

米英仏における公務員の政治的行為の制限

憲法審査会事務局 なす のりこ
那須 典子

はじめに

「日本国憲法の改正手続に関する法律」(平成19年法律第51号)は、附則において、国民投票の際に、公務員の国民投票運動や意見の表明が制限されないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法や地方公務員法の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずると定めている。我が国における公務員法上の制限については、既に様々な資料が存在するが、海外の制度については資料が少ないため、今回、米英仏における公務員の政治的行為の制限について概要を調査することとした。なお、本稿においては、主に行政政府の職員(我が国における一般職国家公務員に相当する者)を考察の対象とした。

1. アメリカ

(1) アメリカの公務員制度の特色

アメリカの公務員制度の特徴として、能力を基準にして人を採用するメリットシステムが確立してはいるが、選挙における勝利者が公務員の採用を決めるという獵官制の伝統による影響から、政治任用者が多いことが挙げられる¹。公務員は、競争試験により任用される「競争職(Competitive Service)」と、「除外職(Excepted Service)」・「上級管理職(Senior Executive Service)」に大別される。除外職は様々なものの総称であり、代表的なものとしては、行政政府の上位職である「高級管理職」や政治任用職である「スケジュールC」が挙げられる。また、現業業務職である郵政公社職員や、外交官、司法省連邦捜査局(FBI)職員なども除外職とされている²。

2009年9月における連邦職員数は、競争職が1,407,142人(49.6%)、除外職及び上級管理職が1,431,349人(50.4%)となっている³。

¹ 村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』(学陽書房 2008年)38頁

² 政治任用者は、ポストの高さや任命方式の違いによって、高級管理職、上級管理職(SES)の一部、スケジュールCの3種類に大別される。

高級管理職とは、大統領の直接任命による上位官職であり、ホワイト・ハウスの主要職員や各省の長官、各独立機関の長、副長官、次官、次官補などがこれに該当する。上院の承認の要否によって、PAS(上院の承認が必要)、PA(承認不要)に分かれる。PA官職は、ホワイト・ハウスの大統領補佐官等である。

上級管理職は、各省庁の長等によって任命され、政府全体で1割を限度に政治任用が認められている。

幹部職以外の政治任用職であるスケジュールCは、機密事項を扱うか、政策決定に関わるため除外職とされており、高官との信頼関係に基づく秘書・側近等がこれに当たる。(同上45、65～67頁)

³ U.S. Office of Personnel Management “Employment and Trends September 2009, Graphic Presentation of Federal Civilian Employment” <<http://www.opm.gov/feddata/html/2009/September/index.asp>>

(2) 競争職採用職員のみに対する規制から職員全体に対する規制へ

公務員の政治活動については、競争職採用職員のみを対象とした規制が、後に行政機関の職員全体に拡大された。1883年のペンドルトン法（「合衆国公務員制度の規律と改善に関する法律」）の委任を受けた1907年の大統領命令は、競争職採用職員に対して、任意に投票を行う権利と、政治的意見を特定少数人に（privately）表明する自由を認めつつ、政治活動への積極的参加を禁ずることを定めていた⁴。その後、大恐慌への対処のため、新たな行政機関の設置と増員が行われ、その大半がメリットシステムの対象外たる除外職採用職員とされたが、これらの職員による権限の政治的濫用や就業促進局による雇用機会の提供と引換えの投票誘導が甚だしかったことが問題となり、1939年に、ハッチ法（「有害な政治的行為の防止に関する法律」）が制定された。同法は、何人に対しても禁止される選挙違反行為のほか、正副大統領や各省の長官などを除く連邦行政機関の職員に対する政治活動の制限を定めた。1940年の修正も含めた概要は次のとおりである⁵。

