

写

決 定 書

大阪府柏原市

申立人 A
代表者 執行委員長 X 1

大阪府柏原市

被申立人 柏原市
代表者 市長 Y 1

上記当事者間の平成22年(不)第68号事件について、当委員会は、平成23年11月8日及び同月30日の公益委員会議において、会長公益委員前川宗夫、公益委員井上隆彦、同池谷成典、同宇多啓子、同大野潤、同平覚、同野田知彦、同橋本紀子、同水田利裕、同三成賢次及び同八百康子が合議を行った結果、次のとおり決定する。

主 文

本件申立てを却下する。

事 実 及 び 理 由

第1 請求する救済内容の要旨

- 1 誠実団体交渉応諾
- 2 陳謝文の手交及び揭示

第2 事案の概要

- 1 申立ての概要

本件は、被申立人が、一般廃棄物処理業務について、平成23年度の契約から指名競争入札を導入し、従来契約していた申立外会社らの従業員らについての解雇問題が避けられない事態に陥ったため、これら従業員らは、申立人組合を結成し、組合から被申立人に対して2回にわたる団体交渉を申し入れたところ、被申立人はこれを拒否したことが不当労働行為であるとして申し立てられた事件である。

- 2 前提事実（証拠により容易に認定できる事実を含む。）

(1) 当事者

ア 被申立人柏原市（以下「市」という。）は、地方自治法に基づく普通地方公共

団体である。

イ 申立人 A (以下「組合」という。)

は、肩書地に事務所を置き、柏原市の一般家庭から排出されたごみ（可燃ごみ、不燃ごみ及び資源ごみ）の収集、運搬及び搬入を行う業務（以下「一般家庭ごみ収集業務」という。）の委託業務に従事する労働者で組織された労働組合であり、その組合員数は本件審問終結時14名である。

(甲8)

(2) 本件申立てに至る経緯について

ア 市は、昭和35年頃までは、直接一般家庭ごみ収集業務を行っていたが、その後、同業務の一部を民間企業に委託するようになり、平成10年頃からは市のすべての一般家庭ごみ収集業務を随意契約により業務委託するようになった。

(甲28、甲29、証人 X 2)

イ 平成22年6月10日、市は、平成23年度からの一般家庭ごみ収集業務の委託事業者について、指名競争入札により決定し、当該業務の委託契約を締結した。

その結果、従前の随意契約で一般家庭ごみ収集業務を受託していた4業者のうち、申立外 B (以下「 B 」という。)の受託件数は平成22年度の16,500世帯から3,117世帯となり、申立外 C (以下「 C 」という。また、 B と併せて「会社」という。)の受託件数は6,200世帯がゼロとなった。

(甲3、甲5)

ウ 平成22年6月26日、 B と C の従業員が、組合を結成した。

(当事者 X 1)

エ 平成22年7月7日、組合は、会社に対し、入札問題に関する事項等を要求事項とする「結成通知及び要求書」を提出し、組合と会社は団体交渉（以下「団交」という。）を行った。

(甲4の1、甲4の2、当事者 X 1)

オ 平成22年9月1日、組合は、市に対し、「申入書」（以下「22.9.1団交申入書」という。）を送付し、団交を申し入れた。

(甲5)

カ 平成22年10月7日、組合は、市に対し、「団体交渉申入書」（以下、「22.10.7団交申入書」という。）を送付し、団交を申し入れた（以下、この22.10.7団交申入書と22.9.1団交申入書による申入れを併せて「本件団交申入れ」という。）。

(甲11、乙8、当事者 X 1)

キ 市は、本件団交申入れに応じていない。

(乙8、証人 Y2、当事者 X1)

ク 平成22年10月28日、組合は、当委員会に対し、本件団交申入れに関し、団交応諾等を求めて不当労働行為救済申立て(以下「本件申立て」という。)を行った。

第3 争 点

市は、本件団交申入れに応じるべき労働組合法上の使用者に当たるか。当たるとすれば本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるか。

1 市は、組合員の労働組合法上の使用者に当たるか。

(1) 申立人の主張

ア 労働契約の当事者以外の企業が、企業間の支配関係などを通じて、労働関係に対して実質的な支配力を及ぼしていることは多い。そのような外部企業が、法形式を理由として不当労働行為責任を免れる結果となるのは、法目的に反するため、「使用者」の範囲は実態に即して適切に判断されなければならない。よって、不当労働行為法上の使用者とは、「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うる地位にある者」というべきであり、他企業を支配する企業についていえば、ある企業が株式所有・役員派遣その他を通じて、従属企業を全体として支配することによって、間接的ではあれその労働関係に実質的な影響力を及ぼしている場合には、その限りにおいて、団交への応諾など使用者としての責任を負うと認めるべきである。同じことは外郭団体に対して支配的な影響力を持つ官公庁にもいえる。(西谷敏「労働法」)

本件では、業務委託契約を通じて、市は、組合員らの雇用主である会社などを全体として支配することによって、それ自体から間接的に組合員らの労働関係に実質的な影響力を及ぼしているというべきであって、賃金その他の労働条件についても市は直接に強い影響力や支配力を有しているのであって、組合員の雇用の確保などの組合要求事項に深く関与し、団交解決に寄与すべき地位と可能性が認められる事情にある者といえる。

したがって、市は、組合員らの不当労働行為法上の使用者であるといえ、それ故に組合が団交を求めることが法的保護に値すると認められ、本件不当労働行為救済申立ては認容されるべきである。

イ 市は、実質的に会社を支配している。

(ア) 市は、受託業者を全体として支配し、その経営の存立並びに基本経営方針及び従業員の労働条件に強い影響力を及ぼしていると認められ、受託業者の閉鎖に実質的決定権を有するのと同視できる影響力を有している。

(イ) 一般家庭ごみ収集業務は、本来、市が直営で行うべき業務であるところ、市

は、長年にわたり、そのすべてを随意契約で民間業者に委託してきた。ところが、市は、指名競争入札制度を一方的に強行実施し、市との委託契約の終了や変更（縮小）によって組合員の雇用自体に直接かつ最も重大な影響を与えた。

