

令和4年9月7日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

令和2年（行ウ）第174号 救済命令取消請求事件

口頭弁論終結日 令和4年6月9日

判決

原告 枚方市

被告 大阪府

同代表者兼処分行政庁 大阪府労働委員会

被告補助参加人 Z組合

主文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用（補助参加によって生じた費用を含む。）は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

大阪府労働委員会が、同委員会平成31年（不）第2号及び令和元年（不）第18号併合事件について、令和2年11月30日付けでした命令を取り消す。

第2 事案の概要

地方公共団体である原告の職員によって組織される労働団体である被告補助参加人（以下「補助参加人」という。）は、原告が団体交渉の申入れに応じないこと（①）及び組合事務所の明渡しを求めたこと（②）が不当労働行為に該当するとして、大阪府労働委員会（処分行政庁）に対し、不当労働行為救済命令の申立てをし、さらに、原告が補助参加人の発行する日刊ニュース（以下「組合ニュース」という。）の記事の内容及び表現に対して繰り返し干渉を行ったこと（③）が不当労働行為に当たるとして、処分行政庁に対し、不当労働行為救済命令の申立てをしたところ、処分行政庁は、これらの事件を併合した上で、原告の、上記①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）、上記②が同条3号（支配介入）の不当労働行為に当たるとして、原告に対し、団

体交渉に応じるべきこと等を命じる令和２年１月３０日付け救済命令（以下「本件救済命令」という。）を発した。

本件は、原告が、被告を相手として、本件救済命令の取消しを求める事案である。

1 前提事実（証拠等を引用しない事実は当事者間に争いがない。）

(1) 当事者等

ア 原告は、地方自治法（昭和２２年法律第６７号。以下「地自法」という。）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、原告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１項所定の職員団体である。

補助参加人の下部組織として、原告の現業部門に勤務する者等をもって組織する補助参加人Ａ支部がある。

補助参加人の構成員は、平成３１年１月３１日時点で４７７名であり、その中には、地公法が適用される職員（以下「地公法適用職員」という。）と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。）がいるが、後者の割合は同日時点で約２２％である。

なお、原告には、補助参加人のほか、**C組合**（以下「別組合」という。）がある。

(2) 補助参加人による団体交渉の申入れ等

ア 補助参加人は、昭和４６年２月以降、大阪府枚方市所在の枚方市職員会

館（以下「職員会館」という。）の一部の貸与を受け、平成18年9月15日、職員会館が普通財産から行政財産に分類変更されたことから、それ以降、年度ごとに地自法238条の4第7項及び枚方市公有財産等の管理に関する規則56条の2第1項4号に基づく使用許可（以下「目的外使用許可」という。）を受けて、これを組合事務所として使用している（なお、補助参加人が使用する部分は、平成26年4月以降、職員会館1階133.09㎡となっており、当該使用部分を「本件物件」という。）。

なお、別組合も、補助参加人と同様に、原告から目的外使用許可を受け、職員会館の一部を組合事務所として使用している。

イ 原告は、平成28年3月31日、補助参加人に対し、「使用目的」を「組合事務所としての利用（職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生への活動に限る。）」（以下、括弧書き部分を「本件使用目的制限」という。）とし、「許可の条件」を「次のいずれかに該当するときは、使用許可の全部もしくは一部を取り消され、又は使用許可の内容を変更されることがあること。（中略）ロ 使用者が、使用許可物件を使用目的以外に使用したと認められるとき。」として、平成28年度の本件物件の目的外使用許可をした。

本件使用目的制限は、平成27年度以前の本件物件の目的外使用許可には付されていなかった。

ウ 原告は、平成30年12月27日、補助参加人に対し、「枚方市職員会館の目的外使用許可について（通知）」と題する書面（以下「本件通知書」という。）をもって、平成28年度以降も、政権や特定政党への批判的な記事を掲載する組合ニュースの発行を繰り返しており、このような行為を繰り返す補助参加人による本件物件の使用を容認することはできず、しかるべき法的手続きを経て、補助参加人に対する本件物件に係る平成30年度の目的外使用許可を取り消すことになるとして、即刻、自主的に本件物件から退去するよう求める旨の通知（以下「本件通知」という。）をした。

エ 補助参加人は、平成31年1月4日、原告に対し、要旨、下記①ないし⑦の事項を「交渉議題」として団体交渉に応じることを求めるとともに、同月9日までに書面をもってその諾否を回答するよう求める旨記載した「組合事務所使用等に関する要求書兼団体交渉申入書」(この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⑦の事項を併せて「本件各申入事項」といい、個別の事項については、その符号を付して「本件申入事項①」などという。)を交付した。

- ① 平成28年度以降組合事務所の使用について、同年度より前には存在しなかった「職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生活動に限る」との条件が付された理由を具体的に説明すること
- ② 労働組合が発行する機関紙の内容が「職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生活動」かどうかに関する原告の基準や運用を具体的に説明した上で、原告の運用が組合活動の自由を侵害しない態様かどうかについて協議すること
- ③ 本件通知書において「平成30年度においても、政権や特定政党への批判的な記事を掲載する日刊ニュースの発行を繰り返しており」とする点について、具体的にいかなるニュースをもって許可条件に違反しているとするのか、具体的に説明した上で、その運用の適否について協議すること
- ④ 本件通知書において、補助参加人の組合事務所の目的外使用許可を取り消すこととなるとして自主的退去を求めているところ、補助参加人は、平成28年度や平成29年度においても平成30年度と同様の機関紙の発行を行ってきたものであり、その上で平成30年度の目的外使用許可が出されているにもかかわらず、突然本件通知をするに至った具体的理由について説明し、かかる原告の態度の適否について協議すること
- ⑤ 他に組合事務所を使用している他の労働組合にはなさず、補助参加人