初期のハッチ法による連邦行政機関の職員に対する政治活動の制限

対象	連邦の行政機関の職員（「職員」には、正副大統領、大統領府に雇用された職員、各省の長官と長官補佐、上院の助言と承認に基づいて大統領が任命する者及び外交権限に関連した政策決定を行う者は含まれない）。また、禁止事項の(2)について、首都近辺その他連邦職員が選挙人の大半を占める自治体においては、適用の除外が可能
禁止事項	(1)職員は「選挙に介入する目的又は選挙の結果に影響を及ぼす目的をもって、自己の権限又は影響力を行使」してはならない (2)職員は「政治の運営又は政治的宣伝への積極的な参加」をしてはならない なお、(i)前回の大統領選挙人選挙において投票を得た者が所属する政党を代表する候補者がいない選挙、(ii)全米又は州規模の政党と明確な結び付きのない問題（例：憲法改正、レファレンダム、条例制定及びこれらと類似の性格の問題）については(2)の制限を受けない
職員の権利	職員は「自らの選択に従って投票をなす権利及び全ての政治的問題と候補者について意見を表明する権利を有する」
制裁	ハッチ法違反に対する処分は免職 ⁶

⁴ なお、全ての職員は、選挙の結果に影響を及ぼす目的で自己の権限・影響力を行使することを禁止されていた。

⁵ 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（1996.10）212～216頁、駒村圭吾「ハッチ法と公務の政治的中立性—『封印された2つの論点』—」『比較憲法学研究』No.20（2008.10）24、26～28頁

⁶ 免職処分しかないことについては、法違反の程度を問わない点で行き過ぎとの批判が強く、1950年の改正により停職90日（1962年の改正で30日に変更）より軽くない処分に付すことが可能になった。（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（1996.10）220頁）

(3) ハッチ法改正による制限の緩和

政治活動の制限を緩和するためのハッチ法改正案は、労働組合を中心とする社会の圧力もあり、1976年と1990年に議会で可決されたが、いずれも共和党の大統領が拒否権行使したため、法律として成立しなかった。しかし、1993年に、民主党のクリントン大統領がハッチ法改正支持を表明し、法改正が実現した。なお、1983年から1987年半ばにかけての統計によれば、ハッチ法違反の事前警告が発せられた事例のうち政党が特定できたものは、民主党関連が73%、共和党関連が19%であり、民主党関係者から執行の偏向の疑いが示されていたという⁷。

現行ハッチ法による規制の概要は、以下のとおりである⁸。

ア 適用対象

ハッチ法が適用されるのは、正副大統領を除く、連邦の執行府における全ての文民職員(civilian employees)、米国郵政公社の職員及びコロンビア特別区(ワシントンD.C.)の職員である。

職員は、①**特別な配慮がなされる職員**(米国内で勤務し政策決定を行う者として、上院の助言と承認を得て大統領が任命した職員及び大統領府に雇用される職員)、②**党派的活动に参加できる職員**、③**追加の制限を受ける職員**、に分けることができる。

③の追加の制限を受ける職員とは、連邦選挙管理委員会、連邦捜査局(FBI)、中央情報局(CIA)、国家安全保障会議、司法省刑事局に属する職員や、上級管理職などである。これらの職員は、党派的政治キャンペーン(partisan political campaigns)又は党派的政治運営(partisan political management)に従事することが禁止され、特に、候補者が政党(民主党、共和党など)を代表して立候補する場合にキャンペーンに参加してはならないとされている。

イ 職員に許容されている活動と禁止されている活動

職員は、勤務中、政府の執務室又は建物内、制服又は記章着用時又は政府の乗り物の使用中であるときは政治的活動に従事してはならない。

①の特別な配慮がなされる職員は、この場合においても、費用が国庫からの支出金により支払われるのでなければ政治的活動に従事することができる。

上記の制限事項のほか、②の職員(党派的活动に参加できる職員)及び③の職員(追加の制限を受ける職員)に対して認められる政治的活動及び禁止される政治的活動の例については、次頁にまとめた。

⁷ 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(1996.10)245頁、竹尾隆「アメリカにおける Hatch Act (Political Activities Act)改正(1993年)の背景」『神奈川法学』37巻1号(2004)37頁

⁸ 現行の規制については主に次の資料を参照した。U.S. Office of Special Counsel “Political Activity and the Federal Employee” Rev. December, 2005 < http://www.osc.gov/documents/hatchact/ha_fed.pdf >

