



晴山一穂・佐伯祐二・榊原秀訓・石村修・阿部浩己
・清水敏著『欧米諸国の「公務員の政治活動の自由
」』（日本評論社2011年）

著者	野見山 宏
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	13
号	1
ページ	77-78
発行年	2011-09-10
権利	同志社大学政策学会
URL	http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000012686

書 評

晴山一穂・佐伯祐二・榊原秀訓・石村修・阿部浩己・清水敏著 『欧米諸国の「公務員の政治活動の自由」』

(日本評論社 2011 年)

野見山 宏

本書は、行政法学、憲法・比較憲法学、国際法学及び労働法学の立場から、日本の公務員制度（特に国家公務員）における政治活動の自由における問題点を多角的に考察したものである。多角的というのは、①アメリカのハッチ法との比較、②英米独仏の公務員制度との比較、③表現の自由からの視点から、の3点をいう。なお、評者はこれまで行政学の視点から公務員制度を考察してきた者であり、今回、隣接する学問分野である本書を書評することを試みるものである。

日本の国家公務員は、国家公務員法（以下「法」という。）及び人事院規則（以下「規則」という。）の規定により、公正な公務執行を行うために政治的中立が求められ、その政治活動の大半が禁止されている。そして、その違反者に対しては、懲戒処分及び刑事罰が科せられる可能性がある。

それでは、司法の判断はどのようなものか。本書では、三件の判例をあげている。その第一は、猿払事件である。同事件は、郵政事務官が特定の政党を支持する目的をもって選挙用ポスターを掲示及び配布した行為が、法及び規則に違反するものとして起訴された事件で、1974年、最高裁は罰金 5,000 円の判決を下した。

その第二は、堀越事件である。同事件は、厚生労働事務官が勤務時間外に特定の政党機関紙号外を住宅の郵便受けに投函した行為が、法及び規則に違反するものとして起訴されたものである。これに対し、2006年、東京地裁は、猿払事件の最高裁判例を踏襲する形で有罪との判決を下した。しかし、2010年、東京高裁は、憲法 21 条 1 項（表現の自由）に違反するとして無罪の判決を下した。検察官は上告し、現在、

最高裁で審理が進められている。

その第三は、世田谷事件である。同事件は、厚生労働省職員が世田谷区内の警察官舎に特定の政党のビラを配布した行為が、法及び規則に違反するものとして起訴されたものである。これに対し、東京地裁は、罰金 10 万円の判決を下した。さらに、東京高裁は、2010年、一審を支持し、控訴を棄却した。現在、最高裁に上告している。

これら一連の判決に対し、著者らは次の点から批判を展開している。第一は、法及び規則のモデルになったアメリカのハッチ法（1939年制定）からの批判である。同法は公務員の政治的行為を禁止した法ではなく、「政治の運営または政治的宣伝への積極的参加」を禁止した法である。しかしながら、この法が日本にもたらされた時、無前提に公務員の権利制限を目的とした法との誤解を持って移植された。つまり、制定当初から問題を含んだ規定であると述べている。また、ハッチ法は 1993年に改正され、連邦公務員の時間外の政治活動は原則自由化されるようになった。勿論、上記の三事件がアメリカでは違法行為にならないのは当然のことである。著者らは、アメリカでのこのような変化が起こっているにもかかわらず、日本において法及び規則の改正がなされていないのは立法府の怠慢であり、また、司法は最高裁の前例踏襲から抜けきれず、旧態依然とした考えから進歩していないと批判している。

第二は、英米独仏の動向を踏まえてからの批判である。各国は歴史的経緯からそれぞれ独自の規制を設けているが、共通しているのは懲戒処分と刑事罰を併用しているケースはないということである。また、公務員の政治的行為につ

いても、その範囲を広く認める傾向にある。その理由として次のことが考えられる。欧米特にヨーロッパ諸国は二度の世界大戦で甚大な被害を被り、その反省から民主政治の発展を良しと考えている。公務員も一国民であるから、支障のない範囲内で可能な限り積極的に政治に参加することが望ましいと考えている。公務員の政治への参加が権利として認識されているのである。しかも、特定の政治的行為を禁止する場合においても全職員一律の禁止規定を設けるのではなく、役職や職種によって制限の対象となる政治的行為を設定している。

例えば、アメリカでは、「商務省の職員は、公務出張中、朝の時間帯に年次有給休暇を取り、政党の公職候補者のための朝食会でスピーチをすること」(本書 35 ページ) が認められている。これに対して、著者らは日本が未だに全職員に対して一律の制限を加えているのは時代遅れであり、また、民主制の観点からも問題であるとの批判をしている。

第三は、「表現の自由」からの批判である。憲法 21 条では表現の自由が明記されている。また、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(以下、「自由権規約」という。) 19 条にも表現の自由が規定されている。この自由権規約は、日本においては 1979 年に効力を生じている。条約は法律より上位であるため、条約に抵触する限りにおいて無効であり、法令は条約に適合するように解釈適用されなければならない。それゆえに、わが国の学説においては、法及び規則が憲法に違反しているとの見解が大勢を占めている。

最後に、私見を述べる。公務員制度の歴史を振り返った場合、情実主義 (patronage) 及び猟官制 (spoils system) が引き起こす行政非効率や行政の不正性の問題を解決するための手段として資格任用制 (merit system) が採用された。と同時に、これらの問題を引き起こさないためには、公務員はその時の政権に忠実であるべきであり、政治的に中立であるべきとの考え方が広まっていった。このような考え方は日本においては戦後の民主化の過程の中で導入され、法においても規定されるようになった。

しかしながら、時代が変わればそれに応じて法律を変えていかなければならない。残念なことに、日本の法は時代の変化について行けてい

ないのが現実である。本書が指摘しているとおり、日本の国家公務員の政治行為に対する制限は英米独仏と比較して明らかに過剰である。政治的中立という古い名の下に政治に積極的に参加できない日本の国家公務員は、あたかも民主制の蚊帳の外に置かれているかのようである。ゆえに、先述したアメリカのケースは日本国民の感情からすると無理であると思われるが、日本の健全な民主主義の発展という視点から見た場合、公務員といえども一人の国民として政治参加するにあたっては、最低でも勤務時間外かつ公務員とは判断できないような外見で政治活動を行う場合は認められるべきである。

本書を読み終えた人は、民主主義国家において公務員の政治活動の自由は重要な問題であり、日本においては法の改正が必要であることにすぐに気付くであろう。そして、本書の副産物であるが、公務員の政治活動の自由度はその国の民主主義の成熟度を測る 1 つの指標となっていることに気付くであろう。その点において、本書は極めて存在価値のある一冊である。また、公務員制度を研究対象にしている者にとっても研究に深みをもたせる珠玉の一冊であり、手に取らなければならない必読の書である。