

写

## 命 令 書

大阪府中央区

申立人 C  
代表者 執行委員長 A

大阪府中央区

被申立人 大阪府  
代表者 知事 B

上記当事者間の平成25年(不)第66号事件について、当委員会は、平成26年11月26日及び同年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、申立人から平成25年11月5日付けで申入れのあった団体交渉に応じなければならない。
- 2 被申立人は、申立人に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

C

執行委員長 A 様

大阪府

知事 B

当府が、貴組合から平成25年11月5日付けで申入れのあった団体交渉に応じなかったことは、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。

### 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 陳謝文の揭示

### 第2 事案の概要

#### 1 申立ての概要

本件は、申立人が被申立人に対し団体交渉を申し入れたところ、被申立人がこれに応じないことが、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）当事者等

ア 被申立人大阪府（以下「府」という。）は、地方自治法に基づく普通地方公共団体であり、地方自治法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づく行政委員会として、大阪府教育委員会（以下「府教委」という。）を設置している。

イ 申立人 C（以下「C」という。）は、肩書地に事務所を置き、主に教育に係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270名である。

C 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及び非常勤特別嘱託員並びに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（以下「地公労法」という。）第4条に基づき労組法が、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、C は、適用法規の異なる労働者で構成される労働団体（以下「混合組合」という。）である。

ところで、平成元年12月7日付けで、地公法第52条及び第53条の規定に基づき、「C（職）」という名称の団体（以下「C（職）」という。）が地公法上の職員団体として大阪府人事委員会（以下「人事委員会」という。）に登録されている。

##### （2）本件申立てに至る経過について

ア 平成25年10月24日、当委員会は、C が府を被申立人として申し立てた不当労働行為救済申立事件（平成24年（不）第43号事件）について、命令書（以下「24-43府労委命令」という。）を交付した。

24-43府労委命令の主文の救済部分の内容は、誓約文の手交を命じるものであった。

(甲1、乙26)

イ 平成25年11月5日、C は、府教委に対し、府あての「団体交渉申入書」と題する文書（以下「25.11.5団交申入書」という。）を手交し、団体交渉（以下「団交」という。）を申し入れた（以下、この団交申入れを「25.11.5団交申入れ」という。）。

25.11.5団交申入書には、要求事項として、24-43府労委命令を直ちに履行すること（以下、当該要求事項を「本件団交事項」という。）という記載がなされていた。

(甲2、乙16)

ウ 平成25年11月6日、府教委の担当者は、C に架電し（以下、この電話を「25.11.6架電」という。）、本件団交事項は交渉事項ではないため、25.11.5団交申入書により申し入れられた団交に応じることはできない旨述べた。

(甲3、乙17)

エ 府教委は、上記架電による回答の内容を文書により回答してほしい旨の要請をC から受け、平成25年11月22日、C に対し、25.11.5団交申入書について、①本件団交事項は交渉事項ではないため交渉に応じることはできない、②本件団交事項は府の不服申立権の放棄を求めるものであり、本来の交渉事項ではないと判断した、旨の文書（以下「25.11.22回答書」という。）を電子メールにより送信した。

(甲3、乙18、乙19)

オ 平成25年12月26日、C は、当委員会に対し、不当労働行為救済申立て（平成25年(不)第66号事件。以下「本件申立て」という。）を行った。

### 第3 争 点

- 1 C は、申立人適格を有するか。
- 2 25.11.5団交申入れに対する府の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。

### 第4 争点に係る当事者の主張

- 1 争点1（C は、申立人適格を有するか。）について

#### (1) 申立人の主張

本件は、府が労組法が適用される非常勤講師等の労働条件に係る団交を拒否した事件について、大阪府労働委員会（以下、大阪府地方労働委員会であった時期も含めて「府労委」という。）が救済命令を行ったことから、C が同命令の履行を求めて申し入れた団交を府が拒否した事案であり、次のとおり、C が申立人適格を有することは明らかである。

ア C が登録職員団体ではないことについて

府は、C が地公法第53条に基づき人事委員会による登録を受けた登録職員団体であると主張するが、事実誤認である。

C は、その構成員に、地公法が適用される非現業の一般職員（以下「非現業職員」という。）のみならず、府が雇用する特別職地方公務員、私立学校教職員及び民間教育産業労働者も含んでおり、地公法が定める登録職員団体の資格を有していない。

C は、地公法第53条に基づき人事委員会に登録申請をしたこともなければ職員団体として登録されたこともない。C と C（職）は別の団体であり、C は登録職員団体ではない。

府が登録職員団体であると主張する団体は、平成元年に人事委員会に登録を申請して登録された C と同名の団体であると推察できるが、この団体と C とは別団体である。

#### イ 労組法による申立人適格について

労組法は第7条各号に該当する行為を不当労働行為として禁止しており、不当労働行為の救済を求めることができる団体は労組法第2条及び第5条に適合する「労働組合」であり、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作った団体は不当労働行為救済申立人適格を有するといえる。

#### ウ 地公法と申立人適格について

(ア) 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が、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は不当労働行為救済申立人適格を有しないとの主張がある。府の主張もこれと同じである。

