

命 令 書

申立人 大阪市労働組合連合会
代表者 執行委員長 上谷 高正

申立人 大阪市従業員労働組合
代表者 執行委員長 上谷 高正

申立人 大阪交通労働組合
代表者 執行委員長 中山 久雄

申立人 大阪市水道労働組合
代表者 執行委員長 三戸 一宏

被申立人 大阪市
代表者 大阪市長 橋下 徹
代表者 公営企業管理者 大阪市交通局長 藤本 昌信
代表者 公営企業管理者 大阪市水道局長 井上 裕之

上記当事者間の平成24年(不)第6号事件について、当委員会は、平成25年2月27日及び同年3月13日の公益委員会議において、会長公益委員井上隆彦、公益委員大野潤、同池谷成典、同宇多啓子、同高田喜次、同野田知彦、同橋本紀子、同水田利裕及び同三成賢次が合議を行った結果、次のとおり命令する。

主 文

被申立人は、申立人大阪市労働組合連合会、同大阪市従業員労働組合、同大阪交通労働組合及び同大阪市水道労働組合に対し、下記の文書を速やかに手交しなければなら

い。

記

年 月 日

大阪市労働組合連合会

執行委員長 上 谷 高 正 様

大阪市従業員労働組合

執行委員長 上 谷 高 正 様

大阪交通労働組合

執行委員長 中 山 久 雄 様

大阪市水道労働組合

執行委員長 三 戸 一 宏 様

大阪市

大阪市長 橋 下 徹

大阪市公営企業管理者 大阪市交通局長 藤 本 昌 信

大阪市公営企業管理者 大阪市水道局長 井 上 裕 之

当市が、平成24年2月9日付け「労使関係に関する職員アンケート調査」を実施したことは、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

謝罪文の掲示

第2 事案の概要

1 申立ての概要

本件は、被申立人が、被申立人の職員に対して、業務命令として、正確な回答がなされていない場合は処分対象となる旨明記した上で、労働組合活動への参加等を含むアンケート調査を実施したことが不当労働行為に当たるとして申し立てられた事件である。

2 前提事実（証拠により容易に認定できる事実を含む。）

(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。

市は、地方公営企業法及び大阪市交通事業の設置等に関する条例の規定に基づき、鉄道事業、軌道事業及び自動車運送事業を行い、公営企業管理者を置いている。また、同法の規定に基づき、市は同条例により交通局を設置しており、その職員数は本件審問終結時約6,500名である。

市は、地方公営企業法並びに大阪市水道事業及び工業用水道事業の設置等に関する条例の規定に基づき、水道事業及び工業用水道事業を行い、水道事業管理者を置いている。また、同法の規定に基づき、市は同条例により水道局を設置しており、その職員数は本件審問終結時約1,700名である。

イ 申立人大阪市労働組合連合会（以下「市労連」という。）は、肩書地に事務所を置き、本件申立人である大阪市従業員労働組合、大阪交通労働組合、大阪市水道労働組合や、地方公務員法（以下「地公法」という。）が適用される職員等を構成員とする労働団体である大阪市職員労働組合などの計6団体を構成団体としており、その規約によれば、「加盟組合の共通の問題について、強力な活動を展開し、組合員の経済的、社会的、政治的地位の向上をはかる」ことを目的としている。また、これら市労連に所属する団体の構成員数は、本件審問終結時約26,800名である。

ウ 申立人大阪市従業員労働組合（以下「市従」という。）は、市の現業部門で勤務する職員などにより組織された労働組合であり、その組合員数は本件審問終結時約6,500名である。

エ 申立人大阪交通労働組合（以下「大交」という。）は、市の交通局職員などにより組織された労働組合であり、その組合員数は本件審問終結時約6,200名である。

オ 申立人大阪市水道労働組合（以下、当該労働組合と、市労連、市従及び大交を併せて「組合」という。）は、市の水道局職員などにより組織された労働組合であり、その組合員数は本件審問終結時約1,500名である。

（2）本件申立てに至る経緯

ア 平成23年11月27日、市において、市長選挙が行われ、同年12月19日、市長橋下徹（以下「市長」という。）が新たに就任した。

（乙18、乙22）

イ 平成24年1月12日、市は、法科大学院教授であり弁護士の野村修也（以下、特別顧問を退任した後の時期も含めて「野村特別顧問」という。）に市の特別顧問を委嘱した。その後、特別顧問、特別参与からなる調査チーム（以下「本件調査チーム」という。）が結成された。

なお、市や本件調査チームが作成した書面における本件調査チームの呼称は、

「第三者調査チーム」である。

(乙2、乙4)

ウ 平成24年2月1日、野村特別顧問及びもう1名の特別顧問が、市職員同席のもと組合の代表者らとの意見交換（以下「24.2.1意見交換」という。）を行った。

(甲31)

エ 平成24年2月9日から同月10日にかけて、調査期間を同月10日から16日までとする「労使関係に関する職員アンケート調査」（以下「本件アンケート調査」という。）の実施に際して、市職員に対し、その所属部署に応じて、市長名又は交通局長名若しくは水道局長名の署名の記載された「アンケート調査について」等と題する書面（以下、これらをまとめて「本件アンケート調査趣旨説明メッセージ」という。）が配付された。

本件アンケート調査趣旨説明メッセージには、①野村特別顧問のもとで、アンケート調査が実施される旨、②本件アンケート調査は、任意の調査ではなく、市長（又は交通局長若しくは水道局長）の業務命令として、全職員に、真実を正確に回答することを求める旨、③正確な回答がなされない場合には処分の対象となりえる旨、④本件アンケートに対する職員各位の記載した内容は野村特別顧問が個別に指名した特別チーム（市役所外から起用したメンバーのみ）だけが見る旨、⑤仮に、このアンケートへの回答で自らの違法行為について真実を報告した場合、懲戒処分の標準的な量定を軽減し、特に悪質な事案を除いて免職とすることはない旨等の記載があった。

(甲1、甲3、甲4、甲9の1～3、乙4)

オ 平成24年2月13日、組合は、当委員会に対して、不当労働行為救済申立て（以下「本件申立て」という。）及び本件申立てに係る審査の実効確保の措置申立てを行った。

なお、申立て時における請求する救済内容は、①組合員に対するアンケート調査の中止、②本件アンケート調査の結果についての調査・集計しないままの廃棄、及び③謝罪文の掲示であったが、その後、①及び②については取り下げられた。

カ 平成24年2月17日、野村特別顧問は、記者会見において、本件アンケート調査の開封・集計を一旦凍結する旨述べた。

(乙1)

キ 平成24年2月22日、当委員会は、前記オ記載の審査の実効確保の措置申立てに関して、市に対して、当委員会が本件申立ての当否につき判断を示すまでの間、本件アンケート調査の続行を差し控えるようにとの勧告（以下「24.2.22実効確保の措置勧告」という。）を行った。

ク 平成24年4月2日、野村特別顧問を代表とする本件調査チームは、「大阪市政における違法行為等に関する調査報告」と題する調査報告書（以下、「24.4.2調査報告書」という。）を提出した。

（乙4）

ケ 平成24年4月6日、野村特別顧問は、本件アンケート調査で回収した回答データや回答用紙を破棄した。

（乙17）

（3）市の特別顧問等についての設置要綱について

平成23年12月22日、大阪市は、「大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱」（以下「特別顧問等設置要綱」という。）を制定した。同24年2月1日改正後の同要綱には、次の記載があった。

「（定義）

第2条 この要綱において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

（1）特別顧問 市長又は市長の指示を受けた者に対し、政策的又は専門的事項に関し、指導又は助言（以下「助言等」という。）を行う者で、職員の身分を有しない者をいう。

（2）特別参与 所属長（略）又は所属長の指示を受けた者に対し、政策的又は専門的事項に関し、助言等を行うとともに、政策形成に参画する者で、職員の身分を有しない者をいう。

（委嘱手続等）

第3条 特別顧問は、市長が委嘱する。

2 特別参与は、所属長が委嘱する。

3 市は、前2項の委嘱に先立ち、特別顧問等に第7条に定める守秘義務を遵守する旨の承諾書の提出を求めなければならない。

（略）

（助言等の方法）

第5条 市が、特別顧問等の助言等を受ける必要があると認めるときは、原則として、職員が対面（略）により助言等を受けるものとする。

2 （略）

3 市は、前2項の規定に基づくほか、電話、電子メールその他の通信手段を用いて助言等を求めることができる。

（謝礼の支払い）

第6条 市は、対面により特別顧問等から助言等を受けた場合、又は、特別顧

問等が助言等を行うために必要となる次の各号に掲げる準備行為を行った場合、特別顧問にあっては別表第1、特別参与にあっては別表第2に定める謝礼を支給する。ただし、第2号に該当する場合で、職員が会議に要した時間を直接把握することができない場合にあっては、会議に要した時間にかかわらず2時間以下の場合の区分を適用する。

(1) 職員からの意見、状況等の聴取（電話会議又はテレビ会議による場合を含む。）

(2) 特別顧問等による会議（特別顧問等が事前に会議の日時、場所、出席者、内容等を申し出て、市が承認したものに限る。）

2～3（略）

（守秘義務）

第7条 特別顧問等は、指導、助言その他職員との接触等を通じて知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。 」

また、上記第6条に定める別表第1には、特別顧問に関する謝礼について、「2時間以下の場合」は「22,000円」、「2時間を超え3時間以下の場合」は「33,000円」、「4時間を超える場合」は「55,000円」等が定められており、同様に別表第2には、特別参与に関する謝礼の額が記載されていた。

（乙2）

(4) 日本弁護士連合会によるガイドラインについて

日本弁護士連合会は、「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（以下「日弁連ガイドライン」という。）を平成22年7月15日付けで策定した。その同年12月17日付け改訂版には、次のような内容が定められていた。

「第1部 基本原則」として、以下の記載があった。

ア 「本ガイドラインが対象とする第三者委員会（以下、「第三者委員会」という）とは、企業や組織（以下、「企業等」という）において、犯罪行為、法令違反、社会的非難を招くような不正・不適切な行為等（以下、「不祥事」という）が発生した場合及び発生が疑われる場合において、企業等から独立した委員のみをもって構成され、徹底した調査を実施した上で、専門家としての知見と経験に基づいて原因を分析し、必要に応じて具体的な再発防止策等を提言するタイプの委員会である。

第三者委員会は、すべてのステークホルダーのために調査を実施し、その結果をステークホルダーに公表することで、最終的には企業等の信頼と持続可能性を回復することを目的とする。 」

なお、日弁連ガイドラインにおいて、ステークホルダーとは、株主、投資家、

消費者、取引先、従業員、債権者、地域住民などを指すものとされている。

イ 「第1. 第三者委員会の活動」の「2. 説明責任」として「第三者委員会は、不祥事を起こした企業等が、企業の社会的責任（CSR）の観点から、ステークホルダーに対する説明責任を果たす目的で設置する委員会である」と記載してあった。

また、「第2. 第三者委員会の独立性、中立性」として、「第三者委員会は、依頼の形式にかかわらず、企業等から独立した立場で、企業等のステークホルダーのために、中立・公正で客観的な調査を行う」と記載してあった。

（乙3の1、乙3の2）

第3 争 点

1 申立人市労連は申立人適格を有するか。

（1）申立人の主張

基本は、職員団体の構成員である非現業地方公務員も、憲法第28条の勤労者であることに争いはなく、本来は非現業地方公務員も労働組合法（以下「労組法」という。）第3条の労働者に該当し、他の労働者と同じく労働条件の維持改善を目的とする点で本質を同じくしているのである。ただ公務の特殊性から一定の制限の下におかれているだけであって、この非現業地方公務員の組合である職員団体が市労連に加入しているという一事でもって、市労連に不当労働行為救済申立資格がなくなるというのは不合理な解釈である。

このような解釈によれば、単位組合より強い力を得るため労組法適用組合が非労組法適用組合と連合体を結成すると、その連合体は不当労働行為からの救済を受けられなくなることとなり、ILO87号条約、労組法によって労働組合の連合体結成及び加入の自由が保障されているにもかかわらず、この自由が否定されることとなり、著しく不当な結果となる。

なお、市労連の構成団体レベルでは、その数は労組法適用の構成団体が多数を占めるとともに、構成団体の組合員レベルでもその数は労組法適用組合員が過半数を占めるうえ、市労連の役員レベルでも総数36人中、執行委員長、副執行委員長外29名が労組法適用組合員である。

したがって、市労連は間違いなく申立資格を有している。

（2）被申立人の主張

市労連は、地公法第52条で定める職員団体たる大阪市職員労働組合と、その他の労働組合により組織された連合団体であり、かかる職員団体とその他の労働組合とが混在する連合組織は、労組法上の労働組合に該当しない。

すなわち、地公法上、非現業職員で構成される職員団体は、明確に労組法の適用

が除外されており、法的根拠も機能も区別されているため、本来二重の性格を併せ持つことは想定されていない。このように、法体系を異にする労働者団体の連合体は、職員団体とも、労働組合とも認められず、事実上の存在としての労働者団体にすぎず、労組法上の労働組合としての保護を受けられないというほかない。

また、このように解したからといって、連合団体の個々の構成員たる職員団体又は労働組合は、各々根拠法による保護に欠けることはない。

したがって、市労連は申立人適格を有せず、本来却下されるべきである。

2 本件アンケート調査の実施は、市による、組合に対する支配介入に当たるか。

(1) 申立人の主張

ア 本件アンケート調査の実施主体について

(ア) 本件アンケート調査の実施主体は本件調査チームではなく市であって、本件調査チームは、市が本件アンケート調査を実施するに当たり質問項目を作成したにすぎない。調査依頼はそもそも市側が行っているし、その実施方法についても、市のシステム等の物的資源ないし人的資源を利用して実施されている。しかも、本件アンケート調査の回答についても市の職務命令により強制されている上、回答の内容如何によっては、市長らが組合員に対して懲戒処分することをも予定しているのである。いずれの点をとっても、本件調査チームは独立性・中立性を欠いており、市が実施したものにはほかならない。

(イ) 市は、本件調査チームが日弁連ガイドラインに従っているため、市から独立している旨主張するが、本件調査チームは、「企業等から独立した立場」で本件アンケート調査を行っておらず、日弁連ガイドラインの「第三者委員会」の実質を備えていない。本件調査チームは、市長の意を汲んで質問項目を作成し、市長がその質問項目について「市長の業務命令として」回答を求めたのである。

