

## 資料 2

杉並区長 岸本 聰子 様

### 意見書

2025 年 11 月 21 日

東京駿河台法律事務所 弁護士 坪 由美子

当職は、以下の件(以下、「本件」という。)に関する貴区(以下、「杉並区」という。)からの委託調査事項(以下、「本件委託調査事項」という。)について、第三者としての立場から、本書をもって下記のとおり法的意見を申し述べます。

#### 記

#### 第1 本件について

杉並区が同区障害者団体連合会(以下、「連合会」という。)に委託した杉並区設置の障害者交流館(区立和田障害者交流館及び区立高円寺障害者交流館)の管理運営業務(以下、「本件委託業務」という。)のうち日常清掃業務(以下、「本件業務」という。)について、連合会が障害者を「労働者」としてではなく「就業訓練の清掃員」として従事させ、新宿労働基準監督署(以下、「新宿労基署」)より労働基準法(以下、「労基法」という。)、労働安全衛生法、最低賃金法の各違反事項があるとの是正勧告(以下、「本件是正勧告」という)を受けた<sup>1</sup>件。

#### 第2 本件委託調査事項について

当職が杉並区長より委託を受けた調査事項は以下のとおりである。

- I 本件業務に従事していた本件作業者らの、「労働者」としての実態の有無(労働基準法第9条の「労働者」該当性)
- II 連合会が本件作業者らを労働者としてではなく就業訓練の清掃員として従事させていたことに関する杉並区の責任
- III I IIを受けて杉並区が講ずべき再発防止策

#### 第3 当事者・関係者、関連施設等について

以下、本件委託調査事項に関連して、当事者・関係者、関連施設等の情報を整理する。

- 1 杉並区(障害者支援関連)

本件に関連する主な分掌業務は以下のとおりである(以下、下線は筆者)。

---

<sup>1</sup>令和7年7月31日付「是正勧告書」。

(1) 障害者施設支援課の分掌業務として「障害者福祉会館及び視覚障害者会館その他区内の障害者福祉施設との連絡調整に関すること」「精神障害者の福祉の増進に関するこ<sup>と</sup>」「障害者の就労支援に関するこ<sup>と</sup>」など<sup>2</sup>。そのほか、障害者施策課の分掌事務として「障害者福祉の啓発及び支援に関するこ<sup>と</sup>」「障害者の権利擁護の推進に関するこ<sup>と</sup>」など。

(2) 障害者施設支援課業務の具体的な内容<sup>3</sup>

同課管理係では「心身に障害を持つ方の福祉の増進を図るため、障害者福祉会館、障害者交流館及び視覚障害者交流館を設置しています」として、同一目的のもと、障害者福祉会館（以下、「福祉会館」という。）と並列的に、和田障害者交流館、高円寺障害者交流館（以下、2つをあわせて「和田・高円寺交流館」ないし「交流館」とい<sup>う</sup>、前者を「和田交流館」ないし「和田」、後者を「高円寺交流館」ないし「高円寺」という。）を設置している旨述べ、障害者集会施設の運営を担うほか、「障害者通所施設等の運営支援」などを行っているとする。

同課事業者支援係では「障害福祉サービス事業者等の人材確保・育成・定着」などを、同課就労支援係では「障害者・企業双方への支援を行い、障害者の就労機会の拡大を図ります。また、障害者施設の工賃アップに向けての取組を実施し、障害者施設利用者の経済面の自立を進めます」とし、「就労相談・支援」として、杉並区障害者雇用支援事業団（以下、「ワークサポート杉並」という。）に委託し、就労希望の障害者や現に就職している障害者への相談や就労面から生活面までの一体的な支援を行うとし、「雇用機会の拡大」の具体的な内容として「ネットワークの構築」を掲げ、区内の就労支援事業所等と「情報の共有・連携を図り、就職、職場定着のための支援を効果的に行うため、各機関の実務担当者による雇用支援ネットワーク会議を月例で開催」、「支援力向上に向けて課題共有の事例検討の実施や企業見学会、模擬面接会等を実施しています」などとする。

## 2 杉並区障害者団体連合会（以下、「連合会」という。）

杉並区は本件委託業務を同区内の障害者団体（計15団体）から構成される連合会に委託している。この点、杉並区は、説明資料<sup>4</sup>にて、新宿労基署に対し、「当該施設の管理運営に当たり、就業訓練として、障害者と契約し、清掃業務に従事させている（高円

