

写

命 令 書

大阪府中央区

申立人 Q
代表者 執行委員長 A

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 B

上記当事者間の平成23年(不)第42号事件について、当委員会は、平成24年10月24日、同年11月28日、同年12月12日及び同月26日の公益委員会議において、会長公益委員井上隆彦、公益委員大野潤、同池谷成典、同宇多啓子、同平覚、同高田喜次、同野田知彦、同橋本紀子、同播磨政明、同水田利裕及び同三成賢次が合議を行った結果、次のとおり命令する。

主 文

- 1 申立人が被申立人に平成22年11月25日付けで申し入れた団体交渉に係る本件申立てのうち、地方公務員法第22条の規定により任用された職員である申立人の組合員に関する団体交渉に係る申立てを却下する。
- 2 被申立人は、申立人に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

Q

執行委員長 A 様

大阪府

知事 B

当府が、貴組合が平成22年11月25日付けで申し入れた団体交渉について、貴組合に交渉出席者名簿の事前提出を求め、その提出がない限り団体交渉に応じないとする対応を行ったことは、大阪府労働委員会において、非常勤講師・非常勤（若年）特別嘱託員・教育専門員・非常勤職員である貴組合の組合員の労働条件に関する交渉について、労働組合法第7条第2号に該当する不当労働行為であると認められました。今後、このような行為を繰り返さないようにいたします。

事 実 及 び 理 由

第 1 請求する救済内容の要旨

- 1 団体交渉応諾
- 2 陳謝文の掲示

第 2 事案の概要

- 1 申立ての概要

本件は、申立人が、労働組合法及び地方公務員法がそれぞれ適用される組合員らの労働条件に関する団体交渉を申し入れたところ、交渉参加者名簿を事前に提出しないことを理由に団体交渉を拒否されたとして、労働組合法が適用される組合員らの労働条件に関する団体交渉について不当労働行為の救済を申し立てた事件である。

- 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、大阪府教育委員会（以下「府教委」という。）を設置している。

イ 申立人 Q（以下「Q」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。

Q 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、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「単純労務職員」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、Q 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、「Q」という名称の団体が地公法上の職員団体として大阪府人事委員会（以下「人事委員会」という。）に登録されている（以下、登録職員団体であることが明らかな場合のQを「R」、混合組合たるQであることが明らかな場合のQを「S」といい、また、

R と S とのいずれであるか明らかでない場合の Q を「Q」という。)

(2) 本件申立てに至る経過について

ア 平成22年11月25日、Q は、府及び府教委に対し、団体交渉申入書（以下「22.11.25団交申入書」いう。）により、団体交渉（以下「団交」という。）を申し入れた。（以下、この申入れを「本件団交申入れ」という。）

(甲1)

イ 平成22年11月25日、同年12月13日及び同月27日、Q と府教委は、団交の進め方に係る折衝（以下、それぞれ「22.11.25折衝」、「22.12.13折衝」、「22.12.27折衝」という。）を行った。

(甲3、乙14、乙15、乙16)

ウ 平成23年2月23日、府教委は、Q 書記長（以下「書記長」という。）の携帯電話に、Q 側の交渉参加者名簿の提出がない限り、定期交渉はできない旨の留守番メッセージを残した。

エ 平成23年6月16日、Q は、当委員会に対し、団交応諾及び陳謝文の掲示を請求する救済の内容とする不当労働行為救済申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。

第3 争 点

1 Q は、申立人適格を有するか。

(1) 申立人の主張

ア 大阪府労働委員会の判断について

府は、Q には不当労働行為救済申立人の資格がない旨主張するが、大阪府労働委員会は、平成22年(不)第29号事件の命令において、Q の申立人適格を認める判断を行い、同委員会のこの判断は、平成20年(不)第37号及び同第81号併合事件以降、確定したものとなっている。

同委員会は、平成22年(不)第29号事件の命令において、①現行法が、民間に雇用される労働者、非現業職員（一般職及び特別職職員）、単純労務職員、公営企業職員等が共に加入する混合組合の存在を否定してはならず、このことに、(i)労働者の団結権、団体交渉権及び労働協約締結権の保護を図る「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」（以下「ILO第87号条約」という。）及び同保護を明示する「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」（以下「ILO第98号条約」という。）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、(ii)ILO第87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、使用者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、判断すべきであること、②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であるとする説には、職員団体か労働組合かの判断基準について、(i) 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、その後には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ず、(ii) 特に、ある労働団体において地公法適用者が労組法適用者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、地公法適用者は労働団体に加入しているにもかかわらず、労働条件に関する団交の場面等では、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こと、から、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り、Q が混合組合であるとしても、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と判断している。

イ 中央労働委員会の判断について

中央労働委員会（以下「中労委」という。）は、本件と当事者を同じくする同種事件について、労組法適用者は、労働組合加入の自由が保障されているにもかかわらず、自らの労働条件を労組法上の使用者に対する団交により解決する手段を持ち得ないこととなり、不当労働行為救済制度の本来の趣旨である労働者の団結権の保護及び労働組合選択の自由の観点からして著しく妥当性を欠くことになるのであるから、混合組合も、労組法適用者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、労組法第7条各号の別を問わず申立人適格を有するものと解されるとして、一貫して Q に不当労働行為救済申立人適格を認めてきた。

ウ 労働団体の法的性格について

日本で労働又は在住する労働者及びこれを代表する労働組合は日本国憲法によって労働基本権が保障されている。この労働基本権の侵害に対しては労組法によって不当労働行為救済制度が設けられている。いわゆる申立人適格とは、この不

当労働行為救済制度に救済を申し立てることができる適格を指しているが、労組法、地公法及びILO第87号条約の定めから、Q に申立人適格があることは明らかである。

(ア) 労組法

労組法の規定からは、使用者の利益代表者を含まない労働者が、自主的又は主体的に、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つくった団体は不当労働行為救済申立人適格を有するといえる。

(イ) 地公法

非現業職員は、本来、労組法上の労働者であり労組法が適用されるのであるが、非現業職員の特殊な労使関係を規律する地公法が制定されたことから、労組法との二重規律を避けるために労組法の適用が除外されたのであり、非現業職員がつくる労働団体も、労組法上の労働組合であるといえる。労組法第2条が、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ことから、労組法においては、非現業職員がつくる労働団体も労働組合であることが前提となっているといえる。このことは労組法が制定された歴史的経緯からみても妥当する。

このように、地公法適用労働者がつくる団体ですら労働組合として不当労働行為救済申立人適格を有するのであるから、混合組合が不当労働行為救済申立人適格を有することはいうまでもない。

(ウ) ILO第87号条約

日本政府が批准しているILO第87号条約は、労働者は自由に労働組合を設立・加入する権利を有し、その権利の行使において差別を受けることがなく、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たりしてはならず、国内法令は労働者や労働組合に保障された諸権利の行使を阻害するように適用してはならない、と明確に定めており、労組法適用者が混合組合に加入した場合、労働組合に加入した場合と同じ権利行使を差別なく認められなければならないのである。

