

市会議案第1号

吹田市職員の政治的行為の制限に関する条例の制定について

上記の議案を提出する。

平成28年3月9日提出

吹田市議会議員 橋本 潤

同 榎内 智

同 斎藤 晃

吹田市職員の政治的行為の制限に関する条例（案）

（目的）

第1条 この条例は、職員に対して制限する政治的行為を定めるとともに、職員の政治的行為の制限に関し必要な事項を定めることにより、職員の政治的中立性を保障し、本市の行政の公正な運営を確保し、もって市民から信頼される市政を実現することを目的とする。

（政治的行為の制限）

第2条 職員（地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「法」という。）第36条の規定の適用を受ける職員に限る。以下同じ。）は、同条第1項、第2項（同項第1号から第4号までに係る部分に限る。）及び第3項の規定により禁止し、又は制限される政治的行為をしてはならず、並びに政治的目的（特定の政党その他の政治的団体若しく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、若しくはこれに反対する目的又は公の選挙若しくは投票において特定の人若しくは事件を支持し、若しくはこれに反対する目的をいう。以下同じ。）をもって、同条第2項第5号の条例で定める政治的行為として次に掲げる政治的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) 賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を国家公務員又は本市の公務員に与え、又は支払うこと。
- (3) 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。
- (4) 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。
- (5) 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。
- (6) 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、若しくは多数の人に対して朗読し、若しくは聴取させ、又はこれらの用に供するために著作し、若しくは編集すること。
- (7) 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。
- (8) 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。
- (9) 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。
- (10) 何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。

（懲戒処分等）

第3条 任命権者は、職員が法第36条第1項から第3項までの規定に違反して政治的行為を行った場合は、法第29条に基づき、当該職員に対し、懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができるものとする。

(吹田市適正職務等第三者審査委員会への諮問)

第4条 市長は、職員が法第36条第1項から第3項までの規定に違反する疑いのある行為を行ったときは、この職員の行為について吹田市適正職務等第三者審査委員会に諮問しなければならない。

(答申内容の公表)

第5条 市長は、前条の諮問に基づく吹田市適正職務等第三者審査委員会の答申があったときは、同答申の概要を速やかに公表しなければならない。

(施行の細目)

第6条 この条例の施行に関し必要な事項は、任命権者が定める。

附 則

この条例は、平成28年5月1日から施行する。

(提案理由)

職員に対して制限する政治的行為を定めるとともに、職員の政治的行為の制限に関し必要な事項を定めることにより、職員の政治的中立性を保障し、本市の行政の公正な運営を確保し、もって市民から信頼される市政を実現する必要があるため、本案を提出するものです。

市会議案第2号

吹田市労使関係に関する条例の制定について

上記の議案を提出する。

平成28年3月9日提出

吹田市議会議員 斎藤 晃

同 橋本 潤

同 榎内 智

吹田市労使関係に関する条例（案）

（目的）

第1条 この条例は、本市の当局と労働組合等との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項等を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼の向上に資することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において「労働組合等」とは、地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「法」という。）第52条第1項に規定する職員団体（以下「職員団体」という。）及び地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号。以下「地公労法」という。）第5条第2項（地公労法附則第5項において準用する場合を含む。）に規定する労働組合（以下「労働組合」という。）並びにこれらの連合体であつて、本市の職員（法第3条第2項に規定する一般職に属する職員をいう。以下同じ。）をその構成員に含むものをいう。

（交渉事項）

第3条 本市の当局と労働組合等との交渉の対象となる事項は、次に掲げる事項とする。

- (1) 給料その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
- (2) 懲戒処分、分限処分、転任、昇任及び昇格の基準に関する事項
- (3) 労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項
- (4) 職員の福利厚生に関する事項
- (5) 前各号に掲げるもののほか、職員の勤務労働条件に関する事項
- (6) 交渉の手續その他本市の当局と労働組合等との間の労使関係に関する事項

（管理運営事項）

第4条 法第55条第3項又は地公労法第7条ただし書（地公労法附則第5項において準用する場合を含む。）に規定する管理及び運営に関する事項は、本市の当局と労働組合等との交渉の対象とすることはできない。

（交渉方法）

第5条 本市の当局と労働組合等との交渉に当たっては、あらかじめ議題、時間、場所その他必要な事項を取り決めるものとする。

2 前項の規定により交渉の場所について取決めを行うに際しては、効率的かつ効果的に交渉を行うことができる場所を選定するものとする。

（交渉内容の公表等）

第6条 本市の当局は、労働組合等と交渉（当該交渉の対象となる事項のうち一部の事項に限定して行われる事前協議に当たるものとして市長が定める交渉を除く。次項及び第3項において同じ。）を行う場合は、原則として交渉の日の2日前までに、

議題、時間及び場所を公表する。

- 2 本市の当局は、労働組合等との交渉の内容を録音する。
- 3 本市の当局は、労働組合等と交渉を行ったときは、速やかに、前項の録音に基づき発言者の全ての発言を記載した議事録を作成し、当該交渉に係る労働組合等に当該議事録の内容の確認を求めた上、これを1年間公表する。
- 4 任命権者は、職員が法第55条第8項の規定により適法な交渉を行う場合又は労働組合法（昭和24年法律第174号）第7条第3号ただし書の規定により協議若しくは交渉を行う場合において承認した職務に専念する義務の免除の回数及び時間を、毎年公表する。

（労働組合等に対する事務所の供与）

第7条 本市は、最小限の広さを超えない範囲において、労働組合等に対し事務所を供与することができる。

- 2 前項の最小限の広さの判断に当たっては、労働組合等の規模、専従者及び事務局員の人数、労働組合等の通常の事務処理に要する執務スペースの広さ、民間企業を含む他の一般的な労働組合等が使用する事務所との比較等を踏まえ、社会通念に従い適正に判断しなければならない。

（便宜供与）

第8条 本市は、本市の条例に別段の定めがある場合を除き、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与を原則として行わないものとする。

（適正かつ健全な労使関係の確保）

第9条 任命権者は、適正かつ健全な労使関係の確保に努めなければならない。

- 2 任命権者は、適正かつ健全な労使関係が確保されているかを検証するとともに、当該検証の結果に基づき必要となる措置を適切に講じなければならない。

（違法な組合活動を抑止する措置）

第10条 任命権者は、労働組合等に対し、当該労働組合等の構成員である職員による法第35条の規定による職務に専念する義務又はこの条例に違反する組合活動（法第55条の2第1項本文に規定する職員団体の業務及び地公労法第6条第1項本文（地公労法附則第5項において準用する場合を含む。）に規定する組合の業務並びに職員団体及び労働組合の連合体の業務をいう。以下同じ。）を抑止するために必要な措置を講じるよう求めることができる。

- 2 任命権者は、本市の行政財産を労働組合等が目的外使用許可を得ることなく使用している事実を認めた場合、速やかに当該目的外使用を排除するための措置を講じなければならない。

（懲戒処分等）

第11条 任命権者は、職員にこの条例に違反する行為があった場合には、法第29条の規定に基づく懲戒処分その他の必要な措置をとるものとする。

（規則への委任）

第12条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則

で定める。

附 則

この条例は、平成28年10月1日から施行する。

(提案理由)

本市の当局と労働組合等との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項等を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼の向上に資する必要があるため、本案を提出するものです。

市会議案第3号

吹田市一般職の職員の給与に関する条例の一部を改正
する条例の制定について

上記の議案を提出する。

平成28年3月9日提出

吹田市議会議員 榎内 智

同 齋藤 晃

同 橋本 潤

吹田市条例第 号

吹田市一般職の職員の給与に関する条例の一部を改正する条例（案）

吹田市一般職の職員の給与に関する条例（昭和26年吹田市条例第165号）の一部を次のように改正する。

第35条第3号中「団体本来の運営に要する経常的な職員団体費、」を削る。

附 則

この条例は、平成29年4月1日から施行する。

（提案理由）

（1）職員団体が支出すべきチェックオフの経費を税金で賄っていること、（2）市は職員個人から同意なくチェックオフを行っていること、（3）健全な労使関係の確保と風通しの良い職場環境の形成が必要であること、以上の理由から職員団体費のチェックオフを廃止し、もって市民から信頼される市政を実現する必要があるため、本案を提出するものです。

吹田市一般職の職員の給与に関する条例現行・改正案対照表

現 行	改 正 案
<p>(給与からの控除)</p> <p>第35条 職員の給与からの控除は、法律で特に認められたもののほか、次に掲げるものについて行うものとする。</p> <p>(1) } ----- 略 -----</p> <p>(2) }</p> <p>(3) 法第52条の規定による職員団体がその構成員たる職員から徴収する<u>団体本来の運営に要する経常的な職員団体費、近畿労働金庫の積立貯金及び諸貸付金の返済金に相当する金額</u></p> <p>(4) } ----- 略 -----</p> <p>(5) }</p> <p>(7) }</p>	<p>(給与からの控除)</p> <p>第35条 職員の給与からの控除は、法律で特に認められたもののほか、次に掲げるものについて行うものとする。</p> <p>(1) } ----- 略 -----</p> <p>(2) }</p> <p>(3) 法第52条の規定による職員団体がその構成員たる職員から徴収する近畿労働金庫の積立貯金及び諸貸付金の返済金に相当する金額</p> <p>(4) } ----- 略 -----</p> <p>(5) }</p> <p>(7) }</p>

は改正箇所

平成28年5月定例会

(2016年)

市会議案参考資料

(財政総務委員会提出分)

吹田市議会

平成22年(あ)第762号 国家公務員法違反被告事件

平成24年12月7日 第二小法廷判決

主 文

本件上告を棄却する。

理 由

1 検察官の上告趣意のうち、憲法21条1項、31条の解釈の誤りをいう点について

(1) 原判決及び記録によれば、本件の事実関係は、次のとおりである。

ア 本件公訴事実の要旨は、「被告人は、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していた厚生労働事務官であるが、平成15年11月9日施行の第43回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、第1 同年10月19日午後0時3分頃から同日午後0時33分頃までの間、東京都中央区(以下省略)所在のB不動産ほか12か所に同党の機関紙であるしんぶん赤旗2003年10月号外(『いよいよ総選挙』で始まるもの)及び同党を支持する政治的目的を有する無署名の文書である東京民報2003年10月号外を配布し、第2 同月25日午前10時11分頃から同日午前10時15分頃までの間、同区(以下省略)所在のC方ほか55か所に前記しんぶん赤旗2003年10月号外及び前記東京民報2003年10月号外を配布し、第3 同年11月3日午前10時6分頃から同日午前10時18分頃までの間、同区(以下省略)所在のD方ほか56か所に同党の機関紙であるしんぶん赤旗2003年10月号外(『憲法問題特集』で始まるもの)及びしんぶん赤旗2003年11月号外を配布

(1)

した。」というものであり、これが国家公務員法（以下「本法」という。）110条1項19号（平成19年法律第108号による改正前のもの）、102条1項、人事院規則14-7（政治的行為）（以下「本規則」という。）6項7号、13号（5項3号）（以下、これらの規定を合わせて「本件罰則規定」という。）に当たるとして起訴された。

イ 被告人が上記公訴事実記載の機関紙等の配布行為（以下「本件配布行為」という。）を行ったことは、証拠上明らかである。

ウ 被告人は、本件当時、目黒社会保険事務所の国民年金の資格に関する事務等を取り扱う国民年金業務課で、相談室付係長として相談業務を担当していた。その具体的な業務は、来庁した1日当たり20人ないし25人程度の利用者からの年金の受給の可否や年金の請求、年金の見込額等に関する相談を受け、これに対し、コンピューターに保管されている当該利用者の年金に関する記録を調査した上、その情報に基づいて回答し、必要な手続をとるよう促すというものであった。そして、社会保険事務所の業務については、全ての部局の業務遂行の要件や手続が法令により詳細に定められていた上、相談業務に対する回答はコンピューターからの情報に基づくものであるため、被告人の担当業務は、全く裁量の余地のないものであった。さらに、被告人には、年金支給の可否を決定したり、支給される年金額等を変更したりする権限はなく、保険料の徴収等の手続に関与することもなく、社会保険の相談に関する業務を統括管理していた副長の指導の下で、専門職として、相談業務を担当していただけで、人事や監督に関する権限も与えられていなかった。

(2) 第1審判決は、本件罰則規定は憲法21条1項、31条等に違反せず合憲であるとし、本件配布行為は本件罰則規定の構成要件に当たるとして、被告人を有

罪と認め、被告人を罰金10万円、執行猶予2年に処した。

(3) 原判決は、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紙や政治的文書を配布したことにとどまるものであると認定した上で、本件配布行為が本件罰則規定の保護法益である国の行政の中立的運営及びこれに対する国民の信頼の確保を侵害すべき危険性は、抽象的なものを含めて、全く肯認できないから、本件配布行為に対して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条に違反するとして、第1審判決を破棄し、被告人を無罪とした。

(4) 所論は、原判決は、憲法21条1項、31条の解釈を誤ったものであると主張する。

ア そこで検討するに、本法102条1項は、「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。」と規定しているところ、同項は、行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持することをその趣旨とするものと解される。すなわち、憲法15条2項は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」と定めており、国民の信託に基づく国政の運営のために行われる公務は、国民の一部でなく、その全体の利益のために行われるべき

(3)

ものであることが要請されている。その中で、国の行政機関における公務は、憲法の定める我が国の統治機構の仕組みの下で、議会制民主主義に基づく政治過程を経て決定された政策を忠実に遂行するため、国民全体に対する奉仕を旨として、政治的に中立に運営されるべきものといえる。そして、このような行政の中立的運営が確保されるためには、公務員が、政治的に公正かつ中立的な立場に立って職務の遂行に当たることが必要となるものである。このように、本法102条1項は、公務員の職務の遂行の政治的中立性を保持することによって行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持することを目的とするものと解される。

他方、国民は、憲法上、表現の自由（21条1項）としての政治活動の自由を保障されており、この精神的自由は立憲民主政の政治過程にとって不可欠の基本的人権であって、民主主義社会を基礎付ける重要な権利であることに鑑みると、上記の目的に基づく法令による公務員に対する政治的行為の禁止は、国民としての政治活動の自由に対する必要やむを得ない限度にその範囲が画されるべきものである。

このような本法102条1項の文言、趣旨、目的や規制される政治活動の自由の重要性に加え、同項の規定が刑罰法規の構成要件となることを考慮すると、同項にいう「政治的行為」とは、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが、観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるものを指し、同項はそのような行為の種類の具体的な定めを人事院規則に委任したものと解するのが相当である。そして、その委任に基づいて定められた本規則も、このような同項の委任の範囲内において、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為の種類を規定したものと解すべきである。上記のような本法の委任の趣旨及び本規則の性格に照らすと、本件罰則規定に係る本規

則6項7号, 13号(5項3号)については, それぞれが定める行為類型に文言上該当する行為であって, 公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるものを当該各号の禁止の対象となる政治的行為と規定したものと解するのが相当である。このような行為は, それが一公務員のものであっても, 行政の組織的な運営の性質等に鑑みると, 当該公務員の職務権限の行使ないし指揮命令や指導監督等を通じてその属する行政組織の職務の遂行や組織の運営に影響が及び, 行政の中立的運営に影響を及ぼすものというべきであり, また, こうした影響は, 勤務外の行為であっても, 事情によってはその政治的傾向が職務内容に現れる蓋然性が高まることなどによって生じ得るものというべきである。

そして, 上記のような規制の目的やその対象となる政治的行為の内容等に鑑みると, 公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるかどうかは, 当該公務員の地位, その職務の内容や権限等, 当該公務員がした行為の性質, 態様, 目的, 内容等の諸般の事情を総合して判断するのが相当である。具体的には, 当該公務員につき, 指揮命令や指導監督等を通じて他の職員の職務の遂行に一定の影響を及ぼし得る地位(管理職的地位)の有無, 職務の内容や権限における裁量の有無, 当該行為につき, 勤務時間の内外, 国ないし職場の施設の利用の有無, 公務員の地位の利用の有無, 公務員により組織される団体の活動としての性格の有無, 公務員による行為と直接認識され得る態様の有無, 行政の中立的運営と直接相反する目的や内容の有無等が考慮の対象となるものと解される。

