The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	行政財産の目的外使用と組合事務所（二・完）
Author(s)	小嶌, 典明; 豊本, 治; 中谷, 伸二 他
Citation	阪大法学. 2012, 62(2), p. 1-31
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/60198
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論説

行政財産の目的外使用と組合事務所（二・完）

小嶌典明
中豊本治
小谷伸二
倉孝之

一　はじめに――ある国会の質疑から
二　行政財産の処分等の制限――根拠規定とその沿革
　1　現行規定――国有財産法一八条と地方自治法二三八条の四
　2　行政財産の目的外使用――国有財産法の当初規定
　3　許可による目的外使用の明確化（法改正）とその意義
三　組合事務所の供与にみる法令と現実との乖離
　1　国有財産である行政財産の目的外使用許可と蔵管一号
　2　公有財産である行政財産の目的外使用許可と条例・規則
　3　慣例・慣行に根拠を与えた昭和三八年・三九年の改正附則（以上、六二巻一号）
四　組合事務所の明渡しをめぐる争訟上の問題

（阪大法学）62（2-1）197〔2012.7〕

1　許可の法的意義――目的外使用の許可か事実上の許可か
2　不許可処分をめぐる訴訟
3　組合事務所の明渡しと不当労働行為
補　公務員労働関係法の制定とその問題点（以上、本号）

四　組合事務所の明渡しをめぐる争訟上の問題

1　許可の法的意義――目的外使用の許可か事実上の許可か

職員団体に対する組合事務所の供与は、通常、行政財産の目的外使用の許可という形式を踏んで行われる。たとえば、全厚生（全厚生労働組合）や全労働（全労働省労働組合）といった職員団体が組合事務所（事務室）を置く中央合同庁舎第五号館には、このことに関連して次のように定める庁舎管理規則がある。(1)

（合同庁舎の目的外使用）

第十二条　管理官庁等は、原則として合同庁舎を所掌業務以外に使用させてはならない。

2　管理官庁等は、やむを得ない事由によりその管理する合同庁舎の一部を目的外に使用させようとする場合は、あらかじめ「使用許可申請書」（略）を提出させ、当該申請書を審査し、当該行為が所掌業務の遂行を妨げず、かつ、庁舎内の秩序維持及び安全保持に支障のないものに限り「使用許可書」（略）を申請者に交付し、許可するものとする。この場合において、管理官庁等は、必要な条件を付し、又は指示することができる。

3　管理官庁等は、前項の使用許可を受けた者が、その許可内容に相違した行為をし、又は条件若しくは指示に

違反したときはその許可を取り消すことができる。

4　使用官庁は、第二項の使用許可をしようとするときは、あらかじめ管理官庁に協議しなければならない。

5　使用官庁は、第三項の使用許可の取消しをしたときは、そのつどその旨を管理官庁に通知しなければならない。

しかし、このようにいうことができるのは一般に組合本部に限られるのであって、支部レベルまでいくと事情はかなり違ってくる。

たとえば、いわゆるヤミ専従（無許可専従）を理由とする懲戒処分の取消しを求めて争われた京都下京社会保険事務所事件（京都地判平成二三・九・二八、裁判所ウエッブサイト）では、事務所「三階の男子休養室の一角には、組合京都支部のためのスペースがあり、机や本棚等の備品類や電話が備付けられており、組合京都支部の事務所として使用されていた」との事実が認定されているが、その実態はせいぜいが事実上の使用許可といえるものにすぎなかったと考えられる。

このような許可の実態は、組合事務所と並ぶ労働組合への代表的な便宜供与とされる組合掲示板についても広くみられるものであるが、最高裁も、組合掲示板の使用については、その許可は「一般的禁止を特定の場合に解除する」という意味での許可、すなわち事実上の許可にすぎず、許可を受けた者が「当該場所を使用するなんらかの公法上又は私法上の権利を設定され又はこれを付与されるものではなく」、「行政財産の目的外使用の許可にも当たらない」との考え方を採用し、今日に至っている。正確には、次のようにいう。

「庁舎管理者による庁舎等における広告物等の掲示の許可は、専ら庁舎等における広告物等の掲示等の方法によつてする情報、意見等の伝達、表明等の一般的禁止を特定の場合について解除するものであつて、右許可の結果許可を受けた者は右のような伝達、表明等の行為のために指定された場所を使用することができることとなるが、それは、禁止を解除され、当該行為をする自由を回復した結果にすぎず、右許可を受けた者が右行為のために当該場所を使用するなんらかの公法上又は私法上の権利を設定され又はこれを付与されるものではなく、また、右許可が国有財産法一八条三項にいう行政財産の目的外使用の許可にもあたらないと解すべきことは、当裁判所の判例（最高裁昭和五二年（オ）第五〇〇号同五七年一〇月七日第一小法廷判決・民集三六巻一〇号二〇九一頁）とするところであ」る（足立税務署事件＝最二小判昭和五九・一・二七労判四二五号三〇頁）。

では、「目的外使用の許可」と「事実上の許可」とでは、そこにどのような違いがみられるのか。

いずれの場合も、その多くはいわゆる庁舎管理権の行使として行われるが、この庁舎管理権は、施設の維持、保全、管理のために必要とされる権限であり、物としての施設の管理と庁舎の秩序維持のための規制という二つの側面を有すると解されている。(2) すなわち、行政財産の使用という側面を重視すれば、国有財産法等に根拠を有する目的外使用の許可となり、公物管理上の秩序維持という側面からみれば、事実上の許可ということになるが、右の判決は後者の立場に与するものと考えられる。(3)

そして、事実上の許可であれば、それは単なる便宜供与にすぎず、許可を受けた者になんらの権利を付与するものではないが、目的外使用の許可であれば、一定の要件のもとで許可を受けたものとして行政財産を使用することができる。後者の場合、その限りにおいて法的保護を受けるということになる。

具体的には、双方の違いは、使用許可の取消し（講学上の撤回）における管理者＝許可権者の裁量の幅の違いとなって表れる。

すなわち、目的外使用の許可は、国有財産法等に根拠を有するものであり、その取消しにはこれら根拠法に規定する一定の要件を充足する必要があり、そこにはある程度の羈束性を認めることができるが、事実上の許可ということになれば、管理者がその権限に基づく裁量によって許可したものにすぎず、庁舎管理上必要または理由があると管理者が判断した場合にはいつでも許可を取り消すことが可能となる。[4] 両者の間には、このような違いが存在するのである。

