

命 令 書

大阪府中央区

申立人 Z 1
代表者 執行委員長 X 1

大阪府中央区大手前二丁目 1 番 22 号

被申立人 大阪府
代表者 知事 Y 1

上記当事者間の平成20年(不)第37号及び同年(不)第81号併合事件について、当委員会は、平成22年2月10日の公益委員会議において、会長公益委員高階叙男、公益委員米澤広一、同井上隆彦、同宇多啓子、同大野潤、同中川修、同松尾精彦、同松川滋、同八百康子及び同山下眞弘が合議を行った結果、次のとおり命令する。

主 文

本件申立てをいずれも棄却する。

事 実 及 び 理 由

第 1 請求する救済内容の要旨

- 1 誠実団体交渉応諾
- 2 団体交渉継続中に組合員に個別に働きかけることの禁止
- 3 団体交渉出席者における別労働団体との差別の禁止
- 4 組合員に対し、一部の非常勤職員の職を廃止する旨通知した文書の撤回及び回収
- 5 陳謝文の掲示

第 2 事案の概要

1 申立ての概要

被申立人は、財政再建に関する案を作成し、申立人は、これに関連する団体交渉を申し入れた。本件は、このような状況下で、①被申立人が代表者名で、申立人に加入している者を含む教員・事務職員等に対し、財政再建のため人件費削減に理解を求め、文書を配付したこと、②申立人からの団体交渉申し入れに対する被申立人の対応、③被申立人が、一部の非常勤職員の職を廃止するとして、該当者にその旨記載した文

書を配付したこと、がそれぞれ不当労働行為であるとして、申し立てられた事件である。

2 前提事実（証拠により容易に認定できる事実を含む。）

（1）当事者等

ア 被申立人大阪府（以下「府」という。）は、地方自治法に基づく普通地方公共団体である。

イ 申立人 Z 1 （以下「Z 1」という。）は、肩書地に事務所を置き、主に教育に係る労働者によって組織されており、その組合員数は、本件審問終結時、約330名である。

Z 1 の構成員のうち、①公立学校に勤務する教員・事務職員等には地方公務員法（以下「地公法」という。）が、②公立学校に勤務する非常勤講師、非常勤特別嘱託員（以下「特嘱」という。）及び私立学校に勤務する職員等には労働組合法（以下「労組法」という。）が、③公立学校の校務員等単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員（以下「単労」という。）等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（以下、上記①の地公法が適用される者を「地公法適用者」といい、②及び③の労組法が適用される者を「労組法適用者」という。）。

このように、Z 1 は、適用法規の異なる労働者で構成される労働団体（以下「混合組合」という。）である。

ところで、平成元年12月7日付けで、地公法第52条及び第53条の規定に基づき、「Z 1」という名称の団体が同法上の職員団体として大阪府人事委員会に登録されている（以下、混合組合たるZ 1と登録職員団体であるZ 1のいずれであるか明らかでない場合を含めて「Z 1」という。）。

（2）本件申立てに至る経緯

ア 平成20年4月11日、府は、同年度から収入の範囲内で予算を組むという原則を徹底するために、歳出・歳入の総点検、見直しを行うとして、財政再建プログラム試案を発表した。このプログラムには、教育関係非常勤職員費及び時間講師・府立学校教務事務補助員等雇用費の見直しが含まれていた。

（甲12、乙9）

イ Z 1 は、府あての平成20年4月24日付け団体交渉申入書（以下「4.24申入書」という。）により、財政再建プログラム試案を契機として団体交渉（以下、団体交渉を「団交」といい、府が、Z 1 との間で、非常勤職員の労働条件に関して、地公法上の交渉に付随する事実上の交渉として行っていると主張する交

渉も、便宜上、団交ということがある。)を申し入れた。

(甲1、証人 X2、証人 Y2)

ウ 平成20年5月22日、府は Z1 に対し、同日付け文書を交付し、特嘱、非常勤若年特別嘱託員(以下「若年特嘱」という。)及び教育専門員(以下、これらの職員のことを併せて「特嘱等」という。)の人件費を6%減額する内容を含んだ人件費削減を提案した。

(甲2、甲12、証人 X2)

エ 平成20年5月23日、府は、Z1 に加入している者を含む教員・事務職員等に対し、財政再建のため人件費削減案に理解を求める旨の知事名の文書(以下、この文書を「5.23文書」という。)を配付した。

(甲3、証人 X2)

オ 平成20年6月3日、Z1 は府に対し、団交事項の具体化についてと題する同日付けの書面(以下「6.3申入書」という。)を提出し、4.24申入書を補足した。

(甲4、証人 X2)

カ 平成20年6月5日、府は、財政再建・政策創造・府庁改革の3つの柱とする大阪維新プログラム案を公表した。この柱の一つである財政再建に関して、財政再建プログラム試案に修正等を加えた財政再建プログラム案を公表した。

(甲12、乙11、乙12)

キ 平成20年6月11日、府は、Z1 に対し、同日付け文書を交付し、平成21年度から教務事務補助員、実習助手削減代替非常勤職員及び校務員削減代替非常勤職員(以下、これらの職員のことを併せて「教務事務補助員等」という。)を廃止予定である旨、通知した。

(乙20、乙32、証人 X2、証人 Y3)

ク Z1 は、府あての平成20年6月17日付け団体交渉申入書(以下「6.17申入書」という。)により、教務事務補助員等の廃止を議題とする団交を申し入れた。

(乙23、乙32、証人 X2)

ケ Z1 と府の間で、特嘱等の人件費削減、教務事務補助員等の廃止等を議題とする団交が、次のとおり行われた。

①平成20年6月4日(以下「6.4団交」という。)

②同月13日(以下「6.13団交」という。)

③同月20日(以下「6.20団交」という。)

④同月27日(以下「6.27団交」という。)

⑤同年7月14日(以下「7.14団交」という。)

⑥同月18日（以下「7.18団交」という。）

⑦同月22日（以下「7.22団交」という。）

⑧同月28日（以下「7.28団交」という。）

（乙31、乙32）

コ 平成20年11月17日頃、府は、教務事務補助員等に対し、平成20年度末をもって、教務事務補助員等の制度を廃止することを決定した旨記載した文書を配付した（以下、この通知を「本件制度廃止通知」という。）。

（乙27、証人 X 2）

第3 争 点

1 Z 1 は、申立人適格を有するか。

(1) 申立人の主張

ア 労組法と地公法の区別があることが、ある労働団体に労組法又は地公法のどちらか一つしか適用されず、その労働団体の法的性格が一つしかないことを意味するものではない。

労働団体の法的性格は、当該労働団体が代表する構成員に適用される法律によって決まるのであり、仮に地公法上の職員団体であっても、その職員団体が、労組法適用者を代表し、労組法適用者に関わる問題に対応する場合は、労組法上の労働組合としての性格を有する。

イ 労組法第2条及び第5条の規定を要約すれば、使用者の利益代表者ではない労働者が、自主的・主体的に、労働条件の改善等を主たる目的として、その規約で民主的組織運営を保障して結成した団体は、不当労働行為救済の申立人適格を有する。

ウ 地公法が適用される非現業職員は、地公法第58条により労組法が適用されないことから、非現業職員は労組法第3条にいう「労働者」に当たらず、したがって、非現業職員が主体となって結成する労働団体は労組法上の労働組合ではないという見解がある。

しかし、①非現業職員が労組法第3条にいう「労働者」でないなら、そもそも地公法第58条を定める必要はないこと、②地公法第4条に該当し、地公法が適用されない特別職の地方公務員には、地公法制定後も労組法が適用されていること、③非現業職員も労組法上の労働者に該当するが、職務の公共性及び勤務条件が条例により定められるという、その地位の特殊性に鑑み、労組法の適用が除外されているにすぎない旨判示した判例があること、④特別職の地方公務員は、地公法が適用されないが、地公法第4条にいう特別職の地方公務員でなくなるわけではないのと同様に、非現業職員は、労組法が適用されないが、労組法第3条の「労

働者」でなくなるわけではないこと、等の理由から、非現業職員は労組法第3条の「労働者」に該当する。

さらに、労組法第2条第1号には、使用者の利益代表者等の参加を許すものは労働組合でないと規定しているが、労働組合に参加させられない労働者の中に、非現業職員を含めていない。

以上のことからすると、非現業職員が結成する労働団体も、労組法上の労働組合ということができ、法律の規定もそれを前提としている。

エ 日本が批准しているILO87号条約には、労働者が自由に労働組合を設立し、又は労働組合に加入する権利を有しているとともに、その権利の行使において差別を受けることはなく、国や地方公共団体は労働組合の権利を制限したり、妨害してはならず、国内法令は労働組合の権利を阻害するように適用してはならない旨定めている。

これを本件に適用すると、労組法適用労働者は混合組合に加入する権利を有しており、労働組合に加入した場合に保障される不当労働行為救済の申立人適格は、混合組合にも差別なく保障されなければならないとともに、労働委員会は、混合組合の不当労働行為救済申立てを制限したり、妨害してはならず、不当労働行為救済申立制度は混合組合にも等しく適用しなければならない。

