

写

命 令 書

大阪市中央区

申立人 K
代表者 執行委員長 B

大阪府大東市

申立人 C

大阪市東住吉区

申立人 D
被申立人 大阪市
代表者 市長 E

上記当事者間の平成24年(不)第17号事件について、当委員会は、平成25年9月25日及び同年10月9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 平成24年3月9日付け団体交渉申入れに対する被申立人の対応に係る申立人C及び同Dの申立てを却下する。
- 2 被申立人は、申立人Kが平成24年3月9日付けで申し入れた団体交渉について、教育活動支援員及び特別支援教育補助員に係る要求事項(1)及び(2)のうち、労働条件に關わる事項について誠実に団体交渉に応じなければならない。
- 3 被申立人は、申立人K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

K

執行委員長

B

様

大阪市

市長

E

当市が、貴組合が平成24年3月9日付けで申し入れた団体交渉のうち、教育活動支援員及び特別支援教育補助員に係る下記事項のうち労働条件に関わる事項に応じなかつたことは、大阪府労働委員会において、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。

記

- (1) 大阪市では、「大阪市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」と「大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」のいずれが適用されるのか明確にされたい。
- (2) 卒業式及び入学式において、非常勤講師・職員等に、「君が代」の起立強制及び斉唱の強制を行わないこと。

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 K が、団体交渉を申し入れたところ、被申立人は、要求事項が管理運営事項に当たる等として団体交渉に応じないことが不当労働行為であるとして申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 被申立人大阪市（以下「市」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、大阪市教育委員会（以下「市教委」という。）を設置している。

イ 申立人 K (以下「 K 」といふ。) は、肩書地に事務所を置き、主に教育に関す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。

K 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、K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日付で、地公法第52条及び第53条の規定に基づき、「K」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、登録職員団体であることが明らかな場合のKを「M」、混合組合たるKとMのいずれであるか明らかでない場合のKを「K」という。)。

ウ 申立人 C(以下「C組合員」という。)及び同 D(以下「D組合員」といい、両名を併せて「申立人組合員2名」という。また、以下、K及び申立人組合員2名をまとめて「申立人ら」という。)は、いずれもKの組合員である。C組合員は、市立小学校に勤務する教育活動支援員兼特別支援教育補助員であり、D組合員は、市立中学校に勤務する教育活動支援員である。

教育活動支援員及び特別支援教育補助員は、地公法第3条第3項第3号で規定される特別職の地方公務員であり、その勤務条件等に関しては、地公法第4条第2項の規定により同法が適用されず、労組法が適用される。

(2) 本件申立てに至る経過について

ア 平成24年3月8日、Kは、市教委担当者に対し、同月9日付け団体交渉申入書(以下、団体交渉のことを「団交」といい、この団体交渉申入書のことを「24.3.9団交申入書」という。)を電子メールで送信した。

24.3.9団交申入書には、要求事項として、①市では、大阪市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例(以下「本件市条例」という。)と大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例(以下「本件府条例」という。)のいずれが適用されるのか明確にする旨、②卒業式及び入学式において、非常勤講師・職員等に「君が代」の起立強制及び斉唱の強制を行わない旨、③市職員基本条例案が特別職公務員である非常勤講師・職員等も対象とすることが推測され、そうであるならば、同条例に規定する職務命令に違反したことをもって非常勤講師・職員等の雇止め等の不当な報復を行わない旨の記載があった。

(甲1、甲11、甲20、証人 F 、証人 G)

イ 平成24年3月12日、K は、市教委に対し、24.3.9団交申入書を手交した。

(甲20、乙4、乙21、証人 F 、証人 G)

ウ 平成24年3月13日、市教委は、K に対し、24.3.9団交申入書により申し入れられた団交に応じられない旨回答した。

(甲20、乙21、証人 F 、証人 G)

エ 平成24年3月23日、K 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 申立人らは、申立人適格を有するか。

（1）申立人らの主張

ア K の申立人適格について

（ア）労組法の規定を要約すれば、使用者の利益代表者を含まない労働者が、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といえる。

（イ）労組法は、第2条及び第5条に適合する「労働組合」に不当労働行為救済申立人適格を認めている。しかし、労組法第2条に「労働者が主体となって」との記述があることから、地公法が適用される非現業職員は労働者の範疇に入らず、非現業職員が主体となって組織した労働団体は「労働者が主体となっていない」として、そのような労働団体には不当労働行為救済申立人適格がないとの主張がある。そこで、この主張を①非現業職員が主体となって組織した労働団体は労組法第2条及び第5条に適合するか、②非現業職員は労組法第2条にいう労働者に該当するか、という2つの側面から検討する。

①について、労組法第2条は、労働組合は使用者の利益代表者を含めることはできないが、非現業職員を含めることを禁止していない。したがって、非現業職員が加入する労働団体が地公法上の職員団体であるとしても、労組法第2条の労働組合であることは明らかである。この非現業職員が加入する労働団体が、労組法第2条及び同法第5条第2項に適合していることを労働委員会に立証すれば、不当労働行為救済制度の適用を受けるのである。

次に、現行法は職員団体に労組法適用者が加入することを禁止していない。また、労組法第7条第2号でいう「代表者」とは、「そのものが一般的に当該労働者の団体又は集団を代表していると考えられる者」をいい、労組法が適用さ

れない「一般職に属する国家公務員が労働組合の役員になること自体違法ではない」のであるから、これら公務員が労組法上の労働者の「代表者」になることができる。従って、職員団体の代表者も労組法適用者の「代表者」として団体交渉権を持つのであり、使用者の団交拒否につき、労組法第2条及び同法第5条第2項に適合する職員団体も、不当労働行為救済制度の保護を受けることができる。

②について、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除外となっていることから、非現業職員は労組法に定める「労働者」に当たらず、これらの職員が主体となってつくる団体は労働組合ではないという見解がある。

しかし、非現業職員は、本来は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適用が除外されたのである。それゆえ、地公法が適用されない特別職地方公務員（地公法第4条第2項適用者）には、地公法が制定された後も引き続き労組法が適用されてきたのである。また、非現業職員が労組法上の労働者であるかについて、一般職の地方公務員も本来は労組法第3条が規定する労働者の定義に該当するが、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裁判例がある。非現業職員が労組法を適用除外されたからといって労組法上の労働者ではなくなるのではないことは、特別職地方公務員が地公法を適用されないからといって特別職地方公務員でなくならないのと同じである。

したがって、非現業職員に労組法の適用が除外されているとしても、非現業職員が労組法上の労働者でなくなるものではなく、非現業職員がつくる労働団体あるいは職員団体が、労組法上の労働組合でなくなるものでない。

(ウ) 上述したとおり、労組法第2条及び同法第5条第2項に適合している職員団体は、不当労働行為制度の適用を受ける。しかし、非現業職員は地公法第58条によって労組法が適用除外されているから、非現業職員を代表する職員団体は不当労働行為救済申立人適格を有しない。職員団体は労組法適用者である組合員に係る不当労働行為につき、救済申立人適格を有するのである。

(エ) 現行法体系は、労組法適用者が職員団体に加入することも、非現業職員が労働組合に加入することも禁止していないから、労組法適用者、地公法適用者等が混在する労働団体、すなわち混合組合の存在を認めている。混合組合の不当労働行為救済申立人適格についての判断基準は、主として2つの考え方がある。

一つは、混合組合の団体としての法的性格に着目する「主たる構成員説」であり、もう一つは、「構成員代表説」である。

主たる構成員説は、市も主張するところであるが、混合組合の主たる構成員が地公法適用者の場合は混合組合は職員団体であり、主たる構成員が労組法適用者である場合は労働組合であるというものである。これは混合組合の主たる構成員に適用される法律が混合組合にも適用されるという説である。そして主たる構成員に関しては、まず混合組合の量的構成を判断し、それでも判断がつきにくい場合は代表者や執行部などの質的要素を判断基準に加えるというものである。主たる構成員説は、量的構成及び質的要素の判断時期による法的性格の変化、職員団体と判断した場合に労組法適用構成員の労使関係の規律、労組法適用構成員の不利益取扱救済に関する限り職員団体でも申立人適格を認めるという法適用に一貫性がないことなど、解決困難な問題を抱え込むことになる。

これに対して、構成員代表説は、構成員が労組法適用者を代表する場合には、労組法上の労働組合として、また地公法適用者を代表する場合には職員団体としての法的性格を有するというものである。混合組合は、その構成割合の如何に関わらず、労組法適用構成員に関することについては労組法上の労働組合としての権利を行使できるから、不当労働行為制度も全面適用となり、労組法第7条各号の区別なく救済申立人適格を有することになる。

