

平成28年2月8日 判決言渡 同日判決原本領収 裁判所書記官
平成26年(行ウ)第2号 地方労働委員会命令取消請求事件
(口頭弁論終結日 平成27年11月11日)

判決

原告	X労働組合大阪合同支部
被告	大阪府
同代表者兼処分行政庁	大阪府労働委員会
被告補助参加人	Z株式会社
被告補助参加人	大阪市
同代表者	大阪市交通局長

主文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は、参加によって生じたものを含め、すべて原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

大阪府労働委員会が原告に対し、平成24年(不)第14号不当労働行為救済命令申立事件につき平成25年8月20日付けでした命令を取り消す。

第2 事案の概要等

1 事案の概要

原告は、平成24年3月、大阪府労働委員会(以下「処分行政庁」という。)に対し、①補助参加人大阪市(以下「参加人大阪市」という。)が組合掲示板に関する使用許可を更新しないことを補助参加人Z株式会社(旧商号・Z株式会社。以下、商号変更の前後を問わず、「参加人Z」という。)に通知し、参加人Zが組合掲示板の撤去を原告に一方的に通知したこと、②組合掲示板の使用許可の不更新を実質的に決定した参加人大阪市が原告との団体交渉を拒否したことがいずれも労働組合法(以下「労組法」という。)7条の不当労働行為に当たるとして、救済の申立てをした(以下「本件申立て」という。)

処分行政庁は、平成25年8月20日付けで、参加人大阪市は原告との関係で労組法7条の使用者には当たらないとして、被告大阪市に関する申立てを却下するとともに、参加人Zが組合掲不板の撤去を求めたことやその後の対応は不当労働行為とは認められないとして、参加人Zに関する申立てを棄却する旨の命令を発した(以下「本件命令」という。)

本件は、原告が、本件命令を不服としてその取消しを求めている事案である。

2 前提事実(当事者間に争いのない事実及び後掲括弧内の証拠等により容易に認められる事実)

(1) 当事者等

ア 参加人Zは、参加人大阪市が経営するバス事業に係る一般乗合旅客自動車運送事業等を目的とする株式会社であり、資本金の出資比率は、参

加人大阪市が100パーセントとなっている。

イ 原告(なお,原告の名称は,全日本建設交通一般労働組合運輸関連合同支部から同組合運輸一般支部,現名称へと順次変更されているが,以下,名称変更の前後を問わず,「原告」とする。)は,建設,運輸,交通及び一般の業種で働く労働者で組織する労働組合であり,その下部組織として,平成23年6月に,参加人Zに勤務する労働者で組織・結成されたA分会(以下,「原告分会」といい,原告と原告分会を併せて「原告」ということがある。)がある。

(2) 参加人大阪市と参加人Zとの関係等

ア 参加人大阪市は,同市が経営する自動車運送事業等の管理者として同市交通局長を設置し,交通局長の事務を処理するために交通局を設置している(以下,単に「交通局」といい,参加人大阪市と交通局を区別せず,「参加人大阪市」ということがある。)

交通局は,自動車運輸事業として,同局自動車部が担当するバス事業(以下「市バス事業」という。)を行っている。

イ 参加人Zは,交通局から一般乗合旅客自動車運輸事業に係る業務として,平成14年4月に古市営業所及び住之江営業所の,平成17年4月に長吉営業所の,平成18年4月に西島営業所の,それぞれ担当する市バス路線に関する運転業務,運行管理業務及び整備管理業務等(以下,単に「市バス運行業務」という。)の委託を受け,同業務を開始した。

また,参加人Zは,交通局から,平成22年3月,古市営業所の廃止に伴い,鶴町営業所の担当する市バス路線に関する業務の委託を受け,同業務を開始した(以下,住之江営業所,長吉営業所,西島営業所及び鶴町営業所を併せて「本件各営業所」といい,本件各営業所の市バス運行業務に係る委託契約を「市バス運行業務委託契約」ということがある。)

(3) 組合掲示板の設置及び撤去に至る経緯等

ア(ア) 原告は,平成23年7月31日,参加人Zに対し,「組合掲示板設置の許可願について」と題する書面を提出し,組合掲示板の設置を求めた。

(イ) 原告の同要求を受けた参加人Zは,同年8月26日,交通局に対し,「組合掲示板に関する施設使用許可願」と題する書面を提出し,組合掲示板設置のための施設使用の許可を申請した。

イ 交通局は,同月31日,参加人Zに対し,本件各営業所について,同年9月1日から平成24年3月31日までの間,組合掲示板の設置のための施設使用を許可した。

ウ 原告は,平成23年9月頃,本件各営業所において,組合掲示板を設置した(以下,単に「本件掲示板」という。)

エ(ア) 交通局は,平成24年2月9日,参加人Zに対し,同年4月1日以降の組合掲示板設置のための施設利用許可を更新しない旨の通知を

した（以下「本件不更新」ということがある。）。

(イ) 参加人Zは、同月27日、原告に対し、交通局から本件不更新の通知を受けたことを理由に、本件掲示板を同年3月31日までに撤去するように通知した（以下「本件撤去通知」ということがある。）。

