

決 定 書

申立人 茨城県つくば市
常南交通労働組合
代表者 執行委員長 X

被申立人 茨城県水戸市
茨城県
代表者 知事 Y₁

上記当事者間の茨労委平成19年（不）第1号不当労働行為救済申立事件について、当委員会は、平成20年2月21日第740回、同年3月3日第741回及び同月19日第742回公益委員会議において、会長公益委員片桐章典、公益委員野阪滋男、同小泉尚義、同鎌田耕一及び同内田一廣が出席し、合議の上、次のとおり決定する。

主 文

本件申立てをいずれも却下する。

理 由

第1 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、被申立人茨城県（以下「被申立人」という。）が、県立の養護学校

及び聾^{ろう}学校（以下「学校」という。）におけるスクールバス運行業務（通学時のバスの運転，児童生徒の介助業務等。以下「運行業務」という。）をバス事業者と業務委託契約を締結して実施しているところ，申立外常南交通株式会社（以下「常南交通」という。）にこれまで委託してきた運行業務の一部につき委託契約を締結しないこととなったことに伴い，常南交通の従業員で構成される申立人常南交通労働組合（以下「申立人」という。）が，平成19年2月16日，不当労働行為の救済申立てを行ったものである。

この申立てにおいて，申立人は，①被申立人は，運行業務の委託事業者の選定方法を随意契約から一般競争入札に切り替え，労働組合がある常南交通から労働組合がないほかの事業者に移すなどして，当該業務に従事していた申立人の組合員（以下「組合員」という。）を常南交通に解雇させるなどした，②被申立人は，申立人が申し入れた団体交渉に応じなかった，として，①については労働組合法（以下「労組法」という。）第7条第1号の不利益取扱いに，②については同条第2号の団体交渉拒否に，それぞれ該当する不当労働行為であると主張している。

2 請求する救済の内容の要旨

- (1) 被申立人は，常南交通が取り扱う運行業務の一般競争入札適用を即時とりやめること。
- (2) 被申立人は，常南交通が受託していた運行業務契約のうち一般競争入札を適用したものについては，平成17年3月の状態に戻すこと。
- (3) 被申立人は，上記(2)が履行されるまで組合員が被った被害を弁償すること。
- (4) 被申立人は，申立人と団体交渉を行うこと。
- (5) 被申立人は，謝罪・誓約文を県庁舎内に掲示するとともに，同文を県広報に掲載し，県民に配布すること。

第2 認定した事実

1 当事者等

- (1) 被申立人は、地方自治法に基づく普通地方公共団体であり、運行業務を所管しているのは、教育庁特別支援教育課である。

【公知の事実，Y₂証言】

- (2) 申立人は、常南交通の従業員で構成される労働組合で、平成元年に結成され、本件申立て時の組合員数は89名である。

なお、常南交通は、昭和54年の養護学校教育の義務化に際し、被申立人が運行業務の受託事業者を募集する過程において、被申立人からの受託要請に応える形で設立された株式会社であるが、設立に際し被申立人から出資や職員の派遣は受けていない。本件申立て時の従業員数は114名で、運行業務の外に、平成7年から観光バス事業等も行っているが、就業者数及び売上げの大半は、運行業務によるものである。

【甲30, 39, 40, 48, 乙3, X証言, Y₂証言】

2 運行業務の概要，契約方法の変遷等

- (1) 運行業務は、昭和54年の養護学校教育の義務化に伴い、学校に就学する児童生徒の通学の便に供する目的で同年から実施されているもので、被申立人は、同年から現在に至るまで、バス事業者に運転者及び介助員（以下「乗務員」という。）の確保、車両の確保・整備等を委託するなどして当該業務を実施してきた。

なお、平成18年度は、16の学校で、スクールバスの運行コース（以下「コース」という。）が、合計77コース設定された。

【甲9, 10, 乙1, 2, 5の1, 5の2, 3, 4, 6】

- (2) 運行業務の委託は単年度契約であるが、被申立人は、車両の使用期間を10年に設定し、原則として、1年目の運行業務委託先として選定したバス事業者に対して、2年目以降10年目まで毎年度、随意契約により運行業務

を委託する方法をとってきている。そして、1年目の運行業務委託先の選定については、運行業務の開始時から平成12年度までは、県の南部を常南交通と、北部を別のバス事業者と、それぞれ随意契約により行ってきたが、平成13年度から児童生徒数の増加等に伴う新設のコースについて一般競争入札を実施し、平成17年度からは車両更新を行う既存のコースについても一般競争入札を実施している。

