

大阪、昭49不52、昭50. 7. 10

命 令 書

申立人 高石市水道検針徴収員労働組合

被申立人 高石市水道事業管理者

主 文

- 1 被申立人は、申立人が労働組合法上の労働組合ではないとの口実で、申立人との団体交渉を拒否してはならない。
- 2 被申立人は、申立人組合員A 1に対し、次の措置を含め、昭和49年6月1日の再契約拒否がなかったものとして取り扱わなければならない。
 - (1) 従前の業務に就かせること
 - (2) 同人が再契約拒否のために失った報酬相当額（再契約拒否直前の3ヵ月の平均報酬月額により算定した額とこれに対する年5分の割合による金員を含む）を支払うこと
- 3 申立人のその他の申立ては、これを棄却する。

理 由

第1 認定した事実

1 当事者

被申立人高石市水道事業管理者は、高石市が経営する地方公営企業たる水道事業の管理者である（以下、被申立人を「管理者」という）。

申立人高石市水道検針徴収員労働組合（以下、「組合」という）は、管理者との間に後述するような委託契約を結んで量水器の検針業務に従事する者（以下、「検針員」と

いう）1名及び水道料金等（以下、「料金」という）の集金業務に従事する者（以下、「徴収員」という）6名計7名をもって組織する労働組合である。

2 組合の結成と管理者の態度等

(1) 徴収員らは、昭和48年中にも管理者に対し、結束して報酬増額を要求する動きをしたことがあったが、49年2月末、数名の者が労働組合結成の準備を始め、同年5月4日、徴収員7名、検針員1名をもって組合を結成し、また同月14日には組合員全員が高石市職員労働組合（以下、「市職労」という）に加入した。なお、組合は当初、「高石市水道事業委託者労働組合」と称していたが、49年7月13日、現名称に変更した。

また組合は、49年5月21日、法人登記を目的として、当委員会に労働組合の資格審査を申請し、同年6月12日、労働組合法の規定に適合する旨の決定を受けた。

(2) 49年5月14日、組合は管理者に対し、徴収員、検針員の正規職員化と報酬増額等を求める要求書を提出し、併せてこれらの問題について団体交渉を行うよう要求した。しかし、管理者からの応答がなかったため、組合は同月24日、再度、団体交渉開催を求める文書を出した。

(3) 49年6月1日、管理者は、徴収員A1（以下、「A1」という。同人は47年6月1日から徴収員であり、組合結成以来副執行委員長の職にある）に対し、委託契約がその前日をもって期間満了し消滅した旨を文書で通告した。

(4) 49年6月7日、組合は市職労と連名で高石市長に文書を送り、管理者が組合との団体交渉に応じず、A1との再契約を拒否（組合は「解雇」と表現している）したことを非難し、この問題を同市長が責任をもって解決するよう申し入れた。

(5) 49年6月13日、管理者は、組合員である徴収員A2（以下、「A2」という）に対しても、委託契約更新の意思がなく、契約は翌7月14日をもって終了する旨、文書で通告した。

管理者が料金集金業務について委託契約方式を採用したのは、後述するように41年からであるが、それ以来管理者が再契約若しくは契約更新を拒否した事例は、前記A1及びA2の場合以外にはない。

(6) 管理者は、組合の49年5月14日の前記要求に対しては同年6月14日に、また同年5月24日の前記申し入れに対しては同年6月15日に、それぞれ文書で回答したが、その要旨は「組合は労働組合法上の労働組合とは認められないから、団体交渉には応じられない、また要求事項にも一切応じられない」ということであった。

また、このころ、高石市長も49年6月7日の前記申し入れに対して、組合に文書回答したが、その趣旨も管理者の前記回答とほぼ同様であり、「組合は単なる受託者の団体で労働組合ではないから団体交渉の当事者とはなり得ない」というものであった。

(7) 組合は、49年6月15日にも管理者に対し団体交渉開催を文書で申し入れたが、このとき組合は、当委員会が行った前記組合資格審査の結果を書き添えた。しかし管理者は、同月18日、この申し入れをもまた、文書をもって拒否した。