また、日弁連ガイドラインは、労使関係の調査を想定したものではない。同ガイドラインは、「経営者等」の不祥事に対処する場合、すなわち「経営者等」と対立する立場で第三者委員会が調査をする場合には一定の効果を有するが、「経営者等」が糾弾したいと考えている対象を「第三者委員会」なるものが調査をする場合には、このような意味で機能しない。本件調査チーム発足の契機は、組合員の「不祥事」なるものを「経営者等」である市長と同じ立場で厳しく糾弾するためであった。本件アンケート調査においては、まさに「経営者等」と本件調査チームが同化しており、仮に本件調査チームが日弁連ガイドラインに基づいて本件アンケート調査を実施していたとしても、独立性・中立性を有しているなどと評価できない。

(ウ) 職員各位あての本件アンケート調査趣旨説明メッセージには、「このアンケー

ト調査は、任意の調査ではありません、市長の業務命令として、全職員に、真実を正確に回答していただくことを求めます。正確な回答がなされない場合には処分の対象となりえます」と明記されている。

使用者の調査に対する従業員の協力義務を相当厳格な要件で制限をしている最高裁判所の判決があり、この基準でいけば、本来、本件アンケート調査についてもそもそも答える義務のない質問であると考えられるが、市長は職務命令まで出して回答を強制しているのであるから、市長がその質問内容について知らないということは、まず、ありえないことである。自ら「処分」の恫喝まで加えて回答を迫ったアンケートについてその内容を知らないというのは、余りにも無責任であって、そのような事態は考えがたい。

現に、新聞報道には、アンケート実施前に「調査内容について異論が出たが、橋下市長が『違法でないかぎりこれでいい』と押し切ったという」という記事や、市長が「調査の実務主体が野村氏というだけ。全責任と全権限は僕にある」と明確な発言をしている記事があり、市の「市長は知らない」という主張は虚偽主張である。

また、本件アンケート調査趣旨説明メッセージには、「正確な回答がなされない場合には処分の対象となりえます」とあり、さらに「皆さんが記載した内容は、野村特別顧問が個別に指名した特別チーム（市役所外から起用したメンバーのみ）だけが見ます」と記載されているが、具体的に考えると、例えば、組合活動への参加を問う設問Q6に対し、その回答が嘘か本当かを確定するためには、市職員が関係しないとわからない。また、「嘘」が確定した場合、「処分」をするのは市長等であるが、処分をするのに、このアンケートを見ないで処分を行うのかという当然な疑問に対し、実施主体が本件調査チームであるとの立場からは何も答えられない。本件アンケート調査の実施に当たり、市は「仮に、このアンケートへの回答で、自らの違反行為について、真実を報告した場合、懲戒処分の標準的な量定を軽減し、特に悪質な事案を除いて免職とすることはありません」と通知しており、回答の内容如何によって懲戒処分される可能性があることは明らかである。本件アンケート調査の回答に基づく懲戒処分等が行われることは基本的に予想されていなかった旨の市の主張は、何の根拠もない勝手な主張である。

アンケートは通常は任意的なものであるが、本件アンケート調査では、回答すべき義務を設定し、虚偽回答に対して処分するとしている。処分権限は市長等にしかないことからしても、市が実施主体であるとともに本件アンケート調査実施の全責任が市に帰着していることは明らかである。

(エ) 本件アンケート調査の実施に至る事実経過の流れも全て、実施主体は市であることを示している。

平成23年12月30日付けの市長の電子メールには、市長が市幹部に「実態調査に入る」こと、「年明け早々に始める」ことを伝え、同24年2月10日付けの電子メールでは、総務局人事部人事課人事グループが職員に「市長メッセージのとおり、この調査は任意によるものではなく、市長の業務命令として行いますので、」と伝えている。また、同年2月14日、市長は、「調査の実務主体が野村氏というだけ、全責任と全権限は僕にある」と述べていた。

市が突如提出した市人事室人事課長作成の陳述書には、本件アンケート調査趣旨説明メッセージの文面について本件調査チームにより作成されたものを渡されたと記載されているが、市長はその文面を読んで署名しており、市職員もその文面を読んで後の手続を行っているのであるから、それら書面の作成者は市であるといえる。また、各所属長あての依頼文書などは「当課が作成した」としている。このような書面の作成経過をみても、実施主体は市であることはゆるぎない事実である。

(オ) 本件アンケート調査はまさに市が実施したものであり、使用者と現実の行為者が一致する場合に該当するが、仮に市が「使用者」で、調査チームが「現実の行為者」であったとしても、「使用者」と「現実の行為者」間に意思の連絡があったこと、少なくとも本件調査チームが市の意を受けて本件アンケート調査を行ったことは明らかであるから、市は責任を免れ得ないことは明らかである。

なお、使用者が企業外の第三者に労使関係の処理を委託し、当該第三者によって不当労働行為が行われた場合には、使用者は「委託した労務関係の処理について不当労働行為がなされないように監督する義務」があり、「使用者は現実の関与の有無を問わず不当労働行為の責任を免れることはできない」と考えられている。

(カ) 24.2.1意見交換で、野村特別顧問が、本件調査チームが今後独立した第三者の立場で調査を実施することを説明したという事実はない。野村特別顧問は、当該意見交換に、市の職員とともに市側の立場で出席しており、自身の立場を「大阪市の特別顧問ということで職場環境の適正化のための調査・提言の依頼を受けています」旨発言したのみで、市とは独立しており中立な立場での意見聴取であるなどの説明は一切なかった。申立人は、それ以外でも、本件申立てにおいて主張されるまで、野村特別顧問や本件調査チームから、市とは独立した中立的な立場で業務を行うなどとは一度も聞いたことはない。なお、市は、組合側が内部調査を進めようとしないうえに本件アンケート調査を実施した旨主

張するが、組合側が内部調査を進める旨発言したにも関わらず、市がいきなり本件アンケート調査の実施を強行したのが真相である。

また、本件アンケート調査趣旨説明メッセージにも、本件アンケート調査が市長等の職務命令として実施されることが明示されており、この書面から本件アンケート調査を市とは違う主体が行うなどと看取することはできない。

イ 本件アンケート調査の目的と各質問項目の内容について

(ア) 本件アンケート調査の目的

市は、本件アンケート調査を実施すること自体で実施対象となった職員の労働組合に対する意識を変えろという政策そのものを実施したのである。すなわち、組合員については、言うべき義務のないことを強制的に言わされた場合、それ自体がその者の人格の自信を喪失させることにつながる。また、本件アンケート調査のような労働組合活動が違法であるとの認識を前提に作成されたものが実施されるに至ったことについて、自己が所属している労働組合に対して無力感を感じるうえ、自らに処遇上の不利益が及ぶのを恐れ、労働組合から遠ざかろうとする。組合員以外の職員についても、市からの処遇を危惧して、労働組合活動への参加を抑制しようとする。このように本件アンケート調査は、それを実施すること自体が調査対象である職員に対して、組合活動イコール悪であるという意識を植え付けるとともに、職員・組合員と組合を離反させ、全体として労働組合を弱体化させることを目的とした極めて政策的なものであった。

(イ) 各質問項目の目的と各質問項目の内容について

a Q1からQ5については、記名式で、かつ、何重にも過剰な項目によって回答者が特定されている。その上で「職務命令で正直に回答せよ」とされれば、威嚇効果は十分である。市が主張する調査目的との関係でかかる詳細な特定は不要であり、組合員である回答者に対する威嚇効果をねらっているといえる。

b Q6については、質問の目的が、市の主張のとおり、「実質的ヤミ専従行為若しくは勤務時間内組合活動の有無」などを明らかにするというのであれば、その目的に即してもっと具体的に聞かなければ目的は達成できないが、質問は「労働条件に関する組合活動に参加したことがあるか」などと一般的に問うものである。それに対し、選択肢事項ではいきなり「誘った」か否か、「その人」、「場所」という形で具体的に聞いている。聞かれた方は自らの組合活動への参加状況と仲間である組合活動家からの組合活動の誘いについての質問であると認識し、特に仲間である組合活動家については密告を求められて

いると気味悪く感じる。そして、そのことからかもし出される不安感が組合活動参加、そして仲間である組合活動家との接触を萎縮させる。現に、このアンケートがなされた後、職場では組合の話題がそもそも出なくなっている。冒頭に「真実義務」、「処分可能性」で威嚇し、自らと組合活動家の組合活動を告白させようという質問にしている。

市がいう調査目的にいう実質的ヤミ専従者若しくは勤務時間内組合活動者は、もしあったとしても極々少数者である。その少数者のあぶり出しのために約38,000人の職員に処分の恫喝をもって一律に回答を求めた。この手法によって市長に対する脅威を回答者に感じさせ、組合活動参加を萎縮させることを第一にねらったといわざるを得ない。

このようにして、回答する義務のない組合活動の内容について聞くことは組合活動への介入であるし、強制的に回答を求めるのは支配であり、明らかな支配介入行為である。

- c Q7は、「特定の政治家を応援する」という正当な活動について質問をはじめ、その選択肢では、盛んに「誘った人」や「誘った行為」を聞いており、この質問事項は、組合の活動家が誘ったという答えをひき出し、そして、それらが違法であるような観念を回答者に植えつける意図が明白である。また、「(注)」として、誘った人の氏名は回答いただかなくてもよい、と添え書きしているが、この書き方は、これを読んだ組合員に「誘った人は悪いことしている」と思わせたり、少なくとも組合がいかかわしい行為をしていると思わせるように誘導している。しかも、他の質問事項にもあるが「通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です」としている。これは、仲間の組合活動について密告を勧めるものである。このことによって、組合員同士、あるいは組合活動家と一般組合員との間に、不信感を与えようとしているのである。明らかに組合活動に対する不信感を増強させ、そのことで組合活動を抑制し、組合への接近を阻止して組合から組合員を引き離す方向に作用することは明らかであり、これらの質問に対して強制的に回答させるわけであるから、支配介入は明らかである。

- d Q8は、政治活動の自由、そして、選挙における投票の秘密にかかわる問題であって、それを自由な意思に反して強制的に開示させる権限は市には存在しない。具体的な違法問題が生じれば、法や規則に定められた適切な手続をとって事実関係を明確にして、処分等の対処をするというのが正しい対処方法である。違法行為と関係のない人も含めて全員に違法行為あぶり出しに強制的に加担させる権限はない。そして、ここでも、組合からの要請があっ

たか、あった場合、要請した人の名前を質問している。つまり、組合の正当な政治活動を含めて質問し、同時に違法の疑いをかける形で不信感をつくって組合から離れさせるという効果をねらっている明らかな支配介入である。

e Q9は、「紹介カード」について具体的にかつ細部にわたって事実を聞き、配布した人についての質問、受け取った「私」についての質問、その「私」で返却した人についての質問などに及んでいる。申立人組合らを含む労働組合の政治活動についてあぶり出すことを目的とし、同時に、選挙活動をしてきた組合に対して回答者に距離をおこうとさせるものであって、支配介入である。

なお、申立人組合らの組合員には地公法第36条は適用されず、しかも、同条第1項で禁止されるのは、「公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもって」行う政治的行為であるところ、立候補届け出前の者は、未だ「特定の人」ではないとされており、立候補届け出前は、同法第36条第1項の政治的行為は禁止されない。

f Q10は、根拠も不明確ないい加減な「内部告発」によって、存在もしない優遇をあたかも存在するかのように装って質問して、強制的に回答させるものである。回答者に、「職務命令で回答を強制」するぐらいだから、「優遇は本当に存在するんだ」と思い込ませて、非組合員には組合に対する反発を強めさせ、組合員には組合役員に対する不信を抱かせ、組合離れを導くものである。しかも、Q10は組合役員が職場で優遇されているのに、職場にはそれを指摘しづらい雰囲気があるという前提での質問となっており、組合役員と一般組合員との間に不信感を植え付け、両者を切り離すもので、正に組合を弱体化させるための支配介入そのものというべきである。さらに、付け加えるとすれば、Q10も強制的に答えさせられる項目ではありえないうえ、事実の有無を聞くものではなく「思い」を強制的に答えさせられる質問であって、違法であることはもちろん、「指摘しづらい雰囲気」なる事実があるかのようにして、しかもその原因は組合役員による職場支配ではないかと誘導しており、組合役員批判を惹起させる材料づくりであって、明らかな支配介入である。

g Q11は、選択肢2において、「組合幹部が不当に人事介入している」との否定的評価を与えているし、Q10の「優遇」のあとの質問であるから、組合に対する悪評価を植え付けるものであって、支配介入である。

h Q12は、選択肢2及び3は組合の幹部をとりあげており、あたかもその者が違法、不適切な選挙活動を行っているとの誤った否定的評価を与えるもの

で、組合幹部に対する不信をあおる形となっていて、組合に対する支配介入である。

- i Q13は、本件アンケート調査の実施理由や他の設問も踏まえれば、選挙活動と組合活動のみを取り上げて、職場で問題があるかどうか回答させていることは、職場内外での組合活動に否定的評価を与えており、正当な組合活動に萎縮効果を与えている。
- j Q14は、広報活動についての質問といいながら、実は市長選挙における事実を聞いており、適正な質問とはいえない。
- k Q15の質問に至るまでは、組合活動や政治活動について、その違法性や不信感を募らせる形で質問がなされて、このQ15で「自由」に回答となっているが、まず、組合活動や選挙運動について、積極的評価をして答えるのは相当勇気がいる。必然的に悪く書くか、少なくとも消極的になり、「こんな嫌なことを書かされる」ということから、組合への嫌悪や離反に流れていく形が作られている。不信、嫌悪による支配介入である。
- l Q16からQ19の各設問は、思想調査ともいえるべき質問であって、極めて違法性が強いとともに、組合への嫌悪を募らせる形といえる質問であって支配介入は明らかである。まず、加入を聞かれる。そして、「メリット」と「力」について聞いてくる形であるが、非常にいやな「嫌悪感」におそわれる形になっており、組合からの離反を促進する支配介入である。また、組合活動に干渉する設問としても支配介入である。
- m Q20からQ22のそれぞれも、組合に対する考えを強制的に告白させようとするものであって、前述同様極めて違法性が強いとともに組合に対する悪意ある偏見に基づいて質問し、回答者が組合役員そして組合についての悪印象をもって離反していく効果をねらった支配介入行為である。