(イ) しかし、①労組法第2条は、労働組合は使用者の利益代表者等を含めることはできないとしているが、非現業職員を含めることを禁止していないこと、②現行法は職員団体に労組法適用労働者が加入することを禁止しておらず、職員団体が労組法適用労働者を代表して団交を行う権限を有することからも、職員団体には不当労働行為救済制度が適用されるということができること、から、職員団体も労組法第2条及び第5条に適合する労働組合であり、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。

(ウ) また、地公法が適用される非現業職員は、地公法第58条によって労組法が適

用除外となっていることから、労組法に定める労働者ではないのであり、これらの職員が主体となって作る団体は労働組合ではないという見解があるが、非現業職員が労組法適用除外となっているから労組法上の労働者ではないというのは本末転倒であり論理矛盾である。なぜなら、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。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。非現業職員がそもそも労組法上の労働者ではないのなら、わざわざ地公法で労組法の適用除外規定を定める必要はない。

さらに、東京高等裁判所平成26年3月18日判決は、「一般職の地方公務員が労組法3条の『労働者』に該当することはその定義上明らかであり、地公法58条は、一般職の地方公務員が労組法3条の労働者であることを前提として、その従事する職務の特殊性から、労働基本権について合理的な範囲で制限をし、他方で、それに応じた範囲内で労働基本権の保護を規定し、その限りにおける労組法の適用排除を規定しているにすぎないと解される。」と判示した。

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、非現業職員が作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はない。このことは労組法が制定された歴史的経緯からみても妥当する。

#### エ 混合組合の申立人適格基準について

日本の現行法体系は、労組法適用労働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、労組法適用労働者、地公法適用職員、地公法適用職員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が、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に関しては、①混合組合の団体としての法的性格に着目する「単一性格説・一元適用論」、②混合組合が代表する労働者の性格に着目する「複合性格説・二元適用論」、の二つがある。

このうち、単一性格説・一元適用論は、混合組合は、地公法適用職員と労組法適用労働者の量的割合等により、地公法上の職員団体又は労組法上の労働組合のいずれかの法的性格を単一的に有するものであり、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する説である。この説は、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

職員団体に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、解決不可能な問題を抱え込んでいる。

他方、複合性格説・二元適用論は、混合組合は、代表される組合員に対し適用される法律の区分に従い、地公法上の職員団体及び労組法上の労働組合としての複合的な法的性格を有するものであり、労働組合は構成員を代表するのであるから、構成員に適用される法律が混合組合にも適用されるとする説である。この説によれば、混合組合はその構成割合の如何にかかわらず、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、不当労働行為救済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。複合性格説・二元適用論に与する学説は多数存在するし、中央労働委員会（以下「中労委」という。）は一貫して同説に立つ。複合性格説・二元適用論は、単一性格説・一元適用論と違って、組合員の構成割合や不当労働行為発生時期等によって混合組合の法的性格が影響されることがなく、また労組法第7条各号の区別をする必要もなく、同一行為が同条第1号と第3号に違反する事態にも対応できる。なにより複合性格説・二元適用論は、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理論と整合するのである。

#### オ 労働委員会の命令例について

混合組合の不当労働行為救済申立人適格については、労働委員会においても長年の論争があったが、今日においては決着している。労働委員会命令は、前記エ記載の複合性格説・二元適用論を採用して、混合組合が労組法適用労働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。

#### カ ILO基準について

労働組合の自由設立主義については、国際労働機関（ILO）の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ころである。地公法改正も、ILO第87号条約批准に伴い、同条約の趣旨を実現するために行われた（昭和40年8月12日自治公発第35号）。

ILO第87号条約第2条、第3条及び第8条は、労働者は自由に労働組合を設立・加入する権利を有し、その権利の行使において差別を受けることがなく、国や地方公共団体は労働組合の権利を制限したり妨害してはならず、国内法令は労働者や労働組合に保障された諸権利の行使を阻害するように適用してはならない、と明確に定めている。これらの規定によれば、労組法適用労働者は混合組合に加入する権利を有しており、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不当労働行為救済申立人適格は混合組合にも差別なく保障されなければならない。また、国や地方公共団体は労働組合の権利行使を制限したり妨害したりしてはならないのであるから、混合組合が不当労働行為救済申立てを行うことを妨害してはならない。さらに、国内法令から創設された不当労働行為救済制度は、混合組合にも等しく適用されなければならない。つまり、労組法適用労働者が混合組合に加入した場合、労働組合に加入した場合と同じ権利行使を差別なく認めなければならないのである。

キ 東京地方裁判所平成25年10月21日判決、東京高等裁判所平成26年3月18日判決について

C が府に対して、非常勤講師等の次年度の雇用継続を交渉事項として申し入れた平成22年度及び同23年度の団交を府が拒否したことについて、中労委は、同24年11月及び同年12月、C の申立人適格を認めた上、府による団交拒否がいずれも不当労働行為であると認定して救済命令を交付した。これらに対し、府は、東京地方裁判所に救済命令の取消しを求めて提訴したが（同24年（行ウ）第876号、同25年（行ウ）第16号事件）、同25年10月21日、東京地方裁判所は、府の請求をいずれも棄却すると判決した。

府は、この東京地方裁判所判決を不服として東京高等裁判所に控訴したが（同25年（行コ）第395号事件）、平成26年3月18日、東京高等裁判所は、府の控訴をことごとく棄却した。

