

## 地方公務員の政治的行為に刑事罰を科すことは許されない

### はじめに

自民党は本年4月6日、地方公務員や公立学校教員の政治的行為を制限する目的で、新たに国家公務員なみの懲役刑を含めた罰則規定を設けるため、関連七法案（「地方公務員の政治的中立性の確保のための地方公務員法等の一部を改正する法律案要綱」として、地方公務員法、教育公務員特例法、地方公営企業法、地方公営企業等の労働関係に関する法律、地方独立行政法人法、政治資金規正法、公職選挙法等の一部改正）を公表し、今国会に提出しようとしています。

そこで、自治労連弁護団は、国家公務員法違反として国家公務員の政治的行為に刑事罰を科してきたこれまでの事案を中心に検討しました。その結論は、以下の通りです。

国家公務員の政治的行為を禁止し、刑事罰を科す国家公務員法102条1項、人事院規則14-7の規制、とりわけ公務員の職権や地位利用と直接関係せず、勤務時間外に市民生活の場で行われる市民としての表現の自由の行使としての政治的行為を禁止し、刑事罰の対象としている規制は、憲法の国民主権原理、表現の自由の保障に違反し、合理的な規制目的・必要性も認められない著しく包括的・網羅的な規制となっています。

この過剰な規制のもとでの警察権力による国家公務員の市民生活の細部にわたる日常的な監視・情報収集活動は、国家公務員の基本的人権を侵害し、議会制民主主義を支える政治的基盤を破壊するものです（05年5月1日付朝日新聞「統制の足音」）。

また、国家公務員の政治的行為に対するこのような過剰な規制は、公正な国際労働基準であるILO151号条約、自由権規約等に違反するばかりか、今日の国際社会における主要な立法動向にも逆行するきわめて特異な法規制となっています。

国家公務員法102条1項、人事院規則14-7の特異な法規制は、その母法であるアメリカの包括的な政治行為規制法であるハッチ法をもしのぐほどの異常な包括的・網羅的な規制となっていたのですが、そのハッチ法も93年に公務員の政治的行為を原則的に認める法改正を行っていることから、その特異性・異常性はいっそう明らかになっています。

国家公務員法102条1項、人事院規則14-7による国家公務員の政治的行為に対する規制が、今日の国際社会において、これほど特異で異常な規制となっているのは、占領時代におけるわが国の国会で、国家公務員の政治的行為を禁止し、刑事罰を科さなければならぬ立法上の必要性について十分な審議が行われずに、占領当局の政治的意図に基づく超憲法的圧力のもとに、旧国家公務員法が「改正」されたことに由来しています。

従って、国民主権、基本的人権の保障、民主主義の確立をめざす日本国憲法の基本的原理と適合するように、国家公務員法102条1項、人事院規則14-7の見直しが、いま求められているのです。

また、旧国家公務員法の改正後、地方公務員の政治的行為の規制する地方公務員法が成

立していく経過のなかでの論議を冷静に踏まえるなら、国家公務員法102条1項、人事院規則14-7による規制の撤廃・見直しこそが、いま求められているのです。

そのうえ最近の公務の民間化が進行するなかで、民間化された職場の労働者が政治的行為をしたところで、なんらの支障が生じていない事実にも照らしても、公務員の勤務時間外の市民生活の場における政治的行為については、民間労働者と共通に扱われるものにすべきです。

公務員を民間労働者と峻別し、私的領域である市民生活の細部にまで奥深く入って、公務員の政治的行為を包括的・網羅的に禁止し、さらに刑事罰の対象とする国家公務員法102条1項、人事院規則14-7の規制の合理性・必要性が、今、問われているのです。

そこで、国家公務員に対する政治的行為を禁止し、刑事罰の対象とする国家公務員法による現行規制こそ廃止されるべきであり、それを党利党略の政治的思惑から地方公務員等にまで拡大する法改正は行われるべきでないことを強く主張するものです。

なお、本意見書は、国家公務員法102条1項、人事院規則14-7による包括的・網羅的な政治的行為の禁止規制を批判し、その撤廃を強く求めるものですが、人事院規則の各規定全般にわたる国家公務員の政治的行為の禁止について検討していません。

公務外の私的領域である市民生活の場における政治的行為まで禁止し、刑事罰を科す国家公務員法の最大の問題点を検討することによって、国家公務員の政治的行為の包括的・網羅的な禁止規制の撤廃を検討すべきことを明らかにしようとするものです。

## 第1 日本国憲法が保障する思想・表現の自由と公務員

ひとりひとりの市民が主権者として、この社会の他の構成員とともに討論し、政治的思想・思想を形成し、国の統治過程に参画するために、政治的思想・表現の自由を基本的人権として保障することは、議会制民主主義の根幹的基礎ともいえるべきものです。そこで、日本国憲法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」）が保障する表現の自由は、民主主義国家の政治的基盤を構成するものであり、国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要なものとして、法律によってもみだりに制限することができないとしているのです。

日本国憲法は、国家公務員も市民として、とりわけ公務を離れた私的な市民生活の場において政治的思想と意見を自由に表現し、活動する自由を保障しています。欧米先進諸国のいずれの国においても、国家公務員の市民的・政治的自由を保障し、国家公務員の政治的行為に刑事罰を科すような国はひとつも存在しません。

ところが31年前に我が国の最高裁判所は、「国公法102条1項及び規則によって公務員に禁止されている政治的行為も多かれ少なかれ政治的意見の表明を内包する行為であるから、もしそのような行為が国民一般に対して禁止されるのであれば、憲法違反の問題を生ずることはない」としていながら、「国公法102条1項及び規則による政治的行為の禁止は、もとより国民一般に向けられているものではなく、公務員のみに対して向けられているものである」（最高裁判決74年11月6日「猿払事件」）として、国家公務員は市民（国民一般）と違って、市民的自由が否定されるのはやむを得ないというのです。その基本的考え方には、権力的ないし身分的公務員観が流れています。

こうして国家公務員を市民から分離・隔離し、職種・職務権限、勤務時間の内外、国の施設の利用の有無にかかわらず、一律にその政治的行為を禁止し、刑事罰を科すことを合憲として、国家公務員の市民的・政治的自由の否定を正当化したのです。

この最高裁判決に対して、我が国の圧倒的多数の憲法研究者はこぞって批判しました。そのうちのひとり故高柳信一教授は、以下の如く批判しました。

「基本的人権の理念において重要なところは、それが人間の思想や考えを静態的にみず、動態的にみていることにあると思うのです。思想や考えを自ら成長するもの、また他の精神に働きかけて、なにか無形であっても精神的価値を創造するものとしてとらえている。だから、H・ブラック裁判官がくりかえし強調するように、思想の表現、思想と思想のコミュニケーション、思想をもった人間同士のアソシエーションというものが非常に重要になってくる。公務員が一市民としてまで、こういう動態的、前進的、市民社会の網の目のなかから、とりはずされて隔離され、疎外されてよいのかということ、基本的人権論から非常に強く疑います」（労働法律旬報872号22頁）

