

# 命 令 書

申 立 人 X 1 組 合  
執行委員長 A 2

被申立人 佐世保市  
市長 B 1

上記当事者間の長崎県労委令和2年(不)第1号不当労働行為救済申立事件について、当委員会は、令和5年4月18日第1003回公益委員会議における会長公益委員國弘達夫、公益委員福澤勝彦、同堀江憲二、同山下肇、及び同矢野生子の合議により、次のとおり命令する。

## 主 文

- 1 被申立人は、申立人に対し、本命令書受領の日から2週間以内に、下記の文書を交付しなければならない。

記

令和 年 月 日

X 1 組合

執行委員長 A 2 様

佐世保市

市長 B 1

貴組合が当市に対して令和2年3月16日付けで申し入れた「佐世保市子育て支援センター（佐世保市立保育所）の3か所から2か所への見直し」及び「環境部（廃棄物指導課・廃棄物減量推進課）の組織改編にかかる清掃指導員の減員」についての団体交渉に当市がそれぞれ管理運営事項に当たるとして応じなかったことが、長崎県労働委員会から不当労働行為に該当すると認定されました。

今後は、このような行為を繰り返さないようにいたします。

2 申立人のその余の請求を棄却する。

## 理 由

### 第1 事案の概要等

#### 1 事案の概要

本件は、申立人X 1 組合（以下「組合」という。）が令和2年3月16日付けで被申立人佐世保市（以下「市」または「当局」という。）に対し、「佐世保市子育て支援センター（佐世保市立保育所）の3か所から2か所への見直し」に関する団体交渉及び「環境部（廃棄物指導課・廃棄物減量推進課）の組織改編にかかる清掃指導員の減員」に関する団体交渉を申し入れたところ、市がそれぞれ管理運営事項であることを理由に団体交渉を拒否したことが、労働組合法（以下「労組法」という。）第7条第2号の不当労働行為に当たるとして、救済申立てのあった事件である。

## 2 申立人の請求する救済内容（要旨）

- (1) 市は、組合が令和2年3月16日付けで申し入れた「佐世保市立中部子育て支援センター（大黒保育所）の民間委託による人員体制について」及び「佐世保市環境部の組織再編に伴う現業職員の減員について」に関する団体交渉を、管理運営事項を理由に拒否してはならない。
- (2) 文書掲示

## 第2 本件の争点

- 1 「佐世保市子育て支援センター（佐世保市立保育所）の3か所から2か所への見直し」に関する令和2年3月16日付けの団体交渉申入れに対する市の対応は、労組法第7条第2号の不当労働行為に該当するか。（争点1）
- 2 「環境部（廃棄物指導課・廃棄物減量推進課）の組織改編にかかる清掃指導員の減員」に関する令和2年3月16日付けの団体交渉申入れに対する市の対応は、労組法第7条第2号の不当労働行為に該当するか。（争点2）

## 第3 認定した事実

### 1 当事者

#### (1) 申立人

申立人は、市に勤務する職員によって平成26年3月19日に結成された組合であり、地方公務員法（以下「地公法」という。）の適用を受け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。）の規定により労組法の適用を受ける現業職員で構成されるいわゆる混合組合である。

本件申立て時の組合員数は1,677名である。このうち、本件申立て時に大黒保育所で用務調理員として勤務する組合員は2名であり、また、廃棄物減量推進課で清掃指導員として勤務する組合員は26名、同じく清掃指導員として不適正処理事案対策室で勤務する組合員は4名である。

なお、令和4年9月1日付けで組合の執行委員長がA1からA2に交代した。

#### (2) 被申立人

被申立人は、地方自治法第1条の3の普通地方公共団体である。

## 2 従前行われていた団体交渉について

- (1) 組合（現在の申立人組合の構成単組であるX2組合の前身組織であるX3組合現業評議会）が当委員会に対して市を被申立人とする不当労働行為救済申立てを行ったことが、本件より前に2回ある。昭和52年と昭和58年である。
- (2) 昭和58年の事件は、市が人員削減は管理運営事項であるとの理由で団体交渉を拒否したとして救済申立てが行われ、2回の委員調査が行われるなどした事件であり、最終的には申立ての取下げによって終了した事件である（当委員会昭和58年（不）第7号事件）。

乙42の記載と本件における双方の説明によると、申立てが取り下げられたのは、期日外における話合いで合意できたことによるものであり、合意の内容は、

1. 当局は、組合に対し、管理運営事項については、管理運営事項として理解を求めるものとし、基本的に労使は信頼関係のうえにたち、誠意をもって話し合うものとする。
2. 組合は、管理運営事項についてすべて理解したものではなく、疑義があるものとする。今後新たな問題については、労使双方話し合い、解決に向けて努力するものとする。

というものであった。

- (3) その後は、上記合意についての労使双方の理解のもと、後述の平成31年2月18日開催の団体交渉まで、管理運営事項に関することも含めて、話合いが続けられてきた。

市は、この労使の話合いのうち職員の勤務・労働条件に関するものを「団体交渉」とし、組織の見直しや職員の配置等の管理運営事項に関するものを「見直し協議」ないし「協議」としていたのに対し、組合は、管理運営事項であっても、職員の勤務・労働条件の変更にあたらないことが明確なもの以外は「団体交渉」としていたから、双方の位置づけは異なっていたが、それなりに話合いが続いてきたということである。

## 3 争点1に関して

- (1) 団体交渉事項発生の経緯

ア 市が平成29年6月9日付けで設置した佐世保市公立保育所の新た

なあり方検討委員会（以下「あり方検討委員会」という。）は、平成30年1月9日、佐世保市長に対し、公立保育所の新たなあり方に関して、「求められる子育て支援の充実と質の向上に応えるべく次のステップとして、量から質への視点のもと、公立保育所と認定こども園におけるそれぞれの強み（特長）を活かし、また、弱み（課題）を補完し、包含しながら、両者が新たな役割を担い子育て支援に取り組むことで、市全域における子育て支援機能の底上げを図る」などを内容とする提言を行った。

イ 上記提言を受けて、市は、この提言内容の実現化と職場環境の改善への対応等を併せ考慮して、公立保育所が新たな役割へと円滑に移行し、それを確実に果たしていくための持続可能な業務執行体制を立案し、平成30年11月28日、組合に提案した。

同提案は、「①佐世保市子育て支援センター（佐世保市立保育所）の3か所から2か所への見直し」、「②本庁への行政保育士の配置」、「③すぎのこ園における保育士の増員」、「④佐世保市子育て支援センター（佐世保市立保育所）における保育体制の見直し」という「子ども育成課」作成にかかる4項目の企画であり、実施時期を令和2年4月1日とするものであった。

しかして、同提案の上記①においては、保育所の3か所から2か所への見直しの内容につき、「佐世保市中部子育て支援センター（佐世保市立大黒保育所）を委託化又は民営化の保育所とする。」、「2022年度までの3年間を委託とし、その運営状況等により委託先への移譲を行う。」と記載されていながら、同保育所の職員（正規職員には用務調理員2名が含まれていた。）らがいずれに配置換えになるかなどには触れられていなかった。また、「★存続させる早岐保育所・上相浦保育所への配置方針」として、用務調理の常勤パートを各々1名ずつ増員、保育士及び用務調理員の完全週休2日制の実施などが盛り込まれていたが、具体的内容には触れられていなかった。

(2) 継続案件とされた平成31年2月18日までに実施された団体交渉

ア 団体交渉は、平成30年11月28日から平成31年2月18日までの間に9回実施された。ただし、それらは2・(3)に上述した「話し合い」であり、その位置づけが市と組合とで相違していることも上述のとおり

であるが、ここでは、そのような位置づけに関わりなく、市と組合の代表者によって行われた交渉を団体交渉として論を進める。

なお、市側（当局）の団交出席者は総務部、行財政改革推進局及び教育委員会の関係者であり、保育行政の担当部局である子ども未来部の関係者は出席しなかった。また、当局が即日的確な応答ができない事項については、次回期日において、子ども育成課作成の「指摘回答」なる文書による回答が行われることが多かった。

団体交渉の概要は以下のとおりである。

イ 1 回目の団体交渉（平成30年11月28日開催）

3つある保育所を2つにすることを中心に交渉が行われた。

組合は、あり方検討委員会の提言と今回の提案内容とは整合がとれていない、基本保育あつての支援でなければ成り立たないのに、なぜ大黒保育所をなくすとなったのか、などと指摘し、それに対して当局はそれなりに応答したが、双方の意見の隔たりは解消しなかった。

ウ 2 回目の団体交渉（平成30年12月13日開催）

冒頭、当局が乙5の「H30.11.28指摘回答」を読み上げ、その後交渉が行われた。

同指摘回答には、「提言書では、公立保育所の箇所数などについて言及されてはならず、その内容が体制見直しに係る当局の判断に直結している訳ではない」旨、「提言書によると、特に地域支援の面に関し、今後においては市全域における『質』の向上を目指すため、民間との連携や交流の充実を図るなど、役割における変容が示唆されて」いることをふまえ、「役割の変容に応じた業務体制の見直しという観点から、民間への指導的立場を担っていくため、障がい児対応を始め現場での経験を活かした行政保育士を新たに配置する」旨、「公立保育所1園の運営を民間に委ねることにより、人材等の行政資源の分散を避けながら、公立保育所2園及びすぎのこ園等に集中させ機能強化を図る」旨の記載があった。