---

<sup>2</sup> 「杉並区組織規則」。

<sup>3</sup> 同区「障害者施設支援課」分掌業務内容説明。

<sup>4</sup> 令和5年12月21日付説明資料（「杉並区立障害者交流館の清掃職員の労働条件等について」）。連合会と杉並区（障害者生活支援課）が新宿労基署に相談に行った際、交流館の障害者清掃員の労働条件等について、杉並区が同労基署に対して行った説明資料である。

寺4名、和田2名)」「清掃職員が円滑に業務に従事できるよう、清掃指導員を配置し、仕事の指導を行っている。」などと説明している。

本件業務に関する連合会と障害者清掃員との契約関係、これまでの経緯等は、杉並区長宛の是正勧告書報告メモ<sup>5</sup>（以下、「是正勧告書報告メモ」という。）に記載されている。連合会は、本件業務に際し障害者清掃員をサポートする清掃指導員との間では労働契約を締結しているものの、障害者清掃員については労働者扱いとはしていなかった（同人らに対し、「業務内容通知書」を発行していた）。

交流館と連合会との関係について、平成23年5月13日発行「創立10周年記念誌」「杉並区の障害者福祉と杉並区障害者団体連合会（2011年版）」（以下、「連合会記念誌」という。）によれば、「『新しくできる障害者集会所＝現在の高円寺障害者交流館の管理・運営と清掃事業を障害者団体で受託したい』」ということで、連絡協議会ではなく、意思決定と責任を持つ形の障害者団体連合会設立になったのです。」「連合会を『組織として確立する』ということは、まだまだ不十分な面はあると思いますが、なんとか出来てきたと思います。」「今、みんなに何を伝えるべきか、障害者団体として何を議論し、どんな活動をすべきか、ということを（健常者の）事務局長に任せるのではなく、障害者（当事者）が考え、提案すべきだ」などとある。

この点から、杉並区が高円寺交流館を新設するタイミングで、交流館の管理・運営と清掃事業について、当事者（障害者）として主体性をもって意思決定と責任を持つべく、「心身障害者団体連絡協議会」が連合会に改組したことなどがわかる。

### 3 和田・高円寺交流館と杉並障害者福祉会館

前述のとおり、杉並区では、本件是正勧告の対象となった和田・高円寺交流館のほか、福祉会館を設置しており、和田・高円寺交流館を福祉会館とひとくくりとする扱いが見られる<sup>6</sup>。

杉並区は、福祉会館の管理運営業務については、連合会でなく「杉並障害者福祉会館運営協議会」に委託、同協議会では、受付業務と清掃業務を障害者に担わせており、清

<sup>5</sup>令和7年8月6日付「障害者団体連合会に対する労働基準監督署からの是正勧告について」と題する書面。これは、杉並区（障害者施設支援課）が、本件是正勧告について、これまでの経緯や労働基準監督署に連絡し事情を説明したことをまとめて、区長に報告したものである。

<sup>6</sup> 杉並区が、交流館を福祉会館とひとくくりにする扱いの例として、「杉並区立障害者福祉会館及び視覚障害者会館条例」では、第2条1項にて「福祉会館」の目的、同条2項にて「視覚障害者会館」の目的を記載するも、交流館の目的に関する定めはなく、むしろ、第1条記載の表では、交流館につき、杉並視覚障害者会館と区別し、福祉会館と並べて記載している。

掃業務については知的障害者 7 名が指導員 2 名とともに従事している。追って述べるが、当職による本件委託調査の結果、同協議会では、障害者清掃員との間の契約について、当初は交流館同様、労働契約ではなかったものの、平成 25 年以降労働契約に切り替え、労働者として雇用していたことが判明した。

連合会記念誌によれば、同誌発行当時、福祉会館（会館運営協議会）会長も連合会会长である高橋博氏が務めている。

#### 4 障害者清掃員

本件業務は、杉並区から連合会へなされた本件業務委託の対象業務の一部をなすものであり、連合会が、障害者清掃員及び清掃指導員をして、高円寺では平成 14 年 3 月から、和田では平成 18 年 4 月から作業を開始した。交流館にて作業した障害者清掃員（累計）は、高円寺で 11 名、和田で 4 名である。そのうち作業期間が最長の者は平成 14 年 3 月から令和 6 年 3 月まで、であった。

