

2014 年日本政府年次報告
「結社の自由及び団結権の保護に関する条約（第 87 号）」
（2011 年 6 月 1 日～2014 年 5 月 30 日）

1. 質問 I について

（1）本条約の条項の実施に関係がある憲法の規定及び主要な法律
 前回までの報告に変更または追加すべき事項はない。

（2）法令の制定または変更について

前回までの報告に以下を追加する。

政府は、国有林野事業について、企業的な運営ではなく一般行政事務として実施すること等を内容とする「国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るための国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する等の法律案」を 2012 年に国会に提出した。この法律は同年 6 月 21 日に成立し、2013 年 4 月 1 日より施行された。

上記法律において、国有林野事業の職員については、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律の適用対象から外れ、国家公務員法を全面的に適用することとされた。これにより、我が国において国営企業が存在しなくなったことから、「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」の名称が「特定独立行政法人の労働関係に関する法律」に変更された。

また、政府は、独立行政法人について、法人内部のガバナンスの強化等を内容とする「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」を 2014 年に国会に提出した。

上記法律において、「特定独立行政法人」の名称が「行政執行法人」に変更されることから、「特定独立行政法人の労働関係に関する法律」の名称が「行政執行法人の労働関係に関する法律」に変更される。なお、特定独立行政法人の名称は変更されるものの、その職員の労働関係に変更はない。

2. 質問 II について

（1）本条約の各条毎の適用を確保する効果をもつ慣習法、慣行法令の規定及び規則等
 前回までの報告に変更または追加すべき事項はない。

（2）2011 年条約勧告適用専門家委員会からの意見

A. 消防職員及び刑務官の団結権の否認

（i）消防職員の団結権について

①日本の消防と警察の関係及び消防職員委員会について

○日本の消防と警察の関係

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などからして、ILO 第 87 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たところであり、ILO が我が国の見解を認めた（結社の自由委員会第 12 次報告及び第 54 次報告）ことから、当該条約を批准したものである。この点について、前回までの報告で述べたとおりである。

○消防職員委員会制度の導入

１９９５年に国と全日本自治団体労働組合との間で、勤務条件の決定等への消防職員の参加を保障することにより、消防職員の権利保護の趣旨にかなない、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においても満足をもって歓迎するとされた。そして、制度導入のため法改正が行われた。

○消防職員委員会への意見提出状況

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、２０１３年３月までに、全国で年間に約５，０００件、合計約９１，０００件の意見について、審議が重ねられており、１９９９年度以降、約２１，７００件の意見が実施に至っている。

具体的な事例としては、多くの消防本部で、①健康管理の増進を図るための喫煙対策、②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、③交替制勤務のための仮眠室等の庁舎環境の整備等が進められている。

なお、２００５年、制度の改善のため、総務省、消防庁と全日本自治団体労働組合との間での議論における合意を踏まえ、意見とりまとめ者制度の創設など「消防職員委員会の組織及び運営の基準」（消防庁告示）の改正を行った。委員会で審議された意見のうち意見取りまとめ者を經由して提出されたものは、制度が創設された２００５年度の２，８３３件（５２．９％）に対し、２０１２年度には４，２５５件（８４．０％）となっている。

○２０１２年度の消防職員委員会の開催状況

全国７８４消防本部（２０１３年３月３１日現在）のうち７８０本部（９９．５％）で消防職員委員会が開催された。

また、消防職員全員に対する、委員会の消防長に対する意見を含めた審議概要の周知は、６９８本部（８９．５％）で行われている。

○政府としての取り組み

政府としても、毎年、

- ・前年度の消防職員委員会運営状況と運営状況に関する留意事項について、年度始めに各消防本部に通知し、周知徹底を図る
- ・全国の全消防職員に消防職員委員会のパンフレットを配布
- ・全国の消防長研修会などにおいて、消防職員委員会制度の趣旨及び運用上の留意点について説明を実施（年間約３０回）

などを実施し、消防職員委員会制度が適正に運用されるよう取り組んでいるところである。

②消防職員の団結権のあり方について

本報告の「C. 公務員制度改革」（地方公務員に係る部分）をもって、日本政府の見解としたい。

(ii) 刑事施設職員に対する団結権について

刑務官は、拘禁刑に処された者、刑事被告人、被疑者及び死刑の言い渡しを請けた者を刑事施設に拘禁することを任務としている。また、刑務官は、刑事施設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、刑事施設における司法警察事務を所掌し、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。そのため、ILO 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考えられることを主張してきた。見解についてはILO結社の自由委員会第12次報告及び第54次報告においても認められているものと認識している。

