

命 令 書

大阪市北区

申 立 人 F
代表者 執行委員長 A

大阪市北区

申 立 人 G
代表者 議長 B

大阪市北区

被申立人 大阪市
代表者 市長 C

上記当事者間の平成24年(不)第19号及び同年(不)第66号併合事件について、当委員会は、平成25年12月25日及び同26年1月22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 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
市長 C

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。

2 申立人 G の申立てを却下する。

事 実 及 び 理 由

第 1 請求する救済内容の要旨

- 1 申立人らに対し、平成24年4月1日以降もそれまで組合事務所として使用していた場所を組合事務所として使用させること
- 2 謝罪文の手交及び掲示

第 2 事案の概要

1 申立ての概要

本件は、被申立人が、庁舎内の組合事務所について退去を通告し、次年度の行政財産使用許可申請に対して不許可処分としたことが、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

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、市の職員により組織された労働団体である。その構成員は、①地方公務員法（以下「地公法」という。）の適用を受ける職員と、②単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員（以下「単純労務職員」という。）で、地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公労法」という。）の規定により労働組合法（以下「労組法」という。）及び地公法の一部の適用を受ける職員からなる（以下、上記①の職員を「地公法適用者」といい、上記②の職員を「労組法適用者」という。）。

このように、F は、適用法規の異なる労働者で構成するいわゆる混合組合（以下「混合組合」という。）である。

F の構成員は、本件審問終結時約400名であり、このうち、労組法適用者は8名である。

F は、連合団体である申立外 H（以下「H」といい、F と H を併せて「F ら」という。）に加盟している。

ところで、F を含め、市の職員を構成員とする労働団体を便宜上、「組合」ということがある。

（甲9）

ウ 申立人 G（以下「G」といい、F と

併せて「申立人ら」という。)は、 F の労組法適用者を構成員としている。

(2) 本件申立てに至る経緯等について

ア F らは、平成18年から、市から行政財産の使用許可を受け、市の本庁舎(以下「市本庁舎」という。)の地下1階の一部分を組合事務所として使用していた。

(甲20、甲21、甲22、甲24、甲78、証人 D)

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 に対し、① F が使用していた市本庁舎地下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(以下「1.30退去文書」という。)を交付した。

(甲3)

エ 平成24年2月17日、 F らは市に対し、「大阪市行政財産使用許可申請書」(以下「2.17使用許可申請書」という。)により、平成24年度の市本庁舎地下1階事務室に係る使用許可を申請した。

(甲4)

オ 平成24年2月20日、市は F 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(以下「2.20不許可文書」という。)を交付し、2.17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、市が F からの平成24年度の使用許可申請に対し不許可としたことを「本件不許可処分」という。))。

なお、本件審問終結時現在、 F らは、市からの退去要求に応じず、市本庁舎の地下1階の一部分を組合事務所として使用している。

(甲6)

カ 平成24年3月29日、 F は当委員会に対し、市が組合事務所から退去を求め、本件不許可処分を行ったことが支配介入に該当するとして不当労働行為救済申立て(平成24年(不)第19号事件)を行った。

キ 平成24年8月31日、 G は当委員会に対し、市が組合事務所から退去を求め、本件不許可処分を行ったことが支配介入に該当するとして不当労働行為救済申立て(平成24年(不)第66号事件)を行った。なお、この事件は、平成24年(不)第19号事件と併合された(以下、この2件の申立てを併せて「本件申立て」という。))。

ク 平成24年8月1日、市において、大阪市労使関係に関する条例（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24）

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 F は、いわゆる混合組合であるが、混合組合も、それぞれの構成員の性格に対応して、労組法上の労働組合と地公法上の職員団体という複合的な性格を持ち得るのであって、労組法の適用を受ける組合員に関わる問題については申立人適格を有する。

イ 中央労働委員会（以下「中労委」という。）は、一貫して、中労委平成13年（不再）第43号事件や中労委同19年（不再）第57号（以下、これらを併せて「中労委13-43事件等」という。）などのように労組法7条各号の別を問わず、混合組合の申立人適格を認める立場に立っている。

市は、本件の F については、これらの中労委命令の場合に比べて、労組法の適用を受ける組合員が占める割合が低いことを理由に、これらの事件の判断がそのまま本件には適用されとは解されないとするが、これらの事件では、労組法適用の組合員が占める割合を特段問題とすることなく、混合組合として申立人適格を認めたものである。かえって、いずれの中労委の事件についても、労組法の適用を受ける組合員の割合は過半数を大きく下回っているという点で、本件と共通であり、この点にかかる市の主張は失当である。

なお、大阪高裁平成14年1月22日判決では、団交拒否及び支配介入が問題になった事件につき、組合の申立人適格を否定している。しかし、申立人適格を認めなければ、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交により解決する手段を持ち得ないことになり、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障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になるというべきである。また、この判決の論理では、組合員個人に対する不利益取扱いが、組合に対する支配介入にも該当する場合、当該組合は、不当な支配介入に限っては申立人適格がないことになってしまうが、かかる結論は著しく妥当性を欠くといわざるを得ない。

ウ 市は、中労委13-43事件等は、本件と異なり、労組法の適用を受ける組合員自身の労働条件に直接関わる問題が対象とされた点で本件とは事案を異にし、これら中労委命令の射程は本件には及ばないと主張する。

しかし、これら中労委命令は、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条の各号の別を問わず申立人適格を有するとしたものであって、構成員の労働条件に関わる問題に限って申立人適格を認めるとはしていない。

エ 本件では、労組法の適用される組合員も、その組合活動の拠点として市本庁舎内の組合事務所を現実に使用してきたものであり、組合事務所を使用できなくなると、個々の組合員の組合活動に多大な影響が出ることは明らかであって、本件は労組法の適用される組合員に関わる問題である。このような場合に救済を求められないということになれば、当該組合員の労働基本権保障は不十分なものとなり、妥当ではない。

(2) 被申立人の主張

ア F は、その構成員約500名中、労組法適用者は8名であり、結成時から職員団体として登録されているのだから、地公法の適用を受ける非現業の地方公務員が大半を占める混合組合であって、到底、労組法上の労働組合と認めることは

できない。

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。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 F は、地公法上の職員団体として扱われるべきであって、労組法上の労働組合としての法的性格までも有すると解されるべきではない。

また、質量ともに非現業職員が主体として構成されている混合組合については、少なくとも労組法第7条第3号の場合については、不当労働行為救済申立ての申立人適格は認められていない（大阪高裁平成14年1月22日判決）のであり、本件においても、F は申立人適格を有さない。

イ 申立人らは、中労委13-43事件等の命令において、中労委は支配介入の場合においても混合組合に申立人適格を認めていることから、中労委は支配介入の事件であっても一貫して混合組合の申立人適格を認めていると主張するが、これらの事件で労組法の適用を受ける者が占める割合は、少なくとも17%を超えており、

F の場合の10倍を超えている。労組法の適用を受ける職員の割合が極めて小さい本件について、中労委13-43事件等の判断がそのまま適用されるものとは解され得ない。

ウ また、申立人らがあげる中労委命令の内容は、労組法の適用を受ける組合員の直接雇用を要求して申し入れた団交に被申立人が応じなかったことを不当労働行為であると主張し、救済を申し立てた事案など、労組法の適用を受ける組合員自身の労働条件に直接関わる問題であって、中労委命令は、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関わる問題について、その旨の限定を明示的に付した上で、所属する混合組合が団交等ができないとすれば、自らの労働条件を使用者に対する団交により解決する手段を持ち得なくなるという不都合を解消するために、あえて、混合組合に労組法第7条第2号及び第3号の不当労働行為についても申立人適格を認めたものにすぎない。

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かったことが組合への支配介入に該当するか否かという問題は、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、申立人らがあげる中労委命令の各判断の射程外の問題である。

エ 申立人らは、労組法が適用される職員にとっても組合事務所は組合活動の拠点であり、組合事務所を使用できなくなると、個々の組合員の組合活動に多大な影

響が出ることから、本件は労組法が適用される職員に関わる問題であると主張する。

しかし、本件不許可処分は、F らの連名で申請された行政財産使用許可申請に対し、不許可としたものであり、名宛人はあくまでも団体たる F らである。個々の組合員の組合活動に影響が出るとしても、これは間接的な影響にすぎず、しかも、本件は、市庁舎の一部スペースを F らが組合事務所として使用できるか否かという問題であって、労組法が適用される職員自身の労働条件に関わる問題でないことも明らかである。

2 G 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 G は、F の組合員のうち、労組法の適用のある単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員の組合員のみで構成している労働組合であって、F の職種職能別評議会として位置づけられるものである。G の結成の目的は、現業職に特有の問題について対処したり、現業労働者に特有の要求を実現する必要があったためである。

G は、規則を制定し、総会、評議員会等の機関を置き、役員を選任するなどしており、労働組合としての組織を有している。また、実態としても、学習会等の開催、機関紙の発行、その他様々な課題に対する組合活動を行ってきた。

G は、F の中にある組織でありつつ、それでいて独立した労働組合である。

市は、G と平成2年に給与の一部控除に関する協定書を締結し、その後も G との現業職員の昇任・昇格差別問題等についての協議を行うなどしてきたことから、G が F の中の組織でありつつも独立した労働組合で、現業組合員の権利擁護のために活動していることを認識していたことは明らかである。そして、これを当然の前提とした上で、F に対し、組合事務所を貸与してきたもので、市は G との交渉の日程調整等を F の組合事務所に電話する等して行っていた。

したがって、F への組合事務所の貸与により、G も当然に組合事務所を使用する権限を有している。

なお、市は、G が市本庁舎内の組合事務所を使用できなくなったとしても間接的かつ事実上の不利益にすぎず、申立人適格がないと主張するが、不当労働行為制度は行政処分の取消訴訟とは異なり、使用者が労働組合の団結を弱体化させるような事実行為を問題とするものであるから、そこでは受ける不利益が直接か間接かなどということは問題ではない。G は直接かつ重大な不利

益を受けているものである。

イ 市は、 G は労組法第2条にいう労働組合に当たらない旨主張するが、 G は労働組合としての組織と活動を有している。 G は、 F とは別に独自の規約と執行機関を有し、独自の会計を有しており、規約上も、実体としても、一個の団体としての実質を有している。

市があげる G の規則の内容は、 G が F の組織内にある組織であることから定められたものにすぎず、一個の団体としての実質を否定するものではない。

個々にみても、規則第1条、第3条、第10条は、組織内組織という性格からは当然の規定であり、支部組合や分会組合などの場合には一般に規定される内容である。

また、規則第10条は G に所属する役員の連絡・指導について規定しているものであり、役員自体 G の構成員で、その指導も強制権限のない事実上のものである。同第15条についても、 G の財政は、 F の一般会計等からの交付金及び独自の会費を徴収することにより賄うとされており、

G が F とは区別された独自の財政を持っていることを意味し、実態としてもそうである。同第16条は、 G の規則の改廃には F の承認を得なければならないとするが、組織内の組織であることからくる制約であって、 F から区別された一個の団体であることを否定するものではない。

ウ 市は、 G に申立人適格を認めるとすると、支配介入を受けたと主張する団体が、その構成員の一部で恣意的に労働組合を複数結成し、それら労働組合からそれぞれ救済命令の申立てができることとなり、手続をいたずらに複雑化する手段として利用することさえも可能となるなどと主張するが、被申立人の行為が複数の労働組合に対する不当労働行為に該当するのであれば、複数の労働組合からの救済申立てが認められるのはむしろ当然のことであり、その点をして、手続を複雑化するなどと評価されることはあり得ない。

