

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 大阪市学校職員労働組合

代表者 執行委員長 山 田 一 雄

申 立 人 大阪市立学校職員組合

代表者 執行委員長 山 田 一 雄

申 立 人 大阪市学校給食調理員労働組合

代表者 執行委員長 寺 西 由記江

被申立人 大阪市

代表者 市長 橋 下 徹

上記当事者間の平成24年(不)第15号事件について、当委員会は、平成25年12月25日及び同26年1月22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

- 1 被申立人は、申立人大阪市労働組合連合会に対し、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

大阪市労働組合連合会

執行委員長 上 谷 高 正 様

大阪市

市長 橋 下 徹

当市が、平成24年1月30日、貴組合に対し、本庁舎の組合事務所の退去を求め、同年2月20日、貴組合からの本庁舎に係る行政財産使用許可申請について不許可としたことは、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。

- 2 被申立人は、申立人大阪市従業員労働組合に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

大阪市従業員労働組合

執行委員長 上 谷 高 正 様

大阪市

市長 橋 下 徹

当市が、平成24年1月30日、貴組合に対し、本庁舎の組合事務所の退去を求め、同年2月20日、貴組合からの本庁舎に係る行政財産使用許可申請について不許可としたことは、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。

- 3 被申立人は、申立人大阪市学校職員労働組合及び申立人大阪市立学校職員組合に対し、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

大阪市学校職員労働組合

執行委員長 山 田 一 雄 様

大阪市立学校職員組合

執行委員長 山 田 一 雄 様

大阪市

市長 橋 下 徹

当市が、平成24年1月30日、貴組合らに対し、本庁舎の組合事務所の退去を求め、同年2月20日、貴組合らからの本庁舎に係る行政財産使用許可申請について不許可としたことは、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。

- 4 被申立人は、申立人大阪市学校給食調理員労働組合に対し、下記の文書を速やかに手交しなければならない。

記

年 月 日

大阪市学校給食調理員労働組合

執行委員長 寺 西 由記江 様

大阪市

市長 橋 下 徹

当市が、平成24年1月30日、貴組合に対し、本庁舎の組合事務所の退去を求め、同年2月20日、貴組合からの本庁舎に係る行政財産使用許可申請について不許可としたことは、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

- 1 組合事務所の退去通知の撤回
- 2 行政財産使用許可申請に対する不許可処分のなかったものとしての取扱い
- 3 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、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、不当労働行為であ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

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、大阪市立学校職員組合及び大

阪市学校給食調理員労働組合のほか、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（以下「市職」という。）などの計7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25,000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、肩書地に事務所を置き、市の現業部門で勤務し、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。）が準用され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6,100名である。

エ 申立人大阪市学校職員労働組合（以下「学職労」という。）は、肩書地に事務所を置き、市の市立学校で管理作業等に従事する地公労法が準用され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450名である。

オ 申立人大阪市立学校職員組合（以下「学職組」といい、学職労と学職組が連名で申請者等となった場合の両者を併せて「学職労ら」という。）は、肩書地に事務所を置き、市の市立学校で管理作業等に従事する地公労法が準用される職員及び地公法が適用される職員などにより組織されており、その組合員数は本件審問終結時約540名である。

ところで、市労連及び学職組は、地公法が適用される市職員を構成員に含んでいるが、この2団体を含め、市の職員を構成員とする労働団体を便宜上、「組合」ということがある。

カ 申立人大阪市学校給食調理員労働組合（以下「学給労」といい、市労連、市従、学職労、学職組及び学給労を併せて「申立人ら」という。）は、肩書地に事務所を置き、市の市立学校で給食調理作業等に従事する地公労法が準用され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660名である。

（2）本件申立てに至る経緯等について

ア 市労連及び市従は昭和57年から、学職労ら及び学給労は平成18年から、市から行政財産の使用許可を受け、それぞれ大阪市役所本庁舎（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64、甲65、甲66、乙7、証人田中浩二、証人玉井晴美）

イ 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、新市長

(以下「市長」という。)が就任した。

ウ 平成24年1月30日、市は、市労連、市従、学職労ら及び学給労それぞれに対し、
①各労働組合が使用していた市本庁舎地下1階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、「事務室の退去について」と題する文書(以下、それぞれに対して交付された文書を併せて「1.30退去文書」という。)を交付した。

(甲32、甲37、甲44、甲49、乙11、乙16、乙21、乙26)

エ 平成24年2月13日、市労連、市従、学職労ら及び学給労はそれぞれ、市に対し、「大阪市行政財産使用許可申請書」により(以下、それぞれが提出した書面を併せて「2.13使用許可申請書」という。)、平成24年度の市本庁舎地下1階事務室に係る使用許可を申請した。

(甲33、甲38、甲45、甲50、乙12、乙17、乙22、乙27)

オ 平成24年2月20日、市は、市労連、市従、学職労ら及び学給労それぞれに対し、「大阪市行政財産使用許可申請書について」と題する文書(以下、それぞれに対して交付された文書を併せて「2.20不許可文書」という。)を交付し、2.13使用許可申請書に基づく申請については不許可とする旨通知した(以下、市が市労連、市従、学職労ら及び学給労からの平成24年度の使用許可申請に対し不許可としたことを「本件不許可処分」という。))。

(甲34、甲39、甲46、甲51、乙13、乙18、乙23、乙28)

カ 平成24年3月16日、申立人らは当委員会に対し、不当労働行為救済申立て(平成24年(不)第15号事件。以下「本件申立て」という。)を行った。

キ 平成24年3月31日までに、市労連、市従、学職労ら及び学給労はそれぞれ、市本庁舎の地下1階の事務室を退去した。

ク 平成24年8月1日、市において、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。労使関係条例には、次の条項が定められている。

「(目的)

第1条 この条例は、労働組合等と本市の当局との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項等を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において『労働組合等』とは、地方公務員法(昭和25年法律

第261号。以下『法』という。)第52条第1項に規定する職員団体(以下『職員団体』という。)及び地方公営企業等の労働関係に関する法律(昭和27年法律第289号。以下『地公労法』という。)第5条第2項(地公労法附則第5項において準用する場合を含む。)に規定する労働組合(以下『労働組合』という。)並びにこれらの連合体であって、本市の職員(法第3条第2項に規定する一般職に属する職員をいう。以下同じ。)をその構成員に含むものをいう。

第3条から第11条 (略)

(便宜供与)

第12条 労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。

第13条 (略)

附 則 (略)

(乙35)

第3 争 点

1 市労連は、本件申立ての申立人適格を有するか。

(1) 申立人らの主張

ア 職員団体の構成員が憲法第28条の勤労者であることには争いがない。したがって、いわゆる非現業地方公務員も本来は労働組合法(以下「労組法」という。)第3条の労働者に該当する。ただし、公務員制度と勤務条件条例主義のためにその組合結成と交渉については特別法たる地公法の下に置かれているだけである。そうすると、市職も本質は労組法上の労働組合であって、市労連は、「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の連合団体」に該当する。

イ 中央労働委員会(以下「中労委」という。)は、中労委平成19年(不再)第57号事件(以下「中労委19-57事件」という。)において、連合団体ではない、いわゆる単一組織の混合組合について、「いわゆる『混合組合』も、労組法の適用される構成員に関わる問題については、労組法上の権利を行使することができ、労組法第7条各号の別を問わず申立人適格を有するものと解するのが相当である。このように解しないと、労組法の適用される組合の構成員は、労働組合加入の自由が保障されているにもかかわらず、自らの労働条件を労組法上の使用者に対する団体交渉により解決する手段を持ち得ないこととなり、不当労働行為救済制度の本来の趣旨である労働者の団結権の保護及び労働組合選択の自由の観点からして著しく妥当性を欠くこととなるからである。」と説示している。

ウ 本件は、市労連が職員団体(市職)と労働組合(市従、学職労ら、学給労、大

阪交通労働組合、大阪市水道労働組合、大阪市立大学教職員労働組合など）の連合体であることにおいて、中労委19-57事件とは異なる。しかし、平成24年頃の市労連の構成団体の組合員は合計約28,000人であるところ、市労連は、市職の組合員のほか、市従、学職労、学給労などの労組法適用の組合員（約17,000人）の経済的、社会的、政治的地位の向上を図ることを目的に組合活動（主に市との団交）を展開してきており、その組合事務所をこれら労組法適用組合の組合活動の拠点として利用してきた。そして、市労連の構成団体の数はもちろん、その組合員の過半数は労組法適用の組合あるいは組合員である。確かに、職員団体である市職も市労連の構成団体ではあるが、そのことによって市労連が、労働組合の連合体であることが否定されるわけではない。

エ ところで、ILO第87号条約の批准によって、連合体結成・加入の自由、連合体選択の自由が保障されたところ、職員団体と労働組合が混在する連合組織が、職員団体でも労働組合でもないというなら、連合体結成・加入の自由、連合体選択の自由の保障はないこととなり、交渉力を強めようと連合体を結成し、あるいは連合体に参加しても、職員団体としての交渉も労働組合としての交渉もできないこととなる。このような事態は、同条約に真っ向から反する。

オ したがって、市労連には不当労働行為救済申立資格がある。

（2）被申立人の主張

ア 市労連は、地公法第52条の職員団体である市職とその他の労働組合とで組織される連合団体であるが、職員団体と職員の労働組合とが混在する連合組織は、労組法の労働組合に該当しない。

したがって、本件について、市労連は申立人適格を有さない。

イ 申立人らは、中労委19-57事件の命令を根拠として、混合組合である市労連についても、不当労働行為救済命令の申立人適格があると主張するようである。しかし、申立人ら自身も認めるように、同命令は、地公法の適用を受ける非現業の地方公務員と労組法の適用を受ける職員とで構成された混合組合についての事案であり、市労連のような職員団体と労働組合の連合体についての事案ではない。

ウ この点はおくとしても、中労委が、労組法第7条各号の別を問わず混合組合が申立人適格を有するとしたのは、あくまでも、「労組法の適用される構成員に関わる問題」、すなわち、「労組法の適用される構成員」の「労働条件」に関する問題についてであって、労組法の適用される職員の労働条件に直接関わらない問題についてまで、混合組合に申立人適格を認めたものではない。すなわち、中労委は、あくまでも、労組法の適用を受ける構成員自身の労働条件に関わる問題について、所属する混合組合が団交等を行うことができないとすれば、自らの労働

条件を団交により解決する手段を持ち得ないこととなるという不都合を解消するために、あえて、混合組合にも労組法第7条第2号及び第3号の不当労働行為についても救済命令の申立人適格を認めたにすぎないのである。

ところが、本件においては、市が市本庁舎のスペースについて組合事務所としての使用を許可しないことが支配介入に該当するか否かという問題は、労組法の適用を受ける構成員自身の労働条件に関する問題ではなく、団体としての活動自体に関する問題であり、前記中労委命令においてなされた判断の射程外の問題である。したがって、仮に、同中労委命令において示された判断を前提とするとしても、本件申立てについては、市労連は申立人適格を有しないものである。

