

2014年度道立高校教職員の再任用に関する意見書

2014（平成26）年8月
北海道高等学校教職員組合顧問弁護団

意見の趣旨

1. 北海道立高校の教職員に対する2014年度再任用の実態は、高齢者等の雇用の安定等に関する法律及び同法の基底にある憲法第25条（生存権）、同第27条（勤労の権利）の主旨に反する。
2. 北海道教育委員会が、2014年度再任用対象者に対して行なった手続には、希望者の事情や意向を尊重する配慮に欠け、そのうえ、希望者に事実上辞退を強いて教育委員会の任用責任を免れるという、適正手続（憲法13条、31条）に反する内容があった。
3. 上記1及び2に基づき、北海道教育委員会は、次年度以降の再任用にあたり、以下の措置をとるべきである。
 - ① 希望者全員を採用する原則を確認し、意向調査及び再任用選考申込書において、任用者の側から予め「希望する管内での任用が困難な場合」に「辞退」の回答を求めることはしないこと。
 - ② 意向調査及び再任用選考申込書において、希望者の事情（特に遠距離通勤、単身赴任への障害事由）を十分に聴取し、任地決定にあたってはそれを尊重すること。
 - ③ 希望者全員を採用するために、教職員定数の改善、必要な定数外措置（大幅な定数増）に、労働組合や教育機関、保護者、道民と一体になって積極的に取り組むこと。

意見の理由

- 第1 はじめに
 - 1 義務制を含む再任用の実施状況
 - 2 再任用の基本的な視点
 - 3 2014年4月の再任用の実態
- 第2 改正高年法に対する違反
 - 1 改正高年法の概要と改正の趣旨
 - 2 高年法の公務員への適用と適用除外
 - 3 3月26日閣議決定「国家公務員の雇用と年金の接続について」と、総行高第2号（平成25年3月29日「地方公務員の雇用と年金の接続について」）の法的効力
 - 4 地方公務員法第28条の4第1項（再任用制度）と再任用に関する条例
 - 5 高年法違反の法的効果
 - 6 公務員の再任用を拒否の法的効果
- 第3 意向調査から再任用選考決定までの手続の問題点
 - 1 再任用選考決定までの手続の指針
 - 2 現実の再任用選定過程と結果
 - 3 再任用先として許容される地理的範囲
 - 4 現実の再任用先
 - 5 意向調査における問題点
 - 6 小括
- 第4 遠距離・単身赴任の配転の人権問題性
 - 1 生存権・労働権の保障と単身赴任
 - 2 幸福追求権と単身赴任

- 3 家族的責任を有する労働者の単身赴任
 - 4 遠距離配転・単身赴任をめぐる裁判例
- 第5 子どもの教育を受ける権利の観点からの問題点
- 1 子どもの尊厳と学習権の保障
 - 2 教師の役割と「再任用制度」との関係
- 第6 終わりに

第1 はじめに

2013年度退職者から、基礎年金相当部分の支給が65歳に引き上げられたうえに、報酬比例部分の支給開始年齢も2年おきに1歳ずつ引き上げられる「無年金期間」が生じるようになった。国はその無年金期間も含めた65歳までの期間を、当初は定年延長で「雇用と年金の接続」を図るはずだったのに、現行制度の範疇にある「再任用制度」で対応することにした。

ところが、2014年4月からスタートした再雇用の実態をみると、等しく退職教職員に「雇用と年金の接続」を保障するものではなかった。また、豊富な知識と経験を有する教職員が意に反して学校から去ることは、学校や現職教職員、子ども、地域にとって大きな損失であり、教育問題でもある。

このような中、当弁護団は、北海道高等学校教職員組合（以下「高教組」と言う）より、道立高校教職員の再任用の実態を分析し、法的問題点を明らかにするとともに、北海道教育委員会（以下「道教委」と言う）に対する改善提言を取りまとめることを求められた。

よって、以下のとおり、調査の結果とそれに基づく意見を述べる。

1 義務制を含む再任用の実施状況

道教委から開示された資料によれば、2014年3月に定年退職した道内学校関係の教職員（小学校・中学校・高等学校・特別支援学校）は808人であり、再任用を希望したものが381人、うち再任用されたものが316人（83%）ということであった。ところが、高等学校だけを見ると、定年退職した教職員が218人であり、再任用を希望したものが120人、うち再任用されたものが80人（66.7%）にとどまっている。特別支援学校の任用率78.6%、小学校及び中学校の任用率72.4%に較べて、高等学校の任用率の低さが際立っている（後添資料1）。

道内高等学校の場合、3分の1の教職員は、再任用を希望したにもかかわらず、再任用されなかったのである。しかも、再任用を希望しなかった教職員の中には、希望からかけ離れ、実際には勤務することができない再任用先を内示された過去の再任用人事の実態や、申請に先立つ「意向調査」において同様の人事を行なう旨明示した「留意事項」が示されたことなどから、申し込み自体を行わなかった教職員も少なかつた。その数も含めると、北海道の教職員の再任用率は、66.7%からさらに一段と低い数字となる。

2 再任用の基本的な視点

そもそも、2014年度からは、年金の支給年齢が引き上げられ、60歳定年になっても年金が支給されないものであるから、本来、再任用を希望したものが全員、再任用されることが大原則である。このことは、民間企業が定年後の再雇用を義務付けられている以上、当然のことである。

また、60歳という年齢を考えた場合、再任用先を決めるにあたり、転居を伴う転勤については極力避けるべきである。すなわち、60歳になれば、40代、50代と比較し、体力的な衰えがあることは顕著であり、転居そのものの負担が大きくなる。しかも、親の介護や子や孫の援助などの家族的事情があって、転居することができない者も少なくない。

加えて、教育という営みの本質から考えた場合、定年時に配属されていた現任校での再任用を基本に考えるのが最も合理的である。すなわち、教育を行なうにあたっては生徒との人格的つながり、信頼関係を育成することが不可欠であり、また、その前提として教職員間の信頼関係を築くことも重要なことである。このような関係は一朝一夕で築くことはできず、そのことのために教員は大きなエネルギーを費やす。

60歳を超えたものに新たにそのような負担を貸すことは、精神的、肉体的に酷であるし、受け入れる学

校の教職員にとっても新たに大きなエネルギーを割かなければならない。結局、学校全体として大きなロスであると言わざるをえず、だからこそ、民間企業ではこうした再雇用の仕方をしていないところはないのである。

