

# 結社の自由委員会 政府追加情報

2003年3月

**【国公労連注】**

本資料は、日本政府が、昨年11月のILO結社の自由委員会「中間報告・勧告」に対する反論を3月中に提出するとしていたことに関し、人事院を含む政府部内の必要な調整を経て、3月31日(月)夕刻(ジュネーブ時間で昼)、ILO結社の自由委員会あてに発出されたものである。

**要旨**

**本文**

**第一 公務員制度改革について**

- 1 公務員制度改革の検討状況について
- 2 公務員制度改革に関する職員団体との対話について

**第二 我が国の公務員制度について**

- 1 我が国の公務員制度の現状等について
- 2 独立行政法人制度等の下での公務員の労働基本権の拡充について
- 3 我が国の公務員制度に係る個別事項について
  - 1) 消防職員、監獄職員の団結権について
  - 2) 職員団体の登録制度について
  - 3) 在籍専従制度について
  - 4) 団体交渉権及びストライキ権の付与について
  - 5) 団体交渉権及び/又はストライキ権に係る代償措置について
  - 6) ストライキ権の行使に対する制裁について

**第三 中間報告において追加情報を求められた事項について**

- 1 特定独立行政法人における組合設立
- 2 大宇陀町事件判決
- 3 公務員における不当労働行為の救済手続

- 別添
- 1 . 能力等級の導入について
  - 2 . 消防職員の制服

## 今回の追加情報の要旨

日本政府は、現在結社の自由委員会に係属中の公務員制度改革案件（第2177号、第2183号事案）に関し、1月6日付で追加情報を提出しているところであるが、以下のとおり更なる追加情報を提出する。

日本政府は、公務員の労働基本権をはじめとする各般の問題について、ILOと長年にわたり対話を重ねてきたところであり、そのような中で、結社の自由の原則をはじめとするILO諸原則を理解・尊重してきたところであり、公務員制度については、第87号条約及び第98号条約に従い適切な実施を図ってきたところである。今後とも、ILOとの対話の下で、ILO条約の誠実な実施に向け努力を払ってまいり所存である。

なお、日本政府は、その見解、日本の実情等についての十分な理解を得るべく、今後とも、結社の自由委員会の審議に資する情報を引き続きILO事務局に提供してまいり所存である。

### 第一 公務員制度改革について（P5）

公務員制度改革について、関係者に対し検討案を提示し協議を申し入れ。また、今後とも逐次ILOに情報提供する所存。

### 第二 我が国の公務員制度について

#### 1 我が国の公務員制度の現状等について（P6）

日本政府は、ドライバー勧告以来、これまで約40年間にわたり、ILOの指摘を受け、多くの取組みを行い、誠実に対応をしてきている。

我が国の公務員には、地位の特殊性と職務の公共性に由来する労働基本権の制約はあるものの、人事院勧告制度等の適切な代償措置が確保されている。現行の仕組みは国民の間に定着している。

#### 2 特定独立行政法人制度等での公務員の労働基本権の拡充について（P8）

日本政府は、独立行政法人制度の下で、国家公務員の労働基本権を着実に拡充している。（例えば、約6.4万人（非現業職員の約13%）に協約締結権付の交渉権を付与）

さらに、国立大学等の職員の非公務員化や、地方への独立行政法人制度の導入も検討。

公務員制度改革は、そのような政府の真摯な取組みと並行して検討されているもの。

### 第三 我が国の公務員制度に係る個別事項について

#### 1 消防職員、監獄において勤務する職員の団結権について（中間報告パラ652（b）（i）関係）（P10）

日本は、従来から、我が国の消防はILO87号条約第9条の「警察」に含まれるものであると主張し、ILO結社の自由委員会の報告において同旨を確認した後に同条約を批准。

消防職員委員会は、勤務条件等の改善に多大の貢献をしており、問題点の把握、運営改善に向けた指導等の努力を今後も継続する所存。

監獄において勤務する職員は、87号条約第9条の趣旨にかんがみ、同条の警察に含まれる。また、ILO結社の自由委員会及び条約勧告適用専門家委員会もこれらの職員が警察に含まれるという日本政府の見解を是認。

## 2 職員団体の登録制度について（中間報告パラ652（b）（ ）関係）（ P 1 5 ）

職員団体の設立には何らの許可を要しない（職員団体の登録制度は、職員団体の設立に何ら制限を加えるものではない）。

登録団体であるか否かにより、法人格の取得や交渉能力に実質的な差違は生じない。

我が国の制度がILO条約に沿うことは、ILO条約勧告適用専門家委員会からも認められてきたところ。

## 3 在籍専従制度について（中間報告パラ652（b）（ ）関係）（ P 1 7 ）

現行制度は、組合の役員への自由な就任を何ら規制するものではなく、これまでのILO結社の自由委員会の見解に照らしても問題はない。

一般に使用者に在籍専従を認める法的義務がない中で、公務員に限って職員団体の一方的判断で無制限の在籍専従を認めることは、民間の労働者との均衡を著しく欠く。

現行の上限期間（7年間）は、労働組合も含めた議論を経て、国会において決定されたもの。

## 4 団体交渉権及びストライキ権の付与について（中間報告パラ652（b）（ ）関係）（ P 20 ）

公務員の労働基本権については、地位の特殊性と職務の公共性にかんがみ、一定の制約のもとに置かれる一方、その制約の代償として、人事院勧告等の代償措置が講じられている。

このような仕組みは、これまでのILO結社の自由委員会の見解にも沿ったもの。

## 5 団体交渉権及び / 又はストライキ権の制約の代償措置について（中間報告パラ652（b）（ ）関係）（ P 2 3 ）

国は1986年以来、人事院勧告を完全に実施しており、また、ほとんどの自治体においても、人事委員会勧告等に沿った給与改定を実施している。

人事院勧告制度等の代償措置の適切な運用により、実際にも、公務員については、民間労働者と同水準の勤務条件が確保されている。

このような仕組みは、これまでのILO結社の自由委員会の見解にも沿ったもの。

#### 6 ストライキ権の行使に対する制裁について(パラ652(b)( )関係)( P27 )

過去20年間・我が国の公務員でストライキを理由として懲役刑が執行された例はない。なお、我が国の法制については、過去のILO結社の自由委員会の見解にも沿ったものである。

### 第四 中間報告において追加情報を求められた事項について

#### 1 特定独立行政法人における組合設立(中間報告パラ652(c)関係)( P28 )

独立行政法人の職員が自由に組合を設立する権利は、法的にも実際にも確保されている。

さらに、民間労働者も含めた、より規模の大きな組合を結成する途も開かれたところ。

#### 2 大宇陀町事件判決(中間報告パラ652(d)関係)( P30 )

管理職員の範囲を定めている町の規則は合法と判断(ただし、当該規則の適用上の誤りがあったとの理由で、職員団体登録の取消処分を取消し)。

本件は控訴されており、引き続きILOに情報提供を行う所存。

#### 3 公務員における不当労働行為の救済手続(中間報告パラ652(f)関係)( P32 )

労働組合法が適用されない非現業公務員についても、国家公務員法及び地方公務員法の枠組みの中で、人事院への行政措置要求、不服申立て等、不当労働行為からの保護の仕組みが存在。

## 結社の自由委員会 政府追加情報

日本政府は、現在結社の自由委員会に係属中の公務員制度改革案件（第2177号、第2183号事案）に関し、1月6日付で追加情報を提出しているところであるが、以下のとおり更なる追加情報を提出する。

日本政府は、公務員の労働基本権をはじめとする各般の問題について、ILOと長年にわたり対話を重ねてきたところであり、そのような中で、公務員制度については、第87号条約及び第98号条約に従い適切な実施を図ってきたところである。今後とも、ILOとの対話の下で、ILO条約の誠実な実施に向け努力を払ってまいり所存である。

なお、日本政府は、その見解、日本の実情等についての十分な理解を得るべく、今後も、結社の自由委員会の審議に資する情報を引き続きILO事務局に提供してまいり所存である。

### 第一 公務員制度改革について

公務員制度改革について、関係者に対し検討案を提示し協議を申し入れ。  
また、今後とも逐次ILOに情報提供する所存。

#### 1 公務員制度改革の検討状況について

公務員制度改革については、現在国家公務員法の改正等の検討を進めているところである。

#### 2 公務員制度改革に関する職員団体との対話について

2月中旬以後は、国家公務員法改正の主要な論点である能力等級制の導入や採用制度改革に関して、政府として検討段階にある具体的な案（別添資料参照 - 略 - ）についても関係する職員団体に提示し、協議を申し入れるなど、誠意ある対応を行っている。

