

論文

# 公務員の勤務時間外における 憲法上の権利保障に関する特殊性

— 特殊身分的な公務員観から公職担当者という公務員観へ —

安原陽平\*

## 目次

### はじめに

#### 第1章 公務員の特殊性に関する「全体の奉仕者」の規定と猿払事件最高裁判決

##### 第1節 公務員の特殊性に関する「全体の奉仕者」の規定

##### 第2節 猿払事件最高裁判決

#### 第2章 特殊身分的な公務員観

##### 第1節 全人格的服従状態・常時勤務状態の公務員観（猿払判決第1の読み方）

##### 第2節 一般国民と異なる身分にある公務員観

#### 第3章 公職担当者としての公務員観

##### 第1節 すべての政治的行為が職務に関わるという公務員観（猿払判決第2の読み方）

##### 第2節 勤務時間内では公務員、勤務時間外では私人という公務員観

##### 第3節 原則私人としての推定と特定行為における例外的な公務員としての地位という公務員観

### むすびにかえて

## はじめに

2010年に入って、公務員の政治的活動に関する判決が、東京高裁において立て続けに出された。いわゆる社会保険庁職員事件と世田谷事件である。これら2つの判決は、勤務時間外における公務員の政治的活動の自由とその規制につ

いて争われた事例である。

これら2つの事例は、公務員の勤務時間外における政治的活動の自由とその規制について争われた事例という点で共通点を持つが、高裁による判断は割れている。社会保険庁職員事件では、被告人が特定の政党を支持する目的でビラを配布した行為に対して罰則規定を適用することは、表現の自由という基本的人権に対して必要やむをえない限度を越えた制約として、被告人を無罪とした。ただし、国家公務員法（以下、国公法）の合憲性については、猿払事件最高裁判決に従って認めている<sup>(1)</sup>。他方、世田谷事件では、東京都世田谷区所在の警視庁職員住宅に特定の政党を支持する目的で機関紙を配布した行為について、猿払最高裁判決に全面的に依拠しながら、国家公務員法違反として被告人を有罪とした<sup>(2)(3)</sup>。

これら2つの高裁判決は、ともに猿払最高裁判決を引用している。引用する箇所は異なっているが、猿払最高裁判決は、表現の自由、とりわけ公務員の表現の自由、政治的活動の自由に関するこれらの事件において重要な役割を果たしていると言える<sup>(4)</sup>。

\* 早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程3年（指導教員 西原博史）

この猿払最高裁判決は、判決が出された当時からさまざまな観点から注目を集め、そして多くの文献や評釈で批判を受けてきた。例えば、それまでの下級審判決の趨勢との関係[室井 1978: 125-], 全農林警職法判決<sup>(5)</sup>における論理との関係[芦部 1994b: 332-][和田 1974: 3-], 猿払最高裁判決が、政治的活動の自由という価値を軽視しているという問題[山内 1974: 7-], 人事院の白紙委任の問題[芦部 1981: 255-], 公務員制度と公務員の憲法上の権利との関係[浜川 2001: 85], 政治的活動の規制と刑罰について[藤木 1974: 16-]などの観点からの批判を挙げることができるだろう。そして特に、合理的関連性の基準を最高裁が採用したことに対しては、憲法学においては様々な観点から批判が存在する[長岡 2008: 239-][高橋 2008: 33][佐々木 2008: 49-][市川 2003: 323-][奥平 1984: 306-][芦部 1981: 225-]<sup>(6)</sup>。

このように猿払最高裁判決は、学説の多くの注目を集めてきたが、これらの議論の多くは、主として猿払事件の違憲審査基準の批判に力がそそがれており、なぜ公務員は憲法上の権利保障において他の市民とは異なる権利制限が課されるのかということ、すなわち憲法上の権利保障の特殊性について議論されることは少なかったように思われる。

この問題は、公務員の政治的活動の規制に関する国公法の「存在」をどう捉えるのかということと関連する。すなわち、勤務時間中に政治的行為を行った場合、国公法96条、地方公務員法（以下、地公法）30条によって規定されている職務専念義務違反として処分すれば事足りる<sup>(7)</sup>。それとは別に国公法102条及び110条19号とそれに委託された人事院規則14-7で公務員の政

治活動を規制し、そのことに対して刑罰を科するなら、勤務時間外にまで及ぶ政治的活動の規制が想定されている。これはなぜか。ここに職務上の義務とは別に、公務員として果たさなければならない何かしらの特殊な義務が存在するのかどうかという論点が隠れている。これは憲法上の権利保障において、どのような公務員観が想定されるべきかという問いと関連する。

そこで本稿は、勤務時間外における公務員の憲法上の権利保障の特殊性が、表現の自由、とりわけ政治的活動の自由との関係において、どのように考えられるべきかについて明らかにすることを目指す。公務員が、他の市民と異なり、憲法上の権利制限において特殊性を有するのであれば、それはどういう意味での特殊性であるのか。

この問題を考えるにあたり、もし仮に憲法上の権利保障について公務員が他の市民とは異なる特殊な権利制限を課せられるのであるなら、それは憲法上どこに根拠を持つのかをまず明らかにしなければならない（第1章第1節）。続いて、その特殊性というのは、身分的に特殊なものであるのか、職務上の行為に関わる特殊なものであるのかについて論じる必要があろう。すなわち、公務員という特殊な身分を想定し、市民とは異なる枠組みで権利制限を考えるのか（第2章）。それとも公務員の特定行為と職務との関連を重視しながら、公務員のどの場面におけるどのような行為が職務と関連し、権利制限の可能性を生じさせるのか（第3章）。こうした順序を経たうえで、公務員の特殊性の捉え方が現行法制、とりわけ政治的活動規制に関わる国公法の規定および人事院規則とどのように関わってくるのかを考察していきたい。

## 第1章 公務員の特殊性に関する「全体の奉仕者」の規定と猿払事件最高裁判決

### 第1節 公務員の特殊性に関する「全体の奉仕者」の規定

日本国憲法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。」と定める。この全体の奉仕者であることの意味に関する代表的な理解は、以下のようなものであろう。第1に国民の信託する国政を担当する者であること、第2に国民の利益のために職務を行うべきこと、そして第3に一部の利益のために行動してはならないこと、である<sup>(8)</sup>。このような点に留意して全体の奉仕者の意味を捉えたときに、この全体の奉仕者は、どのような法的意味を有するのであろうか。これまでの学説は、とりわけ公務員の憲法上の権利保障に対する制限は憲法上どこに根拠を求められるべきかという観点から、全体の奉仕者という規定の意味を論じてきたと言える。

