

2022 年 1 月 21 日

大阪府労働委員会会長 様

大阪教育合同労働組合

準備書面（1）

申立人（以下「組合」という。）は、下記のとおり主張する。

第 1 2021 年 11 月 29 日付け大阪府労働委員会（以下「府労委」という。）の求釈明に対して下記のとおり答える。

1（1）について

甲第 4 号証～甲第 8 号証として提出する

1（2）について

甲第 9 号証として提出する

1（3）について

甲第 10 号証として提出する

2 について

下記第 2 のとおり

第 2 本件申立人適格について

組合は本件申立人適格を有することから本件救済を申し立てた。

また、地方公務員法（以下「地公法」という。）が適用される労働者にも労働組合法（以下「労組法」という。）が定める不当労働行為制度が適用される、というのが組合の主張である。この点は本件の重要な争点であることは間違いのないため、組合の主張に対する府からの真摯な反論および主張を期待する。

1. 地方公務員は労組法上の労働者

地公法第 58 条が地公法の規定が適用される一般職に属するすべての地方公務員には労組法を適用しないと定めていることから、一般職地方公務員は労組法上の労働者でないとする見解がある。しかし、この見解は以下に述べるとおり間違いである。

（1）歴史的経緯

日本において労使関係を規律するいわゆる労働組合法が制定されたのは、第 2 次大戦後になってからである。戦前にも法制定の動きはあったが、実現しなかったの

であるからその経緯に触れる必要はないであろう。また、日本におけるいわゆる労働組合法の制定において、GHQあるいはアメリカ政府が及ぼした影響については、別の機会に言及することになりそうだから、まずはいわゆる労働組合法等の制定経緯とその構造を見ることとする。

① 旧労働組合法の制定経緯と構造

日本において労働組合法（以下「旧労組法」という。）が制定されたのは1945年12月22日であり（1946年3月1日施行）、日本国憲法（以下「憲法」という。1946年11月3日交付、1947年5月3日施行）に先立っていた。

旧労組法における労働者の定義は下記のとおり第3条および第4条に見ることができる（新漢字・新かなづかいで表記）。

第3条 本法において労働者とは職業の種類を問わず賃金、給料その他これに準ずる収入により生活する者をいう

第4条 警察官吏、消防職員及び監獄において勤務する者は労働組合を結成し又は労働組合に加入することを得ず

前項に規定するものの外官吏、待遇官吏及び公吏その他国または公共団体に使用せらるる者に関しては本法の適用につき命令をもって別段の定をなすことを得但し労働組合の結成及びこれに加入することの禁止又は制限に付いてはこの限りにあらず

すなわち、警察官吏を含めて公務員（正確には官公吏など）はすべて労働者とされ、一部の公務員だけが労働組合結成加入を禁止された。なお、第4条後段の「別段の定」は制定されなかったことから旧労組法は同条前段に規定する者以外の公務員には無条件に適用されたのである。このことは、憲法およびこれに基づく地公法によって地位が定められることになる前の地方公務員は労働者であり、旧労組法が適用されたことを物語っている。

② 労組法の制定経緯と構造

労組法は「労働組合法（昭和20年法律第51号）の全部を改正する。」法律案として国会に提出され、1949年5月21日制定、同年6月1日交付、同月10日適用となった。憲法公布施行後に旧労組法を改正したものであり、憲法が定めた労働基本権を具体化するものである。労組法における労働者の定義は下記のとおり第3条および第4条に見ることができる

第3条 この法律で「労働者」とは、職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者をいう。

第4条 地方公共団体の警察吏員及び消防吏員は、労働組合を結成し、又は労働組合に加入することができない。

旧労組法を改正した労組法においても、警察吏員を含めて公務員はすべて労働者とされ、一部の地方公務員だけが労働組合結成加入を禁止された。また、労組法第2条1項において「雇入解雇昇進又は異動に関して直接の権限を持つ監督的地位にある労働者、使用者の労働関係についての計画と方針とに関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが当該労働組合の組合員としての誠意と責任とに直接に接触する監督的地位にある労働者」は実質的に労働組合に加入できないとされたが、地方公務員の労働組合結成加入は法認されたのである。さらに、労組法では、旧労組法にあった地方公務員への適用制限についての言及をなくした（なお労組法第4条は後日の改正で削除された）。

