

## 命 令 書

大阪府泉佐野市

申立人 D  
 代表者 中央執行委員長 A

大阪府泉佐野市

申立人 E  
 代表者 執行委員長 B

大阪府泉佐野市

被申立人 泉佐野市  
 代表者 市長 C

上記当事者間の平成26年(不)第21号事件について、当委員会は、平成27年4月22日の公益委員会議において、会長公益委員播磨政明、公益委員水田利裕、同井上英昭、同清水勝弘、同平覚、同高田喜次、同辻田博子、同野田知彦、同橋本紀子、同松本岳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 D 及び同 E が平成26年3月13日付けで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 D 及び同 E 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

D

中央執行委員長 A 様

E

執行委員長 B 様

泉佐野市

市長 C

当市が行った下記の行為は、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条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。

## 記

- (1) 組合事務所の使用に係る平成26年度の使用料の減免申請を不承認とし、同25年度及び同26年度の使用料を期限までに納付しないときは、直ちに使用許可を取り消すことを使用許可の条件として付したこと（3号違反）。
- (2) 平成26年3月13日付けの団体交渉申入れに応じなかったこと（2号違反）。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求する救済内容の要旨

- 1 組合事務所に係る使用料徴収の禁止
- 2 誠実団体交渉応諾
- 3 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、①被申立人の団体交渉申入れに対する対応、②被申立人が申立人らからの庁舎内の組合事務所に係る使用料減免申請を不承認にするとともに、使用許可に条件を付したこと、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) 当事者等

ア 被申立人泉佐野市（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 D（以下「組合」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ており、その構成員は、本件審問終結時約180名である。

なお、組合の構成員には、地方公務員法（以下「地公法」という。）が適用される職員と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。）の準用等により労働組合法（以下「労組法」という。）が適用される職員が含まれている。

ウ 申立人 E（以下「E」といい、組合と併せて「組合ら」という。）は、組合の組合員のうち現業職である者により組織されており、その構成員は、本件審問終結時7名である。

##### (2) 本件申立てに至る経緯等について

ア 昭和49年4月以降、本件申立てに至るまで、組合は、庁舎別館1階の一部を組合事務所として使用しており、平成24年度までは、使用料は免除されていた。

(甲33、甲34、乙13)

イ 平成25年4月1日、市は組合らに対し、平成25年度の組合事務所の使用について条件を付して許可するとともに、同日付けの行政財産使用料減免不承認決定通知書を交付し、組合事務所の使用に係る使用料の減免を不承認とした旨通知した。

なお、この通知書の減免額の欄には、原則として使用料を減免しないが、経過措置として、平成25年度分は使用料を80%減額すること等が記載されていた。

ところで、これに先立つ同年3月11日、市の総務部の職員が組合の役員に対し、職員組合に関する使用許可手順(流れ)についてと題する書面を手渡したことがあった。

(甲7、甲10、甲11、甲33、甲34)

ウ 平成25年5月31日、組合らは、平成25年度の組合事務所の使用料減免申請を市が不承認としたこと等が不当労働行為に該当するとして、当委員会に対し、不当労働行為救済申立てを行った(平成25年(不)第24号事件)。この事件は、組合らが市を被申立人として申し立てた別の不当労働行為救済申立事件(平成25年(不)第52号事件)と併合され、同27年1月15日、当委員会はこれらの事件について、命令を発し、平成25年度の組合事務所の使用料減免申請を市が不承認としたことについては、誓約文の手交を命じた。組合ら及び市は、この初審命令に対し、再審査を申し立てた。

エ 平成26年度の組合事務所の使用について、組合らは連名で市に対し、平成26年2月24日付けで、使用許可を申請するとともに、行政財産使用料減免申請書と題する文書(以下「26年度減免申請書」という。)を提出し、使用料の減免を申請した。

(甲1、甲2、甲33)

オ 平成26年3月12日、市は組合らに対し、平成26年度の組合事務所の使用を許可するとともに、同日付けの行政財産使用料減免不承認決定通知書を交付し、組合事務所の使用に係る使用料の減免を不承認とした旨通知した。

なお、この通知書の減免額の欄には、原則として使用料を減免しないが、経過措置として、平成26年度分は使用料を60%減額すること等が記載されていた。また、使用許可の条件として、平成26年度の使用料と現在未納になっている同25年度の使用料(督促手数料及び延滞金を含む。)を期限までに納付しないときは、直ちに使用許可を取り消すこと等が付されていた。

(甲3、甲4、甲33)

カ 平成26年3月13日、組合らは市に対し、同日付け団体交渉申入書を提出し、組合事務所の使用料に関する団体交渉を申し入れた（以下、団体交渉を「団交」といい、この団交申入れを「26.3.13団交申入れ」という。）。

（甲5）

キ 平成26年3月14日、市は組合らに対し、同日付けの文書を提出し、行政財産目的外使用許可や使用料に関する事項については管理運営事項であり、交渉の対象とすることができないと定められているため、26.3.13団交申入れを受けることができない旨返答した。

（甲6）

ク 平成26年4月11日、組合らは、当委員会に対し、市が、①平成26年度の組合事務所の使用料減免申請を不承認とし、使用許可に条件を付したこと、②26.3.13団交申入れに応じなかったことがそれぞれ不当労働行為に該当するとして、本件不当労働行為救済申立てを行った。