オ(ア) 原告は、同年2月27日、参加人Zに対し、本件掲示板の撤去を求めることが不当労働行為に当たるとして抗議するとともに、団体交渉を申し入れた。

(イ) 同申入れを受け、参加人Zは、同月29日、原告と団体交渉を行った（以下「本件団体交渉」という。）。

カ 原告は、同月27日及び同年3月3日、参加人大阪市に対し、本件掲示板の撤去を求めることが不当労働行為に当たるとして抗議するとともに、団体交渉を申し入れたが、交通局は、交通局が原告と団体交渉をする立場にはないとして、これを拒否した。

(4) 本件命令及びその後の状況等

ア 原告は、平成24年3月16日、処分行政庁に対し、①参加人Zが、参加人大阪市の通知を受けて本件掲示板の撤去を一方的に通知し、団体交渉に誠意をもって対応しなかったこと、②参加人大阪市が、本件掲示板の使用許可の不更新を実質的に決定しておきながら、本件掲示板に関する施設利用を議題とする団体交渉の申入れを拒否したことが不当労働行為に当たると主張し、参加人Zに対する本件掲示板の使用許可や、参加人大阪市に対する誠実団体交渉応諾等の救済を求める申立て（本件申立て）を行った。

イ 処分行政庁は、平成25年8月20日、参加人大阪市に対する申立てを却下し、参加人Zに対する申立てを棄却する旨の命令（本件命令）を發した。

その理由は、要旨、①参加人大阪市に対する申立てに関して、参加人大阪市の本件不更新により本件掲示板の設置を継続することが事実上でできなくなり、また、参加人大阪市が参加人Zの100パーセントの出資者であることなどから参加人大阪市が一定の影響を及ぼし得る地位にあることを認めつつも、参加人Zに対する事業面の関与は、交通局の責任によって行う市バス事業の遂行に必要な範囲にとどまり、労務管理についても、本件掲示板の設置の可否等も含め、参加人Zが独立した主体として自らの責任で行っており、参加人Zの従業員の労働条件等について支配決定していた事実の疎明もないなどとして、参加人大阪市は、参加人Zの労働者の労働条件等について、参加人Zと部分的にも同視できる程度に現実的かつ具体的に支配、決定することができる地位にあったとはいえず、労組法7条の使用者には当たらないというものである。

また、②参加人Zに対する申立てに関しては、本件掲示板が設置できなくなることで組合活動に一定の不便が生じているが、参加人大阪市

の本件不更新通知により、参加人Zが本件掲示板の設置にかかる施設使用を認めることは事実上不可能となっており、参加人Zのその後の対応が、原告の弱体化や組合活動に対する介入を企図したものとは認められず、また、参加人Zは、原告の理解を求める一定の努力を行っており、参加人Zの対応が不当労働行為とは認められないというものである。

ウ 原告は、平成26年1月9日、当庁に対し、本件命令の取消しを求める本件訴えを提起した（頭著な事実）。

第3 本件の争点及び争点に関する当事者の主張

1 本件の争点

- (1) 参加人大阪市が原告との関係で労組法7条の「使用者」に当たるか（争点1）
- (2) 参加人大阪市が使用者に当たるとした場合、参加人大阪市の本件不更新等が同条2,3号の不当労働行為に当たるか（争点2）
- (3) 参加人Zの交渉態度等が労組法7条2,3号の不当労働行為に当たるか（争点3）

2 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点1（参加人大阪市が原告との関係で労組法7条の「使用者」に当たるか）について
（原告の主張）

ア(ア) 不当労働行為制度の目的に照らせば、労組法7条の「使用者」は、問題となる労働関係に関して、団結権の円満な行使を確保し、公正な労使関係秩序の回復を実現するためには、誰に救済を命じるのが適当かという観点から確定することが求められる。

そして、使用者の範囲は実態に即して適切に判断されるべきであり、本件のように、業務委託関係にある取引先による便宜供与の廃止という支配介入の類型においては、「使用者」とは、「労働関係に対して、不当労働行為法の適用を必要とするほどの実質的な支配力ないし影響力を及ぼし得る地位にある者」と解すべきであり、具体的には、①当該取引先が、業務委託に関連して、業務委託先の集团的労働関係に利害関係を有していること、②取引先が、便宜供与を廃止させるだけの支配力ないし影響力を、雇用主である業務委託先に及ぼし得る地位にあることの2点を要件として、当該取引先について「使用者」性を肯定すべきである。

- (イ) この点、本件命令が依拠する朝日放送事件判決の基準は、派遣型労働関係に妥当するもので、本件のような業務委託関係が問題となる事案には妥当しない。

イ(ア) そして、参加人大阪市は、市バス運行業務を参加人Zに委託したとしても、市バス事業に伴う多大な責任や義務を負っていることに変わりはなく、市バス事業が適正に遂行されるよう、参加人Zに対して

調査や審議, 調整や指導を行うことによりその業務遂行状況を監督・指導しなければならない。そして, 市バス事業の業務が適正・円滑に行われるようにするため, あるいは労使関係の無用な混乱によって市バスの運行に支障が生じないようにするため, 参加人Z内で公正な労使関係秩序を構築・維持する義務を負っている。

参加人大阪市が, 原告と参加人Zが合意した掲示板設置スペースの使用を許可してきたことも, 参加人大阪市が参加人Zの労使関係を尊重するとともに公正な労使関係の実現に向けて支援するという自らの立場を自覚していたことの証左である。

