

2017 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）」

(2014 年 6 月 1 日～2017 年 5 月 31 日)

1. 質問 I について

2014 年の独立行政法人制度の改革により、独立行政法人通則法の改正（平成 26 年法律第 66 号）において、独立行政法人は、団結権及び団体交渉権が認められていた特定独立行政法人と団結権・団体交渉権・争議権が認められている非特定独立行政法人の 2 つの分類から、行政執行法人・中期目標管理法人・国立研究開発法人・の 3 つに分類された。

「特定独立行政法人」はその名称が「行政執行法人」に変更されたが、引き続き団結権、団体交渉権は認められている。

非特定独立行政法人であった中期目標管理法人及び国立研究開発法人には、引き続き団結権、団体交渉権、争議権が認められている。

国立病院機構は、独法改革前は、団結権、団体交渉権のみが認められていたが、独法改革の際に独立行政法人国立病院機構（中期目標管理法人）と整理され、団結権、団体交渉権、争議権が認められるようになった。

以上のように、国の経営する事業は、再編成を重ねる中でそれらの労使関係制度は、争議権も保障された労働組合法下の団体交渉制度へと徐々に移行している。

2. 質問 II について

○ 前回の報告からの条文及び用語の修正は下線部のとおり。

第 2 条 （3）国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）は、同法上の職員団体と認められる国家公務員の団体の定義等について、次のように規定している。

（職員団体）

第 108 条の 2 この法律において「職員団体」とは、職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又はその連合体をいう。

前項の「職員」とは、第 5 項に規定する職員以外の職員をいう。

職員は、職員団体を結成し、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。ただし、重要な行政上の決定を行う職員、重要な行政上の決定に参画する管理的地位にある職員、職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員その他職員団体との関係において当局の立場に立つて遂行すべき職務を担当する職員（以

下「管理職員等」という。)と管理職員等以外の職員とは、同一の職員団体を組織することができず、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、この法律にいう「職員団体」ではない。

前項ただし書に規定する管理職員等の範囲は、人事院規則で定める。

警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員は、職員の勤務条件の維持改善を図ることを目的とし、かつ、当局と交渉する団体を結成し、又はこれに加入してはならない。

国家公務員法は、職員団体の登録について、次のように規定している。

(職員団体の登録)

第 108 条の 3 職員団体は、人事院規則で定めるところにより、理事その他の役員の氏名及び人事院規則で定める事項を記載した申請書に規約を添えて人事院に登録を申請することができる。

職員団体の規約には、少なくとも次に掲げる事項を記載するものとする。

- 1 名称
- 2 目的及び業務
- 3 主たる事務所の所在地
- 4 構成員の範囲及びその資格の得喪に関する規定
- 5 理事その他の役員に関する規定
- 6 次項に規定する事項を含む業務執行、会議及び投票に関する規定
- 7 経費及び会計に関する規定
- 8 他の職員団体との連合に関する規定
- 9 規約の変更に関する規定
- 10 解散に関する規定

職員団体が登録される資格を有し、及び引き続いて登録されているためには、規約の作成又は変更、役員の選挙その他これらに準ずる重要な行為が、すべての構成員が平等に参加する機会を有する直接かつ秘密の投票による全員の過半数（役員の選挙については、投票者の過半数）によつて決定される旨の手続を定め、かつ、現実にその手続によりこれらの重要な行為が決定されることを必要とする。ただし、連合体である職員団体又は全国的規模をもつ職員団体にあつては、すべての構成員が平等に参加する機会を有する構成団体ごと又は地域若しくは職域ごとの直接かつ秘密の投票による投票者の過半数で代議員を選挙し、この代議員の全員が平等に参加する機会を有する直接かつ秘密の投票による全員の過半数（役員の選挙については、投票者の過半数）によつて決定される旨の手続を定め、かつ、現実にその手続により決定されることをもつて足りるものとする。

前項に定めるもののほか、職員団体が登録される資格を有し、及び引き続いて登録されているためには、前条第 5 項に規定する職員以外の職員のみをもつて組織されていることを必要とする。ただし、同項に規定する職員以外の職員であつた者でその意に反して免職され、若しくは懲戒処分としての免職の処分を受け、

当該処分を受けた日の翌日から起算して１年以内のもの又はその期間内に当該処分について法律の定めるところにより審査請求をし、若しくは訴えを提起し、これに対する裁決若しくは裁判が確定するに至らないものを構成員にとどめていること、及び当該職員団体の役員である者を構成員としていることを妨げない。

