

副 本

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(処分行政庁 東京都労働委員会)

参加行政庁 総務大臣

準 備 書 面 (1)

令和6年9月13日

東京地方裁判所民事第19部B1係 御中

参加行政庁指定代理人

小 西 俊 輔



田 中 暁 人



越 尾

淳 (代)



片 山 良 太 (代)



川 瀬 えりか (代)



前 田 修 志 (代)



八 田 一 宏 (代)



参加行政庁指定代理人

〒102-8225 東京都千代田区九段南1丁目1番15号九段第2合同庁舎

東京法務局訟務部(送達場所：別紙のとおり)

部 付 小 西 俊 輔

法 務 事 務 官 田 中 暁 人

〒100-8926 東京都千代田区霞が関2丁目1番2号

中央合同庁舎第2号館

総務省自治行政局公務員部公務員課

公 務 員 課 長 越 尾 淳

理 事 官 片 山 良 太

公 務 員 第 一 係 長 川 瀬 えりか

主 査 前 田 修 志

総 務 事 務 官 八 田 一 宏

参加行政庁は、本書面において、令和2年4月1日に施行された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号。以下「改正法」という。)による地方公務員法(以下「地公法」といい、改正法施行前後の地公法に限定して言及する際には、改正法施行前の地公法を「改正前地公法」、改正法施行後の地公法を「改正後地公法」という。)の改正につき、改正法の趣旨及び概要並びに制定に至る経緯等を説明した上で(後記第1)、本件で問題となっている非常勤職員の労働基本権について説明するとともに(後記第2)、原告らの2024年(令和6年)4月25日付け第3準備書面(以下「原告第3準備書面」という。)記載の「照会事項」(以下「本件照会事項」という。)に必要と認める範囲で回答する(後記第3)。

第1 改正法の趣旨及び概要等

1 改正法の趣旨及び概要について(丙1)

(1) 改正法の趣旨

地方公務員の臨時・非常勤職員は、平成17年には約45.6万人であったが、平成28年には約64.5万人と増加し、教育・子育て等様々な分野で活用され、地方行政における重要な担い手となっていたものの、地公法の制度趣旨に沿わない任用が行われるとともに、労働者性が高い者であっても期末手当が支払われないなどの処遇上の課題が指摘されるなどしており、その適正な任用・勤務条件を確保することが求められる状況となっていた。改正法は、このような状況において、地方公共団体における行政需要の多様化等に対応し、公務の能率的かつ適正な運営を推進するため、地方公務員の「臨時・非常勤職員」(一般職非常勤職員、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の3類型をいう。)について、特別職の任用及び臨時的任用の適正を確保し、並びに一般職非常勤職員の会計年度任用職員の任用等に関する制度の明

確化を図るとともに、会計年度任用職員に対する給付に関する規定を整備するものであった。

(2) 改正法のうち改正前地公法に係る改正部分の概要

ア 特別職の任用の厳格化

改正前地公法は、特別職非常勤職員に該当する者として、「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」と規定していた(3条3項3号)。

これらの職は、生活を維持するために公務に就くのではなく、特定の場合に、一定の学識、知識、経験、技能などに基づいて、随時、地方公共団体の業務に参画する者の職をいう。これらの職を占める者は、その担当する職務が厳格な指揮命令系統の中で行われることが予定されておらず、当該公務のほかに職務を有していたり、公務のために使用する時間が短時間であったり、その期間が短いのが通例であることから、地公法を適用することが適当ではないため、地公法の適用が除外されていた(地公法4条2項)。(以上につき、橋本勇・新版逐条地方公務員法【第4次改訂版】(平成28年5月発行)54ページ参照、丙9)

ところが、地方公共団体では、特別職非常勤職員の制度が本来想定していない労働者性の高い職であっても「調査員」や「嘱託員」に当たるとの理解の下に、特別職非常勤職員として任用し、その結果、一般職非常勤職員であれば課される守秘義務等の服務規律が課されない者が存在するなど、制度の趣旨に沿わない運用がされていた(丙2・11及び12ページ、丙3・17ページ)。そのため、改正法は、特別職非常勤職員の範囲を、上記の職のうち「専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であつて、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る」(改正後地公法3条3項3号)として、特別職非

