

平成26年（不）第1号

## 命 令 書 ㊟

奈良市……  
申立人 自治労奈良市従業員労働組合  
代表者 執行委員長 X1

奈良市……  
被申立人 奈良市  
代表者 奈良市長 Y1

上記当事者間の奈労委平成26年（不）第1号奈良市不当労働行為救済申立事件について、当委員会は、平成27年10月22日第618回公益委員会議において、会長公益委員佐藤公一、公益委員下村敏博、同大石令子、同渡辺賢、同矢野昌浩が出席し、合議の上、次のとおり命令する。

## 主 文

- 1 被申立人は、申立人が被申立人に対して平成26年3月3日付け書面「団体交渉の申し入れ」で行った団体交渉申入れに関し、団体交渉に市長の出席を求める部分を除き、労働協約の締結についての団体交渉に応じなければならない。
- 2 被申立人は、本命令受領後すみやかに、下記内容の文書を申立人に手交しなければならない。

記

平成 年 月 日  
(手交する日を記入すること)

自治労奈良市従業員労働組合  
執行委員長 X1 様

奈良市  
奈良市長 Y1

奈良市が、貴組合の平成26年3月3日付け書面「団体交渉の申し入れ」による団体交渉申入れについて、同申入れ中、交渉に市長の出席を求める部分を除いて、下記事項に関して交渉に応じなかったことは、奈良県労働委員会にお

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定されました。

今後このようなことがないようにいたします。

#### 記

- 1 労働協約の締結
- 2 業務の民間委託の拡大及び職員の職種変更・任用替え
- 3 職員賃金の一律引下げ
- 4 定年後の再任用制度の任用上限年齢

3 その余の申立てを棄却する。

## 理 由

### 第1 事案の概要及び請求する救済の内容

#### 1 事案の概要

本件は、申立人自治労奈良市従業員労働組合（以下「組合」という。）が、①労働協約の締結（協約の有効期間満了による更新）、②業務の民間委託の拡大及び職員の職種変更・任用替え、③職員賃金の一律引下げ（市独自の賃金カット）、④定年後の再任用制度の任用上限年齢、及び⑤下水道事業の企業局への統合（地方公営企業化）に関する各交渉（以下これらを合わせて「交渉5項目」という。）における被申立人奈良市（以下「市」という。）の対応が不十分であるとして、平成26年3月3日付けの書面により、交渉5項目についてあらためて市長の出席のもとでの団体交渉を求めた（以下「本件団交申入れ」という。）ことに対する市の対応が、労働組合法第7条第2号の不当労働行為にあたるとして、救済申立て（以下「本件申立て」という。）があった事案である。

#### 2 請求する救済の内容（要旨）

- (1) 被申立人は、平成26年3月3日付け書面「団体交渉の申し入れ」に対して、誠実に団体交渉に応じること。
- (2) 被申立人は、謝罪文書を本庁庁舎内及び環境部館内のそれぞれしかるべき場所に2週間掲示すること。

### 第2 本件の争点

申立人の平成26年3月3日付け「団体交渉の申し入れ」に対する被申立人の対応は、労働組合法第7条第2号の不誠実団交に該当するか。

### 第3 当事者の主張

#### 1 労働協約の締結に関する交渉について

##### (1) 申立人の主張

ア 組合は、平成21年4月26日に市（当時Y2市長）との間に労働協約を締結した。同協約では「労使関係については、労使対等の原則に基づき、労働協約に定める事項及びこれまでの労使慣行を遵守する」と定められていたが、ここでいう「労使慣行」とは、「職員の労働条件に関する事項については市と組合との事前協議を経て団体交渉の対象とし、双方の譲歩により労使合意を形成するよう努め、市側が一方的に労働条件の変更等を行わない」ことであるということが双方の共通理解であった。

イ 本協約は有効期間を3年としていたため、満了日（平成24年4月25日）以前から、市（現在Y1市長）と同様の内容での協約の更新について交渉したが、現市長は「労使慣行の遵守」という文言を入れた協約の締結に否定的な態度を示し、協約締結に至らなかった。また、一連の交渉経過において、従前合意されていた合理的な内容について、なぜ今協約に含められないのかにつき、市から何らの合理的、具体的説明はなされなかった。

ウ また、組合は、平成24年12月には、副市長との間では「今後も円滑な労使関係を保持するため、一方的な労働条件の変更は行なわず、誠意をもって事前協議の徹底・団体交渉をおこなう」との文言を含んだ「確認書」を交わしており、ほぼ同様の趣旨といえる協約の従前の文言についてなぜ維持できないのかは、やはり市長の一存によるものと思われ、市長との直接交渉が必要であった。しかし、組合からはこれを幾度も求めながらも、結局、市の態度によりこれが実現しなかった。

##### (2) 被申立人の主張

ア 市は、組合との間で、平成24年4月ころから同26年2月まで、新たな労働協約締結に向けての協議、交渉を重ねてきたが、その協議、交渉の中で、組合に対し、新たな労働協約の締結に際しては、従前の協約に記載のあった「労使慣行」という文言の内容を明確にしておく必要がある、と考えていることを繰り返し説明し、何度も協約案を提示した。

イ 市は、「労使慣行」の表記を全面的に拒否しているのではなく、「労使慣行」の内容の明確化が必要であると考えているものである。その具体例として、市は、団体交渉において市長ではなく副市長の出席をもって対応してきたことは地方公務員法第55条第5項に基づく適法な対応であり、「労使慣行」によるものではないと考えているが、組合は、団体交渉に市長ではなく副市

長が出席するということも「労使慣行」であると交渉の場で主張しているように、「労使慣行」について労使双方の認識が異なり、その内容を明確にしないまま協約を締結することは相当ではないためである。

ウ 市は、上記アのとおり組合と交渉を重ね、平成26年2月6日、組合に対して、協約書の最終案を提示したが、組合はこれに同意せず、同年4月、本件救済申立てを行うに至ったものであり、以上の経緯に明らかなおおりに、市は、これまで、組合との間の新たな労働協約の締結に向けて、組合との合意達成の可能性を模索しながら、真摯に協議、交渉を継続して行ってきたものである。

## 2 業務の民間委託の拡大及び職員の職種変更・任用替えについて

### (1) 申立人の主張

ア 組合は、市が、市広報誌平成25年5月号に、家庭ごみ収集事業の一部民間委託及び職員の配置転換を既定方針と読める表現で発表したことに抗議し、平成25年4月30日に市総務部長と交渉を行い、「配置転換を行うときは組合との交渉は必要と考えている」との回答を得たが、その後、具体的協議がないまま、市は、同年12月の事前協議の場で、その一部民間委託化及びそれに伴う職員の配置転換（職種変更・任用替え）を平成26年4月に行う方針を組合に一方的に通知してきた。

イ 家庭ごみ収集事業の民間委託の拡大は、その目的が財政支出の削減であることは明白であるが、そうであるなら、財政支出の削減のために職員の労働条件を変更することが不可避であるということが具体的に説明されねばならない。しかし、交渉の過程で、これが具体的に説明されたことはなかった。

ウ 職種変更に伴う労働条件の変更に関する市の説明についても十分とはいええず、職種変更後の職員の昇級のあり方等も含めた具体的な労働条件が組合に示されたのは、制度導入後の平成26年8月になってからであった。

エ また、これら委託拡大等の実施に際して、市は、可能な限り組合側との合意を形成したうえで、個々の職員にも周知の機会を与えねばならないのであるが、合意のないまま、平成26年2月13日の団体交渉の場で実施を宣言し、翌14日に「職種変更試験受験申込書」を職員に配付した。

オ 個々の職員への対応について言えば、現業職員は当該業務に就くことを前提にした採用募集に応じた職種別採用であって、これら職員にとって職種変更は重大な判断を要するものであり、仮にこれを行うにしても、個別の職員がこれについて熟慮するための十分な期間があるべきである。

しかし、配付された職種変更試験受験申込書は、同月21日までのわずか

1週間を申込期間とするものであり、また、平成25年12月の事前協議の際、市は、同26年1月に職員希望調査を実施する旨表明していたが、これは実施されないままであった。

カ 市は、平成24年の家庭ごみ収集業務の実施に関する組合との一連の協議を通じ、組合が委託化に同意していたかのように主張するが、組合は、これら協議の場で今回市が示した民間委託を受け容れたということはない。

キ 市は、今回の協議、交渉の過程で、当初は職種変更後は元職には戻れないとしていたものを、希望により元の職場に戻れる旨の修正提案を行ったが、平成26年4月の職種変更後に実際に元の職場への復帰を希望した職員への市の対応事例を見れば、元の職場に戻れることが制度として保障されているかは大いに疑問である。

ク 以上のように、家庭ごみ収集事業の一部民間委託の更なる拡大は、職種変更・任用替えを伴って職員の労働条件に直接的な影響を及ぼすものであるから、団体交渉の場においては、市は、組合側と可能な限り合意を形成してこれを導入できるような合理的な説明及び譲歩を尽くさなければならないというべきである。しかし、そのような誠実な態度での交渉が行われたとはいえない。むしろ、市長の意向を一方向的に伝達するのみで、納得のいくような説明がなされず十分な資料も提示されず、対等な交渉の過程であり得べき合理的な譲歩の態度も全く示されなかったことが端的に表れている。

このような経緯を経ているので、平成26年3月3日付けの交渉申入れに対しても、市長は出席しないということであれば、組合側としてはそれ以上の実質的な交渉を期待できない。このような市当局側の態度は、不誠実である。

## (2) 被申立人の主張

ア 平成24年における組合との協議過程において、市は、家庭ごみ収集事業の民間委託拡大の方針を提案し、委託化を決定している事業については新規の正規職員の採用は行わないこと及び収集課職員を清掃場の他職場の退職補充等に異動させることを説明した。この際、組合からは、委託自体は基本的に反対である旨の発言はあったが、委託化を前提とした具体的要望と考えられる発言があり、協議の結果、市が提示した最終案に組合の反対意見はなく、平成25年4月から収集業務の委託拡大が実施された。

イ 市は、市広報誌平成25年5月号に家庭ごみ民間委託及び職員の配置転換を進める旨を発表したが、これは既定方針ではなく、市の改革の方向性を示したものにすぎない。市としては、民間委託自体については管理運営に係る

事項であって組合との協議事項ではないものの、民間委託に伴って生じる収集職員の重大な労働条件の変更についての個別具体的な内容については当然に組合との団体交渉が必要であると考えていたため、同広報誌記事に対する組合からの申入れに対して、この旨回答した。

ウ その後、平成26年4月からの業務の民間委託に際しての人員配置等変更に伴う労働条件の変更等を協議、交渉することが必要となったため、市は、平成25年12月9日の事務協議において、組合に対し、業務の民間委託に伴う職員の配置転換（職種変更・任用替え）についての基本的な提案をした。同事務協議においては、市から組合に対し、配置転換（職種変更・任用替え）は強制ではなく希望制であること、職種変更後に元の職種に戻ることはできない制度設計であること、平成26年のできるだけ早い時期に募集・選考を実施して同年4月1日から職種変更を実施する予定であることを説明し、さらに、労働条件の大枠の説明も行った。

また、その後の組合との事務協議において、市から、職種変更の希望調査を平成26年1月末までに実施することを説明し、労働条件について個別具体的な案を提示し、職種変更後の昇給・昇格制度の内容について資料を配布して説明した。

エ しかし、これらの事務協議を経て開催した平成26年1月28日の団体交渉は、市長の欠席を巡って紛糾し、組合が一方的に交渉を打ち切ったため、当初計画した1月末までの希望調査を行うことができなくなった。