#### (1) 「職務遂行の指導原理」としての意味

まず、全体の奉仕者性の規定は、公務員が憲法上有する権利を制限するうえで法的な意味を持たないとする説を挙げることができる。例えば、芦部信喜は「『全体の奉仕者』の観念は、国公法その他の法令に明記されているかぎりで一定の具体的な法的効果を有するが（国公法82条3号は『全体の奉仕者たるにふさわしくない非行』を懲戒事由とする）、憲法15条2項それ自体は、憲法体制が立憲君主制から民主制に移行したことに伴って変化した公務員の基本的性格を示す抽象的理念、すなわち、国民主権を原

理とする民主的な憲法体制をとる国家に共通する原則を謳った規定である。このような広義の公務員一般の職務遂行の指導理念である『全体の奉仕者』性に、公務員の具体的な人権制限の法的根拠を求めることはできないとみるべきであろう。【強調原文】」[芦部 1994a: 253]と述べている。

またこの芦部の「職務遂行の指導理念」という見解に拠りながら、浦部法穂は「このこと【職務遂行の指導理念——引用者注】から、公務員はストをしてはいけないとか政治活動をしてはいけないとかの結論が当然に出てくるわけではない。ストをすることが一党一派に奉仕する職務遂行だということになるわけではなく、また、公務員が職務と関係ないところで政治活動をしたとしても、それは職務遂行上の一部の利益に奉仕したことにはならないはずだからである。公務員に対する一般国民とは異なった人権制限の根拠を、『全体の奉仕者』であることに求めることはできないのである。」[浦部 2000: 75-]としている。

これらの論者は全体の奉仕者について、公務員の権利制限における法的意味を認めてはいないが、公務員の権利制限については、全体の奉仕者とは別の根拠をそれぞれ提示する。例えば芦部は、憲法15条、73条4号などを引き合いに出しながら「『人権の制限は、憲法で積極的に規定されているか、もしくは、少なくとも前提されている場合にかぎり、可能である。』という原則に鑑みれば、公務員の人権制限の根拠は、憲法が公務員関係という特別の法律関係の存在とその自律性を憲法的秩序の構成要素として認めていること（15条・73条4号参照）に、求められねばならないからでる。」として、憲

法秩序構成要素説を提唱している[芦部 1994a: 259-]。他方、浦部においては、「国や地方公共団体は、国民・住民の基本的人権の享有を保障すべき義務を負っているから、公務員も職務の遂行にあたって、この義務を忠実に果たすべきことが求められる。そういう観点から公務員が一般の国民とは異なった人権制限を受けることは、当然にありうるといえよう。」[浦部 2000: 75-]と述べている。浦部においては、憲法上に根拠を求めるというよりは、実質的な根拠として「公務員による国民の人権保障」という点を公務員の権利制限の根拠として挙げている<sup>(9)</sup>。

## (2) 憲法上の権利制限の根拠としての意味

上記のように全体の奉仕者の規定には公務員の憲法上の権利制限の根拠としての法的意味を特別に認めない見解もあるが、それとは異なり、全体の奉仕者に公務員の権利制限の根拠としての法的意味があると考ええる説もある。

まず挙げられるのが、最高裁による全体の奉仕者性に関する見解である。最高裁は、特に初期の判例において、国公法の規定についての判断に関して全体の奉仕者性を根拠に直接的に合憲の判断を導いている。例えば、国公法102条が憲法14条の平等原則に違反するのではないかということが争われた事例で、最高裁は「およそ、公務員はすべて全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者でないことは、憲法15条の規定するところであり、また行政の運営は政治にかかわりなく、法規の下において民主的且つ能率的に行われるべきものであるところ、国家公務員法の適用を受ける一般職に属する公務員は、国の行政の運営を担任することを職務とする公務員であるからその職務の遂行にあたっては厳に政治

的に中正の立場を堅持し、いやしくも一部の階級若しくは一派の政党又は政治団体に偏することをゆるされないものであつて、かくしてはじめて、一般職に属する公務員が憲法15条にいう全体の奉仕者である所以も全うせられ、また政治にかかわりなく法規の下において民主的且つ能率的に運営せらるべき行政の継続性と安定性も確保されうるものといわなければならない。」と述べている<sup>(10)(11)</sup>。

学説においても全体の奉仕者を公務員の権利制限の根拠としての意味をもつものとして考える見解がある。しかしながら学説においては、最高裁の判例のように直接的に公務員の権利制限の根拠としているというよりは、憲法上の一般的根拠としつつ、具体的な制限の程度・範囲については職種ごとに異なるべきだという見解が多い。例えば註解日本国憲法においては「一般のいわゆる行政的職員については、決定された國家の政治的意思を忠實に執行實現することが要求される。このことから、政黨よりの中立性が要請され、政治的な活動に制約が存することになる。しかし、どこまで公務員の政治的自由を制約し得るかについては、抽象的に言えば、公務員の職務の公正忠實な遂行に必要な程度での制約はありうるが、憲法に定められた基本的人権としての言論集會結社の自由を全然否定することは許されないと解すべきであろう。……次に右のような政治的自由の制約も、等しく行政職員について一律に考えることは妥当でない。警察官の如き權力執行的職員と、一般の行政事務を擔當する職員と單純な勞務を提供する者とでは、その間に差等が存すべきであり、また國立大學の如き學術研究機關に勤務する職員も一般の行政的職員とは性質を異にする。國

家公務員法と前掲人事院規則が一律の制約を定めているのはこの見地からも妥当を缺くであろう。[法学協会 1958: 366]と述べられている<sup>(12)</sup>。

ここで挙げた最高裁判例と学説は、憲法15条2項の全体の奉仕者には公務員の憲法上の権利制限の根拠としての法的意味があると解しているが、それぞれにおける全体の奉仕者の持つ射程は一樣ではない。前者においては、それが直接的に権利制限の可能性を示しているのに対し、後者においては憲法上の権利制限の一般的な根拠としては認められても、具体的な制限の程度・範囲については別途検討が必要と述べられている。

### (3) 公務の存在という意味

上記諸見解をみるかぎりにおいて、全体の奉仕者に憲法上の権利制限の根拠を認める見解にしても、認めない見解にしても、公務員には一般国民とは異なる何かしらの憲法上の権利制限が課せられているという認識は共通していると言える。

