

令和4年2月4日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和3年(行コ)第103号 不当労働行為救済命令取消請求控訴事件

(原審・大阪地方裁判所平成31年(行ウ)第28号)

口頭弁論終結日 令和3年11月11日

判決

控訴人 大阪市

被控訴人 大阪府

同代表者兼処分行政庁 大阪府労働委員会

被控訴人補助参加人 Z組合

主文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用(補助参加によって生じた費用を含む。)は控訴人の負担とする。

事実及び理由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 大阪府労働委員会が、同委員会平成29年(不)第38号事件について平成31年1月28日付けでした命令を取り消す。
- 3 訴訟費用は、第1審、第2審とも被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要

地方公共団体である控訴人の職員によって組織される労働団体である被控訴人補助参加人(以下「補助参加人」という。)は、組合事務所スペースの供与等をめぐる団体交渉の申入れに関する控訴人の対応につき、不当労働行為に当たるとして、大阪府労働委員会(以下「処分行政庁」ともいう。)に対し、不当労働行為救済命令の申立てを行ったところ、処分行政庁は、控訴人の上記対応が労働組合法7条2号(正当な理由のない団体交渉の拒否)及び3号(支配介入)の不当労働行為に当たるとして、控訴人に対し、団体交渉に応ずるべきこと等

を命ずる救済命令（以下「本件救済命令」という。）を発した。

本件は、控訴人が、被控訴人に対し、本件救済命令は、処分行政庁において本件救済命令申立てについての申立人適格、違法な団体交渉拒否の有無等について判断を誤り、あるいは、救済方法につき裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用した違法がある旨主張して、その取消しを求める事案である。原審が控訴人の請求を棄却したところ、控訴人が原判決の取消しと本件救済命令の取消しを求めて控訴を申し立てた。

1 前提事実

(1) 当事者等

ア 控訴人は、地方自治法に基づく普通地方公共団体である。

イ 処分行政庁は、労働組合法（昭和24年法律第174号。以下「労組法」という。）に基づき設置された、不当労働行為事件の審査、労働争議のあっせん、調停及び仲裁等をする行政機関である。

ウ 補助参加人は、控訴人の職員によって組織される労働団体であり、地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）52条所定の職員団体として同法53条所定の登録を受けている。

補助参加人の構成員は、本件救済命令申立手続の審問終了時において、約370名であり、うち3名は地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号。以下「地公労法」という。）の規定により労組法が適用される職員（以下「労組法適用職員」という。）であり、その余は地公法が適用される職員（以下「地公法適用職員」という。）である。

(2) 補助参加人がした団体交渉申入れ等

ア 補助参加人は、平成29年3月3日、控訴人に対し、下記①ないし⑤の事項を「交渉議題」として団体交渉に応ずることを求めるとともに、同月24日までに書面をもってその諾否についての回答を求める旨記載した「組合事務所の貸与に関する団体交渉申し入れ書」と題する書面を交付した

(以下、同書面を「本件申入書」といい、本件申入書をもってした団体交渉の申入れを「本件申入れ」という。また、下記①ないし⑤の事項を併せて「本件申入事項」といい、個別のものについては、その符号に対応して「本件申入事項①」、「本件申入事項②③」あるいは「本件申入事項①ないし③」等という。)

記

- ① 憲法に保障された労働組合の団結権を保障する立場から、A 1 労組連・Z 労組・A 4 評議会との組合事務所の供与についての真摯な協議を行うこと。
- ② 現在、市庁舎内の組合事務所の退去を求められているところ、現在も当組合らに組合事務所を供与しない具体的理由を説明し、組合事務所を供与しないことによる当組合らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件や検討状況、退去を巡る条件についての具体的な説明、協議を行うこと。
- ③ 市庁舎その他大阪市が所有または管理する全ての物件について、使用状況（現在の配置人員や使用スペース、来年度の変更点等）について具体的に説明し、組合事務所として供与可能なスペースの有無について協議すること。
- ④ 団体交渉には組合事務所問題について市側において権限のある者が出席すること。
- ⑤ 3月中に団体交渉を持つこと。

イ 本件申入書の作成名義人は、「A 1 総連合執行委員長 A 2」、「Z 組合執行委員長 A 3」及び「Z 組合 A 4 評議会議長 A 5」である。

ウ 補助参加人は、平成 29 年 3 月 3 日、控訴人に対し、前記イと同じ三者を作成名義人とし、本件申入書及び下記の記載（抜粋）がある「組合事務所の供与に関しての申し入れ」と題する書面を交付した。

記

A1 労組連・Z 労組は、1990年の結成以来、大阪市に対し、市庁舎内の組合事務所を要求し、1991年以降、その供与を受けてきました。2006年には、大阪市から要請される形で、本庁舎内に組合事務所を移転させました。組合事務所が庁舎内にあることは企業内労働組合としては当然のことで、自治体労働組合にとっても職員の団結権を保障するうえで非常に重要と考えています。大阪市は、平成27年12月15日、中央労働委員会の命令のB1前市長と大阪市による組合事務所の使用不許可処分と退去通告は「不当労働行為」だとする命令を受けて、「今後、このような行為を繰り返さないようにいたします」とする誓約書を手交しました。大阪市は、自らの不当労働行為を認めて命令を受け入れたのですから、組合事務所の使用を認め、正常な労使関係を築くことを求めます。上記の理由から、2017年度の組合事務所（少なくとも45㎡程度）として、いかなる形であれ、大阪市において責任をもってこれを供与することを求めます。

(3) 本件申入れがされた後の控訴人の対応等

ア 補助参加人関係者と控訴人担当者は、平成29年3月24日、本件申入れに関して面談する機会を持った。この際、補助参加人関係者と控訴人担当者の議論はかみ合わず、団体交渉の議題となり得る事項が含まれるか否かについて十分に確認されることのないまま面談は終了した。

イ 補助参加人は、平成29年4月11日、控訴人に対し、本件申入れについての回答がないことに抗議するとともに、再度、本件申入れに係る団体交渉の実施を求める旨、同月15日までにその諾否について書面をもって回答するよう求める旨記載した「組合事務所に関する団体交渉申入れの回答放置・団交拒否に強く抗議する」と題する書面を交付した。

ウ 控訴人は、平成29年4月28日、補助参加人に対し、「組合事務所の貸

与に関するの団体交渉申入れについて（回答）」と題し、本件申入事項①ないし③について、下記の見解ないし意見を記載した書面（以下「本件回答書」という。）を交付した。

なお、下記の引用部分中の「中央労働委員会の命令書」及び「中央労働委員会の判断」とは、補助参加人とは別の労働組合と控訴人の間の労働紛争について中央労働委員会が発した救済命令に関するものである。また、「本件申入れ事項3」は本件申入事項③に、「本件申入れ事項2」は本件申入事項②にそれぞれ対応するものである。

記

① 本件申入事項①について

「上記中央労働委員会の命令書において、行政財産の目的外使用許可を与えるか否かという事項については管理運営事項に該当することを前提としつつ、『組合らが求める団交事項が、行政財産の目的外使用許可を与えるか否かという事項に限られるものかどうか、管理運営事項に該当しない交渉事項としてどういったものがあるのかを確認するなど、団交事項を整理した上で団交に応じるべきかを判断するなどといった対応をとることが求められていたというべきである』、『市が組合らから申し入れられた本件団交申入れに対して、交渉事項を確認することなく、管理運営事項に該当すると決めつけて応じなかったことは、正当な理由のない団交拒否であるといえ、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たる』との判断がなされています。」

「庁舎における組合事務所の供与について協議を行うことが求められていますが、庁舎における組合事務所の供与については管理運営事項に該当するため、上記中央労働委員会の判断を前提としても、本件申入れ事項に応じることはできません。」

② 本件申入事項②について

「庁舎において組合事務所を供与しない具体的な理由の説明、貴連合及び貴組合が被る不利益の回避、代替措置の存否等の幅広い事項について、説明又は協議が求められていますが、本市の労使関係に関する条例においては、第4条第2項において、管理運営事項については、本市の当局は、労働組合等と意見交換その他交渉に類する行為を行ってはならないとされているため、まず、貴連合及び貴組合からの本件申入れ事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて確認することが必要となります。この点については、平成29年3月24日に口頭により確認させていただいたところですが、本件申入れ事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否か、明確になっておりません。したがって、本件申入れ事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて、再度確認をさせていただくことが必要であると考えております。その上で、本市として交渉又は説明をすべき事項がありましたら適切に対応をさせていただきます。」

③ 本件申入事項③について

「庁舎において組合事務所として供与可能なスペースの有無について協議することが求められていますが、庁舎における組合事務所の供与については管理運営事項に該当するため、上記中央労働委員会の判断を前提としても、本件申入れ事項に応じることはできません。なお、本件申入れ事項3のうち、本市が所有又は管理する物件の使用状況については、本件申入れ事項2と同様に、本件申入れ事項の内容を確認した上で、本市として本市の労使関係に関する条例上可能な範囲の説明をさせていただきます。」

エ 控訴人と補助参加人之间において、本件回答書の交付（前記ウ）以降、本件申入れに関するやり取りはなく、本件申入れに係る団体交渉は実施されていない。

(4) 処分行政庁がした本件救済命令について

ア 補助参加人は、平成29年9月11日、処分行政庁に対し、本件申入れに関する控訴人の対応が不当労働行為に当たる旨主張して、不当労働行為救済命令の申立て（大阪府労働委員会平成29年（不）第38号事件）をした。

イ 本件救済命令の主文

処分行政庁は、平成31年1月28日、前記アの申立てに基づき、本件救済命令を発した。

本件救済命令に係る命令書（以下「本件救済命令書」という。）に記載された主文は、別紙1「本件救済命令主文」記載のとおりである。

なお、引用に係る同主文中の「被申立人」は控訴人を、「申立人」は補助参加人をそれぞれ指している。

ウ 本件救済命令の理由（要旨）

本件救済命令の申立手続では、①補助参加人が申立人適格を有するか、②本件申入れに対する控訴人の対応は、正当な理由のない団体交渉拒否に当たるとともに、支配介入に当たるか否かが争点であった。

しかるところ、処分行政庁は、上記①の争点につき、混合組合は、その構成員に対して適用される法律の区別に従い、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と解するのが自然かつ合理的であって、労組法適用職員に関する問題については、構成員の量的割合にかかわらず、労働組合として、労組法上の権利を行使できると解され、補助参加人は本件救済命令に係る申立人適格を有すると判断した。

また、処分行政庁は、上記②の争点につき、㊦控訴人には団体交渉の応諾義務がない（本件申入事項は地公法55条1項に定める義務的団交事項に当たらない、仮に地公労法の適用があるとしても本件申入事項は労組法上の義務的団交事項に当たらない）、㊧本件申入事項は管理運営事項に当た

るため交渉事項とはならない、㊦控訴人は団体交渉を拒否していない旨の控訴人の主張について、いずれも採用できないとした上で、本件申入事項には、管理運営事項そのものに該当しない事項が含まれていることがその文言上明らかであるにもかかわらず、控訴人は団体交渉に応じておらず、事前の面談を経てもなお交渉議題について疑義があるのであれば、控訴人側から交渉議題について確認すべきところ、控訴人はこれを行っていないから、かかる控訴人の対応は団体交渉を拒否したものであり、かつ、団体交渉を拒否したことに正当な理由があるとは認められない、したがって、本件申入れに関する控訴人の対応は、正当な理由のない団体交渉拒否として労組法7条2号の不当労働行為に当たるとともに、組合の存在を軽視したものであり、組合に対する支配介入として労組法7条3号の不当労働行為にも当たると判断した。

(5) 本件訴えの提起

控訴人は、平成31年2月27日、大阪地方裁判所に対し、本件救済命令（前記(4)イ、ウ）の取消しを求める旨の本件訴えを提起した。

(6) 控訴人がした行政財産使用不許可処分と別件の救済命令等

ア 控訴人は、平成18年7月14日、補助参加人に対し、その申請に応じて行政財産使用許可処分をし、控訴人の市役所本庁舎（以下「本庁舎」という。）地下1階の一部を組合事務所スペースとして供与し、それ以降、毎年、このような本庁舎を対象とした組合事務所スペースの供与を継続した。

イ 補助参加人は、平成24年2月17日、控訴人に対し、本庁舎地下1階の一部（44.49㎡）につき、組合事務所スペースとして供与を求める旨の行政財産使用許可申請をした。

これに対し、控訴人は、平成24年2月20日、補助参加人に対し、上記許可申請につき不許可とする処分（以下「平成24年度不許可処分」という。）をし、その処分結果を通知するとともに、機構改革等による新たな

事務スペースの確保と事務室の狭隘化の解消のため、同年3月31日までに、原状回復の上、本庁舎からの組合事務所退去を求める旨の通知をした。

ウ 補助参加人は、平成24年3月29日、大阪府労働委員会に対し、控訴人による平成24年度不許可処分及び本庁舎からの組合事務所退去を求めることが不当労働行為に当たるとして、不当労働行為救済命令の申立てをした。

