

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく監査請求について、監査を行ったので、同条第4項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

令和元年12月16日

茨城県監査委員	小川 一成
同	石井 邦一
同	深谷 一広
同	羽生 健志

第1 住民監査請求の内容

1 請求人

茨城県那珂市菅谷 3228-18 日本第一党茨城県本部

（上記団体の代表者）本部長 原田 陽子

茨城県つくば市花畑 3-11-3-303 金田 圭介

2 茨城県職員措置請求書の提出

令和元年（2019年）10月24日

3 請求の概要

請求人提出の「茨城県職員措置請求書」（以下「措置請求書」という。）による請求（以下「本件請求」という。）の概要は、次のとおりである。

なお、措置請求書の原文に即して記載したが、項目番号は本編に合わせて調整し、後述する補正書により訂正された事項については訂正後の内容に改めた。

また、事実証明書の記載は省略した。

（1）概要

2019年度茨城県職員採用において外国籍者2名を、茨城空港就航、観光業務に

携わる任期付き職員として採用した。この雇用契約締結に基づき外国籍職員に対し支払われた賃金につき、不当利得返還請求権を行使すること。

2020年度以降の茨城県職員採用において、外国籍者を職員として採用することの差止。

(2) 主体

茨城県知事，大井川和彦殿（以下，知事とする）。

(3) 財務会計上の行為（監査対象事項）

2019年度茨城県職員採用において，外国籍者を任期付き職員として採用した行為（雇用契約締結。以下，本件契約とする）。

(4) 違法性の理由

ア 憲法第15条1項違反

公務就任権は憲法第15条1項により保障されているが，この権利は外国人には保障されないのみならず，同条項は外国人に対し，法律，条例等で付与することも禁じている。

公務就任権を含めた参政権は，しばしば，共同体の防衛を担った者に与えられたという沿革からしても，国家の命運の担当者にのみ与えられるものである。

ここ茨城県でも大きな損害をもたらした東日本大震災の際，外国人の多くが日本を出国し逃避した。その事は当然のことであり，何ら非難する筋合いのものではない。日本が危険な間は自国へ逃げ，日本が落ち着き安全が確認できたら戻ってくる。あるいは，そのまま自国に留まる。いずれも全く差し支えない。

彼らが義務を負うのは，それぞれの祖国に対してであり，日本に対してではない。日本に対して義務を負うのは日本国民のみである。

日本においても外国においても，当該国家の国民には祖国の命運を担う義務がある。

そして，公務就任権はその義務を履行するために，当該国家の国民に保障されるものである。

日本においても，公務就任権は日本国民にのみ保障される。

のみならず，憲法は，自国に対して義務を負い，日本との国益の抵触が生じうる外国人に対して公務就任権を法律，条令等により付与することも禁じているというべきである。

これは職種によって変わるものではない。

實際上，例えば観光に関わる業務であっても，外国人職員が自国への観光の

ためのパスポート発行に補助金を出す、あるいはそれを働きかける等、国益の抵触を生じる恐れはある。

以上から、本件契約は、憲法第 15 条 1 項に反する。

イ 憲法第 13 条、第 31 条違反

両条は、刑事手続のほか、行政手続についても日本国民の適正な手続を享受する権利を保障すると考えられる。

仮に、外国人であっても日本の公務に就任したときは日本、日本国民のために職務を行うことが求められるものである。

しかし、国政を担う国会議員においてさえ、日本のために働くためではなく、日本の選挙権や福祉を得るために日本国籍を取得し帰化した、更には、そもそも出身国のために活動するために日本国籍を取得したと公言する者達が存在する。

彼らは、法的には、日本国民である。

法的には日本国民であってさえ、このような意識の国会議員、すなわち公務員が存在する。

これが、自国の国籍を維持したままの外国人がそのまま公務に就任できる制度において、外国人職員が真に日本、日本国民のために職務を行うなどと考えるのは浅慮に過ぎる。むしろ、自国の利益を優先し、日本の国益、日本国民の利益、安全等を損なう事態を招来する危険は決して低くはないというべきである。