初期最高裁の判例などのように、直接的な憲法上の権利制限の根拠としての意味を全体の奉仕者の規定に持たせることは権利保障の観点から認め難いとしても、一般的な制限根拠としての意味を認めることはありうるのではなかろうか。公務員の権利制限の憲法上の根拠として全体の奉仕者を把握するにしてもしないにしても、いずれにしても公務員には一定の独特な権利制限が認められるのであり、要はどの程度の制限が許されるのかということがポイントとなってくるであろう。

ところで、ここまで見てきた全体の奉仕者の意味に関する諸見解は、所与の法律・規則、例

えば国公法の規定や人事院規則の合憲性を考える上で述べられてきた見解である。

もう少し視野を広げ、全体の奉仕者という規定が憲法上なぜ存在するのかという視点からこの規定の意味について考える必要性も認められる<sup>(13)</sup>。

思うに、なぜ憲法は全体に奉仕する者の存在を予定しているのかというと、それは、全体に奉仕する者によって遂行されなければならない職を憲法が予定しているということを意味するのではなかろうか。私的な利害関心や、政治的・宗教的な影響によって左右されてはならない職の存在を憲法は想定しているものと思われる。日本に住む人々にとって共通の利益になる職というものがあり、それは基本的には国家によって用意され遂行されるものとして憲法が予定している。

このように考えると、国家が使用者として公務員を雇い、職務を遂行する上で、公務員に中立性を求めることは納得のいくことである。しかし、問題はその中立性の求め方である。公務員が中立、とりわけ本稿の問題意識との関連でいえば、政治的に中立であるべきだとするならば、それはどのような意味でどのように確保されるべきなのだろうか。公務員という特殊な身分を想定し、その身分にある者が果たすべき義務として政治的中立性を要求するのか、それとも中立に遂行されるべき職という点に重きを置き、職との関係で中立性を要求するのか、どちらが公務員の憲法上の権利が保障され、かつ職務の中立性が保たれることに適しているのだろうか<sup>(14)</sup>。

この問題を考えるうえで素材となるのは猿払最高裁判決である。というのも、この判決には、公務員に対する政治的中立の要求に関し



て、身分を重視した中立性の求め方か、職との関連を重視した中立性の求め方かという観点も含まれており、本稿の課題を考えるうえでも避けては通れないからである。ただ、これまでこの点に関する学説による批判は、身分（あるいは地位）を重視した中立性要求という観点から猿払を読むという解釈を踏まえたものにほぼ限定されており、職との関連を重視した中立性要求という読み方は積極的になされてこなかったように思われる。

以下では猿払最高裁判決を確認し、猿払判決には2つの読み方があることを第2章および第3章の各節で提示しながら、公務員の憲法上の権利保障について検討していきたい。

## 第2節 猿払事件最高裁判決

猿払事件は、北海道の猿払村にある郵便局に勤務する郵政事務官の被告人が、衆議院議員選挙に際して、特定政党を支持する目的をもって、選挙ポスターを公営掲示板に掲示したほか、ポスターの掲示を他に依頼したことが、国公法および人事院規則の定める政治的行為の禁止に違反するとして起訴された事件である。最高裁は、以下のように国公法の規定を合憲と判断し、被告人を有罪とした。

最高裁は、公務員は全体の奉仕者として、「一党一派に偏することなく、厳に中立の立場を堅持して、職務を遂行することが必要」とされるとき、「行政の中立的運営とこれに対する国民の信頼が維持されることは、憲法の要請にかな」い、「公務員の政治的中立性が維持されることは、国民全体の重要な利益にほかならない」と述べる。そして、「公務員の政治的行為を禁止することは、合理的で必要やむをえない

限度にとどまる限り、憲法の許容するところである」という点を出発点とする。

そして「合理的で必要やむをえない限度にとどまるものか否かを判断するにあたって」最高裁は、「禁止の目的、この目的と禁止される政治的行為との関連性、政治的行為を禁止することにより得られる利益と禁止することにより失われる利益との均衡」という3つの基準を用いる。

具体的な当てはめについては、まず「禁止の目的及びこの目的と禁止される行為との関連性」を検討する。「もし公務員の政治的行為のすべてが自由に放任されるときは、おのずから公務員の政治的中立性が損なわれ、ためにその職務の遂行ひいてはその属する行政機関の公務の運営に党派的偏向をまねくおそれがあり、行政の中立的運営に対する国民の信頼が損なわれることを免れない。……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なうおそれのある政治的行為を禁止することは、まさしく憲法の要請に応え、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にほかならないのであつて、目的は正当である。」と述べている<sup>(15)</sup>。

そして禁止目的と禁止される政治的行為との関連性についても合理的関連性があると認め、利益の均衡についても、公務員の政治的自由と国民の共同利益を比較衡量したうえで、公務員の政治的行為の自由を禁止することは「利益の均衡を失するものではない。」としている。

また、第一審判決の違憲判断に対しては「個々の公務員の担当する職務を問題とし、本件被告人の職務内容が裁量の余地のない機械的業務であることを理由として、禁止違反による

弊害が小さいものであるとしている点も、有機的統一体として機能している行政組織における公務の全体の中立性が問題とされるべきものである以上、失当である。」としている<sup>(16)</sup>。

このように猿払最高裁判決は、行政の中立的運営に対する国民の信頼維持という観点から、いわゆる合理的関連性の基準を用いて、禁止の目的、禁止の目的と禁止される行為との関連性、利益衡量について検討したうえで、公務員の一律・全面的な政治的行為の規制は合憲であると判断し、本件被告人を有罪としている。

## 第2章 特殊身分的な公務員観

### 第1節 全人格的服従状態・常時勤務状態の公務員観（猿払判決第1の読み方）

この猿払最高裁判決をどのように読むかについては2通りあることはすでに述べたが、本節では特殊身分的な公務員観を提示したもののとしての猿払最高裁判決の読み方をみていく。

猿払最高裁判決の第1の読み方を確認する前に、公務員の権利制限について、身分に着目した公務員像を描くものとして、特別権力関係論について触れる必要がある。この理論の特色は、特別の公法上の原因によって成立する国と国民の特別の法律関係を特別権力関係という観念で捉えて、一般国民が服する一般権力関係と区別し、法治主義の排除、人権の制限、司法審査の排除といった原則が支配するという点にある[室井 1968: 335-]。

