

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3準備書面

2026（令和8）年9月28日

大阪地方裁判所第5民事部合議4B係 御中

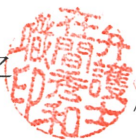
原告訴訟代理人弁護士

在 間 秀 和



同

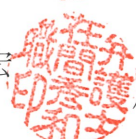
城 塚 健 之



代

同

岡 田 俊 宏



代

同

青 木 克 也



代

本書面では、原告第1、第2準備書面をふまえて、地公法58条第1項の違憲性及び違憲判断を回避するための合憲限定解釈について述べるとともに、被告第1、第2準備書面に対する反論を行う。

目 次

第1 地公法58条1項の違憲性.....	4
1 最高裁判決の労働基本権制限の論理.....	4
2 本件は最高裁判決の射程距離外の事案である.....	4
(1) 公務員の地位の特殊性と職務の公共性について.....	5
(2) 勤務条件法定主義（地方公務員の場合は条例決定主義）について...	5
(3) 市場の抑制力の欠如について.....	8
(4) 代償措置について	9
3 労組法適用除外の違憲性.....	12
第2 地公法58条1項は非正規公務員に適用される限り違憲であること ..	13
1 非正規公務員について際立つ違憲性.....	13
2 無権利・低処遇のまま放置されている非正規公務員.....	14
3 労組法適用除外の違憲性.....	15
第3 地公法58条1項は従前の特別職非常勤職員に適用される限り憲法2	
8条に違反すること.....	16
1 はじめに	17
2 会計年度任用職員制度導入の経緯からの正当化は困難であること	17
(1) 被告は制度改正の必要性を論じているだけであること	17
(2) 立法事実上の根拠が示されていないこと.....	18
3 再任用期待権の有無とは次元を異にする問題であること	20
4 原告の主張を誤解するものであること.....	21
5 小括	21
第4 憲法14条違反性について.....	22
1 制約の「必要性」について.....	22
(1) 民間の労働者・労働組合との比較における不合理性	22

(2) 労組法が適用される公務員との比較における不合理性	23
2 制約の「許容性」について.....	24
3 小括	24

第1 地公法58条1項の違憲性

1 最高裁判決の労働基本権制限の論理

原告第1、第2準備書面で詳述したように、被告の引用する、地方公務員に対する労働基本権の制限を合憲とした岩手県教組事件・最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号1178頁は、これに先行する全農林警職法事件・最大判昭和48年4月25日刑集27巻4号547頁（非現業の国家公務員の事案）、のちの全逓名古屋中郵事件・最大判昭和52年5月4日刑集31巻3号182頁（現業の国家公務員の事案）と、その論理構造をほぼ同じくしている。

そして、これらの最判が、労働基本権制限を合理的とする理由として挙げているのは、以下の4点である。

- （1）公務員の地位の特殊性と職務の公共性
- （2）勤務条件法定主義（地方公務員の場合は条例決定主義）
- （3）市場の抑制力の欠如
- （4）代償措置の存在

しかし、これらの最判は、いずれも公務員のストライキ（団体行動権ないし争議権の行使）の事案であり、ストライキそれ自体、あるいはストライキによる圧力を背景に労働協約が締結され公務員の労働条件が決定されることの不都合を述べるものであった。

全逓名古屋中郵事件最判が「労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権の保障はな」と述べているのも、公務員の労使が労働協約を締結し、その規範的効力により個々の組合員たる公務員の賃金労働条件を決定することは認められないとしているからである。

2 本件は最高裁判決の射程距離外の事案である

しかし、憲法28条が保障する労働基本権はストライキには限られない。

一般に、労働基本権は、狭義の団結権（労働組合を結成しこれに加入する権利）、団体交渉権、団体行動権（＝争議権、ストライキ権）と整理されるが、本件で問題となっているのは、団体行動権ではなく、あくまで団体交渉権である。また、本件で問題となっている団体交渉は、必ずしも「労使による勤務条件の共同決定を内容とする」ものではない。

そうすると、地公法５８条１項により労組法の適用を排除され、その結果、団体交渉拒否について救済の道を閉ざされる（少なくとも狭められる）ことが正当化されるためには、全農林警職法事件をはじめとする最判の掲げる労働基本権制限の理由が、本件のような「労使による勤務条件の共同決定を内容とする」ものではない団体交渉権の行使についても妥当しなければならない。