## 第2 市民生活の場における政治的行為に刑事罰を科すことによってもたらされるもの

### 1 人事院規則14-7によって禁止される「政治的行為」

国家公務員法102条1項によって禁止され、刑事罰の対象とされている国家公務員の「政治的行為」の内容は、「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」する行為を禁止行為として定めているだけで、それ以外には「人事院規則で定める政治的行為」をしてはならないとして、その具体的内容は人事院規則に委任されているのです。それが人事院規則14-7です。

人事院規則14-7は、「政治的目的」をもってなされる「政治的行為」を禁止し、「政治的目的」の定義（同規則5項）として、「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」など8項目を列挙し、「政治的行為」（同規則6項）については17項目にもおよぶ包括的・網羅的なものとなっています。

とくに、後者の「政治的行為」として、人事院規則14-7の6項に規定された行為類型をみると、犯罪行為の類型化としては、異例なほど多様な行為が規制されています。

第1グループは、主として、国家公務員法102条1項の「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」する行為であり、寄付金その他の利益の要求や受領行為に類する行為です（6項2号、3号、4号）。カンパを集める行為もこれに含まれます。

公務員としての職権や地位を利用する行為（6項1号）が、これらの金銭的な利益にかかわると破廉恥な性格と結びつきやすくなります。高級公務員による地位利用に関連して行われると、その性格がいつそう色濃く現れますが、これらの事案については、実際にはほとんど問題とされず、しばしば事実上黙認されています。

以上の第1グループにも、後述の第2グループにも入らない「政治的行為」としては、政党・政治団体の結成に関与したり、役員になったりする行為、政党・政治団体の構成員となるよう勧誘する行為（6項5号、6号）、勤務施設等を利用する行為（6項12号）、

勤務時間中の政治的主張のための腕章等の着用・表示行為などがあります(6項16号)。

第2グループは、公務員の職権や地位利用には直接関係しない市民としての表現の自由の行使としての政治的行為です(6項7号、8号、9号、10号、11号、13号、14号、15号)。これらの政治的行為は、国家公務員という地位・身分を前提としない、あるいは国家公務員という身分に関係なく、一般の市民として行われる市民的行為(政治的表現の自由の行使)が、このグループに含まれます。

例えば、6項7号で禁止されている「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」行為は、国家公務員としての地位・身分にない一般の市民でも行うことのできる行為です。しかし、国家公務員がこれらの行為を行うと、6項7号に違反する犯罪行為として、刑事罰の対象とされているのです(後述の「堀越事件」がそれです)。

しかも、人事院規則14-7によって禁止され、刑事罰の対象とされている政治的行為は、「勤務時間外において行う」政治的行為をも対象にしています(人事院規則4項)。そこで、国家公務員が休日に自宅においても、あるいは勤務場所・勤務時間とまったく関係のない状況のもとにあっても、人事院規則14-7による政治的行為の制限が常時つきまとってくるのです。その結果、国家公務員の市民としての政治的行為が刑事罰の対象とされ、上記の包括的・網羅的な政治的行為の禁止とあいまって、私的領域である市民生活の奥深くにまで、その政治的行為が規制されることになるのです。特に、第2グループの政治的行為の禁止がもたらす基本的人権の侵害の事態は深刻で、合理的な規制を著しく越えたものとなっています。

## 2 監視・情報収集の対象とされる市民生活

こうした人事院規則14-7による政治的行為の禁止によって、社会保険庁目黒社会保険事務所に勤務している職員が、私服で(職場の制服を着用せずに)、その職員以外には職場の同僚は一切行動を共にせず(職場の組織を一切利用せず)、日曜日、休日など勤務時間外の日に、目黒社会保険事務所の管轄外の地域である東京都中央区にある自宅周辺における、住民のマンションの集合郵便受けに、「憲法9条は日本国民の宝です」「戦争はしない」「戦力は持たない」「9条の精神でアジアと世界に働きかけます」「自衛隊をイラクの戦場に送ることは、憲法が許しません」などと掲載されている日本共産党の機関紙号外を配布した行為(对人的な接触・コミュニケーションを伴わない配布行為)が犯罪とされ、最近、起訴されています(以下、この事件を「堀越事件」といいます)。

この事件における機関紙号外配布行為には、国家公務員としての「身分的属性」、あるいは「公務関連性」がまったく消失し、国家公務員としての行為であることを誰も認識できません。

しかし、人事院規則14-7は、このような市民として行われる政治的行為(一般の市民が行うのであれば合法であることはいうまでもない行為)であっても、国家公務員が行ったときには、同規則に違反する行為として刑事罰を科しているのです。

このような人事院規則14-7による国家公務員の政治的行為の禁止規制のもとでは、警察権力は、機関紙号外の配布行為を行った者が国家公務員であること、その者が私的な市民生活の場において政治的行為を行っていることなどの情報・個人情報(プライバシー)

を、捜査機関においてあらかじめ収集し、認識していることが不可欠です。そうでなければ捜査機関による国家公務員法違反の捜査を開始することができません。そこで、国家公務員は公安警察による日常的な情報収集活動の対象とされるのです。

### 3 「堀越事件」における執拗な尾行の記録

その事実を、堀越事件における公判において明らかになった警察官証人の証言にみることができます。

堀越事件における捜査は、警視庁公安部の指揮の下に10名を越える捜査員と資材を用いて、起訴の対象となっている03年秋の衆議院選挙の行為時よりも約半年以上も前の03年4月21日から堀越氏を尾行し、その行動をビデオ撮影をし、個人のプライバシーを侵害する大規模な潜行捜査・情報収集を行ったうえで、翌04年3月3日に逮捕し、6ヶ所の搜索・差押を行っています。

その捜査体制をみると、起訴の対象となっている行為時より約半年前から相当数の警察官を投入して情報収集し、03年10月11日～同年11月8日の29日間は、連日、堀越氏を尾行し、その間に投入された警察官の人数は、のべにして171名。主として土曜、日曜、祝日に警察官を投入することが多く、6名で尾行した日が3日、7名が1日、9名が3日、11名が8日となっています。

ちなみに起訴の対象とされている3日間の堀越氏に対する尾行体制は、以下の通りです。

03年10月19日 捜査員9名、ビデオカメラ5台、自動車3台  
10月25日 捜査員11名 ビデオカメラ4台 自動車4台  
11月 3日 捜査員11名 ビデオカメラ6台 自動車4台

異様としか形容し難い光景が浮かびます。

今日、明らかになったものだけで、尾行・盗撮ビデオテープは30本以上におよんでいます。しかし、これらは氷山の一角です。

こうして、平日も2～3名の警察官が、堀越氏の尾行・監視を連日継続し、堀越氏の行動はすべて警察に記録されていたのです。

そして、多数の警察官が、自動車まで用いて尾行して、堀越氏の飲食や観劇、買い物など、全くのプライベートな行動を、分単位で克明に記録をとり、「行動確認」などといった一覧表を作成しているのです。

