

命 令 書 (写)

平成24年（不再）第55号

平成28年（不再）第1号 X 1 組合

再審査申立人

平成24年（不再）第55号

平成28年（不再）第1号 X 2 分会

再審査申立人

平成24年（不再）第55号

平成28年（不再）第1号 社会福祉法人Y

再審査被申立人

上記当事者間の中労委平成24年（不再）第55号及び平成28年（不再）第1号併合事件（初審沖縄県労委平成24年（不）第1号事件及び同25年（不）第3号事件）について、当委員会は、平成28年12月21日第234回第一部会において、部会長公益委員諏訪康雄、公益委員中窪裕也、同山下友信、同植村京子、同沖野眞已出席し、合議の上、次のとおり命令する。

主 文

- 1 沖縄県労働委員会平成24年（不）第1号不当労働行為救済申立事件の初審決定主文を取り消し、X 1 組合及びX 2 分会の本件各救済申立てを棄却す

る。

- 2 沖縄県労働委員会平成25年（不）第3号不当労働行為救済申立事件に係る本件各再審査申立てを棄却する。

理 由

第1 事案の概要等

1 事案の概要

社会福祉法人Y（以下「協会」という。）は、平成21年10月1日（以下「平成」の元号は省略する。）、障害者自立支援法（その後25年4月1日施行の「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」により「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（障害者総合支援法）に改称されたが、改称後を含め、以下「障害者自立支援法」という。）に基づき、沖縄県知事から、施設入所支援等の障害福祉サービス（以下「サービス」という。）を提供する沖縄県島尻郡南風原町所在の「障害者支援施設C1」（改称前の「重度身体障害者授産施設C2」を含め、以下「本件施設」という。）について、指定障害福祉サービス事業者（以下「事業者」という。）としての指定を受け、本件施設を運営するものであるところ、23年度事業計画として、本件施設の老朽化と、同法に係る経過措置の終了に伴って「就労継続支援B型」のサービスの利用者（以下「就労継続支援B型利用者」という。）が「施設入所支援」を利用できなくなることを理由に、同郡八重瀬町の肩書地に本件施設を新築するとともに、同町所在の施設にグループホーム及びケアホームを設置して、入所者の移転を計画した。

就労継続支援B型利用者であるA1（以下「A1」という。）ら6名は、

この計画に反対し、23年10月9日、A2組合（その後「X2分会」に改組されたが、改組後を含め、以下「A2」といい、A1及びA2の組合員を総称して「A1ら」という。）を結成してX1組合（以下「X1」といい、A2と併せて「組合ら」という。）に加盟し、①24年2月6日、同月13日及び同月18日の3回にわたり「施設廃止・移転の事実と経過について」を議題とする団体交渉を申し入れた。しかし、協会がこれらをいずれも拒否したことから、組合らは、この協会の対応は労働組合法（以下「労組法」という。）第7条第2号の不当労働行為に該当するとして、24年3月2日、沖縄県労働委員会（以下「沖縄県労委」という。）に救済を申し立てた（沖縄県労委平成24年（不）第1号事件（以下「先行事件」という。））。さらに、組合ら及びA1は、②協会が24年7月31日、本件施設からA1を退所させたことから、この協会の措置は労組法第7条第1号、第3号及び第4号の不当労働行為に該当するとして、25年3月26日、沖縄県労委に救済を申し立てた（沖縄県労委平成25年（不）第3号事件（以下「後続事件」といい、先行事件と併せて「両事件」という。））。

2 初審における請求する救済内容の要旨

(1) 先行事件について

誠実団体交渉の応諾

(2) 後続事件について

ア A1に対する解雇がなかったものとしての扱い、原職又は原職相当職への復帰、バックペイ及び年6分加算した金員の支払

イ 解雇によりA1が被った損害金1000万円に年6分加算した金員の支払

ウ 謝罪文の掲示

3 初審の決定・命令及び再審査申立ての要旨

(1) 先行事件について

沖縄県労委は、24年9月20日、本件施設におけるA1ら就労継続支援B型利用者は労組法上の労働者に当たらないとして、救済申立てを却下する決定をし、同月30日組合らに、同年10月1日協会に、それぞれ決定書を交付した。

これに対し、組合らは、同月9日、初審却下決定の取消し及び上記2(1)の救済を求めて、再審査を申し立てた（中労委平成24年（不再）第55号事件）。

(2) 後続事件について

沖縄県労委は、27年11月27日、A1は障害福祉サービスの受給者であって労組法の適用を受けるべき労働者であるとはいえないとして、組合ら及びA1の救済申立てをいずれも棄却し、同年12月17日協会に、同月21日南部合同労組に、それぞれ命令書を交付した。

これに対し、組合らは、28年1月4日、初審命令の取消し及び上記2(2)の救済を求めて、再審査を申し立てた（中労委平成28年（不再）第1号事件）。

4 両事件の併合

当委員会は、28年3月22日、両事件の審査を併合した。

5 本件の争点

(1) 両事件に共通する争点

本件施設における就労継続支援B型利用者は、労組法上の労働者に当たるか（争点1）。

(2) 先行事件に関する争点

上記(1)が肯定される場合、組合らが24年2月6日、同月13日及び同月18日に申し入れた団体交渉に協会が応じなかったことは、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たるか（争点2）。

(3) 後続事件に関する争点

上記(1)が肯定される場合、協会が24年7月31日A1を本件施設から退所させたことは、労組法第7条第1号、第3号及び第4号の不当労働行為に当たるか(争点3)。

第2 当事者の主張の要旨

1 争点1 (本件施設における就労継続支援B型利用者は、労組法上の労働者に当たるか) について

(1) 組合らの主張

ア A1が協会との間で締結した契約の基本的な性格は、本件施設におけるサービスの利用契約(以下「利用契約」という。)ではなく労働契約であって、当該契約の従たる権利として本件施設に居住する権利がある。

