

組合事務所の剥奪は許されない

2012年9月28日

自治労連全国弁護団

はじめに

2012年2月20日、大阪市・橋下市長は、大阪市役所労働組合（大阪市労組）及び大阪市役所労働組合総連合（大阪市労組連）に対して、同年4月1日以降の組合事務所の使用許可申請を不許可とする処分をした。全国的にも、職員団体等への組合事務所の使用許可や使用料をめぐる問題は、この1年ほどの間に、地方公共団体当局による不当な対応や議会での質問・議員の指摘など様々な場面で取り上げられる形でクローズアップされ、緊急に対応を迫られる課題となっている。

労働組合運動の格言として「不当労働行為と職場の合理化は同時にやってくる」と言われている。労働組合の活動や権利に対する攻撃の背後には、給与をはじめとする大幅な労働条件の切り下げや分限免職につながる民営化・独法化などが企てられていることに留意する必要がある。同時に、公務職場における合理化は住民サービスの削減に直結する。たとえば、上記組合事務所に限らず、数々の不当労働行為が問題とされている大阪市では、府市統合本部が市営地下鉄やバス、ごみ収集や給食調理などの民営化等を通じて企業・現業職員1万人を非公務員化する方針を打ち出し、また、そのためのワンステップとして民間並みの賃下げを要求している。それは、大阪市改革プロジェクトチームの打ち出す「施策・事業の見直し（試案）～市役所のゼロベースのグレートリセット～」と称する市民サービスの大胆な切り捨てと一体のものである。

したがって、労働組合の権利擁護と合理化反対の闘いは、これを一つのものとして捉え、闘いを組織することが重要である。

第1 便宜供与とは

1 憲法で保障された権利

労働組合は、使用者に対抗し、独立した存在であることから、自らの財政やメンバーにより自主的に運営されるべきものである。しかし、現実には労働組合を組織し、職場を基盤として組合活動を進めるにあたっては、使用者の様々な便宜の供与を受ける必要がある。特に、わが国においては企業別に労働組合が組織されていることから、職場の中で様々な会議や財政活動、教育・宣伝活動等を行うことが必要である。地公法は、職員団体が「企業内組合」として組織されることを前提としており、その理はより強く妥当する。

このような便宜供与は、憲法28条の保障する団結権に基礎を持つ。団結権を保障することは、使用者に対して、労働組合の活動を妨害してはならないこと、労働組合の正当な活動によって不利益が生じたとしてもこれを受忍すべきことはもちろん、労働組合の団結を承認しこれに配慮することも義務づけるものである。この使用者の義務を「団結承認義務」という。憲法28条の「勤労者」に地方公共団体の職員・労働者も含まれることは言うまでもない。したがって、地方公共団体も団結承認義務を負い、その一内容として、地方公共団体はその職員・労働者の職員団体・労働組合に対して必要不可欠な便宜供与をすることが義務付けられる。

2 便宜供与の主な内容

便宜供与には様々な権利や活動に関わるものが含まれている。供与すべき便宜の種類や範囲、程度は、使用者と労働組合との間の私的自治によって、その自主性・独立性を損なわない範囲で決定

されるべき事柄であるが、その場合にも、使用者は、団結承認義務に基づいた実質的な便宜を保障すべき義務を負う。

まず、場所的な便宜供与を図ることが必要である。その1番に組合事務所がある。それは執行委員会など組合の機関会議などを開催する場所として、組合の文書作成、機関紙等の発行、組合費や財産の管理などを行う場所として、そして組合員がそこに集い、コミュニケーションを図って団結を強めるための場所として、必要不可欠である。また、組合の宣伝・広報のために掲示板の貸与も必要である。さらに、組合大会・分会会議などのために食堂や会議室などを一時的に使用させることも必要である。

次に、組合活動の時間を保障するための便宜供与として、在籍専従（地公法55条の2）や組合休暇（職務専念義務の免除）がある。また、職員団体と当局の交渉を保障するために勤務時間中に交渉することが許されている（地公法55条8項）。そのための「予備交渉」も、実質的には交渉の一部にほかならないから、勤務時間中に開催するのは当然認められる。