常勤職員の制度が本来想定する者に厳格化した。

イ 臨時的任用の厳格化

臨時的任用は、本来、緊急の場合等に、選考等の能力実証を行わずに職員を任用する例外的な制度であったが(改正前地公法 22 条 2 項等参照)、一般職非常勤職員の任用等に関する制度が地公法上明確に設けられていなかったため(改正前地公法 17 条参照)、本来一般職非常勤職員として任用すべき職に臨時的任用職員が任用されるなど、臨時的任用の制度の趣旨に沿わない任用が行われる運用がみられた(丙 2・12 ページ)。そのため、改正法は、臨時的任用の対象を「常時勤務を要する職に欠員を生じた場合」に厳格化した(改正後地公法 22 条の 3 第 1 項)。

ウ 一般職の非常勤職員の任用等に関する制度の明確化

改正前地公法においては、前述のとおり、一般職非常勤職員の任用等に関する制度が地公法上明確に設けられておらず(17 条参照)、地方公共団体によって任用・勤務条件に関する取扱いが区々であるほか、任期を限った任用を繰り返すことで事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるような、上記制度の趣旨に沿わない運用がみられた(丙 2・12 ページ、丙 3・17 ページ)。そのため、改正法は、一般職非常勤職員である「会計年度任用職員」に関する規定を設け(改正後地公法 22 条の 2)、その採用方法や任期等を明確化した。

エ 制度趣旨に沿わない特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の会計年度任用職員制度への移行

前記アないしウにより、改正後地公法における臨時・非常勤職員の類型は、基本的に、特別職非常勤職員(3 条 3 項)、会計年度任用職員(22 条の 2)及び臨時的任用職員(22 条の 3)の 3 類型となったが、このうち特別職非常勤職員及び臨時的任用職員については、対象となる職の要件が厳

格化されたため、会計年度任用職員制度への必要な移行が進められることが想定された。

(3) 改正法のうち地方自治法に係る改正部分の概要

改正法による改正前の地方自治法の下では、地方公共団体における非常勤職員が労働者性が高い者であっても、当該非常勤職員に対し期末手当を支給することができなかったところ、改正法は、前記(2)に係る適正な任用等の確保のための措置とともに、会計年度任用職員について期末手当の支給が可能となるように、給付に関する規定が整備された(改正法による改正後の地方自治法203条の2第4項)。

2 改正法の制定に至る経緯及び改正法の制定後の経過等について

(1) 改正前地公法における臨時・非常勤職員の類型等(丙4)

地方公共団体における公務については、公務の中立性の確保、職員の長期育成を基礎とする公務の能率性の追求等の観点から、原則的な類型である任期の定めのない常勤職員が中心を担うという公務の運営の原則を維持しつつも、平成20年当時、地方公共団体の行政サービスの現場においては、多様化・高度化する行政ニーズに対応するため、各種の任期付職員や臨時・非常勤職員といった、多様な任用・勤務形態が活用されるようになっていた。このうち、臨時・非常勤職員については、①特別職非常勤職員、②一般職非常勤職員及び③臨時的任用職員という任用形態が活用されており、その任用根拠や想定されていた任用形態の内容は、おおむね次のとおりであった。

ア ①特別職非常勤職員(改正前地公法3条3項3号)

特別職非常勤職員は、前記1(2)アのとおり、「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」に就く者で、特定の場合に、一定の学識・知識・経験・技能などに基つき任用される者であり、その担当する職務が厳格な指揮命令系統の中で行われることが予定さ

れておらず、当該公務のほかに職務を有していたり、公務のために使用することが短時間であったり、その期間が短いのが通例であることから、法律に特別の定めがある場合を除くほか、地公法の適用はないものとされており(地公法4条2項)、通常1年以内の任期を定めて任用されていた(橋本・前掲逐条解説地方公務員法54ページ参照、丙9)。