オ 本件の申立て内容は、労組法適用者の労働条件にかかるものであるため、労組法第7条各号の別を問わず、Z1は申立人適格を有する。

カ なお、Z1が、大阪府人事委員会に登録されている「Z1

」とは別組織であることは明らかである。地公法の規定からすると、登録職員団体に当該地方公共団体の職員以外の者が加入すれば、引き続き、登録することは認められない制度になっているのだから、Z1が登録職員団体であるとして、申立人適格がないとする主張には理由がない。

(2) 被申立人の主張

ア 政府解釈によれば、労組法適用の労働者が混合組合の構成員の主たる部分を占めている場合には、労組法上の労働組合であり、他方、地公法適用の労働者が主たる部分を占めている場合には、地公法上の職員団体であって、地公法上の職員団体とされる場合の当該混合組合に係る労使関係の処理については、労組法は適用されない。

労働者の団結権保護のための行政救済制度は、憲法上必置の制度ではなく、どのような労働者に、また、どのような団結形態をとっている場合に認めるかは、立法裁量に委ねられており、労組法が同法上の労働組合に限って不当労働行為救済申立資格を認めている以上、労組法上の労働組合に当たらない混合組合には、

申立人適格はない。

したがって、現行法上、地公法適用労働者に労組法を適用しないと規定し、地公法適用労働者が組織する職員団体には当然労組法が適用されない以上、職員団体に労組法適用労働者が加入しても、それによって、地公法適用労働者が組織する職員団体としての実態が失われるものでない限り、当該職員団体に労組法が適用されたり、当該職員団体が労組法上の労働組合としての法的性格を取得したりするようなことはない。

イ 混合組合の労働組合性については、いくつかの判例等があるが、上記の見解に沿ったものになっている。

学説上では、IL087号条約の批准等を根拠に、混合組合は、その組織構成を問わず、非現業職員に関する限り地公法上の職員団体であり、労組法適用労働者に関する限り労組法上の労働組合であると主張されてきた。しかし、IL087号条約は、労働者自らの利益を増進・援護する目的でいかなる団体を設立し、あるいは加入することも自由であるとの趣旨に止まるものであって、当該労働者団体の組織形態如何にかかわらず、すべての労働者団体に国内法の創設した権利・利益を等しく付与すべきことまで要請しているわけではない。また、昭和40年の地公労法附則第4項の改正により、単純労務職員に職員団体の結成・加入資格を認めることになり、単純労務職員の加入する労働団体が二枚看板を持つことになったが、これは、単純労務職員が主体になっている場合に限られ、非現業職員が主体となっている場合まで二枚看板が認められるわけではなく、地公法上の職員団体に加入する資格のない企業職員等の労組法適用労働者が地公法上の職員団体に加入しても二枚看板が認められることもない。

ウ 以上のとおりであるから、Z1は、混合組合であるところ、構成比率からみて、地公法適用者が主体になって構成された地公法上の職員団体に当たり、申立人適格を有さない。

エ ところで、Z1は、大阪府人事委員会の登録を受けた登録職員団体である。

「Z1」の名称で大阪府人事委員会に登録を受けた職員団体と、本件の申立人たるZ1は、その構成員、役員等の組織及び活動の主要部分が共通であるのだから、これが別組織であるとするZ1の主張は認めがたく、

Z1は職員団体であって、このことから、本件の申立人適格を有さない。

2 府が、5.23文書を配付したことは、不当労働行為（3号違反）に該当するか。

(1) 申立人の主張

5.23文書は、Z1からの団交申入れに応じないまま、頭越しに組合員等に配付された。通説・判例によると、使用者の言論の自由は、不当労働行為に当たらな

い範囲で認められるものであるところ、5.23文書の配付は、Z1との団交事項に関わっており、組合員に対し、使用者に協力するよう直接働きかけ、Z1と組合員を分断するものであって、Z1の組織・運営に重大な影響を及ぼしたのであるから、支配介入に該当する。

(2) 被申立人の主張

5.23文書は、人件費削減提案の最高責任者たる知事の立場で、提案に至った背景や財政状況を全職員に説明し、理解を得るために配付されたもので、Z1を含む職員団体を批判する等、Z1に対する関与や妨害等を行ったものではなく、支配介入には当たらない。

一般に不当労働行為の成否の判断において、使用者の言論の自由の枠は広く維持されており、使用者の窮状に触れ、人員整理を進めるなどといった発言は、使用者の言論の自由の範囲内であることが判例によっても認められている。

3 Z1との交渉における府の公債費削減問題についての対応は、不当労働行為(2号違反)に該当するか。

(1) 申立人の主張

府は、公債費削減問題は地公法第55条第3項に規定する地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項(以下「管理運営事項」という。)に該当するとして、このことを団交議題とすることを拒否して、団交に入らなかった。しかし、府は、管理運営事項であったとしても、労働条件に影響を与える場合は、交渉事項になることや、公債費削減要求は人件費財源にかかる協議であることを認識しながら、団交を拒否しており、府の拒否理由は、矛盾しており、合理的ではない。

したがって、このことに関する府の対応は不当労働行為に該当する。

(2) 被申立人の主張

Z1が交渉を求めた事項は、財政再建プログラム試案を撤回し、Z1が提案した提言を実施することというものであって、管理運営事項に該当し、本来交渉の対象とすることができないものである。

また、本件交渉に関して、労組法の立場から検討したとしても、私企業における経営方針等の事項は、基本的に団交の対象とならないところ、公債費削減問題は、私企業の経営方針等と同等であると推認されることから、同様に団交の対象とできない。

なお、府は、財源問題を協議するための公債費削減問題に関して、交渉の議題とすることに応じており、管理運営事項であるからといって交渉を拒否した事実はなく、Z1の要求に応じて話し合いを行い、誠実に対応している。

以上のとおりであるから、府の対応は、不誠実団交には当たらない。

4 Z 1 との交渉における府の参加者の選定は、不当労働行為（2号・3号違反）に該当するか。

(1) 申立人の主張

府は、Z 1 との団交には大阪府教育委員会（以下「府教委」という。）の課長補佐を代表者として出席させ、別の労働団体には知事を出席させている。使用者は、企業等の内に複数組合が並存する場合、中立的立場を保持してこれらを平等に扱う義務を負うところ、この取扱いは明白な組合間差別である。

なお、府は慣例によってこのような取扱いをしている旨主張するが、労使間には慣例はなく、府の独自の基準にすぎない。

府の団交におけるこのような対応は、不誠実団交に該当する。

(2) 被申立人の主張

団交には、必ずしも最終的な権限を持つ職員が出席しなければならないものではなく、府は職務命令により交渉担当者を指名し、交渉権限を委任した上、団交に出席させており、不当な点はない。

交渉担当者に指名された府教委の課長補佐級の職員は、利益代表者に相当している。交渉担当者は、任命権者が事前に検討・調整した事項に関して、自由に交渉に臨んで回答できるのであって、事前の検討・調整において、想定されなかった事項や交渉過程の中で新たに生じた要求等については、持ち帰り検討した上で、改めて交渉に臨むものとされているが、こういった事前及び事後の検討・調整の必要性は、知事や財政担当者が交渉担当者となった場合でも、独自の判断でどんなことも合意できるものでなく、組織的に検討・調整した範囲内で判断が許されるものであるから、基本的には変わりはない。

ところで、複数の労働組合が併存している場合、会社が少数組合との団交に際して、多数組合との場合と同等の職位のものを出席させなかったことは、直ちに不当労働行為には該当せず、その旨判示した判決例もみられる。したがって、知事が別の労働団体との交渉に出席したとしても、Z 1 に対して組合間差別を行ったことにはならず、不当労働行為に該当しない。

5 府が、本件制度廃止通知を行ったことは、不当労働行為（2号・3号違反）に該当するか。

(1) 申立人の主張

7.18団交において、Z 1 と府との間で、団交事項につき2月議会で結論が出るまでは団交を継続する確認を行ったことは明らかである。仮に団交事項のうち、教務事務補助員制度等の廃止については、理解の相違が存在するにしても、少なくとも、職種転換等を講じての雇用保障に係る団交事項については、団交継続の合意

があったことは明らかである。それにもかかわらず、府は Z 1 と既に教務事務補助員制度等の廃止については決着がついているとして、団交を行わないまま、本件制度廃止通知を直接、教務事務補助員等に配付し、Z 1 からの文書の撤回要求にも応じなかった。このような府の行為は、誠実団交応諾義務に反したものである。

また、本件制度廃止通知により、組合員の中に動揺が広がり、一部の組合員は継続雇用を断念して Z 1 を脱退しており、府が本件制度廃止通知をしたことは、意図的に組合員を Z 1 から分断し、組合員を脱退させて、組合弱体化を企図したものであり、支配介入に該当する。

(2) 被申立人の主張

教務事務補助員等の制度を廃止するか否かは、管理運営事項に該当し、本来交渉の対象とすることがきかないものである。また、府は6.17申入書に基づく交渉が本件制度廃止通知の直前まで、継続していたとは認識していない。