【乙1～4，6，X証言，Y₂証言】

- (3) 被申立人は、運行業務の委託契約締結に際し、「業務委託契約書」に「スクールバス運行業務仕様書」（以下「仕様書」という。）を添付しており、仕様書については、一般競争入札の実施に先立って入札参加事業者に対して示している。

【乙1，2，X証言，Y₂証言】

- (4) 平成18年度の仕様書においては、運行業務について、「運行業務は、養護学校等の児童生徒の通学手段として行われるものであり、その特殊性から個々の児童生徒について、障害、精神状態、病状、行動の予測等を把握した上で、」「指定した運行コース、運行時刻等の運行条件を遵守し、安全かつ確実に輸送するものである。」と記載されていた。

【乙2】

- (5) 仕様書の添付は一般競争入札実施前からなされていたが、一般競争入札実施に伴い、内容がより詳細かつ具体的になった。

また、平成16年4月にスクールバス運行中の児童の死亡事故が発生したことを契機に、平成17年度からは、「安全運行に係る業務マニュアル」（以下「安全運行マニュアル」という。）の事業者による作成が仕様書に規定されることになり、平成18年度の仕様書には、「学校と連携のうえ、安全運行に係る業務マニュアルを作成し、甲及び学校長に提出すること。なお、業務マニュアルの内容について、甲から修正等の指示があった場合は、速やか

にこれに応じること。」(甲は茨城県教育委員会教育長(以下「教育長」という。)を指す。以下同じ。)と規定されていた。

しかしながら、安全運行マニュアルを作成したのは、平成17年度は運行業務を受託していた5社のうち1社のみにとどまり、さらに平成18年度は受託事業者のすべてが作成しなかった。こうしたことから、被申立人は、平成19年3月に結果が公表された被申立人の包括外部監査において、安全運行マニュアル作成の履行確認を怠るべきではないとの指摘を受けた。この指摘を受け、また事業者の要望もあり、教育長は、同年5月、「スクールバス安全運行マニュアル作成の考え方」と題する書面を事業者に提示した。当該書面は、安全運行マニュアルに盛り込むべき事項を示したものであり、「特別支援学校の児童生徒の特性を考慮し、下記の事項について学校と連携し作成すること。」及び「学校と検討した結果、下記事項以外にも必要があれば記載すること。」と前置きしたうえで、「1 点検関係」、「2 運行」及び「3 その他」の3つの事項を掲げ、このうち「1 点検関係」には、「誰が、いつ、どのような項目で、どのように点検し、結果をどのように報告するのか。」、「乗務員の服装、健康状態等」といった内容が示されていた。この結果、平成19年度は、運行業務を受託していた6社すべてから安全運行マニュアルが提出されたが、その内容は事業者によって異なっており、常南交通が作成したものはA4判で16ページであったが、別の事業者が作成したものの中にはA4判で2ページのものもあった。

なお、常南交通は、平成19年度の同社の安全運行マニュアルの作成に当たり、学校に安全運行マニュアルの案を示して修正意見を受けたが、同社が教育長に最終的に提出した安全運行マニュアルには、当該修正意見が反映されずに、常南交通独自の案で確定した部分もあった。

【甲9, 10, 32~34, 42, 乙1, 2, 5の1~5の3, 6, 10, X証言, Y₂証言】

(6) 平成18年度の仕様書には、「乙は、安全運行及び児童生徒の障害の特性

や対応等について理解を深めるため、乗務員研修を実施するとともに、甲又は学校長が定期的開催する研修会に乗務員及び運行責任者等を出席させること。」(乙は運行業務の受託者を指す。以下同じ。)と規定されていた。これに基づき、同年度に常南交通が運行業務を受託した学校では、「てんかん発作への理解と対応・観察方法」、「安全なリフト操作」等について研修会が行われ、学校長から常南交通代表取締役あての文書により、当該研修会への乗務員の出席が要請された。このような運行業務に関する研修会は、少なくとも平成9年ころからは行われている。

そのほか、同年度の仕様書によれば、学校の教員等がスクールバスに乗車することもあるが、それらは通常は年に数回であり、また、各車両に携帯電話を装備することが義務付けられているが、これらの携帯電話が使用されるのは、児童生徒の出欠の連絡のために常南交通から乗務員に対し連絡する場合、乗務員と児童生徒の保護者との連絡がつかないとき及び児童生徒の急病などのときに乗務員から常南交通と学校に対し連絡する場合並びに天候不順などの緊急時に学校から乗務員に対し連絡する場合であった。