このように、労組法はすべての地方公務員を労働者と定義して、一部を除いた地方公務員に労組法を全面適用したのである。

③ 地公法の制定経緯と労組法適用除外

戦前においては、地方公共団体と官吏との関係は官吏服務規律、府県職員服務規律等のもと公法上の特別権力関係と捉えられていた。憲法が公布施行され、地方公務員が特別権力関係の呪縛から解き放たれ、その地位を定める法律として地公法が公布されたのは1950年12月13日であった（1951年2月13日施行）。

地公法第58条は、地方公務員の職務の特殊性に鑑みてか、労組法を適用しないと定めた。しかし、地方公務員も憲法第28条にいう勤労者であることは疑いがなく、また労組法第3条にいう「職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者」である。そして地公法第58条は一般職地方公務員への労組法の適用除外を定めるものの、地方公務員が憲法第28条のいう勤労者あるいは労組法第3条のいう労働者に該当することを否定するものではない。

(2) 論理的構造

以上みてきたように、地方公務員は旧労組法および労組法において労働者と規定されており、憲法にいう勤労者である（勤労者とは労組法にいう労働者である）。

地公法は地方公務員の職を特別職と一般職とに分けたうえで、一般職に属する地方公務員には第58条によって労組法を適用除外としたが、労組法をはじめとする他の法律が定める労働者に該当しないとす明文の定めはない。

ところが、地公法第 58 条が労組法を適用除外しているのだから一般職地方公務員は労組法上の労働者に当たらないとの主張がある（甲 4 号証 5 頁エ、甲 6 号証 17 頁ア、甲 7 号証 4 頁ア）。上記の主張を行った府が現時点においてもその主張を維持しているかは定かでないが、このような主張が矛盾語法であることをあらかじめ指摘しておく。

すなわち、府の主張のように一般職地方公務員が労組法上の労働者でないのなら、地公法 58 条で労組法適用除外を定める必要も意味もない。そもそも労組法上の労働者でない者には労組法が適用されないからである。

また府の上記主張には、労組法が適用除外となった時点において一般職地方公務員は労組法上の労働者でなくなったとの含意もある。労組法上の労働者として存在してきた者を、地公法適用によってその存在をなくすというものである。しかし、そうすると労組法上の労働者でなくなり労組法も適用されなくなるのだから、地公法による労組法適用除外もできなくなってしまふ。これはいわゆる「親殺しのパラドックス」にあたる暴論である。

（3）実務的難題

地公法第 22 条の 2 第 1 項第 1 号に定める会計年度任用職員は通常の勤務時間が常時勤務者より短い。したがって、これらの会計年度任用職員にはいわゆる兼業（営利企業への従事等）が認められている。また会計年度任用職員が再度任用されるにあたり（実態は雇用契約更新である）、新たな任期と前の任期との間に一定の期間（いわゆる「空白期間」）が設けられることがある。これらは本件非常勤講師に見られる。

そうすると、会計年度任用職員が私学等民間企業で兼業をするとき、あるいはいわゆる「空白期間」にあっては、地公法は適用されず労組法適用となる。だから、地公法第 58 条によって労組法が適用除外となるのは、一般職地方公務員の地位を有している期間・時間に限られる。

こうしてみると、一般職地方公務員は地方自治体がその使用者にあたるときだけ地公法が適用され、労組法が適用除外となるにすぎず、労働者であるかないかという属性までも決めるものではない。非常勤講師がそうであるように一時間おきに労組法上の労働者になったりならなかったりするという考え方は、非現実的であるばかりか、労使にとって不測の事態を招きかねないであろう。