ただ、羈束裁量とはいっても、後述するようにさほど厳格なものではない。また、事実上の許可と目的外使用の許可とでは、その処分性をめぐって取消訴訟を提起できるか否かという点で差異が生じる可能性もあるが、この点についても後述するところにゆだね、ここでは言及しない。

なお、右の判決は組合掲示板の使用とかかわるものであり、組合事務所の使用までをも射程内に置くものといえるかどうかについては、いささか疑問もある。

組合掲示板と組合事務所では使用目的が異なるものの、庁舎の一部使用という点では相違はなく、両者を区別して考える必要はないという見解もあるが、[5] 占有の態様という点では大きな違いがあり、両者はやはり区別して考えるべきであろう。

たしかに、目的外使用の許可とはいっても、組合事務所として行政財産を使用させる場合、その実態は先にみたようにきわめてルーズなものであり、長期にわたる使用や広い範囲における使用料の減免等、法令が想定したものとは必ずしもいい難い現実がある。

しかし、だからといって、これを事実上の許可にすぎないというにはやはり無理がある。法令に基づかない許可（事実上の許可）を無制限に認めることが妥当性を欠くことはいうまでもなく、ヤミで庁舎の一部使用を職員団体に認めているような場合を除き、目的外使用の許可が一応あったものとして考える。以下では、こうした観点から検討を進めたいと思う。

2　不許可処分をめぐる訴訟

許可の取消しと不許可処分――裁量の幅に違いはあるか

国有財産法や地方自治法には、行政財産の目的外使用に関連し、許可の取消しについて定めた規定がある。国有財産法一九条に定める同法二四条一項（普通財産の貸付契約の解除規定）の準用規定および地方自治法二三八条の四第九項の定めがそれである。

法定された取消事由は、国有財産法が「国又は公共団体において公共用、公用又は国の企業若しくは公益事業の用に供するため必要を生じたとき」としているのに対して、地方自治法は「公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為があると認めるとき」としており、その範囲には規定上若干の差異がある。

ただ、いずれの場合も、そこに定められた取消事由は例示列挙と解するのが相当であり、実務もこうした考え方に従っているといえる。たとえば、先にも引用した蔵管一号に所収された「国有財産使用許可書」（別紙様式11）が次のように定めているのが、その例証である。(6)

（使用許可の取消し又は変更）

第八条　部局長は、次の各号の一に該当するときは、使用許可の取消し又は変更をすることができる。

一　使用を許可された者が許可条件に違背したとき

二　国において使用を許可した物件を必要とするとき

三　使用を許可された者の役員等（個人である場合はその者、法人である場合は役員又は支店若しくは営業所の代表者、団体である場合は代表者、理事等、その他経営に実質的に関与している者をいう。以下同じ。）が、暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成三年法律第七七号）第二条第二号に規定する暴力団をいう。以下同じ。）又は暴力団員（同法第二条第六号に規定する暴力団員をいう。以下同じ。）であるとき

四　使用を許可された者の役員等が、自己、自社若しくは第三者の不正の利益を図る目的、又は第三者に損害を加える目的をもって、暴力団又は暴力団員を利用するなどしているとき

五　使用を許可された者の役員等が、暴力団又は暴力団員に対して、資金等を供給し、又は便宜を供与するなど直接的あるいは積極的に暴力団の維持、運営に協力し、若しくは関与しているとき

六　使用を許可された者の役員等が、暴力団又は暴力団員であることを知りながらこれを不当に利用するなどしているとき

七　使用を許可された者の役員等が、暴力団又は暴力団員と社会的に非難されるべき関係を有しているとき

2　以下、略

また、地方公共団体のなかにも、法定事由とは異なる使用許可の取消事由について定めを置くものが、少数とはいえ存在することは注目に値する。たとえば、「使用料を、その納付期限後三月以上経過して、なお納めないとき」（横浜市公有財産規則（昭和三九年三月三一日規則第六〇号）三五条二号）や「公安、風俗その他公益を害するおそれがあるとき」、「公務又は管理上支障があるとき」（静岡市財産管理規則（平成一五年四月一日規則第五〇号）二八条一項一号・三号）といった取消事由がそれである。

行政財産の目的外使用があくまで例外として位置づけられる以上、法律上明示されていない取消事由を国や地方公共団体が自ら――常識の範囲内で――定めることはなんら差し支えなく、羈束裁量とはいっても、これを厳格に解すべき理由はない。こうもいうことができよう。

では、行政財産の目的外使用を許可せず、あるいはその更新を認めないという行為に当局が出た場合はどうか。許可期間の途中で行われる許可の取消しとは違い、こうした不許可処分の場合には、これを羈束する（当局の手を縛る）ものがそもそもない。したがって、目的外使用を許可するかどうかは、結局のところ、当局の裁量にゆだねられることになる。

たしかに、羈束裁量または自由裁量とはいっても、そこに明確な境界線が存在するわけではない。ただ、同じく行政財産をその本来の目的・用途である公用または公共用に供することを理由とする場合であっても、許可の取消しについては、許可期間の途中であえて許可を取り消すことを納得をもって説明できる程度の必要性が求められるのに対して、許可期間の満了を待って行われる不許可処分については、そうしたレベルの必要性までは要求されず、単に公用または公共用に供するという理由があれば足りる。常識で考えても、この程度の違いは双方の間で当然に認められてよいであろう。

さらに、このことに関連して、許可の更新が長期にわたって形式上漫然と繰り返されてきたというような特段の事情が認められる場合には、不許可（更新拒否）を許可の取消しに準じて考えることが妥当と判断されるケースもなかには存在しよう。(7)

とはいえ、このような特段の事情が存在する場合においても、使用許可によって与えられた行政財産の使用権は「当該行政財産本来の用途または目的上の必要を生じたときはその時点において原則として消滅すべきものであり、また、権利自体に右のような制約が内在しているものとして付与されているものとみるのが相当である」とした判例（東京都中央卸売市場用地事件＝最三小判昭和四九・二・五民集二八巻一号一頁）があり、許可の取消しに相当するから、それが困難になるというわけでは必ずしもない。(8)

以上のほか、行政処分の取消訴訟（抗告訴訟）においては、そもそも処分性が認められない限り、裁判はそこで終わる。つまり、裁量権の濫用判断にまでは進まないことにも留意する必要がある。そこで以下、項を改めてこの処分性の問題について検討することとする。