エ 大阪府労働委員会は、平成26年2月20日、前記ウの不当労働行為救済命令の申立てについて、控訴人による平成24年度不許可処分等が不当労働行為に当たるものと認定・判断し、控訴人に対し、同不許可処分等が不当労働行為と認められたこと及び今後このような行為を繰り返さないことを内容とする文書を補助参加人に手交することを命ずる旨の救済命令(以下「別件救済命令」という。)を発した。

オ 控訴人は、中央労働委員会に対し、前記エの別件救済命令について再審査の申立てをしたが、中央労働委員会は、平成27年10月21日、再審査申立てを棄却する旨の命令をした。

カ 控訴人は、平成27年12月15日、補助参加人に対し、前記エの別件救済命令に基づき、「当市が、平成24年1月30日、貴組合に対し、本庁舎の組合事務所の退去を求め、同年2月20日、貴組合からの本庁舎に係る行政財産使用許可申請について不許可としたことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条第3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。」と記載した文書を交付した。

(7) 補助参加人が提起した平成24年度不許可処分をめぐる訴訟等

ア 補助参加人は、平成24年3月14日、大阪地方裁判所に対し、控訴人を相手方として、平成24年度不許可処分の取消し等を求める旨の訴えを提起した。その後、補助参加人は、大阪地方裁判所に対し、平成25年度

及び平成26年度に控訴人がした同様の不許可処分についても、それぞれその取消し等を求める旨の訴えを提起した。

イ 大阪地方裁判所は、平成26年9月10日、前記アの請求を併合審理した訴訟につき、平成24年度ないし平成26年度にされた不許可処分につきいずれも違法である旨判示して、補助参加人の請求を一部認容する旨の判決をした。

ウ 前記イの訴訟の控訴審である大阪高等裁判所は、平成27年6月26日、第一審判決を変更する旨の判決をし、平成25年度及び平成26年度の不許可処分は適法であるが、平成24年度不許可処分は違法である旨判示した。

エ 前記イ、ウの訴訟の上告審である最高裁判所は、平成29年2月1日、前記ウの控訴審判決について補助参加人がした上告及び上告受理申立てに対し、上告棄却及び上告不受理決定をした。

(8) 控訴人と他の労働組合に関する救済命令

中央労働委員会は、平成27年2月18日、控訴人及び他の労働組合（補助参加人を含まない5団体）に対し、本庁舎を対象とした組合事務所スペースの供与等をめぐる団体交渉申入れに関する紛争について、控訴人において、他の労働組合が申し入れた団体交渉を「交渉事項を確認することなく拒否してはならない」等と命ずる旨の救済命令を発した。

(9) 本件に関連する法令の定め

ア 労組法（労働組合法）

本件に関連する労組法の規定の内容は、別紙2「本件に関連する法律及び条例一覧」中、「労働組合法（抜粋）」欄記載のとおりである。

イ 地公法（地方公務員法）

本件に関連する地公法の規定の内容は、別紙2「本件に関連する法律及び条例一覧」中、「地方公務員法（抜粋）」欄記載のとおりである。

ウ 地公労法（地方公営企業等の労働関係に関する法律）

本件に関連する地公労法の規定の内容は、別紙２「本件に関連する法律及び条例一覧」中、「地方公営企業等の労働関係に関する法律（抜粋）」欄記載のとおりである。

エ 大阪市労使関係に関する条例

控訴人は、平成２４年８月１日、大阪市労使関係に関する条例（大阪市条例第７９号、以下、「労使関係条例」という。）を施行した。

本件に関連する労使関係条例の規定の内容は、別紙２「本件に関連する法律及び条例一覧」中、「大阪市労使関係に関する条例（抜粋）」欄記載のとおりである。

2 争点

- (1) 補助参加人に本件救済命令の申立人適格が認められるか・・・争点 1
- (2) 団体交渉拒否の有無（労組法 7 条 2 号関係）・・・争点 2
- (3) 団交交渉拒否に関する正当な理由の有無（労組法 7 条 2 号関係）・争点 3
- (4) 支配介入の有無（労組法 7 条 3 号関係）・・・争点 4
- (5) 救済方法の選択に関する違法の有無等・・・争点 5

3 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点 1（補助参加人に本件救済命令の申立人適格が認められるか）について

（被控訴人の主張）

ア 補助参加人は、その構成員として労組法適用職員及び地公法適用職員の双方を含む、いわゆる混合組合である。

本件救済命令書記載のとおり、現行法は混合組合の存在を許容しているところ、混合組合はその構成員に対して適用される法律の区別に従って、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と解され、労組法適用職員に関する問題については、構成員の

量的割合にかかわらず、労働組合として、労組法上の権利を行使することができるというべきである。

イ これに対し、控訴人は、地公法53条の登録職員団体としての補助参加人が、登録職員団体たる補助参加人による組合事務所の利用に係る申入れを行ったのが本件申入れである旨主張する。

しかし、補助参加人は、前記アのとおり混合組合としての複合的な法的性格を有している。

また、補助参加人は、「Z組合」の名で本件申入れをしているが、平成24年3月29日にも「Z組合」の名の下、別件救済命令に係る不当労働行為救済命令の申立て（前提事実(6)ウ）をし、大阪府労働委員会及び中央労働委員会はいずれも補助参加人の申立人適格を認めた。その後、控訴人は、補助参加人に申立人適格があることを前提として発せられた別件救済命令（前提事実(6)エ、オ）について取消訴訟を提起せず、別件救済命令が確定した後、平成27年12月15日には別件救済命令に従って、補助参加人に対する文書を交付するなどしている（前提事実(6)カ）。

このような経緯を経て、補助参加人は、平成29年3月3日、控訴人に対し、本件申入書を交付し（前提事実(2)ア）、かつ、本件申入書には別件救済命令に言及した記載もあるのであって、これらの事情に照らせば、補助参加人が地公法適用職員に限った問題として本件申入れをしたものでないことは明らかであり、控訴人もこれを十分認識し得た。

なお、控訴人は、補助参加人が申立人適格を濫用したものである旨主張するが、その論拠とするところは、補助参加人には申立人適格がないとする主張と同じであり、これが申立人適格の濫用を基礎付けることにはなり得ない。

ウ 以上によれば、補助参加人には、本件救済命令の申立人適格に欠けるところはない。

(補助参加人の主張)

ア 補助参加人のような混合組合は、労組法適用職員を含む団体である以上、労組法適用職員に関する問題については労組法の適用があるという複合的性格を有しており、構成員に占める労組法適用職員の量的割合、役員構成等にかかわらず、また、労組法7条各号の別を問わず、不当労働行為救済制度の申立人適格を有するものと解すべきである。

このことは、組合事務所をめぐる団体交渉拒否のような団体自体の活動に関する不当労働行為の救済が問題となる場面において、より強く当てはまる。

イ これに対し、控訴人は、地公法53条の登録職員団体としての補助参加人が、登録職員団体たる補助参加人による組合事務所の利用に係る申入れを行ったのが本件申入れである、補助参加人が申立人適格を濫用しているなどと主張するが、これらが失当であることについては、被控訴人が主張するとおりである。

(控訴人の主張)

ア 本件申入れは登録職員団体としての補助参加人が、登録職員団体たる補助参加人による組合事務所の利用に係る申入れを行ったものであること

地公法53条の登録職員団体としての補助参加人が、登録職員団体たる補助参加人による組合事務所の利用に係る申入れを行ったのが本件申入れである(本件申入書の作成名義人の中に「Z組合執行委員長A3」がある。)

この点を裏付ける事情として、①本件申入書と併せて控訴人に交付された「組合事務所の供与に関する申し入れ」と題する書面(前提事実(2)ウ)には、「1990年の結成以来、大阪市役所に対し、市庁舎内の組合事務所を要求し、1991年以降、その供与を受けてきました。2006年には、大阪市側から要請される形で、本庁舎内に組合事務所を移転」と記載されているところ、その主体は、登録職員団体としての補助参加人を指

すものであること、②上記①記載に係る期間において、控訴人とのやり取りの相手方は、登録職員団体としての補助参加人の役員であったこと、③平成24年1月以降のやり取りについても上記②と同様であり、提出された書面の作成名義が登録職員団体としての補助参加人であったこと、④補助参加人の結成以降、平成28年度（本件申入れの前年度）まで、本庁舎を対象とした使用許可申請をしたのは登録職員団体としての補助参加人であったこと、⑤上記④のとおり、使用許可申請をしてきたのは登録職員団体としての補助参加人であり、各年度における団体交渉申入れ等も当該許可申請が不許可となったことを契機としたものであったこと、を挙げる事ができる。

以上のとおり、組合事務所については、登録職員団体としての補助参加人が利用し、控訴人との協議等についても登録職員団体としての補助参加人がしてきた経緯がある中で、それまでと同様、「Z組合」という登録職員団体名で本件申入れがされ、かつ、その申入れに係る書面には「組合事務所が市庁舎内にあるということは企業内労働組合としては当然のことで、自治体労働組合にとっても職員の団結権を保障するうえで非常に重要と考えています」との記載がされていた上、補助参加人は、同書面の交付に際して、「大阪市役所本庁舎での事務室供与を求める」趣旨であると述べ、かつ、本件申入書とともに提出した書面中の「いかなる形であれ」との記述について特段の説明をしなかったのであるから、本件申入れは、登録職員団体としての補助参加人が、登録職員団体たる補助参加人による組合事務所の利用（後記イのとおり、これを労組法適用職員による利用と概念や問題を整理・区分して考慮・協議することは不可能である。）に係る申入れを行ったものである。そのような申入れに労組法上の救済命令の申立人資格は認められない。

イ 補助参加人の団体としての性質及び本件申入事項の性質等から、補助参

加人には申立人適格が認められないこと

補助参加人は、構成員の99%超を地公法適用職員とし、労組法適用職員は僅か3名にすぎない（前提事実(1)ウ）。そして、本件救済命令は、組合事務所の利用といった団体自体の活動（しかも要保護性の低い便宜供与に係るもの）に関するものであるところ、補助参加人が供与を求める事務所は、労働組合のみならず職員団体の活動にも利用されることが前提となっている。このような問題の性質上、個々の労組法適用職員の雇用や労働条件とは異なって、地公法適用職員に係る事項と労組法適用職員に係る事項を峻別するのは不可能である上、本件は、前記アのとおり登録職員団体としてする事務所利用に関しての団体交渉申入れであり、補助参加人の構成員である労組法適用職員は、港湾局所属のC1勤務であって本庁舎とのかかわりはほとんどないという実情が存する。

このように、登録職員団体自体の活動に関わる事項について、質・量ともに地公法適用職員が主体となっているところ、現に登録職員団体として地公法の適用の下で運営されている団体であるにもかかわらず、構成員に労組法適用職員が一人でも含まれてさえいれば労組法上の権利行使を許容し、申立人適格を認めるとの理解に立つとすれば、職務の特殊性や民主的コントロールの必要性から地公法適用職員による労働組合の結成を禁止し、労組法の適用を排除するとした地公法の規律は骨抜きになる。また、本件申入れは、団体自体の便宜供与に関する事項であり（地公法適用職員の雇用や労働条件にかかわるものではなく、構成員は団体の活動を通じて間接的に事実上の便宜を受けるにとどまる。）、労使関係条例12条(前提事実(9)エ)において便宜供与は禁止されていることに照らせば、保護の必要性は高くなく、かかる場合にまで、地公法と労組法による二重の保護が与えられることは予定されていないというべきである。

このような労働団体自体の活動に係る便宜供与を求める場面での法適用

については、当該団体に複合的性格を認めるのではなく、職員団体と労働組合のいずれの法的性格を有するのかを上記にいう質・量の観点からその一方に決するべきであって、既に指摘したとおり地公法適用職員が主体となって活動が行われていることが明らかな補助参加人には、労働組合が有すべき本件救済命令についての申立人適格は認められない。

ウ 補助参加人が申立人適格を濫用したものであること

本件申入れは、地公法上の登録職員団体である補助参加人によってなされた、登録職員団体による事務所利用に係るものであって、地公法適用職員には労組法が適用されないことからすると、補助参加人には不当労働行為救済命令の申立人適格が認められないにもかかわらず、約1%にとどまり、組合事務所利用の必要性に乏しい労組法適用職員が構成員に含まれていることに乗じ、登録職員団体が利用する組合事務所に関しての団体交渉拒否の救済手段として、不当労働行為救済命令に係る申立権を行使することは、権利の濫用に当たるものとして許されない。

(2) 争点2（団体交渉拒否の有無）について

（被控訴人の主張）

争点3における被控訴人の主張のとおり、本件申入事項には、義務的団交事項であり、かつ、管理運営事項に該当しない事項が含まれる以上、控訴人としては団体交渉に応ずるべきであった。

にもかかわらず、控訴人はこれをしていないことから、本件申入れに係る団体交渉を拒否したといえる。

（補助参加人の主張）

ア 補助参加人が結成された平成2年以降、控訴人は、補助参加人に対し、他の労働組合に対する取扱いとは異なり、本庁舎内に組合事務所スペースを供与しなかったため、補助参加人は、控訴人と協議の上、やむなく控訴人が借り上げた民間賃貸物件の供与を受けていた。その後、控訴人と補助

