

命 令 書

再審査申立人 杉並障害者福祉会館運営協議会労働組合

再審査被申立人 杉並区

再審査被申立人 杉並障害者福祉会館運営協議会

主 文

本件再審査申立てを棄却する。

理 由

第1 事案の概要及び請求する救済の内容の要旨

1 事案の概要

- (1) 本件は、杉並障害者福祉会館運営協議会(以下「運協」)が杉並区(以下「区」)から委託を受けて、昭和57年4月1日から平成6年3月31日までの間、杉並区障害者福祉会館(以下「会館」)において運営していた肢体不自由者及び中軽度の知的障害者訓練事業(以下「委託訓練事業」)の廃止及び廃止に伴い運協が杉並障害者福祉会館運営協議会労働組合(以下「組合」)の組合員4名を解雇し、同3名を雇止め(以下「解雇等」)したことに關し、下記のとおり区、運協の行為について、区が労働組合法上の使用者に当たるか否か、運協による解雇等が不当労働行為に当たるか否か等をめぐり争われた事件である。

すなわち、本件は、区が、①平成4年12月9日及び同5年1月26日付けで組合が申し入れた委託訓練事業関係職員の労働条件の向上、委託訓練事業の継続と委託訓練事業関係職員の雇用保障、委託訓練事業の改廃・改編等の場合の組合との事前協議に關する団体交渉を、団体交渉の当事者ではないとして拒否したこと、②同4年3月17日の区議会予算特別委員会の答弁において組合を誹謗中傷したこと、③同5年7月8日の区政運営会議において、委託訓練事業の見直しを決定したこと、④同6年度以降、運協に訓練事業を委託しないという事業計画及び予算案を作成することにより、また、本件救済申立てを行ったこと等を理由として、組合員を解雇等しようとしていること、さらに、区及び運協が、⑤上記事業計画及び予算案を撤回することなく同6年3月31日付けで組合員を解雇等したこと、⑥同年4月25日付けで組合が申し入れた解雇撤回等に関する団体交渉を拒否したことが不当労働行為に当たるとして、東京都地方労働委員会

(以下「東京地労委」)に対して、同5年2月22日(上記①、②)、同年6月17日(同②)、同年8月24日(同③)及び同6年2月14日(同④)(以上「平成5年(不)第5号事件」)、同6年5月30日(同⑤、⑥)(以上「平成6年(不)第41号事件」)に、組合から救済申立てが行われた事件である。

- (2) 初審東京地労委は、平成12年1月26日、①区は労働組合法上の使用者には当たらず、②運協が組合員を解雇等したこと及び団体交渉に応じなかったことは不当労働行為には当たらないとして、組合の救済申立てを棄却した。

組合は、これを不服として、同年2月7日に、再審査を申し立てた。

2 請求する救済の内容の要旨

(1) 平成5年度(不)第5号事件

上記事件の請求する救済の内容の要旨については、初審命令第1、2の(1)記載のとおりであるから、これを引用する。

(2) 平成6年(不)第41号事件、

上記事件の請求する救済の内容の要旨については、初審命令第1、2の(2)記載のとおりであるから、これを引用する。

第2 当委員会の認定した事実

当委員会の認定した事実は、本件初審命令「理由第1認定した事実」のうち、その一部を次のとおり改めるほかは、当該認定した事実と同一であるので、これを引用する。当該引用する部文中、「本件審問」を「本件初審審問」と、「当委員会」を「東京地労委」と、「非常勤職員」を「非常勤嘱託職員」と読み替えるものとする。

- 1 第1、2、(1)の⑤中、「検討協」を「障害者福社会館運営等検討協議会」に改める。
- 2 第1、4、(1)、①のイ中、「現会長のY 1(以下「Y 1会長」という。)は、3年4月からその職にある。」を「初審結審時の会長はY 1(以下「Y 1会長」)であり、3年4月から14年3月までその職にあった。」に改める。
- 3 第1、4、(1)、①のウの末尾の次に「なお、運協訓練事業部会の開催は、年2、3回程度であった。」を加える。
- 4 第1、4、(1)、④のウ中、「区職員給料表を参考に」を「区非常勤嘱託職員の給料表と横並びで作成された運協としての給料表があり、運協は」に改め、「毎年4月1日、」の次に「上記給料表で格付けされた号俸から1号上位の号俸に格付けされ、」を加える。
- 5 第1、4、(1)、④のエ中、「指導員」を「K指導員」に改める。
- 6 第1、4、(1)、④のオ中、「なお、訓練室の勤務時間」を「なお、訓練室の勤務日」に改める。
- 7 第1、4、(2)、(1)、表ⅡのⅥ中、「内容」の項のオの次にカとし

て次のとおり加える。

「カ 委託期間終了時に生じた清算残金については、区に返納しなければならない。」

- 8 第1、4、(2)、②のアの末尾の次に次のとおりの段落を加える。

「なお、事務検査が行われた際、運協は、館長から、委託訓練日誌の様式を区の訓練日誌の様式と統一するとの理由により、その様式の変更等を指示されたことがあった。」

- 9 第1、4、(2)、②のイ中、「区が人件費を積算するにあたっては、区非常勤職員の給料を基準にして算定し、委託にあたっては、区非常勤職員の「給料表」などの積算資料を明らかにしている。このようにして人件費の総額が示されるが」を「区が委託費予算額を積算するにあたっては、例えば人件費については、区の非常勤嘱託職員の給料表を基準にして積算し、運協に対して人件費の総額が示されていた。また」に改め、末尾の次に次のとおりの段落を加える。

「 運協は、毎年度ごと執行済みの委託料について精算書を作成して区に提出し、委託期間終了後の清算残金を区に返納していた。」

- 10 第1、4、(3)、③のア中、「共同して実施する行事や事業などについては、その日程、内容、役割分担などを決めている。」の次に、「また、運協訓練室通所者の処遇や通所継続の可否等の訓練事業の運営に関わることが決定されたこともあった。」を加え、第1段落の末尾に「運協訓練部長は、指導会議に出席したことはなかった。」を加え、「なお」の末行の「ない旨を明らかにしている。」を「ないこと、Y 2 館長以前の歴代館長はたびたび指導会議に出席していたことを明らかにしている。」に改める。