ただし、府は制度廃止を前提としながらも、Z 1 との協議に応じる余地があることは認識しており、誠実に対応する用意があることは表明しており、教務事務補助員等の再就職支援のあり方等について何らかの余地を見出す可能性があったことから、その部分に関しては、意見聴取期限を過ぎても話し合いを行ってきた。

したがって、府が本件制度廃止通知に関連して、誠実団交応諾義務を果たさなかった事実はなく、府の行為は不誠実団交に当たらない。

また、本件制度廃止通知は、教務事務補助員等の制度廃止という現状において動かし難い事実を通知したものであり、また、制度廃止という事実をできるだけ早く伝えることで、今後の求職活動等に影響が出ることのないようにという考えから発出したものであって、Z 1 を含む職員団体への批判、関与や活動妨害等のために発せられた文書ではなく、また、組合の弱体化や組合員の脱退等を狙って発せられた文書でもない。

したがって、本件制度廃止通知は、支配介入には当たらない。

第4 争点に対する判断

1 争点1 (Z 1 は、申立人適格を有するか。) について

本件は、混合組合である Z 1 が、地方公共団体である被申立人を相手とし、不当労働行為に当たる行為があったとして、救済申立てを行った事件である。そのため、混合組合が、地方公共団体を被申立人として、不当労働行為救済申立てを行った場合の申立人適格について、以下検討する。

(1) まず、現在の法体系において、非現業職員が労働組合に加入することを否定する明文の規定はなく、また、登録職員団体となる場合を除き、非現業職員及び単労以

外の労働者が職員団体に加入することを否定する明文の規定もない。そうすると、現行法は、民間に雇用された労働者、非現業職員、単労、公営企業職員等が共に加入する、いわゆる混合組合の存在を否定してはいない。

(2) これに、労働者の団結権の保護を図るIL087号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）及び団交権、労働協約締結権の保護を明示するIL098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）等の国際条約が成立し、組合選択の自由等がうたわれたこと、及び特にIL087号条約の批准に関連して、日本国内で、国家公務員法、地公法をはじめとする国内法諸法規が、組合の構成員に関する規制を廃止する方向で改正され、整備されたことなどを踏まえると、被申立人が地方公共団体である場合の混合組合の申立人適格の有無については、その構成員たる労働者の団結権、組合加入の自由及び組合選択の自由等の権利を最大限に尊重し、判断すべきである。

(3) ところで、混合組合の申立人適格に関する考え方の一つとして、使用者が地方公共団体である場合、一の団体が職員団体と労働組合の両方の法的権利を同時に有することは容認できず、一元的に決するべきとする説があるが、この説には、当該混合組合を、いかなる場合に職員団体とし、いかなる場合に労働組合と判断すべきかという基準の問題が存する。

この点について、ある労働団体の一時点における構成員の量的構成又は質的構成を捉えて基準としたとしても、その後に構成員が変動すれば、実体的に同一の混合組合であっても法的性格が変わることになり、構成員に不測の不利益を被らせることになるし、労組法適用構成員と地公法適用構成員がほぼ同数であるような境界例においてはいずれとも決し得ないこととなりかねない。

また、特に、ある労働団体において地公法適用構成員が労組法適用構成員より少数となった場合、上記の基準によると、その労働団体は労組法上の労働組合と判断せざるを得なくなり、地公法適用職員は労働団体に加入しているにもかかわらず、例えば労働条件に関する団体的交渉の場面等では、その労働団体が職員団体と認められない結果、地公法上も労組法上も保護されない事態となり得るなどの問題がある。

(4) 以上のことからすると、労組法適用者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としての活動とみなすべきであるとの帰結になると思料される。

よって、Z1が混合組合であるとしても、Z1が、労組法適用者の問題に関して、不当労働行為救済申立てを行った場合、労組法第7条各号の別によらず、申立人適格を認めるのが相当である。

(5) なお、 Z 1 は、申立人たる Z 1 は、大阪府人事委員会に登録されている「 Z 1 」とは別組織である旨主張し、被申立人は、これを争う。しかし、大阪府人事委員会に登録されている「 Z 1 」と申立人たる Z 1 が同一のものと解すべきであるか否か等の問題はともあれ、このことは、 Z 1 が、本件において申立人適格を有するか否かを左右するものではない。

(6) 次に、本件申立てが、労組法適用者の問題に関するものであるかについて、さらに検討する。 Z 1 は、①5.23文書の配付、②財政再建プログラム試案を契機として申し入れた団交への府の対応、③本件制度廃止通知、がそれぞれ不当労働行為に該当するとして、本件申立てを行っているところ、上記③については、教務事務補助員等の問題であるから、後記2(1)ア(イ)認定のとおり、労組法適用者の問題に関するものに該当することは明らかである。

また、前提事実及び後記2(1)イ(ウ)、(キ)、3(1)イ(ア)認定によれば、上記①の5.23文書は、財政再建プログラム試案等を契機とした人件費削減問題についてのものであるが、この人件費削減問題は、労組法適用者も対象としており、上記②の4.24申入書及び6.3申入書には、地公法適用者の給与の減額についての記載も含まれているが、同時に労組法適用者の問題に関する事項も記載されているのであるから、これらはいずれも、労組法適用者と地公法適用者の両者に関連したものとみるのが相当であって、労組法適用者の問題に関するものであることを否定できない。

以上のとおりであるから、本件申立ては、いずれも労組法適用者の問題に関するものと判断されるので、 Z 1 は本件申立てについて、申立人適格を有すると解するのが相当である。

2 争点2(府が、5.23文書を配付したことは、不当労働行為(3号違反)に該当するか。)について

(1) 証拠及び審査の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 特嘱等及び教務事務補助員等について

(ア) 特嘱等について

特嘱等は、府内の公立学校を退職した教職員の中から、引き続き教務等を行う非常勤職員として任用される特別職に属する府の地方公務員であって、その任用期間は1年であるが、勤務成績が良好であると認められる者については、一定の年齢に達するまでを限度として、更新を繰り返すことができる旨定められている。なお、特嘱等は、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律(以下「義務教育標準法」という。)に基づく教職員定数には含まれない。また、特嘱及び若年特嘱は、平成18年度以降は新規では任用されていない。

(乙4、乙5、乙12、乙18、乙22)

(イ) 教務事務補助員等について

教務事務補助員等は、教員の業務の補助等を目的として、非常勤職員として任用される特別職に属する府の地方公務員である。教務事務補助員は、副教材印刷、各種書類作成補助等を、実習助手削減代替非常勤職員は、理科や家庭科等の実験実習における準備補助、図書室管理補助等を、校務員削減代替非常勤職員は、校舎内外の清掃や除草といった環境整備業務補助等を、それぞれ府立学校において行っている。教務事務補助員等は、府立学校の夏休み等の長期休業期間を除いた学期ごとに、期限付きで任用されている。なお、教務事務補助員等は、公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律（以下「高校標準法」という。）に基づく教職員定数には含まれず、実習助手削減代替非常勤職員及び校務員削減代替非常勤職員は、それぞれ定数を削減された実習助手及び校務員の代替であった。

(乙12、乙19、乙32、証人 Y3)

(ウ) 府は、地方自治法第203条の2第4項及び第204条の2の規定に基づき、「非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例」を制定し、非常勤職員の報酬額について、常勤の職員の給与との権衡その他の事情を考慮して、一定額を超えない範囲内において、任命権者が知事の承認を得て定めるものとしている。これに基づき、府教委は、特嘱及び若年特嘱の報酬単価については、「非常勤若年特別嘱託員及び非常勤特別嘱託員取扱要綱」により、教育専門員の報酬単価については「大阪府公立学校教育専門員に関する取扱要綱」により、それぞれ定めている。

(乙4、乙5、乙6、乙18、乙22)

イ 5.23文書の配付までの経緯

(ア) 平成20年2月6日、Y1（以下「Y1知事」という。）は、大阪府知事に就任した。府は、大阪府財政非常事態宣言を発し、すべての事業、出資法人及び公の施設をゼロベースで見直すこととした。また、平成20年度の予算については、平成20年7月末までの暫定予算を提案し、この暫定予算の期間内にすべての事業を見直して、同年6月頃を目途として、本格予算を組んでいくこととした。

(乙8、乙31、証人 X2、証人 Y2)

(イ) 平成20年4月11日、府は、平成20年度から収入の範囲内で予算を組むという原則を徹底するために、歳出・歳入の総点検、見直しを行うとして、府の改革プロジェクトチーム（以下「改革PT」という。）が独自に作成した財政再建

プログラム試案を発表した。同試案は、これを基本として、府の関係部局との意見交換及び議論を行った後に、同年6月に、府としての財政再建プログラム案を策定するためのたたき台として、作成されたものであった。

財政再建プログラム試案では、主要検討事業として各部局の合計32件の事業が見直しの対象となったが、これらの中には、教育関係非常勤職員費及び時間講師・府立学校教務事務補助員等雇用費の見直しが含まれており、学校現場における教育諸課題に対しては、基本的に法律の定数に基づく教職員で対応すべきとする考え方等に基づき、①平成20年8月以降の特嘱等の人件費単価の10%縮減、②平成21年度以降、特嘱及び若年特嘱の授業時間数の増、③同年度以降の教育専門員の新規任用の停止、④平成20年度末での教務事務補助員等の事業の廃止があげられていた。