参加人は、平成18年7月、補助参加人の組合事務所を本庁舎内に置くことについて合意し、補助参加人は組合事務所を移転させた。

しかし、控訴人は、平成23年12月にB1市長（当時）が就任して以降、本庁舎からの組合事務所退去要求を通告し、今日まで、組合事務所の使用につき、一貫して補助参加人との団体交渉に応じない態度をとっている。

イ 補助参加人は、平成29年3月3日、控訴人に対し、組合事務所スペースの供与を申し入れるとともに、本件申入れをしたが、控訴人からは何ら回答がなく、同月16日には、本庁舎から退去した。

補助参加人は、本件申入書の回答期限であった平成29年3月24日、直前にあった控訴人担当者からの電話連絡を契機として、控訴人との面談の機会を持ったところ、控訴人担当者は、本件申入事項①は管理運営事項であって交渉事項にはならない、本件申入事項②③についても交渉事項になるという回答は難しく、団体交渉ではなく説明という形で話をしたい旨述べるなどした。

その後も、控訴人は、本件申入書について何ら応答せず、平成29年3月31日及び同年4月初旬に回答の督促をしたにもかかわらず回答をしなかったため、補助参加人は、同月11日に抗議文書を交付し、同月15日までの回答を求めた。その際、控訴人は、労使関係条例を理由に挙げて団体交渉に応じることは難しいという結論を述べ、回答文書は作成中であるので、作成ができ次第回答する旨述べた。

結局、控訴人は、回答期限とした平成29年4月15日までに回答をせず、同月28日になってようやく本件回答書を交付してきたが、それ以降、本件申入事項②③に関する「確認」はされないままであり、平成28年度に行われていた予備交渉さえ行われなかった。

このような控訴人の対応は、「確認」を方便として、本件申入れに係る団

団体交渉を拒否したものにはかならない。

(控訴人の主張)

他の労働組合と控訴人の間の労働紛争に関して中央労働委員会が団体交渉について「交渉事項を確認することなく拒否してはならない」等と指摘したこと及び管理運営事項について意見交換その他交渉に類する行為を禁じ、それに係る説明についても一定の限定をしている労使関係条例（前提事実(9)エ）を踏まえ、控訴人は、本件申入事項①ないし③につき、管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る内容が含まれている可能性を否定することはせず、交渉事項を確認した上で具体的に整理をすべく、補助参加人に対し、平成29年3月24日には口頭で、同年4月28日には書面で、そのような確認をしたい旨申し入れるとともに、交渉又は説明すべき事項については適切に対応する旨伝えるなどした。

しかし、補助参加人は、平成29年3月24日、本件申入書のとおり申入れをしているからそのとおり進めるべきである旨述べるにとどまり、その後、控訴人に対して応答せず、本件回答書を交付して以降についても何ら応答しなかった。

また、本件申入事項④については、管理運営事項に該当しない事項の有無を確認後、予備交渉の場で然るべき対応をすることになるものであり、本件申入事項⑤については、平成29年3月24日に控訴人の考えを口頭で伝えるとともに、同年4月11日の抗議文書受領の際に、既に3月を経過しているのでこれについては回答しない旨を口頭で伝え、補助参加人の了承を得ている。このような事実経過に照らせば、控訴人は、本件申入れに係る団体交渉を拒否したとはいえない。

(3) 争点3（団交交渉拒否に関する正当な理由の有無）について

(被控訴人の主張)

ア 義務的団交事項であり、管理運営事項に当たらない事項が含まれること

本件申入事項②については、その文言上、本庁舎から退去することを前提としつつ、組合事務所とそれに関連する事項について協議を求めたものであり、「団体的労使関係の運営に関する事項」として義務的団交事項に当たるとは明らかである。また、「退去をめぐる条件」や「組合事務所を供与しないことによる補助参加人らの被る不利益の回避や代替措置の存否」などの部分が管理運営事項に限られたものでないことも明らかである。

このように、本件申入書の文言上、少なくとも本件申入事項②が義務的団交事項であり、かつ、管理運営事項でないことは明らかである以上、控訴人は団体交渉に応ずるべきであり、控訴人の対応に正当な理由があるとは認められない。

イ 控訴人の主張に対する反論

(ア) 控訴人は、本件申入れに関する「交渉ルール」に地公法が適用される、さらには、本件申入事項は地公法 55 条 1 項に定められた義務的団交事項に当たらないなどと主張するが、本件申入れは労組法適用職員に関するものであると解されるから、控訴人の主張は失当である。

(イ) 控訴人は、「交渉ルール」に地公労法が適用されるとしても義務的団交事項は地公労法 7 条及び 13 条 2 項所定の事項に限定される、さらには、組合事務所の供与といった「便宜供与」に関するものは上記事項に含まれないなどと主張する。

しかし、「便宜供与」の問題は、一般的に義務的団交事項に当たると解されるどころの「団体的労使関係の運営に関する事項」に含まれ、地公労法の規定についても「団体的労使関係の運営に関する事項」を義務的団交事項から除外しているとみることはできない。

(ウ) 控訴人は、本件救済命令の理由につき、何故、積極的な働き掛けを行わなければ不当な団体交渉拒否として違法となるのかが示されておらず、理由不備であるなどと指摘するが、本件救済命令書には、本件申入書の

文言上、本件申入事項②が、義務的団交事項であり、かつ、管理運営事項に該当しない部分があることは明らかである以上、控訴人は団体交渉に応じるべきであるとして、控訴人に作為義務があることを示しており、控訴人の指摘は当たらない。

(補助参加人の主張)

ア 本件申入事項が義務的団交事項に当たること

労組法上の義務的団交事項は、団体交渉を申し入れた労働団体の構成員である労働者の労働条件その他の待遇のほか、当該団体と使用者との間の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を含むと解すべきであり、ここにいう「団体的労使関係の運営に関する事項」には「便宜供与」及び「団体交渉及び労使協議の手續」等が含まれる。

そして、地公労法には、「団体的労使関係の運営に関する事項」が義務的団交事項であるといえるか否かについて明確な定めはないが、地方公務員である労組法適用職員も、憲法上の「勤労者」、労組法上の「労働者」であり、公務員という特別な地位から争議行為の禁止等といった一定の制約を受けるものの、団体交渉権が保障されている。地公労法が団体交渉と労働協約、不当労働行為の禁止等に関する労組法上の規定を準用して組合活動に関する特別の保護を図っていること等に照らせば、地公労法7条本文は、義務的団交事項を限定列挙した趣旨のものとは解されない。

このようにして、労組法適用職員を組織する労働組合との団体交渉において、「便宜供与」を含む「団体的労使関係の運営に関する事項」は義務的団交事項となる。

なお、控訴人は、「交渉ルール」に地公法が適用されるなどと主張し、その前提として、補助参加人が地公法上の登録職員団体として本件申入れをした旨指摘するが、補助参加人は、飽くまでも労組法上の労働組合として本件申入れをしたものであり、控訴人の指摘は当たらない。

イ 本件申入事項が管理運営事項に当たらないこと

(ア) 本件申入事項①について

本件申入事項①については、組合事務所スペースの供与方法として、控訴人が管理する普通財産の供与等もあり得たところ、このような普通財産の供与等は管理運営事項に当たらないので、同申入事項が必ずしも管理運営事項そのものであるとはいえない。

また、仮に本件申入事項①に管理運営事項が含まれるとしても、本件のように管理運営事項と「団体的労使関係の運営に関する事項」とを区分することが困難である場合や、管理運営事項であっても義務的団交事項である「団体的労使関係の運営に関する事項」と密接な関連性を有する場合については、団体的労使関係としての側面が義務的団交事項になるというべきである。

(イ) 本件申入事項②③について

本件申入事項②③については、組合事務所スペースの不供与の理由やそれによって補助参加人が受ける不利益の回避や代替措置、退去をめぐる条件、供与の前提となる本庁舎その他控訴人が所有又は管理する全ての物件のスペースの使用状況等に関する協議等を求めるものであり、いずれも管理運営事項でないことは明らかである。

ウ 団体交渉拒否について正当な理由はないこと

以上のとおり、本件申入事項①ないし③については、管理運営事項は含まれず、仮に管理運営事項が含まれていたとしても義務的団交事項に当たるものであるから、交渉事項の「確認」を口実として団体交渉を拒否した控訴人の対応に正当な理由はない。

エ 労使関係条例 12 条は違憲ないし違法であって団体交渉拒否の根拠たり得ないこと等

(ア) 労使関係条例 12 条（前提事実(9)エ）は、労働組合に対する一切の便

宜供与を禁ずるものとしているところ、これは憲法28条によって保障された団結権、団体交渉権及び団体行動権（争議行為以外のもの）を制約するものであって、これら権利に対する規制の憲法適合性については、当該規制の目的が真にやむを得ないものであるか、規制方法である手段がその目的達成のために必要最小限のものであるかによって判断されなければならない。

しかるに、労使関係条例の目的（同条例1条）は、「適正かつ健全な労使関係の確保」とされているところ、その意味自体が不明確である上、この目的が掲げられた前提として、労使関係が不適切あるいは不健全であったとの認識があると解するほかないが、そのような具体的な立法事実の裏付けがない。また、この目的は、地公法が「行政の民主的かつ能率的な運営」（地公法1条）を求めていることに合致せず、かえってこれを阻害するものといえる。

加えて、規制方法である手段についても、労働組合に対する便宜供与を一切一律に未来永劫行わないとすることが労使関係条例の上記目的を達成するための必要最小限の手段でないことは明らかというべきである。また、地公法が禁止していないものについて、さらに条例で規制ないし保障レベルを引き下げている点、全国一律の均質的な規制であるべき団結権や団体交渉権を条例によって規制する点、労使関係条例12条が労組法7条2項及び地公法55条1項に反する効果をもたらす点においても、上記にいう必要最小限の手段ではない。

(イ) 労使関係条例12条をもって、他の市民や団体とは異なり、労働組合に対する行政財産の目的外使用許可を別異に取り扱うことは、憲法14条に違反するとともに、庁舎管理権者の裁量権を侵害する点で地方自治法238条の4第7項に違反する。

(ウ) このように、労使関係条例12条は違憲ないし違法なものであるから、

控訴人がその存在を理由として団体交渉を拒否することは許されない。

(控訴人の主張)

ア 控訴人は作為義務を負うものではないこと等

団体交渉拒否の不当労働行為が成立するには、やり取りに現れた事実や書面から読み取れる内容に照らし、現に義務的団交事項が含まれていたことが必要であり、単に含まれ得るだけでは足りないところ、当時のやり取りでは組合事務所の利用という便宜供与しか対象となっていなかった。本件救済命令は、控訴人が積極的態度をとらなかった不作為を違法評価するものであるから、その前提として作為義務が存在しなければならない。しかし、本件救済命令においては、控訴人がした対応では足りず、何故、積極的・父権的な働き掛けをしなければ不当な団体交渉拒否として違法となるのかについて根拠が示されておらず、理由不備である。

労組法は、個々の労働者の権利義務に直接関連する労働条件等ではない便宜供与の問題について否定的ないし消極的に捉えているのみならず、本件はそのような便宜供与を打ち切るような場面でさえなく、加えて、控訴人は、労使関係条例（前提事実(9)エ）によって便宜供与や管理運営事項に関する交渉が禁じられている。このような中で、補助参加人に対して確認を求めるという対応を超え、交渉事項が明らかになって団体交渉ができるようになるまで、積極的に行動を起こすべき義務があるという理解は、労働団体が主体的・自律的に判断し、交渉事項を設定した上で申し入れるべき団体交渉に使用者が関与していくことを意味し、それ自体適当とはいえず、その態度自体が支配介入にもなりかねない。

このような観点から、控訴人には違法とされるべき作為義務違反はないといえる。

イ 本件申入事項は義務的団交事項に当たらないこと

(ア) 「交渉ルール」について地公法が適用されることにより、本件申入事

項は義務的団交事項に当たらないこと

本件申入れは補助参加人が登録職員団体としてしたものであることのほか、補助参加人は質・量ともに地公法適用職員が主体となっていること、本件申入れが個々の職員の労働条件ではなく、職員団体の便宜供与に関わるものであること、本件申入れについては職員団体の事務所使用を通じて事実上の利益を受け得る地公法適用職員と労組法適用職員のいずれの問題であるかが峻別できないこと、重畳適用による法令矛盾（衝突）を回避する必要があること等に照らせば、本件申入れに関する「交渉ルール」には地公法が適用されるべきものといえる。

そして、本件申入事項は、組合事務所スペースの供与といった団体の活動の便宜に関するものであり、職員団体に対する義務的団交事項を定めた地公法55条にいう「勤務条件」、すなわち、職員が地方公共団体に対して勤労を提供することに関する諸条件で、職員が自己の勤労を提供し、又はその提供を継続するかどうかの決心をするに当たり、一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項には該当しないから、控訴人は本件申入れに応ずるべき地位に立つものではない。

