

3 選挙権・被選挙権

2017 年 11 月 19 日
選挙市民審議会共同代表
片木 淳

3-6 立候補休暇と議員活動のための休職・復職制度の整備

(1) 歴史的な経緯・背景

1) 立候補のための休暇制度

1947 年、労働基準法が制定され、労働者が労働時間中に選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行できるよう「公民権行使の保障」規定がおかれた（同法 7 条）。

1963 年 6 月 21 日、最高裁は、「公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する虞れのある場合においても、普通解雇に附するは格別、同条項を適用して従業員を懲戒解雇に附することは、許されないものといわなければならない」との判決を下した（「十和田観光電鉄事件」）。

1980 年 10 月 17 日、大津地裁は、「地方議会議員への就任ということだけを理由として解雇することはできないが、その結果として業務に支障を来したことを理由とする解雇は正当」との判決を下した（森下製菓事件）。

2001 年及び平成 2002 年、民主党（当時）が立候補休暇に関する法律案（参考資料 1）を国会に提出したが、審議未了廃案となった。

2) 公務員の議員兼職

ア 公職選挙法による立候補制限等

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若しくは特定地方独立行政法人の役職員は、内閣総理大臣その他の国務大臣等を除き、在職のまま立候補することはできないとされている（公職選挙法 89 条）。

これに反する立候補届は、受理されると同時に、その者は当該公務員を辞したものとみなされ、その職を失う（同法 90 条）。

立候補届出後に、上の規定に該当するに至った場合は候補者の届出が取り下げられたもの、あるいは候補者たることを辞したものとみなされ、又は名簿登載者でなくなる（同法 91 条）。

【出典：選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法 第 15 次改定版』（ぎょうせい、平成 27 年）】

イ 地方制度調査会の答申等の経緯

近年、地方議会のあり方に関して、政府の地方制度調査会等からさまざまな提言がなされている。次に、議会の議員と地方公共団体の職員との兼職に関する部分を抜粋して掲げる。

(ア) 第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」(2005年12月9日、抜粋)

(議会改革の具体的方策)

「制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。」

(イ) 第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(2009年6月16日、抜粋)

(勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備)

「立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる」が、「まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。」

公務員については、

「公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある」が、「引き続き検討の課題としていくべきである。」

(ウ) 総務省「地方議会に関する研究会」報告書(2015年3月)

「労働基準法では、公民権行使の保障の規定が置かれ、『被選挙権の行使』として、立候補届出のための行為のほか、法定期間中の選挙運動も含まれると解されている¹²、さらなる環境整備については、上記の指摘(注：第29次地方制度調査会答申)を踏まえ、引き続き検討していくことが必要である。」

「公務員が地方議会の議員を兼ねることについては、行政分野に通じた人材が議

員として活動することになり、有益な面があるとの指摘があるが、一方で、公務員の政治的中立性との関係が課題となる。具体的には、都道府県の職員が住所を有する市町村の議会議員を兼ねる場合や、市の職員が住所を有する町村の議会議員を兼ねることなどが想定される。これについては、前者は補助金等の交付などの利害が関係する場合が考えられるため慎重な議論が必要ではないか、後者については、より柔軟に議論できるのではないかと意見があった。また、議会の開催日数を確保して議会機能の活性化を図ろうとする昨今の方向性からは、公務員が長期間職務を離れることは現実的には難しいのではないかと意見があった。

公務員の立候補制限については、現行制度において職員が立候補した時点で失職となることを緩和する議論はあり得るのではないかと意見があった。」

注 12) 労働基準法上－労働法コンメンタール 3－〔平成 22 年版〕（厚生労働省労働基準局 編）P 103 参照

(エ) 第 31 次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（2016 年 3 月 16 日、抜粋）

「市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。」

「③ 立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。」

【出典：総務省 HP「組織案内 > 審議会・委員会・会議等 > 地方制度調査会」等】

(2) 立候補制限、兼職禁止等の現状／問題点／改革課題

1) 一般の勤労者

一般の勤労者については、以下のとおり、労働基準法第 7 条の公民権行使の保障規定が適用される。

ア 労働基準法第 7 条（公民権行使の保障）

「使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。」

※ 「公民としての権利」＝法令に根拠のある公職の被選挙権を含む。さらに、当選のために必要な法定期間中の選挙運動は、被選挙権の行使に必然的に伴うものとして広く公民権に含ませて考えるべきであろうとされている。

「公の職務の執行」＝議員としての職務等国又は地方公共団体の公務に民意を反映してその適正を図る職務等を含む。

※ 本条は正常な労働関係を前提として労働者の公的活動との調和を図る趣旨のものであり、また、文理上も不利益取扱いの禁止まで含まれているとは解されないで、公の職務の執行のために必要な時間が著しく長期にわたる場合に、当該労働者を休職にしたり、解雇したりしても本条違反は成立しないと解されている。もっとも、本条に定める公の職務の執行は、法律で認められた権利の行使であるから、懲戒解雇等の懲戒処分を行うことは許されないものと解されている。

※ 賃金については、当事者間の自由に委ねられている。

※ 本条違反は 6 ヶ月以下の懲役又は 30 万円以下の罰金に処せられる（労働基準法第 119 条第 1 号）

【以上、出典：総務省 HP「組織案内 > 審議会・委員会・会議等 > 地方行財政検討会議」「第一分科会・第 3 回（平成 22 年 6 月 18 日開催）」「資料 2 議会のあり方について」】

〔図表〕 公民としての権利と公の職務

	該当するもの	該当しないもの
公 民 と し	① 法令に根拠のある公職の選挙権及び被選挙権（自らの法定期間中の選挙運動を含む） ② 憲法の定める最高裁判所裁判官の国民審査	① 訴権の行使（個人的な損害賠償の訴えなど） ② 他の立候補者のための選挙運動 など