取消訴訟――鍵を握る処分性の有無

行政事件訴訟法三条は、その二項で「この法律において『処分の取消しの訴え』とは、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為（次項に規定する裁決、決定その他の行為を除く。以下単に『処分』という。）の取消しを求める訴訟をいう」と定めている。それゆえ、行政機関の行為であっても「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」でなければ、取消訴訟を提起することができないということになる。そして、右にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」には処分性があるという。

また、ここにいう「行政庁の処分」については、「行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によつて、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているものをいう」と解するのが判例の立場（東京都ごみ焼却場設置条例無効確認等請求事件＝最一小判昭和三九・一〇・二九民集一八巻八号一八〇九頁）[9]となっており、この判例法理に従えば、事実上の行為については、処分性が当然認められないということになる。

したがって、庁舎内の一室を組合事務所として使用している場合においても、それが事実上の許可に基づくものにすぎないときは、許可が取り消されたとしても、その取消しを求めて訴えを提起できない（不適法の訴えとして却下される）ということになろう。

では、それが行政財産の目的外使用の許可に基づくものであった場合はどうか。

現行の国有財産法および地方自治法は「目的外使用の許可という、申請―許可の制度」を採用しており、「申請に対する許可もその拒否もいずれも」処分性を有するというのが肯定説の立場であるが、これが通説・判例であるとする有力説も存在する[10]。

これに対して、否定説は、行政財産の目的外使用はあくまで許可を受けることによって例外的に認められるものであり、そこに行政財産を使用する実体法上の権利または法的利益（使用請求権といったもの）を観念する余地はなく、その意味で申請権を欠くことを処分性を否定する理由とする。

企業施設については使用者の許諾がなければ、これを使用できないのと同様、公用施設（行政財産）についても管理者の許可がなければ、その使用は認められない。いずれの場合も、許諾ないし許可それ自体を強制する手段は現行法（私法）上存在しないことを考慮すれば、否定説の方がより説得力があるといえる。たとえば、その代表例

ともいうべきある裁判例（弘前大学りんご石碑事件＝青森地判平成四・七・二八行裁集四三巻六・七号九九一頁）は、次のようにいう。

「行政事件訴訟法三条二項の処分の取消しの訴えの対象となる『処分』とは、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、またはその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される。

そして、一般に、申請に対する行政庁の拒否行為は、申請人が申請権を有している場合には、手続的な権利を侵害し、又は申請にかかる処分を得る可能性を奪うことにおいて申請人の法律上の利益に影響を及ぼすものとして処分に当たるが、申請人が法令による申請権を有しない場合には、申請人の法律上の利益になんら影響を与えるものではないから、処分には当たらず、取消訴訟の対象とはならないと解するのが相当である。

そこで、本件回答の処分性について検討するに、原告は、本件申請はりんご石碑建立のための土地の使用許可を求めるものであると主張し、これは、大学教育及び学術研究の場である国立弘前大学の敷地を弘前大学設置目的以外に使用することについての許可を求めるものと解されるところ、この点について国有財産法一八条三項は、『行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる。』と定めているが、同規定は、行政財産の本来の用途又は目的が阻害されることのないようにするために同条一項で私権の設定による使用収益を禁止した上で、あくまでも当該施設の管理者が目的外使用の必要性を認めた場合のために例外的に置かれた規定であると解するのが相当であり、使用希望者に対し当該行政財産を使用することができる実体法上の権利ないし法的利益を賦与するものでなく、また、国有財産法その他の法令上使用希望者に対し

手続上の権利として申請権がある旨を定めた明文の規定やそれを前提とした手続的な規定はない。

なお、文部省所管国有財産取扱規程（文部省訓令）及び弘前大学国有財産取扱規則は、行政庁の組織内部における規律（内規）にとどまり、法令として国民に申請権を賦与する効力を有するものではない。したがって、国有財産の目的外使用の許可申請については、申請人に法令上の申請権が認められていないから、目的外使用の許可申請に対する拒否行為は申請人の法律上の利益になんら影響を与えるものではなく、取消訴訟の対象となる処分には当たらない」。

たしかに、行政財産の目的外使用がいったん許可されたにもかかわらず、それが使用許可期間中に取り消されたという場合には、許可期間が満了するまでは当該許可に基づく使用権が存在するものと考えられることから、その取消しについては処分性を肯定してしかるべきである。

しかし、このような行政財産の使用権は、許可期間の満了とともに消滅すると解すべきであり、仮に許可の更新が認められなかったとしても、更新拒否（不許可）については処分性が否定され、取消訴訟の対象とはならないと考えられる。

また、これまで更新が繰り返されてきたという事実があったとしても、そのこと自体は許可が当然に更新されることを保障するものではなく、そこに更新請求権といったものを観念する余地がない以上、こうした場合に限って更新拒否に処分性を肯定すべき理由はない。たとえ、事前に口頭で更新を約束していたというような特段の事情が認められる場合にも、それはあくまで損害賠償の問題にとどまると考えるべきであろう。(11)

損失補償と損害賠償

行政財産の目的外使用については、以上にみた取消訴訟のほか、許可の取消しや更新拒否等をめぐって、それによって生じる損失補償や損害賠償を求める形で、訴えが提起されることがある。

① 損失補償

国有財産法一九条が、同法一八条六項に定める行政財産の目的外使用の許可について準用する規定の一つに、同法二四条の定めがある。すなわち、「普通財産を貸し付けた場合において、その貸付期間中に国又は公共団体において公共用、公用又は国の企業若しくは公益事業の用に供するため必要を生じたときは、当該財産を所管する各省各庁の長は、その契約を解除することができる」（一項）とした上で、「前項の規定により契約を解除した場合においては、借受人は、これによつて生じた損失につき当該財産を所管する各省各庁の長に対し、その補償を求めることができる」（二項）とした、貸付契約の解除に関する規定がそれである。

したがって、行政財産をそこに定める公用または公共用等の用に供するため、目的外使用の許可を取り消す場合には、国の側に過失がなく、取消し自体は適法とされる場合においても、それによって生じた損失については補償を行うことが必要になる。右の規定を素直に解釈すれば、このようになろう。

