

令和7年（行ウ）第132号 労働委員会決定取消請求事件  
原告 大阪教育合同労働組合  
被告 大阪府

## 原告第1準備書面

2026（令和8）年4月30日

大阪地方裁判所第5民事部合議4B係 御中

原告訴訟代理人弁護士 在 間 秀 和

同 城 塚 健 之

同 岡 田 俊 宏

同 青 木 克 也

本書面では、地方公務員法58条1項が一般職地方公務員（以下、地公法4条1項括弧書きに倣い、「職員」という。）について労働組合法の適用を排除し、職員およびその組織する労働組合（職員団体）による不当労働行為救済制度の利用を不可能にしていることの違憲性について、訴状記載の主張を敷衍しつつ論じる。

## 目次

第1 不当労働行為救済制度の概要	5
1 趣旨・目的	5
2 機能	5
(1) 労働委員会の組織・構成	5
(2) 労働委員会の権限（不当労働行為救済制度に関して）	6
(3) 迅速な審査のためのルール	7
(4) 救済命令の多様性	7
(5) 使用者の救済命令違反等に対する罰則規定の存在	8
3 重要性	9
第2 職員および職員団体を不当労働行為救済制度の埒外に置くことの憲法28条違反性	9
1 憲法28条の保障内容と地方公務員法による基本権制約	9
(1) 憲法28条の保障を具体化する労働組合法	9
(2) 地公法58条1項による基本権制約	10
2 基本権制限が正当化しえないこと	12
(1) 制限は「必要やむをえない限度」でなければならないこと	12
(2) 職員の「地位の特殊性及び職務の公共性」や「公務の停廃」のおそれは根拠にならないこと	13
(3) 勤務条件法律（条例）主義は根拠にならないこと	15
(4) 代償措置が存在しないこと	16
3 小括	20
第3 非正規公務員を不当労働行為救済制度の埒外に置くことの憲法28条違反性	20
1 主張の骨子	20
2 非正規公務員にとって不当労働行為救済制度を認める必要性が高いこと	20
(1) はじめに	20
(2) 任期の定めがあること	21
(3) 身分保障が不十分であること	22
(4) 劣悪な処遇であること	23
(5) 小括	23
3 代償措置が存在しないこと	23
(1) はじめに	23
(2) 人事委員会制度は代償措置とはいえないこと	24
(3) 措置要求制度は代償措置とはいえないこと	25
(4) その他の代償措置も同様であること	27
(5) 不当労働行為救済制度に代わる救済手段が存在しないこと	27
4 まとめ	28
第4 従前の特別職非常勤職員を不当労働行為救済制度の埒外に置くことの憲法28条違反性	28
1 主張の骨子	28
2 原告における従前の団体交渉の実績等	29

(1) はじめに.....	29
(2) 結成後長年にわたって団体交渉を行ってきたこと.....	29
(3) 団体交渉を拒否された場合には不当労働行為救済制度によって問題を解決してきたこと.....	30
(4) 原告はその後も団体交渉及び救済命令によって問題を解決してきたこと	31
(5) 小括.....	32
3 地公法改正（会計年度任用職員への切替え）を理由に不当労働行為救済制度を適用しないことの問題点.....	32
(1) はじめに.....	32
(2) 法改正の目的は任用の適正化にあったこと.....	33
(3) 代償措置や経過措置が設けられていなかったこと.....	34
(4) 事前の説明や真の同意はなかったこと.....	35
(5) 小括.....	35
4 まとめ.....	36
第5 職員および職員団体を不当労働行為救済制度の埒外に置くことの憲法14条違反性.....	36
1 民間労働者（民間労働組合）と職員（職員団体）との法的保護の格差....	36
2 格差に合理的理由がないこと.....	36
(1) 不当労働行為救済制度の重要性.....	37
(2) 区別の合理的根拠の不存在.....	37
(3) 代償措置の不存在.....	37
3 小括.....	37
第6 地方公務員法58条1項を合憲限定解釈すべきであること.....	37

## 第1 不当労働行為救済制度の概要

### 1 趣旨・目的

第二鳩タクシー事件・最大判昭和52年2月23日民集31巻1号93頁は、不当労働行為救済制度の趣旨・目的を次のように説明している。

「(労働組合法)法27条に定める労働委員会の救済命令制度は、労働者の団結権及び団体行動権の保護を目的とし、これらの権利を侵害する使用者の一定の行為を不当労働行為として禁止した法7条の規定の実効性を担保するために設けられたものであるところ、法が右規定違反行為に対して労働委員会という行政機関による救済命令の方法を採用したのは、使用者による組合活動侵害行為によって生じた状態を右命令によって直接是正することにより、正常な集团的労使関係秩序の迅速な回復、確保を図るとともに、使用者の多様な不当労働行為に対してあらかじめその是正措置の内容を具体的に特定しておくことが困難かつ不適當であるため、労使関係について専門的知識経験を有する労働委員会に対し、その裁量により、個々の事案に応じた適切な是正措置を決定し、これを命ずる権限をゆだねる趣旨に出たものと解される。」

すなわち、労働組合法は、憲法28条による勤労者(労働者)の労働基本権の保障を十全ならしめるため、専門的知見を有する行政機関である労働委員会による迅速かつ柔軟な救済命令の制度を定めたのである。

### 2 機能

#### (1) 労働委員会の組織・構成

労働委員会は労働組合法、地方自治法および国家行政組織法に根拠を有する独立行政委員会であり、「その業務に即した公正中立性、専門性等の要請から、普通地方公共団体の長から独立してその事務を自らの判断と責任において、誠実に管理し執行する立場にあ」る(滋賀県行政委員会委員報酬事件・最一小判平成23年12月15日民集65巻9号3393頁)。

労働委員会は、使用者を代表する者(使用者委員)、労働者を代表する者(労働者委員)、公益を代表する者(公益委員)の三者の各同数をもって組織される(労組法19条1項)。これらの委員は、いずれも労働問題について専門的知識を有する者であり、法律家に限られない。

#### (2) 労働委員会の権限(不当労働行為救済制度に関して)

労働委員会は、不当労働行為救済制度に関して、以下のような権限を有している。

##### ア 調査・審問における権限

労働委員会は、不当労働行為救済命令の申立てを受けたときは、発令に必要な情報を得るために調査・審問を行う(労組法27条1項)。

かかる調査・審問の手續において、労働委員会は、当事者・証人に対する出頭・陳述命令や重要物件の所持者に対する物件提出命令を発する権限を有している(同法27条の7)。当事者・証人の供述は宣誓を伴い(同法27条の8)、これらの者が正当な理由なく出頭・陳述

をしなかったり、宣誓を拒否したり、虚偽の陳述をしたりした場合には30万円以下の過料に処される。正当な理由のない物件提出拒否についても同様である（同法32条の2、3）。

#### イ 紛争の解決を図る権限

労働委員会は、事件が命令を発するのに熟したときは、認定した事実に基づいて、申し立てられた救済の全部ないし一部の認容または棄却をする命令（以下、全部ないし一部を認容する命令を「救済命令」という。）を発することができる（労組法27条の12）。また、労働委員会は、審査の途中において、いつでも当事者に和解を勧めることができる（同法27条の14）。