オ 改めて開催された平成26年2月13日の団体交渉では、市は、協議の中で出た組合の意見を容れた、職種変更後の仮配属で不適合者となった場合や元の職場に戻りたいという希望があった場合には元の職種に戻ることができる変更提案を行い、組合と交渉をしたが、交渉はまとまらなかった。

そこで、市は、同年4月1日から職種変更を実施すべく、当初は実施する予定であった希望調査の実施を見送り、同年2月14日、職員に対して「職種変更試験受験申込書」を配布した。その申込期間は1週間後の同月21日までであったが、あくまでも職種変更は希望制であり、また、業務の民間委託に伴う職員の配置転換（職種変更・任用替え）についての基本的な提案をした平成25年12月9日からは2か月以上が経過しており、かつ、労働条件について個別具体的な案の提示等をした平成26年1月20日の事務協議からも約3週間が経過していたので、申込期間としては十分なものであった。

カ 以上のとおり、市は、業務の民間委託に伴う職員の配置転換（職種変更・任用替え）について、組合との合意達成の可能性を模索しながら、真摯な協

議、交渉を重ねたが、最終的に合意することができなかつたため、協議の中で出た組合側の意見を反映させた変更提案に従って、業務の民間委託に伴う職員の配置転換（職種変更・任用替え）を実施したのである。

キ なお、市は、一部民間委託の必要性に関わる市の具体的財政状況については、組合との事務協議、団体交渉や回答文書などにおいて、全般的に厳しいことについては過去から幾度となく言及してきたが、そのような際に、組合から財政状況について具体的かつ詳細な資料を求められたことはなく、また、交渉の場においても、組合側から市の財政状況の厳しさを理解している旨の発言もあったことから、市の厳しい財政状況について、組合は十分に理解しているものと考えていた。また、現在のような情報化社会においては、市を含む地方公共団体全体が非常に厳しい財政状況にあるということは、公開されている情報から容易に知り得ることである。

ク また、市は、職種変更後の仮配属中に元の職場に戻りたいという希望があった場合には元の職種に戻ることができることについては、組合が指摘する職種替え後の職員の事例についても問題はなく、市はこれを遵守している。

### 3 職員賃金の一律引下げについて

#### (1) 申立人の主張

ア 市は、平成25年12月19日の事前協議において、同26年4月1日より組合員を含む1級ないし5級の職員の基本給を一律2%カットしたいと提案した。これに対し、組合は、①基本給は最近およそ10年において合計8年間カットされ続けていること、②平成25年度は7.8%と大幅なカットを強いられたこと、③県内のほとんどの市町村が平成26年度はそれまで継続してきた基本給カットを終了する見込みであることなどの理由から、平成26年度についてはカットを保留することを主張して平成26年1月20日、同年2月19日と交渉を継続してきた。

イ しかし、市は、一律2%カットの具体的根拠に基づく不可避性について明確な説明をせず、平成26年度の人事院勧告をみたうえで平成27年度から協議してはどうかとの組合の提案にも応じなかつた。市はカット実施期間を3年とする当初提案から2年とする修正提案を示したが、以前にカット期間終了後に誠実な交渉なく引き続きカットを強行したという前歴もあり、それだけでは合理的譲歩には必ずしもならない。また、組合が求めていた財政改善計画も示さず、平成26年4月よりこれを断行した。このような市の交渉態度は不誠実である。

## (2) 被申立人の主張

ア 奈良市は中核市の中で最も逼迫した財政状況にあり、平成26年度の予算編成作業において約35億円の収支不足が示されるなど厳しい財政状況にあるとして、平成25年12月19日の事務協議において、市は、組合に対し、上記のような財政状況を説明するとともに、平成25年4月のカット率・額を上限とする市独自の職員賃金一律引き下げを実施したいという提案を行い、削減率については出来る限り圧縮したいと考えているので予算の骨格が判明する年明けにこれを明らかにする旨、及び同賃金引き下げが平成26年3月議会への提案事項である旨を伝えた。

イ その後、市は、組合との間で、平成26年1月20日の事務協議、同年2月19日の団体交渉と協議、交渉を重ねた。

市は、当初案提示後、組合からの要求を考慮して、カット対象範囲の縮減（当初案ではカット対象であった期末勤勉手当を対象から外し、カット対象を給料のみとした）、管理職のカット率の上積み（係長級以下2%、課長補佐級4%、主幹・課長級5%、次長級以上6%）及び実施期間の短縮（当初案は平成26年度から3年間であったが、これを平成26年度から平成27年度までの2年間に短縮した）という修正を行い、同協議及び交渉で修正案を提示した。

しかし、組合は当該修正案を受け入れなかったために交渉はまとまらず、市は、やむなく修正案どおりの条例提案を3月議会に行い、議決を経て、同年4月からこれを実施した。

ウ 以上のように、市は、職員賃金の一律引下げについて、組合との合意達成の可能性を模索しながら、真摯に協議、交渉を行い、その中で組合の意見を一部容れた修正案を提示し、合意形成に向けた努力をしたが、最終的には合意することができなかった。

エ なお、平成26年2月19日の団体交渉において、組合から、同年8月の人事院勧告の内容を見た上で改めて検討してはどうかという趣旨の提案があったが、今回の職員賃金引き下げの提案は、平成26年度の予算案の編成にあたって生じる35億円の収支不足の解消策としての提案であるから、市が上記組合の提案に応じることができないのは当然のことであった。

## 4 定年後の再任用制度の任用上限年齢について

### (1) 申立人の主張

ア 市では、職員の定年を満60歳とし、満60歳に達した年度の年度末をもって退職とする一方、平成14年度以降は、年金が満額支給される年齢になる年度末までの再任用が保障されていたところ、市は、平成25年12月9



日の組合との事前協議の場で、「平成26年度から、再任用の期間は、満65歳に達した月の末日までとし、その後は所属長が承認する限りにおいて臨時職員として当該年度の年度末まで任用しうる」との方針を打ち出した。

イ 市が提案した制度は、同一職務に従事していても年度途中で誕生日が来たという一事のみをもって臨時職員にその立場を変更し、給与をはじめとする労働条件の引き下げを行うものであるから、労働条件の理由なき一方的不利益変更である。したがって、本来、不合理な制度内容であるのに、そうした提案をすること自体、不誠実な交渉態度であるといえる。あるいは、少なくとも、そのような不合理な制度が例外的に許容されるべき事情を丁寧に説明する必要がある。

ウ 市は、再任用職員の経費削減のための制度導入の必要性を、数字を示して説明したというだけでは不十分であり、削減のためにはこのような不合理な制度でも導入が不可避なのだということまでの説明をなす必要があった。

エ さらに、団体交渉の経過においても、「年金制度とのリンク」というような言い方は多少されたにせよ、「総収入」の「格差」の是正云々等という話は、皆無に等しかった。紙資料を用いて説明がなされたわけでもなく、上記格差が何パーセントくらいになるのかとの具体的な数字が示されたわけでもない。

市は、年金収入と職員給与を合算したうえで4月生まれの職員が受ける総収入と3月生まれの職員が受ける総収入との格差を少なくするためとの説明をしたとするが、そもそも、年金制度と職員給与は全く別の根拠に基づく収入であるから、そのような目的自体、必ずしも合理的なものとはいえず、もともとは、人件費削減のために強引にこのような施策を導入しようとしたことは明白である。

オ 定年後の再任用制度は、元来、労使双方で検討委員会を立ち上げて十分議論を行い、合意形成したうえで導入され、運用されてきた制度であり、これを変更する際は、同様に十分な労使協議を経るべきであり、その前提として制度内容変更の必要性や、変更後の制度内容が合理的なものであることについて十分な説明がなければならない。組合側の意見にも真摯に耳を傾けつつ提案の不合理性を正していくような態度がなかったことは、平成26年度から直ちにこれを一方的に導入したこと自体からも明らかであり、市は、この事項についても「市長の意向を一方的に伝達するのみで、納得のいくような説明がなされず十分な資料も提示されないし、ましてや対等な交渉の過程であり得べき合理的な譲歩の態度も全く示されなかった」といえる。

## (2) 被申立人の主張

ア 平成25年当時、年金の報酬比例部分の支給開始年齢が満61歳となり、官民ともに定年退職した職員について給与と年金のどちらの収入もない期間が発生しないように「雇用と年金の接続」を図ることが求められている状況であった。一方で、市の厳しい財政状況のもと、「雇用と年金の接続」を図ることで再任用職員の人件費総額を抑制する必要もあった。

イ 市は、平成25年12月9日の事務協議において、組合に対し、再任用制度について、平成26年度より、フルタイム再任用制度を新たに加え、併せて、これに伴い再任用職員にかかる人件費総額を抑制する必要が生じるために、再任用の任期の更新の上限を満65歳に達した日以後の最初の月末とするという制度変更案を提案した。

更新の上限を65歳に達した日以後の最初の月末とすれば、65歳に達した翌月からは年金が満額支給されるので、確実に「雇用と年金の接続」を図ることができる。また、再任用職員の人件費総額を抑制する他の方法としては、一定の選考を行い、一部の人を任用しないという方法があるが、この方法は、再任用されない職員にとって大きな経済的打撃となること、そして、再任用制度自体の理念に照らして考えるべきであることから、この方法は採らず、65歳誕生日までの雇用とする方法を選択した。さらに、年金受給年齢に到達する月の属する年度の年度末まで再任用する従来制度では、同年度の総収入を見ると、4月生まれの職員と3月生まれの職員とでは、年金受給開始時期の関係から総収入に大きな開きが生じるという不平等があったが、今回の提案内容では、この点でも問題が少ない。したがって、当該制度変更は、合理性のない不利益変更にはあたらない。

ウ この提案について、市は、組合との間で、平成25年12月9日、同月19日、平成26年1月20日に事務協議を行い、同年2月13日に団体交渉を行って合意達成の可能性を模索しながら真摯に協議、交渉を行ったが、組合は反対するばかりで、合理的な代替案や改善案の提案もなく、最終的に交渉がまとまらなかったため、市は、同提案に沿った再任用制度の制度変更を行った。

エ なお、市職員の再任用に関する条例第4条は、「再任用を行う場合及び再任用の任期の更新を行う場合の任期の末日は、その者が年齢65歳に達する日以後における最初の3月31日以前でなければならない」と規定しており、この条例が年度末までの再任用を確約したものではないことは明らかである。

## 5 下水道事業の企業局への統合（地方公営企業化）について

### (1) 申立人の主張

ア 平成25年10月頃、市は、建設部下水道維持課が担当してきた下水道維持・管理事業を、現在上水道事業を行っている地方公営企業法適用下の奈良市企業局に統合する方針を固めた。

イ このことは、組合との事前協議等がなく、新聞報道等で明らかにされたため、組合は、平成26年1月28日付けで市長及び建設部長あての要求書を提出し、文書回答を求めるとともに、団体交渉申入れの予告を行った。

ウ 市は、同年2月7日付け文書「要求書に対する回答」で、企業局への統合を既定方針と記述した。また、同日付けの回答で「企業局の下水道部局職員は地方公営企業職員となるが、給与等の労働条件は同じであり、出向した職員が不利益にならないことを確認している」と言うが、任用権者が変わることによって、市とは別会計の企業局の経営状況によって労働条件が左右される可能性があり、今後絶対に出向職員に不利益が及ばないとは言えないため、組合は市に更なる交渉を求めたが、市は交渉の求めに応じる姿勢がないまま、平成26年4月から企業局への統合を実施した。

エ 平成26年4月より実際に統合がなされて後、移管した職員に対し平成28年度から事業の民間委託を実施するので職種変更・任用替えを考えて欲しい旨上司から伝達があった。

