

命 令 書

申立人 X₁組合
執行委員長 A₁

申立人 X₂支部
執行委員長 A₂

申立人 X₃協議会
議 長 A₃

被申立人 Y市
市 長 B₁

上記当事者間の京労委令和2年(不)第2号事件について、当委員会は、令和4年5月12日第2428回公益委員会議において、公益委員笠井正俊、同青木苗子、同土田道夫、同藤井正大、同橋本武久合議の上、次のとおり命令する。

主 文

- 1 被申立人は、申立人らが令和2年7月6日付けで申し入れた団体交渉に関し、C₁委員会就業規則第3条に規定する職員である申立人らの組合員に係る次の事項について、申立人らとの団体交渉に応じなければならない。
 - (1) 賃金体系の見直し
 - (2) 住宅・扶養手当等の被申立人の職員と同等水準での新設及び学校休業中の長時間

勤務に対する繁忙手当の新設

- (3) 令和2年4月30日付けで被申立人B₂課長名の各運営団体代表者様宛て「児童館・学童クラブ事業の委託に関する事務の見直しについて（通知）」と題する文書をもって通知した委託料の額の算定に関する変更のうち、人件費関係に係るもの

- 2 申立人らのその余の申立てを棄却する。

理 由

第1 事案の概要及び請求する救済内容の要旨

1 事案の概要

(1) 児童館、学童保育所と学童保育事業

Y市内の児童館及び学童保育所には、被申立人がY市児童館及び学童保育所条例（昭和39年Y市条例第52号。以下「本件条例」という。）第1条第1項の規定により設置するものと民間の公共的団体が設置するものがあり、被申立人は、前者においては、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項に規定する指定管理者の指定（以下「指定」という。）により、後者においては、民間の適当な公共的団体等への委託により、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第6条の3第2項に規定する放課後児童健全育成事業（以下「学童保育事業」という。）を実施している。

児童館と学童保育所との間では、児童館においては、学童保育事業に加えて、健全な遊びの場所の提供等の事業が実施されているという違いがあり、本件における審査の対象となる職員の基本給及び諸手当等に関連する要綱や指定の募集要項についても、それぞれY市児童館職員処遇実施要綱及びY市学童保育所職員処遇実施要綱、Y市児童館指定管理者募集要項及びY市学童保育所指定管理者募集要項が存在するが、その内容に本件の判断に差異をもたらす相違はないので、以下、児童館及び学童保育所を併せて「児童館等」と、上記の二つの職員処遇実施要綱を併せて「旧要綱」と、上記の二つの募集要項を併せて「募集要項」とそれぞれ表記し、児童館と学童保育所における学童保育事業をまとめて検討することとする。なお、「旧要綱」としているのは、後記第2の1(2)ケのとおり、これらの要綱の名称が令和2年4月30日付けでY市児童館事業人件費算定基準に関する要綱及びY市学童保育所事業人件費算定基準に関する要綱に変更されてい

るところ、同日より前の時期のこれらの要綱又は事実関係を判断の対象とするところによる。

(2) 本件申立ての概要

本件は、前記(1)において、指定又は委託により学童保育事業等を実施している団体（以下「運営団体」という。）に雇用されて当該事業に従事している職員を組合員とする申立人らが、令和2年7月6日に、被申立人に対し、団体交渉の申入れ（以下「本件申入れ」という。）を行ったところ、同月10日に被申立人がこれを拒否したこと（以下「本件拒否」という。）が、労働組合法（昭和24年法律第174号。以下「労組法」という。）第7条第2号の団体交渉拒否に該当するとして、申立人らが令和2年12月23日に当委員会に救済申立てを行った事案である。

2 請求する救済内容の要旨

- (1) 本件申入れに誠意をもって応じること。
- (2) 本件拒否について陳謝等する旨の文書の掲示

第2 認定した事実及び判断

1 前提となる事実

(1) 当事者

ア 申立人ら

(ア) 申立人X₁組合（以下「X₁組合」という。）は、京都府内における民間の保育所や高齢者介護施設、障害者福祉施設等の職員等で組織する労働組合である。

(イ) 申立人X₂支部（以下「X₂支部」という。）は、X₁組合に加入する組合員のうち児童館等の職員である者で組織するX₁組合の支部であり、平成28年12月に設立されたが、それ以前はこれらの組合員は、X₂種別協議会を組織していた（以下、平成28年以前の事実に関しては、上記X₂種別協議会とX₁組合及び申立人X₃協議会（以下「X₃協議会」という。）を併せて「申立人ら」ということがある。）。

(ウ) X₃協議会は、支部の組合員のうちC₁委員会（以下「C₁委員会」という。）の職員である者で組織するX₁組合の下部組織である。

イ 被申立人等

(ア) 被申立人

被申立人は、地方自治法第1条の3第2項に規定する普通地方公共団体で

ある。

令和3年2月時点において、被申立人の学童保育事業等を実施している児童館等のうち、指定によるものは27団体、99施設、委託によるものは37団体（うち8団体は指定によるものと重複している。）、40施設である。そのうち支部の組合員が勤務しているのは、C₁委員会以外では、社会福祉法人C₂、社会福祉法人C₃、社会福祉法人C₄及び社会福祉法人C₅の4団体（以下、それぞれ、「C₂法人」「C₃法人」「C₄法人」「C₅法人」といい、これらを併せて「本件4団体」という。）である。

