除外している者を除き、一般職に属するすべての職員に適用されるものであることを明らかにしている。

(2) この規則において、「法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定」とは、法第 102 条、第一次改正法律附則第 2 条、規則 14 - 5 及びこの規則中に含まれる禁止又は制限に関する規定をいう。

(3) 「法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定」は、顧問、参与及び委員で諮問的な非常勤の職員（法第 81 条の 5 第 1 項に規定する短時間勤務の官職を占める職員を除く。（3）において同じ。）の他の法令に違反しない行為には適用されない。又、顧問、参与及び委員以外の者であっても、これらと同様な諮問的な非常勤の職員で、人事院が特に指定する者の同様な行為にも適用されない。但し、人事院はいまだこの指定を行っていないから、現在のところでは諮問的な非常勤の職員で顧問、参与又は委員の名称を有しない職員にはすべて適用されるが、この指定は、近い将来において行われる見込である。なお、委員の名称を有するものであっても、国家行政組織法第 3 条に規定する委員会の委員は、ここにいう委員には含まれない。本項但書に該当する職員は、他の法令で禁止されていない限り、この規則に規定する政治的行為を行ったり規則 14 - 5 に定める公選による公職の候補者となったり、公選による公職を併せ占めたり、政党の役員等になることを禁止されない。すなわち、この規則は、これらの職長の職務と責任の特殊性に基き、国家公務員法附則第 13 条の規定に従い、職員の政治的行為の制限に関する特例を定めたものである。

(4) 第 2 項は、職員が単独で又は他の職員と共同して行う場合だけでなく、職長以外の者と

共同して行う場合でも禁止又は制限されることを明らかにしたものである。この場合、「共同して行う」とは、職員が共同意思を単独で又は他人とともに実行に移すことをいう。

- (5) 第3項は、職員が自ら選んだ又は自己の管理に属する代理人等を通じて間接に行う場合でも、その行為を行わせた職員に適用されることを明らかにしたものである。自ら選んだ又は自己の管理に属する者が職員であるか否かは問わない。「自ら選んだ」とは、明示であると黙示であるとを問わず自らの選任行為があったと認定されることをもって足り、「自己の管理に属する」者とは、監督等の原因により通常本人の意思に基いて行為をなすべき地位にある者をいう。たとえば部下、雇人等のような者である。「その他の者」とは、自ら選んだ又は自己の管理に属する者で代理人又は使用人以外の者をいう。「通じて間接に行う」とは、自己の意思を他人によって実行に移すことをいう。
- (6) 職員は、職員たる身分又は地位を有する限り、勤務時間外においても、政治的行為を行うことを禁止又は制限される。但し、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腕章、記章、えり章、服飾等を勤務時間外に単に着用することは禁止されない。
- (7) なお、この規則は、職員が本来の職務を遂行するため当然行うべき行為を禁止又は制限するものではない。

#### 四 政治的行為

職員が行うことを禁止又は制限される政治的行為に関し、この規則では政治的目的と政治的行為を区別して定義し、政治的目的をもってなされる行為であっても、この規則にいう政治的行為に含まれない限り、国家公務員法第102条第1項の規定に違反するものではないとしている。

##### (1) 政治的目的

規則第5項は、法及び規則中における政治的目的の定義を行い、これを明らかにしたものである。

- (一) 第1号関係 本号中「規則14-5に定める公選による公職の選挙」とは、衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の長、地方公共団体の議会の議員、教育委員会の委員、都道府県農地委員会及び市町村農地委員会の委員の選挙をいう。「特定」とは、候補者の氏名が明示されている場合のみならず、客観的に判断してその対象が確定し得る場合をも含む。「候補者」とは、法令の規定に基く正式の立候補届出又は推薦届出により、候補者としての地位を有するに至った者をいう。「支持し又はこれに反対する」とは、特定の候補者が投票若しくは当選を得又は得ないように影響を与えることをいう。又、候補者としての地位を有するに至らない者を支持し又はこれに反対することは本号に含まれない。選挙に関する法令に従って候補者の推薦届出をすること自体は本号に該当しない。
- (二) 第2号関係 本号に「国民審査」とは、日本国憲法第79条の規定に基き、最高裁判所裁判官国民審査法（昭和22年法律第136号）に定める最高裁判所裁判官の任命に関する国民審査をいう。なお、本号中における「特定」及び「支持し又はこれに反対する」の意味については、前号に準じて解釈されるべきである。
- (三) 第3号関係 本号中における「特定」の意味については、第1号に準じて解釈されるべきである。「政党」とは、政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくはこれに反対することを本来の目的とする団体をいい、「その他の政治的団体」とは、政党以外の団体で政治上の主義若しくは施策を支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し若しくはこれに