そして、地方公共団体の一機関である労働委員会は、混合組合に労働組合と同じ権利を保障しなければならず、混合組合の権利行使を制限したり、妨害したりすることなどあってはならないのである。

エ 地公法適用者について

「地公法適用構成員の勤務条件に関する事項」についての交渉拒否についての救済を申し立てることは現行法においては認められていないし、また、救済機関も設置されていないのであるから、本件申立ては、地公法適用者の労働条件に係

る救済を申し立てた事案ではなく、労組法適用者である非常勤講師等の労働条件に係る団交を府が拒否したことについて救済を申し立てた事案である。したがって、以上のことから、本件申立てにおいて、Q が申立人適格を有することは明らかである。

オ 臨時的任用職員の労働条件に係る申立人適格について

府は、臨時的任用職員に関わる要求に係る団交も拒否したが、これら臨時的任用職員は地公法第22条所定の臨時的任用職員であり、不利益取扱いがなされた場合には他の一般職員には適用される地公法が定めた行政救済制度が適用されず、また、これら臨時的任用職員の労働条件についての団交が拒否された場合にも同じく行政救済制度がないのであるから、現行法体系においては労組法に基づく不当労働行為救済制度が適用されるべきであり、これら臨時的任用職員にかかわっても Q の申立人適格は認められるべきである。

(2) 被申立人の主張

Q は、本件において、自らが労組法上の労働組合であるとして、労組法第7条第2号に基づく不当労働行為の救済を申し立てている。

しかし、混合組合が労組法上の労働組合に当たるか、地公法上の職員団体に当たるかについては、その組織の実情に照らして判断されるべきものであるところ、以下のとおり、Q は、その組織の実態に照らせば、混合組合であると同時に、地公法に基づく職員団体であり、労組法に基づく労働組合には当たらないのであるから、労組法第7条第2号に基づく不当労働行為救済申立資格は認められないと解すべきである。

ア Q の組織実態について

Q は、その組織の実態から判断して、当初は、人事委員会の登録を受けた登録職員団体であり、現状は、登録職員団体としての組織に特別職の地方公務員、民間労働者等の労組法適用者が加入した混合組合であると解される。そして、現在の組織実態においても、大阪府労働委員会平成19年(不)第27号大阪府／大阪府教育委員会事件の決定において判示されているとおり、その構成員は、地公法適用者が主たる部分を占めると推定され、かつ、その役員の過半数を地公法適用者が占めている。このような組織実態からみれば、Q の法的性格は、地公法上の職員団体であり、労組法が適用される労働組合ではないと解される。

現行法体系においては、非現業職員が結成する団体は、地公法上の職員団体として、労組法上の労働組合とは区別されており、地公法上の職員団体と労組法上の労働組合が法的根拠を異にし、法的性格が異なる存在とされている。Q が非現業職員と非常勤職員、民間労働者等により構成されていても、職員団体と

しての性格と労働組合としての性格とを併せ持つとすることは、労組法とは別に地公法という特別法を設けた趣旨とは相容れないと解され、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し、場面や要求事項に応じて二つの側面を使い分けることができるという、二面的性格の容認は現行法の予定するところではない。

したがって、地公法が適用される職員が主体となって組織されている混合組合は、労組法上の労働組合ではなく、原則として不当労働行為救済申立制度の申立人適格を有しないというべきである。混合組合が労組法上の労働組合と認められるのは、単純労務職員、企業職員、特別職公務員等の労組法適用労働者が主体となっている場合に限られるのであり、その場合にのみ、当該混合組合に不当労働行為救済申立資格が認められるのである。

なお、帯広市事件（釧路地裁昭和58年7月2日判決）、兵庫県職労事件（神戸地裁平成10年11月27日判決）、大阪府教育委員会事件（大阪地裁平成13年5月9日判決（1審）及び大阪高裁同14年1月22日判決（控訴審））等、現在までの裁判例及びその解釈からすれば、混合組合が少なくとも労組法第7条第2号及び第3号に基づく不当労働行為救済申立資格を認められるのは、労組法適用労働者が主体となっている場合に限られ、地公法適用労働者が主体となっている場合は、「職員団体」として、不当労働行為救済申立資格が認められないとする見解が支配的である。

イ R と S との関係

Q は、R と S とは別組織であり、本件申立ては、S が行っているものである旨主張する。しかし、Q の組織実態から判断すれば、両者が別組織であると認めることは困難である。

Q は、過去にも、大阪府労働委員会平成4年(不)第26号、平成5年(不)第13号及び平成7年(不)第69号併合大阪府／大阪府教育委員会事件において、R と S とは別組織である旨主張したことがある。

しかし、同事件の第13回審問において、Q の副執行委員長が、Q は形式的には二つの組織であるが実質的には一つの組織であること、一般職の地方公務員の加入届は1枚であること、会計は一つであること、組合費を二重に払うことはないこと、一般職の地方公務員である組合員は混合組合の役員選挙と登録職員団体の役員選挙で別々の意思表示はできないこと等を証言しており、また、大阪府労働委員会は、同事件の命令において、「両組織の間において明確な区別が存するかどうかについては疑問が存するところではある」としている。

このように、同命令の当時においても、S と R との規約がそれぞれ別個に存在してはいるものの、それぞれの組織実態において両者は明

確に区別されていなかったのであり、そのような組織実態の実情は、おそらく現在においてもほとんど変わりが無いものと推測されるのである。

ウ 非登録職員団体

仮に、S と R が別組織であり、S 自体は登録職員団体ではないことが認められるとしても、R の構成員及び役員の全員が混合組合たる Q の構成員及び役員を兼ねていると推定されていることからすれば、Q は、少なくとも地公法上の登録を受けていない非登録職員団体としての法的性格を備えていると解すべきである。

地公法第52条第1項が、職員団体を、「職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又はその連合体をいう」と定義し、それ以外の要件を定めていない以上、複数の職員が上記の目的の下に「組織する団体又はその連合体」と認められれば、その団体又はその連合体は、職員団体としての登録の有無にかかわらず、地公法でいう職員団体である。しかも、当該職員団体に労組法適用者が加入することは妨げられず、また、労組法適用者が加入した場合でも、上記の目的が失われない限り、少なくとも地方公共団体の当局との関係では、地公法第52条第1項でいう職員団体であることに変わりはないのである。

エ 混合組合の労組法第7条第2号違反を理由とする申立て

さらに、前記大阪府教育委員会事件（大阪地裁平成13年5月9日判決及び大阪高裁平成14年1月22日判決）で判示されたように、混合組合は、その法的性格の如何にかかわらず、当該混合組合に加入する単純労務職員、特別職公務員その他労組法適用労働者に関して労組法第7条第1号又は第4号違反を理由として不当労働行為の救済を申し立てる場合は、救済申立資格があると解するとしても、労組法第7条第2号違反を理由とする本件申立てに関して、Q に不当労働行為の救済申立資格を認めることはできない。