Q21に関しては、使用者から独立して活動する自由が保障された労働組合において、組合費は組合の存立に関わる経済的な基盤であり、その組合費の用途は、優れて組合自治の範囲である。市が業務命令をもって強制的に調査することは、組合に対する支配介入にほかならず、許されない。さらに、組合費の用途を問題にして組合幹部への不信を煽るといった市の政策的な意図が示されている。

また、Q22に関しても組合や労使関係に対する考え方、意見、スタンス等を、業務命令をもって強制的に調査しており、支配介入に当たることは明らかである。
- n 本件アンケート調査の上記各設問は、勤務時間内の組合活動の調査項目で

はなく、むしろ勤務時間外の組合活動に関する項目となっている。そして、項目自体が、市の労働組合活動は違法（少なくとも好ましくない）との認識を前提に作成されており、そのことを組合員に周知・徹底させるものになっている。これによって、組合の組合員を組合活動ないし組合から離反させるとともに、さらに組合に対する新たな攻撃材料を収集し、もって組合を弱体化させようとしたのである。したがって上記各設問それ自体が使用者から独立して活動する自由が保障された労働組合の運営に、使用者として支配介入するものである。

ウ 支配介入意思について

市は、市には支配介入の目的・意図がないと主張するが、本件アンケート調査の質問項目が健全な労使関係を構築するためのものとなっていないことなどからして失当という外ない。違法な組合活動是正のためのアンケート調査の実施というのが真実であれば、違法な組合活動に対象を絞ってアンケート調査を実施すべきであったところ、質問項目は、使用者から独立して活動する自由が保障された労働組合の運営に支配介入するものや組合に対する否定的評価を職員に押しつけるものなどであり、市が支配介入の目的・意図を有していることは明らかである。

エ 本件アンケート調査の目的と「不当労働行為成立阻却事由」について

(ア) 市は、「不当労働行為成立阻却事由」などを主張するが、そもそもこのような条文上の根拠もなく、不明確な概念を認めるべきではない。仮にそのような概念が存在するとしても、この概念は組合の方で使用者にこのような不当労働行為を行うよう「挑発」したとか「詐術、欺計」を用いて使用者が外形上不当労働行為をせざるを得ない状況に追い込んだ場合のことであるが、本件ではそのような事情は一切存在しない。

(イ) 市の主張する「違法な組合活動の有無、実態、及びそれが市職員の正常な勤務に与える影響等」という本件アンケート調査の目的を達成するのに強制的回答を求めるアンケートがふさわしい手段かが問われなければならない。本件アンケート調査の各質問項目は職員に回答義務を強制できるものではなく、したがって、その質問項目によって組合に対する支配介入であると判断される場合、100%支配介入なのであって、目的によって免責されることはありえない。

また、本件においては、24.4.2調査報告書のごとき調査ができたのであるから、なぜ本件アンケート調査が必要であったのかが、大きな問題点となる。結論を言えば、本件アンケート調査の目的は口実であって、本当は、「職務命令」、「真実回答義務」、「虚偽回答には処分」という威嚇恫喝の下で、申立人組合を含む労働組合の組合員に、組合の所属や組合活動について言いたくないことを

言わせ、組合への嫌悪をおこさせ、そして、組合からの離反をはかっていくという正に支配介入の不当労働行為こそが市長の目指した目的であった。不当労働行為の意思は市長のそれまでの客観的行動そのものから当然に推認される。

なお、市の主張する申立人組合らに関する「不正、不祥事の状況」は事実ではなく、労働組合を無力化させる意図を隠蔽するためのいいがかりにすぎない。仮に違法な組合活動是正のためのアンケート調査の実施というのが真実であれば、違法な組合活動に絞ってアンケートを実施すべきであった。それにもかかわらず、本件アンケート調査の調査項目の内容は、違法な組合活動に関するものではない。しかも、正当な組合活動に対する否定的な評価を前提とする設問になっている。

オ 救済の必要性について

24. 2. 22実効確保の措置勧告を受けて、本件アンケート調査の続行は中止され、回収されたアンケートは平成24年4月6日に廃棄されたと報道されている。間一髪で申立人組合らや組合員の権利侵害の拡大はくい止められた。しかし、職務命令を発した市長も、実施主体であると市がいう野村特別顧問も、誤りを公式に認めることもせず、謝罪もしていない。市長による「職務命令」及び「処分可能性」の恫喝の影響は今も生きており、申立人組合らの組合員らが組合についての話題を避ける状況に至っており、本件アンケート調査を含む市の組合攻撃が、組合員をして組合から離れる効果を生み出している。残念であるが、事実として本件アンケートの支配介入の結果が如実に表れている。

したがって、一刻も早くポストノーティスの救済を求める次第である。

カ 結論

以上、いかなる意味でも本件アンケート調査は申立人組合らに対する支配介入の不当労働行為を構成している。本件アンケート調査を最後まで回答すると、強制されたみじめさとともに、組合に対しての嫌悪感や不信感を強められる形になっている。

そもそも、職務命令で強制されるアンケートなるもの自体が本来違法であり、仮に、本件アンケート調査が職場や組合活動の違法行為を暴くことを目的としているとしても、その調査を、職務命令をもって強制などできないのである。

本件アンケート調査の目的を職場や組合活動の違法性を暴くこととしたとしても、アンケートの質問事項の多くは、通常の組合活動の内容を聞いたり組合活動や組合についての考え方やスタンスを聞いたりしており、職場や組合活動の違法行為に関する質問事項はない。そして、その質問の具体的内容をみると、組合に対する偏見を前提としており、アンケート回答者がそのような偏見が事実と勘違

いするように仕組まれていたりする。まさに質問事項は組合員を組合から引き離し、組合を弱体化しようというものである。なおかつ、何ひとつ市の支配介入を阻却するような事由は存在しない。

(2) 被申立人の主張

ア 本件アンケート調査の実施主体について

(ア) 本件アンケート調査は、市から独立した、まさに外部者による「第三者」そのもののチームである本件調査チームにより行われたものであり、当該チームは、市職員にとっての「使用者」ではないから、本件アンケート調査が支配介入に該当するいわれはない。

本件アンケート調査は、市の行為ではない。市は本件アンケート調査の内容に一切関与しておらず、市を本件アンケート調査の実施に関して使用者とみなすことはできないし、市には本件アンケート調査の実施及び内容項目について帰責性がない。

本件調査チームは、日弁連ガイドラインに基づいて組織され、同ガイドラインに則って調査が行われた。この点、市から本件調査チームへの委託やその趣旨を示す書面が存しないものの、例えば本件アンケート調査実施に関する平成24年2月17日付けの本件調査チームの記者会見資料や、24.4.2調査報告書等及び客観的状況から、本件調査チームの独立性・中立性は、十分に認められる。組合も本件調査チームが本件アンケート調査の調査項目を作成したこと自体は争っていない。その上、市自らが本件アンケート調査の実施主体であることを示す事実は何一つとして存しない。本件アンケート調査の実施に際して、庁内ポータルサイトを利用したことや、周知に際する書面の一部を市の総務局人事部人事課が作成したことをもって、市による調査であるとは認められない。したがって、本件調査チームへの委託そのものは当然の前提となっている。

(イ) 本件アンケート調査については、実質的にも対外的にも、終始野村特別顧問を代表とする本件調査チームが実施した。野村特別顧問は、不祥事調査のプロであり、当時の状況からすれば、調査を委託した趣旨についても、いささかも疑問点は存しない。とりわけ、本件アンケート調査は、労働組合の活動を含む労使関係、さらには公務員の政治活動等が対象のひとつとなっており、市自らが実施すれば、「公権力の行使」となる可能性が否定できない。このようなリスクを回避するために、専門性、独立性を有した第三者に調査委託したわけであり、調査委託した趣旨・目的に関する市の主張に不合理な点はいささかもない。また、調査の方法についても、日弁連ガイドラインに沿っており、違法と目される点は存しない。本件調査チームは、特別顧問、特別参与として守秘義務を

負っており、市と情報を共有した等の事実は一切ないし、本件申立ての審理においても、そのような事実は明らかになっていない。

(ウ) 組合は、本件アンケート調査の実施に際して、市長等の署名入りの文書で「業務命令」であると指摘されている点を批判している。しかしながら、本件アンケート調査趣旨説明メッセージには、アンケート結果は本件調査チームのメンバーのみが閲覧することや、市側の者の目に触れないこと、人事上の不利益を受けることも決してないことが、くどいほど明示されている。組合の主張は、かかる本件アンケート調査に際して非常に重要な各記載をことさらに捨象し、部分的に「業務命令」なり「処分」なりの文言を取り上げて、攻撃対象としているにすぎないのである。本件アンケート調査趣旨説明メッセージについても、全体を客観的に検討すべきであり、見誤って評価してはならない。

また、本件アンケート調査において処分に付される可能性がある場合とは、正当な理由なくアンケートを破棄したり、回答システムに障害を起こしたりするなどの例外的な場合に限定されることは明らかであり、ことさらに「業務命令」とされている点が非難されるべきではない。

日弁連ガイドラインには、「第2部 指針」の「第3. 企業等の協力についての指針」の中、「1. 企業等に対する要求事項」として、第三者委員会が受任に際して企業等に求める事項として「企業等が、従業員等に対して、第三者委員会による調査に対する優先的な協力を業務として命令すること」と規定されている。本件調査チームは、日弁連ガイドラインに沿って、市に、本件アンケート調査に回答せよという業務命令を出すよう協力を要請しており、これは、外部の第三者による調査としては一般的な手法であり、正当かつ合理的である。したがって、市が本件アンケート調査に回答することを業務命令としたこと自体で業務命令主体が調査主体になるなどという解釈は生じ得ない。

なお、誤解を受けるリスクを冒してまで本件アンケート調査を「業務命令」としなければならなかった理由は、当時、本件調査チームに露骨な調査妨害が想定されたこと、過去のアンケートにおける回収率が非常に低い状況であったため、本来強制力のない第三者によるアンケートに、ある程度回答に事実上の強制力を持たせないと有効な調査が困難であると考えられていたこと等から、本件調査チームは、市長らの署名による文書を業務命令とするよう依頼したのである。本件調査チームは、目的達成のために、市長の署名入りの書面で本件アンケート調査への回答を依頼したわけだが、決して市が主体であると誤解されないよう、上記のように記述内容に十分配慮されており、通常人が見れば、市による調査であるとか、この調査に回答することで個人または組合として不

利益を被るとまでは誤解しないものであることは明らかである。

したがって、組合は、市長の署名が入った文書や、総務局による文書等を、本件アンケート調査の主体を市とする根拠と主張するが、外形を過度に強調する不当なものというべきである。

(エ) 本件アンケート調査について、市は事前に相談を受けたり、案を見せられたりしたことはなかった。すなわち、平成24年2月9日の正午頃、本件調査チームは、市長に初めてアンケートを示してその実施を報告し、業務命令を発令して全職員にアンケートに協力してもらうよう要請した。その後、本件調査チームから、総務局がQ3の部分に例示するための所属部署の入力のみ依頼されたため、市においては、総務局で確認した上で、同日16時頃、各所属長に対して実施の依頼を行ったものである。かかる作業について、市長は、全職員に対し、アンケートへの協力を求めるための本件アンケート調査趣旨説明メッセージに署名したが、アンケートの内容自体については専門家である野村特別顧問ほか本件調査チームが作成していたためノータッチであった。

なお、本件アンケート調査趣旨説明メッセージのうち市長の署名のあるものの文面は、本件調査チームにより作成され、それ以外は、人事課の担当者が市長署名の書面を参考にひな形を作成し、交通局及び水道局が同日の実施直前に起案したものであり、総務局長から各所属長あての文書も、人事課が本件アンケート調査趣旨説明メッセージを参考に起案したものである。

確かに、本件アンケート調査趣旨説明メッセージや総務局長から各所属長あての文書を見る限り、各部局の責任者が主体となって本件アンケート調査を実施したかのような体裁となっている。しかしながら、これらは、本件調査チームの位置付けについて正確に事情を聞かされていない人事課の一担当者が起案したものであり、かかる書面によって市が本件アンケート調査の実施主体と認めることはできない。

(オ) 申立人らは、委託している以上、市に不当労働行為がなされないように監督する義務があると主張するが、既に主張したとおり、かかる監督関係が生じることは、日弁連ガイドラインの予定するところではないし、委託者が監視、監督することは、不祥事調査における第三者委員会の独立性を阻害し許されないことは明らかである。かかる意味で、本件調査チームが、市の「意を体して」いたとの反論は当を得ていない。

(カ) 平成24年2月1日、野村特別顧問は、組合の幹部と直接面談した際に、本件調査チームが、今後外部の独立した第三者の立場で調査を実施することを説明している。確かに、当日の議事録には、本件調査チームの独立性に言及してい

ないように見えるが、それ以前に野村特別顧問が組合に対して要求した資料のリストは、市が既に保有していたものも多く含まれており、市にとって既知の事実を組合が野村特別顧問に対して説明したことからも、組合は、野村特別顧問による調査が市以外の第三者によるものであることを十分理解していたと考えられる。また、本件アンケート調査趣旨説明メッセージにも「この際、野村修也・特別顧問のもとで、徹底した調査・実態解明を行っていただき、膿を出し切りたいと考えています」とし、本件調査チームが市とは違った主体であることを明らかにしている。組合はこれらによって、本件調査チームの立場や、本件アンケート調査が本件調査チームによって実施されていたことを、知悉していたものと思われるが、かねてからの市による労使関係の是正を労働組合への攻撃であると感じていた組合は、本件アンケート調査に「業務命令」と記載されていたことを奇貨として、不当労働行為救済を申し立てたにすぎないのである。

イ 本件アンケート調査の目的と各質問項目の内容について

(ア) 本件アンケート調査が正当な目的で実施されたことについて

本件調査チームによると、本件アンケート調査は、全体として、既に明示的に問題となっていた事項や内部告発により問題となる可能性が指摘されていた事項について、該当する事実または調査の端緒となる事象の有無を確認するために行われたものであり、設問の作成に際しては、ピンポイントで違法行為の有無に焦点を絞るのではなく、ある程度幅広くに背景事情を探れるような設問を設けているものである。

なお、本件アンケート調査の項目について、市が全く関与しておらず、本件調査チームが平成24年4月9日に消滅している以上、それらの内容に対する主張立証には自ずと限界がある。いずれの市の主張も、独自にはなしえず、野村特別顧問側の協力を必要とした。本件調査チームをも当事者として審理するのでなければ公正な審理が難しいという点も決定に際しては、十分に考慮されるべきである。