構成員代表説という呼び方が共有されているわけではないが、これに与する学説は多数存在する。また、労働委員会命令は、構成員代表説を採用して、混合組合が労組法適用者を代表する場合は労組法上の労働組合としての権利が保障されるとしている。

構成員代表説は、主たる構成員説と違って、構成割合や不当労働行為発生時期などによって混合組合の法的性格が影響されることなく、また労組法第7条各号の区別をする必要もなく同一行為が第1号と第3号に違反する事態にも対応できる。なにより構成員代表説は、労働組合が労働者を代表して労働力の販売と監視の目的と機能を持つという経済的合理性と整合するのである。

(オ) 労働組合の自由設立主義については、「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。)に規定されているところ、日本政府もこれを批准して、国内法を整備したとされる。ILO第87号条約各条項は、労働者が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と明確に定めている。

これを本件に適用すると、労組法適用者は混合組合に加入する権利を有しており、その権利の行使において他の労働団体と差別してはならないのであるから、労働組合に加入した場合に労働組合に保障される申立人適格は、混合組合にも等しく適用しなければならない。

(カ) 本件は、市が労組法適用になる非常勤職員の労働条件変更に係る団交を拒否したことについて救済を申し立てた事案であることから、Kが申立人適格を有することは明らかである。

(キ) 市は、Kが大阪府人事委員会に地公法に基づいて登録された職員団体である旨主張するが、事実誤認である。Kの構成員には、非現業一般職員のみならず、市が雇用する特別職地方公務員、私立学校教職員、民間教育産業労働者も含まれており、Kは、地公法が定める登録職員団体の資格を有していない。また実際、Kが大阪府人事委員会に職員団体として登録を申請したこともない。大阪府人事委員会に登録している申立人と同名の職員団体は、組合員のうち大阪府の経済に属する公立学校教職員で組織している職員団体であり、申立人とは別の労働団体である。

イ 申立人組合員2名の申立人適格について

(ア) 労組法第5条の規定をもって、労働者が個人申立てをすることができるは労組法第7条第1号（及び第4号）事案だけであるとする見解があるが、Kは、同条第2号及び同条第3号事案においても個人申立てができると理解する。

不当労働行為の救済申立てをなしうる者について法令上の明文の規定はなく、「団体交渉拒否について、労働組合が申立権者であることは当然である。さらに、当該労働組合に所属する労働者個人が申立権者たり得るかについては争いがある」うえ、「労働委員会による不当労働行為救済制度は、労働者の団結権及び団体行動権の保護を目的とし、これらの権利を侵害する使用者の一定の行為を不当労働行為として禁止した労組法第7条の規定の実効性を担保するために設けられたものである。この趣旨に照らせば、使用者が同条第3号の不当労働行為を行ったことを理由として救済申立てをするについては、当該労働組合のほか、その組合員も申立て適格を有すると解するのが相当である。」（最二小判平成16年7月12日）だから、組合員の労働条件変更に係る団交を使用者が拒否する場合には、組合のほか組合員も申立人適格を有すると解すべきであろう。

(イ) 次に、当委員会における平成22年（不）第29号事件命令によれば、労働者は、労働委員会に個人申立てをするか労働委員会に証拠を提出し、もしくは発言をしたことがなければ報復的不利益取扱いとはみなされないことになる。

K は、当委員会の解釈には異議があることから中央労働委員会に再審査を申し立てたが、中央労働委員会の判断が出ていない段階で、本件団交拒否の救済を申し立てるに当たり、団交要求事項が申立人組合員 2 名の労働条件に関する事項であったことから、K による救済申立てへの報復として両名の雇用が打ち切られる可能性があった。そこで、本来は労組法第 7 条第 2 号事案であっても個人申立てができるところであるが、これに加えて解雇等の不利益取扱いから自衛するためにも、申立人組合員 2 名は本件申立てに連名したのである。

(2) 被申立人の主張

ア K の申立人適格について

K は、地公法の適用を受ける職員と労組法の適用を受ける職員とで構成されている、混合組合である。

裁判例（大阪高裁平成14年1月22日判決）は、「使用者側（当局）の煩雑さはさておき、混合組合が二面的な法的性格を有するとした場合、交渉の機会を分けたとしても、現実の問題として、労組法適用職員についての団体交渉の場合には労働組合、非現業職員についての交渉の場合には職員団体というように分けて行動できるのか疑問の余地があり、混合組合の行動が労働組合としてのものなのか職員団体としてのものなのかについて、紛議が生じるおそれもあり得るところであり、その点でも、混合組合に労働組合と職員団体の二面的な法的性格を認めるることは無視できない混乱をもたらすというべきである。」「混合組合が労働組合か職員団体のいずれの法的性格を有するかを判断するには、その構成員の量的割合でもって判断するのが最も合理的であり、それで容易に判断できない場合には役員構成等の質的な要素から判断するのが相当であるというべきである。」と判示している。

本件において、市は、これまで K が職員団体であると主張してきたが、これに対し、申立人らは、「大阪府人事委員会に登録している申立人と同名の職員団体は、申立人構成員のうち大阪府に属する公立学校教職員で組織している職員団体であり、申立人とは別の労働団体である。」と反論しており、まさに、混合組合の性質に関して紛議が生じているのである。

K は、組合員資格を除き（組合員資格についても誤解を生じやすい記載となっている。）、団体の名称その他の団体の構成に関わる事項に相違なく、混合組合の行動が労働組合又は職員団体としてのものか判別が極めて困難である。実際の交渉でも、K から労働組合か職員団体かどうかの具体的な説明はなく、交渉ごとの構成員の変化も特になかったため、外見で両者を区別することは困難というより不可能であった。

K は、自身の主張の裏付けとして労働委員会の命令例等を引用する一方で、上記大阪高裁判決を批判・否定する。しかし、両判断はいずれかが誤っているというものではなく、整合的に解釈されるべきであるし、労働委員会の命令例等を引用して画一的に混合組合は二面的性格を有すると主張することは形式論に拘るものであり、妥当でない。上記のとおり、労働組合部分と職員団体部分とでは差異が不明瞭にすぎるという実態に鑑みれば、少なくとも本件においては混合組合に二面的性格を認めるべきではなく、量的割合・質的要素からいずれか一方の性格のみ有するものと判断されるべきである。

しかるところ、本件では、K の量的割合・質的要素等について、度重なる市による釈明の求めにも応じず、K は一切その構成に関する資料を提出しなかった。当委員会において、K にこの点に関する資料を提出させるべきであり、そうしないのであれば、K の上記の対応に鑑み、K の中核が職員団体によって構成されたものと認定すべきである。

以上により、本件では、K は職員団体であって、不当労働行為救済申立適格が認められず、K による本件申立ては却下されるべきである。

イ 申立人組合員 2 名の申立人適格について

一般に、「団体交渉を正当な理由なく拒否された労働組合のみが救済申立てをなしえ、所属組合員は申立てをなしえない。」なぜなら、「団体交渉の主体（当事者）はあくまで労働組合であって組合員ではないからである。」

したがって、本件において申立人組合員 2 名は申立人適格を有さない。

2 平成24年3月9日付け団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。

(1) 申立人らの主張

ア 市は、本件団交拒否の理由について、要求事項(1)については、市は法的判断を行う権限はなく交渉の対象とならない、要求事項(2)は管理運営事項であるから交渉の対象とならない、要求事項(3)は事実上回答済みであるから交渉の対象とならない、と主張する。また、市は、要求事項(1)及び(2)が交渉の対象でない理由として、K が登録職員団体であり、登録職員団体との間の交渉では管理運営事項は交渉の対象でないからだと主張する。

しかし、本件団交事項は義務的団交事項であることから、市の対応は正当な理由のない団交拒否に当たることは明らかである。

イ 市は、K が登録職員団体であるから、K との交渉は地公法第55条第1項に基づいて行わなければならず、また同法第55条第3項によって管理運営事項については交渉できないと主張する。しかし、K が登録職員団体でな

いことは、前記(1)ア(キ)のとおりである。市と K との間の労組法適用構成員の労働条件に係る本件団交は労組法に保護された団交である。

市は、本件団交事項が地公法第55条第3項に定める管理運営事項だから、交渉の対象でないと主張するが、本件非常勤職員である教育活動支援員及び特別支援教育補助員には地公法が適用されないのであるから、これら非常勤職員の労働条件に係る交渉事項が管理運営事項となることはない。

