

## 命 令 書

大阪市天王寺区

申立人 F  
代表者 執行委員長 B

大阪市北区

被申立人 大阪市  
代表者 市長 C

上記当事者間の平成29年(不)第38号事件について、当委員会は、平成30年12月12日の公益委員会議において、会長公益委員井上英昭、公益委員松本岳、同海崎雅子、同春日秀文、同北山保美、同桐山孝信、同辻田博子、同林功、同三阪佳弘、同水鳥能伸及び同宮崎裕二が合議を行った結果、次のとおり命令する。

## 主 文

- 1 被申立人は、申立人が平成29年3月3日付けで申し入れた団体交渉に応じなければならない。
- 2 被申立人は、申立人に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

F  
執行委員長 B 様大阪市  
市長 C

当市が、貴組合から平成29年3月3日付けで申入れのあった団体交渉に応じなかったことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条第2号及び第3号に該当する不当労働行為であると認められました。今後、このような行為を繰り返さないようにいたします。

## 事 実 及 び 理 由

## 第1 請求する救済内容の要旨

- 1 誠実団体交渉応諾
- 2 謝罪文の手交、掲示及びホームページへの掲載

## 第2 事案の概要

### 1 申立ての概要

本件は、申立人が被申立人に対し、組合事務所の供与等を求めて団体交渉を申し入れたところ、被申立人が、管理運営事項に当たる等として、これに応じなかったことが不当労働行為であるとして申し立てられた事件である。

#### (1) 当事者等

ア 被申立人大阪市（以下「市」という。）は、地方自治法に基づく普通地方公共団体である。

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

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

組合の構成員は、本件審問終結時約370名であり、このうち、労組法適用者は3名である。

なお、組合の労組法適用者により、申立外 G（以下「G」という。）が組織されている。また、組合は、連合団体である申立外 H（以下「H」といい、Hと組合を併せて「組合ら」という。）に加盟している。

#### (2) 本件申立てに至る経緯について

ア 平成18年から、組合らは市から年度ごとに行政財産の目的外使用許可を受け、市の本庁舎（以下「市本庁舎」という。）の地下1階の一部分を組合事務所として使用していた。

（甲16、甲18、甲20、甲68、乙7、証人 D）

イ 平成24年2月17日、組合らは市に対し、組合らが使用していた市本庁舎地下1階事務室（以下「本庁舎事務室」という。）について平成24年度の使用許可を申請した。同月20日、市は、組合らに対し、同申請を不許可とする旨通知し（以下、

この行政処分を「平成24年度不許可処分」という。) 、また、同年3月31日までに退去するよう通告した。

(甲25、甲27、甲28、甲68、乙7、証人 D )

ウ 平成24年3月14日、組合らは、平成24年度不許可処分の取消し等を求める訴訟を大阪地方裁判所(以下「大阪地裁」という。)に提起し、その後、市は組合らに対し、本庁舎事務室部分の明渡し等を求める訴訟を大阪地裁に提起した。

また、平成25年度及び同26年度についても、市は、組合らの本庁舎事務室に係る使用許可申請を不許可とし(以下、これらの行政処分をそれぞれ「平成25年度不許可処分」及び「平成26年度不許可処分」という。) 、組合らは、それぞれの年度の不許可処分の取消し等を求める訴訟を大阪地裁に提起した。大阪地裁は、上記4件の訴訟を併合して審理した(以下、この訴訟を「第一次訴訟」という。)

(甲31、甲33、甲36、甲38、甲68)

エ 平成24年8月1日、市において、後記(3)の内容の「大阪市労使関係に関する条例」(以下「労使関係条例」という。)が施行された。

(甲68)

オ 平成26年9月10日、大阪地裁において、第一次訴訟について、平成24年度不許可処分、平成25年度不許可処分及び平成26年度不許可処分はいずれも違法であるとする判決が言い渡された。

(甲68)

カ 平成27年2月18日付けで、中央労働委員会(以下「中労委」という。)は、申立外 I 他4組合(以下「申立外組合ら」という。)及び市に対し、命令書(以下「本件中労委命令」という。)を発出したが、その内容は、申立外組合らのうちの混合組合の申立人適格を認めるとともに、市が市本庁舎の一部分の使用許可を申立外組合らに対し行わなかったことを受けて、申立外組合らが申し入れた団体交渉(以下「団交」という。)につき、交渉事項を確認することなく拒否してはならない旨等を命じるものであった。

(乙2)

キ 平成27年3月26日、組合ら及び G は市に対し、組合事務所の供与について真摯な協議を行うこと等を交渉議題として、「団体交渉申入書」(以下「27.3.26団交申入書」という。)により団交を申し入れたが、最終的には、これに係る団交は開催されなかった。

(甲44、甲45、甲46、甲68、乙7、証人 E )

ク 平成27年6月26日、大阪高等裁判所(以下「大阪高裁」という。)において、第一次訴訟について、平成24年度不許可処分は違法であるが、平成25年度不許可

処分及び平成26年度不許可処分は適法とし、組合らに対し、本庁舎事務室部分の明渡しを命じる旨の判決が言い渡された。これに対し、組合らは、最高裁判所（以下「最高裁」という。）に上告及び上告受理申立てを行った。

（甲68）

ケ 平成28年2月29日、組合らは市に対し、組合事務所の供与やそれに関して真摯な協議を行うこと等を交渉議題として、「団体交渉申入書」（以下「28.2.29団交申入書」という。）により団交を申し入れ、また、同年5月17日、同日付け「団体交渉申入書」（以下「28.5.17団交申入書」という。）により団交を申し入れたが、最終的には、これらに係る団交は開催されなかった。

（甲51、甲54、甲57、甲68、乙7、証人 D 、証人 E ）

コ 平成29年2月1日、最高裁は、第一次訴訟に係る大阪高裁判決についての組合らの上告及び上告受理申立てに対し、上告棄却及び上告不受理の決定を行った。

（甲68）

サ 平成29年3月3日、組合ら及び G は、市に対し、「組合事務所の供与に関する申し入れ」（以下「29.3.3申入書」という。）及び「組合事務所の貸与に関する団体交渉申し入れ書」（以下「本件団交申入書」という。）を手交し、団交を申し入れた（以下、この団交申し入れを「本件団交申し入れ」という。）。

このとき、組合らと市総務局の職員（以下、市総務局の職員らの各人を「市担当職員」という。）との間で、29.3.3申入書及び本件団交申入書に関してやり取りがあった（以下、当該やり取りを「29.3.3面談」という。）。

本件団交申入書には、交渉議題として、①組合事務所の供与についての真摯な協議を行うこと、②組合らに組合事務所を供与しない具体的理由を説明し、組合事務所を供与しないことによる組合らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件や検討状況、退去を巡る条件について具体的な説明、協議を行うこと、③市庁舎その他市が所有または管理する全ての物件について、使用状況について具体的に説明し、組合事務所として供与可能なスペースの有無について協議すること、④団交には組合事務所問題について権限のある者が出席すること、⑤3月中に団交を持つこと、が挙げられていた（以下、本件団交申入書に記載されていた交渉議題を「本件申入事項」という。）。

（甲1、甲2、甲68、乙7、証人 D 、証人 E ）

シ 平成29年3月16日、組合らは、市本庁舎から、肩書地の民間の賃貸物件に組合事務所を移転した。

（甲68）

ス 平成29年3月24日、組合らと市担当職員との間で、29.3.3申入書及び本件団交

申入書に関してやり取りがあった(以下、当該やり取りを「29.3.24面談」という。)

(甲68、乙5、乙7、証人 D、証人 E)

セ 平成29年4月11日、組合が市担当職員に対し、文書を手交し、本件団交申入書に対する回答がないことについて抗議するとともに、遅くとも、同月15日までは書面で諾否を回答するよう申し入れた。

(甲3、甲61、甲68、乙7、証人 D、証人 E)

ソ 平成29年4月28日、市は組合ら及び G に対し、「組合事務所の貸与に関する団体交渉申入れについて(回答)」(以下「29.4.28回答書」という。)により、本件団交申入書に対して回答した。

これ以降、本件団交申入書に関して、組合らは市に対し、連絡をしておらず、市は組合らに対し、連絡をしていない。

また、本件団交申入書についての団交は開催されていない。

(甲4、甲68、乙7、証人 D、証人 E)

タ 平成29年9月11日、組合は当委員会に対し、不当労働行為救済申立て(平成29年(不)第38号事件。以下「本件申立て」という。)を行った。

(3) 労使関係条例には、次の条項があった。

「(交渉事項)

第3条 労働組合等との交渉の対象となる事項は、次に掲げる事項とする。

(1)から(5) (略)

(6) 交渉の手續その他の労働組合等と本市の当局との間の労使関係に関する事項

(管理運営事項)

第4条 法第55条第3項又は地公労法第7条ただし書(地公労法附則第5項において準用する場合を含む。)の規定により労働組合等との交渉の対象とすることができない事項は、次に掲げる事項とする。

(1)から(11) (略)

(12) 本市の財産の取得、管理若しくは処分又は公の施設の設置、管理若しくは廃止に関する事項

(13) 市税、使用料、手数料等の賦課徴収に関する事項

(14) 前各号に掲げるもののほか、本市の機関がその職務又は権限として行う本市の事務の処理に関する事項であって、法令、条例、規則その他の規程又は本市の議会の議決に基づき、専ら本市の機関の判断と責任において処理する事項

2 前項各号に掲げる事項(以下「管理運営事項」という。)については、本市

の当局は、労働組合等と意見交換その他交渉に類する行為を行ってはならない。ただし、交渉において必要な範囲内において、決定されている管理運営事項（転任、昇任、昇格その他の具体的な任命権の行使に関する事項を除く。）について説明を行うことを妨げない。

（交渉方法）

第5条 交渉に当たっては、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行うものとする。

2 前項の規定により交渉を行う場所について取決めを行うに際しては、効率的かつ効果的に交渉を行うことができる場所を選定するものとする。」

「（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3 争 点

- 1 組合は、申立人適格を有するか。
- 2 本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるか。

### 第4 争点に係る当事者の主張

- 1 争点1（組合は、申立人適格を有するか。）について

（1）申立人の主張

ア 組合は、地公法適用者と労組法適用者の双方が所属する混合組合である。

労組法第7条所定の不当労働行為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。

そして、①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」であって、かかる地方公務員等を組織す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こと、②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が適用される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おらず、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であること、③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解すべきであること等から、労組法が適用される組合員に関わる問題については、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すると解すべきである。

イ この点、市は、労組法第7条第2号違反を理由とする救済申立てについて労組法が適用される組合員の比率が少ない混合組合の申立人適格を否定した大阪高裁平成14年1月22日判決を引用し、本件救済申立てについて、労組法が適用される組合員の比率が少ない組合に申立人適格は認められない旨主張する。

しかしながら、市が引用する上記判決は、すでに先例としての意義を失っており、東京高等裁判所平成26年3月18日判決（同27年3月31日の最高裁の上告棄却及び上告受理申立不受理決定により確定）、大阪高裁同27年1月29日判決、東京高等裁判所同27年5月14日判決等において、混合組合の複合的性格からして労組法が適用される組合員との関係では不当労働行為救済制度のもとで保護された団結権の保障を全うさせるという観点から、混合組合について組合員の量的割合を問題にせず労組法第7条各号について申立人適格を有するという裁判例が確立しているのであり、この問題については決着がついたというべきである。

ウ 本件は、組合の活動拠点である組合事務所に関する団交の申入れについて、市の対応について救済申立てを行った事件であり、当然ながらその組合事務所を利用する労組法適用者に関わる事項でもあり、組合に混合組合として申立人適格があることは明らかである。

## （2）被申立人の主張

ア 本件は、組合事務所の供与という団体自身の活動に関わる事項についての団交申入れであるところ、組合が言うところ、組合は、組合員数約400名のほとんど（99%超）が地公法適用者で、労組法適用者はわずか3名にすぎない登録職員団体である。

組合は、本件につき、労組法第7条第2号及び第3号に該当する不当労働行為であると申し立てしているところ、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は、少なくとも労組法第7条第2号及び第3号の場合については、団体の活動に対する不当労働行為が問題とされる場面であって、当該団体の法的性格に由来する制約を受けることに鑑み、不当労働行為救済申立ての申立人適格が認められていない（大阪高裁平成14年1月22日判決）。

イ 組合は、東京高等裁判所平成26年3月18日判決、大阪高裁同27年1月29日判決、東京高等裁判所同27年5月14日判決を引き、大阪高裁同14年1月22日判決はもは

や先例的意義を失っており、この問題は決着がついたなどと述べ、本件について申立人適格を有すると主張するが、これら組合引用判決例によっても、本件において申立人適格が認められるわけではない。

- (ア) すなわち、これら組合引用判決例は、個々の労組法適用職員の雇用や労働条件等に関する団交申入れを地方公共団体である使用者側が拒否したことにつき、混合組合に団交拒否の不当労働行為の申立人適格があるかが問題となった事案であるが、そのいずれも、地公法が適用される職員に関する問題と労組法が適用される職員に関する問題を峻別できることを前提として、後者に関する問題に限って、労働組合として労組法の権利を行使することができるとし、それに関する団交申入れにつき、混合組合の申立人適格を肯定したものである。
- (イ) 他方、本件は、個々の労組法適用職員の雇用や労働条件等に関するものではなく、組合事務所という団体自身に対する便宜供与についての団交申入れであるところ、このような団体自身の活動に関する事項は、組合引用判決例の事案と異なり、地公法適用者に係る事項と労組法適用者に係る事項を峻別することはおよそ不可能であって、組合引用判決例は本件には射程が及ばない。
- (ウ) しかるに、大阪高裁平成14年1月22日判決も述べるとおり、職員団体と労働組合とを截然と分け、それぞれを規律する法律を区別していることからすると、現行法体系は、前記のように地公法が適用される組合員に係る事項と労組法が適用される組合員に係る事項を峻別できない、団体自身の活動に関わる事項についてまで、多重の性格を認め、地公法上の保護の他、労組法による二重の保護が与えられることまでは予定していないと解され、本件のような団体自身の活動の便宜を求める場合については、当該団体につき、職員団体と労働組合のいずれの法的性格を有するか、質・量の観点から一義的に決するのが相当である。
- (エ) また、前記のように解しても、とりわけ本件のような便宜供与に関わる事項については、当該団体の構成員の雇用や労働条件等に関わるものではなく、構成員は当該所属団体の活動を通じて間接的に事実上の便宜を受けるにとどまる上、労使関係条例第12条で便宜供与は禁止されているところであって、保護の必要性は高くないし、他方、地公法が適用される職員はもとより、労組法が適用される職員にとっても、その者自身の雇用や労働条件等に関する問題については、組合引用判決例のような理解に立つならば、不当労働行為制度を始めとする労組法上の保護を受ける余地があるのであるから、その保護に欠けるところもない。
- (オ) この点、地公法が適用される組合員に係る事項と労組法が適用される組合員



