

東京、昭55不18・昭57不4、平6.3.15

命 令 書

申立人 東京都特別区現業労働組合
〔57年不第4号〕
申立人 東京都板橋区立学校従業員労働組合
〔55年不第18号〕

被申立人 特別区長会
〔55年不第18号〕
〔57年不第4号〕
被申立人 特別区人事・厚生事務組合
〔55年不第18号〕
〔57年不第4号〕
被申立人 板橋区
〔55年不第18号〕
〔57年不第4号〕
被申立人 台東区
〔57年不第4号〕
被申立人 足立区
〔57年不第4号〕
被申立人 江戸川区
〔57年不第4号〕
被申立人 渋谷区
〔57年不第4号〕
被申立人 中央区
〔57年不第4号〕

主 文

本件申立てを棄却する。

理 由

第1 認定した事実

1 当事者等

- (1) 申立人東京都板橋区立学校従業員労働組合(以下「学校労組」という。)は、被申立人板橋区の区立学校等に勤務する主として地方公務員法(以下「地公法」という。)第57条所定の単純な労務に雇用される者(以下「現業職」という。)が昭和45年に組織した労働組合であって、組合員数は約370名である。
- (2) 申立人東京都特別区現業労働組合(以下「現業労組」という、また、

学校労組と併せて「組合」ともいう。)は、東京都の特別区(以下単に「区」ともいう。)に勤務する主として現業職の者が56年3月に組織した労働組合である。現業労組の結成により、上記学校労組は現業労組の板橋区における支部となった。そして、現業労組は、その組合員の23区における分布の状況を明らかにしていないが、本件申立て当時少なくとも後記の本件被申立人である板橋区、台東区、足立区、江戸川区、渋谷区および中央区の6区には組合員が存したこと、その後、江戸川区および中央区の組合員は退職していることが認められる。本件結審時の組合員数は約810名である。

- (3) 被申立人特別区長会(以下「区長会」という。)は、東京都の23特別区の区長をもって組織する任意団体であって、特別区間の連絡を緊密にし、相提携して特別区政の円滑な運営と共同利益の増進とを図ることを目的として22年に設立されたもので、会議体として運用されている。

なお、23特別区には、区長会と設立の目的を同じくする特別区助役会、特別区総務部長会、特別区人事・研修担当課長会等々多数の任意団体がある。そして、区長会をはじめこれらの会議体には雇用する職員がおらず、その事務は、申立外財団法人特別区協議会に委嘱している。

- (4) 被申立人特別区人事・厚生事務組合(以下「特人厚」という。)は、特別区の権限に属する事務の一部を共同処理するため地方自治法第284条第1項に基づく一部事務組合として26年に設立された特別地方公共団体であって、その規約に定める共同処理をする事務のなかに「職員の任用及び給与その他の勤務条件の基準に関する事務」がある。その職員数は約390名であるが、その中には現業労組の組合員はいない。

- (5) 被申立人板橋区(職員数約4,480名)、同台東区(職員数約1,900名)、同足立区(職員数約5,090名)、同江戸川区(職員数約4,480名)、同渋谷区(職員数約2,890名)および同中央区(職員数約1,780名)は、いずれも地方自治法第281条に基づく東京都の特別区たる特別地方公共団体である。

- (6) 前記(5)に掲げた被申立人6区を含む23特別区には、それぞれの区ごとに、その職員の大多数で組織する地公法第52条に基づく職員団体(以下これらを一括して「区職労」といい、特に各区職労を特定する必要がある場合には、各区名を冠して「板橋区職労」などという。)があり、これらの連合団体として特別区職員労働組合連合会(以下「特区連」という。)がある。

2 特別区職員の任用および給与等に関する特別区共通基準と特別区統一交渉

- (1) 従前、特別区では配属職員制度(東京都が採用した職員を、特別区の業務に従事させるため特別区の区長の指揮監督に服させる制度)が実施されていたため、特別区で勤務する職員の給与等も、東京都とそれに対応する職員団体等との間の交渉によって決定されてきた。

ところが、49年の地方自治法の一部改正により、50年4月1日から、特別区の区長の公選制が実施されるなど特別区の東京都からの独立性が強化され、特別区の人事行政も、区長の人事権が強化されて上記の配属職員制度が廃止されるなど、各特別区が自らの創意と責任に基づき自主的に運営することが原則となった。