（4）司法判断

一般職地方公務員が労組法上の労働者であるとの判示は、東京高裁 2013(平成 25)年(行コ)第 395 号判決（甲第 7 号証 7 頁）に見ることができる。すなわち「一般

職の地方公務員が労組法3条にいう「労働者」に該当することはその定義上明らかであり、地公法58条は、一般職の地方公務員が労組法3条の労働者であることを前提として、その従事する職務の特殊性から、労働基本権について合理的な範囲で制限をし、他方で、それに応じた範囲内で労働基本権の保護を規定し、その限りにおける労組法の適用排除を規定しているにすぎない」と判示する。

一般職地方公務員につき労組法上の労働者であるかについて判示した裁判例としては上記高裁判決が最新のものであり、裁判所の最新判断といえる。

以上によれば、一般職地方公務員が労組法上の労働者であることについての司法判断は明快かつ決定的であり、上記(2)における主張の法的根拠となりうるものである。

(5) 小括

以上のとおり、労組法を歴史的、論理的に考察し、また実務的に検証し、かつ最新裁判例にあたった結果、現業、非現業を問わず、一般職地方公務員は労組法3条にいう労働者であることが確認できるのである。

2. 労組法と地公法の位置関係

(1) 一般法と特別法

労使関係を規律する法律として、地公法は労組法の特別法にあたる。特別法は一般法規を特定の地域・分野・人に限って適用する法律であり、特別法に別の規定がない場合には一般法が類推適用ないしは準用される。

上記1. のとおり、地方公務員には地公法が制定されるまでは労組法が適用されていた。また特別職地方公務員には地公法第58条が適用されないために労組法が適用される。そして、一般職地方公務員も労組法上の労働者である。

地公法は、地方公務員と地方公共団体との労使関係を規律する法律であるが、それは労組法による労使関係の規律と同等かそれを上回る規律を保持していなければならない。なぜなら地公法は労組法の特別法にあたるからである。

では、地公法は労組法が定める不当労働行為救済に関して同等以上の規律を保持しているか、以下に検討する。

(2) 不当労働行為制度と救済機関

① 労組法

労組法は不当労働行為を4類型（不利益取扱い、団交拒否、支配介入、報復的不利益取扱い）に分類して、これを禁じている（労組法第7条）。

労組法は不当労働行為救済機関として労働委員会を設置し、労働委員会は労使関係の専門的準司法機関として機能している。都道府県労働委員会は地方行政委員会であり、知事が委員を任命するが労使から独立した機関であり、公益委員・労働者委員・使用者委員による三者構成となっている。

② 地公法

地公法には不当労働行為の定義はなく、労組法第7条第1号に類似した不利益取扱の禁止が地公法第56条に定められている。しかし、労組法が不利益取扱いに黄犬契約を含めているのに対して、地公法は黄犬契約を禁止していない。さらに、団交拒否および支配介入の不当労働行為は禁止していない。

地公法は第56条にいう不利益取扱があった場合の救済機関として人事委員会（公平委員会）を設置している。知事が委員を任命するが、労働委員会と異なって三者構成となっていない。また同条が禁止する不利益取扱について、一般職地方公務員であっても条件附採用期間職員および臨時的任用職員は救済機関とされる人事委員会（公平委員会）に審査請求ができない。

このように地公法が定める不当労働行為およびその救済は、労組法の水準を大きく下回るものである。

③ 司法救済の限界

不当労働行為について行政救済ができなくても司法救済が可能であるとの主張がある。しかし、労働委員会による行政救済は原状回復主義に基づいて行われ、不当労働行為がなかった状態に戻す救済が行われるが、裁判所による司法救済は権利義務関係の確定に重点が置かれることから原状回復に至らないことが多い。

例えば、会計年度任用職員等に対する雇止めという不利益取扱いについて、労働委員会は雇止めがない状態を回復する救済命令を行うことが可能であるが、裁判所は会計年度任用職員としての地位を認めることには慎重である。

