



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	最高裁判所破棄判例研究
Author(s)	北海道大学法学会
Citation	北海道大學 法學會論集, 9(4), 52-59
Issue Date	1959-07-16
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/17061
Type	departmental bulletin paper
File Information	9(4)_p52-59.pdf



資料

最高裁判所破棄判例研究

北海道大学法学会

刑事判例

人事院規則一四—七政治的行為第五項第一号にいう
 「特定の候補者」には「立候補しようとする特定人」
 を含むか

昭和三十一年一〇月九日大法廷判決——破棄自判（昭和二十九年
 （あ）第四九九号国家公務員法違反被告事件）最高裁判集一一
 卷一〇号二五二〇頁

〔事実及び判旨〕

一 本件第一審判決（差戻後）が被告人兩名の犯罪事実として
 認定したところ（公訴事実どおり）は、

(1) 被告人Oは、電気通信事務官として室蘭電気通信管理所長
 の職にある者で、国家公務員として人事院規則で定める政治的行
 為を禁ぜられているにもかかわらず、昭和二十五年四月二四日某所

に於て同年六月四日施行せられた参議院議員選挙に全国区より立
 候補した前電気通信省次官鈴木某より同人の選挙運動資金として
 使用せしめるため、嬉野某の手を通じて現金三万円を交付される
 や、同年四月二五日午前九時半頃北海道特定局長協会総会を開催
 中の某所に於て、被告人Tに対し、同協会長たる島崎某をして右
 総会に列席中の富田某外二〇数名の特定局長等に懇応して鈴木候
 補に投票を獲得せしめんため、その資金として右島崎に手渡方を
 依頼して、右金員に自己の金員二万円を加え合計金五万円を手交
 し、以て政治的行為を為し

(2) 被告人Tは、札幌市東郵便局所屬の郵政事務官にして北海
 道特定郵便局長会連合会並びに財団法人北海道特定局長協会の事
 務局長を兼務する者で、国家公務員として人事院規則に定める政
 治的行為を禁ぜられているにもかかわらず、昭和二十五年四月二
 五日午前九時半頃某所に於て被告人Oより右鈴木候補に投票を獲

得せしめんためその資金として島崎に現金五万円の手渡方依頼されるや、その情を知りながら之を受領し、同日饗応の機会を逃した右島崎より命ぜられて之を保管し、右同日午後七時頃料亭某方において現金二万円、(ロ)右同年五月中頃右協会事務所において現金一万五千元を夫々右島崎に対し、右鈴木に投票を獲得するための運動資金として手交し、以て政治的行為を為した、というのである。

第一審判決は、右被告人等の各行為は、いずれも、国家公務員法一〇二条一項人事院規則一四一七（以下規則と略称する）の五項一号六項三号国家公務員法一一〇条一項一九号に該当するものとし、原判決もこれを肯認した。

二 ところで、右鈴木が同参議院議員選挙において立候補の届出をしたのは、昭和二五年五月四日であつたから、被告人Oの行為並びに被告人Tの行為は、いずれも、右鈴木の立候補届出前になされたものであることは明らかであつた。

そこで、本件差戻前の第一審札幌地裁判決では、「右規定にいう特定の候補者とは、正規の手續に従い、候補者の届出がなされ、候補者として法的に資格を有するに至つた者をいうのであり、その資格を取得しない以前にあつては未だ候補者と云うべきでないこと勿論で、従つて選挙に際し、ある特定人の立候補を支持する

だけでは、右規則にいう政治的目的ありとなすには当たらないのである。けだし政治的行為の制限又は禁止に關する叙上の規定は、本来自由であるべき政治活動を制限するという意味においてすべて法秩序における例外的地位をもち、従つてこれを無暗に擴張して解釈することは許されないのであり云々」と判示して、右の部分については無罪の云渡をした。

しかるに、第一審札幌高裁では、「国家公務員法第百二条により国家公務員の政治的行為を禁止又は制限した所以のものは国家公務員は国民全体の奉仕者であつて一部の奉仕者ではないという公務員の本質上その中立を維持せんとするに在るのであるから同条による人事院規則一四一七第五項第一号の「特定の候補者」とは立候補の届出をした候補者のみならずまだ立候補の届出はしないが立候補しようとする特定人もも包含する趣旨であると解するのが相当である。蓋し公務員が公選による公職の選挙において特定人を候補者として支持しその者の為政治的行為をなすことはその特定人が立候補の届出をしたと否とに拘わらず常に公務員の本質に反しその中立性を維持せんとする同条の精神に反するものである。此の種の行為は立候補届出後のもののみを制限すべきであるという特別の事由はないからである」との理由で、原判決を破棄差戻した。そこで、差戻後の第一審では、この判断に従い被告等を有罪と