オ なお、Q は、地公法適用者である臨時的任用職員についても労組法に基づく不当労働行為救済制度が適用されるべきである旨主張するが、これら臨時的任用職員には原則として地公法が適用され、労組法が適用されないことは地公法の規定上明らかであり、上記の各事件における大阪府労働委員会の命令は、臨時的任用職員に係る Q の申立てをいずれも却下している。

2 本件団交申入れに対する府の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。

(1) 被申立人の主張

府教委が、本件団交申入れに基づく Q との交渉に入れなかったことについて、Q は、府が、Q に対し、交渉参加者名簿の事前提出を求めて、予備交渉を膠着状態に陥らせ、大阪府労働委員会に対するあっせんを辞退することで、

団交を拒否した旨主張する。

しかし、以下のとおり、従前、府教委と Q とが Q の団交申入れに基づき行っていた交渉は、法的性格としても、交渉経過の実情からみても、労組法に基づく団交ではなく、地公法に基づく定期交渉であるから、そもそも、不当労働行為の成否を問題にすることはできない上、府教委が、地公法で義務付けられた予備交渉において、Q に対し、本件定期交渉に関する交渉参加者名簿の事前の提出を求めたことは、地公法、教育長通知及び労組法等から導かれる適正な交渉ルールに基づいた正当な行為であるから、これを不服とした Q が予備交渉を拒否した結果、府教委が定期交渉（本交渉）に入れなかったことは、府の不当労働行為には当たらず、何ら違法な行為ではない。

ア 交渉の性格について

府教委と職員団体である Q とが行う定期交渉（団交）は、地公法に基づく交渉であり、地公法第55条その他地公法の規定が適用されると解されてきた。

府教委は、Q から、その構成員である特別職の地方公務員等の労組法適用構成員の勤務条件等に関する要求事項を含む定期交渉に関する団交要求書が提出され、地公法適用者の勤務条件等に関する交渉の申入れと併せて労組法適用者の勤務条件等に関して交渉の申入れがあった場合は、労組法適用者の勤務条件等に関する交渉を地公法に基づく交渉に付随する交渉と位置付けて、地公法適用者の勤務条件等に関する交渉と一体的に行ってきた。一方、Q も、従前から、府に対して団交申入書を提出して定期交渉を行う場合は、そこに記載された多種多様な要求事項について、地公法適用者のみに関係する要求事項と労組法適用者のみに関係する要求事項とを区別することなく一体的に、また、それぞれの要求事項ごとの交渉開始時刻や交渉所要時間を設定・区分することなく、かつ、全体の交渉を通じて同じ交渉参加者により、府との交渉（団交）を行うことを常としてきた。

このように、府の当局である府教委が、従前、Q の提出した団交申入書に応じて Q と行ってきた交渉（団交）は、法的性格としても、また、交渉経過の実情からみても、地公法の規定に基づく地方公共団体の当局と職員団体との交渉と位置付けられるものである。

以上のとおり、従前、府教委と Q とが Q の団交申入書による申入れに基づき行っていた交渉（団交）は、地方公共団体の当局である府教委と職員団体である Q とが地公法第55条第1項に基づいて行っていた交渉であり、労組法第7条第2号が定める同法に基づく団交ではない。したがって、本件に関して、府教委と Q との間で22. 11. 25団交申入書に応じた本交渉に入れなか

ったことについて、そもそも、不当労働行為の成否を問題にすることはできない。

イ 交渉参加者名簿の事前提出について

(ア) 府教委は、職員団体との交渉に当たっては、職員団体に対し、あらかじめ予備交渉において交渉参加者名簿の提出を求めている。

Q 以外の職員団体が、これまで府教委との交渉を行うに当たっては、事前に上記の交渉参加者名簿を府教委に提出するか、遅くとも本交渉に入る前に、文書又は口頭により、交渉参加者の員数及び氏名を府教委に通知しているのに対し、Q は、従前から、交渉前に交渉参加者名簿を提出せず、交渉終了後、交渉参加者のうち職務専念義務免除の申請を要する者についてのみ、勤務時間のうち交渉に参加した時間を記載した名簿を提出している。

当該名簿は、交渉終了後に提出されたものであるため、府教委において、実際に交渉に参加した者を記載した交渉参加者名簿であるかどうかを確認できない上、交渉の場においてQの交渉参加者が発言する際に氏名を名乗らないため、府教委は発言者がQの役員であるか又は構成員であるかも把握できず、地公法第55条第5項の定め違反するとともに、事前に文書で服務監督権者に職務専念義務（地公法第35条）の免除の申請をして承認を受けることを求めた、平成14年11月22日付けで府教委教育長が各市町村教育長に交付した適法交渉等の取扱いに係る通知（以下「14. 11. 22府教育長通知」という。）の趣旨にも反する状況が、終始、続いていた。

このほか、府教委とQの交渉では、Qの構成員かどうか不明な者が自由に交渉の場に入出入りして交渉の秩序が保たれない状況が多くみられ、また、交渉時間を取り決めるための効果的な予備交渉を行うことができず、3時間を超える本交渉が常態化していた。このような状況は、仮に、本件団交がQの主張するような労組法に基づく団交であると仮定した場合でも、労組法の趣旨を逸脱したものであり、従前の定期交渉は、Qが交渉担当者を定めないまま不特定多数の組合員その他労働者の集団による交渉（大衆交渉）や公開の追及の場であるかのような状況であった。

府教委は、Qとの交渉における上記のようなこれまでの積弊を是正し、交渉の正常化を図る必要があることを痛感していた。

(イ) 地公法第55条第5項前段及び同条第6項の規定によれば、交渉は、①職員団体がその役員の中から指名する者と地方公共団体の当局の指名する者との間において行わなければならないこと、②特別の事情があるときは、職員団体は、役員以外の者を指名することができるが、その指名する者は、当該交渉の対象である特定の事項について交渉する適法な委任を当該職員団体の執行機関から

受けたことを文書によって証明できる者でなければならないこと、が定められているが、交渉担当者の氏名の通知は、職員団体から交渉権限を与えられた正当な交渉担当者であること（職員団体の役員であること又は文書による適法な委任を受けた役員以外の者であること）を明らかにするために最小限度必要なのであるから、職員団体は、当局との交渉を行うに当たっては、予備交渉において、職員団体を代表して交渉を行う者の員数及びそれらの者を特定する氏名を地方公共団体の当局に通知しなければならないと解すべきである。

したがって、職員団体が、予備交渉において又は本交渉に入る前に、正当な理由なく、当該職員団体が指名した交渉担当者の員数及び氏名を明らかにしない場合は、そのために本交渉に入れなかったとしても、地方公共団体の当局が本交渉を拒否したことにはならないと解することが可能である。

なお、Q が、現時点で、R と S とが別組織であると主張するのは、本件団交は混合組合（労働組合）である S が申し入れたものであり、登録職員団体である R が申し入れたものではないので、地公法第55条第5項及び第6項は適用されない旨を主張するためであると推測されるが、両者が別組織であるか否かにかかわらず、非現業職員をその構成員とする Q が当該非現業職員の勤務条件等に関して府に団交を申し入れている以上、本件団交には、当然、地公法第55条第5項及び第6項が適用されるのである。