東京地方裁判所判決及び東京高等裁判所判決は、ともに混合組合の複合性格説・二元適用論を採用して、C は不当労働行為救済申立人適格を有すると判断した。

## （2）被申立人の主張

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

しかし、労組法第7条に基づく不当労働行為救済申立てをすることができるのは、同法が定める労働組合に限られるところ、次のとおり、C は、その組織の実態に照らせば、混合組合であるとともに、その法的性格は地公法上の職員団体であり、労組法上の労働組合には当たらないので、労組法第7条第2号に基づく本件申立てを行うための申立人適格がないと解すべきである。

したがって、C の本件不当労働行為救済申立ては不適法であり、却下されるべきである。

ア C の法的性格について

C は、いわゆる混合組合であると同時に、地公法が適用され、労組法が適用されない一般職の地方公務員（地公法第58条第1項）がその構成員の主要部分を占め、かつ、一般職の地方公務員がその運営・活動を主導している労働団体であり、その現在における組織の実態に照らしても、Cの法的性格は、むしろ地公法上の職員団体であり、かつ、労組法第2条及び第5条の規定に適合する労組法上の労働組合には当たらない。

現に、Cは、地公法第53条に基づき人事委員会による登録を受けた登録職員団体であり、当該登録の法律効果として、地方公共団体である府の当局である府教委との交渉に関して、これまで地公法第55条第1項に定める優先的な地位を享受している。

また、Cは、Cと人事委員会の登録を受けた職員団体であるC（職）とは別の組織・団体である旨主張するが、次のとおり認めがたい。

まず、Cは、平成元年12月7日に人事委員会の登録を受けた登録職員団体であり、この登録は、現在まで存続し、同月22日に職員団体として法人格を取得し、当該法人格は現在まで存続している。

さらに、府労委の平成11年12月24日付けの命令から判断すると、社团的独立性を備えたC（職）という独立した組織・団体の存在を認めることはできない。加えて、Cが引用する中労委の命令も、Cが登録職員団体であることを認め、同じくCが引用する東京地方裁判所の判決においても、混合組合であるCとC（職）とは別個の組織、団体である旨のCの主張を否定している。

## イ 混合組合の不当労働行為救済申立資格について

### （ア）混合組合の法的性格

労組法第7条による不当労働行為救済申立ては、労組法第2条及び第5条の要件を満たす労働組合にのみ認められるのであり、混合組合が不当労働行為救済申立ての申立人適格を備えるか否かは、当該混合組合が労組法第2条及び第5条の規定に適合する労働組合に該当するか否かにかかっている。

### （イ）混合組合の労使関係法上の地位に関する政府の解釈、裁判例等

#### a 混合組合の法的性格に関する政府の解釈

この点について、政府解釈は、混合組合の法的性格はその構成員の実態に即して判断され、混合組合の構成員の主たる部分を労組法上の労働者である地方公営企業の職員等が占めている場合は、それは労組法上の労働組合であり、混合組合の構成員の主たる部分を非現業の地方公務員が占めている場合は、それは地公法上の職員団体であるとしている。

b 混合組合の法的性格に関する裁判例

混合組合の法的性格に関する裁判例（札幌地方裁判所昭和52年3月31日判決（1審）、札幌高等裁判所昭和56年9月29日判決（控訴審）、釧路地方裁判所昭和58年7月2日判決、大阪地方裁判所平成13年5月9日判決（1審）、大阪高等裁判所平成14年1月22日判決（控訴審））においては、前記aに記載した政府解釈と同旨の判示がされている。

c 混合組合の二面的性格を認める見解の不当性について

(a) これに対し、ILO第87号条約第2条の「労働者及び使用者は、事前の許可を受けることなしに、自ら選択する団体を設立し、及びその団体の規約に従うことのみを条件としてこれに加入する権利をいかなる差別もなしに有する。」との規定及び同条約の批准に伴う国内法の改正を根拠として、混合組合については、組織の実態を問わず、その構成員たる非現業の一般職の地方公務員に関する限り地公法上の職員団体であり、その構成員たる労組法上の労働者に関する限り同法上の労働組合であるとする見解（混合組合の「二面的性格」を認める見解）がある。

しかし、ILO第87号条約第2条は、労働者の労働団体の設立及び加入の自由を示すにとどまり、それ以上に、労働団体の組織形態いかにかわらず、労働者が設立し加入する全ての労働団体に、国内法の創設した特定の労働団体に付与される権利・利益（不当労働行為救済申立ての申立人適格）を等しく付与することまで要請するものではない。

そして、ILO第87号条約第2条のもとでは、労組法上の労働者は、既存の職員団体に加入することも、労組法上の労働組合を設立し、あるいは既存の労働組合に加入することも自由にできるが、労組法上の労働者が地公法上の職員団体に加入することを選択した場合は、その職員団体の構成員としての労組法上の労働者は、当該職員団体が国内法により付与されている権利・利益の範囲内において、その勤務条件の維持改善を図るための交渉その他の団結権を行使するよりほかない。労組法上の労働者が地公法上の職員団体に加入したからといって、当該職員団体が労組法上の労働組合と同等の権利・利益（不当労働行為救済申立ての申立人適格）を有するに至ると解すべき法的根拠は全くないのであって、一の混合組合が地公法上の職員団体と労組法上の労働組合を兼ねるといった二面的性格が現行法上認められないことは、既述の政府解釈及び裁判例からみても明らかである。