反対する目的を有するものをいう。「支持し又はこれに反対する」とは、特定の政党その他の政治的団体につき、それらの団体の勢力を維持拡大するように若しくは維持拡大しないように、又はそれらの団体の有する綱領、主張、主義若しくは施策を実現するように若しくは実現しないように又はそれらの団体に属する者が公職に就任し若しくは就任しないように影響を与えることをいう。

(四) 第 4 号関係 本号中「特定の内閣を支持し又はこれに反対する」とは、特定の内閣が存続するように若しくは存続しないように又は成立するように若しくは成立しないように影響を与えることをいう。なお、特定の内閣の首班若しくは閣員全員を支持し又はこれに反対する場合も本号に含まれるものと解する。

(五) 第 5 号関係 本号にいう「政治の方向に影響を与える意図」とは、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思をいう。「特定の政策」とは、政治の方向に影響を与える程度のものであることを要する。最低賃金制確立、産業社会化等の政策を主張し、若しくはこれらに反対する場合又は各政党のよって立つイデオロギーを主張し若しくはこれらに反対する場合あるいは特定の法案又は予算案を支持し又はこれに反対するような場合の如きも、日本国憲法に定められた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、本号には該当しない。

(六) 第 6 号関係 本号中「国の機関又は公の機関において決定した政策」とは、国会、内閣、内閣の統轄の下における行政機関、地方公共団体等政策の決定について公の権限を有する機関が正式に決定した政策をいう。「実施を妨害する」とは、その手段方法のいかんを問わず、有形無形の威力をもって組織的、計画的又は継続的にその政策の目的の達成を妨げることをいう。従って、単に当該政策を批判することは、これに該当しない。

(七) 第 7 号関係 本号中「署名を成立させ」とは、地方自治法第 74 条及び第 75 条に定める数に達する選挙権者の連署を得ることをいう。

(八) 第 8 号関係 本号中「地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散の請求」とは、地方自治法第 76 条に定める地方公共団体の議会の解散の請求をいい、「法律に基く公務員の解職の請求」とは、地方自治法第 80 条、第 81 条若しくは第 86 条又は教育委員会法（昭和 23 年法律第 170 号）第 29 条若しくは農地調整法（昭和 13 年法律第 67 号）第 15 条の 10 等に定める公務員の解職又は改選の請求をいう。「署名を成立させ」とは、地方自治法第 76 条、第 80 条、第 81 条若しくは第 86 条又は教育委員会法第 29 条若しくは農地調整法第 15 条の 10 等に定める数に達する選挙権者の連署又は同意の署名を得ることをいう。「賛成若しくは反対する」とは、本号の請求に基く解散又は解職の投票において、賛成投票を得若しくは得ないように又は反対投票を得若しくは得ないように影響を与えることをいう。

## (2) 政治的行為

第 6 項は、法第 102 条第 1 項の規定により禁止又は制限される政治的行為を定めたものである。

(一) 第 1 号関係 本号は、職員が、国家公務員としての地位においてであると、私人としての地位においてであることを問わず、政治的目的のために自己の影響力を利用する行為を政治的行為としてこれを禁止する趣旨である。「公の影響力」とは、職員の官職に基く影響力を、「私の影響力」とは、私的団体中の地位、親族関係、債権関係等に基く影響力をいう。たとえば、上官が部下に対し、選挙に際して投票を勧誘し、あるいは職員組合の幹部が組合員に対し入党を勧誘するためにその地位を利用するような行為は違反となる。