市と会社は、形式的には委託者と受託者として対等の立場で業務委託契約を締結するという関係にあったとしても、①委託契約の内容は市が一方的に作成したものであること、②会社は、市が事細かに決定した内容に従って業務を実施していたこと、③乗務員名の届出や代替車両の承認、市の一般廃棄物収集運搬業務以外の業務を行うことの禁止等数多くの決まり事を定めていたこと、④人件費などの一般管理費を積算して委託料を決定し、受託業者の従業員の平均的な賃金を直接決定していたこと、などからすれば、市と会社との間には圧倒的な力の差があり、会社は、実質的には市と対等の立場になく、市の支配を受けている。

(ウ) さらに、会社は、長年にわたり、市からの一般家庭ごみ収集業務の受託業務のみを唯一の収入とするがため、市の圧倒的な力の下に一方的に、市の指示に全面的に従わざるを得ない立場に置かれたのである。市は、震災害その他必要に応じた作業を別途委託又は指定することができ、会社は正当な理由がない限り、その業務を拒否することができず、この業務の費用については、特記仕様書によれば会社の負担とされている。

(エ) 正に、市は従属業者である会社を全体的に支配しており、会社は、一般家庭ごみ収集業務受託業者として市の一部門的存在にすぎないのである。

ウ 市は、組合員の労働関係に対し、実質的な影響力を有している。

(ア) 委託業務の範囲及び内容について、業務委託契約書添付の仕様書及び特記仕様書記載のとおりとされているが、組合員らは、業務遂行のみならず、身だしなみや市民との対応等についてまで、市が事細かに決定した人員配置や実施方法に従って業務を遂行し、市の直接的な指揮監督を受けてきた。

また、仕様書等に明示されていなかったり、疑義があるときは、市と会社で協議して決めるが、軽微な事項についても市の指示に従うものとされている。

なお、市は、会社の業務処理状況について、一方的に、調査や報告を求めることもできるし、受託業者は、労働者の業務行為に責任を負い、不都合な場合は労働者を交替させる義務まで市から負わされている。これは、他部門を抱えることのできない会社の場合には、労働者の解雇に直結するのであり、市は組合員の雇用そのものに対して直接的な影響力を及ぼす立場にある。

(イ) 市からごみ収集の積み残しの連絡があった場合には、すぐに対応し、市の指示によって再収集を行わなければならない、残業が発生するなど労働時間にも影

響する。排出者である住民から市に連絡され、市から会社を経由して収集担当者に指示がなされる。

実際には積み残しではなく、収集時刻後の「後出し」のものについて、市はそれと知りながら収集運搬担当者を現場に呼び戻すなどしてその収集を求めているのであり、実際の一例として、B においては、平成20年2月27日、同月28日、同年3月31日、同年4月24日、同年5月7日、同22年11月17日に、市の指示に逆らえず、やむを得ず再収集を行っている。

また、平成22年6月初旬頃、柏原市法善寺において、あまりに大量のごみを排出している所帯があったので、通常の市からの指示どおり、収集担当者が有料ごみと認定してステッカーを貼って残しておいたところ、市の担当者が現場に駆けつけ、何ら根拠なく、収集させた事実があった。これは、市による会社の労働者に対する直接の指揮命令がなされた事実である。

(ウ) また、市は、労働者を対象に毎年優良従業員表彰を行い、市長名義で表彰状を授与するとともに、安全講習を義務付けてきた。組合員ら受託業者の従業員は、同研修などへの参加を義務付けられ、ほぼ全員の従業員が参加していた。受託業者の役員や従業員の一部は午後3時以後午後5時までは会社で待機又は就業しているが、この研修があるときは、役員や従業員もみな研修会場へ行っていた。市はこれらの研修において、一般家庭ごみ収集業務を公務と位置付け、一般家庭ごみ収集業務労働者に対して接遇や自動車安全運転について直接教育を行っている。研修会で配付された資料では、受託業者の労働者を公務員と位置付け、その従事する仕事を公務として明確に位置付けており、ごみ収集労働者は準公務員的立場にあるのである。このことは、他市において、一般家庭ごみ収集に従事する委託清掃労働者が、当該市との間で、準(間接的)公務員としての扱い(位置付け)を受け、毎年数回の協議や情報交換を行い、一般家庭ごみ収集業務の遂行と市民サービスの向上を図ってきたことでも明らかである。

エ 会社の従業員である組合員の解雇は、平成23年4月以後の委託契約について市が指名競争入札を導入したことによるものである。組合が市に求める団交議題は、①指名競争入札に至った経緯と指名業者の資格、選定基準の説明を求め、②家庭ごみ収集運搬業務に従事する労働者を準公務員と位置付けること、③既存業者の保護と労働者の雇用の保障、④指名競争入札をなかったものとして随意契約に戻すこと、である。

上記①は、指名競争入札の事実関係の説明を求めるものである。まさにこれを説明できるのは実施主体である市のみであり、市としても容易にできることであ

る。

上記②ないし④は、要するに受託業者の労働者らの雇用保障を求めるものである。雇用保障には、市が直接雇用すること、会社と委託契約をすることによってその雇用を確保すること（上記④はこの一方法を求めるものである）、指名競争入札で落札した業者への就職をあっ旋すること、他の職種、事業への就職をあっ旋すること、再就職までの生活支援を行うこと等々、さまざまなものがある。

市は、一般家庭ごみ収集業務を経費削減のために会社らに委託して、同事業に従事する労働者の賃金その他の労働条件を実質的に決定しており、組合員の実質的な雇用に相当する指揮監督関係を有しており、組合の要求事項に深く関与し、団交を通じて雇用の確保を含めた問題解決に寄与すべき地位と可能性が認められる事情にある。

オ 以上のとおり、市は組合員らの不当労働行為法上の使用者であるといえるから、速やかに団交に応じるべきであり、本件不当労働行為救済申立ては認容されるべきである。

（２）被申立人の主張

ア 団交の相手方が労働組合の組合員の雇用契約上の雇用主でない場合は、その相手方が、組合員の基本的労働条件等について、雇用主と同視できる程度に現実かつ具体的に支配・決定することができる地位にあるときに限り、団交の当事者適格が認められることになる。

イ 委託契約の内容は、市が一方的に決定し、会社に強制しているとの主張は、事実と反する。委託契約等の内容は市が事前に受託業者に十分に説明し理解を求めたり、協議したりしている。