にのみ本件通知をした理由について具体的に説明し、かかる原告の態度の適否について協議すること

⑥ 組合事務所を供与しないことによる不利益の回避について具体的に説明し、協議すること

⑦ 平成31年1月15日までに団体交渉を開催すること

オ 本件申入れに対する原告の対応

本件申入れに対し、原告は、平成31年1月9日、「組合事務所使用等に関する要求書兼団体交渉申入書について（回答）」と題する書面（以下「本件回答書」という。）をもって、組合事務所使用等に関する補助参加人の要求に以下のとおり回答したものの、地公法の趣旨に照らし、団体交渉の申入れには応じられない旨を回答し、団体交渉に応じなかった（以下、原告が団体交渉に応じなかったことを「本件不応答」という。）。

(ア) 本件申入事項①、②について

平成28年度以降の目的外使用許可において本件使用目的制限が付された趣旨及び使用目的に係る基準等については、平成28年5月31日付け「職員会館における組合事務所使用について」と題する書面（以下「本件総務部文書」という。）のとおりである。

(イ) 本件申入事項③について

平成30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日付け組合ニュースにおける政権を批判する部分である。

(ウ) 本件申入事項④について

本件通知に至った具体的理由は、本件通知書記載のとおりである。

(エ) 本件申入事項⑤

これまでから公平な対応を行っている。

(オ) 本件申入事項⑥

本件通知は、本件使用目的制限に関し、本件通知書記載の経緯を踏ま

え判断したものである。

(カ) 本件申入事項⑦

地公法の趣旨に照らし、交渉には応じられない。

(3) 本件救済命令について

ア 補助参加人は、平成31年1月18日、処分行政庁に対し、本件通知が支配介入に当たり、本件不応答が団体交渉拒否に該当するとして、不当労働行為救済命令の申立て（大阪府労働委員会平成31年（不）第2号事件。以下「本件申立て①」という。）をした。

また、補助参加人は、令和元年7月8日、処分行政庁に対し、原告が組合ニュースの記事の内容及び表現に対し繰り返し干渉を行ったことが支配介入に当たるとして、不当労働行為救済命令申立て（大阪府労働委員会令和元年（不）第18号事件。以下「本件申立て②」という。）をした。本件申立て②は、本件申立て①と併合された（以下、本件申立て①と本件申立て②を併せて、「本件各申立て」という。）。

イ 本件救済命令の主文

処分行政庁は、令和2年11月30日、本件各申立てに基づき、本件救済命令を発した。

本件救済命令に係る命令書に記載された主文は、別紙1の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」は原告を、「申立人」は補助参加人をそれぞれ指す。

ウ 本件救済命令の理由（要旨）

本件救済命令の理由（要旨）は、別紙1の2「本件救済命令の理由（要旨）」のとおりである。

(4) 本件訴えの提起

原告は、令和2年12月25日、本件救済命令の取消しを求める本件訴えを提起した。

(5) 本件に関連する法令の定め

本件に関連する法令の定めは、別紙2「本件に関連する法律及び条例一覧」記載のとおりである。

2 争点

- (1) 補助参加人に本件各申立ての申立人適格があるか（争点1）
- (2) 本件不応答が正当な理由のない団体交渉の拒否に当たるか（労組法7条2号関係）（争点2）
- (3) 原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求めたことが支配介入に当たるか（労組法7条3号関係）（争点3）

3 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点1（補助参加人に本件各申立ての申立人適格があるか）について
（被告の主張）

ア 補助参加人は、加入する地公法適用職員及び労組法適用職員の双方を含むいわゆる混合組合であり、その人数割合にかかわらず、労組法適用職員に関する問題については、労組法上の労働組合であり、労働組合性が肯定される。したがって、補助参加人には、本件各申立ての申立人適格がある。

イ 補助参加人には課長代理が在籍しているが、課長代理は、課長不在時の代決権限や、所属職員の週休日の振替、時間外勤務命令、有給休暇の承認程度の職務内容の権限を有するにすぎず、労組法2条ただし書1号にいう「監督的地位にある労働者」ないし「使用者の利益を代表する者」には当たらない。

（補助参加人の主張）

ア 地方公務員も憲法28条にいう「勤労者」であり、かかる地方公務員等によって組織された混合組合も、その構成員の労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを目的とする団体であるから、実質的には労働組合としての性格を有している。もっとも、一般職の地方公務員につい

ては、その職務の性質に鑑み、例外として労組法の適用が排除されているにすぎない。本件では、補助参加人に対する団体交渉の拒否及び組合ニュースの記載内容を理由に組合事務所の明渡しを求める行為等の不当労働行為性が問題となっているから、補助参加人は、労組法適用職員に関する問題として、本件各申立ての申立人適格がある。

イ 被告の主張イに同じ。

ウ 補助参加人は、政治活動を主たる目的とする団体ではなく、労働者が主体となって自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体である（労組法 2 条柱書）。補助参加人の活動には政治的活動も含まれているが、これは、労働条件の維持改善その他労働者の経済的地位の向上のために必要な活動である。