- (二) 第 2 号関係 「その他の利益」とは、金銭、物品のみでなく権利の授与、貸与等有形、無形の利益をいう。
- (三) 第 3 号関係 本号は、法第 102 条第 1 項前段の規定と同趣旨の規定であって、「関与」とは、援助、勧誘、仲介、あっ旋等をいう。たとえば、課員が課内の党員の党費をとりまとめることは違反となる。
- (四) 第 4 号関係 「国家公務員」には、特別職に属する国家公務員をも含み、地方公務員その他国家公務員以外の者に金品を「与え又は支払う」行為は、本号の規定に該当しない。
- (五) 第 5 号関係 本号に掲げる行為は、それ自体で政治的目的をもつ行為とされ、他に別な政治的目的をもってすることを要件としない。「企画し」とは、発起人となり、綱領規約等を立案し、又は結成準備会を招集すること等を、「参与し」とは、綱領規約の起草を助け又は準備委員となる等企画者を補佐して推進的役割をすることを、「これらの行為を援助する」とは、企画し参与することにつき、自ら直接に行うと、間接に行うとを問わず、労力、財産、物品等を提供し又は宣伝、広告、仲介、あっ旋等を行うことをいう。又、「政治的顧問」とは、その団体の幹部と同程度の地位にあって、その団体の政策の決定に参与する者をいい、単なる技術的顧問は含まない。「これらと同様な役割をもつ構成員」とは、名称のいかんを問わず、役員又は政治的顧問と同等の影響力又は支配力を有する構成員をいう。なお、本号は、その団体の本部の場合のみならず地域的支部及びそれに準ずる組織体の場合にも適用される。単に、これらの団体の構成員となり、又は役員、政治的顧問若しくはこれらと同様な役割をもつ構成員以外の地位を占めることは差し支えない。
- (六) 第 6 号関係 本号の行為も当然政治的目的をもつ行為とされる。「勧誘運動をすること」とは、組織的、計画的又は継続的に勧誘することをいい、たとえば党員倍加運動のような行為はその例である。従って、たまたま友人間で入党について話し合うようなことは該当しない。
- (七) 第 7 号関係 本号の行為も当然政治的目的をもつ行為とされる。自己の購読した機関紙の一部をたまたま友人に交付するような行為及び単なる投稿等は、本号に該当しない。
- (八) 第 8 号関係 「勧誘運動」とは、第 6 号にいう「勧誘運動」に準じて解釈されるべきである。従って、選挙に際したたまたま街頭であった友人に投票を依頼するような行為は該当しない。
- (九) 第 9 号関係 「運動」及び「企画し」とは、それぞれ第 6 号の「運動」及び第 5 号の「企画し」に準ずる。又、「主宰」とは、実施につき自らの責任において総括的な役割を演ずることを、「指導し」とは、樹立された計画に基き実施を具体的に指導することを、「その他これに積極的に参与すること」とは、企画、主宰、指導の外、署名運動を企画、主宰又は指導する者を助け又はその支持を受けて署名運動において推進的役割を演ずることをいう。なお、単に署名を行う行為は、本号の規定に該当しない。
- (十) 第 10 号関係 「示威運動」とは、多衆の威力を示すため、公衆の目につき得る道路、広場等を行進すること等をいう。単に「示威運動」に参加することは本号に該当しない。
- (十一) 第 11 号関係 「集会」とは、屋内、屋外を問わず一定の目的のための多数人の集合を、「多数の人に接し得る場所」とは、公会堂、公園、街路等をいい、現に多数人の参集していることを要しないが、参集し得る状態にあることを要する。「拡声器、ラジオその他の手段を利用し」とは、多数人に音声を伝達することのできる手段を用いることをいい、多数の人に接し得る場所におけると否とを問わない。又「公に」とは、「不特定多数の者に」の意味である。従って、組合員だけの非公開の会合の場合等は、本号に該当しない。