しかし、特別区の行政は、特別区制度の沿革や都区財政調整制度など財政的制約のもとで23区一体的に行われてきた経緯があり、人事施策についても連帯的運営が要請されたことから、50年4月から53年3月までの3年間、特別区職員の勤務条件の主要部分を東京都の職員と共通とし、職員団体との交渉も東京都知事に委任するなどの過渡的な取扱いを経て、53年4月1日からは、23区長が、特別区人事委員会（以下「特人委」という。）を共同設立するとともに、「特別区人事行政運営要綱」（以下「運営要綱」という。）および特別区統一交渉に関する事務取扱要綱（以下「取扱要綱」という。）を決定し施行した。

(2) 運営要綱には次のような主旨の定めがある。

- ① 特別区職員の任用及び給与等に係る20項目（採用・昇任等任用関係7項目、給料表及び給料の調整額・昇給等給与関係10項目およびその他3項目）を特別区共通基準（以下「共通基準」という。）として定め、この共通基準については各区が相互に協力し、連帯して運営を行う。
- ② 共通基準についての企画立案は特人厚が行う。
- ③ 共通基準を採用する場合の審議は、事案の軽重に応じて定められた決定区分により、特別区長会、特別区助役会、特別区総務部長会および特別区人事・研修担当課長会が行う。
- ④ 実施を決定した共通基準に関する特人委への事務手続きは特人厚が行う。
- ⑤ 特別区が共通して実施することを決定した事項は、各区がそれぞれ誠意をもって完全に実施する。
- ⑥ 共通基準以外の事項については各区が個別に決定するが、必要に応じて特人厚と調整することができる。

(3) 取扱要綱には次のような主旨の定めがある。

- ① 共通基準に関する職員団体との交渉は統一交渉（23区全ての代表と23区全ての区職労の代表との間の交渉）により行う。
- ② 統一交渉は、予備交渉、本交渉および補助交渉があり、それぞれの内容と区側の交渉担当者は下表のとおりである。そして、本交渉委員は、各区長が「特別区統一交渉の交渉委員に関する覚書」（以下「交渉委員の指名に関する覚書」という。）により指名し、予備交渉および補助交渉の交渉委員は、本交渉委員が指名することになっている。

交渉区分	内 容	区側の交渉担当者
------	-----	----------

予備交渉	交渉を円滑に遂行するため事前に交渉に関する必要な事項を取り決めるための折衝	特人厚人事企画部勤労課長	
本交渉	地方公務員法第 55 条に基づく「適法な交渉」	助役会会長 同副会長 同役員（5名） 特人厚常勤副管理者	
補助交渉	政策委員会交渉	本交渉のもとにおいて、交渉になじまない事項について、本交渉委員の指示を受けて相互理解を得るためにおこなう協議	総務部長会会長 同副会長 同役員（5名）
	勤務条件委員会交渉	本交渉のもとにおいて、交渉事項について、本交渉委員の指示を受けて行う実務折衝	特人厚人事企画部長 同調査課長 同勤労課長 人事・研修担当課長 会正副幹事長

- ③ 統一交渉についての事務は特人厚が行う。
- (4) 運営要綱の運用の実態について、次のような事実が認められる。
- ① 区長会の「決定」については、特に定足数や議決に必要な票数の定めはなく、おおむね全会一致を通例としているが、54年に特人厚が原案を提案した管理職の退職手当算定方法の改定については、反対の意向を明確にしている区があっかにもかかわらず、区長会において「決定」され、のちに反対であった区も同様の改定を行ったという事実がある。
- ② 区長会の通常の事務は特別区協議会が行っているが、共通基準に関する事務のみは特人厚が事務局となっている。
- ③ 特人厚が示す共通基準についての原案は、共通基準のうちの一つである給与改定を例にとれば、個別の等級、号給の金額まで入った給料表（人事委員会勧告に含まれない業務職給料表の原案を含む。）が提案され、区長会の中ではそれに対する諾否の表明がなされるだけであり、上記の給与改定案が区長会で「否決」ないし「修正」されたという例はない。
- (5) 取扱要綱の運用の実態について、次のような事実が認められる。
- ① 特区連との交渉については、53年3月31日付で特別区の労使交渉に関する覚書が締結されているが（この覚書の組合側当事者は東京都区職員労働組合および同二十三特別区協議会であったが、特区連の発足に伴って、特区連に引き継がれている。）、この区側当事者は、区長会会長名となっている。
- また、各年度の給与改定交渉の妥結文書においても、区側当事者は、区長会会長名となっている。