(8) 49年6月24日、組合は当委員会に団体交渉促進を目的とする、あっせん申請を行った。しかし、管理者は「申請人組合が労働組合法上の労働組合ではないのみならず、同組合員も労働組合法上の労働者ではない」との理由で、このあっせんに応じなかつた。

(9) その後も組合は、いくたびか団体交渉を申し入れているが、管理者は本件審問終結時に至るまでこれに応じていない。

3 委託制度について

従前、高石市における料金集金及び量水器検針の業務は、水道部庶務課の職員によつて行われていた。

ところが41年、地方公営企業法の改正が行われ、公金徴収事務の私人への委託が可能になると、高石市（当時は高石町）は、この委託契約方式を採用することとし、水道料金集金事務委託規程（主として委託契約の内容となるべき事項を定めている。以下、「委託規程」という）を定め、41年度から料金集金業務について委託契約方式を実施した。その概要は次のとおりである。なお、検針業務についても43年度から委託契約方式を実施しているが、その内容は料金集金業務の場合とほぼ同一である。

(1) 徴収員の資格要件

徴収員になり得る者は、高石市内に居住する60才未満の男女とされている。しかし、実際に徴収員となっているのは、ほとんどが40才前後の女性である。

(2) 契約締結の手続

管理者は、応募者に対して面接を行い（水道部長が立会うこともあるが、通常は担当課長がこれにあたる）、契約の条件を説明する。応募者は、契約について希望を述べることはできるが、契約内容は大部分が委託規程によって決定されているため、応募者の希望に従って契約内容が変更される余地はない。

後日、管理者は、採用すべき応募者に対し、契約締結の意思があることを文書で通知し、出頭を求める。

管理者は、出頭した応募者に再度契約の内容を説明の上、用意した契約書を手渡し、持ち帰らせる。

応募者及び保証人が署名押印の上提出した契約書に管理者が押印し、契約は成立する。

(3) 契約内容

契約の内容として、48年7月に管理者とA2の間で結ばれた契約書を以下に示す。この契約書は表現上の差異は若干あるものの、大部分は委託規程の文言がそのまま用いられており、また、A2以外の徴収員との契約内容も、担当区域の部分を除き、これと全く同じである。

なお、契約書第6条中の金額は、49年5月に変更されたものを記載した。

契 約 書

高石市水道部（以下「甲」という。）とA2（以下「乙」という。）との間に水道料金及びメーター使用料（以下「料金等」という。）の集金事務の委託に関し次のとおり契約を締結する。

（委託）

第1条 甲は、末尾に図示する区域内の料金等の集金事務を乙に委託し、乙は、甲から委託された集金事務をこの契約の定めるところにより、誠実、かつ確実に処

理するものとする。

(料金等の集金方法)

第2条 乙は、甲から納入通知書兼領収書（以下「領収書」という）の交付を受けたときは、善良なる管理者の注意をもって保管し、甲が指定する期間内（以下「集金期間内」という。）に集金しなければならない。

2 乙は、料金等を受けとったときは、領収書に取扱者印を押印のうえ、納人に交付しなければならない。

3 (徴収委託証)

証管理者は受託者に徴収委託証を交付する。

(料金等の払込み)

第3条 乙は、集金した料金等を甲が、指定する場所、もしくは、金融機関に甲が、指定する期限までに払い込まなければならぬ。

(集金不能の場合の措置)

第4条 乙は、納人の転居その他の理由により、集金期間内に集金できなかつたときは、その理由を付して遅滞なく領収書を甲に返さなければならぬ。

(委託手数料)

第5条 甲は、乙に対し集金期間内において、徴収した領収書1枚につき5円を手数料として支払うものとする。

(奨励金)

第6条 甲は、乙に対し集金期間内における集金成績に応じ、次の各号に定めるところにより、奨励金を支給するものとする。

- (1) 集金率 99～100%の場合 1枚につき 28円
- (2) " 97～ 98%の場合 1枚につき 27円
- (3) " 95～ 96%の場合 1枚につき 26円
- (4) " 90～ 94%の場合 1枚につき 24円
- (5) " 80～ 89%の場合 1枚につき 22円

