

不当労働行為の「使用者」性の判断基準

——大阪市（大阪運輸振興）事件・
大阪府労委命令（平成25年8月20日）の検討——

中 島 正 雄*

目 次

- はじめに——不当労働行為の「使用者」をめぐる理論動向と本稿の課題
- 第1章 大阪市（大阪運輸振興）事件の概要と大阪府労委命令の要旨
- 第2章 不当労働行為制度の目的と「使用者」性の判断基準
- 第3章 朝日放送事件・最高裁判決の意義と射程範囲
- 第4章 支配決定説の問題点
- 第5章 本件における大阪市の不当労働行為責任

はじめに

——不当労働行為の「使用者」をめぐる理論動向と本稿の課題

労働組合法（以下「労組法」）は、第7条において、労働者の自主的な組合活動に対する使用者の侵害行為を不当労働行為と名付け、これを不利益取扱い、団体交渉拒否、支配介入などの類型に区分した上で禁止している。また、不当労働行為が行われた場合に、労働委員会の命令によって侵害行為を除去し、労使関係を元の状態（原状）に回復させる救済制度を定めている（第27条以下）。

不当労働行為の主体は「使用者」であるが、労組法は「使用者」について定義規定を設けていない。そのため、「使用者」の概念規定や範囲の画定は法解釈に委ねられてきたが、法解釈は、労組法制定後、今日に至るま

* なかじま・まさお 京都府立大学公共政策学部教授

で、大きく動揺している¹⁾。

古くは、労組法7条の「使用者」を労働契約の一方当事者である雇用主に限定する見解が支配的であった。しかし、その後、学説において、「使用者」を雇用主に限定することなく、「労働関係に直接的な影響力ないし支配力を及ぼしうる地位にある者」²⁾あるいは「被用者の人事、労働条件等の労働関係上の諸利益に対し、支配力ないし影響力を有するすべての者」³⁾と説く支配力説や、「労働者の自主的な団結と、団結目的に関連して対抗関係に立つもの」⁴⁾と定義する対抗関係説などが唱えられ、これらの学説が優勢になっていった。判例および労働委員会の命令例においても、親会社や派遣・請負労働者の受入会社などを「使用者」そのものとして把握し、それらに不当労働行為責任を負わせる判決および命令が多数現れるようになった⁵⁾。

「使用者」概念が拡張されていった背景には、高度経済成長期以降、企業の系列化や分社化などにより企業組織の階層的な再編強化が推し進められ、労使関係が複雑化・多様化したこと、そして、こうした労使関係の変容に伴い、直接の雇用主ではない親会社や派遣・請負労働者の受入会社が、支配力を行使して、子会社・下請会社従業員の雇用や労働条件を左右し、あるいは、子会社・下請会社の労働組合の団結権を侵害する事例が頻発するに至ったという現実がある。労働契約の存在を前提に「使用者」概念を捉える立場では有効に対処できない労使関係の実態の変化が、理論の新たな展開を促したのであった。さらに、不当労働行為制度の趣旨・目的を直視した理論的反省も、「使用者」概念の拡大を促進した要因である。不当労働行為制度は、労働契約上の責任を追及するものではなく、あくまでも、団結権の擁護を目的とする集团的労働関係上の制度であることが再認識され、「使用者」を雇用主に限定する従前の理解が見直されたのであった。

このように、学説、判例および命令例において、「使用者」の範囲を拡大する見解が定着しつつあった時期に、朝日放送事件・最高裁判決⁶⁾が下

された。同判決は、派遣先が団交応諾義務を負うことを最高裁が初めて認めた点において、画期的な意義を有するものであり、「使用者」概念の拡大を推し進めるものであったと言って良い。ところが、この最高裁判決を契機に、理論状況は後戻りする方向に展開し、裁判例において、「使用者」を著しく限定する硬直的な判断が広がっていった。すなわち、最高裁判決後、その射程範囲をめぐって争いが生じ、同判決を、派遣労働者の受入会社が派遣労働者を事実上指揮監督している事例に関する判断であると捉える見解と、「使用者」性の一般的な判断基準を示したものであると捉える見解とに、見解が分かれた。そして、下級審判決の中には、後者の見解にもとづき、最高裁判決の判断基準を派遣労働者の受入事例とは異なる類型の事案に適用し、親会社の「使用者」性を否定するなど、「使用者」の範囲を著しく狭く解する判決が現れたのである⁷⁾。こうした立場は、「労働条件等を現実的かつ具体的に支配、決定できる地位にあること」という、最高裁判決が示した判断基準を一般的な判断基準として援用していることから、以下、「支配決定説」と呼ぶことにするが、労働委員会命令においても、この支配決定説にもとづいて親会社等の「使用者」性を否定するものが増えている⁸⁾。

支配決定説の根底には、「支配力説による『使用者』の定義は不明確かつ広範にすぎる」という、支配力説に対する批判、換言すれば、使用者概念の拡散への懸念がある。しかし、支配決定説によって限定される使用者の範囲はあまりに狭いものであり、労使関係の現実の変容に対応できず、団結権侵害から労働者と労働組合を救済する不当労働行為制度の趣旨・目的に反する結果をもたらしていると言わざるを得ない。

本稿で取り上げる大阪市（大阪運輸振興）事件は、大阪市から委託を受けて市バスの運行管理業務を行っている会社の労働組合が、組合掲示板の設置のための施設使用許可を大阪市が不更新としたことに関して、不当労働行為の救済を申立てた事件である。これに対し、大阪府労働委員会（以下「大阪府労委」）は、支配決定説に立って、大阪市に対する組合の申立

てを却下した⁹⁾。本件は、業務委託関係にある取引先による便宜供与の廃止（支配介入）の事例であり、不当労働行為事件としては極めて稀な事件である。派遣先の団交拒否が問題となった朝日放送事件とは「使用者」の類型も不当労働行為の類型も異なる。しかし、こうしたケースにも朝日放送事件・最高裁判決の基準をそのまま適用することによって、救済を行わないとの結論が導かれているのであり、支配決定説の弊害は重大である。

本稿は、一つの労働委員会命令についての研究ではあるが、事例研究の域にとどまることなく、今日の不当労働行為制度における重要な理論的課題である「使用者」性の一般的な判断基準について考察し、支配決定説の誤りについて論証を試みるものである。以下、まず、事件の概要と命令の要旨（第1章）について述べた後、労組法7条の「使用者」をどのように定義し、また、どのような判断基準を用いて判定すべきかについて考察する（第2章）。次いで、朝日放送事件・最高裁判決の意義と射程範囲を確認し（第3章）、支配決定説の問題点について論じる（第4章）。そして、これらを踏まえて、本件における大阪市の不当労働行為責任について論じることとする（第5章）¹⁰⁾。

第1章 大阪市（大阪運輸振興）事件の概要と 大阪府労委命令の要旨

1 事実の概要

被申立人である大阪運輸振興株式会社（以下「会社」）は、同じく被申立人である大阪市（以下「市」）の交通局から、平成14年4月以降、複数の営業所（本件申立時には4営業所）の担当する市バス路線に係る、運転業務、運行管理業務および整備管理業務等（以下「市バス運行管理業務等」）の委託を受け、これらの業務を遂行している。申立人である全日本建設交運一般労働組合運輸一般支部（以下「組合」）は、建設、運輸、交通および一般の業種で働く労働者で組織された労働組合であり、組合に