- ② 本交渉の区側交渉員については、前記交渉委員の指名に関する覚書により、23特別区の区長が個々に交渉委任を行っている。
- ③ 上記特別区の労使交渉に関する覚書では、取扱要綱の補助交渉に相当する協議機関として、比較的重要な事項を協議する小委員会と専門的技術的な事項を協議する専門委員会が設置され、それぞれの区側交渉員は、小委員会にあつては総務部長会正副会長および特人厚人事企画部長、専門委員会にあつては人事・研修担当課長会正副幹事長、特人厚人事企画部勤労課長および同調査課長とされている。
そして、本交渉の場では、双方の基本的な考え方の表明や最終案の提示、妥結などが行われることが通例で、実質的な交渉は小委員会および専門委員会の場で行われる。
- ④ これらの協議機関において、区側は、本交渉では助役会会長が中心となって発言し、小委員会交渉では特人厚人事企画部長が交渉の中心となっている。

3 学校労組と板橋区との団体交渉（55年不第18号事件）

- (1) 学校労組は、54年11月1日、板橋区に対し、「54年度給与改定及びその他の交渉権を23区長会長に委任されている事実の確認について」を交渉内容とする団交を11月5日に行うよう申し入れた。同労組は、これまで給与改定に関して団交を要求したことはなかった。

同月5日、第1回団交が行われ、労使は、①区が、交渉委員の指名に関する覚書と共通基準20項目の一覧を学校労組に提出したこと、②区が、23区助役会、特人厚代表等への交渉委任の問題については検討したいので、暫く時間をかけて欲しいとしたこと、従って、当面54年度の給与改定の実施や、現業給料表等の団交や協約締結は、原則通り区長と行っていくことという団交内容を確認（文書化は12月11日）した。

また、区から、上記交渉委員の指名に関する覚書は、地公法第55条第5項に基づく職員団体との交渉に関するもので、学校労組の組合員の勤務条件に関する交渉を含まない旨説明があった。

- (2) 12月8日、第2回団交が行われた。席上、学校労組は「①労働条件について現在実施されているものの改定はもちろん、新しい労働条件について、学校労組に提案しないものについては実施しない。②前項については学校労組との交渉で協議決定した後実施する。③54年度給与改定の実施については人事委員会勧告を尊重して実施する。④業務職給料表の改善については協議していく。」などを要求した。

このうち、④に関連して、学校労組が、中卒採用者を対象とする業務職給料表の4等級を廃止するよう求めたのに対し、板橋区は、現在はほとんどないが中卒者の採用等級としても4等級を残しておく必要があること等を主張した。そして、学校労組は最終的に「①労働条件について、現在、実施されているものの改定はもちろん、新しい労働条件について学校労組に提案しないものについては実施しない。②前項については、

学校労組との交渉で協議決定した後実施する。」を文書確認するよう求めたが、板橋区はこれを拒否した。

- (3) 特別区職員の54年度給与改定に関しては、11月17日に特人委のいわゆる給与勧告がなされ、特区連との間では、11月19日および同月23日の団交を経て3回の小委員会が開かれ（12月18日の第2回小委員会で業務職給料表が提案された。）、55年1月17日の団交を経て、同月19日の団交において給与改定交渉が事実上妥結した。

- (4) 55年2月7日、学校労組と板橋区は、第3回団交を行った。

この日の団交では、板橋区が給与改定案（業務職給料表の改定を含む。）を提案したが、この改定案には勸奨退職の上限年齢（管理職、医師などの特別な職以外は60歳）を超える職員のベースアップを行わない旨の改定案（以下「高齢者のベアストップ案」という。）が含まれていたため、学校労組は特に高齢者のベアストップ案に反発し、その撤回を求めた。

この高齢者のベアストップ案については、前年度の給与改定についても盛り込まれており、板橋区職労との間ではすでに54年4月に妥結していた。

- (5) それ以降、2月15日、20日および23日と学校労組と板橋区の間で団交が行われ、主として高齢者のベアストップ案について協議がなされた。これらの団交において、板橋区は、ベアストップ問題について①高齢者についていわゆる官民逆格差があること、②退職促進の方策として必要であること、③都財政が逼迫していることから、都高齢者のベアストップが必要不可欠であり、板橋区もこれに歩調を合わせる必要があることを説明し、区職労に加入する大多数の職員との均衡上別の給与ということもできないので、区としてはこの給与改定案が最善と考えるので是非決定したいと妥結を求めた。これに対し学校労組は、高齢者のベアストップ案以外についてはおおむね合意しようとの考えを示したものの、高齢者のベアストップ案は受け入れ難いとして、結局妥結には至らなかった。