この間、官房長官は2月24日に政府を代表して連合と会見を行い、その席で、改革を進めるに当たっては職員団体との話し合いが重要である旨発言している。

また、行政改革担当大臣も2月25日に連合官公部門連絡会と会見を行い、法案の作成に向けて、実のある交渉・協議を行う旨発言している。

政府としては、今後とも、職員団体と率直かつ有意義な交渉・協議を行うよう努めてまいりたい。

#### 3 今後の情報提供

ILOに対しては、今後とも逐次情報提供を行い、法案が国会に提出された際にも、ILOに情報提供する所存である。

## 第二 我が国の公務員制度について

### 1 我が国の公務員制度の現状等について

- ・ 我が国の公務員には、地位の特殊性と職務の公共性に由来する労働基本権の制約はあるものの、人事院勧告制度等の適切な代償措置が確保されている。現行の仕組みは国民の間に定着している。
- ・ 日本政府は、ドライバー勧告以来、これまで約40年間にわたり、ILOの指摘を受け、多くの取組みを行い、誠実に対応をしてきている。

#### (1) 我が国の公務員制度の沿革等

1946年3月に制定された労働組合法は、公務員に労働基本権を認めた。(ただし、警察官吏、消防職員及び監獄職員には、団結権が認められなかった。)その後労働争議が盛んに発生し1947年2月には、官公庁労働組合が、政治問題を取り上げてゼネストを予定し、マッカーサー占領軍最高司令官の命令で停止された。1948年には、官公庁労働組合のゼネストに直面し、マッカーサー司令官が、公務員の争議権と団体協約締結権は認められるべきではなく、そのための法改正の措置をとるべきであるとの書簡を日本政府宛に発出した。これを受け、同年12月に、国家公務員法の改正を行い、国家公務員は、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法の適用が排除され、国家公務員法により団結権、団体協約締結権を含まない交渉権が認められ、争議権が否認されることとなった。地方公務員についても、1950年12月、地方公務員法が制定され、団結権、団体協約締結権を含まない交渉権が認められ、争議権が否認されることとなった。

このように日本の現在の公務員制度の基盤は、第2次世界大戦後、占領下の日本において実施された民主化政策により形成されたものである。

また、1949年に公共企業体労働関係法が施行され国鉄及び専売公社職員については、労働組合法が適用され団体協約締結権が認められることとなり、(なおその後それぞれ1987年、1985年に民営化され、労働三権が付与された)、1952年には電電公社職員、(民営化と三権付与は1985年)、郵便、林野、印刷、造幣、及びアルコール専売(アルコール専売は1982年に民営化と三権付与)に同法が適用され、いずれも団体協約締結権が付与された。地方公営企業職員及び単純労務職員についても、1952年、地方公営企業労働関係法が施行され、団体協約締結権が認められた。

なお、労働基本権の制約に対しては、人事院勧告制度をはじめとする適切な代償措置が確保されているところである(P24以下参照)。

#### (2) ILO第87号条約の批准とその後の取組み

1960年頃に、我が国でILO第87号条約批准の検討が開始された。この動きと並行し、労働組合権の侵害等について、複数の労働組合がILOへの申立を行った。同案件は第179号事案としてまとめて審議され、さらには、実情調査調停委員会の下にドライバー委員会が設置され、我が国で実地調査を行った後、1965年8月に報告を公表した。我が国は、ドライバー報告等を踏まえ、国家公務員法、地方公務員法等の改正を行い、1965年に第87号条約を批准した。(第98号条約については、1953年に批准済)更に、残された問題点については、

公労使三者構成の公務員制度審議会で審議することとされた。

この公務員制度審議会は1965年から1973年にかけて精力的に審議を行い、4つの答申を出した。これらの答申を受け、政府は、以下の対応を取ってきた。

- ・在籍専従期間を3年から5年に延長する（現在は7年）
- ・「非登録職員団体との交渉についても、合理的な理由なく懇意的に拒否しないこと」あるいは「管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件については、交渉の対象となること」などは、それを受け適切な運用を図る。
- ・非登録職員団体への法人格を付与することができるよう、「職員団体等の法人格の付与に関する法律」の制定等。

さらに、近年、独立行政法人制度の下で、公務員の労働基本権の着実な拡充が図られていることは、後述のとおりである（P 8 以下参照）。

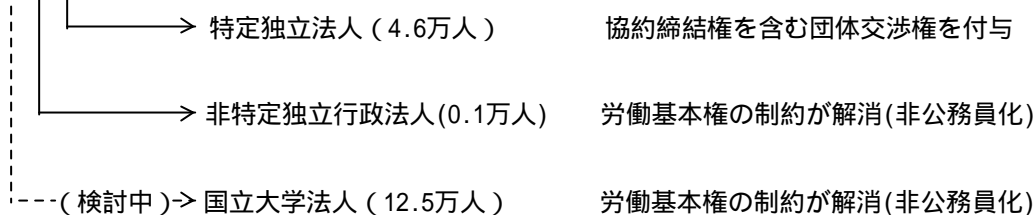
我が国の公務員制度については、戦後からの長い歴史の中で現行の制度が形成されており、現在に至るまでILO結社の自由委員会の報告や勧告等を十分尊重し、様々な改善措置をとるなど、ILOに対して誠実に対応してきたところであり、国民の間に定着しているところである。



## 2 特定独立行政法人制度等の下での公務員の労働基本権の拡充について

日本政府は、独立行政法人制度の下で、公務員の労働基本権を着実に拡充している。公務員制度改革は、そのような真摯な取組みと平行して検討されているもの。

非現業の国家公務員  
(48.6万人)



(注) このほか、既に1.8万人が特定独立行政職員に、0.1万人が非特定独立行政法人の職員となっている。

(注1) 上記のほか、

地方に関しても、独立行政法人制度の導入を検討。

現業の国家公務員のほとんどについて、仲裁裁定等に対する国会の関与の仕組みが解消。

(注2) 上記の人員数は、(注)は2003年1月1日現在、他は2002年3月末現在のもの。

### (1) 特定独立行政法人職員の労働基本権（協約締結権を含む団体交渉権を付与）

2002年9月16日付け政府見解で示したとおり、政府は、行政改革を進める中で、国の事務・事業について、1999年に制度が創設された独立行政法人への移行を進めている。

これに伴い、特定独立行政法人の職員（身分は公務員）となる者については、国営企業の職員と同様に、「国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律」（以下「国労法」という。）が適用され、労働協約締結権を含む団体交渉権が認められることとなる。

(参考)

独立行政法人：国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、独立行政法人通則法及び個別法の定めるところにより設立される法人

特定独立行政法人：独立行政法人のうち、その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められるものとして個別法で定めるもの。

## (2) 特定独立行政法人への移行状況

以下のとおり、事務・事業の独立行政法人への移行を拡大することにより、労働協約締結権を含む団体交渉権が認められる公務員の範囲は拡大している。

特定独立行政法人に移行した職員及び移行が決定している事務・事業に従事している職員の数は約6.4万人であり、独立行政法人制度創設以前の国家公務員(約50.6万人)の12.6%に及ぶ。

2001年4月に国立博物館や美術館、研究所等の事務が52の特定独立行政法人に移行し、2002年4月には駐留軍労務者の労務管理等事務が、同年9月には自動車検査の事務が、それぞれ特定独立行政法人に移行した。

統計センター、造幣局及び印刷局についても、2003年4月から特定独立行政法人に移行することとなっている。

2004年4月から国立病院・療養所を特定独立行政法人に移行するための法律が2002年12月に成立している。

## (3) 非特定独立行政法人への移行等(一般の労働者と同じ扱いに)

また、事務・事業が特定独立行政法人以外の独立行政法人(以下「非特定独立行政法人」という。)に移行する場合には、当該法人の職員については、公務員ではなく労働組合法等が適用される労働者となり、労働基本権の制約はなくなる(労働協約締結権を含む団体交渉権、争議権が認められる)。これらに該当する職員は、約0.1万人である。

2001年4月に国立青年の家、国立少年自然の家、教員研修、貿易保険等の事務が非特定独立行政法人に移行した。

また、宇宙科学研究所、労働研修所、国立医薬品食品衛生研究所についても、2003年10月から2004年4月までにかけて非特定独立行政法人に移行することとなっている。