エ また、申立人らは、地公法第52条第1項の職員団体である市職も本質は労組法上の労働組合であるとした上で、市労連は、労組法第2条の連合団体に該当し、申立人適格があると主張するようである。

しかし、地方公共団体の非現業職員は、地方公共団体の住民全体の奉仕者であるというその地位や職務の特殊性から、その労働関係については地公法の適用を受け、労組法の適用が除外されている（地公法第4条及び第58条第1項）。非現業職員が、給与等の勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体としては、地公法上、「職員団体」を結成することが予定されている（同法第52条第1項、第2項）。この職員団体は、当局に交渉に応じさせるためには「登録」が必要であり、交渉自体にも、予備交渉が必要とされるなどかなりの制約がある上、締結できるのも労働協約ではなく、書面による協定である（地公法第55条）。他方、労組法上の労働組合には、このような制限はない。このように現行法上、職員団体と労働組合とはその法的根拠を異にし、その機能も厳に峻別されている。このような、労働団体の性格毎にこれを規律する法を区別するという現行法上の体系からすれば、一個の労働団体が同時に多重の性格を有することは現行法体系の予定するところではないといわざるを得ない。したがって、質・量ともに非現業職員が主体である市職については、その労働団体としての法的性格は地公法上の職員団体として扱われるべきであって、さらに労組法上の労働組合としての法的性格までをも有すると解されるべきではない。

申立人らの主張は、その前提において誤っている。

オ よって、市労連の本件申立てはいずれも不適法であり、速やかに却下されなければならない。

2 市が申立人らに対し、市本庁舎から事務室の退去を通告し、行政財産使用許可申請に対して不許可処分としたことは、申立人らに対する支配介入に当たるか。

(1) 申立人らの主張

ア 一定期間継続されてきた便宜供与を、合理的根拠なしに一方的に廃止することは不当労働行為に該当する。

便宜供与は法律上の概念ではなく、労働組合の存立や活動に対してなす使用者の援助の総称である。労組法は、便宜供与が憲法の団結権保障に由来することを考慮して、労働組合に便宜供与を受ける権利を認めて、一定の状況において使用者が便宜供与をしないことや廃止することを違法もしくは不当とするとともに、支配介入に通じる便宜供与を禁止しており、この2つの視点から便宜供与とその不供与を規制しているのであるから、便宜供与は望ましくない、あるいは便宜供与がない状況が原則であるなどという理解は誤っている。

イ 市労連及び市従は昭和57年以降、学職労ら及び学給労は平成18年以降、長期的かつ継続的に市本庁舎内に組合事務所の使用許可を受けてきた。したがって、申立人らと市の間には、市本庁舎内に組合事務所の継続的な貸与を行うという事実上の労使合意が形成されており、組合事務所に関する行政財産の目的外使用許可は、全くの形式的な手続にすぎず、労使双方ともそのように理解していた。

毎年申請前に、次年度の使用許可の有無について労使間で協議がなされたこともなく、平成22年に、申立人らと市が使用料の減免率の変更について合意していることから、労使が、継続的な組合事務所の貸与を前提していたことは明らかである。

本件は、事実上の労使合意に基づき貸与していた組合事務所を合理的根拠なく、一方的に廃止したものである。また、行政財産の目的外使用許可について、市に裁量権があるとしても、本件は、その範囲を逸脱し、濫用したものに当たる。

ウ 市が申立人らに対し事務室の退去を通告し本件不許可処分を行った理由は、申立人らの組合活動の場所的基盤を破壊して組合活動の弱体化を図ることであって、市長による申立人らを含む市職員を組織する組合に対する敵視、弱体化施策に基づくものである。

市長は、平成23年12月26日の大阪市会交通水道委員会の議員質問を端緒として、突然、申立人らに対して事務室の退去を求める方針に変更した。同年12月28日の施政方針演説では、申立人ら組合に対する攻撃意図を明らかにしており、同月30日の市長のメールには、庁舎内で政治活動をすることは認めないので、組合の立退き手続を直ちに始めたいと思う旨の記載がある。

市長は、申立人らの政治的なスタンス及び政治活動に反感を持ち、何ら違法でもない申立人らの政治活動や組合活動を一方的に嫌悪し、市長の政治的主張に反対した等と反感を募らせ、事務室の退去通告及び本件不許可処分に至ったものである。

エ 市は、本件退去通告及び不許可処分理由の一つとして、行政事務スペースの不足を挙げるが取って付けた理由にすぎない。

市は、平成24年1月12日の総務局の局議で申立人らへの退去が提案され決議されたとするが、同日の局議の開催自体疑わしい。

市が同日の局議で使用されたとする乙31号証は、形式上も内容も極めて不自然で、事後的につじつま合わせのために作成されたものである。この書証には、行政文書で有れば当然記載されているべき文書の表題や提出先、作成日付、作成者、当該文書を検討する会議名等についての記載がなく、また、作成日も当初の証拠説明書においては同年6月6日とされていたのが、後に同年1月10日に訂正されている。また、この書証では、平成24年度の組織再編における職員の増減や異動が反映されず、単に4部署のみを取り出して、これにより人数が増加するから、行政事務スペースが不足するとするのみであって、縮小ないし廃止される部署は考慮されていない。さらに、その4部署のうち、政策企画室府市再編担当（都市制度改革室）及び協働まちづくり室（市政改革室）は、申立人らの組合事務所があったスペースには割り当てられず、情報公開室監察部（総務局監察室）には予定よりも過剰に広いスペースが割り当てられた。危機管理室についても、必要とするスペースを恣意的に増加させる手法がとられ、その上、約半年後には、危機管理室の行政スペースは約半分に縮小された。なお、平成23年度と同24年度では、市本庁舎における職員数はほぼ横ばいで、人員数を基礎に算定される基準面積はほとんど変わらない。また、市は乙31号証の算出の際、5%を一律加算しているが、この数値は根拠のない恣意的なものである。

さらに、市は市本庁舎の地下1階において、郵便局等に対し目的外使用許可をしているが、これを不許可にする等、他の方法でスペース不足を解消する方法を検討していない。また、市が、申立人らに対し、代替物件の提供提案をしたり、明渡の条件について調整を図ろうとせず、一方で、他の便宜供与も一斉に廃止ないし中止しようとしていることから、組織改編に伴う新たな行政事務スペースの必要性との理由は、取って付けたものであることは明らかである。

オ さらに、市は、庁舎内で政治活動がなされるおそれを払拭するためという理由を挙げるが、これも正当な理由になり得ない。

まず、市が組合事務所退去通告の契機とし、組合による不適切な政治活動として問題にした事案は、申立人らとは別の組合のものであり、不適切な政治活動であったか否かはおいたとしても、申立人らから組合事務所を奪う合理的な理由とはいえない。

地公法第36条による政治的行為の制約は、一定の範囲に限られ、あらゆる政治

的行為を一律に禁止する必要があるかのような市の主張は論理が飛躍している。なお、同条は職員に対する規制で職員団体に対する規制ではなく、申立人らに関しては、この政治活動規制の効力は及ばない。公職選挙法も、警察官等の特定公務員を除けば、公務員の地位を利用した選挙運動のみを禁止しており、政治活動一般を禁止したものではない。

実際には、地公法及び公職選挙法に違反する事実はなかったにもかかわらず、そういった行為が実際にあったかのように述べて、それを不許可の理由として挙げる市の主張は前提を誤っており、失当である。

政治活動が行われるおそれを完全に払拭することと庁舎内に組合事務所を認めるかどうかは、別次元の問題であって、庁舎内に組合事務所を認めなければ、組合の政治活動に対する市民の疑いを払拭することができるとの因果関係にはない。

組合事務所とは、組合運動に関わって自由に発言・討論し、活動できる空間であり、そこでの活動内容を理由に使用を認めないことは、まさに支配介入である。例えば、現場で働く組合員を代表する申立人らが大阪都構想の是非について研究しその見解を発表することは、政治活動であろうとも、市や市長によって干渉、制限されてはならないものである。そして、政治活動を行うことも自由な組合活動の範疇である以上、市が庁舎内を理由に制約してはならないものである。

仮に、申立人らやその組合員が、組合事務所内で勤務時間中に政治活動をするようなことがあれば、市は、個別、具体の行為について、職務専念義務違反として注意や指導なり、適当な処分をすれば足りる問題である。

本来、労使の交渉等を通じて自治的に形成されるものである労使関係について、使用者が一方的かつ権力的に適正か否かを検証し、不適正と判断して適正化の措置を講ずるということ自体、支配介入に当たるといふべきである。

カ 市は、申立人らが請求する救済内容は、行政処分の公定力に抵触し、許されないと主張するが、労働委員会は、労組法に基づき、適切、妥当な救済命令を発する権限を与えられており、使用者が地方公共団体であり、その不当労働行為が行政処分の形態を取ったからといって、救済命令を発することはできないなどということはない。使用者が地方公共団体であっても、その行為が組合員に対し具体的な不利益を与え、その行為が支配介入に当たると判断されれば、使用者に対して当該不利益を是正する救済命令を発することは労働委員会の裁量の範囲内であって、許されるべきものである。

労組法第27条の13第2項が使用者が救済命令に従わない場合を想定していることから明らかなとおり、救済命令は、命令そのものから直ちに効果が発するものではなく、使用者に一定の行為を義務付けるだけのものである。

不当労働行為の救済命令は、法律関係を確認・給付・形成するものではなく、不当労働行為が発生した場合に、使用者に対し、当該行為の禁止、必要な具体的措置、再発防止措置などの事実行為を命じ、義務を課すだけのものである。申立人らが請求する救済内容は、本件不許可処分によって生じた具体的な不利益について事実上の是正を求めるもので、行政処分の取消を求めるものではない。

公定力との関係では、労働委員会は市に対し、行政処分を取り消す措置をなせとの救済命令を発することも理論的に可能である。救済命令は市に対し、公法上の義務を負担させるだけである。

以上のとおりであり、労働委員会の救済命令は、行政処分の公定力を覆すものではなく、相互に矛盾、抵触は生じない。

キ 市は、労使関係条例を理由に、今後、組合事務所について目的外使用を許可できなくなったとして、申立の利益が失われた旨主張するが、失当である。不許可処分をなかったものとして取り扱わなければならないとの救済内容は、労働委員会規則第33条第1項第6号の法令上又は事実上実現することが不可能であることが明らかな時には該当しない。けだし、労使関係条例第12条が一切の便宜供与を禁じていると解すると、便宜供与の廃止による支配介入の成立を認める法理が否定されることになり、大阪市以外では支配介入が成立するにもかかわらず、大阪市のみににおいては支配介入が成立しないことになるのであって、そのような事態を法制度は是認しないからである。

