

# 命 令 書 (写)

平成 26 年 (不再) 第 14 号  
再 審 査 申 立 人 大阪市  
平成 26 年 (不再) 第 18 号  
再 審 査 被 申 立 人

平成 26 年 (不再) 第 14 号  
再 審 査 被 申 立 人 大阪市役所労働組合  
平成 26 年 (不再) 第 18 号  
再 審 査 申 立 人

上記当事者間の中労委平成 26 年 (不再) 第 14 号及び同年 (不再) 第 18 号併合事件 (初審大阪府労委平成 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 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、同沖野眞巳、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

本件各再審査申立てをいずれも棄却する。

理 由

第 1 事案の概要等

## 1 事案の概要

平成（以下、平成の元号は省略する。）26年（不再）第14号再審査被申立人兼同年（不再）第18号再審査申立人大阪市役所労働組合（以下「市労組」という。）は、申立外大阪市労働組合総連合（以下「市労組連」といい、市労組及び市労組連を合わせて「組合ら」という。）と共同の名義で、26年（不再）第14号再審査申立人兼同年（不再）第18号再審査被申立人大阪市（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、18年度から行政財産の使用許可を受けて、初審申立人大阪市役所労働組合現業評議会（以下「現業評議会」という。）とともに組合事務所として使用してきた。

本件は、市が、市労組に対して、本件スペースにつき24年度以降は使用許可をしないこととして、同年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24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、市労組が同年3月29日に、現業評議会が同年8月31日に、大阪府労働委員会（以下「大阪府労委」という。）に対し、それぞれ救済申立てをし、両事件が併合された事案である。

## 2 初審において請求した救済内容の要旨

- (1) 本件スペースを24年4月1日以降も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

## 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、市労組に対してした本

件退去通告及び本件不許可処分は、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、また、現業評議会は組合事務所の使用許可申請の主体ではなく申立人適格を有しないとして、現業評議会の申立てを却下することとし、同日、市労組、現業評議会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て市労組の救済申立てを棄却することを求め、市労組は、同月7日、初審命令を不服として、24年4月1日以降も本件スペースを組合事務所として使用させ、また謝罪文の文書手交、本庁舎内の掲示を命じる内容に初審命令を変更することを求めて、それぞれ再審査を申し立てた。そのため、当審における再審査の対象は、市労組と市に関係する部分となる。

なお、市労組は、当審において、26年8月7日付け「救済を求める内容」の変更申立書により、市のホームページのトップページに謝罪文を掲載することを救済内容として追加した。

#### 4 本件の争点

- (1) 市労組は、本件の申立人適格を有するか（争点1）
- (2) 市が市労組に対してした本件退去通告及び本件不許可処分は、市労組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（市労組は、本件の申立人適格を有するか）について

##### 【市労組の主張の要旨】

市労組は、地方公務員法（以下「地公法」という。）の適用を受ける職

員及び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。)の適用を受ける職員を組合員とする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うるのであって、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というべきである。市が援用する大阪地裁及び大阪高裁判決の論理は、労働者の団結権の保障及び労働組合選択の自由の観点などからして著しく妥当性を欠く。

そして本件では、労組法が適用される組合員も、その組合活動の拠点として本庁舎内の組合事務所を現実使用してきたものであり、組合事務所が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ということが明らかであるから、本件退去通告及び本件不許可処分は労組法が適用される組合員に関わる問題であって、市労組は申立人適格を有する。このような場合に救済を求めることができないとなれば、当該組合員の労働基本権の保障が不十分なものとなり、妥当でない。東京地裁25年10月21日判決・労判1083号5頁及び東京高裁26年3月18日判決・労旬1814号59頁も、労組法第7条の各号で区別することなく、また構成員の量的割合を問題とせずに混合組合の申立人適格を認めている。

#### 【市の主張の要旨】

職員団体と労働組合は法的根拠を異にし、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いない。大阪地裁13年5月9日判決・労判828号82頁及び大阪高裁13年(行コ)第46号14年1月22日判決・労判828号73頁においても、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号について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。

本件の市労組は、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ものであり、質・量ともに非現業の地方公務員が主体であるから、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。また、本件不許可処分の名宛人は団体である市労組であって、労組法の適用のある個々の組合員の組合活動に影響が出るとしても、間接的な影響にとどまる。