- (十二) 第 12 号関係 「文書又は図画」には、新聞、図書、書簡、壁新聞、パンフレット、リーフレット、ビラ、チラシ、プラカード、ポスター、絵画、グラフ、写真、映画の外、黒板に文字又は図形を白墨で記載したもの等も含まれる。「国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎（特定独立行政法人又は日本郵政公社にあっては、事務所。以下同じ。）施設等」とは、国、特定独立行政法人又は日本郵政公社が使用し又は管理する建造物及びその付属物をいい、固定設備であることを要しない。「掲示させ」又は「利用させ」る行為には、他の者が掲示し又は利用することを、国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎（特定独立行政法人又は日本郵政公社にあっては、事務所）施設、資材又は資金管理の責任を有する者が許容する行為も含まれる。なお、本号後段の行為には、政治的目的のためにすることが必要であるが、前段の行為にはこれを必要とせず、行為の目的物たる文書又は図画が政治的目的を有するものであることをもって足りる。
- (十三) 第 13 号関係 「形象」とは、彫刻、塑像、模型、人形、面等をいう。職員が政治的目的をもつ文書、図画等を著作し又は編集した場合、それがこれらの「もの」を「発行し、回覧に供し、掲示し若しくは配布し又は多数の人に対して朗読し若しくは聴取させる」ために行ったものでない限り、本号にいう政治的行為には含まれない。なお、本号の行為は、行為者の政治的目的のためにする意思の有無を問わず、行為の目的物が、政治的目的を有するものであれば足りる。
- (十四) 第 14 号関係 「演出」には、俳優として出演することは含まれない。「これらの行為を援助する」とは、演劇の脚本を提供し、その演劇の上演のために資金を与え又は募り、無償又は不当に安い対価で資材、設備、労働力、技術等を提供し、又はこれらをおっ旋し、積極的に宣伝を行うこと等を含む。
- (十五) 第 15 号関係 「その他これらに類するもの」には、まん幕、のぼり、はち巻」たすき、ちょうちん等が含まれる。
- (十六) 第 17 号関係 本号は、この規則の脱法行為を禁止するものである。

## 五 違法性を阻却する場合

第 7 項は、形式的には、この規則の違反に該当する行為であっても、職員が正当な職務を遂行するために当然行う行為である場合には、この規則違反の制裁を受けないことを明らかにしたものである。たとえば、労働情勢の調査の職務を有する職員が、各種の政党機関紙を関係職員に配布又は回覧に供する行為等は、この規則の禁止又は制限するところではない。又、この規則は、憲法第 23 条に規定する学問の自由を拘束するような趣旨に解釈されてはならないことも当然である。

## (2) 人事院規則 14 - 7 に関する主な照会と回答

	照会	回答
規則 14-7 第 5 項第 6 号にいう「国の機関において決定した政策」について (昭和 31 年)	「国の機関において決定した政策」とは…。	「国の機関において決定した政策」とは、…単に法律案の決定だけでは足りず、それが国会で議決されて法律となった場合に限ります。
規則 14-7(政治的行為)について (昭和 32 年)	<p>左記に例示の諸行為は、規則 14 - 7(政治的行為)に該当するやいなや。</p> <p>記</p> <p>一 或特定の一般職にある公務員が、住居を隣接したために朝夕面接し極めて懇意にしている者で鍛冶屋業を営む A に対し、この時仕事を依頼していたので、その結果を問合せる為立寄り種々の会話の後、たまたま選挙の話となり「今度の選挙にはこの人は適当な候補者であると思う。よいと思ったら頼む。」という話をした。</p> <p>二 また同人は、日常晩酌を好み、同様自宅附近にある B 店において常々(週 4・5 回位)焼酎の小売を受けていたため、店主とはかねてから、商店顧客関係以上の間柄として、普段同様世間話等していたが、たまたま選挙の話に進み「実は私はこの人を当選させたいと思っている。差し支えなくば、お願いしたい。」というような意味のことをいつた。</p> <p>三 また自宅附近にある常時魚介類等購入し、相互に知り合っている関係の C 鮮魚店において「たこ」を食し乍ら世間話をしていた処、たまたま選挙の話となった。そこで「今度の投票日には斯々の人を入れようと思っている。よろしく頼みたい。」ということをした。</p>	<p>答 お尋ねの行為が、人事院規則 14 - 5(公選による公職)に定める公職の選挙運動期間中に行われたものであれば、その行為は、一応、人事院規則 14 - 7(政治的行為)第 5 項第 1 号に掲げる「政治的目的」をもつものと認めます。</p> <p>次に、同規則第 6 項各号に掲げる「政治的行為」に該当するか否かについては、御照会の文面だけではあきらかではありませんが、お尋ねの行為についてまず考えられるのは、それが同項第 8 号に規定する「勧誘運動」に該当するか否かであります。</p> <p>同項 8 号に規定する「勧誘運動」とは、勧誘が、一つの総合的な計画に基づく運動の一環として行われる場合のことをいうのであり、したがって、その勧誘する行為が、単に一、二人の親族や友人に対してなされるのではなくて、相当の広い範囲において、また広い範囲をめざしてなされることをいうのであります。</p> <p>お尋ねの行為が、たまたま他の用件で三軒の知人宅に行つた際に投票の勧誘をおこなつたのであるにすぎないとするならば、ここにいう「勧誘運動」には該当せず、また同規則第 6 項中他の各号に掲げる「政治的行為にも該当しない」と考えられますので、この限りにおいては、お尋ねの行為をすることは、国家公務員法第 102 条および人事院規則 14 - 7 の規定には違反しないものと考えられます。</p> <p>なお、以上は、国家公務員法上の解釈であつて、公職選挙法上の選挙運動の解釈とは別個のものでありますから、念のため申し添えます。</p>