また、ILO第87号条約の批准に関連する職員団体制度の改正は、職員

団体としての登録資格を有しない労働団体であっても、職員を主体とする限り、広く職員団体として取り扱うことがILO第87号条約の趣旨をよりよく実現する上で望ましく、また、国内法上の見地からも、団結権について定めるそれぞれの法律は、それぞれがその適用対象たる労働者を主体とする団体を取り扱うものとするのが適当と考えられたからなされたものであって、その意図するところは、一の混合組合が地公法上の職員団体と労組法上の労働組合を兼ねるといった二面的性格を認めるものではない。

- (b) 混合組合の二面的性格を認める見解には、地公法上の「職員」（一般職の地方公務員をいう。以下同じ。）が労組法第3条の「労働者」に該当することを理由とするものがある。

しかし、現行法体系は、職員団体を規律する法と労働組合を規律する法とを截然と区別しており、一の混合組合が職員団体と労働組合を兼ねることを予定していない。また、地公法第58条第1項が「職員」に対し労組法の適用を全面的に排除していることから、「職員」は労組法上の労働者ではない。

さらに、上記の見解からすれば、労組法が全面的に適用除外される一般職の地方公務員のみによって構成される地公法上の職員団体も労組法上の労働組合であると解することになり、その不合理性は明らかである。

- (c) 前記aに記載した政府の解釈のように解すると、一般職の地方公務員が主体となった地公法上の職員団体である混合組合に加入した企業職員、単純労務職員、特別職の地方公務員などの労組法の適用を受ける職員は、一方で、地公法第46条から第49条まで及び第56条による救済を受けられない場合があり、他方、当該混合組合が労働組合ではない以上、労組法上の不当労働行為救済申立て手続も受けることができないことになり、大きな不利益を受けるので、これら労組法適用の職員が加入した混合組合は、当該職員に関する限り、労組法上の労働組合とみなして労組法上の不当労働行為救済申立ての申立人適格を認めるべきであるとする見解がある。

しかし、このような考え方は、混合組合が労働組合であるかどうかという問題と、混合組合に加入している企業職員や単純労務職員に労組法が適用されるかどうかという問題を混同するものであるとともに、地公法、労組法等の法令の解釈論と立法政策論を混同するものである。

さらに、地公法上の不利益処分に対する不服申立制度と労組法上の不当労働行為救済制度とは、その制度目的を異にするものであり、一方の制度

の適用がない場合は、当然に他方の制度が適用されるべきであるという関係にはない。

(d) 前記 a に記載した政府の解釈によった場合、混合組合の構成員の量的割合の変動により、当該混合組合の地公法が適用される構成員と労組法が適用される構成員がほぼ同数であるような境界事例においては、当該混合組合が地公法上の職員団体又は労組法上の労働組合のいずれとも判断できない場合が想定されるので、これを回避するために、混合組合の二面性を認めるべきであるとする見解がある。

しかし、このような場合があり得るから、混合組合の二面性を認めるとする考えは本末転倒の議論である。

そもそも地公法上の職員団体としての法的性格を有する混合組合は、地方公共団体の当局と交渉をする場合等には、自らが地公法上の職員団体であることを証明しなければならないのであり、また、労組法上の労働組合としての法的性格を有する混合組合は、使用者と団交をする場合等には、自らが労組法上の労働組合であることを証明する必要があり、地公法適用労働者と労組法適用労働者がほぼ同数であるような境界事例においては、その証明が不要になると解すべき根拠は、地公法及び労組法のいずれにも見当たらない。

しかも、そのような境界事例においても、合理的な基準に基づいて地公法上の職員団体であるか労組法上の労働組合であるかを判断することにさほど困難があるとは考えられないし、さらに、当該混合組合との交渉又は団交の相手方となる地方公共団体の当局又は使用者が、境界事例であることを理由に当該交渉や団交に応じないというような事態は考え難い。

以上のとおり、混合組合の構成員が変動する可能性があることは、混合組合に二面性を認める根拠とはなり得ない。

#### (ウ) 労組法上の労働組合について

労組法の規定によれば、特定の労働団体が労組法第7条による不当労働行為救済の申立てができるのは、当該労働団体が労組法第2条及び第5条第2項が規定する法律上の要件に適合する「労働組合」に該当する場合に限られる。

労組法第2条にいう「労働者が主体となって」の意義については、労働者が量質ともにその団体の構成員の主体とならなければならないという趣旨であると解されている。しかも、一般職の地方公務員（地公法第3条第2項。ただし、地公法第3条の適用を受け、又は同法が準用されて労働組合を結成し又はこれに加入できる者を除く。）は、労組法が適用除外されているため（地公法第58条第

1項)、労組法第3条にいう「労働者」には該当しないと解されている。

したがって、混合組合の構成員が労組法第3条に定める「労働者」と一般職の地方公務員とから構成される場合は、労組法第3条の「労働者」が量質ともに当該団体の構成員の主体となっているときに限って、当該混合組合は、労組法第2条及び第5条第2項の要件に適合する労働組合と認められることになるはずである。以上からすれば、その構成員の主要部分を一般職の地方公務員が占め、かつ、一般職の地方公務員がその運営・活動を主導している混合組合をもって労組法上の労働組合と認めることは、明らかに労組法に違反する。