②の職員及び③の職員に対して認められる政治的活動の例⁹

対象	認められる政治的活動
②・③ の 職員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 非党派的選挙において公職の候補者となること ・ 投票者登録を行い、自らの選択により投票すること ・ 候補者や問題について意見を表明すること ・ 政治的組織に献金すること ・ 政治資金調達活動に参加すること ・ レファレンダムの設問、憲法改正、自治体条例について賛否のキャンペーンを行うこと
②の 職員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政治集会に参加し、積極的に活動すること ・ 政党に参加し、積極的なメンバーとなること ・ 党派的選挙において、候補者の応援演説をすることや選挙キャンペーン用チラシ (campaign literature) を配布すること ・ 政党内の職に就くこと
③の 職員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政党を代表する候補者がいないキャンペーンに参加すること ・ 政治集会に参加すること ・ 政党に参加すること

②の職員及び③の職員に対して禁止される政治的活動の例

対象	禁止される政治的活動
②・③ の 職員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 選挙の結果に干渉し又は影響を与える目的で、職務上の権限又は影響力を利用すること ・ 上司と部下の関係ではないなどの条件を満たす場合を除き、政治献金を求めたり、受け取ったりすること ・ 官庁と取引のある者に政治的活動を要求すること又は妨げること ・ 党派的選挙において公職の候補者になること ・ 勤務中に政治的バッジを着用すること
③の 職員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 党派的選挙において候補者について賛否のキャンペーンをすること ・ 献金を集め、党派的資金調達のため券を販売すること ・ 党派的選挙においてキャンペーン資料 (campaign material) を配布すること ・ 政治集会を組織・運営すること ・ 政党内の職に就くこと

⁹ 政府発行のパンフレットによれば、認められる政治的活動のうち、「非党派的選挙」とは、党派的政党（通常は、民主党と共和党）を代表する候補者がいない選挙を指す。例として、地区の学校理事会の選挙が挙げられている。「意見表明」の例としては、候補者や政治的問題についての個人的な意見を表明した手紙をワシントンポストの編集者に書くことが挙げられ、「レファレンダム」の例としては、飲食施設における喫煙の禁止を求めるレファレンダムが挙げられている。(U. S. Office of Special Counsel “Political Activity and the Federal Employee (2-page information sheet)” < <http://www.osc.gov/documents/hatchact/haflyer.pdf> >)

ウ 一部地域における特例

連邦の職員は、原則として党派的選挙において公職の候補者になることはできないが、多数の有権者が連邦職員である自治体（例、ワシントンD. C. 周辺の自治体）等においては無所属での立候補は可能とされるなど、人事管理庁（OPM）¹⁰が認めた範囲で一定の特例がある。

エ 違反に対する制裁

ハッチ法の制限に違反した職員は免職される。ただし、メリットシステム保護委員会（MSPB）¹¹の判断により、30日以上の無給の停職処分に付すことが可能である。

なお、何人も、連邦政府の職員に対し、政治的活動（選挙における候補者への投票や政治献金など）を行うように又は行わないように強要することは禁止されており、違反者は、罰金、3年以下の拘禁又は両者の併科となる。

2. イギリス

(1) イギリスの公務員制度の特色

イギリスの公務員制度の特徴は、政党間で政権交替が行われることを前提に、中立的な立場から政策の助言や執行を行う公務員という位置付けが長年の伝統の中で確立しているということにある¹²。

公務員は、伝統的に国王の奉仕者として位置付けられ、国王に対して忠実に奉仕する義務を負う。公務員制度は国王の大権事項として歴史的に形成されてきたため、公務員制度に関する成文化した法律はなく、枢密院令（国王が発する命令：Order in Council）によりメリットシステムの原則等が規定されているほか、具体的な任用、給与、服務等に関する基準は「国家公務員規範（Civil Service Code）」、「国家公務員管理規範（Civil Service Management Code）」（内閣府が制定）等によるとされてきたが¹³、公務員担当大臣が公務員規範を制定すること及び公務員の管理に関する規則を制定する権限を有することを定めた2010年憲法改革及び統治法（Constitutional Reform and Governance Act 2010）の制定により、同法に根拠を有するものとなった。