学校の場合、生徒数を基準とした教職員の定員があるのは事実であるが、近年の教員の長時間労働問題や、子どもたちが抱えている問題性の大きさを踏まえた場合、定年を越えた経験豊富なベテラン教員を、定員を増やして配置すること、あるいは大幅な定員外措置をすることが、必要かつ有益であることは疑いがないところである。

3 2014年4月の再任用の実態

高教組では、2014年3月に定年を迎えた33人の教職員について再任用問題の詳細な調査を行った。その結果は、別紙のとおりである（後添資料2）。

(1) 再任用先が希望にならなくなっていると回答した教職員について

調査委に回答をした29人の教職員の内、再任用先が希望にならなくなっていると回答したものは14人(48.3%)であり、50%を割っている。しかも、現任校で再任用されたものは、7人であり、再任用を希望した教職員の24.1%、再任用先が希望にならなくなっていると回答した教職員の50%に過ぎない。

再任用先が希望にならなくなっていると回答した教職員の中でも、岩見沢から札幌、名寄から旭川といった長距離通勤を余儀なくされている教員もいる。

また、再任用先が希望にならなくなっているが、担当時間数の不満が挙げられている。ある教員は、週16時間の教科担当となっている。年齢のことも踏まえるならば、この16時間という負担も極めて大きなものであり、このような声にどうこたえるのかも極めて問題である。

(2) 再任用されたが、再任用先が希望にならなくなっていると回答した教職員について

調査委に回答をした29人の教職員の内、再任用先が希望にならなくなっていると回答したものは6人(20.1%)である。その中には、余市町から寿都町、様似町から苫小牧市、札幌市から帯広市、札幌市から紋別市、石狩市から千歳市、千歳市から滝川市という遠隔地への勤務を命じられたものが多い。

特に、余市町から寿都町への転勤は、通勤可能ということでなされたものであるが、この転勤は極めて問題である。余市町と寿都町は、約80km離れており、自家用車以外の通勤手段はなく、夏場でも自家用車で1時間30分程度墓かる。夏場でもこれだけの距離を自家用車で通勤することは大きな負担であるが、冬場になれば、道路がアイスバーンになり、走行速度を落とさざるを得なくなると共に、運転に使う神経の度合いもはるかに大きくなり、これだけの距離を自家用車で通勤することは極めて大きな負担となる。毎被2時間程度の残業が恒常的になっている高校教員の労働において、通勤にこれだけの負担を強いることは、本来の教育業務にしわ寄せを生じさせることになりかねず、まさに、本末転倒である。

また、様似町に勤務していた教員の場合、通勤が可能な静内町と同じ教科のポストがあったにもかかわらず、そのポストには、別の管内から転任してきてしまい、この教員ははるかに遠く通勤ができない苫小牧市への転勤となってしまった。静内町の高校に配属されなかったのは、校長が再任用の教員の配属に難色を示したことが原因のようであり、再任用問題についての管理職の理解のなさ、選考の不透明性が露呈している。

遠隔地以外の不満として、フルを希望したにも関わらず、ハーフとなったことが挙げられている。フルとハーフでは全く収入額が異なり、ハーフでは生活できないという声があげられている。経済的な問題であり、このような声も深刻である。

(3) 再任用されなかった教職員の实態

調査に回答した29人の教員の内、9人の教員は再任用されていない。

ア ある教員は、妻の健康上の関係から、ハーフ勤務、現在の学校での勤務、1時間以内の通勤を希望したが、現在の学校での勤務は難しく、通勤も1時間半程度見てもらう必要があると言われ、希望にあう内示がなされることなく、退職に追い込まれてしまった。

イ ある教員は、居住地である胆振管内の通勤可能な高校での再任用を希望したが、打診をされたのは

八雲高校であった。居住する苫小牧から八雲までの通勤は不可能であり、退職に追い込まれてしまった。

ウ ある教員は、札幌市内の高校に勤務していたが、再任用先として内示されたのは通勤の負担が非常に大きい南空知の学校であった。諸般の事情を鑑みると、その学校での勤務は非常に困難なものであり、最終的に退職に追い込まれてしまった。

エ ある教員は、ある教員は、札幌市内の高校に勤務していたが、再任用先として内示されたのは通勤の負担が非常に大きい鶴川町の高校であった。その内示先に難色を示したところ、次に内示されたのが士別市の高校であった。その内示先に難色を示したところ、次に内示されたのが濰内市の高校であった。このように次々とより遠方の学校を内示された。このような内示の仕方は、道教委が、本人の希望に沿うように努力をする姿勢が全くないことの表れである。このような転勤を受けられるはずもなく、最終的に退職に追い込まれてしまった。

オ ある教員は、札幌市近郊の高校に勤務していたが、再任用先として内示されたのは通勤の負担が大きい苫小牧市の学校であった。諸般の事情を鑑みると、その学校での勤務は非常に困難なものであり、最終的に退職に追い込まれてしまった。

カ ある教員は、札幌市近郊の高校に勤務していたが、再任用先として内示されたのは通勤が不可能な檜山管内の学校であった。その学校での勤務は非常に困難なものであり、最終的に退職に追い込まれてしまった。

第2 改正高年法に対する違反

1 改正高年法の概要と改正の趣旨

(1) 急速な高齢化の進行に対応し、高齢者が意欲と能力に応じて働き続けられる場を確保するため、平成18年改正『後年峰』が施行され、60歳定年制を定めている事業主は、満65歳までの雇用を確保するために、①定年年齢の引上げ、②継続雇用制度の導入（ただし、労使協定により基準を定めて雇用対象者を限定することは可）、③定年制の廃止のいずれかの措置を講じなければならないこととなった。

(2) さらに、平成25年4月からは、厚生老齢年金の支給開始年齢の引上げに伴って、高齢者の生活保障のため、一層の雇用確保をはかることを内容とする同法の一部改正が施行された。

その主な内容は

- ① 継続雇用制度の対象となる高齢者につき事業主が労使協定により定める基準により限定できる仕組みを廃止する。
- ② 継続雇用制度の対象となる高齢者が雇用される企業の範囲をグループ企業まで拡大する仕組みを設ける。
- ③ 高齢者雇用確保措置義務に関する勧告に従わない企業名を公表する規定を設ける。
- ④ 事業主が講ずべき高齢者雇用確保措置の実施及び運用に関する指針の根拠を設ける。

