

## 命 令 書 (写)

平成27年(不再)第4号・第26号

再 審 査 申 立 人 Y市

平成27年(不再)第6号・第27号

再 審 査 被 申 立 人

平成27年(不再)第6号・第27号

再 審 査 申 立 人 X<sub>1</sub>組合

平成27年(不再)第4号・第26号

再 審 査 被 申 立 人

平成27年(不再)第6号・第27号

再 審 査 申 立 人 X<sub>2</sub>組合

平成27年(不再)第4号・第26号

再 審 査 被 申 立 人

上記当事者間の中労委平成27年(不再)第4号・第6号・第26号・第27号併合事件(初審大阪府労委平成25年(不)第24号及び同年(不)第52号併合事件並びに26年(不)第21号事件)について、当委員会は、平成28年11月16日第222回第三部会において、部会長公益委員三輪和雄、公益委員鎌田耕一、同山本眞弓、同鹿野菜穂子、同森戸英幸出席し、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棄却する。

理 由

第1 事案の概要等

1 本件は、X<sub>1</sub>組合及びX<sub>2</sub>組合（以下、「X<sub>1</sub>組合」と併せて「組合」という。）が、Y市（以下「市」という。）の以下の①ないし⑥の行為がそれぞれ労働組合法（以下「労組法」という。）第7条所定の不当労働行為に当たるとして、下記①ないし③について平成25年5月31日（以下「平成」の元号は省略する。）、同④について同年10月29日、同⑤⑥について26年4月11日、大阪府労働委員会（以下「大阪府労委」という。）にそれぞれ救済申立てを行った事案である（大阪府労委25年（不）第24号事件、同年（不）第52号事件、26年（不）第21号事件）。

[大阪府労委25年（不）第24号事件]

- ① 職員基本条例等に関する24年11月30日付及び同年12月10日付団体交渉申入れに応じなかったこと（第2号及び第3号）
- ② 市庁舎内の組合事務所（以下「本件組合事務所」という。）に係る25年度の使用料減免申請を不承認としたこと（以下「25年度使用料減免不承認決定」という。）（第3号）
- ③ 25年度使用料減免不承認決定に関する同年4月4日付団体交渉申入れに応じなかったこと（第2号）

[大阪府労委25年（不）第52号事件]

- ④ 25年夏季要求書等に関する同年5月10日付団体交渉申入れに誠実に対応せず、同月29日付団体交渉申入れに応じなかったこと（第2号及び第3号）

[大阪府労委26年（不）第21号事件]

⑤ 本件組合事務所に係る26年度の使用料減免申請を不承認とするとともに、使用を許可するに当たり条件を付したこと（以下「26年度使用料減免不承認決定等」といい、25年度使用料減免不承認決定と併せて、「本件使用料減免不承認決定」という。）（第3号）

⑥ 26年度使用料減免不承認決定等に関する同年3月13日付団体交渉申入れに応じなかったこと（第2号）

## 2 初審における請求する救済内容の要旨

(1) 組合員の労働条件に関わる条例について、議会へ議案を提出するに先立ち、誠実に団体交渉に応じること

(2) 25年度使用料減免不承認決定に関する同年4月4日付団体交渉申入れ、25年夏季要求書等に関する同年5月10日及び同月29日付団体交渉申入れ、並びに26年度使用料減免不承認決定等に関する同年3月13日付団体交渉申入れに対して、誠実に団体交渉に応じること

(3) 本件組合事務所に係る使用料徴収の禁止

(4) 上記(1)ないし(3)に係る謝罪文の手交及び掲示

3 初審大阪府労委は、25年（不）第24号事件に同第52号事件を併合して審査を行い、27年1月13日付けで、上記1の①ないし④のいずれも不当労働行為に該当するとして、市に対し、同③の25年4月4日付団体交渉申入れに対し誠実に団体交渉に応じること及び同①ないし④に係る文書手交を命じ、27年1月15日、命令書を交付した。これを不服として、市は、同月29日、初審命令の救済部分の取消しを求めて、組合は、同月30日、同①ないし④の救済方法について上記2のとおり救済を求めて、それぞれ再審査を申し立てた（中労委27年（不再）第4号事件及び同第6号事件）。

また、26年（不）第21号事件について、大阪府労委は、27年5月19日付けで、上記1の⑤⑥のいずれも不当労働行為に該当するとして、

市に対し、同⑥の26年3月13日付団体交渉申入れに対し誠実に団体交渉に応じること及び同⑤⑥に係る文書手交を命じ、27年5月21日、命令書を交付した。これを不服として、市は、同年6月3日、初審命令の救済部分の取消しを求めて、組合は、同月4日、同⑤⑥の救済方法について上記2のと通りの救済を求めて、それぞれ再審査を申し立てた（中労委27年（不再）第26号事件及び同第27号事件）。

当委員会は、上記の各再審査申立事件を併合して審査を行った。

#### 4 本件の争点

- (1) X<sub>1</sub>組合は本件の申立人適格を有するか（争点1）。
- (2) 市が、職員基本条例等に関する24年11月30日付及び同年12月10日付団体交渉申入れに応じなかったことは、正当な理由のない団交拒否及び支配介入に当たるか（争点2）。
- (3) 25年度使用料減免不承認決定及び26年度使用料減免不承認決定等は支配介入に当たるか（争点3）。
- (4) 市が、25年度使用料減免不承認決定に関する同年4月4日付団体交渉申入れ及び26年度使用料減免不承認決定等に関する同年3月13日付団体交渉申入れに応じなかったことは、正当な理由のない団交拒否に当たるか（争点4）。
- (5) 25年夏季要求書等に関する同年5月10日付及び同月29日付団体交渉申入れに対する市の対応は、不誠実団交・正当な理由のない団交拒否及び支配介入に当たるか（争点5）。
- (6) 上記（2）ないし（5）において市の対応が不当労働行為に当たる場合、初審命令の命ずる各救済方法は相当であるか（争点6）。

## 第2 当事者の主張の要旨

- 1 X<sub>1</sub>組合の申立人適格について（争点1）

(1) 市の主張

大阪高等裁判所（以下「大阪高裁」という。）平成14年1月22日判決労働判例828号73頁では、非現業公務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号及び同条第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、X<sub>1</sub>組合は、労組法が適用されない非現業公務員が大多数であるので、労組法上の労働組合とはいえ、申立人適格を有しない。また、本件ではX<sub>2</sub>組合という現業公務員だけの労働組合が申立人になっている以上、X<sub>1</sub>組合にまで申立人適格を認める必要はない。したがって、X<sub>1</sub>組合の救済申立ては、却下されるべきである。

(2) 組合の主張

近時、混合組合の申立人適格が争われた不当労働行為事件に関して、大阪府労委、中労委、東京地方裁判所、東京高等裁判所（以下「東京高裁」という。）の全てで、労組法第7条第2号に関する混合組合の申立人適格を肯定し（東京高裁平成26年3月18日判決）、27年3月31日、最高裁判所（以下「最高裁」という。）も上告を棄却し、上告不受理としたのであって（最高裁平成27年3月31日第三小法廷決定）、同論点は司法においてすでに決着をみた。また、X<sub>2</sub>組合とX<sub>1</sub>組合は別個の独立した労働組合であって、X<sub>2</sub>組合が申立人となっているからといって、X<sub>1</sub>組合の申立人適格を否定する理由にならない。

2 職員基本条例等に関する24年11月30日付及び同年12月10日付団体交渉申入れに応じなかったことについて（争点2）

(1) 市の主張

ア 24年11月30日付団体交渉申入れについて

(ア) 市は、組合に対し、職員基本条例等について24年11月13日及び同月21日に団体交渉を申し入れたが、組合がこれらの申入れ

を拒否した。市が、組合の同月30日付団体交渉申入れに対し、団体交渉を行わなかったのは、市の申し入れた同一議題についての団体交渉を組合が先に拒否した等の事情があったためである。また、組合は、給与月額8%減額の撤回や労使合意がない限り議会に上程しない等受諾不可能な前提条件を設定して、条件が整わない限り実質的な交渉はしないという態度に出ることが明らかであった。よって、市が団体交渉申入れに応じなかったことには労組法第7条2号の正当な理由がある。

- (イ) このような組合の態度から、市は、組合とまともな交渉をすることが期待できない状態であったが故に24年11月30日付団体交渉申入れに応じなかったのであり、組合への弱体化工作ではなく労組法第7条第3号の支配介入に当たらない。

イ 24年12月10日付団体交渉申入れについて

- (ア) 市は、組合に対し、退職手当の改正について24年12月7日に団体交渉を申し入れたが、組合がこの申入れを拒否した。市が、組合の同月10日付団体交渉申入れに対し、団体交渉を行わなかったのは、市の申し入れた同一議題についての団体交渉を組合が先に拒否したためである。また、財政健全化団体であった市は、速やかに退職手当を改正する必要があった。よって、市が団体交渉申入れに応じなかったことには労組法第7条第2号の正当な理由がある。

- (イ) 市は、組合に団体交渉申入れをしたが拒否されたことや、組合から受諾不可能な前提条件を設定されてまともな交渉が期待できないことから、組合との団体交渉を行わなかったに過ぎず、市が24年12月10日付け団体交渉申入れに応じなかったのは、組合への弱体化工作ではなく労組法第7条第3号の支配介入に当たらない。

(2) 組合の主張

ア 24年11月30日付団体交渉申入れについて

組合が市の団体交渉申入れに応じなかったのは、市が労使協議・労使合意なしに職員基本条例案を提出したことに対する抗議であるから、組合が市からの団体交渉申入れを拒否したとの非難は当たらず、労組法第7条第2号の正当な理由とすることはできない。

イ 24年12月10日付団体交渉申入れについて

組合が市の団体交渉申入れに応じなかったのは、市が労使協議・労使合意なしに退職手当を削減する条例案を提出したことへの対抗措置であるから、組合が市からの団体交渉申入れを拒否したとの非難は当たらず、労組法第7条第2号の正当な理由とすることはできない。

また、退職手当の見直しについて、市が、総務副大臣からの要請に従う義務はなく、地方公共団体の圧倒的多数は25年度以降に施行したのであり、市は、拙速に条例案を上程し成立させる必要はなかった。

ウ 市長であるB<sub>1</sub>（以下「B<sub>1</sub>市長」あるいは「市長」という。）就任後、市は団体交渉の「公開」に固執し、給与月額8%減額に際し十分な説明や誠実な交渉を行わず、これに続いて上記ア及びイの団交拒否がなされたことから、当該団交拒否は、給与や勤務条件の決定過程における組合の職場内における影響力を低下させ、労働組合として職員からの信頼を棄損するなど、弱体化を図るものであり労組法第7条第3号の支配介入に当たる。

3 本件使用料減免不承認決定について（争点3）

（1）市の主張

ア 25年度使用料減免不承認決定について

市は、極めて厳しい財政状況の下、財政健全化施策の一環として組合のみならず他の職員団体からも組合事務所使用料を徴収することにしたもので、組合弱体化の意図や組合嫌悪意思から行ったものではな

い。また、市は、組合の不利益を緩和する経過措置として、25年度の使用料について本来の使用料の80%を減額した年額2万4500円とし、以後減額率を毎年20%ずつ逡減していく5年間の経過措置を講じた。市が組合に本件組合事務所使用料の負担を求めることは正当な行為であり、25年度使用料減免不承認決定は、労組法第7条第3号の支配介入には当たらない。

