

命 令 書 (写)

再 審 査 申 立 人 大阪府

再 審 査 被 申 立 人 大阪府労働組合連合会

同 大阪府従業員労働組合

同 大阪府学校職員労働組合

同 大阪府立学校職員組合

同 大阪府学校給食調理員労働組合

上記当事者間の中労委平成26年（不再）第13号事件（初審大阪府労委平成24年（不）第15号事件）について、当委員会は、平成27年10月21日第1667回公益委員会議において、会長公益委員諏訪康雄、公益委員山川隆一、同三輪和雄、同仁田道夫、同山本眞弓、同藤重由美子、同鹿野菜穂子、

同鎌田耕一、同中窪裕也、同山下友信、同木本洋子、同植村京子、同沖野眞已、同森戸英幸、同両角道代出席し、合議の上、次のとおり命令する。

主 文

- 1 初審命令主文第3項の「及び申立人大阪市立学校職員組合」及び記中の「大阪市立学校職員組合執行委員長A1様」を削除し、記中の「A1」を「A2」に、「貴組合ら」を「貴組合」にそれぞれ改める。
- 2 再審査被申立人大阪市立学校職員組合の救済申立てを棄却する。
- 3 再審査申立人のその余の再審査申立てを棄却する。

理 由

第1 事案の概要等

1 事案の概要

再審査被申立人大阪市労働組合連合会（以下「市労連」という。）、再審査被申立人大阪市従業員労働組合（以下「市従」という。）、再審査被申立人大阪市学校職員労働組合（以下「学職労」という。）、再審査被申立人大阪市立学校職員組合（以下「学職組」といい、学職労及び学職組を合わせて「学職労ら」という。）及び再審査被申立人大阪市学校給食調理員労働組合（以下「学給労」といい、以上の市労連、市従、学職労ら及び学給労を合わせて「組合ら」という。）は、再審査申立人大阪市（以下「市」という。）の現市役所本庁舎（以下「本庁舎」という。）地下1階の一部のスペース（以下「本件スペース」という。位置関係の詳細は初審命令別紙1を引用する。）を、それぞれ使用許可を受けて組合事務所として使用してきた。

本件は、市が、組合らに対して、本件スペースにつき平成24年度（以下、平成の元号は省略する。）以降は使用許可をしないこととして、24年1月30日に退去を求める旨通告し（以下「本件退去通告」という。）、同年2月20日付けで組合らによる同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（以下「本件不許可処分」という。）が、労働組合法（以下「労組法」という。）第7条第3号の不当労働行為に該当するとして、同年3月16日に大阪府労働委員会（以下「大阪府労委」という。）に対し、救済申立てをした事案である。

2 初審において請求した救済内容の要旨

- (1) 本件退去通告の撤回
- (2) 本件不許可処分がなかったものとしての取扱い
- (3) 謝罪文の掲示

3 初審命令及び再審査申立ての要旨

大阪府労委は、26年2月20日付けで、市が、組合らに対してした本件退去通告及び本件不許可処分は、いずれも労組法第7条第3号の不当労働行為に該当するとして、市に対して、本件退去通告及び本件不許可処分が大阪府労委において不当労働行為と認められたこと及び今後このような行為を繰り返さないことを内容とする文書手交を命じ、同日、組合ら及び市に命令書を交付した。

市は、同年3月6日、初審命令を不服として、初審命令を取り消し、組合らの救済申立てを棄却することを求めて再審査を申し立てた。

4 本件の争点

- (1) 市労連は、本件の申立人適格を有するか（争点1）
- (2) 市が組合らに対してした本件退去通告及び本件不許可処分は、組合らに対する支配介入に当たるか（争点2）
- (3) 不当労働行為が成立する場合の救済内容（争点3）

第2 当事者の主張の要旨

1 争点1（市労連は、本件の申立人適格を有するか）について

【組合らの主張の要旨】

市労連は、職員団体である大阪市職員労働組合（以下「市職」という。）と、労働組合である市従、学職組、学給労等との連合団体であるところ、職員団体の構成員も憲法第28条の勤労者であり、非現業の地方公務員も本来は労組法第3条の労働者に該当するのであって、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方公務員法（以下「地公法」という。）の下に置かれているものの、職員団体も本質は労組法上の労働組合と同じというべきである。

また、市労連は、職員団体である市職の組合員のほか、市従、学職組、学給労等の労組法が適用される組合員の経済的、社会的、政治的地位の向上を図ることを目的に、主として市との団交を内容とする組合活動を展開してきたものであり、また、市労連の構成団体、組合員、及び役員のうち過半数はいずれも労組法が適用される組合又は組合員であり、質・量ともに労組法適用組合員が主体であり、職員団体である市職が構成団体に加わっていることをもって市労連が労働組合の連合体であることが否定されるものではない。

さらに、ILO第87号条約の批准により、連合体結成・加入の自由、連合体選択の自由が保障されているところ、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ことになれば、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及び労働組合としての交渉のいずれもできないことになるが、このような事態は同条約に反するというべきである。

これらの点からすれば、市労連は、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（労組法第2条）に該当し、本件の申立人適格を有するというべきである。

【市の主張の要旨】

職員団体と労働組合とで根拠を異にし、機能も現に峻別して規律する現行法の体系からすれば、一個の労働団体が同時に多重の性格を有することは想定されておらず、質・量ともに非現業の地方公務員が主体である市職については、職員団体として扱われるべきであって、更に労働組合としての法的性格を有すると解されるべきではない（大阪高裁13年（行コ）第46号14年1月22日判決・労判828号73頁参照）。

また、本件で不当労働行為の成否が争われている本件スペースに係る組合事務所としての使用不許可等の問題は、団体としての活動自体に関する問題であり、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のように団交により解決する手段を確保する必要がある場合ではなく、申立人適格を認めて不都合を解消すべき必要性はない。

これらの点からすれば、市労連のような職員団体と職員の労働組合とが混在する連合組織は、労組法上の労働組合に該当せず、市労連は、本件における申立人適格を有しないというべきである。

- 2 争点2（市が組合らに対してした本件退去通告及び本件不許可処分は、組合らに対する支配介入に当たるか）について

【組合らの主張の要旨】

(1) 総論

一定期間継続されてきた便宜供与を合理的な根拠なしに一方的に廃止することは、不当労働行為に該当するというべきである。

そして、本件で市労連及び市従は昭和57年以降、学職労ら及び学給労は18年以降、長期的かつ継続的に本庁舎内に組合事務所の使用許可

を受け、組合らと市の間には、本庁舎内に組合事務所の継続的な貸与を行うという事実上の労使合意が形成されていたというべきところ、市は、このように事実上の労使合意に基づき貸与していた組合事務所を合理的な理由なく一方的に廃止したものである。

本庁舎内における組合事務所の使用について、行政財産の目的外使用許可に基づくとの側面があるとしても、市と組合らとの間で継続的な組合事務所の貸与を前提としていた経緯があり、毎年度の許可は形式的な手続にすぎず、労使双方ともそのように理解していたというべきである。また、市に裁量権があるとしても、本件不許可処分は、その範囲を逸脱し、濫用したものに当たる。

(2) 本庁舎内での政治活動のおそれを払拭するとの理由について

市は本件退去通告及び本件不許可処分について、本庁舎内で政治活動がなされるおそれを払拭するためという根拠を挙げるが、以下のとおり合理的な理由とはなり得ないというべきである。

ア 市が組合事務所退去通告の契機とし、組合による不適切な政治活動として問題にした事案は、組合らとは別の組合のものであり、不適切な政治活動であったか否かは措いたとしても、本件の組合らから組合事務所を奪う合理的な理由とはいえない。

また、実際には地公法及び公職選挙法に違反する事実はなかったものであり、それにもかかわらず、実際にあったかのように述べて、不許可の理由として挙げる市の主張は前提を誤っている。

イ 地公法第36条による政治的行為の制約は、一定の範囲に限られ、あらゆる政治的行為を一律に禁止する必要があるかのような市の主張は論理が飛躍している。政治活動が行われるおそれを完全に払拭することと庁舎内に組合事務所を認めるかどうかとは、別次元の問題であって、庁舎内に組合事務所を認めなければ、組合の政治活動に対する

市民の疑いを払拭することができるとの因果関係はない。仮に組合らやその組合員が、組合事務所内で勤務時間中に政治活動をするようなことがあれば、市は、個別、具体的な行為について、職務専念義務違反として注意や指導なり、適当な処分をすれば足りるのである。

ウ 組合事務所は組合運動に関わって自由に発言・討論し、活動できる空間であり、そこでの活動内容を理由に使用を認めないことは、まさに支配介入というべきである。政治活動を行うことも自由な組合活動の範疇である以上、市は、それが庁舎内で行われたことを理由に制約してはならないというべきである。

エ 本来、労使の交渉等を通じて自治的に形成されるものである労使関係について、使用者が一方的かつ権力的に適正か否かを検証し、不適正と判断して適正化の措置を講ずるということ自体、支配介入に当たるというべきである。

(3) 行政事務スペースとしての利用の必要性について

市は、本件退去通告及び本件不許可処分の根拠として、行政事務スペースの不足を挙げるが、以下のとおり、後から取って付けた理由にすぎず、合理的な理由にはならないというべきである。

ア 市は、24年1月12日の総務局の局議（以下「本件局議」という。）で組合らへの退去が提案され決議されたとするが、同日の局議の開催自体疑わしい。

市が同日の局議で使用されたとする資料（乙第31号証。以下「本件資料」という。）は、①文書の表題や提出先、作成日付、作成者、当該文書を検討する会議名等についての記載がないこと、②証拠説明書における作成日の記載が事後的に訂正されたこと、③内容においても24年度の組織再編における職員の増減や異動が反映されず、単に4部署のみを取り出し、縮小ないし廃止される部署は考慮されていな