というものであった。

(3) この改正の趣旨は、平成25年度以降、公的年金の報酬比例部分の支給開始年齢が引上げられることに伴い、60歳定年制度を存続させている現行の制度のままでは、定年退職後公的年金が支給されず無収入となる機関が生ずることから、雇用と年金を接続させることにあり、総務省通達においても、このことを「官民共通の課題である」と明確に位置づけている（平成24年11月26日伸行広大3合総務省自治行政局公務員部高齢対策室長通達）。

2 高年法の公務員への適用と適用除外

(1) 高年法は、原則として、公務員にも適用がある。

ただし、一部の条項、第1章の6条、第2章、第3章第2節、第49条及び第53条の規定は、国家公務員及び地方公務員については、適用しない」とされている。（註1）

(2) 適用除外の理由、趣旨

上記の事項について、国家公務員について、適用除外されているのは、公務員という身分の特殊性から、別途、国家公務員法、地方公務員法で定めることとしているためである。

高年法そのものは、公務員にも適用あることを前提とし、特定の条項の適用を除外しているだけであり、3条（基本理念）、5条（国地方公共団体の責務）については適用あり。適用除外事項とされているからといっても、高年法の趣旨からしても、また前記総務省通達からしても、「官民共通の措置」が求められていることは言うまでもない。

この点は、船員職業安定法において定める船員は、そもそもこの法律の適用がない（7条1項）と明記されていることと比較すれば、明かである。

3 3月26日閣議決定「国家公務員の雇用と年金の接続について」と、総行高第2号（平成25年3月29日「地方公務員の雇用と年金の接続について」）の法的効力

(1) 閣議決定の内容

3月26日、政府は、「国家公務員の雇用と年金の接続について」高年齢者等の雇用の安定等に関する法律に掲げられている高年齢者雇用に係る基本的理念や事業主の責務規定の内容等を踏まえ、当面、定年退職する職員が再任用を希望する場合、当該職員が年金支給開始年齢に達するまで、常時勤務を要する官職に当該職員を再任用するものとする措置をとることで、国家公務員の雇用と年金を確実に接続する。

また、地方公務員の雇用と年金の接続についても、各地方公共団体において、本決定の趣旨を踏まえ、能力、実績に基づく人事管理を推進しつつ、地方の実情に応じて必要な措置を講ずるよう要請する。」との閣議決定を行った。

閣議決定とは、政府（行政）の意思決定機関である閣議において、全大臣合意のもと決定される政府全体の合意事項である。

閣議の意思決定には、閣議決定と閣議了解の2つがあり、このうち内閣としての意思決定を閣議決定と言い、本来は主務大臣の管轄事項だがその重要性にかんがみ閣議に付され閣議として意思決定をおこなったものを閣議了解と言う。閣議の意思決定は出席した閣僚の全員一致を原則とする。これは、内閣が、「行政権の行使について、全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う」（内閣法第1条第2項）ことに基づくものである。

(2) 前記閣議決定の法的効力

閣議決定は、「政令」として決定されれば、直ちに法規範としての効力を有するものであるが、それ以外の場合においても、行政の最高意思決定として、各行政機関を拘束し、行政としての法令の解釈運用の基準となるものである。

上記閣議決定において、国家公務員については、「雇用と年金を確実に接続する」ため、国の各機関は、雇用と年金を「確に接続する」義務を負うこととなった。

(3) 総行高第2号の内容と効力

ア 前記閣議決定を受けて、総務副大臣は、平成25年3月29日角と銅府県知事および政令指定年の市長に宛てて「地方公務員の雇用と年金の接続について」と題する文書を発した。

その内容は、「閣議決定を踏まえて、定年退職する職員が再任用を希望する場合、当該職員の任命権者は、地方公務員法28条の4の但し定に基づき、退職日に当該職員が年金支給開始年齢に達するまで、常時勤務を要する官職に当該職員を再任用する等必要な措置を講ずるよう要請する。」とし、「現行の再任用制度（地方公務員法28条の4から第28条の6まで）に関して、未だ条例を制定していない団体においても速やかに制定をはかされたい」というものであった。

イ 法的性質

総行高第2号は、地方公務員法59条（技術助言）・地方自治法245条の4（技術的な助言）にあたるものとしている。

すなわち地方公務員法59条は、総務省が地方公共団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協力し、技術的助言をすることができるものと記載されている。

また、地方自治法代245条の5は、各大臣がその担任する事務に関し、普通地方公共団体に対しその事務の運営その他の事項について、適切と認める技術的助言もしくは勧告をすることができる旨定めている。

都道府県市町村は、国の機関ではなく、地方自治の主体であるから、前記閣議決定が、地方公務員の身分について、直接効力をもつものではない。しかし、公務員を含む定年退職者の生活保障という観点から、高何法の趣旨および総行高第2号により、前記閣議決定の趣旨に基づき、地方公務員についても同様に取り扱うことを、強く、指導要請されているものといえる。

4 地方公務員法第28条の4第1項（再任用制度）と再任用に関する条例

(1) 地方公務員法の再任用制度

地方公務員28条の4第1項は、定年退職等をした職員について、1年を超えない任期で、「任用することができる」と定めているが、従来は、この解釈としては、再任用の希望者が当然に再任用されることを保障するものではないとされてきた（以下「旧再任用制度」という。）。他方、平成6年公的年金制度の改訂に伴い、かかる制度の趣旨は変更されたものと解される（以下「新再任用制度」という。）。すなわち、**旧再任用制度**においては、制度趣旨について、「その能力及び経験を引き続き活用することが、公務の能率的運営を確保する上で特に必要があると認められる場合に、改めて採用することができることとしたもの」すなわち、あくまでも公務運営上の制度とされてきた。

すなわち、**旧再任用制度**においては、制度趣旨について、「その能力及び経験を引き続き活用することが、公務の能率的運営を確保する上で特に必要があると認められる場合に、改めて採用することができることとしたもの」すなわち、あくまでも公務運営上の制度とされてきた。