(イ) 各項目について

- a Q1からQ5については、本件アンケート調査は、高度の必要性に基づき行われ、かつ個別のアンケート項目も調査の目的に適う最低限の項目によって構成されているものであって、決して「過剰な項目」ではなく、またその内容も相当な範囲で作成されているから、記名式としたことをもって、威嚇効果が発生するものではありえない。また、本件アンケート調査は、本件アンケート調査趣旨説明メッセージの記載から、明文上も市から完全に独立し

た本件調査チームのみが見ることを予定されていたものであることは明白かつ容易に理解可能であり、さらに、本件アンケート調査への回答に基づく懲戒処分等が行われることは基本的に予定されていなかったから、この点においても包括的不利益を与えられるかもしれないという恐怖感や萎縮効果が発生する可能性はなく、威嚇効果などは一切ありえない。

- b Q6については、本件アンケート調査に先立ち、①市議会交通水道委員会等における指摘により実質的ヤミ専従行為や勤務時間内組合活動等の存在が判明していたこと、②平成18年に実施されたアンケートや市役所目安箱への投書を含む事前の内部告発により勤務時間内組合活動やヤミ便宜供与等の存在が判明していたことなどから、これら、又はこれらに関する調査の端緒となる事象の有無を確認する必要があった。組合活動への参加の有無によって、個別の質問に対する回答の意味合いも変わってくることから、当該有無を確認すべき必要性は肯定される。

質問自体は、違法行為等の調査及び実態解明のために必要な範囲での質問に留めており、職員に自らの違法行為等の回答を強制させることがないよう、回答者自身が組合活動を行った場所や時間帯は質問の対象としていないこと、誘った人の氏名については任意に回答すれば足りるものとしていることなどからすれば、Q6の質問を行うことは正当である。

- c Q7については、公職選挙法や地公法等において職員の政治活動が制限される場合があり得ることを前提に、違法行為等又はそれに関する調査の端緒となる事象の有無を確認するために作成されたものであり、組合等の政治活動は全て違法であるかのような観念を植え付ける意図などまったく存在しないことが明白である。

本件アンケート調査に先立ち、①市議会交通水道委員会における指摘により勤務時間内における前市長の推薦者紹介カードの配布が判明していたこと、②市役所目安箱への投書を含む事前の内部告発や報道により前市長の街頭演説への動員やヤミ便宜供与等の存在が判明していたことなどから、違法ないし不適切な政治活動の有無又はそれに関する調査の端緒となる事象の有無を確認する必要があったのであり、上記①については大交の委員長が市長に謝罪し、該当する職員を役員活動停止処分としているし、②に関しても本件調査チームによる中間報告や最終報告において、多数の該当事実の存在が確認されている上、前市長への支援を求める選挙ビラの配布に関与した職員13名が公職選挙法違反の容疑で書類送検されている。

したがって、本件アンケート調査は、市から独立した本件調査チームが、

これらの事実調査を行い、その後の市の内部体制の健全化の提言のために行われたものであり、本件調査チームは、市職員にとっての使用者でもない日弁連ガイドラインに基づく第三者委員会であるから、本件アンケート調査が組合に対する支配介入とされる余地はない。

また、本設問では、誘った人の氏名は任意回答としていて、組合の活動家が誘ったという答えを引き出そうとしている意図などまったく感じられない。

さらに、違法行為等があったことは、本件アンケート調査に先立って既に公に明らかとなっているから、本設問により「組合活動のうち他の人に誘い掛けて組織していくことが違法であるかのような観念を植え付ける意図が明白である」といった評価は誤りである。

- d Q8については、組合以外の者を選択肢に入れていることから明らかとなり、本設問は、組合のみを対象としたものでもない。さらに、設問自体は、違法行為等の調査及び実態解明のために必要な範囲での質問に留めている。本設問は、前記Q7で記述した①及び②が判明していたことなどから、違法ないし不適切な政治活動の有無又はそれに関する調査の端緒となる事象の有無を確認する必要があるなかで事実を聞き出そうとしているものである。

本設問は、政治活動や投票活動に関する事実を質問しているものではなく、これらを実態解明することにより、市の内部の問題点を洗い出し、組織を健全化するため、違法行為が発生しないような組織にするための調査をしているものであって、具体的な違法問題が生じたあとに適切な手続を経て事実関係を明確にし、処分する次元とは異なるものである。また、市長が行っているのは、組織において違法行為が蔓延している疑いがある市行政において、職員が堂々と公務に専念できないといった状況を改善することを目的とし、市の不祥事について市民からの信頼回復を前提として調査を委嘱しているものであって、組合員に対して精神的な拷問を行おうという意図や組合員と組合の関係をないようにしようという意図などまったく存在しない。以上から本設問は支配介入になどなりえない。

- e Q9については、本件アンケート調査に先立ち、前記Q7で既述の①及び②が判明していたことなどから、これらの有無又はこれらに関する調査の端緒となる事象の有無を確認する必要がある。これらの疑いがある前提事実のなかで、「紹介カード」の回収に際して、何らかの強制力が働いているならば、その内容を確認する必要があるため、本設問は、記入して返却した場合の理由を確認しているものである。また、選択肢としても自主的な場合とそうでない場合の両方を設けているから、何らかの強制力が働いているかどうか

かのみを問題としている設問であり、政治活動の自由を抑圧しているという評価は誤りである。なお、違法な勧誘行為やカード配布行為は、法的に保護の対象とならないのであり、かかる行為を前提とした危機感や悪影響は、労働組合活動としての保障の対象とはいえないというべきである。

そもそも本設問においては、「組合」による行為を選択肢として挙げているわけではなく、組合活動に対する支配介入と評価されるいわれはない。

- f Q10については、圧倒的多数の内部告発を受けての設問である。組合は、当該前提事実について、いつの、どのような事実をいつているのか等にこだわるが、本件アンケート調査においては、前記Q7で記述した①②の事実が存在していて、少なくとも組合の組織をあげての不祥事の存在が疑われていたことは明らかであるから、これらの前提事実が真実存在するか否かとは直接的な関係がない。

この点、本件調査チームの調査が、市民をはじめとした多くの利害関係者を実質上の依頼者として、不祥事等によって失墜されてしまった市行政の信頼回復のために独立性の高いより説得力ある客観的な調査を行うこと（以下「信頼回復のための客観的調査実施」という。）を目的としていることからすれば、むしろそのような疑いがあるという事実こそが重要であり、その事実に対する質問内容の関連が明確である限り、何らの問題はないというべきである。そして、実際には、実質的ヤミ専従の存在が判明していたことに関しては、大交委員長も該当する職員の職務専念義務違反を認め、執行委員の役職を解く考えを明らかにした上、市においても懲戒処分が下されているほか、組合幹部への昇進や給与面等での優遇や組合による不当な人事介入の存在に関しても、本件調査チームによる中間報告及び最終報告において、多数の該当事実の存在が確認されており、これらの事実があること自体が問題であり、当該質問項目について、適正な組合活動を阻害するという支配介入の意図など全く存在しない。

- g Q11については、前述したとおり、本件調査チームの調査は、信頼回復のための客観的調査実施を目的として市から完全に独立して調査を行っているものであり、組合が主張するような支配介入の意図をもった質問などではありえないことに加え、本件調査チームによる中間報告及び最終報告において、政治家や組合等による不当な人事介入に該当する多数の事実の存在が確認されているのであり、問題は、むしろこれらの職員採用についての不当な介入の事実であり、当該質問自体により適正な組合活動が阻害されるとは考えられない。

h Q12については、前述したとおり、本件調査チームの調査は、信頼回復のための客観的調査実施を目的として、市から完全に独立して調査を行っているものであり、「組合幹部が不当に人事介入している」との否定的評価を与えるための質問ではありえない。勤務時間内における前市長の推薦者紹介カードの配布、前市長の街頭演説への動員、前市長への支援を求める選挙ビラ配付への市職員の関与といった違法行為等があったことは本件アンケート調査に先立ち既に公に明らかとなっているのであって、本質問によって初めて組合あるいは組合幹部に対する否定的評価を与えたものではない。また組合幹部は、職場の上司、同僚及び部下とともに、あくまで例の一つとして挙げられているのであって、かつ、質問自体も、違法行為等の調査及び実態解明のために必要な範囲での質問に留めているのであるから、組合幹部に対する不信をあおる形となっていることなど一切ない。

i Q13については、前述のとおり、本件調査チームの調査は、信頼回復のための客観的調査実施を目的として、市から完全に独立して調査を行っているものであり、組合活動に否定的効果を与えたり、正当な組合活動に委縮効果を与えたりする質問ではありえない。かかる質問は、一定のケースが地公法に照らして問題ないと認識しているか否かに関する回答から、職員のコンプライアンス意識を確認するために設けられたものである。実際に勤務時間内組合活動や違法・不適正な政治活動が行われていたことについては、本件調査チームによる中間報告及び最終報告において、多数の該当事実の存在が確認されているし、また、第三者委員会の調査に際しては、コンプライアンス上の問題点や企業風土に関わる状況の認定及び評価が必要となることは、日弁連ガイドラインでも認められているところであり、質問としても適正である。したがって、正当な組合活動に委縮効果を与えるとの評価は当たらない。

j Q14については、前述のとおり、本件調査チームの調査は、信頼回復のための客観的調査実施を目的として、市から完全に独立して調査を行っているものであり、市長選における事実を聞くことを意図した質問などではありえない。実際に、地域懇談会等の開催、市の政策に関する広報活動、前市長の街頭演説への動員等を通じて、同氏を応援するような多数の施策が行われていたことは、平成24年2月9日付けで公表された市情報公開室による『「行政と政治の分離」についての見解』でも認められているところであって、極めて適正な質問というべきである。なお、かかる設問はむしろ労働組合ではなく、幹部側の問題点を指摘するためのものであり、この点からしても支配介入の意図がないことは明らかである。

k Q15については、前述のとおり本件調査チームは、信頼回復のための客観的調査実施を目的として、調査したものであって、しかも任意回答である以上、そもそも支配介入が問題となる余地はない。

l Q16については、組合に関する質問についても、組合員か否かにより、組合に対する姿勢や評価が異なる可能性が高く、組合加入の有無により、本件アンケート調査における回答の信憑性が変わってくることから、組合員と非組合員を分類する必要があったものである。

特に、市において職員の大多数が組合に加入していることは公知の事実であり、少数派である非組合員の意見を吸い上げるには、組合加入の有無を確認する必要性があったといえる。また、本設問は、加入の理由は質問の対象としておらず、加入していない理由も任意回答としているのであり、組合員の団結権を侵害するものではなく支配介入にはなりえない。

m Q17については、本件アンケート調査に先立ち、事前の内部告発において、組合を辞めたいが辞められないという意見があったことに基づき、メリットの有無を通じて当該意見の信用性を確認する（すなわち、仮に組合加入にメリットがないということであれば、当該意見の信用性は向上する）ために設けられたものである。この点、具体的な事実ではなく、あえて、職員の意識を尋ねる必要性があった。前述のとおり本件調査チームの目的と独立した調査を行っていることから、組合加入にはメリットがないという意識を助長させることなどを目的としているものではありえず、支配介入たりえない。

n Q18については、本件アンケート調査に先立ち、事前の内部告発において、違法な人事介入の存在が判明していたこと等に基づき、組合にどのような力があると認識しているかに関する回答から、違法な人事介入等やそれに関する調査の端緒となる事象の有無を確認するために設けられたものである。

日弁連ガイドラインによれば、第三者委員会がその調査の対象とするのは「犯罪行為、法令違反、社会的非難を招くような不正・不適切な行為等」が発生した場合及び発生が疑われる場合であって、本件においては、上記の事実が存在していて、少なくとも組合の組織をあげての不祥事の存在が疑われていたことは明らかであるから、これらの前提事実が真実存在するか否かとは直接的な関係がなく、本件調査チームの調査が、信頼回復のための客観的調査実施を目的としていることからすれば、むしろそのような疑いがあるという事実こそが重要であり、その事実に対する質問内容の関連が明確である限り、何らの問題はないというべきである。

本件調査チームの調査目的からすれば、Q18の質問が、組合の弱体化をね

らう支配介入でないことは明白である。以上から、市に、組合に対する罪悪感を助長させ、組合の弱体化を図る意図など到底看取することはできない。

o Q19については、Q18同様、組合の組織をあげての不祥事の存在についての疑いがあるという事実こそが重要であり、その事実に対する質問内容の関連が明確である限り、何らの問題はないというべきであるところ、本件アンケートに先立って明らかになっていた、①政治家や組合等による不当な人事介入の存在、②組合を辞めたいが辞められないといった意見について、組合加入のデメリットに関する認識の有無を通じて意見の信用性を確認して、組織の風土に関する状況を認定する必要があるものであり、任意回答としてある点を見れば、適正な質問であることは明らかである。

p Q20については、Q18同様、組合の組織をあげての不祥事の存在についての疑いがあるという事実こそが重要であり、その事実に対する質問内容の関連が明確である限り、何らの問題はないというべきであるところ、本件調査チームの調査が、信頼回復のための客観的調査実施を目的としていることからすれば、むしろ「ヤミ便宜供与」という疑いがあるという事実こそが重要であり、その事実に対する質問内容の関連が明確である限り、何らの問題はないというべきである。本件調査チームの調査目的からすれば、Q20の質問が、組合の弱体化をねらう支配介入でないことは明白である。

q Q21については、本件アンケート調査に先立ち、組合幹部になると家が建つという噂があったことに基づき、横領などの不正行為の有無又はこれらの調査の端緒となる事象の有無を確認するために設けられたものである。市役所内で市職員が行っている活動に関連して刑法に抵触する行為が行われている可能性がある以上、その有無を確認することは重要である。公務員組合であれば本来的には刑法に抵触する行為は告発義務が存するためなおさらである。また、設問内容として、あくまで事実認識を問う設問であり、十分に許容できるといえる。

