



命 令 書

大阪府中央区
申立人 F
代表者 執行委員長 A

大阪府西区
申立人 G
代表者 執行委員長 A

大阪府浪速区
申立人 H
代表者 執行委員長 B

大阪府浪速区
申立人 J
代表者 執行委員長 B

大阪府中央区
申立人 K
代表者 執行委員長 C

大阪府北区
被申立人 大阪市
代表者 大阪市長 D

上記当事者間の平成24年(不)第21号事件について、当委員会は、平成25年8月7日及び同月28日の公益委員会議において、会長公益委員井上隆彦、公益委員大野潤、同池谷成典、同宇多啓子、同高田喜次、同野田知彦、同橋本紀子、同水田利裕及び同三成賢次が合議を行った結果、次のとおり命令する。

主 文

1 被申立人は、申立人 F が平成24年2月13日付けで、同 G が同月23日付けで、同 H 及び同 J が同日付けで、同 K が同日付けで、それぞれ申し入れた団体交渉に誠実に応じなければならない。

2 被申立人は、申立人 F に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

F
執行委員長 A 様

大阪市
大阪市長 D

当市が、貴組合から平成24年2月13日付けで申入れのあった団体交渉に応じなかったことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条第2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。

3 被申立人は、申立人 G に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

G
執行委員長 A 様

大阪市
大阪市長 D

当市が、貴組合から平成24年2月23日付けで申入れのあった団体交渉に応じなかったことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条第2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。

4 被申立人は、申立人 H 及び同 J に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

H
執行委員長 B 様

J
執行委員長 B 様

大阪市
大阪市長 D

当市が、貴組合らから平成24年2月23日付けで申入れのあった団体交渉に応じなかったことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条第2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。

5 被申立人は、申立人 K に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

K
執行委員長 C 様

大阪市
大阪市長 D

当市が、貴組合から平成24年2月23日付けで申入れのあった団体交渉に応じなかったことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条第2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。

事 実 及 び 理 由

第1 請求する救済内容の要旨

- 1 誠実団体交渉応諾
- 2 謝罪文の掲示

第2 事案の概要

- 1 申立ての概要

本件は、申立人らが被申立人に対し、組合事務所の退去に関して団体交渉を申し入れたところ、被申立人が、本件は管理運営事項に当たり交渉の対象ではないとしてこれに応じなかったことが、不当労働行為であるとして申し立てられた事件である。

- 2 前提事実（証拠により容易に認定できる事実を含む。）

(1) 当事者等

ア 被申立人大阪市（以下「市」という。）は、地方自治法に基づく普通地方公共団体である。

イ 申立人 F (以下「 F 」という。)は、肩書地に事務所を置き、本件申立人である G 、 J 及び K のほか、 M 、 N や、地方公務員法(以下「地公法」という。)が適用される職員等を構成員とする労働団体である P (以下「 P 」という。)などの計7団体を構成団体としており、その規約によれば、「加盟組合の共通の問題について、強力な活動を展開し、組合員の経済的、社会的、政治的地位の向上をはかる」ことを目的としている。また、これら F に所属する団体の構成員数は、本件審問終結時約29,000名である。

ウ 申立人 G (以下「 G 」という。)は、市の現業部門で勤務し、地方公営企業等の労働関係に関する法律(以下「地公労法」という。)が準用される職員などにより組織された労働組合であり、その組合員数は本件審問終結時約6,500名である。

エ 申立人 H (以下「 H 」という。)は、市の市立学校で管理作業等に従事する地公労法が準用される職員などにより組織された労働組合であり、その組合員数は本件審問終結時約730名である。

オ 申立人 J (以下「 J 」といい、 H と J が連名で申請者等となった場合の両者を併せて「 H ら」という。)は、市の市立学校で管理作業等に従事する地公労法が準用される職員及び地公法が適用される職員などにより組織されており、その組合員数は本件審問終結時約820名である。

カ 申立人 K (以下「 K 」といい、 F 、 G 、 H 、 J 及び K を併せて「組合ら」という。)は、市の市立学校で給食調理作業等に従事する地公労法が準用される職員などにより組織された労働組合であり、その組合員数は本件審問終結時約750名である。

(2) 本件申立てに至る経緯等について

ア F 及び G は昭和57年から、 H ら及び K は平成18年から、それぞれ大阪市役所本庁舎(以下「本庁舎」という。)の地下1階の一部を組合事務所として使用していた。

(証人 E)

イ 平成23年11月27日、市において、市長選挙が行われ、同年12月19日、新市長(以下「市長」という。)が就任した。

ウ 平成24年1月30日、市は、 F 、 G 、 H ら及び K それぞれに対し、①各労働組合が使用していた本庁舎地下1階事務室について平成24年度以降は行政財産の目的外使用許可を行わない方針である旨、②同年3月31日までに退去す

るよう求める旨などが記載された、「事務室の退去について」と題する文書を交付した(以下、それぞれに対して交付された文書を併せて「1.30退去文書」という。)

(乙4、乙10、乙16、乙22)

エ 平成24年2月13日、Fは、市に対し、「事務室の退去に関する団体交渉の申し入れ」と題する文書(以下、「2.13 F 団交申入書」という。)を提出し、団体交渉(以下「団交」という。)を申し入れた(以下、この団交申し入れを「2.13 F 団交申し入れ」という。)

同日、F、G、Hら及びKはそれぞれ、市に対し、「大阪市行政財産使用許可申請書」を提出した(以下、それぞれが提出した書面を併せて「2.13 使用許可申請書」という。)

(甲1、乙5、乙7、乙13、乙19、乙25)

オ 平成24年2月20日、市は、Fに対し、①2.13 F 団交申し入れの事項については地公法第55条第3項の管理運営事項に当たる旨、②同団交申し入れには応じられない旨などが記載された「事務室の退去に関する団体交渉の申し入れについて(回答)」と題する文書(以下「2.20回答書」という。)を交付した。

同日、市は、F、G、Hら及びKそれぞれに対し、「大阪市行政財産使用許可申請書について」と題する文書を交付し、2.13使用許可申請書に基づく申請については不許可とする旨通知した(以下、それぞれに対して交付された文書を併せて「2.20不許可文書」という。)

(甲2、乙6、乙8、乙14、乙20、乙26)

カ 平成24年2月23日、G、Hら及びKはそれぞれ、市に対し、「事務室の退去に関する団体交渉の申し入れ」と題する文書(以下それぞれ、「2.23 G 団交申入書」、「2.23 H 団交申入書」、「2.23 K 団交申入書」という。)を提出し、団交を申し入れた(以下、これらの団交申し入れを併せて「2.23団交申し入れ」といい、2.23団交申し入れと2.13 F 団交申し入れを併せて「本件団交申し入れ」という。)

(甲3、甲5、甲7、乙11、乙17、乙23)

キ 平成24年2月28日、市は、G、Hら及びKそれぞれに対し、①2.23 団交申し入れの事項については地公法第55条第3項の管理運営事項に当たる旨、②同団交申し入れには応じられない旨などが記載された「事務室の退去に関する団体交渉の申し入れについて(回答)」と題する文書を交付した(以下、それぞれに対して交付された文書を併せて「2.28回答書」という。)

(甲4、甲6、甲8、乙12、乙18、乙24)

ク 平成24年4月6日、組合らは当委員会に対し、不当労働行為救済申立て(平成

24年(不)第21号事件。以下「本件申立て」という。)を行った。

ケ 平成24年8月1日、市において、大阪市労使関係条例(以下「労使関係条例」という。)が施行された。労使関係条例には、次の条項が定められている。

「(目的)

第1条 この条例は、労働組合等と本市の当局との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項等を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「労働組合等」とは、地方公務員法(昭和25年法律第261号。以下「法」という。)第52条第1項に規定する職員団体(以下「職員団体」という。)及び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。)第5条第2項(地公労法附則第5項において準用する場合を含む。)に規定する労働組合(以下「労働組合」という。)並びにこれらの連合体であって、本市の職員(法第3条第2項に規定する一般職に属する職員をいう。以下同じ。)をその構成員に含むものをいう。

第3条 (略)

(管理運営事項)

第4条 法第55条第3項又は地公労法第7条ただし書(地公労法附則第5項において準用する場合を含む。)の規定により労働組合等との交渉の対象とすることができない事項は、次に掲げる事項とする。

(1) から (10) (略)

(11) 予算の編成に関する事項

(12) 本市の財産の取得、管理若しくは処分又は公の施設の設置、管理若しくは廃止に関する事項

(13) (略)

(14) 前各号に掲げるもののほか、本市の機関がその職務又は権限として行う本市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本市の議会の議決に基づき、専ら本市の機関の判断と責任において処理する事項

2 前項各号に掲げる事項(以下「管理運営事項」という。)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。ただし、交渉において必要な範囲内において、決定されている管理運営事項(転任、昇任、昇格その他の具体的な任命権の行使に関する事項を除く。)