B. 公務員のストライキ権の禁止

(i) 公務員のストライキ権

現行法上、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おかれているところである。

一方、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。国内的にも公務員の争議行為の禁止について、我が国の最高裁判所は累次の判決によりこれを合憲としているところである。

すなわち、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ないものであり、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ところから、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と判示している。

このように、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、これに違反して、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るが、この際にも、既に累次の政府見解で明らかにしてきたように、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の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をして行っているところである。

また、国家公務員法及び地方公務員法は処分の対象を争議行為の遂行を共謀し、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いる。これらの者はその首謀者である上、他の公務員に違法行為を行わしめるという行為の違法性の高さにかんがみ、懲役刑を含む刑事罰（3年以下の懲役又は100万円以下（地方公務員は10万円以下）の罰金）を科し得るとしている。

(ii) 国営企業、「高度な社会的責任」を有する民間会社等の従業員の労働基本権

国営企業については、企業的に運営されてきた国有林野事業が2013年4月より一般の行政事務として実施されており、我が国においては現時点で存在していない。

憲法第21条及び同第28条に規定する結社の自由並びに団結、団体交渉及び団体行動の

権利は、公益性の高い民間企業に対しても保障されている。

なお、公益性の高い民間企業のうち、電気事業及び石炭鉱業については、「電気事業及び石炭鉱業における争議行為の方法の規制に関する法律」によって、電気の正常な供給を停止するような行為その他電気の正常な供給に直接の障害を生ぜしめる行為等を禁止されているが、これは、電気事業及び石炭鉱業の特殊性並びに国民経済及び国民の日常生活に対する重要性にかんがみ、公共の福祉を擁護するために必要な一定の形態による争議行為のみを制限しているものであり、争議行為を一律に禁止しているものではない。

また、労働関係調整法第37条において争議予告制度が定められている運輸事業、郵便、信書便又は電気通信の事業、水道、電気又はガスの供給の事業及び医療又は公衆衛生の事業等の公益事業は、国民の日常生活に密接不可分な関係を持つものであり、これらの事業の正常な運営が阻害される場合には、単に関係当事者のみならず、国民の日常生活に大きな影響を与えることとなる。

こうした観点から、公益事業における争議行為の開始について、関係当事者から厚生労働大臣等にあらかじめ通知させ、厚生労働大臣等がその争議行為の開始についてあらかじめ国民に公表することにより、突然の争議行為による国民の日常生活における支障や損害を最小限に食い止めるため、「争議行為予告制度」が設けられている。

C. 公務員制度改革

【国家公務員】

日本政府は、前回（2011年9月）提出の第87号条約年次報告で報告したとおり、日本労働組合総連合会（連合）・公務公共サービス労働組合協議会（公務労協）及び全国労働組合総連合（全労連）・日本国家公務員労働組合連合会（国公労連）とも話し合いを行った上で、国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」という。）第12条に定める自律的労使関係制度の措置等を内容とする国家公務員制度改革関連四法案（以下「2011年法案」という。）を策定し、2011年6月3日、第177回国会に提出した。2011年法案は、2012年の第180回国会において、衆議院にて審議が行われた後、第181回国会に継続審議となっていたが、2012年11月16日に衆議院が解散されたため、廃案となった。

2012年12月16日に行われた衆議院議員総選挙の結果、人事院勧告制度の尊重を主張する自民党及び公明党による新政権が発足した。

日本政府は、稲田朋美公務員制度改革担当大臣の下、2013年2月以降8回にわたり、基本法に定められた広範な改革事項について、総合的な総括・検証を行うため、「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会」（以下「意見交換会」という。）を開催した。

意見交換会では、基本法第12条に定める自律的労使関係制度の措置について、

- ①第4回（2013年4月25日）において、学識者から意見を聴取し、自律的労使関係制度の措置に当たっての考え方、2012年11月に衆議院解散により廃案となった2

〇 1 1 年法案に盛り込まれていた自律的労使関係制度の問題点など様々な意見をいただいた。

②第 7 回（2 0 1 3 年 6 月 3 日）において、中央省庁の人事担当課長、地方公共団体の首長及び公務労協からヒアリングを実施し、労使双方から幅広い意見をいただいた。