オ 平成27年7月16日に企業局に所属する従業員に対し、下水道維持課長が、「平成28年3月末日をもって下水道維持課分室を廃止する」と突然通告したがこれは下水道維持課の現業部門を完全民間委託することを意味し、そこに勤務する職員は職種変更・任用替えを余儀なくされることとなり、それは、市が労働条件に変更はないと説明したことに反するものである。

カ 以上のように、市が当該統合を管理運営事項であるとし、統合後も職員の労働条件の変更はないとして団体交渉の機会を奪いながら、ごく短期間のうちに当該部門を廃止してしまったことは欺瞞的であり、不誠実である。

### (2) 被申立人の主張

ア 上下水道の統合は市の施策として推進したものであるが、企業局への統合後も、任命権者は変わるものの市職員としての身分に変わりはなく、給与等の労働条件も同じであり、今回の企業局への統合は通常の人事異動と同様であり、管理運営事項であって、交渉事項ではない。

イ このことは、組合の平成26年3月19日付け質問書に対する同月31日付けの回答書で同趣旨の回答をしている。

ウ なお、組合は「今後絶対に出向職員に不利益が及ばないとは言えないため、組合は更に交渉を求めたが、市は交渉に応じる姿勢がない」と主張するが、このような将来の不確定事項については、個別具体的な問題が生じた段階で交渉すべきである。

## 6 本件団交申入れとこれに対する対応について

### (1) 申立人の主張

ア 上記1から5のとおり、交渉5項目に関して市はこれまでの労使慣行に反し、組合との何らの協議も経ないままに、組合員の労働条件の根幹部分に関する変更を一方的に既定路線として次々打ち出し、そしてそのことについて組合との実質的な交渉に応じなかった。このため、組合は平成26年3月3日付け文書による本件団交申入れによって、市に対し再度の団体交渉申入れを行った。

イ なお、申入書面では交渉内容を「賃金・労働条件およびその他必要に応じた内容」とのみ記述していたが、これまでの労使交渉経緯から明らかであるとおり、交渉5項目のすべてを具体的内容とするものであった。

ウ 本件団交申入れでは、交渉日について具体的な候補日を複数挙げて提案し、加えて市長の都合と日が合わない時でもできる限り市長の都合に合わせるので申し出てほしいと記載したうえで、市長出席の交渉を申し入れている。しかし、申入れに対する市の回答は「副市長の出席で交渉させていただきます」というのみであった。

エ 結局、実質的な交渉の機会を持たないまま、労働協約の締結もなされていない状態で、交渉5項目中、労働協約の締結を除く4つの事項が断行された。

### (2) 被申立人の主張

ア 組合からの平成26年3月3日付け本件団交申入れに対し、協議、交渉を行うべく、同月18日、組合に対し、副市長が対応する旨を伝えたところ、申立人はこれに応えることなく、同年4月に本件申立てを行ったものである。

イ 家庭ごみ収集の民間委託に関して、市は、組合との間で、平成26年1月31日及び同年3月10日に協議を行ったが、3月10日の協議の際に組合から、市に対して、「家庭ごみ収集の民間委託に伴う質問書」が提出されたので、市は、同年9月26日付けで同質問書に対する回答をした。

ウ 以上の市の対応においても、不誠実な点は何ら見出せない。

エ なお、本件団交申入れの交渉対象項目は、当時組合が要求していた事項全てが対象という認識であり、交渉5項目はこれに含まれるとの認識であった。

## 7 市長の交渉出席について

### (1) 申立人の主張

これまでの交渉過程において、組合は、市長自身の団体交渉出席を求めてきたが、市長は出席せず、本件団交申入れにおいても、組合は、市長の出席を求めている。

団体交渉に市長が出席しないことが直ちに団交拒否あるいは不誠実交渉にあたる、あるいは、各交渉事項につき労使間で合意に至らなかったというだけで不誠実交渉であると主張しているわけではない。本件団交申入れに至るまでの交渉経過における市の態度が、市長の意向を一方的に伝達するのみで、納得のいくような説明がなされず十分な資料も提示されず、ましてや対等な交渉の過程であり得べき合理的な譲歩の態度も全く示されなかったという不誠実なものであり、本件団交申入れに対しても同様の態度を続け、結局各施策を導入した市当局は、全くもって不誠実であると主張しているものである。

### (2) 被申立人の主張

ア 組合は、組合が要求したにもかかわらず団体交渉に市長が出席せず、市長の指名を受けた副市長や総務部長が出席したことを問題視しているが、市長の指名を受けた副市長や総務部長が団体交渉に当たることは、組合が主張するような「労使慣行」に基づくものではなく、地方公務員法第55条第5項に基づくものであって、法に則った適法な対応である。

イ そして、団体交渉に市長自らが出席するか、副市長や総務部長を指名するかは、市長の裁量の問題であり、これまでも、市長が極めて重要であると考えた事項に関する組合との団体交渉には市長自らが出席してきた。本年（平成27年）3月27日にも、市長が出席して、平成27年度の収集課業務の民間委託に伴う組織体制について、組合・市間の労使協議が行われた。

ウ また、協議や団体交渉の場に市長自身が出席しなくても、市長の指名を受けた副市長や総務部長が出席し、協議や交渉の内容を市長に伝達し、対応を協議し、市長の意向を受けて次回の協議や交渉に当たることが可能なのであるから、必ず市長が団体交渉等に出席しなければならないという理由もない。しかも、市長が団体交渉に出席した場合においても、市長がその場で全ての事項を即決するわけではない。

エ よって、組合が要求したにもかかわらず団体交渉に市長が出席せず、市長の指名を受けた副市長や総務部長が出席したことは、何ら問題視されるべきことではない。

## 第4 認定した事実

### 1 当事者

#### (1) 申立人

申立人は、奈良市の環境部や下水道維持課等に勤務するいわゆる現業職員の労働組合であり、結成は昭和34年4月1日で、平成26年3月末時点での組合員数は360名である。

代表者は、執行委員長のX1である。

【第1回調査調書、第4回審問調書2頁】

#### (2) 被申立人

被申立人は、肩書地に本庁舎を置く地方公共団体であり、職員数は平成26年7月1日現在で3,184名（正規職員と再任用職員の合計）である。

代表者は、市長のY1である。

【第1回調査調書、第4回審問調書2頁】

### 2 本件申立てに至る経過

#### (1) 労働協約の締結に関する交渉について

ア 組合は平成18年4月26日に当時の市長であったY2と、有効期限を3年間として労使関係についての基本協約を締結した。また、同協約が有効期限満了を迎えた平成21年4月26日に、引き続き同市長とほぼ同内容の協約（以下「本協約」という）を締結した。本協約には「これまでの『労使慣行』を遵守する」旨の内容が含まれており、ここでいう「労使慣行」とは、ひとつには、「職員の労働条件に関する事項については市と組合との事前協議を経て団体交渉の対象とし、そのような過程の中で双方の譲歩により労使合意を形成していくよう務めることとし、当局側においてはこのような手続きを経ずに一方的に労働条件の変更を行わないことである」というのが組合、市双方の共通理解であった。

【争いのない事実、甲1、甲21】

イ ここで、「事前協議」（市側記録では「事務協議」との表記もある）、「団体交渉」の区別について、形式的にいえば、市からの提案や交渉事項の細部について前さばきをするものが「事前協議」（又は「事務協議」）であり、これまで、市側は市長や副市長等の特別職は出席せず、主に総務部人事課の職員が出席してきた。そして、事前協議の経過を踏まえての最終的な交渉を行い、合意を形成するものが「団体交渉」であり、これまで、市側は市長や副市長等の特別職が出席してきた。一方、組合側は両者にお

いて特に出席者を区別していない。

【第3主張書面1～2頁】

ウ なお、本協約に記載されている合意項目は以下のとおりである。

- 1) 労使関係については、労使対等の原則に基づき、労働協約に定める事項及びこれまでの労使慣行を遵守する。
- 2) 事前協議及び団体交渉の対象は、労働組合法第6条を遵守し、地方公営企業労働関係法第7条に定められた次の各号に掲げる事項とする。
  - (1) 賃金そのほかの給与、労働時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
  - (2) 昇職（昇格）、降職（降格）、転職（配置転換）、免職、休職および懲戒の基準に関する事項
  - (3) 労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項
  - (4) 前3号に掲げるもののほか、労働条件に関する事項
- 3) 事前協議に合意した事項は、書面をもって確認することができる。
- 4) この労働協約書の有効期間は、締結の日から起算して3年とする。

【甲1】

エ 本協約は有効期間が3年となっていたため、平成24年4月以前から組合は、現市長との間で、同様の協約を更新しようとしていた。組合は市と、同年4月から平成26年2月まで互いに修正案を示し、協議、交渉も重ねたが、合意に至らず、協約を締結できなかった。

【甲8、9、10、14、15、乙1の1・2、乙1の3の1・2、乙1の4～10、乙2、10、11】

オ 平成25年10月16日の交渉において、市は「労使慣行」は明確に提示されたものがない旨述べた。

【甲9】

カ 平成26年2月6日、市が組合に提示した協約の修正案では、合意項目の第1項は、「労使関係については、労使対等の原則に基づき、労働協約に定める事項を遵守するとともに、第2項にかかる労使合意した労使慣行を変更する場合は、事前協議・団体交渉を行う。」とされていた。

【乙1の10】

キ 同年2月13日の副市長が出席しての団体交渉において、市は組合と、上記修正案に基づき協約について交渉し、組合が「労使合意した労使慣行とは何か」と問うたところ、市は第2項に関わることで労使双方が認めた労使慣行のことである旨回答した。

結局、この修正案では合意に至らず、交渉の終盤で、組合が委員長と市長で協議したい旨述べたのに対し、市は、協約の件は市長に伝える旨回答した

が、その後、修正案の提示や交渉は行われていない。

【甲 15、乙 11】

(2) 業務の民間委託の拡大及び職員の職種変更・任用替えについて

ア 交渉の経過について

(7) 市は24年10月26日の組合との協議において、平成25年4月からの収集課の業務平準化について提案し、その後、同年11月下旬頃まで数回にわたって協議を重ねた。

【乙 15の1・2、16の1・2、17の1、18、19の1・2】

(イ) 協議の内容は、業務を平準化するために、収集区域や収集車台数、乗車人数など、具体的にどのような収集体制にするかということであり、市の提案は、人員補充がない中、平準化を実現するために平成25年4月から民間委託を拡大するというものであった。

【乙 15の1・2、16の1・2、17の1、18、19の1・2】

(ウ) 市が最終提案を行った平成24年11月28日の協議において、組合は協議の最初に、「繰り返すが委託はしたくない」と述べ、協議の中頃で、「組合としては50%以上の委託は危険と考える」と述べて、協議の終盤では、「組合の立場上、ここを委託するといった提案はしにくい」と述べたが収集車の一部委託を含む市の平準化案に反対はしなかった。

【乙 19の1】

(エ) 平成24年当時、家庭ごみ収集作業を2トン収集車40台の態勢でおこなっていたところ、46台態勢にすることによって業務の平準化が実現できるので、そのような収集態勢のための人員や機材が確保されるべき、と組合は主張していたところ、市は平成25年度より6台分を民間委託により追加した。

【第1主張書面9頁】

(オ) 平成25年4月末、市は市民向け広報誌である「しみんだより」5月号に市環境部が担当している家庭ごみ収集事業の一部民間委託、及びこれに伴う職員の配置転換を実施する方針であることを掲載した。

