

当～」（筆者は青山泰司／公務員部給与能率推進室）はとても重要なレポートです。以下はそのポイントです。

（1）地方自治法第204条第2項は、自治体が常勤職員に対して支給できる手当の種類を法定し、その中に退職手当がある。同条第3項はその額と支給方法は条例で定めなければならないとしている。

（2）非常勤について同法第203条は報酬を支給しているが、退職手当の規定はない。

（3）同法204条の2・地方公務員法第24条第6項・同法第25条第1項は、いかなる給与とその他の給付も法律と条例に基づかずに支給できないという給与条例主義を定めている。

（4）自治体の常勤職員の退職手当については、地方公務員法第24条第3項（均衡の原則）が適用され、国家公務員の退職手当制度（国家公務員退職手当法）に準じて、条例が定められている。

（5）特別職の常勤職員については、法律上の明文規定はないが、その趣旨は一般職の場合と異ならず、特別職の国家公務員に準じて定めることとされている。

（6）総務省は「職員の退職手当に関する条例案」（1953.9.10自内行発第49号）を示しており、これは企業職員と単純労務職員を適用除外とし（団体交渉事項）、常勤の一般職と特別職を対象として、国家公務員の退職手当制度に準じて、地方公務員の退職手当制度を規定している。

これは、地方公務員法第59条の「総務省は、自治体の人事行政が地方公務員制度の原則に沿って運営されるように協力し技術的助言をすることができる」の規定による。

総務省が条例案を示した理由は以下の通り。

- ① 自治体の退職手当制度は国に準じるべき
- ② 退職手当制度は、退職年金制度と同一に地方公務員に共通の制度であるべきで、制度の基本的枠組みを同一にするのが望ましい。
- ③ 国と自治体の間の人事交流を円滑に行うためにも、勤続期間の通算制度など国との調整を行った上で、各自治体共通の制度とする必要がある（地方自治法第252条第18項2号「在職期間の通算」）。

（7）民間企業における退職金の性格には主に以下の

3説がある。

- ① 勤続報償説・・・長期勤続・在職中の功績や功労に対する報償
  - ② 賃金後払い説・・・在職中に受け取るべきであった賃金を退職時に受け取る
  - ③ 生活保障説・・・退職後における生活を保障。また、民間企業の退職金の多くは就業規則又は労働協約で定められ、労働者が要求しうる給付である。
- （8）国家公務員の退職手当の性格も、勤続報償・賃金後払い・生活保障の混合である。しかし、以下の理由により政府は一貫して勤続報償説をとっており、地方公務員の退職手当も同様だ。

- ① 継続勤務を前提とした給付
- ② 退職時の「俸給」月額を基礎に計算され、支給率は均一ではなく勤続期間が長くなるにつれて増加（短期勤務の自己都合退職は低く抑制）
- ③ 調整額で在職中の貢献を反映（肩書き加算）

（9）ここでの「常勤職員」とは、一般的には条例定数内職員だが、特別職の首長・常勤の委員を含め、特別職の職員の退職手当を定めることは差し支えない。

（10）退職手当は本来的には常勤職員に支給すべきものだが、条例案は、常勤職員ではないもののその勤務が常勤職員と異なる職員が実態的に存在し、人事管理上の必要性から、一定の要件を満たす「常勤的非常勤職員」に対しても、常勤職員との均衡上必要な範囲内で退職手当を支給するとしている（条例案第2条第2項）。その要件（※1）は、

① 日の勤務時間が常勤職員と同じ

② 月に18日以上勤務

③ 12ヶ月を超える勤務

で、適用される内容は以下の通り。

- ① 条例案第3条の退職手当
- ② 条例案第4条の、11年以上25未満勤務した者の通勤による傷病と、公務外死亡による退職手当
- ③ 条例案第5条の死傷病、25年以上勤務した者の通勤による傷病と公務外死亡

