



市（以下「市」という。）の行政財産であるY市職員会館（以下「職員会館」という。）の一部を組合事務所として使用することについて、年度ごとに使用許可を受けていたところ、平成28年度以降、市は、使用許可に際して、「職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生への活動に限る。」（以下「本件許可条件」ともいう。）との条件を付した。

(2) 本件は、組合が、市の以下①ないし③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及び②について平成31年1月18日、③について令和元年7月8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31年（不）第2号事件、令和元年（不）第18号事件）。

① 平成30年12月27日付け文書により、本件許可条件に反する行為が繰り返し行われているなどとして組合事務所の明渡しを通告したこと（以下「本件通知」という。）（労組法第7条第3号）

② 本件許可条件を付した理由や上記①の通告に至った理由に係る具体的説明等を求めて平成31年1月4日に申し入れた団体交渉（以下「本件団体交渉申入れ」ともいう。）に応じないこと（労組法第7条第2号）

③ 組合が発行した機関紙「日刊ニュース」（平成30年4月12日、同年8月15日、同年9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日、同月20日及び同年10月9日付け）に関し、特定の記事の掲載を控えるよう求めたり、「日刊ニュース」の記載内容・表現を理由として組合事務所の明渡しを求めたりしたこと（労組法第7条第3号）

## 2 初審において請求した救済内容の要旨

(1) 組合が発行する機関紙の記載内容及び表現に対する干渉の禁止並び

にその記載内容・表現を理由として組合事務所の明渡しを求めるなどの  
干渉の禁止

(2) 誠実団体交渉応諾

(3) 謝罪文の手交、掲示及び市ホームページへの掲載

### 3 初審命令の要旨

大阪府労委は、令和2年10月28日、上記1(2)の①、②及び③の一部の市の行為が不当労働行為に該当すると判断して、市に対し、②について団体交渉の応諾及び①、②及び③の一部について文書の手交を命じる旨の決定をし、同年12月2日、当事者双方に対し、命令書を交付した。

### 4 再審査申立ての要旨等

(1) 組合は、令和2年12月17日、不当労働行為が認められなかった申立事実（上記1(2)の③のうち、日刊ニュースに特定の記事の記載を控えるよう求めたこと）について再審査を求めるとともに、不当労働行為が認められた申立事実（同①、②及び③の一部）についても救済内容を上記2(2)及び(3)のとおりとする救済を求めて、再審査を申し立てた。

なお、上記1(2)の①、②及び③の一部の申立事実については、救済の内容の変更を求めて再審査を申し立てるものであるが、当該救済内容に係る不当労働行為の事実そのものも再審査の対象に含まれることから、当審では、救済方法の適法性のみならず、不当労働行為の成否も判断の対象となる。

(2) 市は、令和2年12月25日、初審命令の救済を命じた部分の取消しを求めて大阪地方裁判所（以下「大阪地裁」という。）に行政訴訟を提起した。同事件は、本件結審時（令和4年4月26日）現在、大阪地裁に係属中である。

### 5 再審査における争点

(1) 市が、組合の「日刊ニュース」（平成30年4月12日、同年8月1

- 5日、同年9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日、同月20日及び同年10月9日付け)に関し、特定の記事の掲載を控えるよう求めるなどしたことは、労組法第7条第3号の不当労働行為に該当するか。(争点1)
- (2) 市が、組合の「日刊ニュース」(平成30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日付け)の記載内容を理由に組合事務所の明渡しを求めたことは、労組法第7条第3号の不当労働行為に該当するか。(争点2)
- (3) 平成31年1月4日付け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か。(争点3)
- (4) 争点1ないし争点3が不当労働行為に該当するとした場合、初審命令の救済方法は相当であるか。(争点4)

## 第2 当事者の主張の要旨

- 1 争点1(市が、組合の「日刊ニュース」(平成30年4月12日、同年8月15日、同年9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日、同月20日及び同年10月9日付け)に関し、特定の記事の掲載を控えるよう求めるなどしたことは、労組法第7条第3号の不当労働行為に該当するか。)について

### (1) 組合の主張

組合は、昭和39年8月17日以降、平日には毎日「日刊ニュース」を発行し、時の政権や悪法などを批判する記事、憲法や平和についての記事なども掲載してきたが、平成27年8月30日(以下、特段の場合を除き「第2」の項において「平成」の元号を省略する。)のY市長選挙で現在のB1市長(以下「市長」という。)が当選して就任する以前に、市が日刊ニュースの内容に干渉することは一度もなかった。

日刊ニュースに対する干渉行為は、市長の不当労働行為意思のもと、組合機関紙による教宣活動という組合の基本的かつ正当な組合活動を不当に抑圧する行為であり、支配介入の不当労働行為にほかならない。

ア 職員会館の使用目的を限定したことについて

職員会館は、市職員の福利厚生や職員団体等の組合事務所に提供することを目的として建設されたものであり、組合は、職員会館建設直後の昭和46年2月から、これまで一貫して、その一部を組合事務所として使用し続けている。また、18年9月以降は、行政財産の目的外使用許可を受けている。

しかし、市は、組合が組合事務所の使用態様・使用状況を何ら変えていないにもかかわらず、28年度の職員会館の組合事務所についての行政財産使用許可に際し、その使用目的に本件許可条件を付した。その理由として、市は、組合が、構成団体として参加していた市民団体の「戦争法の廃止を求める統一署名」活動を行ったことが市の名誉を傷つける事態をもたらすおそれがあるとして、組合に対し「職員団体として常に節度ある活動を求める」と自粛を要請したところ、組合がこの要請に真摯に取り組まず、不信感が解消されなかったためであると、後日、明らかにした。そして市は、同年度以降、同一の条件を付して使用を許可している。本件審理の対象ではないが、本件許可条件による利用制限ゆえに、組合は労働組合としての正当な活動を行うことを萎縮せざるを得なくなったのであり、本件許可条件自体が支配介入の不当労働行為である。

市長は、組合による「戦争法の廃止を求める」といった憲法擁護運動や平和運動そのものや市長の意に沿わない政治活動を強く嫌悪するとともに、これら組合の正当な組合活動に容かい・制約すること、さらには日刊ニュースの記事内容にも干渉することを目的として、組

合事務所の使用許可に本件許可条件を付したのである。

イ 本件許可条件に係る基準を設定したことについて

市総務部は、市長の、職員団体の主たる目的は、職員の勤務労働条件等の維持改善であり、それ以外の社会的、文化的、政治的活動等は従たる目的であるとの見解（二分論）を前提に、組合に対し、28年5月31日付けで「職員会館における組合事務所使用について」（以下「28.5.31市書面」という。）を提示した。当該書面では、「行政財産において、職員の勤務条件等と密接に関係していると解釈することが困難な活動を行うことは、市民の理解が得がたい」として、日刊ニュースの掲載内容については、①法案に対する是非のうち、その法が本市職員の勤務労働条件等と密接に関連付けることが困難なもの、②特定の個人や政党を名指しで批判するもの、について、団体としての明確な意思表示を行った場合は、職員の勤務条件等に含まない活動となり、職員会館の使用目的に付した条件に違反することになるとの基準（後記第3の3(2)ウ参照。以下「市総務部基準」という。）が示された。これは、労働組合が当然の権能として有している政治的言論活動の内容そのものに使用者が介入するものであり、その活動を抑制しようとするものである。そして、上記の具体例は、まさに市長の特定の政治的信条に沿わない政治的な見解や活動を列挙したものであり、このことから、市が、市長の意に沿わない政治的な言論や活動を封じる目的を有していたことが分かる。

ウ 市総務部管理職職員らが組合事務所を訪問等し、日刊ニュースの特定の記事を掲載しないよう求めたことについて

30年4月12日、同年8月15日、同年9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日及び同月20日、職員課長又は市総務部管理職職員は、組合事務所に架電又は訪問し、それぞれ同日

付けの日刊ニュースの記事が職員会館の使用目的に付した条件に反するとして、記事の掲載を控えるよう通告するなどの干渉をした。さらに、30年10月11日、総務部長ら市総務部管理職職員数名は、組合事務所を訪問し、同月9日付けの日刊ニュースの記事の掲載を控えるよう通告するとともに、次年度の組合事務所の使用不許可を示唆するなどの干渉をした。