イ そこで, 進んで本件罰則規定が憲法21条1項, 31条に違反するかを検討する。この点については, 本件罰則規定による政治的行為に対する規制が必要かつ合理的なものとして是認されるかどうかによることになるが, これは, 本件罰則規

定の目的のために規制が必要とされる程度と、規制される自由の内容及び性質、具体的な規制の態様及び程度等を較量して決せられるべきものである（最高裁昭和52年（オ）第927号同58年6月22日大法廷判決・民集37巻5号793頁等）。そこで、まず、本件罰則規定の目的は、前記のとおり、公務員の職務の遂行の政治的中立性を保持することによって行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持することにあるところ、これは、議会制民主主義に基づく統治機構の仕組みを定める憲法の要請にかなう国民全体の重要な利益というべきであり、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる政治的行為を禁止することは、国民全体の上記利益の保護のためであって、その規制の目的は合理的であり正当なものといえる。他方、本件罰則規定により禁止されるのは、民主主義社会において重要な意義を有する表現の自由としての政治活動の自由ではあるものの、前記アのとおり、禁止の対象とされるものは、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる政治的行為に限られ、このようなおそれが認められない政治的行為や本規則が規定する行為類型以外の政治的行為が禁止されるものではないから、その制限は必要やむを得ない限度にとどまり、前記の目的を達成するために必要かつ合理的な範囲のものというべきである。そして、上記の解釈の下における本件罰則規定は、不明確なものとも、過度に広汎な規制であるともいえないと解される。なお、このような禁止行為に対しては、服務規律違反を理由とする懲戒処分のみではなく、刑罰を科すことをも制度として予定されているが、これは、国民全体の上記利益を損なう影響の重大性等に鑑みて禁止行為の内容、態様等が懲戒処分等では対応しきれない場合も想定されるためであり、あり得べき対応というべきであって、刑罰を含む規制であることをもって直ちに必

(6)

要かつ合理的なものであることが否定されるものではない。

以上の諸点に鑑みれば、本件罰則規定は憲法21条1項、31条に違反するものではないというべきであり、このように解することができることは、当裁判所の判例（最高裁昭和44年（あ）第1501号同49年11月6日大法廷判決・刑集28巻9号393頁、最高裁昭和52年（オ）第927号同58年6月22日大法廷判決・民集37巻5号793頁、最高裁昭和57年（行ツ）第156号同59年12月12日大法廷判決・民集38巻12号1308頁、最高裁昭和56年（オ）第609号同61年6月11日大法廷判決・民集40巻4号872頁、最高裁昭和61年（行ツ）第11号平成4年7月1日大法廷判決・民集46巻5号437頁、最高裁平成10年（分ク）第1号同年12月1日大法廷決定・民集52巻9号1761頁）の趣旨に徴して明らかである。

ウ 次に、本件配布行為が本件罰則規定の構成要件に該当するかを検討するに、本件配布行為が本規則6項7号、13号（5項3号）が定める行為類型に文言上該当する行為であることは明らかであるが、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるものかどうかについて、前記諸般の事情を総合して判断する。

前記のとおり、被告人は、社会保険事務所に年金審査官として勤務する事務官であり、管理職的地位にはなく、その職務の内容や権限も、来庁した利用者からの年金の受給の可否や年金の請求、年金の見込額等に関する相談を受け、これに対し、コンピューターに保管されている当該利用者の年金に関する記録を調査した上、その情報に基づいて回答し、必要な手続をとるよう促すという、裁量の余地のないものであった。そして、本件配布行為は、勤務時間外である休日に、国ないし職場の

施設を利用せずに、公務員としての地位を利用することなく行われたものである上、公務員により組織される団体の活動としての性格もなく、公務員であることを明らかにすることなく、無言で郵便受けに文書を配布したにとどまるものであって、公務員による行為と認識し得る態様でもなかったものである。これらの事情によれば、本件配布行為は、管理職的地位になく、その職務の内容や権限に裁量の余地のない公務員によって、職務と全く無関係に、公務員により組織される団体の活動としての性格もなく行われたものであり、公務員による行為と認識し得る態様で行われたものでもないから、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれ実質的に認められるものとはいえない。そうすると、本件配布行為は本件罰則規定の構成要件に該当しないというべきである。

エ 以上のおりであり、被告人を無罪とした原判決は結論において相当である。なお、原判決は、本件罰則規定を被告人に適用することが憲法21条1項、31条に違反するとしているが、そもそも本件配布行為は本件罰則規定の解釈上その構成要件に該当しないためその適用がないと解すべきであって、上記憲法の各規定によってその適用が制限されるものではないと解されるから、原判決中その旨を説示する部分は相当ではないが、それが判決に影響を及ぼすものでないことは明らかである。論旨は採用することができない。

2 検察官の上告趣意のうち、判例違反をいう点について

所論引用の判例（前掲最高裁昭和49年11月6日大法廷判決）の事案は、特定の地区の労働組合協議会事務局長である郵便局職員が、同労働組合協議会の決定に従って選挙用ポスターの掲示や配布をしたというものであるところ、これは、上記労働組合協議会の構成員である職員団体の活動の一環として行われ、公務員により

組織される団体の活動としての性格を有するものであり、勤務時間外の行為であっても、その行為の態様からみて当該地区において公務員が特定の政党の候補者を国政選挙において積極的に支援する行為であることが一般人に容易に認識され得るようなものであった。これらの事情によれば、当該公務員が管理職的地位になく、その職務の内容や権限に裁量の余地がなく、当該行為が勤務時間外に、国ないし職場の施設を利用せず、公務員の地位を利用することなく行われたことなどの事情を考慮しても、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるものであったといえることができ、行政の中立的運営の確保とこれに対する国民の信頼に影響を及ぼすものであった。

したがって、上記判例は、このような文書の掲示又は配布の事案についてのものであり、判例違反の主張は、事案を異にする判例を引用するものであって、本件に適切ではなく、所論は刑訴法405条の上告理由に当たらない。

3 よって、刑訴法408条により、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官千葉勝美の補足意見、裁判官須藤正彦の意見がある。

裁判官千葉勝美の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見の採る法解釈等に関し、以下の点について、私見を補足しておきたい。

1 最高裁昭和49年11月6日大法廷判決・刑集28巻9号393頁（いわゆる猿払事件大法廷判決）との整合性について

(1) 猿払事件大法廷判決の法令解釈の理解等

猿払事件大法廷判決は、国家公務員の政治的行為に関し本件罰則規定の合憲性と適用の有無を判示した直接の先例となるものである。そこでは、特定の政党を支持

(9)

する政治的目的を有する文書の掲示又は配布をしたという行為について、本件罰則規定に違反し、これに刑罰を適用することは、たとえその掲示又は配布が、非管理職の現業公務員でその職務内容が機械的労務の提供にとどまるものにより、勤務時間外に、国の施設を利用することなく、職務を利用せず又はその公正を害する意図なく、かつ、労働組合活動の一環として行われた場合であっても憲法に違反しない、としており、本件罰則規定の禁止する「政治的行為」に限定を付さないという法令解釈を示しているようにも読めなくはない。しかしながら、判決による司法判断は、全て具体的な事実を前提にしてそれに法を適用して事件を処理するために、更にはそれに必要な限度で法令解釈を展開するものであり、常に採用する法理論ないし解釈の全体像を示しているとは限らない。上記の政治的行為に関する判示部分も、飽くまでも当該事案を前提とするものである。すなわち、当該事案は、郵便局に勤務する管理職の地位にはない郵政事務官で、地区労働組合協議会事務局長を務めていた者が、衆議院議員選挙に際し、協議会の機関決定に従い、協議会を支持基盤とする特定政党を支持する目的をもって、同党公認候補者の選挙用ポスター6枚を自ら公営掲示場に掲示し、また、その頃4回にわたり、合計184枚のポスターの掲示を他に依頼して配布したというものである。このような行為の性質・態様等については、勤務時間外に国の施設を利用せずに行われた行為が中心であるとはいえ、当該公務員の所属組織による活動の一環として当該組織の機関決定に基づいて行われ、当該地区において公務員が特定の政党の候補者の当選に向けて積極的に支援する行為であることが外形上一般人にも容易に認識されるものであるから、当該公務員の地位・権限や職務内容、勤務時間の内外を問うまでもなく、実質的にみて「公務員の職務の遂行の中立性を損なうおそれがある行為」と認められるも

のである。このような事案の特殊性を前提にすれば、当該ポスター掲示等の行為が本件罰則規定の禁止する政治的行為に該当することが明らかであるから、上記のような「おそれ」の有無等を特に吟味するまでもなく（「おそれ」は当然認められるとして）政治的行為該当性を肯定したものとみることができる。猿払事件大法廷判決を登載した最高裁判所刑集28巻9号393頁の判決要旨五においても、「本件の文書の掲示又は配布（判文参照）に」本件罰則規定を適用することは憲法21条、31条に違反しない、とまとめられているが、これは、判決が摘示した具体的な本件文書の掲示又は配布行為を対象にしており、当該事案を前提にした事例判断であることが明確にされているところである。そうすると、猿払事件大法廷判決の上記判示は、本件罰則規定自体の抽象的な法令解釈について述べたものではなく、当該事案に対する具体的な当てはめを述べたものであり、本件とは事案が異なる事件についてのものであって、本件罰則規定の法令解釈において本件多数意見と猿払事件大法廷判決の判示とが矛盾・抵触するようなものではないというべきである。

(2) 猿払事件大法廷判決の合憲性審査基準の評価

なお、猿払事件大法廷判決は、本件罰則規定の合憲性の審査において、公務員の職種・職務権限、勤務時間の内外、国の施設の利用の有無等を区別せずその政治的行為を規制することについて、規制目的と手段との合理的関連性を認めることができるなどとしてその合憲性を肯定できるとしている。この判示部分の評価については、いわゆる表現の自由の優越的地位を前提とし、当該政治的行為によりいかなる弊害が生ずるかを利益較量するという「厳格な合憲性の審査基準」ではなく、より緩やかな「合理的関連性の基準」によったものであると説くものもある。しかしながら、近年の最高裁大法廷の判例においては、基本的人権を規制する規定等の合憲

性を審査するに当たっては、多くの場合、それを明示するかどうかは別にして、一定の利益を確保しようとする目的のために制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を具体的に比較衡量するという「利益較量」の判断手法を採ってきており、その際の判断指標として、事案に応じて一定の厳格な基準（明白かつ現在の危険の原則、不明確ゆえに無効の原則、必要最小限度の原則、LRAの原則、目的・手段における必要かつ合理性の原則など）ないしはその精神を併せ考慮したものがみられる。もっとも、厳格な基準の活用については、アプリアリに、表現の自由の規制措置の合憲性の審査基準としてこれらの全部ないし一部が適用される旨を一般的に宣言するようなことをしないのはもちろん、例えば、「LRA」の原則などといった講学上の用語をそのまま用いることも少ない。また、これらの厳格な基準のどれを採用するかについては、規制される人権の性質、規制措置の内容及び態様等の具体的な事案に応じて、その処理に必要なものを適宜選択して適用するという態度を採っており、さらに、適用された厳格な基準の内容についても、事案に応じて、その内容を変容させあるいはその精神を反映させる限度にとどめるなどしており（例えば、最高裁昭和58年6月22日大法廷判決・民集37巻5号793頁（「よど号乗っ取り事件」新聞記事抹消事件）は、「明白かつ現在の危険」の原則そのものではなく、その基本精神を考慮して、障害発生につき「相当の蓋然性」の限度でこれを要求する判示をしている。）、基準を定立して自らこれに縛られることなく、柔軟に対処しているのである（この点の詳細については、最高裁平成4年7月1日大法廷判決・民集46巻5号437頁（いわゆる成田新法事件）についての当職〔当時は最高裁調査官〕の最高裁判例解説民事篇・平成4年度235頁以下参照。）。

(12)

この見解を踏まえると、猿払事件大法廷判決の上記判示は、当該事案については、公務員組織が党派性を持つに至り、それにより公務員の職務遂行の政治的中立性が損なわれるおそれがあり、これを対象とする本件罰則規定による禁止は、あえて厳格な審査基準を持ち出すまでもなく、その政治的中立性の確保という目的との間に合理的関連性がある以上、必要かつ合理的なものであり合憲であることは明らかであることから、当該事案における当該行為の性質・態様等に即して必要な限度での合憲の理由を説示したにとどめたものと解することができる（なお、判文中には、政治的行為を禁止することにより得られる利益と禁止されることにより失われる利益との均衡を検討することを要するといった利益較量論的な説示や、政治的行為の禁止が表現の自由に対する合理的でやむを得ない制限であると解されるといった説示も見られるなど、厳格な審査基準の採用をうかがわせるものがある。）。ちなみに、最高裁平成10年12月1日大法廷決定・民集52巻9号1761頁（裁判官分限事件）も、裁判所法52条1号の「積極的に政治運動をすること」の意味を十分に限定解釈した上で合憲性の審査をしており、厳格な基準によりそれを肯定したものというべきであるが、判文上は、その目的と禁止との間に合理的関連性があると説示するにとどめている。これも、それで足りることから同様の説示をしたものであろう。

そうであれば、本件多数意見の判断の枠組み・合憲性の審査基準と猿払事件大法廷判決のそれとは、やはり矛盾・抵触するものでないというべきである。

2 本件罰則規定の限定解釈の意義等

本件罰則規定をみると、当該規定の文言に該当する国家公務員の政治的行為を文理解上は限定することなく禁止する内容となっている。本件多数意見は、ここでいう

「政治的行為」とは、当該規定の文言に該当する政治的行為であって、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるものを指すという限定を付した解釈を示した。これは、いわゆる合憲限定解釈の手法、すなわち、規定の文理のままでは規制範囲が広すぎ、合憲性審査におけるいわゆる「厳格な基準」によれば必要最小限度を超えており、利益較量の結果違憲の疑いがあるため、その範囲を限定した上で結論として合憲とする手法を採用したというものではない。

そもそも、規制される政治的行為の範囲が広範であるため、これを合憲性が肯定され得るように限定するとしても、その仕方については、様々な内容のものが考えられる。これを、多数意見のような限定の仕方もあるが、そうではなく、より類型的に、「いわゆる管理職の地位を利用する形で行う政治的行為」と限定したり、「勤務時間中、国の施設を利用して行う行為」と限定したり、あるいは、「一定の組織の政治的な運動方針に賛同し、組織の一員としてそれに積極的に参加する形で行う政治的行為」と限定するなど、事柄の性質上様々な限定が考え得るところであろう。しかし、司法部としては、これらのうちどのような限定が適当なのかは基準が明らかでなく判断し難いところであり、また、可能な複数の限定の中から特定の限定を選び出すこと自体、一種の立法的作用であって、立法府の裁量、権限を侵害する面も生じかねない。加えて、次のような問題もある。

国家公務員法は、専ら憲法73条4号にいう官吏に関する事務を掌理する基準を定めるものであり（国家公務員法1条2項）、我が国の国家組織、統治機構を定める憲法の規定を踏まえ、その国家機構の担い手の在り方を定める基本法の一つである。本法102条1項は、その中であって、公務員の服務についての定めとして、

政治的行為の禁止を規定している。このような国家組織の一部ともいえる国家公務員の服務、権利義務等をどう定めるかは、国の統治システムの在り方を決めることでもあるから、憲法の委任を受けた国権の最高機関である国会としては、国家組織全体をどのようなものにするかについての基本理念を踏まえて対処すべき事柄であって、国家公務員法が基本法の一つであるというのも、その意味においてである。