組合は、指摘回答は抽象的である、市の子育て支援事業について、あり方検討委員会では大きな視点で議論されていたのに、今回の提案では支援事業展開の考え方が示されていない、支援事業をどうしていくのかを示すべきであることなどの意見を述べ、それに対して、当局は、支援事業をどう実現していくかの方向性は整理している、残る2園とすぎの

こ園、増員分については役割を考えているなどと答弁したものの、具体的なことになると、主管課に聞かないと…、再度当局で協議するなど述べる程度にとどまった。

エ 3回目の団体交渉（平成30年12月18日開催）

当局は、前回の組合からの指摘について、本日回答できるまでに至らなかった旨を述べ、組合は、今回の提案にあたって提言書や支援事業の変革、公立保育所のあり方などについての市の検討が十分であったのか疑問がある旨を述べ、具体的な協議に入ることなく終了した。

オ 4回目の団体交渉（平成30年12月27日開催）

冒頭、当局が乙7の「H30.12.13指摘回答」を読み上げ、その後交渉が行われた。

同指摘回答には、行政保育士2名を子ども未来部に配置し、私立の各施設を訪問しながら、子育て支援についての指導や実践についてのアドバイス等を行っていくことで、市内施設の子育て支援事業の底上げや資質向上を図る旨、大黒保育所で実施している支援事業に関して、現状で民間による対応が難しい「すくすく親子教室」については公立による実施で総量を維持し、そのほかの「わいわい広場」「育児相談」等については公立と民間での実施によりサービスの維持を図る旨の記載があり、また、これには、『地域子育て支援』に係る展開イメージ〔ロードマップ〕について」と題する地域子育て支援にかかる計画の資料①と、「支援事業における見直し内容の詳細について」と題する大黒保育所民間委託後に残る2園の支援事業についての実施スケジュール等が記載された資料②とが添付されていた。

組合は、乙7の指摘回答について、大黒保育所分の支援事業を残る2保育所で増員なく行うことになっているが、それでは市民に対するサービスの低下、職員に対する業務負担の増加になり、支援事業として成り立たないなどの意見を述べ、それに対し、当局は、支援の業務内容についても当局として考えた内容であるなどと答弁した。

カ 5回目の団体交渉（平成31年1月8日開催）

冒頭、当局が乙9の「H30.12.27指摘回答」を読み上げ、その後交渉が行われた。

同指摘回答には、行政保育士の配置、支援事業に関して、前回の回答

書と同趣旨の内容の記載があった。また、今回の見直しによる職員への影響について、「業務量への影響が見込まれる事業の回数や対象者数等の設定にあたり、見直し後の人員体制による実施可能な範囲で運用調整を行うなど、適切な業務管理を図ることにより、現場職員の過度の負担に繋がらないよう配慮して臨みたい」旨の記載があった。

組合は、支援事業について、「わいわい広場」と「すくすく親子教室」は場所の関係もあって、1日で両方は開催できない、提案は破綻している、子ども育成課が現場のことをわかっていない、などと意見を述べ、それに対し、当局は応答したものの、子ども育成課が現場のことをわかっていない旨の主張に対しては、再度確認したいということで協議を終えた。

キ 6回目の団体交渉（平成31年1月24日開催）

冒頭、当局が乙11の「H31. 1. 8指摘回答」を読み上げ、その後交渉が行われた。

同指摘回答には、「わいわい広場」と「すくすく親子教室」の同時開催に関して、「同時開催日を事前に特定し、各部屋の利用調整を計画的に行うことなどにより、基本保育に支障が生じない範囲での運用を図りながら、適切に対処して参ります。」「人的な対応については、職員2名体制を基本に、『すくすく親子教室』は地域支援担当及び広場担当、『わいわい広場』は一定の経験を有する専任パート及び代替職員を充てることにより対処したいと考えています。」旨の記載があった。

組合は、当局の乙11の指摘回答によっても、支援の同時開催はできないなどというこれまでに指摘してきた問題点は解消されていない旨を主張し、それに対し、当局は、指摘の課題は認識している、実態把握を行って進めたいなどと応答し、再度整理して回答するとした。

ク 7回目の団体交渉（平成31年2月7日開催）

冒頭、当局が乙13の「H31. 1. 24指摘回答」を読み上げ、その後交渉が行われた。

同指摘回答には、「すくすく親子教室」に関して、2園でそれぞれ週1回開催数を増やして対応する旨、2園ともに支援専用の部屋（スペース）を確保し、利用児の特性に応じて留意すべき情報を事前に確認・共有して対応する旨の記載があり、また、「行政保育士の業務内容」の資料が添

付されていた。この資料は、行政保育士の業務内容を具体的に説明したものであった。

組合は、保育の現場では、これまでの当局提案の支援事業について、サービス低下でマイナスだと捉えている、それらの問題は今回の提案でも解消されていない、残る2つの園でどうしていくかのスケジュールを示し、駐車場の台数のシミュレーションも出して、現場と協議すべきではないか、などと主張し、それに対し、当局は、タイムスケジュール、シミュレーションなど回答に配慮が足りなかった、お示ししたい、施策の方向性があり、その手段をどうするかを考える必要がある、ご指摘いただいたことは再度確認させてもらいたいなどと応答し、再度整理して回答するとした。

ケ 8回目の団体交渉（平成31年2月13日開催）

冒頭、当局が乙15の「H31.2.7指摘回答」を読み上げ、その後交渉が行われた。

同指摘回答では、2園でのタイムスケジュールや駐車場の確保の見通しが示され、2園で同時開催に対応できる旨が説明されており、また、支援事業の需要に応じた施策の展開や、行政保育士が行う民間への支援・指導業務の年間スケジュールなども記載されていた。

組合は、指摘回答の記述について、さらに、大黒保育所の民間委託後の市民サービスの維持、行政保育士の役割、市の保育行政全般などに関する疑問点を指摘して、意見を述べた。それに対し、当局はそれなりに応答したが、具体的な応答をできないこともあった。

コ 9回目の団体交渉（平成31年2月18日開催）

当局は、大黒保育所の件については、もう少し意見を交わす機会が必要であるとし、本日を協議の最終日と設定していたが、これにこだわらず、継続案件とさせていただきたい旨を述べ、これを受けて、組合は、答申と提案がかけ離れすぎている、当局で検討していただいて再議論をお願いしたい旨を述べた上で、継続案件としたい旨の当局の申入れを受け入れ、団体交渉は先送りされることになった。

(3) 継続案件とされた平成31年2月18日から令和元年12月6日付け「大黒保育所見直しに係る資料」の交付・説明までの経緯

ア 市議会における当局の答弁

(7) 市議会の平成31年3月定例会一般質問で、第6次佐世保市行財政改革推進計画の推進にかかる職員団体との交渉に関して質問がなされた。

市議会議員からの「行財政改革に関すること、とりわけ定数や組織再編といったことは管理運営事項であり、すなわち交渉の対象とできないのではないかと私は解釈をいたしております。現在の交渉のあり方そのものが、行財政改革のスピードを鈍らせているのではないかと感じております。現行の交渉の方法と考え方及び課題についてお尋ねをしたいと思います。」との質問に対し、副市長（当時）は、「職員の給与など勤務条件自体の変更を行う場合につきましては、地方公務員法上の交渉という位置づけで行っておりますけれども、組織の改編や民間委託等により、勤務条件に影響を与えると思われる事項につきましては、交渉ではなく、事前協議という位置づけで職員団体と協議を行っております。」「職員団体と事前協議を行うことにより、双方が理解をするよう努めていることから、一定の時間を要している状況にございます。」と答弁した。

また、市長も、「これまでの労使のあり方自体を否定するつもりではございませんし、結果として、行財政改革が一定進んでいることについても評価しているところでございます。しかし、一旦決定した方針を変更しているケースがあることや、今後の具体的な計画があらかじめ公表できていないことは事実であり、解決すべき課題と捉えております。」「これからのことを見据えますと、関係団体との交渉のあり方、すなわち対象範囲、やり方等について見直す必要もあると考えているところでございますので、急ぐべき課題と認識しているところでございます。」と答弁し、今後の交渉のあり方の見直しを示唆した。

(4) 労使の交渉に関しては、令和元年6月定例会一般質問でも質問がなされた。

市長は、「これまでの労使慣行のもと一定行政改革が進んできたことも事実であり、交渉、協議に当たってこられた関係者の御苦勞にも感謝を申し上げつつ、激動の現在社会に適応するため、時代の変化を捉えながら今までのやり方を変えていかなければならない状況にあると感じています。」「今後の行財政改革を着実に、かつ、適時・適切