このように、不当労働行為についての司法救済は限界があり、行政救済に代わるものにはならない。

3. 地方公務員も労組法が定める不当労働行為救済制度が適用される

地方公務員も労組法上の労働者である。一般職地方公務員について地公法第58条は、「その従事する職務の特殊性から、労働基本権について合理的な範囲で制限をし、他方で、それに応じた範囲内で労働基本権の保護を規定し、その限りにおける労組法の適用排除を規定しているにすぎない」のであった（東京高裁2013（平成25）年（行コ）第395号判決、甲第7号証）。

しかし上記2. のとおり、不当労働行為救済について地公法は労組法の水準に達していない。上記高裁判決の言葉を借りれば、「労働基本権について合理的な範囲で制限をし、他方で、それに応じた範囲内で労働基本権の保護を規定し」ているとはいえない。団交拒否あるいは支配介入が禁止されないのでは労働基本権が保護されているとはいえないからである。したがって、上記高裁判決から導き出されるのは、地公法が不当労働行為救済につき労組法と同等以上の水準を定めない限り労組法の適用を排除しないことである。

労組法上の労働者でありながら、一般職地方公務員には「従事する職務の特殊性」があるからといって団交拒否あるいは支配介入を許されてよいはずがない。団交拒否あるいは支配介入等の不当労働行為が行われた場合、地公法による救済がない限り、労組法による救済が行われるのであり、地公法第58条はこのように解釈される。

特別法たる地公法に別の規定がないのだから、一般法たる労組法が類推適用ないしは準用されるのである。

4. 臨時的任用職員と不当労働行為救済制度

上記のとおり、一般職地方公務員にも労組法による不当労働行為救済制度が適用される。このことは、臨時的任用職員にも該当するが、その地公法上の位置づけから適用の必要性はさらに切実である。

本件団交事項は甲第1号証に列記した組合員の雇用・労働条件であるが、甲第1号証に記した組合員のうち、3、4、6、7、8、9、10、11、12、18、19の組合員は団交申し入れ時において常勤講師等の臨時的任用職員であった。臨時的任用職員は一般職地方公務員であるが、地公法29条の2の規定によって地公法第27条第2項、第28条第1項から第3項まで、第49条第1項及び第2項並びに行政不服審査法の規定が適用されない。その結果、職員団体への加入や活動のために不利益取扱（地公法第56条）を受けたとしても、地公法第49条の2が規定する審査請求をすることができない。また、その労働条件についての団交が拒否された場合も、あるいは組合からの脱退懲慥を受けた場合も、審査請求をする行政機関がない。

このように、労組法が禁止する不当労働行為について臨時的任用職員は地公法によっては全く保護されない。臨時的任用職員以外の一般職地方公務員にはかろうじて不利益取扱に対する審査請求が認められていることに比較しても、その労働基本権の制限は大きい。

従って、臨時的任用職員に対する不当労働行為は労組法による救済が現行法体系から要請されている。

5. 会計年度任用職員と不当労働行為救済制度

会計年度任用職員は2020年4月1日施行の改正地公法第22条の2に規定された「一会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職を占める職員」である。改正前地公法第3条3項3号が規定する非常勤職員等であった者が改正に伴って会計年度任用職員に移行させられた。移行に伴って、特別職から一般職に地位が変動したことから、従前適用されていた労組法が適用除外となった。

しかし、上述のとおり一般職地方公務員にも労組法による不当労働行為救済制度が適用されるのだから、会計年度任用職員も当然に含まれる。加えて、会計年度任用職員の地公法上の位置づけ、また会計年度任用職員を誕生させた地公法改正経緯から労組法による不当労働行為救済制度の適用はよりいっそう明確となる。

本件団交事項は甲第1号証に列記した組合員の雇用・労働条件であるが、甲第1号証に記した組合員のうち、1、2、5、16、17の組合員は団交申し入れ時において非常勤講師等の会計年度任用職員であった。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を占める職員」とされ、採用にあたって1月は条件附採用期間である（地公法第22条の2）。そして条件附採用期間中の職員は上記4. 臨時的任用職員と同様に地公法第29条の2の規定によって、すべての不当労働行為について審査請求ができない。従って、条件附採用期間中の会計年度任用職員に対する不当労働行為は労組法による救済が現行法体系から要請されている。