市は、管理運営事項については交渉事項でないと K も対応してきたと主張するが、事実に反する主張である。 K は、非常勤講師・職員の労働条件に係る団交を求めてきており、これら非常勤職員等には地公法が適用されないことから、その団交事項は管理運営事項ではない。また、労働条件に係る事項は交渉事項であると一貫して主張してきた。

ウ 市が主張する管理運営事項とは、地公法に規定された概念であり、労組法とは無縁のものである。労組法においては、「経営権事項」と呼ばれる事項が存在するが、「経営権事項」であっても労働条件に関する限りは、義務的団交事項である。そこで、以下、本件団交事項が義務的団交事項であることについて確認する。

(ア) 要求事項(1)について、市は、本件市条例及び本件府条例のいずれの条例が適用されるかに關し、「行政機關である被申立人には、このような法的判断を行う権限はなく」「申立人組合と交渉して譲歩する余地のある性質のものではない」ので「交渉の対象とならない」と主張する。

しかし、市は、本件府条例は「教職員も対象となること」と通知しながら、本件市条例の「趣旨を踏まえ」、「市条例に反する状態とならないように、職務命令を行うこと」と通知している。つまり、本件府条例及び本件市条例の両条例とも適用されると読み取れるが、教職員に非常勤職員が含まれるかについて明らかになっていない。そこで、 K はこれらの点について明確にするよう団交開催を求めたのである。従って、市は団交を開催して K の質問に回答すべきである。ましてや、市が制定した本件市条例については適用対象を説明できるはずである。現に、市は、裁判所の判断を仰ぐことなく、市職員基本条例案については、非常勤講師・職員を適用対象ではないと判断している。各条例の適用範囲について、いちいち裁判所の判断を仰ぐことは三権分立の趣旨に反するものであり、行政の停滞を招くばかりか行政権の放棄である。

(イ) 要求事項(2)について、市は、管理運営事項だから団交事項でないと主張する。しかし、卒業式等について従前は求められなかった起立・斉唱を行うことは、労働条件の変更にあたる。特に、教育活動支援員及び特別支援教育補助員にあってはそれぞれ要綱に基づいて労働しているのであるから、卒業式等にお

ける起立・斉唱は労働条件の明確な変更である。市は、非常勤職員も「教職員らと同じく、起立・斉唱すべきことは、条例の趣旨に照らし明らかなのである」と主張するが、市は、Kが求めた団交においてその旨を説明し、K及び組合員に納得させる努力をすべきなのである。

市は、平成17年から同23年までの交渉において、Kが式典における国歌斉唱及び起立については管理運営事項として扱い、交渉の対象としないことを黙示に承認し続けてきた旨主張するが、事実は異なる。Kは、交渉毎に要求事項すべての項目についての回答を求めたが、市が交渉時間制限のために回答を拒否したにすぎない。

(ウ) 要求事項(3)について、市は、事実上回答済みであるから交渉の対象とならないと主張する。しかし、市職員基本条例案が非常勤職員等に適用されないと回答したのは、市職員基本条例案に係る団交でKから行われた質問に回答したものであり、本件団交についての回答ではなかった。要求事項(3)にある「職員基本条例」が非常勤職員等に適用されないとすれば、市は本件団交を開催して、その旨を回答しなければならなかつたのである。市職員基本条例案に係る団交の質問に対して電話で回答したから「団交は必要なかつた」ということにはならない。

(2) 被申立人の主張

ア 申立人らが主張するとおり混合組合には二面的性格が認められ、Kが仮に労働組合としての性質に基づいて本件申立てを行うことができるとしても、交渉経緯からすれば、本件交渉申入れ自体は、従前と同じく、地公法上の職員団体としての性質に基づいてなされたのであるから、管理運営事項については交渉事項とならない。そして、本件交渉申入れにおける要求事項は、交渉の対象とならず、市が本件交渉申入れを拒否することについて正当な理由がある。

イ 市は、平成17年10月以降は、交渉事項と管理運営事項に分類し、交渉事項に限って交渉等を行ってきた。同17年から同23年の交渉では、管理運営事項の範囲について相互に確認し合っており、その際に、Kから、Kは地公法上の職員団体ではないから、管理運営事項にあたるか否かは問題とならないなどという主張を受けたことはない。そうである以上、Kは、自身が地公法上の職員団体であることを認め続けてきたものというべきである。

また、24.3.9団交申入書、同20年から同23年の団交申入書のいずれにおいても名義人は、「K」「執行委員長」「J」「支部長」「C」となっており、その点において同17年から同23年の交渉と変わらない。そして、実際に交渉にあたる当事者も本件とそれ以前で変化はない。

以上からすると、本件にかかる交渉申入れ自体は、従前と同じく、地公法上の職員団体としての性質に基づいてなされたのであるから、管理運営事項については交渉事項とならない。

ウ 本件交渉申入れにおける要求事項は、以下のとおり交渉の対象とはならない。

(ア) 要求事項(1)は、Kに所属する市職員に対しては、市又は大阪府のいずれの条例が適用されるのか明らかにすることを求めているところ、行政機関である市には、法的な判断を公権的に行う権限はなく、市が、事実上何某かの見解を示したとしても、それが誤っていれば全く意味のないところであり、市が処分可能なものではないことは明らかである。よって、要求事項(1)は、交渉の対象とならない。

(イ) 要求事項(2)について、条例を執行すべき機関である市が、条例の規定に基づき、教職員に対して国歌斉唱時の起立・斉唱を指示することは、当然に職務・権限の範囲内の行為であり、むしろ、そのような指示を行わないことは職務上の義務に反するのであるから、要求事項(2)はそもそも市として処分可能なものではなく、交渉の余地のない事柄である。

また、管理運営事項とは、地方公共団体の機関がその職務、権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であり、法令、条例、規則、規程並びに議会の議決に基づき、もっぱら自らの判断と責任に基づいて実施すべき事項をいうところ、起立、斉唱の指示はまさに条例に基づき自らの判断と責任に基づいて実施すべき事項であるから管理運営事項にも該当する。

よって、要求事項(2)は、交渉の余地がないばかりか、管理運営事項にも該当するのであり、いずれの点においても交渉の対象とならない。

また、Kは、市との平成17年から同23年までの交渉において、式典における国歌斉唱及び起立については管理運営事項として扱い、交渉の対象としないことを默示に承認し続けてきた。したがって、要求事項(2)が管理運営事項に該当しない、あるいは管理運営事項であっても労働条件に影響を与えるので交渉に応じなければならないとのKの主張は失当である。

(ウ) 要求事項(3)について、市職員基本条例案は、その規定上、非常勤講師・職員等が対象とされることは一見明白であり、それらの者をも対象とするというような推測は通常成り立たない。したがって、ありえない推測を前提とする要求事項については、市としても交渉において回答する余地がない。

また、平成24年3月12日の市職員基本条例案に係る交渉時に「非常勤は含まれないのであるのか。」とのKの質問に、市は「含まれない。」と答えており、同月13日の電話回答時にも同様の内容を回答している。同月14日には、同月12日

の交渉で回答を留保した事項についてメールにて回答したが、その際、要求事項(3)とまったく同じ質問に対しても同様に回答している。したがって、非常勤講師・職員等が対象とならないことについて、事実上説明済であり、説明義務も履行しているのであって、この点も問題とならない。

エ 以上のとおり、本件交渉申入れにおける要求事項は、そもそも交渉事項に当たらない。加えて、要求事項(3)については、すでに事実上説明済みであり、説明義務も履行している。市は、交渉事項ではない事項であるにもかかわらず誠実に対応を行ってきたものといえる。これらの事情を総合考慮すると、交渉を拒否することに正当な理由があることは明白であって、不当労働行為には到底該当しない。

なお、百歩譲って本件交渉についても K が労働組合としての性質に基づいて行ったものであるとしても、交渉申入れの要求事項は、労働条件その他労働者の待遇または集団的労使関係の運営に関する事項ではなく、使用者が解決可能な事項であるともいえないため、義務的団交事項にあたらない。

したがって、この場合でも、交渉拒否について労組法第7条第2号の正当な理由が存在し、不当労働行為にはあたらない。

第4 争点に対する判断

1 争点1（申立人らは、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 C 組合員は、平成22年4月に教育活動支援員として市立の小学校に配置され、同23年度の途中からは、特別支援教育補助員も兼任している。

C 組合員は、同22年度は小学5年生の児童を担当し、当該児童の付添で同年度の卒業式に出席した。 C 組合員は、同23年度は小学1年生の児童を担当し、学校は、同年度の卒業式における C 組合員の役割分担として、式場外で電話対応等を行う連絡係を割り当てた。