また、日々の運行業務の実施に当たり、学校側から乗務員に対して業務の指示をすることは通常はなかった。

【甲10, 30, 43, 44, 乙2, X証言, Y₂証言】

- (7) 学校では、バスを利用した校外学習の際に、運行業務の業務委託契約とは別に、基本的にはその都度事業者との間で締結する契約により、バスを借り上げている。

【乙9, Y₂証言】

3 常南交通の運行業務受託状況等

- (1) 常南交通は、運行業務につき、平成12年度は8校42コース、平成13年度は8校45コース、平成14年度から平成16年度までは9校47コース(うち1コースは県有バス使用)を受託していたが、平成17年度は7校

39コース，平成18年度は7校36コース（うち1コースは県有バス使用）の受託となり，一般競争入札の適用範囲が拡大された平成17年度以降は，受託コースが減少した。

この間，常南交通の乗務員のうち，平成17年は12名が，平成18年は6名が退職した。また，平成19年度の常南交通の受託は7校31コース（うち1コースは県有バス使用）となり，前年度に引き続き受託コースが減少し，乗務員10名が退職した。

【甲24，乙4】

- (2) 申立人は，従来，常南交通と賃金その他の基本的な労働条件等について団体交渉を行っており，上記(1)の業務減少や退職者の発生に関しても，団体交渉において雇用の確保等を常南交通に求めた。

【甲1，30，X証言】

4 被申立人に対する申立人の働き掛け等

- (1) 申立人は，平成13年から平成16年までは「陳情書」と題する文書により，平成18年は「申入書」と題する文書により，被申立人に対し，運行業務における一般競争入札適用のとりやめ，常南交通への委託継続等を求めた。

これに対し，被申立人は，当該「陳情書」及び「申入書」を受け取りはしたが，運行業務は一般競争入札により実施した。

【甲2～8の3，30，X証言，Y₂証言】

- (2) 申立人は，平成19年1月31日付け「申入書」と題する文書により，被申立人に対し，団体交渉を申し入れた。

当該申入書には，「これまで常南交通株式会社に対して団体交渉を通じて雇用の確保と労働条件の維持を再三求めてきたところですが，茨城県教育委員会が一般競争入札制度の導入をした結果，企業努力では限界である旨の回答がだされました。したがって，委託元である茨城県に対して以下申し入れるので，団体交渉を設定し速やかな解決をお願いいたします。」と記

載され、「子どもたちの安全と乗務員の労働条件を考慮した最低入札価格を設定すること」、「障害に対する理解、障害児・者等の送迎経験を有することを入札条件に加えること」及び「その他関連事項」の3項目について申入れがなされた。

これに対し、被申立人は、当該団体交渉の当事者にはなり得ない旨回答し、団体交渉に応じなかった。

なお、これ以前に、申立人が被申立人に対し組合員の賃金その他の基本的な労働条件等について団体交渉を申し入れたことはなかった。

【甲1, 30, X証言, Y₂証言】

- (3) 申立人は、平成19年2月16日、本件申立てを行った。さらに、申立人は、同年3月2日、受託している運行業務のうち3コースについて、ストライキを行った。その際、申立人は、被申立人にストライキを行う旨の通知をしたが、被申立人は、通知を受ける当事者ではないとして、通知書を受け取らなかった。

【当委員会に顕著な事実, 甲21, X証言, Y₂証言】

第3 判断

申立人は、前記第1・2の救済を求めているが、このうち(1)及び(2)の請求においては、常南交通が取り扱う運行業務への一般競争入札適用を即時とりやめ、平成17年3月の状態に戻すことを求めている。しかしながら、地方自治体が、契約を締結するに当たって、一般競争入札方式によるか随意契約方式によるかは、契約の性質又は目的に照らしたうえで、地方自治体自身の裁量判断の分野に属し（地方自治法第234条）、不当労働行為制度を活用しての救済にはなじまないものである。しかも、すでに一般競争入札により契約締結は完了しており、申立人が求めている平成17年3月の状態に戻すことは、法令上も事実上も不可能であり、却下せざるを得ない。してみれば、被申立人の不当労働行為を前提として

組合員の被害弁償を求める前記第1・2・(3)の請求についても理由がない。

次に、申立人は、前記第1・2・(4)において、被申立人に団体交渉を求めている。当該請求については、団体交渉の当事者としての被申立人の使用者性について争いがあるので、申立人の主張する不当労働行為の有無の審査に先立って、以下この点について判断する。