特別職非常勤職員の上記職務内容を前提とすると、通常、労働者性が認め難いことから、特別職非常勤職員について、労働基準法等、労働関係法令の適用を受けることは制度上、想定されていなかったところである。もっとも、一般職の公務員と同様に、指揮命令系統の中で行われる業務を行う者を「特別職非常勤職員」として任用するなど、制度の趣旨に沿わない運用が行われた結果、当該職員に労働者性が認められる場合には、上記のとおり、「特別職非常勤職員」について原則として地公法の適用がないことから、労働基準法等、労働関係法令の適用を受けることとなった。

(以上につき、丙4・6ページ)

イ ②一般職非常勤職員(改正前地公法17条)

一般職非常勤職員は、職員の職に欠員を生じた場合の任命の方法の一つとして採用を規定している改正前地公法17条を根拠に採用される者である。同条では、必ずしも非常勤職員の任用根拠として明確に規定されているものではないが、任期を限って任用する特段の必要があり、任期の定めのない常勤職員による公務の運営の基本に反しない限り許されると解されていた。

一般職非常勤職員は、一般職であり、地公法上、特定の事項を除き、任用方法、身分取扱いについては原則として常勤職員と同じ規定が適用されており(地公法4条1項)、通常1年以内の任期を定めて任用されていた。

(以上につき、丙4・6ページ)

ウ ③臨時的任用職員(改正前地公法22条2項、5項)

臨時的任用職員は、緊急の場合、臨時の職に関する場合又は任用候補者名簿がない場合において、6月を超えない期間で任用される者である。臨時的任用職員の任期は、6月を超えない期間で1回のみ更新が可能であり、そのため、任用期間は一度の任用で合計1年を超えることはできない。

臨時的任用職員は、一般職であり、地公法上、特定の事項を除き、身分取扱いについては原則として常勤職員と同じ規定が適用されていた。

臨時的任用職員には、地公法によるもののほかに地方公務員の育児休業等に関する法律6条等によるものがあった。

(以上につき、丙4・6ページ)

(2) 平成21年4月24日付け総務省自治行政局公務員部公務員課長・給与能率推進室長通知「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」(総行公第26号)(以下「21年通知」という。丙6)の発出等

ア 前記(1)のとおり、臨時・非常勤職員制度では、それぞれ任用根拠ごとに、特別職非常勤職員であれば「特定の学識経験を要する業務」、一般職非常勤職員及び臨時的任用職員であれば、基本的に「臨時・補助的な業務」に従事することが想定されていた。

しかしながら、平成20年に行われた地方公務員の臨時・非常勤職員に関する臨時調査の結果によれば、現に地方公共団体で任用されている臨時・非常勤職員において、①特別職非常勤職員でありながら、いわゆる事務補助のような特定の学識経験を必要としない業務に従事している事例や、一般職の常勤職員と同様の業務に従事している事例、②一般職非常勤職員について、任用根拠が不明確なまま一般職として位置づけられている事例、③臨時的任用について、必ずしも臨時の職でない場合にも臨時的任用として採用されている事例があるといった指摘がされるなど、任用の実態と想

定している制度との間に乖離が存在し、その結果、臨時的任用職員の任用の長期化(同一の者が「任期の更新」という形で複数年にわたって繰り返し同じ職に任用されている事例や、当初から「任期の更新あり」との説明がなされ、任期終了後に再度の任用がされなかった場合にトラブルとなる事例等が報告されていた。)や処遇の設定の問題(非常勤職員に対して条例の明確な根拠なしに手当や一時金等を支給して、住民訴訟が提起される事例が発生したり、任期の定めのない常勤職員と同様の本格的業務を行っている臨時・非常勤職員の報酬水準や手当の支給について、常勤職員との均衡を図るべきとの指摘がなされたりしていた。)が指摘される状態にあった。