労働委員会は、労組法及び地方自治法という法律に基づき不当労働行為の有無の判断及び救済命令を発する権限を与えられており、一方、条例は法律の範囲内で制定することが許されるにすぎず、労働委員会が法律に根拠のある救済命令を発した場合、市は条例の存在を盾に、その義務を免れることはできない。労使関係条例第12条は、一切の便宜供与を禁止したものではなく、法律に反しない限りとの限定解釈されるべきものである。なお、市は、救済命令を契機として法律に沿うように条例を改廃することも可能である。

そもそも、地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定することができるだけであって、法律に抵触するような条例を制定することは許されない。しかるに、憲法第28条とこれを具体化した労組法が不当労働行為として禁止している使用者の行為が、特定の地方公共団体において、その制定する条例により、適法になることはない。仮にそのような条例が制定されたとしても、労働委員会は、そのような違憲、違法な条例の存在に左右されることなく、労組法に照らして不当労働行為に該当する行為について救済命令を発することができる。

また、労使関係条例第12条は、新たな便宜供与を禁じたにすぎず、本件には適

用されない。

なお、市は、法律と条例との齟齬の判断は、労使関係条例と労組法の具体的条項との間で検討されるべきところ、労組法第2条第2号及び第7条第3号と労使関係条例第12条とは抵触関係にないというようである。しかし、既に指摘したとおり、労使関係条例第12条が一切の便宜供与を禁止したとすれば、継続した便宜供与の廃止による支配介入をも肯定することになり、このようなことは是認されない。最高裁昭和50年9月10日判決は、「例えば、ある事項について国の法律中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうる」としている。本件の問題は、継続されてきた便宜供与を合理的根拠なしに一方的に廃止したことであり、これは労組法全体からみて、いかなる規制を施すことなく放置すべきものとされているのではなく、禁止されているのであって、労使関係条例第12条が本件にまで適用されるものであれば国の法令に反することになる。

(2) 被申立人の主張

ア 民間においても、使用者は、労働組合に対し、施設の一部を組合事務所として貸与すべき義務を負うものではなく、労働組合は使用者に対し、組合事務所の貸与請求権を持つものではない。

組合事務所の貸与は、経理上の援助として便宜供与に含まれるが、これについて労組法は、労働組合の自主性担保の見地から原則として禁止しつつ、最小限の広さの供与に限ってのみ例外的に許容しているにすぎない。

イ 本件の場合、民間の労使間における民法上の賃貸借又は使用貸借ではなく、地方自治法の規定に基づく行政処分としての目的外使用許可である。したがって、本件においては、一層、申立人らが使用者に対し、庁舎の目的外使用許可を受ける請求権は認められないものであり、このことは、一旦、目的外使用許可がなされたという事実が先行していたとしても同様である。

庁舎は行政目的に使用される行政財産であり、例外的に、地方自治法238条の4第7項に基づき、行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、目的外使用許可として、その使用が許されているにすぎない。市は申立人らに対し、庁舎の一部につき、1年間の期間で、組合事務所として目的外使用許可をしてきたものであって、賃貸借や使用貸借に基づく使用と異なることは明らかである。

行政財産の目的外使用許可が、事実上、長期間継続したとしても、地方自治法上種々の制約が定められている目的外使用許可の性質が何ら変質するものではない。

い。行政財産の目的外使用許可は、公用又は公共用の必要が生じた場合には、使用許可の期間内でも、許可を取り消し、明渡を求めることができるところ、本件は、期間満了を待って、次年度の目的外使用を認めないとしており、一層、不許可とする扱いには問題がない。

申立人らは、一旦、市が組合に庁舎の目的外使用許可をなした以上は、原則として、毎年、これを継続しなければならず、不許可処分をするためには、あたかも借地借家法における正当理由が必要であるかのような主張をするが、失当である。

ウ 行政財産の目的外使用許可処分は、地方自治法第238条の4第7項から明らかなどおり、申請内容が当該行政財産の用途又は目的を妨げない限度にとどまるとの点で要件を満たすと認められたとしても、さらに許可するか否かについて裁量判断が介在し、行政庁は必ず許可しなければならないものではなく、むしろ、許可することができるかとされているにすぎない。さらに、許可期間中でさえ、その許可を一方的に取り消すことができるかとされている。

このように行政財産の目的外使用許可には行政庁に広汎な裁量が認められ、目的外使用許可の例外的な性格からすれば、市が挙げる本件不許可処分のかかる2つの理由は、裁量権の範囲内にあることは明らかである。

エ 申立人らに対する退去通告及び本件不許可処分の第一の理由は、平成23年度より4部署の事務室が狭隘なため事務スペースが必要になり、組合事務所に使用許可してきたスペースについても、市本庁舎の本来目的である行政スペースに使用する必要が生じたことである。

平成24年1月25日頃には、平成24年度の組織改編に伴って新たに約860㎡の行政事務スペースが市本庁舎において必要になることが予想されていた。なお、乙31号証は同月10日に作成され、同月12日の局議に資料として使用されており、当初、作成日が同年6月6日と証拠説明書に記載されたのは、誤記にすぎない。約860㎡との数値は、同年2月20日付けの本件不許可処分を通知した文書にも記載されていることから、乙31号証が本件不許可処分前に作成されていたと推認される。

市本庁舎における事務スペース不足は恒常的なものであり、平成24年度の行政事務スペースの必要性は同23年度当初から、認識され、市の庁舎管理担当により検討されていた。

東日本大震災により危機管理室に災害支援対策室が設置されたが、平成23年度においては、危機管理室内に新たなスペースを確保できなかった。また、平成23年12月19日には、政策企画室に府市再編担当が発足したが、当初は市本庁舎5階

の会議室を一時的に行政事務スペースとして使わざるを得なかった。その後においても、同24年1月30日に協働まちづくり室を5階から地下1階の総務局庁舎管理スペースに移転させ、協働まちづくり室が使用していた5階のスペースを政策企画室（府市再編担当）が使用せざるを得ない状況となっていた。

さらに、市長就任直後から、特別顧問や特別参与、アドバイザーといった外部人材の登用が相次ぎ、事務室スペースを圧迫する要因となった。

市は、慢性的なスペース不足という状況下において、組織改編に伴って更なる行政事務スペースの需要が発生し、別途、当該事務スペースを確保する必要性が生じたこと及び市長から政治活動がなされるおそれを払拭するため、庁舎を組合の事務室としては使用させないとの方針が示されたことを受け、総務局内で庁舎内の事務スペースのあり方について総合的に検討した結果、平成24年1月中旬までに市本庁舎において新たな行政事務スペースを確保するため、組合への目的外使用許可による使用を平成24年度からは認めないとする方針を決定したものである。事務室スペース不足は、後付けの理由などではない。

ところで、市は事務室面積算定基準をもとに基準面積を算出しているが、これはあくまでも目安であって、その面積どおりに配置されるものではない。この基準は、約30年前に作成されたもので、実際は算出された面積よりも多くの面積を配置しなければならないものである。

平成23年度と同24年度の人員数は横ばいであるが、ポストを無視して、職員数のみで比較することは無意味である。事務室の配置は、組織のまとまりごとにスペースを与えるものであって、建物の構造上の制限、各所属に必要な設備の状況等諸事情を総合的に勘案して決定される。

総務局監察部（旧情報公開室）は、当初の見積もりと比較して大差ない面積を使用しており、危機管理室についても結果的に平成24年4月1日付けで震災支援対策室が廃止になったものであって、検討時点における面積が不足しているとしたことに問題はない。

オ 申立人らに対する退去通告及び本件不許可処分の第二の理由は、庁舎内で政治活動が行われるおそれを完全に払拭するためである。

もちろん、労働組合にも政治活動の自由が保障されているが、市は労働組合の政治活動一般を否定するものでなく、庁舎内での政治活動を問題視しているのである。

庁舎内において違法な政治活動が行われてはならないことはいうまでもないが、組合員によって庁舎内で政治活動が行われ、それが後日、仮に公職選挙法や地公法等に反しないことが証明されたとしても、行政事務を行うことが本来の用途

である庁舎の中で、政治活動が行われること自体が不適切であると市において判断したものである。

違法な政治活動と違法でない政治活動の線引きは、明白とはいえず、適法な政治活動を隠れ蓑にして実際には違法な政治活動が行われるおそれは否定できない。また、庁舎を訪れる一般市民が、政治的に中立でなければならないはずの職員が庁舎において政治活動ないし政治活動と疑われるおそれのある行為に遭遇した場合、強い不信感を抱くことも想像に難くない。

市民への直接のサービス活動その他の行政事務を行うべき職員が、仮に組合員としての側面であっても、公用に供される庁舎内で政治活動を行うことは、庁舎の本来的目的に鑑みてふさわしくないと市において判断したものである。

なお、平成23年12月26日の大阪市会交通水道委員会で明るみになった行為は、市が組合員による政治活動が庁舎内で行われること自体が適切でないと判断し、本件不許可処分の理由の一つとするに至ったきっかけである。仮に、この行為が後日、違法であるとの証明がなされなかったとしても、市が庁舎内で政治活動が行われるおそれを完全に払拭する必要があることを本件不許可処分の理由の一つとした判断は何ら左右されるものではない。また、申立人らは、当該行為が申立人ら以外の組合によるものであることから、申立人らに対し、組合事務所の退去を求めることに正当な理由はないと主張するが、当該行為に対する制裁として目的外使用許可を止めることにしたのではなく、きっかけにすぎないのであるから、かかる主張には理由はない。

カ なお、申立人らは、支配介入意思は不要であるとの見解を取るようであるが、支配介入意思が必要であるとするのが通説的見解である。本件で、申立人らが支配介入に該当するとする行為は、本来的には、庁舎に係る目的外使用の不許可処分であるから、本件は、労働組合の権利と使用者の権利が重畳する場合に準じるケースといえる。かかる場合には、支配介入意思の存在を主張・立証する必要があることは明らかである。

本件不許可処分及び退去勧告は、市側の事情に基づくものであり、申立人らに対し支配介入する意思は認められない。

キ ところで、本件不許可処分は行政処分であって、公定力を有するから、仮に違法であったとしても、無効の場合は別として、権限ある行政庁が職権で取り消すか、行政処分によって自己の権利利益を害された者が取消訴訟を提起して取り消すか、行政上の不服申立てによって取り消されない限り、何人もその効果を否定できず、有効なものとして取り扱われる。申立人らが請求する救済内容は、本件不許可処分を完全に覆し、市に対し、申立人らに本件スペースを使用させること

を強制するものであって、労働委員会がこのような内容の救済命令を行うことは、行政処分の公定力と抵触し、許されないものである。

なお、労働委員会の救済命令に、行政処分の取消の効果又はそれと同等の効果を認めるのであれば、その旨の法律の規定が必要であるところ、これを定めた規定は存在しない。

これに関し、申立人らは、本件不許可処分によって生じた具体的な不利益について事実上の是正を求めるものである旨主張するが、本件不許可処分がなかったことを前提とする取扱いを求めていることは明らかで、本件不許可処分の取消を求めているのと同じ効果を生じさせるものであって、かかる主張は失当である。