意見交換会での議論を踏まえ、2 0 1 3 年 6 月 2 8 日に「今後の公務員制度改革について」（以下「本部決定」という。）を全閣僚が構成員である国家公務員制度改革推進本部で決定し、基本法に基づく公務員制度改革の今後の方針を定めた。日本政府は、本部決定に沿って、新たな国家公務員法等改正法案（以下「新法案」という。）を立案した。日本政府は、2 0 1 3 年 1 1 月 5 日に新法案を第 1 8 5 回国会に提出した。

新法案は、衆議院で審議が進められたが、第 1 8 6 回国会の継続審議となり、2 0 1 4 年 3 月 1 4 日に、衆議院において、与党である自民党・公明党、また、2 0 1 1 年法案を提出した時の与党であった民主党の賛成により修正可決され、参議院で 2 0 1 4 年 4 月 1 1 日に可決され、成立した。

新法案は、国家公務員に対する労働基本権が制約されている現状を前提に立案され、自律的労使関係制度の措置はしていない。その理由は、2 0 1 1 年法案に盛り込まれていた自律的労使関係制度の内容は、同法案が廃案になった経緯やその後の状況・環境の変化を踏まえば、多岐にわたる課題があり、自律的労使関係制度の措置については、いまだ国民の理解を得られておらず、引き続き慎重に検討する必要があるためである。しかし、新法案は自律的労使関係制度の措置の検討について、今後、内閣人事局で担当していくこととしており、衆議院内閣委員会において「自律的労使関係制度について、国家公務員制度改革基本法第 1 2 条の規定に基づき、職員団体と所要の意見交換を行いつつ、合意形成に努めること。」、参議院内閣委員会において「自律的労使関係制度について、国家公務員制度改革基本法第 1 2 条の規定に基づき、国民の理解を得た上で、職員団体と所要の意見交換を行いつつ、合意形成に努めること。」とそれぞれ附帯決議が付されたことから、日本政府としては決議の趣旨を踏まえ配慮してまいりたい。

組合関係者とは、2 0 1 3 年 6 月 2 8 日の本部決定に当たり、また、9 月下旬から新法案提出まで、議論を継続し、公務労協及び国公労連と大臣以下の様々なレベルで話し合いを重ねてきた。なお、新法案においては、人事院が職員の公正な任用の確保に関する事務を引き続き所掌すること、また、級別定数が職員の勤務条件に関連する側面も有することへの配慮をより明確にするため、その設定・改定に当たり、人事院の意見を十分に尊重する規定を設けたことなど、組合関係者の考えに近づいた部分もある。

いずれにせよ、日本政府としては、基本法第 1 2 条に定める自律的労使関係制度の措置については、各方面からの様々な指摘、また、公務員をめぐる環境の変化を踏まえて、引き続き関係者の意見を伺いながら、慎重に検討してまいりたい。

【地方公務員】

日本政府は、前回提出の第 87 号条約年次報告で報告したとおり、「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」（2011 年 6 月 2 日）をもとに制度改革の具体化に向け検討を進めることとした。

具体的には、「地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点」（2011 年 12 月 26 日）、「地方公務員の新たな労使関係制度に関する考え方」（2012 年 3 月 12 日）及び改革の全体像を記述した「地方公務員制度改革について（素案）」（2012 年 5 月 11 日）を労使の当事者等に提示し、自律的労使関係制度の措置に係る制度設計を進めた。制度設計に当たり、総務省は、使用者側の団体である地方 3 団体（全国知事会、全国市長会及び全国町村会）並びに労働者側の団体である連合及び公務労協並びに全労連と様々なレベルで意見交換を行った。

こうした取組を経て、日本政府は、2012 年 11 月 15 日に地方公務員法等の一部を改正する法律案及び地方公務員の労働関係に関する法律案を閣議決定し、第 181 回国会に提出したが、2012 年 11 月 16 日に衆議院が解散されたため、これらの法案は廃案となった。なお、これら法案における自律的労使関係制度の措置に関する主な事項は以下のとおりであった。

・非現業地方公務員への協約締結権の付与

非現業地方公務員（団結権を制限される職員※1 等を除く。）に協約締結権を付与することとし、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、労働委員会（中央労働委員会及び都道府県労働委員会をいう。）によるあっせん、調停、仲裁の手続等を定める。（地方公務員の労働関係に関する法律案関係）

※1 団結権を引き続き制限される職員については、その勤務条件について職務の特殊性及び協約締結権を付与される職員の勤務条件との均衡を考慮して定めるものとする旨を法定するなど適切な代償措置を講じることとしている。

・消防職員への団結権及び団体交渉権の付与

団結権を付与し、地方公共団体の当局と交渉ができることとする（協約締結権は付与しない）。同時に消防職員委員会制度は廃止することとする（地方公務員法等の一部を改正する法律案）。

