

「横浜市長の解職請求(リコール)」への公務員の参加についての覚書 2020年4月

・受任者になること、署名すること及び解職投票することについて、地方自治法上に資格制限はないので、選挙権を有するのであれば、無効となることはない。

・ただし身分上の制約があるので、受任者になることは懲戒事由になることがある。

・ただ単に署名をすること及び解職投票をすることについては差し支えない。

・公務員の地位利用による署名運動は違法(地方自治法 74 条の 4 第 5 項)(H23.4 自治法改正)

「公務員の地位を利用して」、例えば「権限を利用して民間関係者に」「指揮命令を利用して部下に」「職務上の権限を利用して関係ある公務員に」「窓口で住民に」署名運動を行うことが禁じられている。

(二年以下の禁錮又は三十万円以下の罰金)

(参考文献)松本英昭(2019)『新版逐条地方自治法(第9次改訂版)』学陽書房、pp.304-306

「地位を利用して」とは、公職選挙法上の公務員等の地位利用による選挙運動の禁止(同法 136 条の2第 1 項、同条 2 項 1 号〜4 号、239 条の2第 1 項〜第 4 項参照)と同様であり、その地位にあるがために特に当該運動等を効果的に行い得るような影響力又は便益を利用する意味で、職務上の地位と当該運動の行為が結びついている場合をいう(安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法(下)』ぎょうせい、1008 頁)。具体的に地位利用による署名運動であるか否かは、個々具体の事例について判断されるべきであるが、次のような行為などは地位利用に該当すると考えられる。

○補助金等の交付、融資のあっせん、契約の締結、事業の実施、許可、認可等職務権限を有する公務員が地方公共団体、外郭団体、請負業者、関係団体、関係者等に対し、その権限に基づく影響力を利用すること。

○公務員の内部関係において、職務上の指揮命令権、人事権、予算権等に基づく影響力を利用して、部下又は職務上の関係ある公務員等に対し、選挙に際して投票を勧誘すること(指揮命令権までは必要なく、影響力を有する地位にあれば足りる)。

○官公庁の窓口で住民に接する公務員等や各種調査等で各戸を訪ねる公務員等がこれらの機会を利用して職務に関連して住民に働きかけること。

ここでいう「署名運動」とは、特定の直接請求について、法定署名数を成立させることを目的として、署名を得又は得しめるがために直接又は間接に必要かつ有利な行為を示すものといえる。

<国家公務員>

→受任者になること及び解職投票に係る勧誘運動を行うことは人事院規則で禁じられており懲戒事由に該当。

→ただ単に署名すること及び解職投票することは差し支えない。

<地方公務員>

(1)横浜市選挙管理委員会の委員・職員

→受任者になることの禁止(地方自治法 74 条 6 項)

(地方公務員法 29 条 1 項の懲戒事由に該当する可能性あり)(横浜市選挙管理委員会回答)。

→ただ単に署名することや解職投票することは差し支えない。

(2)公立学校の教育公務員

→教育公務員特例法 18 条により、受任者になること及び解職投票に関する勧誘活動を行うことが禁止され(罰則規定なし)、地方公務員法 29 条 1 項 1 号による懲戒事由に該当。

→ただ単に署名すること及び解職投票することは差し支えない。

(3)横浜市選挙管理委員会の委員又は職員、公立学校の教育公務員、以外の横浜市職員

→受任者になることは懲戒事由に該当する可能性あり(横浜市コンプライアンス推進課回答)。

→ただ単に署名することや解職投票することは差し支えない。

(4)公立学校の教育公務員、横浜市職員 以外の地方公務員

→受任者になることは、所属するところにより懲戒事由に該当することがあり、実務上は所属する組織の人事担当などに確認した方が正確である。所属するところ以外では構わない(例:横浜市在住の川崎市職員)。

→ただ単に署名することや解職投票することは差し支えない。

(人事院審査課の回答)

人事院規則14-7に基づき、国家公務員が、受任者になること及び解職投票に関する勧誘運動を行うことは懲戒事由に該当するが、ただ単に署名することや解職投票することは差し支えない。

(横浜市選挙管理委員会及び横浜市コンプライアンス推進課の回答)

受任者及び署名者について、地方自治法上に資格制限はありませんので、選挙権を有するのであれば、無効となることはありません。

ただし、身分上の制約がありますので、懲戒事由にはなり得ます。懲戒事由にあたるかどうかの判断は選挙管理委員会では出来ませんので、受任者が所属している組織の担当部署(人事やコンプライアンスを所管している部署等)にお問い合わせください。(横浜市職員が受任者になることは懲戒事由に該当する可能性あるが、ただ単に署名することや解職投票することは差し支えない。)