なお、仮にこのような救済命令が発せられた場合には、被申立人は当該命令の取消訴訟を裁判所に提起することにならざるを得ないが、他方、申立人らは、別途、既に本件不許可処分の取消請求訴訟を提起している。そうすると、矛盾する2つの判決が確定する可能性もあり、我が国の裁判制度がこのような事態を想定しているとは考えられない。不当労働行為救済申立制度により争えば、行政処分の取消訴訟について認められている排他的管轄を実質的に崩すことができることは、我が国の法体系として、許容されない事態であるはずである。

仙台地裁昭和47年3月3日判決では、「不当労働行為救済制度は、不当労働行為を受けた労働者または労働組合のためにできるだけ不当労働行為がなかったと同じ状態を再現するため、当該事件について最も適切妥当と考えられる原状回復の具体的措置を講ずることによってその救済を図らんとするものであって、行政行為の適否、従って、それに基づく効力の有無についての判断は公労委の権限に属しないものであり、このことは公労法第25条の5第2項、労組法第27条第4項に規定する救済命令の態様から考えても明白である。」と判示されている。

また、仮に、本件不許可処分をなかったものとして取り扱わなければならないという救済命令が出された場合、被申立人は、本件不許可処分の効力を喪失させた上、申立人らに対し、積極的に本件スペースにつき目的外使用許可をすることを義務付けられるのと同じ効果を受けることになる。この点、北海道・北海道教育委員会事件（北海道労委平成23年6月24日命令）において不当労働行為であるとして争われた戒告処分については、同処分がなされなかったものとして扱うという救済命令が発せられれば、その効果として、消極的に、当該戒告がなされない状態に戻ることになるだけで、別途新たな行政処分は必要ではない。ところが、本件については、仮に上記のような救済命令が出された場合、被申立人は当該命令に拘束され、結局、消極的に本件不許可処分がなかったものとした上で、別途新たに、積極的に申立人らに対し、目的外使用許可処分を行うことを

義務付けられることになるのである。このように、別途新たに、申立人らの申請を認める行政処分をなすことを被申立人に義務付けることを内容とする救済命令を発する権限を労働委員会に認めるためには、法律の明文の規定があるか、労働委員会が被申立人の上級行政庁の地位でなければならないが、そのどちらにも当てはまらない。

以上のとおりであるから、仮に、何らかの救済命令を発する場合においても、被申立人に組合事務所のスペース確保について協力を求める等の救済命令を発することが限度となると考えられる。なお、下記ク記載のとおり、労使関係条例第12条によって、被申立人は労働組合等の組合活動に関する便宜供与を禁じられているのであるから、労使関係条例に違反せず対応可能な行為は極めて限定されている。

ク 労使関係条例第12条は、市は組合等に対し便宜供与を行わない旨定めており、組合事務所として使用させるために市本庁舎の目的外使用を許可することも便宜供与に該当するのであるから、労使関係条例の施行日以降、市は使用許可をすることができなくなった。

申立人らが請求する救済内容については、市のなし得ない不適法な内容を求めたものに当たり、申立人らは申立ての利益を喪失したものであって、労働委員会規則第33条第1項第6号の却下事由に該当する。

救済命令によって、市が便宜供与に該当する事実行為をなすことを命じられた場合、市は、労使関係条例によって禁止されている行為を命じられることになる。また、当該救済命令に従って行動すれば条例違反にならないということであれば、当該救済命令と抵触する条例の規定を無効とする効果を認めるに等しくなる。しかし、条例が憲法に根拠を持つ自主立法であることに鑑み、労働委員会の救済命令にこのような効果が認められるとは到底解されない。

申立人らの主張は、条例が法律の範囲内で制定できるにすぎないことから、労組法に根拠を持つ救済命令が発せられた場合、条例の規定を根拠にその義務を免れることができないとするもののようである。しかし、条例につき、地方自治法第14条第1項は「法令に違反しない限りにおいて」と、憲法第94条は「法律の範囲内において」と規定しているところ、これは、法令が優先的に適用される事項についての法令と条例の規定が抵触するか否かの問題であって、条例が法律・法令に違反するか否かは、二つの立法権限が競合していて、その競合する範囲内で両者が相克することとなる場合において検討されるべき論点である。

救済命令自体は、労働委員会という行政庁がなす行政処分にすぎず、申立人らが救済命令の内容と条例との抵触を問題としているのであれば、これは、行政処

分と条例との間の抵触・優劣の問題であり、検討する場面を誤っている。すなわち、労使関係条例第12条の規定の存在にもかかわらず、便宜供与を義務付けることができるか否かという問題であり、救済命令にこのような効力まで認められないことは明らかである。

最高裁昭和50年9月10日判決は、「例えば、ある事項について国の法律中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである。」としている。この基準をもとに労使関係条例第12条について考えると、労組法には、使用者に対し便宜供与を義務づける規定は存在せず、かえって、労働組合の自主性担保のため、使用者からの経理上の援助を受けるものは労組法上の労働組合とは認められず、労働組合の運営のための経費の支払につき経理上の援助を与えることが禁止され、経費援助は限定列举された一定のものに限ってこの限りでないとして、限定的かつ例外的に許容するという制約的な方向での規定が存在する。労組法は、経理上の援助以外の便宜供与についても否定的ないしは消極的な立場であると解され、少なくとも、いかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であるなどとは解されず、条例で禁止することも当然許されると解される。

本件で問題になっているのは、経理上の援助に含まれる組合事務所の供与であり、労組法は、原則として禁止しつつ、最小限の広さの供与に限ってのみ例外的に許容しているにすぎないのであって、労使関係条例第12条と方向性は一致しており、抵触するものではない。労使関係条例第12条は、労組法が例外的に許すこともできるとしたにすぎない最小限の広さの事務所の供与について、原則に立ち返って禁止したものである。なお、労組法の目的と労使関係条例の目的が同一のものでないことは明らかである。

申立人らは、労使関係条例第12条は、支配介入に該当しない場合等に限ると主

張するが、支配介入に当たる便宜供与が禁止されることは労組法上明らかであり、このような当然の内容の規定を殊更に条例で規定する必要性はない。申立人らが主張する限定解釈が取られるとすれば、これは労使関係条例第12条を無効とするのと同値である。

第4 争点に対する判断

- 1 争点1（市労連は、本件申立ての申立人適格を有するか。）について、以下判断する。

本件において、労組法が適用される職員又は地公労法第4条により労組法が適用される職員を構成員とする労働組合と、地公法が適用される職員等を構成員とする労働団体とを構成団体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方とし、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おらず、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、労組法上の労働組合には該当しない旨主張するので、以下検討する。

- (1) 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いない。
- (2) これに、労働者の団結権の保護を図るILO第87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ILO第98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ILO第87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て判断すべきである。
- (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のが相当である。

(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、労組法が適用される職員が加入している労働団体を連合団体の構成団体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、構成団体に占める労働組合の比率や組合員数の多寡にかかわらず、当該連合団体は構成団体中の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と解すべきである。

(6) ところで、市は、本件は、労組法の適用を受ける構成員自身の労働条件に関する問題ではなく、団体としての活動自体に関する問題であって、過去に混合組合の申立人適格を肯定した中労委命令の判断とは射程を異にする旨主張する。

しかしながら、市労連は、前記(5)判断のとおり労組法適用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のであるから、団体的労使関係に係る活動についても、それが非現業職員に限った活動であるなどの特段の事情のない限り、直接的又は間接的に、労組法適用者の問題を含めた労働組合の活動であるとみるのが相当である。この観点から組合事務所としての使用に係る行政財産の目的外使用許可申請についてみるに、市労連は労働組合の活動として許可申請ができるのであるところ、これが非現業職員に限った活動であるとの特段の事情も認められないのであって、組合事務所としての使用に係る行政財産の目的外使用許可申請に係る市の対応について不当労働行為の救済を申し立てることができるというべきである。

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

(8) なお、前提事実のとおり、学職組は、労組法の適用を受ける労働者と地公法の適

用を受ける職員等によって構成される混合組合であるが、前記(1)から(4)及び(6)判断のとおり、学職組も不当労働行為救済申立ての申立人適格を有する。

- 2 争点2 (市が申立人らに対し、市本庁舎から事務室の退去を通告し、行政財産使用許可申請に対して不許可処分としたことは、申立人ら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 平成23年度までの組合事務所に係る行政財産目的外使用許可について

(ア) 市労連及び市従は昭和57年から、学職労ら及び学給労は平成18年から、市から各年度ごとに行政財産の目的外使用許可を受け、それぞれ市本庁舎の地下1階の一部分を組合事務所として使用していた。

(甲64、甲65、甲66、乙7、証人田中浩二、証人玉井晴美)

(イ) 平成21年頃から、市は市労連、市従、学職労ら及び学給労に対し、組合事務所の使用料及び保証金の徴収率の変更を提案した。

当時、行政財産の目的外使用許可により庁舎内で事務室を使用する際の使用料及び保証金の額は、使用面積に一定の係数を掛けて算出されており、市労連、市従、学職労ら及び学給労については、算定額の80%を減免されていたところ、市の提案内容は、減免率を平成22年度は70%、同23年度は60%、などというように段階的に変更すること等であった。

同22年3月31日までに、市労連、市従、学職労ら及び学給労は、組合事務所の使用料及び保証金の減免率を段階的に変更することに同意し、申立人らと市の総務局長との間で、事務所の使用料及び保証金の減免率を同22年度は70%、同23年度は60%、同24年度以降は50%とすることを確認する旨の確認書がそれぞれ締結された。

なお、この協議において、市は市労連、市従、学職労ら及び学給労に対し、市本庁舎内で、行政事務スペースが不足している旨述べたことはなかった。

(甲1、甲57、甲58、甲65、証人田中浩二、証人吉田隆一)

(ウ) 平成23年3月31日、市は市労連、市従、学職労ら及び学給労それぞれに対し、「大阪市行政財産使用許可書」と題する文書(以下、それぞれに対して交付された文書を併せて「23年度使用許可書」という。)を交付した。

23年度使用許可書には、①市労連、市従、学職労ら及び学給労から申請のあった市総務局管理の行政財産の使用については、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき、行政財産の用途・目的を妨げない範囲内で、市本庁舎地下1階の一部分の使用を許可する、②市労連、市従、学職労ら及び学給労は、当該部分を事務室の用途に使用する、③使用期間は、平成23年4月1日から同24

年3月31日までとする、④使用期間が満了して引き続き使用を許可しない時は、市労連、市従、学職労ら及び学給労は、自己の費用で、市長の指定する期日までに使用物件を原状に回復して返還しなければならない旨記載されていた。

23年度使用許可書により、市労連、市従、学職労ら及び学給労に使用が許可された部分は、別紙1のとおりである。また、その面積、使用料及び保証金は次のとおりである。

	面積(㎡)	使用料(円)	保証金(円)
市労連	133.89	2,554,374	608,200
市従	222.46	4,244,128	1,010,600
学職労ら	66.74	1,273,276	303,200
学給労	66.74	1,273,276	303,200
合計	489.83	9,345,054	2,225,200