この特別権力関係論は、戦前の官吏関係において妥当していた理論であるが、このような理論が通説として確立するのは、国家に対する絶対の忠誠・服従を義務付けられた特権的身分を与えられた官僚層、およびそれに支えられた行

政権優位の憲法体制に、まさに適合的な理論であったからである[芦部 1994: 247]。そしてこのような特権的身分を与えられた官僚層は、現在の日本国憲法下では存在しえないとされる[石川 2007a: 62-][石川 2007b: 229-]。

このような特別な権利と特別な義務を負う官僚制が日本国憲法下では存続しない今日、猿払最高裁判決の論理解釈の1つとして、特殊身分的な公務員観という読み方は可能であるか。

この点については芦部による猿払最高裁判決に対する批判を援用することができる。猿払最高裁判決を特殊な身分に着目した公務員観を基礎にしていると解釈しながら、芦部は、判決の「有機的統一体として機能している行政組織における公務の全体の中立性」、「一体として行われる行政の中立的外観の維持」という点に着目し批判を展開している。

芦部は、「公務ないし行政の政治的中立性と公務員の政治的中立性が論理的に区別されていないで論じられている」とこと、「公務員の地位・職務内容等の別、勤務時間の内外等の要件は考慮に値しないとして排除し、かえって、『有機的統一体として機能している行政組織における公務の全体の中立性が問題とされるべき者である』という立場から、裁量の余地のない機械的労務を提供するにすぎない現業公務員の勤務時間外における国の施設および職務を利用しない行為をも、一律・全面的に禁止しなければならないという結論を打ち出すような理論構成をとっている」とことを引き合いに出し、猿払最高裁判決を「公務員に国への『全人格的な服従』と忠誠を要求する19世紀の立憲君主制下の法制度において典型的に妥当する論旨といわざるをえないのではなかろうか。」と批判している[芦

部 1981: 236-]。また、「政治と行政分離の原則ないし議院内閣制下における行政の中立性の要請は、たしかに一般公務員の政治活動制限の根拠となりうるけれども、それを『一体として行われる行政の中立的外観の維持』という要請にまで拡大し、そこから公務員の地位・身分にもとづく一律的な政治活動制限の必要性を論結するのは、公務員は『常時勤務状態にある』という君主制憲法下の公務員観をそのまま受けついで論旨』であると批判している[芦部 1981:197]<sup>(17)</sup>。

## 第2節 一般国民と異なる身分にある公務員観

上記のように猿払最高裁判決の公務員観を、「全人格的な服従」状態にあるものあるいは「常時勤務」状態にあるものとして芦部は批判しているが、それでは猿払最高裁と距離をとった上での芦部の公務員観とは一体どのようなものであったのだろうか。以下では、猿払事件の第一審から公務員の憲法上の権利制限に関してどのような違憲審査基準が立てられるべきかという問題に付随して語られた芦部の公務員観を見ていくこととする。

芦部は、公務員の憲法上の権利保障についてどのような違憲性判定基準を用いるべきかについて、過度の広汎性の理論や合理性の基準といった諸基準を避けながら、公務員の憲法上の権利制限に関してはLRA (less restrictive alternatives より制限的でない他の選ぶ手段) の基準が妥当するということを述べている[芦部 1974: 283-]。このような違憲性判定基準を選ぶ際に芦部は、「公務員という特殊身分の人権と行政の政治的中立性ないし民主的運営の確保の要請との調節問題は、『明白かつ現在の危険』のテストが典型的に適用される一般の

表現の自由に関する事件での問題とは、その性質を異にする。そこで私は、公務員の政治活動を制限する立法の合憲性は、まずLRAのテストによって判断するのが妥当ではないかと考える。」[芦部 1974: 271-]とし、また国公法の102条と人事院規則14-7の立法目的について、最高裁判決<sup>(18)</sup>を引きながら「『行政の運営は政治にかかわりなく、民主的・能率的に行われるべきものである』とし、そこに公務員の『政治活動を制限することとした理由』があることを明らかにした点は、一般論としては正当」[芦部 1974: 275-]としている。

このように芦部は、通常ならば過度の広汎性の理論あるいは明白かつ現在の危険が妥当する場面でも、公務員の権利制限についてはLRAの基準を用いることが適切であると強調している。それは公務員の特殊身分と行政の政治的中立性ないし民主的運営の確保の要請を調整するうえで、公務員の権利が過度に制限されることを避け、かつ行政の中立的運営も担保できると考えるからである。

たしかに公務員の憲法上の権利と行政の中立的運営のバランスを意識しながら、違憲審査基準としてLRAの基準を採用することは、猿払最高裁判決や現行法制の認める権利制限を踏まえると、公務員の憲法上の権利保障が手厚くなる可能性があるだろう。しかし、すべての公務員に共通の行政の中立的運営への関わりを認めることは、異なる職種に就く公務員が果たすべき政治的中立性という問題を見えづらくするのではなかろうか。つまり、公務員一般として果たすべき政治的中立性を想定してしまうと、ある職種を担当しているからその職に対する影響を避けるために当該職を担当する公務員の政治



的自由を必要最小限に規制するという発想が取りづらくなるのではなかろうか。このような発想がとれなければ、抽象的な政治的中立性を果たすために、勤務時間外をも含むあらゆる場面で、公務員は政治的中立性が要求されるようになりはしないか。

このように考えると、やはり、憲法上の権利保障における公務員の特殊性を、身分を通しての特殊性として考えるよりは、特定の行為が職にどのように影響を与えるのかという観点から考えるほうが、公務員の権利保障につながるのではなかろうか。また、第1章で、全体の奉仕者の存在から、全体の奉仕者として捉えられる者によって遂行されるべき職の存在を確認したことから、身分ではなく、職との関係で公務員の特殊性をみることに正当性はあるだろう。以下次章では、公務員の行為と職務との関連から、公務員の特殊性について検討していきたい。

### 第3章 公職担当者としての公務員観

特殊な身分としての公務員観を想定し、それを踏まえたうえで憲法上の権利保障を考えることを回避した場合、次に考えられるのは、公務員の行為、とりわけ政治的行為と職との関連という点に公務員の特殊性を見出すことが考えられる。本章では、このような観点から、公務員の憲法上の権利保障における特殊性を見ていくこととする。

#### 第1節 すべての政治的行為が職務に関わるという公務員観(猿払判決第2の読み方)

公務員の憲法上の権利保障における特殊性を職務との関連を重視する観点からみた場合、猿

払最高裁判決にはもう1つの読み方が浮かび上がる。それは全人格的服従状態・常時勤務状態にあるものとしての公務員を想定した読み方ではなく、表現という行為に着目した読み方である<sup>(19)</sup>。