しかし、団体交渉権、とりわけ本件において原告が求めた団交事項に関する団体交渉権については、これらの最判の論理は妥当しない。

以下は、原告第１準備書面１３頁以下でも述べたところではあるが、さらに詳述する。

(1) 公務員の地位の特殊性と職務の公共性について

「公務員の地位の特殊性と職務の公共性」は、公務員が担っている職務の公共性を踏まえれば、ストライキによって公務が停廃すれば国民全体が迷惑を被るので、これを制限しなければならないという論理である。

しかし、これは団体交渉についてはまったく妥当しない。団体交渉をしたからといって公務が停廃することはなく、国民全体が迷惑を被るという事態もありえないからである。

すなわち、全農林警職法事件最判が挙げた、公務員の地位の特殊性と職務の公共性という理由は、本件にはまったく妥当しない。

(2) 勤務条件法定主義（地方公務員の場合は条例決定主義）について

これは、公務員の賃金労働条件は、財政民主主義の要請に基づき、法律等（地方公務員においては条例も）で決められるものであり、ストライキ等による労働組合の圧力を背景に労使合意で決めるものではないから、ストライキはもちろん、「労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権」も制限されてしかるべきという論理である。

（全通名古屋中郵事件最判によれば、争議権も、「労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権」も、憲法上当然に保障されたものではないとされている。）

しかし、この論理は、法律や条例等で決定するものとされた事項についてのものであればともかく、そうでない事項に関する団体交渉には妥当しない。

これを本件に即してみていくと、原告が大阪府・大阪府教育委員会に求めた団交事項は、

要求事項① 2020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

要求事項② 講師賃金を2級格付けすること

要求事項③ 講師組合員に対して雇止めの撤回・雇用の継続を行うこと

要求事項④ その他関連する事項

であった。

これらはいずれも、法律や条例によって寸分の隙間もなく一義的に決められた事柄ではなく、むしろ任命権者等の裁量に関わる問題といえる。

そうだとすれば、こうした事項について団体交渉を行い、労使合意の成否はともかくとしても、労使が誠意あるコミュニケーションを図った上で、それをふまえて任命権者が何らかの裁量権を行使したからといって、それが勤務条件法定・条例決定主義に抵触するものではない。

すなわち、財政民主主義ないしその具体化である勤務条件法定・条例決定主義を、「労使による勤務条件の共同決定を内容とする」ものではない団体交渉権制約の根拠とすることはできない。

原告第2準備書面でも述べたように、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頁は、労使関係においてコミュニケーションを重視する立場を明らかにした。そして、労組法7条2号の保護の対象が、労働協約の締結（ないし、広い意味での労使合意の成立）のみに向けられたものではなく、労使コミュニケーションに裏打ちされた労使関係の正常化にあるとした。この労使関係の正常化は、労使合意が成立することだけを指すのではなく、お互いの立場をふまえた意見をお互いに理解しあうことも含まれる。

そこでは、当局が労働組合の意見を聞いて、それをみずからの見解や方針に取り入れたり修正したりすることもあるだろう。仮に、お互いに主張を譲らず、平行線をたどるとしても、みずからの見解とその理由を相手方にきちんと説明し、あるいは相手方になぜその見解をとるのかを問いただすことは、相互に相手方の意見を正しく理解することにつながり、それは当座の問題に限らず、将来にわたって良好ないし正常な関係を構築することに資するということである。

これは、労働基本権を、労働者の「関与権」ととらえる考え方（甲33：西谷敏『労働法〔第3版〕』583-584頁）に親和的といえる。

そして、このような意味における労使関係の正常化とは、誠実交渉が制度上保障されていることで初めて実効的なものとなる。

なお、仮に労働組合の要求する団交事項の中に義務的団交事項と管理運営事項とが混在していた場合でも、管理運営事項に当たらない事項を含みうる交渉事項の申し入れがなされ、使用者においてもそれを認識していた場合には、「団体交渉の対象となし得る可能性のある事項を具体的に挙げて確認す

るなどの方法により団体交渉可能な事項の確認をすることが、使用者としての誠実な態度であったというべきである」とされていることも指摘しておく（大阪府・府労委（大阪市・市労組）事件・大阪地判令和３年７月２９日労判１２５５号４９頁、大阪高判令和４年２月４日判例自治５０６号３３頁）。

