

理 由

第1 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、再審査被申立人大阪教育合同労働組合(以下「教育合同」という。))が、平成24年3月12日(以下「平成」の元号を省略する。)に手交した同年3月9日付け団体交渉申入書により、再審査申立人大阪市(以下「市」という。)に対し、要旨、①市は、「大阪市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」(以下「本件市条例」という。)又は「大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」(以下「本件府条例」という。)のいずれが適用されるのか明確にすること、②卒業式及び入学式において、起立して国歌斉唱することを非常勤講師・職員等に強制しないこと、③市の「職員基本条例案」(以下「本件職員基本条例案」という。)に規定する職務命令に違反したことをもって、非常勤講師・職員等の雇止め・解雇など不当な報復を行わないこと、を要求事項(上記①から③までの各事項をそれぞれ「本件要求事項①」、「本件要求事項②」、「本件要求事項③」といい、これらを併せて「本件要求事項」という。)とする団体交渉申入れ(以下「本件団体交渉申入れ」という。)を行ったところ、市が本件要求事項は管理運営事項に当たるなどとして団体交渉に応じなかったため、教育合同並びにその組合員 A1 (以下「A1組合員」という。)及び同 A2 (以下「A2組合員」という。)は、上記の市の対応は労働組合法(以下「労組法」という。)第7条第2号の不当労働行為に当たるとして、同年3月23日、大阪府労働委員会(以下「府労委」という。)に救済を申し立てた事案である。

2 初審における請求する救済内容の要旨

- (1) 団体交渉応諾
- (2) 上記(1)に関する謝罪文の掲示

3 初審命令の要旨

府労委は、25年11月7日付け命令書（同日交付）をもって、A1組合員及びA2組合員の申立てについては、労組法第7条第2号に係る申立人適格が認められないとして却下し、本件要求事項③の部分について不当労働行為を認めなかったが、教育合同の申立てについては、労働条件に関する本件要求事項①及び本件要求事項②の部分に係る市の対応は、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たると認め、市に対し、団体交渉応諾及び文書手交を命じた。

4 再審査申立ての要旨

市は、25年11月20日、上記の団体交渉応諾及び文書手交を命じた初審命令の取消し及びこれに係る各救済申立ての却下又は棄却を求めて再審査を申し立てた。

なお、教育合同は、本件要求事項③の部分について、また、A1組合員及びA2組合員は、同人らに係る本件救済申立の却下について、再審査を申し立てなかった。

第2 本件の争点

- (1) 教育合同は、本件救済申立人適格を有するか。
- (2) 市が、本件要求事項①及び本件要求事項②に関する団体交渉申入れに応じなかったことは、正当な理由のない団体交渉拒否に当たるか。

第3 再審査における当事者の主張の要旨

- 1 争点1（教育合同は、本件救済申立人適格を有するか。）について

(1) 市の主張

ア 初審命令は、(ア) 現行法の体系が混合組合の存在を否定していないこと、(イ) 国際条約及び国内諸法規の現状からすれば労働者の団結権等を最大限尊重すべきであること、(ウ) 一つの団体が職員団体及び労働組合の両方の法的権利を同時に有することができないという市の考え方には、①当該団体の構成員の変動によりその法的性格が変わること、②労組法が適用される構成員（以下「労組法適用構成員」という。）と地方公務員法（以下「地公法」という。）が適用される構成員（以下「地公法適用構成員」という。）がほぼ同数のような場合にいずれの性質を有するか決し難いこと、③地公法適用構成員が労組法適用構成員より少数の場合には、当該団体が労働組合としての性質しか有さないこととなる結果、地公法適用構成員が保護されないといった問題があることを理由として、労組法適用構成員の問題に関する混合組合の活動は、原則として労組法上の労働組合の活動とみるべきであるという考え方が妥当と判断している。

しかし、上記（ア）及び（イ）については、そのとおりであるが、現行法体系の下では、混合組合を積極的に肯定するものではなく、また、そのことで使用者の権利が損なわれることまで許容されるものでもない。

上記（ウ）のうち、①については、団体の性質が変更されるほどに構成員が急激に変動することは例外的であり、構成員に不測の不利益を与えることは基本的に考え難く、②については、労組法適用構成員と地公法適用構成員がほぼ同数のような場合にいずれの性質を有するか決し得ない場合は、「役員構成等の質的な要素から判断するのが相当であるというべき」

（大阪高等裁判所14年1月22日判決。以下「14. 1. 22大阪高裁判決」という。）であり、③については、地公法適用構成員が労組法適用構成員より少数の場合であっても、地公法上、職員団体を結成する権利又は別の職員団体に加入する権利が認められている以上、地公法適用構成員

が保護されない事態とはなり得ない。

したがって、本件では市の考え方が採用されるべきである。

イ 東京高等裁判所26年3月18日判決（以下「26. 3. 18東京高裁判決」という。）は、混合組合に二元的性格を認めるものであるが、同判決では混合組合に二元的性格を認める際に生ずる混乱を回避することの必要性にも言及し、法の適用に混乱を生ずるような事態は考え難いとしている。しかし裏を返せば、混合組合に二元的性格を認めることで、当該混合組合が職員団体としての法的性格に基づくか労働組合としての法的性格に基づくか区分できないような場合は、法の適用に混乱が生じているものとして市の考え方を認めることを前提とする判決とも評価できる。