なお、市は、市総務部管理職職員らが、上記の架電又は訪問において、組合とどのようなやり取りをしたのか不明とするが、上記記載の9つの日刊ニュースの内容の一部が本件許可条件に反すると主張しているところ、B2副市長は、初審の審問において、30年度に市の総務部管理職職員が組合に対して口頭で日刊ニュースの内容について注意や要請をしたことを承知しているかとの質問に対し、「報告を受けています」と証言し、また、30年8月15日、同年9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日、同月20日発行の日刊ニュースの内容についての注意や要請は、いずれも管理職が公務として行ったものかとの質問に対し「そのように理解しています」と答えている。再審査においては、日刊ニュースへの干渉という事実が存在したことを審理の前提とすべきである。

#### エ まとめ

職員団体・労働組合は、職員の勤務条件の維持改善及び福利厚生を図る活動のみならず、社会的、文化的、政治的活動などといった広い範囲の活動を行う権能を有しているところ、当該活動をどこでどのように行うかも自由であるにもかかわらず、市が日刊ニュースの記事の内容に干渉することで、組合が自らの意見を表明できなくなったり、記事の掲載を萎縮したりする事態が生じるなど、組合の表現の自由・機関紙活動の自由が抑圧され、このことによって組合員間の団結強化

や組織化に重大な支障を生じさせた。これは明白な支配介入である。

(2) 市の主張

市が日刊ニュースの記事内容等について説明を求めたことは、下記のとおり行政財産の管理権限を行使しているにすぎず適法である。

ア 職員会館の使用目的を限定したことについて

市は、行政財産の管理者として、市の行政財産である職員会館が、その使用目的に則して適正に使用されているか確認する責務があるところ、28年3月頃に組合が取り組んでいた、「戦争法の廃止を求める統一署名活動」をめぐって、①市が関わっていると誤認させるような活動をしているのではないか、②地方公務員法（以下「地公法」という。）第36条の政治的行為の制限との関係が疑われる政治的色合いの強い活動に市職員が関与しているのではないか、③組合事務所を署名活動を主催する団体に使わせているのではないか、との疑問が生じ、組合にこれに対する対応を求めたが、誠意ある対応がされなかった。そのため、市は、組合による職員会館の適正な使用に不信感を覚えるに至り、28年度から職員会館の使用目的に本件許可条件を付した。

なお、組合事務所のある職員会館を取り巻く社会情勢は刻々と変化してきており、また、行政財産の適正管理に対する市民や議会の意識も昭和46年当時に比して大きく変わってきている。これら社会情勢の変化等が、40年以上にわたる組合事務所の使用にも変化をもたらすのは、当然のことである。

イ 本件許可条件に係る基準を設定したことについて

本件許可条件について何が限定条件に反する活動に当たるのかが極めて曖昧との組合の主張を踏まえ、28.5.31市書面を提示して職員会館の使用目的に付した条件の市総務部基準を示した。

市は、組合が政治的な活動を行うこと自体を否定しないが、目的外使用を行う行政財産では、職員の勤務条件の維持改善・福利厚生活動を主とすべきであり、職員の勤務条件等に密接に関連付けることが困難な活動や、特定の政党・個人を名指しで批判することをしないよう求めたものである。

ウ 市が特定の記事を掲載しないよう求めたと組合が主張することについて

市は、30年4月12日、同年8月15日、同年9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日、同月20日及び10月9日付けの日刊ニュースの記事の一部について、本件許可条件に違反すると考えていること、30年度に職員課長又は市総務部管理職職員が組合と接触（架電か訪問かは記憶していない）したこと及び総務部長ら市総務部管理職職員数名が組合事務所を訪問したことは認める。しかし、組合とどのようなやり取りをしたのか、当人らには記憶も記録もない。

エ 組合は、市長が組合の組合活動を嫌悪していることを強調しているが、それら主張は、行政財産の目的外使用許可をめぐる問題である本件の本質を、労働運動あるいは組合運動の問題、さらには政治的問題にすり替えようとしているものである。

そもそも、市は、日刊ニュースを含め、組合の組合活動について法的に非難されるような干渉をしたことはない。

2 争点2（市が、組合の「日刊ニュース」（平成30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日付け）の記載内容を理由に組合事務所の明渡しを求めたことは、労組法第7条第3号の不当労働行為に該当するか。）について

(1) 組合の主張

組合機関紙の記事の内容を口実に、組合事務所の使用許可を取り消すと通告したり、即刻自主的に退去せよと通告したりすることは、それ自体が直ちに支配介入の不当労働行為である。

ア 市が組合事務所の使用許可を取り消し、自主的に明け渡すよう通知したことについて

30年12月27日、市は組合に対し、「Y市職員会館の目的外使用許可について（通知）」（以下「本件通知書」という。）を交付し、本件許可条件や市総務部基準に反し、日刊ニュースで政権や特定政党への批判的な記事の掲載を繰り返しているとして、組合との協議を一切することなく、同年度の組合事務所の使用許可を取り消し、自主的に明け渡すようにと本件通知を行った。これは組合の言論活動を敵視して、活動の拠点となる組合事務所を奪おうとするものである。

市が職員会館の使用許可に際し本件許可条件を付加した狙いは、組合が憲法擁護運動や平和運動などの政治的活動を行うことに制約を加えるためであり、その手段として管理権を持ち出したのである。28. 5. 31市書面においても、職員の勤務条件等に含まない活動とは、政治的活動であると明記されており、市の狙いが組合活動に対する制約であることは明らかである。

イ 日刊ニュースを作成・印刷している場所について

市は、組合機関紙を職員会館内で作成・印刷することが問題であると主張するが、28. 5. 31市書面において作成・印刷場所についての記述は一切なく、日刊ニュースの記事の内容に対し、繰り返し発した「警告」の際にも、当該ニュースの作成・印刷場所を確認した事実は全くない。市の真意は、組合機関紙が職員会館において作成・印刷されたかどうかではなく、市長の政治信条に沿わない政治的な内容の記事が掲載されている組合機関紙を発行する労働組合に対しては、

職員会館を使用させないというものにはかならない。

ウ C1組合との差別的取扱いについて

C1組合（以下「別組合」という。）も、職員会館を組合事務所として使用しているところ、その機関紙で、政権批判記事や国政選挙における特定の候補者等を支援する記事を掲載しているが、市は別組合の機関紙の記事の内容に干渉して掲載を控えるよう通告したり、記事の内容を理由として組合事務所の明渡しを求めたりしていない。これは明らかな差別的取扱いであり支配介入である。

エ まとめ

本件は、市長の意に沿わない組合の政治的な言論や活動を封じて労働組合としての正当な活動を萎縮、弱体化させることを狙いとして、日刊ニュースへの干渉を繰り返し、組合事務所の明渡しまで求めた不当労働行為である。

(2) 市の主張

市が職員会館の一部の明渡しを求めたことも、下記のとおり行政財産の管理権限を行使しているにすぎず適法である。

ア 組合に対し本件通知書を交付したことについて

市は突然本件通知書を交付したのではなく、本件許可条件を付して以降、本件許可条件に係る使用目的についての市総務部基準を示すとともに、本件許可条件の範囲について市と組合との間の認識の共有を図る努力を行ってきたが、30年度に入っても同年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日付けの日刊ニュースに政治的要素のある記事の掲載を続けたことから、組合には条件を遵守する意思が乏しいと判断し、目的外使用許可の取消手続に入り、本件通知書で本件通知を行った。これは職員会館の施設管理権を適切に行使したものである。

なお、行政財産使用許可書には、許可の条件として、「使用者は、使用許可物件を使用目的以外の用途に用い…ないこと。」、「次のいずれかに該当するときは、使用許可の全部若しくは一部を取り消され…ることがあること。」、「使用者が使用許可物件を使用目的以外の用途に使用したと認められるとき。」という記載があり、許可の条件に違反する事実があったため取り消す旨述べただけで、組合を敵視して組合事務所を理由なく奪おうとするものではない。