2010年3月末現在で、イギリスの国家公務員（Civil Servant）は、人数ベースで527,484人（フルタイム換算では492,015人相当）がいる。数値が2種類あるのは、公務員の約79%がフルタイム勤務で、残りの21%はパートタイム勤務であるためである。このうち、上級公務員（Senior Civil Service）は、全体の1%程度である¹⁴。

¹⁰ 人事管理庁は人事行政機関の一つで、人事行政全般に広範な権限を持つ。（日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度—公務労働の現状と未来—』（2003年）40～41頁）

¹¹ メリットシステム保護委員会は、職員の権利保護のための人事行政機関である。（同上41頁）

¹² 村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』（学陽書房 2008年）98頁

¹³ 同上105頁

¹⁴ 責任レベルによる公務員の種別では、上級公務員（Senior Civil Service）、グレード6及び7、上席執行官・上級執行官（Senior and Higher Executive Officers）、事務執行官（Executive Officers）、行政事務官（Administrative）に分類される（Office for National Statistics “Civil Service Statistics 2010”）

(2) 公務員の政治的中立性

国家公務員規範は、公務員の核となる価値として、清廉 (Integrity)、誠実 (Honesty)、客観性 (Objectivity)、公平性 (Impartiality) の4つを挙げ、さらに公務員の政治的中立性も要求している¹⁵。政治的活動の制限については、国家公務員管理規範に詳細な定めがあり¹⁶、総選挙・地方選挙やレファレンダムなどの際には、内閣府 (Cabinet Office) からガイダンスが出される。

また、大臣規範 (Ministerial Code) によれば、大臣は、公務員の政治的中立性を尊重し、公務員に国家公務員規範に抵触する行為を求めてはならないとされている。

○国家公務員規範

政治的中立性

13. あなたは、

- ・自身の政治的信条にかかわらず政治的中立性を維持し、かつこの規範の求めるところに従って、いかなる政治的信念の政府にも全力で仕えなければならない。
- ・大臣の信頼に値するように、またそれを維持するように行動しなければならないのと同時に、将来の政府において仕えるかもしれない大臣とも同様の関係を築けるようにしなければならない。
- ・自身の政治的活動に課されている制限を守らなければならない。

14. あなたは、

- ・党派的政治的思考によって行動してはならず、党派的政治的目的に公的資産を使用してはならない。
- ・自身の個人的な政治的見解に従って、助言を与え、行動を決定してはならない。

(3) 3つのグループに分けられる公務員

政治的活動に関して、公務員は、①政治的に自由なグループ、②政治的に制限されたグループ、③どちらにも含まれない中間グループ、の3つに分類される。①に属するのは、現業及び非事務的等級、②に属するのは、上級公務員、グレード6及び7 (又は同等) の

Statistical Bulletin” 31 March 2010 < <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/cs1110.pdf> >)。

上級公務員とは、グレード5以上が相当し、本省課長クラス以上のグループ (エージェンシーの幹部も含む) で幹部公務員に当たる。グレード1は内閣官房長・事務次官の最高ポストで、グレード2までは首相に任命権があり、それ以下は、各省事務次官又はエージェンシーの長の権限となる (日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度—公務労働の現状と未来—』(2003年) 24頁)。

グレード6及び7は、日本の課長補佐クラスに相当する (村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』(学陽書房 2008年) 101頁)。

¹⁵ The Civil Service Code < <http://www.civilservice.gov.uk/about/values/cscodex/index.aspx> >

¹⁶ section 4.4 of the Civil Service Management Code

< <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/csmc/index.aspx> >

公務員、ファースト・ストリーム育成プログラム (Fast Stream Development Programme)¹⁷の対象者である。

(4) 全国的な政治的活動と地方の政治的活動

政治的活動は、次のように全国的な活動と地方の活動に分けられており、公務員は、この二つの活動への参加について、グループごとに異なる取扱いを受ける。

全国的な政治的活動の例

- ・ 党派的政治組織において、議会又は欧州議会の領域における党派政治に影響を与える地位に就くこと
- ・ 全国的な政治的問題について公に話すこと。そのような事項について、プレスへの手紙、本、論文又はリーフレットによって見解を表明すること
- ・ 議会・欧州議会選挙の立候補者又は政党のために戸別訪問すること