団交は、労働者の労働条件について、交渉し妥結を目指すものであるから、団交の当事者たる使用者は、前記ア記載のとおり、労働条件の決定について権限を持つか、直接かつ具体的な支配力を持つかしなければならないのであり、委託契約における市の受託会社に対する支配性・優位性の組合の主張は意味がない。

ウ 市は、受託会社の労働者に対し、労働条件に関し実質的な影響力を有していない。

（ア）労働者の賃金は、会社独自の将来計画、労働者への配慮、他社の賃金状況等の考慮、労働者側との交渉等、委託契約と直接関連しない事項についても考慮・影響して決定されるものであり、仕様書に乗務員構成等があるからといって、市が労働者の賃金を実質的に定めるというものではない。

仕様書に、委託業務において市が必要とする指示・指導事項について受託者が遵守すべきことを定めているが、これは、市が受託者に対して委託契約上の

債務の履行を求めるものであり、受託者がその履行のために労働者に対し具体的な業務指示等を行うのであって、市が労働者の義務を定めたり、業務指示等を行うものではない。

組合は、委託契約書及び仕様書の内容を取り上げ、市が組合員の労働関係に実質的に支配力を有する旨主張しているが、団交当事者適格に関して問題とされる実質的な支配力というのは、当該団交要求事項に対する実質的な支配力の有無の問題、つまり、団交を要求されている相手方が当該団交要求事項について実質的な支配力を有するために、それについて交渉したり一定の妥結をしたりすることができる状況にあるかの問題であり、委託契約書等の内容を取り上げて、抽象的に市が実質的な支配力を有するかどうかを論じても意味がない。

また、組合は塵芥車でごみを収集した後に住民がごみを排出した場合、市が受託業者に対し、強制的にごみの収集をさせている旨の主張もしている。しかし、市としては、こうした事例の場合、受託業者が任意にごみの収集を行ってくれているものと認識しているし、受託業者は、受託業務の履行として、所定曜日の午前10時から午後5時までの間において、所定地域の家庭ごみを収集することになっているのだから、塵芥車でごみを収集した後にたまたま住民が排出したごみについても、それが受託業者に過度の負担を強いるものにならない限りは、本来、収集する義務があるということもできるものであって、組合の主張に理由はない。

(イ) ごみの収集日程は、個々の労働者の労働日等でないことは当然であり、収集日程を踏まえて受託会社が個々の労働日・労働時間や勤務の割り振り等を決定するものである。収集日程や収集コースを変更する際、市は受託会社と協議して決定しており、市が一方的に決定することはなく、市が労働者の労働日・労働時間を拘束している事実などない。

(ウ) 市は受託業者の従業員を集めて研修を実施しているが、これは、受託業者の便宜を図り、業者間での研修内容のアンバランスを解消する等のために実施しているもので、研修内容も安全運転や市民への接遇についての説明であって、従業員の業務や勤務そのものを管理するものではない。また、研修への参加は任意である。

エ 市が組合の団交要求を拒否したことは適法である。

(ア) 組合の市に対する団交要求事項は、①従来の随意契約から今回の指名競争入札に至った経過および指名業者の資格や選定基準を明らかにすること、②一般家庭ごみ収集運搬業務に従事する労働者については、準公務員と位置付けること、③現在の4業者に家庭ごみ収集業務以外の事業を禁止する行政指導を行っ

てきたことに責任を持ち、業者の保護（事業継続を可能とすること）及び労働者の雇用を保障すること、④上記②及び③を基本に市民サービスのより向上をはかるため、指名競争入札が無かったものとして随意契約に戻すこと、の4つである。

(イ) 団交要求事項①は市との交渉を要求するもの（交渉して一定の妥結を目指そうとするもの）ではなく、単なる説明を求めるだけであるから、団交事項足り得ず、一般家庭ごみ収集運搬業務の委託契約の手続を指名競争入札によることに至った経過や指名業者の選定基準等を取り上げ、これを批判しようとする趣旨のものとするれば、当該業務の委託契約の手続を指名競争入札によるか随意契約によるかということは、市の政策判断に係る事項であって、市が公共的観点から判断すべきことであり、労働組合の利害に基づく交渉によって決定するものではない。

ちなみに、指名競争入札に至った経過については、市が平成17年頃から行財政改革を進める中で、従来市が随意契約により契約してきた契約全般を見直し、競争入札による契約締結へ移行することを検討することになった。そのような中、本件の一般家庭ごみ収集運搬業務の委託契約についても、平成19年秋頃、競争入札により契約締結をする方針が打ち出された。そして、市は、同20年1月28日の業者会議において、会社らに対し、一般家庭ごみ収集運搬業務の委託契約を競争入札によることとし、同23年4月1日から競争入札による落札業者と委託契約を締結することを通知している。

(ウ) 団交要求事項②は、組合に市との団交当事者適格があることを、市に承認するよう要求するものであるように捉えられる。しかし、団交を行うための前提・要件である団交当事者適格を団交により交渉するのは、同義語反復（トートロジー）となり、認められるものではない。また、準公務員なる法的概念は刑法等以外では認められないものであり、団交事項足り得ない。

(エ) 団交要求事項③は、全体として、委託契約の手続を指名競争入札によることを否定し、随意契約に戻すことの交渉を要求するものであるが、これは、前記(イ)で主張したとおり、団交要求事項足り得ないものである。

また、市は、これまで会社の従業員の解雇や給与条件等について一切介入・関与したことがないこと、今回の会社における従業員の退職勧奨や退職金の支払い等についても一切介入・関与していないこと、労働者の解雇や給与条件等は使用者の経営問題としてその専権・裁量に属することであり、第三者たる市が介入・関与しうる余地がないことなどから、市は、会社の従業員の雇用保障について、組合と交渉を行って一定の妥結をすることができる立場にはない。

なお、要求内容において、市の指導に関する主張部分があるが、この点は市の当該業務の受託業者に対する指導の内容を取り上げようとするものであり、組合の団交要求事項足り得ない。そして、法的にそのような制約・規定がないのであるから、市が組合主張のような指導を行うはずがないのであり、事実反する。

(オ) 団交要求事項④は、委託契約の手続を指名競争入札によることを否定し、随意契約に戻すことの交渉を要求するものであるが、これは、前記(イ)で主張したとおり、団交要求事項足り得ないものである。

(カ) したがって、本件の団交要求事項は、団交要求事項足り得ないものであるか、あるいは市に団交当事者適格の認められないものであって、市が団交応諾を拒否したことは、何ら違法なものではない。