は、下部組織として、会社に勤務する労働者で組織された大阪運輸振興分会（以下「分会」）が存在する。

会社と市との関係については、会社が業務を受託し、遂行するに当たり、会社と交通局との間で、5つの書面（基本協定書、営業所管理業務等に関する覚書、運行管理業務等に関する覚書、整備管理業務等に関する覚書、委託業務の範囲に関する覚書）が取り交わされている。本件申立時における、会社の資本金等に係る市の出資比率は100パーセントであり、会社は、大阪市外郭団体等監理要綱（以下「監理要綱」）に定める、市の監理団体に該当し、交通局が所管している。監理要綱によると、監理団体等を所管する部局は、監理団体の事業計画、執行状況等を把握し、設立趣旨・目的に沿った運営がなされるよう、必要な指導・調整を行うものとされている。

平成23年6月に分会が結成され、会社は、組合の要求に応じて、市の施設使用許可を得て、同年9月1日から24年3月31日までを対象期間として、組合掲示板の設置を認めた。組合は、平成23年9月、掲示板を設置した。（なお、会社には、分会が結成される以前から、複数の他の労働組合が存在し、会社は、年度毎に、市の交通局から使用許可を得た上で、各労働組合に対して組合掲示板設置を許可していた。）

平成24年1月13日、交通局長は市長に対し、「労働組合への便宜供与の取り消しについて」と題する電子メールを送信した。同電子メールには、同年1月19日から交通局の全事業所における便宜供与の許可を取り消し、遅くとも同年3月末には完全撤去とするスケジュール等が記載されていた。市長は、「了解しました。局長のマネジメントに敬意を表します。引き続きよろしく願います。」と記載した電子メールを返信した。

当時の交通局監理団体担当課長は、交通局総務部長に対して、交通局全体で便宜供与を見直している中で、会社に対して組合掲示板に係る使用許可を継続しては均衡が取れないのではないかなどとして、使用許可不更新について相談を持ちかけた。平成24年1月20日、交通局長、交通局総務部

長および担当課長の3名が協議を行い、本件使用許可不更新について検討がなされ、交通局長は使用許可不更新について了承した。

平成24年2月9日、交通局は会社に対し、組合および他労働組合の組合掲示板のための4営業所の使用許可について、同年3月31日の許可期間満了後は使用許可を更新しない旨を記載した書面を送付した。同年2月27日、会社は分会に対し、組合掲示板を同年3月31日までに撤去するよう、文書で通知した。同年2月29日、組合と会社との間で団体交渉が開催され、会社から、組合掲示板の撤去通知に至る経緯について説明がなされた。同年3月3日、組合は市長および交通局長に団体交渉申入書を送付したが、同年3月7日、交通局は組合に対し、交通局は組合と団交する立場にないと判断しており、団交に応じる意思がない旨、書面で回答した。そこで、同年3月16日、組合は、大阪府労委に、不当労働行為救済申立てを行った。

2 命令の要旨

組合が大阪府労委に請求した救済内容は、①会社に対する平成24年4月1日以降の組合掲示板の使用許可、②市による会社への組合掲示板の使用許可の更新、③市に対する誠実団体交渉応諾、④市および会社に対する謝罪文の掲示の4点であった。

これに対して、大阪府労委は、争点を3点に整理した上で判断を下した。

争点1（市は、本件において労組法上の使用者に当たるか。）については、朝日放送事件・最高裁判決の判断基準にもとづき、市の「使用者」性を否定し、市に対する組合の申立て（上記の②、③および④の市に関する部分）を却下した。争点2（会社および市が平成24年4月1日以降、組合掲示板の設置を認めなかったことは、組合に対する支配介入に当たるか。）については、会社の対応についてのみ判断を示し、諸事実を総合すると不当労働行為に当たるといえることはできないとして、申立て（上記の①およ

び④の会社に関する部分)を棄却した。争点3(平成24年3月3日の団交申し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か。)については、争点1において、市の労組法上の「使用者」性を否定し、市に対する申立てを却下したことから、判断を示さなかった(申立て却下)。

第2章 不当労働行為制度の目的と 「使用者」性の判断基準

1 不当労働行為制度の目的

大阪府労委命令の最大の問題は、朝日放送事件・最高裁判決の判断基準を適用して、すなわち、支配決定説に立って、市の労組法7条の「使用者」性を否定し、市に対する申立てを却下した点である。この点を検討するに先立ち、依拠すべき「使用者」性の判断基準について考察しておくことにする。

労組法7条の「使用者」の概念規定や判断基準は、不当労働行為制度の目的に即したものでなければならない。不当労働行為制度の目的をどのように解するかについて、学説は、次の3つの立場に分かれる。すなわち、① 不当労働行為制度は、憲法上の団結権保障を具体化したものであり、労働者の団結権それ自体を保護するととらえる立場(団結権保護説)、② 不当労働行為制度を憲法上の団結権保障の具体化と捉える点は①説と同じだが、その目的を「公正な労使関係秩序」の形成をめざしたものととらえる立場(団結権保障秩序維持説)、③ 不当労働行為制度の目的を労使関係の円滑化、円滑な労使関係の実現におく立場(団交重視説)の3つの立場である¹¹⁾。

最高裁は、第二鳩タクシー事件の判決¹²⁾において、「労働委員会の救済命令制度は、労働者の団結権及び団体行動権の保護を目的とし、これらの権利を侵害する使用者の一定の行為を不当労働行為として禁止した法(労組法-引用者注)7条の規定の実効性を担保するために設けられたもの」

であり、その目的は「正常な集団的労使関係秩序の迅速な回復，確保を図ること」であるとしている。このような最高裁の見解は，団結権保護説と団結権保障秩序維持説の中間に位置づけられるとの評価が一般的である。

2 労組法7条の「使用者」の概念規定と依拠すべき判断基準

上述の第二鳩タクシー事件・最高裁判決に従うと，労組法7条は労働者の団結権，団体行動権の保護を目的としており，救済命令は「正常な集団的労使関係秩序の迅速な回復，確保を図る」ことを目的としている。こうした不当労働行為制度の目的からすると，「使用者」概念は，「団結権の円満な行使を確保し，公正な労使関係秩序の回復を実現するためには，誰に救済を命じるのが妥当か」という観点に基づいて，規定されるべきこととなる。

不当労働行為の態様は千差万別であり，救済が多様な団結権侵害の実態に即してなされなければならないことからすれば，「使用者」概念は具体的状況に対応するように，弾力的なものでなければならないであろう。とりわけ，上述したように，労使関係が複雑化・多様化し，直接の雇用主ではない親会社等が子会社等の雇用や労働条件を支配し，子会社等の労働組合の団結権を侵害する事例が頻発している状況下では，親会社等を「使用者」に含みうる，幅広い概念規定が不可欠である。これとは逆に，「使用者」概念を先験的かつ硬直的に，雇用主に準じて定義しようとする¹³⁾ことは，救済の門戸を閉ざすものとして有害ですらある。

こうした点を踏まえると，「使用者」概念の定義としては，「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」という定義¹⁴⁾が，弾力的で，かつ，不当労働行為制度の趣旨・目的との関連を明確にしている点で，適切であると考えられる。

「使用者」概念を広く解する支配力説に対しては，「このような，外延が幾らでも増すような開放的な概念によって『使用者』を定義することは妥

当ではない¹⁵⁾、あるいは、「同説の使用者の定義は基本形をもたない弾力的概念」である¹⁶⁾、といった批判がなされている。本件の大阪府労委命令も、筆者が適切であるとする上述の定義について、「そのような外延が幾らでも広がり得る開放的な概念によって同法にいう『使用者』を定義することは相当ではない」(命令書33頁)と述べて、これを排斥している。