地方の政治的活動の例

- ・ 地方自治体選挙に立候補すること
- ・ 党派的政治的組織において、地方の領域 (local field) における党派政治に影響を与える地位に就くこと
- ・ 地方の政治的問題について公に話すこと。そのような事項について、プレスへの手紙、本、論文又はリーフレットによって見解を表明すること
- ・ 地方自治体選挙の立候補者又は地方の政治組織のために戸別訪問すること

(5) 各グループが参加できる政治的活動

公務員は、勤務中、制服着用時又は公的施設内では、政治的活動に参加してはならない。また、自身の公的な立場で、党派的政治組織又はその後援により開催される外部の会議又は行事に参加してはならない。労働組合によって組織された活動に参加するための許可は必要としない。

政治的に自由なグループは、全ての政治的活動に参加できる。政治的に制限されたグループは、全国的な政治的活動には参加できず、地方の政治的活動には、許可を得れば参加できる。中間グループは、許可を得ればどちらの活動にも参加できる。省又はエージェンシーは、中間グループ内の一定の等級や分野に対し、特別の認定 (mandate) によって、事前に許可を与えることもできる。これらの許可は、省又はエージェンシーの裁量によるが、

¹⁷ ファーストストリームは、民間企業との競合の中で優秀な人材を公務に誘致し、グレード7に達するまで必要な研修プログラムを付与し、最終的にはグレード5以上に達することができる潜在的能力を持たせることを目的とした幹部候補生の制度である。これらの幹部候補生はファーストストリーマーと呼ばれる。一般にファーストストリーマーは採用からグレード7 (主査) まで3～5年で到達するので、ファーストストリーム (速い流れ) と言われている。(外国公務員制度研究会編『欧米国家公務員制度の概要－米英独仏の現状－』(生産性労働情報センター 1997年) 132頁)

公務の中立性との関係で特に注意を要する分野で勤務する者についてのみ許可が拒否されることが原則とされている。これに該当するのは、大臣の側近として政策を補佐する職や、上級公務員、国家の安全保障に関わる分野の職などである。許可を得て全国的な政治的活動又は地方の政治的活動に参加する場合も、省又はエージェンシーが定めた条件を遵守しなければならない。

各グループと政治的活動の関係

		政治的に自由なグループ	中間グループ	政治的に制限されたグループ
政治的活動のレベル	全国	できる	許可制	できない
	地方	できる	許可制	許可制

省及びエージェンシーは、情勢に変化があった場合は、いつでも、事前の通告なしに、与えた許可を撤回することができる。省及びエージェンシーは、許可を拒否された又は許可が撤回された公務員に対して、決定の理由について十分な説明をしなければならない。また、「公務員不服審査会 (Civil Service Appeal Board)」に不服申立てをする権利があることを知らせなければならない。

省及びエージェンシーは、積極的な政治的活動を希望する職員に対しては、可能な限り、その要望に沿う人事政策を行うよう求められている。

(6) 選挙への立候補と復職

公務員は、議会及び欧州議会の被選挙資格を有しないので、選挙に立候補するには辞職しなければならないが、落選後に復職が認められる場合がある。

政治的に自由なグループの公務員が落選した場合、省及びエージェンシーは、当選発表日から一週間以内に申請があれば復職させなければならない。当選した場合でも、議員辞職後3か月以内に申請すること等の条件を満たせば復職できる。条件の一部を満たさない場合は、省及びエージェンシーの裁量による。その他の2グループの公務員が落選した場合の復職も省及びエージェンシーの裁量によるが、いずれの場合においても復職を認める方向での裁量の行使が奨励されている。