(2) 被申立人の主張

ア 本件において、 G には申立人適格はない。

市が平成23年度につき市本庁舎のスペースの一部に関し使用許可処分をした相手方は、 F らであり、 F らとは別の組合である G には使用する権限はない。仮に、 G が F らと同様に組合事務所スペースを継続して利用してきたのだとすれば、市に無断でスペースを使用してきたことになる。

仮に、本件が不当労働行為に該当するとしても、 F の団結権及び団体行動権に対する侵害になるのか否かが問題となるだけであり、これに対して、救済申

立てをなし得るのは F 及びその組合員のみである。F と G は、その構成員の一部が重なっているというだけで、あくまでも別の団体であり、仮に、G が本件スペースが使用できなくなる状態が発生するとしても、間接的かつ事実上の不利益にすぎない。

市は、G に対して不許可処分及び退去要請をしたものではない。支配介入の不当労働行為は、使用者から申立人に対する行為があることが前提であるところ、本件ではこの前提を欠く。

ところで、G と市との間の協定書は給与の一部控除に関するもので、組合事務所に関するものではない。また、組合が書証として提出した G の発行物にも事務所所在地の記載はなく、市は G の事務所が市本庁舎地下1階にあるとは認識していなかった。

さらに、不許可処分が構成員に影響を与えるとしても、それは間接的なものであって、不許可処分に係る紛争は、団体としての活動そのものに対する紛争であることから、G において現業職員が組合事務所にて組合活動をしてきたことを前提としても、G に申立人適格が認められる理由とはならない。

イ G の以下の規定から G は F 内の一組織にすぎず、労組法上の独立した組合でないことが判明する。

G の規則の第1条は、G は F 規約第31条に基づき設置する評議会である旨規定しており、F 規約第31条は、補助機関との見出しの下、この組合に、職種職能別評議会及び青年部・婦人部を設けることができる旨規定している。即ち、G は F の内部組織にすぎず、独立した団体ではない。

さらに、G の規則は、この会は F の目的実現のために寄与することを目的とする（第3条）、G に所属する F の役員は、それぞれの分掌業務に加え、G の連絡、指導にあたる（第10条）、この評議会の経費は、F の一般会計予算費・活動費より交付される金額をもってこれをあてる（第15条）、この規則は評議会又は総会の議を経て、F 中央委員会の承認を得なければ改廃することができない（第16条）と規定している。なお、

G の年間経費は2、3万円程度であって、独立した労働組合の経費としてはあまりに少ない。

したがって、G は、F から指導を受け、財政的にも組織的にも

F から独立していない存在であることは明らかで、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された団体ではなく、労組法第2条にいう独立した労働組合に当たらない。

ウ なお、本件のような場合にまで、組合員が重なることを理由に、別の労働組合からの救済申立てが許されるとすれば、支配介入を受けたと主張する団体が、その構成員の一部で恣意的に労働組合を複数結成し、それら労働組合からそれぞれ救済命令の申立てができることとなり、手続をいたずらに複雑化する手段として利用することさえも可能となり、このような観点からも、 G に申立人適格は認められるべきではない。

3 大阪市が、申立人らに大阪市本庁舎地下1階のスペースに使用させてきた組合事務所について、平成24年4月1日以降使用させないものとしたことは、申立人らに対する支配介入にあたるか。

(1) 申立人らの主張

ア 組合事務所は、労働組合の活動の拠点として極めて重要な意義を有しており、労働者の団結権、労働組合活動の自由を実質的に保障する上で重要な存在である。

イ 労使合意によって一定期間便宜供与が継続されてきた後に、使用者が合理的な理由なく一方的に廃止する場合や、合理的な理由がある場合でも、組合活動に支障を及ぼさないための配慮を欠く場合には、支配介入に該当する。

市は、組合事務所の使用が、行政財産の目的外使用許可という形式でなされていることを奇貨として、1年ごとに行政財産を妨げない範囲においてのみ使用が許可されるとか、許可するか否かの判断については処分庁に広汎な裁量が認められるなどと主張するが失当である。

憲法第28条の団結権は、結成された労働組合が自らを維持・運営する権利を含んでおり、この団結権保障の帰結として、使用者には労働組合の維持・運営を妨害しないという義務が生じる。また、新たな便宜供与の段階とこれまで継続してきた便宜供与を廃止する段階とで、支配介入に該当するか否かを判断する際には、明確に区別すべきである。継続されていた便宜供与を一方的に廃止することは、それを正当化する特段の事情のない限り、支配介入に該当する。

また、市は本件不許可処分及び退去要求を行うに際して、 F らの求めにもかかわらず、具体的理由や必要性、代替措置をなし得るか否かについて協議はもちろん、説明すらせず、期限の2か月前に初めて継続使用を許可しない旨通告するなど十分な検討期間を担保しなかったことから、支配介入に該当することは疑いようもない。

ウ 市の退去通告及び本件不許可処分は、組合活動を嫌悪する市長の方針に基づくものであり、組合活動を禁圧することが直接の目的である。

市長は市長選挙以前から、組合を敵視し攻撃する言動を繰り返しており、市長就任後も施政方針演説で、公務員の組合をのさばらしておく国が破綻してしま

うなどと発言した。平成23年12月30日、市長は幹部職員にあててメールで、公の施設内での組合への便宜供与を完全にやめるとの方針を示し、これに基づき、同24年1月19日付けで組合事務所以外の便宜供与が一斉に廃止され、同月30日に、組合事務所の退去通告が行われた。事務所退去通告がスペース不足によるものでなく、市長の指示であることは明らかである。

エ 組織改編に伴い新たな行政事務スペースが必要になったとする市の主張はまやかして、後から考えた理屈であり、本件不許可処分及び退去要請の真の理由は組合嫌悪にある。

市本庁舎の行政事務スペースは、相当余裕のある状態であった。市本庁舎に勤務する職員数の合計は、平成23年度と同24年度で1名増員になったにすぎず、基準面積は逆に137㎡減少している。また、同23年度及び同24年度はともに、配置面積は基準面積に一定加算（5%加算）した数値でさえも上回っており、さらにその度合も増加している。市は、基準面積はあくまでの基準であり、当該基準は昭和54年に設けられており、新たな事務機器が事務室を圧迫するようになってきている現在において、基準面積と配置面積を単純に比較できない旨主張するが、基準面積の改訂が検討されたことすらなく、そもそも、市は、この基準面積を前提に平成24年度の行政事務スペースの不足面積を算定している。また、平成24年4月以降の各部局のレイアウトをみても、職員が配置されていない空席が目立っている。

真に行政事務スペース不足を理由として組合事務所の退去要求がなされたのだとすれば、新たに発生した行政事務スペースの必要性だけでなく、その他の部署を含めて調整した上で、なお不足がある場合に初めて検討がなされ、退去要求の決定がされるはずだが、そのような調整・検討は行われていない。

市は平成23年度当初から行政事務スペースの不足について、認識し、恒常的に検討してきたとするが、事実ではない。平成23年3月22日に危機管理室内に震災支援対策室が設置されたが、震災支援対策室の支援総合相談窓口は、それまで恒常的には利用されていなかった市本庁舎地下1階の総務局の分室に置かれたものの、約半年後には撤去された。また、協働まちづくり室は、前市長の中心的な施策を担っていた部署であり、これが5階から地下1階へ移転し、5階のスペースは政策企画室（府市再編担当）が使用するようになったのは、スペースの問題ではなく、政治的な理由によるものであった。

また、市は、食堂や郵便局、金融機関など多数の営利業者等に対し、目的外使用許可を行っているが、これらのスペースの削減を検討していない。

平成24年1月の時点で、行政事務スペースの必要性との関係で組合事務所の退

去要請を検討していたのであれば、その際作成された行政事務スペースに関する検討資料が存在するはずであるが、市はこれらを一切提出しない。市は同年1月12日の総務局の局議で本件不許可及び退去要請の方針が決まったと主張するが、通常存在するはずの議事録すら存在せず、この局議があったことすら疑わしい。また、この会議で提出されたとされる乙8号証には、協働まちづくり室については同月30日の移動後の面積が、政策企画室（府市再編担当）については移動前の面積が記載されるなど、極めて杜撰で、しかも、これに記載された4所属に必要とされる面積は、人員を大きく見積もるなどして過剰に算出したものである。さらに、その4部署のうち、政策企画室府市再編担当（都市制度改革室）及び協働まちづくり室（市政改革室）は、組合事務所があったスペースには割り当てられていない。乙8号証は、平成24年1月時点で存在していたかも疑わしい。

オ 市は、本件不許可処分及び退去要請の理由として、庁舎内において、今後、組合員等による政治活動が行われるおそれを完全に払拭する必要があることを挙げるが、これが市長の直接目的としたことである。

しかし、労働組合が政治活動を行う権能を有し、労働組合の政治活動とそれ以外の活動とは截然と区別できるものでないものであるから、労働組合に政治活動をさせないようにすることは、労働組合の適法な活動をさせないようにするのと同じである。市長は、組合が市長の主張や政策に反対することを政治活動と称して非難攻撃しているのであるが、組合が使用者の立場にある市長と見解を異にしたり、対立したりすることはいくらでもあり得ることであって、そのことを問題視して、組合の対抗的な意見表明や活動をやめさせるために退去を命じるのは不当労働行為である。

労働組合がどこで政治活動をしようが本来組合の自由である。市には庁舎管理権があるから、仮に庁舎内での政治活動が不都合だというのであれば、市は施設管理権を行使すればよいし、何らかの違反行為があれば、個別に注意したり、懲戒処分を検討すればよく、組合事務所が庁舎内にあるかないかというのは別問題である。なお、平成23年12月26日の大阪市会交通水道委員会で問題とされた組合員の行為がどのように違法であったかすら明らかでない上、申立人らとは何の関係もない。

平成23年12月末の段階で、市長は組合事務所につき、庁舎からの立退きを求めるとの結論を決めて、それを関係部局に指示したことは明らかである。同24年1月12日の局議は、開催自体が疑わしいが、組合の政治活動について検討された形跡はなく、開催されたとしても、最初から結論ありきであった。なお、1.30退去文書にはスペースのことしか書かれておらず、同年2月20日付けの本件不許可処

分を通知した文書には、理由として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とされていることは、庁舎内で政治活動をするおそれを払拭することを明示すれば、不当労働行為そのものとなってまずいだろうという判断がされたということである。

カ 本件で、労働委員会が申立人らが求める救済命令を発することができるかどうかは、行政処分を下した市と大阪府労働委員会の各行政機関にいかなる権限が割り振られているかの問題であって、取消訴訟の排他的管轄の意味での公定力が問題となるわけではない。

すなわち、法治主義の原則から、権限は法律によってその権限を割り当てられた行政機関によって行使されなければならないところ、法律によって与えられた権限を他の行政機関は奪うことはできない。

労働委員会は独立の行政委員会であって、労組法及び労働関係調整法に規定する権限を独立して行なうものとされており、所轄機関である厚生労働大臣や都道府県知事の指揮命令を受けずに独立した権限を行使する。使用者の不当労働行為は行政処分によってなされることも想定されるのであって、労組法上も何ら行政処分により不当労働行為の救済命令権を排除していないのであるから、労働委員会は、行政処分による不当労働行為の成否を審査し救済命令を発する権限を当然に有している。