しかし、上述の定義にせよ、支配力説に属する他の定義にせよ、「外延が幾らでも広がり得る」といった無限定なものではない。上述の定義について述べれば、「労働関係に対して、……支配力ないし影響力を及ぼしうる地位」あるいは「不当労働行為法の適用を必要とする」という表現の中に、「使用者」が当該事案の労働関係に何らかの利害関係を有している者であることが含意されていると解することができる。すなわち、雇用主以外の者について労組法7条の「使用者」性が肯定される場合、その者が当該事案における集团的・個別的労働関係に何らかの経済的な利害関係を有する者であることは、この定義の前提であると考えられるのである。

また、「使用者」の範囲の明確化は、この定義に基づいて、「使用者」性の判断基準を具体化することにより達成しようと考えられる。判断基準の具体化に際しては、事実関係を不当労働行為の主体に着目して類型化すること(「使用者」の類型化)が有益である。「使用者」の類型としては、①派遣労働者や請負労働者の受入会社、②親子会社関係における親会社、③請負・業務委託関係における取引先などが考えられる。さらに、「使用者」性の判断基準は、不利益取扱い、団交拒否、支配介入という不当労働行為の類型ごとに、精緻化を図る必要がある。こうした「使用者」の類型と不当労働行為の類型とをクロスさせて、「使用者」性の判断基準を具体化することが重要であり、それによって、適切かつ安定した判定が可能になると考えられるのである。本件に即して述べれば、「業務委託を行っている注文主」という使用者の類型において、支配介入(便宜供与の拒否)が問題となる場合の「使用者」性の判断基準を明らかにすることが重要で

あり、この基準を本件の具体的事実関係に当てはめて、市の「使用者」性を判断することが肝要である。

第3章 朝日放送事件・最高裁判決の意義と 射程範囲

1 事件の概要

(1) 不当労働行為救済申立に至る経緯

朝日放送は、テレビ番組の制作業務につき、請負契約を締結したA社およびB社の従業員、さらにA社が請負った照明業務を下請けしたC社の従業員を、番組制作の現場に受け入れ、就労させていた。請負3社の従業員は、朝日放送が作成・交付した編成日程表、台本および制作進行表による指示に従い、朝日放送から支給ないし貸与された器材等を使用し、朝日放送の作業秩序に組み込まれて、朝日放送の従業員と共に番組制作業務に従事していた。そして、実際の作業の進行は、すべて朝日放送の従業員であるディレクターの指揮監督の下に行われていた。

このような労働実態を背景に、組合（近畿地方所在の民間放送会社等の下請事業を営む企業の従業員で組織された労働組合）は、賃上げ、一時金の支給、下請会社の従業員の社員化、休憩室の設置を含む労働条件の改善等を議題として団体交渉を申し入れた。しかし、朝日放送は、使用者ではないことを理由として、交渉事項のいかににかかわらず、団体交渉を拒否した。また、これとは別に、朝日放送の管理職による、組合員に対する脱退勧奨や暴力行為などがあった。そこで、組合は、団交拒否および支配介入を理由として、不当労働行為救済の申立てを行った。以下では、団交拒否に限定して述べることにする。

(2) 大阪地労委命令¹⁷⁾および中労委命令¹⁸⁾

大阪府地方労働委員会は、昭和53年5月26日付けで、団交拒否について

は、組合が申し入れた交渉事項のうち、「組合員らの勤務内容等被申立人の関与する事項」について、朝日放送の団交応諾義務を認めた。中央労働委員会は、昭和61年9月17日付けで、初審命令のうち、団交拒否に関する部分を変更し、「組合員らの番組制作業務に関する勤務の割り付けなど就労に係る諸条件」に限って、朝日放送の団交応諾義務を認めた。

(3) 東京地裁判決¹⁹⁾

朝日放送は、中労委命令を不服として、救済命令の取り消しを求めて行政訴訟を提起した。訴訟において、朝日放送は、労組法7条2号（団交拒否）の「使用者」概念について、「使用者に団体交渉義務を課するためには、当該労働者との間に雇用契約が存在するか、若しくは、少なくとも雇用契約が存在するのと同視し得るような実態がなければなら」ず、「これをある会社とその下請企業の従業員との関係についていうならば、当該会社が下請企業従業員の採用、配転等の人事権の行使についてはもとより、賃金その他の労働条件の決定等につき、雇用契約の当事者たる使用者と実質的に同視し得る程度にまで労務関係上の事項に介入し、これを決定する実態のあることが必要である」と主張した。

これに対して、東京地裁は、まず、「不当労働行為制度の目的は、労働契約の当事者に対してその契約責任を追及することにあるのではなく、労働者の団結権等に対する侵害行為を排除し、これによって生じた事実状態を除去することにより、労働者が団体交渉その他の団体行動のために労働組合を組織し運営することを擁護するとともに、労働協約の締結を主たる目的として団体交渉をすることを助成することにある。したがって、同法7条2号の『使用者』を労働契約の一方当事者である雇主に限定するのは正当でなく、右に述べた不当労働行為制度の趣旨、目的のほか、労組法1条に定める同法の目的及び『使用者』とされることによって課される法律上の義務等をも総合的に考慮して、これを決定すべきである」と判示した。そして、朝日放送の主張については、こうした判示に照らして「採用

することができない」として、これを排斥した。

次いで、東京地裁は、当該事案の事実関係を吟味した上で、次のように述べて、朝日放送の「使用者」性を肯定した。

「以上の諸事実に照らせば、下請3社は、名実ともに企業としての独立性を備え、本件組合員らの雇主として、請負契約又はこれを受けた下請契約に基づき、本件組合員らを右各契約の履行補助者としてそれぞれ原告に配属させているのであるから、下請3社が本件組合員らとの関係で労組法7条2号の『使用者』にあたることは明らかである。

しかし、原告（朝日放送-引用者注）は、本件組合員らが従事するテレビ番組の制作業務に関しては、請負契約等の条項に拘らず、本件組合員らを自己の従業員と同様に指揮、監督し、その労務の提供過程で問題となる諸事項、すなわち、勤務時間の割り振り、休憩、作業環境等を実質的に決定し、直接に支配しているのであるから、本件組合員らと原告との間には、労務の提供とこれに対する指揮、監督という直接的な関係が存在することになり、したがって、右のような事項については、原告は労組法7条2号の『使用者』にあたと解するのが相当である。本件命令が『就労に係る諸条件』というのは、命令全体の趣旨を勘案すると、右のような勤務時間の割り振り、休憩、作業環境等を指すものと解される。原告から貸与又は支給される業務遂行に必要な機材も、右諸条件の1つに含めることができる。

これらの事項については、実質的な決定権限のない下請3社に団体交渉義務を負わせても意味がなく、むしろ、これを実質的に決定し直接に支配している原告に組合との団体交渉に応じさせることが、団体交渉を労働者の基本的権利として保障している労組法の目的にかなうものというべきである。」

「原告は、本件組合員らの労務の提供過程で問題となる諸事項、すなわち、勤務時間の割り振り、休憩、作業環境等の『就労に係る諸条件』に関しては、『使用者』にあたるということが出来るから、これらの事項に関

して組合との団体交渉を拒否することは正当でなく、労組法7条2号の不当労働行為に該当するものというべきである。」

以上を要約すると、朝日放送は、雇用主以外の者が労組法7条2号の「使用者」といえるためには、労働者の採用、配転等の人事権の行使や、賃金等の労働条件の決定等につき、雇用主と実質的に同視しうる程度にまで介入している実態のあることが必要であると主張した。これに対し、東京地裁は、不当労働行為制度の趣旨・目的等を総合的に考慮して「使用者」を決定すべきであるとして、朝日放送の主張を採用しなかった。そして、本件の具体的事案の判断において、雇用主が独立性を有し、労組法7条2号の「使用者」に該当することが明らかな場合でも、雇用主以外の者が実質的に決定している事項については、その者が「使用者」に該当するとして、朝日放送に、「就労に係る諸条件」について団交応諾義務を認めただけであった。このような東京地裁判決は、当時、優勢であった支配力説に立脚した、極めてオーソドックスな判決であったと言える。