	照会	回答
立候補を予想される議員の演説会開催の責任者となることについて (昭和34年)	参議院議員選挙等において、立候補するであろうと思われる議員(現職)の議会報告演説会の、開催責任者となることはさしつかえないもの解してよいか。	御質問の行為については、人事院規則 14 - 7 第 6 項各号に掲げる政治的行為に該当するものがないので、単に議会報告演説会の開催責任者となることは貴見のとおりと解します。 ただし、開催責任者として、司会に際し、政治目的を有する意見を述べる場合は、同規則第 6 項第 11 号に、また、同演説会を国の庁舎において開催する場合、特定の政党その他の政治団体を支持または反対する政治目的のために行われるときは、第 6 項第 12 号に、さらに、開催責任者になることによつて、特定の政党その他の政治団体を支持または反対する政治目的のために、公私の影響力を利用すると認められる行為をとる場合には、第 6 項第 1 号に該当する等、その行為の如何によつて問題の派生するおそれも考えられるので、この点留意してください。
請願署名運動について (昭和24年)	高知県教育委員会が主体となり、知事、副知事、県議会議長、同副議長、町村会長、町村議会議長、会長等を賛助員として定員定額増加のことについて国会に請願する為全県民の署名運動を教育委員会事務局職員が企画し各学校教員が参加して実施することは、公務員法第 102 条第 2 項にもとづく国家公務員の政治的行為の制限に関する人事院規則に鑑みて差支えないか。	差しつかえない。
文書、図画の回覧について (昭和24年)	一 規則第 6 項、第 12 号及第 13 号にいう文書、図画の中には同項第 7 号にいう機関紙たる新聞その他の刊行物をも含むものと思料するが如何。 二 右の通りであるとする、職員が或る政党の機関紙を勤務場所において、同僚等に回覧することは、明らかに違反であると思うが如何。	一 御説の通り。  二 回覧が組織的、計画的又は継続的に行われる場合には違反となる。なお、たまたま友人間で単に見せ合うような行為は差支えないものと解する。
政党機関紙の販売、配布について (昭和25年)	職員が職場において政党の機関紙を販売し又は配布する行為が人事院規則 14 - 7 第 6 項第 7 号違反となるか否かについて、左記のように解すべきと思われるが、これについて法制局長の御見解を伺い	人事院規則 14 - 7 第 6 項第 5 号から第 7 号までに掲げる行為は、当然政治的目的を有するものとして禁止されるものであつて、一般的に云えば本人が政治的目的をもつて行うと否とを問わない。但し禁止規定の適用に当つては、その行為の態様に依じて、社会通念に基づき、具体