## (4) その他

今後においても、国立大学等の法人化と教員・事務職員等(12.5万人)の非公務員化を平成16年度を目途に開始することとされており、これが実現した場合には、当該法人に勤務する教員・事務職員等に対する労働基本権の制約はなくなる。さらに、地方に関しても、独立行政法人制度の導入を検討している。

(5) このように、我が国の公務員に係る労働基本権の制約の仕組みには、近年大きな変更が加えられ、その結果、公務員の労働基本権は着実に拡充している。

今般の公務員制度改革の検討は、以上に述べたような具体的な取組みと平行して進められているものである。

### 3 我が国の公務員制度に係る個別事項について

中間報告において条約に反すると述べられた事項に関する日本国政府の見解は、以下のとおりである。

#### 1) 消防職員、監獄において勤務する職員の団結権について（中間報告パラ652(b)(i)関係）

##### (1) 消防職員の団結権について

##### イ 消防職員の団結禁止と政府の取組み

日本は、従来から、我が国の消防はILO87号条約第9条の「警察」に含まれるものであると主張し、ILOに確認した後に同条約を批准。

日本は、従来から、我が国の消防は、歴史的沿革、法制に基づく業務内容、運営状況からして、ILO87号条約第9条の「警察」に含まれるものであると主張してきており、ILO結社の自由委員会の報告において同旨の見解を確認した後に、当該条約を批准したものである。

##### 歴史的沿革

日本の消防は300年余の歴史をもち、従来一貫して警察の一部門とされていた。1948年に組織的に警察から分離されたものであるが、従来と比べて権限は増えこそすれ、減じてはいない。諸外国においても、軍隊又は警察に消防業務を担当させ、当該消防隊員は消防業務に専従させつつも、全体として、軍隊又は警察に従事する職員とみなしている例があると承知している。

##### 使命・任務

日本の消防と警察の関係は、同様な使命・任務をもち、公共秩序の保持のためお互いに補完しあっている。消防は、火災を予防し、警戒し及び鎮圧し、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに火災又は地震等の災害に因る被害を軽減し、もって安寧秩序を保持し、社会公共の福祉の増進に資することを目的としている（消防法1条）。他方、警察は、個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序を維持することを任務としている（警察法2条）。両者は、公共の安寧秩序の保持という同一の使命を有しており、また、国民の生命、身体及び財産の保護のために、相互に協力する（消防組織法24条）ことにより、お互いに補完しあっている。

##### 権限

両者の権限を比較すると、消防職員には、道路通行優先権、特定区域の通行制限権、現場における一般人に対する協力命令権について、警察官とほぼ同様の権限が認められている。これらの権限に加えて、消防には、さらに、他人の家屋や土地に立ち入る権利、消火活動中の緊急措置権としての近隣建物を破壊する権限（消防法29条）が認められている。

##### 階級制度

さらに、消防は警察と同様に、災害現場で着用する作業服だけでなく、式典や住民対応業務等で着用する制服（別添の写真参照 - 略 - ）を有しているほか、階級制度も採用している。消防の階級は、平常の事務に従事する組織上の地位（課長・係長等）だけでなく、

消火等の活動時における部隊組織上の地位（小隊長、中隊長等）も有しており、組織全体に通じる明確な基準として、統一的な部隊編成と統制のとれた部隊活動を容易にさせる有力な手段となっている。このような階級の作用にあっても警察と同様である。

## ロ 消防職員委員会の重要性

<p>ILO総会条約勧告適用委員会が「満足をもって歓迎する」とした消防職員委員会は、勤務条件等の改善に多大の貢献。 問題点の把握、運営改善に向けた指導等の努力を今後も継続。</p>
--

### (イ) 消防職員委員会制度創設の経緯

我が国の消防職員に対して、団体交渉を目的とする団体の設立を法律により制限している点に関しては、国民的コンセンサスの推移に応じて解決することとし、関係者間で協議、同意し、国民的合意（国会における全会一致の可決）に基づき、消防職員委員会制度を創設してきた経緯がある。

具体的には、1995年に、国と全日本自治団体労働組合（地方公務員の代表的労働組合との間で、勤務条件の決定等への消防職員の参加を保障し、その権利保護の趣旨に沿い、かつ、国民的コンセンサスが得られる解決策として消防職員委員会制度の導入が合意された。

このことは、ILO総会条約勧告適用委員会においても満足をもって歓迎するとされ、その合意内容を反映した法改正等を要請された。

この合意を踏まえ、1995年、各消防本部に同委員会を置くこと等を内容とする法律案を政府において作成し、国会においては、与野党全会派一致で可決成立したものである

### (ロ) 消防職員委員会制度の運用状況（委員会は、勤務条件の改善に多大の貢献をしてきている）

この消防職員委員会制度は、1996年10月1日から施行され、1997年4月1日までに国内すべての消防本部において消防職員委員会が設置され、運用の改善を図りつつ、全国の各消防本部（2003年1月末現在、900本部）において定着してきているところである。我々は、国民的コンセンサス、関係者の合意に基づいて設立されているこの制度を尊重することが極めて重要であると考えている。

#### 審議状況

消防職員委員会は、すべての消防職員が、この委員会に対して意見を提出することが法律により保障されている。制度施行以来、全国の消防本部で年間に約5,000件、6年間で約35,000件に及ぶ勤務条件等に関する意見について、審議を重ねてきた。そして、2000年度には、審議件数の約3割が実施されている。

#### 審議に基づく改善事例

委員会の審議結果に基づき、例えば、救急業務においては、救急業務の高度化に対応するため、救急救命士（特定の救急救命処置を行うことのできる資格。これまでに約13,000人を養成）の養成や研修体制の充実、感染予防対策及び救急救命士の処遇改善等が促進されている。

また、消火・救助業務においては、大規模地震やテロ等の特殊災害に対応するための資機材整備や、隊員の安全を確保する防火着等改良化等など、数多くの改善が進められてきた。このほか、社会的にも関心の高いストレス対策としてのカウンセリング事業の導入や健康診断の充実、特殊な勤務形態を考慮して仮眠室等の庁舎環境の整備や、健康管理の増進を図る環境改善策として、庁舎の実情に合わせた喫煙対策などが実施されてきた。

このように、消防職員委員会は、消防職員が現に勤務する各消防本部において、消防職員の参加を得て、管理職員との真摯な協力に基づき、個別の勤務条件等に関する問題の解決に多大な貢献をしてきている。

#### (ハ) 制度の運営の改善等に向けた取組（全ての消防本部において委員会を開催）

なお、消防庁では、毎年度、消防職員委員会制度の運営実態の把握に努めてきたが、制度施行後6年が経過した運営状況を検証したところ、国内の900消防本部のうち、18の消防本部において、これまで一度も意見提出がなかったことを認識した。

そのため、消防庁では、消防大学校における幹部の研修や、全国の消防長研修会において、消防職員委員会制度の趣旨及び運用について説明し、さらに、本年1月には重ねて通知を出し、少なくとも毎年度1回は開催し、職員が意見を出しやすい環境を整備するといった取組みを進めるよう要請してきた。

こうした努力の結果、先の18消防本部については、災害発生により全島民が避難している一つの消防本部を除き、残りのすべての消防本部において、すでに委員会を開催しており、職員の意見提出のための環境改善のための取組みが進んでいる。

### 八 我が国の消防職員の状況

<p>我が国の消防職員のモラル、専門的知識、最先端の資機材等は世界からも評価。 国内にあっても、消防職員は、一般行政職員と同じレベル以上の勤務条件等享受。</p>
---

#### (イ) 我が国の消防の特徴

我が国の消防の特徴として、職員全体の高いモラル、高度な専門的知識、優れた身体能力及び豊富で充実した最先端の消防資機材の配備があげられる。このことは、海外に派遣した我が国の国際消防救助隊（International Rescue Team; I R T）のめざましい活躍からも明らかである。

#### (ロ) 研修体制等も充実

消防職員の高いモラルを前提として、職員の資質を高めるための研修体制も国内全域で充実している。個々の消防本部による取組みに加えて、全国すべての都道府県に消防学校が設置されており、全国すべての消防本部において各種の専門研修を受講できる体制を完備している。国においては消防職員が自宅でも研修を受けることができるインターネットを活用したe-ラーニングシステムの構築に取り組んでいるところである。