(乙9、乙31、乙32、証人 X 2、証人 Y 2、証人 Y 3)

(ウ) 平成20年4月24日、Z 1 は、府に対し、財政再建プログラム試案は府民の生活を破壊し、府に働く労働者の生活と権利を否定するものであるとして、4.24申入書により団交の開催を求めた。要求事項として、①財政再建プログラム試案の撤回及び同10年と同14年に Z 1 が行った提言の実施、②特嘱及び若年特嘱の授業時間数を増加させないこと、③教育専門員制度を廃止しないこと、④教務事務補助員制度を廃止しないことが含まれていた。

なお、Z 1 は、申立外 Z 2 及び同 Z 3 (以下「Z 3」という。)と連名で、同10年9月29日付けで「財政危機を乗り越え暮らしやすい大阪府政を実現するための提言」(以下「10年提言」という。)及び同14年2月15日付けで「財政危機を乗り越え暮らしやすい大阪府政を実現する提言(その2)」(以下「14年提言」といい、10年提言と併せて、「Z 1等提言」という。)を府あてに提出していた。

ところで、10年提言において、Z 1、Z 2 及び Z 3 は、府が平成10年9月に発表した財政再建プログラム(案)について、問題点を指摘するとともに、府債の借入先の約20%が政府資金である一方、銀行等の民間金融機関が75%を超えており、これらの民間金融機関が、相当の額の府債の利子収入を得てきたとし、財政危機を乗り越えるための方策の一つとして、国に対してのみでなく、民間金融機関に対しても、府債の償還の際の利子の引下げや期日の繰延べを要求することなどを提案していた。

また、14年提言において、Z 1、Z 2 及び Z 3 は、財政再建プログラム(案)は効果がなく、この3年間で、公債費がさらに増加したとし、府が平成13年9月に発表した大阪府行財政計画(案)についても批判するとともに、

10年提言の実施を再度、提案するなどした。

(甲 1、甲12、乙10、乙31、乙32、証人 X 2、証人 Y 2)

(エ) Z 1 は、申立外 Z 4、同 Z 2 及び同 Z 5 と連名で、平成20年5月1日付け申入書を府あてに提出した。

この申入書には、①財政再建プログラム試案は、人件費、助成金、教育費、福祉費等を削減するものであるが、財政危機の根本原因である府債発行に伴う償還・利子返済には全く手をつけていない、②夕張市の破綻を引合いに出して、財政再建団体が行うのと同じ手法が取られようとしているが、これは行政放棄にはほかならない、③10年提言及び14年提言を行ったが、当時の府幹部はこれを無視し、負債残高は予想通り1兆円増の5兆円となり、毎年借金の返済として3,000億円を超える公債費が支出されている、④公債費に手をつけない限りは、財政破綻は避けられないなどと記載されていた。

(甲 5)

(オ) 平成20年4月23日から同年5月1日までの間、府の関係各部局と府の改革P Tの間で、Y 1知事が同席して、財政再建プログラム試案に関する議論が行われた。同年5月1日、府教委と府の改革P Tとの協議が行われ、府教委は、教務事務補助員等の廃止により教員が生徒と向き合う時間の減少が懸念されることなどを述べたが、改革P Tは、①財政再建プログラム試案は、国の基準を下回らないよう取りまとめており、同基準を上回って単独配置しているものを削減している、②報酬単価等の見直しはできないはずはないなどと返答した。

(証人 Y 3)

(カ) 平成20年5月22日、府は、府職員を組織する各職員団体に対し、財政が危機的な状況にあるとして、これまでの人件費抑制措置に加えて、新たに人件費の削減を行うことを提案した。その内容には、①常勤職員の平成20年8月支給分から同23年3月支給分の給料月額額の減額、②同20年8月1日以降の非常勤職員の雇用単価の見直しが含まれており、常勤職員の給料月額に関しては部長級以外の管理職については12%減額、管理職以外の職員については10%減額、ただし、若年層等については4%から8%の減額率を設定するとされ、非常勤職員の雇用単価に関しては、常勤職員の給料月額額の減額率に準じて改定することにし、特嘱等については6%減額することとされていた。

同日、府は、Z 1 に対しても、この提案を行った。

(甲 2、乙31、証人 X 2、証人 Y 2)

(キ) 平成20年5月23日、府は、府の全職員に対し、別紙の内容の5.23文書を配付した。また、5.23文書は、Z 1 に加入している者にも配付された。

ところで、府立学校に勤務する教職員に対しては、府教委から各校長及び准校長を通じて、5.23文書について周知が図られ、府内各市町村立学校に勤務する府費負担教職員に対しては、府教委の教育長から各市町村教育委員会教育長への依頼により、5.23文書についての周知が図られた。

(甲3、甲12、乙31、証人 X2、証人 Y2)

(2) 府が、5.23文書を配付したことは、不当労働行為(3号違反)に該当するかについて、以下判断する。

ア 5.23文書が配付された時期についてみると、前提事実及び前記(1)イ(イ)、(ウ)、(キ)認定のとおり、府の財政再建プログラム案を策定するに当たり、特嘱等の人件費単価の削減を含む財政再建プログラム試案が作成され、Z1が財政再建プログラム試案の撤回等を求めて申し入れた団交がZ1と府との間で開催される前に、5.23文書が配付されたこと、が認められる。しかし、団交開催前に、使用者が従業員に対し、自らの見解を記載した文書を配付することが、直ちに不当であるとまではいうことができない。

イ そこで、5.23文書の内容をみると、前記(1)イ(キ)認定によれば、人件費削減の対象となり得る者全員に対し、府の予算に占める人件費の割合が高いことから、そこに切り込まなければ、真の財政再建を果たせないなどとして、人件費削減に理解を求めるものであるとみるのが相当である。一方、労働団体に関連する記載は、平成20年5月22日に職員団体に人件費削減提案を提示した旨の一文があるのみで、Z1についての記載や、組合活動の方針等に言及したり、批判に当たるような記載は、見当たらない。

ウ また、前記(1)イ(カ)認定のとおり、府は、常勤職員の給料月額を4%から12%減額することなどを提案しているのであるから、使用者としては、かかる提案を行ったことについて、人件費の削減の対象となり得る者に対して、その必要性を訴え、理解を求めようとしたことについては首肯できる。

エ 以上のとおりであるから、5.23文書の配付は、Y1知事が、人件費削減の提案に当って、府の全職員に対し、使用者としての見解を伝え、理解を求めるものであって、労働組合の活動を批判する内容も含まれていないのであるから、使用者としての言論活動の範囲内とみるのが相当であり、支配介入に該当するということはできない。よって、この点に関する申立ては棄却する。

3 争点3 (Z1 との交渉における府の公債費削減問題についての対応は、不当労働行為(2号違反)に該当するか。)及び争点4 (Z1 との交渉における府の参加者の選定は、不当労働行為(2号・3号違反)に該当するか。)について

(1) 証拠及び審査の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 職員団体との交渉における府の対応

(ア) 府においては、府立学校の教職員等の勤務条件に関する職員団体との地公法上の交渉には、府教委が当局として対応している。また、府の「管理職員等の範囲を定める規則」は、地公法第52条第3項ただし書に規定する管理職員等について定めており、府教委の管理職員等の範囲は、教育長、理事、教育監、教育次長、副理事、室長、課長、参事、課長補佐（人事、給与又は服務を担当する者、教育政策室において予算に関する事務を行う者に限る。）、管理主事、人事、給与又は服務担当の主査（教育政策室、教職員室等に置く者に限る。）、人事、給与又は服務担当の主事（教育政策室、教職員室等において企画に関する事務を行う者に限る。）、職員団体担当の主事（教育政策室、教職員室等に置くものに限る。）とされており、職員団体との交渉には、これら管理職員等の地位にある者の中から、教育長によって指名を受けた者が交渉担当者として出席している。

また、府においては、府教委を含め当局となる各部局（任命権者）が登録職員団体と交渉を行う場合、それぞれ職員の服務、定数、福利厚生、予算等諸般の事情が異なる中で、関係部局との事前の協議及び調整が必要であり、その範囲内において、交渉担当者は、交渉の場で回答を行い、交渉内容を決定し得るとされている。

（乙14、乙18、証人 Y 2）

(イ) 府は、職員団体との交渉における交渉担当者の職位について、職員団体ごとの継続性が重要であるとの観点から、平成元年11月以降においては、Z 6（以下「Z 6」という。）及び Z 7（以下「Z 7」という。）との交渉には、教育長を、Z 8及びZ 9との交渉には、教育次長を、Z 3 その他の職員団体との交渉には、課長代理（平成12年度組織変更後は、課長補佐）以下の管理職員等をそれぞれ最上位の交渉担当者として、交渉を行ってきた。