### 第3 争 点

- 1 組合は、申立人適格を有するか。
- 2 組合らの26.3.13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。
- 3 市が、平成26年度の組合らの事務所の使用料減免申請を不承認とするとともに、平成26年度の事務所の使用を許可するに当たり条件を付したことは、組合らに対する支配介入に当たるか。

### 第4 争点に係る当事者の主張

- 1 争点1（組合は、申立人適格を有するか。）について

#### （1）申立人らの主張

組合は、労組法が適用される現業労働者と労組法が適用されない非現業労働者がともに組織している混合組合である。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られるべきであり、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いうべきである。

混合組合の申立人適格が争点となった国・中労委事件において、東京地方裁判所（平成25年10月21日判決）及び東京高等裁判所（同26年3月18日判決）は、労組法第7条各号につき区別することなく申立人適格が認められることと構成員の量的割合を問題としないことを判示している。

本件では、組合事務所の使用料については、使用料の減免という団体的労使関係

に係る活動に関する問題であり、非現業職員に限った活動ではなく、労組法適用者の問題を含めた労働組合の活動である。

したがって、本件において、組合に申立人適格があることは明らかである。

## (2) 被申立人の主張

大阪高等裁判所平成14年1月22日判決は、非現業職員が多数を占める混合組合は職員団体であって労組法上の労働組合たる性格は認められないとして、労組法第7条第2号及び第3号について申立人適格を認めなかった。

本件においても、組合は、労組法が適用されない非現業職員の方が大多数であり、さらに、地公法第52条及び第53条による登録職員団体であるから、労組法上の労働組合とはいえず、申立人適格を有しない。

## 2 争点2 (組合らの26.3.13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) 被申立人の主張

ア 行政財産の使用許可や使用料賦課に関する事項は、地公法第55条第3項及び地公労法第7条ただし書きにより、管理運営事項に当たり、市が26.3.13団交申入れに応じなかったのには正当な理由がある。

イ 市が組合の申請に応じ、市庁舎の一部を組合事務所として使用させてきたことは、市の行政裁量に基づく便宜の供与にすぎないのであって、既成事実の積み重ねによって、無償貸与を請求する権利が生ずるわけではない。

行政財産の目的外使用許可は本来、地方自治法及び泉佐野市行政財産使用料条例(以下「使用料条例」という。)による法的手続に基づき、使用料を徴収して為されるのが原則であり、公平・公正を旨とする地方公共団体の財産管理の観点からも、市は、法令に基づく行政を行う責務を負う。職員団体との団交によって、管理運営事項に関する地方公共団体の施策を決することとなれば、労働者の経済的利益の追求を使命とし、使用者である地方公共団体とは目的を共有しない登録職員団体が行政執行に参画することとなる。このような事態は、法令に基づき行政運営を為すべき地方公共団体の責務との関係でも、登録職員団体の存立目的から逸脱する点でも、不適切というほかはない。組合らの団交申入れの主眼は、長年享受してきた無償の組合事務所確保との既得利益を保持すべく、使用料賦課決定を撤回させるところにあり、現にその旨の団交申入れを行っている。

組合らは、常に管理運営事項が団交事項にならないとすると、憲法、労組法等の趣旨が損なわれることになるなどと主張するが、職員団体が労働条件あるいは団体的労使関係に影響を与え得ると主張すれば、いかなる事項であっても団交の対象とすべきことともなりかねず、職員団体と地方公共団体との間の労使交渉に

関する法的安定性が著しく損なわれる。

(2) 申立人らの主張

ア 市は、26. 3. 13団交申入れの団交事項が管理運営事項に当たるとして、団交に応じないが、これは正当な理由のない団交拒否である。

イ 職員の労働条件のうち管理運営事項が交渉対象とならないとされている趣旨は、一般に、①法治主義の原則に従って運営されている我が国の行政において、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ところ、かかる事項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、②職員団体の本来的な使命からみても、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、などと説明されている。

上記①については、本件団交事項は、従前から組合事務所の使用料を減免されていたものが不承認とされたため、その理由の説明やそのことにより受ける不利益に関する協議・説明、代替措置に関する協議・説明を求めるものであるから、これについて協議することが、行政主体がその権限と責任を組合らと分け合うことにはならないし、組合らが行政執行に参画することにはならない。

上記②についても、組合らが組合事務所の使用料の減免不承認の理由の説明等を求めることは、組合らの使命に当たるもので、行政執行への参画などではない。

とりわけ、26. 3. 13団交申入れの4項目の議題のうち、2番目以降は、行政行為そのものについてではなく、行政行為を前提として、その理由の説明やそれに伴う不利益・代替手段についての協議・説明を求めたもので、管理運営事項に当たらない。

ウ 26. 3. 13団交申入れの団交事項は、便宜供与の一つである組合事務所の貸与に関する、その使用許可やそれに伴う使用料の減免等についてのもので、当然に団体的労使関係の運営に関する事項に該当し、義務的団交事項である。

管理運営事項に該当する事項に関するものでも、多かれ少なかれ労働条件や団体的労使関係事項に影響を与えるものであり、少なくともそれらの労働条件や団体的労使関係事項に影響を与える限りでは、団交の対象となる。常に管理運営事項が団交事項とならないとすると、労働条件や団体的労使関係事項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、労組法等の趣旨が損なわれることになる。