【甲 3】

(カ) これに先だって、上記事項が「しみんだより」に掲載されることを把握した組合は、この点について、市に抗議、交渉するために平成25年4月25日に口頭で市に対し団体交渉の申入れを行い、同月30日に市総務部長が出席した事前協議が行われた。この協議において組合は、同日付け『しみんだより5月号』に掲載された内容について謝罪及び白紙撤回に関する



申入れ」と題する文書を提出したところ、市は「申入れについては承った」「もし配置転換を行うときは組合との交渉は必要と考えている」旨、発言したが、上記事項の施策の具体的内容については触れなかった。

【争いのない事実、甲 8、乙 2、3】

- (キ) 市は、同年 5 月 13 日付けの「2013 年 4 月 30 日付け申入れについて」と題する文書により、「しみんだより」5 月号に掲載された記事の内容は、ごみ収集への取り組みや、今後の環境行政の方向性について掲載をしたものです、「あくまでごみ収集業務に従事している職員の職場の確保のための将来的な方向性を説明したものであり」、「市の一方的な決定事項として記事を掲載した訳ではありません」、「今後とも以前から締結している協約書に定める大きな労働条件の変更事項等については、労使対等の立場に立ち、奈良市従業員組合と十分な協議を行ってまいりたいと考えております」と回答した。

【乙 4】

- (ク) その後、本件についての具体的協議がないまま、平成 25 年 11 月後半に至り、市は上記職種変更・任用替えを行うことの方針を決定し、同年 12 月 9 日に行われた事前協議において、組合に対してその旨を通知した。

【争いのない事実、甲 11、乙 5】

- (ケ) なお、市の説明によれば、職員の「職種変更」とは、市の「職員の職に関する規則」第 4 条に定める職種を変更することをいい、「任用替え」とは、「奈良市職員の任用に関する規則」第 2 条第 4 項に規定する「転任」（任命権者を異にする異動）及び第 5 項に規定する「配置換」（同一任命権者のもとでの異動）を総称したもので、昇任及び降任以外の方法により職員を他の職に任命することをいう。

【乙 25】

- (コ) 平成 25 年 12 月 19 日、引き続き、事前協議が行われ、市は職種変更・任用替えにつき、これまでに決定されていた方針から具体的に制度設計したとして、その内容を口頭で提案した。組合は市に対し、前回からの提案内容を紙ベースにしてほしいと要求し、市はこれに同意した。

【乙 6】

- (カ) 同協議では、職種変更・任用替え以外にも、賃金カットや再任用制度の任用上限年齢に関する提案・協議が行われたが、市は、賃金カットについての提案の際、市の財政状況は大変厳しい状況が続いており、平成 26 年度予算編成にあたり、現在 35 億円の歳入不足が見込まれていることから、業務の見直しを行い、不足額減額に努めていること、平成 6 年度比で差引

200億円の悪化であることを口頭で説明した。

これに対し、組合員から、「市の財政状況が悪いのはわかるが、8年間給与削減されつづけている。」との発言がなされた。

【甲12、乙6】

- (シ) 市は、同協議における職種変更・任用替えについての提案に際しては、ごみ収集事業の民間委託拡大実施の必要性にかかる財政事情を改めて説明することはしておらず、同事情にかかる資料も提供しなかった。

なお、市は、平成22年10月20日の事務協議において、平成17年度ないし平成21年度の財政状況及び平成17年度ないし平成22年度の財政の主な見直し対策を、また、平成24年2月28日の事務協議において、平成15年度ないし平成22年度の財政状況及び平成23年度から平成27年度を期間とする第5次奈良市行財政改革大綱のうち、財政状況の見通しに関する部分を、それぞれ資料として示していた。

【第3回審問調書21頁～23頁、乙28、29】

- (ス) また、同協議において、市は組合からスケジュールについて問われ、平成26年4月からの実施であること、実施に向け、同年1月末に関係職員に希望調査を実施する予定であることを回答した。

組合員からは、時期尚早、委託反対の意見が出されたが、市は、市として方針決定していることであるので、内容についての協議は受け入れるが全面撤回は受入れできるものではない旨回答した。

【甲12、乙6】

- (セ) 平成26年1月20日、事前協議が行われ、市は、前回協議時の組合の求めに応じて作成した「技能労務職の職種変更（任用替え）制度について」と題する資料を示し、職種変更制度について、制度の詳細を説明し、具体的な提案を行った。同資料には、職種変更後の労働条件としての昇給・昇格制度についても、基本的な考え方が示されていた。

【甲13、乙7、乙9】

- (ソ) 同協議において、組合からごみ収集業務の民間委託の方針について「いつ合意した？」との発言があり、市はこれに対し、「業務改善に伴う委託は合意いただいたと考えている」と発言した。

また、市は、民間委託による財政効果を問われ、平成24年度と平成25年度の環境部の総コストを比較すれば効果が出ている旨を、さらに、ごみ収集業務の民間委託の方針については市長がマニフェストにかかげていたことであり、今後進めていかねばならないものである旨説明した。

これに対し、組合側からは、「合意していない」、「全面委託しなかつ

たらどう財政破綻するのか」、「性急すぎて現場に混乱がおこる」等の発言があったが、市は、同協議の終盤で、「職種変更・任用替えについての交渉は、募集の手続きがあるので、次回までとさせていただきます」と述べた。

【甲 1 3、乙 7】

(㉔) 平成 2 6 年 1 月 2 8 日の団体交渉は市長の出席の有無をめぐり、組合が途中退席し、実質的な話し合いは出来なかった。

【甲 1 4】

(㉕) 平成 2 6 年 1 月 3 1 日、「環境部組合協議」が行われ、市は総務部長出席のもと、組合と、環境部の人員配置の詳細等についての協議を行った。

【乙 2 0】

(㉖) 平成 2 6 年 2 月 1 3 日の組合との団体交渉においてこれまでの協議、交渉における組合の意見をふまえ、当初の提案では、元の職場には戻れないとしていたところを、本人の希望があれば戻れるとして職種変更・任用替えの制度の再提案を行った。

これに対し、組合は、「最初の基本的な部分の合意ができていない」、「こんな短時間で合意できる内容ではない」、「検討委員会を立ち上げて制度を検討すべきである」などとして、制度自体に反対したが、交渉の終盤、市は、同制度については期日が迫っているため、今回の提案で募集実施を行う旨を述べた。

組合が「合意していない」、「強行するな」などと発言し、引き続き協議継続を求めたところ、市は職種変更については労働条件に関わる部分であるので、今後も「制度の内容」については真摯に協議する旨を述べた。

【甲 1 5、乙 1 1】

(㉗) 平成 2 6 年 2 月 1 4 日、市は、1 月末に実施する予定であった関係職員への希望調査を実施しないまま、環境部全職員に対し申込期限を同月 2 1 日とする「職種変更試験受験申込書」を配付した。

【乙 2 7 の 1、2】

(㉘) 組合は平成 2 6 年 3 月 3 日付け「団体交渉の申し入れ」と題する文書にて、市に対して、市長出席のうえでの団体交渉を申し入れた。

【甲 6】

(㉙) 平成 2 6 年 3 月 1 0 日、市は総務部長出席にて、組合との交渉を行ったが、これは、上記 3 月 3 日の申し入れに応じる団体交渉ではなかった。同日における市の提案は、同年 4 月以降の具体的なごみ収集体制等についてであり、組合は冒頭から、断固委託反対の旨を述べた。

【乙 2 1】

(ニ) 同交渉において、組合は市に対して「家庭ごみ収集の民間委託に対する質問書」と題する文書を提出したが、市からその回答がなされたのは平成26年9月26日のことであった。

【甲7、乙22】

(ク) 市は、平成26年8月27日、「職種変更による給料格付け等資料」と題する資料を示し、職種変更後の昇給制度のあり方について組合に説明した。

【乙33】

イ 職種変更・任用替え職員の状況について

(7) 組合員X2は、約2年間組合の執行委員をしており、職種変更・任用替えにかかる協議や交渉には2回程度出席したことがあった。

【第1回審問調書5頁】

(イ) 同人は、市から配付された前記「職種変更試験受験申込書」を受け取った際には、職種変更後の具体的な待遇について、平成26年4月の配属後、同年9月末までは仮配属であること、給料体系はそのままであるということ以外に詳細な情報は持ち合わせていなかったが、同申込書が配付される前日の団体交渉に参加した際に、戻りたければ、元の職場に戻れると聞いていたため、当該職種変更試験を受験した。

なお、同人は市職員になる前に消防職員の経験があったため、消防職を希望して職種変更試験を受験した。

【第1回審問調書7頁～8頁】

(ウ) 職種変更試験を受験した同人は、同試験に合格した結果、平成26年4月より消防に配属されたが、特別な受入体制は組まれておらず、すでに消防学校を卒業していた同人には、研修は実施されなかった。

【第1回審問調書10頁、15～16頁、25頁】

(エ) 同人は、現場においてどの程度まで仕事を行えばよいのかなど、すぐに指示を出してもらえず、そのような自身の扱いについてストレスを感じるようになった。

【第1回審問調書10～11頁、20～22頁】

(オ) 同人は、同年4月の段階から、「元の職場に戻りたい」旨を数回にわたり人事課に出向いて申し出たが、もう少し頑張るよう言われ、いずれも「頑張ります」と返答して帰った。

しかし、同人は同年5月になると「体もしんどい」と訴え、重ねて「戻してほしい」旨を人事課に伝えたが、その後勤務中にけがをしたため、同月中旬から6月中旬まで休暇を取得した。

その後復帰して少しの間勤務したが、やはり「しんどい」ということで、同年6月末に診断書を提出して同年7月から病気休暇を取得し、同月末には再度人事課に相談したが、元の職場に戻るとい話には至らなかったため、同年8月27日に組合で市との団体交渉を行い、その場において「戻れるように」と要求したところ、同年9月8日に人事課付けで収集課に戻ることとなり、同年10月1日から正式に収集課に戻ることとなった。

【第1回審問調書11～12頁、18～20頁】

### (3) 職員賃金の一律引下げについて

ア 市は、組合と平成21年4月23日付けで平成21年4月から平成24年3月までの期間、1級から5級に在級する職員の給料月額を2%減額とする「覚書」を締結して給料削減を実施した。その後、平成24年4月から引き続き減額しようとして組合と交渉したが、合意は得られず、奈良市職員組合との合意を得たのみで引き続き給料削減を実施した。

【乙37、準備書面(3)3頁～4頁】

イ 市は、平成25年12月19日、組合との事前協議において、現在国の要請に基づき実施している給与カットが3月末で終了するが、市の財政状況は依然として厳しく、平成26年度の予算編成にあたって35億円の収支不足が見込まれており、業務の見直しを行って不足額減額に努めているものの、このままでは市民サービス低下につながるため、新たに市独自の給与カットを行う必要があると提案した。

また、市は、今回のカットは、平成25年4月のカット率を上限として検討しているが、予算編成の最終段階として、現在、財政当局と詰めているところであり、具体的なカット率は年明けに提示する予定であること、当該提案事項は3月議会に提案予定であることを説明した。

また、市は、カットの期間についても調整中であることを述べた。

【甲12、乙6】

ウ 組合は、上記市の提案に対し、これまで8年間カットされ続けており、平成25年7月からは、7.8%もカットされているため、一度空白期間を設けるべきであると意見を述べたところ、市は、財政状況は大変厳しい状況が続いており、平成6年度比で差引200億円の悪化であることを説明した。

【甲12、乙6】

エ 平成15年度から平成25年度までにおける奈良市一般職員の給料の独自カットは、平成15年4月1日から平成18年3月31日までの3年間、平成21年4月1日から平成26年3月31日までの5年間、の合わせて8年