そうすると、本件申入事項は、義務的団交事項に当たらない。

(イ) 「交渉ルール」に地公労法が適用されるとしても、本件申入事項は義務的団交事項に当たらないこと

仮に、本件申入れに関する「交渉ルール」として地公労法が適用されるとしても、地公労法は、民間の労使関係とは異なって対象が公務員であることを踏まえ、地公法55条1項及び3項と同じく管理運営事項について交渉できない旨定めるとともに（地公労法7条ただし書）、交渉事項として一定のものを具体的に列挙し（地公労法7条各号、13条2項）、それ以外の事項については、団体交渉の手續に関して必要な事項を交渉事項として規定する行政執行法人の労働関係に関する法律11条とは異

なり、団体交渉によって定めるべきものとする規定を置いていない。

このような地公労法の構造に照らせば、控訴人が団体交渉応諾義務を負う義務的団交事項は、地公労法7条及び13条2項所定の事項に限定されるというべきである。そして、地公労法7条各号記載事項は、地公法55条1項にいう「勤務条件」と同じものと解されるため、本件申入事項は義務的団交事項に当たらない。また、本件申入事項は、苦情処理に関する事項ではないから、地公労法13条2項の団交事項にも当たらない。

さらに、仮に、地公労法上、同法7条各号及び13条2項に規定されるもの以外に義務的団交事項に当たり得るものがあるとしても、本件のような便宜供与は、労働者の団結権から直接導かれるものではなく、勤務条件にも当たらず、控訴人においては労使関係条例によって禁止されているのであるから、本件申入事項は義務的団交事項に当たらない。

ウ 本件申入事項は、管理運営事項に当たること

地公法55条3項及び地公労法7条柱書によって交渉の対象とすることができない「管理運営事項」とは、地方公共団体の機関がその職務又は権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であって、法令、条例、規則その他の規程又は議会の議決に基づき、当該地方公共団体の機関が自らの判断と責任において処理すべき事項をいう。

そして、市庁舎内外を問わず一定の施設を組合事務所スペースとして供与するか否かという問題は、控訴人が、政策目的や予算等を踏まえ、その財産をどのように管理するかにかかわるものであり、地方自治の本旨に照らし、地方公共団体である控訴人の責任において主体的に判断すべき事柄であって、管理運営事項に該当する。

しかし、本件救済命令は、市庁舎内外を問わず一定の施設を組合事務所スペースとして貸与することが管理運営事項に当たるか否かについて判断

を欠く点、本件申入事項に管理運営事項に当たらず交渉事項とし得るものが含まれることが確実とはいえないことを看過する点において違法である。

エ 被控訴人及び補助参加人主張に係る「団体的労使関係の運営に関する事項」が直ちに義務的団交事項となるものではないこと

団体交渉とは、労働組合が、使用者と対等な立場において、労働条件をはじめとする使用者と労働者の関係を規律する労働協約を締結するために行う交渉であって、かかる見地から、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」と解されており、「団体的労使関係の運営に関する事項」に該当すれば、直ちに義務的団交事項となるものではない。

しかるに、控訴人が補助参加人に対して組合事務所スペースを供与することは、労使関係条例12条にいう労働組合に対しての便宜供与として禁止されており、また、同条例を改正するには、議会において政治的、財政的、社会的その他諸般の事情を配慮した上で議決される必要があるところ、控訴人は議会に代わってこれを決定する権限を有していない。そうすると、この点は控訴人において処分可能な事項ではなく、義務的団交事項とはならない。

オ 団体交渉拒否について正当な理由があること

本件申入事項①ないし③は、その具体的内容が明らかでないばかりか、組合事務所スペースの供与に関するものであることから、管理運営事項に該当する内容が含まれることは確実であり、控訴人としては、交渉に応ずれば法令違反を問われるおそれがある以上、このような法令違反を確実に回避すべく、管理運営事項に該当せずに交渉事項となり得るものの有無・内容を具体的に確認するために、一連の対応（争点2における控訴人の主張参照）を行った。これは「交渉に当たっては、職員団体と地方公共団体

の当局との間において、議題・・・(中略)・・・をあらかじめ取り決めて行なうものとする」という地公法55条5項に沿った対応であり、正当な理由がある。

カ 労使関係条例12条が違憲ないし違法である旨の補助参加人の主張には理由がないこと

労組法には、使用者に対して便宜供与を義務付ける規定は存在せず、かえって、労働組合の自主性担保のためのものとして、経理上の援助を原則的に禁止するなどしている(労組法2条2号参照)。すなわち、便宜供与は、労働組合の自主性を阻害し、組合員の労働組合に対する関心を薄くさせる等の副作用を有するものであり、労使癒着という問題が存する中でこれを存続させることは、その癒着構造を増悪させる危険をはらむものである。

このような便宜供与を禁止する労使関係条例12条は、控訴人における労使癒着構造を是正し、健全な労使関係を構築するための取組として設けられた、労使関係を適正化し、市民の信頼を回復するための手段として合理性を有する規定であり、一旦ゼロベースで労使関係の在り方を見直すためのものとして、包括的に便宜供与を禁止している点についても必要性及び相当性が認められる。

以上によれば、労使関係条例12条は、補助参加人が主張するごとく、憲法、労組法及び地方自治法等に違反するものではない。

(4) 争点4 (支配介入の有無) について

(被控訴人の主張)

本件申入れは、団結権保障の基盤となり、組合活動の中心である組合事務所に関するものであるところ、これに対する交渉にすら応じてもらえない状態に置かれることは、組合活動に重大な影響を及ぼすものといえる。

さらに、補助参加人は、控訴人との覚書に基づき、平成3年から民間賃貸物件の一部を、平成18年からは行政財産の目的外使用許可を受けて本庁舎

地下1階の一部の供与を受けていたところ、平成24年度不許可処分（前提事実(6)イ）以降、組合事務所スペースの供与に関する5年以上にわたる法廷闘争を経て、最高裁判所決定（前提事実(7)エ）があった約1か月後に本件申入れをしたものであり、補助参加人が本件申入れを重要視していたことは明らかである。しかるに、控訴人は、そのような補助参加人が重要視する本件申入れにつき、交渉議題を確認すべき状態にありながら、これを行わないまま団体交渉に応じない対応をしたものであり、これは本件救済命令書に指摘したとおり「組合の存在を軽視したもの」にほかならない。

加えて、控訴人につき、団体交渉拒否は認められても、支配介入までは認められないとすべき特別な事情（当該対応はやむを得ないというべき事情等）は存しない。

以上によれば、本件申入れに関する控訴人の対応は、補助参加人の存在を軽視したものであり、補助参加人に対する支配介入に当たる。また、この点に関しては、本件救済命令書に認定した事実関係から明らかであり、本件救済命令書の判断部分に「組合の存在を軽視した」（前提事実(4)ウ）としか表現していないとしても、審理不尽や理由不備には当たらない。

（補助参加人の主張）

使用者が正当な理由なく団体交渉を拒否する行為が、労働組合の活動を嫌悪、否認したり、弱体化をもたらすのであれば、団体交渉拒否に該当するのみならず、支配介入にも該当する。

補助参加人は、組合事務所を団結の存立基盤、あらゆる組合活動の拠点として利用してきたが、控訴人は、平成24年度不許可処分（前提事実(6)イ）以降、一貫して組合事務所スペースの供与に関する団体交渉には応じないという態度をとっている。補助参加人としては本庁舎に出向くのに大阪メトロを利用して片道30分以上を要する場所への組合事務所移転を余儀なくされ、多大な不便を強いられて組合活動に支障が生じており、このことは支配介入

に該当する。

加えて、控訴人は、平成23年12月のB1市長（当時）の就任以降、労働委員会において不当労働行為と認定され、あるいは、裁判において違法と認定されているような、補助参加人組合員に対する思想調査アンケート事件、C2労連（補助参加人とは別の労働組合）及び同傘下の労働組合に係る組合事務所をめぐる団体交渉拒否事件等、C3・C4労連（補助参加人とは別の労働組合）との間のチェックオフ中止事件、C5傘下のC6教組（補助参加人とは別の労働組合）との間の教研集会施設使用不許可事件にみられるように、労働組合の自主的な団体活動に対する規制や労働組合弱体化の方針は、系統的、継続的なものであって、その中に位置付けられる本件申入れに係る団体交渉拒否についても支配介入に該当することは明らかといえる。

（控訴人の主張）

ア 本件救済命令では、控訴人が「組合の存在を軽視した」（前提事実(4)ウ）というが、具体的にいかなる事実に基づき「軽視した」との評価を導いたのか一切説明がない。

集团的労使関係秩序の侵害行為全てが支配介入として不当労働行為となるものではなく、そうした侵害行為に内包される労働組合に対する使用者の嫌悪・妨害の意思こそが問題となるのであり、支配介入の成立は、労働組合を弱体化させる意思及びそれに導かれた言動の存在など、当該行為が支配介入意思に裏打ちされ、弱体化効果を有すると認められる場合に限られるというべきであるが、本件救済命令に係る手続では、これらの要素について具体的に主張立証がされたことはなく、本件救済命令は、審理不尽であり、理由不備でもある。

イ 被控訴人は、支配介入の成立につき、組合活動の中心である組合事務所に関する交渉にすら応じてもらえない状態に置かれることは、組合活動に重大な影響を及ぼす、団体交渉拒否は認められても、支配介入までは認め

られないとすべき特別な事情は存しないなどと主張する。

しかし、これは支配介入と異なる不当労働行為の類型としての団体交渉拒否につき、労働組合に対する弱体化工作であるものと積極的に評価されて初めて支配介入と認められるという一般的な考え方とは相容れないものである。とりわけ、本件のような便宜供与に関する問題は、労働者の団結権から導かれるものでも、個々の労働者の権利義務に直接関連する労働条件等でもなく、専ら労働団体の関心事にとどまるものであり、かつ、本件は便宜供与の打切りといった場面の問題でさえなく、要保護性は低いのであって、かかる組合事務所に関する団体交渉を拒否したことが直ちに支配介入に当たるものではない。

また、被控訴人は、最高裁判所決定のあった約1か月後に本件申入れをしたことをもって補助参加人が本件申入れを重要視していたなどと主張するが、補助参加人は、毎年度同じような時期に、本件申入れと同様の申入れをしていたものであり、本件申入れの時期に特段の意味はなく、本件申入れの時期から補助参加人を弱体化させる意思を認めることはできない。

(5) 争点5（救済方法の選択に関する違法の有無等）について

（控訴人の主張）

ア 本件救済命令において採用された救済方法のうち、本件申入れに係る団体交渉に応ずるべきものとする点（主文1項参照）については、本件申入事項①ないし③には管理運営事項が含まれていることが確実であるにもかかわらず、管理運営事項に当たらず交渉事項となり得るものの有無・内容を確認することなく、控訴人が団体交渉に応じた場合、管理運営事項についても交渉を行うことになり、地公法55条3項若しくは地公労法7条に違反することになる。

この点に関し、控訴人と他の労働組合の間の救済命令申立事件において、中央労働委員会も、上記のような法令違反の可能性を回避する必要性を認

め、交渉事項の「確認」に関する指摘（前提事実(8)）をするところである。

また、本件申入れに関する「交渉ルール」として地公法が適用されるべきところ、交渉事項について「確認」することなく団体交渉に応ずることは、「交渉に当たっては、職員団体と地方公共団体の当局との間において、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行なう」ことを求める地公法55条5項の趣旨に反するものである。「交渉ルール」に地公法ではなく地公労法が適用されるとしても、地公労法は、地公法55条3項と同じく管理運営事項について交渉を禁ずるという労組法とは明らかに異なる規律をしているのであるから、地公法55条5項が類推適用されるべきである。被控訴人としては、仮に救済命令を発するのであれば、労組法と地公法等のバランスを踏まえ、労働委員会として適当と認める交渉事項の整理のあり方を示し、それによらない形での団体交渉拒否を禁じるなどの命令をすべきである。

さらに、本件救済命令において採用された救済方法のうち、主文に掲げられた文書を手交すべきものとする点についても、上記と同様の理由から、控訴人として法令違反を犯すことを宣言するに等しいものである。

本件救済命令には、履行すれば法令違反を来す救済方法が選択されているという点において、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用した違法がある。

イ なお、救済方法の一部に違法があるときには、原則として、救済命令全部が取り消されるべきであり、一部のみの取消しが許容されるのは、それによって労働委員会の裁量権を制約するおそれがない場合等に限られる。

そして、本件救済命令は、団体交渉拒否と支配介入の成立を前提として、文書手交の必要性や文書の内容を判断しているのであり、支配介入が認められない場合における文書手交の必要性や文書の内容は、改めて処分行政庁の裁量に基づいて判断されるべき事柄であるから、仮に団体交渉拒否が

成立するものの、支配介入が不成立であるとの判断がされる場合にあっては、本件救済命令はその全部が取り消されるべきである。

(被控訴人の主張)

ア 本件申入事項は「団体的労使関係の運営に関する事項」に当たり、これは義務的団交事項に当たると解されるから、義務的団交事項について団体交渉に応じるよう命じた本件救済命令に何ら違法はない。