しかし、平成6年の公的年金制度の改正により、満額年金の支給開始年齢が平成13年度以降、段階的に引き上げられることとなった改正にあわせ、60歳前半半の生活を雇用と年金の連携により支えることができるように、この制度を活用することとなり、以後、新再任用制度のもとでは60歳前半半の生活を雇用と年金の連携を目的の制度、すなわち、当該公務員の雇用と生計維持の目的もあわせ持つ制度となった。

(2) 国家公務員との違い

地方公務員の再任用制度は、国家公務員との均衡をとりつつ導入されており、基本的事項については同様の内容となっている。ただし、国家公務員は、その内容が国家公務員法、一般職の職員の給与に関する法律、一般職の職員の勤務時間・休暇等に関する法律等において規定されているのに対し、地方公務員については、地方公務員法で枠組みのみを定め、給与、勤務時間等の具体的な内容は条例で定めることとされている。

(3) 北海道職員等の再任用に関する条例

前記の満額年金の支給開始年齢の段階的に引き上げにあわせて、平成13年に上記地方公務員法28条の4に基づいて制定されたのが、「北海道職員等の再任用に関する条例」である。かかる制定の経過からも同条例は、任用する側の必要による再任用だけでなく、前記国家公務員法の再任用制度と同様に、生活を雇用と年金の連携を目的とする制度、すなわち、当該公務員の雇用と生計維持の目的もあわせ持つ制度として制定された。

したがって、同条例の運用にあたっては、北海道には閣議決定および前記総行高2号を踏まえてその趣旨に則って運用する義務があるものといえる。

また、それ故に、高年法、前記閣議決定および総行高2号、および地方自治法28条の4、北海道職員等の再任用に関する条例にもとづき、教員を含む北海道職員については、再任用につき合理的期待を有するものといえる。

5 高年法違反の法的効果

（雇用定年延長等の措置を講じない場合、再雇用の選別基準を設けて再雇用しない場合等）について、最高裁判所第一小法廷は、平成24年11月29日（津田電気計器事件）において以下の判決をした。

ア 判決要旨

高年法による継続雇用制度の対象者の基準を定め、継続雇用希望者のうち当該基準を満たす者を再雇用する制度を導入し、原告を当該基準を満たしていないとして再雇用しなかった場合において、①～③

の事情の下では、当該事業主と当該従業員との間に、従前の雇用契約の終了後も当該制度に基づき再雇用されたのと同様の雇用関係が存続しているものとみるのが相当である。

- ① 在職中の業務実態及び業務能力による査定等の内容を所定の方法で点数化し、総点数が 0 点以上の者を再雇用するという基準を設けており、再雇用される高齢者の継続雇用の最長期限及び労働時間の上限が定められ、従前の基本給の額及び再雇用後の労働時間から所定の計算式で算出される金額が本給の最低基準とされていた。
- ② 当該従業員は、在職中の業務実態及び業務能力に係る査定等の内容を上記方法で点数化すると、総点数が 1 点となり、当該基準を満たす者であった。
- ③ 従前の雇用契約の終期の到来により当該従業員の雇用が終了したものとすることをやむを得ないものとみるべき特段の事情はうかがわれない。

イ 上記判決は、有期雇用労働者の雇止事例を引用。労働者に雇用継続の期待に合理的理由がある一方、再雇用しないことが客観的合理的理由を欠き、社会的に相当を認められないときは、「再雇用されたのと同様の雇用関係が存続している、としている。

ウ 上記判決の趣旨からすれば、地方公務員においても、再任用しない場合には、違法となり、定年を理由とする退職扱(解雇)は無効とされる余地がある。

6 公務員の再任用を拒否の法的効果

(1) 再任用拒否の違法性

ア 前記のとおり国家公務員については前記閣議決定に反しており違法である。

イ 地方公務員の場合

前記のとおり、地方公務員については、高年法の保護対象ではあるが、再任用に関する規程は、地方公務員法、条例などにより別途定めることを前提に一部規定が適用除外となっているだけである。

他方、地方公務員法 28 条の 4 およびそれに基づいて制定された北海道職員等の再任用に関する条例の定める新再任用制度については、公務員の雇用、生活の維持の目的もあわせて有するものであり、北海道には、かかる趣旨に基づき、定年退職者を年金支給開始年齢まで再任用する義務があり、各公務員については、再任用につき合理的期待があるものといえる。

(2) ポストの確保と再任用拒否

ア 上記のとおり、任用主体である道は、ポスト確保の最大限の努力をする義務を負っているものであるが、仮に形式的には再任用する意思を表明しているとしても、実際に客観的にみて当該公務員が到底受け入れることができないようなポストしか用意しなかった場合は、当該公務員について、実質的に再任用を拒否しているものといわざるを得ない。

イ かかる場合には、再任用拒否として、違法となるものである。

(註 1)

1 適用除外条項

(1) 6 条 高齢者等職業安定対策基本方針

ア 厚生労働大臣の「高齢者等職業安定対策基本方針」の策定。

イ 高齢者等職業安定対策基本方針に定める事項

- ① 高齢者等の就業の動向に関する事項
- ② 高齢者の雇用の機会の増大の目標に関する事項
- ③ 職業能力の開発及び向上、作業施設の改善その他の諸条件の整備、再就職の援助等、高齢期における職業生活の設計の援助に関して、その適切かつ有効な実施を図るための指針
- ④ 第 9 条に規定する高齢者雇用確保措置の円滑な実施を図るため講じようとする施策の基本となるべき事項
- ⑤ 高齢者等の再就職の促進のため講じようとする施策の基本となるべき事項

⑥ 前各号に掲げるもののほか、高齢者等の職業の安定を図るため講じようとする施策の基本となるべき事項

(2) 第 2 章 定年の引上げ、継続雇用制度の導入等による高齢者の安定した雇用の確保の促進

ア 9 条 (高齢者雇用確保措置)

定年 (65 歳未満のものに限る。)の定めをしている事業主は、その雇用する高齢者の 65 歳までの安定した雇いを確保するため、次の各号に掲げる措置 (以下「高齢者雇用確保措置」という。)のいずれかを講じなければならない。

- ① 当該定年の引上げ
- ② 継続雇用制度
- ③ 当該定年の定め廃止

イ 10 条 (違反事業主名への指導、助言、勧告、事業主名の公表)

ウ 11 条 (高齢者雇用推進者選任の努力義務)

(3) 第 3 章第 2 節 (事業主による高齢者等の再就職の援助等)