3 争点3 (市が、平成26年度の組合らの事務所の使用料減免申請を不承認とするとともに、平成26年度の事務所の使用を許可するに当たり条件を付したことは、組合らに

対する支配介入に当たるか。)について

(1) 申立人らの主張

ア 労使合意なり労使慣行なりにおいて一定期間継続してきた便宜供与について、合理的根拠なしに廃止・変更することは、原則として支配介入に当たり、仮に、合理的根拠がある場合にも、労働組合に対し、団交において理由を具体的に説明し、代替措置の提案を含め協議を行うなど、組合活動への影響に対する十分な配慮を行わなければ、支配介入に当たる。

本件において、組合らは、実質的には、労使合意ないしは労使慣行によって長期間、組合事務所の無償貸与を受けてきたところ、市は、平成25年度以降、合理的理由なく、また、協議を一切行わず、組合活動への影響に対する配慮を欠いたまま、減免不承認へと急激に方針変更したものである。

イ 市は、組合らに対し、平成25年度に組合事務所の使用料を徴収するに際し、市長の方針などとしか理由を説明しておらず、同26年度の減免不承認及び使用許可条件の付加に際しては、何らの説明もしていない。市は、労働組合敵視の意向・方針のみを根拠として減免不承認としたもので、合理的理由は皆無である。

ところで、平成25年3月11日に総務部の職員が組合に対し手渡した書面には、減免不承認決定通知書には本来は不承認の理由を明記するが、市長の意向だけの理由であり明記不可などと記載されている。この職員は、管理職員で、庁舎管理の実務担当者であり実質的な実務責任者であるから、これが当時の市の認識そのものに他ならない。

市は、組合らに対し、財政健全化実施計画や同実施プランとの関係において、使用料の徴収を行うことになったとの説明は一切行っておらず、財政健全化実施計画や同実施プランが使用料徴収の理由であるとの市の主張は後付けであって事実ではない。

また、仮にこの市の主張が事実であったとしても、極めて長期間、無償で使用してきたのだから、これを突如有償化する合理的な理由にはなり得ない。

財政健全化計画は19年かけて実施するとされていたのに、市長は自身の4年間の任期中に達成することを掲げて、財政健全化実施プランを強行した。その内容は、職員の賃金や勤務条件に大きな影響を与える内容であったにもかかわらず、市は、管理運営事項と称して団交に応じず、説明会は開催したものの、市長の公約であるなどと繰り返すばかりで、十分な説明や協議を行わなかった。このような経過を踏まえれば、財政健全化実施プランが策定されたことによって、使用料条例第6条第1項の解釈適用を見直し、使用料減免申請を不承認とすることを正当化することはできない。

加えて、組合事務所の使用料徴収による財政上の利益は、平成25年度は2万4,500円、同26年度は4万7,250円にすぎず、市の財政状況を改善する効果など全くない。

ウ 組合らは従前より、登録職員団体であることを理由に無償貸与を受けており、その実態は、平成25年度においても、何ら変わらないにもかかわらず、市は、公共用その他公益上の目的のために使用するものでないと判断するとの理由で、減免を不承認としており、このこと自体不合理極まりない。しかも、市は、組合事務所としての使用に公共性・公益性が認められず、それを理由に同年度以降の使用料の減免を不承認にしたなどという説明は一切していない。

また、仮にこの市の主張が事実であったとしても、職員団体は地方公共団体にあって存在することが法律上当然に予定されており、むしろその事務所として使用することは行政目的に適うものである。組合らは、労働組合活動のほか、職員全体の福利厚生に関する活動を行い、市民とともに住民のための地方自治を実現するための活動を行っており、市の主張する公益性、公共性の点は、使用料徴収の合理的理由とはなり得ない。

さらに、市は、労働組合以外の団体については、依然として使用料の減免を認めており、市は、労働組合を狙って使用料徴収を行っている。また、平成25年度から他の労働組合が使用料を負担していること等は、組合が長期にわたり継続的に受けてきた無償での使用について、協議も説明もなく、一方的に使用料を徴収することが許される理由にはならない。

なお、激変緩和措置についても、減免されていても組合会計にかかる負担は小さくなく、平成29年度以降には完全に使用料が賦課されるのであるから、十分な配慮には程遠い。また、市が組合らに対し、この措置について協議したり、説明したことはない。

エ 市は、平成26年度には、同25年度に引き続いて使用料減免申請を不承認とするにとどまらず、同25年度と同26年度の使用料を納付することを条件として付し、期限までに納付されなければ、直ちに使用許可を取り消すものとした。

これは、一方的に合理的な理由もなく減免申請を不承認とし、これに従わず使用料を納付しない場合には、使用許可の本体を取り消し、その後、組合事務所の明け渡しを強行するものであって、この条件付加は、著しい支配介入行為である。

## (2) 被申立人の主張

ア 市は、財政健全化計画等に掲げた税外収入の増大による歳入確保策の一環として、行政財産の目的外使用許可及び使用料賦課・徴収のあり方の見直しを行い、各種団体等に対し慣行として行っていた行政財産の無償使用許可についても、公

共性及び公益性の見地から聖域のない見直しを行った。その結果として、組合を含む登録職員団体に対する組合事務所の無償使用許可を改め、有償での使用許可とした上で、激変緩和措置として減額措置を講じた。