これに対し、控訴人は、本件救済命令が「交渉事項を確認することなく」直ちに交渉を命ずる点において違法がある旨主張するが、本件の経緯に照らせば、控訴人側から交渉議題について確認すべきであるにもかかわらず、控訴人はこれをせず、本件申入事項には管理運営事項そのものでないことが含まれているのであるから、交渉を命ずるに当たって「交渉事項の確認」等を条件とする必要はなく、控訴人の主張は失当である。

イ 本件救済命令書において「団体的労使関係に関する事項についても、管理運営事項そのものでない限り、原則として義務的団交事項となると解するのが相当である」と記載しているとおり、本件救済命令書は管理運営事項そのものについてまで団体交渉に応じるよう命じたものではないことは明らかである。

また、交渉途中で管理運営事項そのものを問題としていることが判明した時点で、それを交渉対象から除外するのが相当な対応であるから、控訴人は、本件申入れをもって直ちに管理運営事項そのものについてまで交渉を行うことになるとはいえない。

ウ 以上によれば、控訴人に対して団体交渉に応ずるよう命じた本件救済命令に違法はない。

なお、仮に団体交渉拒否が成立するものの、支配介入が不成立であるとの判断がされる場合にあっては、本件申入れについての控訴人の対応が不当労働行為であると認定していることに変わりはなく、支配介入を認めた

部分のみを取り消すこととして、本件救済命令の一部取消しがされるにとどまるというべきである。

(補助参加人の主張)

控訴人の主張を争う。

第3 当裁判所の判断

1 前提事実並びに証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 平成24年度不許可処分に至る事実経過等

ア 補助参加人は、平成2年に結成された団体であり、その結成以降、控訴人に対し、既存の他の職員団体（労働組合）と同様、本庁舎内に組合事務所スペースの供与を受けることができるよう、申入れをするなどしていた。

イ 控訴人は、平成3年10月1日、補助参加人に対し、組合事務所スペースとして利用させる趣旨の下、控訴人賃借に係る民間賃貸物件の一部を供与し、それ以降、平成18年7月に至るまでの間、毎年、このような民間賃貸物件を対象とした組合事務所スペースの供与を継続した。

ウ 控訴人は、平成18年7月14日、補助参加人に対し、組合事務所スペースとして利用させる趣旨の下、補助参加人がした申請に応じて行政財産使用許可処分をし、もって本庁舎地下1階の一部を組合事務所スペースとして供与することを開始し、それ以降、平成24年に至るまでの間、毎年、本庁舎を対象とした組合事務所スペースの供与を継続した（前提事実(6)ア）。

エ 控訴人と補助参加人は、平成22年3月31日、前記ウの組合事務所スペースの供与に係る行政財産使用料の減免率につき、それ以前においては80%としていたものを、平成22年度は70%、平成23年度は60%、平成24年度以降は50%とする旨合意した。

オ 控訴人は、平成24年1月18日、補助参加人らに対し、先の大阪市長選挙においてC7労働組合支部が勤務時間中に無許可で庁舎内において組

合活動を行っていたという労使間ルールに反する重大な事案が発覚したこと、現在、市長の指示の下、労使関係の適正化を図るため、労使関係の実態調査や労使間のルール見直しの検討を進めていること、新たな労使間ルールについては条例として議会への上程を検討していること、それまでの間、現在許可している各労働組合支部への市庁舎内スペースの供与を取り消すこと等を内容とする通知をした。

カ 控訴人は、平成24年2月20日、補助参加人に対し、補助参加人が従前から毎年行っていた組合事務所スペースに係る行政財産使用許可申請について、これを不許可とする旨の平成24年度不許可処分をし、その処分結果とともに、機構改革等による新たな事務スペースの確保と事務室の狭隘化の解消のため、同年3月31日までに、原状回復の上、本庁舎にある組合事務所を退去することを求める旨の通知をした（前提事実(6)イ）。

キ 補助参加人は、平成24年2月28日、控訴人に対し、本庁舎の狭隘について詳細な説明を行うこと、本庁舎が狭隘であるならば他の施設での代替を検討すること等を交渉事項とした団体交渉を申し入れた。

これに対し、控訴人は、平成24年2月29日、補助参加人に対し、上記交渉事項は管理運営事項に当たるものとして、団体交渉には応じられない旨の回答をした。

(2) 平成24年度不許可処分以降の事実経過等

ア 補助参加人は、平成24年3月14日、大阪地方裁判所に対し、控訴人を相手方として、平成24年度不許可処分の取消し等を求める旨の訴えを提起した。

他方で、控訴人は、平成24年5月10日、大阪地方裁判所に対し、補助参加人等を相手方として、本庁舎地下1階の組合事務所スペースの明渡し等を求める旨の訴えを提起した。

(以上、前提事実(7)ア)

イ 補助参加人は、平成24年3月29日、大阪府労働委員会に対し、控訴人による平成24年度不許可処分及び本庁舎からの組合事務所退去を求めることが不当労働行為に当たるとして、不当労働行為救済命令の申立てをした（前提事実(6)ウ）。

ウ 控訴人は、平成24年8月1日、労使関係条例を施行した（前提事実(9)エ）。

エ 控訴人は、平成25年3月18日、補助参加人に対し、同人からなされた前記(1)ウと同様の同年2月18日付け組合事務所スペースに係る行政財産使用許可申請につき、これを不許可とする旨の処分（以下「平成25年度不許可処分」という。）をし、その旨の通知をした。

オ 控訴人は、平成25年3月28日、補助参加人に対し、同人からなされた組合事務所スペースの供与等をめぐる同月22日付けの団体交渉申入れにつき、その申入れの内容が管理運営事項に当たる旨の理由を付した上で、応じられないとの回答をした。

カ 補助参加人は、平成25年3月29日、大阪地方裁判所に対し、控訴人を相手方として、平成25年度不許可処分の取消し等を求める旨の訴えを提起した。

キ 大阪府労働委員会は、平成26年2月20日、控訴人において平成24年度不許可処分等をしたことが不当労働行為に当たるものと認定、判断し、控訴人に対して、同不許可処分等が不当労働行為と認められたこと及び今後このような行為を繰り返さないことを内容とする文書手交を命ずる旨の別件救済命令を発した（前提事実(6)エ）。

ク 控訴人は、平成26年3月11日、補助参加人に対し、同人からなされた前記(1)ウと同様の同年2月6日付け組合事務所スペースに係る行政財産使用許可申請につき、これを不許可とする旨の処分（以下「平成26年不許可処分」という。）をし、その旨の通知をした。

ケ 補助参加人は、平成26年3月24日、大阪地方裁判所に対し、控訴人を相手方として、平成26年度不許可処分の取消し等を求める旨の訴えを提起した。

コ 控訴人は、平成26年3月26日、補助参加人に対し、同人からなされた組合事務所スペースの供与等をめぐる同月12日付けの団体交渉申入れにつき、その申入れの内容が管理運営事項に当たる旨の理由を付した上で、応じられないとの回答をした。

サ 大阪地方裁判所は、平成26年9月10日、前記ア、カ、ケの各訴えを併合審理した訴訟につき、その理由中において、平成24年度不許可処分、平成25年度不許可処分及び平成26年度不許可処分がいずれも違法である旨判示して、補助参加人の請求を一部認容し、控訴人の請求をいずれも棄却する旨の判決をした（前提事実(7)イ）。

シ 中央労働委員会は、平成27年2月18日、控訴人及び他の労働組合（補助参加人を含まない5団体）に対し、本庁舎を対象とした組合事務所スペースの供与等をめぐる団体交渉申入れに関する紛争について、控訴人において、他の労働組合が申し入れた団体交渉を「交渉事項を確認することなく拒否してはならない」等と命ずる旨の救済命令を発した（前提事実(8)）。

ス 控訴人は、平成27年3月24日、補助参加人に対し、同人からなされた前記(1)ウと同様の同年2月27日付け組合事務所スペースに係る行政財産使用許可申請につき、これを不許可とする旨の処分をし、その旨の通知をした。

セ 補助参加人は、平成27年3月26日、控訴人に対し、組合事務所スペースの供与について真摯な協議を行うこと、組合事務所（約44㎡）のスペースを供与できない行政事務スペース不足に関する具体的な説明を行うこと、労使関係条例12条との関係において組合事務所スペースが供与できない理由について具体的な説明を行うことを「交渉議題」として、団体

交渉申入れをした。

ソ 補助参加人関係者と控訴人担当者は、平成27年5月20日、前記セの団体交渉申入れに関する面談をした。

タ 大阪高等裁判所は、平成27年6月26日、前記サの訴訟に係る控訴審として、その判決の理由中において、平成24年度不許可処分は違法であるが、平成25年度不許可処分及び平成26年度不許可処分は適法である旨判示して、前記サの第一審判決を変更する旨の判決をした（前提事実(7)ウ）。

チ 中央労働委員会は、平成27年10月21日、平成24年度不許可処分等をしたことが不当労働行為に当たるものと認定・判断した大阪府労働委員会の別件救済命令（前記キ）について控訴人がした再審査申立てを棄却する旨の命令をした（前提事実(6)オ）。

ツ 控訴人は、平成27年12月15日、補助参加人に対し、別件救済命令（前記キ）に基づき、「当市が、平成24年1月30日、貴組合に対し、本庁舎の組合事務所の退去を求め、同年2月20日、貴組合からの本庁舎に係る行政財産使用許可申請について不許可としたことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条第3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。」と記載した文書を交付した（前提事実(6)カ）。

テ 補助参加人は、平成28年2月29日、①憲法に保障された労働組合の団結権を保障する立場から、また、組合事務所が庁舎内にあることで労働相談にも直ぐに対応ができ、組合員及び職員の労働条件を守るうえで重要な役割を果たしている点を踏まえて、補助参加人に対して組合事務所を供与すること、②組合事務所の供与に関して補助参加人と真摯な協議を行うこと、③現在の市庁舎の使用状況や補助参加人の使用許可申請に対する検討状況を具体的に説明することを「交渉議題」とした団体交渉申入れをし

た。

ト 補助参加人関係者と控訴人担当者は、平成28年3月24日、前記テの団体交渉申入れに関する予備交渉を行った。

ナ 控訴人は、平成28年3月30日、補助参加人に対し、前記テの団体交渉申入れについて、「交渉議題」のうち①②の点は、管理運営事項に該当し、予備交渉（前記ト）においても管理運営事項に該当しない事項を確認することができなかったこと、同③の点は、情報提供等の要請であって交渉事項でないことから、団体交渉に応じることはできない旨の回答をした。

ニ 控訴人は、平成28年3月31日、補助参加人に対し、同人からなされた前記(1)ウと同様の同年2月23日付け組合事務所スペースに係る行政財産使用許可申請につき、これを不許可とする旨の処分をし、その旨の通知をした。

ヌ 補助参加人は、平成28年5月17日、控訴人に対し、組合事務所スペースの供与等に関する、次の①ないし④の事項を交渉議題とした団体交渉を申し入れた。

- ① 組合事務所の供与について真摯な協議を行うこと
- ② 控訴人が市庁舎内に組合事務所（約44㎡）のスペースを供与できない理由について具体的な説明と協議を行うこと
- ③ 労使関係条例12条「労働組合等の活動に関する便宜の供与」に本件組合事務所の使用許可がなぜ含まれるのかについて具体的な説明と協議を行うこと
- ④ 組合事務所のスペースを供与できないとすれば、その代替手段の存否について具体的な説明、協議を行うこと

ネ 控訴人は、平成28年6月3日、補助参加人に対し、「事務室の使用許可に関する団体交渉の申入れについて（回答）」と題する書面を交付し、もって、次の①ないし④のとおり回答をした。

① 前記ヌ①の点は、組合事務所の供与自体を交渉対象事項とするもので、管理運営事項そのものであって、平成28年3月24日実施の予備交渉において確認したものの、管理運営事項に該当しない事項を確認することができず、「市が、組合らから申し入れられた団体交渉申入れに対して、「交渉事項を確認することなく」、管理運営事項に該当すると決めつけて応じなかったことは、正当な理由のない団交拒否であるといえ、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たる」との判断がされた中央労働委員会の判断があることを前提としても、団体交渉の対象とならない事項であると判断せざるを得ない。

② 前記ヌ②の点は、平成28年2月29日付けで申入れがあった団体交渉申入れについて、同年3月30日付けで回答し、翌31日付けで詳細に説明したとおりである。

③ 前記ヌ③の点は、一般に組合事務所の供与は便宜供与の代表例とされており、行政財産の目的外使用許可により組合事務所として使用させることについても、同様に労使関係条例12条の便宜供与に該当すると解される。

④ 前記ヌ④の点は、補助参加人が庁舎内の組合事務所について退去をする前提において、どのような代替手段を考えているのかについて聞くことは可能である。

ノ 補助参加人は、平成28年6月16日、控訴人に対し、前記ネの回答について抗議する旨の書面を交付した。

ハ 最高裁判所は、平成29年2月1日、上告審として、前記タの控訴審判決について補助参加人がした上告及び上告受理申立てに対し、上告棄却及び上告不受理決定をした（前提事実(7)エ）。