イ A1は、授産作業に取り組む意欲をもって本件施設に入所しており、加工業務を請け負う協会から、①午前9時から午後3時までの時間内に作業を完了するよう指揮監督され、②作業場からの退出が禁じられ、③納期を守るためにノルマが決められ、④繁忙期には作業時間の延長を指示・命令され、⑤労務提供の対価として工賃を支払われ、⑥欠勤、遅刻、早退による工賃の減額制裁を受けた。これらの実態によれば、A1は、協会との使用従属関係に基づく指揮監督下にあるから、A1は労組法上の労働者であり、労働基準法(以下「労基法」という。)第9条の労働者でもある。

ウ 先行事件の初審決定書は、次の2点について、事実認定を誤っている。

(ア)「作業出欠は自由である」との認定は誤りである。陶芸課で生産活動に従事していた2名は、居眠りが過ぎて配置転換の制裁を

受けた。1名は草むしりに回された後、麩の製造に配置転換となり、もう1名は軽作業を経た後、生産活動から外された。

(イ)「指揮・監督・命令はない」との認定は誤りである。お中元・お歳暮商品の箱詰め作業やトタン釘の袋詰め作業では、始業時に指導員の下で全員ミーティングが行われ、作業の流れ、人員配置などの説明や指示、達成すべき目標数量などの諸注意事項が意思統一される。また、終業時には指導員の手によって商品に欠品などがないか、厳しくチェックされる。

(2) 協会の主張

ア 協会がA1との間で21年10月27日に締結した利用契約及びそれ以降の利用契約は、労働契約ではなく、障害者自立支援法に基づくサービスの利用契約である。

A1が利用した「就労継続支援B型」は、雇用契約に基づく就労が困難である利用者に対して、生産活動の機会の提供、その他就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、その他必要な支援を行うものであり、また、24年7月にA1が利用した「生活介護」は、常時介護が必要な利用者に対して生産活動の機会等を提供し、利用者が生産活動を通じて生きがいを感じることをできるよう支援するものである。

イ 厚生労働省労働基準局長通知には、就労継続支援B型事業を利用する障害者については、事業場への出欠、作業時間、作業量等の自由があり、指揮監督を受けることなく就労するものであるから、労基法第9条の労働者に該当しないと明記されているところ、本件施設においても、この通知に沿って運営している。したがって、A1は、労基法上の労働者には該当しないし、労組法上の労働者にも該当しない。

2 争点2（組合らが24年2月6日、同月13日及び同月18日に申し入れた団体交渉に協会が応じなかったことは、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たるか）について

(1) 組合らの主張

A1が協会との間で締結した契約の基本的な性格が労働契約であり、同人が労組法上の労働者である以上、組合らが協会に申し入れた「施設の廃止・移転」に係る交渉事項につき、協会は団体交渉に応じる義務がある。

(2) 協会の主張

A1らは就労継続支援B型利用者であって労組法上の労働者ではないから、協会には組合らの団体交渉申し入れに応じる義務はない。本件施設の老朽化による新築移転については、保護者会を開催して説明し、24年4月以降のサービス利用についても、本人・家族と個別三者面談を実施して説明している。

3 争点3（協会が24年7月31日A1を本件施設から退所させたことは、労組法第7条第1号、第3号及び第4号の不当労働行為に当たるか）について

(1) 組合らの主張

ア A1が本件施設に入所してから12年が経過し、同人が協会との間で締結した労働契約は期間の定めのない契約となっていたところ、協会は、24年7月31日をもって同人を本件施設から強制的に退所させた。

かかるA1の退所は、解雇として労組法第7条第1号に該当するのみならず、沖縄県労委に対する救済申立てを契機として行われたものであるから同条第4号にも該当する。また、この解雇は、A2の弱体化を企図した支配介入として同条第3号にも該当する。

イ 協会が作成した24年4月1日付け「障害福祉サービス（C1）」利用契約書（以下「24年利用契約書」という。）については、その「第2条（期間）」欄に「24年4月1日から7月31日」と記載され、署名捺印欄に上から同人及び同人の実兄B1の順で署名押印がなされている。しかしながら、A1は、上記契約書に署名押印しておらず、誰かに代筆を依頼してもいないことからすると、上記契約書はねつ造されたものであるから、A1解雇を正当化する根拠は何も存在しない。

ウ A2の団体交渉申入書に対する協会の24年4月25日付け回答書には団体交渉に固執するならばA1の利用契約の更新は容認できない旨記載されていること、協会が同年12月26日付けの組合員の脱退届を作成したことなどから、A1に対する退所措置には、協会の不利益取扱いの意思及び太希自立労組に対する支配介入の意思が認められる。また、A1は、24年3月2日、沖縄県労委に救済を申し立てたところ、その翌日、協会から21年利用契約の契約期間終了時に本件施設から出て行くよう告げられたことに鑑みれば、同人に対する退所措置には、協会の報復的不利益取扱いの意思が認められる。

(2) 協会の主張

ア A1は、利用契約による利用者であって労働者ではない以上、契約終了による同人の退所は解雇に当たらない。協会は、24年7月頃、A1に対し、8月1日以降も利用契約を締結して南風原町長の支給決定を経ることにより「生活介護」及び「施設入所支援」の各サービスを提供できる旨説明している。これに対し、A1が「就労継続支援B型」で工賃をもらいたいと強く希望したため、協会は、同人に対し、「生活介護」であっても生産活動ができ、「就労継続支援

B型」と同様の工賃がもらえることを説明したが、同人の理解を得られず、利用契約は更新されることなく終了したものである。

イ 協会は、A1の保護者了承の下、A1がした那覇地方裁判所（以下「那覇地裁」という。）に対する地位保全等仮処分申請を取り下げ、同人の住まいを確保するため、24年3月31日までを期限とする利用契約を同年7月31日まで延長する旨同人と合意し、利用契約を更新したものである。