1 被申立人の使用者性に係る当事者の主張

(1) 申立人の主張の要旨

ア 養護学校教育が義務化されたときに、本来ならば、社会福祉の一環として被申立人自らが直接スクールバスを運行すべきであったが、被申立人は民間に委託する方針をとった。最初に県内のバス会社や県内のレンタカー会社に打診したが引き受ける事業者がいなかったところ、レンタカー会社の業界団体の当時の会長であり、被申立人との交渉窓口であった有限会社常南ドライブの常務取締役が、被申立人からの強い要望を受け、養護学校のスクールバスを運行するためだけに常南交通を設立した。常南交通は、平成7年ころに観光バス部門にも進出したが、現在に至るまで事業の主体は養護学校のスクールバスの運行である。スクールバスの運行事業は汎用性、代替性が全くない。市町村や民間発注の同種事業は全くないため、被申立人の事業を落札できなければ、当該事業に携わっていた従業員は、そのまま「過剰要員」となり、常南交通が整理解雇を主張して解雇すれば、おそらく認められる構造になっているから、被申立人は運行事業に携わる者の生殺与奪権を有していると言える。

また、申立人は、これまで一般市民の立場から生徒の保護者らとともに、被申立人に陳情等を繰り返してきたが、被申立人は、陳情書等は受け取るものの、その後の対応は全て不明であり、陳情等の結果は何も変わらない。この間の労働条件の悪化は、常南交通が対処できる問題ではなく、被申立人のみが対処できる問題である。減車による退職のため組合員が減少し、

申立人の団結権は日々侵害されている。したがって、団体交渉を認めるべき必要性が高い。

不当労働行為は、使用者が労働者の団結権を侵害する行為を禁止する制度であるから、具体的な雇用関係がなければおよそ使用者たり得ないというわけではなく、不当労働行為上の使用者には、労働者の労働関係に影響力、支配力を及ぼし、団結権を侵害しうる地位にある者は一切含まれる。

被申立人は、労働基準法上の使用者（常南交通）の単なる取引先であるが、申立人の労使関係に強い影響力を及ぼす地位にあれば、不当労働行為上の使用者に含まれるといわなければならない。

イ 判例（最判平成7年2月28日、朝日放送事件）は、「雇用主以外の事業主であっても、雇用主から労働者の派遣を受けて自己の業務に従事させ、その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（労組法第7条）の『使用者』に当たると解するのが相当である。」と判示し、雇用契約の当事者に限定していない。

被申立人は、上記判例の基準によっても、以下のとおり不当労働行為上の使用者としての要件を具備している。

(ア) 被申立人は、平成17年度の仕様書の「安全面及び衛生面の配慮」の項において、「児童生徒が乗車又は降車をするときには、児童生徒及び乗降場所の安全を確認するとともに、完全に車両が停車してから扉を開け、適宜、乗車又は降車の補助をすること。また、車椅子乗降用のリフトを備えた車両にあっては、児童生徒及び周囲の安全を確認した上で、リフトを操作すること。」以下、事細かく乗務員の遵守事項を規定している。仕様書は一般競争入札が始まったころから極めて細部まで指定されるようになったもので、現在の遵守事項は、一般的・抽象的レベルの指示で

はなく、作業内容の細部まで踏み込んであり、被申立人が自ら具体的な指示を行っているとは認められる。被申立人は、事業者と合意の上での契約内容になっているから、被申立人が一方的に決定、指示したものではないとしているが、被申立人と事業者という力関係からすれば、両者は対等の関係にはなく、事実上は被申立人のいうがままの内容であり、事業者がスクールバスの運行に関する条項に口を出す状況には全くなく、被申立人の決定したことがすべてである。また、同じく仕様書の「安全面及び衛生面の配慮」の項において作成が規定されている安全運行マニュアルは、形式的には事業者が作成するものの、事業者は被申立人が事前に作成した要綱に基づき原案を作成するうえ、各学校及び教育長から修正の強い指示等があれば、事実上指示どおりに修正しなければならないから、最終的に内容を決定するのは、各学校及び教育長である。また、安全運行マニュアルには、「運転者は、濃い色眼鏡をかけて乗務してはならない。」「介助人は、宝飾品を身につけて乗務してはならない。」等、さながら服務規程としか考えられない条項がある。服務規程を事業者に作成させ、被申立人を後景化させることによって、被申立人は単なる委託者であるかのように装っているが、自ら手を汚さないためのまさにからくりである。被申立人の意向に基づいた内容を事業者が義務付けられることから、事業者には本当の意味での自主性、独立性はない。このことは、前記判例の「被上告人は、…作業日時、作業時間、作業場所、作業内容等その細部に至るまで自ら決定していたこと」という要件を充足する。

- (イ) 被申立人は、平成18年度の仕様書において、「原則として各運行コースの乗務員をその年度において同一の者とする。」と規定しており、事業者には年度初めの担当者の割り振りという極めて限定された権限しか存在しない。また、美浦養護学校の「スクールバス利用に関する