ア 15 条 (再就職援助措置)

イ 16 条 (多数離職の届出)

ウ 17 条 (求職活動支援書の作成等)

エ 17 条の 2 (指導、助言及び勧告)

オ 18 条 (求職活動支援書に係る労働者に対する助言その他の援助)

カ 18 条の 2 (募集及び採用についての理由の提示等)

キ 19 条 (定年退職等の場合の退職準備援助の措置)

(4) 49 条 (事業主等に対する援助等)

第 3 意向調査から再任用選考決定までの手続の問題点

1 再任用選考決定までの手続の指針

前記第 2 で述べたとおり、2014 年 4 月に行われた定年退職の再任用は、手続的には地方公務員法第 28 条の 4 第 1 項に基づいて行われたものであるが、実質的には、年金支給年齢の引き上げという国策によって生じる労働者の無年金状態の解消のための高年法改正、国家公務員に関する総行高第 2 号及びそれに引き続く総務副大臣による「地方公務員の雇用と年金の接続について」(技術的助言)に基づくものである。このことは、定年支給年齢に引き上げに伴う無年金を解消する手段として再任用制度が必要不可欠であることを、国会及び政府が認めたことを意味するのであり、この趣旨は、実際に再任用を行う地方自治体においても全く同様に妥当する。

そうであれば、その再雇用手続も同様の趣旨に支配されるのであって、再任用によって定年支給年齢に引き上げに伴う無年金を解消する効果を生じうる手続となっていなければならない。

2 現実の再任用選定過程と結果

2014 年度再雇用手続は、2013 年 6 月に、対象者に対して「平成 26 年度再任用対象者の意向調査について」と題する書面を发出して、その回答を提出させた上、①2013 年 11 月 27 日北海道教育委員会による教職第 1695 号「平成 26 年度北海道教育委員会の任命に係る学校職員への再任用選考について (通知)」の发出、②「道教委任命に係る教育職員への再任用選考案内」及び「再任用制度の概要」の提示、③対象者からの「再任用希望申込書」提出、④校長による面談実施 (11 月下旬～12 月中旬)、⑤道教委 (総務政策局長) による書類選考 (12 月中旬～1 月下旬)、⑥「選考結果通知」(配置について学校長と協議) (1 月下旬頃)、⑦「再任用内示」(勤務形態・配置高) (3 月中旬)、⑧「再任用発令」(2014 年 4 月 1 日)とする日程を付して学校長と職員に「再任用希望申込書」の提出を求めるといった経過を経て、2014 年 3 月 13 日に内示を、4 月 1 日に発令をそれぞれ行う形でなされた。

その結果は、第 1 第 1 項に記載したとおり、高校教員の対象者 218 人に対し、再任用希望者が 120 人で、

再任用されたのはそのうち 80 人であって、再任用希望者に占める再任用者の割合（再任用率）は 66.7％にとどまっている。

さらに、後述するとおり、再任用手続に先行する意向調査並びに再任用選考申込書の内容には大きな問題点があり、自由な意思で再任用を希望することができなかったことが合理的に推認できること、実際にも上記⑦の内示において、希望からかけ離れた勤務不能な再任用先を内示され、事実上辞退届を提出せざるを得なかった者が相当数存在することから、再任用希望者数には相当の暗数の存在が認められるため、実際の再任用率はさらに下回ると考えられる。

3 再任用先として許容される地理的範囲

前記のような結果が生じた原因は、前記第 1 第 3 項記載の高教組の調査結果から明らかとなっており、内示における再任用先の提示が勤務不能な再任用先を示されたことが大きく影響していると考えられる。

総行高第 2 号や総務副大臣による技術的助言が、必ずしも一切の転勤を排除する趣旨であるとまではいえないが、いかなる遠隔地転勤をも許容する趣旨ではないことも明らかである。

この点、北海道という特殊事情を考える必要がある。仮に、転勤を伴う再任用であったとしても、他の都府県と北海道は著しく事情を異にする。いうまでもなく北海道は広大な面積を誇る（83456.20k m²）。面積第 2 位の岩手県（15278.77k m²）の約 5.5 倍、東京都（2187.42k m²）の実に約 38 倍である。さらに、帯広地区だけでも他の都府県の中で 10 番目の広さであり、日高地区でも和歌山県よりも広い。しかも、公共交通機関の事情は不良である上、冬期間には孤立状態となる時期がある地域も少なくない。総行高第 2 号及び総務副大臣による技術的助言が、東京都内の 38 倍の広域転勤を想定しているとは考えがたい。そして、前記再任用制度、高年法、総行高第 2 号、総務副大臣の技術的助言の趣旨からは、退職者の希望ないし同意がない限り、再任用先は退職時と同一校ないし通勤圏内におけるのが原則とされ、仮に転居を伴う転勤を要する場合であっても、相当程度に容易に帰省できる近隣地域に限られるべきである。転勤不能ないし著しく困難な遠隔地での再任用先を示された者が、そのことによって再任用を辞退せざるを得ず、その結果、年金支給年齢の引き上げによる無年金状態を甘受しなければならない合理的理由はなく、当該再任用制度の趣旨に明確に反するからである。

以上から、北海道は、高年法等の趣旨から、再任用希望者が勤務できるような再任用先を確保するための努力義務を負っていると考えられる。

4 現実の再任用先

しかしながら、前述のとおり、2014 年度再任用における再任用先の提示は、余市町から寿都町、様似町から苫小牧市、札幌市から帯広市、札幌市から紋別市、石狩市から千歳市、千歳市から滝川市など遠隔地転勤を示された者が多数存在する。定年退職者の年齢から多く生じる両親を中心とした家族の介護問題、定年退職者自身の体力的事情、北海道の特に冬季の不良な交通事情などから、転勤が不可能ないし著しく困難になる者が多数生じることは自明といえる。