（甲18、当事者 C ）

イ D 組合員は、平成23年度に教育活動支援員として市立の中学校に配置された。

D 組合員は、同年度の卒業式において、担当する生徒の席の近くの保護者席において、当該生徒の様子を見守っていた。

（甲19、当事者 D ）

ウ 教育活動支援員の活動内容等について、平成23（2011）年度教育活動支援員実施要綱には、別紙1のとおり定められていた。

（乙1）

エ 特別支援教育補助員の業務内容等について、平成23（2011）年度特別支援教育

補助員実施要綱には、別紙2のとおり定められていた。

(乙2)

オ 教育活動支援員及び特別支援教育補助員の業務は、市の独自事業として実施されており、その任命権限及び指揮命令権限は市教委に属し、その賃金等は市が負担する市費負担職員である。また、教育活動支援員及び特別支援教育補助員は、市町村立学校職員給与負担法第1条に規定する職員（以下「府費負担職員」という。）に該当しない。

カ 平成24年3月8日、Kは、市教委担当者に対し、24.3.9団交申入書を電子メールで送信した。同月12日、Kは、市教委に対し、24.3.9団交申入書を手交した。24.3.9団交申入書には、次の記載があった。

「 団体交渉申入書

貴職らが現在開会中の大阪市会に提案する『職員基本条例案』及び先般決められた『君が代』条例に組合は反対するものである。これら『職員基本条例案』及び『君が代』条例は非常勤講師・職員等の労働条件を改悪することが考えられる。そこで、これらの条例案及び条例の内容および労働条件への波及効果にかかわって、以下のように団体交渉を申し入れるので誠実に対応されたい。なお、貴職が団体交渉を拒否する場合あるいは誠実な団交を行わない場合は、組合は重大な決意で臨むことを通告しておく。

記

1. 団交日時 2012年3月14日（木）18時00分
2. 団交場所 大阪市庁舎内
3. 団交事項 以下の要求およびその他関連する事項
4. 要求事項

（1）大阪市では、『大阪市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例』と『大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例』のいずれが適用されるのか明確にされたい。

（2）卒業式及び入学式において、非常勤講師・職員等に、『君が代』の起立強制及び斉唱の強制を行わないこと。

（3）大阪市会に提案される『職員基本条例』案が地方公務員法第3条第3項第3号所定の特別職公務員である非常勤講師・職員等をも対象とすることが推測される。そうであるならば、同条例に規定する職務命令に違反したことをもって、非常勤講師・職員等の雇い止め解雇など不当な報復を行わないこと。」

(甲1、甲11、甲20、乙21、証人 F 、証人 G)

キ K の組合規約の第6条及び第34条には、次の記載がある。

「第6条 この組合は、日本の教育に関する労働者、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12)

ク M 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項の但し書の者も構成員とする。」

(甲13)

(2) 申立人らは、申立人適格を有するかについて、以下判断する。

ア まず、K の申立人適格についてみる。

本件は、混合組合である K が、市を被申立人とし、K に対する市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「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」(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るべきであるとの帰結になると思料される。

よって、K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、Kに加入するいかなる地位の者に関するものであるかについて検討する。前提事実及び前記(1)アからカ認定によれば、①Kは、24.3.9団交申入書によって、非常勤職員等に関わる要求について団交を申し入れていること、②申立人組合員2名は市の教育活動支援員もしくは教育活動支援員兼特別支援教育補助員であること、③市において、教育活動支援員及び特別支援教育補助員以外に、Kに加入する非常勤職員である組合員が存在すると認めるに足る疎明はないこと、④教育活動支援員及び特別支援教育補助員は非常勤職員であり労組法適用者であること、が認められ、これらのことからすると、Kは、24.3.9団交申入書によって労組法適用者

である教育活動支援員及び特別支援教育補助員に関する要求について団交を申し入れているとみるのが相当である。したがって、Kは、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とみるのが相当であり、この点においては申立人適格を有すると解するのが相当である。

イ 次に申立人組合員2名の申立人適格についてみる。

本件は、申立人組合員2名も申立人として、不当労働行為救済申立てを行っているが、労組法第7条第2号に違反する不当労働行為について、救済利益を有するのは労働組合であって、申立人組合員2名個人には申立人適格があるとはいえないのであるから、申立人組合員2名の申立ては却下する。

2 争点2（平成24年3月9日付け団交申入れに対する市の対応は、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17年10月1日、市は、「職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例」及び「職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例における適法な交渉の範囲を定める規則」の運用にかかる要綱を施行した。

（乙14）

イ 平成18年6月26日、市は、職員団体及び労働組合との交渉等に関するガイドライン（以下「本件ガイドライン」という。）を策定した。本件ガイドラインは、別紙3のとおり定められていた。

（乙13）

ウ Kは、少なくとも、平成17年から同22年までの間、毎年、10月又は11月に、市教委に対し、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、交渉事項として、「労働条件にかかわる要求」「教育および教育諸条件にかかわる要求」等の記載があるが、同17年のものは、「教育および教育諸条件にかかわる要求」として、「『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。」との記載が、同18年から同22年までのものには、「教育および教育諸条件にかかわる要求」として、「『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。また、『処分による強制』を行わないこと。」との記載があった。

これに対し、市教委は、同17年については、「項目」「担当課」「回答の要否」「備考」が記載された書面をKに交付した。当該書面において、「『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。」に該当する項目の「回答の要否」の欄は無記入であった。なお、「回答の要否」の欄は、項目により、「○」が記入されているものもあれば、無記入のものもあった。

同18年については、市教委は、「項目」「回答」「交渉事項かどうか」等が記載された書面を K に交付した。当該書面において、「『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。また、『処分による強制』を行わないこと。」に該当する項目の「回答」の欄には「(文書)」、「交渉事項かどうか」の欄には「管理運営事項」との記載があった。

同19年については、市教委は、「項目」「回答」「交渉事項かどうか」等が記載された書面を K に交付した。当該書面において、「『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。また、『処分による強制』を行わないこと。」に該当する項目の「回答」の欄には「文書」、「交渉事項かどうか」の欄には「管理運営事項」との記載があった。

同20年については、市教委は、「項目」「回答」「分類」等が記載された書面を K に交付した。当該書面において、「『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。また、『処分による強制』を行わないこと。」に該当する項目の「回答」の欄には「文書」、「分類」の欄には「管理運営事項」との記載があった。

同21年及び同22年については、市教委は、「項目」「回答」「分類」等が記載された書面を K に交付した。当該書面において、「『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。また、『処分による強制』を行わないこと。」に該当する項目の「回答」の欄には「×」、「分類」の欄には「管理運営事項」との記載があった。なお、「回答」欄は項目により、「○」「×」「-」のいずれかが記載されていた。

(乙6の1～乙11の2)

エ 平成23年6月13日、大阪府は、本件府条例を公布・施行した。本件府条例は、別紙4のとおり規定されていた。

(甲2)

オ 平成23年11月8日、 K は、「団体交渉申入書」と題する書面(以下「23.11.8団交申入書」という。)により、市教委に対し団交を申し入れた。

23.11.8団交申入書には、交渉事項である要求事項として、「1. 労働条件にかかる要求」、「2. 臨時の任用職員にかかる要求」、「3. 非常勤講師・非常勤(若年)特別嘱託員・非常勤職員にかかる要求」、「4. 教育および教育諸条件にかかる要求」、「5. 福利・厚生および職員の健康にかかる要求」、「6. 学校管理経営センターにかかる要求」、「7. 年度末人事異動にかかる要求」及び「8. その他の要求」が記載されており、「4. 教育および教育諸条件にかかる要求」には、「(2)『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さな

いこと。また、『処分による強制』を行わないこと。」との記載があった。

(乙12の1、乙21)

カ 平成23年12月21日、Kと市教委は、23.11.8団交申入書に関する予備交渉を行った。当日、市教委は、「項目」「回答」「分類」「回答担当」等が記載された書面（以下「H23整理表」という。）をKに交付するとともに、23.11.8団交申入書に記載している交渉事項に対して、いずれが交渉事項に該当するか否かの説明を行うとともに、市教委が交渉事項として整理した項目に対する回答案を記載した書面（以下「H23一次回答案」という。）を交付した。H23整理表の項目4（2）には、「回答」は「×」、「分類」は「管理運営事項」と記載されていた。なお、H23一次回答案には、H23整理表で「回答」が「○」と記載されていた項目についてのみ回答が記載されていた。