て の 権 利	③ 特別法の住民投票 ④ 憲法改正の国民投票 ⑤ 地方自治法による住民の直接請求 ⑥ 選挙人名簿の登録の申し出 など	
公 の 職 務	① 衆議院議員その他の議員、労働委員会の委員、陪審員、検察審査員、労働審判員、裁判員、法令に基づいて設置される審議会の委員等 ② 民事訴訟法上の証人・労働委員会の証人 ③ 公職選挙法の選挙立会人 など	① 予備自衛官が防衛招集または訓練招集に応ずること ② 非常勤の消防団員など ※単純な労務の提供を主たる目的とする職務は該当しない

【表の出典：労務行政研究所 HP (jin-jour)「新任担当者のための労働法セミナー [2014.10.21]」「(下山智恵子) 第 30 回 公民権行使の保障 (労働基準法 7 条)」】

<判例等>

① 十和田観光電鉄事件（最高裁、1963 年 6 月 21 日）

「 所論のごとく公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する虞れのある場合においても、普通解雇に附するは格別、同条項を適用して従業員を懲戒解雇に附することは、許されないものといわなければならない。 」

本件は、十和田観光電鉄の従業員が十和田市議会議員選挙に当選し、上告人会社の承認を得ないで、同市議会議員に就任したところ、上告人会社は、右は従業員が会社の承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する旨の就業規則に該当するとして、同人を懲戒解雇したものである。

② 森下製薬事件（大津地裁、1980 年 10 月 17 日）

「 地方議会議員への就任ということだけを理由として解雇することはできないが、その結果として業務に支障を来したことを理由とする解雇は正当 」

本件は、森下製薬の従業員が野洲郡中主町議会議員選挙に立候補して当選し、議員に就任することになっていたところ、就業規則及び労働協約所定の「知事、市町村長、国会及び地方議会議員、その他の公共団体の有給公務員に就任したとき」に該当することを理由に特別休職処分（期間中の賃金は無給）にしたものである。

③ 行政実例

- a 就業規則等に公民権の行使を労働時間外に実施すべき旨を定めておいて、それを根拠に労働者が就業時間中に選挙権の行使を請求することを拒否することは本条違反である（昭和 23 年 10 月 30 日基発 1575 号）。
- b 公民権の行使に係る時間を有給とするか無給とするかは当事者の自由に委ねられ、無給でもよい（昭和 22 年 11 月 27 日基発 399 号）
- c 応援のための選挙活動、一般の訴権の行使、予備自衛官の招集、非常勤の消防団員の職務等は、公民としての権利・公の職務に該当しない（昭和 63 年 3 月 14 日基発 150 号）

イ 労働基準法第 7 条の問題点・改革課題

- ① 労働基準法 7 条の規定は、「公民としての権利」等についての明確な定義を欠くため、被用者の立候補等に対して抑制的な解釈が横行しており、その結果、重要な基本的人権の行使である「立候補の自由」を制約し、自由で公正な選挙の実現を妨げている。
- ② また、そのため、無投票の増加等議員のなり手不足、投票率の低迷の原因ともなり、わが国民主主義の成熟と発展を阻害している。
- ③ 会社業務の遂行を阻害する虞れのある場合には短絡的に普通解雇を容認するかのような上記最高裁判決（十和田観光電鉄事件）は、傍論とはいえ、一方的に会社の業務の都合を優先する点で、その基本的な考え方に問題がある。大津地裁のように、これに追随する判決も現れており（森下製薬事件）、早急に、同条の規定を立候補の自由を拡大、保障する方向で改正する必要がある。
- ④ 実際上も、パソナ、資生堂、楽天、富士通、吉本興業など就業規則等で社員が公職に就いた場合に休職を認める企業もあるが、まだまだ少ない。
- ⑤ そこで、労働基準法 7 条に規定する「公民としての権利」及び「公の職務」を拡大・充実する方向で明確にするとともに、被用者の立候補を容易にするため、2 か月の立候補休暇、企業等による不利益な取り扱いの禁止、議員活動のための休職と議員活動終了後の復職を認める法律を制定するなどの法整備が必要である。
- ⑥ 諸外国においても、勤労者の立候補等を容易にしている（（3）参照）。

2) 公務員

ア 公務員の立候補制限と兼職禁止

（ア）公職選挙法による立候補制限等

a 公職選挙法 89 条

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若しくは特定地方独立行政法人の役職員は、原則として、在職のまま立候補することはできない。ただし、次の①から⑤に掲げる者は立候補することができる。

- ① 内閣総理大臣その他の国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣及び大臣政務官（法 89①Ⅰ）
- ② 技術者、監督者及び行政事務を担当する者以外の者で、公選法施行令で指定する者（法 89①Ⅱ、令 90①）
- ③ 公選法施行令で指定する臨時又は非常勤の委員、顧問、参与、嘱託員等（法 89①Ⅲ、令 90②）
- ④ 常勤の者を除く消防団長その他の消防団員及び水防団長その他の水防団員（法 89①Ⅳ）
- ⑤ 地方公営企業等の労働関係に関する法律第 3 条第 4 号に規定する職員（ただし、主たる事務所の職員で課長職以上の者を除く。）（法 89①Ⅴ、令 90③）

ただし、任期満了による選挙の場合にあつては、右の立候補制限の規定にかかわらず、当該任期満了の議員又は長は、在職中当該選挙に立候補することかできる（法 89 条 2 項）。

b 公職選挙法 90 条及び 91 条

以上の制限に反する立候補届は、受理されると同時に、その者は当該公務員を辞したものとみなされ、その職を失う（同法 90 条）。

立候補届出後に、以上に該当するに至った場合は候補者の届出が取り下げられたもの、あるいは候補者たることを辞したものとみなされ、又は名簿登載者でなくなる（同法 91 条）。