このように, 参加人大阪市は, 参加人Zの集团的労働関係に利害関係を有している。

(イ) また, 組合掲示板の供与に関して参加人大阪市の関与は直接的・絶対的であり, 本件掲示板が使用できなくなるのはひとえに参加人大阪市の行為によるものである。参加人Zは, 本件掲示板貸与の交渉の際から, その許可取消し, 掲示板撤去請求に関し, 一貫して自らは当事者的立場にないことを表明しており, 当事者の認識としても, 本件掲示板貸与の当事者は, 参加人大阪市と原告である。また, 参加人大阪市は, これまで許可してきた本件掲示板利用を阻止する目的でのみ本件不更新を行っており, 参加人大阪市のB前市長(以下「B前市長」という。)の言動や参加人大阪市の参加人Zに対する支配性からみても, 参加人大阪市が不当労働行為意思をもって本件不更新を行ったことは明らかである。

このように, 参加人大阪市は, 便宜供与を廃止させるだけの支配力ないし影響力を, 雇用主である参加人Zに及ぼし得る地位にあるといえる。

(ウ) さらに, 組合掲示板設置許可の権限を有する参加人大阪市が, 何らの説明や協議なしに一方的に撤去を通知することは手続的正義に反することは明らかである。

ウ 以上のとおりで, 参加人大阪市は労組法7条の「使用者」に当たる。

(被告の主張)

否認ないし争う。

(参加人大阪市の主張)

ア 参加人大阪市は, 労組法7条の「使用者」には当たらない。

イ(ア) 使用者とは, 一般には労働契約上の雇用主をいうものであり, 原告との間に直接の雇用関係がない参加人大阪市が労組法7条の「使用者」に当たるといえるためには, 労働者の基本的な労働条件等について, 雇用主と部分的とはいえ同視できる程度に現実的かつ具体的に支配, 決定することができる地位にあることが必要である(最高裁平成7年2月28日第三小法廷判決・民集49巻2号559頁〔朝日放送事件〕参照)。

労組法7条の「使用者」性に関する原告の主張は、外延が広がりすぎる概念であり相当ではない。

(イ) 組合掲示板設置スペースについては、雇用主である参加人Zが、便宜供与として貸与するか否か、貸与する場合の設置場所・条件等を決定するものであり、参加人大阪市は、参加人Zと原告との間の交渉・協議には一切関与していない。

参加人大阪市は、市バス運行業務を遂行するため、参加人Zに対し、組合掲示板スペースを含む営業所施設を使用許諾していたが、参加人Zが委託業務と関連しない目的で営業所施設を使用するためには参加人大阪市の許諾を得ることが必要とされていたところ、参加人大阪市は、参加人Zからの申請を受け、施設管理権の行使として施設利用の許諾を判断したにすぎず、そもそも使用者としての権限行使ではない。本件不更新により、事実上、原告において、本件掲示板の使用ができなくなったとしても、そのような場合には、直接の雇用主である参加人Zと原告との間で協議をし、適切な措置をとるべきであって、それを超えて、原告に対する責任を直接の雇用主でない参加人大阪市に負わせる根拠はない。

(ウ) また、参加人大阪市は参加人Zの株主ではあるが、株主権の行使を超えて参加人Zの労働者の労働条件や労務管理に関与したことはなく、参加人Zは、その自主性を尊重されており、参加人大阪市の一部門であるとみなし得る地位にもない。

(エ) さらに、参加人大阪市は、市バス事業の事業主体として、当該事業の遂行に必要な限度で指示や監督等を行うが、業務委託先の労働者に対して直接の指揮命令権限を有していない。本件においても、参加人大阪市が参加人Zの労働者に対して直接業務上の指揮命令を行ったり、会社の自立性を損なうような支配力を行使したりしたことはない。

(オ) 加えて、参加人大阪市は、参加人Zの労使関係に関与したことは一切なく、従前、原告から団体交渉を申し入れられたこともない。

(2) 争点2 (参加人大阪市が労組法7条の使用者に当たるとした場合、参加人大阪市の本件不更新等が労組法7条2, 3号の不当労働行為に当たるか) について

(原告の主張)

ア 参加人Zにおいては、原告以外の労働組合が長年にわたり組合掲示板スペースの使用許可を受け続けており、更新も形骸化していた。

参加人大阪市は、組合掲示板に関する便宜供与について、協定が成立し、又は慣行が確立されていた状況下で、合理的根拠なしに、労使間の協議もなく一方的に便宜供与を廃止した。これは、労働組合の団結権を侵害するものであり、支配介入(労組法7条3号)に該当する。

イ また、参加人大阪市が、原告からの組合掲示板の継続使用の要求に関す

る団体交渉の申入れに対して、団体交渉を拒否した行為は、不当労働行為（労組法7条2号）に該当する。

ウ B前市長は、労働組合を敵視して強い不当労働行為意思を有していたところ、交通局は、B前市長の意を酌んで各営業所の便宜供与の許可を取り消したものであり、本件不更新が強い不当労働行為意思に基づくものであることは明らかである。

この点、参加人大阪市は、本件不更新の理由として、行政財産の適切な使用の見地や市民の信頼の確保を述べるが、そのような極めて抽象的な概念は労働組合活動を制約する根拠として不十分である。