いこと、④当該4部署に係る行政事務スペース不足の内容が24年度以降における実際のスペースの割当て状況と合致していないことなどから明らかなように、形式上も内容も極めて不自然で、事後的につじつま合わせのために作成されたものである。なお、23年度と24年度では、本庁舎における職員数はほぼ横ばいであり、人員数等を基礎に市の事務室面積算定基準に則って算定される基準面積はほとんど変わらない。

イ 市は本庁舎の地下1階において、郵便局等に対しては目的外使用許可をしているが、これを不許可にする等、他の方法で行政事務スペース不足を解消する方法を検討していない。また、市は、組合らに対し、代替物件の提供の提案をしたり、明渡しの条件について調整を図ろうとしたりせず、一方で、他の便宜供与も一斉に廃止ないし中止しようとしていた。このような経過からしても、組織改編に伴う新たな行政事務スペースの必要性があるとの理由は、後から取って付けたものであることは明らかである。

(4) 本件退去通告及び本件不許可処分の目的等

市が組合らに対し本件退去通告及び本件不許可処分を行った理由は、組合らの組合活動の場所的基盤を破壊して組合活動の弱体化を図ることであって、B1市長（以下「市長」という。）による、組合らを含む市職員を組織する労働組合等に対する敵視、弱体化の意図に基づくものである。

すなわち、市長は、23年12月26日の大阪市会交通水道委員会の議員質問を端緒として、突然、組合らに対して事務室の退去を求める方針に変更し、同月28日の施政方針演説では組合ら市職員を組織する労働組合等に対する攻撃意図を明らかにした上で、同月30日の市長のメールにおいて、庁舎内で政治活動をすることは認めないので、組合の立

ち退き手続を直ちに始めたいと思う旨記載している。

このように、市長は、組合らの政治的なスタンス及び政治活動に反感を持ち、何ら違法でもない組合らの政治活動や組合活動を一方的に嫌悪し、市長の政治的主張に反対した等と反感を募らせ、本件退去通告及び本件不許可処分に至ったものである。

【市の主張の要旨】

(1) 総論

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、労組法は、労働組合の自主性担保の見地から原則としてこれを禁止しつつ、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。

さらに本件の場合、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に基づいて貸与がなされていたものであって、本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、目的外使用許可により、その使用が許されているにすぎないのであるから、一層、組合らが使用者に対し、本庁舎の目的外使用許可を受ける請求権は認められない。

このことは、いったん、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というべきである。すなわち、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は何ら変質するものではない。行政財産の目的外使用許可については、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、当該財産の明渡し

を求めることができるところ、本件で市は、期間満了を待って、次年度の目的外使用を認めないこととしており、不許可とする扱いには一層問題がない。

そして、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するのであって、行政庁は必ず許可しなければならないものではなく、許可することができる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、目的外使用許可は例外的な性格のものであるところ、本件不許可処分は、①政治活動のおそれの払拭及び②行政事務スペースとしての利用の必要性という理由があり、裁量権の範囲内にあることは明らかである。また、市には、組合らに対する支配介入の意思もなかったものである。

(2) 本庁舎内での政治活動のおそれを払拭するとの理由について

本件退去通告及び本件不許可処分には、本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との合理的な理由があった。

もちろん、労働組合にも政治活動の自由が保障されているが、市は労働組合の政治活動一般を否定するものではなく、本庁舎内での政治活動を問題視しているものである。本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、組合員によって本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の用途である本庁舎の中で、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には否定できない。また、本庁舎を訪れる一般市民が、政治的に中立でなければならないはずの職員が本庁舎において政治活動ないし政治活動と疑われるおそれのある行為を行っている場面に遭遇した場合、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においてであっても、公用に供される本庁舎内で政治活動を行うことは、本庁舎の本来的目的に鑑みてふさわしくないと市は判断したものである。

なお、23年12月26日の大阪市会交通水道委員会で明るみに出た行為は、市が、組合員による政治活動が本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にすぎない。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、市が本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の正当性は何ら左右されるものではない。また、組合らは、当該行為が組合ら以外の労働組合によるものであることから、組合らに対し、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、市は、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、上記のとおり当該行為は本件不許可処分に至る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。

(3) 行政事務スペースとしての利用の必要性について

本件退去通告及び本件不許可処分には、以下のとおり、本件スペースについて、本庁舎の本来目的である行政事務スペースとしての使用にあてる必要が生じたという合理的な理由があったものであり、また、かかる理由は後付けではない。

ア 本庁舎における行政事務スペース不足は恒常的なものであり、24年度の行政事務スペースの必要性は23年度当初から認識され、市の庁舎管理担当により検討されていたものである。

すなわち、市は、東日本大震災を受けて危機管理室に災害支援対策室を設置したが、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、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、当初は本庁舎5階の会議室を一時的にそのための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、24年1月30日に協働まちづくり室を5階から地下1階の総務局庁舎管理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ていた。

市は、恒常的な行政事務スペース不足という状況下において、組織改編に伴って更なる行政事務スペースの需要が発生し、別途、当該事務スペースを確保する必要性が生じたこと、及び市長から、政治活動がなされるおそれを払拭するため、市の庁舎を組合の事務室としては使用させないとの方針が示されたことを受け、総務局内で市の庁舎内の事務スペースのあり方について総合的に検討した結果、同年1月中旬までに、本庁舎において新たな行政事務スペースを確保するため、目的外使用許可による組合の使用を24年度からは認めないとする方針を決定したものである。

イ そして、24年1月25日頃には、24年度の組織改編に伴って新たに約860平方メートルの行政事務スペースが本庁舎において必要

になることが予想されていた。

同月10日に作成され、同月12日の局議に使用された本件資料は、約860平方メートルとの数値が同年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しても、事後的につじつま合わせのために作成されたものではない。当該資料に係る組合らの指摘についても、①当初作成日が同年6月6日と証拠説明書に記載されたのは誤記にすぎず、②市が基準面積算出に用いた事務室面積算定基準はあくまでも目安であってその面積どおりに配置されるものではなく、③23年度と24年度の職員数は横ばいであるが、役職を無視して比較することは無意味であるし、事務室の配置は、組織のまとまりごとにスペースを与えるものであって、建物の構造上の制限、各所属に必要な設備の状況等諸事情を総合的に勘案して決定されるものであるから、職員数がスペースの必要性を直ちに左右するものではなく、④総務局監察部（旧情報公開室）は、当初の見積りと比較して大差ない面積を使用しており、危機管理室についても結果的に24年4月1日付けで震災支援対策室が廃止になったものであって、検討時点における面積が不足しているとしたことに問題はないのであり、当該資料の信用性は左右されるものではない。

(4) 支配介入の意思等

組合らは、支配介入の意思は不要であるとの見解を採るようであるが、労組法7条3号の不当労働行為の成立には支配介入の意思が必要であるとするのが通説的見解である。

本件で組合らが支配介入に該当するとする行為は、本来的には、庁舎に係る目的外使用の不許可処分であるから、本件は、労働組合の権利と使用者の権利が重畳する場合に準じるケースといえる。かかる場合には、支配介入の意思の存在を主張・立証する必要があることは明らかである。

本件退去通告及び本件不許可処分は、上記(2)及び(3)のとおり、市側の事情に基づくものであり、組合らに対し支配介入する意思は認められない。

3 争点3（不当労働行為が成立する場合の救済内容）について

【組合らの主張の要旨】

(1) 行政処分の公定力との関係について

組合らは、初審において①本件退去通告の撤回、②本件不許可処分がなかったものとしての取扱い及び③謝罪文の掲示を救済内容として請求したが、市は、これらの救済内容が行政処分の公定力に抵触するもので許されないと主張する。

しかしながら、労働委員会は、労組法に基づき、適切、妥当な救済命令を発する権限を与えられており、使用者が地方公共団体であり、その不当労働行為が行政処分の形態を取ったからといって、救済命令を発することはできないなどということはない。使用者が地方公共団体であっても、その行為が組合員に対し具体的な不利益を与え、その行為が支配介入に当たると判断されれば、使用者に対して当該不利益を是正する救済命令を発することは労働委員会の裁量の範囲内であって、許されるべきものである。

また、労組法第27条の13第2項が使用者が救済命令に従わない場合を想定していることから明らかなとおり、救済命令は、法律関係を確認・給付・形成するなどの効果を直ちに発生させるものではなく、不当労働行為が発生した場合に、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、義務を課すにとどまるものである。組合らが請求する救済内容は、本件不許可処分によって生じた具体的な不利益について事実上の是正を求めるもので、行政処分の取消しを求めるものではない。

このように、労働委員会は市に対し、行政処分を取り消す措置をなせとの救済命令を発することは理論的に可能である上、救済命令は市に対して公法上の義務を負担させるにとどまり、行政処分の公定力に反するものではなく、両者間に矛盾、抵触は生じない。

(2) 労使関係条例との関係について

市は、労使関係条例を理由に、今後、組合事務所について目的外使用を許可できなくなったとして、救済申立ての利益が失われた旨主張するが、以下のとおり、失当というべきである。

ア 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で禁止されるとの限定解釈がなされるべきものである。労働委員会は、労組法及び地方自治法という法律に基づいて、不当労働行為の有無の判断及び救済命令を発する権限を与えられており、労働委員会が法律に根拠のある救済命令を発した場合に、市は条例の存在を盾に、その義務を免れることはできないというべきである。

また、労使関係条例第12条は24年8月1日に施行されたものであって、新たな便宜供与を禁じたにすぎず、それに先立ってなされた24年度の本件不許可処分が問題となっている本件には適用されないというべきである。

イ 仮に労使関係条例第12条が一切の便宜供与を禁止したものと解したとしても、継続されてきた便宜供与を合理的根拠なしに一方的に廃止する行為は労組法上禁止されていることであり、大阪市のみにおいて支配介入が成立しないような事態を法制度が是認しているとはいえず、同条を本件に適用することは国の法令に反するというべきである。