したがって、市労組は労組法上の労働組合に該当せず、本件の申立人適格を有しないというべきである。

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

#### 【市労組の主張の要旨】

##### (1) 総論

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、使用者が当該便宜供与を一方的に廃止することは、当該措置につき合理的な理由がない場合や、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、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というべきである。

市は、本庁舎が行政財産であり、その使用が目的外使用許可の行政処分によってされることを考慮すべきであると主張するが、労働委員会の救済命令制度は、労働者の団結権及び団体行動権の保護を目的とし、これらの権利を侵害する使用者の一定の行為を不当労働行為として禁止した労組法第7条の規定の実効性を担保するために設けられたものであり、使用者が民間であるか行政であるかなどは区別しておらず、不当労働行為制度の適用がある以上は、両者の区別なく判断するのが当然であるし、民間と行政で施設利用に係る裁量の広狭の差があるわけではないから、市の主張は誤りである。

本件退去通告及び本件不許可処分についてみれば、組合活動を嫌悪するB1市長（以下「市長」という。）の方針に基づいてこれを禁圧することを直接の目的としたものであり、下記(2)及び(3)のとおり、政治活動のおそれを完全に払拭することや行政事務スペースが必要になったことなどの市が主張する理由は合理的な理由になり得ず、また、市は、市労組の求めに関わらず具体的理由等の説明や協議をせず、期限の2か月前に通告するなど十分な検討期間も与えていないのであって、支配介入に該当することは疑いようもない。

(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理由を挙げるが、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 労働組合は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はないから、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たが、労働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、そのことを問題として、組合の対抗的な意見表明や活動を止めさせるために退去を命じることはできないというべきである。

イ 労働組合がどこで政治活動をするかは自由であり、仮に市の庁舎内での政治活動が不都合だというのであれば、市は庁舎についての施設管理権を行使し、また、違法行為があれば、個別の注意や懲戒処分を検討すればよく、それと組合事務所が本庁舎内にあることとは別問題である。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、どのように違法であったのか明らかにもされていない上、市労組とは別の組合のものであり、市労組とは何の関係もない

ウ 市は、本件退去通告及び本件不許可処分を通知する文書において、本庁舎内での政治活動をするおそれを払拭することを理由として明示しておらず、市自身においても当該理由を挙げると不当労働行為として問題となるとの判断があったと推認される。

(3) 行政事務スペースとしての利用の必要性について

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、後から考えた理由にすぎず、合理的な理由にはならないというべきである。

ア 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。本庁舎に勤務する職員数の合計は23年度と24年度で1名増員されたにすぎず、基本的に役職ごとの職員数を基礎に市の事務室面積算定基準に則って算出される基準面積は減少している。また、実際の配置面積の合計は基準面積の合計に5パーセント加算した値よりも大きい。24年4月以降の本庁舎のレイアウトをみても、職員が配置されず空席が目立つなど、狭隘な状況はない。

イ 市は、24年1月12日の総務局の局議（以下「本件局議」という。）で組合事務所の退去が提案され決議されたとするが、通常存在するはずの議事録すら存在せず、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8号証。以下「本件資料」という。）は、協働まちづくり室と政策企画室（府市再編担当）とで、現面積の算出が同月30日の移動前と移動後という食い違った時点でなされているなど極めて杜撰であり、また人員の見積りも過大であって、本件資料が同年1月時点で存在していたかも疑わしい。

ウ 市においては、単に新たな行政事務スペースの必要性があるというだけでなく、他の部署との調整をした上でなお不足がある場合に初めて退去要求の決定等がされるはずであるが、そのような調整や検討は行われていない。市は本庁舎の地下1階において、郵便局等に対し目的外使用許可をしているが、これを不許可にするなど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。

エ 市長は、23年12月28日の施政方針演説で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、組合の立退き手続きを直ちに始めたいと思う旨記載し、これに基づき、市の労働組合等に対する便宜供与が一斉に廃止された経過があり、本件退去通告及び本件不許可処分は、行政事務スペースの必要性を理由とするものではなく、市長の指示によるものであることが明らかである。