(イ) C₁委員会

C₁委員会は、学童保育事業の管理及び運営を目的として、昭和46年に設立された法人格を有しない団体であって、令和3年2月時点において、被申立人から指定を受けて8施設の学童保育所を運営している。

(ウ) C₆法人

公益社団法人C₆（以下「C₆法人」という。）は、全運営団体により構成される団体で、児童館等の活動の支援等を目的とし、事業の一環として、運営団体からの委託を受けて職員の賃金の計算を行い、給与明細書の作成等を行っている。

(2) 主な事実経過

ア 昭和56年4月1日、被申立人は、昭和53年頃から開始した学童保育事業を児童館で実施することとする一元化児童館政策を円滑に実施するため、それまで別々であった児童館と学童保育所の職員の労働条件を統一することを目的として、旧要綱を施行した。

イ 昭和63年7月14日、X₁組合及びX₃協議会は、C₁委員会に対し、基本給の引上げ、通勤手当の実費全額支給及び被申立人の職員と同一基準での調整・住宅・扶養手当の支給等を求めて団体交渉を申し入れた。

ウ 平成元年2月1日、X₁組合及びX₃協議会は、被申立人に対し、被申立人が事実上の使用者に当たるとして、前記イにおいてC₁委員会に対して申し入れた事項について団体交渉を申し入れた。

エ 2月2日、被申立人が前記ウの申入れについて、一旦、組合員とは雇用関係にないとして拒否したため、同年3月24日、X₁組合及びX₃協議会は、これを不当労働行為として当委員会に救済を申し立てたが、同年9月7日、被申立人

は、改めて、前記ウの申入れを応諾する旨回答した。

オ 平成2年12月27日、申立人らと被申立人は、C₁委員会の職員の期末勤勉手当の支給について合意し、基本給については引き続き団体交渉を行う旨の合意書を締結した。

平成3年2月21日、申立人らと被申立人は、児童館等の職員の給与について研究、検討していく旨の合意書を締結した。その後、申立人らと被申立人は、平成4年度の被申立人の予算策定に向けて、児童館等の職員の給与について協議を行った。

カ 平成4年の秋頃、申立人らは、被申立人に対し、次年度の被申立人の予算編成に当たっての統一要求書を提出した。この要求書は、基本給の引上げ及び諸手当の創設等の賃金に関する要求のほか、学童保育事業の実施主体としての被申立人に対する職員の増員等による実施体制の充実や施設の増設・改修等の施策の改善に関する要求を内容としていた。

その後、毎年度、申立人らと被申立人との間では、被申立人の人事委員会の勧告に連動して決まる基本給及び諸手当についての協議が12月に先行して行われ、翌年の2、3月頃の予算確定後に改めて要求書全体に係る協議が行われるようになった。

キ 令和元年9月13日、申立人らは、被申立人に対し、被申立人の令和2年度の予算編成に当たっての統一要求書（以下「本件要求書」という。）を提出した。その第1項は次のとおりであった。

- (ア) 賃金体系見直し協議を直ちに再開すること。
- (イ) 被申立人の人事委員会勧告に基づく学児職員への適用について具体化協議を行うこと。
- (ウ) 住宅・扶養手当等を被申立人の職員と同等水準で新設するとともに、学校休業中の午前8時からの長時間勤務に対し繁忙手当を支給すること。
- (エ) クラス担当、子育て支援員にもキャリアアップ処遇改善事業を適用すること。
- (オ) アルバイト職員の時間給を1,500円に引き上げるとともに、交通費は実費支給とすること。

また、その第2項以下は、職員の増員を求める事項、指定管理者制度についての見解を求める事項、有期雇用職員の雇止めへの対策を求める事項及び施策

の在り方や児童処遇について労働組合や保護者・利用者など広く市民と協議し改善を図ることを求める事項等主に行政施策に係る要求となっていた。

ク 12月、申立人らと被申立人は、本件要求書第1項(イ)の事項について合意した。

ケ 令和2年4月30日、被申立人は、被申立人と運営団体との間の契約における委託料の算定基準を定めるものであることを明確化するためとして、旧要綱の名称をY市児童館事業人件費算定基準に関する要綱及びY市学童保育所事業人件費算定基準に関する要綱に変更するとともに、学童保育事業に係る委託料の額の算定に関し、人件費については年度当初の実配置人員のキャリア等に即して算定し、年度途中の異動があっても委託料は変更しないこととする見直し等を行い、その旨の文書（以下「本件通知」という。）を各運営団体宛てに通知した。

さらに、同年6月26日、被申立人は、申立人らに対し、現在、申立人らとの関係において労組法上の使用者には該当しないとの認識を通知した。

コ 7月6日、申立人らは、被申立人に対し、前記ケの本件通知等に抗議するとともに次の要求項目について本件申入れを行った。

(ア) 被申立人は本件要求書に基づく団体交渉を早急に開催すること。

(イ) 本件通知を撤回すること。

(ウ) 被申立人は使用者としての責任を持ち、旧要綱で定められた労働条件を最低限の基準を示すものとして運営団体に示すこと。

サ 7月10日、被申立人は、本件申入れに対し、被申立人は申立人らの組合員とは雇用契約関係がなく、実質的な関係においても使用者性を認めるべき事情はないとして本件拒否を行った。