オ 以上のとおり、市は、組合員の基本的労働条件等について、その雇用主である会社と同視できる程度に現実かつ具体的に支配・決定することができる地位にあるものでないことは明らかであり、また、一般家庭ごみ収集運搬業務の委託手続の決定は市の政策判断によるものであり、組合と交渉して決定するものでないから、市が団交に応じないのは当然であって、不当労働行為には当たらない。

第4 争点に対する判断

争点（市は、本件団交申入れに応じるべき労働組合法上の使用者に当たるか。当たるとすれば本件団交申入れに対する市の対応は、正当な理由のない団交拒否に当たるとともに、組合に対する支配介入に当たるか。）について

1 証拠及び審査の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 市の一般家庭ごみ収集業務について

市は、一般家庭ごみ収集業務について、昭和35年頃までは、市が直接行っていたが、その後、同業務の一部を民間企業に委託するようになった。市は、同42年頃からは B に、同45年頃からは C に委託し、さらに、平成10年頃からは、市のすべての一般家庭ごみ収集業務を B 及び C 並びに申立外2業者との毎年の随意契約により委託するようになった。

(甲28、甲29、証人 X 2)

(2) 競争入札実施前の市による委託料等の見直しにおける会社の対応

ア 平成20年1月28日、市は、会社に対して、一般家庭ごみ収集業務の平成20年度の委託料の単価及び受託業者のシェアについての見直し並びに一般家庭ごみ収集業務の委託事業者の決定については、同23年4月1日から競争入札の導入を検討している旨を説明した。

(甲12、甲13、甲28、証人 X 2 、証人 Y 2)

イ 市は、会社ら受託業者に対し、平成20年2月8日付けの「一般廃棄物（ごみ）収集運搬業務に係る全体計画について」と題する文書（以下、この文書を「20.2.8全体計画通知文書」という。）を送付した。20.2.8全体計画通知文書には、「入札について」として、「事業系ごみを除く一般廃棄物収集運搬業務について、平成23年4月1日からの導入を検討しています」との記載があった。

また、20.2.8全体計画通知文書による「平成20年度の委託料の単価について」において、可燃ごみについて、現行の710円を660円に、不燃ごみは160円を150円に、資源ごみ（5～10月）は140円を110円に、資源ごみ（11～4月）は70円を60円にすることが記載されていた。

さらに、市は、20.2.8全体計画通知文書の「2. シェアの見直しについて」において、「委託業者ごとの市民へのサービスに不均衡が生じないように収集サービスの充実及びより安定的な収集運搬体制を構築するため」の見直しを実施する旨が記載されており、シェアが1社で60%を超える業者については、そのシェアを見直し、平成20年度から3か年で10%程度縮小するものとした。

（甲12、甲13、甲17、甲28、証人 X 2 、証人 Y 2 ）

ウ 平成20年2月21日、 B は、市に対し、「要望書」を送付し、20.2.8全体計画通知文書について、シェアの見直しは平成21年度からと説明を受けていたにもかかわらず同20年度からとなっていること、委託料の減額が実施されれば、 B のみが他社と比べてシェア削減と合わせて二重の負担となる旨記載し、減額幅の縮小とシェア削減の再考を要望した。

平成20年11月当時の各受託業者の委託地区の世帯数のシェアは、 B が約61%、 C が約19%、その他の申立外2業者が各々約14%と約6%であった。なお、実際にシェアの見直しが実施されたのは、平成21年度からであった。

（甲14、証人 X 2 ）

エ 平成21年1月30日、市は各受託業者に対し、平成21年度の一般家庭ごみ収集業務の委託区域を変更する旨の「通知書」を交付した。その内容は、 B に委託していた地区の一部を他の業者へと割り振る変更であり、シェア減となるのは B のみであった。

なお、当該通知書には平成22年度も同21年度と同様である旨及び「この区域変更及び従前の委託区域は、入札方式を実施するまでの区域としております」との記載があった。

（甲17、証人 Y 2 ）

オ 平成21年2月5日、 B は、市に対し、「家庭系一般廃棄物収集運搬

業務シェア変更（案）について」を送付し、2種類の変更案を提案した。

（乙3、証人 X2）

カ 平成21年2月20日、市は、B に対し、「通知書」を送付し、B の前記変更案は、同年1月30日の業者会議で市が示した平成21年度5%、同22年度5%の各シェア削減案を承諾したものであり、B から提案のあった変更案の一つに基づく説明会を開催する旨を通知した。

（乙4、証人 X2）

キ B は、平成21年3月2日、市に対し、「要望並申入書」を送付し、シェアの削減について、市とB との合意が成立していない旨、従来からのシェアを変更することについて至急協議することを申し入れる旨、また、平成21年度以降の委託料の減額幅の縮小を検討し、協議されたい旨の申入れを行った。

（甲18）

ク 平成21年12月3日、B は、市に対し「要請書」を提出し、長年取り扱ってきた18,000世帯のうち1,550世帯を市が無償で取り上げ他の業者に委託させたことで、売上げがなくなったので、その損失補償をするようにと要請した。

（甲19）

（3）競争入札への移行について

ア 平成22年5月25日、B は、市に対し、「競争入札に係る現場説明会の実施を取りやめることの要請書」を送付し、あまりにも緊急な連絡で対応の準備を与えることなく、事を運ぼうとする無謀な事務運用は違法である旨を通知し、現場説明会の実施の取りやめを要請した。

（甲20）

イ 平成22年5月26日、市は、入札参加予定の業者に対して、「入札執行日及び契約条件提示書」により「一般廃棄物（ごみ）収集運搬業務」について、業務委託期間が同23年4月1日から同28年3月31日までの5年間である旨、入札日時が同22年6月10日午後1時、入札場所が市の入札室である旨、最低制限価格等を通知した。

（甲2）

ウ 平成22年6月1日、B は、市に対し、「競争入札の停止要請書」により、同月10日に予定されている指名競争入札を実施せず、従前どおり随意契約制度を維持するよう要請した。

（甲21）

エ 平成22年6月10日、市は、一般家庭ごみ収集業務について、指名競争入札を実

施し、受託業者が決定された。

(甲2、証人 X2、証人 Y2)