(以上につき、丙4・3ページ、丙5・15及び16ページ)

イ 前記アの点を踏まえ、平成20年7月に発足した「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会」で検討が行われ、平成21年1月に取りまとめられた同研究会の報告書(丙4)において、臨時・非常勤職員については、「任用、処遇、再度の任用などの制度の運用の考え方を周知すべきこと」(丙5・16ページ)が提言された。

ウ 総務省は、前記イの提言を受けて、平成21年4月24日付けで、改正前地公法59条等の規定に基づき、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件等に関する考え方を示した包括的な総務省通知を发出し(21年通知)、各地方公共団体に対し、現行の臨時・非常勤職員の任用等に係る取扱いを検証し、必要な対応を図るよう助言をした(丙6)。

このうち任用根拠ごとの留意点として具体的に通知した内容は、①特別職非常勤職員については、「主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務態様が想定され、地公法の適用が除外されているものであることから、職務

の内容が一般職の職員と同一と認められるような職や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高い職については、特別職として任用することが妥当なのかという点について検証すべき」であること、②一般職非常勤職員については、「任期を限った任用を繰り返すことで事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるようなことは、避けるべきであり、また、改正前地公法「17条による採用は、競争試験又は選考によることとされており、客観的な能力実証を担保する仕組みが必要不可欠であることにも留意すべきである」こと、③臨時的任用職員については、「任用可能な場合や任期に係る要件が地公法第22条に明確に定められているところであり、任用に当たっては、こうした制度上の要件を再度確認し、特にフルタイムの臨時的任用を繰り返すことによって、事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるようなことは避けるべきである」ことである(丙6・別紙1及び2ページ)。

(3) 平成26年7月4日付け総務省自治行政局公務員部長通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」(総行公第59号)(以下「26年通知」という。丙7)の発出等

ア 21年通知の発出後、平成24年度にも地方公務員の臨時・非常勤職員に関する臨時調査が行われたところ、臨時・非常勤職員が増加傾向にある一方、制度の趣旨、勤務の内容に応じた任用・勤務条件を確保することを求めた21年通知の趣旨が徹底されていない実態が見受けられた。

また、21年通知の発出後の動きとして、国においては、身分関係が不安定な日々雇用(日々任用が更新される)の非常勤職員について、日々雇用の仕組みを廃止し、非常勤職員として会計年度内の期間、臨時的に置かれる官職に就けるために任用される期間業務職員の制度(分限、懲戒、倫理、災害補償など常勤職員と同様の人事制度が原則適用され、また、退職手当

や共済制度についても、各制度の要件を満たす場合には適用される。)が、平成22年度に設けられた(人事院規則8-12第4条13号)。裁判例では、地方公共団体の臨時的任用職員に対する一時金(期末手当)の支給に関する住民訴訟(損害賠償請求訴訟)において、週3日勤務の臨時的任用職員は地方自治法204条1項の「常勤職員」に該当せず、同条2項の要件を満たさないから、手当の額や支給方法等について条例に定めのないままに行われた上記一時金の支給は、給与条例主義に反し違法である旨の最高裁判決が出されるなどした(最高裁平成22年9月10日第二小法廷判決・民集64巻6号1515ページ)。

(以上につき、丙5・16及び17ページ、丙7)

イ 前記アの点を踏まえ、総務省は、改正前地公法59条等の規定に基づき、改めて、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件等に関する考え方を示した包括的な総務省通知(26年通知)を発出し、各地方公共団体に対し、現行の臨時・非常勤職員の任用等に係る取扱いを再度検証した上で、必要な対応を図るよう助言をした(丙5・17ページ、丙7)。

任用根拠ごとの留意点として具体的に通知した内容のうち、21年通知と異なる点は、特別職非常勤職員について、「主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務態様が想定され、地公法の適用が除外されているものであることを踏まえ、適切に運用されるべきである。職務の内容が補助的・定型的であったり、一般職の職員と同一と認められるような職や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高い職については、本来、一般職として任用されるべきであり、特別職として任用することは避けるべきである」とした点である(一般職非常勤職員及び臨時的任用職員に関する通知内容は21年通知と同様である。丙7・別紙1及び2ページ)。