本件では、令和 7 年 7 月 31 日付で新宿労基署から是正勧告がなされているところ、同勧告書にて、最低賃金法第 4 条及び労基法第 24 条違反を指摘されたのは、令和 4 年 7 月 1 日から令和 7 年 3 月 31 日までの期間であり、「労働者○○○○他（清掃員）」と記載される形では正勧告の就労対象とされた障害者らは、高円寺 5 名、和田 2 名の計 7 名である（以下、「本件作業者ら」という）。

「是正勧告書報告メモ」によれば、連合会は、本件業務委託について令和 7 年 3 月をもって受託しないことを決定し、当時在籍していた本件作業者 5 名については、杉並区が障害特性などを確認し、新たな就労先につないだ、とある。

本件作業者 5 名のその後の就労先は、「交流館清掃員（在籍期間）」と題する表によれば、高円寺 3 名は一般就労へ 1 名、B 型へ 1 名、就労移行へ 1 名、和田 2 名は一般就労へ 1 名、B 型へ 1 名となり、2 名の一般就労が実現している。

### 第 4 法的見解

以上を前提に、以下、本件委託調査事項につき、法的見解を述べる。

#### 【 I について】

**結論：**本件は、労基法第 9 条にいう「労働者」性が当然に認められる事案とは言い難い。

しかし、本件では、以下の理由により、法政策的観点から、杉並区が自ら率先して II 記載の責任を負うべき、と思料する。

#### 理由：

- 1 本件作業者らの作業実態
  - (1) 本件作業者らの作業実態について

杉並区から提供された各資料記載の作業実態と当職調査との間に齟齬はなかった。

## (2) 労働者性に関する当職調査からの補足

### ① 和田交流館について

本件作業者ら（2名）は概ね契約どおりの時間割で作業し休憩していた。

作業は勤務時間の始業時刻（8：00）には開始できるよう支度を指示。

本件委託の日々の作業量は、作業指導員が単独で行えば、本件作業員らを担い手として予定する所定作業時間よりもはるかに短く終わってしまうものである。作業指導員は、本件作業者らの日々変化する心身の状況、意向等も踏まえつつ、彼らのペースを大切にしながら進めていた。

本件作業者らも、同じ個所を何度も丁寧に清掃するなどしながら、所定作業時間を時間一杯作業していた。

今回、新宿労基署が入ったことで、メディア等が連合会等に責任追及していることやその内容を受けて、本件作業者らやその家族らも戸惑っている様子である。彼らからは、むしろ、今までよくしてくれた、という感謝の声が寄せられている。

本件作業者らも心地よく過ごしてくれていた様子で、2名中1名は、契約終了後の今も、当時を懐かしみ、たびたび顔を出してくれている（本件作業者にとっての地域における居場所機能が継続できているといえる）。

### ② 高円寺交流館について

着替え等したうえで勤務時間の始業である8時15分に集合。この点は、労働者としての立場の者への指揮命令というより、日常生活での時間厳守などということが生活訓練としても大切であるため、徹底するようにしていた。

和田同様、交流館での在館及び所定作業時間（週5×6時間）については、体調に関わらず気分次第で来ないことを良しとするがごとき欠席の自由は認められていない様子だった。

遅刻をした場合は、バスが遅れたなどの正当事由がない限り、同時間分を差引く扱いであった。

作業の量や質は人それぞれであり、階段の手すりの清掃の際など、作業中に眠くなつて手が動かなくなってしまうことなどもよくあった。

作業・休憩時間は計画通りではなく、それぞれ隨時取っていた。特に午後は清掃作業をせず、ソファーで横になつたりしてゆっくりくつろぐということもよくあった。

本件作業者らのうちある作業者同士は、指摘をされ感情が高ぶると喧嘩をしてしまうことがままあり、それにより作業そのものを中断することもあった。

日々の作業量は多くなく、退出時間まで時間が余ってしまうので、本件作業者らの訓練のために、清掃だけでなく、その他の作業（ペットボトルをつぶす、シュレッダーにかける、ごみ箱の内側に入れる箱を広告用紙で折るなど）を取っておいて、希望者にそうした作業を行ってもらう、ということもあった。これらは強制ではなく、それぞれ、これをやりたい、あれをやりたい、など積極的に手をあげてくれており、それにこたえる形で実施していた。