人事院は、登録を申請した職員団体が前３項の規定に適合するものであるときは、人事院規則で定めるところにより、規約及び第１項に規定する申請書の記載事項を登録し、当該職員団体にその旨を通知しなければならない。この場合において、職員でない者の役員就任を認めている職員団体を、そのゆえをもつて登録の要件に適合しないものと解してはならない。

登録された職員団体が職員団体でなくなつたとき、登録された職員団体について第２項から第４項までの規定に適合しない事実があつたとき、又は登録された職員団体が第９項の規定による届出をしなかつたときは、人事院は、人事院規則で定めるところにより、６０日を超えない範囲内で当該職員団体の登録の効力を停止し、又は当該職員団体の登録を取り消すことができる。

前項の規定による登録の取消しに係る聴聞の期日における審理は、当該職員団体から請求があつたときは、公開により行われなければならない。

第６項の規定による登録の取消しは、当該処分の取消しの訴えを提起することができる期間内及び当該処分の取消しの訴えの提起があつたときは当該訴訟が裁判所に係属する間は、その効力を生じない。

登録された職員団体は、その規約又は第１項に規定する申請書の記載事項に変更があつたときは、人事院規則で定めるところにより、人事院にその旨を届け出なければならない。この場合においては、第５項の規定を準用する。

登録された職員団体は、解散したときは、人事院規則で定めるところにより、人事院にその旨を届け出なければならない。

第２条 (３) 「(第２項及び第２条から第９条まで 略)」を 「(第２項及び第２条から第１１条まで 略)」に改める。

第４条 (３) 中「(同法第１０８条の３第８項)」を「(同法第１０８条の３第１０項)」に改める。

第９条

- (１) 我が国の法制上、労働者団体の自由設立、自由加入の制限は、自衛隊員、警察職員のように、その職責がこの種の自由の享受と相いれないと認められ、憲法の許容するところとして、法律がとくに定めた場合に限られる。
- (２) 自衛隊法（昭和２９年法律第１６５号）は、自衛隊員について次のように規定している。

(団体の結成等の禁止)

第６４条 隊員は、勤務条件等に関し使用者たる国の利益を代表する者と交渉するための

組合その他の団体を結成し、又はこれに加入してはならない。

第2項～第4項 （略）

国家公務員法は警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員について、地方公務員法は警察職員及び消防職員について、それぞれ、上記の自衛隊の法規と同趣旨の規定を設けている（国家公務員法第108条の2第5項、地方公務員法第52条第5項）。

なお、本条約の批准に伴う国家公務員の改正前の同法第98条第4項は、消防庁の職員の団結を禁止していたが、国家公務員法の一部を改正する法律（昭和40年法律第69号）により、これらの職員も、その勤務条件の維持改善を図ることを目的とし、かつ当局と交渉する団体を組織し、又はこれに加入することができることとなった。

○2014年条約勧告適用専門家委員会からの意見

（1）2014年9月25日付け全労連提出見解へのコメント

・2014年国公法等改正法案等について

（2014年国公法等改正法案と人事院の機能について）

前回（2014年10月）提出の年次報告で報告したとおり、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（以下「国公法等改正法案」という。）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、国家公務員制度改革関連四法案（以下「四法案」という。）が廃案になった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。

また、国公法等改正法案の提出に当たっては、全労連系の日本国家公務員労働組合連合会を含む職員団体と政府との間で話し合いを重ねた。

国公法等改正法においては、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、各方面から職員の勤務条件の確保の重要性に関する指摘があり、級別定数が職員の勤務条件に関連する側面を有することから、その設定・改定にあたり、勤務条件の確保の観点から行われる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。

また、国公法が改正され、内閣人事局が発足した以降も、人事院の労働基本権の制約の代償措置としての機能は維持されており、実際にも人事院勧告のとおり給与改定等を実施している。

自律的労使関係制度の措置の検討については、前回（2014年10月）提出の年次報告で報告したとおり、内閣人事局で担当することとなっている。

内閣人事局においては、これまで国会において採択された附帯決議を踏まえ、毎年、春期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。例えば春期においては、主に給与、非常勤職員、女性活躍・ワークライフバランス推進、公務員の高齢対策、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、主に人事院勧告の取扱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。

しかし、自律的労使関係制度については、「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、多岐にわたる課題や議論があることから、引き続き慎重に検討する必要がある。