に進めていくためにも、地方公務員法第55条の規定を遵守し、従来の関係団体との協議、交渉のあり方を見直すべきであると考えており、交渉事項と管理運営事項等を整理し、交渉できないとされている管理運営事項については当局が責任を持って対応していく旨、関係団体に対し早急に示していかなければならないと考えております。」と答弁した。

イ 行財政改革推進局長の令和元年7月9日付け事務連絡

市の行財政改革推進局長は、『見直し協議』の見直しにあたり、危惧される反対行動の影響と対応についての調査(依頼)」と題する各部かい長宛の同年7月9日付け事務連絡を発出した。

これには、「専ら本市の機関の判断と責任において処理する事項(管理運営事項)については、職員組合との協議を経ることなく市当局の責任の下実施し、必要に応じ、文書により説明する(「見直し協議」は行わない)よう関係の見直しを考えており、職員組合に申し入れる予定です。」、

『見直し協議』は長年労使慣行として続いてきており、見直しの申し入れに対して争議行為の予告を含め職員組合の反発が予想されますが、リスクを理解したうえで、対処していく必要があることから、予想される影響とその対処方法について予め整理しておくことといたしました。」旨が記載されており、「見直し協議」の見直しで想定される反対行動(争議行為)の影響とその対応策について回答を求めるものであった。

ウ 組合の令和元年8月6日付け要求

組合は、市に対し、同年8月6日付け「労使関係に関する要求書」を提出して、上記イの事務連絡文書の調査内容について組合員が知ることとなり、職場及び組合員が動揺している旨、「見直し協議」の見直しについて、管理運営事項といえども、配転や業務の変更、その他労働条件の変更が伴う場合は団体交渉事項であり、ましてや「労使関係のありかた」そのものが団体交渉事項であるから、組合への提案もなく、労使合意を経っていない内容を職場に通知することは極めて遺憾である旨、上記アの組合側の対応に問題があるかのような議会答弁は問題であり、交渉に時間を要している原因は、当局側の職場実態の把握不足や交渉権限を持った者が交渉に参加していないことが全ての要因であり、交渉体制の見直しを図るべきである旨を訴え、以下の項目について、同月19日までの

書面回答と、団体交渉で解決を図ることを求めた。

1. 労使関係のありかたについて、早急に団体交渉により明らかにすること。また、労使関係の重大な局面であり、使用者である市長から考え方を表明させること。
  - ① 市民サービスに不都合が生じた事例を具体的に示すこと。
  - ② 管理運営事項と労働条件の変更等の線引きについて具体的に基準を示すこと。
2. 今回の調査については、労使合意を経していない内容であり、調査の撤回と謝罪を職場宛てに文書で表明すること。
3. 交渉の中で、具体的な職場実態を議論できるように、担当部長を出席させるなどの変更を行うこと。また、使用者権限を持った者を交渉に参加させるよう検討すること。

エ 組合の要求に対する市の回答

同年8月19日、市と組合は団体交渉を行った。

交渉の冒頭で、市は、上記ウの要求書に対する回答を認めた同日付け市長名の「労使関係に関する要求書について（回答）」を読み上げた。

この回答書には、組合の各要求項目に対して、要旨、以下のとおりの回答が認められていた。

1. ①について

「見直し協議」において当局提案に変更が生じる結果となったものは、市として機関決定した内容を変更することで、当初予定していたスケジュールの遅延、経費の増加が起きることで、直接的に対象事業の執行に影響が出るばかりでなく、間接的に他事業の進行に影響を及ぼしている。

②について

「管理運営事項であるもの」と「交渉事項とするもの」を列記した資料を提示

2. 政策決定過程における調査であり、題材は労使関係とはいえ、労使合意は必要ない。
3. 要求項目3についての直接的な回答はなかった。

ただし、労使慣行のもとに行われてきた今までのやり方を変えていかなければならない状況にあるとの考えに至ったとして、「……

勤務条件に影響を及ぼさない『組織改編、事務事業の見直し』については、以下のとおり改めたい。」として「『見直し協議』見直し後の『組織改編、事務事業の見直し』の取り扱い」を提示した。その概要は次のとおりである。

① 従前「見直し協議」の議題としていた「組織改編、事務事業の見直し（以下、組織改編等という）」については、管理運営事項であるため、交渉の態様を取らず、説明を行うが議論しない。

② 組織改編等の説明は、市職窓口で文書にて行うものとする。

組合は、団体交渉で、これまで実施してきた「見直し協議」による効果もあったはずであること、管理運営事項の実施による配置転換や業務量及び業務内容の変更などが労働条件の変更にあたるのか等、管理運営事項と労働条件の変更に関する市の考え方について言及がされていないこと、今回の市の考え方の変更について受け入れることはできないこと等を述べたが、これに対する当局側の応答はなく、組合が退席して、交渉は終了した。

そして、これ以降、市は、組織改編等に関する管理運営事項については、市職窓口の場で、いわゆる事務折衝として、基本的には文書により説明するようになった。なお、市職窓口とは、組合の書記長、書記次長及び市の職員課長、教育次長、教育委員会総務課長、行財政改革推進局次長、行財政改革推進局主幹、書記担当で構成され、情報提供、意見交換、予備交渉等のために設置している場のことをいうが、今回意味するところは、情報提供、説明の場である。

オ 組合の令和元年10月15日付け要求

組合は、市に対し、同年10月15日付け「要求書」を提出した。

これは、同年8月6日付けの要求に対する同月19日の市の回答以後、一方的に団体交渉を打ち切られた状況となっているが、「(事務事業の見直し交渉の見直し)」については、今なお、不明な点が多いとして、要旨、以下の各項目について、同年10月23日までに団体交渉で文書により回答するよう求めるものであった。

1. 「事務事業の見直し」によって生じる「配転」について、地方公務員法第28条第1項第4号においては、「職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合は、分限免職でき

る」と規定されている。

地方公共団体が業務を民間に委託したり、業務を縮小したことによって当該業務の主管課などの定数や所掌事務、予算等が見直されるようであれば、法的に考えれば過員整理の実施の適否の問題が生じ、単なる人事異動で片づけられない事項と解すべきであり、団体交渉事項である。

団体交渉事項でないとする法的根拠を示すこと。

2. 人事異動内示前に実施していた「過員・欠員交渉」についても、「管理運営事項で交渉しない」と言われているが、欠員が生じ職員一人一人の業務量の変更、担当業務の変更が生じることは、明らかに勤務労働条件の変更であり団体交渉事項である。

交渉しないでよいとする法的根拠を示すこと。

3. これまで「見直し交渉（協議）」で整理してきた案件のうち、「大黒保育所の民間委託」については団体交渉を経て継続交渉事項として労使で確認し整理している。

労使合意に基づき団体交渉で解決すること。

4. これまで実施してきた、「事務事業見直し交渉（協議）」は、昭和58年に労使で確認し、以降30年以上にわたって継続してきた労使慣行である。

労使慣行の変更については、団体交渉により解決すること。

#### カ 組合の要求に対する市の回答

同年11月11日、市と組合は団体交渉を行った。

交渉の冒頭で、市は、上記オの要求書に対する回答を認めた同日付け市長名の「要求書について（回答）」を読み上げた。

この回答書は、一方的に団体交渉を打ち切られた状態となっているという組合の主張に対し、その後の市職窓口において団体交渉で議論したい内容を整理し、それが適法な交渉事項なのかを確認した上で交渉に臨むべきものと考えており、協議を打ち切っていない旨を反論するものであり、「見直し協議」の見直しについて、不明な点は市職窓口において回答を行うとの考えを示すものであった。また、組合の各要求項目に対する市の回答は、要旨、以下のとおりであった。

1. 「地方公共団体が業務を民間に委託したり、業務を縮小したこと

よって当該業務の主管課などの定数や所掌事務、予算等を見直す」ことは、管理運営事項であり、交渉の対象とできないものである。

管理運営事項により影響を受けることがある勤務条件については、交渉の対象となるとされているが、組織改編等によってすべての事案で勤務条件に影響があるわけではなく、分限処分や職種変更等の勤務条件に関わる場合は交渉事項であると認識しているが、個々の事案によって判断すべきものである。

事案ごとにそれが勤務条件に関わるものなのか整理し、交渉事項を確認すべきものと考えている。

2. 従前からのいわゆる「過員・欠員協議」については、「職員の定数及びその配置に関する事項」に当たるものと考えており、管理運営事項である。
3. 令和元年8月19日の回答で示したように管理運営事項については交渉の態様をとらないとした。

「大黒保育所の民間委託」の件については、「佐世保市子育て支援センターを3か所から2か所にすること」、「大黒保育所を委託化し、その後民間移譲すること」、「行政保育士を置くこと」、「早岐保育園、上相浦保育園への正規保育士、常勤嘱託保育士、常勤パート保育士、用務調理の常勤パート配置」については管理運営事項であり、改めて提示、説明したいと考えている。