(4) 平成28年12月27日付け「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」(以下「28年報告書」という。丙5)について

ア 総務省は、平成28年4月1日を基準日として、26年通知のフォローアップを含めた調査を実施し、その結果の分析等と今後の対応方策について検討を行うため、平成28年7月から「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」を開催し、検討を進めた。そして、上記調査の結果、東京都や大阪府等で臨時・非常勤職員の見直しが行われるなど、都道府県、指定都市では改善の動きがみられた一方で、その他の市町村では改善の動きが限定的であることが確認された。その理由としては、一般職非常勤職員の制度が地公法上明確に定められておらず、見直しの検討に当たり、対内的、対外的に説明が困難であること、一般職への移行に当たっては、常勤職員との権衡も考慮し、任用や勤務条件について制度設計を行い、条例、規則等を制定、改正する必要があるところ、小規模な市町村では事務体制が限られており、検討が進まないことなどが挙げられた。(丙2・12及び18ページ、丙3・17ページ、丙5・1及び18ないし21ページ)。

イ 前記アの「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」が作成した28年報告書は、臨時・非常勤職員等に係る任用・勤務条件の適正な確保に向け、臨時・非常勤職員の任用根拠の適正化及び一般職非常勤職員制度の新たな仕組みの整備を含む制度の改正等を提言するものであった。

具体的には、厳しい財政事情の中で、教育、子育てなど増大し多様化する行政需要に対応するため、地方公務員の臨時・非常勤職員数が増大しているところ、これまでも26年通知等で助言を行ってきたものの、地方公

共団体によっては、通常の事務職員を特別職非常勤職員として任用するなど制度の趣旨に沿わない任用が行われており、守秘義務等の公共の利益の保持に必要な諸制約が課せられていない等の問題があること、労働者性が高い者に対する処遇上の課題が指摘されているという背景事情があることを踏まえて、制度の改正等を通じて、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用については、要件の厳格化等を行うべきであること、一般職非常勤職員制度については、労働者性が高い者を類型化した上で、必要な任用上の取扱い、服務規律、人事評価制度等を適用するとともに、給料・手当や休暇・休業、研修等の必要な勤務条件等を確保するための新たな仕組みを設けるべきであることなどが提言された。(以上につき、丙5・3ページ)

(5) 改正法の成立及び平成29年6月28日付け総務省自治行政局公務員部長通知(総行公第87号、総行給第33号)(以下「29年通知」という。甲4)の発出等

ア 28年報告書における前記(4)の提言及びこれに対する地方公共団体の意見等を踏まえて、改正法に係る法案が立案され、国会に提出された。その後、同法案は国会で可決されて改正法が成立し、改正法は平成29年5月17日に公布された。

イ 総務省は、改正法の附則において、改正後地公法に基づいて任命権者が行う必要な準備及び地方公共団体の長が講ずるべき措置について、総務大臣が技術的な助言又は勧告をするものとする旨規定されたこと(2条2項)を受けて、平成29年6月28日付けで改正法の運用上の留意事項に係る包括的な総務省通知(29年通知)を発出した。

ウ また、総務省は、平成29年8月、前記イの留意事項その他改正法の円滑な施行のために必要と考えられる事項等をまとめた「会計年度任用職員

制度の導入等に向けた事務処理マニュアル」(以下「本件マニュアル」という。本件マニュアルは平成30年10月に第2版が作成されており、丙第8号証が現時点における最新の全体版となる。)を作成し、これを通知することで、地方公共団体に対する助言をした(丙8)。