なお、Kから、全ての項目が交渉事項と考えて提出しており、管理運営事項についても市教委が一方的に決めるのではなく、お互い予備交渉等で決めていくものだ、という旨の発言があった。

(乙12の2、乙15、乙21)

キ 平成24年1月6日、Kは、市教委に対し、H23一次回答案に対する再質問事項を電子メールで送信した。なお、当該メールには、「(2)『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。また、『処分による強制』を行わないこと。」が、H23整理表で「管理運営事項」とされていることに対する異議は記載されていなかった。

(乙16、乙21)

ク 平成24年1月25日、Kと市教委は、23.11.8団交申入書に関する事務折衝を行った。

(乙21)

ケ 平成24年2月3日、市教委とKとの間で、23.11.8団交申入書に関する交渉を行った。なお、当日、「『日の丸・君が代』の義務化を強制する指示・通達を出さないこと。また、『処分による強制』を行わないこと。」に関する交渉は行われていない。

(乙21)

コ 平成24年2月15日、市教委教育長は、各校園長に対し、「卒業式及び入学式における国旗掲揚・国歌斉唱について（通知）」と題する書面（以下「24.2.15通知」という。）により通知を行った。当該書面には、卒業式及び入学式の実施に当たり、本件府条例の趣旨を踏まえ、国旗の掲揚、国歌の斉唱を適切に実施するよう通知する旨記載するとともに、留意点として、①本件府条例第4条第1項は、府内の

市町村立学校の行事において行われる国歌の斉唱について教職員に起立により斉唱を行うことを規定したものであり、市立学校の教職員も対象となること、②行事において行われる国歌斉唱の際に起立しないことは、本件府条例に反する行為になること、③児童生徒に国旗・国歌を尊重する態度を育てる立場にある教員が、学習指導要領に基づき国歌を歌えるよう指導するとともに、自らも起立して国歌を斉唱することが、教育の効果を高める大切な事項であることから、まずは自ら起立するよう粘り強く指導を行うこと、④③の指導に従わない場合においては、本件府条例に反する状態とならないように、職務命令を行う旨記載されていた。

(甲3、乙5)

サ 平成24年2月21日、Kが、市教委に対し、教育長通知についての団交申入書という書面により、君が代の起立強制及び斉唱の強制について、団交を申し入れた。これに対し、市教委は、同月27日、管理運営事項に当たるため交渉できない旨電子メールにて回答した。

(乙21、証人 G)

シ 平成24年2月29日、市は、本件市条例を公布・施行した。本件市条例は、別紙5のとおり規定されていた。

(甲4)

ス 平成24年2月29日、市教委教育長は、各校園長に対し、「卒業式及び入学式における国旗掲揚・国歌斉唱について（通知）」と題する書面（以下「24.2.29通知」という。）により通知を行った。当該書面には、同日付けで本件市条例が施行されたので、卒業式及び入学式を実施するに当たり、学習指導要領及び本件市条例の趣旨を踏まえ、国旗の掲揚、国歌の斉唱を適切に実施するよう通知する旨記載するとともに、留意点として、①これまでに国旗を式場内に掲揚する、国歌を式次第に掲載する、起立して斉唱する、卒業式及び入学式においては、ピアノ又は吹奏楽による伴奏で大きな声で国歌が斉唱できるよう指導を進める等を依頼してきたところであり、卒業式及び入学式において適切に実施すること、②本件市条例第4条は、市立学校の行事において行われる国歌の斉唱について教職員に起立により斉唱を行うことを規定したものであり、行事において行われる国歌斉唱の際に起立しないことは、本件市条例に反する行為となること、③児童生徒に国旗・国歌を尊重する態度を育てる立場にある教員が、学習指導要領に基づき国歌を歌えるよう指導するとともに、自らも起立して国歌を斉唱することが、教育の効果を高める大切な事項であることから、まずは自ら起立するよう粘り強く指導を行うこと、④③の指導に従わない場合においては、本件市条例に反する状態とならないように、職務命令を行う旨記載されていた。

(甲5)

セ 平成24年3月1日、市は K に対し、市職員基本条例案を提案した。

ソ 平成24年3月8日、 K は、24.3.9団交申入書を、市教委担当者に対し、電子メールで送信した。

(甲1、甲11、甲20、証人 F 、証人 G)

タ 平成24年3月12日、市教委と K との間で、市職員基本条例案に関する交渉（以下「24.3.12交渉」という。）を実施した。24.3.12交渉では、次のようなやり取りがあった。

K が、交渉事項について、今までの交渉の手続では管理運営事項については労使の中でお互いに意見を聞きながら交渉事項、管理運営事項になるとしてきたが、今日の交渉は一方的に交渉事項は8章、9章に限られるとされている旨述べるとともに、前半部分についても労働条件に関わると思う部分があるが、その点どう考えるのか尋ねたところ、市教委は、質問等があれば対応する旨述べた。

K が、市職員基本条例案第2条の「職員」について、適用される職員とはどこまで入るのか尋ねたところ、市教委は、地公法の一般職に準じる職員である旨述べた。 K が、非常勤は含まれないのか尋ねたところ、市教委は、含まれない旨述べた。 K が、一般職のみで特別職は含まれない、ということでおいのか尋ねたところ、市教委は、一般職である旨述べた。 K が、大阪府の職員基本条例は特別職も適用されるとなっており、そうすると、大阪府の職員基本条例の懲戒に関する規定は市の教員にも適用されるので、市の職員基本条例案との整合性がどこで取れるのか、大阪府は特別職を含む、市はしないとなれば、どの条項が適用されるのか分からなくなる旨述べ、その点について、大阪府と調整や意見交換を行ったのか尋ねたところ、市教委は、大阪府の状況を確認する旨述べた。 K が、 K としては特別職は含まれないということでこの交渉に臨んでいる旨、市の職員基本条例案は明言されているが、大阪府の職員基本条例が適用されると学校園に勤務する府費負担職員である非常勤は適用されることになるが、同じ勤務する市費負担職員と差がでるのはおかしい旨述べたところ、市教委は、市の所管の学校園に勤務する非常勤について制約されるのか確認する旨述べた。

K は、総則のところで特別職を除く職員ということははつきりした旨述べた。

なお、市職員基本条例案には、次の規定があった。

「第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、地方公務員法(昭和25年法律第261号。以下『法』という。)に定める根本基準に従った健全な人事制度を構築し、それを公正かつ厳格に運用するために必要な事項を定めることにより、任命権者による人事権の行使を適切なものとすることで効率的な公務執行を確保し、もって市民から信頼される市政を実現することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において『職員』とは、法第3条第2項に規定する一般職に属する職員をいう。

(他の条例との関係)

第3条 職員の懲戒の手続及び効果その他職員の懲戒に関しては、法律に特別の定めがある場合を除くほか、第8章の定めるところによる。

2 分限処分としての職員の意に反する降任、免職及び休職に関しては、法律に特別の定めがある場合を除くほか、第9章の定めるところによる。

(適用除外)

第4条 教育委員会所管の学校又は幼稚園に勤務する職員(以下『教職員』といふ。)のうち、市町村立学校職員給与負担法(略)第1条に規定する職員については、第5章(第22条第2項及び第23条を除く。)及び第6章並びに第27条の規定は適用しない。

2 教職員のうち、職員の給与に関する条例(略)第4条第1項第2号アに掲げる高等学校・特別支援学校等教育職給料表及び同号イに掲げる幼稚園・小学校・中学校教育職給料表の適用を受ける職員については、第19条の規定は適用しない。

3 (略)

第5条～第61条(略)

」

(甲8、乙3)

チ 24.3.12交渉の後、Kは、市教委に対し、24.3.9団交申入書を手交した。

Kが、24.3.12交渉で市職員条例案に特別職は入らないとの回答があったが、市費負担職員と府費負担職員との整合性もあるので回答してほしい旨述べたところ、市教委は、持ち帰って検討する旨述べた。

(甲20、乙4、乙21、証人F、証人G)

ツ 平成24年3月13日、市教委は、Kに対し、24.3.9団交申入書の要求事項(1)及び(2)については、条例の適用の問題であったり管理運営事項に当たる、要求事項(3)については、市職員基本条例案は非常勤職員には適用されないので前提条件が崩れている等の理由により応じられない旨電話で回答した。

(証人 F 、証人 G)

テ 平成24年3月14日、市教委は、K に対し、「K 質問」と題する書面(以下「24.3.14回答文書」という。)を電子メールで送信した。当該文書には、次の記載があった。