（被告の主張）

否認ないし争う。

（参加人大阪市の主張）

ア 上記2（1）（参加人大阪市の主張）で述べたとおり、そもそも、参加人大阪市は、原告との関係において、労組法7条の「使用者」ではない。したがって、本件不更新が不当労働行為に該当するとは認められない。

イ また、掲示板設置スペースは、原告が参加人Zから便宜供与として貸与されたものにすぎず、原告には本来の雇用主である参加人Zに対しても便宜供与を求める権利はなく、組合掲示板設置スペースの使用許可の更新を求める利益などない。

さらに、組合掲示板設置スペースは行政財産であり、参加人大阪市において、その使用を許可すべき義務や許可を更新すべき義務などなく、更新が形骸化していたような事実もない。

ウ そもそも、交通局が組合掲示板設置スペースの使用許可を更新しないとの判断に至ったのは、行政財産としての性質に鑑み、庁舎の適切な使用の見地から、市民の信頼を確保するため、直営営業所の取扱いとの均衡を図ることを目的とするものであり、それ自体施設管理権に基づく合理的な理由によるものである。原告の組合運営を理由としたものではなく、組合への支配意思や不当労働行為意思などを意図したのではない。

その結果、原告が事実上、本件掲示板の使用が継続できなくなったとしても、このような場合には、直接の雇用主である参加人Zが労使間で協議し、適切な措置をとるべきものであって、それを超えて、参加人大阪市が原告に対して不当労働行為責任を負うべき根拠はない。

（3）争点3（参加人Zの交渉態度等が労組法7条2,3号の不当労働行為に当たるか）

（原告の主張）

ア（ア）原告と参加人Zの間には組合掲示板スペースを貸与す

する旨の合意があり、掲示板スペースの継続的使用が前提とされていたのであるから、一旦認められた便宜供与を廃止するには、廃止の目的や必要性、代替措置の検討等、合理性が認められなければなら

ないが、参加人Zは、何らの対策もとらず、原告に具体的な説明を行うこともなく、参加人大阪市と一体となって本件掲示板を撤去するように求めた。このような参加人Zの行為は、原告に対する支配介入（労組法7条3号）に該当することは明らかである。

(イ) また、参加人Zは、本件に関する団体交渉において、具体的な説明や代替措置等を一切検討せず、原告が掲示板の使用許可を申請したにもかかわらず、参加人大阪市に対して組合掲示板の設置の許可願すら提出せず、団体交渉も形式的なものであった。このような参加人Zの交渉態度は、不当労働行為（労組法7条2号）に該当するといふべきである。

(ウ) 参加人Zは、参加人大阪市の不当労働行為意思を付度して、本件掲示板の撤去を通知したもので、参加人大阪市とともに不当労働行為を完遂する目的を有していた。したがって、参加人Zは、不当労働行為意思を有していたといふべきである。

イ 本件命令は、これらの事実を無視し、参加人Zの支配介入を消極的に評価しており、極めて不当である。

また、本件命令は、参加人Zが原告に対し、組合の弱体化や組合活動に対する介入を企図したものとみることにはできない旨判示するが、そもそも、支配介入の不当労働行為が成立するためには使用者の不当労働行為意思は必要ではなく、原告に対する影響力の行使がある以上、本件掲示板の撤去を求めたことは原告に対する支配介入に該当し、不当労働行為を構成する。

(被告の主張)

否認ないし争う。

(参加人Zの主張)

ア 否認ないし争う。

イ(ア) 参加人Zは、原告に対し、平成23年9月1日から平成24年3月31日の範囲内で組合掲示板設置スペースの使用を認めたにすぎず、原告には本件掲示板を継続的に使用する権利はそもそも存在しない。

(イ) また、参加人Zは、本件団体交渉において、原告に対して本件掲示板撤去の理由等を説明し、理解を求めるための一定の努力を行っていた。

(ウ) 参加人Zが、参加人大阪市の不当労働行為意思を付度したことはなく、また、参加人大阪市とともに不当労働行為を実現する目的もなかった。

第4 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実並びに後掲括弧内の各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 参加人大阪市と参加人Zとの関係等について

ア 参加人Zは、交通局から、同局の市バス事業のうち、本件各営業所の市バス運行業務の委託を受けており、その割合は、交通局の市バス事業の約4割である。

また、平成20年ないし平成22年度における、参加人Zの売上げに占める参加人大阪市からの委託料割合は約98パーセントに上っている。

イ 参加人Zの代表者は、交通局出身者が務めており、複数の交通局職員が参加人Zに派遣されている。

そして、平成23年度における本件各営業所の営業所長は、いずれも、交通局から派遣された職員が務めていた。

ウ また、参加人Zは、交通局が所管する参加人大阪市の監理団体に当たり、交通局等は、参加人Zの事業計画や執行状況等を把握し、設立趣旨・目的に沿った運営がなされるように、経営、組織、人事、給与に関する指導・調整（監理業務）を行っている。

そして、参加人大阪市は、団体の見直し、経営改善、組織・業務の活性化等に関する事項を調査・審議し、参加人Zその他の外郭団体に対して必要な指導・調整を行うために調整会議を設置しており、定款等の変更、組織、人事、給与に関する基本的制度に関する監理業務の処理に当たっては、あらかじめ調整会議において協議をしなければならないこととされていた。

