

平成26年11月17日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成25年(行ウ)第340号 不当労働行為救済命令取消請求事件
平成26年7月3日口頭弁論終結
判決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

中央労働委員会が平成23年(不再)第55号事件について平成25年4月3日付けでした別紙中労委命令記載の命令のうち,第1項及び第2項を取り消す。

第2 事案の概要等

1 事案の概要

補助参加人衛都連吹田市職員労働組合現業評議会(以下「参加人」という。)は,原告に勤務する者で構成する職員団体である衛都連吹田市職員労働組合(以下「市職労」という。)の組合員のうち,地方公営企業等の労働関係に関する法律(以下「地公労法」という。)が適用又は準用される者で構成された労働組合であり,労使協定の遵守等を求めて申し入れた団体交渉を原告が正当な理由なく拒否したことが労働組合法(以下「労組法」という。)7条2号に該当する等と主張して,大阪府労働委員会(以下「大阪府労委」という。)に不当労働行為救済命令の申立てをしたところ,大阪府労委は上記申立てを棄却する旨等の命令(以下「本件初審命令」という。)を発した。参加人がこれに対して再審査申立てをしたところ,中央労働委員会(以下「中労委」という。)は,本件初審命令のうち,参加人の申立てを棄却した部分のうちの一部を取り消し,原告が,参加人からの団体交渉申入れに対して誠実に応じるべき旨等の不当労働行為救済命令(以下「本件中労委命令」という。)を発した。

本件は,原告が,本件中労委命令のうち,①本件初審命令のうち参加人の申立てを棄却した部分のうちの一部を取り消す旨の部分,及び,②原告が参加人からの団体交渉申入れに対して誠実に応じるべき旨等を命じた部分の各取消しを求めた事案である。

2 前提となる事実(争いのない事実及び後掲証拠により容易に認定することができる事実)

(1) 当事者等

ア 参加人等

(ア) 参加人は,原告に勤務する者で構成する職員団体である市職労の組合員のうち,地公労法が適用又は準用される者で組織された労働組合であり,地方公務員法(以下「地公法」という。)57条に規定

する単純労務職員等を含み、その組合員数は、平成23年4月14日当時、約370名であった（なお、参加人が労組法上の労働組合であるか否かについては、当事者間に争いがある。）。

(イ) 大阪衛都連吹田市職員労働組合現業合同支部（以下「支部」という。）は、市職労の組合員のうち、幼稚園、小中学校、下水処理場等に勤務する者で組織された労働組合で、その組合員数は、平成23年4月14日当時、約280名であった（参加人及び支部を総称して以下「組合ら」という。）。

(ウ) 支部の下部組織として、市立の小中学校及び幼稚園に勤務する校務員をもって構成する校務分会（以下「分会」という。）がある。

イ 原告等

(ア) 原告は、地方自治法に基づく普通地方公共団体である。

(イ) 吹田市教育委員会（以下「市教委」という。）は、原告が地方自治法及び「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下「地教行法」という。）に基づき設置している行政委員会であり、前記ア(ウ)の校務員は、市教委に所属する職員（地公法57条に規定する単純労務職員）である。

(2) 校務員の業務内容等

ア 校務員の業務内容

校務員は、吹田市立小学校及び中学校の管理運営に関する規則4条の13において、「学校の環境の整備その他の業務」を行うこととされ、市内の小学校、中学校及び幼稚園の環境整備事業に従事している。

その具体的な業務内容は、①校門内外の清掃等学校園の環境美化に関する業務、②諸行事の準備等学校園の運営に関する業務、③修繕、除草・剪定等学校園施設の維持管理に関する業務である。

イ 校務員の勤務条件等

正規職員の勤務時間は午前8時から午後4時30分までであり、週休日は土曜日及び日曜日である。再任用短時間勤務職員の勤務時間は正規職員と同様であり、週休日は水曜日、土曜日及び日曜日である。再任用短時間勤務職員の週休日である水曜日及び再任用短時間勤務職員が欠員となった幼稚園には、原告が社団法人吹田市シルバー人材センターと締結する業務委託契約により、環境整備業務に従事する者（以下「シルバー従事者」という。）が上記正規職員と同じ勤務時間で勤務している。

(3) 14年協定及び15年協定の締結に至る経緯及び平成20年度までの校務員の配置状況

ア 14年協定及び15年協定の締結に至る経緯

(ア) 市教委と参加人は、昭和49年3月1日、学校校務員の配置について、1校1名配置の制度を改め、小学校については児童数1000名、中学校については生徒数700名を超える場合、2名配置とする旨

の協定を締結した。

市教委、組合ら及び分会は、平成6年2月8日、校務員定数が94名であること、新たな配置基準に基づき労使協議等において合意が成立したときは、早期に正規職員を採用し配置すること等を確認する旨を合意した。

市教委と組合ら及び分会は、平成10年5月29日、校務員定数が94名であり現行体制を維持すること、退職者補充の必要性を認めること、平成9年度の退職者3名について早期に補充するため最大限努力することを確認する内容の協定書を作成した。

- (イ) 市教委は、平成13年9月12日、市職労、支部及び分会に対し、校務員の配置基準を、小学校及び中学校は各校1名配置、幼稚園は再任用短時間勤務職員又は非正規職員を各園1名配置と変更することについて、協議を申し入れた。

同年11月13日、同年12月6日、同月17日、平成14年1月18日及び同月31日、校務員の配置基準の変更について団体交渉が行われた。市教委側が、予算や市税収入が減少する等の状況において、校務員を各校1名、計55名の配置としたい旨、各校務員には1人でできる範囲で業務遂行をお願いしその他の業務は他に委託する旨等を提案したのに対し、市職労側は、各校1名配置となると1名で対応することができない業務が生じること、新規採用された職員への技能の継承や労働安全衛生の問題等を指摘したことを受けて、1人で行う業務の範囲や、1名配置の問題点等が労使で協議された。その結果、市教委と市職労、支部及び分会は、①校地面積上位5校の中学校には2名配置、その他の小中学校50校には1名配置とし、計60名配置として平成14年度から実施する、②業務で大きなウェイトを占める除草・剪定業務について、1人でできる範囲の指定を行い、それ以外の業務を他に委託するほか、校務員の業務内容を労使で決め、それ以外はシルバー従事者の活用、学校長・教頭・教職員らへの協力依頼、業務委託等で対応する等の事項が確認された。

イ 14年協定及び15年協定の締結

- (7) 市教委と組合ら及び分会との間で、平成14年3月29日、それまでの団体交渉及び確認事項を踏まえ、労使協定（以下「14年協定」という。）が締結された。

14年協定に係る協定書においては、①職員の配置は、小・中学校各校1名配置とするが、校地面積上位5校については2名配置とする、②この協定実施に関して必要な細目事項は、確認書をもって行うものとする旨等が合意され、併せて作成された確認書においては、①校地面積上位校5校について、古江台中学校、青山台中学校、南千里中学校、竹見台中学校及び第二中学校とするが、校地面積に変更があるときは、協議を行う、②正規職員（再任用職員の短時間職員を除く。）

の配置について、平成14年度の正規職員69名とし、このうち配置基準を上回る9名については、幼稚園併設小学校（6名）、単独幼稚園（2名）、校地面積上位校（1名）に1名配置するが、幼稚園併設小学校については兼務とし、正規職員が異動する場合は協議を行う、③再任用職員の配置について、平成14年度の再任用職員8名を幼稚園併設小学校に配置し、兼務とする、④幼稚園について、再任用職員の短時間職員又は非正規職員を各園1名配置する旨の提案については、平成13年度の合意に至らなかったため継続協議する、⑤施設安全点検を行って、月ごとに報告書を提出し、施設巡回点検業務を行って、毎日業務日誌に記入し提出し、除草・剪定業務は、学校ごとに範囲指定を行うが、落ち葉清掃などについては、立地条件や樹木の状況を考慮し、別途協議する、⑥職務範囲については、別途協議し、早期に成案を調える、⑦施設安全点検の点検項目、点検方法については、別途協議するが、緊急を要するものについては、学校（園）長を通じて報告する旨等が確認された。

原告は、平成14年4月23日、学校校務職場安全衛生検討委員会（以下「安全衛生検討委員会」という。）を、同月24日、吹田市立小中学校・幼稚園校務員研修委員会を、それぞれ設立した。

(イ) 市教委と組合ら及び分会との間で、平成15年3月3日、幼稚園における校務員配置等についての協定（以下「15年協定」という。）が締結された。

15年協定に係る協定書においては、①幼稚園の校務員配置は、再任用の短時間勤務職員を各園1名配置する、②この協定実施に関して必要な細目事項は、確認書をもって行うものとする旨が合意され、併せて作成された確認書においては、①幼稚園の校務員は、小・中学校に勤務する校務員の再任用短時間勤務職員を配置する、②幼稚園の校務員配置人員については毎年事前協議を行う、③幼稚園の校務員は専任制とする、④再任用短時間勤務職員の週休日を日曜日・土曜日・水曜日とし、水曜日には代替人員を配置する、⑤幼稚園には、専任化に伴い校務員室（更衣室、休憩室を含む。以下同じ）・シャワー室・作業室は必要な施設である、⑥校務員室・シャワー室・作業室については、幼稚園の大規模改修工事・耐震工事の際には整備することを前提に検討する、⑦吹田第三幼稚園、吹田南幼稚園、山田第一幼稚園及び山田第三幼稚園については、平成14年度中に更衣スペースを整備し、上記以外の幼稚園（佐竹台幼稚園、古江台幼稚園及び岸部第一幼稚園を除く。）については、平成19年度までに更衣スペースを整備するが、未整備の幼稚園については、更衣するための場所を提供する、⑧職員室に校務員専用の事務机・椅子を配置し、作業用道具類については平成14年度中にそろえる（内容については協議する。）、⑨幼稚園の新配置基準については平成15年4月1日

から実施する旨が確認された。

以上の合意に基づき、平成15年4月1日時点において、幼稚園16園には再任用短時間勤務職員4名とシルバー従事者が配置された。

ウ 15年協定の締結から平成19年度までの校務員の配置状況

平成15年度以降、市教委は、平成18年度に正規職員1名の補充ができなかった小学校1校に再任用短時間勤務職員を当該年度に限り配置したことがあったものの、翌年度には当該小学校に正規職員を新規採用しており、それ以外の年度・小学校については、新規採用や異動によってその都度定年退職者の補充を行い、14年協定の配置基準に従い人員を配置した。

エ 平成19年度の定年退職者の補充要求と平成20年度の校務員の配置状況

(7) 組合ら及び分会が平成19年5月15日付けで定年退職者の補充要求をしたのに対し、市教委は、同年7月10日、平成19年度末定年退職予定者14名の補充については、関係部局とも十分協議し、補充するべく努力したい旨書面で回答した。

(イ) 平成19年8月10日、同年10月16日、同年12月11日、平成20年2月7日及び同月29日、平成19年度の定年退職者の補充について団体交渉が開催された。

市教委側は、上記団体交渉において、後期財政健全化方策において平成21年度までに職員250名の削減が求められる中、再任用短時間勤務職員の小中学校への配置も検討する必要がある旨を述べた。これに対し、組合側は、高齢者への配慮の必要性や校務員1名による作業の危険性を指摘し、小中学校には正規職員14名の補充が必要である旨述べた。

また、市教委側は、関係部局に補充を要請したものの、原告の方針として補充はできないとの回答を受け、14名分の採用はできないとの判断をした旨、配置基準を見直すべきではないかという意見も出ている旨、原告の方針に納得したわけではないが厳しい状況である旨を述べた。

