

令和 5 年 6 月 1 6 日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和 4 年(行コ)第 1 3 4 号 救済命令取消請求控訴事件

(原審・大阪地方裁判所令和 2 年(行ウ)第 1 7 4 号)

口頭弁論終結日 令和 5 年 3 月 2 2 日

判決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

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 原判決取り消す。
- 2 処分行政庁が、大阪府労働委員会平成 3 1 年（不）第 2 号及び令和元年（不）第 1 8 号併合事件について、令和 2 年 1 1 月 3 0 日付けでした命令を取り消す。

第 2 事案の概要等

- 1 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、控訴人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、処分行政庁（大阪府労働委員会）に対し、不当労働行為救済命令の申立てをし、さらに、控訴人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。処分行政庁は、これらの事件を併合した上で、控訴人の、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、控訴人に対し、団体交渉に応じるべきこと等を命じる令和２年１１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、控訴人が、処分行政庁の属する被控訴人を相手として、本件救済命令の取消しを求める事案である。

原審が控訴人の請求を棄却したので、これを不服とする控訴人が本件控訴を提起した。

２ 前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、後記３のとおり当審における控訴人の補充的主張を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」中「第２ 事案の概要」の１ないし３に記載のとおりであるから、これを引用する。

３ 当審における控訴人の補充的主張

(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

ア 「いわゆる混合組合」の論理は、適用法規（国家公務員法・地公法・労組法等）を異にする労働者や労働組合が加入して形成するような労働者団体の労働法制上の法律上の地位を論じる中で用いられる概念であり、「いわゆる混合組合」としてその存在が認められることをもって、「いわゆる混合組合」自体が各適用法規における労働者団体になり得るものではない。

「いわゆる混合組合」は、各適用法規における労働団体が内在することによって、自らが団体交渉等の当事者となり得るのであり、「いわゆる混合組合」であることによって、地公法に基づきその構成員が定められている職員団体に、他法である労組法の適用を受ける職員の加入が認められるものではない。

イ 地公法５２条１項の職員団体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は認められていない。もし、申立人適格を認めよ

うとするのであれば、職員団体である補助参加人とは別個の存在として、補助参加人を包含する組織の存在を認め、これに申立人適格を認めるべきである。

(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）
について

ア 本件各申入事項には、「行政処分（又はその方針）の撤回自体を求める」旨の記載はないが、補助参加人が、この申入れに基づく団体交渉において、「行政処分（又はその方針）の撤回」を求めることは、ここに至る経緯、労働組合と使用者との団体交渉であることを踏まえれば、経験則上、明らかである。

イ 行政処分を取り消す（撤回する）には、それに先立って行政手続法等に基づく聴聞手続があり、さらに、その聴聞手続に先立って、行政庁から行政処分の相手方に対して、注意を促し、警告を発する等の行為が行なわれるのが通例である。本件通知書も、その性質は、本件物件の使用に際して目的外使用許可の条件である本件目的制限事項に違反する行為があった補助参加人に対して自主的な退去を促すものであり、控訴人から補助参加人に対する注意喚起あるいは警告文書である。行政処分の取消しに至る手続は、注意喚起あるいは警告文書の発出も含めて一連のものとして行なわれるものであるから、これらの一連の手続を切り分けて、ある手続は管理運営事項には当たらないということにはならず、また、これら一連の手続全てが「地方公共団体の当局が自らの責任と権限」によって執行されているのであるから、これら一連の手続が全て「行政上の管理運営事項」に当たる。

ウ そうすると、本件各申入事項が、「行政上の管理運営事項」に該当し、「義務的団交事項」に該当しないことも明らかである。控訴人は、「管理運営事項」については団体交渉に応じなければならない義務は

ないのであるから、管理運営事項について団体交渉を求められた場合、これを拒否することは法的に許される。

仮に、団体交渉を求められた事項が義務的団交事項と管理運営事項の両面を有するとしても、これを義務的団交事項であると解すれば、管理運営事項について団体交渉に応じる義務がないことを没却することになる。