について説明を行うことを妨げない。

第5条から第11条 (略)

(便宜供与)

第12条 労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。

第13条 (略)

附 則 (略)

(乙34)

第3 争 点

1 F は、本件申立ての申立人適格を有するか。

(1) 申立人らの主張

ア 職員団体の構成員が憲法第28条の勤労者であることには争いが無い。したがって、いわゆる非現業地方公務員も本来は労働組合法（以下「労組法」という。）第3条の労働者に該当する。ただし、公務員制度と勤務条件条例主義のためにその組合結成と交渉については特別法たる地公法の下に置かれているだけである。そうすると、P も本質は労組法上の労働組合であって、F 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の連合団体」に該当する。

イ 中央労働委員会（以下「中労委」という。）は、中労委平成19年(不再)第57号事件（以下「中労委19-57事件」という。）において、連合団体ではない、いわゆる単一組織の混合組合について、「いわゆる「混合組合」も、労組法の適用される構成員に関わる問題については、労組法上の権利を行使することができ、労組法第7条各号の別を問わず申立人適格を有するものと解するのが相当である。このように解しないと、労組法の適用される組合の構成員は、労働組合加入の自由が保障されているにもかかわらず、自らの労働条件を労組法上の使用者に対する団体交渉により解決する手段を持ち得ないこととなり、不当労働行為救済制度の本来の趣旨である労働者の団結権の保護及び労働組合選択の自由の観点からして著しく妥当性を欠くこととなるからである。」と説示している。

ウ 本件は、F が職員団体（P）と労働組合（G、H、K、M、N及びQなど）の連合体であること、交渉申入事項が労働条件事項ではなく労使関係事項であることにおいて、中労委19-57事件とは異なる。しかし、Fの構成団体の組合員は合計約28,000名であるところ、Fは、Pの組合員のほか、G、H、J、Kなどの労組法適用の組合員（約17,000名）の経済的、社会的、政治的地位の向上を図ることを目的に組合活動（主に市との団交）を展開してきてお

り、その組合事務所をこれら労組法適用組合の組合活動の拠点として利用してきた。そして、Fの構成団体の数はもちろん、その組合員の過半数は労組法適用の組合あるいは組合員である。確かに、職員団体であるPもFの構成団体ではあるが、そのことによってFが、労働組合の連合体であることが否定されるわけではない。

エ ところで、ILO87号条約の批准によって、連合体結成・加入の自由、連合体選択の自由が保障されたところ、職員団体と労働組合が混在する連合組織が、職員団体でも労働組合でもないというなら、連合体結成・加入の自由、連合体選択の自由の保障はないこととなり、交渉力を強めようと連合体を結成し、あるいは連合体に参加しても、職員団体としての交渉も労働組合としての交渉もできないこととなる。このような事態は、同条約に真っ向から反する。

オ したがって、Fには不当労働行為救済申立資格がある。

(2) 被申立人の主張

ア Fは、地公法第52条の職員団体であるPとその他の労働組合とで組織される連合団体であるが、職員団体と職員の労働組合とが混在する連合組織は、労組法の労働組合に該当しない。

Fの本件申立ては、労組法第7条第2号に基づく不当労働行為の救済を求めるものであるところ、労組法上の労働組合でないFはその申立てを行う資格がない。

イ 組合らは、中労委19-57事件の命令を根拠として、混合組合であるFについても、不当労働行為救済命令の申立人適格があると主張するようである。しかし、組合ら自身も認めるように、同命令は、地公法の適用を受ける非現業の地方公務員と労組法の適用を受ける職員とで構成された混合組合についての事案であり、

Fのような職員団体と労働組合の連合体についての事案ではない。

ウ この点はおくとしても、中労委が、労組法第7条各号の別を問わず混合組合が申立人適格を有するとしたのは、あくまでも、「労組法の適用される構成員に関わる問題」、すなわち、「労組法の適用される構成員」の「労働条件」に関する問題についてであって、労組法の適用される職員の労働条件に直接かかわらない問題についてまで、混合組合に申立人適格を認めたものではない。すなわち、中労委は、あくまでも、労組法の適用を受ける構成員自身の労働条件にかかわる問題について、所属する混合組合が団交等を行うことができないとすれば、自らの労働条件を団交により解決する手段を持ち得ないこととなるという不都合を解消するために、あえて、混合組合にも労組法第7条第2号及び第3号の不当労働行為についても救済命令の申立人適格を認めたにすぎないのである。

ところが、本件においては、市が本庁舎のスペースについて組合事務所としての使用を許可しないことをめぐる市の対応が問題となっているところ、かかる問題は、労組法の適用を受ける構成員自身の労働条件に関する問題ではなく、団体としての活動自体に関する問題であり、前記中労委命令においてなされた判断の射程外の問題である。したがって、仮に、同中労委命令において示された判断を前提とするとしても、本件申立てについては、F は申立人適格を有しないものである。

エ また、組合らは、地公法第52条第1項の職員団体である P も本質は労組法上の労働組合であるとした上で、F は、労組法第2条の連合団体に該当し、申立人適格があると主張するようである。

しかし、地方公共団体の非現業職員は、地方公共団体の住民全体の奉仕者であるというその地位や職務の特殊性から、その労働関係については地公法の適用を受け、労組法の適用が除外されている（地公法第4条及び第58条第1項）。非現業職員が、給与等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としては、地公法上、「職員団体」を結成することが予定されている（同法第52条第1項及び第2項）。この職員団体は、当局に交渉に応じさせるためには「登録」が必要であり、交渉自体にも、予備交渉が必要とされるなどかなりの制約がある上、締結できるのも労働協約ではなく、書面による協定である（地公法第55条）。他方、労組法上の労働組合には、このような制限はない。このように現行法上、職員団体と労働組合とはその法的根拠を異にし、その機能も厳に峻別されている。このような、労働団体の性格ごとにこれを規律する法を区別するという現行法上の体系からすれば一個の労働団体が、同時に多重の性格を有することは現行法体系の予定するところではないといわざるを得ない。したがって、質・量ともに非現業職員が主体である P については、その労働団体としての法的性格は地公法上の職員団体として扱われるべきであって、さらに労組法上の労働組合としての法的性格までをも有すると解されるべきではない。

組合らの主張は、その前提において誤っている。

オ よって、F の本件申立てはいずれも不適法であり、速やかに却下されなければならない。

2 本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。

(1) 被申立人の主張

ア 組合らの本件団交申入れに係る申入事項（以下「本件申入事項」という。）は、地公労法第7条ただし書及び労使関係条例第4条に規定された管理運営事項に該当し、管理運営事項は交渉の対象とすることができないのであるから、市は本件

団交申入れに応じる義務はない。

(ア) 管理運営事項の規定及び趣旨

地公労法第7条は、団交の範囲を同条第1号ないし第4号の事項に限定した上で、そのただし書において、「地方公営企業等の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができない。」と規定している。かかる制限が設けられている趣旨は、「地方公営企業においては、企業の管理および運営は、もっぱら法律、条例等の定めるところにしたがい、当該地方公共団体の住民全体の意思に基づき、地方公営企業が自らの職務、権限として行なう地方公営企業の業務の処理に関する事項であって、その責任はあくまでも地域住民ないしは議会に対してのみ負うべきものであって、労使対等の立場で組合との団体交渉で定めるべき性格のものではないからである。」とされている。

地公労法第7条ただし書と同様に交渉対象とすることが禁止されている地公法第55条第3項の管理運営事項については、一般的には、地方公共団体の機関がその職務、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、規則その他の規程及び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うものであり、財産又は公の施設の管理は管理運営事項に該当すると解されている。

(イ) 本件申入事項について

a 本件において、組合らが団交を申し入れたのは、本庁舎地下1階の一部スペースにおいて平成23年4月1日から同24年3月31日までの1年間について許可していた行政財産の目的外使用について、平成24年度以降については、市の組織改編に伴う新たな行政事務スペースが必要になり、そのために市が自己使用する必要が生じたこと等から、目的外使用許可を行わないとの方針を市が組合らに対して通知したことと、当該方針に従って不許可処分がなされたことを契機とするものである。そして、本件申入事項は、いずれも、上記方針に抗議し、同年度においても本庁舎地下1階の事務室について組合事務所として目的外使用許可がなされるべきであることを主要な協議事項とするものであることは、書面上からも、明らかである。

b そもそも、庁舎は行政目的に使用される行政財産の典型例である。行政財産の管理及び処分については、地方自治法において厳格な規制がなされており、同法第238条の4第2項から第4項までに定められた場合以外は、貸付等を行うことができないとされている（同条第1項）。同条第7項では、例外的に、行政財産の本来の用途又は目的を妨げない限度においてのみ使用を許可することができることとされているものの、目的外使用許可については、公用又