いずれにせよ、日本政府としては、自律的労使関係制度の措置について、引き続き職員団体等の意見を伺いながら、慎重に検討してまいりたい。

（「公務員制度に関する特別世論調査」と「国民の理解」について）

全労連が指摘する「公務員制度に関する特別世論調査」（以下「2007 年調査」という。）は、2007 年 2 月に、公務員制度に関する国民の意識を調査し、今後の施策の参考とすることを目的として実施したものであり、全国の 20 歳以上の者、3,000 人に対し、「国家公務員の働きぶり」、「国家公務員の制度の問題点」、「公務員の労使関係のあり方」等について聴取し、同年 3 月に結果をとりまとめ公表している。

全労連は 2007 年調査に言及し、「政府は、これ以降調査を行っておらず、労働基本権回復の必要性について国民的な理解を得る動きも一切行っていない。」と主張しているが、協約締結権に関する基本的な事項等について国民の意識をとらえ、協約締結権が認められていない国家公務員に対して、協約締結権を付与するに当たっての制度的検討を行った国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会（以下「労使関係制度検討委員会」という。）等における議論・検討に資することを目的として、2009 年に「国家公務員制度改革に関する特別世論調査」（以下「2009 年調査」という。）を実施したところである。

なお、労使関係制度検討委員会における議論なども参考にしつつ検討を重ね、自律的労使関係制度の措置を含んだ四法案が国会に提出されたが、2012 年 11 月に衆議院が解散されたため、廃案となっている。

また、前回（2014 年 10 月）提出の年次報告で報告したとおり、2012 年 12 月に人事院勧告制度の尊重を主張する自民党及び公明党政権の発足以降、日本政府は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、国家公務員制度改革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」を開催し、自律的労使関係制度の措置についても労使双方から様々な意見をいただいたところである。

日本政府としては、四法案が廃案になった経緯やその後の状況・環境の変化、労使双方から様々な意見があったことを踏まえれば、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いないものと考えている。

・ 公務員賃下げの強制について

（国家公務員の給与削減について）

これまでの報告のとおり、政府は職員団体(公務員労働組合連絡会（以下「公務員連絡会」という。）及び日本国家公務員労働組合連合会)と真摯に話し合いを行った。数次に渡る話し合いの結果、公務員連絡会とは臨時の特例措置として給与を減額支給

する措置について合意することができた。その上で、2011 年 6 月 3 日、「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」（以下、「給与臨時特例法案」という。）を国会へ提出したが、成立には至らなかった。

2012 年 2 月に、当時の与党である民主党及び野党である自民党・公明党の 3 党の合意が成立し、「給与臨時特例法案」の考え方を踏襲した議員立法である「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（以下「給与改定・臨時特例法」という。）が改めて提出され、国会における審議の結果、2012 年 2 月 29 日に成立した。

「給与改定・臨時特例法」は、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が不可欠であることから、国家公務員の人件費を削減するため、国家公務員の給与に関する臨時の特例措置（給与減額支給措置）を定めるものであった。給与減額支給措置の期間は、2012 年 4 月 1 日から 2014 年 3 月 31 日までの 2 年間と定められており、法律の規定のとおり、2014 年 3 月末をもって本措置は終了した。

この給与減額支給措置が終了した 2014 年 4 月以降については、人事院勧告のとおり給与改定を実施している。

（国公労連が提訴した訴訟について）

2014 年 10 月に東京地方裁判所は、国家公務員の給与減額支給措置を講ずるための給与改定・臨時特例法は、厳しい財政事情に加えて東日本大震災への対処の必要性が存在することにおいて同法の必要性は否定できず、人事院勧告制度が本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法とはいえないなどとして、請求を棄却した。

原告である国公労連は、2014 年 11 月に東京高等裁判所に控訴したが、2016 年 12 月に東京高等裁判所は東京地方裁判所と同様、請求を棄却した。

東京高等裁判所の判決を受け、国公労連は最高裁判所に上告したところである。

（地方公務員等に対して、国家公務員の給与減額支給措置同様の賃金の引き下げを強制することについて）

地方公務員給与の削減については、国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、各地方公共団体において国に準じた措置を講ずるように要請するという 2013 年 1 月の閣議決定が基となっている。これは、東日本大震災に対処する必要性に鑑み、国及び地方が共に協力する取組として、各地方公共団体をお願いをしているものであり、給与削減を強制するものではない。

- ・ JAL の解雇について

（整理解雇に関する訴訟について）

2011 年 1 月、日本航空インターナショナル（2011 年 4 月 1 日に「日本航空株式会社」に商号変更。以下「JAL」という。）に解雇された客室乗務員及び運航乗務員が、東京地方裁判所に対し、JAL を相手取り、地位確認を求める民事訴訟を提起した。