ウ C の不当労働行為救済申立ての申立人適格の欠如について

(ア) C は、府労委が平成19年(不)第27号大阪府・大阪府教育委員会事件の平成19年10月15日付け決定で示したとおり、① C の組合員の構成比率等の組織の実態に照らせば、地公法適用組合員(一般職の地方公務員)がその構成員の主要部分(過半数以上)を占め、②かつ、C の運営・活動を主導しており、地公法適用組合員が主体となって構成されていること、③反対に、労組法適用組合員(特別職の地方公務員その他)は、C の構成員の主要部分を占めておらず、④かつ、その運営・活動を主導しているものでもないことから、その法的性格は、労組法上の労働組合に該当せず、むしろ地公法上の職員団体に該当する。

(イ) 前記イ(イ)c(b)記載のとおり、現行法体系においては、一般職の地方公務員が組織する地公法上の職員団体は、労組法上の労働組合とは截然と区別されており、地公法上の職員団体と労組法上の労働組合とはそれぞれ法的根拠を異にし、法的性格が異なる存在とされている。C が一般職の地方公務員と非常勤職員等の特別職の地方公務員や民間労働者により構成されているからといって、職員団体としての法的性格と労働組合としての法的性格とを併せ持つとすることは、労組法とは別に地公法という特別法を設けた趣旨とは相容れないと解され、一の労働団体が地公法上の職員団体と労組法上の労働組合の両方の法的性格・権利を同時に有し、場面や要求事項に応じて二つの側面を使い分けることができるというような二面的性格は現行法の容認するところではない。

(ウ) 以上のとおり、C は、労組法第7条第2号に基づく本件申立ての申立人適格を欠くので、本件申立ては却下すべきである。

2 25.11.5団交申入れに対する府の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。

(1) 被申立人の主張

以下の理由、事情等を踏まえ、府は、C の25.11.5団交申入れに応じるべきではないと判断し、交渉不応諾等の回答をするとともに、C の交渉申入れに

応じなかった。

したがって、これらの理由により、府が25. 11. 5団交申入れに応じなかったことは正当であり、府の交渉不応諾は不当労働行為には当たらない。

ア 本件団交事項が本来の交渉事項に該当しないことについて

(ア) 前記1(2)で既に主張したとおり、Cは、登録職員団体であり、その交渉は地公法の適用を受ける。

また、地公法上の職員団体としての法的性格を有する混合組合を非登録職員団体と解したとしても、当該非登録職員団体と地方公共団体の当局との交渉については、地公法の規定からすれば、地公法第55条第2項から同条第10項の規定が適用され、この点は、Cについても妥当する。

(イ) 地方公共団体の当局と職員団体の交渉については、地公法第55条等に規定されており、その交渉事項については、同条第1項が規定するとおり、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社会的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項」とされているところ、本件団交事項が、当該地公法第55条第1項に規定する法定の交渉事項はもとより、その他の交渉事項にも該当しないことは明らかである。

(ウ) 本件団交事項は、未確定の24-43府労委命令の即時履行を要求するものである。

労働委員会の命令は、使用者に一定の公法上の義務を課す行政処分であるが、これをもって使用者と労働者との間に何らかの法律関係が形成されるわけではないと解されている。

上記から明らかなおとおり、25. 11. 5団交申入れは、府とCとの間に何ら私法上の法律関係を形成することのない24-43府労委命令について、あたかもCが何らかの権利を取得したかのように、その履行を要求するものであり、労働委員会の命令の法的性格・趣旨について誤解するものである。

イ 25. 11. 5団交申入れは、労組法の規定の趣旨に反することについて

(ア) 25. 11. 5団交申入れは、24-43府労委命令の即時履行を要求事項とするものであるところ、労組法上、使用者が労働委員会の救済命令の取消しの訴えを提起した場合には、救済命令は確定しないとともに、取消しの訴えを提起された労働委員会の申立てに基づく裁判所の緊急命令の手續が定められ、また、使用者に確定判決によって支持された労働委員会の命令や緊急命令への違反があったときに対する罰則規定が整備されており、労組法上のこれらの規定によって、労働委員会の命令の実効性が担保されている。

(イ) 府は、平成25年11月22日に、大阪地方裁判所に対し、24-43府労委命令中、主文第2項の命令の取消しの訴えを提起したため、現在、24-43府労委命令は確定

していない。また、現在までに府労委が緊急命令の申立てを行った事実はない。

(ウ) 以上のように、府労委が24-43府労委命令の確定前に、その実効性を確保するためには、上記の緊急命令の手続によるしかないが、その手続がとられていないにもかかわらず、C が、当該命令の履行に関して、何らの法律関係もない府との団交を求め、府がその団交の申入れに応じないからといって、本件申立てを行うことは、労組法の趣旨に反するものであって、認められるものではない。

府が C の25.11.5団交申入れに応じなかったことは正当であり、その不応諾は、何ら不当労働行為に該当しない。

ウ 本件団交事項が管理運営事項に該当することについて

(ア) 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は、交渉の対象とすることができない」と規定し（以下、地公法第55条第3項に定める「地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項」を「管理運営事項」という。）、管理運営事項については、職員団体との交渉の対象とすることができないと定めている。

