

# 答 申 書

平成24年9月28日

生駒市人権施策審議会

平成24年9月28日

生駒市長 山下 真 様

生駒市人権施策審議会  
会 長 伊賀 興一



生駒市の外国籍の職員の職務と昇進、昇格の範囲について（答申）

平成22年11月29日に諮問があった標記の件について、生駒市人権施策審議会は次のとおり答申する。

## 記

はじめに

平成22年11月29日開催の人権施策審議会において、山下市長から「生駒市の外国籍の職員の職務と昇進、昇格の範囲」について、諮問がなされた。

当審議会は、以下の審議を経て、以下の答申を妥当とする点で大方の一致を見たので、本答申を行うことに決した。

### 第1 答申の趣旨

生駒市において採用された職員は、その意欲と能力に応じて、生駒市長の補助機関である職員として住民福祉のために職務に忠実に専念する義務を平等に負うので、生駒市長は、日本国籍を有するか否かを理由に職務と昇進、昇格の範囲に関して、不利益な扱いをしてはならない。

なお、当審議会としては、生駒市職員はその職務、職責が住民福祉という公務性を有していることを自覚し、職務にまい進されることを切に希望する。

### 第2 審議の概要

#### 1 審議の経過

(1) 最高裁平成17年1月26日大法廷判決（管理職選考受験資格確認等請求事件）等について

- ・ 第1回会議 平成22年11月29日（月）
- ・ 第2回会議 平成23年1月25日（火）

- (2) 総務省や各地方公共団体の対応について
  - ・第3回会議 平成23年4月5日(火)
  - ・第4回会議 平成23年5月18日(水)
- (3) 生駒市における職員の採用基準、服務規律等、職員人事について
  - ・第5回会議 平成23年7月27日(水)
  - ・第6回会議 平成23年8月23日(火)
  - ・第7回会議 平成23年10月11日(火)
  - ・第8回会議 平成23年11月28日(月)
- (4) 答申のまとめについて
  - ・第9回会議 平成24年4月4日(水)
  - ・第10回会議 平成24年5月23日(水)
  - ・第11回会議 平成24年7月18日(水)
  - ・第12回会議 平成24年8月8日(水)

## 2 議論の概要

### (1) 議論の基本的立脚点

本答申において外国籍の職員とは、現に生駒市において職員採用基準に基づき採用された一般職の職員及び今後同様の手続を経て採用される一般職の職員のうち、外国籍を有する者を指す。

生駒市においては、一般職の職員の募集要項には国籍条項は設けていない。ただし、消防職の募集要項には国籍条項は設けられている。このことから、現に外国籍を有する職員が既に採用されているところであり、今後も採用される可能性がある。

外国籍の人を地方公共団体の職員に任用した場合に、職務と昇進、昇格の範囲に関し、何らかの制約を伴うと考えるか否か、また、制約を伴うと考える場合はその根拠はどのような要素に基づくか。これらの問題については、全国の地方公共団体によって、扱いがまちまちで、必ずしも安定した状況にはなっていない。

そもそも地方公共団体が定めている採用基準を満たしているとして職員となった者の間で、日本国籍の有無によって職務と昇進、昇格の範囲に差を設けることが許されるか。日本社会としてある意味で回答を出すべき時期に来ているのではないか。

「公権力の行使又は公の意思の形成への参画に携わる地方公務員となるためには、日本国籍を必要とする。」との見解(いわゆる「当然の法理」)により、地方公共団体においてもかねてから外国籍の地方公務員への就任を妨げてきた。しかしながら、この見解自体も抽象的であいまいであ

るため、地方公共団体においては、川崎市が1996年度実施の職員採用試験から、消防士を除く全ての職種における国籍条項を撤廃し、その先べんをつけた。現在は多くの地方公共団体が外国籍の職員採用に道を開くところとなっている。また、堺市等においては消防士も含む全職種において国籍条項が撤廃される状況になってきている。

こうした状況を踏まえて、市長からの諮問には今日的意味と必要性が認められ、当審議会としての見解を答申することとしたものである。

## (2) 最高裁平成17年1月26日大法廷判決の検討

東京都に保健婦（現在は保健師と呼称）として採用されていた大韓民国籍の特別永住者が管理職選考の受験を申し出たところ、東京都から申込みを拒否され、受験できなかった事件に関する最高裁判決であり、その後の地方公共団体における外国籍の地方公務員の処遇に大きな影響を与えた判決である。

一審判決は保健婦の請求を棄却したが、控訴審判決は管理職選考の受験機会を奪うことは憲法第14条等に違反するとして慰謝料請求の一部を認容した。

最高裁判決は高裁判決の東京都敗訴部分を破棄し、保健婦の請求を棄却した一審判決を正当であるとして控訴を棄却した。

その理由として、多数意見は、地方公共団体において公権力の行使を職務とする管理職の資格要件を日本国籍と定める東京都の措置は労働基準法第3条、憲法第14条第1項に違反しない、とした。その根拠として、明文の規定はないが地方公務員であっても公の意思形成などに携わるいわゆる公権力行使等地方公務員については、日本国籍を持つ者に限定するという国民主権の原理から導かれる当然の法理である、として前記結論を是とするものである。