(3) 争点 3（控訴人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）について

ア 本件物件における補助参加人の継続的な活動を過度に重視することは、補助参加人が、本件物件についての目的外使用許可条件に違反する行為を行った場合に、控訴人が補助参加人に明渡しを求めることを不当に制限することになる。行政財産の目的外使用許可において付された許可条件に違反した場合において、当該許可を受けた者が注意や警告を受けてもこれを受け入れなかったときには、当該目的外使用許可を取り消すことは、行政財産の管理者の当然の責務である（これを履行しなかったときは、地自法に基づく住民監査請求や住民訴訟において、責任を問われることになる。）。

控訴人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というのであれば、行政財産の管理権の行使は、どこまでが支配介入に当たらない適法なものなのか、どこからが支配介入に当たるのか、明確にすべきである。

イ 控訴人が本件物件の明渡しを求めることが、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としても、補助参加人が、長年、本件物件を組合事務所として使用してきたことを理由として、控訴人がそのことを認識し又は容易に認識し得たというのは、論理に飛躍があるし、たとえ控訴人が、そのことを認識し又は容易に認識し

得たとしても、本件物件の使用について補助参加人に許可条件（本件使用目的制限）に対する違反行為があった場合における行政財産の管理者としての権限行使を妨げるものとはなり得ない。

別組合にも本件使用制限違反行為があったとしても、そのことによって、補助参加人が本件使用制限違反行為を行なった事実がなくなるものでもない。

ウ 行政財産の目的外使用許可を受けた者が当該許可に際して付された条件に違反した場合において、当該行政財産の管理者が当該目的外使用許可の取消権を有していることは、地自法２３８条の４第９項によって法文上明らかである。このように適法になされた控訴人の行為についても、労組法上は許されない行為であるとして、不当労働行為救済命令が発せられるのは、法律の根拠なく、労組法の規定を地自法の規定に優先して適用するものであり、許されない。

第３ 当裁判所の判断

１ 当裁判所も控訴人の請求には理由がないものと判断する。その理由は、下記のとおり補正し、後記２のとおり当審における控訴人の補充的主張に対する判断を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」中「第３ 当裁判所の判断」の１ないし４に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (１) 原判決１６頁２０行目の末尾に「(乙Ａ９)」を加える。
- (２) 原判決２６頁８行目の「いずれも義務的団交事項に当たり」を「義務的団交事項を含むものであり」に改める。
- (３) 原判決２７頁３行目の「目的外使用許可を取り消して」を「目的外使用許可が取り消されることなく存続している状態で」に改める。
- (４) 原判決２８頁１行目の「求め得るという」を「求めた」に改める。
- (５) 原判決２９頁８行目から１５行目までを下記のとおり改める。

「 補助参加人が本件使用目的制限に反したことによって、将来、本件

物件の目的外使用許可が取り消されることがあり得るとしても、現在、補助参加人の目的外使用許可は取り消されていないから、補助参加人に対する目的外使用許可の効力は失われていないので、控訴人の主張は、その前提を欠く。」

2 当審における控訴人の補充的主張に対する判断

(1) ア 控訴人は、前記第2の3(1)のとおり主張する。

イ そこで検討するに、労組法は、使用者に対して労働組合に関する一定の行為を不当労働行為として禁止し、その違反につき労働委員会による救済手続を定めているが、同法5条1項が「労働組合は、労働委員会に証拠を提出して第2条及び第2項の規定に適合することを立証しなければ、この法律に規定する手続に参加する資格を有せず、且つ、この法律に規定する救済を与えられない。」と規定していることからすると、団体が労組法に基づく不当労働行為救済命令の申立人適格を有するのは、当該団体が労組法2条の定める労組法上の労働組合である場合に限られることとなる。労組法は、上記労働組合について、「この法律で『労働組合』とは、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又はその連合団体をいう。」(同法2条)と定めるとともに、労働者について、「この法律で『労働者』とは、職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者をいう。」(同法3条)と定めている。労組法が「労働者が主体となって」という上記要件を設けている趣旨は、労働者において外部からの不当な干渉を受けないで自らが労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図るための組合を組織することが、使用者との交渉において対等の立場に立ち、ひいてはその地位を向上させることに資するからであると解される(同法1条1項参照)。

