

明日の最高裁判決を読む
——国家公務員の「政治的行為」をめぐる——

2012年12月6日 蟻川恒正

国家公務員法 102 条 1 項と人事院規則 14-7 第 6 項（以下、法という）が禁止する「政治的行為」をしたとして起訴された国家公務員を被告人とするふたつの事件の上告審判決が明日下される。社保庁事件の被告人 H 氏は、一審（東京地裁）で有罪、二審（東京高裁）で逆転無罪とされ、検察官が上告した。世田谷事件の被告人 U 氏は、一審（東京地裁）・二審（東京高裁）とも罰金 10 万円とされ、被告人が上告した。最高裁第 2 小法廷（千葉勝美裁判長）は、大法廷への回付をせず、先月 9 日、判決期日を明日 12 月 7 日に指定した。これにより、猿払事件最高裁判決が明示的に変更される可能性はなくなった。また、二審判決の見直しに必要な弁論が開かれなため、それぞれの二審判決が維持される見通しである。国家公務員の「政治的行為」を一律全面的に禁止するとみられてきた現行日本法のもとで、「政治的行為」をしたとして起訴された国家公務員に無罪が言渡される事態は特筆すべきである。だが、H 氏の行為は形式的には法に包摂される「政治的行為」である。国家公務員の「政治的行為」の一律全面的禁止を正当化したとされる猿払事件最高裁判決を判例変更することなく、H 氏を無罪とすることは、はたして、また、いかにして可能なのか。

第一の可能性は、H 氏の行為は法益侵害が軽微であるから構成要件に該当しないとす「可罰的違法性」論である。第二の可能性は、H 氏の行為は法益侵害の抽象的危険がないからそれを禁止することは法の規制の範囲外であるとする論である。私は、明日の判決は後者を採るのではないかと考える。

その理由は、猿払事件最高裁判決がそれを指向していると推理できるからである。法は、国家公務員による全ての政治的行為を禁止しているのではない。同判決は言う。「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われ、……行政の中立的運営に対する国民の信頼が損われることを免れない」から、「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ため、公務員の政治的中立性を損うおそれのある政治的行為を禁止する」のだと。法が公務員に禁止しているのは、公務員の政治的行為一般ではなく、「公務員の政治的中立性を損うおそれ」のある政治的行為である。だから、法は憲法 21 条 1 項に反しない。これを逆にいえば、「公務員の政治的中立性を損うおそれ」のない政治的行為を禁止することは法の射程外であることになる。これが猿払事件最高裁判決の重要な論旨である。先に第一・第

二のふたつの可能性をみたが、そこにいう法益侵害とは、「公務員の政治的中立性を損うおそれ」を指す。私が第二の可能性を重視するのは、明日の判決は猿払事件最高裁判決の上記論旨に忠実であろうとするのではないかと推測するからである。

だが、第二の可能性は何を意味するのだろうか。形式的には法に包摂される「政治的行為」である H 氏の行為が、にもかかわらず法益侵害の抽象的危険がないからそれを禁止することは法の規制の範囲外であるとは、どういうことを意味しているのか。法が合憲限定解釈を要するということを意味しているのである。合憲限定解釈をしなければ、実質的にみて「公務員の政治的中立性を損うおそれ」のない行為まで潜在的には禁止を及ぼすことになるが、それは、「公務員の政治的中立性を損うおそれのある政治的行為を禁止することは、……公務員を含む国民全体の共同利益を擁護するための措置」であり、だからこそ「その目的は正当なものというべきである」と述べた猿払事件最高裁判決の命題に反するからである。ここに合憲限定解釈とは、形式的には法の「政治的行為」に当るが故に原則として「公務員の政治的中立性を損うおそれ」があるとはいっても例外的にそのような「おそれ」がない「政治的行為」を禁止対象から排除できるように法を解釈することをいう。「公務員の政治的中立性を損うおそれのある政治的行為を禁止する」のだと述べる猿払事件最高裁判決は、そう述べることによって、この意味での合憲限定解釈を要求していたと読むことができる。具体的には、当該行為の行政組織内部への影響力がカテゴリカルに小さい行為は法益侵害の抽象的危険がないとして禁止対象から排除することが考えられる。

第 46 回衆議院議員総選挙が一昨日公示され、選挙に関連した国家公務員の「政治的行為」に関する新たな規律が明日つくられようとしている。はたして、猿払・世田谷・社保庁の三事件は、いずれも猿払事件最高裁判決のいう「具体的な選挙における特定政党のためにする直接かつ積極的な支援活動」にかかわる事案であった。世田谷事件は、総選挙の投票日前日における管理職職員による警視庁の職員住宅への政党機関紙配布行為であるから、有機的統一体とされる行政組織内部に深刻な対立を持ち込むおそれがないとはいえないため、上記「例外」には当たらないと解する余地がある（同様に、猿払事件も、現業公務員といえども地区の労働組合協議会の事務局長による選挙期間中の候補者のポスター貼りであるから、当時の状況下では行政組織内部への影響力が小さいとはいえなかった可能性がある）が、社保庁事件は、裁量権限を持たない職員による職場とは遠く離れた場所での総選挙公示日前からの政党機関紙の配布であるため、行政組織内部への影響力はカテゴリカルに小さく、法の禁止対象から排除されると解することができる（H 氏による政党機関紙配布行為が 10 年ほど前から月

1・2回程度、自宅付近で行われていたものである点を強調すれば、本件行為も、そもそも「具体的な選挙における特定政党のためにする直接かつ積極的な支援活動」に当たらないか、当るとしても周縁的行為にとどまる可能性がある)。明日の判決が仮に前記第二の可能性を採用するとしても、その趣旨が合憲限定解釈を明示して展開されるとは限らず、上記趣旨は事例判断のうちに吸収される可能性もある。けれども、その事例判断の外貌の奥に、もし合憲限定解釈の精神が脈うっているのを読みとることができるのであれば、そこに、さらに将来の最高裁による一部違憲判決への兆しをも読むことは、はたして許されるだろうか。