

## 日本對公務員政治活動的限制

蘇俊斌\*

### 《摘要》

在日本，雖然戰後憲法明文保障人民之集會、結社、言論自由，以及法律之前的平等權利；但是另一方面，因為公務員的特殊地位，使其政治活動受到嚴格的限制，特別是憲法還將公務員視為是需要服務全體國民。因為這些對公務員的人權限制引起不少憲法與法律上的爭論，而且許多的爭論常被訴諸法庭。包括最高法院，日本的法院針對此一議題做出了不少的判決。本文便是以法院的判決為中心，試著研討日本對公務員政治活動的限制，以及因此而引發的爭論。首先檢視二次戰後對公務員政治活動的立法；其次則是分析法院的判決及其引發的爭議；第三是介紹對地方公務員政治活動的限制及其爭論。

[關鍵詞]：公務員、法院、憲法、言論自由

---

投稿日期：107年5月9日。

\* 文化大學行政管理系副教授，e-mail: yvessu@yahoo.com.tw。

## 壹、前言

在臺灣，若從最廣義而言，所謂「公務員」就是如國家賠償法第 2 條所規定之「依法令從事於公務之人員」。因此包含所有文職、武職，政務官、事務官，以及各種編制內外、臨時派用或受委託行使公權力之人。但自從近代以來，強調以功績制、永業制任用的公務員須保持行政中立，這些狹義的公務員也就是如公務人員任用法第 5 條所規定的「官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等…」；或是該法施行細則第 2 條更進一步闡明的「指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員」，並且受到公務人員行政中立法之規範。這些規範包含「嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策」（該法第 3 條）；不得兼任「政黨或其他政治團體之職務」與「公職候選人競選辦事處之職務」（第 5 條）；亦「不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事政治活動或行為」（第 9 條）等等。畢竟這些功績制、永業制公務人員或是常任文官掌握公權力，且被要求嚴守行政中立並公正地執行政策，所以身分是受到法律所保障且不因政治局勢改變而喪失，但同時政治行為卻要受到一定的規範。

另一方面，現代民主政治就是保障所有國民不因身分、地位等緣故而在政治上受有差別待遇，況且政治上的表現行動更是受憲法的言論自由所保障。身為公民的公務人員當然也擁有政治的表現自由，所以公務人員行政中立法除了允許公務人員加入政黨或政治團體、成為候選人、以及為二親等內親屬助選外，也不禁止低調助選、利用網路平台發表政治言論、提供政治獻金與場地給政治團體及候選人等（賴維堯，2015）。

只是如何要求行政在政治中立的同時，也要保障身為公民之公務人員的政治表現自由，常是一項爭論的議題，例如禁止範圍與處罰程度更因國情的不同而有所不同。尤其在日本，功績制、永業制的公務員在現實上，幾可說除了投票外，其他政治活動的自由多少都受到限制。特別是針對國家公務員，對違反規定者，不只接受行政上的懲戒，還要面臨刑事上的罰則。對於如此嚴格的規定，當然引起不少的反彈，不少的爭議也被帶到法庭，甚至被上訴到最高法院。而日本因為是採取美國式

之「附隨」於案件審判的司法審查，<sup>1</sup> 法院在判案的同時也可做釋憲。尤其身為終審法院的最高法院（憲法第 81 條）之憲法解釋，幾可說是政策法案內容之最終決定者，其重要性已不言可喻。

由於文官中立及其人權限制的重要性，讓此議題不只是日本行政法、行政學與憲法教科書中重要一節，在臺灣也多有討論，例如蔡良文（1998）的專書與銓敘部法規司（2010）的報告中，亦有提及日本的例子做對照；而何展旭（2007）及魏培軒（2013）的文章中也有相關判決的介紹；另外如管彥智（2011）的論文則將重點置於日本自衛隊的政治活動限制上；這些文獻可說是國內相關研究的重要參考資料。但本文則是試著從戰後至今日之變化做整體的介紹；雖然文中注重判例的論述，但也會從實際的制度運作及其背景做探討。

## 貳、對公務員的行為限制

### 一、國家公務員制度的形成與分類

日本近代公務員制度，可說是源於明治維新廢除江戶時代的封建體制開始。由於明治是採用「天皇主權」原則，所以這些公務員被視為是「天皇的官吏」。在戰前，行政機關職員可概分為官吏、雇員及傭人。雇員及傭人是屬私法契約（井田敦彥，2013：1），而官吏制之訂定與官吏之任免皆屬天皇的任官大權。官吏中之敕任官是由天皇直接任命，奏任官由首相上奏天皇後任命，判任官是各部會首長經首相上奏後任命（西尾勝，1993：103）。至於其功績制的採用，可追溯至 1886 年制訂的「各省官制」與隔年公布的「文官試驗試補及見習規則」，並藉此排除依人情關係的任官情形（伊藤信博，2013：30）。

戰後的日本，在美軍占領下，國家制度做了非常多的改革，就在強調「國民主權」的戰後憲法下，公務員從「天皇的官吏」變成國民「全體的奉獻者」（憲法第 15 條）。戰前的敕任官、奏任官、判任官之序列制度，<sup>2</sup> 也被改為美式科學方法人

<sup>1</sup> 此一附隨於案件審判上的司法審查方式，日本最高法院（大法庭判決 1952 年 10 月 8 日民事裁判集 6 卷 9 號 783 頁）是在警察預備隊案中確立。

<sup>2</sup> 目前日本國家公務員的考試分為總合職、一般職及專門職 3 種。專門職是針對較專業性的公務員，如航空管制官、勞動基準監督官、食品衛生監視官、皇宮護衛官、法務省專

事管理制度之職階制（國家公務員職階法第 2 條），而新的國家公務員法（簡稱國公法）是在戰後不久的 1947 年制定（櫻井敏雄，2008：3-4）。不過後來日本又引進能力等級制，所以在 2009 年廢除國家公務員職階法。

所謂的公務員，依照學者閔哲夫（2002：78）之定義，廣泛來說就是在國家或地方公共團體中具有地位的自然人。這些公務員，不只人數眾多且種類繁雜，依照人事院 2016 年的統計，儘管因為郵政民營化及國立大學法人化等原因使得公務員人數大為減少，仍有約 330 萬人（如表 1），只是與其他民主先進國家相比，在人口比例上仍是算低的（如表 2）。這些公務員因為職務性質不同，大致上可概分為特別職及一般職兩種。特別職公務員除經選舉而產生與政治任命的，如總理、國務大臣、副大臣、大臣政務官等；需經議會議決或同意之，如宮內廳長官、侍從長、東宮大夫、式部官長與侍從次長；法律或人事院規則所特別規定的，如宮內廳其他職員與全權大使、公使、政府代表；以及國會職員與議員秘書外，占人數最多的就是防衛省人員，其次則是法官與法院職員（宇賀克也，2015：336）。而一般職公務員，指的就是這些特別職以外的公務員（國公法第 2 條第 2 項），一般而言，主要是經國家考試合格而任職於各部會的功績制、永業制公務員。本文主要探討的對象就是針對這批在日本稱為一般職的公務員。

表 1 日本公務員人數

國家公務員		地方公務員	合計
58.3 萬 (17.6%)		273.9 萬 (82.4%)	332.3 萬
一般職	特別職		
28.5 萬 (48.8%)	29.9 萬 (51.2%)		