これに対し、2012年3月に東京地方裁判所は原告側の訴えを退け、整理解雇が有効であるとの判断を示した。

この判決を不服として、原告は、2012年4月に東京高等裁判所に控訴したが、東京高等裁判所は、2014年6月に、控訴人らの主張を退け、整理解雇が有効であるとの判断を示した。

なお、2014年6月の判決文においては、東京高等裁判所の判断として、下記の内容が示されている。

- ① 人員削減の必要性が認められること
- ② 被控訴人（JAL）が希望退職措置を講ずるなどの解雇回避努力を行ったこと
- ③ 解雇対象者の人選が合理性の認められる人選基準に基づいて客観的、合理的に行われたこと
- ④ 解雇の手続きにおいて、従業員の所属組合に対する多数回の協議と説明をしていること

その後、客室乗務員、運航乗務員ともに2014年6月に最高裁判所に上告したが、当該上告は、2015年2月に、それぞれ最高裁判所に棄却され、上告審として受理しないとの決定がなされ、確定している。

2010年11月に、JALの更生管財人であった株式会社企業再生支援機構（現・株式会社地域経済活性化支援機構。以下「機構」という。）のディレクターらが、日本航空乗員組合及び日本航空キャビンクルーユニオン（以下「組合」という。）との事務折衝の場で行った「機構としては、争議権が確立された場合、それが撤回されるまで、更生計画案で予定されている出資をすることはできない」旨の発言（以下「本件発言」という。）が、労働組合の運営への支配介入であり、労働組合法において禁止されている不当労働行為（労働組合法（1949年法律第174号）第7条第3号）に当たるとして、組合から東京都労働委員会に対して不当労働行為救済の申立てがあった。

2011年7月、東京都労働委員会は、本件発言が支配介入の不当労働行為に当たるとして、JALに対し、組合に対する謝罪文の交付及び掲示を命じた。

JALは、この命令を不服として、2011年9月、東京地方裁判所に対し、東京都を相手方として、不当労働行為救済命令取消訴訟を提起した。

2014年8月、東京地方裁判所は、JALの請求を棄却する判決を下した。

JALは、この判決を不服として、2014年9月、東京高等裁判所に控訴した。

2015年6月、東京高等裁判所は、東京地方裁判所の判断を維持し、JALの請求を棄却する判決を下した。

組合が、2016年10月の結社の自由委員会に対する追加情報において、「スト権投票について、会社が介入したことは、整理解雇に直接関わる問題である」と主張していると承知しているが、不当労働行為に関する訴訟を扱った東京高等裁判所においては、整理解雇の有効性についての判断は行われておらず、政府としては、不当労働行為の問題と整理解雇の問題は別物であると認識している。

また、整理解雇に関する訴訟において、本件発言と解雇の効力の関係について、仮に、本件発言が日本航空キャビンクルーユニオンの「争議権投票に対する支配介

入に当たると認定する余地があると仮定したとしても、…（略）…整理解雇のための手続の相当性を失わせて、本件解雇の効力を否定するに足る事情に当たるものとまでは認めるに足る証拠はないというべきである」と判示している。

JAL は、この 2015 年 6 月の不当労働行為に関する訴訟を扱った東京高等裁判所の判決を不服として、2015 年 7 月、最高裁判所に上告したが、2016 年 9 月、同裁判所に棄却され、上告審として受理しないとの決定がなされ、確定している。

これを受けて、JAL は東京都労働委員会の救済命令に従って、2016 年 9 月、組合に対し、「JAL が、平成 22 年 11 月 16 日、組合に対して、組合の争議権に関し、争議権の確立ないし行使等を制約する言動を行ったことは、東京都労働委員会において不当労働行為であるとして認定されました。今後、このような行為を繰り返さないよう留意します」という内容の謝罪文を直接手交し、2016 年 9 月 30 日から 2016 年 10 月 9 日までの間、会社内の従業員の見やすい場所に掲示を行った。また、謝罪文の交付及び掲示を履行したことについて、2016 年 10 月に JAL が東京都労働委員会に文書で報告を行った。

（労使の協議について）

経済的理由のため雇用契約終了となった労働者の再雇用に関する事項も、労働組合と使用者との間で交渉すべき事項となりうるものであり、正当な理由のない団体交渉の拒否は不当労働行為として禁止されうるものである。そして、仮に、交渉事項や交渉の形式等について当事者の主張が一致しない場合は、当事者が三者構成の労働委員会に申立てを行った上で、労働委員会において公平中立な立場で判断されるべきものである。