ウ 上記アのとおり、協会は、A1に対し、24年8月1日以降も実質的にはそれまでと同一の内容で利用契約を更新できると説明したにもかかわらず、A1は、「就労継続支援B型」で工賃をもらうことに固執して利用契約を終了させた以上、同人の本件退所は、同人の意思によるものであって、協会に不当労働行為意思はない。

第3 当委員会の認定した事実

1 当事者等

(1) 協会

ア 協会は、昭和47年4月に設立された社会福祉法人であり、障害者支援施設の経営等を目的とし21年10月1日、障害者自立支援法に基づき、沖縄県知事から指定を受け、同県島尻郡南風原町所在の本件施設（26年10月29日、肩書地に移転）において、障害福祉サービス事業を行っていた。

(ア) 本件施設の設備等（21年10月1日現在）

本件施設には、居室として6人部屋19室、作業室8室、相談室3室、食堂2室、娯楽室2室、浴室4室、洗面所2、トイレ7室、洗濯場3、物干し場4、静養室1室、医務室1室、集会室1

室があり、居室以外の設備については通所者も利用できる。

なお、これらの設備については、障害者自立支援法に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準（以下「厚生労働省の定める基準」という。）により設置が義務付けられている。

(イ) 職員の配置（21年10月1日現在）

本件施設には、管理者6名、サービス管理責任者9名、生活支援員52名、医師1名、看護師2名、職業指導員7名、就労支援員1名、事務員8名など全職種合計89名の職員が配置されている（管理者及びサービス管理責任者は兼任の人数を含む。）。

なお、上記89名については、厚生労働省の定める基準に基づき、「施設入所支援」ないし「短期入所」（後記イ）のサービスごとの利用者数及びその障害支援区分により職種別に配置すべき職員の人数が定められている。

イ 協会は、本件施設において、施設入所支援（障害者自立支援法第5条第10項）、生活介護（同条第7項）、就労移行支援（同条第13項）、就労継続支援B型（同条第14項、同法施行規則第6条の10）、自立訓練（自立支援法第5条第12項）及び短期入所（同条第8項）のサービスを提供していた。各サービスの内容（21年10月1日現在）は、以下のとおりである。

(ア) 施設入所〔利用定員100名〕

入所する障害者に対し、主として夜間において、入浴、排せつ、食事等の介護、生活等に関する相談及び助言その他の必要な日常生活上の支援を行う。

(イ) 生活介護〔利用定員40名〕

常時介護が必要な障害者に対し、主として昼間において、入浴、

排せつ、食事等の介護、生活等に関する相談及び助言その他の必要な日常生活上の支援、生産活動の機会の提供その他の身体機能又は生活能力の向上のために必要な援助等を行う。

(ウ) 就労移行支援〔利用定員6名〕

一般就労等を希望する者に対し、知識・能力の向上、実習、職場探し等を通じ、適正にあった職場への就労・定着を図る支援を行う。

(エ) 就労継続支援B型〔利用定員70名〕

通常の事業所に雇用されることが困難な利用者に対し、就労の機会を提供するとともに、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の便宜を適切かつ効果的に行う。

なお、就労継続支援A型（障害者自立支援法第5条第14項、同法施行規則第6条の10）は、通常の事業所に雇用されることが困難であって、雇用契約に基づく就労が可能である者に対して行う雇用契約の締結等による就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の必要な支援をいい、「雇用契約の締結等による」就労の機会等の提供や支援という点で、就労継続支援B型と異なる。

(オ) 自立訓練（生活訓練）〔利用定員6名〕

障害者に対し、障害者支援施設等又は当該障害者の居宅を訪問して行われる入浴、排せつ及び食事等に関する自立した日常生活を営むために必要な訓練、生活等に関する相談及び助言その他の必要な支援を行う。

(カ) 短期入所〔利用定員2名〕

居宅においてその介護を行う者の疾患その他の理由により短期

間の入所を必要とする障害者等に対し、短期間入所させて、入浴、排せつ及び食事の介護その他の必要な支援を行う。

ウ 24年3月31日現在、本件施設が提供するサービスごとの利用者数は、施設入所支援88名、生活介護41名、就労継続支援B型71名、就労移行4名、短期入所1名である。

(2) 組合ら

ア X1は、肩書地に事務所を置き、労働者個人及び労働者の団体で構成される団体である。

本件再審査結審時における組合員数は45名である。

イ A2は、23年10月9日、A1を含む本件施設のサービス利用者6名によって結成され、同日、X1に加盟した団体であって、同日からA1が執行委員長を務めた。

A2は、26年6月15日、25年11月14日に死亡したA1の遺志を引き継いで組合活動を継続するため、X2分会に改組した。

本件再審査結審時における組合員数は3名である。

(3) A1

ア A1は、10年3月1日、本件施設（当時の名称は「重度身体障害者授産施設C2」）に入所し、障害者授産施設サービスを利用するようになった。

イ A1は、法改正後も、本件施設において、21年10月27日から24年6月30日までの間、昼間の「就労継続支援B型」と夜間の「施設入所支援」のサービスを利用し、24年7月1日から同月31日までの間、昼間の「生活介護」と夜間の「施設入所支援」のサービスを利用した。

ウ A1は、24年7月31日、本件施設を退所し、その後「一般社団法人C3」において「就労継続支援B型」を利用していたが、25

年11月14日、死亡した。

2 本件施設の事業収支

(1) 支援費制度

障害者自立支援法においては、障害者自らがサービスを選択し、事業者と対等な立場で契約を締結することによりサービスを利用する制度（支援費制度）を採用している。この支援費制度は、①市町村が、障害者からの介護給付費等の支給申請に基づき、障害支援区分を認定し、給付の要否を判断して、サービスの種類、支給量等を定めて介護給付費等の支給を決定し、②支給決定を受けた障害者が、事業者との間で利用契約を締結して市町村の支給決定に係るサービスを利用し、③サービス利用者が事業者を支払うべき費用については、市町村が、事業者からの請求に基づき支給決定の範囲内で介護給付費等としてこれを支払い、利用者が、家計の負担能力に応じて定められた額を直接事業者を支払うというものである。