に係る事項を峻別できない団体自身の活動について、しかも質・量ともに地公法が適用される職員が主体となっている団体であるにもかかわらず（すなわち地公法が適用される職員による利用がそのほとんどであるにもかかわらず）、その構成員に労組法が適用される職員が一人でも含まれてさえいれば、労組法上の権利行使を許容し、申立人適格を認めるとの理解に立つとすれば、職務の特殊性や民主的コントロールの必要性から、非現業職員による労働組合の結成を禁止し、労組法の適用も排除するとした地公法の規律は骨抜きになる。

ウ 本件は、団体自身の活動の便宜を求める事項についての問題であるところ、組合は、その99%超を地公法適用者とする登録職員団体であり、その構成員にわずか3名の労組法適用者が含まれるにすぎず、実態として質・量ともに地公法適用者が主体となって活動を行っていることは明らかであり、しかも、実際、組合における労組法適用者は、港湾局所属で南港にあるビルで勤務しており市本庁舎との関係はほとんどないのであるから、不当労働行為救済の申立人適格はないというべきである。

2 争点2（本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるか。）について

(1) 被申立人の主張

ア 団交応諾義務がないこと

本件申入事項について、市は交渉に応ずべき地位に立たず、あるいは、本件申入事項は義務的団交事項に当たらないから、本件での市の対応が団交拒否の不当労働行為となることはない。

(ア) 本件は、組合が登録職員団体としてする事務所利用に関する交渉申入れであるから、その交渉ルールについては、地公法が適用される。

a 地公法第55条第1項は、登録職員団体に対する義務的交渉事項を定めるところ、同項にいう「勤務条件」は職員が地方公共団体に対し勤労を提供するについて存する諸条件で、職員が自己の勤労を提供し、又はその提供を継続するかどうかを決心するに当たり一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項であるとされる。

しかるに、本件申入事項は、その内容に不明確な部分があるものの、いずれにせよ、組合事務所の提供等、労働組合等の活動の便宜に関する内容を内容とするものであって、そもそも職員が地方公共団体に対し勤労を提供するについての条件ではなく、また、職員が自己の勤労を提供し、又はその提供を継続するかどうかを決心するに当たり一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項ではないから、市は、組合による交渉申入れに応ずる地位に

立つものではない。

- b 本件と同じく便宜供与の一種であるチェック・オフの廃止に係る協議について、大阪地裁平成23年8月24日判決が、チェック・オフを廃止するか否かは、地公法第55条第1項に該当せず、また、交渉事項として規定された以外の事項は、義務的団交事項ではないとの立場を明らかにしていることから、前記aの理解が正当であることは明らかである。

(イ) 仮に、登録職員団体であるにもかかわらず、わずか3名の労組法適用者が存在することをもって、本件の団交ルールについては、地公法でなく、地公労法が適用されるとの理解に立つとしても、市に団交応諾義務はない。

- a 地公労法は、民間の労使関係と異なり、対象が公務員であることを踏まえ、地公法第55条第1項及び第3項と同じく、管理運営事項については交渉できない旨定めるとともに（地公労法第7条ただし書）、交渉事項は一定の事項を具体的に列記し（地公労法第7条各号及び第13条第2項）、それ以外の事項については、団交の手續に関し必要な事項を交渉事項として規定する行政執行法人の労働関係に関する法律（以下「行労法」という。）第11条とは異なり、団交において定めるべきものとの規定を敢えて置いていない。

公務員の特殊性及び上記のような規定振りからすれば、少なくとも、地公労法が適用される職員（同法が準用される職員を含む。以下、被申立人主張においては同様）に関する労働関係として、当局が団交応諾義務を負う義務的交渉事項は、地公労法第7条及び第13条第2項に規定された事項に限定されるというべきである。

しかるに、地公労法第7条各号記載事項は、地公法第55条第1項にいう「勤務条件」と同じものと解されているため、前記(ア)の指摘が同じく妥当し、本件申入事項は、地公労法第7条各号の交渉事項に当たらないし、もとより同法第13条第2項にも該当せず、義務的交渉事項には当たらない。

- b この点、行労法の前身で、同法第11条に相当する規定があった、公共企業体等労働関係法に係る事案においてさえ、組合事務所や組合掲示板といった便宜供与に関する事項は交渉事項に当たらないとされているところ（公労委昭和58年12月22日命令、東京地方裁判所昭和63年10月27日判決）、公務員を対象とし、また、かような交渉事項の拡大を導く根拠となりうる規定がない地公労法適用場面においてはなおさら、便宜供与に関する事項が義務的交渉事項に当たらないのは明らかである。

- c また、前記aの理解を措き、地公労法第7条各号及び第13条第2項に規定された事項以外に義務的団交事項となり得る事項がある余地があるとして

も、本件は、組合事務所の供与等、労働組合等の活動の便宜に関する申入れであるところ、かような便宜供与は、労働者の団結権から直接導かれるものではなく、もとより、職員が地方公共団体に対し勤労を提供するについての条件ではなく、職員が自己の勤務を提供し、又はその提供を継続するかどうかの決心をするに当たり一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項でもない上、市では労使関係条例により禁止されている事柄でもあるのだから、このような便宜供与に関する申入れが、勤務条件等、職員の就業において重要性のある事柄として、義務的交渉事項となることはない。

#### イ 管理運営事項について交渉できないこと

以下に述べるとおり、あくまで市民の負託に基づき行政を執行する公務員関係においては、管理運営事項に該当する場合は交渉事項となり得ず、したがって、かかる事項について交渉を拒否しても、不当な団交拒否には当たらない。

#### (ア) 管理運営事項についての団交禁止

- a 地公法第55条第3項において、管理運営事項について職員団体と交渉してはならないとされているのは、行政上の管理運営事項は地方公共団体の当局が、国民、住民の負託を受けて専らその責任において執行すべきもので、職員団体と交渉をしてこれを遂行することになると、行政上の責任を職員団体と分かち合うことになりかねず、行政責任の原則や法治主義に基づく行政権限の分配の原則を乱すことになり、また、職員団体が行政に介入するという本来の使命を逸脱する干渉行動となるからであり、かかる理は、地公労法第7条ただし書においても同様である。

民間企業において私的自治の及ぶいわゆる「経営権」の議論とは異なり、公平・中立な立場から、市民に対して政治的責任を負う行政において、構成員の経済的利益の維持改善を目的とする私的利益のための団体である労働団体が介入することは法的に許容することはできず、したがって、任意的な交渉事項にもなり得ない。

また、管理運営事項の帰趨いかんによって勤務条件が影響を受ける場合に、当該勤務条件が交渉事項となり得る可能性は否定しないが、この場合、交渉事項となるのは当該勤務条件であって、管理運営事項そのものまでが交渉事項となるわけではなく、もとより、組合事務所という団体自身に対する便宜供与は、個々の職員の雇用や労働条件等に関するものでもない。

- b また、仮に、管理運営事項に該当してもなお交渉事項となり得る事項なるものが抽象的には観念し得たとしても、本件申入事項がごとき便宜供与は、労働者の団結権から直接導かれるものではなく、職員が自己の勤務を提供す

るにあたっては利害関係事項でもなく、さらに、労使関係条例により禁止されている事柄でもあるところ、このような便宜供与が、管理運営事項に該当するにもかかわらず、なお例外的に交渉に応ずべき事項となることなどない。

- c なお、念のため、組合は交渉において労使関係条例第3条第6号に該当する旨主張していたが、同号は、市担当職員が説明し、また、「交渉の手續その他の労働組合等と本市の（以下略）」という規定振りからも明らかなどおり、当局と労働組合の交渉にあたっての手續に類する事項を定めたもので、組合事務所供与のような便宜供与がこれに含まれることはないし、そもそも、条例に法令に反する定めを置くことはできず、同号を根拠として管理運営事項に該当する組合事務所についての交渉が許容されることはあり得ない。

(イ) 本件申入事項について

- a 本件申入事項1項は、管理運営事項に該当するため交渉事項とすることはできず、これについて団交に応じないとした市の対応は、不当労働行為に当たらない。

なお、組合は、結成当初から一貫して市本庁舎内に組合事務所を供与するよう要求しており、前年の交渉申入れについてもこれを前提としており、本件でも、29.3.3申入書に、「組合事務所が庁舎内にあることは企業内労働組合としては当然のことで、自治体労働組合にとっても職員の団結権を保障するうえで非常に重要と考えています」と明記し、さらに、庁舎内での事務所供与を前提として行った市の平成29年3月24日の説明や、その後の書面回答（29.4.28回答書）に対しても、組合はその点についての異議を申し立てるとか、庁舎外の組合事務所供与を含む趣旨であるといった説明すらすることがなかったものであり、したがって、庁舎内における事務所供与の申入れを前提としてなした市の対応に不当はない。

- b また、後記ウのとおり、市は、本件申入事項2項や3項については団交の拒否自体をしていないが、万一、その対応につき拒否であるとされたとしても、仮に、本件審査において組合が主張するように、本件申入事項1項から3項が、市庁舎内外を問わず一定の施設を組合事務所として貸与することを求めるといふことであれば、かような事項も地方公共団体として財産管理に関する事項として管理運営事項に当たるため、団交をしてはならず、不当労働行為となることはない。

ウ 正当な理由のない団交拒否をしていないこと

前記ア及びイを措いても、以下のとおり、市は団交を拒否しておらず、不当労働行為とはならない。

(ア) 本件申入事項1項について

同項については、これまでのやり取りでは具体的な説明はなく、庁舎における組合事務所供与は管理運営事項に該当し交渉事項とならないと解し、その旨回答した。

管理運営事項については交渉が禁止されているため団交拒否が不当労働行為になることはなく、また、庁舎における組合事務所供与であるとの理解に基づく市の対応に問題がないのは、前記イ(イ) a のなお書きのとおりである。

(イ) 本件申入事項2項について

a これには幅広い内容が記載されているものの、いずれも組合事務所の提供・不提供に関連する内容であるところ、それについても、管理運営事項である限りは、交渉事項とすることができないのは前記イのとおりである。

b また、本件申入事項2項には、不利益の回避や代替措置等の幅広い事項が含まれているところ、そこに管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る内容が含まれている可能性はあるものの、その具体的内容が明らかでなく、他方、本件申入れが、全体として、組合事務所の提供・不提供に関連する事項であることから、管理運営事項に該当する内容が含まれる可能性は払拭できず、安易に交渉に応じると、法令違反を問われるおそれがあり、かかる状況において、市として法令違反を確実に回避すべく、管理運営事項に該当せず交渉事項となり得るものの有無・内容を具体的に確認するのは当然のことである。

c しかるに、組合が29.3.3申入書及び本件団交申入書を持参した際、市担当職員から、使用許可申請書が出ていない点について尋ね、また、29.3.3申入書はどのように扱えばよいか尋ねたところ、組合は、市本庁舎での事務室供与を求めるのが29.3.3申入書の申入れの趣旨である、29.3.3申入書のとおり申し入れて了解が得られれば使用許可申請をするのが筋である、これについての回答は不要であるが、本件団交申入書の本件申入事項について平成29年3月24日までの回答を求めるとのことであり、29.3.3申入書の末尾にある「いかなる形であれ」という文言の説明はなかった。

このような話を受け、市担当職員としては、この際、前年度までと同趣旨の申入れであると理解し、市担当職員から「いかなる形であれ」という文言だけを取り出して、その具体的意味内容の説明を求めることはしておらず、他方、この際も、これ以降も、組合から、この文言の意味内容につき取り立てての説明は一切ない。

また、この際、平成2年に組合が発足した当時になした「組合事務所の供

与に関する申入れ」との形に戻した旨の説明や、市庁舎外の事務所供与も含め、不利益回避や代替措置の具体的内容についての話もなかった。

d そのため、本件申入事項2項の具体的内容は判然としないものの、市としては、管理運営事項に該当しない事項が含まれているかを確認する必要があるとして、本件中労委命令の指摘や、労使関係条例第4条第2項を踏まえ、交渉事項を具体的に確認し整理すべく、平成29年3月24日には口頭で、同年4月28日には書面で、確認をしたい旨申し入れており、交渉又は説明すべき事項について適切に対応すべき旨を伝えている。

e しかしながら、29.3.24面談では、組合は、従前同様、管理運営事項であっても交渉できる、労使関係条例第3条第6号に基づき組合事務所供与について交渉できる、といった主張を行い、本件団交申入書のとおり申し入れているからそれで進めるべきであると述べるにとどまり、その後、組合からは、その点について何ら応答はなく、また、市が、29.4.28回答書をもって回答した以降も応答はなく、そのため、管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る具体的内容は明らかにならないままである。

f このように、本件申入事項2項については、そもそも、管理運営事項に該当しない事項を含めて団交を拒否した事実自体がない。

また、仮に、かかる市の対応が、団交を拒否したと評価されたとしても、上記のとおり管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る事項を確認するためにした対応であり、正当な理由がある。