（乙18、証人 Y 2）

イ Z 1 と府の交渉経過

(ア) 平成20年6月3日、Z 1 は府に対し、6.3申入書を提出し、4.24申入書を補足した。この書面には、職員の給料月額削減を取り止めることや特嘱等の賃金を要綱どおりに支払うことなどが記載されていた。

（甲4、甲12、乙31、証人 X 2）

(イ) 平成20年6月4日、6.4団交が行われた。なお、6.4団交をはじめ、特嘱等の人件費削減、教務事務補助員等の廃止等を議題とする団交には、府側として、

府教委の課長補佐以下の管理職員等が交渉担当者として出席した。

府は、財政再建問題に関して、①財政再建プログラム試案をもとに、府の各部局と改革P Tの間で議論を行ってきたが、同月5日（翌日）知事の最終判断を踏まえ結論となる大阪維新プログラム案が公表予定である、②この間、府民、各団体や政党等から、財政再建プログラム試案に関する提言や要請等を受けており、これらについては意見としてお受けした、③ Z 1 からの提言・申入れについても、既にお話を伺い、意見としてお受けした旨述べた。

これに対し、 Z 1 は、①我々は人件費削減に関係して意見を述べているのであるから、この件は交渉事項に当たる、②この回答は民間では成り立たず、財政担当者及び知事を交渉に参加させるべきである、③10年提言時に、府は提言は実施しない、そもそも自治体が倒産することはない等と回答しており、当時の考え方や財政運営手法が今日の事態を生んだ要因である、④公債の償還について調整をすべきであって、公債費の削減を行わない理由を示してほしい、⑤そもそも府は、我々の提言を検討したのか、また、この提言は知事まであがっているのか、と述べた。

府は、①各団体から施策に関する提言が出されているが、財政収支運営のあり方は、その時の状況の下、知事の判断として対応していくものであるから、提言について参考にさせていただくが、交渉において施策提言の実施が決まるものではない、②財政が赤字構造になっていることについては、一定、府にも責任があり、反省すべきところは反省しなければならない、③今回の提案は、財政確保がいかにあるべきかの議論から、短期的に行うとすれば、人件費についても聖域なく削減する必要があるとの認識から行ったものであり、歳出削減を行う場合に公債費の取扱いについても併せて議論を行った、④事務事業や財政計画については、交渉事項とは認識していない旨述べた。

さらに、公債費に関して、府は、①府債の発行に関しては、総務省との協議・許可が必要であり、国も関与していること、②償還の際の利子の返済については、地方交付税措置がなされていること、③府単独で、金融機関の利子返済の猶予を求められるのか疑義があること、④利子返済の猶予を求めると、民間企業や市町村の利子の扱いにも影響し、府が行っている市町村への貸付金の利率の扱い等の大きな課題があると認識している、旨返答した。 Z 1 は、①提言内容を知事が承知しているかどうか、②公債費の削減について、民間金融機関に対し、利子の引下げを要請することが検討されているかどうかについて、回答を求め、府は、持ち帰って次回の交渉で回答する旨述べた。

また、府は、4.24申入書に関連して、①府の財政は依然として危機的状況に

あり、今後の財政再建を図るために、収入の範囲内で予算を組むことを原則とした財政再建プログラム案を策定することとしており、職員の給与については、財政再建のため、さらにもう一段の措置が不可避な状況にあるので、ご理解のほどお願いしたい、②特嘱及び若年特嘱については、授業の他に支援学級や一般学級における障がいのある生徒への対応等の教育課題への対応を行っているため、週当たりの授業時間数の増加は困難であると、府教委として改革P Tと協議を行っている、③教育専門員については、ゼロベースからの見直しが求められており、制度のあり方を含め、改革P Tと協議を行っている、④全庁をあげてゼロベースで歳出歳入の総点検・見直しを行っている中で、教務事務補助員等の予算については、改革P Tと議論を行っている、などと回答した。

(乙31、証人 X 2)

(ウ) 平成20年6月5日、府は、財政再建・政策創造・府庁改革の3つを柱とする大阪維新プログラム案を公表した。また、この柱の一つである財政再建に関して、財政再建プログラム試案に修正等を加えた財政再建プログラム案を公表した。

この中で、教育関係非常勤職員費及び時間講師・府立学校教務事務補助員等雇用費については、①平成20年8月以降の特嘱等の人件費単価の6%縮減、②同21年度以降、特嘱及び若年特嘱の授業への一層の活用を検討、③同年度以降の教育専門員の新規任用の停止、④平成20年8月以降、教務事務補助員等の単価を縮減等し、平成20年度末での事業の廃止があげられていた。

なお、常勤の職員については、平成20年8月支給分から同23年3月支給分までの給料月額を部長級については14%を、部長級より下位の管理職については12%を、管理職以外については4%から10%を、それぞれ削減することとされていた。

(乙11、乙12、乙31、乙32、証人 X 2 、証人 Y 2 、証人 Y 3)

(エ) 平成20年6月13日、6.13団交が行われた。府は、① Z 1 を含む4団体からの提言を含む財政再建プログラム試案に関する提言・意見については、府のホームページに掲載することで、府民はもちろんのこと、知事についても対応することになっている、②公債費削減のために、金融機関に対して、償還の際の利子の免除や返済の猶予を求めるなどの議論はしていない、③過去の議会において、一部の会派から利子の免除や返済の猶予を求めることが提言されたことがあったが、現実的ではないとして、それ以降、議会でも議論されていない、④地方債の外部調達においては、信用力が求められ、資金調達後に利子を免除することや、支払時期の延長を求めることは、信用力を著しく低下させること

になり、その結果、地方債の引受けを拒否されたり、高い金利で契約せざるを得なくなり、資金の調達ができず、予算が組めない状況に陥る、⑤BISにおいて、日本の公債のリスクはゼロという評価がなされており、このことから借りたものは払い切らないといけない制度になっている、⑥金融機関への利子免除や猶予の件については、既に議論しており、今回はあえて議論をしていない旨述べた。

これに対し、Z1は、今回の財政再建プログラム試案では、府債を発行せず、外部資金からの調達はしないとしたものであって、それならば、利子支払の先送り等を銀行に要請すべきである旨述べた。

府は、利子支払の先送り等については、他の地方自治体に確認したが、例はなかった旨述べた。

また、常勤の職員の給料の削減、特嘱等の人件費単価の切下げ及び平成20年度夏期一時金についても協議が行われた。

Z1からの常勤職員の一時金の役職段階別加算措置の廃止要求に対し、府は、それは人事委員会の勧告に基づき制度化したもので、要求に応じ難い旨返答した。Z1は、①府の判断で実施できるものもあり、人事委員会の勧告を理由とするのはおかしい、②勧告制度と今回の給与カットとの整合性についてはどう考えているのかと述べたのに対し、府は、①任命者間で協議を行った結果、一時金の役職段階別加算は、公民比較に基づいて、制度化したものであって、削減は困難である、②給与カットについては、職階に応じて4%から10%の削減が妥当であるとの判断に至ったなどと返答した。

Z1は、人件費のカットはルール違反であり、人事委員会が機能していない証拠である旨述べたが、府は、今回の賃金カットは人事委員会勧告に基づくものではなく、府の財政状況を理由として、3年間の時限措置として実施するものである旨返答した。

Z1が賃金カットの削減率の根拠を示すよう求めたのに対し、府は、当初、管理職以外は一律10%削減としていたが、若年層も10%の削減はいかなものかといった議論を経て、結果的に基本は10%であるが、2%刻みでモデルケースを設定し、管理職は12%、14%というように2%刻みで削減率を設定した旨述べた。

また、Z1が、従来の非常勤職員の人件費単価の見直しは1,000円未満を四捨五入と府は主張していたのに、今回変更したのはなぜかなどと質問したのに対し、府は、今回の改定は常勤職員のカット率に準じて行うもので、従来の給与改定と異なると回答した上で、持ち帰って、次回の交渉時に回答する旨述べた。

べた。

(乙31)

(オ) 平成20年6月20日、6.20団交が行われた。Z1と府の間で、常勤職員の給料の削減及び特嘱等の人件費単価の切下げに関して、協議が行われ、府は、

Z1の質問に対し、①これまでの例年の特嘱等の報酬改定では1,000円未満を四捨五入していたが、今回はカット率をよりの確に反映させるため、10円未満を四捨五入した。これまでの改定は、官民格差等を踏まえた常勤職員の給与改定に準じて行ってきたが、今回の改定は、常勤職員のカット率に準じて行うものである、②知事は、特嘱等の報酬引下げに関して従来の手法を変更することを理解している、等と返答した。

Z1は、再度、報酬改定で10円未満を四捨五入としていることは自己矛盾ではないかと述べるなどしたのに対し、府は、今回は給与改定ではなく、給与カットをお願いしており、これまでの趣旨とは異なっている旨返答した。

(乙31)

(カ) 府は、平成20年6月20日午後10時頃から同月21日午前5時頃まで、府の教員・事務職員等約1万8,000人を組織しているZ10と、続いて同日午前6時30分頃から午前10時頃まで、府の教員・事務職員等約2万1,000人を組織しているZ11と、それぞれ財政再建プログラム案による人件費削減案について協議を行った。これらの協議には、Y1知事が出席したが、いずれの協議も交渉が決裂したまま終了した。