例えば、空港就航業務であっても、外国人職員の所属国への渡航等に際して必要な安全情報の提供を受けられない、あるいは所属国と対立する国への渡航に際して出国手続を妨害される等、適正な手続を享受できなくなる恐れを否定できない。

以上から、本件契約は、第 13 条、第 31 条に反する。

ウ 憲法第 22 条違反

(ア) 県職員採用希望者について

当然ながら茨城県職員の採用人数は限りがある。

本件契約により日本国民である採用希望者が、いわば割を食い、就職して就航対策や観光等の職能を身に付ける機会を逸する。

その点で本件契約は憲法第 22 条に反する。

(イ) 現在する県職員について

確かに、今回の任期付き職員の採用人数に対応して現在する茨城県職員が

直ちに失職するものではない。

しかし、現在行われている各種の外国人優先政策、例えば、日本人学生が奨学金破産するケースがある一方で外国人学生は無償で大学へ通うことができ、生活費まで給付される政策に鑑みても、本件契約を嚆矢として外国人職員の職域拡大、待遇引き上げの一方で、日本国民である職員が不遇の扱いを受け、隅へ追いやられ、やがては職を失する事態へ至ることは、決して杞憂ではない。

この点においても本件契約は憲法第 22 条に反する。

(5) 生じた損害

本件契約は(4)の理由により違法無効であり、外国人職員に対して支払われた給与相当額の損害が生じている。

(6) 請求する措置

本件契約は上記のとおり憲法の規定に反し無効であることから、採用された外国籍職員に対して支払われた給与相当額につき不当利得返還請求権を行使すること。

2020 年度以降の茨城県職員採用において、外国籍者を職員として採用することの差止。

上記、地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を添えて必要な措置を請求します。

(事実証明書)

「茨城県人事、5 部長交代、課長級、40 代 3 人起用」(2019 年 3 月 16 日付茨城新聞クロスアイ。インターネット上の記事の写し。)

4 措置請求書の補正

本件措置請求書については、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。)第 242 条第 1 項に規定する法定要件を備えているか審査するに当たり明確でない点等が存在したことから、請求人に対し、令和元年(2019 年)11 月 1 日付けで補正依頼通知を送付し、同月 6 日に補正書が提出された。補正期間は 6 日である。

第2 請求の受理

令和元年（2019年）11月19日に監査委員会議を開催し、本件請求が自治法第242条に規定する法定要件を備えているか審査を行った結果、法定要件を満たしていると判断して、請求を受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人から陳述は行わない旨申し出があったため、陳述を実施しなかった。なお、新たな証拠の提出はなかった。

2 監査対象事項

本件請求において摘示された、茨城県が令和元年度（平成31年度、2019年度）に外国籍の者2名を任期付職員として採用したことに係る事務手続き等を、監査対象事項とした。

3 監査対象機関

総務部人事課（以下「人事課」という。）を監査対象機関とした。

4 監査対象機関への監査

人事課に対して、以下の監査事項に関する説明聴取を行うとともに関係書類を確認し、その結果を分析整理した。

（監査事項）

- （1）外国籍の者を県の職員として採用することに係る法令や条例等の定め
- （2）茨城県の職員採用における国籍要件の状況
- （3）令和元年度（平成31年度、2019年度）の茨城県職員採用において、外国籍の者2名を任期付職員へ採用したことに係る手続

5 監査対象機関の見解

請求人の主張に対して、監査の中で聴取した人事課の見解は次のとおりである。

(1) 監査の対象について

自治法第 242 条の規定による住民監査請求の対象となるのは財務会計上の行為とされているところ、請求人は、外国籍の者を採用した行為を財務会計上の行為として住民監査請求をしているが、一般に公務員の採用行為は行政行為と解せられており、財務会計行為にあたらぬ。

(2) 平成 31 年 4 月 1 日付で外国籍の者 2 名を国際線就航の推進に係る一般任期付職員として採用したこと（以下「本件採用行為」という。）の違法性について

ア 憲法第 15 条第 1 項違反について

法令及び県の条例上、外国籍の者を地方公務員として任用することについて直接の禁止規定はない。ただし、公務員の当然の法理に照らして、地方公務員の職のうち公権力の行使に当たる行為を行い、又はこれに参画することを職務とする公務員（以下「公権力行使等地方公務員」という。）となるためには日本国籍が必要とされ、それ以外の公務員となるためには日本国籍が必要とされないと解せられており、政府の見解や判例においても同様の解釈が取られている。

