

平成25年4月24日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成25年（行コ）第10号不当労働行為救済命令取消請求控訴事件
（原審・東京地方裁判所平成23年（行ウ）第703号）

口頭弁論終結日・平成25年3月18日

判 決

控 訴 人 東京都

被 控 訴 人 国

処分行政庁 中央労働委員会

被控訴人補助参加人 東京公務公共一般労働組合

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事実及び理由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 中央労働委員会が、中労委平成22年（不再）第38号事件について、平成23年10月5日付けでした命令を取り消す。

第2 事案の概要等（略語は、新たに定義するものを除き、原判決の例による。以下、本判決において同じ。）

- 1 東京都の専務的非常勤職員（専務的非常勤職員）等で組織された労働組合である被控訴人補助参加人（補助参加人）は、控訴人が平成19年12月6日、東京都専務的非常勤職員設置要綱（要綱）を一部改正し、専務的非常勤職員の雇用期間の更新回数を原則4回までとしたこと（本件要綱改正）などについて、平成20年2月12日付けで控訴人に団体交渉を申し入れ、また、補助参加人の下部組織である東京都消費生活相談員ユニオン（分会）と共に、同年8月12日、東京都消費生活総合センター消費生活相談員（本件相談員）の、次年度の勤務条件を含む勤務条件などについて団交を申し入れたが、控訴人がこれらを拒否したなどと主張し、平成20年3月3日、東京都労働委員会（都労委）に対し、救済命令の申立てをした（都労委平成20年（不）第13号事件）。都労委は、平成22年4月20日、上記申立てに対し、控訴人の不当労働行為を認め、補助参加人が求めている本件要綱改正及び本件相談員の次年度の勤務条件について、誠実に団交に応ずべきことを命じた（本件初審命令）。控訴人は、本件初審命令について、中央労働委員会（中労委）に再審査申立てをした（平成22年（不再）第38号事件）が、中労委は、平成23年10月5日、上記再審査申立てを棄却する命令（本件命令）を出した。

本件は、控訴人が、本件命令を不服としてその取消しを求めた事案である。

- 2 原審は、控訴人の請求を棄却した。
当裁判所も、控訴人の請求は棄却すべきものと判断した。

3 前提事実、争点及び争点に対する当事者の主張の要旨は、次のとおり改め、当審における当事者の主張の要旨を後記4のとおりに加えるほかは、原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」1～3（原判決3頁6行目～23頁22行目）に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決3頁22行目に「非常勤職員」とあるのを「専務的非常勤職員」に改める。

(2) 原判決9頁5行目に「乙202・5，6頁」とあるのを「乙202・5～7頁」と改める。

4 当審における当事者の主張の要旨

〔控訴人〕

(1) 争点1について

専務的非常勤職員の採用には、任命権者による任用行為が必要である。したがって、専務的非常勤職員の任期について期間を1年間とする任用が何度繰り返されたとしても、控訴人の任用行為なくして、次期の専務的非常勤職員としての地位が保証されるものではない。この点は、労働契約法19条の適用のある民間法制と全く異なる点である。公法上の任用関係は私法上の労働契約関係と同様にとらえることはできないのであり、非常勤職員が次年度の採用について法的期待権を有していないことは明らかである。

J R採用事件に関する最高裁判決（最高裁判所平成15年12月22日第一小法廷判決・判例時報1847号8頁）は、不当労働行為は使用者と労働者の労働契約関係が成立した後の使用者の行為を規制するものであり、使用者の採用の自由にまで介入しているものではないとする見解を採用したと解されている。上記最高裁判決は、労組法7条1号、3号に関するものであるが、同一の条文中にある不当労働行為の一類型である2号（団体交渉の拒否）に関しても、同様に解すべきである。民間労働法制においては、労働者との間に、近い将来において労働契約関係が成立する現実的かつ具体的な可能性が存する者が、労組法7条の「使用者」に当たると解することにも相応の根拠があるが、本件における任用は、行政行為であり、専務的非常勤職員である本件相談員と控訴人との関係は公法上の任用関係にあるから、そのような解釈を採る余地はない。

(2) 争点2について

地方公務員については、職員団体との交渉において管理運営事項は交渉の対象とはなりえない（地方公務員法55条3項）が、地方公営企業等の労働関係に関する法律が適用される職員、すなわち企業職員、単独労働組合等の労働組合との団体交渉においても、管理運営事項については団体交渉の対象とすることができない（地方公営企業等の労働関係に関する法律7条ただし書）とされている。これは、行政上の管理運営事項は、地方公共団体の当局が国民、住民の負託を受けて、もっぱらその