したがって、労働委員会の救済命令が、公定力に反して許されないなどということはあるまい。また、これまでも、労働委員会は、行政処分による不当労働行為について、不当労働行為性が認められれば救済命令を発してきた。

キ 労使関係条例第12条は、救済命令を制約する根拠にはならない。

組合事務所を使用させなければならないという命令は、市の不当労働行為により本件不許可処分が行われたと認められる場合には、本件不許可処分の効力を判断するのではなく、不当労働行為の救済処置として、Fらが当該スペースを組合事務所として使用継続できるようにすることを市に対して公法上義務付けるものである。市は、これを受けて、組合事務所として使用できるよう庁舎内の配置を検討し、改めて許可処分を行ったり、仮に労使関係条例が障害になるというのであれば、条例の改正を行うなどして、Fらが組合事務所を使用継続できるよう是正措置を行う義務を負う。

労働委員会は、労組法により与えられた権限に基づき、法律上の制約に反しない限り、適切な命令を発することができるのであり、使用者がこれを制約する規程等を設けたとしても、労働委員会はその規定等に拘束されない。このことは、労働委員会の救済命令について、労組法第27条の12第1項に何らの制約も加えら

れていないことからみても当然である。また、実際上も、このような制約を認めると、使用者が勝手に定めた規定によって、不当労働行為救済の可否が決められることになり不合理である。このことは、その定めが条例によるものであっても同様である。

労使関係条例第12条は、憲法、労組法及び地方自治法に違反する違法な条項であって、その意味でも同条は労働委員会の発する救済命令の制約にはならない。また、少なくとも、労使合意によって従前から継続的に使用が認められていた組合事務所は、同条によっても使用を禁じられるものではないと解釈されなければならない。本件における不当労働行為に対して救済命令を発することと同条とは何ら関係はない。

地方公共団体は、法律に抵触するような条例を制定することは許されず、憲法第28条とこれを具体化した労組法が不当労働行為として禁止している使用者の行為が条例により可能・適法になることはあり得ない。

労使関係条例第1条は、その目的について、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と規定しているが、これは、労組法が労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことを促進することにより労働者の地位を向上させること等を目的とし、また、地公法が行政の民主的かつ能率的な運営を求めていることと合致しない。

労使関係条例第12条は、権力的、一方的に組合に対する便宜供与を禁止し、労使間の対等平等関係、団結権及び団体交渉権の行使による労使関係の形成、発展を阻害するものであり、労使の力関係を対等に近づけるための労働者の団結権・団体交渉権を保障している労組法に反する。また、地公法も団結権、団体交渉権及び争議行為以外の団体行動権を保障しているのだから、地公法にも反する。地公法第55条第1項は地方公共団体の当局は、登録を受けた職員団体からの適法な交渉申入れに対し、応ずべき地位に立つ旨定めているところ、労使関係条例第12条は、この交渉事項の範囲を狭めるもので、地公法の趣旨・目的・内容と矛盾抵触する。

団結権・団体交渉権の保障は全国一律の均一的な規制であるべきであり、不当労働行為が特定の地域・使用者についてのみ不当労働行為とならないとか、あるいは労働委員会の救済が及ばなくなると解することはできない。

また、本件不許可処分は、労使関係条例が成立する前に行われたものであり、原状回復されるべきは、その時点での労使関係である。労使関係条例第12条によって救済命令が制約されるとしたら、不当労働行為の救済を使用者の行為によって事後的に制約できることになってしまい、その不合理性は一層明らかである。

(2) 被申立人の主張

ア 民間においても、使用者は、労働組合に対し、施設の一部を組合事務所として貸与すべき義務を負うものではなく、労働組合は使用者に対し、組合事務所の貸与請求権を持つものではない。

組合事務所の貸与は、経理上の援助として便宜供与に含まれるが、これについて労組法は、労働組合の自主性担保の見地から原則として禁止しつつ、最小限の広さの供与に限ってのみ例外的に許容しているにすぎない。

イ 申立人らは、労使合意によって一定期間便宜供与が継続されてきた後に、使用者が合理的な理由なく一方的に廃止する場合や、合理的な理由がある場合でも、組合活動に支障を及ぼさないための配慮を欠く場合には、支配介入に該当すると主張するが、本件は民間の組合事務所の供与とは根本的に異なる。

本件は、民間の労使間における民法上の賃貸借又は使用貸借ではなく、地方自治法の規定に基づく行政処分としての目的外使用許可である。したがって、本件においては、一層、Fらが使用者に対し、庁舎の目的外使用許可を受ける請求権は認められないものであり、このことは、一旦、目的外使用許可がなされたという事実が先行していたとしても同様である。

庁舎は行政目的に使用される行政財産であり、例外的に、地方自治法第238条の4第7項に基づき、行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、目的外使用許可として、その使用が許されているにすぎない。市はFらに対し、庁舎の一部につき、1年間の期間で、組合事務所として目的外使用許可をしてきたものであって、賃貸借や使用貸借に基づく使用と異なることは明らかである。

行政財産の目的外使用許可が、事実上、長期間継続したとしても、地方自治法上種々の制約が定められている目的外使用許可の性質が何ら変質するものではない。行政財産の目的外使用許可は、公用又は公共用の必要が生じた場合には、使用許可の期間内でも、許可を取り消し、明渡を求めることができるところ、本件は、期間満了を待って、次年度の目的外使用を認めないとしており、一層、その扱いに問題がない。

申立人らは、単に行政事務スペースの必要性を示すだけでは組合事務所を廃止できない旨主張するが、行政事務スペースとしての利用が、庁舎の本来的な利用であって、かかる主張は、目的外使用許可の性格を理解しないもので、失当である。

また、市は、平成24年1月26日に平成24年度以降の使用許可は行わない方針であること等を事前に通知した上で、本件不許可処分を行っており、組合活動に支障を及ぼさないための配慮を欠くものともいえない。さらに、Fの組合事務

所が市本庁舎内に存在しなければならない理由はなく、本件不許可処分により

F が受ける影響も大きいとはいえない。食堂や郵便局等に対しては依然として庁舎内での使用を認めていることも、目的外使用許可について、組合事務所として使用する場合と他の福利厚生施設として使用する場合とで、区別することは許されるものである。

ウ 行政財産の目的外使用許可処分は、地方自治法第238条の4第7項から明らか
なとおり、申請内容が当該行政財産の用途又は目的を妨げない限度にとどまると
の点で要件を満たすと認められたとしても、さらに許可するか否かについて裁量
判断が介在し、行政庁は必ず許可しなければならないものではなく、むしろ、許
可することができるかとされているにすぎない。

このように行政財産の目的外使用許可には行政庁に広汎な裁量が認められ、目
的外使用許可の例外的な性格からすれば、市が挙げる本件不許可処分のかかる2
つの理由は、裁量権の範囲内にあることは明らかである。

エ F らに対する退去通告及び本件不許可処分の第一の理由は、組合事務所に
使用許可してきたスペースについても、市本庁舎の本来目的である行政スペース
に使用する必要が生じたことである。実際、組合に対する不許可処分によって市
が自己利用が可能となったスペースについては、総務局監察部及び危機管理室の
事務室として使用開始するとともに、一部スペースについては改修工事を経て、
行政委員会事務局選挙部の事務室として、使用開始している。

事務所退去通知をした時点には、平成24年度の組織改編に伴って新たに約860
㎡の行政事務スペースが市本庁舎において必要になることが予想されていた。な
お、乙8号証は、平成24年1月10日に作成され、同月12日の局議で使用されたも
のである。約860㎡との数値は、同年2月20日付けの本件不許可処分を通知した
文書にも記載されていることから、乙8号証が本件不許可処分前に作成されてい
たと推認される。

行政事務スペースの必要性については、過年度においても恒常的に検討がなさ
れていたが、新市長の方針により新たに4所属の事務スペースの必要性が発生し
た。東日本大震災により危機管理室に震災支援対策室が設置されたが、平成23年
度においては、危機管理室内に新たなスペースを確保できなかった。また、平成
23年12月19日には、政策企画室に府市再編担当が発足したが、当初は市本庁舎5
階の会議室を一時的に行政事務スペースとして使わざるを得なかった。その後
においても、同24年1月30日に協働まちづくり室を5階から地下1階の総務局が管
理していたスペースに移転させ、協働まちづくり室が使用していた5階のスペー
スを政策企画室（府市再編担当）が使用せざるを得ない状況となっていた。

さらに、市長就任直後から、特別顧問や特別参与、アドバイザーといった外部人材の登用が相次ぎ、事務室スペースを圧迫する要因となった。

申立人らは、基準面積と配置面積の関係を単純に比較して、事務スペース不足がまやかしである旨主張するが、失当である。基準面積は、職員数やポスト等によって機械的に算定されるが、あくまでも目安であって、各所属間のバランスを取るための指標である。各所属で若干の人員減があったとしても、その都度、配置面積が変更になるものではない。また、基準面積の算定基準は昭和54年に設けられており、時代を経るごとに、端末機、プリンター、サーバー等が事務室の中を圧迫しており、基準面積より広いスペースが割り当てられるべきものである。

オ F らに対する退去通告及び本件不許可処分の第二の理由は、庁舎内で政治活動が行われるおそれを完全に払拭するためである。

庁舎内において違法な政治活動が行われてはならないことはいうまでもないが、組合員によって庁舎内で政治活動が行われ、それが後日、仮に公職選挙法や地公法等に反しないことが証明されたとしても、政治的に中立に行政事務を行うことが本来の用途である庁舎の中で、政治活動が行われること自体が不適切であると行政庁において判断したものである。

違法な政治活動と違法でない政治活動の線引きは、明白とはいえず、適法な政治活動を隠れ蓑にして実際には違法な政治活動が行われるおそれは否定できない。また、一般市民が庁舎にて、政治的に中立でなければならないはずの職員による政治活動ないし政治活動と疑われるおそれのある行為に遭遇した場合、強い不信感を抱くことも想像に難くない。

市民への直接のサービス活動その他の行政事務を行うべき職員が、仮に組合員としての側面であっても、公用に供される庁舎内で政治活動を行うことは、庁舎の本来の目的に鑑みてふさわしくないと行政庁において判断したものである。

なお、平成23年12月26日の大阪市会交通水道委員会で明るみになった行為は、市が組合員による政治活動が庁舎内で行われること自体が適切でないと判断し、本件不許可処分の理由の一つとするに至ったきっかけである。仮に、この行為が後日、違法であるとの証明がなされなかったとしても、市が庁舎内で政治活動が行われるおそれを完全に払拭する必要があることを本件不許可処分の理由の一つとした判断は何ら左右されるものではない。また、申立人らは、当該行為が申立人ら以外の組合によるものであることから、F らに対し、組合事務所の退去を求めることに正当な理由はないと主張するが、当該行為に対する制裁として目的外使用許可を止めることにしたのではなく、きっかけにすぎないのであるから、かかる主張には理由はない。

カ 本件不許可処分及び退去勧告について、市は申立人らに対し支配介入意思を有しておらず、この点からも不当労働行為は成立しない。

なお、申立人らは、市長の個々の発言を取り上げるが、組合に関する発言について、本件不許可処分につながる発言がなされているとしても、それは、庁舎内で政治活動が行われるおそれを払拭するとの理由に関するものにすぎず、組合敵視、弱体化を目的として本件不許可処分を行ったものではない。市長の発言は、組合による不適切な行為を受けて、そのようなことを繰り返させないために組合と市との間の関係をリセットし、考え直すとの見解を繰り返したもので、組合弱体化を目的としたものではない。