## 【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、市労組が使用者に対し、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、下記(2)及び(3)のとおり、①本庁舎内における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、下記(4)のとおり、市には支配介入の意思もなかった。

(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。

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、本庁舎の本来の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、市労組は、当該行為が市労組以外の労働組合によるものであることから、市労組に対し、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に使用す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、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 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。

同年1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。内容についても、基準面積はあくまでも目安である上、昭和54年に基準が設けられてから事務機器等に要するスペースに変化があり、基準面積より広いスペースを必要としたことに誤りはない。

初審命令は、本件資料について、論理的で秩序だった検討を経て作成されたとはいいがたく、組織再編全般について人員の増減を考慮し、見積もったものではないと評価しているが、市における24年度の組織再編を控えた実務の状況を見逃した、誤った判断である。

#### (4) 支配介入の意思等

市は、本件退去通告及び本件不許可処分に当たり、市労組に対し支配介入の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。市労組は、市長の個々の発言を取り上げるが、市長の発言は、市の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、また、労働組合等の不適切な行為を繰り返させないために労働組合等と市の関係をリセットし、考え直すとの見解を表明したものであり、市労組の敵視・弱体化を目的としたものではない。

### 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

#### 【市労組の主張の要旨】

##### (1) 救済方法について

ア 労働委員会における救済は、正常な集团的労使関係秩序の迅速な回復、確保を図るためにされるものである。本件において、市労組は本件スペースを継続して使用し続けてきており、信頼関係を損ねるような特段の事情もなかったのにもかかわらず、市長が登場して態度を急変させ、本件退去通告及び本件不許可処分に至った。また、組合事務所は組合活動の拠点であり、すべての活動の基礎となるものであって、その使用ができなくなれば、団結が弱体化することが明らかである。そうすると、市労組に対し、24年4月1日以降も本件スペースを組合事務所として使用させることが、本件の救済命令における正常な集团的労使関係秩序の回復の方法となるべきである。

初審命令は、24年度の使用許可申請の対象期間が終了したことを指摘するが、行政財産の目的外使用許可の法形式に引きずられたものである。市が市労組に組合事務所の貸与を認めず、退去を求めるという不当労働行為は、同年4月1日以降も一貫して継続し、市の不当労働行為の意思も継続していることが明らかであるから、上記の救済方法を否定する理由にはならないというべきである。

イ 本件で市は、マスコミを最大限に利用し、大々的に不当労働行為を行ったものであり、際だって悪質な態様の不当労働行為であった。このような態様の行為によりひどく傷つけられた集团的労使関係秩序を回復するためには、初審命令が採用した誓約文の手交にとどまらず、市の謝罪を市の職員及び来庁者の目に留まるものとし、またマスコミ報道に向けたビジュアルなものとして、謝罪文の掲示及び市のホームページのトップに掲示させる救済方法が必要かつ適切というべきである。

(2) 行政処分 of 公定力との関係について

労働委員会は、行政委員会として所属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て労組法等に規定された権限を行使する。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ところ、労組法も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排除していない。法治主義の原則から、このように法律によって与えられた権限を他の行政機関が奪うことはできない。

したがって、本件で労働委員会が救済命令を発することは、市が主張するように公定力に反して許されないということにはならない。

(3) 労使関係条例との関係について

ア 労働委員会が市労組に組合事務所を使用させる内容の救済命令をした場合でも、本件不許可処分の効力を直接に左右するわけではなく、かかる救済命令は、不当労働行為の救済として、市労組が本件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公法上義務付けるものであり、市は、これを受けて本庁舎の行政事務スペースの配置を検討して改めて許可処分を行ったり、労使関係条例が障害となるのであれば条例を改正したりするなどして是正措置を行うことになる。

また、労組法第27条の12第1項において労働委員会の救済命令について制約は加えられておらず、労働委員会は、労組法により与えられた権限に基づき、適切な命令を発することができるのであって、使用者がこれを制約する規定等を設けたとしても、労働委員会は拘束されないというべきである。本件不許可処分は、労使関係条例の成立前に行われたもので、原状回復されるべきはその時点での労使関係である。実際上も、使用者が事後的に勝手に定めた規定等によって不当労働行為に対する救済の可否が決められるのは不合理であり、これは

