

## 命 令 書

大阪府泉佐野市

申立人 E

代表者 中央執行委員長 A

大阪府泉佐野市

申立人 F

代表者 執行委員長 B

大阪府泉佐野市

被申立人 泉佐野市

代表者 市長 C

上記当事者間の平成25年(不)第24号及び同年(不)第52号併合事件について、当委員会は、平成26年12月10日の公益委員会議において、会長公益委員播磨政明、公益委員水田利裕、同井上英昭、同清水勝弘、同平覚、同高田喜次、同辻田博子、同野田知彦、同橋本紀子、同松本岳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 被申立人は、申立人 E 及び同 F が平成25年4月4日付けで申し入れた団体交渉に誠実に応じなければならない。
- 2 被申立人は、申立人 E 及び同 F 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

E

中央執行委員長 A 様

F

執行委員長 B 様

泉佐野市

市長 C

当市が行った下記の行為は、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条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) 平成24年11月30日付けの団体交渉申入れに応じなかったこと（2号・3号違反）。
- (2) 平成24年12月10日付けの団体交渉申入れに応じなかったこと（2号・3号違反）。
- (3) 組合事務所の使用に係る平成25年度の使用料の減免申請を不承認としたこと（3号違反）。
- (4) 平成25年4月4日付けの団体交渉申入れに応じなかったこと（2号違反）。
- (5) 平成25年5月10日付けの団体交渉申入れに、誠実に応じなかったこと（2号・3号違反）。
- (6) 平成25年5月29日付けの団体交渉申入れに応じなかったこと（2号・3号違反）。

### 事 実 及 び 理 由

#### 第1 請求する救済内容の要旨

- 1 組合員の労働条件に関わる条例について、議会へ議案を提出するに先立ち、誠実に団体交渉に応じること。
- 2 平成25年4月4日付け、同年5月10日付け及び同月29日付けで申立人らが申し入れた団体交渉に誠実に応じること。
- 3 組合事務所に係る使用料徴収の禁止
- 4 謝罪文の手交及び掲示

#### 第2 事案の概要

##### 1 申立ての概要

本件は、①被申立人の団体交渉申入れに対する対応、②被申立人が申立人らからの庁舎内の組合事務所に係る使用料減免申請を不承認としたこと、が不当労働行為であるとして申し立てられた事件である。

##### 2 前提事実（証拠により容易に認定できる事実を含む。）

###### (1) 当事者

ア 被申立人泉佐野市（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る。

イ 申立人 E（以下「組合」という。）は、肩書地に事務所を置き、市の職員により組織されており、その構成員は、本件審問終結時約190名である。

なお、組合の構成員には、地方公務員法(以下「地公法」という。)が適用され

る職員と地方公営企業等の労働関係に関する法律(以下「地公労法」という。)の準用等により労働組合法(以下「労組法」という。)が適用される職員が含まれている。

ウ 申立人 F (以下「 F 」といい、組合と併せて「組合ら」という。)は、組合の組合員のうち現業職である者により組織されており、その構成員は、本件審問終結時8名である。

(2) 本件申立てに至る経緯等について

ア 職員基本条例等に係る経緯

(ア) 平成23年4月24日、新市長(以下「市長」という。)が就任した。

(甲111)

(イ) 平成24年11月13日、市は組合に対する同日付け文書(以下「11.13市文書」という。)を交付し、職員基本条例の制定、特殊勤務手当の廃止及び年末年始の休日の時間外勤務手当の割増率の変更(以下、この3項目を併せて「職員基本条例ほか2件」という。)を議題とする団体交渉(以下「団交」という。)を申し入れた。

11.13市文書には、職員基本条例については同25年1月1日施行、特殊勤務手当と時間外手当に関しては平成25年度から実施の必要があり、早期に組合との合意が得られるよう協議したい旨記載されており、市は、職員基本条例に関しては、12月議会に提出することを考えている旨述べた。

(甲24、甲111、乙1、乙35、当事者 A )

(ウ) 平成24年11月21日、市は組合に対し、11.13市文書について説明を行うとともに、11.13市文書に係る団交を同月22日、同月26日及び同月28日に公開で行うことを求めたが、組合は11.13市文書に係る団交に応じなかった。

(甲25、甲111、乙35、当事者 A )

(エ) 平成24年11月29日、市は組合に対し、職員基本条例の制定等についてと題する市長名の文書(以下「11.29市文書」という。)を提出した。この文書には、①11.13市文書で、組合に対し申し入れたが、組合と団交を開催するに至らなかった、②私の責任において、11.13市文書のとおり、12月議会に上程する旨記載されていた。

(甲4、甲111、乙2、乙35)

(オ) 平成24年11月30日、組合らは市に対し、一方的な議会上程を取り下げよう求める緊急要求書と題する同日付け文書をそれぞれ交付し、議会上程を取り下げよう求めるとともに、団交開催を求めた(以下、この団交申入れを「24.11.30団交申入れ」という。)

市長は、24. 11. 30団交申入れに応じることなく、職員基本条例及び特殊勤務手当に関して、12月議会に議案を提出し、その議案は可決された。また、市長は、規則を改正して年末年始の休日の時間外勤務手当の割増率を変更した。

(甲5、甲6、甲7、甲8、甲111、乙35、証人 D、当事者 A)

(カ) 平成24年12月7日、市は組合に対し、同日付けの職員の退職手当の改正についてと題する文書(以下「12. 7市文書」という。)を手交し、これに係る団交を同月10日及び同月11日に行うことを申し入れ、この件について、開会中の12月議会に追加提案し、同25年1月から実施したい旨述べた。これに対し、組合は12. 7市文書に係る団交に応じなかった。

(甲9、甲28、甲111、乙3、乙35、証人 D、当事者 A)

(キ) 平成24年12月10日、組合らは市に対し、緊急要求書と題する同日付け文書(以下「12. 10要求書」という。)をそれぞれ交付し、12. 7市文書に係る市の対応を批判するとともに、団交を誠実にやり、十分、説明責任を果たした上で、労使合意を図り、一方的な議会上程はやめることを求めた(以下、この団交申入れを「24. 12. 10団交申入れ」という。)

市長は、24. 12. 10団交申入れに応じることなく、退職手当に関して、12月議会に議案を提出した。

(甲10、甲11、甲12、甲29、甲111、乙35)

#### イ 組合事務所に係る経緯

(ア) 昭和49年4月以降、本件申立てに至るまで、組合は、庁舎別館1階の一部を組合事務所として使用しており、平成24年度までは、使用料は免除されていた。

(甲111、乙35、証人 D、当事者 A)

(イ) 平成25年度の組合事務所の使用について、組合らは連名で市に対し、使用許可を申請するとともに、平成25年3月26日付けの行政財産使用料減免申請書(以下「25年度減免申請書」という。)を提出し、使用料の減免を申請した。

(甲17、甲18、甲111)

(ウ) 平成25年4月1日、市は組合らに対し、平成25年度の組合事務所の使用について条件を付して許可するとともに、同日付けの行政財産使用料減免不承認決定通知書を交付し、組合事務所の使用に係る使用料の減免を不承認とした旨通知した。

なお、この通知書の減免額の欄には、原則として使用料を減免しないが、経過措置として、平成25年度分は使用料を80%減額すること等が記載されていた。

(甲19、甲20、甲111、当事者 A)

(エ) 平成25年4月4日、組合らは市に対し、同日付け団交申入書を提出し、組合事務所の使用料に関する団交を申し入れた(以下、この団交申入れを「25.4.4団交申入れ」という。)

(甲21、甲111)

(オ) 平成25年4月8日、市は組合らに対し、同日付けの文書を提出し、行政財産目的外使用許可や使用料に関する事項については管理運営事項であって、交渉の対象とすることができないと定められているため、25.4.4団交申入れを受けることができない旨返答した。

(甲22、甲111)

(カ) 平成25年5月31日、組合らは、①24.11.30団交申入れ及び24.12.10団交申入れに対する市の対応、②平成25年度の組合事務所の使用料減免申請を市が不承認としたこと、③25.4.4団交申入れに対する市の対応がそれぞれ不当労働行為に該当するとして、当委員会に対し、不当労働行為救済申立てを行った(平成25年(不)第24号事件)。

#### ウ 平成25年夏季要求等に係る経緯

(ア) 平成25年5月10日、組合らは市に対し、同日付けの2013夏季・一時金要求書と題する文書(以下「25年夏季要求書」という。)を提出し、要求事項に対する回答を求めるとともに団交を申し入れた(以下、この団交申入れを「25.5.10団交申入れ」という。)。組合らと市は、25年夏季要求書についての団交を同月13日、同月16日、同月21日及び同月23日に行うことに合意した。

平成25年5月10日、市は組合に対し、同日付けの平成23年人事院勧告の実施等についてと題する文書(以下「5.10市文書」という。)を提出し、同23年人事院勧告の実施等についての団交を申し入れた。

(甲42、甲43、甲111、乙35、当事者 A )

(イ) 平成25年5月13日、同月16日及び同月21日、組合らと市との間で団交が開催された。

平成25年5月21日、市は、25年夏季要求書に対する最終回答を提示した。また、同日の団交において、副市長は、これ以上の交渉の継続は難しいとして退席し、その後、25年夏季要求書及び5.10市文書についての団交は開催されなかった。

(甲48、甲81、甲82、甲83、甲111、乙28、乙29、乙30、乙35、証人 D、当事者 A )

(ウ) 市は市長名で組合らに対し、平成25年5月27日付け回答書(以下「5.27回答書」という。)及び同日付け通知書(以下「5.27通知書」という。)を送付した。

5.27回答書には、25年夏季要求書については、新たな協議内容が見いだせない状況にあるため、既に最終回答を提示したとおりである等と記載され、5.27通知書には、5.10市文書については、平成25年5月21日に団交を行い、十分な協議に至らなかったが、平成23年人事院勧告の実施については、私の責任で6月議会に上程する等と記載されていた。

(甲51、甲52、甲111)

(エ) 平成25年5月29日、組合らは市に対し、同日付け団交申入書を提出し、5.27回答書及び5.27通知書を受け取ったことを明らかにするとともに、市の対応を批判し、改めて団交を開催し、説明責任を果たすよう求めた(以下、この団交申入れを「25.5.29団交申入れ」という。)

(甲53、甲111、当事者 A )

(オ) 市は組合らに対し、平成25年6月3日付け回答書を送付し、25.5.29団交申入れに応じない旨返答した。

(甲54、甲111)

(カ) 平成25年10月29日、組合らは、25.5.10団交申入れ及び25.5.29団交申入れに対する市の対応が不当労働行為に該当するとして、当委員会に対し、不当労働行為救済申立てを行った(平成25年(不)第52号事件)。

### 第3 争 点

- 1 組合らの24.11.30団交申入れ及び24.12.10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とともに、組合に対する支配介入に当たるか。
- 2 平成25年度の組合らの事務所の使用料減免申請を市が不承認としたことは、組合らに対する支配介入に当たるか。
- 3 組合らの25.4.4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。
- 4 組合らの25.5.10団交申入れ及び25.5.29団交申入れに対する市の対応は、不誠実団交に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるか。

### 第4 争点等に係る当事者の主張

- 1 組合の申立人適格について

#### (1) 申立人らの主張

組合は、労組法が適用される現業労働者と労組法が適用されない非現業労働者がともに組織している混合組合である。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認められるべきであり、団体的労使関係に係る活動についても、それが非現業職員に限った活動であるなどの特段の事情のない限り、直接的又は間接的に労組法適用者の問題を含めた労働組合の活動

であるというべきである。

混合組合の申立人適格が争点となった国・中労委事件において、東京地方裁判所（平成25年10月21日判決）及び東京高等裁判所（同26年3月18日判決）は、労組法第7条各号につき区別することなく申立人適格が認められることと構成員の量的割合を問題としないことを判示している。

本件では、職員基本条例等の各条例や夏季一時金等要求については、労組法適用者についても当然問題となる。また、組合事務所の使用料については、使用料の減免という団体的労使関係に係る活動に関する問題であり、非現業職員に限った活動ではなく、労組法適用者の問題を含めた労働組合の活動である。

したがって、本件において、組合に申立人適格があることは明らかである。

## （2）被申立人の主張

大阪高等裁判所平成14年1月22日判決は、非現業職員が多数を占める混合組合は職員団体であって労組法上の労働組合たる性格は認められないとして、労組法第7条第2号及び第3号について申立人適格を認めなかった。

本件においても、組合は、労組法が適用されない非現業職員の方が大多数であるので、労組法上の労働組合とはいえ、申立人適格を有しない。

なお、Fも本件申立ての申立人になっている以上、組合にまで申立人適格を認める必要性は全くない。

## 2 争点1（組合らの24.11.30団交申入れ及び24.12.10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とともに、組合に対する支配介入に当たるか。）について

### （1）被申立人の主張

#### ア 24.11.30団交申入れについて

24.11.30団交申入れ以前に、市は、組合に対し、二度にわたり職員基本条例ほか2件についての団交を申し入れたが、市からの申入れに応じないとの態度を取った。24.11.30団交申入れの議題は、市が申し入れた団交の議題と全く同じであって、市からの団交申入れを二度にわたり拒否しながら、その後、同じ議題で団交を申し入れるという組合らの団交に対する態度は、身勝手に不誠実である。既に、市からの同一議題についての団交申入れが拒否されている以上、24.11.30団交に応じないことには正当な理由がある。

また、組合らは、市からの団交を拒否する際に、既に実施されている給与減額の撤回や労使合意がない限り議会に上程しないことの確約等を実質的な交渉に入るための前提条件としており、組合側の要求が受け入れられないのならば、市からの団交申入れに応じないとの姿勢を取っていた。

24. 11. 30団交申入れの際の文書には、誠実な団交の開催を求める旨の記述はあるが、表題は団交申入書ではなく、一方的な議会上程を取り下げよう求める緊急要求書とされている。この文書の体裁からも、組合らが職員基本条例案等の議会上程を取り下げることが強く求めており、従前と同様に、組合側の要求に応じなければ、職員基本条例制定等についての実質的交渉に入らないとの態度に出ることは明らかであった。

なお、市は、団交の公開を団交の条件にしたことはなく、公開は市の希望であり提案にすぎない。市は、従前も、組合らから団交の公開に応じられないという回答があったため、非公開での団交に応じており、組合らが公開に同意しない場合でも、開催を拒否することはない旨説明してきた。

また、市は二度にわたって団交を申し入れていることから、市が労働組合の存在意義を否定したり、信頼を損なわせる意図がなかったことは明らかで、労働組合の弱体化を図ったものにも当たらない。

#### イ 24. 12. 10団交申入れについて

24. 12. 10団交申入れ以前に、市は組合らに対し、同一の議題である職員の退職手当の改正について団交を申し入れたが、この時も、組合らは労使合意がない限り議会に上程しないこと等の確約を交渉に入るための前提条件とし、申入れに応じなかった。

したがって、24. 11. 30団交申入れの場合と同様に、市が24. 12. 10団交申入れに応じないことは、団交拒否にも支配介入にも該当しない。

### (2) 申立人らの主張

#### ア 市の姿勢について

平成23年4月に、新しい市長が就任してから、従前の原則として合意に至るまで労使交渉を積み重ねていく労使関係は破壊され、市長の公約を一方的に押し付けられるようになった。