これに対し、反対意見がいくつかの観点から述べられている。

管理職の職務の内容等を考慮して資格に制限を設けるのならともかく、一律に管理職から外国籍の地方公務員を排除する措置に合理性があるとは言えないとの反対意見、また、特別永住者の立場から見て、地方公共団体の自治事務に参画する職業選択の自由の観点から、制限には厳格な合理性が求められる、という反対意見も付されていた。

当審議会としても、地方公共団体の職員であるからといって、一部には公権力の行使や公の意思形成に参画するなど、重要な職務があることは否定できないと考える。しかしながら、一方で、外国籍の職員でも同一の採用試験の下で採用され、服務規律に基づいて、宣誓の上、職務に従事するのである。しかも、地方自治法第147条等により、全ての職

員はいわゆる首長の補助機関である職員と位置づけられ、その指揮命令に完全に服する立場であることも否定できない。

最高裁は外国人の人権について、権利の性質上認められないものを除いて、外国人にも憲法の保障が及ぶとしており、理由がある場合にのみ保障が及ばないとする判断をしている(最高裁昭和53年10月4日判決)。

先の最高裁判決も、外国籍の職員の公権力行使等地方公務員への登用を一切禁止するという趣旨と解することまではできない。むしろ、判決の前提となった東京都における任用制度のあり方が、憲法第14条等に違反するとまではいえないと判断したにとどまるもので、東京都以外の地方公共団体が、別の任用制度を設けることまで積極的に禁止するものとは評価できない。

当審議会としては、以上のような各事情に照らし、当市において、日本国籍の有無にかかわらず、当市の住民福祉を基本とする地方公務員としての職務に意欲と能力を有すると認められて採用された者に関して、あらかじめ職務の範囲や昇進、昇格できる範囲に限定を施さなかったとしても、それが直ちに先の最高裁判決の枠組みを逸脱することにはならないという結論に大方の一致をみた。

### (3) 各地方公共団体における実状

先に見たように、川崎市が先べんをつける形で外国籍の職員の採用は全国各地地方公共団体で広がったが、その扱いは必ずしも一律とは言えず、その意味では採られている制度も安定的ということとはできない。

職務の範囲では、消防職への登用はしないという扱いの地方公共団体は多数見られた。また、例えば、部長職以上を対象に、スタッフとラインという区分を導入し、待遇は同一ではあるが権限において差を設け、もって公権力行使等地方公務員という概念をいかそうとする地方公共団体も見られた。

なるほど、昨今、地方自治のあり方、国民主権と住民自治の関係などについては様々な意見が出されている。したがって、各地方公共団体においても、いろいろな試みがなされることの意義は否定すべくもない。

しかしながら、地方公共団体の基本的な責務が住民福祉の向上にあることを考えなければならない。例えば、法定受託事務は国家的事務の側面を持つが、それは法令の規定に従って事務を行うのであり、地方公務員自身に裁量の余地はほとんどない。日本国籍の有無にかかわらず、地方公共団体の行う事務との関係で特別の利害関係にある地方公務員は市長等の指揮命令によって職務変更等の措置を採ることが可能である。このように考えると、その事務における公平性を確保することは十分に可

能であることから、当審議会は本見解で大方の一致をみるところとなった。

### 3 審議会として答申を行うに当たって

地方公共団体が所管する自治事務は、地方公共団体が地域において住民福祉の向上を目的として処理するものであり、法定受託事務は、法令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国又は都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、国又は都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法令で特に定めるものである。

市長は、市を代表する独任制の執行機関で、市の組織を統轄・代表し、また、事務を管理し執行することができるほか、補助機関である職員を指揮監督することなどが地方自治法で定められている。

つまり、補助機関である職員が担当する事務を執行するに当たっては、地方公共団体の長である市長が、その権限に属する事務の一部をその補助機関である職員に委任したものであり、法令にのっとり行われる業務に職員が私的な裁量を挟む余地はないと考える。

地方自治法第147条において、普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表するとあり、一般職に属するすべての地方公務員については、市民全体の奉仕者としての職責を自覚し、法令、条例、規則等及び上司の職務上の命令に従い、誠実・公正かつ能率的に職務を遂行しなければならないもので、あくまで、地方公共団体の長を補佐、補助するものである。

市長の権限の適正化、一般職の職員の服務規律の厳格化、住民監査請求の活用等によるだけで、一般職の職員の私的な裁量が制限されるかどうか懸念もあり得るともいえるが、地方公務員の任用については、地方公務員法に基づいて、公平な基準により能力を試験し、適任と認められた者を選抜することとされており、現在、外国籍の人にも門戸を広げた採用も実施されている状況にある。

考えられる懸念については、市長の適切な人事権の行使により対応すべきである。

当審議会としては、市長は、その職責において職員を統轄し、職務を通して住民福祉を向上させるものであり、生駒市の外国籍の職員の公務就任権については、原則的に制限を設けず（消防職も含む。）、全ての職員がその能力と資質に応じて適切な職務に従事されることを希望する。

#### 4 おわりに

地方自治を考える上において、国民主権と住民自治の視点で先の最高裁判決を基礎に地方自治を国の統治の一部と考えるか、地域住民の自治と考えるかによって導かれる結論に違いが生じるといえるであろう。

少子高齢化や、国際化が進む現在の社会情勢を踏まえて、外国人の公務就任の機会を広げていくことは、国籍にかかわらず優秀な人材を確保することで、行政のより効率的な運用ができ、今後の生駒市の行政全般にとって意義のあることになると考える。