- (6) そして、板橋区は3月1日に区議会本会議に板橋区職員給与条例改正案を提案した。

同日、学校労組と板橋区の間で団交が行われたが、学校労組は、区が同日の区議会に給与条例の改正案を提案したことは背信行為であると抗議し、区は、大多数職員が属する職員団体とは妥結しており、区議会の日程等からも提案は止むを得ないと主張した。区は、3月3日に予定されている区議会の企画総務委員会の前にもう一度団交を開きたいと提案したが、学校労組はこれを断った。

板橋区職員給与条例改正案は、原案通り条例改正がなされて、同月15日に差額精算が実施された（申立人組合員にも適用）。

- (7) 学校労組は、上記の板橋区の対応が団交拒否にあたるとして、55年3月7日、板橋区と当時の統一交渉の特別区側交渉委員であった杉並区・

千代田区・新宿区・台東区・渋谷区・練馬区・足立区の各助役および特人厚の常勤副管理者の計9名を被申立人として、不当労働行為救済申立て（55年不第18号事件）を行った。

(8) ちなみに、翌55年度の給与改定については、退職手当の削減を含む給与改定案について、学校労組と板橋区との間で6回の団交が行われ、両者間の協定が締結されている。

4 現業労組と区長会、特人厚および板橋区など6区との団体交渉（57年不第4号事件）

(1) 56年11月24日、現業労組は以下の内容の団交申入書を区長会、特人厚ならびに板橋区、台東区、足立区、江戸川区、渋谷区および中央区の6区あてに送付し、団交を申し入れた。

「都、特別区人事委員会の勧告もすでに行われていますが、特別区現業労組として左記により団体交渉を申し入れます。

尚、既に特別区人事・厚生事務組合に報告してあるところですが、東京都特別区現業労働組合は、法人格を有する労働組合であることを念のため申添えます。

記

団体交渉事項

- 1 特別区統一団体交渉を行うこと
- 2 昭和56年給与等に関する改定について
- 3 業務職給料表の改善について
- 4 業務職給料表4等級を廃止し、等級格付を改善すること
- 5 年齢給（現業職）18歳初任給の格差を解消し、高卒程度（18歳）初任給と同一に改善すること

右回答を昭和56年11月30日迄に文書をもって回答することを申入れます。」

これに対し、同月30日、団交申入れを受けた上記8団体のうち、台東区を除く7団体は、現業労組に加入している各団体の職員の氏名と所属、現業労組組合員の他の職員団体等への加入の有無が不明であり、団交申入書は受け取れないとの文書を添えて、団交申入書を現業労組に返送した。また、台東区は、同日、特別区統一交渉の要求は台東区単独で決定できる事項ではないこと、その他の事項についても統一的に処理すべき性格の事項であることなどから団交の開催は当面困難である旨回答した。

(2) また、現業労組は、12月12日、上記の8団体に上記と同様の団交申入書を配達証明郵便で送付し、団交を申し入れたが、これら8団体は、上記11月30日と同様の対応をした。

そして、現業労組は、上記8団体の対応が団体交渉拒否にあたるとして、57年2月23日、本件不当労働行為救済申立て（57年不第4号事件）を行った。

(3) 本件申立後当委員会の勧めによって、現業労組と台東区、足立区、江

戸川区、渋谷区および中央区の被申立人5区（板橋区は学校労組と団交をしていた）は57年6月上旬ないし中旬に団交を行った。

これらの席上、現業労組は「①貴区は、当組合の組合員について、今後毎年度の給与改定につき、いわゆる統一交渉とは別に独自に交渉決定することはできるのか。②仮にできるとすれば、統一交渉より時間的に先行して、先に実質的に交渉し得るのか、妥結できるのか。③出来るとすれば、貴区長が統一交渉のために合意した交渉委任、特人厚の労働条件に関する共通基準共同処理の取扱い、統一交渉による決定の履行義務等との関係はどうなるのか。」を質問し、上記5区はおおむね「①については、区長独自でできる。②については理論上は可能だが、実際には平行してやっていくことになる。③については検討したい。」などと回答した。