#### (3) 迅速な審査のためのルール

労働委員会は、審問開始前に、争点・証拠の整理、審問の期間、尋問する証人の数、救済命令等の交付の予定時期を含む審査の計画を定めなければならない（労組法27条の6第1項）。

また、労働委員会および当事者は、適正かつ迅速な審査の実現のため、審査の計画に基づいて審査が行われるよう努めなければならない（同4項）。

#### (4) 救済命令の多様性

労働委員会は、救済命令等において広範な効果裁量を有している。このことにつき、前掲・第二鳩タクシー事件最判は、「（労働組合）法が……労働委員会に広い裁量権を与えた趣旨に徴すると、訴訟において労働委員会の救済命令の内容の適法性が争われる場合においても、裁判所は、労働委員会の右裁量権を尊重し、その行使が右の趣旨・目的に照らして是認される範囲を超え、又は著しく不合理であつて濫用にわたると認められるものでない限り、当該命令を違法とすべきではない」と述べている。

不当労働行為に対する救済命令の内容は、以下のように多岐にわたりうる。

#### ア 不利益取扱いの是正命令

例えば、解雇の場合は原職復帰、査定差別の場合は差別行為の是正・中止命令。

#### イ 経済的不利益の補填命令

例えば、解雇の場合はバックペイ支払命令、査定差別の場合は差額賃金支払命令。

#### ウ 団交応諾命令

#### エ 誠実交渉命令

#### オ 支配介入行為の中止・禁止命令（不作為命令）

#### カ ポスト・ノーティス命令

#### キ 文書交付命令

以上のうち、少なくとも「ウ」、「エ」、「カ」および「キ」については、裁判所による司法上の救済では得られない結果である。なお、「ウ」に関連して、団体交渉

を求め得る地位の確認請求は司法上も認められうるが、これは、「原告は、被告に対して、別紙目録記載の各事項について、団体交渉を求める地位にあることを確認する。」という判決主文に結実しうるに過ぎず（国鉄事件・東京地判昭和61年2月27日労判469号10頁）、「会社は、労働組合が○年○月○日付けで申し入れた団体交渉に応じなければならない。」という具体的な内容で発せられる「ウ」とは自ずから差異がある。

また、救済命令は、必ずしも法律上の権利義務の存否・内容にかかわらず発せられうるという点で、司法上の救済よりも柔軟性が高い（西谷敏『労働組合法〔第3版〕』145頁〔甲2〕、菅野和夫＝山川隆一『労働法〔第13版〕』1252～1253頁〔甲3〕）。

(5) 使用者の救済命令違反等に対する罰則規定の存在

使用者が確定した不当労働行為救済命令に違反すると、次の罰則が適用される。なお、労働委員会は、労組法27条の13第2項および労働委員会規則50条2項に基づき、確定命令が履行されていない旨の通知を、裁判所および検察官に対して行わなければならない（平成27年に原告と補助参加人との関係でかかる通知がなされた例として、甲4）。

場合	適用法条	罰則
救済命令が確定判決で支持された場合	労組法 28 条	1 年以下の拘禁刑もしくは100万円以下の罰金またはこれらの併科
使用者が取消訴訟を提起せず確定した場合	労組法 32 条後段	50万円以下の過料 (作為命令違反の場合は6日目から1日10万円ずつ加算)

このような刑罰ないし行政罰は、民事訴訟の判決への不服従には伴わない、不当労働行為救済制度に独自の実効性確保措置である。

### 3 重要性

以上のとおり、労使関係に関する専門的知見を有する労働委員会による不当労働行為救済制度は、労働基本権の実効的保障のために、欠くべからざる重要な機能を有しているのである。

## 第2 職員および職員団体を不当労働行為救済制度の埒外に置くことの憲法 28 条違反性

### 1 憲法 28 条の保障内容と地方公務員法による基本権制約

#### (1) 憲法 28 条の保障を具体化する労働組合法

訴状 8 頁で述べたように、憲法 28 条は、職員についても労働基本権を保障している（周知のとおり、このことは判例においても繰り返し確認されている）。

近藤敦・名城大学教授（憲法）が解説するように、労働基本権は、①社会権的側面（国に対する立法・施策の義務付け）、②自由権的側面（刑事免責等）および③私人間効力（民事免責等）を有している。ことに①に関しては、「労働基本権に対する侵害行為に対し、行政的救済を受ける権利については、労働組合法は、不当労働行為制度として具体化している」（甲 5・317～318 頁）。

また、新正幸・金沢大学名誉教授（憲法）は、労働基本権を含む社会権の性質について、次のように解説する（甲 6・67～68 頁。脚注 38 も参照）。

「憲法典において社会国家原理が、ドイツのように『社会的法治国家』という客観的な基本原理として、あるいは、わが国のように社会権条項として明示に規定される場合には、その後はそれを基礎にしてそれを具体化する法律が社会保障等の各分野で制定されるのが普通であるから、それらが一応整備された段階においては（今日わが

国もすでにかかる状態にある)、立法の不作為そのものよりも、むしろその具体化として制定された法律の不備ないし不十分さが問題となると**いってよい**。ある種の社会国家的立法措置あるいはそれに基づく行政措置が憲法の社会権規定に照らして不備ないし不十分である場合には、行政訴訟において、かかる措置の合憲性を争い、違憲・違法なものとしてその無効ないし取消しを求めることは十分に可能であり、現に我が国の判例においてかかる訴訟が認められ、社会権をめぐる事件の大半がこのような訴訟であることは、既に述べたとおりである。

以上の意味において、憲法の社会権条項は、それを具体化する法律とあいまって、裁判規範としての拘束力をもつと解される」。

## (2) 地公法58条1項による基本権制約

ア 以上のように、憲法28条の労働基本権の保障は、労働組合法を通して具体化されており、その意味で、不当労働行為救済制度を含む労働組合法の規定内容は、職員を含む勤労者の憲法的権利ということができる。

そして、職員も労働組合法上の「労働者」である(訴状12頁参照)にもかかわらず、地公法58条1項は職員に労働組合法を適用しないとしていることから、同規定は、以上のような職員の憲法的権利(労働基本権)を制約するものといえる。

イ また、早津裕貴・金沢大学教授(労働法)も、次のように述べて、地公法58条1項の憲法28条適合性を問うことができるとする(甲7・83頁)。

「公務員に対する適用除外という局面に関しては、基準となる法制度が存在しない『白地』の段階とは異なった次元の議論を要するように思われる。というのも、この場合、少なくとも民間法制においては不当労働行為が整備され、憲法28条による保障内容が具体化されているのに対し、公務員には、これがあえて適用除外とされているという基本構造が存在するためである。」

「公務員に対する不当労働行為制度の適用除外という局面については、『白地』の段階あるいは多様な制度設計の可能性が想定される場合に真価を発揮する『制度的思考』の局面ではなく、同じ『勤労者・労働者』であるにもかかわらず(憲法28条)、民間法制には存在する『原則』的な法制から適用除外という形で『例外』状況に置かれている点を捉え、(伝統的な)『原則例外思考』の局面として検討することが――後述のように『例外』が正当化されないと考えられることからしても――端的であるように思われる。

こういった構造理解によれば、公務員に対する不当労働行為制度の適用除外の問題については、憲法28条による保障内容(特に団体交渉権保障)が具体化されている一般労働法体系(『原則』)からの(下方への)乖離(『例外』)として捉えたうえで、一合憲