#### イ 日刊ニュースを作成・印刷している場所について

市においても、職員団体（労働組合）の言論の自由は、最大限尊重されるべきものであることは十分に理解している。

その一方、本件許可条件を付すこととした以上、組合の本件許可条件の遵守について確認する必要があるが、集会結社の自由の観点から、組合事務所への立入確認は極力控えることとし、組合事務所で作成されている日刊ニュースにおける政治的要素のある記事を確認するという方法を取ったのである。組合の主張する言論活動の敵視や抑制、組合活動への支配介入を意図したものではなく、職員会館という行政財産の管理権に基づく正当な権限の行使を必要最小限で行うためである。

このように、市は、組合の組合活動自体を問題にはしておらず、組合が職員会館の使用目的に付した条件に違反して、政治的要素のある記事が掲載された日刊ニュースを職員会館内で作成・印刷していることを問題としている。

#### ウ 別組合の取扱いについて

市は、別組合の組合事務所に対しても、使用目的に同じ条件を付して職員会館の目的外使用許可をしており、別組合の発行する機関紙の記事の掲載についても、日刊ニュースと同様の態度で臨んできている。

3 争点3（平成31年1月4日付け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か。）について

(1) 組合の主張

ア 組合の本件団体交渉申入れに対し、市は、行政財産の目的外使用許可における使用目的に付された条件は管理運営事項であり、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条ただし書から交渉対象とすることができないとして、31.1.9市回答書により団体交渉を拒否した。

イ 地公労法第1条及び第2条を踏まえると、同法第7条は、義務的団交事項を、同条各号掲記のものに限定する趣旨の規定であると解するのは相当でなく、地公労法が適用される労組法適用職員についても労働条件等の団体交渉が円滑に行われるための基盤となる労使関係の運営に関する事項は義務的団交事項と解すべきである（甲120・大阪高判令和4年2月4日判決56頁）。

しかるところ、本件団体交渉申入れにおける団体交渉事項（以下「本件各交渉事項」という。）は、職員会館の使用目的に本件許可条件が付加された理由や日刊ニュースがこの条件に適合するかどうかに係る基準や運用、組合事務所からの自主的退去を求める旨の通告に至った経緯、別組合との違い、組合事務所を供与しないことによる組合の不利益を回避する措置等であり、労使関係の運営に関する事項として義務的団交事項に当たる。したがって、これを拒否した市の行為は労組法第7号第2号の不当労働行為に該当する。

ウ なお、市では、地公法第57条の「単純な労務に雇用される者」が市の事務部局に勤務しており、これらの職員も組合の構成員に含まれているところ、これらの職員が結成するX組合A2支部（以下「A2支部」という。）が存する。市は、A2支部が市と締結した「労働協

約書」及び「団体交渉の実施の細目に関する協定」に、管理運営事項が労働条件と関連する限りで交渉の範囲とするとされていることを根拠に、市の対応は団体交渉拒否の不当労働行為に当たらないと主張する。しかし、上記イのとおり、地公労法第7条は、組合員の労働条件のみならず、労働条件等の団体交渉が円滑に行われるための基盤となる労使関係の運営に関する事項も義務的団交事項としているのであり、同協定はこれを排除するものではないから、市の主張は失当である。

エ したがって、市は正当な理由なく団体交渉拒否をしたのであって、このような市の対応は不当労働行為に該当する。

## (2) 市の主張

ア 市は、組合の本件団体交渉申入れに対し、組合の要求事項が地公法の趣旨に照らして団体交渉の対象外の事項であることから応じられない旨、31. 1. 9市回答書により回答した。

イ 地方公共団体の機関が、その職務や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って、地方公共団体の機関が自らの判断と責任において処理すべき事項を管理運営事項といい、具体的には、地方公共団体の財産又は公の施設の取得、管理及び処分に関する事項等がこれに当たるとされている。また、地公労法第7条ただし書は、地方公共団体の管理運営事項は交渉の対象とすることができない旨を規定している。本件各交渉事項は、市が権限を有する管理運営事項に当たるものであって、義務的団交事項には当たらず、団体交渉対象ではない。

ウ また、A2支部が22年4月1日付けで市と締結した「労働協約書」及び同協約書に基づく「団体交渉の実施の細目に関する協定」では、「管理運営事項が労働条件と関連を有する場合に、その限りにおいて交渉の範囲とするものとする」と規定されており、行政財産の目的外

使用は労働条件と関連しないことから組合との団体交渉には応じられない。

エ 以上のことから、本件団体交渉申入れに対し市が団体交渉を行わなかったことには正当な理由があり、不当労働行為には当たらない。

4 争点4（争点1ないし争点3が不当労働行為に該当するとした場合、初審命令の救済方法は相当であるか。）について

(1) 組合の主張

ア 市の団体交渉拒否が不当労働行為に該当する以上、「団体交渉に誠実に応じなければならない」との命令が発出されるべきである。

イ また、市が、日刊ニュースに対して繰り返した干渉や、日刊ニュースの記事の内容を理由として組合事務所の明渡しを求めた行為により、組合は、日刊ニュースを自由に編集、発行することができず、萎縮を余儀なくされており、組合の不利益は甚大である。しかるに、市は、組合に対する支配介入について一切反省することなく、初審命令を不服として取消訴訟を提起している。

このような市の態度に鑑みれば、今後、同種の不当労働行為を繰り返させないようにするためには、不当労働行為を繰り返さないよう誓約させる文書を交付するだけでは足りず、謝罪文を本庁舎に掲示するとともに、ホームページに掲載させるべきである。

(2) 市の主張

組合が初審命令の変更を求めている点は、いずれも理由がなく、これを排斥した初審命令は、この点については結論において正当である。

なお、市は、行政財産の管理権限を行使しているにすぎないところ、組合が求める日刊ニュースへの干渉について市の行為を広い範囲で一般的に禁止する将来の不作為（救済）命令（前記第1の2(1)参照）は、これを発することによって、市の管理権限を不当に制限するものであり、

到底許されるものではない。

### 第3 当委員会の認定した事実

#### 1 当事者等

##### (1) 市

市は、地方自治法に基づく普通地方公共団体である。

##### (2) 組合

組合は、肩書地に事務所を置く、市の職員により組織する労働組合で、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とで構成するいわゆる混合組合である。組合員は当審結審時（令和4年4月）439名であり、このうち、労組法が適用される組合員は95名である。

また、組合の下部組織として、市の現業部門に勤務する者等をもって組織するA2支部がある。

##### (3) 別組合

市には、組合のほか、市の職員で組織する別組合がある。

#### 2 組合事務所の使用等について

(1)ア 昭和46年1月、職員会館が完成し、同年2月以降当審結審時現在に至るまで、組合は職員会館の一部を組合事務所として使用している。なお、市には組合のほか、別組合があり、別組合も職員会館の一部を組合事務所として使用している。

イ 職員会館は、市職員の福利厚生増進に寄与することを目的として設置され、市総務部職員課が所管している。

職員会館の利用等については「Y市職員会館規則」（昭和54年10月29日全面改正）において、次のように定められている。

「（会館の利用）

第3条 会館を利用することができる者は、本市職員に限る。ただし、市長が特に認めたときは、この限りではない。

2 会館を利用しようとする者は、別に定める手続により、市長の許可を得なければならない。

3 市長は、前項の許可をするに当たって、必要な条件を付することがある。

(使用料)

第4条 前条第1項ただし書の規定により、会館を利用することを認められた者に対する使用料は、Y市行政財産使用料条例（昭和41年Y市条例第18号）及びY市行政財産使用料条例施行規則（昭和41年Y市規則第19号）の規定に基づき徴収する。

(利用の許可の基準)

第5条 市長は、次のいずれかに該当するときは、会館の利用を許可しない。

(1) 風紀秩序を乱すおそれがあると認められるとき。

(2) 営利のために利用されると認められるとき。

(3) その他管理運営上支障があると認められるとき。

2 第3条第1項ただし書の規定により、会館を利用することができる場合は、前項各号のいずれにも該当しない場合で、かつ、Y市公有財産等の管理に関する規則（昭和39年Y市規則第13号）第56条の2第1項各号のいずれかに該当する場合とする。