#### (ウ) 本件申入事項3項について

同項についても、市庁舎における組合事務所供与は管理運営事項に該当し交渉事項とならないと理解し、その旨回答したが、これが不当労働行為とならないのは前記(イ) a 同様である。

また、この回答に止まることなく、市は、「市庁舎その他大阪市が(中略)について具体的に説明し」と求められている点につき、内容を確認した上で、可能な範囲での説明をする旨、併せて伝えている。

#### (エ) 本件申入事項4項及び5項について

本件申入事項4項は、管理運営事項に該当しない事項の有無を確認後、予備交渉の場で然るべき対応をすることになるものであり、また、本件申入事項5項については、平成29年3月24日に口頭で市の考えを伝えるとともに、同年4月11日の抗議書受領の際、既に3月末を経過しているため、これについては回答しない旨口頭で伝え了承を得ており、団交拒否との評価を受けるものではない。

(オ) 以上のとおり、市としては、組合に対し、管理運営事項に当たる庁舎における組合事務所供与については交渉できない旨を伝え、さらに、管理運営事項に当たらず交渉事項となり得るものがあるのかを具体的に確認するため、組合に対し、その旨求めてきた。

その後、組合の応答がない状況において、市から問い合わせるなどの対応はしていないが、そもそも便宜供与は労働団体たる組合側の関心事項であり、市から、かかる対応を超えて積極的に対応すべき義務があるとはいえないし、加えて、便宜供与や管理運営事項に関する交渉を禁じる労使関係条例も施行されていたところである。

他方、前年、前々年においても、概ね同様のやり取りが繰り返され、いずれにおいても、市は、組合に対し、代替措置等の具体的内容の確認を求めたにもかかわらず、いずれも回答がなかったという状況にあったところ、本年につき、組合として、前年度まで等とは異なる申出内容を含み、あるいは、具体的に交渉事項となるべき内容があるのであれば、市からの回答等に対し、組合においてその旨説明すれば足り、また、自らの関心事項について交渉を求める組合としてはそうすべきである。

(カ) 組合は、市の対応をして、「確認」の求めは方便であるとか、「交渉に応じる意思がない」などと述べる他、管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る事項の有無は交渉で確認すればよいとまで述べる。

しかしながら、本件は、登録職員団体による事務所供与の要求であり、団交ルールについては地公法において法定されているところ、同法では、予め交渉議題等を取り決める予備交渉の実施が義務付けられ、また、労使関係条例第5条では、職員団体に限らず予備交渉を義務付けている。法令を遵守すべき公共団体である市として、管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る事項を確認した上で議題を整理し交渉に臨むことは当然であるし、かえって、これを経ずして交渉に応じれば違法であり、また、これを経ないでする交渉の申入れは拒否しても正当な理由となる。

しかも、本件申入事項はいずれも、組合事務所の提供・不提供に関連する事項であることから、内容によって管理運営事項に該当する可能性は払拭できず、安易に交渉に応じたり説明を行ったりすれば法令違反を問われるおそれがあり、交渉に先立ち交渉事項等を整理すべき必要性は高い。

組合の主張は、地公法や労使関係条例を正解せず法令違反のリスクを軽んじるものとしておよそ失当である。

(キ) 組合は、「組合事務所を供与しない具体的理由の説明」は、「これ以上明確

にすることもないほどに交渉事項である」とも述べる。

しかしながら、団交は、当局との協議・交渉によって、職員の給与その他の勤務条件の維持改善を図ることを目的とするものであり、それと離れて、管理運営事項や便宜供与の不供与に関して説明のみ求める要求は、そもそも団交の概念に含まれるものでないし、また、これを措いても、市は、これまでも、管理運営事項は交渉できないことや、組合事務所を供与することは便宜供与にあたり労使関係条例第12条により禁止されていることは説明してきているところ、それでもなお、市は、労使関係条例第4条第2項を踏まえ、交渉事項となり得る事項があるか確認を求めた上で、説明すべき事項があれば対応する旨伝えているのであり、かかる対応に何ら不当な点はない。

(ク) 組合は、本件団交申入れの際に、「いかなる形であれ」という記載について具体的に説明した旨主張する。

しかしながら、これは、市担当職員が明確に否定するところであるし、その日の状況を伝えるメールや、本件救済申立事件の申立書にも記載されておらず、もとより、そうであるならば、庁舎における組合事務所供与を前提とする市の回答(29.4.28回答書)との齟齬は生じるべくもなく、また、仮にそのような説明をしていたのであれば、組合は、29.4.28回答書を受けた後、ただちにその旨指摘するはずであるにもかかわらずそれすらしておらず、組合の主張は措信できない。

(ケ) 組合は、他の地方公共団体(以下「A市」という。)に係る事案(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。同事件に係る平成28年11月16日付け命令書を、以下、「28.11.16中労委命令」という。)や市による不許可処分や団交拒否に係る労働委員会命令(本件中労委命令等)を指摘し、その判示を本件における自己の主張の論拠とするようである。

しかしながら、A市においては、便宜供与を禁じる規定や管理運営事項に関する交渉等の禁止・制限に係る規定を置く労使関係条例のような条例等は存在せず、また、A市は、不承認の理由や不利益の回避、代替手段・措置の可能性も含め、管理運営事項に当たるとして交渉を一切拒否したものであり、市に係る労働委員会命令については、すでに継続されてきた便宜供与の打切りという場面であったため、説明等の手続的相当性も問題となり得る事案で、また、労使関係条例も成立していないという状況にあった。

他方、本件は、労使関係条例成立後の市において、組合として新たな便宜供与を申し入れるという場面である上、もとより、市は、本件中労委命令の他、労使関係条例の趣旨を踏まえて、管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る



事項の有無・内容の確認を求めてきたところであって、いずれの事案も本件とは相当に事情が異なり、本件事情下における主張の論拠とすることはできない。

#### エ 支配介入が成立しないこと

本件申入事項はいずれも義務的交渉事項にあたらぬし、また、市が本件申入事項1項について団交に応じなかったこと、本件申入事項2項及び3項について、管理運営事項に該当せず交渉事項になるかどうかの確認をしたい旨申し入れたが、組合から何らの応答もなく、交渉事項となりうる内容・範囲が判然としないため、市側から対応をとらなかつたもので、かかる対応に違法・不当はない。

したがって、かかる市の対応に、組合の活動を嫌悪し弱体化を図ろうとする意図は看取できず、支配介入は成立しない。

### (2) 申立人の主張

#### ア 本件申入事項は義務的団交事項でありその拒否に正当な理由がないこと

(ア) 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交において、団体的労使関係の運営に関する事項も義務的団交事項になる。

##### a 一般的に労使関係の運営に関する事項も義務的団交事項に当たる。

労組法上の義務的団交事項は、団交を申し入れた労働者の団体の構成員たる労働者の労働条件その他の待遇のほか、当該団体と使用者との間の団体的労使関係の運営に関する事項であって、使用者に処分可能なものをいうとすべきである。かかる団体的労使関係の運営に関する事項には、ユニオン・ショップ協定、便宜供与、団交や労使協議の手續、争議行為に関するルールなどが該当する。

##### b 地公労法第7条本文は、そこに規定されていない事項について、およそ団交の対象から排除する趣旨ではない。

地公労法が適用ないし準用される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」であって、公務員という特別な地位に基づき、争議行為の禁止等、一定の制約を受けるものの、団交権が保障されている。

したがって、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は、労働条件の維持向上のために団交することができ、正当な理由なく団交を拒否された場合には、不当労働行為として救済を受けることができる（地公労法第4条、労組法第7条第2号、同法第27条の12）。

また、地公労法は、団交と労働協約については労組法第6条、第14条ないし第17条を適用し、不当労働行為禁止に関しては、労組法第7条の適用によって組合活動に関する特別の保護を図るなど、「労使の集团的自治」を基本

的ルールとする枠組みの中に地方公共団体の経営する企業及び特定地方独立行政法人の労使関係を位置づけている。

そして、労使間で労働者の労働条件やその待遇に関する団交を円滑に行い得るには、団交の基盤をなす労使関係の運営に関する事項について団交を行うこともまた實際上不可欠なものである。仮に、団体的労使関係の運営に関する事項について交渉の道をおよそ絶つこととすると、労働条件等の交渉自体も円滑に行い得なくなる。これらの理は、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にも妥当する。

さらに、行労法は、団交の手續に関し必要な事項を交渉事項として規定している。このように、労使関係事項の要素である団交の手續に関する事項が現に行労法では団交において交渉することが定められていることから、団体的労使関係の運営に関する事項が公務員という地位の特殊性ゆえに交渉の対象外とされる性質のものではないといえる。

この点、市は、地公労法が、団交の手續に関し必要な事項を交渉事項として規定する行労法第11条のような規定を有しないことを、地公労法が適用される職員に関する労働関係として、義務的団交事項に団体的労使関係の運営に関する事項が含まれない根拠として主張する。しかし、公労法が適用される国家公務員を組織する労働組合は、団交の手續に関する事項について団交できるとする一方、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が当該事項について団交を実質上制限されるとの区別を設けることに合理性は全くない。また、仮に団交の手續に関する事項について交渉を拒否されても不当労働行為として救済を受けることができず、実質上交渉が制限されることになれば、労働条件等の交渉も円滑に行い得なくなる事態にもなりかねず、団交権を保障した趣旨が没却されることは前記のとおりである。

したがって、地公労法第7条本文は、そこに規定されていない事項について、およそ団交の対象から除外する趣旨ではないと解するのが相当であり、団体的労使関係の運営に関する事項も義務的団交事項となる。

- c 市は、公労委昭和58年12月22日命令及び東京地方裁判所昭和63年10月27日判決を引用するが、この事例に先例的価値はなく、先例的意味を見いだすとしても、行政処分そのものが団交事項となっている場合に当該事項が団交事項にはならないとの判断にとどまり、団体的労使関係の運営に関する事項全般に及ばないと解される。

また、市は、大阪地裁平成23年8月24日判決を引用するが、同判決は、市

も認めるように、国家賠償法上の違法性の判断に当たって、非現業職員によって組織される職員団体の地公法第55条第1項により定められた交渉権の内容が問題となった事案であり、同法第55条第1項について述べたものにすぎない。

(イ) 本件申入事項は、便宜供与の一つであり、かつ労働組合にとって団結権保障の基盤として重要な組合事務所の供与に関する事項や、それに伴う組合事務所の不供与の説明、不供与により組合が受ける不利益の回避や代替措置、退去を巡る条件、供与の前提となる市庁舎その他市が所有または管理する全ての物件のスペースの使用状況等に関する協議や説明を求めるものであり、当然に「当該団体（労働組合）と使用者との間の団体的労使関係の運営に関する事項」に該当する。

よって、本件申入事項は義務的団交事項にあたる。

イ 管理運営事項であり団交拒否には正当な理由があるとの市の主張があたらないこと

(ア) 本件申入事項1項について

a 本件申入事項1項は、管理運営事項そのものではない。

本件申入事項1項は行政財産の使用許可以外の形式も含めて組合事務所の供与を求めるものである。

組合事務所の供与の方法としては、行政財産である庁舎だけでなく、市が所有・管理する普通財産や賃借した物件を供与する形もあり得た。また、行政財産である庁舎について、地方自治法第238条の4第2項第4号（地方自治法施行令第169条の3）による貸付という手法もあり得た。組合らは、市の行政財産の使用許可を受けて使用する形式のみにこだわらず、いかなる形であれ、組合事務所を供与することを求めたのである。

そして、普通財産については、行政財産と異なり、特に制限なく貸付等を行うことができ（地方自治法第238条の5第1項）、市が組合らに普通財産や賃借した物件を供与する場合、市はこれらの行為を行政処分としてではなく、私人と同じ立場において自らの判断で行うことになる。また、市は実際に普通財産を有していた。したがって、管理運営事項に当たらないことは明らかである。

また、行政財産である庁舎についても上記貸付によって供与する場合、市は、これらの行為を行政処分としてではなく、私人と同じ立場で行う行政契約として行うことになる。したがって、管理運営事項には当たらないことと解される。

以上により、本件申入事項1項は、管理運営事項そのものについて団交を求めるものではないので、本件申入事項1項の全てについて団交を拒否する市の本件団交拒否には正当な理由がない。

b また、仮に本件申入事項1項について管理運営事項が含まれるとしても、その事項も含めて義務的団交事項となる。

(a) 地公労法が適用ないし準用される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」であって、団交権が保障されているところ、労働条件や団体的労使関係の運営に関する事項であっても管理運営事項に該当すれば常に団交事項とならないとすると、労働条件や団体的労使関係事項に関する労働者の交渉力の強化という団交の機能が果たされなくなるおそれがあり、労働者の団結権及び団交権を認めた憲法、労組法等の趣旨が損なわれることとなり、妥当でない。

また、団体的労使関係の運営に関する事項について実質上交渉が制限されることになれば、労働条件等の交渉自体も円滑に行い得なくなる。

勤務条件については、管理運営事項と勤務条件を截然と区別することが困難であることが少なくないのであり、管理運営事項と勤務条件に関する事項との間には関連性がしばしば発生せざるを得ないことに鑑みれば、管理運営事項であっても、義務的交渉事項である勤務条件に関する事項と密接な関連性を有するものについては、交渉事項となると解すべきである。同様に団体的労使関係の運営に関する事項も、管理運営事項であっても本件のように義務的交渉事項である団体的労使関係に関する事項と密接な関連性を有するものについては、交渉事項となると解すべきである。

(b) また、たとえ管理運営事項であっても、団体的労使関係の運営に関する事項であれば、当該事項について交渉を求めることはまさに労働組合の本来的使命である。さらに、管理運営事項といっても、当該事項について法律で定められた行政の責任と権限もさまざまであり、これらの事項について労働組合と団交を行うことが、常に当該事項について法律が定めた行政機関の権限と責任に（法律の趣旨に反して）労働組合が介入することになるわけではない。