かかる再任用先が、前記再任用制度の趣旨から導かれる内在的な制約を大きく越えるものであって、道教委（北海道）による裁量の範囲を大きく逸脱するものである。

5 意向調査における問題点

(1) 意向調査における留意事項

ア もちろん、多人数の調整を必要とする人事案件である以上、どのように努力しても相当程度の遠距離転勤を要するケースは皆無とはいえない。しかし、道教委は、決して転居を伴わない再任用先を原則として調整努力を行ったわけではなく、むしろ、相当程度の遠隔地での再任用を当然の前提としていた。すなわち、道教委は、2014 年度再任用手続に先行して行った意向調査の中で、「留意事項」として、平成 17 年 8 月 26 日付、北海道教育庁企画総務部教職員課長による教職第 505 号「北海道公立学校教職員の都市部・郡部の人事異動の促進について（通知）（以下「教職第 505 号」という。）」における取り扱いを、ご丁寧にも枠で囲んで示している。そこでは、要約、

- 1 原則、同一校での再任用は原則として行わないこと

2 通勤地外での任用もありうること

3 原則として A 地域での再任用を行わないこと（但し、C、D、特 D 地域 2 校の勤務経験のある者は除く）

と明記されており、それを「十分留意」することを再任用希望者に求めているのである。

この留意事項を前提とすると、そもそも同一校での再任用が原則否定されるだけでなく、A 地域で退職する教員は原則転居を伴う転勤を当然の前提としていたのである。

イ 教職第 505 号を基本とする再任用先決定の不合理性

道教委による留意事項の明示は、教職第 505 号が再任用における勤務先の決定のための原則であるとの認識に基づくものと推測される。

しかし、教職第 505 号はあくまで北海道公立学校教職員人事異動要綱等に基づく「北海道公立学校教職員の都市部・郡部の人事異動の促進」を目的とする通知であって、年金支給年齢の引き上げとは無縁の目的である。

2014 年度の再任用は、地方公務員法第 28 条の 4 第 1 項に基づいて行われたものではあるが、それは地方自治法等の法及び条例の整備が間に合わなかったことから、暫定的・便宜的に既存の再任用規定を借用したものであって、その趣旨については繰り返し述べているとおり、高年法、総行高第 2 号及び総務副大臣の技術的助言等で明らかとなっており、年金支給年齢の引き上げに伴う無年金状態を回避するための制度である。そうであれば、ある制度目的による運用基準を他の異なった制度に用いることは論理的に整合しない。

もちろん、教職第 505 号による都市部・郡部の人事交流目的が消失しているとまではいえないであろうから、論理的には留意事項に記載された取り扱いが全面的に否定されるわけではないかもしれない。しかし、他方で、それとは別に、無年金状態を作らないための再任用制度であるという目的を失わせるような運用は認められない。

結局、北海道は、都市部・郡部での人事交流目的が存在しているとしても、そのことが、先に述べた無年金状態回避のための再任用希望者が勤務可能な再任用先の確保を行うべき努力義務を履行すべき立場に変わりはないことになる。

- ウ よって、道教委が、再任用手続に先行する意向調査において、あたかも教職第 505 号の取り扱いが当然の前提であるかのような留意事項を記載したことは、上記努力義務に反するという限度にとどまらず、再任用制度の趣旨に明示的に反しており、道教委（北海道）の裁量権を明らかに逸脱している。
- (2) 二者択一を迫る方式の問題性

さらに、意向調査においては、6 問において、「希望する管内での任用が困難な場合」として、「1 全道どこでも可」と「2 辞退」という二つおりの選択肢のみを示している。同じく、再任用選考申込書においても、全く同様の設問が設けられている。

しかし、このような二者択一の選択肢に合理性がないことは明らかである。

さらに、このような選択肢を示す方式が、それ以外の選択を道教委が拒絶する強い意思を推認させ、極めて恫喝的であって、退職者の再任用希望を事前に封殺する効果を意図して行われたとの疑念を持たざるを得ない。

また、かかる設問は、再任用されなかったことを任用希望者の「意思」＝自己責任に転化させ、道教委の任用責任を回避するロジックの役割を果たすものであると言わざるを得ない。

これは高年法、総行高、総務副大臣の技術的助言の趣旨に明示的に反しており、道教委（北海道）の裁量権を明らかに逸脱している。

6 小括

以上から、2014 年度再任用手続に関して、その趣旨から道教委（北海道）には、少なくとも、退職者の希望乃至同意がない限り、再任用先は退職時と同一校ないし通勤圏内におけるのが原則とされ、仮に転居を伴う転勤を要する場合であっても、相当程度に容易に帰省できる近隣地域に確保すべき努力義務

があるにもかかわらず、意向調査において教職第505号の取り扱いを前提とするかのような留意事項を設け、全道への転勤甘受か辞退かの二者択一を求め、具体的な内示においても退職者が到底受け入れることができないことが明らかな遠隔地への転勤を含む提示を行うという手続は、上記努力義務の履行を行ったという限度を超え、明示的に反するものであるから、北海道は再任用に関する裁量権を著しく逸脱し違法レベルに達しているというべきである。

第4 遠距離・単身赴任の配転の人権問題

1 生存権・労働権の保障と単身赴任

(1) 憲法25条は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定している。この生存権は一般には社会権と言われ、社会福祉や労働者保護など国家に対して積極的な施策を要求する権利を内容とするものと理解されている。高年法が定める「雇用と年金の接続」も、このような国民の生存権（憲法25条）を保障する制度の1つである。

また、それが「雇用の継続」という制度設計であることは、国が国民の「勤労する権利」（憲法27条1項）を保障しなければならないということである。同法2項で「賃金、就業時間、休憩その他の勤務条件に関する基準は、法律でこれを定める」と規定するが、これは1項の勤労する権利を実質的に保障する立法であり、当然に「雇用と年金の接続」を図る再任用の立法においても通ずることである。

(2) ところで、生存権や労働権は、これを侵害する具体的行為に対してそれを違憲あるいは違法として排除できる自由権的内容も含まれる。

憲法25条の「健康で文化的な生活」の意味については、これを単に経済的な意味ではなく、人格的生存の基礎となる社会的文化的な要素も含めて理解するのが常識である。「勤労の権利」は、本人自らの労働力再生産のみならず、配偶者や子どもなど次世代の労働力再生産も含むものである。

このような解釈基準からは、夫婦あるいは家族が同居することは、人格的生存に必要な「最低限度の生活」として保障されている。老親や障害ある家族を扶養・介護するなどしていることも同様である。