(2) 参加人Zによる交通局管理に係る営業所等の使用について

ア 市バス運行業務委託契約に伴い、参加人Zは、交通局から同局が管理する行政財産たる営業所等の施設の提供を受け、参加人Zの営業所長が施設の総括管理を行っている（一般乗合旅客自動車運送事業の管理の受委託にかかる営業所の管理業務等に関する覚書3条）。

イ また、参加人Zが、委託業務と関連しない目的で営業所施設等を使用する場合には、あらかじめ交通局の許諾を得なければならない（同覚書4条2項）。

(3) 参加人大阪市と参加人Zとの業務面における関係等について

ア 市バス運行業務委託契約において、参加人Zやその運転手は、道路運送法等の諸法規のほか、交通局が定める規定に準じて運転業務、運行管理業務及び整備管理業務を行うこととされ、また、参加人Zは、交通局が定める運行計画（運行系統、運行回数等）に基づき、同局のバス総合運行管理システムを用いて、運行管理業務を行うこととされていた（一般乗合旅客自動車運送事業の管理の受委託にかかる運転業務及び運行管理業務等に関する覚書2、3条、一般乗合旅客自動車運送事業の管理の受委託にかかる整備管理業務等に関する覚書1条）。

そして、参加人大阪市と参加人Zは、委託業務が円滑に実施されるよう相互に協力しなければならない、相互連絡体制の整備が規定されている（一般乗合旅客自動車運送事業の管理の受委託に関する基本協定書

4, 7条)。また, 委託業務におけるサービス内容や水準に関しても, 交通局において決定していた。

実際に, 交通局は, 参加人Zに対し, 人身事故等が発生した際に, 運行管理体制の見直しを含めた再発防止に関する改善計画書の策定, 提出を求めることもあった。

イ もっとも, 上記規定等を遂行するための具体的な施策や人員配置については, 参加人Zが自主的に決定しており, 原則, として参加人大阪市や交通局が関与することはなかった。

(4) 参加人大阪市による参加人Zの労使関係への関与について

ア 市バス運行業務委託契約において, 交通局と参加人Zはそれぞれの労使関係を尊重しなければならない, 参加人Zは市バス運行業務に従事する職員の労務管理を自らの責任において行い, 交通局は関与しないこととされていた(一般乗合旅客自動車運送事業の管理の受委託にかかる営業所の管理業務等に関する覚書9条1項, 10条)。

また, 市バス運行業務に従事する職員の給与, 勤務時間, その他労働条件も参加人Zの責任において決定しなければならないとされていた(同覚書9条2項)。

イ 他方, 交通局は, 参加人Zに対し, 必要があると認められる場合には労務管理に関する改善勧告を行うことができるとされているものの(同覚書9条3項), これまで, 同規定に基づき改善勧告が発出されたことはない。

(5) 本件掲示板の設置に至る経緯等について

ア 参加人Zは, 原告以外の労働組合に対し, 本件各営業所における組合掲示板の設置を認めており, 参加人大阪市も, 参加人Zの申請に基づき, その使用を許可してきた。

なお, 原告は, 組合掲示板の設置について, ①組合掲示板の設置許可に係る更新手続は形骸化していた, ②組合掲示板の設置については, 協定又は慣行が成立していた旨それぞれ主張する。しかしながら, ①については, 原告の同主張を認めるに足りる的確な証拠はない上, 参加人Zから交付された組合掲示板に関する確認書には, 1年ごとの組合掲示板設置使用許可願を提出する旨記載されており, 原告もこの点を問題視したことはなかったこと(後記イ(ア), 原告が, 平成24年3月9日, 参加人Zに対して, 同年4月1日以降の組合掲示板設置許可願を提出していること(後記(6)エ)等の事情に照らせば, 原告の主張は認められない。

また, ②については, 原告が同確認書への署名を拒否していること, 参加人Zによる原告に対する組合掲示板の設置許可は1度のみであって, その期間も1年に満たないことなどの事情に照らせば, 原告の同主張は理由がないといわざるを得ない。

イ(ア) 原告分会は, 平成23年6月に結成され, 同月29日, 参加人Z1

に対して、組合事務所や組合掲示板の設置、チェックオフ等に関して団体交渉を申し入れ、参加人Zは、原告との協議の結果、便宜供与の一環として、本件各営業所に組合掲示板を設置することで合意した。

参加人Zは、同年8月頃、原告に対し、組合掲示板に関する確認書への署名を求めたが、原告は、同確認書において、掲示内容に関する規制が定められていたことを理由に、署名を拒否した。

なお、同確認書には、交通局からの使用許可を毎年度得る必要があり、4月1日以降（新年度）も引き続き掲示板を使用する場合には、10日前までに掲示板設置使用許可願を提出しなければならない旨記載されていたが、この点について原告が問題視することはなかった。

(イ) この間、参加人大阪市が、組合掲示板の設置に関する参加人Zと原告の協議に関与することは一切なかった。

ウ 原告は、平成23年7月31日、上記合意を踏まえ、参加人Zに対し、組合掲示板の設置許可を申請した。

原告の申請を受けた参加人Zは、同年8月26日、交通局に対して、組合掲示板設置のための施設使用の許可を申請し、同月31日、交通局から、本件各営業所について、同年9月1日から平成24年3月31日までの間の組合掲示板の設置のための施設使用許可を得た。