は公共用に供するための必要を生じた等の場合には、使用許可期間内であっても、当該使用許可を取り消し、明渡しを求めるとされている。また、大阪市財産条例及び大阪市財産規則でも規定されており、例えば、大阪市財産条例第6条本文では、「法第238条の4第7項の規定による行政財産の目的外使用許可の期間は、1年以内とする。」と規定されている。

このように、行政財産の管理及び処分については、法律、条例等で厳格な規制が規定されているのであり、これが「管理運営事項」に該当することは明らかである。行政財産である本庁舎の管理に該当する事項については、労使対等の立場で市と組合らとの間における団交で定めるべき性格のものではなく、市が、地方自治法、大阪市財産条例等の規定に基づき、自らの判断と責任において処理すべき事項であり、その判断に当たっては、市長に要件及び効果の双方において広い裁量がある。よって、本件申入事項は地公労法7条ただし書の規定から、団交の対象としてはならない事項である。

- c. 以上のとおり、行政財産の目的外使用許可に関する事項及び支部に対する貸与スペースの取扱いについて、いずれも市の財産の管理に該当する事項であることは明らかであって、管理運営事項に該当する。また、付随する事項全般というのも、上記の財産の管理に関連する付随事項であることは明らかであることから、やはり管理運営事項に該当するものである。したがって、市は、本件申入事項が「管理運営事項」に該当すると判断し、団交には応じられない旨回答したのである。なお、これらの回答書では「地方公務員法第55条第3項の管理運営事項にあたり」と記載しているところ、厳密に言えば、地公労法が準用される職員については、地公労法第7条ただし書の管理運営事項に該当することになるが、「財産の管理」はいずれの管理運営事項にも該当するものである。また、組合らは、代替施設としての普通財産の貸与については団交の議題となるかのような主張をしているが、普通財産の貸与であっても、市の「財産の管理」に該当し、これも管理運営事項に該当する。

- (ウ) 組合らは、義務的団交事項につき、「構成員たる労働者の労働条件その他の待遇」と「団体的労使関係の運営に関する事項」を区分した上で、地公労法第7条ただし書が「団体的労使関係の運営に関する事項」については触れていないことから、同条ただし書は、「構成員たる労働者の労働条件その他の待遇」のみを制限するものであって、「団体的労使関係の運営に関する事項」を排除するものではないなどと主張する。しかしながら、仮に上記の区分を認めるとしても、以下に述べるとおり、管理運営事項については団交を行うことはできないとする地公労法第7条ただし書の趣旨及び同様の規定である地公法第55条第3項の

趣旨から、「団体的労使関係の運営に関する事項」についても、管理運営事項に該当するものについては、同じく、団交を行うことが禁止されていることは明らかである。

a まず、前記(ア)に記載した管理運営事項の趣旨からすると、仮に団交事項について組合らが主張する区分を前提とし、そのうちの「団体的労使関係の運営に関する事項」であっても、それが「管理運営事項」に該当する事項であれば、地方公共団体の当局が国民、住民の負託を受けて専らその責任において執行すべきもので、職員団体と交渉をしてこれを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みだすことになり、また、職員団体が行政に介入するという本来の使命を逸脱した行動となることは、「構成員たる労働者の労働条件その他の待遇」についてと同様であって、やはり、団交の対象とすることはできないものであることは明らかである。

b また、地方公営企業法（以下「地公企法」という。）第36条及び地公労法第7条の規定の文言からも、組合らの主張に理由がないことは明らかである。地公企法第36条は、「企業職員の労働関係については、地方公営企業等の労働関係に関する法律の定めるところによる。」と規定しており、これを受けて地公労法第7条において、団交の範囲が規定されているが、地公企法第36条の「労働関係」という文言は、集团的労働関係全般を指す文言であり、「構成員たる労働者の労働条件その他の待遇」のみならず、「団体的労使関係の運営に関する事項」も、この「労働関係」という文言に含まれる事項であると当然に解される。したがって、後者の事項に属する具体的な事項について、地公労法第7条第1号から第4号まで又は同法第13条第2項に規定する事項に該当するのであれば団交の対象となるが、その場合においても、同法第7条ただし書は適用されるのであり、後者の事項のうち管理運営事項に該当する事項については団交をすることができないこととなる。

c さらに、組合らは、労働条件その他経済的地位や待遇に関する事項（組合らはこれを「労働条件事項」と呼称している。）にとどまらず、集团的労使関係に関する事項（組合らはこれを「労使関係事項」と呼称している。）も地公労法における義務的団交事項であるとした上で、国会において、管理運営事項は労働条件事項との関係でのみ認識されており、労使関係事項とは無関係であり、管理運営事項は、労使関係事項とは別の次元の問題とされていたと主張する。

しかし、組合らが引用する国会審議の議事録のどの部分の記載が、上記主

張に該当する部分であるのか不明である。むしろ、政府委員は、管理運営事項は国又は地方公共団体の機関のそれぞれの職務権限に基づいて、国又は地方公共団体の事務処理として行う行為であって、そのもの自体は勤務条件とは関係がないが、管理運営事項に関する事項を行った結果、勤務条件に変動を来すことがあり、その結果として各職場において労働が過重になって、非常に従来の勤務条件と異なった条件のもとに勤務をしなければならないという結果については、交渉の対象となる旨答弁しているのみであり、管理運営事項に該当するとしても、その処理の結果が勤務条件に非常に大きな変動を及ぼす場合には、影響を受ける結果となった勤務条件については団交事項となり得ることを答弁したものにすぎない。

d そもそも、労働条件など地公労法第7条各号に掲げられている事項についてさえ、同条ただし書によって、管理運営事項に該当する事項については団交の対象とすることができないとされているのであるから、仮に、明文の規定はないにもかかわらず、労使関係事項についても同条各号列記の事項と同じく義務的団交事項であるとの解釈を採用する場合には、バランス上、当然、管理運営事項については、労使関係事項についても団交の対象とすることができないという解釈になるはずである。ところが、一方では、明文の規定はないにもかかわらず、労使関係事項についても同条各号列記の事項と同じく義務的団交事項であるとしながら、他方で、明文の規定がないことを根拠として、労使関係事項については、同条各号に列記されている事項（労働条件事項）とは異なって、管理運営事項であってもすべて義務的団交事項となり、使用者は一切団交を拒否できないとするのは、あまりにも恣意的な解釈である。したがって、仮に、労使関係事項については、同条に列挙されていないにもかかわらず、団交事項であるとする組合解釈を前提とするならば、労使関係事項についても、同条ただし書の規定は適用ないし類推適用されるのであり、当該事項が管理運営事項であれば、団交対象とはならないとの解釈がとられなければならない。そして、むしろ、組合ら自身が認めているように、労使関係事項は労働条件事項のための前提条件にすぎないのであり、労働条件事項に比べて、労働者の権利にとっては間接的なものであり、管理運営事項による制約に、より強く服すべきものであるはずである。

e 組合らは、本件申入事項と労使関係条例第4条との関係に係る主張の中で、管理運営事項であっても、労使関係事項と表裏の関係にあれば、その面から義務的団交事項となる旨主張する。しかし、「表裏の関係」という文言の意味自体不明確であり、また、仮にその主張に従えば、管理運営事項に該当する

事項であっても、労働条件事項又は労使関係事項（＝義務的団交事項）に関連するものであれば、すべて必ず団交を行わなければならない、このような解釈を採用するとすれば、地公労法第7条ただし書は、全く無意味な規定ということになり、組合らの上記解釈は、およそ採用し得るものではない。

また、組合らの見解に従えば、労働条件事項よりも労使関係事項の方を優先・重視することになるが、労働条件の確保こそが究極の目的である労組法の見地からも、このようなことを正当化する実質的な理由は全く見当たらない。

f 組合らは、本件申入事項と労使関係条例との関係に係る主張の中で、衆議院の特別委員会で行われた質疑における回答を根拠として、管理運営事項は、対住民との関係で自己の行政を決定する責任を有する事項であり、労使関係事項はこれに含まれないと主張する。

しかしながら、前記のとおり、管理運営事項には、組合らが主張するような「対住民との関係で」というような限定が加えられたものとは解されていない。また、そもそも、管理運営事項につき団交が禁止されている趣旨は、前記(ア)記載のとおりであって、この趣旨に照らし、労使関係事項についても、管理運営事項に該当すれば、法律の規定により団交をすることは禁止されるものである。

g 以上のとおり、「構成員たる労働者の労働条件その他の待遇」と「団体的労使関係の運営に関する事項」との区分、あるいは、「労働条件その他経済的地位や待遇に関する事項(労働条件事項)」と「集团的労使関係に関する事項(労使関係事項)」との区分を前提としても、いずれの事項についても、管理運営事項に該当する場合には、地公労法第7条ただし書の規定により団交の対象とならないことは明らかである。

イ 本件申立てがなされた後の平成24年7月27日、労使関係条例が大阪市会で成立し、同年8月1日から施行された。本件申入事項は、同条例の施行によって、市が処分不可能な事項となったことから、現時点においては義務的団交事項ではなくなっており、組合らに救済されるべき利益はなく、したがって、本件申立ては却下又は棄却されなければならない。