市長の方針の下に、労使交渉は軽視ないし無視され、組合敵視の姿勢が露わになり、初めから協議の申入れすらなかったり、結論ありきの形式的な協議が持ちかけられ、実質的な説明や資料の提示のないまま、組合らが合意できるはずのない状況で、交渉が打ち切られ、早々に議案が市議会に上程され、可決されてしまうということが繰り返されるようになった。

#### イ 24. 11. 30団交申入れについて

24. 11. 30団交申入れの議題は、職員基本条例ほか2件であって、職員の給与や勤務条件を大きく変更し、職員の生活に多大な影響をもたらすものである以上、団交に応じないまま、条例案を市議会に上程し、あるいは、規則を改正したこと

は団交拒否に該当する。また、このことは、市長が組合の活動を嫌悪して、組合の活動を弱体化させ、その権威を失墜させることによって、自らの公約の実現を強行しようとした支配介入の意図によることは明らかである。

確かに、市側からも、これらの点について、団交申入れがあったが、これは市側が一方的に決めた結論を押し付け、形式を整えるだけのもので、協議する姿勢を有しておらず、およそ誠実な対応であったといえず、団交拒否を正当化することはできない。

平成24年11月13日、市が組合に対し、団交を申し入れた際に、組合は職員基本条例を制定する特段の理由について説明を求めたが、市は実質的な理由を説明せず、特殊勤務手当の廃止についても、組合はこの間の人件費削減に加えてさらに実施すべき必要性があるのかを問い質したが、市は明確な回答を避けた。

また、同月21日、市は、職員基本条例ほか2件についての団交申入れ趣旨を説明したいと要請したが、市は、職員基本条例の制定について、条例案の第1条に記された目的を読み上げたのみの説明しかせず、特殊勤務手当の廃止や時間外勤務手当の見直しについても、説明は不十分であった。

さらに、市は、一方的に、かつ、直後の数日のうちに、わずか3回だけ団交の日時を指定しており、これは、予定回数を交渉して形だけ整えた上で打ち切り、12月議会に上程することをねらったものである。

また、市は、平成23年に組合側が同意しなければ団交は非公開で実施することで決着したにもかかわらず、再度、団交の公開を条件とし、これに固執した。市は、あくまで公開の提案にすぎないと主張するが、市は、組合の抗議を受けた際に、団交を公開するとの条件を撤回したこともなく、非公開で実施することを約束したこともなかった。

ところで、市は、組合らが既の実施されている給与減額の撤回や労使合意がない限り議会に上程しないことの確約等を実質的な交渉に入るための前提条件としていた旨主張するが、事実と反する。組合らは、労使合意が成立しない限り職員の勤務条件に関する条例案を議会に上程しないことの確約を求めたのではなく、労使の誠実な協議を尽くし、合意のための努力をしないまま、職員の勤務条件の根幹に関わる条例案を上程しないよう求めたものである。また、いったん条例が成立し議会の承認がなされていたとしても、労使協議を行い、その合意にしたがって、条例案の変更を議会に上程することも可能であって、市はその気がないからなのか、そのことを抜きにした議論をしているのである。

#### ウ 24. 12. 10団交申入れについて

市は、組合らの24. 12. 10団交申入れに応じることなく、労使合意がなければ議

会に追加上程しないという約束はできないとし、交渉の打切りを通告し、市議会へ退職手当の改正にかかる条例案を提出した。かかる対応は、24. 11. 30 団交申入れと同様、団交拒否及び支配介入に該当する。

ところで、市は、平成24年12月7日、団交の公開を条件とし、2日間の交渉日程を一方的に指定して、退職手当の改正についての団交を申し入れ、退職手当の改正にかかる条例案を12月議会に追加上程し、同25年1月から実施したいとした。退職手当という職員の勤務条件の根幹に関わる事項であり、退職予定の職員等にとっては極めて利害関係の大きい問題であるのに、結論先にありきの姿勢は許されないものである。

市は、国家公務員の退職手当についての法改正があり、国から、地方公共団体の職員についても、国に準じて引下げをするよう要請を受けたことから、早急に退職手当の改正を実施する必要があったとするが、そもそも国の要請はいわゆる技術的助言であって、地方自治の本旨からして必ずしも従わなければならないものではない。この退職手当の改正を平成25年1月1日から施行した地方公共団体は、全国で2%程度であって、12月議会で上程することを前提に、拙速な団交の期日設定をしなければならない理由は全くなかった。

3 争点2（平成25年度の組合らの事務所の使用料減免申請を市が不承認としたことは、組合らに対する支配介入に当たるか。）について

(1) 申立人らの主張

ア 労使合意なり労使慣行なりにおいて一定期間継続してきた便宜供与について、合理的根拠なしに廃止・変更することは、原則として支配介入に当たり、仮に、合理的根拠がある場合にも、労働組合に対し、団交において理由を具体的に説明し、代替措置の提案を含め協議を行うなど、組合活動への影響に対する十分な配慮を行わなければ、支配介入に当たる。

本件において、組合らは、実質的には、労使合意ないしは労使慣行によって長期間、組合事務所の無償貸与を受けてきたところ、市は、合理的理由なく、また、協議を一切行わず、組合活動への影響に対する配慮を欠いたまま、減免不承認へと急激に方針転換したものである。

イ 市は、組合らに対し、組合事務所の使用料を徴収するに際し、市長の方針などとしか理由を説明しておらず、労働組合敵視の意向・方針のみを根拠として減免不承認としたもので、合理的理由は皆無である。

市は、当時、組合らに対し、財政健全化実施計画や同実施プランとの関係において、使用料の徴収を行うことになったとの説明は一切行っておらず、財政健全化実施計画や同実施プランが使用料徴収の理由であるとの市の主張は後付けであ

る。

また、仮にこの市の主張が事実であったとしても、極めて長期間、無償で使用してきたのだから、これを突如有償化する合理的な理由にはなり得ない。

財政健全化計画は19年かけて実施するとされていたのに、市長は自身の4年間の任期中に達成することを掲げて、財政健全化実施プランを強行した。その内容は、職員の賃金や勤務条件に大きな影響を与える内容であったにもかかわらず、市は、管理運営事項と称して団交に応じず、説明会は開催したものの、市長の公約であるなどと繰り返すばかりで、十分な説明や協議を行わなかった。このような経過を踏まえれば、財政健全化実施プランが策定されたことによって、泉佐野市行政財産使用料条例(以下「使用料条例」という。)第6条第1項の解釈適用を見直し、使用料減免申請を不承認とすることを正当化することはできない。

加えて、平成25年度の組合事務所の使用料徴収による財政上の利益は、2万4,500円にすぎず、市の財政状況を改善する効果など全くなく、一方で、組合らにとっては、財政基盤に深刻な打撃を生じる。

ウ 組合らは従前より、登録職員団体であることを理由に無償貸与を受けており、その実態は、平成25年度においても、何ら変わらないにもかかわらず、市は、公共用その他公益上の目的のために使用するものでないと判断するとの理由で、減免を不承認としており、このこと自体不合理極まりない。しかも、市は、当時、全額免除を認めるほどの高度な公共性・公益性までは有していないとする理由を一切明らかにしておらず、これも後付けの理由である。

また、仮にこの市の主張が事実であったとしても、職員団体は地方公共団体にあつて存在することが法律上当然に予定されており、むしろその事務所として使用することは行政目的に適うものである。組合らは、労働組合活動のほか、職員全体の福利厚生に関する活動を行い、市民とともに住民のための地方自治を実現するための活動を行っており、市の主張する公益性、公共性の点は、使用料徴収の合理的理由とはなり得ない。

さらに、市は、労働組合以外の団体については、依然として使用料の減免を認めており、市は、労働組合を狙って使用料徴収を行っている。また、平成25年度から他の労働組合が使用料を負担していることは、組合が長期にわたり継続的に受けてきた無償での使用について、協議も説明もなく、一方的に使用料を徴収することが許される理由にはならない。

ところで、激変緩和措置についても、減免されていても組合会計にかかる負担は小さくなく、5年後には完全に使用料が賦課されるのであるから、十分な配慮には程遠い。また、市が組合らに対し、この措置について協議したり、説明した

ことはない。

## (2) 被申立人の主張

ア 市が組合事務所について使用料を徴収することは、正当な行為であって、支配介入には当たらない。

組合らが組合事務所として使用しているスペースは、行政財産であって、市が行政財産の使用許可をする場合に、使用料を徴収するのが原則である。市が組合事務所にかかる使用料を徴収することは正当な行為である。

市は、平成24年度まで、本来は負担させるべき使用料支払義務を例外的に免除してきたが、市の財政状況の改善のための措置を検討した結果、同25年度以降、この例外的な全額免除措置を取りやめることとしたものである。市は財政健全化団体であって、財政健全化計画には、各種使用料・手数料の改定ルールの設定及び有料化が明記されており、組合事務所の使用料徴収は、これに基づくものである。

市は、種々の歳入確保、歳出削減を講じたことにより、市民にも相当の負担を強いている。かかる状況下では、市と組合らの関係は、市内部の関係であるのだから、市民から馴れ合いとの批判を受けることのないよう、便宜供与の是非及び程度について、聖域のない見直しをする必要があり、従前から行っていたから今後も続けるというわけにはいかない。

イ 市は、使用料の徴収に伴う組合らの不利益を緩和する経過措置として、平成25年度については、本来の使用料の80%を減額することにした。また、同26年度以降についても減額措置を継続し、減額率を毎年20%ずつ減らしていくことにより、本来の使用料になるまで5年間、かかる措置を講じる予定である。市は、従前の経緯に鑑み、他の第三者が使用を求めた場合に比べて、なお十二分に優遇措置を講じている。

また、市は、市職員を組織している別組合に対しても、使用料を徴収しており、組合らを狙い撃ちにしたものでもなく、組合らに使用料の徴収を求めることは、別組合との公平を維持する観点からも正当なものである。

ウ ところで、本件は行政処分であって公定力を有するから、たとえ違法であっても、その違法が重大かつ明白である場合を除いて、適法に取り消されない限りその効力を有するのである。したがって、適法に取り消されない限り何人もその効力を否定できないのであるから、労働委員会は不当労働行為ではないと判断すべきであり、また、本件処分の効力を否定するような救済命令を行うことは認められない。

4 争点3 (組合らの25.4.4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) 被申立人の主張

ア 行政財産の使用許可や使用料賦課に関する事項は、地公法第55条第3項及び地公労法第7条但書により、管理運営事項に当たり、市が25.4.4団交申入れに応じなかったのには正当な理由がある。

地公法第55条第1項及び地公労法第7条は、勤務条件については交渉事項と定めながら、団体的労使関係事項は、交渉事項から明確に外しており、団体的労使関係事項は、交渉事項ではない。仮に、団体的労使関係事項が地公労法第7条本文の団交の対象に該当するという立場に立ったとしても、同条は、地方公営企業等の管理及び運営に関する事項は、団交の対象とすることができないと明確に定めているのだから、その団体的労使関係事項が管理運営事項に該当する場合は、団交の対象とすることができない。

大阪府労働委員会の平成25年9月26日付け命令（平成24年(不)第21号事件）は、管理運営事項そのものであれば団交の対象にならないが、そうでなければ団交の対象になると基準を定立しているが、この基準は不当である。管理運営事項そのものか否かの基準が非常にわかりにくく、また、管理運営事項に該当するものであっても、管理運営事項そのものでなければ団交の対象となるという意味であれば、その解釈は明文に反するもので誤りである。

イ 25.4.4団交申入れの議題は、①従前どおり、組合事務所の使用料の減免を行い、組合事務所を無償貸与すること、②従前とは異なり組合事務所の使用料の減免申請を不承認としたことの理由を説明し、協議を行うこと、③組合事務所の使用料の減免申請の不承認によって労働組合が受ける不利益の回避について協議を行うこと、④代替手段・措置の可能性の存否やその条件、検討状況について説明し、協議を行うことの4項目であるが、これらはいずれも管理運営事項である。

上記①は、使用料の減免を求めるものである。上記②は、減免不承認について協議を行うと、結局、組合らは市の説明する理由に異議を述べ、使用料の減免を求めることが当然に予想され、また、どのような理由で減免不承認とするかは、市長が地方自治法や条例等に基づき自らの判断と責任において処理すべき事項である。上記③は、使用料の減額措置について協議し、減免幅の引上げ要求等が予想されるが、不利益緩和措置として減免率を何%にするのかという点は、市長が地方自治法や条例等に基づき自らの判断と責任において処理すべき事項である。上記④は、結局、組合らが代替手段がないこと等に異議を述べ、従前どおり、使用料を減免するよう求めることが当然に予想される。また、行政財産使用許可書中の条項について協議することにもなりかねない。上記②及び③と同様、どのよ

うな理由で減免不承認とするかは、市長が地方自治法や条例等に基づき自らの判断と責任において処理すべき事項である。

## (2) 申立人らの主張

ア 市は、25.4.4団交申入れの団交事項が管理運営事項に当たるとして、団交に応じないが、これは正当な理由のない団交拒否である。

イ 職員の労働条件のうち管理運営事項が交渉対象とならないとされている趣旨は、一般に、①法治主義の原則に従って運営されている我が国の行政において、国民の代表者たる国会が法律などの形で決定した国民の意思に基づいて、行政執行の任に当たる行政主体が国の事務の管理、運営の責務を負わされているところ、かかる事項を交渉対象事項とすることは、行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになるので許されない、②職員団体の本来的な使命からみても、その目的は職員の経済的利益の追求にあるので、職員団体が行政執行に参画することはその使命を逸脱することになり適当ではない、などと説明されている。

上記①については、本件団交事項は、従前から組合事務所の使用料を減免されていたものが不承認とされたため、その理由の説明やそのことにより受ける不利益に関する協議・説明、代替措置に関する協議・説明を求めるものであるから、これについて協議することが、行政主体がその権限と責任を組合らと分け合うことにはならないし、組合らが行政執行に参画することにはならない。

上記②についても、組合らが組合事務所の使用料の減免不承認の理由の説明等を求めることは、組合らの使命に当たるもので、行政執行への参画などではない。

とりわけ、25.4.4団交申入れの4項目の議題のうち、2番目以降は、行政行為そのものについてではなく、行政行為を前提として、その理由の説明やそれに伴う不利益・代替手段についての協議・説明を求めたもので、管理運営事項に当たらない。

ウ 25.4.4団交申入れの団交事項は、便宜供与の一つである組合事務所の貸与に関する、その使用許可やそれに伴う使用料の減免等についてのもので、当然に団体的労使関係の運営に関する事項に該当し、義務的団交事項である。

管理運営事項に該当する事項に関するものでも、多かれ少なかれ労働条件や団体的労使関係事項に影響を与えるものであり、少なくともそれらの労働条件や団体的労使関係事項に影響を与える限りでは、団交の対象となる。常に管理運営事項が団交事項とならないとすると、労働条件や団体的労使関係事項に関する労働者の交渉力の強化という団交の機能が果たされなくなるおそれがあり、労働者の団結権及び団交権を認めた憲法、労組法等の趣旨が損なわれることになる。

5 争点4 (組合らの25.5.10団交申入れ及び25.5.29団交申入れに対する市の対応は、

不誠実団交に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるか。) について

(1) 申立人らの主張

ア 市は、団交において、25年夏季要求書に対して回答せず、5.10市文書にて自らが申し入れた議題についても、その理由や必要性について、具体的な数値を示したり、資料を提出することもせず、誠実に説明しようとしなかった。かかる対応は、不誠実団交であり、また、組合らの弱体化をねらった支配介入に該当する。