それゆえであろうか、「国有財産使用許可書」（前掲）も、「使用を許可された者が許可条件に違背したとき」や暴力団関係を理由とする許可の取消しについては、取消しにより「生じた損害について、何ら賠償ないし補償することを要しない」とする一方で、「国において使用を許可した物件を必要とするとき」が取消事由となる場合には、これをその対象から除外するものとなっている（八条二項を参照）[12]。

ただ、「使用許可の取消に際して使用権者に損失が生じても、使用権者においてその損失を受忍すべきときは、右の損失は［国有財産法一九条が準用する同法二四条］のいう補償を必要とする損失には当たらない」とするのが判例（前掲・東京都中央卸売市場用地事件＝最三小判昭和四九・二・五）の立場であり、同判決は一方で先にみたように、使用許可によって与えられた行政財産の使用権は「当該行政財産本来の用途または目的上の必要を生じたときはその時点において原則として消滅」し、使用権者は許可の「取消によつて使用権が消滅することを受忍すべき立場にある」としていることにも留意する必要がある。

そして、「その例外は、使用権者が使用許可を受けるに当たりその対価の支払をしているが当該行政財産の使用収益により右対価を償却するに足りないと認められる期間内に当該行政財産に右の必要を生じたとか、使用許可に際し別段の定めがされている等により、行政財産についての右の必要にかかわらず使用権者がなお当該使用権を保有する実質的理由を有すると認めるに足りる特別の事情が存する場合に限られる」ともする。

なお、地方自治法には、国有財産法一九条に相当する規定はないものの、同判決は「国有であれ都有であれ、行政財産に差等はなく、公平の原則からしても国有財産法の右規定は都有行政財産の使用許可の場合にこれを類推適用すべきものと解するのが相当であつて、これは憲法二九条三項の趣旨にも合致するところである」とするものとなっている。

以上を要するに、国有財産であれ公有財産であれ、行政財産を公用または公共用等の用に供するため、使用許可を取り消す場合には一般に損失補償が必要となるが、それが「行政財産本来の用途または目的上の必要を生じたとき」といえる場合には、原則としてその必要もなくなる。[13] このようにいうことができよう。

② 損害賠償

行政財産の目的外使用について、これを許可するかどうかは、先にみたように基本的には管理者の裁量にゆだねられる。ただ、裁量権の行使とはいっても、完全な自由裁量ではなく、そこに逸脱濫用の違法が認められる場合には、これによって生じる損害賠償責任が問われることになる。

たとえば、こうして裁量権の逸脱濫用の有無が争点となった近年における代表的なケースに、次のように述べる呉市（広島県教職員組合）事件（最三小判平成一八・二・七民集六〇巻二号四〇一頁）がある。

「地方自治法二三八条の四第四項、学校教育法八五条の上記文言に加えて、学校施設は、一般公衆の共同使用に供することを主たる目的とする道路や公民館等の施設とは異なり、本来学校教育の目的に使用すべきものとして設置され、それ以外の目的に使用することを基本的に制限されている（学校施設令一条、三条）ことからすれば、学校施設の目的外使用を許可するか否かは、原則として、管理者の裁量にゆだねられているものと解するのが相当である。すなわち、学校教育上支障があれば使用を許可することができないことは明らかであるが、そのような支障がないからといって当然に許可しなくてはならないものではなく、行政財産である学校施設の目的及び用途と目的外使用の目的、態様等との関係に配慮した合理的な裁量判断により使用許可をしないこともできるものである」。

他方、「管理者の裁量判断は、許可申請に係る使用の日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性など許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮して

されるものであり、その裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となるとすべきものと解するのが相当である」。

本件において学校施設の目的外使用につき許可申請を行った「教職員の職員団体は、教職員を構成員とするとはいえ、その勤務条件の維持改善を図ることを目的とするものであって、学校における教育活動を直接目的とするものではないから、職員団体にとって使用の必要性が大きいからといって、管理者において職員団体の活動のためにする学校施設の使用を受忍し、許容しなければならない義務を負うものではないし、使用を許さないことが学校施設につき管理者が有する裁量権の逸脱又は濫用であると認められるような場合を除いては、その使用不許可が違法となるものでもない。また、従前、同一目的での使用許可申請を物理的支障のない限り許可してきたという運用があったとしても、そのことから直ちに、従前と異なる取扱いをすることが裁量権の濫用となるものではない。もっとも、従前の許可の運用は、使用目的の相当性やこれと異なる取扱いの動機の不当性を推認させることがあったり、比例原則ないし平等原則の観点から、裁量権濫用に当たるか否かの判断において考慮すべき要素となったりすることは否定できない」。

本件は、教職員組合が教研集会の会場として中学校の体育館等の学校施設の使用を申し出たところ、教育委員会がその使用を拒否したという事件であったが、判決は結局のところ、次のようにして「本件不許可処分が裁量権を逸脱したものであるとした原審の判断」を支持するものとなっている。

曰く「本件中学校及びその周辺の学校や地域に混乱を招き、児童生徒に教育上悪影響を与え、学校教育に支障を来すことが予想されるとの理由で行われた本件不許可処分は、重視すべきでない考慮要素を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものということができる」と。

その判断は、いわゆる「他事考慮、考慮すべき事項の不考慮」を裁量権の逸脱濫用の理由としたものであるが、本件においては「本件不許可処分は、校長が、職員会議を開いた上、支障がないとして、いったんは口頭で使用を許可する意思を表示した後に、上記のとおり、右翼団体による妨害行動のおそれが具体的なものではなかったにもかかわらず、市教委が、過去の右翼団体の妨害行動を例に挙げて使用させない方向に指導し、自らも不許可処分をするに至ったというものであり、しかも、その処分は、県教委等の教育委員会と被上告人との緊張関係と対立の激化を背景として行われたものであった」ことが事実として認定されており、こうした本件固有の事情が判決の結論を大きく左右したものと考えられる。したがって、このような許可の事実上の撤回ともいえる特段の事情がなければ、判決の結論は違っていた。こういっても、おそらく大過はないであろう。

なお、本件の場合、一審（広島地判平成一四・三・二八民集六〇巻二号四四三頁）は、「代替会場で本件教研集会を開催したことにより、余分に支出しなければならなくなった費用や、その他、原告の名誉及び社会的信用の低下など、本件不許可処分により、原告が被った有形、無形の損害及び弁護士費用の合計額は五〇万円を下ることはないと認められる」として、この五〇万円と年五分の割合による遅延損害金の支払いを命じるものとなったが、二審（広島高判平成一五・九・一八民集六〇巻二号四七一頁）、上告審を通して、その額は変更をみなかった。