イ 26年度使用料減免不承認決定等について

市が財政健全化団体（当時）として行財政改革を遂行する責務と組合の負担軽減との均衡を図るべく大幅な減額措置を講じて行った年額4万7520円に過ぎない使用料賦課処分を支配介入行為とした初審判断は誤りであり、26年度使用料減免不承認決定等は、労組法第7条第3号の支配介入には当たらない。

(2) 組合の主張

ア 25年度使用料減免不承認決定について

本件組合事務所を長期間無償で使用してきた組合にとって、市から突如その条件を変更されることによって受ける組合活動への影響は大きい。市は、組合が受ける影響に配慮を行う必要があるところ、その前提として、まずは25年度使用料減免不承認決定の具体的理由を説明する必要がある。長年にわたって減免してきた本件組合事務所使用料を突如、理由の説明すら行わず一方的に減免不承認とした市の行為は、労組法第7条第3号の支配介入に当たる。

イ 26年度使用料減免不承認決定等について

市は、組合に対し、財政健全化計画や財政健全化実施プランとの関係において組合事務所使用料の徴収を行うこととなったという説明はしておらず、この点に関する市の主張は後付けである。また、市が組合から本件組合事務所使用料を徴収することによって得られる財政上



の利益は、25年度は2万4500円、26年度は4万7250円にすぎず、市の財政状況を改善する効果などなく、市の主張する財政状況は合理的理由にはなり得ない。他方、組合の財政規模からすれば上記金額の徴収によりその財政基盤に深刻な打撃が生じるのであり、経過措置についての協議や説明もないことから、経過措置をもって組合に対する十分な配慮があったとはいえない。

- 4 25年度使用料減免不承認決定に関する同年4月4日付団体交渉申入れ及び26年度使用料減免不承認決定等に関する同年3月13日付団体交渉申入れに応じなかったことについて（争点4）

（1）市の主張

ア 25年4月4日付及び26年3月13日付団交申入事項は、行政財産の使用許可及び使用料賦課に関する事項であり、すべて地方自治法、Y市行政財産使用料条例（以下「本件使用料条例」という。）等に基づき市長が自らの判断と責任において処理すべき管理運営事項に該当するため、25年4月4日付及び26年3月13日付団体交渉申入れを拒否したことには、正当な理由がある。

仮に団体的労使関係の運営に関する事項も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。）第7条本文の団体交渉の対象に該当するという立場に立ったとしても、その団体的労使関係事項が管理運営事項に該当する場合には、団体交渉の対象とすることはできない。

イ 初審命令は、25年4月4日付及び26年3月13日付団体交渉申入れについて、「管理運営事項そのもの」と「そのものではないもの」が混在していると判断するが、議題に管理運営事項そのものを含み、上記区別が難しい本件のような場合には、団体交渉を受け入れることはできないのであって、上記団体交渉申入れに応じなかったことには

正当な理由がある。

また、初審命令は、「管理運営事項そのもの」も含めて団体交渉を命じており、管理運営事項についての団体交渉を禁じた地方公務員法（以下「地公法」という。）第55条第3項、地公労法第7条に反して違法であり、取り消されなければならない。

## （2）組合の主張

- ア 25年度使用料減免不承認決定に関する同年4月4日付団体交渉申入れに対し、同月8日、26年度使用料減免不承認決定等に関する同年3月13日付団体交渉申入れに対し、同月14日、市が、地公法第55条第3項の「地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項」に該当することを理由に拒否する旨を通知し、これに応じなかったことは、労組法第7条第2号の団交拒否に当たる。
- イ とりわけ、後記第3の4（3）アの組合の団交申入事項のうち、②従前とは異なり組合事務所の使用料減免申請を不承認とした理由を説明し、協議を行うこと、③組合事務所の使用料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、④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、協議を行うことについては、使用料減免申請の承認・不承認という行政行為を前提として、その理由の説明、それに伴う不利益の回避、代替手段について協議・説明を求めたものであって、これらは管理運営事項には当たらず、市の団交拒否には正当な理由がない。
- 5 25年夏季要求書等に関する同年5月10日付及び同月29日付団体交渉申入れに対する市の対応について（争点5）
- ### （1）市の主張
- ア 25年5月10日付団体交渉申入れについて
- （ア）25年5月10日付団体交渉申入れすなわち「2013夏季・一

時金要求書」（25年夏季要求書）の要求事項である給与月額8%減額の撤回や夏季一時金の増額等については、条例に基づくものであることや当時財政健全化団体であった市の財政状況から市が応諾し得ないもので、市は、同月13日及び同月16日の交渉においても組合の要求事項の大半には応じられない旨を説明した。また、市は説明を尽くそうとし、譲歩案の提示を検討しようとしていたが、組合が「既に回答が決まっているのであれば協議する意味はない」等と発言し、市の説明を拒んだ。そして、市は、同月16日の交渉において、組合から次回交渉時に譲歩した回答をすると今確約しないのであれば交渉を打ちりにするよう二者択一を迫られ、やむを得ず交渉打ちりとせざるを得なかったものであり、市の対応は労組法第7条第2号の不誠実団交ではない。

(イ) 市は上記(ア)のとおり交渉打ちりを選択せざるを得なかったものであり、組合を弱体化させる意図もなく、市の対応は労組法第7条第3号の支配介入に当たらない。

イ 25年5月29日付団体交渉申入れについて

(ア) 25年夏季要求書について、上記ア(ア)のとおり市に交渉打ちりを選択させておきながら、後日、同一議題の団体交渉申入れをする組合の対応は不誠実である。また、市は、同年5月21日付「団体交渉開催について（回答）」と題する書面（以下「5月21日付最終回答」という。）により、25年夏季要求書に応じがたい理由を説明している。

また、市の申入れに係る23年人事院勧告の実施等について、組合は事前折衝を経て交渉に応じると合意しておきながら、25年5月21日の団体交渉では協議する姿勢を示さず、交渉を継続していくことは困難であった。よって、市には団体交渉に応じない正当な

理由がある。

(イ) 市は、上記(ア)の事情の下に、25年5月29日付団体交渉申入れについて応じなかったのであって、組合への弱体化工作ではなく、労組法第7条第3号の支配介入には当たらない。

(2) 組合の主張

ア 25年5月10日付団体交渉申入れについて

25年夏季要求書の要求事項である給与月額8%減額の撤回について、市が、同年5月13日の交渉時に次回までに内部協議をして検討すると約束したにもかかわらず、同月16日の交渉において内部協議ができていないので交渉を中断したいと述べたことに対し、組合が、「既に回答が決まっているのであれば協議をする意味はない」等と述べ、市の姿勢を批判するのは当然であり、組合は、譲歩か打切りかの二者択一を迫ってなどない。また、組合は、その翌日の同年5月17日には市の交渉打切りを批判し、交渉継続を求める申入れを行い、さらに、これを拒否し同月21日付最終回答に止めた市に対し、同月23日及び同月24日には抗議及び交渉継続を求める申入れを行ったことからしても、組合が交渉打切りを強要したなどということはありません。よって、市の主張は失当であり、同月10日付団体交渉申入れに対する市の対応は、労組法第7条第2号の不誠実団交及び同第3号の支配介入に当たる。

イ 25年5月29日付団体交渉申入れについて

(ア) 市は、25年5月29日付団体交渉申入れに対し、25年夏季要求書については5月21日付最終回答を、市の申入れに係る23年人事院勧告の実施等については市の考えを、同月27日付けでそれぞれ提示している旨の回答をして、これを拒否した。

同月21日の団体交渉における23年人事院勧告の実施に係る組

合の対応は、組合が申し入れた25年夏季要求書に関する団体交渉を市が一方的に打ち切ったことへの当然の批判であって、市の申入れに係る協議が実質的になされなかったとしても、その責任は市の側にある。

(イ) 市による団交拒否は、B<sub>1</sub>市長就任以来、給与月額8%減額、職員基本条例等の強行、25年度使用料減免不承認決定などの一連の不当労働行為が繰り返され、労使間の対立が激化する中で行われ、B<sub>1</sub>市長の強固な不当労働行為意思に基づくものであり、団体交渉を形骸化し、自らの政策を一方的に強行することによって、組合の影響力の減退と弱体化をねらった労組法第7条第3号の支配介入に当たる。

## 6 救済方法について（争点6）

### （1）組合の主張

ア 争点2及び5について、給与その他の勤務条件を定める条例については、議会への議案提出に先立ち、誠実団交を命じるのが相当で、団交拒否に対する救済命令として団交応諾を命じなければならない。また、団体交渉によって給与削減の回復や夏期特別休暇日数の変更は可能であり、救済の利益はなお存する。

イ 争点3について、使用許可及び使用料減免に係る承認・不承認決定は、単年度毎になされるもので、市が今後も使用料減免を承認せず、使用料の徴収を繰り返すことが十分予想され、現に市は使用料を納付しなければ使用許可を取り消すことを26年度使用許可の条件とするなど対応をエスカレートさせたのであるから、同種行為を繰り返させないためには、使用料減免の不承認及び使用料徴収の禁止を命じることが相当である。

ウ 争点2ないし5について、B<sub>1</sub>市長就任以降、市は、不当労働行為を

繰り返し、本件救済申立て後も、組合費のチェック・オフ手数料を支払うよう要求し、組合らが応じなかったところチェック・オフを中止したり（大阪府労委26年（不）第10号及び同第43号事件）、職員給与を削減する条例案について、団体交渉を一方向的に打ち切って議会に上程するなど（同第69号事件）、市と組合の間には、6件もの救済申立事件が係属しており、このような労使関係を是正するため、謝罪文の手交及び掲示が不可欠である。

## （2）市の主張

ア 争点2及び5について、条例案の議会提出前の団体交渉を市に義務づける救済命令は、労働委員会の裁量権の範囲を逸脱するもので認められない。また、職員基本条例の制定等、退職手当の改正及び23年人事院勧告の実施に関しては、既に条例制定済みであり、夏期特別休暇についても労使間で解決済みであるから、現時点で団体交渉をする意味は乏しい。なお、給与月額8%減額については27年3月で終了している。

イ 争点3について、本件組合事務所使用料の徴収を禁止する救済命令は、本件使用料条例が定める使用料減免事由を、労働委員会が条例改正の手続きを経ずに追加することになり、同条例に反して違法であり、労働委員会の裁量の範囲を逸脱する。初審命令は、必要な説明がないまま負担を強いたことが支配介入と判断したに過ぎず、必要な説明をした上で本件組合事務所使用料の負担を求めることは否定していない。

ウ 争点2ないし5について、不当労働行為による被害を救済し、正常な労使関係の回復を図るという労働委員会による救済命令制度の目的を達成するためには、不当労働行為を認定し、それを繰り返さない旨を市が誓約するだけで十分である。

### 第3 当委員会の認定した事実

#### 1 当事者等

- (1) 市は、地方自治法に基づく普通地方公共団体である。
- (2) X<sub>1</sub>組合は、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、当審審問終結時（28年1月）約190名である。なお、X<sub>1</sub>組合の構成員には、地公法が適用される職員と地公労法の準用等により労組法が適用される職員が含まれている。

X<sub>2</sub>組合は、X<sub>1</sub>組合のうち現業職の者により組織されており、その構成員は、当審審問終結時（28年1月）5名である。

#### 2 市の財政健全化計画と職員の給与減額等について

##### (1) 市の財政健全化計画

ア 22年2月、市は、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、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づく、21年度から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。市は、この財政健全化計画において、計15項目について対象期間と目標効果額を定め、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。

