

## 命 令 書

申立人 連帯労働者組合

被申立人 杉並区

上記当事者間の都労委平成12年不第105号事件について、当委員会は、平成16年3月16日第1366回公益委員会議において、会長公益委員藤田耕三、公益委員大辻正寛、同中嶋士元、同浜田脩、同大平恵吾、同北村忠彦、同小井土有治、同松尾正洋、同中島弘雅、同横山和子、同岩村正彦、同荒木尚志の合議により、次のとおり命令する。

### 主 文

- 1 被申立人杉並区は、申立人連帯労働者組合が被申立人区に対し、組合文書の文書交換便利用を申し出たときは、杉並区交換便事務処理要領に基づいた手続を履践の上、申立人組合に対して諾否を回答し、その理由を明らかにしなければならない。
- 2 平成10年3月26日以前の不誠実団体交渉に関する申立てを却下する。
- 3 その余の申立てを棄却する。

### 理 由

#### 第1 事案の概要及び請求する救済内容

##### 1 事案の概要

本件に先行する都労委平成5年不第2号事件の審査過程において、申立人連帯労働者組合と被申立人杉並区とは、一定のルールの下に交渉を行うようになったが、組合員X1の雇用年限満了後、同区は、申立人組合所属の同区非常勤職員がいなくなったとの理由で、申立人組合が申し入れた団体交渉に応じなかった。

本件は、上記交渉について、被申立人区が誠意ある交渉を尽くしたか否か、また、申立人組合に同区非常勤職員がいなかったことを理由に団体交渉に応じなかったことが団体交渉拒否に当たるか否か、さらに、同区非常勤職員に係る雇用年限制度が労働者の団結権の阻害等の観点から支配介入に当たるか否か、が争われた事案である。

また、本件申立て後、被申立人区が、文書交換便から申立人組合の機関紙等を排除する一方で、他の職員団体や労働組合に対しては従前どおり利用を認めていることが、申立人組合に対する支配介入、及び本件申立てに対する報復的不利益取扱いに当たるか否か、が争われた事案である。

##### 2 請求する救済内容

- (1) 被申立人杉並区は、申立人連帯労働者組合が申し入れた団体

交渉に誠実かつ充分に応じること。

- (2) 被申立人区は、上記団体交渉について、申立人組合の提出している12年9月13日付要求書につき文書で回答し、必要な資料の提出をするなど、誠意をもって応じること。
- (3) 被申立人区は、非常勤職員の雇用年限を撤廃すること。
- (4) 被申立人区は、文書交換便から申立人組合の機関紙及び情宣紙を抜き取らないこと。
- (5) 陳謝文の手交及び掲示

## 第2 認定した事実

### 1 当事者等

- (1) 被申立人杉並区(以下「区」という。)は、常勤の一般行政職員4,300余名、一般職非常勤職員、特別職非常勤職員等を擁する特別地方公共団体である。
- (2) 申立人連帯労働者組合(以下「組合」という。)は、平成元年6月に結成された、地域を基礎とする個人加盟の合同労組であり、本件申立時の組合員数は約120名で、区の職員は、常勤の一般行政職員及び一般職現業職員が複数名加入している。組合の下部組織として、連帯労働者組合・杉並(以下「連帯杉並」又は組合と併せて「組合」ということがある。)がある。
- (3) 申立外X1(以下「X1」という。)は、組合の執行委員であり、7年4月から区立荻窪保育園において早朝保育のパートタイマー(以下「パート」又は「パート職員」という。)として勤務し、10年3月末日で雇用年限が満了した。

### 2 区における非常勤職員制度

#### (1) 規則の制定

区は、昭和39年に制定した「杉並区非常勤職員規則」により、現在、法律顧問、相談員、指導員、医員、嘱託員、パートを非常勤職員としている(第1条)。

#### (2) 非常勤職員の区分と雇用年限

- ① 区は、昭和60年、特別区で最初に非常勤職員に対して雇用年限制度を導入し、資格や高度の知識等を有する法律顧問や相談員などの専門非常勤職員を除いて、他の非常勤職員に適用している。

雇用年限を設けた根拠について、区は、平成5年及び6年の区議会において、最高裁判例の趣旨に沿って昭和63年に制定した「杉並区パートタイマーの雇用等に関する要綱」(以下「要綱」という。)であると説明した。

- ② 区は、非常勤職員を、運用上、Ⅰ 「嘱託員」、「パート」とⅡ 「専門非常勤職員」に分類し、Ⅰ 「嘱託員」、「パート

ト」を、勤務管理を要する職(労働者性を有する職)としている。また、Ⅱ 「専門非常勤職員」には、i 高度の知識・経験等を有するいわゆる専門非常勤職員、ii 勤務管理を必要としない職(労働者性を有しない職)、iii 勤務管理を必要とする職(労働者性を有する職)が混在していた。

区は、Ⅰの区分に属する職には雇用年限を設けていた。

- ③ 区は、勤務管理を必要とし、指揮命令下に入る専門非常勤職員の存在を制度上予定していなかったため、勤務実態に着目し、勤務管理の必要性の有無等を勘案して専門非常勤職員制度を見直すこととした。そこで、上記Ⅱ iiiに属する相談員(高齢者住宅生活相談担当)や指導員(レセプト点検担当)等を、平成9年8月から「嘱託員」の職へ切り替えた。

この結果、職の切替えが行われた職員は、年次有給休暇の付与や交通費の支給がなされるようになったが、雇用年限が適用されることとなった。

- ④ なお、8年5月、組合は、専門非常勤職員の一人から、パート職員らに支給されている交通費や年次有給休暇の付与が専門非常勤職員にはないという労働相談を受け、専門非常勤職員の労働条件に疑問を持った。

この労働相談をきっかけに、組合は、区に対して、9年2月、専門非常勤職員の職種・人数・法適用関係についての資料を請求するとともに、専門非常勤職員からの聞き取り調査を行った。この中で、組合は、区が労働者性を有する職に属する専門非常勤職員に対して、雇用年限が適用される嘱託員などへの身分切替を前提に、ヒアリングを進めていることを知った。