しかしながら、現業労組が、上記①についてできると回答するのであれば給与改定についての交渉を行いたい旨述べると、給与改定案の起案は区ではできないとか統一交渉の結果できた案がベストだと思ふなどとして、いずれの区も給与改定交渉に積極的に応じる姿勢はみせなかった。

なお、これらの5区それぞれと現業労組との間で、この問題についての団交が7月下旬にも行われたが、内容は上記とほぼ同様であった。

(4) 56年度給与改定は、申立人組合員にも適用実施された。

(5) なお、この後、被申立人板橋区は学校労組と、その他の被申立人各区は、現業労組との間で相当回数団交を行っている（江戸川区および中央区では、それぞれ現業労組組合員が退職した後には団交は行われていない。）。

5 当事者追加および請求する救済内容の変更等について

(1) 55年不第18号事件は、学校労組を申立人とし、前記のように板橋区と当時の統一交渉の特別区側交渉委員であった杉並区助役ら8名の計9名を被申立人として、①被申立人らは、別組合との統一交渉の妥結内容に拘束されることを理由として団交拒否をしないこと、②団交に関し、申立人と板橋区職労との間に差別を行わないこと、③被申立人9名による謝罪文の掲示を求めた申立てであった。

当委員会は、申立人の求めにより、55年7月1日に特人厚を、57年8月3日に区長会を被申立人として当事者に追加した。また、申立人は、57年7月28日に当初の被申立人のうち当時の統一交渉の交渉委員であった杉並区助役ら8名に対する申立てを取り下げた。この結果、本件の被申立人は、区長会、特人厚および板橋区となった。

そして、申立人は、59年7月13日付をもって、請求する救済の内容を、①申立人から共通基準に関する団交申入れがあったときは、区長会および特人厚は統一交渉と同様の方法により誠意をもって団交に応じ、板橋区は交渉委員を選任するなどして統一交渉と同様の方法により誠意をもって団交に応じること、②被申立人3者は、共通基準に関する団交につ

いて、申立人を特区連と差別しないこと、③板橋区長による謝罪文の掲示に変更した。

- (2) 57年不第4号事件は、現業労組を申立人とし、特人厚ならびに板橋区、台東区、足立区、江戸川区、渋谷区および中央区の6区計7名を被申立人として、①特人厚ならびに板橋区、足立区、江戸川区、渋谷区および中央区は、申立人組合員の氏名、所属、他の職員団体等への加入の有無が不明であるとの理由で団交拒否をしないこと、②台東区は、統一交渉事項は台東区が単独では処理できないことなどの理由で団交拒否をしないこと、③被申立人らは、特区連、各区職労と申立人との間で団交について差別しないこと、④被申立人7名による謝罪文の掲示を求めた申立てであった。

当委員会は、申立人の求めにより、57年3月30日に区長会を被申立人として当事者に追加した。

そして、申立人は、59年7月13日付をもって、請求する救済の内容を、①申立人から共通基準に関する団交申入れがあったときは、区長会および特人厚は統一交渉と同様の方法により誠意をもって団交に応じ、板橋区、台東区、足立区、江戸川区、渋谷区および中央区は交渉委員を選任するなどして統一交渉と同様の方法により誠意をもって団交に応じること、②被申立人8者は、共通基準に関する団交について、申立人を特区連と差別しないこと、③被申立人8者による謝罪文の掲示に変更した。

第2 判 断

1 当事者の主張

(1) 申立人らの主張

- ① 特別区職員の勤務条件のうちの主要な部分は、共通基準とされ、全特別区が共通の勤務条件とすることが義務づけられている。そして、共通基準についての決定過程をみれば、特人厚が原案を立案し、特人厚が中心となって特区連との間で統一交渉を行い、最終的に特人厚が提案した案を区長会が決定することとなっている。そして、この区長会で決定された事項は各区が「誠意をもって完全に実施する」こととされているのである。

こうした仕組みをみれば、共通基準についての実質的な立案、交渉、決定の権限は、すべて区長会ないし特人厚にあり、各区長にないことは明らかである。また、各区は、共通基準に関する事項を立案する組織も能力も持っていないのである。