エ 原告は、平成23年9月頃、本件各営業所に本件掲示板を設置した。

本件掲示板は、いずれも建物の壁の一部に設置されており、市民の目に付くような場所に設置されたものではなかった。

(6) 本件撤去通知に至る経緯等について

ア 交通局は、平成24年1月13日頃、参加人大阪市における便宜供与の見直しの一環として、交通局の職員により組織される労働組合に対して、便宜供与としての庁舎使用を認めない方針を定めた。

交通局は、同方針を踏まえ、市民の信頼確保の観点から、委託営業所についても同様の取扱いをすべきであると判断し、委託営業所については、使用許可期間の満了以後は、組合掲示板としての施設利用許可の更新は行わない旨を決定した。

上記決定に関して、参加人Zが協議に参加したり意見を求められたりしたことはなく、参加人Zの関与は一切ない。

なお、本件掲示板設置にかかる便宜供与に関し、参加人大阪市に対して具体的な批判が寄せられたことは一切なかった。

イ 交通局は、上記決定を踏まえ、同年2月9日、参加人Zに対して本件不更新を通知した。

これを受け、参加人Zは、同月27日、原告に対して本件撤去通知を行った。

なお、本件撤去通知に関して、参加人大阪市や交通局が関与することは一切なかった。

ウ 本件撤去通知を受けた原告の申入れを受け、同月 29 日、原告と参加人 Z との間で団体交渉（本件団体交渉）が行われたが、参加人 Z 側の出席者 4 名のうち 3 名は、いずれも交通局からの派遣職員であった。

また、同年 3 月 7 日には、原告書記長と参加人 Z との間で話し合いが行われた（以下、本件団体交渉と同日の話し合いを併せて「本件団体交渉等」という。）。

本件団体交渉等において、参加人 Z は、本件不更新通知がなされた状況や原告におけるルール違反の有無、本件各営業所の契約状況、本件掲示板を撤去しなかった場合の措置などといった原告からの質問について応答した。

エ 原告は、同月 9 日、参加人 Z に対し、同年 4 月 1 日以降の掲示板設置スペースの使用に関し、上記（5）ウと同内容の組合掲示板設置許可申請を行ったが、参加人 Z が交通局に対して組合掲示板設置のための施設使用の許可申請を行うことはなかった。

オ 本件撤去通知にも関わらず、原告が本件掲示版の撤去を拒んだため、参加人 Z は、原告に対し、原告が本件掲示板を撤去しない場合には、参加人 Z において撤去する旨通知した。なお、参加人大阪市が原告に対して本件掲示板を撤去するよう要求することはなかった。

2 争点 1（参加人大阪市が原告との関係で労組法 7 条 2 号の「使用者」に当たるか）について

(1) ア 一般に、使用者とは労働契約上の雇用主をいうものであるが、労組法 7 条が団結権の侵害に当たる一定の行為を不当労働行為として排除、是正して正常な労使関係を回復することを目的としていることに鑑みると、雇用主以外の事業主であっても、労働者の基本的な労働条件等について、雇用主と部分的とはいえ同視できる程度に現実的かつ具体的に支配、決定することができる地位にある場合には、その限りにおいて、右事業主は、同条の「使用者」に当たるものと解するのが相当である（最高裁平成 7 年 2 月 28 日第三小法廷判決・民集 49 卷 2 号 559 頁〔朝日放送事件判決〕参照）。

イ この点、原告は、本件のような業務委託関係が問題となる事案には、上記アの規範は妥当しない旨主張する。

しかしながら、労組法 7 条は、団結権の侵害に当たる一定の行為を不当労働行為として排除・是正することにより正常な労使関係を回復することを目的としていること、救済命令において使用者とされた者が同命令に違反した場合には刑罰の対象ともなること（労組法 28 条）からすれば、同条において不当労働行為を禁じられる「使用者」とは、労働者との関係で実質的にも労使関係にあるとみ得る者であることを要すると解すべきであり、このことは、使用者性が問題とされる者と労働者との間の形式的な法律関係のいかんを問わず妥当するものと解するのが相当である。したがって、原告の上記主張は、独自の見解を述べ

るものであって、採用することができない。

(2) 以上の点を踏まえて、参加人大阪市が労組法7条の「使用者」に該当するか否かについて検討する。

ア 本件掲示板の設置及び撤去等への関与について

(ア) 確かに、上記認定事実記載のとおり、組合掲示板の設置については、委託業務に関連しない目的での施設使用として、あらかじめ交通局の許諾を得る必要がある(上記1(2)イ)、交通局による本件不更新により、結果として、参加人Zが本件掲示板設置スペースを原告に継続使用させることができなくなったものと認められる。

(イ) しかしながら、そもそも、本件掲示板は、参加人Zが、原告との労使協議に基づき、便宜供与の一環としてその使用を許可したものであり、掲示板設置スペースを貸与するか否か、貸与する場合の条件等は専ら参加人Zの判断によるものであって、これらの点について参加人大阪市は、一切関与していない(上記1(5)イ)。