(3) 市場の抑制力の欠如について

市場の抑制力の欠如とは、「労働者の過大な要求を容れることは企業の経営を悪化させ、企業そのものの存立を期待ならしめ、ひいては労働者の自身の失業を招くという重大な結果をもたらすので、労働者の要求はおのずからその面よりの制約を免れ」ないが、公務員の場合は、それが作用する余地がなく、「公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力とな」るから、労働基本権は制限されてしかるべきという論理である（引用は全農林警職法事件最判）。

すなわち、公務員は、いわば「親方日の丸」であり、いくら過大な要求をしたり、無軌道・無制限の争議行為をしたりしても国や地方自治体が潰れることはないので、歯止めが利かなくなるから、これを制限しなければならないということである（もっとも、地方公務員の場合には、地方自治体には地方公共団体財政健全化法に基づく財政再生団体の制度があるくらいなので、この理屈は必ずしも妥当しないと思われるが）。

これは非常にゆがんだ労働組合観というべきものであるが（それゆえに、岩手県教組事件最判が、全農林警職法事件最判を引用しながらも、「市場の抑制力の欠如」についてはふれていないのかもしれない）、繰り返し述べているように、本件はストライキの事案ではなく、また、本件団交要求は、被告に対して過大な財政的負担を求めるものではないから、この論理は妥当しない。

(4) 代償措置について

最高裁が掲げる代償措置は、概ね以下の3点に整理される。

ア 法が職員団体制度をもうけていること

イ 身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件についての周到詳細な規定を設けていること。

ウ 中央人事行政機関として準司法機関的性格をもつ人事院を設けていること（地方公務員については人事委員会、公平委員会を設けていること）。

そして、人事院は、情勢適応原則により国会及び内閣に対し勧告又は報告を義務づけられ（人事委員会は「勧告することができる」。地公法14条2項）、職員も、これらの人事行政機関に対して行政措置要求をし、あるいは不利益処分に対する審査請求をすることができるとされていること。

しかし、代償措置というからには、制限ないしはく奪されている基本権と、その代償として与えられるもののが対応し、均衡していることが必要なはずである。

ところが、最高裁の掲げる代償措置は、争議権はく奪の代償としてはともかく、本件で問題となっている団体交渉権制約の代償とはなっておらず、そもそも、かみ合っていない。また、その内容もきわめて不十分であり、とりわけ非正規公務員に対するものとしては著しく貧弱である。

以下、詳述する。

ア 職員団体制度について

現行の職員団体制度は、登録制度とセットとなっているが、そもそも職員団体としての権利保障のために何ゆえに登録が要件となるのか不明

であること、登録機関の課す登録要件が厳しいこと（たとえば、加入資格を持たない管理職員の範囲を過度に広く定めるなど）、在籍専従制度についても許可にかからしめたり、上限年数を定めるなど過度の制約を課していることなどから、学説においては、かねてより違憲の疑いが指摘されてきたところである。

そのことはひとまず置くとしても、当局が団交拒否ないし不誠実団交を行った場合の救済手段は、現行法上、国賠訴訟以外にない。そして、仮に長い時間をかけて国賠請求が認められても、流動的な労使関係における救済にはならないことが多い。

ましてや、原告は職員団体ではないのであるから、この論理は妥当しない。

イ 身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件について法定されていることについて

これは、職員の身分や賃金労働条件は法令で定められているので、労働組合の関与がなくてもよいという論理である。

しかしながら、すでにみたように、団体交渉の対象となる事項は、こうした狭義の賃金労働条件にはとどまらない。

これを原告の要求事項に即してみていくと、原告の要求事項①「講師・臨時職員・会計年度任用職員への評価制度の撤廃」は、管理運営事項に及ぶものと、そうではなく任命権者の判断で対応可能なものとが混在している可能性があるが、後者については、法令で一義的に決められたものではなく、任命権者の裁量に属するといえる。そうだとすれば、法が決めているから労使交渉を行う必要がないとはいえない。

要求事項②「講師賃金を２級格付けすること」も同様である。賃金格付けは任命権者の判断そのものであり、法で一義的に縛られているわけではない。

要求事項③「講師組合員に対して雇止めの撤回・雇用の継続を行うこと」も同様である。雇止めをするかしないか（次期の任用をするかしないか）について、法は何も定めておらず、それは任命権者の判断に委ねられている。

すなわち、本件における原告の要求事項については、法が詳細に決めているので交渉不要ということにはならず、むしろ団体交渉を通じてこそ労使双方が納得のできる着地点を見出すことができるものである。

