

2024 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）」
（2021 年 6 月 1 日～2024 年 8 月 2 日）

1. 質問（a）について

前回までの報告に追加又は変更すべき事項はない。

2. 質問（b）について

（1）2023 年条約勧告適用専門家委員会のオブザベーション及び総会基準適用委員会の議長集約について

（i）消防職員の団結権について

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出された意見の審議結果に基づき、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、実質的な協議を行い、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」との政府見解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应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」との政府見解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、

実質的な協議を行った。同年６月２６日には第１１回目の協議を開催し、コロナ禍における救急体制について実質的な協議を行った。この際、総務省からは、次の内容について説明した。

- ・関係者間の連携を強化し、救急搬送の円滑化を図るための消防本部の先進的な取組事例や、救急患者の円滑な受入れを図る厚生労働省の取組について情報提供を行っていること
- ・消防職員数はこの１０年間で約８，０００人増員し、救急車両の整備数はコロナ禍においても３年間で１２１台増加しており、両者に対する財政措置も講じていること
- ・救急現場の労務負担が特定の職員に集中しないように、乗務員の交替基準や日勤救急隊の導入などの工夫事例の情報提供を行っていること
- ・救急隊員等現場の職員数を増強する観点からも、複数消防本部による消防指令センターの共同運用を推進しており、その施設整備費に対する地方財政措置を講じていること 等

労働側からは、引き続き消防職員に係る課題等について意見交換を継続していくことを確認した。

なお、２０２４年１月１日に石川県で大規模地震（令和六年能登半島地震）が発生した際、２１都府県から合計２１１本部４，９１９隊の消防部隊が順次出動し、警察・自衛隊と連携して人命救助や救急搬送を行った。大規模地震等が多発する災害大国である我が国においては、こうした災害対応を迅速で効果的なものとするために、消防組織における統一的な指揮命令系統、関係機関との一体的な行動を要するものである。

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、２０２２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。

消防職員委員会制度については、これまでも、例えば、ハラスメント対応策の実施やコロナ禍において防疫作業手当の創設につながるなど、消防職員の勤務条件等の改善に一定の成果を上げてしていると認識しており、２０２３年においても、消防職員委員会の運営状況に係る実態調査を実施し、そのほとんどの調査項目について改善していることを確認できた。同年１０月１０日には、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するなどの取組を行ってきた。２０２４年ＩＬＯ総会基準適用委員会後の同年７月１７日には労働側との第１２回目の協議を開催し、消防職員委員会の運営状況に係る実態調査の結果や近年の取組を基に、消防職員委員会制

度の課題や想定される論点について、実質的な協議を行った。この際、総務省は、消防職員委員会制度の運用改善に向けて、運営状況の更なる分析を行うほか、消防本部に対するヒアリングや新たな調査項目を加えた上で実態調査を行っていくことについて説明しており、引き続き制度運営の円滑化に向けて取り組んでいく。

(ii) 刑事施設職員の団結権について

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、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刑務官か否かを問わず一丸となって対処している。したがって、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、2023年度においては2023年10月12日から12月19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）において実施され、矯正管区の幹部職員及び全国78の刑事施設から概ね3名ずつの一般職員合計230名（昨年度においては、一般職員合計222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、2023年度に女子刑事施設協議会が開催されているところ、議題の一つとして女子刑事施設における職員の育成・サポート体制や、女性職員の執務環境改善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。

さらに、2003年6月以降、矯正局、矯正管区及び矯正研修所において「職員の相談・提言窓口」を順次設置して匿名の苦情相談を受け付けているところ、2023年5月には職員からの提言や相談を集中的に受け付ける「相談強化期間」を設けることにより、職場環境の改善、職員のワークライフバランス等の一層の推進を図るとともに、矯正内部における相談窓口のみならず、人事院等の外部機関の各種相談窓口

ついて職員に広く周知を図ったほか、ストレスを蓄積しやすい環境で勤務している矯正職員のメンタルヘルス対策の充実を図り、職場内の心理的安全性を確保することを目的として、２０２４年４月１日以降、全ての刑事施設にメンタルヘルス相談員を配置することとした。

以上、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はあるが、②に掲げる以外の取組も含め、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）公務員の労働基本権について

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、この制約の代償措置として、中立・第三者機関である人事院・人事委員会が設置され、勧告等を実施している。