そして、市教委側は、欠員が生じる小中学校には、他部局からの異動者と、再任用短時間勤務職員（週休日である水曜日にはシルバー従事者を配置）で対応したい旨述べ、小中学校に配置される再任用短時間勤務職員の高齢者への配慮、労働安全対策等について組合側と協議した。

(ウ) 組合ら及び分会は、平成20年2月から同年3月にかけて、市教委に対し、前記(イ)の団体交渉の経緯及び確認事項等を踏まえ、平成20年度に限り、再任用短時間勤務職員10名を小中学校に配置し、同職員の週休日（水曜日）には非正規職員を配置すること、再任用職員への安全配慮、高齢者への配慮を行うこと等を内容とする確認書の

作成を求めた。市教委は、人員配置に関する部分は管理運営事項に当たるとして確認書の作成を拒否したが、これに代わるものとして、組合側が確認書に盛り込むことを求めた事項を市教委から市職労に対する通知書という形で交付しようとしたものの、組合ら及び分会は、通知という一方的な文書は受け取れないとしてその受領を拒否した。

(エ) 平成20年度の校務員配置について、小中学校54校（うち校地面積上位5校は2名配置）に、正規職員48名、再任用フルタイム職員1名、再任用短時間勤務職員10名の計59名が配置され、幼稚園16園には再任用短時間勤務職員6名とシルバー従事者が配置された。

(4) 原告の計画大綱、これに基づく市教委の計画の策定及び平成21年度の校務員の配置状況

ア 原告の計画大綱と行革室の対応及び原告の計画の策定に至る経緯

(7) 原告は、後期財政健全化方策において、退職者不補充を原則とし、平成17年度から平成21年度までに職員を250名削減することを目標として取り組んでいたが、平成20年4月1日までの実質上の累積削減数は117名にとどまる見込みであった。

原告は、前記のとおり、後期財政健全化方策における削減目標数を達成することが困難な見通しであることから、再任用職員を含めた計画的な総量削減が必要であるとして、新たに「吹田市職員体制再構築計画」（以下「職員体制再構築計画」という。）を策定して取り組むこととし、同年3月24日、吹田市長（以下単に「市長」という。）を本部長とする吹田市行政改革推進本部（以下「行革本部」という。）において、吹田市職員体制再構築計画大綱（以下「計画大綱」という。）を策定した。

職員体制再構築計画では、平成20年度からの5年間で、職員350名以上の削減目標を設定するとし、①各部局に目指すべき「配置モデル」を設定すること、②現在運用している配置基準のうち法律等に根拠を持たないもの等は各部局で見直しを行うこと、③各部局の職員数の増減要因の把握や職員体制についての判断を再評価するシステムを構築すること、④再任用職員を活用し、一旦再任用職員を配置した場合に再び正規職員による補充を行わない事務を指定すること（以下「再任用事務指定」という。）、⑤非常勤職員や臨時雇員の任用管理の統一的なルールを決めること等を定め、その手順として、各部局は、「配置モデル」の設定を基に平成25年4月1日時点の職員数を想定して計画を策定し、行革本部の承認を経て、各部局が責任を持って取り組み、行革本部が、毎年度進捗状況を把握して、計画の実効性を確保することとされた。

なお、行革本部の庶務は、政策推進部行財政改革推進室（以下「行

革室」という。)において処理することとされた。

- (イ) 行革室は、4回(後記(ウ)及び(カ)から(ク)まで)にわたり、計画大綱についての説明会を開催した。同説明会には、原告側からは理事(行財政改革推進担当)、B1行革室長、政策推進部総括参事2名(行政管理担当及び財政健全化担当)が出席し、組合側からは市職労の中央執行委員長ほか約20名から100名程度が出席した。
- (ウ) 行革室側は、平成20年4月17日の第1回説明会において、平成18年度の経常収支比率が93%であり、財政硬直化の目安である85%を超え、特に経常収支比率に占める人件費の割合が34.7%となっているため、これを5%下げするために職員350名の削減が必要であり、具体的には、今後各部局で計画を策定してもらう旨、今後5年間で684名の退職者と351名の再任用を見込んでおり、5年間退職者不補充を行った場合、約330名の削減となる旨を述べた。

市職労側は、①大量の職員削減は、市民生活に重大な影響を及ぼすことになるので、計画策定を中止すべきである旨、②今後5年間職員採用をストップすると現場が疲弊する旨、③まず管理職を減らすべきである旨、④部局ごとの計画策定に当たって、組合ら及び支部に対する説明会を行い、意見を聴くべきである旨を述べた。

行革室側は、必要などころに必要な人員を配置する考えに変わりはないが、正規職員とは限らない旨、原課の意見を尊重し、よく話し合って進める旨、部局ごとの説明会の開催については各部局へ伝える旨を述べた。

- (エ) 行革室は、平成20年5月28日、各部局に対し、計画大綱について説明会を開催し、計画大綱に沿って各部局における計画を策定するよう依頼した。
- (カ) 原告は、平成20年6月18日、計画大綱に基づき、職員体制評価委員会を設置した。校務員の人員配置に関する同委員会の会議は、以下のとおり、3回にわたって開催された。

まず、平成20年9月2日の職員体制評価委員会において、市教委は、定年退職者の補充を一部行いながら、計画期間終了時点である平成25年度の正規職員を44名とし、正規職員及び再任用職員合わせて59名を小中学校に配置する案を、行革室は、定年退職者の補充をしないことにより、計画期間終了時点である平成25年度の正規職員数を29名とし、再任用職員、非正規雇用職員と合わせて59名を小中学校へ配置する案を、それぞれ提出し、別途協議することとなった。

次に、同年11月17日の職員体制評価委員会において、市教委は、別途協議の結果、小中学校53校に正規職員又は再任用職員を1名配置する53名体制を、行革室は、18区ある各中学校区(小学校1

校, 中学校 1 校) に正規職員を 2 名 (小学校 1 名, 中学校 1 名) 配置し, これ以外には再任用職員, 非常勤職員又は臨時雇用員のいずれか 1 名を配置する正規職員 36 名体制を, それぞれ提案した。また, 市教委, 行革室のいずれの案でも校地面積上位 5 校のうちの 1 名は非常勤職員を配置するものとされた。

同年 1 月 18 日の職員体制評価委員会において, 行革室案である正規職員 36 名体制が採用された。

- (カ) 行革室は, 平成 20 年 9 月 4 日, 第 2 回説明会を開催し, 多様な雇用形態の職員活用についての説明が行われ, 再任用職員, 非常勤職員, 臨時雇用員及び任期付職員それぞれの業務範囲, 任用期間及び勤務時間, 採用から任用まで並びに配置をどの部署が担うか等についても説明がされた。

市職労側が, 職員体制再構築計画の行革室案の内容を示すよう求めたところ, 行革室側は, 各部と協議中であり, 内容は説明できない旨, 職員体制再構築計画の策定に当たっては, 各部局の意見を十分検討し, 労働組合への説明は各部が対応する旨, 行革室案がまとまった段階で組合への説明を行う旨を述べた。

- (キ) 行革室は, 平成 20 年 10 月 29 日, 第 3 回説明会を開催し, 職員体制再構築計画の行革室案についての説明が行われたが, 業務終了後から翌日午前 2 時 30 分までの約 8 時間を要した。

行革室側は, まず, 行革室案について検討中であるとした上で, ①各部局から提出された職員数評価調書を基に, 各部局のヒアリングを行って職場の意見を聴いている旨, ②財政収支を均衡させるため, 基金を取り崩し, 赤字地方債を発行するなど, 財政状況がひっ迫している旨, ③職員体制再構築計画の策定そのものについては管理運営事項であるが, 計画の策定に当たっては, 各部局から労働組合各支部に説明を行い, 意見反映を図り, 部局をまたがる計画の策定に当たっては行革室が説明を行い, 意見反映を図る旨, ④現時点では採用計画は立っていないが, 来年度の採用について全ての可能性がないというわけではなく, 今後の採用については個別に判断していく旨を述べた。

- (ク) 行革室は, 平成 21 年 1 月 9 日, 第 4 回説明会を開催し, 職員体制再構築計画の行革室案を提示した。行革室側は, ①行革室案は, 最終的には各部局の了解を得て作成した旨, ②各部局の計画についての説明責任は各部局にあるが, 各部局から要請があれば行革室としても必要な対応を行う旨, ③職員体制再構築計画の期間中も全ての職種について採用を検討し, 採用も含め全体として 5 年間で 350 人以上の削減効果が出るよう計画する旨を述べた。

- (ケ) 支部は, 平成 21 年 2 月 23 日, 行革室に対し, 各職場で業務に必要な職員数を定数として締結された協定を一方的に変更しないこと,

及び欠員の補充を直ちに行うことを求める要求書を提出した。

- (ロ) 原告は、平成21年3月26日、行革本部において、吹田市職員体制再構築計画（案）（以下「職員体制再構築計画（案）」という。）を策定した。

職員体制再構築計画（案）では、平成20年4月1日現在の原告の職員数3519名を、平成25年4月1日までに398名削減することを目標とし、その方策として、①再任用職員の役割や配置を検討し、新たな仕組みを構築すること、一旦再任用職員を配置した場合に再び正規職員の配置を行わない再任用事務指定を行うこと、②非常勤職員や臨時雇用員の任用や管理の統一的なルールを定めること等が定められた。

- イ 計画大綱に基づく市教委の計画と平成20年度の定年退職者の補充要求を巡る市教委と組合らとのやりとり

- (ア) 組合ら及び分会等は、平成20年5月26日、市教委に対し、「職員体制再構築計画に対する統一要求書」を提出し、①市教委の計画の検討に当たっては、現状の職員の実態を踏まえて無理な削減目標を設定しないこと、②職員採用に向けて関係部局に働きかけること、③現行の配置基準を遵守すること、そのため10名の欠員については早期に正規職員で補充すること、④平成20年度末に定年退職する4名については新規採用で補充を行うこと等を求めた。

- (イ) 市教委は、平成20年6月20日、組合ら及び分会等に対し、前記(ア)の要求書について、①「計画大綱に基づき検討していきたい」、②「後期財政健全化の取組みが退職者不補充を原則として進められており、また、今後、計画大綱に基づき、20年度当初から25年度当初までに350名以上の職員数削減を目標に設定した取組みを進める必要があることから、職員採用については大変厳しい状況である」、③「計画大綱に基づき、職員の配置基準の見直しが求められており、学校校務員の配置基準についても、見直しの検討をしなければならない状況である。なお、学校校務員の配置体制については、貴組合からの意見を十分聞きながら対応していきたい。」、④「本市では退職者不補充を原則として、後期財政健全化方策の取組みが進められており、また、今後、計画大綱に基づいた取組みを進める必要があることから、職員採用については大変厳しい状況である」と書面で回答した。

- (ウ) 市教委は、平成20年6月24日、計画大綱に基づく市教委の計画について、第1回説明会を開催した。同説明会には、市教委側からは理事、B2学校教育総務室教育総務課長（以下「B2課長」という。）、同課課長代理、同課係長が出席し、組合側からは市職労の中央副執行委員長ほか9名が出席した。

市教委側は、職員体制再構築計画について、平成20年度から平成25年度までに職員を350名以上削減する旨、部局単位で計画を

策定する旨、法律等を根拠にしない配置基準は見直しを行う旨、業務の見直しや委託化を検討する旨、再任用職員や非常勤職員等の活用を図る旨を説明した。組合側が、校務員の業務を民間に委託したり非正規職員に行わせたりする計画があるかどうかを確認したところ、市教委側は、計画大綱に基づいて、全て検討して計画を立てなければならない旨、過去の経過には重みがある一方で、計画大綱が出されるなど、情勢は厳しい旨、定数の確保は考えているが、今後は多様な雇用形態を検討しなければならない旨を述べた。さらに、組合側が、正規職員の技能の継承、校務員1名配置校での労働安全、再任用職員に係る高齢者への配慮の問題等を指摘したのに対し、市教委側は、安全衛生検討委員会の活性化を図る旨、指摘について内部で検討していく旨を回答し、組合側からの現行の配置基準を守る立場かとの質問に対し、市教委側は、配置基準を守る立場である旨を述べた。