(3) 区におけるパートタイマー制度の導入

- ① 区においては、行政需要の多様化により、保育園や図書館の早朝、夜間勤務など常勤の職員では対応が難しい職場が出てきた。これらの職場は、臨時職員で対応していたこともあったが、任用期間が短期であったため、区は、昭和63年からパートタイマー制度を導入した。

- ② 区は、パートの雇用及び勤務条件については、要綱によって運用している。要綱によれば、パートについて以下の定めがある。

パートは、1日、1週、1か月の所定勤務時間が同種の正規職員より相当程度短く、かつ、恒常的に存する業務に従事する者をいい(第2)、身分は地方公務員法(以下「地公法」という。)第3条第3項第3号の非常勤職員とする(第3)。また、雇用について、職務に必要な知識、技能、資格等を有し、健康で区の事業に寄与する意欲を有する者の中から選考し(第5)、雇用期間は1

年以内とし、更新は2回を限度とする(第7)としており、ほかに勤務時間や報酬の定めがされている。

- ③ パート職員は、3年の雇用年限が満了し、雇用関係が終了した場合、1年以上経過すれば、再度応募することが可能であり、実際このようにして働き続けている人もいる。報酬は、更新するとその都度引き上げられるが、再度応募した場合は、1年目の時給単価が適用される。また、一時金は支給されていない。

### 3 X 1 の採用と勤務内容

- (1) X 1 が勤務していた荻窪保育園の職員は、常勤職員が、園長1名、保育士11名、給食調理1名、用務1名の計14名であり、また、非常勤職員が5名であった。非常勤職員は、保育補助担当として、X 1 が従事していた早朝勤務のパート(以下「早朝パート」という。)1名、昼間勤務2名及び夕方勤務1名がおり、他に調理担当1名がいた。
- (2) 常勤の保育担当は、全員保育士の資格を持った職員である。パート職員は、その8割以上が区内在住の40代、50代の女性であり、保育補助担当の場合、保育士の資格は必要とされず、子育て経験も採用要件となっていない。パート職員には年齢制限もなく、ある程度の体力と人柄を基準に選考が行われている。
- (3) 保育補助担当のパート職員の報酬は、1年目の時給単価1,140円(平成14年度。有資格者はこれより少し高い。)である。  
募集の際には、勤務形態(時間)、資格要件、時給単価等を公表し、採用の段階で、本人から処遇、雇用期間についての承諾を得た上で採用している。
- (4) 早朝パートの勤務時間は、月曜から土曜日の7時半から9時半までの2時間である。  
具体的な勤務内容は、早朝の子どもの迎入れ、その後の世話、掃除などである。早朝の迎入れは、当番の常勤の保育士と早朝パートの2名で行っている。
- (5) パート職員の仕事は、小さい子どもの世話なので、逐一常勤の保育士の指示に従う時間的余裕がない時もあるが、基本的には、常勤の保育士の手の行き届かないところを指示を受けて行うことになっている。

### 4 X 1 の雇用年限満了までの労使関係

- (1) 非常勤職員に係る労働条件改善要求と不当労働行為救済申立て
- ① 元年7月4日、組合は、区長及び区教育長あてに、連帯杉並の結成通知とともに、パート職員の雇用年限制度撤廃その他労働条件の改善等を求めて団体交渉申入れを行った。これに対し区は、「組合が交渉適格者たり得るとは考え難い。」として、

団体交渉に応じなかった。

また、3年12月5日、組合及び連帯杉並は、組合の労働組合資格証明書の写しを添付して、上記事項について改めて区に団体交渉申入れを行った。これに対し区は、「組合員の大部分が区の職員でなければならない。」「連帯労働者組合・杉並は、労働組合資格証明書がない。」などの理由で団体交渉に応じなかった。

- ② 5年2月、組合は、区及び区教育委員会を被申立人として、特別職非常勤職員(パート、嘱託員)等の労働条件改善についての団体交渉の応諾を求めて、当委員会(以下「都労委」という。)に不当労働行為救済申立てを行った(都労委平成5年不第2号事件。以下「5不2号事件」という。)
- ③ 6年4月、区教育委員会が学校における「学校施設管理協力員」の職を廃止したことに伴い、組合は、区教育委員会を被申立人として、当該職にあった組合員X2の解雇撤回などを求めて、都労委に不当労働行為救済申立てを行った(都労委平成6年不第25号事件。以下「6不25号事件」という。)
- (2) 都労委関与の立会団交及び小委員会交渉の実施
  - ① 8年10月9日、5不2号事件の調査期日において、組合と区とは、以下のことについて合意した。
    - ア 区と組合とは、都労委の下での団体交渉(区は、「話し合い」としているが、以下「立会団交」という。)で、組合員である特別職非常勤職員の勤務条件について話し合う。
    - イ 最初の立会団交では、団体交渉ルールを決めるための予備折衝を行う。
    - ウ 6不25号事件については、審問を続行する。
  - ② 11月7日及び12月19日に立会団交が行われ、9年1月13日の調査期日に都労委は、少人数による自主的な小委員会交渉の開催を提案し、これを受けて労使双方は、人数や時間等一定のルールを決めて開催することに合意した。
  - ③ 組合と区とは、1月30日、2月12日及び2月27日に労使各3名出席の小委員会交渉を行った。3月3日に都労委は、事情聴取を行い、「論点整理のための小委員会交渉を続け、人数を制限しない話し合いまで発展させていって下さい。」と要望した。
  - ④ 引き続き組合と区は、3月27日及び4月10日に小委員会交渉を行い、5月8日に、自主的な団体交渉(区は「話し合い」としている。)を開催することとなった。
- (3) 9年5月8日以降の団体交渉
  - 9年5月8日から7月11日まで、非常勤職員の「雇用年限」や「パートの夏休」について4回の団体交渉が行われた。