本件調査チームの調査が、信頼回復のための客観的調査実施を目的としていることからすれば、仮に噂にすぎないものであっても、「社会的非難を招く」事実であることは明らかであって、その非難の事実から不祥事の実態を明らかにするために、その事実を確認し、不祥事の分析を行う必要がある。Q21は、組合費の用途に関する説明が十分になされているか否かを確認するものであって、まさにこの事実を確認するものである。組合に対する支配介入などではありえない。

r Q22については、前述したとおり、本件調査チームの調査は、信頼回復の

ための客観的調査実施を目的として、市から完全に独立して調査を行っているものであり、かつ、かかる質問は、単に平成17年の労使関係の適正化についての改革の成果について意見を求めるものであり、支配介入の意思が問題となる余地はない。

s 以上、本件アンケート調査の項目について必要な範囲で反論したが、本件アンケート調査は、本件調査チームによって、極めて正当な目的で実施されたものであり、市による支配介入であると評価することは到底できない。したがって、本来、本件アンケート調査の項目それ自体を問題にすべきではない。

ウ 不当労働行為意思が存在しないことについて

市長は就任当時から「市役所の労働組合を徹底的に市民感覚にあうように是正、改善していくこと」を強く主張してきた。すなわち、市長が企図したのは、労働組合が市役所内で不当な利権を保持する構造を排除し、健全な労使関係を確立する、という点であり、むしろ、適正適法な労使関係を構築し直す意思を有していたことが明らかである。不当な労使関係や不正な労働組合活動を是正しようとする意思や、結果として労働組合の弱体化を招くものが全て不当労働行為になるのであれば、労働組合はまさに聖域となり、実態解明調査はいかなる手段をもってしてもできないことになる。

本件アンケート調査が、不当労働行為意思の下で実施されたものではないことは、本件調査チームの24.4.2調査報告書を見れば明らかである。本件は、まさに前代未聞の労働組合としての不祥事が背景にあるのだから、踏み込んだアンケートをしないことには何らの成果もあげないこととなろう。

こう考えると、本件ほど不当労働行為意思が見いだせないことが明らかな事例はない。組合は、本件アンケート調査の項目に関して、労働組合の組織に対する脅威があると主張するが、その内容は抽象的なものにとどまり、背景事情からすれば甘受すべき範囲にとどまると評価できる。また、例え、尋ねられて不愉快だと感じた者がいたとしても、そもそも自分の職場で深刻かつ重大な問題が起きているわけだから、尋ねられてもやむを得ないと考えるのが常識的な感覚であるといふべきである。組合は、労働組合として、一連の不祥事が自らの職場での問題であるとの自覚が決定的に欠けているといわざるを得ない。

エ 不当労働行為成立阻却事由について

本件では、万が一、外形的に不当労働行為性が肯定されうるとしても、本件アンケート調査が実施されるに至った事情、すなわち、市の不健全な労使関係が露呈した状況が不当労働行為成立阻却事由に該当するものといえる。

市長の就任前後に勤務時間内組合活動等の市職員による違法ないし不適切な行為が指摘されるに至っており、市においては、過去にもいわゆるヤミ専従等の職員厚遇問題が発覚したという事情が存しており、市民への適正な行政サービス提供体制を確立するためには、過去にも指摘された問題点がおよそ改善されていなかったことを踏まえ、これらの違法ないし不適切な状況を改善する喫緊の必要性があり、市はかかる状況を十分に認識した上で事実解明を本件調査チームに委託したのである。

オ 救済の利益がないことについて

既に本件アンケート調査結果は全て破棄され、本件調査チームによる報告も終了している。また、現に本件アンケート調査に関して、懲戒処分が付された者も存在しない。したがって、組合の懸念は既に払拭している。また、本件アンケート調査の結果が廃棄されたことによって、本件申立ての目的は既に達成されていると評価できる。かかる状況下において、さらに命令を出す意義はどこにもない。

また、実施主体を争う本件において、強いてポストノータイスを命じる意義はなく、むしろ今後の労使関係の刷新、改善のための施策に悪影響が生じる。特に公共団体の労使関係について、市では新たな条例まで制定されて規律されており、また、同種の争点が裁判所においても審理されている中で、独自に決定を出す意味はない。

カ 結論

以上のとおり、本件アンケート調査を何ら市による支配介入と評価することはできない。したがって、本件申立ては棄却されるべきである。

市からの独立性・中立性を有している本件調査チームによる本件アンケート調査の実施についてなぜ本件のような紛争が生じたのかについては、組合の側に、①本件アンケート調査項目への直観的な反発、②本件アンケート調査における「業務命令」の趣旨に対する誤解、③申立人ら組合による不祥事に対する無自覚・無反省、という理由・背景があったと考えられる。結局、組合は本件アンケート調査がなされた時点で、これまでの市長への反感や嫌悪感と相まって、軽々に市長による調査であると誤解して本件申立てを起こしたにすぎず、また、組合は、不祥事が相次ぎ、現在でも問題が全面解決していない現状を自覚・反省すべきである。かかる背景を正しく考慮せずに、本件アンケート調査のみを取り出して不当労働行為性を検討することが不合理、不当であることは、いうまでもない。

さらに、本件アンケート調査については、野村特別顧問も当事者である損害賠償請求訴訟において同じ当事者間で本件アンケート調査の違法性について審理されている。別途訴訟が係属していることによって、本件調査チームに関する主張

立証の方法に制限があった本件申立てにて、労働委員会が先行して市の不当労働行為性を判断すべきではないと考えられる。万が一、不当労働行為が認定されるようなことがあれば、独立・公正な第三者委員会によったとしても、労働組合に対する調査ができなくなる結果を招来し、労働組合による不当な不正隠蔽を助長し、使用者に委縮効果を生むことになる。このことが、労組法が保護せんとする法益に即したものであるといえるかを考えれば、おのずと結論は明らかであり、本件申立ては棄却されるべきである。

第4 争点に対する判断

1 争点1（申立人市労連は申立人適格を有するか。）について

本件において、労組法上の労働組合及び地公法が適用される職員等を構成員とする労働団体を構成員とする連合団体である市労連が、地方公共団体である市を相手とし、不当労働行為に当たる行為があったとして、救済申立てを行っている。

市は、地公法上、非現業職員で構成される職員団体は、明確に労組法の適用が除外され、法的根拠も機能も区別されているため、本来二重の性格を併せ持つことは想定されていない、よって、職員団体と労働組合が混在し、法体系を異にする労働者団体の連合体である市労連は、職員団体とも、労働組合とも認められず、事実上の存在としての労働者団体たるにすぎず、労働組合法上の労働組合に該当しない旨主張するので、以下検討する。

(1) まず、現在の法体系において、非現業職員が労働組合に加入することを否定する明文の規定はなく、また、登録職員団体となる場合を除き、非現業職員及びいわゆる単純労務職員以外の労働者が職員団体に加入することを否定する明文の規定もない。そうすると、現行法は、非現業職員、単純労務職員、公営企業職員、民間に雇用された労働者等が共に加入する、いわゆる混合組合の存在を否定してはいない。

(2) これに、労働者の団結権の保護を図るIL087号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）及び団交権、労働協約締結権の保護を明示するIL098号条約（団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約）等の国際条約が成立し、組合選択の自由等がうたわれたこと、及び特にIL087号条約の批准に関連して、日本国内で、国家公務員法、地公法をはじめとする国内法諸法規が、組合の構成員に関する規制を廃止する方向で改正され、整備されたことなどを踏まえると、被申立人が地方公共団体である場合の混合組合の申立人適格の有無については、その構成員たる労働者の団結権、組合加入の自由及び組合選択の自由等の権利を最大限に尊重し、判断すべきである。

(3) ところで、混合組合の申立人適格に関する考え方の一つとして、使用者が地方公共団体である場合、一の団体が職員団体と労働組合の両方の法的権利を同時に有す

ることは容認できず、一元的に決するべきとする説があるが、この説では、当該混合組合を、いかなる場合に職員団体とし、いかなる場合に労働組合であると判断すべきかという問題が生じる。

この点について、ある労働団体の一時点における構成員の量的構成又は質的構成を捉えて基準としたとしても、その後に構成員が変動すれば、実体的に同一の混合組合であっても法的性格が変わることになり、構成員に不測の不利益を被らせることになるし、労組法適用構成員と地公法適用構成員がほぼ同数であるような境界例においてはいずれとも決し得ないこととなりかねない。

また、特に、ある労働団体において地公法適用構成員が労組法適用構成員より少数となった場合、上記の基準によると、その労働団体は労組法上の労働組合と判断せざるを得なくなり、地公法適用職員は労働団体に加入しているにもかかわらず、例えば労働条件に関する団体的交渉の場面等では、その労働団体が職員団体と認められない結果、地公法上も労組法上も保護されない事態という問題になりかねない。

(4) 以上のことからすると、労組法適用者の問題に関する混合組合の活動は、原則として、労組法上の労働組合としての活動と認めるべきである。

(5) 本争点は、労働組合と地公法が適用される職員等を構成員とする労働団体によって構成される連合団体からの申立てを問題とするものであるが、労働組合を連合団体の構成員として組織している限り、前記の判断と異なる理由はなく、構成団体の数や組合員数の多寡にかかわらず、当該連合団体は構成員たる労働組合に加入している労組法適用労働者の問題に関して、労働組合として活動することができるかと解すべきである。

(6) 以上のとおりであるから、連合団体たる市労連は、不当労働行為申立人適格を有する。

2 争点2 (本件アンケート調査の実施は、市による、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、次の事実が認められる。

ア 平成23年12月28日、市会定例会において市長は施政方針演説を行った。市のホームページに掲載された当該演説の要旨には、「大阪市役所の組合問題にも執念を燃やして取り組んでいきたいと考えております。大阪市役所の組合の体質はやはりおかしいという風に率直に感じます」、「組合を適正化する、ここにも執念を燃やしていきたいと思っております」、「ギリシャをみてください。公務員、公務員の組合という者をのさばらせておくと国が破綻してしまいます。ですから、大阪市役所の組合を徹底的に市民感覚にあうように是正、改善していくことによって、日本全国の公務員の組合を改めていく、そのことにしか日本の再生の道はないと

いうふうに思っております」、大阪都構想と組合の是正、これによって日本再生をはたしていきたいと思っておりますので、ご協力、またご議論のほど、よろしく願います」という言葉があった。

(甲6)

イ 平成23年12月30日、午後3時半頃、市長が送信した「FW:正月休み返信不要・組合適正化【全局長】【全区長】」を件名とする電子メールには、次の記載があった。

「これから外部顧問を始め、少々大規模に体制を整えて、実態調査に入りたいと思います。もし組合と管理運営事項について協議していたという事実が判明した場合には、容赦なくしかるべき処分を断行します。ただし今の段階で、組合との不適切な関係を自ら告白した者には、先日の告白ルールに基づき、免職はしませんし、罪一等を減じることはしっかりとやります。しかし、告白なく、管理運営事項について組合と協議していた等、組合との不適切な関係の事実が判明した場合には、厳しく処分します。各所属には今後組合との関係にはくれぐれも気を付けるよう、幹部の組織マネジメントの徹底をお願いします。またこれまでに組合と不適切な協議等をやっていた者には、早期に告白するよう、この点も全庁的に徹底をお願いします。実態調査は、年明け早々に始めますので、できる限り早く告白するよう全職員に伝えて下さい。既に僕のところには特定名を挙げての情報提供が相次いでおります。」

また、同日午後8時頃、市長が送信した「FW:正月休み返信不要・【全局長】【全区長】・組合適正化」を件名とする電子メールには、次の記載があった。

「続々と情報が寄せられています。これは組織を挙げて、組合適正化に取り組まなければなりません。(略)。年明け調査チームを立ち上げ、組合適正化プログラムを打ち立てます。実態調査、ガイドラインの改定、ルール作り、制度構築などなど、やらなければならないことは山ほどありそうです。」

(甲8、甲24)

ウ 平成24年1月4日付けの市長の市の職員に向けての「年頭あいさつ(抜粋)」には次の記載があった。

「組合との関係について、市民の皆さんはまだまだ疑問を抱いております。僕は選挙で適正化すると訴えて民意を得ました。今、何が問題かを情報収集し、整理していますし、年明け早々に実態調査をしながら、どの点が問題かを明らかにして、皆さんにしっかりとマネジメントしていただかなければなりません。」

(甲25)

エ 平成24年1月11日、市総務局人事部人事課長は各所属人事担当課長あてに、「労使関係についての調査について（依頼）」と題する通知を行った。

同通知には、労使関係について、「①有給職免における交渉状況」、「②無給職免における組合活動状況」、「③勤務時間外における意見交換等の状況」、「④人事案件に関する説明・意見交換の状況」、「⑤職員団体等への便宜供与の状況」を調査内容とする調査を依頼する旨が記載されていた。

(乙5)

オ 平成24年1月12日、市は、野村特別顧問に市の特別顧問を委嘱した。その後、市は特別顧問や特別参与を順次委嘱し、委嘱を受けた特別顧問や特別参与で本件調査チームが結成された。ただし、野村特別顧問以外で、本件アンケート調査が実施された同年2月9日より前に委嘱を受けていた者は、同23年12月27日に委嘱を受けていた特別顧問1名と、同24年2月1日に委嘱を受けていた弁護士の特別参与1名のみであった。

なお、24.4.2調査報告書に記載された本件調査チームの構成員の数は、特別顧問が2名、特別参与が13名であり、特別参与は弁護士が6名、公認会計士が7名であった。

(乙4)

カ 本件申立ての審査において、市は、市と本件調査チームとの関係について、準備書面で、以下の内容の主張を行った。

(ア) 市が本件調査チームに対して行った委託の内容については実態調査の依頼である旨、委託は、書面でなされたわけではない旨、市長が野村特別顧問へ依頼した内容は、職場環境の適正化を図ることを目的として、市職員による政治的行為や便宜供与等の不正な組合活動等に関する実態調査である旨

(イ) 本件調査チームに対する委託料については、委託料は、特別顧問等設置要綱第6条記載の謝礼以外には支払われていない旨

(ウ) 本件調査チームの事務については、本件調査チームの書類のコピーや実務的な連絡等を行う事務局については、内部の職員によるのではなく、一連の政策、改革に関する業務を行うために特別に採用された非常勤職員（特別職）が専従事務局として事務作業に従事しており、専従事務局として事務作業に従事していた非常勤職員（特別職）を採用したのは、市である旨

キ 本件調査チームは、本件アンケート調査以外に、以下のような活動を行った。

(ア) 平成24年1月20日、本件調査チームは、市の各部局から状況説明を受けた。また、同日、野村特別顧問が市長との初会合を行い、内部告発の状況等についてヒアリングを行った。同月27日、本件調査チームは、内部告発者からのヒア