猿払最高裁判決は、「公務員の政治的行為のすべてが自由に放任されるときは、おのずから公務員の政治的中立性が損なわれ、ためにその職務の遂行ひいてはその属する行政機関の公務の運営に党派的偏向をまねくおそれがあり、行政の中立的運営に対する国民の信頼が損なわれることを免れない。」<sup>(20)</sup>と述べている。ここには、公務員のすべての政治的行為が職務に関連する可能性があるという姿勢を読み取ることができる<sup>(21)</sup>。

このような読み方が猿払最高裁判決において可能である。もちろん、職務の遂行が政治的に中立に行われなければならないということは認められうる。しかし、公務員の政治的行為をすべて認めてしまうと公務員の政治的中立性が損なわれ職務の遂行が党派的偏向を招くとする考えは、公務員の行為と職との関連をあまりにも広汎にとりすぎているのではなかろうか。さらに、公務員のすべての政治的行為は、行政の中立的運営に対する国民の信頼をも損なう可能性があるとしており、この点においても公務員の行為と職との関連を広く取りすぎているのではなかろうか。

たしかにこのように包括的に公務員の政治的行為と職務とを関連するものとして捉えて公務員のすべての政治的行為を規制するのであるなら、職務の党派的偏向を避けることも行政の中立的運営に対する国民の信頼維持もかなりの程度で保障されることになるだろう。しかし、こ

のように包括的に行為と職務との関連を見てとるなら、公務員の政治的行為の自由、最高裁も認めているところの国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要な自由を広汎に制約することになるであろう。このような広汎な公務員の政治的活動に対する規制は合理的であるとは言えず、したがって公務員のすべての政治的行為と職務が関連するという点に公務員の特殊性があるということは到底認め難い。

## 第2節 勤務時間内では公務員、勤務時間外では私人という公務員観

上記のようにすべての公務員の政治的行為が職務に関わるという読み方を否定するなら、次に考えられるのは、何か基準を用いて、職に関わる行為と関わらない行為を分けるという考え方であろう。そこで挙げられるのが、勤務時間の内外で切り分けるという考え方である。職務遂行に関しては行政の中立的運営の観点から政治的行為が制限されることも認めながら、職務と無関係に一市民として行う政治的行為までも規制する根拠はないとする説として、浦部を挙げることができる。

浦部は、「公務員が職務執行に関連し（職務を行ううえで、あるいは、その職権を利用して）政治的活動を行う場合には、それを規制すべき必要性があるといえる。しかし、そうではなく、公務員が一市民として、職務と無関係に行う政治活動は、『行政の中立性』とは全然関係のないものであるから、それを規制すべき根拠はどこにもない。」[浦部 2000: 164]と述べている。この浦部の見解は、基本的には勤務時間の内外を区別して、その基準を元に勤務時間外における公務員の政治活動を職務とは関連せず

原則自由であるべきだと主張していると解してよいであろう。

浦部の見解は、猿払事件および公務員の政治的行為を禁止した現行法制を対象としているが、職務上の義務に対して憲法上の権利を主張できるかどうかという問題について考察する中で、公務員の勤務時間外の行為に対する制約を認め難いとする見解を提示するものとして、木村草太を挙げることができる。木村は、公務員が職務上の義務に対して憲法上の権利を主張することは軽々しく肯定することはできないとしながら<sup>(22)</sup>、公務員の権利制約が無制限にならないよう勤務時間の内外を区別して憲法上の権利制限の可否について見解を述べている。「第一に、以上の議論は、職務行為を行うべき場面の議論であり、所掌事務と何ら関係なく勤務時間外に行う個人的行為の規制を正当化するものではない。例えば、首相の地位にある者は、職務を怠けて神社に参拝することはできないが、この義務は、休暇中などに行う個人的な神社参拝の権利を制約するものではない。第二に、国は公益の実現を目的とする組織であり、そのために不要な行為を行うことは許されていない。とすれば、公益実現のために不要と思われる職務上の義務設定行為は、国の権限外行為であるとの理由により違憲無効と評価される。例えば、勤務時間外に公務員としての立場を利用することなく行われる政治活動を制限する立法は、公益実現のために必要な制限とは言い難く、国の権根外行為として無効とされるべきと思われる。」[木村 2008: 147-]

浦部が直接的に公務員の勤務時間外の政治的行為の制限に対する現行法制の在り方に疑問を呈しているのに対し、公務員が職務上の義務に

対して憲法上の権利を主張できないことに対する批判への応答の中で勤務時間外には公務員の自由は保障されていると木村は述べている点に違いがある。しかし、両者に共通することは、基本的には勤務時間中かそうでないか、つまり勤務時間の内外という基準を用いて、勤務時間内については行政の中立的運営や職務上の義務から憲法上の権利が制限されうるが、勤務時間外については一市民として基本的には憲法上の権利が公務員にも保障されうるという点である。

このように浦部においても木村においても、勤務時間の内外を基準に公務員の憲法上の権利保障について考えているが、とりわけ勤務時間外の権利主張に関して述べるとき、2人とも逃がし弁として次のような表現を用いている。浦部にあるのは、「公務員が一市民として、職務と無関係に行う政治活動」、木村においては「所掌事務と何ら関係なく勤務時間外に行う個人的行為」、「勤務時間外に公務員としての立場利用することなく行われる政治活動」という表現である。これらの表現は、裏を返せば、「公務員が一市民ではあるけれども、職務に関係するように行う政治活動」、「所掌事務と関係をもって勤務時間外に行われる個人的行為」、「勤務時間外に公務員としての立場を利用して行われる政治活動」というものが意識され、そのような行為については場合によっては制限がありうると2人が考えていることを示唆する。

このように2人の表現を解釈した場合、勤務時間外においては「一市民」、「個人」あるいは「私人」と言えない場合がありうるのではなかろうか。この点を踏まえたうえで、公務員の権利保障により適していると思われる公務員観を

提示したい。

### 第3節 原則私人としての推定と特定行為における例外的な公務員としての地位という公務員観

勤務時間の内外という基準を用いる論者であっても、勤務時間外でも場合によっては憲法上の権利制限がありうることを念頭に置いているのではないかと前節の最後で述べたが、そのような意味を積極的に読み取らず、勤務時間外においては私人としての地位を前面に出すという考え方として解釈することもありうるだろう。このような考え方を公務員の憲法上の権利保障において採りうることは可能であろうか。