条例によるものであっても同様である。

イ 労使関係条例第12条は、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の使用を禁じるものではないと解釈されなければならない、本件の不当労働行為に対して救済命令を発する障害にはならない。

また、仮に上記のような解釈をとらないとしても、同条は憲法、労組法及び地方自治法に反する違法な条項であり、やはり救済命令の障害にはならない。すなわち、地方公共団体が憲法第28条及び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を条例により適法とするような、法律に抵触する条例を制定することは許されない。労使関係条例は、第1条の目的も労組法及び地公法に合致せず、第12条は、労働者の団結権及び団体交渉権を保障する労組法、地公法に反しており、これらの権利の保障は全国一律の均一的な規制であるべきであり、特定の地域や使用者において不当労働行為性を否定することはできない。

#### 【市の主張の要旨】

##### (1) 救済方法について

ア 市労組は、24年4月1日以降も本件スペースを組合事務所として使用させる内容の救済をすべきであると主張するが、このような救済は、地方自治法の規定に基づいて市長が行った24年度から26年度までの目的外使用不許可処分の効力を労働委員会が失わせ、以降将来にわたって同法上市長の権限とされている本庁舎の目的外使用許可処分を労働委員会が市長に代わって行い又は市長に強制させることと実質的に同一になり、下記(2)のとおり行政処分の公定力に反することが明らかである。また、24年度ないし26年度の各目的外使用不許可処分は法形式面のみならず、実質的にも連続していないものであり、

一体として違法性が判断されるべきものではない。

イ 謝罪文の掲示等を求める市労組の主張は、感情論であるといわざるを得ず、このような救済を内容とする命令は出されるべきではない。

(2) 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。市労組が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、市労組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。

(3) 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。市労組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るものである。

また、労使関係条例第12条は、憲法第28条や労組法等に反するも

のではない。すなわち、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、経理上の援助に含まれる組合事務所の供与についても、労組法は、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。また、全国一律の均一的な団結権や団体交渉権の保障とも抵触しない。

### 第3 当委員会において認定した事実

#### 1 当事者

##### (1) 市労組

市労組は、市の地公法が適用される職員と地公労法が準用される職員で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400名であり、このうち、労組法適用者は8名である。

市労組は、大阪市学校園教職員組合、大阪市立高等学校教職員組合、大阪市立障害児学校教職員組合及び大阪市学校現業労働組合とともに、労働団体の連合体である市労組連を組織している。

##### (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 市労組による本庁舎の使用状況等

##### (1) 使用状況の概要

市労組は、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、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、市労組は、一貫して本庁舎における組合事務所の貸与を要求してきたが、3年10月から住友生命ビルの約50平方メートルのスペー

スを、7年1月から18年までは大阪駅前第1ビルの約120平方メートルのスペースを、それぞれ市が借り受けた上で本庁舎での貸与の場合の使用料と同様の賃料で転貸を受けて組合事務所として使用していた。

(2) 使用料減免率の経過

市労組は、21年度以前、使用許可を受けていた本件スペースの使用料について80パーセントの減免率の適用を受けていたが、市は、使用料の減免率の見直しを求め、市労組との間で協議を行った結果、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。

(3) 23年度の使用許可処分

大阪市長は、本件スペースについて、市労組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、市労組に対し、以下の内容を含む条項により使用を許可する旨の処分をした。

ア 使用を許可する物件の面積は44.49平方メートル、年間使用料は84万8787円とする。(第1条、第4条)

イ 市労組は、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、市労組は、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1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付するなどの選挙活動が行われていたのではないかなど等の質問があり、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も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、協議等もってのほか。」

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い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、市長と大阪市労働組合連合会（以下「市労連」という。）の執行委員長が面談し、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26日、市労組に対し、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すること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、市労組に対し、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 市労組は、24年2月17日、大阪市長に対して、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「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、昭和50年代の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に、それぞれ移転させた。

エ 23年度、本庁舎内で市労組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、約750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 <sup>2</sup> )	現面積(m <sup>2</sup> )	不足面積(m <sup>2</sup> )
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 本件局議の議事録は作成されておらず、本件資料も実施日、出席者、主たる説明者等の事項が記載されていない。