キ ところで、本件不許可処分は行政処分であって、公定力を有するから、仮に違法であったとしても、無効の場合は別として、権限ある行政庁が職権で取り消すか、行政処分によって自己の権利利益を害された者が取消訴訟を提起して取り消すか、行政上の不服申立てによって取り消されない限り、何人もその効果を否定できず、有効なものとして取り扱われる。申立人らが請求する救済内容は、組合事務所のスペースにつき使用許可をさせようとするものであり、これは本件不許可処分を完全に覆し、市に対し、目的外使用許可を強制するものであって、労働委員会がこのような内容の救済命令を行うことは、行政処分の公定力と抵触し、許されないものである。

労組法が行政処分による不当労働行為の救済命令権を排除していないことのみを根拠として、労働委員会が行政処分による不当労働行為性の成否を審査し救済命令を発する権限を当然に有するとする見解は、根拠が薄弱である。労働委員会の発する救済命令に行政処分の取消の効果又はそれと同等の効果を認めるのであれば、その旨の法律の規定が必要であるところ、これを定めた規定は存在しない。

仙台地裁昭和47年3月3日判決では、「不当労働行為救済制度は、不当労働行為を受けた労働者または労働組合のためにできるだけ不当労働行為がなかったと同じ状態を再現するため、当該事件について最も適切妥当と考えられる原状回復の具体的措置を講ずることによってその救済を図らんとするものであって、行政行為の適否、従って、それに基づく効力の有無についての判断は公労委の権限に属しないものであり、このことは公労法第25条の5第2項、労組法第27条第4項に規定する救済命令の態様から考えても明白である。」と判示されている。

また、仮に、本件不許可処分をなかったものとして取り扱わなければならないという救済命令が出された場合、被申立人は、本件不許可処分の効力を喪失させた上、申立人らに対し、積極的に本件スペースにつき目的外使用許可をすることを義務付けられるのと同じ効果を受けることになる。この点、北海道・北海道教

育委員会事件（北海道労委平成23年6月24日命令）において不当労働行為であるとして争われた戒告処分については、同処分がなされなかったものとして取り扱うという救済命令が発せられれば、その効果として、消極的に、当該戒告がなされない状態に戻るということになるだけで、別途新たな行政処分は必要ではない。ところが、本件については、仮に上記のような救済命令が出された場合、被申立人は当該命令に拘束され、結局、消極的に本件不許可処分がなかったものとした上で、別途新たに、積極的に申立人らに対し、目的外使用許可処分を行うことを義務付けられることになるのである。このように、別途新たに、申立人らの申請を認める行政処分をなすことを被申立人に義務付けることを内容とする救済命令を発する権限を労働委員会に認めるためには、法律の明文の規定があるか、労働委員会が被申立人の上級行政庁の地位でなければならないが、そのどちらにも当てはまらない。

ク 労使関係条例第12条は、市は組合等に対し便宜供与を行わない旨定めており、組合事務所として使用させるために市本庁舎の目的外使用を許可することも便宜供与に該当するのであるから、労使関係条例の施行日以降、市は使用許可をすることができなくなった。

組合事務所としての使用を認めるとの救済内容は、市のなし得ない不適法な内容を求めたものに当たり、申立人らは申立ての利益を喪失したものであって、労働委員会規則第33条第1項第6号の却下事由に該当する。

申立人らは、本件不許可処分の対象である本件スペースを組合事務所として使用させることを求めるが、これは、本件不許可処分の効力がなかったものとした上で、F に対して同スペースを組合事務所として使用させることを市に義務付けることを求めるものである。このうち前段は、本件不許可処分の取消請求と同趣旨の要求であるところ、不許可処分がなされた後、何らかの理由によって適法に申請に係る許可等の処分をすることができなくなった場合には、訴えの利益が失われたものと判示されている（最高裁昭和57年4月8日判決）。また、後段についても、便宜供与を求めるものであるから、労使関係条例により義務付けることはできない。したがって、これらを内容とする救済命令を労働委員会が発することはできない。

なお、仮に、この問題が申立ての利益の問題と解されないとしても、この救済内容は、労使関係条例に違反し、市はなし得ない。また、仮に救済命令が出されてそのまま確定した場合に、市が従わなければならないとすれば、救済命令に反する限りにおいて労使関係条例第12条が無効化されることになるが、このようなことが認められるとは到底考えられない。

申立人らは、労使関係条例第12条は、憲法、労組法及び地方自治法に違反すると主張するが、失当である。

ところで、労使関係条例は、市の内部で不適正ないし不健全な労使関係が長年にわたり継続し、もはや即自的、個別的な対応だけでは市民からの信頼を確保し、疑惑の目を払拭することができない状況にあったことから、このような労使関係を一切禁絶するために制定されたものである。

労組法は、組合事務所の貸与について、原則として禁止しつつ、最小限の広さの供与に限ってのみ例外的に許容しているにすぎず、同法は、便宜供与一般につき、労働組合の自主性担保の見地から、基本的には望ましくないものと考えていると解されるのであって、労使関係条例第12条と方向性は一致しており、抵触するものではなく、同条は労組法の規定の効果を何ら阻害するものではない。なお、労使関係条例と労組法の目的は相反するものではない。

また、申立人らが労使関係条例第12条が違憲、違法であると主張する中には、便宜供与についての規定でないものも含まれており、そのような規定と労使関係条例第12条と抵触するか否かが問題となるはずがない。なお、申立人らは団結権や団体交渉権の保障は、全国一律の均一な規制であるべきである旨主張するが、労使関係条例第12条が労組法や地公法による団結権や団体交渉権の保障に上乗せ規制をするものとはいえない。

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と地公法が適用される職員を構成員とする 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、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おり、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く、質量ともに非現業職員が主体である F は、地公法上の職員団体として扱われるべきで、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) 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いない。

(2) これに、労働者の団結権の保護を図る I L O 第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 第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 第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と認めるのが相当である。

(5) 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(4)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。この観点から組合事務所としての使用に係る行政財産の目的外使用許可

申請についてみるに、 F は労働組合の活動として許可申請ができるのであるところ、これ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、組合事務所としての使用に係る行政財産の目的外使用許可申請に係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。

(6) 以上のとおりであるから、 F は、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 (G 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。

(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24年(不)第66号事件の申立時における、 G の規則は以下のとおりである。

「第1章 総 則

第1条 F 規約第31条に基づき設置する評議会で G (以下「 G 」という) 事務所を F 本部におく。

第2条 この会は、地方公営企業労働関係法準用職員であるものを中心に構成する。

第3条 この会は、現業に関する総ての問題を審議し、強固な団結と信義に基づいて現業労働者の社会的地位の向上、職場の民主化を図り F の目的実現のため寄与することを目的とする。

第4条 この会は、前条の目的を達成するため次の事業を行う。

1. 労働条件の向上に関すること。
1. 社会的地位の向上と相互の親睦に関すること。
1. その他目的達成に必要なこと。

第2章 機 関

第5条 この会に次の機関をおく。

1. 総会
1. 評議員会
1. 幹事会

必要に応じて専門部を設置することができる。部会の設置と運営については、幹事会で定める。

第6条 総会は、この会の意志決定機関で、毎年 F 定期大会終了後1カ月以内に議長が招集する。特に必要あるときは、幹事会または評議員会が必要と認めた場合は臨時に開くことができる。
総会は、代議員と評議員及び役員をもって構成し、代議員と評議員の数

の過半数の出席によって成立する。

議決は、その過半数によって決める。

代議員の選出は、その都度これを決める。

第7条 評議員会は、総会に次ぐ意志決定機関で、評議員及び役員で構成し、評議員の過半数の出席によって成立し、決議は出席評議員の過半数で決める。

評議員の選出区分と定数は、幹事会で決める。

第8条 幹事会は、この会の執行機関であり役員をもって構成する。
幹事の選出区分と定数は、幹事会で定め、評議員会又は総会で選出する。

第9条 評議員会・幹事会は議長がこれを招集する。会議は構成員の過半数の出席によって成立し、議事は出席者の過半数で決める。

第3章 役 員

第10条 G に所属する F の役員は、それぞれの分掌業務に加え、G の連絡、指導にあたる。

第11条 この会に次の役員をおく。

1. 議長 1名
2. 副議長 若干名
3. 事務局長 1名
4. 事務局次長 若干名
5. 会計 1名
6. 幹事 若干名

第12条 議長、副議長、事務局長、事務局次長、会計は幹事の互選によって選出し、総会の承認を得なければならない。

第13条 役員の任務は次の通りとする。

1. 議長は会を代表し、会議の議長となり執行委員会と密接な連携のうえ会の運営にあたる。
2. 副議長は議長を補佐し、議長に事故あるときはこれを代行する。
3. 事務局長は事務局を所管する。
4. 事務局次長は事務局長を補佐する。
5. 会計は、財政活動を掌握する。
6. 幹事は業務を執行し、関係支部の連絡にあたる。

第14条 役員の任期は1年とし、再選を妨げない。但し欠員が生じたときは補欠者を選出し、補欠者の任期は前任者の残存期間とする。

第4章 財 政

第15条 この評議会の経費は、 F の一般会計予算費・活動費より交付される金額をもってこれにあてるが、評議員会又は総会の議を経て会費等を徴収し経費を補充することができる。

第5章 附 則

第16条 この規則は評議員会又は総会の議を経て、 F 中央委員会の承認を得なければ改廃することができない。

第17条 第5条の評議員会については、当面の間設置せず総会で対処することとし、第6条の総会は当分の間代議員制度をとらず全会員で構成する。

第18条 この規則は、1990年8月9日より施行する。 」

(甲53)

イ 平成24年(不)第66号事件の申立時における F の規約第31条は、以下のとおりである。

「(補助機関)

第31条 この組合に、職種職能別評議会および青年部・婦人部を設けることができる。 」

(甲52)

ウ G は、総会を開催し役員を選出していた。

(甲80、当事者 B)

エ G は、行政職と技能労務職の賃金格差や春闘に関する機関紙を発行していた。

(甲26の1、甲26の2、甲26の3、甲26の4、甲26の5、甲26の6、甲80、当事者 B)

オ G と市との間で、平成2年10月16日付で、給与の一部控除に関する協定書が締結されていた。

(甲29、当事者 B)

カ 平成24年度は、 G は市に対し協議を申し入れていないが、 F が市に対し、 G の構成員に関する要求事項を示して、協議を申し入れたことがある。なお、その協議には、 G の議長が同席していた。

(当事者 B)

キ F は G に対し、活動費を支出していたが、その額は平成24年は2万円、同25年は3万円であった。

(当事者 B)

(2) G 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。

ア 市は、 G は、 F から指導を受け、財政的にも組織的にも F か

ら独立していない存在であることは明らかで、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された団体ではない旨主張する。

イ 前記(1)ア、イ認定のとおり、 F の規約第31条は補助機関との表題で、職種職能別評議会を設けることができる旨定めているところ、 G の規則第1条は G は F 規約第31条に基づき設置する旨定めていることが認められる。さらに、 G の規則には、前記(1)ア認定によれば、 F が G の運営に関与していることを示す条項が散見され、前記(1)キ認定のとおり、 F は G に対し、活動費を支出していたことが認められる。