行われていた。

【準備書面（１）別紙】

オ 市は、平成２６年１月２０日の組合との事前協議において、平成２６年度からの給与のカット率は、１から５級が２％、６級が４％、７級が５％、８～９級が６％とし、期末勤勉手当等への反映はしないこと、カット期間は平成２６年度から平成２８年度までの３年間とすることを提案し、カット期間の途中で国の人事院勧告や、給与制度改定があった場合は、改めて協議することとなる旨説明した。

これに対し、組合は賃金カットはいつまで必要なのかが分からなければ、職員も疲弊感しかないので、市は今後の財政改善計画を示す必要がある旨意見を述べたが、市は、今現在自治体の置かれている状況では赤字団体であるとか赤字再建団体になるのを食いとめるのが精いっぱいであり、このカットをしたことにより財政が改善し、将来安泰というような計画はできないため、そうした資料は提示できない旨説明した。

【甲１３、第３回審問調書２５頁】

カ 市は、平成２６年２月１９日の組合との団体交渉において、１から５級は変わらず２％であるが、管理職にカット率を上積みすることで、期末勤勉手当の算定基礎のカットを廃止することを修正提案した。

また、市は、空白期間を設けるべきであるとの組合からの提案を受けて、カット期間を平成２６年度と平成２７年度の２年間とする旨も合わせて提案し、平成２６年度からの２年間は耐震工事などのインフラ整備の財源を要するため、前ではなく後ろの１年間、つまり平成２８年度はカットしないこととしたと説明した。

【甲１６、乙１２】

キ これに対し組合は、修正提案について意見調整したいので時間がほしいと述べたが、市は、条例改正の必要もあり今回が最終の団体交渉であると回答した。組合は「また強行するのか」、「市長が出てきて誠実に交渉してほしい」、「平成２６年度人事院勧告の内容が分かってから判断すべき」と意見を述べたが、市は、今回が最終提案であると回答した。

【甲１６、乙１２】

(4) 定年後の再任用制度の任用上限年齢について

ア 市は、平成２５年１２月９日の組合との事前協議において、再任用の期間については、これまで満額年金（老齢基礎年金及び職域部分に係る年金）の受給年齢に達した年度の年度末までとしていたものを、平成２６年度から満

65歳に達した月の末日までとし、その後は所属長が承認する限りにおいて臨時職員として当該年度の年度末まで任用しうる、との方針を提案した。

【争いのない事実、甲11、乙5】

イ 市は、平成25年12月19日の組合との事前協議において、前回提案の内容を再度説明したところ、組合は前回からの提案事項を紙ベースにしてほしいと要求したため、市はこれに同意した。

また、組合からの人件費縮減のための制度変更としか思えないとの発言に対し、市は人件費抑制も一つの要因ではある旨回答した。

【甲12、乙6】

ウ 市は、平成26年1月20日の組合との事前協議において、前回協議時の組合からの求めに応じて「平成26年度以降の新再任用制度について」と題する資料を提供し、これに基づき制度の説明を行った。

当該資料には、制度の基本方針や制度の内容が記載されていたが、市の財政状況、再任用にかかる財政負担や、経費縮減についての記載はされていなかった。

【甲13、乙7、乙8】

エ 市は、同協議において、前回協議では何故再任用制度の見直しを行うに至ったかの説明ができていなかったとして、その説明を行った。その内容は、平成26年度は無年金期間が発生するため、再任用希望者が増え、これにかかる経費として全体で3億4千万円程度の増加が見込まれるが、市の財政状況からすると負担がかなり厳しいため、経費見直しを検討した中で今回の提案となったというものであった。

そのうえで、市は組合に対し、コスト縮減策としての代替案があれば協議する旨述べた。

【甲13、乙7】

オ また、同協議において、組合から、再任用制度導入時には65歳の年度末までの雇用を約束していたとの発言があり、市はこれに対し、だから今回変更提案をしているのだと回答した。

「市は実施する旨言い切っている」とする組合の発言に対し、市は、交渉はしている旨述べたが、同協議の終盤で、再任用制度についての交渉は募集の手続きがあるため次回までとする旨述べた。

【甲13、乙7】

カ 市は、平成26年2月13日の組合との団体交渉において、組合からの、最初の基本的な部分の合意ができていない、こんな短時間で合意できる内容ではない、検討委員会を立ち上げて制度を検討すべきであるなどの意見に対

し、国から再任用制度の話があったのは同年11月であり、これを受けて同年12月に提案したとし、市の財政状況に対する理解を求め、再任用経費の縮減方法には、一律に賃金を引き下げる方法や、希望者全員を採用せずに定員枠を設けるなどの方法はあるが、65歳に達した翌月から年金が満額支給されるため、賃金の差額分は年金で補填できることを考えたうえでの選択であるとして理解を求めた。

なお、組合からの質問のあった条例改正の必要の有無については、条文では「年齢65年に達する日以降における最初の3月31日以前」となっているので、条例改正の必要はない旨回答した。

【甲15、乙11】

キ 結局、組合の納得は得られず、市は、協議の終盤において、今回提案で再任用制度の募集実施を行う旨述べた。これに対し組合は反対したが、市は募集実施を譲らなかった。市は、労働条件に関わる部分であるので、これからも「制度の内容」については真摯に協議していく旨述べた。

【甲15、乙11】

ク 以上の協議や交渉において、市からは、上記ウで認定した資料以外には資料提供はなかった。

また、市は、本件申立ての審査の過程で「新・旧の再任用制度による総収入比較表」と題する資料を当委員会に提出した。これには、給与（再任用期間の給与及び65歳に達した月の翌月以降に臨時職員として勤務した場合の給与）及び年金受給額の合計額を誕生日ごとに制度の新旧比較がされているが、同様の資料は交渉の場では提示されていない。

【第3回審問調書18～19頁、準備書面（2）5頁別紙】

ケ 同年2月17日、市は新たな再任用制度に基づく更新意向調査票（更新申込用紙）を該当職員に対し配付した。

【争いのない事実】

#### (5) 下水道事業の企業局への統合（地方公営企業化）について

ア 市は、平成25年10月頃に下水道事業の企業局への統合（地方公営企業化）の方針を固めた。

【争いのない事実】

イ 下水道事業の企業局への統合（地方公営企業化）については、市からの事前協議による提案はなかった。

【審査の全趣旨】

ウ 市は、平成25年12月議会に下水道事業の公営企業化を提案して承認



された。

**【第2回審問調書19頁】**

エ このことについて、組合は平成26年1月28日付けで、下水道維持課の業務を現在と同じ条件で行くことを求め、回答書の内容によっては交渉を申し入れる旨の要求書を市に提出し、市は、組合が求めた回答期限である同年2月7日に、下水道事業は水道事業との統合により奈良市企業局になること、従事する職員は市長部局から出向する地方公営企業職員となるが給与等の労働条件は従前と変わらず、出向した職員が不利益にならない旨を文書回答した。

**【甲4、甲5】**

オ 組合は「奈良市下水道事業と奈良市水道事業の統合をめぐる労働条件変更についての質問書」と題する平成26年3月19日付け文書で、市に対し、平成26年3月31日までに正確に回答し、団体交渉で合意しないかぎり、出向の強行に反対する旨を述べるとともに、給料表、昇給制度、手当、休暇制度、保険制度、退職金などの項目をあげ、企業局職員と市長部局の職員の労働条件は同じかを質問した。これに対し、市は、同月31日付けの文書回答により、地方公営企業法適用後も労働条件の変更がないこと、組合があげた給料表等について、変更がないことを回答している。

**【乙13、乙14】**

カ 平成26年4月から、下水道事業は企業局へ統合された。

**【審査の全趣旨】**

キ 平成27年5月12日時点では、下水道事業が企業局に統合されたことによって業務内容、勤務時間、給与、休暇等の主要な労働条件の変更はなかった。

**【第3主張書面6頁】**

ク 下水道事業の統合から1年が経過していない頃、当該統合に伴い企業局へ出向となった現業職員は、上司から、平成27年度から下水道事業を民間委託したいので、それに伴い職種変更・任用替えを考えてほしいと言われた。当該職員がこれに反発したところ、翌平成28年度から考えてほしいと言われた。

その時点では、市からの具体的な提示はなされていなかったが、その後、1年3ヶ月が経った平成27年7月16日、組合に所属する企業局職員に対し下水道維持課長より、「企業局長の決定により、平成28年3月31日をもって下水道維持課分室を廃止する」と通告があった。これは、同年4月1日より下水道維持課の現業部門を完全民間委託することを意味する。

(6) 本件団交申入れに至るまでの「市長の交渉出席」に係る交渉経緯

ア 職員の定数及び配置に関する事、職員の任免、服務その他勤務条件に関する事、及び職員の給与その他の給付の決定や裁定に関する事は、総務部人事課の事務分掌に含まれており、以下に記載する事前協議及び団体交渉には人事課長、及びその直属の上司である総務部長は全て出席している（なお、以下に記載してある「（副市長出席）」との表記は、それらに加えて、副市長が出席していることを表している）。

【甲10、14、15、16、乙24】

イ 市は、平成25年4月30日の組合との事前協議において、組合からの「最低でも副市長に出席してもらえるよう求めていたはず」との発言に対し、「日程を調整してほしい。市長には出席してもらえるよう調整している」と述べた。

【乙2】

ウ 組合は、平成25年10月16日の市との事前協議において、労働協約について協議する中で、「労使慣行」について何が問題であるかを質問し、市から、市長の「これまで通りということを変えたい」という旨の回答を得たが、その回答のみでは納得できず、「協約を結べないなら、市長が毎回団交に出席してくれたらいい」、「市長の出席のもとですべての交渉をすることになる」と市長の出席を求めた。

【甲9】

エ 組合は、平成25年10月21日の市との団体交渉（副市長出席）において、市長が欠席であったため「市長は労使慣行で副市長に出席させているのか」、「本来なら市長がでてきて回答するべき」、「21日、わかりました、と返事きたから市長が出席するものと思っていた」と発言した。

また、「副市長の回答が市としての回答」であるので市長は後でそれを変更してはいけない旨、また、交渉しても、市長による「回答書」の考え方は一切変更できない（歩み寄れない）というなら交渉の意味がない旨述べて、「今後は市長と団交をしないと回答ではない」として、市長の出席を求めた。

【甲10】

オ 組合は、平成26年1月20日の市との事前協議において、再任用制度について協議を行う中、市が、交渉はしているが、決裂したら実施に移す旨の発言をしたことに対し、強行は許されないとして協議継続を求めるとともに、

すべて「市長と直接交渉する」と市長の出席を求めた。

【甲13、乙7】

カ 平成26年1月28日の組合と市との団体交渉（副市長出席）には、市長は出席しなかった。組合が市に対し、「副市長はすべてにおいて責任ある回答をできるか」と質問したところ、副市長が「誠意をもって回答はするが、すべてにおいて責任を持っているかと言えば、そうでない場合もある」旨回答したため、組合は、市長が出てこない交渉にならないとして、市長出席のうえでの交渉日程の調整を求め、同日は交渉を終了した。

【甲14、乙10】

キ 平成26年2月13日の組合と市との団体交渉（副市長出席）には、市長は出席しなかった。組合は市に対し、副市長は市長の代理として責任を持って回答するか質問したところ、副市長は責任を持って回答する旨述べた。

また、同日の交渉における労働協約にかかる交渉の中で、組合は市に対し、副市長も市長が頭の中で何を考えているかは分からないから、協約書については組合委員長と市長とで直接交渉したいと求めた。

