

命 令 書

申 立 人 全国大学高専教職員組合
中央執行委員長 X 1

被申立人 独立行政法人国立高等専門学校機構
理事長 Y 1

被申立人 国（文部科学省）
文部科学大臣 Y 2

上記当事者間の都労委平成24年不第45号事件について、当委員会は、平成26年10月21日第1620回公益委員会議において、会長公益委員房村精一、公益委員岸上茂、同森戸英幸、同後藤邦春、同澤井憲子、同稲葉康生、同平沢郁子、同菊池馨実、同神作裕之、同櫻井敬子、同水町勇一郎、同川田琢之の合議により、次のとおり命令する。

主 文

本件申立てを棄却する。

理 由

第1 事案の概要及び請求する救済の内容

1 事案の概要

平成24年2月29日、国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律

(以下「給与臨時特例法」という。)の成立により、国家公務員の給与は、臨時的に減額されることとなった。被申立人国(文部科学省)の大臣官房長(以下文部科学省内部部局の長を含め「文科省」という。)は、3月8日、被申立人独立行政法人国立高等専門学校機構(以下「法人」又は「機構」という。)に対し、「法人の自律的・自主的な労使関係の中で、国家公務員の給与見直しの動向を見つつ、貴法人の役職員の給与について必要な措置を講ずる」ことを要請し、4月13日と5月14日には、給与削減状況に関する調査を実施した。

4月27日、法人は、申立人全国大学高専教職員組合(以下「組合」という。)に対して、臨時特例減額による6月からの給与の減額提案を行った。

文科省は、5月11日、法人に対する情報提供として、同日の副総理及び財務大臣の発言骨子と新聞記事を送付し、同月29日、各国立大学法人学長及び高等教育局関係独立行政法人の長に宛てて、給与減額についての対応を促す事務連絡文書を発した。

組合と法人とは、5月28日、6月13日及び同月22日に給与の臨時特例減額に係る団体交渉を行った。団体交渉で、法人は、運営費交付金が減額される可能性があるため給与の臨時特例減額を7月1日から実施したいと述べ、6月22日の団体交渉で、臨時特例減額に係る交渉を打ち切った。

一方、組合は、6月19日、内閣総理大臣及び文部科学大臣に対して、国立大学等法人及び国立高等専門学校(以下「高専」という。)における臨時特例減額措置問題について、団体交渉を申し入れたが、同月21日及び25日、文科省は、組合に対し、労使関係にないことを理由に交渉は行わないと口頭で回答し、同月28日に組合が加盟単組との連名で同省に申し入れた団体交渉についても、同様の理由で拒否した。

6月25日、法人は、臨時特例減額に係る就業規則改定を決定し、24年7月1日から26年3月31日までの間、高専教職員の給与を、9.77パーセントないし4.77パーセントの割合で減額することとした。

本件は、①国(文科省)が、法人に対して給与削減を要求し、また、2度にわたって削減状況に関する調査を実施し、さらに関係閣僚の発言等を情報として提供したことは、組合活動に対する支配介入といえるか

否か（国（文科省）に労働組合法（以下「労組法」という。）上の使用者性があるか否か）、②組合が24年6月19日に国（文科省）に申し入れた団体交渉について、国（文科省）に団体交渉応諾義務があるといえるか否か（国（文科省）に労組法上の使用者性があるか否か）、③給与臨時特例減額に関する団体交渉における法人の対応が不誠実なものであり、ひいては正当な理由のない団体交渉拒否といえるか否かが、それぞれ争われた事案である。

2 請求する救済の内容（要旨）

- (1) 国（文科省）は、法人に対して給与臨時特例減額を指示することで組合と法人との団体交渉が誠実に行われることを妨げることにより、組合の運営に支配介入を行わないこと。
- (2) 国（文科省）は、組合の申し入れた法人の給与臨時特例減額に関する団体交渉を拒否しないこと。
- (3) 法人は、給与臨時特例減額に関する団体交渉に当たり、国（文科省）の介入を排して誠実に行い、一方的に打ち切らないこと。
- (4) 謝罪文の掲示

第2 認定した事実

1 当事者等

- (1) 被申立人法人は、国の運営費交付金等により運営される独立行政法人であり、全国に51の高専を設置している。高専の教職員数は約6,000人である。
- (2) 被申立人国の文部科学大臣は、法人を所管する主務大臣である。
- (3) 申立人組合は、国立大学、公立大学、大学共同利用機関、高専ごとに組織した110の労働組合の連合体であり、組合員数は約25,000人である。

組合には、26校の高専の教職員組合が加盟し、それらの教職員組合により全大教高専協議会（以下「高専協議会」という。）が組織されている。

【1審4頁】

2 従前の労使関係

- (1) 機構の独立行政法人化と労使関係

平成16年、機構が独立行政法人通則法（以下「通則法」という。）の定

める「特定独立行政法人以外の独立行政法人」（いわゆる非特定独立行政法人）になり、全国の高専は独立行政法人が設置する高専に、また、国家公務員であった教職員の身分は非公務員になった。組合と法人とは、17年4月1日付けで、教職員の労働条件についての団体交渉を行うことを定めた労働協約を締結した。

【甲1】

(2) 人事院勧告に準拠した給与の減額を巡る紛争

機構が独立行政法人に移行するに当たっては、国家公務員とほぼ同様の内容で高専教職員の給与規則が制定され、以後、機構は、人事院勧告に準じて同給与規則を改定していた。

組合は、人事院からいわゆるマイナス勧告が出ると、年度当初まで遡って教職員の賃金が減額されることに反対して紛争となり、22年に、組合と法人は、中央労働委員会にあっせんを申請した。中央労働委員会が、労使協議会を設置して今後のことを協議するなどの内容のあっせん案を示したところ、組合及び法人は、これを受け入れ、解決となった。

【甲45、1審10頁】

3 独立行政法人と運営費交付金

(1) 独立行政法人における業務と国との関係

独立行政法人における業務は、国の交付金によって全部又は一部が措置されることになっており（通則法第46条等）、法人における収入の約8割は、運営費交付金である。

また、職員の給与及び退職手当の支給の基準は、独立行政法人が定め、主務大臣に届け出ることになっている（通則法第63条）。

(2) 法人の運営費交付金

① 通則法第29条により、主務大臣は、業務運営の効率化や行政サービスの向上等、独立行政法人が達成すべき業務運営に関する中期目標を定めて指示することとなっている。文科省は、法人に対し、21年4月から26年3月までの5年間を対象期間とする中期目標を定めて指示し、通則法第30条により、21年2月27日に法人が策定した中期計画を認可した。

上記計画によると、法人の予算は、上記期間中の収入が、運営費交付

金約3,296億円、施設整備費補助金約18億円、国立大学財務・経営センター施設費交付金約43億円、授業料等の自己収入約657億円、産学連携等研究収入及び寄附金収入等約94億円、同じく支出が、業務費約3,954億円、施設整備費約61億円、産学連携等研究経費及び寄附金事業費等約94億円となっている。

- ② 独立行政法人化以降の業務の効率化を図るため、機構や国公立大学法人の運営費交付金には「効率化係数」が乗じられることになっており、機構の効率化係数は、人件費についてはマイナス1パーセント、物件費についてはマイナス3パーセントとされているため、運営費交付金は毎年度約5億円減額される状況にあった。
- ③ 運営費交付金の次年度予定額は、政府予算案の閣議決定をもって、例年、1月頃に文科省から法人に内示される。

運営費交付金は、いわゆる「渡切り」の交付金とされ、法人における、「標準運営費交付金対象事業費」の各項目（人件費、使途不特定経費である「学科等教育研究経費」及び「教育等施設基盤経費」等）並びに「機構戦略経費」等の予算をどのような使途に用いるかは、法人の裁量に委ねられている。

法人は、例年、文科省から内示された運営費交付金の内訳費目に従って当該年度の実際の必要額を計上して金額を調整し、年間予算を編成している（後記5(1)）。

【乙15、乙16、乙17、乙20、丙2、2審20-22頁】

4 国家公務員の給与減額と独立行政法人の運営費交付金削減

- (1) 23年6月3日、「国家公務員の給与減額支給措置について」が閣議決定され、政府は、国家公務員について給与減額支給措置を執る法案を国会に提出することになった。

また、10月28日には、閣議で「公務員の給与改定に関する取扱いについて」が決定された。これを受け、政府は、独立行政法人に対して国家公務員の給与見直しの動向をみながら必要な措置を講ずるよう要請した。このため、独立行政法人の総人件費も見直されることとなった。

【甲22、甲23】

(2) 独立行政法人に対する運営費交付金削減方針

- ① 上記(1)のとおり、24年度の運営費交付金について、国家公務員の給与削減に伴い削減する政府方針が示され、法人は、財務省から、23年11月から同年12月にかけて、給与減額措置を実施した場合の影響額に関する調査を受けた。
- ② 12月27日、文科省は、法人に対し、24年度の運営費交付金予定額を630億600万円と内示した。その際、文科省は、法人に、運営費交付金の上記予定額については、東日本大震災に対処するための経費として、国家公務員の給与が削減されるのに準拠した形で、独立行政法人における給与改定相当額が削減されることも想定されるので、その対応に留意する必要がある旨を指摘した。