ウ 人事行政機関について

原告第２準備書面でも指摘したとおり、岩手県教組事件最判は、地方公務員の代償措置が国家公務員のそれと比べて不十分であることを認めている。

そのことをひとまず置くとしても、人事行政機関の権限は、職員個人の申立てを受けて、その裁量的判断により、第三者機関として、一方的に「措置」をしたり、不利益処分を一方的に取消・変更することだけである（本件は、労働組合が賃上げを要求している場面ではないので、人事委員会の勧告権（地公法１４条２項）はひとまず措く）。

これは、労使交渉の代わりとなるものではない。

また、人事行政機関は使用者の代理人ではないから、労働組合の交渉相手とはならないし、労使の相互理解に資するコミュニケーションの相手ともならない。これでは団体交渉の代償措置とはなりえない。

また、原告の要求事項③「講師組合員に対して雇止めの撤回・雇用の継続を行うこと」については、行政措置要求はもちろん、不利益処分に対する審査請求も、現行法上、まったく無力である。

すなわち、本件で問題となっている会計年度任用職員、臨時的任用職員についていえば、行政措置要求については、これを申し立てる権利は職員の身分が継続する限りのものと解されているため、任期満了で次期の任用がなかった（雇止めされた）職員は、いくらこれを不当・違法と考えても、この手続きはとれないのである。現実には、過去に雇止めされた非正規公務員がこの手続きを用いて何らかの権利救済がなされた例はない。

また、任期満了は処分ではないと解されているため、これを不利益処分ととらえて審査請求することも不可能である。

このように、本件団交事項に照らしてみた場合、最高裁の掲げる代償措置のメニューは、それぞれの団交事項とはまったくかみ合っていないことがわかる。

そうすると、最高裁の掲げる代償措置があるからという理由で労働基本権を制限することはできない。

以上のとおり、被告の掲げる岩手県教組事件最判（および全農林警職法事件最判、全通名古屋中郵事件最判）をふまえても、地公法適用職員に対する団体交渉権制限は合理性を欠くということにならざるをえない。

3 労組法適用除外の違憲性

公務員の団体交渉権制限を合理的とする理由が見いだせなければ、これを法の保護外に置くことは許されない。

したがって、公務員の団体交渉権を保護する仕組み（当局が団交拒否ないし不誠実団交に及んだときの権利救済システム）が必要となる。

ここで、仮にこの世に労組法が存在していなかったとすれば、その権利救済システムについては、いろいろな制度設計が考えられるところである。

しかし、すでに労組法は、民間の労使関係において不当労働行為が行われたときに労働委員会手続きを通じてこれを救済するシステムを用意している。そして、そこではこれまでに数多くの事件が取り扱われ、運用が積み重ねられ、必要な法改正も経て、現在に至っているのである。

そうであれば、地方公務員についても、少なくとも「労使による勤務条件の共同決定を内容とする」ものではない団体交渉権の救済のためには、民間と同様の救済システムが保障されてしかるべきである。すなわち、労組法の規定が適用されてしかるべきである。

よって、労組法の規定全体を適用除外とした地公法５８条１項は、その限りにおいて法令違憲というべきであり、もし違憲の判断を回避するのであれば、地公法５８条１項が適用除外とする労組法から、少なくとも「労使による勤務条件の共同決定を内容とする」ものではない団体交渉権が侵害された場合を除く、あるいは、この場合には労組法を適用または準用するという合憲限定解釈をしなければならない。

第２ 地公法５８条１項は非正規公務員に適用される限り違憲であること

１ 非正規公務員について際立つ違憲性

本書面の「第１」において原告が述べたのは、正規職員についてであっても、地公法５８条１項は憲法２８条に違反するとの主張であった。

これを非正規公務員（会計年度任用職員、臨時的任用職員）についてみると、その違憲性は際立ってくる。

すなわち、「第1 2」で見た、全農林警職法事件最判の掲げた労働基本権制限を合理的とする理由のうち、

- (1) 公務員の地位の特殊性と職務の公共性
- (3) 市場の抑制力の欠如

は非正規公務員についても何ら変わらない。

そして非正規公務員については

- (2) 勤務条件法定主義（地方公務員の場合は条例決定主義）について
- (4) 代償措置について

はその不条理さが際立ってくる。

なぜなら、非正規公務員は正規職員とは比較にならないほどの無権利・低処遇にとどめ置かれているからである。

以下詳述する。

2 無権利・低処遇のまま放置されている非正規公務員

非正規公務員が「無権利」というのは、非正規公務員は例外なく任期付き任用とされているところ、任命権者が非正規公務員を、雇止めをした場合（すなわち、次期の任用をしなかった場合）、それがいかにでたらめな理由によるものであろうとも、雇止めされた非正規職員はこれを争う途が閉ざされているということである。