協会は、市町村からのサービス支給決定を受けたA1ら利用者との間で本件施設におけるサービス利用契約を締結して同人らにサービスを提供し、その対価としてA1ら利用者が支払うべき費用の9割を、介護給付費及び訓練等給費として市町村から代理受領するとともに、残りの1割と食費を利用者から直接受領していた。

なお、利用者が事業者へ直接支払う費用の額については、家計の負担能力に応じて減額又は免除されることがあり、指定障害者支援施設等に入所する障害者には、食費及び居住費に当てる特定障害者特別給付費が支給される。

(2) 本件施設の23年度事業活動収支

本件施設の23年度における福祉事業活動全体の収入に占める介護給付費等の割合は、市町村から支給される介護給付費及び訓練等給付費

が 71.7%、特定障害者特別給付費が 8.1%、利用者負担金が 11.5%、県及び市町村からの補助金が 4.5%、特別積立金取崩が 2.6%等となっている。

また、支出の構成は、人件費支出が 60.5%、給食費及び水道光熱費等の事業費支出が 23.8%、業務委託費、賃借料等の事務費支出が 11.1%、減価償却費が 4.3%等となっている。

3 本件施設における就労継続支援B型利用者に対するサービス

(1) サービスとして提供される生産活動

ア 第一製麩班（製麩作業）

企業より委託を受けて麩のカット・袋詰め作業

イ 製袋班（製袋作業）

企業より委託を受けてポリエチレン原反のカット・袋詰め作業

ウ 民芸班（民芸品制作及び販売）

民芸品の作成

エ なんでも班

企業より委託を受けてトタン釘等の袋詰め作業

企業より委託を受けてお中元・お歳暮箱詰め作業

(2) サービス提供時間

サービス提供時間は、午前9時から午後4時までであり、そのうち午前9時から午後3時までは生産活動に当てられ、午後3時から午後4時までは生活相談と入浴サービスに当てられる。

協会は、納期のある生産活動について、納期に間に合わない場合には、利用者の作業終了後に職員が対応するか、委託先企業に納期の延長を依頼している。

(3) サービス利用日数

1か月間にサービスを利用できる日数は、当該月の日数から8を控

除した日数で22日又は23日となり、サービス利用を休むことができる日数に制限はなく、一日の利用についても午前又は午後のみとすることもできる。

利用者がサービスを利用しない場合には口答で職員に伝えればよく、それ以外に必要な手続はない。

24年1月にサービスを受給した利用者は73名で、利用日数は4日ないし20日であり、4日以上10日までが12名、同11日以上15日までが16名、同16日以上20日までが45名とばらつきがあり、A1は18日であった。

(4) 工賃

ア 事業者は、利用者に対し、生産活動に係る事業の収入から同事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を工賃として支払わなければならない。利用者一人当たりの月額工賃の平均は、3000円を下回ってはならない（厚生労働省の定める基準）。

イ 協会は、本件施設に係る重要事項説明書において、「当事業所独自の工賃支給規程により、上記生産活動における事業収入から必要経費を差し引いた額に相当する金額を工賃として、生産活動に従事している利用者に支払います。なお、就労継続支援B型において利用者に支払われる1月あたりの工賃の平均額は、3,000円を下回ってはならない。」と定めている。

ウ 協会は、要旨次のとおりの「工賃支給規程」（以下「本件工賃支給規程」という。）を定めている。

第1条（目的）

この規程は、本件施設において、当施設の利用者に対する作業工賃を適正に支給するため必要な事項を定める。

第2条（支給対象者）

当施設の利用者に対し、生産活動に従事した者を支給対象者とする。

第3条（支給手続き）

施設は、就労支援事業において行われる生産活動に従事している利用者に対して、生産活動に係る事業の収入から生産活動に係る事業に必要な経費を控除した額に相当する工賃を支払う。

第4条（支給額の決定）

支給額の決定については次のとおりとする。

- (1) 入所者の総合得点を評価基準により決定する。
- (2) 各人の総合評価点に各人の当月の出勤日数を乗じて各人の当該月の工賃支給のための評価として、総合得点を算出する。
- (3) 各科の総合得点で当該月の支給総額を除いた額を算出し、同単価を各人の総合得点に乗じて個々の支給額を算出する。
- (4) 略

第5条から第7条 略

エ（ア）協会は、21年10月付け「就労支援要領」（以下「本件就労支援要領」という。）において、本件施設における評価を次のとおり規定している。

「3 評価

評価は、施設入所利用者の社会参加活動の可能性を期待し、個々の支援を進めるための診断と工賃支給の基礎資料であり、個々のランク付けをするものではない、そして、評価の結果は、入所利用者に開示し理解され、受け入れられることが大事である。

(1) 目的

- ① 支援計画の策定や支援の質を高めるための基礎資料と

する。

② 作業工賃支給の基礎資料とする。

(2) 評価方法

① 評価は、全利用者が対象となり別紙『評価表』によって評価する。

② 評価点は、評価要素毎に5段階評価とする。ただし、最高5点最低0点とし、0.5点ずつの区分で評価できるものとする。

③ 評価は、評価要素毎の合計で100点を最高とし最低は0点とする。

④ 評価は、職業指導員及び支援員でもって評価会議を開催し決定する。」（以下略）

(イ) 協会は、本件就労支援要領の別紙「評価表」（以下「本件評価表」という。）において、①勤勉性、②正確性、③整理整頓、④就業度、⑤持続性、⑥規律性、⑦安全・注意、⑧積極性、⑨時間の観念、⑩責任観念、⑪服装、⑫協調性、⑬礼儀、⑭基礎知識（学習・判断能力）、⑮材料、⑯機械器具、⑰ていねいさ、⑱工夫・計画、⑲作業量（敏性）、⑳順応性の20の評価要素を定め、それぞれの評価要素を5段階で評価していた。