このような基本法についての合憲性審査において、その一部に憲法の趣旨にそぐわない面があり、全面的に合憲との判断をし難いと考えた場合に、司法部がそれを合憲とするために考え得る複数の限定方法から特定のものを選び出して限定解釈をすることは、全体を違憲とすることの混乱や影響の大きさを考慮してのことではあっても、やはり司法判断として異質な面があるといえよう。憲法が規定する国家の統治機構を踏まえて、その担い手である公務員の在り方について、一定の方針ないし思想を基に立法府が制定した基本法は、全体的に完結した体系として定められているものであって、服務についても、公務員が全体の奉仕者であることとの関連で、公務員の身分保障の在り方や政治的任用の有無、メリット制の適用等をも総合考慮した上での体系的な立法目的、意図の下に規制が定められているはずである。したがって、その一部だけを取り出して限定することによる悪影響や体系的な整合性の破綻の有無等について、慎重に検討する姿勢が必要とされるところである。

本件においては、司法部が基本法である国家公務員法の規定をいわばオーバールールとして合憲限定解釈するよりも前に、まず対象となっている本件罰則規定について、憲法の趣旨を十分に踏まえた上で立法府の真に意図しているところは何か、規制の目的はどこにあるか、公務員制度の体系的な理念、思想はどのようなものか、憲法の趣旨に沿った国家公務員の服務の在り方をどう考えるのか等々を踏まえ

て、国家公務員法自体の条文の丁寧な解釈を試みるべきであり、その作業をした上で、具体的な合憲性の有無等の審査に進むべきものである（もっとも、このことは、司法部の違憲立法審査は常にあるいは本来慎重であるべきであるということの意味するものではない。国家の基本法については、いきなり法文の文理のみを前提に大上段な合憲、違憲の判断をするのではなく、法体系的な理念を踏まえ、当該条文の趣旨、意味、意図をまずよく検討して法解釈を行うべきであるということである。）。

多数意見が、まず、本件罰則規定について、憲法の趣旨を踏まえ、行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持するという規定の目的を考慮した上で、慎重な解釈を行い、それが「公務員の職務遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為」を政治的行為として禁止していると解釈したのは、このような考え方に基づくものであり、基本法についての司法判断の基本的な姿勢ともいえる。

なお、付言すると、多数意見のような解釈適用の仕方は、米国連邦最高裁のブランダイス判事が、1936年のアシュワンダー対テネシー溪谷開発公社事件判決において、補足意見として掲げた憲法問題回避の準則であるいわゆるブランダイス・ルールBrundage Ruleの第4準則の「最高裁は、事件が処理可能な他の根拠が提出されているならば、訴訟記録によって憲法問題が適正に提出されていても、その判断を下さないであろう。」、あるいは、第7準則の「連邦議会の制定法の有効性が問題とされたときは、合憲性について重大な疑念が提起されている場合でも、当最高裁は、その問題が回避できる当該法律の解釈が十分に可能か否かをまず確認することが基本的な原則である。」（以上のブランダイス・ルールの内容の記載は、渋谷秀樹「憲法

判断の条件」講座憲法学6・141頁以下による。) という考え方とは似て非なるものである。ブランドイス・ルールは、周知のとおり、その後、Rescue Army v. Municipal Court of City of Los Angeles, 331 U.S. 549 (1947)の法廷意見において採用され米国連邦最高裁における判例法理となっているが、これは、司法の自己抑制の観点から憲法判断の回避の準則を定めたものである。しかし、本件の多数意見の採る限定的な解釈は、司法の自己抑制の観点からではなく、憲法判断に先立ち、国家の基本法である国家公務員法の解釈を、その文理のみによることなく、国家公務員法の構造、理念及び本件罰則規定の趣旨・目的等を総合考慮した上で行うという通常の法令解釈の手法によるものであるからである。

3 本件における本件罰則規定の構成要件該当性の処理

本件配布行為は、本件罰則規定に関する上記の法令解釈によれば、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められない以上、それだけで構成要件該当性が否定される。この点について、原審は、本件配布行為の内容等に鑑みて、本件罰則規定を適用することが違憲となるとして、被告人を無罪とすべきであるとしている。これは、本件のような政治的行為についてまで、刑罰による規制を及ぼすことの問題を考慮した上での判断であり、実質的には、本件の多数意見と同様に、当該公務員の職務の遂行の政治的中立性に与える影響が小さいことを実質的な根拠としていると解され、その苦心は理解できるところではある。しかしながら、表現の自由の規制立法の合憲性審査に際し、このような適用違憲の手法を採用することは、個々の事案や判断主体によって、違憲、合憲の結論が変わり得るものであるため、その規制範囲が曖昧となり、恣意的な適用のおそれも生じかねず、この手法では表現の自由に対する威嚇効果がなお大きく残ることになる。個々の事

案ごとの政治的行為の個別的な評価を超えて、本件罰則規定の一般的な法令解釈を行った上で、その構成要件該当性を否定することが必要であると考えらるゆえんである。

裁判官須藤正彦の意見は、次のとおりである。

本件につき、私は、多数意見と結論を同じくするが、一般職の国家公務員の政治的行為の規制に関しその説くところとは異なる見解を有するので、以下この点につき述べておきたい。

1 公務員の政治的行為の解釈について

(1) 私もまた、多数意見と同様に、本法102条1項の政治的行為とは、国民の政治的活動の自由が民主主義社会を基礎付ける重要な権利であること、かつ、同項の規定が本件罰則規定の構成要件となることなどに鑑み、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる（観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして認められる）ものを指すと解するのが相当と考える。

(2) すなわち、まず、公務員の政治的行為とその職務の遂行とは元来次元を異にする性質のものであり、例えば公務員が政党の党员となること自体では無論公務員の職務の遂行の政治的中立性が損なわれるとはいえない。公務員の政治的行為によってその職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれが生ずるのは、公務員の政治的行為と職務の遂行との間で一定の結び付き（牽連性）があるがゆえであり、しかもそのおそれが観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるものとなるのは、公務員の政治的行為からうかがわれるその政治的傾向がその職務の遂行に反映する機序あるいはその蓋然性について合理的に説明

できる結び付きが認められるからである。そうすると、公務員の職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれを実質的に生ずるとは、そのような結び付きが認められる場合を指すことになる。進んで、この点について敷衍して考察するに、以下のとおり、多数意見とはいささか異なるものとなる。

2 勤務外の政治的行為

(1) しかるところ、この「結び付き」について更に立ち入って考察すると、問題は、公務員の政治的行為がその行為や付随事情を通じて勤務外で行われたと評価される場合、つまり、勤務時間外で、国ないし職場の施設を利用せず、公務員の地位から離れて行動しているといえるような場合で、公務員が、いわば一私人、一市民として行動しているとみられるような場合である。その場合は、そこからうかがわれる公務員の政治的傾向が職務の遂行に反映される機序あるいは蓋然性について合理的に説明できる結び付きは認められないというべきである。

(2) 確かに、このように勤務外であるにせよ、公務員が政治的行為を行えば、そのことによってその政治的傾向が顕在化し、それをしないことに比べ、職務の遂行の政治的中立性を損なう潜在的可能性が明らかになるとは一応いえよう。また、職務の遂行の政治的中立性に対する信頼も損なわれ得るであろう。しかしながら、公務員組織における各公務員の自律と自制の下では、公務員の職務権限の行使ないし指揮命令や指導監督等の職務の遂行に当たって、そのような政治的傾向を持ち込むことは通常考えられない。また、稀に、そのような公務員が職務の遂行にその政治的傾向を持ち込もうとすることがあり得るとしても、公務員組織においてそれを受け入れるような土壌があるようにも思われぬ。そうすると、公務員の政治的行為が勤務外で行われた場合は、職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれがある。

るとしても、そのおそれは甚だ漠としたものであり、観念的かつ抽象的なものにとどまるものであるといえる。

結局、この場合は、当該公務員の管理職的地位の有無、職務の内容や権限における裁量の有無、公務員により組織される団体の活動としての性格の有無、公務員による行為と直接認識され得る態様の有無、行政の中立的運営と直接相反する目的や内容の有無等にかかわらず——それらの事情は、公務員の職務の遂行の政治的中立性に対する国民の信頼を損なうなどの服務規律違反を理由とする懲戒処分の対象となるか否かの判断にとって重要な考慮要素であろうが——その政治的行為からうかがわれる政治的傾向がその職務の遂行に反映する機序あるいはその蓋然性について合理的に説明できる結び付きが認められず、公務員の政治的中立性が損なわれるおそれが実質的に生ずるとは認められないというべきである。この点、勤務外の政治的行為についても、事情によっては職務の遂行の政治的中立性を損なう実質のおそれが生じ得ることを認める多数意見とは見解を異にするところである。

(3) ちなみに、念のためいえば、「勤務外」と「勤務時間外」とは意味を異にする。本規則4項は、本法又は本規則によって禁止又は制限される政治的行為は、「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」と規定しているところであるが、これは、勤務時間外でも勤務外とは評価されず、上記の結び付きが認められる場合（例えば、勤務時間外に、国又は職場の施設を利用して政治的行為を行うような場合に認められ得よう。）にはその政治的行為が規制されることを規定したものと解される。

3 必要やむを得ない規制について

(1) ところで、本法10.2条1項が政治的行為の自由を禁止することは、表現

の自由の重大な制約となるものである。しかるところ、民主主義に立脚し、個人の尊厳（13条）を基本原理とする憲法は、思想及びその表現は人の人たるのゆえんを表すものであるがゆえに表現の自由を基本的人権の中で最も重要なものとして保障し（21条）、かつ、このうち政治的行為の自由を特に保障しているものというべきである。そのことは、必然的に、異なった価値観ないしは政治思想、及びその発現としての政治的行為の共存を保障することを意味しているといつてよいと思われる。そのことからすると、憲法は、自分にとって同意できない他人の政治思想に対して寛容で（時には敬意をさえ払う）、かつ、それに基づく政治的行為の存在を基本的に認めないしは受忍すること、いわば「異見の尊重」をすることが望ましいとしているともいえよう。当然のことながら、本件で問題となっている一般職の公務員もまた、憲法上、公務員である前に国民の一人として政治に無縁でなく政治的な信念や意識を持ち得る以上、前述の意味での政治的行為の自由を享受してしかるべきであり、したがって、憲法は、公務員が多面的な価値観ないしは政治思想を有すること、及びその発現として政治的行為をすることを基本的に保障しているものというべきである。

(2) 以上の表現の自由を尊重すべきものとする点は多数意見と特に異なるところはないと思われ、また、同意見が述べるとおり、本法102条1項の規制は、公務員の職務の遂行の政治的中立性を保持することによって行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持することを目的とするものであるが、公務員の政治的行為の自由が上記のように憲法上重大な性質を有することに照らせば、その目的を達するための公務員の政治的行為の規制は必要やむを得ない限度に限られるというべきである。そうすると、問題は、本法102条1項の政治的行為の解釈が

前記のようなものであれば、このような必要やむを得ない規制となるかどうかである。

そこで更に検討するに、まず、刑罰は国権の作用による最も峻厳な制裁で公務員の政治的行為の自由の規制の程度の最たるものであって、処罰の対象とすることは極力謙抑的、補充的であるべきことが求められることに鑑みれば、この公務員の政治的行為禁止違反という犯罪は、行政の中立的運営を保護法益とし、これに対する信頼自体は独立の保護法益とするものではなく、そのみが損なわれたにすぎない場合は行政内部での服務規律違反による懲戒処分をもって必要にして十分としてこれに委ねることとしたものと解し、加うるに、公務員の職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれが実質的に認められるときにその法益侵害の危険が生ずるとの考えのもとに、本法102条1項の政治的行為を上記のものとして解することによって、処罰の対象は相当に限定されることになるのである。

のみならず、そのおそれが実質的に生ずるとは、公務員の政治的行為からうかがわれる政治的傾向がその職務の遂行に反映する機序あるいはその蓋然性について合理的に説明できる結び付きが認められる場合を指し、しかも、勤務外の政治的行為にはその結び付きは認められないと解するのであるから、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる場合は一層限定されることになる。

結局、以上の解釈によれば、本件罰則規定については、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の配布は、上記の要件及び範囲の下で大幅に限定されたもののみがその構成要件に該当するのであるから、目的を達するための必要やむを得ない規制であるということが可能であると思われる。

(3) ところで、本法102条1項の政治的行為の上記の解釈は、憲法の趣旨の下での本件罰則規定の趣旨、目的に基づく厳格な構成要件解釈にほかならない。したがって、この解釈は、通常行われている法解釈にすぎないものではあるが、他面では、一つの限定的解釈といえなくもない。しかるところ、第1に、公務員の政治的行為の自由の刑罰の制裁による規制は、公務員の重要な基本的人権の大なる制約である以上、それは職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるものを指すと解するのは当然であり、したがって、規制の対象となるものとそうでないものとを明確に区別できないわけではないと思われる。第2に、そのようにおそれが実質的に認められるか否かということは、公務員の政治的行為からうかがわれる政治的傾向が職務の遂行に反映する機序あるいは蓋然性について合理的に説明できる結び付きがあるか否かということを示すのであり、そのような判断は一般の国民からみてさほど困難なことではない上、勤務外の政治的行為はそのような結び付きがないと解されるのであるから、規制の対象となるかどうかの判断を可能ならしめる相当に明確な指標の存在が認められ、したがって、一般の国民にとって具体的な場合に規制の対象となるかどうかを判断する基準を本件罰則規定から読み取ることができるといえる（最高裁昭和57年（行ツ）第156号同59年12月12日大法廷判決・民集38巻12号1308頁（札幌税関検査違憲訴訟事件）参照）。

以上よりすると、本件罰則規定は、上記の厳格かつ限定的である解釈の限りで、憲法21条、31条に反しないというべきである。

(4) もっとも、上記のような限定的解釈は、率直なところ、文理を相当に絞り込んだという面があることは否定できない。また、本法102条1項及び本規則に

対しては、規制の対象たる公務員の政治的行為が文理上広汎かつ不明確であるがゆえに、当該公務員が文書の配布等の政治的行為を行う時点において刑罰による制裁を受けるのか否かを具体的に予測することが困難であるから、犯罪構成要件の明確性による保障機能を損ない、その結果、処罰の対象にならない文書の配布等の政治的行為も処罰の対象になるのではないかとの不安から、必要以上に自己規制するなどいわゆる萎縮的効果が生じるおそれがあるとの批判があるし、本件罰則規定が、懲戒処分を受けるべきものと犯罪として刑罰を科せられるべきものとを区別することなくその内容についての定めを人事院規則に委任していることは、犯罪の構成要件の規定を委任する部分に関する限り、憲法21条、31条等に違反し無効であるとする見解もある（最高裁昭和44年（あ）第1501号同49年11月6日大法院判決・刑集28巻9号393頁（猿払事件）における裁判官大隅健一郎ほかの4人の裁判官の反対意見参照）。このような批判の存在や、我が国の長い歴史を経ての国民の政治意識の変化に思いを致すと（なお、公務員の政治的行為の規制について、地方公務員法には刑罰規定はない。また、欧米諸国でも調査し得る範囲では刑罰規定は見受けられない。）、本法102条1項及び本規則については、更なる明確化やあるべき規制範囲・制裁手段について立法的措置を含めて広く国民の間で一層の議論が行われてよいと思われる。

4 結論

被告人の本件配布行為は政治的傾向を有する行為ではあることは明らかであるが、勤務時間外である休日に、国ないし職場の施設を利用せず、かつ、公務員としての地位を利用することも、公務員であることを明らかにすることもなく、しかも、無言で郵便受けに文書を配布したにとどまるものであって、被告人は、いわ