イ 使用者は、単に労働組合の要求を聞き置けば足りるというのではなく、自己の主張を相手方が理解し、納得することを目指して、誠意をもって団交に当たらなければならない。労働組合の要求や主張に対する回答や自己の主張の根拠を具体的に説明したり、必要な資料を提示するなどし、また、結局において労働組合の要求に対し譲歩することができないとしても、その論拠を示して反論するなどの努力をすべき義務を負っている。

しかるに、市は、組合らが申し入れた事項を拒否する理由については、財政状況が厳しいなどと抽象的な理由を述べるのみで、5.10市文書で市が申し入れた事項は、労働条件の引下げを含むものであることから、より具体的な説明と資料提示が求められるのに、具体的な財務資料に基づいて支払原資をどれだけ確保できるか否かや、職員の受ける不利益にどのように配慮するか等については、何ら誠実に回答せず、自らの結論を押し付ける態度に終始した。

ウ 市は、25年夏季要求書に係る第1回団交において、組合の要求事項に対し、実質的にゼロ回答しかせず、その理由についても市の方針だからなどと述べるのみであった。第2回団交においても、25年夏季要求書について、内部協議ができていないとして、次回団交まで先送りすることを提案し、どこまで協議が進んだかとの組合からの質問に、市長等からどういう回答をもらえるかというのは、はっきりしない、交渉を中断したとしても、次回、どちらかという、交渉の打切りになる等と回答し、実際に交渉を一方向的に打ち切った。なお、これは、4回の団交を開催する旨労使双方で確認したにもかかわらず、2回を残し打ち切ったものである。

さらに、市は、平成25年5月21日の団交に、予め25年夏季要求書については全面的に拒否する最終回答を提出した上で臨み、この回答について中身の無い弁明を繰り返し、居直り、交渉を継続する意思の全くないことを明らかにした。その上で、副市長は、この団交は、5.10市文書に係る交渉であるとして、市の申し入れた事項について協議しないのであれば退席すると言い出し、一方向的に退出した。

なお、組合らは予備折衝において、組合の要求事項の交渉を拒否しながら、市の申入れ事項についての交渉を求める市の姿勢を批判しており、25年夏季要求書

について協議をしないことを約束した事実はない。そもそも、組合の要求事項にも、夏期特別休暇の日数等が掲げられており、市の申入れ事項と同一のテーマであることを市は認めており、市の主張は矛盾している。

ところで、組合の執行委員長は、同日の団交に出席していないが、交渉戦術として、副委員長以下を責任者として行ったもので、かかる対応は以前にもあった。副市長は、平成24年の夏季交渉で、強行を前提とした協議はしないと回答しながら、職員基本条例等について労使合意のないまま議会上程し、さらに議会で、組合が協議に応じないと事実と異なる説明を行っており、このことについて、平成25年の春闘交渉時にも、真意を説明するよう求めたが、それについての回答もなかった。これに加え、総務部長以下が、団交を放棄したことを踏まえると、副市長自身の交渉姿勢が大きく問われるものであり、説明責任を果たし、実質的な交渉当事者としての権限を持ち合わせているか否かを見極めるために、委員長は事務所で待機し、副委員長を交渉責任者として、交渉姿勢を確認しながら、協議を進めることにしたものである。

また、市は、夏期特別休暇を5日に短縮した根拠について、大阪府から見直しの指導を受けていると説明したが、平成26年の交渉において、大阪府に確認したところ、強制力のない協力ないし技術的助言であったことを明らかにした。このような誤りは、当時、市が誠実に対応していれば、その時に判明していたはずである。

## (2) 被申立人の主張

ア 市は、平成25年5月の25年夏季要求書及び5.10市文書に係る団交において、労使合意の成立が極めて困難であることは意識しつつも、可能な限り組合らの理解を得て財政健全化を推進するため、誠実に交渉に応じていた。結果的に、実質的な協議に至らず、労使合意は成立しなかったにすぎず、支配介入にも該当しない。

イ 25年夏季要求書の要求事項は、条例に基づく給与減額及び昇給延伸措置の撤回、職員基本条例の廃止、期末・勤勉手当の加算による給与減額分の補充、夏期特別休暇を増やすこと等であって、既に可決・施行されていた条例に基づく給与改定を直ちに撤回するよう求め、あるいは、市が国の方針ないし大阪府の求めに従って実施すべき施策に反するなど、大半が市が応諾し得ないものであった。

市は、団交を拒否することなく、第1回団交において、組合らの要求の大半については譲歩が極めて困難であることを伝え、検討の余地がある事項については、再検討を行うことを約し、その上で、団交の継続に応じた。

第2回団交において、市は、内部協議の未了を理由として、交渉の一時中断を求めた。これは、団交を拒否する趣旨ではなく、打切りを求める趣旨でもなかつ

た。財政健全化団体からの脱却を目指す財政健全化実施プランに基づいて人件費抑制策を実施していく上で、決して容易ではなかったとはいえ、可能な限り組合らから理解を得るべく、さらなる内部調整を必要としていたにすぎない。

これに対し、組合らは組合らが重視する給与減額撤回等の要求事項について、市がゼロ回答から譲歩しないのであれば、団交の継続はアリバイ的なもので交渉継続は無意味であると断じた。組合らは市の担当者に対し、譲歩の確約か、交渉打切りを宣言するか、いずれかを選択するよう執拗に迫り、市はやむを得ず、交渉打切りを選択したものである。

組合らは、事実上、組合らの要求に応じて市が譲歩したか否かを誠実な団交であったか否かのメルクマールとし、市が組合らの要求を容れなかったことをもって、不誠実と断じている。人事評価制度の再検討や非正規職員の特別休暇導入・拡充等、市が継続協議に応じた項目があったにもかかわらず、組合らは交渉打切りを宣言するよう強く求め続け、やむなく組合らの要求に応じた市の担当者の対応を殊更にあげつらっている。

ウ 平成25年5月21日、組合の執行委員長と市の担当者間で、団交の進め方について予備折衝を行った。その際、市は、25年夏季要求書に対する書面による最終回答を提示した。また、組合執行委員長は、組合闘争委員会に諮った上でどの条件付きながら、5.10市文書による市からの申入れについての協議を行うことを承諾し、その後、電話で、団交に応じると通知した。

しかし、副市長等が出席した当該団交に、組合執行委員長は出席せず、組合は、5.10市文書に関する協議を拒否し、25年夏季要求書に関する交渉継続に固執した。また、組合要求事項に応じるのが困難であるためのやむを得ない市の交渉打切り方針について、不当労働行為であることを認めて謝罪するよう強硬に迫るなどした。結局、この団交においても、実質的な協議は行えず、副市長は、25年夏季要求書に係る団交は、第2回団交における譲歩がなければ打ち切るべきとの組合からの提案に従い、既に書面で最終回答をし、打切り方針を提示していること、組合が予備折衝での協議内容を無視し、5.10市文書に係る団交に応じない姿勢を示したことから、これ以上の交渉継続は困難と判断し、退席したものである。

## 第5 争点等に対する判断

### 1 組合の申立人適格について

- (1) 組合の申立人適格については、審査計画上の争点ではないが、市は組合には申立人適格がない旨主張するので、以下検討する。
- (2) 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、非現業職員及びいわゆ

る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。

(3) ところで、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、並びに、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の諸法規が、労働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。

(4) そうすると、混合組合は、労組法の適用がある構成員にかかわる問題については、労組法上の労働組合として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すべきである。このように解しないと、労組法の適用される混合組合の構成員は、労働組合加入の自由が保障されているにもかかわらず、自らの労働条件を使用者に対する団交により解決する手段を持たないこととなり、不当労働行為救済制度の趣旨である労働者の団結権の保護及び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。

この点、市は、組合は、労組法が適用されない非現業職員の方が大多数であるので、労組法上の労働組合とはいえず、申立人適格を有しない旨主張する。しかし、構成員の量的割合により申立人適格の有無が決められるとした場合、①職員団体か労働組合かの判断基準について、ある労働団体の一時点における構成員の人数からみた量的構成又は役員割合などからみた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事例においてはいずれとも決し得ないこととなりかねず、また、②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、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、などの問題があり、市の主張には合理性がなく採用できない。

(5) 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、本件の争点は、24. 11. 30団交申入れ、24. 12. 10団交申入れ、組合事務所の使用料、25. 4. 4団交申入れ、25. 5. 10団交申入れ及び25. 5. 29団交申入れに係るものである。

24. 11. 30団交申入れ、24. 12. 10団交申入れ、25. 5. 10団交申入れ及び25. 5. 29団交申入れの議題は、市の職員全般の労働条件に関するものであるから、これらの団交申入れは、労組法適用者についてのものを含むと解される。

25. 4. 4団交申入れの議題は組合事務所の使用料に関するものであるが、組合事務所に係る組合らの使用料の減免措置申請は、集団の活動として行われているところ、これを地公法適用職員に限った活動とみるべき特段の事情は見当たらず、労組法適用者についてのものでもあると解される。

したがって、組合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ものであり、申立人適格を有すると判断される。

なお、市は、 F も本件申立ての申立人になっている以上、組合にまで申立人適格を認める必要性は全くない旨主張するが、 F が申立人になっているか否かで、組合の申立人適格に係る判断が左右されるものではない。

2 争点1（組合らの24. 11. 30団交申入れ及び24. 12. 10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とともに、組合に対する支配介入に当たるか。）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 市の財政健全化計画等について

(ア) 平成12年5月、市は、財政再建団体転落の危機に直面しているとして、行財政改革推進実施計画を策定した。

市は、組合の同意を得て、同13年1月及び同14年1月の2回、職員の定期昇給の12か月延伸を行い、同15年4月から同18年3月までの間、本俸の3%カットを行うなどした。

なお、この定期昇給の延伸については、同19年1月、同20年1月及び同21年1月の3回、それぞれ3か月ずつ復元された。

(甲1、甲60、甲111、当事者 A )

(イ) 平成21年4月1日、地方公共団体の財政の健全化に関する法律が施行され、平成20年度以降の地方公共団体の決算につき、同法が定める連結実質赤字比率等の数値が早期健全化基準以上の場合には、当該地方公共団体は財政健全化計画を定めなければならないことになった。

平成22年2月、市は、市の平成20年度決算につき、連結実質赤字比率等の数

値が早期健全化基準以上であったことから、平成21年度から同39年度の19年間を計画期間とする財政健全化計画を策定した。

この健全化計画では、連結実質赤字比率等を早期健全化基準未滿とするための方策として、計15項目が対象期間と目標効果額とともに定められているところ、この中には、使用料手数料等の見直し及び人件費の抑制が含まれていた。

(甲111、乙31、当事者 A )

イ 市職員の給与減額等について

(ア) 平成23年4月24日、市長が就任した。

(甲111)

(イ) 市は組合に対し、平成23年5月12日付けの給与月額減額等についてと題する文書を手交し、給与月額減額等に関する団交を申し入れた。また、市はこの団交を公開で行うことを併せて申し入れた。

この文書には、①同年7月から同27年3月までの間、一般職の給与月額を一律20%減額する必要がある、②同23年12月期から同26年12月期までの間、人事評価による勤勉手当成績率加算制度を導入する必要がある、③これらのことについて早期に組合との合意が得られるよう協議したい旨記載されていた。

なお、団交申入れの際に市が提示した資料には、市の職員の勤勉手当の額は、勤勉手当基礎額に成績率と期間率を乗じて算出するところ、課長代理級、係長級、主任級及び係員級の職員の場合、一定の評価値未滿の職員については成績率は0.675とし、それ以外の者については1.2を上限として別に定めることを提案する旨記載されていた。

(甲1、甲111、乙8、当事者 A )

(ウ) 組合は市に対し、平成23年5月16日付けの文書を交付した。この文書には、①団交を公開することは適切ではないと考える、②これをもって組合が交渉に応じないことを理由に、一方的に給与月額減額等を議会に上程することは、あってはならないことと考える、③その上で、公開でなければ交渉しないとするのか、あえて公開しようとする場合、労使対等原則や組合員のプライバシーをどう担保するかについて文書回答を求める旨記載されていた。

(乙9)

(エ) 市は組合に対し、平成23年5月16日付けの文書を交付した。この文書には、①今回の交渉はマニフェストにも掲げた項目について協議するべく申し入れたものであり、公開で実施する考えに変わりはない、②組合員のプライバシーを確保すべく、記者クラブによる交渉開始前の写真撮影を除き、傍聴者には写真撮影、録音を禁止する旨周知する旨の記載があった。

(乙10)

(オ) 平成23年5月17日、組合と市との間の団交が公開で開催された。組合側は、組合員20名程度、市側は市長のほか職員が出席した。組合は、①2回にわたり行われた定期昇給の12か月延伸につき、残りの15か月分について復元を求める、②一般職の給与月額20%減額は受け入れられない旨述べた。市長は、①現段階で、定期昇給の延伸の復元をする考えはない、②給与月額20%減額に協力を求める旨述べた。組合と市は、給与月額20%減額について合意しなかった。ところで、組合と市との間の団交が公開で開催されたのは、この時だけである。

(甲41の1、甲105、甲111、乙35、証人 D )

(カ) 平成23年6月13日、市長は、一般職の給与月額を20%減額する条例改正について、市議会に議案を提出した。同月16日、付託された総務産業委員会でこの議案の採決時に、議員9名中6名が退席し採決に至らず、その後、市長は、同年7月から同24年3月までの間、給与月額を部長級は13%、課長級は12%、課長代理級は11%、それ以外の職は8%減額することに修正した改正条例案を議会に提出した(以下、この給与月額の減額幅は職階によって異なっているが、「8%減額」ということがある)。この修正した改正条例案は、総務産業委員会で可決された後、同月28日、本会議で可決された。

修正した改正条例案を議会に提出するに当たって、市長は組合に対し説明や協議の申入れを行わなかった。

(甲3、甲40の8、甲111、当事者 A )

(キ) 組合らは市に対し、給与カットの中止を求める要求書と題する平成23年7月27日付け文書をそれぞれ提出し、不当労働行為を謝罪し正常な労使関係に戻すこと及び現在行われている給与カットを即時中止することを要求し、回答を求めるとともに、団交を申し入れた。

(乙11の1、乙11の2)

(ク) 平成23年8月11日、組合らと市との間で、市長等が出席して、団交が行われた。なお、この団交の開催に当たって、当初、市は、厳しい財政状況のもとで人件費は市の歳出の2割弱を占め、市民の関心も高く、交渉の場における双方の主張は広く知らしめる必要があるとして、公開で行うことを要求したが、最終的に非公開で行われた。

組合らは、市長に対し、謝罪及び給与月額8%減額を撤回することを求め、市長は、不当労働行為は行っておらず、給与月額8%減額は撤回しない旨返答した。組合は、市がラスパイレス指数で府内で最低水準であることについて、

その理由を尋ねたのに対し、市長は、市が府内で一番財政状況が厳しい自治体であるためである旨返答した。結局、この団交における給与減額に関する交渉は決裂した。

(甲41の2、甲111、乙12の1、乙12の2、当事者 A )