- 11 第1、4、(3)、③のウ中、「区事業係職員が作成した「会館会議一覧」と題した資料には」を「区事業係職員が作成し、指導会議で配布された「会館会議一覧」と題した資料には」に改める。

- 12 第1、5、(1)、の②中、「指導員の配置転換反対」を「K指導員の配置転換反対」に改める。

- 13 第1、5、(1)の3の中、末行の「組合の同意を得られず、結局同就業規則案を施行しなかった。」を「組合の同意を得るには至らなかった。このため、運協は、同就業規則案を施行しなかったが、補助員に対する交通費等に関する組合の要求も実現しなかった。」に改め、末尾の次に次のとおりの段落を加える。

「 なお、同年11月5日に運協役員会で同就業規則案が検討された際に、同会長は、区に対して有給休暇、交通費を予算要求するために自ら就業規則案を作成したこと、雇用期間を1年としていては区から交通費が出ないこと、他の委託団体にならない雇

用年限を6年とした等と述べた。また、運協役員会には運協からの要請があった場合に館長が出席することがあったが、この時の運協役員会には館長も出席しており、その中で館長は、運協役員らからの質問に対して、「区の中でいろんな団体を調べた結果一番長い数字で6という数字がでてきた。」、「これ以上長くなっちゃうと、どうしてそんな長い期間を、非常勤なり、アルバイトで雇うんだという、今度は非難を受ける可能性もあると思う。」等と、区内の諸団体における雇用年限制度の導入状況やその問題点等について発言していた。」

- 14 第1、5、(2)の(1)中、「指導員の給料号俸頭打ちの問題については」を「M指導員の給料号俸頭打ちの問題については」に改める。
- 15 第1の6中、第2段落の末尾に「更に区は、同月7日、訓練生の保護者宛てに、委託訓練事業廃止後の訓練生の移行希望を聴取するための書面を送付した。」を加え、その次に次のとおりの段落を加える。

「なお、区は、元年3月には、同年度から10年度までの区の行政施策に関する「長期計画」を策定していた。この計画では、身体障害者通所施設及び知的障害者更正施設として、それぞれ元年度から3年度の間各1施設、4年度から10年度の間各1施設の計4施設を建設することとしていた。この計画に沿ってそれぞれの施設の建設が行われ、下記表Ⅲのf及びjのとおり、5年4月1日に身体障害者通所施設の「こすもす生活園」（重度身体障害者又は重度重複障害者を対象）が同年9月1日に知的障害者更生施設の「けやき生活園」（重度知的障害者を対象）が開設された。区は、両施設の運営については、訓練生の障害の内容、程度等を勘案して民間に委託することはできないと判断し、区直営の施設として運営することとした。

そして、区は、「こすもす生活園」には、正規職員として施設長1名、事務員1名、福祉指導員5名、授産指導員1名、保母6名、児童厚生員1名、理学療法士1名、作業療法士1名、看護婦1名を、非常勤嘱託職員として嘱託医6名を配置し、「けやき生活園」には、正規職員として施設長1名、事務員1名、福祉指導員5名、保母3名、児童厚生員2名、作業療法士1名を、非常勤嘱託職員として嘱託医2名、理学療法士1名、看護婦1名を配置した。

また、区は、委託訓練事業を廃止した後の身体障害者通所訓練事業については、上記「こすもす生活園」で行うとともに、8年度竣工を目処に開設を予定していた「第2こすもす生活園」においても行うこととしていたが、用地の買収等に手間取り、9年4月には開設することができなかった。しかし、同年3月に

は区内の養護学校の卒業生が新たに通所訓練施設に入所することが予定されており、区内施設においてこれらの卒業生を受け入れることが困難な状況になった。そこで、区は、「第2こすもす生活園」が開設されるまでの間、暫定措置として、仮施設の「なのはな生活園」を開設して対応することとした。」

16 第1、6、表Ⅲのaの内容を次のとおり改める。

	年月日	団体・機関・(構成)	内容
a	4.11	区議会決算特別委員会における区議会議員の質問と区側答弁 本会議における区議会議員の要望	区議会議員の質問 会館も10年経って、そこが1つは区の直営、1つは運協という民間施設であるためトラブルも若干あると聞いている。運協の人達の待遇が悪いこともあり、その意味からすれば不幸なことという気がする。会館の中に2つの施設を置く根拠が10年経った今日では少し薄らいでいるのではないか。通所訓練施設については、別に作る方向に進まない不幸なことが起こっていることも解決できないのではないか。 区側答弁 地域社会の状況も変わってきているので、今後はより障害者の方が使える施設という見方も出てくるのではないか、区、民間の施設を含めて障害者によりよい施設とはどういうものか検討が必要と思っている。 会館が作られて10年経ち、通所訓練室のあり方を含め、その運営について見直すときが来ていると思う。障害者が気軽に使える施設とするため検討を強く求める