イ 使用料条例からすると、市は、行政財産の目的外使用許可に際し、使用料の減免の許否及び減額の程度について相当程度の裁量権を有しており、市が方針を改めて、組合事務所について使用料を賦課する決定をしたことは、合理的かつ正当な裁量権の行使であって、組合活動を殊更に阻害したものではない。

行政財産の管理は、地方公共団体が法令に則り行うべき管理運営事項であって、行政財産を行政目的そのものとは異なる目的で使用させるには、合理的な理由が必要である。使用を許可される者は、行政財産を使用することによって、相当の財産的利益を得るのであるから、使用料を全額免除されるには、行政目的に準ずる高い公益性、公共性が認められなければならない。

登録職員団体は、あくまで地方公共団体の職員の勤務条件等の維持改善等、職員の労働者としての地位及び利益の擁護を目的とする団体で、厳密な意味での公共性、公益性は認められない。

組合を含む登録職員団体に対する事務所スペースの無償貸与は、従前の労使慣行に基づく便宜供与であって、公益上の目的に基づく使用であることが明白である場合とは事情が異なる。歳入を確保する高度の必要性がある当時の状況に照らせば、公益目的の行政財産使用許可に比して、職員団体に対する無償使用を認めるに足りるほどの高度の公共性、公益性はない。

ウ 組合らは、長年の労使慣行を変更して使用料を徴収することを組合に対する不当な不利益のおしつけであり、不当介入であるなどとするが、組合らの主張は、端的に言えば、既得権益の主張であって、職員団体に対する便宜供与のみを聖域化するように求めるに等しく、到底受け入れられるものではないし、市民に対する説明責任を果たすこともできない。

また、組合らは、組合事務所の有償化による使用料収入の効果は、財政規模に比して僅少である一方、組合らには過重な負担であるとするが、使用料徴収の是非は、個々の徴収による財政効果の単純な額の問題ではない。組合事務所使用料の額が少額だから、組合事務所についてのみ徴収を見送るべきとの主張は、適切に使用料を負担している他の団体との間で、不公平な特別扱いを求めるものである。組合らが、同様の事務所を庁舎外の民間施設で賃借した場合の額に比べると、組合らは、なお大きな便宜供与を受けていることは明らかである。

エ 組合らは、平成25年3月11日に総務部の職員が組合に対し手渡した書面に、市長の意向だけの理由であり明記不可との記載があることをもって、市ないし市長

の嫌悪意思の現れであるなどとするが、この文書は、当該職員が、組合幹部との個人的な関係に基づき、厚意により、参考資料として、独断で手渡したものにすぎない。当該職員は、この文書の作成及び組合幹部へ手渡したことのいずれについても、市長はもちろん、いかなる上司の指示も受けず、相談することもなく、単に個人的な親切心で、一般的な行政処分の争い方を示しただけである。当該職員は、行財政改革の観点からの行政財産の効率的な運用・管理の側面から、組合事務所の使用料減免不承認の方針が決定されていたことを知らなかった上、もともと公文書として扱わないことはもちろん、外部への公表も想定していなかったことから、係る記載をしたにすぎない。

オ　ところで、本件は行政処分であって公定力を有するから、たとえ違法であっても、その違法が重大かつ明白である場合を除いて、適法に取り消されない限りその効力を有する。組合らは本件において、使用料徴収を禁止するよう求めるが、不当労働行為救済手続には、行政行為の適否及び効力の有無を判断する権限はないから、本件は労働委員会規則第33条第6号に該当するとして、却下されるべきものである。

## 第5 争点に対する判断

1 争点1（組合は、申立人適格を有するか。）について、以下判断する。

(1) 市は、組合は、労組法が適用されない非現業職員が大多数を占め、労組法上の労働組合とはいえ、申立人適格を有さない旨主張する。

しかし、混合組合の申立人適格が争点となった東京地方裁判所平成25年10月21日判決（平成24年(行ウ)第876号・同25年(行ウ)第16号）、その控訴審である東京高等裁判所平成26年3月18日判決（平成25年(行コ)第395号）、さらにその上告審である最高裁判所第三小法廷平成27年3月31日判決（平成26年(行ツ)第274号・平成26年(行ヒ)第287号）から明らかのように、現行法は、混合組合の存在を許容していると解され、混合組合は、その構成員に対し適用される法律の区別に従い、地公法の職員団体及び労組法上の労働組合としての複合的な法的性格を有すると解するのが自然かつ合理的であって、労組法適用者に関する問題については、構成員の量的割合にかかわらず、労働組合として、労組法上の権利を行使できると判断される。したがって、かかる市の主張は採用できない。

なお、市は、組合が登録職員団体であることを指摘するが、混合組合が登録職員団体であったとしても、これに加入している単純労務職員には、地公労法の準用により依然として労組法が適用されるのであるから、当該混合組合は労組法適用者の問題に関して、労組法上の労働組合としての活動を行い得ると解するべきであって、組合が登録職員団体であることは、申立人適格を左右するものではない。

(2) そこで、本件申立てが、労組法適用者の問題に関するものであるといえるかについて検討すると、本件の争点は、組合事務所の使用料及びそれを議題にした団交に係るものであって、組合事務所に係る組合らの使用料の減免措置申請は、一つの集団としての活動として行われているところ、これを地公法適用職員に限った活動とみるべき特段の事情は見当たらず、労組法適用者についてのものでもあると解される。