協会は、上記評価要素ごとの最低評価である第1段階の評価内容として、例えば、③整理整頓については「全然しようとはしない」、⑤持続性については「指導しても作業を続けることができない」、⑥規律性については「絶えず指示が必要である」、⑦安全・注意については「無関心で注意心がない」、⑨時間の観念については「分別ができない」、⑪服装については「無関心、洗濯すら困難」、⑬礼儀については「指導も非常に困難」、⑭「基礎

知識（学習・判断能力）」については「読み書き、全く困難」、
⑮材料については「指導しても名称の理解も困難」、⑯機械器具
については「器具の取扱いが困難かつ危険」と定めている。

なお、本件評価表の様式は、就労継続支援B型の評価項目と
して一般的に活用されているものである。

(ウ) 協会は、就労継続支援B型利用者に交付した24年1月の工
賃支給明細書において、A1を含む同利用者73名に対し、1
6点ないし94点の総合評価点を付けており、A1には59点
を付けている。

オ(ア) 協会は、本件工賃支給規程に従い、収入額から必要経費として
材料費等を控除した残額を、利用者の評価点及び出勤日数に応
じて分配・支給していた。

(イ) 23年度の就労支援事業活動収入は1683万9000円、当
期就労支援製造総費用は1765万3000円（材料費147万
6000円、利用者工賃1374万2000円、減価償却費・燃
料費及び消耗品費等経費は243万4000円）、同費用から期
首及び期末仕掛品たな卸高並びに期首及び期末製品（商品）たな
卸高を差し引いた額は1808万9000円であり、就労支援事
業活動収支差額は125万0000円の赤字となっている。

(ウ) 23年度の利用者1人当たり月額工賃の平均は、1万421
0円であった。

なお、22年度の沖縄県における月額工賃の平均は1万289
2円、全国におけるそれは1万3079円であった。

(5) 生産活動の配置替え

協会は、B2については、体力の低下があり、生産活動の作業中に
居眠りが多く機能低下が認められることを理由に、B3については、ゼ

んそくを患っており、ホコリが多い作業を続けるとぜんそくを悪化させることを理由に、それぞれ本人の了承を得て配置換えをした。

4 先行事件に係る救済申立てに至るまでの経緯等

- (1) 協会とA1は、21年10月27日、本件施設の利用契約を締結し、同日付け「障害福祉サービス（C1）」利用契約書（以下「21年利用契約書」という。）を取り交わした。

21年利用契約書の内容は、以下のとおりである。

第1条（目的）

本契約は、障害者自立支援法等関係法令の理念に則り、利用者の自立と社会経済活動への参加を促進するために、事業者が個別支援計画に基づき利用者に対して必要なサービスを適切に行うことを定める。

第2条（期間）

本契約の契約期間は、平成21年10月1日から平成24年3月31日までとする。

第3条（個別支援計画書）

事業者は、利用者に個別支援計画を、その内容を説明して同意を得た上で作成する。

第4条（サービス内容）

事業者は、個別支援計画等に基づいて、利用者に「就労継続支援B型・就労移行支援」及び「生活介護・自立訓練」のサービスを提供する。

第5条（利用料）

利用者は、事業者に対し利用者負担額を食費と合わせて支払う。ただし、サービス利用料金のうち介護給付費等から支給される部分（全体額の9割）については原則として事業者が市町村から代理受

領する。

第6条（生産活動と工賃の支払）

- 1 事業者は、第3条に規定する個別支援計画において生産活動の内容を定め、利用者に対して就労に関する適切な訓練・支援等の機会を提供する。
- 2 事業者は、生産活動における事業収入から必要経費を控除した額に相当する工賃を生産活動に従事した利用者に支払う。

第7条から第17条 略

- (2) 協会は、A1に係る23年4月1日付け「個別支援計画1」を作成した。
- (3) 協会は、23年5月当時沖縄県島尻郡南風原町所在の本件施設の老朽化と、障害者自立支援法に係る経過措置が24年3月31日に終了することに伴い、昼間の就労継続支援B型利用者が夜間の「施設入所支援」を利用できなくなることから、同郡八重瀬町に本件施設を新築して移転するとともに、グループホーム及びケアホームを開設することなどを内容とする23年度事業計画を立てた。
- (4) 協会は、23年5月28日、協会主催の家族会において、上記事業計画を明らかにし、本件施設移転後の定員は現在の100名から50名になること、また、障害者自立支援法の経過措置が24年3月31日に終了することに伴い、「就労継続支援B型」及び「施設入所支援」の同時支給が不可能となるため、昼間の生活の場として「就労継続支援B型」を希望する者は、夜間・休日の生活の場を「施設入所支援」から「グループホーム・ケアホーム」又は「在宅」へ変更し、本件施設へ通所する必要があること、グループホーム及びケアホームを23年9月及び24年1月に開設予定であることを説明した。

協会は、24年度4月以降の本件施設利用について、A1及び家族

と三者面談を行った。

- (5) 協会は、23年10月に「グループホームC4」、24年5月に「グループホームC5」及び「ケアホームC6」を開設した。
- (6) A1は、23年7月1日、南風原町長から、同日から24年6月30日までの期間、「施設入所支援」のサービスを内容とする介護給付費、「就労継続支援B型」のサービスを内容とする訓練等給付費及び特定障害者特別給付費を支給する旨の決定を受け、その旨記載した障害福祉サービス受給者証の交付を受けた。
- (7) A1を含む就労継続支援B型利用者6名は、23年10月9日、従来どおり昼夜一貫した本件施設の利用やグループホーム化の中止等を求めてA2を結成し、同日、X1に加盟した。
- (8) 組合らは、24年2月6日、同月13日及び同月18日の3回にわたり、協会に対し、施設廃止・移転の事実と経過を議題とする団体交渉を申し入れた。