17 第1、6、表Ⅲのb中、「団体・機関・〔構成〕」の項の「学識経験者等」の次に「(構成員の過半数が運協関係者)」を加える。

18 第1、6、表Ⅲの1中、「内容」の項の「第1訓練室5名中、2名移行希望。」を「第1訓練室5名中、2名移行希望(6年2月、1名が残留に希望変更)。」に改める。

- 19 第1、6、表Ⅲのn中、「団体・機関・〔構成〕」の項の「前記検討協委員の選出母体」の次に「(代表は運協のY1会長)」を、「要望書提出」の次に「(素案を運協の事務局が作成した。)」を加え、「内容」の項の文頭に「いかに優れた施策であっても、そのすべてを円滑に実施できるわけではない。その時々的外的、内的条件によっては阻害され、停顿することが考えられる。かかる要望書の提出を決意させるに至った契機は、そうした危機的状況が現に会館内部に生まれつつあるのではないかという認識に基づいている。以下に述べることは連絡協加盟団体の総意に基づくものである。」を加え、「加盟団体の総意。」を削る。
- 20 第1、8、(3)の①を次のとおり改める。
「4年には、9月と12月に2回、団体交渉が行われた。9月の交渉において、運協は、「新施設については正式には区より方針を聞いていない。運協としては未だに対応策を決定してはいない。
新施設開所、運協2訓練室の運営等の方針については今後考える。」等と回答していた。また、12月の交渉において、組合が、こすもす生活園開設に伴う訓練室の存続について運協の考えを質したところ、運協は、「情勢の変化に対応して訓練室のあり方を考えねばならないところへきている。移行については雇用問題が絡んでくる。今のところ、特にどうということはない。すべて委員会に諮ってから決めたい。」等と回答したが、交渉は円滑に進行せず、結局、運協と組合は、「交渉はすべて合意に達せず、何の成果もないまま空転4時間に渡ったが、振り出しに戻ることもなかった。」との確認を行い、終了した。」
- 21 第1、8、(3)、②のア中、「運協は、要望書の主旨等を説明するとともに、」の次に「要望書の検討については、12月22日、1月5日、1月5日(午後)の3回の会議で行ったことや、」を加え、末尾の次に次のとおりの段落を加える。
「なお、2月2日の団体交渉において、運協は組合に対して、「Y3室長や館長の諸々の言動から判断すると、区は会館の訓練事業を運協委託訓練事業及び区直営訓練事業(機能回復訓練室を除く)を問わず、新規通所施設に一举に全面移管して区直営で行うことを望んでいる。それを避けるために、区の既定の方針を前提として、緩やかに段階的に移管することを要望したものである。」旨の要望書に関する見解と題する書面を提出していた。」
- 22 第1、8、(3)、②のイ中、「以後3月の団体交渉からは」を「以後の団体交渉からは」に改め、末尾の次に次のとおりの段落を加える。

「 なお、組合は、検討協の存在について、区が初審地労委に提出した5年5月21日付け準備書面で初めて知った。6月17日の団体交渉において、組合が検討協の議事内容について質したのに対し、運協は、検討協には単に一委員として名を連ねているだけであって、その内容については回答すべきことではない等と答えた。」

23 第1、9の「本件担当公労使三者委員名による勧告をめぐる話合い」を「本件担当公労使三者委員(以下「三者委員」)名による勧告をめぐる話合い」に改める。

24 第1、9、(3)の④を、次のとおり改める。

「 3回目の話合いの場において、組合は、解雇等の撤回又は凍結及び委託訓練事業の継続を要求し、結局、東京地労委における三者委員の立会いによる区、運協及び組合同の話合いは不調となった。」

第3 当委員会の判断

1 区の使用者性について

(1) 組合は、本件に係る区の使用者性について、次のとおり主張する。

イ 労働組合法第7条の「使用者」とは、労働者の賃金その他労働関係上の諸利益に対し、実質上の支配力ないし影響力を有する地位にあるものをいい、区が運協労働者の使用者であることは明白であり、初審命令は、以下のとおりの理由により、その判断を誤ったものである。

(イ) 区が運協労働者の諸利益につき支配、関与していたか否かは、現に運協への訓練事業の委託下において存在する事実によって判断されるべきである。

(ロ) 運協の財政等に関しては、①運協の収入のほとんどは区からの委託料で、自主財源の割合は5.3%に過ぎないこと、②決算時には委託料残額を区に返納しなければならないこと、③運協は営利性を持たない団体で、事業展開で収入を得ることは困難であること、④委託料について款と款との間の流用を行ってはいるが、それは平成4年度のみで、流用についても館長と相談ぬきにはできなかったことの実情から、運協に財政自主権があるとすることはできない。

(ハ) 区の運協労働者の労働条件に関しては、①当時の館長が運協に対して補助員用の就業規則案を示していたこと、②区が雇用年限制度の導入と補助員の待遇向上とをセットとしていたこと、③館長も運協の役員会で雇用年限制度の導入を推進する旨発言していたこと、④運協と組合との間

で、雇用年限制度を導入せずに補助員の待遇の向上を合意しても、区と運協の折衝でこの合意が覆されたこと、⑤雇用年限制度の導入が行われなかった結果として、補助員の待遇の向上が実現せず、その労働条件に影響したことの事実から、区が運協労働者の労働条件を支配、関与していたことは明らかである。

(ニ) しかも、運協職員の賃金等に関しては、①運協には独自の給料表が存在せず、区から示された給料表を運協職員の給料表としていたこと、②Y2館長は、区から委託科算定のための「予算積算根拠の基準となる給料表が区から示され、運協職員の賃金が決定されていたことを認める旨証言していること、③運協は指導員の昇給額の頭打ちに対する昇給要求に対し、区が認めないから応じられない旨団体交渉で回答していることの実事実から、運協に運協職員の賃金等について決定権限がなかったことは明らかである。

ロ 本件は、区が運協に委託していた訓練事業を取りやめた結果、同事業の廃止を招来し、組合員が解雇等となったものであるから、区が組合員の雇用という労働条件に決定的支配力を有しており、使用者としての責任は免れない。

(2) よって以下判断する。

イ 運協設立の経緯等について

(イ) 前記認定事実第2、3の(1)及び4、(2)の①のとおり、運協が設立され区から会館事業の一部を受託するに至った経緯をみると、まず昭和57年4月に開設された会館は、在宅障害者デイサービス事業等を行う身体障害者福祉センターB型施設として計画されたものであった。これに対し、区内の障害者団体の連合組織は、それまで個々の団体が別々に行っていた訓練を集約して会館において行うとともに、会館の運営は障害者及びその団体等を構成主体とする組織が行うこと等を区に対して強く要望していた。このような事情の下で、会館における訓練事業の実施に向け、区と障害者団体等との間で具体的な検討が行われた結果、区が会館において直営で行う重複障害者と脳卒中後遺症者に対する生活訓練事業とは別に、肢体不自由者や中軽度の知的障害者の訓練事業等を行うため、障害者団体や関係団体等によって新たな組織として運協が設立され、運協が区からこれらの事業を受託することとなったことが認められる。

そして、運協と区は、上記訓練事業等を行うために委託料や委託事業等の内容を定めた委託契約を締結し、委託訓

練事業を開始したものである。

- (ロ) このような区と運協との関係について、組合は、区が運協労働者の労働関係上の諸利益につき支配、関与していたか否かは、現に運協への訓練事業の委託下において存在する事実によって判断されるべきであると主張する。