また、労使関係条例第12条が、憲法第28条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を特定の地方公共団体において適法とする内容であったとすると、同条は違憲、違法であ

り、労働委員会はこれらに左右されることなく、労組法に照らして不当労働行為に該当する行為について救済命令を発することができるというべきである。

【市の主張の要旨】

(1) 行政処分の公定力との関係について

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、それが無効とされる場合は別として、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提起した取消訴訟において取り消されるか、行政上の不服申立てによって取り消されるかしない限り、何人もその効力を否定できず、有効なものとして取り扱われる。組合らが初審において請求した救済内容は、本件不許可処分を完全に覆し、市に対し、別途、組合らの申請を認める行政処分を新たになすことを義務付けるものであり、労働委員会がこのような内容の救済命令を発出することは、行政処分の公定力と抵触し、許されないというべきである。

労働委員会の救済命令に行政処分の取消し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というべきところ、これを定めた規定は存在しない。また、不当労働行為救済申立制度により、行政処分についての取消訴訟の排他的管轄を実質的に崩すことは、我が国の法体系上、許容されない事態である。

(2) 労使関係条例との関係について

労使関係条例第12条は、市が労働組合等に対し便宜供与を行わない旨を定めており、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。組合らが請求する救済内容は、市のなし得ない不適法な内容を求めたものに当たり、

組合らは申立ての利益を喪失したものである。

組合らは、労組法に根拠を持つ救済命令が発せられた場合、条例の規定を根拠にその義務を免れることはできないと主張するが、救済命令自体は労働委員会という行政庁がなす行政処分にすぎないから、ここでの問題は行政処分と条例との間の抵触・優劣いかんであり、条例は行政処分に優越するから、救済命令には、労使関係条例第12条の規定の存在にもかかわらず便宜供与を義務付ける効力までは認められていないというべきである。仮に組合らが主張する限定解釈が取られるとすれば、労使関係条例第12条を無効とするのと同じである。

また、労組法は、経理上の援助以外の便宜供与についても否定的ないしは消極的な立場であると解され、少なくとも、いかなる規制もせずにそれらを放置すべきものとする趣旨であるなどとは解されず、条例でそれらを禁止することも許容している。さらに、本件で問題になっている組合事務所の供与についても、労組法は、原則として経理上の援助に当たるとして禁止しつつ、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のであって、労使関係条例第12条と抵触するものではない。

第3 当委員会において認定した事実

1 当事者

(1) 組合ら

ア 市労連

市労連は、市従、学職組、学給労のほか、大阪交通労働組合、大阪
市水道労働組合、大阪市立大学教職員労働組合及び市に勤務する地公
法が適用される非現業職員等を組織する職員団体である市職を構成団
体とする労働組合の連合体であり、市労連の構成団体の組合員数の合

計は、25年8月22日の初審審問終結時約2万5000名である。

なお、市職は、その支部の組織変更に伴い、現在、市労連における加盟組織名は、「大阪市職員労働組合」から、「大阪市職員関係労働組合」へと変更されている。

イ 市従

市従は、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。）が準用される職員等を組織する労働組合であり、組合員数は、初審審問終結時約6100名である。

ウ 学職労

学職労は、市の市立学校等において管理作業等に従事する地公労法が準用される職員等を組織する労働組合であり、組合員数は、初審審問終結時約450名である。

エ 学職組

学職組は、学職労の組合員に、市の市立学校等で勤務する地公法が適用される非現業職員を加えて組織するいわゆる混合組合であり、組合員数は、初審審問終結時約540名であったが、26年11月26日に臨時大会を開催し、27年3月31日をもって解散することを決議した。

オ 学給労

学給労は、市の市立学校で給食調理作業に従事する地公労法が準用される職員等を組織する労働組合であり、組合員数は、初審審問終結時約660名である。

(2) 市

市は、地方自治法に基づく普通地方公共団体である。

2 組合らによる本庁舎の使用状況等

(1) 使用状況の概要

市労連及び市従は、本庁舎建設時の昭和57年から24年3月31日まで、学職労ら及び学給労は18年から24年3月31日まで、本庁舎地下1階の一部のスペース（本件スペース）を、それぞれ、1年ごとに大阪市長から使用許可（地方自治法第238条の4第7項）を受けて、組合事務所として使用し続けてきた。なお、学職労らは、使用許可の申請を連名でしており、一つのスペースを共同で使用していた。

事務室等の割当てに関しては、本庁舎建設当時から少なくとも16年頃まで、労使協議組織として部屋委員会（市の総務局総務課長のほか、市労連書記長、市職副委員長、市従書記長などが構成員とされていた。）があり、同委員会等において、組合事務所の部屋割り等が協議されていた。

(2) 使用料減免率の経過

組合らは、21年度以前、使用許可を受けていた本件スペースの各組合の使用部分に係る使用料について80パーセントの減免率の適用を受けていたが、市は、22年1月頃、組合らそれぞれに対して使用料の減免率の見直しを求め、組合らとの間で協議を行った結果、市従との間で、22年3月31日、80パーセントとされていた使用料の減免率を段階的に変更し、22年度は70パーセント、23年度は60パーセント、24年度以降は50パーセントとすることを合意し、その旨の確認書を取り交わした。また、市は、市労連、学職労ら及び学給労との間でも、同じ頃、同様の合意をして確認書を取り交わした。

(3) 23年度の使用許可処分

大阪市長は、組合らが組合事務所として使用していた本庁舎地下1階の本件スペースの各組合使用部分について、組合らから使用許可及び行政財産使用料減免の申請を受けて、23年3月31日、組合らに対し、それぞれ、以下の内容を含む条項により使用を許可する旨の各処分をし

た。

ア 使用を許可する物件の面積及び年間使用料は次のとおりである。（第1条、第4条）

	面積（平方メートル）	使用料
市労連	133.89	255万4374円
市従	222.46	424万4128円
学職労ら	66.74	127万3276円
学給労	66.74	127万3276円

イ 組合らは、上記アの各物件を事務室の用途に使用する。（第2条）

ウ 使用期間は23年4月1日から24年3月31日までとする。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。（第3条）

エ 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に該当するときは、使用許可の取消し又は変更をすることがある。（第10条第1項第1号）

オ 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、組合らは、自己の費用で、大阪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。（第11条第1項）

カ 使用料の徴収について、減免率を段階的に変更することとし、23年度は60パーセント、24年度以降は50パーセントとする。（第16条）

(4) 大阪市財産条例及び審査基準

大阪市財産条例第6条は、地方自治法第238条の4第7項の規定による使用許可の期間は1年以内とする旨定めている。

市は、地方自治法第238条の4第7項の規定による使用許可の審査

基準においては、「使用許可のできる範囲の基準」の中に「市の業務事業上やむを得ないと認められる場合」を挙げるとともに、許可申請の標準処理期間を、新規の使用許可については40日、継続の使用許可については30日と定めていた。

3 本件退去通告及び本件不許可処分の経緯

(1) 新市長の就任

23年11月27日、大阪市長選挙が行われ、同年12月19日、B1が新たに大阪市長に就任した。

(2) 戦略会議における市長の発言

市長は、23年12月24日に行われた市の戦略会議において、「労働組合の事務室使用料の減免は裁量か。」と発問し、「契約管財局の減免の基準によると最大100パーセント減免してもよい団体にはなっているが、市長の裁量による。」との総務局の回答を受けて、「24年度までは覚書があるのなら、僕は25年度から減免なしということで考えているので、よろしく願います。」と発言した。

(3) 大阪市会交通水道委員会における市長の発言

23年12月26日、大阪市会交通水道委員会において、市長と同じ大阪維新の会に所属する出席委員から、大阪交通労働組合に加入する市の交通局職員に関して、勤務時間中や職場内での組合活動、前市長に係る推薦者カードを配布するなどの選挙活動が行われていたのではないかなどの質問があり、同局の担当者が答弁した後、同委員から答弁を求められた市長は、次のように発言した。

「一度、組合と今の市役所の体質についてはグレートリセットをして、一から考え直したいというふうに思っています。今まで認められてきた組合活動についても一回リセット。まずは厳格に、まずは認めない方向からどこまで法的に認められるのか、それは法的に認められると

しても、別にそこまで認める必要がないのであれば認めません。

組合の事務所も、どうもこの地下にあるんですかね。その家賃については減免ということがあったらしいんですが、それも認めませんし、先ほどの幹部会議で僕は方針を示したんですが、組合の政治活動自体は――これは法的には、特に現業職の場合には政治活動は認められてますけれども、公の施設の中での政治活動というのは――これは公の施設はいろんな政党支持者の人からの納税で支えられている施設なわけですから、そんなところで政治活動なんてするのはあってはならないことである中で、次々といろんな問題が出てきますから、事務所には公のこの施設からまず出ていってもらおうというところからスタートしたいと。ですから、地下の事務所とか、それから交通局にもいろいろ入ってるんですかね、事務所。だから、まずそこから出ていってもらって、まずはそこからスタートかなというふうに思っています。」

(4) 施政方針演説における市長の発言

市長は、23年12月28日、施政方針演説の中で次のように発言した。

「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風に率直に感じます。この庁舎内で、政治活動をするのは、これは当然許されません。(中略)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。

(中略)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。(中略)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。ギリシヤをみてください。公務員、公務員の組合という者をのさばらしておくとな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。」

(5) 市長が幹部職員等に送信したメールの内容

ア 市長は、23年12月30日午後2時59分、市の幹部職員等に対して、次の内容のメールを送信した。

「市の組合は、下記の通り完全な政治活動をやっています。(中略) 現行法上認められる組合の政治活動は否定しませんが、公金を投入することは一切止めます。公金には大阪都構想到賛成の市民の税金も含まれ、今回の選挙結果を踏まえれば、都構想到賛成の方が上回ったと判断せざるを得ません。少なくとも組合の主張よりも、大阪維新の会の主張が市民の支持を受けました。にもかかわらず、組合に大阪維新の会支持者の税を入れる必要性も理由もありません。(中略) 組合への家賃減免は直ちに止めます。庁舎内で政治活動することは認めませんので、組合の立ち退き手続きを直ちに始めたいと思います。(中略) 僕の感覚に、市役所も合わせてもらわなければなりません。組合問題について、年明けに課題整理をするよう総務局に指示をしましたが、このような感覚での整理をお願いします。」