内規」では、全体の中の1項目として「行事等でのスクールバスの利用」が、完全に登下校のときと一体に規定されており、スクールバスでいつも顔を会わせているためにタクシー料金よりもはるかに安い特別料金で校外学習等の送迎を行っている。その際に学校は具体的に使用バスを指定するが、指定された号車の乗務員がそのまま運行にあたるため、号車の指定は乗務員の配置に直結し、当該乗務員は極めて低額の謝礼で特別勤務（超過勤務）を強いられることになる。学校が乗務員の特別勤務（超過勤務）を決定しているから、まさに被申立人は使用者そのものである。このことは、前記判例の「請負三者（派遣元）は、単にほぼ固定している一定の従業員のうちだれをどの…制作業務に従事させるかを決定していたにすぎないものであること」の要件を充足する。

(ウ) 被申立人は、平成17年度の仕様書において、乗務員の遵守事項として、「児童生徒に対しては、教育の場にふさわしい態度をもって接すること。」等と規定して乗務員に教員的な役割を要求している。また、運行業務が純粋な委託契約に基づいているならば、車内の最高責任者は事業者（代表者がいないときは運転者）にあり、学校長といえども事業者には逆らえないはずであるが、スクールバスの車内は学校の一部であり、通学は教育の一部であることから、「学校長からの依頼があった場合は問題行動を静める補助をすること。」と仕様書に規定して、乗務員に学校長の職務の代行をさせている。スクールバスの車中は学校長の指揮監督下にあり、車中の最高責任者は学校長であるからこそ、「依頼」「補助」の文言が出て来ているのであり、被申立人の使用者性をかいま見ることができる。したがって、前記判例の「従業員は、…派遣先の作業秩序に組み込まれて派遣先の従業員と共に…業務に従事していたこと」の要件を充足する。

(エ) 被申立人は、平成17年度の仕様書において、「乙は、運行途上事故

等によりやむなく長時間停車せざるを得ないとき又は労働争議、天災等の要因により運行業務に支障を来すと認められたときは、甲乙協議のうえ速やかに代車を配車する等の適切な処置をすること。」と規定しているが、このことは「スト破りを雇え」というに等しく、常南交通の労使問題までも被申立人の監督下に置こうとしている。労働組合のストライキの際の対処方法を事実上義務付けることは、「契約遵守」に名を借りての労使関係への介入にほかならない。また、被申立人は、平成18年度の仕様書において、「乙は、安全運行及び児童生徒の障害の特性や対応等について理解を深めるため、乗務員研修を実施するとともに、甲又は学校長が定期的を開催する研修会に乗務員及び運行責任者等を出席させること。なお、甲から指示があった場合は、乙において行う研修の実施状況について甲に報告すること。」と規定しており、平成17年度は事業者と学校の共催的な色彩があったが、平成18年度には学校（教育長）の一方的な開催となり、研修における被申立人の指揮監督権限が強化されている。そして、単に制度の面だけでなく、実際上も教員がスクールバスに添乗した場合は当然その指示に従い、教員が添乗しない場合も潜在的には携帯電話等を通じて常時学校の監督下に置かれている。このことは前記判例の「従業員の仕事の進行は、作業時間帯の変更、作業時間の延長、休憩等の点についても、すべて派遣先の従業員…の指揮監督下に置かれていたこと」の要件を充足する。

ウ 被申立人は、「委託者だから委託内容の大綱を定めるのは当然」といわんばかりに常南交通の労使関係にかかわることまで口を出す反面、「委託者だから常南交通の労使問題とは無関係」として、明らかに「委託者」を自己の都合のよいように適宜使い分けている。被申立人が現実に口を出し、スクールバスの運行を差配している以上、当然に使用者性が認められなければならない。

(2) 被申立人の主張の要旨

ア 被申立人は、養護学校教育の義務化に伴い必要となった児童生徒の送迎のためのスクールバスの運行を民間事業者へ委託して行うこととしたが、それは、バス及び乗務員の確保を受託事業者に任せることができ、雇用及び経費の面で有効であると判断したためである。

常南交通の設立当初の状況は、被申立人が設立したかのように捉えられるが、会社設立に際して被申立人が出資した事実はなく、常南交通に対して支配関係にあったとは到底言えない。

被申立人は、組合員が雇用されている常南交通と運行業務委託契約を結んでいるが、組合員の賃金を含む雇用条件について全く関知せず、それら労働条件の決定に直接的支配力を及ぼすような立場にはない。