さらに、労働組合費の徴収等を当局に依頼することもチェックオフとして多くの地方公共団体で実施されている。

3 現行法上の定め

便宜供与に関しては、労働組合法2条2号但書き及び同法7条3号但書きに関連する規定があり、地公法上の地方公共団体の職員団体等にも、その趣旨は活かされて当然である。

労組法2条2号は「労働組合」の範囲を画するために、使用者に支配され自主性を奪われているもの（「経費の支出につき使用者の経理上の援助を受けるもの」）は自主的な団体ではないとして、これを排除している。しかしながら、自主性を奪われているかどうかは実質的に判断されるべきものと解されている。したがって、形式的に経費の援助を受けていたからといって労働組合の自主性がなくなるわけではない。他方、経費援助にあたらぬ例外として、法文上の但書きで、「労働者が労働時間中に時間又は賃金を失うことなく使用者と協議し、又は交渉することを使用者が許すことを妨げるものではない」とされ（これは地公法55条8項と同趣旨である）、また、「使用者からの寄付」、「最小限の広さの事務所の供与」が明記されている。これらは単なる例示であって、実質に照らして広く解されるべきものとされている。

また、労組法7条3号は、不当労働行為の一形態として使用者による労働組合に対する「支配・介入及び経理上の援助」を禁止する。これもまた労働組合の自立性・独立性を担保するために、使用者が労働組合の運営に関与し、経費を援助することを禁止しているものであって、やはり同法2条2号と同じく、その例外として、同号但書きと全く同じ文言の但書きを定めて、労働組合が使用者から一定の援助を受けても直ちには不当労働行為にならないことを明示している。

このように、現行法はかなり広い範囲での便宜供与が認められるべきとの立場にたっている。

そして、労働組合の活動スタイルや通信手段等が時代とともに変化していくことからすれば、労働組合の自主性・独立性が侵害されない限り、時代にあったさまざまな種類の便宜供与が広く認められるべきである。したがって、組合事務所内に、印刷機・コピー機を自由に置けるのはもちろんであるが、業者と契約して自動販売機等を設置することも差し支えないし、使用者の設置した電話・fax・内線・データ回線の利用も当然許される。さらに、地方公共団体が業務として使用しているメール便にて労働組合の機関紙その他の文書等が配布されることも認められるべきである。

4 便宜供与の「権利性」

（1）便宜供与の一方的変更は許されない

日本国憲法施行とほぼ時を同じくして、官民を問わず、全国的に労働組合が組織されたといわれている。当時の霞ヶ関のある国家公務員組合の重要な役割の一つは、組合員の日常生活のために各地から必要な食糧を入手することであり、組合事務所もその保管場所となっていて、隣接場所が組合員の家族が経営する売店や商店になった例もあるという。このように、便宜供与は組合の活動・運営の切実な必要と、これを使用者が容認したことから生まれたものであり、それは労使の合意により開始され、存続してきたものである。

そして、戦後67年が経過した現在、各地方公共団体で様々な便宜供与が長期間続いている。ここでは、地方公共団体とその職員団体等の労使関係が、地方公共団体が存続する限り続くものであることが当然の前提とされてきた。そうであれば、一旦認められた便宜供与も、その必要性・合理性を喪失しない限り、存続すべきものである。

ことに、地公法上、職員団体が地方公共団体を単位として結成され、活動すべきものとされており、そのことを前提に便宜供与が獲得されてきた歴史に鑑みれば、便宜供与が使用者により一方的に奪われたときには様々な著しい障害が生じることになる。

したがって、便宜供与の一方的不利益変更は許されない。

(2) 明示・黙示の合意

一つ一つの便宜供与が何時からいかなる経過で実施されるようになったかを解明することは、もはや不可能に近いことも多い。もちろん、便宜供与に関して、労使で文書を作成しているケースも散見されるであろうが、ない方が圧倒的に多いと思われる。

しかし、地方公共団体と職員団体等が協議して合意しない限り便宜供与は始まらないのが通常である。つまり、便宜供与の始まりには労使の合意があったのである。また、当局が認識しながらも異議を述べたり改善を指示しないまま時間が経過したような場合は、当局がそれを承認していたものであり、黙示の合意が成立していたものというべきである。こうした労使の合意に基づく便宜供与については、労働組合がその合意に基づく権利を取得しているものであるから、当局がこれを一方的に破棄することは許されない。

(3) 確立した労使慣行

また、仮に労使の合意によって始まったものでない場合であっても、①便宜供与をしている状態が長期間にわたり継続しており、②労使双方がこれを明示的に排除しておらず、③当該慣行が労使双方の規範意識によって支えられている場合には、民法92条による法的効力のある「慣習」として認められるものとされている(商大八戸ノ里ドライビングスクール事件・最(一小)判平成7年3月9日、大阪高判平成5年6月25日労働判例679号30頁)。