(ケ) 平成23年9月8日、組合執行委員長を含む約500名の職員が、市の公平委員会に対し、地公法第46条に定める勤務条件に関する措置の要求を行った。同24年4月10日、市の公平委員会は、この措置要求について判定を行った。その判定書(以下「24年公平委員会判定書」という。)の内容は概ね以下のとおりである。

a 措置要求事項

憲法第25条で保障する「健康で文化的な生活」ができ、安心して公務労働を提供できる賃金水準に引き上げること。具体的には、①平成23年7月から実施している給料の8%カットを取り消すこと。②昇給の15か月延伸措置について、復元を図ること。

b 主文

措置要求事項である2項目について、その双方を棄却する。

c 判断

職員の給与は、勤労に対するモチベーションの維持・増進等の観点からは、高水準であることが望ましい。よって、今回の給料カットは、生活に直結する問題だけに、職員の勤務条件としては多大なマイナス要因になる。

一方、財政運営に影響を与えかねない人件費において、負担が減少することは財政面においてはプラス要因となるため、そのバランスについても十分考慮しなければならない。

これら相反する要因のバランスを判断することは難しいところであるが、近年において、市の財政事情が逼迫していることに加えて、景気低迷による民間企業における労働条件の悪化等を考慮した場合、当局による職員給与の一時的、限定的な抑制は、やむを得ないと考えられる。

当局側においては、行政サービスを遂行する責任を有し、かつ権限を付与されていることから、人件費も含めた財政に係る予算の編成及び執行に関する事項についての管理運営責任を負っており、必ずしも、人件費が他の行政費に対して優越した扱いをされるというものではない。

地公法により、昇給基準に関する事項を条例で定めることとされているが、本市においては、給与条例に「職員の昇給は、規則で定める日に、市長が定める期間におけるその者の勤務成績に応じて行うものとする。」と規定され

ている。昭和55年7月10日最高裁判所第1小法廷判決の判例によれば、昇給条項の法的性質については、「定期昇給に関する規定は、所定の要件をみたした職員に対して昇給に関する処分についての実体上又は手続上の権利を与えたものとは解されず」とあることから、この趣旨は、任命権者である市長に対して昇給の義務を負わせたり、または、職員に昇給を請求する権利を認めていると解することは難しく、法に基づく合理性に拠り、予算の範囲内等の条件付きで、昇給に関する裁量権を付与するものと解されるものである。

職員の給与条例案を作成する過程においては、職員団体は、職員の勤務条件の維持改善を図るために、労使交渉の場を通じて、主張を述べることができ、当局も誠実に対応する必要があるが、労使合意に至らなかった場合は、任命権者の裁量により、最終的に当局側が議会上程に至ったこともやむを得ないものと考えられる。

よって、要求者の要求は認めることができない。

#### d 意見

本事案で問題の給与条例については、その前提となる労使交渉は20%給与カットに関して、職員団体との団交、抗議行動には市長自ら対応したとはいえ、その後、労使合意がないまま議会上程されたが、議会での議論を踏まえて8%給料カット案に訂正された上で可決成立したという経緯がある。

上記の経緯に鑑みれば、当局側が労使交渉において十分な説明や誠実な交渉を行ったとは評価しがたい側面があり、結果的に条例が議会で適法に可決成立したことから、違法・不当とまではいえないものの、地公法第55条の趣旨からみて、遺憾な面がないではない。

すなわち、給与に関する案件は、職員の勤務条件の中でも生活に直結する重要な事項であり、まして、その給与を減額するという案件ならば、当局側は、誠意をもって職員団体との交渉に臨むべきであると思料する。

しかしながら、今回の労使交渉をみると、上述したように当局側が誠意をもって十分な説明責任を果たしたとは考えにくく、当委員会としては遺憾といわざるを得ない。

よって、当局側においては、今後は、十分に説明責任を果たした上で、職員団体と誠実な交渉を行い、円滑な行政運営に支障が出ることのないよう希望し、特にこれを意見として申し添えるものである。

(甲1、甲2、甲3、甲111、当事者 A )

(コ) 平成23年11月7日、市は組合に対し、給与月額8%減額を同27年3月まで延長することを申し入れた。

同23年11月17日、組合らと市との間で、市長等が出席して、約2時間、交渉が行われた。組合は給与月額の8%減額の実施に至る市の行為を批判し、市長は、給与月額8%減額は撤回できず、同27年3月まで8%減額を継続する旨述べた。組合と市は、給与月額8%減額の延長について合意しなかった。

市長は、給与月額8%減額を延長する条例案を議会に提出し、同23年の12月議会で、この条例案は可決された。

(甲111、当事者 A )

(サ) 平成23年12月、市は、平成26年度末を目途に全ての健全化指標をクリアし、同27年度をもって財政健全化団体から脱却することを目的として、同23年度から同26年度の4年間を実施期間とする財政健全化実施プランを策定した。

このプランの人件費の削減の項目には、職員定員の見直し、職員給与等の見直し及び行政委員会・審議会等委員報酬の見直しの3項目があり、職員給与等の見直しに関しては、①現在の職員給与カット(8%から13%)については同27年3月末まで継続すること、②現給保障制度は、同24年度から段階的に廃止することが挙げられていた。

(乙33)

ウ 平成24年11月から同年12月頃の経緯

(ア) 市は、平成24年の9月議会にて、同年の12月議会に職員基本条例案を上程し、同25年度からの施行を目指す方針である旨説明した。

なお、この条例案は、市の一般職の職員の倫理規範、人事評価、懲戒、分限等について定めるものであった。

(甲7、乙35、証人 D )

(イ) 平成24年11月1日、組合は市に対し、2012年賃金確定などの重点要求書(以下「24年年末要求書」という。)と題する文書を提出した。この要求書には、同月13日、同月15日、同月20日及び同月21日に団交を開催し、回答を求めるとする記載とともに、合計17項目の要求事項が列挙され、その中には、①労使協議・労使合意のないまま実施された(i)給与月額8%減額、(ii)人事評価による勤勉手当成績率加算制度、(iii)現給保障の廃止を即時に撤回すること、②昇給の15か月延伸措置を直ちに復元すること、③誰でも40万円以上に到達できる賃金制度に改善することが含まれていた。

組合と市は、24年年末要求書についての団交を同要求書に組合が記載したとおりの日程で行うことに合意し、この日程で4回の団交が行われた。

ところで、従前から組合は市に対し、年に3回、概ね2月、5月及び11月に、それぞれ春闘、夏季及び年末の要求書を提出していた。また、夏季及び年末に

については、原則として、要求書について4回の交渉日を設定し、4回目を最終交渉日として、交渉が行われてきた。ただし、平成13年及び同14年の定期昇給の延伸及び同15年4月から同18年3月までの間の本俸の3%カットについて、組合が同意した際には、年度をまたがって合計約20回の交渉が行われるなどしていた。

また、組合からの要求書が提出される時期に、市から組合に対し、協議が申し入れられることもあった。

(甲23、甲111、乙22、乙35、証人 D、当事者 A)

(ウ) 平成24年11月13日正午頃、市は組合に対して、11.13市文書を交付し、職員基本条例ほか2件に関する団交を申し入れた。

11.13市文書には、職員基本条例については同25年1月1日施行、特殊勤務手当の廃止と時間外勤務手当の見直しに関しては平成25年度から実施の必要があり、早期に組合との合意が得られるよう協議したい旨記載されていた。また、時間外勤務手当の見直しについては、年末年始の休日の時間外勤務手当の割増率を100分の150から100分の135に改正したい旨記載されていた。

市は、職員基本条例は、12月議会に上程することを考えている旨述べた。組合は、①市が職員基本条例を策定しなければならない特段の理由があるのか、②平成23年度決算の状況等についての説明会において、市は見込み以上の人件費削減効果をあげているとしたにもかかわらず、特殊勤務手当を全廃する理由等はどこにあるのかと質した。

組合は、明確な理由がない以上、職員基本条例ほか2件についての協議はしやうがないと主張し、11.13市文書を受領しなかった。

(甲24、甲111、乙1、乙35、当事者 A)

(エ) 平成24年11月13日午後7時頃から、組合と市との間で、24年年末要求書に関する第1回交渉が行われた。組合側は、組合員15名程度、市側は総務部長等が出席した。

市は、給与月額8%減額は、財政再建団体として市が置かれている状況を勘案すれば、撤回できる状況にはない等と記載された24年年末要求書に対する回答書を提示するなどした。

組合は、給与月額8%減額や人事評価による勤勉手当成績率加算について、理由が説明されていないとし、人事評価に関して、チームワークで仕事をしており、人事評価が給与にリンクされると職場が混乱すると主張するなどした。また、組合は、以前は人事評価を賃金にリンクさせないとされていたのに、この考えが変わった理由を尋ね、市は、市長の考えである旨返答した。

(甲24、乙23)

(オ) 平成24年11月21日、24年年末要求書に係る第4回交渉が行われ、その席上、出席していた副市長は、11.13市文書について説明を行い、①職員基本条例は、地公法に定める根本基準に従った健全な人事制度を構築し、こ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して効率よく公務の執行を確保し、もって市民から信頼される市政を実現するために制定したい、②特殊勤務手当は、著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の著しく特殊な勤務に対し支給されるものであって、市においては各業務における不均衡が生じていることから、廃止したい、③年末年始の休日の時間外勤務手当については、大阪府からは是正指導を受けており、割増率を100分の150から100分の135に改正したい旨述べた。

また、市は、11.13市文書に係る団交を同月22日、同月26日及び同月28日に公開で行うことを提案した。

組合は、①団交の公開はあくまでも市の一方的な要望であって、組合が応じなければ公開にせず団交を行うことで決着しているにもかかわらず、公開を条件にしたのは蒸し返しである、②一方的に、わずか3回だけ、団交日程を指定したことは、12月議会への上程を強行することを前提とするものであるとして抗議するとともに、24年公平委員会判定書の意見部分に言及して、労使合意がなければ議会上程しないことが当たり前である旨主張した。また、組合は、市は、給与月額8%減額等により一方的に職員の生活を悪化させてきており、24年年末要求書の交渉において具体的な協議がないまま11.13市文書について協議をすることにはならない旨主張した。

組合は、11.13市文書に係る団交に応じなかった。

(甲25、甲26、甲27、甲111、乙35、証人 D、当事者 A)

(カ) 平成24年11月22日、組合と市との間で、交渉を正常化させるための協議が行われたが、今後の交渉についての合意は成立しなかった。

これ以降、職員基本条例の制定及び職員の特殊勤務手当についての条例の廃止が市議会で可決され、年末年始の休日の時間外勤務手当の割増率にかかる規則改正が実施されるまでの間、組合らと市との間で、職員基本条例ほか2件に関する団交は開催されなかった。

(甲26、甲111、乙35、当事者 A)

(キ) 平成24年11月29日、市は組合に対し、11.29市文書を提出した。この文書には、①11.13市文書で、組合に対し申し入れたが、組合と団交を開催するに至らなかった、②市長の責任において、11.13市文書のとおり、12月議会に上程

する旨記載されていた。

(甲4、甲111、乙2、乙35)

(ク) 平成24年11月30日、組合らは市に対し、一方的な議会上程を取り下げよう求める緊急要求書と題する同日付け文書をそれぞれ交付し、24.11.30団交申入れを行った。この文書には、①市は、労使協議、労使合意がないまま職員の賃金・労働条件に関わる内容を議案提出しようとしており、議会上程を取り下げよう求める、②24年公平委員会判定書を踏まえて、説明及び団交開催を求める旨記載されていた。

市は、この申入れに対し、回答しなかった。

(甲5、甲6、甲111、乙35、証人 D、当事者 A)

(ケ) 平成24年12月7日、市長は職員基本条例の制定及び職員の特殊勤務手当についての条例の廃止について、市議会に議案を提出した。

(甲7、甲8、甲111、当事者 A)

(コ) 平成24年12月7日、市は組合に対し、12.7市文書を手交し、退職手当の調整率の変更に関する団交を申し入れた。

12.7市文書には、官民均衡を図るため、退職手当の調整率を同25年1月1日以降、段階的に引き下げる必要があるとして、早期に組合との合意が得られるよう協議したいとされていた。また、調整率は、現行、104/100であるところ、同25年1月1日から同年9月30日の間は98/100、同年10月1日から同26年6月30日の間は92/100、同年7月1日以降は87/100とするとされていた。

ところで、国家公務員の退職手当について、退職手当の調整率を段階的に引き下げるなどし、退職給付の官民均衡を図るとして、同24年11月16日、国家公務員退職手当法の改正案が可決、成立し、同25年1月1日施行として、同24年11月26日公布された。その調整率は、12.7市文書に記載された調整率と同一であった。

市は組合に対し、①退職手当の調整率の変更に関する団交を同24年12月10日及び同月11日に公開で開催したい、②この件について、開会中の12月議会に追加提案し、同25年1月から実施したい旨述べた。

これに対し組合は、①府内の市町村のほとんどが、十分な協議時間が取れないとして12月議会への上程を見送っている、②来春退職予定の職員等に対する具体的な説明も行われていない、③わずか2日で合意を見出すのは無理がある旨主張し、12.7市文書を受領しなかった。

(甲9、甲28、甲111、乙3、乙27、乙35、証人 D、当事者 A)

(サ) 平成24年12月10日、組合らは市に対し、12.10要求書をそれぞれ交付し、

24. 12. 10団交申入れを行った。この文書には、①12. 7市文書による団交申入れは、労働条件の不利益変更をわずか2日間の交渉で、しかも、公開でないと応じないとした上で、協議が整わない場合、労使合意がなくても12月議会に追加上程するとしており、不当労働行為に該当する、②誠実な団交を行い、十分、説明責任を果たした上で、労使合意を図り、一方的な議会上程はやめることを求める旨記載されていた。

(甲10、甲11、甲29、甲111、乙35)

(シ) 平成24年12月11日、市は組合に対し、12. 10要求書に対して、合意がなければ12月議会に追加上程しないという約束はできず、組合らの要求に応じることはできないので交渉を断念し、12月議会へ追加上程を行う旨通知した。

(甲29、甲111)

(ス) 平成24年12月19日、市は組合に対し、職員の退職手当の改正についてと題する市長名の文書(以下「12. 19市文書」という。)を提出した。この文書には、①12. 7市文書で、組合に対し団交を申し入れたが、組合と団交を開催するに至らなかった、②国家公務員については、民間における退職給付の支給に鑑み、退職手当の額が引き下げられ、地方公務員についても、国家公務員の退職手当制度の改正の趣旨を踏まえ、国家公務員に準じた必要な措置を講ずるよう総務副大臣から通知がある、③私の責任において、12月議会に追加上程する旨記載されていた。

(乙4)

(セ) 平成24年12月20日までに、市長は12. 7市文書に記載したとおりの調整率により職員の退職手当給付水準を引き下げることとする条例の制定に係る議案を市議会に提出した。

(甲12)

(ソ) 平成24年12月20日、市議会は、職員の退職手当についての条例等の一部を改正する条例の制定、職員基本条例制定及び職員の特殊勤務手当についての条例の廃止に係る議案を可決した。また、市長は、年末年始の休日の時間外勤務手当の割増率を100分の150から100分の135に変更する旨の規則改正を同月27日付けで行った。

また、府内の市町村のうち、同25年1月1日施行で退職手当の調整率を変更したのは、9市町村であった。

(甲127)

(タ) 平成24年12月19日、組合らは、市を相手方として、当委員会に対し、市は、十分な説明責任を果たし、誠実な団交を開催し、労使合意をもって市議会に上

程をするというルールを極端に逸脱しているとして、誠実な団交の開催を求めて、あっせんを申請した。

当委員会は、あっせんを開催し、あっせん案を提示したが、市があっせん案の趣旨に沿いかねる意向を示したため、同25年3月19日、このあっせんは打ち切りとなった。

(甲13、甲14、甲15)