これに対し、同年9月16日、申立人らが被申立人が労使関係にないと考え方を変えた時期と根拠を示すこと等を求めたところ、同月29日に、被申立人は、平成元年当時はC₁委員会との関係において団体交渉に応じる義務があると認識していたとしても、当時とは事情が変わった現在においては団体交渉に応じる義務はないと考える旨の回答をした。令和2年10月21日、X₁組合及びX₂支部は、上記回答は要求に対する返答になっていないとして再度回答を求め、その後の同年12月23日に申立人らは本件申立てを行った。

2 本件の争点

本件拒否は、労組法第7条第2号の不当労働行為に該当するか（その前提として、

被申立人は同号における使用者に当たるか)。

(1) 被申立人は、児童館等に勤務する組合員全体に対して、同号における使用者に当たるか。

(2) 仮に、(1)において、組合員全体に対して同号における使用者に当たるといえないとしても、C₁委員会が雇用する組合員に対しては、同号における使用者に当たるか。

3 争点に対する当事者の主張の要旨

(1) 争点(1)について

ア 申立人

(ア) 労組法上の使用者性は、団体交渉によって紛争を解決すべき必要性和適切性の観点から、雇用主と同視できる程度の現実的かつ具体的な支配の要件は可能な限り幅広く認められるべきであり、労働関係に対して現実に強い影響力・支配力を有する場合は使用者と認めるべきである。

(イ) 児童館等の職員の基本給等労働条件については、被申立人が旧要綱において詳細に定めており、各運営団体は旧要綱の遵守を求められている。また、被申立人は自ら賃金規則例等を作成し、旧要綱の改正の度に新たな賃金規則例等を示して各運営団体に賃金規則等の改定を行うよう指示してきた。

よって、被申立人は形式的には労働条件を直接的に決定する立場にないとしても、労働条件の決定に実質的に強い影響力・支配力を有し、その意味で実質的に「雇用主と部分的とはいえ同視し得る立場」にあることは明らかである。

(ウ) 被申立人は、平成元年以降30年にわたり申立人らとの団体交渉に応じてきたのであり、当該労働関係に実質的に強い影響力・支配力を有する立場にある者が、当該労働関係に関する団体交渉に反復して参加してきた実績がある場合には、労組法上の使用者に該当するというべきである。

これまでの団体交渉において、賃金等の労働条件について交渉が行われ、その交渉を踏まえて労働条件が変更されるなどしているが、対象は学童保育事業に従事する全ての職員であって、交渉自体も、C₁委員会とその他の運営団体を区別することなく一括して行われてきた。よって、被申立人は全ての組合員との関係で労組法上の使用者と認められる。

イ 被申立人

(7) 労組法上の使用者の概念は不明確であってはならず、労働者の基本的な労働条件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かどうかという判断基準によるべきである。

(イ) 本件についていえば、被申立人と申立人らの組合員との間には労働契約はなく、雇入れや解雇は各運営団体の判断と責任において行われており、就労場所の指定や就労時間、休暇等に関する指揮監督も各運営団体が行っている。

また、申立人は、被申立人が旧要綱により各運営団体を拘束していたと主張するが、学童保育事業等についての、指定に係る協定書（以下「協定書」という。）及び委託に係る委託契約書（以下「契約書」という。）のいずれにおいても旧要綱は位置付けられておらず、各運営団体には旧要綱を遵守する法的あるいは契約上の義務は存在しないし、被申立人が各運営団体に対して賃金規則例どおりに規則を策定するよう指導した事実もない。

したがって、被申立人は雇用主である運営団体と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認められない。

(ウ) 申立人らは、被申立人が平成元年以降30年にわたり団体交渉に応じてきたと主張しているが、これらの協議を行うに当たって申立人らが申し入れている協議事項は、学童保育事業について、行政として適正かつ妥当な施策を行うことに主眼を置いたものとなっており、民間企業における使用者・労働組合間の団体交渉とは質的に異なる内容である。

被申立人は、学童保育事業の所管庁として、行政サービスの一環としてこれらの協議に任意に応じてきたに過ぎず、いくら反復・継続して応じたとしても、使用者とはなり得ない。

なお、平成元年当時において、申立人らに回答したように、被申立人が団体交渉に応じる義務が存在すると認識したのは、あくまでC₁委員会が雇用する組合員が所属するX₃協議会に対してであり、C₁委員会以外の運営団体が雇用する組合員の労働条件に関することについては、元より団体交渉応諾義務は存在しない。

(2) 争点(2)について

ア 被申立人

平成元年当時においては、C₁委員会の被申立人からの独立性に疑義がある

とされ、C₁委員会において雇用する職員等の賃金を被申立人が決定していると評価されてもやむを得ない事情が存在していたが、その後のC₁委員会の事務所所在地の被申立人の庁舎外への移転、C₁委員会の委員への被申立人の事業担当課長の充て職の廃止、事務局職員の被申立人の事業担当課の職員による兼務の解消により、遅くとも平成21年4月以降は、被申立人はC₁委員会との間でその職員の労働条件について現実的かつ具体的に支配し得る地位を有しなくなった。

イ 申立人

被申立人が主張するように、平成21年4月にはC₁委員会が被申立人から独立し、雇用する職員の労働条件を自ら決定するようになったのであれば、賃金の額の変更をしようとする際には、C₁委員会自ら説明し、申立人らに団体交渉を申し入れるはずであるが、そのような事実はない。