ウ 市は、従前から、教育合同との交渉について、職員団体であることを前提として、教育合同の要求項目を「交渉事項」と「管理運営事項」とに区分し、予備交渉において交渉事項として確定したもののみについて交渉（地公法第55条に基づく職員団体との交渉を指すもの又は指していると思われるものを、以下「交渉」と、労組法に基づく労働組合との団体交渉を指すもの又は指していると思われるものを、以下「団体交渉」と、両者を含むもの又は含むと思われるものを、以下「交渉等」という。）を行ってきた。仮に、教育合同が、自らをあくまで労働組合であると認識していたのであれば、市が管理運営事項であることを理由に団体交渉を拒絶したとき、管理運営事項という地公法上の概念に基づいて団体交渉を拒絶すべきではない旨明確な反論を行うはずなのに、それをしていないのであるから、教育合同は自らを職員団体と認識していたと考えるのが自然である。

このような経緯に加え、大阪教育合同労働組合の名称でもって職員団体として大阪府人事委員会に登録された、市が従前から交渉等をしてきた職員団体と教育合同は、団体の名称や構成員その他の事項が、労働組合としても職員団体としてもほぼ同じで、団体の活動が労働組合としての活

動か職員団体としての活動かの判別が極めて困難であり、実際の交渉等でも、教育合同からいずれの団体からの申入れであるかの具体的な説明はなく、交渉等ごとの構成員の変化も特になかったため、外見で両者を区別することは不可能であった。初審命令では、このことが考慮されていない。

エ 教育合同は労働組合であったとして不当労働行為救済申立てに及んだが、労働組合としての活動か職員団体としての活動か区分できず、法の適用に混乱が生じた状態になっている。

したがって、26. 3. 18東京高裁判決を前提としても、初審の考え方は認められるべきではなく、教育合同には、本件救済申立人適格がない。

(2) 教育合同の主張

市は、労働団体は労働組合か職員団体かのどちらかでしかないという考え方に立脚し、その根拠として、14. 1. 22大阪高裁判決に言及しているが、同判決は、その後の府労委命令、中央労働委員会命令及び26. 3. 18東京高裁判決でいずれも否定されている。

2 争点2（市が、本件要求事項①及び本件要求事項②に関する団体交渉申入れを拒否したことに正当な理由があるか。）について

(1) 市の主張

ア 初審命令は、①団体交渉申入書に労働条件との文言があること、②本件府条例及び本件府条例の施行に際しての24年2月15日付け大阪市教育委員会教育長通知並びに本件市条例及び本件市条例の施行に際しての24年2月29日付け大阪市教育委員会教育長通知には、服務規律の厳格化、適切に行われるための必要な措置を講じる、職務命令を行うといった、労働条件ないし処遇に影響を及ぼす可能性があることをうかがわせる文言があること、③少なくともA2組合員が23年度の卒業式において国歌を起立斉唱するかを決断しなければならない状況にあったことから、教育合同

は、非常勤職員である教育活動支援員及び特別支援教育補助員が卒業式等において職務遂行中に国歌を起立斉唱できなかった場合等における市教委の対応について関心を抱き、団体交渉における対象事項としていたことが予想されるなどとしている。

しかし、上記①の団体交渉申入書の文言からは、どのような労働条件が団体交渉の対象であるのか、具体的な内容は不明であるし、上記②の条例及び通知の文言にも、具体的な内容が示されているわけではないから、本件要求事項①及び本件要求事項②の文言から、これら条例や通知の内容に思いを致し、上記③のような事情を予想して、それらの内容が本件団体交渉における団体交渉の対象となる可能性があることを理解すべきであるというは無理がある。仮に、上記③の事情を交渉事項に含むつもりだったのであれば、団体交渉申入書に記載すべきであるし、少なくとも口頭でその趣旨を伝えるべきであるが、いずれもなされていない。また、市は、本件団体交渉申入れ前に、そうした事情を知らなかったのであるから、本件団体交渉の中でそのようなことが団体交渉の対象になることを予想することは、市に不可能を強いるものであった。

なお、本件市条例と同内容の本件府条例が制定されていたことにより、既に非常勤職員に対して式典における国歌の起立斉唱は法的に義務付けられていたのであるから、本件市条例が制定されたことにより同職員の職務上の義務に変化が生じたわけではなく、組合員の労働条件に何ら影響を与えるものではなかった。

イ 市は、以前から、管理運営事項であっても、組合側からそれらが教職員の労働条件に関わることであるとの説明を受け、その説明が合理的なものであると判断した際は、柔軟に対応して交渉事項に変更していた。本件においても、教育合同から、初審命令で指摘するような点をあげて説明を受けていれば取扱いを変更した可能性はあったが、そのような説明は受けて

いないのであるから、団体交渉が行われなかった原因は、教育合同が具体的な説明を怠ったことにある。

ウ 本件要求事項①は、市に対し、本件市条例と本件府条例のいずれが適用されるのか明確にするよう求めるものであるが、条例適用の有無について法的判断を行う権限は市にはない。最終的にその適用関係を決するのは裁判所であり、市は判断し得ない。また、本件府条例を制定したのは大阪府であって、市ではなく、大阪府と市のそれぞれが制定した条例の適用関係について市が一概に決定することはできないのであって、大阪府の意向に左右されるという意味においても、市が判断し回答することは不可能であった。

また、本件要求事項②は、市に対し、国歌の起立斉唱を強制しないことを求めるものであるが、条例を執行すべき機関である市が、条例の規定に基づき、教職員に対して国歌斉唱時の起立・斉唱を指示することは、職務権限内の行為である。むしろ当該指示を行わないことは職務上の義務に反することとなり、市として処分不可能な事項であることから、団体交渉の余地はない。

したがって、本件要求事項①及び本件要求事項②は、いずれも義務的団体交渉事項に当たらず、市には本件団体交渉申入れを拒否する正当な理由がある。

エ なお、教育合同は、24年3月16日に行ったストライキ（以下「本件ストライキ」という。）については、本件団体交渉申入れが同月13日に拒否されたことから、これを行ったものであると主張するが、教育合同の機関誌に、同年2月15日及び同年3月1日の時点で既にストライキが予定されていた旨の記載があることからすれば、本件ストライキは、春闘行動として同年2月頃より企画され、そのとおり実行されたものにすぎず、上記のとおり、市が団体交渉を拒否しても、教育合同は、特段の反論をし