## (A) 国、都道府県の取組（消防当局だけでなく、関係機関による一体的な取組）

その他の国による取組みとしては、近年、重要課題と認識している、救急救命士を含む救急隊員の応急処置の質を医学的観点から保障するために、消防機関及び医療関係者等によるメディカルコントロール協議会を都道府県等を単位として設置し、救急業務の高度化を推進している。さらに、惨事ストレス（Critical Incident Stress; CIS）対策として、国においては、消防大学校での研修をはじめ、各消防本部における惨事ストレス対策の推進を支援し、大規模災害や特殊災害発生時にはメンタルヘルスの専門家を現地派遣する制度の創設に取り組んでいるところである。

## (二) 消防職員の勤務条件（一般行政職員と同じレベル以上）

我が国における消防職員は、団体交渉を目的とする団体の設立等を禁じられているが、その他の点については、すべての消防職員に対して、他の一般行政職員と同じ制度を地方公務員法に基づき適用している。そして、緊急事態への対処という職務の性格に伴う制約を踏まえて、他の一般行政職員と同じレベル以上の勤務条件、福利厚生を実現してきている。

### 消防職員の給料（一般行政職員よりも高いレベル）

消防本部の給料表は、消防（公安）職給料表と行政職給料表の二つがある。行政職給料表を採用している団体では、号級調整等により一般行政職員より上位に格付けすることや、出勤手当等の特殊勤務手当や休日給の支給がなされるなど、交替制勤務の特殊性が考慮されたものとなっており、この結果、消防職員の平均給与月額、452,474円となっている（一般行政職員の平均は440,903円。いずれも2001年4月1日現在）。

### その他の制度による保障

全ての消防職員は、不利益処分に対する人事委員会又は公平委員会への不服申立て等が制度的に保障されている。また、医療保険、年金、公務災害補償といった点についても、他の一般行政職員と同様に、すべての消防職員の加入が保障されている。

## 二 結論

以上述べたとおり、我が国の消防職員に対して、団体交渉を目的とする団体の成立を制限しているのは、我が国の消防制度の歴史的沿革、権限、運用の実態に合わせた国内法による措置である。さらに、国民的コンセンサス、関係者の合意を踏まえてすべての消防本部で設置されている消防職員委員会が、消防職員の勤務条件の改善に重要な役割を果たしている。

現行制度の下で、我が国の消防制度は、職員全体の高いモラル、高度な専門的知識、優れた身体能力及び豊富で充実した最先端の消防資機材の配備を実現し、かつ、緊急事態への対処という職務の制約を踏まえて一般行政職員と同じレベル以上の勤務条件、福利厚生を実現してきている。

今後とも、我々は、全国の各消防本部と連携し、消防職員委員会及び他の現行制度を通じて、消防職員の参加を得て、勤務条件等の改善に取り組んでいく考えである。

## (2) 監獄において勤務する職員の団結権について

監獄において勤務する職員は、87号条約第9条の趣旨にかんがみ、同条にいう「警察」に含まれる。

職員団体制度の適用を除外しているのは、これら職員については、任務の特殊性にかんがみ、特に強固な統制と厳正な規律に服せしめることが必要なため。

ILO結社の自由委員会及び条約勧告適用専門家委員会もこれら職員が「警察」に含まれるという日本政府の見解を是認。

### イ 監獄に勤務する職員の団結権の禁止

1. 監獄において勤務する職員は、以下のとおり、87号条約第9条の趣旨にかんがみ、同条にいう「警察」に含まれているものとする。

監獄において勤務する職員は、拘禁刑に処せられた者、刑事被告人、被疑者及び死刑の言渡しを受けた者を監獄に拘禁することを任務とする。その任務は国の治安を確保する上で必要かつ重大な責務を負っているものであり、法及び社会秩序の維持を担っているものである。

監獄において勤務する職員には、監獄内の犯罪を捜査する権限及び被収容者を逮捕する権限が付与され、監獄における司法警察事務を所掌している。また警察職員と同様に法令により武器の携帯及び使用が認められている。さらに、被収容者集団に対して迅速かつ適正に対応するためには、職員の強固な統制と厳格な規律が必要不可欠であり、職務上の指揮命令系統を厳格に確保する必要から、階級制を採用している。

2. 監獄において勤務する職員について、職員団体制度の適用を除外しているのは、これらの職員は先に述べた任務の特殊性にかんがみ、特に強固な統制と厳正な規律に服せしめる必要があるからである。
3. ILO結社の自由委員会及び条約勧告適用専門家委員会の見解

ILOの結社の自由委員会第12次報告第60号事件関係第33項以下及び第54次報告第179号事件関係第94項並びに条約勧告適用専門家委員会の日本政府に対する昭和44年の直接要請の中でも、監獄に勤務する職員が「警察」に含まれるという見解を是認していると解される。

### ロ 監獄に勤務する職員の団結禁止と政府の取組み

監獄に勤務する職員は、一般行政職員と同レベル以上の勤務条件等を享受。

職員の実態としても、監獄に勤務する職員に団結権は付与されていないが、強い身分保障が付与され、また勤務条件が法定されているほか以下のとおり制度が法定されており、他の一般行政職員と同じレベル以上の勤務条件、福利厚生を実現してきている。

#### 人事院勧告制度

労働基本権制約の代償措置の一つである人事院勧告制度によりその勤務条件は改善されることとされている。顕著な例を示せば、刑務官等の職務の実態を特に考慮して俸給表に特別の級を新設する人事院勧告が平成10年に行われ、これを受けた法改正により、同年実施されることとなった。

#### 適用俸給表

その適用される俸給表については警察職員と同じ俸給表が適用され、一般行政職員のものに比べて、高い水準で設定されている。

#### その他の制度による保障

職員がその意に反した不利益な処分を受けた場合は、人事院による不服申立ての制度による救済を受けることができるほか、医療保険、年金、公務災害補償といった点についても、他の一般行政職員と同様に、すべての監獄に勤務する職員の加入、適用が保障されている。

## 2) 職員団体の登録制度について(中間報告パラ652(b)( )関係)

職員団体の登録制度は、以下に述べるとおり、第87号条約に沿ったものである。

### (1) 職員団体の設立について

**職員団体の設立には何らの許可も要しない。また職員団体の登録制度は、職員団体の設立に何ら制限を加えるものではない。**

地方公務員は、事前許可なく、自ら選択する職員団体を設立することができ、事前許可に等しい手続も必要とされない。また、地方公共団体においては、職員は、一の地方公共団体を超えて職員団体を結成することができ、さらに、職員団体は連合及び総連合に加入することができる。

職員団体の登録制度は、職員団体が地方公務員法に定める要件に適合した自主的かつ民主的な団体であることを公証する制度であり、職員団体の設立に何ら制限を加えるものではない。

### (2) 法人格の取得・交渉能力について

**登録団体であるか否かにより、法人格の取得や交渉能力に実質的な差違は生じない。**

また、登録団体及び非登録団体間に、法人格の取得及び交渉能力に関する実質的な差異は生じず、両者間に本質的に差別をもたらすことはない。

#### 法人格の取得について

職員団体の法人格の取得については、今般の報告で引用された1974年の結社の自由委員会第139次報告以降、1978年に「職員団体等に対する法人格の付与に関する法律」(1978年法律第80号)を制定し、登録職員団体以外の職員団体においても、その規約の認証を受けて法人格を取得することを可能とする法律上の手当てを行っている。

#### 交渉能力について

職員団体の交渉能力については、登録職員団体に限らず、職員の労働団体の本質にかんがみれば、それは勤務条件について当局と交渉を行うという行為能力を持つことであり、この点は職員のいかなる労働団体も同じ能力を有する。したがって、職員団体の登録が、職員団体の交渉能力に差を設けるということはありません。

政府は、従来からこのような見解に立っており、特に、1973年公務員制度審議会答申において、「登録されない職員団体が当局に交渉を求めた場合においても、当局は、合理的理由がない限り、懇意的にその求めを拒否することのないよう努めるべきである。」と述べられた後は、重ねて、地方公共団体に法の趣旨を徹底させ、運用に誤りなきよう努力をしている。



### (3) ILOにおける審議の経緯

我が国の制度がILO条約に沿うことは、ILO条約勧告適用専門家委員会からも認められてきたところ。

我が国の制度がILO条約に沿うものであることは、ILO条約勧告適用専門家委員会が認めているものである。

#### 法人格の取得について

条約勧告適用専門家委員会は1979年3月の報告（第87号条約に関する日本関係の個別的意見）において、「1978年6月21日の法律第80号は、公共部門における労働組合の権限ある機関への登録を規定していること及び登記の認証により当該組合に対し法人格が付与されることに満足の意をもって留意する」としている。