申立人らと被申立人との間で行われてきた団体交渉についても、平成21年4月の前後で、その内容には何らの変化もなかった。

よって、平成元年の被申立人からの応諾回答により労組法上の義務的な団体交渉として開始された、C₁委員会が雇用する組合員の労働条件に係る団体交渉は、現在までその性質は変わっていないのであるから、被申立人には応諾義務がある。

4 認定した事実

(1) 旧要綱の規定

ア 旧要綱では、基本給、通勤手当、超過勤務手当、期末手当、勤勉手当、勤続手当、経験手当、初任給格付、前歴換算、資格加算、昇給及び昇給停止・延伸等について規定されている。

イ このうち、基本給については、被申立人の職員の行政職1級の給料表を被申立人の職員と児童館等の職員の勤務時間の比率により補正し、さらに加算調整を行って作成した給料表が規定されており、過去、前記1(2)カの毎年度の申立人らと被申立人との協議において、その補正内容等について後記(4)のとおり協議が行われ、合意された内容について書面が作成されたこともあった。

また、勤続手当は、在職年数に応じ決まった金額が支給されるものであるが、これは上記の協議の中での合意に基づき制度化されたものである。

ウ 各運営団体は個別の職員について、前記アの旧要綱の規定を適用すれば、具体的な基本給及び諸手当の額を定めることができ、これに基づいて、実際に各運営団体に雇用されている職員の年齢及び勤務経験や履歴等に応じた人件費が算定され、委託料として各運営団体に支給されてきた。このような方式は現員現給制又は「Y方式」と呼ばれている。

被申立人は、本件通知においても、当該通知はそれまでの個々の職員の号給の格付等の考え方に影響を及ぼすものではない旨を通知している。

エ 旧要綱は、毎年の昇給や満56歳以上の職員の昇給の特例を定めるなど常勤で期間の定めのない雇用の職員を対象とするものであるが、各運営団体においては児童館等に勤務する職員として、これら職員以外に有期雇用であるクラス担当、子育て支援員や時給制のアルバイト職員が雇用されている。

(2) C₁委員会及び本件4団体の賃金規則等

ア C₁委員会

C₁委員会においては、学童保育所賃金規則を定めており、それによれば、基本給、超過勤務手当、期末勤勉手当及び勤続手当について、旧要綱の定めるところによる旨規定されているところ、これは平成21年9月18日付けで被申立人がB₃課長(当時)名で各運営団体宛てに通知した賃金規則例とほぼ同一の内容となっている。

また、諸手当としては、上記手当以外に通勤手当が規定されており、具体的な額及び算定方法が規定されているところ、その内容は上記規則例及び旧要綱の内容と同一である。

(なお、<証拠>はC₁委員会の平成24年4月1日を最終改正日とする学童保育所賃金規則であり、本件において、その後これが改正されたとの主張立証はない。)

イ 本件4団体

C₂法人は、職員給与規程において、基本給及び諸手当の額及び支給方法を具体的に定めているところ、その内容は旧要綱とほぼ同一である。

一方、C₂法人以外の団体についてみると、C₃法人(児童館部門)が、給与支給規則で基本給は「市の例による」、手当の支給は「要綱の定めるところによる」又は「要綱による」と、C₅法人が、就業規則施行細則で職員の賃金は「実施要綱の定めるところにより支給する」と、C₄法人(C₇児童館)が、給与規

定で基本給、期末手当、勤勉手当、勤続手当及び経験手当は、「要綱に定めるところによる」と規定するなど、基本給及び諸手当についてはいずれも旧要綱に基づいて支給される旨の規定となっている。

ただし、これらのC₂法人以外の団体においては、規程上、主任手当等の旧要綱には存在しない手当も規定されている。

ウ 被申立人の賃金規則例等

被申立人は、少なくとも平成24年頃までは、前記アの平成21年9月18日付け通知と同様の通知をほぼ毎年各運営団体に示すとともに、前記アのとおり旧要綱の内容がそのまま職員の基本給及び諸手当に反映するような賃金規則例やそれに即した事務の手引きを配付して説明会を開催し、C₆法人が受託している各運営団体の職員の基本給及び諸手当の算定業務を通じて実際の支給状況を把握するなど各運営団体における職員の労働条件が旧要綱のとおりとなるよう指導していた。

しかし、令和元年の時点では、各運営団体における基本給及び諸手当の支給実態について把握することはなく、各運営団体等からの労働条件等に係る問合せ等に対しては、旧要綱には拘束されない旨説明している。

(3) 募集要項、協定書及び契約書の内容

ア 募集要項には、「事業の実施に当たっては、児童館等条例を始めとする関係法令、要綱等並びにY市はぐくみプラン（後継の計画を含む。）、Y市児童館活動指針及び本市の指導等に沿って行うことを求めます」との記載がある。

「児童館等条例」は本件条例のことである。

イ 協定書においては、事業を本件条例、「Y市児童福祉法に基づく事業及び施設の人員、設備及び運営の基準等に関する条例」（以下「基準条例」という。）及び「Y市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例」に定めるもののほか仕様書に定めるところにより行うよう求め、また、契約書においては、事業を当該契約、基準条例及び「Y市民設学童クラブ事業実施要綱」に基づき誠実に行うよう取り決めているが、いずれにおいても旧要綱についての記載は存在しない。