【甲15、乙11】

ク 平成26年2月19日、組合と市との団体交渉（副市長出席）には、市長は出席しなかった。組合は、市に対し、同日は組合の都合で設定したためやむを得ないが、市長に日程を合わせるので市長との団体交渉を行いたいと求めた。

また、同日の交渉における賃金カットにかかる交渉の中で、市が、条例改正の日程上、同日の提案が最終提案となる旨述べたため、組合は「市長が出てきて誠実な交渉を求める」と市長の出席を強く求めた。

さらに、交渉の終盤においても、市長の出席を求めると念押しした。

【甲16、乙12】

## (7) 本件団交申入れとその後の経緯

ア 組合は、平成26年3月3日付け「団体交渉の申し入れ」と題する文書により、市に対して団体交渉申入れを行った。当該書面には、交渉への市長の出席を求めること、交渉内容は「賃金・労働条件およびその他必要に応じた内容」であることが記載されており、交渉日程については、同年3月中の日付けを5日分示したうえで、「都合が合わない場合は、できる限り市長の都合に合わせてますので申し出てください。」と記載されていた。

【甲6】

イ 市は、上記の申入れに対し、平成26年3月18日付け「2014年3月

3日付け団体交渉申入れについて」と題する文書により、「副市長の出席で交渉させていただきます。」と回答した。

なお、同文書にはそれ以外の内容は記載されておらず、希望する交渉日についても特に記載されていなかった。

【甲22】

ウ その後、市、組合いずれの側からも日程調整は行われず、交渉は実施されていない。

【第2回審問調書20頁】

## 第5 判断

### 1 本件団交申入れの交渉事項について

本件団交申入書面には、第4の2の(7)アのとおり、交渉内容について「賃金・労働条件およびその他必要に応じた内容」とのみ記載されていたが、これについて、組合は、交渉5項目に関し再度の交渉申入れをしたものであって交渉内容は交渉5項目のすべてを具体的内容とするものであると主張し、また、市も、組合の申入れ事項は当時の要求事項すべてであり、また、その中には交渉5項目が含まれることを認めているので、以下2において、まず本件団交申入れに至るまでの交渉5項目の各交渉経緯について検討する。

### 2 本件団交申入れに至るまでの交渉5項目の交渉経緯について

#### (1) 労働協約の締結に関する交渉について

ア 本交渉項目は、平成18年4月26日に組合と市(当時Y2市長)との間に締結された労働協約が、一部変更を加えながらも平成21年4月26日に更新され、これがさらに3年の有効期限を迎えたために、その更新のためになされたものである。

これについては、平成24年4月以降、双方が修正案の交換を相当回数重ね、合意に努力したことがうかがわれるが、最終的な争点は、有効期間満了前の協約書中の「これまでの労使慣行を遵守する」の部分について、市が更新にあたり「労使慣行」の範囲を明確化したいと主張していることにあると認められるので、この点について検討する。

イ 一般に、労働関係では、労働条件、職場規律、組合活動等について、就業規則、労働協約などの成文の規範に基づかない集団的、一般的な取扱いが長い間反復、継続して行われ、それが使用者と労働者の双方に対して事実上の行為準則として機能することがある。このような取扱いが「労使慣行」と称されるものであるところ、何が「労使慣行」であるかについては、双方が同

様の認識をしていることが必要であるが、本来成文の規範に基づかないものであるから、それらを、事前に一つ一つ書面等により確認すべき性質のものではない、と考えられる。

ウ 労使慣行の性質を上記イのとおりとすると、そもそも、労使慣行は労働協約に定めているがゆえに遵守されるべきものではなく、労使慣行と認められるものであるならば、協約の有無にかかわらず、労使はこれを遵守すべきものであり、協約締結の必要性自体が問題となるとも言える。しかし、また市が最終案として提示したとする平成26年2月6日の修正案にあるように、「労使合意した労使慣行」という文言を協約に記載すると、次には「労使合意した労使慣行」自体の文言化、文書化が必要になるという争いに発展し、事態がいたずらに紛糾する可能性がある。

エ ところで、組合と市とのこれまでの労使関係をみるに、組合は「ここでいう『労使慣行』とは、ひとつには、職員の労働条件に関する事項については被申立人当局と申立人との事前協議を経て団体交渉の対象とし、そのような過程の中で双方の譲歩により労使合意を形成していくよう努めることとし、当局側においてはこのような手続を経ずに一方的に労働条件の変更等を行わないことであるということが双方の共通理解であった。」と主張し、市はこれを認める答弁をしているように、労働協約が、組合と市との信頼関係をより確かなものとし、労使間の様々な課題を解決していくための基盤として、双方の合意によりこれを締結してきたものと認められ、本協約締結にはそのような意義があったというべきであり、またこれまで、「これまでの労使慣行を遵守する」という労働協約の表現によりことさら不都合な事態が生じたとの事実は認められない。

オ 以上のことから、労使慣行の範囲の明確化を主張し、労働協約締結交渉の遅延を招いた市の態度は、妥当なものではなく、誠実なものであったとはいえないというべきである。

## (2) 業務の民間委託の拡大及び職員の職種変更・任用替えについて

### ア 業務の民間委託化と管理運営事項について

本交渉項目は、市が平成26年度実施に向けて業務の委託拡大と職員の職種変更・任用替え等の方針を提案したことによるものである。

ところで、本件組合を構成する市職員である現業職員には、地方公営企業等の労働関係に関する法律附則第5項により同法（第17条を除く）が準用されるが、同法第7条には、労使の団体交渉の対象とできる事項が規定されている一方、「ただし、地方公営企業等の管理及び運営に関する事項は、団

体交渉の対象とすることができない」と規定されており、本件はこの管理運営事項に該当する。即ち、一般に管理運営事項とは、地方公共団体の機関がその職務、権限として行う当該団体の事務の処理に関する事項であって、当該機関が自らの判断と責任において処理すべき事項をいい、本交渉項目に係る市業務の委託化は、地方公共団体の業務処理の方針に係るものであって、管理運営事項にあたるものと考えられる。

しかし、管理運営事項であっても、その処理の結果影響を受けることがある労働条件については交渉の対象となるものであり、また、管理運営事項の処理の結果影響を受ける労働条件について交渉するに際しては、管理運営事項そのものは交渉対象事項にならないとしても、当該管理運営事項処理の必要性、理由については十分に説明されるべきものである。本項目の交渉経緯に関する限り、組合は、委託化の必要性及びそれに伴い提案された現業職員の職種変更・任用替えに係る説明、交渉が十分でなかったと主張していることから、次にその交渉経緯について検討する。

#### イ 交渉経緯について

##### (ア) 平成24年度における協議により組合は委託の拡大を了解したか

市は、平成24年度における組合との協議において、家庭ごみ収集事業の民間委託拡大の方針を提案し、委託化を決定している事業については新規の正規職員の採用は行わないこと及び収集課職員を清掃場内の他職場への退職補充等に異動させることをすでに説明しており、また、その協議の結果市が提示した平成25年度の業務改善の最終案に組合の反対意見はなく、当該最終案により平成25年4月からの収集業務の委託拡大が実施されたと主張する。

確かに、平成24年度中の協議を経て、平成25年度にごみ収集業務の一部委託が実施されているが、平成24年度中のこの交渉は、ごみ収集業務の平準化のために、市が平成25年4月から収集車6台を民間委託により追加したものであって、組合は、市の当該平準化案には反対はしなかったが、同協議の過程で「委託はしたくない」と述べており、平成26年度以降に関し、無条件で委託化を了解したとは認められない。そして、平成25年12月以降の交渉は、平成26年度実施に向けた新たな委託化とこれに伴う職員の任用替えに係るものであったと認められる。

すなわち、平成24年度当時の協議は、平成25年度のごみ収集体制に係る協議であり、これをもって今回課題となっている平成26年度以降の新たな委託化とこれに伴う職員の任用替えについて、組合が了解をしていたとする市の主張は採用できない。

(イ) 平成25年度中の交渉における市の説明、交渉は十分なものであったか  
市は、平成25年12月9日の事前協議において業務の委託拡大と職員の職種変更等の提案を行ったことを端緒に、同月19日、平成26年1月20日、同月28日（当日は、市長が出席しなかったことに、組合が抗議して実質的な交渉は行われなかった）及び同年2月13日に行われた事前協議ないし団体交渉において本交渉課題について、説明、交渉を行った。

まず、市が委託化を図るおもな理由は、市の財政支出削減にあるということは、当事者双方に争いが無いが、組合は、市がこれを具体的に説明していないと主張し、市は、交渉や回答文書などにおいて、民間委託の必要性に関わる市の具体的財政状況について、全般的に厳しいことについては過去から幾度となく言及しており、また、組合から具体的かつ詳細な資料を求められたことはなく、交渉の場においても、組合から市の財政状況の厳しさを理解している旨の発言もあったのであるから、厳しい財政状況について、十分に理解されているものと考えていたこと、また、現在のようないんformation社会においては、市を含む地方公共団体全体が非常に厳しい財政状況にあるということは、公開されている情報から容易に知り得ることであると主張する。

これまでの交渉経緯を見ると、委託の必要性に係る説明のうち、財政状況に関しては、過去に、平成22年10月20日の事前協議において平成17年度ないし平成21年度の財政状況及び平成17年度ないし平成22年度の財政の主な見直し対策が、また、平成24年2月28日の事前協議において平成15年度ないし平成22年度の財政状況及び平成23年度から平成27年度を期間とする第5次奈良市行財政改革大綱のうち、財政状況の見通しに関する部分が、それぞれ資料をもって示されたことが認められる。

一方、今回の委託拡大、職種変更等の交渉が行われた平成25年12月9日事前協議以降の交渉経緯では、平成26年度予算編成で35億円の収支不足が見込まれること、平成6年度に比し200億円の収支悪化の要因があることの説明があった以外、具体的な説明はなかった。また、平成26年1月20日事前協議では委託の財政効果についての質疑応答が認められるが、資料を提示した具体的な説明ではなかった。

以上のように、上記平成22年及び平成24年における市の提示資料は、年次の古いものが多く、また、今回の平成25年12月9日事前協議以降の交渉時点では年数が経過し、直近の状況を示したものではないこと、また、市は、平成25年12月9日事前協議以降では単に収支不足額が大き

いことを説明したのみであり、財政事情による業務委託拡大の必要性を十分に説明したとは認められない。一方、組合が具体的に資料等の提示を求めたことも認められないが、しかし、強制ではないとはいえ、職種変更という重大な労働条件変更を職員に求めるのであれば、市には、求めがなくとも合意に向けてさらに資料を提示するなどして説明を尽くす努力が求められたというべきである。

一方、職種変更等の内容、方法等については、市は、平成26年1月20日事前協議において資料を提示し説明した。なお、職種変更後の昇級のあり方の説明については、後に平成26年8月に至って追加で説明したようであるが、前記の平成26年1月20日の事前協議において提示された資料は市の方針を一定程度まとめて示したものと評価できる。しかしながら、具体的な資料提示による説明は当日が初めてであり、その後、同月28日の交渉が実質成立しなかったこともあって、その次の同年2月13日の交渉において、組合の意見を容れて職種変更後も希望により元の職場に戻れる旨の修正を行ったものの、その場で実施を宣言したことは、誠実な交渉態度であったとは言い難く、十分な協議が行われたと認めることができない。

以上から判断すると、委託化の必要性に係る財政事情の説明は十分に尽くされたとは認めることはできず、また、委託化に伴う労働条件の変更についても、条件は整理して説明されたが、これについて十分に交渉が尽くされたとは認めることができない。