【甲43、乙15、乙20、2審4頁】

- (3) 24年2月29日、給与臨時特例法が成立し、国家公務員については、①24年3月から人事院勧告に係る給与改定が、また、②24年4月から26年3月までの2年間は平均7.8パーセントの給与臨時減額措置が実施されることになった。

24年3月6日、総務省行政管理局長は、各府省官房長に対し、「独立行政法人における役職員の給与の見直しについて」と題する事務連絡文書（以下「3月6日付総務省事務連絡」という。）を送付した。この3月6日付総務省事務連絡には、23年6月3日閣議決定及び同年10月28日閣議決定により、独立行政法人の役職員の給与については必要な措置を講ずるよう要請されていること、また、各府省においては「管下の独立行政法人に対して、上記閣議決定の趣旨に沿って、国家公務員の給与見直しの動向を見つつ、各独立行政法人の役職員の給与について必要な措置を講ずるよう要請されたい。」との記載があった。

24年3月8日、文科省は、法人に対し、文書（以下「3月8日付文科省事務連絡」という。）で、独立行政法人における役職員の給与を見直すよう要請した。この3月8日付文科省事務連絡には、「法人の自律的・自主的な労使関係の中で、国家公務員の給与見直しの動向を見つつ、貴法人の役職員の給与について必要な措置を講ずるよう要請いたします。」との記

載があった。

【甲6、甲45、乙20、1審12頁】

5 法人における24年度予算編成

(1) 予算編成・配分方針

24年3月14日、法人の役員会において、24年度予算（運営費交付金対象事業費）編成・配分方針案が了承された。

なお、役員会で用いられた予算編成資料には、「参考資料1」として、文科省から交付される予算を調整して振り分けるための「流用額」欄があり、この欄には実際の必要予算に応じた調整金額が記載されている。法人は、このように、例年、「学科等教育研究経費」等の項目において人件費相当額として積算された金額を、「機構戦略経費」等の項目に振り分けて計上している。

上記「機構戦略経費」とは、例えば、中期計画上課せられている教育改革関係の経費、教育研究関係の経費、老朽化設備への対応の経費等、機構本部がその用途について裁量をもつ予算項目で、その中に予備費も含まれている。

【甲12の5、甲43、乙15、乙16、乙17、乙20、1審32-35頁、2審14・18頁】

(2) 24年度予算の概要

① 予算総額

24年度当初予算収入額は約765億円、その82パーセントの約630億円が国からの運営費交付金で、用途が特定されていない経費は、総額704億円（人件費及び物件費を含む。）である。

② 人件費

ア 法人は、予算編成に当たり、常勤教職員人件費を、超過勤務手当を除き前年度実績相当額の480億円と算定した。

イ また、法人は、運営費交付金が、給与臨時特例法による国家公務員の給与削減と同等の給与削減率で削減される場合の金額を試算したところ、約39億8,800万円の減額交付となり、法人が給与減額支給を措置しない場合には、ひと月当たり約2億5,000万円、賞与月（6月及び12月）には約5億円が不足すると算出された。法人は、組合との

間で、給与減額についての団体交渉を実施することとしたが、交渉が難航することを想定して、予備費を増額することとした。

③ 予備費及び物件費（3月14日役員会時点）

ア 法人は、例年、予備費として2億円から3億円程度を措置しているが、24年度については、当初6億6,600万円の予備費を計上した。

イ 法人は、予備費を増額するため、教育研究設備整備予算等を限定するなどして、物件費を削減することとした。

④ 予備費及び物件費（4月13日時点）

ア 法人は、機構戦略経費のうち、上記の3月時点では6億5,300万円としていた厚生補導設備充実費（寄宿舍環境整備）等を、組合との後記6の団体交渉を経た4月の時点で3億6,500万円に減額し、予備費を9億5,400万円に増額した。

イ なお、後記7(5)及び8のとおり、5月17日の事前交渉及び同月28日の団体交渉で、4月13日付「平成24年度機構戦略経費配分予定事項(事業)」の表が組合に提示された。

【甲11、甲12の5、甲16の2、甲43、乙13、乙20、乙21、乙22、
1 審22-24頁、2 審4・7・18・21-22・32頁】

(3) 各高専への配分

① 法人は、各高専における教育研究の遂行に必要な経費として、各校の教職員数、学生数、学科数等の基準に基づく金額を算出し、各校に配分している。各高専における物件費の予算編成は、各高専で決定することになっており、執行権限も各校にある。

② 法人は、24年度当初に、各高専に物件費の大半を配分したとしている。

③ 後記11のとおり、6月には、法人は、各高専に対し、本科1学科当たり300万円相当の執行を留保するよう指示した。

【甲12の4、乙11、2 審10・13・19頁】

6 24年3月及び同年4月の交渉経過

(1) 団体交渉（3月21日）

24年3月14日、法人は、組合に電話で団体交渉を申し入れた。

3月21日、団体交渉が開催された。同日、法人は、組合に対し、「人事

院勧告に準じた給与改定」についての提案と併せ、国家公務員の「給与臨時特例法」の臨時特例部分（平均7.8パーセント減額）と同様に、法人の教職員も臨時特例減額措置を執り、同年4月1日から2年間実施したいとの提案も行った。組合が法人に臨時減額特例措置提案の根拠を質問したところ、法人は、運営費交付金の減額が震災復興財源に回るであろうこと、並びに3月6日付総務省事務連絡及び3月8日付文科省事務連絡を挙げた。

なお、上記減額提案の内容は、国家公務員における給与臨時特例法に即したものとなっており、全ての教職員に対し、職務の等級に応じて減額の割合を、本給月額についてそれぞれ、9.77パーセント（部長級等、校長、教授、役員・指定職）、7.77パーセント（主任から課長まで、准教授・講師）、4.77パーセント（係員、助教）、管理職手当について10パーセント、期末勤勉手当について一律9.77パーセントに設定したものとなっている。

これに対し、組合は、運営費交付金が減額されるかどうかは分からない以上、給与減額の提案を受け入れることはできない、また、運営費交付金が削減されるとしても、人件費ではなく物件費で対応できるのではないかと主張し、結局、法人は、運営費交付金の状況をみてから改めて提案したいとの意向を示した。

【甲4、甲5、甲6、甲7、甲45、乙1、乙20、1審12頁、2審4-5頁】

(2) 団体交渉（3月28日）

3月28日、団体交渉が開催された。

組合は、人事院勧告に準じた本給引下げは不利益変更に当たるので、4月1日実施は、教職員への説明や就業規則改正など、手続上の問題があると指摘した。交渉の結果、法人は、4月1日実施はせず、引き続き交渉を行っていきたいと表明した。

【甲7、乙1】

(3) 団体交渉（4月6日）

4月6日、団体交渉が開催された。

法人は、人事院勧告の内容に準ずることが合理的であると主張し、一方、組合は、教職員の給与水準は国家公務員より低く、給与水準を改善する独

自の措置が必要であると主張した。

結局、人事院勧告に準拠した給与改定のあり方を巡っては、依然として主張に隔たりがあることを双方で確認するとともに、誠実に交渉を行い、良好な労使関係が重要であること、及び今後の教職員の処遇改善について前向きに検討することを確認した。

【甲7、乙1】

(4) 4月11日、組合と法人とは、要旨以下の内容等を含む「交渉経過と合意事項」と題する書面に署名押印した。

① 本給月額の下げ措置（平均0.23パーセント減額）。実施時期は、24年5月1日とする。

② 若年・中堅層を中心に昇給回復措置。実施時期は、24年4月1日とする。

上記の労使交渉を経て、人事院勧告に準じた給与改定措置については、法人においては5月から実施されることになった。

なお、給与臨時特例減額に関しては、上記書面において、「交渉経過」として、「(3月21日の団体交渉において、法人から) 国家公務員と同様の臨時減額措置を平成24年4月1日から2年間実施したいとの提案があったが、交渉の結果、運営費交付金の状況を見てから改めて提案したいとの意向が示された。」との内容を、双方が確認している。

【甲7、乙1】

7 法人からの団体交渉申入れ及び事前交渉の実施

(1) 運営費交付金は、通常は、四半期毎に国から交付されるが、24年度の運営費交付金は、国会で「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」の成立が遅れたことに起因して、24年度の全期間にわたり、各月毎に分割して交付されていた。法人においても、各月の支出見込額を算出して、文科省に請求し交付を受けていたが、支給額は月により異なっており、期の後半に1年間分の給与減額支給措置に相当する額を削減されてしまうことも想定されたため、法人は、運営費交付金の削減が決定した段階で人件費削減を決定するのでは予算措置できなくなってしまうことを懸念し、教職員の給与減額措置は早急の実施する必要がある