(2) 組合らの24. 11. 30団交申入れ及び24. 12. 10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とともに、組合に対する支配介入に当たるかについて、以下判断する。

ア 24. 11. 30団交申入れに対する市の対応について

(ア) 24. 11. 30団交申入れの議題についてみると、前提事実及び前記(1)ウ(キ)、(ク)認定のとおり、①組合らが24. 11. 30団交申入れを行った文書には、議題は明記されていないが、労使協議、労使合意がないままの議会上程を取り下げるよう求めるとともに団交開催を求める旨の記載があること、②24. 11. 30団交申入れ直前に市が組合に提出した11. 29市文書には、市は11. 13市文書で、組合に対し団交を申し入れたが組合と団交を開催するには至らず、11. 13市文書のとおり、12月議会に上程する旨の記載があること、が認められ、組合らは、市が組合に対し11. 13市文書にて申し入れた議題について、改めて組合側から団交を申し入れたとみるのが相当である。

(イ) これに関し、市は、既に、市から組合に対する同一議題についての団交申入れが拒否されている以上、24. 11. 30団交申入れに応じないことには正当な理由がある旨主張する。

(ウ) そこで、市から組合への11. 13市文書に係る団交申入れについてみると、前記(1)ウ(ウ)、(オ)認定のとおり、①平成24年11月13日、市が組合に対し、11. 13市文書を交付し、職員基本条例ほか2件に関する団交を申し入れた際、組合は市が職員基本条例を策定しなければならない特段の理由があるのか等と質した後、明確な理由がない以上、職員基本条例ほか2件についての協議はしやうがないと主張し、11. 13市文書を受領しなかったこと、②同月21日、副市長が11. 13市文書について説明を行い、団交開催を提案した際、組合は、現状では11. 13市文書について協議をすることにはならない等と主張し、11. 13市文書に係る団交に応じなかったことが認められる。

また、職員基本条例については、前記(1)ウ(ア)認定のとおり、平成24年の9月議会にて、市は同25年度からの施行を目指す方針を明らかにしていることが認められ、市から組合への団交申入れや説明内容がどうあれ、遅くとも、9

月議会の時期には組合らから市に対し、団交申入れを行うことも可能であったと解されるところ、組合らは24. 11. 30団交申入れに至るまで、職員基本条例に関する団交申入れを行ったとする疎明はなく、組合らが職員基本条例について、団交にて、積極的に協議をしようとする姿勢を欠いていたとされる点は存する。さらに、11. 13市文書を受領しないといった対応は、労使協議により問題を解決する姿勢からは程遠く、問題なしとはしない。

(エ) しかし、労働組合の団体交渉権は最大限に尊重すべきものであって、組合員の労働条件に係る議題に関する団交申入れに対しては、既に、その議題について数回にわたり団交が開催されて協議が尽くされた結果、双方の主張が平行線となった場合や労働組合側が協議の場で暴力など不穏当な手段を用い、これを改めようとしなないといった場合は格別、特段の事情がない限り、使用者はこれに応じなければならないと判断され、以前、市が団交を申し入れた際に組合が応じなかったというのみでは、直ちに組合側からの同一議題の団交申入れに応じない正当理由になるとまではいうことができない。

(オ) 市からの11. 13市文書に係る申入れについて、さらにみると、前記(1)ウ(ウ)、(ケ)認定のとおり、①11. 13市文書には、職員基本条例については平成25年1月1日施行、特殊勤務手当の廃止と時間外勤務手当の見直しに関しては平成25年度から実施の必要がある旨の記載があること、②同24年11月13日、市は、11. 13市文書で団交を申し入れた際、職員基本条例は12月議会に上程することを考えている旨述べたこと、③同年12月7日、市長は職員基本条例の制定及び職員の特殊勤務手当についての条例の廃止について、市議会に議案を提出したこと、がそれぞれ認められる。そうすると、市は、当初から、1か月未満の協議期間をもって、市議会に議案を提出することを前提に、組合に団交を申し入れたとみるのが相当である。

また、平成24年11月13日の申入れに先立って、市が組合に対し、職員基本条例の趣旨を説明するための資料を提示するなどして、説明をしようとしていたと認めるに足る疎明はない。

職員基本条例は、前記(1)ウ(ア)認定のとおり、市の一般職の職員の倫理規範、人事評価、懲戒、分限等について定めるものであることが認められ、組合員の労働条件の根幹に係ると解されるところ、使用者が組合員の労働条件に直接の影響を及ぼす事項を実際に行うに当たっては、労働組合の理解を得るために努めることが望まれ、とりわけ、労働条件への影響が大きく、対象者も広範にわたる場合には、必要かつ十分な説明や交渉を行うために、それに相当する協議期間を予定すべきと思われるが、市が職員基本条例の市議会への上程

までに、組合との間の協議のために設定した期間は、その重大性に比して短いといわざるを得ない。

これらのことに、前記(1)イ(オ)、(カ)認定のとおり、平成23年6月、市長は、組合の合意を得ないで、一般職の給与月額を20%減額する条例改正案を市議会に提出し、その後、組合に対し説明や協議の申入れをしないまま、減額幅を8%に修正した改正条例案を議会に提出し、同案が可決されたことを併せ考えると、組合が、職員基本条例ほか2件に係る市側からの団交申入れを、一方的に決めた結論を押し付け、形式を整えるだけのもので、協議する姿勢を有していないとすることにも理由がある。

以上のとおりであるから、11.13市文書に係る団交が開催されなかった原因は、市側にもあったというべきで、11.13市文書による団交申入れへの組合の対応をもって、市が24.11.30団交申入れに応じなかったことの正当な理由ということはできない。

(カ) また、市は、組合らは、市からの団交申入れを拒否する際に、既に実施されている給与減額の撤回や労使合意がない限り議会に上程しないことの確約等を実質的な交渉に入るための前提条件としており、24.11.30団交申入れの際の文書の体裁を理由に、組合が、組合側の要求に応じなければ、職員基本条例制定等についての実質的な交渉に入らないとの態度に出ることは明らかであった旨主張する。

確かに、前記(1)ウ(オ)、(ク)認定のとおり、①平成24年11月21日、副市長が11.13市文書について説明を行い、団交開催を提案した際、組合は、給与月額8%減額の即時撤回等を要求した24年年末要求書の交渉において具体的な協議がないままで11.13市文書について協議をすることにはならない、労使合意がなければ議会上程しないことが当たり前である旨主張したこと、②組合らが24.11.30団交申入れを行った文書は、一方的な議会上程を取り下げるよう求める緊急要求書と題するものであること、が認められる。

しかし、これらはいずれも、組合らが、市が組合らと真に協議する意思を欠いたまま、一方的に労働条件を低下させ得る事項を行おうとしたとして、これを非難する趣旨でなされたというべきで、また、市の対応にも問題があるから、かかる組合らの対応を考慮しても、市が24.11.30団交申入れに応じなかったことに正当な理由があるとはいえない。

なお、前記(1)ウ(オ)認定のとおり、平成24年11月21日、市が団交開催を公開で行うよう提案したことが認められる。団交の形式については、労使双方が原則として自由に提案できるというべきではあるが、本件においては、市は、

相当短期間に労働条件の根幹に係る事案を協議しようとし、これに加えて、公開の提案をしたのであるから、組合らがこれを問題視することは無理からぬところである。

(キ) 以上のとおりであるから、市は24. 11. 30団交申入れに対し正当な理由なく応じず、もって、組合を軽視し、支配介入を行ったと判断され、かかる行為は、労組法第7条第2号及び第3号に該当する不当労働行為である。

イ 24. 12. 10団交申入れに対する市の対応について

(ア) 24. 12. 10団交申入れに係る経緯についてみると、前記(1)ウ(コ)、(サ)認定のとおり、①市が組合に対し、12. 7市文書にて、退職手当の調整率の変更についての団交を申し入れた際、組合は市の対応を批判し、12. 7市文書を受領しなかったこと、②組合らは市に対し、12. 10要求書をそれぞれ交付し、12. 7市文書による団交申入れを批判するとともに、団交を申し入れたこと、が認められ、本件も、市が団交を申し入れた際に、組合は応じず、その後、同一の議題について、改めて組合らから団交を申し入れたと解される。

(イ) そこで、12. 7市文書による市から組合への団交申入れの経緯についてさらにみると、前記(1)ウ(コ)認定のとおり、①12. 7市文書には、退職手当の調整率を平成25年1月1日以降、段階的に引き下げる必要がある旨の記載があること、②市は組合に対し、12. 7市文書にて団交を申し入れた際、同24年12月10日及び同月11日に退職手当の調整率の変更に関する団交を開催し、開会中の12月議会に追加提案し、同25年1月から実施したい旨述べたこと、が認められ、市は、当初から、組合との協議後、直ちに市議会に追加提案し、組合への団交申入れ後、1か月未満で、退職手当の調整率の引下げを実行することを前提に団交を申し入れたとみるのが相当である。

また、平成24年12月7日の申入れに先立って、市が組合に対し、この問題について資料を交付するなどして、説明をしようとしていたと認めるに足る疎明もなく、退職手当の調整率の引下げは、対象者の受領する金額に少なからぬ影響を及ぼすことは明らかであるのだから、これに比して、市が設定した協議期間はあまりに短いというほかはない。

そうすると、前記(1)ウ(コ)認定のとおり、組合が、平成24年12月7日の市からの団交申入れに対し、来春退職予定の職員等に対する具体的な説明も行われておらず、わずか2日で合意を見出すのは無理がある旨主張したことが認められるところ、組合のかかる主張には理由がある。また、市が、かかる組合の主張に対し、同25年1月から退職手当の調整率の引下げを実施しなければならない理由を具体的に示して、さらに協議を申し入れたとする疎明もない。

(ウ) 以上のとおりであるから、12.7市文書に係る団交が開催されなかった原因は、相当程度、市側にあるというべきで、12.7市文書による団交申入れへの組合の対応をもって、市が24.12.10団交申入れに応じなかったことの正当な理由ということとはできない。

したがって、市は24.12.10団交申入れに対し正当な理由なく応じず、もって、組合を軽視し、支配介入を行ったと判断され、かかる行為は、労組法第7条第2号及び第3号に該当する不当労働行為である。

3 争点2（平成25年度の組合らの事務所の使用料減免申請を市が不承認としたことは、組合らに対する支配介入に当たるか。）及び争点3（組合らの25.4.4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24年度までの組合事務所に係る行政財産目的外使用許可について

(ア) 昭和49年4月以降本件申立てに至るまで、組合は、庁舎別館1階の一部を組合事務所として使用している。

平成12年頃から、組合は、組合事務所の使用に際して、各年度ごとに書面により行政財産の目的外使用許可を受けるようになったが、平成24年度までは、使用料を免除されていた。

(甲111、乙35、証人 D 、当事者 A )

(イ) 平成19年6月29日現在の使用料条例は、次のとおり定めている。

「(目的)

第1条 この条例は、法令その他に定めのある場合を除くほか、地方自治法（昭和22年法律第67号）第238条の4第7項の規定に基づく行政財産の目的外使用に係る使用料について必要な事項を定めることを目的とする。

(使用料の納付)

第2条 行政財産を使用しようとする者は、行政財産目的外使用使用料(以下「使用料」という。)を納付しなければならない。

第3条から第5条 (略)

(減免)

第6条 使用料は、次の各号のいずれかに該当する場合は、これを減額し、又は免除することができる。

(1) 地方公共団体その他公共団体、公共的団体又は公益団体に公用、公共用その他公益上の目的のため使用させるとき。

(2) 前各号に掲げる場合のほか、特に市長が必要と認めるとき。

2 使用料の減免は、相手方の申請により行うものとする。

第7条 (略)

附 則 (略)

(乙6)

(ウ) 平成13年3月31日現在の泉佐野市行政財産使用料条例施行規則(以下「使用料施行規則」という。)は、次のとおり定めている。

「(趣旨)

第1条 この規則は、泉佐野市行政財産使用料条例(平成8年泉佐野市条例第1号。以下「条例」という。)の施行について、他の定めがあるもののほか、必要な事項を定めるものとする。

第2条 (略)

(減免)

第3条 条例第6条に規定する減免する額については、以下のとおりとする。

- (1) 地方公共団体、その他公共団体が公用又は公共用に使用するとき…  
…全額
- (2) 公共団体又は公益団体が営利を目的としない団体固有の公共又は公益事業に使用するとき……全額
- (3) 災害、その他緊急の事態の発生により応急施設として短期間使用するとき……全額
- (4) 市の職員等の福利厚生のため使用するとき……全額
- (5) 市の都合により許可を受けた財産の使用ができないとき……その使用できなかった期間の使用料
- (6) 上記に該当しないが、特に市長が必要と認めるとき……市長が認める額

第4条 (略)

附 則 (略)

(乙7)

(エ) 組合は市に対し、平成24年1月19日付けの泉佐野市行政財産使用許可申請書を提出し、庁舎別館1階の組合事務所について、平成24年度の行政財産の使用許可を申請した。なお、この文書には、使用目的について、「

E の事務所として使用のため」と記載されていた。

併せて、組合は市に対し、同日付けの行政財産使用料減免申請書(以下「24年度減免申請書」という。)を提出し、使用料施行規則第3条第4号の規定によるとして、組合事務所の使用に係る使用料の減免を申請した。

24年度減免申請書の減免を受けようとする理由の欄には、地公法第52条に規定する職員団体であり、かつ職員団体の登録についての条例で公平委員会へ登録を行っている職員団体の活動事務所であるためと記載されていた。

(甲33、甲35、乙17)

(オ) 平成24年3月1日、市は組合に対し、泉佐野市行政財産使用許可書と題する文書(以下「24年度使用許可書」という。)を交付した。

24年度使用許可書には、組合から申請のあった行政財産の使用については、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき、条件を付して許可する旨記載されており、許可条件としては、①使用許可の期間は平成24年4月1日から同25年3月31日までとすること、②使用料は、使用料条例第6条第1項第1号の規定により免除とすること、③使用目的は職員組合事務所であり、この目的により使用すること等が挙げられていた。

併せて、市は組合に対し、平成24年3月1日付けの行政財産使用料減免承認決定通知書を交付し、使用料条例第6条の規定によるとして、組合事務所の使用に係る使用料の減免を承認した旨通知した。

この通知書の減免額の欄には全額免除と記載され、理由の欄には、地公法第52条に規定する職員団体であり、かつ職員団体の登録についての条例で公平委員会へ登録を行っている職員団体の活動事務所であるためと記載されていた。

(甲34、甲36、乙18)

イ 平成25年度の使用許可申請にかかる経緯

(ア) 平成25年2月中旬、市の総務部の職員が組合に対し、市長より、来年度から組合事務所の使用に当たり、使用料を徴収するよう指示を受け、検討したが、一度に満額は困難と思われるので、段階的に使用料を取ることにしたい旨通知した。

(甲111、当事者 A )

(イ) 平成25年3月11日、市の総務部の職員が組合に対し、職員組合に関する使用許可手順(流れ)についてと題する書面を交付した。

この文書には、①同年3月中に、例年通り、組合から行政財産の使用許可申請書及び使用料の減免申請書を受領する、②同月末、行政財産使用許可書を発行する。ただし、例年と異なり、同25年度分から使用料を徴収する条項を追加する。また、減免不承認決定通知書を発行する、③同年4月1日、使用料を調定し、同月末を納付期限とする納付書を発行する、④同年5月当初、使用料の納付がなかった場合、組合に対して同月末を納付期限とする使用料納付の督促状を発行する、⑤同年6月当初、督促状を出しても使用料の納付がなかった場