周知のように、労契法は地方公務員を適用除外としている（同法21条1項）。このため、いわゆる雇止め法理を定めた労契法19条は非正規公務員には適用されない。

そして裁判所は、過去に非正規公務員が地位確認を求めた訴訟において、地位確認は認めず、行訴法上の義務付け訴訟も門前払いしてきた。損害賠償すら、認めたものは過去に数例に過ぎない。理不尽な雇止めをされたことを問題にして、何年もかけて、いわば人生をかけたたたかいをやっても、これなのである。

いうまでもなく、そこまでの争いができる非正規公務員の存在自体、まれである。

本件要求事項③は、原告においてこの雇止め問題の解決を求めて交渉議題にしようとしたものである（なお、団体交渉においては、労働組合としては雇止めの撤回を求めるであろうが、仮に当局がこれに応じない場合でも、労働組合としては、せめて、なぜ雇止めをしたのか、その具体的理由を説明してほしいと求めるであろう。それは団体交渉でのみ追求できるものであり、山形大学事件最判のいう労使コミュニケーションの重要な場面でもある）。

また、非正規公務員が「低処遇」というのは、非正規公務員が担っている職務が正規職員のそれと比べて遜色がないのに、これに対する賃金その他の労働条件が著しく劣悪であるという問題である（いわゆる「官製ワーキングプア」問題）。

そして非正規公務員が個人の立場でこれの是正を求めようとしても、これまた、パート有期法は地方公務員を適用除外としているため（同法２９条）、同法８条（旧労契法２０条）をめぐって民間で激しく争われているような裁判をすることもできない。

また、これを人事委員会に対する措置要求を通じて解決しようとしても、実定法上の根拠に乏しいこと、著しく時間がかかること、そして、何らかの成果を得る前に雇止めにされてしまえば、手続きが打ち切られてしまうことから、実効性に乏しい。

本件要求事項①②は、原告において、法令の枠内でこの処遇の改善を求めて交渉議題にしようとしたものである。

3 労組法適用除外の違憲性

2で述べた問題は、何も原被告に特有のものではなく、全国どこの地方自治体の非正規公務員についても共通する課題である。

そして、本件団交事項の多くは、任命権者の裁量の中身に関わるものであって、勤務条件法律条例決定主義の範囲外の問題である。また、地公法上の代償措置は実効性に乏しい。

したがって、全農林警職法事件最判らのいう、労働基本権制約を合理化する4つの理由がいずれもあてはまらない。

ゆえに、非正規公務員を組合員に擁する原告に対しては、2で述べた問題を解決するために必要な、実効性のある団体交渉権が保障されなければならない。

ここで実効性ある団体交渉権とは、使用者である当局が団交を拒否したり、不誠実な態度をとった場合に、これをすみやかに救済するための制度が保障されたものであることを要する。

そして、そのための合理的な制度は、民間の労使関係について、すでに労組法が用意している。

そうであるならば、非正規公務員（を組合員とする労働組合）には、労組法の定める労働委員会制度が適用されるべきである（原告第1準備書面20頁以下）。

しかるに、地公法58条1項は、非正規公務員を、合理的理由なく、労組法の救済制度から排除しているのであるから、同項は憲法28条違反のそしりを免れず、もし違憲の判断を回避するのであれば、地公法58条1項が適用除外とする労組法から、少なくとも非正規公務員について「労使による勤務条件の共同決定を内容とする」ものではない団体交渉権が侵害された場合の救済手続きは除く（つまり労組法の労働委員会制度に関する規定は適用除外とはしない）、あるいは、労組法の労働委員会制度に関する規定を適用または準用するという合憲限定解釈をしなければならない。

第3 地公法58条1項は従前の特別職非常勤職員に適用される限り憲法28条に違反すること

1 はじめに

既に原告第1準備書面で主張したとおり、従前、特別職非常勤職員として任用され、法改正後に会計年度任用職員となった職員に対して地公法58条1項をそのまま適用し、その結果、従前認められてきた労働委員会への不当労働行為救済申立ての途を閉ざすことは、憲法28条に違反するものといえる（原告第1準備書面28～36頁）。