【出典：選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法 第 15 次改定版』（ぎょうせい。平成 27 年）】

（イ）国家公務員法による立候補制限

- ① 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、これらの行為に関与し、ある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。
- ② 職員は、公選による公職の候補者となることができない。
- ③ 職員は、政党その他の政治的団体の役員、政治的顧問、その他これらと同様な役割をもつ構成員となることができない。（同法第 102 条）

なお、地方公務員法 36 条（政治的行為の制限）参照。

（ウ）国会法等による兼職の禁止

A 国会法 39 条

議員は、内閣総理大臣その他の国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、

副大臣、大臣政務官、大臣補佐官及び別に法律で定めた場合を除いては、その任期中国又は地方公共団体の公務員と兼ねることができない。ただし、両議院一致の議決に基づき、その任期中内閣行政各部における各種の委員、顧問、参与その他これらに準ずる職に就く場合は、この限りでない。

A 地方自治法 92 条 2 項

普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 28 条の 5 第 1 項 に規定する短時間勤務の職を占める職員（以下「短時間勤務職員」という。）と兼ねることができない。

イ 問題点・改革課題

（ア）立候補の自由

立候補の自由は、「選挙権の自由な行使と表裏関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえできわめて重要」であることから、憲法 15 条 1 項により保障される基本的人権である。

※ 最高裁 1968 年 12 月 4 日大法廷判決（三井美唄炭鉱事件判決）

「選挙は、本来、自由かつ公正に行なわれるべきものであり、このことは、民主主義の基盤をなす選挙制度の目的を達成するための基本的要請である。この見地から、選挙人は、自由に表明する意思によつてその代表者を選ぶことにより、自ら国家（または地方公共団体等）の意思の形成に参加するのであり、誰を選ぶかも、元来、選挙人の自由であるべきであるが、多数の選挙人の存する選挙においては、これを各選挙人の完全な自由に放任したのでは選挙の目的を達成することが困難であるため、公職選挙法は、自ら代表者になろうとする者が自由な意思で立候補し、選挙人は立候補者の中から自己の希望する代表者を選ぶという立候補制度を採用しているわけである。したがつて、もし、被選挙権を有し、選挙に立候補しようとする者がその立候補について不当に制約を受けるようなことがあれば、そのことは、ひいては、選挙人の自由な意思の表明を阻害することとなり、自由かつ公正な選挙の本旨に反することとならざるを得ない。この意味において、立候補の自由は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である。このような見地からいえば、憲法 15 条 1 項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の一つと解すべきである。」

さらに、立候補の自由は、立候補者個人の権利・自由を保障するだけでなく、議会制民主主義を支える根幹的な役割を担うものである。すなわち、憲法 43 条 1 項は、両

議院は「全国民を代表」する選挙された議員でこれを組織すると定めており、国民の多様な意思を的確に反映する選挙制度が憲法上要請されている。そのためには、選挙において多様な政治意見や背景を有する候補者が有権者に提示されなければならない、有権者に多様な候補を提示するためには立候補の自由が保障されることが不可欠である。

(イ) 投票率の低下と議員のなり手不足

近年、国、地方を通じて、選挙における投票率の低下の傾向が続き、わが国の民主主義と地方自治にとって、大きな問題となっている。直近の参議院選挙（2016年7月）では、その投票率は54.70%であり、戦後4番目の低さを記録したが、特に、20歳から24歳までの層が33.21%にとどまるなど、若年層の低さが目立っている（18歳及び19歳は、主権者教育の効果もあり46.78%であったが、なお、平均を下回っている。参考資料3）。

また、特に地方議員については、繰り返される政務活動費等の不祥事が住民の輿感を買うとともに、本来の議会活動そのものについても、執行部の監視と政策立案・審議能力の欠如が批判されている。さらに、国会、地方議会を通じ、その議員構成についても、女性、若者や公務員を含む被用者（サラリーマン）の比率が低く、多様な民意を反映していない等の問題点がしばしば指摘されている。

そのような中で、昨今の議員選挙における無投票の増加による競争率の低迷の現状は、まことに憂うべき状況にある。

無投票当選の増加については、前回の統一地方選挙（2015年）において、県議選については改選定数2,284人のうち501人（21.9%）、市長選については89人のうち27人（30.3%）、町村長選で122人の改選人員のうち53人（43.4%）、町村議選で4,269人のうち930人（21.8%）、の無投票当選者となっている（参考資料4）。さらに、そのうち北海道浦幌町、東京都神津島村、新潟県粟島浦村、長野県南牧村の4町村においては、定数割れとなった。

このような地方議会を中心とする深刻な議員のなり手不足を克服するためにも、上記公務員を含む被雇用者の立候補と議員兼職についての禁止規定を撤廃していくことが必要である。以上のことから、公職選挙法における立候補や議員活動の妨げとなっている規制を早急に撤廃し、立候補の自由を確保していくことが求められる。

(ウ) 公選法第89条等の問題点

上記の現行公選法第89条が現職のまま候補者となることを禁止した理由は、

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 公務員がその地位を利用することによる選挙運動等の不公平等を排除する② 公務員の職責遂行に支障なからしめる③ 選挙公営の強化に伴い、現職のまま漫然と立候補し、当選をぎょうこうとし、落選すれば従前の資格を保持しようとするような候補者の乱立するのを抑制する |
|---|