(甲60の2、乙10、乙15、乙20、乙25、証人小原聰)

イ 本件不許可処分に係る経緯

(ア) 平成23年12月24日、市長は、市長のほか副市長や局長等を構成員とする大阪市戦略会議において、組合の事務室の使用料について、市長の裁量により減免の程度を決定できることを確認した上で、平成24年度までは覚書があるのならば、同25年度以降、減免なしとすることを考えている旨述べた。

(甲2)

(イ) 平成23年12月26日、大阪市会交通水道委員会において、議員1名が、市交通局に関して内部告発があったとして、①申立外大阪交通労働組合に加入するバス運転手が、選挙活動のために乗務時間の少ない特殊ダイヤで勤務をしていた、②執務室内の職員の机に「選挙関係」とのラベルを貼った引き出しが存在し、選挙関係の書類が入っていた、③公用電話が選挙活動に使用されていた、④営業所内に本部役員が選挙のお礼に来るとの掲示物が掲示されていたところ、このうち1名の役員は専従役員ではなく、勤務時間内に組合活動、選挙運動を行っていたということであるかと質問した。大阪市交通局の担当課長は、①2名の職員について、乗務をしない勤務に偏って従事していた、②組合活動にかかる庁舎の使用については、庁舎の用途及び目的に支障のない範囲内で、活動に最低限必要なスペースについて庁舎管理者の権限により認めている、③庁舎内での選挙活動は認めておらず、今後は、便宜供与のあり方、具体的には、選挙活動に使用することは禁止するなどということについて申入れを行っていきたい、④1名の役員については、本来の終業時間より早く退出し、所属ではない営業所にいることが確認された旨答弁した。

これに続いて市長は、①組合側にもこれまでの考え方を改めてもらわなければならない、これまで認められてきた活動についてもりセットする、②公の施設は、いろんな政党支持者の納税で支えられており、そこでの政治活動はあってはならないにもかかわらず、次々と色々な問題が出てきている、③組合の政治活動自体は法的には認められているが、公の施設内での政治活動はあってはならないことであり、現在、組合が庁舎内で事務室を使用しているが、まず、出て行ってもらうところからスタートしたい旨述べた。

(甲3、乙57、証人田中浩二)

(ウ) 平成23年12月28日、市長は施政方針演説を行った。この演説は、下記の内容を含んでいた。

「最後に、政治と行政の関係について私の考えを申し述べます。今回の市民・府民の皆様の選択は、「大阪の仕組みそのものを変えてほしい」という選択です。政治には、この結果を真正面から受け止め、それを実行していく責任があります。そして、行政には、選挙の結果、政治の決定を真摯に受け止め、その叡智を結集して、よりよい制度、よりよい施策を設計し、それを実現に移していくという役割があります。

そもそも、選挙で選ばれる政治家は、民意や時代の流れを読み取り、大きな政治的決断を行うことがその役割です。ただし、そのことから生じる責任は、自らがとらなければなりません。一方、行政は、公平性・継続性・安定性を保ち、専門的知識をもとに、日々着実な行政執行を至上命題としております。

私は、政治と行政が、まずは、こうした互いの本質や違いを分かりあい、役割分担を認識したうえで、徹底した対話と議論を行うことが重要だと考えております。政治家でもある私に対して、行政マンである市役所職員には、行政的な視点からどんどん意見をしてもらいたいと考えておりますが、しかし、市役所職員が民意を語ることは許しません。行政的な視点、公務員的な視点からの反論・意見は当然ですが、民意というものを語るのは公選職、選挙で選ばれた者だけだと思っております。もちろん、市役所から離れて、自宅で民意を語ることは自由ですが、この市役所内で公務員として正式に民意を語ることは許しません。そして、徹底した議論の上、私が下した政治決断には、行政組織の持てる力を結集してその実現に努めてほしいと考えております。大阪の再生のためには、政治と行政が車の両輪となって取り組むことが不可欠です。大阪の統治機構を変えることにエネルギーと執念を燃やすことは当然のことなのですが、それに加え、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ふうに率直

に感じます。この庁舎内で、政治活動をするとは、これは当然許されません。現職の知事として大阪市役所内に足を踏み入れた時、大阪市役所から現職の知事である僕に宣言されたことは、市役所内で一言も発言をするなということでした。それは、政治活動につながるということだったわけです。そうであれば、組合が、この公の施設で、政治的な発言を一言でもするようなことがあれば、これは断じて許せません。選挙で選ばれた知事ですら、この市役所の中で政治発言が許されないということであれば、選挙による民主的統制を受けていない職員組合が政治活動ということをして少しでも行うことは、これはあってはならないことです。そういうことを今まで許してきた大阪市役所の体質を徹底的に改めていきます。先日、公の施設内で政治活動が行われていたことに関し、市民に対しての謝罪を求めたところ、大阪市役所のこの組合は、謝罪文1枚で済まそうとしております。5階に市民の代表である僕がいるわけですから、地下から上がってきて5分でも謝罪しに来れば済むところを紙1枚で済ますなんていう、このような感覚は市民感覚とはかけ離れております。一体これはどういうことなんでしょうか。だいたい、挨拶、しつけ、こういうことをしっかりと子どものときにしてこなかった子どもは、大人になってろくでもない大人になります。今の大阪市役所のこの組合は、挨拶というしつけすらできていない状況だと思っておりますので、この謝罪の件に関しては、直接のおわびをするようにということを強く組合に求めておりますが、まだその返事はいっこうにありません。（中略）大阪都構想の実現、大阪の統治機構を変えるということに、これから執念を燃やしていきますが、それと同時に、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。」

「大阪市役所のこの組合の体質というものが、今の全国の公務員の組合の体質の象徴だと思っております。ギリシャを見てください。公務員、公務員の組合という者をのさばらしておくと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。」

（甲4）

（エ）平成23年12月30日午後2時59分、市長は、市労連のシンクタンクに当たる団体が、市本庁舎内の市労連の事務所の一部を使って、大阪都構想への積極的な批判活動を行っているとする市長あてのメールを引用して、市の幹部職員あてにメールを送信した。このメールには、①組合は、大阪都構想に反対する政治活動をしている、②組合の政治活動は否定しないが、大阪都構想に賛成の市民

の税金を含んでいる公金を投入することは一切止める、③組合に対する使用料の減免は直ちに切りやめる、④年明けには組合を退去させる手続を直ちに始めたい旨記載されていた。

(甲5の1)

(オ) 平成23年12月30日午後3時30分、市長は、市の幹部職員あてにメールを送信した。このメールには、①市の幹部は、組合の適正化を施政方針演説の軸としたことを徹底して認識し、これまでの価値観を変えてもらわなければならない、②使用料を徴取している事務室を除いて、公の施設内での組合への便宜供与は全て停止する、③使用料を徴取している事務室についても早期に退去を求める旨の記載があった。

(甲5の2)

(カ) 平成23年12月30日午後7時48分、市長は、市の幹部職員あてにメールを送信した。このメールには、①組合に政治活動が認められるとしても、私は、組合に公金を投じる必要性和理由が全く分からない、②組合に対し、使用料の減免や公の施設の利用という便宜供与等を行い、税金を投入する理由を提示し、私を納得させて下さい、③納得できる理由が提示されなければ、直ちに、使用料の減免は中止し、公の施設からの撤去を求める旨記載されていた。

(甲5の3)

(キ) 平成24年1月4日、当時、申立外大阪交通労働組合の委員長を兼務していた市労連の委員長は市長と会談し、同23年12月26日の大阪市会交通水道委員会で質問された大阪交通労働組合の役員の一部が勤務時間中に行った活動に関して、謝罪した。

(乙36、証人田中浩二)

(ク) 市から市従あての総務局長名による平成24年1月18日付けの「労働組合支部等への便宜供与の取消しについて」と題する文書には、①先の選挙において、勤務時間中に無許可で庁舎内において組合活動を行っていたという、労使間ルールに反する重大な事案が発覚し、現在、市長の指示の下、労使関係の適正化を図るため、労使ルールの見直しの検討を進めている、②新たな労使間ルールについては、条例の制定を検討しているが、それまでの間、現在許可している各組合支部への庁舎スペースの便宜供与について取り消すことにする、③事務機器等の撤去期限は同月31日とするが、リース期間等の事情から期限までの撤去が困難なものについても、同年2月17日までに撤去することを求める、④市本庁舎等における事務室の目的外使用許可については、改めて通知する旨記載されていた。

(甲42)

(ケ) 平成24年1月25日頃、市総務局の職員は、市労連、市従、学職労ら及び学給労それぞれに対し、口頭で同24年度以降、市本庁舎における事務室の使用は認めない旨通知した。

なお、この頃、市は、市本庁舎にあるコンビニエンスストア、銀行の窓口、食堂等に対し、退去を求めたりはしなかった。

(甲64、乙8、乙57、証人田中浩二、証人小原聰)

(コ) 平成24年1月30日、市は、市労連、市従、学職労ら及び学給労それぞれに対し、1.30退去文書を交付した。1.30退去文書には、①各団体が使用している市本庁舎の地下1階事務室について、23年度使用許可書により同年3月31日まで行政財産の使用許可を行っていたが、組織改編に伴う新たな行政事務スペースを必要とするため、同24年度以降については、行政財産の目的外使用許可を行わない方針である、②23年度使用許可書に基づき、原状回復の上、同日までに退去するようお願いする旨、記載されていた。

(甲32、甲37、甲44、甲49、甲64、乙11、乙16、乙21、乙26、乙57、証人田中浩二、証人小原聰)

(サ) 平成24年2月13日、市労連、市従、学職労ら及び学給労はそれぞれ、市に対し、2.13使用許可申請書を提出し、同23年度まで使用を許可されていた事務室について同24年度の使用許可を申請した。なお、2.13使用許可申請書には、使用面積として、同23年度に使用許可を受けたそれぞれの事務所の面積が記載されていた。

(甲33、甲38、甲45、甲50、甲64、乙12、乙17、乙22、乙27、乙57、証人田中浩二)

(シ) 平成24年2月20日、市は、市労連、市従、学職労ら及び学給労それぞれに対し、2.20不許可文書を交付し、2.13使用許可申請書に基づく申請については、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき不許可とする旨通知した。なお、この文書の理由の欄には、「組織改編に伴う新たな行政事務スペースが必要になること等から、貴組合から申請されている（前記ア(ウ)中の表の各面積の数値）㎡については、事務室として使用することを予定している。」と記載されていた。

同日、市は、市労連、市従、学職労ら及び学給労それぞれに対し、事務室の退去についてと題する書面を交付した。この書面には、①市は、1.30退去文書により事務室からの退去通知を行った、②1.30退去文書中では、組織改編に伴う新たな行政事務スペースを必要とするためとしたが、府市再編部門、危機管