(ウ) Q は、労組法適用者のみに関係する要求事項に関する団交には地公法第55条第5項及び第6項が適用されないことから、Q 側の交渉参加者の氏名及び所属を事前に府に明らかにする義務はなく、交渉参加者名簿を提出する義務もないと主張する。

しかし、仮に、労組法適用者のみに関係する要求事項に係る本件団交が、Q の主張するように、労組法第6条によって労働組合に団体交渉権が保障された団交であるとしても、同条が「労働組合の代表者又は労働組合の委任を受けた者は、労働組合又は組合員のために使用者又はその団体と労働協約の締結その他の事項に関して交渉する権限を有する」と規定していることから、労組法上の団交に関しても、その開始に当たっては、団交の当事者、担当者（交渉委員）及び交渉事項が明確にされることが最小限必要であり、組合は通常これらを団交申入書において明らかにすると解されており（弘文堂発行・菅野和夫著「法律学講座双書 労働法 第7版補正版」505頁、506頁）、Q の主張は明らかに失当である。

(エ) このように、府教委が、地公法で義務付けられた予備交渉において、Q

に対し、本件定期交渉に関する交渉参加者名簿の事前の提出を求めたことは、地公法、教育長通知及び労組法等から導かれる適正な交渉ルールに基づいた正当な行為である。

なお、Q は、14. 11. 22府教育長通知が発せられた直後の平成14年12月16日に行われた T と府教委との交渉に関しては、事前に14. 11. 22府教育長通知の様式に従った交渉参加者名簿を府教委に提出しており、このことからすれば、府教委との交渉に関して、Q が事前に交渉参加者名簿を提出する法的義務を負うことについては、Q 自身も承認していたことが認められるのである。

また、Q は、平成23年9月1日付け及び同年10月31日付けの団交申入れによる交渉（団交）が Q の交渉参加者名簿を提出せずに行われた旨主張する。府教委が、上記の各場合において交渉（団交）に応じたことは事実であるが、それは、Q が府の交渉参加者名簿の提出の要求を拒否し、一切これに応じようとしないう半面、府教委が Q の組合員に関する交渉事項の重要性を考慮して交渉開始をやむなしと判断したからにすぎない。

ウ 交渉が行われなかった原因について

(ア) 地公法第55条第5項は、交渉に当たっては、職員団体と地方公共団体の当局との間において、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行わなければならないと規定している。

この規定から、地方公共団体の当局と職員団体が交渉を行う場合は、交渉のルールを法定し、予備交渉を義務付けて秩序と節度のある交渉を確立し、正常な労使関係を確保するため、予備交渉を必ず行わなければならないと規定している。予備交渉を経ないでなされた職員団体の交渉の申入れは、これを拒否しても正当であり、地方公共団体の当局が交渉を行わないことについて正当な理由がある場合に該当すると解されており、また、職員団体が予備交渉を行おうとせず、又は予備交渉を平穏静粛に行わず、あるいは客観的にみて不当な条件にこだわる等のために予備交渉で取り決める事項の合意が得られなかった場合には、そのために本交渉に入れなかったとしても、地方公共団体の当局が本交渉を拒否したことにはならないと解されている（橋本勇著「新版 逐条地方公務員法」864～865頁）。

(イ) 本件団交申入れに係る予備交渉の経過をみると、まず、22. 11. 25折衝では、府教委が、Q に対し、Q が交渉担当者として指名する者の員数及び氏名を事前に知らせることなどを申し入れたところ、Q が、実質的な団交拒否であり、組合として飲める話ではないなどと主張したため、交渉が打

ち切られた。

その後、22. 12. 13折衝において、府教委の申入れに対する Q の回答がなされ、この回答を受けた22. 12. 27折衝では、交渉参加者の員数及び氏名の事前通知について、Q から、理由を説明することなく、「不可能である」との回答があった。

その後、平成23年1月に予備交渉を行うことが合意されたため、府教委が、Q の窓口担当者と連絡を取ろうとしたにもかかわらず、ことごとく連絡がつかず、別件で Q の役員が来庁したときなどに、本件申立てに係る予備交渉に関して、府教委の担当者が話をしようとしても、Q の役員らは、「その話は、また今度」などと述べて、予備交渉に関する折衝を回避する姿勢がみられた。

このような事情から、府教委は、やむを得ず Q の窓口担当者の留守番電話に連絡を求めるメッセージを残したが、その後も Q の窓口担当者から府教委への連絡はなかった。こうした状況において、Q は、大阪府労働委員会に対し、本件団交申入れに基づく団交の促進に係るあっせんを申請した。

(ウ) 本件申立ては、府が、本件団交申入れに応じなかったことが、労組法第7条第2号に定める不当労働行為に該当するということを理由としている。しかし、以上のとおり、府が、本件団交申入れに基づく本交渉（団交）に入れなかった真の原因は、Q が、平成23年1月に開催することで府教委との間で合意していた予備交渉及びそれ以降の予備交渉を拒否したことにあるのであって、府教委が Q との本交渉を拒否したためではない。

(2) 申立人の主張

平成22年11月25日、Q が、22. 11. 25団交申入書によって本件団交申入れを行ったところ、府は、従前は行っていなかった、Q による交渉参加者名簿の事前提出を要請した上、その後の3回にわたる予備折衝においても、交渉参加者名簿の事前提出に固執して折衝を膠着させ、また、団交開催のあっせんを辞退することによって、本件団交申入れを拒否した。

府は、労組法適用労働者に関する団交においても、①地公法が適用（準用ないしは類推適用）される場合は、地公法第55条第5項及び同条第6項に基づいて、また、②地公法が準用ないしは類推適用されないと解される場合は、労組法から導き出される交渉ルールにより、いずれの場合も Q による交渉参加者名簿の事前提出が必要であり、義務である旨主張するが、以下のとおり、府の主張は、失当であるから、交渉参加者名簿の事前提出をしないことを理由に、本件団交を拒否すること

は正当な理由のない団交拒否であり、労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

ア 交渉の性格について

府は、「 Q が多数の非現業職員を組合員とし、かつ、組合員である非現業職員の勤務条件等に関して府との交渉(団交)を要求し及び当該交渉を行う場合は、 Q は、実質的に、地方公務員法第55条第2項から第11項までの規定が適用される『非登録職員団体』に該当し、したがって、 Q と府との交渉(団交)については、当然に地公法第55条第5項及び第6項の規定が適用される」と主張する。しかし、中労委が平成18年(不再)第52号尼崎市事件において示した判断によれば、地公法適用者の勤務条件に関する事項には、労働組合としての Q が登場することはなく、また、労組法適用者の労働条件に関する事項には、 R が登場することはないのであるから、労組法適用労働者の労働条件に関する事項には労働組合としての Q が登場して、労組法に基づく団交が行われるのである。そして、地公法適用職員の勤務条件に関する事項と労組法適用労働者の労働条件に関する事項を別々に交渉することなく、一体的・統一的に交渉したとしても、それぞれの事項の交渉を規律する法律は明確に区別できるのである。