「 K 質問

Q : 非常勤職員は大阪市職員基本条例の適用を受けないのか。

A : 本条例におきましては、第2条(定義)において、適用される職員は地方公務員法第3条第2項に規定する一般職に属する職員であると規定しております。

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

Q : 市費の非常勤職員は府市の職員基本条例のどちらの適用も受けないのか。

A : 本市所管の学校園に勤務する府費の非常勤職員については、府の職員基本条例が適用されます。しかしながら、大阪市が設置する学校の府費負担教職員が適用除外とされている規定や、地方公務員法の適用に関する規定(懲戒・分限等)は適用されません。

市費の非常勤職員はどちらの条例の適用も受けません。

しかしながら、社会的通念に照らし合わせて、非常勤職員としてふさわしくないと認められる場合については、雇用期間の途中であっても解雇することができると考えております。※

(略)

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

A : ※と同じ

」

(甲10、証人 F)

ト 市教委は、24.3.9団交申入書に記載された団交議題について、K と団交を行っていない。

(証人 F 、当事者 C)

(2) 平成24年3月9日付け団交申入れに対する市の対応は、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 前記(1)ト認定のとおり、24.3.9団交申入書に記載された団交事項について、

市教委が K との団交に応じていないことについて争いがない。

イ 前記(1)ツ認定によると、市教委は、 K に対し、要求事項(1)及び(2)については、条例の適用の問題であったり管理運営事項に当たるとして団交に応じられない旨回答したことが認められる。

(ア) 前記1(2)判断のとおり、本件団交申入れは労組法適用者の問題に関する労組法上の労働組合としての活動であり、地公法第55条第3項の規定は労働組合との団交に及ばないものの、地方公共団体が住民の負託を受けて、自らの責任と権限で実施するという管理運営事項の趣旨からすれば、いわゆる管理運営事項そのものに当たる場合は団交の対象とすることはできないとみるのが相当である。そこで、当該要求事項をみると、本件市条例の改廃そのものを求める要求を含んでいるとも解され、その場合は、本件市条例の改廃そのものは団交の対象とすることはできないが、労働条件に影響の及ぶ範囲の事項については義務的団交事項と解するのが相当である。

(イ) 以上の検討を踏まえ、要求事項(1)及び(2)についてみる。

前記1(1)イ、カ、2(1)エ、コ、シ、ス認定によると、①24.3.9団交申入書には「非常勤講師・職員等の労働条件を改悪することが考えられる」「労働条件への波及効果にかかわって」との記載に続き団交を申し入れる旨の記載があり、「団交事項」は「以下の要求およびその他関連する事項」と記載されていること、②本件府条例には、第1条で「服務規律の厳格化を図ることを目的とする」との規定があること、③24.2.15通知には教員が自ら起立して国歌を斉唱するよう指導し、指導に従わない場合においては本件府条例に反する状態とならないよう職務命令を行う旨記載されていること、④本件市条例が平成24年2月29日に公布・施行され、同条例には第5条に「市長及び教育委員会は、前2条の規定による国旗の掲揚及び国歌の斉唱について、適切に行われるための必要な措置を講じなければならない」との規定があること、⑤同日、24.2.29通知が行われ、同通知には教員が自ら起立して国歌を斉唱するよう指導し、指導に従わない場合においては本件市条例に反する状態とならないよう職務命令を行う旨記載されていること、⑥教育活動支援員である D 組合員は、平成23年度の卒業式において担当する生徒の席の近くの保護者席において当該生徒の様子を見守っていたこと、が認められる。

これらのことからすると、24.3.9団交申入書に労働条件との文言があることや本件府条例、24.2.15通知、本件市条例及び24.2.29通知には、服務規律の厳格化、適切に行われるための必要な措置を講じる、職務命令を行う、といった、労働条件ないし待遇に影響を及ぼす可能性があることを伺わせる文言があるこ

と、さらには、少なくとも D 組合員は平成23年度の卒業式において国歌を起立により斉唱するかどうかを決断しなければならない状況にあったことからして、少なくとも K が、非常勤職員である教育活動支援員及び特別支援教育補助員が卒業式等において職務遂行中に国歌を起立により斉唱できなかつた場合等の市教委の対応について、関心を抱き、交渉における検討対象としていたことが予想されるところである。そして、その場合の対応として、市教委が任命権者として教育活動支援員及び特別支援教育補助員の労働条件の変更を伴う服務上の措置を講じることは可能性として否定できないのであるから、国歌を起立により斉唱できなかつた場合等の市教委の対応は組合員の労働条件に関する事項といえる。

以上のとおりであるから、要求事項(1)及び(2)は、義務的団交事項である組合員の労働条件の問題を含めて交渉を求めたものとみるのが相当である。

(ウ) 市は、要求事項(1)は、行政機関である市には、法的な判断を行う権限はなく、市が処分可能なものではないので交渉の対象とならない旨主張する。しかしながら、要求事項(1)は、卒業式等において国歌を起立により斉唱できなかつた場合等の結果として問題となる労働条件についての交渉を進めるに当たり、適用法規を確認するために説明を求めたと解することができる上、少なくとも本件市条例については、市が制定したのであるから、本件市条例については市が解釈を示すことができるのは明らかであって、市の主張は採用できない。

(エ) 市は、K は、市との平成17年から同23年までの交渉において、式典における国歌斉唱及び起立については管理運営事項として扱い、交渉の対象としないことを默示に承認し続けてきたので、要求事項(2)が管理運営事項に該当しない、あるいは管理運営事項であっても労働条件に影響を与えるので交渉に応じなければならないとの K の主張は失当である旨主張する。しかしながら、上記(イ)判断のとおり、要求事項(1)及び(2)は、義務的団交事項である組合員の労働条件の問題を含めて交渉を求めたとみるのが相当であるから、市の主張は採用できない。

なお、市自ら定めた本件ガイドラインによれば、管理運営事項に当たる事項であっても、その実施にあたって影響を受ける勤務労働条件は交渉の対象となる旨、また、将来、交渉事項となりうる事項で、交渉責任者が必要と認めた場合、労使での意見交換や意見聴取を行う旨、規定しているのであるから、市においては、本件市条例が制定され、教育活動支援員及び特別支援教育補助員への具体的な適用が問題となるという状況変化のなかで、本件団交申入れに労働条件に関わる事項が含まれているか否かについて趣旨確認を行ったうえで、団

交に応じるかどうかを判断するなどの対応が可能であったというべきである。

(オ) 以上のとおりであるから、24.3.9団交申入書のうち、要求事項(1)及び(2)については、義務的団交事項である組合員の労働条件の問題を含めて交渉を求めたものと認めることができる状況であるので、市が、団交に応じなかつたことについて正当な理由があるとみるとることはできない。

ウ 次に、要求事項(3)について検討する。

(ア) 前記(1)ツ認定によると、市教委は、要求事項(3)については、市職員基本条例案は非常勤職員には適用されないので前提条件が崩れている等の理由により応じられない旨回答したことが認められる。

(イ) 前記事実及び前記(1)タ認定によると、①教育活動支援員及び特別支援教育補助員は特別職の地方公務員であること、②市職員基本条例案では第2条において「職員」とは地公法第3条第2項に規定する一般職に属する職員である旨規定されていること、が認められ、これらのことからすると、教育活動支援員及び特別支援教育補助員には、市職員基本条例案は適用されないことは明らかである。

また、前記(1)タ認定によると24.3.12交渉で、Kが市職員基本条例案第2条の「職員」について、適用される職員の範囲を尋ねたところ、市教委は、地公法の一般職に準じる職員である旨述べ、Kは、総則のところで特別職を除く職員ということがはっきりした旨述べたことが認められ、これらのことからすると、Kも教育活動支援員及び特別支援教育補助員には市職員基本条例案が適用されないことを認識していたとみることができる。

さらに、前記1(1)ウからオ、2(1)テ認定によると、①教育活動支援員及び特別支援教育補助員は非常勤の市費負担職員であること、②平成24年3月14日に市教委がKに対し24.3.14回答文書を電子メールで送信し、当該文書には、「Q:市費の非常勤職員は府市の職員基本条例のどちらの適用も受けないのか。」との質問に対し「市費の非常勤職員はどちらの条例の適用も受けません。」との記載があること、が認められ、これらのことからすると、市教委は一貫して、教育活動支援員及び特別支援教育補助員には、市職員基本条例案は適用されないとの見解を示しているとみるのが相当である。