イ 市長は、同日午後3時30分、市の幹部職員等に対して、次の内容のメールを送信した。

「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。賃料をとっている事務所(これも早期に退去を求めます)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。また、ガイドラインで管理事項について組合と接触することを厳禁とするルールを直ち

に作って下さい。ここはこれまでの価値観を転換し、厳格にルール化します。意見交換、協議等もつてのほか。」

ウ 市長は、同日午後 7 時 47 分、市の幹部職員等に対して、次の内容のメールを送信した。

「このような政治活動が組合に認められるとしても、その組合に公金を投じる必要性和理由が全く分かりません。大阪維新の会を支持する納税者の税を、この組合に投じることは、政治的な意味において有権者への裏切りとなります。行政は政治に規定されます。（中略）納得できなければ、直ちに家賃減免などは中止、公の施設からは退去してもらいます。（中略）僕の問題意識と市役所組織の問題意識にかなりのずれがあるようです。組合のこれくらいの活動を是認し、公金を漫然と投入すると言うことは僕の感覚では全く NO です。」

(6) 24 年 1 月 4 日の市長の発言等

24 年 1 月 4 日、市長と市労連の執行委員長は面談し、上記(3)で問題が指摘された大阪交通労働組合の委員長を兼ねていた同執行委員長が当該問題について謝罪をした。市長は、市労連等が大阪市長選で市長の対立候補を支援したことを踏まえて「組合が政治に足を踏み込んだのなら、結果のリスクを負わないといけない。」、「民間企業でも労使交渉を行う労働組合はあるが、社長をおとすための活動をやって負ければ、しかるべきリスクを負うのも当たり前」、「権力闘争に出てきて、しかるべきリスクを負うのは当然。けじめをつけてもらおう。」との趣旨の発言をし、組合事務所の使用料の減免は認めず、本庁舎からの退去を求めた。

(7) 本件退去通告に至る経緯

ア 市は、24 年 1 月 12 日、総務局長室において総務局長、行政部長、

総務課長、総務課長代理、総務課担当係長の5名を参加者とする局議を開催し（その詳細は、下記4(4)のとおりである。）、24年度については全組合に対して本庁舎の目的外使用許可をせず、年度末までに退去を求める方針を決定した。

イ 市は、24年1月25日又は26日、組合らに対し、24年度は組合事務所の目的外使用許可をしない方針であることから年度末までに退去を求める旨口頭で説明した。その際、退去を求める理由として、行政需要の増加を受け事務室が必要であると説明したが、政治活動のおそれを払拭するとの点は、政治信条に関わる問題として反発が予想されたことから説明がされなかった。

ウ 市は、24年1月30日、組合らに対し、それぞれ、①使用している本庁舎地下1階事務室について、組織改編に伴う新たな事務スペースを必要とするために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、②原状回復の上、同年3月31日までに事務室から退去するよう求める旨文書で通告（本件退去通告）した。

(8) 本件不許可処分

ア 組合らは、24年2月13日、大阪市長に対して、それぞれ使用許可を受け組合事務所として使用している本庁舎地下1階の各組合の使用部分（本件スペース）について、使用期間を同年4月1日からの1年間として、行政財産の使用許可申請を行う（以下、この組合らの各使用許可申請を合わせて「本件使用許可申請」という。）とともに行政財産使用料の減免申請を行った。

イ 大阪市長は、24年2月20日、本件使用許可申請をいずれも不許可とする処分（本件不許可処分）をした。

本件不許可処分を告知した書面には、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、申請され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が、本件不許可処分の理由として記載されていた。

また、同日付けの「事務室の退去について」と題する各書面においては、「府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部、協働まちづくり室の事務室が狭隘のために約860㎡の事務スペースが不足しております。」と記載されていた。

4 市の行政事務スペースの状況等

(1) 事務室面積算定基準

市は、本庁舎建設に当たり、事務室レイアウトの基準を作成するとともに、事務室面積算定基準を設定し、自治省地方債算定基準を参考にしつつ、局長・次長・部長等職員の区分に応じた1人当たりの事務室面積、会議室等の面積を定めていた。

市の総務局総務課では、配置面積の適正及び各所属間のバランスを審査するため、毎年職員数の調査を行い、上記の基準から算出された面積と実際の配置面積を照らし合わせていた。

(2) 組織体制の確定時期

市は、通例、当該年度の2月以降に次年度の組織体制を確定することとしており、1月の時点では組織体制を確定させていなかった。また、具体的な人事異動については、組織体制の確定よりも後になって確定させることとしていた。

(3) 23年度の行政事務スペースの状況

ア 市は、23年度、生活保護業務の充実から共通会議室を事務室見合いで健康福祉局へ103平方メートルを配分し、奨学金債権回収業務の充実から教育委員会に88平方メートルを配分する内容の行政事務スペースの変更を行った。

イ 市は、23年3月11日発生した東日本大震災を受けて、同月22

日、危機管理室に震災支援対策室を設置し、同年5月1日時点で危機管理室に所属する職員の人数は前年度と比較して20数名増加したが、23年度の行政事務スペースは確定していたことから、本庁舎地下1階の総務局分室の一部のスペースを使用して震災支援のための総合窓口とするなどの対応をした。

ウ 市は、23年12月19日に政策企画室（府市再編担当）を発足させ、本庁舎5階の政策企画室内の会議室を使用することとしていたが、24年1月30日、政策企画室（府市再編担当）を本庁舎5階の協働まちづくり室が使用していたスペース（200平方メートル）に、協働まちづくり室を本庁舎地下1階の総務局分室として使用されていたスペース（187平方メートル）に、それぞれ移転させた。

エ 23年度、本庁舎内で組合らを含む労働組合等に組合事務所として使用を認めていたスペースの面積は、合計756.78平方メートルであった。なお、市が本庁舎内（屋内）で組合事務所以外に郵便局や売店等で目的外使用許可をしていたスペースの面積は、合計6167.89平方メートルであった。

(4) 24年1月12日の本件局議の状況

ア 当時市の総務局行政部総務課担当係長であったB2（以下「B2係長」という。）は、24年1月5日頃、総務課長代理から同年4月の段階で本庁舎の行政事務スペースがどれだけ不足するか算出するように指示を受けた。

同人は、同年1月10日、①政策企画室（府市再編担当）、②情報公開室監察部、③危機管理室、④協働まちづくり室の4部署について、それぞれ人数を基礎に、上記(1)の事務室面積算定基準を適用した基準面積に更衣室や通路の余裕分等のため5パーセントを加算させて必要面積を割り出し、現面積との差から不足面積を算出した以下の内容を

含む本件資料を作成し、同月 12 日の本件局議において参加者に配付した。

	人数 (人)	必要面積(m ²)	現面積(m ²)	不足面積(m ²)
①	25	285.8	0.0	285.8
②	25	188.1	89.3	98.8
③	62	570.9	222.0	348.9
④	23	312.8	187.0	125.8
			合計	859.3

イ 市の総務局が 20 年 5 月に作成した公文書作成指針においては、市又は局としての意思決定に係る会議（具体例として「局議」がある。）の会議要旨及び会議録が作成すべき公文書とされているが、本件局議の議事録は作成されなかった。

また、同指針においては、局長への説明資料について、実施日、出席者、主たる説明者等を記録することとされているが、本件資料においては、これらの事項が記載されていない。

ウ B2 係長は、本庁舎や各局の配置面積などの関係資料も作成したが、個人の資料として用いるにとどまり、本件局議の参加者に配付することもなかったと証言している。

エ B2 係長は、本件局議の状況につき、総務課長代理が 10 ないし 15 分かけて本件資料の説明をし、総務局長や行政部長から本件資料に誤りがないか確認する質問がされ、総務局長が市長から労働組合が本庁舎内で政治活動をするのがないように事務所の使用許可について検討するように指示が出ている旨の発言をした上で、不足面積について組合らの事務所を活用するとの結論に至って、総務局長が方針を決定し、開始から終了まで 20 ないし 30 分であったと証言している。

(5) 24 年度の行政事務スペースの状況

下記5(2)の組合らの退去後、本件スペースは、総務局監察部（旧情報公開室監察部）、危機管理室、行政委員会選挙部の行政事務スペースとして使用された（詳細は、初審命令別紙1ないし3を引用する。）。

危機管理室内の震災支援対策室は、24年3月31日をもって廃止され、それに係る行政事務スペースも不要となり、同年4月に危機管理室に配分されたスペースの一部は、同年7月以降財政局が利用した。なお、同年4月1日以降、政策企画室（府市再編担当）は都市制度改革室に移管し、同年11月に本庁舎5階内で行政委員会選挙部が配置されていたスペースに移転した。協働まちづくり室は同年4月に市政改革室の一部と位置付けられるように組織改編がされた。

20年から24年の各5月1日時点における本庁舎の職員数、基準面積、配置面積は、別表のとおりである。

(6) 労働組合等の支部に対する便宜供与の取消し

- ア 市では、労働組合等の支部に対する庁舎使用に係る便宜供与につき、17年に総務局長名で各所属長あてに策定した指針に基づいて、事務室内におけるロッカーや事務機器を設置するための必要最小限度のスペースの提供、会議室の使用の範囲において、労働組合等の支部が所在する庁舎の管理者の権限において使用を認める運用がなされてきた。
- イ 市は、24年1月18日付けで労働組合等の支部に認めていた当該支部の所在する庁舎での便宜供与を取り消す旨当該労働組合等に通知した。同月20日の大阪市会決算特別委員会において、市の総務局長は、「今回、市長の方針を受けまして、労働組合事務室の使用許可につきましては、平成24年度以降は許可せず、速やかに退去を求めていきたいと考えております。また、現在許可しております各組合支部への庁舎スペース便宜供与につきましても取り消すように、平成24年1月18日付で各局及び各組合にも通知したところでございます。」