ると判断したとしている。

4月27日、法人は、「教職員の給与の臨時減額支給措置について（協議）」と題する文書（同日付24高機人第18号）により、臨時特例減額を6月から実施することについての協議を、組合に申し入れた。

上記文書には、「本日現在、文部科学省から運営費交付金についての情報はありません。」「しかしながら、今後仮に昨年度の人件費総額の7.8%相当額が年間予算から削減されることになれば、対応が遅れるほど予算上極めて厳しい事態に陥ることが想定されます。」などと記載されていた。

下記(2)(3)(5)のとおり、給与の臨時特例減額に係る第1回団体交渉（後記8）の前に、3回の事前交渉が開かれた。

【甲8、乙10、乙20、1審13頁】

(2) 事前交渉（5月7日）

5月7日、組合事務所において、1時間30分にわたる事前交渉が行われた。

なお、本件事前交渉には、組合側は、副委員長、書記長及び書記次長が、法人側は、事務局長、人事課長及び人事第一係長が、常に出席していた。

法人は、国家公務員と同内容の給与削減が独立行政法人への運営費交付金に実施された場合には、その削減額は39億8,800万円であると試算していたため、組合に対し、運営費交付金削減の算定方法はいまだ明示されていないが、4月から削減するとした場合の削減見込額が約40億円になると試算されると説明し、法人の対応が遅れると予算上厳しい事態に陥ることが想定されるので臨時特例減額を6月1日から実施したいと提案した。

また、法人は、教職員給与（支出額）が運営費交付金（収入額）を下回った場合には、例えば「一時金」という形で教職員に還元することも考えられると提案した。

これに対し、組合は、前回の交渉以降、運営費交付金に関する新たな状況は発生しておらず、「仮に」という状態では議論にならず、運営費交付金削減が決まっていない段階では交渉に応じられず、少なくとも、仮に運営費交付金減額が行われた場合の法人の財務状況などを、精緻なシミュレーションをもって数字的に説明するよう求めると述べ、また、予算の確保

に向けて、法人が文科省に要請することを要求した。

【甲8、甲9、乙5、乙20、1審43・46・53-54・75頁、2審6頁】

(3) 事前交渉（5月10日）

5月10日、組合事務所において、1時間におよぶ事前交渉が行われた。

法人は、組合に対し、「給与減額措置に伴う影響額試算表（24年度分）」（同試算表には、24年度人件費見込額として前年度と同額の常勤教員給与・役員報酬・常勤職員給与の合計額と、これに減額率を乗じて算出した影響見込額が記載されている。）を示し、その影響額が年間で39億8,800万円になること、給与減額措置に伴い、月当たり2億5,000万円の影響が見込まれるが、24年度予算の予備費では3か月程度しか対応できないこと、3月14日の役員会で決定した24年度予算のうち、既に全体の92パーセントは各高専に配分済みであり、未配分の予算は、用途が特定されている経費、営繕事業費、機構戦略経費とする予定であるので、それらを除く予備費は9億5,400万円であると説明し、給与の臨時特例減額を6月から実施したいと述べた。

組合が、法人全体の給与削減はどの位かと質問したところ、法人は、全体で8.2パーセントであると答えたが、組合は、法人の説明は仮定の話ばかりで協議にならない、組合の基本的立場は変わらないとして、国が交付する独立行政法人への運営費交付金を遡って減額するのは、独立行政法人制度の趣旨に反すると文科省等に訴えて欲しいと要求した。

【甲10、甲11、乙6、1審43・54頁、2審27頁】

(4) 上記事前交渉の翌日の11日、政府閣僚懇談会における副総理の発言を受け、財務大臣から、運営費交付金等により人件費が賄われている独立行政法人について、給与臨時特例法による国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額を算定し、運営費交付金等から削減する旨の発言があった（後記9(2)）。

【甲12の1ないし甲12の5、甲27、乙20、1審14-15頁】

(5) 事前交渉（5月17日）

5月17日、法人事務局長らは、組合事務所へ赴き、「教職員の給与の臨時減額支給措置について（協議）」と題する書面（同日付24高機人第27号）

別紙として「平成24年5月11日（金）副総理発言の骨子」及び「平成24年5月11日（金）財務大臣発言の骨子」を渡して趣旨を説明し、団体交渉の開催を申し入れ、同日、1時間にわたる事前交渉が行われた。

また、法人は、団体交渉の資料として、「平成24年度国立高等専門学校機構予算（24年4月13日付）」、「平成24年度予算配分について（24年4月13日付）」及び「平成24年度機構戦略経費配分予定事項（事業）（24年4月13日付）」を組合に手渡し、中身については団体交渉で説明したいと述べた。

なお、「平成24年5月11日（金）副総理発言の骨子」には「独立行政法人等の中には、なお対応が遅れていると見受けられるものがあることから、独法等を所管される各大臣におかれては、各所管法人の対応の状況について改めて御確認の上、適切な対応をいただくようお願いする。」、また、「平成24年5月11日（金）財務大臣発言の骨子」には「次の予算編成の際には、運営費交付金等により人件費が賄われている独法等については、国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額を算定し、運営費交付金等から減額したいと考えている。」との記載があった。

組合は、運営費交付金を削減して労使交渉を強制する政府のやり方はおかしいのではないかと、この時期になってから6月1日実施を提案するのは誠意がない、運営費交付金の削減に対して人件費を減らすだけの対応は間違っていると抗議した。

法人は、持ち帰って検討すると回答した。

【甲11、甲12の1ないし甲12の5、乙7、2審8-9頁】

8 給与の臨時特例減額に係る第1回団体交渉

5月28日、約2時間にわたる団体交渉が行われた。

なお、本件団体交渉においては、組合側は、副委員長、書記長及び書記次長の外、高専協議会議長、同副議長、同事務局長及び同幹事ら計9名が、法人側は、法人理事、事務局長、人事課長及び人事第一係長ら計5名が、常に出席していた。

法人は、組合に対し、資料として、5月17日の事前交渉と同様、「平成24年5月11日（金）副総理発言の骨子」、「平成24年5月11日（金）財務大臣発

言の骨子」、「平成24年度国立高等専門学校機構予算（24年4月13日付）」、「平成24年度予算配分について（24年4月13日付）」及び「平成24年度機構戦略経費配分予定事項（事業）（24年4月13日付）」を提示した。

なお、上記の資料中、「平成24年度機構戦略経費配分予定事項（事業）（24年4月13日付）」には、厚生補導設備充実費（寄宿舍環境整備）等について、「当初予算配分の配分済みの3億6,500万円を差し引き34億9,400万円が今後追加配分が可能」との記載や、予備費が9億5,400万円との記載があった。

冒頭、法人は、組合に対し、5月11日の政府閣僚懇談会における副総理及び財務大臣の発言があったことなどから、今後、運営費交付金削減が見込まれるので、法人の教職員給与の減額を6月1日から実施したいと説明し、組合の同意を求めた。

組合は、これまでの団体交渉において約束されてきた法人による運営費交付金減額阻止への努力がほとんど見られず、国家公務員に準ずる措置の丸投げであり、予算の見直しや事業計画の見直しも含めた経営努力をすべきではないかと述べ、3月14日の役員会で既に予備費として9億円を計上したことは団体交渉を無視しているのではないかと抗議した。法人は、昨年12月の予算示達の段階において、運営費交付金の減額が示唆されており、予備費は、給与削減のためでなく予期せぬことに対応するために可能な限り確保したものであると述べた。

組合は、5月11日の政府閣僚懇談会後に、今回の提案の根拠となる政府や文科省からの具体的な要請が法人にあったのかを質問した。法人は、文科省等から法人に対する新たな要請はないが、自主的自律的な使用者側の考えとして提案をしている、これまでも合理化等の努力をしてきているが、今回は努力だけでは対応できないと述べた。

また、組合は、運営費交付金が削減された場合でも、「給与」だけで対応するのではなく、各高専への配分予算を留保し「物件費」を抑制するなど、予算の見直しや事業計画の見直しも含めた経営努力をすべきではないのかと主張した。法人は、予算の大半は既に各高専に配分しており、一般管理費も年々少なくなる中で各高専に更なる儉約を求めるのは難しいと述べた。

組合は、減額の規模の見直しも見極めず、全体的な予算の見直しもしない

で、ただ単に人件費のみにしわ寄せを行うばかりであり、それが経営なのかと疑義を呈し、既に高専に配分したなど理由にならず、法人の財務内容がほとんど示されていない中でこのまま交渉を続けることは、労使双方での建設的な議論とならないので、繰越金や余剰金の内容が分かる資料をそろえるべきであると主張した。組合の要求した資料は、繰越金を含め予算全体が分かる資料、独立行政法人化以降の教職員給与の推移及び5月11月付財務大臣発言の趣旨であった。

法人は、給与の臨時特例減額は6月から実施することを提案してきたが、労使関係維持のために6月実施は見送ることにし、説明資料をそろえると回答した。

【甲12の2ないし甲12の5、甲13、乙2、乙7、1審37・54・74頁、2審10頁】

9 国の方針

文科省は、所管する独立行政法人に対し、下記(1)(3)のとおり、24年4月及び5月の2度にわたって給与の削減状況に関する調査を実施し、また、(2)のとおり、関係閣僚の発言等を情報として提供して、給与を削減するよう要請した。