- (エ) 組合ら及び分会は、平成20年8月20日、市教委に対し、「2008（平成20）年度定年退職者補充要求書」を提出し、平成20年度末で定年退職する予定である4名について、正規職員の校務員の採用を行い、補充することを求める要求書を提出した。

これに対し、市教委は、同年9月2日「本市では退職者不補充を原則として、後期財政健全化方策の取組みが進められており、また、計画大綱に基づいた取組みを進める必要があることから、職員採用については大変厳しい状況である」と回答した。

- (オ) 市教委は、平成20年10月9日、計画大綱に基づく市教委の計画について第2回説明会を開催した。同説明会には、市教委側からは理事、B2課長らが出席し、組合側からは市職労、組合ら及び分会の役員ら計15名が出席した。

市教委側は、行革室から営繕チームや委託化など校務員の在り方について抜本的な見直しを行うことを前提に計画期間中の定年退職予定者19名を順次削減し、再任用職員（再任用事務指定）を配置する案が示された旨を述べた。

組合側が、行革室の上記提案に対する市教委の立場を確認したところ、市教委側は、現在の配置基準を尊重する立場である旨、現在の配置基準では、再任用職員は幼稚園に配置することになっているが、小中学校への配置は仕方がない旨を述べた。

組合側が、再任用職員の小中学校への配置が増えるとの懸念を示したのに対し、市教委側は、職員体制評価委員会でも配置基準について配慮してほしいことや昨年の経過を踏まえてやむなく再任用職員を小中学校へ配置していることを説明した旨、また、校務員の労働安全衛生上、非常勤職員等を含めてでも2名配置としてほしいと提案している旨を述べた。

- (カ) 市教委は、平成20年12月17日、市教委の計画について第3回

説明会を開催した。同説明会には、市教委側からは理事、B2課長らが出席し、組合側からは市職労、組合ら及び分会の役員計7名が出席した。

市教委側は、同年11月17日の職員体制評価委員会に市教委の案と行革室の案が提出されたとして、それぞれの案について説明した。

組合側は、市教委が、同年9月2日の職員体制評価委員会後には59名の正規職員の配置を守るとしていたにもかかわらず、同年11月7日の同委員会に提出された市教委案では、小中学校各校1名配置の53名体制とし、校地面積上位5校の2名配置のうち1名を非常勤職員としている旨指摘したのに対し、市教委側は、同年10月までは現行の配置基準を市教委の案として提出したが、大変厳しい状況の中、同月以降、行革室の案に対して53名体制の対案を提出した旨を回答した。続けて、組合側が、非常勤職員では技能の継承ができないとして、非常勤職員を配置する案を変えることができないかをただしたところ、市教委側は、非常勤職員にも正規職員同様に技能を継承してもらふ旨、非常勤職員を配置する案を変えることはできない旨を述べた。さらに、組合側は、非常勤職員の勤務時間は正規職員の4分の3であり、空白となる4分の1についてどう配慮するかをただしたのに対し、市教委側は、今後の課題であり行革室等調係部局と話をしていきたい旨を回答した。

また、組合側は、正規職員36名体制について行革室から説明があったのかただしたところ、市教委側は、数の説明だけで具体的内容等の説明はなかった旨を回答した。また、組合側が、幼稚園の配置についてただしたところ、行革室の案では幼稚園の配置に触れておらず、正規職員は配置しないということであるとした上、幼稚園にシルバー従事者を配置する際の問題点については、平成20年9月2日の職員体制評価委員会で説明しているが、今後検討していきたいと回答した。そのほか、組合側が、再任用職員について、週休日にシルバー従事者を配置していることが再任用職員の負組となっているのではないかと懸念を示したところ、市教委側は、負担に感じている職員への対応を今後の課題と考えている旨回答した。また、組合側が、現行の配置基準が守られない中、公務災害が多数発生しており、安全配慮について具体的な案を示してほしいと要望したところ、市教委側は、今後、具体的な案を示していきたい旨を述べた。

(キ) 市教委は、平成21年2月9日、計画大綱に基づく市教委の計画について第4回説明会を開催した。同説明会には、市教委からは理事、B2課長らが出席し、組合側からは市職労、組合ら及び分会の役員ら計14名が出席した。

組合側が、平成20年12月18日に行われた職員体制評価委員

会の内容と平成21年1月9日の説明会で示された職員体制再構築計画の行革室案について説明を求めたところ、市教委側は、同委員会では、原課の意見は既に聴いているということで議論はできなかつた旨、同説明会に提出された職員体制再構築計画の行革室案では、従来からの市教委の案と行革室の案が比較され、行革室の案を進めていくことが示された旨を述べた。そして、市教委は、行革室の案について、正規職員を36名とし各中学校区に2名（小学校1名、中学校1名）配置、その他の17校には再任用職員（再任用事務指定）又は非正規職員を配置、校地面積上位5校には正規職員の他に非常勤職員1名を配置するものである旨を説明した。これに対し、組合側は、「行革室は『校務員の配置について市教委が具体的に説明できる』と言っている」として、正規職員36名体制の数の根拠の説明を求めたところ、市教委側から、「職員体制評価委員会では行革室から具体的な説明はなかったが、学校校務員配置体制検討委員会を立ち上げ、校務員にも委員会に入ってもらい、検討していきたい」旨を回答した。

また、組合側が、36名の正規職員と非常勤職員、臨時雇用員でどのように働くのか、なぜ校務員の再任用事務指定なのかと述べたのに対し、市教委側は、平成24年度には非常勤職員を加えた体制となる旨、再任用事務指定は市教委の提案ではない旨を述べた。さらに、組合側が、「行革室は『職員の健康や安全を守る、正規職員36名体制について市教委は説明できる』と言っている」としてその説明を求めたのに対し、市教委側は、行革室に削減した人件費の一部を除草・剪定等の委託料に振り向けられるように強く要望している旨を回答した。組合側が、再任用事務指定、非常勤職員の働き方、職員体制評価委員会で決められた配置人数について、具体的な運営を市教委は説明できていないとした上、5年後に同委員会で決定された正規職員数になって、学校環境をどうしていくのか、15年協定の確認書で実施できていないものについてはどのように考えているのかをただしたのに対し、市教委側は、市教委として各校に1名正規職員を置きたいと考えており、同委員会には各校に正規職員1名を配置するとの案を示したが、認められなかった旨、15年協定の確認書の内容を実施できていない部分があるのは認識している旨を回答した。

ウ 平成21年度の校務員の配置を巡る市教委と組合らとのやりとり

- (ア) 市教委と組合らとの間で、平成21年2月16日、平成21年度の校務員の配置体制について組合協議が行われ、市教委側からは理事、B2課長らが出席し、組合側からは市職労、組合ら及び分会の役員ら計12名が出席した。

市教委側は、平成21年度の校務員の配置について、小中学校に正規職員44名、再任用フルタイム職員1名、再任用短時間勤務職員1

3名の計58名を配置し、幼稚園に再任用短時間勤務職員4名とシルバー従事者を配置する旨、現在、幼稚園に配置されている再任用短時間勤務職員5名のうち1名を小中学校へ異動する旨、平成20年度に引き続き小中学校へ再任用短時間勤務職員を配置する旨を述べた。

組合側が、再任用短時間勤務職員の週休日にシルバー従事者が勤務することについて、再任用短時間勤務職員から「週休日のシルバー従事者と会ったことがない」等の不満を聞いている旨、シルバー従事者を直接指揮すると偽装請負になる旨を指摘し、目に見える形で高齢者への配慮を要望したところ、市教委は、偽装請負の問題があり得ることは認識しているが、平成21年度もシルバー従事者の配置で検討している旨、年度当初に再任用短時間勤務職員とシルバー従事者の顔合わせを行えるようにしていきたい旨を回答した。

また、組合側が、高齢者への配慮だけでなく、安全配慮について具体的に示すよう要望したのに対し、市教委側は、大変厳しい予算状況の中、予算を捻出するのも厳しい旨、学校管理職にも校務員をサポートするようお願いしている旨を回答した。

さらに、組合側は、平成21年度も配置基準を遵守していくのか確認したところ、市教委側は、職員体制再構築の中で配置基準を守っていくことは大変厳しい状況である旨回答した。

なお、同日の組合協議において、労使双方は、①14年協定及び15年協定における校務員配置基準を守る立場で、人員の補充が必要であるという組合の指摘を関係部局に説明すること、②安全配慮、高齢者への配慮については内部で協議すること、③再任用短時間勤務職員の週休日の対応については、指摘された問題を検討することを確認した（上記①から③までについて、以下「本件確認事項①」などという。）。

(イ) 市教委と組合らとの間で、平成21年3月2日、平成21年度の校務員の配置体制について組合協議が行われ、市教委側は理事、B2課長らが出席し、組合側は、組合ら及び分会の役員ら合計9名が出席した。市教委側は、本件確認事項①から③までについて、その後の経過を説明した。

市教委側は、まず、本件確認事項①について、行革室に説明したが、行革室からは職員体制再構築は全庁的な取り組みであるとの説明を受け、配置基準を守ることができなかった旨を述べた。

また、労使双方は、平成21年度の校務員の配置について、小中学校58校に正規職員44名、再任用職員14名、幼稚園に再任用職員4名の配置となることを確認した。

次に、市教委側は、本件確認事項②について、財政状況の厳しい中、除草・剪定の委託料は例年どおり確保した旨、予算の範囲内で個々

に対応していきたい旨,安全衛生検討委員会で協議し,労働災害の対策を講じていきたい旨,研修については検討していく旨を述べた。

さらに,市教委側は,本件確認事項③について,平成21年度当初には再任用職員とシルバー従事者との顔合わせを行う旨,シルバー従事者へ直接指示できない問題があることは認識しており,学校園長に再度周知徹底し,シルバー従事者の業務を限定する旨,任用形態についても内部で検討していく旨,シルバー人材センターとも十分協議していく旨を回答した。

組合側は,現行の配置基準を守る立場で正規職員44名,再任用職員14名を小中学校に配置する旨の確認書又は協定書を作成するよう求めたのに対し,市教委側は,管理運営事項に関わる部分,例えば,配置人数を協定書等に盛り込むことはできない旨,協定を結ぶことができるのは,労働条件の変更に伴う部分のみである旨,どこまでの部分が協定を結ぶことができるのか意見もうかがいながら対応していきたい旨を述べた。

- (ウ) 平成21年度の校務員の配置について,平成20年度末で小学校1校が廃校となったため,小中学校53校(うち校地面積上位5校は2名配置)に正規職員44名,再任用フルタイム職員1名,再任用短時間勤務職員13名の合計58名が配置され,幼稚園16園に再任用短時間勤務職員4名とシルバー従事者が配置された。

その後,平成21年6月30日付けで正規職員1名が退職したことに伴い,幼稚園に配置していた再任用短時間勤務職員1名を中学校に異動した結果,小中学校に正規職員43名,再任用フルタイム職員1名,再任用短時間勤務職員14名の合計58名が配置され,幼稚園には再任用短時間勤務職員3名とシルバー従事者が配置された。