要するに、区長会ないし特人厚は、申立人組合員の任命権者ではないが、勤務条件の決定を実質的に支配しており、団交の当事者たる使用者というべきである。

- ② 学校労組に対して板橋区が、そして現業労組に対して被申立人6区が共通事項に関して全く実質的な交渉を行わず、無責任な姿勢を貫いたことは、このような仕組みを前提とすれば当然の帰結といえるので

あって、共通基準についての当事者能力は特別区にはなく、統一交渉と同様の方法による交渉によってしか組合の団体交渉の実質が確保されないのである。

それにもかかわらず、区長会、特人厚は自らの当事者性を否定することによって、また、被申立人6区は、共通基準に属する事項については全く自主的な決定権がないのかかわらず当事者能力があるかのような言辞を弄して交渉委員の指名をしないことによって、ともに統一交渉と同一の方法による交渉を行わないのであって、これが団交拒否にあたることは明白である。

- ③ そしてこのことは、統一交渉により交渉の実を挙げている特区連そしてその傘下組織である区職労と申立人との間で団体交渉において差別を行うことにより申立人の影響力を減殺せんとする支配介入にも該当する。

(2) 被申立人の主張

① 区長会の主張

ア 区長会は、特別区の事務についての連絡調整および調査研究等を行うことを目的として特別区長をもって組織された任意団体であり、特別区の職員の勤務条件を決定する権限を有していないことは明らかである。

実施要綱のなかで、共通基準については区長会が「決定」するとの表現があるが、上記の区長会の性格からして、区長会が何らかの「決定」を行うことはありえないのであり、区長会の場で各区長の同意したことをこのように表現したにすぎない。

また、特別区が共通して実施することを決定した事項は、各区がそれぞれ誠意をもって完全に実施することとされているが、もとより法的拘束力はないことに加え、区長会の「決定」が上記の性質のものである以上、区長の意思と異なる「決定」がなされる余地はないから、当然のことを規定したものにすぎない。

イ 統一交渉は、23区の区長と23区の職員団体の連合体とが互いにその所属する区職員の任用・給与等の共通基準について、労使交渉を統一して行うことを双方で確認したうえで実施されているものであり、区長会は統一交渉の当事者ではない。

ウ したがって、区長会は、申立人組合員らの使用者にはあたらないから、本件の被申立人とはなりえない。

② 特人厚の主張

ア 特人厚は、特別区職員の勤務条件に関する調査研究、資料の作成、共通基準の企画立案を行っているが、特人厚の作成した基準案の採否を決定する権限は任命権者である各特別区長が有しているのであり、特人厚にはこのような権限を与えられていない。

イ また、統一交渉についても、特人厚は、統一交渉を行うにあつ

ての必要な場所の確保、当事者に対する連絡、交渉の記録その他の事務を委嘱されているにすぎず、交渉の当事者として交渉に参加しているのではない。

ウ したがって、特人厚は、勤務条件の決定を現実的に支配しておらず申立人組合員らの使用者にはあたらないから、本件の被申立人とはなりえない。

- ③ 板橋区、台東区、足立区、江戸川区、渋谷区および中央区の主張
台東区、足立区、江戸川区、渋谷区および中央区は、各区の職員が申立人組合に所属しているのか否かを確認したうえで団体交渉を行いたいとの当然のことを主張したにすぎず、この点が明らかにされた後は、組合員の存在が確認できる限りは、誠実に団体交渉に応じている。

また、板橋区は、現業労組と学校労組が実質的に同一であり、各別に団交を行う必要がないとの当然の事実を述べたにすぎず、学校労組との団交には誠実に応じている。

したがって、被申立人各区が団交を拒否しているとの主張は失当である。

3 当委員会の判断

(1) 区長会の使用者性について

- ① 区長会と申立人組合員との間に雇用関係がないこと、区長会が統一交渉の当事者となっていないことは前記認定のとおりである。
- ② 区長会は、23特別区の区長が特別区間の連絡を緊密にし、相提携して特別区政の円滑な運営と共同利益の増進を図ることを目的として設立した任意団体であって、制度上、区長会が特別区という地方公共団体の首長である区長の上位機関でないことは明らかである。

また、区長会の「決定」については、特に定足数や議決に必要な票数の定めはなく全会一致を通例としているが、会議体である区長会の性格からすると、区長会における「決定」とは、区長会という会議の場において各区長が議案に同意したことを、つまり区長会の決定と各区長の意思とが一致していることを表現したものであって、それ以上に、区長会の決定が各区長の決定より優位にあるとか、各区長の決定を法的に拘束するという性格のものとは認められない。