公権力行使等地方公務員については、憲法第 15 条第 1 項の趣旨に照らし、日本の国籍を有する者のみに就任権が認められると解すべきであるが、公権力行使等地方公務員以外の公務員に外国籍者を採用したとしても、同項に違反するとはいえない。

今回、平成 31 年 4 月 1 日付で採用した外国籍の一般任期付職員 2 名（以下「本件職員」という。）は、韓国や台湾の航空会社、旅行会社等との各種調整、外国語の文書翻訳、通訳等の業務に従事するものであり、それらの内容は、公権力の行使又は県の意思の形成への参画に関わるものではない。

このため、本件職員は公権力行使等地方公務員に該当しないから、本件採用行為は憲法第 15 条第 1 項に違反しない。

イ 憲法第 13 条及び第 31 条違反について

一般に、憲法上の適正手続の保障の内容は、行政処分の手続に事前の告知、弁解、防御の機会を保障することであると解せられるが、仮に、採用後において、県が所掌する手続に係る事務を外国籍者が行うことによって直ちに行政処分の手続の相手方の防御の機会が奪われるものとはいえない。

また、そもそも本件職員は、航空会社、旅行会社等との各種調整、外国語の文書翻訳、通訳等の業務に従事するものであり、行政処分に係る判断に關与するものではないことから、適正手続の保障の観点で憲法第 13 条及び第 31 条に反するところはない。

ウ 憲法第 22 条違反について

本件職員を募集するに際しては、応募資格を外国籍者に限ったものではなく、公平・適正な選考手続を経て採用を決定した上で、結果的に外国籍者を採用したに過ぎない。

このため、日本国籍を有する者の職業選択の自由を制限するものとはいえず、憲法第 22 条に反しない。

第 4 監査によって確認した事実

監査の結果、確認した事項は、以下のとおりである。

1 外国籍の者を地方公務員に任用することに係る法令や条例等の定め

外国籍の者を地方公務員に任用することについては、法令及び県の条例上、直接の禁止規定はないが、以下のような政府としての見解や司法判断が示されている。

- (1) 昭和 28 年 3 月 25 日の内閣法制局第一部長回答では、「一般に、わが国籍の保有がわが国の公務員の就任に必要とされる能力要件である旨の法の明文の規定が存在するわけではないが、公務員に関する当然の法理として、公権力の行使又は公の意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには日本国籍を必要とするものと解すべきであり、他方においてそれ以外の公務員となるためには日本国籍を必要としないものと解せられる。」としている。
- (2) 昭和 48 年 5 月 28 日の自治省公務員第一課長回答では、「地方公務員法上、日本の国籍を有しない者を地方公務員として任用することについて直接の禁止規定は存在しないが、公務員の当然の法理に照らして、地方公務員の職のうち公権力の行使または地方公共団体の意思の形成への参画にたずさわるものについては、日本の国籍を有しない者を任用することはできないと解すべきかどうか。」という照会に対し、「できないものと解する。」との見解を示している。
- (3) 司法判断としては、最高裁平成 17 年 1 月 26 日判決において、「地方公務員法は、一般職の地方公務員（以下「職員」という。）に本邦に在留する外国人（以下「在留外国人」という。）を任命することができるかどうかについて明文の規定を置いていないが、普通地方公共団体が、法による制限の下で、条例、人事委員会規則等の定めるところにより職員に在留外国人を任命することを禁止するものではない。」としたうえで、「地方公務員のうち、住民の権利義務を直接形成し、その範囲を確定するなどの公権力の行使に当たる行為を行い、若しくは普通地方公共団体