責任において執行すべきもので、職員団体と交渉をしてこれを遂行することになると、行政責任の原則や法治主義に基づく行政権限の分配の原則を乱すこととなり、また、職員団体が行政に介入するという本来の使命を逸脱した行動となるからである。このような公務員法制の趣旨は、非常勤職員が加入する労働組合について労組法が適用される場面でも当然に適用されるものである。そして、補助参加人が申し入れた団体交渉の内容は、専務的非常勤職員の更新を4回までとする改正要綱を撤廃し、組合員についてこれを超えて更新を求めるものであり、この内容は管理運営事項そのもの、すなわち任用行為への介入そのものである。

労組法は、団体交渉拒否（労組法7条2号）に関し、労働委員会による救済命令が確定判決により支持された場合にはその違反行為に対して一定の刑事罰を定め（労組法28条）、救済命令に対して極めて強力な拘束力を与えている。このような救済命令の強力な拘束力に鑑みれば、労組法により保護される上記の団体交渉の概念をいたずらに拡張解釈し、合意自体が不能な事項についてまで団交応諾義務を認めるべきではない。

〔被控訴人〕

(1) 争点1について

控訴人は、本件における任用は、行政行為であり、専務的非常勤職員である本件相談員と控訴人との関係は公法上の任用関係にあるから、控訴人が労組法7条の「使用者」に当たると解する余地はないと主張するが、これは、地方自治体の職員の3分の1を超えるまでに増加した地方自治体の非正規労働者の労働基本権を全く顧みない主張であるとともに、公務員の労働基本権を拡大し、労使交渉を中心とした労働法制に変更していこうとする歴史的流れに完全に逆行するものといわなければならない。

(2) 争点2について

補助参加人が、組合員について4回を超えて更新を行うことを求めたことは否認する。補助参加人は、本件相談員が、これまで本件相談員が5年経過した後も継続して勤務してきたことを踏まえ、それにふさわしい更新基準や選考基準を設置し、組合員を排除しないシステムを構築することを求めていたのである。専務的非常勤職員の採用にも成績主義の原則が適用されることは争わないが、問題は、更新や5年後の再採用に当たり、どのような基準で個々の職員を評価するかであり、この点で労働組合が提言し、交渉を求めることは当然である。また、この基準は、明示・周知される必要がある。補助参加人は、個々の組合員を任用することについての関与ないし要求をしているのではなく、再任用基準の不利益変更を是正すること等について団体交渉を求めているものである。

管理運営事項であっても、それが職員や非常勤職員の勤務条件・労働条件やそれと密接不可分の問題である場合には、当然義務的団体交渉事項になると解すべきである。現に、補助参加人は、東京の23区の区長

会と23区の職員団体に結成されている特別区職員団体連合会との間では、特別区の人事制度に関する協定を締結している(乙123)。再任用に関する条件の変更は専務的非常勤職員にとって重要な労働条件に当たるものであり、本件要綱改正に関する事項が義務的団体交渉事項に当たるとは当然である。また、更新を4回までに限るという要綱の規定は、雇用期間の更新に関わる規定であり、労働条件の不利益変更そのものである。

控訴人は、合意自体が不能な事項についてまで団交応諾義務を認めるべきではないと主張するが、団体交渉には、労使間の意思疎通の手段たる側面があり、団体交渉は、労使が相手方に自分の考えや不満を伝達し、相互理解を深めたり、何らかの対応を促したりする手段としても用いられる。そして、団体交渉のみでは終局的に決定できないとしても、団体交渉の結果を労働条件の決定に反映させ得る可能性がある場合には、そのような対応を講ずることを目指した団体交渉は十分あり得るから、団体交渉で終局的決定をなし得ないことが、当然に団体交渉を拒否する正当な理由となるものではない。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所の判断は、次のとおり改め、後記2以下のとおり補足するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第3 当裁判所の判断」1～3(原判決23頁24行目～27頁9行目)に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決24頁4行目に「こととなり、結局、労組法が適用されることとなる。」とあるのを、以下のように改める。