合、組合に対し、使用許可の取消に伴う退去命令通知書を発行する、⑥同年5月末までが行政不服審査法の規定により、異議申立てができる期限であり、同年9月末までが行政事件訴訟法の規定により、処分取消の訴えを提起できる期限である旨の記載があった。

また、同年3月末の減免不承認決定通知書を発行するとの記載に続き、「本来は不承認の理由を記載する。市長の意向だけの理由であり明記不可」との記載があった。

(甲16、甲111)

(ウ) 組合らは連名で市に対し、平成25年3月26日付けの泉佐野市行政財産使用許可申請書を提出し、庁舎別館1階の組合事務所について、平成25年度の行政財産の使用許可を申請した。なお、この文書には、使用目的について、「E のため」と記載されていた。

併せて、組合らは連名で市に対し、25年度減免申請書を提出し、使用料条例第6条第1項の規定に該当するとして、組合事務所の使用に係る使用料の減免を申請した。

(甲17、甲18、甲111)

(エ) 平成25年4月1日、市は組合らに対し、泉佐野市行政財産使用許可書と題する文書(以下、「25年度使用許可書」といい、この文書により行った使用許可を「本件使用許可」という。)を交付した。

25年度使用許可書には、組合らから申請のあった行政財産の使用については、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき、条件を付して許可する旨記載されており、許可条件としては、①使用許可の期間は平成25年4月1日から同26年3月31日までとすること、②使用料は、同25年4月1日から同26年3月31日につき24,500円とし、同25年4月30日までに納付すること、③使用目的は職員組合事務所であり、この目的により使用すること、④市は、当該行政財産の使用が許可条件に違反したときは、使用許可の全部若しくは一部を取り消し、又は変更できること等が挙げられていた。

併せて、市は組合らに対し、平成25年4月1日付けの行政財産使用料減免不承認決定通知書を交付し、組合事務所の使用に係る使用料の減免を不承認とした旨通知した。

この通知書の減免額の欄には、原則として使用料を減免しないが、経過措置として、平成25年度分の使用料を80%減額することを決定し、その後は同26年度分は60%、同27年度分は40%、同28年度分は20%をそれぞれ減額する予定である旨記載され、決定理由の欄には、公共用その他公益上の目的のために使用

するものではないと判断するためと記載されていた。

(甲19、甲20、甲111、当事者 A )

(オ) 平成25年5月31日、組合らは地方自治法第238条の7第1項により、市長に対し、①本件使用許可に付された条件のうち使用料に係る部分を変更し、使用料を免除すること、②使用料の減免不承認を取り消し、申請を許可することを求めて、異議申立てを行った。同年10月22日、この異議申立ては、棄却された。

(乙19、乙21、乙35)

(カ) 平成24年度までは、市職員を組織する申立外 G (以下「別組合」という。)は、庁舎別館1階の一部を無償で、組合事務所として使用していた。市は別組合に対し、平成25年度の使用に際して、組合らと同率の激変緩和のための減額措置を講じた上で、使用料の支払を求め、別組合はこれに応じた。

(乙20、乙35)

#### ウ 25.4.4団交申入れに係る経緯

(ア) 平成25年4月4日、組合らは市に対し、同日付け団交申入書を提出し、25.4.4団交申入れを行った。この文書には、①平成25年度の組合事務所の使用について、従前と異なり、使用料の減免申請を不承認として、使用料の納付を条件としたことは、団結権の侵害であり、支配介入に該当する、②下記の項目について誠実に団交を行い、説明責任を果たすよう要求する旨の記載に続き、(i)従前どおり、組合事務所の使用料の減免を行い、組合事務所を無償貸与すること、(ii)従前とは異なり組合事務所の使用料の減免申請を不承認としたことの理由を説明し、協議を行うこと、(iii)組合事務所の使用料の減免申請の不承認によって労働組合が受ける不利益の回避について協議を行うこと、(iv)代替手段・措置の可能性の存否やその条件、検討状況について説明し、協議を行うことの4項目が挙げられていた。

(甲21、甲111)

(イ) 平成25年4月8日、市は組合らに対し、同日付けの文書を提出した。この文書には、①25.4.4団交申入れを受けたが、職員団体等への行政財産目的外使用許可や使用料に関する事項については管理運営事項である、②地公法第55条第3項は、地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項については、交渉の対象とすることができないと定めているため、25.4.4団交申入れを受けることができない旨記載されていた。

(甲22、甲111)

(2) 平成25年度の組合らの事務所の使用料減免申請を市が不承認としたことは、組合

らに対する支配介入に当たるかについて、以下判断する。

ア 前提事実及び前記(1)ア(ア)、イ(ウ)、(エ)認定のとおり、①昭和49年4月以降、本件申立てに至るまで、組合は庁舎別館1階の一部分を組合事務所として使用しており、平成24年度までは、使用料を免除されていたこと、②組合らは、庁舎別館一階の組合事務所について、平成25年度の行政財産の使用許可を申請するとともに、25年度減免申請書を提出し、組合事務所の使用に係る使用料の減免を申請したこと、③これに対し、市は、使用料の納付等の条件を付して使用を許可する旨記載された25年度使用許可書と組合事務所の使用に係る使用料の減免を不承認とする平成25年4月1日付けの行政財産使用料減免不承認決定通知書を交付したこと、がそれぞれ認められ、長期間にわたり無償で使用してきた組合事務所について、使用料を徴収することにしたものと解される。

イ これについて市は、組合らが組合事務所として使用しているスペースは行政財産であって、使用許可に当たって使用料を徴収するのが原則であるところ、平成24年度まで、例外的に使用料徴収を免除してきたが、市の財政状況の改善のための措置を検討した結果、同25年度以降、全額免除措置を取りやめることとしたものである旨主張する。

しかし、組合らは組合活動の拠点となる当該組合事務所を長期間にわたり無償で使用してきたのであるから、これが有償となれば、新たな負担を課され、その活動に影響を受けることになるのは明らかである。そうすると、市は、市の財政状況を理由に従前の対応を見直し、組合らから使用料を徴収することに変更するとしても、その理由を明らかにして説明を行い、組合らの理解を得る努力を行う必要があるというべきである。

ウ そこで、市の組合らへの説明状況等についてみると、前記(1)イ(ア)認定のとおり、平成25年2月中旬、市の総務部の職員が組合に対し、市長より、来年度から使用料を徴収するよう指示を受け、段階的に使用料を取ることにしたい旨通知したことが認められるが、この際に、理由として市の財政状況を挙げたと認めるに足る疎明はない。

前記(1)イ(イ)認定のとおり、平成25年3月11日に市の総務部の職員が書面を交付したことが認められるが、その内容は、組合に対し使用料の納付を求めることを前提に、組合がこれに応じなかった時の対応を記載したもので、さらに、発行予定の減免不承認決定通知書の不承認理由の記載欄について、市長の意向だけの理由であり明記不可とする記載があることからすると、当時、市が、組合らに対し、使用料に係る方針変更の理由を説明しようとしていたとは到底解されない。

エ また、前記(1)ア(イ)、(オ)、イ(ウ)、(エ)認定のとおり、使用料条例第6条

第1項は、地方公共団体その他公共団体、公共的団体又は公益団体に公用、公共用その他公益上の目的のため使用させるとき、同条第2項は、特に市長が必要と認めるとき、それぞれ、使用料を免除することができる旨定めているところ、24年度使用許可書には、使用料は、使用料条例第6条第1項第1号の規定により免除とすることとの記載があるが、平成25年度においては、組合らが使用料条例第6条第1項の規定に該当するとして、使用料の減免を申請したのに対し、市が不承認である旨を通知しており、その際の平成25年4月1日付けの行政財産使用料減免不承認決定通知書の決定理由の欄には、公共用その他公益上の目的のために使用するものではないと判断するためと記載があることが認められる。

そうすると、市は、平成24年度には、組合事務所は公共用その他公益上の目的で使用するものであるとして使用料を減免しながら、同25年度にはこれには当たらないと判断を変更し、減免を不承認としたと解されるのであるから、以前とは異なる判断結果となった理由を具体的に示して、説明を行うべきであるところ、平成25年度の決定書の交付時、又はそれ以前に、市が、かかる説明を行ったと認めるに足る疎明はない。

さらに、事後のことではあるが、前提事実及び前記(1)ウ(ア)、(イ)認定のとおり、市は組合らからの使用料の減免申請を不承認としたこと等に関する団交に応じていないことが認められる。

以上のことからすると、市は、組合らに対し必要な説明を行わないまま、組合事務所の使用料に係る取扱いを一方的に変更し、使用料の支払を求めたというのが相当である。

オ ところで、市は、①使用料徴収による組合らの不利益を緩和する経過措置を講じたこと、②別組合に対して、使用料を徴収したこと、を市の行為が支配介入に当たらない理由として挙げる。

しかし、市が緩和措置を講じたことや、平成24年度までは無償で組合事務所を使用していた別組合が同25年度には使用料の支払に応じたことを考慮しても、市が組合らに対し、使用料徴収に係る方針変更についての必要な説明を行ったとは解せない。

カ また、市は、本件は行政処分であって公定力を有することから、労働委員会は不当労働行為ではないと判断すべきである旨主張するが、行政処分であることを理由に、労働委員会が、不当労働行為に該当するか否かの判断ができなくなるものではない。

キ 以上のとおりであるから、市が平成25年度の組合らからの使用料減免申請を不承認としたことは、使用料徴収に係る方針変更について必要な説明のないまま一

方的に負担を強いたものであって、組合らに対する支配介入に当たり労組法第7条第3号に該当する不当労働行為である。

(3) 組合らの25.4.4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 前提事実及び前記(1)ウ(イ)認定のとおり、25.4.4団交申入れに対し、市は、平成25年4月8日付け文書にて、行政財産の目的外使用許可や使用料に関する事項については管理運営事項であって、交渉の対象とすることはできないと定められているため、25.4.4団交申入れを受けることはできない旨返答したことが認められる。また、市は、地公労法第7条は団体的労使関係事項を交渉事項から明確に外しているとし、仮に団体的労使関係事項が交渉事項になり得るとしても、団体的労使関係事項が管理運営事項に該当する場合は、団交の対象とすることができない旨主張する。

イ 地公労法第7条は、労働組合が団交を行い、協約を締結することができる職員に関する事項として第1号から第4号まで列挙し、これに団体的労使関係事項は明記されていない。しかしながら、一般的に、組合員の労働条件のほか、団体的労使関係の運営に関する事項も義務的団交事項として認められているところ、上記地公労法の条項からも、団体的労使関係事項を義務的団交事項から排除しているとみることはできないのであって、地公労法が適用される場合の団体的労使関係事項についても、原則として、義務的団交事項に当たるといふべきである。

ウ 次に、地公労法第7条ただし書きは、管理運営事項は団交の対象とすることができない旨定めているところ、管理運営事項とは、住民の総意によって信託され、法令によってその義務、権限を定められた地方公共団体の当局者の責任によって行うもので、労働組合との団交によって決定すべきものでないとする趣旨により、団交を行うことができない事項とされているものであって、その要請は、団体的労使関係事項にも及ぶといふべきである。しかし、管理運営事項と職員の労働条件等に関連する事項は、表裏の関係に立つことが少なくなく、常に管理運営事項が団交事項とならないとすると、労働条件等に関する労働者の交渉力の強化という団交の機能が果たされなくなるおそれがあり、労働者の団結権及び団交権を認めた憲法の趣旨を損なうことにもなりかねないところであり、団体的労使関係に関する事項についても、管理運営事項そのものは団交の対象とはならないとしても、管理運営事項そのものでない限り原則として、義務的団交事項となると解するのが相当である。

エ 以上の検討を踏まえて、25.4.4団交申入れについて検討する。

前提事実及び前記(1)イ(ウ)、(エ)認定のとおり、平成25年度の組合事務所の

使用に当たって、組合らは市に対し、泉佐野市行政財産使用許可申請書及び25年度減免申請書を提出し、これに対し、市は、本件使用許可を行い、それに付する条件として使用料を決定し、使用料の減免を不承認としたことが認められ、使用料の減免申請に対する不承認は、行政財産の目的外使用許可に付される条件として決定されたというべきところ、行政財産の目的外使用許可に当たり如何なる条件を付するかということ自体は、市が自らの職務、権限として行う事項であって、管理運営事項に該当するというべきである。

しかし、前記(1)ウ(ア)認定のとおり、25.4.4団交申入れの議題として、従前とは異なり組合事務所の使用料の減免申請を不承認としたことの理由を説明し、協議を行うことや代替手段・措置の可能性の存否やその条件、検討状況について説明し、協議を行うこと等が明記されていることが認められ、組合らは組合事務所のあり方や使用条件全般について団交を申し入れたというべきである。そうすると、25.4.4団交申入れは、行政財産の目的外使用許可の際の条件付与そのもののみを対象にしたとみることはできず、市は、使用料に係る問題が組合らとの団体的労使関係に影響を及ぼす範囲において、組合らとの団交に応じるべき義務を有しているというべきである。

オ 以上のとおりであるから、市は、正当な理由なく、25.4.4団交申入れに応じなかったというべきであって、かかる行為は労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

4 争点4（組合らの25.5.10団交申入れ及び25.5.29団交申入れに対する市の対応は、不誠実団交に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるか。）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25年5月10日、組合らは市に対し、25年夏季要求書を提出し、要求事項に対する回答を求めるとともに25.5.10団交申入れを行った。組合らと市は、25年夏季要求書についての団交を同月13日、同月16日、同月21日及び同月23日に行うことに合意した。

25年夏季要求書に記載された要求事項は、以下のとおりである。

「I. 労使合意のない賃金・労働条件改悪等について

2011年7月から強行実施している給与月額8%減額をはじめ、以下に示す賃金・労働条件引き下げについては、この間、十分な労使協議・労使合意がないまま、貴職が一方的に強行した不当労働行為である。直ちにそれらを撤回し、この間の実損を回復する手立てをとること。

同時に、人事評価による勤勉手当への成績率加算制度については、公務職場にはなじまず職場に混乱をもたらすものであり、直ちに撤回すること。

1. 給与月額8%減額
2. 一時金の人事評価による勤勉手当成績率加算制度
3. 現給保障の廃止
4. 職員基本条例
5. 特殊勤務手当の廃止
6. 退職手当削減
7. 時間外勤務手当の改定

## II. 基本賃金について

1. 赤字再建団体への転落回避としてとった「緊急避難措置」（24ヶ月昇給延伸について、残り15ヶ月（5号）復元の具体的措置・計画を直ちに作成し、復元を行うこと。
2. 給料表について、誰でも「40万円以上」に到達する給料表に改定すること。

## III. 期末・勤勉手当（夏期一時金）について

1. 支給率の引き上げや定額加算するなどの生活改善措置を行い、支給すること。併せて給与月額8%減額による実損を回復すること。
2. 全額期末手当として支給すること。
3. 差別支給制度（役職加算制度）を撤廃し、全職員に一律支給すること。
4. 臨時的任用職員・パート・アルバイトなどの非正規職員にも差別なく支給すること。