したがって、少なくとも、団体的労使関係の運営に関する事項であり、かつ当該事項について労働組合と団交を行うことが、当該事項について法律が定めた行政機関の権限と責任に（法律の趣旨に反して）労働組合が介入することにならない場合には、上記団交事項が仮に管理運営事項に該当しても義務的団交事項になると解すべきである。

(c) 本件において問題となる地方公共団体が所有する公用物の目的外使用については、地方自治法によって許可制度が採用されるに至ったが、公物法一般理論において、公用物にかかるいわゆる目的外使用関係は私法上の契約関係として理解されてきた。したがって、地方自治法や国有財産法の適用のない国・地方公共団体以外の行政主体の公用物の目的外使用の許可に類するような財産の使用関係はすべて、基本的には民事法の定めるところによることとなる。また、占有料の徴収の正当化根拠は、公物管理者の当該物に対する所有権であり、使用料の徴収やその減免についても、本来は、法律の定めによらずとも、所有権に基づいて私法上の契約関係として行うことができるものである。

このように、庁舎の組合事務所としての使用や使用料の徴収・その減免は、地方自治法による特別の規定がなければ、本来的には、私法上の契約関係によることとなるものであり、地方自治法によって許可制度・減免制度が導入されることによって、行政処分の形式をとることになったにすぎない(実際、地方自治法第238条の4第2項第4号(地方自治法施行令第169条の3)によって、貸付形式も認められている。)

そして、地方自治法の上記規定は、本来私法上の契約関係として相手方と自由に交渉した上で判断できる公用物の目的外使用について、使用を求める者の申請に基づき、その公用物の本来の用途又は目的を妨げないかどうか、その上で使用・減免を認めるかどうかの判断を行う権限と責任を行政庁に与えるというものであるから、行政庁がその判断の前提として使用を希望する者と使用に関して交渉を行うこと自体までも禁じる趣旨ではないといえる。

そうすると、本件において、組合が組合事務所の供与として自らの使用を求める際に、上記判断を行う行政庁が使用を希望する立場にある組合と交渉を行うことは、上記権限と責任を行政庁に与えた地方自治法の規定の趣旨に反さず、地方自治法が行政庁に与えた上記申請に基づいて判断する権限や責任に、その趣旨に反して組合が介入することにもならない。

したがって、庁舎の組合事務所としての使用や使用料の徴収・その減免について団交を行うことは義務的団交事項となると解される。

#### (イ) 本件申入事項2項及び3項について

本件申入事項2項及び3項は、組合事務所の不供与の理由やそれによって組合が受ける不利益の回避や代替措置、退去を巡る条件、供与の前提となる市庁舎その他市が所有または管理する全ての物件のスペースの使用状況等に関す

る協議等を求めるものであり、いずれも管理運営事項そのものでないことは明らかである。

したがって、本件申入事項2項及び3項について団交を拒否する市の本件団交拒否には正当な理由がない。

ウ 市の対応は団交を拒否したものであること

(ア) 交渉事項（義務的団交事項）が含まれることは団交申入書から明確であり「確認」の必要などなかった。

a 市が、管理運営事項に該当しない事項があるかどうかの「確認」を求めるようになったのは、「交渉事項を確認することなく拒否してはならない」という本件中労委命令が発された以降である。しかし、中労委がこのような救済命令としたのは、単に、申立外組合らが申し入れた団交議題が「組合本部事務所に対する貸与スペース並びにそれらに付随する事項全般について」等という団交議題が一見すると不明確なものであったからにすぎない。

一方、本件申入事項はいずれも極めて明確であり、少なくともその中に交渉事項（義務的団交事項）が含まれることは明確であり、「確認」など不要である。

すなわち、本件申入事項2項のうち、まず、「組合事務所を供与しない具体的理由の説明」は、これ以上明確にすることもないほどに交渉事項であることは明白である。また、「組合事務所を供与しないことにより組合が被る不利益回避や代替措置の存否・条件や検討状況、退去を巡る条件について具体的な説明・協議」についても、例えば市本庁舎以外の場所に組合事務所を供与する可能性の有無や条件等について協議をすることにより、これを明確にしない限り交渉に入れたいというものではない。

本件申入事項3項も、組合事務所の供与の前提として、市側に組合に対し組合事務所を供与するスペースが前提として存在するのかどうか等についてやりとりをするものであって、やはりこれを明確にしない限り交渉に入れたいというものではない。

結局、市が「確認」を求めるとして交渉に応じないのは、「確認」を方便にして団交を拒否したものにほかならない。

b なお、中労委は、同じく自治体労働組合の組合事務所に関して、「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」という、本件申入事項とほぼ同様であり、具体的、明確な事項について交渉を申し入れたのに対する団交拒否事件では、28. 11. 16中労委命令において、「交渉事項を確認することなく拒否してはならない」という命令ではなく、交渉事項②③④についてストレートに団交応諾を命じている。

(イ) また、仮に、団交申入れ時に管理運営事項でない部分があるかどうか不明確であるとして、団交申入れ内容の「確認」や整理が必要であるとしても、その責任があるのは義務的団交事項について交渉応諾義務を負っている市である。

本件では、市は29. 4. 28回答書の文中で「再度確認が必要」などと述べているが、その後、組合に対し「確認」を行うために積極的に何も行動を起こしていない。これも、「確認」など口実にすぎず、何があっても交渉には応じないという市の頑固な団交拒否態度の表れである。

(ウ) なお、組合は市に対し、行政財産の使用許可を受けて使用する形式のみにこだわらず組合事務所の供与を申し入れていたことを説明している。

a 平成29年3月3日、組合らが29. 3. 3申入書及び本件団交申入書を市に提出した際、平成2年に組合が結成されて以降、当初は市が民間の賃貸物件を借り上げて組合に転貸する形式で組合事務所の供与を受けてきたが、平成18年に市側の求めに応じて市庁舎内に組合事務所を移転させることになったこと、29. 3. 3申入書の末尾に「いかなる形であれ、大阪市において責任を持ってこれを供与すること」の意味が、前記経過から市庁舎以外の場所を含めていることを指摘し、だからこそ本件申入事項の第2項や第3項で市庁舎以外の場所における組合事務所の供与も含む趣旨で交渉事項を設定していることを説明した。

この点、市は、組合が、市本庁舎内での事務室供与を求めるのが29. 3. 3申入書の申入れの趣旨であると述べたなどと主張するが、29. 3. 3申入書の文言と正反対のことを述べるはずがない。市担当職員はこのとき組合事務所の退去のことばかり関心をもっており、誠実に聴取していなかった可能性もある。

b また、29. 3. 24面談において、組合は、改めて平成29年度の市本庁舎の使用許可申請はしないと述べ、重ねて、平成2年に組合が発足した当時になした「組合事務所の供与に関する申入れ」との形に戻した旨を説明した。

(エ) 市は、平成23年12月に当時の市長が組合事務所を市庁舎から退去させる方針を明らかにして以降今日に至るまで、組合事務所の使用に関して、一貫して組合との団交に応じない態度をとってきた。さらに、労使関係条例第4条を口実にして、組合事務所の使用に関しては、組合らを含む労働組合とは団交はおろ

か意見交換すら一切拒絶するという対応をとり、これが現在まで続いている。本件中労委命令が出された後は、市は一応管理運営事項に該当するかどうか「確認」を求めるとしながら、「確認」をした上で結局「管理運営事項」に該当するとか交渉事項に該当しないとして結論として交渉に応じてこなかった。市のとってきた一貫した団交拒否態度からすれば、市が求める「確認」とは、本件中労委命令に「悪のり」して団交拒否の口実としたものにすぎず、実質的に交渉を拒否したものであることは明らかである。

#### エ 支配介入にも該当すること

組合事務所が、あらゆる労働組合活動の基盤となることはいうまでもない。しかるに、市は、組合にとってあらゆる活動の基盤となる組合事務所の供与についての交渉それ自体を拒否してきた。これは、組合の存在そのものを否認するのに等しい。

組合は、平成24年度以降の不許可処分にしたがって市本庁舎から退去し、市本庁舎からかなり離れた場所に組合事務所を移転することを余儀なくされた。そして、市本庁舎に出向くのに地下鉄を使って片道30分以上という、多大なる不便を強いられ、組合活動にも支障を生じている。

このように、市の組合に対する団交拒否は、組合の組合活動に著しい支障を与えていると同時に、組合に対する支配介入にも該当するものというべきである。

### 第5 争点に対する判断

1 争点1（組合は、申立人適格を有するか。）について、以下判断する。

(1) 市は、組合は、労組法が適用されない非現業職員が大多数を占める登録職員団体であるので、少なくとも労組法第7条第2号及び第3号の場合については、当該団体の法的性格に由来する制約を受けることに鑑み、不当労働行為救済申立ての申立人適格を有さない旨主張する。

しかし、混合組合の申立人適格が争点となった東京地方裁判所平成25年10月21日判決（平成24年（行ウ）第876号・同25年（行ウ）第16号）、その控訴審である東京高等裁判所平成26年3月18日判決（平成25年（行コ）第395号）、さらにその上告審である最高裁第三小法廷平成27年3月31日決定（平成26年（行ツ）第274号・平成26年（行ヒ）第287号）から明らかのように、現行法は、混合組合の存在を許容していると解され、混合組合は、その構成員に対し適用される法律の区別に従い、地公法の職員団体及び労組法上の労働組合としての複合的な法的性格を有すると解するのが自然かつ合理的であって、労組法適用者に関する問題については、構成員の量的割合にかかわらず、労働組合として、労組法上の権利を行使できると判断され、労組法第7条各号の別を問わず、救済命令の申立人適格を有するものと解するのが相当である。



したがって、かかる市の主張は採用できない。

- (2) 市は、本件は、組合事務所という団体自身に対する便宜供与についての団交申入れであり、このような団体自身の活動に関する事項は、上記判決等の事案と異なり、地公法適用者に係る事項と労組法適用者に係る事項を峻別することはおよそ不可能であって、上記判決等は本件には射程が及ばない旨主張する。

しかしながら、上記判決等が、混合組合の申立人適格が肯定されるのは、地公法が適用される職員に係る問題と労組法が適用される職員に係る問題が峻別できるときに限ると明確に判示しているとは解しがたいし、それを措いても、本件と同じく、組合事務所に係る団交申入れを市が拒否した事案である本件中労委命令においても、労組法が適用される構成員に関わる事項が問題になっているとして、混合組合に申立人適格を認めており、かつ、市は、同命令に対して行政訴訟を提起せず、同命令は確定したところであり、市の主張は採用できない。

また、市は、労使関係条例第12条で便宜供与は禁止されており、保護の必要性が高くない旨主張するが、これは、不当労働行為の成否に関わる事項であって、申立人適格の有無を左右するものではない。

さらに、市は、地公法適用者に係る事項と労組法適用者に係る事項を峻別することができない団体自身の活動について、労組法が適用される職員が一人でも含まれていれば申立人適格を認めるとすると地公法の規律が骨抜きになる旨主張するが、上記(1)のとおり、労組法適用者に関する問題については、構成員の量的割合にかかわらず、労働組合として、労組法上の権利を行使できると判断される以上、この点に関する市の主張は採用できない。

- (3) そこで、本件申立てが、労組法適用者の問題に関するものであるといえるかについて検討すると、本件団交申入れは、組合事務所の供与に係るものであり、これは、一つの集団としての活動として行われているところ、これを地公法適用職員に限った活動とみるべき特段の事情は見当たらず、労組法適用者についてのものでもあると解される。

なお、市は、労組法適用者の勤務地が市本庁舎ではないことを指摘し、市本庁舎との関係はほとんどない旨主張するが、組合事務所は組合活動の拠点であるといえ、組合事務所に関する事項は特定の勤務地に従事する組合員に限ったものとみるべきではなく、勤務地の別に関わらず全ての組合員に関係する事項であるといえるのであるから、上記の市の主張をもって、本件団交申入れが、地公法適用者に限った活動であるとみるべき特段の事情に当たるとはいえない。

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

2 争点2（本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるか。）について

(1) 証拠及び審査の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 本件団交申入れに至る経緯

(ア) 平成2年7月22日、組合が結成され、同年8月、組合は市に対し、市本庁舎内に組合事務所を設置し、貸与すること等を要求した。

組合と市との間で組合事務所に関して事務折衝が行われ、同3年10月、組合と市との間で、「事務室賃貸借覚書」が作成された。同覚書には、市が民間ビル内に借りていたスペースの一部分を、組合が事務室として使用することに同意することや、組合が負担する使用料等が記載されていた。

平成7年、市と組合との間の協議により、組合事務所は移転したが、このときも、市が民間ビル内に借りていたスペースの一部分を、組合が事務室として使用することとなり、組合らは市に対し、事務室使用料等を支払っていた。

(甲8、甲9、甲10、甲11、甲12、甲13、甲68、証人 D )

(イ) 平成18年7月、組合らは市から行政財産の使用許可を受け、市本庁舎の地下1階の一部分について組合事務所としての使用を開始した。

以降、平成23年度まで、面積については変更があったが、組合らは市から毎年度使用許可を受けていた。なお、使用料については、段階的に減免率が減らされることはあったが、申請のうえ、減免を受けていた。

(甲16、甲17、甲18、甲19、甲20、甲68、乙7、証人 D )

(ウ) 平成24年1月30日、市は組合らに対し、①組合らが使用していた本庁舎事務室について平成24年度以降は行政財産の目的外使用許可を行わない方針である旨、②同年3月31日までに退去するよう求める旨などが記載された文書を交付した。

(甲24、甲68、証人 D )

(エ) 平成24年2月17日、組合らは市に対し、平成24年度の本庁舎事務室に係る使用許可を申請したところ、市は、同月20日、同申請を不許可とする旨通知した。

また、同日、市は組合らに対し、機構改革等による新たな事務スペースの確保と事務室の狭隘化の解消のため、原状回復の上、同24年3月31日までに退去するよう通告した。

(甲25、甲27、甲28、甲68、乙7、証人 D )

(オ) 平成24年2月28日、組合らは市に対し、①市本庁舎の狭隘について詳細な説明を行うこと、②市本庁舎が狭隘であるならば他の施設での代替室を検討すること、について協議するよう文書により申入れを行った。これに対し、市は、

