

写

命 令 書

大阪市中央区

申立人 C
代表者 執行委員長 A

大阪市北区

被申立人 大阪市
代表者 市長 B

上記当事者間の平成25年(不)第67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

- 被申立人は、申立人から平成25年11月 7 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。
- 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

大阪市

市長 B

当市が、貴組合から平成25年11月 7 日付けで申入れのあった団体交渉に応じなかつたことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第 7 条第 2 号に該当する不当労働行為であると認められました。今後、このような行為を繰り返さないようにいたします。

事 実 及 び 理 由

第 1 請求する救済内容の要旨

- 団体交渉応諾

2 陳謝文の掲示

第2 事案の概要

1 申立ての概要

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

イ 申立人 C（以下「C」という。）は、肩書地に事務所を置き、主に教育に関する労働者によって組織されており、その組合員数は、本件審問終結時約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日付けて、地公法第52条及び第53条の規定に基づき、「C」という名称の団体が同法上の職員団体として大阪府人事委員会に登録されている。

（2）本件申立てに至る経過について

ア 平成25年11月7日、当委員会は、C及び組合員2名が市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17号事件。以下「24-17申立て」という。）について、命令書（以下「24-17府労委命令」という。）を交付した。

24-17府労委命令の主文には、①要求事項のうち、労働条件に関わる事項についての団体交渉（以下「団交」という。）の応諾、②誓約文の手交、を命じる内容

が含まれていた。

(甲 1)

イ 平成25年11月7日、Cは、市教委に対し、市への「団体交渉申入書」と題する文書（以下、「25.11.7団交申入書」という。）を手交し、団交を申し入れた（以下、この団交申入れを「25.11.7団交申入れ」という。）。

25.11.7団交申入書には、要求事項として、24-17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)

ウ 平成25年11月20日、市は、中央労働委員会（以下「中労委」という。）に対し、24-17府労委命令に係る再審査申立てを行った。

エ 平成25年11月21日、市教委は、Cに対し、同月20日に中労委へ再審査申立てを行ったので、25.11.7団交申入れに応じられない旨電子メール（以下「25.11.21回答文書」という。）により回答した。

(甲 4)

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67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 25.11.7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。

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、市が労組法が適用される非常勤職員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市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

市は、Cが地公法第53条に基づき大阪府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、Cは大阪府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。

イ 労組法による申立人適格について

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。

(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条にいう『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、地公労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質に着目する「单一性格説・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、单一性格説・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单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事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、中労委は一貫して同説に立つ。複合性格説・二元適用論は、单一性格説・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などによって混合組合の法的性格が影響されることなく、また労組法第7条各号の区別をする必要もなく、同一行為が同条第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等について

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。

また、東京地方裁判所、東京高等裁判所はともに、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している。

カ I L O 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（I L O）の結社の自由及び団結権の保護に関する条約（以下「I L O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、I L O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）。

I L O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了場合、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。

（2）被申立て人の主張

ア C は、地公法上の職員団体と労組法の労働組合の2つの性質が併存する団体であり、労組法に基づく本件申立てを行う適格がある旨主張する。しかし、次に述べるとおり、C には地公法のみが適用される結果、本件申立てを行う適格を有さない。

イ 裁判例（大阪高等裁判所平成14年1月22日判決）では、「混合組合に労働組合と職員団体の二面的な法的性格を認めることは無視できない混乱をもたらすというべきである」、「混合組合が労働組合か職員団体のいずれの法的性格を有するかを判断するには、その構成員の量的割合でもって判断するのが最も合理的であり、それで容易に判断ができない場合には役員構成員等の質的な要素から判断するのが相当であるというべきである」とされている。

したがって、ある団体が労働組合と職員団体という二面的な法的性格を有することは否定されるのであり、Cについても、そのいずれか一方の性質しか認められず、その性質は構成員の量的割合により決定されることになる。

しかるところ、Cは、地公法適用職員が構成員の大半を占めており、大阪府人事委員会に地公法上の職員団体として登録されているのであるから、その実質として、地公法上の職員団体であることは明らかであり、労組法上の労働組合としての性質は排斥される。

ウ Cは、東京地方裁判所平成25年10月21日判決（以下「東京地裁判決」という。）に言及するが、同判決は、混合組合に二元的性格を認めることで、当該混合組合が職員団体としての法的性格に基づくか、労働組合としての法的性格に基づくか峻別できないような場合は、法の適用に混乱が生じているものとして一元的性格を認めることを前提とする判示といつてもよい。