ウ B2係長は、本件資料の他に本庁舎のフロア図や各所属の配置面積等の関係資料をもって本件局議に臨んだが、本件局議においては、総務課長代理が本件資料の説明をし、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事が無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、不足面積について労働組合等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、本件資料以外の上記関係資料は用いられなか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

市は、市労組が退去に応じなかった本件スペースを除き、市労連等の労働組合等が24年3月31日までに退去したスペースに、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を配置し、使用した（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、同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26年の各4月又は5月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年に市が策定したガイドラインに基づいて、市労組に対し、本庁舎、浪速区、天王寺区、西淀川区、生野区、港区等の8か所の庁舎において、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使用を認めてきた。

イ 市は、24年1月19日付けで市労組の組合支部の所在する庁舎における便宜供与を取り消すこととし、市労組に同月18日に説明した文書においては、「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、労働組合等の幹部の優遇の有無、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、同日、市長は、市の職員各位に向けて、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、また自ら違法行為について報告した場合の懲戒処分の方針等を記載したメッセージを発出した。

これに対し、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、同アンケート調査について、同月22日付けで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) 本件救済申立て

市労組は、24年3月29日、現業評議会は同年8月31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い、両事件は併合された。

(3) 本件不許可処分の取消訴訟

組合らは、24年3月14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。市は、同年5月10日、組合らに対し、本件スペースの明渡し及び賃料相当損害金の支払を求める訴訟を提起し、上記訴訟と併合された。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の裁量の逸脱・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、市の請求を棄却する判決を言い渡したが、同判決は27年6月26日の大阪高裁の控訴審判決により一部変更され、これらに係る訴訟はなお続いている。

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（市労組は、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)認定のとおり、市労組は、地公労法が準用される職員及び地公法が適用される職員で組織されるいわゆる混合組合である。市は、このような混合組合は労組法上の労働組合に該当しないなどとして、市労組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る（同法第2条）。

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。

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、加入した労働団体が、いわゆる混合組合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、混合組合は、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、混合組合は、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、混合組合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、大阪地裁13年5月9日判決・労判828号82頁及び大阪高裁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、市労組に申立人適格は認められない旨主張する。

しかしながら、上記各判決の見解は、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難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、加入の自由を要請している趣旨や、現行法上、混合組合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。

以上によれば、混合組合は、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、市労組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、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、市労組に本件の申立人適格を認めるのが相当である。

- 2 争点2（市が市労組に対してした本件退去通告及び本件不許可処分は、市労組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 市労組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の付款において、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、市労組に対し、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市労組に与えている上、②同(1)のとおり、市労組は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市労組の団結権に及ぼされる支障の内容及び程度等について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、市労組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、市労組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市労組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年度以降も市労組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な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。は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)ウのとおり、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、労働組合等に対し

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、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、本件の市労組に関しては、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、当該手段をとることの合

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、それ以前からの市労組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、市労組は労使癒着等を指摘される問題とは一線を画する活動をしていた経過がある上(甲第78号証、初審②A1・4頁)、前記第3の2(2)のとおり、市労組と市との間では、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うした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市労組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、市の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市労組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市労組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26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に照らせば、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①B2・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64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約750平方メートル(なお、前記第3の2(3)アのとおり、本件スペースの面積は44.49平方メートルである。)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か月あまり後の同年4月以降に、市労組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

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ついて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)ウのB2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、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総務局長の発言があったとされていることや、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のが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、本件局議の議事録が作成されておらず、また本件資料の体裁も実施日、出席者、主たる説明者等の事項の記載が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ものといえることからすれば、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得ない。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、組合事務所を退去することとなった場合に市労組が被る不利益の点からみると、市としては、それを緩和するためであれば、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、市労組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)のとおり、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、市労組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に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市労組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、市労組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うえ、上記(2)アのとおり、市が従前市労組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26日に市労組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、市労組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と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採った手続は、市労組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、市労組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、市労組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市労組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だといえる。

#### イ 市労組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、市労組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、市労組の組合活動に対して干渉となるものであり、それらに従う場合には移転に伴う人的・物的負担や組合活動全般について計画等を見直す必要を生じさせ、また、退去に応じない場合でも、それらへの対応のための諸種の負担を生じさせるものであるから、市労組の団結活動に支障をもたらすものといえることができる。当該支障は、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、自ら継続的に市労組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市労組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。これら市労組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、労働組合等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難いことも考え合わせれば、市は、市労組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市労組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と