その一覧表には、そば屋、うどん屋、牛丼屋、居酒屋などでの飲食が記載され、カラオケに行ったこと、歯医者に通院していること、銀行のATMでの出入金などにいたることまで克明に記録されています。

このような市民のプライバシーを暴くことについて、この事件の捜査責任者である警察官証人は「我々とすれば、被疑者がどういう人間なのかというのを捜査を尽くすというのもひとつの捜査手法であります。ですから、いろんな形で被疑者がどういう動向をしているのかを把握しているということです」と証言しています。

堀越氏の居酒屋での飲食や観劇についての異常で執拗な尾行について、弁護人の「居酒屋に行ってからどうするというふうにあなた方は考えたんですか。居酒屋へ行って、みんな楽しんで以外ないじゃないですか」との尋問に、警察官証人は「ですから、居酒屋を出た後に、またそういった政党事務所に入る可能性がある、あるいはそういう行為をする可

能性があるという判断して、この時間までやっていた」などと証言しています。

こうして、公務外における私的な市民生活の場における政治的行為に刑事罰を科している国公法102条1項、人事院規則14-7の規制のもとでは、国家公務員であれば誰でも、警察が嫌疑があると一方的に判断されたときから、いつでも、どこでも、執拗な尾行を受け、その行動を盗撮される立場に立たされ、365日・24時間、人事院規則違反の捜査対象とされるのです。

また、国家公務員が禁止されている政治的行為を、「職員以外の者と共同して行う」ときも禁止の対象となっています（人事院規則14-7の2項）。

国家公務員でない者とともに配布すればなんら犯罪とされないのに、国家公務員と共に配布すると犯罪とされるのです。こうして堀越氏と共に政党機関紙号外を配布していた者も、共犯者として警察の捜査対象とされ、堀越氏とともに盗撮の対象とされています。

国家公務員の私的な市民生活の場における政治的行為を禁止し、刑事罰の対象としている国公法102条1項、人事院規則14-7の規定は、国家公務員の市民的自由、政治的表現の自由を侵害し、その私生活を24時間監視することを許容する構造を有した恐るべき法律なのです。自民党の法律案要綱は、この恐るべき法律を地方公務員にも拡大しようというのです。

### 第3 市民生活の場における政治的行為にまで刑事罰の対象とすることは許されない

#### 1 「政治的中立性」が市民生活の場にも要請される？

自民党の法律案要綱は、地方公務員の「政治的中立性」を確保するということを口実に、国家公務員と同じように地方公務員の政治的行為を犯罪行為であるとして、あらたに刑事罰を科するというのです。

公務員に「政治的中立性」が要請されるとしても、問題の核心は、「政治的中立性」がどこまで要請されるかにあります。公務外の市民生活の場における私的な行動＝政治的行為にまで、「政治的中立性」が無条件に要請されるべきものなのでしょうか。

「政治的中立性」が、公務遂行中あるいは公務遂行に関連して要請され、問題にされるのであればともかく、公務外における市民生活の場における市民としての政治的行為にまで要請され、市民としての政治的行為を禁止し、しかも刑事罰まで科すことの根拠となるのでしょうか。

民間の労働者であれば、企業秩序ないし企業の信用の遵守、あるいは企業への忠誠義務が、どれほど強調されたとしても、せいぜい企業秘密保持義務違反の問題しか生じません。

また、勤務している企業の批判を職場外で行い、その言論内容が問題とされるのは、職場・企業に関連する言動であって、それ以上に市民生活の場におけるこの国・社会にかかわる政治的思想・言動が問題にされることはないのです。

近代社会では、労働者は、奴隷のごとく使用者に全人格的に服従する存在ではなく、人間の尊厳として尊重されるべき存在です。労働者は使用者との間で合意した労働契約上負担した義務の範囲で使用者の指揮命令・監督をうけますが、市民生活の場における生活行動にまで、使用者の指揮命令・監督をうけることはないのです。

日本国憲法は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対

する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」(第13条)として、労働者であれ公務員であれ、すべてひとりひとりが「人間の尊厳」として尊重されるべきものとして存在しているのです。

ところが、堀越事件に見られる通り、国家公務員は、民間労働者とは異なり、市民生活の場における市民として行う政治的表現の自由・基本的人権が否定され、刑事罰の対象とされているのです。

しかし、堀越氏の職務外における市民生活の場での政治的行為には、国家公務員としての「身分的属性」、あるいは「公務関連性」がまったく消失し、国家公務員としての行為であることを誰も認識できない行為です。国家公務員としての地位・職務と全く関連性がなく、国家公務員としておよそ認識することができない行為なのですから、そこに公務遂行中ないし公務遂行に関連して国家公務員に要請される「政治的中立性」を損なう事態を生じさせることなどあり得ないはずで、従って、国家公務員法102条1項、人事院規則14-7による政治的行為の禁止規定が合憲であるとして、猿払事件最高裁判決がその根拠として挙げた「行政の中立的運営に対する国民の信頼」を損なう事態を生じさせることなどあり得ないものとなっているのです。

国家公務員法102条1項・人事院規則14-7は、こうした市民としての政治的行為にまで「政治的中立性」を要求し、国家公務員は24時間国家公務員として存在すべきとして、市民として存在することを否定しています。こうして堀越氏は起訴されているのです。

## 2 公務員としての「政治的中立性」と市民としての政治的行為

国家公務員が市民として存在することを否定する国家公務員法102条1項・人事院規則14-7の規制を、猿払事件最高裁判決から7年後の高松簡易保険局事件(高松簡易保険局に勤務する郵政事務官で書道家が、参議院選挙に際して共産党候補者を支持し、個人演説会における応援弁士として投票勧誘の運動をしたことが、国家公務員法102条1項・人事院規則14-7の6項8号(投票の勧誘)違反として起訴された事件)の最高裁判決(81年10月22日)において、ふたりの最高裁判官は、以下の如く、きわめて道理のある批判をしています。

団藤重光裁判官は、国公法102条1項による刑事罰の人事院規則14-7への委任の趣旨を限定的に解し、公務員の政治的中立性とそれに対する国民の信頼への現実的な侵害ないし具体的危険性を有しない行為は、本罪の構成要件該当性を欠くとし、谷口正孝裁判官は、およそ法益侵害の危険を伴わない行為を違法として処罰することは刑罰法の基本原則に反するとの立場から、行為が公務員という身分的属性とまったく関係なく行われた場合には法益侵害の抽象的危険性もないから不可罰であり、このような行為は、公務員の身分を離れ、もっぱら私人たる書道家としてなされたものであるから構成要件該当性がないとしたのです。