(7) 政治的に自由ではない公務員に対する制限

政治的に自由な類型に属さない公務員は、大臣への忠実で効果的な奉仕を妨げるような別の政党への強く深い傾倒を示す個人的政治的見解を表明してはならない。特に自分が仕える大臣の所管事項については、節度を持って批評するよう格別の注意を払わなければならない。すなわち、大臣の責任に影響を及ぼす事項についての批評を全面的に避けなければならない。

また、公務員として、党派的政治的論争において、自分たちが世間で注目されることにより大臣、省又はエージェンシーに混乱が生じることがないように注意しなければならない。

政治的に自由な類型に属さず、政治的活動に参加する許可を得ていない公務員は、中立性を疑われないよう、政治問題に関する事項について常に適切な沈黙を保たなければならない。

(8) 違反に対する制裁

規範に対する違反は、刑事罰の対象ではなく、公務員にとって懲戒処分の対象となるとどまるとされる¹⁸。

(9) 2011年5月のレファレンダムに際してのガイダンス

イギリスでは、2011年5月5日に、下院の選挙制度を変更し選択投票制を採用することの是非を問うレファレンダムが実施された¹⁹。このレファレンダム（及び各種選挙）に際して出された公務員のためのガイダンス²⁰は、キャンペーン期間中の公的資産の取扱いや政府発表の在り方等について指針を示し、公務員が職務を遂行するに当たり公平性を保つことや、政府の活動がレファレンダム又は選挙の結果に特定の影響を及ぼさないよう注意深く対応することを求めている。公務員の政治的活動については、国家公務員管理規範を参照するよう指示し、スコットランド等の地域議会選挙及びレファレンダムに関係する活動については全国的な政治的活動に、地方自治体の選挙に関係する活動については地方の政治的活動に該当するとした。

3. フランス

(1) フランスの公務員制度の特色

フランスは大きな政府の伝統を有する国である。2008年12月末で、3部門に約530万人の職員がおり、このうち、国の職員が240.7万人、地方の職員が182.5万人、医療・療養施設の職員が104.5万人である²¹。これらの職員は、フランスの雇用の20.1%を占める²²。

また、フランスでは、エリート官僚養成機関であるENA（国立行政学院）やポリテク（理工科学校）の出身者が、社会全体の中で高い威信を誇っているとされる。フランスの公務員制度においては、「任官補職」と呼ばれる仕組みにより、公務員の身分を有したまま国営企業や民間企業に勤務することや、議員に就任することが可能である。そのため、官僚は政治任用ポスト（本省局長クラス以上の高級職と大臣キャビネのスタッフ）を辞任した後に公務員として何らかのポストへ復帰することが保障されており、実際に政治任用

¹⁸ 榊原秀訓「イギリスにおける国家公務員の政治的活動の自由」『南山法学』32巻3・4号（2009.3）149頁

¹⁹ このレファレンダムと同日に、スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会及び複数の地方自治体の選挙も実施された。

²⁰ Cabinet Office “Elections in Local Authorities, Devolved Administrations, and UK Referendum on Voting System: UK Civil Servants guidance 2011” March 2011

< <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/election-guidance> >

²¹ 我が国とは逆に国の職員数の方が多いが、フランスでは警察官と教員はほとんど国家公務員である。（財団法人自治体国際化協会（パリ事務所）「フランスの地方公務員制度第1部」（1993年）32頁）

²² Direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP) “Civil Services : Key Figures 2010” < <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1797.html> >

ポストの多くがエリート官僚から任用されている。高級職及び大臣キャビネのスタッフには、自由任用職としての固有の服務規程は存在しないが、職業公務員出身者については、これらのポストに在任中も官公吏一般身分規程が適用される²³。

官公吏一般身分規程は、①官公吏の権利と義務を定める第一部（1983年7月13日法）、②国の官吏について定める第二部（1984年1月11日法）、③地方公吏について定める第三部（1984年1月26日法）、④公的医療・療養施設の官吏²⁴について定める第四部（1986年1月9日法）という4つの法律から構成されるフランスの公務員法である。フランスの公務員は、国の官吏又は地方公吏の身分を有する職員（fonctionnaire）と、補助職員・臨時職員・修習職員・契約職員等のそれ以外の職員（agent public non titulaire）に区別されており、「官公吏一般身分規程」は、官公吏に適用される²⁵。