なかったことを考え合わせれば、教育合同が組合員の労働条件を含んだ事項について団体交渉するために、本件団体交渉申入れを行ったとは考えられない。

(2) 教育合同の主張

ア 本件要求事項①について、市は、条例適用の有無について法的判断を行う権限は市にはない旨主張するが、本件市条例については、市が制定したのであるから、市が解釈を示すことができるのは明らかである。また、市は、本件府条例が市の教職員にも適用になる旨通知しているのであるから、同条例についても解釈を示すことができるのは明らかである。

イ 本件要求事項②について、市は、処分不可能であり、団体交渉の余地はない旨主張するが、市は本件条例を執行すべき機関であるから、まず、市は団体交渉に応じ、同条例が適用される理由について説明し、次に、同条例の適用が労働条件に影響を及ぼす範囲について団体交渉に応じなければならない。

ウ 市は、教育合同が本件団体交渉申入れ時に、組合員の労働条件に関するものであると説明していれば、団体交渉を行うかどうかについて検討することも考えられたが、組合がその説明をけ怠したために、団体交渉に応じられなかったと主張する。

しかし、市は、一方的に管理運営事項であるから団体交渉に応じないと回答して、団体交渉を拒否しており、市の担当者が事前折衝で説明を求めてきたこともなかったのである。

よって、市が本件団体交渉を拒否したことに正当な理由はない。

エ なお、市は、教育合同がストライキという組合活動を行うために本件団体交渉申入れをしたにすぎない旨主張するが、教育合同がストライキを実行したのは、市が団体交渉を拒否したためである。教育合同は、市が本件団体交渉申入れを拒否することを懸念していたことから、団体交

渉申入れ前の24年1月にストライキの方針を確定していた。そして、組合員の意思統一を図るため、また、本件ストライキが大阪府に雇用された非常勤職員組合員も対象としていたことから、事前に機関誌で情宣したものである。

第4 当委員会の認定した事実

1 当事者等

- (1) 市は、地方自治法に基づく普通地方公共団体であり、地方自治法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づく行政委員会として、大阪市教育委員会（以下「市教委」という。）を設置している。
- (2) 教育合同は、元年11月23日に、主に教育に係る労働者によって結成された労働組合であり、肩書地に事務所を置いている。

構成員は、本件再審査終結時、約270名である。構成員のうち、①公立学校に勤務する教員・事務職員等には地公法が、②公立学校に勤務する地公法第3条第3項第3号の特別職である非常勤講師・職員等の外、私立学校に勤務する職員等には労組法が、③公立学校の学校用務員等単純な労務に雇用される一般職である地方公務員には地方公営企業等の労働関係に関する法律の規定により労組法が、それぞれ適用される。

教育合同の組合規約第34条には、「この組合の組合員のうち地方公務員法の適用を受ける者で地方公務員法の『職員団体』をつくる。」との規定があるところ、教育合同の構成員のうち、地公法の適用を受ける大阪府内の公立学校に勤務する教員・事務職員等は、地公法第53条に基づき、教育合同と同一の所在地、同一の名称をもって、大阪府人事委員会に職員団体として登録申請し、元年12月7日に職員団体として登録（以下、登録された職員団体を「教育合同(職)」という。）されている。

なお、教育合同の下部組織として大阪支部が置かれているが、同支部は、地公法第53条による職員団体としての登録はしていない。

- (3) A1組合員は、教育合同に加入する組合員であり、教育合同大阪支部支部長として組合活動に従事している。同人は、市の教員として勤務した後、22年度に教育活動支援員として市立小学校に配属され、23年度途中から特別支援教育補助員を兼任していた。
- (4) A2組合員は、教育合同に加入する組合員であり、教育合同大阪支部の組合員として組合活動に従事している。同人は、市の教員として勤務した後、23年度に教育活動支援員として市立中学校に配属された。
- (5) 市の教育活動支援員とは、通常学級に在籍する発達障害等のある児童又は生徒に対し、通常学級担任や教科担任の指示の下に、安全確保、学習支援、対人関係等の支援等を、市の特別支援教育補助員とは、特別支援学級に在籍する児童又は生徒に対し、特別学級担任や教科担当の指示の下に、介助や学習参加の補助等を行ういずれも非常勤職員であり、地公法第3条第3項第3号の規定により特別職の地方公務員である。

また、教育活動支援員及び特別支援教育補助員は、市が賃金等を負担する市費負担職員であって、市町村立学校職員給与負担法第1条に規定されている府費負担職員ではなく、市教委による任命権限及び指揮命令権限に属している。

2 市教委との団体交渉等

- (1) 市教委と職員団体及び労働組合（以下「職員団体等」という。）の団体交渉等
 - ア 市教委は、職員団体等との交渉、労働組合との団体交渉等を行うに当たっては、市が18年6月26日に策定した「職員団体及び労働組合との交渉等に関するガイドライン」（以下「市の交渉ガイドライン」という。）

を踏まえ、予備交渉、事務折衝等において、交渉等の日時・場所等の調整や交渉事項等の整理などをした上で、本交渉を行っていた（以下、市教委と教育合同との折衝、交渉等について記す場合は、両者が用いた名称により記載する。）。

イ 市の交渉ガイドラインでは、職員団体等と交渉等する「交渉事項」と、地方公共団体の機関が職務、権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する「管理運営事項」とを分類した上で、次のとおり規定している。