イ 23年12月、市は、26年度末を目途に全ての健全化指標をクリアし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、23年度から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。

ウ 市は、25年度決算をもって、財政健全化団体を脱却した。

##### (2) 職員の給与減額等

ア 23年4月24日、B<sub>1</sub>市長が就任した。

イ 23年5月12日、市は、組合に対し「給与月額減額等について

(申入れ)」と題する書面を交付して、23年7月から27年3月までの間一般職の職員の給与月額を一律20%減額すること等について団体交渉を申し入れた。併せて、市は、この団体交渉を同月17日、同月24日及び同月26日の日程で、公開により行うことをX<sub>1</sub>組合に申し入れた。

これに対し、同月16日、組合は「団体交渉の公開について」と題する書面を市に交付して、団体交渉を公開することは適切ではない旨通知したが、同日、市は、組合に対し「団体交渉の公開について(回答)」と題する書面を交付して、団体交渉を公開で実施する考えに変わりはない旨通知した。

ウ 23年5月17日、市と組合との間で団体交渉が公開で開催された。組合側は組合員20名程度、市側は市長ほかが出席した。一般職の職員の給与月額を20%減額することについて、組合が財政的な裏付けや根拠もない中で受け入れられない旨述べたのに対し、市長は、自身の考えを示す収支見通しを次回交渉で提示するよう努力する旨述べたが、以後、給与月額20%減額等に関する市の申入れ(上記イ)に係る団体交渉は開催されず、合意には至らなかった。

エ 23年6月13日、市長は、一般職の職員の給与月額を20%減額する改正条例案を議会に上程したが、結果的に、23年7月から24年3月までの間、職員の給与月額を8%ないし13%減額する内容に修正した改正条例案(この給与月額の減額幅は職階によって異なるが、以下「8%減額」ということがある。)が、23年6月28日、本会議で可決され、成立した。

オ 23年7月27日付けで、組合は、市に対し「給与カットの中止を求める要求書」と題する文書をそれぞれ提出し、労使協議がないまま給与カットを強行する市の行為は不当労働行為であるとして謝罪と給



与月額8%減額の中止を求めて団体交渉を申し入れ、同年8月11日、組合と市との間で団体交渉が開催されたが、市は、不当労働行為は行っておらず、給与月額8%減額の撤回はしない旨回答した。

カ 23年11月7日、市は、組合に対し、給与月額8%減額を27年3月まで延長することを申し入れ、同月17日、組合との間で、市長が出席して団体交渉を行ったが、合意に至らなかった。

23年12月、市長は、給与月額8%減額を期間延長する条例案を上程し、この条例案は可決され、成立した。

### 3 職員基本条例等に関する団体交渉申入れに至る経緯と市の対応について

#### (1) 24年11月30日付団体交渉申入れに至る経緯と市の対応

ア 24年9月議会において、市は、同年12月議会に職員基本条例案を上程し、25年度からの施行を目指す旨説明した。なお、職員基本条例とは、市の一般職の職員の倫理規範、人事評価、懲戒、分限等を定めるものである。

イ 24年11月1日、組合は、市に対し「2012年賃金確定などの重点要求書」（以下「24年年末要求書」という。）を提出し、給与月額8%減額の撤回等を求め、同月13日、同月15日、同月20日及び同月21日の日程で団体交渉を行うことを申し入れ、市は、この日程で団体交渉を行うことに合意した。

組合は、従前から年に3回、概ね2月、5月及び11月にそれぞれ春闘、夏季及び年末の要求書を市に提出し、夏季及び年末については、原則4回の交渉日を設定し4回目を最終交渉日としてきたところ、組合の要求書が提出される時期に、市から組合に対し協議が申し入れられることもあった。

ウ 24年11月13日、市は、組合に対し「職員基本条例の制定等について（申入れ）」と題する書面を示して、職員基本条例の制定、特

殊勤務手当の廃止及び時間外勤務手当の見直し（以下「職員基本条例ほか2件」という。）を議題とする団体交渉を申し入れた。

上記市の申入書には、職員基本条例については25年1月1日施行、特殊勤務手当の廃止及び時間外勤務手当の見直しについては25年度から実施する必要がある、早期に組合との合意が得られるよう協議したい旨記載されており、また、市は、職員基本条例案に関しては、12月議会に上程することを考えている旨述べた。

これに対し、組合は、職員基本条例を制定する理由等を質し、明確な理由がない以上、職員基本条例ほか2件についての協議はしようがないと主張し、上記市の申入書を受領しなかった。

エ 24年11月21日、24年年末要求書に係る第4回交渉において、副市長であるB<sub>2</sub>（以下「副市長」という。）が、職員基本条例ほか2件に関する市の申入れ（上記ウ）に係る団体交渉を同月22日、同月26日及び同月28日に公開で行うことを提案した。

これに対し、組合は、団体交渉を公開とすること及び12月議会への上程を前提に一方的に3日間だけ交渉日を指定したことに抗議するとともに、24年年末要求書について具体的な協議がないまま、職員基本条例ほか2件について協議をすることにはならない旨主張した。

同月22日、市と組合との間で、交渉正常化のための予備折衝が行われたが、今後の交渉についての合意は成立せず、結局、市と組合との間で、職員基本条例ほか2件に関する団体交渉は開催されなかった。

オ 24年11月29日、市は、組合に対し「職員基本条例の制定等について（通知）」と題する書面により、職員基本条例ほか2件に関する団体交渉を開催するに至らなかったが、市長の責任において職員基本条例案を12月議会に上程する旨通知した。

カ 24年11月30日、組合は「一方的な議会上程を取下げよう求

める緊急要求書」と題する同日付書面をそれぞれ交付し、職員基本条例ほか2件に関して労使協議及び労使合意のない議案の上程を取り下げ、説明責任を果たし誠実な団体交渉を開催するよう市に求めた。市は、この申入れに応じなかった。

キ 24年12月7日、市長は、職員基本条例の制定及び職員の特殊勤務手当についての条例の廃止に係る議案を議会に上程し、同月20日、これら議案は可決され、成立した。

また、同月27日、市長は、休日の時間外勤務手当の割増率を引き下げる規則改正を行った。

(2) 24年12月10日付団体交渉申入れに至る経緯と市の対応

ア 24年11月16日、国家公務員の退職手当の調整率を104/100から98/100(25年1月1日から同年9月30日の間)、92/100(同年10月1日から26年6月30日の間)、87/100(同年7月1日以降)へと段階的に引き下げる国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律が成立し、24年11月26日公布された(25年1月1日施行)。

イ 24年12月7日、市は、組合に対し「職員の退職手当の改正について(申入れ)」と題する書面を示して、退職手当の調整率を国家公務員と同様に変更することについて、団体交渉を申し入れた。併せて、市は、この団体交渉を同月10日及び同月11日に公開で行い、開会中の12月議会に追加提案し、25年1月から実施したい旨述べた。

これに対して、組合は、わずか2日間で合意を見いだすのは無理がある旨を主張し、上記市の申入書を受領しなかった。

ウ 24年12月10日、組合は、市に対し「緊急要求書」と題する同日付書面をそれぞれ交付し、退職手当の改正に関して一方的な議会上程をやめ、説明責任を果たし労使合意を図ることを求めて、団体交渉

を申し入れた。

これに対し、同月 11 日、市は、退職手当の改正に関して合意がなければ 12 月議会に追加上程しないという約束はできず、組合の要求に応じることはできないので交渉を断念し、12 月議会へ追加上程する旨組合に通知した。

エ 24 年 12 月 19 日付けで、市は、組合に対し「職員の退職手当の改正について（通知）」と題する書面により、退職手当の改正に関する市の申入れ（上記イ）に係る団体交渉を開催するに至らなかったが、地方公務員についても国家公務員の退職手当制度改正の趣旨を踏まえ、国家公務員に準じた必要な措置を講ずるよう総務副大臣から通知があるので、市長の責任において 12 月議会に追加上程する旨を通知した。

これに対し、同月 21 日、組合は、労使の話し合いを放棄する通知であり受け取ることはできない旨の内容証明郵便を市長宛て送付した。

オ 24 年 12 月 20 日、市長は、職員の退職手当についての条例改正案を議会に上程し、同日、この議案は可決され、成立した。

なお、大阪府内の市町村のうち、25 年 1 月 1 日施行で退職手当の調整率を変更したのは市を含め 9 市町村であった。

#### 4 本件組合事務所の使用状況及び本件使用料減免不承認決定に至る経緯について

##### (1) 本件組合事務所の使用状況

ア 昭和 49 年 4 月以降本件当時（26 年度）に至るまで、組合は、市庁舎別館 1 階の一部分を組合事務所（本件組合事務所）として使用している。

12 年頃から、組合は、その使用に際し市の求めに応じて年度ごとに Y 市行政財産使用許可申請書及び行政財産使用料減免申請書（以下、

それぞれ「使用許可申請書」、「使用料減免申請書」という。)を提出し、行政財産の目的外使用許可及び使用料減免承認決定を受けるようになり、24年度までの間、使用料を全額免除されていた。

なお、地方自治法において、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる(第238条の4第7項)とされ、普通地方公共団体は、同項の規定による許可を受けてする行政財産の使用につき使用料を徴収することができ(第225条)、使用料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない(第228条第1項)とされている。これらの規定に基づき、市は、本件使用料条例(19年6月29日改正)及びY市行政財産使用料条例施行規則(13年3月31日改正)(以下「本件施行規則」という。)を定めている(別紙「本件使用料条例」及び「本件施行規則」参照)。

イ 24年1月19日付けで、組合は、市に対し、使用許可申請書及び使用料減免申請書を提出し、本件組合事務所について、24年度の使用許可及び使用料の減免を申請した。

ウ 24年3月1日付けで、市は、組合に対し、Y市行政財産使用許可書及びY市行政財産使用料減免承認決定通知書(以下、それぞれ「使用許可書」、「使用料減免承認決定通知書」といい、冒頭に対象期間である当該年度を付す。なお、不承認の場合には「使用料減免不承認決定通知書」といい、以下同様とする。)を交付し、24年4月1日から25年3月31日までの間の使用を許可し、本件使用料条例第6条第1項第1号の規定(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に使用させるとき)により、使用料を全額免除する旨通知した。

24年度使用許可書には、使用目的について「職員組合事務所のた

め」と記載されており、また、24年度使用料減免承認決定通知書には、理由として「地方公務員法第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。

(2) 25年度使用料減免不承認決定に至る経緯

ア 25年2月中旬、市総務部人事課の課長であるB<sub>3</sub>(以下「人事課長」という。)ほか1名は、組合に対し、25年度から組合事務所使用料を徴収するよう市長より指示を受け、検討したところ、初年度から全額徴収は無理と思われるので、段階的に使用料を徴収することにしたい旨口頭で通知した。

イ 25年3月11日、市総務部総務課の職員が、組合に対し「職員組合に関する使用許可手順(流れ)について」と題する書面を交付した。

この書面には、市は、例年どおり同月中に組合から使用許可申請書及び使用料減免申請書を受領し、同月末に使用許可書を発行するが、例年と異なり使用許可書には25年度分から使用料を徴収する条項を追加すること、使用許可書とともに使用料減免不承認決定通知書を発行することが記載されていた。また、使用料減免不承認決定通知書の発行との記載に続けて、「(本来は不承認の理由を明記する。市長の意向だけの理由であり明記不可)」と付されていた。