- (5) 本件団交申入れとこれに対する原告の対応等

ア 平成21年度の退職者に対する補充要求

- (ア) 組合ら及び分会は,平成21年4月17日,市教委に対し,14年協定の配置基準に照らして欠員が生じ,また,平成21年度末に4名が定年退職することから,早期に正規職員の校務員の採用を行い,16名を補充するよう求める旨が記載された「緊急人員補充要求書」を提出した。

市教委は,同月20日付けで,組合ら及び分会に対し,「職員体制再構築計画(案)に基づき,職員の配置基準の見直しが求められており,学校校務員の配置基準についても,見直しをしなければならない状況である。なお,学校校務員の配置体制については,貴組合からの意見を聞きながら対応していきたい。」と回答した。

- (イ) 平成21年6月3日,市教委と市職労及び支部との間で,協議が行われ,市職労側は,同年5月7日付けで退職の申出のあった校務員につき,正規職員を配置することを要求したのに対し,市教委側は,退

職不補充が原則であること、職員体制再構築計画に取り組んでいる厳しい状況下で、正規職員を採用して配置することは不可能であること、既存の配置を見直し、シルバー従事者への委託、非正規職員の採用等により対応する旨を回答した。また、市職労側が、年度途中の異動は校務員にとって大変な負担となること、55歳以下での依願退職があった場合の対応については職員体制再構築計画に記載されていないので、行革室が「計画外」として新規採用を行うと言っているとして、新規採用をすべきであると主張したのに対し、市教委側は、年度途中の異動による負担について一定程度理解できる旨、「計画外」となるかどうか等について関係部局と話をする旨回答した。

(ウ) 平成21年6月10日、市教委と市職労の間で協議が行われ、市教委側は、年度途中の退職者の後任問題に関して、正規職員を採用して配置することはできないこと、2名配置校である南千里中学校から1名を退職者の後任として佐井寺小学校に、佐竹台幼稚園の再任用職員を南千里中学校に異動し、佐竹台幼稚園及び南千里中学校において、再任用職員が勤務しない日はシルバー従事者を配置する対応とする旨を説明した。

(エ) 組合ら及び分会は、平成21年7月28日、市教委に対し、早期に正規職員の採用を行うことを求める旨が記載された「人員補充要求書」を提出した。

市教委は、同年8月21日付けで、組合ら及び分会に対し、「職員体制再構築計画（案）に基づき、学校校務員を含めた職員体制の見直しが求められており、人員補充の要求に応じることはできません。」と回答した。

イ 本件団交申入れと原告の対応

(ア) 参加人は、平成21年6月19日、市長に対し、①14年協定に係る協定書に基づき早期に欠員補充を行うこと、②14年協定に係る協定書及び確認書に照らして不履行となっている点については直ちに必要な予算措置を行い実施することを求める旨を記載した「団体交渉申し入れ書」（以下「本件団交申入書」という。）を提出した（同書面の提出による申入れを、以下「本件団交申入れ」という。）。

本件団交申入書には、職員が安心して働ける職場環境を守るため、当局は労使協定どおりに正規職員を配置することや職場環境の整備を履行しなければならないが、ここ数年、当局は、関係部局に人員補充の要請はしたが補充に至らなかったという態度を繰り返している旨、要請したが補充できないというのであれば労働協約を守ったことにはならないため、労働協約を履行できる権限を有する市長が、団体交渉に応じることを求める旨の記載があった。

(イ) 市長は、平成21年6月30日、参加人に対し、本件団交申入書に

に対する回答書（以下「本件回答書」という。）を提出した。

本件回答書には、「吹田市長への団体交渉申し入れ書に記載の要求事項につきましては、市教委の職務権限に属するものであります。吹田市といたしましては、市職労と市教委で取り交わされた協定等に係る貴殿の申し入れに対しては、市教委が交渉当事者として、対応すべき事項と考えております。」との記載があった。

- (ウ) 参加人は、平成21年8月11日、市長に対し、本件回答書に対する質問書（以下「本件質問書」という。）を提出した。

本件質問書には、「『要求事項については、市教委の職務権限に属することから、市教委が交渉当事者として対応すべき』とありますが、その根拠が示されておりません。私たちは、吹田市長が定数配置に伴う予算執行権を有しており、実質的な使用者（労働組合法7条）であることから、『市教委が、交渉当事者として対応すべき』として、吹田市長が私たちの団体交渉申し入れに応じないことは、団体交渉拒否にあたると思います。」として、改めて交渉に応じるかどうかを文書で回答するよう求める旨の記載があった。

- (エ) 市長は、平成21年8月21日、参加人に対し、本件質問書に対する回答書を提出した。

同回答書には、「貴殿の吹田市長への団体交渉申し入れ書に記載の要求事項につきましては、地教行法23条に規定されている市教委の職務権限に属するものであります。吹田市といたしましては、市職労と市教委で取り交わされた協定等に係る貴殿の申し入れに対しては、市教委が交渉当事者として、対応すべき事項と考えております。なお、市長は、同法29条に基づき、歳入歳出予算のうち教育に関する事務に係る部分の議案を作成し、また、成立した予算は、同法第24条に基づき、市長により適正に執行されているところです。」との記載があった。

- (オ) 平成21年9月1日、市教委と市職労との間で協議が行われ、市教委側は、職員体制再構築計画の目指す方向性があるため、年度途中の採用はしていない旨を回答した。これに対し、市職労側は、職員体制再構築計画による36名体制は望んでおらず、飽くまでも新規採用を望む旨を述べた。

ウ 不当労働行為救済申立ての経過

- (ア) 参加人は、平成21年10月1日、①市長及び市教委が14年協定を遵守せず、14年協定に定められた職員配置をしないこと、②市長が本件団交申し入れを拒否したことが、いずれも不当労働行為に当たるとして、大阪府労委に対し、市長及び市教委を被申立人として、不当労働行為救済申立てをした（大阪府労委平成21年（不）第66号）。

参加人は、同年11月30日、大阪府労委に対し、同月27日付け「申

立書の変更申立書」を提出し、被申立人を市長から原告に変更し、14年協定に加えて15年協定の不遵守も申立ての対象とした。

- (イ) 支部は、平成21年12月1日、大阪府労委に対し、前記(ア)と同内容の不当労働行為救済申立てをした（大阪府労委平成21年（不）第80号）。

大阪府労委は、平成22年1月18日、平成21年（不）第66号事件に同年（不）第80号事件の審査を併合した。

- (ウ) 組合らは、平成22年4月12日、前記(ア)及び(イ)の不当労働行為救済申立事件のうち、市教委に対する申立てを全部取り下げた上、①原告が、平成21年度の校務員の人員配置について、14年協定及び15年協定を遵守せず、14年協定及び15年協定に定められた職員配置をしないこと、②原告が、参加人による平成21年6月19日付け団体交渉申入れを拒否したことがそれぞれ不当労働行為に当たる旨を主張した。

(6) 本件救済申立て後の状況

ア 平成22年度の校務員の配置体制に関する組合協議等

市教委と市職労、組合ら及び分会との間で、平成22年1月5日及び同年3月2日、平成22年度の校務員の配置体制について、組合協議が行われた。

同年4月からの校務員の配置体制は、小中学校53校（うち校地面積上位5校は2名配置）に正規職員39名、再任用フルタイム職員1名、再任用短時間勤務職員18名の合計58名が配置されており、幼稚園16園にはシルバー従事者が配置された。

その後、平成22年5月末に小学校に配置されていた再任用短時間勤務職員1名が退職したため、非正規職員1名が同校に配置された。

イ 平成23年度の校務員の配置体制に関する組合協議等

市教委と組合ら及び分会との間で、平成22年9月6日及び平成23年3月18日、平成23年度の校務員の配置体制について組合協議が行われた。

同年4月からの校務員の配置体制は、他部局に配置されていた2名の正規職員が職種変更により配置され、小中学校53校（うち校地面積上位5校は2名配置）に正規職員37名、再任用フルタイム職員1名、再任用短時間勤務職員20名の合計58名が配置され、幼稚園16園にはシルバー従事者が配置された。

ウ 平成24年度の校務員の配置体制に関する組合協議等

市教委と組合側との間で、平成23年7月12日、同年12月8日及び平成24年2月27日、平成24年度の校務員の配置体制について組合協議が行われた。

この中で、市教委は、正規職員36名体制における業務イメージ図として、「校務員36名体制時の業務イメージ」を示した。この書面に

は、①1 中学校 2 小学校を 1 単位として、3 校に正規職員 2 名、非正規職員 1 名（再任用短時間勤務職員が配置できる間は再任用短時間勤務職員を配置）の 3 名を配置する旨、②職員は基本的には配置校の業務に従事するが、各校の委託業務とされたものを除いた除草・剪定やペンキ塗り等の作業については、各校持ち回りで作業協力のできる業務体制とする旨、③3 校の校務員による共同作業を想定した予定表（イメージ）の各記載があった。

同年 4 月からの校務員の配置体制は、小中学校 53 校（うち校地面積上位 5 校は 2 名配置）に正規職員 32 名、再任用職員（フルタイム、短時間勤務の別は不明）13 名、臨時雇用員 13 名の計 58 名が配置され、幼稚園にはシルバー従事者が配置された。

エ 大阪府労委は、平成 23 年 8 月 2 日、平成 21 年（不）第 66 号事件及び同年（不）第 80 号事件につき、①本件団交申入れに対する原告の対応に係る支部の申立てを却下する旨、②その他の申立てをいずれも棄却する旨の命令をした（本件初審命令）。

オ 組合らは、前記エの命令に対して再審査申立てをしたところ（中労委平成 23 年（不再）第 55 号）、中労委は、平成 25 年 4 月 3 日、別紙中労委命令記載のとおり、①本件初審命令の申立棄却部分のうち、本件団交申入れに対する原告の対応に係る参加人の申立てを棄却した部分を取り消す旨、②原告は、参加人から、校務員の配置に関連する労働条件について団体交渉申入れがあったときは、市教委を交渉当事者として対応すべき事項であるとの理由でこれを拒否してはならず、正規職員の配置人数の変更に関連する校務員の業務体制や職務内容等の労働条件について、実質的な交渉権限を有し必要な説明を行うことができる者を出席させ、上記変更の理由や必要性を示すなどして、誠実にこれに応じなければならない旨、③その余の再審査申立てを棄却する旨の命令をした（本件中労委命令）。

第 3 主たる争点及び当事者の主張の要旨

1 参加人が労組法上の労働組合といえるか

（原告の主張）

(1) 参加人の労働組合としての独立性について

ア 原告には、地公法上の職員団体として市職労があるところ、市職労の規約 19 条 1 項には、「この組合に補助組織として現業評議会…をおく。」と定められており、参加人は同規定に基づいて設立された組織である。そして、同条 2 項には、「現業評議会の運営について、大会は現業合同支部の大会をもって現業評議会の大会にあてるものとし、役員は現業合同支部役員選挙をもって選出されたものとする。」と定められているところ、同規定に基づき、平成 25 年 3 月、支部役員選挙が行われ、支部執行委員長、すなわち、参加人代表者（幹事長）として、A が選出されている。したがって、参加人は、市職労の構成部分である支部

と組織的にも構成員的にも一体のものである。

また、参加人の規約には、「評議会は、…吹田市職員労働組合の規約、運動方針の範囲内に於て、次の活動を行う。」（3条）、「役員は現業合同支部役員選挙をもって選出されたものとする。」（15条）、「評議会の経費は本部から現業合同支部への還付金および、その他の収入をもってこれにあてる。」（17条）、「会計の責任ならびに出納事務は吹田市職員労働組合現業合同支部執行委員会がこれにあたる。」（18条）、「本会の団体交渉権を必要に応じ吹田市職員労働組合及び上部団体に委任することができる。」（20条）という規定がある。これらの規定からしても、参加人は、市職労及びその構成部分であるところの支部との関係において、独自の活動を行っておらず、役員、財源等を持たない。