(第6条及び第7条略)

第8条 市長は、会館の利用者が次の各号の一に該当するときは、会館の利用許可を取り消すことがある。

(1) 会館の利用の申請の目的及び内容以外に利用し、又は市長の付した条件に違反したとき。

(2) 会館の利用の権利を譲渡し、又は転貸したとき。

(3) 管理運営上必要な指示に従わなかったとき。

(以下略) 」

ウ(ア)平成18年9月15日(以下「第3」の項において「平成」の元号を省略する。)、職員会館が市の普通財産から行政財産に分類変更され、以降、組合及び別組合は、年度ごとに地方自治法第238条の4第7項及びY市公有財産等の管理に関する規則第56条の2第1項第4号に基づく行政財産の使用許可(以下「目的外使用許可」という。)を受けている。

なお、市は、組合事務所としての目的外使用許可に当たっては、許可書において、「7 許可の条件」として、以下の記載と同趣旨の条件を付している。

「(1) 略

(2) 使用者は、使用許可物件を使用目的以外の用途に用い、若しくはその形質を変更し、又は第三者に転貸し、若しくは第三者の権利を設定しないこと。 略

(3) 次のいずれかに該当するときは、使用許可の全部若しくは一部を取り消され、又は使用許可の内容を変更されることがあること。

イ 使用許可物件を公用又は公共用に供するために使用する必要があるとき。

ロ 使用者が、使用許可物件を使用目的以外に使用したと認められるとき。

ハ 使用者が使用料又は実費の納付を怠ったとき。

ニ イからハに定めるもののほか、使用者が許可の条件に違反したとき。

(4)～(7)略」

(イ) また、市は、組合事務所としての使用料について、25年度まで組合からの減免申請に応じてこれを免除していたが、26年度及び27年度の使用に当たり、使用料を徴収する処分をした。

組合は、27年9月24日、上記各処分の取消しを求める訴えを大阪地裁に提起した。28年3月28日、大阪地裁は、組合の請求をいずれも棄却する判決を言い渡し、同判決が確定したことから、組合は、26年度分以降、組合事務所の使用料を支払っている。

(2) 22年4月1日、市とA2支部は「労働協約書」及び「団体交渉の実施の細目に関する協定」を締結した。「団体交渉の実施の細目に関する協定」第2条第2項には、「地方公営企業等の労働関係に関する法律(昭和27年法律第289号)第7条ただし書に規定する管理運営に関する事項が、労働条件と関連を有する場合には、その限りにおいて交渉の範囲とするものとする。」との記載がある。

(3) 27年9月23日、B1議員が市の市長に就任した。

3 28年度の組合事務所の目的外使用許可に関する経緯等

(1)ア 28年3月頃、「戦争廃止・憲法守れ C2実行委員会」(以下「実行委員会」という。)は、「『戦争法の廃止を求める統一署名』のお願い」と題するビラを作成し、参加団体に配布を呼びかけ、署名行動を行った。組合は、参加団体の一員としてこの行動に参加した。

当該ビラの冒頭には、実行委員会はY市内の市民団体と労働組合でつくる組織で、戦争法(安保法制)の廃止を求めて活動していることが記載され、ビラの末尾あたりに、地域のお宅に本文書と署名用紙を配らせていただいた、翌日に署名用紙をいただきに上がるのでご協力をお願いする旨の記載のほか、実行委員会の連絡先電話番号とファクシミリ番号が記載されていた。なお、同電話番号とファクシミリ番号

は、組合事務所のそれと同一であった。

イ 28年3月25日、市は、組合に対し、「『戦争法の廃止を求める統一署名』のお願い」と題するビラを用いて行った活動に関連して、活動対象とした複数地域の住民及び一部の市議会議員から、市の職員団体として適正な活動かどうか疑念の声が市に寄せられたとして、当該活動内容の一部について市民目線の観点から不適切であり、公務労働を前提に構成された職員団体として常に節度ある活動を求めるべく要請する旨の「要請書」を交付した。

実行委員会は、上記要請に対し、同年4月13日付け「『要請書』に対する質問」により、要請書を出した趣旨、不適切とは何を指すのか等について同月27日までに文書で回答するよう求めた。これに対し、市は、同月27日付け文書により、当該要請書による要請は組合に対して行ったものであり、実行委員会に回答する必要はないと考えている旨回答した。

(2)ア 28年3月31日、市は、職員会館における組合事務所の28年度の使用について、「Y市行政財産使用許可書」（以下「28年度許可書」という。）を交付した。28年度許可書の「3 使用目的」には、「組合事務所としての利用（職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生活動に限る。）」との記載があった。なお、市は、この記載を指して、同じ許可書にある「7 許可条件」（上記2(1)ウ(ア)）とは別に許可条件（本件許可条件）と称している。また、上記2(1)ウ(ア)のとおり、組合は18年9月以降、行政財産の目的外使用許可を受けているところ、27年度以前の許可書には「（職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生活動に限る。）」の記載はなかった。

イ 28年4月22日、組合は市に対し、「組合事務所使用等に関する交渉開催要求書」（以下「28.4.22交渉開催要求書」という。）

により、28年度許可書に付された本件許可条件について、労働条件及び福利厚生維持改善を図る活動と、政治的・社会的・文化的な言論活動は渾然一体の関係で切り分けることは不可能であり、実現できないことを要求している点で不当である旨、また、何が本件許可条件に反する活動であるのか極めて曖昧であり、使用許可の恣意的な取消しの危険に常に直面させ、組合事務所使用を根底的に不安ならしめる点において不当であるとして、本件許可条件の取消しを求めるとともに、労使間に考え方の隔たりがあっても双方が十分に話し合い、自主的な解決に向けて努力するのが本来の姿であるとして、組合事務所に関する労使交渉を行うことを要求し、同月28日までに回答するよう求めた。

これに対し、同年5月23日、市は、地方公務員法の趣旨に照らし労使交渉には応じられない旨、本件許可条件に関する説明は必要に応じて行っていきたい旨回答した。

ウ 28年5月31日、市総務部は組合及び別組合に対し、28.5.31市書面により、①職員会館の使用目的に新たに「職員の勤務条件等」との条件を付した趣旨として、市が目的外使用を許可し、使用料を半減免除している行政財産において、職員の勤務条件等と密接に関係していると解釈することが困難な活動を行うことは市民の理解が得難いと考えられ、誤解や疑念を招くおそれがある旨、②「職員の勤務条件等」に含まない活動については、職員の勤務労働条件等と密接に関連付けられるとの解釈が困難な政治的活動である旨（具体例：選挙応援・演説会や署名活動・デモの企画・準備等）、組合機関紙の掲載内容については、(i)法案に対する是非のうち、その法が職員の勤務労働条件等と密接に関連付けることが困難なもの（具体例：戦争法廃止、TPP断固阻止）、(ii)特定の個人や政党を名指しで批判する

もの（具体例：C 3 政権打倒、C 4 政治反対）について、団体としての明確な意思表示を行った場合とする旨（市総務部基準）、③「職員の勤務条件等」以外の目的で使用した疑いがあると市が認める場合は、一月単位で文書による説明を求めるための通知を行う旨、「職員の勤務条件等」以外の目的で使用したと認められる場合は、市として文書による改善要請を行う旨通知した。

(3)ア 組合は、昭和39年8月17日以降、組合の機関紙である日刊ニュースを平日の毎日発行し、職員に配布している。市役所においては組合の役員らとその門前で登庁してくる職員に配布している。

なお、組合及び市において、日刊ニュースについて、28.5.31市書面による通知以前、市から口頭も含め特段の指摘がされたとの記録はない。また、組合は、組合事務所で日刊ニュースの作成や印刷をしていたところ、28.5.31市書面の通知以降においても、市から、日刊ニュースを組合事務所では作成や印刷をしないよう注意を受けたり、作成及び印刷場所を確認されたりしたことはない。