ふたりの最高裁判官は、公務員の「政治的中立性」が要請されるにしても、公務員として地位・身分を離れた、市民生活における政治的行為は、公務員ないし公務の「政治的中立性」という法益を侵害する危険性(具体的危険性はもちろん、抽象的危険性も含めて)を生じさせるものではないとして、刑事罰を科すことはできないとしたのです。

市民生活の場における政治的行為と公務員としての職務遂行との関連性が切断され、公務員としての政治的行為を認識することができない市民としての行為なので、そもそも公務員の「政治的中立性」が損なわれるとか、「行政の中立的運営に対する国民の信頼」が損なわれるなどといった事態など生じようがないのです。

自民党の法律案要綱は、公務員の「政治的中立性」を抽象的にふりまわし、地方公務員の政治的行為を、公務員の地位・職務の内容、公務遂行行為ないし公務との関連性のいかんにかかわらず、市民生活における政治的行為に至るまで、全面的・包括的に禁止しようとするものです。

しかし、見直されるべきは、国家公務員の市民生活の場における政治的行為まで全面的・包括的に禁止し、刑事罰の対象とする恐るべき国家公務員法 102 条 1 項、人事院規則 14 - 7 の規定なのです。

#### 第 4 各国における国家公務員の政治的行為の規制について

##### 1 フランス、イギリス、ドイツ、イタリアなどのヨーロッパ諸国の規制

フランス、イギリス、ドイツ、アメリカなど欧米先進民主主義国のいづれも、わが国のような公務員の政治的行為・活動を刑事罰をもって規制してはいません（浦田賢治「公務員の政治活動規制と表現の自由」労働法律旬報 No.1027 9 頁以下）。

フランスでは、公務員の表現の自由の保障を重視する立場から、公務員の政治的行為を法律によって規制していません。また、学説においても、公務員はその公務遂行のうへでのみ中立義務と公権力への最小限度の忠誠が要求されているにとどまるとしています。

公務外における市民生活の場では表現の自由が原則で、例外は判例によって抑制義務が問題にされる場合であり、その抑制義務にしても「表現の態様において、公務員とその上司との関係を危うくしたり、国民に対して公務における公務員の客観性を疑わせるに至りうる言論や態度が過度の激しさをもってはいけないという義務」というものです。

従って、ここで抑制義務が問題とされているにせよ、国家公務員法 102 条 1 項、人事院規則 14 - 7 のごとく、国家公務員であれば一律に、市民生活の場において、公務との関連性がまったくない市民としての政治的行為・表現活動に至るまで、全面的・包括的に禁止する事態などあり得ません。もちろん抑制義務に違反したからといっても懲戒責任が課されるにとどまるもので、刑事罰まで科されていません。

イギリスでは、公務員を 3 つに分類し、全現業職員、炭鉱労働者、運転手等の第 1 グループの公務員の政治的行為が政策の形成と執行になんら影響を与えないという理由から、このグループの公務員は政治的行為の自由を全面的に享受しています。

タイピスト、書記官、その他のホワイトカラー事務官を含む中間的グループとしての第 2 グループは、その所属する省の許可を得ることを条件に、どのような形の政治的行為を行うことができます。

政策の形成と執行にかかわる第 3 グループは、全国レベルの政治的行為にたずさわることは大幅に制約されています。しかし、その場合にあっても刑事罰は科されていません。

なお、旧西ドイツでは、53 年の連邦官吏法 53 条「官吏は、政治的行為をするにあたっては、全体に対し奉仕をする地位にかんがみ、かつ、その職務上の義務を考慮して、節



制を保たなければならない」と規定して、職務上の義務に抵触しない限り、政治的行為を認めています。

これに対して、日本国憲法15条2項の「公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」の規定を根拠に、公務員の基本的人権である政治的・市民的自由を制限・否定する考え方が根強くあります。しかし、これは誤りです。

日本国憲法は、公務員の地位・身分が絶対主義的権力のもとでの「天皇の官吏」から国民主権原理のもとでの国民全体に対する奉仕者としての公務員へ転換したこと明らかにしているのです。

ワイマール憲法130条1項も「官吏は、全体の奉仕者であって一党派の奉仕者ではない」とする規定を設けています。そのうえで130条2項は「すべての官吏はその政治上の意見及び結社の自由を保障される」として、公務員の市民的・政治的自由を保障しているのです。絶対主義権力のもとでの公務員を、国民主権体制のもとでの国民全体に対する奉仕者としての立場に転換し、絶対主義権力のもとでの官僚制度を民主化するための必要条件として、公務員に政治的自由・団結の自由を保障したものです。

従って、公務員が「全体の奉仕者」であることを根拠に、その市民的・政治的自由の否定・制限の根拠にすることは誤りなのです。

以上の通り、フランス、イギリス、ドイツなどでは、国家公務員であれば一律にその政治的行為を包括的・全面的に禁止し、刑事罰の対象とするような立法は存在しません。イタリアも同様です。

## 2 アメリカのハッチ法による規制

これに対して、わが国の国家公務員法102条1項、人事院規則14-7の母法ともいうべきアメリカのハッチ法は、直接民主制の伝統のもとで、スポイルズ・システム（獵官制度）による弊害に対する反省から、連邦公務員の政治的行為・政治活動を包括的に制約してきました。ハッチ法による公務員の政治的行為の包括的禁止規制については、アメリカ国内においても合理的規制を越えた規制であるとの批判が根強くありました。こうした問題のあるハッチ法においても、わが国の国家公務員のごとき厳しい刑事罰による規制はありません。そのハッチ法にも、公務員の政治的行為を包括的に禁止していた規制について、93年に法改正が行われました。

93年ハッチ法改正により、連邦行政職公務員に対して、職務・職権利用行為以外の政治活動の自由を、全面的に認めるに至ったのです（佐伯祐二「アメリカ公務員法における政治的行為の制限」（広島法学20巻2号246頁以下））。

ハッチ法の上記改正についての上下両院における提案理由は、「議会は、ハッチ法の合憲判断は維持しながら、法の不明確性を除去し、勤務時間外の職員に原則として一般市民と同等の政治活動の自由を保障しつつ、なお人事行政および一般市民に対する行政における政治的濫用を防止することを意図した」とされています（佐伯 前掲243頁）。

そして、なによりもハッチ法改正の最大の特徴は、「職員の政治活動を原則的に一般市民並に認めるかどうかの判断基準の割り切り方である。すなわち、一部の機関の職員は従来と同じ扱いを受けるが（7323条(b)(2)）、その他の大半の職員は、勤務中（7324条(a)(1)）または勤務中の外観を呈しているとき（7324条(a)(2)～(4) 註）を除き、

原則として政治活動に制約を受けない(7323条(a))。この結果、適法な活動領域が大幅に拡げられたことはいうまでもない」とされています(佐伯 前掲248頁)。

(註)

