

困ったときの

法律
相談

1

2023統一地方選挙 地方公務員の選挙運動への制限

答える
人自治労顧問弁護士
小川 正

相談

組合はこのたびの統一地方選の議員選挙で元執行委員長を推薦することとし、すでに組合員対象に後援会加入を進める活動をしています。この動きを察知したある議員が、組合事務所に来て「(地方)公務員は選挙活動はできないはずだ」と言ってきました。「そんなことはない」と答えましたが、地方公務員も選挙活動ができることを法律上の根拠などを示して教えてください。

回答

はじめに

地方公務員の選挙活動に関する規制は、公職選挙法(公選法)と地方公務員法(地公法)36条があります。地公法36条に違反しても刑事罰はありませんので、はじめに刑事罰の可能性のある公選法から説明します。

なお、2019年に第24回参議院通常選挙と第19回統一地方選挙がありましたが、刑事罰が考えられる買収・利害誘導罪で警察から検察庁に送致された人数は9人(件数は2件)、戸別訪問違反は0人、選挙事務関係者などの特定の選挙運動違反が0人、文書図画に関する制限違反が14人(件数は7件)などでした(この人数は、民間人と公務員を区別していません)。一方、地公法36条違反で懲戒処分を受けた者は0人で、2人が懲戒処分ではない訓告を受けています(紙幅の関係から、以下、組合機関紙などにおける報道・評論などについては省略します)。

公職選挙法による制限

(1) 告示前の選挙運動は禁止されています(事前運動の禁止)。すなわち「今回の〇〇県議会議員選挙に立候補する×山×太郎です。是非とも私に一票を」といった内容の記載のある広報物を配布することは選挙運動ですから、告示前は事前運動として禁止されています。

(2) しかし、選挙運動と異なる「選挙運動類似行為」は自由です。この点は、公選法における公務員の地位利用禁止の規定から明らかです。公選法は次のように規定しています。

136条 (特定公務員の選挙運動の禁止)

次に掲げる者は、在職中、選挙運動をすることができない。

一～六(省略)

七 収税官吏及び徴税の吏員

136条の2 (公務員等の地位利用による選挙運動の禁止)

次の各号の一に該当する者は、その地位を利用して選挙運動をすることができない。

一 国若しくは地方公共団体の公務員又は特定独立行政法人の役員若しくは職員

2 前項各号に掲げる者が公職の候補者若しくは公職の候補者となろうとする者(公職にある者を含む。)を推薦し、支持し、若しくはこれに反対する目的をもつてする次の各号に掲げる行為(又は・・・(中略)・・・)は、同項に規定する禁止行為に該当するものとみなす。

一 その地位を利用して、公職の候補者の推薦に関与し、若しくは関与することを援助し、又は他人をしてこれらの行為をさせること。

二 その地位を利用して、投票の周旋勧誘、演説会の開催その他の選挙運動の企画に関与し、その企画の実施について指示し、若しくは指導し、又は他人をしてこれらの行為をさせること。

三 その地位を利用して、第199条の5第一項に規定する後援団体を結成し、その結成の準備に関与し、同項に規定する後援団体の構成員となることを勧誘し、若しくはこれらの行為を援助し、又は他人をしてこれらの行為をさせること。

四、五 省略

すなわち、上記の各行為は「その地位(地方公務員)を利用して」行われなければ、前項に規定する禁止行為(すなわち選挙運動)に該当するとはみなされないのです。

これらの行為は「選挙運動類似行為」と言われます。地方公務員がたとえば1号の「公職の候補者の推薦に関与し、若しくは関与することを援助し、又は他人をしてこれらの行為をさせること」、3号の「第199条の5第1項に規定する後援団体を結成し、その結成の準備に関与し、同項に規定する後援団体の構成員となることを勧誘し、若しくはこれらの行為を援助し、又は他人をしてこれらの行為をさせること」は選挙運動類似行為であって選挙運動ではなく、公選法には違反しません。

したがって、地方公務員は告示前も告示後も選挙運動ではない選挙運動類似行為はできます。また、収税官吏および徴税の吏員は選挙運動は禁止されていますが、選挙運動類似行為はできます。

(3) ところで、組合員個人の政治的自由は尊重されますが、組合員には組合大会などの決定に従う義務があります。そこで、組合大会などで候補者推薦決定がなされれば、組合員は特定の候補者支持を共通にする団体の構成員となります。そして、組合内部の行為は選挙人を対象としないものとして選挙運動とはされません。推薦決定した組合の内部で行われる組合員に対する選挙活動に関する連絡・支持者紹介カードの授受・推薦決定された者の活動報告などは、推薦決定した組合の内部行為にあたります。