ためとされている（安田充、荒川敦『逐条解説公職選挙法』（ぎょうせい、2009 年）同 778 頁）。

しかし、①については、地位利用等を規制すればよく、現に公選法 136 条の 2（公務員等の地位利用による選挙運動の禁止）の規定がある、②については、職責遂行に支障がなければ問題はないし、支障がある場合には、本人の意思により公務員を退職あるいは休職すればよい、③については、現状は立候補のリスク等により議員等のなり手が不足していることが問題となっており、逆に、公務分野からの議員のなり手を確保していくことも求められているのではないかと考えられる。また、諸外国においても、公務員と議員の兼職を認めている国が多い（次項）。

ただし、国家公務員と国会議員との兼職、地方公務員とその所属する地方自治体の議会の議員との兼職については、立法と行政の権力分立、特に、地方自治体における「二代表制」の理念等との関係から、兼職を認める職員の範囲等そのあり方についてなお検討する必要がある。

（３）諸外国の状況

ドイツ、フランス、イギリスの状況は、次のとおりである。民間被用者に対しても、公務員に対しても、議員になることを容易にするための制度環境が整備されている（参考資料 5）。

1) ドイツ

ア 一般の被用者

（ア）連邦議会議員

ドイツ連邦共和国基本法 48 条は、次のように定めている。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 連邦議会に議席を得ようとする者は、その<u>選挙の準備のために必要な休暇を請求する権利を有する。</u>② 何人も、議員の職務を引き受け、かつこれを行使することを妨げられてはならない。このことを理由とする解約告知または免職は、許されない。③ 議員は、その独立を保障するにふさわしい補償〔＝歳費〕を請求する権利を有する。議員は、国有の交通手段を無償で利用する権利を有する。詳細は、連邦法律で規律する。 |
|---|

（イ）州議会議員

州議会議員への立候補、就任受諾、及び議員活動の妨害禁止、それらを理由とした職場での不利益取り扱い及び解雇・免職の禁止、選挙準備のために 2 か月ま

での休暇を認めるべきこと（休暇の間の給与は補償されない）、議員としての在職期間を職場での勤務期間に算入すべきことが定められている（例バーデン＝ヴュルテンベルク州憲法 29 条、同州議員法 2 条～4 条）。

特に、州議会議員としての活動には職場での休暇を要しない旨（バイエルン州憲法 30 条）、議員を意に反して職場で休職に付すことの禁止を定めている例（バーデン＝ヴュルテンベルク議員法 2 条 2 項 2 文）もある。

（ウ） 地方議会議員

たとえば、バーデン＝ヴュルテンベルク州の郡法(LKrO)第 26 条第 2 項及び市町村法 (GO) 第 32 条第 2 項では、雇用者はその被用者が地方議員となることを妨げてはならず、また、地方議員の業務遂行のために必要な時間を与えなければならない。また、議員業務のため、本来得られる収入が得られなかった場合は、自治体はその相当額を補償する旨、定めている。

イ 公務員

官吏は、連邦議会議員及び州議会議員との兼職が一応、禁止されているが、立候補はでき、官吏がこれらの職に就任した場合は、官吏を辞職しなければならないわけではなく、一時的に停職すればよい。また、兼職不能な官吏・公勤務職員の職を限定して法定し、それ以外を兼職可能としている州もある。

さらに、議員としての職務が終了した場合は、官吏に復帰することができる。すなわち、官吏が議員としての期間を終えて 3 ヶ月以内に申請した場合には、当該官吏を申請後 3 ヶ月以内に元の公勤務関係に復帰させなければならない。申請しなかった官吏も、議員に 2 期以上在職しておらず、また、議員を終えた時点で 55 歳に達しておらず、かつ議員在職中に政府のメンバーになっていなかった場合、最上級勤務庁が元の公勤務関係に復帰させることができる。

連邦・州議会の場合と異なり、地方議会議員の職を兼職できないとされる官吏・職員については、一時離職の制度が設けられていないが、これらの官吏・職員も地方議会議員に立候補でき、選挙準備のための休暇も認められる。しかし、当選した場合、公勤務関係を終了させなければ、地方議会議員への就任受諾ができないこととされている。もっとも、無休の休職に付される場合、兼職可能な職に配置換えする場合などの余地はある。

2) フランス

ア 一般の被用者

- ・ 人口 3,500 人以上の地方議会議員の選挙においては、立候補者した被用者は、選挙運動のために 10 日間の休暇を取得することができる。

- ・ 地方議員である被用者に対し、雇用主は、本会議又は委員会等への出席を許可しなければならない（その時間分の給与は無給にできる。）。
- ・ 人口 3,500 人以上の地方議会議員である被用者に対し、雇用主は、議会への出席等の準備に必要な時間を 3 か月毎に一定範囲で与えなければならない（その時間分の給与は無給）→いわゆる「時間予算」。
- ・ 議会活動に関し報酬を受け取らない地方議会議員は、議会活動によって余儀なくされた減収に対し、一定の補填措置を受けることができる。
- ・ 民間被用者には、労働法典（国会議員になった場合の規定）が準用される。すなわち、民間被用者がコミューンの首長又は人口 2 万人以上のコミューンの助役、県及び州の議長又は副議長に就任した場合、その任期が切れるまでの間、雇用契約を一時的に休止する旨規定されている。任期切れの後は、再選され公選職への就任が継続する場合は契約の休止状態が継続する。再選されず復職しようとする場合は、任期切れ後遅くとも 2 か月以内にその意思を雇用主に通告すれば、その通告から 2 か月以内に従前の職又はそれと同等の給与が得られる職に復職できる。