同月29日、申入れのあった事項について、地公法第55条第3項の管理運営事項に当たり、市が職務、権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であり、交渉の対象ではない旨、したがって、申入れのあった団交には応じられない旨、文書により回答した。

(甲29、甲30、甲68)

(カ) 平成24年から同26年の間、組合は、平成24年度不許可処分、平成25年度不許可処分及び平成26年度不許可処分のそれぞれについて、取消し等を求める訴訟を大阪地裁に提起した。大阪地裁は、これら3件及び市による本庁舎事務室部分の明渡し等を求める訴訟を併合して審理した(第一次訴訟)。

(甲68)

(キ) 平成24年3月29日、組合は、当委員会に対し、市が庁舎内の組合事務所について退去を通告し、次年度の行政財産使用許可申請に対して不許可処分としたことが支配介入に該当するとして不当労働行為救済申立て(平成24年(不)第19号事件。以下、この事件を「24-19事件」という。)を行った。なお、同年8月31日、Gが当委員会に対し、同様の内容で不当労働行為救済申立て(平成24年(不)第66号事件)を行い、当委員会は、当該事件を24-19事件に併合した(以下、この事件を「24-19ほか併合事件」という。)

(甲47、甲68)

(ク) 平成24年8月1日、市において、労使関係条例が施行された。

(甲68)

(ケ) 平成25年2月18日、組合らが市に対し、平成25年度の本庁舎事務室に係る使用許可を申請したところ、市は、同年3月18日、同申請を不許可とする旨通知した。通知に記載された不許可理由は、①労使関係条例第12条において、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は行わないこととしているため、②同申請の対象となるスペースについては、行政事務スペースとして利用する必要があるため、であった。

(甲31、甲33、甲68)

(コ) 平成25年3月22日、組合ら及びGは市に対し、同日付け「団体交渉申入書」(以下「25.3.22団交申入書」という。)により、①組合事務所の供与について真摯な協議を行うこと、②市が市庁舎内に組合事務所のスペースを供与できない、行政事務スペース不足に関する具体的な説明を行うこと、③労使関係条例第12条の「労働組合等の組合活動に関する便宜の供与」に本件組合事務所の使用許可がなぜ含まれるのかについて具体的な説明を行うこと、を交渉議題とする団交を申し入れた。これに対し、市は、同月28日、本件は、市が職務、

権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であり、交渉の対象ではなく、申し入れられた団交には応じられない旨、文書により回答した。

(甲34、甲35、甲68)

(サ) 平成26年2月6日、組合らが市に対し、平成26年度の本庁舎事務室に係る使用許可を申請したところ、市は、同年3月11日、同申請を不許可とする旨通知した。なお、不許可理由は、平成25年度の使用許可申請のときと同じであった。

(甲36、甲38、甲68)

(シ) 平成26年2月20日、当委員会は、24-19ほか併合事件について、組合、G及び市に対し、命令書(以下「26.2.20府労委命令」という。)を交付した。26.2.20府労委命令は、①市が組合に対して行った退去通告及び平成24年度不許可処分は、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、誓約文の手交を命じ、また、② G 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、G の申立てを却下する内容であった。

(甲47、甲68)

(ス) 平成26年3月6日に市が、同月7日に組合が、中労委に対し、26.2.20府労委命令に係る再審査申立てを行った。その後、中労委は、両事件を併合した(以下、この事件を「24-19ほか再審査事件」という。)

(甲47)

(セ) 平成26年3月12日、組合ら及び G は市に対し、同日付け「団体交渉申入書」(以下「26.3.12団交申入書」という。)により団交を申し入れた。なお、このとき挙げられた交渉議題は、「4. 新年度が迫っており交渉日程の調整を含め今週中に回答を行うこと。」との項目が追加されていた以外は、25.3.22団交申入書とほぼ同じ内容であった。これに対し、市は、同月26日、本件は市が職務、権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であり、交渉の対象ではなく、申し入れられた団交には応じられない旨、文書により回答した。

(甲39、甲40、甲68)

(ソ) 平成26年9月10日、大阪地裁において、第一次訴訟について、平成24年度不許可処分、平成25年度不許可処分及び平成26年度不許可処分はいずれも違法であるとする判決が言い渡された。

(甲68)

(タ) 平成27年2月18日付けで、中労委は、申立外組合ら及び市に対し、本件中労委命令を発出した。

これは、同24年4月6日に、申立外組合らが、それまで組合事務所として使用してきた市本庁舎地下1階スペースの一部について市が同24年度以降は使用許可しないこととしたこと等を受けて、団交を申し入れたのに対し、市が応じなかったことについて、当委員会に不当労働行為救済申立てを行った事件（平成24年(不)第21号事件）の再審査事件の命令書であった。

本件中労委命令は、市に対し誠実団交応諾及び誓約文の手交を命じた初審命令を変更し、①当該事件に係る申立外組合らがそれぞれ申し入れた団交に「交渉事項を確認することなく拒否してはならない。」ことと、②文書の手交を命じた。

なお、申立外組合らには、地公労法が準用される市の職員等と地公法が適用される市の非現業職員を加えて組織する混合組合が含まれており、当該組合の申立人適格についても争点となったが、当委員会及び中労委は、いずれも申立人適格を認めた。

また、本件中労委命令の判断部分には、以下のような記載があった。

- a 地公労法第7条本文がそこに規定されていない事項について団交の対象から排除する趣旨であるか否かについて

「(略) ことからすると、地公労法上も団交の手続に関する事項についての団交は制限されるものではないと解するのが相当であって、この点からも、地公労法第7条本文は、そこに規定されていない事項について、およそ団交の対象から排除する趣旨に理解されるものではないというべきである。」

- b 管理運営に関する事項について

「したがって、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交においては、労使関係の運営に関する事項についても義務的団交事項となり得るものと解されるが、管理運営事項そのものについては団交の対象とはなし得ないと解される。」

- c 市が、当該事項は管理運営事項に当たるとして団交申入れに応じなかったことについて

「(略) などの本件事情の下では、市としては、少なくとも組合らが求める団交事項が、行政財産の目的外使用許可を与えるか否かという事項に限られるものかどうか、管理運営事項に該当しない交渉事項としてどういったものがあるのかを確認するなど、団交事項を整理した上で団交に応じるべきかを判断するなどといった対応をとることが求められていたというべきである。それにもかかわらず、市は、本件団交申入れについて、そうした確認をすることもなく、全体が管理運営事項に該当すると決めつけて、

団交に応じないという対応をとったものであり、こうした市の対応は、正当な理由のない団交拒否であったというべきである。」

「以上のおり、市が、組合らから申し入れられた本件団交申入れに対して、交渉事項を確認することなく、管理運営事項に該当すると決めつけて応じなかったことは、正当な理由のない団交拒否であるといえ、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たる。」

(乙2)

(チ) 平成27年2月27日、組合らは市に対し、平成27年度の本庁舎事務室に係る使用許可を申請したところ、市は、同年3月24日、同申請を不許可とする旨通知し（以下、この行政処分を「平成27年度不許可処分」という。）、組合らは、平成27年度不許可処分の取消し等を求める訴訟を大阪地裁に提起した。なお、不許可理由は、平成25年度及び同26年度の使用許可申請のときと同じであった。

(甲41、甲43、甲68)

(ツ) 平成27年3月26日、組合ら及び G は市に対し、27.3.26団交申入書により団交を申し入れた。なお、このとき挙げられていた交渉議題は、26.3.12団交申入書とほぼ同じ内容であった。

(甲44、甲68、乙7)

(テ) 平成27年5月20日、市担当職員が組合事務室を訪れ、27.3.26団交申入書に関して、次のようなやり取りがあった。

市担当職員が、①組合事務所に係る団交について、申立外組合らの案件であるが、交渉事項を確認することなく拒否することは不当労働行為とする中労委命令を受け入れた旨、②組合から申入れのあった団交事項について、交渉事項の有無等について予備交渉前に調整に伺った旨、③27.3.26団交申入書の交渉議題2については、不許可処分時の補足説明を求めるもの、交渉議題3については、労使関係条例上程時に団交を行ったが、その補足説明を求めるものであり、団交事項に該当しないと思われる旨、④交渉議題4についても日程調整に係る内容であるので団交事項に該当しないと思われる旨、⑤よって、交渉議題1のみが団交申入事項となるが、その詳細な内容も含め、他の事項はないか伺いたい旨、⑥本内容のみであると、おそらく管理運営事項となる旨述べた。

これに対し、組合が、過去から継続的に事務室を貸与されていたので団交事項ではないかと述べたところ、市担当職員は、組合の主張する継続的許可を理由に団交はできないと考える旨述べた。

その後、本庁舎事務室に係る訴訟に関してやり取りを行った後、市担当職員は、いずれにせよ、現段階では交渉議題1のみでは、市としては予備交渉にお

いて交渉事項なしとの見解になる可能性が高いと考えるが、交渉議題1に含まれる他の事項がないか教えてほしい旨述べた。組合は、確認の上、返答する旨述べた。

なお、このやり取りの後、組合から市に対し、連絡はなかった。また、27.3.26 団交申入書に係る団交は行われなかった。

(甲45、甲46、甲68、乙7、証人 E )

(ト) 平成27年6月26日、大阪高裁において、第一次訴訟について、平成24年度不許可処分は違法であるが、平成25年度不許可処分及び平成26年度不許可処分は適法とし、組合らに対し、本庁舎事務室部分の明渡しを命じる旨の判決（以下「27.6.26大阪高裁判決」という。）が言い渡された。これに対し、組合らは、最高裁に上告及び上告受理申立てを行った。

(甲68)

(ナ) 平成27年10月21日付けで、中労委は、24-19ほか再審査事件について、組合及び市に対し、命令書（以下「27.10.21中労委命令」という。）を交付した。同命令は、組合及び市からの再審査申立てについて、いずれも棄却するものであった。これに対し、組合及び市は、取消訴訟を提起しなかった。

(甲47、甲68)

(ニ) 平成27年12月15日、市は組合に対し、26.2.20府労委命令において命じられた内容の文書を手交した。

(甲48、甲68)

(ヌ) 平成28年2月23日付けで、組合らは市に対し、平成28年度の本庁舎事務室に係る使用許可を申請した。

(甲49、乙7)

(ネ) 平成28年2月29日、組合らは市に対し、28.2.29団交申入書により団交を申し入れた。

28.2.29団交申入書には、①組合らは、憲法上の団結権に基づいて結成された団体であり、組合事務所の供与についても憲法上の団結権の行使として、民間労組と同様に労組法で保障されているものであると理解しており、そのため平成28年度の本庁舎事務室に係る使用許可申請を行った旨、②市は、平成27年12月15日、27.10.21中労委命令を受けて、不当労働行為を認め、組合に対し今後このような行為を繰り返さないとする誓約文を手交した旨、③市は自らの不当労働行為を認めて命令を受け入れたのであるから、これ以上裁判を長引かせるのではなく、直ちに組合事務所の使用許可を行い、正常な労使関係に戻すべきだと考える旨、④上記の理由から、以下の内容での市側との団交を要請する旨、

⑤ 1週間以内に団交応諾の可否について文書で回答してほしい旨が記載されており、その下に交渉議題が、次のとおり記載されていた。なお、この中の「F」とは組合のことを指す。

- 「1. 憲法に保障された労働組合の団結権を保障する立場から、また、組合事務所が庁舎内にあることで労働相談にも直ぐに対応ができ、組合員及び職員の労働条件を守るうえで重要な役割を果たしている点を踏まえて、H・Fに組合事務所を供与すること。
2. 組合事務所の供与に関して、H・Fと真摯な協議を行うこと。
3. 現在の庁舎の使用状況やH・Fの本使用許可申請に関する検討状況を具体的に説明すること。」

(甲51、甲68、乙7、証人 D)

(ノ) 平成28年3月24日、組合と市との間で、28.2.29団交申入書についてのやり取り(以下「28.3.24予備交渉」という。)が行われ、次のようなやり取りがあった。

- a 市担当職員が、①市としても、本件中労委命令及び27.10.21中労委命令を真摯に受け止め、交渉事項として提示された内容を考えたいと思っている旨、②別途交渉事項になり得ることがあるのであれば、述べていただきたい旨、③具体的にどのようなことが労働条件に関わってくるのかというところの考え方も踏まえて、発言なり提示なりしてもらえれば助かる旨述べた。
- b 組合は、過去の経緯を述べた後、①中労委でも不当労働行為と認定されたので、そこでの市側の考え方の経過、結論について説明をしてもらう必要があると考えている旨、②貸与できない理由のスペース問題についても説明してもらう必要がある旨、③その説明が団交の場面であってしかるべきだと考える旨述べた。また、組合は、法的な部分について自分達の理解を説明する旨述べた上で、④地公法の管理運営事項と勤務条件の関係を扱った逐条解説によると、目的外使用許可をするか否かは管理運営事項とされており、それは組合も同意する旨、⑤その上で同逐条解説には、そうであっても労働条件にも同じく該当するということが交渉できると記載されている旨、⑥目的外使用許可するか否かは、市側も勤務労働条件とは言えないとの回答を持っているかもしれないが、その部分は、労使関係条例第3条第6号に該当すると思っている旨、⑦市は、27.10.21中労委命令を受け入れて文書を交付しているのだから、今後、交渉の場面で、中労委命令を受け止めて市がどのようにするつもりなのかの説明を聞きたい旨述べた。

市担当職員は、①中労委の命令や判決を踏まえた上で、自分たちは労使関



係条例も遵守しなければならないという現状がある旨、②それを踏まえた上で、この場で、団交に該当する事項としてどういうことを持っているのかというところを聞きたい旨、③自分たちとて、正常な労使関係を築くために何かしらのしたいと思っているが、一方で労使関係条例があり、それを踏み越えてやることは自分たちの立場ではしんどく、では、できる限り最大限で何ができるのかというところを探らせてもらうのがこの場だと思っている旨、④今提示されている内容の申入れで、何かしら、勤務労働条件に関する事項であるとか労使に関する事項であるとか、この部分がそうだというところを聞かせてほしい旨述べた。