(3) 以上のとおりであるから、組合は労組法適用者の問題に関して不当労働行為救済申立てを行ったものであり、申立人適格を有すると判断される。

2 争点2（組合らの26.3.13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。）及び争点3（市が、平成26年度の組合らの事務所の使用料減免申請を不承認とするとともに、平成26年度の事務所の使用を許可するに当たり条件を付したことは、組合らに対する支配介入に当たるか。）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 財政再建計画等について

(ア) 平成12年5月、市は、財政再建団体転落の危機に直面しているとして、行財政改革推進実施計画を策定した。

(イ) 平成21年4月1日、地方公共団体の財政の健全化に関する法律が施行され、平成20年度以降の地方公共団体の決算につき、同法が定める連結実質赤字比率等の数値が早期健全化基準以上の場合には、当該地方公共団体は財政健全化計画を定めなければならないことになった。

平成22年2月、市は、市の平成20年度決算につき、連結実質赤字比率等の数値が早期健全化基準以上であったことから、平成21年度から同39年度の19年間を計画期間とする財政健全化計画を策定した。

この健全化計画では、連結実質赤字比率等を早期健全化基準未滿とするための方策として、計15項目が対象期間と目標効果額とともに定められているところ、この中には、使用料手数料等の見直し及び人件費の抑制が含まれていた。

(乙1)

(ウ) 平成23年12月、市は、平成26年度末を目途に全ての健全化指標をクリアし、同27年度をもって財政健全化団体から脱却することを目的として、同23年度から同26年度の4年間を実施期間とする財政健全化実施プランを策定した。

(乙3)

(エ) 市は、平成25年度決算をもって、財政健全化団体を脱却した。

イ 平成25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) 昭和49年4月以降本件申立てに至るまで、組合は、庁舎別館1階の一部を

組合事務所として使用している。

平成12年頃から、組合は、組合事務所の使用に際して、各年度ごとに書面により行政財産の目的外使用許可を受けるようになったが、平成24年度までは、使用料を免除されていた。

(甲33、甲34、乙13)

(イ) 平成19年6月29日現在の使用料条例は、次のとおり定めている。

「(目的)

第1条 この条例は、法令その他に定めのある場合を除くほか、地方自治法(昭和22年法律第67号)第238条の4第7項の規定に基づく行政財産の目的外使用に係る使用料について必要な事項を定めることを目的とする。

(使用料の納付)

第2条 行政財産を使用しようとする者は、行政財産目的外使用使用料(以下「使用料」という。)を納付しなければならない。

第3条から第5条 (略)

(減免)

第6条 使用料は、次の各号のいずれかに該当する場合は、これを減額し、又は免除することができる。

(1) 地方公共団体その他公共団体、公共的団体又は公益団体に公用、公共用その他公益上の目的のため使用させるとき。

(2) 前各号に掲げる場合のほか、特に市長が必要と認めるとき。

2 使用料の減免は、相手方の申請により行うものとする。

第7条 (略)

附 則 (略)

」

(乙4)

(ウ) 平成24年度の組合事務所の使用について、組合が市に対し、使用許可を申請するとともに使用料の減免を申請したところ、市は組合に対し、平成24年3月1日付けの泉佐野市行政財産使用許可書と題する文書(以下「24年度使用許可書」という。)を交付した。

24年度使用許可書には、組合から申請のあった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、条件を付して許可する旨記載されており、許可条件としては、①使用許可の期間は平成24年4月1日から同25年3月31日までとすること、②使用料は、使用料条例第6条第1項第1号の規定により免除とすること、③使用目的は職員組合事務所であり、この目的により使用すること等が挙げられていた。

併せて、市は組合に対し、平成24年3月1日付けの行政財産使用料減免承認決定通知書を交付し、使用料条例第6条の規定によるとして、組合事務所の使用に係る使用料の減免を承認した旨通知した。

この通知書の減免額の欄には全額免除と記載され、理由の欄には、地公法第52条に規定する職員団体であり、かつ職員団体の登録についての条例で公平委員会へ登録を行っている職員団体の活動事務所であるためと記載されていた。

(甲21、甲22)

(エ) 平成25年2月中旬、市の総務部の職員が組合に対し、市長より、来年度から組合事務所の使用に当たり、使用料を徴収するよう指示を受け、検討したが、一度に満額は困難と思われるので、段階的に使用料を取ることにしたい旨通知した。

(甲33、甲34、甲35)

(オ) 平成25年3月11日、市の総務部の職員が組合の役員に対し、庁舎内の廊下で立ち話をした後に、職員組合に関する使用許可手順（流れ）についてと題する書面を手渡した。

この文書には、①同年3月中に、例年通り、組合から行政財産の使用許可申請書及び使用料の減免申請書を受領する、②同月末、行政財産使用許可書を発行する。ただし、例年と異なり、同25年度分から使用料を徴収する条項を追加する。また、減免不承認決定通知書を発行する、③同年4月1日、使用料を調定し、同月末を納付期限とする納付書を発行する、④同年5月当初、使用料の納付がなかった場合、組合に対して同月末を納付期限とする使用料納付の督促状を発行する、⑤同年6月当初、督促状を出しても使用料の納付がなかった場合、組合に対し、使用許可の取消に伴う退去命令通知書を発行する、⑥同年5月末までが行政不服審査法の規定により、異議申立てができる期限であり、同年9月末までが行政事件訴訟法の規定により、処分取消の訴えを提起できる期限である旨の記載があった。