目的外使用の許可が更新されず、これまで職員団体が使用料を減免される形で供与されてきた組合事務所（行政

財産）の使用ができなくなったという場合、事務所の賃貸借等が新たに必要となり、そのための経費がかなりの額にのぼることも予想される。しかし、このことをもって、職員団体が余分の支出を余儀なくされたと考えるべきではない。

民間で事務所を借りようとすれば、家賃等の支出が当然必要になる。使用料の減免措置をこれまでは受けてきたとはいっても、使用料の減免額に相当する費用は誰かが負担してきた。職員団体に代わって、住民が税金という形でこれを負担してきたと考えることも十分に可能である。(14)

減免措置を講じられた使用期間が長くなればなるほど、こうした潜在的費用の額は大きくなる。それゆえ、職員団体が従前負担を免れた費用の大きさを考えると、賠償額は相当低額であってもおかしくはない。損害賠償が問題となるのは、もとより裁量権の行使に逸脱濫用の違法が認められる場合に限られるが、そうした場合にも、過去に遡って考えれば、実質的な損害はなきに等しい。このようなケースも、実際には少なくないといえよう。

3　組合事務所の明渡しと不当労働行為

組合事務所の使用をめぐる誤解

厚生労働省が平成一八年に行った「労働協約等実態調査」によると、規模三〇人以上の労働組合の場合、八割強（八〇・五％）の労働組合が組合事務所の供与を受け、かつ、その四分の三以上（七六・五％）が無料で供与を受けているという実態がある。

このような状況は、前述したように第二次大戦直後からみられるものであり、そのこともあってか、労働組合には使用者から組合事務所の供与を受ける権利があるとする誤解が広く社会に浸透している。なかには、憲法二八条

による団結権保障からその権利を主張する向きもあるが、憲法を「打ち出の小槌」とでも考えない限り、そうした解釈に無理があることはいうまでもない。

では、労働組合法はどうか。

たしかに、労働組合法には「最小限の広さの事務所の供与（furnishing of minimum office space）」[15]に言及した規定がある。労働組合が使用者から「最小限の広さの事務所の供与」を受けたというだけでは、同法に規定する労働組合としての保護を失わないとする定め（二条但書二号）や、このような事務所の供与を使用者が行うことは、経費援助の不当労働行為には当たらないとした規定（七条三号）がそれである。

しかし、その規定内容からもわかるように、これらの規定は、労働組合に対して使用者から「最小限の事務所の供与」を受けることを権利として認めた（使用者に対して労働組合に「最小限の事務所の供与」を行うことを義務として課した）ものでは決してない。

他方、こうした労働組合法の現状を受け、判例（国鉄札幌運転区事件＝最三小判昭和五四・一〇・三〇民集三三巻六号六四七頁）は、企業施設を組合活動のために利用するに当たっては、使用者の許諾を原則として必要とするとの立場を明確にしている。具体的には、次のようにいう。

「企業に雇用されている労働者は、企業の所有し管理する物的施設の利用をあらかじめ許容されている場合が少なくない。しかしながら、この許容が、特段の合意があるのでない限り、雇用契約の趣旨に従つて労務を提供するために必要な範囲において、かつ、定められた企業秩序に服する態様において利用するという限度にとどまるものであることは、事理に照らして当然であり、したがつて、当該労働者に対し右の範囲をこえ又は右と異な

る態様においてそれを利用しうる権限を付与するものということはできない。また、労働組合が当然に当該企業の物的施設を利用する権利を保障されていると解すべき理由はなんら存しないから、労働組合又はその組合員であるからといつて、使用者の許諾なしに右物的施設を利用する権限をもつているということはできない。もつとも、当該企業に雇用される労働者のみをもつて組織される労働組合（いわゆる企業内組合）の場合にあつては、当該企業の物的施設内をその活動の主要な場とせざるを得ないのが実情であるから、その活動につき右物的施設を利用する必要性の大きいことは否定することができないところではあるが、労働組合による企業の物的施設の利用は、本来、使用者との団体交渉等による合意に基づいて行われるべきものであることは既に述べたところから明らかであつて、利用の必要性が大きいことのゆえに、労働組合又はその組合員において企業の物的施設を組合活動のために利用しうる権限を取得し、また、使用者において労働組合又はその組合員の組合活動のためにする企業の物的施設の利用を受忍しなければならない義務を負うとすべき理由はない、というべきである。右のように、労働組合又はその組合員が使用者の所有し管理する物的施設であつて定立された企業秩序のもとに事業の運営の用に供されているものを使用者の許諾を得ることなく組合活動のために利用することは許されないものというべきであるから、労働組合又はその組合員が使用者の許諾を得ないで叙上のような企業の物的施設を利用して組合活動を行うことは、これらの者に対しその利用を許さないことが当該物的施設につき使用者が有する権利の濫用であると認められるような特段の事情がある場合を除いては、職場環境を適正良好に保持し規律のある業務の運営態勢を確保しうるように当該物的施設を管理利用する使用者の権限を侵し、企業秩序を乱すものであつて、正当な組合活動として許容されるところであるということはできない」。

本件は、国労（国鉄労働組合）の組合員が、職員詰所備付けのロッカーに要求事項等を記入したビラを無許可で貼付した行為が、正当な組合活動には当たらないとされた事件であるが、そのトーンには、先にみた呉市（広島県教職員組合）事件の判決（最三小判平成一八・二・七）と大きく重なり合うものがある。許諾と許可という違いはあるものの、企業施設の利用（行政財産の使用）には許諾（許可）を必要とするという点で、ベースとなる考え方が共通している以上、そうなったとしてもなんら不思議ではない。

いわゆる公務員労組のなかには、労働組合法の適用を受ける現業職員等で組織される労働組合が含まれているとはいえ、だからといって、組合事務所の供与について、同法の適用を受けない非現業職員で組織される職員団体とは異なる特別の権利が認められているわけではない。行政財産を組合事務所として使用させる場合には、いずれにせよ、目的外使用の許可という手続きを踏むことが必要になる。社会に拡がった誤解を正すためには、このことも併せて銘記する必要があろう。