これに対し組合は、それは先程述べたとおりである旨述べた。

市担当職員は、労使関係条例第3条第6号であるということだが、法律的な文言の理解では、「交渉の手続きその他の」というのは、その前の「交渉の手続き」という内容の範囲を超えることはなく、例えば、交渉することの報道提供をどうするかとか、交渉場所といった手続論のところというのが現在の市の見解である旨述べた。

- c 市担当職員が、①組合事務所の部分で書いてもらっているように、労働条件に関わるのだということであるならば、そこの部分をもう少し具体的に聞きたい旨、②中労委命令も受け入れた中、真摯に受け止めようとしているので、その辺りを提示してもらったら、再度、条例を所管する人事部門や内部で検討することになるかと思う旨、③こうだから労働条件に関わるんじゃないかというその考え方を示してもらえれば、そこを自分たちの解釈で読みほぐして考えられるかなと思っている旨述べた。
- d その後、労使関係条例や27.10.21中労委命令の解釈を含め、やり取りがあった後、市担当職員は、いったん整理するとして、①28.2.29団交申入書の交渉事項の1点目及び2点目については、そこの判断については管理運営事項かなと認識している旨、②3点目については、現在の庁舎の使用状況や検討状況は説明できる内容になると思っている旨、③また、今回交渉事項として挙げられた、平成24年度当時の説明や27.10.21中労委命令を受け入れて文書手交した後の考え方、については、団交事項ではなく、別の形で説明するという形になると思う旨述べた。

組合が、団交できないとの結論を示したということか尋ねたところ、市担当職員は、①今の申入事項の内容であれば団交事項はないと思った旨、②また別にこういう事項があるのではないかというのが出てくれば、それに対して予備交渉をしないわけではない旨述べた。

組合が、市側は管理運営事項であっても団交すべき事項があるということの意味を分かっていない旨述べたところ、市担当職員は、そうであり、自分たちも、それがどういうことかという説明を貰わないと判断できない旨述べた。これに対し組合は、それを伝えたつもりであるが伝わっていないようである旨述べた。

e 市担当職員は、組合は、これまで積み上げてきた労使関係は当然交渉事項であるとし、労使関係条例第3条第6号に当てはまると主張されるが、我々は、同号は交渉手続だけと認識しており、この点のかけ違いではないかと思う旨、この点の解釈については、本件中労委命令の内容を踏まえながら再度内部で検討する旨述べた。

(甲53、甲68、乙6、証人 D 、証人 E )

(ハ) 平成28年3月30日、市担当職員は組合事務室を訪れ、組合に対し「事務室の使用許可に関する団体交渉の申入れについて(回答)」(以下「28.3.30回答書」という。)を手交するとともに、使用許可申請に対する回答を翌日行う予定であるので、その際、再度説明する旨述べた。

28.3.30回答書には、同年2月29日付けをもって申入れのあった組合事務室の使用許可に係る団交申入れについて回答するとして、次の内容の記載があった。

a 本件中労委命令において、①「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交においては、労使関係の運営に関する事項についても義務的団交事項となり得るものと解されるが、管理運営事項そのものについては団交の対象とはなし得ないと解される」との判断がなされたうえで、②行政財産の使用許可を与えるか否かという事項が管理運営事項に該当することを前提として、「組合らが求める団交事項が、行政財産の目的外使用許可を与えるか否かという事項に限られるものかどうか、管理運営事項に該当しない交渉事項としてどういったものがあるのかを確認するなど、団交事項を整理した上で団交に応じるべきかを判断するなどといった対応をとることが求められていたというべきである。」、「市が、組合らから申し入れられた団交申入れに対して、『交渉事項を確認することなく』、管理運営事項に該当すると決めつけて応じなかったことは、正当な理由のない団交拒否であるといえ、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たる。」との判断がなされている旨(以下、この部分の記載を「28.3.30回答書における本件中労委命令引用部分」という。)

b 申入事項1項及び2項は、組合事務所の供与自体を交渉対象事項とするも

ので、管理運営事項そのものであって、28. 3. 24予備交渉において確認したものの、特段管理運営事項に該当しない事項を確認することができず、中労委の上記判断を前提としても、団交の対象とならない事項であると判断せざるを得ない旨。

c 申入事項3項は、情報提供等の要請であって、そもそも団交事項ではないと解される旨、「現在の庁舎の使用状況」については、説明を求められた場合、誰に対してでも説明すべき事項であり、「H・Fの本使用許可申請に関する検討状況」については、検討途中において説明することはできず、許可又は不許可の処分後に、追って説明する旨。

d 以上のとおり、中労委の上記判断を前提としても、申入事項は、いずれも団交事項に該当しないと解されることから、市は、団交に応じることができない旨。

(甲54、甲55、甲68、証人 E )

(ヒ) 平成28年3月31日、市は、組合らの平成28年度の本庁舎事務室に係る使用許可申請を不許可とする旨を組合らに通知した(以下、この行政処分を「平成28年度不許可処分」という。)。なお、不許可理由は、平成25年度、同26年度及び同27年度の使用許可申請のときと同じであった。

このとき、市担当職員と組合との間で、以下のaからcのようなやり取りがあった。

その後、組合らは、平成28年度不許可処分の取消し等を求める訴訟を大阪地裁に提起し、大阪地裁は、当該訴訟と前記(チ)記載の同27年度不許可処分に係る訴訟を併合して審理した(以下「第二次訴訟」という。))。

a 市担当職員は、労使関係条例第3条第6号について、法制執務上、同条項は、「労使関係に関する事項」の例示として「交渉の手續」を挙げているのであって、「労使関係に関する事項」とは「交渉の手續」の範囲内ではなく、類似する労働組合と市当局との間の交渉を円滑に進めるためのルールであると解される旨述べるとともに、本件中労委命令について、28. 3. 30回答書における本件中労委命令引用部分と同じ内容の発言をした。

これに対し組合は、条例の解釈等について、納得はしないが理解した旨述べた上で、本件中労委命令では、義務的団交事項であっても管理運営事項そのものは団交の対象にはならない、とあるが、本件については、平成18年から市側から入居するよう打診があり協議し、同23年に組合事務所の面積を半分にした際も交渉して進めてきた経過があるので、交渉すべきではないか、と述べた。

これに対し市担当職員は、①市としては地公法の解釈から判断すべきと考えており、地公法においては、管理運営事項そのものは交渉すると、行政が負うべき責任を労働組合にも負わせることになるので交渉できないと考えている旨、②当初協議してきたことをもって協議すべきとのことであるが、現段階では当時協議していたことが本当は問題であったと考える旨述べた。

組合が、市は組合事務所の保証をすべきである旨述べたところ、市担当職員は、組合事務所に係る27.6.26大阪高裁判決にも、27.10.21中労委命令にもそのような記載はないと思う旨述べ、27.10.21中労委命令に関する市の見解として、①平成24年度不許可処分にあたり、市は合理的理由及び手続的配慮の面から不当労働行為を認定されたのであって、今後の組合事務所の許可申請については合理的理由の有無があるかどうかをしっかりと検討するとともにこれまでの経過も考慮して相手の考え方をじっくり聞いて判断すべきと理解している旨、②同25年度以降の組合事務所の許可については別途判断すべきものと判断されていると理解している旨等を述べた。これに対し組合は、その発言については、納得もできないし理解もできない旨述べた。

b 市担当職員が、いずれにしても申入事項のうち「現在の庁舎の使用状況」は市民等からの質問にも回答するし、「H・Fの本使用許可申請に関する検討状況を具体的に説明すること」については、団交事項ではないものの、使用許可申請者に対して処分庁として説明する内容であるので、平成24年度の不許可の経過も含め、後日、日程調整をして説明する旨述べた。これに対し組合は、説明の件はお願いする旨述べた。

c 市担当職員が、平成28年度の本庁舎事務室に係る使用許可申請は不許可とする旨、理由は昨年度と同様に労使関係条例第12条及び行政事務スペースとして利用することである旨述べた。組合が、このような狭い部屋を何に使用するのか尋ねたところ、市担当職員は、健康局の新たな行政事務で使いたい、出来ないのこれまで財政局が使用していたが財政局の同行政事務を別の場所で行うこととなったため返却があり、来年度から会議室利用するはずであった地下1階にある第9共通会議室を健康局の事務室とした、と返答した。

(甲55、甲56、甲68、証人 E )

(フ) 平成28年5月17日、組合らは市に対し、28.5.17団交申入書により団交を申し入れた。

28.5.17団交申入書には、①平成28年度の行政財産使用許可申請に対して、平成28年3月31日付けで不許可とする旨の回答がなされた旨、②市は、同27年12

月15日に27.10.21中労委命令を受け入れ、自らの不当労働行為を認め、誓約文を組合に手交した旨、③組合らは、中労委命令を真摯に受け止めるならば直ちに組合事務所の使用を許可すること、労使関係の正常化に向けた努力を行うことは当然のことであるとの認識を持ち、市に履行を求めてきた旨、④市による不許可理由は、(i)労使関係条例第12条において便宜供与を行わないこと、(ii)申請しているスペースに関して行政スペースとして利用の必要があるため、との2点を挙げているが、(i)に関しては、中労委命令で「条例があったとしても、不当労働行為は救済される」としており、条例を理由にして不当労働行為を繰り返すことはまさに誓約に反する背信行為そのものであり、また、(ii)に関しては、本日時点で事務スペースとしての具体的な必要性は存在しておらず、その具体的説明すら受けていない旨、一方的な不許可処分は不当であり受け入れられない旨、⑤28.2.29団交申入書を提出していたが、不許可処分直前の同28年3月30日付けで団交に応じることができないとの回答が出された旨、⑥以上の経過を踏まえて改めて団交を申し入れる旨、団交応諾の可否を1週間以内に書面で回答してほしい旨が記載されており、その下に次のとおり記載されていた。

- 「1 組合事務所の供与についての真摯な協議を行うこと
- 2 大阪市が市庁舎内に組合事務所（約44㎡）のスペースを供与できない理由について具体的な説明と協議を行うこと
- 3 労使関係条例12条『労働組合等の組合活動に関する便宜の供与』に本件組合事務所の使用許可がなぜ含まれるのかについて具体的な説明と協議を行うこと
- 4 組合事務所のスペースを供与できないとすれば、その代替手段の存否について具体的な説明、協議を行うこと」

(甲57、甲68、乙7)

(へ) 平成28年6月3日、市は組合らに対し、「事務室の使用許可に関する団体交渉の申入れについて(回答)」(以下「28.6.3回答書」という。)を交付した。

28.6.3回答書には、同年5月17日付けをもって申入れのあった組合事務室の使用許可に係る団交申入れにつき回答するとして、前記(ハ) a の28.3.30回答書における本件中労委命令引用部分を記載した上で、①申入事項1項について、組合事務所の供与自体を交渉対象事項とするもので、管理運営事項そのものであって、28.3.24予備交渉において確認したものの、特段管理運営事項に該当しない事項を確認することができず、本件中労委命令の判断を前提としても、団交の対象とならない事項であると判断せざるを得ない旨、②申入事項2項は、

28. 2. 29団交申入書について28. 3. 30回答書で回答し、同年3月31日付けでその回答の内容について詳細に説明したところである旨、③なお、28. 2. 29団交申入書の申入事項3項（使用許可申請に関する検討状況）については、同年5月17日、28. 5. 17団交申入書を受け取る前に、同月23日の週に説明する旨を組合らに述べたが、その直後に、組合らは28. 5. 17団交申入書を提出し、その際に、団交申入れを行う以上、別途説明を受けるわけにはいかないとして、市の説明を一方向的に拒絶したことを申し添えるが、市としては、別途説明をする用意はあるので、連絡を待っている旨、④申入事項3項については、一般的に組合事務所の貸与は便宜供与の代表例と解されており、行政財産の目的外使用許可により組合事務所として使用させることも、同様に労使関係条例第12条の便宜供与に該当すると解される旨、⑤申入事項4項については、「代替手段の存否について具体的な説明、協議を行うこと」との趣旨が明らかではないが、庁舎内にある組合らの組合事務所を退去してもらうという前提において、どのような代替手段を考えているかを聞くことは可能である旨記載されていた。

(甲58、甲68、乙7)

(ホ) 平成28年6月16日、組合らは市に対し、28. 6. 3回答書に対し抗議する旨等が記載された文書（以下「28. 6. 16組合文書」という。）を交付した。

28. 6. 16組合文書には、①28. 6. 3回答書の内容は、労使関係の正常化に背を向け、改めて団交を拒否し、不当労働行為を重ねる不当なものである旨、②市の組合事務所退去通告及び不許可処分について、中労委は、支配介入であると認定する27. 10. 21中労委命令を発し、「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」として、市が組合に対し誓約文を手交するよう命じた旨、③市は27. 10. 21中労委命令を受け入れ組合に対し誓約文を手交したが、その後、市は問題解決に向けた取組を何ら行わず、逆に組合の団交申入れを拒否し、行政財産使用許可申請を不許可とするなど、誓約を踏みにじる態度に終始してきた旨、④市は、団交を拒否する理由として、本件中労委命令を持ち出し、申入事項1項は、組合事務所の供与自体を交渉対象事項とするもので、管理運営事項そのものであって、予備交渉でも管理運営事項に該当しない事項を確認することができなかつたとするが、本件中労委命令は、管理運営に関する事項であっても、それが勤務条件に影響を及ぼす場合、その点を捉えて当該影響を受ける勤務条件そのものを取り上げて交渉の対象とすることができるとの従前の解釈を前提としており、同様に、管理運営に関する事項であっても、労使関係の運営に影響を与える事項そのものを取り上げて交渉の対象とすることは認め