ば、一私人、一市民として行動しているとみられるから、それは勤務外のものであると評価される。そうすると、被告人の本件配布行為からうかがわれる政治的傾向が被告人の職務の遂行に反映する機序あるいは蓋然性について合理的に説明できる結び付きは認めることができず、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるとはいえないというべきである。したがって、被告人の管理職的地位の有無、その職務の内容や権限における裁量の有無等を検討するまでもなく、被告人の本件配布行為は本件罰則規定の構成要件に該当しないというべきである。被告人を無罪とした原判決は、以上述べた理由からして、結論において相当である。

(裁判長裁判官 千葉勝美 裁判官 竹内行夫 裁判官 須藤正彦 裁判官
小貫芳信)

平成22年(あ)第957号 国家公務員法違反被告事件
平成24年12月7日 第二小法廷判決

主 文

本件上告を棄却する。

理 由

1 弁護士小林容子ほか及び被告人本人の各上告趣意のうち、国家公務員法110条1項19号(平成19年法律第108号による改正前のもの)、102条1項、人事院規則14-7(政治的行為)6項7号の各規定の憲法21条1項、15条、19条、31条、41条、73条6号違反及び上記各規定を本件に適用することの憲法21条1項、31条違反をいう点について

(1) 原判決及びその是認する第1審判決並びに記録によれば、本件の事実関係は、次のとおりである。

ア 本件公訴事実の要旨は、「被告人は、厚生労働省大臣官房統計情報部社会統計課長補佐として勤務する国家公務員(厚生労働事務官)であったが、日本共産党を支持する目的で、平成17年9月10日午後0時5分頃、東京都世田谷区(以下省略)所在の警視庁職員住宅であるAの各集合郵便受け合計32か所に、同党の機関紙である「しんぶん赤旗2005年9月号外」合計32枚を投函して配布した。」というものであり、これが国家公務員法(以下「本法」という。)110条1項19号(平成19年法律第108号による改正前のもの)、102条1項、人事院規則14-7(政治的行為)(以下「本規則」という。)6項7号(以下、これらの規定を合わせて「本件罰則規定」という。)に当たるとして起訴された。

(1)

イ 被告人が上記公訴事実記載の機関紙の配布行為（以下「本件配布行為」という。）を行ったことは、証拠上明らかである。

ウ 被告人は、本件当時、厚生労働省大臣官房統計情報部社会統計課長補佐であり、庶務係、企画指導係及び技術開発係担当として部下である各係職員を直接指揮するとともに、同課に存する8名の課長補佐の筆頭課長補佐（総括課長補佐）として他の課長補佐等からの業務の相談に対応するなど課内の総合調整等を行う立場にあった。また、国家公務員法108条の2第3項ただし書所定の管理職員等に当たり、一般の職員と同一の職員団体の構成員となることのない職員であった。

(2) 第1審判決は、本件罰則規定は憲法21条1項、31条等に違反せず合憲であるとし、本件配布行為は本件罰則規定の構成要件に当たるとして、被告人を有罪と認め、被告人を罰金10万円に処した。

原判決は、第1審判決を是認して控訴を棄却した。

(3) 所論は、① 本件罰則規定は、過度に広汎な規制であり、かつ、規制の目的、手段も相当でないこと、公安警察による濫用や人権侵害を招くことから、憲法21条1項、15条、19条、31条に違反する、② 本法102条1項による「政治的行為」の人事院規則への委任は、白紙委任であるから、本件罰則規定は憲法31条、41条、73条6号に違反する、③ 本件配布行為には法益侵害の危険がなく、これに対して本件罰則規定を適用することは、憲法21条1項、31条に違反すると主張する。

ア そこで検討するに、本法102条1項は、「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

(2)

定める政治的行為をしてはならない。」と規定しているところ、同項は、行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持することをその趣旨とするものと解される。すなわち、憲法15条2項は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」と定めており、国民の信託に基づく国政の運営のために行われる公務は、国民の一部でなく、その全体の利益のために行われるべきものであることが要請されている。その中で、国の行政機関における公務は、憲法の定める我が国の統治機構の仕組みの下で、議会制民主主義に基づく政治過程を経て決定された政策を忠実に遂行するため、国民全体に対する奉仕を旨として、政治的に中立に運営されるべきものといえる。そして、このような行政の中立的運営が確保されるためには、公務員が、政治的に公正かつ中立的な立場に立って職務の遂行に当たることが必要となるものである。このように、本法102条1項は、公務員の職務の遂行の政治的中立性を保持することによって行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持することを目的とするものと解される。

他方、国民は、憲法上、表現の自由（21条1項）としての政治活動の自由を保障されており、この精神的自由は立憲民主政の政治過程にとって不可欠の基本的人権であつて、民主主義社会を基礎付ける重要な権利であることに鑑みると、上記の目的に基づく法令による公務員に対する政治的行為の禁止は、国民としての政治活動の自由に対する必要やむを得ない限度にその範囲が画されるべきものである。

このような本法102条1項の文言、趣旨、目的や規制される政治活動の自由の重要性に加え、同項の規定が刑罰法規の構成要件となることを考慮すると、同項にいう「政治的行為」とは、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれがある、観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるも

(3)

のを指し、同項はそのような行為の類型の具体的な定めを人事院規則に委任したものと解するのが相当である。そして、その委任に基づいて定められた本規則も、このような同項の委任の範囲内において、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為の類型を規定したものと解すべきである。上記のような本法の委任の趣旨及び本規則の性格に照らすと、本件罰則規定に係る本規則6項7号については、同号が定める行為類型に文言上該当する行為であって、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるものを同号の禁止の対象となる政治的行為と規定したものと解するのが相当である。このような行為は、それが一公務員のものであっても、行政の組織的な運営の性質等に鑑みると、当該公務員の職務権限の行使ないし指揮命令や指導監督等を通じてその属する行政組織の職務の遂行や組織の運営に影響が及び、行政の中立的運営に影響を及ぼすものというべきであり、また、こうした影響は、勤務外の行為であっても、事情によってはその政治的傾向が職務内容に現れる蓋然性が高まることなどによって生じ得るものというべきである。

そして、上記のような規制の目的やその対象となる政治的行為の内容等に鑑みると、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるかどうかは、当該公務員の地位、その職務の内容や権限等、当該公務員がした行為の性質、態様、目的、内容等の諸般の事情を総合して判断するのが相当である。具体的には、当該公務員につき、指揮命令や指導監督等を通じて他の職員の職務の遂行に一定の影響を及ぼし得る地位（管理職的地位）の有無、職務の内容や権限における裁量の有無、当該行為につき、勤務時間の内外、国内ないし職場の施設の利用の有無、公務員の地位の利用の有無、公務員により組織される団体の活動としての性格

の有無，公務員による行為と直接認識され得る態様の有無，行政の中立的運営と直接相反する目的や内容の有無等が考慮の対象となるものと解される。

イ　そこで，進んで本件罰則規定が憲法21条1項，15条，19条，31条，41条，73条6号に違反するかを検討する。この点については，本件罰則規定による政治的行為に対する規制が必要かつ合理的なものとして是認されるかどうかによることになるが，これは，本件罰則規定の目的のために規制が必要とされる程度と，規制される自由の内容及び性質，具体的な規制の態様及び程度等を較量して決せられるべきものである（最高裁昭和52年（オ）第927号同58年6月22日大法廷判決・民集37巻5号793頁等）。そこで，まず，本件罰則規定の目的は，前記のとおり，公務員の職務の遂行の政治的中立性を保持することによって行政の中立的運営を確保し，これに対する国民の信頼を維持することにあるところ，これは，議会制民主主義に基づく統治機構の仕組みを定める憲法の要請にかなう国民全体の重要な利益というべきであり，公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる政治的行為を禁止することは，国民全体の上記利益の保護のためであって，その規制の目的は合理的であり正当なものといえる。他方，本件罰則規定により禁止されるのは，民主主義社会において重要な意義を有する表現の自由としての政治活動の自由ではあるものの，前記アのとおり，禁止の対象とされるものは，公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる政治的行為に限られ，このようなおそれが認められない政治的行為や本規則が規定する行為類型以外の政治的行為が禁止されるものではないから，その制限は必要やむを得ない限度にとどまり，前記の目的を達成するために必要かつ合理的な範囲のものというべきである。そして，上記の解釈の下における本件罰則規定

(5)

は、不明確なものとも、過度に広汎な規制であるともいえないと解される。また、既にみたとおり、本法102条1項が人事院規則に委任しているのは、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる政治的行為の行為類型を規制の対象として具体的に定めることであるから、同項が懲戒処分の対象と刑罰の対象とで殊更に区別することなく規制の対象となる政治的行為の定めを人事院規則に委任しているからといって、憲法上禁止される白紙委任に当たらないことは明らかである。なお、このような禁止行為に対しては、服務規律違反を理由とする懲戒処分のみではなく、刑罰を科すことをも制度として予定されているが、これは常に刑罰を科すという趣旨ではなく、国民全体の上記利益を損なう影響の重大性等に鑑みて禁止行為の内容、態様等が懲戒処分等では対応しきれない場合も想定されるためであり、あり得べき対応というべきであって、刑罰を含む規制であることをもって直ちに必要かつ合理的なものであることが否定されるものではない。

以上の諸点に鑑みれば、本件罰則規定は憲法21条1項、15条、19条、31条、41条、73条6号に違反するものではないというべきであり、このように解することができることは、当裁判所の判例（最高裁昭和44年（あ）第1501号同49年11月6日大法院判決・刑集28巻9号393頁、最高裁昭和52年（オ）第927号同58年6月22日大法院判決・民集37巻5号793頁、最高裁昭和57年（行ツ）第156号同59年12月12日大法院判決・民集38巻12号1308頁、最高裁昭和56年（オ）第609号同61年6月11日大法院判決・民集40巻4号872頁、最高裁昭和61年（行ツ）第11号平成4年7月1日大法院判決・民集46巻5号437頁、最高裁平成10年（分ク）第1号同年12月1日大法院決定・民集52巻9号1761頁）の趣旨に徴して明らかである。

ウ 次に、本件配布行為が本件罰則規定の構成要件に該当するかを検討するに、本件配布行為が本規則6項7号が定める行為類型に文言上該当する行為であることは明らかであるが、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるものかどうかについて、前記諸般の事情を総合して判断する。

前記のとおり、被告人は、厚生労働省大臣官房統計情報部社会統計課長補佐であり、庶務係、企画指導係及び技術開発係担当として部下である各係職員を直接指揮するとともに、同課に存する8名の課長補佐の筆頭課長補佐（総括課長補佐）として他の課長補佐等からの業務の相談に対応するなど課内の総合調整等を行う立場にあり、国家公務員法108条の2第3項ただし書所定の管理職員等に当たり、一般の職員と同一の職員団体の構成員となることのない職員であったものであって、指揮命令や指導監督等を通じて他の多数の職員の職務の遂行に影響を及ぼすことのできる地位にあったといえる。このような地位及び職務の内容や権限を担っていた被告人が政党機関紙の配布という特定の政党を積極的に支援する行動を行うことについては、それが勤務外のものであったとしても、国民全体の奉仕者として政治的に中立な姿勢を特に堅持すべき立場にある管理職的地位の公務員が殊更にこのような一定の政治的傾向を顕著に示す行動に出ているのであるから、当該公務員による裁量権を伴う職務権限の行使の過程の様々な場面でその政治的傾向が職務内容に現れる蓋然性が高まり、その指揮命令や指導監督を通じてその部下等の職務の遂行や組織の運営にもその傾向に沿った影響を及ぼすことになりかねない。したがって、これらによって、当該公務員及びその属する行政組織の職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれが実質的に生ずるものといえることができる。

そうすると、本件配布行為が、勤務時間外である休日に、国ないし職場の施設を

(7)

利用せずに、それ自体は公務員としての地位を利用することなく行われたものであること、公務員により組織される団体の活動としての性格を有しないこと、公務員であることを明らかにすることなく、無言で郵便受けに文書を配布したにとどまるものであって、公務員による行為と認識し得る態様ではなかったことなどの事情を考慮しても、本件配布行為には、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められ、本件配布行為は本件罰則規定の構成要件に該当するというべきである。そして、このように公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる本件配布行為に本件罰則規定を適用することが憲法21条1項、31条に違反しないことは、前記イにおいて説示したところに照らし、明らかというべきである。

エ 以上のとおりであり、原判決に所論の憲法違反はなく、論旨は採用することができない。

2 その他の上告趣意について

弁護人ら及び被告人本人のその余の上告趣意は、憲法違反をいう点を含め、実質は単なる法令違反、事実誤認の主張であって、いずれも刑訴法405条の上告理由に当たらない。

3 よって、刑訴法408条により、裁判官須藤正彦の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官千葉勝美の補足意見がある。

裁判官千葉勝美の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見の採る法解釈等に関し、以下の点について、私見を補足しておきたい。

1 最高裁昭和49年11月6日大法廷判決・刑集28巻9号393頁（いわゆる猿払事件大法廷判決）との整合性について

(1) 猿払事件大法廷判決の法令解釈の理解等

猿払事件大法廷判決は、国家公務員の政治的行為に関し本件罰則規定の合憲性と適用の有無を判示した直接の先例となるものである。そこでは、特定の政党を支持する政治的目的を有する文書の掲示又は配布をしたという行為について、本件罰則規定に違反し、これに刑罰を適用することは、たとえその掲示又は配布が、非管理職の現業公務員でその職務内容が機械的労務の提供にとどまるものにより、勤務時間外に、国の施設を利用することなく、職務を利用せず又はその公正を害する意図なく、かつ、労働組合活動の一環として行われた場合であっても憲法に違反しない、としており、本件罰則規定の禁止する「政治的行為」に限定を付さないという法令解釈を示しているようにも読めなくはない。しかしながら、判決による司法判断は、全て具体的な事実を前提にしてそれに法を適用して事件を処理するために、更にはそれに必要な限度で法令解釈を展開するものであり、常に採用する法理論ないし解釈の全体像を示しているとは限らない。上記の政治的行為に関する判示部分も、飽くまでも当該事案を前提とするものである。すなわち、当該事案は、郵便局に勤務する管理職の地位にはない郵政事務官で、地区労働組合協議会事務局長を務めていた者が、衆議院議員選挙に際し、協議会の機関決定に従い、協議会を支持基盤とする特定政党を支持する目的をもって、同党公認候補者の選挙用ポスター6枚を自ら公営掲示場に掲示し、また、その頃4回にわたり、合計184枚のポスターの掲示を他に依頼して配布したというものである。このような行為の性質・態様等については、勤務時間外に国の施設を利用せずに行われた行為が中心であるとはい

え、当該公務員の所属組織による活動の一環として当該組織の機関決定に基づいて行われ、当該地区において公務員が特定の政党の候補者の当選に向けて積極的に支援する行為であることが外形上一般人にも容易に認識されるものであるから、当該公務員の地位・権限や職務内容、勤務時間の内外を問うまでもなく、実質的にみて「公務員の職務の遂行の中立性を損なうおそれがある行為」と認められるものである。このような事案の特殊性を前提にすれば、当該ポスター掲示等の行為が本件罰則規定の禁止する政治的行為に該当することが明らかであるから、上記のような「おそれ」の有無等を特に吟味するまでもなく（「おそれ」は当然認められるとして）政治的行為該当性を肯定したものとみることができる。猿払事件大法廷判決を掲載した最高裁判所刑集28巻9号393頁の判決要旨五においても、「本件の文書の掲示又は配布（判文参照）に」本件罰則規定を適用することは憲法21条、31条に違反しない、とまとめられているが、これは、判決が摘示した具体的な本件文書の掲示又は配布行為を対象にしており、当該事案を前提にした事例判断であることが明確にされているところである。そうすると、猿払事件大法廷判決の上記判示は、本件罰則規定自体の抽象的な法令解釈について述べたものではなく、当該事案に対する具体的な当てはめを述べたものであり、本件とは事案が異なる事件についてのものであって、本件罰則規定の法令解釈において本件多数意見と猿払事件大法廷判決の判示とが矛盾・抵触するようなものではないというべきである。