これに対し、被告は、会計年度任用職員制度導入の経緯や、平成6年最高裁判決の内容を指摘して、原告の上記主張を批判している（被告第1準備書面6～7頁）。しかし、被告の指摘は、いずれも、それ自体では本件における憲法適合性を基礎づけるものではなく、原告の主張に対する適切な反論とはなっていない。本件における問題は、制度改正に伴い、それまで労組法の適用を受け不当労働行為救済制度を利用することができた特別職非常勤職員について、制度改正によりその制度の対象外とすることが、憲法28条に照らして正当化されるのか否かという点であるところ、被告はこの点について具体的な正当化根拠を示していない。

なお、被告は、会計年度任用職員として任用すること自体の違憲性を原告が主張しているかのように論ずるが、原告はそのような主張はしていない。

2 会計年度任用職員制度導入の経緯からの正当化は困難であること

(1) 被告は制度改正の必要性を論じているだけであること

被告は、会計年度任用職員制度が導入されたのは、従前の特別職非常勤職員制度について、本来予定していた制度趣旨に合致しない運用がされていたためであると指摘している（被告第1準備書面6頁）。

すなわち、被告は、会計年度任用職員制度の導入に至る経緯として、従前の特別職非常勤職員、臨時的任用職員及び一般職非常勤職員につき、各制度の本来の趣旨に沿わない運用がみられたことから、その任用根拠を適正化・

明確化するため、地方公務員法の改正により会計年度任用職員制度が設けられた旨を主張している（被告第1準備書面2～4頁）。

原告は、このような制度改正の経緯や、「任用根拠の適正化・明確化」という目的それ自体の当否を特に争うものではない。

しかし、「任用根拠の適正化・明確化」を図る必要があるからといって、従前、労働組合法の適用を受けていた特別職非常勤職員及びこれを組織する労働組合から、従前利用することのできた労組法上の保護及び救済制度、とりわけ不当労働行為救済制度を失わせてよいことにはならない。

被告が述べる任用制度の適正化、服務規律の適用、任用・勤務条件の明確化等の必要性から、労働組合法の適用を排除しなければならないことは何ら導かれない。また、被告が引用する国会審議における政府参考人答弁も、会計年度任用職員について職員団体による交渉制度、勤務条件条例主義、人事委員会又は公平委員会への措置要求・審査請求等が適用されることを説明するものにすぎず、それらの制度が、不当労働行為救済制度を排除することを正当化する実効的な代償措置であることまで根拠づけるものではない。

制度改正の必要性和労働基本権を制約する必要性とは別個の問題であるにもかかわらず、被告の主張は、制度是正の必要性を述べるにとどまり、そのことがなぜ労働基本権制約の合憲性を基礎づけるのかを論証していない。ここでの問題は、制度変更に伴って、従前認められていた労組法の適用を失わせ、不当労働行為救済制度を利用できなくすることが、真にやむを得ないといえるのか否かであるところ、被告は、この問いに対する回答を全く行っていない。

(2) 立法事実上の根拠が示されていないこと

また、被告は、制度是正の必要性に関連し、特別職非常勤職員とは、本来、専門的な学識・経験に基づき、随時、助言・調査等を行う者を想定して

いたが、実際には、特定の学識経験を必要としない事務補助業務や、一般職の常勤職員と同様の業務に従事させる例が見られ、その結果、一般職なら課される守秘義務等の服務規律が課されない者も存在したなどと主張している（被告第1準備書面3頁）。

しかし、被告が引用する総務省の「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報告書」（乙1）では、従前の特別職非常勤職員に係る制度上の課題としては、「制度の趣旨に沿わない任用が行われており、守秘義務など公共の利益の保持に必要な諸制約が課されていない」ことや（3頁）、「サービスの面で、守秘義務、政治的行為の制限、営利企業等の従事制限など公共の利益保持に必要な諸制約が課されていないこと」（4頁）などの点が指摘されているだけである。すなわち、特別職非常勤職員に対して労組法が適用されること、とりわけ不当労働行為救済制度が適用されることの問題点は一切指摘されていない。