また、「保育士、用務調理員の完全週休2日制の実施」、「保育士の週休日の見直し」については、勤務条件の変更であるから、別途、令和2年度中に交渉を行いたい。

4. 「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はできない」とされている地方公務員法第55条第3項及び地方公営企業等の労働関係に関する法律第7条の規定に違反したこれまでの見直し協議は労使慣行とは言えず、適法な形に戻すべきであると考え、回答に至ったものである。

交渉においては、「見直し協議」の見直しについて、管理運営事項と勤務条件の変更にかかる取扱い、今後の労使間の協議の実施方法等について、双方が自身の意見を主張し、長時間にわたって議論が交わされたが、最終的には、市が、「おそらくこのまま議論してもこのまま。終了させて

いただきたい。」旨を述べ、交渉を切り上げた。

キ 市による令和元年12月6日の「大黒保育所見直しに係る資料」説明  
同年12月6日、市は、組合に対し、乙18の「大黒保育所見直しに係る資料」を手交して、その内容等について説明した。

これは、大黒保育所の見直しを含む複数の案件についての説明として行われたものであり、平成31年2月18日に継続案件とされて中断した団体交渉の再開というものではなかった。

実施時期は令和3年4月1日に変更されていた。

また、乙3の平成30年11月28日の提案にあった「用務調理員の完全週休2日制の実施」の記載はなかった。この点について組合が問うたところ、市は、「週休2日の話は勤務条件なので、別途話をする。」旨応答した。

(4) 令和元年12月6日付け「大黒保育所見直しに係る資料」の交付・説明から令和2年5月14日の本件救済申立てまでの経緯

ア 令和元年12月17日の市と組合の事務折衝

市と組合は、市が市議会12月定例会常任委員会で大黒保育所の民間委託に関して報告したことについて新聞報道された件で事務折衝を行った。

組合は、報道が先行したが、職員は保護者会からの問い合わせに対応しなければならない旨、委員会で報告がなされれば情報が漏れることは想定できた旨を指摘し、市に対し、職員の不安を払拭するよう求めた。

市は、職員への説明と委員会への報告の日程が前後したことを認め、所管課である子ども育成課において対応する旨説明した。

イ 令和2年1月9日の市と組合の事務折衝

組合は、乙18の「大黒保育所見直しに係る資料」に関して市から受けた説明に対する質問・意見を、他の複数の案件の質問等とともに市に文書で提出し、同年1月9日に市と組合の事務折衝が行われた。

組合は、①大黒保育所の件は継続協議のはずなのに、協議ができていない、②今回の見直しについて職場から意見や質問が出ている、それについて所属長に伝え、職場でディスカッションするというやり方では、所属長・管理職と職員との溝が大きくなる、組合が間に入る方が波風が立たないなどを質問・意見した。

市は、①につき、政策論は管理運営事項で、機関決定していることであり、意見として伺う、②につき、職場の疑問や課題は職場で解決すべきものであり、わざわざ組合に仲介してもらう必要はないなどと回答した。

ウ 令和2年2月10日の市と組合の事務折衝

同年2月10日、市と組合は事務折衝を行った。

市は、上記イの組合からの複数の質問・意見につき、回答文書を提示して説明したが、市立保育所の見直しに関しては、回答文書は作成されておらず、同月25日以降に先送りされることになった。

エ 令和2年3月5日の市と組合の事務折衝

同年3月5日、市と組合は事務折衝を行った。

市は、上記イの大黒保育所についての質問・意見に対する説明と、同年2月25日に大黒保育所で開催した「第2回『今後の公立保育所を考える会』・全体会」の資料として、支援事業のスタッフ配置案を提示し、説明を行った。

同説明には、委託へ向けたスケジュールについて、同年2月10日と同月25日に保育所職員に対して保護者説明や委託事業者選定等のスケジュールの説明を行っており、今後も定期的に進捗状況等を報告し、意見交換を行っていく予定である旨、支援保育の実施体制については、委託事業者にも一定程度担ってもらいたいと考えている旨、大黒保育所での体制を残る2園に振り分けることを計画しているが、現場との意見交換を密に行いながら、運用の範囲内において体制の整備を図っていきたい旨、また、行政保育士業務については、業務内容及び業務量について、次回意見交換時に説明を行う旨の記載があった。

事務折衝では、支援事業に関することや、保育所の職員数に関すること、管理運営事項の考え方などについて、議論が交わされた。

オ 組合の令和2年3月16日付け要求

組合は、市に対し、令和2年3月16日付け要求書を提出し、「令和2年度4月1日付事務事業見直し」(2019年12月6日)ほかについて、職員の勤務・労働条件の変更が伴うものであることから、団体交渉による解決が必要であるとして、4項目について団体交渉での回答を求めた。争点1に関する要求は次のとおりである(その余は省略)。

1. 「令和2年度4月1日付事務事業見直し」のうち、「佐世保市子育て支援センター（佐世保市立保育所）の3か所から2か所への見直し」については、民間委託される中部子育て支援センター（大黒保育所）の現業職員（用務調理員）の配置転換を伴うものです。

……これらは義務的団体交渉事項であり、団体交渉での解決が必要であると考えます。本件に関する貴職の考え方とその根拠をお示しくください。

2. ～4. (略)

5. この要求に対する回答は、3月17日までに文書にてご回答下さい。

カ 組合の要求に対する市の回答

市は、組合の上記オの要求書に対し、同年4月15日付けの「要求書について（回答）」によって、要旨、以下のとおり回答した。

1. 民間委託する中部子育て支援センターの件……については、現所属職員はいずれも職種変更等の勤務条件変更をせず、人事異動をすることで対応することから、職員の定数及びその配置に関する事項であり、交渉の対象と出来ない管理運営事項です。

2. ～4. (略)

キ 組合は、同年5月14日、当委員会に本件救済申立てを行った。

(5) 本件救済申立て以後の経緯

ア 本件救済申立て以後は市立保育所の見直しにかかる当事者間の団体交渉は行われていなかったが、当委員会の令和2年11月5日開催の第3回委員調査で、市から今後団体交渉すべき事項がある旨の発言があったことから、当委員会は「その交渉を充実したものとするよう期待する」旨を労使双方に伝えた。

イ 同年12月16日、保育所における週休2日制の導入及び週休日の見直しについての市と組合の団体交渉が行われた。

市は、基本保育に従事する保育士及び用務調理員に週休2日制を導入すること、支援担当保育士の週休日を土日とすることについて、実施時期を令和3年4月1日として提案し、大黒保育所の民間委託後に残る2つの市立保育所での職員の勤務体制についての資料を示した。組合からの指摘に対しても一定の回答を行った。

この団体交渉は提案日から令和3年2月にかけて4回開催され、令和3年2月24日に提案の内容で妥結した。

ウ 同年4月1日、大黒保育所の民間委託が計画どおり実施された。

委託の実施により、大黒保育所に勤務していた用務調理員2名は、それぞれ、市が設置する市立小学校に配置換えになり、調理士として学校給食調理業務担当となった。勤務時間は、大黒保育所で午前8時30分から午後5時15分までであったのが、午前7時40分から午後4時45分までに変わった。

なお、市は、現業職員について、平成5年度から、区分を総合現業職とし、試験職種を「現業職」、職務内容を「市長部局、教育委員会における現場作業（管理員、用務員、調理士など）」として採用を行い、人事異動においては採用された職員の職務内容の範囲で行っているが、当該用務調理員2名はいずれも総合現業職として採用された職員であった。

#### 4 争点2に関して

##### (1) 団体交渉事項発生の経緯

市は、令和2年4月1日を実施予定とする環境部の組織改編について、令和元年12月6日、組合に、乙19の「環境部見直しに係る資料」と乙21の「業務量の変動」を提示し、その内容の説明を行った。

それは、「不法投棄等、廃棄物不適正事案の対応窓口を一本化するため、廃棄物減量推進課指導啓発係不法投棄班を廃棄物指導課に統合し、廃棄物指導課内に新たに『不適正処理事案対策室』を設置することにより、清掃指導員1名を減員する」とするものであったが、市はこの見直しを管理運営事項であって団体交渉の必要がないものと捉えており、組合に対する説明も市立保育所の見直しについての説明と同じ場で行われただけであった。

##### (2) 令和元年12月6日の事務折衝から翌2年3月末日までについて

ア 令和元年12月6日に市が組合に説明した状況等は上述(1)のとおりである。

##### イ 令和2年1月9日の市と組合の事務折衝

組合は、令和元年12月6日に市から受けた説明に対する質問・意見を、他の複数の案件の質問等とともに市に文書で提出し、令和2年1月9日に市と組合の事務折衝が行われた。

同質問・意見には、事務の移管により清掃指導員1名を減員することで、清掃指導員1人当たりの業務量や負担が増加すると懸念される旨や、野焼き指導や廃家電・廃タイヤ処理に関する業務負担、予算・決算、業務委託（入札）など具体的な事務処理の担当所属、清掃指導員の昼食休憩や担当地区のローテーションなどについての記載があったが、これに関するやりとりはなかった。