(1) 4月13日、文科省は、法人に対し、民主党・行政改革調査会からの調査依頼「特例措置の実施状況」を電子メールで送信し、役職員の給与について、国家公務員の給与特例に準じた形での取組が行われているか等についての調査項目に対する回答を依頼した。

【甲25、1審14頁】

(2) 5月11日、政府閣僚懇談会において、副総理及び財務大臣は、運営費交付金等により人件費が賄われている独立行政法人等について、国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額を算定し、運営費交付金等から減額したい旨の発言をし、記者会見が行われた。

文科省は、法人に対する情報提供として、上記副総理及び財務大臣の発言骨子（前記7(5)）、並びに「独法・国立大の給与削減」及び「政府方針復興財源1000億円捻出」との見出しで「政府は各法人の労使交渉の結果、給与の引き下げに応じない法人があった場合でも、補助金のカットを強行する方針だ。」との記載のある同日付新聞記事を、電子メールで送信した。

【甲12の1ないし甲12の3、甲26ないし甲30、乙7、1審15頁】

- (3) 5月14日、文科省は、法人に対し、総務省行政管理局から調査依頼のあった特例措置の実施状況調査を電子メールで送付し、回答を求めた。この調査は、法人における給与の改定内容が国家公務員給与における改定内容と異なる点を記載するもので、調査項目の中には、「労働組合の有無」、「労使交渉中の場合、終了時期のメド」等を記入する項目が含まれていた。

【甲31、1審16頁】

- (4) 5月29日、文科省は、各国立大学法人学長及び高等教育局関係独立行政法人の長に宛てて、「国立大学法人及び関係独立行政法人における役職員の給与の見直しについて」、政府閣僚懇談会での閣僚の発言があったことから、これらを踏まえ、「法人における役職員の給与の見直しの状況について御認識いただき、すみやかに対応いただきますようお願いいたします。」との同日付「事務連絡」（以下「5月29日付事務連絡」という。）を発した。

【甲15】

10 給与の臨時特例減額に係る第2回団体交渉

(1) 事前交渉（6月8日）

6月8日、組合事務所において、1時間にわたる事前交渉が行われた。この事前交渉には、予算担当係長も出席した。

法人は、組合に対し、5月29日付事務連絡で文科省から要請が来ていること、運営費交付金削減の算定方法は明示されていないが、約40億円削減されると法人は試算しており、予備費では6月分給与までしかカバーできないこと、前回交渉で質問のあった積立金については、財務諸表上の数字の大部分が会計処理上発生する見かけ上の利益であり、現金の裏付けのあるものは1億700万円だが、23年度は東日本大震災に被災した学生への支援等の理由により、赤字が発生する見込みであり、機構戦略経費のこれ以上の削減は困難であるなどと説明した。

組合は、運営費交付金の削減額を全て人件費で対応するということでは交渉にならず、ここまでできるという提案が欲しく、次回交渉で同じ提案なら、不誠実であり、不当労働行為であると述べた。

【乙8】

(2) 第2回団体交渉（6月13日）

6月13日、約2時間にわたる団体交渉が行われた。

この団体交渉において、冒頭、法人は、組合に対し、給与臨時特例法に準じて給与を減額するが、実施時期は月額の本給給与については7月1日から、期末・勤勉手当については6月からとすることを提案し、交渉資料として「高専機構予算推移（H22～H24）」と「5月29日付事務連絡」を示して、運営費交付金は年々削減されており、物件費も非常に厳しい状況にあるが、その中でも今年度は予備費の確保に努め、9億5,000万円としたと説明した。

これに対し、組合は、予備交渉時に決算ベースの資料を要求したことを指摘し、法人に、貸借対照表を提出するよう求めた。また、組合は、期末・勤勉手当の支給額は6月1日の基準日において既に確定しており、給与規則上の解釈からも、遡及して削減はできず、法人が運営費交付金は7.8パーセント相当分削減されることがあたかも決まったことのように発言する根拠が不明であると主張した。法人は、閣議決定から5月29日付事務連絡までの独立行政法人への一連の協力要請や、削減分が震災復興財源となること、また、法人の財務状況を勘案して提案していると説明した。

団体交渉は、一旦、15分間の休憩をとり、休憩後は、法人の財務課長も出席して再開した。

法人が、今回給与削減を行う場合は就業規則において附則を制定するなりして、整合を図って実施すると回答したところ、組合は、それは不利益遡及に当たり、就業規則の改正をしても無効になるとして、撤回するよう求めた。法人は、法的な問題については早急に確認し、検討して回答すると述べた。

財務課長が、「23年度事業報告書」に記載されている法人の資金計画について説明した。この資金計画には、前年度よりの繰越金が135億円と記載されていたところ、組合は、この繰越金の対象事業と金額が分からず、「高専機構予算推移（H22～H24）」の中のどこに入っているのかと質問した。これに対し、法人は、「高専機構予算推移（H22～H24）」は運営費交付金事業を対象に作成した資料であるので繰越金は含まれず、また、繰

越金の内訳は、退職手当や、年度末に納入し次年度に支払う「未払金」「未払費用」が主なものであり、他に流用できる性質のものではないと回答した。

法人は、組合が決算資料として提示するよう要求した「貸借対照表（23年3月31日現在）」、「当初予算配分時における機構戦略経費による実施予定事項」及び「人事院勧告に準拠した主な給与改定」を提示し、貸借対照表の費用項目を説明した。「当初予算配分時における機構戦略経費による実施予定事項」と題する資料は、上記資料「高専機構予算推移（H22～H24）」の表中記載のある「機構戦略経費」の推移の内訳を示す表であり、それによると、「当初予算配分で配分済みのもの」の内訳である「厚生補導設備充実費（寄宿舍環境整備）等」の推移が22年度は8億500万円であったものが24年度は3億6,500万円になり、「予備費」の推移は22年度は2億9,400万円であったものが24年度は9億5,400万円などとの内訳と、「機構戦略経費」の合計が22年度は54億3,000万円であったものが24年度は38億5,900万円との記載があった。また、「人事院勧告に準拠した主な給与改定」との題名の資料は、平成19年から24年度までの、本給月額の前年比増減、期末勤勉手当の年間支給月数及び前年比増減、平均年間給与の改定率、主な改正内容、法人における影響額等の一覧表であった。

組合は、人件費への影響を少しでも減らすために、不要不急の物件費の発注を控えるよう各校に通知すべきであり、人件費は必要なものであることを理解した上で再度精査するように各校に通知すべきであると主張した。法人は、本年度の各校への予算については、かなり精査して配分し、機構戦略経費についても削減しており、不要不急のものはないと判断していると述べた。

【甲14、甲15、甲16の1ないし甲16の4、乙3、

1審24・26・49・54・65-67・75頁、2審10・34-36頁】

11 高専に配分された予算の執行留保

6月14日、法人は、各高専に対し、同月13日の組合との交渉では給与の臨時特例減額措置については合意に至らなかったため、6月の給与及び期末・勤勉手当の支給に当たっては、現行の給与規程に基づき支給すると通知した。

また、法人は、6月18日、各高専に対し、本科1学科当たり300万円に相当する額の予算の執行を留保するよう通知し、これにより、予備費とは別に、計7億1,240万円の財源が確保された。

【甲17、甲18、2審47頁】

12 国に対する団体交渉申入れ

(1) 6月19日、組合は、内閣総理大臣及び文部科学大臣に対し、「国家公務員の『給与特例法』をふまえた国立大学等法人の賃金引き下げ問題について団体交渉に応じること。」「なお、団体交渉の日時については双方の協議によるものとし、場所については貴職でご指定ください。6月21日中の、文書による回答を求めます。」と記載された書面で団体交渉を申し入れた。

文科省は、組合に対し、6月21日、労使関係にないことを理由に交渉は行わないと口頭で述べ、同月22日、文書回答はできない旨を回答し、同月25日に行われた組合との面談でも、団体交渉には応じられないと述べた。

6月28日、組合は、加盟単組21組合との連名で、再度、内閣総理大臣及び文部科学大臣に対して団体交渉を申し入れた。しかし、同月29日、文科省は、同様の理由でこれを拒否した。

【甲38、甲39】

(2) なお、上記6月19日付申入書には、要旨、「国立大学等法人の賃金・労働条件は自主的・自律的労使関係の下で決定されるべきものである」が、「政府は、自律的労使関係に介入し、事実上国立大学等法人の賃金引下げの使用者側当事者としての役割を果たし（5月11日の政府閣僚懇談会における副総理等の発言、文科省の調査及び事務連絡、各国立大学法人の労働者側に対する説明）」、「政府の介入と監視の下で、法人の提案が政府の提案を繰り返すばかりで誠実な交渉が行われない等の不当労働行為が発生している。」との記載がある。