(2) 猿払事件大法廷判決の合憲性審査基準の評価

なお、猿払事件大法廷判決は、本件罰則規定の合憲性の審査において、公務員の職種・職務権限、勤務時間の内外、国の施設の利用の有無等を区別せずその政治的行為を規制することについて、規制目的と手段との合理的関連性を認めることがで

きるなどとしてその合憲性を肯定できるとしている。この判示部分の評価については、いわゆる表現の自由の優越的地位を前提とし、当該政治的行為によりいかなる弊害が生ずるかを利益較量するという「厳格な合憲性の審査基準」ではなく、より緩やかな「合理的関連性の基準」によったものであると説くものもある。しかしながら、近年の最高裁大法廷の判例においては、基本的人権を規制する規定等の合憲性を審査するに当たっては、多くの場合、それを明示するかどうかは別にして、一定の利益を確保しようとする目的のために制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を具体的に比較衡量するという「利益較量」の判断手法を採ってきており、その際の判断指標として、事案に応じて一定の厳格な基準（明白かつ現在の危険の原則、不明確ゆえに無効の原則、必要最小限度の原則、LRAの原則、目的・手段における必要かつ合理性の原則など）ないしはその精神を併せ考慮したものがみられる。もともと、厳格な基準の活用については、アプリアリに、表現の自由の規制措置の合憲性の審査基準としてこれらの全部ないし一部が適用される旨を一般的に宣言するようなことをしないのはもちろん、例えば、「LRA」の原則などといった講学上の用語をそのまま用いることも少ない。また、これらの厳格な基準のどれを採用するかについては、規制される人権の性質、規制措置の内容及び態様等の具体的な事案に応じて、その処理に必要なものを適宜選択して適用するという態度を採っており、さらに、適用された厳格な基準の内容についても、事案に応じて、その内容を変容させあるいはその精神を反映させる限度にとどめるなどしており（例えば、最高裁昭和58年6月22日大法廷判決・民集37巻5号793頁（「よど号乗っ取り事件」新聞記事抹消事件）は、「明白かつ現在の危険」の原則そのものではなく、その基

本精神を考慮して、障害発生につき「相当の蓋然性」の限度でこれを要求する判示をしている。）、基準を定立して自らこれに縛られることなく、柔軟に対処しているのである（この点の詳細については、最高裁平成4年7月1日大法廷判決・民集46巻5号437頁（いわゆる成田新法事件）についての当職〔当時は最高裁調査官〕の最高裁判例解説民事篇・平成4年度235頁以下参照。）。

この見解を踏まえると、猿払事件大法廷判決の上記判示は、当該事案については、公務員組織が党派性を持つに至り、それにより公務員の職務遂行の政治的中立性が損なわれるおそれがあり、これを対象とする本件罰則規定による禁止は、あえて厳格な審査基準を持ち出すまでもなく、その政治的中立性の確保という目的との間に合理的関連性がある以上、必要かつ合理的なものであり合憲であることは明らかであることから、当該事案における当該行為の性質・態様等に即して必要な限度での合憲の理由を説示したにとどめたものと解することができる（なお、判文中には、政治的行為を禁止することにより得られる利益と禁止されることにより失われる利益との均衡を検討することを要するといった利益較量論的な説示や、政治的行為の禁止が表現の自由に対する合理的でやむを得ない制限であると解されるといった説示も見られるなど、厳格な審査基準の採用をうかがわせるものがある。）。ちなみに、最高裁平成10年12月1日大法廷決定・民集52巻9号1761頁（裁判官分限事件）も、裁判所法52条1号の「積極的に政治運動をすること」の意味を十分に限定解釈した上で合憲性の審査をしており、厳格な基準によりそれを肯定したものというべきであるが、判文上は、その目的と禁止との間に合理的関連性があると説示するにとどめている。これも、それで足りることから同様の説示をしたものであろう。

そうであれば、本件多数意見の判断の枠組み・合憲性の審査基準と猿払事件大法院判決のそれとは、やはり矛盾・抵触するものでないというべきである。

2 本件罰則規定の限定解釈の意義等

本件罰則規定をみると、当該規定の文言に該当する国家公務員の政治的行為を文理解上は限定することなく禁止する内容となっている。本件多数意見は、ここでいう「政治的行為」とは、当該規定の文言に該当する政治的行為であって、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるものを指すという限定を付した解釈を示した。これは、いわゆる合憲限定解釈の手法、すなわち、規定の文理解のままでは規制範囲が広すぎ、合憲性審査におけるいわゆる「厳格な基準」によれば必要最小限度を超えており、利益較量の結果違憲の疑いがあるため、その範囲を限定した上で結論として合憲とする手法を採用したというものではない。

そもそも、規制される政治的行為の範囲が広範であるため、これを合憲性が肯定され得るように限定するとしても、その仕方については、様々な内容のものが考えられる。これを、多数意見のような限定の仕方もあるが、そうではなく、より典型的に、「いわゆる管理職の地位を利用する形で行う政治的行為」と限定したり、「勤務時間中、国の施設を利用して行う行為」と限定したり、あるいは、「一定の組織の政治的な運動方針に賛同し、組織の一員としてそれに積極的に参加する形で行う政治的行為」と限定するなど、事柄の性質上様々な限定が考え得るところであろう。しかし、司法部としては、これらのうちどのような限定が適当なのかは基準が明らかでなく判断し難いところであり、また、可能な複数の限定の中から特定の限定を選び出すこと自体、一種の立法的作用であって、立法府の裁量、権限を侵害

する面も生じかねない。加えて、次のような問題もある。

国家公務員法は、専ら憲法73条4号にいう官吏に関する事務を掌理する基準を定めるものであり（国家公務員法1条2項）、我が国の国家組織、統治機構を定める憲法の規定を踏まえ、その国家機構の担い手の在り方を定める基本法の一つである。本法102条1項は、その中において、公務員の服務についての定めとして、政治的行為の禁止を規定している。このような国家組織の一部ともいえる国家公務員の服務、権利義務等をどう定めるかは、国の統治システムの在り方を決めることでもあるから、憲法の委任を受けた国権の最高機関である国会としては、国家組織全体をどのようなものにするかについての基本理念を踏まえて対処すべき事柄であって、国家公務員法が基本法の一つであるというのも、その意味においてである。

このような基本法についての合憲性審査において、その一部に憲法の趣旨にそぐわない面があり、全面的に合憲との判断をし難いと考えた場合に、司法部がそれを合憲とするために考え得る複数の限定方法から特定のものを選び出して限定解釈をすることは、全体を違憲とすることの混乱や影響の大きさを考慮してのことではあっても、やはり司法判断として異質な面があるといえよう。憲法が規定する国家の統治機構を踏まえて、その担い手である公務員の在り方について、一定の方針ないし思想を基に立法府が制定した基本法は、全体的に完結した体系として定められているものであって、服務についても、公務員が全体の奉仕者であることとの関連で、公務員の身分保障の在り方や政治的任用の有無、メリット制の適用等をも総合考慮した上での体系的な立法目的、意図の下に規制が定められているはずである。したがって、その一部だけを取り出して限定することによる悪影響や体系的な整合性の破綻の有無等について、慎重に検討する姿勢が必要とされるところである。

本件においては、司法部が基本法である国家公務員法の規定をいわばオーバールールとして合憲限定解釈するよりも前に、まず対象となっている本件罰則規定について、憲法の趣旨を十分に踏まえた上で立法府の真に意図しているところは何か、規制の目的はどこにあるか、公務員制度の体系的な理念、思想はどのようなものか、憲法の趣旨に沿った国家公務員のサービスの在り方をどう考えるのか等々を踏まえて、国家公務員法自体の条文の丁寧な解釈を試みるべきであり、その作業をした上で、具体的な合憲性の有無等の審査に進むべきものである（もつとも、このことは、司法部の違憲立法審査は常にあるいは本来慎重であるべきであるということの意味するものではない。国家の基本法については、いきなり法文の文理のみを前提に大上段な合憲、違憲の判断をするのではなく、法体系的な理念を踏まえ、当該条文の趣旨、意味、意図をまずよく検討して法解釈を行うべきであるということである。）。

多数意見が、まず、本件罰則規定について、憲法の趣旨を踏まえ、行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持するという規定の目的を考慮した上で、慎重な解釈を行い、それが「公務員の職務遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為」を政治的行為として禁止していると解釈したのは、このような考え方に基づくものであり、基本法についての司法判断の基本的な姿勢ともいえる。

なお、付言すると、多数意見のような解釈適用の仕方は、米国連邦最高裁のブランドイス判事が、1936年のアッシュワウンダー対テネシー溪谷開発公社事件判決において、補足意見として掲げた憲法問題回避の準則であるいわゆるブランドイス・ルールの第4準則の「最高裁は、事件が処理可能な他の根拠が提出されているなら

ば、訴訟記録によって憲法問題が適正に提出されていても、その判断を下さないであろう。」、あるいは、第7準則の「連邦議会の制定法の有効性が問題とされたときは、合憲性について重大な疑念が提起されている場合でも、当最高裁は、その問題が回避できる当該法律の解釈が十分に可能か否かをまず確認することが基本的な原則である。」（以上のブランダイス・ルールの内容の記載は、渋谷秀樹「憲法判断の条件」講座憲法学6・141頁以下による。）という考え方とは似て非なるものである。ブランダイス・ルールは、周知のとおり、その後、Rescue Army v. Municipal Court of City of Los Angeles, 331 U.S. 549 (1947)の法廷意見において採用され米国連邦最高裁における判例法理となっているが、これは、司法の自己抑制の観点から憲法判断の回避の準則を定めたものである。しかし、本件の多数意見の採る限定的な解釈は、司法の自己抑制の観点からではなく、憲法判断に先立ち、国家の基本法である国家公務員法の解釈を、その文理のみによることなく、国家公務員法の構造、理念及び本件罰則規定の趣旨・目的等を総合考慮した上で行うという通常の法令解釈の手法によるものであるからである。

裁判官須藤正彦の反対意見は、次のとおりである。

私は、一般職の国家公務員が勤務外で行った政治的行為は、本法102条1項の政治的行為に該当しないと解するので、多数意見とは異なり、被告人は無罪と考える。その理由は以下のとおりである。

1 公務員の政治的行為の解釈について

(1) 私もまた、多数意見と同様に、本法102条1項の政治的行為とは、国民の政治的活動の自由が民主主義社会を基礎付ける重要な権利であること、かつ、同項の規定が本件罰則規定の構成要件となることなどに鑑み、公務員の職務の遂行の

政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる（観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして認められる）ものを指すと解するのが相当と考える。

(2) すなわち、まず、公務員の政治的行為とその職務の遂行とは元来次元を異にする性質のものであり、例えば公務員が政党の党员となること自体では無論公務員の職務の遂行の政治的中立性が損なわれるとはいえない。公務員の政治的行為によってその職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれが生ずるのは、公務員の政治的行為と職務の遂行との間で一定の結び付き（牽連性）があるがゆえであり、しかもそのおそれが観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるものとなるのは、公務員の政治的行為からうかがわれるその政治的傾向がその職務の遂行に反映する機序あるいはその蓋然性について合理的に説明できる結び付きが認められるからである。そうすると、公務員の職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれが実質的に生ずるとは、そのような結び付きが認められる場合を指すことになる。進んで、この点について敷衍して考察するに、以下のとおり、多数意見とはいささか異なるものとなる。

2 勤務外の政治的行為

(1) しかるところ、この「結び付き」について更に立ち入って考察すると、問題は、公務員の政治的行為がその行為や付随事情を通じて勤務外で行われたと評価される場合、つまり、勤務時間外で、国ないし職場の施設を利用せず、公務員の地位から離れて行動しているといえるような場合で、公務員が、いわば一私人、一市民として行動しているとみられるような場合である。その場合は、そこからうかがわれる公務員の政治的傾向が職務の遂行に反映される機序あるいは蓋然性について

合理的に説明できる結び付きは認められないというべきである。

(2) 確かに、このように勤務外であるにせよ、公務員が政治的行為を行えば、そのことによってその政治的傾向が顕在化し、それをしないことに比べ、職務の遂行の政治的中立性を損なう潜在的可能性が明らかになるとは一応いえよう。また、職務の遂行の政治的中立性に対する信頼も損なわれ得るのである。しかしながら、公務員組織における各公務員の自律と自制の下では、公務員の職務権限の行使ないし指揮命令や指導監督等の職務の遂行に当たって、そのような政治的傾向を持ち込むことは通常考えられない。また、稀に、そのような公務員が職務の遂行にその政治的傾向を持ち込もうとすることがあり得るとしても、公務員組織においてそれを受け入れるような土壌があるようにも思われない。そうすると、公務員の政治的行為が勤務外で行われた場合は、職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれがあるとしても、そのおそれは甚だ漠としたものであり、観念的かつ抽象的なものにとどまるものであるといえる。

結局、この場合は、当該公務員の管理職的地位の有無、職務の内容や権限における裁量の有無、公務員により組織される団体の活動としての性格の有無、公務員による行為と直接認識され得る態様の有無、行政の中立的運営と直接相反する目的や内容の有無等にかかわらず——それらの事情は、公務員の職務の遂行の政治的中立性に対する国民の信頼を損なうなどの服務規律違反を理由とする懲戒処分の対象となるか否かの判断にとって重要な考慮要素であろうが——その政治的行為からうかがわれる政治的傾向がその職務の遂行に反映する機序あるいはその蓋然性について合理的に説明できる結び付きが認められず、公務員の政治的中立性が損なわれるおそれが実質的に生ずるとは認められないというべきである。この点、勤務外の政治

的行為についても、事情によっては職務の遂行の政治的中立性を損なう実質のおそれが生じ得ることを認める多数意見とは見解を異にするところである。

(3) ちなみに、念のためいえば、「勤務外」と「勤務時間外」とは意味を異にする。本規則4項は、本法又は本規則によって禁止又は制限される政治的行為は、「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」と規定しているところであるが、これは、勤務時間外でも勤務外とは評価されず、上記の結び付きが認められる場合（例えば、勤務時間外に、国又は職場の施設を利用して政治的行為を行うような場合に認められ得よう。）にはその政治的行為が規制されることを規定したものと解される。

3 必要やむを得ない規制について

(1) ところで、本法102条1項が政治的行為の自由を禁止することは、表現の自由の重大な制約となるものである。しかるところ、民主主義に立脚し、個人の尊厳（13条）を基本原理とする憲法は、思想及びその表現は人の人たるのゆえんを表すものであるがゆえに表現の自由を基本的人権の中で最も重要なものとして保障し（21条）、かつ、このうち政治的行為の自由を特に保障しているものというべきである。そのことは、必然的に、異なった価値観ないしは政治思想、及びその発現としての政治的行為の共存を保障することを意味しているといつてよいと思われる。そのことからすると、憲法は、自分にとって同意できない他人の政治思想に対して寛容で（時には敬意をさえ払う）、かつ、それに基づく政治的行為の存在を基本的に認めないしは受忍すること、いわば「異見の尊重」をすることが望ましいとしているともいえよう。当然のことながら、本件で問題となっている一般職の公務員もまた、憲法上、公務員である前に国民の一人として政治に無縁でなく政治的

な信念や意識を持ち得る以上、前述の意味での政治的行為の自由を享受してしかるべきであり、したがって、憲法は、公務員が多元的な価値観ないしは政治思想を有すること、及びその発現として政治的行為をすることを基本的に保障しているものというべきである。

(2) 以上の表現の自由を尊重すべきものとする点は多数意見と特に異なるところはないと思われ、また、同意見が述べるとおり、本法102条1項の規制は、公務員の職務の遂行の政治的中立性を保持することによって行政の中立的運営を確保し、これに対する国民の信頼を維持することを目的とするものであるが、公務員の政治的行為の自由が上記のように憲法上重大な性質を有することに照らせば、その目的を達するための公務員の政治的行為の規制は必要やむを得ない限度に限られるというべきである。そうすると、問題は、本法102条1項の政治的行為の解釈が前記のようなものであれば、このような必要やむを得ない規制となるかどうかである。