イ 申立人は、茨城県を被申立人として申立てを行っているものであるが、被申立人と組合員との間には直接の雇用関係は存しない。労組法上の使用者が直接の雇用主に限られるものでないことは判例上肯定されているところであるが（最判平成7年2月28日、朝日放送事件）、同判例は、直接の雇用主以外の事業主について使用者性が認められる場合を、雇用主と同視できる場合に限定している。また、同判例の事案は現在であれば労働者派遣法が適用されるべきケースであり、被上告人である放送会社に使用者性が認められることはむしろ当然ともいえる事案である。これに対し、本件は、常南交通の従業員らは学校の現場において学校の教員らと共に業務に従事しているものではなく、また教育長ないし学校教員の指揮監督下に置かれているものでもないのであって、独立した立場で運行業務に従事しているものであり、同判例とは全く事案を異にする。同判例は、被上告人である放送会社の使用者性を認めるに当たり4つの要件を総合的に勘案しているが、本件は以下のとおりいずれの要件にも該当せず、判例の基準に照らしても使用者性は認められない。

(ア) 申立人は、仕様書には詳細な乗務員の遵守事項が規定されているうえ、サービス規程ともいうべき安全運行マニュアルの作成が義務付けられているため、作業内容の細部まで被申立人が自ら決定していたと主張する。しかしながら、仕様書の規定事項は被申立人と業務を受託する事業者との間の合意事項であり、その内容を事業者が受け入れた結果、事業者の従業員がこれに従って業務を実施することになるのであって、被申立人が一方的に従業員の作業内容、作業時間等を決定しているものとはいえない。このことは、仕様書の内容が詳細であるか否かとは無関係であり、たとえ詳細にわたる点があるものとしても、事業者がこれに合意している以上、被申立人が自ら事業者の従業員の作業条件を決定していることにはならない。また、安全運行マニュアルについては、確かに常南交通が作成したマニュアルには詳細な規定が見られるが、被申立人がそのような内容のマニュアル作成を要求した事実はなく、安全運行のための最低限の内容を求めたにすぎない。このことは、ほかの事業者が簡潔な内容のマニュアルを作成していることから明らかである。

(イ) 申立人は、仕様書に「原則として各運行コースの乗務員をその年度において同一の者とする。」との規定があることから、乗務員の決定について運行業者には限定された権限しか存在しないと主張する。しかしながら、どの乗務員をどのバスに乗車させるかは事業者が決定しており、年度途中で乗務員の変更がある場合にも事業者が変更を決定し、被申立人は事後的にその報告を受けるだけであって、事業者には乗務員の決定権限が留保されている。また、申立人は、校外学習等の際に、学校側がバスの号車指定を行うことにより、その号車に乗車する乗務員をも指定することになると主張するが、学校側からは一切乗務員の指定を行っておらず、事業者の判断により安全確保のために乗務員の固定を行っているというのが実態であり、学校側が乗務員を指定しているとの事実

は存しない。

(ウ) 申立人は、スクールバスの乗務員は、広い意味での学校教育の場の一部を担っているため、「従業員は、…（派遣先の）作業秩序に組み込まれて（派遣先の）従業員と共に業務に従事していたこと」の要件を充足すると主張する。しかしながら、当該要件は、派遣された従業員が独立的立場で業務に従事しているか、あるいは派遣先に従属的な立場で業務に従事しているかを問題とするものであり、派遣された従業員がどのような性質の業務を行っているかという問題ではない。本件についてみると、運行業務は乗務員だけで行うのが通常の運行形態であり、乗務員は独立して運行業務に従事しているということができる。また、学校教員や管理職（校長・教頭）がバスに同乗することがあっても、それは年に2、3回程度のことであり、その目的も児童生徒を慣れさせるためあるいは視察のためといったものであって、学校教員と共に業務に従事しているという状況は一切見られない。

(エ) 申立人は、スクールバスには携帯電話を装備することや事業者の従業員が学校の主催する研修会に参加することが仕様書で規定されているため、乗務員は被申立人ないし学校の監督下に置かれていると主張する。しかしながら、携帯電話については学校側からバスへの連絡は緊急時以外行うことはないのであるから、携帯電話を装備させることが被申立人側の監督権限を強めることにならないのは言うまでもない。また、研修会についても、実施している学校の方がむしろ少数であり、その内容も緊急時の対処法等安全運行のための必要事項であって、研修会を実施していることによって、被申立人の監督権限が強化されているとはいえない。

運行業務においては、学校側からの要請で業務時間帯が変更されたり労働条件が延長されたり休憩時間が制限されるといったことは通常なく、

天候不順等の例外的な場合に限り，しかも学校から乗務員に対し直接指示を行うのではなく事業者を通じて連絡を行っているものであり，乗務員の業務の進行について被申立人ないし学校の監督下に置かれているという事実は存しない。