- (2)合衆国政府の公務のために用いられる部屋または建物の中にいるとき
- (3)制服または職員たることを示す記章を身につけているとき
- (4)合衆国またはその機関が所有または賃貸している乗物を使用しているとき

### 3 見直されるべきは国家公務員法102条1項・人事院規則14-7

こうしてみると、国家公務員としての地位・職務権限、勤務時間の内外、国の施設の利用の有無にかかわらず、国家公務員であればすべて一律に政治的行為を禁止し、刑罰の対象とする国家公務員法102条1項、人事院規則14-7は、欧米先進民主主義国における公務員の基本的人権の保障のあり方に照らして、見直しが求められているのです。

基本的人権の保障はすべての人に普遍的に保障されるべきものです。日本のみ特殊な歴史的・社会的条件・背景があるからといった口実で、今日の国際社会でこれほど特異で異常な規制が許容されるものではありません。その規制の内容・方法は、いまや世界の公正な労働基準に違反するものとなっているのです。

## 第5 世界の公正な労働基準ILO条約に照らして

### 1 結社の自由と市民的自由の保障

1994年6月に第81回ILO総会に提出された条約勧告適用専門家委員会報告「1948年の結社の自由および団結権条約(87号)と1949年の妥結権および団体交渉条約(98号)に関する諸報告の一般調査」は、「とりあつかっている主題と内容の重要性からみて、たんに年度別総会に提出された報告の一つにとどまらない、大きな歴史的意義をもつものである」とされています(初岡昌一郎「結社の自由と団体交渉」日本評論社9頁)。

この94年報告は、「ILOが市民的・政治的権利に鋭い関心を抱いているのは、それらなしには、労働組合の権利の正常な行使も、また労働者の保護もありえないからである」(23項)、「ILO総会によって1944年に採択され、1946年にILO憲章に組み入れられたフィラデルフィア宣言は、第1条(b)で表現と結社の自由が持続的な進歩にとって不可欠であると宣言し、第2条(a)で人間の尊厳の不可分の一部であると言及することによって、市民的自由と労働組合権の関係を公式に認知した。それ以後、ILOの監視機関により、またILO総会が採択した条約、勧告および決議において、この関係はくりかえし再確認され、脚光を当てられた」(24項)、「1970年、ILO総会は、労働組合の権利と市民的自由に対するその関係についての決議を採択することによって、この本質的な結びつきを厳粛に再確認した。なかでも、『すべての人びととすべての国にとっての共通の到達基準となるべき市民的自由の基本的保障を定義する、はっきりと確立され、普遍的に承認された原則が存在する』ことを考察したうえで、『労働者団体と使用者団体に授けられた権利が、とくに世界人権宣言と市民的・政治的権利に関する国際人権規約にもりこまれている市民的自由の尊重にもとづくものでなければならず、またこれらの市民

的自由の欠如が労働組合の権利という概念から全ての意味を奪う』ことを認識している。総会は、結社の自由の行使にとって不可欠な基本的な権利を明示したが、とくに次のものがそれである。(a)個人の自由と安全の権利および恣意的逮捕と拘留からの自由、(b)言論と表現の自由、とくに干渉なしに意見を保持し、いかなるメディアを通じ、また国境にかかわらず情報と思想を求め、受け取り、伝達する自由、(c)集会の自由、(d)独立した公平な法廷により公正な裁判を受ける権利、(e)労働組合組織が財産の保護を受ける権利」(25項)、「専門家委員会自身も、総会基準適用委員会および結社の自由委員会も、多くの機会に市民的自由と労働組合の権利の相互依存関係を力説し、真の自由且つ独立した労働組合運動は、基本的人権の尊重という環境の中でのみ発展しうることを強調してきた」(26項)を明らかにしています。

こうしてILOの結社の自由原則は、市民的自由・表現の自由と不可分であり、市民的自由・表現の自由の保障なしに結社の自由は存在し得ないとして、数次にわたって、結社の自由と市民的自由を一体として保障すべきことを国際労働基準にすることを確認してきたのです。

## 2 市民的自由の保障と公務員

公務員の市民的自由の保障について、古くは、1966年10月5日採択されたILOユネスコ勧告(「教師の地位に関する勧告」)は、「教員は市民が一般に享受する一切の市民的権利を自由に行使すべきであり、かつ、公職につく権利をもたなければならない」(80項)として、公務員としての教員の地位と市民として有する一切の市民的自由・権利を行使することは矛盾すべき特別の関係にないことを明確にしています。

以上の勧告の基本的原則は、71年3月31日に採択された公務合同委員会決議1号「公務における結社の自由及び勤務条件決定への職員参加の手續に関する決議」において、「ILO第54回総会(1970年)において全会一致で採択された労働組合権及びそれに関連する市民的自由に関する決議に言及し、1966年10月5日にパリで教員の地位に関する特別政府間会議において採択された教員の地位に関する勧告の第80項の文言に留意し、及び、したがって、公務員は、その地位とその機能の性格から生ずる責務にのみ拘束されつつ、他の国民と同様の市民的及び政治的権利を享受すべきであることを考慮し、1971年3月31日、次の決議を採択する」としました。

この決議は、公務員はその公務遂行にあたって、「その地位とその機能の性格から生ずる責務のみに拘束され」、公務外における市民としての生活の場においては、「他の国民と同様の市民的及び政治的権利を享受すべきである」としたのです。

こうしてILOの結社の自由と市民的・政治的自由との一体としての保障は、ILO151号条約によって、公務員にも本格的に適用されるようになったのです。78年に採択されたILO151号条約(「公務における団結権の保護および雇用条件の決定のたための手續に関する条約」)9条は、「公務員はその地位と職務の性質から生ずる義務にのみ従うことを条件として、ほかの労働者と同じように、結社の自由の通常の実行使にとって不可欠である市民の自由及び政治的権利を有する」として、すべての公務員はその公務を遂行にあたって、「その地位と職務の性質から生ずる義務にのみ」従わなければならないが、公務外においては民間労働者と同じように市民的自由・政治活動の自由を有していることを

保障したのです。

特に、ここで、公務員は「その地位と職務の性質から生ずる義務にのみ従う」とされていますが、公務外における市民生活の場における政治的行為が、堀越事件のごとく、国家公務員としての地位・職務との関連性がまったく存在しない状況のもとでは、「その地位と職務の性質から生ずる義務」としての「政治的中立性」が要求される余地などまったく存在しません。

にもかかわらず公務との関連性がまったくない市民生活の場における政治的行為まで全面的・包括的に禁止し、刑事罰を科す国家公務員法102条1項、人事院規則14-7の政治的行為の禁止規制は、70年のILO「労働組合権およびその市民的自由との関係に関する決議」、ILO151号条約9条に明白に違反するものです。

自民党の法案要綱による地方公務員の政治的行為にも刑事罰を科す方向の改正は、今日の世界の公正な労働基準に違反し、国際社会における非常識として、世界の笑いものになりかねません。