組合は、団体交渉で合意に達したパートの夏休問題などについて、労働協約の締結を要求したが、区は、「話し合い」という認識であることを理由に協約化には応じなかった。

7月22日、都労委の事情聴取において、組合と区は、団体交渉での主要な論点を相互に確認するため、今後、交代で「論点整理メモ」を作成することとなった。

(4) 雇用年限等に関する団体交渉とX1の雇用期間満了

9年7月22日以降の団体交渉において、組合と区とは、非常勤職員に雇用年限を設ける理由などについて、以下のやりとりを行っている。

① 9年10月9日、組合は、区が雇用年限を設ける根拠として挙げているア定数条例外職員であること、イ厳密な能力実証をしていないことに疑問を呈し、雇用年限の有無は労働者性の有無かと質したが、区は次回に回答すると述べた。

② 11月6日、区は、非常勤職員が定数条例外職員となるのは、非終身職であるからであり、単年度予算ということもあると回答した。

③ア 12月8日、組合が、勤務管理を行う職(労働者性のある者)に雇用年限を設ける理由を質すと、区は、法的に更新の年限を認める条項も禁ずる条項もなく、また、同人らが定数条例外職員であり、かつ、能力実証を行っていないことから、区の裁量として運用していると回答した。

イ 区は、定数条例外職員の根拠について、臨時的任用職員の運用における時代背景を説明しながら、自治省通達を取り上げて、非常勤職員が無期限に雇用される「常勤的非常勤職員」とならないようにしていると説明した。

ウ また、区は、一般職常勤職員の任用は、地公法上厳格な能力実証を課しており、これに対して、非常勤職員を採用する際の面接等は、軽易な能力実証であり、厳格な能力実証とは明確な差があるとも説明した。

さらに、資格や免許を採用要件にしているパートや嘱託員でも、勤務管理を必要とする職(労働者性を有する職)には雇用年限を付していると説明した。

エ 区は、労働者性について、労働基準法上の権利付与の問題として捉えるものであって、雇用年限制度と直接結びつくものではないとし、雇用年限は労働者性の有無によって設けられているのではなく、任用の枠組みの結果であると説明した。

④ 12月18日、組合は、雇用年限制度の撤廃を求めたが、区は、現行の要綱に従って事務を進めると回答し、組合の要求に応じ

なかった。

また、組合が、同じ人が1年空けて再び働くことは、雇用年限を設ける意味がないのではないかというのと、区は、考え方の基本は、更新を遮断するということであり、また、ワークシェアリング機能もあって、合理的な考えであると答えた。

- ⑤ 10年1月19日、組合は、労働者性のある者に雇用年限を設けている理由及びメリットを回答するよう求めたところ、区は、次回に回答すると答えた。

- ⑥ 2月12日、上記⑤について、区は、パートや嘱託員は、労働者性のある職であり、同職には雇用年限が要綱に盛り込まれていると回答した。

また、区は、専門非常勤職員に雇用年限がない理由として、高度の知識、資格などにより能力実証を行ったに等しいこと、及び勤務管理の必要もないことを挙げた。そして、雇用年限は代替性の有無によるとも述べた。

また、組合は、10年3月末日にX 1の雇用年限が満了するため、ア雇用年限を1年延長し解雇を回避すること、イ雇用年限見直しに向けて検討組織を発足させること、ウ団体交渉に区長及び教育長を出席させることなどを要求した。

- ⑦ 2月19日、組合は、改めて雇用年限満了の職員について雇用年限の1年延長を求めたが、区は、所管課長と調整のうえ回答すると述べ、また、雇用年限見直しのための組織を設置せよとの組合要求には、検討の必要はないとしてこれを断った。

- ⑧ 3月16日、区は、組合の2月12日の要求について、上記⑥のアについては、過去に特別の事情があって雇用年限を延長した例はあるものの、今回は3月に97人辞めるが、。既に250人の応募があり、人材確保の面では問題がないので、制度通り(1年の任用で2回更新)運用することとなったことを説明した。

区は、同イについてはやらない、同ウについては部長級の出席も必要ないと回答した。

- ⑨ 3月26日、組合は重ねて、雇用年限制度の撤廃と、それができない場合には年限の延長を求めたが、区は、運営に支障がないとして延長もしないと回答した。

- ⑩ 10年3月末日、X 1の雇用年限が満了した。そして、X 1の雇用年限満了後、組合に区の非常勤職員である組合員はいなくなった。

## 5 X 1の雇用年限満了後の団体交渉申入れと区の対応

- (1) 組合は、X 1の解雇問題等について、10年4月1日、11年5月7日及び11月9日、区に団体交渉を申し入れ、文書での回答を求めた。

しかし区は、都労委立会の下での「話し合い」の中で、区の見解を縷々説明してきたので、組合は区のことを承知しているものと理解して、文書回答を行わなかった。

- (2) 上記11月9日の組合の団体交渉申入れは、①X1の解雇撤回、②雇用年限制度の撤廃、③非常勤職員の勤務条件、④学童クラブの時間延長による常勤職員の勤務条件等6項目を議題とするものであった。

これに対して区は、①任期満了による失職であり、解雇に当たらない、②区の制度の問題、③都労委立会の下で話し合うものであり、そもそも組合員に区の非常勤職員がいないので話し合いの要件を欠いている、④職員団体と話し合う議題であるなどとの考えを明らかにし、団体交渉に応じる必要性はなかったとしている。

当時、組合は、概ね月1回、勤務時間中に区長室に赴き、団体交渉の開催及び区長への面会を求めて、シュプレヒコールや座込みを行っていた。

- (3) 12年9月13日、組合は、改めて同日付けで、①X1の解雇撤回、②雇用年限制度の撤廃、③パート・嘱託員の労働条件を常勤職員との「均等待遇」実現に向けて改善することを交渉議題とする団体交渉の開催を要求した。

しかし、区は、この時点でも組合員に区の非常勤職員が存在せず、団体交渉の前提要件を欠いているので話し合うことはないとして、文書回答をしなかった。

これに対し組合は、区に団体交渉の開催を求めて、庁舎内で、Y1職員課長(以下「Y1職員課長」という。)を待っていたり、同課長の机を取り囲み、横に座ったりする行動をとった。このような組合の行動に対しY1職員課長は、「現に組合に非常勤職員がいないので話すことはない。」と説明して対応した。