さらに同委員会は、1983年3月の報告（第87号条約に関する日本関係の個別的意見第2項）においても「委員会は、労働組合団体に対する法人格の付与又は拒否に関するこの特別の案件における法令の規定は、条約に違反するとは思われないと考える。」と述べている。

#### 交渉能力について

上記第139次報告が引用する実情調査調停委員会の指摘（いわゆるドライヤー委員会報告書（1965年））については、その判断の前提がその後ILO条約勧告適用専門家委員会により否定されている。

（注） 「登録団体と非登録団体との間には、交渉権について根本的な差異がある。」ことを理由として「登録に関する規則のもたらす実際上の結果は、地方公務員の団体の横断的及び縦断的分化を永久化すること」とであると述べていた。

すなわち、その後、条約勧告適用専門家委員会が1994年の意見において1978年の自らの見解を引用し、「委員会は、以前、政府からの指摘により、実際上も当局が単に非登録というだけの理由で恣意的に団体交渉を拒否しているという事実はないということに留意した。」と明確に述べている。

すなわち、第139次報告がその判断の根拠とした登録団体と非登録団体との間の交渉権についての差異は実際上存在せず、ILO条約勧告適用専門家委員会もそれを認めている。

このように、職員団体は登録されているか否かを問わず、当局との交渉をはじめ、職員団体としての活動を享有するものである。したがって、登録制度が「組合の過度の細分化により組合を弱体化させる」という指摘は当たらず、ILO第87号条約に反するものではない。

3) 在籍専従制度について（中間報告パラ652（b）関係）

**在籍専従制度は、公務員としての身分を有しながら、職員団体の役員の仕事に専ら従事するための休職制度であり、職員団体に対する付加的な利便に過ぎない。**

- (1) 国家公務員及び地方公務員の在籍専従制度は、公務員としての身分を有しながら、公務には従事をせず職員団体の役員としての仕事だけをするを認める制度である。これは円滑な労使関係の維持等の観点から設けられている一種の休職制度であり、職員団体に対する付加的な利便に過ぎない。

**職員団体の役員選出や公務員の役員就任を規制するような法規は存在しない。職員団体の役員の自由な選出及びその任期の自由な決定と職員の身分を保有したまま職員団体の役員の業務に専ら従事することを認めることは全く別問題。**

- (2) 今回の中間報告は、職員団体がその役員の任期を自ら決定できるようにすることを求めている。しかし、我が国において、職員団体は、職員又は職員以外の者を自由にその役員として選出することができ、また、役員の任期も自ら自由に決定することができる。これらを規制するような法規は存在しない。報告はこの点を正しく理解していない。

また、公務員が職員団体の役員となることについても、何ら規制されるものではない。公務において、職員の身分を保有したまま職員団体の役員の業務に専ら従事することを認めるかどうか、職員団体が、その役員を自由に選出できるかどうか及びその期間を自由に決定できるかどうかとは全く別の問題であり、職員団体には自由に役員を選出し、また、任期も自由に決定することが保障されている。

（注）1965年以前においては、法律上、職員団体の役員は現職の職員に限られていたが、ILO第87号条約批准に伴う法改正により、役員に係るそのような制限は既に解消されている。

**在籍専従には許可を要するが、申請があれば、業務上の支障がない限り許可されているのが実態**

- (3) 公務員は任用されれば、公共の利益のために勤務する義務がある。在籍専従はこの義務を免除することによって、職員団体と役員に恩典を与えるものであるから、所轄庁の長による許可にかからしめている。

なお、申請があれば業務上の支障がない限り、在籍専従は許可されている。

**公務員の身分を有しつつ職務に従事しない期間を職員団体が（しかも無期限に）決定することは不適切であり、国民の理解も得られない。**

- (4) 在籍専従期間に関し、在籍専従役員は、給与は支給されないとはいえ、公務員としての身分を確保しながら公務に従事しないものであることから、その期間を職員団体が決定すること、ましてや、自ら無期限に休職できるものとするは不適切であり、国民の理解が得られないものである。現在の在籍専従のための休職期間の上限（7年）については、国会にお

いて議論がなされた上で法律で定められたものである（専従期間の上限が2度にわたり延長された経緯については、2002年9月16日付け政府見解の2を参照）。在籍専従期間は、休職期間の上限を定めたものであり、職員団体の役員任期の上限ではない。

なお、在籍専従の終了に伴って職員が復職した場合には、部内の他の職員との均衡上必要があると認められたときは、在籍専従期間の3分の2以下の期間を勤務したものとみなして昇給に準ずる形で号俸の調整を行うことができることとされており、在籍専従については、一部、公的な負担が発生する場合がある。このほか、共済給付（年金）の上では、在籍専従期間は加入期間に参入される。

民間においては、在籍専従制度は当然の権利として認められているわけではない（在籍専従制度を有する労働組合は6割弱に止まる）。  
公務員の在籍専従の上限期間は、職員団体の要望を受けて、議会で決定されている。

(5) さらに、中間報告<sup>1</sup>パラ639で述べられている「公務員の職員団体が専従期間を定めることを認める」ことについては、以下のような点からも、適切でないものとする。

我が国において、使用者には、労働者が在籍専従者（従業員の身分を保有しながら、組合事務に専従する者）となることを認めるべき一般的な義務はない。

また、実態をみても、在籍専従に関する労働協約、就業規則等の規定があると回答した労働組合の割合は、1998年において59.2%にとどまっている（2001年「労働組合基礎調査」）。

このような中で、現行の公務員の職員団体については在籍専従制度があり、かつ、求めがあった場合には原則として在籍専従が認められている（上記の（3）を参照）点で、民間の労働組合よりも有利な面がある。

また、その上限期間については国民を代表する議会が法律をもって決定しており、当該期間は、当初は3年間であったが、職員団体の要望を受けて数次にわたる法改正を経て7年間に延長され、現在に至っている。

このような状況の下で、仮に、公務員について、職員団体の決定により期間の制限のない在籍専従を可能とする仕組みが設けられた場合、民間の労働者との間で著しい不均衡を生じることとなり、国民の幅広い理解を得ることが困難なばかりでなく、民間との均衡の観点からも問題が生ずることとなる。

現行の在籍専従制度に問題のないことは、ILO（最近では1994年の専門家委員会報告）も認めてきたところ。

(6) なお、以下のようなこれまでのILOにおける条約策定の審議経過等にかんがみても、今回の勧告が在籍専従期間を職員自らが決定すべきであるとしたことは、我が国の法制度を誤解しているし、これまでのILO条約勧告適用専門家委員会等の見解と反するものと考えられ、不適當である。

結社の自由委員会は、第54次報告において、職員ではないものを自由にフルタイムの役員に選任する権利を有する場合には、「本委員会は、関係使用者に係る業務に従事する者に対してフル・タイムの組合役員として行動するため、長期間にわたり、給与を支払わないが、身分の保有を認めて休暇を与える義務を負うものとは最早認めることはできない、と考える」と判断をした。

ドライバー報告の第2237項においては、「職員のみが組合役員となることのできる旨の要件の廃止にともない、在籍専従制度に対する特別の必要及び理由は消滅した。」とし、このような休職制度がなくとも第87号条約に違反していないことを明らかにした上で、第2238項において、「この問題について、国際的規準又は実態的な国内慣行が存在しない」として、これを国内的検討に委ねた(1965年8月)。

1994年の条約勧告適用専門家委員会の報告においても、「職員の身分を保有している職員団体の役員の特定期間の制限については、委員会は、過去に行われた改正についての報告書における政府の情報に留意する。委員会は、本問題は本条約第1条の問題ではないと考える。」と述べられている。

4) 団体交渉権及びストライキ権の付与について（中間報告パラ652（b）（ ）関係）

公務員の労働基本権については、地位の特殊性と職務の公共性にかんがみ一定の制約のもとに置かる一方、その制約の代償として、人事院勧告等の代償措置が講じられている。

(1) 団体交渉権について

法定の勤務条件を享有する非現業の公務員については、適切な代償措置を講じつつ、労働基本権に制約を設けている。

イ 日本の公務員法制及びその実態は、ILO条約に沿ったものと考えている。

わが国の公務員には、国家機関に勤務する現業及び非現業の公務員、地方公共団体に勤務する現業及び非現業の公務員、更には特定独立行政法人に勤務する職員が含まれる。これらの公務員はいずれも国の行政に従事し、その給与等は等しく国民の税収によって賄われているところであるが、国、地方公共団体とも現業公務員（つまり企業的性格がある公共部門の公務員）について団体協約締結権を保障している。この結果、給与等の勤務条件は、団体交渉を通じて、決定される仕組みとなっている。

