

地方公務員の政治活動の自由と労働基本権を侵害する大阪市3条例の廃止を求める声明

憂慮すべき新たな事態

公教育計画学会は、2011年12月「大阪府教育基本条例案の撤回を求める緊急声明」を発表するなど、橋下徹 大阪府知事・大阪市長のもとで進められてきた教育施策の方向性に危惧を抱く立場から発言してきた。その後、修正が加わりながらも上記の基本条例は施行されてしまった。

子どもの学習権保障、教育の機会均等、共生教育(インクルーシブ教育)、公教育の無償化などを基本原則とすべき公教育の新たな仕組みや内容を計画的に作り出すことを目的として研究活動を行っている本学会として、新たな極めて憂慮すべき事態が起こった。

2012年7月27日、大阪市議会は『職員の政治的行為の制限に関する条例』(以下『政治活動規制条例』と略)、『政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例』(以下『組織的活動規制条例』と略)『大阪市労使関係に関する条例』(以下『労使関係厳格化条例』と略)を可決した。いずれも橋下徹市長の提案によるもので、『政治活動規制条例』と『労使関係厳格化条例』は大阪維新の会・公明党・自民党が、『組織的活動規制条例』は大阪維新の会及び公明党が賛成して成立し、8月1日から施行されている。

3条例は、大阪市職員及びその労働組合の権利と自由を不当に制限するもので、日本国憲法をはじめとする多くの法規定に以下に述べる3点から明確に反している。よって3条例の廃止を求める。

1. 政治活動規制条例、組織的活動規制条例と政治活動の自由

『政治活動規制条例』は、大阪市職員に対し投票や署名、寄付金募集の関与等地方公務員法36条が規定する5類型に加え、機関紙の発行・編集、集団示威運動の企画・組織、集会等での政治的発言、政治的な演劇の演出・主宰といった10の政治的行為を禁止するもので、国家公務員とほぼ同様に政治的活動を規制する内容となっている(国家公務員法102条、人事院規則14-7(政治的行為)6条)。

市長案では、違反者を原則として免職処分に付すとしていたが、戒告、減給、停職又は免職処分に修正された。とはいえ、条例によって、地方公務員の政治活動を国家公務員並に制限するのは、地方公務員法を逸脱するものとなり許されないと本学会は考える。国家公務員法の規定をめぐっては、近年争いがあることにも留意すべきである。国家公務員による政党機関紙の配布行為に関し東京高等裁判所は、処罰は憲法21条に反すると判断しており(東京高判2010年3月29日)、現在は類似したもう一件と共に(東京高判2010年5月13日)、最高裁判所で係争中である。

他方、『組織的活動規制条例』では、市長、副市長の他、地方公営企業の管理者や公務員等に、市長選挙において、立候補者に関する広報活動等関与することを禁じている。違反した場合は、懲戒処分等の措置がとられる。

そもそも政治活動の自由は、思想・良心の自由(憲法19条)、表現の自由(同法21条1項)等によって保障されている。同時に、選挙に限定されず様々な形態において政治的主張を行うことは、参政権行使の一種でもある。公務員といえども、本来は、これらの権利を十全に享受し得なければならない。しかしながら、日本では国家公務員法・地方公務員法がこれらの権利

を不当に制限しているが、これは国際的に決して主流の考え方ではない。したがって、『政治活動規制条例』は「公務員は、その身分及びその職務の性質から生ずる義務にのみ従うことを条件として、他の労働者と同様に、結社の自由の正常な行使に不可欠な市民的及び政治的権利を有する」とするILO151号条約9条に明確に違反しているのである。

2. 『労使関係厳格化条例』と団体交渉権

『労使関係厳格化条例』は、団体交渉を制限することで「適正かつ健全な労使関係の確保を図る」とする。具体的には、まず、団体交渉の対象事項を、給与や懲戒処分、安全衛生といった労働条件と交渉手続等に限定する。これでは、実質的に使用者側が団体交渉を拒否し得ることとなり、労働組合法が禁ずる不当労働行為に該当し違法であると本学会は考える(同法7条2号)。同時に、条例の企画や職員定数、職務命令等の管理運営事項については意見交換を禁止している。次に、任命権者は労働組合に対し、職員の職務専念義務及び当該条例違反抑止に必要な措置を講ずるよう求めることが出来ると定める。さらに、組合活動への便宜供与も行わないとし、条例違反行為に対しては、懲戒処分等を講ずるとするのである。すなわち、労働組合法が肯定する最小限の広さの事務所の供与さえ認めない使用者との間に、良好な労使関係の構築など到底望むべくも無かろう。それどころか労働組合及び組合員たる大阪市職員を敵視する立場からの条例であるといっても大袈裟ではない。

団体交渉を制限する労使関係厳格化条例は、労働組合法に違反し、憲法28条が保障する労働者の団結権・団体交渉権を脅かすものである。

3. 条例制定権の範囲

3つの条例はいずれも、憲法その他、地方公務員法、労働組合法といった法律に反する内容となっている。憲法94条によって地方公共団体に付与された条例制定権はあくまで「法律の範囲内」という留保付きであって、地方公務員法、労働組合法の規定及び趣旨に反した条例を制定することまで許しているものではない。この点からも上記3条例は違憲となると本学会は考える。

以上のように、大阪市の『政治活動規制条例』、『組織的活動規制条例』及び『労使関係厳格化条例』は、地方公務員等の政治的権利、表現の自由や労働三権を不当に侵害し、また、条例制定権を逸脱した違憲の条例であって、直ちに廃止されるべきである。

客観的に考えて、行政の方向性を敏感に受け止めうるのは職員であり、その方向性が市民にとって危惧される可能性があるとき、良心に基づいてそのことへの意見表明を行うのに非合理性はない。職員または労働組合の自由な意見表明を禁じる本条例はまさに言論封殺である。選挙で選ばれた首長の方針は絶対であるとして条例の正当性を説く橋下氏の言説の裏には、決定できる民主主義という美辞麗句のもと「選挙で選ばれたイコール全権委任」を正当化する、すなわち市民の自由な言論までも封殺しようとする意図が垣間見えているとは言えまいか。今後の教育のあり方を真剣に議論しなければならない時に、このような強権的な手法が許されてはならないと考える。

2012年9月16日
公教育計画学会