し、原審第二審判決も、これを支持したのである。

三 これに対し、最高裁は、本判決において、「おもうに、国家公務員法一〇二条一項の委任により制定せられた昭和二十四年九月一九日人事院規則一四一七（政治的行為）の五項政治的目的の意義として同一号に「規則一四一五に定める公選による公職の選挙において特定の候補者を支持し、又はこれに反対すること」とある「特定の候補者」とは、法令の規定にもとづく正式の立候補届出又は推薦届出により候補者としての地位を有するに至つた者をいうものと解すべきであり、未だ正式の届出をしない、原判決のいわゆる「立候補をしようとする特定人」のごときは、「右国家公務員法および人事院規則の適用の関係においては、これを包含しないものと解するを相当とする。」と判示して、原判決を破棄し、関係部分につき、無罪の云渡をした。（その他の訴訟法上の問題に関する部分は省略する。）しかし、これに対しては、次の二つの少数意見があつた。

その一つは、田中・池田両裁判官の意見である。この意見は、先ず最初に、人事院規則で「政治的目的」について規定したのは国家公務員法一〇二条一項の授權の範囲をこえる、とするのであるが、この点については、同意見の齋藤裁判官の説明の方が判り易くまとまつているからそれを引用すると、「元來國家公務員法

一〇二条一項が、『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、これらの行為に参与し、或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、『政治的行為』については人事院規則の定めるところに委任しているが、『政治的目的』については法律において人事院規則にこれを規定すべき何等の授權をも与えていないのである。にもかかわらず人事院規則一四一七第五項は、政治的目的の定義を定めて政治的目的を狭く限定している。これは、田中・池田両裁判官の指摘するように人事院の越権であつて、本来政治的目的の何たるかは、国家公務員法上この規則に拘束されるべき理由はないものといわなければならない。』というのである。

しかし、田中・池田両裁判官の意見は、右前提のもとに、「しつてみると、本文の規定する職員の政治的目的のためにする利益の要求、受領又はこれらの行為への関与行為のごときいわゆる買収に関する行為（買収行為と略称する）を為すことは、職員の公正な政治的中立の地位と相容れない政治的行為として本文自体が禁止しているものと解すべきであつて、規則を待つてしかるのではない。従つて、政治的目的を公選による公職の選挙についていへば、職員が、特定の候補者を支持し又はこれに反対するために買

収行為をなすことが本文の禁止に違反するものであることは、当該候補者の立候補届出の前後にかかわらずなものといわなければならない。」とし、この結論を導き出す根拠としては、次の如く述べた。「職員の買収行為が本文の禁止に違反するのは職員の政治的中立性と相容れない政治的行為であるからであつて、職員の支持又は反対する候補者が公選法九章の規定するところに従つて立候補の届出をしたものであるか否かにかかわらずないことである。」これに対し、齋藤裁判官は、前述の越権論を背景として、規則五項一号の「特定の候補者」を狭く解すべきではない、としているのであるが、この議論の筋道は、田中・池田両裁判官の場合ほど、はつきりはしていないように思われる。

〔評 釈〕 判旨の結論には賛成であるが、問題はなお多く残されているように思われる。

一 規則第五項第一号の「特定の候補者」

この解釈については、すでに、同旨の小法廷判決(昭三〇・三・一第三小、刑集九卷三号三八一頁)があり、そこでは次のように述べられている。『特定の候補者』というのが『立候補しようとする特定人』を含むものと解することは、用語の普通の意義からいつて無理であり、同規則の他の条項ないし他の法令との関係でぜひそのように解さなければならぬような特段の証拠があるわ

けでもないのに、『国家公務員法一〇二条の精神に反する』というような理由から、刑罰法令につき類推拡張解釈をとることは、あきらかに不当といふべきだからである。』

本件大法廷判決には、特段の理由は示されていないけれども、右小法廷判決理由および本件差戻前第一審判決の理由はいずれももつともであり、それ以上につけ加えることはない。人事院の行政解釈も、早くから、同じ立場をとつていた。

反対意見は、行為の悪性は、立候補の前後によつて異ならないと盛に主張しているが、そのような見地から拡張解釈をすることは、……文字通りの意味では、立候補以前の者が、『特定の候補者』の中にふくまれないことは、多言を要しないであろう……『政治的行為』の内容をできるだけ具体的に明定しようとしている人事院規則の趣旨にも反するであろう。

- (1) 人事院の運用方針(昭二四・一〇・二一)佐藤功・鶴海良一郎著公務員法四三一頁参照。

二 越権行為論について 規則第五項は、「法及び規則中政治的目的とは、次に掲げるものをいう」として、一号から八号までの項目を掲げている。このように、規則をもつて、法本文の用語の定義までしていることが、授權の範囲をこえた越権行為とされ