「こととなる。

前記第2の1(2)記載のとおり、控訴人における専務的非常勤職員制度は、非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例、要綱及び要綱運用に基づいて実施され、専務的非常勤職員の勤務日数は月11日以上16日以内、勤務時間は原則1日8時間とされ、職員カードの操作又は出勤簿への押印により出勤時刻を記録することになっている。専務的非常勤職員には、報酬、通勤費及び出張旅費などが支給され、勤務日数や時間数に応じて報酬が増額あるいは減額される。そして、前記第2の1(7)記載のとおり、本件相談員の勤務日数は、月16日であり、年度当初に本人の希望も聞いた上で、課長が毎月の勤務日(月曜日から金曜日まで)を決定している。本件相談員は、午前9時までにセンターに出勤して出勤簿に押印し、各人ごとの時間割に従って、電話相談、来所対応等に従事している。終業時刻は午後5時45分であるが、超過勤務をすることもある。

これらの事実によれば、本件相談員のような専務的非常勤職員は、控訴人の指揮監督の下に労務を提供し、その対価として賃金を得ているとみることができるから、労組法上の労働者に当たると解される。」

- (2) 原判決 24 頁 10 行目の「ここにいう「使用者」とは、」から同頁 15 行目までを、「ここにいう「使用者」とは、労働契約関係ないしはそれに隣接又は近似する関係を基盤として成立する団体労使関係上の一方当事者で賃金を支払う者を意味し、その一方当事者と特定の労働者との間の労働契約が法律上終了することが予定されているとしても、直ちに再び当該労働者との間に従前と同様な労働契約関係が成立する現実的かつ具体的な可能性が存する場合には、上記一方当事者は、当該労働者との関係で労組法 7 条にいう「使用者」に該当するものと解すべきである。」と改める。
- (3) 原判決 24 頁 19 行目に「組合員」とあるのを、「本件相談員として控訴人に任用されている組合員」に改める。

2 争点 1 について

- (1) 不当労働行為救済制度の目的が、労働者が団体交渉その他の団体行動のために労働組合を組織し運営することを擁護すること及び労働協約の締結を主目的とした団体交渉を助成することにあることや、団体労使関係が、労働契約関係ないしはそれに隣接又は近似した関係をその基盤として労働者の労働関係上の諸利益についての交渉を中心として展開されることからすれば、労組法 7 条にいう「使用者」は、労働契約関係ないしはそれに隣接又は近似する関係を基盤として成立する団体労使関係上の一方当事者で賃金を支払う者を意味し、その一方当事者と特定の労働者との間の労働契約が法律上終了することが予定されているとしても、直ちに再び当該労働者との間に従前と同様な労働契約関係が成立する現実的かつ具体的な可能性が存する場合には、上記一方当事者は、当該労働者との関係で労組法 7 条にいう「使用者」に該当するものと解するのが相当である。なぜなら、このように解しないと、上記のような労働者は、事実上継続的な雇用が行われているにもかかわらず、そのような雇用実態にふさわしい処遇を求めて労働組合が団体交渉を行う余地がなくなることになり、憲法 28 条が労働者に団体交渉その他の団体行動をする権利を保障した趣旨が損なわれるからである。
- (2) 証拠（乙 57, 58, 170, 171, 195）によれば、本件相談員が専務的非常勤職員になったのは平成 6 年 4 月からで、同年 3 月までは委嘱又は日々雇用されるという身分であったこと、本件相談員は、平成 20 年度現在、34 名おり、不動産や高齢者支援など 9 つの専門グループのいずれかに所属し、消費生活相談に携わっていること、本件相談員の勤務期間の更新については、毎年 12 月頃、更新希望の有無を書面で提出した上、翌年 1 月頃、課長と面談し、更新希望の有無、専門グループの希望その他職務に係る意見交換等を行うこと、更新される場合は、3 月半ばに、翌年度の勤務する曜日の申出やグループ編成等が行われ、4 月 1 日に辞令が交付されること、辞令には、1 年間の勤務期間が明記され、勤務期間の更新を保障するものではない旨の記載があるが、これ

まで、本件相談員が更新を希望しながら更新されなかった例はないこと、平成16年度から平成20年度までの間に退職した21名の本件相談員の平均勤続年数は平成6年3月までの委嘱又は日々雇用の期間を含めて7.5年であることが認められる。