人事院の勧告は、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に行うものであり、人事院は毎年、社会情勢全般を把握し、民間企業における給与を始めとする勤務条件の調査を行っている。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ための勧告を行うことにより官民の均衡を図っている。直近の２０２３年８月にもこの勧告を行っており、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。

人事院は、代償措置としての機能を適切に果たすため、国家公務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、できるだけ勧告等に反映している。具体的には、人事院は、職員団体と２０２２年には１９０回、２０２３年には１８６回の公式会見を行って、職員団体の意見聴取及び意見交換を行っている。さらに、個別の制度改正を行う際には、必要に応じ労使の意見を聞くこととしている。例えば、２０２４年の勧告に向けて検討している「社会と公務の変化に応じた給与制度の整備」（俸給・諸手当など様々な給与制度の一体的な改正）については、措置を検討する事項を整理する素案の段階から職員団体に示し意見交換を行うなど、初期段階から職員団体の意見を聴取しながら検討を行った。

このように、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勤務条件決定過程に職員団体が関与するシステムとなっている。日本政府は、このようなシステムの下での人事院勧告制度尊重の基本姿勢に立ち、人事院勧告を踏まえた法律を立案し、国会の審議を経て、給与改定等を実施することで国家公務員の適正な勤務条件を確保している。加えて、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。また、最高裁も、労働基本権に対する制約の代償として、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、効果的で公平かつ迅速に機能している。

一方で、自律的労使関係制度の措置については、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、「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。

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。

実際、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、「給与・手当等の勤務条件についての、常勤職員との格差の解消」等といった非常勤職員の処遇改善や、「女性の採用・登用の拡大」や「女性職員への各種ハラスメントの防止」といった女性国家公務員の処遇改善について等、個別の施策に関する意見交換も実施している。これらの定期的な意見交換の他、国家公務員の働き方の制度を創設・改正する際も、職員団体への説明や意見交換を丁寧に行っている。例えば、2023年に施行された、国家公務員の定年年齢を60歳から段階的に引き上げていく法律案については、事前の検討段階も含め計25回もの意見交換を実施した。さらに直近では、2023年に国家公務員の勤務時間法を改正し、フレックスタイム制の適用を拡大した際にも、法案作成前に職員団体と意見交換を実施している。

日本政府としても社会的パートナーとの協議は重要であると考えており、引き続き政府と職員団体が様々なテーマについて話し合いをすることで、良好な関係を維持し、一層の意思疎通に努めていきたい。

(iv) 地方公務員について

2017年の地方公務員法及び地方自治法の一部改正により労働基本権の態様が変わることとなるのは、本来の制度趣旨に鑑みて特別職として任用されるべきではなかった者のみである。これは、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。

これらの職員を含め、一般職の地方公務員（警察職員及び消防職員を除く。）は、団結権が認められており、勤務条件の維持改善を図ることを目的として職員団体を結成することができる上、その職員団体には、勤務条件に関し当局と交渉する権利が認められている。この交渉においては、職員団体は、勤務条件に関し不満を表明し、当局に対し適切な措置を執ることを要求し、当局は、要求事項については、職員団体と誠意をもって話し合うものであって、合意事項については誠実にこれを履行することとされている。

これまでの政府年次報告でも報告したとおり、日本政府は、毎年、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、職員団体との意見交換を行っている。

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」とされている。上述のとおり、国家公務員の自律的労使関係制度の措置については、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、引き続き国内において職員団体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ところ、地方公務員の労働基本権については、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になる。

(v) 自律的労使関係制度施策等についての社会的パートナーとの協議について

日本政府として、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は、社会的パートナーとの協議の上、慎重に検討しているところである。

なお、日本政府は、毎年開催しているILO懇談会において、自律的労使関係制度を含む、政府年次報告に係る様々なテーマについて国内の使用者団体及び労働者団体と協議を行っているところである。

加えて、2024年ILO総会基準適用委員会の議長集約をきっかけとして、公務員制度に関する諸課題について、国内の使用者団体及び労働者団体と新たに意見交換を実施することとしており、引き続き社会的パートナーとの一層の意思疎通に努めていく。

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。

3. 質問(c)について

前回までの報告に追加又は変更すべき事項はない。

4. 質問(d)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

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

5. 質問(e)について

本条約に関して関係する労働者団体及び使用者団体からの意見の提出はなかった。