さらに、同書面には、使用料の納付がなかった場合、使用許可の取消しに伴う退去命令通知書を発行することも明記されていた。

ウ 25年3月26日、組合は、市に対し、連名の使用許可申請書及び使用料減免申請書を提出し、本件組合事務所について、25年度の使用許可及び使用料の減免を申請した。

エ 25年4月1日付けで、市は、組合に対し、25年度使用許可書を交付し、許可条件として新たに本件組合事務所使用料として年額2万

4500円を同月30日までに納付することを付して、同月1日から26年3月31日までの間の使用を許可（以下「25年度使用許可」という。）する旨を通知した。

併せて、25年4月1日付けで、市は、組合に対し、25年度使用料減免不承認決定通知書を交付し、同年度の本件組合事務所使用料の減免を不承認とすること（25年度使用料減免不承認決定）、経過措置として使用料の80%を減額することを決定した旨、26年度分は60%、27年度分は40%、28年度分は20%をそれぞれ減額する予定である旨を通知した。同通知書には、決定理由として「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。

また、上記書面の交付に際し、市から組合に対して、25年度から使用料減免不承認とした理由や経過措置の内容等について説明はなかった。

### （3）25年4月4日付団体交渉申入れと市の対応等

ア 25年4月4日、組合は、市に対し、連名の同日付団体交渉申入書を提出し、25年度使用許可及び同年度使用料減免不承認決定について、従前とは異なり使用料減免申請を不承認として、使用料の納付を使用許可の条件としたことは支配介入の不当労働行為であるとして、次の項目について団体交渉を申し入れた。

- ① 従前どおり組合事務所の使用料の減免を行い、無償貸与すること
- ② 従前とは異なり組合事務所の使用料減免申請を不承認とした理由を説明し、協議を行うこと
- ③ 組合事務所の使用料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

④ 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

イ 25年4月8日、市は、組合に対し「団体交渉申入書について（回答）」と題する書面を交付し、職員団体等への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り、地公法第55条第3項により「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」と定められているため、上記アの団体交渉申入れを受けることができない旨を通知した。

ウ 25年5月31日付けで、組合は、市長に対し、連名の異議申立書を提出し、25年度使用料減免不承認決定を取り消し、使用料減免申請を承認すること及び25年度使用許可に付された条件のうち使用料に係る部分を変更し、使用料を免除することを求めて異議申立てを行ったが、同年10月22日、組合の異議申立てはいずれも棄却され、26年2月17日、この決定に対する組合の再審査請求はいずれも却下された。

(4) 26年度使用料減免不承認決定等に至る経緯

ア 26年2月24日付けで、組合は、市に対し、連名の使用許可申請書及び使用料減免申請書を提出し、本件組合事務所について、26年度の使用許可及び使用料の減免を申請した。

イ 26年3月12日付けで、市は、組合に対し、26年度使用許可書を交付し、許可条件として本件組合事務所使用料年額4万7520円を、未納となっている25年度の使用料（督促手数料及び延滞金を含む。）と併せて、26年5月30日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付して、同年4月1日から27年3月31日までの間の使用を許可（以下「26年度使用許可」という。）する旨を通知した。



併せて、26年3月12日付けで、市は、組合に対し、26年度使用料減免不承認決定通知書を交付し、同年度の本件組合事務所使用料の減免を不承認とすること（26年度使用料減免不承認決定）、経過措置として25年度分の使用料を80%、26年度分を60%、それぞれ減額することを決定した旨、27年度分は40%、28年度分は20%をそれぞれ減額する予定である旨を通知した。同通知書には、決定理由として「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。

(5) 26年3月13日付団体交渉申入れと市の対応

ア 26年3月13日付けで、組合は、市に対し、連名の団体交渉申入書を提出し、26年度使用許可及び同使用料減免不承認決定について、従来とは異なり使用料減免申請を不承認として、使用料の納付を使用許可の条件としたことは支配介入の不当労働行為であるとして、上記(3)アと同様の項目について団体交渉を申し入れた。

イ 26年3月14日付けで、市は、組合に対し、「団体交渉申入書について(回答)」と題する書面を交付し、上記(3)イと同旨の回答を通知した。

(6) 別組合に対する市の使用料減免の状況

市は、市職員を組織する申立外C<sub>1</sub>組合に対しても、市庁舎別館1階の一部を組合事務所として使用するに際し、24年度までは使用料を全額免除していたが、25年度及び26年度の使用に際して、組合と同等の経過措置を講じた上で使用料の支払を求め、当該組合はこれに応じている。また、市の教職員を組織する申立外C<sub>2</sub>組合についても、24年度以降、行政財産を組合事務所として使用するに際し、使用料の支払に応じている。

5 25年夏季要求書等に関する団体交渉申入れと市の対応について

(1) 組合の25年5月10日付団体交渉申入れと市の対応

ア 25年5月10日、組合は、市に対し、連名の同日付「2013夏季・一時金要求書」（25年夏季要求書）を提出し、要旨以下の事項を求めて団体交渉を申し入れ、組合と市は、同月13日、同月16日、同月21日及び同月23日の日程で団体交渉を行うことに合意した。

- ① 労使合意のない賃金・労働条件改悪等の撤回について（給与月額8%減額、職員基本条例、特殊勤務手当の廃止、退職手当削減、時間外勤務手当の改定等）
- ② 基本賃金について（24か月昇給延伸について残り15か月復元の具体的措置等）
- ③ 夏季一時金について（支給率引上げや定額加算などの生活改善措置、非正規職員への支給等）
- ④ その他（夏期特別休暇を10日とすること等）

イ 25年5月10日、市は、組合に対し「平成23年人事院勧告の実施等について（申入れ）」と題する書面を提出し、23年人事院勧告の実施及び夏期特別休暇の見直しについて、団体交渉を申し入れた。

上記市の申入書には、同年2月、総務省が市の給与決定に際し、級別職務分類表及び級別標準職務表に適合しない級への格付けを行ういわゆるわたりがあると公表したこと受け、これを是正するため23年人事院勧告を実施すること及び大阪府の指導により夏期特別休暇を8日から5日に変更することにつき、協議したい旨記載されていた。

ウ 25年5月13日、組合と市との間で、25年夏季要求書に関する団体交渉が行われた。組合側は、組合員17名、市側は総務部長であるB<sub>4</sub>（以下「総務部長」という。）、人事課長外1名が出席し、所要時間は約2時間30分であった。その概要は以下のとおりである。

組合は、給与月額8%減額の強行等により職員の生活は危機的状況

にあり、モチベーションは低下していることなどを挙げ、給与月額８％減額の撤回を含む２５年夏季要求書の趣旨を説明した。これに対し、市は、給与月額８％減額は早期健全化団体の脱却に向けた賃金抑制である旨、撤回は難しい旨を述べた。組合は、給与月額８％減額の撤回ができないなら相当分を昇給短縮すればいい旨、市は説明責任を果たしていない旨を述べて、２５年夏季要求書の項目の中で何か一つでも解決できるのかを問うと、市は、持ち合わせていない旨を述べた。

組合は、総務部長らが交渉当事者として回答できないなら、不当労働行為である旨を述べ、十分な説明責任が果たせる者の出席を求めた。

エ ２５年５月１６日、組合と市との間で、２５年夏季要求書に関する団体交渉が行われた。組合側は、組合員３５名、市側は総務部長、人事課長外１名が出席し、所要時間は約２時間であった。その概要は以下のとおりである。

冒頭、市は、内部協議が整っていないため、次回交渉日である同月２１日までの間、交渉を中断したい旨述べた。組合が、同日までには内部協議が整い、同日には一歩でも前進した回答があると考えていいのかを問い、ゼロ回答では意味がない旨述べると、市は、具体的な内容は示せない旨を述べた。

組合が、交渉を打ち切りに来たのか謝罪に来たのかを質すと、市は、「今、回答できるものは何もない。誠に無責任ではあるが、交渉打ち切りでお願いしたい」と述べた。組合は、市の対応は真摯な対応といえない旨を述べ、市は、「真摯な対応ではないことは理解している」と応じた。

市の見解を整理するため約３０分間の休憩の後、市は、改めて同日まで交渉を中断したい旨述べた。組合が、既にゼロ回答が決まっているのなら協議しても意味はない旨述べると、市は、現状では前進に向

けた協議をすることは難しい旨、当局として協議材料を見いだせないため、交渉を打ち切りたい旨述べた。

オ 25年5月16日、市は、組合に対し「団体交渉の打ち切りについて」と題する総務部長名の書面を提出し、25年夏季要求書について応えることができないので、団体交渉を打ち切る旨通知した。

これに対し、組合は、同月17日、連名の「団体交渉開催について（申入れ）」と題する書面を市に提出し、市の対応は説明責任も果たさないまま、交渉拒否をする不当労働行為に当たると主張し、25年夏季要求書に対して誠実に団体交渉を行うよう要求した。

カ 25年5月21日午後4時頃、X<sub>1</sub>組合の中央執行委員長であるA<sub>1</sub>（以下「委員長」という。）と総務部長、人事課長外1名との間で予備折衝が行われた。

席上、市は、組合に対し、同日付「団体交渉開催について（回答）」（5月21日付最終回答）と題する書面を交付し、25年夏季要求書について同月13日及び同月16日の2日間にわたり協議を重ねたが、新たな協議内容を見いだせない状況にあるとして、要旨以下の最終回答を提示した。

- ①（労使合意のない賃金・労働条件改悪等の撤回について）組合の要求項目は既に議会で承認を得て実施しているもので撤回はできない
- ②（基本賃金について）24ヶ月昇給延伸の15か月の復元は財政状況を勘案し困難である、同月10日付申入れのとおり23年人事院勧告の実施を検討している
- ③（夏季一時金について）財政状況などを総合的に判断した結果、支給率引上げや定額加算を実施できる状況にはない、非正規職員への支給は考えていない
- ④（その他）同日付申入れのとおり夏期特別休暇の見直しを検討して

いる

これに対し、組合は、25年夏季要求書の中身の協議ができないまま、同月23日の最終日を前に交渉を打ち切ることに抗議し、23年人事院勧告の実施等に関する市の申入れ（上記イ）は取下げでよいかを質した。市は、市の申入れには応じてほしいと述べ、組合は、交渉に応じるか否かは組合の闘争委員会に諮った上で回答する旨述べたが、その後、交渉に応じる旨返答した。

キ 25年5月21日午後7時頃から、組合と市との間で団体交渉が行われた。組合側は、組合員26名程度、市側は副市長、総務部長、人事課長ほか1名が出席し、所要時間は約2時間20分であった。なお、委員長は出席しなかった。その概要は、以下のとおりである。

組合は、同月13日及び同月16日の交渉では25年夏季要求書の個々の要求事項について具体的な交渉はしておらず、市が決定した内容を述べるだけでは交渉ではない旨を述べ、副市長は上記交渉の報告を受けた上で、交渉に参加しているのかを問うと、市は、報告は受けている旨、本日は市の申入事項について交渉に参加している旨を述べた。

25年夏季要求書の交渉日に市が申入れをしてきたことに対し、組合が、組合の要求には応じず市の申入れには応じてほしいというのは手前勝手である旨述べて、25年夏季要求書に対する交渉に応じるよう求めると、市は、2日間協議をしたが前進した回答を得ることができないとの判断で、5月21日付最終回答を文書で回答している旨述べた。

組合は、25年夏季要求書については具体的に何も協議していない旨重ねて追及すると、市は、要求項目までの交渉には至っていない旨、協議にはなっていないが前進した回答が得られないとの判断により、