ウ 以上によれば，被申立人は組合員との関係で労組法第7条の使用者には当たらず，したがって，当事者適格を欠くものとして，本件申立ては却下されるべきである。

2 被申立人の使用者性に係る当委員会の判断

(1) 労組法上の使用者について

本件申立てにおいて，申立人は，労組法上の使用者について，具体的な雇用関係がなければおよそ使用者たり得ないというわけではなく，労働者の労働関係に影響力，支配力を及ぼし，団結権を侵害しうる地位にある者は一切含まれるとしており，被申立人についてもこの使用者に当たると主張している。確かに労組法上の使用者については，同法に特段定義規定が設けられていないため，不当労働行為の主体としての使用者の意義や範囲については，労働者の団結権に対する使用者の侵害行為を排除して，労働者による団結権の円滑な行使を確保することを目的とした不当労働行為救済制度の趣旨から決めるのが相当とされる。したがって，必ずしも労働者及び使用者が労働契約で結ばれていることを要しないと解せられるものの，使用者の範囲を無限定に拡大して解釈することが認められるものではない。

雇用主以外の者で使用者といい得るためには，少なくとも，基本的な労働条件等について，雇用主と部分的にで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ることが求められるというべきであるから，以下この点について検討する。

(2) 被申立人と常南交通との関係について

申立人は，常南交通の設立に被申立人の関与があったことに加え，常南交

通の事業の主体が汎用性、代替性が全くない運行業務によっているため、被申立人は運行業務に携わる者の生殺与奪権を有していることから、申立人の労使関係に強い影響力を及ぼす地位にあるので、不当労働行為上の使用者に含まれる旨主張している。確かに、前記第2・1・(2)で認定のとおり、常南交通が、運行業務の開始に際し被申立人からの運行業務受託要請に応える形で設立され、その後約20年の長きにわたり随意契約で業務を受託し続けてきたという経緯から、常南交通と被申立人との深い関わりがうかがえる。また、事業の大半を運行業務に依っている常南交通にとって、委託先選定方式が随意契約から一般競争入札に切り換えられれば、当該業務を受託できない場合には、経営環境に少なからぬ影響を受けるという事情も認められる。

しかしながら、運行業務開始に当たって被申立人の受託要請に応じる決断をし、常南交通を設立したことについては、経営者自らの経営判断によるものであるし、前記第2・1・(2)で認定のとおり、常南交通は、設立に際し被申立人から出資や職員の派遣を受けたわけではなく、設立後の会社運営に当たっても被申立人の意向を反映させる必要のない独立した会社である。それゆえに、常南交通の経営者は、運行業務が一般競争入札に付されるという事態に当たっては、入札に参加するか否かといったことを始め、被申立人からの受託業務量の減少に関しても、自社の事業内容の変更や組織の改変等の経営努力により、独自に事前、事後を問わず対策をとるべきものである。そして、本件申立てに係る従業員の退職についても、被申立人がこれに関与したものと認められない。

(3) 被申立人と運行業務従事者との関係について

申立人は、朝日放送事件の最高裁判決を引用し、当該判決の基準に照らし、仕様書の規定事項や運行業務の運用実態をもって、被申立人の使用者性を基礎付ける事実があるとして、被申立人が不当労働行為上の使用者に当たる旨主張するので、この点について判断する。

確かに、申立人が主張するように、仕様書には運行業務の実施について詳細な規定がなされている。しかし、役務の提供を内容とする契約において、委託者が受託者に対して仕様書により作業内容を指定することは一般的に行われているところであり、とりわけ、本件運行業務は、前記第2・2・(4)で認定のとおり、その性質上、実施に当たり種々配慮を要するものであることから、その仕様書の内容が詳細になることはあり得ることであり、また必要でもある。

そもそも、業務委託契約書及び仕様書は、運行業務を「安全かつ確実」に実施するための要件を定めたものであって、被申立人の行政サービスの一環としての学校の児童生徒の就学につき行政が負担すべき責任の所在を示したものである。よって、当該契約の一方当事者である常南交通は、仕様書に沿った業務を行うことを前提として、合意の上で被申立人と契約した以上、この契約の条項に基づいて、仕様書の内容を実現するため、自らの責任において自社の従業員をして本件運行業務を行わしめなければならないのであり、もし条項違反があれば当然契約解除の理由ともなり得るものである。