なお、被申立人は、学童保育事業の実施に当たって、その目的、対象児童、定員、利用手続及び費用負担等について定めるため、「Y市民設学童クラブ事業実施要綱」及び「Y市公設学童クラブ事業実施要綱」（以下「事業実施要綱」

という。なお、被申立人は、実務上学童保育事業を学童クラブ事業と呼称している。)を策定している。

(4) 申立人らと被申立人、C₁委員会又は本件4団体との協議又は団体交渉

ア 被申立人

申立人らは、前記1(2)オ及びカのとおり、平成3年頃以降、毎年度の被申立人の予算編成に当たって要求書を提出し、これに基づく協議を行う等してきたが、その中での主な合意事項等は次のとおりである。

(ア) 平成4年度に適用される基本給の給料表の増額変更

(イ) 平成16年度の基本給の減額改定に伴う給料表の変更

(ウ) 平成21年の被申立人の人事委員会による給与の減額勧告に伴う基本給の減額変更の見送り

(エ) 平成23年度の基本給の給料表の変更(引上げ率について被申立人の提案を変更。)

(オ) 平成25年度からの1週間当たりの勤務時間の37.75時間から38時間への変更に伴う基本給の給料表の変更

(カ) 平成26年の被申立人の人事委員会の勧告に伴う基本給の給料表の変更(被申立人の提案を変更。)

(キ) 平成27年度の基本給における新たに発足した処遇改善等加算制度を反映させた給料表の変更(賃金改定見直し協議による平均13,293円の増額改定。)

イ C₁委員会

昭和63年9月22日、前記1(2)イの申入れにより開催されたX₁組合及びX₃協議会との団体交渉において、C₁委員会は、基本給及び諸手当については旧要綱にのっとりた支払しかできないと回答し、同一当事者間の同年12月の団体交渉においても、賃金規則例など被申立人の定めた縛りがあり、剰余金が出ても人件費には回さず旧要綱どおりに運営する方針であると回答した。

その後、X₃協議会はC₁委員会と団体交渉自体は行っているところ、基本給及び諸手当について、要求したり協議を行ったりしたことはなく、平成21年7月3日には、(ア)児童館整備に伴う今後の運営方針の明確化及び職員の継続雇用、(イ)年度途中退職者の原因分析及び代替不足の責任と対策、(ウ)欠員となっている主任指導員の補充等について団体交渉が実施されているが、その中で、今後の運営方針についてC₁委員会の理事でC₆法人の統括監でもあるC₈は

「指定管理者に対する考え方が大きく変わった。」 「選考委員会の座長も当初はB₄局長だったが批判があり、現在は弁護士の方になっている。児童館の運営費は利用料と委託料で、委託料の中に現員現給で計算される人件費が含まれているため統一処遇が保障されている。この『Y方式』を守ることが重要で、市外の団体が参入するようなことになればグチャグチャになってしまう。」と発言した。

ウ 本件4団体

X₁組合は、C₂法人に対しては、基本給及び諸手当についての要求は行っているが、C₂法人からの事実上委託料で決まっている旨の回答を受け、20年来、実質的な協議は行っていない。

C₃法人とも団体交渉自体は行っているが、基本給及び諸手当については、被申立人に対して処遇の充実を訴えるよう求めるのみであり、C₄法人及びC₅法人とは団体交渉自体行っていない。

(5) C₁委員会の組織等

C₁委員会は、被申立人と直接の契約関係にあった学童保育事業の従事者の社会保険への加入を可能とするための雇用の受け皿として設立された経緯があり、昭和46年の設立当初は、ほとんどが学童保育事業の実施場所である小学校の校長の兼任であった所長を構成メンバーとし、事務局は被申立人の庁舎内にあり、事務局長は被申立人の事業担当課の課長が、事務局職員も被申立人の事業担当課の職員がそれぞれ兼務していた。

その後、平成元年12月1日、被申立人の庁舎外に事務所を設置し、同年度内には、事務局職員の兼務を解消した。また、平成21年4月1日、それまで充て職となっていた被申立人の事業担当課長の委員選任を廃止した。

5 判断

(1) 争点(1)について

ア 本件において、申立人らの組合員は、前記1(1)ア及びイ(ア)のとおり、被申立人ではなくC₁委員会又は本件4団体との間で労働契約関係にある。

労組法第7条所定の「使用者」とは、一般に労働契約上の雇用主をいうが、同条が団結権の侵害に当たる一定の行為を不当労働行為として排除、是正して正常な労使関係を回復することを目的としていることに照らすと、雇用主以外の事業主であっても、当該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、上記事業主は同条所定の「使用者」に当たるものと解するのが相当である（最高裁判所平成7年2月28日第三小法廷判決（朝日放送事件・民集49巻2号559頁））。

申立人は、前記3(1)ア(ア)のとおり、団体交渉によって紛争を解決すべき必要性和適切性の観点から可能な限り幅広く使用者性を認めるべきであり、労働関係に対して現実に強い影響力・支配力を有する場合は使用者と認めるべきである旨主張する。しかし、労組法7条所定の「使用者」に該当する者は、正当な理由なく団体交渉を拒否した場合、救済命令（同法27条の12）の名宛人となり、救済命令が確定した後に当該命令に違反した場合には、刑事罰を科されること（同法28条）などの点を考慮すると、「使用者」の概念は不明確であってはならないところ、申立人の上記主張は、使用者の定義としては不明確かつ広範に過ぎるものであり、相当ではないというべきである。また、特に、申立人の主張によれば、本件のような地方公共団体の業務委託先の労働者との関係が問題となる場合にあっては、本件同様、人件費に充てるべき財源が地方公共団体からの委託料の制約を強く受けることがほとんどであると考えられ、受託者が委託料額を根拠に労働組合との交渉を通じて労働条件を決定していた場合においても地方公共団体を使用者と認めるべきことになり、使用者性を過度に拡大することになりかねない。