ウ 令和2年2月10日の市と組合の事務折衝

同年2月10日、市と組合は事務折衝を行った。

市は、上記イの環境部についての質問・意見に対する説明を提示した。

同説明には、清掃指導員の事務はこれまでどおりであり、それに加えて廃棄物指導課が行っている30事案関係の業務を4人で分担して行うことになる旨、報告書の作成や写真整理などの事務の一部はこれまでどおり県警OBが行う旨、野焼き指導や廃家電・廃タイヤ処理に関しては、基本的には不適正処理事案対策室の人員で対応可能であり、もし人的に不足する場合には、室全体及び課員の協力を得て対応する旨、移管される事務の事務処理は不適正処理事案対策室と廃棄物指導課で担当する旨、清掃指導員の昼食・休憩場所等の変更はない旨、この他の必要な内容についても効率的で一番ふさわしいと思う方法を職員とともに検討し、よりよい体制となるよう進めていきたい旨の記載があったが、これに関するやりとりはなかった。

エ 組合の令和2年3月16日付け要求

組合は、市に対し、令和2年3月16日付け要求書を提出した。これは、上記3・(4)・オの要求書と同一のものである。組合は、「令和2年度4月1日付事務事業見直し」(2019年12月6日)ほかについて、職員の勤務・労働条件の変更が伴うものであることから、団体交渉による解決が必要であるとして、4項目について団体交渉での回答を求めた。争点2に関する要求は次のとおりである（その余は省略）。

1. 「令和2年度4月1日付事務事業見直し」のうち、……「環境部（廃棄物指導課・廃棄物減量推進課）の組織改編にかかる清掃指導員の減員」についても、現業職員（清掃指導員）の配置転換を伴うものであることから、これらは義務的団体交渉事項であり団体交渉での解決が必要であると考えます。本件に関する貴職の考え方とその根

抛をお示してください。

2～4. (略)

5. この要求に対する回答は、3月17日までに文書にてご回答下さい。

(3) 本案件の実施以後について

ア 令和2年4月1日付けで、計画のとおり、環境部の組織改編が実施され、廃棄物減量推進課指導啓発係不法投棄班に勤務していた清掃指導員4名のうち3名が、不適正処理事案対策室に配され、組織改編前に廃棄物減量推進課で担当していた不法投棄対策に関する業務と改編前の廃棄物指導課が所管していた廃棄物不適正処理事案に関する業務を担当することとなった。

また、残りの1名は、同年3月31日付けで退職した指導啓発係の後任に配され、ごみの減量に関する指導啓発業務等を担当することとなった。

イ 市は、組合の上記(2)・エの要求書に対し、同年4月15日付けの「要求書について(回答)」によって、要旨、以下のとおり回答した。なお、これは、上記3・(4)・カの回答書と同一のものである。

1. 環境部(廃棄物指導課・廃棄物減量推進課)の組織改編の件については、現所属職員はいずれも職種変更等の勤務条件変更をせず、人事異動をすることで対応することから、職員の定数及びその配置に関する事項であり、交渉の対象と出来ない管理運営事項です。

2～4. (略)

ウ 組合は、同年5月14日、当委員会に本件救済申立てを行った。

#### 第4 当事者の主張の要旨

1 「佐世保市子育て支援センター(佐世保市立保育所)の3か所から2か所への見直し」に関する令和2年3月16日付けの団体交渉申入れに対する市の対応は、労組法第7条第2号の不当労働行為に該当するか。(争点1)

(1) 組合の主張

ア 管理運営事項であっても、その実施に伴い影響を受ける職員の勤務・労働条件は団体交渉の対象である。

大黒保育所の民間委託の実施により職員の配置転換が発生し、労働条

件に影響が及ぶとして、市に対して、令和元年10月15日付け及び令和2年3月16日付けで団体交渉の申入れを行ったが、市は、管理運営事項であることを理由に、いずれの申入れも拒否した。

民間委託に伴い、現存職場が消失し、職員の勤務地（勤務場所）の変更が生じることは明らかであり、特に配置先が限定される現業職員については配置される職場数が減少することになるため、労働条件に影響が生じるのは大黒保育所の職員に限らない。また、職種及び業務内容の変更やそれに伴う総労働時間の変更の可能性も否定できない。

また、「職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合は、職員の意に反して、これを降任し、又は免職することができる。」とする地公法第28条の規定によれば、民間委託を実行することによって職員の免職が行われる可能性もあることから、職員の勤務・労働条件に多大な影響が及ぶものであり、市は、それに関する考えを団体交渉の場で明らかにする必要がある。

民間委託そのものが交渉事項と主張しているのではなく、あくまでもその実施に伴い生じる職員の労働条件について団体交渉に応じるよう求めているものである。

イ 大黒保育所に勤務していた用務調理員2名は、民間委託後は市立小学校に配置され、勤務場所、始業・終業時間、業務内容及び業務量等に変更が生じている。

当該用務調理員は、市独自の採用区分である総合現業職として採用された職員であるが、この採用区分は、単純な労務に雇用される者として地公法第57条に規定される現業職員の職種を拡大したもので法的根拠がない。

市は、総合現業職として採用した職員は、採用の際に職種を限定していないため、他業種の業務に従事したとしても職種変更には当たらないと主張しているが、採用条件にかかわらず、配置転換によって現時点の職種と異なる業務に従事する場合は、明らかな職種変更であり労働条件の変更である。

ウ 団体交渉では、保育士に関する議論が集中し、用務調理員の業務体制や配置等についての議論には至らなかったが、保育士の業務や公立保育所の運営についての議論が収束した後に用務調理員の労働条件に関

する議論に続く予定であった。

エ 本件については、市から継続協議とする旨の申入れがあり、労使双方の合意に基づいて継続交渉事項となった。しかし、その後、市から交渉（協議）の申入れは一切行われず、合意に至らなかった要因（課題）については何ら解決していないにも関わらず、突如として管理運営事項であることを理由に、一方的に合意事項を反故にした。

協議を継続することなく一方的に方針転換を行い、自らが勤務・労働条件と判断した事項と管理運営事項を切り分け、一方を交渉事項、もう一方を説明事項として取り扱うことは極めて不誠実である。

「見直し協議」の見直し後、市は、民間委託やそれに伴う人員体制等については全て管理運営事項であると主張しているが、その実施によって職員の労働条件に影響を与える場合及び与える可能性がある場合は団体交渉事項と捉えるべきものである。しかし、市は、管理運営事項か団体交渉事項かの判断を一方的に行っている。

オ 昭和58年の労使合意以降、30年以上にわたり継続してきた労使慣行を一方的に破棄し、議論すら行わず決定事項として実行することは、労使の関係性を著しく棄損するものであり、明らかに不当である。

労使の慣行の要旨は、「労使双方の立場を踏まえた上で議論することを確認し継続してきた」ことであり、一方的な説明のみを行い、議論することを拒否した市の行為は労使慣行の破棄である。

市が労使慣行の変更又は解消を求めるのであれば、一方的に行うのではなく、団体交渉において労使合意を得るべきである。

## (2) 市の主張

ア 大黒保育所の民間委託そのものは、管理運営事項であり、団体交渉の対象とすることは法律上できないものである。

管理運営事項の実施にあたっては、職員の勤務・労働条件に影響を与えないよう、関連する職場における業務量を算出し、それに必要な人員を配置するといった措置を講じるため、その時点では、勤務・労働条件に変更が生じることは想定しておらず、職員の勤務・労働条件に影響が及ぶことが確定した状況とは言えないことから、交渉すべき事項が存在しないものである。しかし、仮に管理運営事項の実施に伴い影響を受ける職員の勤務・労働条件があった場合には、それが明確になった時点で

団体交渉の対象となると考えている。

今回の民間委託に伴う人員の件は、職種の変更を伴うものではなく、これまでと同じ仕事を別の部署で行う人事異動で対応することから、職員の勤務・労働条件の変更を伴わない管理運営事項の範疇である。

変更後の職場は、市の組織機構内にある別の部署であり、あらかじめ想定することができる範囲内での人事異動である。また、民間委託に際して、地公法第28条第1項第4号の規定による分限免職を行う予定など全くなく、このことは、これまでの本市における労使の関係からすれば、こちらから明らかにするまでもなく容易に推測できたはずである。団体交渉の場で免職の予定がないことを明らかにする必要があるという組合の主張には何ら根拠がなく、そのような主張こそが不相当である。

イ 総合現業職という職について、法的根拠がないことは否定しない。しかし、職種など職員の勤務・労働条件については、それぞれの職員がどのような条件で採用されたかが重要であり、職員が従事する職種に関して法的根拠が必要とは考えていない。

総合現業職として採用された職員は、現業職の業務の範囲内でその業務内容の変更があるという条件で採用されているということからすれば、本件はあくまでも採用当初から予定されている現業職の業務の範囲内での人事異動である。

大黒保育所に勤務していた用務調理員2名の変更後の職場は市の組織機構内にある別の部署であり、あらかじめ想定することができる範囲内での人事異動である。勤務時間についても、学校で勤務する調理士の勤務時間は、本市の例規により定められており、すでに制度として構築された中で運用しているものであるから、勤務・労働条件の変更にはあたらない。