わが国における公務員の中で、団体協約締結権が否定されている公務員は、国家機関、地方公共団体に勤務する非現業公務員のみとなっている。これは、国家公務員法が適用される一般職非現業の国家公務員については、各府省及びこれに相当する機関に勤務し、国が直接実施している政策の企画・立案、遂行に携わっているという、その職務内容と勤務の実態に鑑み、そのような制約を課したものである。しかしながら、強い身分保障を付与し、またその勤務条件を法定している。

すなわち、身分の喪失等不利益変更の事由、処分事由を法定することにより、任命権者の恣意的な身分上の権限行使の防止が図られている。職員がその意に反した不利益な処分を受けた場合は、人事院による不服申立ての制度による救済を受けることができる。

給与等の勤務条件は、公務員の処遇を国民の関与ないし監視の下に置くこと及び国家の行政に従事する職員にふさわしい処遇を確保する観点から、国会において法律として決定されており、その変更について人事院が社会一般の情勢に適應するように勧告を行うことが義務付けられている。（詳細については、後出5）を参照）

これは、人事権者である各省大臣といえども使用者として専横に権限を行使することのないよう法律で強い保障を与えているものである。

また、わが国は憲法によって地方自治制度を保障しており、地方の政治・行政については、国家の権力を地域的団体に分与し、その団体が自らの組織と職員（地方公務員）によって自主・自律的に処理することを定めている。したがって、地方公務員法が適用される一般職非現業地方公務員についても、その職務内容等にかんがみ、国の場合とほぼ同様な勤務条件に関する利益を保障する定めがされているほか、人事院制度に対応するものとして人事委員会又は公平委員会の制度が設けられている。

強い身分保障と適正な処遇の確保、労働基本権の制約は公務員として公務に精励するための条件を整えるためのものである。

このような我が国の仕組みがILO条約に沿うものであることは、これまでのILOの見解からも明らかである。

□ 今回の中間報告において、国の行政に直接従事しない公務員への団体交渉権等の付与が要請されている。ILO第98号条約第6条でいう「公務員」の範囲は、法令による勤務条件の保障を享受しているかどうかによって判断されるものであることは、同条約の審議経過からみて明らかであり、わが国においても、このような前提のもとに同条約を批准し、国内法制上の措置を講じてきたところである。

結社の自由委員会は、12次報告において、「政府は、政府及び地方公共団体によって雇用される者の団体交渉権に関し、条約第98号の規定にかなう行為をしたものと思われると考える」と述べ、また、54次報告においても再度我が国の制度が第98号条約に適合するものである旨認めていることは、2002年9月16日付け政府見解の別紙の9において述べたとおりである。

(結社の自由委員会54次報告)

「申立に係る公務員が正に、第98号条約第6条で考えているが如き、法令で定める勤務条件を有する者であることに留意して、委員会は、日本政府が、これらの者をして、法令に定める勤務条件の内容を定め、又はこれについて勧告する責任を有するものが考慮に入れるように、苦情及び異議をその属する団体をして提出することを得しめていることにより、法律上交渉することができるが団体協約を締結することはできない、この範疇に属する公務員について、他の国々においても一般的に採用されている原則を採用しているものと認めた。」

98号条約の適用が除外される公務員の範囲について、「法定の勤務条件を享受する公務員」と解していた上記のILO結社の自由委員会の考え方は、上記のイにおいて述べた我が国の公務員の法律上の処遇のあり方に沿った適切なものであると考える。

八 同時に、これら法定の勤務条件を享受する一般職非現業公務員は、今回の報告書にいう「その機能として直接国家の行政に従事する公務員及びこれらの活動において補助的構成要素として働く職員」と実質的に重なるものと考えている。

## (2) ストライキ権について

ストライキ権も含め、公務員の労働基本権には、その職務の公共性等にかんがみ一定の制約があるが、人事院勧告等の代償措置が講じられ、有効に機能しているところ(代償措置の詳細については5)参照)。

公務員の労働基本権については、その地位の特殊性と職務の公共性にかんがみ、国民全体の共同利益の保障という見地から、一定の制約のもとに置かれているが（第二の1、及び2002年9月16日付け政府見解の10を参照）、一方で、人事院勧告制度等をはじめとする代償措置が講じられ、有効に機能している。

また、我が国最高裁判所は、労働基本権を保障する憲法第28条の規定は公務員にも適用されるが、この権利は国民全体の共同利益の保障の見地からする制約を免れ得ず、また、労働基本権制約に対する適切な代償措置が講じられていることから、公務員の争議行為を禁止した法律の各規定は違憲ではない旨を何度も判示し確立された法解釈となっている（2002年9月16日付け政府見解参照）。

なお、ストライキ権について明示的に規定したILO文書が存在しないことはILO自身も認めるところであることに注意を喚起したい。

（3）以上に述べたようにわが国の公務員法制とその実態に照らし、政府は公務員に対する団体交渉権及びストライキ権の制約は、ILO条約上の問題はないものと判断している。

5) 団体交渉権及び / 又はストライキ権制約の代償措置について (中間報告パラ652(b)(v) 関係)

(1) 代償措置

団体交渉権及びストライキ権の制約の代償措置が適切に機能している。

国は1986年以来、人事院勧告を完全に実施。

ほとんどの自治体においても、人事委員会勧告等に沿った給与改定を実施。

非現業公務員は、協約締結権及びストライキ権が制約されている(ただし、職員団体は、勤務条件について交渉を行う権利を認められている)が、公務員も勤労者であり、その生存権保障の見地から、人事院勧告制度等の代償措置が講じられているところである。具体的には、身分保障、勤務条件法定主義、給与勧告制度、勤務条件に関する措置要求制度、不利益処分に関する不服申立て制度等により構成されているものであって、労働基本権制約の代償措置として十分整備されたものである。

イ 身分の保障

全ての公務員は、その身分が法律で強く保障されている。すなわち、法律若しくは人事院規則又は条例に定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはなく、法律の定める一定の事由に該当する場合でなければ懲戒処分を受けることもない。

したがって、公務員には、民間の労働者に比べて、次のへとあわせ、強い法的な身分保障が認められている。

ロ 勤務条件の法定

公務員の勤務条件は法令で保障されている。したがって職員団体は、団体協約を締結する権利はない。しかし、勤務条件について交渉を行うことはできる。交渉の権利が団体協約を締結する権利を含まないものとされているのは、交渉の結果の合意に団体協約としての法的効力を認めると、使用者、すなわち政府は法律上、これに拘束され、これでは、公務員の勤務条件は国会が法律で決定するという現行のしくみと矛盾し、主権者たる国民の代表からなる国会の審議権を侵害することになるからである。交渉の結果、合意に達した事項については、拘束力はないが、交渉当事者は誠心誠意、実現をする義務を負うこととされている。

ハ 人事院勧告制度 (国家公務員の場合)

職員の給与、勤務時間等の勤務条件については、社会一般の情勢に適應するように国会により随時変更でき、その変更に関し、中立・第三者機関たる人事院が勧告を怠ってはならないと法律で定められている。特に給与については、人事院が民間の給与と国家公務員の給与を均衡させるように給与制度等も含む適切な給与改定を毎年勧告し、政府は人事院勧告を尊重する立場から給与改定の方針を決定し、給与法案を提出、国会で決定される仕組みとなっている。



また、人事院勧告における官民の給与比較に当たっては、毎年多数の民間事業所（平成13年度は7500箇所）を対象に、単純な平均値の比較ではなく、職種、役職段階、年齢などを同じくする者同士を対比させ、精密に比較している。人事院勧告の策定時及び政府の法案提出に際しては、職員団体から意見の聴取に努めている。（注）

連合官公部門は2001年まで毎年、人事院勧告の完全実施を政府に求めてきていたが、勧告は1986年以降毎年完全に実施されてきた。過去30年間の内、人事院勧告が完全に実施されなかったのは、1980年代前半であるが、これは財政危機のためやむを得ず完全実施されなかった、特別な場合であり、近年はそれを上回る財政危機の状況にあるにもかかわらず完全実施をしている状況である。

（注）平成13年に人事院は321回、総務省は40回の会見を行っている。

## 二 人事委員会勧告制度等（地方公務員の場合）

一般職の地方公務員の職員の給与については、地方公共団体は、給与等の勤務条件が社会一般の情勢に適應するように、随時、適当な措置を講じなければならないこと（情勢適應の原則）及び給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならないこと（均衡の原則）が法律で定められており、独立かつ公平な機関である人事委員会が、給与を社会一般の情勢に適應したものにするための勧告を行うという制度が設けられている。