本件において、Cは、平成17年度以降の交渉において、職員団体であることを前提として、市が要求事項を交渉事項・管理運営事項と区分し、予備交渉において交渉事項として確立したもののみについて交渉を行ってきた。もしCが労働組合であると主張するのであれば、本来は、管理運営事項という地公法上の概念に基づいて交渉を拒絶すべきではないのであるから、管理運営事項として交渉を拒絶すべきでない旨の明確な反論を行うはずであるにもかかわらず、それをしていないことからみれば、Cは自ら職員団体として認識していたと考えるのが自然である。このような経緯に加えて、市が従前交渉してきた職員団体たるCとCは、団体の名称や構成員その他の事項にはほぼ相違なく、Cから労働組合か職員団体のいずれであるかの具体的な説明もなかった。このように、市としては、Cを職員団体として判断するほかない状況下にあって、労働組合又は職員団体としての活動が峻別できず法の適用に混乱が生じているのは明らかである。

したがって、東京地裁判決を前提としても、本件では二元的性格は認めるべきではない。

なお、Cは、同判決の控訴審である東京高等裁判所平成26年3月18日判

決にも言及するが、申立人適格に関して東京地裁判決をそのまま引用して判示しており、上記主張はそのまま当てはまるといえる。

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

2 争点2（25.11.7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 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する。同項は、「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」と定めているところ、一般に地方公共団体が「当事者である不服申立及び訴訟に関する事項」はこれに該当するとされており、大阪市労使関係に関する条例にも同様の定めがある。

しかるに、本件団交事項は、24-17府労委命令をただちに履行することであるから、それが「地方公共団体が当事者である不服申立及び訴訟に関する事項」に該当することは明らかである。

管理運営事項であっても、組合員の勤務条件と密接に関連がある場合は交渉事項に該当するという考え方もあるが、24-17府労委命令は、団交をすることと文書の交付を命じているにすぎないのであるから、その命令にしたがって、団交をすることあるいは文書を交付することが組合員の勤務条件に密接な関連を有するようなものでないことは明らかである。

Cは、本件団交事項は24-17府労委命令の履行に関わる団交であり、24-17府労委命令について再審査申立てや取消訴訟に関する団交ではない旨主張するが、24-17府労委命令の履行に関わる団交は、不当労働行為救済申立ての結果なされた24-17府労委命令の執行を求めるものであり、それ自体が「不服申立及び訴訟」に関するものであるのは明らかである。

のみならず、24-17府労委命令の履行に関する団交に応じることとなれば、現在係属中の再審査申立ては申立ての利益を喪失して却下されることになる。

したがって、本件団交事項は、「地方公共団体が当事者である不服申立及び訴訟に関する事項」に該当し、管理運営事項である。

イ 市は、市議会の議決を得た上で、再審査申立てをしているのであるから、現時点において市が24-17府労委命令に従って団交を行う意思がないことは明らかである。また、24-17府労委命令に対する不服の理由は、今後、中労委での手続を経て明らかにすることが手続的に決まっている。したがって、仮に団交を行ったとしても、市としては、これらのことと説明するだけのことであるが、このような

市の考えは C も十分に認識しているところであるから、団交でこれを説明しても形式的に行うにすぎず、実質的な交渉とはならないことは明らかである。

ウ C は、24-17府労委命令は再審査申立てや取消訴訟提起によって、その効力を停止しない旨主張する。

しかしながら、初審命令に対する再審査申立てが行われた場合、中労委による履行勧告の制度はあるが、同勧告には法的強制力は与えられていない。そして、履行勧告を受け入れて初審命令を履行する使用者はほとんどいない、といわれている。これに対し、初審命令が確定した場合、従わないときは過料に処される。

他方、労組法は再審査申立てを認めているが、仮に使用者が初審命令を履行すれば、再審査申立ては事実上意味を失うことになり（使用者は申立ての利益を、労働者は救済利益を失う。）、再審査申立ての制度を設けた趣旨が没却されることとなる。

このように使用者が再審査申立てを行った場合の初審命令の効力、実効性に関する労働法関連の定めは首尾一貫していない。

この点については、中労委の「中労委規則の施行について」の「二、第四十五条関係」によると、命令の履行が将来命令確定後になされることを前提としているといえる。

また、第149回国会における内閣総理大臣の答弁によると、救済命令が確定した場合には刑罰等を科されるものの、確定しない間は刑罰等により履行を強制されることはないという点に言及していることから、少なくとも救済命令が確定しない間の不履行を違法と捉えることには消極的な判断を示している。

エ 以上のとおりであるから、市が25.11.7団交申入れに応じなかったことについて、正当な理由があり、本件申立ては速やかに棄却されなければならない。

（2）申立人の主張

ア 義務的団交事項は、「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」とされるところ、本件団交事項は、24-17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である。したがって、本件団交事項は義務的団交事項に当たる。