「交渉事項」については、①給与（給料及び諸手当）、勤務時間、休憩、休日並びに休暇に関する事項、②昇任、降任、転任、休職及び懲戒の基準に関する事項、③労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項、④福利厚生に関する事項、のような勤務労働条件に関する事項に限る。

「管理運営事項」については、地方公共団体の機関がその職務や権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であって、法令、条例、規則、規程及び議会の議決に基づき、専ら自らの判断と責任に基づいて実施すべき事項であることから、交渉等の対象にならない。

ただし、「管理運営事項」であっても、その実施に当たって影響を受ける勤務労働条件は交渉の対象となることから、後々の交渉等をスムーズに進めていくため、「交渉事項」となり得るものとされ、交渉責任者が必要と認めた場合には、労使での意見交換や意見聴取を行う。

また、業務執行体制の構築に係る「管理運営事項」であっても、個々の人の業務量の増加を始めとした業務内容の変更が見込まれる場合などその実施に当たって影響を受ける勤労条件については、「交渉事項」に発展することが予想されるため、後の交渉等をスムーズに進めることができるよう同体制の検討段階において、必要に応じた意見交換を行う。

(2) 教育合同の定期的な団体交渉申入れに対する市教委の対応（18年度から23年度までの期間）

ア 教育合同は、毎年10月又は11月に教育合同執行委員長及び教育合同大阪支部支部長の連名で、各年度の団体交渉申入書・要求書（以下「年間団体交渉申入書」という。）を市教委に提出し、団体交渉の申入れを行っていたが、市教委は、市のガイドライン等を踏まえ、事前の事務折衝等により、同申入書面に記載された要求項目を「交渉事項」と「管理運営事項」に区分するなどの調整を行った上で、本交渉を行っていた。

イ 教育合同から毎年提出される年間団体交渉申入書には、①労働条件、②臨時的任用職員、③非常勤講師・非常勤（若年）特別嘱託員・非常勤職員、④教育及び教育諸条件、⑤福利・厚生及び職員の健康、⑥学校管理経営センター、⑦年度末人事異動に関わる各要求項目が列記されていた。

なお、上記④に係る要求項目の一つとして、『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。また、『処分による強制』を行わないこと。』という事項（以下「日の丸・君が代をめぐる強制に関する事項」という。）が記載されていたが、市教委は、同事項を「管理運営事項」に分類し、「交渉事項」とはしていなかった。

ウ 教育合同は、市教委に対し、日の丸・君が代をめぐる強制に関する事項について、文書での回答を併せて要請していたところ、市教委は、18年度から20年度までの間は、同事項を「交渉事項」には分類しなかったものの文書による回答は行っていたが、21年度以降は、「交渉事項」に分類しないだけでなく、文書による回答も行わなくなった。

なお、市教委は、文書で、19年度は、①「要求の件については、管理運営事項であり、教育委員会の判断と責任において処理すべき事項でございます。」、②「国旗・国歌の指導について、学習指導要領に則り、国際社会に生きる国民としての自覚をかん養するという観点から、歴史的経過も含めて、国民としての基礎的・基本的な内容として、その意義を理解

できるよう、適切な指導を今後も続けていきたいと考えています。」と回答し、20年度には、②と同じ回答をした（なお、市教委の20年度の整理票において、日の丸・君が代をめぐる強制に関する事項は「管理運営事項」に分類されていた。）。

3 本件団体交渉申入れに至る経緯等（23年度）

- (1) 23年6月13日に公布・施行された本件府条例では、目的及び国歌の斉唱等に関し、次のように規定されている。

「第1条 この条例は、国旗及び国歌に関する法律(略)、教育基本法(略)及び学習指導要領の趣旨を踏まえ、府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱について定めることにより、(略)府立学校及び府内の市町村立学校における服務規律の厳格化を図ることを目的とする。」

「第4条 府立学校及び府内の市町村立学校の行事において行われる国歌の斉唱にあつては、教職員は起立により斉唱を行うものとする。ただし、身体上の障がい、負傷又は疾病により起立、若しくは斉唱するのに支障があると校長が認めるものについては、この限りでない。

2 前項の規定は、市町村の教育委員会による服務の監督の権限を侵すものではない。」

- (2) 23年11月8日、教育合同は、市教委に対し、教育合同執行委員長及び同大阪支部支部長の連名で年間団体交渉申入書を提出し、団体交渉申入れ（以下「23.11.18団体交渉申入れ」という。）を行った。

上記申入書には、①労働条件に関わる要求（24項目）、②臨時的任用職員に関わる要求（19項目）、③非常勤講師・非常勤（若年）特別嘱託員・非常勤職員に関わる要求（5項目）、④教育及び教育諸条件に関わる

要求（17項目）、⑤福利・厚生及び職員の健康に関わる要求（7項目）、⑥学校管理経営センターに関わる要求（1項目）及び⑦年度末人事異動に関わる要求（4項目）が記載されており、その要求項目として、①では、労働時間、賃金、セクハラ等が、②では、雇用の保障、格付け等が、③では、契約内容の文書周知、採用、継続雇用、出張、雇用保険等が、④では、日の丸・君が代をめぐる強制に関する事項、給食食材等が、⑤では、職場の安全衛生等が記載されていた。

- (3) 23年12月21日、教育合同と市教委は、23.11.8団体交渉申入れに関し、本交渉での議題、時間、場所その他必要な事項について、予備交渉を行った。

その際、市教委が、交渉事項に該当すると判断した要求項目について、一次回答案を提示した。同回答案では、上記(2)の要求項目のうち、⑦年度末人事異動に関わる要求（4項目）を除く73項目について、市教委が分類した「整理票」の回答の欄をみると、「交渉事項」であるとして回答有りとなされたものが26項目、「交渉事項」と「管理運営事項」が混在等するとして「交渉事項」についてのみ回答有りとなされたものが2項目、「管理運営事項」であるとして回答無しとなされたものが39項目、権限外等であるとして回答無しとなされたものが6項目あり、同④の日の丸・君が代をめぐる強制に関する要求項目は、「管理運営事項」に分類されていた。