(3) かような観点から労働基準法を見ると、同法第1条は憲法25条を受けて「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を満たすものでなければならない」と規定している。そして、第15条でそのための労働条件の明示義務を定め、同上の施行規則で「就業の場所」を明示事項として掲げている。これは、「就業の場所」が「労働者が人たるに値する生活を営む」ために欠かせない要素であることを認めたものである。使用者が本人及び家族の生活に重大な影響を与える就業場所を命じ、不測の不利益を与えないためである。

2 幸福追求権と単身赴任

(1) 憲法13条は「すべて国民は個人として尊重される。声明、自由、幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他国政の上で、最大の尊重を必要とする」と規定している。この幸福追求権は、社会的価値の諸価値の根源が「個人の尊厳」にあることを宣言するものだが、留意すべきことは、「個人の尊厳」と言っても、人間は1人で孤立して生きているわけではなく、配偶者や子ども、親と共に生活する、その営み自体が人格的生存の基礎であるということである。

特に、親として子どもを育てる権利があり（監護教育の義務も伴う）、民法上は親権として（民法820条）、憲法上はこの幸福追求権として位置づけられる。世代が代われれば、今度は子が老親の面倒をみることになる。家庭の事情によっては、扶養・介護・支援など様々な関係が生ずる。

こうして、夫婦が同居して緊密な関係を結ぶことを基本として、これらの家族的な人間関係そのものが人格的生存の基礎であり、最も基本的な人権として保障されなければならない。

(2) かような観点から両性の平等、夫婦の同居義務を見てみると、民法752条が「夫婦は同居し、互いに扶助しなければならない」と規定する。

この意義について、権威ある解説書の1つである「注釈民法」（有斐閣）は、次のように言う。

「夫婦は、精神的・肉体的・経済的の終生にわたる協同体である。ゆえに、同居し、協力し、扶助する

ことは、その本質の要請するところであって、本条はこれを宣言したものである。」（旧法は・・・同居義務において夫唱婦隨主義を定め、これをもって夫婦共同関係の根本原理としていた、現行法では、両性の本質的平等の理念のもとに夫婦相互の協力により自主的に営まれる真の民主的婚姻結合が期待されている。」「夫婦における同居の義務は、協力及び扶助の義務とともに夫婦関係の本質的義務であって、本条は強行規定と解されて然るべきである。同居義務は婚姻の成立とともに発生し、婚姻の解消まで存続する。」

単身赴任は、かような民法上の同居義務に反することを強いるものであり、人権問題であることが強く認識されてよい。

(3) ところが、わが国においては、官公署においても企業においても、安易に単身赴任が行われてきた経緯がある。そこには2つの「思想」を見て取ることができる。1つは「夫唱婦隨」である。夫が「家の頭」として働き、妻は夫に追従するものであり、それができないとき夫は単身赴任をするが、それはその家庭の事情という考え方である。もう1つは、「滅私奉公」、現代的に言えば「公務の要請」である。家庭という個人的事情を捨てて公のために働けという考え方である。

これらはいずれも、夫婦が同居して緊密な関係を結ぶことが人格的生存の基礎であり、最も基本的な人権であることの意義を貶めるものである。

3 家族的責任を有する労働者の単身赴任

1981年6月、第67回ILO総会において、ILO第156号条約「家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約」が採択され、わが国も1983年に批准し発行した。また、条約とともに同勧告（ILO第165号）が出され、条約を補足し、条約の趣旨を具体化している。

この条約は、女性差別撤廃条約（わが国は著しく遅れ、1985年に発行）が、家事や育児、介護などの家族的責任は男女で負うとする原則を確立した事を受けて、「家族的責任を有する男女労働者が、差別されることなく、できる限り職業上の責任と家族的責任が抵触することなく、職業に従事する権利」（第3条）を確認し、その実効性ある施策を求めるものである。

注目すべきなのは、同勧告(20)で、「地方への配転については、家族的責任及び配偶者の就職場所、子を教育する可能性等の事情を考慮する事」とし、配偶者との職業生活との両立、さらには子どもの教育への配慮が不可欠であるとしている点である。加えて、非常に重要なことは、本条約及び勧告の適用にあたっては、「男女」「官民」に例外を許さないことが確認されたことである。例えば、妻が民間企業で働いているからといって夫の公務の方が優先されるということにはならない。

以上の観点からすると、道教委が実施した「意向調査」や「再任用選考申込書」は、配偶者の就労状況や家族的責任の実態について、積極的に聴取することなく、むしろわざわざ「留意事項」を設け、「平成17年8月26日付教職第505号 教職員課長通知」を載せているのは、もっぱら「公務の要請」を優先し、教職員の個別事情を尊重する姿勢の欠如を示している。

4 遠距離配転・単身赴任をめぐる裁判例

(1) いわゆる配転命令のうち、勤務場所の変更を内容とする転勤は労働者の生活に重大な不利益を及ぼす場合が多く、夫婦共働きである場合、家族構成員の中に介護・看護を必要とする病気の者を抱えている場合、農業・商業などの家業を兼ねている場合などに、配転命令が権利濫用であり無効であると争った裁判例は少なくない。

この点で長く判例とされてきたのが、東亜ペイント事件・最高裁第2小法廷判決（昭和61年7月14日）である。同判決は、「転勤、特に転居を伴う転勤は、一般に、労働者の生活関係に少なからぬ影響を与えずにはおかないから、使用者の転勤命令権は無声役に行使できるものではなく、これを濫用することの許されないことは言うまでもない」と、居所を含む家族的な生活関係が、労働者にとって重要な権利問題であることを認める。

しかし、具体的な判断基準となると「当該転勤命令につき業務上の必要性が存しない場合又は業務上の必要性が存する場合であっても、当該転勤命令が他の不当な動機・目的をもってなされたものであるとき若しくは労働者に対す通常甘受すべき程度を超える不利益を負わせるものであるとき等、特段の事情の存

する場合でない限りは、当該転勤命令は権利の濫用になるものではない」として、企業の人事・経営権を優先するかのごとく判断した。

(2) しかし、上記は、約30年前の判例であり、前述した1乃至3のとおり、その後のわが国及び国際社会の人権意識、法整備の進展には顕著なものがあられ、状況は大きく変わっている。

その1例として、北海道（札幌）で行なわれたNTTリストラ裁判を挙げることができる。同裁判は、5人の原告が単身赴任を伴う配転が違法無効であるとして、2002年9月25日札幌地裁に提訴したものであるが、2009年3月26日札幌地裁判決は、5人全員につき配転が違法無効であると判断した。