そして、便宜供与の事実は、当局や管理職らも、そして組合役員や組合員らも、当然認識しているものであり、それについて特段異議を述べず、容認してきた場合には、規範意識によって支えられてきたものというべきである

こうした労使慣行に基づく便宜供与も、労働組合の権利として確立しているのは明示・黙示の合意に基づくものと変わらないから、これを当局が一方的に変更することが許されないのは当然である。

(4) 文書による確認について

便宜供与に関しては、労使の合意内容を文書により定めておくことが、その内容や範囲が明確になることから望ましい。

他方で、便宜供与に関して「文書協定」で定めている事柄に期間が定められていることもある。

しかし、その「期間」は一般的には当面の期間を定めたものであり、それ以降認めない趣旨でないことは当然である。便宜供与は、労使関係に付随するものとして永続性を有するものだからである。したがって、「文書協定」に定められた便宜供与を使用者が一方的に破棄したり、否定したりできないことは当然である。

(5) 不当労働行為・不法行為

一つの職場に傾向の異なる二つ以上の労働組合が存在する場合に、使用者が特定の組合にだけ便宜供与を認め、他の労働組合にはその便宜供与を認めないなどということは許されない。このような差別的取扱いは明白な不当労働行為であるとともに、不法行為として損害賠償の対象となる。

また、明示・黙示の合意により、あるいは確立した労使慣行に基づいて認められていた便宜供与を使用者が一方的に剥奪することは許されない。この場合も、不当労働行為に該当するばかりか、不法行為として損害賠償の対象となる。

例えば、会社が便宜供与してきたプレハブ建物、組合掲示板に関する組合との貸与協定を一方的に解約予告した岩井金属工業事件（東京地判平成8年3月28日労働判例694号65頁）では、「本件協定の解約予告は、会社側において合理的な理由が無く行われたもので権利の濫用に当たると言うべきであって、さらに右解約予告にいたった経緯に鑑みると、これによって組合活動に支障をもたらし、原告会社の従前してきた組合弱体化を完遂させようとする意図の下に行われたものと推認することができるから、不当労働行為に該当し、許されないと言うべきである」とされている。

また、会議室の使用等の会社施設の使用、チェックオフ、組合掲示板等の貸与、組合事務所の賃料肩代わり、在籍専従者の社会保険料の事業者負担の肩代わりの各便宜供与を中止ないし廃止した太陽自動車・北海道交運事件（東京地判平成17年8月29日労働判例902号52頁）では、「便宜供与が慣行として定着している場合においては、会社に便宜供与の廃止を必要とする合理的な理由が存在し、かつ、廃止に当たっては、労働組合の了解を得るとか、了解が無理な場合には労働組合側に不測の混乱を生じさせないよう準備のための適当な猶予期間を与えるなど相当な配慮をする必要があり、このような配慮をすることなく、組合活動に対する報復目的、対抗手段としてされた便宜供与廃止措置は違法と解するのが相当である。」として、賃料肩代わり分103万円5千円を含む200万円の損害賠償が命じられた。

いずれも民間労働組合の例であるが、その法理は、地方公共団体の職員団体等についても妥当する。

第2 組合事務所に関して

(1) 地方自治法238条の4に基づく手続き

職員団体等に庁舎の一部を貸与し、組合事務所として長年にわたって無償で使用させてきている地方公共団体がほとんどである。庁舎内に組合事務所があることは当局にとってもメリットが多い。勤務時間中の団体交渉を開催することに関しても（地公法55条8項）移動時間などが短縮されたり、事務折衝など緊急な場合にも短時間で開始できるからである。

ところで、地方公共団体が職員団体等に組合事務所を貸与するにあたっては、形式上、地方自治法238条の4の7項に基づく手続きにより、毎年一年間ずつ使用が許可されているのがほとんどであろう。

すなわち、行政財産の目的外使用として、行政財産を使用する職員団体等が毎年3月頃に翌年度

の使用許可申請を行う。地方公共団体の長は、毎年4月1日から翌年3月31日までの一年間に関して、「その用途又は目的を妨げない限度において」、職員団体等にその使用を許可する処分を行うことが、通例となっている。