(ア) 労使関係条例第4条では、「法第55条第3項又は地公労法第7条ただし書き(地公労法附則第5項において準用する場合を含む。)の規定により労働組合等との交渉の対象とすることができない事項は次に掲げる事項とする。」とした上で、同条第12号において「本市の財産の取得、管理若しくは処分又は公の施設の設置、管理若しくは廃止に関する事項」が掲げられている。

本件において組合らが求めている団交の対象事項は、従前、本庁舎の目的外

使用許可として1年ごとに認められてきた組合事務所としての使用について、平成24年度からは目的外使用許可をしないこととし、市が組合らに対し、事務所からの退去を求めたことに関するものであるところ、労使関係条例第4条第12号の規定により、当該事項については管理運営事項として交渉対象とすることができないことが明文で確認されたものである。したがって、労使関係条例第4条の施行後においては、市は、本件事項について、組合らとの団交に応じることは同条により禁止され、不可能であることが明らかとなった。

(イ) また、労使関係条例第12条では、「労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。」と規定され、当該規定により、市は、労働組合等に対し一切の便宜供与をすることが許されなくなった。組合事務所として使用させるために本庁舎の目的外使用許可等をする 것도便宜供与の一つであり、労使関係条例施行後においては、市は、組合らに対して、組合事務所として本庁舎の目的外使用許可等をする が禁止され、不可能となった。

義務的な団交の対象は、少なくとも、使用者において処分可能な事項であるところ、組合らが要求する団交については、仮に団交に応じたとしても、労使関係条例の施行によって、市において組合事務所として使用させるための本庁舎の目的外使用許可等の便宜供与を行うことは同条例によって明確に禁止されることになり、市において処分不可能な事項となった。したがって、本件申入事項は、現時点においては義務的団交事項ではなくなっており、本件申立てによって救済されるべき利益は、もはやなくなっているのである。

(ウ) 組合らは、株主総会決議と条例とを同視して、労使関係条例が成立したことは、市の内部行為でしかなく、救済命令の可否あるいはその内容について何ら影響しない旨主張する。

しかし、条例と株主総会決議とは全く異なるものであり、組合らの主張は失当である。条例の制定根拠は憲法第92条及び第94条にある。株主総会は、会社の構成員である株主が直接に参加し、決議により会社の基本的意思決定を行うための機関であり、株主総会決議は、当該会社のみ意思決定をするものにすぎない。これに対して、条例は、地方公共団体の意思決定の手続ではなく、最高裁も判示するとおり、住民の代表者たる議員によって構成される議会の定立する自治立法であり、憲法を頂点とする国内法令の構造の一部をなすものである。そして、条例は住民等に対して義務を課し、又は権利を制限する効力を有し、さらにその実効性を担保するため、刑罰等を科する規定を設けることもできるものである。

組合らは、民間企業など被申立人側の内部の意思決定によって救済命令が出

せなくなるとすれば、不当労働行為救済制度は崩壊するなど主張するが、憲法に根拠をもつ自治立法である条例と、一民間企業の内部的意思決定手続にすぎない株主総会決議とを同列に並べて、主張を展開することは、そもそも失当である。

(エ) 組合らは、救済命令自体には形成力などなく、救済命令は会社等に国との関係で当該行為の禁止・必要な具体的措置・再発防止措置などの事実行為をなす義務を課すだけであって、救済命令は、使用者の事実上の履行によって初めて実現されるから、公法上の義務を課すことは可能である旨主張する。条例についていえば、仮に、労働委員会の救済命令によって市が便宜供与に該当する事実行為をなすことを命じられた場合や管理運営事項について団交することを命じられた場合には、市は、他方で、議会の議決によって成立した労使関係条例第4条及び第12条によって禁止されている行為を命じられることになり、市としては、進退窮まる状態に陥ってしまうのである。そして、条例に反する行為を市に要請する内容の救済命令が出された場合、仮に当該救済命令に従った行動が条例違反にならないとすれば、これはすなわち、当該救済命令の効力として、事実上、当該条例の規定を無効とする効果を認めることに等しくなる。しかし、条例が憲法に根拠をもつ自治立法であることに鑑み、労働委員会の救済命令にこのような効果が認められるとは到底解されない。

(オ) 組合らは、条例の改廃も処分可能な事項である旨主張する。しかし、この組合らの主張によれば、労働委員会が発する救済命令の内容が当該地方公共団体の条例と抵触する場合には、使用者である当該地方公共団体がその抵触を回避し当該救済命令に従った措置等を行うため、①当該地方公共団体代表者たる長は、当該救済命令の内容に沿った条例案（又は改正条例案）を議会に提案しなければならず、それを受けて、②当該地方公共団体の議会は、当該条例案を可決成立させなければならないということになる。救済命令を受けた地方公共団体としては、その長において、上記①の条例案を議案として提案をすることまでは可能であるといえるかもしれないが、上記②の議会が当該議案を可決するかどうかは、住民の代表たる議員の多数決で決定されることであり、当該地方公共団体として処分可能なものとはいえない。また、救済命令を受けた地方公共団体の議会（又は議員全員）に対し、当該議案を可決する義務が生じるという効力が救済命令に認められているとは到底考えられない。自由に議論・討論することが要請されている議会にこのような義務付けができるはずなどなく、地方自治法、労組法等において、このようなことがおよそ想定されていないことは明らかである。よって、労使関係条例の改廃について、市において処分可

能な事項であるとする組合らの主張は失当である。

(カ) 組合らは、条例は法令に反しない限りにおいて制定することができることから、労使関係条例第12条の「便宜供与は行わない」は、支配介入に当たらない場合等に限ると主張した上で、市においては同条例第12条によって便宜供与拒否による支配介入が可能となり、国法が支配介入を禁じていることを無視することとなる旨主張する。

しかし、同条例第12条は、あくまでも便宜供与の禁止を規定するのみであって、支配介入を適法に行うことができるなどと規定しているものではない。市の主張は、労働委員会が救済命令を発し、市に対し、本件につき団交に応じるよう命じたとしても、他方で、市は、大阪市会の議決によって成立した同条例第12条の存在により、組合らの要求を満たす対応、すなわち何らかの便宜供与を与えることを適法に行うことができないことから、遡って、そもそも、同条例に反する対応を求める団交に応じる義務を課すことを内容とする救済命令については、労働委員会において発することはできないと解されるべきであるとするものである。

なお、そもそも便宜供与を与えることは、使用者の義務ではなく、労組法も、労働組合の自主性確保の観点から、原則として否定的な立場に立ちつつ一定限度に限って許容しているにすぎないものであることから、自治立法たる条例によって便宜供与を禁止したとしても、支配介入には該当しないと解されるべきである。

(2) 申立人らの主張

ア 市は、本件申入事項が地公労法第7条ただし書及び労使関係条例第4条に規定された管理運営事項に該当し、交渉の対象とすることができない旨主張するが、市がかかる理由で本件団交申入れを拒否したことには正当な理由がない。

(ア) 義務的団交事項、労働条件事項及び労使関係事項について

裁判例等によれば、義務的団交事項は、組合員の労働条件その他の待遇（労働条件事項）、労働組合と使用者との間の団体的労使関係の運営（労使関係事項）に関する事項であって、使用者に処分可能なものであるとの見解が確立しており、また、組合活動に関する便宜供与やそのルール等の労働組合と使用者との関係を運営する上での諸事項も義務的団交事項に当たるものと解されている。そして、労働条件事項と労使関係事項は、労使関係事項が整備されることによって初めて労使の実質的対等化が図られ、労働条件事項に関する団交が促進されるという関係にある。労使関係事項は、いわば労働条件事項の土台であって、労使関係事項に関する団交が否定されれば、労働条件事項に関する団交も

否定されるに等しいのである。

(イ) 労使関係事項に係る地公労法と労組法との関係について

- a 地公労法第4条によると、地方公営企業職員及び現業職員に関する労働関係については、地公労法の定めるところにより、それに定めのないものについては、労組法及び労働関係調整法の定めるところによるとされているが、地公労法第7条は、「職員」の労働条件事項に関する規定であり、労働組合に関する規定ではない。そして、地公労法には「労働組合のために」する交渉を禁止する規定はない。結局、労使関係事項に関しては地公労法には規定がないこととなる。そうすると、労使関係事項に関する団交は、地公労法第4条により労組法の適用となる。その結果、労使関係事項は義務的団交事項となり、管理運営事項による制約もないこととなる。