これに対し、教育合同から、「前提として全ての項目が交渉事項と考えて提出しており、管理運営事項についても市教委が一方向的に決めるのではなく、お互い予備交渉等で決めていくものである。」との発言があった。

- (4) 24年1月6日、教育合同大阪支部書記長 A3（以下「A3」という。）は、市教委の窓口担当 B（以下「B」という。）に対し、上記

一次回答案の①労働条件に関わる要求（２項目）、②臨時的任用職員に関わる要求（３項目）、③福利・厚生及び職員の健康に関わる要求（１項目）に係る部分に対する再質問を電子メールで送信した。

- (5) 24年1月25日、教育合同と市教委は、本交渉を能率的に進めるため、上記一次回答案の不明瞭な点や趣旨を確認したり、団体交渉の順番を定める事務折衝を行った。

その際、市教委は、教育合同に対し、一次回答案を修正した二次回答案を手渡したが、一次回答案で「管理運営事項」に分類した事項を「交渉事項」に変更する修正は行わなかった。

- (6) 24年2月3日、教育合同と市教委は、23.11.8団体交渉申入れに関し、本交渉を行った。

教育合同は、市教委に対し、「管理運営事項ということから回答ができないことが無いように」と求めたが、市教委は、「交渉事項」と分類された項目についてのみ、回答した。このため、日の丸・君が代をめぐる強制に関する事項が本交渉で取り上げられることはなかった。

- (7) 24年2月15日、市教委は、教育長名の同日付け「卒業式及び入学式における国旗掲揚・国歌斉唱について（通知）」と題する書面により、各校園長に対し、①本件府条例第4条第1項は、府内の市町村立学校の行事において行われる国歌の斉唱について教職員に起立により斉唱を行うことを規定したものであり、市立学校の教職員も対象になること、②国歌斉唱の際に起立しないことは、本件府条例に反する行為になること、③教員自ら起立するよう粘り強く指導すること、④指導に従わない場合は職務命令を行うことを示し、卒業式及び入学式を実施するに当たり、上記(1)の本件府条例の趣旨を踏まえ、国旗の掲揚、国歌斉唱を適切に実施する旨通知した。

- (8) 24年2月21日、教育合同と市教委が、今後の団体交渉に関する事務折衝を行った際、教育合同のA3が、市教委に対し、「24年3月16日に教育合同に所属する労組法適用者が国旗・国歌の職務命令に関するストライキを行う方針である。」と述べるとともに「教育長通知についての団体交渉申入書」と『『労使関係に関する職員のアンケート調査について』交渉申入書』の各申入書を手渡したところ、市教委のBは、「これら申入書の取扱いについては改めて回答する。」と述べた。
- (9) 24年2月27日、市教委のBは、教育合同のA3に対し、上記(8)の各申入書について、「管理運営事項に該当するので交渉は行えない。」と電子メールで回答した。
- (10) 24年2月29日に公布・施行された本件市条例は、目的及び国歌の斉唱等に関し、次のとおり、規定している。
- 「第1条 この条例は、国旗及び国歌に関する法律(略)、教育基本法(略)及び学習指導要領の趣旨を踏まえ、本市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱について定めることにより、(略)他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うことを目的とする。」
- 「第4条 市立学校の行事において行われる国歌の斉唱にあつては、教職員は起立により斉唱を行うものとする。ただし、身体上の障害、負傷又は疾病により起立し、又は斉唱するのに支障があると校長が認めるものについては、この限りでない。」
- 「第5条 市長及び教育委員会は、前2条の規定による国旗の掲揚及び国歌の斉唱について、適切に行われるための必要な措置を講じなければならない。」
- (11) 市教委は、教育長名の24年2月29日付け「卒業式及び入学式にお

ける国旗掲揚・国歌斉唱について（通知）」と題する書面により、各校園長に対し、①「国旗を式場内に掲揚する」、「国歌を式次第に掲載する」、「起立して斉唱する」こと等を、卒業式及び入学式において適切に実施すること、②本件市条例第4条は、市立学校の行事において行われる国歌の斉唱について教職員に起立により斉唱を行うことを規定したものであり、国歌斉唱の際に起立しないことは、本件市条例に反する行為となること、③教員自ら起立するよう粘り強く指導すること、④指導に従わない場合は職務命令を行うことを示し、卒業式及び入学式を実施するに当たり、本件市条例等の趣旨を踏まえ、国旗の掲揚・国歌斉唱を適切に実施するよう通知した。

- (12) 24年3月1日、市教委は、教育合同に対し、勤務労働条件に関する事項として、分限や懲戒の手續・基準等が含まれている本件職員基本条例案を提案した。

同条例案には、教職員を含めた職員の人事評価（相対評価）についてや、違反行為を繰り返す教職員に対する指導研修について、また、高いモラルが求められる市所管の学校園に勤務する教職員にはより重い懲戒処分が課せられることなどが規定されていた。

- (13) 24年3月8日（金）午後10時20分、教育合同のA3は、市教委のBに対し、「交渉申入書」と題する電子メールを送った。

上記電子メールには、「『日の丸・君が代』条例について、非常勤講師・職員等の交渉申入書を添付しておきます。手交は12日の交渉の場で行います。本部は、前文にも書いていますように、交渉拒否となった場合は重大な決意で臨むことになるとのことです。」と記載されていた。