ウ 確かに、一般職の地方公務員は、地公法 5 8 条 1 項により労組法の適用が除外されているから、労組法上の「労働者」に該当しないが、憲法 2 8 条の労働基本権の保障が及ぶ「勤労者」であることは明らかであり、その実質は「賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者」（労組法 3 条）であって労組法上の労働者と異ならないのであるから、一般職の地方公務員が当該団体の主たる地位を占めている混合組合に対し、労組法適用組合員に関する事項について、労組法上の労働組合としての権能を与えたとしても、同組合の構成員となっている労組法適用組合員に対する不当な干渉を招くとか使用者との交渉において対等の立場に立ち、ひいてはその地位を向上させることに支障が生ずるとは考え難い。また、地公法 5 2 条 1 項は、職員団体について、「この法律において『職員団体』とは、職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又はその連合体をいう。」と規定しているところ、同法 5 3 条 4 項において、職員団体が登録を受けるためには、同一の地方公共団体に属する警察職員及び消防職員以外の職員のみをもって組織されていることを必要とすると規定しているから、これらの規定からすると、地公法上の職員団体は、労組法の適用を受けない職員のみによって組織されていなければならないものではないことは明らかであり、補助参加人のような混合組合も、地公法上、許容されているものというべきである。

エ これらのことからすると、現行の法体系において、補助参加人のような混合組合について、地公法適用組合員と労組法適用組合員のいずれが主たる地位を占めているかによって、地公法上の職員団体と労組法上の労働組合のいずれかと解すべき理由に乏しく、地公法適用組合員に関する問題については、職員団体として、地公法上の権利を行使することができ、労組法適用組合員に関する問題については、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ものと解することができる。そのように解したからといって、実際上の支障があるとは認められない。かえって、上記のように解しないと、補助参加人のような混合組合は、地公法適用組合員と労組法適用組合員のいずれが主たる地位を占めているかによって、地公法又は労組法のいずれかの権利を行使することができなくなり、権利を行使することができない組合員(主たる地位を占めていない組合員)の保護に欠けることになる。

オ したがって、補助参加人は、不当労働行為救済命令の申立人適格を有すると解することができるから、控訴人の上記主張は採用することができない。

(2)ア 控訴人は、前記第2の3(2)のとおり主張する。

イ そこで検討するに、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組合の運営に大きな影響が及ぶところ、昭和46年2月以降、約50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として本件物件の供与を継続してきた中で、控訴人は、補助参加人に対し、本件物件からの即時の退去を求める旨の通知をしたものである。そして、控訴人は、補助参加人からの本件申入れに対し、管理運営事項に該当することを理由に団体交渉に応じていない。

ウ しかし、本件各申入事項には、組合活動にとって重要な事項であって団体交渉権の保障の趣旨が及び、かつ、必ずしも管理運営事項に当たらないと考えられる義務的団交事項が含まれている(原判決25、26頁)のに対し、控訴人が補助参加人との間で、本件各申入事項のうちのどの部分が管理運営事項に当たるかについて十分に交渉ないし確認する機会を設けた形跡は見当たらない。

エ 一般に、行政処分 of 取消しに至る過程で、注意喚起あるいは警告文

書の発出が行われるとしても、本件通知が行政手続法等に定められた手続のいずれに当たるのか明らかではない。また、現に目的外使用許可の取消しがされていないことに照らすと、本件通知による本件物件の即時明渡請求が、目的外使用許可の取消し手続として行われたものとも認めることはできない。