リング、市長との面談、市の庁舎内にある労働組合の事務所を訪問し、資料の提供を依頼する、などした。

- (イ) 平成24年2月1日、野村特別顧問及びもう1名の市の特別顧問の2名と組合が24.2.1意見交換を行った。24.2.1意見交換には、市側からは、上記2名以外に総務局人事部人事担当係長を含む4名が、組合側からは、大交執行委員長など8名が参加し、約1時間半行われた。

24.4.2調査報告書には、同日行ったことに関する記述として、「市労連の各単位組合の代表らと面談。組合の問題点を指摘し、自ら内部調査をすべきではないかと提案。市労連及び大交の（略）委員長は前向きの様子を示したが、その後具体的な対応はなかった。職員アンケートの方法を検討」と記載されていた。

また、市が作成した24.2.1意見交換の要旨を記した書面には、野村特別顧問の発言として、「1/4に市長から交通局の問題は氷山の一角であると言われたが、組合内部でも調査を行ったのか?」、「『自分たちがやったのはこれだけです。』と報告してほしい。報告されたこと以外はやっていないと分かる。よって疑われることは無い。何があったかを教えてくれないと分からない。正当な政治活動をしたのであれば、その内容を教えて欲しい。きっちり調べて正しいことを私がマスコミに発信する。やったのはここまで、これ以上はやっていないと」などが記載されており、最後に「今後もこういった場を設けて頂きたい。あと、自分たちで調査を行うことを検討して欲しい」と述べた旨の記載があった。

- (ウ) 平成24年2月9日、本件調査チームは、市交通局から独自調査の概要説明を受け、また、市バスの営業所の職員からヒアリングを行った。

同日以降同年3月30日まで、本件調査チームは、市の複数の職場において、20回を超えるヒアリングや実地調査並びに管理職職員及び歴代人事担当者に対する口利きアンケート及び管理職職員に対する選挙活動アンケートなどのアンケート調査を実施した。

(甲31、乙4)

- ク 24.4.2調査報告書の「調査の経緯」には、平成24年2月4日及び同月5日、本件調査チームが「職員アンケートの原案作成」と記載されている。

(乙4)

- ケ 平成24年2月9日、市総務局長名で、市の各所属長あてに同日付けの「総務人第439-1号」という文書番号が記された、「労使関係に関する職員のアンケート調査について（依頼）」と題する書面（以下「24.2.9総務発所属長あてアンケート依頼文書」という。）が配付された。

同書面には、同日付けの市長の署名のある本件アンケート調査趣旨説明メッセージが2枚添付されていた。1枚は、所属長各位あての「アンケート調査の実施について」と題する書面（以下「24.2.9所属長あて市長メッセージ」という。）であり、もう1枚は、職員各位あての「アンケート調査について」と題する書面（以下「24.2.9職員あて市長メッセージ」という。）であった。

それぞれの文書の内容は以下のとおりである。

(ア) 24.2.9総務発所属長あてアンケート依頼文書

「引き続き労使関係の適正化を図る取組みとして、別添市長メッセージのとおり、『労使関係に関する職員アンケート調査』を次のとおり実施します。

つきましては、所属職員に周知いただくとともに、調査についてご協力いただきますようよろしくお願いいたします。

- 1 調査内容 別紙『労使関係に関する職員アンケート調査』のとおり
- 2 調査対象 大阪市職員（ただし、任期付職員、再任用職員、非常勤嘱託職員、臨時的任用職員、消防局職員を除く）

3 調査期間 平成24年2月10日（金）～16日（木）

4 調査実施の職員周知及び方法について

(1) 職員周知

- ・調査内容は、庁内ポータルに掲載（2月10日予定）します。

（庁内ポータル＞所属サイト＞総務局）

各職員には総務局人事課から調査依頼を個人アドレス宛てに送付します。

(2) 調査方法

- ・今回の調査は庁内ポータル上の『庁内アンケートサイト』を使用して行います。また、速やかに集計・分析を行う必要があるため、紙での回答は受け付けません。

・(略)

- ・回答した内容の集計については、庁内アンケートサイトシステムにより行いますので、所属での取りまとめは不要です。

5 その他

調査、回答方法等、ご質問があれば担当までお問い合わせください。

担当：総務局人事部人事課人事グループ（略：担当者名（電話番号））」

（甲9の1、乙15）

(イ) 24.2.9所属長あて市長メッセージ

「市の職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動などについて、次々に問題が露呈しています。

この際、野村修也・特別顧問のもとで、徹底した調査・実態解明を行っていただき、膿を出し切りたいと考えています。

その一環で、野村特別顧問のもとで、添付のアンケート調査を実施いただきます。

以下の対応をよろしく申し上げます。

1) 各所属長におかれては、野村特別顧問からの指示に基づき、調査票の配布、回収等を行ってください。

2) このアンケート調査は、任意の調査ではありません。市長の業務命令として、全職員に、真実を正確に回答していただくことを求めます。

正確な回答がなされない場合には処分の対象となりうることを含め、職員への周知徹底をお願いします。

3) 調査票の記載内容を、記載した職員以外の職員（野村特別顧問が個別に示した特別チームを除く）が見ることは厳禁します。

調査票の回収は、庁内ポータルを通じて、または、紙の場合は封筒に封印して行いますが、その過程で、記載内容が漏れることが絶対にならないようにしてください。

(甲2、甲9の2、甲10の2)

(ウ) 24. 2. 9職員あて市長メッセージ

「市の職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動などについて、次々に問題が露呈しています。

この際、野村修也・特別顧問のもとで、徹底した調査・実態解明を行っていただき、膿を出し切りたいと考えています。

その一環で、野村特別顧問のもとで、添付のアンケート調査を実施いただきます。

以下を認識の上、対応よろしく申し上げます。

1) このアンケート調査は、任意の調査ではありません。市長の業務命令として、全職員に、真実を正確に回答していただくことを求めます。

正確な回答がなされない場合には処分の対象となりえます。

2) 皆さんが記載した内容は、野村特別顧問が個別に指名した特別チーム（市役所外から起用したメンバーのみ）だけが見ます。

上司、人事当局その他の市役所職員の目に触れることは決してありません。

調査票の回収は、庁内ポータルまたは所属部局を通じて行いますが、その過程でも決して情報漏えいが起きないように、万全を期してあります。

したがって、真実を記載することで、職場内でトラブルが生じたり、人事

上の不利益を受けたりすることはありませんので、この点は安心してください。

また、仮に、このアンケートへの回答で、自らの違法行為について、真実を報告した場合、懲戒処分 of 標準的な量定を軽減し、特に悪質な事案を除いて免職とすることはありません。以上を踏まえ、真実を正確に回答してください。」

(甲1、甲9の3)

コ 平成24年2月9日、「大阪市長(担当:総務局人事課)」から、市の各任命権者あてに同日付で「総務人第439-2号」という文書番号の記された、「労使関係に関する職員のアンケート調査について(依頼)」と題する書面(以下「24.2.9総務発任命権者あてアンケート依頼文書」という。)が配付された。

同依頼文書には、以下のような記載があり、24.2.9所属長あて市長メッセージが添付されていた。

「引き続き労使関係の適正化を図る取組みとして、別添市長メッセージのとおり、『労使関係に関する職員アンケート調査』を次のとおり実施します。

つきましては、所属職員に周知いただくとともに、調査についてご協力いただきますようよろしくお願いいたします。

- 1 調査内容 別紙『労使関係に関する職員アンケート調査』のとおり
- 2 調査対象 大阪市職員(ただし、任期付職員、再任用職員、非常勤嘱託職員、臨時的任用職員を除く)
- 3 調査期間 平成24年2月10日(金)～16日(木)
- 4 回答期限 平成24年2月17日(金)午後1時
- 5 調査実施の方法について
 - (1) 職員周知
 - ・各部・課又は事業所への回覧、各課連絡会などを通じて配布してください。
 - (2) 調査方法
 - ・アンケート用紙は、職員が封印した封筒を取りまとめ、総務局人事課人事グループへ別紙総括表とともに、2月17日(金)午後1時まで提出してください。
 - ・(略)
 - ・アンケートの集計は、総務局が業者委託し行います。
- 6 その他
 - 調査、回答方法等、ご質問があれば担当までお問い合わせください。
 - 担当:総務局人事部人事課人事グループ(略:担当者名(電話番号))」

(甲10の1、甲10の2)

サ 平成24年2月10日、職員各位にあてて、「大阪市総務局人事部人事課（人事グループ）」を差出人とした「労使関係に関するアンケート調査について」という件名の電子メール（以下「24.2.10職員各位あてメール」という。）が送信された。

同メールには次のような記載があり、また、「アンケートの回答手順」と題する文書ファイルと24.2.9職員あて市長メッセージが添付されていた。

「 労使関係の適正化を図る取組みとして、庁内ポータルアンケートサイトにより、記名式のアンケート調査を行います。

このアンケートについての市長メッセージを添付しておりますので、必ずご覧頂きますようお願いいたします。

なお、市長メッセージのとおり、この調査は任意によるものではなく、市長の業務命令として行いますので、必ず回答するようにしてください。また、真実を正確に回答しない場合には処分の対象となりえます。

調査方法 庁内ポータルアンケートサイト

回答方法については、添付ファイルを参考にしてください。

回答期間 平成24年2月10日（金）～16日（木）

問合せ先

総務局人事部人事課人事グループ （略：電話番号）

(甲7)

シ 平成24年2月10日、市交通局長は、交通局の職員に対して、末尾に市交通局長の署名のある「労使関係に関する職員のアンケート調査について」と題する文書（以下「24.2.10交通局長メッセージ」という。）を、別紙のアンケート用紙とともに配付した。24.2.10交通局長メッセージには、24.2.9職員あて市長メッセージが別添として添付されていた。同交通局長メッセージには、次の記載があった。

「 市の職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動などについて、次々に問題が露呈しています。

大阪市では、別添橋下市長のメッセージのとおり、野村特別顧問のもとで、アンケート調査を実施します。

交通局としても、橋下市長と同じ認識のもと、次のとおりアンケート調査を実施することとします。

・このアンケート調査は、任意の調査ではありません。交通局長の業務命令として、全職員に、真実を正確に回答していただくことを求めます。

正確な回答がなされない場合には処分の対象となりえます。

・記載したアンケートの内容は、野村特別顧問が個別に指名した特別チーム(市

役所外から起用したメンバーのみ) だけが見ることができ、上司、交通局その他の市役所職員の目に触れることは決してありません。

調査票の回収は、職員課を通じて行いますが、その過程でも決して情報漏えいが起きないように、万全を期してあります。

したがって、真実を記載することで、職場内でトラブルが生じたり、人事上の不利益を受けたりすることはありません。

- ・また、仮に、このアンケートへの回答で、自らの違法行為について、真実を報告した場合、懲戒処分の標準的な量定を軽減し、特に悪質な事案を除いて免職とすることはありません。

以上を踏まえ、真実を正確に回答してください。」

(甲3)

ス 平成24年2月10日、市水道局は、水道局の職員に対して、末尾に市水道局長の署名がある「労使関係に関する職員のアンケート調査について」と題する文書(以下「24. 2. 10水道局長メッセージ」という。)を、別紙のアンケート用紙とともに配布した。24. 2. 10水道局長メッセージには、職員あて24. 2. 9市長メッセージが別添として添付されていた。同水道局長メッセージは、24. 2. 10交通局長メッセージと、「交通局長」、「交通局」と記載されている部分が「水道局長」、「水道当局」となっている以外は同内容である。

(甲4、甲36)

セ 24. 2. 9総務発所属長あてアンケート依頼文書の「1 調査内容」に記載の「労使関係に関する職員アンケート調査」は、別紙のとおりである。

なお、24. 2. 10職員各位あてメールが送付された職員は、市の庁内ポータルサイトのアンケートサイトを利用して回答することになっていたが、当該アンケートサイトを利用して回答した場合、質問項目Q1からQ5、Q7、Q8、Q10からQ12、Q14、Q22は必ず回答する必要がある、これに回答しない限り、ポータルサイトを利用してのアンケートは完了しない仕組みになっていた。

交通局及び水道局などにおいては、紙により回答する仕組みになっており、本件アンケート調査の回答用紙を封筒に入れ、封印して総務局人事課人事グループあて提出することとなっており、投函後名簿にチェックすることなど、各人がアンケートを提出したか否かが確認されるようになっていた。

(甲5、甲10の1、甲36、当事者三戸一宏)

ソ 平成24年2月13日、組合は、本件申立て及び本件申立てに係る審査の実効確保の措置申立てを行った。同月22日、当委員会は、審査の実効確保の措置申立てに関して、24. 2. 22実効確保の措置勧告を行った。

タ 平成24年2月17日、野村特別顧問は、本件アンケート調査については、当面の間、データの開封・集計作業は凍結することにしたことを記者会見で発表した。

同記者発表用の資料には、①本件アンケート調査は、実質的ヤミ専従等の違法行為が市議会で指摘され、労働組合側もその一部を自認したのを受けて、「大阪市長から、違法な組合活動の有無・実態およびそれが市職員の正常な勤務に与える影響等について調査を依頼された独立の第三者チーム」が実施したものである旨、②本件調査チームは、市役所外の外部メンバーのみで組成されており、本件アンケート調査の結果も本件調査チーム外には一切閲覧させないことが、本件アンケート調査の実施に際して明示されていた旨、③本件調査チームは、市の外部者のみで構成する第三者という独立性ある立場を活かしてアンケート調査を実施した旨、④本件調査チームが任命された段階で、労働組合の代表に集まってもらい、今後、外部の独立した第三者の立場で調査を実施することを説明していたにもかかわらず、組合側は本件アンケート調査の手法を捉えて、大阪府労働委員会に対し本件申立て及び実効確保の措置申立てを行った旨、⑤誠に遺憾ではあるが、いやくも法定の手続が開始された以上、本件調査チームとしてもことの推移を見守るのが穏当であると考え、本件アンケート調査の開封・集計を一旦凍結することにした旨の記載があった。

(乙1)