- (4) 組合は、12年11月20日、本件不当労働行為救済申立てを行った。
- (5) 区は、本件申立て後、雇用年限制度について、同じ職場に無期限にいとマンネリズムが生じ、業務運営に弊害が出てくるので、どこかで期間を区切り、人事の刷新が必要であることも理由に挙げている。

## 6 文書交換便問題

- (1) 区の文書交換便制度

- ① 区の文書交換便制度は、区役所本庁舎にある各課と出先事業所、関係行政機関との間で、文書等をやり取りするために設けられている。同制度は、総務課文書係が所管し、本庁舎内地下1階にある文書交換室に各出先事業所等ごとの棚を設けて文

書交換箱を置き、利用する者が、対象文書を箱に入れておけば、担当者が搬送するというものである。

なお、12年3月までは、300を超える棚に入れられた文書交換箱をそのまま台車に積み込み、搬送する作業を行っていたが、同年4月からは、交換箱の中の文書を文書交換用バッグに詰め替え、バッグを運ぶ方式に変更した。

- ② 文書交換便制度は、昭和47年に制定された「杉並区交換便事務処理要領」（以下「交換便要領」という。）により運営されていた。平成12年頃、交換便の対象は、公文書、フロッピーディスク、教材用ビデオテープ等であった（第3条）。しかし、特別区職員互助組合、都区職員生協等職員の福利厚生に関連した文書、体育・文化系サークルで公認されているもの、職員同士の勉強会など任意の集まりに関連した文書も交換便を利用していた。

また、杉並区職員労働組合（以下「区職労」という。）等の職員団体や労働組合、有志活動を行っているグループなども交換便を使って機関紙等の配布活動を行っていた。

- ③ 12年11月、区議会において、ある市民団体の交換便の不適正な利用についての質問があった。

総務課は、従前から文書交換室の出入口に「交換便は、公文書のみを取り扱っています。公文書以外のものを投入されても送達いたしません・・・。」という掲示をしていたが、同年11月頃から、「・・・私的な文書、ビラ、広告チラシ等の配布のため交換便を利用することはできません。対象外の物は、撤去・処分します。」との掲示を追加した。

- ④ 区は、13年3月30日付けで、交換便要領の改正を行った。改正要領第3条第2項では、「前項（交換便の対象物）以外の物を交換便で配布する場合は、当該配布物の所管又は関連する課長は、その理由を付して総務課長に協議し、その承認を得ることを要する。」と、より厳格な手続に改正した。

- ⑤ 区は、13年8月15日付けで、交換便要領を全面的に改正した。大きくは、以下の3点が新設されている。

ア 関係団体等の利用については、総務課長が所管課長からの申出により関係団体等に交換便を利用させることができる（第3条）とし、対象物として、公文書、フロッピーディスク等とともに、総務課長が利用を認めた関係団体等の文書（第4条第1項（5））を加えた。また、イ 総務課長は、それらの関係団体等の利用状況を調査することができる（第7条）としている。さらに、ウ 文書交換室の利用時間は、開庁日の午前8時30分から午後5時15分までとし、それ以外に利用する場合は、事前に申請する

(第9条)こととなった。

そして、区は、各所属長あてに、「文書交換便の利用について」との通知文書を発し、上記要領を改正したこと、同年9月1日から実施すること、「許可のない文書は、撤去・処分となります。」と周知を図った。

(2) 組合の交換便利用

- ① 組合は、元年に結成して以降12年まで、月1、2回機関紙等を発行している。これらを本庁舎内を回って各職員の席に配布するとともに、交換便を利用して、非常勤職員が在籍している学校、保育園、児童館などの事業所約150か所、各回とも合計約700枚を配布していた。

通常、組合員が機関紙等の配布のため文書交換室を利用するのは、就業時間外であり、区の職員である組合員がこれを行っていた。

- ② 区は、組合結成から11年以上、上記のような組合の交換便の利用に関して、何ら注意をしたことはなかった。

ところが、区は、事前に何らの説明もなく、12年12月以降、組合が発行した文書を交換便から抜き取り始めた。

なお、区議会で問題となった市民団体に対しては、区は、交換便の利用について2度注意をしている。

(3) 組合の抗議と区の説明

- ① 組合文書の抜取りに気付いた組合は、13年2月5日及び7日にY2総務課長に抗議申入れを行った。Y2総務課長は、ア 原則として公文書以外は扱わないが、職員課が承認し、総務課へ要請して、許可された場合利用できること、イ 今年度から文書交換事務を民間委託したこともあり、私文書を抑制することとしたこと、ウ 12年11月の区議会で、市民団体の交換便利用問題についての質問を受け、それ以降上記アの原則への引締めを強化し、私文書、組合の機関紙等も排除することになったことを説明した。

- ② 組合が、区職労や他の労働組合は現在も引き続き交換便によって機関紙等が支障なく配布されていることを指摘したところ、Y2総務課長は、それらについては従前通りの扱いをしているとした。

組合が、差別的取扱いをせず、組合についても従前通り扱うように要求したところ、Y2総務課長は、職員課からの要請がないとして断った。

- ③ これに対し組合は、区職労等について、新たに職員課の承認、総務課への要請があったのかと質したところ、Y2総務課長は、「かつてそのような手続があったかどうかは知らない。」、

「とにかく今回職員課から新たな要請はない。」と答えた。そして、交換便を利用している労働組合等について、「ゼロから見直す。」とした。

(4) 請求する救済内容の追加

13年3月22日、組合は、本件不当労働行為救済申立ての請求する救済内容について、前記第1、2(4)を追加した。

(5) 庁舎管理における組合への対応の変化

① 区による組合員等の入庁拒否

13年9月、組合は、毎月1回行っている区長室前での団体交渉要求で、X 1 の解雇撤回、交換便から組合機関紙等の抜き取りをやめることなどの要求書を提出した。

これら組合の行動に対して、区は、従来から「入庁管理規則(抜粋)」と立入禁止の立看板を庁舎出入口に掲出していた。しかし、これらは組合が要求行動のために集まった時に出され、行動が終わると取り外されていた。