【甲38】

13 給与の臨時特例減額に係る第3回団体交渉

(1) 事前交渉（6月20日）

6月20日、組合事務所において、1時間にわたり、事前交渉が行われた。

法人は、予算はぎりぎりまで切り詰めており、これ以上の合理化は困難

であり、給与の臨時特例減額措置をできるだけ早期に実施したいと述べた。

組合は、運営費交付金の削減額が決まっていない段階での提案では、交渉にならず、不当労働行為であると述べた。

【乙9】

(2) 第3回団体交渉（6月22日）

6月22日、約3時間半にわたる団体交渉が行われた。

法人は、組合に対し、給与削減の実施時期を6月30日支給の期末・勤勉手当とすることは間に合わないの見送り、7月からに見直したこと、また、6月18日付けで各高専に本科1学科当たり300万円に相当する額の予算執行留保を通知したところであり、これによって、各高専で900万円ないし1,500万円、4ないし5パーセントを留保することとなり、7億円程度確保したことになるなど、物件費削減の努力をしたと説明した。

組合は、今回、物件費による人件費削減の抑制努力をしたようであるが、なお効率化できるのではないかと述べ、また、各校に予算の執行留保を通知しているが、機構本部としてはどのような努力をするのかと質問し、法人は、機構本部の予算は「機構戦略経費」しかなく、既に経費節減を行っているため必要最低限のもので、これ以上の削減は難しいと答えた。

組合が、現在留保している予算はいくらなのかを質問すると、法人は、予備費として9億5,000万円があるが、現時点で、4月から6月まで3か月分と6月の期末・勤勉手当の2か月分で、およそ12億5,000万円の持出しが生じており、9億5,000万円では足りないと答え、7月1日からの給与削減への理解を求め、政府からは自主的自律的労使関係を尊重しつつ必要な措置を要請されていると述べた。

これに対し、組合は、結論が先に出ているのではないかと疑義を呈した。そして、組合は、法人が当初の交渉時に臨時特例分については運営費交付金の状況がはっきりした段階で交渉するとしていたが、今の時点では運営費交付金の削減の時期や内容について何ら明らかになっておらず、これでは法人と合意することは到底できないとして、運営費交付金が削減されないよう法人として最大限努力すべきであり、その見通しがはっきりした時点で再交渉するのはどうかと述べた。また、組合は、今年度7月実施まで

努力したのであれば、来年も7月実施でよいのではないか、運営費交付金の削減は想定や予想の話であり、削減されてから対応すべきであり、我々の質問に対して明確な答えがなく、想定、仮定の財務状況であるなどと抗議した。

法人は、あくまでも7月から実施して、今後の状況を見て判断したいと主張し、組合が、何を言っても回答が同じであり、説得する意思が感じられず、交渉を継続とはしないのかと述べ、我々は様々な提案を行い今後も誠実に交渉を継続したいと申し出ているが、それを拒否するのかと主張するやり取りとなった。

団体交渉は、一旦休憩をはさんで再開された。法人が、7月1日実施をお願いしたいと主張し、組合が6月30日までにもう一度交渉を、今度は組合から交渉をお願いしたいと申し入れたことに対して、法人は、7月1日の実施が前提であれば対応するが、同日に実施するための（組合からの）具体的提案があるのか質問し、各高専の過半数代表の意見を聴取したいので、同日実施を前提とする話合いであれば受けるが、手続は進めさせていただくと回答した。

最後に、組合が、団体交渉の申入れを拒否するのかと述べ、また、政府の発言には自主的自律的に交渉するようにとあり、そこを考えてほしいと述べたが、法人は、7月1日実施を前提に話合いを行うのであれば受けるが、本件についてはこれで実施させていただくとして、組合の、交渉の拒否かとの質問に対し、本件についてはそうであると答えた。

結局、法人は、7月1日実施としたいので、各高専の過半数代表の意見を聴取し、各事業所で就業規則を変更すると発言して団体交渉は終了した。

【甲18、乙4、1審25・55・67-70頁】

14 給与の臨時特例減額の実施及び教職員給与規程の改正

6月25日、法人は、役員会において、24年7月1日から26年3月31日までの間、給与の臨時特例減額を実施することを決定した。

また、法人は、24年6月25日付けで教職員給与規程を改正するとともに、各高専校長に対して、過半数代表者等への意見聴取について対応すること、教職員等に対する説明について協力すること等を指示する内容の文書「教職

員の給与の臨時減額支給措置について」(24高機人第50号)を発した。

【甲20】

15 本件不当労働行為救済申立て等

(1) 7月12日、組合は、当委員会に対し、本件不当労働行為救済申立てを行った。

(2) 11月27日、組合及び組合員248名は、国家公務員の賃下げに合わせて給与を減額されるのは不当であるとして、法人を被告とし、減額された賃金との差額分の支払い、団結権及び団体交渉権侵害行為による損害賠償等を求める訴訟を東京地方裁判所に提訴し(東京地裁平成24年(ワ)第33498号)、本件結審日現在係争中である。

【甲40、甲41、甲51】

16 24年度補正予算の成立と運営費交付金額

25年2月26日、国の24年度補正予算(第1号)が成立し、法人に対する24年度運営費交付金の削減額は、約41億2,850万円となった。

なお、物件費として、設備整備経費約325億円が盛り込まれた。その内訳は、施設整備費補助金が221億2,890万円、設備整備費補助金が63億9,429万円、耐震化・老朽化対策等の補助金が39億9,505万円となっており、いずれも各高専の施設及び設備の老朽化に対応するためのものである。

【甲45、乙12、乙14、乙18、乙20、1審27-28頁、2審20頁】

17 給与臨時特例減額措置の実施状況

組合が集約した、全国の各国立大学法人における給与臨時特例減額措置の実施状況をみると、①実施日は、24年4月1日が3大学、5月1日が3大学、6月1日が14大学、7月1日が33大学、8月1日が6大学、9月1日が3大学であり、②国家公務員と同じ減額率とした大学が多いが、国家公務員よりも減額率の低い大学もあり、さらに、③給与減額の代償として、地域手当の支給率を増額するなどの措置を執った大学もあり、実施時期や内容は多様である。

【甲42】

第3 判断

1 国(文科省)の使用者性について

(1) 当事者の主張

① 申立人組合の主張

ア 労組法第7条にいう使用者は、労働契約の当事者だけでなく、支配企業が従属企業の経営の存立等に強い影響力を及ぼしている場合にも該当するのであり、間接的にであつても労働者の労働条件決定に実質的な影響を及ぼしている限り、支配企業の使用性性を認めるべきである。本件について、国（文科省）には労組法上の使用性性がある。

イ 国（文科省）が、24年3月8日付文科省事務連絡によって、法人に対し、国家公務員の給与見直しの動向を見つつ給与見直しを行うよう要請したことは、法人と組合とが自主的自律的な労使関係にあることを無視し、文科省の意図のとおり労働条件を決定し、労働組合を機能不全に陥らせるものであつて、文科省が法人に対して実質的権限及び心理的影響を有することに照らすと、支配介入に該当する。

ウ 国（文科省）は、法人に対し、4月13日及び5月14日の2回にわたり特例措置の実施状況調査を行い、確実に給与の臨時特例減額を行うよう圧力をかけた。

同調査の回答用紙の体裁から明らかとおおり、国（文科省）は、国立大学法人等に対して横並びで国家公務員並みの給与の臨時特例減額を行うことを求め、また、臨時特例減額回避の方法の有無を精査する時間を与えずに実施を迫ったものであり、これらの調査により、労使の自主的な協議を妨げ労働組合の実質を失わせた。

エ 国（文科省）は、法人に対し、5月11日、「情報提供」と称して、副総理や財務大臣、文部科学大臣の発言や、新聞記事を送付して、圧力をかけた。

オ 以上のとおおり、国（文科省）の行為は、組合が労働組合として、労働契約上の使用者である法人との間で、賃金という最も重要な労働条件を決定しようとすることを妨げたもので、支配介入に該当する。

カ また、6月19日及び28日、組合は、国に対し、給与の臨時特例減額に関する団体交渉を申し入れたが、国（文科省）は、組合との関係で労組法上の使用者に当たるにもかかわらず、「組合と労使関係にない」ことを理由に、同月21日、25日及び29日にこれを拒否した。

このことは、正当な理由のない団体交渉拒否に当たる。

キ 本件のように、国（文科省）が給与の臨時特例減額を行わせるという明白な意図をもって運営費交付金減額の圧力を加えた事案においてすら、使用者性を認めなかった場合、国（文科省）は任意に特定の独立行政法人に対する運営費交付金減額という手段をもって当該法人の従業員の賃金を決定することができることとなり、労働者の自主性自律性ははるかに後退する。

② 被申立人国（文科省）の主張

ア 労組法第7条にいう「使用者」とは、労働契約関係の一方当事者であり、国（文科省）は、法人職員の雇用主ではなく、そもそも国（文科省）には、被申立人適格がないことは明白であり、本件申立ては却下されるべきである。