の重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とするもの（以下「公権力行使等地方公務員」という。）について、「公権力行使等地方公務員の職務の遂行は、住民の権利義務や法的地位の内容を定め、あるいはこれらに事実上大きな影響を及ぼすなど、住民の生活に直接間接に重大なかわりを有するものである。それゆえ、国民主権の原理に基づき、国及び普通地方公共団体による統治の在り方については日本国の統治者としての国民が最終的な責任を負うべきものであること（憲法1条，15条1項参照）に照らし、原則として日本の国籍を有する者が公権力行使等地方公務員に就任することが想定されているとみるべきであり、我が国以外の国家に帰属し、その国家との間でその国民としての権利義務を有する外国人が公権力行使等地方公務員に就任することは、本来我が国の法体系の想定するところではないものというべきである。」とされている。

2 茨城県の職員採用における国籍要件の状況

県は、外国籍の者を茨城県の職員に任用することについて、上記1の政府の見解や判例等と同様の解釈により、公権力の行使又は公の意思形成に参画することを想定していない医師、看護師等の職のほか任期付職員（公権力の行使又は公の意思の形成への参画に関わらないものに限る。）については、国籍要件を付さずに職員を採用している。

3 平成31年4月1日付で外国籍の者2名を国際線就航の推進に係る一般任期付職員として採用したこと（以下「本件採用行為」という。）に係る手続

(1) 本件採用行為に係る「茨城県職員採用選考案内」の内容（一部抜粋）

○ 募集分野，募集人員等

＜一般任期付職員＞

日本語及び韓国語又は中国語により、業務遂行が可能な方を募集します。

募集分野	県での職位	区分	募集内容	募集人員	勤務予定課所
国際線就航の推進	主事又は主任	①	韓国の航空会社・旅行会社等との各種調整，韓国語の文書翻訳・通訳等の業務に従事します。	1名	空港対策課
		②	台湾の航空会社・旅行会社等との各種調整，中国語の文書翻訳・通訳等の業務に従事します。	1名	

※ 区分①及び②の両方に申し込むことは、できません。

○ 任期

平成 31 年 4 月 1 日から平成 33 年 3 月 31 日まで（2 年間）

○ 受験資格

- ・ 地方公務員法第 16 条に規定する次の欠格条項のいずれにも該当しない人
 - ・ 成年被後見人又は被保佐人（準禁治産者を含む。）
 - ・ 禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又はその執行を受けることがなくなるまでの人
 - ・ 茨城県において懲戒免職の処分を受け、当該処分の日から 2 年を経過しない人
 - ・ 日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した人
- ※ 日本国籍の有無は、問いません。

○ 選考方法及び内容

選考区分	選考の種類	内 容
第一次選考	経歴審査	・ 提出された履歴書，職務等経歴書等に基づき，業務に関する専門的知識や経験などについて審査します。
	論文審査	・ 課題の理解力，企画力，日本語による表現力などについて審査します。
第二次選考	語学審査	・ 職務に必要な韓国語又は中国語の語学力を審査します。
	個別面接	・ 業務遂行の考え方，人物等について，質疑方式による個別面接を行います。

(2) 本件採用行為に係る手続の流れ

- ・ 平成 30 年 12 月 26 日 採用選考の募集受付開始
- ・ 平成 31 年 1 月 24 日 採用選考の募集受付終了
- ・ 平成 31 年 1 月 25 日～31 日 第 1 次選考（経歴及び論文審査）
- ・ 平成 31 年 2 月 1 日 第 1 次選考合格発表
- ・ 平成 31 年 2 月 15 日 第 2 次選考（語学審査・個別面接）
- ・ 平成 31 年 3 月 22 日 地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律（平成 14 年法律第 48 号。以下「任期付職員法」という。）第 3 条第 3 項の規定に基づく人事委員会への採用の承認申請
- ・ 平成 31 年 3 月 27 日 任期付職員法第 3 条第 3 項の規定に基づく人事委員会の