(4) 東京高裁判決²⁰⁾

東京高裁は、東京地裁判決を取り消し、朝日放送の「使用者」性を否定した。

東京高裁は、まず、労組法7条の「使用者」性の判断に当たって、労組法の趣旨・目的への配慮、不当労働行為制度の目的についての理解などの点において、「当裁判所も原審と別段意見を異にするものではない」とし、「労働者の労働関係上の諸利益への影響力ないし支配力という面から実質的判断を加えるべきものと解する」と述べた。

しかし、東京高裁は、続けて次のように判示した。

「しかしながら、このことは、雇用契約の有無という形式をはじめから無視してよいことまで意味するものではない。物事を形式的に把えるだけでなく、実質的に把えるべきであるといっても、労働関係の一方の当事者となるべき『使用者』とはどのような者をいうかを決定する判断の基準

となるべきものであるから、客観的な基準としてできるだけ判り易いものであること（多くの人が常識で判断できるようなものであること）が望ましい。

このことを考えると、現に労働者と雇用契約を締結している者がある場合には、そのこと自体一つの徴憑としての意味を持つから、それが形式に過ぎず、実は雇用契約上の雇用主以外の者が賃金や労働時間、職場への配置等の基本的な労働条件を決め、労働者の労務の提供を指揮命令していると常識で判断することができるような場合に、はじめてその者を使用者と認めることができるというべきであり、労働者と現に雇用契約を締結している者が、雇用契約を締結しているというだけでなく、労働者の賃金や、労働時間、職場への配置等の基本的な労働条件も決定している外形がある場合は、これも単なる外形に過ぎず、実は雇用主以外の者がこうした基本的な労働条件の決定自体に直接の影響力ないしは支配力を及ぼしていると常識で判断することができるような場合に、はじめてその者を使用者と認めることができるというべきである。さらに、雇用契約上の雇用主が、こうした労働条件の決定について現に労働組合との間で団体交渉を行い、労働協約も締結しているような場合には、通常ならもはや雇用契約が単なる形式とは考えにくいところであって、よほど特別な事情が認められない限り、雇用契約上の雇用主が『使用者』に当たるとみるのが、むしろ常識的な判断であると考えられるから、このような場合には、それでもなお雇用主以外の者が労働者の労働関係上の諸利益に直接の影響力ないし支配力を及ぼしていることを明らかにする具体的事実が証明されてはじめて、その者を使用者と認めることができると解するのが相当である。」

このように、東京高裁判決は、「使用者」性を判断するにあたっての基本的立場は東京地裁判決と同様であるとしつつも、判断基準は「客観的な基準としてできるだけ判り易いものであること（多くの人が常識で判断できるようなものであること）が望ましい」とし、「常識的な判断」という新たな概念を持ち込むことによって、雇用主以外の者が労組法7条の「使用

者」であると認められる場合を著しく限定した。そこには、交渉事項に応じて「使用者」が複数存在することを容認する東京地裁判決の柔軟な思考を見出すことはできない。

その上で、東京高裁は、当該事案について検討し、下請 3 社が事業主体として独立性を備えていること、また、組合との間で団体交渉を行い、労働協約を締結するなど、組合員らの雇用主として行動していることなどから、「下請 3 社は、それぞれその従業員との関係において実質的にもまさに労働組合法 7 条 2 号にいう『使用者』に該当すると認められる」と判示した。

次いで、朝日放送が使用者と認定されるための特別の事情の有無について審査し、ディレクターによる指揮命令は現場で多数の者が協同して行う作業を統合するものにすぎず、下請会社による従業員に対する就業命令には朝日放送ディレクターの指揮命令のもとに労務を提供すべき命令を含む、などと述べて、結論において、朝日放送の「使用者」性を否定したのであった。

(5) 最高裁判決

これに対して、中労委が上告し、最高裁判決が出された。

最高裁は、労組法 7 条の「使用者」について、次のように、判断基準を提示した。

「労働組合法 7 条にいう『使用者』の意義について検討するに、一般に使用者とは労働契約上の雇用主をいうものであるが、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かんがみると、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、右事業主は同条にいう『使用者』に当たる

ものと解するのが相当である。」

そして、最高裁は、この基準に当該事案の事実関係を当てはめて、朝日放送が労組法7条の「使用者」に当たることを肯定した。

2 最高裁判決の意義

最高裁判決の意義は、第一に、労働契約関係の有無に拘泥することなく、不当労働行為制度の目的に即して労組法7条の「使用者」性を判断する立場を明らかにしたことである。

このことは、訴訟の経過を振り返ると明らかである。なぜなら、最高裁は、東京高裁判決を破棄することにより、東京地裁判決を維持したのであり、東京地裁判決は、朝日放送の主張（労組法7条2号の「使用者」に該当するためには、当該労働者との間に雇用契約が存在するか、もしくは、少なくとも雇用契約が存在するのと同視し得るような実態がなければならない、とする主張）を排斥し、不当労働行為制度の趣旨・目的等を総合的に考慮して「使用者」を決定すべき旨を判示したものであったからである。また、最高裁が不当労働行為制度の趣旨・目的を重視していることは、上記の判断基準において、労組法7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かんがみると……」と述べていることにも表われている。

最高裁判決の第二の意義は、雇用主以外の事業主であっても、「雇用主と部分的とはいえ同視できる」場合には、その限りにおいて、労組法7条の「使用者」に当たるとして、部分的な「使用者」概念を認めたことである。

最高裁は、それまでも、社外工を設計図の製作業務に従事させていた注文者である企業（油研工業事件）、および、キャバレーの専属バンドを受け入れていたキャバレー経営会社（阪神観光事件）を「使用者」と認めていた²¹⁾が、これらの事件では、雇用主（請負会社と楽団）は、いずれ

も会社としての実体が乏しく、それだけ受入会社の使用者性が認められやすい事案であった。これに対して、朝日放送事件では、企業としての実体をもつ請負会社から労働者を受け入れていた会社の「使用者」性が問題となったのであった。最高裁は、雇用主と労働者の労働契約が形式にすぎない場合に限り、受入会社の「使用者」性を認めるべきであるとする高裁判決を破棄し、雇用主が一定の実態をもつ場合にも、受入会社が労組法上の「使用者」となりうることを認めた。最高裁判決によれば、派遣労働者を組織する労働組合は、問題に応じて、雇用主と受入会社の双方に団体交渉を求め得ることになり、この点で、最高裁判決は「使用者」概念を拡大する画期的な意義を持つのである。

3 最高裁判決の射程範囲

最高裁は、当該事案の事実関係を念頭に置いて、上記の判断基準を提示したと解することができる。すなわち、最高裁が提示した判断基準は、派遣労働関係における受入会社に適用される判断基準であり、労組法7条の「使用者」性の一般的な判断基準であると解することはできない。

(1) 文言解釈

このことは、判決文の文言解釈から明らかである。すなわち、判決は、「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7条-引用者注）の『使用者』に当たるものと解するのが相当である」と述べているのであるが、労組法7条の「使用者」に該当すると解される「右事業主」が、「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」ている者であることは、文理上、明白である。