したがって、救済命令の名宛人となるべき使用者については、労働契約上の使用者を基本とすべきであるが、一方で、本件のような集团的労使関係における団体交渉が問題となっている事案においては、団体交渉の促進という労組法の趣旨に照らし、契約上の使用者に限定することなく、団体交渉事項である基本的な労働条件等について、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者が使用者に当たると考えるべきである。

イ これを本件についてみると、まず、前記3(1)ア(イ)のとおり、申立人は、被申立人が旧要綱において基本給等の労働条件を詳細に定めていることを根拠に、被申立人が使用者に当たると主張しているところ、当事者間において、採用、解雇や日常の指揮監督等の雇用関係全般について被申立人が関与していないことに争いはないが、一方、前記4(1)アのとおり、旧要綱は、基本給及び諸手当について具体的に定めており、これによれば、基本給及び諸手当について

のみであっても、それら事項が団体交渉事項となっており、被申立人が当該事項を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すれば、被申立人に使用者性を認めるべきこととなる。

これに対し、被申立人は、前記3(1)イ(イ)のとおり、本件においては採用、解雇や日常の指揮監督は各運営団体が行っており被申立人には使用者性は認められない旨主張するが、前記アのとおり、労組法は団体交渉の促進をその趣旨としており、前記アの最高裁判決が「部分的とはいえ同視できる程度に」と判示していることから、基本給及び諸手当についてのみではあっても、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、その事項に限って使用者に当たり、団体交渉の当事者となるものと考えらるべきである。

そして、前記1(2)キ及びコの申入れからすれば、旧要綱の対象職員の基本給及び諸手当は申立人の申し入れている団体交渉事項に含まれていると認められるので、以下、被申立人が旧要綱を通じて各運営団体に勤務する組合員の基本給及び諸手当を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かどうかについて検討することとする。

ウ まず、前記4(1)アからウまでのとおり、旧要綱には基本給及び諸手当について具体的に規定されており、これらの規定を適用すれば、個々の職員の具体的な基本給の額や手当の額の算定が可能であったと認められる。

そこで、このような内容の旧要綱が各運営団体における労働条件の決定を拘束することが認められれば、被申立人が、現実的かつ具体的に各運営団体の職員の基本給及び諸手当を支配、決定できる地位にあることとなる。

この点、申立人は前記3(1)ア(イ)のとおり各運営団体は旧要綱の遵守を求められており、それは募集要項、協定書及び契約書から認められる旨主張する。しかしながら、前記4(3)ア及びイのとおり、募集要項には要綱等に沿って事業を実施することを求める旨の記載があるが、事業実施要綱が事業の枠組みを定めたものであることや、協定書及び契約書に旧要綱の実施を求める文言が存在しないことからすれば、募集要項にいう「要綱」とは、旧要綱ではなく事業実施要綱を指すものと解するのが相当であり、これらの文書から各運営団体が旧要綱の遵守を求められているとは認められない。

さらに、申立人は前記3(1)ア(イ)のとおり、被申立人が賃金規則例を作成し、各運営団体に通知していた等と主張するが、前記4(2)ウのとおり、少なくとも

平成24年頃までは被申立人は毎年賃金規則例を示すなどして各運営団体に対し旧要綱の徹底を求めてきたことが認められるものの、令和元年の時点では各運営団体における賃金の支払状況は確認しておらず、また、旧要綱は各運営団体を拘束するものではない旨説明していることが認められる。

そうすると、旧要綱の内容が各運営団体の職員の基本給及び諸手当を拘束し、直接規定しているとはいえないから、そのことを根拠に被申立人がこれらを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いえない。

エ 次に、C₁委員会及びC₂法人以外の本件4団体の賃金について定めた諸規程をみると、これらは前記4(2)ア及びイのとおり、基本給及び諸手当について、旧要綱の定めるところによる旨規定しており、このような規程によれば、これらの運営団体においては外形上は旧要綱の内容がそのまま各職員への支給額に反映されることとなるので、これを根拠に被申立人が基本給及び諸手当を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いえないかどうかを以下検討する。

この点、規程上は旧要綱の内容をそのまま取り込むような文言となっているとしても、そのような文言にすることを決定しているのは各運営団体であるので、労働契約上の使用者である各運営団体のみが労組法上の使用者となることも考えられるが、そのような考え方は前記アのような団体交渉の促進という労組法の趣旨からは相当とはいえない。

すなわち、仮に、労働契約上の使用者が、当該使用者とは別の主体の要求に従い、労働条件の内容について当該主体の決定に白紙委任するような意図の下に上記のような文言の規程を制定しているような場合において、労働組合は契約上の使用者との間でのみ団体交渉を行うべきものと解するとすれば、労働組合は、契約上の使用者に対し、そのような姿勢を改めて、規定されている労働条件の内容について誠実に交渉するよう求めることとなるが、労働組合が求めているのは、労働条件の内容自体について交渉することに他ならないから、これは、労働組合にとって迂遠かつ過度な負担を求めることになり相当とはいえない。団体交渉の促進という労組法の趣旨に照らせば、団体交渉事項である賃金について、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のは、労働条件の内容自体を決定している上記別主体というべきであり、労働組合は、上記別主体に対して団体交渉を求めることができると考えるべきである。