と説明をした。なお、当該説明においては、本庁舎における行政事務スペースの不足についての言及はなかった。

ウ 上記イの通知のうち、市の総務局長が24年1月18日付けで市従の支部に対する事務機器等のスペースの便宜供与を取り消す文書においては、「現在、市長の指示の下、（中略）労使間ルールの見直しの検討を進めているところです。（中略）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消すこととします。具体的な事務機器等の撤去時期の期限は平成24年1月31日までとしますが、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、平成24年2月17日までには撤去を完了させることとします。なお、組合本部事務所の本庁舎等の目的外使用許可の取扱いについては、改めてお示しします。」と記載されていた。

5 争訟等

(1) 職員アンケート調査

市は、24年2月9日、労使関係の適正化を図る取組であるとして、市の職員に対し、組合活動や政治活動への参加の有無及び態様、その勧誘者、労働組合等への加入の有無、加入しない理由、労働組合等への具体的な相談の有無、その場所や時間帯及び組合費の使途の説明の有無等の事項について記名式で回答をさせる労使関係に関する職員アンケート調査を実施し、市長は、その際市の職員に対して、同アンケート調査は市長の業務命令として行うものであり、正確な回答がされない場合に処分の対象となり得る旨記載した文書を発出した。

これに対し、同月13日ないし16日にかけて、同アンケート調査は支配介入行為であり、職員の思想信条の自由や政治活動の自由を侵害するなどの多くの問題があるとして、直ちに中止することを求める日本弁護士連合会や大阪弁護士会の会長声明等が相次いで出された。また、市

労連、市従等は同月 13 日付けで大阪府労委に対し不当労働行為救済申立てとともに実効確保の措置申立てを行い、大阪府労委は、同月 22 日付けで同アンケート調査の続行を差し控えるよう労働委員会規則第 40 条に基づく勧告をし、その後、労組法第 7 条第 3 号に該当する不当労働行為であるとして救済命令を発出した。当該救済命令に対し、市は再審査申立てをしたが、当委員会はこれを棄却する命令を発出し、同命令は確定した。

(2) 本庁舎からの退去

組合らはいずれも、24 年 3 月 31 日までに、使用許可を受けていた本庁舎地下 1 階スペースの各組合の使用部分を市に明け渡し、肩書地住所に組合事務所を移転した。

組合らは、事務所移転費用又は諸経費として、市労連が合計約 274 万円、市従が合計約 946 万円、学職労らが合計約 108 万円、学給労が合計約 206 万円を要したことをうかがわせる内容の書類をそれぞれ作成し、又は業者から取得している。

(3) 本件救済申立て

組合らは、24 年 3 月 16 日、大阪府労委に対し、本件退去通告及び本件不許可処分が不当労働行為に該当するとして本件救済申立てを行った。

(4) 本件不許可処分の取消訴訟

組合ら及び市職は、24 年 4 月 19 日、大阪地裁に本件不許可処分の取消し等を求める訴訟を提起した。大阪地裁は、26 年 9 月 10 日、本件不許可処分につき、行政財産の目的外使用許可についての裁量権の逸脱・濫用があり違法であるなどとして市に国家賠償等を命じる判決を言い渡し、27 年 6 月 2 日の大阪高裁の控訴審判決においても本件不許可処分が違法であるとの判断は維持された。

6 労使関係条例の施行

市において、24年8月1日、大阪市労使関係に関する条例（労使関係条例）が施行された。

同条例には、次のような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）

」

第4 当委員会の判断

1 争点1（市労連は、本件の申立人適格を有するか）について

- (1) 前記第3の1(1)ア認定のとおり、市労連は、地公労法が準用される職員を組織する市従等のほかに、地公法が適用される職員を組織する職員団体である市職をも構成団体の一つとするいわゆる混合連合団体である。市は、このような混合連合団体は労組法上の労働組合に該当しないなどとして、市労連は本件の申立人適格を有しない旨主張するので、以下検討する。
- (2) 労組法第7条所定の不当労働行為の救済についての申立人適格を有するのは、労組法上の労働組合に限られているところ（労組法第5条第1項）、労組法上の労働組合とは、労働者が主体となって自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体又はその連合団体のことであり（同法第2条）、同条により、連合団体は、申立人適格を当然に認められている。

そして、労組法の適用が除外されている一般職の地方公務員も、憲法第28条の「勤労者」であり、かつ、労組法第3条の「労働者」であるといえるところ、かかる地方公務員等を組織するいわゆる混合組合も、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いる点で本質的に労働組合としての性格を有しているものであり、ただ、一般職の地方公務員については、その職務の性質に鑑み、例外的に労組法の適用が除外されているにすぎない。そして、連合団体にあっても、そのような地方公務員を組織する職員団体が加入しているいわゆる混合連合団体であったとしても、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いる点で、その他の連合団体との間に違いはない。

さらに、わが国が批准しているILO第87号条約は、労働者による労働団体の設立、加入の自由及び労働団体による連合団体の設立、加入の自由を要請するだけでなく、こうして設立、加入した労働団体、連合団体が、いわゆる混合組合や混合連合団体であるか否かというその法的性格に関わりなく、団結権等を保障することを要請するものであると解され、地公法及び労組法も、労組法の適用が除外されている地公法適用職員が労働団体に加入したり、あるいは職員団体が連合団体に加入することを特段制限する規定を置いていない。それゆえ、混合組合や混合連合団体も、その存在は、現行法上当然に許容されているものと解すべきである。

そして、実態として、混合連合団体は、単位労働組合の組合員のために諸種の組合活動をしており、使用者がその組合活動につき不当労働行為に当たる支配介入行為を行えば、当該組合員らの団結権等を侵害する結果となるのであるから、憲法第28条の団結権等を実質的に保障するために設けられている労組法第7条の不当労働行為救済制度において、混合連合団体は、同制度の申立人適格を有していると考えるのが相当である。なお、労組法の適用が除外され地公法が適用される職員に関しては、そもそも労組法が適用されないこととされているのであるから、そのような職員の勤務条件等に関する交渉の問題等、不当労働行為救済制度の対象にならない事項については、混合連合団体が不当労働行為救済制度の申立人適格を有するものでないことはもちろんである。

- (3) これに対し、市は、大阪高裁13年(行コ)第46号14年1月22日判決・労判828号73頁を参照して、労組法第7条第3号違反を理由とする本件救済申立てについては、市労連に申立人適格は認められない旨主張する。

しかしながら、上記判決の見解は、混合組合が組織する地公法適用職

員と労組法適用職員のうち、いずれが量的・質的に主体であるかによって、当該混合組合の法的性格を一元的に決めてしまうことを前提とするものであるが、同見解によれば、組織する組合員の量的割合あるいは役員構成等の質的要素の変動により当該団体の法的性格が変動することとなり、加入する組合員が不測の不利益を被りかねないこと、地公法適用職員と労組法適用職員がほぼ同数といった境界例では、当該混合組合が地公法上の職員団体か労組法上の労働組合のいずれとも判断しがたい場合があり得ることなど実際上の問題を生ずるのであって、市の前提とする見解自体相当ではないというべきである。また、同見解によれば、当該混合組合あるいは混合連合団体の組合員の割合次第で、加入する組合員の一部は、労組法が適用される組合員であるのに、使用者との間で自身の労働条件等について団交によって解決する手段を持ち得ないことにもなりかねないが、このような帰結は、労組法が適用されることになる地方公務員が職員団体に加入することや、労働組合と職員団体が連合団体を設立すること、労働組合で構成される連合団体に職員団体が加入することなどを実質的に制約することになり、ILO第87号条約が、労働者による労働団体の設立、加入の自由及び労働団体による連合団体の設立、加入の自由を要請している趣旨や、現行法上、混合組合や混合連合団体の存在が許容されている趣旨に反するというべきである。

さらに、東京高裁25年(行コ)第395号26年3月18日判決(最高裁26年(行ツ)第274号、同年(行ヒ)第287号27年3月31日第三小法廷の上告棄却及び上告受理申立不受理決定により確定。)は、「混合組合については、構成される組合員に対して適用される法律の区別に従い、地公法上の職員団体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相当」であるとして、混合組合である大阪教育合同労働組合につき不当労働行為救済制度の申立人適格が

あると判断しており、この理は本件にも妥当するというべきである。

そして、上記のとおり、混合連合団体は、単位労働組合の組合員のために諸種の組合活動をしており、その際、当該組合員らの団結権等が侵害されるおそれも存するのであるから、混合連合団体は、組織する組合員の量的割合・役員構成等に関係なく、労組法が適用される組合員に関わる問題について、労組法第7条各号の別を問わず、不当労働行為救済制度の申立人適格を有していると解するのが相当である。

(4) 本件は、市労連の組合活動の拠点である事務所の退去の要求及び使用不許可が支配介入に当たるとして申し立てられた事件であって、市労連を構成する市従等が組織する労組法が適用される組合員に関わる事項が問題となっているから、上述したところに従って、市労連に本件の申立人適格を認めるのが相当である。

(5) 前記第3の1(1)エ認定のとおり、学職組も、地公労法が準用される職員と地公法が適用される職員を組織する混合組合であるが、上記(1)ないし(4)と同様に、混合組合であることを理由に申立人適格がないということとはできない。

2 争点2（市が組合らに対してした本件退去通告及び本件不許可処分は、組合らに対する支配介入に当たるか）について

(1) 行政財産に係る組合事務所の貸与の中止について

ア 組合らが市から本庁舎内の本件スペースを組合事務所として貸与を受けることは、労組法上いわゆる便宜供与に該当するところ、労組法第7条第3号は、労働組合の自主性確保の見地から便宜供与を原則として禁止する一方で、組合活動に資する面があることから、最小限の広さの事務所の供与等の便宜供与を許容しているが、事務所の供与について労働協約が存在している場合や労使慣行が成立している場合は格別として、労働組合に使用者の管理する施設を利用し得る権限を付与するものでは