## 第6 自由権規約に照らして

国家公務員の政治的行為を一律に禁止する国家公務員法102条1項、人事院規則14-7は、79年9月21日わが国において批准・発効した「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（以下には、「自由権規約」、「B規約」といいます）に違反します。

自由権規約は、かつて人類が経験したことの無い大規模な戦争と大量虐殺した全体主義国家の出現を経験した国際社会が、人間の根本的かつ普遍的な人権を保障することを目的に、詳細な人権のカatalogを規定し、それぞれの条約締結国に対して人権保障を法的に義務づけています。

わが国政府も、規約人権委員会における第3回政府報告書審査において、「わが国は条約を誠実に履行しており、その不履行を正当化する根拠として憲法を援用したことはありません。また今後、憲法を援用するつもりもありません」と答弁し、わが国の憲法規定やその解釈を理由として、自由権規約で保障される権利を制限することはできないことを明言しています。

また、わが国の司法においても、最近、以下のような注目すべき判決をしています。

「憲法98条2項が、日本国が締結した条約及び確立した国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とすると規定し、B規約が条約として国会の承認を含む公布手続を経ている点から、他に特別の立法措置等をまたずに公布によって当然に国内法としての効力が認められるものと解され、憲法の解釈上、条約は法律に優先し、その効力は法律に対しても優越するものであると解される。また、B規約の内容は、人民が等しく享有する固有の権利及び自由を具体的に規定したもので、その規定形式は、憲法の自由権と同様、司法的にも適用実現の可能な形式であり、同規約2条において、各締約国は、この規約において認められる権利を尊重し及び確保すること、右の権利を実現するために必要な立法措置その他の措置をとること、右の権利及び自由を侵害された者が効果的な救済措置を受けることを確保することを約束していること等の趣旨からも、各締約国はこの規約を即時に実施する義務を負うものであると解されるので、

同規約は自動執行力を有し、裁判所においてこれを解釈適用できるものと解される」  
(広島高等裁判所判決99年4月28日)。

今日の世界的な人権保障の基準は、国家公務員が市民として有する市民的・政治的自由に基づいて行う政治的行為、とりわけ市民生活の場における基本的人権の行使としての政治的行為を全面的・包括的に禁止し、刑事罰を科し、逮捕・勾留するような国家公務員法102条1項、人事院規則14-7による国家公務員の人権制限は、プライバシーの保護を定める自由権規約17条、表現の自由を保障する同規約19条、政治活動の自由を保障する同規約25条、法の前の平等を保障する同規約26条、人身の自由を保障した同規約9条に違反するものとしているのです。

自民党の法案要綱は、自由権規約に明白に違反する国家公務員法とおなじ法規制を、地方公務員にも拡大しようとするものですが、わが国を取り巻く世界的な人権保障の流れ(国際人権法の流れ)が大きく展開していることの正確な認識を踏まえて検討されるべきです。

## 第7 占領時代における超憲法的な措置についての検討

### 1 国家公務員法による当初の規制

国家公務員としての地位・職務権限、勤務時間の内外、国の施設の利用の有無にかかわらず、国家公務員であればすべて一律に、その政治的行為を禁止し刑事罰の対象とする国家公務員法102条1項、人事院規則14-7は、国民主権原理のもとでの表現の自由を保障した日本国憲法と相容れない存在となっていること、そして、国際社会における公正な労働基準であるILO151号条約、自由権規約等に違反し、今日の国際社会からその見直しが求められているのは、そもそもこの法律の制定過程・誕生そのものに理由があります。

1946年11月3日公布、翌47年5月3日施行の日本国憲法は、国民主権の確立と基本的人権の尊重のもとに、公務員を明治憲法10条の「天皇の官吏」から日本国憲法15条の「国民へ奉仕する公務員」へと大転換しました。こうして47年10月21日制定された(但し、わずかの間しか効力はなく、その後、後述の経緯で「改正」されてしまうのです)旧国家公務員法は、国家公務員を労働者としてストライキ権など団結権を保障するとともに、市民として広範な政治活動の自由を保障し、同法102条で、政治目的の寄付等を求めることの禁止、公職選挙立候補の禁止、政党等の役員になることの禁止を定めるにとどめたのです。

### 2 国家公務員法の「改正」の歴史的経緯

ところが、当時の公務員労働組合(全官公庁労働組合連絡協議会)と政府の間の経済的要求などをめぐる労働争議は、47年1月31日の『2.1スト』中止指令後も解決せず、政府は再び官公労を中心とするゼネストに直面したのです。こうした戦後の混乱期の情勢のもとで、48年7月22日連合国最高司令官マッカーサーの書簡が内閣総理大臣宛に出され、旧国家公務員法の緊急の「改正」が連合国最高司令部による超憲法的効力を有する

絶対的な命令として発せられたのです。

初代人事院総裁浅井清氏は、その著書「新版国家公務員法精義」において、マッカーサー書簡で指摘されている「日本政府並びに本司令部の代表者間に行われた合同討議」なるものは存在せず、そこから「得られた結論」などもなかった事実を明らかにしています。浅井清氏の上記著書は、連合国最高司令部の一官僚ブレイン・フーヴァー氏によって、国家公務員の政治的行為を禁止し刑事罰を定めた国家公務員法改正案と日本語の訳文が作成され、この改正案の「修正は認めない」と明言して、日本政府へ極秘裏に押付けてきた事実経過を明らかにしています。

こうして48年、当時の日本国内の政治的・社会的な情勢と米ソ冷戦の進展といった国際情勢のもとで発せられたマッカーサー書簡による超憲法的圧力のもとで、ハッチ法による規制を上回る規制となって、冷戦体制に適合するよう再編・固定化する方向で国家公務員法の改正（それが現行国家公務員法）が行われていったのです。

当時、政府は、フーヴァー氏の「修正は認めない」と言う改正案をそのまま国会に提出した。提案者として吉田茂首相は、改正の目的は、「マッカーサー元帥の書簡の趣旨に即応するようにいたす」ためであり、「現下の労働問題解決のため」と言う提案動機を明らかにし、書簡の言うとおりに速やかに国会が議決することを求めたのです。

政府の提案理由説明でも、「この改正法案を政府において起草し、このたび国会に提出しましたその最も重要な動機は、申すまでもなく去る7月22日付のマッカーサー元帥の書簡であります」と冒頭で明言されています。

このような提案事情のため、国会では法案の内容についての踏み込んだ議論は、ほとんどまったくなされておらず、委員から政府に対して法改正の理由・必要性などの立法事実を明らかにするよう求める質問をしても、政府委員は、「重ねての質疑でございましたが、私としてはこれ以上申し上げることはないのをごさいます」として、この法改正の立法目的・必要性を具体的に明らかにすることができなかったのです。