JAL は再雇用に関する事項についても労働組合との間でやりとりを行っているとは主張している一方、組合は実質的な協議は行われていないと主張している。しかしながら、これまでのところ、当事者から労働委員会に対して、再雇用に関する協議が JAL によって正当な理由なく拒否されている旨の不当労働行為の申立ては行われていない。

・ 派遣労働者の派遣先会社との団体交渉について

派遣労働者と労働契約を締結しているのは派遣元であり、団体交渉の相手方も派遣元となるのが原則である。ただし、派遣先において、基本的な労働条件等について雇用主と同視できる程度に現実的かつ具体的な支配力を持つ場合には団体交渉の相手方となることを認める裁判例等がある。

派遣先が団体交渉の応諾義務を負う場合があることについては、関係者に十分に認知されるよう、代表的な裁判例等について分かりやすく整理を行うとともに、派遣先が苦情処理を行うに際しこれらに留意することを指針に規定し、これらを周知している。

また、2015 年 9 月には、改正労働者派遣法案の審議時に、参議院厚生労働委員会において、「派遣先の団体交渉応諾義務の在り方について、法制化も含めた検討を

行うこととし、その際、労働時間管理、安全衛生、福利厚生、職場におけるハラスメント、労働契約申込みみなし制度の適用等に関する事項に係る団体交渉における派遣先の応諾義務についても検討すること。」という附帯決議がなされており、その検討のため判例や学説等の収集などの対応を進めているところである。

（２）2014 年 10 月 16 日付け自治労連提出見解へのコメント

①消防隊員の団結権に関する政策等の経緯（自治労連見解 P. 2）及び②消防職員委員会制度が名ばかりであること（自治労連見解 P. 3）について

・消防職員委員会制度の導入

消防職員委員会制度は、消防隊員には団結権がないことを踏まえ、1995 年 6 月の自治大臣と自治労委員長との合意に基づき、衆議院・参議院ともに全会一致で消防組法が改正され、1996 年 10 月、消防職員委員会制度が創設された。

消防職員委員会制度の目的は、消防職員からの意見を幅広く求めることにより、消防職員間の意思疎通を図るとともに、消防事務に職員の意見を反映しやすくすることにより、職員の士気を高め、もって消防事務の円滑な運営に資することである。

・消防職員委員会制度の概要

消防職員委員会は、すべての消防本部（市町村等が消防事務を行なうために設置する常備の機関）に設置されており、委員会の委員は消防職員のうちから消防長（消防本部の長）が指名し、うち半数は職員の推薦に基づいて指名されている。

消防職員委員会では、①消防職員の給与、勤務時間その他の勤務条件及び厚生福利に関すること、②消防職員の職務遂行上必要な被服及び装備品に関すること、③消防の用に供する設備機械器具その他の施設に関することについて、職員から意見を募集している。なお、①から③に該当しないことが明らかでない限り広く審議対象として取り扱うこととしている。また、意見の提出方法については、職員個人が委員会に提出することができるほか、意見匿名性を保つことができる。職員から出された意見について審議を行い、審議結果について消防長に意見を述べ、消防長は委員会の意見の趣旨を尊重した上で、必要に応じ、予算要求や市町村等と調整し処理する。全国の消防職員委員会で毎年合計約 5,000 件程度の意見について、審議が行われている。

消防職員委員会の開催については、審議結果を次年度の予算に反映できるようにするため、毎年度前半に 1 回開催することを常例とするとともに、必要に応じ、開催することとしている。

各消防本部において、実現した意見としては、①勤務条件に関するものとして、分煙化、仮眠室環境改善・個室化、夜間受付勤務の見直し、3 交代制の導入、惨事ストレス対策や安全管理等の職員研修の実施、休憩室の設置、②被服及び装備品に関するものとして、活動服等の機能改善、防塵マスクの配備等、③消防の用に供する設備、機械器具等に関するものとして、救助資機材の充実配備等がある。

また、消防職員委員会から意見提出者及び意見取りまとめ者に対し、その者が提出した又は取りまとめた意見の委員会での審議結果及び当該結果に至った理由を通知するとともに、消防職員全員に対し、委員会の消防長に対する意見を含めた審議概要を周知することとしている。