この地方公共団体の長等の使用許可は、基本となる労使の合意や労使慣行に基づくものであるから、長等に裁量権があるとしても、裁量権の幅はそう大きなものではない。労働組合を弱体化させる目的など、不当労働行為になる場合はもちろん、そうでなくとも、差し迫った行政上の必要が高くもないのに不許可とするような場合には、その裁量に逸脱又は濫用があるものとして、不許可処分は違法として取消されることになる。

また、庁舎建て替えなどの場合においても、地方公共団体が旧庁舎で職員団体等に組合事務所を貸与してきたときには、建て替え後の新庁舎においても引き続き貸与するという合意があるのが通常であり、もし、地方公共団体が、正当な理由もなく、新庁舎では組合事務所を貸与しないという態度をとるときには、同様に裁量逸脱や濫用があるとされることになる。

(2) 組合事務所の自由利用の保障

憲法28条が労働基本権を保障し、その権利に基づき認められる便宜供与の一つとして組合事務所の使用を認められている以上、組合活動の自由は組合事務所の利用にも及び。労働組合の正当な活動である限り、使用者はこれに対して制約を課したり介入することはできない。したがって、会議の開催や掲示物の内容に疑義を述べることが許されないのは当然である。また、労働組合として政治活動・選挙活動を行うことが認められている以上、その活動のために組合事務所を使用することも自由である。

(3) 使用料に関して

労働組合の活動は営利を目的とするものではないことから、労働組合が便宜供与を受けるのと引換に使用者に対して「費用」や「対価」を支払うということは考えられてこなかった。庁舎の一部を組合事務所に提供する場合も同様であって、長い間無償が当然として継続されてきた。行政財産の目的外使用制度も、必ずしも使用の対価を支払うべきものとはしていない。

先に見たように、便宜供与が憲法28条に基づく使用者の団結承認義務に由来するものである以上、職員団体等の組合事務所使用は憲法上の権利の具体化したものであり、使用者にとっては事務所貸与は義務の履行に過ぎないのであるから、便宜供与を提供したからといって、労働組合がその対価を支払うということは元々予定されていないものである。

なるほど、行政財産の目的外使用として組合事務所を提供している場合には、形式的には、使用する職員団体等から使用料の免除申請をさせて全部免除を許可している例が多いと思われるが、それは憲法上の権利を具体化するものである以上、むしろ当然のことである。

したがって、職員団体等が長年にわたって無償で組合事務所の貸与を受けてきた場合に（低廉な使用料を支払ってきたような場合も含む）、突然、地方公共団体が職員団体等に対し、高額の使用料を請求するという態度は、職員団体等の財政に打撃を与え、その団体の存続や活動を困難ならしめかねないことであり、それは憲法上の団結権を空洞化するものとして許されないものというべきである。

また、組合事務所に関連して、事務所の電気代・水道代・外線電話代等、あるいは、自動販売機の電気代、組合宣伝カーの駐車代などについても、これを使用者が負担することは民間の労使関係でもよくみられることであって、地方公共団体において同様の取り扱いをすることには何のも問題ない。

したがって、これらの経費援助についても、地方公共団体が、突然、その取り扱いを変えて、職員団体等に請求するような場合は、同様に違法の問題を生ずることになる。

これらは、先に述べたように、庁舎建替えに伴って新庁舎の一部を組合事務所として貸与する場合にも妥当する。旧庁舎において職員団体等が無料または低廉な使用料により組合事務所の貸与を受けてきた場合に、新庁舎になったからといって、高額の使用料を請求するがごときは、職員団体等の団結権を空洞化するものとして許されない。

第3 組合事務所の一方的な剥奪は許されない

1 裁量権の濫用・逸脱である

地方公共団体当局が、職員団体等に対して、長年使用し続けてきた組合事務所を次年度からは使用させない、返還してほしいと要求してきた、あるいは、職員団体等が出した行政財産の目的外使用許可申請を却下してきたような場合は、どう考えたらいいだろうか。

組合事務所がなくなれば、組合は正常な組合活動を継続することが物理的にできなくなる。それは組合の存在を否認するに等しいことであって、原則として地方公共団体の長の裁量権の逸脱、濫用に該当するというべきである。

労働協約に基づいて、会社が組合事務所の賃料を負担する義務が定められていたにもかかわらず、その賃料支払いを拒否した神谷商事事件（東京地判平成8年6月26日労働判例699号51頁）は、「そもそも一般に使用者の組合に対する便宜供与の撤回は、使用者の判断によって無制限に許されるものではなく、組合との協議を欠く場合や、便宜供与の撤回に合理的理由を欠く場合等、権利の濫用にわたる場合には右撤回は許されないものと解すべきである」としているところである。