資料來源：人事院《平成 28（2016）年度 年次報告書》，「公務員の種類と数」。<sup>3</sup>

門職員及財務、國稅專門官等。總合職與一般職考試就有點類似臺灣高普考。日本的公務員考試可參閱日本人事院國家公務員試驗採用情報 NAVI 網頁

（<http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo.htm>）（檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

<sup>3</sup> 參閱日本人事院《平成 28 年度 年次報告書》網頁，取自：

<http://www.jinji.go.jp/hakusho/h28/0-4a.html>（檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

表 2 國家公務員人數的國際比較

	美國	英國	德國	法國	日本
人口（萬人）	31,800	6,500	8,000	6,500	12,700
公務員總數（萬人）	1,889	533	448	544	如表 1
中央或聯邦政府人數（萬人）	270	296	32	239	

資料來源：人事院（編）（2018：1-2）。<sup>4</sup>

## 二、公務員的權利限制

因為公務員在行使公權力的同時，也在追求國家及人民全體的利益，所以公務員在被賦與一些特權時，其基本權利也要受一些特殊的限制。這早在韋伯的官僚制原理下，便存在著公務員的一些古典服務規律。戰前的日本，被稱為官吏的公務員，在法律上受到特別權力關係的約束；戰後的公務員雖然不再有特殊的身分及權力關係，但因為職務的特殊性，仍得忍受一些民間所沒有的權利限制。在這些限制中，最受爭議的莫過於勞動權與政治自由。

在團結權、團體交涉權、罷工權的勞動三權上，因職務不同而有所區別。當中最為嚴格的就是警消人員、海上保安廳與監獄職員、以及自衛隊員，是連團結權也不被許可（國公法第 108 條、自衛隊法第 64 條）；而一般職公務員則擁有團結權及部分的團體交涉權（國公法第 98 條、108 條等）。尤其是違反罷工權限制，除了懲戒外，若涉及共謀、唆使、煽動或企劃行為者，還會處以刑事罰則（國公法第 110 條）。而法院對於公務員勞動權的見解，就如同後述般，與對政治活動限制一樣，隨著時勢而有所變化。<sup>5</sup>

至於對政治活動的限制，本是源於「分贓式」的任官制缺失，為的是避免政黨、政治家與一般公務員的一體化（佐々木信夫，2000：114-115）。就在戰後不久所制定的國公法中，便把徵收政治獻金等公務員的政治活動做了一些限制。但又因為當時政府機關的工會積極於反政府的政治活動，就在盟軍最高司令部的指示下，國會不得不在國公法制定一年後，又修法讓公務員的政治活動限制更趨嚴格。後來就算簽訂了舊金山和約，日本恢復自主地位，也未修正國公法中的此一嚴格禁令

<sup>4</sup> 參閱〈I 概観及び国家公務員の数・種類〉（人事院編，2018：1-2）。

<sup>5</sup> 對於公務員勞動權限制的爭議與判決，參閱宇賀克也（2015：428-448）。

（大久保史郎，2006：2）。尤其戰後的日本長期都是保守的自民黨執政，當然也不希望公務體系中有太多反保守政府的色彩。

依照國公法的規定，政府機關「職員不許為了政黨或政治目的而追求或接受現金及其他利益；而且不論以任何方式，也不得涉入這些行為或是從事選舉權以外之人事院規則所規範的政治行為」（第 102 條）；也「不得為公選制的公職候選人」（同法第 102 條第 2 項）；或是「擔任政黨及其他政治團體之理事、政治顧問，以及其他同樣角色的成員」（同法第 102 條第 3 項）。而人事院規則 14-7 對於政治行為的界線，包含其法律的根據、規範的目的、適用的範圍、政治行為的標準及阻卻違法的例外，則有明白的規定。也就是說，公務員的政治行為，幾可說除了投票權外，是要受到廣泛的限制。然而另一方面，公務員也是國民的一員，尤其是政治上的表現自由，不只在「雙重基準」（double standard）<sup>6</sup> 下被視為優越的人權，且政治內容的言論屬於價值較高言論更應受到保障，因此在學說或法院實務上，難免對這些嚴格的限制存在著合憲與否的疑問（大久保史郎，2006：1）。簡單而言，這些爭議不外乎：一是限制是否過於廣泛；二是對於將禁止事項由人事院規章訂定是否形同白紙委任；三是可否對違反者處以刑事罰（三橋良士明，1995：78），許多裁判因此而生。

原則上，日本學界還是認同為保持行政運作上之中立而對公務員的政治活動做一定的限制。然而從其限制的根據來看，日本學界大致上可區分為以下 3 種學說（嘉門優，2012：290-292；野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利，2006：235-236）：

首先是全體奉獻說，也就是公務員為服務國民全體，因此才不得限制其政治

---

<sup>6</sup> 因為言論自由等精神自由涉及到的是民主政治的核心，而經濟自由則是關係到政策專業判斷，所以法院在審查這些議題法案時，對規範精神自由法案的態度應該趨向嚴格，但是對規範經濟自由法案應以尊重政治部門判斷為原則。此一原則首先出現於美國史東大法官（Justice Stone）的法庭意見（United States v. Carolene Products Co., 304 U.S. 144, 1938）。而在日本最高法院判決中，田中二郎法官於「惡德的光榮」案（大法庭判決 1969 年 10 月 15 日刑事裁判集 2 卷 10 號 1239 頁）之反對意見上率先提出此一見解。而後在小賣市場案（大法庭判決 1972 年 11 月 22 日刑事裁判集 26 卷 9 號 586 頁）與藥事法違憲案（大法庭判決 1975 年 4 月 30 日民事裁判集 29 卷 4 號 572 頁）中，最高法院直接言明精神自由比起經濟自由更處於優越的地位。雖然「雙重基準」原則普遍被日本學界接受，但也被批判造成經濟自由易被限制（藤井正希，2006）。

上的活動。

其次就是職務性質說，也就是為確保公務員執行職務能夠合乎其目的，所以在職務執行上就需要規範其政治行動。

第三就是憲法秩序構成要素說，這也是學界的通說，也就是對於公務員的人權限制，是因為憲法將關於公務員之特別法律關係的存在及其自立性視為是憲法秩序的構成要素。

另外一提的是，雖然日本對公務員之政治活動自由如此嚴格的限制，但在實際上卻非像英國般嚴格分離行政與政治，在長期自民黨政權下，<sup>7</sup> 尤其是高級官僚與自民黨間似乎有著剪不斷的關係，除了黨內有不少出身官僚的議員外，官僚、政客與企業的密切結合更常被批判是腐敗的溫床，<sup>8</sup> 而這多少也影響民眾對公務員的看法。<sup>9</sup>

## 參、裁判的展開

### 一、島根食糧管理所案及戰後初期的判決

在國公法制定不久後，就有公務員因為從事違法的政治活動而被起訴。在法律

---

<sup>7</sup> 英國的政治家與公務員間之規範及緊張關係常被視為因為政黨輪替的可能性，所以公務員會嚴格地遵守政治上的中立性（西尾隆，2003：26）。但是日本自從自民黨在 1955 年成立後，雖然歷經了 1993 年與 2009 年的兩次下野，但都很快重返執政地位。這些自民黨以外的反對黨之興盛只是如曇花一現，根本難以整合成長期對峙的局面，也就是兩大黨的相互輪替狀況一直無法形成。特別是自民黨在 2012 年重返執政後，每次選舉都以壓倒性的優勢領先反對黨。以最近一次的 2017 年眾議院選舉為例，在全部 465 席次中，自民黨就拿到遠超過半數的 284 席，而最大在野黨「希望之黨」只有 50 席（參閱朝日新聞，2017 年 10 月 22 日。2017 衆院選各党の獲得議席，取自：<http://www.asahi.com/senkyo/senkyo2017/>）（檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