- イ 校務員の配置基準に関する団体交渉には市職労の役員が参加していたこと、14年協定に係る協定書においても、市職労自身が当事者となっていることからすると、これまでに参加人の肩書を有する者が団体交渉や協定締結に関わっていたとしても、それは市職労の内部組織としての関わり方にすぎないとみることできるから、そのような団体交渉や協定締結への関わり方をもって、参加人が市職労から独立した団体であることを根拠付けるものということとはできない。
 - ウ これらの事情に照らせば、参加人は、飽くまでも地公法上の職員団体である市職労の補助組織にすぎず、市職労とは別個独立の労組法上の労働組合とはいえない。
- (2) いわゆる混合組合である参加人の労組法上の労働組合性について
- ア いわゆる混合組合と労組法上の労働組合性について

参加人の構成員には、原告が任用した地公法57条に定める単純労務職員が含まれているが、それ以外の構成員は労組法の適用を受けない職員であるから、参加人は、適用される法体系を異にする職員を構成員とする勤労者の団体（いわゆる混合組合）である。

参加人の構成員のうち、単純労務職員は、一般職の地方公務員に該当し、地公法の適用も一部受けているため、職員団体へ加入する自由が保障され、職員団体を通して勤務条件に関する事項等（地方公共団体の事務に係る管理運営事項を除く。）について地方公共団体の当局と交渉をすることもできるのであるから、不当労働行為救済命令制度による救済を求め得るものと解する必要がない。なお、単純労務職員は行政不服審査法の適用を受けないため、不利益処分については、労組法7条1号及び4号に規定する不当労働行為として、同法による救済を求め得ることとなるが、本件においては、参加人は、同条1号及び4号に関する不当労働行為についての救済を求めているわけではない。

このように、参加人は、混合組合とはいえ、一般職の地方公務員のみをその構成員としているのであるから、このような混合組合に労働組合

としての法的性格を認めるとしても、認められる場面は限定的に解されなければならない。

イ 複合格説・二元適用論について

被告及び参加人は、混合組合の申立人適格につき、地公法上の職員団体及び労組法上の労働組合としての複合的な性格を有するとする見解（以下「複合格説・二元適用論」という。）を採るべきである旨を主張する。複合格説・二元適用論によれば、問題となる活動が労働組合としての活動であったのか、それとも職員団体としての活動であったのかは、労組法又は地公法のいずれが適用される組合員の問題であるかによって峻別すればよいとされている。

しかし、単純労務職員には、労組法だけでなく地公法の適用があり、単純労務職員のために職員団体活動をすることも認められているから、その活動をどちらか一方に峻別することはできない。労組法適用者として選別した単純労務職員のための活動は全て労働組合活動とされ、その場合単純労務職員のための職員団体活動は想定し得ないこととなるが、単純労務職員への適用を認める地公法がこのような事態を予定しているとは考え難い。また、本件では、市職労が労働組合として活動すること及び参加人が独立した職員団体として活動することはいずれも予定されていないのであるから、市職労の名義で単純労務職員のための活動がされた場合、市職労の当該活動を労働組合活動とみることができない。また、市職労と参加人とを同一の表裏一体の関係ということとはできないから、このような活動を参加人の活動とみることができない。

実際に、職員団体である市職労は、市職労の名義で「校務員部会定例会議」や「校務員部会学習会」等のように、単純労務職員である校務員のための活動を行っているところ、このような場合には、職員団体活動とも労働組合活動ともいえない曖昧な活動となり、その結果として適法な労働団体活動とはいえない事態も生じかねない。

このように、本件において、複合格説・二元適用論に基づいて地公法又は労組法のいずれが適用される組合員の問題であるかによって団体の法的性格を峻別しようとするれば、混乱や紛議が生じるおそれは否定できない。

仮に、混合組合の法的性格の峻別が、裁判等において事後的に確定可能であるとしても、日々の対応の中で混乱や紛議が生じるというのであれば、それ自体が不都合といわざるを得ないし、団体活動やそれに対応する関係者の意に反した結果となれば、それ自体で混乱がもたらされるのであるから、単に事後的に峻別が可能というだけでは混乱を回避することができることはない。

例えば、今後、一般行政職の職員のための活動を市職労の職員団体活動とし、単純労務職員のための活動を参加人の労働組合活動とした場

合、一般行政職の職員と単純労務職員のいずれにも関連する同一の議題について、市職労との間の交渉と参加人との間の団体交渉を同時に行うことができず、個別に交渉しなければならなくなる。なぜなら、同時に交渉した場合、団体交渉権限のない職員団体である市職労が、労働組合である参加人の団体交渉に関与することになり、また、交渉権限のない労働組合である参加人が職員団体である市職労の交渉に関与することになり、これらはいずれも違法・不当な交渉となるからである。

そして、同一の議題に関して、市職労との交渉と参加人との団体交渉を個別に実施する場合、両者の交渉の到達点・結果について、不当な差異を生じないように調整する必要が生じる。

このように、複合性格説・二元適用論の下では、これまでのような統一的な交渉を同時に行うことができなくなる上、別途、両交渉の到達点・結果を調整することとなり、それぞれの交渉過程において実務上の困難を伴うことが容易に予想される。

組合側としても、職員団体と共通する議題に関しては、個別に交渉や団体交渉を実施しなければならない事態は望んでいないと思われ、労組法又は地公法のどちらが適用される組合員の問題であるかによって峻別することにより、実務的な混乱がもたらされるだけでなく、かえって組合の団結権保護を阻害し、又は脆弱にする可能性もある。

以上のとおり、本件において、複合性格説・二元適用論を採用することは妥当でない。

(被告の主張)

(1) 参加人の労働組合としての独立性について

参加人は、市職労とは別個独立の労働組合であり、労組法2条及び5条2項に規定する法適合組合として、不当労働行為救済命令の申立人適格を有する。

すなわち、参加人は、組合員数370名（本件初審命令に係る審問終結時）によって組織され、独自の規約と執行機関を有している。また、参加人は、従前から、上部団体である市職労とは別個に、又は市職労と共同して、校務員の配置基準に関して市教委と団体交渉を実施したり、14年協定を締結したりするなどの活動を行っている。よって、参加人は、労組法上の労働組合である。

(2) いわゆる混合組合である参加人の労組法上の労働組合性について

参加人は、適用法規の異なる者によって構成される、いわゆる混合組合であるところ、このような組合も労組法適用構成員に関わる問題については労組法上の権利を行使することができるのであり、それ故当然に、当該組合は、労組法7条各号の別を問わず、不当労働行為救済命令制度による救済を申し立てることができる。

混合組合について申立人適格を認める立場は、中労委が従前から採ってきた立場であり、労働委員会実務として確立したものである。その理由は、

混合組合についてその労働団体の法的性格を地公法上の職員団体としてしか認めないとすると、労組法適用構成員について、労組法及び不当労働行為救済命令制度の趣旨である労働者の団結権の保護並びに労働組合加入の自由及び労働組合選択の自由の保障の趣旨が没却され、著しく妥当性を欠くことになるからであり、このような中労委の立場は、労働者の団結権の保護を図るILO第87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）及び団体交渉権、労働協約締結権の保護を明示するILO第98号条約（団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約）等の国際条約とこれら条約の批准を受けて行われた国家公務員法、地公法を始めとする国内諸法規の改正と整備を踏まえたものである。

（参加人の主張）

(1) 参加人の労働組合としての独立性について

ア 原告においては、昭和21年に市職労が結成されていたところ、昭和29年にゴミ・し尿収集業務に従事していた現業職員らによって吹田市従業員組合が結成された。その後、昭和36年に市職労と吹田市従業員組合とが組織統一した。

しかし、当時の原告は、いわゆる混合組合である組織統一後の市職労には団体交渉権及び労働協約締結権が認められないとの態度をとったことから、現業職員の労働条件等に関する団体交渉権及び労働協約締結権を明確にさせるために、市職労組合員のうち地公労法が適用又は準用される職員をもって組織する独立した組織を結成することとして、昭和37年、参加人が結成された。

イ 市職労は、各職場のすみずみまで浸透する労働組合を目指して、昭和52年に支部制度を発足させ、原則として部局ごとに市職労の支部が組織されることとなった。支部は、市職労組合員のうち、事業課、減量推進課業務係、北工場、破碎選別工場、やすらぎ苑、道路補修課、緑化公園室、水再生室、市立幼稚園、市立小学校及び、市立中学校に勤務する者によって組織されることとなった。

その結果、支部が組織している職場に勤務している職員のうち現業職員については、参加人に組織されるとともに、支部にも組織されることとなった。そのため、両組織の関係を整備すべく、昭和59年の第20回参加人大会において、参加人の規約が改定され、参加人の役員については支部の役員が兼務することとして、参加人の役員は支部の役員選挙をもって選出されたものとし、参加人の大会は支部の大会をもってこれに当たるものとされた。

これ以降、参加人と支部は、緊密に連携しつつそれぞれの目的に沿った活動を行ってきた。

ウ 参加人は、労働者が主体となって自主的に組織され、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する団体である。また、参加人の規約には、労組法5条2項所定の規定が含まれてい

る。

参加人は、決議機関としての大会を開催し、執行機関としての幹事会、執行委員会を有して活動している。原告に対する要求書は、原則として、参加人と支部が連名で作成してきた。団体交渉についても、原則として、参加人と支部が共同して行ってきたし、協定書や確認書についても、原則として、両者が連名で署名押印してきた。

エ これらのことから、参加人は、校務員の配置基準に関して市教委と団体交渉を実施したり、14年協定等を締結したりする等の活動を独自に行っているのであって、自主的かつ独立した労働組合であることは明らかである。

(2) いわゆる混合組合である参加人の労組法上の労働組合性について

参加人の構成員には、地公労法の規定により労働組合法が適用される者（単純労務職員）のほか、地公法が適用される者が含まれる、いわゆる混合組合である。混合組合の不当労働行為の救済申立てに係る申立人適格については、労組法適用者の労働条件等に関する混合組合の活動は、労組法上の労働組合としての活動とみなすべきであるから、労組法適用者の労働条件等に関する不当労働行為の救済申立てについては、労組法7条各号の別によらず、申立人適格があると解するのが相当である。

本件は、地公労法の規定によって労組法が適用される学校校務員の労働条件等に関する申立てであるから、参加人は申立人適格を有している。

2 原告が本件団交申入れを拒否したか

(原告の主張)

(1) 本件団交申入書には、「労働協約を履行できる権限を有する市長が、下記項目について団体交渉に応じることを求めるものです。」と記載されており、参加人は、交渉窓口を市長に指定して団体交渉を申し入れたものである。

原告においては、法令、条例等で各機関の所管事務が定められていることから、その定めに従って職員団体との交渉に当たる当局も定まるものであり、労働組合との団体交渉の当事者である地方公共団体の当局の意義等についても同様であるとの考え方にのっとって対応してきた。そして、校務員の勤務条件については、原則として、教育委員会が所管するものであるから（地教行法23条）、市教委が当局なのであって、校務員の勤務条件に関する限り、市長は、原則的に交渉を適法に管理し、決定し得る当局ではない。市長は、このような考え方に基づいて、適法に対応すべき当局を案内する趣旨で、「吹田市教育委員会が、交渉当事者として、対応すべき事項と考えております。」と回答したものである。また、原告は、本件質問書に対する回答書においても、同様の回答をした。

このように、地方公共団体の実務において、団体交渉に当たる当局という意味で「団体交渉の当事者」の表現が用いられてきたことに照らせば、「交渉当事者」という表現が必ずしも適切でなかったとしても、市長の回