オ 当該入札の結果は、すべての収集区域が最低制限価格での応札となり、くじ引きにより受託業者が決定された。

(甲2、証人 X2)

カ B は、市からの一般家庭ごみ収集業務の受託件数が減少したため、平成22年度において、15名の従業員に対して退職を勧奨したところ、同年度末までに8名が退職に応じた。 B においては、退職金に関する規定がなかったため、 B は退職者に対して個別に算定した手当を支払った。

また、 B の経営方針や業務に関する事項は、同社の取締役会で決定しており、経営方針及び役員の採用に関しては、株主の意見を聞いて B が決めていた。

(甲20、証人 X2)

(4) 委託契約の内容について

ア 平成22年度の市と会社との業務委託契約書においては、同22年4月1日から同23年3月31日までの1年間の契約となっており、甲を市、乙を会社である受託者として、第1条から第3条を次のとおり規定している。

「(総則)

第1条 この契約にかかる業務(手数料収入も含む)委託の範囲及び内容は、仕様書又は特記仕様書に記載のとおりとする。

2 乙は、仕様書又は特記仕様書に基づき、頭書の記載事項に従い、頭書の業務委託(以下「業務」という。)を施行し、従わなければならない。

3 前項の仕様書又は特記仕様書に明示されていないこと、又は示されていても疑義があるときは、甲・乙協議のうえ定める。ただし、軽微な事項については、甲の指示に従うものとする。

(権利義務の譲渡等)

第2条 乙は、この契約によって生じる権利若しくは義務を第三者に譲渡、又は承継させてはならない。

(再委託等の禁止)

第3条 乙は、業務の処理を他に委託し、又は請負わせてはならない。」

なお、委託業務の場所として、業務委託契約書第1条に基づくごみ収集・運搬業務(平成22年度)仕様書(以下「仕様書」という。)の別紙委託業務地区一覧表(以下、この別紙を「委託地区一覧表」という。)においては、4社の受託業者名が列記され、そこには各々の委託地区名が記載されている。

(甲7、甲8)

イ 仕様書には、次の記載があった。

「1. 2. (省略)

3. 委託内容

(1) 柏原市内の一般家庭から排出されたごみ(可燃ごみ、不燃ごみ、資源ごみ)を市が定めている別紙の収集日程に従い収集し、市が指定する搬入場所まで運搬し、搬入する。

(2) 一般家庭から臨時(引越し、片付けごみ)に発生するごみ(有料)については、市の指示に従い排出者と連絡を取り日時を調整した上で、ごみを収集し市が指定する搬入場所まで運搬し、搬入する。また、収集と同時に臨時手数料を徴収し、1週間ごとに報告書と共に料金と領収書控を市に渡す。

(3) 柏原市以外のごみは、収集・運搬及び搬入場所に搬入してはならない。

4. 収集日

ごみの収集日は月曜日から金曜日の定時収集とし、臨時ごみについては、この限りではない。

5. 搬入場所

柏原市円明町666番地 柏羽藤クリーンセンター

6. 業務できる時間

収集できる時間は午前6時から午後5時までとする。

7. 事務所、業務車両、人員、器材等

① 柏原市内に事務所を設置し、事務所には市との連絡のための人員を常時1名以上配置し、積み残し等があった場合には直ちに対応できる体制をとること。また、臨時ごみについても同様の体制をとること。

② ごみ収集は、塵芥車等を使用すること。

③ 乗務員は運転者1名、作業員1名以上とすること。

④ 乗務車両の仕様は次のとおりとすること。

1) 消火器を装備すること。

2) ホウキ、チリトリを装備すること。

3) 自動車保険(対人、対物、搭乗者保険を備えたもの)に加入し、保険の内容は、対人賠償無制限、対物賠償1,000万円以上とすること。

4) 作業前には車両等の点検を行い、常に作業のできる状態としておくこと。

8. その他

その他については、特記仕様書のとおりとする。 」

(甲8)

ウ 一般家庭ごみ収集業務についての事務所及び廃棄物収集運搬用車両等の賃借や購入に関する経費は、会社が負担していた。

(甲19、甲21)

エ 委託料の決定に当たっては、受託業者が市に見積書を提出し、これに基づき、市がごみの種類ごとの単価で契約を締結するものであった。

(証人 Y 2)

オ 市から一般家庭ごみ収集業務の委託を受けている4業者の中には産業廃棄物の収集運搬及び再生資源の回収販売の業務を行っている企業が1社、浄化槽の清掃、し尿汲み取り及び斎場の管理の業務を行っている企業が1社存在している。

また、 B は、平成22年6月に松原市に支店を設置して同市において事業系一般廃棄物の事業許可の取得を試みたことがあった。

(証人 X 2 、証人 Y 2)

カ 前記ア記載の業務委託契約書第1条に基づく特記仕様書(以下、「特記仕様書」という。また、仕様書と合せて「仕様書等」という。)には、次の記載があった。

「1. 収集曜日について

(1) 収集曜日については、別紙のとおりとする。

(2) 収集日程に変更があるときは、市が受託者に変更後の収集日程表を変更3日前までに通知し、受託者は市が指定した日から変更して収集するものとする。

(3) 臨時に発生したごみの収集について市の指示に従い、受託者は依頼者と協議し収集するものとする。 」

2. 集積場所及び収集コースについて

(1) 集積場所または収集コースに変更または新設があるときは、市が受託者に変更後の地図を変更の3日前までに通知するものとし、受託者は市が指定した日から変更して収集するものとする。ただし、集積場所または収集コースの変更を3日前までに通知できないときは、収集日前日の午後5時までに連絡するものとする。

(2) 受託者の都合で収集コースを変更する場合は、事前に市と協議し、市の承認を受けなければならない。

(3) 年末・年始等の取り扱いは別途受託者に連絡するものとする。

3. 業務車両等について

- (1) 受託者は、契約締結後業務車両の車種・登録番号、乗務員名及び緊急連絡先を市に届け出なければならない。
- (2) 故障、車検等により代替車両を使用するときは、受託者は市に事前に代替車両の車種・登録番号及び代替期間を届け出、市の承認を受けなければならない。
- (3) 業務車両等の保守点検・整備・清掃を日常的に実施し、常に適正な状態に保たなければならない。

