

令和5年（行ウ）第126号不当労働行為救済命令取消請求事件

原告 全国一般東京ゼネラルユニオン 外1名

被告 東京都

第1準備書面

2023（令和5）年8月21日

東京地方裁判所民事第19部B1係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 指 宿 昭 一

弁護士 加 藤 桂 子

弁護士 谷 村 明 子

弁護士 宮 城 知 佳

弁護士 山 田 省 三

弁護士 山 本 志 都

第1 東京都労働委員会令和2年(不)第104号事件決定書「第2 認定した事実」に対する原告らの認否

東京都労働委員会令和2年(不)第104号事件決定書、「第2 認定した事実」に対する原告らの認否は、次の通りである。

原告らは、同項において認定された事実関係についてはおおむね認め、会計年度任用職員に対する、労働組合法の適用の有無などの法律の適用については、争う。

第2 原告らの主張

1. はじめに

本件では、会計年度任用職員に係る事項を議題とした団体交渉申入れについて、全国一般東京ゼネラルユニオン（以下、「原告東ゼン労組」という。）及び同ALT支部（以下「原告ALT支部」という。両原告について「原告ら」という。）が労働委員会に対し、不当労働行為救済申立適格を有するか否かが争点となっている。

本件において、原告らは、会計年度任用職員制度が開始された以降においても、原告らが依然として労働委員会への不当労働行為救済申立資格を有することを主張するものである。

2. 地方公務員の労働基本権

(1) 憲法28条の法意

憲法28条は、「勤労者」に対して、団結権、団体交渉権および争議権という労働基本権を保障している。日本国憲法上の基本的人権の権利主体は、通常「何人(なんびと)」もしくは「国民」のいずれかであるのに対しであり、「勤労者」(労働者)という特定の社会階層を基本的人権の享有主体としているのは憲法28条のみである。さらに、「勤労者」(労働者)と対抗関係にある「使用者」に対する

労働基本権保障はなされていないのが、憲法 28 条の特徴である。このことは、公務員を含む労働基本権の保障が、「勤労者」（労働者）の勤労条件の維持・改善及び身分保障の確立のような経済的地位向上の達成手段として、不可欠かつきわめて重要なものであることを意味している。

そして、労働基本権を保障する憲法 28 条を受けて、労組法（以下、「労組法」という。）は、労働組合の正当な行為に対する刑事免責（同法 1 条 2 項）、使用者による団結権侵害行為である不当労働行為に対する行政救済としての不当労働行為制度（同法 7 条）、および正当な争議行為に対する民事免責（同法 8 条）を規定している。これらの制度は、労働基本権の保障にとって不可欠なものであるとしての認識の基づくものであることに疑いない。

（2）地方公務員の労働基本権

憲法 28 条による労働基本権の保障主体は「勤労者」（労働者）であるから、国家公務員や地方公務員にも労働基本権保障が及ぶ（全農林警職法事件、最大判昭 48・4・25 刑集 27 卷 4 号 547 頁）のは当然であるが、同判決によれば、公務員の地位の特殊性と職務の公共性により一定の制限がなされている。

地方公務員の労働基本権については、非現業職員の中の警察・消防職員の団結権が否定されている（地公法 52 条 5 項）ほか、「職員は、職員団体を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる」（地公法 52 条 3 項）として、オープンショップ制が採用されているほか、職員団体の登録制度が設けられている（地公法 53 条）。

非現業である地方公務員の団体交渉については、「地方公共団体の当局は、登録を受けた職員団体から、職員の給与、勤務時間その

他の勤務条件に関し、及びこれに付随して、社交的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に関し、適法な交渉の申し入れがあった場合においては、その申し入れに応ずべき地位に立つものとする」

（地公法 55 条 1 項）として交渉権を認めているが、団体協約の締結ができない（地公法 55 条 2 項）ほか、「地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、交渉の対象とすることはできない」

（地公法 55 条 3 項）との重要な制限が課されている。ここでいう「勤務条件」とは、「職員が地方公共団体に対し勤務を提供するについて存する諸条件で、職員が自己の勤務を提供しまたはその提供を継続するかどうかの決心をするにあたり一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項」を意味するとされている。