支配介入という名のフィルター

「使用者は、労働組合に対し、当然に企業施設の一部を組合事務所等として貸与すべき義務を負うものではなく、貸与するかどうかは原則として使用者の自由に任されている」。併存組合間の差別が問題となった日産自動車（組合事務所）事件（最二小判昭和六二・五・八判時一二四七号一三一頁）において、最高裁はこのようにいう。先にみた国鉄札幌運転区事件の判決（最三小判昭和五四・一〇・三〇）を基準に考えても、それは当然の帰結といえる。しかし、このようにいうことができるのは、あくまで原則論としてであって、一度貸与した組合事務所の明渡しを使用者が求めたというような場合には、状況が一変する。

たとえば、中労委の「労働委員会命令データベース」によれば、昭和四七年二月から平成二四年二月までの四〇年間において、組合事務所の明渡しが支配介入の不当労働行為に該当するか否かが問題となった事件（三号事件）二五件のうち、実にその七二％に当たる一八件で、救済申立てが認容されている。申立てが棄却されたものも七件あるとはいうものの、組合員がいなくなったケースや事業所移転にからむケース等、いずれも特殊な事案といえるものに限られている。[16]

思うに、その背景には、次のような考え方がある。つまり、「労働組合にとって、組合事務所は組合活動の基盤であり、使用者が組合との労使合意に基づきその活動の拠点となる事務所を貸与した以上、その使用は、基本的に組合の自主的運営に委ねられ、使用者はその運営に対し不当に介入することは許されない」（福原学園事件＝福岡県労委平成一八年八月一一日命令）とする考え方である。

とはいえ、このような考え方のもとでは、いったん組合事務所を労働組合に貸与すると、それが組合活動の基盤であり続ける限り、つまり一人でも組合員が残っている限り、組合事務所の明渡しはもとより、労働組合が同意しなければ、これをどのように使用するかについても、使用者は関与できないという話になる。

支配介入という名のフィルターを通せば、よほど特別の事情があるか、入念な対策でも講じない限り、たいていの使用者の行為は不当労働行為になってしまう。それが労務担当現場の実感でもある。

また、こうした労働委員会の取扱いは、組合事務所の供与が行政財産の使用の黙認という形でなされてきた場合であっても、特に変わるわけではない（Y施設組合事件＝大阪府労委平成二一年二月一〇日命令参照）。[17] このように行政法的な判断とは別の次元で、不当労働行為の成否は判断される。少なくともそうした可能性のあることだけは、記憶にとどめる必要があろう。

したがって、施設管理権が公法上の管理作用としての性格を有すること等を理由に、施設の使用（組合事務所の提供）についても、民間企業とは異なる厳格な検討を必要とするといった主張は、一顧だにされないと考えた方がよい。

たとえば、中労委（日本郵政公社［小石川郵便局等組合事務室］）事件（東京地判平成一九・三・一労判九四六号四五頁）において、公社が行った「郵便局施設の状況については、原告が高度の公共性を有し、郵便局施設が民間企業施設と異なり営造物として公共の用に供せられること（その管理は、公社移行後は国有財産法の適用はないものの、公法上の管理作用としての施設管理権によるものであることに変わりない）に照らし、現在及び将来的な業務上の必要性を検討し、組合事務室を提供する余裕の有無を厳密かつ慎重に考察すべきである」との主張がそれであるが、裁判所は次のようにして、これを斥けている。[18]

「労働組合は使用者との合意や使用許可があった場合に企業の施設を利用することができること及び使用者としては併存する複数組合に対して合理的な理由なく異なる取扱いをしてはならないことは、郵政事業と民間企業との間で違いはなく、上記の合理的な理由の存否を判断するに当たって、原告と民間企業との間で差異はないというべきである」。

本件は、特定の労働組合に対して組合事務室を貸与しなかったことが、支配介入の不当労働行為に当たるかどうかが争点となった事件であるが、公社が主張した局舎の狭隘は、本件における具体的事実に照らし、組合事務室を貸与していた他の労働組合との取扱いの違いを正当化する合理的な理由とはいえないとされた。[19]

ただ、本件を離れていえば、組合員数に極端な違いがある場合や、在籍専従の有無によって組合事務所の貸与に差を設けること（一方の組合には貸与し、他方の組合には貸与しないこと）は、判例（前掲・日産自動車（組合事務所）事件＝最二小判昭和六二・五・八）のいう中立保持義務には違反せず、こうした取扱いの差異を正当化する合理的な理由となり得ると考える。[20]

このうち、在籍専従の有無によって、組合事務所を供与するかどうかを決定する方法は、ヤミ専従問題の解決を図るなかで農林水産省が最近になって採用した手法であるが、[21] 在籍専従のいる労働組合や職員団体は、当該専従のための「職場」を必要とするものの、在籍専従のいない労働組合等にとっては、組合事務所とはいっても、それは勤務時間外の「たまり場」としての意味しか持たない（それが勤務時間中に使用されることになれば、文字どおりヤミ専従の温床となる）ことにも留意する必要がある。

在籍専従がいるからといって組合事務所を供与すべき義務が使用者や当局に生じるわけではないが、少なくとも在籍専従のいない労働組合や職員団体に対しては、組合事務所を供与する理由（必要）がそもそもない。[22] こういえば、言い過ぎであろうか。

補　公務員労働関係法の制定とその問題点

第一七七回国会に提出され、その後継続審議扱いとなっている法律案の一つに「国家公務員の労働関係に関する法律案」（以下「国家公務員労働関係法案」ともいう）がある。同法案は、非現業の国家公務員に労働協約締結権を付与するものとして注目されているが、本稿の主題と関連する幾つかの規定を置くものともなっている。

そこで、以下では、このような関連規定に的を絞る形で、同法案の問題点について考えてみたい（なお、併せて

実施される国家公務員法の改正によって、同法に定める職員団体に関する規定は削除される。また、地方公務員についても同様の法改正が予定されている[23]。たとえば、その一〇条は次のように定めている。

（団体交渉の範囲）

第十条　当局は、認証された労働組合から次に掲げる事項について適法な団体交渉の申入れがあった場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つものとする。

一　職員の俸給その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項

二　職員の昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準に関する事項

三　職員の保健、安全保持及び災害補償に関する事項

四　前三号に掲げるもののほか、職員の勤務条件に関する事項

五　団体交渉の手続その他の労働組合と当局との間の労使関係に関する事項（以下「労使関係事項」という。）

2　国の事務の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができない。

類似の規定は、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和二三年一二月二〇日法律第二五七号）八条や、地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和二七年七月三一日法律第二八九号）七条にもみられるが、これらの法律には「労使関係事項」が団体交渉の対象事項となることを規定した国家公務員労働関係法案一〇条一項五号に該当する定めがない。