理室、情報公開室監察部及び協働まちづくり室の事務室につき、約860㎡の事務スペースが不足している、③構造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解消のため、23年度使用許可書に基づき、原状回復の上、同年3月31日までに退去するよう通知する旨記載されていた。

(甲34、甲39、甲46、甲51、甲64、乙9、乙13、乙14、乙18、乙19、乙23、乙24、乙28、乙29、乙57、証人田中浩二、証人小原聰)

(ス) 市労連は平成24年2月13日付け文書にて、市従、学職労ら及び学給労は同月23日付け文書(以下それぞれ、「2.23市従団交申入書」、「2.23学職労ら団交申入書」、「2.23学給労団交申入書」という。)にて、事務所の退去に関する団交をそれぞれ申し入れたが、市は、市労連に対しては、同月20日付けの市総務局長名の文書にて、市従、学職労ら及び学給労に対しては、同月28日付けの市総務局長名の文書にて、本件は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るとして、協議に応じない旨それぞれ返答した。

同年4月6日、申立人らは当委員会に対し、市がこれらの団交申入れに応じないことは不当労働行為に該当するとして、不当労働行為救済申立て(平成24年(不)第21号事件)を行った。当委員会は、同25年9月26日付けで、市がこれらの団交に応じないことは不当労働行為に該当すると判断した命令を発した。

なお、2.23市従団交申入書には、①2.20不許可文書には退去を求める理由として「組織改編に伴う行政事務スペースを必要とするため」とあるが、市長の記者会見やマスコミ報道等では全く異なる理由から組合事務所の退去を要求するとしている、②市従としては、今回の市本庁舎地下の組合事務所貸与及び各支部への便宜供与の取消し(組合支部貸与スペースの回復)に関して団交を申し入れるので早急に応じるよう要請すると記載され、「協議事項」は「組合本部事務所及び支部に対する貸与スペースの取扱い並びにそれらに付随する事項全般について」と記載されていた。

また、2.23学職労ら団交申入書には、上記の①と同様の記載のほか、学職労らとしては、今回の市本庁舎地下の組合事務所貸与に関して団交を申し入れるので早急に応じるよう要請する旨記載され、また、「協議事項」として、「組合本部事務所それらに付随する事項全般について」と記載されていた。2.23学給労団交申入書には、上記の①と同様の記載のほか、学給労としては、今回の市本庁舎地下の組合事務所貸与に関して団交を申し入れるので早急に応じるよう要請する旨記載され、また、「協議事項」として、「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」と記載されていた。

(甲31、甲35、甲36、甲40、甲41、甲47、甲48、甲52、甲53、甲63)

(セ) 平成24年3月31日までに、市労連、市従、学職労ら及び学給労はそれぞれ、同23年度まで使用していた事務室を退去した。

(証人田中浩二)

ウ 市本庁舎の使用状況について

(ア) 平成23年4月1日現在の市本庁舎地下1階及び5階の使用状況は、別紙1及び別紙4のとおりである。

ところで、同年3月22日、東日本大震災を受けて、市は危機管理室内に震災支援対策室を設置したが、平成23年度には、危機管理室の事務室は拡張されず、危機管理室は総務局分室を利用して執務を行うなどしていた。

(甲60の1、甲60の2、乙46、乙57)

(イ) 平成24年1月30日、協働まちづくり室は市本庁舎5階から市本庁舎地下1階の総務局分室(別紙1①)へ移転した。それまで協働まちづくり室が使用していた場所(別紙4①)は、同23年12月19日に発足した政策企画室(府市再編担当)が使用することになった。なお、それまで、政策企画室(府市再編担当)は市本庁舎5階の政策企画室内の会議室を執務場所にしていた。

(乙57、証人小原聰)

(ウ) 平成24年4月1日現在の市本庁舎地下1階及び5階の使用状況は、別紙2及び別紙5のとおりである。なお、別紙2中の数値は、本件の手続において提出された乙号証に記載されていたものである。

同日付けで、政策企画室(府市再編担当)は都市制度改革室へ移管され、協働まちづくり室は市政改革室の一部となり、情報公開室監察部は総務局監察部となった。

平成24年4月1日に市本庁舎地下1階に新たに設置された危機管理室の事務室には、課長代理1名、参与2名(うち1名は、同日時点では未着任)、係長1名及び非常勤嘱託のアドバイザー15名の計19名の机が設置された。なお、同日付けで、震災支援対策室は廃止された。

なお、同年7月17日、市は市本庁舎地下1階の危機管理室の事務室を縮小し、縮小部分を財政局の事務室として使用を開始した。

(甲61の1、甲61の2、甲62の2、乙47、乙51、乙55、乙57、証人小原聰)

(エ) 平成24年9月25日現在の市本庁舎地下1階及び5階の使用状況は、別紙3及び別紙6のとおりである。

(甲62の1、甲62の2)

(オ) 昭和57年頃までに、市は、各部署に事務室を割り当てる際の面積の目安とし

て、事務室面積算定基準を作成していた。

この事務室面積算定基準では、所属長、理事・部長、課長級等各職階ごとに1人当たりの面積が定められ、基準面積は、各部署について、各職階ごとの人数と1人当たりの面積を乗じて加算し、さらに、会議室や書庫等に必要な面積を加算して、算出されることになっていた。

(乙30、証人小原聰)

(カ) 市は、府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部及び協働まちづくり室の事務室につき、約860㎡の事務スペースが不足しているとする資料を作成したが、その資料には、下記の数値が記載されていた。なお、必要面積は事務室面積算定基準に従い算出した基準面積に、更衣室や通路の余裕分等のため5%分を加算して算出された。

なお、この資料には、表題や提出先、作成日付、作成者や資料となった会議名は記載されておらず、この資料が乙号証として提出された際の証拠説明書では、作成年月日は平成24年6月6日とされていたが、後日、同年1月10日に訂正された。

	人数(人)					必要面積(㎡)	現面積(㎡)	不足面積(㎡)
	合計	所属長	理事・部長	課長級	その他			
府市再編部門 (都市制度改革室)	25	1	2	10	12	285.8	-	285.8
危機管理室	62	1	4	16	41	570.9	222.0	348.9
情報公開室監察部 (総務局監察部)	25	0	1	5	19	188.1	89.3	98.8
協働まちづくり室 (市政改革室)	23	1	4	10	8	312.8	187.0	125.8
合 計	135	3	11	41	80			859.3

(乙31)

(キ) 申立人らの関係者からの公文書公開請求に対し、市は、平成23年5月1日現在及び同24年5月1日現在の市本庁舎各階所属別の職員数、基準面積及び配置面積を記載した文書を交付した。

この文書に記載された数値の概要は、以下のとおりである。なお、この文書には教育委員会以外の行政委員会が地下1階に事務室を有しているとする記載はなかった。

【平成23年5月1日現在】

		職員数(人)	基準面積(m ²)	配置面積(m ²)
合 計		2,821	20,602	25,188
内 訳 ― 抜 粋 ―	政策企画室	92 (―)	819 (―)	878 (―)
	危機管理室	52 (―)	484 (―)	326 (―)
	情報公開室	94 (13)	783 (105)	952 (237)
	総務局	179 (6)	1,247 (36)	1,855 (322)
	市政改革室	33 (―)	341 (―)	417 (―)
	市民局	168 (12)	1,249 (76)	1,720 (88)
	教育委員会事務局	373 (11)	2,650 (70)	3,003 (88)
	こども青少年局	211 (80)	1,558 (580)	1,761 (492)

【平成24年5月1日現在】

		職員数(人)	基準面積(m ²)	配置面積(m ²)
合 計		2,822	20,471	25,678
内 訳 ― 抜 粋 ―	都市制度改革室	34 (―)	328 (―)	200 (―)
	政策企画室	137 (0)	1,154 (0)	1,458 (110)
	危機管理室	49 (21)	375 (125)	683 (357)
	総務局	86 (24)	661 (169)	1,207 (395)
	市政改革室	64 (21)	595 (188)	604 (187)
	市民局	160 (11)	1,209 (68)	1,720 (88)
	教育委員会事務局	376 (11)	2,633 (70)	3,003 (88)
	こども青少年局	206 (68)	1,465 (467)	1,761 (492)

※()内は、地下1階の数値で内数。(―)は、地下1階に事務室がないことを意味する。

(甲59の1、甲59の2、甲59の3)

(2) 市が申立人らに対し、市本庁舎から事務室の退去を通告し、行政財産使用許可申請に対して不許可処分としたことは、申立人らに対する支配介入に当たるかについて、以下判断する。

ア 前提事実及び前記(1)ア(ア)、イ(コ)から(シ)認定のとおり、①市労連及び市従は昭和57年から、学職労ら及び学給労は平成18年から、それぞれ市本庁舎の地下1階の一部分を組合事務所として使用していたこと、②平成24年1月30日、市は申立人らに対し、1.30退去文書を交付し、同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り、23年度使用許可書に基づき、組合事務所として使用してきた場所を原状回復の上、同24年3月31日までに退去するよう求めたこと、③同年2月13日、申立人らは市に対し、2.13使用許可申請書を提出し、同23年度まで使用を許可されていた事務室について同24年度の使用許可を申請したこと、④同年2月20日、市は申立人らに対し、2.20不許可文書を交付し、本件不許可処分を通知したこと、がそれぞれ認められる。

これに関し、申立人らは、①一定期間継続されてきた便宜供与を合理的根拠なしに一方的に廃止することは不当労働行為に該当する、②労使が、継続的な組合

事務所の貸与を前提としていたことは明らかである、③行政財産の目的外使用許可について、市に裁量権があるとしても、本件は、その範囲を逸脱し、濫用したものである旨主張する。一方、市は、①庁舎は行政財産であり、例外的に、行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、目的外使用許可として、その使用が許されているにすぎず、行政財産の目的外使用許可が事実上、長期間継続したとしても、目的外使用許可の性質が何ら変質するものではない、②許可をするか否かについては、行政庁には広汎な裁量が認められ、市が挙げる本件不許可処分の2つの理由は、裁量権の範囲内である旨主張する。

イ 前提事実及び前記(1)ア(ア)認定によれば、申立人らは、市から各年度ごとに行政財産の目的外使用許可を受け、これに基づき、市本庁舎の一部を組合事務所として使用してきたものであって、労使合意の上で、組合事務所の貸与を受けていたというものではない。

しかし、市が申立人らの申請に対し、使用許可をしないことに方針を転換すれば、申立人らが相当の期間にわたり、組合活動の拠点として使用してきた組合事務所を、従前のように使用できない状況が生じ、組合の活動や運営を阻害するのであるから、市が方針を転換した経緯、また、市が示す退去通告及び本件不許可処分の理由の内容やその理由の申立人らへの説明・協議状況によっては、組合活動に対する支配介入に該当する余地があるというべきである。そこで、以下、市が方針を転換した経緯、市が挙げる退去通告及び本件不許可処分の理由並びに申立人らへの説明・協議状況について、具体的に検討する。