イ 公務員

- ・ 公務員は、公務員法典により、その身分を放棄することなく、「派遣」又は「休職」の扱いを受け公選職に就任する間、一般公務員としての職務の遂行から離脱することができる。なお、地方公務員が自らの雇用主たる地方団体の議員になることはできない。
- ・ 上記の首長又は人口 2 万人以上のコミューンの助役、県又は州の議長又は副議長の職務を遂行しようとするときには、その申し出に基づき「派遣」扱いとする。
- ・ それ以外の公選職に就任しようとするときには、その申し出により、現に雇用している当局の判断に基づいて「派遣」扱いにできる。

3) イギリス

地方公共団体の公務員は、当該地方公共団体の被選挙権者となることはできない。政治的行為が制限されるポストにある地方公共団体の公務員（事務総長、法律に基づいて設置される管理職、法定外の管理職、準管理職、監督官、法律アドバイザー（Political Advisor））は、当該地方公共団体だけでなく、いかなる地方公共団体の議員についても、被選挙権者となることはできない。

（４）あるべき姿・めざす目標・抜本的法改正

選挙は、本来、自由かつ公正、活発に行なわれるべきものであり、憲法 15 条 1 項により保障された「立候補の自由」に対する制限は、必要やむを得ないものを除き、これを完全に撤廃すべきである。また、昨今の各種選挙における低投票率や無投票の増加、競争率の

低迷等の憂うべき現状からも、制度の抜本的改正により立候補の自由を拡大し、議員の職をめぐって公正な競争が行われるようにすることは、議員のなり手確保という点でも、わが国の（代表制）民主主義の成熟と発展に寄与するという点でも、早急に取り組むべき課題である。

次の（５）に提案するように、労働基準法 7 条の改正を行うほか、立候補休暇と議員の休職及び復職を可能とするための法律を制定するとともに、「立候補の自由」を阻害し、議員のなり手の確保を困難にしている公職選挙法等の兼職禁止規定はこれを全廃すべきである。

（５）抜本的法改正の内容

現行労働基準法第 7 条（公民権行使の保障）を次のアのようなものに改めるとともに、一般の被用者並びに国家公務員及び地方公務員を対象に、立候補休暇の取得と公務員を含む被用者と議員の休職及び復職を可能とするため、イに掲げるような法律を制定する。また、立候補の自由を阻害し、議員のなり手の確保を困難にしている公務員と議員との兼職を禁止している現行の公職選挙法等の規定は、これを全廃する。

1) 新労働基準法第 7 条（公民権行使の保障）

使用者は、別に法律で定める立候補のための休暇のほか、労働者が労働時間中に、第 1 号に例示する選挙権その他公民としての権利を行使し、又は第 2 号に例示する公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

1 選挙権その他公民としての権利の行使

- ① 公職の選挙権及び被選挙権の行使（自ら又は他の候補者のための法定期間中の選挙運動を含む）
- ② 憲法の定める最高裁判所裁判官の国民審査
- ③ 憲法改正の国民投票及び国民投票運動
- ④ 法令で定められた住民投票及び住民投票運動
- ⑤ 地方自治法による住民の直接請求
- ⑥ 選挙人名簿の登録の申出

2 その他の公民としての権利の行使

- ① 衆議院議員、参議院議員、都道府県議会議員、市町村議会議員その他の議員
- ② 労働委員会の委員、陪審員、検察審査員、労働審判員、裁判員、法令に基づいて設置される審議会の委員等
- ③ 民事訴訟法上の証人・労働委員会の証人
- ④ 公職選挙法の選挙立会人

新旧対照表

項目	改正案	現行法
公民権行使の保障	第7条 使用者は、別に法律で定める立候補のための休暇のほか、労働者が労働時間中に、<u>第1号に例示する選挙権その他公民としての権利を行使し、又は第2号に例示する公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。</u> <u>1 選挙権その他公民としての権利の行使</u> ① <u>公職の選挙権及び被選挙権の行使（自ら又は他の候補者ための法定期間中の選挙運動を含む）</u> ② <u>憲法の定める最高裁判所裁判官の国民審査</u> ③ <u>憲法改正の国民投票及び国民投票運動</u> ④ <u>法令で定められた住民投票及び住民投票運動</u> ⑤ <u>地方自治法による住民の直接請求</u> ⑥ <u>選挙人名簿の登録の申出</u> <u>2 その他の公民としての権利の行使</u> ① <u>衆議院議員、参議院議員、都道府県議会議員、市町村議会議員その他の議員</u> ② <u>労働委員会の委員、陪審員、検察審査員、労働審判員、裁判員、法令に基づいて設置される審議会の委員等</u> ③ <u>民事訴訟法上の証人・労働委員</u>	使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

	会の証人	
	④ 公職選挙法の選挙立会人	

2) 立候補休暇並びに議員活動のための休職及び復職に関する法律案

(目的)

第1条 この法律は、立候補休暇並びに議員活動のための休職及び復職の制度を設けることにより、公職の候補者となる被用者（公務員を含む。以下、同じ）の雇用の継続または復職を確保し、もって国民の立候補の自由の確保と議員活動への参画の機会の増大を図り、自由で公正、かつ活発な選挙を実現することを目的とする。

(定義)

第2条 この法律において「立候補休暇」とは、被用者が、公職の候補者となる場合において、次章に定めるところにより、当該公職に係る選挙の期日の公示又は告示の日前2か月に当たる日から当該選挙の期日後3日に当たる日までの期間内において、選挙運動又は選挙運動の準備若しくは残務整理をするために取得する休暇をいう。

2 この法律において「公職」とは、公職選挙法（昭和25年法律第100号）第3条に規定する公職をいう。

3 この法律において「被用者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所に使用される者であつて、賃金、給与等を支払われるもの（公務員を含み、日々雇用される者を除く。）をいう。

(不利益取扱いの禁止)

第3条 事業主は、被用者が立候補休暇又は議員活動のための休職等の申出をし、又は立候補休暇等を取得したことを理由として、当該被用者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