承認

- ・平成 31 年 4 月 1 日 採用（外国籍を有する者 2 名）

第 5 判断

監査対象機関への説明聴取及び関係書類等の調査により確認した事実に基づき、次のとおり判断する。

なお、請求人は、本件請求における「財務会計上の行為（監査対象事項）」として、「2019 年度茨城県職員採用において、外国籍者を任期付き職員として採用した行為（雇用契約行為締結）」を指定しているが（第 1 3（3））、「公務員の任用行為の本質は、公法上の契約と異り、当事者間の合意以外に公益性が必要とされる行政庁の特殊な行政行為というべき」（福岡高裁昭和 55 年 3 月 28 日判決）との裁判例にもあるとおり、公務員の任用行為は行政行為であり、非財務会計上の行為であることから、そのみでは住民監査請求の対象とはならない。しかしながら、請求人は、「採用された外国籍職員に対して支払われた給与相当額」が「不当利得」である旨の主張をしており（同（6））、これは、「採用された外国籍職員に対して支払われた給与」の違法性、不当性を問題にしていると解されることから、本件請求は当該給与の支出、すなわち公金の支出を「財務会計上の行為（監査対象事項）」として、監査を求める趣旨であるとして取り扱う。

その上で、本件請求は、専ら「2019 年度茨城県職員採用において、外国籍者を任期付き職員として採用した行為」が違法であることを理由とし、当該行為により採用された職員に対する給与の支出も包括的に違法なものになるとして、県に対し、不当利得返還請求等を求めているものと解されることから、茨城県が平成 31 年度（令和元年度）に 2 名の外国籍の者を任期付職員として採用したことについて、違法性の有無を判断することとする。

1 判断の理由

- （1）法令や条例等においては、外国籍の者を地方公務員に任用することを禁止する規定は設けられていないが、政府の見解や判例等により、「公権力の行使又は公の意思の形成への参画に携わる公務員となるためには日本国籍を必要とする」旨の判断が示されており、これは、外国籍の者を職員に任用することを一律に禁止するものではなく、外国籍の者を公権力の行使又は公の意思形成への参画に携わらない職員に任用することは違法ではないと解すべきものである（第 4 1）。

県は、職員の任用に当たって、このような政府の見解や判例と同様の解釈に基づき、公権力の行使や公の意思の形成の参画に携わることを想定していない職員の任用においては、日本国籍を有することをその要件とはしていない(第4 2)。

また、本件採用行為においては、採用された任期付職員が従事する業務が、韓国・台湾の航空会社・旅行会社等との各種調整、韓国語・中国語の文書翻訳・通訳等であり、公権力の行使や公の意思の形成の参画に携わらないものであることから、国籍に係る要件を設けずに募集を行い、選考の結果、外国籍を有する者2名が任用された(第4 3)。

以上のとおり、県は、職員の任用において、政府の見解や判例と同様の解釈により、日本国籍の有無を要件とするか否かの判断を行っており、本件採用行為においても、同様に国籍要件の判断を行っているのもであって、違法、不当な点は認められなかった。

- (2) 請求人は、公務員の業務が公権力の行使や公の意思の形成の参画に携わるか否かに関わらず、外国籍を有する者を職員に任用することが憲法の諸規定に抵触する旨の主張をしていると解されるが、県が政府の見解や判例と同様の解釈により公権力の行使や公の意思の形成の参画に携わる職員の任用には日本国籍を有することを要件とし、公権力の行使や公の意思の形成の参画に携わることを想定していない職員の任用には国籍要件を設けないことについて、憲法の規定に違反する点は認められず、このような国籍要件の取扱いについて、憲法違反である旨の司法判断が示されたこともない。

従って、本件採用行為を違法なものとする請求人の主張には、理由がない。

- (3) なお、請求人は、「2020年度以降の茨城県職員採用において、外国籍者を職員として採用することの差止」の請求もしている。前述のとおり、職員の任用は行政行為であり、非財務会計上の行為であることから、職員の任用そのものは住民監査請求の対象とはなりえない。この点に関しては、請求人の「2019年度茨城県職員採用において、外国籍者を任期付き職員として採用した行為」に係る請求と同様、令和2年度(2020年度)以降に採用される外国籍を有する職員に給与を支出することが違法、不当であるとして、その原因となる職員の任用の差し止めを求める趣旨の請求であると解する余地がある。しかし、請求人の主張をそのように解したとしても、公権力の行使や公の意思の形成の参画に携わることを想定していない業務に外国籍の者を任用することに違法、不当な点は認められないのであるから、一律に外国籍の者を職員へ任用することの差し止めを求める請求人の主張には、理由がない。

2 結論

以上のことから、請求人の主張は理由がないものと判断し、これを棄却する。