(甲14、証人 Y2)

ウ 議会における協議の状況等

(ア) 府は、各職員団体との交渉における議論や府議会での審議を踏まえ、給与の減額率について、当初案から管理職以外の職員の減額率を0.5ポイント緩和するなどし、平成20年の7月議会において、同年8月以降の人件費の削減を前提とした予算案が可決された。

同年8月以降、特嘱等の人件費単価は、5.5%削減された。なお、教務事務補助員等の単価の削減は、行われなかった。

(証人 X2、証人 Y2)

(イ) 平成20年の7月議会及び9月議会において、大阪維新プログラムについての審議が行われたが、平成21年度からの教務事務補助員等の廃止を取り止めるとか、内容を変更するという意見が多数を占めるといったことはなかった。

(証人 Y3)

(2) Z1との交渉における府の公債費削減問題についての対応は、不当労働行為

(2号違反)に該当するかについて、以下判断する。

ア まず、Z1の申入れに府の公債費削減問題が含まれていたかについてみると、4.24申入書には、前提事実及び前記2(1)イ(ウ)認定のとおり、Z1が、Z2とZ3と連名で提言した10年提言及び14年提言の実施が要求事項として含まれていたこと、10年提言及び14年提言は、Z1らが、財政危機を乗り切る方策の一つとして、民間金融機関に対し、府債の償還の際の利子の引下げや期日の繰延べを求めることを提案したものであること、が認められるのであるから、Z1が、府の公債費削減問題を交渉議題として申し入れたと解することができる。

イ 次に、10年提言及び14年提言の内容については、財政に関連する施策提案であって、管理運営事項の範疇にあるというべきであるが、前提事実及び前記2(1)イ(イ)、(ウ)認定によれば、4.24申入書は、平成20年4月11日に教育関係非常勤職員費の見直し等を含む財政再建プログラム試案が発表されたことを契機にするものであって、当時、財政再建を理由として、特嘱等の人件費単価の切下げが検討されていたのであるから、Z1が、10年提言及び14年提言の実施を交渉の要求事項としたことは、Z1に加入している労組法適用者の労働条件に無関係なものとはまではいえず、この点に関して、府が団交に応じるべき義務があると解する余地がある。

ウ そこで、この点に関する府の対応についてみると、前提事実及び前記(1)イ(イ)、(エ)認定のとおり、6.4団交において、府が、「財政収支運営のあり方は、その時の状況の下、知事の判断として対応していくものであるから、提言について参考にさせていただくが、交渉において施策提言の実施が決まるものではない」、「事務事業や財政計画については、交渉事項とは認識していない」などと述べてはいるものの、Z1と府の間では、6.4団交以降も、繰り返し団交が開催されていることが認められる。また、その内容については、同認定のとおり、①6.4団交において、府は、公債費に関して、(i)府債の発行に関しては、総務省との協議・許可が必要であり、国も関与していること、(ii)利子の返済については、地方交付税措置がなされていること、(iii)府単独で、金融機関の利子返済の猶予を求められるのか疑義があること、(iv)利子返済の猶予を求めると、民間企業や市町村の利子の扱いにも影響し、府が行っている市町村への貸付金の利率の扱い等の大きな課題があると認識している、旨述べたこと、②6.4団交において、Z1は、公債費の削減について、民間金融機関に対し、利子の切下げを要請することが検討されているかどうかなどについて、回答を求めたこと、③6.13団交において、府は、(i)公債費削減のために、金融機関に対して利子の免除や返

済の猶予を求めるなどの議論はしていない、(ii)過去の議会において、一部の会派から利子の免除や返済の猶予を求めることが提言されたことがあったが、現実的ではないとして、それ以降、議会でも議論されていない、(iii)地方債の外部調達においては、信用力が求められ、資金調達後に利子を免除することや、支払時期の延長を求めることは、信用力を著しく低下させることになり、その結果、地方債の引受けを拒否されたり、高い金利で契約せざるを得なくなり、資金の調達ができず、予算が組めない状況に陥る、(iv)BISにおいて、日本の公債のリスクはゼロという評価がなされており、このことから借りたものは払い切らないといけない制度になっている、(v)金融機関への利子免除や猶予の件については、既に議論しており、今回はあえて議論をしていない旨述べたこと、がそれぞれ認められる。

これらの団交の経過からみると、府は、府債の償還の際の利子の引下げや繰延べを民間金融機関に対して、求める案を採用しない理由やその検討の経過等について、Z1 の理解が得られるよう説明を行っていることを認めることができる。

エ 以上のとおりであるから、公債費削減問題について、府は団交を拒否したとはいえないし、また、Z1 との団交における府の対応は不誠実ということもできず、この点に関する申立ては棄却する。

(3) Z1 との交渉における府の参加者の選定は、不当労働行為（2号・3号違反）に該当するかについて、以下判断する。

ア 前記(1)イ(カ)認定のとおり、平成20年6月20日から同月21日にかけて、府は、Z10 及び Z11 と、それぞれ協議を行い、これらの協議には、Y1 知事が出席したことが認められるが、複数の労働団体が並存している場合、必ずしも、同一の職階の者がすべての団交に参加すべきであるということとはできず、使用者側の参加者の選定が不当であるか否かは、当該参加者に必要な権限が与えられているか否か等の点から判断すべきものである。

イ Z1 との交渉における府側の出席者については、前記(1)ア、イ(イ)認定のとおり、従前から府教委の課長補佐以下が担当しており、特嘱等の人件費削減等を議題とする交渉においても、府教委の課長補佐以下が出席していたが、府教委の課長補佐は、府の「管理職員等の範囲を定める規則」における管理職員等に当たる者であって、教育長による指名を受けて、交渉に出席していたことが認められる。

ウ 本件の団交において、府側の団交出席者は、公債費削減問題について、府債の償還の際の利子の引下げや期日の繰延べを民間金融機関に対して求める案を採用しない理由やその検討の経過等について、Z1 の理解が得られるよう説明を

行っているところであって、その対応は不誠実とはいえないことは、前記(2)判断のとおりである。また、特嘱等の人件費削減等に関しても、前記(1)イ(イ)、(エ)、(オ)認定のとおり、①6.4団交において、府側の出席者は、府の財政は依然として危機的状況にあり、今後の財政再建を図るために、収入の範囲内で予算を組むことを原則とした財政再建プログラム案を策定することとしており、職員の給与については、財政再建のため、さらにもう一段の措置が不可避な状況にあるので、ご理解のほどお願いしたい旨述べたこと、②6.13団交において、府側の出席者は、給与カットについては、管理職以外は職階に応じて4%から10%の削減が妥当であるとの判断に至った旨述べ、Z1が賃金カットの削減率の根拠を示すよう求めたのに対し、当初、管理職以外は一律10%削減としていたが、若年層も10%の削減はいかなものかといった議論を経て、2%刻みでモデルケースを設定し、管理職は12%、14%というように2%刻みで削減率を設定した旨返答したこと、③6.20団交において、Z1の端数処理についての質問に対し、府側の出席者は、これまでの特嘱等の報酬改定では1,000円未満を四捨五入してきたが、今回はカット率をよりの確に反映させるため、10円未満を四捨五入するとして旨返答したこと、がそれぞれ認められ、府側の団交出席者は、この点に関しても、人件費削減の理由やその内容について、Z1の理解が得られるよう説明を行っているというべきである。また、府側の出席者が十分な知識や情報を有していないが故に、不十分な返答しかしていないと認めるに足る疎明はない。

なお、前記(1)イ(イ)、(エ)、(オ)認定によれば、府側の出席者が、Z1の質問に対し、持ち帰って、次回の交渉時に回答すると返答したことがあることは認められるが、いずれについても、その後、府側の出席者は回答を行っており、これらの回答内容が不誠実と認めることはできず、また、交渉担当者は、事前の検討・調整において、想定されなかった事項や交渉過程の中で新たに生じた要求等については、持ち帰り検討した上で、改めて交渉に臨むものであって、かかる点においては、交渉担当者が誰になっても変わらないとする府の主張は首肯できる。したがって、府側の出席者が、交渉において、持ち帰って検討し、回答する旨述べたことがあることのみをもって、府による団交出席者の選定が不適切であるということとはできない。

エ 以上のとおりであるから、Z1との交渉における府の参加者の選定が不当であるということとはできず、この点に関する申立ては棄却する。

4 争点5 (府が、本件制度廃止通知を行ったことは、不当労働行為(2号・3号違反)に該当するか。)について

(1) 証拠及び審査の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 平成20年7月までの教務事務補助員制度等廃止についての団交の状況

(ア) 平成20年6月11日、府は、Z1 に対し、教務事務補助員制度等の廃止について（提示）と題する同日付け文書を交付し、①同21年度から教務事務補助員等は、高校標準法の定数外の制度であるから廃止する、②この件について、同20年6月12日から同月30日を意見聴取期間とする旨通知した。