イ 28年7月11日から同年12月20日までの間、市は組合に対し、「Y市行政財産における活動について(依頼)」と題する書面を毎月、計6回交付し、具体的な日刊ニュースの記事を挙げて、対象期間中に職員会館の使用目的（職員の勤務条件の維持改善及び福利厚生の上昇）に含まれない、団体としての明確な意思表示をもった政治的活動である可能性を有する記事があったとして、報告期限付きで文書による説明を求めた。

組合は市に対し、毎月、「組合事務所使用について」と題する書面により、28.4.22交渉開催要求書に基づく交渉を求めるとともに、市の指摘する日刊ニュースの記事はすべて職員の勤務条件や福利厚生に結びついている旨、市長が日刊ニュースの内容に干渉することは

不当労働行為に当たり、憲法第21条の表現の自由を著しく脅かすと考える旨等を回答した。なお、28年12月20日付け「Y市行政財産における活動について（依頼）」において、市は、報告期限を同月26日としていたところ、組合は、29年1月12日付け「組合事務所使用について」により回答を行っている。

ウ 28年12月26日、市は組合に対し、「Y市行政財産における活動に関する改善について（要請）」と題する書面を交付し、組合からの回答内容を考慮しても、日刊ニュースの内容が目的外使用許可の使用目的に含まれないと認識せざるを得ない旨、同様の状況が続くのであれば、職員会館の使用を是認できないと考えているとして、早急に是正するよう要請した。併せて、改善が見られない場合には、その後の期間の目的外使用許可について組合の意向に沿うことが困難であると考えている旨を通知した。

エ 29年2月20日、市は、「Y市行政財産における活動に関する改善について（警告）」を交付し、上記イ以降も目的外使用許可の使用目的に含まれないと認識せざるを得ない日刊ニュースの記事があったとして、改めて是正を求めるよう警告するとともに、改善されない場合には29年度の目的外使用許可について組合の意向に沿うことが困難と考えている旨を通知した。

同書面に添付された同日付け「X組合の機関紙（日刊ニュース）で説明を求めた記事に関する見解（説明資料）」と題する市総務部の書面（以下「29. 2. 20市書面」という。）には、市が「Y市行政財産における活動について（依頼）」（上記イ）により組合に説明を求めた法案に関する日刊ニュースの主な記事の見解として、「戦争法」、「共謀罪」、「法案に対する是非について、『その法が本市職員の勤務労働条件等と密接に関連付けることが困難なもの』を掲載することを、

行政財産の使用目的である『組合事務所としての利用(職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生活動に限る。)』に含まない活動としています。」との記載に続き、①「密接に関連付けること」とは、この法案の可否が直接的に職員の勤務・労働条件に影響を及ぼすことを指すと考えている、②「団体としての明確な意思表示について」は、組合の構成員以外の発言や過去の文献等からの引用であっても、これに基づいた内容を見出しとすることや大きく紙面を割いた記事にすることは、団体として明確な意思表示が行われているものと考えているとして、これらの点について「戦争法」、「TPP」、「共謀罪」の日刊ニュースの記載については、行政財産の目的外使用許可を行った使用目的に含まれない活動であると考えている旨が記載されていた。

#### 4 29年度の組合事務所の目的外使用許可に関する経緯等

- (1) 29年3月27日、市は組合に対し、職員会館における29年度の組合事務所の使用について、本件許可条件を付した「Y市行政財産使用許可書」を交付した。

同年4月4日、組合は「組合事務所使用等に関する要求書」により、本件許可条件の撤回を要求するとともに、組合事務室使用に関して労使交渉を開催するよう要求した。

- (2) 29年6月29日、市は組合に対し、同日付け「Y市職員会館の目的外使用許可について」により、同月19日付け日刊ニュースの記事の内容が本件許可条件及び28.5.31市書面等において示した事項から大きく外れており、市と組合双方で積み上げてきた職員会館の使用に関する確認内容を根底から覆すものであり、到底承服できるものではないとして、1週間以内に文書で報告するよう求めるとともに、期日までに報告がない場合や報告内容が承服しかねるものである場合には、職員会館からの即時退去を求める、次年度の使用許可を認めない等のしかるべ

き措置を執る場合がある旨を通知した。

これに対し、同年7月11日、組合は、「組合事務所使用についての回答」と題する書面を提出し、市が組合事務所に関する団体交渉を拒否し続けながら、日刊ニュースの記事の内容が承服できないとして、組合事務所の退去をほのめかして圧力を加えることに強く抗議する旨回答した。

- (3) 29年7月19日、市は組合に対し、同日付け「Y市職員会館の目的外使用許可について」により、同月12日付け日刊ニュースについて、問題の本質は組合が目的外使用許可の条件を遵守しないことにあるにもかかわらず、市が日刊ニュースの内容に干渉していると捉えられるような記事となっており、市として到底承服できない旨を通知した。さらに、同年8月8日、市は組合に対し、「Y市職員会館の使用許可条件以外の使用について（通知）」を交付し、同年7月20日付け及び同月24日付け日刊ニュースにおいて、重ねて政権に批判的な記事を掲載したとして、本件許可条件を遵守するよう強く求め、今後市が組合に対して即時退去を求めることになったとしてもその責任は市にはない旨等を通知した。

これに対し、同月24日、組合は、「組合事務所使用についての回答」を市に提出し、問題の本質は、組合事務所の使用に関して市が話し合いを通じて合意を形成する姿勢を放棄し、一方的に条件と基準を設けて押し付けていることにあるとして重ねて交渉を求めるとともに、28.5.31市書面を前提としたとしても何ら条件に違反する活動はしていない旨回答した。

- 5 30年度の組合事務所の目的外使用許可及び日刊ニュース発行に関する経緯等

- (1) 30年2月2日、市は組合に対し、職員会館における30年度の組合

事務所の使用について、本件許可条件を付した「Y市行政財産利用許可書」を交付した。

- (2)ア 組合は、30年4月12日付けで、「憲法が社会の隅々まで輝く日本をつくろう」との見出しに、「現政権による『国家権力と国有財産の私物化、政治の腐敗、三権分立と民主主義の破壊』の実態が次々と暴露され」との記載を含む記事（以下「30. 4. 12日刊ニュース記事」という。）を掲載した別紙1の日刊ニュースを発行した。

同日、職員課長又は市総務部管理職職員は、組合事務所に架電した。

- イ 組合は、30年8月15日付けで、「本日、終戦記念日 再び戦争の惨禍を繰り返さないために」との見出しに、「現政府は立憲主義を踏み破り、集団的自衛権行使を容認する閣議決定と安保法制＝戦争法を強行し、アメリカとともに海外で戦争する国づくりに大きく踏み出しています。」との記載を含む記事（以下「30. 8. 15日刊ニュース記事」という。）を掲載した別紙2の日刊ニュースを発行した。

同日、職員課長又は市総務部管理職職員は、組合事務所を訪問した。

- ウ 組合は、30年9月12日付けで、「基地に頼らない『誇りある豊かな沖縄』を」との見出しに、沖縄県知事選挙の候補者名を記載し、同人に関する記述として、「沖縄県民の総意を踏みにじって新基地建設を強行する中央政権言いなり」との記載を含む記事（以下「30. 9. 12日刊ニュース記事」という。）を掲載した別紙3の日刊ニュースを発行した。

同日、職員課長又は市総務部管理職職員は、組合事務所を訪問した。

- エ 組合は、30年9月13日、同月14日、同月18日、同月19日及び同月20日付けで、以下の記載のある日刊ニュースを発行した。職員課長又は市総務部管理職職員は、これらの日刊ニュースが発行された日に、それぞれ組合事務所に架電又は訪問した。

(ア) 30年9月13日付け

「市民が主人公のY市政を！学習決起集会」との見出しの記事に  
「大阪府政、Y市政を転換していく」、「2015年から始まったC4市政の分析と評価を行い」との記載

(イ) 30年9月14日付け

「世界の著名人が声明 辺野古埋め立て承認撤回を指示」との見出しの記事

(ウ) 30年9月18日付け

C5連絡会とC6連絡会議のカジノ実施法についての見解を紹介した記事で、「『C5連絡会』・『C6連絡会議』共済 ランチタイム集会&パレードを実施」との見出しに「『カジノ実施法』について、どの世論調査を見ても反対が6割～7割を占めており、大阪府北部地震や西日本豪雨による影響が残っている状況でカジノよりも防災や府民の暮らし・教育に予算を回すことが必要だとしています」との記載