(帳簿等)

第7条 乙は、甲が交付する領収書受払簿、現金出納簿等（以下「帳簿等」という。）を備え、甲から交付を受けた領収書その他の受払い並びに集金額及び指定金融機関への払込額を常に明らかにしておかなければならぬ。

(帳簿等の検査)

第8条 乙は、毎月1日に帳簿等を甲に提示し、その検査を受けなければならぬ。

2 甲は、必要があると認めるときは、前項に定める日以外の日に乙に対し帳簿等の提示を求め、それを検査することができる。

(届出)

第9条 乙は次の各号の一に該当するときは、ただちに甲にその旨を届け出なければならない。

- (1) 料金等の領収証その他の関係書類を損傷もしくは亡失しまたは公金を亡失したとき。
- (2) 納人が転居したとき。
- (3) 納人が料金等について異議を申したてたとき。
- (4) 病気その他やむをえない理由により、集金事務を行なうことができなくなつたとき。
- (5) 乙または連帯保証人の住所または氏名がかわったとき。
- (6) 前各号に定めるもののほか、乙にこの契約の履行が不可能な事由が生じたとき。

(契約の解除)

第10条 甲または乙は、予告期間30日をおいてこの契約の解除をすることができる。

2 前項の規定にかかわらず、甲は、乙が次の各号の一に該当すると認めたときは、ただちに、この契約を解除することができる。この場合において、乙に損害が生ずることがあっても甲は、その責に任じない。

- (1) 病気その他の理由により、料金等の集金事務を行なうことができないとき。

- (2) この契約に違反したとき。
- (3) 甲に損害を与えたとき。
- (4) 刑事事件につき起訴されたとき。
- (5) 破産、禁治産または、準禁治産の宣告を受けたとき。
- (6) 甲の信用を傷つける行為があったとき。
- (7) 集金成績が悪く、かつその向上の見込みがないとき。
- (8) その他甲が委託することを不適当と認めたとき。

(損害賠償)

第11条 乙は、この契約に違反し、または、集金事務の取扱いに関して甲に損害を与えたときは、乙または連帯保証人は甲が査定する損害賠償額を、甲が指定する期限までに、甲に支払わなければならない。ただし天災地変その他乙の責に帰することが適当でないと甲が認定したときは、この限りではない。

(集金事務の引継ぎ)

第12条 乙は、この契約の有効期間が満了したとき、またはこの契約が解除されたときは、甲が指定する日までに、集金事務に関する一切の事務を整理のうえ、甲に引継がなければならない。

(規程等の遵守義務)

第13条 乙は、集金事務を処理するにあたっては、この契約に定めるものほか甲が定める水道料金集金事務委託規程ならびに甲の指示に従わなければならない。

(保証金)

第14条 乙は、この契約締結と同時に保証金として5万円を甲に納入しなければならない。

(契約の有効期間)

第15条 この契約の有効期間は昭和48年7月15日から昭和49年7月14日までとする。ただし、この契約の有効期間終了前1ヶ月までに双方異議を申し立てないときは、この契約の有効期間は、さらに1年間延長するものとする。

上記契約締結の証として、本書2通を作成し、甲・乙各1通保有する。

(以下省略)

(4) 業務の実態

ア 徴収員の業務量は、その担当区域によって決まるが、一人の徵収員が受持つ区域数はまちまちであり（2ないし5区域。平均3.5区域）、また1区域内の需用家の数も一定していないから、徵収員一人が受持つ需用家数は少ない者で600軒、多い者で1,700軒、平均で1,200軒ぐらいである。

徵収員の稼動日数も個々人によって異なるが、受持需用家数の多い者は、平日はほとんど毎日、業務に従事している。

また徵収員は、例外なく99%以上の集金率をあげているが、それによって得る報酬は、少ない者で月額17,000円、多い者で53,000円、平均で38,000円ぐらいである。