5月21日付最終回答として文書回答している旨述べた。組合が、市には25年夏季要求書の中身について話し合う気がない旨指摘すると、市は、今日は夏季交渉ではなく、市の申入れについての交渉である旨述べた。

組合は、財政状況や市の状況の説明もない旨、市長のやりたい放題である旨を指摘すると、市は、政策の決定権は市長にあり、市長の方針によるものである旨を述べた。組合が、市長が替わる度に労使関係が変わるのはおかしい旨、25年夏季要求書について総務部長以下は説明責任を果たしていない旨を指摘すると、副市長は、今日は市の申入れについての交渉であり、これ以上交渉継続は難しい旨を述べ、退席した。その後、他の市側交渉出席者も退席し、交渉は終了した。

ク 組合は、市に対し、25年5月23日には連名の抗議文を、同月24日には連名の団体交渉申入書を提出し、団体交渉を申し入れた。

上記抗議文及び団体交渉申入書には、①市からの同月21日付最終回答（上記カ）は、25年夏季要求書提出時に申し合わせた交渉日程に基づく団体交渉を一方向的に打ち切るもので不当労働行為に該当する旨、②市の申入れ（上記イ）に係る具体的な説明や協議がないまま副市長が一方向的に退席したことは、団体交渉を打ち切り、申入れを取り消すものと判断する旨、③そうでないならば、市長自らが団体交渉に出席し、この間の不当労働行為を謝罪し、誠実な団体交渉を行うことを申し入れる旨、記載されていた。

ケ 25年5月27日付けで、市は、組合に対し「団体交渉申入書について（回答）」と題する書面（以下「5月27日付回答書」という。）を送付し、①25年夏季要求書については同月21日付最終回答のとおりである旨、②23年度人事院勧告の実施等に関する市の申入れについては、同日の団体交渉においてこれ以上の交渉継続が困難と判断

し退席したものであり、市からの申入れを取り消すものではない旨、  
③不当労働行為との認識は持っていないので、謝罪を前提とした交渉は受けられない旨を回答した。

また、同月27日付けで、市は、組合に対し「平成23年人事院勧告の実施等について（通知）」と題する書面（以下「5月27日付通知書」という。）を送付し、十分な協議に至らなかったが、23年人事院勧告の実施については市長の責任において6月議会に上程する旨、夏期特別休暇については見直しを行い25年度より5日とする旨通知した。

(2) 25年5月29日付団体交渉申入れと市の対応

ア 25年5月29日、組合は、市に対し、連名の同日付団体交渉申入書を提出し、同月27日付回答書及び同日付通知書（上記（1）ケ）を一方的に通知したことに抗議するとともに、25年夏季要求書並びに23年人事院勧告の実施及び夏期特別休暇の見直しについて、改めて団体交渉を申し入れた。

イ 25年6月3日、市は、組合に対し「団体交渉申入書について（回答）」と題する書面を送付し、25年夏季要求書については同年5月27日付回答書を示し、23年人事院勧告の実施等に関する市の申入れについても同日付通知書により市の考えを提示しているため、団体交渉申入れを受けない旨通知した。

ウ 25年6月、市長は、23年人事院勧告の実施に係る議案を議会に上程し、同月議会で可決され、成立した。また、職員の夏期特別休暇は25年から5日間に変更された。

6 本件救済申立て及びその他の不当労働行為救済申立て

(1) 本件救済申立て（25年（不）第24号事件）

25年5月31日、組合は、大阪府労委に対し、市が職員基本条例等

に関する24年11月30日付及び同年12月10日付団体交渉申入れに応じなかったこと、本件組合事務所に係る25年度使用料減免不承認決定並びにこれに関する同年4月4日付団体交渉申入れに応じなかったことが不当労働行為に当たるとして、それぞれ不当労働行為救済申立てを行った。

(2) 本件救済申立て(25年(不)第52号事件)

25年10月29日、組合は、大阪労委に対し、25年夏季要求書等に関する同年5月10日付及び同月29日付団体交渉申入れに対する市の対応が不当労働行為に当たるとして、それぞれ不当労働行為救済申立てを行った。

(3) 別件救済申立て(26年(不)第10号及び同第43号併合事件)

26年2月20日及び同年8月4日、組合は、大阪府労委に対し、市が、①26年2月、同年4月1日から組合費のチェックオフについて事務手数料を徴収する内容の契約締結を求め、X<sub>1</sub>組合がこれに応じなかったところ、同年6月分給与以降、X<sub>1</sub>組合との間でチェックオフを中止したこと、②①に係る同年2月12日付及び同年3月5日付団体交渉申入れに応じなかったことが不当労働行為に当たるとして、それぞれ不当労働行為救済申立てを行った。

なお、大阪府労委は、27年7月28日付けで、上記①のうちX<sub>1</sub>組合の申立てに係る部分及び②が不当労働行為に該当するとして、市に対し、事務手数料を徴収することなくチェックオフを再開すること及びこれらに係る文書手交等を命じる命令書を交付した。これを不服として、市は、大阪地方裁判所(以下「大阪地裁」という。)に行政訴訟を提起し、28年5月18日、大阪地裁は、初審命令主文のうち、地公法が適用される組合員に係る部分を取り消し、市のその余の請求を棄却する判決を言い渡した。これを不服として、大阪府労委及び市は控訴提起し、現在、



大阪高裁に係属中である。

(4) 本件救済申立て（26年（不）第21号事件）

26年4月11日、組合は、大阪府労委に対し、26年度使用料減免不承認決定等及びこれに関する同年3月13日付団体交渉申入れに応じなかったことが、不当労働行為に当たるとして、それぞれ不当労働行為救済申立てを行った。

(5) 別件救済申立て（26年（不）第69号事件）

26年12月3日、組合は、大阪府労委に対し、市が給与削減の条例案に関する同年11月13日付団体交渉申入れを拒否したことが不当労働行為に当たるとして、それぞれ不当労働行為救済申立てを行った。

なお、大阪府労委はこれが不当労働行為に該当するとして、市に対し誠実団交応諾並びにこれに係る文書手交及び文書掲示を命じる28年6月7日付命令書を交付した。これを不服として、市は、大阪地裁に行政訴訟を提起し、現在、大阪地裁に係属中である。

7 本件救済申立て後の労使事情等について

(1) 夏期特別休暇について26年度には6日間に、27年度には7日間に回復した。

(2) 26年5月30日、組合と市との間で、25年度使用料減免不承認決定及び26年度使用料減免不承認決定等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本件組合事務所使用料の取扱いにつき、要旨以下の覚書が締結され、組合は、市に対し、25年度及び26年度の使用料相当分の預かり金として7万5860円（督促手数料及び延滞金を含む）を交付し、26年度に至るまで本件組合事務所を継続して使用している。

① 組合は、25年度及び26年度の使用料相当分（督促手数料及び延滞金を含む。）の預かり金を市に交付する。

- ② 市は、上記預かり金が交付された場合には、本件組合事務所の使用の継続を認め、26年度使用許可の取消処分を行わない。
- ③ 組合及び市は、27年度以降の本件組合事務所の使用許可及び使用料についても本覚書の趣旨に沿った暫定措置を取ることを確認する。

#### 第4 当委員会の判断

##### 1 争点1 (X<sub>1</sub>組合は本件の申立人適格を有するか) について

(1) 市は、大阪高裁平成14年1月22日判決労働判例828号73頁に依拠して、本件においても、X<sub>1</sub>組合は労組法が適用されない非現業公務員が大多数であるので、労組法上の労働組合とはいえず申立人適格を有しない旨主張する(前記第2の1(1))ので、以下検討する。

ア 前記第3の1(2)認定のとおり、X<sub>1</sub>組合は、地公法が適用される職員と地公労法の準用等により労組法が適用される職員が含まれるいわゆる混合組合である。

いわゆる混合組合の申立人適格について、このような組合も労組法適用構成員に関わる問題については労組法上の権利を行使することができるものと解せられ、その故に、当該組合は労組法第7条各号の別を問わず不当労働行為制度による救済申立てをできる地位にある、すなわち申立人適格を有すると解するのが相当である。なぜならば、このように解しないと、労組法の適用される組合の構成員は、労働組合加入の自由が保障されているにもかかわらず、自らの労働条件を労組法上の使用者に対する団体交渉により解決する手段を持ち得ないこととなり、不当労働行為救済制度の趣旨である労働者の団結権の保護及び労働組合選択の自由の観点からして、著しく妥当性を欠くことになるからである。

イ 上記の市の主張が依拠する判決の見解は、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など実際上の問題を生ずるのであって相当ではないというべきである。

ウ なお、東京高裁平成26年3月18日判決労働判例1123号159頁（最高裁平成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分に従い、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、上記判断と同様に、混合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いる。

エ 以上によれば、いわゆる混合組合たるX<sub>1</sub>組合は、組織する組合員の量的割合等に関係なく、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。

(2) また、市は、本件ではX<sub>2</sub>組合が申立人になっている以上、X<sub>1</sub>組合にまで申立人適格を認める必要性はない旨主張するが（前記第2の1(1)）、いわゆる混合組合であるX<sub>1</sub>組合に申立人適格が認められることは上記判断のとおりであり、X<sub>2</sub>組合が申立人になっているか否かでX<sub>1</sub>組合の申立人適格にかかる判断が左右されるものではなく、市の主張は採用できない。

(3) 本件は、組合の組合活動の拠点である本件組合事務所の使用料減免不承認決定及びこれに係る団交拒否について申し立てられた事件であり、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、X<sub>1</sub>

組合は申立人適格を有すると解するのが相当である。

以上のとおりであるから、X<sub>1</sub>組合は本件において申立人適格を有することとなる。

- 2 争点2（市が、職員基本条例等に関する24年11月30日付及び同年12月10日付団体交渉申入れに応じなかったことは、正当な理由のない団交拒否及び支配介入に当たるか）について

当委員会も、上記各団体交渉申入れに対する市の対応はいずれも不当労働行為に該当すると判断する。その理由は以下のとおりである。

- (1) 職員基本条例ほか2件に関する24年11月30日付団体交渉申入れに対する市の対応についてみると、①同月13日、市は組合に対し、職員基本条例ほか2件を議題とする団体交渉を申し入れ、同条例案の12月議会への上程を考えている旨述べたところ、組合は、同条例を制定する理由等を質し、明確な理由がない以上協議はしようがないとして市の申入書を受領しなかったこと（前記第3の3(1)ウ）、②同月21日、24年年末要求書に係る第4回交渉において、副市長は、上記①に係る団体交渉を同月22日、同月26日及び同月28日に公開で行うことを提案したところ、組合は、これに抗議し、24年年末要求書について具体的な協議がないまま職員基本条例ほか2件について協議することにならない旨主張したこと（同エ）、③同年11月29日、市は組合に、職員基本条例案を12月議会に上程する旨通知し、組合は、同月30日、労使協議及び労使合意のない議案の上程を取り下げ、誠実な団体交渉を開催するよう市に求めたが、市はこの申入れに応じなかったこと（同オカ）が認められる。

ア 上記のとおり、市は、組合の24年11月30日付団体交渉申入れに対し、特段の理由を示すことなく応じていない（上記③）。

この点に関し、市は、上記団体交渉申入れに応じなかったことには

正当な理由があるとして、①市の申し入れた同一議題の団体交渉を組合が先に拒否した旨（市主張①）、②組合は給与月額8%減額の撤回や労使合意がない限り議会に上程しない等受諾不可能な前提条件を設定して条件が整わない限り実質的な交渉はしないという態度に出ることが明らかであった旨（市主張②）主張する（前記第2の2（1）ア（ア））。