(エ) 30年9月19日付け

C7会の学習決起集会の内容を紹介する記事で、「C7会 安心安全の将来のYをつくろう」との見出しに「指定管理職制度や民営化・民間委託の推進状況は市民生活を脅かしている、駅前、庁舎周辺の大型開発は大手デベロッパーのいいなりで推進などを指摘、市政の転換が必要だ」、「市政との3年間の闘い」との記載

(オ) 30年9月20日付け

「A3連合」の定期大会の方針を紹介した記事で、「活発な討論で新年度の方針を決定 A3連合第31回定期委大会」との見出しに「C4の自治体つぶしとたたかい」との記載

オ 組合は、30年10月9日付けで、「休む権利の本音と建前～働く

現場から」との見出しに「C3政権による「働き方改革」は経済成長と生産性向上が目的であり」との記載のあるジャーナリストのコラムを掲載して日刊ニュースを発行した。

同月11日、総務部長ら市総務部管理職職員数名は、組合事務所を訪問し、組合の書記長(当時)に対し、政権・政党批判や、労働条件に関係が薄い法案に関する記事の掲載を遠慮してほしい旨、このままでは次年度の組合事務所の使用許可が下りない可能性がある旨を述べた。これに対し、書記長は、市総務部基準が曖昧であり、余り細かい点をつつかれると裁判闘争しか道はないと考えているが、今後も引き続きできる範囲で工夫を行う旨を述べた。

同日、書記長は組合の編集担当役員に対し、総務部長らの当該発言の概要及び「編集担当役員には、日頃から気をつけてもらっているとは思いますが、C3政権、C4打破、カジノ法案、安保法制などは取り上げずに、取り上げる記事には注意していただきますようお願いいたします」と記載したメールを送信した。

## 6 本件団体交渉申入れ等

- (1) 30年12月27日、市は組合に対し、同日付け本件通知書を交付した(本件通知)。

この文書において、市は、28年度から本件許可条件を付した理由は、組合の職員会館の利用において見過ごすことができない問題があったことによるものであるところ、28年度以降も本件許可条件及び29.2.20市書面等で示した事項から大きく外れていると認められる政権や特定政党への批判的な記事を掲載する日刊ニュースの発行に職員会館を利用していることが度々見受けられたため、30年度の職員会館使用許可の申請に際しては、組合が許可条件を逸脱しないことを確約したことから使用許可を行ったにもかかわらず、政権や特定政党への批判的

な記事を掲載する日刊ニュースの発行を繰り返していることは、市と組合との間で積み上げてきた職員会館の使用に関する確認事項に反するのみならず、信頼関係をも覆す行為であり、看過できない、このような行為を繰り返す組合の職員会館の使用を容認することができないことから、しかるべき法的手続を経て30年度の使用許可を取り消すことになるとして、即刻自主的に職員会館から退去することを求める旨を通知した。

なお、30年においては上記書面の交付以前に、市から組合に対し、日刊ニュースについて、文書により指摘をしたり説明を求めたりしたことはなかった。

(2)ア 31年1月4日、組合は市に対し、「組合要求書兼団交申入書」（以下「本件団体交渉申入書」という。）を提出した（本件団体交渉申入れ）。

この文書は、市が本件通知書により即刻自主的に職員会館から退去するよう求めたことに抗議するとともに、市が自主的退去を求める根拠について、組合が本件許可条件について逸脱しないことを確約したり容認も合意もした事実はなく、これまで一貫して抗議してきたこと、運用面において29.2.20市書面で「団体としての明確な意思表示について」としてその考え方を示していたにもかかわらず、小さな紙面や一部の文章表現も条件違反とするなど、その対象を意図的に拡大していることは言論弾圧に当たること、また、市は本件許可条件やその運用に関する団体交渉の要求に一度も応えておらず、このような市の姿勢は組合の団結権を侵害する不当労働行為であるとして抗議し、以下の事項（本件各交渉事項）について、31年1月9日を交渉開催の諾否の回答期限として団体交渉を申し入れるものであった。

- 「1 2016年度以降組合事務所の使用について、同年度より前には存在しなかった「職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生活動に限る」との条件が付された理由を具体的に説明すること
- 2 労働組合が発行する機関紙の内容が「職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生活動」かどうかに関するY市の基準や運用を具体的に説明した上で、Y市の運用が組合活動の自由を侵害しない態様かどうかについて協議すること
- 3 30年12月27日付け総職<sup>マ</sup>1<sup>マ</sup>27号において「30年度においても、政権や特定政党への批判的な記事を掲載する日刊ニュースの発行を繰り返しており」とする点について、具体的にいかなるニュースをもって許可条件に違反しているとするのか、具体的に説明した上で、その運用の適否について協議すること
- 4 30年12月27日付け総職<sup>マ</sup>1<sup>マ</sup>27号において、組合の組合事務所の使用許可を取り消すこととなるとして自主的退去を求めているところ、組合は2016年度や2017年度においても本年度と同様の機関紙の発行を行ってきたものでありその上で2018年度使用許可が出されているにもかかわらず、突然今年度上記通告をなすに至った具体的理由について説明し、かかるY市の態度の適否について協議すること
- 5 他に組合事務所を使用している他の労働組合にはなさず組合にのみ上記通告をしている理由について具体的に説明し、かかるY市の態度の適否について協議すること
- 6 組合事務所を供与しないことによる不利益の回避について具体的に説明し、協議すること
- 7 本年1月15日までに団体交渉を開催すること ）」

イ 31年1月9日、市は組合に対し、本件団体交渉申入れには地公法の趣旨に照らして応じられない旨をはじめ、本件団体交渉申入書に対する回答として、31. 1. 9市回答書を交付した。

市の回答のうち、交渉議題「3」の回答については、別紙「使用許可の条件に反すると認められる日刊ニュース記事の一覧」のとおりである旨が記載され、別紙には、①30. 4. 12日刊ニュース記事（上記5(3)ア、別紙1参照）の3行目「現政権による」から7行目「次々と暴露され」、②30. 8. 15日刊ニュース記事（同イ、別紙2参照）の3段落目・1行目「現政府は立憲主義を踏み破り、」から8行目「大きく踏み出しています。」、③30. 9. 12日刊ニュース記事（同ウ、別紙3参照）の1段落目・11行目「沖縄県民の総意を踏みにじって新基地建設を強行する中央政権の言いなり」との記載があった。なお、上記①ないし③の記載は、各紙面を4段に分割して数行程度であり、各紙面に占める割合は1割にも満たないものである。

#### 7 本件申立て及びその後の経緯等

- (1) 31年1月18日、組合は大阪府労委に対し、市が組合事務所の明渡しを通告したことが支配介入に該当し、本件団体交渉申入れに応じないことが団体交渉拒否に該当するとして、不当労働行為救済申立て（以下「31-2事件」という。）を行った。
- (2) 市は組合に対し、31年1月24日付け「聴聞通知書」を交付し、職員会館の利用許可を受けた場所において、本件許可条件を逸脱していると認められる利用が行われていたとして、聴聞期日を同年2月8日に指定の上、30年度の職員会館に係る目的外利用許可の取消しについて聴聞を行う旨を通知した。

なお、市の指定した聴聞期日に組合の都合がつかず、その後、30年度の目的外利用許可期間の末日までに再度の聴聞期日の設定が困難と

なったことから、当該聴聞の実施は見送られた。

- (3) 31年3月29日、市は組合に対し、職員会館における31年度の組合事務所の使用について、本件許可条件を付した「Y市職員会館目的外利用許可書」を交付した。
- (4) 令和元年7月8日、組合は大阪府労委に対し、市が日刊ニュースの記事の内容及び表現に対し繰り返し干渉を行っ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（以下「元-18事件」という。）を行った。なお、この事件は31-2事件と併合された。
- (5) 令和2年3月27日、市は組合に対し、職員会館における令和2年度の組合事務所の使用について、本件許可条件を付した「Y市行政財産利用許可書」を交付した。
- (6) 令和3年3月31日、市は組合に対し、職員会館における令和3年度の組合事務所の使用について、本件許可条件を付した「Y市行政財産利用許可書」を交付した。