この点について、佐藤功は、「日本国憲法下において……市民としての自由が公務員たることによってまったく否定され、市民たる地位が公務員たる身分に埋没されることはあり得ない。問題は、2つの要求をどのように調整するかにある。この調整に当たっての1つの簡明・直截な方法は、職務上と職務外、勤務時間内と勤務時間外とに区別して扱うこと、すなわち職務外・勤務時間外においてはすべて自由であるとするものである。……しかし、今日においては、職務の内外・勤務時間の内外の基準では不十分であり、それ以上の基準が要請されるというべきであろう。」[佐藤 1970: 92-]とあるように、職務の内外、勤務時間の内外が曖昧であるがゆえに、別の基準が必要であると述べている。

もちろん勤務時間の内外という基準は、公務員の憲法上の権利保障を考える上で有効な視点を与えてくれる。この基準によって、勤務時間外においては公務員は私人であると想定し、基本的に憲法上の権利が保障されなければならない

いだろう。しかし、佐藤のいうように勤務時間の内外が曖昧になるという点に留意すると、勤務時間外においても公務員の行為、とりわけ政治的行為が担当する職務に関連し、そのことによって職務を通して保障されるべき一般市民の利益が侵害される可能性を完全に排除することはできない。よって、そのような行為については憲法上の権利が制限される可能性がありうるのではなかろうか。

このように考えた場合、まず勤務時間の内外という基準をベースとしながら、担当する職務と関連の強い行為については制約が及ぶと考えることが妥当であろう<sup>(23)</sup>。勤務時間外においては原則私人として、表現の自由、ここで問題となっている政治的活動の自由について保障が及ぶが、例外的に担当する職務から特定の行為類型だけが規制の対象となるということである。ここには原則私人としての推定と特定行為における例外的な公務員としての地位の想定という公務員観を見出すことができるであろう。

このような公務員観を持って現行法制等を検討してみると、以下のことが確認できる。まず、担当する職務と特定の行為類型の関係を軸として考えた場合、現業・非現業公務員の区別がなく、裁量権の範囲の広狭などが問題とされず、一律・全面的に公務員の政治的行為を禁止している現行法の妥当性が疑われてくる。

また規制手段として刑罰が設けられていることについては、行政の政治的中立のためという抽象的な目的のためではなく、担当する職務と関連で特定の行為類型において必要に応じて政治的に中立性が保たれることが求められるため、私人と一般統治権としての関係において持ち出される刑罰ではなく<sup>(24)</sup>、内部的規律で十

分対応可能なのではないだろうか。

原則私人としての推定と特定行為における例外的な公務員としての地位の想定という公務員観によって公務員の憲法上の権利保障を考えることで、個々の担当している職務との関係での中立性、ひいては広い意味で行政の中立性と、公務員の憲法上の権利とのバランスが取れた解決方法を提示することが可能であろう。

## むすびにかえて

以上、憲法上の権利保障に関する公務員の特殊性とは何かという問題意識から考察をすすめてきた。憲法上の権利保障について公務員が他の市民とは異なる特殊な権利制限を課せられるのであるなら、それは憲法上どこに根拠を持つのかという問いに対しては、憲法15条2項全体の奉仕者という規定から、国家が保障すべき公務の存在というものを導き出し、それを担当する公務員には、他の市民とは異なる権利制限がありうることを確認できた。

そしてこのように公務員には権利保障において特殊な場面があると捉えたときに、その特殊性というのは、身分的に特殊なものであるのか、職務上の行為に関わる特殊なものであるかが問題になる。この点、以下のように捉えることが公務員の憲法上の権利保障と各種公務員が担当する職務遂行の中立性維持に資するものと思われる。まず、権利制限のレベルにおいては、特殊身分的な公務員観は認め難いのではないかということである。包括的に行為が制約されるような（これは全人格的服従とまで言われることがある）身分的特殊性ばかりでなく、権利保障に重きを置いた身分的特殊性も、結局は行政の政治的中立性という抽象度の高い規範に



従うことになってしまうため、公務員の権利保障のレベルでは、想定することは避けた方がよいのではなかろうか。そしてこのような考えを踏まえた場合、次に想定されるものとして公務員の行為と職務との関連性が出てくる。ここでは公務員の政治活動すべてが行政の中立的運営に支障をきたすというような、いわゆる弊害論<sup>(25)</sup>によって公務員の権利保障について考えることがまず否定される。次に、1つの基準として勤務時間の内外で区別するという考えが有効な道具立てとなりうるが、これだけでは勤務時間の内外が曖昧になる場面において対応できず、公務員の権利保障と職務遂行上の政治的中立性により適した枠組みが必要となってくる。

そこで、勤務時間外においては原則私人として、表現の自由、ここで問題となっている政治的活動の自由について保障がおよぶが、例外的に担当する職務から特定の行為類型だけが規制の対象となると考えることが提案される。

そしてこのような公職担当者という公務員観を前提としたうえで、公務員の憲法上の権利保障と現行法制について考えると、行政の中立的運営とそれに対する国民の信頼の維持という目的のため、一律・全面的に公務員の政治的行為を禁止していると解釈が可能であるような国公法102条の規定および人事院規則は、その合憲性が疑われる。そして禁止違反に対しては刑事罰が科されているが、この点についても、公務員の政治的行為と職務との関連で捉えた場合、職務上の義務の履行という観点からすると、内部的規律によって公務員の政治的行為を規制することのほうが権利保障という点においても職務の中立的運営という点においてもより適切であるといえよう。

もちろん、一般職の国家公務員のみならず、特別職の公務員<sup>(26)(27)</sup>や、教育公務員<sup>(28)</sup>、地方公務員などの各種公務員のどのような政治的行為が職務の中立的運営に支障をきたす可能性があるのかということは、それぞれの職種ごとに検討するほかはないであろう。この点については、今後の課題としたい。

[投稿受理日2010.11.20/掲載決定日2011.1.27]