性という観点から一その正当化の可否を論じることができる。」

ウ したがって、地公法58条1項が、職員について労働組合法の適用を排除し、職員を不当労働行為救済制度の埒外に追いやっていることは、正当化がなされない限り、憲法28条に違反する。

## 2 基本権制限が正当化しえないこと

### (1) 制限は「必要やむをえない限度」でなければならないこと

全農林警職法事件・最大判昭和48年4月25日刑集27巻4号547頁は、「公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみるときは、これを根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることは、十分合理的な理由があるというべきである」とする。

また、被告が引用する岩手県教組事件・最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号1178頁は、上記全農林警職法事件最判の見解について「変更の要を認めない」とし、その法理は「非現業地方公務員の労働基本権、特に争議権の制限についても妥当する」としている。

ここでは、判例上、公務員の労働基本権の制限が「必要やむを得ない限度」のものでなければならないとされていることを、まず確認しておく必要がある。芦部信喜・東京大学名誉教授（憲法）も、昭和52（1977）年に発表した論文で、次のように述べている（甲8・1575頁）。

「わが国では近時有力な学説によって、労働基本権（特に争議権）の自由権的側面の重要性を強調し、その見地から制約の必要最小限度性を基礎づけようとするところみがなされている。これは精神的自由の社会権的側面の重要性を主張する新しい学説と相俟って、現代人権論の核心に触れる注目すべき所説だと私は考えるが、それはさておき、労働基本権をもつばら社会権とみる通説的見解に立つても、全通中郵判決……のいうように、労働基本権は『生存権の保障を基本理念とし、勤労者に対して人間に値する生存を保障すべき』目的を有しているのである。とすれば、『国民生活全体の利益』ないし『国民全体の共同利益』という見地からの制約が存在するとしても、その制限が中郵判決のいう『合理性の認められる必要最小限度』のものにとどめられなければならない点は、変わりないとみるべきであろう。そして、その『合理性の認められる必要最小限度』の原則を具体化する憲法判断の準則として、LRAの基準（原告代理人註：目的を達成するためにより制限的でない他の選りうる手段 [Less Restrictive Alternative] が存在しないことを要求するもの）が適切ではないかと私は考える。」

なお、以上のような基本権制限の正当化の判断枠組みは、「公務員の地位の特殊性と職務の公共性を根拠に」できることを前提としている。後述のように、不当労働行為救済制度の利用に関してはこれらの根拠がそもそも

妥当しないため、いっそう厳格に制限の正当性が判断されなければならない。

(2) 職員の「地位の特殊性及び職務の公共性」や「公務の停廃」のおそれは根拠にならないこと

岩手県教組事件最判は、地方公務員は「地方公共団体の住民全体の奉仕者として、実質的にはこれに対して労務提供義務を負うという特殊な地位を有し、かつ、その労務の内容は、公務の遂行すなわち直接公共の利益のための活動の一環をなすという公共的性質を有するものであつて、地方公務員が争議行為に及ぶことは、右のようなその地位の特殊性および職務の公共性と相容れず、また、そのために公務の停廃を生じ、地方住民全体ないし国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、またはそのおそれがある」と述べている。

このような説明は、少なくとも、職員による不当労働行為救済制度の利用についてはまったく妥当しない。というのも、職員および職員団体が同制度を利用することは、職員による労務の提供と完全に両立するものであり、公務の停廃をもたらすことはないからである。

したがって、地公法58条1項は、職員の「地位の特殊性及び職務の公共性」を根拠に正当化しうるものではない。

なお、以上のような正当化根拠については、争議行為の禁止との関係でさえ、そもそも疑わしいものとなっていることが、全農林警職法事件最判に関する野坂泰司・学習院大学名誉教授（憲法）の研究（甲9・416～417頁）で次のように指摘されている。

「本判決やそれが変更した先例の判断をもたらした1960～70年代と今日とでは、公務員および公務員制度を取り巻く状況は一変した。かつての公社・国営企業の民営化、国の諸機関の独立行政法人化や公務の民間委託が進められ、公務と民間の業務との境界が曖昧となり、公務員の労働基本権の制約根拠とされた公務員の地位の特殊性や職務の公共性とは何かが改めて問われる事態となっている。また、公務員制度改革の中で登場してきた、公務員の賃金や人事管理における民間類似の手法（能力・成果主義）の導入は、人事院勧告に基づく法律による勤務条件の決定という現行制度の基礎を掘り崩すものである。公務員の労働基本権の制約根拠として本判決が提示したところをそのまま維持することは、ますます困難になっている。」

また、駒村圭吾・慶應義塾大学教授（憲法）も、『注釈日本国憲法（3）』において、判例を次のように批判している（甲10・109頁）。

「公務停廃の影響の重大性であるが、判例が指摘する『国民全体の共同利益』に対する侵害が観念的に過ぎる点が挙げられる。あたかもあらゆるレベルでの公務の停廃が国民全体の共同利益を一律に破壊するかのような想定は粗雑に過ぎ、また、私企業の

中には国民全体の共同利益に多大な影響を与える公共性の強いサービスを提供しているものもある。」

(3) 勤務条件法律（条例）主義は根拠にならないこと

ア 岩手県教組事件最判は、職員の争議行為禁止の正当化を図る文脈で、次のようにも述べている。

「地方公務員の勤務条件が、法律及び地方公共団体の議会の制定する条例によつて定められ、また、その給与が地方公共団体の税収等の財源によつてまかなわれるところから、専ら当該地方公共団体における政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮によつて決定されるべきものである点においても、地方公務員は国家公務員と同様の立場に置かれており、したがつてこの場合には、私企業における労働者の場合のように団体交渉による労働条件の決定という方式が当然には妥当せず、争議権も、団体交渉の裏づけとしての本来の機能を発揮する余地に乏しく、かえつて議会における民主的な手続によつてされるべき勤務条件の決定に対して不当な圧力を加え、これをゆがめるおそれがあることも、前記大法廷判決が国家公務員の場合について指摘するとおりである。それ故、地方公務員の労働基本権は、地方公務員を含む地方住民全体ないしは国民全体の共同利益のために、これと調和するように制限されることも、やむをえないところといわなければならない。」

イ しかし、以上のような理屈も、次に述べる理由から、職員による不当労働行為救済制度の利用には当てはまらない。

まず、職員が、組合所属等を理由とする不利益取扱いの是正や、支配介入により歪められた労使関係秩序の回復を求めるために不当労働行為救済命令を申し立てたとしても、法律や条例による勤務条件の決定という原則は何ら揺らぐことはない。

また、職員が、同制度を利用して団交応諾や誠実交渉を求めることについても、地公法55条2項により職員団体には規範的効力のある労働協約（団体協約）を締結する権限はないとされていること、団交応諾・誠実交渉命令が出されうるのは義務的交渉事項についてのみである（議会の専決事項については及ばない）こと、職員は争議行為を禁止されていることから（それらの規制の当否は措くとしても）、議会による勤務条件の決定に「不当な圧力を加え」ることにはならない。

ウ したがって、勤務条件法律（条例）主義も、職員を不当労働行為救済制度から排除することの正当化根拠とはなりえない。

(4) 代償措置が存在しないこと

ア 前記(2)および(3)から、地公法58条1項は、少なくとも不当労働行為救済制度からの排除の点において必要性を欠く基本権制限であるから、代償措置の存否や内容を問題にするまでもなく、正当化の余地