4. 収集上の遵守事項について

- (1) 受託者は、収集にあたっては次の各号を遵守しなければならない。
 - ①集積場所に排出された収集対象物を完全に収集し、その周囲の清潔保持に努めること。
 - ②積載物が飛散、落下しないように適正な運搬に努めること。
 - ③車両台数5台以上保有する場合は、安全管理者を置かなければならない。
 - ④道路交通法その他の法令を遵守すること。
 - ⑤市民等からの金品等の授受は一切行わないこと。
 - ⑥委託業務上で知り得た個人情報については、柏原市個人情報保護条例を遵守すること。
 - ⑦委託業務上で起きた事故については、受託者において処理すること。市は、保障等一切の責任を負わないものとする。
 - ⑧収集もれ、積み残し等があったときは、市の指示に従い責任を持って再収集すること。
 - ⑨その他、委託業務において、市が必要とする指示・指導した事項については従うこと。

5. 計量について

- (1) 計量時は環境事業組合が貸与する計量カードを使用するものとする。
- (2) 計量時は環境事業組合職員の指示に従わなければならない。
- (3) 車両等変更となったときは、環境事業組合の指示に従うこと。
- (4) その他、請書にある事項について遵守すること。

6. 使用者責任について

受託者は、その使用人の業務に際しての行為に責任を負うとともに、使用人の指導、教育及び健康管理について、責任を持ってこれにあたり、不都合がある場合は交替等の措置を取らなければならない。

- (1) 収集乗務員の身だしなみ等の規律を守り、また、市民への対応（言葉

づかい、態度等) 運転マナー等にも気をつけ不快な印象を与えないよう業務を行うこと。

(2) 常に市民サービスに徹し、特権意識を持たず、契約書の記載内容を厳正に履行すること。

7. 日常の報告業務について

受託者は、委託業務の履行にあたって次の各号に定める書面を市に提出するものとする。

①臨時ごみは、1週間ごとに書面により市に報告しなければならない。

②委託業務中にトラブルや事故が発生したときは、ただちに市に連絡すること。

8. 災害に伴う応援について

地震や台風等が発生し、市から要請があった場合には、すみやかに応援体制をとること。また、この業務に係る経費等は、業者負担とする。」

なお、上記特記仕様書第8項の規定(以下、この規定を「災害応援規定」という。)に伴う経費について、平成18年度までの災害応援規定においては、業者と市との協議により決める旨の規定であった。

(甲8、証人 Y2)

(5) 収集コース及び収集日等の決定方法

ア 収集コース

受託業者が、道路事情などを考慮して、委託地区一覧表の委託地区について、効率的に収集できるコースを独自に決めている。また、収集時間は、仕様書で定めた午前6時から午後5時の間においてコース設定に沿った形で受託業者が決めている。

(証人 Y2)

イ 収集日及び集積場所

特記仕様書には、「収集曜日表(月割)」と題する別紙(以下、「収集曜日表」という。)があり、列記された町丁ごとに可燃ごみ、不燃ごみ及び資源ごみの収集回数と収集曜日が記載されており、会社が行う収集日は、市が決めたこの収集曜日表に基づくが、受託業者の要望により変更されることがある。

ごみの収集場所については、家庭ごみは各戸収集であるが、住民の要望によりごみの集積場所を設けている場合があり、その集積場所の変更又は新設の際は、市は受託業者と協議した上で、収集が可能と確認された場合に変更等を行っている。

(証人 Y2)

(6) 平成22年夏頃の臨時ごみ収集の件

ア 市においては、引っ越し・片付けなどにより多量に発生したごみについては臨時ごみとして収集し、1立方メートル当たり2,000円の手数料を徴することとしている。

(甲26)

イ 平成22年夏頃、 B の収集担当者は、柏原市内の家庭ごみの集積所に出されていたごみ6袋にステッカーを貼付し、収集しなかった。ステッカーには「このごみの収集はできません 柏原市」と「お問い合わせ 生活環境課 環境衛生係までご連絡ください」の文言及び連絡先として電話番号が記載されていた。

その後、市に集合住宅のごみの集積場に6袋のごみが収集されず残っている旨の連絡が住宅の管理人からあり、市から B に連絡するとともに、市職員が現場へ赴いた。連絡を受けた B の指示により、収集担当者が現場で立ち会い、臨時ごみと判断して収集しなかった旨を述べたが、最終的には

B はごみを収集した。

(甲27、甲31、乙8、証人 X3)

(7) 表彰及び研修について

ア 平成20年10月7日付け「優良従業員表彰式並びに交通安全講習会の開催について(案内)」と題する書面により、柏原市環境保全課課長名で B に対して、平成20年11月17日(月)午後3時より柏原市一般廃棄物収集業務委託優良従業員の表彰と交通安全講習会を開催する旨及び被表彰者の推薦書は同年10月17日までに提出するようにとの旨の通知がなされた。

(甲15)

イ 平成20年11月17日付けで、「あなたは永年にわたり清掃業務に精励し市内の清掃維持に努められた功績はまことに顕著であります。よってここに記念品を贈り表彰します。」との記載がなされた、 B の従業員に対する市長名での記名・押印がある表彰状が発行された。

(甲9)

ウ 「平成21年度接遇研修及び安全運転講習会」と題する書面により、平成21年11月12日(木)午後3時から一般廃棄物の収集運搬業務に従事する従業員を対象に市の総務部人事課主査を講師とする接遇研修及び柏原警察署交通総務係長を講師とする自動車安全運転講習会を行う旨の通知がなされた。

なお、接遇研修の説明資料には、「I 公務の特性と接遇」、「I-1 公務の特性と公務に対する苦情」、「II 公務における接遇の重要性」等のテーマが記載されていた。

(甲10、証人 Y 2)

(8) 組合と市との団交について

ア 平成22年9月1日、組合は市に対し、22.9.1団交申入書により団交を申し入れた。なお、22.9.1団交申入書には回答・説明を求める事項として下記の記載があった。

- 「1. 従来の随意契約から今回の指名競争入札に至った経過および指名業者の資格や選定基準を明らかにすること。
2. 家庭ごみ収集運搬業務に従事する労働者については、準公務員と位置付けること。
3. 現在の4業者に家庭ごみ収集業務以外の事業を禁止する行政指導を行ってきたことに責任を持ち、業者の保護（事業継続を可能とすること）及び労働者の雇用を保障すること。
4. 上記2及び3を基本に市民サービスのより向上をはかるため、指名競争入札が無かったものとして随意契約に戻すこと。」