訓練計画について、和田同様、詳細なプログラムの策定はない。

## 2 「労働者性」に関する判断

### (1) いわゆる「労働基準法研究会報告」<sup>7</sup>の主要判断要素の検討

#### ①仕事の依頼への諾否の自由

---

<sup>7</sup> 昭和 60 年 12 月 19 日付「労働基準法研究会報告（労働基準法の『労働者』の判断基準について）」（以下、「昭和 60 年労基研報告」という）。旧労働省「労働基準法研究会」が労基法第 9 条に定める「労働者」の定義を具体化し、労働者性の判断基準（使用従属性）を整理しまとめたもの。

現在、労働者性概念については議論の真っただ中であり、2025 年 1 月 8 日公表の労働基準関係法制研究会報告書では、労基法における「労働者」について、同法第 9 条の定義規定は維持しつつ、「昭和 60 年労基研報告」については「働き方の変化・多様化に必ずしも対応できない部分も生じている」として、「見直しの必要性を検討していく必要がある」と明言し、具体的には、国際的な動向も視野に入れながら、「人的な指揮命令関係だけでなく、経済的な依存や交渉力の差等について、どう考えるか」、「労働者性の判断において、立証責任を働く人側に置くのか、事業主側に置くのか（推定規定）」等といった点を、専門的な研究の場を設けて総合的な検討を行うべきと提言した。これを受け、厚労省は、①労働基準法上の労働者性に関する事例、裁判例等や学説の分析・研究や、プラットフォームワーカーを含む新たな働き方に関する課題や国際的な動向の把握・分析、②労働基準法上の労働者性の判断基準の在り方、③新たな働き方への対応も含めた労働者性判断の予見可能性を高めるための方策、の 3 点を調査・検討するため、「労働基準法における『労働者』に関する研究会」を設置し、国内外で議論されている最中にあるが、いまだ改定には至っていない。

和田・高円寺双方につき、全くなかった、とは言い難い。高円寺の場合は欠席の自由の点はともあれ、事業所にて実際に作業するか否かについての自由度はより高かったといえる。

②業務遂行上の指揮監督

和田・高円寺双方とも、清掃指導員による指揮監督はなされていたが、それは訓練的要素によるところが大きいといえる。

③時間的・場所的拘束性

和田・高円寺双方とも、時間的・場所的拘束性が認められる。

④代替性

和田・高円寺双方とも、代替性が認められる。実際、本件作業者らが清掃しない曜日は別の者が担当していた。

⑤報酬の算定・支払方法

作業の成果を問わず、一定額が作業時間に応じ支払われていた。但し、その金額は最低賃金の半額であった。

遅刻など不就労の場合は差引く扱いとされていた。

(2) 平成 19 年 5 月 17 日付都道府県労働局長あて通知<sup>8</sup>の検討

上記通知は、障害者自立支援法に基づく就労継続支援事業実施施設以外にも、いわゆる授産施設、小規模作業所等の形態で、障害者が作業に従事している施設にて、作業に従事する障害者が、労働基準法第 9 条の労働者に当たるか否かにつき疑義が生じていることを踏まえ、同通知記載の内容で判断を行うよう、都道府県労働局長あてに通知したものである。

同通知は、下記のとおり、「訓練等の計画が策定されている」か否かで場合分けを行っており、同通知所定の「訓練等の計画が策定されている」場合は、当該作業に従事する障害者は、「労働基準法第 9 条の労働者ではないものとして取り扱うこと。」とされている。

本件は訓練等の計画が策定されていないため、「訓練等の計画が策定されていない」(下記 3) に該当するが、本件作業実態に照らし、下記の(1)～(4)のうち、該当し得るのはせいぜい(3)の「欠勤、遅刻・早退に対する工賃の減額制裁があること」程度で、実際の制裁的運用も厳格になされているといえない。その余の(1)(2)(4)は、本件作業者らの作業実態からは認められず、同通知に依拠すれば、労基法第 9 条の「労働者であるものとして取り扱う」には当たらない。

---

<sup>8</sup> 厚生労働省労働基準局長基発 0517002 号「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」。

## 記

### 「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ものであ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、労働基準法第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)のいずれか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、能率を上げるために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」

### 3 評価

連合会と本件作業者らとの間の「業務内容通知書」は、連合会が雇用する他の従事者の「労働条件通知書」の書式に準じて作成されたため、同書には「賃金」、「服務規程」など、労働者性を前提とするがごとき文言の散見が確認できる。