これに対し、協会は、本件施設の利用者は労働者に当たらないとして、いずれの団体交渉も拒否した。

- (9) 組合らは、24年3月2日、協会の上記団交拒否について、沖縄県労委に救済を申し立てた（先行事件）。

5 A1が本件施設を退所するに至る経緯等

- (1) A1は、24年3月16日、那覇地裁に対し、同年4月以降も本件施設への入所が続けられるよう地位保全仮処分申請をしたが、同人と協会との間で同人の利用契約を更新する旨の合意が成立したことから、同人は同仮処分申請を取り下げた。
- (2) A1は、24年3月21日、協会が作成した同月20日付け24年度個別支援計画書（以下「24年個別支援計画書」という。）に署名した。
- (3) 協会とA1との間において、24年4月1日、契約期間を同日から同

年7月31日までとする24年利用契約書（「第4条（サービス内容）」に、事業者は、個別支援計画等に基づいて、利用者に「施設入所支援」、「生活介護」「就労継続支援B型」及び「就労移行支援」のサービスを提供する」とする以外は、上記4(1)の21年利用契約書と同内容）が作成され、その利用者氏名欄には「A1（代筆）」との記載と「B1」との押印がなされ、身元引受人氏名欄には「B1」との記載と「B1」との押印がなされた。

(4) A1は、24年7月1日、南風原町長から、同日から25年6月30日までの期間、「生活介護」及び「施設入所支援」のサービスを内容とする介護給付費を支給する旨の決定を受け、同日、その旨記載した障害福祉サービス受給者証の交付を受けた。

(5) A1は、本件施設における「施設入所支援」及び「就労継続支援B型」の利用を希望し、「就労継続支援B型」から「生活介護」への変更不同意、他方、協会は、「利用者が、故意又は重大な過失により事業者又は従事者の生命・身体・財物・信用・政治活動等で傷害及び損害を生じさせた場合には、・・・事業者側から契約解除をすることができる」との利用契約書13条3項を根拠に、施設構内におけるピラ配付等の組合活動を控えることに同意しないA1とは利用契約を更新しないこととしたため、A1と協会との間で24年8月1日以降の本件施設の利用契約は締結されなかった。

(6) A1は、24年7月31日、本件施設から退所した。

6 A1の生産活動の内容、工賃の支給等

(1) A1は、23年7月1日から24年6月30日までは「就労継続支援B型」として、同年7月1日から同月31日までは「生活介護」として、平日の午前9時から午後3時までの間、正午から午後1時までの休憩時間を除き、生産活動に従事した。

(2) A1は、16年4月1日、陶芸科に所属し、シーサー・酒壺等の陶器製作作業に従事していた。

協会の指導員は、18年度までは、具体的な作業内容等を記載した作業内容説明書に基づき、個別支援計画を作成し、A1の指導・訓練を行っていた。

その後陶芸品の受注が激減したことから、A1は、トタン釘の袋詰め作業等を行うようになった。

24年4月1日以降作業班の編成があり、陶芸班は廃止されたため、A1は、なんでも班に所属した。

A1は、23年4月から24年6月末までは主としてトタン釘組立作業に従事し、23年11月及び24年7月にはお中元・お歳暮商品の箱詰め作業に従事した。

(3) 協会は、利用者ごとに「ケース記録」を作成し、日々の作業の状況や欠勤、病院の受診、夜間の生活や体調、外出の状況等を記録していた。

A1の「ケース記録検索結果（利用者順）」には、同人の生産活動について、「作業を指示どおりこなすことができている」「作業にも慣れてきて作業量も少し増えている」「真面目に作業をすることができる」「作業を促す。片手でもできるように工夫して作業を行わせる。最初は難しい様子であったが、しばらくすると徐々にコツをつかんできたようでスムーズにできるようになった」「作業を促す。若干数量が合わないものもあったので「数量は正確に数えるように」と声をかける」等の記載がある一方、「居眠りが多く作業に支障があるのでその都度声をかける」「時々居眠りをするので注意する」「居眠りが多く作業量が少ない」「午前中の作業の際に居眠りが多く、釘を扱っているため居眠りしたら何処かを刺してしまう危険があるので眠くなったら一旦作業を止めて気分転換をするよう促す。午後の作業については居眠りすること

がなかった」「作業を促す。集中して作業に取り組むが所々居眠りが見られる。「眠くなったら外に出て深呼吸でもしながら気分転換するといいですよ」と声をかける。その後は、うまく気分転換をしながら作業を行っていた」といった記載もある。また、定期受診・一般受診その他の外出等により午前又は1日の作業を休んだ旨の記載も多くみられる。

- (4) A1は、23年度において、1か月17.5ないし21日間にわたり生産活動に従事し、月額1万2568ないし1万7467円の工賃を受領した。また、24年4月から同年6月にかけては、1か月19ないし20日間にわたり生産活動に従事し、月額1万6771ないし1万8533円の工賃を受領した。また、24年7月には、17日間にわたり生産活動に従事し、1万6086円の工賃を受領した。

7 後続事件の救済申立てからA1の死亡に至る経緯等

- (1) 組合ら及びA1は、25年3月26日、沖縄県労委に後続事件に係る救済申立てを行った。
- (2) 組合らは、25年11月14日にA1が死亡したことを受け、26年2月20日、後続事件に係るA1の救済申立ての承継を申し出た。
- (3) 沖縄県労委は、同年12月2日、後続事件の第2回調査において、上記承継の申出はX1が承継する趣旨であることを確認した。
- (4) 組合らは、両事件の初審及び再審査を通じ、それぞれ申立人ないし再審査申立人として手続に関与し、主張・立証を行った。

8 障害者に対する労基法の適用に関する通達

- (1) 厚生労働省労働基準局長は、都道府県労働局長に対し、18年10月2日付け通達「障害者自立支援法に基づく就労継続支援により作業を行う障害者に対する労働基準法の適用等について」を发出した。同通達には、「(就労継続支援B型事業場と雇用契約を締結せずに就労の機会の提供を受ける)障害者については、事業場への出欠、作業時間、作業量