<sup>8</sup> 參閱しんぶん赤旗（2013 年 6 月 11 日）。政官業の癒着「アベノミクス」で復活麻生氏「やっぱり与党はええ」国交族議員「宝の山だ」，取自：[http://www.jcp.or.jp/akahata/aik13/2013-06-11/2013061101\\_04\\_1.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik13/2013-06-11/2013061101_04_1.html)（檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

<sup>9</sup> 根據一項調查，日本民眾雖然對於自衛隊及法官有較高的信任度，但是對國會議員與官僚之信任度卻非常的低。尤其對於官僚的信賴感上，認為還有相當的努力空間則高達 44.6%，相對地對自衛隊則只有 1.7%；而且認為官僚是不透明的則是有 36.2%，反而會涉及到軍事機密的自衛隊卻只有 4.3%（中央調查社，2004）。

的爭議上，除了該行為是否合法外，更直指如此的限制是否侵犯到人民之基本權利。但最初的一些下級法院判決，如福岡高院（宮崎支部判決 1957 年 8 月 6 日）、熊本地院（1958 年 6 月 30 日下級裁判所刑事裁判集 1 卷 6 號 972 頁），都是以公務員乃國民全體的奉獻者，並且為了維持彼等在政治上的中立性，而對該限制做出合憲的判決（中谷實，2016：3-4）。

至於終審的最高法院（大法庭判決 1958 年 3 月 12 日刑事裁判集 12 卷 3 號 501 頁）<sup>10</sup> 在島根食糧管理事務所案上，終於對此問題作出判決。該案是源於島根食糧管理事務所的所長等農林技官 3 人在選舉之際，為了讓特定人物當選而對所員拉票，甚至還涉及現金報酬。最高法院強調一般職公務員是憲法所規定的國民全體奉獻者，所以擔任國家行政工作時就必須嚴守政治中立，不能偏向某一政黨或政治團體。在此前提下，最高法院允許對公務員可以比對一般國民存在更多的政治活動限制，這是符合憲法中提到的「公共福祉」之要求。另外，最高法院也提到特別職公務員是以政治活動來實現公共利益，與一般職公務員還是存在著區別。

從戰後初期的這些法院判決來看，對於公務員的人權限制還是著重在公共福祉及國民全體奉獻者等抽象的觀念（戶波江二，1998：168），其背後仍是存有濃厚的特別權力關係的考量（芦部信喜、高橋和之，2002：104）。不過這種以抽象概念來限制人權，更是失去一些如言論自由等所謂「前國家」人權的真諦。雖然憲法第 13 條規定著國民的權利不許違背公共福祉，但這畢竟不是如憲法第 22 條的居住、移居與職業選擇的自由，以及第 29 條的財產權保障般又特別存在公共福祉的限制，這在人權的「雙重基準」下已明白點出。

另外，對於將禁止的政治活動事項委由人事院規章訂定之問題，最高法院（第一小法庭判決 1958 年 5 月 1 日刑事裁判集 12 卷 7 號 1272 頁）還是承認此一廣泛的立法委任之合憲性。的確在行政越來越專業化、擴大化的現代，立法委任是無法避免的，畢竟比起立法機關，具有更專業能力的行政機關是更了解各項政策細節。只是在對公務員的政治自由限制上，所涉及的不只是憲法第 41 條國會是國家唯一立法機關的規定，還關係到第 31 條的正當法律程序保障。因此，將包含表現自由

<sup>10</sup> 該判決文可參考日本最高裁判所（法院）之裁判例情報（[http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/532/050532\\_hanrei.pdf](http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/532/050532_hanrei.pdf)，檢閱日期：2018 年 4 月 30 日）；有關日本法院判決文檢索，可至 [http://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/search1](http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/search1) 查詢。



在內的人權限制問題，以幾近白紙委任的方式處理，難免有違憲的問題。

後來伴隨著人權觀念的普及與自由派法官的增多，對公務員的人權保障觀念也逐漸充實，在有關公務員勞動基本權限制的全遞東京中郵案件上，最高法院（大法庭判決 1966 年 10 月 26 日刑事裁判集 20 卷 8 號 901 頁）不再以國民全體的奉獻者為由來限制公務員的人權，反而傾向以職務性質說為根據，並提出：1. 以尊重勞動基本權與維持國民全體利益的比較衡量；2. 勞動基本權的限制需針對公共性質較強的職位，而且是涉及到國民全體的利益；3. 其限制不得超越必要的限度，尤其是刑罰需是不得不的措施；4. 其限制需有相應的代替措施等 4 原則（芦部信喜，1994：254-255）。

全遞東京中郵案雖然是針對公務員的勞動基本權之判決，但也影響往後下級法院對公務員之政治活動限制的判決。而且除了全遞東京中郵案外，1960 年代後期的一些有關勞動權的判決也多偏向勞工，雖然因此被稱為自由派法院的時代，但卻苦惱了執政的自民黨與企業，因而這些判決常被稱為「偏向裁判」（西川伸一，2012：111）。後來在 1969 年，佐藤榮作內閣強行介入將石田和外法官升任為最高法院長官（新藤宗幸，2009：70-71），使得最高法院在 1970 年代就更加保守化。最高法院除在後述有關公務員政治自由之猿拂案外，也在有關勞動權限制的全農林警職法案（大法庭判決 1973 年 4 月 25 日刑事裁判集 27 卷 4 號 547 頁）變更立場，否定原來的合憲限定解釋，並肯定對於公務員所有罷工權的限制。雖然自民黨政府未必將手伸進個案的裁判，但當長期執政的保守政黨自民黨在具有任命最高法院法官權力的情況下，日本的司法也傾向保守似乎是可預料之事。

## 二、猿拂案

如前所述，全遞東京中郵案深刻地影響其他有關公務員人權限制的判決，而這當中最有名的就是猿拂案。本案源於在北海道猿拂村任職的郵政事務官，也是該地區工會協議會事務局長，依照工會的決議支持社會黨，所以在下班時間於公家的展示場及其他場所設置多枚海報，結果以違反國公法及人事院規則被起訴。

對此問題，一審的旭川地院（1968 年 3 月 25 日下級裁判所刑事裁判集 10 卷 3 號 293 頁）在承認政治活動的自由是國民的基本人權的同時，也認為國家公務員因身分關係而須受一定的限制，只是此一限制必須是最小幅度。而本案之公務員只是

一介非管理職的非權力性質（現業）公務員，既沒有在下班時間利用國家的設施，也沒有利用職務妨害行政公正的意圖；並且在重視工會的活動之前提下，依照「較無限制之其他得選擇手段」（Less Restrictive Alternative, LRA）的基準，也就是對人權限制的手段要以最小為原則，在如此微少弊端情況下就要處以刑事處罰，是超越合理且必要的限度，旭川地院因此宣告被告無罪。而上訴到二審的札幌高院（1969年6月24日判例時報560號30頁）仍是維持無罪判決。不過上訴到了最高法院，卻逆轉成了有罪的判決。