・ 2016 年度の消防職員委員会の開催状況

全国 733 消防本部（2016 年 4 月 1 日現在）の全てで消防職員委員会が開催されている。

・ 消防職員委員会制度の周知についての政府の取り組み

政府としても、毎年、

- ・ 前年度の各消防本部における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、総務省が情報を収集し、当該内容を各消防本部に通知し、周知を徹底
- ・ 全国の全消防職員に対し消防職員委員会の趣旨を説明し、消防職員が積極的に意見を提出するなどして制度を活用してもらうためのパンフレットを配布
- ・ 消防大学校における消防本部の幹部向けの研修などの全国各地での消防職員向けの研修の場において、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

などを実施し、各消防本部において消防職員委員会を毎年度前半に 1 回開催することや職員への審議結果等の周知を行うこと等適正に運用され、勤務条件の改善等が適切に進められるよう取り組んでいるところである。

・ 勤務条件等の改善

2011 年 4 月 1 日から 2017 年 3 月 31 日までの 6 年間で、全国の消防本部において、消防職員委員会で審議されたことを踏まえ、次の改善が延べ 4 0 0 件以上なされたところ。

- ・ 手当の創設又は手当の拡充については、救急隊員の出動手当の増額、救急救命士の活動に対する加算手当の創設、大型免許取得費の助成等の例がある。
- ・ 夜間勤務の改善については、消防署や出張所における夜間窓口受付業務の廃止、車庫のシャッター閉鎖及び防犯対策の実施による深夜の職員の庁舎内パトロールの廃止、救急隊の業務負担の分散等の例がある。
- ・ ハラスメントの防止又はハラスメントへの対応の取組については、職員に対するアンケートの実施・公表、ハラスメント防止を目的とした研修の実施、ハラスメント防止マニュアルの策定等の例がある。
- ・ 女性の職域拡大や積極的な登用のための取組については、女性専用の施設・設備の整備、女性の通信指令員のための電磁波防護エプロンの貸与等の例がある。
- ・ 職員数の増加については、有給休暇取得がしやすいよう配置人員を増加した等の例がある。

- ・ 必要な車両・部隊の増設については、指揮隊の新設、救急隊の増設、水難救助に対応可能な車両の整備等の例がある。

以上のように、近年の例を見るだけでも、消防職員委員会は、消防本部内の多種多様な職員の要望に応えているものであり、各消防本部の運営に職員個々人の意見を反映しており、勤務条件を改善、業務の向上に大きな効果を発揮している。

また、例年、消防行政の長である総務大臣は自治労委員長と意見交換を行っており、その中で消防関係について定例的に協議が行われている。2016年10月の協議では、消防本部におけるハラスメントの問題が大きな課題として取り上げられた。また、消防本部において近年多数のハラスメント事案（一部の案件では自殺者が生じている）が発生し、社会問題となったことなどを受け、「消防本部におけるハラスメント等への対応策に関するワーキンググループ」（以下「WG」という。）が、2017年2月から4回にわたって開催され、7月にハラスメント対策に関する報告書（以下「WG 報告書」という。）がまとめられた。

WG 報告書では、特に、

- ① ハラスメントの事案が発生した場合に、消防職員が通報できる窓口として、「ハラスメント等通報窓口」を、また通報があった場合に必要に応じ調査を行うために「ハラスメント等調査委員会」を市町村長部局（人事担当部局）に設けることが基本とされた。「ハラスメント等通報窓口」や「ハラスメント等調査委員会」については、必要に応じ外部委託された第三者（弁護士等）を配置する、公平委員会などが職員の権利保護の観点から事務を担当する、など、第三者的な立場から公正な事案の処理を担保することとしている。

また、

- ② ハラスメントが発生した場合の通報については、ハラスメントを受けた職員本人のみならず、その同僚・家族などの周囲の者についても行うことができることとし、実効性を担保することとしている。

さらに

- ③ 消防職員委員会についても、ハラスメントへの対応に関し、積極的に活用することが求められている。

WG 報告書を踏まえ、2017年7月に、消防職員がハラスメントの被害にあった場合に通報や相談のできる体制づくり等、当該 WG 報告書の内容に沿った措置を講ずるよう消防庁から全ての消防本部に対して助言し、併せて、総務省から各地方公共団体の人事当局に対して、消防本部から通報窓口等の設置に関する相談があった場合に適切に対応するように依頼したところである。