	照会	回答
	<p>たい。</p> <p>記</p> <p>人事院規則 14 - 7 第 6 項第 5 号ないし第 7 号には、特に「政治的目的をもって」とうたっていないのであるが、これらの行為には当然政治目的が存すると認められるからであって、これらの行為には政治的目的を必要としないという意味ではないと解する。従って本件のような場合には、それが単に営利目的のもとになされ、または、何等の目的がなく行われた場合には、規則違反とはならないと解する。</p>	<p>的に判断して、規則を運用すべきものと解する。</p>
<p>法律改正の署名運動等について (昭和 25 年)</p>	<p>国会で制定された法律の改正運動に署名すること。</p>	<p>法律改正のための署名運動において、個人が単に署名する行為は規則 14 - 7 第 6 項第 9 号に該当しないが、政治的目的をもって署名運動を企画し、主宰し、または指導し、その他これに積極的に参与することは該当する。</p>
<p>破防法案反対の署名運動について (昭和 27 年)</p>	<p>破防法案について、職員団体がこれの反対署名運動を行う場合、左記の点について至急御回答を願いたい。</p> <p>一 規則 14 - 7 第 5 項第 6 項および第 6 項 9 号に該当するか。なお、該当するかしないか、いずれの場合においてもその理由の具体的説明を願いたい。</p> <p>二 前記の他に該当する条項があるか。</p>	<p>一 お尋ねの場合は、人事院規則 14 - 7 (政治的行為) 第 5 項第 6 号および第 6 項第 9 号には該当しないものと解する。</p> <p>(理由)人事院規則 14 - 7 第 5 項第 6 号の「国の機関又は公の機関において決定した政策」とは、当該機関がその権限に基づいて、決定した政策であって、実施することのできる段階にあるものをいうのであるから、政策が法律で定められるべき事項を内容とするものである場合においては単に法律案決定だけでは足りず、それが国会で議決されて法律となった場合にかぎるものと解する。お尋ねの法律案についても、それが前述の「政策」に該当するかどうかは、以上の趣旨で解すべきである。</p> <p>二 国家公務員法 (昭和 22 年法律第 120 号) および人事院規則には該当する条項はない。</p>
<p>地方公共団体の条例の制定、改廃の請求の代表者について</p>	<p>左記の行為は、国家公務員の政治的行為禁止または制限の規定に触れるかどうか。</p> <p>記</p> <p>地方自治法第 2 編第 5 章第 1 節</p>	<p>御照会の行為は、通常の場合においては、人事院規則 14 - 7 (政治的行為) 第 6 項第 9 号に該当するものであり、国家公務員法第 102 条第 1 項に該当するものと解する。</p>

	照会	回答
(昭和27年)	に定められている条例の制定もしくは改廃または事務監査の請求に関する代表者になる行為	
職員組合の政治活動について (昭和27年)	<p>今回の衆議院議員、教育委員等の選挙に際して、標記の件につき左記のとおり解釈して差しつかえないか。</p> <p>(1) 組合の役員会又は総会で特定の候補者を支持する旨決議することは差しつかえない。</p> <p>(2) この決議を外部(新聞等)に対し積極的に発表することは規則違反となる。</p> <p>(3) この決定を組合員に周知せしめるためビラ(役員会又は総会での推薦候補決定の報告で投票の勧誘を含まない)を組合員に配布することは差しつかえない。ただし、外部にまで配布すれば規則違反となる。</p> <p>(4) この決議事項を庁舎内に掲示することは、たとえ組合の掲示板であっても不特定多数の眼にふれる場合は規則違反となる。</p>	<p>(1) 貴見のとおりである。</p> <p>(2) 通常の方法により事実の報道として組合機関紙に掲載することはさしつかえないが、それ以外の方法により組合外に積極的に発表することは原則として違反になる。</p> <p>(3) ビラの配布が組合員に対する通常の周知方法であれば通常的手段で配布することはさしつかえない。</p> <p>(4) 通常組合が使用している掲示板であれば投票勧誘の趣旨を含まないかぎり組合活動の一環として考えられてさしつかえない。</p>
一般職非常勤職員の政治的行為について (昭和31年)	<p>当省に勤務する一般職非常勤労働者は、その雇用が、日々雇い入れられるという形をとっており、勤務時間は1日8時間と定められている。これら非常勤労働者の勤務時間外における国家公務員法第102条及び人事院規則14-7の政治的行為の制限規定の適用の有無について貴院の御見解を伺いたい。</p>	<p>答 日々雇い入れられる職員で一日限り雇用されるものは、その日の勤務時間が終了すればその後は原則として政治活動を禁止または制限されるものではないが、日々雇入れの名目で雇い入れられる職員であっても、別段の意思表示のない限りその雇用が自動的に更新されるものは、その身分が継続するものとみられるので、このような職員については、勤務時間外においても常勤職員と同様御質問に掲げる政治的行為の制限規定が適用されるものと解する。</p>
現職の政治家の後援会の結成に参加すること等について (昭和35年)	<p>国家公務員が現職の政治家の後援会を結成し、積極的に援助することは人事院規則14-7に該当するか。また、積極的に後援することなく単に入会するだけならば該当しないか。</p>	<p>現職の政治家の後援会が、政治資金規正法の届出をしている場合はもちろん、実質的に、政治上の主義もしくは施策を支持し、もしくはこれに反対し、または公職の候補者を推薦し、支持し、もしくは反対する目的を有する団体である場合は、人事院規則14-7にいう「その他の政治団体」に該当するから、その結成を企画し、結成に参加し、もしくはこれらの行為を援助し、または役員、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は、人事院規則14</p>