答が、原告の使用者性を否定する趣旨とみるべきではなく、むしろ、市教委をもって団体交渉に当たらせる趣旨であったとみるべきことは明らかである。

- (2) 原告は、本件団交申入れまでの間に、参加人らとの間で、校務員の人員配置の変更及びそれに伴う労働条件については十分に協議をしてきたのであって、本件団交申入れの時点では、平成21年度の配置体制に伴う労働条件に関する事項について交渉を行う必要性はなかった。

まず、行革室は、平成20年4月17日、同年9月4日、同年10月29日及び平成21年1月9日の4回にわたり、職員体制再構築計画(案)の説明会を開き、市職労に対する説明を行った上、説明に対する質問が出れば、それに対して誠実に回答してきた。市職労は、これらの説明会で、自らの意見を述べることができ、行革室が市職労の発言内容を制限したり、発言を遮ったりすることはなかった。これらの説明会は、短い場合でも約2時間、長い場合は約8時間もの時間をかけて行われた。

また、市教委は、校務員の配置それ自体は管理運営事項であるから団体交渉の対象とはしなかったものの、退職者を補充しない結果、正規職員の校務員が減少する点については、再構築計画大綱や再構築計画(案)の内容、正規職員削減の必要性等を、平成20年6月24日、同年10月9日、同年12月17日及び平成21年2月9日に繰り返し説明した上、同月16日及び同年3月2日の組合協議の場においては、特に、安全配慮と高齢者への配慮等について説明し、組合らとの間で協議を行ってきた。

- (3) 原告は、平成21年度の配置体制に関して、平成21年6月3日、同月10日及び同年9月1日の3回にわたり、参加人らとの間で窓口協議を重ねた。これらの窓口協議において、市教委は、参加人らとの間で、主に年度途中の退職者の後任問題について協議し、併せて、再任用の校務員の負担の有無及び程度等を確認すること等の高齢者への配慮の点も取り上げた。

- (4) 原告は、本件団交申入れの後も平成21年10月26日、同年12月4日、平成22年1月5日、同年2月2日、同年3月1日、同月2日、同年8月4日、同月25日、同年9月6日、同年11月22日、平成23年3月1日、同月18日、同年4月18日、同年6月17日、同年7月12日及び同年12月8日に窓口協議又は組合協議を行い、小中学校に配置される再任用職員に係る高齢者への配慮の問題、労働安全衛生の問題、新人校務員の業務習得のための工夫、正規職員36名体制の下での共同作業を導入した場合の主任等の新たな職階の設置等について協議したほか、人事評価制度、夜間警備等の契約、校務員室及び作業室の改修、業務日誌の改訂、タイムレコーダーの導入、不燃ゴミの回収、安全警備、トイレ清掃業務の委託、通送便などの校務員の日常業務の遂行に影響し得る事項についても説明、協議を行った。

これらの窓口協議及び組合協議において、校務員の配置体制に関わる労働条件について話し合ってきたことは明らかであり、これらの協議は実質

的に団体交渉に当たる。

(5) 以上のとおりであるから、原告が本件団交申入れを拒否した事実はない。
(被告の主張)

(1) 市教委は、参加人からの平成20年度の定年退職者に対する補充要求について対応していたものの、正規職員36名体制を決定したのは市教委ではない旨を述べるばかりで、配置人数の変更に伴う具体的な運営の方法や学校環境への影響や対応についても具体的に説明することができなかったことから、参加人としては、市教委との交渉では不十分であるとして、原告を相手方として本件団交申入れをしたものである。これに対して、原告は、本件回答書において、「吹田市といたしましては、市教委が交渉当事者として、対応すべき事項と考えております。」と述べたのであって、これは、本件団交申入れに対する拒否にほかならない。

(2) 原告の主張は、本件回答書に「団体交渉を拒否する」と記載したものではないから、原告が団体交渉を拒否した事実はないという趣旨と考えられる。しかし、労組法7条2号にいう団体交渉をすることを拒むとは、要するに、団体交渉の申入れがあったのにこれに応じて団体交渉をしないことを意味するのであって、団体交渉を拒否し又はこれに応じない旨の意向を明示的に表明すると否とは問うところではない。本件においては、原告が本件団交申入れに応じた事実はないのであるから、原告の対応が労組法7条2号の「団体交渉をすることを拒むこと」に当たることは当然である。

(参加人の主張)

(1) 原告は、平成21年3月2日の組合協議を実施した後も、平成21年度の配置体制に関し、市教委が参加人らとの間で3回にわたって窓口協議を重ねたとか、平成22年度の配置体制についても2回の組合協議及び3回の窓口協議を重ねたなどと主張し、市教委は、平成21年4月以降も交渉窓口としての機能を果たしていたと主張する。

しかし、組合協議は、その実質をみても合意達成の努力を行う場ではなく、団体交渉といい得るものではない。窓口協議についてはなおさら合意達成に向けた努力を行う場でないことは明らかであるから、当然に団体交渉ではない。

また、職員体制再構築計画が策定され、校務員について正規職員36名体制を決定した後に、市教委が参加人との間で行った協議やそこでの態度をみると、①従前は、参加人との協議事項につき、その協議結果を受けて自ら判断していたのに対して、行革室の方針を形式的に説明するだけの対応となった点、②従前は、参加人との協議事項について文書での確認を求められればこれに応じていたのに対して、文書での確認を拒否する対応となった点において、従前の団体交渉とは全く異質なものとなっていた。そして、窓口協議や組合協議の内容をみても、市教委は、行革室が一方的に決定した正規職員36名体制が不変不動のものであることを前提に、予算の範囲で可能な配慮をする旨を述べる程度であって、正規職員の配置人数の関

連する校務員の労働条件について合意達成に向けた努力が行われる場といえるものではなかった。

このように、平成21年の配置体制に関する窓口協議並びに平成22年度以降の配置体制に関する組合協議及び窓口協議が実質的に団体交渉であったという原告の主張は失当である。

- (2) 原告は、平成21年度の校務員の配置実施後の市教委の対応を具体的に検討することなく原告が団体交渉を拒否したと認定するのは誤りであるとも主張する。

しかし、平成21年度の配置実施後に市教委がどのような対応をしたとしても、参加人が求めた合意達成に向けた努力である団体交渉が行われなかったことに変わりはないのであって、原告の主張は失当である。

3 本件団交申入れの拒否につき、正当な理由があったか

(原告の主張)

- (1) 管理運営事項と義務的団交事項について

ア 地公労法7条ただし書、附則5項は、地方公共団体の管理運営事項は、団体交渉の対象とすることができない旨を定める。この点、参加人は、管理運営事項であっても、職員の労働条件に関連する以上は、その管理運営事項自体も団体交渉の対象とすることができる旨を主張するが、上記規定は民主的責任行政の原則の下では管理運営事項を団体交渉によって決すべきでないことを明らかにしたものであるから、職員の労働条件に関連する事項であっても、管理運営事項それ自体を団体交渉の対象とすることはできないと解すべきである。

イ 本件団交申入れ書に記載された校務員についての要求事項は、①14年協定に係る協定書に基づき早期に欠員補充を行うこと、及び、②14年協定に係る協定書や確認書に照らして不履行となっている点について直ちに必要な予算措置を講じて実施することである。

このうち、前記②に関して、14年協定に係る確認書に規定された事項は履行されており、実現していなかったのは正規職員59名の配置のみである。また、組合らの不当労働行為救済命令申立ての要旨は、14年協定のとおり校務員を配置しなかったことが支配介入の不当労働行為に該当する旨の主張と、14年協定のとおり校務員の配置を求める本件団交申入れに対して、市教委が対応すべきであると市長が回答したことが団体交渉拒否の不当労働行為に該当する旨の主張であり、両主張は、校務員の配置（正規職員数の確保）を巡る一体的な申立てであって、表裏の関係にあり、もともと別個独立の申立てではない。不当労働行為救済命令申立てにおける組合らの主張は、14年協定とおりの校務員の配置を実現することにあつた。そして、不当労働行為救済命令申立てが本件団交申入れに続いてされたものであることからすれば、参加人の本件団交申入れの目的も、専ら14年協定のとおり校務員を配置させることにあつたことは明らかである（このことは、参

加人も認めるところである。)。また、本件団交申入れに至る経緯をみても、本件団交申入れに係る団交事項に、「職務範囲」、「新たな職務内容」、「職場環境の整備」が含まれているとみるべき事情はない。

なお、参加人は、14年協定等によって労使間で確認された学校校務員の労働条件を確保するためには、14年協定等が定める配置基準どおりの人員が配置されることが大前提であって、人員配置に関する要求自体が労働条件に重大な影響のある事項であると主張する。しかし、要員の配置数と労働密度は別の問題であり、労働条件を確保するために要員配置を行うか、要員配置に代わる措置を執るかは使用者の権限事項として別異に解決できる事柄であるから、人員配置に関する要求自体が必ずしも労働条件に重大な影響のある事項であるとはいえない。

ウ さらに、次のとおり、14年協定と異なる正規職員の配置が行われたとしても、これに伴う労働条件への具体的な影響はない。

(ア) 校務員の配置の見直しは、正規職員数の減少を内容とするものであるが、その減少分の人数は再任用職員等により補われているのであって、正規職員以外の職員等も含めた人員の総数は減少していないから、1人当たりの業務量に変動は生じていない。

(イ) シルバー従事者の活用、各校の教育総務課や学校施設課から外部への業務委託により、校務員の負担軽減は十分に図られている。特に、再任用短時間勤務職員には、剪定など高所での危険を伴う作業や除草など体力が必要な作業について、校長等と十分にコミュニケーションをとり、管理職の補助を得るよう伝えるなどしたほか、施設の修繕業務等で校務員が対応できない業務については、市教委の学校施設課において業者対応するなどしている。

(ウ) 平成19年度から平成21年度までの校務員の年間平均時間外勤務時間数は、平成19年度が1.6時間、平成20年度が1.7時間、平成21年度が3.5時間であり、年次休暇の平均取得日数は、平成19年度が18.0日、平成20年度が18.3日、平成21年度が18.5日である。このように、校務員の配置の見直しによっても労働強化は生じていない。

(エ) 校務員の公務災害の発生件数は、平成18年度が1件、平成19年度が6件、平成20年度が3件、平成21年度が1件、平成22年度が4件、平成23年度が2件であり、校務員の配置の見直しによって校務員の安全衛生に影響が生じていると評価すべき状況にはない。

エ 市教委は、参加人側が平成14年協定のとおり正規職員を配置しないことによって生じると主張する安全配慮、高齢者への配慮等の具体的な労働条件について協議を行い、できる限り労働安全衛生の充実や個別の委託の措置などの努力を行っていた状況において、それとは別に市長に対して本件団交申入れがされた。

平成21年度の人員配置を巡る協議は、本件団交申入れがされる以前

の平成21年3月2日に終了していた。

また、職員体制再構築計画（案）の策定から本件団交申入れまでの間に、参加人側から、校務員の配置の変更に伴う職務範囲や職務内容に関する質問や要求は一度も出なかった。

オ 前記アからエまでの事情に照らせば、本件団交申入れは、人員配置に関する要求事項についてのものであって、労働条件に関するものではないから、義務的団交事項に当たらない。

(2) 団体交渉申入れに対する誠実対応義務について

ア 団体交渉申入れがされた場合、その対象が管理運営事項であるかどうかにかかわらず、使用者に一定の誠実な対応が求められるとしても、団体交渉申入れの実態が専ら管理運営事項に関する要求である場合と、専ら管理運営事項に関する要求であるとまではいえない場合とでは、使用者に義務違反があったか否かの判断基準は異なってしかるべきである。本件団交申入れの実態は、管理運営事項である人員配置に関するものであって、労働条件に関係しないものであるところ、このような場合、使用者が誠実に対応したといえるかどうかは、具体的事情に照らし、当該管理運営上の措置が使用者にとってやむを得ないものであり、かつ、これについて、労働組合の理解を得るために使用者として尽くすべき処置を講じているかどうかによって決せられると解すべきである。