確かに、区が委託先の運協職員の基本的労働条件に対して、現実的かつ具体的に支配、決定することができる地位を有していたか否かについては、運協の組織構成、委託訓練事業の運営、財政の状況、運協職員の採用、配置転換や勤務時間、賃金、昇給、退職金の労働条件等についての区との関係を総合して検討することが必要であると思料される。以下においては、これらのことと組合が初審命令について誤りであると主張する点について併せて判断することとする。

- ロ 運協の組織構成等について

前記認定事実第2、4、(1)、①及び②のとおり、運協は、区内障害者団体等が推薦した委員により構成されており、会長、副会長、事業部長等の役員は委員の互選により選出されている。これらの委員、役員に過去に区の職員であった者はいなかった。区の職員が派遣されたこともなかった。そして、委員の推薦、役員の選任について、区の意向を反映した人事が行われていたことを認めるに足る事実はない。また、運協には、委員会、役員会、事業部会が設置され、事業方針等について、それぞれの会の役割に応じて必要な決定がなされており、この方針決定に対して、区が関与していたことを認めるに足る事実もない。

- ハ 運協の委託訓練事業の運営と区との関係について

- (イ) 前記認定事実第2、4、の(2)のとおり、委託契約では「事業の立案および実施」とのみ規定されており、委託訓練事業を実施するに当たっての具体的な内容については運協の独自の判断に委ねられていた。現に、同4、(1)、④ののとおり、運協訓練室の訓練内容や訓練方法については、各訓練室の職員が話し合う等して決めた上で実施しており、区から指示されたことはなかった。

- (ロ) また、同3の(2)及び4の(3)のとおり、会館における区の行事に運協訓練室の訓練生と指導員が参加したり、両者の訓練事業に関連して指導会議等の諸会議が運協指導員と区の職員との合同で開催されていたほか、運協訓練室の訓練生に対して区の看護主査による健康診断や会館所有の通所バスによる送迎が行われていた。

そのほかに、同3、(2)、③のイ及び4、(3)、③のイのと

おり、運協訓練生の入所決定の権限は、区の規則によって区長から館長に委任され館長が決定していたが、館長が入所決定を行う際の参考とするために、運協指導員と区の職員が参加する入所決定会議が開催されていた。

しかしながら、これらのことは、会館内においては区直営の訓練事業と運協による委託訓練事業が行われており、しかも相互に関連する業務であったという特殊事情から行われていたものというべきであり、このほかに上記会議や行事等が行われた際に、館長又は区職員が訓練事業の委託者としての立場を超えて運協職員の業務に積極的に関与したり、直接的に指揮、命令を行っていたとの事実は認められないから、運協職員が、委託訓練事業の運営に関して区の直接の指揮、監督下に置かれていたものとみることができない。

- (ハ) 一方、同4、(2)のとおり、運協と区の委託契約では、区は運協の受託業務の処理について検査を行い、資料の提出若しくは報告を求めることができるとされており、一方、運協は委託業務の執行計画書(業務執行計画書、予算執行計画書)を作成して区に提出し、更に執行済みの委託料の精算書を区に提出して承認を受けるとともに清算残金を返納することとされていた。そして、実際にも前館長就任中の平成3年1月には事務の検査が行われており、また、運協は、各年度ごとに執行計画書、を区に提出し、執行済みの委託料に残金が会った場合は区に返納していた。

しかしながら、これらの委託契約に伴う運協の義務と区との関係については、委託訓練事業が公財政からの支出を伴うものであることから、委託契約の公正さや適正さを確保し、その費消に当たっても明確性や厳格性が要求され、不明朗な財政運営とならないようにする必要があること等に基づくものと考えられ、区が検査を行い、運協に報告を求め、委託期間終了後に生じた清算残金を区に返納させていたこともその現れといえる。このように、区は、運協の受託業務が適正に行われているかを監督していることが認められるが、これを以て運協の業務を支配していたということとはできない。

ニ 運協の財政について

- (イ) 前記認定事実第2、4、(1)の③及び(2)、②のイのとおり、運協の自主財源は僅少であって、運協の財政収入のほとんどが区からの委託料によって賄われていたことからすれば、運協の財源は、区からの委託料に依拠していたものと

みることができる。また、運協は、各年度ごとに予算執行計画書を作成し、委託料算定上の内訳として協議会運営費、人件費、事業費等の科目別金額を積み上げ、区に対して委託料を請求していた。これに対して、区は、運協に1年分の委託料を一括して概算払いしていたが、その積算に際しては、例えば人件費については、区の非常勤嘱託職員の給料表に当てはめて積算し、運協に対して人件費の総額を示していた。しかしながら、このような方法は、あくまでも委託料を算出するための予算上の手法として行われていたにすぎないものと思料されるしかも、同4、(2)、②のイのとおり、区は実際の訓練事業に当たる職員数、アルバイト等の人数、賃金額等について何らの指定もしておらず、また、運協は予算執行計画書とは別に委託料全体に検討を加えて事業の必要によって割り振り、最終的な運協予算を作成した上、事業の進行にしたがって予算執行計画書の予算科目の大区分である款に不足が生じた場合には、他の款との間で流用する等、委託料の執行に際して柔軟に対応することが可能であったことが認められる。これらのことからすると、運協が委託訓練事業を実施するに当たっては、区に提出した予算執行計画書のとおりに行うことを求められていたわけではない。

- (ロ) したがって、運協の財政運営については、財源が区からの委託料に依拠していたものの、その運用についてまで区が積極的に関与していたとの疎明がなく、運協の裁量が認められることからすれば、運協に財政上の自主権がなかったとまではいうことができない。

ホ 運協職員の労働条件について

(イ) 就業規則について

- a 組合は、区が運協労働者の労働条件を支配、関与していたとすることに関して、当時の館長が補助員用の就業規則案を運協に示していたと主張する。

しかしながら、補助員用の就業規則案は、当時の館長が運協の依頼に応じて「参考に」と提示したにすぎないものであって、区が一方的に押し付けようとしたものとまではいえないことは、前記認定事実第2、5、(1)の③のとおりである。また、上記認定事実のとおり、平成3年12月にY1会長が作成した補助員用の就業規則案について、その前月の同年11月5日に開催された運協役員会において検討が加えられているが、同役員会の議事録によれば、補助員の待遇改善を図るには雇用年限を設ける必要があったこと