ウ しかし、 G の活動実態については、前記(1)ア、ウからオ認定のとおり、①独自の規約を有していること、②総会を開催し役員を選出していたこと、③行政職と技能労務職の賃金格差や春闘に関する機関紙を発行していたこと、④市との間で、給与の一部控除に関する協定書が締結されていたこと、が認められ、独自の規約に基づき、独自の議決機関及び執行機関を有し、構成員たる単純労務職員の労働条件の改善にかかる活動を行っているということができる。

そうすると、 G はある程度、 F の監督ないし統制下にあるとしても、労働組合としての独自性が全く喪失しているということとはできず、この点に関する市の主張は採用できない。

エ 次に、市は、平成23年度に本市庁舎内のスペースにつき使用許可処分をした相手方は F らであって、 G には使用する権限はなく、本件が不当労働行為に該当するにしても、 F の団結権及び団体行動権に対する侵害になるのか否かが問題となるだけであり、これに対して、救済申立てをなし得るのは F 及びその組合員である旨主張する。

オ 確かに、本市庁舎内での組合事務所の使用許可申請は、前提事実及び後記3(1)ア(ア)、イ(サ)認定によれば、 F らにより行われていることは明らかで、これを G により行われたものとみるべき特段の事情は見当たらない。本件の争点は組合事務所の使用にかかるものであって、個々の組合員の労働条件に係るものではなく、団体としての活動に関する不当労働行為救済申立てであるのだから、その申立てをなし得るのは、その活動を行った団体である F らと F らに加入している組合員個人のみと解され、 G は申立人適格を有しないと判断される。

カ なお、申立人らは、市は、 G が F の中の組織でありつつも独立した労働組合で、現業組合員の権利擁護のために活動していることを認識し、これを当然の前提として、組合事務所を使用させていたとし、 F への組合事務所

の貸与により、**G** も当然に組合事務所を使用する権限を有している旨主張するが、仮に、市が、**G** が **F** の中の組織でありながら、独立した労働組合として活動していると認識していたとしても、上記オの判断を左右するものではない。

キ 以上のとおり、**G** は労組法第2条に定める、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はあるものの、本件の争点との関係からみれば、申立人適格を有しないと判断されるのであるから、**G** による本件申立てを却下する。

3 争点3（大阪市が、申立人らに大阪市本庁舎地下1階のスペースに使用させてきた組合事務所について、平成24年4月1日以降使用させないものとしたことは、申立人らに対する支配介入にあたるか。）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年度までの組合事務所に係る行政財産目的外使用許可について

（ア）平成18年から、**F** らは市から各年度ごとに行政財産の目的外使用許可を受け、市本庁舎の地下1階の一部分を組合事務所として使用していた。

なお、それ以前は、**F** らは、民間のビル内に組合事務所を有していたが、市がそのビル内のスペースを借り受けており、**F** らは市に対し、庁舎内に同じスペースの事務所を有していた場合の使用料と保証金を合算した額の2割に相当する金額を支払っていた。ところで、行政財産の目的外使用許可により庁舎内で事務室を使用する際の使用料及び保証金の額は、使用面積に一定の係数を掛けて算出されていた。

（甲20、甲21、甲22、甲24、甲78、証人 **D** ）

（イ）平成22年3月31日、**F** らと市の総務局長との間で、それまで事務所の使用料及び保証金の減免率は80%とされていたところ、平成22年度は70%、同23年度は60%、同24年度以降は50%とすることを確認する旨の確認書が締結された。

なお、平成18年度から同22年度までは、**F** らは約89㎡のスペースを組合事務所として使用していたが、同23年度は44.49㎡のスペースを使用した。

（甲2、甲78、証人 **D** 、証人 **E** ）

（ウ）平成23年3月31日、市は **F** らに対し、「大阪市行政財産使用許可書」と題する文書（以下、「23年度使用許可書」という。）を交付した。

23年度使用許可書には、① **F** らから申請のあった市総務局管理の行政財産の使用については、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、市本庁舎地下1階の一部分の使用を許可

する、② F らは、当該部分を事務室の用途に使用する、③使用期間は、平成23年4月1日から同24年3月31日までとする、④使用期間が満了して引き続き使用を許可しない時は、F らは、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旨記載されていた。

23年度使用許可書により、F らに使用が許可された部分は、別紙1のとおりであり、面積は44.49㎡、使用料は総額848,787円（消費税を含む。）、保証金は202,100円であった。

（甲1、証人 E ）

イ 本件不許可処分に係る経緯

（ア）平成23年12月24日、市長は、市長のほか副市長や局長等を構成員とする大阪市戦略会議において、組合の事務室の使用料について、市長の裁量により減免の程度を決定できることを確認した上で、平成24年度までは覚書があるのならば、同25年度以降、減免なしとすることを考えている旨述べた。

（甲32の1、甲78）

（イ）平成23年12月26日、大阪市会交通水道委員会において、議員1名が、市交通局に関して内部告発があったとして、①申立外 J に加入するバス運転手が、選挙活動のために乗務時間の少ない特殊ダイヤで勤務をしていた、②執務室内の職員の机に「選挙関係」とのラベルを貼った引き出しが存在し、選挙関係の書類が入っていた、③公用電話が選挙活動に使用されていた、④営業所内に本部役員が選挙のお礼に来るとの掲示物が掲示されていたところ、このうち1名の役員は専従役員ではなく、勤務時間内に組合活動、選挙運動を行っていたということであるかと質問した。大阪市交通局の担当課長は、①2名の職員について、乗務をしない勤務に偏って従事していた、②組合活動にかかる庁舎の使用については、庁舎の用途及び目的に支障のない範囲内で、活動に最低限必要なスペースについて庁舎管理者の権限により認めている、③庁舎内での選挙活動は認めておらず、今後は、便宜供与のあり方、具体的には、選挙活動に使用することは禁止するなどということについて申入れを行っていきたい、④1名の役員については、本来の終業時間より早く退出し、所属ではない営業所にいることが確認された旨答弁した。

これに続いて市長は、①組合側にもこれまでの考え方を改めてもらわなければならない、これまで認められてきた活動についてもリセットする、②公の施設は、いろんな政党支持者の納税で支えられており、そこでの政治活動はあってはならないにもかかわらず、次々と色々な問題が出てきている、③組合の政治活動自体は法的には認められているが、公の施設内での政治活動はあってはな

らないことであり、現在、組合が庁舎内で事務室を使用しているが、まず、出て行ってもらうところからスタートしたい旨述べた。

(甲32の2、甲78、乙64、証人 D)

(ウ) 平成23年12月28日、市長は施政方針演説を行った。この演説は、下記の内容を含んでいた。

「最後に、政治と行政の関係について私の考えを申し述べます。今回の市民・府民の皆様の選択は、「大阪の仕組みそのものを変えてほしい」という選択です。政治には、この結果を真正面から受け止め、それを実行していく責任があります。そして、行政には、選挙の結果、政治の決定を真摯に受け止め、その叡智を結集して、よりよい制度、よりよい施策を設計し、それを実現に移していくという役割があります。

そもそも、選挙で選ばれる政治家は、民意や時代の流れを読み取り、大きな政治的決断を行うことがその役割です。ただし、そのことから生じる責任は、自らがとらなければなりません。一方、行政は、公平性・継続性・安定性を保ち、専門的知識をもとに、日々着実な行政執行を至上命題としております。

私は、政治と行政が、まずは、こうした互いの本質や違いを分かりあい、役割分担を認識したうえで、徹底した対話と議論を行うことが重要だと考えております。政治家でもある私に対して、行政マンである市役所職員には、行政的な視点からどんどん意見をしてもらいたいと考えておりますが、しかし、市役所職員が民意を語ることは許しません。行政的な視点、公務員的な視点からの反論・意見は当然ですが、民意というものを語るのは公選職、選挙で選ばれた者だけだと思っております。もちろん、市役所から離れて、自宅で民意を語ることは自由ですが、この市役所内で公務員として正式に民意を語ることは許しません。そして、徹底した議論の上、私が下した政治決断には、行政組織の持てる力を結集してその実現に努めてほしいと考えております。大阪の再生のためには、政治と行政が車の両輪となって取り組むことが不可欠です。大阪の統治機構を変えることにエネルギーと執念を燃やすことは当然のことなのですが、それに加え、大阪市役所の組合問題にも執念を燃やして取り組んでいきたいと考えております。大阪市役所の組合の体質はやはりおかしいというふうに率直に感じます。この庁舎内で、政治活動をするとは、これは当然許されません。現職の知事として大阪市役所内に足を踏み入れた時、大阪市役所から現職の知事である僕に宣言されたことは、市役所内で一言も発言をするなということでした。それは、政治活動につながるということだったわけです。そうであれば、組合が、この公の施設で、政治的な発言を一言でもするようなことがあれば、

これは断じて許せません。選挙で選ばれた知事ですら、この市役所の中で政治発言が許されないということであれば、選挙による民主的統制を受けていない職員組合が政治活動ということをして少しでも行うことは、これはあってはならないことです。そういうことを今まで許してきた大阪市役所の体質を徹底的に改めていきます。先日、公の施設内で政治活動が行われていたことに関し、市民に対しての謝罪を求めたところ、大阪市役所のこの組合は、謝罪文1枚で済まそうとしております。5階に市民の代表である僕がいるわけですから、地下から上がってきて5分でも謝罪しに来れば済むところを紙1枚で済ますなんていう、このような感覚は市民感覚とはかけ離れております。一体これはどういうことなんでしょうか。だいたい、挨拶、しつけ、こういうことをしっかりと子どものときにしてこなかった子どもは、大人になってろくでもない大人になります。今の大阪市役所のこの組合は、挨拶というしつけすらできていない状況だと思っておりますので、この謝罪の件に関しては、直接のお詫びをするようにということを強く組合に求めておりますが、まだその返事はいっこうにありません。（中略）大阪都構想の実現、大阪の統治機構を変えるということに、これから執念を燃やしていきますが、それと同時に、組合を適正化する、ここにも執念を燃やしていきたいと思っております。」

「大阪市役所のこの組合の体質というものが、今の全国の公務員の組合の体質の象徴だと思っております。ギリシャを見てください。公務員、公務員の組合という者をのさばらしておくと国が破綻してしまいます。ですから、大阪市役所の組合を徹底的に市民感覚にあうように是正、改善していくことによって、日本全国の公務員の組合を改めていく、そのことにしか日本の再生の道はないというふうに思っております。」

（甲32の3、乙64）

（エ）平成23年12月30日午後2時59分、市長は、申立外 K （以下「 K 」という。）のシンクタンクに当たる団体が、市本庁舎内の K の事務所の一部を使って、大阪都構想への積極的な批判活動を行っているとする市長あてのメールを引用して、市の幹部職員あてにメールを送信した。このメールには、①組合は、大阪都構想に反対する政治活動をしている、②組合の政治活動は否定しないが、大阪都構想に賛成の市民の税金を含んでいる公金を投入することは一切止める、③組合に対する使用料の減免は直ちに切りやめる、④年明けには組合を退去させる手続を直ちに始めたい旨記載されていた。

（甲58の1）

（オ）平成23年12月30日午後3時30分、市長は、市の幹部職員あてにメールを送信

した。このメールには、①市の幹部は、組合の適正化を施政方針演説の軸としたことを徹底して認識し、これまでの価値観を変えてもらわなければならない、②使用料を徴取している事務室を除いて、公の施設内での組合への便宜供与は全て停止する、③使用料を徴取している事務室についても早期に退去を求める旨の記載があった。