一方、他の主体から特に働きかけ等もなく、契約上の使用者が主体的判断の下に他の主体が定める労働条件を取り込んでいる場合にあっては、やはり、労働契約上の使用者が労組法上の使用者として団体交渉を行うべきであるので、いずれの場合に当たるかを個別の事案ごとに判断すべきこととなる。

そこで、検討すると、本件においては、これら運営団体が、前記ウのような被申立人の過去の指導の下に包括的に基本給及び諸手当については旧要綱によるとの意思決定を行い、そのように運用してきたと考えることもできるが、他方、前記ウのとおり制度上は旧要綱の内容は各運営団体を拘束するものとはなっておらず、令和元年時点では被申立人もその旨説明してきていること等からすれば、各運営団体においては旧要綱の改正の都度その内容について検討し、その結果旧要綱によることが適当である旨判断し、特に諸規程の変更等は行ってこなかったものと解することも可能であり、そのいずれであるかについては規程だけからは判断することはできない。

そこで、規程以外に本件審査手続において明らかとなった事実を基に検討すると、後記(2)で判断するC₁委員会の場合とは異なり、前記4(4)ウのとおり、申立人らは本件4団体とは基本給及び諸手当について実質的な交渉を行った経過がなく、交渉のやりとりから運営団体の意向を推認することはできない。また、前記4(4)イのとおり各運営団体としては基本給及び諸手当については旧要綱どおりとする旨の合意が形成されていたかのような平成21年のC₀法人統括監の発言もあるが、これのみをもって、本件4団体を含む各運営団体全体にわたってそのような合意が存在していたとは認定できない。むしろ、本件4団体は、前記4(5)のとおり学童保育事業従事者の雇用の受け皿として設立されたC₁委員会とは異なり、いずれも社会福祉法人として法人格を有し、独立の事業主体として学童保育事業以外の事業も含めた事業運営を行っていると認められ、また、前記4(2)イのとおりC₂法人以外の本件4団体にあつては旧要綱に規定されている諸手当以外の手当も規定するなどしているので、本件4団体が団体交渉に応じるべき使用者性を欠いているとは断定できない。

以上、検討したところによれば、被申立人は児童館等に勤務する組合員全体については、基本給及び諸手当について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つたと認めることはできず、労組法第7条第2号における使用者に当たるとはいえない。

オ なお、前記3(1)ア(ウ)のとおり、申立人は、平成元年以降30年にわたり、被申立人が団体交渉に応じてきたとも主張する。

確かに、前記4(1)ア及びイ並びに(4)ア(ア)から(キ)までのとおり、毎年度の申立人らと被申立人との協議等の中で基本給の給料表の具体的内容や手当の新設について合意され、それが旧要綱に反映されてきたことが認められる。

しかしながら、前記ウ及びエで判断したとおり、旧要綱の規定は各運営団体の職員の基本給及び諸手当を拘束するものであったとは認められないことに加え、前記1(2)カの毎年度の協議の申入れの内容は学童保育事業全体に係る行政施策に関する申入れとしての面を多分に有しており、かつ、その申入れの方法も、前記1(1)イ(ア)のとおり重複を除いても50以上の運営団体があるうち5団体にしか組合員が存在しない中で、組合員が所属する団体を特定もせずに申し入れられていること（なお、C₁委員会以外の本件4団体の組合員について被申立人がその存在を認識し得たのも本件審査手続の中でのことである。）をも考慮すれば、上記の協議及びそこでの合意内容は、児童館等の組合員全体（C₁委員会が雇用する組合員以外をも含めた全体という意味である。）との関係では、あくまで、申立人らと被申立人の予算上の人件費算定基準という行政施策に関する協議及び合意事項にとどまるものであって、労組法上の団体交渉であったとは認められない。

(2) 争点(2)について

ア 前記(1)で判断したとおり、被申立人は、児童館等に勤務する組合員全体に対して、労組法第7条第2号所定の使用者に当たるとはいえないが、C₁委員会が雇用する組合員に対しては、以下のとおり、同号所定の使用者に当たると判断される。

イ 前記4(4)イのとおり昭和63年のX₁組合及びX₃協議会の団体交渉で、C₁委員会は、基本給及び諸手当については旧要綱にのっとり支払しかできない、とか、賃金規則例など被申立人の定めた縛りがある、などと旧要綱どおりに運営する方針である旨明確に回答している。そして、前記1(2)ウのとおり、これを受けてX₁組合及びX₃協議会が平成元年2月1日付けで被申立人に対し、C₁委員会に要求した事項についての団体交渉を申し入れたところ、前記1(2)エのとおり、当委員会への不当労働行為救済申立ては経たものの、同年9月7日に被申立人は団体交渉に応じる旨回答した。そうすると、この時点では、被申

立人は要求事項の限度でC₁委員会の職員である組合員との関係において自ら使用者であることを認めたことになり、かつ、その前提として、被申立人がC₁委員会の職員の基本給及び諸手当について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り、団体交渉に応じるべき使用者に当たるとの状況があったと認められる。さらに、前記1(2)オのとおり、平成2年12月27日には、申立人らとの間で、C₁委員会の職員の期末勤勉手当について合意した上で、基本給についても継続して団体交渉を行う旨合意している。