を窺わせる同会長の発言があるものの、このことが区の意向であったとか、区の働きかけによって同会長が同規則案を作成したものであることを窺わせる事実はない。

- b さらに、組合は、雇用年限制度の導入が行われなかった結果として、補助員の待遇向上が実現しなかったと主張するが、上記認定事実のとおり、運協は、組合から要求されていた補助員に対する交通費の支給等の待遇改善を図るべく自ら就業規則案を作成する等して努力していたものの、就業規則案が雇用年限に関する規定を含んだものであったことから、組合の同意が得られず、運協自身の判断によって就業規則案を施行しなかったものである。したがって、その結果として補助員の待遇改善が実現しなかったとしても、それは組合の選択と運協の独自の判断の結果である。
 - c なお、同4、(1)の④のとおり、運協は、運協職員に適用する独自の就業規則を有しており、また、補助員については上記bのとおり経過から、就業規則は作成されていないものの、運協は補助員と雇用契約を締結する際に労働条件を文書で示していたことが認められる。
- (ロ) 賃金、昇給、退職金について
- 組合は、運協に運協職員の賃金等について決定権限がなかったと主張する。
- a しかしながら、同4、(1)、④のウのとおり、運協職員の採用時の給料については、運協が区から委託料算定の基礎資料として渡されている区の非常勤嘱託職員の給料表と横並びで作成された運協としての給料表に基づき、運協の判断により、運協職員個々の学歴・経験等を考慮し、給料額を決定していたものである。
 - b また、同4、(1)、④のウ及び5、(2)の①のとおり、組合の昇給要求については、運協が団体交渉の際、「現在の委託予算の中でやる以外ない。」等と回答して、そして、現にM指導員の昇給のための委託料の増額が行われていなかったのであるが、上記ニの(イ)のとおり予算執行状況からすれば、運協が独自に決定することは可能であったのであるから、区が運協職員の昇給決定についてまで積極的に関与していたと認めることはできない。
 - c さらに、同4、(1)、④のウ並びに8、(2)の①及び③のとおり、退職金については、運協は委託料に拠らない運協独自の退職金制度を設けており、現に運協の委託訓練事業廃止を受けての任意退職募集や組合員に対する解雇通告に

際して、退職金規定により退職金を支払う旨の文書を発送していることから、運協は退職金制度を自立的に運用していたものと思料される。

- d 以上のとおり、運協職員の給料額決定や昇給、退職金支給について、区が関与しているとの具体的事実が認められないのであるから、区が運協職員の賃金、昇給、退職金に関する労働条件を支配、決定していたということはできない。
- (ハ) 運協職員の採用、配置転換、勤務時間等について
 - a まず、同4、(1)、④のイのとおり、運協が職員を採用するに当たっては、会長や運協役員らが面接して労働条件を示し、会長が任命して辞令を交付する等運協自らの判断に基づき採用していたことが認められる。また、募集から辞令交付までの過程において、運協が採用候補者や採用者数について区から予め承認を求められたり、採用後に報告を求められたという事実もない。
 - b 次に、同5、(1)の④のとおり、運協職員の配置転換については、運協が第1訓練室のK指導員を第2訓練室に配置転換することについて組合に提案したところ、組合が反対し、数回の団体交渉が行われたが妥結に至らず、結局、運協会長名により配置転換の辞令が交付されていることからすれば、運協の権限と責任によって行われていたものと認められる。
 - c また、同4、(1)、④のオのとおり、勤務時間については、慣行的に午前9時から午後5時までとなっており、運協訓練室では主任指導員が中心となって指導員、補助員らの勤務日の割り振りを行い、出勤簿や年次有給休暇の管理等は、運協事務局が行っていたことが認められる。そして、他に区が運協職員個々人の出退勤や年次有給休暇の取得について関与していたことを表象する事実は認められない。
なお、同3、(2)、③のオのとおり、区は運協に対して東京都に対する報告や統計上の処理のために運協訓練生の出席状況、運協職員やボランティア等の稼働状況について報告を求め、関係資料を作成していたことが認められるものの、これらについては、運協の訓練事業が公財政からの支出を伴うことからの要請によるものであって、労働条件に対する支配とはいえない。
 - d 以上のとおり、運協職員の採用、配置転換、勤務時間等について、区が関与していたとの具体的事実が認められないのであるから、区がこれらを支配し、決定していたとい

うことはできない。

(ニ) 運協の団体交渉における対応について

上記(イ)ないし(ハ)のとおり、運協は独自の就業規則を定め、これらに基づいて職員等の採用、配置転換等の人事管理、出勤簿や年次有給休暇の管理、勤務時間の割り振り等を行っていたり、独自の財源による退職金制度を持っていたこと等からみれば、運協は組合員の雇用主としての独立した主体として、組合との団体交渉を行ってきたものというべきである。このことは、同5、(1)の①及び②のとおり、平成2年3月に組合が結成されて以降、運協と組合は、団体交渉をとおして指導員に対する産前産後休暇の有給化、指導員の1名増員、補助員・清掃員への年次有給休暇の付与の問題について、双方合意し実現してきたことから明らかである。

また、同5の(2)のとおり、団体交渉における運協の回答には自らの責任と努力により事態を打開しようとする姿勢に欠けるとの批判を組合から受けても仕方がないところがあるものの、組合から要求された組合員の労働条件に関する要求に対しては、運協自身の判断によって対応してきたものと認められ、区が組合との対応について、運協に指示していたとか、その団体交渉に介入していた等の事実は認められない。

へ さらに、組合は、区が委託訓練事業を取りやめた結果、同事業の廃止を招来し、組合員が解雇等となったものであるから、区は組合員の雇用という労働条件に決定的支配力を有していると主張する。

(イ) 確かに、区が委託訓練事業を廃止した経緯については前記認定事実第2の6のとおりであり、このことが、その財源を区からの委託料に大きく依拠していた運協の運営と運協職員の基本的労働条件である雇用問題に対して大きな影響を与えるものであることはいうまでもない。