なお、管理運営事項を交渉の対象とすることができないとする規制は、地方公共団体に属する労組法適用労働者が構成する労働組合にも及ぶと解されている。

(イ) 本件団交事項は、地方公共団体たる府が当事者として提起している救済命令取消訴訟という争訟行為に関する事項であり、かつ、府労委による緊急命令申立ての手続がなされていないことから、府が職員団体等との交渉により決定、処理すべき事項ではなく、府がその判断と責任のもとに処理すべき事項であり、管理運営事項に該当する。

したがって、本件団交事項が、府との交渉の対象とすることができないものであることは明らかである。

(ウ) なお、管理運営事項と勤務条件が密接に関連する場合であっても、勤務条件について交渉すれば足り、管理運営事項を交渉の対象とすることはできない。

エ 以上のとおり、本件申立ては、未確定の労働委員会命令の履行要求を交渉事項とする団交の不応諾に対する救済を求めるものであり、かかる要求事項が地公法第55条第1項に規定する交渉事項に該当せず、また、同条第3項に定める管理運営事項に該当し、地方公共団体の当局と職員団体その他労働団体との交渉の対象とすることができないものであることは明らかである。

さらに、労働委員会命令の履行に関して、何ら法律関係も存在しない府と C との交渉（団交）を求め、府がその交渉（団交）の申入れに応じないからと

いって、本件申立てを行うことは、労組法の趣旨に反するものであり、認められない。よって、本件申立ては、棄却すべきである。

## (2) 申立人の主張

以下のとおり、府は、本件団交事項が義務的団交事項であるにもかかわらず、25.11.5団交申入れに対して、正当な理由なく団交を拒否したものであり、これは、労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

ア 本件団交事項が義務的団交事項であることについて

(ア) 府は、職員団体との交渉を定めた地公法を手がかりにして、本件団交事項を地公法第55条第1項に規定されている交渉事項に該当しないと主張するが、前記1(1)で主張したとおり、Cは、登録職員団体ではないのであるから、Cとの団交には地公法第55条第1項が適用されず、本件団交事項が第55条第1項に該当しないとする府の主張は失当である。

また、地公法第55条第2項以下同条第10項までは、非登録の職員団体との交渉にも適用されるとの見解もあるが、こうした見解は正解ではない。

さらに、地公法第55条第2項から同条第10項に定められている交渉は、「職員の勤務条件等に係る事項」に限定されており、この場合の職員とは地公法第4条によれば、一般職を指すのであり、本件申立ての対象となっている非常勤講師等特別職地方公務員に係る事項の団交には適用されない。25.11.5団交申入れで申し入れたのは、一般職地方公務員の勤務条件に関わる交渉ではなく、非常勤講師等特別職地方公務員に係る事項の団交である。したがって、当該団交に地公法が適用されることはない。

(イ) 「組合員である労働者の労働条件その他の待遇や当該団体的労使関係の運営に関する事項であって、使用者に処分可能なもの」は義務的団交事項である。本件団交事項は、24-43府労委命令の履行を求めるものであり、団体的労使関係の運営に関する事項そのものであり、義務的団交事項である。

イ 25.11.5団交申入れは、労組法の規定の趣旨に反しないことについて

労働委員会の命令は、交付の日から効力を生ずるのであり(労組法第27条の12)、命令書の写しが交付されたときは、使用者は、遅滞なくその命令を履行しなければならない(労働委員会規則第45条)、裁判所への処分の取消しの訴えの提起は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない(行政事件訴訟法第25条)のであるから、府は、24-43府労委命令を履行しなければならない。

府は、仮に24-43府労委命令を履行しない場合には、本件団交に応じて、その理由を説明し、Cの納得を得ることが求められている。団交開催は、不服申立権の放棄とは結びつかず、府の団交拒否には正当な理由がない。

ちなみに、25. 11. 5団交申入れは、平成25年11月5日に行ったものであり、これは、府が24-43府労委命令の取消しの訴えを大阪地方裁判所に提起した同月22日よりもはるかに前である。府は上記取消訴訟を行ったのだから、25. 11. 5団交申入れは府に不服申立権の放棄を求めるものであるとの主張は、事実を反する主張である。

ウ 本件団交事項は、地公法が定める管理運営事項ではないことについて

(ア) 本件団交事項は、24-43府労委命令の履行を求めるものであり、C が24-43府労委命令の取消訴訟という争訟行為への関与を求めるものではないのであるから、地公法第55条第3項が定める管理運営事項ではない。

(イ) 仮に、本件団交事項が管理運営事項であるとしても、地公法によれば「管理運営事項であっても職員の勤務条件に関する事項であれば交渉の対象とすることができると解される」という東京地方裁判所判決もあるのであるから、管理運営事項だから交渉事項ではないという府の主張は間違っている。

いわんや本件団交事項は、C と府との間の団体的労使関係の運営に関する事項であるのだから、義務的団交事項なのであり、地公法第55条第3項の規制は及ばない。

## 第5 争点に対する判断

争点1 ( C は、申立人適格を有するか。) 及び争点2 (25. 11. 5団交申入れに対する府の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。) について

1 証拠及び審査の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 平成25年10月24日、当委員会は、府と C に対し、24-43府労委命令を交付した。