4 本件団体交渉申入れと同申入れに対する市の対応

- (1) 市教委と教育合同は、24年3月12日（火）午後6時30分から午後9時10分までの間、市が提案した本件職員基本条例案に関し、本交渉を

る国歌の斉唱に関する条例』（本件市条例のこと。）と『大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例』（本件府条例のこと。）のいずれが適用されるのか明確にされたい。

- (2) 卒業式及び入学式において、非常勤講師・職員等に、『君が代』の起立強制及び斉唱の強制を行わないこと。
- (3) 大阪市会に提案される『職員基本条例案』が地方公務員法第3条第3項第3号所定の特別職公務員である非常勤講師・職員等をも対象とすることが推測される。そうであるならば、同条例に規定する職務命令に違反したことをもって、非常勤講師・職員等の雇い止め解雇など不当な報復を行わないこと。」

この際、教育合同が「(本件要求事項③に関し、)大阪府との団体交渉では、大阪府職員基本条例(案)は非常勤職員も適用対象になっている。本当に本件職員基本条例案は非常勤職員も適用対象にならないのか。」と改めて質問したところ、市教委は、「本件要求事項①から③までのいずれについても、持ち帰って検討する。」と述べた。また、(教育合同が求めた団体交渉希望日が2日後であったことから、)市教委は、「タイトな日程である。」と述べた。これに対し、教育合同は、「本件職員基本条例案もタイトな日程で出されたので、我々がタイトな日程を出したからと言って断られては困る。」と述べた。

- (2) 24年3月13日(水)、市教委のBは、教育合同のA3に対し、「本件要求事項①及び本件要求事項②については、条例の適用の問題であり管理運営事項に当たる、また、本件要求事項③については、本件職員基本条例案は非常勤職員には適用されないので前提条件が崩れているとの理由により、団体交渉に応じることができない。」と電話回答した。
- (3) 24年3月14日(木)、市教委のBは、教育合同のA3に対し、電

子メールで、非常勤職員の本件職員基本条例案の適用、同条例案と大阪府職員基本条例の適用関係や、非常勤講師・職員等の解雇等に関し、下記のとおり回答した。

「Q：非常勤職員は大阪市職員基本条例案の適用を受けないのか。

A：本条例第2条（定義）において、適用される職員は地公法第3条第2項に規定する一般職に属する職員であると規定している。」

「Q：大阪市所管の学校園に勤務する府費の非常勤職員は府条例の適用を受けるのか。

Q：市費の非常勤職員は府市の職員基本条例のどちらの適用も受けないのか。

Q：大阪市会に提案される「職員基本条例」案が地公法第3条第3号所定の特別職公務員である非常勤講師・職員等をも対象とすることが推測される。同条例に規定する職務命令に違反したことをもって、非常勤講師・職員等の雇止めなど不当な報復を行わないこと。

A：本市所管の学校園に勤務する府費の非常勤職員については、府の職員基本条例が適用される。しかし、大阪市が設置する学校の府費負担教職員が適用除外されている規定や、地公法の適用に関する規定（懲戒・分限等）は適用されない。市費の非常勤職員はどちらの条例の適用も受けない。しかし、社会通念に照らし合わせて、非常勤職員としてふさわしくないと認められる場合については、雇用期間の途中であっても解雇することができると考えている。」

(4) 24年3月15日（金）、教育合同は、同日付けストライキ通告書により、市、市教委委員長及び市教委教育長に対し、本件団体交渉申入れを拒否したことに断固抗議し、団体交渉の速やかな開催を要求するとともに、翌16日の始業時より終業時まで、大阪市が雇用する非常勤職員によるストライキに突入すると通告した。

- (5) 24年3月16日(土)、教育合同は、上記(4)のとおり通告したストライキを実行した。
- (6) その後も市教委は、本件団体交渉申入れの要求事項について、管理運営事項に当たるなどとして、教育合同との団体交渉に応じていない。

第5 当委員会の判断

- 1 争点1(教育合同は、本件救済申立人適格を有するか。)について
- (1) 市は、前記第3の1(1)のとおり、地公法適用構成員と労組法適用構成員により構成されている混合組合には、労組法適用構成員についての団体交渉の場合には労働組合、地公法適用構成員についての交渉の場合には職員団体という二面的な法的性格を認めれば、無視できない混乱をもたらすことから、混合組合が労働組合と職員団体のいずれの法的性格を有するかを判断するには、その構成員の量的割合でもって一元的に判断するのが最も合理的であるなどと主張するので、以下、検討する。
- (2)ア 労組法に定める労働委員会による不当労働行為救済制度の救済申立人適格を有する団体は、労組法上の労働組合に限られており(労組法第5条第1項)、労組法上の労働組合とは、「労働者が主体となって自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体」(同法第2条本文)とされている。

そして、労組法の適用が除外されている一般職の地方公務員も、憲法第28条の「勤労者」であり、かつ、労組法第3条の「労働者」であって、その職務の性質にかんがみ、例外的に労組法の適用が除外されているにすぎないのであるから、地公法が適用される地方公務員と労組法が適用される地方公務員等によって組織されたいわゆる混合組合も、「労働者が主体となって自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体」であると解するのが相

当である。

また、ILO第87号条約は、労働者による労働団体の設立、加入の自由を要請するだけでなく、設立、加入した労働団体が、いわゆる混合組合であるか否かというその法的性格に関わりなく、当該団体に団結権等を保障することを要請するものであると解され、地公法及び労組法も、一般職の地方公務員が労働団体に加入することを特段制限する規定を置いていないのであるから、いわゆる混合組合も、その存在は、現行法上当然に許容されているものと解される。

イ そうすると、憲法第28条の団結権等を実質的に保障するために設けられている上記不当労働行為救済制度において、いわゆる混合組合は、労組法適用構成員に関しては、労組法上の労働組合として、同法上の労働組合としての権利を行使することができ、当該労働者に関する問題については、不当労働行為制度の救済申立人適格を有すると解するのが相当である。