チ 平成24年3月7日、市交通局は、「交通局における労使関係等の調査に係る中間取りまとめについて」と題する報道発表を行った。

この報道発表の資料には、平成24年1月に「庁舎内での一切の政治活動の禁止」を通達するなどし、さらには、勤務時間内の組合活動の実態などを解明するべく、全局的な調査を計画し、一部を開始したが、本件調査チームによる全庁調査が開始されることとなったため、その調査に影響を与えないよう交通局の調査は一時中断することとした旨、及び、同年3月1日に本件調査チームによる「調査中間報告」が行われることを受け、交通局での調査を再開するよう指示があり、「事業所内電話の私的使用（選挙使用含む）」、「業務用パソコンでのメールによる政治活動実態調査」、「知人・友人紹介カード配布回収リストにかかる調査」、「組合員でない管理職を対象とした無記名アンケート調査」等の調査を再開した旨の記載とその調査結果の記載があった。

(乙11)

ツ 平成24年4月2日、本件調査チームは、24.4.2調査報告書を完成した。

24.4.2調査報告書には、以下のような記載があった。

(ア)「第1章 大阪市政の問題点と第三者チームによる調査」の「Ⅲ 第三者調査

チーム」には次のような記載があった。

「(1) 調査の前提となった事実

こうした中、大阪市政に関して市会・市民団体・マスコミ等から次のような違法ないし不適正行為（以下「違法行為等」という。）が指摘され、その実態を解明し、改善の糸口を探ることが喫緊の課題となった。

①2011（平成23）年12月5日

就任前に大阪市で説明を受けた橋下市長は、12月4日に保健衛生検査所勤務の職員が殺人未遂で逮捕されたことを受けて、同年8月に起こった市バス運転手の覚せい剤取締法違反事件にも言及しつつ、採用時点にさかのぼって調査することを明言した。

②2011（平成23）年12月26日

市会の交通水道委員会において、実質的ヤミ専従及び勤務時間内組合活動（略）が問題となった。市長は、徹底的に調査するとともに、市役所内の組合事務所に対する便宜供与（賃料減免）を中止し、撤去を求める考えを示した。

③2012（平成24）年1月18日

市会議員が、市バスの守口営業所の実地調査を行い、実質的ヤミ専従及び勤務時間内組合活動等を指摘した。

しかし、従来の市長部局等の調査では表面的な確認しか行われず、その全貌解明は期待できない状況にあった。そこで、平成24年1月、橋下市長の命により、市の職員以外の第三者からなる調査チーム（以下『第三者調査チーム』という。）が設けられ、独立した立場から、大阪市役所における違法行為等の実態を徹底的に解明することとなった。第三者調査チームの活動については、市長から、市の職員に対して誠実に対応するよう命じられているが、第三者調査チームによる調査方法や調査内容に関しては、市長はもちろんのこと市会議員からも一切の介入は行われていない。」

(乙4)

(イ)「第2章 調査結果」の「I 大阪市政における違法行為等の背景にある問題構造」の「(2) 解明手段としてのアンケート」には、本件アンケート調査が、市政の構図の「中心に位置する労使癒着の構造を解明することを目的としていたが」、組合が本件申立てを行ったので、本件調査チームは本件アンケート調査を利用した実態解明を断念することになった旨の記載の後に、「その結果、上記の構図を実証する手段が減ったものの、後に交通局をはじめ各局の協力により、

独自調査を通じて、最も重要なポイントである組合の人事介入が解明された」と記載されていた。

(乙4)

(ウ)「第2章 調査結果」の「Ⅱ 2012(平成24)年3月1日の『中間報告』によって解明された事実」及び「Ⅲ 『中間報告』以後に明らかとなった事実」には、「ヤミ便宜供与」、「実質的ヤミ専従」、「違法な政治介入」、「人事介入」、「規則に違反する疑いのある随意契約」、「区役所と地域団体の不透明な関係」などについての調査結果が数十ページにわたり記載してあった。

(乙4)

テ 平成24年4月6日、市役所において、野村特別顧問は、複数の労働組合幹部の立ち会う中で、本件アンケート調査で回収した回答データが入った記憶媒体を、金づちで破壊し、回答用紙をシュレッダーにかけて裁断した。

(乙17)

(2) 本件アンケート調査の実施は、市による、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 まず、実施主体についてみる。

(ア) 市は、本件アンケート調査の実施主体は、市ではなく、日弁連ガイドラインに基づいて組織され、市から独立した第三者である本件調査チームであって、市には本件アンケート調査の実施及び内容項目について帰責性がない旨主張する。

確かに、前提事実及び前記(1)オ、ケ(イ)、(ウ)、シ、ス認定のとおり、①本件調査チームの構成員は、市職員ではなく、特別顧問等設置要綱に基づく特別顧問及び特別参与であったこと、②本件アンケート調査趣旨説明メッセージには、「この際、野村修也・特別顧問のもとで、徹底した調査・実態解明を行っていただき、膿を出し切りたいと考えています。その一環で、野村特別顧問のもとで、添付のアンケート調査を実施いただきます」、「皆さんが記載した内容は、野村特別顧問が個別に指名した特別チーム(市役所外から起用したメンバーのみ)だけが見ます。上司、人事当局その他の市役所職員の目に触れることは決してありません」等の記載があったことが認められ、これらのことからすれば、本件アンケート調査の実務を行うのは市当局とは区別された本件調査チームであり、本件アンケート調査の実施において、市は一定、自らの影響を排除しようとする姿勢をとっていたことが窺える。

(イ) しかしながら、前提事実及び前記(1)オ、カ(ア)、(イ)認定のとおり、①野村特別顧問を始めとする本件調査チームの構成員である特別顧問及び特別参与

は、全員、特別顧問等設置要綱に基づき、市から委嘱された者であること、②特別顧問等設置要綱において、特別顧問は、市長等に対し、政策的又は専門的事項に関し、指導又は助言を行う者、特別参与は、所属長等に対し、政策的又は専門的事項等に関し、助言等を行うとともに、政策形成に参画する者とされている一方、特別顧問及び特別参与について市からの独立性を保証するような条項は定められていなかったこと、③野村特別顧問らに対して支払われた本件アンケート調査等の調査に対する対価は、特別顧問等設置要綱に基づく謝礼という形で支払われており、委託契約書等に基づく謝礼として、要綱に基づく謝礼とは区別して支払われたというものではないこと、④本件調査チームについて、日弁連ガイドラインに則った第三者委員会としての独立性・中立性を有していることを示す書面が存在するとの疎明がないこと、などが認められ、これらのことからすれば、本件調査チームは、その位置付け及び実態からみて、日弁連ガイドラインに則って組織される第三者委員会のような委員会とは異なり、市の影響の下、市の枠組みの中におかれていたといわざるを得ない。

また、本件アンケート調査の依頼文書等からみれば、前記(1)ケからス認定のとおり、①本件アンケート調査趣旨説明メッセージには、「このアンケート調査は、任意の調査ではありません。市長（交通局長、水道局長）の業務命令として、全職員に、真実を正確に回答していただくことを求めます」、「正確な回答がなされない場合には処分の対象となりえます」、「また、仮に、このアンケートへの回答で、自らの違法行為について、真実を報告した場合、懲戒処分の標準的な量定を軽減し、特に悪質な事案を除いて免職とすることはありません。以上を踏まえ、真実を正確に回答してください」等との記載があること、②前記メッセージには、市長名又は交通局長名若しくは水道局長名の署名がなされていたこと、③市の総務局長が、行政文書で、各所属長や任命権者に対して、本件アンケート調査を実施するので、所属職員に周知等するよう求めていたこと、④市のアンケートサイトが利用できる部署では、当該市の設備を利用してアンケートに回答するよう指示されていたこと、が認められ、これらのことからすると、本件アンケート調査を行うのは、本件調査チームであるというよりも、むしろ、市であったといわざるを得ない。

なお、市は、24.2.1意見交換において、本件調査チームが独立して調査を行うことを組合に説明した旨を主張するが、独立性について、どのような説明を行ったかについて具体的な事実の疎明がない上、上記のとおり、本件アンケート調査趣旨説明メッセージからも、本件調査チームが市から独立して調査を行うものと読み取ることはできないのであるから、市の当該主張は採用できない。

(ウ) そもそも、日弁連ガイドラインにおいて予定されている「企業等不祥事における第三者委員会」とは、当該第三者委員会の行う調査が、調査を依頼した主体からの影響を排除してなされるべく、調査を依頼した主体との関係で独立性を保持された委員会をいうものであって、そのような独立性が保持された委員会による調査であったとしても、調査を依頼した主体と職員との雇用ないし任用関係を基になされている調査である以上、当該調査の実施過程において不当労働行為に該当する行為があったとして救済を求める場合には、不当労働行為の成否は別としても、雇用ないし任用関係にある主体において当該不当労働行為についての被申立人としての責任を免れることはできない。

なお、市は、本件調査チームが市から独立したものであり、市が、同チームが不当労働行為を行わないように監督することはできない旨主張するが、同チームが市によって設置されたものであり、かつ、同チームの構成員が市によって委嘱されている者である以上、市が責任を負うことを免れることはなく、市の主張は採用できない。

ところで、本件アンケート調査についてみれば、前記(1)ケからス認定のとおり、本件アンケート調査自体が、本件調査チームの名前で行われたわけではなく、市長もしくは任命権者の名前において行われたというのであるから、本件アンケート調査の具体的実施に関して、市の直接の関与があったともいうべきものであって、市には帰責性がないとの市の主張は失当である。

(エ) 以上のことからすれば、本件アンケート調査の実施主体を本件調査チームとみることは困難であって、本件アンケート調査は市によって行われ、その実施が不当労働行為に該当する場合には、その責任は市が負うべきものとみるのが相当である。

イ そこで、本件アンケート調査の実施が不当労働行為に該当するか否かについて検討する。

(ア) 本件アンケート調査の実施が不当労働行為に該当するか否かであるが、本件アンケート調査における個々の質問項目及び回答選択項目の文意はもとよりのこと、本件アンケート調査に至った経緯及びアンケート調査実施の態様、必要性などを総合的に検討して判断することとする。

ところで、本件アンケート調査の個々の質問項目の中には一見して組合活動と関連する項目が存するので、以下、かかる項目から順次検討した上、アンケート調査の実施そのものについて判断することとする。

(イ) アンケート調査の質問項目の検討

a Q16について

市は、組合加入の有無により本件アンケート調査における回答の信憑性が変わってくるので、組合員か非組合員かを分類する必要性から行った質問であり、加入の理由を聞いておらず、非加入の理由も任意回答としているため、組合の団結権を侵害するものではない旨主張する。

しかしながら、労働者が組合に加入しているか否かは基本的には組合と当該労働者との間の問題であって、使用者が積極的に個々の労働者から組合加入の事実関係を調査することは、たとえそれが事実の確認にとどまるものであったとしても、使用者による調査である以上、組合加入を躊躇させる性質のものであったといわざるを得ない。加えて、本件アンケート調査は、任意ではなく業務命令として、また、記名式でかつ懲戒処分の可能性を示した上で、組合加入の有無を質問しているのであり、前記(1)ア認定のとおり、就任以来市長が「公務員、公務員の組合という者をのさばらせておくと国が破綻してしまいます」等と述べて組合との対決姿勢を明確に表明している状況も併せ考えると、組合員に動揺を与え、組合に加入していない者にも加入をためらわせかねないものであったといわざるを得ない。

なお、個々人の組合加入の有無を調べることの全てが不当労働行為に当たるといえないとしても、市の主張する回答の信憑性を図るためという理由では、このような組合に与える影響を上回るような調査の必要性があったと認めることはできない。

b Q17について

市は、組合を辞めたいが辞められないという内部告発の意見の信用性を確認するために、あえて、職員の意識を尋ねる必要性があった旨主張するが、何を動機として組合に加入したかは、本来的に組合と組合員との間の内部的な問題であり、そのようなことまで使用者から記名式で質問されることは、組合加入に対する介入であるのみならず、市長が市の組合活動に対し、否定的な言辞を発している状況下であることも勘案すると、アンケートを受けた者に対し、市が、組合員勧誘行為を疑っていることを強く印象づける項目であったといわざるを得ない。

c Q18及びQ19について

市は、事前の内部告発による情報に基づき、違法な人事介入等やそれに関する調査の端緒となる事象の有無を確認するために設けられたものである旨主張する。

しかしながら、このような組合員の意識を問う質問が、違法な人事介入それ自体の調査と直接的に結びつくとも思えないところ、それにもかかわらず

あえてかかる質問がなされていることに加え、個々の回答選択肢を併せみると、回答者に対し、市側における組合活動の正当性に一定の予断を抱いているかのごとく印象づける質問になっているといわざるを得ないことから、このような質問を記名式で行うことは、組合活動を委縮させ組合活動に介入する質問であったと認めざるを得ない。

d Q21について

市は、組合費についての横領などの不正行為の有無等について確認するための項目である旨主張するが、組合費の用途については、本来的に組合の自治事項であり、組合員が組合費の使われ方について、どのような認識を持っているかを使用者である市が調査すること自体、かかる項目についての調査を正当化する特段の事情がない限り、組合の自治に対する介入であるといわざるを得ない。

(ウ) 以上のとおり、本件アンケート調査の個々の質問項目及び回答選択肢の中には、前記(1)ツ(ア)記載の24.4.2調査報告書に記載されている「違法ないし不適正行為」とは直接の関係がなく、むしろ、組合活動そのものについて質問するものであったり、アンケート作成者側が組合及び組合活動について否定的な評価を有しているとの印象を回答者である職員に与えるような項目であったりするものが少なからず存在するところ、一方で、前記(1)アからウ認定のとおり、市長がこれまでの市職員の組合活動について否定的な見解を強く表明している状況下で強制力を背景とし、かつ記名式で行われたアンケート調査であったことも考慮すれば、その余の項目について検討するまでもなく、本件アンケート調査を実施したことそのことが、組合活動に対する支配介入であったといわざるを得ない。

ウ なお、市は、職員による違法ないし不適切と思われる組合活動の実態の解明を行うことを本件アンケート調査の目的としており、市には不当労働行為意思がないので、支配介入が成立しない旨主張する。

しかし、本件アンケート調査の目的が、市の職員による違法ないし不適切と思われる組合活動についての実態解明であったとしても、前記イ判断のとおり本件アンケート調査を実施したことそのことが組合活動に対する支配介入と認められるのであって、本件アンケート調査の実施において、市に積極的な支配介入の意思が存しなかったからとして不当労働行為の成立が否定されるというものでもない。