(3) 本件申入れに伴う事実経過等

ア 補助参加人は、平成29年3月3日、控訴人に対し、本件申入れをする

とともに、「組合事務所の供与に関しての申し入れ」と題する書面を交付した。その際、補助参加人関係者と控訴人担当者は、本件申入書の記載事項等について若干のやり取りをしたものの、組合事務所を供与しないことによって補助参加人らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件の検討状況等（本件申入事項②）に関して、いずれからも具体的な言及はなかった。

なお、本件申入れの前後において、補助参加人は、控訴人に対し、従前行っていた組合事務所スペースに係る行政財産使用許可申請はしていない。

（以上、前提事実(2)ア、ウ）

イ 補助参加人は、平成29年3月16日、本庁舎から退去して、補助参加人が独自に賃借した民間賃貸物件に組合事務所を移転させた。

ウ 補助参加人関係者と控訴人担当者は、平成29年3月24日に面談の機会を持った（前提事実(3)ア）。その際、補助参加人関係者からは、本件申入事項①ないし⑤につき協議ができるか否か、その上で予備交渉できるかを確認したい旨を述べた。これに対し、控訴人担当者は、管理運営事項でない事項が含まれるかどうか、交渉事項かどうかを確認する必要がある、組合事務所の問題で何か労働条件に係ることはないか、管理運営事項で協議しなければならない理由付けは何かないかなどと述べたが、補助参加人関係者は、組合事務所の問題は義務的団交事項である旨述べ、結局、補助参加人関係者と控訴人担当者との議論はかみ合わず、代替交渉の議題となり得る事項が含まれるか否かについて十分に確認されることのないまま面談は終了した。

その結果、日程調整に進むことを含めて、控訴人と補助参加人の間で合意することはできず、控訴人が別途回答するということになった。

なお、控訴人担当者は、本件申入事項②③につき、不利益の回避や代替措置等の幅広い事項が記載されており、管理運営事項に該当しない事項があれば、交渉事項となり得る可能性があるものの、組合事務所の提供等に

関連する事項であったことから、安易に交渉に応じ、労使関係条例を含め、法令違反を問われる懸念もあるため、平成28年度までと同様、管理運営事項に該当せず、交渉事項となり得る内容が含まれているか否かを確認し、交渉事項を整理した上で、本件申入れに応じるべきかを見定める必要があると考えていた。

(以上、前提事実(3)ア)

エ 補助参加人は、平成29年4月11日、控訴人に対し、本件申入れについての回答がされないことに抗議するとともに、再度、本件申入れに係る団体交渉の実施を求める旨、同月15日までにその諾否について書面をもって回答することを求める旨記載した書面を交付した。その際、控訴人担当者は、補助参加人関係者に対し、組合事務所の問題で何か労働条件に係ることはないか、管理運営事項で協議しなければならない理由付けは何かないと述べたが、補助参加人関係者は、組合事務所の問題は義務的団交事項である旨述べ、同年3月24日と同様のやり取りがされた。

(以上、前提事実(3)イ)

オ 控訴人は、平成29年4月28日、補助参加人に対し、本件回答書を交付した(前提事実(3)ウ)。

カ 控訴人と補助参加人の間において、本件回答書の交付以降、本件申入れに関するやり取りはなく、本件申入れに係る団体交渉は実施されていない。

なお、控訴人は、平成24年以降、補助参加人がした組合事務所スペースの供与に関する団体交渉の申入れについて、管理運営事項に該当することを理由に団体交渉に応じていなかったところ、他の労働組合との労働紛争に関して、平成27年2月18日に中央労働委員会から「交渉事項を確認することなく拒否してはならない」(前提事実(8))と命ぜられて以降は、管理運営事項そのものである、あるいは管理運営事項に当たらない交渉事項の確認ができないことを理由に補助参加人との上記団体交渉の申入れに

応じていない。この間、控訴人から管理運営事項そのものではなく、団体交渉の対象となし得る可能性のある事項を具体的に挙げて確認するなどの方法により団体交渉可能な事項の確認をしたことはなかった。

(以上、前提事実(3)エ)

2 争点1 (補助参加人に本件救済命令の申立人適格が認められるか) について

(1) 補助参加人に不当労働行為救済命令の申立人適格が認められるか

前提事実(1)ウに認定したとおり、補助参加人は、控訴人の職員によって組織される労働団体であって、地公法52条所定の職員団体として地公法所定の登録を受けているところ、その構成員には地公法適用職員と労組法適用職員の双方が含まれている。

そして、地公法適用職員と労組法適用職員の双方によって構成されるいわゆる混合組合については、その構成員に対し適用される法律の区別に従い、地公法上の職員団体と労組法上の労働組合の複合的な性格を有しており、労組法適用職員に関する事項に関しては労組法上の労働組合に該当するものと解することが相当であり、その限りにおいて、混合組合は不当労働行為救済命令の申立人適格を有するというべきである。

(2) 控訴人の主張について

ア はじめに

控訴人は、①本件申入れは、地公法53条の登録職員団体としての補助参加人が、登録職員団体たる補助参加人による組合事務所の利用に係る申入れを行ったものである、②組合事務所スペースの供与等をめぐる本件申入事項は、地公法適用職員に係る事項と労組法適用職員に係る事項を峻別できない性質を有しているところ、補助参加人の申立人適格を認めれば、職務の特殊性や民主的コントロールの必要性から地公法適用職員による労働組合の結成を禁止し、労組法の適用を排除するとした地公法の規律は骨抜きになる、③本件申入事項は、労組法適用職員の労働条件等ではなくほ

ぼ地公法適用職員によって構成されている補助参加人としての団体自体の活動であり、かつ、保護の必要性は高くない便宜供与の問題であるから、仮に、本件申入事項が労組法適用職員に関する事項であると判断されたとしても、補助参加人に不当労働行為救済命令の申立人適格は認められない、④仮に、③が肯定され得るとしても本件救済命令について補助参加人は申立人適格を濫用している旨主張して、その申立人適格を争うので、以下、検討する。

イ 本件申入れの趣旨と申立人適格（上記①関係）

(7) 控訴人の上記①の主張は、補助参加人の申立人適格を否定する根拠として、本件申入れの趣旨を被控訴人や補助参加人の主張するものよりも限定的にとらえるものと解される。

そこで検討すると、本件申入れが控訴人に対する本件申入書の交付という方式でなされている以上、それがいかなる趣旨でなされたものであるか（誰が何を申し入れたものであるか）は、本件申入書の記載自体を重視して解釈・判断されるべきものである。前提事実(2)アのとおり、本件申入れは、組合事務所スペースの供与及びこれに関連する事項（本件申入事項①ないし③）等を内容とするものであるところ、補助参加人の構成員には、地公法適用職員のほかに労組法適用職員が含まれていることは上述したとおりであり、本件申入書には、補助参加人が組合事務所の使用を地公法適用職員の活動目的に限定し、労組法適用職員の活動目的で組合事務所を使用しない前提で本件申入れをしたことを明示する記載はない。

また、証拠によれば、補助参加人は「A 4 評議会」に関する内部規則を定めており、同規則中に、A 4 評議会事務所を補助参加人の組合本部に置く旨、A 4 評議会は労組法適用職員を中心に構成する旨の定めが置かれていることが認められるところ、本件申入書の作成名義人には「A 4

評議会議長」も加わっていること（前提事実(2)イ、なお、平成25年ないし平成27年も同様であることが認められる。）を踏まえると、平成28年までの経緯をみても、補助参加人が登録職員団体としてのみ組合事務所の利用を求めていたわけではないから、本件申入れの趣旨を控訴人の主張するような限定的なものとする合理性はない。

(イ) この点につき、控訴人は、従前の補助参加人との交渉において、やり取りした相手方が登録職員団体としての補助参加人の役員であったことや、書面の作成名義が登録職員団体としての補助参加人であったこと等から、登録職員団体たる補助参加人による組合事務所の利用に係るものとして本件申入れがなされた旨主張する。

しかしながら、本件申入書の作成名義人には「A4評議会議長」も加わっていること等、前記(ア)で述べたことを踏まえると、補助参加人は、地公法適用職員及び労組法適用職員双方の問題として本件申入れをしたとみるのが合理的かつ相当である。このことは、前提事実(6)イないしオ並びに前記1(2)イ、キ、チ認定のとおり、補助参加人が、本件申入れをする相当以前から、組合事務所スペースの供与をめぐる問題（平成24年度不許可処分）について、労組法上の制度である不当労働行為救済命令申立て（別件救済命令に係る申立て）をし、その手続を追行していたことにも整合する（そもそも地公法適用職員について労組法の適用がないことを踏まえると、このような労組法上の制度である救済命令に係る申立てをし、その手続を追行していること自体、補助参加人が、組合事務所スペースの供与をめぐり、地公法適用職員の問題に限って本件申入れをしたとみることには無理がある。）。

(ウ) なお、補助参加人がいわゆる混合組合であることは争いが無いところ、控訴人の主張が、本件申入れに登録職員団体たる補助参加人による組合事務所の利用に係る申入れが含まれていれば、労組法適用職員との関係で

の申入れが含まれているかどうかに関係なく不当労働行為の救済命令を申し立てる適格が欠けるという趣旨のものであるとすれば、そのような主張はいわゆる混合組合について不当労働行為の救済を一切否定することをいうにほかならず、採用することができない。

ウ 本件申入事項の内容及び性質等（上記②③関係）

控訴人は、本件救済命令が、組合事務所の利用といった団体自体の活動に関するものであり、このような問題の性質上、地公法適用職員に係る事項と労組法適用職員に係る事項を峻別するのは不可能である旨指摘し、それにもかかわらず、労組法適用職員が一人でも含まれてさえいれば、申立人適格を認めるとの理解に立つとすれば、地公法の規律は骨抜きになるなどとして、構成員に占める労組法適用職員の割合が僅少である補助参加人には不当労働行為救済命令の申立人適格が認められない旨主張する（控訴人の主張イ参照）。

しかしながら、組合事務所の利用については、地公法適用職員による組合事務所の利用と、労組法適用職員による組合事務所の利用といったように、その概念や問題を整理・区分して考慮し、協議することは不可能ではない。また、地公法及び地公労法は、いわゆる混合組合について、これを禁止する明文の規定は置いていないこと、地公法55条3項及び地公労法7条は、管理運営に関する事項は団体交渉の対象とすることはできない旨規定しており、これに反するときは団体交渉を打ち切ることができること（地公法55条7項参照）を踏まえると、職員団体の構成員に労組法適用職員が一人でも含まれていれば申立人適格を認めるとの理解に立つとしても、地公法の規律が骨抜きになるとは解されない。

また、控訴人は、構成員に占める労組法適用職員の割合が僅少であることを指摘して、補助参加人には不当労働行為救済命令の申立人適格が認められない旨主張するが、上述したとおり、地公法及び地公労法は、いわゆる

る混合組合について、これを禁止する明文の規定は置いていないこと、控訴人の主張するところの帰結は、加入した労働団体に占める労組法適用職員の割合が僅少なものであれば、労組法適用職員について労組法による保護（不当労働行為救済制度による救済等）が及ばなくなる点において相当とはいえず採用の限りではない。なお、労働団体における労組法適用職員と非適用職員の構成比率は、構成員の加入・脱退等によって随時変動するものであり、上記構成比率いかんによって不当労働行為救済制度に関与し得る地位の存否が左右されることは、手続的明確性や安定性の観点からも疑義があるというべきである。

そうすると、前提事実(1)ウのとおり、補助参加人の組合員数約370名のうち労組法適用職員はわずか3名にとどまること等を踏まえてもなお、この点に関する控訴人の主張は採用できないものである。

なお、本件証拠及び弁論の全趣旨によれば、労組法適用職員3名（港湾局所属）の勤務場所は、いずれも本庁舎とは別の場所に位置する「大阪C1」であることが認められるが、上記3名の勤務場所が本庁舎ではないことが、上記の判断を左右する事情であるとは解されない。

エ 保護の必要性等（上記③関係）

控訴人は、本件申入れが、労組法適用職員の労働条件等に関する問題ではなく、団体自体の活動であり、かつ、保護の必要性が高くない便宜供与の問題である旨指摘するなどして、補助参加人には不当労働行為救済命令の申立人適格が認められない旨主張する（控訴人の主張イ参照）。

しかし、組合事務所は、労働組合活動の基盤となるものであり、従前から利用していた事務所が利用できなくなることにより労働組合の運営に及ぶ影響は必ずしも小さいものではないと解されるのであって、直ちに保護の必要性が高くないということとはできない。