地公法36条

(1) 地方公務員については、地公法36条を根拠に選挙活動はできないと喧伝されることがあります。しかし、地公法36条は選挙活動についてそれほど多くの行為を禁止していません。36条の選挙に関する規定は次の通りで、特定の人を支持する目的での投票勧誘運動を制限しています。しかし、この制限には(1)時間的制限、(2)場所的制限、(3)人的制限があります。

36条2項 職員は、・・・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つて、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。

(2) まず、地公法36条2項本文に言う「特定の人」とは選挙告示後に立候補した人を言います。

したがって、組合が選挙告示前に元委員長を推薦決定しても、元委員長が立候補届出をする前までは「特定の人」ではありません。そこで、職員は元委員長が立候補届出をする前までは公の選挙または投票において投票するように、またはしないように「勧誘運動」をすることが可能です(勧誘運動の時期的制限)。ただし、公選法の事前運動とされる選挙運動はできませんので、「選挙運動類似行為」に留めることになります。

(3) 次に、元委員長が立候補届出をした後でも、当該職員の属する地方公共団体の区域外においては、勧誘運動などはできることになっています。そして、当該職員が都道府県の支庁もしくは地方事務所(自治法155条2項)または地方自治法第252条の19第1項(自治法252条の20、同条の20の2)の指定都市の区もしくは総合区に勤務する者であるときは、当該支庁もしくは地方事務所または区もしくは総合区の所管区域では、勧誘運動はできることになっています(勧誘運動の場所的制限)。

なお、大阪市においては条例で「職員が法第36条第2項第1号から第3号まで及び前条各号に掲げる政治的行為を、電話をかけ又はファクシミリ装置を用いて送信する方法その他の方法により、本市の区域(当該職員が区に勤務する者であるときは、当該区の所管区域。以下同じ)外から本市の区域内にあてて行った場合は、当該政治的行為は本市の区域内において行われたものとみなす」とされています。そこで、大阪市職員が大阪市以外に所在の職員組合事務所等から大阪市民に電話による投票勧誘運動することはできません。しかし、大阪市のような条例がなければ職員の属する地方公共団体の区域外からの勧誘運動は可能です(ある県本部の事務所がA市にある場合は、A市以外の職員が県本部事務所等から自分の市の市民に電話で投票勧誘運動をすること、あるいはA市とB市で選挙が行われる場合、A市職員がB市所在の職員組合の事務所等から電話で投票勧誘運動することは(その逆も)可能です)。なお、電話による投票勧誘運動は告示前は事前運動となりますが、告示後は公選法に違反しません。

(4) そして、地公法36条は企業職員たる組合員、そして現業職員たる組合員には適用されません(地公企法39条2項、地公労法附則5項)。対象となる組合員は多くはないでしょうが、これら組合員には地公法36条の制限はありません(勧誘運動の人的制限)。

(5) ちなみに、地公法36条は、「職員は、・・・次に掲げる政治的行為をしてはならない」としています。しかし、職員組合は団体であり職員とは異なりますので、職員組合は地公法36条2項の制限の対象ではありません。この点は、かなり古いですが職員団体の活動に対する照会に対し、昭和26年3月13日公務員課長回答で次のとおり回答されています(資料3参照)。

一 団体自体の意志及び実現行為と当該構成員である職員自体の意志及びその実現行為とは一応別個のものであり、前者については地方公務員法第36条第1項及び第2項の関知するところではない。従って、前者については、それが「同時に職員自体の行為となるものである場合」に限り、一定の制限を受けるものである。

なお、「勧誘運動」とは、相当多数の者を対象として、組織的計画的に、彼等に投票する決意又は投票しない決意をさせるよう促す行為をいうものであるから、これを基準として個々の具体的事例について判断されたい。

そこで、組合としては元執行委員長の推薦を組合大会で決定し、その具体的取り組みについても執行委員会で決定し、それらを大会議事録、執行委員会議事録に記録しておいて、組合の活動は役員個人レベルのものではないこと、すなわち組合という団体としての選挙活動であることを明らかにしておくべきでしょう。

結論

このようにして、公選法および地公法36条で地方公務員の選挙活動は一部制限されていますが、その範囲はかなり限られています。このことは公選法および地公法36条をよく知ることによって理解できるでしょう。貴組合の取り組みは公選法にも地公法36条にも違反しません。そして、相談いただいた「ある議員」を説得することもできるでしょう。