	照会	回答
		- 7 第 6 項第 5 号に該当する。お尋ねの「積極的に後援すること」の内容は明確でないが、上記の第 6 項第 5 号の「援助」に該当するほか、行為のいかんによっては、人事院規則 14 - 7 第 6 項第 6 号（たとえば、入会勧誘運動）および第 7 号（たとえば、機関紙たる新聞の発行）等に該当するおそれもあると考えられる。ただし、単に後援会に入会することは、国家公務員法第 102 条および人事院規則 14 - 7 の規定においては別段の制限をしていないので、たとえその後援会が政治的団体であるとしても、政治的行為の制限には違反しない。
政党の党员となることなどについて (昭和 35 年)	<p>私は現在税務署に関係のある一国家公務員です。</p> <p>一 今度、某政党に入党いたしましたが、これは、公務員法に違反するでしょうか。</p> <p>二 違反しないとすれば、いろいろな党の会議に出席することは出来るでしょうか。</p> <p>三 党の支部あたりの役員になることは出来るでしょうか。</p> <p>四 党発行の機関紙を職場又はその他の場所で配布する行為は出来るでしょうか。</p>	<p>一 単に党员となることはさしつかえない。</p> <p>二 党の会議に出席することは通常の場合さしつかえない。ただし、その会議の内容（たとえば、政治目的のために署名運動を企画し、または、政治目的をもつて、多数の人の行進その他の示威活動を企画する等）によつては、その議事に積極的に関与することによつて、国家公務員法第 102 条および人事院規則 14 - 7 に違反する場合が生ずることも考えられるので、その点十分留意すること。</p> <p>三 人事院規則 14 - 7 第 6 項第 5 号に該当するので、できない。</p> <p>四 人事院規則 14 - 7 第 6 項第 7 号に該当するので、できない。</p>
法令規則の周知義務及び人事院規則 14 - 7 について (昭和 37 年)	<p>人事院規則 14 - 7 (政治的行為) の運用方針についての(6)の終わりに「・・・服飾等を勤務時間外に単に着用することは禁止されない。」とあるが休暇届を提出後の(休暇中の)場合は勤務時間外と解釈しても良いか。</p>	<p>人事院規則 14 - 7 (政治的行為) の第 6 項第 16 号および「人事院規則 14 - 7 (政治的行為) の運用方針について」(昭和 24 年 10 月 21 日付人事院総裁通ちよう) 3 の(6)における「勤務時間」とは、当該職員が現実的かつ具体的に勤務すべき時間をさすものであり、所轄庁の長により承認を受けた休暇中の時間は含まれません。したがつて、この休暇中の時間に政治的団体等の表示に用いられる服飾等を単に着用することはさしつかえありません。</p>

出典：人事法制研究会編『人事小六法』(平成 24 年版)(学陽書房、2012 年)、『人事法規集 3』(ぎょうせい)

### 【資料3】地方公務員法

(政治的行為の制限)

第36条 職員は、政党その他の政治的団体の結成に關与し、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若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(当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域)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關与すること。

三 寄附金その他の金品の募集に關与すること。

四 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎(特定地方独立行政法人にあつては、事務所。以下この号において同じ。)、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、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、若しくはあおつてはならず、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 本条の規定は、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及び特定地方独立行政法人の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。