24-43府労委命令には、主文として次の記載があった。

「1 地方公務員法第22条の規定により任用された大阪府の公立学校常勤講師に係る申立てを却下する。

2 被申立人は、申立人に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

C

執行委員長 A 様

大阪府

知事 B

当府が、貴組合が平成24年1月27日付け及び同年3月15日付けで申し入れた団体交渉のうち、地方公務員法第3条第3項第3号に定める特別職の大阪府の

公立学校非常勤講師である申立人の組合員の雇止め反対及び雇用継続に関する団体交渉に応じなかったことは、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。

3 申立人のその他の申立てを棄却する。 」

なお、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。

(甲1、乙26)

(2) 平成25年11月5日、 C は、府教委に対し、25.11.5団交申入書を手交し、25.11.5団交申入れを行った。

25.11.5団交申入書には、次の記載があった。

「 団体交渉申入書

去る2010年1月26日及び2011年1月25日に、当労組が申し入れた講師雇用継続要求に関わる団体交渉において、貴職が交渉を拒否したことは、正当な理由のない団体交渉拒否（労組法7条2号）に当たるとの判決が本年10月21日、東京地方裁判所民事第36部（略：裁判長名）にて言い渡された。

同判決を受けて、当労組は同月23日貴職に出向き、控訴を断念して判決に従うこと及び謝罪文を手交すること、そして速やかに団交に応じることを求め

D と共に申し入れを行った。

しかし、貴職は当労組に謝罪文を手交することなく、本日 D 宛に控訴の旨、回答した。

こうした事態が続く中、同月24日、大阪府労働委員会は、当労組が貴職に申し入れた2012年度講師雇用継続要求団交を拒否したこと（2012年(不)第43号事件）についても、不当労働行為にあたるとの命令書を交付した。同命令の趣旨は当然のことながら先の東京地裁判決と同趣旨であった。

この間、貴職と当労組との一連の事件の中で、混合組合についての法的解釈は、各労働委員会と各訴訟において、一定の解決の方向が見えてきたところである。ここで、当労組は、貴職に対し間違った法解釈に固執することなく、控訴などという無駄な労力と府民の血税を費やすことなく、労使の間で解決すべく方向に転換することを強く忠告するところである。

については、正常な労使関係の再構築を目指して、下記の通り団体交渉を申し入れる。

記

団交日時 本年11月7日(木)17時  
団交場所 大阪府庁内  
団交事項 下記の要求事項及び関連事項  
要求事項 1. 府労委2012年(不)第43号事件命令をただちに履行すること。  
以上」

(甲2、乙16)

(3) 平成25年11月6日、府教委は、C に架電し、本件団交事項は、本来の交渉事項である職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して社会的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に該当しておらず、交渉事項ではないため交渉に応じることはできない旨述べた。当該電話において、C が、府教委に今後の対応を質問したところ、府教委は大阪地方裁判所に提訴する旨述べた。

同月13日、C は、府教委に対し、同月6日の回答内容について、文書回答が欲しい旨要望した。

(甲3、乙17、乙19)

(4) 平成25年11月22日、府教委は、C に対し、25.11.22回答書を電子メールにより送信した。

25.11.22回答書には、次の記載があった。

「平成25年11月5日付け団体交渉申入書に対する回答経過について

平成25年11月5日に貴職員団体の(略:姓)書記長外1名が来庁し、標記文書により交渉申入れを行った際、回答については、当該文書に記載された『団交日時』である同月7日午前中までに、電話により行うよう求めがありました。

これを受けて、同月6日に当委員会事務局の担当者から、要求事項は府労委平成24年(不)第43号事件命令をただちに履行することというものであるが、本来の交渉事項である職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社会的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に該当しておらず、交渉事項ではないため交渉に応じることはできない旨を(略:姓)書記長に電話により回答したところです。

この度、貴職員団体から、この電話による回答の内容を、改めて文書により回答するよう要請がありましたので、本件文書をもって回答に代えます。

なお、当該要求事項は、大阪府の不服申立権の放棄を求めるものであり、本来の交渉事項ではないと判断したものです。」

同日、府は、大阪地方裁判所に24-43府労委命令の取消しを求める訴訟を提起した。

(甲3)

(5) 本件審問終結時点で、府は、25.11.5団交申入れに応じていない。

2 争点1 ( C は、申立人適格を有するか。) について、以下判断する。

本件は、混合組合である C が、府を被申立人とし、 C の団交申入れを府が拒否したこと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。

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

(2) 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、組合の構成員に関する規制を廃止する方向で改正され、整備されたことなどを踏まえると、被申立人が地方公共団体である場合の混合組合の申立人適格の有無については、その構成員たる労働者の団結権、組合加入の自由及び組合選択の自由等の権利を最大限に尊重し、判断すべきである。

(3) そうすると、混合組合は、労組法の適用がある構成員に関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、府は、混合組合は労組法適用労働者が主体となっている場合に限って労組法上の労働組合としての性格を有し、不当労働行為救済申立人適格が認められると主張する。しかし、このように解した場合、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場合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、地公法適用構成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、府の主張には合理性はなく採用できない。