（2）公務員の政治活動をめぐる状況

フランスにおける公務員の政治活動をめぐる状況は、①公務員の政治活動を直接規制する法の規定は、一部の公務員を別として一般の公務員については存在しないこと、②公務員の政治活動は、まず何よりも公務員の権利（表現の自由）として捉えられていること、③公務員の政治活動は原則として自由であり、それが一定の限度を超えた場合に「慎重義務」（obligation de réserve）²⁶と呼ばれる行政裁判所の判例法理に基づく制限が課されること、④公務員の政治活動が制限を受ける場合でも、それに対する制裁は懲戒処分に限られ刑事罰の対象とはならないこと、の4点において、我が国における状況とは異なるとされる²⁷。

また、国家公務員は、軍人を除き、団結権、団体交渉権（協約締結権を除く）、争議権が認められている。ただし、警察官、矯正職員や司法官は争議権が認められていない。フランスでは官民を問わずストライキが多いとされるが、2008年において、ストライキによって失われた国家公務員の労働総日数は約115万日とされている。2008年5月には、政府の公務員整理方針に反対するストライキが、教員、税関・税務関連職員等の約30万人の公務員により実施され、2009年1月には官民の雇用確保と労働者、失業者及び年金生活者の購買力維持等を求めるゼネストが、空港、郵便、医療、教育、電気・ガス等の公務員を含む

²³ 村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』（学陽書房 2008年）208～209、238～243頁

²⁴ 対象となる公施設法人は、①公立病院、②公立養護収容施設、③公立老人ホーム、④公立児童福祉施設、⑤公立障害者福祉施設、⑥公立収容型社会復帰センター等とされ、第四部は医師、生物学者、薬剤師、歯科医には適用されない。（財団法人自治体国際化協会（パリ事務所）「フランスの地方公務員制度第1部」（1993年）18頁）

²⁵ 村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』（学陽書房 2008年）218頁

²⁶ 公務員や司法官は、その職務の執行中においては厳格に中立義務を遵守しなければならないが、職務外においては本人の表現の自由はより広いものであるとしても、なお一定の制限に服しており、その最も重要なものが「慎重義務」である。すなわち、職務外であっても、公の場でその意見を表明しなければならないときは、その用語と方式は節度をもつものでなければならない、と解されている。この慎重さと節度の義務は、多くの判例で示されてきたほか、実定法上でも各種の職務について多くの規定がある（例、1958年司法官身分規程、1968年国家警察法、1972年軍人法など）。（山口俊夫編『フランス法辞典』（東京大学出版会 2002年）395頁）

²⁷ 晴山一穂「フランスにおける公務員の慎重義務」『早稲田法学』85巻3号（2010.3）1031～1032頁

労働者により実施され、同年3月にも雇用の安定や最低賃金引上げを要求する大規模なゼネストが、公務員を含む主要な労働組合によって実施された²⁸。

(3) 官公吏一般身分規程の規定

官公吏一般身分規程第一部は、官公吏の政治活動の自由に関して、官公吏の意見の自由を保障し、政治、組合運動、哲学若しくは宗教に関する意見を理由とする差別を禁止している。また、国会、ヨーロッパ共同体の議会、州、県及び市町村の議会等における公職選挙に立候補（当選）した官公吏²⁹の職業上の地位（*carrière*）は、いかなる方法によっても、選挙運動中又は任期中に行った本人の投票又は表明した意見によって阻害されてはならないと定めている³⁰。

一般身分規程に表現の自由についての一般的規定が置かれていない理由については、表現の自由を基礎とする公務員の政治活動については、既に戦前以来のコンセイユ・デタの判例法理によって慎重義務による一定の制限が課せられてきたことから、一般身分規程の中に表現の自由の規定を設けることになれば、それと一体の関係にある慎重義務についても併せて規定しなければならないことになる。しかし、慎重義務を明文規定で定めることは、その解釈について判例の態度を厳格化させ、これまで政治活動への制限が比較的緩やかに解されてきた一般の官公吏にとっては、かえって表現の自由への制限を拡大することになりかねないとの危惧を政府が抱いたからである、とされる³¹。