(2) 地裁判決に呼応する最高裁判決

最高裁判決が派遣労働関係についての事例判決であることは、訴訟の一連の経過からも明らかである。最高裁判決は、原審である東京高裁判決を破棄することにより、東京地裁判決を支持したのであり、最高裁は、東京地裁判決の説示に呼応するものとして、判断基準を示したと解することができる。

東京地裁判決は、「ある会社とその下請企業の従業員との関係についていうならば、当該会社が下請企業従業員の採用、配転等の人事権の行使についてはもとより、賃金その他の労働条件の決定等につき、雇用契約の当事者たる使用者と実質的に同視し得る程度にまで労務関係上の事項に介入し、これを決定する実態のあることが必要である」とする朝日放送の主張を排斥し、勤務時間の割り振り、休憩、作業環境等の「就労に係る諸条件」については、これを実質的に決定し直接に支配している朝日放送に団交応諾義務を認めたのであった。東京地裁は、派遣労働関係である本件の具体的事実関係に即して、「使用者」を拡大する方向で判示したのではなく、また、雇用主以外の者が「使用者」と認められるための一般的な要件として、「就労に係る諸条件を実質的に決定し直接に支配していること」を求めるものではない。

訴訟の経緯に着目すれば、最高裁判決は、このような東京地裁判決の説示内容を一般的な表現方法で要約して示したと解するのが自然である。

第4章 支配決定説の問題点

1 不当労働行為制度の目的に反する不合理性

支配決定説は、朝日放送事件・最高裁判決の判断基準から、その一部を自説に適合するように都合よく切り取って作成した基準を、最高裁が労組法7条の「使用者」の一般的な判断基準として示したと説き、「使用者」

性が争われる事案に広く適用するものである。しかも、裁判例・命令例では、審査にあたって、最高裁判決にならい、就労に係る諸条件について、「現実的かつ具体的に支配、決定することができる地位」にあったか否か、具体的には、とりわけ、労働者に対する指揮命令の有無が重視されている。

本件の大阪府労委命令も、最高裁判決の一部を抜粋し、「労組法第7条にいう『使用者』については、労働契約上の雇用主以外の事業主であっても、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、当該事業主は同条の使用者に当たるものと解するのが相当である」と述べ、支配決定説に立つことを明らかにしている（命令書32頁から33頁）。そして、「会社に雇用される労働者の基本的な労働条件等の支配、決定について」、3つの項目（「ア 資本、財務及び人事関係について」、「イ 業務関係について」、「ウ 労務関係について」）を設けて検討を加え、市バス運行业務等についての市の関与は、「会社の従業員に対しては直接行われてはおら」ないことなどの事実を認定した上で、市の「使用者」性を否定している（命令書34頁から35頁）。

このような支配決定説は、派遣・請負労働者の受入会社以外の使用者類型の事案では、不合理な結論をもたらす。たとえば、親子会社のケースでは、支配決定説によると、ほとんどの場合、親会社の「使用者」性は否定されることになる。なぜなら、親会社が子会社の従業員を指揮命令することは、きわめて稀であるからである。しかし、親会社が子会社の経営に支配力や影響力を行使することを通じて、子会社従業員の雇用や賃金その他の労働条件に影響を及ぼすことはありうるのであって、このような場合に、親会社は、子会社従業員で組織する労働組合との関係で、紛争事項について、団体交渉に应诉べき「使用者」と解されるが、支配決定説によれば、「使用者」性は否定されてしまうのである。こうした結論は、不当労働行為制度の目的である団結権保障とはほど遠いものである。

2 最高裁判決の曲解

支配決定説は、朝日放送事件において、最高裁が労組法7条の「使用者」性についての一般的な判断基準を示したとの理解を大前提としている。しかし、前章で述べたように、最高裁判決の文言解釈、訴訟の一連の経過からして、最高裁判決は、派遣労働関係の事例についての判決である。支配決定説が前提とする理解は、曲解であると言わざるを得ない。

3 説得的な論拠の欠如

支配決定説を唱えた論稿としては、直井春夫「朝日放送事件最高裁判決（最三小判平7・2・28）の読まれ方」²²⁾がある。支配決定説の論拠を説いた部分は、次のとおりである。

「油研工業事件及び阪神観光事件は、ともに下請・派遣型の事案であるが、労働契約上の雇用主には事業主体としての実体がほとんど認められないものであることから、就労先企業に労働契約上の使用者性を追及することも可能であった事例である。それゆえ、あえて労組法7条の使用者性について一般的判断基準を示して判断する必要がなかった事例ともいえる。そして、先行3判決は、労組法7条の使用者性の判断基準として学説に争いのある、支配力説の立場をとるのか労働契約基準説²³⁾の立場をとるのかを明確にすることを回避し、ただ関係する事実を適示したうえで、結論を述べるという手法をとった。」

「これに対し、本判決の事案においては、労働契約上の雇用主である請負3社は事業主体としての実体を有するものである。したがって、労働契約上の雇用主とは別のものとして労組法7条の使用者それ自体が問題となる事案である。すなわち、労働契約上の雇用主の定義とは別のものとして、労組法上の使用者の定義を述べる必要があった事例ともいえる。それゆえ、最高裁は、先行3判決ではあえて示さなかった一般的判断基準を定式化したうえで判断を示したものと考えられる。（下線は引用者）」

「また、労組法7条の使用者について労働契約基準説を採るか支配力説

を採るかということ、考え方の基本に関わることであること、及びこの点について下請・派遣型の就労先企業と親会社型の親企業とを区別しなければならぬ特段の理由を見いだせないことからすれば、本定式のといった基本的な考え方は、労働契約関係にない事業者（雇用主以外の事業主）が労組法 7 条各号の使用者に当たるとされるか否かが問題とされる場合一般、すくなくとも、下請・派遣型のみならず親会社型の事案をもその射程距離にいられたものであると考えざるを得ない

論者の言うように、朝日放送事件が「労働契約上の雇用主とは別のものとして労組法 7 条の使用者それ自体が問題となる事案」であるとしても、そのことから、最高裁が「労組法上の使用者の定義を述べる必要があ」ったので、「一般的判断基準を定式化したうえで判断を示した」との結論を導き出すことは、論理的に飛躍があると言わざるを得ない。それは、あくまで論者の推測にすぎない。「労組法 7 条の使用者それ自体が問題となる事案」であっても、事案に即した判断基準を用いて判断をすることは十分にありうるからである。

また、確かに、論者の言うように、労組法 7 条の使用者についての「考え方の基本」を、下請・派遣型の就労先企業と親会社型の親会社とで区別すべき理由はないとしても、そうであるからといって、下請・派遣型の就労先企業と親会社型の親会社とで同一の判断基準を用いなければならない、ということにはならない。支配力説を採るにせよ、労働契約基準説を採るにせよ、事例の類型ごとに適切な判断基準を設けて「使用者」性を判定することは、むしろ、有益かつ必要である。

結局、支配決定説の依拠するところは、第 2 章で述べたように、支配力説による「使用者」概念は広すぎるといふ、支配力説に対する批判に尽きると言うことができる。労組法 7 条の「使用者」概念の拡散に歯止めをかけることが、支配決定説の問題意識であり、ねらいである。しかし、あまりに狭くかつ硬直的な基準を設けたがために、支配決定説は、救済制度の実を失う結果を招いてしまっている。「使用者」概念の拡散への懸念につ

いては、先に述べたように、「使用者」の種類と不当労働行為の種類とをクロスさせて、「使用者」性の判断基準を具体化することにより、適切かつ安定した判定が可能になると考えられるのである。