したがって、労組法適用者に関する団交が地公法に基づいて行われるという府の主張は独自の見解であって一般に認められるものではない。

なお、この点に係る府の主張は、以下のとおり、本件審査において二転三転した。

イ 交渉参加者名簿の事前提出について

府は、本件審査において、当初は、労組法適用者に関する団交が地公法に基づいて行われるという独自の見解に基づき、交渉参加者名簿の事前提出が必要又は義務である旨主張していた。しかし、労組法適用労働者に関する団交が労組法に基づいて行われることは自明のことであるため、府は、その後、主張を二転三転させ、最後には、地公法が準用ないしは類推適用されないと解される場合は、労組法から導き出される交渉ルールによる旨主張するようになった。

しかし、府が労組法から導き出される交渉ルールを主張するにあたり依拠した菅野和夫「労働法」では、団交開始手続は労組法等に規定されたものではなく、労使協定、申合せ、慣行などによるものであるとされている上、団交の開始に当たっては、交渉の当事者、担当者(交渉員)及び交渉事項が明確にされる必要があるとはされているものの、交渉参加者名簿の事前提出は含まれていないのであり、交渉ルールはそれぞれの労働組合と使用者との間で作り上げていくものである、というのが同書の立場である。

また、交渉参加者名簿の事前提出が必要である又は義務であるとする法律、判例、裁判例、命令例は寡聞にして知らない。

さらに、府は、本件団交申入れにおいて初めて、交渉参加者名簿の事前提出を求めることになったのであり、従前は必要としなかったのである。また、別件団交では「交渉事項の重要性から応じた」と言うように、交渉参加者名簿の事前提出は必要でもなければ義務でもないことを府は承知しているのである。

なお、府は、地公法第55条第5項及び第6項は、交渉参加者名簿の事前提出を要請していると主張するが、地公法第55条第5項及び第6項からは、交渉参加者の事前提出は導き出せない。予備交渉で取り決めなければならないのは「員数」であり、具体的な交渉代表者の氏名まで取り決めることは求められていないと解されている（橋本勇著「逐条地方公務員法」）。したがって、地公法自体も、交渉参加者名簿の事前提出は不要としている。

また、平成23年9月1日付け団交申入書による団交は同年11月11日及び同月18日に、同年10月31日付け団交申入書による団交は同月14日に、それぞれ行われたが、交渉参加者名簿の提出は求められなかったし、事実、交渉参加者名簿は提出していない。

以上、府は本件団交を拒否するために、組合が応じないことを知った上で交渉参加者名簿の事前提出を求めて、組合が交渉参加者名簿の事前提出をしないことを口実に団交を拒否したのである。

このように、交渉参加者名簿の事前提出をしないことを理由に、本件団交に応じないことは、正当な理由のない団交拒否であり、労組法第7条第2号に該当する団交拒否の不当労働行為である。

第4 争点に対する判断

1 争点1（ Q は、申立人適格を有するか。）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22年11月25日、 Q は、府及び府教委に対し、22.11.25団交申入書を提出した。22.11.25団交申入書には、団交事項である要求事項として、「1. 労働条件に関わる要求」、「2. 福利・厚生、健康にかかわる要求」、「3. 臨時的任用職員に関わる要求」、「4. 非常勤講師・非常勤（若年）特別嘱託員・教育専門員・非常勤職員に関わる要求」及び「5. 教育諸条件に関わる要求」が記載されていた。

(甲1)

イ Q の組合規約の第6条及び第34条には、次の記載があった。

「第6条 この組合は、日本の教育に係る労働者、およびこの組合の綱領・

規約・方針に賛成する労働者、また執行委員会の承認した者で組織する。ただし、労働組合法第2条第1項に該当する者は組合員となることはできない。」
「第34条 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。」

(甲4)

ウ R の組合規約の第6条には、次の記載がある。

「第6条 この組合は、大阪府内の公立学校の職員（人事委員会規則の定めにより指定された管理職等を除く）の加入者をもって構成員とする。但し地方公務員法第53条4項の但書の者も構成員とする。」

(甲6)

(2) Q は、申立人適格を有するかについて、以下判断する。

本件は、混合組合である Q が、府を被申立人とし、Q に対する府の団交拒否が不当労働行為であるとして、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、混合組合に対する対応について、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。

ア 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、非現業職員及び単純労務職員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、単純労務職員、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。

イ これに、労働者の団結権の保護を図るILO第87号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ILO第87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。

ウ 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交の場面等では、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。

エ 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、 Q が混合組合であるとしても、 Q 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。

オ そこで、本件申立てが、労組法適用者の問題に関するものであるといえるかについて検討すると、前記(1)ア認定によれば、 Q は、22.11.25団交申入書によって、労組法適用者でありかつ登録職員団体に加入することのできない非常勤講師等に関わる要求についても団交を申し入れていることは明らかであるから、22.11.25団交申入書のうち、労組法適用組合員に関する部分に限り、 Q は、申立人適格を有すると解するのが相当である。

カ Q は、地公法第22条の規定により任用される臨時的任用職員についても、行政救済制度の不備等を理由に、申立人適格が認められるべきである旨主張するが、臨時的任用職員については、地公法第58条において、地公法適用職員に対する労組法の適用除外を明確に定めている以上、当該職員に係る Q の申立人適格を認めることはできないのであるから、本件団交申入れのうち、地公法第22条の規定により任用された職員に係る申立てについては却下する。

2 争点2（本件団交申入れに対する府の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。）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4年から同21年までの間、 Q は、毎年10月又は11月に、府教委に対し、又は府及び府教委に対し、当該年度の労働条件及び教育条件についての団交を申し入れる旨記載した団交申入書を提出していた。これらの団交申入書には、

団交事項として、その全てに、「労働条件にかかわる要求」「福利・厚生、健康にかかわる要求」、「臨時的任用職員にかかわる要求」、「教育諸条件にかかわる要求」及び「その他関連する事項」が記載され、加えて、平成6年からの同17年までのものに「非常勤講師・非常勤（若年）特別嘱託員・非常勤補助員にかかわる要求」、同18年及び同19年のものに「非常勤講師・非常勤（若年）特別嘱託員・非常勤職員にかかわる要求」、同20年及び同21年のものに「非常勤講師・非常勤（若年）特別嘱託員・教育専門員・非常勤職員にかかわる要求」が、それぞれ記載されていた。

(乙6の1～19)

イ 平成14年11月22日、府教委教育長は、各市町村教育委員会教育長に対し、14.11.22府教育長通知を交付した。14.11.22府教育長通知には、勤務時間中の適法交渉について、他府県では適切に取り扱われていないことから給与返還がなされている旨、同年2月には会計検査院が府教委に対して一層適切な取扱いを指摘した旨及び府費負担教職員の府教委との適法交渉については当該取扱いに基づき、勤務時間中の適法交渉が法令の趣旨に沿ったものとなるよう適切な対応を求める旨記載され、また、「様式1」として、次の書面が添付されていた。