次に、地公法が改正された第193国会において衆参両院とも附帯決議が採択された。まず参議院では「政府は、本法施行に当たり、地方公務員の任用、勤務条件並びに福祉及び利益の保護等の適正を確保するため、次の事項についてその実現に努めるべきである。」として「現行の臨時的任用職員及び非常勤職員から会計年度任用職員への移行に当たっては、不利益が生じることなく適正な勤務条件の確保が行われなければならない。そのために地方公共団体に対して適切な助言を行うとともに、制度改正により必要となる財源についてはその確保に努めること。また、各地方公共団体において休暇制度の整備及び育児休業等に係る条例の整備が確実に行われるよう、地方公共団体に対して適切な助言を行うこと。」が盛り込まれている。また衆議院では「政府は、次の事項について十分配慮すべきである。」として「現行の臨時的任用職員及び非常勤職員から会計年度任用職員への移行に当たっては、不利益が生じることなく適正な勤務条件の確保が行われるよう、地方公共団体に対して適切な助言を行うとともに、厳しい地方財政事情を踏まえつつ、制度改正により必要となる財源の十分な確保に努めること。併せて、各地方公共団体において、育児休業等に係る条例の整備のほか、休暇制度の整備が確実に行われるよう、地方公共団体に対して適切な助言を行うこと。」が盛り込まれている。国会審議においても、非常勤職員等が会計年度任用職

員に移行するに当たって労働基本権の制約が問題となり、このことを含めて「不利益が生じることなく」が決議されたのである。

この地公法改正経緯が示すのは、従前労組法による不当労働行為救済制度が適用されていた会計年度任用職員には「不利益が生じることなく」ひきつづき同制度を適用させるという立法者意思であり、この立法者意思が改正地公法の適切な解釈である。政府が適切な助言をする対象の地方公共団体には当然ながら都道府県労働委員会も含まれている。

以上のとおり、会計年度任用職員に対する不当労働行為は労組法による救済が現行法体系から要請されている。

6. 被解雇者と不当労働行為救済制度－予備的主張

甲第1号証に記した組合員のうち、13、14、15の組合員は2016年度末に大阪府教育委員会から雇止め解雇された非常勤看護師であり、雇止め解雇以降府との間で解雇について争い（甲第11号証から甲第14号証）、本件団交申し入れ時においても解雇撤回と継続雇用を求めた。これらの組合員には地公法は適用されていない。

労組法第7条2号にいう「使用者が雇用する労働者」とは現に雇用している労働者だけでなく、また労働者を解雇した使用者は労働者が解雇を争っている以上は同条による使用者に該当することは学説・判例で確定している。そして、甲第1号証の13、14、15の組合員は府との間で解雇について争っているのであるから、府はこれらの組合員との間では労組法上の使用者である。そして、「労組法により、使用者が団体交渉を行うことを義務づけられている義務的団交事項とは、団体交渉を申し入れた労働者の団体の構成員である労働者の労働条件その他の待遇や当該団体的労使関係の運営に関する事項であって、使用者に処分可能なものをいう」（甲第7号証、7頁）のであるから、府はこれら組合員に関わる本件団交申し入れに応じる義務がある。しかし、府は本件団交を拒否したのであり、組合は本件救済申立人適格を有することは明らかである。

7. 結語

以上のとおり、組合は甲第1号証記載組合員の雇用・労働条件に関する事項について府に本件団交を申し入れ、府が本件団交を拒否したことは外形上も明らかな事実である。そして、甲第1号証記載組合員には地公法適用あるいは労組法適用の組合員が含まれるが、労組法が規定する不当労働行為救済制度はすべての労組法上の労働者に適用されるのであるから、組合は本件救済申立人適格を有するのである。

以 上