たしかに、国家公務員労働関係法案一〇条一項一号から四号までに規定する事項のほか、特定独立行政法人等に

ついては、団体交渉の手続に関する事項および苦情処理に関する事項が、地方公営企業等については、苦情処理に関する事項が、それぞれ団体交渉の対象事項に含まれることは右に言及した各規定からも明らかといえるが、国家公務員労働関係法案一〇条一項五号にいう「労使関係事項」が「団体交渉の手続」以外にどのような「労働組合と当局との間の労使関係に関する事項」を含むのかについては、条文からはまったく判然としない。

国家公務員労働関係法案一三条本文は、「認証された労働組合と当局は、第十条第一項各号に掲げる事項に関し団体協約を締結することができる」と規定していることから、仮に組合事務所等の供与が一〇条一項五号に定める「労使関係事項」に含まれるということになると、これと「行政財産の目的外使用の許可」との関係をどのように理解するのかが直ちに問題となる。

そもそも組合事務所の供与に関する事項は、管理運営事項としてこれを団体交渉の対象事項には含めないという解釈もあったはずであるが[24]、行政財産の目的外使用については、契約という概念を容れる余地がないことからすると、これを許可するかどうかについても交渉の余地はないと考えられる。また、許可を交渉にかからしめることは、許可制本来の趣旨とも相容れない。理詰めで考えれば、こういうことになろう。

他方、国家公務員労働関係法案には、労働組合法七条をモデルとした不当労働行為の禁止規定も置かれている。次のように定める九条の規定がそれである。

（不当労働行為）

第九条　当局は、次に掲げる行為をしてはならない。

一　職員が労働組合の組合員であること、労働組合に加入し、若しくはこれを結成しようとしたこと若しくは

労働組合の正当な行為をしたことを理由として、その職員を免職し、その他これに対して不利益な取扱いをすること又は労働組合に加入せず、若しくは労働組合から脱退することを職員の任免の条件とすること。

二　認証された労働組合と団体交渉をすることを正当な理由がなく拒むこと。

三　職員が労働組合を結成し、若しくは運営することを支配し、若しくはこれに介入すること、又は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。ただし、第十二条第四項の規定（「適法な団体交渉は、勤務時間中においても行うことができる」とする規定――注）により行われる勤務時間中の団体交渉に参加する職員に対し給与を支給すること、及び労働組合に対し最小限の広さの事務所を供与することを除くものとする。

四　職員が委員会に対し当局がこの条の規定に違反した旨の申立てをしたこと又は委員会が当該申立てに係る調査若しくは審問をし、若しくは当事者に和解を勧め、若しくは第十四条第一項各号に定める者と認証された労働組合との間に発生した紛争の調整をする場合に職員が証拠を提示し、若しくは発言をしたことを理由として、その職員を免職し、その他これに対して不利益な取扱いをすること。

組合事務所の供与についていえば、それがたとえ団体交渉の対象事項には含まれないとの解釈に落着したとしても、当局が使用許可を更新せずに組合事務所の明渡しを求めたり、複数の労働組合が存在するなかで[25]、一方の労働組合に対してのみ使用許可を与えないという行動に出れば、このことが即支配介入の不当労働行為救済申立てへと直結する。こうした事態に、不慣れな当局が耐えられるとは到底思えない。この一事をとっても、法案の見直しは避けられないというべきであろう[26]。

【後記】本稿は、一～三および四の補を小嶌が、四の1・2を豊本が、四の3を中谷・小倉がそれぞれ執筆し、全体の調整は小嶌が行った。それゆえ、本稿の内容に関する最終的な責任は、調整者である小嶌にある。

(1) 正式名称は「中央合同庁舎第五号館の管理に関する規則」であり、以下の引用は厚生労働省のウエッブサイトに掲載されたものによる。なお、そこにいう「管理官庁」とは合同庁舎を管理する厚生労働省を、「使用官庁」とは合同庁舎を使用する管理官庁以外の官庁を、「管理官庁等」とはこれらの管理官庁および使用官庁をいう（二条二号～四号を参照）。

(2) 菊井康郎「官公庁舎の管理・使用」『行政法体系（九）』（有斐閣、昭和五九年）三三三頁を参照。

(3) 公務員関係判例研究会編『新公務員労働の理論と実務Ⅸ』（三協法規、平成一六年）七八頁を参照。

(4) 下井隆史ほか『国営・公営企業の労働関係法』（有斐閣、昭和六〇年）四八頁（安枝教授執筆部分）を参照。

(5) たとえば、公務員関係判例研究会・前掲（注3）七八頁は、組合事務所の使用許可と掲示板のそれとを同様に考えるべきであるとする。その根拠としては、国有財産法が組合に対する無償「貸与」を認めていない点が挙げられているが、こうした考え方は、組合事務所は無償「貸与」されるべきとの見解を前提とするものであり、疑問が残る。

(6) 前掲（注1）で説明した中央合同庁舎第五号館の庁舎管理規則も、そうした例の一つに数えられる。本文で引用した同規則の一二条三項を参照。

(7) このような許可の取消しと更新拒否との関係は、解雇と雇止めの関係に似ているともいえる。

(8) なお、最高裁は、本件を期間の定めのない許可が取り消された事件として判断を行っているが、形式的にはある一定時期から一年ごとに許可を更新するという手続きがとられていた。ただ、原審（東京高判昭和四四・三・二七高民集二二巻一号一八一頁）は、「この事実によつて、直ちに控訴人が一年毎に限られた土地の使用を了承して、願書を提出していたものとはとうてい考えられない」として、「本件土地の使用期間については、その定めがなかつたものと認めるべきである」としていたことに注意。

(9) なお、ここにいう「行政庁の処分」とは、正確には「行政事件訴訟特例法一条にいう行政庁の処分」を指す。ただ、その意味するところは、行政事件訴訟法三条二項にいう「行政庁の処分」と異ならない。