なく、また使用者に労働組合による施設の利用を受忍する義務を負わせるものではない。

また、本件で組合事務所として貸与を受ける本庁舎は行政財産（地方自治法第238条第4項）としての側面を有し、前記第3の2(1)及び(4)のとおり、本件の組合事務所の貸与は一貫して1年ごとの行政財産の目的外使用許可として行われているところ（同法第238条の4第7項）、使用を許可するか否かは、原則として、その管理者である市長の裁量に委ねられ、当該裁量判断は、許可申請に係る使用の日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害もしくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性など許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してなされるものである（最高裁15年（受）第2001号18年2月7日第三小法廷判決・民集60巻2号401頁参照）。そして、組合事務所の貸与が繰り返され継続してきた事実があるとしても、それが上記の諸般の事情の中で考慮されることは格別、行政財産の特質自体を直ちに左右するものではなく、本件を行政財産と関わりのない場面における労使慣行の破棄等の場合と同様にみることは困難である。

イ しかしながら、組合事務所としての使用は、行政事務スペースとしての利用の必要性等に基づく行政財産としての使用と両立するものである限り、基本的に本庁舎の施設の用途又は目的を妨げるものではないといえること、地公労法第2条が紛争の防止や主張の不一致を友好的に調整するために最大限の努力を尽くさなければならない旨定めていることにも照らすと、行政財産に係る組合事務所の貸与の中止に関しておよそ不当労働行為が成立しないというものではない。

特に本件においては、①前記第3の2(3)のとおり、23年度の使用許

可処分処分において、使用期間後も引き続き許可を求める場合の手続及び24年度以降の使用料の減免率の規定が存在し、また、同(2)のとおり、市は、22年3月においても、組合らに対し、24年度以降の使用料の減免率について、自らその意向を表明しているように、市が24年度以降の使用継続への信頼を組合らに与えている上、②同(1)のとおり、市労連及び市従は昭和57年から、学職労ら及び学給労は18年から継続して本件スペースにつき組合活動の基盤をなす組合事務所として毎年度使用許可を受けてきており、その中で突如退去を求められた場合に組合らの団結権に及ぼされる支障の内容及び程度等についても考慮されることも必要である。

ウ 上記イに鑑みると、24年1月の本件退去通告及び同年2月の本件不許可処分については、当該通告及び処分に係る合理的な理由の有無や手続的配慮の有無などの観点からみて施設管理に係る権限の濫用にわたり、組合らの運営に対する干渉となったり支障をもたらしたりするものであって、市に不当労働行為の意思があったと認められる場合には、組合らの団結権を侵害する支配介入行為として労組法第7条第3号の不当労働行為が成立するというべきである。

エ 以下、施設管理に係る権限の濫用の有無に関して市が積極的に主張する、本件退去通告及び本件不許可処分をなした理由について検討を加え（下記(2)、(3)）、それらを踏まえて不当労働行為の成否について判断する（下記(4)）。

(2) 本庁舎内での政治活動のおそれを払拭するとの理由について

ア まず、本件退去通告及び本件不許可処分に至る経緯をみるに、前記第3の2(2)のとおり、市は、22年3月の時点において、24年度以降の組合事務所の使用料に係る減免率について組合らと合意する確認書を取り交わし、同(3)のとおり、23年3月の時点においても、使用許可処分

においても同内容の条項を付している。また、同3(2)のとおり、B1が大阪市長に就任した後の同年12月24日の戦略会議においても、24年度、25年度以降の使用許可を前提として使用料の減免を如何にするかを検討しており、これらの事情からすれば、市は、23年12月24日の時点まで一貫して24年度以降も組合らに対し組合事務所としての使用を認める方針であったことが認められる。

そして、前記第3の3(3)のとおり、23年12月26日の大阪市会交通水道委員会において交通局職員の政治活動等の問題が指摘されたのに対して、市長から「事務所には(中略)まず出ていってもらおう」と、組合事務所の退去に係る発言が初めてなされた。続いて、同月30日には、同(5)のとおり、市長が市幹部職員等に送信したメールにおいて、「僕の感覚に、市役所も合わせてもらわなければなりません」、「これまでの価値観を変えてもらわなければなりません」、「僕の問題意識と市役所組織の問題意識にかなりのずれがあるようです」と市の方針の転換を強く求める内容とともに、「組合の立ち退き手続きを直ちに始めたい」、「早期に退去を求めます」などの早期の労働組合等の退去を求める内容が記述されている。また、上記メールには、「少なくとも組合の主張よりも、大阪維新の会の主張が市民の支持を受けました」、「大阪維新の会を支持する納税者の税を、この組合に投じることは、政治的な意味において有権者への裏切りとなります」という記述があるほか、23年12月28日の施政方針演説において、「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」という発言(同(4))が、24年1月4日の市労連の執行委員長との面談では、「社長をおとすための活動をやって負ければ、しかるべきリスクを負うのも当たり前」、「権力闘争に出てきて、しかるべきリスクを負うのは当然。けじめをつけてもらおう」旨の発言(同(6))がそれぞれなされ、市長が、自らと対立する立

場での組合の政治活動を特に問題とし、本庁舎からの退去はそれに対する対応としてなされたことが示されている。

また、一連の市長の発言において行政事務スペースについて言及されていないこと、同4(4)アのとおり行政事務スペースの検討の指示がされたのが24年1月5日頃とされていること、同3(7)ア及び同4(4)エのとおり、市が本件退去通告をする方針を決定した同月12日の本件局議において、市長からの指示に言及があったとされていることも指摘できる。

以上によれば、市は、23年12月26日以降に、組合らに対して24年度の組合事務所の使用を認めないようにそれまでの方針を急遽転換したものであり、また、当該方針転換は市長が主導したものであって、その主たる理由は、労働組合等の政治活動、とりわけ自らに対立する政治活動を問題視したことであると認められる。

イ 以上を踏まえて、本件退去通告及び本件不許可処分には、本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という合理的な理由があったとの市の主張を検討するに、確かに、本庁舎内において、違法な政治活動がされてはならないことはもちろんであり、行政の中立的運営に対する住民からの信頼の見地から十分な根拠が存在する場合に違法な政治活動を防止するための相当な手段をとること自体は、直ちに不合理ということとはできない。

しかしながら、上記アのとおり、市は23年12月24日までは組合事務所の使用を認める方針であったのに、前記第3の3(3)のとおり大阪交通労働組合に加入する職員の活動につき問題が指摘されたのを契機に方針の転換がなされたものであるが、当該職員の活動については、違法なものであったと認めるに足りる証拠はない。また、本件の組合らに関しては、本件退去通告の方針が決定されるまでの間に、本庁舎内の組合

事務所を含め、違法の疑いのある政治活動がされたと認めるに足りる証拠はなく、市の主張に係る十分な根拠が存在していたということは困難である。

そして、本件退去通告及び本件不許可処分という市が採った手段との関係でみても、組合活動等について違法なものが行われたなど問題が指摘された場合においては、市はその真偽等を確認した上で、違法な政治活動を行った職員の処分を始めとする必要な対応をとることができるが、市は、その真偽等も十分に確認しないまま、また労働組合等の自主的な取組を待たずして、広く組合活動全般ないし事務折衝等日々の労使関係の基盤となる組合事務所の退去を求めており、当該手段を採ることの合理性を基礎付けるに十分な根拠はないといわざるを得ない。

また、仮に市において、本件で大阪交通労働組合について指摘された問題と同様の問題が、それ以前からの組合らと市との労使関係にも存在していたと考える余地があったとしても、前記第3の2(2)のとおり、組合らと市との間では、双方が協議して組合事務所の使用料の減免率を段階的に減らすなどの取組も行われていたといえるところ、本件退去通告及び本件不許可処分はこれらの協議や自主的な取組を突如覆すものであって、労使関係の安定への配慮という視点からして、やはり本件退去通告及び本件不許可処分という手段を採ることの合理性を基礎付けるに十分な根拠はないといわざるを得ない。

このように、本件で方針転換の契機となった大阪交通労働組合の問題によって組合らの組合事務所の退去の合理性を基礎付けるに十分な根拠はなく、また、本庁舎内で政治活動が行われるおそれを完全に払拭するという目的と本件退去通告及び本件不許可処分という手段との間に合理的な関連性はないというべきである。

ウ また、労働組合等はそれぞれ自主性、独立性を有する組織であり、違

法な政治活動の問題も本来的には個別の労働組合等又は職員について考えるべき問題であるといえるが、前記第3の3(2)ないし(6)のとおり、本件における方針転換を主導した市長の一連の発言においては、市の労働組合等が全て一様に扱われているものであり、その背景には、市の労働組合等が23年11月の大阪市長選挙において市長の対立候補を支援したという、自らに対立する政治活動を行ったとの事情があったとみざるを得ず、このような観点からも、市が主張する理由に合理性を見出すことは困難である。

エ 以上のとおり、市が主張する本庁舎内で政治活動が行われるおそれを完全に払拭するとの理由は、本件退去通告及び本件不許可処分との関係で合理的な理由にはならないものというべきである。

また、本件退去通告及び本件不許可処分は、上記の理由との関係において、庁舎内における政治活動の実態及び真偽について十分に確認がされず、また仮に政治活動の問題が確認された場合に組合らによる自主的な解決への取組を待つ姿勢もなくされた点で組合らに対する手続上の配慮も欠いていたものと認められる。