（原告の主張）

ア 労働者の労働団体の結成において、民間企業の労働者は、労組法において「労働組合」を組織することができるが、公営企業や単純労務に従事する職員を除く地方公務員については、地公法 5 2 条 3 項により同条 1 項の「職員団体」を組織できるとされており、民間企業の労働者と地方公務員との間に団結権の取扱いについて差異が設けられている。補助参加人には、地公法適用職員のほか、労組法適用職員が在籍しているが、その大半は一般職の地公法適用職員である。それにもかかわらず、労組法が適用される職員がその構成員（組合員）の一部にいるからといって、補助参加人に労組法の適用を認めることは、地公法の規定による団結権の制限を没却させ、ひいては、地方公務員の地位に着目して地公法を定立している意味を失わせる。

したがって、その構成員（組合員）の大半が一般職の地方公務員である補助参加人は、労組法上の労働組合ではない。

イ 補助参加人には、令和 2 年 8 月 1 日時点で、原告において管理職手当の

対象となり、時間外勤務手当の支給の対象とならない「課長代理」の職にある職員が14名加入している。これらの職員は、課長の不在時に課長の権限を代決する権限を付与されており、このうち7名は、通常、課長の権限とされている所属職員の週休日の振替や時間外勤務の命令権及び有給休暇の承認権を常時行使する権限も併せて付与されている。加えて、課長代理は、所属職員の評価や昇格に関与しており、人事管理を通じ、所属職員の地位・身分に変更をもたらす権限の一端を有している。

これらの事情からすると、課長代理は、労組法2条ただし書1号にいう「監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者」に該当するから、これらの者を構成員とする補助参加人は労組法上の労働組合ではない。

ウ 労働組合は、勤務労働条件の維持改善を主目的に組織されたものであり、政治的活動を主目的とする団体は、政治団体であり、労働組合になり得ない。補助参加人は、政治的活動を主目的に活動しているから、労組法上の労働組合には当たらない。

エ 以上より、補助参加人は、労組法上の労働組合ではなく、本件各申立ての申立人適格を有しない。

(2) 争点2（本件不応答が正当な理由のない団体交渉の拒否に当たるか（労組法7条2号関係））について

（被告の主張）

行政財産である職員会館の目的外使用を許可するか否かの判断は、管理運営事項に当たる。もっとも、管理運営事項と職員の労働条件等に関連する事項は、表裏の関係に立つことが少なくなく、労働者の団結権及び団体交渉権を認めた憲法の趣旨に照らすと、団体的労使関係に関する事項は、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。しかるに、本件各申入事項は、いずれも管理運営事項そのもので

はないから、義務的団交事項に当たる。

したがって、原告の本件不応答は団体交渉の拒否に当たる。

(補助参加人の主張)

本件各申入事項は、いずれも管理運営事項に該当しないから、義務的団交事項に当たる。したがって、本件不応答は、不当労働行為に当たる。

(原告の主張)

地公法55条3項及び地公労法7条ただし書において、管理運営事項が職員団体との交渉又は労働組合との団体交渉の対象事項から除外されているのは、管理運営事項は、法令の規定に基づき、地方公共団体の機関が住民の負託を受けて専ら自己の責任において処理・執行するよう定められているからであり、管理運営事項を職員団体（労働組合）と交渉（団体交渉）して遂行することになると、行政責任の原則や法治主義に基づく行政権限の分配の原則を乱すことはもとより、行政上の責任を職員団体（労働組合）と分かち合うことになり、ひいては、職員団体（労働組合）が行政に介入するという、本来の使命を逸脱した行為を認めることになりかねないからである。

このような趣旨から、管理運営事項とは、地方公共団体の機関がその職務や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、規則その他の規程や議会の議決に基づき、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い、これには、財産又は公の施設の取得・管理及び処分に関する事項が含まれる。

本件通知は、本件物件の目的外使用許可に関し、補助参加人に本件使用目的制限に違反する行為があったとして、職員会館の適正な管理を図るため、地自法238条の4第9項に基づき、その取消手続に入ることを予告し、自主的な退去を促すものである。これは、地方公共団体である原告の責任においてされるべき財産管理上の権限の行使にほかならないから、管理運営事項に当たることは明らかである。

したがって、本件各申入事項は、いずれも管理運営事項に関わるものであり、団体交渉の対象とはならず、原告の本件不応答は適法である。

(3) 争点3 (原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求めたことが支配介入に当たるか(労組法7条3号関係))について

(被告の主張)

ア 原告の補助参加人に対する本件物件の明渡し請求は、補助参加人の組合活動を萎縮、弱体化させるものである。

イ 原告は、少なくとも本件通知により、補助参加人を弱体化することを容易に認識し得た。

ウ したがって、原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求めたことは、支配介入に当たる。

(補助参加人の主張)

ア 原告の市長は、市長就任前の市議時代から労働組合を強く嫌悪しており、補助参加人が平成28年3月25日に「戦争法の廃止を求める統一署名」活動を行ったことについて、補助参加人に対し、職員団体として常に節度ある活動を求めるとして、自粛を要請し、補助参加人の活動に支配介入し、平成28年度の組合事務所の使用許可申請に際し、従前にはなかった本件使用目的制限を付し、平成30年4月以降、継続的に組合ニュースの特定の記事について掲載しないよう干渉した。これらの事情を踏まえると、原告は、その市長の意に沿わない言論活動をした補助参加人を抑圧するために、補助参加人に対し、組合活動の拠点となる本件物件の明渡しを求めたのであり、これは支配介入に当たる。

イ 地方公共団体の職員で構成される労働組合(職員団体)の事務所は、地方公共団体の庁舎等行政財産の中に確保されることが大半である。この場合、行政財産の管理の問題と団結権保障の問題とは交錯し合っていることが多く、その場合、両者が優先劣後の関係にあるわけではなく、行政財産