## IV. その他

1. 労働基準法に違反するサービス残業や持ち帰り残業を一掃すること。
2. 夏期特別休暇について、10日とすること。
3. 春闘での残課題について、引き続き解決に向け最大限努力すること。

（甲42、甲111、乙35、当事者 A ）

イ 平成25年5月10日、市は組合に対し、5.10市文書を提出し、団交を申し入れた。5.10市文書には、平成23年人事院勧告の実施と同25年度からの夏期特別休暇の見直しの2項目が記載され、①人事院勧告については、同25年2月、総務省が市の給与表に、いわゆるわたりがあると公表したことに関し、これを是正するため、同23年人事院勧告を実施する、②夏期特別休暇については、国は連続する3日以内、大阪府は5日以内となっており、大阪府から見直しの指導を受けているとして、昨年8日から5日に変更する必要があるとし、これらの点について早期に組合との合意が得られるよう協議したいとされていた。

この文書には、平成24年地方公務員給与実態調査の結果に関する文書が添付されており、同24年4月1日時点の調査で、市を含む85の団体の地方公務員の給与についてわたりが行われており、総務省は、引き続き、わたりの制度のある地方公共団体に対し適正化を求める旨記載されていた。なお、わたりとは、公務員の給与において、級別職務分類表及び級別標準職務表に適合しない級へ格付けを行ったり、実質的にこれと同じ結果になるような給料表を使用すること等により、実際の役職より高い格付けの給与が支給されることである。

(甲43、甲111、乙35、当事者 A )

ウ 平成25年5月13日、組合らと市との間で団交が行われた。組合側は、組合員17名程度、市側は総務部長ほか2名が出席し、所要時間は約2時間30分であった。その概要は、以下のとおりである。

組合らは、①給与月額の8%減額をはじめ、職員基本条例の制定等が労使協議がないまま実施され、職員の生活は悪化し、モチベーションも低下している、②昇給延伸の復元、誰でも最終40万円への到達、夏期一時金での要求、その他夏期特別休暇等の要求について真摯に協議を求める旨述べた。市は、春闘時に副市長、市長とも内部協議を行ったが、原則として、市は健全化団体の早期脱却を目指すため、職員だけでなく、市長、議員も歳出抑制で報酬カットを行っており、申し訳ないが職員についても現状維持になる旨返答した。

組合らは、組合らは生活の悪化、モチベーションの低下について何とかしてほしいと要求の根拠を示しているにもかかわらず、市は何ら答えず、一方的に何事も強行している旨述べた。

市は、給与月額8%減額の撤回については、24年公平委員会判定書においても棄却されており、今の段階で条例を廃止し、撤回することはできない旨述べた。組合らは、減額相当分を昇給短縮する等、別の方法を考えられるのではないかと述べたところ、市は、課題だと思っているが、今は何も持ち合わせていない旨返答した。

組合らは、25年夏季要求書で何か改善できるところはないか尋ね、これに対し、市は、具体的な返答をしなかった。

組合らは、人事評価制度についての総括を求め、市は、総括についてはもう少し時間が必要である旨述べた。組合らが再度、人事評価についての見解を求めたところ、市は人材育成を目的にしているがパーフェクトとは思っていない旨述べた。

この協議において、年末年始の時間外勤務手当の改定について、市が大阪府から指導があって改正したものである旨述べたのに対し、組合らは、大阪府が市の

行政に干渉すべきではないと市は反論するべきと述べたことがあった。

(甲81、甲111、乙28、乙35、証人 D、当事者 A)

エ 平成25年5月16日、組合らと市との間で団交が行われた。組合側は、組合員35名程度、市側は総務部長ほか2名が出席し、所要時間は約2時間であった。その概要は、以下のとおりである。

市は、内部協議が整っておらず、次回の同月21日までの間、交渉を中断したい旨述べた。組合らは、そもそも内部協議が整ってから、協議に臨むものであるが、次回には、一步でも前進した回答があるということなのか、次回の交渉で組合らの要求に応じる方向であると理解してよいかと質した。また、組合らは、何について内部協議が整っていないのか、具体的にどんなことがあるのか、打ち切るといふのであれば、その理由を明らかにするよう求め、市は、1回目の団交以上の前進した回答を示せないということである旨述べた。

組合らは、交渉打ち切りに来たのか、謝罪に来たのか等と述べ、市は、内部協議で市長や副市長からどういう回答をもらえるかはっきりしておらず、現状、どちらかというとならば交渉打ち切りになる旨述べた。組合らは、副市長は強行を前提とした交渉はしないと明言してきており、理事者の出席を求めるとし、今の対応は真摯な対応ではないと思うがどうかと質した。これに対し、市は真摯な対応ではないことを認める旨返答した。組合らは、それは不当労働行為であると主張し、次回、交渉するのであれば、現状、不当労働行為を認めているのであるから、謝罪をしてもらわなければならない旨述べた。市は、要求実現できるとする回答はできない旨述べた。組合らは、次回、副市長が出席するのならば、本日出席した部長ほか2名は、当事者能力がないので、出席する必要はないのではないかと述べた。

次に、組合らは、組合と申立外

Hの連名の平成25年5月16日付けの要求書を提出し、この要求書に記載されていた市の公立保育所にて勤務する非常勤嘱託職員等の賃金等についての協議が行われ、その協議が終了後、約30分間の休憩が取られた。

再開後、市は、再度、25年夏季要求書については、さらに進めた回答をしたいので、同月21日まで中断させてもらいたい旨述べた。組合らは、今の時点で市は要求に全く応えようとしていないが、応えるために労使協議、内部協議を行うということなのかと質した。続いて、組合らは、同日に回答を求めているのではないが、既に回答が決まっているのであれば、協議をする意味はない旨述べた。市は、現状では、前進に向けた協議を行うのは無理だと思っている旨述べた。

市は、最終的に、次回に向けて、新たな協議内容は見いだせない旨述べ、同月16日付けの団体交渉の打ち切りについてと題する総務部長名の組合らあての文書

(以下「5.16打切り文書」という。)を提出した。この文書には、25年夏季要求書について応えることができないので、団交を打ち切る旨記載されていた。

(甲45、甲46、甲82、甲111、乙29、乙35、証人 D、当事者 A)

オ 平成25年5月17日、組合らは市に対し、同日付けの文書を提出し、5.16打切り文書は、何ら説明責任も果たさないまま、交渉拒否をする不当労働行為に当たると主張するとともに、25年夏季要求書について、誠実に団交を行い、要求に応えるよう要求した。

(甲47、甲111)

カ 平成25年5月21日午後4時頃、組合らと市の間で予備折衝が行われ、組合らと市は、同日午後7時から団交を行うことに合意した。

また、席上、総務部長は組合執行委員長に対し、同日付けの組合らあての市長名の文書(以下「5.21市回答書」という。)を交付した。

この文書には、25年夏季要求書に対し、同月13日及び同月16日の2日間にわたり協議を重ねたが、新たな協議内容を見いだせない状況にあるとし、25年夏季要求書に対して、別紙のとおり文書にて最終回答を提示する旨記載されていた。

組合らは、市は団交応諾義務を果たさず、団交の最終日を前に交渉を打ち切るという不当労働行為を行っているとして抗議し、これを最終回答とすることは5.10市文書による申入れを取り下げると受け止めてよいかと述べたのに対し、市は5.10市文書に基づく交渉には応じてほしい旨返答した。組合らは、組合側からの要求には応えず交渉を打ち切り、市からの申入れには応じてほしいということは、かたや交渉当事者としての責任を放棄しながら、かたや交渉当事者として交渉を求めているもので、誠実な交渉姿勢とはいえない旨述べた。

結局、組合執行委員長は、5.10市文書に基づく交渉に応じるか否かは、組合の闘争委員会に諮ってから回答する旨述べ、その後、市に対し、交渉に応じる旨電話で返答した。

5.21市回答書とともに交付された別紙には、以下のとおりの記載があった。

「「2013夏季・一時金要求書」に基づき、基本賃金や期末・勤勉手当(夏期一時金)等の要求項目につきまして、当局内部で協議を重ねてまいりました。

本市は、全国で2団体しかない財政健全化団体の一つであり、財政再建を果たすための取り組みを最重要課題として進めていかなければなりません。

平成23年8月に平成23年度から平成26年度までの4か年を計画期間とし、平成27年度をもって財政健全化団体から脱却することを目的とした財政健全化計画実施プランを取りまとめました。

これまで、本市独自の人件費削減や給与構造改革などにより、職員の給与水

準が低下してきたことは十分認識しているところですが、今後は、所期の目的を達成するため、実施プランの実施項目を具体的に、着実に進めていくことが必要となっています。

一方、国においては、東日本大震災の復興財源を確保するため、臨時特例法案を成立させ、平成24年4月～平成26年3月末までの2年間、国家公務員の給与を4.77%～9.77%削減する異例の措置をとっています。

また、長期にわたる景気の低迷が続く中で、民間企業、特に中小企業は厳しい経営状況におかれていることから、地方公務員の人事給与制度に対する市民の目も厳しいものがあります。

以上の状況を総合的に判断しながら内部協議を重ね、当局としての最終回答を提示します。

#### I 労使合意のない賃金・労働条件改悪等について

平成23年7月からの給与月額8%カットをはじめとした以下の要求項目については、既に議会で承認を頂き実施しているもので、撤回をすることはできません。

1. 給与月額8%減額
2. 一時金の人事評価による勤勉手当成績率加算制度
3. 現給保障の廃止
4. 職員基本条例
5. 特殊勤務手当の廃止
6. 退職手当削減
7. 時間外勤務手当の改定

#### II 基本賃金などについて

赤字再建団体への転落回避としてとった「緊急避難措置」（24ヶ月昇給延伸）について、残り15ヶ月（5号）復元が課題として残っていることは認識していますが、財政状況等を勘案すれば、現状において15か月の復元は困難です。

なお、平成23年人事院勧告の実施については、5月10日付で申入れのとおり検討しています。

#### III 期末・勤勉手当（夏期一時金）について

夏期一時金については、社会経済情勢や市の財政状況などを総合的に判断した結果、支給率の引き上げや定額加算を実施できる状況にはなく、全額を期末手当とすることは、制度上の問題であり考えていません。

また、役職加算制度は人事院勧告に基づき導入したものであり、役職加算を撤廃し、原資を一律に配分することは考えていません。

最後に、非正規職員への夏期一時金の支給は考えておらず、6月支給の夏季特別報奨金については、昨年水準を維持したいと考えております。

#### IV その他

労働基準法に抵触する可能性がある事象を把握した際には、当該所属長に対して必要な指導・助言をおこない、是正をしたいと考えています。

また、夏期休暇については、国が連続した3日、大阪府が5日となっており、5月10日付で申入れのとおり見直しを検討していますので、10日とすることはできません。

春闘での残課題について、引き続き解決に向け努力したいと考えています。」

(甲48、甲83、甲111、乙30、乙35、証人 D、当事者 A)

キ 平成25年5月21日午後7時頃から、組合らと市との間で団交が行われた。組合側は、組合員26名程度、市側は副市長及び総務部長ほか2名が出席し、所要時間は約2時間20分であった。その概要は、以下のとおりである。なお、組合執行委員長は団交に出席しなかった。

組合らは、総務部長以下は交渉当事者として責任を放棄しているのに、なぜ、本日参加しているのかと質した。総務部長は、25年夏季要求書については文書で回答しており、今日は、5.10市文書に係る交渉として出席している旨述べた。

組合らは、総務部長は25年夏季要求書については、内部協議ができていないと明言したが、協議は行われたのか、また、組合らは市の対応は不当労働行為であると指摘してきたがどうであるかと発言した。総務部長は、25年夏季要求書については、前進した中身での内部協議をしていないという趣旨で内部協議はしていないと言ったもので、前進した回答は見込めない旨述べた。組合らは、25年夏季要求書に係る交渉を2回で打ち切ることは誠実な交渉といえるのかと質し、財政危機、市の方針を言うだけでできない理由について具体的に示しておらず、説明責任を果たしているとはいえない旨述べた。総務部長は、組合らとは夏季要求から文書回答に至るまでの進め方について協議をした旨述べた。

組合らは、総務部長以下は交渉当事者として責任も能力も与えられていないことを認めており、これまでの2回の団交は交渉になっておらず、その上、市からの申入れとは都合がよすぎる旨述べた。また、組合らは、要求に対して、具体的な交渉ができていないのに、交渉日程を打ち切り、最終回答を言うだけでは交渉ではない旨述べ、続けて、交渉経過を含め、どういう立場で副市長は団交に臨んでいるのかと尋ねた。

副市長は、2回の交渉の報告は受けており、その内容において、交渉能力がないとは考えておらず、今日は、5.10市文書に係る交渉として出席している旨述べ

た。組合らは、我々の要求に合わせて市が申入れをしてきており、こちらの要求には応じず、自らの申入れに応じてほしいというのは手前勝手である旨述べた。副市長は、25年夏季要求書については、2日間協議を尽くしたが、前進した回答を得られないとの判断で、最終回答として文書で回答している旨述べた。組合らは、25年夏季要求書については具体的に何も協議をしておらず、昨年夏に強行を前提としての協議はしないと副市長は明言したのに、総務部長は要求書の中身は協議できないと言っており、権力を振りかざしたもので誠実な交渉になっていない旨述べた。総務部長は、要求項目までの交渉には至っていないことは事実であるが、前進した回答が得られないとの判断により、回答に至っている旨述べた。

組合らは、市は中身について協議、話し合いをしようとしていない旨述べ、誠実な団交を行う気があるのかと質した。副市長は、今日は25年夏季要求書の交渉ではなく、5.10市文書に係る交渉である旨述べた。組合らは、25年夏季要求書について、打ち切らずに協議する気はないのかと述べた。

組合らは、前市長の時と全く対応が違い、市は不当労働行為を行っており、市長が変わればこうも変わるのかと述べ、市は政策の決定権は市長にあり、市長が変われば方針は変わる旨述べた。

最終的に、副市長は、今日は5.10市文書に対する交渉であって、これ以上の交渉の継続は難しいと判断するので退席すると述べ、退席した。その後、他の市側参加者も退席した。

ところで、この団交で組合らは、23年人事院勧告の実施や夏期特別休暇に関して、発言するなどしなかった。

(甲83、甲111、乙30、乙35、証人 D、当事者 A)

ク 平成25年5月23日、組合らは市に対し、同日付けの抗議文(以下「5.23抗議文」という。)を提出した。この文書には、①5.21市回答書は、25年夏季要求書を提出した際に申し合わせた交渉日程に基づく団交を一方向的に打ち切るもので、不当労働行為に該当する、②市は5.10市文書に係る交渉は開催するとし、組合は交渉に応じたものの、市からの申入れについての具体的な説明や協議がなされないまま、副市長が退席したことは、5.10市文書に係る申入れについても団交を打ち切り、申入れを取り消すものと判断する、③市がそうでないとするならば、団交を開催し、市長が交渉責任者として団交に出席し、この間の不当労働行為を謝罪し、十分な説明責任を果たし、誠実に交渉を行うことを申し入れる旨記載されていた。

(甲49、甲111、当事者 A)

ケ 平成25年5月24日、組合らは市に対し、5.23抗議文と同趣旨の内容が記載された同日付けの団交申入書(以下「5.24申入書」という。)を提出した。

(甲50、甲111)