（11）条例案による退職手当は、一般退職手当と特別退職手当に分類される。特別退職手当とは、労基法の解雇予告手当と雇用保険法の失業給付との調整を図るためのもの。

### 3. 総務省レポートから言えることは何か？

（1）「特別職非常勤に退職手当は出せない」は俗説である。

（2）前記レポートの「自治体の退職手当制度は国に準じるべき」は、国の非常勤への退職手当支給を自治

体にも拡げるために存分に活用されるべきである。

(3) 前記※1基準を超える勤務の長期臨時職員や常勤の非常勤職員は、(準)常勤職員として退職手当条例案と共済組合法が適用される。現状ではこの権利はほとんど知られず、適用されていない。特に臨時職員の雇用中断と「特別職だから非常勤には手当は出せない」という俗説が、この背景にある。

(4) 退職手当条例案の要件(※1)は、共済組合(健保&年金)の適用要件と同一であり、これは、厚生年金法(健保&年金)の3/4基準を大きく超える壁である。(本来は官民とも適用除外を廃止すべきだが)この厚生年金法並みへの引き下げは、非正規公務員(臨時・非常勤)の最重要課題であるべきだ。

(5) 臨時・非常勤の退職手当に関わる取り組みは、単組任せになっており、地域格差が大き過ぎる。前記「総務省の退職手当条例案」の作成理由が、「自治体の退職手当制度は国に準じるべき」「退職手当制度は、退職年金制度と同一に地方公務員に共通の制度であるべきで、制度の基本的枠組みを同一にするのが望まし

い」となっている、それを活用して全国統一的な運動に拡げられるべきである。

(6) 退職手当支給は違法ではないとした東村山市東京高裁判決等によって、地方自治法203・204条の常勤・非常勤の区分の考え方が変わっている。判決ではこれまでの「3/4基準」や退職手当条例案の要件だけではなく、勤務内容が常勤と同一・類似という観点でも判断している。これは「同一価値労働同一処遇」に近いものであり、職務評価制度など新しい改善に向けた切り口の可能性を含んでいる。

(7) しかし、残念ながらこのような最高裁・高裁判決を得ながら、条例が不備だったという自治体側の瑕疵を口実にした手当廃止攻勢に対して、運動側は守勢一方となり、廃止やイビツな月例給への振り分けを許している。

(8) そもそも退職金制度は、中小企業退職金共済法等で国が税金を投入して奨励し助成しているものである。堂々とした大胆な運動を進めるべきである。

#### 4. 議論しよう！ 訴訟こそが閉塞打開の道ではないのか

私は、このような不当で閉塞的な状況を打開するには集団的訴訟に取り組む以外にないのではないかと考えている。訴えの趣旨は以下の通りだ。

- ① 公務員制度上の基準に該当しているにもかかわらず退職金が支給されない。
- ② 共済組合の加入基準は社会保険の加入基準に比べて排他的・特権的である。これは、公務員の退職金支給基準(ハードル)を高く維持するためでもある。
- ③ 小企業退職金共済法の公務員適用除外は、非正規公務員(臨時・非常勤)の現状からみて大きな制度的空白をもたらしている。

そもそも、退職手当に限らず賃金等の課題でも訴訟や労働委員会申立が積極的に行われるべきで、産別や運動体はこれをバックアップすべきだ。民間における男女均等待遇実現に多くの女性差別訴訟の奮闘と成果があったことと比べて、これは特徴的な違いだと思う。この間多くの自治体で「非常勤への手当支給は違法」との住民監査請求や住民訴訟が起き、結果としては「条例化されていれば適法」という司法判断が続いた。しかし、自治体が被告の裁判であったために、支給している自治体は委縮し、流れとして全国の手当支給は廃止や改悪に向かっている。残念だが、有利な司法判

断を活用したこちらからの「攻め」の訴訟がない以上、これは当然な成り行きだ。

なお、全国の運動体からは、「雇用の確保で精一杯で、手当まで取り組めない」「雇用が不安定な状態で手当要求まですればかえって攻撃が強まる」という反応がある。しかし、私は違だと思っている。

自治体当局は賃金訴訟中の雇い止めに躊躇するだろうし、訴訟が雇用止めにまで拡がることを恐れると思う。差別賃金等での訴訟は雇用確保にとっても有効である。また、差別賃金等の訴訟では背景事情として雇用の不安定さや劣悪さを主張し、自治体もこれへの釈明を余儀なくされているから、むしろ、雇用の不安定さを糾す場としても活用できる。