の管理の問題と団結権保障の問題とはどちらかが常に優先し、どちらかが常に劣後するというような関係にあるものではなく、合理的に調整されるべき問題である。

ウ 原告は、補助参加人と同様の記事を機関紙に掲載している別組合に対しては口頭注意しかせず、組合事務所の明渡しも求めないという合理的に説明不能な差別的取扱いをしている。

(原告の主張)

ア 支配介入の不当労働行為が成立するためには、不当労働行為意思が必要である。原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求めたのは、原告において補助参加人の弱体化・反組合的な結果を認識・意図したものではなく、飽くまで原告における行政財産の管理上の必要性からなされたものであり、不当労働行為意思はない。

イ 補助参加人による本件物件の使用は、目的外使用許可という行政処分に基づくものであり、この許可に付される条件は、行政処分の附款である。本件救済命令は、補助参加人が使用目的以外の用途に用いたと確認したとき、使用許可の取消手続をすることに手続上の問題があるとはいえないとしながらも、組合事務所の明渡しは、労働組合の活動や運営に少なからぬ影響を与える可能性があるから、不利益を与えてもなお明渡しを求めざるを得ない相当な理由が必要であるとして、行政財産の管理よりも組合活動を優先させており、原告の行政財産の管理権限を不当に侵害するものである。

ウ 原告は、別組合に対しても、平成28年5月31日付け「職員会館における組合事務所使用について」と題する書面を交付するとともに、別組合が発行する機関紙において本件使用目的制限違反が疑われる記事の掲載があった場合には、口頭で説明を求めたり、注意をしたりしていた。すなわち、原告は、別組合に対しても、補助参加人と同様の態度で臨んでおり、

両者の間で合理的理由のない差別的取扱いをしたことはない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実、後掲各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) 補助参加人の構成等

補助参加人には、地公法適用職員と労組法適用職員が在籍しているところ、令和2年8月1日時点で、管理職員である課長代理14名が加入しており、そのうち7名は、保育施設の長である課長代理（統括課長代理）である。

課長代理は、課長の不在時における代決権は付与されているが、通常、人事事項に関する専決権は付与されておらず、保育施設の長である課長代理（統括課長代理）は、課長の不在時における代決権のほか、人事事項のうち、所属職員の週休日の振替、時間外勤務命令、有給休暇の承認権等の専決権を付与されている。

(2) 補助参加人の組合事務所として職員会館の使用等

ア 補助参加人は、昭和46年2月以降、職員会館の一部（平成26年4月以降は本件物件）の貸与を受け、平成18年9月以降、目的外使用許可を受けて、これを組合事務所として使用している（前提事実(2)ア）。

イ 原告と補助参加人現業合同支部は、平成22年4月1日、労働協約書を取り交わし、団体交渉の実施の細目について別に協定することとし（2条2項）、同日、団体交渉の実施の細目に関する協定を取り交わし、地公労法7条ただし書に規定する管理運営に関する事項が労働条件と関連を有する場合には、その限りにおいて交渉の範囲とするものとした（2条2項）。

ウ 原告は、昭和46年から平成26年3月31日まで、職員会館のうち本件物件の使用料を免除する運用をし、補助参加人は、上記期間中、本件物

件を無償で使用していた。原告は、補助参加人に対し、平成26年3月31日付けで平成26年度の上記使用料を徴収する処分をし、平成27年3月27日付けで、平成27年度の上記使用料を徴収する処分をした。

補助参加人は、当庁に上記各処分の取消しを求める訴訟を提起し（平成26年（行ウ）第196号事件、平成27年（行ウ）第319号事件）、当庁は、平成28年3月28日、補助参加人の請求をいずれも棄却する判決を言い渡し、同判決は確定した。補助参加人は、その後、上記使用料を支払った。

- (3) 平成28年度の本件物件の目的外使用許可に関する経緯等（この項は特記しない限り平成28年の出来事であり、月日のみ記載する。）

ア 原告は、3月25日、補助参加人に対し、補助参加人が同月に「戦争法の廃止を求める統一署名のお願い」と題するビラを用いて行った活動に関連して、活動対象とした複数地域の住民及び一部の市議会議員から、原告の職員団体として適正な活動かどうか疑念の声が原告に寄せられたとして、上記活動内容の一部について市民目線の観点から不適切であり、公務労働を前提に構成された職員団体として常に節度ある活動を求めるべく要請する旨の要請書を交付した。

イ 本件使用目的制限は、平成27年度以前までの本件物件の目的外使用許可には付されていなかった。しかるに、原告は、3月31日、補助参加人に対し、本件使用目的制限を付して、平成28年度の本件物件の目的外使用許可をした（前提事実(2)イ）。

ウ 補助参加人は、4月22日、原告に対し、本件使用目的制限は不当であるとして、組合事務所使用等に関する労使交渉を行うこと等を求めた。

これに対して、原告は、5月23日付けで、補助参加人に対し、地公法の趣旨に照らし、上記要求には応じられず、目的外使用許可に関する説明について必要に応じて行う旨を回答した。