なお、選挙管理委員会委員の受任については、地方自治法上の制約はありませんが、選挙管理委員会の趣旨目的上、受任者となるのが適切ではありません。(署名をすること自体は問題ありません)

<<詳細>>

<国家公務員の懲戒>

→受任者になること及び解職投票に関する勧誘運動を行うことは禁止されており、懲戒事由になる。

→ただ単に署名すること及び解職投票を行うことは差し支えない。

(参照条文)

・国家公務員法 102 条 1 項 人事院規則で定める政治的行為をしてはならない

・人事院規則 14-7

(政治的目的の定義)

5 法及び規則中政治的目的とは、次に掲げるものをいう。政治的目的をもつてなされる行為であつても、第6項に定める政治的行為に含まれない限り、法102条第1項の規定に違反するものではない。

八 (略) 地方自治法に基づく公務員の解職の請求に関する署名を成立させ若しくは成立させず又はこれらの請求に基く解職に賛成若しくは反対すること。

(政治的行為の定義)

6 法第102条第1項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。

八 政治的目的をもつて、第五項第八号に定める解職の投票において、投票するよう又はしないように勧誘運動をすること。

九 政治的目的のために署名運動を企画し、主宰し又は指導しその他これに積極的に参与すること。

<地方公務員の懲戒>

1 横浜市選挙管理委員会の委員・職員

→地方自治法 74 条 6 項による受任者になることの禁止(地方公務員法 29 条 1 項による懲戒事由に該当する可能性あり)。

→ただ単に署名することや解職投票することは差し支えない(横浜市選挙管理委員会回答)。

(参照条文)

・地方自治法 74 条(条例の制定又は改廃の請求とその処置) 地方自治法81条(長の解職の請求)にて準用

1項 普通地方公共団体の議会及び長の選挙権を有する者は、政令で定めるところにより、その総数の50分の1以上の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例の制定又は改廃の請求をすることができる。

6 項 選挙権を有する者のうち次に掲げるものは、代表者となり、又は代表者であることができない。

3 号 第1項の請求に係る普通地方公共団体の選挙管理委員会の委員又は職員である者

・地方公務員法 29 条 1 項(懲戒)

職員が次の各号の一に該当する場合においては、これ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。

1 号 この法律若しくは第 57 条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合

2 号 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合

3 号 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行があった場合

(参考文献) 松本英昭(2019)『新版逐条地方自治法(第9次改訂版)』学陽書房

・「国の一般職の公務員は、国家公務員法第102条第1項(人事院規則14-7)の規定により、直接請求代表者となることを禁止されており、地方公共団体の一般職の公務員については、地方公務員法第36条第2項に該当する場合があります。しかしながら、この政治的行為の制限はこれらの公務員に禁止を命じているに止まり、これらによって請求代表者足りえないものとするものではない。他方で、従来、解散又は解職の請求について、法85条1項の規定で公職選挙法の選挙の規定を準用していることを根拠として、公職選挙法の公職の候補者を解散又は解職の請求代表者に読み替えて請求代表者の資格について準用することとしていたことから、国又は地方公共団体の公務員等、原則として、解散又は解職の請求代表者となることができないとされてきたのであるが、このことについて最高裁判所は、地方自治法85条1項に基づく政令の定めとして許される範囲を超えたものとして、無効と解するのが相当であるとした(最高裁 平21. 11. 18)。この最高裁判所の判決を受けて平成23年4月に成立した地方自治法の改正において・・・第6項として直接請求代表者の資格制限の規定を設け、公務員については請求に係る地方公共団体の選挙管理委員会の委員又は職員だけを制限することとした。」
(pp.261-262)

2 公立学校の教育公務員

→教育公務員特例法18条により、受任者になること及び解職投票に関する勧誘活動を行うことが禁止され(罰則規定なし)、地方公務員法29条1項1号による懲戒事由に該当。

→ただ単に署名すること及び解職投票することは差し支えない。

(参照条文)

・教育公務員特例法18条 公立学校の教育公務員の政治的行為の制限については、当分の間、国家公務員の例によるが、違反者の処罰は国家公務員法110条1項の例にはよらないこと

・地方公務員法29条1項(懲戒)

職員が次の各号の一に該当する場合には、これ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。

1号 この法律若しくは第57条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合

2号 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合

3号 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行があった場合

・地方公務員法36条2項(政治的行為の制限)

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って、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って、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252条の19第1項の指定都市の区若しくは総合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若しくは総合区の所管区域)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。