イ 平成20年以降の原告の財政状況は、財政収支の悪化と財政構造の硬直化が一体的に進行し、原告が様々な施策を展開していくことが困難な状況となっており、そのために職員体制再構築計画を策定し、人件費の削減を図る必要があったのであって、校務員の人員配置の変更も、職員体制再構築計画の一環を成すものとして、原告にとってやむを得ないものであった。

また、原告においては、行革室が平成20年4月17日、同年9月4日、同年10月29日及び平成21年1月9日の4回にわたり、職員体制再構築計画（案）に関する説明会を行い、原告の財政状況等に基づく退職者不補充の必要性等に関して説明したほか、市教委は、平成20年6月24日、同年10月9日、同年12月17日及び平成21年2月9日に、職員体制再構築計画（案）策定に向けた手続の進捗状況を参加人らに説明するとともに、平成20年9月2日には、参加人側の要望を職員体制評価委員会に伝えた。職員体制再構築計画（案）策定に続いてされた本件団交申入れの後も、市教委は、平成21年9月1日の窓口協議において、職員体制再構築計画に基づいて、年度内の新規採用を行っていない旨を説明し、同年10月26日の窓口協議では、平成22年の配置体制についての質問に対し、職員体制再構築計画に基づいて人員補充の予定はない旨を回答した。さらに、市教委は、参加人が懸念する高齢者への配慮や安全配慮についても話し合いを行った上、小中学校に配置される再任用職員に係る高齢者への配慮については、各校務

員のヒアリングを通じて個別に対応したし、外部委託での対応などと併せて、労働過重が生じないように配慮した。

ウ これらの事情に照らせば、原告の職員体制再構築計画に基づく校務員の人員配置の変更は、原告にとってやむを得ないものであるし、参加人らの理解を得るために原告として尽くすべき処置を講じていたといえる。

(被告の主張)

(1) 管理運営事項と団体交渉について

地公労法の下では、地方公務員である職員の定数及びその配置に関する事項は同法7条ただし書の管理運営事項に当たり、その当否自体は団体交渉事項には当たらないといえることができる。しかし、管理運営事項であっても、それが労働条件に関連する限り、その関連する労働条件については団体交渉の対象となり、かつ、労働協約の対象となる。このような解釈は、従前からの最高裁判例にも沿うものである（最高裁平成3年4月23日第三小法廷判決・労働判例589号6頁）。

本件団交申入書に記載されている交渉項目は、「①14年協定に基づき早期に欠員補充を行うこと、②14年協定に照らして不履行となっている点については直ちに必要な予算措置を行い実施すること」というものである。上記①②に挙示している14年協定は、校務員の配置だけでなく、その職務範囲や新たな職務内容にも言及しており、同申入書において、当局に対して職場環境の整備の履行を要求し、労働協約を履行できる権限を有する市長（原告）に団体交渉を求めるとしている。

そうすると、本件団交申入れにおいては、校務員の配置の変更に伴う職務範囲や職務内容、併せて職場環境の整備についても団体交渉を申し入れているものと解するのが相当であり、これらはいずれも管理運営事項に該当するものではなく、職員の労働条件に関する事項に該当する。

(2) 実質的な団体交渉の有無について

ア 参加人が、平成21年6月19日、原告に対し、①14年協定に基づき早期に欠員補充を行うこと、②14年協定に照らして不履行となっている点については直ちに必要な予算措置を行い実施することを求めて、本件団交申入れをしたのに対し、原告は、同月30日、参加人に対し、「吹田市長への団体交渉申し入れ書に記載の要求事項につきましては、市教委の職務権限に属するものであります。吹田市といたしましては、市職労と市教委で取り交わされた協定書等に係る貴殿の申し入れに対しては、市教委が交渉当事者として、対応すべき事項と考えております。」と記載された本件回答書を提出し、同年8月11日の参加人による本件質問書に対しても、本件回答書と同旨の回答書を提出した。この間、本件団交申入れに対応して、原告が団体交渉に応じたという事実はない。

これらの点に照らせば、原告は本件団交申入れを拒否しているのでは

り、原告が本件団交申入れにおける当事者であることからすれば、市教委が交渉当事者である旨の原告の対応は団体交渉拒否の正当な理由とはいえない。また、本件回答書は、原告でなく市教委が交渉当事者として対応すべきであると述べており、単に交渉窓口の誤りを指摘したものとはいえないし、労働条件に関する交渉窓口として適切な担当への案内をしたものともいえない。

イ 本件団交申入れは、参加人が従前の市教委との交渉では不十分であるとして、本件団交申入書に記載されているとおり、「労働協約を履行できる権限を有する」市長（原告）を相手方として団体交渉を申し入れたものである。原告としては、本件団交申入れに対し、正規職員の配置人数の変更に関連する校務員の業務体制や職務内容等の労働条件について、権限と責任を有する者を出席させ、配置基準の変更に関連する労働条件についての団体交渉に応じるべきであった。

組合らと市教委は、平成21年2月16日及び同年3月2日に平成21年度の校務員の配置体制に関する組合協議を行っているが、これらは本件団交申入れの前に行われたものであって、本件団交申入れに対応するものではないし、組合説明協議及び組合協議を団体交渉と同視することはできない。すなわち、労使間の協議等が、当該労使間において事実上団体交渉の機能を営んでいる場合、例えば、労働組合が主体となって義務的団交事項に関し合意を達成することを目指す手続であれば、これをもって団体交渉と同視する余地はあり得るが、本件は、市教委との交渉、すなわち、組合協議では不十分であるとして、参加人が「労働協約を履行できる権限を有する」市長（原告）を相手方として団体交渉を申し入れた事案であるから、その前提となる労使交渉の実態は、事実上団体交渉の機能を営んでいるものとはいえないし、実際の協議の状況を見ても、正規職員の配置人数の変更に関連する校務員の業務体制や職務内容等の労働条件についての協議が行われたわけではないから、本件団交申入れの時点で既に交渉する必要性が失われていたと認めるべき事情もない。

ウ さらに、本件救済命令申立ての後の状況を見ても、市教委と組合側との間で組合協議は行われているものの、正規職員の配置人数の変更とそれに伴う校務員の業務体制や職務内容等の労働条件について、原告と参加人との間で団体交渉は全く実施されていない。

（参加人の主張）

- (1) 地公労法7条ただし書は、管理運営事項は団体交渉の対象とすることができない旨を規定する。しかし、管理運営事項であっても、それが公務員の労働条件と密接な関連を有する場合には、職員の労働条件に関する面から交渉の対象となることがある。それだけでなく、同条4号は、労働条件に関する事項が団体交渉の対象である旨を規定しており、およそ労働条件や地位向上等に関する事項は全て団体交渉の対象とすることができるの

が原則である旨を規定したものである。

したがって、管理運営事項であっても、職員の労働条件に関連する以上は、それ自体も団体交渉の対象とすることができると解さなければならない。

- (2) 本件団交申入れにおける要求事項は、①14年協定に係る協定書に基づき早期に欠員補充を行うこと、及び、②14年協定に係る協定書及び確認書に照らして不履行となつている点について直ちに必要な予算措置を講じ、実施することである。

前記①の要求事項について、参加人は、14年協定に係る協定書及び確認書、15年協定に係る協定書及び確認書に定められた配置基準のとおり的人员を配置することを繰り返し求めてきた。これは、学校校務員という業務の特質から、各校に配置される人数、配置される者が正規職員であるか定年後再任用職員であるかの別によって、校務員の労働条件に重大な影響が生じるからである。このように、14年協定等によって労使間で確認された学校校務員の労働条件を確保するためには、14年協定等が定める配置基準のとおり的人员が確保されることが大前提となるのであるから、前記①の要求事項は、労働条件に重大な影響のある事項であって、義務的団交事項である。

また、前記②の要求事項については、その内容に照らせば、当然に義務的団交事項である。この点、原告は、14年協定に係る確認書5項から12項まで並びに15年協定に係る確認書4項、7項及び8項は、既に履行していた旨を主張する。しかし、14年協定等によれば、本来ならば59名の正規職員が配置されなければならないところ、平成16年4月1日以降、14名もの大量の欠員が生じており、実際には45名の正規職員しか配置されない状況が生じていたのであって、このような大量の欠員が生じている状況では、正規職員59名配置を前提として想定されていた労働条件が連守され得ないことは明らかである。

第4 争点に対する判断

1 争点1（参加人が労組法上の労働組合といえるか）について

(1) 参加人の労働組合としての独立性について

ア 前記前提となる事実（第2の1）(1)ア(ア)のとおり、参加人は、原告に勤務する者で構成する職員団体である市職労の組合員のうち、地公労法が適用又は準用される者を構成員とする組織であって、そこには地公法57条に規定する単純労務職員等を含み、平成23年4月14日当時約370名の構成員を擁していた。

そして、証拠及び弁論の全趣旨によれば、市職労及び参加人は、それぞれ別個の規約と執行機関を有していることが認められるほか、前記前提となる事実(3)のとおり、参加人は、昭和49年には独立して市教委との間で協定を締結しており、市職労等とともに、14年協定等を締結しているというのである。

これらの事情に照らせば、参加人は、労働組合としての独立性を有しているものと認めることができる。

イ 原告は、要旨、①市職労の規約19条1項に、市職労の補助組織として参加人を置く旨が規定されていること、②同条2項に、参加人の運営について、支部の大会をもって参加人の大会に充てるものとし、役員は支部役員選挙をもって選出されたものとする旨が定められており、現に同規定に基づいて執行委員長が選出されていること、③参加人の規約3条、15条、17条、18条及び20条には、参加人が市職労の規約、運動方針の範囲内で活動を行う旨、参加人の経費は本部から支部への還付金及びその他の収入をもってこれに充てる旨、会計の責任及び出納事務は支部執行委員会が当たる旨並びに団体交渉権を必要に応じ市職労及び上位団体に委任することができる旨の定めがあることをもって、参加人には労働組合としての独立性がない旨を主張する。

しかしながら、参加人が、市職労とは別に構成員の範囲を定めて組織の規範や機関を置き、自ら一定の組合活動を行っていることは前記アのとおりであり、前記①から③までの事情があるというだけでは、参加人の独立性に関する前記判断を覆すには足りない。したがって、原告の上記主張は理由がない。

(2) いわゆる混合組合である参加人の労組法上の労働組合性について

ア 混合組合の労働組合性について

労組法7条の不当労働行為救済命令の申立人適格を有する労働団体は、労組法上の労働組合に限られるところ（労組法5条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をいう（同法2条）。

そして、地公法は、登録された職員団体となる場合を除き、職員団体の構成員を地公法が適用される一般職の地方公務員に限定する旨の規定を置いておらず、地公法及び労組法は、一般職の地方公務員が労働団体に加入することを制限する旨の規定を置いていないことに照らせば、現行法は、混合組合の存在を許容しているというべきである。

さらに、混合組合が地公法適用組合員と労組法適用組合員とにより構成されているという組織実態があることに鑑みれば、混合組合は、組合員に適用される法律の区別に従い、地公法の職員団体及び労組法上の労働組合の複合的な性格を有しており、労組法適用組合員との関係では、不当労働行為救済制度の下で保護された団結権の保障を全うさせるという観点から、救済命令についての申立人適格を有するものと解するのが相当である。