エ 原告の総務部は、補助参加人に対し、5月31日付け本件総務部文書をもって、①平成28年度の本件物件の目的外使用許可において本件使用目的制限を付した趣旨、②本件使用目的制限に含まない活動として「原告職員の勤務労働条件等と密接に関連付けられるとの解釈が困難な政治的活動」とすること（機関紙の記事の掲載内容についても同様）【具体例】選挙応援・演説会や署名活動・デモの企画・準備等、機関紙の掲載内容については、⑦法案に対する是非のうち、その法が原告職員の勤務労働条件等と密接に関連付けることが困難なもの【具体例】戦争法廃止、TPP断固阻止、⑧特定の個人や政党を名指しで批判するもの【具体例】安倍政権打倒、維新政治反対について、団体としての明確な意思表示を行った場合とすること（『〇〇については議論が必要』などの表現は社会的活動の範囲内とし、政治的活動には含まない。）（これらの基準を、以下「原告総務部基準」という。）、③本件使用目的制限以外の目的で使用した疑いがあると原告が認める場合、その活動が使用目的に合致するものであるかなどについて、文書による説明を求めるための通知を行い、説明文を受け審理し、目的外使用があったと認められる場合には文書による改善要請を行うことなどを通知した。

オ 原告は、7月から12月までの間、補助参加人に対し、毎月（合計6回）、「枚方市行政財産における活動について（依頼）」と題する書面をもって、機関紙（組合ニュース）の発行日及び記事内容を具体的に特定した上、その内容に本件使用目的制限による使用目的に含まれない可能性のある記事があり、本件物件においてかかる活動を行うことが本件使用目的制限に合致するものであるかを確認する必要があるとして、文書で説明を求める旨を依頼した。

これに対して、補助参加人は、上記期間中、毎月（合計6回）、原告に対し、「組合事務所使用について」と題する書面をもって、団体交渉を求める

とともに、いずれも職員の勤務条件や福利厚生に深く関わる内容であるなどと回答し、原告の市長が補助参加人の機関紙の内容に干渉することは憲法21条の表現の自由を著しく脅かすものとする旨を通知した。

カ 原告は、12月26日、「枚方市行政財産における活動に関する改善について（要請）」と題する書面をもって、上記オのとおり原告が補助参加人に対して説明を求めた活動について、補助参加人からの回答内容を考慮しても、本件使用目的制限による使用目的に含まれないものと認識せざるを得ず、同様の状況が続くのであれば、本件物件の使用については是認できるものではないとして、早急に是正するよう要請した。

キ 原告は、平成29年2月20日、「枚方市行政財産における活動に関する改善について（警告）」と題する書面をもって、補助参加人が行った同月6日、同月7日及び同月13日付け組合ニュースの掲載内容に係る活動について、本件使用目的制限による使用目的に含まれないと認識せざるを得ず、改めて是正するよう警告し、改善されない場合には、本件物件の目的外使用について許可することが困難である旨を通知した。

(4) 平成29年度の本件物件の目的外使用許可に関する経緯等（この項は特記しない限り平成29年の出来事であり、月日のみ記載する。）

ア 原告は、3月27日、補助参加人に対し、本件使用目的制限を付した上で、平成29年度の本件物件の目的外使用許可をした。これに対して、補助参加人は、4月4日、「組合事務所使用等に関する要求書」をもって、原告に対し、本件使用目的制限の撤回を要求した。

イ 原告は、6月29日付け「枚方市職員会館の目的外使用許可について（通知）」と題する書面をもって、本件物件の目的外使用許可に即した適切な使用がされるものと理解していたが、同月19日付け組合ニュースに掲載された記事の内容（「共謀罪法案」の採決強行に怒り」との見出し）が本件使用目的制限及び原告総務部基準等において示した事項から大きく外れて

おり、原告と補助参加人双方で積み上げてきた本件物件の使用に関する確認内容を根底から覆すものであり、到底承服できるものではないとして、いかなる理由によってこのような事態が生じているのかについて、文書で報告するよう求めた。

これに対して、補助参加人は、7月11日、「組合事務所使用についての回答」と題する書面をもって、「共謀罪法」は恣意的運用がなされる危険性が高く、労働組合運動を抑圧しかねないことが広く指摘されているところであり、市職員の勤務条件に深く関わる課題だと認識していること、再三再四組合事務所使用について団体交渉の開催を求めていたが、原告がこれを拒否しながら、組合ニュースの内容が承服できないとして、組合事務所退去をほのめかして圧力を加えることは断じて許されないものであり、強く抗議することなどと回答した。

ウ 原告は、7月19日付け「枚方市職員会館の目的外使用許可について」と題する書面をもって、同月12日付け組合ニュースについて、問題の本質が補助参加人が目的外使用許可の条件を遵守しないことにあるにもかかわらず、原告が組合ニュースの内容に干渉していると捉えられるような記事となっており、一方的で誤った認識を組合員に抱かせることは著しく公正性を欠くものであり、原告として、到底承服できない旨を通知した。

さらに、原告は、8月8日付け「枚方市職員会館の使用許可条件以外の使用について（通知）」と題する書面をもって、補助参加人が7月20日付け及び同月24日付け組合ニュースにおいて、重ねて政権への批判的な記事を掲載したとして、改めて本件物件の使用に際して本件使用目的制限を遵守するよう強く求めるとともに、今後の補助参加人の対応によっては、原告が補助参加人に対して即時退去を求める、あるいは、次年度の使用を認めない等の措置をとることになったとしても、その責任は原告にない旨を通知した。

これに対して、補助参加人は、8月24日付け「組合事務所使用についての回答」と題する書面をもって、組合事務所使用に関して交渉開催に応じるよう重ねて求めること、原告が定めた本件使用目的制限を所与の前提とする態度に終始していることは著しく誠実さと公正さを欠くものであること、本件使用目的制限を前提としても補助参加人は何ら条件に反する活動はしていないことなどと回答した。

