

2021年条約勧告適用専門家委員会報告書における ILO第87号条約に関する意見に対する日本政府報告

2023年●月●日

2021年条約勧告適用専門家委員会報告書において、我が国のILO第87号条約の適用状況に関する意見が記載されているところ、当該意見に対し、日本政府として以下報告する。

I ILO第87号条約に関する意見に対する日本政府報告

(i) 消防職員の団結権

2018年ILO総会基準適用委員会の議長集約を受けた労働側との定期的な協議について、総務省は、既に2019年1月18日に第1回目の協議を開催し、協議のあり方についての認識を労働側と共有した。同年4月24日に第2回目、同年7月18日に第3回目の協議を開催し、「消防職員が警察と同視される」という政府の見解及びその見解が条約適用の現状とどう符合するのかについて実質的な協議を行った。同年12月9日には第4回目の協議を開催し、消防職員の勤務条件に関して消防職員から提案された意見を審議し、その結果に基づき、消防本部の長である消防長に対して意見を述べることを役割とする消防職員委員会制度等について、実質的な協議を行った上で、引き続き協議を継続していくことを確認した。2020年8月24日には第5回目、2021年1月12日には第6回目の協議を開催し、現代の消防行政を取り巻く現状やハラスメントの問題について実質的な協議を行った。労働側からは定期的に協議を行っていることを評価する声があり、引き続き協議を継続していくことを確認した。

2022年1月11日には第7回目の協議を開催し、消防職員委員会制度の運用見直しの状況や消防職員における再任用制度の施行状況について実質的な協議を行った。同年3月31日には第8回目の協議を開催し、今までの協議内容を踏まえ、「消防職員が警察と同視される」に係る今までの議論の整理等について、実質的な協議を行った。この際、総務省からは、日本が地震・風水害等が多発する世界有数の災害大国であり、関係機関と一体的な行動をする必要があることも踏まえ、説明を行った。労働側からは団結権についての協議は今回でそれぞれの主張を一定程度整理できたという声があり、引き続き消防職員に関する様々な課題について意見交換の場を設けることを確認し、同年12月1日には第9回目の協議を開催し、消防の職場におけるハラスメントの問題や女性消防吏員の採用と活躍推進、コロナ禍における救急業務の実情について実質的な協議を行った。この際、総務省からは、ハラスメント相談窓口の設置促進や対応手引きの作成に取り組んでいること、女性消防吏員のための施設整備に財政措置をしていること、消防職員の感染防止や救急ひっ迫回避対策に取り組んでいること、また、これらへの対策に引き続き取り組んでいくこと等について説明した。2023年3月13日には第10回目の協議を開催し、「消防職員が警察と同視される」に係るこれまでの議論の整理や消防職員の勤務時間について、実質的な協議を行い、引き続き意見交換を継続していくことを確認した。

また、消防職員委員会制度については、より意見を提出しやすい環境作りなどを目的として2018年に消防職員委員会に関する運用方針の改正を行っているが、第7回目の協議の場において、労働側から、改正の実施状況について把握していくべきとの意見があった。これを受けて、労働側との調整の上、総務省は消防職員委員会の運営状況に係る実態調査を実施した。調査結果を踏まえ、労働側とも調整し、同年12月23日に、消防職員委員会制度の運営をより一層円滑にするため、消防長は消防職員委員会の消防長に対する意見及び消防長の処置の結果の要旨を消防職員全員に対し周知すること、消防長の処置結果のみならず、処置しなかった場合の理由や進行状況も付して周知することが望ましいこと等を含む、消防職員委員会制度の運営に関する留意事項を全国の消防本部に通知した。これに対し、労働側からは十分な内容に満足しているとの声があった。

(ii) 刑事施設職員の団結権

- (1) これまでの政府報告でも述べているとおり、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受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、さらに、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、ILO87号条約第9条の趣旨に鑑み同条にいう「警察」に含まれているものと考えられる。上記の日本政府の見解については、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。