また、業務内容については、用務調理員と調理士で多少の変動があるものの、基本的な業務が調理という点に違いはなく、調理士間での異動により職種の変更といったことは発生していない。そもそも業務内容や業務量は管理運営事項であり、総労働時間など職員の勤務・労働条件に影響を与えることが明確になれば、その部分は団体交渉を行うこととしているものである。

ウ 大黒保育所に関する協議の場では、保育行政のあり方など管理運営事

項についての話のみに終始したことから、職員の勤務・労働条件について説明した内容はなく、また、組合から説明を求められたこともなかった。

エ 大黒保育所にかかる協議については、次年度の予算や市議会への報告との関係から、平成31年2月18日を協議の最終日と設定しており、その時点で一定の判断を下す必要があったが、当時は、組合の理解を得ないまま市議会へ報告することはできないと判断し、もう少し組合と意見を交わす機会が必要であると考え、民間委託の開始を1年先送りとしたうえで、市から申し入れる形で継続案件とした。

しかし、市としては、従前から組合との協議のあり方について、見直しの必要性を強く認識しており、市議会の一般質問でも組合との協議のあり方について指摘があったことから、平成31年3月以降、見直しを進めた結果、管理運営事項に関することは事務折衝での説明にとどめ、「見直し協議」は行わないとの方針に至った。そのため、本件申立てまでの間に継続協議の申入れは行わなかった。

その後、令和元年12月6日に管理運営事項である民間委託そのものについて事務折衝の場で改めて説明を行った。また、民間委託に付随して発生した勤務・労働条件の変更にあたる「保育士の完全週休2日制の実施」、「用務調理士の完全週休2日制の実施」及び「支援に従事する保育士の週休日の見直し」については、令和2年12月16日から令和3年2月24日にかけて計4回の交渉を行い妥結に至っている。

管理運営事項と勤務・労働条件は切り分けることが可能であると考えており、市がその判断と責任において決定していることは民間委託や組織改編など管理運営事項に関することであり、勤務・労働条件に関する事項については団体交渉を行っていることから、組合の主張には全く理由がなく、明らかに不相当である。

オ 従前行っていた「見直し協議」は、管理運営事項そのものについても組合の合意を得なければ実施することができなかったというのが実態である。時には、政策としてすでに機関決定した事項についても、見直しの時期や手法の変更、見直しそのものの取り止めを行ったこともあるなど、管理運営事項の意思決定過程に組合が介入するような形になっており、実質的には団体交渉のような形となっていた。法律において交渉

の対象とすることができないとされている管理運営事項そのものに関する議論を行っていたものであり、元々の協議のあり方が間違いであったと考えている。

そこで、令和元年8月19日に、管理運営事項については、「見直し協議」は行わず、事務折衝の場で説明を行うよう改め、管理運営事項と勤務・労働条件の話し合いの場を明確に分けることとし、法が定める適切な運用となるよう見直しを行ったものである。

組合は、「見直し協議」について、30年以上にわたって継続してきた労使慣行であると主張するが、法律に違反する内容のものは労使慣行として成立しえない。仮に、昭和58年の労使合意が、「管理運営事項であっても、組合の理解を求めるため、協議・交渉といった形ではないが、一定話はする」という趣旨であれば、労使慣行が成立するための要件には反しないと思われるが、その内容であれば、市としては令和元年8月19日以降も事務折衝の場で説明を行い、組合の理解を得るように努めているため、労使慣行を破棄したことにはならないと考えている。

2 「環境部（廃棄物指導課・廃棄物減量推進課）の組織改編にかかる清掃指導員の減員」に関する令和2年3月16日付けの団体交渉申入れに対する市の対応は、労組法第7条第2号の不当労働行為に該当するか。（争点2）

#### (1) 組合の主張

ア 組織改編により、現業職員の配置転換が発生し、現業職員の業務内容や業務量の変動、配置人数の削減が生じる。業務内容と業務量、それに伴う配置人員数が増減すれば、職員一人一人の労働条件や内容に影響が及ぶことは明らかであり、本件を団体交渉の対象事項ではないとする市の主張は誤りである。

市は、統合による効率化により1,828時間の業務量が削減されるとし、これを根拠に現業職員1名を削減しているが、「この統合により何が効率化され、どの用務が減少するのか」といった内容は一切提示されず、詳細な説明も行われていない。

また、減員された清掃指導員の配置先を含めた処遇が明らかにされておらず、勤務地や業務内容等の労働条件が全く不明な状況となっており、本件は交渉事項であると考えられる。

イ 団体交渉は、労働者に不利益が生じないように、労働条件に変更を加

える前に行うべきものである。労働条件の変更が発生する可能性や発生した場合の対応、発生しないようにするための対策等を実行前に労使で確認することが必要である。

ウ 市が示した業務内容及び業務量は職場実態と乖離しており、組織改編後、不適正処理事案対策室の業務を、廃棄物指導課の非現業職員が恒常的に担っている。そのおかげで清掃指導員が過重労働の状況に追い込まれる等の実害は発生していないが、応援元職場への影響は避けられない状況が生じている。

エ 組織改編後、不適正処理事案対策室の清掃指導員は、従来担っていた不法投棄対策業務に加え、新たに30事案と3大事案に関する業務を担当することになった。

30事案の業務内容は、許可業者にかかる重大な案件について巡回して現場の状況を確認し、報告書を作成するもの、3大事案の業務内容は、過去に行政処分の対象となった3か所の現場を巡回し、水質検査のための採水業務を行うものである。

市は、組織改編により業務を効率化できるとしていたが、具体的に何が効率化され、どの用務が減少するのかといった内容については一切示されていない。結果、組織改編後は巡回ごとに作成する報告書が283件分増加しており、実際には業務量は減少せず、新たな業務が単純に上乘せとなっている。

オ また、3大事案に関する業務においては、検査の実施にあたって除草作業が必要となる。除草作業では刈払機を使用しているが、組織改編前に廃棄物指導課指導係で当該業務を担当していた清掃指導員も、組織改編後に当該業務を担当している清掃指導員も、これまでは刈払機を使用した業務に従事しておらず、組織改編によって新たに危険度が高い業務に従事することになるため、労働安全衛生の観点からも労働条件の変更に該当する。

カ 市は、組織改編以前に廃棄物減量推進課が担っていた野焼き指導に関する業務は、不適正処理事案対策室には移管しないと示していたが、実際は不適正処理事案対策室で担当しており、市の業務内容や業務量の算定に不備がある。

## (2) 市の主張

ア 組織改編に伴う現業職員の取扱いについては、職種変更を伴わない人事異動として対応していることから、管理運営事項の範疇であり、団体交渉の対象とすることが法律上できないものであるから、団体交渉の拒否にはあたらない。

清掃指導員の勤務地については、廃棄物指導課内に新たに不適正処理事案対策室を設置することから、廃棄物指導課がある本市の環境センターであることは容易に推測できるものである。

また、業務内容の変動については、人事異動により業務内容が変動することは、本市に入庁する時点で予定されていることである。あらかじめ想定できる業務内容に変わることが、勤務・労働条件の変更にあたるとは考えられない。

業務量や配置人員の変動については、組織改編等を行う際に、当該職場における業務量を算出し、それに必要な人員を配置するようにしていることから、その時点では業務量等が変動するということは想定しておらず、職員の勤務・労働条件に影響が及ぶことが明らかな状況とは考えられないことから、団体交渉すべき事項というものが存在しないものである。

イ 労働条件への影響があるかどうか不明な段階では、現実的かつ具体的な議論はできないものと考えており、業務量が変更となり、時間外労働の増加等が発生するなど、実際に労働条件の変更が生じた時点で交渉を行うべきものと考えている。

ウ 廃棄物指導課の非現業職員が行っている不適正処理事案対策室の業務は、清掃指導員が行うべき業務ではない。よって、清掃指導員の業務に関して市の積算を大幅に上回る業務が生じているという事態は発生していない。また、応援元職場の職員が過重労働となったり、時間外勤務が常態化したりという状況も生じていない。

エ 組織改編により、2つの部署で重複して行っていたパトロール業務を1つの部署でまとめて行うようになったことで、現場への移動時間が削減されるなどの効率化が図られているものと考えている。また、窓口が2つの部署に分かれていたことで、対応する部署の決定等に時間を要するといった課題も解決されている。

巡回ごとに作成する報告書については、上記のパトロール業務の効率

化により生み出された時間の中で行われている。

不適正処理事案対策室の清掃指導員に業務負担の増加が発生しているということは考えられず、これは時間外勤務が発生していないという事実からも明らかである。

オ 3 大事案に関する業務においては、組織改編前に廃棄物指導課で当該業務を担当していた清掃指導員は、従前から草刈鎌を使用して除草作業を行っていたことから、市としては、刈払機を使用した除草業務もその延長線上の作業であると考えている。職員の労働安全衛生についても、環境部職場安全衛生委員会において労使間で毎月会議を行うなどして、その向上に努めている。