られることを前提とするものである旨、⑤労使関係条例においても「交渉の手続その他の労働組合等と本市の当局との間の労使関係に関する事項」は交渉事項とされ（同条例第3条）、管理運営事項とは区別されており、労働組合に組合事務所を貸与するか否かが、労使関係に関する事項であることは明らかであるから、この点でも市の主張は誤っている旨、⑥組合が求めているのは、中労委において、市が行った組合事務所の退去通告及び使用不許可処分が、組合の団結権を侵害する支配介入行為であると認定されたことを受けて、その行為の影響を除去し、円満な労使関係を構築するための協議であり、27.10.21中労委命令において「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」とされている取組の一部であり、このような経過のもとでは団交は不可欠であり、不当労働行為を行った市は組合が求める「組合事務所の貸与についての真摯な協議」にむしろ積極的に応じるべきである旨、⑦28.6.3回答書では、(i)申入事項2項に関し、既に回答内容を説明済としているが、具体的な説明はなされておらず、3月31日には、口頭で健康局の新病院建設にかかる部署に利用すると発言したが、この部署のためには既に別のスペースが確保されている旨、(ii)申入事項3項に関し、市の説明を一方向的に拒絶したとし、申入事項4項に関し、どのような代替手段を考えているのか聞くことは可能であるとしているが、これらの点に関する説明・回答等は本来団交の場で行うべきであり、市もこれを拒む理由はないはずである旨記載されていた。

なお、この後、市と組合との間で、28.5.17団交申入書に関する話合いの場は設けられなかった。

また、28.5.17団交申入書に係る団交は開催されなかった。

(甲59、甲68、乙7、証人 E )

(マ) 平成29年2月1日、最高裁は、27.6.26大阪高裁判決についての組合らの上告及び上告受理申立てに対し、上告棄却及び上告不受理の決定を行った。

(甲68)

イ 本件団交申入れから本件申立てに至る経緯

(ア) 平成29年3月3日、組合ら及び G は、市に対し、29.3.3申入書及び本件団交申入書を手交し、団交を申し入れた。

このとき、組合らと市担当職員とで、29.3.3面談があり、29.3.3申入書及び本件団交申入書に関するやり取りがあった。

a 29.3.3申入書には、次の内容が記載されていた。

(a) 組合らは、憲法上の団結権に基づいて結成された団体であり、その存在と活動には憲法上の保障が及ぶものであるため、組合事務所の貸与につい

ても憲法上の団結権の行使として、民間労働組合と同様に労組法で保障されているものと理解している旨。

(b) 組合らは平成2年結成以来、市に対し、市庁舎内の組合事務所を要求し、同3年以降、その供与を受けてきた旨、同18年には、市側から要請される形で、市本庁舎内に組合事務所を移転させた旨、組合事務所が庁舎内にあることは企業内労働組合としては当然のことで、自治体労働組合にとっても職員の団結権を保障するうえで非常に重要であると考えている旨。

(c) 市は、平成27年12月15日、組合事務所の使用不許可処分と退去通告は「不当労働行為」だとする27.10.21中労委命令を受けて、「今後、このような行為を繰り返さないようにいたします」とする誓約文を手交した旨、市は自らの不当労働行為を認めて命令を受け入れたのだから、組合事務所の使用を認め、正常な労使関係を築くことを求める旨。

(d) 上記の理由から、平成29年度の組合事務所として、いかなる形であれ、市において責任をもってこれを供与することを求める旨。

b 本件団交申入書には、①市は、平成27年12月15日、組合事務所の使用不許可処分と退去通告は「不当労働行為」だとする27.10.21中労委命令を受けて、組合に対して「今後、このような行為を繰り返さないようにいたします」とする誓約文を手交した旨、同命令では、「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」としている旨、②組合事務所の貸与の問題は労使関係に関する問題で、労使関係に関することは労使による話し合いで解決することが当然である旨、③市は、「組合事務室及び組合掲示板の使用許可に関する事項は公労法8条4号の労働条件に関する事項ではないので、団体交渉の対象事項とはならない。」との文献を根拠とし、また、労使関係条例第3条第6号の「交渉の手續その他の労働組合等と本市の当局との労使関係に関する事項」とは、交渉の手續の範囲内の労使関係に関する事項でしかないと解釈して、これまでの組合らからの組合事務所の供与等に関する団交申入れを一切拒否している旨、④しかし、(i)本件中労委命令では、労組法上団交が義務付けられる事項は、労使関係の運営に関する事項についても、使用者に処分可能なものについては含まれるというべきであり、労組法第7条第2号は、このような事項についても正当な理由なく団交を拒否することを禁じているものと解される、としている旨、(ii)28.11.16中労委命令でも、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交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交事項



となり得る、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、としている旨、(iii)総務省が平成24年3月21日付で公表している「地方公務員の新たな労使関係制度の考え方について」においても、「団体交渉の手續その他の労働組合と地方公共団体の当局との間の労使関係に関する事項」は団交事項であることが明記されている旨、⑤したがって、市が団交を拒否する根拠や解釈は誤りであり、市のこれまでの対応は、正当な理由のない団交拒否であると言わざるを得ない旨、⑥上記の理由から、以下の内容での団交を要請する旨、同29年3月24日まで諾否を書面で回答してほしい旨記載した上で、交渉議題として、次のとおり記載されていた。

- 「1. 憲法に保障された労働組合の団結権を保障する立場から、 H ・ F ・ 同 G との組合事務所の供与についての真摯な協議を行うこと。
2. 現在、庁舎内の組合事務所の退去を求められているところ、現在も当組合らに組合事務所を供与しない具体的理由を説明し、組合事務所を供与しないことによる当組合らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件や検討状況、退去を巡る条件について具体的な説明、協議を行うこと。
3. 市庁舎その他大阪市が所有または管理する全ての物件について、使用状況（現在の配置人員や使用スペース、来年度の変更点等）について具体的に説明し、組合事務所として供与可能なスペースの有無について協議すること。
4. 団体交渉には組合事務所問題について市側において権限のある者が出席すること。
5. 3月中に団体交渉を持つこと。」

(甲1、甲2、甲68、乙7、証人 D 、証人 E )

(イ) 平成29年3月16日、組合らは、市本庁舎から、肩書地の民間の賃貸物件に組合事務所を移転した。

(甲68)

(ウ) 平成29年3月24日、市担当職員は組合らに架電し、29.3.3申入書及び本件団交申入書について、話をしたい旨連絡し、同日、29.3.24面談がもたれた。

29.3.24面談において、組合らからは、①平成29年度の市本庁舎の使用許可申請は行わない旨、②市が説明するとした事項について、単なる説明ではなく、団交の中での説明を求める旨の発言があった。

また、市担当職員からは、交渉でき得る事項があるか話を聞いたが、本件団

交申入書の内容だけならば、交渉事項になるという回答は難しいと思う旨の発言があった。

(甲68、乙5、乙7、証人 D、証人 E)

(エ) 平成29年3月31日、組合は市担当職員に架電し、本件団交申入書に対する回答がないことについて問い合わせをした。

(甲68、証人 D)

(オ) 平成29年4月11日、組合が市担当職員に対し、「組合事務所に関する団体交渉申入れの回答放置・団交拒否に強く抗議する」と題する文書を手交し、本件団交申入書に対する回答がないことについて抗議するとともに、遅くとも、同月15日までは書面で諾否を回答するよう申し入れた。このとき、組合と市担当職員との間で本件団交申入書についてやり取りがあった。

(甲3、甲61、甲68、乙7、証人 D、証人 E)

(カ) 平成29年4月28日、市は組合ら及び G に対し、29.4.28回答書により、本件団交申入書に対して回答した。

29.4.28回答書には、①本件団交申入れに対する回答に時間を要したことにお詫びする旨、②前記ア(ハ) a の28.3.30回答書における本件中労委命令引用部分の記載、③本件申入事項1項について、庁舎における組合事務所の供与について協議を行うことが求められているが、庁舎における組合事務所の供与は管理運営事項に該当するため、本件中労委命令の判断を前提としても、申入事項に応じることはできない旨、④本件申入事項2項については、(i)幅広い事項について、説明又は協議が求められているが、労使関係条例第4条第2項において、管理運営事項については、市の当局は、労働組合等と意見交換その他交渉に類する行為を行ってはならないとされているため、まず、組合らからの申入事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて確認することが必要となる旨、(ii)この点については、平成29年3月24日に口頭により確認をしたが、本件申入事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否か、明確になっていない旨、(iii)したがって、本件申入事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているか否かについて再度確認する必要があると考えており、その上で、市として交渉又は説明をすべき事項があれば適切に対応する旨、⑤本件申入事項3項については、(i)庁舎において組合事務所として供与可能なスペースの有無について協議することを求めているが、庁舎における組合事務所の供与については管理運営事項に該当するため、本件中労委命令の判断を前提としても、申入事項に応じることはできない旨、(ii)同項のうち、市が所有又は管理する物件の使用状況については、本件申入事項

2項と同様に、申入事項の内容を確認した上で、労使関係条例上、可能な範囲の説明をする旨記載されていた。

なお、これ以降、本件団交申入書に関して、組合らは市に対し、連絡をしておらず、また、市は組合らに対し、連絡をしていない。

また、本件団交申入書についての団交は開催されていない。

(甲4、甲68、乙7、証人 D、証人 E)

(キ)平成29年7月24日付けで、組合は第二次訴訟を取り下げ、市がこれに同意し、第二次訴訟は終結した。

(ク)平成29年9月11日、組合は、本件申立てを行った。

(2)本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるかについて以下判断する。

ア 本件団交申入書についての団交が開催されていないことについて争いはない。

この点について、市は、①市には団交応諾義務がない旨、②本件申入事項は管理運営事項に当たるため交渉事項とはならず、交渉を拒否しても不当労働行為とはならない旨、③上記①及び②を措いても、市は団交を拒否していない旨主張するので、以下、順次検討する。

イ まず、市には団交応諾義務がない旨の主張についてみる。

この点について、市は、市に団交応諾義務がない理由として、①本件申入事項は地公法第55条第1項で定める義務的交渉事項に当たらないため、市は交渉に応ずべき地位に立たない旨、②仮に本件に地公労法が適用されるとしても本件申入事項は義務的団交事項に当たらない旨主張するので、以下、それぞれの主張について検討する。

(ア)市は、本件申入事項について、交渉に応ずべき地位に立たないとする理由として、本件は、組合が登録職員団体としてする事務所利用に関する交渉申入れであるから、その交渉ルールは、地公法が適用される旨、本件申入事項は地公法第55条第1項で定める義務的交渉事項に当たらない旨主張する。

しかしながら、組合が登録職員団体であったとしても、組合に加入している単純労務職員には、地公労法の準用により依然として労組法が適用されるのであるから、組合は、労組法適用者の問題に関して、労組法上の労働組合としての活動を行い得ると解すべきである。そして、前記1判断のとおり、本件団交申入れは労組法適用者についてのものでもあると解されるのであるから、本件団交申入れについて、その交渉ルールは、地公法が適用されるとする市の主張や、この主張を前提とする本件申入事項は地公法第55条第1項で定める義務的交渉事項に当たらない旨の市の主張は、いずれも採用できない。

(イ) また、市は、①公務員の特殊性や地公労法の規定振りからすれば、地公労法が適用ないし準用される職員に関する労働関係として、当局が団交応諾義務を負う義務的交渉事項は、地公労法第7条及び第13条第2項に規定された事項に限定されるべきであるが、本件申入事項は、地公労法第7条各号の交渉事項に当たらず、同法第13条第2項にも該当せず、義務的団交事項に当たらない旨、②地公労法に規定された事項以外に義務的団交事項となり得る余地があるとしても、便宜供与は労働者の団結権から直接導かれるものではないなどの理由で義務的団交事項にはならない旨主張する。

確かに、地公労法第7条は、労働組合が団交を行い、協約を締結することができる職員に関する事項として第1号から第4号まで列挙し、これに団体的労使関係事項は明記されていない。しかしながら、一般的に、組合員の労働条件のほか、便宜供与を含む団体的労使関係の運営に関する事項も義務的団交事項として認められているところ、地公労法の条項からも、団体的労使関係事項を義務的団交事項から排除しているとみることはできないのであって、地公労法が適用される場合の団体的労使関係事項についても、原則として、義務的団交事項に当たるといふべきである。

(ウ) 市は、公務員の特殊性や、地公労法には、団交の手續に関し必要な事項を交渉事項として規定する行労法第11条に相当する規定がないことも、当局が団交応諾義務を負う義務的交渉事項は、地公労法第7条及び第13条第2項に規定された事項に限定されるべきであることの根拠として指摘する。

しかしながら、団交の手續に関する事項は、団交そのものにも直接関わる事項であり、当該事項について交渉を拒否されても不当労働行為として救済を受けることができず、実質上交渉が制限されることになれば、労働条件等の交渉も円滑に行い得なくなる事態にもなりかねず、団交権を保障した趣旨が没却されることになる。また、地公労法は、同法第1条及び第2条において、安定的な労使関係を確立すべく関係者に責務を課す旨の規定を設けており、このような規定を定める地公労法が、安定的な労使関係の確立を期待できなくなるような事態を許容するとは考え難いことから、地公労法が労使関係の運営に関する事項についての団交を制限する趣旨とは解し難い。これに加えて、労使関係事項の要素である団交の手續に関する事項は、現に行労法では団交において交渉することが定められていることから、公務員という地位の特殊性ゆえに交渉の対象外とされる性質のものではない。さらに、行労法が適用される国家公務員を組織する労働組合は、団交の手續に関する事項について団交できるとする一方、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は、

当該事項について団交を実質上制限されるとの区別を設けることに合理性は全くないと考えられることからすると、地公労法上も団交の手續に関する事項についての団交は制限されるものではないと解するのが相当であって、この点からも、地公労法第7条本文は、そこに規定されていない事項について、およそ団交の対象から排除する趣旨に理解されるものではないというべきである。したがって、この点に関する市の主張は採用できない。