ているのであり、「規則で本文の『政治目的』を限定すべきいわれがない」(田中・池田兩裁判官意見)といわれているのである。ところで、「政治的行為」という表題をもつこの規則を通覧すると、それは、要するに、公務員法一〇二条の適用範囲を、できるだけ細かく規定しようとしたものであることが判る。だから、一〇二条本文に直接定められている禁止事項までも、規則六項三号において「政治的目的をもつて、賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を求め若しくは受領し又はなんらの方法をもつてするを問はずこれらの行為に関与すること」と定めており、本件においてはまさに、この規定の適用が問題となつていたのである。

このような内容の規則が、法一〇二条一項の授權の範囲内に、完全に納まり切るものであるかどうか。人事院はそう解しているけれども、これには疑問の余地がない訳ではない。しかし、この規則の趣旨は、右に述べたように、本文で漠然と定められ、又一部規則に委任された公務員に対する政治的行為の制限をできるだけ詳しく規定しようとしたもので、いわば、法的安定を旨指したものであるといふことができる。規則でかくの如き措置を講ずることに批判の余地がない訳ではないが、本文の内容を拡張した場合ではないのであるから、一種の解釈規定として、その有効性は認めてよいのではあるまいか。

なお、かりに、越権だとし、規則をもつて法の内容を有効に限定し得ないことが、この場合にも認められるとしても、だからといって、法の適用に当り、当然に、規則を無視し直ちに、法の本文を適用してよい、ということにはならぬと思う。下位規範が上位規範の内容を限定し得ないということは、規範相互の關係の問題であり、いかなる限度において國民に対し、公權力を發動し得るか、ということとは、別個の問題である。後者の關係においては、規則が、法の委任の範囲をこえているからといって、法が、その規則を無視して、直接國民の前に自己を主張し得ると考えることは、國民に対する關係においての、法と規則との一体性を考慮に入れられない誤つた見解だと思ふ。

なお、ここに附言しておきたいことは、このような、法適用の根拠に関する重要問題が少数意見として出されている場合に、多数意見がこれに一言もふれていないことは、甚だ遺憾であると思う。補足意見としてでもよかつたであろう。いずれにしても、この少数意見に反対の多数者が沈黙しているということは、判決の權威にも関することであることを、指摘しておきたい。

(1) もつとも、一〇二条一項本文に「利益」となつているのが本号では「金品」となつていただけ狭い。わざわざかかる規定を設けたのは、次の四号(後に示す)を引出すためであつて、

これにより本文の規定は変更されたり制限されたりしないのだという説明がある（浅井清、国家公務員法精義六七頁）

(2) 前記運用方針、前掲書四二八頁、なお浅井前掲六五四、六六二頁参照。

三 判例の盲点 けれども、この事件における最大の問題は実は、本件で犯罪事実とされている行為が、果して、規則六項三号（法一〇二条一項本文も同じ）に該当するものであるかどうかの点にある。しかるに、この点は、差戻前の第一審判決以来、殆んど問題とされた跡がない。あえて、判例の盲点として指摘するゆえんであるが、唯、田中・池田の少数意見では、「政治的目的のためにする利益の要求、受領又はこれらの行為への関与行為のごときいわゆる買収行為」として、まさにこの種の行為が、規制の対象であるとの見解がなされている。しかし、これはとんでもない間違いであり、本件行為は、規則六項三号とは全く関係のないものである。以下、そのゆえんを明らかにしよう。

(1) いう迄もないことであるが、「買収」とは、他人に金品を与える行為である。従つて「金品を求め若しくは受領」する行為の禁止を主体とする本号の規定が、買収の禁止を目的としたものだというようなことは、規定を読まない勝手な独断でないとすれば「関与」ということに結びつけた余程のこじつけだというの外は

ない。又、この規定の立法趣旨が、かかる点にないことは、人事院の解釈例において「(三)第三号関係 本号は、法第百二条第一項前段の規定と同趣旨の規定であつて、「関与」とは、援助、勧誘、仲介、あつ旋等をいう。たとえば課員が課内の黨員の党費をとりまとめることは違反となる。」と述べられていることからも推知されよう。要するにそれは、特定の政党の為めの党費の徴収や、特定の候補者のための資金カンパのような行為——金品を「与え」る行為とは、まさに逆——を禁止したもので、これらの行為は、政治活動としては当り前のことに過ぎないが、公務員が行うことは、その政治的中立性を害するおそれがあるから、禁止したものである。その当否は兎も角、それはそれなりに、筋の通つた考えであるには違いない。

(2) これに対し、田中・池田両裁判官の力説される、職員を買収行為は、その政治的中立性と相容れない政治的行為だから禁止されるのだ、という見解は、それ自体としてみても、理由のないことである。元来、買収行為の悪性は、選挙の自由公正をやぶる点にあるのであるが、それは、いう迄もなく、公職選挙法の問題である。それ以外に、職員の中立性の観点から、買収を問題とするということは、甚だ合点のいかないことであつて、買収の悪性は、個人の道德的本分に関することであり、その外に、公