また、組織改編後に当該業務を担当している清掃指導員も、不適正処理事案対策室に異動したことによって除草作業を担うことになったものであり、人事異動に伴い当然発生しうる業務内容の変更であるから勤務・労働条件の変更にはあたらない。

カ 野焼き指導に関する業務は、廃棄物適正処理の監視指導に関する業務に含まれており、令和元年12月6日の事務折衝で環境部の組織改編について説明した際、統合により不適正処理事案対策室に移管する業務として、焼却現場確認・指導、焼却報告書作成についても示していることから、業務内容や業務量の算定に不備があるとの組合の主張は、誤った認識によるものである。

## 第5 当委員会の判断

### 1 該当組合員に対する労組法の適用について

#### (1) 用務調理員に対する労組法の適用について

大黒保育所に勤務する用務調理員は、「職員のうち、公立学校の教職員、単純な労務に雇用される者その他その職務と責任の特殊性に基づいてこの法律に対する特例を必要とするものについては、別に法律で定める」旨を規定する地公法第57条の「単純な労務に雇用される者」に該当するものとして、地公労法附則第5項の「……労働関係その他身分取扱いについては……この法律……の規定を準用する。」旨の規定の適用を受けるものである。

しかして、労働関係については同法第4条により「……この法律の定め

るところにより、この法律に定めないものについては、労働組合法及び労働関係調整法の定めるところによる。」とされており、団体交渉については同法第7条により一定程度認められているものの、同条但書により「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。」とされている。

## (2) 清掃指導員に対する労組法の適用について

環境部に勤務する清掃指導員も、地公法第57条の「単純な労務に雇用される者」に該当するものとして、上記大黒保育所の用務調理員と同様に、地公労法等の適用を受けるものである。

## 2 地方公共団体の管理運営事項について

(1) 地公法第55条第1項は「地方公共団体の当局は、登録を受けた職員団体から、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に関し、適法な交渉の申入れがあった場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つものとする。」と、同条第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。」とそれぞれ規定するが、職員団体から、地方公共団体の管理運営事項にかかる事務と密接に関連する職員の勤務条件に関する事項について団体交渉の申入れがあった場合に、地方公共団体の当局は、その申入れに応ずべき地位に立つのか、それとも、交渉の対象とすることができないとして拒否すべきなのかがここでの問題である（なお、本件は直接には地公労法第7条但書の問題であるが、同規定は地公法第55条第3項と同旨である。）。すなわち、管理運営事項自体を交渉の対象とすることができないことは同条第3項のとおりであっても、管理運営事項には職員の勤務・労働条件に密接に関連するものがあるものであり、そのような事項の場合に同条第1項と第3項とをいかに整合的に解釈するかがここでの問題なのである。

(2) この点を地公法の解説書によって紐解くと、例えば橋本勇著新版逐条地方公務員法（第5次改訂版）の974頁以下には、「交渉の意義」について「労使間の意思疎通にはさまざまな方法があ……るが、交渉はその意思疎通のためのもっとも有力な方法である。……交渉が持つこのような積極的な意義を理解するならば、地方公共団体の当局は交渉を通じて職員の理解と協力を求めるよう努力すべきものであり、そのような態度を基本とする

ことによって、職員の労働基本権の尊重と人事管理の民主化とが実現されることになるのである。」と、また、「交渉の対象とすることができない事項」について「地方公共団体の管理運営事項は、法令に基づき、地方公共団体の機関が自らの責任で処理するよう定められているものであり、これを職員団体と交渉して決めるようなことは法治主義に基づく行政の本質に反するといわなければならない。」と、さらに、「管理運営事項と勤務条件とが密接な関連を有する場合」について「……要するに、管理運営事項の処理の結果、影響を受けることがある勤務条件については、それが勤務条件である以上、交渉の対象となるものであり、また、勤務条件に関する交渉の結果、管理運営事項について措置をする場合もあり得るのである。職員団体は、勤務条件について交渉を行えば必要かつ十分であって、それと関連があるからといって管理運営事項に介入することはできず（東京高裁平20.2.27判決）、その処理はもっぱら地方公共団体の責任において処理しなければならない。」と解説されている。

これは、一方で、管理運営事項と勤務条件とが密接な関連を有する場合であって、管理運営事項の処理により影響を受けることがある勤務条件については交渉の対象となるとし、他方で、勤務条件について交渉を行えば必要かつ十分である（管理運営事項に介入することはできない）として、労使の利害の均衡を図りながら、人事管理の民主化を実現するのに資する解釈であり、地公法第55条の法理についての至当な解釈と解される。

これを本件の争点1の案件についていえば、3か所ある佐世保市子育て支援センターを2か所に減ずることは、市が（あり方検討委員会の提言を踏まえて）公立保育所の再編・見直しを行うものであり、それ自体は管理運営事項であって、団体交渉の対象ではないが、3か所ある保育所を2か所に減ずることは職員の労働条件の変更と密接不可分の関係にあると認められるから、その処理の結果が職員の労働条件等に関連する事項に影響を及ぼす限りにおいて団体交渉事項となるのであり、それに関して団体交渉を拒めば、団体交渉義務違反の問題が生じ得るのであり、したがって、争点1は管理運営事項の処理の結果と労働条件の変更との兼ね合いにおいて判断されなければならないのである。

また、環境部（廃棄物指導課・廃棄物減量推進課）の組織改編についても同様である。すなわち、組織改編自体は管理運営事項であって、団体交

渉の対象ではないが、その処理の結果が職員の労働条件等に関連する事項に影響を及ぼす限りにおいては団体交渉事項となり、それに関して団体交渉を拒めば、団体交渉義務違反の問題が生じ得るのであり、したがって、争点2も管理運営事項の処理の結果と労働条件の変更との兼ね合いにおいて判断されなければならないのである。

### 3 争点1について

#### (1) 乙3の提案に団体交渉事項は含まれているかについて

市が平成30年11月28日に組合にした乙3の提案は、3か所ある佐世保市子育て支援センターを2か所に減じ、大黒保育所を委託化又は民営化を中心とするものであった。

しかして、同提案の処理により、少なくとも大黒保育所勤務の用務調理員の配置換えが確実視されており、配置換えに伴って労働条件が変わる可能性は大きいといえるし、また、存続する2保育所の保育士及び用務調理員の完全週休2日制実施も確実視されるものであったから、その範囲で団体交渉事項の存することが認められた。

したがって、この案件が提案とともに団体交渉案件とされ、即日団体交渉が開始されたことは、相当であった。

#### (2) 平成31年2月18日まで実施された団体交渉について

団体交渉は、平成30年11月28日から平成31年2月18日までの間に9回実施されたが、そこで行われた協議は、全体を通じて、提案があり方検討委員会の提言を踏まえた適切なものであるか否かにあり、団体交渉事項たる労働条件変更等の事項にまで至ることはなかった。

したがって、9回目の団体交渉において、「もう少し意見を交わす機会が必要であるとし、本日を協議の最終日とすることにこだわらず、継続案件とさせていただきたい」旨の当局の提案を組合が了承して、継続案件とされたことは、やむを得ないことであり、その後再開される団体交渉によって目的の達成が期待される場所であった。

#### (3) 継続案件とされてから令和元年12月6日付けの見直しまでについて

(1) 及び(2) のとおり、平成31年2月18日に継続案件となって中断した団体交渉は、その目的を達するに至っていない状況にあり、いずれ再開されて目的を達することが期待されていた。

しかし、この案件はその後令和元年12月6日付けの「大黒保育所見直

しに係る資料」をもって変更されるまで、提案そのものにも、それに纏わる労働条件等にも変わることはなかったから、団体交渉事項が存する状況にあることは、継続案件とされる前と同様であったのに、団体交渉は行われなかった。

しかして、その原因が自ら再開しようとはせず、組合の申入れにも応じようともしない市当局側の姿勢にあることは明らかであったから、当局側の団体交渉拒否と解する外なかった。

(4) 令和元年12月6日付け見直しから本件救済申立てまでについて

市は、令和元年12月6日付けの「大黒保育所見直しに係る資料」(乙18)をもって、乙3の提案を変更した。その乙3との重要な相違点は、実施時期を令和3年4月1日としたことと乙3の提案にあった「用務調理員の完全週休2日制の実施」の記載がなかったことの2点であり、前者は純粹に管理運営事項に属し、後者は職員の労働条件に関する事項すなわち団体交渉事項であった。

これらの相違点を団体交渉事項の存否の観点でみるに、実施時期の変更は団体交渉事項の存否に関係しない事項である。

もう一つの「用務調理員の完全週休2日制の実施」の削除は、この案件の実施を職員の完全週休2日制の実施を前提とする限りにおいて、避けることのできない事項と認められるから、また、本案件の実施について職員の完全週休2日制の実施を前提としないなどの特段の事情は認められないから、内容的にはこの段階で削除する理由のないものであった。事実として、市当局は、職員の完全週休2日制の実施についての団体交渉の必要性を否定することはなかったし、後日団体交渉を実施している。したがって、「用務調理員の完全週休2日制の実施」を削除したことは、その事項の存するが故に応じなければならず、かなりの時間のかかる団体交渉をこの時点において回避するなどの意図のもとに考え出されたと解されるのである。