また、参加人大阪市は、参加人Zからの施設使用許可申請を前提に、行政財産について、施設管理権の行使の観点からその許諾を判断したにすぎない。この点、原告は、参加人大阪市が不当労働行為意思をもって本件不更新を行ったことは明らかである旨主張するが、そのような事実を認めるに足りる的確な証拠は認められない。

さらに、上記認定事実記載のとおり、一般乗合旅客自動車運送事業の管理の受委託にかかる営業所の管理業務等に関する覚書において、参加人Zにおける労務管理については、参加人Zの責任において行うものと規定されており(上記1(4)ア)、実際に、参加人大阪市は、組合掲示板だけでなく、組合事務所の設置、チェックオフ等に関する便宜供与について一切関与していない(原告が参加人大阪市に対して協議を申し入れた事実も認められない)。

(ウ) なお、原告は、参加人大阪市から複数の職員が参加人Zへ派遣され、本件団体交渉においても、参加人Z側担当者4名のうち3名が参加人大阪市からの派遣職員であったことを問題視するが、かかる事実があったとしても、上記(イ)及び下記イ(イ)で認定説示した点を併せ鑑みれば、本件掲示板の設置や撤去等について、参加人大阪市が実質的に関与・決定しているということとはできない。

イ 参加人Zの労働者の労働条件等への関与について

(ア) 前記前提事実及び上記認定事実によれば、①参加人Zは、参加人大阪市が出資比率100パーセントを占める参加人大阪市の監理団体であり、参加人Zの代表者は交通局出身者が務め、複数の交通局職員が派遣されていること(前提事実(1)ア、上記1(1)イウ)、②参加人大阪市は、参加人Zの事業計画や執行状況等を把握し、経営、組織、人事、給与等に関して指導・調整等の管理業務を行い、定款等の変更、組織、人事、給与に関する基本的制度等の管理業務の処理に

についても、調整会議を通じて関与していること（上記1（1）ウ）、③参加人大阪市の売上の98パーセント以上を参加人大阪市からの委託料が占めること（上記1（1）ア）、以上の点が認められ、これらの点によれば、参加人大阪市が参加人Zの労働者の労働条件等について一定の影響を及ぼし得る地位にあることがうかがえる。

(イ) しかしながら、①参加人大阪市は、参加人Zの職員の労務管理には関与しておらず、給与等の労働条件も参加人Zの責任において決定すべきものであるとされていること、②実際に、参加人大阪市が給与や勤務時間などといった参加人Zの職員の労働条件の決定や同職員の労務管理には関与しておらず、また、給与や勤務時間等の労働条件に関して、原告と協議を行ったことはなかったこと、さらには、③参加人大阪市が参加人Zに対して労務管理に関する改善勧告をおこなったこともないことをも併せ鑑みれば、参加人Zの労働者の労働条件等については、独立の経営主体たる参加人Zが、その判断で決定しているものと認められる。

(ウ) なお、原告は、参加人大阪市と参加人Zとの関係等を踏まえ、参加人大阪市は、参加人Zの労使関係を注視し、参加人Z内で公正な労使関係秩序を構築・維持すべき義務を負っていた旨主張する。しかしながら、市バス運行業務委託契約においては、参加人Zが、委託業務の遂行に必要な人員の確保及びその労務管理につき、受託者としてその責任において行うこととされていたものと認めるのが相当であり、参加人大阪市の有する権限は、飽くまでも、参加人Zがその労務管理を主体的に決定することを前提に、公金を原資として設立された参加人Zに対する出資者としての立場から、その設立趣旨・目的に外れるような事態が生じないようにするための指導・調整を可能とするにすぎないもの、あるいは、市バス業務の委託者としての立場から、労務管理に起因して委託業務の円滑な遂行に問題が生じるような場合に、その改善の勧告を可能とするにすぎないものであると解するのが相当である。そして、これらの点に上記（イ）で認定説示した点をも併せ鑑みれば、参加人大阪市が、指導、調整等の監理業務を超え、参加人Z内で公正な労使関係秩序を構築・維持すべき義務まで負っていると解することはできない。したがって、原告の同主張は理由がないといわざるを得ない。

ウ 参加人Zの業務関係への関与について

(ア) 上記1（1）ア、同（3）記載のとおり、参加人大阪市の市バス事業の約4割が参加人Zに委託され、①市バス運行業務が、交通局の定める諸規定や運行計画等に準じて行われ、提供されるサービス内容や水準についても交通局が定めていたこと、②相互連絡体制の整備が規定されていること、③実際に交通局が参加人Zに対して改善計画書の策定、提出を求めたことがあることなどの事情に照らせば、

参加人大阪市による参加人Zの業務への一定程度の関与が認められる。

(イ) しかしながら、上記のうち①②は、委託の対象となる市バス業務の内容を、委託者である参加人大阪市が決定しているということであり、③も、委託された市バス運行業務が安全かつ円滑に遂行されることを目的とするものであって、参加人大阪市が参加人Zの職員に対し、直接、指示や指導をするものではなく、具体的な施策や人員配置等については、参加人Zにおいて自主的に決定していたことは、先に認定説示したとおりである。