その後、申立人らと被申立人との間においては、C₁委員会の職員である組合員に限定した団体交渉が行われた経過は認められないが、平成4年以降、申立人らと被申立人との間では、前記1(2)クの令和元年12月まで、約30年にわたって毎年度の予算編成に当たっての統一要求書による協議が行われ、その内容からすれば、当該協議がC₁委員会の職員である組合員の基本給及び諸手当に関する労組法上の団体交渉をも兼ねていたものと認めることができる。

そうすると、被申立人は、C₁委員会の職員である組合員の基本給及び諸手当について、自らは判断せずに旧要綱どおり支給するとするC₁委員会の運営の在り方そのものを容認し、C₁委員会に代わって自ら申立人らとの間で基本給及び諸手当に関する団体交渉を行い、具体的な額について決定してきており、これは、労組法上の使用者としての行為であったと認められる。

ウ 被申立人は、前記3(2)アのとおり、C₁委員会について、遅くとも平成21年4月以降は被申立人から完全に独立し、被申立人は労組法上の使用者ではなくなったと主張するので、以下この点について検討する。

被申立人は、独立性の疑義が解消されたとする根拠として、C₁委員会の事務所所在地の被申立人の庁舎外への移転、C₁委員会の委員への被申立人の事業担当課長の充て職の廃止、事務局職員の被申立人の事業担当課の職員による兼務の解消を主張しており、前記4(5)のとおり、これらはいずれも事実と認められる。しかしながら、前記4(2)ア及び(4)イのとおり、C₁委員会の職員の基本給及び諸手当については、平成21年4月以降も旧要綱により自動的に定められるという構造にあり、しかも同年7月に行われた申立人らとC₁委員会との間の団体交渉の席上において、C₁委員会側は旧要綱どおり基本給及び諸手当を支払う方式を維持していく旨の発言をしている。以後も、C₁委員会自らが基本給及び諸手当を決定するとの説明や、今後は基本給及び諸手当も交渉事項とす

る旨の申入れがC₁委員会側からなされた事実は認められない。

そして、前記イのとおり、被申立人が使用者と判断されたのは、上記のようなC₁委員会における基本給及び諸手当の決定の在り方が根拠となっているのであり、独立性の有無がその根拠となっているわけではない。

そうすると、上記のような事情の変化により直ちに被申立人が労組法上の使用者でなくなったとはいえない。

エ 以上のとおり、C₁委員会の雇用する組合員については、被申立人は、旧要綱に規定する基本給及び諸手当の限りにおいて、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いえ、労組法第7条第2号所定の使用者に当たると判断される。

よって、被申立人による本件拒否は、C₁委員会が雇用する組合員に関して労組法第7条第2号の不当労働行為に該当する。

(3) 救済方法

本件申立ては団体交渉拒否に係るものであるから、救済方法としては被申立人に団体交渉に応じるよう命ずることとなるが、要求事項のうちどの部分につき応諾義務があるかについて以下判断する。

申立人らの求めている団体交渉の要求事項については前記1(2)コのとおりであるところ、本件申入れが引用する本件要求書の要求項目についてまず検討すると、そのうち被申立人が団体交渉に応じるべき使用者に該当するのは、これまで判断したところによれば旧要綱の対象となるC₁委員会の職員である組合員の基本給及び諸手当に関する事項に限られるから、前記1(2)キの(ア)から(ウ)までのみが義務的団体交渉事項となるものと認められる。さらにそのうち前記1(2)キ(イ)の事項については、前記1(2)クのとおり既に申立人らと被申立人との間の団体交渉を経て妥結済みであり、救済利益が認められないからこれを除外することとする。

また、前記1(2)コ(イ)については、本件通知の撤回を求めるものである。本件通知は、直接は被申立人と各運営団体との間での事業委託に係る事務の見直しに関するものであり、本件通知の発出や撤回は団体交渉事項とはならないものであるが、本件通知に係る変更のうち「(1)ア人件費関係」部分については、従来の算定方法を変更し、年度途中で職員の異動があっても委託料の変更は行わないとするものであるから、組合員の基本給及び諸手当に影響する可能性があるものであ

り、被申立人に団体交渉応諾義務がある。

前記1(2)コ(ウ)については、被申立人と各運営団体との間での事業委託に係る事務に関するものであり、義務的団体交渉事項とはならない。

なお、前記1(2)キの(エ)(オ)の事項については、前記4(1)エのとおり、旧要綱の対象ではなく被申立人の使用者性が認められない有期雇用や時給制の職員に関するものであるところ、これが組合員の労働条件に影響を及ぼす可能性が大きく組合員の労働条件との関わりが強い事項と認められれば義務的団体交渉事項に当たると解すべきであるが、その旨の主張、立証がないので認めることはできない。

よって、主文1のとおり命令することとする。

なお、申立人らは謝罪文の掲示も求めているが、主文のとおり命じることで必要かつ十分であると判断する。

第3 法律上の根拠

以上の認定した事実及び判断に基づき、当委員会は、労組法第27条の12第1項及び第3項並びに労働委員会規則（昭和24年中央労働委員会規則第1号）第43条第1項及び第2項を適用して、主文のとおり命令する。

令和4年6月1日

京都府労働委員会
会長 笠井 正俊