第5章 本件における大阪市の不当労働行為責任

前章までの検討を踏まえて、本件において市が労組法7条の「使用者」に該当するか否かについて論じることとするが、その前に、組合掲示板の設置場所の貸与（以下「組合掲示板の貸与」と）と不当労働行為の成否との関係について確認しておくことが肝要である。また、市が行ってきた組合掲示板の使用許可は、行政財産の目的外使用に対する許可であり、その判断には行政庁に裁量が認められていることから、本件の組合掲示板の使用許可を不更新とした市の判断の当否についても、考察しておく必要がある。以下、これらの点について述べた後、市の労組法7条の「使用者」性について論じることとする。

1 組合掲示板の貸与と不当労働行為の成否

労働組合が活動に必要な施設や設備などを自力でまかなうことが困難な場合に、使用者が一定の援助を与えることがある。こうした援助は「便宜供与」と呼ばれており、組合掲示板の貸与は、便宜供与の代表例である（その他、組合事務所の貸与や在籍専従制度の承認などが便宜供与に含まれる）。

使用者は、団結承認義務（憲法における団結権保障の帰結として使用者が負う義務）によって、便宜供与を義務づけられていると解されているが、通説・判例によれば、使用者の団結承認義務は抽象的なものにとどまるので、便宜供与がなされていない段階で、労働組合が使用者に対して便宜供与を請求する権利を当然に持つとは考えられていない。便宜供与は、労働協約や労使慣行によって、具体的な制度化がはかられるべきである、

と考えられている。

一方、便宜供与が労働協約や労使慣行によって一定期間継続されてきた場合には、事情は異なり、使用者が合理的な理由なしに一方的に便宜供与を廃止することは、支配介入の不当労働行為を構成する可能性があると解される。判例もこのように解しており、比較的新しい判決では、次のように述べられている。

「会社が便宜供与を与えたことによって、右掲示板及び本件プレハブ建物（組合事務所として利用されていた建物-引用者注）が組合の維持・運営ひいては団結権の確保のための手段となる機能を果たしているものであるから、会社は合理的な理由がないにもかかわらずこれらの返還請求ないし撤去をすること、あるいは、これらの便宜供与の根拠となる本件協定の解約予告をすることは、権利の濫用として許されないというべきである。（中略）さらに、右解約予告に至った経緯に鑑みると、これによって組合活動に支障をもたらし、原告会社の従前行ってきた組合弱体化を完遂させようとする意図の下に行われたものと推認することができるから、不当労働行為に該当し、許されないというべきである。」²⁴⁾

本件においては、会社と組合との間で、組合掲示板の設置について合意が成立し、交通局も施設使用を許可したので、組合掲示板の貸与が行われていた。しかし、その後、交通局が使用許可を不更新としたために、組合掲示板の設置が継続できない事態に陥っている。すなわち、本件は、一定期間継続されてきた便宜供与が一方的に廃止されたケースであり、便宜供与の廃止（施設の使用許可の不更新）を決定した市に「使用者」性が認められるとすれば、市による支配介入の不当労働行為が成立しうる事案である、ということができる。

2 本件組合掲示板の使用許可を不更新とした市の判断の当否

大阪府労委の事実認定によれば、「営業所管理業務等に関する覚書第 4 条第 2 項によると、会社が、委託業務と関連しない目的で、営業所施設

……を使用する場合は、あらかじめ交通局の許諾を得なければならないこととされており、「会社の従業員で構成される労働組合が営業所内に組合掲示板を設置する場合、交通局が会社に対して目的外使用許可を与えていた」（命令書24頁）。ところが、平成24年1月、交通局長と市長との間で電子メールのやり取りがあった後、当時の交通局の担当課長が、「交通局総務部長に対して、交通局全体で便宜供与を見直している中で、会社に対して組合掲示板に係る使用許可を継続しては均衡が取れないのではないかなどとして、本件使用許可不更新について相談を持ちかけ」、「交通局長、交通局総務部長及び担当課長の3名が協議を」行った結果、「交通局長は本件使用許可不更新について了承した」（命令書30頁）。

このようにして組合掲示板の使用許可を不更新とした市の判断は、果たして妥当なものであったであろうか。その当否が問われるところである。

この点について、市は、①「本件掲示板は、営業所という行政財産の目的外使用許可に付随して使用を許可していた」ものであり、「行政財産は本来、行政目的を達成するために用いられるべきものであって、行政庁は、許可申請があったとしてもこれを許可すべき義務を負うものではなく、その判断には、行政庁に広範な裁量が認められる」としている。そして、②「交通局長が本件掲示板の更新を許可しなかったのは、主として庁舎の適切な使用の見地からのものであり、組合に対する支配介入意思は何ら存在しないし、本件掲示板の使用許可に当たって、行政財産としての性質に鑑み、市民の信頼確保の観点から上記判断に至ったことが、違法と評価されるべきいわれはない」と主張している（命令書22頁）。

市の主張について検討すると、①の主張については、確かに、行政財産の目的外使用を許可するか否かは、施設管理者の裁量に委ねられていると考えられる。しかし、施設管理者の裁量も一定の制約に服し、裁量権の行使が違法と評価されることもありうるものであり、「行政庁に広範な裁量が認められる」からといって、本件の市の判断が当然に正当化されるわけではない。最高裁も、管理者の「裁量権の行使が逸脱・濫用に当たるか否か

の司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく重要性を欠くものと認められる場合、その場合に限ってではあるが、「裁量権の逸脱又は濫用として違法となるべきものと解するのが相当である」と判示している²⁵⁾。

次に、市の②の主張については、そこで述べられている「庁舎の適切な使用の見地」および「市民の信頼確保の観点」の内実が問題である。大阪府労委が認定した事実経過からすると、「交通局全体で便宜供与を見直している中で、会社に対して組合掲示板に係る使用許可を継続しては均衡が取れない」ことが、本件使用許可不更新の実質的理由であったと推察しうる。「交通局全体での便宜供与の見直し」は、平成23年12月に就任した市長が推し進めた、労働組合に対する便宜供与を一切禁止する施策の一環であり、交通局長らは、この施策を市の職員で組織する労働組合だけでなく、業務委託先会社の労働組合にも適用することを企図したものと考えられる。

市長が推進した便宜供与禁止の施策については、直近の大阪地裁判決(平成26年9月10日)²⁶⁾が、施策の一環である組合事務所の貸与の廃止につき、これを違法とする判断を下している。すなわち、大阪地裁は、組合事務所としての市庁舎の利用許可申請に対する市の不許可処分について、上述の最高裁が示した司法審査の基準にもとづいて審査を行い、「不許可処分は、重視すべきでない考慮要素(行政事務スペースとしての使用の必要性や組合事務所として庁舎の使用を許可することによる弊害のおそれ)を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項(労働組合等の団結権等に与える影響)を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らして著しく妥当性を欠いたものといえ、市長の裁量権を逸脱・濫用したもので、その余の点を判断するまでもなく違法というべきである」と判示している。

「交通局全体での便宜供与の見直し」も、市長が推進した便宜供与禁止施策の一環であるので、違法と判断される可能性が高いと考えられる。

以上、本件使用許可不更新は、「庁舎の適切な使用の見地」から行われたものとして正当化できるものではない。むしろ、真の目的は、労働組合に打撃を与えることであつたと推察される。したがって、市について、労組法7条の「使用者」性が認められさえすれば、使用許可不更新が支配介入の不当労働行為に該当すると考えられる。