また、証拠（乙34, 57, 58, 199）によれば、本件相談員は継続勤務を重ねることによって専門性やスキルを高めてきており、本件要綱改正の後において行われた勤務期間の更新のための面接の際に、担当課長は「局から雇用不安を与えないように言われている。5年後に一斉に相談員を辞めさせることは事実上できない。」と発言したこと、生文局の人事担当であるY1副参事も平成20年9月2日の意見交換の機会に、更新5回目のときに本件相談員を全員入れ替えることは考えていないと発言したことが認められる。

これらの事実によれば、補助参加人が平成20年2月12日付けで控訴人に団体交渉を申し入れた当時、控訴人と本件相談員との間では、1年の任期が経過した後、契約が更新されて新たな労働契約関係が成立する現実的かつ具体的な可能性が存在していたとすることができるから、控訴人は、労働契約関係ないしはそれに隣接又は近似する関係を基盤として成立する団体労使関係上の一方当事者として、本件相談員によって組織される労働組合からの団体交渉申入れに応ずべき労組法7条の使用者に該当していたものというべきである。

- (3) 控訴人は、本件における任用は行政行為であり、専務的非常勤職員である本件相談員と控訴人との関係は公法上の任用関係にあるから、控訴人が労組法7条の「使用者」に当たると解する余地はないと主張するが、本件相談員のような専務的非常勤職員も、控訴人の指揮監督の下に労務を提供し、その対価として賃金を得て生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはなく、控訴人は、労働契約関係が成立する現実的かつ具体的な可能性が存する状態にあった専務的非常勤職員の労働条件について、専務的非常勤職員を組織する労働組合との団体交渉に応ずべき立場にあったと解されるから、控訴人の上記主張を採用することはできない。

3 争点2について

- (1) 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ができないとの地公法55条3項の規制は、専務的非常勤職員によって組織される労働組合にも及ぶと解されるが、地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項であっても職員の勤務条件に関する事項であれば交渉の対象とすることができると解される。そして、専務的非常勤職員は、雇用期間は1年であるが、更新が可能であり、これまで、本件相談員が更新を希望しながら更新されなかった例はなかったことからすれば、本件要綱改正がされた当時現に任用されている相談員が次年度も引き続き任用される可能性は高く、また、上記のとおり、分会には、

少なくとも4名以上の本件相談員が加入しているから、次年度に都の任用する相談員の中に補助参加人の組合員が存在する可能性は極めて高かったといえる。このような更新の実態等からすれば、原判決の説示するとおり、次年度の勤務条件は、現に控訴人に任用されている本件相談員の勤務条件であるといえるし、また、専務的非常勤職員の雇用期間の更新回数を原則4回までに制限する本件要綱の改正も、控訴人との任用関係における本件相談員の待遇の一部に関わるものであるから、本件相談員の勤務条件に重要な変更をもたらすものといえることができる。

したがって、専務的非常勤職員の次年度の勤務条件及び本件要綱改正は、専務的非常勤職員の勤務条件に関するものとして、義務的団交事項に該当すると解すべきである。

- (2) 控訴人は、補助参加人が申し入れた団体交渉の内容は、専務的非常勤職員の更新を4回までとする本件要綱改正を撤回し、組合員についてこれを超えて更新を求めるものであり、この内容は管理運営事項そのもの、すなわち任用行為への介入そのものである、合意自体が不能な事項についてまで団交応諾義務を認めるべきではない、などと主張する。

しかしながら、証拠（乙10、34、144、197）によれば、補助参加人は、本件要綱改正によって導入された5年有期雇用制度の撤回を要求項目の一つとして掲げてはいたものの、補助参加人においても、職員の任用に直接介入することが管理運営事項として団体交渉の対象事項にはならないことを認識した上で、控訴人に対し、継続的な雇用が行われている者に対して実態にふさわしい処遇を与えるべきことを求めて団体交渉の開催を要求し、組合員の勤務条件の改善のための成果を上げることを目指していたことが認められる。そうすると、補助参加人が専ら合意達成の不可能な管理運営事項を団体交渉の対象としようとしていたとは認め難いから、本件要綱改正によって導入された5年有期雇用制度の撤回が補助参加人の要求項目として掲げられていたからといって、直ちに控訴人は、補助参加人と誠実に交渉する義務を免れるものではないと解される。したがって、控訴人の上記主張を採用することはできない。

第4 結論

よって、控訴人の請求を棄却した原判決は相当であるから、本件控訴を棄却することとし、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第1民事部