本件マニュアルでは、改正法の施行に向けて、人事当局は、現に任用されている臨時・非常勤職員がどのような任用根拠・勤務実態で任用されているかを統一的に把握する必要があること、個々具体の職の設定に当たっては、就けようとする職の職務の内容、勤務形態等に応じ、「任期の定めのない常勤職員」、「任期付職員」、「臨時・非常勤職員」のいずれが適当かを検討することが必要となること、改正後地公法において特別職非常勤職員として任用すべき職については、①専門的な知識経験又は識見を有すること、②当該知識経験等に基づき事務を行うこと、③事務の種類は、助言、調査、診断又は総務省令で定める事務であることの全ての要件を満たす職に限定されたことから、これらのいずれかに該当せず、任命権者又はその委任を受けた者の指揮監督下で行われる事務など、改正後地公法の定める服務等を課すべき者が従事すべき事務については、会計年度任用職員が従事すべき事務として整理する必要があること、一般職とすべき職が特別職非常勤職員の職として設定されている場合には、会計年度任用職員制度に移行することとなり、その職には外国語指導助手(Assistant Language Teacher。以下「ALT」という。)が含まれることなどが記載された(丙8・5ないし7及び11ないし17ページ)。

第2 非常勤職員の労働基本権について

本件では、ALTとして稼働していた原告らが、当該職が会計年度任用職員制度に移行し、特別職非常勤職員としての任用から、新たに会計年度任用職員

として任用されたことにより、労働基本権がはく奪された旨主張しており(原告第1準備書面6ないし9ページ)、非常勤職員の労働基本権が問題となっていることから、以下、この点についても若干の説明を行う。

1 非常勤職員に保障される労働基本権の内容等

地方公務員の職は、一般職と特別職に区分され、特別職に属する職以外の一切の職が一般職と規定されている(地公法3条1項及び2項)。そして、地公法の規定は、原則として、一般職に属する地方公務員に適用され、特別職に属する地方公務員には適用されない(地公法4条)。特別職非常勤職員については、前記第1の2(2)アのとおり、本来特定の学識経験に基づき任用される労働者性の低い者が想定されていたところであるが、特別職非常勤職員の制度の趣旨に沿わない運用等により、その職務内容に照らし労働者性の高い職を特別職として設定した場合には、当該職に任用される特別職非常勤職員には労働組合法等の適用があり得、これらの法律に規定する団結権や団体交渉権が認められる場合がある。他方、一般職である会計年度任用職員(一般職非常勤職員)については、地公法の規定が適用される結果、任期の定めのない常勤職員と同様に、労働組合法の適用が除外され(地公法58条1項)、職員団体制度(労働組合法の適用を受ける労働組合制度ではない)に係る団結権及び協約締結権を除く団体交渉権が認められるのみとなる(地公法52条1項ないし3項、55条1項及び2項)。

2 改正法の施行により特別職非常勤職員としての職から会計年度任用職員制度に移行した職に任用された者に係る労働基本権について

前記1のとおり、特別職非常勤職員については、労働組合法の適用があり得るものの、会計年度任用職員については労働組合法の適用はない。そのため、特別職非常勤職員として任用されていた者が、改正法の施行により会計年度任用職員として任用されることとなると、労働組合法の適用が除外され、地公法

上の職員団体制度に係る団結権及び協約締結権を除く団体交渉権が認められるのみとなる事態が生じる。

もっとも、改正法の趣旨に沿って、特別職非常勤職員の職として設定されていた職が会計年度任用職員制度に移行したのであれば、上記のような事態は、改正前地公法が想定する任用状況となった結果として生じたものといえる。すなわち、前記第1のとおり、改正前地公法においても、特別職非常勤職員については、主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務形態が想定されていた。しかし、改正法施行前においては、この想定と任用の実態との間に乖離があり、特別職非常勤職員の制度が本来想定していない労働者性の高い職が特別職非常勤職員の職として設定されることが見受けられたため、この乖離の解消等を目的として、改正法によって、改正後地公法3条3項3号において、改正前地公法の想定していた特別職非常勤職員の要件が明確化されることとなった(丙2・11及び12ページ)。したがって、改正法の施行により、その趣旨に沿って、それまで特別職非常勤職員の職として設定されていた職が会計年度任用職員制度に移行した場合、当該職に任用される者については、そもそも、改正法施行前から特別職非常勤職員として任用されるべきではなく、地公法の適用が除外され、労働組合法の適用を受けるべきでもなかったものであり、会計年度任用職員として任用されて、地公法の適用を受ける結果、労働組合法の適用が除外されることとなったのであれば、それは、改正前地公法の想定していた状況に沿ったものといえる。