イ 原告の主張について

(ア) 原告は、参加人の構成員のうち単純労務職員は、一般職の地方公務員に該当し、地公法の適用も一部受けているため、職員団体へ加入す

る自由が保障され、職員団体を通して勤務条件に関する事項等について地方公共団体の当局と交渉をすることもできるのであるから、不当労働行為救済制度による救済を求め得るものと解する必要がない旨を主張する。

しかしながら、憲法28条は、労働者の団結権及び団体交渉権を保障するところ、これを受けた労組法7条の不当労働行為救済制度は、労働者の前記権利を具体的かつ実質的に保障するものである。地方公務員も一般職、特別職の別にかかわらず、憲法28条にいう「勤労者」であることに変わりはなく、このような地方公務員等によって組織された混合組合も、その構成員の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目的とする団体である点において、実質的には労働組合としての性格を有するのであり、ただ、一般職の地方公務員については、その職務の性質に鑑み、例外として労組法の適用が排除されているにすぎない。また、地公法上の職員団体が地方公共団体当局と交渉を行うためには、職員団体としての登録を受け、予備交渉を行う必要がある等、労組法上の労働組合には課せられない手続的な制約がある。このような現行法の構造に照らせば、地公法上の職員団体としての活動を通じた交渉を行うことができるとしても、労組法の適用が認められている単純労務職員について不当労働行為救済制度による救済を受ける必要がないといえないことは明らかであって、原告の前記主張は採用することができない。

- (イ) 原告は、単純労務職員には労組法だけでなく地公法の適用があり、単純労務職員のために職員団体活動を行うことが認められているから、混合組合の存在を認めるとすると、労組法又は地公法のいずれが適用される組合員の問題であるかによって峻別することは不可能である旨、仮に、混合組合の法的性格の確定が裁判等において事後的に可能であるとしても、日々の対応の中で混乱や紛議が生じるのであればそれ自体が市当局及び混合組合双方にとって不都合である旨を主張する。

しかしながら、労組法上の労働者の労働条件等を交渉事項とする場合には労組法上の労働組合として取り扱えば足りるのであって、労組法又は地公法のいずれが適用される組合員の問題であるかによって峻別することが不可能とはいえないし、日々の対応の中で直ちに混乱や紛議が生じるともいえない。この点に関する原告の主張は理由がない。

- (ウ) 原告は、本件においては、市職労が労働組合として活動すること及び参加人が独立した職員団体として活動することはいずれも予定されていないところ、市職労の名義で単純労務職員のための活動がされたとしても、それを労働組合活動とみることはできない旨を主張する。

しかしながら、市職労が労働組合として活動することが予定されていないことを裏付ける事情は見当たらないし、既に説示したとおり、参加人が独立した職員団体として活動することが予定されていないとも認められないのであって、原告の前記主張はその前提を欠き、失当である。

2 争点2（原告が本件団交申入れを拒否したか）について

(1) 本件団交申入れの拒否の有無について

前記前提となる事実(4)イによれば、市教委は、平成20年6月24日から平成21年2月9日までの間、職員体制再構築計画(案)に基づく校務員の配置計画につき、組合ら等に対する説明会を複数回にわたって開催し、その中で、正規職員が36名まで削減される予定である旨を説明したものの、当該人数の根拠や校務員が再任用事務指定とされた理由については、「市教委から説明が可能である」とした行革室の対応を組合側から指摘されても、行革室による説明がなかった等と述べて十分な説明をせず、正規職員数の削減に伴う労働条件や労働安全衛生等の問題についても、削減した人件費の一部を除草・剪定等の委託料に充てるよう行革室に要望した旨や、学校管理職にも校務員をサポートするようお願いしている旨を述べるほか、それ以降の検討協議を約束しつつも、具体的な回答を十分には示していなかったといえることができる。

また、前記前提となる事実(4)ウのとおり、平成21年2月16日及び同年3月2日には、平成21年度の校務員の配置体制について、市教委と組合らとの間で組合協議が行われているが、そこでは、市教委側が、予定される配置の具体的内容、14年協定の配置基準の実施は難しいこと、シルバー従事者への配慮等について説明を加えたところ、組合側が、同年度の職員配置の水準を今後も維持する目的で確認書等の作成を求めたのに対し、市教委側は管理運営事項に関わることを理由にこれに応じていない。

このような状況において、平成21年6月19日に本件団交申入れが行われたものであるところ、前記前提となる事実(5)イのとおり、市長は、要求事項が市教委の権限に属するものであるから、市教委が交渉当事者として対応すべき事項であると考えてる旨を記載した本件回答書を参加人に交付し、参加人が、本件質問書により、市長が予算執行権を有していることを理由として本件団交申入れをしたものである旨を述べたのに対し、市長は、再び、本件団交申入れに係る交渉事項は、地教行法23条に規定された市教委の職務権限に属するものであるから市教委が交渉当事者として対応すべきものと考えてる旨を回答したというのである。

これらの事実経過からすれば、本件団交申入れは、それまでに行われた組合らへの説明の場でも、市教委が、行革室から示された説明・結論を伝えるなどの対応をとり、正規職員数の削減とそれに伴う労働条件や労働安全衛生の問題等について、将来の検討協議を約束するものの、具体的な説明を十分にしていない状況においてされたものであるといえる。そして、

本件団交申入書の文面には、市教委のこうした対応への不満を述べ、原告において善処を求める趣旨であることが明らかにされていることを考慮すると、本件団交申入れに係る交渉事項が市教委の職務権限にするものであるとはいえ、市長において交渉当事者が市教委である旨を案内するのみでは、原告の対応としては不十分というほかなく、原告はこのような対応によって本件団交申入れを拒否したものと認めるのが相当である。

(2) 原告の主張について

原告は、要旨、①平成21年度の配置体制については、本件団交申入れ以前に2回（平成21年9月1日のものを含めると3回）にわたり参加人らとの間で協議を重ねており、労働条件に関する事項について交渉を行う必要性はなかった旨、②本件団交申入れの後も、16回にわたり参加人との間で協議を重ねており、実質的な団体交渉を行ってきた旨を主張する。

しかしながら、前記(1)において説示したとおり、市教委は、本件団交申入れの前においては、協議自体に応じているとはいえ、正規職員数の削減に伴う労働条件や安全衛生等の問題については、具体的な説明を十分にしているといえないし、本件団交申入れの対象が平成21年度の配置体制に限定されているものでもないから、これをもって本件団交申入れに係る団体交渉の必要性がなかったということはできないのであって、この点に関する原告の主張は理由がない。

また、確かに、証拠及び弁論の全趣旨によれば、本件団交申入れの後である平成21年10月26日以降、市教委と参加人との間で協議が重ねられ、その中で高齢者への配慮の問題、労働安全衛生の問題、新人校務員の業務習得に係る問題、職階の設置に係る問題、夜間警備の問題、校務員室及び作業室の改修の問題、業務日誌の改訂の問題、タイムレコーダーの導入の問題等が話題となり、これらについて市教委が説明等を重ねていたことが認められる。しかしながら、本件団交申入れへの対応としてみるならば、団体交渉事項である正規職員の配置人数の変更に関連する校務員の業務体制や職務内容等の労働条件について、実質的な交渉権限を有し必要な説明を行うことができる者を出席させ、上記変更の理由や必要性を示すことが求められるところ、本件団交申入れ後に行われた上記協議にあっては、原告からこれらの点について説明及び協議が尽くされるなど上記要請を満たしていたものとはいえず、これによって団体交渉の必要性が失われ、別紙中労委命令の第2項掲記の内容を原告に命じる必要性が減殺されたということもできない。したがって、この点に関する原告の主張も理由がない。

3 争点3（本件団交申入れの拒否につき、正当な理由があったか）について

(1) 地公労法の下では、地方公務員である職員の定数及びその配置に関する事項は、同法7条ただし書の管理運営事項に当たるから、それ自体は団体交渉事項に当たらないというべきである。もっとも、管理運営事項の内容が労働条件に関連する場合には、当該労働条件について団体交渉事項とな

ると解するのが相当である。

この点について、参加人は、管理運営事項であっても職員の労働条件に関連する事項である場合には、当該管理運営事項自体も団体交渉の対象とすることができる旨を主張するが、地公労法7条ただし書が管理運営事項を団体交渉の対象とすることができない旨を定めたのは、管理運営事項は当該地方公共団体が法令等に基づいて処理すべき事項であって、団体交渉によって決することが相当でないとの趣旨によるものであるから、管理運営事項が職員の労働条件に関連するものであったとしても、その管理運営事項そのものを団体交渉の対象とすることはできないと解すべきである。

- (2) これを本件についてみると、前記前提となる事実(5)イ(ア)のとおり、本件団交申入れに係る交渉事項は、①14年協定に係る協定書に基づき早期に欠員補充を行うこと、及び、②14年協定に係る協定書及び確認書に照らして不履行となっている点については直ちに必要な予算措置を行い実施することであり、市長に宛てた本件団交申入書には、労使協定どおりに正規職員を配置することや、確認書に基づく職場環境を整備することについて履行を求め、関係部局に人員補充の要請をしたが実現に至らなかったそれまでの当局の対応を非難し、労働協約を履行できる権限を有する市長に団体交渉に応じることを求める旨の記載がある。そして、前記前提となる事実(3)イ(ア)のとおり、14年協定に係る協定書及び確認書には、正規職員等の配置のみならず、これと関連する細目事項として校務員の職務の内容及び範囲についての取決めが含まれている。

これらの事情に照らせば、本件団交申入れは、原告に対し、14年協定に基づく欠員補充だけでなく、校務員の配置の変更に伴う職務範囲や職務内容、職場環境の整備等について団体交渉を申し入れているものと解するのが相当である。そして、本件団交申入れに係る事項のうち、欠員補充自体は管理運営事項であって、団体交渉の対象とすることは許されないというべきであるが、その余の事項には管理運営事項に当たらず、職員の労働条件に関する事項に該当するものを含んでいるから、団体交渉の対象となり得る事項であり、かつ、原告が団体交渉応諾義務を負う事項であるというべきである。

- (3) なお、原告は、正規職員の配置が14年協定等と異なるものであったとしても、①配置人員の総数には変動がないこと、②シルバー従事者の活用等による校務員の負担軽減を図っていること、③平成19年度から平成21年度までの校務員の年間平均時間外勤務時間数、年次休暇の平均取得日数に有意な増減はないこと、④平成18年度から平成23年度まで、校務員の公務災害の発生件数に有意な増減がないこと、⑤市教委は、参加人側が14年協定のとおり正規職員を配置しないことによって生じると主張する安全配慮、高齢者への配慮等の具体的な労働条件について協議を行い、できる限り労働安全衛生を充実させ、業務の一部を外部委託に振り

向ける等の努力を行っていたことを挙げて、労働条件への具体的な影響はない旨を主張する。

しかしながら、配置人員の総数に変更がないとしても、正規職員の配置数が減じるとともに再任用短時間勤務職員の配置数が増えることによって、正規職員の職務範囲や職務内容に影響が及ぶことは避け難いというべきであるから、そのために原告が校務員の負担軽減策、労働安全衛生対策等が講じられたほか、結果的に校務員の労働時間や安全衛生について悪影響がみられないとしても、そのことによって直ちに団体交渉応諾義務が否定されるものとはいえない。この点に関する原告の主張は理由がない。

(4) 以上によれば、原告による団体交渉拒否には、正当な理由があるとはいえない。

第5 結論

以上によれば、原告の請求は理由がないから棄却することとし、訴訟費用の負担について民事訴訟法61条を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第36部

別紙当事者目録

原告	吹田市
被告	国
処分行政庁	中央労働委員会
補助参加人	衛都連吹田市職員労働組合現業評議会

別紙省略