(4) 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。

本件申立ては、C が25. 11. 5団交申入書によって申し入れた団交に府が応じること、を請求する救済の内容としてなされたものであるので、それについてみる。

前提事実及び前記1(1)、(2)認定のとおり、①25. 11. 5団交申入書の要求事項に24-43府労委命令の履行を求める旨の記載があること、②24-43府労委命令の主文には、地公法第3条第3項第3号に定める特別職の府の公立学校非常勤講師であるCの組合員の雇止め反対及び雇用継続に関する団交に応じなかったことは、府労委において、労組法第7条第2号に該当する不当労働行為であると認められたため、今後、このような行為を繰り返さないようにすることを記載した文書をCに対し、速やかに手交しなければならない旨記載されていたこと、③地公法第3条第3項第3号に定める特別職の府の公立学校非常勤講師であるCの組合員は労組法適用者であること、が認められる。これらのことからすると、Cは25. 11. 5団交申入れによって労組法適用者に関わ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、C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。

3 争点2(25. 11. 5団交申入れに対する府の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。)について、以下判断する。

(1) 前提事実及び前記1(2)から(5)認定のとおり、Cの25. 11. 5団交申入れに対し、府は、25. 11. 6架電において、団交に応じることはできない旨述べ、25. 11. 22回答書において、交渉に応じることはできない旨回答し、団交開催を拒否したこと、その後も25. 11. 5団交申入れに基づく団交は開催されていないことが認められる。

(2) ところで、前提事実及び前記1(2)認定によると、25. 11. 5団交申入書に記載されている本件団交事項は、「1. 府労委2012年(不)第43号事件命令をただちに履行すること。」であり、このように単に24-43府労委命令の履行を求めることは、義務的団交事項には当たらないとの考え方もあるが、25. 11. 5団交申入書には、「この間、貴職と当労組との一連の事件の中で、混合組合についての法的解釈は、各労働委員

会と各訴訟において、一定の解決の方向が見えてきたところである。ここで、当労組は、貴職に対し間違った法解釈に固執することなく、控訴などという無駄な労力と府民の血税を費やすことなく、労使の間で解決すべく方向に転換することを強く忠告するところである。ついては、正常な労使関係の再構築を目指して、下記の通り団体交渉を申し入れる。」との記載もあることが認められる。

上記のことからすれば、25. 11. 5団交申入れは、労使間で問題を解決していく方向に転換し、正常な労使関係の再構築を図るために交渉することを目的として申し入れられたものと解することができ、当該事項は、団体的労使関係の運営に関する事項に関する交渉を求めるものであり、義務的団交事項に当たるとみるのが相当である。

(3) そこで、義務的団交事項についての団交申入れである25. 11. 5団交申入れに応じないことに正当な理由があるかについてみていくこととする。

ア 府は、25. 11. 5団交申入れに応じない理由として、まず第1に、本件団交事項は、未確定の24-43府労委命令の即時履行を要求するもので、地公法第55条第1項に規定する交渉事項である「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社交的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項」はもとより、その他の交渉事項にも該当せず、本来の交渉事項に該当しない旨主張する。

しかしながら、前記2判断のとおり、C は、本件申立てに関して、申立人適格を有すると認められるのであるから、本件申立てにおける25. 11. 5団交申入れに関して、C には労組法が適用されることとなり、地公法第55条第1項に規定する交渉事項に該当するか否かは、25. 11. 5団交申入れを拒否する正当な理由を判断する根拠とはなり得ないのであり、府の主張は採用できない。

イ 府は、第2の理由として、24-43府労委命令の確定前に、その実効性を確保するためには、府労委による緊急命令の手續しかなく、その手續がとられていない状況で、24-43府労委命令の履行に関してC が府に団交を求め、府がその申入れに応じないことを理由に本件申立てを行うことは、労組法の趣旨に反する旨主張する。

しかしながら、そもそも労働委員会の救済命令は、労使双方がこれを真摯に受け止め、それを契機として、合理的で健全な労使関係を築いていくことに目的があるのであるから、労組法上、緊急命令等の救済命令の履行確保の制度があっても、合意できる事項を求めて労使で交渉することは、労使間の自主的解決を基本とする労組法の理念にかなうものであることは明らかである。

また、24-43府労委命令の確定前に、その実効性を確保するためには、府労委による緊急命令の手續しかないとしても、前記(2)判断のとおり、25. 11. 5団交申入

れは、単に24-43府労委命令の実効性を確保するための手段として行われたものではなく、当該問題を裁判所による手続のみに委ねるのではなく、その間も労使間の交渉による解決の道を探るために申し入れられたものとみることができるのであり、さらに、府は、団交を開催して、24-43府労委命令に不服である理由を対面で説明することもできるのであるから、府の主張を認めることはできない。

ウ 府は、第3の理由として、本件団交事項は、地公法第55条第3項に規定する管理運営事項に該当し、府との交渉の対象とすることができない旨主張する。

しかしながら、本件団交事項は、前記(2)判断のとおり、単に24-43府労委命令の履行そのものを要求しているのではなく、労使間で問題を解決していく方向に転換し、正常な労使関係の再構築を図るために交渉することを目的として申し入れられたものと解することができる。

そうすると、本件団交事項の趣旨は、24-43府労委命令に対する争訟行為を交渉によって決定しようとするものではないのであるから、本件団交事項は争訟行為に関する事項であり管理運営事項に該当する旨の府の主張は失当である。

(4) 以上のとおりであるから、府が25. 11. 5団交申入れに応じなかったことに正当な理由があるとみることができず、かかる府の対応は、労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

#### 4 救済方法

C は、陳謝文の掲示を求めるが、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、労働組合法第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23日

大阪府労働委員会

会長 播 磨 政 明 印