はない。もつとも、以下では、かかる基本権制限の「相当性」（ないし「許容性」）という観点からも、正当化がなしえないことを論じる。

イ 岩手県教組事件最判は、「公務員についても憲法によつてその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれることを必要とすることは、憲法の趣意であると解されるのであるから、その労働基本権を制限するにあつては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない」とした全農林警職法事件最判に倣い、職員の労働基本権制限の代償措置について、次のように述べている。

「地公法上、地方公務員にもまた国家公務員の場合とほぼ同様な勤務条件に関する利益を保障する定めがされている（殊に給与については、地公法二四条ないし二六条など）ほか、人事院制度に対応するものとして、これと類似の性格をもち、かつ、これと同様の、又はこれに近い職務権限を有する人事委員会又は公平委員会の制度（同法七条ないし一二条）が設けられているのである。もつとも、詳細に両者を比較検討すると、人事委員会又は公平委員会、特に後者は、その構成及び職務権限上、公務員の勤務条件に関する利益の保護のための機構として、必ずしも常に人事院の場合ほど効果的な機能を実際に発揮しうるものと認められるかどうかにつき問題がないではないけれども、なお中立的な第三者的立場から公務員の勤務条件に関する利益を保障するための機構としての基本的構造をもち、かつ、必要な職務権限を与えられている（同法二六条、四七条、五〇条）点においては、人事院制度と本質的に異なるところはなく、その点において、制度上、地方公務員の労働基本権の制約に見合う代償措置としての一般的要件を満たしているものと認めることができるのである」。

しかし、このような「代償措置論」は、多くの学説からの批判を浴びている。不当労働行為救済制度が労働基本権保障の実効性確保を目的とし、実際にもそのように重要な機能を有しているのに対し（前記第1参照）、人事委員会・公平委員会は、職員の勤務条件の整備については一定の役割を果たしうるものの、職員団体と地方公共団体との集団的労使関係に対して介入・促進をすることはできないことが、そうした批判の重点である。

例えば、西谷敏・大阪市立大学名誉教授は、「代償措置論についていえば、労働基本権の本質を勤務条件の決定過程への関与権に見る私の立場からすれば、人事院勧告制度はもちろんのこと、一般に団体交渉・争議行為に代わる適切な代償措置なるものを考えることができないのである」と述べている（甲11・72頁）。

また、早津教授も、公務員法上の職員団体制度および措置要求制度は、

公務員を不当労働行為救済制度から排除することを正当化するに足りる代償措置たりえないと論じている（甲7・84～86頁）。後者の措置要求制度は、人事院または人事委員会・公平委員会が所管するものであるが、これについては次のように述べられている。

「そもそも個人による利用ないし権利行使が主として念頭に置かれていることに加え、国家公務員については登録職員団体による団体的な要求の余地も認められているが（人事院規則13-2第1条1項）、あくまで人事院による一方的判定が予定されるのみで双方向的な『交渉』の契機そのものが正面から担保されるものではない。また、裁判実務上、団交応諾を求めることは措置要求制度の対象にならないとされているほか、仮に措置要求の対象になるとしても『勧告』がなされるに過ぎず、やはり強制的な履行確保措置までは予定されていない。

こういった面からすると、団体交渉権保障の実効化を論じる局面において、措置要求制度の存在を過大評価することはできず、不当労働行為制度の適用除外を正当化する適切な代償措置となり得ていると評価することはできない。」

特に本件でも問題となっている団体交渉（誠実交渉）については、近時の山形大学事件・最二小判令和4年3月18日民集76巻3号283頁がいみじくも次のとおり指摘するように、合意成立の見込みがない場合でも「労働組合の交渉力の回復や労使間のコミュニケーションの正常化」に資するという重要な意義があることを看過してはならない。

「団体交渉に係る事項に関して合意の成立する見込みがないと認められる場合であっても、使用者が労働組合に対する誠実交渉義務を尽くしていないときは、その後誠実に団体交渉に応ずるに至れば、労働組合は当該団体交渉に関して使用者から十分な説明や資料の提示を受けることができるようになるとともに、組合活動一般についても労働組合の交渉力の回復や労使間のコミュニケーションの正常化が図られるから、誠実交渉命令を発することは、不当労働行為によって発生した侵害状態を除去、是正し、正常な集団的労使関係秩序の迅速な回復、確保を図ることに資する。」

このように、今日の最高裁は、労使間で団体交渉が誠実に行われ、相互理解が深化するということに重要な価値を見出しているのである。

これに関しては、「労働基本権の本質を勤務条件の決定過程への関与権に見る」前記西谷教授の見解も示唆的であるし、早津教授の「団体交渉そのものの局面は協約締結（ないし共同決定）の局面とは区別可能であり、前者の局面固有の多様な意義を軽視し、その実効性確保を論じる余地を捨象して」はならないとの指摘も重要である（甲7・84

頁)。さらに、菅野教授・山川教授（いずれも元中労委会長）も、山形大学事件最判を「妥当な判断である」と評価している（甲3・1253頁）。

そして、使用者による誠実交渉義務履行の実効性を担保しうる制度は、既にみたとおり、他ならぬ不当労働行為救済制度のみである。

ウ したがって、地公法58条1項により職員が不当労働行為救済制度から排除されていることについて、「代償」措置といえるものは存在しない。

### 3 小括

以上より、地公法58条1項は、職員の労働基本権に対する「必要やむをえない程度の制限」であるとは到底いえないから、憲法28条に違反し無効である。

## 第3 非正規公務員を不当労働行為救済制度の埒外に置くことの憲法28条違反性

### 1 主張の骨子

既に述べたとおり、そもそも、地方公務員法58条1項が一般職の非現業職員について労働組合法を適用除外としていること、とりわけ、不当労働行為救済制度（労組法27条以下）を適用除外としていることは、憲法28条に違反するものであるが、仮に全ての地方公務員についてそういえないとしても、会計年度任用職員（地公法22条の2）や臨時的任用職員（地公法22条の3）等の非正規公務員について、労働組合法の適用を除外し、その結果、不当労働行為救済制度の利用を排除することは、憲法28条に違反するものといえる。

### 2 非正規公務員にとって不当労働行為救済制度を認める必要性が高いこと

#### (1) はじめに

前述のとおり、団体交渉には、「労働組合の交渉力の回復や労使間のコミュニケーションの正常化」などの多様な意義があるのであり（前掲山形大学事件最高裁判決）、労働協約締結権が制限されている現行公務員法のもとにおいても、地方公務員を組織する労働組合や職員団体が、当局と団体交渉を行うことや、団体交渉を不当に拒否された場合に迅速に救済を受けることの必要性は、否定されるものではない。なお、地方公務員法上、職員団体制度は設けられているものの（地公法52条以下）、不当労働行為救済制度のような救済手段が存在しないのであるから、職員団体制度の存在によって不当労働行為救済制度の適用除外が正当化されることにはならない。

とりわけ、非正規公務員は、以下に述べるとおり、正規公務員と比べて身分が不安定であり、その結果、劣悪な処遇となっていることから、労働組合や職員団体としては、非正規公務員の問題について団体交渉を行う必要性が高く、当局から団体交渉を不当に拒否されたり、不誠実な交渉をされたりした場合に、労働委員会において迅速かつ適切な救済を受ける必要性が高いといえる。