そうすると、市が市職員基本条例案の適用がないので前提条件が崩れていることを理由に団交に応じないとしたことは、正当な理由のない団交拒否に当たるとまではいえない。

なお、前記(1)タ、チ認定によると、①24.3.12交渉において、Kが、大阪府の職員基本条例が適用されると学校園に勤務する府費負担職員である非

常勤は適用されることになるが、同じ勤務する市費負担職員と差がでるのはおかしい旨述べたところ、市教委は、市の所管の学校園に勤務する非常勤について制約されるのか確認する旨述べたこと、② K が市教委に対し24.3.9団交申入書を手交する際、K が、24.3.12交渉で市職員基本条例案に特別職は入らないとの回答があったが、市費負担職員と府費負担職員との整合性もあるので回答してほしい旨述べたところ、市教委は、持ち帰って検討する旨述べたことが認められ、これらのことからすると、K が、府費負担職員と市費負担職員への適用の差異について疑問を呈し、回答を求めていることが認められる。

しかしながら、前記1(2)ア(オ)判断のとおり、K は、教育活動支援員及び特別支援教育補助員に関して団交を申し入れたと解され、また、市において、K に加入する労組法適用者である府費負担職員で大阪府職員基本条例の適用を受ける可能性のある者が存在すると認めるに足る疎明はなく、団交において協議すべき事項があるとまではいえない。

エ 以上のとおりであるから、24.3.9団交申入書で記載されている要求事項(1)及び(2)については、義務的団交事項である組合員の労働条件の問題を含めて交渉を求めたものと認めることができる状況にあるので、市が、団交に応じなかつたことについて正当な理由があるとみることはできない。したがって、平成24年3月9日付け団交申入れに対する市の対応は、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

申立人らは、陳謝文の掲示を求めるが、主文3をもって足りると考える。

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、主文のとおり命今する。

平成25年11月7日

大阪府労働委員会

会長 井上 隆彦 印

平成23(2011)年度教育活動支援員実施要綱

1 趣 旨

大阪市立の小学校・中学校の通常学級に在籍する発達障害等のある児童・生徒の学習活動を支援し、学級担任等が日々の授業や学級経営が効率的に行えることを目的として、教育活動支援員（以下、支援員とする）を配置する。

2 内 容

(1) 対象学校

大阪市立の小学校・中学校

(2) 活動内容

大阪市立の小学校・中学校の通常学級に在籍する発達障害等のある児童・生徒に対し、通常学級担任や教科担任の指示のもとに「安全確保」や「学習支援」、「対人関係での支援」等を行う。

【具体的な仕事内容（例）】

○健康・安全確保関係

- ・教室を飛び出していく児童生徒に対して、安全確保や居場所の確認を行う。場合によっては、落ち着く場所への誘導やしばらくの間付き添う等して授業への復帰を図る。
- ・家庭科、図画工作科、理科等での包丁、カッター、火の使用などで支援に入り安全確保を行う。
- ・他者への攻撃や、自傷などの危険な行動の防止等安全に配慮する。

○学習支援関係

- ・読み取りに困難を示す児童生徒に対して、黒板の読みあげを行う。
- ・書くことに困難を示す児童生徒に対して、ノートの書き始めの箇所に定規を当てて示す。
- ・聞くことに困難を示す児童生徒に対して、教員や友だちの話を繰り返して聞かせる。
- ・学用品など自分の持ち物の把握が困難な児童生徒に対して、整理場所を教えたり必要な物の準備を手伝ったりする。

○周囲の児童生徒の障害理解促進

- ・友だちとしてできる支援や適切な接し方を、担任等と協力しながら周囲の児童生徒に伝える。
- ・支援を必要とする児童生徒に適切な接し方をしている児童生徒の様子を見かけたら、その場の状況に応じて称賛する。
- ・支援を必要とする児童生徒の得意なことや苦手なこと、理解しにくい行動をとってしまう理由などを、周囲の児童生徒が理解しやすいように伝える。

(3) 勤務

支援員の勤務については、1日5時間とし、週あたり1～5日間の配置とする。なお、その日数については、指導部特別支援教育担当が「教育活動支援員承認書」により通知する。

3 経費等

(略)

4 実施方法等

(略)

5 備 考

(1) 勤務は課業期間内とする。

※運動会や参観等で休日に学校行事等がある場合、勤務は可能だが、代休等で振り替えを行うこととする。

※夏季休業等、長期休業中の勤務は認められない。

(2) 勤務にあたっては、学校長と本人で勤務条件を確認すること。

(3) 配置校は、支援員に対し実情に即した事前の指導や研修を適宜行うこと。

学級担任や教科担当は、支援員に支援内容等を具体的に指示し、支援員自身が役割について明確に理解できるよう工夫すること。

(4) 配置校は、支援員が児童生徒の人権を尊重し、支援にあたるよう十分注意すること。

(5) 配置校は、支援員活用を含め、対象児童生徒への支援内容や方法について、「個別の教育支援計画」「個別の指導計画」等に基づき学校全体で共通理解を図ること。

(6) 支援員は、教員の指示のもとで支援にあたるものであり、支援員が単独で指導にあたることがないよう留意すること。また、支援員による支援は校内のみとする。

(7) (略)

(8) (略)

平成23(2011)年度特別支援教育補助員実施要綱

1 趣 旨

小中学校の特別支援学級に在籍する児童生徒の学校生活上の安全確保と個に応じた指導の充実のため、特別支援教育補助員（以下、補助員とする）を配置する。

2 内 容

- ・特別支援学級に在籍する児童生徒に常時介助を必要とする者が在籍し、校内体制を整えることが困難な学校について、補助員を配置する。
- ・補助員の勤務は1日5時間とし、週あたり1～5日間の配置とする。なお、その日数については、特別支援教育担当が「特別支援教育補助員承認書」により通知する。
- ・補助員は、特別支援学級担任の指示のもとに、児童生徒の介助や学習参加の補助を行う。

【(例) 具体的な仕事内容】

- ・車椅子を使用する等の重度肢体不自由のある児童生徒の移動や介助等を安全に行う。
- ・重度の知的障害等や落ち着くことが困難な多動のある児童生徒が、突然教室から飛び出すことなどに対応し安全に配慮する。

3 経費等

(略)

4 実施方法等

(略)

(1) (略)

(2) (略)

(3) (略)

(4) その他

(1) 勤務は課業期間内とする。

※運動会や参観等で休日に学校行事等がある場合、勤務は可能だが、代休等で振り替えを行うこととする。

※夏季休業等、長期休業中の勤務は認められない。

(2) 勤務にあたっては、学校長と本人で勤務条件を確認すること。

(3) 配置校は、補助員に対し実情に即した事前の指導や研修を適宜、行うこと。

学級担任や教科担当は、補助員に支援内容等を具体的に指示し、補助員自身が役割について明確に理解できるようする工夫すること。

(4) 配置校は、補助員が児童生徒の人権を尊重し、支援にあたるよう十分注意すること。

(5) 配置校は、補助員活用を含め、対象児童生徒への支援内容や方法について、「個別の教育支援計画」「個別の指導計画」等に基づき学校全体で共通理解を図ること。

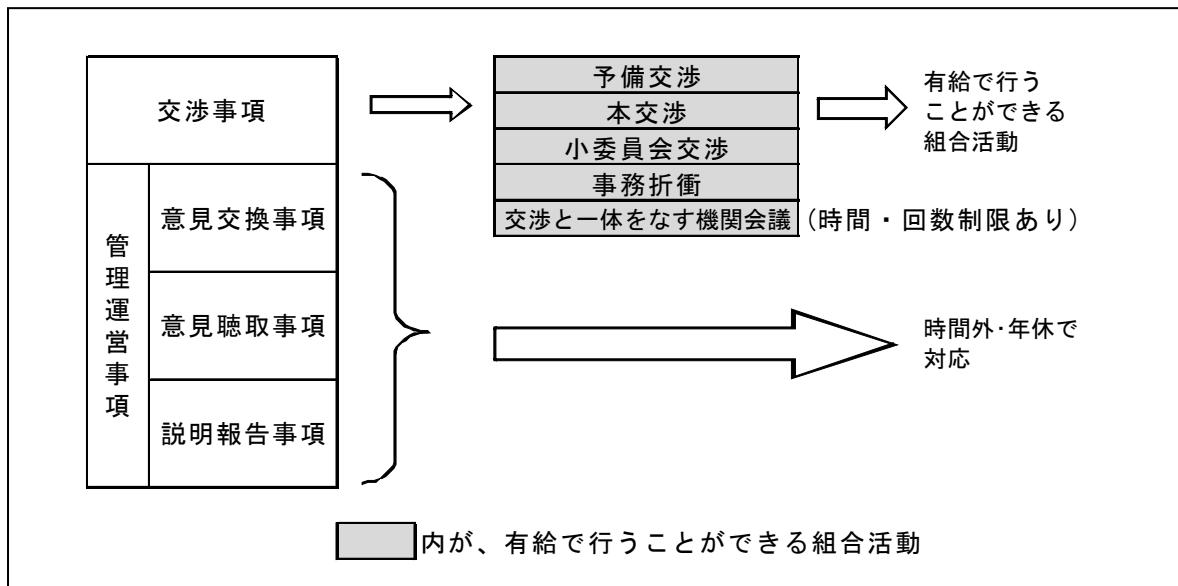
(6) 補助員は、教員の指示のもとで支援にあたるものであり、補助員が単独で指導にあたることがないよう留意すること。また、支援員による支援は校内のみとする。