最高法院（大法庭判決1974年11月6日刑事裁判集28卷9號393頁）的判決概要如下：<sup>11</sup>

首先在限制規定的合憲性上：1. 雖然政治行為是受憲法的表現自由所保障，而這也是民主主義國家的政治基礎，更是國民基本人權中特別重要的部分；但是在公務員是國民全體的奉獻者之憲法第15條的規定下，在行政的領域上只能忠實地執行基於議會民主主義之政治過程而決定的政策。為了要求各個公務員在政治上不能偏向一黨一派且嚴守中立的立場，憲法也容許對公務員有合理必要且不得不的限制。2. 是否為合理必要且不得不的限制，須從禁止的目的、其目的與被禁止的政治行為之關聯性、以及因此而獲得及失去的利益之均衡加以檢討。3. 本案因為是屬於為了支持特定政黨而具有強烈政治偏向的行為，且有損害公務員政治中立性的疑慮，因此對其政治行為的禁止與目的之間是很明顯地具有相關的合理性，而且在因禁止規定而獲得及失去的利益之均衡下，並未逾越合理必要且不得不的限制。4. 舉凡公務員的政治行為若是妨害到行政的中立運作及國民的信賴度，不論該公務員是管理職或非管理職，是否具有權力性質，以及裁量權範圍的大小，皆是沒有差別。就算本案被告只是一介基層職員並只從事機械式的工作，違反禁止規定所帶來的弊害也是微小的，該行為又是工會活動的一部分，也無理由將其視為是例外而正當化其政治活動，況且這是涉及「身為有機的統一體而運作之行政組織的全體公務員中立性問題」。5. 本案當事人是在選舉時為了特定政黨而有直接且積極的支援活動，是具有強烈政治偏向，若置之不理，其危害絕非輕微。

其次就是伴隨著刑罰的合憲性問題：1. 凡是刑罰，可說是國權作用中最嚴峻的

<sup>11</sup> 該判決文可參考日本最高裁判所之裁判例情報（[http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/800/051800\\_hanrei.pdf](http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/800/051800_hanrei.pdf)，檢閱日期：2018年4月30日）。

制裁，特別是在基本人權關聯事項設置罰則，當然需要有慎重的考量。刑罰規定若是從罪刑均衡等觀點來看，有不合理的地方，當然是難以容許的，因而才不得不做違憲的判斷。2. 為了行政的中立運作及確保國民對行政的信賴之國民全體的重要共同利益而實行的立法政策，乃是對於表現自由所做的合理必要且不得不的限制，若沒有特別違憲的事情，必須尊重立法機關的裁量。3. 由保護法益的重要性來看，立法機關對於是否需要制定罰則及法定刑罰的決定，並沒有明顯的逾越裁量權；而且本案的政治行為是具有強烈的黨派偏向行動，是嚴重損害公務員的政治中立，因此對於違法性重大行為的刑罰，並非不合理，也沒有違反憲法。

至於將禁止的政治行為事項委任於人事院規則中，是強調公務員中立性的重要性，而且又有具體的對政治行為規範，所以並沒有逾越憲法所允許委任的限度。另外，從維持公務員組織內部秩序的觀點而對政治行為處以懲戒，以及從擁護國民全體利益的觀點課以刑罰，並無違反憲法容許的範圍。

對於本案，雖然有大隅健一郎等 4 位最高法院法官提出反對意見，認為至少在伴隨刑罰的禁止規定是過度且廣泛的限制自由，其委任的部分是違反憲法；但還是在多數決下做出有罪的判決，因而大幅度限縮公務員的政治自由，引起日本學界對此判決及相關規定諸多的批判（岩切紀史，2006：311；戶波江二，1998：169）。畢竟該公務員的表現內容既無誘發暴動，也無損壞街上的美觀，更與職務毫無關係，所以並無影響到行政中立的要求，如此的禁止、處罰處分應是憲法所不容許的（佐々木弘通，2008：68）。而且該判決等於放棄了對政治活動的必要最小限度原則，更是跟學說多數背道而馳（室井力，1989：23）。另外，該判決更讓國公法對公務員政治活動的限制包含工會的活動，然而日本的工會、職員團體除了日常的政治活動外，在選舉時也會動員支持特定的候選人與政黨，這又產生另一個爭論（岩切紀史，2006：314）。

其實在該案的辯方，也曾舉許多西方國家的例子做比較，以說明日本對公務員的政治自由限制過於嚴苛，例如早在威瑪時代，憲法第 130 條第 1 項就明白規定：「官吏是全體的服務者，而非單一黨派的服務者」；但同時也在第 130 條第 2 項規定著：「所有的官吏都擁有政治上的意見自由及結社自由」，也未見其矛盾之處。<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 參閱京都産業大学有關猿払事件上告審網頁（<https://www.cc.kyoto-su.ac.jp/~suga/hanrei/6-3.html>，檢閱日期：2018 年 8 月 25 日）。

只是最高法院判決強調由於各國的歷史經驗、傳統，以及國民的權利意識與自由的感覺並不相同，對於人權限制的合理性判斷不能脫離該國的社會基礎。

如果再與其他國家相較，日本與其他西方國家的差異更是一目了然。例如在英國非權力性及非事務性的公務員，私下的政治活動是不存在特殊的限制；而中高級的公務員就算違法參加政治活動也僅有懲戒處分，並無刑事罰則（那須典子，2011：123-126）。再者如法國對於公務員活動的規範更是相當寬鬆，不存在著對一般公務員政治活動的限制法律（晴山一穗，2010：96）；又若是現職公務員要參選時也不用立刻辭去公職，而且將來離開政界亦可返回公職。<sup>13</sup> 至於戰後的德國，則是明顯地區分工作時間與此外的公民身分時間，所以只要不影響到職務的運作，公務員在工作外的政治活動原則是自由的（石村修，2009：10-11）。<sup>14</sup> 另外在美國雖然歷經福特及老布希兩位共和黨總統行使否決權，但還是在民主黨的柯林頓總統同意下，於 1993 年通過赫奇法（the Hatch Act）修正案（佐伯祐二，1996：245），因而除了聯邦調查局（FBI）等機關人員外，其他的聯邦公務員只要不在工作時間內或工作場所內從事政治活動，以及不涉及選舉的不合法行為及成為候選人，原則是自由行動（佐伯祐二，2006：106）。

<sup>13</sup> 法國的公務員參選議員並非鮮見，而且直至當選後，才決定是否要辭去公務員職位。就算辭去原先的公職，也只是以外派身分就任議員，其晉升、退休等相關權益亦被保留；而且不只轉進政界，赴民間就業的規範也非常寬鬆。例如巴拉杜（Édouard Balladur）前首相從國家行政學院（ENA）畢業後便成為國務院評定官（conseiller d'Etat）的官僚團之一員，後來長期在龐畢度（Georges Pompidou）手下擔任秘書工作。龐畢度死後，曾一時離開公職去擔任多家企業的負責人，直到 1984 年才又回歸成為國務院評定官的官僚。在離職的這段期間，先是以停職，後來則是為外派身分。在 1986 年又當選為國會議員，且不久後便被拔擢為財政部長，並再度成為外派身分，一直到 1988 年才從國務院評定官的官僚團中退休（大嶽秀夫、野中尚人，1999：135）。