「 (様式1)

年 月 日

交 渉 参 加 者 名 簿

大阪府教育委員会事務局
教職員室教職員企画課長 様

職員団体名
代表者名

地方公務員法第55条第5項及び第6項の規定に基づき、次の者を下記交渉の交渉員として指名する。

記

- 1 交渉名
- 2 交渉日時 年 月 日 () 時 分～ 時 分
- 3 交渉場所
- 4 交渉員

役職名	所 属	氏 名	職免申請時間
			時 分～ 時 分
			時 分～ 時 分
			時 分～ 時 分
			時 分～ 時 分
			時 分～ 時 分
			時 分～ 時 分
			時 分～ 時 分
			時 分～ 時 分

平成14年12月13日、 Q は、府教委に対し、交渉参加者名簿(以下「14. 12. 13交渉参加者名簿」という。)を提出した。14. 12. 13交渉参加者名簿には、次の記載があった。

「 2002. 12. 13

交 渉 参 加 者 名 簿

大阪府教育委員会事務局
教職員室教職員企画課長 様

Q
執行委員長 C
T 代表 D

地方公務員法第55条第5項及び第6項の規定に基づき、次の者を下記交渉の交渉員として指名する。

記

- 1、交渉名 T 2002年度定期交渉
 2、交渉日時 2002年12月16日(月) 15時00分～17時 分
 3、交渉場所 国民会館小ホール
 4、交渉員

役職名	所属	氏名	職免申請時間
T 代表	夕陽丘	D	13時15分～17時15分
副代表	門真なみはや	E	// ~ //
執行委員	東豊中	F	// ~ //
	泉尾	G	// ~ //
	東淀川	H	// ~ //
	布施	J	// ~ //
	西成	K	// ~ //
	門真なみはや	M	// ~ //
	東豊中	N	// ~ //
	少路	P	// ~ //

(乙3、乙12)

ウ 平成16年から同21年までの間、 Q は、府教委に対し、毎年、交渉終了後に、交渉参加者の職場、名前及び職免対象時間が記載された交渉参加者の名簿を提出していた。

(乙10の1～6)

エ 平成22年11月25日、 Q は、府及び府教委に対し、団交事項である要求事項を、「1. 労働条件にかかわる要求」「2. 福利・厚生、健康にかかわる要求」、「3. 臨時的任用職員にかかわる要求」、「4. 非常勤講師・非常勤(若年)特別嘱託員・教育専門員・非常勤職員にかかわる要求」、「5. 教育諸条件にかかわる

要求」及び「その他関連する事項」とする22. 11. 25団交申入書を提出した。

同日、 Q と府教委は、22. 11. 25折衝を行った。22. 11. 25折衝において、府教委は、 Q に対し、定期交渉について、①交渉時間を2時間としたい、②交渉出席予定者名を事前に知らせること、名簿を事前に送付すること、③発言者は名前、所属を名乗ること、を要請し、また、交渉中に食事をとらず、交渉中の出入り自由をやめることを苦言として述べた。

(甲1、甲3、乙14)

オ 申立外の U 、 V 及び W は、それぞれ、平成22年12月9日、同月10日及び同月13日付けで、府教委に対し、同月14日又は同月16日を交渉日時とする本部交渉の交渉参加者名簿を提出した。

(乙7～9)

カ Q は、府及び府教委に対し、平成22年12月9日付けの「回答書」(以下「22. 12. 9回答書」という。)を提出した。22. 12. 9回答書には、次の記載があった。「さる11月24日に組合に対して要請のあった以下の事項について、組合は下記の通り回答するので誠実に対応されたい。

組合に対する要請事項

定期交渉について

- ・交渉時間は2時間までとし、2時間たったら打ち切る。
- ・組合側の交渉出席(予定)者を事前に提出する。
- ・交渉の中で発言者は所属・名前を名乗る。

交渉全般について

- ・交渉参加者は交渉中の食事をやめる。

組合からの回答

以上の要請事項に対する組合の回答を以下に提示するので、その内容を両者で確認し、そのうえで2010年度労働条件・教育条件に関する要求にかかわる定期交渉の日程(案)を早急に示すこと。

<組合の対応>

定期交渉について

- ・交渉時間→従前通りとする
- ・出席者事前報告→不可能である
- ・自己紹介→了解する

交渉全般について

- ・交渉中の食事→会場外でとるように組合員に確認する

(甲2、乙4、乙11)

キ 平成22年12月13日、 Q と府教委は、22.12.13折衝を行った。22.12.13折衝において、 Q は、定期交渉に係る府教委からの要請について、①交渉時間は従前どおりとしたい、②交渉出席者の事前報告は物理的に不可能である、③組合員の自己紹介は了解する、④食事の問題も正していく、との回答を行った。(甲3、乙15)

ク 平成22年12月27日、 Q と府教委は、22.12.27折衝を行った。22.12.27折衝において、府教委は、交渉中の食事について、 Q が22.12.9回答書に記載している「会場外でとるよう組合員に確認する」という意味がわからないと述べたところ、 Q は、会場外でとるよう組合員に事前に言うこと、機関会議でも伝達済であり、仮に遅れてきた組合員などがそれを知らずに食事をしようとしたら、「外でとるよう」と言うこと述べたところ、府教委はこれを了解した。

府教委は、 Q は地公法に基づき府人事委員会に登録申請し承認された職員団体として認識しており、交渉に当たっては、他の職員団体同様に地公法第55条の規定に則り対応することが原則であるとする旨及び職員団体が交渉員に指名する者を事前に府教委に通知することは、地公法第55条に則って当然のことであり、不可能であるとの回答は承知できない旨述べた。

Q が、前回折衝で述べたとおり、交渉出席者の事前報告は物理的に不可能である旨述べたのに対し、府教委は、府教委からの提案や提示であれば、突然であり、日程も一方的になるので、出席者の事前調整が不可能であることは理解できるが、定期交渉については、その時期及び内容は組合側の裁量で決定すべきものであり、調整に時間がないために交渉出席者名簿の提出が不可能であるというのには理解できない旨述べた。

府教委が、地公法に基づく交渉である以上は、地公法の規定に従ってほしいというのが府教委の考え方である旨述べたのに対し、 Q は、即答できない旨述べた。これに対し、府教委は、持ち帰って組合で議論するよう依頼し、「ユニオン」と名のつく別の二つの組合は、いずれも、事前に、府教委に対し出席者についての届出を行っている旨述べた。

組合が、次回の折衝は、執行委員会を予定している平成23年1月7日の翌週以降に設定してほしい旨述べたのに対し、府教委は、年明けに府教委から連絡する旨述べた。

なお、地公法第55条第5項及び第6項の規定は、次のとおりである。

「5 交渉は、職員団体と地方公共団体の当局があらかじめ取り決めた員数の範囲内で、職員団体がその役員の中から指名する者と地方公共団体の当局の指名する者との間において行わなければならない。交渉に当たっては、職員団