(甲58の2)

(カ) 平成23年12月30日午後7時48分、市長は、市の幹部職員あてにメールを送信した。このメールには、①組合に政治活動が認められるとしても、私は、組合に公金を投じる必要と理由が全く分からない、②組合に対し、使用料の減免や公の施設の利用という便宜供与等を行い、税金を投入する理由を提示し、私を納得させて下さい、③納得できる理由が提示されなければ、直ちに、使用料の減免は中止し、公の施設からの撤去を求める旨記載されていた。

(甲58の3)

(キ) 平成24年1月4日、当時、申立外 J の委員長を兼務していた K の委員長は市長と会談し、同23年12月26日の大阪市会交通水道委員会で質問された J の役員の一部が勤務時間中に行った活動に関して、謝罪した。

(甲33の6、甲33の7、乙19、乙20、乙21、乙22)

(ク) 市から F あての総務局長名による平成24年1月18日付けの「労働組合支部等への便宜供与の取消しについて」と題する文書には、①先の選挙において、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、現在、市長の指示の下、労使関係の適正化を図るため、労使ルールの見直しの検討を進めている、②新たな労使間ルールについては、条例の制定を検討しているが、それまでの間、現在許可している各組合支部への庁舎スペースの便宜供与について取り消すことにする、③事務機器等の撤去期限は同月31日とするが、リース期間等の事情から期限までの撤去が困難なものについても、同年2月17日までに撤去することを求める、④市本庁舎等における事務室の目的外使用許可については、改めて通知する旨記載されていた。

(甲36、甲78、証人 D 、証人 E)

(ケ) 平成24年1月26日、市総務局の職員は、 F に対し、口頭で同24年度以降、市本庁舎における事務室の使用は認めない旨通知した。

なお、この頃、市は、市本庁舎にあるコンビニエンスストア、銀行の窓口、食堂等に対し、退去を求めたりはしなかった。

(甲78、乙18、乙59、乙64、証人 E)

(コ) 平成24年1月30日、市は F らに対し、1.30退去文書を交付した。1.30退去文書には、① F らが使用している市本庁舎の地下1階事務室について、23年度使用許可書により同年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、同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、②23年度使用許可書に基づき、原状回復の上、同日までに退去するようお願いする旨、記載されていた。

(甲3、甲78、乙64、証人 D 、証人 E)

(サ) 平成24年2月17日、F らは市に対し、2.17使用許可申請書を提出し、同23年度まで使用を許可されていた事務室について同24年度の使用許可を申請した。

(甲4、甲78、乙64、証人 D)

(シ) 平成24年2月20日、市は F らに対し、2.20不許可文書を交付し、2.17使用許可申請書に基づく申請については、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通知した。なお、この文書の理由の欄には、「組織改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44.49㎡については、事務室として使用することを予定している。」と記載されていた。

同日、市は F らに対し、事務室の退去についてと題する書面を交付した。この書面には、①市は、1.30退去文書により事務室からの退去通知を行った、②1.30退去文書中では、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したが、府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部及び協働まちづくり室の事務室につき、約860㎡の事務スペースが不足している、③構造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解消のため、23年度使用許可書に基づき、原状回復の上、同年3月31日までに退去するよう通知する旨記載されていた。

(甲6、甲7、甲78、乙60、乙61、乙64、証人 D 、証人 E)

(ス) F らは市総務局長あてに、平成24年2月28日付文書(以下「2.28団交申入書」という。)を提出し、事務室の退去通知に関する協議を申し入れた。これに対し、市は F らあてに同月29日付けの市総務局長名の文書を提出し、本件は管理運営事項に当たり、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るとして、協議に応じない旨返答した。

なお、本件審問終結時に至るまで、市は F らからの組合事務所に関する

協議申入れに応じていない。

また、2.28団交申入書には、本件は市側からの一方的な退去通知のみで済まされる問題ではなく、今後も労使合意のもとで供与が行われるものと認識しており、退去通知に対しては、本市庁舎が狭隘になるのであれば、代替施設の検討を要請している旨の記載があった。

(甲39、甲40、甲78、証人 D、証人 E)

(セ) 市は F らに対し、平成24年3月15日付けの事務室の退去についてと題する文書を提出し、23年度使用許可書に基づき、原状回復の上、同月31日までに退去するよう再度、通知した。

なお、本件審問終結時現在、F らは、平成23年度に使用許可を受けた市本庁舎の地下1階のスペースを組合事務所として使用している。

(甲8、甲78、証人 D)

ウ 市本庁舎の使用状況について

(ア) 平成23年4月1日現在の市本庁舎地下1階及び5階の使用状況は、別紙1及び別紙4のとおりである。

ところで、同年3月22日、東日本大震災を受けて、市は危機管理室内に震災支援対策室を設置したが、平成23年度には、危機管理室の事務所は拡張されなかった。ただし、東日本大震災により被災した方への支援の案内を行う支援対策室の支援総合相談所は地下1階の総務局分室(別紙1①)に置かれていたが、同年9月21日からは、5階の危機管理室に同相談所が置かれるようになった。

なお、同22年9月13日以降、この地下1階の総務局分室(別紙1①)には、机や事務機器等が設置され、市本庁舎外に執務室を有する市の経済局、契約管財局、港湾局及びゆとりとみどり振興局が利用するスペースとされていた。また、地下1階のもう一つの総務局分室(別紙1②)では、同23年3月31日まで、共通会議室の受付業務等が行われていた。

(甲59、甲60、甲64、甲65、甲75の1、甲75の2、甲78、乙50)

(イ) 平成24年1月30日、協働まちづくり室は市本庁舎5階から市本庁舎地下1階の総務局分室(別紙1②)へ移転した。それまで協働まちづくり室が使用していた場所(別紙4①)は、同23年12月19日に発足した政策企画室(府市再編担当)が使用することになった。なお、それまで、政策企画室(府市再編担当)は市本庁舎5階の政策企画室内の会議室を執務場所にしていた。

(乙64、証人 E)

(ウ) 平成24年4月1日現在の市本庁舎地下1階及び5階の使用状況は、別紙2及び別紙5のとおりである。なお、別紙2中の数値は、申立人らの関係者からの

公文書公開請求に対し、市が交付した書面に記載されていたものである。

同日付けで、政策企画室（府市再編担当）は都市制度改革室へ移管され、協働まちづくり室は市政改革室の一部となり、情報公開室監察部は総務局監察部となった。

平成24年4月1日に市本庁舎地下1階に新たに設置された危機管理室の事務室には、課長代理1名、参与2名（うち1名は、同日時点では未着任）、係長1名及び非常勤嘱託のアドバイザー15名の計19名の机が設置された。なお、同日付けで、震災支援対策室は廃止された。

なお、同年7月、市は市本庁舎地下1階の危機管理室の事務室を縮小し、縮小部分を財政局の事務室として使用を開始した。

（甲63、甲76の1、甲76の2、乙51、乙55、乙64、証人 D 、証人 E）

（エ）平成25年1月1日現在の市本庁舎地下1階及び5階の使用状況は、別紙3及び別紙6のとおりである。

（甲77の1、甲77の2）

（オ）昭和57年頃までに、市は、各部署に事務室を割り当てる際の面積の目安として、事務室面積算定基準を作成していた。

この事務室面積算定基準では、所属長、理事・部長、課長級等各職階ごとに1人当たりの面積が定められ、基準面積は、各部署について、各職階ごとの人数と1人当たりの面積を乗じて加算し、さらに、会議室や書庫等に必要な面積を加算して、算出されることになっていた。

（乙7、証人 E ）

（カ）市は、府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部及び協働まちづくり室の事務室につき、約860㎡の事務スペースが不足しているとする資料を作成したが、その資料には、下記の数値が記載されていた。なお、必要面積は事務室面積算定基準に従い算出した基準面積に、更衣室や通路の余裕分等のため5%分を加算して算出された。

ところで、市は、 F 等を含む組合に対し、退去や本件不許可処分を通知する際に、この資料を提示しなかった。

	人数(人)					必要面積(㎡)	現面積(㎡)	不足面積(㎡)
	合計	所属長	理事・部長	課長級	その他			
府市再編部門 (都市制度改革室)	25	1	2	10	12	285.8	—	285.8
危機管理室	62	1	4	16	41	570.9	222.0	348.9
情報公開室監察部 (総務局監察部)	25	0	1	5	19	188.1	89.3	98.8
協働まちづくり室 (市政改革室)	23	1	4	10	8	312.8	187.0	125.8
合 計	135	3	11	41	80			859.3

(乙8、証人 D 、証人 E)

(キ) 申立人らの関係者からの公文書公開請求に対し、市は、平成23年5月1日現在及び同24年5月1日現在の市本庁舎各階所属別の職員数、基準面積及び配置面積を記載した文書を交付した。

この文書に記載された数値の概要は、以下のとおりである。なお、この文書には教育委員会以外の行政委員会が地下1階に事務室を有しているとする記載はなかった。

【平成23年5月1日現在】

		職員数(人)	基準面積(㎡)	配置面積(㎡)
合 計		2,821	20,602	25,188
内 訳 — 抜 粋 —	政策企画室	92 (—)	819 (—)	878 (—)
	危機管理室	52 (—)	484 (—)	326 (—)
	情報公開室	94 (13)	783 (105)	952 (237)
	総務局	179 (6)	1,247 (36)	1,855 (322)
	市政改革室	33 (—)	341 (—)	417 (—)
	市民局	168 (12)	1,249 (76)	1,720 (88)
	教育委員会事務局	373 (11)	2,650 (70)	3,003 (88)
	こども青少年局	211 (80)	1,558 (580)	1,761 (492)

【平成24年5月1日現在】

		職員数(人)	基準面積(㎡)	配置面積(㎡)
合 計		2,822	20,471	25,678
内 訳 — 抜 粋 —	都市制度改革室	34 (—)	328 (—)	200 (—)
	政策企画室	137 (0)	1,154 (0)	1,458 (110)
	危機管理室	49 (21)	375 (125)	683 (357)
	総務局	86 (24)	661 (169)	1,207 (395)
	市政改革室	64 (21)	595 (188)	604 (187)
	市民局	160 (11)	1,209 (68)	1,720 (88)
	教育委員会事務局	376 (11)	2,633 (70)	3,003 (88)
	こども青少年局	206 (68)	1,465 (467)	1,761 (492)

※()内は、地下1階の数値で内数。(—)は、地下1階に事務室がないことを意味する。

(甲61、甲62、甲67)

(2) 大阪市が、申立人らに大阪市本庁舎地下1階のスペースに使用させてきた組合事

務所について、平成24年4月1日以降使用させないものとしたことは、申立人らに対する支配介入にあたるかについて、以下判断する。

ア 前提事実及び前記(1)ア(ア)、イ(コ)から(シ)認定のとおり、① F は平成18年から、市本庁舎の地下1階の一部分を組合事務所として使用していたこと、②平成24年1月30日、市は F に対し、1.30退去文書を交付し、同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り、23年度使用許可書に基づき、組合事務所として使用してきた場所を原状回復の上、同24年3月31日までに退去するよう求めたこと、③同年2月17日、F は市に対し、2.17使用許可申請書を提出し、同23年度まで使用を許可されていた事務室について同24年度の使用許可を申請したこと、④同年2月20日、市は F に対し、2.20不許可文書を交付し、本件不許可処分を通知したこと、がそれぞれ認められる。