また、同年3月末の減免不承認決定通知書を発行するとの記載に続き、「本来は不承認の理由を記載する。市長の意向だけの理由であり明記不可」との記載があった。なお、この書面には、作成者や作成した部局名の記載はなく、公印も押されていなかった。

ところで、この書面を手渡した職員は、市の公有財産の総括管理や行政財産の使用許可に関する事務を担当する総務部管財係の係長で、市の保有する公共施設や市営住宅等に関し、中長期的な改修・更新計画を検討するファシリティマネジメント担当主幹を兼務していた。

(甲7、甲33、甲36の1、甲36の2、乙16、乙17)

(カ) 組合らは連名で市に対し、平成25年3月26日付けの泉佐野市行政財産使用許可申請書を提出し、庁舎別館1階の組合事務所について、平成25年度の行政財産の使用許可を申請した。なお、この文書には、使用目的について、「D 事務所のため」と記載されていた。

併せて、組合らは連名で市に対し、25年度減免申請書を提出し、使用料条例第6条第1項の規定に該当するとして、組合事務所の使用に係る使用料の減免を申請した。

(甲8、甲9、甲33)

(キ) 平成25年4月1日、市は組合らに対し、泉佐野市行政財産使用許可書と題する文書(以下、「25年度使用許可書」という。)を交付した。

25年度使用許可書には、組合らから申請のあった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、条件を付して許可する旨記載されており、許可条件としては、①使用許可の期間は平成25年4月1日から同26年3月31日までとすること、②使用料は、同25年4月1日から同26年3月31日につき24,500円とし、同25年4月30日までに納付すること、③使用目的は職員組合事務所であり、この目的により使用すること、④市は、当該行政財産の使用が許可条件に違反したときは、使用許可の全部若しくは一部を取り消し、又は変更できること等が挙げられていた。

併せて、市は組合らに対し、平成25年4月1日付けの行政財産使用料減免不承認決定通知書を交付し、組合事務所の使用に係る使用料の減免を不承認とした旨通知した。

この通知書の減免額の欄には、原則として使用料を減免しないが、経過措置として、平成25年度分の使用料を80%減額することを決定し、その後は同26年度分は60%、同27年度分は40%、同28年度分は20%をそれぞれ減額する予定である旨記載され、決定理由の欄には、公共用その他公益上の目的のために使用するものではないと判断するためと記載されていた。

(甲10、甲11、甲33、甲34)

(ク) 平成25年4月4日、組合らは市に対し、同日付け団交申入書を提出し、組合事務所の使用料に関する団交を申し入れた(以下、この団交申入れを「25.4.4 団交申入れ」という。)

(甲33)

(ケ) 平成25年4月8日、市は組合らに対し、同日付けの文書を提出し、行政財産目的外使用許可や使用料に関する事項については管理運営事項であって、交渉

の対象とすることができないと定められているため、25.4.4団交申入れを受け  
ることができない旨返答した。

(甲33)

ウ 平成26年度の使用許可申請にかかる経緯

(ア) 組合らは連名で市に対し、平成26年2月24日付けの泉佐野市行政財産使用許  
可申請書を提出し、庁舎別館1階の組合事務所について、平成26年度の行政財  
産の使用許可を申請した。なお、この文書には、使用目的について、「  
D 事務所のため」と記載されていた。

併せて、組合らは連名で市に対し、26年度減免申請書を提出し、使用料条例  
第6条第1項の規定に該当するとして、組合事務所の使用に係る使用料の減免  
を申請した。

(甲1、甲2、甲33)

(イ) 平成26年3月12日、市は組合らに対し、泉佐野市行政財産使用許可書と題す  
る文書(以下、「26年度使用許可書」といい、この文書により行った使用許可  
を「本件使用許可」という。)を交付した。

26年度使用許可書には、組合らから申請のあった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、条件を付して許可する旨記載  
されており、許可条件としては、①使用許可の期間は平成26年4月1日から同  
27年3月31日までとすること、②使用料は、同26年4月1日から同27年3月31  
日につき47,520円とすること、③平成26年度の使用料は、現在未納になってい  
る平成25年度の使用料(督促手数料及び延滞金を含む。)と併せて、同26年5  
月30日までに納付しなければならず、この期限までに納付しないときは、直ち  
に使用許可を取り消すものとする、④使用目的は職員組合事務所であり、  
この目的により使用すること、⑤市は、当該行政財産の使用が許可条件に違  
反したときは、使用許可の全部若しくは一部を取り消し、又は変更できること  
等が挙げられていた。

併せて、市は組合らに対し、平成26年3月12日付けの行政財産使用料減免不  
承認決定通知書を交付し、組合事務所の使用に係る使用料の減免を不承認とし  
た旨通知した。

この通知書の減免額の欄には、原則として使用料を減免しないが、経過措置  
として、平成25年度分の使用料は80%を、同26年度分は60%を、それぞれ減額  
することを決定し、その後は同27年度分は40%、同28年度分は20%をそれぞれ  
減額する予定である旨記載され、決定理由の欄には、公共用その他公益上の目  
的のために使用するものではないと判断するためと記載されていた。

(甲3、甲4、甲33)