#### (2) 任期の定めがあること

原告は、臨時的任用職員（地公法 22 条の 3）と、会計年度任用職員（同法 22 条の 2）の双方の組合員を組織しているところ、いずれの職員も、任期の定めが存在する。具体的には、臨時的任用職員の任期は、6 か月以内とされ、6 か月を超えない期間で更新はできるものの、再度更新することはできないとされている（地公法 22 条の 3 第 1 項）。実際には、再任用が繰り返され、長期間にわたって臨時的任用職員として勤務する場合もあるが、あくまで再度の任用（再任用）であって、任期の更新ではないとされている。また、会計年度任用職員の任期は、1 会計年度を超えない範囲内とされており（地公法 22 条の 2）、再度の任用はありうるものの、臨時的任用職員と同様で、あくまで新たな任用であって、任期の更新ではないとの説明がなされている。

すなわち、これらの職員は、任期が満了すれば勤務関係が終了するのが原則であり、再度の任用は保障されておらず、任期満了のたびに雇止めの不安にさらされているのである。しかし、これらの職員の実際の働き方をみると、再度の任用の前後を通じて、その職務内容は何も変わらないというケースが圧倒的であり、本件においてもそれは同じである。それなのに、これらの職員については、民間の有期雇用労働者には適用される労契法 18 条、19 条のような保護法理が適用されないために（労契法 21 条 1 項）、その地位は著しく不安定なものとなっており、したがって、これらの職員にとっては、任期満了後に再任用がなされるのか否か、また、その際の勤務条件がどうなるのかが死活問題となっている。

しかも、仮に再度の任用がなされず、雇止めをされた場合には、当該雇止めは任期の満了にすぎず、行政処分（不利益処分）ではないと解されていることから、人事委員会等への審査請求（地公法 49 条）を行うこともできない。

(3) 身分保障が不十分であること

加えて、臨時的任用職員は、身分保障の規定が適用除外とされている（地公法 29 条の 2 第 1 項 2 号）。

また、会計年度任用職員も、最初の 1 か月間は条件付採用期間とされ（同法 22 条の 2 第 7 項、22 条）、当該期間は身分保障の規定が適用除外とされている（同法 29 条の 2 第 1 項 1 号）。しかも、前述のとおり、再度の任用の場合においても、新たな職に改めて任用されるものと整理すべきものとされていることから、条件付採用期間を省略することはできず（総務省「会計年度任用職員制度の運用に係る事務処理マニュアル」〔甲 12〕23 頁）、再任用のたびに 1 か月の条件付採用期間が設けられることとなる。

したがって、これらの職員は、正規職員と比べて、身分保障が圧倒的に弱く、その身分は不安定であるといえる。

(4) 劣悪な処遇であること

非正規公務員は、常に雇止めの不安にさらされていることから、勤務条件の改善を求めることが困難な状況にある。

なお、後述するとおり、職員個人が措置要求を行うことによって、勤務条件の改善を求める途は認められているものの（地公法46条以下）、雇止め不安がある中で、措置要求を行うことはそもそも難しく、措置要求による勤務条件の改善に期待することはできない。

その結果、非正規公務員の処遇は、正規公務員と比べて劣悪で、「官製ワーキングプア」として社会問題にもなってきたのである。

#### (5) 小括

以上のとおり、非正規公務員は、身分の点でも、処遇の点でも、正規公務員と比べて圧倒的に不利な状況に置かれており、また、それを争う手段も限られている。

したがって、非正規公務員は、これらの問題について、団体交渉を行って問題を解決する必要性が高く、仮に当局から団体交渉を拒否されたり、不誠実な交渉をされたりした場合には、労働委員会による不当労働行為救済制度を利用して迅速かつ適切な救済を受ける必要性も高いといえる。

### 3 代償措置が存在しないこと

#### (1) はじめに

公務員の労働基本権制約の代償措置としては、主に、人事院制度（地方公務員については人事委員会制度）や、行政措置要求制度が挙げられるのが一般的である。

しかし、既に主張したとおり、これらの制度は、そもそも不当労働行為救済制度とは無関係であり、不当労働行為救済制度を適用除外とすることについての代償措置と位置付けられるものではない。とりわけ非正規公務員については、上記の制度は労働基本権制約の代償措置として機能しておらず、これらの制度の存在によって、不当労働行為救済制度の適用除外を正当化することはできない。

#### (2) 人事委員会制度は代償措置とはいえないこと

ア 人事院制度（大阪府においては人事委員会制度）は、一般的には、労働基本権制約の代償措置の柱として位置付けられている。

しかし、人事委員会制度は、主に労働協約締結権否認（及び争議権否認）の代償措置であって、不当労働行為救済制度の適用除外に関する代償措置とは解されない。すなわち、非現業職員については、労働協約締結権が否認されていることから（地公法55条2項）、民間労働者のように労使合意で勤務条件を決定することができず、また、争議行為が禁止されていることから（地公法37条）、ストライキ等の圧力行為によって勤務条件を改善することもできない。そのため、その代償として人事委員会制度が設けられ、人事委員会が、民間企業の労働者の給与水準等を踏まえ、給料額等について、地方公共団体に対し、適当な勧告を行うこととしているのである（地公法26条）。

したがって、人事委員会制度は、主に協約締結の局面（勤務条件の決定そのもの）に関連する制度であって、団体交渉の過程（集団における対話プロセス）とは関連の乏しい制度といえる。前述のとおり、団体交渉

には「労働組合の交渉力の回復や労使間のコミュニケーション」といった多様な意義があるのだから、仮に人事委員会の給与勧告によって、妥当な給与水準が達成できていたとしても、団体交渉を行わなくてよいということにはならず、ましてや、団体交渉を拒否された場合の救済手段が不要になるものでもない。

イ また、とりわけ非正規公務員は、そもそも人事委員会の給与勧告制度の適用外とされている（清水敏「会計年度任用職員と給与勧告制度」労旬1986号8頁（2021年）[甲13]参照）。この点については、総務省も、会計年度任用職員と民間企業の労働者の給与水準との権衡については、「各地方公共団体において、人事委員会による公民比較を通じて民間給与との均衡が図られている常勤の職員の給与を基礎とすることにより、間接的に実現されるものと考えられます」と述べている（総務省「会計年度任用職員制度の運用に係る事務処理マニュアル」[甲12]24頁）。

ウ 以上のことからすれば、人事委員会制度の存在によって、非正規公務員の労働基本権制約、とりわけ本件で問題となっている不当労働行為救済制度の適用除外を正当化することはできない。

(3) 措置要求制度は代償措置とはいえないこと

ア 勤務条件に関する措置要求（地公法46条）も、一般的には労働基本権制約の代償措置と位置付けられている。しかし、元来、措置要求制度は、フーバー顧問団の提言を受けて、公務員の苦情処理制度として設けられたものであり、職員団体固有の措置要求が認められていないことに鑑みても、労働基本権制限の代償措置として位置付けられるものではない（村松洋介「公務員法上の措置要求制度に関する一考察」季刊労働法209号155頁（2005年）[甲14]）。