体と地方公共団体の当局との間において、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行うものとする。

- 6 前項の場合において、特別の事情があるときは、職員団体は、役員以外の者を指名することができるものとする。ただし、その指名する者は、当該交渉の対象である特定の事項について交渉する適法な委任を当該職員団体の執行機関から受けたことを文書によって証明できる者でなければならない。」

(甲3、乙16)

ケ 平成23年2月22日及び同月23日、府教委は、書記長に電話をかけたが、書記長との連絡はつかなかった。同日、府教委は、書記長の携帯電話に、交渉参加者名簿の提出がない限り、定期交渉は行えない旨のメッセージを残した。

(乙17)

コ 平成23年3月7日、Q は、当委員会に対し、府を使用者、22.11.25団交申入書に記載された団交の開催を調整事項として、あっせんを申請(以下「23.3.7あっせん申請」という。)した。23.3.7あっせん申請のあっせん申請書(以下「23.3.7あっせん申請書」という。)には、組合の主張として、「従前から事前の団交参加者名簿提出は不要であり、そのような団交ルールはない。従前どおり団交を開催せよ」との記載があった。

(乙11)

サ 平成23年5月27日、府は、当委員会に対し、23.3.7あっせん申請を辞退する旨記載した「辞退書」(以下「23.5.27辞退書」という。)を提出した。23.5.27辞退書には、あっせん辞退理由として、次の記載があった。

「1. 交渉は、職員団体はその役員の中から指名する者もしくは適法な委任を執行機関から受けたことを文書によって証明できる者との間において行わなければならない旨、地方公務員法第55条第5項及び第6項で規定されている。この趣旨に則って交渉参加者名簿の提出を求めているものであり、Q のみ名簿の提出を求めないという取扱いはできないため。

2. なお、Q との間で行っていた『定期交渉のあり方』に関する折衝については、当事者同士で議論が尽くされておらず、今後も双方で話し合いを行っていきたいと考えている。」

(乙5)

シ 平成23年9月1日、Q は、府及び府教委に対し、組合員1名に対する同22年度3月分の賃金未払問題を議題とする団交を申し入れる旨記載した「団体交渉申入書」を提出した。これに対し、府教委は、Q からの事前の交渉参加

者名簿の提出はなかったが、これに応じた。

(甲10)

ス 平成23年10月31日、 Q は、府及び府教委に対し、平成23年度の賃金改善要求等を議題とする団交を申し入れる旨記載した「団体交渉申入書」を提出した。これに対し、府教委は、 Q からの事前の交渉参加者名簿の提出はなかったが、これに応じた。

(甲8、甲9)

(2) 本件団交申入れに対する府の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるかについて、以下判断する。

ア Q と府教委との間で本件団交申入れに基づく団交が行われなかったこと、団交に先立って行われた3回の折衝において府教委が Q に対し交渉参加者名簿の事前提出を求めたこと、 Q が同名簿の事前提出に応じなかったこと、については当事者間に争いはない。

この点について、府は、①府教委と Q とが、従前、 Q からの団交申入れに基づき行っていた交渉は、労組法に基づく団交ではなく、地公法に基づく定期交渉であるから、そもそも不当労働行為の成否を問題にすることはできない、②府教委が Q に対し本件定期交渉に関する交渉参加者名簿の事前の提出を求めたことは、地公法、教育長通知及び労組法等から導かれる適正な交渉ルールに基づいた正当な行為である、③府教委が交渉参加者名簿の事前の提出を求めたことを不服とした Q が予備交渉を拒否した結果、本交渉に入れなかったことは府の不当労働行為には当たらない、旨それぞれ主張するので、これらの点についてみる。

イ 上記①の主張について

前記(1)ア認定によれば、本件団交申入れに係る団交事項には、非常勤講師等の労組法適用者に係る事項が含まれているのであるから、本件団交申入れは労組法適用者の問題に関する活動部分も存するものであって、労組法適用者の問題に係る申入れ事項に関する限り労組法上の労働組合の活動とみなすべきである。

そうすると、本件団交申入れに基づく交渉は、労組法適用者の問題に関しては、労組法第7条の保護を受けるべき団交であるとみるべきであるから、この交渉が地公法に基づく定期交渉であるとして不当労働行為の成否を一切問題にすることはできないとする府の主張は採用できない。

ウ 上記②の主張について

交渉参加者名簿の事前提出は、地公法上これを要請する直接の規定はなく、14.11.22府教育長通知についても、職務専念義務免除申請等の関係から事前提出

が求められているとしても、交渉そのものとの関係における必要性から直接要請されているというものでもない。また、労組法上からもこれら事前提出を求める理由は見出し難いものであり、そのほかに、交渉参加者名簿の事前提出を義務付ける法規等も認めることはできない。したがって、交渉参加者名簿の事前提出がこれらの法規及び通知から要請される適正な交渉ルールであるとする府の主張は認めることはできない。

もつとも、本件団交申入れが労組法第7条の保護を受けるべき団交であるとみるべきことは前記イ判断のとおりであるが、申入れ事項の中には地公法適用者に関する事項及び労組法適用者と地公法適用者の双方に共通する事項も含まれており、これらが一体として交渉が行われる場合には、労使双方の間で交渉ルール作りについて誠実な協議がなされることが望ましいものといえる。

エ 上記③の主張について

(ア) 前記(1)エ、キ、ク認定によれば、本件団交申入れに係る3回の折衝において、府教委は、 Q 側からの交渉参加者名簿の事前提出を求めたものの、 Q の同意が得られず、結果、交渉又は団交が開催されなかったことが認められるところ、府は、これら一連の経緯について、府の不当労働行為には当たらない旨主張する。

そこで、まず、従前の定期交渉において交渉参加者名簿の提出はどのようになされていたかをみることにし、次に、本件団交申入れに対し、府が交渉参加者名簿の事前提出を求めたことについてどのようなやり取りがあったか等を見ることにより、府の主張に理由があるかどうかを検討することとする。

(イ) まず、従前の同様の交渉において交渉参加者名簿はどのように取り扱われていたかについてみる。

前記(1)ア認定によれば、 Q と府教委との間でかねてから行われていた定期交渉においては、地公法適用者に係る事項と労組法適用者に係る事項とが混在していたことが明らかである一方、前記(1)ウ認定によれば、平成16年から同21年までの間の団交に際しては、 Q からは交渉参加者名簿を事前に提出することはなく、事後に交渉参加者の名簿を提出していたにすぎないものであることが認められるところ、府教委においては、その真意は別としても、交渉参加者名簿の提出についてこのような取扱いがなされていたにもかかわらず、異議なく交渉に応じていたことが認められるところである。