オ したがって、本件不応答による団体交渉の拒否に正当な理由がないと認められるから、控訴人の上記主張は採用することができない。

(3)ア 控訴人は、前記第2の3(3)のとおり主張する。

イ そこで検討するに、組合活動における組合事務所の重要性に鑑みると、使用者がほしいままにその供与を終了してその明渡しを求めることは、不当労働行為に当たり、また、使用者が民間企業にあれば権利濫用に、地方公共団体であっても裁量権の逸脱・濫用の問題になり得る。しかるところ、供与終了（解約）の定めがあればその定めによるべきであり、本件物件において、本件使用目的制限に違反した場合の供与終了の手続は、地自法238条の4の9項に定めのあることから、これに従うべきである。

ウ ところが、控訴人は、地自法238条の4に基づく目的外使用許可の取消しが無いまま、本件通知をした。地方公共団体が労働組合に行政財産を組合事務所として使用するために貸与する場合にあっては、民間企業においてその私有財産を労働組合に使用させる場合と異なり、それが住民の負担する税金等によって賄われる公共財産であることから、手続において行政財産の目的外使用許可によることとなるとともに、使用実態においても公共財産の用法としての社会的公正を損なうものであってはならず、そのために地方公共団体は、組合事務所の使用について、適正な利用目的の制限を定め、労働組合がこれに違反した場合、その目的外使用許可を取り消すべき責務があることから、こ

れに付随して必要な調査や是正のための警告をすることには一定の正当性があるといえることができる。しかし、本件通知による本件物件の即時明渡請求が地自法 238 条の 4 に基づくものであると認められない（前記(2)エ参照）以上、そのような事実行為を処分行政庁が不当労働行為と評価したことは、地自法の規定に抵触するものではないし、控訴人の行政財産の管理者としての権限行使を妨げるものでもない。

エ そして、使用者が労働組合に対して組合事務所の明渡しを求めるときは、明渡し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必要であるという枠組み（原判決 27 頁）は、使用者による恣意的な組合事務所の供与の終了を抑止する趣旨に出るものであって、これが、控訴人において想定している枚方市長による地自法 238 条の 4 に基づく目的外使用許可の取消しの前提要件になるということとはできない（なお、目的外使用許可の取消しの適法性を判断するに際しては、比例原則や平等原則等の適用が問題となり得る。）。しかし、枚方市長が地自法 238 条の 4 に基づく目的外使用許可の取消しをせず、そのため補助参加人において行政上の不服申立ての手続的保障のない状況において、いまだ本件物件の使用権原を失っていない補助参加人に対し、控訴人が即時の本件物件の明渡しを求めるのであれば、控訴人において上記枠組みに則った対応が必要となると解するのが相当である。

処分行政庁が、本件救済命令主文 2 項によって、控訴人に対し、平成 30 年 12 月 27 日付けで組合事務所の明渡しを求めたような行為を繰り返さないようにする旨のポストノーティスを命じたことは、このような文脈において是認できるのであり、控訴人が地自法 238 条の 4 に基づく目的外使用許可を取り消した上で、本件物件の明渡しを求めることまで抑止したものとは解されないから、処分行政庁が労組

法の規定を地自法の規定に優先して適用したという控訴人の非難は当たらない。

オ したがって、控訴人が地自法238条の4に基づく目的外使用許可の取消しを行わないまま本件通知をした行為は不当労働行為に当たるとの評価を免れないから、控訴人の上記主張を採用することはできない。

第4 結論

以上のとおり、控訴人の請求には理由がないので、棄却すべきである。よって、これと結論を同じくする原判決は正当であるから、本件控訴を棄却することとして、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第5民事部

別紙

当事者目録

控訴人（第1審原告）	枚方市
被控訴人（第1審被告）	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