しかしながら、同6及び8の(1)のとおり、委託訓練事業の廃止に至る区内の障害者団体等の要望や区議会における議論の経過をみると、当時、会館はその開設から10年余が経過し、開設当初の目的であった障害者のための訓練等に関する地域社会のニーズも変化し、その運営のあり方について再検討を要望する声が高まっており、このような状況の中で「こすもす生活園」等の新たな施設が開設され、区内の障害者団体等も会館で行っていた訓練事業について、新施設への移管を希望していたことが認められる。そ

して、区は、これら運協を始めとする区内の福祉団体、障害者団体、訓練生の保護者、更には区議会における議員からの上記のような要望等を踏まえながら、区議会における議員からの上記のような要望等を踏まえながら、区議会の承認を得る等の手続等を経た上で会館における委託訓練事業廃止を最終的に決定したものである。このような動きについて区が会館における委託訓練事業を廃止すべく運協や関係団体と示し合わせていたことを窺わせる事実は認められない。しかも、区は、委託訓練事業廃止後の会館の利用について、障害者団体等の要望に沿う形で、現に障害者の交流の場としている。これらのことからすれば、区が委託訓練事業の廃止を決定したことに不合理な点があったとは認められない。

(ロ) また、同8、(2)の②のとおり、区は、運協職員の再就職のあっせんについて運協からの依頼を受け、類似の民間施設や法律上の制約のない区臨時職員への採用をあっせんしようとしたり、また、同9のとおり、東京地労委における三者委員立会いによる区、運協及び組合間での話合いの席に被申立人として出席して、区臨時職員として雇用することを提案する等、運協職員の解雇等と再就職について、区がそれなりの関わりを持っていたことが認められる。しかしながら、区がこのこと以上に運協の委託訓練事業の廃止に関わって運協職員の基本的労働条件に積極的に関与していた事実は認められない。

(ハ) 以上のことと、上記ロないしホの運協の組織構成、委託訓練事業の運営、財政、運協職員の労働条件等に対する区との関係に関する判断を総合して考慮すると、区の一定の関与が認められる部分があるものの、それは公財政を財源として委託する委託者の立場からの関与に留まり、これを超えて区が委託先である運協職員の基本的労働条件について積極的に関与していたものとは認められない。確かに、区が委託訓練事業の廃止決定を行ったことにより、運協が訓練室を廃止し組合員が解雇等となる結果となったのであって、区の決定が運協の事業運営と運協職員の雇用問題に影響を与えたといえるが、このことを以て、区が運協職員の基本的労働条件を現実的かつ具体的に支配、決定することができる地位を有していたものということとはできないというべきであり、他に区がそのような地位を有していたことを認めるに足りる疎明はない。

ト 以上のとおりであるから、区は、組合員との関係において、

労働組合法第7条の使用者に該当するものとはいえ、初審命令が、「区は、労働組合法第7条規定の「使用者」には該当しない。」と判断し、その結果、区議会におけるY3室長らの答弁について、「区は「使用者」でもないのであるから、これを不当労働行為とする組合出張は、認めることはできない。」とした判断は相当である。

2 本件解雇等の不当労働行為性について

(1) 組合は、本件解雇等の不当労働行為性について、次のとおり主張する。

イ 本件解雇等は、組合による区の「安上がり使い捨て労務政策」の矛盾、破綻を明らかにする闘いにより、区が組合の解体を決意し、組合を嫌悪していた運協とその利害を一致させた上で、区と運協が共同して何らの合理的理由もなく訓練室廃止を計画・実行して、組合員の解雇等を押し進めたものであり、初審命令は、以下のとおりの理由により、区の委託訓練室廃止の経緯及び運協による運協訓練室廃止と組合員の解雇等に係る判断を誤ったものである。

ロ 区の委託訓練事業廃止の経緯について

(イ) 初審命令は、組合と区、組合と運協の社会福祉観、障害者福祉に対する考え方に関して、その第2、2、(2)の②において、「全く異なり相容れず、何らの接点もなく、組合の主張は区内の障害者団体等の見解や希望とも一致しないものであった。」と判断するが、組合は会館において委託訓練事業をやめ、これに替えて集会施設として利用したいという障害者団体の意向については、当初より理解を示していたのである。結局、組合と区及び運協との対立点は、職と雇用の問題であり、社会福祉観、障害者福祉に対する考え方を対立点とする判断は誤りである。

(ロ) 初審命令は、区の委託訓練事業廃止に関して、その同2、(2)の③において、「区は、区議会、障害者団体、運協、訓練生や保護者などの意見・意向を広く聴取し、試問機関から答申を受けるなどして検討を加えて、最終決定に至っている。」と判断するが、①平成4年11月の区議会議員の議会での質問は、訓練事業の廃止によって労使問題を処理できる趣旨の組合敵視発言であったこと、②福祉懇談会、検討協、連絡協の人的構成は、運協役員等と重なっており、これらの報告等は本件に関して公正、中立とはいえないこと、③福祉懇談会の意見書の書証もなく、検討協の実質審議は2、3回であり、連絡協要望書の素案は運協事務局が作成し内容も組合を憎悪したものであり、運協の再要望書は

経営効率の悪い区訓練室より雇用問題に結びつく運協訓練室の廃止を要望したもので不合理であること、④Y3室長は訓練生の意見を聞いていない旨の証言をしていること、⑤組合と運協の団体交渉議事録等に運協訓練室廃止が「区の既定の方針」である旨の記載があることの実から、区の運協訓練室廃止の意思は、運協、諸団体の意見、要望等が出される以前からの既定の方針であったのである

- (ハ) 区は、委託訓練事業を廃止した後に新規施設における訓練事業を運協に委託することは可能であったし、当時障害者通所訓練事業の需要が減少していたわけではなかったにもかかわらず、区は新規施設における訓練事業を運協に、委託しなかったものであり、同事業の廃止後、区の障害者通所施設が不足していることからみても、同事業の廃止が組合解体を目的とした解雇等であったことは明らかである。