そこで更に検討するに、まず、刑罰は国権の作用による最も峻厳な制裁で公務員の政治的行為の自由の規制の程度の最たるものであって、処罰の対象とすることは極力謙抑的、補充的であるべきことが求められることに鑑みれば、この公務員の政治的行為禁止違反という犯罪は、行政の中立的運営を保護法益とし、これに対する信頼自体は独立の保護法益とするものではなく、そのみが損なわれたにすぎない場合は行政内部での服務規律違反による懲戒処分をもって必要にして十分としてこれに委ねることとしたものと解し、加うるに、公務員の職務の遂行の政治的中立性が損なわれるおそれが実質的に認められるときにその法益侵害の危険が生ずるとの考えのもとに、本法102条1項の政治的行為を上記のものと解することによっ

て、処罰の対象は相当に限定されることになるのである。

のみならず、そのおそれが実質的に生ずるとは、公務員の政治的行為からうかがわれる政治的傾向がその職務の遂行に反映する機序あるいはその蓋然性について合理的に説明できる結び付きが認められる場合を指し、しかも、勤務外の政治的行為にはその結び付きは認められないと解するのであるから、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる場合は一層限定されることになる。

結局、以上の解釈によれば、本件罰則規定については、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の配布は、上記の要件及び範囲の下で大幅に限定されたもののみがその構成要件に該当するのであるから、目的を達するための必要やむを得ない規制であるということが可能であると思われる。

(3) ところで、本法102条1項の政治的行為の上記の解釈は、憲法の趣旨の下での本件罰則規定の趣旨、目的に基づく厳格な構成要件解釈にほかならない。したがって、この解釈は、通常行われている法解釈にすぎないものではあるが、他面では、一つの限定的解釈といえなくもない。しかるところ、第1に、公務員の政治的行為の自由の刑罰の制裁による規制は、公務員の重要な基本的人権の大なる制約である以上、それは職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるものを指すと解するのは当然であり、したがって、規制の対象となるものとそうでないものとを明確に区別できないわけではないと思われる。第2に、そのようにおそれが実質的に認められるか否かということは、公務員の政治的行為からうかがわれる政治的傾向が職務の遂行に反映する機序あるいは蓋然性について合理的に説明できる結び付きがあるか否かということを目指すのであり、そのような判断は一般

の国民からみてさほど困難なことではない上、勤務外の政治的行為はそのような結び付きがないと解されるのであるから、規制の対象となるかどうかの判断を可能ならしめる相当に明確な指標の存在が認められ、したがって、一般の国民にとって具体的な場合に規制の対象となるかどうかを判断する基準を本件罰則規定から読み取ることができるといえる（最高裁昭和57年（行ツ）第156号同59年12月12日大法廷判決・民集38巻12号1308頁（札幌税関検査違憲訴訟事件）参照）。

以上よりすると、本件罰則規定は、上記の厳格かつ限定的である解釈の限りで、憲法21条、31条等に反しないというべきである。

(4) もっとも、上記のような限定的解釈は、率直なところ、文理を相当に絞り込んだという面があることは否定できない。また、本法102条1項及び本規則に対しては、規制の対象たる公務員の政治的行為が文理上広汎かつ不明確であるがゆえに、当該公務員が文書の配布等の政治的行為を行う時点において刑罰による制裁を受けるのか否かを具体的に予測することが困難であるから、犯罪構成要件の明確性による保障機能を損ない、その結果、処罰の対象にならない文書の配布等の政治的行為も処罰の対象になるのではないかとの不安から、必要以上に自己規制するなどいわゆる萎縮的効果が生じるおそれがあるとの批判があるし、本件罰則規定が、懲戒処分を受けるべきものと犯罪として刑罰を科せられるべきものとを区別することなくその内容についての定めを人事院規則に委任していることは、犯罪の構成要件の規定を委任する部分に関する限り、憲法21条、31条等に違反し無効であるとする見解もある（最高裁昭和44年（あ）第1501号同49年11月6日大法廷判決・刑集28巻9号393頁（猿払事件）における裁判官大隅健一郎ほかの4

人の裁判官の反対意見参照)。このような批判の存在や、我が国の長い歴史を経ての国民の政治意識の変化に思いを致すと(なお、公務員の政治的行為の規制について、地方公務員法には刑罰規定はない。また、欧米諸国でも調査し得る範囲では刑罰規定は見受けられない。)、本法102条1項及び本規則については、更なる明確化やあるべき規制範囲・制裁手段について立法的措置を含めて広く国民の間で一層の議論が行われてよいと思われる。

4 結論

被告人の本件配布行為は、政治的傾向を有する行為ではあることは明らかであるところ、被告人は、厚生労働大臣官房の社会統計課の筆頭課長補佐(総括課長補佐)で、本法108条の2第3項ただし書所定の管理職員等に当たり、指揮命令や指導監督等の裁量権を伴う職務権限の行使などの場面で他の多数の職員の職務の遂行に影響を及ぼすことのできる地位にあるといえるが、勤務時間外である休日に、国ないし職場の施設を利用せず、かつ、公務員としての地位を利用することも、公務員であることを明らかにすることもなく、しかも、無言で郵便受けに文書を配布したにとどまるものであって、いわば、一私人、一市民として行動しているとみられるから、それは勤務外のものであると評価される。そうすると、被告人の本件配布行為からうかがわれる政治的傾向が被告人の職務の遂行に反映する機序あるいは蓋然性について合理的に説明できる結び付きは認めることができず、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められるとはいえないというべきである。したがって、被告人が上記のとおり管理職的地位にあること、その職務の内容や権限において裁量権があること等を考慮しても、被告人の本件配布行為は本件罰則規定の構成要件に該当しないというべきである。しかるに、第1審判決及

び原判決は、被告人の本件配布行為が本法102条1項の政治的行為に該当すると
するものであって、いずれも法令の解釈を誤ったものであるから、これを破棄する
のが相当であり、被告人を無罪とすべきである。

(裁判長裁判官 千葉勝美 裁判官 竹内行夫 裁判官 須藤正彦 裁判官
小貫芳信)

職員の政治的行為の制限に関する条例

制 定 平24. 7. 30 条例78

(目的)

第1条 この条例は、本市において公務員に求められる政治的中立性を揺るがす事象が生じていることにかんがみ、職員に対して制限する政治的行為を定めるとともに、職員の政治的行為の制限に関し必要な事項を定めることにより、職員の政治的中立性を保障し、本市の行政の公正な運営を確保し、もって市民から信頼される市政を実現することを目的とする。

(政治的行為の制限)

第2条 職員（地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「法」という。）第36条の規定の適用を受ける職員に限る。以下同じ。）は、同条第1項、第2項（同項第1号から第4号までに係る部分に限る。）及び第3項の規定により禁止し、又は制限される政治的行為をしてはならず、並びに政治的目的（特定の政党その他の政治的団体若しく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、若しくはこれに反対する目的又は公の選挙若しくは投票において特定の人若しくは事件を支持し、若しくはこれに反対する目的をいう。以下同じ。）をもって、同条第2項第5号の条例で定める政治的行為として次に掲げる政治的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) 賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を国家公務員又は本市の公務員に与え、又は支払うこと

(1)

- (3) 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
- (4) 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
- (5) 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
- (6) 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、若しくは多数の人に対して朗読し、若しくは聴取させ、又はこれらの用に供するために著作し、若しくは編集すること
- (7) 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
- (8) 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
- (9) 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
- (10) 何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

(本市の区域外から行う政治的行為)

第3条 職員が法第36条第2項第1号から第3号まで及び前条各号に掲げる政治的行為を、電話をかけ、又はファクシミリ装置を用いて送信する方法その他の方法により、本市の区域（当該職員が区に勤務する者であるときは、当該区の所管区域。以下同じ。）外から本市の区域内にあてて行った場合は、当該政治的行為は本市の区域内において行われたものとみなす。

(2)

(懲戒処分等)

第4条 任命権者は、職員が法第36条第1項から第3項までの規定に違反して政治的行為を行った場合は、「地方公務員の政治的行為に関する質問主意書」に対する国会法（昭和22年法律第79号）第75条第2項の規定による内閣の答弁（内閣衆質180第288号。）において、法は、職員の政治的行為の制限の違反に対しては、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、地方公務員の政治的行為の制限については罰則を付すべきでないとの趣旨であるとの見解が示されたことを踏まえ、法第29条に基づき、当該職員に対し、懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができるものとする。

2 任命権者は、教育公務員特例法（昭和24年法律第1号）第2条第1項に規定する教育公務員が同法第18条第1項の規定によりその例によることとされる国家公務員法（昭和22年法律第120号）第102条第1項の規定に違反して政治的行為を行った場合は、法第29条に基づき、当該教育公務員に対し、懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができるものとする。

(施行の細目)

第5条 この条例の施行に関し必要な事項は、任命権者が定める。

附 則

この条例は、平成24年8月1日から施行する。

地方公務員法36条5項

地方公務員法

(政治的行為の制限)

第三十六条 職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣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関与すること。
- 三 寄附金その他の金品の募集に関与すること。
- 四 文書又は図画を地方公共団体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。

地方公務員法制定当時の 36 条 2 項に対する政府の説明資料

国会会議録検索システムより、昭和 25 年 11 月 24 日の衆議院地方行政委員会での鈴木政府委員による説明を資料とさせていただきます。内容は以下の通りです。

「次は服務に関する事柄であります。法案で申しますと、第五節の第三十條から第三十八條までに規定してございます。

まず第一に「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」ということ、を、根本基準として明らかにいたしました。さらに服務の宣誓、法令及び上司の職務上の命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、秘密を守る義務、職務に専念する義務、政治的行為の制限、争議行為等の禁止、常利企業等の従事制限について規定を設けております。大体職員の服務に関しては、従来官吏服務紀律にほぼ似た内容を有する東京都職員服務規律、道府県職員服務紀律、市村町職員服務紀律というものがございまして、これによつていたのでございますが、その内容ははなはだ時代遅れのものでありまして、この法案によりまして、国家公務員法と大体同じ服務制度が確立するわけでございます。

次に重要な二、三の点について御説明申し上げたいと存じます。政治的行為の制限につきましては、その趣旨とするところが職員の政治的中立性を保障し、地方行政の公正な通常の確保と、職員の利益の保護にあることを明らかにするとともに、公務員としての本質にかんが入まして、地方公務員についても同様の制限を設ける遡行のもとに、ただその間事柄の重要性と、地方公共団体の自主性をも考慮いたしまして、政党役員への就任、政党加入の勧誘運動、選挙の勧誘運動、署名運動、寄付金募集の関與等に関する禁止など基本的なものを本法中に規定するとともに、他は地方公共団体の条例で規定するところにまかすことといたしております。特に本法案においては、職員が政治的行為の制限に違反した場合には、任命権者の懲戒処分によつて処置することといたし、罰則の規定を設けなかつた点であります。なお職員に対して、職員について禁止される政治的行為をするようにそそのかしたり、あるいはそのゆえに不利益を與えたりした者に対しましては、罰則を設けておりますが、これは職員が外部の勢力による不当な干渉を受けることがないようにと考えたからであります。営利企業等の従事制限につきましては、地方公共団体の実情を考慮いたしまして、国家公務員法の場合に比べまして、やや制限を緩和し、任命権者の許可を受けさえすれば、営利企業等に従事することができるものとしたのであります。」

地方公務員法（昭和二十五年十二月十三日法律第二百六十一号）

（政治的行為の制限）

第三十六条

職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣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関与すること。

三 寄附金その他の金品の募集に関与すること。

四 文書又は図画を地方公共団体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。

<大阪市の職員の政治的行為の制限に関する条例>

職員の政治的行為の制限に関する条例（平成 24 年 7 月 30 日 条例第 78 号）

（目的）

第 1 条 この条例は、本市において公務員に求められる政治的中立性を揺るがす事象が生じていることにかんがみ、職員に対して制限する政治的行為を定めるとともに、職員の政治的行為の制限に関し必要な事項を定めることにより、職員の政治的中立性を保障し、本市の行政の公正な運営を確保し、もって市民から信頼される市政を実現することを目的とする。

（政治的行為の制限）

第 2 条 職員（地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号。以下「法」という。）第 36 条の規定の適用を受ける職員に限る。以下同じ。）は、同条第 1 項、第 2 項（同項第 1 号から第 4 号までに係る部分に限る。）及び第 3 項の規定により禁止し、又は制限される政治的行為をしてはならず、並びに政治的目的（特定の政党その他の政治的団体若しく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、若しくはこれに反対する目的又は公の選挙若しくは投票において特定の人若しくは事件を支持し、若しくはこれに反対する目的をいう。以下同じ。）をもって、同条第 2 項第 5 号の条例で定める政治的行為として次に掲げる政治的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) 賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を国家公務員又は本市の公務員に与え、又は支払うこと
- (3) 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
- (4) 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
- (5) 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
- (6) 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、若しくは多数の人に対して朗読し、若しくは聴取させ、又はこれらの用に供するために著作し、若しくは編集すること
- (7) 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
- (8) 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

(9) 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

(10) 何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

(本市の区域外から行う政治的行為)

第3条 職員が法第36条第2項第1号から第3号まで及び前条各号に掲げる政治的行為を、電話をかけ、又はファクシミリ装置を用いて送信する方法その他の方法により、本市の区域(当該職員が区に勤務する者であるときは、当該区の所管区域。以下同じ。)外から本市の区域内にあてて行った場合は、当該政治的行為は本市の区域内において行われたものとみなす。

(懲戒処分等)

第4条 任命権者は、職員が法第36条第1項から第3項までの規定に違反して政治的行為を行った場合は、「地方公務員の政治的行為に関する質問主意書」に対する国会法(昭和22年法律第79号)第75条第2項の規定による内閣の答弁(内閣衆質180第288号。)において、法は、職員の政治的行為の制限の違反に対しては、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、地方公務員の政治的行為の制限については罰則を付すべきでないとの趣旨であるとの見解が示されたことを踏まえ、法第29条に基づき、当該職員に対し、懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができるものとする。

2 任命権者は、教育公務員特例法(昭和24年法律第1号)第2条第1項に規定する教育公務員が同法第18条第1項の規定によりその例によることとされる国家公務員法(昭和22年法律第120号)第102条第1項の規定に違反して政治的行為を行った場合は、法第29条に基づき、当該教育公務員に対し、懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができるものとする。

(施行の細目)

第5条 この条例の施行に関し必要な事項は、任命権者が定める。

附 則

この条例は、平成24年8月1日から施行する。

古江台にお住いの皆さんへ

私たちは、自治体労働者で組織している労働組合、吹田市労働組合連合会(略称:吹田市労連)です。

第二次世界大戦前、私たちの先輩が国民に赤紙(召集令状)を配り、国民を戦争に動員した^{にがい}苦い経験から、戦後自治体労働者として「二度と再び赤紙を配らない!」と固く決意し、平和を守る運動をすすめてきました。

昨年9月19日、参議院で強行採決されて「成立」した「平和安全保障関連法」は戦争法そのものです。私たちは吹田の住民の皆さんや労働組合、九条の会などさまざまな団体の皆さんといっしょに「戦争法の廃止を求める統一署名」(裏面)にとりこんでいます。

来たる2月7日(日)午前10時～正午の間に、この署名を回収に寄せていただきます。主旨にご賛同いただき、ご協力をお願いします。

吹田市労働組合連合会(略称:吹田市労連)