1号 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。

2号 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。

5号 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 選挙管理委員会の委員又は職員、公立学校の教育公務員、以外の横浜市職員

→受任者になることについては懲戒事由に該当する可能性あり(横浜市コンプライアンス推進課回答)。

→ただ単に署名することや解職投票することは差し支えない。

(参照条文)

・地方公務員法 36 条 2 項(政治的行為の制限)

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って、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って、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 252 条の 19 第 1 項の指定都市の区若しくは総合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若しくは総合区の所管区域)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。

1 号 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。

2 号 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。

5 号 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為

・地方公務員法 29 条 1 項(懲戒)

職員が次の各号の一に該当する場合には、これ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。

1 号 この法律若しくは第 57 条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合

2 号 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合

3 号 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行があった場合

(行政事例) 自治省公務員部公務員第一課編集(1988)『地方公務員法実例判例集—第四次改訂—』第一法規

○ 市の一般職員が市長解職請求代表者の受任者になることの可否について

(昭45・9・25 自治公一第 29 号 大阪府総務部長あて 公務員第一課長回答)

照会 市の一般職員が市長解職請求代表者の受任者となり、署名収集行為を行なうことは、地方公務員法第 36 条第 2 項第 2 号に規定する「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」に該当すると思うがどうか。

回答 貴見お見込のとおり。

4 公立学校の教育公務員、横浜市職員 以外の地方公務員

→受任者になることは所属するところにより懲戒事由に該当することがあり、実務上は所属する組織の人事担当などに確認した方が正確である。所属するところ以外では差し支えない(例:横浜市在住の川崎市職員)。

→ただ単に署名することや解職投票することは差し支えない。

(参照条文)

・地方公務員法 36 条 2 項(政治的行為の制限)

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って、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

反対する目的をもって、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 252 条の 19 第 1 項の指定都市の区若しくは総合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若しくは総合区の所管区域)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。

1 号 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。

2 号 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。

5 号 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為

・地方公務員法 29 条 1 項(懲戒)

職員が次の各号の一に該当する場合においては、これ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。

1 号 この法律若しくは第 57 条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合

2 号 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合

3 号 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行があった場合

(参考文献) 橋本勇(2016)『新版逐条地方公務員法(第 4 次改訂版)』学陽書房

・地方公務員法 36 条 2 項柱書に関して

「政治的行為の制限に関する具体的な例として、たとえば、地方事務所の職員が所管区域外で署名運動に積極的に関与することは制限されないものであるが(行実昭 29・1・5 自丁公発第二号)、県税事務所や福祉事務所あるいは教育委員会事務局出張所などは地方自治法上の「支庁又は地方事務所」には該当しないので、それぞれの所轄区域ではなく、県下全域で政治的行為の制限を受けるものである(行実昭 42・6・17 公務員課決定、文部省行実昭 26・4・17)。また、地方事務所の税務職員は、その所管区域内で本条による政治的行為の制限を受けるほか、公職選挙法第 136 条の規定により選挙運動を行うことを全面的に禁止される(行実昭 26・3・13 地自公初第 82 号)。さらには県職員など二以上の地方公共団体の職員の身分を併せ持つ者は、そのいずれの地方公共団体においても政治的行為の制限を受けるものである(派遣職員について、自治法施行令 174 条の 25 第 2 項)。また、地方事務所の職員が本庁の事務に従事させられた場合に、地方事務所の区域内で制限されるのか、全県下で制限されるのか明らかではないが、兼職の場合と異なり通常は一時的なものでもあるので、前者の区域内においてのみ制限されると解してよいであろう。」(pp.716-717)

(行政実例) 自治省公務員部公務員第一課編集(1988)『地方公務員法実例判例集—第四次改訂—』第一法規

○ 地方事務所の職員が所管区域外で署名運動に関与することが政治的行為として制限されないか

(昭 29・1・5 自丁公発第 2 号 鳥取県人事委員会事務局長あて 公務員課長回答

「職員の政治活動について」)

照会 県の地方機関たる地方事務所に勤務する職員及び市町村立学校に勤務する職員が、その属する区域外において「県の執行機関(その権限は全県に及ぶ)を支持し、又はこれに反対する目的」をもって「署名運動を企画し、主宰し、これに積極的に関与」する行為は、「その勤務する区域」にも係わるものであるから、「公の選挙又は投票」の「勧誘運動」を行う場合と異なり、区域のいかんを問わず、これを制限されるものであると解してよいか。