イ そこで、上記の市主張①②の当否について検討する。

（ア） 同一議題の団体交渉申入れを組合が拒否した旨の市主張①について検討する。

確かに、組合の24年11月30日付団体交渉申入れに先立って、市は、同月13日に職員基本条例ほか2件を議題とする団体交渉を組合に申し入れている。しかし市はこの申入れにあたり、職員基本条例案の12月議会への上程を考えている旨述べ、組合がその理由を質しても回答していない。また市はこの団体交渉を同年11月中に公開で行うことを提案している（上記①②）。このように回答までの期間が短くかつ条件付きの団体交渉申入れを組合がすぐに受諾できなかったのは当然の対応であったといえるし、上記の市の申入れを受諾しなかったからといって、組合が今後職員基本条例ほか2件に関する団体交渉を受けないという姿勢を表したものとはいえない。そもそもこのような市の団体交渉申入れは、組合の同年11月30日付申入れと同一議題に更に条件を付したものであるから、これについて組合が検討する時間を要するのはむしろ当然であって、組合の対応を非難することはできない。

そして、本件の議題である職員基本条例（市の一般職の職員の倫理規範、人事評価、懲戒、分限等を定めるもの）の制定、特殊勤務手当の廃止及び時間外勤務手当の見直し（前記第3の3（1）アウ）は、いずれも組合員の重要な労働条件の変更に関わるものであり、

これが義務的団交事項に当たることが明白である以上、組合が同月13日の団体交渉申入れを拒否したとの一事をもって、市の団交拒否の正当理由とみることはできない。

したがって、市主張①は採用できない。

- (イ) 次に、組合は受諾不可能な前提条件を設定し条件が整わない限り交渉しない態度に出ることが明らかであった旨の市主張②について検討する。

確かに、組合は24年11月30日付団体交渉申入れにおいて、職員基本条例案の上程の取下げを求めた(上記③)。しかしながら、条例案上程の取下げは、その実現性の大小は別として、およそ不可能であったわけではないのであり、「受諾不可能」との市の主張は、要するに、市がそのような取下げを行うつもりが全くなかったことを言い換えたものに過ぎない。そうであるならば、市は団体交渉に応じた上で上程の取下げが困難であることやその理由を組合に説明することができたのであり、かつ、そうすべきであったといえる。また組合が団体交渉において実際に上程案取下げに固執し交渉が平行線となったのであれば、その時点で交渉を打ち切ることにとも正当な理由があるともいえるが、組合が義務的団交事項について交渉を申し入れているのに、その主張が予測できるからというだけで一度も団体交渉を開催しなくてよいということはおよそない。団体交渉は労働条件等を労使の対抗的な交渉を通して決定するというプロセスであって、その交渉の進展に応じて主張等は当然に変遷し得るものであるから、その予測が正しいとは限らないし、仮に正しかったとしても、それだけで団体交渉を拒否してよいわけではない。

よって、組合が受諾不可能な前提条件を設定し条件が整わない限り交渉をしない態度であったとは必ずしもいえないし、仮にそうで

あったとしても、市としては、事前折衝や団体交渉の場で組合の主張を確認し、市の立場を説明するなどして協議を行った上で判断すべきだったのであり、それは団交拒否の正当理由にはならない。

したがって、市主張②は採用できない。

ウ 以上のとおり、組合の上記団体交渉申入れを拒否する理由として市が主張するものは、いずれも正当な理由と評価することはできず、24年11月30日付団体交渉申入れに市が応じなかったことは、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たる。そして、正当な理由なくして、かつ交渉をしても無駄だとして特段の理由を示すことなく、義務的団交事項についての交渉を拒否するという態度は、組合を軽視し、その影響力を弱めるものとして労組法第7条第3号の支配介入に該当する。

(2) 退職手当の改正に関する24年12月10日付団体交渉申入れに対する市の対応についてみると、①同月7日、市は組合に対し、退職手当の改正に関する団体交渉を申し入れ、同月10日及び同月11日に公開で行い、開会中の12月議会に追加提案したい旨述べたところ、組合は、2日間で合意を見いだすのは無理がある旨主張し、市の申入書を受領しなかったこと（前記第3の3(2)イ）、②同月10日、組合は、市に退職手当の改正に関して一方的な議会上程をやめ、労使合意を図ることを求めて団体交渉を申し入れたところ、同月11日、市は、合意がなければ追加上程しないという約束はできず、組合の要求に応じることはできないので交渉を断念するとしたこと（同ウ）が認められる。

ア 上記のとおり、市は、組合の24年12月10日付団体交渉申入れに対し、合意がなければ追加上程しないという約束はできないとして応じていないが（上記②）、このような市の対応に正当な理由があるといえるか検討する。

まず、同月10日付団体交渉申入れの議題である退職手当の改正は、職員の退職手当の調整率を国家公務員と同様、104/100から87/100へと段階的に引き下げるもので（同アイ）、組合員にとって、大幅な減額が見込まれるものであった。市は、このような組合員の労働条件に多大な影響を与える変更を行おうとしているにもかかわらず、同月7日、組合に、わずか3日後の2日間を指定して団体交渉を申し入れ、開会中の12月議会に追加提案するとしている（上記①）。このような市の対応は、退職手当の改正に関して、組合との合意形成に向けて、組合の納得を得られるよう説明しようと努力する姿勢に欠けるといわざるを得ない。

上記のような市の対応を考慮すると、組合が、上記団体交渉申入れに当たって、退職手当の改正に関して一方的な議会上程をやめ、労使合意を図るよう求めた（上記②）のも無理からぬことといえる。しかるに、市は、合意なく追加上程しないという約束ができないなどとして、義務的団交事項について交渉すること自体を拒否しており（上記②）、このような市の対応に正当な理由があるとはおよそいえない。

イ なお、市は、財政健全化団体であった市は速やかに退職手当を改正する必要があったから、申入れに応じなかったことには正当な理由がある旨主張する（前記第2の2(1)イ(ア)）。

しかしながら、市は、24年12月7日の組合に対する団体交渉申入れの前後を通じて、速やかに退職手当を改正する必要性について説明しておらず、また、市の同月19日付けの通知にも、市長の責任において12月議会に追加上程するとあるのみで（前記第3の3(2)）、速やかに改正する必要性について何ら具体的な理由は示されていないし、本件審査手続においてもこれを認める資料は提出されていない。よって、市の上記主張は採用できない。



ウ 以上のとおり、組合の24年12月10日付団体交渉申入れに対する市の対応やこれに関する主張は、いずれも正当な理由と評価することはできず、上記団体交渉申入れに市が応じなかったことは、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たる。そして、正当な理由なくして、かつ上記のように制度改正の必要性について何ら説明をすることなく、義務的団交事項についての交渉を拒否するという態度は、組合を軽視し、その影響力を弱めるものとして労組法第7条第3号の支配介入に該当する。

(3) 以上のとおりであるから、市が24年11月30日付団体交渉申入れ及び同年12月10日付団体交渉申入れに応じなかったことは、労組法第7条第2号及び第3号の不当労働行為に該当するとした初審判断は相当であり、この点に関する市の再審査申立てには理由がない。

3 争点3（25年度使用料減免不承認決定及び26年度使用料減免不承認決定等は支配介入に当たるか）について

当委員会も、上記市の対応はいずれも不当労働行為に該当すると判断する。その理由は、以下のとおりである。

(1) 本件組合事務所の使用状況及び本件使用料減免不承認決定に至る経緯をみると、組合は、昭和49年4月以降本件当時（26年度）に至るまで庁舎の一部を組合事務所として使用し、12年頃から年度ごとに使用許可及び減免承認決定を受け、24年度までは使用料を全額免除されていたこと、25年2月中旬、市は組合に対し、同年度から段階的に使用料を徴収する旨通知し、同年4月1日付けで同年度分の使用料を80%減額する旨の使用許可をしたこと（前記第3の4(1)ア、(2)アエ）が認められる。これらの経緯からすると、本件組合事務所使用料を全額免除とする取扱いは、昭和49年以降約40年間の長期間にわたって、事実上労使の了解のもとに継続してきた慣行的事実といえる。そして、

組合事務所の貸与は、便宜供与の中でも、労働組合の自主的運営を支える主要な柱の一つとなっているものであるから、使用料減免申請を不承認とすることは、労使間の施設使用に関するルールを変更し、組合の運営に新たな負担を課すものといえる。

上記のような慣行的事実は、労使間の一種の自主的ルールとして尊重されるべきものであり、当事者がこれを変更するためには、合理的な理由が必要であり、かつ、相手方に対しその理由を示してルール変更のための合意形成に向けた真摯な交渉を行うことが要請されるものといえる。にもかかわらず、市が、本件使用料減免不承認決定について、合理的な理由なしに、あるいは組合との十分な交渉を行うことなくこれを実施する場合には、労使関係の状況によっては、組合弱体化の意図が推認され、組合運営に対する支配介入の不当労働行為が成立することとなる。そこで、25年度使用料減免不承認決定及び26年度使用料減免不承認決定等の合理的な理由の有無、労使交渉等の合意形成の努力の有無、これに至るまでの労使関係の状況について、以下検討する。

(2) ア まず、25年度使用料減免不承認決定をめぐる市と組合との間の労使交渉等について検討する。

(ア) 25年度使用料減免不承認決定をめぐる市の対応をみると、①同年2月中旬、市は組合に対し、同年度から段階的に使用料を徴収する旨通知し、同年4月1日付25年度使用料減免不承認決定通知書を交付したこと（前記第3の4(2)アエ）、②同月4日、組合は団体交渉を申し入れたが、市は、同月8日、使用料に関する事項は管理運営事項であるとして申入れを受けない旨通知したこと（同(3)アイ）が認められる。

(イ) 25年度使用料減免不承認決定は、長期間にわたり組合に反復継続的に無償での本件組合事務所の使用が認められていた措置を打ち

切るものであるところ、市は、25年2月中旬、組合に同年度から使用料を徴収する旨通知したもので(上記(ア)①)、例年、3月末に翌年度の使用許可書を交付していたこと(同(2)イ)からすると約1か月半の期間しか設けていない。しかも、通知の際、市は、段階的に使用料を徴収するとの意向を口頭で伝えたのみで、徴収額など具体的な内容は明らかにしておらず、組合が市の提案を検討、判断するために配慮しているとはおよそ言い難い。

さらに、市は、25年度使用料減免不承認決定の理由や経緯、経過措置の内容等について組合に説明や協議を行おうともせず、これらに関する組合の団体交渉申入れにも応じず、交渉を拒否しており、これに正当な理由がないことは後記4(3)のとおりである。

(ウ) 上記のとおりであるから、25年度使用料減免不承認決定をめぐる市の対応は、労使間において長期間にわたり反復継続されてきた本件組合事務所使用料に係る取扱いを変更するに当たって、使用者である市に要求される労使交渉等の合意形成の努力に著しく欠けるものであったといわざるを得ない。

イ 次に、25年度使用料減免不承認決定に合理的理由があるといえるか検討する。

市は、財政健全化施策の一環として組合事務所使用料を徴収することにしたものである旨主張する(前記第2の3(1)ア)。

確かに、市の財政健全化計画には使用料等の見直しが含まれていたこと(前記第3の2(1)ア)からすると、市は、長年全額免除してきた組合事務所を含む行政財産の使用料について見直しを図る必要がある状況にあったことがわかる。このことからすると、使用料の徴収は財政健全化施策の一環との市の主張は全く根拠を欠くものとまではいえない。