(7) (略)

(8) (略)

職員団体及び労働組合との交渉等に関するガイドライン

大阪市においては平成17年10月に、いわゆる「ながら条例」を改正し、勤務時間内に行うことのできる組合活動の明確化を図るとともに、職員団体及び労働組合（以下「職員団体等」という。）との交渉事項の明確化を図ってきたところであるが、今後とも健全な労使関係の保持に向けて、諸課題の整理を図るものである。



- 1 平成17年9月以前の交渉・協議事項を、10月以降は交渉事項と管理運営事項（意見交換事項、意見聴取事項、説明報告事項）に分類し、時間内組合活動を交渉事項に限定。
- 2 交渉事項を、予備交渉、本交渉、小委員会交渉、事務折衝及び交渉と一体をなす機関会議に限定。

(交渉事項)

職員団体等と交渉する事項は、「職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例」及び「職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例における適法な交渉の範囲を定める規則」の運用にかかる要綱及び各労働組合と締結した労働協約に定める事項のみとする。

具体的な交渉事項は、以下のような勤務労働条件に関する事項に限る。

- ・給与（給料及び諸手当）、勤務時間、休憩、休日並びに休暇に関する事項
- ・昇任、降任、転任、免職、休職及び懲戒の基準に関する事項
- ・労働に関する安全、衛生および災害補償に関する事項
- ・福利厚生に関する事項

(管理運営事項)

管理運営事項とは、交渉の対象ではなく、地方公共団体の機関がその職務、権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であり、法令、条例、規則、規程並びに議会の議決に基づき、もっぱら自らの判断と責任に基づいて実施すべき事項である。

管理運営事項については、以下のようなものが挙げられる。

- ・地方公共団体の組織に関する事項、行政の企画、立案および執行に関する事項
- ・職員定数およびその配置に関する事項
- ・地方税、使用料、手数料等の賦課徴収に関する事項
- ・地方公共団体またはその機関が当事者である不服申し立ておよび訴訟に関する事項
- ・財産または公の施設の取得、管理および処分に関する事項
- ・予算の編成に関する事項、条例の企画、立案および提案に関する事項
- ・懲戒処分、分限処分、職員の採用、退職、配置換など具体的な任命権の行使に関する事項
- ・勤務成績の評定制度の企画、立案に関する事項
- ・管理職員等の範囲の決定に関する事項、職制の制定、改廃等に関する事項、職務命令に関する事項

(労使で話し合いを行う事項)

交渉事項以外は、職制が主体性をもって行う管理運営事項である。

ただし、管理運営事項であっても、その実施にあたって影響を受ける勤務労働条件は交渉の対象となることから、後々の交渉をスムーズに進めていくためにも、将来、交渉事項となりうる事項で、交渉責任担当者が必要と認めた場合は、労使での意見交換や意見聴取（以下「意見交換等」という。）を行うこととする。

意見交換等が必要かどうかの判断にあたっては、将来、職員の勤務労働条件に関する事項かどうか十分に検討を行い、労使間で疑義が生じた場合には総務局と連携を図りながら対処するものとする。

(管理運営事項であるが、その実施にあたって影響を受ける勤務労働条件)

・具体例

業務執行体制の構築については管理運営事項であるが、個々人の業務量の増加をはじめとした業務内容の変更が見込まれる場合、交渉事項に発展することが予想され、具体的な執行体制構築の検討段階において、必要に応じて意見交換を行うことにより、後の交渉をスムーズに進めることができると見込まれる。

(所属・支部での交渉事項)

所属・支部での交渉事項については、専決権等により各所属において決定権限を有する事項又は本部交渉事項で各所属・支部へ委任された事項とする。

所属・支部での交渉事項については、以下のようなものが挙げられる。

- ・各所属における職場環境問題に関する事項
- ・各所属における勤務時間の設定及び変更に関する事項
(昼窓対応、恒常的な夜間又は休日対応など)
- ・各所属における勤務形態の設定及び変更に関する事項
(交代制勤務の変更など)

- ・各所属における休日の設定及び変更に関する事項
(休館日の変更など)
- ・各所属における休憩・休息時間の設定及び変更に関する事項
- ・各所属における業務執行体制の変更に伴う、職の廃止、事業の改廃等に伴う職種変更、著しい業務内容の変更などの勤務労働条件に関する事項^(ママ)
- ・各所属における労働安全衛生に関する事項
(作業服、防具等の選定に関する事項、危険な作業の手順に関する事項など)
等

(交渉場所)

(略)

(庁舎使用にかかる支部に対する便宜供与等)

(略)

(交渉内容の公表)

(略)

(職員に対するアンケート調査)

(略)

(その他)

各所属と職員団体等との交渉等やその他ガイドラインの項目について、疑義が生じた場合は、総務局と連携を図りながら対処するものとする。

大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例

(目的)

第一条 この条例は、国旗及び国歌に関する法律(略)、教育基本法(略)及び学習指導要領の趣旨を踏まえ、府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱について定めることにより、府民、とりわけ次代を担う子どもが伝統と文化を尊重し、それらを育んできた我が国と郷土を愛する意識の高揚に資するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと並びに府立学校及び府内の市町村立学校における服務規律の厳格化を図ることを目的とする。

(定義)

第二条 この条例において「府の施設」とは、府の教育委員会の所管に属する学校の施設その他の府の事務又は事業の用に供している施設(府以外の者の所有する建物に所在する施設及び府の職員の在勤する公署でない施設を除く。)をいう。

2 この条例において「教職員」とは、府立学校及び府内の市町村立学校のうち、学校教育法(略)第一条に規定する小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校に勤務する校長、教員その他の者をいう。

(国旗の掲揚)

第三条 府の施設においては、その執務時間(地方自治法(略)第二百四十四条第一項に規定する公の施設にあっては、府民の利用に供する時間)において、その利用者の見やすい場所に国旗を掲げるものとする。

(国歌の斉唱)

第四条 府立学校及び府内の市町村立学校の行事において行われる国歌の斉唱にあっては、教職員は起立により斉唱を行うものとする。ただし、身体上の障がい、負傷又は疾病により起立、若しくは斉唱するのに支障があると校長が認める者については、この限りでない。

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

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

大阪市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、国旗及び国歌に関する法律(略)、教育基本法(略)及び文部科学省が定める学習指導要領の趣旨を踏まえ、本市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱について定めることにより、市民、とりわけ次代を担う子どもが伝統と文化を尊重し、それらを育んできた我が国と郷土を愛する意識の高揚に資するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うことを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「本市の施設」とは、教育委員会所管の学校の施設その他の本市の事務又は事業の用に供している施設(本市以外の者の所有する建物に所在する施設その他市長が定める施設を除く。)をいう。

2 この条例において「教職員」とは、本市が設置する学校教育法(略)第1条に規定する幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校(以下「市立学校」という。)に勤務する校長(園長を含む。以下同じ。)、教員その他の者をいう。

(国旗の掲揚)

第3条 本市の施設においては、その勤務時間(地方自治法(略)第244条第1項に規定する公の施設にあっては、市民の利用に供する時間)において、その利用者の見やすい場所に国旗を掲げるものとする。

(国歌の斉唱)

第4条 市立学校の行事において行われる国歌の斉唱にあっては、教職員は起立により斉唱を行うものとする。ただし、身体上の障害、負傷又は疾病により起立し、又は斉唱するのに支障があると校長が認めるものについては、この限りでない。

(市長及び教育委員会の責務)

第5条 市長及び教育委員会は、前2条の規定による国旗の掲揚及び国歌の斉唱について、適切に行われるための必要な措置を講じなければならない。

附則

この条例は、公布の日から施行する。