回答 「区域外」においては、制限されないものと解する。

(参考文献) 晴山一穂・西谷敏編(2016)『新基本法コンメンタール 地方公務員法』日本評論社

- ・「地方公務員法 36 条 2 項柱書の「政治的目的」には「特定の政党等が掲げる「政策等」に対し支持または反対する目的をもって政治的行為を行うことを禁止するものではないこと」、各号の「政治的行為」には、人事院規則14-7の6の八のように「解職の投票に関する勧誘運動」が定められていない。」(p.176)
- ・「(猿払事件による判断)、これに対し、国公法 2 事件(最判平 24.12.7 国公法 2 事件・堀越事件)(最判平 24.12.7 国公法 2 事件・世田谷事件)の最高裁判決は、国家公務員の政治活動の自由の制限の根拠を「公務員の政治的中立性」ではなく、「公務員の職務の遂行の政治的中立性」に求め、禁止される政治的行為の定義を「公務員の政治的中立性を損うおそれのある」ものから、「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」ものへと厳格化した。この定義を前提として、同判決は、「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」あつて、「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」といったように、禁止される政治的行為の判断基準とそこでの考慮要素を定立した。国公法 2 事件の最高裁判決が示した、国公法 102 条 1 項にかかる推論を本条の解釈にも援用することは、国公法 102 条 1 項違反には刑事罰の定めがあるとの法制上の相違にもかかわらず、公務員という同質性、および、刑事罰に劣ることのない懲戒処分、職員に対して有する不利益の程度に照らして当然であろう(晴山一穂「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 号(2013 年)21-22 頁)。」(pp.171-172)

＜地方公務員法 抜粋＞

(懲戒)

第二十九条 職員が次の各号の一に該当する場合においては、これ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。

- 一 この法律若しくは第五十七条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合
 - 二 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合
 - 三 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合
- 2 職員が、任命権者の要請に応じ当該地方公共団体の特別職に属する地方公務員、他の地方公共団体若しくは特定地方独立行政法人の地方公務員、国家公務員又は地方公社(地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社をいう。)その他その業務が地方公共団体若しくは国の事務若しくは事業と密接な関連を有する法人のうち条例で定めるものに使用される者(以下この項において「特別職地方公務員等」という。)となるため退職し、引き続き特別職地方公務員等として在職した後、引き続いて当該退職を前提として職員として採用された場合(一の特別職地方公務員等として在職した後、引き続き一以上の特別職地方公務員等として在職し、引き続き当該退職を前提として職員として採用された場合を含む。)において、当該退職までの引き続き職員としての在職期間(当該退職前に同様の退職(以下この項において「先の退職」という。)、特別職地方公務員等としての在職及び職員としての採用がある場合には、当該先の退職までの引き続き職員としての在職期間を含む。次項において「要請に応じた退職前の在職期間」という。)中に前項各号のいずれかに該当したときは、これに対し同項に規定する懲戒処分を行うことができる。
- 3 職員が、第二十八条の四第一項又は第二十八条の五第一項の規定により採用された場合において、定年退職者等となつた日までの引き続き職員としての在職期間(要請に応じた退職前の在職期間を含む。)又はこれらの規定によりかつて採用されて職員として在職していた期間中に第一項各号の一に該当したときは、これに対し同項に規定する懲戒処分を行うことができる。
- 4 職員の懲戒の手續及び効果は、法律に特別の定がある場合を除く外、条例で定めなければならない。

(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って、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って、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252条の19第1項の指定都市の区若しくは総合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若しくは総合区の所管区域)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。

<通知>

自治省公務員部公務員第一課編集(1988)『地方公務員法実例判例集—第四次改訂—』第一法規

「地方公務員法第 36 条の運用について」

(昭26・3・19 地自乙発第 95 号 各都道府県知事あて 地方自治庁通知)

三 制限される政治的行為

(二) 第 2 項関係

(3) 政治的目的

ロ 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

「公の選挙又は投票」とは、法令に基く選挙又は投票で、広く国民又は住民一般が直接参加するもの
いい、たとえば、・・・地方公共団体の長の解職・・・がこれに該当するものであること。

「特定の人」とは、・・・たとえば公務員の解職の投票については、「特定の人」とは、法令の規定に基き正
式に成立した公務員の解職の請求に係るものであることを要するものであること。

(4) 政治的行為

ロ 第 2 号関係

「積極的に関与する」とは、署名運動の企画、主宰の外、企画、主宰する者を助け又はその指示を受けて
署名運動において推進的役割を演ずることをいい、たんなる援助は、これに含まれないものであること。
なお、本号において政治的行為は、「積極的に関与すること」であるから、たんに署名を行うことは、本
号には該当しないものであることに注意すること。