しかしながら市は、22年2月の財政健全化計画策定の後も24年度までは減免承認決定をしていたところ（同4(1)ア）、25年度使用料減免不承認決定について、市長の意向であり理由は明記不可とし、同決定通知書においても「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」と記載しているだけで（同(2)イエ）、財政健全化計画の中でいかなる議論がなされ、行政財産使用料の見直しがどのように位置づけられたかなどに関する具体的な事情は何ら明らかでなく、25年度において従前と異なる取扱いをせざるを得ない財政健全化計画上の必要性を認めるに足る事実は初審及び再審査の証拠をみても見当たらない。上記からすると、25年度使用料減免不承認決定は、財政健全化計画上の必要性から行われたとは認め難い。したがって、これに合理的理由があったとはいえない。

ウ 加えて、25年度使用料減免不承認決定に至る間の労使関係の状況をみると、23年4月のB<sub>1</sub>市長就任以降、給与月額8%減額や職員基本条例の制定など組合員の労働条件に大きな影響を与える条例の改正が、労使協議が十分に行われないうまま市が議案を上程する形で相次いで行われており（同2(2)、3）、労使対立の状況の中、市は一貫して組合を軽視する態度を取っていたといえる。なお、25年度使用料減免不承認決定後も、市はX<sub>1</sub>組合との間でチェックオフを中止したり、給与削減の条例案に関する団体交渉を拒否していること（同6(3)(5)）などからも、組合軽視の姿勢が一貫しているといえる。

エ 上記判断のとおり、25年度使用料減免不承認決定は、労働組合の自主的運営を支える主要な柱の一つである組合事務所の貸与について、労使間において長期間にわたり反復継続されてきた使用料に係る取扱いを、何ら労使交渉等の合意形成の努力を行うことなく、一方的に変更したものであり、しかもその変更には合理的理由があるともいえ

ない。そして、23年4月のB<sub>1</sub>市長就任以降の労使対立状況における、上記のような一方的変更は、他に特段の理由が見当たらない以上、市の著しい組合軽視の姿勢を示すものというほかなく、組合弱体化の意図に基づくものであることが強く推認され、組合運営に対する支配介入の不当労働行為と評価せざるを得ない。

(3) ア 続いて、26年度使用料減免不承認決定等につき、まず市と組合との間の労使交渉等について検討する。

(イ) 26年度使用料減免不承認決定等をめぐる市の対応をみると、①同年3月12日付けで、市は組合に対し、2年度分の使用料を同年5月30日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付して26年度使用許可書を交付し、併せて、経過措置として25年度分及び26年度分の使用料をそれぞれ80%及び60%減額する旨通知したこと（前記第3の4(4)）、②同年3月13日付けで、組合は団体交渉を申し入れたが、市は、同月14日付けで、使用料に関する事項は管理運営事項であるとして申入れを受けない旨回答したこと（同(5)）が認められる。

(イ) 本件使用料減免不承認決定は、長期間にわたり組合に反復継続的に無償での使用が認められていた措置を打ち切るもので、納付しない場合使用許可を取り消す旨の条件は組合にとって組合活動の拠点が失われるという大きな不利益が生じるものであるところ、市は、26年3月12日付けで、組合に、期限までに使用料を納付しないときは直ちに使用許可を取り消す旨通知したもので、同年5月30日までの約1か月半の猶予期間しか設けていない。

さらに、市は、26年度使用料減免不承認決定等の理由や経緯について組合に説明や協議を行おうともせず、同決定等の翌日である同年3月13日付けのこれらに関する団体交渉申入れにも応じず、

交渉を拒否しており、これに正当な理由がないことは後記4(3)のとおりである。

(ウ) 以上のとおりであるから、26年度使用料減免不承認決定等をめぐる市の対応は、労使間において長期間にわたり反復継続されてきた本件組合事務所使用料に係る取扱いを変更するに当たって、使用者である市に要求される労使交渉等の合意形成の努力に著しく欠けるものであったといわざるを得ない。

イ 次に、26年度使用料減免不承認決定等に合理的理由があるといえるか検討する。

上記(2)イのとおり、財政健全化計画上の必要性から25年度使用料減免不承認決定が行われたとは認め難い。そして、市は、26年度使用料減免不承認決定通知書においても「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」と記載しているだけで(同(4)イ)、依然として財政健全化計画を進める上での必要性に関して、その具体的理由や必要性も明らかにしておらず、財政健全化計画上の必要性を認めるに足る事実は初審及び再審査の証拠をみても見当たらない。上記からすると、26年度使用料減免不承認決定等は、財政健全化計画上の必要性から行われたとは認め難い。したがって、これに合理的理由があったとはいえない。

ウ 加えて、26年度使用料減免不承認決定等に至る間の労使関係の状況をみると、23年4月のB<sub>1</sub>市長就任以降、給与月額8%減額や職員基本条例の制定等組合員の労働条件に大きな影響を与える条例の改正が、労使協議が十分に行われないうち市長が議会に上程する形で行われ、組合は大阪府労委に不当労働行為救済申立てを行うなどし(同6(1)(2))、さらに、26年2月、市は組合費のチェックオフについて事務手数料を徴収する内容の契約締結を求め、X<sub>1</sub>組合はこれに応じ

ない（同(3)）など、労使対立の状況が続いていた中、市は一貫して組合を軽視する態度をとっていたといえる。なお、26年度使用料減免不承認決定後も、市は、給与削減の条例案に関する団体交渉を拒否していること（同(5)）などからも、組合軽視の姿勢が一貫しているといえる。

エ 上記判断のとおり、26年度使用料減免不承認決定等は、労使間において長期間にわたり反復継続されてきた本件組合事務所使用料に係る取扱いを、何ら労使交渉等の合意形成の努力を行うことなく、一方的に変更したものであり、しかもその変更には合理的理由があるともいえない。そして、23年4月のB<sub>1</sub>市長就任以降の労使対立状況における、上記のような一方的変更は、他に特段の理由が見当たらない以上、市の著しい組合軽視の姿勢を示すものというほかなく、組合弱体化の意図に基づくものであることが強く推認され、組合運営に対する支配介入の不当労働行為と評価せざるを得ない。

(4) 市は、財政健全化団体（当時）として行財政改革を遂行する責務と組合の負担軽減との均衡を図るべく大幅な減額措置を講じて行った年額2万4500円（25年度）及び年額4万7520円（26年度）に過ぎない使用料賦課処分を支配介入行為とした初審判断は誤りである旨主張する（前記第2の3(1)）。

しかし、本件使用料減免不承認決定は、上記(2)(3)のとおり、組合弱体化の意図に基づいてなされたことが強く推認されるものであり、上記減額措置がとられていることを考慮しても、以上の判断を左右しない。よって、市の上記主張は採用できない。

(5) 以上のとおりであるから、25年度使用料減免不承認決定及び26年度使用料減免不承認決定等は、労組法第7条第3号の不当労働行為に該当するとした初審判断は相当であり、この点に関する市の再審査申立て

には理由がない。

- 4 争点4（市が25年度使用料減免不承認決定に関する同年4月4日付団体交渉申入れ及び26年度使用料減免不承認決定等に関する同年3月13日付団体交渉申入れに応じなかったことは、正当な理由のない団交拒否に当たるか）について

当委員会も、上記各団体交渉申入れに対する市の対応は不当労働行為に該当すると判断する。その理由は以下のとおりである。

- (1) 25年4月4日付団体交渉申入れと市の対応をみると、同日、組合は市に対し、①組合事務所の使用料の減免を行い無償貸与すること、②使用料減免申請を不承認とした理由を説明し協議を行うこと、③使用料減免申請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、④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を議題とする団体交渉を申し入れたが、同月8日、市は組合に、職員団体等への行政財産の目的外使用許可や使用料に関する事項は管理運営事項であり、団体交渉申入れを受けることができない旨通知したこと（前記第3の4(3)アイ）が認められる。

また、26年3月13日付団体交渉申入れと市の対応をみると、同日付けで、組合は市に対し、26年度使用料減免不承認決定等に関し、上記25年4月4日付団体交渉申入れと同様の項目について団体交渉を申し入れたが、26年3月14日付けで、市は組合に、上記25年4月8日と同旨の回答を通知したこと（同(5)）が認められる。

上記のとおり、市は、組合の25年4月4日付団体交渉申入れ及び26年3月13日付団体交渉申入れに対し、行政財産の目的外使用許可や使用料に関する事項は管理運営事項であるとして応じていない。

- (2) 上記各団体交渉申入れは、上記(1)のとおり、組合事務所の使用料減免をめぐる事項、すなわち団体的労使関係事項が交渉事項とされている。



ところで、地公労法が適用ないし準用される地方公務員を組織する労働組合との団体交渉における交渉事項については、労使関係の運営に関する事項についても義務的団体交渉事項となり得るが、管理運営事項そのものについては団体交渉の対象となし得ないものと解される所、管理運営事項の処理に伴って発生する団体的労使関係上の事項については、その性質上交渉の対象となると解するのが相当である。

そこで、組合事務所の使用料減免に関する事項が団体交渉の対象となるか検討するに、本件使用料減免不承認決定自体は、本件使用料条例第6条に基づき市の権限と責任において処理すべき事項であり、管理運営事項に当たり交渉の対象とはなし得ないが、不承認決定の処理に伴って発生する組合との団体的労使関係上の事項については、団体交渉の対象となると解される。

(3) 以上を前提に、上記各団体交渉申入れについて、組合が申し入れた交渉事項は義務的交渉事項に当たるか、市が申入れに応じなかったことに正当な理由があるといえるか検討する。

本件各団体交渉申入れにおける申入事項全体をみると、組合としては、従前の取扱いのとおり、使用料の減免を求め（申入事項①）、それができないとしても不承認の理由（申入事項②）や不承認により組合が受ける不利益の回避（申入事項③）、代替手段・措置の可能性（申入事項④）について交渉を求めたものと解される。

このうち、申入事項①については管理運営事項に関するものと評価しうるが、これは、組合として申入事項②ないし④について団体交渉を申し入れる前提として、従前の取扱いを求めるという基本的な立場を明らかにした面もあるといえる。申入事項②ないし④は、いずれも市との間で長期間にわたり無償で本件組合事務所の貸与が認められてきた労使関係上の取扱いの処理・変更（本件使用料不承認決定）に伴って生ずる問

題について団体交渉を求めているといえるのであって、団体的労使関係の運営に関する事項といえるから、組合と市の間において、団体交渉の対象となる事項であると解される。そうすると、組合が使用料の減免だけではなく本件使用料減免不承認決定に伴って生ずる問題について団体交渉を求めているにもかかわらず、市は、組合の申入れを全体として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して、交渉を一切拒否しているといえる。このように、管理運営事項と評価しうる事項を一部含んでいることを理由に、明らかに義務的交渉事項についての申入れである本件各団体交渉申入れに一切応じない市の対応は、正当な理由のない団交拒否であるというべきである。

したがって、25年4月4日付団体交渉申入れ及び26年3月13日付団体交渉申入れに対し、市が、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の理由で、上記各団体交渉申入れを拒否したことに正当な理由はない。

以上のとおりであるから、上記各団体交渉申入れに対する市の対応は、労組法第7条第2号の不当労働行為に該当するとした初審判断は相当であり、この点に関する市の再審査申立てには理由がない。

- 5 争点5（25年夏季要求書等に関する同年5月10日付及び同月29日付団体交渉申入れに対する市の対応は、不誠実団交・正当な理由のない団交拒否及び支配介入に当たるか）について