〒564-0041

吹田市泉町1丁目3番40号
市役所内

電話 (06) 6386-4428

ファックス (06) 6386-4434

衆議院議長 大島理森 様
 参議院議長 山崎正昭 様
 内閣総理大臣 安倍晋三 様

戦争法の廃止を求める統一署名

2016年9月19日に参議院で“強行採決”され、“成立”した「平和安全保障関連法」は、憲法9条が禁じる国際紛争解決のための武力行使を可能とするもので、憲法違反であることは明らかです。したがって、「平和安全」の名にかかわらず、その内容はまぎれもなく戦争法です。また、憲法解釈を180度くつがえした閣議決定に基づいた違憲の立法は、内閣と国会による立憲主義の否定であり、断じて認めることはできません。

この戦争法が発動されれば、日本は海外で戦争する国になり、自衛隊は海外で殺し殺されることになり、日本自身が武力紛争の当事者となって、「平和安全」とはまったく逆の事態を招くこととなります。

戦争法に対しては、国会審議の段階で、憲法の専門家をはじめ、さまざまな分野の呼びかけから反対の声が上がっており、世論調査でも8割が政府の説明は不十分と答えていました。全国の呼びかけとの強い反対の声を国会内の数の力で踏みにじった採決は、主権在民と民主主義を執す暴挙であり、正当性を欠くものです。

以上の趣旨から、次の事項について請願します。

【請願事項】

- 一、戦争法である「平和安全保障関連法」をすみやかに廃止してください。
- 一、立憲主義の原則を堅持し、憲法9条を守り、いかしてください。

氏 名	住 所

呼びかけ 戦争させない・9条壊すな！総がかり行動実行委員会

TEL 03-3526-2820 (1000人委員会) 03-3221-4868 (9条壊すな！実行委員会) 03-5842-5611 (憲法共同センター)

【共同呼びかけ】戦争させない1000人委員会 / 解釈で憲法9条を壊すな！実行委員会 / 戦争する国づくりストップ！憲法を守り、いかに共同センター / 安教教育復興NO！ネット / 安倍政権にNO！ / 東京・地域ネットワーク / 安全保障関連法に反対する学者の会 / 安全保障関連法に反対する医師・介護・福祉関係者の会 / 安保関連法に反対するママの会 / NGO非戦ネット / 神奈川一環反戦対立会 / 東京ブロック / 女の平和 / 改憲問題対策法学会8団体連絡会 / 原爆をなくす全国連絡会 / 由緒人権活動の表明会 / 実行委員会 / さようなら原発1000万人アクション / 自由と民主主義のための学生緊急行動 (GEALDs) / 首都圏反原発連合 / 臨時性暴力問題対策会議 / 東京都・門徒・信託商會前大集會 / 脱原発をめざす女たちの会 / 止めよう！辺野古埋立て / 国会包囲実行委員会 / 日韓つながり広しキャンペーン2015 / 日本環「憲安保」問題解決全国行動 / 反戦派ネットワーク / 「秘密保護法」廃止へ！実行委員会 / mネット・民権改正情報ネットワーク / 立憲プロモーションの会 / 全国労働組合連絡協議会 / 全国労働金庫労働組合連合会

取扱い団体

※集約次第お送り下さい 送り先：〒101-0063 東京都千代田区神田淡路町1-15 緑崎ビル3F 総がかり行動実行委員会

大阪市労使関係に関する条例

制 定 平24. 7. 30 条例79

(目的)

第1条 この条例は、労働組合等と本市の当局との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項等を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「労働組合等」とは、地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「法」という。）第52条第1項に規定する職員団体（以下「職員団体」という。）及び地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号。以下「地公労法」という。）第5条第2項（地公労法附則第5項において準用する場合を含む。）に規定する労働組合（以下「労働組合」という。）並びにこれらの連合体であつて、本市の職員（法第3条第2項に規定する一般職に属する職員をいう。以下同じ。）をその構成員に含むものをいう。

(交渉事項)

第3条 労働組合等との交渉の対象となる事項は、次に掲げる事項とする。

- (1) 給料その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
- (2) 懲戒処分、分限処分、転任、昇任及び昇格の基準に関する事項
- (3) 労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項
- (4) 職員の福利厚生に関する事項
- (5) 前各号に掲げるもののほか、職員の勤務労働条件に関する事項
- (6) 交渉の手續その他の労働組合等と本市の当局との間の労使関係に関する事項

(管理運営事項)

第4条 法第55条第3項又は地公労法第7条ただし書（地公労法附則第5項において

(1)

準用する場合を含む。)の規定により労働組合等との交渉の対象とすることができない事項は、次に掲げる事項とする。

- (1) 条例の企画、立案及び提案に関する事項
- (2) 行政の企画、立案及び執行に関する事項
- (3) 本市の組織に関する事項
- (4) 本市の職制の制定、改廃等に関する事項
- (5) 職員の定数及びその配置に関する事項
- (6) 懲戒処分、分限処分、職員の採用、退職、転任、昇任、昇格その他の具体的な任命権の行使に関する事項
- (7) 職務上の命令に関する事項
- (8) 勤務成績の評定制度の企画、立案及び実施に関する事項
- (9) 管理職員等（法第52条第3項ただし書に規定する管理職員等及び地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第39条第2項の規定に基づき市長が定める職にある者をいう。）の範囲の決定に関する事項
- (10) 本市又はその機関が当事者である不服申立て及び訴訟に関する事項
- (11) 予算の編成に関する事項
- (12) 本市の財産の取得、管理若しくは処分又は公の施設の設置、管理若しくは廃止に関する事項
- (13) 市税、使用料、手数料等の賦課徴収に関する事項
- (14) 前各号に掲げるもののほか、本市の機関がその職務又は権限として行う本市の事務の処理に関する事項であって、法令、条例、規則その他の規程又は本市の議会の議決に基づき、専ら本市の機関の判断と責任において処理する事項

2 前項各号に掲げる事項（以下「管理運営事項」という。）については、本市の当局は、労働組合等と意見交換その他交渉に類する行為を行ってはならない。ただし、交渉において必要な範囲内において、決定されている管理運営事項（転任、昇任、昇格その他の具体的な任命権の行使に関する事項を除く。）について説明を行うこ

(2)

とを妨げない。

(交渉方法)

第5条 交渉に当たっては、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行うものとする。

2 前項の規定により交渉を行う場所について取決めを行うに際しては、効率的かつ効果的に交渉を行うことができる場所を選定するものとする。

(交渉内容の公表等)

第6条 本市の当局は、労働組合等と交渉（当該交渉の対象となる事項のうち一部の事項に限定して行われる事前協議にあたるものとして市長が定める交渉を除く。次項において同じ。）を行う場合は、原則として2日前までに、議題、時間及び場所を公表する。

2 交渉は、放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。）に対し公開する。

3 本市の当局は、交渉（前条第1項の規定により交渉に必要な事項を取り決めるために行う協議等を含む。以下この項において同じ。）を行ったときは、速やかに議事録を作成し、当該交渉に係る労働組合等に当該議事録の内容の確認を求めた上、これを1年間公表する。

4 任命権者は、職員が法第55条第8項の規定により適法な交渉を行う場合又は労働組合法（昭和24年法律第174号）第7条第3号ただし書の規定により協議若しくは交渉を行う場合において承認した職務に専念する義務の免除の回数及び時間を、毎年公表する。

(懲戒処分等)

第7条 任命権者は、この条例が適正に運用されるように努め、この条例に違反する行為があった場合は、公正かつ厳格に懲戒処分その他の必要な措置をとるものとする。

(適正かつ健全な労使関係の確保)

(3)

第8条 任命権者は、適正かつ健全な労使関係の確保に努めなければならない。

2 任命権者は、適正かつ健全な労使関係が確保されているかどうかを検証し、必要かつ適切な措置を講じなければならない。

(違法な組合活動を抑止する措置)

第9条 任命権者は、労働組合等に対し、当該労働組合等の構成員である職員による法第35条の規定による職務に専念する義務又はこの条例に違反する組合活動（法第55条の2第1項本文に規定する職員団体の業務及び地公労法第6条第1項本文（地公労法附則第5項において準用する場合を含む。）に規定する組合の業務並びに職員団体及び労働組合の連合体の業務をいう。以下同じ。）を抑止するために必要な措置を講ずるよう求めることができる。

(収支報告書等の提出)

第10条 人事委員会は、法第53条に定めるところにより登録を受けた職員団体が引き続き当該登録の要件に適合しているかどうかを確認するために必要と認められる限度において、法第8条第6項の規定に基づき、職員団体に対して収支報告書その他の必要な書類の提出を求めることができる。

(職員団体の登録の取消し等)

第11条 人事委員会は、法第53条に定めるところにより登録を受けた職員団体が当該登録の要件に適合していないと認めるときは、同条第6項の規定により、当該職員団体の登録の効力を停止し、又は当該職員団体の登録を取り消すことができる。

(便宜供与)

第12条 労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。

(施行の細目)

第13条 この条例の施行に関し必要な事項は、市規則で定める。

附 則

(施行期日)

(4)

1 この条例は、平成24年8月1日から施行する。

(経過措置)

2 この条例の施行の際現に締結されている労働協約（労働組合法第14条の労働協約をいう。）に基づき本市が行う便宜の供与については、当該労働協約が締結されている間に限り、第12条の規定は適用しない。

地方公務員法55条1項

地方公務員法

(交渉)

第五十五条 地方公共団体の当局は、登録を受けた職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社会的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に関し、適法な交渉の申入れがあつた場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つものとする。

- 2 職員団体と地方公共団体の当局との交渉は、団体協約を締結する権利を含まないものとする。
- 3 地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、交渉の対象とすることができない。
- 4 職員団体が交渉することのできる地方公共団体の当局は、交渉事項について適法に管理し、又は決定することのできる地方公共団体の当局とする。
- 5 交渉は、職員団体と地方公共団体の当局があらかじめ取り決めた員数の範囲内で、職員団体がその役員の中から指名する者と地方公共団体の当局の指名する者との間において行なわなければならない。交渉に当たっては、職員団体と地方公共団体の当局との間において、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行なうものとする。
- 6 前項の場合において、特別の事情があるときは、職員団体は、役員以外の者を指名することができるものとする。ただし、その指名する者は、当該交渉の対象である

特定の事項について交渉する適法な委任を当該職員団体の執行機関から受けたことを文書によつて証明できる者でなければならない。

- 7 交渉は、前二項の規定に適合しないこととなつたとき、又は他の職員の職務の遂行を妨げ、若しくは地方公共団体の事務の正常な運営を阻害することとなつたときは、これを打ち切ることができる。
- 8 本条に規定する適法な交渉は、勤務時間中においても行なうことができる。
- 9 職員団体は、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に抵触しない限りにおいて、当該地方公共団体の当局と書面による協定を結ぶことができる。
- 10 前項の協定は、当該地方公共団体の当局及び職員団体の双方において、誠意と責任をもつて履行しなければならない。
- 11 職員は、職員団体に属していないという理由で、第一項に規定する事項に関し、不満を表明し、又は意見を申し出る自由を否定されてはならない。

(職員団体のための職員の行為の制限)

第五十五条の二 職員は、職員団体の業務にもつぱら従事することができない。ただし、任命権者の許可を受けて、登録を受けた職員団体の役員としてもつぱら従事する場合は、この限りでない。

- 2 前項ただし書の許可は、任命権者が相当と認める場合に与えることができるものとし、これを与える場合においては、任命権者は、その許可の有効期間を定めるものとする。
- 3 第一項ただし書の規定により登録を受けた職員団体の役員として専ら従事する期間は、職員としての在職期間を通じて五年(地方公営企業等の労働関係に関する法律(昭和二十七年法律第二百八十九号)第六条第一項 ただし書(同法 附則第五項)において準用する場合を含む。)の規定により労働組合の業務に専ら従事したこ

とがある職員については、五年からその専ら従事した期間を控除した期間)を超える
ことができない。

- 4 第一項ただし書の許可は、当該許可を受けた職員が登録を受けた職員団体の役員として当該職員団体の業務にもつぱら従事する者でなくなつたときは、取り消されるものとする。
- 5 第一項ただし書の許可を受けた職員は、その許可が効力を有する間は、休職者とし、いかなる給与も支給されず、また、その期間は、退職手当の算定の基礎となる勤続期間に算入されないものとする。
- 6 職員は、条例で定める場合を除き、給与を受けながら、職員団体のためその業務を行ない、又は活動してはならない。

地公労法 7 条

(団体交渉の範囲)

第 7 条 第 13 条第 2 項に規定するもののほか、職員に関する次に掲げる事項は、団体交渉の対象とし、これに関し労働協約を締結することができる。ただし、地方公営企業の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができない。

- 1.賃金その他の給与、労働時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
- 2.昇職、降職、転職、免職、休職、先任権及び懲戒の基準に関する事項
- 3.労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項
- 4.前 3 号に掲げるもののほか、労働条件に関する事項

労働組合法 16 条

(基準の効力)

第十六条 労働協約に定める労働条件その他の労働者の待遇に関する基準に違反する労働契約の部分は、無効とする。この場合において無効となつた部分は、基準の定めるところによる。労働契約に定がない部分についても、同様とする。

本条例案第4条（管理運営事項）、第5条第1項（交渉方法）、第7条第1項の法的根拠

（ア）第4条

条文にあるとおり、地方公務員法第55条第3項、地公労法第7条ただし書が根拠になります。

（イ）第5条第1項

地方公務員法第55条第5項（「交渉は、職員団体と地方公共団体の当局があらかじめ取り決めた員数の範囲内で、職員団体がその役員の中から指名する者と地方公共団体の当局の指名する者との間において行なわなければならない。

交渉に当たっては、職員団体と地方公共団体の当局との間において、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行なうものとする。」）が根拠になります。

（ウ）第7条第1項

労働組合法第7条第3号ただし書（「使用者は、次の各号に掲げる行為をしてはならない。」「ただし、（…）最小限の広さの事務所の供与を除くものとする。」）が根拠になります。

本条例案第9条、第11条の法的根拠

(ア) 第9条

明文の法的根拠はありません。

(イ) 第11条

条文にあるとおり、地方公務員法第29条が主な根拠になります。

(注) 第9条及び第11条は、「適正かつ健全な労使関係の確保」をより確実なものにするため、任命権者に必要な措置を講じることを求めるもので、補完的な役割を担う条文の側面があります。そのため、必ずしも明文の法的根拠に基づくわけではありません。

② 期末手当及び勤続手当支給日

上記協定の証として、本書2通を作成し、各自1通まで所持するものとする。

昭和52年9月22日

吹田市長 榎 原

吹田市職員労働
執行委員長 池 原

協 定 書

吹田市長と吹田市職員労働組合執行委員長は、給与からの控除項目について、次のとおり協定を締結する。

1 控除項目

- (1) 社団法人大阪府市町村職員互助会の定款に基づき会員の掛金その他会員が当該互助会に対して支払うべき掛金以外の金額に相当する金額
- (2) 市立吹田市民病院内の看護婦宿舍に同居している職員の食費の一部負担金に相当する金額
- (3) 郵政省簡易保険等団体契約生命保険及び損害保険等加入職員の保険料に相当する金額
- (4) 法第52条の規定による職員団体がその構成員たる職員から徴収する団体本来の運営に要する経常的な職員団体費、大阪労働金庫の積立貯金及び諸貸付金の返済金に相当する金額

- (5) 生活協同組合全国都市職員災害共済会加入職員の出資金及び共済掛金に相当する金額
- (6) 全国市県会任意共済保険加入職員の掛金に相当する金額

2 控除を行き給与支給日

第1項各号の控除を行き給与の支給日は、次のとおりとする。

(4) 給料支給日

組合加入届

年 月 日から吹田市職員労働組合に加入します。なお、組合費の納入は、賃金支給日
において天引きすることを認めます。

採用年月日

年 月 日

所 属

住 所

（ふりがな）

氏 名

電話番号

（ ）

生年月日

年 月 日

年 月 日

吹田市職員労働組合 執行委員長 様

大阪府内31市の組合費チェックオフに関する電話調査まとめ

1. 大阪府内各市の詳細

(平成24年1月19日現在)