イ 国（文科省）は、法人職員の基本的な労働条件等について現実的かつ具体的に、支配、決定することができない。これは、通則法第63条において、独立行政法人の職員の給与については独立行政法人が定めるものであること、主務大臣は職員の給与の支給の基準について届出を受けるのみで、決定あるいは認可する権限を有しないことが明記されていることから明らかである。

仮に、国（文科省）が、法人職員の基本的な労働条件等について支配、決定することができる地位にあれば、要請という形は執らず、その地位によって統一的な給与削減をさせることができるはずであるが、国（文科省）は、このようなことを実際に行っておらず、法人に対して、給与見直しに係る文書による要請内容を強制する権限も有していない。通則法第3条第3項において、「この法律及び個別法の運用に当たっては、独立行政法人の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない。」と定められている。主務

大臣の独立行政法人への関わりについては、主務大臣は独立行政法人が達成すべき中期目標を定めて指示すること、指示を受けた独立行政法人は中期目標を達成するための中期計画を立て、主務大臣がこれを認可するなど、主務大臣の事前の関与が極力行われぬような仕組みとなっており、当該計画に基づいて行われる個別の業務内容や運営方法については何ら決定権を有するものではない。本件で問題となっている給与を例に挙げれば、独立行政法人制度の創設を定めた中央省庁等改革基本法第40条第3号において、「給与、勤務時間その他の勤務条件に関する事項は、独立行政法人が中期計画に照らして適正に決定するもの」とされていることから、明らかである。

ウ 組合は、国（文科省）が法人に対して給与の臨時特例減額を要求し、2度にわたって削減状況に関する調査を実施し、さらに関係閣僚の発言等を情報として提供したことが組合活動に対する支配介入に当たると主張し、また、法人が行政指導に従わなかった場合には財政的な不利益が想定されていたとも主張するが、給与臨時特例減額の要請と運営費交付金の削減とは連動しておらず、国（文科省）は、給与見直しに係る文書による要請内容を法人に強制する何らの権限も有していない。また、給与見直しに係る事務連絡文書は、文言上も、労使の自律的・自主的な労使関係を前提として給与が決定されることを前提に要請を行っているのみであることは明らかである。この事務連絡文書は、国（文科省）が、所管する独立行政法人に対し、社会一般の情勢を構成する一つの事情である国家公務員の給与が見直されたことを知らせ、その動向を踏まえた必要な対応、すなわち、通則法第63条第3項に定められている対応をするよう注意喚起を促しているにすぎず、この給与見直しに係る事務連絡文書による要請は、法人に対して何ら法的拘束力を持たない。

(2) 当委員会の判断

- ① 労組法第7条にいう「使用者」とは、一般に労働契約上の雇用主をいうものであるが、雇用主以外の事業主であっても、当該労働者の基本的

な労働条件について、雇用主と部分的とはいえ同視できる程度に現実的かつ具体的に支配、決定できる地位にある場合には、その限りにおいて、当該事業主は同条の「使用者」に当たるものと解される。

- ② 組合は、国（文科省）に使用者性が認められることを前提として、国（文科省）が法人に対し、24年3月8日付文科省事務連絡で給与の臨時特例減額を要請したこと、また、2回にわたり給与の臨時特例減額実施状況調査を行うことによって、法人に対し、確実に賃下げを行うよう圧力をかけ、さらに「情報提供」と称した給与減額圧力をもかけて、組合が、法人との間で自主的に労働条件（しかも賃金という最も重要な労働条件）を決定しようとすることを妨げたものであって、支配介入の不当労働行為に該当すると主張する。

また、組合は、24年6月19日及び28日に国（文科省）に対して給与の臨時特例減額に関する団体交渉を申し入れたが、国（文科省）が組合員の使用者ではないとして、これに応じていないことも団体交渉拒否の不当労働行為に当たると主張する。

- ③ そこで、組合員の雇用主ではない国（文科省）が、組合員の基本的労働条件である給与等について、雇用主である法人と部分的とはいえ同視できる程度に現実的かつ具体的に支配、決定できる地位にあるかについて、以下検討する。

ア まず、組合員は、国家公務員ではなく独立行政法人の職員であって、国との間に労働契約関係はない（第2.2(1)）が、国（文科省）は、法人に運営費交付金を交付し、組合員には、この交付金を財源とする給与等が支給されている（同3、4）ことから、法人の給与等支給額の決定について、影響力を有していると認められる。

また、臨時特例減額については、国（文科省）は、24年3月、独立行政法人に対し、役職員の給与については、国家公務員の給与見直しの動向を見つつ必要な措置を講ずるよう要請した（第2.4(3)）ことが認められ、実際、25年2月に成立した24年度補正予算においては、法人に対する運営費交付金は国家公務員の給与の臨時特例減額金額に相当する41億円以上が削減された（同16）。

イ しかし、運営費交付金は、使途の特定されていない交付金であり、どのように人件費と物件費に割り振るかは法人の裁量によるものであり（第2.3(2)③）、法人は、組合の同意を得られないまま、本件給与臨時特例減額の開始を決定するに至った（同2.14）ものの、組合と交渉し、給与等の額を決定しようとする法人に対して、国（文科省）が、減額時期や減額金額を具体的に指示したとの事実を認めることはできない。

また、法人においては、人事院勧告に準じた給与改定について、24年3月21日、同月28日及び4月6日の団体交渉を経て、4月11日、実施時期を5月1日とすることで、法人と組合との合意がされた経緯（第2.6）が認められるが、この間、国（文科省）が、改定時期・内容を具体的に指示したとの事実は認められない。

ウ そうすると、国（文科省）が、組合員の基本的労働条件である給与等について、雇用主である法人と部分的とはいえ同視できる程度に、現実的かつ具体的に支配、決定することができる地位にあるということは困難であるというべく、その他、組合員に係る給与以外の基本的な労働条件等についてみても、国（文科省）は、法人の人員配置、労働時間管理、サービス上の規律等の人事労務管理を行っていないのであるから、同地位にあることを裏付けるに足りる事実を認めることはできない。

ちなみに、法人と同様に、文科省が所管する独立行政法人である各国立大学における本件給与臨時特例減額措置の実施状況をみても、同減額措置の実施時期や内容は多様であることが認められ（第2.17）、各国立大学法人は、それぞれ独自の判断によって、給与等の支給額を決定していたことが窺える。

- ④ 以上のとおり、国（文科省）が、組合員の基本的労働条件等について、雇用主である法人と部分的とはいえ同視できる程度に、現実的かつ具体的に支配決定することができる地位にあるということはできず、労組法上の使用者に該当すると評価することは相当でないというべきである。
- ⑤ したがって、国（文科省）が使用者であることを前提とする組合の申

立ては、その余の点について判断するまでもなく、いずれも採用することができず、棄却を免れない。

2 法人との団体交渉について

(1) 当事者の主張

① 申立人組合の主張

今回の給与削減は、平均7.8パーセントという大幅な減額で、家計に対する影響は計り知れず、平均すると10年ほど前の賃金に引き戻されるという重大な被害であり、容認し難い。運営費交付金に関する補正予算は、そのままの削減比率で国会で成立するかどうか、成立するとしてもその時期が分からなかったのであり、組合が法人の賃下げ提案に速やかに同意することは考えられなかった。

組合は、法人に対し、第1回団体交渉で、削減率等説明が十分ではなく、6月実施ぎりぎりになって提案するのは誠実でないと指摘し、運営費交付金を巡る状況、給与減額だけでなく、予算の見直しや、物件費その他も含めて不要不急の予算がどれだけあるのか検討するための資料として、繰越金や剰余金など財務内容が分かる資料の開示を求めた。

第2回団体交渉で提出された資料は、人件費削減の必要性の説明ともならないし、各項目の予算を減額できない説明にもならないものであった。すなわち、法人は、「高専機構予算推移（H22～H24）」及び「当初予算配分時における機構戦略経費による実施予定事項」を示して、予算の組替えは難しいと言うだけであった。決算ベースの資料に関してはとりあえず貸借対照表が提出されたが、これも全く説明になっていなかった。物件費の削減に関しても、「物件費のこれ以上の削減は高専の教育研究に支障を来す。」とだけ述べ、具体的な根拠のない不誠実な回答であった。また、「各校への予算についてもかなり精査して配分し、機構戦略経費についても削減をしており、不要不急な物はないと判断している。」とこれも資料や説明抜きに一般論で反論するだけの不誠実な対応に終始し、資料は組合が求めていたものにはほど遠く、かつ、具体的な数字として削減の必要性を裏付けるようなものではなかった。法人は、6月からの実施に関し、物件費は削れず、予備費は3か月分しかないと

言うだけで、組合が「精緻なシミュレーション」の提示を求めたのに対し、そのレベルに達する資料や説明は全くなかった。また、本件申立て後に分かったのは、この第2回団体交渉までの時点で、厚生補導設備充実費について、寄宿舍整備を次年度以降に持ち越すとの法人の判断がされていたということであった。そのことが団体交渉の当時に判明していたならば、翌年以降に回せる予算がほかにもあるはずと追及されることは必然であった。現に、組合は、当時、前述のようにその資料の提出と事実の解明を求めていた。