(甲5)

イ 平成22年10月7日、組合は市に対し、22.10.7団交申入書により団交を申し入れた。なお、22.10.7団交申入書には下記の記載があった。

「当組合は貴殿に対し、本年9月1日付申入書をもって、柏原市における本年6月10日に行われた一般廃棄物処理に関わる指名競争入札について、本年9月13日までに文書回答及び本年9月17日までに当組合と協議を行うよう申し入れました。

しかるに、貴殿は文書回答はしない、協議にも応じない旨、いずれも拒否してきました。

については、改めて、本年10月18日までに文書回答及び団体交渉を行うよう申し入れますとともに、その諾否を同月12日までに回答されるよう申し入れます。」

(甲11)

ウ 市は、平成22年9月下旬頃、組合員の労働条件等について、支配・決定する立場にないことから団交に応じられない旨を電話で回答し、その後においても団交に応じていない。

(乙8、当事者 X 1)

2 市は、組合員の労働組合法上の使用者に当たるかについて、以下判断する。

- (1) 前提事実及び前記1(1)認定によれば、会社は市の一般家庭ごみ収集業務を受託し、組合員は、有限会社又は株式会社として独立した法人である会社で就労していたことが認められ、組合員の直接の雇用主は会社である。

しかしながら、労働組合法第7条の「使用者」とは、雇用主には限らないのであって、一般家庭ごみ収集業務について、会社が市の一部門として機能しており、実質的に一体であり、同一性があることが肯定できる場合、又は、市が、労働者の基本的な労働条件に関して、雇用主である会社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ついては、その限りにおいて、「使用者」に当たるとみるのが相当である。

そこで、上記の観点から、以下、具体的に検討する。

(2) まず、会社が、実態として、市の一部門として機能していたかどうかについてみる。

ア 前記1(1)認定のとおり、一般家庭ごみ収集業務について、市は、①昭和35年頃まで、市が直接行っていたが、②その後、同業務の一部を民間企業に委託するようになり、③同42年頃からは B に、また、同45年頃からは C に委託し、④平成10年頃からは会社らとの随意契約による業務委託で、市のすべての一般家庭ごみ収集業務を行うようになったことが認められ、会社は、相当長期間にわたり、市からの業務委託契約による経営を続けており、組合員は、会社が市と業務委託契約することにより、市の一般家庭ごみ収集業務に就労できると考えても理解できないではない。

しかしながら、会社は業務委託契約の一方当事者であって、長年にわたり契約関係が継続していたことのみをもって、市が会社と同一視されるものではない。

イ 会社と市の人的・経済的關係についてみる。

(ア) 会社と市の人的關係についてみると、市からの人材が会社の役員となっているなどとの組合の主張及び事実の疎明はなく、会社と市との人的関連性を示すものは認められない。

(イ) また、市が会社に出資しているとか、補助金を支出しているなどとの組合の主張及び事実の疎明はなく、会社と市との資本關係での関連性を示すものは認められず、むしろ、前記1(4)ウ認定のとおり、一般家庭ごみ収集業務についての事務所及び廃棄物収集運搬用車両等の賃借や購入に関する経費は、会社が負担していたことが認められることから、会社は、資本面、経済面において、市とは独立した關係にあったと認められる。

ウ 業務委託契約の締結に係る市と会社の關係についてみる。

組合は、委託契約の締結に当たって、実質的には、会社は市と対等の立場になく、会社が市の支配を受けている旨主張し、その根拠として、①委託契約の内容は市が一方的に作成したものであること、②会社は、市が事細かに決定した内容に従って業務を実施していたこと、③乗務員名の届出や代替車両の承認、市の一

般廃棄物収集運搬業務以外の業務を行うことの禁止等数多くの決まり事を定めていたこと、④人件費などの一般管理費を積算して委託料を決定し、受託業者の従業員の平均的な賃金を直接決定していたこと、を挙げる。

(ア) まず、契約内容の作成についてみると、前記1(2)アからウ、オからク認定によると、市は委託料の単価及び受託業者のシェアについての見直しに関して、平成20年1月28日に説明を行い、20.2.8全体計画通知文書においても変更額を明記していることが認められ、一方、Bは、市に対し、委託料減額の見直しの要望を行い、さらに、シェア見直しに対してはBが提案したり、損失補償を求めたりしている。

これらのことからすると、契約内容について、最終的には市の提案を受け入れざるを得ない会社の事情があったものと推察できるものの、それは会社の判断の結果であるとみるのが相当であって、会社が一方的に市の提示した契約内容をそのまま了承して委託契約を締結したものとはいえない。したがって、委託契約締結に際し、市が会社を支配しているとはいえない。

(イ) 次に、組合は、業務の実施について、一般家庭ごみ収集業務は本来、市の事業であり、市の委託を受けた会社は、市が事細かに定めた内容に従って一般家庭ごみ収集業務を実施していた旨主張する。

確かに、一般家庭ごみ収集業務は、市の事業の一つであり、重要な住民サービスであることは明らかである。そして、市は、その政策判断により市が直接実施する方式をとらず委託事業として実施することとし、市と会社との間で委託契約が締結されたものである。こうした場合、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に行われているところであり、業務の性質により、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って、さらに、市と会社が締結した一般家庭ごみ収集業務の委託契約の仕様書は契約書と一体となっており、当該契約の一方当事者である会社は、仕様書に沿った業務を行うことを前提として、合意の上で市と契約したものである。したがって、仕様書の内容が詳細であるからといって、市が会社を支配しているとはいえない。

(ウ) 次に、市と受託者である会社との取決め事項についてみると、前記1(4)カ認定のとおり、乗務員名の届出や代替車両の承認は、特記仕様書に規定されているところ、前記(イ)判断のとおり、委託者が受託者に対して作業内容を指定することは一般に行われているところであり、その内容をみても、受託者の業務実態を把握する程度にとどまるものである。

また、前記1(4)オ認定のとおり、受託業者の中には産業廃棄物の収集運搬

及び再生資源の回収販売の業務を行っている企業並びに浄化槽の清掃、し尿汲み取り及び斎場の管理の業務を行っている企業が、それぞれ1社あり、

B も松原市において事業系一般廃棄物の事業許可の取得を試みていることから、市が、一般家庭ごみ収集業務の受託業者に対し、その事業内容について市が支配しているとみなされるような制限を行っているとは認められない。