(3) 行政事務スペースとしての利用の必要性について

ア 市は、本件退去通告及び本件不許可処分には、本庁舎の本来の目的である行政事務スペースに使用する必要が生じたという合理的な理由があったと主張する。

そこで検討するに、別表のとおり、20年ないし24年にかけて一貫して、本庁舎における現実の配置面積の合計は基準面積の合計よりも大きいものの、前記第3の4(3)ウのとおり、23年12月の政策企画室(府市再編担当)の発足の際には会議室を事務スペースに当てている状況があること、同(1)のとおり事務室面積算定基準が昭和50年代の本庁舎建設時に設定されたものであること、市労連の役員であるB3も本庁舎に

において行政事務スペースが慢性的に不足する状況にあった証言していること（初審①B 3・24 頁）からすれば、実際の配置に当たっては基準面積よりも広いスペースを確保する必要があったとの市の主張は、根拠を全く欠くものとはいえない。

そして、前記第3の4(4)アのとおり、市で本件退去通告をなす方針を決定した24年1月12日の本件局議で用いられた本件資料（なお、同3(8)イのとおり、24年2月20日の段階で市が行政事務スペースの必要な面積が約860平方メートルであると明らかにしていることなどからすれば、本件資料が同年1月10日に作成されたとのB2係長の証言（初審①B 2・2 頁）は一定の信用性を有しているといえ、同3(7)及び同4(4)のとおり認定した次第である。）においては、政策企画室（府市再編担当）等の4部署において、いずれも基準面積は当時の現面積よりも大きい状態にあったと認められ、作成当時に市の総務課が把握した限りの24年度の見通しとして、当該各部署においてその具体的数値はともかくとして行政事務スペースが不足する状況にあったことがうかがわれる。

イ しかしながら、前記第3の4(2)のとおり、市は、通例として毎年1月の段階では組織体制を確定させておらず、本件資料も暫定的な状況を表したものであることが明らかである。

そして、本件資料の内容のうち、政策企画室（府市再編担当）及び協働まちづくり室については、同(3)ウのとおり、24年1月30日に本件スペースとは別の箇所に移転がなされており、同月10日の本件資料作成時までに既に移転は決まっていたとされているところ（乙第57号証、審査の全趣旨）、協働まちづくり室の現面積には同月30日の移転後の数値（187平方メートル）が用いられていることに照らすと、同じく同日の移転が決まっていた政策企画室（府市再編担当）の現面積につい

て、移転前の会議室を一時的に利用する状態を前提にゼロと計上することには疑問があり、協働まちづくり室と同様に移転後の現面積である200平方メートルを計上すれば、不足面積は約660平方メートルとなり、労働組合等が使用するスペースの面積合計756.78平方メートルを下回る事となる。

また、上記2室の同年1月30日の移転の決定に際しては、仮に移転先のスペースが狭隘であったとしても、市において行政事務遂行自体は可能と判断されているものといえるところ、同日からわずか2か月あまり後である同年4月以降に、組合らが使用していた本件スペースに入るように更なる移転等が必要となる事情が本件局議までに生じていたかについては疑問を抱かざるを得ない。実際に、同4(5)のとおり、24年度においては、同年4月の時点では上記2室のいずれも移転されておらず、その後も都市制度改革室に移管した政策企画室（府市再編担当）が同年11月に本庁舎5階で移転したにとどまり、市政改革室に移管した協働まちづくり室が移転したことをうかがわせる証拠はない。さらに、同(5)のとおり、危機管理室内の震災支援対策室は同年3月をもって廃止となっているため、必要なスペースは実際にはさらに少ないものであった。

このように、本件資料が暫定的な状況を示したものであったとしても、その内容は、部署によって不足面積の算出根拠となる現面積の判断時点に整合性を欠く部分がある上、同年1月30日の移転が決定された後の事情の変更は明らかにされておらず、また、その後確定された組織体制に基づいて同年4月1日以降実際に移転した部署や必要なスペースの大きさとの乖離も著しいといえるものであり、本件資料は、行政スペースの必要性に係る具体的な見通しについて十分な検討をして作成されたとはいえないものとなっているといわざるを得ない。

ウ 24年1月12日の本件局議の具体的な経過をみると、前記第3の4

(4) ウ及びエのB 2係長の証言によっても、行政事務スペースに関しては、配付された資料は本件資料のみである上、質疑も本件資料に記載された事項にとどまっており、同(1)のとおり各所属間のバランス、基準面積算定の基礎にも関わる全体の人員計画の見通しを検討した形跡はない。また、別表のとおり、24年度は新たな市長の下で局の分割等の23年度以前より多くの組織改編があり、組織改編においては通常行政事務の効率化の観点からの整理も想定されるので、単純に人員が増加するとは限られないのであって、実際に本庁舎の職員の人数は24年度も横ばいであったところ、同年1月の本件局議の時点においても当然認識されていたというべきこれらの流動的な状況を踏まえて慎重に検討がされた形跡もない。

さらに、本件局議においては、本件資料の説明と確認に続き、市長から労働組合が本庁舎内で政治活動をする事ができないように事務所の使用許可について検討するように指示が出ている旨の総務局長の発言がなされていることや、他の目的外使用許可の対象となっていたスペースの活用について検討された形跡がないことからしても、本件局議は、行政スペースの確保を主目的として開催されたというよりも、労働組合が本庁舎内で政治活動をする事ができないようにとの市長の指示（そこでは行政スペースとしての利用の必要性には言及されていない。）を受けて、同(3)エの組合事務所として使用を認めていたスペースの合計面積を上回る不足面積があると暫定的にでも説明がつけられれば足りるとの方針の下でなされた疑いを払拭できない。

エ 上記イ及びウの事情に加えて、前記第3の4(4)イのとおり、本件局議において公文書作成指針によれば通常は作成されるものといえる議事録が作成されておらず、また本件資料の体裁も同指針に沿っていないことも考慮すると、市の行政事務スペースに関する検討は形式的で不十分で

あったといわざるを得ない。

さらには、上記(2)アの方針転換の経緯に加えて、前記第3の4(6)イ及びウのとおり、市は、24年1月に、本庁舎以外に所在する労働組合等の支部が受けてきたロッカーや事務機器等についての、スペースとして占める面積は小さい便宜供与をも取り消しており、それに係る文書及び市の総務局長の委員会での発言では、市長の指示又は方針であることが明示され、組合事務所からの退去についてもこれと一環をなすものとして位置付けられていることからすれば、本件退去通告及び本件不許可処分を行った主たる理由は、労働組合等には本庁舎を利用させないという市長の方針にあるとみざるをえない。そうすると、本庁舎における行政事務スペースとしての利用の必要性があるとの理由は、客観的にはかかる必要性が一定程度存在したとしても、市にとっては従たるものであったといわざるを得ず、上記の不十分な検討内容及び経過はこれを裏付けるものといえる。

オ 他方、組合事務所の退去により組合らが被る不利益の点からみると、市としては、組織改編の検討結果によっては退去を求める可能性があることを告知し、移転先の確保等の準備を促した上で、組織改編において具体的な検討を進め、組合らの退去の要否についても両論で検討することができたと考えられるが、市はこうした手続を経ておらず、24年1月12日の段階で市が退去を決定事項としたのは拙速であったといわざるを得ない。

また、退去を求める時期の観点からしても、市は、前記第3の4(3)及び(5)のとおり、市は年度途中においても弾力的に行政事務スペースの移動や確保の措置をとっているところ、地方自治法第238条の4第9号、また同2(3)エの23年度の使用許可条件において、公用のため必要が生じたときは取り消すことができるとされており、さらには、同(4)のお

り、使用許可の期間として1年より短い期間を定めて許可とすることも可能といえるが、市がこうした対応を検討した形跡はなく、やはり市の対応は拙速であったといわざるを得ない。

カ 以上のとおり、本庁舎における行政事務スペース確保の必要性は、暫定的なものとしては一定程度あったといえるとしても、本件で市が行った検討には不十分かつ拙速な部分があり、24年1月の本件退去通告及び同年2月の本件不許可処分との関係において、組合らを本件スペースから退去させる必要があることを基礎付ける程度まで具体的かつ確定的に見込まれる状況はなかったといわざるを得ず、上記スペース確保の必要性は、本件退去通告及び本件不許可処分についての合理的な理由にはならないものというべきである。

また、このように具体的な見通しが十分に確認されない状態で組合らが多大な不利益を被る退去を決定した点において、本件退去通告及び本件不許可処分は、組合らに対する手続上の配慮も欠くものであったと認められる。

(4) 不当労働行為の成否について

ア 施設管理に係る権限の濫用の有無について

まず、本件退去通告及び本件不許可処分に係る合理的理由の有無についてみると、上記(2)及び(3)のとおり、市が主張する本庁舎内での政治活動のおそれを完全に払拭するとの理由、行政事務スペースとしての利用の必要性があるとの理由は、いずれも本件退去通告及び本件不許可処分との関係で合理的な理由にはならないものといえ、その他本件において、本件退去通告及び本件不許可処分に係る合理的な理由を基礎付け得る事情はない。

次に、本件退去通告及び本件不許可処分をなすに至るまでの手続的配慮の有無についてみると、本件退去通告及び本件不許可処分は、組合ら

との合意に基づき継続的に実施されてきた便宜供与を廃止するものである上、上記(2)アのとおり、市が従前組合らに対して表明した方針を翻すものであったのにもかかわらず、市は、前記第3の3(7)イのとおり、退去の期限である年度末(24年3月31日)まで2か月あまりと切迫した時点である同年1月25日又は26日に組合らに対して口頭で説明する機会を設けたにすぎない。また、退去を求める理由については、行政事務スペース確保の関係で部署名と数値を示して説明がされたのは同年2月20日の本件不許可処分時が初めてであり、本庁舎内における政治活動のおそれを払拭するとの理由については、市は、意識的に説明を避ける態度をとり、本件不許可処分においても「等」などとして具体的かつ明確な説明をしていない(同(7)イ及びウ、(8)イ)。かえって、市長から、「ガイドラインで管理事項について組合と接触することを厳禁とするルールを直ちに作って下さい」とメールにより指示があったこと(同(5)イ)からすれば、組合らが組合事務所の退去について具体的な理由等の説明を受けることは困難な状況であったものといえる。