そして、法人は、既に配分された物件費は削る余地がないと述べていたにもかかわらず、その舌の根も乾かぬうちに、組合を無視し、組合に対する提案どころか通知さえもせず、金額や時期に関する協議もせず、各校に対し、すでに配分してある物件費を学科ごとに一律300万円ずつ返戻するよう求め、強行実施してしまった。

第3回団体交渉では、組合が7月1日からの人件費削減を認めない限りそれ以後この件では団体交渉を行わないとして、法人は、団体交渉を打ち切った。

増額した予備費と各高専の執行留保した物件費の合計が約16億7,000万円であったことからすれば、これが6月末までの給与支給額と臨時特例減額相当額との差額の累計額12億5,000万円に充当されると、まだ約4億2,000万円の財源があるのだから、月当たり2億5,000万円を必要とするとしても、法人は、7月以降も臨時特例減額を回避することは可能であり、交渉を続けるべきであったにもかかわらず、法人は、6月22日をもって一方的に団体交渉を打ち切り、一方的に7月からの減額を強行した。

また、組合は、6月22日の時点では、給与等削減に対する代償措置等を十分に検討していない状態にあり、法人に対する提案もしていなかったため、内部的な手続を行った上で、次回の団体交渉を設定することが、どうしても必要だった。しかし、法人は、7月1日実施を前提に話し合いを行うのであれば、6月30日までの団体交渉申入れを受けるが、本件については、これで実施させていただくとして、同月22日に打ち切りを行っ

た。組合として受け入れ難い前提条件を付して、その前提条件を受け入れないことを理由に団体交渉を打ち切ることは、極めて不誠実な対応である。

本件団体交渉は、法人の申入れによる賃金の一方的切下げが議題なのであって、法人には、自らが提案した多額の賃金減額について、その不利益変更の必要性を示す客観的財務資料の提示をした上で、経営が立ち行かなくなる虞についての具体的な説明をし、組合の理解と納得を得るための丁寧な説明と協議を行う高度の義務があった。しかしながら、法人は、組合に対し、包括的抽象的な説明に終始し、具体的な説明もなく不誠実な対応を継続したまま団体交渉を打ち切ったのであり、不当労働行為といわざるを得ない。

② 被申立人法人の主張

24年度の当初予算ベースにおける法人の収入のうち、国からの運営費交付金は約8割を占めており、法人の予算のうち、人件費の占める割合は約7割である。また、運営費交付金に対しては効率化係数がかけられ、年々削減されており、人件費以外の物件費や機構戦略経費を継続的に削減せざるを得ない状況が続いていた。

24年度の予算編成作業に当たっていた当時、国家公務員の給与減額に対応して運営費交付金が削減されるかどうか、確定していなかったのは事実であるが、法人は、23年12月以降、文科省から運営費交付金削減についての事務連絡を受けており、特に24年5月には関係閣僚の具体的な発言があったことから、削減されることが充分に見込まれる状況となった。実際、25年2月26日、24年度の運営費交付金は想定を超える約41億円が削減されたのであり、運営費交付金削減の蓋然性は高かった。

法人は、組合との交渉が難航することを想定し、24年3月の予算編成時点で、本来実施すべき教育研究設備の整備予算等を必要最小限のものに限定するなどし、さらに、厚生補導設備充実費（寄宿舍環境整備）などを減額し、予備費を増額した。また、6月には、給与の臨時特例減額の実施の先送りにともない、各高専に物件費の執行留保を指示した。6月末の時点での人件費の不足額は、約12億5,000万円にも及び、また、

以前から多額の物件費を減額しており、これ以上臨時特例減額の実施を先送りにすることは不可能な状態となっていた。

他方で、運営費交付金の支給は、24年度は年度の全期間、各月に分割して行われることになっており、期の後半に1年間分の給与臨時特例減額に相当する額を削減されてしまうことも想定され、予算措置を講ずることができなくなってしまう懸念があった。このため、24年7月1日から26年3月31日までの間、臨時特例減額を実施することを決定したのである。

法人は、給与臨時特例減額を実施した後に差額が生じた場合には、教職員に還元することもあり得るという話を説明していたが、これに対して、組合からは何ら回答を得ることができなかった。組合は、事前交渉と団体交渉を通じて、基本的に同じ主張を繰り返すのみで、代償措置など具体的な提案は一度もなく、組合の内部でも十分な意思形成がないまま団体交渉に及んでいたといわざるを得ない状況であった。このような組合の対応こそ、団体交渉への不誠実な対応であり、法人にとって24年6月22日の時点で交渉を続けて検討すべき課題はもはや残されていなかったのである。

以上のように、法人は、団体交渉及び5回の事前交渉において、運営費交付金が削減される可能性が相当高いことから、給与の臨時特例減額を早急に行わなければならないこと、及び削減見込額との差額が発生した場合には教職員への還元もあり得ることを再三説明し、組合の理解を求めていた。

(2) 当委員会の判断

① 本件交渉については、以下の経緯が認められる。

ア 法人は、23年12月及び24年3月に文科省から運営費交付金や給与の見直しについての連絡を受けた（第2.4(2)②、(3)）ことから、法人における給与の臨時特例減額として、組合に対し、24年4月からの実施を3月21日の団体交渉で提案し（同6(1)）、4月27日には6月からの実施についての協議を申し入れた（同7(1)）。

イ 5月7日の事前交渉で、法人が、運営交付金の削減見込額は約40億

円であると説明したところ、組合は、交付金の削減は決まっていない、少なくとも、仮に運営費交付金減額が行われた場合の財務状況などを、精緻なシミュレーションをもって数字的に説明するよう求めると答え（第2.7(2)）、同月10日の事前交渉では、法人は、約40億円の算出根拠について説明し、その算出に係る資料として試算表を提出して（同7(3)）、給与減額のシミュレーションを説明した。

5月11日に副総理や財務大臣の発言があったことから（第2.7(4)）、同月28日の団体交渉では、法人は、組合に対し、その発言内容を資料として示し、運営費交付金が削減される見込みが高い旨を説明した（同8）。

法人は、5月17日の事前交渉及び同月28日の団体交渉において、4月13日付時点の予算資料を提出した（第2.7(5)、8）。

ウ 法人は、6月13日の団体交渉において、22年度から24年度までの予算額の推移と、これに対応する機構戦略経費（機構本部がその用途について裁量をもつ予算項目）につき、その内訳（予備費の推移を含む）及び合計額の推移に関する資料及び貸借対照表等（第2.5(1)、10(2)）を提出した。

6月13日の団体交渉において、組合は、期末・勤勉手当の支給額は、同月1日の基準日において既に確定しており、遡及して削減することは給与規則の解釈上もできず、人件費への影響を少しでも減らすために、不要不急の物件費の発注を控えるよう各校に通知すべきであると主張した（第2.10(2)）。そこで、法人は、各高専に対し、6月からの給与の臨時特例減額は実施しないこと、また、各校の本科1学科当たり300万円の予算執行を留保するよう通知した（第2.11）。

6月22日の団体交渉では、法人は、6月支給の期末・勤勉手当からの削減は見送ったが、機構本部には機構戦略経費しか予算がなく、既に経費節減を行っているためこれ以上の削減は難しいとして、7月から給与臨時特例減額を実施する旨述べ、同日をもって、本件団体交渉を打ち切った（第2.13(2)）。

② 上記の経緯をさらに検討すると、以下のとおり、法人は、組合に対し、

給与減額に関して一定の説明を行っていることが認められる。

ア 運営費交付金削減の蓋然性について

まず、組合は、3月21日の団体交渉で、運営費交付金が削減されるかどうかはわからない旨述べた（第2.6(1)）。

法人は、組合に対し、5月28日の第1回団体交渉に先立って、同月7日には、運営費交付金の削減額が約40億円になると試算していること（第2.7(2)）を、また、同月10日には、約40億円の積算根拠と、月当たりの不足額が2億5,000万円になること（同(3)）を説明し、同月17日には、同月11日の副総理及び財務大臣の発言骨子（第2.7(4)）を説明し、また、6月8日には、5月29日付事務連絡を組合に示すこと（同10(1)）により、運営費交付金に係る政府や国の情勢に関する説明を行っている。

法人の組合に対する上記説明は、結果として41億円以上の運営費交付金の削減があった（第2.16）ことをみれば、根拠のあるものであったということが出来る。

イ 労働条件不利益変更に伴う手続上の問題について

ア) 3月28日の団体交渉において、組合は、本給引下げは不利益変更に当たるので、法人の提案する4月1日実施は、教職員への説明や就業規則改定など、手続上の問題があると指摘した。これを受けて、法人は、人事院勧告に準じた給与改定措置については、4月実施を見送って5月実施としたこと（第2.6(2)(4)）が認められる。