(10) 塩野宏『行政法Ⅱ（第五版）』（有斐閣、平成二二年）三五一頁を参照。

(11) このようにいうとき、その念頭には次のように述べる最高裁判決がある。「上告人が、任用予定期間の満了後に再び任用される権利若しくは任用を要求する権利又は再び任用されることを期待する法的利益を有するものと認めることはできないから、大阪大学学長が上告人を再び任用しなかったとしても、その権利ないし法的利益が侵害されたものと解する余地はない。もっとも、任命権者が、日々雇用職員に対して、任用予定期間満了後も任用を続けることを確約ないし保障するなど、右期間満了後も任用が継続されると期待することが無理からぬものとみられる行為をしたというような特別の事情がある場合には、職員がそのような誤った期待を抱いたことによる損害につき、国家賠償法に基づく賠償を認める余地があり得るとしても、原審の適法に確定した事実関係の下においては、右のような特別の事情があるということはできない」（大阪大学附属図書館事務補佐員事件＝最一小判平成六・七・一四判時一五一九号一一八頁）。

(12) ただし、その一方で、八条二項が使用許可の取消しにより「生じた損害について、何ら賠償ないし補償することを要しない」として、国の補償責任等が免責されるとする場合においても、使用を許可された者は「国に損害が生じたときは、その損害を賠償するもの」とされていること（八条三項を参照）に注意。

(13) したがって、損失補償が実際に必要となるのは、「国又は公共団体において公共用、公用又は国の企業若しくは公益事業の用に供するため必要を生じたとき」であって、「行政財産本来の用途または目的上の必要を生じたとき」には該当しない場合ということになるが、その範囲はきわめて限定されたものにとどまる（本来の用途目的とはいえない公用または公共用等の用途）ということになろう。

(14) 組合事務所の使用料の減免措置（当局による光熱費の負担を含む）を見直す動きが、近年地方公共団体の間で広まりつつあるが、このように考えれば当然といえよう。

(15) 英訳は、国立国会図書館近代デジタルライブラリー所蔵の英文官報による。なお、法務省「日本法令外国語訳データベース」に収録された労働組合法の英訳では、これが giving office of minimum space と訳されているが、後者の訳では、その便宜供与としての性格が正確には伝わらないという難がある。

(16) ここでいう三号事件には、三号（支配介入）違反についてのみ申立てがあった事件のほか、一号（不利益取扱い）や二号（団交拒否）との併合事件を含む。なお、組合事務所の使用禁止や取壊し事件を含めても、命令の傾向は変わらないといえる。

(17) 本件においても、組合事務所として使用が黙認されていたのが行政財産であったという事実は、労働委員会の判断にまったく影響を与えていない（支配介入の不当労働行為の申立てが棄却された理由は別のところにある）。労働委員会は、使用者の行為が不利益取扱いや支配介入の不当労働行為に該当するかどうかという点についてのみ判断を行い、使用者の行為の法的性格については問題にしない（権利義務の存否について論じることはない）。このような行政委員会としての労働委員会の一面にも注意する必要があろう。

(18) なお、本件で原告（日本郵政公社）がその取消しを求めた中労委の平成一六年一二月四日命令は、この点に関連して次のように述べている。「被申立人は、国営企業当時の『郵政省庁舎管理規程』、公社における『日本郵政公社施設管理規程』等を引用し、郵便局局舎は民間企業施設とは異なり、［使用者の中立保持義務に関する］法理は適用されないとして、上記合理的理由の不存在を申立人が立証すべきであると主張するが、およそ、労働組合に対して組合事務室のような便宜供与を初めて行うか否かの最初の決定の際には企業施設の性質の違いは問題になりえても、本件のように、すでに他組合に対して便宜供与を行っている場合には、このような主張は失当である」。組合間差別とかかわる事件においては、労働委員会のこうした中立保持義務優先の考え方は揺るがないとみてよいであろう。

(19) なお、この結論は、控訴審（東京高判平成一九・九・二六労判九四六号三九頁）でもそのまま維持されている。

(20) なお、複数組合併存下の中立保持義務をめぐる、近年における労働委員会等の動向については、小嶌『職場の法律は小説より奇なり』（講談社、平成二一年）二四一―二四七頁を参照。

(21) 詳しくは、「農林水産省における新たな労使関係の構築に関する基本方針」（平成二一年七月一六日）を参照。

(22) なお、このことに関連して、就業時間内の団体交渉について次のように述べる最近の裁判例もある。「事務折衝及び団交を組合員の就労時間内に行うことの求めについて、東芝労組については、多数組合で組織規模が大きく専従者を置くことも認められており、多数の組合員の利害を調整したり、団体交渉等の結果が労使関係にも大きく影響したりするのが必然であるから、労使双方にとって例外的に専従者組合員の就労時間内に時間をかけて団体交渉等を行う一定の合理的な理由が認められる。他方、原告組合については、原告会社の従業員で所属する組合員がA一名であるから、Aが事務折衝等のたびに就業時間内に業務を離脱することを認めるのは、その間のA担当の業務の停滞を招くことになって原告会社に対する影響が大きいし、団体交渉事項もおのずとA一名に係る事項に限られることになるから、団体交渉等を原則どおり

時間外で行う取扱いとして東芝労組との対応に差異を設けることには、合理性があるというべきである」（国・中労委（東芝小向工場）事件＝東京地判平成二四・二・二九、判例集未登載）。けだし、正論というべきであろう。

(23) 総務省自治行政局公務員部「地方公務員の新たな労使関係制度の考え方について」（平成二四年三月二一日）を参照。

(24) こうした観点から、大阪市も市庁舎からの組合事務所の退去を求めた際には、職員団体との団体交渉に応じていない。平成二四日四月六日付け毎日新聞（ネット版）を参照。

(25) 人事院「平成24年版　公務員白書」によれば、平成二四年三月三一日現在の登録職員団体数は一四七八団体となっている（資料六―二を参照）が、このなかには併存「組合」下にある職員団体や少数「組合」も相当数含まれているものと思われる。なお、登録職員団体は、国家公務員労働関係法の施行に伴って自動的に認証労働組合となる（ただし、六ヵ月以内に正規の認証手続きが必要）とされていることにも注意（附則三条を参照）。

(26) なお、国家公務員労働関係法案は、職員が組合員の過半数を占める労働組合については、当該組合が認証労働組合となることを認めている（五条四項）。したがって、最低限二人の職員が組合員であれば、認証労働組合となることが可能ということになるが、このような極端な少数組合であっても、交渉事項（要求事項）が法令改正を必要とする場合には、これを所掌する大臣が交渉に当たる当局となる（一一条）。まるで漫画のような話であるが、このような法律がまともに機能するはずがないことだけは確かといえよう。