### 3 人事院規則14-7の制定の歴史的経緯

また、国家公務員法102条1項が人事院規則に包括委任した「政治的行為に関する人事院規則試案」さえ、政府が国会に示したのは審議終了の数日前であり、その審議が人事院規則の合憲性等に及ぶと、「速記中止」扱いとされてしまう状況でした。参議院においては、審議開始直後、政府の提案で、一時、会議は秘密会とされ、その内容は「特に秘密を要するもの」として会議内容さえ公表しないことに決定され、これは今日に至るも未だに公表されていないのです。

浅井氏によれば、「この人事院規則については、そもそも昭和23年の改正自体が、同年7月22日のマッカーサー元帥から芦田内閣総理大臣宛に宛てた書簡に端を発したもので、全く総司令部の意向によるものであるから、日本政府側（人事院、当時はまだ臨時人事委員会とっていた）には、まったく腹案がなかった」、このため規則作成に関して、「この改正案の主務官庁であった人事院を、大いに当惑させた」として、国家公務員法により規則で禁止される「政治的行為」を定めることを包括的に委任された人事院は、何ら

法改正に主体的に関わっていなかったことを明らかにしているのです。

その結果、人事院は、総司令部のフーバー氏から次々と手交された案に振り回され、ほぼ言いなりになって規則の制定をするほかなかったのです。

司令部作成による人事院規則の最初の草案（A草案）とその後の経過について、浅井氏は、以下の事実を明らかにしています。

「これ（A草案）を見て人事院は、大いに驚いた。これはアメリカ政府の人事委員会規則第4号第4・1節の規定などをお手本としたようで、規定の仕方が、あまりに抽象的で、不完全で、これでは、禁止される範囲が、はなはだ広がるからである。これを国会の委員会に提出すると、はたして国会でも大きな問題となった。しかし、当時は占領下のことであり、こと国家公務員法の改正は、マッカーサー元帥の書簡に基づいたもので、どうしても成立させなければならなかったし、さらに時の内閣は、国会で少数党であったので、早急に衆議院を解散しようとしていたから、そのまま国家公務員法改正案を成立させてしまったのである」

「その後昭和23年12月3日、臨時人事委員会は、人事院へと発展したが、人事院は、この政治活動の規則を、どうしても制定しなければならなかった。当時の吉田茂内閣も、人事院が、すみやかにこれを制定することを望み、特にその旨を人事院は申し入れた。（中略）人事院としては、一方において、公務員が全体の奉仕者として、政治的中立性を厳守することの必要性は認めるが、他方において、基本的人権を、必要以上に侵害するような規制をすることはできない立場であった。また、解釈如何で、自由自在に伸びちぢみするような規定を、罰則に結びつけては、検察や警察当局もやりにくいから、上掲の『試案』に対し、強く反対したのであった。しばらくして、司令部から、第2回目の人事院規則の案（B案）を示されたが、これも人事院を驚倒させるに十分であった。・・・立法技術的に拙劣で、どうにもならないのである。・・・人事院は、事の重大性に鑑み、慎重に案を練っていたのに、司令部のほうから、次から次へと案を出して来て、早急に制定を迫られていたのが実情である。・・・つぎに司令部から示されたのが、次のような案（C案）であって、『政治的目的』と『政治的行為』を分ける案はここにはじまるのである。そしてこれが現行の人事院規則14-7『政治的行為』の原型であるといえよう。」

ところがこのC案を、人事院と司令部との折衝で、段々と修正して行く途中で、フーバー氏から更に『政治活動規則の8つの抜け穴』と題するメモをつきつけられたのです。「もっと規制を強化させようということ（あった。）（中略）これに対し人事院総裁から、フーバー氏宛に回答したりして、昭和24年9月に入り、ようやく最終段階に達した。『政治的目的』は、段々拡大された。そうして9月19日に公布され、施行されたものが、現行の人事院規則14-7（政治的行為）である」。

#### 4 歴史的遺物としての国家公務員法102条1項、人事院規則14-7

このように現行国家公務員法、並びに現行人事院規則は、国会における審議も十分に行われず、占領当局による当時の内外の情勢を背景にした占領政策に基づいた超憲法的圧力のもとに、国家公務員であればすべて、その政治的行為を全面的・包括的に禁止し、刑事

罰の対象にしたのです。そこに日本国憲法の国民主権、表現の自由の保障との適合性など検討されることはなかったのです。

占領時代の歴史的遺物がそのまま今日まで放置され続けてきた異常な事態は、国民主権・表現の自由を保障した日本国憲法のもとで、その命脈はすみやかに絶たれるべきものとなっているのです。

自民党の法案要綱は、占領時代の歴史的遺物にいまなおしがみついて、国民主権・表現の自由を保障した日本国憲法と逆行する法改正をしようとするものであって、その時代錯誤は度し難いものがあります。

## 第8 「服務規律」にとどめた地方公務員法に照らして

地方公務員法は、48年の国家公務員法改正から約2年後の50年12月13日制定され、地方公務員の一定の政治的行為を禁止していることは、政治的思想・表現の自由を基本的人権として保障し、議会制民主主義の根幹的基礎を確立するうえで、国家公務員法と同じ問題があることは否定できません。しかし、地方公務員の「政治的行為」に関する規制の内容・方法については、国家公務員法と大きく異なっています。

地方公務員法の規定は、国家公務員法の規定と比較すると、人事院規則への委任といった問題のある立法形式がとられていません。そればかりか地方公務員の政治的行為が禁止される行為類型を見ても、地方公務員法の場合には、政党・政治団体の結成に関与したり、役員になったりする行為、政党・政治団体の構成員となるよう勧誘する行為、選挙又は投票の勧誘、署名運動の企画・主宰、寄付金等の募集、文書等を庁舎・施設等に掲示等の政治的行為に限定されており、国家公務員法が委任した「人事院規則」のような17個の類型に及ぶほど包括的な規制ではありません。

とりわけ人事院規則4項の如く、地方公共団体の施設を利用することなく、勤務時間外における政治的行為にもおよぶ恐るべき広範な規制はない。その結果、公務外における市民生活の場における市民としての生活行動である政治的行為、地方公務員という地位・身分を前提としない、あるいは地方公務員という地位・身分の利用に関係なく行われる一般の市民として行われる政治的行為（市民的行為）まで禁止する包括的規制となっていません。

さらに国家公務員法と最も大きく異なるのは、刑事罰が科されていないことです。地方公務員に対する政治的行為の禁止規制は、地方公務員の内部的な服務規律として、違反者に対しては懲戒などの行政処分に対応するものにとどまっているのです。

地方公務員法の制定過程をみると、提案者である政府は、当初、国家公務員法102条1項、人事院規則14-7と同じ原案を想定していたのです。しかし、行政当局内部の議論の末、国家公務員法と同様な規定をすることは否定されたのです。行政当局自身が、すでにこの50年時点で、国家公務員法の包括的で広範な政治的行為制限への疑問や、包括的白紙委任条項の反省や、占領下での国家公務員法制定経過への批判があったのです。