第3 本件照会事項に対する回答

1 本件照会事項(1)について

(1) 照会内容

本件改正前の特別職非常勤公務員には労働基本権が認められていたが、同改正を行い、会計年度任用職員制度を制定する目的には、特別職非常勤公務員から労働基本権を剥奪することも含まれていたか。

また、総務省は、特別職非常勤公務員の労働基本権が剥奪されるということ認識していたか。認識していたとしたら、これに対してどのような対応を検討したのか。

(2) 回答

前記第1のとおり、本件改正は、特別職の任用及び臨時的任用の適正を確保し、並びに一般職非常勤職員の会計年度任用職員の任用等に関する制度の明確化を図るとともに、会計年度任用職員に対する給付に関する規定の整備を行ったものである。改正法で特別職非常勤職員の任用の適正の確保が図られたことにより、本来の制度趣旨に鑑みれば一般職とすべき職が特別職非常勤職員の職として設定されている場合には、会計年度任用職員制度に移行することとなった。これに伴い、当該職に任用される者の労働基本権の態様が変化することとなるが、前記第2のとおり、これは飽くまで本来制度が想定していた任用の適正が確保されたことによる結果であり、本件改正は、「特別職非常勤公務員から労働基本権を剥奪すること」を目的としたものではない。

なお、総務省では、改正法の制定に際し、特別職非常勤職員の職が改正法施行後に会計年度任用職員制度に移行した後は、職員団体による交渉など地公法に定める勤務条件に関する交渉制度が適用されることとなることを認識していたため、前記第1の2のとおり、29年通知や本件マニュアルを発出し、これらを通じて、上記の点のほか、代償措置として、勤務条件条例主義や、人事委員会又は公平委員会に対する措置要求や審査請求などが認められることとなること、各地方公共団体において、特別職非常勤職員やこれらの

職員が組織し、又は加入する労働組合に対し、丁寧に説明することが重要であることなどを助言した(甲4、丙8・45及び46ページ)。

2 本件照会事項(2)について

(1) 照会内容

本件改正前に労働組合結成・加入が権利として認められていた地方公務員の人数の合計及び本件改正後に労働組合結成・加入が認められなくなった地方公務員の人数の合計いかん(調査による確定値がない場合には総務省としての推定値)。

(2) 回答

「労働組合結成・加入が権利として認められていた地方公務員」及び「労働組合結成・加入が認められなくなった地方公務員」の意味するところが明らかではないこともあり、回答は困難である。もっとも、照会内容に関連性があると思われる数値としては、次のようなものがある。

ア 改正法施行前の平成28年4月1日時点において、特別職非常勤職員として任用されていた人数は21万5800人であったが、改正法施行後の令和2年4月1日時点において、特別職非常勤職員として任用されていた人数は3669人であった(丙10)。

なお、前記第1の2(1)アのとおり、特別職非常勤職員については、通常、労働者性が認められないことが想定されているが、改正法施行前においては、特別職非常勤職員の制度の趣旨に沿わない特別職非常勤職員の任用が行われていたことにより、平成28年4月1日時点の特別職非常勤職員の人数には、労働組合法3条に規定する「労働者」に該当する者が含まれていたものと解される。

イ また、改正法施行前の平成28年4月1日時点において、一般職非常勤職員として任用されていた人数は16万7033人であり、改正法施行後

の令和2年4月1日時点において、会計年度任用職員として任用されていた人数は62万2306人であった(丙10)。なお、この62万2306人には、令和2年度に新たに会計年度任用職員として採用された者や、改正法施行前に一般職非常勤職員として任用されており、改正前地公法の適用を受けていた者も含まれている。