## 8 市における別組合の取扱い

- (1) 別組合は、28年度においては、基本的に月曜日、水曜日及び金曜日の週3回、機関紙を発行していた。

市は別組合に対し、29年3月8日付け機関紙の「大阪市を巡る動向に危惧」との見出しの記事の内容について、市総務部基準に違反するとして口頭により説明を求め、注意を行った。なお、別組合は、28.5.31市書面の交付後、機関紙について市から指摘を受けたのは初めてであった。

- (2) 市は別組合に対し、①29年4月17日付け機関紙の「5・3おおさか総がかり集会 憲法を守る取り組み展開」との見出しの記事の内容、②同年5月17日付け機関紙の「戦争させない 9条壊すな！C8会 共謀罪法案がヤマ場」との見出しの記事、③同年6月16日付け機関紙

の「大阪府・市『法定協議会の設置議案可決』民意を軽んじ、ないがしろにするもの」との見出しの記事の内容について、市総務部基準に違反するとして口頭により説明を求め、注意を行った。なお、③の機関紙には、「昨日、『共謀罪』法案を参議院で強行採決 許されない暴挙 C 10 学園疑惑で国会会期末での閉会目論み」との見出しの記事も掲載されていたところ、当該記事の見出し及び内容について、市は口頭を含め特段の指摘は行わなかった。

- (3) 市は別組合に対し、30年1月4日付け機関紙の「C3一強政治は継続しており、2020年での憲法改正等に向けて、民意軽視の国会・政治運営の継続は明白であり、C3政権の暴走を許さない世論形成が不可欠となっています。また、大阪においては、2015年5月の住民投票で否決された大阪市廃止・分割構想（いわゆる「大阪都構想」）を再び目論んでいる動きもあり、民意をないがしろにする議論の蒸し返しを許さない取り組みが求められています。」との記載について、市総務部基準に違反するとして口頭により説明を求め、注意を行った。

なお、別組合は、30年1月から、機関紙の発行を週3回から基本的に火曜日及び金曜日の週2回の発行に変更した。

- (4) 市は別組合に対し、30年4月3日付け機関紙の「職員労組の平和行動 平和憲法を守る取り組み」との見出しに「C3首相がめざす改憲は、憲法理念や国民主権を軽視している。」、「憲法に自衛隊を位置づけ、戦争のできる国づくりをめざそうとしており非常に危険である。」との記載を含む記事の内容について、市総務部基準に違反するとして口頭により説明を求め、注意を行った。

- (5) 市は別組合に対し、①30年10月30日付け機関紙の「輝け憲法！共に生きる社会を！11・3おおさか総がかり集会」との見出しの記事の内容、②31年3月1日付け「米軍基地建設に関する住民投票 圧倒

的多数が埋立て反対 基地問題は日本全体の問題」との見出しの記事の内容について、市総務部基準に違反するとして口頭により説明を求め、注意を行った。

- (6) 令和3年10月26日、市は別組合に対し、「Y市職員会館の目的外使用許可について（通知）」により、別組合が同月22日付けで発行した機関紙のうち、推薦を決定した候補者を紹介する記事において、「比例はC9党へ」という部分は明らかに市総務部基準の範囲を超えるものであるとして、嚴重注意を行った。

なお、別組合が29年10月20日付けで発行した機関紙には同様の記事が掲載され、「比例はC9党へ」との記述もあるが、市は、口頭も含め何らの指摘を行っていなかった。

- (7) 市は、本件再審査結審時現在（令和4年4月26日）に至るまで、別組合に対し、組合事務所の明渡しを求めている。

#### 第4 当委員会の判断

- 1 争点1（市が、組合の「日刊ニュース」（平成30年4月12日、同年8月15日、同年9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日、同月20日及び同年10月9日付け）に関し、特定の記事の掲載を控えるよう求めるなどしたことは、労組法第7条第3号の不当労働行為に該当するか。）について

- (1) 平成30年4月12日（以下、特段の場合を除き「第4」の項において「平成」の元号を省略する。）の市の行為は、令和元年7月8日の救済申立てまでに申立期間の1年が経過しているから、労組法第27条第2項の規定により不当労働行為審査の対象から除外される。

- (2)ア 30年8月15日、同年9月12日、同月13日、同月14日、同月18日、同月19日及び同月20日、職員課長又は市総務部管理職

職員が組合事務所に架電又は訪問した(前記第3の5(2)イないしエ)。  
職員会館は市総務部職員課が所管しており、また、職員会館の目的外使用の許可及び許可の取消しに係る専決者は総務部長であることからすると、行政財産である職員会館の管理者の立場として、総務部長、職員課長又は市総務部管理職職員が組合事務所に架電又は訪問したといえる。しかし、総務部長、職員課長又は市総務部管理職職員が組合事務所に架電又は訪問して、組合と日刊ニュースの記事についてどのようなやり取りをしたのかに関する、具体的な事実の主張及び立証はない。

イ 30年10月11日、総務部長ら市総務部管理職職員数名は、組合事務所を訪問し、組合の書記長(当時)に対し、政権・政党批判や、労働条件に関係が薄い法案に関する記事の掲載を遠慮してほしい旨を述べた(前記第3の5(2)オ)。

(3) 上記(2)イの市が30年10月11日に特定の記事の掲載を控えるよう求めた行為について、組合は、当局が日刊ニュースの内容に容かいするもので労働組合としての正当な言論活動を不当に敵視し、その言論活動を抑制しようとするものであって、明白な支配介入に当たると主張するので、以下、検討する。

ア 市が30年10月11日に特定の記事の掲載を控えるよう求めるに至った経緯は、次のとおりである。

(ア) 市は、行政財産の管理者として、市の行政財産である職員会館が、その使用目的に則して適正に使用されているか確認する責務を負うところ、28年3月頃に市内で行われていた戦争法の廃止を求める統一署名活動に、①市が関わっていると誤認させるような活動をしているのではないか、②地公法第36条の政治的行為の制限との関係が疑われる政治的色合いの強い活動に市職員が関与しているので

はないか、③活動に市職員以外の者も含めて職員会館の一部（組合事務所）が使用されているのではないかと疑われる事案が生じ、この統一署名活動に市から目的外使用許可を受けた組合事務所が使用されているのではないかと疑い、28年度から職員会館の使用目的に本件許可条件を付した。（前記第3の3(1)ア及びイ、(2)ア、審査の全趣旨）

(イ) 本件許可条件について何が限定条件に反する活動に当たるのかが極めて曖昧であるとの組合の主張を踏まえ、市は、28.5.31市書面を提示して本件許可条件の基準（市総務部基準）を示した。

（前記第3の3(2)イ及びウ）

(ウ) 組合が、30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日に発行した日刊ニュースの内容は、いわゆるC11問題や集团的自衛権に関する閣議決定・安保法制、沖縄県基地移設問題に絡んで当時の政権を批判する内容の記事を含むものであった。（前記第3の5(2)アないしウ）

(エ) 30年10月11日、市総務部管理職職員は、組合の書記長（当時）に対し、政権・政党批判や、労働条件に関係が薄い法案に関する記事の掲載を遠慮してほしい旨を述べた。（前記第3の5(2)オ）

イ 以上のとおり、市は、職員会館が行政財産であることから、目的外使用許可を受けた場所における政治的活動は節度をもって行われるべきであるとして、行政財産の管理権に基づき、職員会館の使用目的に本件許可条件を付したものである。その条件の内容は、市職員の福利厚生増進に寄与するという職員会館の設置目的（前記第3の2(1)イ）を踏まえたものであり、一定の妥当性がある。また、市が使用目的に付した本件許可条件に係る基準（市総務部基準）を設定したことも、使用目的に付した本件許可条件の文言や基準設定に至る経緯（同