これに関し、申立人らは、労使合意によって一定期間便宜供与が継続されてきた後に、使用者が合理的な理由なく一方的に廃止する場合や、合理的な理由がある場合でも、組合活動に支障を及ぼさないための配慮を欠く場合には、支配介入に該当する旨主張する。一方、市は、①庁舎は行政財産であり、例外的に、行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、目的外使用許可として、その使用が許されているにすぎず、行政財産の目的外使用許可が事実上、長期間継続したとしても、目的外使用許可の性質が何ら変質するものではない、②許可をするか否かについては、行政庁には広汎な裁量が認められ、市が挙げる本件不許可処分の2つの理由は、裁量権の範囲内である旨主張する。

イ 前提事実及び前記(1)ア(ア)認定によれば、F は、市から各年度ごとに行政財産の目的外使用許可を受け、これに基づき、市本庁舎の一部分を組合事務所として使用してきたものであって、労使合意の上で、組合事務所の貸与を受けていたというものではない。

しかし、市が F の申請に対し、使用許可をしないことに方針を転換すれば、F が相当の期間にわたり、組合活動の拠点として使用してきた組合事務所を、従前のように使用できない状況が生じ、組合の活動や運営を阻害するのであるから、市が方針を転換した経緯、また、市が示す退去通告及び本件不許可処分の理由の内容やその理由の F への説明・協議状況によっては、組合活動に対する支配介入に該当する余地があるというべきである。そこで、以下、市が方針を転換した経緯、市が挙げる退去通告及び本件不許可処分の理由並びに F への説明・協議状況について、具体的に検討する。

ウ 市が F に対し、市本庁舎内での組合事務所の使用を許可しないことに方針を転換した経緯についてみると、前記(1)イ(ア)から(カ)、(ク)認定のとおり、

①平成23年12月24日、市長は、大阪市戦略会議において、平成25年度以降は、組合事務所の使用料について減免なしとすることを考えている旨発言したこと、②同23年12月26日、大阪市会交通水道委員会において、(i)申立外

Jに加入するバス運転手が、選挙活動のために乗務時間の少ないダイヤで勤務していた、(ii)執務室内の職員の机に「選挙関係」とのラベルを貼った引き出しが存在し、選挙関係の書類が入っていた、(iii)公用電話が選挙活動に使用されていたなどと指摘した質問があったこと、③同委員会において、市長が組合の政治活動自体は法的には認められているが、公の施設内での政治活動はあってはならず、現在、組合が庁舎内で事務室を使用しているが、まず、出て行ってもらうことからスタートしたい旨述べたこと、④同月28日の市長の施政方針演説には、組合の庁舎内での政治活動を問題視する内容が含まれていたこと、⑤同月30日の市長の幹部職員あてのメールには、組合は庁舎内で政治活動を行っており組合に公金を投じる必要性和理由がわからないとし、使用料を徴収している組合事務所についても早期に退去を求める旨の記載があったこと、⑥市から F あての総務局長名による同24年1月18日付けの文書には、先の選挙において、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、現在、労使ルールの見直しの検討を進めており、現在許可している各組合支部への庁舎スペースの便宜供与について取り消すことにし、市本庁舎等における事務室の目的外使用許可については改めて通知する旨の記載があったこと、がそれぞれ認められる。

そうすると、市は、庁舎内での政治活動問題が大阪市会で取り上げられたのを契機に、組合事務所の使用を許可しない方針に転換したことが推認できる。

エ 本件申立てにおいて、市は、退去通告及び本件不許可処分の理由の一つとして庁舎内で政治活動が行われるおそれを完全に払拭することを挙げており、組合員によって庁舎内で政治活動が行われ、それが後日、仮に公職選挙法や地公法等に反しないことが証明されたとしても、行政事務を行うことが本来的な用途である庁舎の中で、政治活動が行われること自体が不適切であると市において判断した旨主張しているところである。

しかし、市が庁舎内での政治活動問題を契機に、庁舎のあり方を再検討すること自体は理解できるにしても、庁舎内で政治活動が行われるおそれを払拭することと、庁舎内に組合事務所が置かれていることは、実際に組合事務所を拠点に活発な政治活動が行われ、庁舎を訪れる住民にも一見してそれとわかり、庁舎の公共性を疑われるような事態が常態化していたという場合ならば別であるが、通常は、直接的に結びつく関係にあるとはいいい難いところ、庁舎内で政治活動が行わ

れるおそれを払拭することと市本庁舎地下1階に組合事務所が置かれていることの関連性について、市が十分に検討を加え、その上で、退去通告及び本件不許可処分の決定に至ったと認めるに足る疎明はない。また、組合による庁舎内での政治活動が行われるおそれを払拭しようとするのであれば、まずは、組合に対し、組合の具体的な行為について何らかの申入れを行うなどして解決を図るのが一般的であろうが、市が庁舎内での政治活動について何らかの申入れ等を行ったがそれにもかかわらず状況が改善されなかったなどとする疎明はない。

一方、前述のとおり、市は、平成23年12月24日の段階では、庁舎内での組合事務所の使用につき、使用料の減免はしないとするものの、使用そのものについては認めることを前提としていたと推認でき、同月26日の段階で、使用を認めないとし、その後は、その方針に沿って、庁舎内から組合事務所を退去させようとしたと解されるところ、急激に方針を転換したとの感は禁じ得ず、この方針転換により、市が直接、F に対し、庁舎内の政治活動に係るこういった問題を挙げて、今後は組合事務所の使用を認めないとの方針を伝え、組合事務所問題について説明や協議を求めようとしたこともない。

また、市が F に対し正式に退去を求めたと解される1.30退去文書及び2.20不許可文書をみても、前記(1)イ(コ)、(シ)認定のとおり、退去理由は、組織改編に伴う新たな行政事務スペースが必要になること等と記載されている一方、庁舎内の政治活動に関係する問題は明記されていないことが認められる。

さらに、事後のことではあるが、前記(1)イ(ス)認定のとおり、市は、F からの事務室の退去に関する団交申入れに応じていないことが認められる。

そうすると、市は F に対し、庁舎内での政治活動問題と庁舎内に組合事務所が置かれていることとの関連性について十分な検討を行わず、また、自らの見解を明らかにし、具体的な説明や協議を行うことのないまま、一方的に今後は使用を認めないとの結論だけを通告していたというのが相当である。

オ 次に、市は、本件において、平成23年度より4部署の事務室が狭隘なため事務スペースが必要になり、組合事務所に使用許可してきたスペースについても、市本庁舎の本来目的である行政スペースに使用する必要が生じたことをもう一つの退去通告及び本件不許可処分の理由として挙げる。

確かに、前記(1)イ(コ)、(シ)、ウ(カ)認定のとおり、①1.30退去文書には、組織改編に伴う新たな行政事務スペースを必要とする旨の記載があること、②2.20不許可文書には、不許可の理由として、組織改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、F が申請しているスペースについては、事務室として使用することを予定している旨の記載があること、③平成24年2月20日、

市が F に交付した事務室の退去についてと題する書面には、1.30退去文書中では、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したが、府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部及び協働まちづくり室の事務所につき、約860㎡の事務スペースが不足している旨の記載があること、④市は、府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部及び協働まちづくり室の事務所につき、約860㎡の事務スペースが不足しているとする資料を作成していたこと、がそれぞれ認められる。

しかし、市が作成した約860㎡の事務スペースが不足しているとする資料をさらにみると、前記(1)ウ(イ)、(ウ)、(カ)、(キ)認定のとおり、①府市再編部門にはスペースの割り当てがないとされている一方、協働まちづくり室の現面積は187㎡とされて、面積が不足しているとされていること、②平成24年1月30日に協働まちづくり室が移転し、それまで協働まちづくり室が使用していた場所は、府市再編担当が使用することになったところ、移転後の協働まちづくり室の面積は、公文書公開請求に対し、市が交付した書面によると187㎡であること、が認められ、市が作成した事務スペースの不足についての資料は、どの時点の面積を現面積として算定するのかすら一貫していない上、同日の移転以降に、協働まちづくり室にさらにスペースが割り当てられたとする疎明もなく、論理的で秩序だった検討を経て作成されたとはいいい難く、約860㎡の事務スペースの不足という数値自体、疑問を持たざるを得ない。また、この資料は、市の各部署のうち4部署を取り出して、スペースの不足を見積もったものにすぎず、平成24年度の組織再編全般について人員の増減を考慮し、見積もったというものでもない。

さらに、前記(1)ウ(ウ)認定のとおり、①平成24年4月1日に市本庁舎地下1階に新たに危機管理室の事務室が設置されたが、同日付けで震災支援対策室は廃止されたこと、②同年7月、市は市本庁舎地下1階の危機管理室の事務室を縮小したこと、が認められる。

これらのことからすると、市が、従来、組合事務所として使用されてきたスペースを行政事務スペースとする必要があると判断するに当たって、行政事務スペースの充足度について十分な検討を行ったと解することはできない。また、市が F に対し、行政事務スペース不足について具体的な説明や協議を行おうとしたと認めるに足る疎明もない。

カ 以上により、市が挙げる退去通告及び本件不許可処分の理由について、合理性があると認めるに足る疎明はなく、また、市は、その理由について自らの見解を明らかにして、具体的な説明や協議を行っていないというのが相当である。

そうすると、市は、使用を許可しないことにより F が被る不利益について、

代替措置を含む協議も一切なく、また、団交にも応じず、拙速に F に対し、退去通告及び本件不許可処分を行い、もって F が相当の期間にわたり、組合活動の拠点として使用してきた組合事務所について従前どおりに使用できない状況を生ぜしめたと判断される。

以上のとおりであるから、市が F に対し、市本庁舎から事務室の退去を通告し、行政財産使用許可申請に対して不許可処分としたことは、組合に対する支配介入に当たり労組法第7条第3号に該当する不当労働行為である。

キ なお、市は、便宜供与を行わない旨定めた労使関係条例の施行によって、

F が請求する救済内容については、市のなし得ない不適法な内容を求めたものに当たり、F は申立ての利益を喪失したものであって、労働委員会規則第33条第1項第6号の却下事由に該当する旨主張するが、労使関係条例の施行は前記力の判断を左右するものではない。

4 救済方法

F は、平成24年4月1日以降もそれまで組合事務所として使用していた場所を組合事務所として使用させること並びに謝罪文の手交及び掲示を求める。上記のとおり、平成24年度の市本庁舎内での組合事務所の使用に係る退去通告及び行政財産使用許可申請に対する不許可処分が支配介入に当たると判断されるが、既に、同年度の使用許可申請の対象となった期間は終了しており、今後、市が F に対し、行政財産の目的外使用を許可するか否かは、F から改めて申請がなされ、その時点での市本庁舎についての状況を考慮して判断されるものであることから、主文1のとおり命じるのが適切であると考える。