（乙20、乙32、証人 X2、証人 Y3）

(イ) 平成20年6月17日、Z1 は、府に対し、府からの同月11日付けの提案は、単に制度廃止にとどまらず、雇用問題を惹起するものであるとして、6.17申入書により団交の開催を求めた。6.17申入書には、要求事項として、①教務事務補助員等を廃止しないこと、②制度廃止にかかわらず、現に雇用する教務事務補助員等に職種転換等の手段を講じて雇用を保障すること、が記載されていた。

なお、Z1 と府の予備交渉の結果、6.17申入書について、4.24申入書及び6.3申入書等に基づく交渉の際に、併せて協議されることになった。

（乙23、乙32、証人 X2、証人 Y3）

(ウ) 平成20年6月27日、6.27団交が行われた。府は、6.17申入書に回答するとして、①危機的な財政状況の下、平成20年度から収入の範囲内で予算を組むという原則のもと、全庁をあげてゼロベースで歳出歳入の総点検・見直しを行ってきたところであるが、財政再建プログラム案において、教務事務補助員等については、高校標準法の定数外の制度であることから、廃止せざるを得ない、②制度廃止に伴う職種転換等による雇用保障の要求については、教務事務補助員等と府（府教委）の関係は、公法上の期限付任用関係にある非常勤職員であって、その地位は任用期間が満了すれば当然に終了するものであって、府（府教委）に職をあっせんする義務が生じるものではないと認識している旨述べた。

Z1 は、①制度を廃止することのことだが、これでよいのか、また、教務事務補助員等以外の職の者についてはどうなるのか、②教育専門員は経過措置があるのであるから、教務事務補助員等も同様に扱うべきではないのか、③今回の制度廃止を強行すれば、整理解雇に該当し、整理解雇4要件に違反するのではないかと、④制度が廃止されれば、学校現場で業務に支障をきたす旨述べた。府は、①制度廃止の議論は、財政再建プログラム試案での、法律の水準以上の単独配置している教務事務補助員等は廃止すべきであるとの考えから始まっており、府教委としては、学校現場の状況を考慮し、全廃することにより教員が生徒と向き合う時間の減少が懸念されるとの考えを示したが、財政再建プログラム案において、教務事務補助員等は廃止とされた、なお、廃止対象以外の職は、法律に基づく定数として位置づけられていると考えている、②要綱上、教

育専門員は任用期間1年で、勤務成績が良好であると認められる者については更新を繰り返すことができるとされており、一方、教務事務補助員等の任用期間は府教委が必要と認める期間で、原則、学期ごとに行うとされており、教務事務補助員等は、更新に関する規定がなく、任用期限が到来した時に任期満了となることから、教育専門員と同様に扱うことはできない、③実態として、教務事務補助員等として20年以上勤務する等、長期の任用となっている場合があることは理解しているが、教務事務補助員等と府の関係は任用期間の満了をもって終了するものであるから、解雇には当たらないと考えている、④学校現場に影響が出てはいけないとの思いはあり、どのような措置を講じることができるかは考えていきたい旨返答した。

(乙31、乙32、証人 Y 3)

(エ) 平成20年7月14日、7.14団交が行われたが、教務事務補助員等に関する交渉担当者が業務の都合により出席できなかったため、教務事務補助員等に関する協議は行われなかった。

(乙31)

(オ) 平成20年7月15日、 Z 1 に加入している非常勤職員が参加して、非常勤職員の報酬の引下げ及び教務事務補助員等制度の廃止の撤回等を求めるストライキ（以下「スト」という。）が行われた。

(乙31、証人 X 2 、証人 Y 2)

(カ) 平成20年7月18日、7.18団交が行われた。 Z 1 は、①教務事務補助員等は、経過措置もなく制度廃止とされており、府側の回答は回答になっていない、②教務事務補助員は、何故、どのようなプロセスで廃止になったのか、③高校標準法及び基準財政需要額で国庫負担となるもの以外は、職をなくすのか、④業務がなくならないならば、制度廃止にする必要はなく、非常勤職員が多くいる中で、なぜ、教務事務補助員等が選ばれたのか、⑤職のあっせんが必要であり、府として、解雇を回避する努力はしているのか、⑥来年度、教務事務補助員等の予算を復活させることはできないのか、と質問した。

府は、①今後は、高校標準法の定数内で対応していくとしたため、府独自の制度で定数外である教務事務補助員等は廃止せざるを得ない、②制度が廃止されたからといって、業務がなくなったわけではなく、今後は定数内の教員で対応していただくことになる、③行政改革を進めるに当たり、府の単独費を減らせとの指示があり、教務事務補助員等以外にも、府独自の制度の中には、削減及び施策の廃止がいられているものもある、④教務事務補助員等の任用は、公法上の任用であって、整理解雇4要件は適用されないと考えている、⑤府教委

としては、P T 試案が策定された段階では、教務事務補助員等は必要であるとの主張を行ってきたが、予算等の関係もあり、廃止になった、⑥財政再建プログラム案は、平成20年度からの3年間を集中取組期間として定められたものであり、教務事務補助員等の制度は同年度末をもって廃止することとしていることから、当然に同21年度の削減についても組み込まれており、教務事務補助員等に関して同年度の予算要求はできないと考えている旨、返答した。

Z 1 は、教務事務補助員等の問題について、平成21年度の予算が決定する2月議会まで交渉を行うべきである旨述べ、府は、教務事務補助員等の制度の廃止を撤回することは困難であるが、教務事務補助員等の方の問題についてどう対応するか具体的に約束できないが、今後とも必要な話し合いを行いたい旨、返答した。

(甲7、乙32、証人 Y 3)

(キ) 平成20年7月22日、7.22団交が行われたが、教務事務補助員等についての協議は行われなかった。

(乙32)

(ク) 平成20年7月28日、7.28団交が行われた。冒頭、Z 1 は、教務事務補助員等の廃止については、来年度予算確定まで団交を継続していることを確認するよう求めたが、府は、今後とも、必要な話し合いには応じていくスタンスに変わりはない旨返答した。

(甲8、乙32、証人 Y 3)

イ 教務事務補助員等に対する通知等について

(ア) 府は、各府立学校長に対し、平成20年9月5日付けの「教務事務補助員制度等廃止についてのお知らせ(口上メモ)」と題する文書(以下「9.5メモ」という。)を送付し、その文書の内容を教務事務補助員等に対し、口頭で通知するよう依頼した。

なお、9.5メモには、①大阪維新プログラム案において、平成20年度末をもって、教務事務補助員等の制度廃止が打ち出されている、②大阪維新プログラム案は、引き続き9月議会において議論され、議会終了後、平成21年度当初予算編成方針が示される予定と聞いている、③教務事務補助員等制度廃止については、7月議会でも議論され、その議論を踏まえると、制度廃止の方針が撤回あるいは変更となる可能性は極めて低く、現時点において、制度維持は困難と府教委から聞いている、④府教委では、教務事務補助員の再就職を支援していくため、大阪労働局と共催で説明会を開催すべく調整を続けている、⑤現段階での率直な状況をお伝えすることが最善と思ひ、この時期にお知らせしたこと

をご了承いただきたい、⑥説明会開催の詳細が決まり次第、別途連絡があるので、今しばらくお待ちいただきたい旨記載されていた。

なお、府は、この文書を送付するに当たって、事前に Z 1 に通知等は行わなかった。

(乙24、乙32)

(イ) 府の平成21年度予算を編成するに当たり、府総務部長は、各部長及び各行政委員会等あてに「平成21年度当初予算編成について」と題する平成20年11月5日付けの文書を送付し、知事の決裁を受けて、予算編成要領を定めたので、これに基づき予算の概算要求書を作成し、提出するよう求めた。

この予算編成要領には、平成21年度当初予算編成に当たっては、まずは財政再建プログラム案の取組を着実に進めるとともに、継続検討項目の具体化や一層の歳入の確保に努めることが必要であるなどと記載されていた。

(乙25、乙32、証人 Y 3)

(ウ) 平成20年11月11日、Z 1 は、府に対し Z 3 と連名で、同日付けの団交申入書（以下「11.11申入書」という。）を提出し、平成20年度の賃金改善要求等についての団交を申し入れた。この申入書には、賃金に成績主義を反映させないこと、一時金を年間5.4月プラス6万円とすることなど計23点の要求事項が記載されていた。

また、Z 1 は、11.11申入書を提出する際に、府に対し、教務事務補助員等に関する問題については、継続交渉であるから、11.11申入書に基づく第1回交渉の際に何らかの話合いを行いたい旨述べた。なお、7.28団交以降11.11申入書の提出までの間に、Z 1 と府の間で、教務事務補助員等に関する交渉を行うための調整や予備交渉等は行われなかった。

(乙28、乙32)

(エ) 平成20年11月17日頃、府は、各府立学校長及び准校長を通じて、各教務事務補助員等に対し、本件制度廃止通知を行った。なお、この際、配付された文書には、教務事務補助員等の制度廃止を通知するとともに、①同21年度以降、教務事務補助員等についての任用はない、②同20年度の任用は、従前どおりの取扱いであり、引き続き学期間の任用を予定している、③教務事務補助員等の再就職を支援していくため、大阪労働局と協力し、説明会を開催する予定であり、詳細が決定次第通知する旨記載されていた。また、本件制度廃止通知に当たって、府は、Z 1 に対し、事前通知は行わなかった。