エ また、市は、市に不健全な労使関係が露呈した状況が不当労働行為阻却事由に該当するものである旨主張する。

確かに、前記(1)ツ(ア)認定のとおり、本件調査チームによる調査の前提となった事実として3件の事実が指摘されており、うち1件は、職員の殺人未遂事件と、別の職員の覚せい剤取締法違反事件であり、2件は、「実質的ヤミ専従」及び「勤務時間内組合活動」であると24.4.2調査報告書に記載されていることが認められ、市において、不適切な事象を前提として、勤務時間内の組合活動について、何らかの方法で調査を行う必要性があったことは否定できない。

また、組合員である市職員の不適切な行動が問題であるとして、内部体制の健全化に取り組もうとする市長の姿勢は一定理解できるところである。

しかしながら、これらの事情の下に市における労働団体の実態を解明することが必要であったとしても、まず、それぞれの事象に即して、調査が行われるべきであり、現に、前記(1)キ(ウ)、ツ認定のとおり、本件調査チームは、本件アンケート調査を中止した後も、複数回にわたるヒアリングや実地調査などによって、24.4.2調査報告書のとおり、一定の調査結果を得ているところである。

また、市の主張するような必要性に基づきアンケート調査という手法がとられるとしても、これによって本件アンケート調査が正当化されるものでもない。

そもそも不当労働行為成立阻却事由という考えが認められるか否かについては議論があるところであるが、仮にそのような考え方が認められるとしても、上記のような手順を踏むことなく、市の全職員を一律に対象とし、市長等の業務命令により行われた本件アンケート調査について、不当労働行為の成立を阻却するまでの特段の事情を認めることはできない。

オ 以上のとおりであるから、本件アンケート調査は、市が主体となって行ったものであり、かつ、支配介入であると認められるものであるところ、本件アンケート調査が行われた事情を勘案したとしても、不当労働行為の成立を妨げる特段の事情を認めることはできず、本件アンケート調査の実施は、市による組合に対する支配介入に当たり、労組法第7条第3号に該当する不当労働行為であると認めるのが相当である。

なお、市は、本件アンケート調査結果は全て破棄されたこと等から、本件申立ての目的は既に達成されており、さらに救済命令を出す意義はない旨主張するが、本件アンケート調査結果が破棄されたからといって、これによって市が行った支配介入についての責任が消滅したとは認められないのであって、組合の救済を受ける利益は失われていない。

3 救済方法

組合は、謝罪文の掲示を求めるが、主文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25年3月25日

大阪府労働委員会

会長 井上隆彦 印

参 考

(別 紙)

- ・実際の回答は庁内ポータル「アンケートサイト」を利用させていただきます。
- ・紙での回答は受け付けませんので、必ず「アンケートサイト」を使用してください。

Q1 あなたの氏名をご記入ください。【氏名： _____】

Q2 あなたの職員番号をご記入ください。【職員番号： _____】

Q3 あなたが所属する部署をお答えください。

Q4 あなたの職種をお答えください。

- 1. 事務(行政職・企業職・病院事務・学校事務)
- 2. 技術(行政職・企業職)
- 3. 技能職員(市長部局)
- 4. 運輸職員 5. 運転士(手) 6. 車掌
- 7. 駅務員 8. 技術員 9. 技能職員
- 10. 技能職員(水道局) 11. 技能職員(病院局)
- 12. 管理作業員 13. 給食調理員 14. 作業員・電気作業員・汽かん員
- ※4～9は交通局職員 12～14は教育委員会(学校園)職員
- 15. ヘルパーコーディネーター 16. 音楽士 17. 介護福祉職員
- 18. 監理事務職員 19. 機関長 20. 司書 21. 社会教育主事(補)
- 22. 守衛 23. 船長 24. 電話交換手
- 25. 福祉職員 26. 臨床心理職員 27. 保育士 28. 医師
- 29. 歯科医師 30. 医療技術職員 31. 栄養士 32. 獣医師
- 33. 薬剤師 34. 看護師 35. 助産師 36. 保健師
- 37. 学芸員(補) 38. 研究員 39. 業務員 40. 技術作業員
- 41. 事業担当主事補 42. 自立支援員 43. 生活支援員
- 44. 教員 45. 寄宿舍指導員 46. 日常生活訓練助手
- 47. 実習助手 48. 指導員 49. 養護職員

Q5 あなたの職員区分をお答えください。

- 1. 局長級・区長 2. 部長級 3. 課長級
- 4. 課長代理級 5. 係長級 6. 係員
- 7. 技能統括・作業長 [技能労務職]
- 8. 部門監理主任・副作業長 [技能労務職]
- 9. 業務主任 [技能労務職] 10. 一般職員 [技能労務職]

Q6 あなたは、これまで大阪市役所の組合が行う労働条件に関する組合活動に参加したことがありますか(現在組合に加入していない方も過去の経験でお答えください)。

(注)「誘った人」の氏名は、回答いただかなくても構いません。末尾に記載した通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です。

1. 誘われていないが、自分の意思で参加した。

2. 誘われたので参加した。

→ { 活動内容 :

→ { 誘った人 :

→ { 誘われた場所(例:執務室) :

→ { 誘われた時間帯(例:昼休み) :

3. 参加していないが、誘われたことはある。

→ { 誘われた活動の内容 :

→ { 誘った人 :

→ { 誘われた場所 :

→ { 誘われた時間帯 :

4. 参加したことも、誘われたこともない。

5. 組合に加入したことはない

Q7 あなたは、この2年間、特定の政治家を応援する活動(求めに応じて、知り合いの住所等を知らせたり、街頭演説を聞いたりする活動も含む。)に参加したことがありますか(組合加入の有無を問わず全員お答えください)。

(注)「誘った人」の氏名は、回答いただかなくても構いません。末尾に記載した通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です。

1. 誘われていないが、自分の意思で参加した。

2. 組合(組合の役職者など構成員を含む)から誘われたので参加した。

→〔活動内容:〕

→【誘った人:】

→【誘われた場所(例:執務室):】

→【誘われた時間帯(例:昼休み):】

3. 組合以外の者(職場の上司など)から誘われたので参加した。

→〔活動内容:〕

→【誘った人:】

→【誘われた場所:】

→【誘われた時間帯:】

4. 参加していないが、組合から誘われたことはある。

→【誘った人:】

→【誘われた場所:】

→【誘われた時間帯:】

5. 参加していないが、組合以外の者(職場の上司など)から誘われたことはある。

→【誘った人:】

→【誘われた場所:】

→【誘われた時間帯:】

6. 誘われたことも、参加したこともない。

Q8 あなたは、この2年間、職場の関係者から、特定の政治家に投票するよう要請されたことはありますか（組合加入の有無を問わず全員お答えください）。

(注)「要請した人」の氏名は、回答いただかなくても構いません。末尾に記載した通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です。

1. 要請されたことがある。

→a. 組合（組合の役職者など構成員を含む）からの要請

【要請した人：】

b. 組合以外の者（職場の上司など）からの要請

【要請した人：】

【要請された場所（例：執務室）：】

【要請された時間帯（例：昼休み）：】

2. 要請されたことはない。

Q9 いわゆる「紹介カード」（特定の選挙候補者陣営への提供を目的として、知人・親戚などの情報を提供するためのカード）について伺います。

(注)「カードを配布した人」「紹介カードの配布を依頼した人」「言われた相手」の氏名は、回答いただかなくても構いません。末尾に記載した通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です。

(1) あなたは、この2年間、「紹介カード」を配布されたことがありますか。

1. 配布され、受け取った。

→【カードを配布した人：】

→【カードを配布された場所（例：執務室）：】

→【カードを配布された時間帯（例：昼休み）：】

2. 配布されたが、受け取らなかった。

→【カードを配布した人：】

→【カードを配布された場所：】

→【カードを配布された時間帯：】

3. 配布する側だった。

→【紹介カードの配布を依頼した人：】

→【配布方法：】

4. 配布されたことがない。

(2) (1) で「受け取った」と答えた方のみお答えください。「紹介カード」を記入・返却しましたか。

- 1. 知人・親戚などの情報を記入して返却した。
- 2. 知人・親戚などの情報を一切記入せずに返却した。
- 3. 返却しなかった。

(3) (2) で「記入して返却した」と答えた方のみお答えください。記入して返却した理由は何ですか。

- 1. カードに記載された選挙候補者を応援したいと思ったから。
- 2. 記入・返却に協力しないと、「不利益が及ぶ」といった趣旨のことを言われたから。

→【言われた相手： 】

→【言われた場所(例:執務室)： 】

→【言われた時間帯(例:昼休み)： 】

→ どのような不利益が及ぶと言われましたか
【 】

- 3. 直接に「不利益が及ぶ」と言われたわけではないが、記入・返却に協力しないと、「不利益が及ぶ」可能性があると思ったから。

→【なぜそう思いましたか： 】

→ どのような不利益が及ぶ可能性があると思いましたか
【 】

Q10 組合の幹部は、職場において優遇されていると思いますか(組合加入の有無を問わず全員お答えください)。また、その場合、これを指摘しづらい雰囲気があるとすれば、具体的には、どのようなものでしょうか。

- 1. 思う。

→【理由：】

→【指摘しづらい理由：】

- 2. 思わない。

Q11 職員の採用について、お尋ねします(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください)。

- 1. 政治家の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった者がいる。
- 2. 組合幹部の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった者がいる。
- 3. 市職員の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった者がいる。
- 4. 上記以外の者の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった者がいる。

→【具体的に： _____】

- 5. 自分自身が上記のような者の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった。

→【具体的に： _____】

※なお、現業職員の不透明な採用があったことに対応して、全体として研修制度を設けることを検討していますので、こうした採用であったことだけを理由に免職になることはありません。

- 6. 採用で有利に取り扱ってもらう例はない。

Q12 この2年間、職場において選挙のことが話題になったことはありますか(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください)。また、その話題の中であなたへの投票依頼の意図を感じたことはありますか。

- 1. 休み時間に、仲間同士の雑談の中で話題になった。
- 2. 組合の幹部が、勤務時間中に、職務に関連して話題にした。

→【具体的に： _____】

→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった

- 3. 組合の幹部が、勤務時間中に、職務と無関係に話題にした。

→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった

- 4. 職場の上司が、勤務時間中に、職務に関連して話題にした。

→【具体的に： _____】

→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった

- 5. 職場の上司が、勤務時間中に、職務と無関係に話題にした。

→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった

- 6. 職場の同僚や部下が、勤務時間中に、職務に関連して話題にした。

→【具体的に： _____】

→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった

- 7. 職場の同僚や部下が、勤務時間中に、職務と無関係に話題にした。

→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった

- 8. 一切話題になったことはない。

Q13 職場における以下の組合活動及び選挙運動に関して、問題ないと思われる選択肢にレをご記入ください。(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください)。

- 1. 勤務時間外であれば(休暇をとれば)、職場内で組合活動を行っても構わない。
- 2. 勤務時間内であっても、職場の外であれば組合活動を行っても構わない。
- 3. 勤務時間外であれば(休暇をとれば)、職場内で選挙運動をしても構わない。
- 4. 勤務時間内であっても、職場の外であれば選挙運動を行っても構わない。
- 5. 職場の同僚等に、親戚等の連絡先を尋ねるのは選挙運動に当たらない。
- 6. 職場の同僚等に、候補者を応援する葉書を渡すのは選挙運動に当たらない。
- 7. 職場の同僚等に、街頭演説への参加を促すのは選挙運動に当たらない。

Q14 この2年間の大阪市の広報活動等について、どのように感じているかお尋ねします(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください)。

- 1. 市民に配布された文書に、特定の候補者の政策を支持する内容があった。
→【具体的に： _____】
- 2. 選挙前に、市民に対する便宜供与が増えた。
→【具体的に： _____】
- 3. 選挙前に、テレビやラジオなどを通じた宣伝活動が増えた。
→【具体的に： _____】
- 4. 市民協働の活動を通じて、特定の候補者の政策が伝えられた。
→【具体的に： _____】
- 5. その他
→【具体的に： _____】
- 6. 特に感じていることはない。

Q15 大阪市における組合活動や選挙運動に関して、自由に回答してください。

(_____)

Q19 あなたは、組合に加入しない(脱退する)ことによる不利益は、どのようなものがあると思いますか(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください。なお、回答するか否かは自由です)。

1. 職場の人間関係に悪影響がある。

2. 昇進の道が狭まる恐れがある。

→【具体的に：

】

3. 不本意な場所に異動となる恐れがある。

4. 職務の遂行に必要な情報が入りにくくなる。

5. 地域の有力者(町会長など)から睨まれて暮らしにくくなる恐れがある。

6. その他

→【具体的に：

】

Q20 あなたは、これまで組合に待遇等の改善について具体的に相談したことがありますか(現在組合に加入していない方も過去の経験でお答えください)。ある場合、その場所、時間帯はどうでしたか(なお、回答するか否かは自由です)。

1. ある。

→【相談した場所(例：執務室)：

】

→【相談した時間帯(例：昼休み)：

】

2. ない。

Q21 あなたは、自分の納めた組合費がどのように使われているか、ご存じですか。(現在組合に加入していない方も過去の経験でお答えください)。

1. 十分な説明を受けている。

2. よく知らないが、組合活動に適切に使われているものと思っている。

3. よく知らないため、組合活動に適切に使われているかどうか、疑問がある。

4. よく知らないが、組合費の使い方に関心はない。

Q22 平成17年の職員厚遇問題を受けて、労使関係の適正化が図られましたが、あなたの職場での変化はどのように思いますか(組合加入の有無を問わず全員お答えください)。

1. 市全体としても自分の職場としても適正な関係になり、何の問題もない。
→【以前の問題点：】
2. 市全体では適正になったが、自分の職場にはまだ問題が残っている。
→【具体的な問題点：】
3. あまり変わっておらず、今も市全体の労使関係には問題がある。
→【具体的な問題点：】
4. その他
→【具体的に：】

ご回答いただきありがとうございました。

Q6、7、8、9について無記名での情報提供をいただける方に関しましては、以下の通報窓口をお願いいたします。

〈通報窓口〉 通報期限：平成24年3月15日(木)迄

郵送の場合

(略：郵便番号)

(略：所在地)

(略：法律事務所名)

「大阪市通報窓口 弁護士 野村修也」

FAXの場合

(略：FAX番号)

「大阪市通報窓口 弁護士 野村修也」

メールの場合

(略：メールアドレス)