3(1)ア、イ)等からみて一定の妥当性がある。

しかるところ、組合の日刊ニュースは職員会館にある組合事務所内で作成等されたものであるところ(同3(3)ア、審査の全趣旨)、上記の日刊ニュースの記事の内容は、職員の勤務条件や職員の福利厚生との関連性が乏しく、組合が上記記事を含む日刊ニュースを組合事務所内で作成等したことは、直ちに職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生の活動に当たるとはいい難く、本件許可条件に違反したとみる余地がある。

そうすると、市が、上記記事を含む日刊ニュースの作成等は本件許可条件に違反すると判断した上で、組合に対し、目的外使用を行う行政財産である職員会館において、職員の勤務条件等に密接に関連付けることが困難な活動や、特定の政党・個人を名指しで批判することをしないよう求めたことには市なりの論拠があるものといえ、このような市の行為が妥当でないとはまではいえない。

また、市は、別組合に対しても、その機関紙の記事の内容が市総務部基準に違反するとして口頭注意を行ってきており(同8(1)ないし(6))、市が組合に対して特定の記事の掲載を控えるよう求めた行為が組合活動の萎縮・弱体化を意図してされたことを推認させる事情もない。

したがって、市の上記行為は、組合活動の萎縮・弱体化を意図してされたものとはいえず、支配介入に当たらない。

ウ 以上によれば、市が30年10月11日に特定の記事の掲載を控えるよう求めた行為は、労組法第7条第3号の支配介入に該当するとはいえない。

2 争点2(市が、組合の「日刊ニュース」(平成30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日)の記載内容を理由に組合事務所の明渡し

を求めたことは、労組法第7条第3号の不当労働行為に該当するか。) について

(1) 市は、昭和46年2月以降、40年以上にわたって、組合に対し、職員会館の一部を貸与し又は目的外使用許可をすることによって組合事務所としての使用を認めている。これは市の組合に対する便宜供与である。

便宜供与を行うか否かは原則として市の裁量に委ねられている。しかし、組合事務所としての使用という便宜供与は、40年以上という長期にわたって継続されてきており、組合事務所が組合活動の基盤であることに鑑みると、市がこの便宜供与を中止してその明渡しを求めることは、組合の活動や運営に重大な影響を及ぼすおそれがあるものと考えられる。したがって、市が組合に対して目的外使用許可を取り消して組合事務所の明渡しを求めるに当たっては、組合に対して組合事務所の退去による不利益を与えてもなお明渡しを求めざるを得ない相当な理由が必要であり、かつ、明渡しを求めるに当たっては、組合に対してその理由を説明し、その代替措置等について協議し、十分な猶予期間を設けるなどの手続的配慮をすることが必要と解され、それらを欠く場合には、組合に対して組合事務所の明渡しを求めることは支配介入に当たり得る。

以下、以上の観点から、市が組合事務所の明渡しを求めたことが支配介入に当たるかを検討する。

(2) 市は、組合が30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日に発行した日刊ニュースの記事が本件許可条件に違反するとして、同年12月27日付けで組合に対し、組合事務所の明渡しを求める旨の本件通知をした。これらの日刊ニュースの内容は、いわゆるC11問題や集団的自衛権に関する閣議決定・安保法制、沖縄県基地移設問題に絡んで当時の政権を批判する内容の記事を含むものであり、このような記事の内容は、職員の勤務条件や職員の福利厚生との関連性が乏しく、組合が

これらの記事を含む日刊ニュースを職員会館にある組合事務所内で作成等したことは、直ちに職員の勤務条件の維持改善や職員の福利厚生への活動に当たるとはいい難く、本件許可条件に違反したとみる余地がある。

もともと、①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とで構成されるいわゆる混合組合であつて、労働組合において、組合活動に関連して、表現の自由の範囲において、一定の政治的意見を表明することが全く許容されないわけではないこと、②上記の各記事が各日刊ニュースにおいて占める割合が必ずしも大きくないこと、③組合事務所の明渡しは組合活動に与える影響は極めて大きく、組合活動に直接的な支障を生じさせるおそれがあることに鑑みれば、組合が30年4月12日、同年8月15日及び同年9月12日に発行した日刊ニュースを組合事務所内で作成等したことを理由として、直ちに組合に対して組合事務所の明渡しを求めることは、組合の不利益が余りに大きく、そのような不利益を与えてもなお組合事務所からの明渡しを求めざるを得ない相当な理由があつたとはいい難い。

(3) また、手続的配慮についてみるに、後記3(1)及び(2)で述べるとおり、本件各交渉事項が義務的団交事項に当たるにもかかわらず、市は、本件団体交渉申入れに係る団体交渉を拒否した上、本件各交渉事項と同様の要求事項についても、簡潔に回答したのみであり、組合に対して組合事務所の明渡しを求める理由について具体的な説明をしておらず、代替措置等についても協議をしていない。そうすると、市の組合に対する手続的配慮は極めて不十分であつたといわざるを得ない。

(4) さらに、別組合は、組合と同様、市から目的外使用許可を受けて、職員会館の一部を組合事務所として使用しているところ、市は、28年から30年までの間に別組合が発行した日刊ニュースの記事内容が本件許可条件違反であると判断しながら、別組合に対しては現在に至るまで組

合事務所の明渡しを求めていることからすると、組合と別組合との間で本件許可条件違反があった場合の取扱いに差異があることも否定し難い。

- (5) 以上の(2)ないし(4)の事情に照らせば、市が組合に対して組合事務所の明渡しを求めることは、組合の弱体化やその運営・活動に対する妨害の効果をもつものといえ、市はそのことを認識し又は容易に認識し得たといえる。そうすると、市が、組合が組合事務所で政権や特定政党への批判的な記事を掲載した日刊ニュースの印刷・発行を繰り返したとして、組合事務所の明渡しを求めたことは、組合の組合活動を萎縮させ組合の弱体化を図るものであって、労組法第7条第3号の支配介入に該当する。

3 争点3（平成31年1月4日付け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か。）について

- (1) 組合の本件団体交渉申入れに対し、市は、31.1.9市回答書により、地公法の趣旨に照らして応じられない旨回答して、団体交渉に応じていない。これは団体交渉拒否に当たる。
- (2) 本件団体交渉申入れにおける本件各交渉事項は、①職員会館の使用について28年度以降本件許可条件を付した理由、②日刊ニュースが本件許可条件に適合するかどうかに係る基準やその運用、③市が組合に本件許可条件違反があると判断した理由、④本件通知をするに至った理由、⑤組合に対してのみ本件通知をした理由、⑥組合事務所を供与しない場合の善後策等についての説明や協議を求めるものである。

このように、本件各交渉事項は、地方公共団体の当局が自らの責任と権限によって執行すべき行政上の管理運営事項について協議を求めるものではなく、いずれも組合が便宜供与として市から目的外使用許可を受けて使用してきた組合事務所の使用に関するものである。このような組合活動に関する便宜供与やそのルールに関する事項も集团的労使関係の

運営に関する事項であり、かつ、市において説明や協議が可能なものであるから、義務的団交事項に当たる。

(3) そうすると、市が本件団体交渉申入れを拒否したことは正当な理由がなく、労組法第7条第2号の不当労働行為に該当する。

#### 4 争点4（救済方法）について

前記2で述べたとおり、市が組合事務所の明渡しを求めた行為は労組法第7条第3号の不当労働行為に当たり、前記3で述べたとおり、本件団体交渉申入れに応じなかった市の対応は同条第2号の不当労働行為に当たる。上記各不当労働行為から組合を救済し、正常な集团的労使関係秩序の回復、確保を図るためには、市に対し、初審命令主文第1項の団体交渉応諾及び第2項の文書の手交を命ずるのが相当である。

組合は、その他にも謝罪文の掲示及び市ホームページへの掲載を求めるが、本件に現れた一切の事情に鑑みると、これらを命ずるまでの必要はない。

#### 5 結論

以上によれば、再審査における審査の対象に係る本件申立ては棄却すべきであるところ、これと同旨の初審命令は相当であるから、本件再審査申立ては棄却する。

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

令和5年1月18日

中央労働委員会

第三部会長 畠 山 稔