イ) 本件臨時特例減額措置の手続についても、6月13日の団体交渉において、組合は、期末・勤勉手当の支給額は同月1日の基準日において既に確定しており、給与規則上の解釈からも遡及して削減はできず、就業規則の附則の制定によっても不利益遡及に当たり規則改正は無効になるとして、撤回するよう求めた（第2.10(2)）。これを受けて、法人は、6月の実施（第2.8）を見送ることとし、7月からの実施に向けて過半数代表の意見聴取を予定する（同13(2)、14）など、法に適った手続を進める姿勢を示していることが認められる。

③ 組合は、法人は包括的抽象的な説明に終始し、具体的な説明もなく、

7月1日実施を前提に話し合いを行うのであれば応ずるとして、団体交渉を6月22日をもって打ち切り、組合の申入れに対応しなかったとも主張するので、以下検討する。

ア 組合が問題にしていたのは、法人における物件費の削減努力（第2.8）であり、確かに、法人の物件費削減についての説明をみると、ア) 5月10日の事前交渉では、24年度予算のうち、既に全体の92パーセントは各高専に配付済みで、未配分の予算は、用途が特定されている経費、営繕事業費、機構戦略経費とする予定である（第2.7(3)）とし、イ) 5月28日の団体交渉では、予算の大半は既に各高専に配分している、一般管理費も年々少なくなる中で各高専に更なる儉約を求めるのは難しい（同8）とし、ウ) 6月8日の事前交渉では、機構戦略経費のこれ以上の削減は困難である（同10(1)）とし、エ) 6月13日の団体交渉では、物件費も厳しい状況にあり、本年度の各校への予算については、かなり精査して配分し、機構戦略経費についても削減しており、不要不急のものはないと判断している（同10(2)）とし、オ) 6月20日の事前交渉では、予算はぎりぎりまで切り詰めており、これ以上の合理化は困難である（同13(1)）とし、カ) 6月22日の団体交渉では、機構本部の予算は「機構戦略経費」しかなく、必要最低限のものでこれ以上の削減は難しい（同13(2)）などとしており、これらの発言は抽象的であったとみえなくもない。

イ しかし、物件費の削減努力として、法人は、24年3月の予算編成時点で、教育研究設備整備予算等を限定するなどして、予備費を6億6,600万円計上し（第2.5(2)③）、この3月時点においては6億5,300万円計上していた厚生補導設備充実費（寄宿舍環境整備）等を、組合との交渉後の4月の予算配分時点で3億6,500万円にまで減額する一方で、予備費を9億5,400万円にさらに増額（同5(2)④）しており、その4月時点の予算資料を、5月17日の事前交渉及び同月28日の第1回団体交渉において、組合に示している（同5(2)④イ、7(5)、8）ことが認められる。この資料には、厚生補導設備充実費（寄宿舍環境整備）等について、「当初予算配分の配分済みの3億6,500万円を差し引

き34億9,400万円が今後追加配分が可能」との記載や、予備費が9億5,400万円との記載があり（第2.8）、法人は、組合の要請に応え、機構の24年度予算について、資料に基づき、具体的な金額を示して説明している。

例えば、第1回団体交渉における、「予算の大半は既に各高専に配分しており、一般管理費も年々少なくなる中で各高専に更なる儉約を求めるのは難しい。」とする法人の発言は、組合の「予算の見直しや事業計画の見直しも含めた経営努力をすべきではないのか。」との指摘に対するもの（第2.8）であって、応答がこの程度の抽象的なものとなることはやむを得ないといえ、組合も、この説明に対して更なる追及はしていない。

また、6月13日の第2回団体交渉で法人が示した「当初予算配分時における機構戦略経費による実施予定事項」と題する資料は、「機構戦略経費」の推移の内訳を示す表であり、それによると、「当初予算配分で配分済みのもの」の内訳である「厚生補導設備充実費（寄宿舍環境整備）等」の推移が22年度は8億500万円であったものが24年度は3億6,500万円に、「予備費」の推移は22年度に2億9,400万円であったものが24年度は9億5,400万円などとの内訳と、「機構戦略経費」の合計が22年度は54億3,000万円であったものが24年度は38億5,900万円などの記載があり（第2.10(2)）、過去3年分の経費の実施予定事項及び金額が示され、いかなる項目についてどの程度の増減があったのかが分かるようになっている。組合とすれば、同資料に基づき、機構戦略経費の更なる削減が可能かどうかを取り上げることは十分可能であったということはできるが、交渉経過をみると、組合はそれをしておらず、また、予備費増額の内訳や更なる増額の可能性についても取り上げられていない（第2.10(2)）。

一方、人件費への影響を少しでも減らすために不要不急の物件費の発注を控えるよう各校に通知すべきとの組合の主張に対し、法人は、本年度の各校への予算については、かなり精査して配分し、機構戦略経費についても削減をしており、不要不急なものはないと判断してい

ると答えている（第2.10(2)）が、組合からはそれ以上の追及や質問もなされていない。

さらに、法人は、6月13日の第2回団体交渉の後、臨時特例減額実施の先送りに伴い、各高専に本科1学科当たり300万円相当の執行留保を通知し、予備費とは別に、計7億1,240万円を確保した（第2.11）。

これは、組合の要求に応えるための、物件費削減と人件費確保という、法人の努力の現れということができ、そのことは6月22日の第3回団体交渉においても、法人から組合に説明されていることが認められるが、組合から、各高専での執行留保について追及や質問は特段なされていない（第2.13(2)）。

上記のとおり、団体交渉における労使のやりとりは、主にそれぞれの基本的立場が述べられたものであったということができるが、物件費削減についての法人の努力は組合に説明されており、組合からはそれ以上の具体的な追及や質問もされていないのであるから、法人が包括的抽象的な説明に終始しているとの組合の主張は、採用することができない。

ウ 増額された予備費9億5,400万円（第2.5(2)④ア）と各高専の執行留保した7億1,240万円（同11）の合計額は約16億7,000万円で、このうち、6月末の時点で12億5,000万円が人件費に充当されている（同13(2)）。

法人は、これ以上の物件費削減をもって、給与の臨時特例減額の実施を先送りにすることは不可能な状態となっていたと主張する。実際、用途の特定されない運営費交付金を財源とする物件費には、マイナス3パーセントの効率化係数が乗じられて年々その予算が削減されている（第2.3(2)②）ことが認められる。

これに対し、組合は、法人が24年3月21日に給与の臨時特例減額を提案したのに対して、運営費交付金が減額されるかどうか分からない以上給与減額の提案を受け入れることはできないと主張（第2.6(1)）し、その後5月7日の事前交渉においては、運営費交付金減額が何ら決まっていない段階では交渉に応じられないと述べ（同7(2)）、同月

10日の事前交渉においても、法人の説明は仮定の話ばかりで協議にならない、組合の基本的立場は変わらないとしており（同7(3)）、6月22日の第3回団体交渉においても、削減は想定や予想の話であり、削減されてから対応すべきであると発言している（同13(2)）。このような組合の基本姿勢からすると、これ以上団体交渉を重ねても交渉は進展せず、第3回団体交渉の時点において、本件団体交渉は行き詰まりの状態に達していたものと考えられる。

そして、運営費交付金減額の確定時期を予測することが困難であった当時（第2.16のとおり、国の24年度補正予算が成立したのは25年2月26日である。）において、法人が、さらに交渉を1か月延長しても、その間に進展する可能性は少ないとみて、団体交渉を打ち切ったことはやむを得なかったといわざるを得ない。

エ すなわち、法人は、給与臨時特例減額に関する本件団体交渉において、運営費交付金削減の蓋然性や人件費確保の努力について組合に説明し、かつ、組合からの説明要求に対する資料を提供していたが、組合は、運営費交付金の削減は想定や予想の話であり、削減されてから対応すべきであるとの対応に終始していたことから、交渉は行き詰まりの状況にあり、これ以上団体交渉を重ねても進展する可能性はなくなっていたと認められる。

- ④ 以上の次第であるから、本件給与臨時特例減額に関して、組合に対し、一定の説明を行った上で、7月1日実施はやむを得ないとして6月22日をもって団体交渉を打ち切った法人の対応は、不誠実な団体交渉ないし正当な理由のない団体交渉拒否に当たるとまでいうことはできない。

なお、組合は、団体交渉が打ち切られた6月22日の時点では、組合において給与等削減に対する代償措置等を十分に検討できない状態にあり、次の団体交渉の設定がどうしても必要であり、法人の対応は不誠実であったと主張するが、組合が、同日の団体交渉の席上次回の団体交渉を開催するよう申し入れた事実は認められる（第2.13(2)）ものの、法人に対して具体的な交渉事項を示した事実は窺われないのであるから、上記主張は、採用することができない。

第4 法律上の根拠

以上の次第であるから、本件申立に係る事実は、いずれも労働組合法第7条に該当しない。

よって、労働組合法第27条の12及び労働委員会規則第43条を適用して主文のとおり命令する。

平成26年10月21日

東京都労働委員会

会 長 房 村 精 一