(5) 平成30年度の本件物件の目的外使用許可に関する経緯等（この項は特記しない限り平成30年の出来事であり、月日のみ記載する。）

ア 原告は、2月2日、補助参加人に対し、本件目的使用制限を付して平成30年度の本件物件の目的外使用許可をした。

イ 補助参加人は、4月12日、8月15日、9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日及び同月20日付けで、組合ニュースを発行した。このうち、4月12日付け、8月15日付け及び9月12日付け各組合ニュースには、以下の記載がある。もっとも、その記載は、各紙面を4段に分割して数行程度であり、各紙面全体に占める割合は1割にも満たないものであった。

(ア) 4月12日付け

「憲法が社会の隅々まで輝く日本をつくろう」との見出しの記事に「現政権による「国家権力と国有財産の私物化、政治の腐敗、三権分立と民主主義の破壊」の実態が次々と暴露され」との記載

(イ) 8月15日付け

「本日、終戦記念日 再び戦争の惨禍を繰り返さないために」との見出しの記事に「現政府は立憲主義を踏み破り、集団的自衛権行使を容認する閣議決定と安保法制＝戦争法を強行し、アメリカとともに海外で戦争する国づくりに大きく踏み出しています。」との記載

(ウ) 9月12日付け

「基地に頼らない「誇りある豊かな沖縄」を」との見出しの記事に、沖縄県知事選挙の候補者名を記載し、同人に関する記述として、「沖縄県民の総意を踏みにじて新基地建設を強行する中央政権の言いなり」との記載

ウ 原告の総務部職員課長及び管理職職員は、前記イの組合ニュースの発行日又はその翌日、組合事務所に架電又は訪問した。

エ 補助参加人は、10月9日付けで、「休む権利の本音と建前～働く現場から」との見出しにおいて、「安倍政権による「働き方改革」は、経済成長と生産性向上が目的であり」との記事内容の組合ニュースを発行した。原告の総務部長らは、同月11日、組合事務所を訪問し、その際、補助参加人の役員に対し、政権・政党批判や、労働条件に関係が薄い法案に関する記事の掲載を遠慮してほしい旨を述べた。

これに対して、補助参加人の役員は、微妙な表現もあり、原告総務部基準があいまいであり、今後も引き続きできる範囲で工夫を行う旨を述べた。

(6) 本件各申立てに至る経緯等（この項は特記しない限り平成31年又は令和元年の出来事であり、月日のみ記載する。）

ア 原告は、平成30年12月27日、補助参加人に対し、本件通知をしたところ、補助参加人は、1月4日、原告に対し、本件申入れをした。これに対して、原告は、1月9日、本件回答書をもって回答し、本件申入れについて本件不応答をした。（前提事実(2)ウエオ）

イ 補助参加人は、処分行政庁に対し、1月18日、本件申立て①をし、7月8日、本件申立て②をした（前提事実(3)ア）。

ウ 原告は、3月29日、補助参加人に対し、本件使用目的制限について認識の有無を確認したところ、補助参加人から認識している旨の回答があったことから、平成31年度の本件物件の目的外使用許可をし、令和2年3月27日、令和2年度の本件物件の目的外使用許可をした。

(7) 原告の別組合に対する対応等

ア 原告は、別組合に対しても本件総務部文書を交付し、別組合が発行する機関紙において本件使用目的制限違反が疑われる記事が平成28年度には3件、平成29年度には8件、平成30年度には3件あったことから、別組合に確認の上、以下の内容について本件使用目的制限に違反すると判断し、別組合に対して口頭で注意した。

(ア) 平成28年度

「大阪市を巡る動向に危惧」中の記載

(イ) 平成29年度

① 「5・3おおさか総がかり集会」中の記載

② 「共謀罪法案がヤマ場」中の記載

③ 「大阪府・市『法定協議会設置議案可決』民意を軽んじ、ないがしろにするもの」中の記載

④ 「安倍一強政治は継続しており、2020年での憲法改正等に向けて、民意軽視の国会・政治運営の継続は明白であり、安倍政権の暴走を許さない世論形成が不可欠となっています。また、大阪においては、2015年5月の住民投票で否決された大阪市廃止・分割構想（いわゆる「大阪都構想」）を再び目論んでいる動きもあり、民意をないがしろにする議論の蒸し返しを許さない取り組みが求められています」との記載

(ウ) 平成30年度

① 「職員労組の平和行動 平和憲法を守る取り組み」中の記載

② 「輝け憲法！ともに生きる社会を！11・3おおさか総がかり集会」中の記載

③ 「米軍基地建設に関する住民投票 圧倒的多数が埋立て反対 基地問題は日本全体の問題」中の記載

イ 原告は、令和3年10月26日、「枚方市職員会館の目的外使用許可について（通知）」と題する書面をもって、別組合が発行した同月22日付け機関紙のうち、推薦を決定した候補者を紹介する記事において、「比例は立憲民主党へ」という部分が明らかに原告総務部基準の範囲を超えるものであるとして、別組合に対し、書面により嚴重注意をした。

ウ 原告は、現在に至るまで、別組合に対し、組合事務所の明渡しを求めている。

2 争点1（補助参加人に本件各申立ての申立人適格があるか）について

- (1) 前提事実(1)ウのとおり、補助参加人は、原告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1項所定の職員団体であるところ、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、その構成員に対して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のが相当であり、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。

そうすると、補助参加人は、本件各申立ての申立人適格を有するというべきである。

(2) 原告の主張の検討

ア 前記第2の3(1)の原告の主張アについて

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を置いていないところ、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、補助参加人に労組法の適用を認めた