こうした文言は、令和5年12月、連合会が杉並区担当者とともに新宿労基署に相談に赴いた際、誤解を招くため修正するよう助言を受けていた。

しかし、連合会はその助言に基づき文言の適正な修正を行うことなく、また、杉並区も、その点を確認することなく、連合会に対し、令和6年度の業務委託を行った。

もとより、「請負・委任契約による労働供給者が「労働者」か否かは、契約の形式（文言）によって決められるのではなく、労働関係の実態において事業に「使用され」かつ賃金を支払われている労働関係（労働契約関係）と認められれば、「労働者」といえる。」（菅野・山川「労働法」第13版）。

よって、労働者性は、文言で決されるものではなく、労働関係の実態で判断すべきである。

しかし、本件では上記実態からして、労働者性が顕著なケースとは言い難い。とはいへ、それは、障害特性に応じた合理的配慮がなされていたことに依拠する面が多い。

また、施設利用者への居場所設定という面も否めないものの、時間的・場所的拘束が存すること、しかもそれが週5×6時間と長時間に及ぶこと、にもかかわらず、作業に関し、ステップアップ等を視野に入れた訓練計画立案もなされていなかった点は軽視できない。

そのうえで、本件において、重要な判断要素として考慮せざるを得ないのは、追って述べる、福祉会館における処遇の点である。同会館は交流館（とりわけ和田）と概ね同様の作業実態であるところ、当職による本件調査で、平成25年以降、契約形態を労働契約に変更していたことが判明した。

同じ杉並区設置の会館に関する委託業務でありながら、一方は労働者性が認められ賃金も最低賃金以上、他方は否定され最低賃金の半額、との扱いを容認することは平等原則に反するものといえる。

## 【IIについて】

**結論：**本件作業者らの契約当事者はいうまでもなく杉並区ではなく連合会である。そして、本件作業者らが実際に行っていた作業実態に鑑みれば、彼らは法的には当然に「労働者」とは認めがたい。

しかし、一方で、連合会は本件作業者らを「労働者」として取り扱うよう変更することが可能かつ容易であり、むしろ、連合会の設立理念等からすれば、遅くとも、令和5年12月以降は信義則上「労働者」として処遇すべき義務が観念し得るともいえる。

したがって、連合会は、本件是正勧告を受け、同勧告対象となった本件作業者ら7名に対し、本件作業者らが法的に賃金請求を行いうる期間分（時効消滅していない分）につき、最低賃金との差額相当分を補償すべき責任を負うというべきである。

他方、杉並区と連合会との上記関係性に鑑みれば、杉並区は連合会に対し、本件作業者らを労働者として扱うよう促すことが可能な関係性にあり、杉並区が同じく清掃業務を委託する、福祉会館における障害者清掃員の扱いとの平等原則の観点からすれば、むしろ、遅くとも、令和5年12月以降、本件作業者らとの契約を労働契約に変更するよう指導し、変更せねば本件業務

委託を行わないなどの措置を講ずるべき地位にあったといえ、杉並区としても、信義則上、上記作業者ら7名に対し責任を負うべき、と思料する。なお、これは私見であるが、具体的に負うべき補償額については、契約当事者があくまで連合会であることに鑑み、折半を限度とすることが妥当と思料する。

**理由：**

- 1 労働事件の実務上、以下の扱いがなされている。

「労働契約の当事者たる使用者ではなくても、労基法が規制する事項につき実際上の権限と責任を有している者なら、同法上の使用者としての責任を問われうる」（前掲菅野・山川「労働法」第13版）

- 2 本件における「実際上の権限と責任」の検討

杉並区は法的には使用者ではない。しかし、本件は正勧告を受け、以下の諸事情に鑑みて、本件においても、「労基法違反の責任主体としての使用者」なるもの観念することはできる。

「実際上の権限」…杉並区が本件業務の委託の有無を決定する地位・権限を有すること

杉並区は、本件清掃作業含む本件業務委託に関し、事業計画の承認、費用の予算計上・執行、執行実績の確認、従事者の労働関係法令順守等の確認権限と責任を有すること

「実質上の責任」…連合会の設立経緯（連合会記念誌によれば、杉並区が新たに設置する交流館の管理・運営と清掃事業を障害者団体で受託すべく、心身障害者団体連絡協議会から改組されていること）、同会の組織構成（選任権限があくまで連合会にあるものの、同会歴代事務局長が杉並区の推薦を受けた杉並区職員出身者であること）、杉並区行政への協力状況、本件業務含む本件受託業務の委託費が杉並区の支出によって賄われていること等の杉並区との人的物的経済的関係性、本件業務委託が杉並区の設置する交流館という場にて行われたものであること、新宿労基署との間においても、本件作業者との間で契約当事者でないにもかかわらず、連合会との日常的な関係性から、同行して説明を行うなどのやり取りを重ねていること