そうであるから、乙3の提案において必要と認められる団体交渉は、内容の一部に見直しが行われた乙18の案においても変わるものではないといわなければならない。

結局、団体交渉事項が存在するという状況は、この見直しから本件救済申立てまでの間も、その前までと変わりはないのであり、この間に団体交

渉が開催されなかったことについても当局側の団体交渉拒否と解する外ないのである。

(5) 本件救済申立て以後について

前述したとおり、本件救済申立ての時点における団体交渉事項は、用務調理員の配置転換に伴って変更する可能性のある労働条件と完全週休2日制の実施に伴って変更される労働時間であった。

前者については、令和3年4月1日に提案が実施され、用務調理員2名がそれぞれ市立小学校で学校給食調理業務に就くことになり、勤務時間が大黒保育所での午前8時30分ないし午後5時15分から小学校での午前7時40分ないし午後4時45分が変わったことによって、提案に纏わる労働条件等が明らかとなり、後者については令和3年2月24日の団体交渉によって妥結した。

よって、団体交渉事項の存在は解消し、団体交渉を行う必要はなくなった。

4 争点2について

(1) 乙19の提案に団体交渉事項は含まれているかについて

市が令和元年12月6日に組合に交付した乙19の「環境部見直しに係る資料」は、「不法投棄等、廃棄物不適正事案の対応窓口を一本化するため、廃棄物減量推進課指導啓発係不法投棄班を廃棄物指導課に統合し、廃棄物指導課内に新たに不適正処理事案対策室を設置することにより、清掃指導員1名を減員する。」というものであり、清掃指導員1名の減員は、廃棄物減量推進課職員の4名減と廃棄物指導課職員の3名増とによって導き出されるものであった。

しかし、清掃指導員1名減は管理運営事項であるとしても、その執行により、減員となる職員が負担していた業務は他の職員の負担に移行する可能性があり、その限りで団体交渉事項が存すると認められる。

この点について、乙21の表には新たに設置される不適正処理事案対策室に「統合による効率化」として「▲1828」がカウントされており、市はこれによって減員となる職員が負担していた業務を吸収する計画であろうと推測できないではないが、「統合による効率化」の内容や方法を含めて団体交渉事項といわなければならない。

(2) 令和元年12月6日の事務折衝から翌2年3月末日までについて

環境部の組織改編が管理運営事項であり、これ自体及びこれに関連する事項については団体交渉に応じないとする市当局の姿勢は、争点1の案件の場合と同様に強固であり、市が団体交渉に応ずることはなかったが、この案件は令和2年4月1日に実施されたから、団体交渉事項の存否はその前後に区分して検討する必要がある。

令和2年4月1日までの間においては、組合が質問や団体交渉申入れの文書を提出し、市が文書ないし事務折衝で回答することが行われたことが認められるが、その折衝は団体交渉ではないし、それによって団体交渉事項が解消することはなかった。

したがって、団体交渉事項が存在するという状況が令和2年3月末日までに解消したと認めることはできない。

### (3) 本案件の実施以後について

令和2年4月1日に本案件が実施され、従前廃棄物減量推進課指導啓発係不法投棄班4名のうちの1名が同年3月31日付けで退職した指導啓発係の後任に配され、その余の3名が新設の不適正処理事案対策室に配されるなどの組織改編があった。

指導啓発係の後任に配された1名は、前任者の業務を引き継いだに過ぎないから、業務の変動はなく、団体交渉の必要性は解消したと認められた。

その余の3名については、組合の主張するところは、新たに30事案と3大事案に関する業務を担当することになり、巡回ごとに作成する報告書が283件分増加し、また、これまで使用経験がなく、危険度の高い刈払機を使用して除草作業をしなければならなくなったことにより、労働条件に変更が生じたであり、これに対する市の反論は、報告書作成業務の増加はパトロール業務の効率化によって生み出される時間で行われており、また、刈払機使用の除草作業は従前の草刈鎌使用の延長線上の作業であるであったから、3名の労働条件に変更が生じたと認められるか否かは、これらの変更が清掃指導員の業務の軽微な変更に過ぎないか否か、勤務時間に影響を及ぼすか否かによって判断するのを相当と思料された。

しかして、業務の変更については、追加の業務は乙19や乙21の市の説明に記載されていないものではあったが、従前の業務の範囲内の軽微な追加に過ぎないと解するのを相当と思料された。また、勤務時間に影響を及ぼすか否かについては、勤務時間が増加したか否かは実績の積重ねが決

め手になるというべきところ、当委員会の令和4年8月22日の審理において組合が勤務時間の増加の立証をしないことが確定したことにより、労働条件の変更といえるほどの勤務時間の増加はないということで決着した。

したがって、団体交渉事項が存在するという状況は、遅くとも令和4年8月22日の時点では解消していたと解するのが相当である。

## 5 団体交渉正常化の道筋について

3及び4で検討したとおり、組合が求める団体交渉の必要性は、争点1の案件についても、争点2の案件についてもすでに解消したと認められるが、管理運営事項とこれに密接な関連性を有する勤務・労働条件に関する団体交渉の必要性については、労使の考え方が妥協の余地のない程度に厳しく対立したままであり、これを放置するにおいては、同様なし類似の事案において本件と同様の争いが蒸し返される可能性が大きいと危惧される。

そこで、当委員会は、本件を解決し団体交渉正常化の道筋を立てるべく、不当労働行為救済のため労働委員会に付与されている裁量権の範囲内において、市に対し、組合の団体交渉申入れに対して市が執った対応が不当労働行為に該当することを明記した文書を組合に交付することを命ずるのを相当と判断する。

## 6 当事者の主張について

### (1) 市当局の主張について

ア 市は、団体交渉の状況について、管理運営事項についての話のみに終始し、組合から職員の勤務・労働条件について説明を求められたことはなかった旨を主張する。

確かに、実施された団体交渉において、労働条件についての協議が行われていないのは事実である。

しかし、提案はあり方検討委員会の提言を受けた企画であって、提言と整合していることが協議の出発点であり、それ自体は管理運営事項であるとしても、その協議は最重要事項であったと認められること、管理運営事項の協議に時間が割かれたのには、当局側の団体交渉出席者に提案に携わった子ども育成課の関係者がおらず、組合に対する説明に多くの時間が費やされたことに主たる原因があると認められること、団体交渉での協議自体は、保育所の改革が保育所の現場で実際に行われている

実務を踏まえたものでなければならないことを前提として、労使間で真摯に行われていたと認められ、そこにおける組合の姿勢に問題があったとは認められないこと、労働条件についての協議に至らなかったのは、管理運営事項の協議に時間が割かれたことにその原因があるとしても、組合が労働条件についての協議を殊更に回避していたとは認められないこと（継続案件以後における組合の団体交渉申入れ事項は労働条件を踏まえている。）などの諸事情が認められるのであり、むしろ、管理運営事項に関する協議を短縮して、団体交渉事項たる勤務・労働条件等に協議を向ける努力がなされたとはいえないことや継続案件とされてから協議が継続されなかったことなどが惜しまれるのであって、市の上記主張には理由がない。

イ 継続案件となった後に市が採用した「見直し協議」の見直しの考えは管理運営事項は協議の対象とすることができないという地公法第55条第3項の規定が基礎にあると思われるのであるが、同条同項と同条第1項との関係等について2に上述した法理の理解を欠くものであって、管理運営事項と職員の勤務・労働条件とが密接な関連を有する場合に通用するものではないのである。

## (2) 組合の主張について

ア 組合は、団体交渉を求める理由として、労使慣行違反を主張する。すなわち、市が従前行っていた管理運営事項に関する団体交渉を『見直し協議』の見直し』の考え方に基いて拒否するようになったことを労使慣行違反とするのである。

確かに、昭和58年に乙42に記載されている労使合意が成立し、その後この信頼関係に基づいて団体交渉が開催されてきた事実が認められないではない。

しかし、市の団体交渉拒否は、市に労使慣行違反が認められるか否かに関わりなく認められるのであるから、組合の当該主張について検討する必要はないと解する。

なお補足するに、本件において組合が主張する労使慣行は、乙42の合意と合意後に継続してきた団体交渉の事実に基づくものであるが、その合意の内容、特に合意の対象となる協議事項の範囲は、乙42によっても、組合の主張によっても明らかになっているとは認めがたく、その

認定にはなお多くの証拠資料が必要であると思われる。

イ 組合は、用務調理員の配置転換を必要的団体交渉事項としているが、既に認定したとおり、配置転換（3か所ある保育所を2か所に減ずるのに職員の配置転換は不可避である。）は労働条件の変更と密接不可分の関係にあり、その処理の結果が職員の労働条件等に関連する事項に影響を及ぼす限りにおいて団体交渉事項となるのであって、配置転換そのものは管理運営事項と解されるから、組合の当該主張は採用できない。

## 第6 法律上の根拠

以上の次第であるから、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。

令和5年4月18日

長崎県労働委員会

会長 國 弘 達 夫