また、仮に争議権制約の代償措置とみる余地があるとしても、団体交渉権の制約や、不当労働行為救済制度の適用除外との関連は乏しく、不当労働行為救済制度適用除外の代償措置といえるものではない。前述したとおり、団体交渉には多様な意義があるのであり、仮に組合員が職員個人として勤務条件について措置要求を行い、その結果、勤務条件が改善されたとしても、団体交渉を実施したことと同一視できるわけではなく、ましてや団体交渉を拒否された場合の救済手段が不要になるものでもない。

イ とりわけ、非正規公務員については、前述のとおり任期の定めがあることから、措置要求による勤務条件の改善さえも難しい状況にある。非正規公務員であっても、一般職の非現業職員であれば、措置要求を行うことは可能であるが、離職後は審査請求を行うことができず、また、審査中に離職した場合には、人事委員会が職権で審査を打ち切るべきとの見解が一般的である（橋本勇・松永邦男『新版地方公務員法（第7次改訂版）』（学陽書房、2026年）[甲15]906頁）。非正規公務員が、雇止めの不安がある中で、措置要求を行うこと自体が難しく、措置要求による勤務条件の改善には限界

があるといわざるを得ない。

ウ 本件において、原告が申し入れた団交事項についてみても、①2020年度から導入された、講師・臨時職員・会計年度任用職員への評価制度を撤廃すること、及び②講師賃金を2級格付けすることについては、措置要求の対象となり得るものであり、また、③講師組合員に対して雇止め撤回・雇用の継続を行うことについても、任用の継続を前提とする勤務条件等の側面では、措置要求の対象となり得るものである（なお、地公法上の団交事項と措置要求の対象事項とは、同一であると解するのが一般的である。）。

しかし、仮に上記の点について職員（組合員）個人が措置要求を行ったとしても、前述のとおり、任用期間が満了し、再任用がなされなければ、当該措置要求は人事委員会によって打ち切られることとなる。また、団体交渉においては、当局は誠実に交渉に応じる義務があり、団体交渉を実施することによってはじめて当局側の見解を知ることが可能となるのであり、仮に措置要求によって勤務条件が改善されたとしても、団体交渉が不要になるわけではない。すなわち、措置要求と団体交渉とは、位置付けや意味合いが全く異なるのであり、勤務条件に関する措置要求制度が存在することによって、不当労働行為救済制度の適用除外を正当化することはできない。

しかも、本件団体交渉の対象者である平野広朗（乙B第1号証8番）は、前年度末に雇止めされ、「職員」ではないことから、措置要求をすることができず、また、本件団交が拒否されたことから雇止めの理由について当局から説明を受けることもできなかった。仮に本件団交が実施されていたれば、「雇止め撤回」について当局からの説明を受け、労使合意が得られる可能性があった。

(4) その他の代償措置も同様であること

従前の最高裁判決では、公務員の身分保障や給与保障、不利益処分審査請求なども労働基本権制約の代償措置として捉えられている。しかし、いずれも不当労働行為救済制度の適用除外の代償措置と位置付けられるものではない。

また、仮に労働基本権制約の代償措置としての側面があるとしても、前述のとおり、非正規公務員は、正規公務員と比べると、保障水準に大きな違いがあるのだから、正規公務員と同列に論じることができず、少なくとも非正規公務員との関係では、上記の点を代償措置と捉えることはできない。

(5) 不当労働行為救済制度に代わる救済手段が存在しないこと

一般職の非現業職員を組織する職員団体や労働組合が、当該職員の問題について団体交渉を申し入れたにもかかわらず、当局から当該団交を拒否されたり、不誠実な交渉をされたりした場合には、国家賠償法に基づく損害賠償請求を行うことが可能である。しかし、現行法において、労働委員会における不当労働行為救済制度に匹敵するような別の救済手段は設けられていない。

そして、仮に国家賠償法に基づく損害賠償請求が認容されたとしても、事後的に金銭賠償が得られるのみであり、団体交渉そのものの実施が保障されるわけではない。前述した多様な団体交渉の意義からすれば、団体交渉を実施すること（団体交渉の場で労使が話し合うこと）自体に意味があるのであり、事後的に金銭賠償を得られたとしても、団体交渉の趣旨・目的を達成することはできない。すなわち、労使間のコミュニケーションという側面からすれば、労働組合や職員団体にとっては、迅速に団交応諾命令や誠実交渉命令を受けた上で、実際に当局と団体交渉を行うことこそが重要なのであり、国家賠償訴訟という司法救済の途があることは、不当労働行為救済制度の適用除外を正当化するものではない。

#### 4 まとめ

以上のとおり、労働基本権制約の代償措置として挙げられる諸制度は、いずれも、不当労働行為救済制度の適用除外を正当化するものではなく、とりわけ非正規公務員にとってはそのようにいうことができる。

また、現行法において、不当労働行為救済制度（労組法27条以下）に匹敵するような行政救済制度は設けられていない。

このような状況において、非正規公務員につき労働組合法を全面的に適用除外し、その結果、不当労働行為救済制度（労組法27条以下）を適用除外とすることは、憲法28条に違反するものといえる。

### 第4 従前の特別職非常勤職員を不当労働行為救済制度の埒外に置くことの憲法28条違反性

#### 1 主張の骨子

非正規公務員全般について、労働組合法の適用を排除し、不当労働行為救済制度を適用除外とすることが憲法28条に違反するとまではいえなくとも、地方公務員法の改正前（会計年度任用職員制度導入以前）に特別職非常勤職員（改正前の地公法3条3項3号）として労働組合法の適用を受けていた職員について、法改正後に労働組合法を全面的に適用除外とし、その結果、不当労働行為救済制度を適用除外とすることは、憲法28条に違反するものといえる。

#### 2 原告における従前の団体交渉の実績等

##### (1) はじめに

従前、特別職非常勤職員（地公法3条3項3号）は、特別職であることから、地方公務員法が適用されず（地公法4条2項）、労働組合法の適用除外を定めた地方公務員法58条1項も適用されなかった。その結果、労働組合法上の労働者性（労組法3条）をみたまず場合には、当該職員には労働組合法が全面的に適用されていた。

原告の組合員である非常勤講師も、地方公務員法の改正前（会計年度任用職員制度の導入以前）は、特別職非常勤職員として労働組合法が適用されており、原告は、当該非常勤講師の雇用継続の問題について、当局と団体交渉を行い、当局から団体交渉を拒否された場合には、労働委員会に不当労働行為の救済申立てを行うことによって問題を解決することが可能であったし、実際にそのようにして問題を解決してきた。

以下では、まず、原告における従前の団体交渉及び不当労働行為救済申立ての実績等について概観する。

(2) 結成後長年にわたって団体交渉を行ってきたこと

原告は、1989（平成元）年11月23日に、主に教育に係る労働者（国公立の正規及び非正規教職員等）で結成された労働組合であり、結成以来、毎年、大阪府及び大阪府教育委員会（以下「府教委」という。）に対して常勤講師及び非常勤講師等の労働条件改善及び雇用継続等の要求を行い、2008（平成20）年度まで、府教委担当者との間で団体交渉を行ってきた。