- 3 福祉会館に関する労働契約への変更の事実

杉並区設置の障害者福祉会館について、杉並障害者福祉会館運営協議会に管理運営を委託し、そのうち同会館の日常清掃業務について清掃指導員の指導のもと障害者を清掃員として従事させていた。

当初、当該契約は労働契約でなかったもの、今回の小職調査により、平成 25 年以降、労働契約に変更したことが確認できた（変更経緯の記録は確認できなかつたが、受託者たる杉並障害者福祉会館運営協議会では、障害者雇用を巡る法政策の動向変化を捉え、変更に踏み切ったのではないか、とのことだった）。

そして、福祉会館では、それ以降、最低賃金を下回らないよう額を定めて賃金を支払い、減額特例申請もしていないとのことであった。

#### 4 福祉会館における障害者清掃者及びその就労実態

本件作業者らとの間で、障害の程度、就労実態に顕著な差異は見受けられず。

#### 5 福祉会館の運用実態との比較

福祉会館が労働契約扱いに変更したのに対し、同じく同区設置、同区委託の交流館ではそうした扱いができない、とする合理的理由は見当たらない。また、この事実は、連合会における変更の可能性・容易性をも裏付けるものともいえる。

#### 6 高円寺・和田について、これまで労働契約に変更してこなかったことに関する悪質性について

杉並区について述べるに先立ち、連合会について若干触ると、本件業務委託開始時（平成 14 年）は、国連にて障害者権利条約<sup>9</sup>が採択される 4 年前のことであり、障害者への理解はもとより、就労市場も今日ほど開いておらず、しかもグループホーム利用者は、その日中時間帯を同施設外で過ごさざるを得ないため、作業を行うことで金銭給付を得つつ、その特性に応じた待遇を受け得る居場所づくりが切望されており、本件業務はその受け皿としての機能を期待されて開始したものといえる。

待遇として、最低賃金の半額程度とされたのは、交流館の清掃について、障害者を使って安く回そうなどという意図をもってなされたものでないことも確認できた。各交流館とも、その業務量からすれば 1 名で回し得るものであるが、連合会は、本件業務の遂行にあたり、障害者清掃員の特性等に鑑み、本件業務の体制を、障害者清掃員 2 名あたり 1 名の指導員をつけることとした。そのため、各人の待遇も、1 人分の作業を、指導員とともに清掃員 2 名で担うという発想のもと、1 人分の賃金額（最低賃金額）の半分程度に定めた、とのことであり、脱法の意図も認められなかった。

---

<sup>9</sup> 障害者権利条約は、平成 18 年 12 月 13 日に国連総会にて採択され、平成 20 年 5 月 3 日に発効。日本についてはようやく平成 26 年 1 月 20 日批准、同年 2 月 19 日発効。

それから 20 年以上が経過し、杉並区では、連合会等の協力もあり、就労等について複数の選択肢が生ずる中、本件業務が令和 7 年 3 月まで継続したのは、既存の事業所での就労や作業から零れ落ちてしまう、一定数の需要もあった、といえる。

そのほか、担い手たる構成員の情報アクセスの状況、契約時の実際の本件作業者らとのやり取り等からしても、脱法の意図や悪質性は認められない。むしろ、一般就労は難しいものの、現状、いわゆる B 型では、処遇水準が悪化してしまうという状況下、いわば、その谷間にある障害者を支援すべく、各交流館とも、各指導員とともに、本件作業者ら一人ひとりと丁寧に対峙し、日々変化する本件作業員らの心身の体調・意向等を尊重していた、とする姿勢が認められた。

契約更新時の手続きにも不適切な点は認められず。本件作業者ら、当事者の状況によっては家族の希望も踏まえて処遇するよう努め、契約期間中に処遇のステップアップの支援をしていた例も認められた。

## 7 労働契約に変更してこなかったことに関する杉並区の責任について

一方、杉並区については、平成 25 年以降、福祉会館における障害者作業員の契約が労働契約となっていることは、交流館と同じく、事業承認、予算計上等の手続きにて、毎年確認している。