(ウ) 交渉開始から職種変更受験申込までの期間と職員への市の対応について

市は、平成26年2月14日に職種変更受験申込書を職員に配付し、その申込期間は同月21日までであった。これについて、市は、職種変更等の基本提案をした平成25年12月9日事前協議から2カ月以上、また、その基本的な条件案を提示した平成26年1月20日の事前協議からも3週間以上経過しており、申込期間としては十分なものであったと主張する。

一方、組合は、現業職員は、いわゆる「職種別採用」であり、そのような職員にとって、職種変更・任用替え等を行うことは、極めて重大な判断を要するものであり、団体交渉において、その財政的必要性について、具体的な説明がなされることが必要であるし、また、仮にこれを行うとしても、個別の職員がこれについて熟慮するための十分な期間があるべきである旨、また、可能な限り合意のうえ、個々の職員にも周知の機会が必要である旨主張している。

平成25年12月9日以降の交渉経緯を検討すると、まず、市は、個々



の職員への対応として、平成25年12月19日の事前協議において、職種変更等に関する職員に対する希望調査を翌年1月中に行う旨表明していたが、これは結局実施されないままであった。また、個々の職員に対して市から職種変更の方針及び受験申込書が直接伝えられたのは平成26年2月14日が初めてであり、さらにその申込期間は1週間であった。そして平成26年1月28日の団体交渉が、市長の出席をめぐり紛糾し、実質的な交渉が行われず、市の想定どおりの交渉経過をたどらなかったという事情もあるが、それでもなお、市は、更に説明や交渉を尽くすべきであり、これらの市の交渉態度は、強制ではないとはいえ、職種別採用である現業職員に職種変更という重大な労働条件の変更を求める交渉におけるものとしては、妥当なものではない。

(エ) 上記(ア)ないし(ウ)の検討結果のとおり、業務の民間委託の拡大及び職員の職種変更・任用替えについては、その必要性及びこれに伴う職員の労働条件の変更について、市は一定の説明及び交渉を行い、職種変更後希望により元職に戻れる旨の修正も行ったものであるが、なおその説明、交渉は十分尽くされたものとはいえず誠実なものであったとはいえない。

(オ) 職種変更後希望により元の職場に戻れることが保障されていないとの組合の主張について

なお、組合は、平成26年4月1日に職種替えがなされた職員で、その後元の職場に戻りたい旨の希望をしたにもかかわらず、直ちにそれがなされなかった事例があるとして、元の職場に戻れることが制度として保障されていないと主張する。

確かに、同職員の証言によれば、同職員が異動後の職場になじめず、4月の段階から何度か市人事課に赴き、自己の希望を伝えたが、実際に市が元職場に戻す人事を行ったのは同年9月であったことが認められる。

しかし、この間、市人事課では、同職員の相談に応じ、あるいは励ますような対応をしていたことがうかがわれるのであるが、これは、特段問題とすべきことではなく、むしろ当然の対応であり、これらをもって、直ちに市が元の職場に戻れることを保障していないとまでは認めることができない。

### (3) 職員賃金の一律引下げについて

ア 本交渉課題は、平成26年度以降の市独自の職員賃金の一律引下げ（給与カット）に関するものである。

組合は、職員賃金の一律引下げは対象職員も多く、基本給のことであり、

誠実な交渉が求められ、強行があってはならない、この間カットが続いていることなどから、さらに続けなければならない理由が問題にされてしかるべきであり、これに係るこの間の交渉経緯では、その不可避性が説明されていないと主張する。

一方、市は、財政状況が厳しく、収支不足の解消策として引下げの必要があること、財政の全般的な厳しさは、過去から幾度となく言及してきたこと、また、当初の引下げ案提示後、組合要求を考慮して、期末勤勉手当を対象除外し、管理職のカット上積み、実施期間を3年間から2年間に短縮し、平成28年度は実施しないとする修正案を提示し、真摯に交渉し、意見も一部容れて修正し、合意の努力をした旨主張する。

イ 以上の双方の主張によれば、本交渉課題に関する争点は、引下げの必要性の説明は尽くされたかという点にあるので、以下その経緯を検討する。

これに関する交渉経緯を見ると、市は、まず、平成25年12月19日の事前協議において平成26年度以降も引き下げの必要があること、その率、期間は検討中である旨述べた。

引下げの必要性の説明では、同日の事前協議において、平成26年度の予算編成過程で35億円の収支不足が見込まれると述べたこと、また、平成26年2月19日の団体交渉において、引き下げ期間を3年から2年に短縮することの説明に際し、平成26、27年度に耐震工事等を実施するためこれに財源を要することを述べた以外、財政状況の説明を行ったことは認められない。また、同日以降の交渉の間に、組合は、財政改善計画の提出を求めたが、市は、組合が求めたのは、このカットをすれば財政が好転するという資料であるが、現在自治体が置かれた状況は、それによって赤字を食い止める程度が精一杯であり、そのような資料はできない旨説明した。

引下げ内容については、平成26年1月20日の事前協議において、カット率、期末勤勉手当には反映させないこと及び期間は平成26年度から3カ年であると提案し、さらに、同年2月19日の団体交渉において、組合の意見も考慮したとして、管理職のカット率を上積みすることで期末勤勉手当基礎のカットはしないこと、及び平成26年度から3カ年を2カ年とする修正を提示し、条例提案の期限があるので最終交渉としたい旨述べた。

また、平成25年12月19日の市の引下げ提案に至るまでの背景事情を検討すると、市では、平成15年度から平成25年度まで11カ年度中、平成18年度から平成20年度の3カ年度を除き、8カ年度間、何らかの独自の引下げが実施されていたのであり、引下げは、人事院勧告に準拠するといった社会経済情勢に適応するための措置ではなく、市の財政事情により市独

自に実施したものであって、同日の提案は、引下げをさらに継続しようとするものであった。

ウ 以上の経緯を検討すると、本交渉項目は、職員賃金の一律引き下げという重要な労働条件の変更に関するものであり、市は、組合の意見も考慮して、引下げ内容及び期間について一定の修正を行ったものではあるが、さらに、交渉にあたって、引き下げの必要性を示すために、例えば、財政状況の推移、悪化の要因、これに対する賃金削減以外の対策の状況、賃金削減による財政効果などについて、最近の数値を用いた資料を示すなどして交渉に臨むべきであったのであり、単に財政状況が厳しく、予算編成過程で単年度に多額の収支不足が見込まれるといった概括的な説明だけでは十分であったとはいえず、このような市の態度は誠実なものであったとは言えないというべきである。

#### (4) 定年後の再任用制度の任用上限年齢について

ア 本交渉項目は、市が職員の再任用の任用上限年齢を変更する提案を行ったことによるものである。

(ア) これに関する交渉経緯を見ると、市は、平成25年12月9日に行われた組合との事前協議において、職員の再任用の任用上限年齢を、これまで満額年金（老齢基礎年金及び職域部分に係る年金）の受給年齢に達した年度の年度末までとしていたものを、平成26年度から満額年金の受給年齢に達した月の末日までとし、その後は所属長が承認する限りにおいて臨時職員として当該年度の年度末まで任用しうる、との方針を組合に示した。

これに対し組合は、これは誕生日が来たという一事のみをもって臨時職員にその立場を変更し、労働条件を引き下げるもので、不合理な変更であると主張していた。

(イ) また、平成26年1月20日の事前協議においては、市は、厳しい現在の財政状況を説明したうえで、コスト削減策の一つとしての提案であり、「雇用と年金の接続」を確保するための方針であると説明した。

(ウ) その後、同年2月13日の団体交渉では、市は、再任用制度自体は給与と年金のどちらの収入もない期間を生じさせないための制度であり、当該変更によっても「雇用と年金の接続」は確保されていること、しかしながら労働条件に関わる部分であるので、制度の内容については真摯に協議してゆくことを説明し、また、奈良市職員の再任用に関する条例第4条では「再任用を行う場合及び再任用の任期の更新を行う場合の任期の末日は、その者が年齢65歳に達する日以後における最初の3月31日以前でなけ

ればならない」とあることから、条例改正の必要はないことを説明した。

これに対し、組合は、年度途中での再任用の打ち切り、臨時職員への切り替えは職員の待遇を不利益に変更させるもので、市に対し更なる説明を求めていた。また、そのような不合理な制度の提案自体が不誠実であるが、少なくとも、そのような不合理な制度でも導入が必要であるなら、それが不可避なのだという説明が必要であると主張した。

(エ) その後、市は、同年2月17日になって該当する職員に対し「新たな再任用制度に基づく更新意向調査票」を配布した。

イ 以上の経過を見ると、平成25年12月9日に市から再任用制度の運用変更の提案があり、交渉での労使合意はなされなかったが、平成26年2月17日には意向調査が実施されるに至っている。

財政状況に関する説明については、その間の事前協議及び団体交渉において、市は、再任用に係る経費が3億4千万円程度の増加が見込まれ、削減が必要である旨説明したほか、上述(3)のとおり、市の置かれている一般的な厳しさを説明したが、さらに詳細な説明はなかった。

「雇用と年金との接続」に関する説明については、市は、給与（再任用の給与、及び満額年金受給開始年齢である65歳に達した月の翌月以降年度末まで臨時職員となった場合の給与）及び年金受給額を合わせた総収入額を、誕生月別に再任用期間の上限を変更する前後で比較した表（「新・旧の再任用制度による総収入比較」）を、本件申立における審査の過程で、準備書面として当委員会に提出したが、交渉の場ではそうした資料は示しておらず、雇用と年金との接続の具体的な説明は十分であったとはいえない。

また、市は条例の規定が年度末までの任用を定めていないと説明するが、そもそも再任用制度導入の際、労使双方の構成員による協議会において年度末までの雇用を確保するという運用が合意されてきた経緯があることから、その運用を変更しようとする場合には十分な説明及び交渉が必要であったのであり、説明、交渉が十分でないまま、拙速に実施に移した市の対応は誠実ではなかったというべきである。

## (5) 下水道事業の企業局への統合（地方公営企業化）について

ア 下水道事業の企業局への統合と管理運営事項について

(ア) 本交渉項目は、市が、平成26年度に下水道事業を企業局に統合し、地方公営企業化することを計画し、それに伴い下水道事業に従事する組合員である職員が市長部局から企業局への任用替えが必要になることに関するものである。

市は、下水道事業が企業局へ統合された後も、その職員については、任命権者は変わるものの市職員としての身分に変わりはなく、給与等の労働条件の変更もないため、今回の下水道事業の企業局への統合はいわゆる人事異動と同様のものであって、管理運営に関する事項であり、組合との団体交渉は不要な事項であると主張する。

確かに、下水道事業の企業局への統合自体は管理運営事項であるが、管理運営事項については、前記（第5判断2（2））のとおり、管理運営事項であっても、その処理の結果影響を受ける労働条件については交渉対象事項であるので、まず、この下水道事業の企業局への統合によって、労働条件に変更を生ずるかどう点について検討する。

- (イ) 下水道事業に従事する職員が市長部局から地方公営企業に任用替えになることは、任命権者が市長から公営企業管理者に変わり、地方公営企業職員となることである。

ところで、地方公営企業職員は、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。）が適用され、また、同法第17条により、地方公営企業法第37条ないし第39条が準用されるため、市長部局の一般職員とは法適用関係が異なる。しかし、現業職員については、市長部局の職員であっても、地公労法附則第5項により、同法及び地方公営企業法第37条ないし第39条（ただし、第39条中、地方公務員法第52条ないし第56条の適用除外に関する部分を除く）が準用されるため、任命権者が当該地方公共団体の長であるか、公営企業管理者であるかの相違はあるが、身分的な法適用関係は変わるところがない。