(ウ) 平成26年3月13日、組合らは市に対し、同日付け団交申入書を提出し、26.3.13団交申入れを行った。この文書には、①平成26年度の組合事務所の使用について、従前と異なり、使用料の減免申請を不承認として、使用料の納付を条件としたことは、団結権の侵害であり、支配介入に該当する、②下記の項目について誠実に団交を行い、説明責任を果たすよう要求する旨の記載に続き、(i)従前どおり、組合事務所の使用料の減免を行い、組合事務所を無償貸与すること、(ii)従前とは異なり組合事務所の使用料の減免申請を不承認としたことの理由を説明し、協議を行うこと、(iii)組合事務所の使用料の減免申請の不承認によって労働組合が受ける不利益の回避について協議を行うこと、(iv)代替手段・措置の可能性の存否やその条件、検討状況について説明し、協議を行うことの4項目が挙げられていた。

(甲5)

(エ) 平成26年3月14日、市は組合らに対し、同日付けの文書を提出した。この文書には、①26.3.13団交申入れを受けたが、職員団体等への行政財産目的外使用許可や使用料に関する事項については管理運営事項である、②地公法第55条第3項は、地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項については、交渉の対象とすることができないと定めているため、26.3.13団交申入れを受けることができない旨記載されていた。

(甲6)

(オ) 平成24年度までは、市職員を組織する申立外 F (以下「別組合」という。)は、庁舎別館1階の一部を無償で、組合事務所として使用していた。市は別組合に対し、平成25年度及び同26年度の使用に際して、組合らと同率の激変緩和のための減額措置を講じた上で、使用料の支払を求め、別組合はこれに応じた。

また、平成24年度以降、市職員を組織する申立外 G は、以前、市立幼稚園として使用されていた建物の一部を、使用料を支払い、組合事務所として使用している。

(甲28、乙6の1、乙6の2、乙7の1、乙7の2、乙9の1、乙9の2、乙9の3、乙12、乙13)

(カ) 本件申立後の平成26年5月30日、組合らと市との間で、平成25年(不)第24号事件及び本事件において、組合事務所の使用料減免申請を市が不承認としたことが不当労働行為に該当するか否かの判断が確定するまでの間の暫定合意が成立し、覚書が締結された。

その内容は、①組合らは市に対し、平成25年度及び同26年度の使用料相当分（督促手数料及び延滞金を含む。）の預り金を交付する、②市は、上記の預り金が交付された場合には、組合事務所の使用の継続を認め、26年度使用許可書による使用許可の取消処分を行わない、③組合ら及び市は、平成27年度以降の組合事務所の使用許可及び使用料についても、この覚書の趣旨に沿った暫定措置を取ることを確認する、であった。

（甲15、甲33、甲34、乙8）

（2）組合らの26. 3. 13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（エ）認定のとおり、26. 3. 13団交申入れに対し、市は、平成26年3月14日付け文書にて、行政財産の目的外使用許可や使用料に関する事項については管理運営事項であって、交渉の対象とすることはできないと定められているため、26. 3. 13団交申入れを受けることはできない旨返答したことが認められる。

イ 地公労法第7条ただし書きは、管理運営事項は団交の対象とすることができない旨定めているところ、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、労働組合との団交によって決定すべきものでは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と解される。しかし、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交権を認めた憲法の趣旨に照らし、団体的労使関係に関する事項についても、管理運営事項そのものでない限り原則として、義務的団交事項となると解するのが相当である。

ウ 以上の検討を踏まえて、26. 3. 13団交申入れについて検討する。

前提事実及び前記（1）ウ（ア）、（イ）認定のとおり、平成26年度の組合事務所の使用に当たって、組合らは市に対し、泉佐野市行政財産使用許可申請書及び26年度減免申請書を提出し、これに対し、市は、本件使用許可を行い、それに付する条件として使用料を決定し、使用料の減免を不承認としたことが認められ、使用料の減免申請に対する不承認は、行政財産の目的外使用許可に付される条件として決定されたというべきところ、行政財産の目的外使用許可に当たり如何なる条件を付するかということ自体は、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というべきである。

しかし、前記（1）ウ（ウ）認定のとおり、26. 3. 13団交申入れの議題として、従前とは異なり組合事務所の使用料の減免申請を不承認としたことの理由を説明し、

協議を行うことや代替手段・措置の可能性の存否やその条件、検討状況について説明し、協議を行うこと等が明記されていることが認められ、組合らは組合事務所のあり方や使用条件全般について団交を申し入れたというべきである。そうすると、26.3.13団交申入れの議題は、行政財産の目的外使用許可の際の条件付与そのもののみを対象にしたとみることはできず、市が、使用料に係る問題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、組合らとの団交に応じるべきもので、義務的団交事項に当たるといえるべきである。

エ 以上のとおりであるから、市は、正当な理由なく、26.3.13団交申入れに応じなかったといえるべきであって、かかる行為は労組法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

(3) 市が、平成26年度の組合らの事務所の使用料減免申請を不承認とするとともに、平成26年度の事務所の使用を許可するに当たり条件を付したことは、組合らに対する支配介入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)イ(ア)、(キ)、ウ(イ)認定のとおり、①昭和49年4月以降、本件申立てに至るまで、組合らは庁舎別館1階の一部分を組合事務所として使用しており、平成24年度までは、使用料を免除されていたところ、同25年度については、市は使用料減免申請を不承認としたこと、②平成26年度については、市は使用料減免申請を不承認とし、使用許可の条件として、同25年度及び同26年度の使用料を期限までに納付しないときは、直ちに使用許可を取り消すことを条件として付したことがそれぞれ認められ、長期間にわたり無償の使用が認められてきた組合事務所について、使用料を徴収することにしたものと解される。