(4) 慎重義務（*obligation de réserve*）

これまでのコンセイユ・デタの判例、そしてそれを分析した学説の解説に見られる慎重義務の具体的な判断基準は次のように整理できるとされる³²。

ア 公務員の地位・権限

判例・学説が共通して挙げる最も重要な判断基準は、公務員の地位・権限である。この基準からすると、地位と権限が上位にある公務員ほど慎重義務の要請の度合いが強くなるということになる。特に、その任免が政府の自由裁量に委ねられている自由任用職の公務員については、表現の自由のみならず、意見の自由も大きな制限を受ける。

イ 職務の内容・性質

職務の内容・性質から見て、軍人、警察官、司法官などについては、一般の公務員と比べて、判例上慎重義務が厳格に解される傾向にある。

²⁸ 人事院「平成21年度年次報告書」〈<http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h21/006.html>〉

²⁹ 公職へ立候補した場合、休暇が与えられ、給与も支給される。当選した場合、公務員としての地位を維持し議員を兼職できる。政党活動についても禁止・制限する法令はない。（土岐寛・加藤普章編『比較行政制度論』（法律文化社 2000年）85頁）

³⁰ 晴山一穂「フランスにおける公務員の政治活動」『専修ロージャーナル』第5号（2010.1）102～103頁

³¹ 同上103頁

³² 同上112～113頁、晴山一穂「フランスにおける公務員の慎重義務」『早稲田法学』85巻3号（2010.3）1040～1052頁

ウ 公開性の有無・程度

政治活動の自由は、自己の意見や信条を外部に伝達・表明することによって達成されるものであるから、慎重義務の判断に当たって重要となるのが、意見表明が公開性を伴うものかどうか、公開の程度や態様がどのようなものか（例えば、人前での演説か、ビラ配布か、マスメディアでの意見表明かなど）という点である。一般的に言って公開の度合いが高いほど慎重義務の要請は強くなる。

エ 意見表明の内容

慎重義務は行き過ぎた表現活動に制約を加えるものであるから、意見表明が許容される程度を逸脱したものがどうか重要な判断基準となる。公開性の有無・程度と並ぶ重要な判断基準は、表明された意見の内容そのものである。一般的に言って、その内容が一定の節度を超え、相手方に対する行き過ぎた批判・攻撃・中傷・侮辱を伴うような場合には慎重義務違反とされ、批判・攻撃等の度合いが強いほど慎重義務違反としての非難の度が強くなる、ということになる。

オ 意見表明の場所

意見表明が行われた場所も判断要素とされることがある。これについて、コンセイユ・デタの判例は、外国領土や植民地・旧植民地又は海外県で行われた政治的性格の強い行為について慎重義務違反と判断する傾向がある。

カ 組合活動の一環としての意見表明

労働組合の委任を受け、組合活動の一環としてなされる政治的行為については、慎重義務は、かなり緩やかに解される傾向にある。このことの基礎には、憲法上の権利でもある公務員の労働組合活動の権利の保障がある。

(5) 慎重義務違反に対する制裁

フランスでは、公務員の行為に対する刑罰は、官公吏一般身分規程ではなく刑法典において定められることになっているが、刑法典には慎重義務への違反は含まれておらず、慎重義務違反に対する制裁は、現行法上懲戒処分に限られるとされる³³。

おわりに

3か国の公務員制度はそれぞれに歴史的経緯があり、採用や身分保障の在り方も異なる。公務員の政治的行為の制限にも違いはあるが、共通の傾向として①勤務中とそれ以外を区別し、勤務時間外については一定の政治的活動を認めていること、②職員の地位や権限に応じて規制の程度に差を設けていること、③規制違反に対する制裁は懲戒処分にとどまる

³³ 晴山一穂「フランスにおける公務員の政治活動」『専修ロージャーナル』第5号（2010.1）114～115頁

(罰則はない) こと、が挙げられる。本稿が、我が国における公務員の政治的行為の制限について検討する際に何らかの参考となれば幸いである。