前述のとおり、我が国においては、2012 年 12 月 16 日に行われた衆議院議員総選挙の結果を受け、2012 年 12 月 26 日に自民党及び公明党による新政権が発足した。

稲田大臣が主催した意見交換会の中で、地方公務員の労働基本権の在り方に関しても、地方公共団体の首長及び公務労協の労使双方から幅広い意見を伺ったところであり、「国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって、検討する」との基本法附則第 2 条の規定に基づき、今後も関係者からの意見や国家公務員制度改革の動向を踏まえ、対応を検討することとしている。

なお、日本政府は、本年 3 月に、人事評価制度の導入により能力及び実績に基づく人事管

理の徹底を図り、再就職者による依頼等の規制の導入等により退職管理の適正を確保するための地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案を国会に提出し、本年 4 月に国会で成立したところ。この法案の国会提出に当たっても、公務労協と重ねて意見交換を行ったところである。自律的労使関係制度の措置については、前述のとおり、基本法附則第 2 条の規定に基づき検討する必要があるため、この法案には盛り込んでいない。

D. 非定型労働者の団結権及び団体交渉権について

近年、業務委託・独立自営業といった働き方をする人が加入する労働組合が、契約先に対して団体交渉を求めたところ、労働者ではないとして団体交渉を拒否され、紛争に至る事例が生じている。労働組合法第 3 条では「労働者」を「職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によつて生活する者」と定義しているが、この「労働者」に該当する可否かについての判断が困難となっている中で、確立した判断基準が存在しなかったこともあり、労働委員会の命令と下級審の判決で異なる結論が示され、法的安定性の点からも問題となっていた。

そうした背景の下、2010 年 11 月から、厚生労働省の労使関係法研究会において、労働組合法上の労働者性の判断基準等の検討を開始した。2011 年 4 月には、労働組合法上の労働者性が争われた事例について最高裁判所において一定の判断が示されたが、個別の事例判断にとどまったため、本研究会において、労働組合法の趣旨・目的、制定時の立法時意思、学説、労働委員会命令、裁判例等を踏まえ、2011 年 7 月に労働者性の判断基準を労使関係法研究会報告書として提示することとした。

報告書では、労働組合法上の「労働者」に当たるかは、以下の判断要素を用いて総合的に判断すべきものとしている。

(1) 基本的判断要素

1 事業組織への組み入れ

労務供給者が相手方の業務の遂行に不可欠ないし枢要な労働力として組織内に確保されているか。

2 契約内容の一方的・定型的決定

契約の締結の態様から、労働条件や提供する労務の内容を相手方が一方的・定型的に決定しているか。

3 報酬の労務対価性

労務供給者の報酬が労務供給に対する対価又はそれに類するものとしての性格を有するか。

(2) 補充的判断要素

4 業務の依頼に応ずべき関係

労務供給者が相手方からの個々の業務の依頼に対して、基本的に応ずべき関係にあるか。

5 広い意味での指揮監督下の労務提供、一定の時間的場所的拘束

労務供給者が、相手方の指揮監督の下に労務の供給を行っている広い意味で解すること

ができるか、労務の提供にあたり日時や場所について一定の拘束を受けているか。

(3) 消極的判断要素

6 顕著な事業者性

労務供給者が、恒常的に自己の才覚で利得する機会を有し自らリスクを引き受けて事業を行う者と見られるか。

また、報告書では、基本的判断要素の一部が充たされない場合でも直ちに労働者性が否定されないこと、各要素を単独に見た場合にそれ自体で直ちに労働者性を肯定されるとまではいえなくとも他の要素と合わせて総合判断することにより労働者性を肯定される場合もあること、に留意する必要があるとしており、さらに、各判断要素の具体的検討にあたっては、契約の形式のみにとらわれるのではなく、当事者の認識や契約の実際の運用を重視して判断すべきであるとしている。

厚生労働省は、報告書について、業務の参考として中央労働委員会（都道府県労働委員会）や都道府県に通知し、関係者に広く周知を図ったところである。

3. 質問Ⅲについて

前回までの報告に変更または追加すべき事項はない。

4. 質問Ⅳについて

前回までの報告に変更または追加すべき事項はない。

5. 質問Ⅴについて

前回までの報告に変更または追加すべき事項はない。

6. 質問Ⅵについて

本報告の写を送付した代表的労使団体は、下記のとおり

（使用者団体）一般社団法人 日本経済団体連合会

（労働者団体）日本労働組合総連合会