刑事施設において、非常時・緊急事態が発生した場合には、臨場した職員のうち最上位の階級を有する者の指揮監督に従って、必要な場合は被収容者への実力行使等を実施して事態を迅速かつ適正に鎮圧しなければならない。このような非常時・緊急事態の收拾において、我が国の刑事施設職員は一丸となって対処している。刑事施設の職員に団結権を付与することは、このような業務を的確に遂行し、刑事施設の規律秩序を適正に維持していくことに支障を生じさせるため、相当ではないものと考えられる。

- (2) (1) で述べた見解に基づき、刑事施設職員については団結権が認められていないところであるが、2018年条約勧告適用専門家委員会報告書の意見等を踏まえ、刑事施設職員が勤務環境等に関する意見を述べる機会を新たに設定・拡充する等の取り組みを実施したところである。

幹部職員と職員代表との間による職場環境の改善に関する意見交換の取組として、2022年度においては2022年10月20日から12月22日にかけて、全国8か所の矯正管区（刑事施設を所管するブロック機関）において実施（一部オンライン形式により実施）され、矯正管区の幹部職員及び全国75の刑事施設から概ね3名ずつの一般職員合計222名（昨年度においては、一般職員合計233名）が参加した。

風通しの良い職場作りや職員のワークライフバランスの推進などに資するものとして、(a) 刑事施設における職場環境の改善のほか、(b) 職員育成の在り方や業務負担軽減に向けた取組などを意見交換の議題とした。

また、女子刑事施設が抱える諸問題等を解決するため、2022年度においても

女子刑事施設協議会が開催されているところ、議題の一つとして仕事と育児・介護等との両立支援に向けた取組などが掲げられ、各施設における課題等を踏まえながら多種多様かつ積極的な意見交換を実施した。

(1) で述べた見解に基づき、刑事施設職員については団結権が認められていないところであるが、ここに掲げる以外のものを含め、各種取組を通して職場環境の改善につなげるよう努めている。

(iii) 公務員

・ 公務部門の職員が労働基本権を享受するためにとられた措置

我が国の公務員の労働基本権については、全体の奉仕者たる地位の特殊性と職務の公共性に鑑み、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おり、人事院勧告制度等をはじめとする代償措置が講じられている。日本政府は、人事院勧告制度尊重の基本姿勢に立ち、法律を立案し、国会の審議を経て、給与改定等を実施している。これらの代償措置により、国家公務員の勤務条件は適正な内容が確保されている。

2018年ILO総会基準適用委員会の議長集約においても考慮されているように、自律的労使関係制度の措置については、「交渉コストが増加し、混乱を招くおそれがある」、「労使交渉の長期化により業務執行に影響を及ぼすおそれがある」等、多岐にわたる課題があることから、慎重な検討が必要である。

また、これまでの政府年次報告でも報告したとおり、2014年4月に成立した国家公務員法等の一部を改正する法律案は、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を内容としていない。なぜなら、自律的労使関係制度を措置することを規定した国家公務員制度改革関連四法案について国民から様々な意見が寄せられ、その後法案が廃案になったという経緯や、その後の状況・環境の変化等を踏まえれば、多岐にわたる課題があり、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。この状況は現在も変わっていない。このため、自律的労使関係制度の措置については、引き続き国内において職員団体等との意見交換を重ねながら慎重に検討すべき課題であると考えている。

・ 社会的パートナーとの協議

日本政府は、毎年、春季及び人事院勧告がなされた後をはじめ、時々の状況に応じ自律的労使関係制度を含めた様々な案件について、大臣から担当者まで様々なレベルで、個々の職員団体との意見交換を行っている。例えば、春季には給与、非常勤職員、ワークライフバランス、自律的労使関係制度の措置等に係る要望、人事院勧告がなされた後においてはそれらに加えて人事院勧告の取扱いに係る要望が政府に提出され、意見交換を行っているところである。また、職員団体からの要望も踏まえ、個別の施策に関する意見交換も実施している。