申立人は、仕様書の規定事項のうち、安全運行マニュアルの事業者による作成について、①被申立人が安全運行マニュアルに盛り込むべき事項を事業者を示していること、②常南交通が安全運行マニュアルの内容について被申立人から修正指示等があれば指示どおりに修正しなければならないこと及び③常南交通が作成した安全運行マニュアルに服務規程のような条項があることをもって、被申立人の使用者性を裏付けるものであると主張している。しかし、前記第2・2・(5)で認定のとおり、①については、安全運行マニュアルの内容について被申立人が事業者を示した「スクールバス安全運行マニュアル作成の考え方」の内容は、項目出し程度にとどまるものであって、具体的な内容については事業者の裁量に委ねられているのであり、②については、常南交通が教育長に最終的に提出した安全運行マニュアルには、常南交

通から案の提示を受けた学校が付した修正意見が反映されているとはいえない部分があったということからみても、被申立人の修正意見に拘束力はなく、③については、被申立人が当該条項を規定するよう指示したのではなく、常南交通が自らの判断で盛り込んだものであることが認められる。よって、最終的に安全運行マニュアルの内容を決定し、これに責任を負うのは、作成した事業者、つまり本件では常南交通であるといえる。また、安全運行マニュアルは、運行業務をより「安全かつ確実」に実施するためのものであり、申立人が主張するように、被申立人の意向に基づいた内容を規定することを事業者が義務付けられる面があるとしても、委託事業の適正履行を担保すること以上の意味は認められない。したがって、安全運行マニュアルの作成が被申立人に使用者性を生じさせるものとは認められない。

また、安全運行マニュアルの作成と同様に被申立人の使用者性を裏付けるものであるとして申立人が主張している研修会への乗務員等の出席に関する仕様書の規定については、学校長からの出席要請を受けて乗務員等に出席を指示するのは常南交通であるうえ、前記第2・2・(6)で認定のとおり、研修の内容が、障害児等の理解に関するものなど、運行業務をより「安全かつ確実」に実施するためのものであることから、研修会への乗務員の出席要請をして、被申立人に使用者性を生じさせるものとは認められない。

以上のように、業務委託契約書及び仕様書は、いわゆる労働条件を示すものではないので、被申立人と常南交通従業員との関係、あるいは、常南交通と同従業員との関係を直接に規定するものではない。

なお、申立人は、日常の運行業務の遂行に関して、乗務員が運行業務遂行の現場において学校の教員等の同乗時の監督行為や携帯電話等により常時学校の監督下に置かれている旨の主張をしている。しかし、学校の教員等の同乗については、乗務員が学校ひいては被申立人の監督下に置かれているという実態を認めるに足る疎明がないうえ、携帯電話の使用については前記第2

・ 2 ・ (6) で認定のとおりであり、特段業務遂行上の指揮命令といえるまでの実態もない。また、申立人は、学校が校外学習時に使用するバスの号車を指定していることが被申立人の使用者性を裏付けている旨の主張もしている。しかし、校外学習時の契約は、前記第 2 ・ 2 ・ (7) で認定のとおり運行業務の契約とは別になされているうえ、当該契約は常南交通の経営判断により締結されるもので、その契約締結により生じる組合員の労働条件に関する責任は、あくまで常南交通が負うものである。

よって、業務委託契約書及び仕様書の規定や運行業務の運用実態をもってして、運行業務に関し、被申立人が雇用主たる常南交通と同視しうる実質的支配をしていたと認めるに足る事実は認められない。

さらに、組合員の賃金その他の基本的な労働条件に対する被申立人の支配の有無についても、前記第 2 ・ 3 ・ (2) 及び同 4 ・ (2) で認定のとおり、申立人と団体交渉を行い、現実的かつ具体的にそれらを決定しているのは常南交通であって被申立人ではないこと、前記第 3 ・ 2 ・ (2) で判断したとおり、本件申立てに係る従業員の退職について被申立人が関与したものとは認められないことから、組合員の賃金その他の基本的な労働条件に対する被申立人の支配がないことは明白である。

(4) 結論

以上のことから、被申立人が、組合員に対し、基本的な労働条件等について、雇用主である常南交通と部分的にで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るとは言えず、当該組合員が従事する運行業務の委託者であるという以上の立場は認められないので、被申立人は組合員に対し、労組法第 7 条の使用者に当たるということはできない。

したがって、申立人が当委員会に求める救済内容である前記第 1 ・ 2 ・ (4) の団体交渉応諾の請求についても認められるものではなく、この点においても却下を免れない。

また、申立人は前記第1・2・(5)において謝罪・誓約文の掲示等を求めているが、前記判断のとおり申立人の求める同(1)ないし(4)の請求はいずれも却下を免れないため、不当労働行為を前提とする同(5)の請求についても認められるものではなく、これも却下を免れない。

以上の次第であるから、当委員会は、労働委員会規則第33条を適用して、主文のとおり決定する。

平成20年3月19日

茨城県労働委員会

会長 片 桐 章 典