(3) ところで、市は、前記第3の1(1)ウ及びエのとおり、教育合同との協議については、教育合同が職員団体であることを前提として、教育合同の要求事項を「交渉事項」と「管理運営事項」とに区分し、「交渉事項」として確定したもののみについて交渉を行ってきたが、教育合同が自らを労働組合であると主張するのであれば、「市は管理運営事項であるとして団体交渉を拒絶すべきでない」と反論すべきである。にもかかわらず、教育合同は、そのような反論をせず自らが労働組合であるとは明確にしていなかったことから、法の適用に混乱が生じる、又は生じていた旨主張する。

しかし、前記第4の2(1)によれば、市教委と職員団体等との交渉等につき市の交渉ガイドラインを定め、同交渉ガイドライン等を踏まえ、事務折衝等により、職員団体等からの要求項目を「交渉事項」と「管理運営事項」に区分するなどの調整を行った上で、本交渉を実施していた。

そして、同交渉ガイドラインでは、市が職員団体又は労働組合と交渉等を行う場合、あえて両者を区別せず、原則、交渉事項以外は管理運営事項とされているが、管理運営事項であっても、その実施に当たって影響を受ける勤務労働条件は交渉事項となり得ると規定されている。しかし、実際の団体交渉では、市が労働組合に限って「管理運営事項」に当たるとした事項について団体交渉に応じる姿勢を示していたという事情はうかがわれないのであるから、上記主張をすること自体が失当である。

- (4) また、市は、前記第3の1(1)ウ及びエのとおり、教育合同と教育合同(職)は、団体の名称や構成員その他の事項がほぼ同じで、労働組合としての活動か職員団体としての活動かの区分が極めて困難であったことから、法の適用に混乱が生じる、又は生じていた旨主張する。

しかし、前記第4の3(2)のとおり、教育合同の23年度の年間団体交渉申入書では、非常勤講師・職員に関わる要求(契約内容の文書周知、採用、継続雇用、出張、雇用保険等)がされており、これらが労組法適用構成員に関するものであることは明らかであることからすると、市は、教育合同が労働組合としての性格を有していることを認識していたものと考えられる。仮に、その性格が明確でないと考えるのであれば、教育合同に問い質すことによりその疑問は解消し得たが、市はそのような対応をしていない。

そうすると、この点においても、市にとって、法の適用に混乱が生じる、又は生じていたとはいえない。

- (5) 以上のとおりであるから、労組法が適用される組合員についての本件団体交渉申入れに係る本件救済申立てについては、教育合同の救済申立人適格を認めるのが相当である。

- 2 争点2(市が、本件要求事項①及び本件要求事項②に関する団体交渉申入れを拒否したことに正当な理由があるか。)について

(1) 市は、前記第3の2(1)のとおり、本件要求事項①及び本件要求事項②は内容が不明確であり、いずれも義務的団体交渉事項に当たらないことから、本件団体交渉申入れを拒否したことに正当な理由がある旨主張している。

(2) 本件団体交渉申入れに至る事実経過については、次のとおり指摘できる。

ア 教育合同は、市に対し、毎年、年間団体交渉申入書の要求の一つに日の丸・君が代に関する事項を掲げ、同事項について継続的に団体交渉を求めていたが、市は、同事項が「管理運営事項」であるとして、団体交渉に一切応じていなかった（前記第4の2(2)及び同3）。

イ 23年度は、23年6月に日の丸・君が代を義務付ける本件府条例が公布・施行されたが、同事項について、定期的な団体交渉における市の対応は従前と変わらず、24年2月3日の本交渉で同事項が取り上げられることはなかった（同3の(1)、(6)）。

また、同月15日に本件府条例の施行等に関する市教委教育長通知が出された後の同月21日の事務折衝において、教育合同は、市に対し、教育合同の労組法適用構成員がストライキを行う旨の発言をしたり、同通知に関する団体交渉を求めたが、市が団体交渉に応じることはなかった（同3の(7)ないし(9)）。

そして、同月29日には本件市条例が公布・施行され、市立学校の行事で、教職員が国歌斉唱の際に起立しないことは市条例に反するので、教職員自ら起立するよう粘り強く指導すること、指導に従わない場合は職務命令を行うことなどを内容とする同条例の施行等に関する同日付け市教委教育長通知が出されるに至った（同3の(10)、(11)）。そこで、教育合同は、日の丸・君が代をめぐる強制に関する事項への上記一連の市の対応を踏まえて、同年3月12日、本件団体交渉申入れを行っており、本件団体交渉申入書の前文には、前記第4の4(1)のとおり、本件市条例と本件条例案

が非常勤講師・職員等の労働条件を改悪する懸念があることなどから、団体交渉を申し入れる旨が明記され、本件要求事項①では、本件市条例と本件府条例の適用関係を明確にし、本件要求事項②では、非常勤講師・職員等に対し、卒業式等において起立し、国歌斉唱することを強制しないよう求めていたことが認められる。

ウ 市は、24年3月12日、本件団体交渉申入書を受け取った際、持ち帰って検討する旨回答したが、翌13日、本件要求事項①及び本件要求事項②について、従前と同様、条例の適用の問題であり「管理運営事項」に当たると説明しただけで、団体交渉に応じることができない旨電話回答した（同4の(1)、(2)）。その後、教育合同が同月15日にストライキを通告し、同月16日にストライキを実施した後も、市は、依然として「管理運営事項」に当たるとして団体交渉に一切応じなかった（同4の(4)ないし(6)）。