このことは、①昭和27年改正当時の公共企業体等労働関係法（以下「公労法」という。）及び同年制定当初の地公労法が、第1項において管理運営事項は団交の対象とならないとして第2項で一定の事項について交渉の対象となるとしていたところ、同31年及び同40年の改正により、旧第1項及び旧第2項を併せて第1項とし、その本文において「職員に関する」労働条件事項一般を交渉の対象とし、ただし書において管理運営事項を交渉の対象外としたこと、②同40年のILO87号条約批准に伴う地公労法改正に係る国会審議において、管理運営事項は労働条件事項との関係でのみ取りあげられており、労使関係事項との関係では全く取りあげられず、その後の裁判例や公務員制度審議会においても管理運営事項は労働条件事項との関係でのみ問題とされていたこと、③本件が労使関係事項と管理運営事項との関係が争われた初めての事案であること、すなわち、これまで、地方公営企業等の職場の労使の間に、労使関係事項は義務的団交事項との共通の認識があり、現実にも交渉が行われてきたこと、とも合致する。

なお、東京地判昭和63年10月27日博多南郵便局事件（公共企業体等労働委員会命令取消請求事件）において、組合事務室及び組合掲示板の使用許可に関する事項は公労法第8条第4号の労働条件に関する事項ではない旨判示しているが、同命令の同58年12月22日当時、労使関係事項については労組法が適用されていたのであり、上記判決はこのことを看過したものである。

- b 市は、地公労法第7条が、団交事項を労働条件事項に限定している旨主張する。そうすると、労使関係事項はそれが管理運営事項に当たるか否かにかかわらず一切団交の対象とならないとなるはずである。しかしながら、地公労法が、労働組合の結成や団交等の活動を認めているのに、労働条件事項の

団交の土台と位置付けられる労使関係事項に関するそれを禁止するのは背理であり、地公労法第7条はその文言上、労使関係事項の団交を禁止しているとは解されないし、市が本件団交申入れを管理運営事項に当たるとして拒否したこととも矛盾する。

- c また、市は、仮に組合らの主張に従えば、管理運営事項に該当する事項であっても、労働条件又は労使関係事項に関連するものであれば、全て必ず団交を行わなければならない、それを拒否した場合には、労組法第7条第2号の団交拒否に該当することになるが、このような解釈を採用するとすれば、地公労法第7条ただし書は、全く無意味な規定ということになる旨主張する。しかし、組合らの主張のように解さなければ、組合らの、憲法、地公労法及び労組法によって認められている団交権は無意味なものとなる。
- d 以上のとおり、地公労法第7条ただし書に定める管理運営事項は労働条件事項に関するものであって、労使関係事項については、同条ただし書が適用されず、その結果管理運営事項の制約もない。したがって、市が組合事務所に係る事項を管理運営事項として交渉を拒否したことには、正当な理由はない。

(ウ) 本件申入事項が管理運営事項ではないことについて

- a 本件申入事項と申入時期及び理由について

本件申入事項は、① F については、1.30退去文書に関して具体的な考え方を明らかにすること、② G については、組合本部事務所及び支部に対する貸与スペースの取扱い並びにそれらに付随する事項全般について、③ H については、組合本部事務所及びそれらに付随する事項全般について、④ K については、組合本部事務所に対する貸与スペース並びにこれらに付随する事項全般について、であった。

平成23年12月19日に就任した市長は、同月30日、市幹部職員らに対し、「まず組合適正化を施政方針演説の軸としたことを、幹部は徹底して認識すること。これまでの価値観を変えてもらわなければなりません。(中略) 公の施設内での便宜供与は禁止。賃料を取っている事務所(これも早期に撤去を求めます)を除いて、まず公の施設内での組合への便宜供与は全て完全に止めます。」などと電子メールを送り、組合等に対し組合事務所から即刻退去を求める方針を表明した。この方針に従い、市は同24年1月30日、組合らに対して、組合事務所について「組織改編に伴う新たな行政事務スペースを必要とするため」との理由で、同年3月31日までに原状回復の上、退去するよう通告した。このような状況下で、F は市から1.30退去文書を受け取ってから、

その余の申立人組合は2.20不許可文書を受けてから、上記団交事項について団交を申し入れた。

組合らは、市から組織再編によって地下1階に配置される職員数が増えるため860㎡不足するとの指摘を受けたが、これが信用できなかった。ちなみに、同23年5月1日現在と組織再編が行われた後の同24年5月1日現在の職員数は、全くといっていいほど増えていなかった。そうすると、基本的には必要な事務スペースが860㎡も増えることはない。しかも、市長は組合事務所の退去を求めるに当たり、事務スペースの不足を理由に挙げてはならず、

M の組合員が勤務時間内に組合活動（政治活動）をしていたことをその理由としていた。そのため、組合らは、地下1階に移動することによって職員数が減員となった階層の部屋配置などを含め、本庁舎全体における必要事務スペースについて説明を求めることを含め団交を申し入れた。すなわち、不許可処分を前提に、その理由あるいは説明を求めることを主な目的とし、さらに不許可処分による組合の不利益回避、あるいは代替施設として普通財産の貸与なども交渉議題とするため団交を申し入れたのであった。

b 管理運営事項の立法趣旨と本件団交事項について

職員の労働条件事項のうち管理運営事項が交渉対象とならない理由は、鹿児島重治ほか「逐条国家公務員法」1082頁等によると、「法治主義の原則に従って運営されているわが国の行政においては、国民の代表者たる国会が法律などの形で決定した国民の意思に基づいて、行政執行の任に当たる行政主体が、国の事務の管理、運営の責務を負わされている。したがって、これを交渉対象事項とすることは、行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになるので許されないのである。また、職員団体の本来的使命からみても、その目的は職員の経済的利益の追求にあるので、職員団体が行政執行に参画することはその使命を逸脱することになり適当ではない。」とされているところ、この立場によれば、本件団交事項は管理運営事項ではないこととなる。

まず、後段（組合の本来的使命）との関係であるが、組合事務所は、労働組合の本来的使命である経済的利益の追求のための場所的基盤なのであるから、組合らが従前使用していた本庁舎地下1階の組合事務所に関する上記事項について交渉することは、行政執行に参画することではなく、組合の使命である。

次に、前段、すなわち国（地方公共団体）の事務の管理、運営の責務は行政主体の責任である、との点であるが、本件において、組合らが交渉を申し

入れたのは、市が市長の意向を受けて組合らに事務所の退去を求めた後で、

F 以外の組合は、目的外使用許可申請に対する不許可処分の後である。長期間にわたって組合事務所として使用が認められていた本庁舎の地下1階の限られたスペースの使用が許可されないとの前提で、その理由等に係る事項が交渉テーマであった。これら限られたスペースは、組合らの組合活動にとって最小限必要なものであった。そもそも、前記a記載の事項について交渉することが、行政主体がその権限と責任を労働組合と分け合うことにはならないであろうし、もちろん、組合らが行政執行に参画することにもならない。

c 管理運営事項として、「財産または公の施設の取得、管理および処分に関する事項」が指摘されることがある。しかし、この指摘は労働条件事項との関係での指摘である。しかも、ここでいう「管理」は、「財産または公の施設の取得、管理および処分に関する事項」とされていることから明らかなように、「取得」そのものあるいは「処分」そのものに相当する「管理」であって、行政財産のわずかに限られたスペースである組合事務所部分の管理は含まれない。

d 市は、目的外使用許可の申請があったとしても、これを許可すべき義務を負うものではなく、広い裁量を有している旨、そして、組合らのいずれの申入れも目的外使用許可されないことを主要な協議事項として団交が申し入れられた旨主張する。

しかし、本件申入事項は、不許可処分を前提として、その理由説明等を求めたものであり、目的外使用許可に係る事項そのものについて団交を求めたものではない。なお、一般論として、目的外使用許可に係る事項そのものも労使関係事項として義務的団交事項になる。

イ 市は、労使関係条例の施行によって、本件申入事項は市が処分不可能な事項となり、組合らに救済されるべき利益はない旨主張するが、以下詳述するとおり、かかる主張は失当である。

(ア) 労使関係条例第4条は、「法第55条第3項又は地公労法第7条ただし書き（中略）の規定により労働組合等との交渉の対象とすることができない事項は、次に掲げる事項とする。」としている。しかしながら、前述のとおり、地公労法第7条ただし書における管理運営事項は、労働条件事項との関係におけるものであって、労使関係条例第4条は労使関係事項に係る団交には適用がない。

(イ) 条例の無効等について

a 不当労働行為事件の審査は、労組法第7条各号に該当するかどうかの判断

をし、使用者による組合活動への侵害があると判断された場合はそれを排除し、労使関係正常化に向けた救済命令を発することを目的とする。民間企業において、労使関係事項について団交拒否があり、さらに従前行われていた労働組合に対する便宜供与を廃止し、組合がそれぞれを団交拒否あるいは支配介入として労働委員会に救済申立てをした後に、株主総会で「会社所有の建物管理は経営権事項である。」とか、「労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。」などと議決されたとしても、救済申立事件について、労働委員会が労組法第7条第2号及び第3号違反の判断をすることは何ら差し支えない。労働委員会との関係において民間企業と地方公共団体は同様であるから、このことは地方公共団体が条例で定めても同様である。