等の自由があり指揮監督を受けることなく就労するものとされていることから、基本的には労働基準法第9条の『労働者』に該当しないものであること」と記載されている。

- (2) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長は、都道府県障害保健福祉主管部（局）長に対し、18年10月2日付け通達「就労継続支援事業利用者の労働者性に関する留意事項について」を発出した。同通達は、次のとおりの留意事項を定めて、就労継続支援事業利用者の労働者性の適正な確保について、遺漏無く取り計らうよう求めている。

「(2) A型利用者（雇用無）及びB型利用者

ア 利用者の出欠、作業時間、作業量等が利用者の自由であること。

イ 各障害者の作業量が予約された日に完成されなかった場合にも、工賃の減額、作業員の割当の停止、資格剥奪等の制裁を課さないものであること。

ウ 生産活動において実施する支援は、作業に対する技術的指導に限られ、指揮監督に関するものは行わないこと。

エ 利用者の技能に応じて工賃の差別が設けられていないこと。」

- (3) 厚生労働省労働基準局長は、都道府県労働局長に対し、19年5月17日付け通達「授産施設、小規模作業所等において作業に従事する障害者に対する労働基準法第9条の適用について」（以下「19年労働基準局長通達」という。）を発出した。同通達には、次のとおり記載されている。

「2 訓練等の計画が策定されている場合

①小規模作業所等において行われる作業が訓練等を目的とする旨が定款等の定めにおいて明らかであり、②当該目的に沿った訓練等の計画（下記3の(1)から(4)の要素が含まれていないものに限る。）が策定され、③小規模作業所等において作業に従事する障

害者又はその保護者との間の契約等において、これら訓練等に従事することの合意が明らかであって、④作業実態が訓練等の計画に沿ったものである場合には、当該作業に従事する障害者は、労働基準法9条の労働者ではないものとして取り扱うこと。

3 訓練等の計画が策定されていない場合

訓練等の計画が策定されていない小規模作業所等において作業に従事する障害者については、次の(1)から(4)のいずれに該当するか否かを、個別の事案ごとに作業実態を総合的に判断し、使用従属関係下にあると認められる場合には、労働基準法第9条の労働者であるものとして取り扱うこと。

(1)所定の作業時間内であっても受注量の増加等に応じて、能率を上げるため作業が強制されていること

(2)作業時間の延長や、作業日以外の日における作業指示があること

(3)欠勤、遅刻・早退に対する工賃の減額制裁があること

(4)作業量の割当、作業時間の指定、作業の遂行に関する指導命令違反に対する工賃の減額や作業品割当の停止等の制裁があること

(4) 厚生労働省労働基準局監督課長は、都道府県労働局長に対し、19年5月17日付け通達「授産施設、小規模作業所等において作業に従事する障害者に対する労働基準法第9条の適用に当たり留意すべき事項について」を発出した。同通達には、大要、次のとおり記載されている。

ア 訓練等の計画に沿い、労働習慣の確立、就労意欲の向上等を目的として障害者の作業量を増加させることは、本件19年労働基準局長通達3(1)に該当しない。一方、受注量の増加等に応じて、訓練等の計画によらずに作業を強制するものは、同通達3(1)に該当する。

- イ 作業の繁閑等の状況に応じて、あらかじめ定めた作業時間の延長、作業日以外の作業指示を行うなど、臨機応変に作業指示を変更するものは、19年労働基準局長通達3(2)に該当する。
- ウ 訓練等の計画に定める実作業時間に応じた工賃の支給は、19年労働局長通達3(3)に該当しない。一方、実作業時間に応じた工賃総額から、遅刻、早退等の時間に対応する工賃額を超えて減額を行うことは、同通達3(3)に該当する。

第4 当委員会の判断

- 1 争点1（本件施設における就労継続支援B型利用者は、労組法上の労働者に当たるか）について

(1) 協会の事業の性質及び利用契約の内容

前記第3の4(1)・5(3)によれば、21年利用契約及び24年利用契約は、協会が、障害者自立支援法の趣旨に基づき、サービスの一環として、介護及び生産活動の場と必要な訓練の機会をA1ら就労継続支援B型利用者に提供し、これに対し、A1ら利用者がその費用を支払うことを内容とするものであり、その費用の少なくとも9割は障害者自立支援法に基づき介護給付費等の名目で市町村から支払われることとなっている（同2(1)）。本件施設の23年度の事業活動収入における市町村から支給される介護給付費等が占める割合をみると、介護給付費及び訓練等給付費（71.7%）と特定障害者特別給付費（8.1%）とを合わせると全体の約8割となることから、障害者自立支援法に基づいて支給される介護給付費等が協会の財政基盤を形成しているものと認められる（同2(2)）。

他方、A1ら利用者は、自ら協会と合意した上記利用契約に基づき、訓練等の計画に沿って生産活動に参加しており、その生産活動によって

得られた収益については、そこから材料費等の必要経費を差し引いた残額の全てを協会が工賃としてA1ら利用者に分配していたものと認められる（同3(4)オ）。

そうすると、協会の障害福祉サービス事業は、利用者の生産活動による収益ではなく、障害者自立支援法に基づく給付金によって運営されているのであり、利用者の生産活動は、協会と各利用者との間で締結されたサービス利用契約と同法に基づくサービスとして実施される訓練にすぎない。

このように、協会の事業は、障害者自立支援法に基づいて市町村から支給される介護給付費等によって成り立つ障害福祉サービス事業であり、A1ら就労継続支援B型利用者は、協会が本件施設において提供するサービスの受給者なのであって、サービスを提供する協会の事業活動に労働力として組み込まれているわけではない。