第2章 立候補休暇

(立候補休暇の申出)

第4条 被用者は、その事業主に申し出ることにより、立候補休暇を取得することができる。

2 前項の規定による申出（以下「立候補休暇の申出」という。）は、厚生労働省令で定めるところにより、立候補休暇を取得する期間（以下「立候補休暇期間」という。）を明らかにして、しなければならない。

3 立候補休暇の申出は、当該立候補休暇の申出に係る最初の立候補休暇期間の七日前までにしなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。

(立候補休暇の申出があった場合における事業主の義務等)

第5条 事業主は、被用者からの立候補休暇の申出があったときは、当該立候補休暇の申出を拒むことができない。

(立候補休暇の申出の撤回等)

第6条 立候補休暇の申出をした被用者は、当該立候補休暇の申出に係る最初の立候補休暇期間の前日までは、その事業主の同意を得て、当該立候補休暇の申出を撤回することができる。

- 2 立候補休暇の申出をした被用者は、公職の候補者の届出がなされなかったことその他の被用者が当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得することが適当でない事由として厚生労働省令で定める事由が生じたときは、当該事由が生じた日後の当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得することができない。この場合において、被用者は、その事業主に対して、当該事由が生じた旨を遅滞なく通知しなければならない。

第3章 議員活動のための休職及び復職

(議員活動のための休職)

第7条 事業主は、被用者が選挙に立候補し、当選したときは、その申出に基づき、当該議員の任期中、休職を認めなければならない。その場合、事業主は、その間の賃金、給与等を支給しないこととすることができる。

- 2 前項の場合、当該議員となった者が所属する地方公共団体は、当該事業主に対し、その損失の一部を補てんするための交付金を交付するものとする。

- 3 第2章（立候補休暇）の規定は、第1項の議員活動のための休職の申出に準用する。

(議員でなくなった休職中の被用者の復職)

第8条 事業主は、議員となったため、休職中であった被用者が議員でなくなったときは、その申し出に基づき、復職させなければならない。

- 2 第2章（立候補休暇）の規定は、第1項の議員でなくなった者の復職の申出に準用する。

新旧対照表

項目	改正案	現行法
公務員の立候補制限	第八九条 削除	① 国若しくは地方公共団体の公務員又は行政執行法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第四項に規定する行政執行法人をいう。以下同じ。）若しくは特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）

立候補のための公務員の退職	第九〇条 削除	第二条第二項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。)の役員若しくは職員は、在職中、公職の候補者となること ができない。ただし、次の各号に掲げる公務員（行政執行法人又は特定地方独立行政法人の役員及び職員を含む。次条及び 第百三条第三項において同じ。）は、この限りでない。 一 内閣総理大臣その他の国務大臣、内閣官房副長官、内閣 総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官及び大臣補佐官 二 技術者、監督者及び行政事務を担当する者以外の者で、 政令で指定するもの 三 専務として委員、顧問、参与、嘱託員その他これらに準 ずる職にある者で臨時又は非常勤のものにつき、政令で指 定するもの 四 消防団長その他の消防団員（常勤の者を除く。）及び水防 団長その他の水防団員（常勤の者を除く。） 五 地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和二十七年 法律第二百八十九号）第三条第四号に規定する職員で、政 令で指定するもの ② 衆議院議員の任期満了による総選挙又は参議院議員の通常 選挙が行われる場合においては、当該衆議院議員又は参議院議 員は、前項本文の規定にかかわらず、在職中その選挙における 公職の候補者となることができる。地方公共団体の議会の議員 又は長の任期満了による選挙が行われる場合において当該議 員又は長がその選挙における公職の候補者となる場合も、また 同様とする。 ③ 第一項本文の規定は、同項第一号、第二号、第四号及び第五 号に掲げる者並びに前項に規定する者がその職に伴い兼ねて いる国若しくは地方公共団体の公務員又は行政執行法人若し くは特定地方独立行政法人の役員若しくは職員たる地位に影 響を及ぼすものではない。 前条の規定により公職の候補者となることができない公務員 が、第八十六条第一項から第三項まで若しくは第八項、第八十六 条の二第一項若しくは第九項、第八十六条の三第一項若しくは同 条第二項において準用する第八十六条の二第九項前段又は第八 十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規 定による届出により公職の候補者となつたときは、当該公務員の
---------------	------------	--

公務員となつた候補者の取扱い	第九一条 削除	退職に関する法令の規定にかかわらず、その届出の日に当該公務員たることを辞したものとみなす。 ① 第八十六条第一項又は第八項の規定により候補者として届出のあつた者（候補者届出政党の届出に係るものに限る。）が、第八十八条又は第八十九条の規定により公職の候補者となることができない者となつたときは、当該届出は、取り下げられたものとみなす。 ② 第八十六条第二項、第三項若しくは第八項又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定により公職の候補者として届出のあつた者（候補者届出政党の届出に係るものを除く。）が、第八十八条又は第八十九条の規定により公職の候補者となることができない者となつたときは、その候補者たることを辞したものとみなす。 ③ 衆議院（比例代表選出）議員又は参議院（比例代表選出）議員の選挙において、衆議院名簿登載者又は参議院名簿登載者が第八十八条又は第八十九条の規定により公職の候補者となることができない者となつたときは、その者は、公職の候補者たる衆議院名簿登載者又は参議院名簿登載者でなくなるものとする。
----------------	----------------	--

なお、地方自治法、国家公務員法、地方公務員法等についても、これに平仄を合わせて、前記条文の削除、修正を行う。

（６）抜本的法改正が実現した場合の効果

憲法 15 条 1 項により保障された「立候補の自由」が確保され、選挙が自由、公正かつ活発に行なわれることとなる。また、国、地方を通じて、選挙における立候補者数が増加し、議員の職をめぐって競争が行われとともに、議員のなり手が確保される。