また、国会において、「ハラスメント対応を検討するに当たっては、現場の職員の意見も聞くべき」との議論があったこと（2017年2月23日衆議院予算委員会及び3月9日参議院総務委員会において議員より指摘を受けたもの）、消防職員からも是非参加したいとの声があったことを受け、WG の計 16 人のメンバーのうち、6 人の消防職員が「オブザーバー」として議論に加わっており、WG 報告書には彼らの意見も反映されている。

このように消防職員の勤務条件については、労働者側の参加のもと、適正化に

向けた努力を重ねている。今後とも、労働者側と十分協議もしながら、消防職員の勤務条件の確保等を目的として、公正な手続きの下、消防職員の意見の適切な反映を図る仕組みである消防職員委員会の改善策を検討していく。

③日本政府が消防職員を警察のメンバーであると解釈していること（自治労連見解 P. 5）

2007 年の年次報告で述べたとおり、日本の消防と警察は、災害・地震・風水害等が多発する世界有数の災害大国という日本の危険度の高い条件下において、同様の使命・任務を持ち、公共秩序の保持のためお互いに補完しあう関係にある。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（消防法第 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（警察法第 1 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（消防組織法第 42 条）ことにより、お互いに補完しあっている。

両者の権限を比較すると、消防職員には、①優先的な道路通行権、②特定区域の通行制限権、③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、④他人の家屋や土地に立ち入る権利、⑤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等が認められている。

あわせて、日本の消防は、緊急消防援助隊の制度を有する。緊急消防援助隊は、大規模災害等において、被災した都道府県内の消防力では対応が困難な場合に、国家的観点から人命救助活動等を効果的かつ迅速に実施し得るよう、全国の消防機関相互による援助体制を構築するため組織されている。また、緊急消防援助隊は、消防庁長官の指示により出動することとされており、著しい地震災害その他の大規模な災害又は毒性物質の発散、特殊災害等への対応というきわめて高度かつ広域的な任務を担うこととなる。

さらに、NBC 災害（核（nuclear）、生物（biological）、化学物質（chemical）による特殊災害）を含めた燃焼危険性化学物質、有害物質及び細菌類等に対応する体制を整えた消防本部も存在している。

他方で、日本の警察は、警察法に基づき、「人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ること」をその責務としている。また、自衛隊は、自衛隊法に基づき、災害派遣・地震災害派遣・原子力災害派遣などを任務として有する。

以上のような、日本の警察及び自衛隊の責務及び任務を鑑みると、日本の消防の用務は、日本の警察・自衛隊の責務及び任務と類似する部分があり、また、例えば NBC 災害や大規模災害の際には、特に人命救助に関しては、土砂やがれきなどの危険物を排除するなどの安全管理に配慮しながら、三者が協力して事態の対

処に当たることが想定される。例えば、東日本大震災において、津波の行方不明者が多数発生した仙台市では、現地に合同で指揮所を設置した事例がある。その際、消防、警察、自衛隊等の活動隊が、安全管理情報や救助情報を共有するなどしながら、三者が連携して救助活動等を行った。したがって、日本の消防は、日本の警察・自衛隊と極めて密接な関連を有するものである。

以上を踏まえると、このような消防職員の権限は、行政作用としては「警察」に分類され则认为している。

日本は、1965 年批准当時、「日本の消防は「警察と同視すべき若干の職務」とみて条約適用上の問題はない」という結社の自由委員会第 54 次報告における ILO の見解を踏まえ、第 87 号条約を批准したものである。

④ 団結権の付与は消防隊員の能力向上に資すること等（自治労連見解 P. 5）

消防隊員の団結権の付与について、全国消防長会、公益財団法人日本消防協会（広く地域防災力の向上等に資する事業を実施している公益法人）や地方六団体（※）、全国の消防本部からは、次のような懸念の声が挙げられている。

- ・ 団結権の付与は、結果として指揮命令系統や職場のチームワークにゆがみをもたらしかねない。
- ・ 日本の消防は、主に一般市民で構成される消防機関である消防団（消防組組織法に基づいて各市町村に設置）をはじめとする関連機関と協働して消防活動にあたっており、消防職員の指揮命令系統の確保・組織秩序の乱れは、関係機関との連携に悪影響を与えるとともに、緊密な連携が求められる大規模災害等の活動に支障が生じるおそれがある。

以上のとおり、消防職員の指揮命令系統、組織運営上の秩序、関係機関との協働関係それぞれについて乱れが生じ、それによって住民の消防に対する信頼、国民の安全、安心の確保に大きな影響を及ぼすおそれがある。そのため、政府は、消防隊員の団結権の付与については、慎重に検討していく必要があると考えている。