当時の国会審議における政府提案理由の説明では、第1に、立法目的を「地方公共団体の行政の公正な運営の確保」と「職員の利益」の保護にあることを明記したこと、第2に、



「とくに重要と考えられる基本的なものを本条そのもので規定し」たこと、第3に違反に対しては、「懲戒処分により、地方公務員たる地位から排除することをもって足るとの見地から、罰則を付さないこと」としていたのです。

また、法案審議がすすむなかで、原案にあった「何人も禁止される政治的行為を職員に求め、そそのかす等してはならない」として刑事罰を付した規定が削除され、さらに文書等を庁舎等に掲示するなどの政治的行為以外の政治的行為の制限の適用は、「当該職員の属する地方公共団体の区域に限る」、つまり、それ以外の区域における政治的行為は自由と大きく限定修正されたのです。

この原案修正の提案者は次のとおり、その事情を明らかにしています。

「36条の政治活動の禁止に関します趣旨は、大体先の国家公務員法の制定されました客観情勢と申しますか、或いは、国内情勢の事態と、今日の事態とは著しく相違があります。のみならず、ポツダム宣言でも新しい憲法でも人権の基本的な擁護は申すまでもなく、この政治活動の自由も評されています現在の段階におきましては、殊に地方公務員の・・・ことごとく政治を全面的に禁止するということは、前段に申しましたような人権の蹂躪であるのみならず、諸般の情勢から、これは政府原案は多少の行き過ぎの感を感じますがゆえに、ここにこのような修正（地域的な限定）を要求したわけであります。」

「61条4号（そそのかし行為などの罰則規定）を削りました理由は、本法は公務員に関する各種の基準を定めました法律であります。・・・36条も詰まるところは、公務員自身の政治活動を制限しようとするのが規定の眼目でありまして、同条の3項は、その趣旨を確保するための側面的補強規定にすぎないと考えるのであります。しかも制限を受ける中心的主体であります公務員自身については本条の規定に違反した場合でも刑罰を科せられないので、懲戒等の行政処分による制限に過ぎないのでありますから、第3項の規定によりまして側面的立場において制約を受ける第三者、一般人に対しましてその規定違反の場合に第64条4号におきまして刑罰を以って臨むと言うことは適当ではないと考えるわけであります。」

これらの提案理由により、上記修正案は成立し、現行地方公務員法による政治的行為の規制となって今日に至っているのです。

こうした地方公務員法による地方公務員の政治的規制のあり方の成立経過を踏まえ、憲法の国民主権、表現の自由の保障に照らして、国家公務員法による包括的・全面的な政治的行為の規制、しかも刑事罰を科していることの真摯な見直しにむけての国民的論議が求められているのです。

## 第9 最近の公務の民間化に照らしての公務員と民間労働者との峻別論の検討

民間労働者と異なり、国家公務員の政治的行為を全面的・包括的に禁止し、刑事罰の対象とすることを合理化するために、公務員と民間労働者とを峻別し（官民峻別論）、過度に公務員の特殊性（公務員特殊性）を強調することにより、公務員の市民性を否定し、市民として有する政治的表現の自由に基づく政治的行為を禁止する根強い考え方がありません。

しかし、最近の公務の民間化が進行するなかで、民間化された職場の労働者が政治的行為をしたところで、なんらの支障が生じていない事実にも照らしても、公務員の勤務時間外の市民生活の場における政治的行為については、民間労働者と共通に扱われるものにすべきです。

日本国憲法も、公務員を含むすべての「勤労者」に団結権、団体交渉権、争議権を保障し、公務員を民間労働者との共通性のもとに把握しようとしているのです。

すでに71年ILO公務合同委員会第1回会議は、「公務員の労使関係の特徴」として、「多くの諸国では、ますます多くの公務員が、その雇用関係と条件は民間分野で普及しているものと実質的に差がない」と報告しています。

「中央省庁等改革基本法」（98年）は、「国の事務及び事業のうち民間又は地方公共団体にゆだねることが可能なものはできる限りこれらに委ね」、「国の行政組織並びに事務及び事業を減量」（4条3号）することを、中央省庁等改革の「基本方針」としました。こうして国の行政組織の効率化・減量化・スリム化の「基本方針」は、「民間事業への転換、民間若しくは地方公共団体への移譲又は廃止」、「独立行政法人の活用」、「民間への委託」として実行されています。

財界の総司令部日本経団連（「経営労働政策委員会報告」04年版）も、「行政においては、規制緩和を通じて行政サービスを民間に開放し、この分野の膨大な潜在的需要を顕在化させ、地域活性化と雇用創出につなげて行くことが強く求められる」として、「官製市場改革元年」（『財界』04年1月20日号）と位置づけ、国や自治体の行政事務・事業の民営化・市場化の推進を呼号しています。

その結果、今日では、公務の民営化、市場化を推進する動きのもとで、公務が民間業者に委託されたり（民間企業等による指定管理者）、特定部門（国公立大学、国立病院など）の独立行政法人化などさまざまな形で民間部門としての業務に転換され、公務員の担っていた業務が民間労働者に委ねられようとしており、大きな問題となっています。

このような公務の民間化の進行は、公務員と民間労働者との間の「垣根」を低くし、両者の労働関係を過度に峻別することの根拠をますます薄弱なものにしています。

過度の「官民峻別論」に立って、特別権力関係の発想をいまなお引きずった「公務員特殊性論」を、公務外における市民生活にまで拡大し、その市民的自由を否定し刑罰をもって規制する合理的根拠のないことを明白にしているといつてよいでしょう。

## おわりに

そもそも地方公務員の、公務外における市民生活の場での政治的行為の自由を認めることによって、その公務遂行にいかなる弊害・支障をもたらすというのだろうか。

前記の堀越事件においては、社会保険庁の職員の公務外における政治的行為によって、社会保険庁、目黒社会保険事務所の職場になんらの弊害も支障ももたらしていない事実を、この事件の捜査の責任者のひとりが証人として証言しています。

こうした事実を無視し、党利党略の政治的思惑に基づいて国家公務員法と同じ法規制を求める自民党の法案要綱は、全国の自治体に働く300万人もの多くの地方公務員の市民生活の場における市民的自由に基づく政治的行為を全面的・包括的に禁止し、刑

事罰の対象にしようとするものです。

それは、主権者である地方公務員が、表現の自由などの基本的人権を行使して、この国の統治過程に参画するための権利行使を刑事罰をもって封殺し、自由な政治活動を萎縮させ、議会制民主主義を支える基礎を崩壊させるものです。

「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」（第13条）とする日本国憲法に基づいて、民間の労働者であれ公務員であれ、すべてひとりひとりがおなじ「人間の尊厳」として尊重されるべきものであります。

地方公務員法を国家公務員法とおなじ政治的行為の規制にするのではなく、むしろ国家公務員法による政治的行為の規制そのものを見直すことが求められているのです。