3 本件における市の労組法7条の「使用者」性

(1) 本件における「使用者」性の判断基準

筆者は、先に述べたように、労組法7条の「使用者」の定義については、「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得る地位にある者」という定義が、弾力的で、かつ、不当労働行為制度の趣旨・目的との関連を明確にしている点で、適切であると考えている。そして、「使用者」性の判断にあたっては、使用者の類型と不当労働行為の類型とをクロスさせて、判断基準を具体化することにより、適切かつ安定した判定が可能になると考える。

本件は、「使用者」の類型としては、「業務委託関係にある取引先」の類型であり、不当労働行為の類型としては、支配介入（便宜供与の廃止）に該当する。本件のこうした特徴に着目して、「使用者」性の判断基準を具体化すると、次のとおりである。

まず、筆者は、上述の定義には、「使用者」が当該労働関係（集团的労働関係と個別的労働関係の両方を含む）に何らかの利害関係を有している者であることが含意されていると理解している。そこで、取引先による支配介入の類型（取引先の介入による便宜供与の廃止）においても、取引先の「使用者」性が肯定されるためには、第一に、当該取引先が、業務委託に関連して、業務委託先の集团的労働関係に利害関係を有していることが必要である。そして、第二に、取引先が、便宜供与を廃止させるだけの支

配力ないし影響力を、雇用主である業務委託先に及ぼしうる地位にあることが必要である。

以上の判断基準にもとづいて、以下、本件について検討する。

(2) 市と会社との関係を示す事実

大阪府労委の事実認定によると、会社は、交通局から、平成14年4月以降、複数の営業所の担当する市バス路線に係る市バス運行管理業務等の委託を受け、同業務を遂行している。会社が市バス運行管理業務等を受託し、遂行するに当たって、会社と交通局との間で、5つの書面が取り交わされており、この中の営業所管理業務等に関する覚書には、交通局が実施する監査及び検査の結果、必要があると認められた場合は、交通局は会社に対し、「労務管理に関する改善の勧告を行うことができる」とする規定が存在する。また、同覚書には、交通局及び会社は、「管理の受委託の実施にあたり、それぞれの労使関係を尊重しなければならない」とする規定も存在する。

本件申立時における、会社の資本金等に係る市の出資比率は、100パーセントであり、会社は、監理要綱に定める、市の監理団体に該当し、交通局が所管している。監理要綱によると、「監理団体等を所管する部局は、監理団体の事業計画、執行状況等を把握し、設立趣旨・目的に沿った運営がなされるよう必要な指導・調整を行うものとされ」ている。また、市には、「監理団体等の運営に関する審議等を行うために、調整会議が設置されており、同会議では、① 団体の見直し、② 経営改善、③ 組織・業務の活性化に関すること、④ その他調整会議が必要と認める事項に関することについて、調査・審議や必要な調整・指導が行われる」。(以上、命令書2頁、3頁、24頁ないし26頁参照。)

(3) 会社の集团的労使関係に対する市の立場

本件から一旦離れて、市が直接バス事業を営む場合について考えてみる

と、市民生活の支えとなる公共交通機関である市バスの事業を営む市は、社会の客観的要請に応えるために、多大な責任や義務を負っている。何よりも、乗客の安全を確保するために、市には、安全運転を徹底し、車両の整備に万全を期する責任と義務がある。また、タイヤの乱れが生じないように市バスの運行を管理すべき責任と義務、あるいは、乗客をはじめとする市バス利用者に対して接客マナーにかなった対応がなされるように、職員の教育・研修を充実すべき責任を、市は負っているというべきである。

こうした責任や義務を果たしていく上で、営業所内で公正な労使関係秩序が構築されていることは極めて重要である。なぜなら、労働組合は、業務遂行上の問題点を指摘し、改善に向けた提言を行うなど、市バス事業の適正な運営と発展にとって、重要な役割を果たしうる存在であるからである。したがって、団結権を尊重し、公正な労使関係秩序を構築し維持することも、市が果たすべき責任の一つであるといえることができる。

次に、市バス運行管理業務等を会社に委託した本件について考えてみると、市は、業務を委託したからといって、上述の市バス事業にともなう多大な責任や義務を負わなくなるわけではない。乗客の安全確保をはじめとする様々な責任や義務を、市は、相変わらず負っているものであり、市の責任において、会社の業務遂行状況を監督し、場合によっては、会社を指導すべきなのである。

市は、会社に業務を委託するに際して、会社との間で種々の書面を取り交わし、また、会社への出資を通じて、会社を市の指導が及ぶ監理団体としている。それは、まさに、業務委託に伴って市が負うことになる、会社を監督・指導すべき責任を全うするために、会社に対する市の権限を保有するための法的枠組み作りであったと捉えることができよう。

市が直接バス事業を営む場合に市が負う「団結権を尊重し、公正な労使関係秩序を構築・維持すべき責任」も、業務委託によって、形を変えて存続することとなる。市は、会社の業務遂行が適正・円滑に行われるように、あるいは、労使関係の無用の混乱によって市バスの運行に支障が生じ

ないように、「会社の労使関係を注視し、会社内で公正な労使関係秩序が構築・維持されるよう支援すべき立場に立つ」ことになるのである（事情によっては、社内の労使関係について、監理団体たる会社に、市が指導する場合もありうるであろう）。

営業所管理業務等に関する覚書の第10条には、市と会社が「それぞれの労使関係を尊重しなければならない」と記載されている。しかし、このことと、市が会社内の公正な労使関係秩序の構築・維持に向けて支援すべき立場にあることとは、決して、矛盾するものではない。

本件で争われている、掲示板の設置にかかわる施設の使用については、目的外使用であることから、業務委託に際して、使用許可の最終的権限は、市が保持することとなった。その後、市は、会社と組合あるいは他の労働組合との間で合意した掲示板の設置につき、継続的に使用させることを前提に許可をしているが、その際、市は、会社の労使関係を尊重するとともに、公正な労使関係の実現に向けて支援すべき自らの立場を自覚して、施設使用許可を更新してきたものと推測されるのである。

(4) 市の「使用者」性と不当労働行為責任

上述したように、取引先の介入による便宜供与の廃止という事案において、取引先の「使用者」性が肯定されるためには、取引先が、① 業務委託に関連して、業務委託先の集团的労働関係に利害関係を有していること、および、② 便宜供与を廃止させるだけの支配力ないし影響力を直接の雇用主である業務委託先に及ぼしうる地位にあること、という二つの要件を充足している必要がある。

本件において、市がこれらの要件を充足しているか否かを検討すると、①の要件については、市は、単に「集团的労働関係に利害関係を有している者」とどまらず、「会社の労使関係を注視し、会社内で公正な労使関係秩序が構築・維持されるよう支援すべき立場に立つ者」であり、市が①の要件を充足していることは明らかである。②の要件については、市は、

組合掲示板の使用許可の最終的権限を保持し、それを行使して、使用許可不更新を決定した当事者である。組合掲示板を使用できるように、原状を回復できるのは、唯一、市のみである。したがって、市が「便宜供与の取消しを行わせるだけの支配力ないし影響力を業務委託先に及ぼしうること」は明らかであり、市は、②の要件も充足している。したがって、市は、労組法7条の「使用者」に該当するものである。

市は、使用者が第三者から事務所を賃貸して組合に転貸している場合に例に挙げて、本件はこれと同じ事例である旨主張しているようである（命令書15頁から16頁）。しかし、市が置かれている立場は、そのような単なる賃貸人と同じではない。これまで縷々述べてきたように、市は、会社内の公正な労使関係秩序の構築・維持を支援すべき立場にあり、また、会社の労使関係を尊重すべき立場にある。上述したように、平成14年の4月に業務委託を行って以降、市は、このような立場を自覚し、会社と組合との間で合意した掲示板の設置につき、施設使用を許可してきたものと思われる。ところが、現在の市政は、このような自らの立場を理解せず、それどころか、使用許可を不更新とすることで、会社の労使関係に直接介入したのであり、こうした現市政の行為は、厳しく指弾されるべきである。