- b ところで、救済命令とは、使用者に国に対する公法上の義務を負担させるものであり、法律関係を確認・給付・形成するものではなく、不当労働行為が発生した場合に行政処分として、使用者に対し当該行為の禁止、必要な具体的措置、再発防止措置などの事実行為を命じることによって正常な労使関係の維持、回復を図るものである。そして、救済命令自体には形成効などはなく、救済命令は会社などに国との関係で当該行為の禁止・必要な具体的措置・再発防止措置など事実行為をなす義務を課すだけであって、救済命令は、使用者の事実上の履行によって初めて実現される。一方、地方公共団体の条例制定は、労働委員会からみれば、地方公共団体の内部行為でしかない。そうすると、救済命令が法律に違反しない限りにおいて、そして、救済命令制度の本来の趣旨・目的に由来する限界を逸脱しない限りにおいて、株主総会の決議などがあるとしても会社などに公法上の義務を課すことは可能である。

本件の場合は、労使関係条例が施行されても、市に、団交応諾を命じ、便宜供与拒否による不利益からの救済を命じることは可能である。したがって、これらの救済命令が不適法となることはない。

- c 本件において、労使関係条例によって救済命令を発することができないとすれば、労働委員会が、民間会社において従前行われていた便宜供与を廃止したことを支配介入と認定しても、その後株主総会が労使関係条例と同様の決議をなせば、救済命令を発することができなくなるであろう。そうであれば、労働委員会は、大阪府下の民間企業など被申立人側の内部の意思決定によって、救済命令が出せなくなり、不当労働行為救済制度は崩壊する。一方、仮に労使関係条例に反する救済命令でも、救済命令が法律に違反せず、そして、救済命令制度の本来の趣旨、目的に由来する限界を逸脱しなければ、それが違法となることはない。

d 労使関係条例第4条は、地公労法第7条ただし書きの管理運営事項として14の事項を掲げる。しかし、これらの事項は、従前から旧自治省が法令の解釈として管理運営事項と主張していたものであり、例えば同条例第4条第11号の「予算の編成に関する事項」も、従前から給与の改善という面から交渉の対象となるとされてきた。同条第12号にある市の財産の取得、管理等も、公共の福祉、すなわち住民との関連において自己の行政を決定する責任を有するという側面から、従前から管理運営事項との解釈がとられていた。

一方、地方公共団体においても労使関係がある以上、集团的労使交渉の促進、労使関係事項の形成・運用という観点からすれば、組合事務所事項は、庁舎管理と表裏の関係にある労使関係事項であるから、「予算の編成に関する事項」が管理運営事項とされても給与の改善という面から交渉の対象となるのと同様に、財産の取得、管理等の事項であっても義務的団交事項となる。このことは、労使関係条例第4条第12号が制定・施行されたことにより何ら影響を受けない。

e 法律が全国的に一律・同一内容の規律を行うのに対して、条例はそれを制定した地方公共団体内でのみ実施される場所、法律が定める管理運営事項という概念の定義を一地方公共団体の条例で定めることは、法治主義の原則に反することとなる。そして、もっとも重大な点は、労使関係条例第4条は、地公労法第7条ただし書と相まって、同法第7条本文の団交権を制限することである。基本的人権たる労働組合の団交の範囲が制限されるとしても、それは国会の議決たる国法によるべきであり、地方公共団体の条例ですることは許されない。労使関係条例第4条は法治主義の原則、憲法そして地公労法が保障する団交権保障秩序からして違法無効というべきである。

f 市は、労使関係条例第12条によって、行政財産の目的外使用許可等を行うことは市において処分可能ではなくなったという。しかし、「使用者に処分可能なもの」の範囲は広く、使用者が地方議会を含む法人たる地方公共団体であれば、条例の改廃も、処分可能である。市は、現に労使関係条例を制定・施行しているが、それは市が条例の制定をすることができるからである。市にとって処分不可能なものは、国法の制定・改廃、他の自治体の条例の制定・改廃などであり、目的外使用許可等の便宜供与を行うことは市においても可能である。

しかも、地方自治法第14条及び憲法第94条からすれば、普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて地方自治法第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができるのであるから、労使関係条例第12条は、一切の

便宜供与を禁止したものではなく、法律に反しない限りとの限定がつく。労組法は、使用者の支配介入行為を禁じているところ、同条例第12条の「便宜供与は行わない」とは、支配介入に当たらない場合等に限るのである。永年組合事務所使用が許可されていたのに、組合が市長の対立候補を支援したことを理由として不許可処分としたことは、組合らに対する支配介入である。したがって、同条例第12条が成立・施行したとしても本件の場合、同条の適用は制限され便宜供与が可能である。

逆に、市の主張によれば、市以外の大阪府下の地方公共団体では、便宜供与拒否による支配介入は禁止されるが、市においては同条例第12条によって便宜供与拒否による支配介入が可能となる。これでは、国法が支配介入を禁じていることを無視することとなろう。

以上のとおり、同条例が施行されているとしても、市が本件において便宜供与を行うことは可能である。

(ウ) 市は、便宜供与と団交拒否とを区別せず、ともに条例違反となるとして、両者を同一の問題としているが、本件の争点は、便宜供与の問題ではなく、あくまでも貸与拒否の理由を組合に十分説明し納得が得られるよう努力することを拒否することが正当かという団交拒否の正当性の問題であり、両者は明確に区分されるべきである。そして、誠実交渉等の救済命令を発出するに当たって、同条例第4条は違法無効であるから、その存在を考慮する必要はない。

第4 争点に対する判断

1 争点1 (F は、本件申立ての申立人適格を有するか。)について、以下判断する。

本件において、労組法が適用される職員又は地公労法第4条により労組法が適用される職員を構成員とする労働組合と、地公法が適用される職員等を構成員とする労働団体とを構成団体とする連合団体である F が、地方公共団体である市を相手方とし、不当労働行為に当たる行為があったとして救済申立てを行っている。

市は、地公法上、非現業職員で構成される職員団体は、明確に労組法の適用が除外され、法的根拠も機能も区別されているため、本来二重の性格を併せ持つことは想定されておらず、よって、職員団体と労働組合が混在し、法体系を異にする労働団体の連合団体である F は、労組法上の労働組合には該当しない旨主張するので、以下検討する。

(1) まず、現在の法体系において、非現業職員が労働組合に加入することを否定する明文の規定はなく、また、登録職員団体となる場合を除き、非現業職員及びいわゆる単純労務職員以外の労働者が職員団体に加入することを否定する明文の規定もない。そうすると、現行法は、非現業職員、単純労務職員、公営企業職員、民間に雇

- 用された労働者等が共に加入する、いわゆる混合組合の存在を否定してはいない。
- (2) これに、労働者の団結権の保護を図る I L O 87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）及び団交権、労働協約締結権の保護を明示する I L O 98号条約（団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約）等の国際条約が成立し、組合選択の自由等がうたわれたこと、及び特に I L O 87号条約の批准に関連して、日本国内で、国家公務員法、地公法をはじめとする諸法規が、組合の構成員に関する規制を廃止する方向で改正され、整備されたことなどを踏まえると、被申立人が地方公共団体である場合の混合組合の申立人適格の有無については、その構成員たる労働者の団結権、組合加入の自由及び組合選択の自由等の権利を最大限に尊重して判断すべきである。
- (3) ところで、混合組合の申立人適格に関する考え方の一つとして、使用者が地方公共団体である場合、一の団体が職員団体と労働組合の両方の法的権利を同時に有することは容認できず、一元的に決するべきとする説があるが、この説では、当該混合組合を、いかなる場合に職員団体とし、いかなる場合に労働組合であると判断すべきかという問題が生じる。
- この点について、ある労働団体の一時点における構成員の量的構成又は質的構成を捉えて基準としたとしても、その後に構成員が変動すれば、実体的に同一の混合組合であっても法的性格が変わることになり、構成員に不測の不利益を被らせることになるし、労組法適用構成員と地公法適用構成員がほぼ同数であるような境界例においてはいずれとも決し得ないこととなりかねない。
- また、特に、ある労働団体において地公法適用構成員が労組法適用構成員より少数となった場合、上記の基準によると、その労働団体は労組法上の労働組合と判断せざるを得なくなり、地公法適用職員は労働団体に加入しているにもかかわらず、例えば労働条件に関する団体的交渉の場面等では、その労働団体が職員団体と認められない結果、地公法上も労組法上も保護されない事態になりかねない。
- (4) 以上のことからすると、労組法適用者の問題に関する混合組合の活動は、原則として、労組法上の労働組合としての活動であると認めるのが相当である。
- (5) 本争点は、労働組合と地公法が適用される職員等を構成員とする労働団体とによって構成される連合団体からの申立てを問題とするものであるが、労組法が適用される職員が加入している労働団体を連合団体の構成団体として組織している限り、前記の判断と異なる理由はなく、構成団体に占める労働組合の比率や組合員数の多寡にかかわらず、当該連合団体は構成団体中の労組法適用労働者の問題に関して、労働組合として活動することができると解すべきである。
- (6) ところで、市は、本件は、労組法の適用を受ける構成員自身の労働条件に関する