もともと、地公法は、「職員団体は、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程にてい触しない限りにおいて、当該地方公共団体の当局と書面による協定を結ぶことができる」（地公法 55 条 9 項）としているが、当該協定は、「当該地方公共団体の当局及び職員団体の双方において、誠意と責任をもって履行しなければならない」（地公法 55 条 10 項）というものにとどまり、法的拘束力はない。

以上のように、非現業地方公務員には事実上の交渉はあっても、通常の団体交渉権とは著しくかけ離れた存在となっている。

3. 会計年度任用職員の労働基本権

（1）会計年度任用職員制度

会計年度任用職員制度は、地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 29 条。以下、「改正法」という。）により導入されたものである。この制度が導入された背景として、平成 28（2016）年 4 月当時、地方公務員の臨時・非常勤職員

は約64万人と増加しており、また、教育、子育て等様々な分野において活用されており、現状において地方行政の重要な担い手となっていることから、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件を確保することが求められており、今後の改正を行う必要があることがあげられている。

同法の改正内容は、総務省の「通知」（平成29年6月28日 総務省自治行政局公務員部長「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律の運用について」（通知）（甲4、以下「通知」という。））によれば、一般職の会計年度任用職員制度を創設し、任用・服務規律等の整備を図るとともに、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用要件の厳格化を行い、会計年度任用職員への必要な移行を図るとともに、併せて、会計年度任用職員については、期末手当の支給を可能とするというものであった（「通知」2頁）。

改正法は、従来の臨時・非常勤職員を、①会計年度任用職員（17条及び22条の2）、②臨時的任用職員（22条の3）および③特別職常勤職員（3条3項）に分類するが、「会計年度任用の職」は、非常勤の職のうち、常勤職員が行うべき業務（相当の期間任用される職種に就けるべき業務）に従事する「短時間勤務の職」を除いたものと定義されている。会計年度任用職員は、「一会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職（新地方公務員法第28条の5第1項に規定する短時間勤務職を除く。）」と定義されている（改正法22条の2第1項）。

このほか、職員団体・交渉については、改正地公法に定める常勤職員と同様の勤務条件に関する交渉制度が適用され、これに伴う代償措置としては、勤務条件条例主義、人事委員会又は公平委員会に対する措置要求、審査請求等が認められている（「通知」7頁）。

また、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員から会計年度任用職

員制度に移行するに当たっては、これまで要綱等により事実上対応してきた任用・勤務条件について、任期のない常勤職員との権衡の観点から改めて整理を行い、条例、規則等への位置づけを検討することが必要とされていた（「通知」7頁）。

（2）会計年度任用職員の労働基本権

上述したように、憲法28条が保障する労働基本権は「勤労者」（労働者）に保障されるものであるから、これには当然公務員も含まれるが、その地位の特殊性と職務の公共性のために制限を受けることはあり得るであろう。

直接雇用されているALT（Assistant Language Teacher，補助語学教員）は、従来、地公法3条3項に基づき、特別職非常勤職員として任用され、特別の定めがある場合を除き、地公法の適用が排除され、労組法の適用下にあった。しかし、上述した地公法改正により、会計年度任用職員制度（同法22条1項1号）が創設され、地公法3条2項の一般職職員に組み込まれ、「この法律（地公法）の規定は一般職のすべての地方公務員に適用される」と定める同法4条1項および同法58条に基づき、会計年度任用職員には、労組法の適用が除外されることとなった。

もともと、企業職員および技能労務職員であるALTについては、地方公営企業法39条が適用ないし準用されることから、原則として労働組合法が適用されることにより、争議行為は禁止される（地公法37条1項）に至ったものの、会計年度任用職員とは異なり、団結権および労働協約締結権を含む団体交渉権は依然として保障され、労働委員会に対する不当労働行為に対する救済適格を保有し続けている。