なお、上記の数字は、いずれも49年5月当時のものである。

イ 徵収員の業務は、具体的には次のようなものである。業務は月単位であり、毎月17日から翌月13日までの間に完了すべきものとされている。

① まず、管理者から水道使用料納入通知書兼領収証書（以下、「領収書」という）の綴を交付されるが、領収書は電算機処理の関係で全区域分が同時に作成されないため、徵収員は何回かに分けて水道部庁舎へ受取りに行く。

② 需用家を戸別に訪ね、料金を受領し、領収書に領収印（管理者から交付された所定のものを用いなければならない）を押印して相手方に交付する。相手が不在であれば二度三度と訪問しなければならないし、場合によっては休日や夜間に訪問することもある。したがって、徵収員が現実に需用家を訪問する回数は受持需用家数をはるかに上回る。

③ 集金した料金は、領収書原符とともに金融機関（高石市内の3店が指定されている）を通じて管理者へ払い込むが、これらの出納は現金出納簿、領収書受払簿に記入整理しておかなければならない。

④ 徵収員は、本来の料金ではない修繕代金等をも料金と併せて徵収しており、ま

た開閉栓、名義変更等の届出に関する手続も事実上行う場合がある。

⑤ 毎月13日には水道部の庁舎へ出向き、前記帳簿類について管理者の検査を受ける。

4 その他

(1) A 1、A 2 が再契約又は契約更新を拒否されたことにより、徴収員の欠ける区域（以下、「欠員区域」という）が生じたが、現在、欠員区域の集金業務（需用家数では当時、A 1、A 2 両名の受持分を合せて約2,500軒であった）は、水道部営業課の係長等の職制によって行われている。

料金の口座振替制度は、管理者においても以前から採用し、需用家に対し奨励するところであったが、本件再契約等拒否の後は一層この制度の普及に力を入れている。特に欠員区域においては、水道部の管理職やその妻女らが、戸別の勧誘に当っている。この口座振替制度の普及と、人口変動の関係で、徴収員が集金すべき需用家の数（以下、「委託件数」という）等も変動しているが、その推移は次表のとおりである。

委託件数等推移表

年 月	需用家総数	委託件数	徴収員数
4 2. 3	10,130 件	9,166 件	7 人
4 3. 3	11,039	9,673	6
4 4. 3	11,898	10,127	6
4 5. 3	12,930	10,659	6
4 6. 3	13,803	10,525	6
4 7. 3	14,747	10,493	6
4 8. 3	15,395	9,851	9
4 9. 3	15,846	8,775	7

(2) 水道事業を経営している大阪府下の他の市（大阪市を除く29市）においては、その多くが高石市と同様の委託契約方式により料金徴収業務を処理しているが、なお7市

(ただし、1市は委託制度も併用)は、従前どおり職員にこの業務を行わせている。

(3) 組合は、初め、A2が契約更新を拒否されたことについても救済を求めていたが、後日、これを取り下げた。

第2 判断

1 当事者の主張要旨

組合は、管理者が組合との団体交渉を拒否したこと並びにA1との委託契約の再契約を拒否したことは不当労働行為であると主張する。

これに対して管理者は、組合の構成員はすべて管理者との間に集金業務等の処理を目的とする委託契約を締結している独立自由な事業者であるから、労働組合法上の労働者とはいはず、組合もまた労働組合法上の労働組合とは認められない、したがって、本件申立ては不適法であり却下されるべきであると主張し、また仮に、申立適格が認められるとしても、本件再契約拒否の理由は、口座振替制度の普及によって委託契約の対象たる委託件数が絶対的に減少しているという事態を背景に、徴収員を漸次減少させ、もって赤字に苦しむ水道事業の再建に資することにあったのであり、組合がいうような、組合の組織破壊の意図などは全くなかったから、不当労働行為ではないと反論する。