また、前記1(1)アないしエで認定したとおり、補助参加人は、平成2年

の結成以降程なく、控訴人から、毎年、民間賃貸物件の一部を組合事務所スペースとして供与され、平成18年度から平成23年度までは本庁舎の一部を組合事務所スペースとして供与されており、約20年もの長期間にわたって継続的に組合事務所スペースの供与を受けていたものである。その上で、控訴人と補助参加人は、平成22年3月31日、平成22年度及び平成23年度のみならず、平成24年度以降に関するものについても上記供与に係る行政財産使用料の減免率に関する合意をしており、少なくともその時点では、控訴人及び補助参加人の双方において、平成24年度以降における継続的な組合事務所スペースの供与を予定していたものである。しかるに、前提事実(6)イ、エないしカ、(7)アないしエ、並びに前記1(1)カ、(2)エ、ク、ス、ニで認定したとおり、控訴人は、平成24年度以降、補助参加人に対する組合事務所スペースの供与を取り止め、以後の不供与を継続しているところ、かかる対応は上述した従前の対応とは大きく異なったものであるといえることができる。

加えて、本件申入れは、平成24年度不許可処分に関する別件救済命令に基づいて、平成27年12月15日に控訴人が命令を履行し(前提事実(6)エないしカ、前記1(2)キ、チ、ツ)、さらには、平成24年度不許可処分に関して最高裁判所が平成29年2月1日に上告棄却及び上告不受理決定をして、組合事務所スペースの使用不許可処分取消し等をめぐる訴訟の判決が確定(前提事実(7)アないしエ、前記1(2)サ、タ、ハ)した後にされた初めての組合事務所スペースの供与に関する団体交渉申入れであること、組合事務所の移転は、事務所を設置する場所や賃料等の経済的負担の検討を要する問題であるのみならず、組合員の活動に要する時間的あるいは経済的負担にも影響を与えるものであることを踏まえると、必ずしも団体自体の活動に尽きる事柄であるとまではいえず、また、およそ保護の必要性が高くないなどと断じること相当でなく、したがって、不当労働行為救

済制度による救済の余地を認めるのが相当である。

以上によれば、本件申入事項の内容及び性質等に照らし、補助参加人について不当労働行為救済命令の申立人適格を否定する趣旨の控訴人の主張はいずれも採用することができない。

オ 申立人適格の濫用の主張について（上記④関係）

控訴人は、補助参加人が不当労働行為救済命令の申立人適格を濫用している旨主張する（控訴人の主張ウ参照）。

しかし、控訴人がその論拠とするところは、補助参加人に不当労働行為救済命令の申立人適格が認められないとする主張と同じ趣旨をいうものであって、かかる控訴人の主張が採用できないことは、既に認定説示したとおりである。

よって、この点に関する控訴人の主張は採用できない。

(3) 小括

以上によれば、補助参加人の不当労働行為救済命令の申立人適格を争う旨の控訴人の主張はいずれも採用することはできず、補助参加人に本件救済命令の申立人適格が認められる。

3 争点2（団体交渉拒否の有無）及び争点3（団交交渉拒否に関する正当な理由の有無）について

(1) はじめに

前提事実(3)ウで認定したとおり、控訴人は、本件申入事項①に関し、「管理運営事項に該当する」ことを理由として「本件申入れ事項に応じることはできません。」と回答し、本件申入事項①に関する団体交渉を拒否している。

また、控訴人は、本件申入事項②③に関し、補助参加人に対して、これら申入事項の「確認」を求めるなどしている。控訴人の上記対応をもって団体交渉の拒否に当たるか否か、あるいは団体交渉を拒否することについて正当な理由がある場合に当たるか否か、以下検討する。なお、本件申入事項④⑤

については、本件申入事項①ないし③のいずれかについて、不当労働行為と認められるか否かによって結論を異にすることとなることから、以下では本件申入事項①ないし③について論ずることとする。

(2) 本件申入事項に関する団体交渉について地公労法も適用されること

前記 2 (2)、(3)における説示のとおり、本件申入れには労組法適用職員による組合事務所の利用の問題という側面もあることから、補助参加人に不当労働行為救済命令の申立人適格が認められるところである。そして、このような労組法適用職員に関するものである以上、本件申入事項に関する団体交渉について、地公法のみならず、地公労法も適用されることになる。

この点につき、控訴人は、本件申入れに関する「交渉ルール」としては、地公労法ではなく地公法が適用されるものと主張し、その論拠として、本件申入れが職員団体としてされたことを指摘するものであるが、このような指摘が採用できないことは前記 2 (2)に検討したとおりであって、控訴人の主張は、前提を欠くものとして採用の限りでない。

以上によれば、地公法の適用があることを理由として本件申入れに係る団体交渉を拒否することに正当な理由があるということはできず、これに反する控訴人の主張は採用できない。

(3) 本件の事実経過の下では、少なくとも本件申入事項②について、義務的団交事項が含まれ得ることを踏まえて対応する必要のあること

ア 労働条件そのものではない交渉事項であっても、義務的団交事項となることがあり得ること

憲法 28 条及び労組法は、勤労者ないし労働者が労働条件の維持向上を図るために団体交渉権を保障しているところ、これらの者の労働条件等に関して団体交渉が行われるべきことに併せて、労働条件等に関する団体交渉を円滑に行うための基盤となる事項についても、団体交渉権の保障の趣旨が及び得るといふべきである。かかる趣旨に照らせば、労働条件そのも

のではない交渉事項であっても、義務的団交事項となり得ると解される。

イ 本件における検討

(ア) 前提事実(6)アないしカ、(7)アないしエ、並びに前記1(1)アないしカ、(2)オ、キ、シ、スで認定したとおり、補助参加人は、平成2年の結成以降程なく、控訴人から、毎年、民間賃貸物件内のスペースを供与され(前記1(1)ア、イ)、平成18年度から平成23年度までは本庁舎内に組合事務所スペースを供与され(前提事実(6)ア、前記1(1)ウ)、約20年もの長期間にわたって継続的に組合事務所スペースの供与を受けていた。また、控訴人と補助参加人は、平成22年3月31日、平成22年度及び平成23年度のみならず、平成24年度以降に関しても、上記供与に係る行政財産使用料の減免率に関する合意をしているのであって(前記1(1)エ)、少なくともその時点では、控訴人及び補助参加人の双方において、平成24年度以降における継続的な本庁舎内での組合事務所スペースの供与を予定していた。しかるに、控訴人は、平成24年度以降、補助参加人に対する組合事務所スペースの供与を取り止めており、従前とは明らかに異なった対応をしていること(前提事実(6)イ、前記1(1)カ、(2)エ、ク、ス、ニ)は上述のとおりである。

また、本件申入れは、平成24年度不許可処分に関する別件救済命令に基づいて、平成27年12月15日に控訴人が同命令を履行し、さらには、平成24年度不許可処分に関して最高裁判所が平成29年2月1日にした上告棄却及び上告不受理決定をして、組合事務所スペースの使用不許可処分取消し等をめぐる訴訟の判決が確定した後に初めてされた組合事務所スペースの供与等に関する団体交渉申入れであった。

さらに、補助参加人は、平成29年度には本庁舎に係る行政財産使用許可申請を行っておらず(前記1(3)ア)、かつ、本件申入れの内容とそれ以前の団体交渉申入れの内容には、例えば、本件申入事項②において、

「補助参加人らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件の検討状況、退去をめぐる条件についての具体的な説明、協議を行うこと」とされるなど行政財産たる本庁舎の供与に限定しない形の交渉事項に言及し、従前の申入れに比して、より具体的な事項が付加されるなどの違いがあった（前提事実(2)ア、前記1(2)セ、ヌ）。

(イ) 組合事務所は、労働組合活動の基盤となるものであり、従前から利用していた事務所が利用できなくなるにより組合の運営に及ぶ影響は必ずしも小さくないと解されるどころ、上記のとおり、約20年もの長期間にわたって控訴人が補助参加人に対して組合事務所スペースの供与を継続し、更にその継続を前提とした合意をしていた中で、控訴人は、平成24年度不許可処分の際、補助参加人に対し、短期間のうちに市庁舎からの組合事務所退去を求める旨の通知をし、その後退去を求めるなど、従前とは明らかに異なる対応をするに至ったものである。

そして、控訴人は、平成24年以降、補助参加人から、組合事務所スペースの供与等に関する団体交渉の申入れがされたことに対し、管理運営事項に該当することを理由に団体交渉に応じず、平成27年2月18日に中央労働委員会から補助参加人とは別の労働組合等に関して「交渉事項を確認することなく拒否してはならない」（前提事実(8)）と命ぜられた後も、管理運営事項そのものである、あるいは管理運営事項に当たらない交渉事項の確認ができないことを理由に補助参加人との団体交渉に応じていない。

そのような経緯の中でなされた本件申入事項②には組合事務所を供与しないことによって補助参加人らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件の検討状況といった広範な事項が含まれており、これらの中には組合事務所を移転することに伴い組合員に生ずる負担ないし不利益を回避ないし軽減するための代替措置として、例えば勤務と組合活動の両

立を図る観点からの勤務時間帯の変更の可否や有給休暇の取り方（地公労法7条1号及び4号参照）といった事項など、団体交渉を円滑に行うための基盤となる事項であって団体交渉権の保障の趣旨が及び、かつ、管理運営事項ではないもの等が含まれ得ると解される。

しかるところ、本件申入れに際し、控訴人が補助参加人に対し、上記事項が協議事項に含まれているか否かについて十分に交渉ないし確認する機会が持たれたことは本件全証拠によっても認められない。

また、別件救済命令において、平成24年度不許可処分をめぐって控訴人の不当労働行為があったと認められ、控訴人が救済命令に従って、今後そのような行為を繰り返さない旨の文書を交付し、さらには平成24年度不許可処分をめぐって司法判断がされた直後に本件申入れがされたものである。

労働組合がなす団体交渉の申入れについては、原則的には労働組合において主体的・自律的に団体交渉に相応しい事項を提示すべきと解されるところ、控訴人が補助参加人からの団体交渉申入れにつき管理運営事項に当たること等を理由に団体交渉に応じていない状況があったことからすると、本件申入れをするに際し、補助参加人において組合事務所スペースの供与に関する事項以外に管理運営事項に含まれない労使関係に関する事項と解されるような具体的な事項を挙げて団体交渉の申入れをすることが望ましいといえ、本件における補助参加人の団体交渉の申入れについて、その巧拙には議論の余地があることは確かである。

しかしながら、管理運営事項に該当する、あるいはその該当性について確認をする必要があるがその確認ができていないとして団体交渉に至っていない状況が何年も継続し、かつ救済命令や組合事務所の使用許可不許可処分に関する手続的な決着がついた状況の下、本件申入れにおいて管理運営事項に当たらない事項を含み得る交渉事項の申入れがされ、

控訴人においてもこれを認識していたこと等本件に現れた諸事情を総合勘案すると、管理運営事項そのものではなく、団体交渉の対象となし得る可能性のある事項を具体的に挙げて確認するなどの方法により団体交渉可能な事項の確認をすることが、使用者としての誠実な態度であったというべきである。

(ウ) しかるに、控訴人は、本件申入れがされて以降、補助参加人関係者と本件申入れに関してやり取りないし面談をする機会があったものの、管理運営事項そのものではなく、団体交渉の対象となし得る可能性のある事項を具体的に挙げて確認するなどの方法を取ることなく、議論がかみ合わないまま面談を終了させ、その後、本件回答書において、本件申入事項②に関し、「管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて確認することが必要となります。」「本件申入れ事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否か、明確になっておりません。」「本件申入れ事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて、再度確認をさせていただくことが必要であると考えております。その上で、本市として交渉又は説明をすべき事項がありましたら適切に対応をさせていただきます。」としたまま、それ以降、交渉スケジュール等には何ら言及せず、本件申入れに係る団体交渉に応じていないというのである。

(エ) 控訴人の上記対応は、管理運営事項に該当せず、団体交渉に応ずべき事項につき具体的に確認すべき立場に控訴人があるにも関わらず、その点について十分に確認することのないまま、団体交渉に応じないものというほかないのであって、正当な理由のない団体交渉の拒否に当たると認められる（仮に控訴人が主張するとおり、補助参加人の提示する本件申入事項②について管理運営事項に該当する事項が含まれていたとしても、補助参加人との団体交渉を実施した上で、交渉途中にそのような事

項が含まれていることが判明次第、その部分に関しての交渉を打ち切るといった対応も考えられることは上述したとおりである。)

ウ 控訴人の主張について

(ア) これに対し、控訴人は、地公労法の構造に照らせば、義務的団交事項は地公労法7条各号及び13条2項所定の事項に限られ、仮に上記に定められたもののほかに義務的団交事項に当たり得るものがあるとしても、便宜供与の問題である組合事務所スペースの供与は、義務的団交事項には当たらない旨主張する。

しかし、地公労法が適用される労組法適用職員は、公務員であることからの制約（管理運営事項が除外されていること等）はあるものの、地公労法が準用する労組法上の労働者（労組法3条参照）に該当し、正当な理由なく団体交渉が拒否された場合には、不当労働行為として救済を受け得るものとされているのであって、公務員ではない労働者と同様の団体交渉権を保障するための手段が予定されている（地公労法4条、労組法7条2号、27条の12）。