この点に関しては、管理職の退職手当算定方法の改定問題において1区が反対の意向を明確にしたにもかかわらず区長会が改定を決定し、のちにその区も改定を行った事例が認められるが、これは、その区長が諸般の事情を考慮した政策的配慮から改定に踏み切ったものと考えられ、区長会の決定が区長の決定より優位にあるため生じた事例とは認められない。

また、特別区の労使交渉に関する覚書や、例年の特区連との妥結文書にも区長会会長名が使われているが、これは、全区長の署名を得ることが事務上煩瑣であるため、区長会会長が便宜的に全区長を代表し

てきたにすぎないものと認められ、区長会が使用者である根拠とはいえない。

したがって、「共通に実施することを決定した事項は、各区がそれぞれ誠意をもって実施する」という運営要綱も、共通基準の共通実施が決定された場合における各区の対応原則を定めたもので、共通基準の決定について、区長会が、各区長をしてその実現を図らしめるというものではない。

- ③ したがって、区長会は、形式上申立人組合員の使用者でないことは勿論、現実的にも、申立人組合員の勤務条件の決定を支配しているとはいえず、団交の当事者である使用者ということとはできない。
- (2) 特人厚の使用者性について
- ① 特人厚と申立人組合員との間に雇用関係がないこと、特人厚が統一交渉の当事者となっていないことは前記認定のとおりである。
そして、特人厚は、その規約によると「職員の任用及び給与その他の勤務条件に関する事務」を行うこととなっているものの、決定権を定めた規定はなく、運営要綱においても、ただ共通基準の企画立案を行うとされているのみで、制度上、特人厚に共通基準を決定する権限がないことは明らかである。
 - ② また、特人厚が企画立案した原案が区長会において否認ないし修正された例はないが、このことは、各区長が、区長会等の各会議体の審議に基づいて、特人厚が企画立案した共通基準をそのまま採用することを決定したからである。特人厚が企画立案した原案をそのまま区長会が採用したとしても、それによって、各区長が自主的な決定権を喪失し、共通基準の決定について、特人厚が区長と同様の権限を有しているとか、または現実的な支配力を有しているとはいえない。
 - ③ したがって、特人厚は、形式上申立人組合員の使用者でないことは勿論、現実的にも、申立人組合員の勤務条件の決定を支配しているとはいえず、団交の当事者である使用者ということとはできない。
- (3) 本件団体交渉の拒否について

上記(1)(2)のとおり、区長会、特人厚のいずれもが申立人組合員らの使用者と認められないのであるから、区長会、特人厚を当事者とする団交を命ずることができないのは当然である。

もともと、申立人らの主張が23区長全てとの間の統一交渉を求めているものと解する余地もある。そして、共通基準については、全区を相手に統一交渉を行うことが効率的であることは事実であり、これを申立人らの立場から見れば、統一交渉によらず各区長との交渉を積み重ねざるをえないことが相対的に非効率であることは否めない。

しかしながら申立人らの上記主張は、申立人らの使用者でない区をも団交に参加させることを求めていることになるから、申立人組合員を雇用している区の区長らとの間で集団での交渉を求めるのであれば格別、

上記主張のような形態の交渉の要求に被申立人各区が応じなかったからといって、そのことが直ちに団交拒否にあたりとか、申立人らを特区連と不当に差別したことになるとかいうことはできない。

そして、申立人らと各区長との個別交渉において、区長が、申立人組合の要求・提案等を合理的かつ妥当であると認識し、全区で共通して実施すべきものと判断するならば、特人厚との調整や区長会等の審議を通じるなどして、申立人らの要求・提案等の実現を図るうえでの制度上の障害があるとは認められない。

したがって、被申立人各区が統一交渉の形態による団交に応じないことが直ちに不当労働行為に当たるということはできない。

第3 法律上の根拠

以上の次第であるから、学校労組ないしは現業労組による共通基準に関する団交の申入れに対して、区長会および特人厚が使用者ではないとの理由でこれを拒否したこと、板橋区、台東区、足立区、江戸川区、渋谷区および中央区が、統一交渉と同様の方法による交渉を行わなかったことは、いずれも労働組合法第7条に該当しない。

よって、労働組合法第27条および労働委員会規則第43条を適用して主文のとおり命令する。

平成6年3月15日

東京都地方労働委員会
会長 古山宏