<sup>14</sup> 在德國，曾經發生學校教師因為拒絕政治忠誠宣誓，且又加入前身是被聯邦憲法法院宣告違憲而解散的共產黨（KPD）之德國共產黨（DKP），並還代表參選州議員，因而被解僱事件。該教師於是向地區行政法院提起解僱無效訴訟，後來上訴到聯邦行政法院還是被駁回。該教師又以德國政府為被告向歐洲人權法院提出訴訟，結果在法庭上居然以 10 比 9 之差逆轉。歐洲人權法院雖然肯定德國公務員服務法的特殊性與政治忠誠關係，並且認同德國所奉行的「鬥爭的民主制」（Streitbare Demokratie），但又以該教師並無其他可取代的工作，且只是身為一介語言教師並對學生沒有政治影響力，以及學生與同事等對其的評價、DKP 尚未被宣告違憲、該教師未有破壞德國基本秩序的舉動等為由，認為如此的解僱是無效的（石村修，2009：13-15）。

因此，當西方國家寬鬆看待公務員人權時，日本居然又經由猿拂案，讓政府可以更嚴格管控公務員。此一猿拂案可說是日本司法史上一個重要但卻是讓人權倒退的判決，最高法院等於讓公務員的所有自由都可以受限制，包含與職務無關的政治表現自由，因此讓對精神自由或經濟自由的限制都放在同一的基準上，與「雙重基準」的判決似乎存在著矛盾。另外一提的是，儘管最高法院明白承認精神自由的優越性，但是在表現自由的限制上，最高法院至今（2018 年 8 月）從未以嚴格的審查基準去做違憲的判決，其保守性更可由此看出。

本案判決影響久遠，甚至與公務員政治活動自由沒有直接關係的案件，也將此猿拂案當成判例引用（櫻井智章，2016：268、276），例如選舉運動規範案（最高法院第二小法庭判決 1981 年 6 月 15 日刑事裁判集 35 卷 4 號 205 頁）、教科書審定案（最高法院第三小法庭判決 1993 年 3 月 16 日民 47 卷 5 號 3483 頁）、國旗國歌案（最高法院第二小法庭判決 2007 年 2 月 27 日民事裁判集 61 卷 1 號 291 頁）、暴走族追放條例案（最高法院第二小法庭判決 2007 年 9 月 18 日刑事裁判集 61 卷 6 號 601 頁）等等。

### 三、崛越案與世田谷案

在猿拂案後，最高法院在類似案件上也多遵照此一判決而嚴格要求公務員在政治上的中立。許多有關公務員政治行為的處罰案件，也多以合憲合法定讞，例如非管理職的公務員利用周日參加示威遊行並高舉反政府的標語，也被視為是政治行為而受懲戒處分（最高法院第三小法庭判決 1980 年 12 月 23 日民事裁判集 34 卷 7 號 959 頁），以及非管理職公務員因為拉票行為而被起訴處罰（最高法院第一小法庭判決 1981 年 10 月 22 日刑事裁判集 35 卷 7 號 696 頁）等案例。而且比起一般公務員，自衛隊官員（最高法院第一小法庭判決 1995 年 7 月 6 日判例時報 1542 號 134 頁）及法官（最高法院大法庭判決 1998 年 12 月 1 日民事裁判集 52 卷 9 號 1761 頁）則被要求更嚴格地遵守政治中立。另外在刑事罰上，最高法院（大法庭判決 1977 年 5 月 4 日刑事裁判集 31 卷 3 號 182 頁）在名古屋中郵案中強調：「刑罰是國家所處置的最嚴格制裁，要求有相應的違法性存在乃是理所當然。」也就是對於刑事罰則上，最高法院原則上並不否定。

不過就在猿拂案後的 30 年，於崛越案及世田谷案上，此一問題又被重新的審

視。首先是崛越案，本案是在目黑社會保險事務所擔任年金審查官的厚生勞動事務官，於 2003 年眾議員選舉之際，利用假日分發支持日本共產黨的「新聞赤旗」等文書而被起訴的案件。本案被告雖說是擔任年金給付、保險金徵收等工作，但實際上還是依照電腦上資料行事，本身並沒有裁量權。其次是世田谷案，本案源於擔任厚生勞動省大臣官房統計情報部社會統計課的課長補佐之國家公務員，在 2005 年眾議員選舉之際，利用假日將「新聞赤旗」的號外投入東京都世田谷區的警視廳職員宿舍的郵筒中，結果被以違反禁止國家公務員的政治活動規定而遭起訴。該案被告是屬於國公法規定的管理職員工，除了可以直接指揮底下的庶務科、企劃指導科及技術開發科職員外，亦是同課的 8 名課長補佐之首（總括課長補佐）（嘉門優，2012：283-284）。

這兩個案件在一審的東京地院（2006 年 6 月 29 日；2008 年 9 月 19 日）皆是承襲猿拂案的判決而作出有罪的判斷，不過在崛越案中的警察對被告的跟監、搜查問題上，特別是擅入共產黨千代田地區委員會部分，因與案件無關，因而被判為違法（青井未帆，2012：102）。當然如此的判決也引來外界對人民表現自由等基本權利侵犯之批判，尤其是共產黨方面的批評更為激烈。<sup>15</sup> 可是後來這兩案件上訴到高院後，卻是做出一個無罪，另一個有罪的不同判斷。

在崛越案上，東京高院（2010 年 3 月 29 日判例タイムズ 1340 號 105 頁）則是一反地院而做出無罪的判決。該判決強調政治的表現自由在可能之範圍內亦及於身為國民一員的國家公務員，並認為本案被告不過是擔任沒有裁量權職務的非管理職公務員；只是利用假日並且是在遠離職場所在地從事散布政黨的宣傳報紙，所以對此行為的罰則是基於抽象的危險性，超越必要且不得的限度，難免違反憲法第 21 條表現自由及第 31 條正當法律程序的規定。但是相對地，在世田谷案上，東京高院（2009 年 5 月 13 日）採取與猿拂案判決同樣的見解，並強調被告的行為是屬於有強烈的政黨偏向行動，損害公務員的中立性是非常巨大，對此違法行為的罰則絕非不合理，也沒有違反憲法的規定（松井修視，2013：146）。

後來這兩個案件都上訴到最高法院，最高法院在這兩案件的判決上，都強調對

---

<sup>15</sup> 參閱しんぶん赤旗（2008 年 9 月 20 日）。世田谷国公法事件：公務員の権利を無視 時代錯誤で 不当な判決 日本共産党市田忠義書記局長が談話（[http://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2008-09-20/2008092014\\_02\\_0.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2008-09-20/2008092014_02_0.html)，檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

公務員政治行為的限制是為了「確保行政的中立運作，以及因此而維持國民的信賴之目的」；而且認為政治活動的自由是「對立憲民主的政治過程而言不可欠缺的基本人權」，以及「民主主義社會基礎的重要權利」，所以被禁止的政治行為是需要「在實質上被認為具有損害公務員職務運作上的政治中立性之疑慮」；而認定的原則，必須從「該公務員的地位，職務內容與權限，以及該公務員行為的性質、形態、目的、內容等各項事情綜合判斷」；並且對政治行為的限制只能在必要且不得不的限制之範圍內（櫻井智章，2016：270-271）。