(3) 団体交渉を拒否された場合には不当労働行為救済制度によって問題を解決してきたこと

ア 2010（平成22）年度の雇用の継続について

原告は、2010（平成22）年1月26日、大阪府及び府教委に対し、組合員18名の同年度の雇用の継続を求めて団体交渉の申入れをしたところ、大阪府及び府教委はこれを拒否した。そこで、原告は、大阪府労働委員会（以下「府労委」という。）に対し、救済命令の申立てをしたが、府労委は、2011（平成23）年7月22日、原告の申立てのうち、地公法適用組合員（常勤講師）の部分についてはこれを却下し、労組法適用組合員（特別職非常勤講師）の部分についてはこれを棄却した。

これに対し、原告が中労委に対して再審査の申立てをしたところ、中労委は、2012（平成24）年10月17日、不当労働行為の成立を認め、府労委が救済命令の申立てを棄却した部分を取り消し、文書の手交を命じた。

イ 2011（平成23）年度の雇用の継続について

また、原告は、2011（平成23）年1月25日、大阪府及び府教委に対し、組合員15名の同年度の雇用の継続を求めて団体交渉の申入れをしたところ、大阪府及び府労委はこれを拒否した。そこで、原告は、府労委に対し、救済命令の申立てをしたが、府労委は、2012（平成24）年1月11日、前述と同様、原告の申立てを却下ないし棄却した。

これに対し、原告が中労委に対して再審査の申立てをしたところ、中労委は、同年11月28日、不当労働行為の成立を認め、府労委が救済命令の申立てを棄却した部分を取り消し、文書の手交を命じた。

ウ 両事件の取消訴訟

大阪府は、上述した中労委の2つの救済命令について、いずれも東京地裁に取消訴訟を提起し、両事件は併合されることとなった。

そして、東京地裁は、原告が要求した団交事項を義務的団交事項と認め、管理運営事項には該当しないと判断し、大阪府の請求を棄却した（東京地判平成25年10月21日労判1083号5頁・判時2217号122頁）。これに対し、大阪府が控訴したものの、東京高裁も、原判決と同様の判断を示し、控訴を棄却した（東京高判平成26年3月18日別冊中央労働時報1460号37頁）。

大阪府は、上告及び上告受理申立てを行ったものの、最高裁は、上告棄却及び上告不受理の決定をした（最決平成27年3月31日別冊中央労働時報1479号46頁）。

エ その後、大阪府は、中労委の救済命令に従って、原告に対して10件の文書（誓約書）の手交を行い、原告と労使関係の正常化に努めることについて合意し、協定書の締結も行った。

(4) 原告はその後にも団体交渉及び救済命令によって問題を解決してきたこと

ア 2017（平成29）年度の雇用の継続について

原告は、非常勤講師等組合員の2017（平成29）年度の雇用の継続を求めて大阪府及び府教委に団体交渉の申入れを行ったが、府側からは何らの回答もなく、そのまま同年度を迎えたことから、団交拒否及び雇止めについて、府労委に不当労働行為の救済申立てを行った。

しかし、府労委が当該申立てを棄却したことから、原告は中労委に再審査の申立てを行った。

イ 2018（平成30）年度の雇用の継続について

原告は、非常勤講師等組合員の2018（平成30）年度の雇用の継続を求めて大阪府及び府教委に団体交渉の申入れを行ったが、府側からの具体的な説明はなく、そのまま同年度を迎えたことから、団交拒否及び雇止めについて府労委に不当労働行為の救済申立てを行った。

ウ 2019（令和元）年度の雇用の継続について

原告は、非常勤講師等組合員の2019（令和元）年度の雇用の継続を求めて大阪府及び府教委に団体交渉の申入れを行ったが、前年度と同様、府側からの具体的な説明はなく、そのまま同年度を迎えたことから、団交拒否及び雇止めについて府労委に不当労働行為の救済申立てを行った。

エ 中労委での和解

上記アで述べた中労委の再審査事件について、2020（令和2）年1月22日、中労委関与による和解が成立した。和解の内容としては、①労使交渉について関係する法律に基づいて適切に行うこと、②特別職非常勤講師組合員の次年度任用に関して、従前の労使交渉経過並びに上記最高裁決定及び東京高裁判決を踏まえ解決に努力することが定められた。

なお、当該和解を受けて、原告は、上記イ及びウで述べた府労委への救済申立てを取り下げた。

(5) 小括

このように、原告は、労組法適用組合員（地公法3条3項3号の特別職非常勤講師）の雇用継続の問題について、大阪府及び府教委と長年にわたって

団体交渉を行い、府側が団体交渉を拒否した場合には、不当労働行為の救済申立てを行って、問題を解決してきたといえる。

### 3 地公法改正（会計年度任用職員への切替え）を理由に不当労働行為救済制度を適用しないことの問題点

#### (1) はじめに

前述のとおり、原告は、従前、労組法適用組合員（地公法3条3項3号の特別職非常勤講師）の雇用継続の問題について、団体交渉及び不当労働行為救済制度によって問題を解決してきた。

しかし、2017（平成29）年の地公法改正により会計年度任用職員制度が導入され（2020年4月1日施行）、特別職非常勤講師が会計年度任用職員（一般職非常勤）として任用されるようになると、大阪府及び府教委は、臨時的任用職員だけでなく、会計年度任用職員（従前の特別職非常勤講師）についても、次年度の雇用の継続は管理運営事項に該当するとして、再び団体交渉を拒否する姿勢に転じることとなった。また、府労委も、会計年度任用職員は一般職非常勤であるから労働組合法が適用されない（地公法58条1項）との理由で、原告の不当労働行為救済申立てを却下するようになった。

しかし、以下に述べることからすれば、特別職非常勤講師が一般職の会計年度任用職員になったとの一事をもって、法改正後にそのまま形式的に地方公務員法58条1項を適用し、労働組合法を全面的に適用除外とすること（とりわけ不当労働行為救済制度を適用除外とすること）は、従前保障されていた特別職非常勤講師の労働基本権を一方的に奪うものであり、憲法28条に違反するものといえる。

#### (2) 法改正の目的は任用の適正化にあったこと

2017（平成29）年の地方公務員法改正は、それまで、臨時・非常勤職員の任用の種類が、地方公共団体ごとに区々であったことを踏まえて、任用の適性化を図るために行われたものである。

総務省も、地方の厳しい財政状況が続く中、多様化する行政需要に対応するため、臨時・非常勤職員が増加しているが、任用制度の趣旨に沿わない運用が見られ、適正な任用が確保されていないことから、適正な任用等を確保するために、地方公務員法の改正を行うとし、具体的には、法改正により、地方公務員の臨時・非常勤職員（一般職・特別職・臨時的任用の3類型）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等の説明をしていた（甲16）。とりわけ、特別職非常勤職員（地公法3条3項3号）については、従前、通常の事務職員等であっても、「特別職」（臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員等）として任用され、その結果、一般職であれば課される守秘義務などの服務規律等が課されない者が存在していることを理由に挙げ、法律上、特別職の範囲を、制度が本来想定する「専門的な知識経験等に基づき、助言、調査等を行う者」に厳格化すると説明をしていたのである。

すなわち、通常の事務職員等が特別職非常勤職員として任用されることの問題点としては、主として服務規律の点が挙げられるのみであり、特別職非常勤職員を組織する労働組合や職員団体が不当労働行為救済制度を利用することによる問題点や支障などが生じていたわけではなかった。