イ 市は、本件団交事項が地公法が規定する管理運営事項に該当するから団交拒否には正当な理由がある旨主張する。しかし、本件団交事項は、24-17府労委命令の履行に関わる団交であり、24-17府労委命令の再審査申立てや取消訴訟に関する団交ではない。 C が求めるのは、24-17府労委命令すなわち、非常勤職員等の労働条件に関する団交応諾及び陳謝文手交を履行するか否かについて C と

協議を行うことであって、再審査申立てについての協議を行うことではなかったのである。したがって、本件団交事項が管理運営事項であるとの市の主張は失当である。

ウ 市は、24-17府労委命令の履行に關わる団交に応じることとなれば、係争中の再審査申立ては申立ての利益を喪失して却下されることとなる旨主張する。しかし、本件団交に応じることと、24-17府労委命令を履行することは別のことである。市は、団交に応じて、 C の納得が得られるように24-17府労委命令を履行できない理由あるいは再審査を申し立てた理由を C に説得することが求められているのである。したがって、本件団交に応じることと再審査申立ては対立するものではない。

エ 以上のとおり、市は、義務的団交事項である本件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、労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

第5 爭点に対する判断

争点1（ C は、申立人適格を有するか。）及び争点2（25.11.7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。

(1) C は、市教委に対し、平成24年3月9日付け団体交渉申入書（以下「24.3.9団交申入書」という。）により、団交を申し入れた。同月13日、市教委は、 C に対し、24.3.9団交申入書により申し入れられた団交に応じられない旨回答した。

（甲1、甲5）

(2) 平成24年3月23日、 C 及び組合員2名は、当委員会に対し、団交応諾及び陳謝文の掲示を請求する救済内容とする24-17申立てを行った。

なお、組合員2名は、いずれも C の組合員であり、1名は、市立小学校に勤務する教育活動支援員兼特別支援教育補助員、もう1名は、市立中学校に勤務する教育活動支援員である。また、教育活動支援員及び特別支援教育補助員は、地公法第3条第3項第3号で規定される特別職の地方公務員であり、その勤務条件等に関しては、地公法第4条第2項の規定により同法が適用されず、労組法が適用される。

（甲1）

(3) 平成25年11月7日、当委員会は、 C 、組合員2名及び市に対し、24-17府労委命令を交付した。

24-17府労委命令には、主文として次の記載があった。

「1 平成24年3月9日付け団体交渉申入れに対する被申立人の対応に係る申立

人（略：氏名）及び同（略：氏名）の申立てを却下する。

- 2 被申立人は、申立人 C が平成24年3月9日付けで申し入れた団体交渉について、教育活動支援員及び特別支援教育補助員に係る要求事項(1)及び(2)のうち、労働条件に関わる事項について誠実に団体交渉に応じなければならない。
- 3 被申立人は、申立人 C 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

(略)

」

（甲1）

（4）平成25年11月7日、Cは、市教委に対し、25.11.7団交申入書を手交し、25.11.7団交申入れを行った。

25.11.7団交申入書には、次の記載があった。

「 2012年3月9日、当労組は非常勤職員等の労働条件に関する要求事項について貴職に団体交渉を申し入れた。それは、貴職が制定した『大阪市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国家の斎唱に関する条例』が卒業式・入学式における非常勤職員等の労働条件を変更させるおそれがあったために、貴職に団体交渉で協議することを求めたものであった。しかし、貴職はこれら非常勤職員等の労働条件は管理運営事項であって団交事項でないと理由で団交を拒否した。

この貴職の団交拒否について、当労組は大阪府労働委員会に救済を申し立てた（2012（平成24）年（不）第17号事件）。

本日、大阪府労働委員会は同事件についての命令書を交付した。

命令書は、貴職の団交拒否を不当労働行為であると認定し、団交応諾及び当労組への陳謝文の手交を命じるものであった。

そこで、当労組は下記のとおり団体交渉を申し入れるので、誠意を持って応諾されたい。

記

団交日時 本年11月18日（月） 18時

団交場所 大阪市役所内

団交事項 下記の要求事項及び関連事項

要求事項 大阪府労働委員会2012（平成24）年（不）第17号事件命令をただちに履行すること。

」

（甲2）

(5) 平成25年11月12日、市教委は、 C に対し、市としては中労委へ再審査を申し立てる方針であるが、議会の承認が必要であり、少なくとも議会で判断されるまでは25.11.7団交申入れに応じられない旨、市として最終的な意思決定を行った際に改めて連絡する旨電子メールにより回答した。

(甲3)

(6) 平成25年11月20日、市は、中労委に対し、24-17府労委命令に係る再審査申立てを行った。

(7) 平成25年11月21日、市教委は、 C に対し、25.11.21回答文書を電子メールにて送信した。

25.11.21回答文書には、次の記載があった。

「 平成25年11月7日付け団体交渉申入書による『大阪府労働委員会2012(平成24)年(不)第17号事件命令をただちに履行すること』を要求事項とする団体交渉の申入れにつきまして、次のとおりご連絡します。