イ これについて市は、①市は財政健全化計画等に掲げた税外収入の増大による歳入確保策の一環として、行政財産の目的外使用許可及び使用料賦課・徴収のあり方の見直しを行い、組合事務所の無償使用許可を改め、有償での使用許可とすることにした、②市は、使用料の減免の許否及び減額の程度について相当程度の裁量権を有しており、組合事務所について使用料を賦課する決定をしたことは、合理的かつ正当な裁量権の行使である、③歳入を確保する高度の必要性がある状況に照らせば、組合事務所については、無償使用を認めるに足るほどの高度の公共性、公益性はない旨主張する。

しかし、組合らは組合活動の拠点となる当該組合事務所を長期間にわたり無償で使用してきたのであるから、これが有償となれば、新たな負担を課され、その活動に一定の影響を受けることになる。そうすると、市は、自らの裁量として、市の財政状況を理由に従前の対応を見直し、組合らから使用料を徴収することに変更するとしても、その理由を明らかにして説明を行い、組合らの理解を得る努

力を行う必要があるというべきである。

ウ そこで、市の組合らへの説明状況等についてみると、前記(1)イ(エ)認定のとおり、平成25年2月中旬、市の総務部の職員が組合に対し、市長より、来年度から使用料を徴収するよう指示を受け、段階的に使用料を取ることにしたい旨通知したことが認められるが、この際に、理由として市の財政状況を挙げたと認めるに足る疎明はない。

エ また、前記(1)イ(イ)、(ウ)、(カ)、(キ)、ウ(ア)、(イ)認定のとおり、使用料条例第6条第1項第1号は、地方公共団体その他公共団体、公共的団体又は公益団体に公用、公共用その他公益上の目的のため使用させるとき、同項第2号は、特に市長が必要と認めるとき、それぞれ、使用料を免除することができる旨定めているところ、24年度使用許可書には、使用料は、使用料条例第6条第1項第1号の規定により免除とすることとの記載があるが、平成25年度及び同26年度においては、組合らが使用料条例第6条第1項の規定に該当するとして、使用料の減免を申請したのに対し、市は不承認である旨を通知しており、その際の行政財産使用料減免不承認決定通知書の決定理由の欄には、公共用その他公益上の目的のために使用するものではないと判断するためと記載があることが認められる。

そうすると、市は、平成24年度には、組合事務所は公共用その他公益上の目的で使用するものであるとして使用料を減免しながら、同25年度以降にはこれには当たらないと判断を変更し、減免を不承認としたと解されるのであるから、状況の変化により以前とは異なる判断結果となったとしても、その経緯や理由を具体的に示して、説明を行うべきであるところ、平成25年2月以降本件申立てに至るまでの間、市が組合らに対し、かかる説明を行ったと認めるに足る疎明はない。

さらに、前提事実及び前記(1)イ(ケ)、ウ(エ)認定のとおり、市は一貫して組合らからの使用料の減免申請を不承認としたこと等に関する団交に応じていないことが認められる。

オ もっとも、前提事実及び前記(1)イ(オ)認定によると、平成25年3月11日に市の総務部の職員が、発行予定の減免不承認決定通知書の不承認理由の記載欄について市長の意向だけの理由であり明記不可との記載のある書面を手渡したことが認められるが、この文書には、それ以外に理由についての記載はなく、また、平成25年2月から本件申立時に至るまで、市が組合らに対し、この文書以外に、使用料の徴収に関係して、説明用の書面を交付したとする疎明はないのであるから、この文書が個人的なものであるか否かにかかわらず、市が、組合らに対し、この文書をもって使用料に係る方針変更の理由を説明しようとしたとみることはできない。

なお、前記(1)ウ(カ)認定のとおり、本件申立後に組合らと市との間で、組合事務所に係る暫定合意が成立したことが認められるが、その際、市が組合らに対し、使用料についての方針変更に関する説明を行ったとする疎明はない。

カ また、市は、本件は行政処分であって、不当労働行為救済手続には、行政行為の適否及び効力の有無を判断する権限はないから、本件は労働委員会規則第33条第6号に該当するとして、却下されるべきであると主張するが、労働委員会は使用者の行為が不当労働行為に該当するか否かを判断し、行政行為の適否や効力の有無を判断するものではないから、かかる主張は失当である。

キ 以上のとおりであるから、市が平成26年度の組合らからの使用料減免申請を不承認とし、同25年度及び同26年度の使用料を期限までに納付しないときは、直ちに使用許可を取り消すことを使用許可の条件として付したことは、使用料徴収に係る方針変更について必要な説明のないまま一方的に負担を強いたものであって、組合ら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。

### 3 救済方法

(1) 組合らは、組合事務所に係る使用料徴収の禁止をも求めるが、主文1及び主文2をもって足りると考える。

(2) 組合らは、謝罪文の掲示をも求めるが、主文2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27年5月19日

大阪府労働委員会

会長 播 磨 政 明 印