以上のように、市が本件退去通告及び本件不許可処分をなすに当たりと採った手続は、組合らにとってどのように対応するのかについての検討を困難にするものであり、組合らに対する手続上の配慮を欠いていたものと認められる。また、上記(2)エ及び(3)カのとおり、市は、本庁舎内での政治活動の実態等につき十分な確認を経ていない点、行政事務スペースとしての利用の必要性について具体的な見通しを十分に確認していない点においても、本件退去通告及び本件不許可処分をするに際し、組合らに対する手続上の配慮を欠いていたと認められる。

したがって、合理的な理由の有無及び組合らに対する手続的配慮の有無のいずれの面からしても、市は、本件退去通告及び本件不許可処分に関し、その施設管理に係る権限を濫用したものといえる。

イ 組合らの運営への干渉や支障について

前記第3の2(1)のとおり、組合らが継続的に組合活動の基盤をなしてきた組合事務所について、本件退去通告及び本件不許可処分により移転を強いることは、組合らの組合活動に対して干渉となるものであり、移転に伴う人的・物的負担を生じさせることはもちろん、組合活動全般について計画等を見直す必要を生じさせるものであって、団結活動に支障をもたらすものといえることができる。この点は、上記アで述べた、退去期限から切迫した時期に市から十分な理由も説明されなかったという事情によっていっそう顕著になるものといえ、実際、同5(2)のとおり、組合らが多額の出費を強いられたこともうかがわれる。

ウ 不当労働行為の意思の有無について

前記第3の2(1)のとおり、市は、自ら継続的に組合らに対して本件スペースの使用許可を繰り返してきたのであって、本件退去通告及び本件不許可処分によって、組合事務所に関して構築されてきた労使関係を突如壊すことになり、また上記イのとおり組合らに過大な負担と不利益を与えることになることは当然認識していたと推認されるどころ、これら組合らの不利益については、同4(4)のとおり市が方針を決定したとされる本件局議において考慮された形跡はなく、また同3(3)ないし(6)のとおり、市の方針転換を主導した市長の発言においても考慮されておらず、むしろ、本件退去通告及び本件不許可処分は、組合に本庁舎を利用させないという市長の方針ないし指示を主たる理由とするものであったとみざるをえない。さらに、同4(6)のとおり、同時期に他の便宜供与も廃止した経緯があり、上記アのとおりこれらを正当化する合理的な理由も見出しがたいことも考え合わせれば、市は、組合らの不利益を認識しながらあえて無視又は殊更に軽視して本件退去通告及び本件不許可処分を行ったといわざるを得ず、市には、本件退去通告及び本件不許可処分をな

すにつき不当労働行為の意思があったものと認められる。

なお、上記の事情に加えて、同5(1)のとおり、市は、本件退去通告及び本件不許可処分と同時期に、労使関係の適正化の名の下に、労働組合等の適法な行為や内部の事項も対象とし、労働組合等の幹部の人事上の優遇があるかを問うなど調査者の予断を感じさせる内容を含む記名式でのアンケート調査を、懲戒処分を伴う業務命令により一方的に実施し、相当と認められる範囲を超えて労働組合等を弱体化させる施策を実施するなどの一連の状況からすると、市には組合らを弱体化させる意図もあったと推認せざるを得ないものである。

エ 結論

以上のとおり、本件退去通告及び本件不許可処分は、それらをなすに当たっての合理的な理由の有無及び組合らに対する手続的配慮の有無のいずれの面からしても、市は施設管理に係る権限を濫用したものである上、組合らの運営に対する干渉となり、また支障をもたらすものであって、しかも、市には本件退去通告及び本件不許可処分につき不当労働行為の意思があったと認めることができる。

したがって、本件退去通告及び本件不許可処分は、組合らの団結権を侵害する支配介入行為として労組法第7条第3号の不当労働行為に該当すると認められる。

3 争点3（不当労働行為が成立する場合の救済内容）について

本件の申立事実は本件退去通告及び24年度に係る行政財産目的外使用の不許可処分であり、既に24年度の使用許可の申請の対象となった期間が終了していること、25年度以降の不許可処分についての不当労働行為の成否は別途検討されるべきことからすれば、本件の救済内容としては、初審命令のとおり、市に対して、本件退去通告及び本件不許可処分が不当労働行為と認定され、今後同様のことを繰り返さないことを内容とする文

書手交を命じることが必要かつ相当なものというべきである。

これに対し、市は行政処分の公定力との関係を指摘するが、上記の救済内容は市に対して本件不許可処分自体の取消しを命じるものでも、これと抵触する新たな行政処分を命じるものでもない上、行政処分一般につき、公定力の存在を理由に国家賠償法上の違法性評価を免れることはできないと解されていることにも鑑みれば、労働委員会において本件不許可処分が労組法上の不当労働行為であったとの評価を前提に文書手交を命じることが、行政処分の公定力によって妨げられるものではないと考えられる。

また、市は労使関係条例（前記第3の6）の成立により救済利益が失われたと主張するが、労使関係条例を前提としてもその個別の適用において将来にわたり不当労働行為が成立する余地がなくなるとはいえず、そのような場合でも労使関係条例故に不当労働行為の救済がおよそなしえなくなるとも解しがたいこと、本件の経緯に鑑みれば、市が同種の支配介入行為に及ぶ可能性はなお存在するといえることからすれば、24年の本件退去通告及び本件不許可処分と同様の支配介入行為を繰り返さないことを内容とする文書手交を命じる救済の利益は失われていないものと認められる。

したがって、本件初審命令の救済内容は相当である。

4 学職組の解散について

前記第3の1(1)エのとおり、学職組は、臨時大会において27年3月31日付けをもって解散することを決議しているところ、学職組から提出された同年7月27日付け上申書によれば、清算事務を元執行委員長の下で遂行中であるとされ、労働組合としての実体が完全に消滅したとはいえないが、学職組の組合員は元から所属していた学職労又は大阪市教職員組合の組合員として活動を継続するにとどまり、学職組としての組合活動等がなお行われるとの事実や、学職組と他の労働組合との間で組織体として承継等がされた事実があることはうかがわれない。

このように、学職組の実質的な活動は存在しなくなり、今後学職組の名において市との間で組合事務所の貸与等がされる余地はなくなったといわざるを得ないことからすれば、学職組との関係において、上記3の内容の救済の利益は失われたとみるのが相当であって、学職組の救済申立ては棄却されるべきである。

以上の次第であるから、学職組の救済申立ては棄却し、市のその余の再審査申立ては棄却すべきである。

よって、労組法第25条、第27条の17及び第27条の12並びに労働委員会規則第55条に基づき、主文のとおり命令する。

平成27年10月21日

中央労働委員会

会長 諏訪 康雄 ㊟

別 表 本庁舎における職員数・基準面積・配置面積

	職員数(人)						基準面積(平方メートル)						配置面積(平方メートル)							
	H20.5.1		H21.5.1		H22.5.1		H23.5.1		H24.5.1		H20.5.1		H21.5.1		H22.5.1		H23.5.1		H24.5.1	
市会事務局	53	52	54	54	54	411	405	417	417	417	417	350	350	350	350	350	350	350	350	350
計画調整局	260	253	269	253	240	1,865	1,785	1,923	1,825	1,746	1,746	2,370	2,370	2,370	2,370	2,370	2,370	2,370	2,370	2,370
経済局	110	111	111			827	854	830				1,033	1,033	1,033						
財政局	177	180	181	180	178	1,245	1,263	1,269	1,263	1,251	1,251	1,585	1,585	1,585	1,585	1,585	1,585	1,585	1,585	1,585
都市整備局	413	408	408	470	464	2,843	2,755	2,757	3,179	3,095	3,095	3,021	3,021	3,021	3,021	3,021	3,021	3,021	3,021	3,021
都市制度改革室					34					328										200
健康福祉局	524	506	529	547		3,595	3,490	3,643	3,788			3,755	4,077	4,077	4,077	4,180				1,095
健康局					144					1,055										3,085
福祉局					411					2,812										
情報公開室	83	86	88	94		657	672	715	783			753	998	914	952					
政策企画室	92	85	89	92	137	767	788	817	819	1,154	1,154	967	916	916	916	878				1,458
危機管理室	33	34	26	52	49	294	302	257	484	375	375	326	326	326	326	326	326	326	326	683
選挙管理委員会事務局	12	11	10	12		139	133	127	135			246	246	246	246	246				
行政委員会事務局					72					591										1,130
総務局	214	186	176	179	86	1,458	1,289	1,232	1,247	661	661	2,272	2,272	1,855	1,855	1,855	1,855	1,855	1,207	
監査・人事制度事務総括局	75	76	74	64		605	611	599	539			884	884	884	884	884				
人事室					110					771										766
市民局	181	187	181	168	160	1,338	1,398	1,320	1,249	1,209	1,209	1,632	1,632	1,720	1,720	1,720	1,720	1,720	1,720	1,720
教育委員会事務局	396	400	373	373	376	2,814	2,832	2,554	2,650	2,633	2,633	2,915	2,915	2,915	2,915	2,915	2,915	2,915	3,003	3,003
こども青少年局	197	200	200	211	206	1,379	1,404	1,471	1,558	1,465	1,465	1,193	1,333	1,761	1,761	1,761	1,761	1,761	1,761	1,761
会計室	40	40	42	39	37	329	329	343	325	313	313	607	607	607	607	607	607	607	607	607
市政改革室	37	33	35	33	64	423	360	355	341	595	595	491	491	417	417	417	417	417	417	604
合計	2,897	2,848	2,846	2,821	2,822	20,989	20,670	20,629	20,602	20,471	20,471	24,400	25,056	24,997	25,188	25,188	25,188	25,188	25,188	25,678