(ウ) これらによれば、参加人大阪市の市バス事業の約4割が参加人Zに委託されていたとしても、参加人大阪市の関与は限定的なものといえる。

(3)ア 以上検討したところによれば、参加人大阪市による本件不更新により、結果として、原告が本件掲示板を使用することが事実上不可能となったと認められるものの、それは、参加人大阪市が行政財産の目的外使用を認めなかったことに付随するものにすぎないこと、参加人大阪市は、参加人Zからの施設使用許可申請に基づき、掲示板設置スペースの使用を許可しただけで、組合掲示板を含めた便宜供与について、原告と協議を行ってきたような事情も認められないこと、これらの事情に鑑みれば、本件掲示板の設置を含む参加人Zから原告への便宜供与について、参加人大阪市が現実的かつ具体的に支配、決定していたとは認め難い。

そして、労働条件等の決定や業務関係などについても、参加人大阪市は、参加人Zの人事や経営、職員の給与等の基本的な労働条件等について、一定の影響を及ぼし得る地位にあったことは認められるものの、その態様及び程度をみると、出資者あるいは業務委託者としての指導・調整の域を超えるものとはいえず、また、市バス運行管理業務への関与も、参加人大阪市の責任によって行われる市バス事業が円滑、安全に行われるための指導・連絡等にとどまるものである。

そうすると、原告主張の各事情を踏まえても、参加人大阪市が、本件当時、直接に雇用関係のない参加人Zの労働者の基本的な労働条件等につき、業務委託者としての地位を超えて、雇用契約の当事者である参加人Zがその労働者の基本的な労働条件等を直接支配決定するのと同視し得る程度に、現実的かつ具体的に支配や決定できる地位にあったとみることはできない。

イ よって、参加人大阪市は、原告との関係で、労組法7条の「使用者」に当たるといえることはできない。

(4) したがって、参加人大阪市に対する申立てを却下した本件命令は正当である。

3 争点3 (参加人Zの交渉態度等が労組法7条2, 3号の不当労働行為に当

たるか) について

(1)ア 参加人Zが本件掲示板の撤去を求めたことが支配介入に該当するか否かについて

参加人Zが本件掲示板の撤去を求めた理由は、交通局から使用許可期間（平成24年3月31日）満了後の施設利用許可を更新しない旨の本件不更新の通知を受けたことにあるところ（前提事実（3）エ）、本件各営業所施設を組合掲示板の設置スペースとして使用することは、本件市バス運行業務委託契約の目的外使用に当たり、参加人Zにおいて使用権限を有するものでなく、交通局によるあらかじめの許諾が必要であること（上記1（2）イ）、交通局から平成24年4月1日以降の掲示板の設置スペースの使用を認めない旨の本件不更新の通知がなされていたこと（上記1（6）イ）などといった事情に照らせば、参加人Zが本件掲示板設置スペースの使用許可を得て、原告に同スペースを貸与することは事実上不可能であったといえる。

かかる状況下において、参加人Zが本件掲示板の撤去を求めることには合理的な理由が認められ、原告に対する支配介入に該当するとはいえない。したがって、この点に関する原告の主張には理由がない。

イ 参加人Zが、参加人大阪市（交通局）に許可申請を行わなかったことが支配介入に該当するか否かについて

(ア) 参加人Zは、原告から平成24年3月9日付けで本件掲示板スペースの使用許可申請がなされたにもかかわらず、交通局に対して施設使用許可申請を行っていない（上記1（6）エ）。

そして、参加人Zが本件掲示板の設置を許可するためには、交通局の施設利用許可が必要であるところ、許可申請を行わないことは、組合掲示板の設置という便宜供与の実質的な中止といえる。

(イ) しかしながら、上記ア記載のとおり、交通局からの本件不更新により、参加人Zが交通局から本件掲示板設置スペースの使用許可を得ることが不可能であることは明らかとなっており、そのことは、本件団体交渉を通じて原告も把握していたはずであって、そのような状況下において、参加人Zが交通局に対して施設利用許可申請を行わなかったことが直ちに不当労働行為（支配介入）になると解することはできない。したがって、この点に関する原告の主張は理由がない。

(2) 本件団体交渉における対応が不当労働行為に該当するか否かについて

ア 上記1（6）ウのとおり、参加人Zは、本件団体交渉等において、原告の求めに応じて本件不更新通知がなされた状況や原告におけるルール違反の有無、本件各営業所の契約状況、今後の本件掲示板を撤去しなかった場合の措置などについて返答しており、一定の説明をしていたことが認められ、参加人Zの対応が形式的なものであったとはいえない。

また、代替措置について具体的な協議がなされた事実はうかがえない

ものの、これは、原告が本件掲示板の撤去を拒否することを前提に協議に臨んでいたことによるものと解され、代替措置の検討がなされていないことのみをもって、参加人Zの対応が形式的であったと解することはできない。

イ 以上によれば、本件団体交渉における参加人Zの対応が不当労働行為に当たるとする原告の主張は理由がない。

(3) なお、原告は、参加人大阪市の不当労働行為意思を忖度して、本件掲示板の撤去を通知したもので、参加人大阪市とともに不当労働行為を完遂する目的を有していた旨主張するが、本件全証拠を精査しても、同事実を認めるに足りる的確な証拠は認められない。

(4) 以上のほか、参加人Zの交渉態度等が原告に対する不当労働行為であると認めるに足りる的確な事情は見出せない。

したがって、参加人Zに対する申立てを棄却した本件命令は正当である。

4 結論

以上の次第で、本件命令は適法であり、原告の請求は理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第5 民事部