業務委託の際に作り出された法的枠組みを考慮するならば、市の「使用者」性を認め、市に不当労働行為責任を負わせて、原状回復を図ることは、市自身が業務委託にあたって設定した法的枠組みに即した問題の解決であると言えよう。

(5) 結 論

業務委託関係にある取引先の支配介入（取引先の介入による便宜供与の廃止）が問題になっている本件に、朝日放送事件・最高裁判決が示した労組法7条の「使用者」性の判断基準を機械的に適用することは、誤りである。取引先の介入による便宜供与の廃止が問題になる事案において、取引先の「使用者」性が肯定されるためには、取引先が、① 業務委託に関連

して、業務委託先の集团的労働関係に利害関係を有していること、および、② 便宜供与を廃止させるだけの支配力ないし影響力を直接の雇用主である業務委託先に及ぼしうる地位にあることが必要である。本件において、市は、これら二つの要件を充足している。したがって、組合掲示板の使用許可を更新しなかった市は、労組法 7 条の「使用者」に該当するものである。

- 1) 学説の議論状況の詳細については、竹内（奥野）寿「労働組合法 7 条の使用者」季刊労働法 236 号（2012 年）211 頁参照。
- 2) 本多淳亮『不当労働行為論・共同研究労働法 2』（法律文化社、1969 年）47 頁。
- 3) 岸井貞男『不当労働行為の法理論』（総合労働研究所、1978 年）145 頁。
- 4) 外尾健一『労働団体法』（筑摩書房、1975 年）209 頁。
- 5) 判例において、判断基準を明確化した上で、雇用主以外の者を労組法 7 条の「使用者」として認めた最初の判決は、油研工業事件・横浜地裁判決（横浜地判昭 47・10・24 労働法律旬報 822 号 65 頁）であった。同判決は、社外工に自ら指揮命令を下して設計図の製作業務に従事させていた受入会社を使用者と認定したが、その結論は、最高裁においても支持された（最一小判昭 51・5・6 最高裁判所民事判例集 30 卷 4 号 409 頁）。次いで、最高裁は、阪神観光事件において、演奏契約を結んでいる楽団の団員が組織する労働組合との関係において、キャバレー経営会社の使用者性を肯定した（最一小判昭 62・2・26 労働判例 492 号 6 頁）。労働委員会命令においては、判断基準を明確にした上で、雇用主以外の者に「使用者」性を認めた最初の命令は、社外工を組織する労働組合が受入会社に団交応諾命令を求めた日清製粉事件の栃木地労委命令（昭 48・2・2 不当労働行為事件命令集 49 集 65 頁）であった。これを皮切りに、親会社や派遣先、取引先を「使用者」として認定する救済命令が相次いで出された。初期の命令例として、派遣先については、派遣労働者と受入会社との間に事実上の支配従属関係があるとして、派遣労働者を組織する労働組合との間での会社の団交応諾義務を認めた近畿放送事件・京都地労委命令（昭 50・11・7 不当労働行為事件命令集 57 集 164 頁）、親会社については、営業譲渡に伴い親会社から子会社に転籍した組合員が子会社の解散により解雇された事案で、親会社に対して組合員らの原職または原職相当職への復帰を命じた阿部写真印刷事件・福島地労委命令（昭 53・7・27 労働法律旬報 960 号 57 頁）、取引先に関して、荷主限定の運送会社が経営難を理由に解散し、組合員らを解雇したのに対し、荷主である取引先と運送会社の両社に、組合員らを元の運送業務に従事させることなどを命じた大桑生コン事件・長野地労委命令（昭 51・3・11 不当労働行為事件命令集 58 集 268 頁）を挙げることができる。
- 6) 最一小判平 7・2・28 民集 49 卷 2 号 559 頁。
- 7) 日本一コンクリート事件・大阪地判平 8・5・27 労働判例 700 号 61 頁、真壁組事件・大阪高判平 10・10・23 労働判例 758 号 76 頁、大阪証券取引所（仲立証券）事件・東京地判平

不当労働行為の「使用者」性の判断基準（中島）

- 16・5・17 労働判例876号5頁など。
- 8) 全日本空輸・大阪空港事業事件・大阪地労委命令平12・5・26 労働判例784号88頁，大阪証券取引所（仲立証券）事件・大阪地労委命令平12・10・26 労働判例795号93頁，JR西日本（大誠電機工業）事件・大阪地労委命令平13・12・4 労働判例817号85頁など。また，中央労働委員会は，最近，派遣先や業務請負の発注元（国，企業）が派遣労働者や請負業者従業員を組織する労働組合からの団体交渉の申入れを拒否した事案について，派遣先や発注元が労組法7条の使用者に該当しないことを理由に，組合の救済申立てを棄却する命令を相次いで発している。これらの命令に示された「使用者」性の判断基準の問題点については，中島正雄「団交拒否事例における『使用者』の判断基準」労働法旬報1814号6頁参照。
 - 9) 大阪府労委命令平25・8・20 中央労働委員会事務局「命令・裁判例データベース」<http://web.churoi.go.jp/>（以下，「中労委 HP」と略述する）。
 - 10) 本件の申立人である労働組合は，大阪府労委命令の取り消しを求めて，大阪地裁に訴訟を提起した。筆者は，この訴訟に関連して，2014年12月，大阪地裁に意見書を提出した。本稿は，この意見書を元に，必要な修正を施し，論文として整理したものである。
 - 11) 東京大学労働法研究会『注釈労働組合法・上巻』（有斐閣，1980年）305頁以下参照。
 - 12) 最大判昭52・2・23 民集31巻1号93頁。
 - 13) 菅野教授は，「使用者」を「労働契約関係ないしはそれに近似ないし隣接した関係を基盤として成立する団体的労使関係の一方当事者」（菅野和夫『労働法』〔第10版〕〔弘文堂，2012年〕753頁）にとらえ，労働契約の当事者である雇用主に準じる者に限定する見解（労働契約基本説）を唱えられている。
 - 14) 西谷敏『労働組合法』〔第3版〕（有斐閣，2012年）150頁。
 - 15) 下井隆史『労使関係法』（有斐閣，1995年）106頁。
 - 16) 菅野・前掲（注13）書753頁。
 - 17) 大阪地労委命令昭53・5・26 中労委 HP。
 - 18) 中労委命令昭61・9・17 中労委 HP。
 - 19) 東京地判平成2年7月19日労働判例566号17頁。
 - 20) 東京高判平成4年9月16日労働判例624号64頁。
 - 21) 注5）参照。
 - 22) 中央労働時報1062号（2006年）2頁以下。
 - 23) 労働契約基準説という表現は，最高裁判所判例解説（福岡右武執筆）（法曹時報50巻3号〔1998年〕166頁）の中で用いられたものであり（173頁），労組法7条の「使用者」を，「雇用主であるかどうかを中心的な基準にしつつ」，労組法7条の趣旨・目的に照らして，「それをどこまで拡張することができるかという観点から問題を考察する立場」であるとされている。
 - 24) 岩井金属工業事件・東京地判平8・3・28 労働判例694号65頁。同旨，神谷商事事件・東京地判平8・6・26 労働判例699号51頁。
 - 25) 最三小判平18・2・7 民集60巻2号401頁。
 - 26) 本稿執筆時点では，判例集に未掲載。