市名	実施・不実施	条例の有無	実施状況	廃止時期	廃止の理由	組合費徴収方法
吹田市	実施	有	過去から実施	—	—	—
豊中市	実施	有	過去から実施	—	—	—
池田市	実施	有	過去から実施	—	—	—
高槻市	実施	有	過去から実施	—	—	—
茨木市	実施	有	過去から実施	—	—	—
箕面市	実施	有	過去から実施	—	—	—
摂津市	実施	有	過去から実施	—	—	—
守口市	実施	有	過去から実施	—	—	—
枚方市	実施	有	過去から実施	—	—	—
寝屋川市	実施	有	過去から実施	—	—	—
大東市	実施	有	過去から実施	—	—	—
門真市	実施	有	過去から実施	—	—	—
四條畷市	実施	有	過去から実施	—	—	—
交野市	実施	有	過去から実施	—	—	—
八尾市	実施	有	過去から実施	—	—	—
富田林市	実施	有	過去から実施	—	—	—
河内長野市	実施	有	過去から実施	—	—	—
松原市	実施	有	過去から実施	—	—	—
柏原市	実施	有	過去から実施	—	—	—
羽曳野市	実施	有	過去から実施	—	—	—
藤井寺市	実施	有	過去から実施	—	—	—
東大阪市	実施	無	過去から実施	—	—	—
大阪狭山市	実施	有	過去から実施	—	—	—
岸和田市	実施	有	過去から実施	—	—	—
泉大津市	実施	有	過去から実施	—	—	—
貝塚市	実施	有	過去から実施	—	—	—
泉佐野市	実施	有	過去から実施	—	—	—
和泉市	実施	有	過去から実施	—	—	—
高石市	実施	有	過去から実施	—	—	—
泉南市	実施	有	過去から実施	—	—	—
阪南市	実施	有	過去から実施	—	—	—

2. 大阪府内各市の集計

	実施・不実施	条例の有無	実施状況	廃止時期	廃止の理由	組合費徴収方法
大阪府内31市	実施 : 31市	有 : 30市	過去から実施 : 31市	—	—	—
		無 : 1市		—	—	—
	不実施 : 0市	—		—	—	—

3. 大阪府及び大阪市の状況(参考)

	実施・不実施	条例の有無	実施状況	廃止時期	廃止の理由	組合費徴収方法
大阪府	不実施	無	—	過去から不実施 (正確な時期を問い 合わせ中)	過去から不実施 (正確な理由を問い 合わせ中)	組合員の銀行口座から 引き落とし(自動振替)
大阪市	不実施	—	—	平成20年4月1日	「職員厚遇問題を 生んだ労使癒着の 温床」の是正	組合員の銀行口座から 引き落とし(自動振替)

吹田市職員労働組合

執行委員長 坂田 俊之 様

吹田市水道労働組合

執行委員長 北野 雅一 様

吹田市関連職員労働組合

執行委員長 広野 喜久子 様

吹 田 市 長 後藤 圭二

吹田市水道事業管理者 赤野 茂男

労使交渉及び職員団体等に対する便宜供与について（提案）

標記の件について、下記のとおり提案します。

記

1 労使交渉について

(1) 交渉の範囲

交渉の範囲は、次に掲げる事項とする。ただし、地方公務員法第55条第3項又は地方公営企業等の労働関係に関する法律第7条ただし書に規定する管理及び運営に関する事項については、交渉の対象にはならない。

ア 賃金その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項

イ 昇任、昇格、転任、懲戒処分及び分限処分の基準に関する事項

ウ 労働安全衛生に関する事項

エ 職員の福利厚生に関する事項

オ ア～エのほか、職員の勤務条件及びこれに付帯する社会的または厚生的活動を含む適法な活動に係る事項

カ 交渉の手続きその他本市の当局と職員団体等との間の労使関係に関する事項

(2) 交渉の効果

ア 交渉の結果、締結する書面について、企業職員及び技能労務職員以外の職員に関する事項は、地方公務員法第55条第9項に規定する協定とする。

イ 締結する書面のうち、企業職員に関する事項については、地方公営企業等の労働関係に関する法律第7条に規定する労働協約とし、技能労務職員に関する事項については、労働組合法第14条に規定する労働協約とする。

(3) 予備交渉

交渉は、職員団体等と市の当局の間において、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行う。

(4) 交渉員

ア 交渉は、職員団体等は40名、市の当局は15名を超えない範囲内で職員団体等がその役員の中から指名する交渉員と市の当局が指名する交渉員との間で行う。

イ 交渉員については、最小限の人数を指名するよう努める。

ウ 交渉については、交渉事項に係る者の傍聴を認める。傍聴者の人数についてはその都度協議する。

エ 交渉時には、双方、予め相手方に交渉員名簿を提出する。

(5) 交渉内容の公表

ア 市の当局は、職員団体等との交渉を行ったときには、その要旨を整理した議事録を作成する。

イ 議事録の作成にあたって使用した録音は、議事録の作成後消去する。

ウ 議事録は、双方がその内容を確認の上、交渉の後1か月以内の日から1年間公表する。

(6) 勤務時間内の交渉等

勤務時間内に適法な交渉及びそれに付随する予備交渉を行う場合は、職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例及び職務に専念する義務の特例に関する条例により、任命権者は、必要最小限の範囲内で職務に専念する義務を免除することができる。

2 職員団体等に対する便宜供与について

(1) 組合費のチェックオフ

ア 市は、一般職の職員の給与に関する条例及び水道部企業職員給与規程に基づき、職員団体等の構成員について、書面による職員本人の同意を得て、組合費のチェックオフを行う。ただし、平成28年3月31日以前に職員団体等に参加した職員については、平成29年3月31日までに本人が書面で同意することにより、市は引き続きチェックオフをすることができる。

イ チェックオフにかかる給与支払いのシステム修正が必要となった場合は、当該経費は職員団体等が負担する。

(2) 組合事務所の供与

ア 市は、昭和52年4月1日付の協定書第1項の規定に基づき、職員団体等に対して吹田市職員会館の一部（職員会館の2階全部と3階の第2会議室）を組合事務所として使用することを許可する。

イ 市は、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき、職員団体等に対して吹田市水道部庁舎第二別館2階の一部を組合事務所として使用することを許可する。

ウ ア～イの使用の許可は、職員団体等から毎年の申請に基づき行う。

エ 職員会館の維持管理費は、平成16年12月24日締結の確認書及び平成27年6

月26日締結の確認書のとおり、職員団体等が事務所として使用している面積の割合に応じて、職員団体等が負担する。

オ 吹田市水道部庁舎の維持管理費は、職員団体等が事務所として使用している面積の割合に応じて、職員団体等が負担する。

(3) 庁舎内の掲示板等

ア 市は、職員会館内、本庁舎低層棟1階北玄関風除室、同高層棟1階東玄関風除室、同低層棟地下1階～1階階段、水道部庁舎第二別館2階、水道部庁舎本館4階等の掲示板及び本庁舎低層棟地下の機関紙置場を申請に基づき職員団体等が使用することを認める。

イ 掲示物は、公序良俗に反しないもの、特定の政党や宗教への援助・助長・干渉とならないもの及び営利活動とならないものとする。ただし、職員用階段や職員通用口等市民も利用する場所については、職員団体等は、選挙応援や市の意思決定に反対する文書、図画等の掲示を行わない。

ウ 掲示する文書、図画等に疑義が生じた場合は、その都度、協議する。

(4) 在籍専従の許可及び職務専念義務の免除（組合職免）

市は、職務に専念する義務の特例に関する条例第2条第3号及び吹田市職員団体の業務に専ら従事する職員に関する条例に基づく在籍専従の許可並びに職務に専念する義務の特例に関する条例第2条第4号及び5号に基づく職務専念義務の免除（組合職免）については、申請に基づき、公務に支障のない限り、必要最小限の範囲内で許可することができる。

平成25年3月定例会（平成25年3月12日）

◆4番（榎内智議員）

私は、昨年末、市役所の職員用通用口から外に出ようとしたところ、出口のところに組合が市職員に向けたとおぼしきA1サイズほどのパネルを見つけました。そこには市を批判するメッセージとして、新人事評価制度反対、競争より協力というものと、暴走する市政を職場から食いとめよと書かれたものがありました。（中略）市役所の中でこのようなことが平然と行われている実態を総務部は知っているのでしょうか。また、その上で容認しているのでしょうか。お答えください。

◎牧内章総務部長

次に、昨年末に職員通用口付近にパネルが設置されていたとのことですが、このことにつきましては、総務部としては承知しておりません。また、職員団体等に対し、当該場所の使用許可は与えておりませんので、今後このようなことがないように申し入れを行い、十分に注意をまいります。

なお、職員団体等が市の政策に反対する主張を市庁舎内にパネルで掲示することにつきましては、選挙における投票勧誘運動、署名運動の企画等の地方公務員法で禁止されている政治的活動には該当しないものではございますが、市長とともに一丸となって市政を推進すべき職員が、御指摘をいただいているような内容のパネルを市庁舎内に掲示することは、市の一体的な施策推進に対し、市民に不信感を与えるおそれがありますことから不適切であると考えられますので、今後このようなことがないように職員団体等に求めてまいります。

平成 27 年 12 月定例会

平成 27 年 12 月 16 日

◆ 16 番(橋本潤議員) 大阪維新の会の橋本 潤でございます。

(中略)

育児教室の終了後に、本市の施設である保育所を去ろうとすると署名を求められ、署名をした。この署名を求められる際に、育児教室に参加していただきました皆様に署名をしていただき、市に提出するものですとの説明を受け、参加証明のような認識で署名をしたが、後に違うと判明した。保育園でお世話になっている先生から署名簿への署名を求められ、内容はわからないが、自分の子がお世話になっている先生なので断るという選択肢はなく、署名をした。そして、これらの署名簿はおおむね保育園のあり方に関する要望についてであったと聞いております。

育児教室に参加していただきました皆様に署名をしていただき、市に提出するものですとの説明は、直ちに違法性があるとは判断できません。しかしながら、この説明は、誤った理解に導く可能性があることは否定できないのではないのでしょうか。

いずれにいたしましても、市の保育所の出入り口で署名を集める者が、あたかも保育所や育児教室の関係者であるような立ち振る舞いで、その内容も説明せずに署名を求める行為については、本市の幼児や父母が、安心して育児教室に参加するために規制されるべきであると考えますが、本件につきまして御見解をお聞かせいただきたくお願いいたします。

また、本市の保育所の保育士が、みずからが保育を担当する幼児の親などに署名を依頼する行為は、求められた親などの署名に関する適正な意思決定を揺るがしかねない行為であると存じます。本件につきましても御見解をいただきたくお願いいたします。

また、こども育成室児童育成課様の過去 5 年間の留守家庭児童育成室指導員の定着率及び退職の状況によりますと、平成 22 年度以降採用者の退職状況として、計 7 名の退職に至った理由が業務外の活動であります。同期間の退職者は転職を理由とした 8 名等、合計 28 名であります。退職理由として最も多い転職に次いで業務外の活動は 2 番目に多い理由で、25% を占めております。この業務外の活動は職員労働組合の活動でしょうか。また、さきに述べましたような署名活動は、労働組合の活動の一部であるとの御認識はございますでしょうか。

◎橋本敏子こども部長 まず、保育所の出入り口で行われる署名活動への規制につきましては、公立保育所内での署名活動は円滑な園運営に支障を来しますため、一切認めておりません。また、保育所敷地外での署名活動につきましても、出入りの妨

(2)

げになるなど、園運営に支障があると判断した場合には、その都度、是正するよう申し入れております。

なお、保育所の敷地外で、かつ業務時間外の職員の行為は、基本的には園長の業務命令の範囲外と認識しておりますが、御指摘の署名活動を確認し、市民に誤解されるような状況があれば、署名の実施団体に是正するよう申し入れてまいります。

次に、留守家庭児童育成室指導員の退職理由として挙げられた業務外の活動には、署名活動も含めた職員団体の活動が含まれていると推測しております。

また、署名の実施団体に、本市の職員団体が含まれる場合があると認識しております。

以上でございます。

平成27年 11月 決算審査特別委員会

平成27年11月10日

◆斎藤晃委員

(中略)

職員会館の目的外使用ということなんですけれども、職員団体の目的としては、今申し上げました例えば勤務条件であるとか、労働環境の維持、改善みたいなことが主であると一般には解釈できるわけなんですけど、例えば憲法第9条であるとか、原発反対みたいなこととか、戦争をさせない、さらに加えて安倍政権ノーみたいなことも、主義主張の一つとして、その建物の中で活動されることは容認されているという理解でよろしいのでしょうか。

◎岡本善則総務部長 ただいま委員のほうから、職員会館における建物内の掲示板において、憲法第9条の問題、原発の問題、安倍政権のことについてのポスターが掲示されていることについて、職員団体の本来の目的から照らしていかなものと考えるかという御質問であるというふうに認識をいたしております。

財総所管分のときにも同様の御質問をいただきまして、そのときに、職員団体に対して掲示板のスペースの許可をしているという時点で、本来の職員団体の設置目的に合致するものであれば、それについては許可の範囲での、許可を受けた側の判断に基づくものというふうに考えております。

差し支えのあるものといましては、前回も同様の御答弁をさせていただいたと思いますが、公序良俗に反するものとか、社会通念上、著しく不適切と考えられるものについては、おのずとその使用についての問題は発生すると思いますが、そういったものでない限りにおいては、許可をした相手方の判断に基づくものと考えているところでございます。

◆斎藤晃委員 要は、使用者側の判断みたいなところということでお話しいただいているかと思うんですけど、建物の目的外使用に関して、市長の御答弁にあったのは、政治活動であるとか、そういったものについては認められない旨の発言があったと思うんです。今、私が申し上げましたメッセージ色の強い掲示というのは、明らかにというか、政治色というか、政治活動がかなり色濃いのではないかなと個人的には思うんですけど、その旨を踏まえて、もう一度お答えいただけますでしょうか、お願いします。

◎岡本善則総務部長 現時点において、職員会館に掲示されている、先ほど御指摘をいただいた3点のものにつきましては、著しく社会通念に反しているというふうには考えておりません。

(4)

◆斎藤晃委員 それでは、安倍政権ノ一というのも含めて、社会通念に反しなくて、吹田市の建物の目的外使用についても許容の範囲であるという御理解でよろしいわけですね。

◎岡本善則総務部長 そのように考えております。

◆斎藤晃委員 今、総務部長のほうから御答弁があった件ですけども、後藤市長もそのようにお考えでしょうか、お答えいただけますでしょうか、お願いします。

◎後藤圭二市長 幾つかちょっと整理をしたいんですが、まず基本となるのは職員労働組合としての本分を果たしていただく、その内容については、どなたもそれは異論はないと信じております。それは、しっかりと組合員を守るという考えで活動されている、それは法的にも認められてて、場所をお貸しをしていると。それはいいんですが、そこに当然イデオロギーの話が入ります。イデオロギーは、それは表現の自由ということで、一律に禁止をすとか、規制をするものではないと考えております。

ただ、御指摘がありましたように、安倍政権がどうの、具体的に今の政権をとか、個人をとか、非常に政治色の強い、ピンポイントでそういう活動をされる、ダイレクトに選挙につながるというような活動をされるというのは、職員組合本来の本分ではないと私は考えておりますので、ちょっと先ほどの総務部長の答弁とは異なりますが、その節度はしっかりと守っていただいて、活動をしていただきたい。ある限度を超えて御指摘をいただくような内容であれば、それは是正をしていただくように、こちらからも申し入れをいたします。

罪刑法定主義

いかなる行為が犯罪となるか、それにいかなる刑罰が科せられるかは既定の法律によってのみ定められるとする主義。刑罰権の恣意(しい)的な行使を防ぐ人権保障の表れで、近代自由主義刑法の基本原則。

大辞林 第二版 (三省堂)