また、選挙民にとっても、候補者の選択肢が広がることにより、選挙がより自由で楽しいものとなり、投票率の向上をもたらすとともに、ひいてはわが国民主義の成熟と発展に寄与することが期待される。

（参考資料１） 立候補休暇に関する法律案（民主党、2001・2002 年）

（目的）

第一条 この法律は、立候補休暇の制度を設けることにより、公職の候補者となる被用者の雇用の継続を確保し、もって国民の政治への参画の機会の増大に寄与することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「立候補休暇」とは、被用者が、公職の候補者となる場合において、次章に定めるところにより、当該公職に係る選挙の期日の公示又は告示の日前十四日に当たる日から当該選挙の期日後三日に当たる日までの期間内において、選挙運動又は選挙運動の準備若しくは残務整理をするために取得する休暇をいう。

2 この法律において「公職」とは、公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第三条に規定する公職をいう。

3 この法律において「被用者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所に使用される者であつて、賃金を支払われるもの（日々雇用される者を除く。）をいう。

第二章 立候補休暇

（立候補休暇の申出）

第三条 被用者は、その事業主に申し出ることにより、立候補休暇を取得することができる。

2 前項の規定による申出（以下「立候補休暇の申出」という。）は、厚生労働省令で定めるところにより、立候補休暇を取得することとする日（以下「立候補休暇予定日」という。）をすべて明らかにして、しなければならない。

3 立候補休暇の申出は、当該立候補休暇の申出に係る最初の立候補休暇予定日の七日前までにしなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。

（立候補休暇の申出があつた場合における事業主の義務等）

第四条 事業主は、被用者からの立候補休暇の申出があつたときは、当該立候補休暇の申出を拒むことができない。ただし、過去一年以内に他の選挙に係る立候補休暇の申出をしたことがある被用者（公職選挙法第百条第一項から第四項までの規定に該当し投票を行うことを必要としなくなったことその他の厚生労働省令で定める事由により当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得しなかった被用者を除く。）からの立候補休暇の申出（当該他の選挙に係る再選挙に係るものを除く。）があつた場合は、この限りでない。

2 前項ただし書の場合において、事業主にその立候補休暇の申出を拒まれた被用者は、前条第一項の規定にかかわらず、立候補休暇を取得することができない。

（立候補休暇の申出の撤回等）

第五条 立候補休暇の申出をした被用者は、当該立候補休暇の申出に係る最初の立候補休暇予定日の前日までは、その事業主の同意を得て、当該立候補休暇の申出を撤回することができる。

2 前項の規定により立候補休暇の申出を撤回した被用者は、当該立候補休暇の申出に係る選挙については、第三条第一項の規定にかかわらず、立候補休暇の申出をすることができない。

3 立候補休暇の申出をした被用者は、公職の候補者の届出がなされなかったことその他の被用者が当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得することが適当でない事由として厚生労働省令で定める事由が生じたときは、当該事由が生じた日後の当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得することができない。この場合において、被用者は、その事業主に対して、当該事由が生じた旨を遅滞なく通知しなければならない。

(不利益取扱いの禁止)

第六条 事業主は、被用者が立候補休暇の申出をし、又は立候補休暇を取得したことを理由として、当該被用者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

(中略)

附 則

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から起算して一月を経過した日から施行する。

(労働基準法の一部改正)