としても、地公法の規定による団結権の制限を没却させるとか、地方公務員の地位に着目して地公法を定立している意味を失わせることになるとはいえない。

また、いわゆる混合組合について、在籍する労組法適用職員が少数だからといって、労組法による不当労働行為救済制度による救済等が及ばなくなることは相当とはいえないし、組合員の構成比率は、組合員の加入・脱退等によって随時変動するのであり、このような組合員の構成比率によって労組法適用職員について不当労働行為救済制度に關与しうる地位の存否が左右されることは、法的安定性や手続的明確性の観点からも疑義があるものといわざるを得ない。

したがって、原告の上記主張は採用することができない。

イ 前記第2の3(1)の原告の主張イについて

労組法2条ただし書1号が「監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者」の参加を許すものを「労働組合」から除外しているのは、労働組合の自主性を確保する趣旨であり、かかる趣旨からすれば、「監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者」とは、その加入が労働組合の自主性を損なうような職務上の地位にある者をいうと解するのが相当である。

これを本件についてみると、認定事実(1)によると、補助参加人には、管理職員である課長代理14名（うち7名は保育施設の長（統括課長代理）である。）が加入しているところ、課長代理は、課長の不在時における代決権は付与されているが、通常、人事事項に関する専決権は付与されておらず、保育施設の長である課長代理（統括課長代理）は、人事事項のうち、所属職員の週休日の振替、時間外勤務命令、有給休暇の承認権等の専決権が付与されているにすぎないことが認められる。このような課長代理の地位や職務権限に照らすと、課長代理は、その加入が労働組合の自主性を損

なうような職務上の地位にあるとはいえず、労組法2条ただし書1号にいう「監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者」には該当しないというべきである。

なお、原告は、課長代理は、所属職員の評価や昇格に関与しており、人事管理を通じて、所属職員の地位・身分に変更をもたらす権限の一端を有していると主張するが、その関与の態様が明らかでなく、課長代理が所属職員の評価や昇格を決定する権限を有していたことを認めるに足りる証拠はない。

したがって、原告の上記主張は採用することができない。

ウ 前記第2の3(1)の原告の主張ウについて

原告は、本件申立て①の申立書において、補助参加人が「B市長は、自治体職員を構成する職員団体は、職員の勤務労働条件の維持改善を「主たる目的」としなければならず、それ以外の「社会的、文化的、政治的活動等」は「従たる目的」であるという、独自の見解に基づき、とりわけ、申立人ないし申立人が参加する運動団体が行う憲法擁護運動や平和運動は申立人の「従たる目的」であるからとかこつけて、「抑制的であるべきである」という主張を始めた」と主張したことをもって、補助参加人が政治団体であることの根拠とする。

しかしながら、補助参加人の上記記載の趣旨は、補助参加人の活動を「主たる目的」と「従たる目的」に分けた上で、「従たる目的」に属する活動が抑制的であるべきとする原告の市長の主張を否認するものと解されるのであり、上記記載から直ちに補助参加人が政治活動を主たる目的とする団体であると認めることはできない。

したがって、原告の上記主張は採用することができない。

(3) 小括

以上によれば、補助参加人には本件各申立ての申立人適格がある。

3 争点2（本件不応答が正当な理由のない団体交渉の拒否に当たるか（労組法7条2号関係））について

- (1) 憲法28条及び労組法7条2項によって労働者に団体交渉権が保障された目的やその趣旨に照らすと、労働者の労働条件その他の待遇に関して団体交渉のほか、これを円滑に行うための基盤となる事項についてもその保障の趣旨が及び得るといふべきであり、労組法により、使用者が団体交渉を行うことを義務づけられている義務的団交事項とは、団体交渉を申し入れた労働者の団体の構成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つて、使用者に処分可能なものをいうと解するのが相当である。

これを本件についてみると、本件各申入事項は、いずれも補助参加人が便宜供与の一種として原告から目的外使用許可を受けて使用していた組合事務所である本件物件の使用に関するものであり、このような組合活動に関する便宜供与やそのルールに関する事項も団体的労使関係の運営に関する事項に当たるといふべきである。そして、前提事実(2)エのとおり、本件申入事項①～⑥は、本件使用目的制限を付した理由、本件使用目的制限に関する原告の基準や運用、原告が補助参加人に本件使用目的制限違反があると判断した理由、本件通知をするに至った理由、補助参加人に対してのみ本件通知をした理由、組合事務所を供与しない場合の善後策等について具体的な説明や協議を求めるものであつて、いずれも本件使用目的制限や目的外使用許可の取消しという行政処分（又はその方針）の撤回自体を求めるものではなく、地方公共団体の当局が自らの責任と権限によって執行すべき行政上の管理運営事項（地公法55条3項、地公労法7条ただし書）について協議を求めるものではない。

そうすると、本件各申入事項はいずれも義務的団交事項に当たり、原告が本件申入れを拒否したことに正当な理由はなかつたといふべきであるから、

本件不応答は正当な理由のない団体交渉の拒否（労組法7条2号）に当たるというべきである。

(2) 前記第2の3(2)の原告の主張について

原告は、本件各申入事項がいずれも管理運営事項に当たることを前提するが、上記(1)説示のとおり、本件各申入事項は、管理運営事項に当たらず、義務的団交事項に当たるから、原告の上記主張は採用することができない。

(3) 小括

以上によれば、本件不応答は、正当な理由のない団体交渉の拒否（労組法7条2号）に当たる。

4 争点3（原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求めたことが支配介入に当たるか（労組法7条3号関係））について