ハ 運協による運協訓練室廃止と組合員の解雇等について

初審命令は、運協が最終的に組合員を解雇等したことにに関して、その第2、2、(3)の④において、「他に選択の余地のない事態に立ち至ったためであると認められ、運協の不当労働行為意思による解雇等であると判断することはできない。」と判断するが、①運協は、要望書提出直前まで、団体交渉で同事業の廃止については、「今のところ、特にどうということはない。」等と発言し、その後前言を翻していること、②運協は、検討協の存在とその報告、連絡協要望書、運協再要望書等の重要事項について、いずれも組合に秘匿していたこと、③運協と組合は、平成6年1月21日の団体交渉で「訓練事業の一年間継続」について、同年2月7日をめどに協議する旨合意していたが、運協は合意を無視して同日各組合員宅に解雇等の通知書を送付したこと、④運協は新規施設での受託を区に要望する等の解雇等の回避努力をせず、就職あっせんにしても具体的内容を示さなかったことの実のとおり、運協の姿勢は不誠実な対応の繰り返しであり、初審命令はこのような運協の姿勢に対する判断を誤ったものである。

- (2) よって以下判断する。

イ 区の委託訓練事業廃止の経緯について

- (イ) 組合は、社会福祉観、障害者福祉に対する考え方を対立点とする判断は誤りであると主張する。

確かに、初審命令が本件において、区と組合の社会福祉観や障害者福祉に対する考え方の相違についてまで言及する必要性があったかは疑問のあるところである。しかし

ながら、初審命令は、区の委託訓練室廃止が、区の障害者福祉施策推進のための決定であったものか、組合解体を目的とした施策決定であるかを判断する上で、組合と区及び運協の考え方に相容れない対立点があったと指摘したにすぎず、このことを主要な根拠として区の委託訓練事業の廃止の目的を結論づける判断をしているわけではない。

- (ロ) 次に、上記組合主張の(1)、ロの(ロ)については、確かに、前記認定事実第2、8、(3)、②のアのとおり、平成5年2月の運協の要望書に関する見解と題する書面には、会館の訓練事業の「区直営。一挙の全面移管」が「区の既定方針」である旨の記載があるが、これはY3室長や館長の諸々の言動からして「区の既定方針」であると運協が判断したものに過ぎないものであり、区が何らかの方針を持っていたことを窺わせても、これを既定方針としていたとまでいうことはできない。そして、区は、その後、上記1、(2)、への(イ)のとおり、運協を始めとする区内の福祉団体、障害者団体、訓練生の保護者、更には区議会における議員等からの要望や意見等を踏まえるとともに、区議会の承認を得る等の手続等を経た上で会館における委託訓練事業廃止を最終的に決定したのである。

してみると、区が施策決定過程において、障害者諸団体の意見・意向を広く聴取、検討することなく、また、適切な審議を経ることなく、既定方針通りに委託訓練事業の廃止を決定したものであるということとはできない。

なお、同4年11月の区議会議員の議会での発言が会館における問題点を指摘するものであったり、福祉懇談会、検討協、連絡協の構成員が運協役員等と重なっていたり、検討協の審議が2、3回であったり、連絡協要望書の素案を運協事務局が作成したという事実があったとしても、そのことを以て、上記判断が左右されるものではない。

また、組合のその余の主張については、訓練室の経営効率が悪かったとの疎明はなく、また、Y3室長の証言は同6年2月に行われた委託訓練事業廃止後の移行希望調査に関する証言であって、初審命令が判断の根拠としている同5年11月の移行希望調査に係る証言ではないことから、採用できない。

- (ハ) 組合は、区は新規施設での訓練事業を運協に委託することが可能であるにもかかわらず、その努力をしないで委託訓練事業を廃止し、その結果運協により組合員が解雇等されたことが問題であると主張する。しかしながら、当該地

方公共団体がいかなる事業を行い、当該事業をいかなる方法で運営するかについては、当該地方公共団体の行政ニーズと財政に基づく行政運営に委ねられているところ、本件にあっては、同6のとおり、区は、肢体不自由者や中軽度の知的障害者に対する訓練事業とは別に、重度身体障害者又は重度重複障害者を対象とした「こすもす生活園」と、重度知的障害者を対象とした「けやき生活園」を開設することとし、これら新施設の運営については、訓練生の障害の内容、程度や必要となる有資格のスタッフ等を勘案して民間に委託することはできないと判断して、区直営の施設として運営することとしたものであった。そして、現に新施設の職員の配置については、必要な有資格者を配置していたことが認められることから、これらの新施設での訓練事業について、区が運協設立の経緯や新施設における訓練生の障害の内容、程度等を勘案して運協に委託しないと判断したことには相当な理由があり、区が運協に委託しなかったからといって、合理性を欠くとはいえない。

- (ニ) また、同6のとおり、確かに、運協に対する委託訓練事業廃止後、養護学校業生を収容する施設が一時的に不足したことは認められるが、区は長期的な福祉施策の観点から「第2こすもす生活園」の開設を計画していたのであり、その計画の進捗状況に応じて、これらの卒業生を収容すべく暫定的に「なのはな生活園」を開設して対応することとしたのであるから、このような区の対応が、区の福祉施策のあり方として問題とされることであっても、本件解雇等に関わって生じた問題とはいえない。
- (ホ) したがって、この決定について、「区の障害者福祉施策推進のための決定」であって、「組合解体を目的とした施策決定であるとの判断はできない。」とする初審命令の判断は相当である。

ロ 運協による解雇等の不当労働行為性について

- (イ) 確かに、組合が主張するように、運協の対応についてみると、前記認定事実第2、8、(3)の①ないし③のとおり、①運協が要望書提出直前まで、団体交渉で同事業の廃止について「今のところ特にどうということはない。」等と発言していたこと。②検討協の内容等について、組合に知らせていなかったこと、③平成6年1月21日の団体交渉で、同年2月7日までに協議するとの合意があったかどうかは、その議事録からは明らかではないものの、運協が同月4日の委員会、役員会で継続要望は行わない旨決定したことを組