10月25日、組合が上記要求書の回答などを求める団体交渉要求行動のため、支援者とともに区長室に行こうとしたところ、区は、管理職を先頭に本庁舎前で組合員等の入庁を阻止した。区側は、入庁阻止の理由について、看板に書いてある通りであると説明した。

② 現在の区庁舎等の利用方法

15年3月27日、区は、時間外及び休日における本庁舎への入庁について、チラシ等の配布目的の入庁は禁止するという取扱いにした。

また、庁舎出入口には、敷地内でのビラ配布等5項目を禁止する貼り紙が掲示されている。

4月4日には、区は、文書交換室の利用について、当分の間午前10時30分から11時30分までと午後2時から4時までの3時間と定め、それ以外の時間は、文書交換室に施錠することとした。そして、利用時間には、文書係職員が必ず立ち会うこととしている。

### 第3 判断

1 不誠実団体交渉について

組合は、9年5月8日から10年3月26日までに行われた14回の団体交渉における区の対応は不誠実であったと主張する。

確かに、組合と区とは、5不2号事件の審査過程において、事実上の団体交渉を行うようになり、組合が主張する交渉が行われていることは認められるが、本件救済申立ては、12年11月20日になされたものであり、申立てに係る上記団体交渉は、いずれも本件申立日の1年以上前に行われたものであるから、救済の対象にはな

り得ず、却下せざるを得ない。

## 2 団体交渉拒否について

### (1) 申立人の主張

① 区は、組合結成直後、「組合は労働組合とは考え難い。」とか、「区の非常勤職員が主体の労働組合ではない。」ことを理由に団体交渉を拒否し続けてきた。そして、組合は、都労委の働きかけにより、団体交渉が行われたと認識していたが、本件審問において区が話し合いであったと表明したことにより、この認識は覆された。結局、区は、労働協約を締結する必要性もなく、合同労組は団体交渉の相手にはならないと、一貫して団体交渉を拒否し続けているのである。

② 10年3月末日、区は、X 1 を解雇した後、組合の度重なる団体交渉要求に対して、合同労組である組合への敵視により、一度も団体交渉に応じていない。

解雇撤回要求は、当然に団体交渉議題となる。現に解雇を争っている組合員の所属する組合が「使用者が雇用する労働者の代表」であることに疑問の余地はない。解雇ではなく「失職」であるから団体交渉の議題になり得ないという区の主張は、極めて不当なものである。

### (2) 被申立人の主張

① 区は、非常勤職員の労働組合を認めない結果として、組合の団体交渉申入れに応じなかったわけではない。

非常勤職員には、労働組合法の適用ないし準用がされるものの、一般職行政系職員と同質のものも存在するので、争議権を背景とした団体交渉など私企業における労働条件の決定方式が当然には妥当しないものと考えられる。これらの職員の団結権、団体交渉権は、地方公営企業労働関係法が認める限度で認められるべきであると考え、そのように対応してきたのである。

区は、非常勤職員が主体となった労働組合が交渉を申し入れるのであれば、当該交渉に応じる用意はありと常に説明している。しかし、組合は、その構成員に一般職行政系職員や単純労務系職員を含み、非常勤職員が全構成員のうちの極めて少数であることから、区は直ちに組合との団体交渉に応じるわけにはいかないのである。

② 組合は非常勤職員の勤務条件の改善、X 1 の解雇撤回等を議題として団体交渉を求めたものの、組合には10年4月1日以降、区に所属する非常勤職員は存在しておらず、それ故区が組合の団体交渉要求に応じる義務は存しない。

③ 公務員の任用関係は、期限付き任用の更新が繰り返されようと、その任用が任用期間の定めのない任用に転化することは

ない。組合は、X 1 の区における地位が消滅したのは、区による更新拒絶たる解雇であるから、区は組合の団体交渉申入れに応じる必要があると主張するが、そもそもの前提を誤ったものである。

(3) 当委員会の判断

① 10年3月末日、X 1 が、雇用年限が満了してその職を失った後、組合は、10年4月1日、11年5月7日及び11月9日にX 1 の解雇撤回、雇用年限制度の撤廃等を議題とする団体交渉を、さらに、12年9月13日に改めて同問題について本件団体交渉を申し入れている(第2.5(1)、(3))。

② ところで、地公法第3条第3項第3号に該当する非常勤職員は、労働組合法(以下「労組法」という。)適用の労働者であり、これを組合員として組織する職員団体ないし労働組合は、組合員に占める非常勤職員の割合の如何にかかわらず、同組合員の労働条件に関し、地方公共団体を労組法上の使用者とする地位に立つから、地方公共団体は、原則としてこのような労働組合との団体交渉に応ずべき地位にあると解するのが、労働者の団結権の保護及び労働組合選択の自由を保障した労組法の趣旨に照らし相当である。

これを本件についてみれば、確かに、区が主張するように組合は、非常勤職員が主体となっているとはいいい難く、組合員に占める非常勤職員は極僅かではあるが、少なくとも、X 1 の契約期間満了による雇用関係の終了(以下「雇止め」という。)という同人の労働条件の問題を団体交渉によって解決する手段が保障されなければ、労働者の団結権の保護及び労働組合選択の自由の観点から著しく妥当性を欠く結果を招来することになる。そうすると、区は、X 1 の雇止めを交渉議題とする団体交渉に応ずべき立場にあったというべきである。

③ また、区は、10年4月1日以降、組合に所属する区の非常勤職員がいないことを団体交渉に応じない理由に挙げる。しかし、組合は、X 1 の在職当時から雇用年限制度の撤廃や雇用年限の延長を議題に交渉を続けていたのであり、X 1 が雇止めを認めず争っており、組合もこれを支持して10年4月以降も団体交渉を申し入れていた事実がある(第2.4(3)、(4)、同5(1)、(3))。そうすると、本件団体交渉申入れが12年9月であったとしても、また、現に団体交渉を申し入れた時点で組合員に区の非常勤職員がいないとしても、X 1 は区に対して雇止めそのものを争っているのであるから、その限りにおいて区は、X 1 の使用者といわざるを得ない。