(2) 生産活動への参加形態

前記第3の3(2)・(3)のとおり、A1ら就労継続支援B型利用者が生産活動に参加できるのは、午前9時から午後3時までとされているが、生産活動への参加は協会が提供するサービスの一環にすぎないから、その間必ず生産活動に参加しなければならないわけではないし、その間に何らかのノルマを達成しなければならないわけでもない（同8(1)参照）。現にA1も医師の診療を受ける必要があるときなどには、生産活動から自由に離れていたと認められる。また、1か月間に生産活動に参加できる日数は、最大で22日又は23日間であるが、参加しない日数には制限がなく、一日のうち午前又は午後のみでの参加もできる（同3(3)、6(3)）。

そうすると、生産活動に参加するか否かは利用者の自由であると認められる。

(3) 生産活動と工賃との関係

協会は、前記第3の3(4)エのとおり、20項目の評価要素を用いて利用者に対する工賃支給額を決定しているところ、いずれの項目も、自立性ないし社会経済活動への適応に関する評価のための項目とみることができ、その達成度を評価し、今後の更なる指導・助言の要否を検討する基準として設定しているものとうかがわれる。

そうすると、協会が支給工賃の決定過程においてする生産活動に対する評価は、サービスの一環として提供する「訓練」による習得度の評価であり、その評価の一部が支給工賃額の決定に反映されているとはいえ、それは、利用者間の公平性等の観点から、支給工賃額を決定するために便宜上反映させているにすぎないものというべきである。

したがって、利用者の生産活動への参加は、そもそもサービスの受給であって労務の提供とはいえないし、20項目の評価の一部が支給工賃額に反映されていることも、上記のとおり、労務供給の対価性を示すものではない。

(4) 生産活動に対する指導・助言

利用者が生産活動に参加した場合には、指導員から一定の指導・助言が行われているが、それは、前記第3の6(3)のとおり、片手でも作業ができるよう技術指導をしたり、居眠りを注意したり、気分転換を促したりするにとどまっており、A1も、生産活動への参加中の居眠りについて職員に声を掛けられたことはあっても、これを理由に何らかの制裁を受けた事実は認められない。

協会は、就労継続支援サービスの一環である「訓練」として生産活動の機会をA1ら就労継続支援B型利用者に提供しているのであるから、利用者に対する一定の指導や助言はむしろ当然といえ、生産活動開始時に行われる全員ミーティングも、単に作業内容や手順を一括して説明し、

周知させることを目的として行われていたにすぎないものと認められ、それらを超えて、協会による指揮・監督・命令と評価できるような説諭や訓戒等が行われていたとまで認めるに足りる証拠はない。

(5) 小括

以上のとおり、本件施設の事業は、障害者自立支援法に基づいて市町村から支給される介護給付費等によって成り立つ障害福祉サービス事業であり、A1ら就労継続支援B型利用者は、協会が提供するサービスの受給者なのであって、サービスを提供する協会の事業活動に労働力として組み込まれているわけではない。また、本件施設におけるA1ら利用者の生産活動への参加は、18年10月2日付け通達「就労継続支援事業利用者の労働者性に関する留意事項について」（前記第3の8(2))に沿った就労支援サービスの受給の一環であり、利用者自ら協会と合意した利用契約及び訓練等の計画に基づき行われていたものであって、そのサービスを受給するかどうか、生産活動に参加するかどうかは、A1ら利用者の自由であるから、そもそも労務の供給とはいえないし、生産活動に参加した利用者に支給される工賃も、生産活動によって得られた収益から必要経費を差し引いた残額全てを分配するものであり、飽くまで就労支援の観点から設定した20項目に及ぶ評価をその分配に反映させたものにすぎず、生産活動と工賃との間に対価性はなく、訓練としての指導や助言を超えた作業上の指揮・監督・命令もなかったものと認められる（同8の(3)参照）。

したがって、本件施設におけるA1ら就労継続支援B型利用者は、労組法の労働者には当たらない。

- 2 争点2（組合らが24年2月6日、同月13日及び同月18日に申し入れた団体交渉に協会が応じなかったことは、労組法第7条第2号の不当労働行為に当たるか）及び争点3（協会が24年7月31日A1を本件施設

から退所させたことは、労組法第7条第1号、第3号及び第4号の不当労働行為に当たるか) について

上記1のとおり、A1らは、本件施設におけるサービス受給者であって、労組法上の労働者に当たらないから、不当労働行為の成否を検討する前提を欠く。

- 3 なお、沖縄県労委は、先行事件の初審手続中に協会が提出した準備書面及び乙11ないし19号を組合らに示して反論する機会を与えないまま、決定書を交付したこと、同決定書において、乙11、12及び17号を重要な証拠として引用したことが認められるところ、これについて、組合らは、同委員会の上記手続は適正手続保障を踏みにじるものであり違法であるから、中央労働委員会は、初審の決定を取消し、沖縄県労委に差し戻すべきであると主張する。

しかしながら、不当労働行為救済制度（労組法第27条以下）にあっては、初審労働委員会の処分について、事件を同委員会に差し戻すことは予定されておらず、また、同法第25条第2項には、中央労働委員会は都道府県労働委員会の処分を取り消し、承認し、若しくは変更する完全な権限をもって再審査することができる旨定められているところ、当委員会は、組合らに対し、協会の主張・立証を踏まえた更なる主張・立証の機会を十分に与えたのであるから、組合らの上記主張には理由がない。

第5 結論

以上のとおり、本件施設におけるA1ら就労継続支援B型利用者は労組法上の労働者に当たらないから、この点に関する初審の判断は相当であるが、初審が申立ての却下を決定した先行事件についても、上記判断は詳細な事実認定と評価を前提とするものであって、「申立人の主張する事実が不当労働行為に該当しないことが明らかなき」（労働委員会規則第33

条第1項第5号)とはいえないから、却下するのではなく、棄却するのが相当である。

また、後続事件に係る本件各再審査申立てはいずれも理由がないから棄却する。

よって、労組法第25条、第27条の17及び第27条の12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28年12月21日

中央労働委員会

第一部会長 諏訪 康雄 ⑩