実際に労働条件に変更を生ずるものであったかどうかについては、組織的には市長部局から企業局に変わり、また、公営企業化されることによって会計的な取扱いを異にすることにはなるが、市は、後記イのとおり、組合に対し、統合後も労働条件に変更はないことを文書回答しており、一方、本件申立てにおける審査の過程で当委員会が組合に釈明を求めたところによれば、組合は、平成27年5月12日時点で主要な労働条件の変更は未だないと答えており、統合前後で職員の労働条件に変更が生じているとは認められない。

- イ 下水道事業の企業局への統合に関する市の説明状況について

本交渉項目についての説明は、組合からの要求書とこれに対する市の回答書の文書往復のみである。まず、組合は平成26年1月28日付けで、下水道維持課の業務を現在と同じ条件で行くことを求め、回答書の内容によっては交渉を申し入れる旨の要求書を市に提出し、市は、組合が求めた回答期限

である同年2月7日に、下水道事業は水道事業との統合により奈良市企業局になること、従事する職員は市長部局から出向する地方公営企業職員となるが給与等の労働条件は従前と変わらず、出向した職員が不利益にならない旨を文書回答した。さらに組合は、同年3月19日付けで、平成26年3月31日までに正確に回答し、団体交渉で合意しないかぎり、出向の強行に反対すること、給料表、昇給制度、手当、休暇制度、保険制度、退職金などの項目をあげ、企業局職員と市長部局の職員の労働条件は同じか、などを問う質問書を市に提出し、市は、同月31日付けの文書回答により、地方公営企業法適用後も労働条件の変更がないこと、組合があげた給料表等について、変更がないことを回答している。

以上のおり、市においては、現業職員にとっては、企業局への任用替えは事例がないものであったから、もう一段の丁寧な説明があってもよかったが、組合の問いに対しては一応必要な回答は行っているものであり、また、その説明は、上記アの（イ）のおり実際の労働条件の取扱いとも異なることはないと認められる。

ウ 企業局への統合により、今後絶対に出向職員に不利益が及ばないということとはできないとの組合の主張について

一方、組合は、地方公営企業職員に身分が変わるということは、第一に、任用権者が変わるということであり、第二に、市とは別会計の地方公営企業の経営状況によって労働条件が左右されうるということでもあるから、今後絶対に出向職員に不利益が及ばないということとはできないと主張する。

また、これに関連して、実際に、統合後の平成27年7月16日に、下水道維持課長が、「平成28年3月末日をもって下水道維持課分室を廃止する」と突然通告したが、これは下水道維持課の現業部門を完全民間委託することを意味し、そこに勤務する職員は職種変更・任用替えを余儀なくされることとなり、それは市が労働条件に変更はないと説明したことに反すると主張する。

しかし、統合前後で労働条件に変更が生じていないことは上記アの（イ）のおりであり、また、統合時点で予定されていない将来の事象についてまで、あらかじめこれについて交渉することはできないのであるから、それは、新たな事象が生じた時点で誠意をもって交渉が行われるべき問題であるというべきであり、平成27年7月16日に下水道維持課長が通告したとされる問題についても、そのように考えるべきである。

エ 上記ア及びイのおり、下水道事業の企業局への統合による職員の労働条件については、市は、統合前に統合によっても労働条件に変更はないことを

説明しており、また、実際に統合前後で労働条件に変更が生じていることは認められないのであり、さらに、将来の事象に関する組合の主張については、上記ウのとおりであるから、本交渉項目についての市の対応は不誠実であったとはいえないというべきである。

## (6) 市長の交渉出席について

### ア 市の主張についての検討

(ア) 組合が交渉に市長の出席を求めていることについて、市は、市長の指名を受けた副市長や総務部長が団体交渉に当たることは、地方公務員法第55条第5項に基づくものであって、法に則った適法な対応であること、団体交渉に市長自身が出席するか副市長等を指名するかは、市長の裁量の問題であること、これまでも、市長が極めて重要であると考えた事項に関する団体交渉には自らが出席してきたこと、市長自身が出席しなくても、市長の指名を受けた副市長や総務部長が出席し、協議や交渉の内容を市長に伝達し、対応を協議し、市長の意向を受けて次回の協議や交渉に当たることが可能なのであるから、必ず市長が団体交渉等に出席しなければならないという理由もないこと、しかも、市長が団体交渉に出席した場合においても、市長がその場で全ての事項を即決するわけではないことを主張するので、まず、これらについて検討する。

(イ) 「地方公務員法第55条第5項に基づく適法な対応」との市の主張については、同法同条同項は確かに現業職員にも適用されるが、これは、労働組合法が適用されない一般職地方公務員が組織する同法第52条に規定する職員団体に関連する規定であり、現業職員にも適用があるのは、現業職員が職員団体を構成し、あるいはこれに加入した場合を想定したものであって、労働組合法適用組合である本件組合に適用があるとする主張は適当とはいえない。

(ウ) 次に、一般に、使用者側の交渉出席者は、使用者の自由に委ねられるものではなく、原則として当該交渉事項について決定権を有する者が交渉担当者となることが必要とされ、企業を例にとれば、個人企業の事業主、法人役員、使用者に代わって処理権限を与えられた者などとされる。また、使用者側において団交事項について決定権限がない者が出席したとしても、組合の意向を使用者側の決定権限者に具申して適切な判断を求めるなどにより団体交渉を実質的なものとする必要がある。

本件についてこれを検討すると、市は中核市であって、職員3千人以上を擁する大規模組織であること、現に団体交渉には、副市長、総務部長及

び人事課長等が出席し、事前協議には、総務部長及び人事課長等が出席していることが認められるが、副市長は市長に次ぐ職であり、総務部長及び人事課長は市職員の労働条件に関する事務を分掌する組織の責任者であることを勘案すると、現在の交渉形態は不適切であるとはいえない。

#### イ 交渉経緯と組合の主張の検討

(ア) 交渉経緯を見ると、提出された書面による限りでは、組合は、平成25年10月16日、同月21日、平成26年1月20日、同月28日、同年2月13日及び同月19日の事前協議ないし団体交渉の場において、並びに同年3月3日の本件団交申し入れにあっても、市長の出席を求めている。また、組合は、「団体交渉に市長が出席しないことが直ちに団交拒否あるいは不誠実交渉にあたりと主張しているわけではなく、本件団交申し入れまでの交渉経過における市の態度が、市長の意向を一方向的に伝達するのみで、納得のいくような説明がなされず、十分な資料も提示されず、ましてや対等な交渉の過程であり得べき合理的な譲歩の態度も全く示されず、本件団体交渉申し入れに対しても同様の態度を続け、結局各施策を導入した市当局は、不誠実である」と主張するので、交渉過程で、組合が主張する「市長の意向を一方向的に伝達するのみであった」という状況があったのかについて、検討する。

(イ) 確かに、本件団交申し入れに至るまでの事前協議、団体交渉過程で、市の出席者が、市の提案に関して、市長の意向であるような表現を用いている場面が見受けられるが、しかし、市長の意向を一方向的に伝達するのみであるというほどの状況は認められない。一方、上記(1)ないし(4)のとおり、交渉項目に関する説明及び交渉は必ずしも十分ではなかったとはいえ、市は、ある程度までの説明及び交渉は行い、組合の意見を聴いて、職員の職種変更については、当初は職種変更後、元職には戻れないとしていたものを、本人の希望により戻れると修正し、賃金の一律引き下げでは、期末勤勉手当には減額を反映させず、また、減額期間は当初平成26年度から3年間であったものを、2年間に修正するなどの譲歩も行ってきたことが認められる。

以上の経緯から市長の交渉出席が不可欠であるのかを検討すると、組合も前記のとおり市長が出席しないことをもって直ちに団交拒否あるいは不誠実交渉に当たると主張しているわけではないとしているように、要は、団体交渉が実質的に誠実に行われるかどうかであり、そのためには市長の出席が不可欠であるのかということが問題になるのであるが、上記経緯から見れば、本件については、市長自身が団体交渉に出席すること自体が誠



実交渉義務の不可欠な要素であると言えず、市長の交渉出席自体を命ずるのは相当ではない。

### 3 本件団交申入れに対する市の対応について

交渉5項目に関する各交渉経緯についての検討結果は上記2のとおりであり、市は、合意に向けて一定の説明及び交渉の努力を行ったものとは認められるが、下水道事業の企業局への統合（地方公営企業化）に係る事項を除く4項目については、その説明及び交渉はなお十分ではなく、したがって、交渉5項目に関し再度の交渉を申し入れた組合の本件団交申入れに対し、市は、当該4項目について、誠実に交渉に応じるべきであったというべきである。

なお、本件団交申入れのうち、市長の出席を求める部分については、上記2の（6）の判断のとおりである。

また、本件団交申入れは、平成26年3月3日付け書面により行われたが、同書面には、交渉内容について「賃金・労働条件およびその他必要に応じた内容」とのみ記載され、また、市長の出席を求めること、組合の都合の良い日を幾日か列挙しておくが、市長の都合が合わない場合は、できる限り市長の都合に合わせるので申し出てほしい旨の記述とともに、平成26年3月中の5カ日の日付けが記載されていた。

本件団交申入れに対し、市は、同月18日付書面で、副市長の出席で対応する旨の回答を行ったが、同書面にはそれ以上の記載はなく、その後、本件団交申入れに応じた交渉が行われた事実もない。また、交渉実施にあたっては、交渉課題の特定、日程調整の事前準備が必要であるが、市は、組合から交渉日程について5カ日の具体的な提案もなされていたが、日程調整を行った事実も認められない。

以上の経緯を検討すると、本件団交申入れに対して、市は、前記のとおり対応する必要があったものであるが、その申入れを受理した以降、同月18日付の書面による回答以外何らの対応をとっておらず、これは労働組合法第7条第2号の団体交渉拒否の不当労働行為にあたるというべきである。

## 第6 救済の方法

### 1 本件団交申入れに応じることについて

- (1) 交渉5項目のうち労働協約の締結については、未だ合意に至っておらず、市には、本件団交申入れ中、市長の出席を求める部分を除き、当該事項について団体交渉に応ずることを命ずるべきである。
- (2) 交渉5項目のうち、業務の民間委託の拡大及び職員の職種変更・任用替え、職員賃金の一律引下げ、並びに定年後の再任用制度の任用上限年齢に関する団

団体交渉については、市の説明及び交渉が十分でなかったことが認められるのであり、市には、組合の本件団交申入れに対し、これら3項目について団体交渉に応じることを命ずるべきであると言えなくもない。しかし、市は、これら3項目について、全く説明及び交渉を行わなかったのではなく、一定程度の説明及び交渉は行っており、また、これら3項目はすでに実施済であって、しかも実施後相当の日時が経過しているものであり、改めてこれらについて団体交渉を実施することは、かえって市政並びに労使関係に混乱が生じるおそれがあり、良好な労使関係の構築に資するとは認めがたいから、団体交渉に応じることを命ずることに代えて、市に今後の誠実な団体交渉の実施及び労使関係の改善を促すため、これら3項目及び上記(1)の労働協約締結に関する事項を含め4項目に関して、主文第2項の文書の手交を命ずるものとする。

## 2 謝罪文の掲示を求めていることについて

組合は、謝罪文の掲示を求めているが、本件においては主文第2項の文書の手交で足りるというべきである。

## 第7 法律上の根拠

以上の認定事実及び判断に基づいて、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条を適用して、主文のとおり命令する。

平成27年10月22日

奈良県労働委員会

会長 佐藤 公一 ⑩