また、憲法28条及び労組法は勤労者ないし労働者が労働条件の維持向上を図るために団体交渉権を保障しているところ、労働条件等に関する団体交渉を円滑に行うための基盤となる事項についても、団体交渉権の保障の趣旨が及び得ることは上述したとおりである。そして、地公労法は、地方公共団体の経営する企業の正常な運営を最大限に確保し、地方公共団体の経営する企業とこれに従事する職員との間の平和的な労働関係の確立を図ることを目的とし（同法1条）、この法律に定める手続に関与する関係者は、紛争をできるだけ防止し、かつ、主張の不一致を友好的に調整するために、最大限の努力を尽くさなければならない旨規定していること（同法2条）等を踏まえると、地公労法7条は、義務的団交事項を同条各号掲記のものに限定する趣旨の規定であると解するのは

相当ではなく、地公労法が適用される労組法適用職員についても労働条件等の団体交渉が円滑に行われるための基盤となる労使関係の運営に関する事項は義務的団交事項となり得ると解することが相当である(なお、地公法55条3項及び地公労法7条は、管理運営事項に関する事項は団体交渉の対象とすることはできない旨規定しており、これに反するときには団体交渉を打ち切ることができることを踏まえると、地公労法の構造は上記結論を左右するものではない。)

よって、控訴人の上記主張は、採用の限りではない。

(イ) 控訴人は、組合事務所スペースを供与することは、労使関係条例12条にいう労働組合に対しての便宜供与として禁止されていること、労使関係条例12条の存在によって、便宜供与の問題である組合事務所スペースの供与の問題は、控訴人において処分可能な事項でなく義務的団交事項とはならない旨主張する。

しかし、仮に、労使関係条例12条に労働組合に関する便宜供与を禁ずる趣旨が含まれると解したとしても、本件申入事項②には組合事務所を供与しないことによって補助参加人らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件の検討状況といった組合事務所スペースの供与以外の広範な事項が含まれるのであって、管理運営事項以外のものが含まれ得るのであるから、労使関係条例12条によって便宜供与が禁止されていることをもって団体交渉に応じない正当な理由とすることは失当である。

よって、控訴人の上記主張は、採用の限りではない。

(ウ) 控訴人は、本件申入事項に関して、管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る内容が含まれている可能性を否定することはせず、中央労働委員会がした控訴人と他の労働組合の間における救済命令での指摘(前提事実(8))及び労使関係条例(前提事実(9)エ)を踏まえ、交渉事項を確認した上で具体的に整理をしようとしたものであり、本件申入れに係

る団体交渉を拒否したとはいえないなどと主張する。

しかし、前記イ(イ)で述べたとおり、控訴人としては、少なくとも本件申入事項②に関し、団体交渉の対象となし得る可能性のある事項を具体的に挙げて確認するなどの方法により団体交渉可能な事項の確認をするべきであったと解されるどころ、控訴人は、本件申入れがされて以降、補助参加人関係者と本件申入れに関してやり取りないし面談をする機会を持ったものの、上記の方法による確認をせず、その後、補助参加人から本件申入れに対する回答がないことについて抗議されても、本件回答書において、本件申入事項②に関し、「管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて確認することが必要となります。」、「本件申入れ事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否か、明確になっておりません。」、「本件申入れ事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて、再度確認をさせていただくことが必要であると考えております。その上で、本市として交渉又は説明をすべき事項がありましたら適切に対応をさせていただきます。」としたまま、本件回答書を補助参加人に交付した後は、交渉スケジュール等には何ら言及せず（前提事実(3)ウ）、本件申入れに係る団体交渉に応じていないというのであるから、誠実に交渉事項を確認した上で具体的に整理をしようとしていたとは評価できない。

よって、控訴人の上記主張は、採用の限りではない。

(エ) 控訴人は、本件救済命令について、控訴人がした対応では足りず、何故、積極的な働き掛けをしなければ不当な団体交渉拒否として違法となるのかについて根拠が示されておらず、理由不備であると主張する。

しかし、控訴人は、本件申入れにつき、団体交渉の対象となし得る可能性のある事項を具体的に挙げて確認するなどの方法により団体交渉可能な事項の確認をすべきであったと解されるにも関わらず、その点につ

いて十分に確認することのないまま、団体交渉について応じなかったことは前記イのとおりであり、そのことを基礎付ける事実は本件救済命令において認定され、かつ、これが団体交渉の拒否と評価されるべきことも説示されているから、控訴人の上記主張は、採用の限りではない。

(4) 小括

以上によれば、少なくとも本件申入事項②に関し、控訴人は正当な理由なく、団体交渉を拒否したものと認められるから、労組法7条2号に該当する事由があるといえる。

4 争点4（支配介入の有無）について

(1) 本件申入れについての控訴人の対応が支配介入に当たること

前提事実(6)アないしカ、(7)アないしエ、前記1(1)イないしカ、(2)ア、キ、サ、シ、タないしハで認定したとおり、控訴人は、補助参加人に対し、平成2年に補助参加人が結成されて以降、長期間にわたり、双方の合意に基づき、民間賃貸物件の一部を供与し、その後は市庁舎について行政財産目的外使用許可を付与する形式によって現に組合事務所スペースの供与をしていたところ、平成24年1月に本庁舎を対象とした組合事務所スペースの供与を取り消すこと等を内容とする通知をし、同年2月に平成24年度不許可処分をした（前提事実(6)ア、前記(1)イないしカ）。

その後、平成24年度不許可処分をめぐって、別件救済命令に係る不当労働行為救済命令申立て（前提事実(6)ウ、前記1(2)イ）及び取消訴訟の提起（前提事実(7)ア、前記1(2)ア）が相次いで行われ、不当労働行為救済命令申立てについては、平成27年10月に中央労働委員会において再審査申立てを棄却する旨の命令がされて、別件救済命令が確定し、同年12月に、控訴人が、別件救済命令に基づき、補助参加人に対し、「今後、このような行為（不当労働行為）を繰り返さないようにいたします」等と記載した文書を手交したことにより手続的な決着をみた（前提事実(6)エないしカ、前記1(2)

キ、チ、ツ)。また、平成29年2月1日に至って、最高裁判所の上告棄却及び上告不受理決定により、その理由中において平成24年度不許可処分が違法である旨判示された上記取消訴訟の控訴審判決が確定した(前提事実(7)イないしエ、前記1(2)サ、タ、ハ)。なお、上記取消訴訟では、平成24年以降の組合事務所スペースの供与について争われていた。

控訴人は、平成24年度不許可処分をした後、本件申入れがされるまでの間、補助参加人から、組合事務所スペースの供与に関する事項を交渉事項とする団体交渉の申入れを受けたが、実際に団体交渉が行われることないまま事態が推移していた(前記1(2)テないしノ、(3)カ)。

そして、上述したとおり、補助参加人は、平成29年度の行政財産使用許可申請を行っておらず、本件申入れの内容とそれ以前の団体交渉申入れの内容には、例えば、本件申入事項②について、「補助参加人らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件の検討状況、退去をめぐる条件についての具体的な説明、協議を行うこと」とされるなど、より具体的な事項が付加されるなどの違いがあったほか、本件申入れは、平成24年度不許可処分に関する救済命令手続及び訴訟手続が決着した後になされた最初のものである。

以上に述べた、本件申入れがされた時期や内容(従前との変化を含む)、これに対する控訴人の対応の時期・内容(控訴人が他の労働組合との労働紛争について平成27年2月18日に「交渉事項を確認することなく拒否してはならない」等と命ずる旨の救済命令を受けていたにもかかわらず、本件申入れがされて以降、若干のやり取りや面談が実施された程度で、団体交渉の対象となし得る可能性のある事項を具体的に挙げるなどの方法により団体交渉可能な事項を確認しないまま、同年4月28日の回答書で「本件申入事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて、再度確認をさせていただくことが必要であると考えております。その上で、本市として交渉又は説明をすべき事項がありましたら適切に対応をさせていただき

ます。」とした後は何ら連絡を取ることもなかった。)、本件申入事項には、管理運営事項そのものではなく、団体交渉の対象となし得る可能性のある事項が含まれていると解されること、控訴人の対応は、誠実な交渉態度といえないのみならず、客観的にみて労働組合を軽視し、これを弱体化させる行為といえること等本件に現れた諸事情を総合勘案すると、控訴人の上記対応は、労組法7条3号にいう労働組合を運営することを支配し、若しくはこれに介入すること(支配介入)に該当すると認められる。

(2) 控訴人の主張について

ア 控訴人は、本件救済命令では、控訴人が「組合の存在を軽視した」というが、具体的にいかなる事実に基づき「軽視した」との評価を導いたのか一切説明がなく、支配介入意思や弱体化効果等について具体的に主張立証がされたことはなく、本件救済命令は、審理不尽であり、理由不備でもあるなどと主張する。

しかし、本件証拠によれば、本件救済命令書において、概ね前記1(本判決における認定事実)と同様の一連の事実経過が認定されていることが認められるところ、本件救済命令は、そのような事実経過を総合して「組合を軽視した」と表現しているとみるのが合理的かつ相当である。また、上述のとおり、控訴人の対応が補助参加人を弱体化させる行為であったとの評価についても、本件救済命令書において認定されている一連の事実経過に沿ったものといえることができる。

そうすると、本件救済命令について、若干言葉足らずの憾みがなくはないものの、支配介入に該当する旨の理由は認定・判断されているといえ、控訴人の主張は採用の限りではない。

イ 控訴人は、補助参加人が、毎年度同じような時期に、本件申入れと同様の申入れをしていたものであり、本件申入れの時期に特段の意味はなく、本件申入れの時期から補助参加人を弱体化させる意思を認めることはでき

ないなどと主張する。

しかし、補助参加人は、平成29年度の行政財産使用許可申請を行っておらず、本件申入れの内容とそれ以前の団体交渉申入れの内容には、例えば、本件申入事項②について、「補助参加人らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件の検討状況、退去をめぐる条件についての具体的な説明、協議を行うこと」とされるなど、より具体的な事項が付加されるなど違いがあったほか、本件申入れは、平成24年度不許可処分に関する救済命令手続及び訴訟手続が決着した後になされた最初のものであることは上述のとおりである。控訴人の主張は、このような本件申入れに関する経緯や事情を過少に評価するものであり、採用の限りでない。

(3) 小括

以上のとおり、本件申入れに対する控訴人の対応は、支配介入に該当するものと認定できる。

5 争点5（救済方法の選択に関する違法の有無等）について

(1) 本件救済命令において選択された救済方法の内容

前提事実(4)イのとおり、処分行政庁は、本件救済命令として、別紙「本件救済命令主文」記載のとおり、控訴人に対し、①本件申入れに係る団体交渉に応ずべきこと（主文1項参照）、②団体交渉拒否が労組法7条2号及び3号に該当する不当労働行為であると認められたことを前提とする謝罪文言を含む文書の手交を、その救済方法として選択したものである（主文2項参照）。

(2) 検討

控訴人は、本件申入事項①ないし③には管理運営事項が含まれていることが確実であるにもかかわらず、管理運営事項に当たらず交渉事項となり得るものの有無・内容を確認することなく、控訴人が団体交渉に応じた場合、管理運営事項についても交渉を行うことになり、地公法55条3項若しくは地公労法7条に違反することになる、履行すれば法令違反を来す救済方法が選

扱われており、裁量権を逸脱・濫用した違法があるなどと主張する。

しかし、補助参加人の構成員である労組法適用職員については、労組法の適用があるところ、本件申入れに対する控訴人の対応につき、団体交渉拒否及び支配介入に該当する事由があると判断されることは、既に認定・説示したとおりである。そして、控訴人が、管理運営事項ではない事項か否かを適時（団体交渉時を含む。）かつ適切な方法で確認しつつ、管理運営事項ではない事項について団体交渉をすることは、特段不可能を強いるものとは解されず（団体交渉中に管理運営事項そのものを問題としていることが判明した時点で、それを交渉対象から除外することも可能である。）、また、そのように対応することは、地公法55条3項をはじめとする法令に反するものでもない。

そして、本件申入事項を巡って団体交渉が当事者間でどのように展開するのかを労働委員会が予測することは困難であり、当事者双方の対応は団体交渉の現場において臨機応変になされるものであることからすると、被控訴人において、労働委員会として適当と認める交渉事項の整理のあり方を示し、それによらない形での団体交渉拒否を禁じたり、管理運営事項に当たらず交渉事項となり得るものの有無・内容を確認しない形での団体交渉拒否を禁じるという救済方法を明示しなかったことをもって救済方法の選択に関する裁量の範囲を逸脱し、またはこれを濫用したものということもできない。

よって、控訴人の上記主張は、採用できない。

(3) 小括

以上によれば、処分行政庁が、控訴人に対し、本件救済命令として、別紙「本件救済命令主文」記載のとおり、①本件申入れに係る団体交渉に応ずべきこと、②団体交渉拒否が労組法7条2号及び3号に該当する不当労働行為であると認められたことを前提とする謝罪文言を含む文書の手交を、その救済方法として選択したことについて、裁量権の逸脱・濫用がある旨の控訴人

の主張はいずれも採用できない。

第4 結論

以上によれば、控訴人の請求は理由がないからこれを棄却すべきところ、これと同旨の原判決は相当である。

よって本件控訴を棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第6民事部

(別紙省略)