訴訟でこそ作りえる土俵や攻防があり、それは、必ずその運動に役立つ。「負けたら元も子もない」は間違いだ。大阪大学訴訟、国立情報研訴訟、中野区非常勤保育士訴訟、武蔵野市訴訟などは非正規公務員の雇用安定の運動に多大な貢献をしたが、そのスタートは当事者に余裕もなく、限られた支援体制からのものだった。この歴史を捉え返し、もっと戦略的に集団的に、そしてもっと連帯して、負担を担い合う運動が目指されるべきだと思う。

### 3 大分県中津市常勤的非常勤職員退職手当請求事件一審判決

弁護士 玉木 正明

#### 1 事案の概要

原告は、昭和54年4月に、大分県某村に非常勤職員として1年間の任期で採用され、その後、毎年4月に、1年間の任期の再任用が繰り返され、平成24年3月まで勤務した。なお、この途中の平成17年3月に、某村が、大分県中津市に編入されたが、原告の任用は継続している。

原告の33年間の任用期間中の勤務日数・勤務時間は、当該職場の正規職員と全く同じである。原告は、いわゆる常勤的非常勤職員であり、昭和28年制定の中津市職員の退職手当に関する条例（以下「本件条例」という。）に基づき約1100万円の退職手当の支払いを請求した。

原告は、まず所属する労組を通じて、退職手当を任意に支払うように中津市に求めたが、拒否された。その理由は、原告は「単純労働者」に当たり、本件条例1条の適用除外に当たる、というものであった。

原告は、やむなく、平成24年6月18日に、大分地方裁判所中津支部に提訴した。筆者は、その代理人である。なお、本件条例の内容は、次のとおりである。

\*編集部判断で条例の表記を変更した

＜昭和28年条例＞ \*上林論文では「1953年中津市職員の退職手当に関する条例」と表記

（目的）

第1条 この条例は、職員（地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号）第3条第

4号の職員及び単純な労務に雇用される一般職の職員を除く。）の退職手当に関する事項を定めることを目的とする。

（退職手当の支給）

第2条 この条例の規定による退職手当は、前条に規定する職員のうち、常時勤務に服することを要するもの（地方公務員法（昭和25年法律第261号）第28条の4第1項、第28条の5第1項又は第28条の6第1項若しくは第2項の規定により採用された者を除く。以下「職員」という。）が退職した場合、その者（死亡による退職の場合にはその遺族）に支給する。

2 職員以外の者のうち、職員について定められている勤務時間以上勤務した日（法令又は条例若しくはこれに基づく規則により、勤務を要しないこととされ、又は休暇を与えられた日を含む。）が18日以上ある月が引き続いて12月を超えるに至ったもので、その超えるに至った日以後引き続き当該勤務時間により勤務することとされているものは、職員とみなして、この条例（第4条中11年以上25年未満の期間勤続した者の死亡による退職に係る部分以外の部分並びに第5条中公務上の負傷若しくは疾病（以下「傷病」という。）又は死亡による退職に係る部分及び25年以上勤続した者の死亡による退職に係る部分以外の部分を除く。）の規定を適用する。

#### 2 判決内容

平成25年3月15日に、原告敗訴の判決が言い渡された。

被告は、訴訟では、「単純労働者」に当たるとの団交段階での主張を引っ込めて、特別職だから本件条例の適用がないと主張した。

判決理由は、被告の主張をそのままコピーペーストしたものであったが、概ね、次のとおりである。

中津市では、以下の内容の「中津市特別職の職員の退職手当に関する条例」（以下、「特別職退職手当条例」という）が昭和31年に制定された。

＜昭和31年条例＞ \*上林論文では「1956年中津市特別職の退職手当に関する条例」と表記

（目的）

第1条 この条例は、中津市特別職の職員（以下「職員」という。）の退職手当の支給に関し必要な事項を定めることを目的とする。

（適用範囲）

第2条 この条例は、次に掲げる職員が退職した場合にはその者死亡した場合にはその遺族に支給する。

（1）市長

（2）副市長

本件条例が特別職を対象としていたとしても、昭和31年制定の特別職退職手当条例により、特別職の職員全体について、退職手当の支給は、専ら同条例によることが定められた（1条）。そして、同条例には、市長・副市長に退職手当を支給する旨の定めはある