問題ではなく、団体としての活動自体に関する問題であって、過去に混合組合の申立人適格を肯定した中労委命令の判断とは射程を異にする旨主張する。

しかしながら、F は、前記(5)判断のとおり労組法適用者の問題に関して労働組合として活動することができるのであるから、団体的労使関係に係る活動についても、それが非現業職員に限った活動であるなどの特段の事情のない限り、直接的又は間接的に、労組法適用者の問題を含めた労働組合の活動であるとみるのが相当である。この観点から2.13 F 団交申入れについてみるに、当該申入事項が義務的団交事項に当たるか否かの問題は別として、F は労働組合の活動として団交申入れができるのであるところ、同団交申入れに係る活動が非現業職員に限った活動であるとの特段の事情も認められないのであって、同団交申入れに対する市の対応について不当労働行為の救済を申し立てることができるというべきである。

(7) 以上のとおりであるから、連合団体たる F は、不当労働行為救済申立ての申立人適格を有する。

(8) なお、前提事実のとおり、J は、労組法の適用を受ける労働者と地公法の適用を受ける職員等によって構成される混合組合であるが、前記(1)から(4)及び(6)判断のとおり、J も不当労働行為救済申立ての申立人適格を有する。

2 争点2 (本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるか。)について

(1) 証拠及び審査の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 平成23年3月31日、市は F 、 G 、 H ら及び K それぞれに対し、「大阪市行政財産使用許可書」と題する文書(以下、それぞれに対して交付された文書を併せて「23年度使用許可書」という。)を交付した。

(ア) F あて23年度使用許可書には、以下のような記載があった。

「平成23年2月18日付けをもって申請のあった本市総務局管理の行政財産を使用することについては、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき、行政財産の用途・目的を妨げない範囲内で次の条項により許可する。

(略)

記

(使用物件)

第1条 使用を許可する物件は、次のとおりとする。

所	在	大阪市北区
		大阪市北区
名	称	市庁舎
面	積	133.89㎡

使用部分 地下1階 詳細別図のとおり

(用途)

第2条 使用者は、前記の物件を事務室の用途に使用するものとする。

(使用期間)

第3条 使用期間は、平成23年4月1日から平成24年3月31日までとする。

2 使用期間満了後、引き続き使用の許可を受けようとするときは、期間満了前30日までに申請しなければならない。

(使用料)

第4条 使用料は、総額2,554,374円(消費税を含む。)とし、別途発する納入通知書により納期限までに納入しなければならない。

2 第10条第1項第1号の場合を除き、既納の使用料は還付しない。

(保証金)

第5条 使用許可に伴う保証金は、608,200円となり、既納保証金456,200円との差額分152,000円を平成23年4月28日までに本市に納入しなければならない。

2から4 (略)

第6条から第9条 (略)

(使用許可の取り消し又は変更)

第10条 次の各号のいずれかに該当するときは、使用許可の取り消し又は変更をすることがある。

(1) 本市において使用物件を公用又は公共用のために必要とする場合

(2) 使用者がこの使用許可書の各条項に違反したとき

(3) 不正の手段によってこの許可を受けたとき

2から3 (略)

(原状回復)

第11条 使用許可を取り消したとき又は使用期間が満了して引き続き使用を許可しないときは、使用者は、自己の費用で、市長の指定する期日までに使用物件を原状に回復して返還しなければならない。ただし、市長が特に承認したときは、この限りでない。

2 (略)

第12条から第16条 (略)

詳細別図 (略)

(乙3)

(イ) G あて23年度使用許可書には、①申請日が平成23年2月28日であること、

②使用面積が222.46㎡であること、③使用料が総額4,244,128円であること、④保証金、既納保証金及びそれらの差額がそれぞれ1,010,600円、757,900円、252,700円であること、⑤詳細別図中の使用許可部分が異なることを除いて、F あて23年度使用許可書と同様の記載があった。

(乙9)

(ウ) H らあて23年度使用許可書には、①申請日が平成23年3月14日であること、②使用面積が66.74㎡であること、③使用料が総額1,273,276円であること、④保証金、既納保証金及びそれらの差額がそれぞれ303,200円、227,400円、75,800円であること、⑤詳細別図中の使用許可部分が異なることを除いて、F あて23年度使用許可書と同様の記載があった。

(乙15)

(エ) K あて23年度使用許可書には、①申請日が平成23年3月8日であること、②使用面積が66.74㎡であること、③使用料が総額1,273,276円であること、④保証金、既納保証金及びそれらの差額がそれぞれ303,200円、227,400円、75,800円であること、⑤詳細別図中の使用許可部分が異なることを除いて、F あて23年度使用許可書と同様の記載があった。

(乙21)

イ 平成24年1月30日、市は、F、G、H ら及び K それぞれに対し、1.30退去文書を交付した。1.30退去文書には、①組合らがそれぞれ使用している本庁舎地下1階事務室について、23年度使用許可書により同24年3月31日まで行政財産の使用許可を行っていたが、組織改編に伴う新たな行政事務スペースを必要とするため、平成24年度以降については、行政財産の目的外使用許可を行わない方針である旨、②23年度使用許可書第11条に基づき、原状回復の上、同24年3月31日までに退去するようお願いする旨、記載されていた。

(乙4、乙10、乙16、乙22)

ウ 平成24年2月13日、F は、市に対し、2.13 F 団交申入書を提出した。2.13 F 団交申入書には、①1.30退去文書は一方的な要請であり、F として書面にて抗議の意思を明らかにし、市の考え方を明らかにすることを含め、真摯な対応を求めてきたが、現時点で何ら説明や協議がない旨、②市に対してこれまでの労使関係の経過を踏まえ、具体的な考え方を明らかにするよう求めるとともに、団交に応じるよう要請する旨、それぞれ記載されていた。

(甲1、乙5)

エ 平成24年2月13日、F、G、H ら及び K はそれぞれ、市に対し、2.13使用許可申請書を提出した。

F が提出した2.13使用許可申請書には、「次のとおり貴市の行政財産を使用したいので、許可くださるよう申請します。」と記載されていたほか、以下の記載があった。

- 「記
- 1 所在地 大阪市北区
 - 2 区分 大阪市庁舎 地下1階
 - 3 使用面積 133.89㎡
 - 4 使用部分 別紙図面のとおり
 - 5 使用期間 平成24年4月1日～平成25年3月31日まで
 - 6 使用目的 事務室
 - 7 その他 行政財産目的外使用料等の減免額申請書 別添

以上」

また、G、Hら及びKがそれぞれ提出した2.13使用許可申請書には、①所在地が大阪市北区 であること、②使用面積がそれぞれ、(i) Gが222.46㎡、(ii) Hらが66.74㎡、(iii) Kが66.74㎡であること、③別紙図面中の使用許可部分がそれぞれ異なることを除いて、Fが提出した2.13使用許可申請書と同様の記載があった。

(乙7、乙13、乙19、乙25)

オ 平成24年2月20日、市は、Fに対し、2.20回答書を交付した。2.20回答書には、2.13 F 団交申入れに対する回答として、「本件については、地方公務員法第55条第3項の管理運営事項にあたり、本市が職務、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り、交渉の対象ではありません。したがって、申し入れのありました団体交渉には応じられません。」と記載されていた。

(甲2、乙6)

カ 平成24年2月20日、市は、F、G、Hら及びKそれぞれに対し、2.20不許可文書を交付した。

(ア) F に対して2.20不許可文書には、2.13使用許可申請書にあった市総務局管理の行政財産を使用することについては、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき、不許可とする旨記載されていたほか、「使用申請した内容」として以下の記載があった。

- 「1 所在地 大阪市北区
- 2 区分 大阪市庁舎 地下1階
 - 3 使用面積 133.89㎡
 - 4 使用期間 平成24年4月1日～平成25年3月31日まで

5 使用目的 事務室

6 理由 組織再編に伴う新たな行政事務スペースが必要になること等から、貴組合から申請されている133.89㎡については、事務室として使用することを予定している。

従って、本申請について不許可とする。 」

また、G、Hら及びKあて2.20不許可文書にも、使用面積等を除いて、Fあて2.20不許可文書とほぼ同様の記載があった。

(乙8、乙14、乙20、乙26)

(イ) 2.20不許可文書は、平成24年2月20日の午後、市の担当職員がF、G、Hら及びKの事務所に出向き、それぞれに対して手交により交付された。その際、同職員は、①組織再編に伴う新たな行政事務スペースが必要になること等から、退去後は事務室として使用することを予定しているため、申請を不許可とする旨、②府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部、協働まちづくり室について約860㎡の事務スペースが不足しており、新たな事務スペースの確保と事務室の狭隘化の解消が目的である旨、③2.20不許可文書中の「必要になること等」の「等」については、庁舎内における政治活動が行われるおそれを払しょくする必要性も含まれている旨、説明した。また、Fに対しては、団交を行わない旨も説明した。