さらに、区は、公務員の任用関係はいかに更新が繰り返され

ようと、期間の定めのない任用には転化しないというが、有期雇用の非常勤職員の更新拒絶を議題とした団体交渉に応じない理由としては的はずれというほかなく、X 1 は、早朝パートとして区に採用される際、パート職員としての処遇、雇用期間について承諾している(第2.3(3))とはいえ、現にX 1 は、雇止めを撤回せよと争って、組合がこのことに関する団体交渉を申し入れている以上、上記の場合と同様に区は、使用者の立場に立つものと解するのが相当である。

結局、組合員であるX 1 は区との間で雇止めそのものを争い、組合がこのことについて団体交渉を申し入れている以上、不当労働行為制度上、区は、X 1 の使用者として、X 1 を組合員とする組合の申し入れた団体交渉を拒否できないというべきである。

なお、組合は、本件団体交渉申入れで、雇用年限制度の撤廃及びパート・嘱託員の労働条件に関する事項をも交渉議題にしているが、これらの事項は、原則として現に対象となる組合員が区に存在することが前提となると解されるから、X 1 の雇止め撤回に係る組合の要求に関連を有する事項であることは否定できないとしても、本件においては団体交渉の義務的交渉議題とまではいえない。

- ④ 本件において、区は、X 1 の在職中、「話し合い」とはしているものの、事実上組合との団体交渉に応じており、X 1 の雇用年限満了直前の10年3月26日を最終とする14回にわたる団体交渉において、組合は、一貫して非常勤職員に雇用年限を設ける理由の不合理や、雇用年限の撤廃等を主張し続け、一方、区は、現行の非常勤職員制度の維持を主張し続けて、互いに譲歩の余地を一切示さなかったのであり、X 1 の雇用年限問題をも含めて、いわば双方の主張が平行線に陥り、交渉が「行き詰まり」、労使が合意に達する可能性は、全く失われていたとみられる。加えて、本件において区は、マンネリズムの弊害を根拠に加えるなど雇用年限制度の維持の主張を強化し(第2.5(5))、組合も依然として申立ての主張を維持していることからすれば、今後、同一の交渉議題について団体交渉を行っても、いずれかの譲歩により交渉が進展する見込みはなく、団体交渉を継続する余地はないというべきである。

そうすると、X 1 の雇止め後、区が組合の申し入れた団体交渉に応じなかったことには、正当な理由があると認められるので、区の対応を不当労働行為であるとして問責するのは適当ではない。

### 3 雇用年限制度による支配介入について

(1) 申立人の主張

① 雇用年限制度を設ける理由の変遷

ア 組合結成直後、職員課長は、「常勤にも定年制があるから、非常勤にも雇用年限がある。」と説明し、その後、「最高裁判決が根拠」と言い換えた。さらに、5不2号事件でのやりとりでは、「能力実証論」を軸とする理由に変わり、区の主張は定かではない。

イ 現在、区は、「厳格な能力実証を経ていないこと」、「定数条例外職員であること」、「労働者性があること」の3点を雇用年限を設ける根拠として主張している。しかし、以下のとおりいずれも根拠のないものである。

i 能力実証については、任期が無期限か期限付きかはその業務が臨時的か恒常的かによって決まるものであり、能力実証と期限は論理的に結びつく問題ではない。また、非常勤職員の能力実証は現に行われており、業務に何ら支障もないのであるから、常勤職員としての能力実証を経ていないことを理由に辞めさせるのは筋違いであること、地公法が適用とならない特別職の非常勤職員に一般職の能力実証を適用することは不可能であること、加えて、雇用年限を付されている非常勤職員には、専門的資格を有するものも存在し、他方で、専門的資格とは言い難い専門非常勤職員も存在することなどからすれば、能力実証と雇用年限とは別問題であり、理由をこじつけているに過ぎない。

ii 「定数条例外職員であること」については、同じ定数条例外職員である専門非常勤職員には雇用年限がないこととも矛盾する。このことには、長期に雇用された臨時職員が労働組合を結成したかつてのような事態を絶対に避けたいという区の不当労働行為意思が込められている。

iii 「労働者性があること」については、非常勤職員の中でも労働組合を結成する可能性の高い者に雇用年限を付して、これを排除しようとするものであって、組合が専門非常勤職員に年休と交通費の獲得を目的に組合加入の働きかけをしている最中に、先行的に年休と交通費を付与し、雇用年限をも付した事実からも明らかである。

ウ なお、本件審査の前後において区は、「マンネリズム防止論」や「ワークシェアリング論」を打ち出してきたが、研修、異動など様々な工夫によって十分に克服可能であり、また、公募しない職種が複数あることなどからみれば、後付けの理由であることは明らかである。

② 雇用年限の現実的機能

ア 区が雇用年限を設ける唯一の理由は、「雇用を長期化させない」という労務政策上の方針に基づき、労働者の団結を未然に防止し、労働条件改善を余儀なくされる事態は絶対に避けるということにある。

これが雇用年限制度の本質的な機能であり、隠蔽された不当労働行為意思を含む意図である。

イ 事実、組合では、組合員3名が雇用年限により職場を辞めさせられ、他に3名が雇用年限制度を撤廃できない中で、やむを得ず自ら職場を去っている。結局、X 1を含め7名が雇用年限によって職場を追われたため、組合の職場への影響力と団結は確実に後退せざるを得なかった。