#### 注

- (1) 東京高裁2010年3月29日（判例集未登載）。
- (2) 東京高裁2010年5月23日（判例集未登載）。
- (3) これらの判決が現在の日本のどのような背景の下で登場したのかという点に焦点を絞って検討したり、内在的に含んでいる問題点を浮き彫りにするという目的から地裁判決を読みながら、これらの判決については考察が重ねられている[法律時報編集部 2006: 2-]。
- (4) ここでは、両判決とも箇所は異なるけれども猿払最高裁判決を根拠として引用していると解している。ただし、猿払最高裁判決の評価において、前者を裁判所内外の変化に対応した司法判断を行おうとする刑事裁判官、後者を警察実務の補完を旨とする伝統的な刑事司法の立場をとる刑事裁判官という真っ向から対立する姿勢として読みとる理解もある。[大久保 2010: 1]。
- (5) 最大判1973年4月25日刑集27巻4号547頁。
- (6) この点につき批判だけではないことにも注意が必要であろう。例えば、アメリカにおける政治的活動規制の判例を踏まえながら、猿払最高裁判決の合憲論、違憲論を総括的に扱ったものとして、[香城 2004: 47-]。現行法制の合憲論としては、猿払事件に対する評価を概観しながら、成績公務員制度の維持という観点から、現行法制を合憲とする立場として[岩切 2009: 307-]。また、公務員の中立性、行政の継続性と安定性の確保のための個々の公務員の国民に対する信頼について猿払最高裁判決が述べたことに肯定的な態度を示しながら、「公務員の政治的行為の規制を合憲とするには一方において、憲法21条による表現・結社の自由の保障も絶対的なものではなく、他方において、議会

- 民主制下における能率的で公正な公務員の維持のためには、国会も公務員の表現の自由を規制することができるとし、その憲法上の根拠を憲法15条2項に求めるのが、現行憲法の合理的解釈ではなかろうか。」と現行法制を合憲と解するものとして、[綿貫 1983: 287-, 352-]。
- (7) 例えば山内敏弘は、政治活動の自由の特性に着目しながら、「公務員の服従義務（国公法98条1項）や職務専念義務（同101条）に加えて、かつそれらとは別個独立に政治的行為禁止規定を設ける憲法上の必要性がはたして存するかどうかなのである。」と述べている[山内 1974: 10]。
- (8) この点につき、註解日本国憲法では「『全員の奉仕者』とは、公務員が国民の信託によつて國政を擔當する國民の使用人であり、國民の利益のために職務を行うべきことを意味し、一部の少數者ないし黨派の利益のために行動してはならないことを意味する。」「[法学協会 1953: 365]とされており、宮沢は「『全体の奉仕者』とは、国民全体の利益に仕える者であり、『一部の奉仕者』とは、これに対して、国民の一部一たとえば、ある職業に従事する者のグループのみに仕える者の意である。本項は、公務員は、前者であるべく、後者であってはならないことを意味する。すなわち、本項は、公務員はつねに公共の利益のみをその指針として行動すべく、その地位を私的利益のために利用してはならないという公務員の当然の本質を宣明したものである。」「[宮沢 1978: 220]とし、そして鶴飼においても上記2つと同様の趣旨が述べられている[鶴飼 1980: 16-]。
- (9) 公務員の憲法上の権利制限の根拠を職務の性質に求める「公務員の政治活動に対して制約が定められるべきや否やは、もっぱらその担任する職務の性質によってきまることであり、公務員が『全体の奉仕者』であることとは、直接の関連はない。」という見解（職務性質説）[宮沢 1978: 221]も、これらのコロラリーとして捉えてよいであろう。
- (10) 最大判1958年4月16日刑集12巻6号942頁（944頁）、同種の見解として、最大判1958年3月12日刑集12巻3号501頁（502頁）。
- (11) 全農林警職法判決（前掲注(5)）が採用した「地位の特殊性と職務の公共性」論については、全体の奉仕者論と基本思想が同じで、全体の奉仕者論の全面的ないし部分的復活として評価する見解[芦部 1994a: 256-]がある。
- (12) このように、全体の奉仕者を一般的制限根拠として捉えながら、制限の程度と範囲については別途検討の必要があると述べる見解については、[佐藤 1970: 94-][渋谷 2007: 145]。
- (13) もちろん全体の奉仕者の規定には、戦前の官吏が、国民の官吏ではなく、天皇の官吏であったことを踏まえたうえで、戦後においては国民の公務員であるという原理的転換を意味するという見解[鶴飼 1980: 8-][室井 1968: 379-]もあるが、ここではそれとはまた違った別の観点から考察をすすめる。
- (14) 例えばこの点につき、公務員に対する政治的行為の規制を「身分」に着目して行うか「職」に着目して行うかで、結果は異なるという視点[中島 2010: 46-]が、本稿でも重要な意義を持っていると言える。
- (15) 猿払最高裁判決のこの論証部分について、以下では「弊害論」と呼ぶこととする。
- (16) 最大判1974年11月6日刑集28巻9号393頁。
- (17) もともとこの芦部の批判は、猿払最高裁判決の前の議論の中で、検察側の立法目的批判として登場してきたものであるが、猿払最高裁判決後の論稿において判決に対する問題点の指摘の際に引用[芦部 1981: 237-]されているので、ここでは猿払最高裁判決批判として引用する。
- (18) 最大判1958年4月16日刑集12巻6号942頁。
- (19) 猿払最高裁判決が、公務員の政治的行為への規制を扱った判例である点と、表現行為規制への違憲審査基準を扱った判例である点の両方を含んでいることを示唆するものとして、[渡辺 2009: 46]。
- (20) 最大判1974年11月6日刑集28巻9号393頁（400頁）。
- (21) 公務員のすべての政治的行為が禁止されることについて、佐々木弘通は「仮にこの『弊害』物語を承認しても、それを防止するために①【公務員の政治的行為——引用者注】の部分否定（「政治的行為のなかには禁止されねばならぬものがある」）に止まらず全部否定（「全ての政治的行為が禁止されねばならぬ」）が導かれる根拠は、別に説明されねばならないはずだ。」と批判している[佐々木 2008: 56-]。
- (22) 公務員、ここでは教育公務員が、職務上の行為に際して憲法上の権利を主張できるかどうかとい