資料1

地方公務員法第三十六条の運用について

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

地方公務員法第三十六条については、来る地方公共団体の議会の議員及び長の選挙をひかえ、その適正な運用が強く要望されるのであるが、今般「地方公務員法第三十六条の運用について」を別紙のとおり定めたので、参考のため送付する。なお、管下市町村に対しても、連絡をお願いする。

別紙

地方公務員法第三十六条の運用について

一、政治的行為の制限の目的

地方公務員法(以下「法」という。)第三十六条の規定は、一般職に属する地方公務員(以下「職員」という。)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こと。従って、

(一) 本条の規定は、右のような趣旨において解釈され、及び運用されなければならないこと。

(二) 選挙の自由且つ公正な実施を確保すること自体を目的とする公職選挙法(昭和二十五年法律第百号)は、本条の目的とは異なるものであるから、職員に関してすべて適用され、たとえば同法第八十九条の規定により公務員の立候補は制限され、同法第三十六条及び第三十七条の規定により特定公務

員及び教育者の地位利用の選挙運動がそれぞれ禁止されることに注意すること。

二、本条の適用範囲

(一) 職員

(1) 現に勤務中の職員のみならず、休職、休暇中の者等をも含み、いやしくも職員たる地位を有する者すべてに適用されるものであること。従って、いわゆる「専従職員」も当然本条の適用を受けるものであることに注意すること。

(中略)

三、制限される政治的行為

(一) 第一項関係

(中略)

(二) 第二項関係

(1) 本項の規定により制限される政治的行為は、本項各号の一に該当する政治的行為であつて、且つ、本項本文の目的をもつてなされたものに限られること。従って、そのいずれか一を欠く行為を職員がすることは、本項の規定に違反するものではないことに注意すること。

(2) 本項第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為については、左の区分により一定の区域以外は、これを行うことは自由であること。なお、第四号に掲げる政治的行為については、区域のいかんを問わず制限されるものであることに注意すること。

イ 公立学校に勤務する職員以外の職員は、当該職

員の属する地方公共団体の区域以外は自由であること。すなわち都道府県の職員は当該都道府県の区域外、特別区に配属されている都の職員は当該特別区の区域外、市町村の職員は当該市町村の区域外においては、それぞれ自由であること。但し、都道府県の職員で都道府県の支庁又は地方事務所に勤務するものは当該支庁又は地方事務所の所管区域外、五大市〔現行＝指定都市〕の職員で市の区に勤務するものは当該区の所管区域外においては、それぞれ自由であること。こゝに「区の所管区域」とは、区の事務所の所管区域をいい、支庁又は地方事務所の「所管区域」とともに地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第百五十五条第四項〔現行＝支庁又は地方事務所については、地方自治法第百五十五条第二項、区の事務所については、同法第二百五十二条の二十二第二項〕に規定する条例で定められたものをいうものであること。なお、地方事務所と本庁とに兼ねて勤務する職員及び土木出張所、保健所、労政事務所等の行政機関に勤務する職員は、それぞれ本庁勤務の職員の場合と同様に、当該職員の属する地方公共団体の区域内において、政治的行為の制限を受けるものであることに注意すること。

(中略)

(3) 政治的目的

(中略)

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をいい、たとえば、衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の長、議会の議員、教育委員会の委員、都道府県農地委員会及び市町村農地委員会〔現行＝農業委員会〕の委員、海区漁業調整委員会の委員の選挙又は最高裁判所の裁判官の任命に関する国民審査、地方公共団体の長の解職、議会の解散、議員の解職、教育委員会の委員の解職、及び憲法第九十六条の規定に基き一の地方公共団体のみに適用される特別法の賛否の投票等がこれに該当するものであること。なお、「公の選挙又は投票において」であるから、いわゆる直接請求に関する署名を成立させ又は成立させないこと並に条例の制定、改廃及び事務監査の請求は、これに含まれないものであること。但し、これらの場合がイの「地方公共団体の執行機関に反対する」に該当することがあり得ることはいうまでもないこと。「特定の人」とは、当該選挙において立候補の制度がとられて

いる場合においては、法令の規定に基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い、また候補者として地位を有するに至らない者は、これに含まないことに注意すること。従つて、この場合、選挙に関する法令に従つて候補者の推薦届出をすること及び候補者としての地位を有するに至らない前において、その特定人の立候補を支持し又はこれに反対することは本号には該当しないものであること。なお、公の投票の場合においても同様であること。すなわち、たとえば公務員の解職の投票においては、「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者であることを要するものであること。「事件」とは、法令の規定に基き正式に成立した地方公共団体の議会の解散の請求及び国会において議決された特別法等をいうものであること。「支持し又はこれに反対する」とは、特定の候補者等が当選又は投票を得又は得ないように影響を与えること等をいうものであること。