在崛越案上，最高法院（第二小法庭判決 2012 年 12 月 7 日刑事裁判集 66 卷 12 號 1337 頁）<sup>16</sup> 認為被告既非管理職，也無裁量權，其行動又不被視為是公務上的行為，所以在實質上並無損害到公務員在職務運作上的政治中立性，仍然維持其無罪判決。相對地，世田谷案（最高法院第二小法庭判決 2012 年 12 月 7 日刑事裁判集 66 卷 12 號 1722 頁）<sup>17</sup> 的判決卻是強調該案被告是具有裁量權的管理職公務員，很容易在職務的權限行使過程中讓政治傾向顯現在職務內容中，也很可能透過指揮命令及指導監督來影響部下的職務執行及組織的運作，所以是會危害到行政組織運作上之政治中立性，被告因而被維持有罪的判決。

最高法院在這兩案件的判決雖未宣稱法令違憲，但卻強調危害公務員的政治中立性之虞，並非僅是觀念上，而是需要有實質性質的危害，做了限定解釋（長岡徹，2014：321）。也就是該兩案的判決雖然與猿拂案的判決都提到確保行政中立與維持國民的信賴之目的，但在強調政治活動自由乃基本人權的重要性下，將禁止行為限定在對公職的政治中立性有實質危害之虞上，最高法院可說是在實質上變更了猿拂案的大法庭判決（晴山一穗，2013：12-13）。

在這兩個案件上，尤其是崛越案是最高法院對公務員政治活動限制案之最早無罪判決（松井修視，2013：152），不能不說是向來保守的最高法院在人權保障上的一大進步。而最高法院的此次判決，影響的不只是案件之當事人，對往後的公務員政治活動之限制上，立下了一個準則，可說是具有立法效果。只是在世田谷案上

<sup>16</sup> 該判決文可參考日本最高裁判所之裁判例情報（[http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/801/082801\\_hanrei.pdf](http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/801/082801_hanrei.pdf)，檢閱日期：2018 年 4 月 30 日）。

<sup>17</sup> 該判決文可參考日本最高裁判所之裁判例情報（[http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/802/082802\\_hanrei.pdf](http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/802/082802_hanrei.pdf)，檢閱日期：2018 年 4 月 30 日）。

還是以被告的職權為要因而定罪，卻忽略了行為的性質、形態等判斷標準，尤其是該行為是否與職務有關，以及對人權以最小限制原則，也無視表現自由之優越性，等於只要是管理職位的中高級公務員，除了投票外的任何政治表現都可能違反行政中立。更何況世田谷案的被告只是名課長補佐，雖已是管理職位，但其上層還有諸多的高級文官職位，如企劃官、室長、課長、參事官、審議官、事務次官等等，也就是其範圍還是相當廣泛。

另外，該兩案件之被告都是因為分發共產黨的黨報，似乎難免執政者的針對性，也就是為了方便自己的統治，而對特定的組織或個人給予不利的待遇，甚至將之視為監視、搜查的對象（青井未帆，2012：107），似乎也顯示長期站在執政的保守自民黨對立面之左派政黨於日本的微妙處境。而針對世田谷案的有罪判決，共產黨的市田忠義書記局長便將之稱為「國公法彈壓事件」，並主張國公法對公務員政治行為之罰則是違反憲法所保障的表現自由及結社自由，特別是其禁止的政治行為還深及細部；更指責在崛越案的發生之際，政府還動用大規模公安警察來剝奪公務員的政治活動自由。<sup>18</sup> 而日本的「全國勞動組合總連合」事務局長小田川義和（2012）也認為只因管理職而做出有罪判決，是令人難以接受的不當判決，並呼籲要追求擴大公務員的政治活動自由。

## 肆、地方公務員的政治活動限制

在日本中央政府層級之下，有都道府縣與市町村兩個層級的地方政府，這些地方政府受憲法（第 8 章）地方自治的保障而成為地方公共團體。地方政府可自行選考公務員，並如同國家公務員般，又區分為特別職及一般職兩種。根據地方公務員法第 3 條的規定，特別職公務員指的是：1. 須經過民選或是地方議會選舉、議決及同意的職位，以及地方公營企業的管理者與企業團的企業長；2. 依法令、地方自治條例、地方公共團體規則及地方機關章程所設置的委員與臨時或兼任人員，以及都道府縣勞動委員會的委員；3. 臨時或兼任的顧問、參與、調查員、囑託員等相關人

<sup>18</sup> 參閱しんぶん赤旗（2012 年 12 月 8 日）。国公法弾圧 2 事件の最高裁判決について：市田書記局長が談話（[http://www.jcp.or.jp/akahata/aik12/2012-12-08/2012120814\\_02\\_1.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik12/2012-12-08/2012120814_02_1.html)，檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。



員；4. 地方公共團體的首長、議會議長及地方公共團體的首長秘書；5. 兼任的消防團員及水防團員；6. 特定的地方獨立行政法人理事。而扣除特別職，就是一般職地方公務人員。如前所述，地方公務員人數是遠遠高於國家公務員人數。

地方公務員法第 36 條明白規定，為了讓其職員在政治上保持中立，不得有拉票、支持特定政黨或候選人、企劃或主導等積極參與簽名運動、參與現金募集、以及利用特定地方行政機關的事務所或設施來公開文書及圖片等等之政治行為。但是不像對國家公務員的規範是及於全國，地方公務員在勤務所在的地方公共團體以外地方，其政治活動就大幅放寬；而且也沒有如對國家公務員還伴隨著刑事的罰則，對於違反規定者只有懲戒處分，這是兩者的最大不同（井田敦彥，2013：10）。另外，與國公法不同的是，對於地方公務員的政治活動限制是委由具法律效力的地方自治條例規範，所以爭議性較小（今井良幸，2014：47）。

至於為何對地方公務員的處罰會比國家公務員來的輕，根據舊自治省關係者的說法，是因為兩者的法律制定時機不同。也就是國公法制定於盟軍占領初期，為了保障公務員的民主化能順利推動，所以制訂了兼具刑罰的規定；但是地方公務員法制定於 1950 年，已是占領末期，所以要求就沒那麼嚴格了（鹿耳島重治，1982；櫻井敬子，2012）。另一方面，根據「國務大臣的答辯資料」，地方公務員法之制定時，也為了考量地方自治的實現，因而必須尊重地方公共團體的自主性與多樣性（今井良幸，2014：45），比起國公法就顯得較為寬鬆與彈性。

後來針對地方公務員的政治活動限制，也曾在國會提案要處以刑罰。例如自民黨、「大家的黨」在 2010 年曾提出教育公務員特例法修正案，但拖至兩年後仍未通過且因眾議院解散而廢案。又於 2012 年，自民黨、「大家的黨」與「站起來日本」提案為確保地方公務員的政治中立性而修改地方公務員法，內容包括對違反政治規範的地方公務員處以 3 年以下徒刑或課以 100 萬日圓以下罰金，但也因為眾議院解散而廢案。而在隔年「維新之黨」也提出與自民黨類似的提案，仍然因為會期終了未通過而廢案（宇賀克也，2015：451）。

雖然為了讓地方公務員因違反政治規範而課以刑罰的修法一直未通過，不過在橋下徹於 2011 年當選大阪市市長後，鑒於大阪市公務員工會的強大組織且積極地介入選舉，尤其是與橋下市長競爭之原市長平松邦夫陣營中就有濃厚的該工會色彩，於是試圖修改地方自治條例以限縮大阪市公務員的政治活動空間，而且也規劃對違