(3) まず、以上の事実経過を踏まえ、本件団体交渉申入れの交渉事項の具体的内容について検討する。

ア 教育合同は、従前から、毎年の団体交渉申入れでの要求事項に君が代・日の丸をめぐる強制に関する事項を入れており、当該事項について関心を持っていた。

そのような中で、本件府条例及び本件市条例が制定され、本件市条例第5条は「市長及び教育委員会は、国旗の掲揚及び国歌の斉唱について、適切に行われるための必要な措置を講じなければならない」旨規定していること及び、教育合同が上記(2)イの本件団体交渉申入書の前文に、大阪府職員基本条例（案）及び本件市条例並びに「労働条件への波及効果に関わって」と記載し、その要求事項として「卒業式及び入学式において、非常勤講師・職員等に『君が代』の起立強制及び斉唱の強制を行わないこと」と記載していたことにかんがみると、教育合同は、当該規定等に基づいて、

市が組合員に対し、国旗の掲揚及び国歌の斉唱に関し、どのような職務命令を出すのか、仮に、組合員がこのような職務命令に従わず、拒否した場合には、いかなる処分を行うつもりなのかを、懸念していたと考えるのが相当であり、本件団体交渉申入書からも、こうしたことがうかがえる。

そうすると、本件団体交渉申入れの交渉事項は、本件府条例と本件市条例の適用関係等を確認すること（本件要求事項①）及び、違反となる行為の内容や、指導、服務命令に従わなかった場合の処分の手続、基準等について説明を求めること（本件要求事項②）であったと認めるのが相当である。

イ 他方、市は、24年2月29日付け市教委教育長通知により、本件市条例と本件府条例の適用関係、違反となる行為の内容、服務命令に従わなかった場合の指導ないし措置等の事項について明確にしていなかったのであるから、本件団体交渉申入れは、上記明確にされていなかった事項について、市に説明を求めるものであったことは、これまでの事実経過を考えると明らかであり、このことは、市にも容易に認識し得たものと認められる。

ウ なお、市は、どのような労働条件が団体交渉の対象であるのかは、具体的に団体交渉申入書に記載すべきであり、少なくとも口頭でその趣旨を伝えるべきであったのに、教育合同は、そのような対応をとらず、団体交渉事項は不明だったのであるから、市が本件団体交渉を拒否したことには正当な理由がある旨主張する。しかし、上記のとおり、市はその内容を容易に認識し得たものである上、仮に、その内容が明確でないと考えられるのであれば、市と教育合同との間には本交渉を行う前に予備交渉や事前折衝等で交渉事項を整理することとしていたのであるから、教育合同に問い質す等して、その内容を具体的に把握することは特段難しいことではなかったのに、市はこのような対応をしていないのであるから、市の主張は認められない。

- (4) 次に、上記内容であった本件交渉事項が「管理運営事項」に該当するか、また、義務的団体交渉事項に該当するかについて検討する。

上記(2)及び(3)のとおり、本件交渉事項は、本件府条例と本件市条例の適用関係を明確にすること及び、違反となる行為の内容、指導、服務命令に従わなかった場合の処分の手続、基準等について説明を求めることであり、いずれも、教育合同の労組法適用構成員である組合員の勤務条件その他の待遇に関する事項であって、市のガイドラインでいう「交渉事項」に該当するか、少なくとも「管理運営事項の実施に当たって影響を受ける勤務労働条件」に該当し交渉事項となり得るものと認められ、これは、市が処分可能なものであるから、労組法で団体交渉が義務づけられる義務的団体交渉事項であると認められる。

- (5) なお、市は、前記第3の2(1)ウのとおり、市には条例の適用の有無について、法的な判断を行う権限はなく、回答することなどは不可能であった旨主張するが、教育合同は、市に対して、裁判所のような司法的判断を求めたものではなく、市自らが制定した本件市条例についての運用上の行政見解を求めていたにすぎず、前記第4の4(3)のとおり、市は、自らが提案した本件職員基本条例案の交渉時に出た教育合同からの質問に対し、非常勤職員の同条例案や大阪府職員基本条例(案)の適用関係等について、市の見解を述べているように、本件市条例についても、市が自らの見解を述べることはできたと考えられるところであり、いずれにしても、当該説明が困難であることをもって本件団体交渉申入れを拒否する正当な理由とはならない。

市は、前記第3の2(1)アのとおり、既に非常勤職員に対しては国歌の起立斉唱が義務付けられていたのであるから、本件市条例が制定されたことにより、労働条件に何ら影響はなかったとも主張する。

しかし、24年2月29日に本件市条例が制定され、その後、同日付け

市教委教育長通知により、卒業式等において、同条例に違反する行為があった場合の指導、職務命令等が示されるに至って、教育合同が、組合員が市の指導、服務命令等に従わなかった場合の処分の手続、基準等の労働条件への差し迫った影響を懸念したのももっともなことであり、上記(3)アのとおり、教育合同は本件団体交渉申入れにおいて、これらの点について、現に説明を求めていたのであるから、上記通知を発した市が説明すらせずに団体交渉を拒否したことには、正当な理由はない。

したがって、市の上記主張はいずれも採用できない。

- (6) 以上のとおりであるから、本件団体交渉申入れの要求事項が不明確であったとはいえ、市も同申入れの内容を認識し、又は容易に認識し得る状況にあったので、本件要求事項①及び本件要求事項②は義務的団体交渉事項に当たり、市がこれら要求事項に関する団体交渉に応じなかったことには、正当な理由はなく、労組法第7条第2号の不当労働行為に該当する。

なお、初審命令主文第3項の市に手交を命じる文書の文言には明確さを欠く点があることにかんがみ、主文のとおり訂正する。

よって、当委員会は、労働組合法第25条、第27条の17及び第27条の12並びに労働委員会規則第55条の規定に基づき、主文のとおり命令する。

平成26年10月1日

中央労働委員会

第一部会長 諏訪康雄 ⑩