(4) 政治的行為

イ 第一号関係

「投票するように、又はしないように」とは、投票の棄権をも含むものであることに注意すること。

ロ 第二号関係

「署名運動」とは、不特定又は多数の者を対象として組織的、計画的に、その共同の意向を表示する手段としてその意向を明示した文書に署名させるよう勧誘する行為をいうものであつて、たんなる「署名」ではないことに注意すること。従つて、たとえば、たんに数人の友人に限定してその署名を求める行為などは、差し支えないものであること。「企画」とは、発起人となり、署名運動の計画を立案し、そのための会合を招集すること等を、「主宰する」とは、実施につき総括的な役割を演ずることをいうものであること。「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、本号において制限される政治的行為は、「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。

(後略)

資料2

職員が特定の候補者のために選挙事務に従事することについて

(昭和26年4月12日 大阪府総務部人事課長あて 公務員課長電文回答 「地方公務員の政治活動について」)

照会

- 一 職員が特定候補者の依頼により勤務時間外に選挙事務所において無給にて経理事務の手伝をした場合の行為は、単なる労務の提供であつて、地方公務員法（以下「法」という。）第三十六条第二項第一号の「特定の人を支持し、公の選挙において投票するように勧誘運動をした」者でないとして解してよいか。
- 二 職員が特定候補者の依頼により勤務時間外に無給にて所々にポスターの貼付をした場合の行為も、前号同

様に解してよいか。

- 三 前二号において日当を受けた場合は、法第三十八条第一項の「報酬を得ていかなる事業又は事務に従事してもならない」条項に該当すると解してよいか。
- 四 職員が公務に全く関係のない二、三人の少数の友人に特定候補者を推薦する旨の文書を出した場合は、法第三十六条第二項第一号の特定の人を支持し公の選挙において投票するように勧誘運動した者と解してよいか。

回答

- 一、三 お見込みのとおり。
- 二 違反のおそれがある。
- 四 消極に解する。但し、公職選挙法の適用あり。

資料3

公務員の団体の行為が地方公務員法第三十六条の規定により制限される政治的行為に該当することとなるか

(昭和26年3月13日 地自公発第83号 岡山県総務部長あて 公務員課長回答 「地方公務員法の疑義について」)

照会

- 一 法第五十二条にいう職員団体又は法第五十二条にいう職員団体ではないが地方公務員のみが構成員である団体が、選挙に関し特定の公職の候補者を推せんすることは、職員がするものとして法第三十六条第二項第一号にいう勧誘運動に含まれないか。
- 註 この場合、推せんとは、職員団体がある特定の候補者を推せんすることの意志決定をし、構成員に対し通告する程度のもの

回答

- 一 団体自体の意志及び実現行為と当該構成員である職員自体の意志及びその実現行為とは一応別個のものであり、前者については地方公務員法第三十六条第一項及び第二項の関知するところではない。従つて、前者については、それが同時に職員自体の行為となるものである場合に限り、一定の制限を受けるものである。なお、「勧誘運動」とは、相当多数の者を対象として、組織的計画的に、彼等に投票する決意又は投票しない決意をさせるよう促す行為をいうものであるから、これを基準として個々の具体的事例について判断されたい。

資料4

職員組合の政治活動について

照会

- 今回の衆議院議員、教育委員等の選挙に際して、表記の件につき先のとおり解釈して差しつかえないか。
- 一 組合の役員会又は総会で特定の候補者を支持する旨決議することは差しつかえない。
 - 二 この決議を外部（新聞等）に対し積極的に発表することは規則違反となる。
 - 三 この決定を組合員に周知せしめるためビラ（役員会又は総会での推薦候補決定の報告で投票の勧誘を含まない）を組合員に配布することは差しつかえない。ただし外部にまで配布すれば規則違反となる。
 - 四 この決議事項を庁舎内に提示することは、たとえ組合の掲示板であつても不特定多数人の眼にふれる場合

は規則違反となる。（昭和27年9月11日 02-50 人事院仙台地方事務所長）

回答

- 一 貴見のとおりである。
- 二 通常の方法により事実の報道として組合機関紙に掲載することはさしつかえないが、それ以外の方法により組合外に積極的に発表することは原則として違反となる。
- 三 ビラの配布が組合員に対する通常の周知方法であれば通常的手段で配布することはさしつかえない。
- 四 通常組合が使用している掲示板であれば投票勧誘の趣旨を含まないかぎり組合活動の一環と考えられてさしつかえない。（昭和27年9月15日 61-166 人事院職員局職員課長）