また、被告自身も、上記のとおり、主に守秘義務の点について言及するのみで、不当労働行為救済制度が適用されることの問題点については一切主張をしていないのである。

加えて、被告は、第193回国会参議院総務委員会（平成29年4月13日）における政府参考人の答弁（「会計年度任用職員につきましては、職員団体による交渉など、常勤職員と同じ地公法に定める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いたしましては、勤務条件条例主義でありますとか、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ている」）も引用している（被告第1準備書面3頁）。しかし、この答弁は、会計年度任用職員に適用される制度の内容を説明するにとどまり、それらの制度が不当労働行為救済制度に代わる実効的な代償措置となり得ることを具体的に根拠づけるものではない。なお、勤務条件条例主義や措置要求・審査請求が不当労働行為救済制度を適用しないことの代償措置たり

えないことは、既に原告第1準備書面で主張したとおりである（17頁以下、23頁以下）。

以上のとおり、被告の主張や被告が依拠する総務省の報告書（乙1）等からは、会計年度任用職員制度の導入に伴い、従前、特別職非常勤職員だった者に対して労組法の適用を排除することの立法事実上の根拠を見いだすことはできない。仮に特別職非常勤職員制度の是正が必要だったとしても、特別職として任用し得る範囲を適正化し、一般職として任用される者に必要な服務規律を及ぼすことによって、上記の制度上の課題には対応することができるのであり、従前認められていた不当労働行為救済制度の利用を排除する必要性までは認められない。

3 再任用期待権の有無とは次元を異にする問題であること

被告は、大阪大学（図書館事務補佐員）事件最高裁判決（最一小判平成6年7月14日集民172号819頁）を引用しつつ、「特別職非常勤職員として任用されてきたという事実があったとしても、そのことによって、任期終了後に再び同一の地位で任用される権利若しくは任用を要求する権利又は再び任用されることを期待する法的利益を有するものと認めることはできない」、「任期満了後に再び任用されることを期待する法的利益がない以上、再び任用がされることとなった場合に、特定の制度や任用形態による任用を期待する法的利益もまた認められない」などと主張している（被告第1準備書面6頁）。

しかし、原告が主張しているのは、特別職非常勤職員として再任用される権利ではない。原告は、従前、特別職非常勤職員を組織する労働組合として労組法の適用を受け、そのことを前提として、当局との間で現実に集团的労使関係を形成し、団体交渉等を行ってきた。本件で問題となっているのは、このように現実に形成されていた集团的労使関係について、法改正により一般職として位置付けられたとの一事をもって、不当労働行為救済制度という憲法28条の

保障を実効あらしめる重要な制度の利用を否定することが許されるのかという点であり、個々の職員の再任用期待権の有無とは次元を異にする問題である。

ところが、被告の主張は、任期满了後に再任用されることを期待する法的利益がないという点に終始しており、なぜ不当労働行為救済制度まで失わせる必要があったのかという本件における憲法上の核心部分については何も論じていない。すなわち、被告の再任用期待権に関する主張は、原告の違憲主張に対する適切な反論にはなっていないといえる。

4 原告の主張を誤解するものであること

被告は、上記の2点を指摘した上で、「かつて特別職非常勤公務員として任用されていた者に対して、その任期满了後に、改正地公法22条の2を適用して会計年度任用職員として任用することが、その適用上違憲ということはできない」などと結論付けている（被告第1準備書面6～7頁）。

しかし、そもそも原告は、従前、特別職非常勤講師として労組法の適用が認められていた職員に対して、法改正後に地公法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が、憲法28条に違反すると主張しているのであって、地公法22条の2を適用して会計年度任用職員として任用することが違憲であるとの主張をしているわけではない。

このように、被告の主張は、原告の主張を正しく理解せずに反論を加えるものであり、その点でも当を得ないものといえる。

5 小括

結局のところ、被告は、地方公務員制度改正の経緯や再任用期待権に関する判例法理を縷々説明するものの、本件における憲法上の核心的争点、すなわち制度改正に伴って不当労働行為救済制度の利用を排除することが、憲法28条

上、必要やむを得ない程度の制約として正当化されるか否かについては、何ら具体的な立法事実や合理的根拠を示していない。

したがって、被告の主張は、原告の違憲主張を左右するものとはいえず、地公法５８条１項を従前の特別職非常勤職員に一律に適用して不当労働行為救済制度の利用を排除することが憲法２８条に違反するとの原告の主張は、何ら覆されていない。

第４ 憲法１４条違反性について

１ 制約の「必要性」について

(１) 民間の労働者・労働組合との比較における不合理性

被告は、憲法１４条との関係においても、地方公務員がその勤務する地方公共団体の住民全体の奉仕者であること、その職務の内容の公共性およびその勤務条件が法律・条例により決定されるべきことから、その労働基本権の保障について一定の制約を受けることもやむを得ないと解されるとする。