反者處以刑罰。<sup>19</sup> 雖然對違規公務員的嚴罰是橋下市長對市公務員改革的一部分，而且也獲得民眾的支持，但卻引來不少的爭議（西谷敏一，2012）。尤其在地方公務員法並無對違規者處以刑罰下，地方自治條例居然試圖超越法律的規定。橋下市長此舉不但有侵害市公務員人權的疑慮，而且還違反了憲法第 94 條地方公共團體的自治條例需在法律範圍內制定的規定，<sup>20</sup> 所以引發諸多批判。<sup>21</sup> 對此問題，當時的野田佳彥內閣在回答眾議院質詢（180-288 號，2012 年 6 月 19 日）便直接說明：「在（地方自治）條例上設置罰責，是違反法律，因而是不能容許。」後來，橋下市長接受內閣的見解，並表示給予該公務員免職的處分就足夠了。不過話又說來，雖然刑罰被稱為公權力中的最嚴峻處罰，但比起只判決幾十萬日幣罰金，若因此失去公務員身分而少掉數百萬年收恐怕更為嚴重。從兩者限制的原則來看，對國家公務員與地方公務員政治活動的規範立場，實在沒有根本上的差異（晴山一穗，2010：95）。

另外，為了避免公務員與政治人物的不當接觸，特別是議員對公務員的施壓、關說，大阪市與一些地方政府，如旭川市、神戶市，於是從 2006 年起陸續制定一些所謂政（政治人物）官（文官）接觸的規範（正木宏長，2008：409-418）。例如大阪市的公正職務執行條例第 2 條第 9 項規定，該市的職員必須拒絕「以脅迫、壓迫的言行或是以職權行使影響力」來要求做出職務上的不當的行為。而國家公務員

<sup>19</sup> 根據地方自治法第 14 條第 3 項的規定，除法令有特別規定外，地方自治條例只能規定兩年以下徒刑、監禁，以及百萬日幣以下罰金。至於以地方自治條例來處以刑罰是否違反憲法第 31 條的正當法律程序，學界、判例都抱持合憲的看法，但其理由可分為憲法直接授權、一般及包括性的法律授權、以及限定的法律授權等 3 種學說（前田徹生，1999）。而最高法院（大法庭判決 1962 年 5 月 30 日刑事裁判集 16 卷 5 號 577 頁）曾明白指出：「以（地方自治）條例來制定刑罰時，需要有在相當程度上的法律具體授權，並且要加以限定。」

<sup>20</sup> 地方公共團體基於自治立法權當然有制定地方自治條例的權力，而在傳統的「法律先占論」下，這些自治條例是不得與法律牴觸。可是隨著經濟發展而出現了公害問題，讓全國統一的法律無法應付各地不同的狀況，因此各地就開始有規範的比法律更嚴格的「上乘」自治條例，以及比法律範圍更廣泛的「橫出」自治條例出現，於是法律就成為全國最低標準（網中政機，2012：500-501）。另外，最高法院（大法庭判決 1975 年 9 月 10 日刑事裁判集 29 卷 8 號 489 頁）在德島市公安（自治）條例案上就指出：「（地方自治）條例是否違反國家的法令，並非是從兩者的對象事項及規定文字加以對比，而是要從各自的意旨、目的、內容及效果加以比較，因此才來決定兩者之間是否有矛盾牴觸的地方。」

<sup>21</sup> 請參閱幸寺覺（2012）。

方面，則是依照 2008 年制定的國家公務員制度改革基本法第 5 條第 3 項規定，為了讓政官關係透明化，凡有職員與國會議員接觸，必須做成資料並保存，而且要適度的公開。

## 伍、結論

在民主社會裡，功績制、永業制公務員為民眾的忠實公僕，不能為某黨某派御用是再也明白不過的道理，因此在其政治行為上有一定的限制是必要的。不過是否要如日本般需以限制公務員除了投票以外的政治權利才能維持行政中立，難免有矯枉過正之爭議。尤其在猿拂案中辯方與西方各國相較，日本對公務員的限制不能不說是嚴格；而且與臺灣相較，亦是如此。

當人權被過度限制時，司法本是最後一道防線，尤其日本的戰後憲法賦予法院違憲審查的權限時，此一意義更為明顯。不過因為日本司法的保守性過於明顯，不但很少以違憲判決來牽制政府，<sup>22</sup> 在重要議案上更是配合政府政策並矯正下級法院的判決，最為代表的就是憲法第 9 條和平主義與自衛隊、美日安保之駐日美軍牴觸問題，更有甚者的是為此例外地讓美國介入日本的司法。<sup>23</sup> 在如此情況下，公務員制度又是涉及到整個政府運作，使得公務員的政治自由成為一個明顯的議題，因此才有飽受批判的如猿拂案等判決。

但是話又說回來，日本政府基本上也不會對個案判決加以介入，而司法獨立亦是憲法（第 76 條）所特別強調的，所以當人權意識更為發達之際，也開始改變司法的判決。這就如同寺田治郎法官所說的判決也需要注意民眾之感覺（野村二郎，1986：241），所以比起戰後初期，最高法院則較積極介入人權問題。因而在面對公務員的政治活動規範議題上，崛越案中的二審判決更強調著，這是會隨著國民的法意識而改變，當然這也是受時代的進化與社會、政治狀況的變動影響，法院判決

<sup>22</sup> 直到 2017 年為止在戰後約 70 年間，日本最高法院只有做出 21 件違憲判決，包含 10 件的法令違憲。相對地，德國在戰後 60 年裡就有超過 600 件的違憲判決，美國更是高達 900 件（西天滿綜合法律事務所のブログ，2017）。

<sup>23</sup> 指的是有關美軍基地之砂川案於最高法院判決前，長官田中耕太郎居然涉及事先告之美國事情，其結果最高法院（1959 年 12 月 16 日刑事裁判集 13 卷 13 號 3225 頁）果然取消地院的違憲判決，此事經過多年才公布解密，當然引發不少批判（布川玲子、新原昭治，2013）。

才會再又做了若干修正。只是日本國民對公務員還是持著嚴格的態度，許多政治人物因而順勢企圖制定對公務員更嚴格的法令。因此，若要期望藉著司法判決來大幅放寬公務員政治活動的限制，在短期內似乎是不太可能的事情。

## 參考文獻

- 人事院（編）（2018）。諸外国の国家公務員制度の概要（平成 30 年 4 月更新），取自：<http://www.jinji.go.jp/syogaikoku/syogaikoku.pdf#search=%27%E5%90%84%E5%9B%BD%E5%85%AC%E5%8B%99%E5%93%A1%E4%BA%BA%E6%95%B0%27>。
- 小田川義和（2012）。【談話】公務員労働者の政治活動自由の拡大を求める，取自：[http://www.zenroren.gr.jp/jp/opinion/2012/opinion121213\\_02.html](http://www.zenroren.gr.jp/jp/opinion/2012/opinion121213_02.html)。
- 三橋良士明（1995）。第四篇第五章公務員制度と公務員の権利義務および責任。載於室井力（編），現代行政法入門（2）（第 4 版）（62-84）。京都，日本：法律文化社。
- 大久保史郎（2006）。公務員の政治的行為の制限の制定過程：国家公務員法一〇二条一項、人事院規則一四一七、一一〇条一項一九号および地方公務員法三六条の「立法事実」をめぐって。法政論集，213，1-48。
- 大嶽秀夫、野中尚人（1999）。政治過程の比較分析。東京，日本：放送大学教育振興会。
- 戸波江二（1998）。憲法：地方公務員の法律全集〈1〉（新版）。東京，日本：ぎょうせい。
- 今井良幸（2014）。地方公務員の政治的行為の制限についての一考察。岐阜大学論集，47（2、3），35-55。
- 井田敦彦（2013）。地方公務員制度：国家公務員との比較の観点から。調査と情報，777，1-10。
- 中央調査社（2004）。「議員、官僚、大企業、警察等の信頼感調査」結果から，中央調査報 No.561，取自：<http://www.crs.or.jp/backno/old/No561/5612.htm>。
- 中谷実（2016）。公務員の政治的行為をめぐる司法消極主義と積極主義（1）。南山大学紀要『アカデミア』社会科学編，10，1-23。