(1) 前提事実(2)アのとおり、原告は、昭和46年2月以降、40年以上にわたり、補助参加人に対し、職員会館の一部を貸与し又は目的外使用許可をすることによって組合事務所としての使用を認めている。これは、原告の補助参加人に対する便宜供与の一種であり、これに応じるか否かは、原則として原告の裁量に委ねられている。もっとも、いったんかかる便宜供与がされた以上、これを前提に補助参加人の活動や運営が行われることになるのであり、組合事務所が組合活動の基盤であって、その明渡しを求めることが補助参加人の活動や運営に重大な影響を及ぼすと考えられることに照らすと、原告が補助参加人に対して目的外使用許可を取り消して本件物件の明渡しを求めるに当たっては、補助参加人に対して組合事務所の退去による不利益を与えてもなお明渡しを求めざるを得ない相当な理由があることが必要であり、かつ、明渡しを求めるに当たっては、補助参加人に対してその理由を説明し、その代替措置等について協議し、十分な猶予期間を設けるなどの手続的配慮をすることが必要と解するのが相当である。

これを本件についてみると、前提事実(2)エ③、オ(イ)、認定事実(5)イによれ

ば、原告は、補助参加人が平成30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日に発行した組合ニュースの記事が本件使用目的制限に違反するとして、補助参加人に対して本件物件の明渡しを求める旨の本件通知をしたことが認められる。これらの組合ニュースの内容は、いわゆる森友問題や集団的自衛権に関する閣議決定・安保法制、沖縄県基地移設問題に絡んで当時の政権を批判するものであり、かかる記事内容は職員の勤務条件や職員の福利厚生との関連性が乏しく、直ちに職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生の活動に当たるとはいい難く、これらの組合ニュースが本件物件内で作成等されたものであるとすると、本件使用目的制限に違反したとみる余地がないではない。

もっとも、混合組合である補助参加人において、組合活動に関連して、表現の自由の範囲において、一定の政治的意見を表明することが全く許容されないわけではなく、上記の各記事が各組合ニュースにおいて占める割合が必ずしも大きくないこと（認定事実(5)イ）、組合事務所の明渡しは組合活動に与える影響は極めて大きく、組合活動に直接的な支障を生じさせるおそれがあることに鑑みれば、補助参加人が平成30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日に発行した組合ニュースを本件物件内で作成等したことを理由として、直ちに補助参加人に対し、本件物件の明渡しを求め得るとするのは、補助参加人の不利益が余りにも大きいというべきであって、原告が補助参加人に対して組合事務所退去による不利益を与えてもなお本件物件の明渡しを求めざるを得ない相当な理由があったとはいい難い。

また、手続的配慮についてみても、原告は、即刻退去を求めるものの、本件各申入事項が義務的団交事項に当たるにもかかわらず、本件申入れに係る団体交渉を拒否した上、本件各申入事項と同様の要求事項についても、簡潔に回答したのみであり、原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求める理由について具体的な説明をしないばかりか、代替措置等についても協議

していないこと（前提事実(2)ウエオ）からすれば、原告の補助参加人に対する手続的配慮は極めて不十分なものであったといわざるを得ない。

さらに、別組合は、補助参加人と同様、原告から目的外使用許可を受けて、職員会館の一部を組合事務所として使用しているところ、原告は、平成28年から平成30年までの間に別組合が発行した組合ニュースの記事内容（8件）が本件使用目的制限違反であると判断しながら、別組合に対しては現在に至るまで組合事務所の明渡しを求めていること（認定事実(7)アウ）からすると、補助参加人と別組合との間で本件使用目的制限違反があった場合の取扱いに差異があることも否定し難い。

これらの事情に加え、補助参加人が、昭和46年2月以降、40年以上にわたって職員会館の一部を組合事務所として使用してきたことをも考慮すると、原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求めることは、補助参加人の弱体化やその運営・活動に対する妨害の効果を持つものといえ、原告はそのことを認識し又は容易に認識し得たというべきであるから、かかる行為は、補助参加人に対する支配介入（労組法7条3号）に当たるといえるべきである。

(2) 原告の主張について

ア 前記第2の3(3)の原告の主張アについて

上記(1)説示のとおり、原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求めることは補助参加人の弱体化やその運営・活動に対する妨害の効果を持つものであり、原告はこれを容易に認識し又は認識し得たと考えられるから、支配介入の成立に欠けるところはないというべきである。

したがって、原告の上記主張は採用することができない。

イ 前記第2の3(3)の原告の主張イについて

目的外使用許可の取消し（行政処分）の適否と不当労働行為の成否はそれぞれ要件を異にしており、別個のものとして峻別されるべきであり、目

的外使用許可の取消し（行政処分）が適法であったとしても、これにより組合間で差別が生じるような場合には、不当労働行為が成立する場合があると考えられる。また、組合事務所である本件物件に係る目的外使用許可を取り消す場面において、不当労働行為の成立を認めたとしても、常に行政財産の管理よりも組合活動を優先させることにはならず、原告の行政財産の管理権限を不当に侵害するものということとはできない。

したがって、原告の上記主張は採用することができない。

ウ 前記第2の3(3)の原告の主張ウについて

別組合も原告総務部基準に違反した機関紙を発行しているが、原告は、別組合に対し、書面で注意をしたものの、現在まで組合事務所の明渡しを求めている（認定事実(7)ウ）というのであるから、補助参加人と別組合との扱いを異にしているといわざるを得ない。

したがって、原告の上記主張は採用することができない。

(3) 小括

以上によれば、原告が補助参加人に対して本件物件の明渡しを求めたことは、支配介入（労組法7条3号）に当たる。

第4 結論

以上より、原告の請求は理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第5民事部