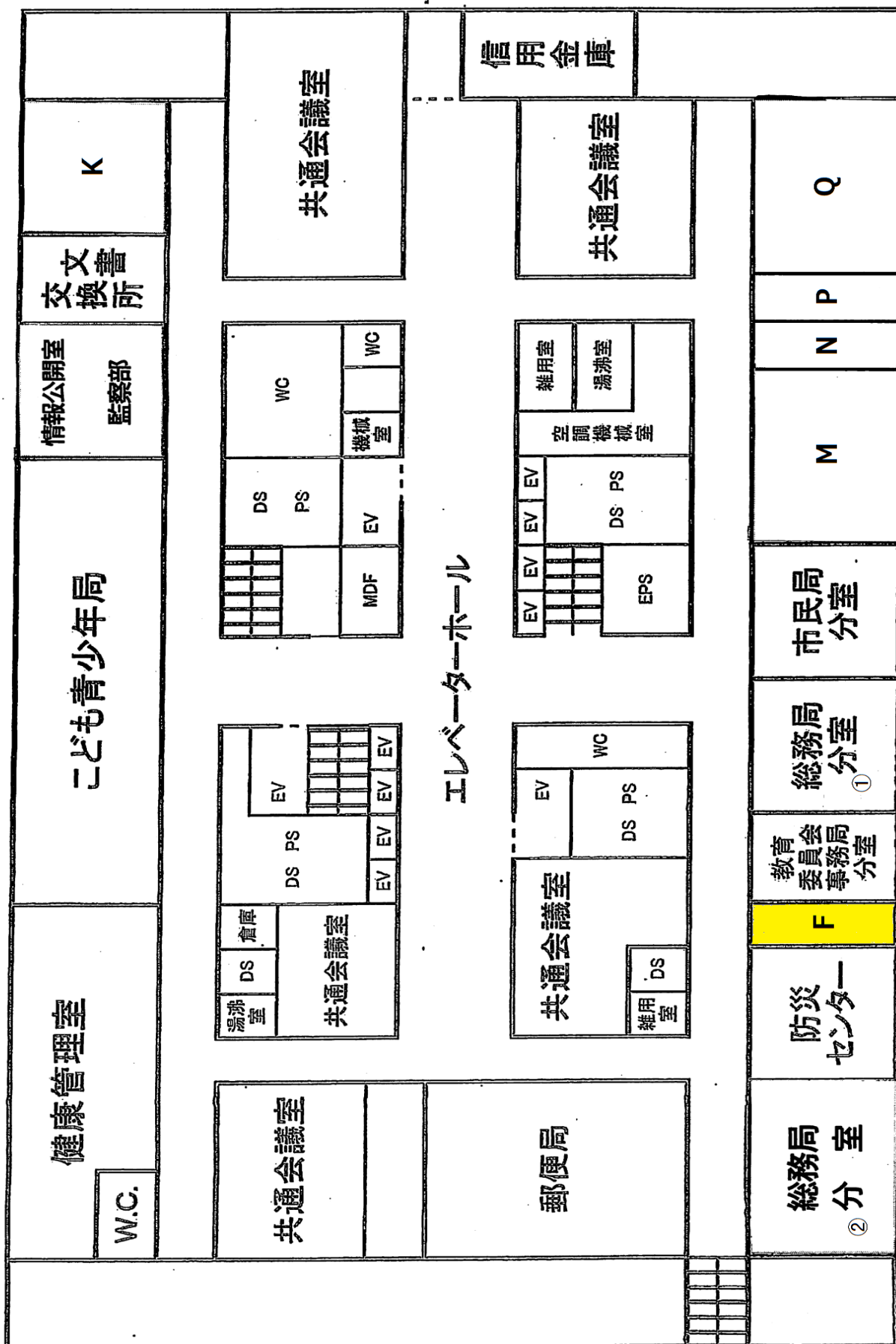
以上の事実認定及び判断に基づき、当委員会は、労組法第27条の12並びに労働委員会規則第33条及び第43条により、主文のとおり命令する。

平成26年2月20日

大阪府労働委員会

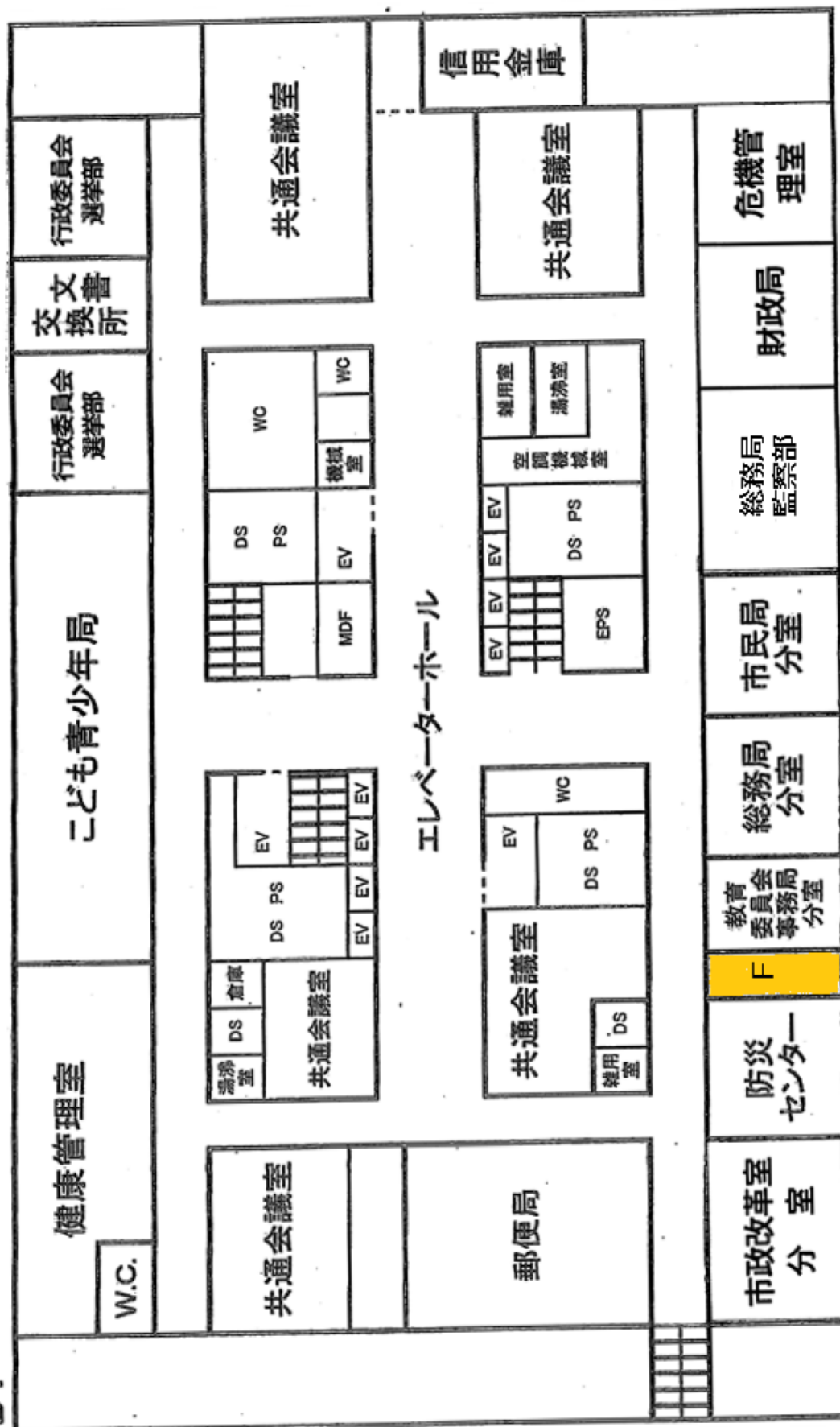
会長 井 上 隆 彦 印

B1



—41—

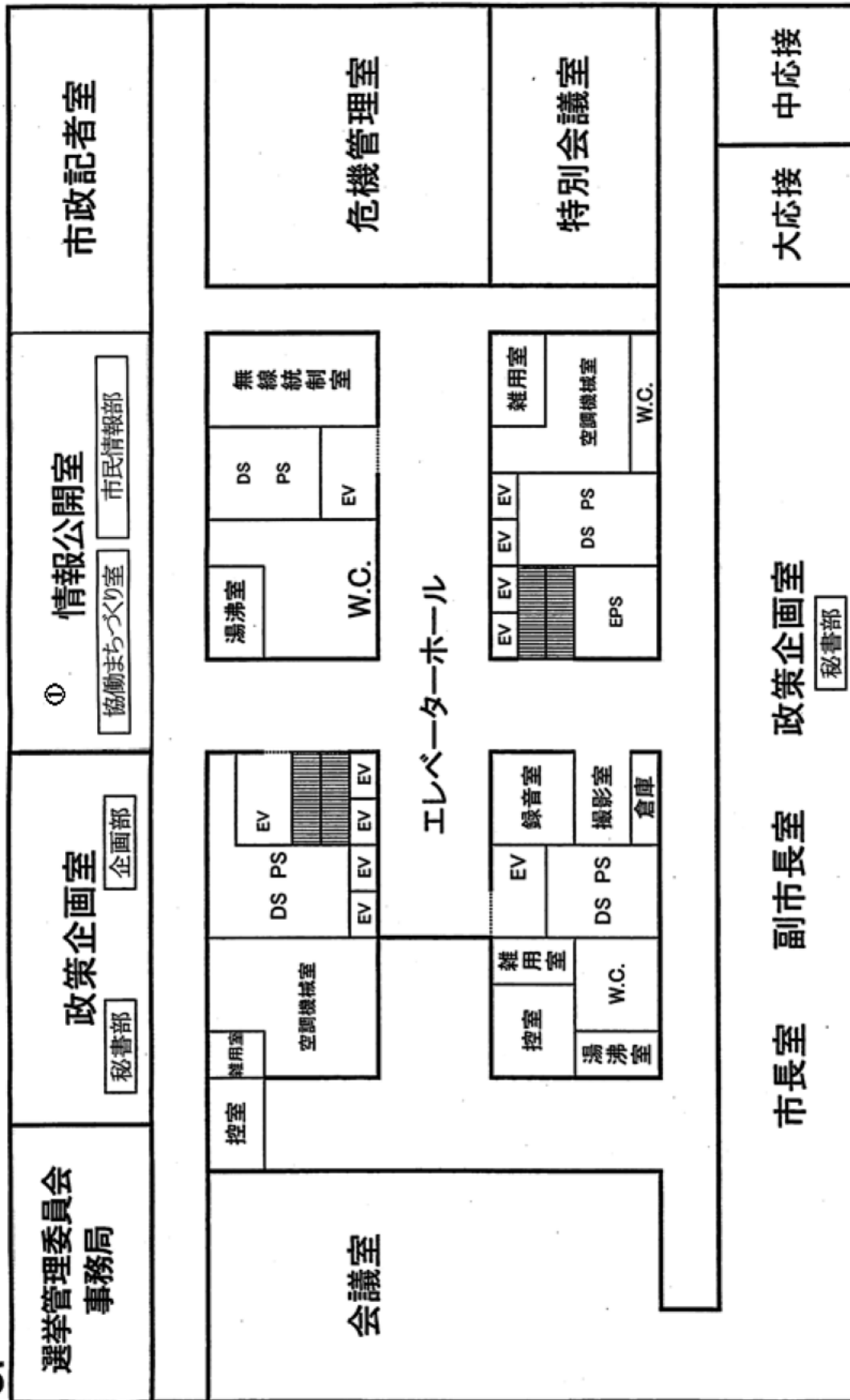
B1



5F

平成23年 4 月 1 日現在

別紙 4



行政委員会
選挙部

政策企画室

企畫部

秘書部

都市制度
改革室

政策企画室

市民情報部

市政記者室

議 室

危機管理室

エレベーターホール

議 事 録

市長室
副市長室
政策企画室

秘書部

大応接

中応接