本件大阪府労働委員会の命令について、去る11月19日、中央労働委員会へ再審査を申し立てる旨の本市の方針について、市会本会議で承認を得ましたので、本市としては、平成25年11月20日に再審査申立てを行ったところです。

したがいまして、本件団体交渉の申入れにつきましては応じることはできません。」

(甲4)

(8) 本件審問終結時点で、市は、25.11.7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、市を被申立人とし、 C の団交申入れを市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法諸法規が、組合の構成員に関する規制を廃止する方向で改正され、整備されたことなどを踏まえると、被申立人が地方公共団体である場合の混合組合の申立人適格の有無については、その構成員たる労働者の団結権、組合加入の自由及び組合選択の自由等の権利を最大限に尊重し、判断すべきである。

(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。このように解さないと、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、ある団体が労働組合と職員団体という二面的な法的性格を有することは否定され、そのいずれか一方の性質しか認められず、その性質は構成員の量的割合により決定されることになり、Cは、地公法適用職員が大半を占めていること等から、労組法上の労働組合としての性質は排斥される旨主張する。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の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、市の主張には合理性がなく採用できない。

(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25.11.7団交申入れによって申し入れた団交に市が応じること、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(2)から(4)認定のとおり、①24-17府労委命令の主文には、教育活動支援員及び特別支援教育補助員に係る要求のうち労働条件に関わる事項について誠実に団交に応じなければならない旨の記載があること、②25.11.7団交申入書の要求事項に24-17府労委命令の履行を求める旨の記載があること、③教育活動支

援員及び特別支援教育補助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25.11.7団交申入れによって労組法適用者に関する要求について団交を申し入れているとみるのが相当である。

したがって、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(25.11.7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。

(1) 前提事実及び前記1(2)から(4)、(7)、(8)認定によると、①C等が団交応諾及び陳謝文の掲示を請求する救済内容とする24-17申立てを行ったこと、②主文において団交応諾及び誓約文の手交を命じる内容を含む24-17府労委命令が交付されたこと、③Cが25.11.7団交申入れを行ったこと、④市教委が25.11.21回答文書により25.11.7団交申入れに応じられない旨回答したこと、⑤その後も市は25.11.7団交申入れに応じていないことが認められる。

(2) そこで、まず本件団交事項が義務的団交事項に当たるかについてみる。

この点について、24-17府労委命令は、主文において、①要求事項のうち、労働条件に関する事項についての団交応諾、②誓約文の手交、を命じているところ、このうち、①については、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であるから、義務的団交事項であるといえる。

(3) 次に、市が25.11.7団交申入れに応じなかつた理由についてみる。

ア 市は、本件団交事項は、「地方公共団体が当事者である不服申立て及び訴訟に関する事項」に該当し、地公法第55条第3項ないし大阪市労使関係に関する条例に規定する管理運営事項に該当する旨主張する。

しかしながら、市は25.11.7団交申入れに応じて団交を開催して24-17府労委命令に不服である理由を対面で説明し、これに対するCの主張を聞くことも可能であり、25.11.7団交申入れは24-17府労委命令について再審査申立てや取消訴訟を提起するか否かを団交で決定しようとするものではないので、本件団交事項が「地方公共団体が当事者である不服申立て及び訴訟に関する事項」に該当し管理運営事項であるとの市の主張は採用できない。

イ 市は、①再審査申立てを行っているのであるから、現時点において市が24-17府労委命令に従って団交を行う意思がないことは明らかである旨、②中労委の施行通達や国会答弁によると、命令の履行は命令確定後になされることを前提としており、少なくとも救済命令が確定しない間の不履行を違法と捉えることは消極的であると解される旨、③仮に団交を行っても市は24-17府労委命令に対する不服の理由を説明するだけのことであるが、団交でこれを説明しても形式的に行うに

すぎず、実質的な交渉とならないことは明らかである旨主張する。

しかしながら、労組法第27条の12第4項及び第27条の15第1項の規定によれば、命令は交付の日から効力を生じ、中労委への再審査申立てによって命令の効力は停止しないのであるから、市が再審査申立てを行ったとしても、市は24-17府労委命令に従う義務があるので、上記①及び②の主張は採用できない。

また、団交において使用者は誠実な対応を通じて合意達成の可能性を模索する、いわゆる誠実交渉義務があるところ、団交を開催する前から24-17府労委命令に対する不服の理由を説明するのみとする、市の主張自体が誠実交渉義務に反するといえ、上記③の主張は失当である。

(4) 以上のとおりであるから、市が25.11.7団交申入れに応じなかつたことに正当な理由があるとみることはできず、かかる市の対応は、労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

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26日

大阪府労働委員会

会長 播 磨 政 明 印