## 【資料4】政治的行為に関する国家公務員法・人事院規則と地方公務員法の比較

国家公務員法・人事院規則	地方公務員法
<p><b>【国家公務員法】</b>  <b>(政治的行為の制限)</b>  <b>第 102 条</b> 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、これらの行為に参与し、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。</p>	<p><b>(政治的行為の制限)</b>  <b>第 36 条</b>  <b>2</b> 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若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(当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域)外において、第 1 号から第 3 号まで及び第 5 号に掲げる政治的行為をすることができる。</p>
<p><b>【人事院規則 14 - 7】</b>  <b>(政治的目的の定義)</b>  <b>5</b> 法及び規則中政治的目的とは、次に掲げるものをいう。政治的目的をもつてなされる行為であつても、第 6 項に定める政治的行為に含まれない限り、法第 102 条第 1 項の規定に違反するものではない。</p>	
<p>一 規則 14 - 5 に定める公選による公職の選挙において、特定の候補者を支持し又はこれに反対すること。</p>	
<p>二 最高裁判所の裁判官の任命に関する国民審査に際し、特定の裁判官を支持し又はこれに反対すること。</p>	
<p>三 特定の政党その他の政治的団体を支持し又はこれに反対すること。</p>	
<p>四 特定の内閣を支持し又はこれに反対すること。</p>	
<p>五 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。</p>	
<p>六 国の機関又は公の機関において決定した政策(法令、規則又は条例に包含されたものを含む。)の実施を妨害すること。</p>	
<p>七 地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)に基く地方公共団体の条例の制定若しくは改廃又は事務監査の請求に関する署名を成立させ又は成立させないこと。</p>	
<p>八 地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散又は法律に基く公務員の解職の請求に関する署名を成立させ若しくは成立させず又はこれらの請求に基く解散若しくは解職に賛成し若しくは反対すること。</p>	
<p><b>(政治的行為の定義)</b>  <b>6</b> 法第 102 条第 1 項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。</p>	
<p>一 政治的目的のために職名、職権又はその他の公私の影響力を利用すること。</p>	
<p>二 政治的目的のために寄附金その他の利益を提供し又は提供せずその他政治的目的をもつなんらかの行為をなし又はなさないことに対する代償又は報復として、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を得若しくは得ようと企て又は得させようとする事あるいは不利益を与え、与えようと企て又は与えようとおよびやすこと。</p>	
<p>三 政治的目的をもつて、賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を求め若しくは受領し又はなんらの方法をもつてするを問わずこれらの行為に参与すること。</p>	
<p>四 政治的目的をもつて、前号に定める金品を国家公務員に与え又は支払うこと。</p>	
<p>五 政党その他の政治的団体の結成を企画し、結成に参加し若しくはこれらの行為を援助し又はそれらの団体の役員、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。</p>	
	<p><b>(政治的行為の制限)</b>  <b>第 36 条</b> 職員は、政党その他の政治的団体の結成に参与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはなら</p>

国家公務員法・人事院規則	地方公務員法
六 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。	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。
七 政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し、編集し、配布し又はこれらの行為を援助すること。	
八 政治的目的をもって、第5項第1号に定める選挙、同項第2号に定める国民審査の投票又は同項第8号に定める解散若しくは解職の投票において、投票するように又はしないように勧誘運動をすること。	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。
九 政治的目的のために署名運動を企画し、主宰し又は指導しその他これに積極的に参与すること。	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。
十 政治的目的をもって、多数の人の行進その他の示威運動を企画し、組織し若しくは指導し又はこれらの行為を援助すること。	
十一 集会その他多数の人に接し得る場所で又は拡声器、ラジオその他の手段を利用して、公に政治的目的を有する意見を述べること。	
十二 政治的目的を有する文書又は図画を国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎(特定独立行政法人及び日本郵政公社にあつては、事務所。以下同じ。)、施設等に掲示し又は掲示させその他政治的目的のために国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎、施設、資材又は資金を利用し又は利用させること。	四 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎(特定地方独立行政法人にあつては、事務所。以下この号において同じ。)、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。
十三 政治的目的を有する署名又は無署名の文書、図画、音盤又は形象を発行し、回覧に供し、掲示し若しくは配布し又は多数の人に対して朗読し若しくは聴取させ、あるいはこれらの用に供するために著作し又は編集すること。	
十四 政治的目的を有する演劇を演出し若しくは主宰し又はこれらの行為を援助すること。	
十五 政治的目的をもって、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、記章、えり章、服飾その他これらに類するものを製作し又は配布すること。	
十六 政治的目的をもって、勤務時間中において、前号に掲げるものを着用し又は表示すること。	
十七 なんらの名義又は形式をもってするを問わず、前各号の禁止又は制限を免れる行為をすること。	
	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
	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って不利益な取扱を受けることはない。
	5 本条の規定は、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及び特定地方独立行政法人の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。
<b>【国家公務員法】</b> <b>第110条</b> 左の各号の一に該当する者は、3年以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する。 十九 第102条第1項に規定する政治的行為の制限に違反した者	