(乙35、証人 E)

キ 平成24年2月23日、G、Hら及びKはそれぞれ、市に対し、2.23団交申入れを行った。

(ア) Gが市に対して提出した2.23 G 団交申入書には、①従前から使用していた組合事務所について、2.13使用許可申請書に対して市が平成24年2月20日付けで不許可を通知した旨、②2.20不許可文書には退去を求める理由として「組織改編に伴う行政事務スペースを必要とするため」とあるが、市長の記者会見やマスコミ報道等では全く異なる理由から組合事務所の退去を要求している旨、③Gとしては、今回の本庁舎地下の組合事務所貸与及び各支部への便宜供与の取消し(組合支部貸与スペースの回復)に関して団交を申し入れるので早急に応じるよう要請する旨記載され、また、「協議事項」として、「組合本部事務所及び支部に対する貸与スペースの取扱い並びにそれらに付随する事項全般について」と記載されていた。

(甲3、乙11)

(イ) Hらが市に対して提出した2.23 Hら団交申入書には、前記(ア)①、②と同様の記載のほか、③Hらとしては、今回の本庁舎地下の組合事務所

貸与に関して団交を申し入れるので早急に応じるよう要請する旨記載され、また、「協議事項」として、「組合本部事務所それらに付随する事項全般について」と記載されていた。

(甲 5、乙17)

(ウ) K が市に対して提出した2.23 K 団交申入書には、前記(ア)①、②と同様の記載のほか、③ K としては、今回の本庁舎地下の組合事務所貸与に関して団交を申し入れるので早急に応じるよう要請する旨記載され、また、「協議事項」として、「組合本部事務所に対する貸与スペース並びにそれらに付随する事項全般について」と記載されていた。

(甲 7、乙23)

ク 平成24年2月28日、市は、G、Hら及びKそれぞれに対し、2.28回答書を交付した。

2.28回答書にはそれぞれ、2.23団交申入れに対する回答として、「本件については、地方公務員法第55条第3項の管理運営事項にあたり、本市が職務、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り、交渉の対象ではありません。したがって、申し入れのありました団体交渉には応じられません。」と記載されていた。

(甲 4、甲 6、甲 8、乙12、乙18、乙24)

ケ 平成24年8月1日、市において、労使関係条例が施行された。

(乙34)

(2) 本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるかについて、以下判断する。

ア 前提事実及び前記(1)ウ、オ、キ、ク認定の事実からすると、組合らによる本件団交申入れに対して、市は団交に応じない旨記載した2.20回答書及び2.28回答書を交付し、団交に応じていないことが認められる。

この点について、市は、①本件申入事項が、地公労法第7条ただし書に規定される管理運営事項に該当することから、本件団交申入れに応じる義務がない旨、②労使関係条例の施行によって、本件申入事項は市が処分不可能な事項となったことから、現時点においては義務的団交事項ではなくなっており、組合らに救済されるべき利益はない旨主張するので、以下、順次検討する。

イ まず、団体的労使関係事項と地公労法第7条及び同条ただし書等に規定される管理運営事項との関係について検討する。

(ア) この点について、市は、地公労法第7条は団交事項を同条各号で列挙した事項に限定した上で、仮に団体的労使関係事項が交渉事項となり得るとしても、

同条ただし書の管理運営事項の規定は団体的労使関係事項についても及ぶ旨主張する一方、組合は、同法第7条は職員の労働条件事項に関する規定にすぎず、団体的労使関係事項については同法第4条の規定によって労組法が適用され、地公労法第7条ただし書の管理運営事項の規定も適用されない旨主張する。

(イ) 地公労法第7条は、労働組合が団交を行い、協約を締結することができる職員に関する事項として第1号から第4号まで列挙し、これらに団体的労使関係事項は明記されていない。しかしながら、一般的に、組合員の労働条件のほか、集团的労使関係の運営に関する事項も義務的団交事項として認められているところ、上記地公労法の条項からも、団体的労使関係事項を義務的団交事項から排除しているとみることはできないのであって、地公労法が適用される場合の団体的労使関係事項についても、原則として、義務的団交事項に当たるといふべきである。

(ウ) 次に、組合らは、団体的労使関係事項については地公労法第7条ただし書にある管理運営事項の規定が適用されない旨主張するので、この点についてみる。

同条ただし書に規定される管理運営事項とは、住民の総意によって信託され、法令によってその義務、権限を定められた地方公共団体の当局者の責任によって行うもので、組合との団交によって決定すべきものでないとする趣旨により、団交を行うことができない事項とされているものであるところ、その要請は労働条件事項であるか団体的労使関係事項であるかによって異なるものではないと解すべきである。

したがって、団体的労使関係事項についても、地公労法第7条ただし書の準用ないし類推適用があるか否かは別として、いわゆる管理運営事項に当たる場合には団交の対象とすることができないとみるのが相当であり、この点に係る組合らの主張は採用できない。

(エ) ところで、管理運営事項と職員の労働条件等に関連する事項は、相表裏の関係に立つことが少なくなく、常に管理運営事項が団交事項とならないとすると、労働条件等に関する労働者の交渉力の強化という団交の機能が果たされなくなるおそれがあり、労働者の団結権及び団交権を認めた憲法の趣旨を損なうことにもなりかねないところであるが、このことは、特段の事情のない限り、管理運営事項と団体的労使関係事項との関係についてもいうことができる。したがって、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は団交の対象とはならないとしても、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。

(オ) 以上のことからすると、管理運営事項そのものを団交の対象とすることはで

きないが、団体的労使関係に影響の及ぶ範囲の事項について義務的団交事項となると解するのが相当である。

ウ 以上の検討を踏まえ、本件申入事項についてみる。

(ア) 前記(1)ウ及びキ認定のとおり、本件申入事項はそれぞれ、① F については市の具体的な考え方の説明等を含む事務室の退去について、② G については、組合本部事務所及び支部に対する貸与スペースの取扱い並びにそれらに付随する事項全般について、③ H については組合本部事務所それらに付随する事項全般について、④ K については組合本部事務所に対する貸与スペース並びにそれらに付随する事項全般についてであり、これらの申入事項はいずれも、組合らと市との団体的労使関係事項であり、原則として、義務的団交事項に当たる。

(イ) 市は、本件申入事項の主要議題が組合事務所設置に係る本庁舎の目的外使用許可であり、目的外使用許可を与えるか否かは管理運営事項に当たる旨主張する。確かに、行政財産である本庁舎について目的外使用許可を与えるか否かの判断そのものについては、市が自らの職務、権限として行う事項であって、管理運営事項に該当するものの、前記(ア)のとおり、本件申入事項は組合事務所に関連する事項全般であって本庁舎の目的外使用許可そのもののみを対象としているとみることはできず、また、組合事務所設置に係る本庁舎の目的外使用許可に関する処理が組合らとの団体的労使関係に影響を及ぼす範囲において、義務的団交事項に当たるとみることができるのであるから、本件申入事項が管理運営事項に当たるため、本件団交申入れに応じる義務がないとする市の主張は採用できない。

(ウ) 以上のことからすると、本件申入事項については、行政財産である本庁舎について目的外使用許可を与えるか否かは管理運営事項に該当して団交事項とすることができないものの、組合らとの団体的労使関係に影響を及ぼす範囲では義務的団交事項に当たるとみるべきであり、市はその影響の及ぶ範囲において本件団交申入れに応じなければならない。

エ 次に、市は、労使関係条例の施行によって、本件申入事項は、市が処分不可能な事項となったことから、現時点においては義務的団交事項ではなくなっており、組合らに救済されるべき利益は存在しない旨主張する。しかしながら、前提事実のとおり、同条例第4条第1項第12号において、市の財産の取得、管理若しくは処分又は公の施設の設置、管理若しくは廃止に関する事項を管理運営事項とする旨定められ、同条例第12条において、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は行わないものとする旨定められているものの、前記ウ判断のとおり、本件申入

事項は、組合らとの団体的労使関係に影響を及ぼす範囲で義務的団交事項に当たるのであって、このことは同条例の施行によっても影響を受けるものではない。ちなみに、地公労法第8条の規定によるに、市当局としては団交の結果を受けて条例の改廃を議会に付議することも可能であるといえる。

したがって、労使関係条例の施行によって、本件申入事項が直ちに市において処分不可能な事項となったとか組合らに救済されるべき利益がなくなったとはいえず、この点に係る市の主張は、採用することができない。

オ 以上のとおりであるから、市が、本件団交申入れに対して、管理運営事項に当たるとして応じなかったことは、労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

3 救済方法

組合らは、謝罪文の掲示を求めるが、主文2から5をもって足りると考える。

以上の事実認定及び判断に基づき、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。

平成25年9月26日

大阪府労働委員会

会長 井上隆彦 印