コ 市は市長名で組合らに対し、5.27回答書及び5.27通知書を送付した。

5.27回答書には、①25年夏季要求書については、2日間にわたり協議を重ねてきたが、新たな協議内容を見いだせない状況にあるため、5.21市回答書にて最終回答を提示したとおりである、②5.10市文書に係る申入れについては、平成25年5月21日に交渉を行ったが、予定の時間を経過する中で、これ以上の継続が困難と判断し、退席したもので、市からの申入れを取り消すものではない、③組合らはこの間の一連の行為を不当労働行為と決めつけ謝罪を求めているが、その認識は持っていないので、謝罪を前提とした交渉は受けられない旨記載されていた。

5.27通知書には、①5.10市文書について、同月21日に団交を行ったが、十分な協議には至らなかった、②平成23年の人事院勧告の実施については、私の責任において、同25年の6月議会に上程する、③平成25年2月に同24年地方公務員給与実態調査結果が総務省より発表され、本市にわたりがあると指摘を受けたので、国の指導に基づき、給料表の改定を行う、④夏期特別休暇については、国が連続した3日、大阪府が5日となっているので、見直しを行い、本年度から5日とする旨記載されていた。

(甲51、甲52、甲111)

サ 平成25年5月29日、組合らは市に対し、同日付け団交申入書を提出し、25.5.29団交申入れを行った。

この文書には、①5.27回答書及び5.27通知書を受け取った、②申入れの説明や協議もないままに、これ以上の継続は困難と判断し退席することは、申入れを取り消すとは理解できない、③交渉を申し入れながらそれを拒否することは明らかに不当労働行為であるとの組合側の指摘にその認識は持っていないとしつつ、不当労働行為でないとする理由は述べていない、④市が不当労働行為の認識を持っていないのであれば堂々と交渉に応じればよいものを謝罪を前提とした交渉は受けられないと交渉を打ち切ることは、申入れを打ち切るもので、市が申入れを取り消すものではないとしたことについて説明を求める、⑤一方的に5.27回答書及び5.27通知書を簡易書留で送付し、通知をしたことに抗議するとともに、改めて団交を開催し、説明責任を果たすように求める旨記載されていた。

(甲53、甲111、当事者 A )

シ 市は組合らに対し、平成25年6月3日付け回答書を送付した。この文書には、市は25年夏季要求書については、同年5月27日付けで最終回答を示し、5.10市文書については、平成25年5月27日に市の考えを示しており、25.5.29団交申入れを受けないことを通知する旨記載されていた。

(甲54、甲111)

ス 市長は、平成23年人事院勧告の実施について同25年の6月議会に上程し、この議案は可決された。また、同25年の職員の夏期特別休暇は5日間とされた。

(当事者 A )

(2) 組合らの25.5.10団交申入れ及び25.5.29団交申入れに対する市の対応は、不誠実団交に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるかについて、以下判断する。

ア 25.5.10団交申入れに対する市の対応について

(ア) 前記(1)ア、ウ、エ、カ、ク、コ認定のとおり、①25.5.10団交申入れの際、組合らと市は、25年夏季要求書についての団交を平成25年5月13日、同月16日、同月21日及び同月23日の4回にわたり行うことに合意したこと、②同月13日及び同月16日、25年夏季要求書を議題とする団交が開催されたこと、③同月16日の団交にて、市は、25年夏季要求書について応えることができないので、団交を打ち切る旨記載された総務部長名の5.16打切り文書を提出したこと、④同月21日、市は、25年夏季要求書について最終回答を提示する旨記載した5.21市回答書を組合らに交付したこと、⑤組合らの5.23抗議文には、5.21市回答書は、25年夏季要求書を提出した際に申し合わせた交渉日程に基づく団交を一方的に打ち切るものである旨の記載があること、⑥市の5.27回答書には、25年夏季要求書については、2日間にわたり協議を重ねてきたが、新たな協議内容を見いだせない状況にあるため、5.21市回答書にて最終回答を提示したとおりである旨の記載があること、がそれぞれ認められる。そうすると、市は組合らとの間で25年夏季要求書について4回の団交を行う旨合意しながら、その途上で、交渉を打ち切ったというべきである。

市は、25年夏季要求書について、既に可決・施行された条例に基づく給与改定を直ちに撤回するよう求め、あるいは、市が国の方針ないし大阪府の求めに従って実施すべき施策に反するなど、大半が市が応諾し得ないものであった旨主張する。しかし、使用者が労働組合の要求に応じられないからといって、直ちに団交を打ち切れるものではなく、団交の場で、労働組合の同意を得られるよう、使用者側の見解を明らかにし、議題に関連する労働組合からの質問に対し、可能な限り資料を提示するなどして回答し、説明を尽くす義務を負っていると解される。本件は、とりわけ、当初、4回の団交を行う旨合意しながら、これに反し、その途中で、団交を打ち切ったのであるから、開催された団交において、市が十分に説明を尽くし、労使の主張が平行線となったと解されない限りは、市は誠実団交応諾義務を果たしていないと評価され得るので、以下、具体的に検討する。

(イ) そこで、まず、平成25年5月16日の団交にて、市が5.16打切り文書を提出した経緯についてみると、前記(1)エ認定のとおり、①市は、内部協議が整っていないとして、同月21日までの間、交渉を中断したい旨述べたこと、②これに対し、組合らは次回の交渉で組合の要求に応じる方向であると理解してよいか、何について内部協議が整っていないのか等と発言し、打ち切るといふのならば、その理由を明らかにするよう求めたこと、③市は、1回目の団交以上の前進した回答を示せないということである旨述べたこと、④組合らは、市に対し、交渉打切りに来たのか、謝罪に来たのか等と述べ、市は、内部協議で市長や副市長からどういう回答をもらえるかはっきりしておらず、現状、どちらかというところ交渉打切りになる旨述べたことが、それぞれ認められる。

また、平成25年5月16日の団交は、他の要求書について協議された後、休憩が取られたが、再開後には、同認定のとおり、①市は、25年夏季要求書について、さらに進めた回答をしたいとして、同月21日まで中断することを再度、申し入れたこと、②組合らは、今の時点で市は要求に全く応えようとしていないが、応えるために労使協議、内部協議を行うということなのかと質し、既に回答が決まっているのであれば、協議をする意味はない旨述べたこと、③市は、現状では、前進に向けた協議を行うのは無理だと思っている旨述べたこと、④市は、次回に向けて、新たな協議内容は見いだせない旨述べ、5.16打切り文書を提出したこと、がそれぞれ認められる。

そうすると、市が、内部協議が整っていないとして交渉の中断を申し入れたのに対し、組合らは、内部協議の見通し等について質し、最終的に、市は、内部協議を行っても25年夏季要求書に応じられないとの結論が予想されるとして、5.16打切り文書を提出したというのが相当で、結局のところ、市は、25年夏季要求書に応じ難いことを理由に予定された団交を打ち切ったと判断される。

また、市は、組合らが市の担当者に対し、譲歩の確約か交渉打切りを宣言するかのいずれかを選択するよう執拗に迫り、市はやむを得ず、交渉打切りを選択した旨主張する。確かに、前記(1)エ認定のとおり、組合らが既に回答が決まっているのであれば協議をする意味はない旨述べたことは認められるが、上記の経緯からすると、かかる発言は、市の対応を批判する趣旨でなされたとみるのが相当で、組合らが交渉の打切りを強要したとみることはできず、組合らの発言を考慮しても、市が25年夏季要求書に応じ難いことを具体的に説明しようとしていたとは解せない。

なお、5.16打切り文書の提出までに、市が、組合らの要求に応じ難いとする自らの見解を、市の財政に関する資料を組合らに提示するなどして、具体的に

説明しようとしたと認めるに足る疎明はなく、市が説明を尽くそうとしていたとみることはできない。

(ウ) ところで、前記(1)カ認定のとおり、①平成25年5月21日、市は25年夏季要求書に対する最終回答を提示する旨記載された5.21市回答書を交付したこと、②5.21市回答書とともに交付された別紙には、給与月額8%カットは、既に議会で承認を得て実施しており、撤回することはできないなどとする回答のほか、(i)市は、財政再建を果たすための取組みを最重要課題として進めていかなければならない、(ii)東日本大震災の復興財源の確保のため、平成24年4月から2年間、国家公務員の給与が削減される、(iii)長期にわたる景気の低迷により、民間企業は厳しい経営状況におかれ、地方公務員の人事給与制度に対する市民の目も厳しいものがある旨記載されていたこと、が認められ、この文書において、市は、25年夏季要求書に応じ難い理由を一定程度、示しているとみることはできる。

しかし、その直後の平成25年5月21日団交についてみると、前記(1)キ認定のとおり、副市長は、今日は5.10市文書に対する交渉であって、これ以上の交渉の継続は難しいと判断するので退席すると述べ、退席したことが認められ、そもそも、この日の団交を25年夏季要求書についての交渉と位置付けていなかったというのが相当である。また、同認定のとおり、組合らは、25年夏季要求書について、打ち切らず協議する気はないのかと述べたことが認められるが、これに市が応じようとしていたとする疎明はない。

そうすると、市は、25年夏季要求書に対し、最終回答を一定の理由とともに通知したのみで、団交において、その内容について説明を尽くそうとしたとは解せない。

(エ) 以上のとおりであるから、市は、25.5.10団交申入れに対し、説明を尽くさないまま、当初、予定されていた団交を途中で打ち切り、もって、組合を軽視し、支配介入を行ったと判断され、かかる行為は、労組法第7条第2号及び第3号に該当する不当労働行為である。

イ 25.5.29団交申入れに対する市の対応について

(ア) 25.5.29団交申入れに至る経緯についてみると、前記(1)クからコ認定のとおり、①組合らは、市に対し、5.23抗議文及び5.24申入書を提出したこと、②5.23抗議文及び5.24申入書には、市の25年夏季要求書に係る団交への対応を非難するとともに、市は5.10市文書に係る申入れを取り消したものと判断する旨の記載があること、③市はこれに対し、5.27回答書及び5.27通知書を送付したこと、④これらのうち5.27回答書には、(i)25年夏季要求書については、5.21

市回答書にて最終回答を提示したとおりである、(ii)5.10市文書に係る申入れを取り消すものではない旨の記載があること、がそれぞれ認められる。

また、25.5.29団交申入れに係る団交申入書には、前記(1)サ認定のとおり、5.27回答書及び5.27通知書を受け取ったとし、市の対応を批判するとともに、改めて団交を申し入れる旨の記載があることが認められ、このことと上記の経緯を併せ考えると、25.5.29団交申入れは、25年夏季要求書及び5.10市文書についてのものであるというものが相当である。

一方、前記(1)シ認定のとおり、市の平成25年6月3日付け回答書には、25.5.29団交申入れを受けないことを通知する旨の記載があることが認められ、以下、市が25年夏季要求書及び5.10市文書を議題とする25.5.29団交申入れに応じなかったことに正当な理由があるかについて、検討する。

(イ) まず、25年夏季要求書については、前記ア判断のとおり、市は、説明を尽くさないまま団交を打ち切ったのであるから、組合らが再度、団交を申し入れ、協議の継続を求めれば、市は応じるべきであることは明らかであり、この義務が免じられるべき特段の事情は見当たらない。

したがって、25.5.29団交申入れのうち、25年夏季要求書を議題とする部分については、市は、正当な理由なく応じなかったと判断される。

(ウ) 次に、5.10市文書を議題とする部分について、検討する。

a 前記(1)コ、シ認定のとおり、①平成25年6月3日付け回答書には、5.10市文書については、平成25年5月27日に市の考えを示しており、25.5.29団交申入れを受けないことを通知する旨の記載があること、②5.27回答書には、5.10市文書に係る申入れについては、同月21日に交渉を行ったが、予定の時間を経過する中で、これ以上の継続が困難と判断し、退席したもので、市からの申入れを取り消すものではない旨の記載があること、③5.27通知書には、5.10市文書について、同月21日に団交を行ったが、十分な協議には至らなかった旨の記載があること、がそれぞれ認められ、市は、平成25年5月21日の団交における組合らの対応を理由に、25.5.29団交申入れのうち5.10市文書を議題とする部分に応じなかったと解される。

b そこで、平成25年5月21日の経緯についてみるに、まず、事務折衝においては、前記(1)カ認定のとおり、①市が5.21市回答書を交付した際、組合らは、5.21市回答書を最終回答とすることは5.10市文書による申入れを取り下げると受け止めてよいかと述べたこと、②市が5.10市文書に基づく交渉には応じてほしい旨返答したところ、組合らは組合側からの要求には応じず交渉を打ち切り、市からの申入れには応じてほしいということは、誠実な交渉姿

勢とはいえない旨述べたこと、③組合執行委員長は、5.10市文書に基づく交渉に応じるか否かは、組合の闘争委員会に諮ってから回答する旨述べ、その後、市に対し、交渉に応じる旨電話で返答したこと、がそれぞれ認められる。

また、この団交については、前記(1)キ認定によれば、①組合執行委員長は出席しなかったこと、②組合らは25年夏季要求書に係る市の対応を繰り返し批判し、こちらの要求には応じず、自らの申入れに応じてほしいというのは手前勝手である旨述べたこと、③市は、繰り返し、今日は、5.10市文書に係る交渉である旨述べたこと、④最終的に副市長は、これ以上の交渉の継続は難しいとして退席したこと、がそれぞれ認められる。

そうすると、事前折衝を経て、組合らは5.10市文書に係る交渉に応じるとしたが、実際の団交においては、この議題について協議を行う姿勢を示さず、5.10市文書に係る実質的な協議が行われなかったとみるのが相当で、かかる組合らの行為は、好ましいものではない。しかし、この行為は、25年夏季要求書に係る市の対応を批判する過程で行われたとみるのが相当で、平成25年5月21日の団交は、市が25年夏季要求書に対し最終回答として5.21市回答書を交付した直後に開催され、さらに、前記ア判断のとおり、市は、組合に対し説明を尽くさないまま最終回答を提示したと判断されるのであるから、この団交で、5.10市文書に係る協議が実質的に行われなかったのには、市側にも問題があったというべきである。

なお、平成25年5月21日の団交に組合執行委員長が出席しなかったことについては、団交の出席者は、原則として、双方が自由に決めるべきことであって、同日の団交の組合側参加者に権限を持った者がいなかったと認めるに足る疎明はなく、このこと自体が問題になるものではない。

c したがって、平成25年5月21日の団交で十分な協議が行われなかったことをもって、市が25.5.29団交申入れのうち、5.10市文書を議題とする部分について応じなかったことの正当な理由ということはできない。

(エ) 以上のとおりであるから、市は25.5.29団交申入れに対し正当な理由なく応じず、もって、組合を軽視し、支配介入を行ったと判断され、かかる行為は、労組法第7条第2号及び第3号に該当する不当労働行為である。

## 5 救済方法

(1) 組合らは、組合員の労働条件に関わる条例について、議会へ議案を提出するに先立ち、誠実に団交に応じることをも求めるが、主文2をもって足りると考える。

(2) 組合らは、25.5.10団交申入れ及び25.5.29団交申入れに対する誠実団交応諾をも求めるが、主文2をもって足りると考える。

(3) 組合らは、組合事務所に係る使用料徴収の禁止をも求めるが、主文1及び主文2をもって足りると考える。

(4) 組合らは、謝罪文の掲示をも求めるが、主文2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、労組法第27条の12及び労働委員会規則第43条により、主文のとおり命令する。

平成27年1月13日

大阪府労働委員会

会長 播 磨 政 明 印