(2条)が、これら以外の職員に退職手当を支給する旨の定めがないので、同条例の成立により、本件条例

### 3 原告の主張

本件条例の制定過程をみると、まず①国家公務員退職手当法があり、それを各自治体にも広げる趣旨で、自治省(当時)がモデル条例として、②退職手当条例案を作成し、被告が、ほぼそのままの形で制定したものである。

そして、①②とも、「特別職にも適用がある。」ということが、通達等により何度も明らかにされている。そうであれば、本件条例についても、特別職を対象にしていると解釈するのが素直である。

また、特別職退職手当条例の制定趣旨は、特別職三役については、条例の根拠なしに、予算措置だけで、退職手当を支給してきたが、それが違法であるとの昭和31年自治省通達が出され、条例制定の必要が生じたところ、本件条例をそのまま適用しただけでは、市長・副市長としては支給額が低額に過ぎるので、支給額を上乗せした特別の条例を作るという点にあり、市長・副市長以外の特別職への退職手当を不支給とする意図は有していない。

原告は、以上の主張をしたが、判決は、「そのように解すべき的確な根拠がない」とあっさり排斥し、「本件条例は、特別職には適用がない。」と解釈した。

### 4 判決の感想

阿部泰隆法学博士のホームページでは、「行政救済法～私の専門である行政法学では、行政救済法が重要な分野である。教えていることは建前では、行政の違法行為から国民を救済するような法システムであるが、現実の判例を見ると、国民の訴えから行政を救済する法制度であるという方が正しい。裁判所は何とかして、役所を勝たせたいと原告の主張を吟味し、屁理屈を付けても役所を勝たせることが多い。およそ法治国家ではない。」とのアイロニーが記載されている。

判決は、このような意味での「行政救済」判決である。

裁判所は、おそらく、原告は、「補助的仕事しかやっていない」との価値判断を先行させて、財政に苦しい被告を勝たせたのではなかろうか。

筆者は、判決後、新聞記者の取材に対し、「行政を勝たせる結論が先行し、条例についてあり得ない解釈をしている」とコメントした(大分合同新聞、平

成25年3月16日付け朝刊、27面)。

本件条例で適用除外が明文化されているのは、「地方公営企業等の労働関係に関する法律第3条第4号の職員」「単純な労務に雇用される一般職の職員」の2種類しかない(本件条例1条)。判決は、明文のない適用除外を創設したが、解釈の名を借りた立法に他ならない。

そもそも、昭和31年に特別職退職手当条例を制定する際、特別職を本件条例の適用除外としたければ、本件条例の適用除外の第3の類型として明文化する改正をするのが通常であるが、こうした改正はなされていない。原告がこうした主張をしたが、判決では何ら触れられていない。

判決後改めて、昭和31年当時の中津市議会の議事録を見たが、市長・助役・収入役(当時)への支給額をどうするか議論はあったが、これら以外の特別職への退職手当を不支給にすべきという議論は見当たらなかった。

なお、本訴では、原告は、特別職ではなく一般職ではないのかということも争点となったが、紙幅の都合で割愛する。

平成25年3月26日に、大阪地裁堺支部で常勤的非常勤職員の退職手当を認める判決が出された。筆者は、同事件の代理人から電話を貰い、中津市の事件の判決の論理には無理があるとコメントされた。筆者は、どの法律家が見ても、同様のコメントを貰えるだろうと、確信している。

原告は、重度の障害がありながらも、資格とスキルを活かして、正規職員以上の業務をフルタイムでこなして、地域住民へのサービスを33年間も続けてきた。その間の生涯賃金を、正規職員のそれと比較すると、半分にもならないだろう。

判決の価値判断は、いわゆる「官製ワーキングプア」を追認する不当な判決と言わざるを得ない。是非とも、控訴審で勝訴判決を勝ち取り、「官製ワーキングプア」問題の改善に繋げたいという思いである。