(3) 代償措置や経過措置が設けられていなかったこと

特別職非常勤職員から会計年度任用職員（一般職非常勤）へと任用が切り替えられた場合、当該職員には形式的には地方公務員法58条1項が適用されることになるから、当該職員には労働組合法が適用されず、その結果、当該職員を組織する労働組合や職員団体は、労働委員会における不当労働行為救済制度を利用することができないという帰結になる。

しかし、このように解釈した場合、これらの職員が従前保障されていた労働基本権が一方的に奪われるという側面があることから、本来であれば、代償措置や経過措置を設けるなど、当該職員（当該職員を組織する労働組合・職員団体を含む。）の不利益を可能な限り緩和する措置が検討されるべきであった。

しかし、本改正の際にそのような措置が設けられることは一切なく、改正法施行後は、特別職非常勤職員の大部分は、会計年度任用職員としての任用に切り替えられることとなった（実際、総務省も、会計年度任用職員として任用するよう各地方公共団体に対して指導を行っていた。）。その結果、長期間にわたって特別職非常勤職員としての任用が繰り返され、労働基本権を保障されていた職員も、一律で会計年度任用職員としての任用に切り替えられ、一般職職員として労働組合法が適用除外とされることとなったのである（地公法58条1項）。

(4) 事前の説明や真の同意はなかったこと

原告の組合員である特別職非常勤講師も、改正法が施行された2020（令和2）年4月1日以降は、雇用が継続される場合であっても、特別職非常勤講師ではなく、会計年度任用職員として任用されることとなった。ちなみに、地方公務員法の改正前後で、原告の組合員である非常勤講師の勤務の実態等が変化した事実は全くなく、単に形式的に特別職から一般職への切替えが行われたにすぎない。

切替えにあたっては、大阪府や府教委から、原告やその組合員に対する特段の説明等はなく、それどころか、原告が当該組合員（非常勤講師）らの雇用継続について団体交渉を求めても、大阪府や府教委は、会計年度任用職員に法的位置付けが変更されたことを理由に、「次年度の雇用については管理運営事項であり、回答することはできない」として、原告からの団交申入れを拒否する対応をとった。

また、原告の組合員（非常勤講師）らとしても、会計年度任用職員としての任用に真に納得していたわけではなく、仮にこれを拒否すれば雇止めされることから、施行日である2020（令和2）年4月1日以降は、やむなく会計年度任用職員としての任用に同意しているにすぎない。

(5) 小括

以上の点に鑑みると、特別職非常勤講師の法的位置付けが会計年度任用職員（一般職非常勤）に変化したとの一事をもって、当該非常勤講師らに地公法58条1項をそのまま適用し、その結果、当該講師らの労働基本権を剥奪し、従前認められてきた原告の労働委員会に対する不当労働行為救済申立てを否定することは、憲法上重大な疑義があるといえる。

#### 4 まとめ

既に述べたとおり、地方公務員について不当労働行為救済制度を適用除外とすることは、正規か非正規かを問わず（特に非正規公務員にとっては）、憲法28条に違反するというべきであるが、仮にそこまでいえないとしても、少なくとも、従前、特別職非常勤講師として労働組合法の適用が認められていた職員に対して、法改正後に地方公務員法58条1項をそのまま適用し、その結果、不当労働行為救済制度を適用除外とすることは、憲法28条に違反するものといえる。

### 第5 職員および職員団体を不当労働行為救済制度の埒外に置くことの憲法14条違反性

#### 1 民間労働者（民間労働組合）と職員（職員団体）との法的保護の格差

原決定から明らかなように、職員および職員団体は、地公法58条1項により、民間労働者および民間労働組合が利用することのできる不当労働行為救済制度を利用することができないものとされている。

かかる立法措置は、公務員という社会的身分（「人が社会において占める継続的な地位」をいう。最大判昭和39年5月27日民集18巻4号676頁）を理由に、職員を（同じ「勤労者」である）民間労働者よりも経済的・社会的に不利に取り扱うものである。したがって、かかる格差に合理的理由が存在しなければ、地公法58条1項は憲法14条1項に違反することとなる。

#### 2 格差に合理的理由がないこと

##### (1) 不当労働行為救済制度の重要性

前記第1で詳述したように、不当労働行為救済制度は、労働基本権の侵害を受けた労働者および労働組合が、労使関係の専門家で構成される労働委員会により、労働基本権の侵害について迅速かつ充実した救済を受けることを可能にする、きわめて重要な比類なき実効性確保措置である。その位置づけは、労働基本権の社会権的側面の保障において、まさに核心をなすものといつてよい。

##### (2) 区別の合理的根拠の不存在

前記第2ないし第4で詳述したように、職員および職員団体に不当労働行為救済制度の利用を認めたところで何ら弊害はなく、憲法秩序における他の要請との抵触も生じない。地公法58条1項は、いたずらに、職員および職員団体から、きわめて重要な権利を取り上げているものに他ならないのである。

##### (3) 代償措置の不存在

前記第2ないし第4で詳述したように、不当労働行為救済制度の代償措置たりうる施策は存在しない。

### 3 小括

以上より、地公法58条1項は、合理的な理由なく、職員（特に元特別職非常勤職員である会計年度任用職員）および職員団体を、民間労働者および民間労働組合に比べて著しく不利に扱うものであり、憲法14条1項にも違反する。

## 第6 地方公務員法58条1項を合憲限定解釈すべきであること

1 地方公務員法58条1項は、一般職の非現業職員について、労働組合法を全面的に適用除外としており、その結果、団結権保護のための実効性確保手段である労働委員会の不当労働行為救済制度も適用除外としている。

しかし、これまで述べてきたとおり、現行法のもとでは、不当労働行為救済制度の適用除外を正当化できるような代償措置が設けられておらず、地方公務員法58条1項のうち、不当労働行為救済制度（労組法27条以下）を適用除外とする部分については、憲法28条および憲法14条違反として無効である。

また、仮にそこまでいえないとしても、地方公務員法58条1項のうち、非正規公務員（臨時的任用職員や会計年度任用職員）について、不当労働行為救済制度を適用除外とする部分については憲法28条および憲法14条に違反して無効であるといえるし、とりわけ、法改正以前に特別職非常勤職員として労働組合法が適用され、不当労働行為救済制度を利用することができた職員に対して、法改正後に不当労働行為救済制度を適用除外とする部分については、憲法28条および憲法14条に違反して無効であるといえる。

2 もっとも、仮に地方公務員法58条1項が違憲無効とまでいえない（又はそのような判断を回避する）のであれば、同項の適用範囲は合理的範囲に限定すべきである。

その場合、これまで述べてきたとおり、非正規公務員（特に、法改正前に特別職非常勤職員だった者）については要保護性が大きく、とりわけ当局から団体交渉を拒否されたり不誠実な交渉をされたりした場合に労働委員会において迅速かつ適正な救済を得る必要性が高いといえる。そこで、例えば、①非正規公務員については、不当労働行為制度に関する限りにおいて、地公法58条1項は適用しないとか、あるいは、②非正規公務員の組合員に関する団交申入れに対する拒否について組合が不当労働行為救済申立を行う限りにおいて、地公法58条1項は適用しないなどという形で、合憲限定解釈を行うことが求められる。

なお、そのような合憲限定解釈を行った場合、本件において、原告には労働組合法27条以下が適用されることとなるのであるから、いずれにせよ、大阪府労委が行った却下決定が違法であることは明らかである。

したがって、原告の取消請求は認容されるべきである。

以 上