2 組合事務所の返還が認められる場合はほとんどない

(1) 「庁舎狭隘」は口実

一般的に、地方公共団体が組合事務所の返還を求める時には、「庁舎狭隘」を口実にすることがほとんどである。

しかし、地方公共団体には幾つもの建物があり、当局の決定に基づきそれぞれが使用分野が異なり、使用区分が定められてきた。そして、これらのフロア面積には大きな余裕があり、行政事務に必要とされる「基準面積」を上回る「配置面積」が確保されているのが通常である。

このほか、さまざまな外郭団体や、銀行・郵便局・売店・記者クラブなど、外郭団体とすらいえないものに対しても、かなりの面積のフロアが貸与されていることも多い。

他方、職員団体等に貸与する事務所については、ともすれば地下の一番奥などが貸与されていたりしている。

これら従来の配置・使用状況を前提とすれば、庁舎が狭隘だからと言って本当にその場所を地方公共団体業務に使用するつもりか、疑問なケースがほとんどであろう。

(2) 代替施設の提供を

万が一、組合事務所として使用している場所・施設を、地方公共団体の事務のために使用しなければならない必要がある場合には、無条件に返還すべきであろうか。

この場合には、地方公共団体当局は職員団体等の被る打撃が最も少ない方法にて代替策を講ずるべきである。例えば、従来の場所からそう遠くない庁舎内に同様の広さの事務室を確保することは、憲法上の権利を保障する団結承認義務からも当然である。

(3) 遅くとも90日目の予告と十分な労使協議を

地方公共団体が組合に対し、長年にわたって使用を認めてきた組合事務所の明渡を求める場合、組合の活動にとっての影響は重大であることから、十分に時間をとって組合との協議を尽くすべきは当然である。労働組合法15条4項は、労働協約を「解約しようとする日の少なくとも90日前に」予告しなければならないと定めている。この規定の趣旨は、従来継続してきた労働条件等を変更する場合には、少なくとも労使で90日間は協議すべきだから、90日以上前に予告しなければならない、というものである。労働組合法は職員団体に直接適用されるものではないが、この規定に準じて、遅くとも90日前にはその旨を組合に通告し、協議を進めるべきである。

もちろん、この協議は単なる手続であって、これを履践すれば解約が有効となるというものではない。予告期間を守って協議をしたとしても、不当労働行為意思に基づく解約であったり、差し迫った行政上の必要も認められない使用不許可であれば、やはりそれは違法である。

また、「協議」というからには、少なくとも結論が可変的であることが当然の前提である。当局があらかじめ決めておいた結論を組合に押しつけるがごときは協議の名に値しない。むしろそれ自体が不誠実団交という別の不当労働行為を構成することになる。

なお、協議がまとまらないまま使用許可期限を迎えたからといって、ただちに明渡さなければならないものではない。組合事務所の便宜供与は組合活動に必要不可欠であり、同時に、その貸与は労使関係に付随して原則として永続的に継続するものであるから、地方公共団体の長が一方的に裁量で決定できるものではなく、組合との協議が整わない場合、明渡請求自体が違法となることが多い。また、そうでないとしても、現に使用を継続している状態の変更を求めるものであり、使用期間が経過したからといって、使用者である当局が一方的に実力で組合を排除すること、つまり、自力救済することは許されない。

3 組合事務所返還請求自体が不当労働行為となることが多い

過去に私たちが経験してきた職員団体等への組合事務所の貸与の継続を否定し返還請求してきたケースは、ほとんどが不当労働行為であった。

職員団体等に対する組合事務所の返還請求自体が不当労働行為である場合には、地方公共団体の明渡（返還）請求自体が違法となる。

おわりに

いま、全国各地で、組合事務所問題をはじめ、便宜供与に関して、その権利の重要性を必ずしも十分に認識しないばかりか、便宜供与することそれ自体が問題であるかのような論調がまかり通ろうとしている。しかしながら、便宜供与の否定は憲法28条の否定にほかならない。憲法について正しく理解しない者が少なからずいることは遺憾というほかないが、それをそのまま放置すれば、それは憲法を空洞化させることにつながる。労働組合は、組合員、そして国民全体に、憲法に対する理解を深めてもらうよう努力する必要がある。この意見書がその一助になれば幸いである。

以上