このため、人事委員会は、勧告に先立って、官民の給与の実態を調査するとともに、職員団体からの要求に応じて会見を行い、具体的な意見、要望を聴取しているところである。

このように、地方公共団体においては、人事委員会勧告に基づき又は人事院勧告に基づく国の措置に準じ、あらゆる努力を尽くして適切な給与改定を実施しているところであり、一般職の地方公務員については、法制度上も、現実にも適切な給与の支給を受ける利益を享受している。

しかしながら、一部の団体において、現下の社会経済情勢、危機的な財政事情、行財政改革の推進等の観点に鑑み、良好な労使関係の維持に十分配慮した上で、やむを得ず人事委員会勧告どおりの給与改定の実施ができない場合がある。こうした場合でも、職員団体とは事前に十分な協議を行い、妥結を図っているものであり、また、給与の改定を全面的に抑制するのではなく、給与改定の実施を一定期間延伸することなどにより対応しているところである。また、このような措置が行われるのは、全体としては極めてまれであり、ごく一部に止まる。

地方公務員の給与は、国民の負担において支払われるものであることにかんがみ、住民の代表により構成される議会の予算議決権及び条例制定権に服させることとしている。議会は、地方公共団体の当局によって提出された原案が、情勢適應の原則や均衡の原則に合致しているか、言い換えれば、国又は他の地方公共団体の職員や民間事業の従事者の給与水準と均衡のとれたものかという観点から審議する権能を有する。また、議会自身の判断により、厳し

い経済情勢や危機的な財政事情等を勘案し、人事院勧告に基づく国の措置に準じた給与改正ができないと判断する場合も、ごくまれには生じうる。

なお、これらの事例においては、給与改定を全く行わないのではなく、その実施を一定期間延伸することなどにより対応したところであり、人事院又は人事委員会の勧告は最大限尊重されている。

したがって、ほとんどの団体においては人事委員会の勧告どおり若しくは人事院勧告に基づく国の措置に準じた給与改定が実施されていることに注目すべきである。

#### ホ 行政措置要求制度

職員は、個別的に、又は職員団体を通じてその代表者により団体的に、人事院若しくは人事委員会又は公平委員会に対し、勤務条件の改善を求める行政上の措置を要求することが法律で権利として認められている。

#### ヘ 不利益処分に関する不服申立て制度

職員がその意に反して不利益な処分あるいは懲戒処分が行われた場合には、人事院又は人事委員会若しくは公平委員会にその処分を取り消すよう申立てることが、法律で権利として認められている。

### (2) 公務員の勤務条件等

人事院勧告制度等の代償措置の適切な運用により、実際にも、公務員については、民間労働者と同水準の勤務条件が確保されている。
--

#### イ 公務員の勤務条件

中立第三者機関たる人事院による民間企業を対象とした調査結果との差を解消する形で出された勧告に基づき公務員給与は例年改定されている。

(注) 2002年4月の時点で、一般職非現業公務員は、月額平均419,319円(41.4歳、20.0年在職)を支給されている。

また、勤務時間、休暇等の勤務条件についても、社会一般の情勢に適應するように随時変更してきており、例えば2001年度には、人事院が民間企業に対して行った調査を踏まえて行った勧告等にかんがみ、介護休暇の期間の延長などを行っている。

#### ロ 公務員の勤務条件に関する国民の認識等

このように公務員は民間と同水準の勤務条件を確保されているが、一般国民の公務員を見る眼は厳しく、公務員の勤務条件は概して民間より恵まれていると認識されている。例えば、人

事院が2002年2月に実施した一般人500名を対象とした調査によれば、

民間企業と比較して、公務員の給与は高い(58.7%。同程度29.3%民間より低い12.0%)と認識されている。

また、公務員は、倒産がなく安定している(95.5%。民間と同程度2.4%)、社会的ステータスが高い(66.1%)、研修・留学制度が充実している(61.7%)など、概して民間と比べて恵まれていると認識されている。

また、朝日新聞2002年8月9日付け社説「公務員の待遇『まだ甘くはないか』」は、次のように述べている。

「・・・世の中は深刻な不況だ。民間企業では賃下げゼロや賃金カットどころか、解雇や倒産が続いている。・・・右肩上がりの時代は公務員の待遇も大目に見られていたが、これだけ民間の労働事情が悪くなり、官民の賃金が逆転すれば話は別だ。民間準拠の徹底は当然だろう。」

### (3) 公務員制度改革における代償措置の取扱い

今回の改革は、実際の行政課題に応じた人事管理を行うため、人事管理権者が十分に責任を果たせるようその責任や権限について制度上明確に位置付けようとするものである。その一方で今回の改革においても、勤務条件に関連する事項については、勤務条件法定主義の下での人事院勧告制度をはじめとする人事院の代償機能を維持することにより、労働基本権の制約の代償は確保して行くつもりである。したがって、今回の改革により公務員の労働基本権制約の代償機能が低下したり、不十分となるようなことはない。

6) ストライキ権の行使に対する制裁について (パラ652(b)( ) 関係)

今回の中間報告は、わが国で「ストライキを行う権利を正当に行使する公務員が重い民事上又は刑事上の制裁に服す」ことが、ILO第87号、第98号条約に反するとしている。しかし、これには事実の誤認及びこれまでのILOの見解との齟齬がある。

**刑事罰の対象は、争議行為の共謀や、そそのかし、あおり等の行為に限定されており、単純参加者は含まれない。**

(1) まず、わが国では、公務員について争議行為を禁止しているが、争議行為に単に参加した者に対しては、刑事上の制裁は科せられていない。また、「重い民事上の制裁」という制度は存在しない。国家公務員法及び地方公務員法は争議行為の遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおり又はこれらの行為を企てた者に限って、違法行為の首謀者であることに加え、公務員に違法行為を行わせしめるといふその行為の違法性が高いことから、懲役刑を含む刑事罰(3年以下の懲役又は10万円以下の罰金)を科し得るとし違法行為の首謀者だけを処罰している。

また、このような行為は現業公務員についても禁止されているが、罰則は設けられていない。

(注) このような法制度に基づき、当該違反行為を行った者を逮捕し、起訴することが結社の自由の原則を侵害するものではないことは、既に結社の自由委員会第187次報告において明らかにされているところである。

**過去20年間、我が国の公務員でストライキを理由として懲役刑が執行された例はない。**

(2) 過去20年間、この法制度に基づき、懲役刑が執行された者はいない。

(3) また、我が国の公務員は、法律によりストライキが禁止されており、公務員は全て法令遵守義務があることから、法に反してストライキに参加した者に対し、法律の規定に基づき、適正に懲戒処分が行われることは当然であり、このことは、上記の如く結社の自由委員会の報告でも認められているところであるが(結社の自由委員会第187次報告。2002年9月16日付け政府見解参照) 懲戒処分を行う際には、各々の当局がストライキの期間、規模、態様、参加した職員の状況その他諸般の事情を勘案して、懲戒処分をすべきかどうか、どのような処分をすべきかを適正に判断して行っているところである。

#### 第四 中間報告において追加情報を求められた事項について

特定独立行政法人の職員には労働組合を結成する権利が保障されている。また、独立行政法人への事務・事業の移行により既存の職員団体の結社の自由は侵害されない。

##### 1 特定独立行政法人における組合設立（中間報告パラ652（c）関係）

- (1) 特定独立行政法人の職員（身分は公務員）は、国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律により、労働組合を結成する等の権利を保障されている。

（参考）

「職員は、労働組合を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる。」（国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律第4条第1項）

- (2) 特定独立行政法人に関する労働関係に関しては、国労法に定めのないものについては労働組合法が適用されることから、特定独立行政法人に移行した職員は、民間の労働者とともに労働組合を組織することができる。

なお、それ以外の独立行政法人は一般の労働者となる（公務員ではない）ことから、労働組合法が全面的に適用される。

- (3) なお、連合は、2003年1月9日付の追加情報において、事務・事業の独立行政法人化により、職員団体が、非現業の国家公務員の「職員団体」と独立行政法人の職員の「労働組合」とに組織再編を余儀なくされ、結社の自由を侵害されると述べているが、これは正しい認識ではない。

イ そもそも、職員団体制度は、非現業の公務員については勤務条件の決定の仕組みが一般の労働者とは異なることに照らし、公務員法の下で設けられている特別な仕組みである。したがって、独立行政法人に移行することで新たな勤務条件の決定方式が適用される職員について、以後は、一般制度としての労働組合制度が適用されることは当然であると考えられる。