当委員会も、上記各団体交渉申入れに対する市の対応はいずれも不当労働行為に該当すると判断する。その理由は、以下のとおりである。

- (1) 25年夏季要求書に関する同年5月10日付団体交渉申入れに対する市の対応についてみると、①同日、組合は、同年夏季要求書を提出して団体交渉を申し入れ、組合と市は、同月13日、同月16日、同月21日及び同月23日に団体交渉を行うことに合意したこと、②同月13日、

同月 16 日に同年夏季要求書に関する交渉が行われ、同月 21 日、市は、交渉に先立つ予備折衝において同日付最終回答を提示し、同日の交渉で交渉継続は難しい旨述べ、交渉は終了したこと、③これに対し、組合は、抗議文と団体交渉申入書を提出し交渉継続を申し入れたが、市は、同月 27 日付けで、申入れに応じない旨回答したこと（前記第 3 の 5 (1)）が認められる。

ア 上記のとおり、市は、組合の 25 年 5 月 10 日付団体交渉申入れに対し、団体交渉を 3 回行ったが、交渉を打ち切り、交渉継続を求める組合の要求に応じていない。

そこで、上記 3 回の団体交渉における市の交渉態度の当否について検討するに、市は、同月 13 日の交渉において、給与月額 8%減額の撤回は難しい旨述べ、組合が相当分の昇給短縮や 25 年夏季要求書の項目の中で何か一つでも解決できるか問うたのに対し、持ち合わせていないと述べるのみで（同(1)ウ）、組合の要求や質問に応えられない理由を具体的に説明したり、説得したりすることはなかった。さらに、同月 16 日の交渉において、市は、冒頭から交渉の中断を求め、前進に向けた協議をすることは難しいなどとして交渉を打ち切りたいと述べるなど（同エ）、組合に対し、自らの主張に理解を得るべく説明を尽くす姿勢はみられなかった。

これに対し、組合は再度団体交渉を申し入れ、同月 21 日に交渉が行われたが、25 年夏季要求書に対する交渉を求める組合に対し、市は前進した回答が得られないとの前回交渉の回答を繰り返し、同日付最終回答で回答していると述べるのみで、最終回答に至った経緯や理由を説明することなく、交渉継続は難しい旨述べ退席した（同キ）。このような市の交渉態度は、組合の要求に応じられないとの回答を繰り返すばかりで、自らの回答の根拠につき十分に説明を行い、組合に

対して理解を求めるべく説得や組合の意見への検討など行わず、一方的に交渉を打ち切ったものである。

上記のとおり、3回の団体交渉における市の交渉態度は、自らの回答や主張に固執して、その理由や根拠の説明を行うことなく、一方的に交渉を打ち切ったものであり、不誠実な交渉態度というほかない。

イ なお、市は、組合から次回交渉時に譲歩した回答をすると確約しないのであれば交渉を打ち切りにするよう迫られ、やむを得ず打ち切りとせざるを得なかった旨主張する（前記第2の5(1)ア）。

確かに、25年5月16日の団体交渉において、組合は、次回団体交渉には前進した回答があると考えていいのか問い、ゼロ回答が決まっているのなら協議しても意味はない旨述べている（前記第3の5(1)エ）。しかし、同日の交渉において、市は、冒頭から交渉の中断を求め、組合の次回までには一步でも前進した回答があると考えていいのかとの問いに対し、具体的な内容は示せない旨述べ、組合が交渉を打ち切りに来たのか謝罪に来たのか質すと、市は、「今、回答できるものは何もない」、「交渉打ち切りでお願いしたい」と述べ、組合が市の対応は真摯な対応といえない旨述べると「真摯な対応ではないことは理解している」と応じる等、一方的な対応に終始し、組合と何ら具体的な協議をしようとしていない。このようなやりとりの下で、組合は、市に対し、真摯な対応を強く求める前提で上記のような発言に至ったとみることができる。そうすると、組合は、交渉打ち切りを求めていたとはいえないし、少なくとも市において組合のこの発言を団体交渉に誠実に応じない理由とすることは許されないというべきである。したがって、市の上記主張は採用できない。

ウ 以上からすると、25年夏季要求書に関する同年5月10日付団体交渉申入れに対する市の対応は、同要求書の要求事項について組合に

説明・説得を尽くしていないもので、不誠実な交渉態度といわざるを得ず、誠実交渉義務に違反するものであり、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たる。そして、組合員の労働条件に関する同年夏季要求書の要求事項全般について説明を尽くさず、予定されていた4回の団体交渉を3回で打ち切るという態度は、組合を軽視し、その影響力を弱めるものとして労組法第7条第3号の不当労働行為に当たる。

(2) 次に、25年5月29日付団体交渉申入れに対する市の対応についてみると、組合が同年夏季要求書並びに23年人事院勧告の実施及び夏期特別休暇の見直しについて団体交渉を申し入れたのに対し、市は、各議題について5月27日付回答書及び通知書を提示しているとして申入れに応じていない（前記第3の5(2)）。

ア そこで、このような市の対応に正当な理由があるといえるか検討するに、まず、25年夏季要求書に関する交渉の状況をみると、上記(1)のとおり、3回の団体交渉が行われたが、市は、組合の要求に応じられないとの回答を繰り返すばかりで、回答の根拠を説明したり組合の意見を検討することなく、交渉を打ち切り、交渉継続を求める組合の申入れに応じていない。さらに、市は25年夏季要求書については5月27日付回答書を示しているとして、組合の団体交渉申入れを拒否しているが、市は、市の見解を一方向的に組合に交付したに過ぎないのであって、回答内容について組合の理解を得るべく団体交渉において説明をしたものではない。上記(1)に判断したとおり、25年夏季要求書に関する団体交渉における市の対応は交渉義務に違反するものであるから、市は上記団体交渉申入れに依拠して、組合の要求に応じられない理由について、根拠を示して具体的に説明し協議するなどの対応が求められており、なお交渉を尽くすべきであったといえる。

イ 次に、23年人事院勧告の実施等に関する交渉の状況をみると、2

5年5月21日の団体交渉は同年夏季要求書をめぐりやり取りに終始し（同(1)キ）、23年人事院勧告の実施及び夏期特別休暇に関する交渉に至らなかったことからすると、これらに関する協議はまだ行われていないのであるから、市は、組合の上記団体交渉申入れに応じ、市の考え方について説明を行うべきであったといえる。

したがって、5月27日付回答書及び通知書を示していることをもって市が上記団体交渉申入れを拒否したことに正当な理由があるとはいえない。

ウ この点に関し、市は、組合が23年人事院勧告の実施等について交渉に応じると合意しておきながら協議する姿勢を示さず、交渉の継続は困難であったから、団体交渉に応じない正当な理由がある旨主張する（前記第2の5(1)イ(ア)）。

確かに、25年5月21日の予備折衝において、組合は、市の申入れについて交渉に応じる旨返答しているところ、その後に行われた同日の団体交渉では23年人事院勧告等に関する交渉は行われていない（前記第3の5(1)カキ）。しかしながら、上記(1)のとおり25年5月21日の団体交渉では同年夏季要求書に関する交渉の半ばで市が一方的に交渉を打ち切ったことから、23年人事院勧告等に関する交渉に至らなかったのもあって、組合が協議する姿勢を示さなかったというものではない。そうすると、23年人事院勧告の実施及び夏期特別休暇の見直しはいずれも組合員の重要な労働条件の変更に関わるものであり、これが義務的団交事項に当たることが明白である以上、25年5月21日の交渉で23年人事院勧告等の協議に至らなかったからといって、市が同議題に関して組合が申し入れた団体交渉を拒否する正当理由にはならない。

したがって、市の上記主張は採用できない。

エ 以上からすると、25年夏季要求書及び23年人事院勧告の実施等に関する団体交渉申入れに応じなかった市の対応は、正当な理由のない団交拒否といわざるを得ず、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たる。そして、正当な理由なくして、かつ上記のように25年夏季要求書の要求事項に応じられない理由や23年人事院勧告の実施等の必要性を説明することなく、義務的団交事項に関する交渉を拒否するという態度は、組合を軽視し、その影響力を弱めるものとして労組法第7条第3号の不当労働行為に該当する。

(3) 以上のとおりであるから、25年夏季要求書等に関する同年5月10日付及び同月29日付団体交渉申入れに対する市の対応は、労組法第7条第2号及び第3号の不当労働行為に該当するとした初審判断は相当であり、この点に関する市の再審査申立てには理由がない。

6 争点6（初審命令の命ずる各救済方法は相当であるか）について

組合は、争点2及び5について誠実団交応諾、争点3について使用料減免の不承認及び使用料徴収の禁止、争点2ないし5について謝罪文の手交及び掲示を命じることが必要である旨主張する（前記第2の6(1)）。

(1) 争点2について、団交議題の職員基本条例の制定及び特殊勤務手当の廃止は24年12月20日に可決され、成立したこと、休日の時間外勤務手当の割増率の引下げは同月27日に規則改正が行われたこと、また、退職手当の改正は25年1月1日に施行されたこと（前記第3の3(1)キ、(2)オ）等の諸般の事情を考慮すると、上記団交拒否及び支配介入の救済方法としては、市の不当労働行為責任を明確にし、今後の同種の不当労働行為の再発を防止するべく、25年(不)第24号及び同年(不)第52号併合事件初審命令主文第2項のとおり文書手交を命ずるのが相当である。

争点5について、25年夏季要求書の主な交渉議題であった給与月額

8%減額は27年3月に終了したこと（同2(2)）、23年人事院勧告の実施は25年6月議会で可決されたこと、夏期特別休暇は26年度には6日間に回復されたこと（同5(2)ウ、7(1)）等の諸般の事情を考慮すると、本件不誠実団交、団交拒否及び支配介入の救済方法としては、市の不当労働行為責任を明確にし、今後の同種の不当労働行為の再発を防止するべく、25年(不)第24号及び同年(不)第52号併合事件初審命令主文第2項のとおり文書手交を命ずるのが相当である。

(2) 争点3について、上記3のとおり、本件使用料減免不承認決定は、労使間において長期間にわたり反復継続されてきた組合事務所の使用料に係る取扱いを変更するにあたり、合理的理由もなく、労使交渉等合意形成の努力も欠くことから、支配介入の不当労働行為に当たると判断したものである。また、争点4について、上記4のとおり、本件各団体交渉の申入事項は団体交渉の対象となる事項であることから、市の団交拒否に正当な理由はないと判断したものである。これらからすると、今後の本件組合事務所使用料の取扱いについて、労使の事情に即して、改めて組合と市の間で団体交渉等の場で合意形成を図るべきものであり、組合が求める使用料減免の不承認及び使用料徴収の禁止を命じることが必要とまではいえない。

そこで、本件の救済方法としては、25年(不)第24号及び同年(不)第52号併合事件初審命令主文第1項及び第2項並びに26年(不)第21号事件初審命令主文第1項及び第2項のとおり、団交応諾と文書手交を命じることとする。

(3) なお、組合は、争点2ないし5について、謝罪文の手交及び掲示を求めるが、本件の救済としては、25年(不)第24号及び同年(不)第52号併合事件初審命令主文第2項及び26年(不)第21号事件初審命令主文第2項のとおり命ずることをもって足りる。



以上のとおりであるので、本件各再審査申立てには理由がない。

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条の規定に基づき、主文のとおり命令する。

平成28年11月16日

中央労働委員会

第三部会長 三輪和雄 ㊟

【別紙 略】