このことからすると、 Q と府教委の間では、交渉参加者の名簿を事後に提出する取扱いが、交渉ルールとして定着していたとみることができる。

したがって、府教委が、本件団交申入れに関して、 Q に対し交渉参加

者名簿の事前提出を求めることに固執することは、従前の経緯に照らしても容易にこれを認めることはできないところであり、少なくとも、Q に対し、本件定期交渉に関する交渉参加者名簿の事前提出を求めることについて、その必要性及び合理性についての説明に努めることが必要であったというべきである。

(ウ) そこで、府教委が、本件団交申入れに際して、従前と異なり交渉参加者名簿の事前提出を求める理由について、どのように説明したかについてみる。

前記(1)エ、ク認定によれば、府教委は、22. 11. 25折衝においては、交渉の出席予定者名簿を事前に送付することを Q に求めているが、その理由については、22. 12. 27折衝において、交渉に当たって職員団体が交渉員に指名する者を事前に府教委に通知することは地公法上当然である旨及び別の職員団体が出席者についての届出を事前に行っている旨述べているだけであり、そのほかに、府教委が、折衝の場において、交渉参加者名簿の事前提出を求める理由又は必要性を十分に説明したり、理解を得るために努力したりしたと認めるに足る事実の疎明はない。

また、これら折衝の場において、府教委が、交渉ルールとして定着していたとみられる交渉参加者の名簿の従前の取扱いについて、これを変更する理由又は必要性を十分に説明した上で、Q に交渉ルール変更の協議を求めたと認めるに足る事実の疎明もない。

(エ) 次に、前記(1)ク、ケ認定によれば、府教委は、22. 12. 27折衝において、次回の折衝について年明けに府教委から連絡する旨述べた後、平成23年2月23日になって、書記長の携帯電話に、交渉参加者名簿の提出がない限り定期交渉は行えない旨のメッセージを残したことが認められるところ、これについて、府は、同メッセージを残した後も、Q の窓口担当者から府教委への連絡がなかった旨主張する。

しかしながら、府教委は、次回の折衝について年明けに府教委から連絡する旨述べておきながら、年明けとはいえない2月下旬になって初めて、Q と直接の連絡を取ることもなく、書記長の携帯電話に連絡を入れたというものにすぎず、しかも交渉参加者名簿の提出がない限り定期交渉は行えない旨のメッセージを残しているのであって、Q が、府教委のこのメッセージを、従前同様に何らの説明もないまま交渉参加者名簿の事前提出を団交応諾の条件としたものであると判断して、府教委に連絡をしなかったにすぎないとみることができるとも思えない。

また、府は、この間、 Q の窓口担当者と連絡を取ろうとしたにもかかわらず、ことごとく連絡がつかず、別件で Q の役員が来庁したときなどに、本件申立てに係る予備交渉に関して府教委の担当者が話をしようとしても、 Q の役員らは、「その話は、また今度」などと述べて、予備交渉に関する折衝を回避する姿勢がみられたと主張するが、かかる府の主張を認めるに足る事実の疎明はない。

一方、前記(1)コ認定によれば、 Q は同メッセージを受けた後の平成23年3月7日、当委員会に対し、府を使用者として、22.11.25団交申入書に記載された事項のうち労組法適用者に関する事項についての団交開催を調整事項として、23.3.7あっせん申請を行ったことが認められ、むしろ、 Q としては、このままでは団交が開催されないものと判断し、当委員会でのあっせんにより、早期に団交開催にこぎつけるべく努めていたとみることもできる。

これに対し、前記(1)サ認定によれば、府が同年5月27日にあっせん申請を辞退する旨記載した23.5.27辞退書を提出したことが認められ、結局、あっせんは開かれていない。また、このあっせん辞退に際して、府教委からは定期交渉のあり方について今後も話合いを継続する意向を示していることは認められるものの、その後、府教委において、その意向を具体化する行動がとられたと認めるに足る事実の疎明もない。

(オ) 以上のことを総合すると、府教委が、交渉参加者名簿の事前提出を求めると及び交渉ルールとして定着していた従前の取扱いを変更することについて、その理由又は必要性を折衝の場で十分に説明しないまま、また、 Q との間で協議を行おうとすることもないまま、 Q からの交渉参加者名簿の事前提出がないことを理由に、交渉を進めることを一方的に拒否した結果、本件団交が開催されなかったといわざるを得ない。

(カ) 以上のとおりであるから、府教委が交渉参加者名簿の事前提出を求めたことを不服とした Q が予備交渉を拒否した結果、本交渉に入れなかったものであるとして、府の不当労働行為はないとする府の主張は、採用できない。

オ ところで、前記(1)ア認定によれば、 Q の府教委に対する又は府及び府教委に対するかねてからの定期交渉申入れに係る団交事項には、地公法適用者に係る事項と労組法適用者に係る事項とが混在していたことが明らかである一方、これら団交において Q が事前に交渉参加者名簿を提出していなかったことについては当事者間で争いがないのであるから、本件団交申入れに際して、府教委が Q に対し交渉参加者名簿の事前提出を求めたことが、従前の取扱いと異なるものであることが明らかである。

府は、このように従前と異なる取扱いをした理由について、府教委と Q の交渉では、交渉における発言者が Q の役員であるか又は構成員であるかも把握できず、地公法第55条第5項の規定及び14. 11. 22府教育長通知の趣旨に反する状況並びに Q の構成員かどうか不明な者が自由に交渉の場に入出入りして交渉の秩序が保たれない状況を是正し、交渉の正常化を図る必要があることを痛感していたからである旨主張する。

しかしながら、これらのことについては、前記(1)キ、ク認定のとおり、Q は、22. 12. 13折衝において、交渉の場で組合員の自己紹介をすることは了解する旨、また、22. 12. 27折衝において、食事を交渉会場の外でとるよう組合員に事前に伝える旨、述べており、むしろ、府の要請に対し一定の応答をしていることが認められるところである。

また、本件団交申入れに係る Q とのやり取りにおいて、府教委が、Q に対し交渉時間の制限、交渉参加者名簿の事前提出等数項目の申入れを行ったことは前記(1)エ認定のとおり認められるものの、交渉参加者名簿の事前提出が必要な理由について特段に説明したり、理解を得るために努力したりしたと認めるに足る事実の疎明もないことは前記エ(ウ)のとおりである。

このことからしても、本件団交申入れに際して、府教委が Q に対し交渉参加者名簿の事前提出を求め、従前と異なる取扱いをしたことについて、Q が応じないからといって、団交を拒否するまでの合理的な理由は認めることはできない。

カ 以上のとおりであるから、本件団交申入れのうちの労組法適用者に関する事項に係る申入れについての府の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たり、労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

3 救済方法

(1) Q は、団交応諾を求めるが、本件団交事項を勘案すると、主文2の救済で足りると考える。

(2) また、Q は、陳謝文の掲示を求めるが、主文2の救済で足りると考える。

以上の事実認定及び判断に基づき、当委員会は、労働組合法第27条の12並びに労働委員会規則第33条及び第43条により、主文のとおり命令する。

平成25年1月21日

大阪府労働委員会

会長 井上隆彦 印