える上、市労組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、市労組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

#### (1) 救済内容の検討

ア 本件において不当労働行為であると主張されている申立事実は、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、上記2のとおり不当労働行為に該当するものであるが、既に24年度の使用許可の申請の対象となった期間は終了しているため、本件退去通告及び本件不許可処分の当否が現時点における市労組の本件スペースの使用又は占有権原を左右するものではなく、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ものといわざるを得ないことからすれば、事実上現時点における本件スペースの使用又は占有権原を創設することを求めるような内容の措置を命じることは困難である。

他方、労働委員会の命令により、市に対して24年度における本件スペースの使用許可について同様の対応を繰り返さないように表明させることにより、今後の市の施設管理に係る権限の行使において、判断の慎重さの要求がより高まることが期待できる。

そうすると、市労組が主張する本件スペースの使用を命じる内容の救済方法を採用することは相当でない。

イ また、今後の円滑な労使関係の構築という観点からすると、労使関係の当事者間において関係の修復に向けた取組をなすことが必要であ

る一方、労使関係の当事者である市及び市労組以外の者に向けた救済方法を採用するのは相当でないというべきであり、市労組が主張するホームページへの掲載を内容とする救済方法を採用することは相当ではない。

ウ 以上に加えて、本件事案の内容に鑑みると、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というべきである。

## (2) 行政処分の公定力との関係について

市は行政処分の公定力との関係を指摘するが、上記(1)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自体は、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。

## (3) 労使関係条例との関係について

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難いこと、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。

(4) 結論

したがって、本件初審命令の救済内容は相当である。

以上の次第であるから、本件各再審査申立てはいずれも理由がない。

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 ⑩

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	H20.5.1	H21.5.1	H22.5.1	H23.5.1	H24.5.1
市会事務局	53	52	54	54	52	411	405	417	417	405	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	2,370	2,370	2,370	2,370	2,370
都市計画局					237					1,777					2,200
経済局	110	111	111			827	854	830			1,033	1,033			
財政局	177	180	181	180	178	1,245	1,263	1,269	1,263	1,251	1,585	1,585	1,585	1,585	1,874
都市整備局	413	408	408	470	464	2,843	2,755	2,757	3,179	3,095	3,021	3,021	3,021	4,054	4,054
都市制度改革室					34					328					200
大阪市大都市局					102					1,001					296
健康福祉局	524	506	529	547		3,595	3,490	3,643	3,788		3,755	4,077	4,077	4,180	
健康局					144					1,055					1,095
福祉局					411	376	389			2,812	2,617	2,723			3,085
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	837	816	916	878	1,458
危機管理室	33	34	26	52	49	294	302	257	484	375	438	451	326	326	504
選挙管理委員会事務局	12	11	10	12		139	133	127	135		246	246	246	246	
行政委員会事務局					72					591	621	606			1,130
総務局	214	186	176	179	86	1,458	1,289	1,232	1,247	661	716	726	2,272	2,272	1,855
選挙人運動事務局					98	605	611	599	539		884	884	884	884	1,250
人事室					110					771	753	766			766
市民局	181	187	181	168	160	1,338	1,398	1,320	1,249	1,209	1,281	1,512	1,632	1,632	1,720
敬老委員会事務局	396	400	373	373	376	2,814	2,832	2,554	2,650	2,633	2,734	2,852	2,915	2,915	3,003
こども青少年局	197	200	200	211	206	1,379	1,404	1,471	1,558	1,465	1,813	2,053	1,193	1,333	1,761
会計室	40	40	42	39	37	329	329	343	325	313	313	357	607	607	607
市政改革室	37	33	35	33	64	423	360	355	341	595	574	339	491	417	604
合計	2,897	2,848	2,846	2,821	2,822	20,989	20,670	20,629	20,602	20,471	21,572	22,052	24,400	25,056	25,678
					3,007	2,930	3,007	2,930	3,007	2,930	24,997	25,188	25,678	25,678	25,952