(乙26、乙27、乙32、証人 X 2 、証人 Y 3)

(オ) 平成20年11月18日及び同月25日、Z 1 と府の間で団交が行われ、府は、

①平成21年度当初予算編成要領では、大阪維新プログラム案に掲げた改革を実施していく方針が示され、教務事務補助員制度等を予算計上することは困難であり、大阪維新プログラム案どおり制度を廃止せざるを得なくなったこと、②各教務事務補助員等に対し、誤解のないようにできるだけ早期に通知する必要性があることから、本件制度廃止通知を行ったものであること、③就職支援のための説明会の内容は、現在調整中ではあるが、できるだけ早く内容を示したいと考えていることなどを述べた。

(乙32)

(カ) 平成21年3月、教務事務補助員等約340名が失職し、これらの者は、同年4月以降、教務事務補助員等として任用されなかった。また、この時期までに、組合員であった教務事務補助員等のうち、Z1を脱退した者がいた。

(証人 X 2)

(2) 府が、本件制度廃止通知を行ったことは、不当労働行為(2号・3号違反)に該当するかについて、以下判断する。

ア 本件制度廃止通知は、前提事実及び前記(1)イ(エ)認定のとおり、各教務事務補助員等に対し、平成20年度末をもって、教務事務補助員等制度を廃止し、同21年度以降、教務事務補助員等についての任用はないことなどを通知したものであることが認められる。

イ そこで、教務事務補助員等の制度廃止に至る経緯をみると、前提事実及び前記2(1)イ(イ)、3(1)イ(ウ)、ウ(イ)認定のとおり、①財政再建プログラム案及び同案策定のためのたたき台であった財政再建プログラム試案には、平成20年度末での教務事務補助員等の廃止があげられていたこと、②平成20年の7月議会及び9月議会において、大阪維新プログラムについての審議が行われたが、同21年度からの教務事務補助員等の廃止を取り止めたり、内容を変更するという意見が多数を占めるということとはなかったこと、がそれぞれ認められる。

ウ また、この件についての府とZ1との協議内容をみると、前記(1)ア(ア)、(ウ)、(カ)認定のとおり、平成20年6月11日、府がZ1に対し、教務事務補助員等は高校標準法の定数外の制度であるから廃止するとして、意見聴取を行う旨通知して以降、6.27団交や7.18団交において、教務事務補助員等の廃止について協議が行われており、7.18団交においては、Z1が来年度、教務事務補助員の予算を復活させることはできないのかと述べたのに対し、府は財政再建プログラム案は、平成20年度からの3年間を集中取組期間として定められたものであり、教務事務補助員等は同年度末をもって廃止することとしていることから、当然に同21年度の削減についても組み込まれており、教務事務補助員等に関して同

年度の予算要求はできないと考えている旨返答したこと、が認められる。

エ そうすると、前記(1)ア(カ)、(ク)認定のとおり、7.18団交及び7.28団交において、Z1が平成21年度の予算が決定するまで団交を継続するよう求め、府は今後とも、必要な話し合いには応じていくスタンスには変わりはない旨返答するなどしたことが認められるが、上記の団交の経過からすると、この府の返答は、教務事務補助員等に対する再就職支援のあり方等について、今後も申入れがあれば、話し合いに応じていく旨述べたものとみるのが相当であって、この返答をもって、府とZ1の間で、今後の教務事務補助員等の雇用の問題について、団交を継続する旨の合意があったとみることはできない。また、前記(1)イ(ウ)認定のとおり、7.28団交以降11.11申入書の提出までの間に、Z1と府の間で、教務事務補助員等に関する交渉を行うための調整や予備交渉等は行われておらず、Z1が、この期間において、教務事務補助員等の廃止について積極的に協議を求めていたと認めるに足る疎明もない。

オ なお、Z1は、府との間に、少なくとも、職種転換等を講じての雇用保障については、団交継続の合意があった旨主張するが、前記(1)イ(オ)認定のとおり、府は、本件制度廃止通知以降の団交において、就職支援のための説明会に言及し、この点に関する協議の継続に応じている上、そもそも、雇用補償問題は教務事務補助員等が廃止される時に生じる別の問題なのであるから、仮に雇用保障問題については団交継続の合意があったとしても、本件制度廃止通知を行うことが、その合意に違背するということはできない。

カ したがって、府は、Z1と団交継続の合意があったにもかかわらず、本件制度廃止通知を行ったとみることはできず、他に本件制度廃止通知を不当であると認めるに足る疎明もないのであるから、府の団交への対応を不誠実ということではできず、また、府が、Z1の活動に支配介入したものであるということもできない。以上のとおりであるから、この点に関する申立ては棄却する。

5 本件争点以外の申立人の主張について

なお、Z1が最後陳述期日に提出した最終陳述書には、①府は、団交で、政令指定都市の学校に勤務する特嘱等は府の職員ではない旨の虚偽の発言をし、これらの特嘱等の賃金についての団交を紛糾させたことが労組法第7条第2号違反に該当する、②平成20年7月15日のストに関して、府は組合が実施するストは非常勤職員を対象とした適法ストであることを承知しながら、教職員等にストに参加しないように通知を行うなどしたことが労組法第7条第3号違反に該当する旨の記載があるが、最後陳述期日に至るまで、Z1がこれらの点について不当労働行為の救済を求める旨の主張をしていたとは認められないので、本件においては、この点に関する判断は行わな

い。

以上の事実認定及び判断に基づき、当委員会は、労組法第27条の12及び労働委員会規則第43条により、主文のとおり命令する。

平成22年3月23日

大阪府労働委員会

会長 前 川 宗 夫 印

5. 23文書の内容

(別紙)

「知事のY1です。

昨日、人件費削減案を職員団体に提示しました。

府立学校や小中学校の教員、警察官、そして行政の職員。府の全職員の皆さんにとって、大変厳しい内容になっています。まずは、府の組織のトップとして、不徳の致すところであり、職員の皆さんに心からお詫びします。申し訳ございません。

組織のトップとしては、職員の人件費に手をつけるのは最後の手段であるべき。そのことは十分に認識しています。

これまでも、財政再建のために何回も削減が繰り返されてきた。このことも重々承知しています。

そして、議会の審議を経て粛々と仕事をすすめてきたのに、何でこんな目にあうのかという憤りを感じておられると思います。職員の皆さんの立場からすると、全くそのとおりだと思います。

それなのに、今回なぜこのような大幅な削減になるのかというと、ここで削減をしない、あるいは削減額を緩めてしまうと、これまでと同じことの繰り返しになってしまうだけだと考えたからです。結局は、将来の府の職員に先送りするだけ。結局は、次の世代が泥をかぶるだけ。

今回の改革を通じて、府民の皆さんには、痛みや我慢をお願いせざるを得ません。その中で、財政再建という当面のゴールに確実にたどりつくためには、どうしても避けて通ることができない道だと判断しました。府民の代表としての僕の判断だにご理解下さい。

3年で確実な展望を府民全員で感じたい。こんな一律カットは一刻も早くやめたい。僕は今、本気でそう思っています。若手がハツラツとして元気に溢れ、中堅職員、ベテラン職員が遺憾なく能力を発揮する。そして、やる気のある人、頑張った人、きちんと仕事をしている人が必ず報われる。そういう府庁にしたいのです。

公務員の制度自体に様々な制約があるのは、百も承知です。しかし、組織の活力を支えるのは、やはり人事制度であり、給与制度です。これらの改革なしには、真の府庁改革はありえません。並行して検討をすすめます。そして、できることからどんどん改革していきます。

そして、僕は決して公務員の給料そのものが高いと思っているわけではありません。本庁でも出先でも、職員の皆さんが懸命に働き、教員や警察官の皆さんがそれぞれの現場でどれだけ努力していただいているか、理解しているつもりです。

しかし、これは構造的でどうしようもない問題だと思いますが、予算に占める人件費の割合が高く、府民の皆さんに我慢をお願いする中で、そこに何とか切り込まないことには、真の財政再建を果たし、大阪のための「次の一手」を打つことができません。

できることだけをやっていては、いつゴールに辿り着くのか不明です。確実な展望を感じることはできません。この素晴らしい府庁組織において、いつまで削減ばかりの話を続けるのか。

大阪を輝かせることが府庁の使命です。

そのためにも、財政再建の道筋を、確実な展望を府民全員で感じることができなければ、「次の一手」を打つことはできません。

今回の財政再建策の一環である人件費削減案は、確実にゴールに辿り着き得る道筋です。

確実であるがゆえに、相当険しいものです。

府庁のこの覚悟は、府民にも必ず伝わります。

必ずや財政再建の道筋をつけるよう、全力を尽くしますので、職員の皆さん、本当に申し訳ありませんが、何卒ご理解を下さい。重ねてお願いします。」