ウ 市が申立人らに対し、市本庁舎内での組合事務所の使用を許可しないことに方針を転換した経緯についてみると、前記(1)イ(ア)から(カ)、(ク)認定のとおり、①平成23年12月24日、市長は、大阪市戦略会議において、平成25年度以降は、組合事務所の使用料について減免なしとすることを考えている旨発言したこと、②同23年12月26日、大阪市会交通水道委員会において、(i)申立外大阪交通労働組合に加入するバス運転手が、選挙活動のために乗務時間の少ないダイヤで勤務していた、(ii)執務室内の職員の机に「選挙関係」とのラベルを貼った引き出しが存在し、選挙関係の書類が入っていた、(iii)公用電話が選挙活動に使用されていたなどと指摘した質問があったこと、③同委員会において、市長が組合の政治活動自体は法的には認められているが、公の施設内での政治活動はあってはならず、現在、組合が庁舎内で事務室を使用しているが、まず、出て行ってもらうことからスタートしたい旨述べたこと、④同月28日の市長の施政方針演説には、組合の庁舎内での政治活動を問題視する内容が含まれていたこと、⑤同月30日の市長の幹部職員あてのメールには、組合は庁舎内で政治活動を行っており組合に公金を

投じる必要性和理由がわからないとし、使用料を徴収している組合事務所についても早期に退去を求める旨の記載があったこと、⑥市から市役あての総務局長名による同24年1月18日付けの文書には、先の選挙において、勤務時間中に無許可で庁舎内において組合活動を行っていたという、労使間ルールに反する重大な事案が発覚し、現在、労使ルールの見直しの検討を進めており、現在許可している各組合支部への庁舎スペースの便宜供与について取り消すことにし、市本庁舎等における事務室の目的外使用許可については改めて通知する旨の記載があったこと、がそれぞれ認められる。

そうすると、市は、庁舎内での政治活動問題が大阪市会で取り上げられたのを契機に、組合事務所の使用を許可しない方針に転換したことが推認できる。

エ 本件申立てにおいて、市は、退去通告及び本件不許可処分の理由の一つとして庁舎内で政治活動が行われるおそれを完全に払拭することを挙げており、組合員によって庁舎内で政治活動が行われ、それが後日、仮に公職選挙法や地公法等に反しないことが証明されたとしても、行政事務を行うことが本来的な用途である庁舎の中で、政治活動が行われること自体が不適切であると市において判断した旨主張しているところである。

しかし、市が庁舎内での政治活動問題を契機に、庁舎のあり方を再検討すること自体は理解できるにしても、庁舎内で政治活動が行われるおそれを払拭することと、庁舎内に組合事務所が置かれていることは、実際に組合事務所を拠点に活発な政治活動が行われ、庁舎を訪れる住民にも一見してそれとわかり、庁舎の公共性を疑われるような事態が常態化していたという場合ならば別であるが、通常は、直接的に結びつく関係にあるとはいいい難いところ、庁舎内で政治活動が行われるおそれを払拭することと市本庁舎地下1階に組合事務所が置かれていることの関連性について、市が十分に検討を加え、その上で、退去通告及び本件不許可処分の決定に至ったと認めるに足る疎明はない。また、組合による庁舎内での政治活動が行われるおそれを払拭しようとするのであれば、まずは、組合に対し、組合の具体的な行為について何らかの申入れを行うなどして解決を図るのが一般的であろうが、市が庁舎内での政治活動について何らかの申入れ等を行ったがそれにもかかわらず状況が改善されなかったなどとする疎明はない。

一方、前述のとおり、市は、平成23年12月24日の段階では、庁舎内での組合事務所の使用につき、使用料の減免はしないとするものの、使用そのものについては認めることを前提としていたと推認でき、同月26日の段階で、使用を認めないとし、その後は、その方針に沿って、庁舎内から組合事務所を退去させようとしたと解されるところ、急激に方針を転換したとの感は禁じ得ず、この方針転換に

より、市が直接、申立人らに対し、庁舎内の政治活動に係るこういった問題を挙げて、今後は組合事務所の使用を認めないとの方針を伝え、組合事務所問題について説明や協議を求めようとしたこともない。

また、市が申立人らに対し正式に退去を求めたと解される1. 30退去文書及び2. 20不許可文書をみても、前記(1)イ(コ)、(シ)認定のとおり、退去理由は、組織改編に伴う新たな行政事務スペースが必要になること等と記載されている一方、庁舎内の政治活動に係る問題は明記されていないことが認められる。

さらに、事後のことではあるが、前記(1)イ(ス)認定のとおり、市は、申立人らからの事務室の退去に関する団交申入れに応じていないことが認められる。

そうすると、市は申立人らに対し、庁舎内での政治活動問題と庁舎内に組合事務所が置かれていることとの関連性について十分な検討を行わず、また、自らの見解を明らかにし、具体的な説明や協議を行うことのないまま、一方的に今後は使用を認めないとの結論だけを通告していたというのが相当である。

オ 次に、市は、本件において、平成23年度より4部署の事務室が狭隘なため事務スペースが必要になり、組合事務所に使用許可してきたスペースについても、市本庁舎の本来目的である行政スペースに使用する必要が生じたことをもう一つの退去通告及び本件不許可処分の理由として挙げる。

確かに、前記(1)イ(コ)、(シ)、ウ(カ)認定のとおり、①1. 30退去文書には、組織改編に伴う新たな行政事務スペースを必要とする旨の記載があること、②2. 20不許可文書には、不許可の理由として、組織改編に伴う新たな行政事務スペースが必要になること等から、申立人らが申請しているスペースについては、事務室として使用することを予定している旨の記載があること、③平成24年2月20日、市が申立人らに交付した事務室の退去についてと題する書面には、1. 30退去文書中では、組織改編に伴う新たな行政事務スペースを必要とするためとしたが、府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部及び協働まちづくり室の事務所につき、約860㎡の事務スペースが不足している旨の記載があること、④市は、府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部及び協働まちづくり室の事務所につき、約860㎡の事務スペースが不足しているとする資料を作成していたこと、がそれぞれ認められる。

しかし、市が作成した約860㎡の事務スペースが不足しているとする資料をさらにみると、前記(1)ウ(イ)、(ウ)、(カ)認定のとおり、①府市再編部門にはスペースの割り当てがないとされている一方、協働まちづくり室の現面積は187㎡とされて、面積が不足しているとされていること、②平成24年1月30日に協働まちづくり室が移転し、それまで協働まちづくり室が使用していた場所は、府市再

編担当が使用することになったところ、移転後の協働まちづくり室の面積は、乙号証に記載されていた数値によると187㎡であること、が認められ、市が作成した事務スペースの不足についての資料は、どの時点の面積を現面積として算定するのかすら一貫していない上、同日の移転以降に、協働まちづくり室にさらにスペースが割り当てられたとする疎明もなく、論理的で秩序だった検討を経て作成されたとはいい難く、約860㎡の事務スペースの不足という数値自体、疑問を持たざるを得ない。また、この資料は、市の各部署のうち4部署を取り出して、スペースの不足を見積もったものにすぎず、平成24年度の組織再編全般について人員の増減を考慮し、見積もったというものでもない。

さらに、前記(1)ウ(ウ)認定のとおり、①平成24年4月1日に市本庁舎地下1階に新たに危機管理室の事務室が設置されたが、同日付けで震災支援対策室は廃止されたこと、②同年7月17日、市は市本庁舎地下1階の危機管理室の事務室を縮小したこと、が認められる。

これらのことからすると、市が、従来、組合事務所として使用されてきたスペースを行政事務スペースとする必要があると判断するに当たって、行政事務スペースの充足度について十分な検討を行ったと解することはできない。また、市が、申立人らに対し、行政事務スペース不足について具体的な説明や協議を行おうとしたと認めるに足る疎明もない。

カ 以上により、市が挙げる退去通告及び本件不許可処分の理由について、合理性があると認めるに足る疎明はなく、また、市は、その理由について自らの見解を明らかにして、具体的な説明や協議を行っていないというのが相当である。

そうすると、市は、使用を許可しないことにより申立人らが被る不利益について、代替措置を含む協議も一切なく、また、団交にも応じず、拙速に申立人らに対し、退去通告及び本件不許可処分を行い、もって申立人らが相当の期間にわたり、組合活動の拠点として使用してきた組合事務所について従前どおりに使用できない状況を生ぜしめたと判断される。

以上のとおりであるから、市が申立人らに対し、市本庁舎から事務室の退去を通告し、行政財産使用許可申請に対して不許可処分としたことは、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。

キ なお、市は、便宜供与を行わない旨定めた労使関係条例の施行によって、申立人らが請求する救済内容については、市のなし得ない不適法な内容を求めたものに当たり、申立人らは申立ての利益を喪失したものであって、労働委員会規則第33条第1項第6号の却下事由に該当する旨主張するが、労使関係条例の施行は前記カの判断を左右するものではない。

3 救済方法

申立人らは、組合事務所の退去通知の撤回、行政財産使用許可申請に対する不許可処分のなかったものとしての取扱い及び謝罪文の掲示を求める。上記のとおり、平成24年度の市本庁舎内での組合事務所の使用に係る退去通告及び行政財産使用許可申請に対する不許可処分が支配介入に当たると判断されるが、既に、同年度の使用許可申請の対象となった期間は終了しており、今後、市が申立人らに対し、行政財産の目的外使用を許可するか否かは、申立人らから改めて申請がなされ、その時点での市本庁舎についての状況を考慮して判断されるものであることから、主文1から主文4のとおり命じるのが適切であると考える。