ロ 一方で、日本国憲法は、結社の自由や労働者の団結する権利を保障しており、独立行政法人への移行後にどのような組織体制を選択するかは、当該職員団体の自由である。

また、職員団体や労働組合の設立に当たっての事前の許可という制度は、我が国には存在しない。

- ハ 連合がその追加情報において示したような選択がなされる場合においても、現行法上、双方の団体は連合団体を結成することが可能であって、その場合、次のような扱いとなる。

当該連合団体は、「職員団体等に対する法人格の付与に関する法律」に基づき、法人格を得ることができる。

当該職員団体及び労働組合は、それぞれ、交渉能力を有する。

当該職員団体は、国家公務員法所定の要件を満たすことにより、登録職員団体となり、また法人となることができる。また、当該労働組合も、労働組合法所定の要件を満たすことにより、法人となることができる。

当該職員団体の構成員である職員や当該労働組合の組合員は、許可を得て、それぞれが加入する職員団体又は労働組合の在籍専従役員となることができる。

当該職員団体の構成員である職員が連合団体や労働組合の役員に就くこと、あるいは、当該労働組合の組合員が連合団体や職員団体の役員に就くことは、いずれも可能である。

(4) このように、独立行政法人に移行した職員に関しても、組合設立の自由は十分に確保されている。

## 2 大宇陀町事件判決（中間報告パラ652（d）関係）

### 大宇陀町事件に関する地方裁判所の判決についての情報

管理職員の範囲を定めている町の規則は合法と判断（ただし、当該規則の適用上の誤りがあったとして、職員団体登録の取消処分を取消し）。

本件は控訴されており、政府は、引き続きILOに情報提供を行う所存。

2002年12月11日、奈良地方裁判所の判決が出された大宇陀町事件について、以下のとおり追加情報を提供する。

### (1) 事案の概要

大宇陀町の職員組合が、町の規則において管理職員と位置づけられている上下水道課の課長補佐を組合に加入させたことから、管理職員等と管理職員等以外の職員とが組織する団体は登録職員団体としての要件を欠くとして、町公平委員会が職員団体の登録を取り消したことに對し、組合が当該登録取消処分の取消と損害賠償を求めたもの。

### (2) 判決の概要等

裁判所は、原告の請求の1点目である、町公平委員会が職員団体の登録を取り消した処分については、当該上下水道課の課長補佐は地方公務員法上の「管理職員等」に該当しないと認定し、同人が管理職員等に該当するとしてなされた取消処分には地方公務員法所定の職員団体の登録取消事由があったとはいえないとしてこれを取り消した。

一方、原告の請求の2点目である、職員団体登録取消処分に対する損害賠償請求及び別の組合の幹部に対して町長が課長補佐の昇格を発令したことに対する損害賠償請求については、いずれも棄却された。

### (3) 以下、判決の理由について、より詳細な情報を提供する。

#### イ 大宇陀町公平委員会規則の合憲性等についての判断

裁判所は、まず、地方公務員法が「管理職員等」と一般職員とを職員団体の組織原理上区別している趣旨は、「両者が労使関係における立場が異質であり、両者が混在することを認めると、一般職員の職員団体の御用組合化や一般職員の団結の切り崩しが行われるおそれがあり、そのような団体は職員の利益を適正に代表するための健全な基礎を欠くと考えられたからである」とし、その目的は正当であるとした。

その上で、地方公務員法が管理職員等の範囲の確定を公平委員会等に委ねた趣旨は、管理職員等の範囲は個々の地方公共団体における法令その他による職制及び権限分配の実態に基づき客観的に定まるが、労使間で紛議を生じがちな問題であるので、中立公正な、かつ、専門的な機関によってあらかじめこれを確認し、公示しておくことにあると認定した。

そして、本件規則は地方公務員法の適用範囲を具体化して職員団体たるべき団体の構成員の資格を確定するものであることから、規則の解釈適用に当たっては、それを地方公務員法の規定と併せ読んで内容を確定すべきとし、当該規則は日本国憲法28条に違反しないとした。

さらに、ILO87号条約2条は団体設立自由の原則を規定していると解されるが、当該町の規則は、職員団体の設立や一般職員の加入自体を禁止するものではないことは明らかである等として、規則はILO87号条約に違反しないと判断している。

これらの判断は、基本的に国際法及び日本国憲法の従来通説的な解釈に立脚するもので、その限りで適切な判断といえる。また、管理職員等の範囲を中立公正な専門的機関である公平委員会が公示することの意義を正しく認めている。

連合の追加情報では、この点について裁判所が「法制度の妥当性の判断を回避」していると主張するが、裁判所は実際には判断を回避しておらず、適切に判断を行っているところであるので、結社の自由委員会の注意を喚起しておきたい。

#### ロ 「管理職員等」への該当性についての判断

一方、取消処分的前提となった、土下水道課の課長補佐が「管理職員等」に該当するか否かの事実認定については、地方公共団体の労使関係で使用者側の立場に立って行動すべき職責を有する職員がこれに当たると解されるところ、今回問題とされた上下水道課の課長補佐の具体的な職務権限から見て、当該課長補佐は地方公務員法の「管理職員等」には該当しないと判断した。

その上で判決は、同人が「管理職員等」に該当するものとしてなされた職員団体の登録取消処分を取り消したところである。

(4) このように、今回の職員団体の登録取消は、あくまで個別の自治体における管理職員の範囲に関する事実認定の問題にとどまるものである。

いずれにせよ、町公平委員会は、昨年12月20日、この裁判所の判断を不服として控訴したところであり、高等裁判所において再度、事実認定と裁判所の判断が行われるものと考えられる。したがって、政府としては、結社の自由委員会に対し、引き続き本件に関する情報提供を行ってまいり所存である。



### 3 公務員における不当労働行為の救済手続（中間報告パラ652（f）関係）

労働組合法が適用されない非現業公務員についても、国家公務員法及び地方公務員法の枠組みの中で人事院への行政措置要求、不服申立て等不当労働行為からの保護の仕組みが存在。

#### (1) 現業公務員の場合（不当労働行為制度が適用される）

現業の国家公務員については国営企業労働関係法により、現業の地方公務員については地方公営企業労働関係法により、民間労働者と同様に、労働組合法が適用され、不当労働行為からの保護が図られる。

#### (2) 公務員法における平等取扱い等の規定

非現業国家公務員については国公法上、非現業地方公務員については地公法上、いわゆる組合差別が公務部門において行われることがないよう規定されている。

職員は平等に取扱われ、差別されないこととなっている（国家公務員法第27条、地方公務員法第13条）。

職員が職員団体の構成員であること、これを結成しようとしたこと、若しくはこれに加入しようとしたこと、又はその職員団体における正当な行為をしたことを理由とする不利益取扱いは禁止されている（国公法第108条の7、地公法第56条）。

#### (3) 不利益取扱いに対する行政措置要求制度

そして、このような不利益取扱いがなされた場合には、中立・第三者機関である人事院若しくは人事委員会又は公平委員会に対し、勤務条件に関する行政措置の要求を行うことができる（国公法第86条、地公法第46条）。

人事院は、行政措置要求に対して一定の措置が必要と認める場合には、内閣総理大臣又は所轄庁の長に対し判定書を送付し、その実行を求めることとなっている（人事委員会及び公平委員会も、地方公共団体の当局に対する同様の権能を有している）。

#### (4) 処分に対する不服申立制度

また、上記不利益取扱いに該当する処分が行われた場合、当該職員は、不服申立てによる救済を求めることができる（国公法第90条又は地公法第49条の2）。

人事院は、不服申立てに対して職員の申立てを認める場合には、処分を取り消し、又は修正する（人事委員会及び公平委員会も、地方公共団体の当局に対する同様の権能を有している）。

#### (5) 連合の追加情報においては、不当労働行為の救済手続に関し、適用法令の違いにより救済手段が適用される団体と適用されない団体が生じるとの主張がなされている。しかし、上述のと

おり、非現業公務員に関しては、国家公務員法及び地方公務員法が、組合の所属による職員の差別が行われることがないよう規定し、それに対する救済措置も設けている。

このように、非現業公務員については、民間と同じ制度が適用される現業国家公務員とは異なるが、国家公務員法及び地方公務員法の枠組の中で不当労働行為から適切に保護される仕組みが用意されており、何ら問題はないものと考えている。