また、団体交渉さえ拒否されている組合に入ろうとする人は稀であるところ、区は、組合に加入しようとする非常勤職員を生み出さないことを組合対策としてきたのである。

(2) 被申立人の主張

- ① 厳格な能力実証を経ていない職員を期限なく任用しないと  
する雇用年限制度は、地公法の趣旨に適合した制度であって、  
しかも、実質的に見ても、マンネリズムを打破し人事を刷新す  
る機能、あるいは地域のワークシェアリング機能といった積極  
的な機能も有している。
- ② また、雇用年限制度自体が労働者の団結権を侵害する違法  
な制度であるとか、不当労働行為であるという見解は一般的で  
はなく、雇用年限制度を廃止しないことが直ちに不当労働行為  
にあたるとする見解もない。
- ③ さらに、区における雇用年限制度は、昭和60年から一部職  
種に設けて以降、現在では各職種に設けて運用されている。す  
なわち、雇用年限制度は、組合結成以前から存続しているのだ  
である。したがって、仮に組合が主張するように、組合活動の未  
然の防止や団結権の侵害、団体交渉を不誠実なものとする効果  
が、事実上認められるとしても、少なくともそれが組合との関  
係で不当労働行為になるということは考えられない。

また、平成10年4月以降、組合には区の非常勤職員が存在し  
ていないのであるから、雇用年限制度撤廃を求める本件救済申  
立てには理由がない。

(3) 当委員会の判断

- ① 雇用年限を設ける理由について、区は、区議会においては  
最高裁判例の趣旨に沿ったものと説明し、団体交渉の場では定  
数条例外職員であること、厳格な能力実証を行っていないこと、  
ワークシェアリング機能があることを挙げ、本件審査において  
はマンネリズムを打破する機能もあると説明している（第

2.2(2)①、同4(4)①及び④、同5(5))。

区の説明は、組合が指摘するように、色々と変遷しているが、一貫して主張している理由は、厳格な能力実証を行っていないということにあるとみられる。

- ② このことに関し、9年7月以降の団体交渉において、組合と区とは、区が示した非常勤職員に雇用年限を設ける理由である、ア 定数条例外職員であること、イ 厳格な能力実証をしていないことについて協議している(第2.4(4))。パートの業務が臨時的なものではなく、「恒常的に存する業務」(第2.2(3)②)であることからすれば、本来的には正規職員が従事する業務とも考えられ、団体交渉の中で組合が主張するように、確かに能力実証の存否あるいは厳格な能力実証と雇用年限の有無が直結するとも考えられず、また、同じ定数条例外の非常勤職員でありながら、雇用年限が付されている者といない者がいることも事実であり、区の説明が十分な説得力を有するかについては、疑問がないわけではない。

反面、上記のとおり、区が雇用年限を設けた理由を縷々説明している趣旨は、「区の裁量として運用している」、「任用の枠組みの結果である」(第2.4(4)③ア、エ)に尽きるものと考ええる。即ち、区は、パートの導入などで行政需要の多様化に対応するとともに、他方では組合との団体交渉での発言にもあるように、非正規職員の長期継続雇用を避ける(同③イ)意図のもとに、区の非常勤職員の任用制度の一環として、雇用年限を設けたものと考えられる。

- ③ ところで、組合は、非常勤職員に雇用年限を設けたことが組合の影響力、団結を後退させ、非常勤職員の組合加入を未然に防止するものである旨主張する。

確かに、X 1については、組合と区との団体交渉で雇用年限の撤廃や雇用期間の延長を求めたにもかかわらず、これが実現せず、結局、同人はパートの職を失った上、その後には区の非常勤職員である組合員はいなくなった(第2.4(4)⑩)。このような事情からすれば、組合の主張も理解できないわけではない。

しかしながら、非常勤職員に雇用年限を設けたのは、昭和60年に遡り、組合が結成されるより相当前に区の非常勤職員の任用制度として採用されていたのである(第2.2(2)①)から、区が組合の結成や組合への加入を阻止する支配介入の意図のもとに、非常勤職員に雇用年限を設けたとはみられない。また、X 1の雇止め問題に関連して区は、雇用年限について組合との団体交渉において、十分な説得力を有していたか否かはともかく、非常勤職員の任用において、区の施策として雇用年限を設けて

いる理由について説明していることが認められる。そうすると、区が不当労働行為意思をもって、非常勤職員の雇用年限を設け、あるいはこれを維持して、組合の影響力の減殺等を図っているともいえないから、組合の上記主張は採用することができない。

#### 4 文書交換便利用からの組合排除について

##### (1) 申立人の主張

- ① 従前、組合をはじめ他の職員団体や労働組合は、何らの申請も区の承認もなく交換便を利用しており、また、区から組合に対して何の注意や規制もなかったところ、区は、組合が本件申立てを行った直後の12年12月より、組合が文書交換箱に入れた機関紙等を突如抜き取り始めたのであり、これは区が従来の労使慣行を破棄し、合同労組である組合への不当な敵視、偏見をあらわにしてきたものである。

その後、不当労働行為性を隠蔽するため、区は、平成13年3月30日と8月15日に交換便要領を改正した。しかし、区は、この要領の改正により、他の職員団体や労働組合は職員課の承認と総務課への要請があるとして、組合の排除を正当化しているが、組合間の差別取扱いを明らかにするものである。

- ② 区は、文書交換便制度の運用を厳格化した理由として、テロ防止策や情報管理の適正化等々を挙げているが、それらは組合活動の規制とは別の問題であって、何の説明も話し合いもなく組合のみを排除してきたことを組合は問題にしているのである。
- ③ また、区の時間外入庁禁止措置は、区に勤務する組合員が全員本庁外勤務者であることから、組合の情宣活動を狙い撃ちする意図によることは明白である。
- ④ 結局、区が交換箱から機関紙等を抜き取ったことは、組合の情宣活動を妨害する組合に対する支配介入であると同時に、本件申立てに対する区の報復的不利益取扱いにも該当する。

##### (2) 被申立人の主張

- ① 区の文書交換便制度は、特定の行政機関相互の間における公文書の送付、集配を目的とし、その原則の下に続けられてきた。その間、区においては、組合の機関紙等については交換便の利用を認めたとの事実は何ら存在しない上、交換箱に投入されていることを容易に発見した場合には、それを抜き取ってもきた。しかし、組合の文書のみを意図的に抜き取っていたとの事実はない。