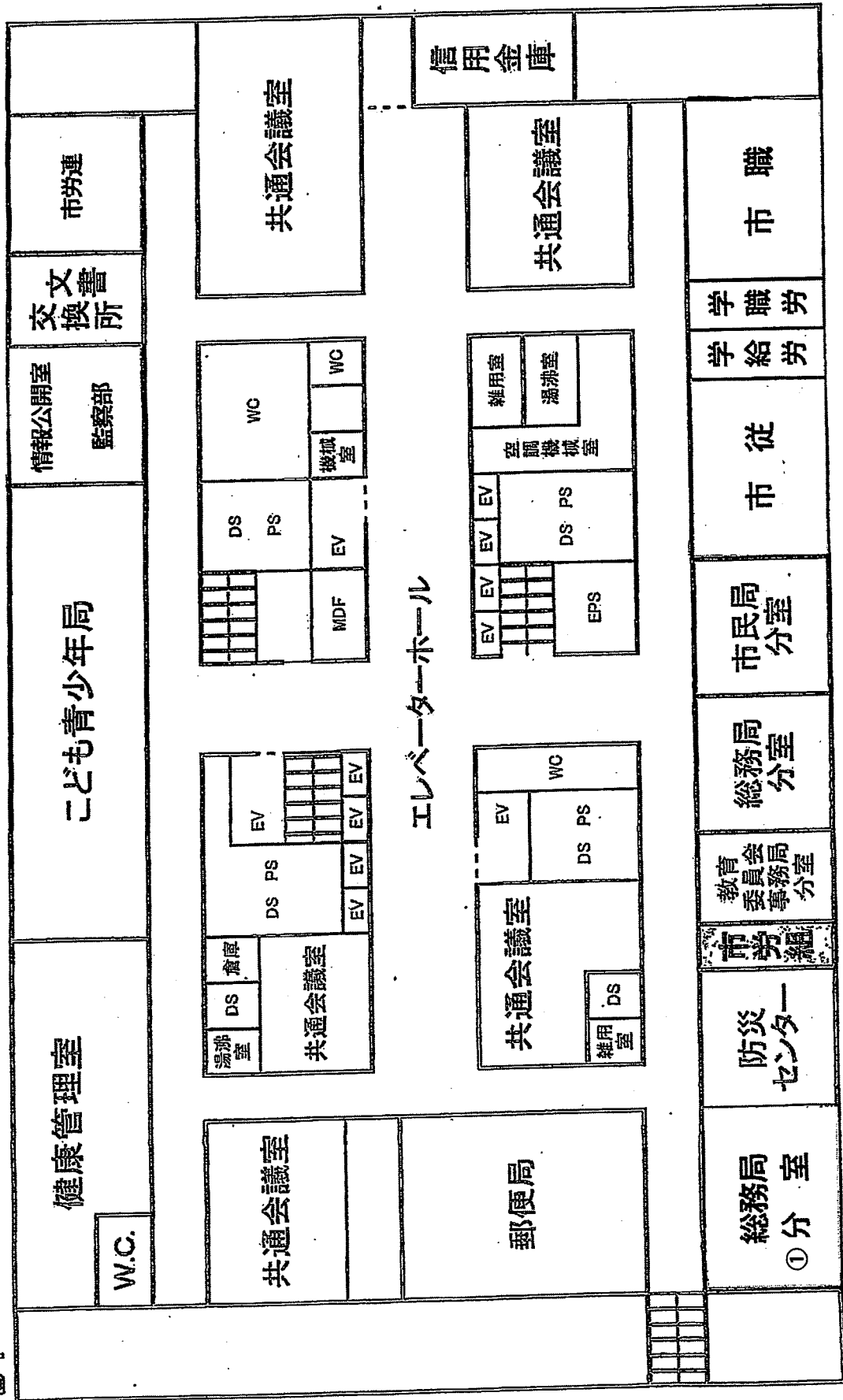
以上の事実認定及び判断に基づき、当委員会は、労組法第27条の12及び労働委員会規則第43条により、主文のとおり命令する。

平成26年2月20日

大阪府労働委員会

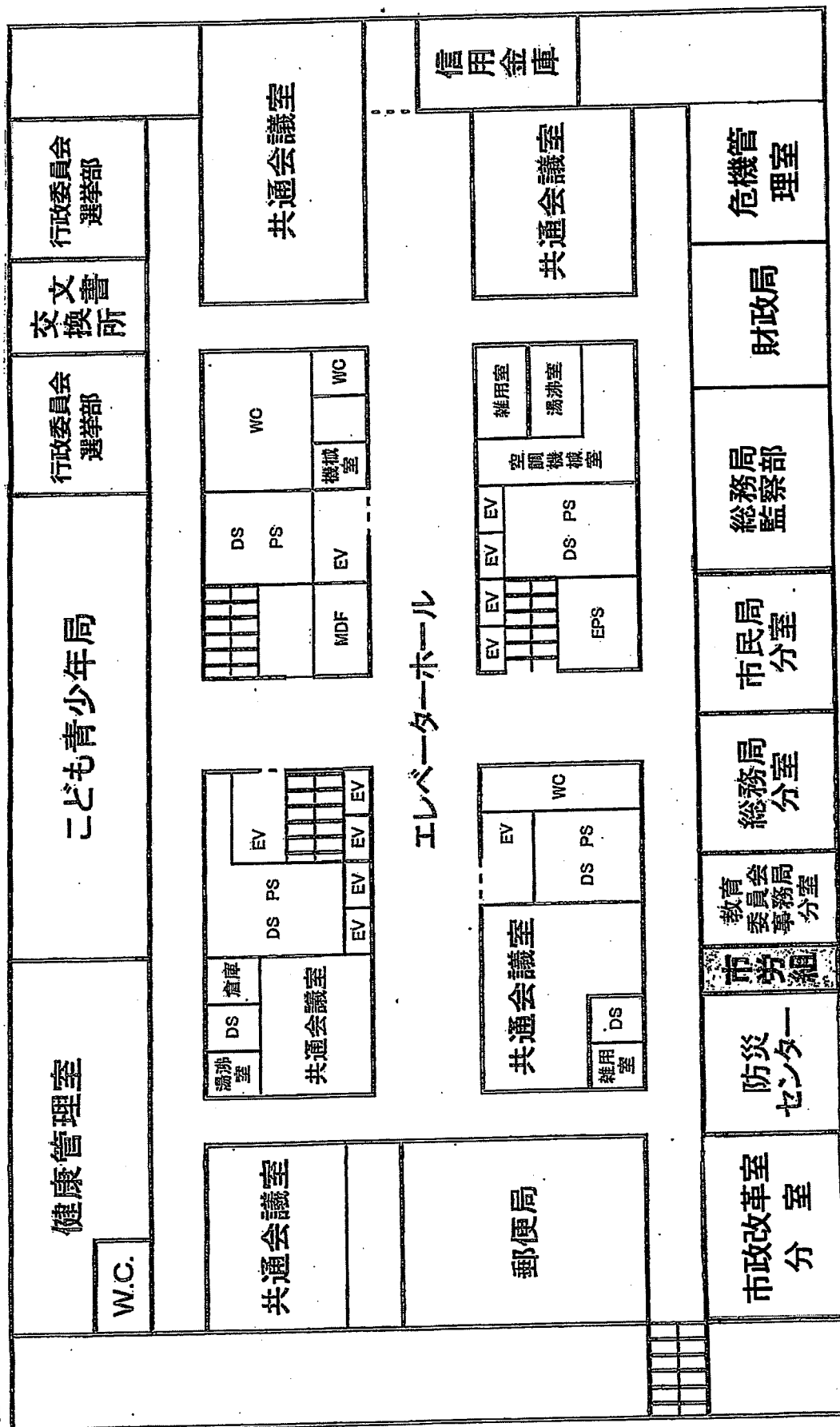
会長 井 上 隆 彦 印

B1



—38—

B1



LL
LO

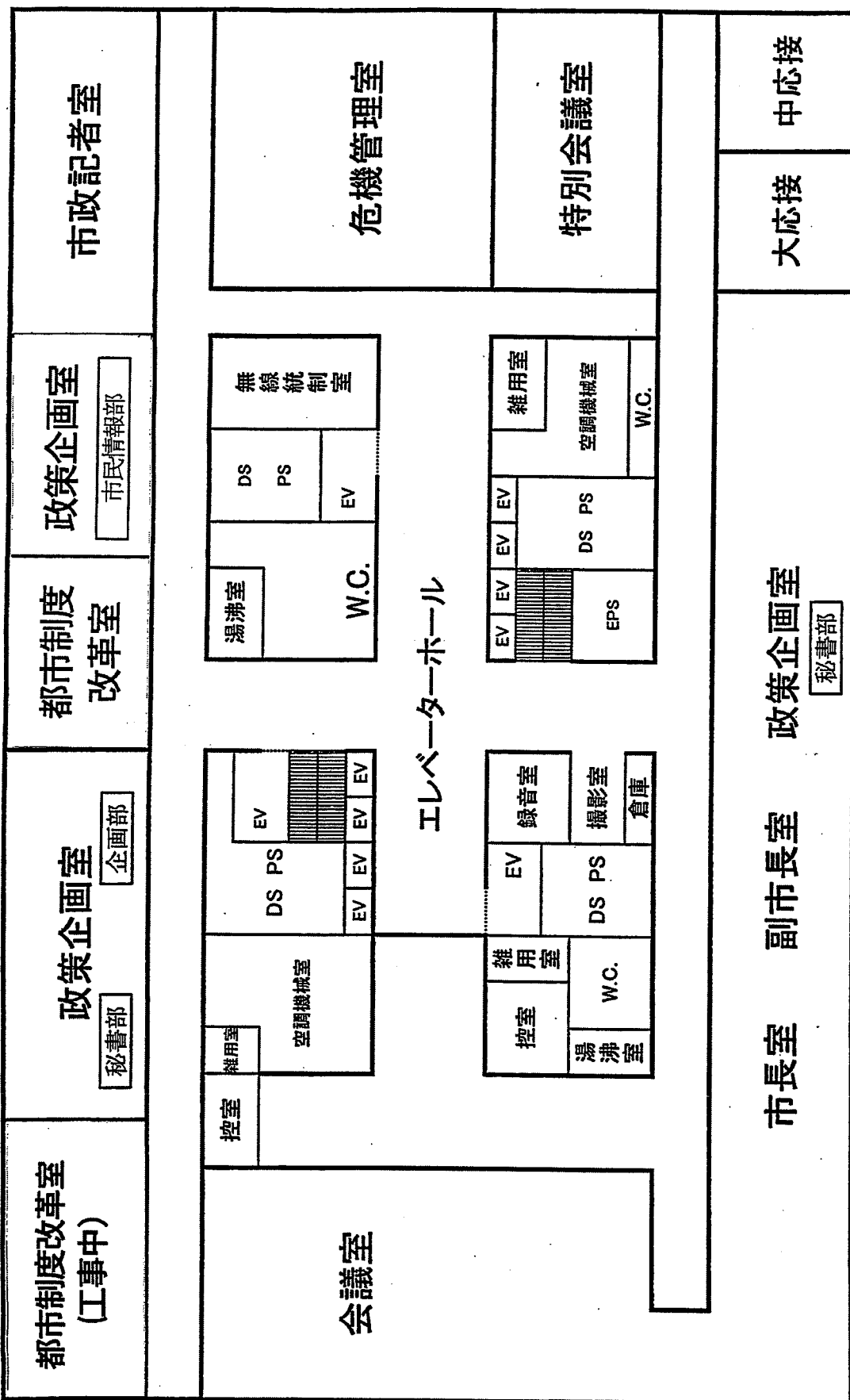
行政委員会 選挙部	政策企画室 秘書部	都市制度 改革室	政策企画室 市民情報部	市政記者室
--------------	-------------------------	-------------	---------------------------	-------

エレベーターホール

会議室	控室 雑用室 空調機械室 DS PS EV EV EV EV EV	湯沸室 W.C. 無線統制室 DS PS EV	危機管理室
	控室 雑用室 W.C. DS PS EV EV EV EV EV	湯沸室 EPS 雑用室 DS PS EV EV EV EV EV	特別会議室

市長室	副市長室	政策企画室 秘書部	大応接	中応接
-----	------	-------------------------	-----	-----

5F



市長室

秘書部

市長室

副市長室

秘書部

副市長室

大応接

中応接