・ 人事院勧告に関する情報

先述のとおり、一般職国家公務員は、労働基本権の一部が制約されており、その代償措置として、中立・第三者機関たる人事院が設けられている。

人事院は、代償措置としての機能を適切に果たすため、職員団体から意見を聴取す

るための職員団体審議官及び参事官を設置しており、職員の勤務条件に関する国会及び内閣への勧告、規則の制定・改廃などを行うに当たっては、職員団体との会見を通じて、職員団体の意見、要求などを聞き、できるだけ後述の勧告等に反映している。

2021年及び2022年を例にとると、人事院は、2021年には職員団体と180回（1月から8月に勧告・報告を行うまでに94回）、2022年には190回（1月から8月に勧告・報告を行うまでに103回）の公式の会見を行うなど、職員団体から意見聴取及び意見交換を行った。

人事院は、国家公務員の給与その他の勤務条件を社会一般の情勢に適応させるための勧告を行うに当たり、社会情勢全般の把握、民間企業の給与等勤務条件の調査を行うこととしている。特に給与水準については、国家公務員及び民間企業従業員の給与実態調査を毎年行った上で、官民給与について統計的手法に基づき精密な比較を行い、その給与較差を解消することにより官民の給与水準の均衡を図っている。直近の2022年においても、国家公務員の給与実態調査及び全国約11,800事業所の民間企業従業員約45万人についての給与実態調査を行い、官民の給与水準の均衡を図るための勧告を行った。この方式による国家公務員給与の改定は、1960年以来長期間にわたり行われている。政府は人事院勧告制度を尊重するとの基本姿勢に立ち、国政全般の観点から、国家公務員の給与決定について検討し、給与改定を内容とする一般職の職員の給与に関する法律の改正法案を国会に提出し、速やかに法改正が行われている。

このように、一般職の国家公務員については、人事院勧告制度の枠組みにおける給与決定過程に職員団体が関与するシステムとなっており、さらに勤務条件に関する行政措置要求制度や不利益処分に係る審査請求制度が職員に保障されているところである。最高裁も、労働基本権に対する制限の代償として、人事院勧告制度をはじめとした関連措置による保障が制度上整備されている旨判示している（1973年4月25日の最高裁大法廷判決）。

以上のことから、人事院は労働基本権制約の代償措置として十全に機能している。

(iv) 地方公務員

2017年の地方公務員法及び地方自治法の一部改正は、臨時・非常勤職員の任用の適正化を図るものである。具体的には、特別職の任用及び臨時的任用の適正を確保し、並びに一般職の非常勤職員の任用等に関する制度の明確化を図るとともに、一般職の非常勤職員に対する給付について規定の整備を行っている。

改正法で特別職の任用の適正の確保が図られたことにより、本来の制度趣旨に鑑みれば特別職として任用されるべきではなかった者については、一般職へ移行することとなる。これに伴い、労働基本権の態様が変化することとなるが、あくまで本来制度が想定していた任用の適正が確保されたことによるものである。

また、地方公務員の労働基本権については、国家公務員制度改革基本法附則第2条において、「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」とされており、2018年ILO総会基準適用委員会議長集約における要請に対する日本政府の報告で述べた国家公務員の検討を踏まえて、職員団体等の意見も伺いながら、慎重に検討していくこととなる。

(v) 総会基準適用委員会議長集約への対応

日本政府として、2018年ILO総会基準適用委員会の議長集約における要請に対しどのように対応していくのかについて引き続き慎重に検討しているところであり、議長集約における要請への対応については日本労働組合総連合会（連合）とも意見交換を行っているところである。

ILOに対しては、引き続き、我が国の取組について、誠意をもって情報提供していきたい。

II 代表的労使団体の意見

本報告の写し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

日本経済団体連合会の意見書を別紙●に、日本労働組合総連合会の意見書を別紙●に添付する。【P】