2 申立適格及び団体交渉拒否について

地方公営企業法第33条の2は「管理者は、地方公営企業の業務に係る公金の徴収又は収納の事務については、収入の確保及び住民の便益の増進に寄与すると認める場合に限り、政令の定めるところにより、私人に委託することができる」と規定しているが、この規定中の「私人」には、個人に限らず法人若しくは町内会などの団体を含むことは解釈上明らかであり、現実にその例がある。しかしながら、個人の場合において委託契約の受託者とするためには、管理者と当該個人の関係は、名実ともに委託契約関係でなければならず、その形式が委託契約関係であってもその実態がこれと異なる場合は、本規定にいう「委託」関係とはならない。したがって、このような場合においては、管理者と当該個人の関係は、本規定にかかわらず、別個に考察しなければならない。

本件における徴収員らは、いわゆる委託を受けた私人であるが、同人らが労働者であ

るか否かは、その業務の実態から判断されるべきものと考える。まして、本件集金業務のように格別の技能、知識を要しない業務の場合はなおさらである。

ところで、管理者はこの点について、①集金業務遂行の日時、手順、日々の業務消化量等は徴収員の自由裁量に委ねられており、管理者はこれらのことに関して指揮命令の権限も、報告要求の権限も有していないこと、②集金業務そのものの第三者による代行も禁止されていないこと、また、③徴収員は応募資格、採用手続、勤務条件等において管理者の一般的指揮監督下にある正規職員と全く扱いを異にしていること、などを挙げ、管理者と徴収員の間には使用従属の関係がないと主張する。

たしかに、徴収員には勤務時間の定めがないなど、正規職員との間に諸々の差異が存する。しかし徴収員は、その報酬が一種の出来高払給である（しかも、80%以上の集金率を上げなければ報酬の大部分を占める奨励金を失うことになる）ため事実上毎日のように業務に従事しており、また前記認定の事情から、どの受持区域から業務に着手するかについても事実上の制約を受けている。更に、集金業務の第三者による代行が許されている事実もないし、徴収員は契約によってその業務を完了すべき期間、集金及び払い込みの方法、集金不能時の措置、関係帳簿の整備等、業務の主要領域を厳格に規制されているのであるから、管理者の上記主張は事実に反し、採用できない。

上述の諸事情並びに集金業務は40年度までは正規職員によってなされていたものであって、現在もなお大阪府下の他の数市においては正規職員によって行われている事実をも併せ考えると、徴収員は水道事業遂行に年間を通じて必要不可欠な人的要素として、その組織内に繰り入れられ、管理者が事実上一方的に決定した契約内容に従って集金業務を継続的かつ一定の報酬を得て行うものであって、とうてい独立自由な事業者とはいはず、管理者に従属し使用される関係にある労働者であると認めるのが相当である。

したがって、このような徴収員が主体となって組織している組合が労働組合法上の労働組合であることは明らかである。

よって、本件申立てが却下されるべきであるとする管理者の主張は当を得ない。したがってまた、この主張を前提として組合との団体交渉を拒否している管理者の態度が労

働組合法第7条第2号に該当する不当労働行為であることも明白であるといわざるを得ない。

3 再契約拒否について

この数年、委託件数が漸減傾向にあることは認められるが、本件再契約等の拒否以後、欠員区域において、管理職らが集金業務や口座振替制度の戸別勧誘に従事するなどの変則的な事態が生じている事実からみると、この時期に徴収員の減員が必要であったとの点については極めて疑問であるし、何よりも本件のような出来高払給的報酬制をとっている場合に、委託件数の減少に併せて徴収員を減らすことがなぜ経費の節減につながるのか理解し難いところである。

このように、管理者の主張は根拠が薄弱な上、一方において、管理者が再契約ないし契約更新を拒否するようなことは、41年の委託制度導入以来一度も行われていないのであり、しかもその異例の措置は、組合結成通知の直後になされたのであって、これらの事実を併せ考えると、管理者の主張は失当であって採用することができない。結局、本件再契約の拒否は、組合を嫌悪する管理者が、契約期間の満了を奇貨としてA1との再契約を拒否し、もって組合に威圧を加えようとしたものとみるのが相当であり、労働組合法第7条第1号及び第3号に該当する不当労働行為であるといわざるを得ない。

なお組合は、本件につき、陳謝文の掲示をも求めるが、主文救済をもって足りると判断する。

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。

昭和50年7月10日

大阪府地方労働委員会

会長 川合五郎