- 布川玲子、新原昭治（2013）。砂川事件「伊達判決」と田中耕太郎最高裁長官関連資料：米國務省最新開示公文書（2013.1.16 開示）の翻訳と解説。法学論集，71，15-24。
- 正木宏長（2008）。政官接触の規制に関する一考察：国家公務員制度改革基本法に寄せて。立命館法学，321、322，405-437。
- 石村修（2009）。ドイツ公勤務法における政治的自由：社会保険事務所職員事件との関連で。専修ロージャーナル，4，1-19。
- 西川伸一（2012）。最高裁裁判官国民審査の実証的研究「もうひとつの参政権」の復権をめざして。東京，日本：五月。
- 西谷敏一（2012）。橋下市政と公務員・公務員組合。月刊全労連，2012（10），1-9。
- 西天満総合法律事務所のブログ（2017）。憲法に関する判決が少ない日本，取自：<http://mt-law.cocolog-nifty.com/blog/2017/09/post-ad76.html>。
- 西尾隆（2003）。イギリス公務員制度の概要：伝統と革新の調和。載於日本 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（20-29）。東京，日本：日本 ILO 協会。
- 西尾勝（1993）。行政學。東京，日本：有斐閣。
- 宇賀克也（2015）。行政法概説Ⅲ：行政組織法/公務員法/公物法（第4版）。東京，日本：有斐閣。
- 伊藤信博（2013）。我が国の国家公務員制度：これまでの展開及び今後の課題。レファレンス，2013（12），27-46。
- 何展旭（2007）。論公務員政治活動之限制：以日本最高裁判所之見解為中心，取自，<https://www.npf.org.tw/2/916>。
- 那須典子（2011）。米英仏における公務員の政治的行為の制限。立法と調査，318，118-129。
- 佐々木信夫（2000）。現代行政学：管理の行政学から政策学へ。東京，日本：学陽。
- 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，77，49-75。

- 佐伯祐二（1996）。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（2），211-252。
- 佐伯祐二（2006）。合衆国公務員法との比較から見た政治的行為の制限について。『**広島法科大学院論集**』，2，93-112。
- 青井未帆（2012）。国家公務員の政治的行為の自由と刑事制裁：法が備えるべき形式について。『**学習院法務研究**』，6，59-108。
- 松井修視（2013）。国家公務員の政治活動の自由とその制限：二つの最高裁 2012年12月7日第2小法廷判決（堀越国公法事件刑集 66 卷 12 号 1337 頁・世田谷国公法事件刑集 66 卷 12 号 1722 頁）。『**関西大学社会学部紀要**』，45（1），139-157。
- 長岡徹（2014）。公務の中立性と公務員の中立性の間：最高裁国公法二事件判決の意義。『**法と政治**』，64（4），299-327。
- 幸寺覚（2012）。地方公務員の政治活動：橋下市長提案の「市職員の政治活動への罰則条例」は違法，取自：<http://www.higashimachi.jp/column/column95.html>。
- 岩切紀史（2006）。第 13 章 公務員の人権。載於安西文雄、青井未帆、浅野博宣、岩切紀史、木村草太、小島慎司…南野森（著），『**憲法学の現代的論点**（第 2 版）（307-326）
- 。東京，日本：有斐閣。
- 芦部信喜（1994）。『**憲法学Ⅱ：人権総論**』。東京，日本：有斐閣。
- 芦部信喜、高橋和之（2002）。『**憲法**（第 3 版）』。東京，日本：岩波。
- 室井力（1989）。『**行政の民主的統制と行政法**』。東京，日本：日本評論社。
- 前田徹生（1999）。条例の罰則。載於高橋和之、大石真（編），『**憲法の争点**（第 3 版）（282-283）
- 。東京，日本：有斐閣。
- 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利（2006）。『**憲法Ⅰ**（第 4 版）』。東京，日本：有斐閣。
- 野村二郎（1986）。『**最高裁全裁判官：人と判決**』。東京，日本：三省堂。
- 鹿耳島重治（1982）。『**逐条地方公務員法**（改訂増補版）』。東京，日本：学陽。
- 晴山一穂（2010）。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**』，5，95-122。

- 晴山一穗（2013）。公務員の政治的行為の制限：国公法違反事件最高裁二判決の考察。自治総研，416，1-24。
- 新藤宗幸（2009）。司法官僚：裁判所の権力者たち。東京，日本：岩波。
- 銚部法規司（2010）。公務人員參與政治活動界限之研究：以公務人員行政中立法第9條為範圍。銚部專題研究成果報告，未出版。
- 管彥智（2011）。日本國自衛隊員禁止參與政治活動和我國軍人行政中立規範問題之研究。國防大學政治作戰學院政治研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 関哲夫（2002）。要説行政法（第3版）。東京，日本：酒井。
- 網中政機（編著）（2012）。憲法要論。京都，日本：嵯峨野。
- 嘉門優（2012）。国家公務員の政治的行為処罰に関する考察：国公法事件最高裁判決を題材として。立命館法学，345、346，282-308。
- 蔡良文（1998）。行政中立與政治發展。臺北：五南。
- 賴維堯（2015）。公務人員參與政治及政黨活動之行為與分際：紅燈與綠燈。空大學訊，524，30-38。
- 魏培軒（2013）。「公民」與「公僕」之間：日本國家公務員的政治自由。司改雜誌，98，52-55。
- 藤井正希（2006）。二重の基準論の批判的検討及び再構成。社会学論集，7，152-167。
- 櫻井智章（2016）。判例で読む憲法。東京，日本：北樹。
- 櫻井敏雄（2008）。公務員制度改革の経緯と今後の展望。立法と調査，275，3-11。
- 櫻井敬子（2012）。橋下市長も手を焼く地方公務員の政治活動：抜本的な法改正を，取自：<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/2150>。

# The Restrictions on Public Officials’ Political Activities in Japan

Chun-Pin Su \*

## Abstract

Japan’s postwar Constitution guarantees people’s freedoms of assembly, association and expression as well as their equal rights under the law. However, public officials’ political activities are severely restricted because of their special status. In particular, the Constitution regards them as the servants of the whole community. These limitations on public officials’ human rights have caused constitutional and legal debates. Some of the debates have been brought to court. Japan’s courts, including the Supreme Court, have handed down many rulings on this issue. This paper focuses on the court’s rulings and studies the debates about the restrictions on public officials’ political activities in Japan, by examining the legal restrictions on public officials’ political activities after World War II. It then analyzes the courts’ rulings on this issue and the disputes arising therefrom. The paper also gives an account of the restrictions on local government officials’ political activities and ensuing disputes.

**Keywords:** public officials, court, Constitution, freedom of expression

---

\* Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University, e-mail: yvessu@yahoo.com.tw.