しかし、かかる被告の主張は漠然とした抽象論にとどまっており、本件において考慮されるべき具体的な事情を踏まえたものではない。すなわち、原告が求めているのは、地方公務員（ここでは地公法の適用される会計年度任用職員、臨時的任用職員）にも民間労働者と同様に不当労働行為救済制度の利用が認められることであり、それを認めないという取扱いの相違を正当化する根拠があるのかが、本件では問われているのである。

地方公務員が「住民全体の奉仕者」であれば、なぜ当局の不当労働行為に対して救済命令を申し立ててはならないのか。その職務の内容に公共性があるからといって、なぜ救済命令を申し立ててはならないのか。これらの問いに答えるのは不可能であろう。地方公務員（およびその参加する労働組合）が不当労働行為制度を利用したところで、地域住民の生活に悪影響を及ぼすことなど考えられないからである。原告組合員である教職員と、私立学校に

おける教員が、いずれも教育という公共性の高い業務に従事していることを考えれば、その取扱いの格差の不条理さは際立ってくる。また、地公法適用職員の勤務条件が法律・条例で定められるものであっても、それらの権能は、労働委員会が不当な団交拒否を正すことによって阻害されるものではないし、先に述べたように、団体交渉は法律・条例で決められる労働条件に限られるものではなく、本件要求事項にあるように、任命権者の裁量権行使に関わる事柄や、就業環境の改善、人事制度の具体的運用の改善、さらには不当労働行為の是正等を要求事項として行われることも多いところ、これらの事項についての団交要求に対し、使用者たる当局がこれを拒否したり、不誠実な対応に終始したりした場合に、地公法適用職員だからという理由だけでその救済を否定する理由にはならない。

したがって、地公法適用職員（を組合員に擁する原告）について、団交拒否がなされた場合に、労働委員会制度の適用を排除することは、民間の労働組合との比較において、不合理な差別にあたり、憲法14条に違反する。

(2) 労組法が適用される公務員との比較における不合理性

同時に、地公法適用職員について労働委員会制度の適用を排除することは、同じ地方公務員でありながら、労働委員会制度の適用が認められている職員との関係でも、不合理な差別にあたる。

すなわち、同じ地方公務員といえども、特定地方独立行政法人職員、地方公営企業職員及び現業職員については、これらの職員を組織する労働組合は不当労働行為救済制度の利用が認められている（特定地方独立行政法人については、地方独立行政法人法53条1項1号が、地方公営企業職員については、地公企法39条1項が、現業職員については、地公企労法附則5項により準用されている地公企法39条1項が、それぞれ地公法58条1項を適用除外としている結果、労組法が適用される）。

このような法制度をとっている理由として、特定地方独法職員、公営企業職員や現業職員の担う業務は、民間企業の労働者にそれに近いからと説明されているが、それでもこれらの職員が地方公務員であることに変わりはなく、その職務はいずれも公共性を有していることも変わりはない。

同様の公共的職務を担っていて、しかも、その加入する労働組合が団交権を行使したところでその職務遂行の支障にはならないことは明らかであるのに、その団交権が侵害された場合に、行政救済の途を与えるか否かで決定的に異なる取り扱いをするというのは、明らかに不条理であり、不合理な差別にあたり、憲法14条に違反するというべきである。

2 制約の「許容性」について

被告は、地公法上、勤務条件に関する利益保障や身分保障の規定があることや、職員団体、人事委員会・公平委員会の各制度が設けられていることから、地方公務員に不当労働行為制度を利用させないことは許容される旨主張する。

しかし、原告第1準備書面16～20頁で詳述したように、人事委員会・公平委員会は職員団体と地方公共団体との集団的労使関係に介入することはできない。職員団体制度についても、団体交渉の実効性を担保する仕組みは何ら存在せず、当局が交渉を拒否した場合に争議行為も救済申立てもできないのであれば、労使関係は完全に停滞することになる。個々の職員に対する一定の利益保障・身分保障があることについても、やはり正常な労使関係秩序の維持には何ら資するものではない。

3 小括

以上より、原告の組合員を含む多くの一般職地方公務員を、民間労働者および一部の労組法適用公務員と異なって、不当労働行為救済制度の埒外に置く地

公法 58 条 1 項は、何ら正当化しうるものではなく、憲法 14 条 1 項に違反する。

以 上