その内容は、原告Aは、自宅が滝川、前勤務先が札幌であったところ、今度は苫小牧に配転されたというもの、原告Bは、自宅・前勤務先とも札幌であったところ、今度は釧路に配転されたというもの、原告Cは、自宅が苫小牧、前勤務先が札幌であったところ、今度は東京に配転されたというもの、原告Dは、自宅が小樽、前勤務先が札幌であったところ、今度は函館に配転されたというもの、原告Eは、自宅・前勤務先とも札幌であったところ、今度は室蘭に配転されたというものだった。（業務内容の変更も問題になつたが略）

(3) 繰り返して言うが、北海道は、地域が非常に広大で交通の便が悪いという、他都府県とは比較にならない条件の違いがある（前述「第3」3参照）。

しかも、本件の再任用は、1年の有期雇用である。短期間で雇止めされ、あるいは異動する可能性があり、後者の場合、単身赴任の「はしご」も十分あり得るのである。

前述した最高裁判決あるいは札幌地裁判決は、定年退職前の雇用期間の定めのない社員の異動事案であつて、本件における定年退職後の有期雇用者とは、全く事情を異にする。このように、単身赴任を伴う配転の裁判例と較べても、今回の道教委の再任用者に対する措置は、人権という観点から見たとき、配慮が余りにもなく、人権侵害として違法無効とされるべきケースが少なからずあつたと言わざるをえない。

第5 子どもの教育を受ける権利の観点からの問題点

1 子どもの尊厳と学習権の保障

教育とは、教師と子ども間の一方的な「教え、教えられる」という関係ではなく、また単なる知識を教えることではなく、子どもたちとの人格的なふれあい、信頼関係があつてこそ成り立つものである。

子どもは、ひとりでは生存も、成長もできない。子どもが生存し成長するためには、周りのおとなからの援助、こどもへの適切な応答と働きかけの関係が必要であり、失敗の繰り返しが必要である。こどもの権利条約は、この関係を踏まえ、子どもに、生命に対する固有の権利を保障し、生存と発達を、可能な最大限の範囲で保障することを求め（6条1項、2項）、子どもの最善の利益を考慮しつつ（3条）、人格、才能、精神的そして身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させることを求めており（29条1項）、これらが尊重されてはじめて、子どもの人間としての尊厳が保障される。

このような子どもの尊厳を守るにあつては、家庭的環境はもちろんであるが、大多数の子どものことでは、公教育の場である学校は、その成長発達において重要な意味を持つ。そこで営まれる教育は、一人ひとり異なった個性や発達段階、ニーズの下にあり、その生活条件や環境も多様な子どもの特性と現状に基づいて、子どもと教師の直接の人的ふれあい、人格的接触を重ねながら、試行錯誤を重ねながら行なわれるものである。

従つて、教師には、専門性に基づく一定の教育の自由が保障される必要があるとともに（憲法23条、26条）、それが十分に発揮できるような、時間的、場所的、経済的等の最善の条件が提供されていることが、子どもの尊厳と学習権を保障する観点からも必要なことである。

2 教師の役割と「再任用制度」との関係

(1) かような高い専門性という観点から「再任用制度」における教職員の働き方についても考える必要がある。教職員が高い専門性を発揮するためには、一定の時間をかけ子どもや保護者そして職場の同僚など学校教育に関わる人々との深い信頼関係を創り上げることが重要な要素であり、その信頼関係を築くため

に日々奮闘努力をしている。一般の教職員にとつてもそれが経験豊富なベテラン教員であつても新任校での勤務に就くにあつては、緊張もするし慣れない環境の中で信頼関係をつくることに相当時間を要することは容易に理解できるところである。

道教委は、「教職員人事異動要綱・要領」等にもとづいて人事異動を行っているが、一般人事においても異動にあつて子どもへの影響を極力少なくすることが重要であり、道教委もそれを否定しない。ところが、「再任用制度」は、任期が1年であり、身分的な保障がないのが特徴である。

(2) 再任用者本人にとっては、退職現任校ではない新任校で勤務することは大きな負担である。これまで発揮してきた「専門性」を異動当初から十分に発揮できないことに悩んでいるケースが多い。

「閣議決定」（H25.3.26）（職務のあり方）では「意欲と能力のある人材を幅広い職域で最大限活用できるよう努めるとともに、職員が長年培ってきた多様な専門的知識や経験について公務内で積極的に活用できる環境を整備する」とこととしていることから、教職員の専門性についての十分な配慮が必要であるにもかかわらず、その専門性が十分に発揮できないとすれば、子どもの教育にも大きな影響を与えることになると言わざるを得ない。

(3) 今年度の再任用人事を見ると、前記第1の「3 再任用の実態」とおりであり、「専門職性」が発揮されない勤務条件・生活条件になっている。その他こんな声も届いている。

① 通勤時間が片道90分以上（冬期間はさらに長くなる）となる勤務校を提示され、やむなく受け入れざるを得なかつたが結果的には単身赴任することになり、いまは気力・体力ともに減退している。

② 異動先の学校に慣れるのに大変苦労している。通勤に時間がかかり、十分な準備もできない。

③ 「自分は特別支援学校で勤務して自校採用を希望していたが、全く障害の異なる未経験の分野の特別支援学校を提示され再任用したが、これまでの自分の経験が活かされない。自分に取つてもマイナスだが、子どもたちにとつても大きなマイナスであるなど、子どもと向き合えない現状となっている。

(4) いま、国民の多くが「少人数学級」を求めている中で小学校1・2年生の「35人学級」が実現しているが、子どもたちの教育条件を改善するために、「35人学級」の枠の飛躍的な拡大が求められている。このような中、道立高校における教職員定数を抜本的に改善し、「希望者全員の再任用」の実現を図るべきである。道教委は、道民と北海道の未来に責任を負う立場から、イニシャチブを発揮して頑張りなければならない。希望者を辞退させるようなことはせず、むしろ辞退させないで、仮に4月に採用できなくとも採用まで責任を負うというのが道教委でなければならない。

第6 終わりに

以上のとおり、2014年度における道立高校教職員の再任用の実態を分析し、法的問題点を解明し、道教委に対する改善の提言をまとめた。

ぜひ本意見書が、教育現場で十分に検討され、活かされることを強く望む次第である。

以上