3 本件照会事項(3)について

(1) 照会内容

本件改正では、会計年度任用職員を一般職公務員として労働組合結成・加入が認められなくなったことに対して、代償措置が設けられなかったのはなぜか。

(2) 回答

前述したとおり、本件改正は、特別職の任用及び臨時的任用の適正を確保し、並びに一般職非常勤職員の会計年度任用職員の任用等に関する制度の明確化を図るとともに、会計年度任用職員に対する給付に関する規定の整備を行ったものである。改正法で特別職非常勤職員の任用の適正の確保が図られたことにより、本来の制度趣旨に鑑みれば一般職とすべき職が特別職非常勤職員の職として設定されている場合には、会計年度任用職員制度に移行することとなる。これに伴う労働基本権の態様の変化は、飽くまで本来制度が想定していた任用の適正が確保されたことによるものであるところ、一般職の地方公務員に対する労働基本権の制約については、既に地公法において代償措置(人事委員会又は公平委員会の制度)が設けられているため、重ねて代償措置を設ける必要がない。

4 本件照会事項(4)について

(1) 照会内容

総務省は、本件改正以後も、各地方自治体の教育委員会がALTを特別職

非常勤公務員として任用することが可能であるとの見解か。

(2) 回答

改正法施行後に特別職非常勤職員として任用すべき職は、改正後地公法3条3項各号に掲げられている。このうち同項3号に掲げる「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらに準ずる者の職」については、前記第1の2(5)ウのとおり、改正法において、①専門的な知識経験又は識見を有すること、②当該知識経験等に基づき事務を行うこと、③事務の種類は、助言、調査、診断又は総務省令で定める事務であることの全ての要件を満たす職に限定されたことから、当該限定された職以外の職については、同号を根拠に任用することはできない。そして、上記各要件に該当しない職については、改正法施行後、会計年度任用職員制度に移行することが相当であるところ、ALTについては、一般的に上記各要件には該当しないと考えられるから、特別職非常勤職員の職として存置すべき職ではない(丙8・16及び17ページ)。

5 本件照会事項(5)について

(1) 照会内容

総務省は、各地方自治体の教育委員会がALTを現業一般職公務員として任用することが可能であるとの見解か。

(2) 回答

原告らがいう「現業一般職公務員として任用」とは、改正後地公法57条にいう「単純な労務に雇用される者」(地方公営企業等の労働関係に関する法律附則第5項の規定により、同法の規定が準用され、協約締結権が認められている。)として任用することを指しているものと解されるので、これを前提に回答する。

改正後地公法57条にいう「単純な労務に雇用される者」の範囲について

は、「単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員の範囲を定める政令」(昭和26年政令第25号)(丙11、失効済み)の規定に基づいて解釈することとされていたところ(丙12)、ALTは同政令に列挙された職種には該当しないため、「単純な労務に雇用される者」には当たらないと解される。

6 本件照会事項(6)について

(1) 照会内容

2020年度(令和2年度)以降も各地方自治体が特別職非常勤職員として任用している者の業務内容及び人数について、総務省は把握しているか。把握しているとすれば、その業務及び人数について明らかにされたい。把握していないとすれば、その理由について説明されたい。

(2) 回答

「令和5年度会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査」(丙13)によれば、令和5年4月1日時点で特別職非常勤職員として任用されている人数は4780人である。内訳は、一般行政部門が2730人、教育部門が1622人、警察部門が109人、消防部門が144人、公営企業部門が175人となっている。

以 上

(別紙)

送達場所

住所

〒102-8225

東京都千代田区九段南一丁目1番15号
九段第2合同庁舎

東京法務局訟務部

租税訟務部門

田中

宛て

電話 03-5213-1301

-1302

-1303

FAX 03-3515-7306