- うことに関わり、木村の主張を西原博史は、「なお、木村は受命公務員に関わる主観的利益侵害をあくまで安全配慮義務などに関わる裁量権逸脱をめぐる客観法的な次元で処理し、『職務上の義務設定による公務員の権利制約』に対して主観的な権利主張を原理的に否定するが、この立場を貫徹した場合には職務関係内における司法的権利救済の道を全面的に遮断する古典的な特別権力関係論の復活を意味することに留意すべきである。」と批判している[西原 2009: 18]。勤務時間内の職務上の行為との関係で、教員は自身の憲法上の権利を引き合いに出し、自由を主張できるか、できるとするならばどの程度まで可能であるかについては、別途検討が必要であろう。この点につき、公立学校教員は、職務遂行に際して、憲法上の権利主張ができる法的地位にあるかどうか考察するものとして、[安原 2010: 235-]。
- (23) この点について、身分に重きを置く連邦行政裁判所と職との関連に重きを置く連邦労働裁判所の公職に携わるものの権利制限に対する論理の違いというドイツにおける議論を参考にしながら、日本への適用可能性を示唆するものとして、[安原 2009: 244-]。
- (24) 例えば蟻川恒正は、「統治権者としての政府」と「使用者としての政府」を区別しながら、「一般に、『使用者としての政府』に許される活動の名目は、公務の円滑・公正・能率的な遂行である。公務員の規律保持は、それが公務の円滑・公正・能率的な遂行のために必要かつ合理的であると認められる限り、公務員の職場内外の行動の規制に及ぶことができる」とされる。……これに対し、『統治権者としての政府』に許される活動の名目には、国防・治安維持・公衆衛生等の伝統的な国家任務から、国民経済の均衡ある調和的發展の確保等の現代的な国家任務に至るまで、極めて広範囲なものが含まれる。」[蟻川 2008: 31-]。あくまで公務員の勤務時間外における憲法上の権利制限を職務との関連で捉えるのなら、公務員としての地位が勤務時間外においてもなお前面に出ていると解される者は、あくまで「使用者としての政府」と対峙しているのであって、刑罰を発動できる「統治権者としての政府」と向き合うのではない。このように考えると、やはり、現行法制における刑罰の規定は、存在そのものが疑われる。
- (25) この弊害論については、その論理的欠陥に対して、さまざまな論者からの批判がある[佐々木 2008: 56-][安念 1998: 70-][奥平 1984: 306-]。
- (26) 例えば裁判所法52条1項の「積極的に政治運動をすること」の意義が争われた事例をここでは挙げるができる。最大判1998年12月1日民集1761頁。この裁判については、[渡辺 2001: 221-]。
- (27) 例えば、自衛隊の政治的活動が問題となった、最小判1995年7月6日判例時報1542号134頁。この裁判について、[安念 1998: 72-]。
- (28) 公立学校教員の法的地位について、[安原 2010: 235-]。
- 参考文献
- 芦部信喜 [1974]『現代人権論』(有斐閣)。
- [1981]『憲法訴訟の現代的展開』(有斐閣)。
- [1994a]『憲法学Ⅱ 人権総論』(有斐閣)。
- [1994b]『人権と憲法訴訟』(有斐閣)。
- 蟻川恒正 [2008]「日本国憲法における公と私の境界」法律時報80巻6号27頁。
- 安念潤司 [1998]「政治的違憲の表明の自由」法学教室213号65頁。
- 石川健治 [2007a]「人権享有主体論の再構成—権利・身分・平等の法ドグマティック」法学教室320号62頁。
- [2007b]『自由と特権の距離—カール・シュミット「制度体保障」論・再考—[増補版]』(日本評論社)。
- 市川正人 [2003]『表現の自由の法理』(日本評論社)。
- 岩切紀文 [2009]「第13章 公務員の人権」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点 第2版』(有斐閣) 307頁。
- 鵜飼信成 [1980]『公務員法〔新版〕』(有斐閣)。
- 浦部法穂 [2000]『全訂 憲法学教室』(日本評論社)。
- 大久保史郎 [2010]「刑事裁判官の時代認識—公務員の政治活動をめぐる二つの東京高裁判決」法律時報82巻8号1頁。
- 奥平康弘 [2010]「『堀越事件』東京高裁無罪判決の意味『適用違憲』をめぐって」世界2010年6月号48頁。
- [1984]『表現の自由Ⅲ』(有斐閣)。
- 木村草太 [2008]「音楽専科教諭の『君が代』ピアノ伴奏拒否に対する戒告処分取消訴訟上告審判決」自治研究84巻第12号137頁。
- 香城敏磨 [2004]『憲法解釈の法理』(信山社)。

佐々木弘通 [2008]「猿払事件判決批判・覚書—『表現の自由』論の観点から」成城法学77号—横川新先生古希祝賀記念号—49頁。

佐藤功 [1970]「公務員と基本的人権」公法研究第33号72頁。

渋谷秀樹 [2007]『憲法』（有斐閣）。

高橋和之 [2007]「公務員の『政治的行為』と刑罰」高橋・長谷部・石川編『憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕』（有斐閣）32頁。

長岡徹 [2008]「公務員の政治的行為の自由と『合理的関連性の基準』」初宿正典ほか『国民主権と法の支配 佐藤幸治先生古希記念論文集〔下巻〕』（成文堂）

中島徹 [2010]「『公務員は一切、政治活動をしてはならない』のか—猿払の呪縛」法学セミナー 668号46頁。

西原博史 [2009]「『君が代』裁判と外部的行為の領域における思想・良心の自由の意義」労働法律旬報1709号6頁。

浜川清 [2001]「公務員の人権と公務員制度」ジュリスト1192号80頁。

法律時報編集部編 [2006]『新たな監視社会と市民的自由の現在』（日本評論社）。

藤木英雄 [1974]「公務員の政治活動と刑事罰」判例時報757号16頁。

法学協会 [1953]『注解日本国憲法 上巻』（有斐閣）。

宮沢俊義〔芦部信喜補訂〕[1978]『全訂日本国憲法』（日本評論社）。

室井力 [1968]『特別権力関係論』（勁草書房）。

— [1978]『公務員の権利と法』（勁草書房）。

山内敏弘 [1974]「基本的人権としての政治活動の自由—猿払最高裁判決に欠落するもの」判例時報757号7頁。

安原陽平 [2009]「公立学校教員の勤務時間外における政治的活動の自由と憲法忠誠—ドイツにおける基本法33条5項の射程をめぐって—」社学研論集14号244頁。

— [2010]「公立学校教員の基本権主張可能性—職務上の行為、職務中の私的行為、職務外の行為—」社学研論集第16号235頁。

和田英夫 [1974]「公務員の人権と最高裁判所—全農林判決から猿払判決へ」判例時報757号3頁。

渡辺康行 [2009]「憲法訴訟の現状—『ピアノ判決』と『暴走族判決』を素材として」法政研究第76巻

第1・2合併号33頁。

綿貫芳源 [1983]『公務員の政治的行為の規制』（ぎょうせい）。