(エ) さらに、前記1(4)エ認定のとおり、委託料の決定に当たって、受託業者が市に見積書を提出し、これに基づき、市がごみの種類ごとの単価で契約を締結することが認められるものの、会社が提出する見積書の作成や委託料決定に際して、市が人件費について、どのように関与しているかの具体的な疎明はなく、市が会社の従業員の平均的な賃金を直接決定していたとは認められない。

エ また、組合は、災害時に会社は市の指示で無償で一般家庭ごみ収集業務を行う義務がある旨主張するが、これは、災害対応という緊急時の止むを得ない場合に対応するための例外的な条項とみるのが相当であり、委託契約において災害時応援規定があることをもって、市が会社を支配しているとみることはできない。

オ さらに、前記1(3)カ認定のとおり、B は、経営方針や業務に関する事項は、株主の意見を聞いて、B の取締役会で決定していることが認められ、その他市が会社の経営や業務内容の決定に直接関与しているなどとの組合の主張及び事実の疎明はないことから、会社は、事業運営面において、市とは独立した関係にあったと認められる。

カ 以上のことからすれば、会社は、市の一部門として機能していたとはいえず、市が会社と実質的に一体であり、同一性があるということとはできない。

(3) 次に、市が、労働者の基本的な労働条件に関して、雇用主である会社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ったかどうかについてみる。

ア 仕様書等について

組合は、仕様書等に収集曜日や乗車人数等といった詳細な内容が定められていることから、市が一般家庭ごみ収集業務を実質的に支配していると主張する。

確かに、前記1(4)イ、カ認定によれば、仕様書等には、委託内容、業務可能な時間、車両・人員・器材等の他、身だしなみ等の項目が記載されていることが認められる。

しかしながら、仕様書等に記載された内容は、委託者である市が受託業者に一般家庭ごみ収集業務を適正に実施するために必要な事項を定めたものにとどまるといえ、また、身だしなみ等についても、市民と直接接する機会のある一般家庭ごみ収集業務の性質上、委託契約の範囲を超える不自然な項目であるとまでい

えず、委託の趣旨を超えるものではない。

イ 日常の業務について

前記1(4)イ、カ認定によれば、仕様書等の規定では、日々の一般家庭ごみ収集業務を遂行するに際し、臨時ごみの1週間ごとの報告及び代替車両等の事前の届出や承認を必要とするものがあるものの、市が会社に対し逐一指示を与える旨の規定は認められず、その他に市が組合員を指揮命令しているとの事実の疎明はない。このことからすると、会社は、日常の一般家庭ごみ収集業務について、業務委託契約の一方当事者として、仕様書等に基づくことは求められるものの、会社自らが、自らの責任で当該業務を遂行しているとみるのが相当である。

ウ 平成22年夏頃の臨時ごみ収集の件

組合は、取り残しのあった臨時ごみの収集に際して、市職員が B 従業員に対して、直接に業務を指揮命令した旨を主張する。

前記1(6)イ認定によると、平成22年夏頃に、住民から取り残しのごみの指摘を受けた市職員が、 B に連絡するとともに現場に赴いたことが認められ、 B の指示により現場で立ち会った同社の収集担当者と市職員との間で多少のやりとりはあったものの、結果的には、 B の収集担当者が自らの判断により収集しており、市職員は、住民とのトラブルを避けるため、事情を確認したとみるのが相当である。

また、収集担当者が臨時ごみと判断した際に貼付するステッカーには、問合せ先として「生活環境課 環境衛生係までご連絡ください」との文言と電話番号が記載されていることが認められるが、これは、住民が問い合わせる第一義的な窓口として記載してあるとみるのが相当で、このことをもって、市が組合員に直接、業務指示等を行っていたとはいえない。

エ 市の研修及び表彰

前記1(7)ア、ウ認定のとおり、平成21年度において、市が主催する接遇研修及び安全運転講習会が会社従業員らを対象に実施され、「公務」をテーマとした説明資料が配付されたことが認められる。

接遇研修については、一般家庭ごみ収集業務は、市の委託業務であるところ、当該業務に従事する労働者に対して、市が市民に対する適切な接遇を求めるのは理解できるものであり、原則として自由参加であることから、この研修の実施をもって、一般家庭ごみ収集業務の委託労働者を市職員として認めていたとは考えられない。

また、交通安全講習会についても、原則として自由参加であり、委託元である市が委託先の業者の便宜を図り、業者間の均衡を図ることを目的としたものとみ

るのが相当である。

さらに、市長表彰については、前記1(7)イ認定のとおり、表彰状には「あなたは永年にわたり清掃業務に精励し市内の清掃維持に努められた功績はまことに顕著であります。よってここに記念品を贈り表彰します。」との記載があり、清掃に係る市の施策運営や社会活動に対する功績を顕彰する一般的な表彰制度であるとみるのが相当である。

オ B 従業員の退職

前記1(3)カ認定のとおり、B は、市からの一般家庭ごみ収集業務の受託件数が減少したため、①平成22年度において、15名の従業員に対して退職を勧奨したこと、②同年度末までに8名が退職に応じたこと、③同社においては、退職金に関する規定がなかったため、当該退職者に対して、個別に算定した手当を支払ったこと、が認められ、市からの受託件数の減少が契機になったとはいえ、B 従業員の退職に関しては、同社の経営判断の下に行われたとみるのが相当である。

カ 以上のことからすれば、会社従業員の労働条件に関して、市が雇用主である会社と同視できる程度に直接関与しているとはいえない。

(4) 以上のことからすると、市は、会社との間に一般家庭ごみ収集業務の委託契約を通して、一定の関係を長年有することにより、市が会社に対して一定の影響力を有していたといえることができるものの、会社は独立して事業を行う法人であって、市の一部門とはいえず、また、市が会社従業員の労働条件を雇用主と部分的とはいえず同視できる程度に現実的かつ具体的に支配、決定できる地位にあるともいえない。

したがって、市は組合員らの労働組合法上の使用者とはいえず、その余を判断するまでもなく、本件申立ては却下する。

以上の事実認定及び判断に基づき、当委員会は、労働委員会規則第33条により、主文のとおり決定する。

平成23年12月16日

大阪府労働委員会

会長 前川 宗夫 印