ウ 次に、市の、本件申入事項は管理運営事項に当たるため交渉事項とはならない旨の主張についてみる。

(ア) 地公労法第7条ただし書きは、管理運営事項は団交の対象とすることができない旨定めているところ、管理運営事項とは、住民の総意によって信託され、法令によってその義務、権限を定められた地方公共団体の当局者の責任によって行うもので、労働組合との団交によって決定すべきものではないとする趣旨により、団交を行うことができない事項とされていると解される。しかし、管理運営事項と職員の労働条件等に関連する事項は、表裏の関係に立つことが少なくなく、労働者の団結権及び団交権を認めた憲法の趣旨に照らし、団体的労使関係に関する事項についても、管理運営事項そのものでない限り原則として、義務的団交事項となると解するのが相当である。

(イ) これを前提に、本件申入事項は管理運営事項に当たるため交渉事項とはならない旨の市の主張について検討する。

なお、前記(1)イ(ア) b 認定のとおり、本件申入事項として、「4. 団体交渉には組合事務所問題について市側において権限のある者が出席すること」「5. 3月中に団体交渉を持つこと。」も記載されていることが認められるが、これらは、その内容から、本件団交申入れに係る団交を開催する際の、使用者側の出席者や団交開催日についての組合要求であり交渉事項ではないことは明白であるため、以下、本件申入事項のうち、1項から3項について検討する。

(ウ) 前提事実及び前記(1)イ(ア) b 認定のとおり、本件申入事項は、上記のとおり4項及び5項を除くと、①組合事務所の供与についての真摯な協議を行うこと、②組合らに組合事務所を供与しない具体的理由を説明し、組合事務所を供与しないことによる組合らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件や検討状況、退去を巡る条件について具体的な説明、協議を行うこと、③市庁舎その他市が所有または管理する全ての物件について、使用状況について具体的に説明し、組合事務所として供与可能なスペースの有無について協議すること、であることが認められ、組合は、組合事務所とそれに関わる事項について団交を申し入れたというべきであり、これが、団体的労使関係の運営に関する事項で

あることは明らかである。

(エ) 次に、本件申入事項が管理運営事項そのものであるかについてみる。

この点について、まず、市は、①本件申入事項1項は、管理運営事項に当たる旨主張するとともに、②(i)組合は結成当初から一貫して市本庁舎内に組合事務所を供与することを要求していた旨、(ii)前年の交渉申入れについてもこれを前提としていた旨、(iii)本件でも29.3.3申入書に、組合事務所が庁舎内にあることは企業内労働組合としては当然のことで、自治体労働組合にとっても職員の団結権を保障するうえで非常に重要であると考えている、と明記していた旨、(iv)庁舎内での事務所供与を前提として行った市の平成29年3月24日の説明やその後の29.4.28回答書に対しても異議を申し立てるとか、庁舎外の組合事務所供与を含む趣旨である説明がなかったことを挙げ、庁舎内における事務所供与の申入れを前提としてなした市の対応に不当はない旨主張する。

そこで、上記②(i)及び(ii)の主張についてみると、前提事実及び前記(1)ア(エ)、(ケ)、(サ)、(チ)、(ヌ)、(マ)認定によれば、組合は、平成28年度以前については、毎年、本庁舎事務室についての行政財産使用許可申請を行っていたこと、平成29年2月1日に、組合らに対し本庁舎事務室部分の明渡しを命じた大阪高裁判決が確定したこと、本件団交申入れを行った同年3月3日においては、平成29年度の行政財産使用許可申請を行っていないこと、が認められる。これらのことからすると、本件団交申入れとそれ以前とでは、使用許可申請にかかる本庁舎事務室についての組合の対応や組合事務所を取り巻く状況が異なっているのは明らかであり、かつ、このことは市も当然認識していたはずである。したがって、上記②(i)及び(ii)の主張は採用できない。

また、上記②(iii)の主張についてみると、確かに、前記(1)イ(ア)a(b)認定のとおり、29.3.3申入書には、市が主張する文言が記載されており、これは組合事務所が庁舎内にあることが望ましいとの組合の見解を示したものとはいえるものの、この記載のみをもって、組合が、庁舎内に限定して事務所供与を求めていたとまでみることはできない。かえって、前提事実及び前記(1)イ(ア)a(d)認定のとおり、29.3.3申入書の末尾に、「いかなる形であれ」、組合事務所を供与することを求める旨の記載があることからすると、組合が組合事務所の供与について、庁舎内に限定して求めたわけではないことは明らかである。したがって、上記②(iii)の主張も採用できない。

さらに、上記②(iv)の主張についてみると、29.3.3申入書や本件団交申入書について組合が説明した内容は、本件審問においても、双方の陳述に齟齬があり、その詳細な内容は判然としないところであるが、そもそも、上記判断のと

おり、29.3.3申入書の文言から、組合事務所供与の要求が、庁舎内に限定した  
ものではないことは明らかであるから、上記②(iv)の主張は採用できない。

以上のとおり、本件申入事項1項が庁舎内における事務所供与の申入れであ  
るとした市の主張はいずれも採用できない。

また、市は、本件申入事項1項は、庁舎内における事務所供与の申入れであ  
ることを前提として、当該事項が管理運営事項に当たる旨主張していると解さ  
れるが、これは前提を欠くものであり、採用できない。

(オ) 次に、市は、仮に、本件申入事項1項から3項が、市庁舎内外を問わず一定  
の施設を組合事務所として貸与することを求めるということであったとして  
も、かかる事項も地方公共団体として財産管理に関する事項として管理運営事  
項に当たる旨主張する。しかしながら、前記(ウ)判断のとおり、本件申入事項  
は、組合事務所とそれに関わる事項について団交を申し入れたというべきであ  
り、これが、市の財産の取得、管理若しくは処分又は公の施設の設置、管理若  
しくは廃止に関する事項、に限られたものではないことは明らかである。加え  
て、前記(1)ア(ア)、(イ)、イ(ア)a(d)認定によると、組合は、平成18年以  
前は、市が借りていた民間ビル内のスペースの一部を転貸借する形で組合事務  
所の供与を受けていたこと、29.3.3申入書の末尾に、いかなる形であれ、組合  
事務所を供与することを求める旨の記載があることが認められ、これらのこと  
からも、本件申入事項が、市庁舎の内外を問うておらず、また、市が保有する  
一定の施設を組合事務所として貸与することのみを求めるものではないこと  
が窺える。したがって、この点に関する市の主張は採用できない。

(カ) 以上のとおり、本件申入事項は団体的労使関係の運営に関する事項であり、  
かつ、管理運営事項そのものではない事項が含まれているのであって、本件申  
入事項は管理運営事項に当たるため交渉事項とはならず、交渉を拒否しても不  
当労働行為とはならない旨の市の主張は採用できない。

エ 最後に、市は団交を拒否していない旨の市の主張についてみる。

(ア) まず、市は、本件申入事項1項について、庁舎内における組合事務所供与で  
あり、これは管理運営事項に該当し交渉事項とならない旨主張するが、前記ウ  
(エ)判断のとおり、本件申入事項1項が、庁舎内における組合事務所供与のみ  
を求めたものではないから、この点に関する市の主張は採用できない。

(イ) 次に、市は、本件申入事項2項について、①管理運営事項に該当しない事項  
を含めて団交を拒否した事実はない旨、②仮に市の対応が団交を拒否したと評  
価されたとしても、管理運営事項に該当せず交渉事項となり得る事項を確認す  
るためにした対応であり、正当な理由がある旨主張する。

前提事実及び前記(1)イ(ア) b 認定のとおり、本件申入事項2項は「現在、庁舎内の組合事務所の退去を求められているところ、現在も当組合らに組合事務所を供与しない具体的理由を説明し、組合事務所を供与しないことによる当組合らが被る不利益の回避や代替措置の存否・条件や検討状況、退去を巡る条件について具体的な説明、協議を行うこと」であるが、これは市本庁舎から組合事務所を退去することを前提とした上で、組合事務所とそれに関わる事項について協議を求めたものであり、団体的労使関係の運営に関する事項であって義務的団交事項に当たることは明らかである。また、「組合事務所を供与しないことによる組合らの被る不利益の回避や代替措置の存否」や「退去を巡る条件」との文言があり、この文言からすると、これが、市の財産の取得、管理若しくは処分又は公の施設の設置、管理若しくは廃止に関する事項、に限られたものではないことは明らかである。したがって、本件申入事項2項が、管理運営事項そのものに当たらない事項が含まれることは、その文言上、明らかであるといえ、上記①の主張は採用できない。

また、上記②の主張についてみると、前記(1)イ(ア)、(ウ)認定によると、29.3.3面談及び29.3.24面談において、29.3.3申入書及び本件団交申入書に関してやり取りがあったことは認められるものの、その詳細な内容については、本件審問において双方の陳述に齟齬があり、判然としないため、組合が、本件申入事項2項について、管理運営事項そのものについて求めるものであるとの趣旨の発言を行ったとまでは認めることはできない。さらに、前記(1)イ(カ)認定のとおり、29.4.28回答書において、本件中労委命令を引用したり、本件中労委命令の判断を前提としても申入事項に依拠することはできない旨の記載があることからすると、市は、本件団交申入れに対する対応を検討するに当たって、本件中労委命令を考慮していたことが窺える。そして、前提事実のとおり、本件中労委命令は、交渉事項を確認することなく拒否してはならない旨等を命じているが、これは、市に対し、交渉事項に不明な点があるとするなら、積極的に交渉事項を確認するよう命じているように解される場所である。

そうすると、上記判断のとおり、本件団交申入書の文言上、本件申入事項2項が、義務的団交事項であり、かつ、管理運営事項に該当しない部分があることが明らかである以上、市は、まず団交に依拠すべきであるといえるし、29.3.3面談及び29.3.24面談を経てもなお、市が交渉議題に不明な点があるとするのであれば、少なくとも、市側から交渉議題について再度、確認すべきであったといえる。しかるに、市は、平成29年4月28日に29.4.28回答書で、本件申入事項に管理運営事項に該当しない事項が含まれているかについて再度確認する



必要があると考えており、その上で、市として交渉または説明すべき事項があれば適切に対応する、と記載していたにもかかわらず、同日以降、組合に対し連絡をしなかったのであるから、交渉事項となり得る事項を確認するためにした対応であり、正当な理由があるとする上記②の市の主張は採用できない。

なお、市は、29. 4. 28回答書に対し組合が連絡していないことを指摘するが、上記判断のとおり、市側から交渉議題について確認すべき状況であったのだから、29. 4. 28回答書に対し組合が連絡してこないのであれば、市から組合に対し、同文書に対し対応するよう連絡すべきであったといえる。しかるに、市は、29. 4. 28回答書以降、組合に対し連絡していないのであるから、組合が同文書に対し連絡していないことをもって、市の対応が正当化されるものではない。

(ウ) さらに、市は、本件申入事項3項について、市庁舎における組合事務所供与は管理運営事項に該当すると理解し、その旨回答した旨主張するが、前記(1)イ(ア) b 認定のとおり、本件申入事項3項は、「市庁舎その他大阪市が所有または管理する全ての物件について」と記載されているのであるから、市庁舎以外も対象とすることは文言上、明らかであって、市の主張は採用できない。

なお、市は、「市庁舎その他大阪市が(中略)について具体的に説明し」と求められている点につき、内容を確認した上で、可能な範囲で説明する旨、併せて伝えている旨主張するが、前記(イ)判断のとおり、市は、市側から内容を確認すべきところ、29. 4. 28回答書で本件団交申入書に対する回答を行って以降は、市が組合に対し連絡していないのであるから、この点に関する市の主張は採用できない。

(エ) ところで、市は、前年、前々年においても、概ね同様のやり取りが繰り返され、いずれにおいても、市が組合に対し、代替措置等の具体的内容の確認を求めたにもかかわらず、いずれも回答がなかったという状況にあったところ、本年につき、前年度までとは異なる申出内容等があるのであれば、組合がその旨説明すべきである旨主張する。

前記(1)ア(ツ)、(ネ)、(フ)、イ(ア)認定のとおり、組合は、本件団交申入れの前年及び前々年に、27. 3. 26団交申入書、28. 2. 29団交申入書、28. 5. 17団交申入書により、市に対し団交を申し入れたことが認められるが、これらの団交申入書で挙げられていた議題と本件申入事項とでは、記載されている内容が異なることは明らかである。

加えて、本件団交申入れとそれ以前とでは、使用許可申請にかかる本庁舎事務室についての組合の対応や組合事務所を取り巻く状況が異なっていることは明らかであり、かつ、そのことを市が当然認識していたといえることは、前

記ウ(エ)判断のとおりである。

そうすると、市は、本件団交申入書において、前年度までとは異なる申出内容等があることは当然認識できたといえるのだから、前年度までにおける市と組合とのやり取りについて検討するまでもなく、この点に関する市の主張は採用できない。

(オ) 以上のことを総合すると、本件申入事項には、管理運営事項そのものに該当しない事項が含まれていることが、その文言上、明らかであるにもかかわらず、市は、団交に応じておらず、また、29. 3. 3面談及び29. 3. 24面談を経てもなお、交渉議題について疑義があるのであれば、市側から交渉議題について確認すべきところ、市はこれを行っていないのであるから、かかる市の対応は、団交に応じる意思を欠いたものといわざるを得ない。したがって、本件団交申入れに対する市の対応は、団交を拒否したものであり、また、団交を拒否したことについて、正当な理由があるとも認められない。

オ 以上のとおりであるから、本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否であり、労働組合法第7条第2号に該当する不当労働行為である。

また、本件団交申入れに対する市の対応は、組合の存在を軽視したものであり、組合に対する支配介入に当たり、労働組合法第7条第3号に該当する不当労働行為である。

### 3 救済方法

組合は、謝罪文の掲示及びホームページへの掲載をも求めるが、主文2をもって足りると考える。

以上の事実認定及び判断に基づき、当委員会は、労働組合法第27条の12及び労働委員会規則第43条により、主文のとおり命令する。

平成31年1月28日

大阪府労働委員会

会長 井上英昭 印