ア 代償措置を伴わない団体交渉権の剥奪

しかし、会計年度任用職員が一般職に組み入れられたことにより、同職員らの団体交渉権が侵害されたにもかかわらず、地公法がその不利益を解消する手段を一切行わなかったことは、憲法28条に違反するものである。すなわち、会計年度任用職員については、①従来団体交渉を行い、労働協約を締結することが可能であったが、地公法改正により労働協約の締結権が剥奪されたこと、②交渉を行い、その結果として書面による協定を締結する場合であっても、同協定には法的拘束力がなく、ただ地方公共団体の当局および職員団体の双方において、誠意と責任をもって履行しなければならない（地公法55条10項）というにとどまるものである。

団体交渉権とは、団体交渉の成果が労働協約において明文化され、それが法的に当事者を拘束することを保障することを含むのは当然であるが、会計年度任用職員については、このような権利を一方的に剥奪し、経過措置や特別の代償措置が採用されることがないまま地公法改正というかたちで実現したことは、憲法28条に違反するものである。以上のような新たに重大な不利益を被った会計年度任用職員と、従来から団結権・団体交渉権を制限されていた一般職非現業職員と同視することができないのは当然の理である。

イ 代償措置を伴わない救済手段の剥奪

前述したように、会計年度任用職員についても憲法28条の団結権および団体交渉権が保障されるのは当然であるが、これらの憲法上の権利保障内容としては、実体的権利のみならず、救済手続きが整備されていることをも要請しているのである、この点で、従来の会計年度任用職員については、重要な救済制度である労働委員会による行政救済制度が、やはり経過措置や代償措置が採用

されることなく、地公法により剥奪されている。

労働基本権の保障においては、実体的権利のみならず、救済手続の整備も重要である。この点で、会計年度任用職員を含む一般職職員については、「職員は、職員団体の構成員であること、職員団体を結成しようとしたこと又はこれに加入しようとしたこと又は職員団体の正当な行為をしたことの故をもって不利益な取扱を受けることはない」（地公法56条）として、労組法7条1号の不当労働行為制度に類似する規定が設けられているのは、地公法上の不当労働行為制度と評価することができるが、その一方で、地公法には、その専門的救済機関が設けられていない。人事委員会や公平委員会は、人事一般の事務を取り扱う機関であり、労使関係についての専門的見識を有する労働委員会と同視することはできない。

ところで、労働委員会による行政救済手続の憲法上の位置づけについては、様々な議論があり得るとしても、発足以来すでに75年にわたって、一部公務員労働組合を含む労使関係において重大かつ不可欠な役割を果たしており、労働基本権の確立にとってなくてはならない存在となっている以上、もはやその存在は、憲法28条の重要な内容となっているのであり、代償措置を講ずることなく、これをはく奪することは憲法28条に明確に違反するものである。

さらに、公務員の労働基本権（特に争議権）を制限することが憲法28条に違反しない理由として、代償措置の存在が挙げられていた（前掲全農林警職法事件最高裁大法廷判決等）が、地方公務員にとって人事委員会制度が代償措置の機能を果たしているとはいえないであろう。いえない。また、任用関係を明確し、賞与や交通費を支給すること等を目的として創設された会計年度任用職員制

度ではあるが、会計年度という概念から、むしろ職員の雇止めを促進するための制度として利用されており、賞与についても、その分の本俸を減額して支給される自治体すら報告されているのが現状である。したがって、会計年度任用職員制度の導入は、むしろその地位の不安定化をもたらしており、労働権（憲法27条）及び労働基本権（同28条）の剥奪という二重の不利益を会計年度任用職員に課しているのである。

そして、会計年度任用職員制度の導入において問題となっているのは、一般的な労働条件ではなく、労働基本権という憲法上の権利を、経過措置や十分な代償措置を整備することなく奪ったことが問題となっていることが想起されなければならない。

4. 結論

以上のように、何らの経過措置や代償措置を講ずることなく特別職として保障されていた会計年度任用職員の団結権や団体交渉権をはく奪したことは憲法28条に違反するものであり、この点に関する地公法の規定は、その効力を否定されるものである。したがって、会計年度任用職員についても、労働委員会への申立て適格が認められる以上、地公法適用への変更を理由として原告組合の労働委員会への救済申立適格を欠くとの東京都労働委員会の決定には重大な瑕疵があり、取り消されるべきである。

以上