第二条 労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）の一部を次のように改正する。

第十二条第三項中第五号を第六号とし、第四号の次に次の一号を加える。

五 立候補休暇に関する法律（平成十四年法律第▼▼▼号）第二条第一項に規定する立候補休暇を取得した期間

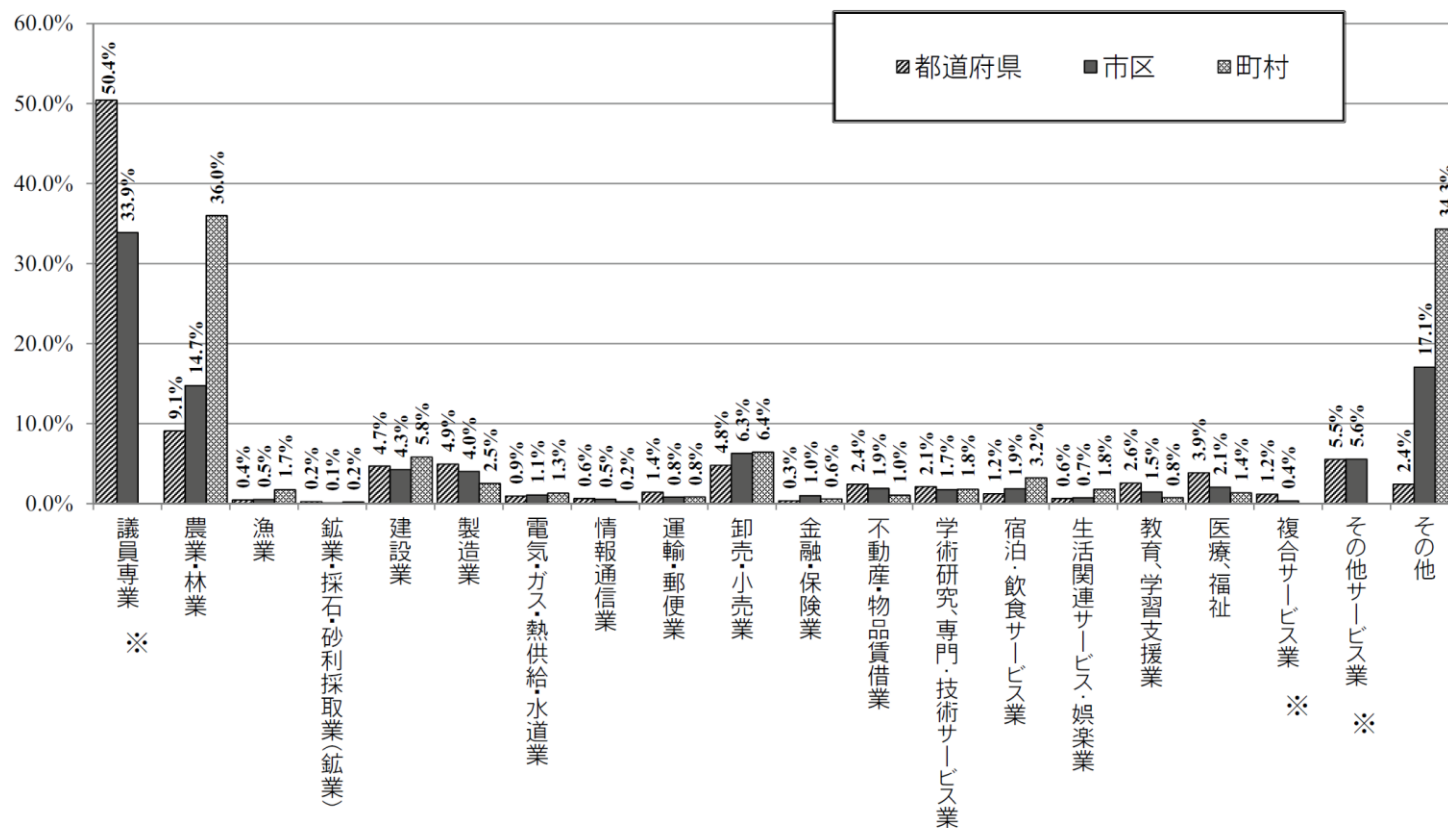
第三十九条第七項中「休業した期間及び」を「休業した期間、」に改め、「介護休業をした期間」の下に「及び立候補休暇に関する法律第二条第一項に規定する立候補休暇を取得した期間」を加える。

(以下、略)

【出典：衆議院 HP「立法情報>議案情報>第 154 回国会 議案の一覧>議案本文情報一覧>立候補休暇に関する法律案】

* 以上の法案は、第 151 回通常国会（召集日 2001 年 1 月 31 日）及び第 154 回通常国会（召集日 2002 年 1 月 21 日）に提出されたが、審議未了により廃案となった。

(参考資料 2) 地方議員の職業別の状況



注1：都道府県のうち福島県、東京都、神奈川県、三重県、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、大分県、宮崎県は除かれている。

注2：「※」を付した項目は、「町村議会実態調査」において調査していない。

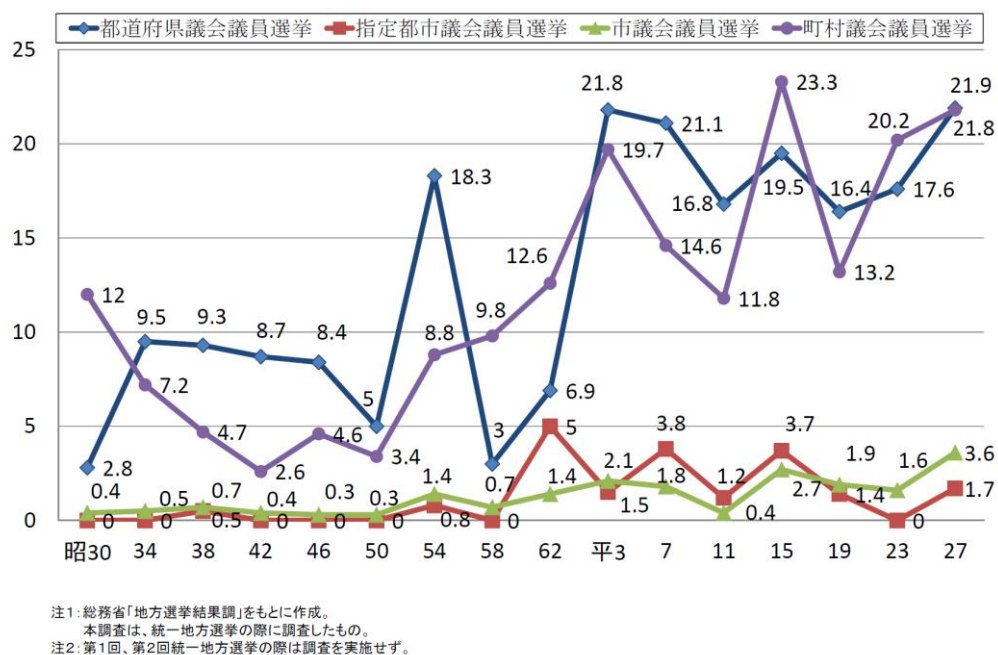
出典：全国都道府県議会連合会「全国都道府県議会議員職業別調」（平成23年7月1日現在）

全国市議会連合会「市議会議員の属性に関する調」（平成24年8月1日現在）

全国町村議会連合会「町村議会実態調査」（平成24年7月1日現在）

【出典：総務省HP「総務省トップ > 組織案内 > 研究会等 > 地方議会のあり方に関する研究会」「報告書」「地方議会のあり方に関する研究会報告書（関係資料）」】

(参考資料 3) 統一地方選挙：改選定数に占める無投票当選者数の割合



【出典：総務省 HP「組織案内 > 審議会・委員会・会議等」「地方議会に関する研究会」
 報告書（平成 27 年 3 月）」「参考資料集】