ただ、膨大な文書の中から利用を承認していない文書を一つひとつ抜き取ることは不可能であり、それをもって交換便の利用を承認又は容認したということにはならない。

- ② 区は、例外的に、特に利用の有益性を認めた上で、限定した配布物についてその利用を承認しているところであり、職員が主体となって構成している職員団体や労働組合に対しても同様である。

組合は、区の外部にある団体たる労働組合であり、区の交換便を利用させる有益性、有用性も合理性も認められない。しかも、組合には、区に勤務する特別職の職員がいないのであるから、交換便を利用させないことが不当であるなどとは到底考えられず、また、一般職行政系職員が加入しているとしても、組合の交換便利用を正当視させる理由とはなり得ない。

- ③ 文書交換便制度の見直しの直接的な契機は、部外者による交換便の不適正な利用についての区議会における指摘であるが、情報の適正管理の枠を超えて、アメリカでの同時多発テロなどにより、不特定多数の生命身体を確保することが緊急課題となっている状況に対応するためでもあった。従前の交換便利用の実態に問題があったこともあり、上記のような観点から、交換便要領の改正は、本来の原則に従って適正化することを目的としてなされたものである。

たまたま、本件申立てと今回の文書交換便制度の見直しの時期が重なってはいるが、組合の都労委への救済申立ては、過去にもなされており、今回に限って報復としてなされたとする組合の主張は成り立たない。

(3) 当委員会の判断'

- ① 区の文書交換便は、原則として、公文書や教材用ビデオテープなどが対象であったが、実際には、職員の福利厚生に関する文書や労働組合が発行した文書などの配布にも利用されていた(第2.6(1)②)。そして、組合は、結成以降これを利用して組合文書を配布していたが、これに対して区は、何ら注意することはなかった(同(2)②)経緯がある。

そうすると、組合は、11年余りにわたって、交換便を利用してきたことになり、交換便は、組合にとっても情宣活動の一手段として有用な機能を果たしていたことになる。

- ② ところが、12年12月以降、区は、組合の文書を交換便から抜き取り始め(第2.6(2)②)、それに気付いた組合が区に抗議し(同(3))、その後、区が、翌13年3月に交換便要領を改正し、さらに同年8月には同要領を全面改正した(同(1)④、⑤)ことから、事実上、組合文書は、区の交換便から排除されていると認められる。

このことについて、区は、12年11月の区議会において、部外者による交換便の不適正な利用を指摘されたことを契機とし

たものであると主張する。しかし、そのことにより要領の改正や取扱いの変更がなされたのだとしても、問題となった市民団体については2度にわたって交換便の利用について注意している(同(2)③)のに比して、組合への対応は異なっているといわざるを得ない。即ち、交換便の利用が労使慣行か否かはともかく、組合が11年余りにわたって特段の問題もなく、利用していたものであるにもかかわらず、区が一方的に組合の文書を抜き取り、しかも要領の改正がなされる際にも、区は、組合への事前の通知ないし説明もなく、組合の交換便利用を排除したのである。したがって、区の行為は、文書交換便制度を正すための取扱いの変更であったとしても、組合に対する手続としては誠意を欠いた不適正なものといわざるを得ないから、軽率の謗りは免れず、到底正当化できるものではない。

なお、区は、12年12月以前から気が付いたときには、組合の文書を抜き取っていたというが、仮にそうであったとしても、組合はこれに気付かず、また、区の主張自体も具体性に欠けており、上記判断を左右するものではない。

- ③ そして、組合と区との関係をみると、区は、組合結成後の団体交渉申入れに対して、理由は異なるものの、いずれも応じていないと認められること、及び本件申立てまでに組合から2件の救済申立てがなされていること(第2.4(1))に加えて、団体交渉に応じない理由はあったものの、X 1 に関する団体交渉申入れに対しては文書回答すら行わなかったことも認められる(第2.5(1)、(3))。他方、組合は、区長らに面会を求めるなどの際、区の本庁舎内でシュプレヒコールや座込み、ないしは職員課長を取り囲むなどの行動をとっていた(第2.5(2)、(3))ことが認められる。

これらの状況からすれば、組合の行動にも責められるべき点がないではないが、区は、組合を団体交渉の相手方とすることを避け、組合の行動を快く思っていなかったであろうことは、想像するに難くない。

また、区は、組合の本庁舎内での行動に対して立入禁止の立看板等を掲出して対応していたところ、13年10月25日には、実力で組合員の入庁を阻止する行動に出ており、さらに、15年3月以降、時間外及び休日の入庁を制限している(第2.6(5))ことは、上記判断の証左といえる。

- ④ 以上を総合すれば、区が一方的に交換便から組合の文書を抜き取り、組合へ事前の通知ないし説明もなしに組合の交換便利用を排除したことは、前記②判断のとおり、その手続が誠意を欠いた不適正なものであり、交換便の利用について区議会で

問題となったことを奇貨として、快く思っていなかった組合の区における影響力を排除するために行われた支配介入と判断せざるを得ない。

なお、組合は、区の上記行為は本件申立てに対する報復的不利益取扱いにも当たるというが、それを認めるに足りる疎明はない。

#### 5 救済方法について

区が文書交換便制度を適正な運用に改めること自体は、責められるべきではないが、本件においては、区が組合に対して誠意ある適正な手続を履践しないために不当労働行為と判断されたのであるから、区は、組合が組合文書の交換便利用を申し出たときは、交換便要領に基づいた手続を履践の上、組合に対して諾否を回答し、その理由を明らかにする必要があると考える。

なお、組合は、陳謝文の手交と掲示も求めているが、本件の救済は、主文の程度をもって足りると考える。

#### 第4 法律上の根拠

以上の次第であるから、区が組合への事前の通知ないし説明もなく組合の文書交換便利用を排除した行為は、労働組合法第7条第3号に該当するが、その余の事実は、同法同条に該当しない。また、10年3月26日以前の不誠実団体交渉に関する申立てについては、労働組合法第27条第2項及び労働委員会規則第34条第1項第3号に該当する。

よって、労働組合法第27条、労働委員会規則第43条及び第34条を適用して主文のとおり命令する。

平成16年3月16日

東京都地方労働委員会  
会長 藤田耕三