合に伝えることなく同月7日、直接各組合員に解雇等を通知したことは、いずれも不適切な対応であったといわざるを得ない

- (ロ) しかしながら、運協が新規施設での受託を区に対して要望する等の解雇回避努力をしなかったとの主張については、上記イの(ハ)のとおり、区が新規施設での訓練事業については、既に区直営として運営することとしていた段階において、運協が区から委託された事業を行っているという立場から、区に対して同8の(2)の②のとおり、運協職員の再就職先のあっせんを依頼する以上の働きかけをしなかったからといて、運協の対応が誠実性を欠くとまではいえない。

また、再就職のあっせんについて具体的な内容を示さなかったことは不誠実であるとの主張については、同8、(2)の①及び②のとおり、組合は解雇撤回等を強く主張し、再就職のあっせんを拒否していたのであり、一方運協は、区による委託訓練事業の廃止が運協職員の雇用問題に直接結びつくとして、再就職のあっせんを行う等、運協職員の雇用の確保について可能な限り努力していたものと認められることから、これらの運協の行為をもって、不誠実な対応であったとすることはできない。

- (ハ) そして、同8の(3)のとおり、運協は、組合に対して団体交渉をとおして、会館のあり方を踏まえた委託訓練事業に対する運協としての考え方等について説明するとともに、「こすもす生活園」等の新施設の開設によって託訓練事業がなくなった場合の運協が置かれている、立場やそれに伴う運協職員の雇用問題、更には運協職員の再就職のあっせんに係る問題について繰り返し説明し、話し合いを継続して行ってきたが、結局組合との合意が得られず、運協は、区からの委託訓練事業の廃止決定の通知を受け、組合員に対して解雇等の通知をしたものと認められる。

したがって運協が組合員に対して解雇等の通知をしたことは、区が委託訓練事業の廃止を決定したことに起因したやむを得ない措置であったというべきである。しかも、運協は、組合員が就労する第1訓練室ばかりでなく、第2訓練室で就労する非組合員を含む全ての委託訓練事業の職員に対して解雇等の意思表示をしているのであり、この意思表示が第1訓練室の組合員を解雇等することを目的として第2訓練室の非組合員をも解雇等したものであるとの疎明もない。

(ニ) 以上のとおりであるから、運協の行為に上記(イ)のとおり不適切な対応があったとしても、運協による解雇等の措置を不当労働行為意思によるものということとはできず、このことを労働組合法第7条第1号及び第3号に該当する不当労働行為には当たらないとした初審命令の判断は相当である。

なお、同8、(2)の①のとおり、運協が解雇等の通知を運協職員には通知したが、組合宛に通知しなかったことはその妥当性に問題があるものの、このことを以て同法第7条第3号に該当する支配介入であるということとはできない。したがって、初審命令の判断は相当である。

3 運協の団体交渉拒否について

(1) 組合は、解等後の平成6年4月25日付けで申し入れた解雇撤回等に関する団体交渉申入れに対し、運協が同年5月2日に団体交渉を拒否したことについて、次のとおり主張する。

初審命令は、その第2、2、(4)の②において、区は、「組合要求を入れて以後1年間協議を継続することを了解した。」と認定し、同年3月22日から東京地労委における三者委員の立会いによる3回にわたる話合いが決裂した原因を組合に求めるが、事実は区が3箇月間の協議に固執したために決裂したものであり、その原因を組合に求める判断は誤りである。

(2) よって以下判断する。

イ 組合は、東京地労委における三者委員立会いによる3回にわたる話合いが決裂した原因について上記のとおり争うが、前記認定事実第2、9、(3)の④のとおり、結局話合いが決裂した原因は、組合が、区にとって既に動かし難い事項となっていた委託訓練事業の廃止とそれに伴う運協による職員の解雇等について、解雇等の撤回又は凍結及び委託訓練事業の継続を改めて要求したことから、区、運協及び組合間の主張の一致をみることができなかつたことによるものである。また、初審命令も話合いが決裂した原因を単に組合にあると判断しているものではない。

ロ 不当労働行為の成否について

前記認定事実第2、10の(1)のとおり、組合は運協に対し、組合員の解雇等後の平成6年4月25日に組合員の解雇撤回等に関して団体交渉を申し入れたが、運協は同年5月2日に上記の件について団体交渉を行うつもりはない旨の文書回答を行っている。そして、組合の上記の申入れ事項については、同8の(3)のとおり、委託訓練事業の廃止問題と組合員の雇用問題に関連して、運協と組合が既に14回に及ぶ団体交渉を行い、両者の見

解が平行線のまま推移し、行き詰まりの状況にあった事項と同一事項について行ったものであった。しかも、同9の(3)のとおり、この団体交渉申入れに先立って同年3月22日から行われた東京地労委における三者委員の立合いによる区、運協及び組合間の3回にわたる話し合いにおいても、上記の申入れ事項と同一事項について話し合いが行われ、結局話し合いは不調に終わっていたことが認められる。このことからすれば、上記の申入れ事項については、既に実質的に繰り返し交渉がなされていたものであり、今後、運協と組合が団体交渉を重ねても行き詰まりが打開される可能性はないと考えざるを得ないから、運協が上記回答をしたことについては正当な理由がないとはいえず、このことを労働組合法第7条第2号に該当する団体交渉拒否には当たらないとした初審命令の判断は相当である。

- 4 なお、組合は、区が平成6年度以降、運協に訓練事業を委託しないという事業計画及び予算案を作成したこと並びに区及び運協が上記事業計画及び予算案を撤回することなく同年3月31日付けで組合員を解雇等したことは、組合が本件救済申立てを行い、調査、審問において証拠を提出し、証言したことを理由としたものであり、労働組合法第7条第4号に該当する不当労働行為に当たると主張する。

しかしながら、区に係る申立てについては、区が本件に関して同法上の使用者には当たらないことは上記1の(2)のとおりであるから、当委員会としてはこの点について判断するまでもないことであり、また、運協に係る申立てについては、運協の行為が労働委員会への救済申立てを理由として行われたとの疎明はないから、採用できない。

以上のとおりであるから、本件再審査申立てには理由がない。

よって、本件再審査申立ては棄却することとし、労働組合法第25条及び第27条並びに労働委員会規則第55条の規定に基づき、主文のとおり命令する。

平成15年7月2日

中央労働委員会

会長 山口 浩一郎 ㊟