務員の政治的中立性と結び付けて、とくに禁止されねばならぬ行為ではない。むしろ、一般的にいえば、公務員の政治的行為の制限は、公務員の地位になければできない、という行為の外は、一般人には差支えないが、公務員が行えばその政治的中立性に反することとなるというような場合についてのみ存在理由があるもので、一般的に禁止されている行為を、格別の理由なくして、重ねてここに規定すべきものではない。買収行為の如きは、その適例であろう。

(3) 次に、本件の犯罪事実とされる行為について具体的に考えてみると、それは要するに、立候補予定者鈴木某の選挙運動資金を、公務員Oから公務員Tに渡した事、および、公務員Tがこれを受取つて、島崎に渡したことの三点につきるのである。その資金が買収目的に使われるものであつたことは、事実の記載から知られるが、それが要件事実と解されているのかどうかははっきりしない。買収資金に限定すべき積極的な根拠はなく、事実の記載からも、その趣旨はうかがわれなから、より広く、選挙運動資金の授受が、違反に問われたものと解するの外はなからう。

ところで、ここで先ず問題となることは、OがTに、又、Tが島崎に、資金を「手交し」たことが、何故、規則六項三号該当になるのであろうか。繰返すまでもなく、六項三号は、受領行為を

禁止しているのであつて、交付行為を禁止してはいいない。差戻前の第一審判決も、この点を理由に、三号該当ではない、としたのであるが、差戻判決において、それは、「受領行為に関与」したことになるとして、この点も差戻事由とした。しかし、この解釈も、明らかに、規定の趣旨に反するもので、規則六項四号は、三号の規定を受けて、「政治的目的をもつて、前号に定める品物を国家公務員に与え又は支払うこと」と定めている。従つて、同号に該当するというのなら兎も角、三号の関与行為に当るとするのは全く間違つている。

では、OとTの行為は、手交の点では四号に、受領の点では三号に当るとみるべきであらうか（差戻前の第一審判決は、そう解しつつ、鈴木立候補以前の行為なるが故に無罪とした）。いいかえれば、国家公務員間においてなされる特定の候補者の為めの選挙運動資金の授受は、すべて三号ないし四号に該当する行為であらうか。

私は、この解釈も間違つていると思う。第四号の規定は、第三号がなければ、独立して存在する意味をもたないもので、第四号の「与え又は支払」は、第三号の「求め若しくは受領」に対応しそれを前提とする行為であると思う。しかも、第三号の立法趣旨は前記の如くであるから、それから著しく逸脱した解釈を為すべ

きではない。しかして、第三号の文字解釈からも明らかかなように、同号にいう「受領」は金品の受領行為一般ではなく、寄附金等の金品を求める側に立つての受領である。例えば党費の徴収や、資金カンパをする側に立つての受領でなければならぬ。そして、第四号は、かかる行為に対応した支払を指すのである。こうしてみれば、特定の候補者のために、その者の側から運動資金が出され、それが使用される迄の中間過程におけるその授受が、右両号の禁止行為とは、全く質の違う行為であることが明らかであろう。要するに三号、四号の規定は、政治目的ののために、政治資金を集めることに着眼した規定である。その逆の場合をもこれら両号に当てはめようとすることは、条文の文字解釈からいつても、十分な根拠はない。いわんや、規定の趣旨から遠ざかること甚だしいものといわなくてはならぬ。最高裁の判決の中、本件の犯罪事実中回の部分につき有罪の判決をしたのは、この点において、明らかに誤つていると思う。

(1) 前掲運用方針、前掲書四三三頁。

(2) 第四号では国家公務員が、政治資金を支払うことが一般的に禁止されているのではなく、国家公務員に支払うのがいけないとされているのである。支払うことそれ自身が政治的中立性に反するというのなら、かくの如き区別は生じない筈であらう

(第三号にはかかる区別はない)。又、国家公務員以外に対してならよいが、国家公務員に対して支払うときは政治的中立性に反するということも、何等理由のないことである。従つてこの規定は第三号で禁止されている受領行為を前提としその禁止を補強する為の規定と解する外はないのであり、条文の位置、その表現の仕方からいつても、このことは十分に看取し得ると思ふ但し、第四号の国家公務員の中には特別取に属する者を含むと解されているが(前掲運用方針、前掲四三三頁、浅井前掲書六七七頁)その者には国家公務員法の適用はないから第三号該当とはならない。この解釈自体に疑問はあるが、そう解してもそれが以上に述べたことの反証になるものではないと思う。

(今村成和)