杉並区では、障害者行政を公に担う立場にある者として、さらには、自身が障害者の処遇改善、ステップアップのため、独自の事業としてスタートアッププログラムの実施などを行うとの取り組みをしており、その取り組みを日常的に実践化していくという点に意識を向ければ、上記のとおり、交流館を福祉会館と並列に扱ってきただけに、その都度、障害者作業者に関する、福祉会館と交流館との契約の齟齬に意識を向けることも決して困難ではなかったといえよう。

令和 5 年 12 月 1 日以降、杉並区は新宿労基署への相談にも同行している。これは、連合会と杉並区が日常的に一定の関係性にあり、また、杉並区自身が、実際の連合会の運営状況などに鑑み、同会任せにすることはできないと判断していたことを示すものともいえる。

同じ新宿労基署であり、当時の担当者からは労基法に反する旨の宣告や警告など明確に受けていなかったにもかかわらず、本件是正勧告となるに至ったのは、実際にやり取りを行った連合会にとっても、杉並区にとっても、手のひら返しとまでは言わないものの、そのプロセス上、唐突感が否めなかつたであろうことは想像に難くない。

そのため、当事者である連合会にとってみれば、本件是正勧告を受け、直ちに支払いに移行できるほどの納得感につながらなかったことも理解のできるところである。

もっとも、上記相談に赴いた際、新宿労基署からは、連合会が本件作業者らに渡していた「業務内容通知書」の書式等につき、一定の指摘を受けていたことからすれば、杉並区は、遅くとも、その指摘を受けた令和5年12月時点で、一步引いた立場として、当職調査のごとく、自身の同種委託先の再確認等の措置を速やかに講ずべきであった。

すなわち、令和5年12月時点で、少なくとも、杉並区が同区内の近似する委託就労として、福祉会館における障害者作業員の契約書式等の扱いなどを再確認することは容易だったであろうし、それを契機に、広く、障害者の清掃作業員に関する都内他区の扱いなどの確認も行い得る地位にあった、といえる。

## 8 まとめ

本件是正勧告につき、使用者たる法的地位は連合会にあり、かつ、連合会としては、福祉会館における平成25年労働契約化についても認識のうえ、自身としてはその選択をしてこなかったものであるが、「労基法違反の責任主体としての使用者をどう捉えるか」という視点を踏まえれば、その補償を専ら連合会のみに負わしめるのは妥当ではなく、法政策的観点から、杉並区も一定の補償を行うべき、と思料する。

## III IIIについて

本件を踏まえ、杉並区が講ずべき再発防止策として、以下が考えられる。

1 杉並区は、自らの業務委託先に関する労働関係法令遵守の確認手続きにあたり、業務委託先にて予定される作業の中に、そもそも労働契約扱いとされていない作業があるのではないか、との視点をもって臨まねばならなかつたのであり、可視化されたもののみを対象とし、可視化されていないものの検討を落とす、という初步的ミスを、本件以外の業務委託においても行っていないか、再点検する必要がある。

2 昨今、障害者の雇用促進に向け法政策が目まぐるしく変化しており、以前は問題とされなかつた取扱いが違法とされるケースも出現している。

(1) 杉並区は、そもそも行政として法令等の関連情報を日々アップデートせねばならない地位にあるところ、本件調査により、国から都や杉並区に通知されているはずの関連情報が、現場で担当する杉並区の担当課に浸透していない状況が確認できた。

よつて、杉並区としては、本件を踏まえ、法令遵守の徹底等を担う担当課と連携協議し、関連情報を隨時アップデートし、適正な運用を維持するための体制につき見直しを行うべきである。

(2) 法政策関連情報が最も届いていなければならない障害者、障害者家族、彼らから構成される連合会のメンバー等にも、どのようにすれば周知できるのか、その点のフロー等も改めて策定されたい。

3 市民のための杉並区政は区や区職員のみで行いうるものではなく、区民から構成される市民団体等の協力によって支えられている。今回、本件調査を行うことで、担い手の多くがボランティアからなる市民団体の場合、いったん組織運営に困難を抱えると、その対応に追われてしまい、本来、迅速に改善すべき対応（本件で言えば、労基署の助言を受け、改めて本件作業者らの契約形式を適正化する等の対応）を講じられなくなるという実情も確認できた。杉並区としては、自らが業務委託する市民団体が、法令を遵守しつつ委託業務に専念できるよう、その環境整備のため、予算措置にとどまらない運営サポートを行うことについても検討をお願いしたい。以上