※ 地方公共団体の首長の連合組織である全国知事会・全国市長会・全国町村会の執行 3 団体と、地方議会の議長の連合組織である全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会の議会 3 団体を合わせた 6 つの団体の総称。

（３）消防隊員の団結権の確保に関する検討及び措置

（２）参照

（４）刑事施設職員に対する団結権について

2014 年の前回報告でも述べたように、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。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。

(5) 内閣人事局による努力を含めた、この件の見直しの進捗状況に関する情報

(自律的労使関係制度の措置についての基本的立場)

我が国の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、その一方で、人事院勧告制度等を始めとする代償措置が講じられている。日本政府としては、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告制度を尊重することを基本姿勢としており、内閣人事局発足以降も人事院勧告のとおりに給与改定等を実施している。

自律的労使関係制度の措置の検討については、前回(2014 年 10 月)提出の年次報告で報告したとおり、内閣人事局で担当することとなっている。

しかし、自律的労使関係制度については、「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、多岐にわたる課題や議論があることから、引き続き慎重に検討する必要がある。

一方で、自律的労使関係制度について、2014 年 4 月に成立した国公法等改正法案に付された衆議院内閣委員会及び参議院内閣委員会における附帯決議に加え、2016 年 1 月 20 日に成立した一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案に対しても、同年 1 月 13 日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 12 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。」との附帯決議が付されたことから、日本政府としてはこれらの決議の趣旨を踏まえて配慮してまいりたい。

(社会的パートナーとの対話の努力及び措置について)

内閣人事局においては、これらの附帯決議を踏まえ、毎年、春期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。例えば春期においては、主に給与、非常勤職員、女性活躍・ワークライフバランス推進、公務員の高齢対策、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、主に人事院勧告の取扱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。

いずれにせよ、日本政府としては、自律的労使関係制度の措置について、引き続き職員団体等の意見を伺いながら、慎重に検討してまいりたい。

(6) 国家の名のもとに権限を行使しない公務員、及び用語の厳格な意味における不可欠な業務に従事しない労働者に労働争議権が付与されることを保証するために講じられる措置

(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罰の対象を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。

(7) ストライキ権を制限される恐れがある者のための代償措置として人事院は不完全であるという連合見解への人事院の回答及び現在の代償措置を強化するために講じられた措置

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。2016 年を例にとると、人事院は、職員団体と 217 回（1 月から 8 月に勧告を行うまでに 115 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、国家公務員約 25 万人全員及び全国約

11,700 民間事業所の約 49 万人の給与実態調査を毎年行った上で（数字は 2016 年度）、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。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。

3. 質問Ⅲ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Ⅳ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。

5. 質問Ⅴ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。

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

ILO第87号条約（結社の自由及び団結権の保護）年次報告及び 第98号条約（団結権及び団体交渉権についての原則の適用）年次 報告に対する日本労働組合総連合会からの意見に対する見解

○「5. 適切な代償措置について」

日本労働組合総連合会からの意見では、「とくに代償措置としての不完全は、①代償機関である人事院は、労使からの独立・中立性を組織基盤に置かなければならないものの、政治・行政権力を有する使用者たる政府側の意向に沿うことを余儀なくされる現実的な限界がある」と指摘されているが、次のとおり政府の見解を提出する。

人事院は、労働基本権制約に対する代償として、労使のいずれにも組さない第三者として公平に機能することが求められている。このようなことから、人事院がその権限を行使するに当たっては、その独立性が強く保障されている必要があるが、その点、国家公務員法は、人事院に高度の独立性を与えている。すなわち、人事院は「内閣の所轄の下に」置かれているが、その意味するところは、業務実施について内閣の指揮、命令、監督を受けることはなく、完全に独立して業務を行うことが認められ、内閣との関係において人事院に求められるのは、内閣に対し本法に従い報告を行うことに限られている。また、人事院の独立性をいっそう強固なものとするため、人事院の決定及び処分は、人事院によってのみ審査される旨の規定、人事院の内部機構は自ら管理するとして、国家行政組織法の適用除外とする規定、人事官の身分を保障する規定などが定められている。さらに、人事院の組織そのものにおいても、中立性を確保する必要があるとの考え方に基づき、独任制ではなく、三人の人事官からなる合議制の機関としている。

加えて、年次報告の「○2014 年条約勧告適用専門家委員会からの意見」の(7)でも言及しているとおり、人事院の給与勧告は、労働基本権制約の代償措置として、国家公務員に対し、社会一般の情勢に適応した適正な給与を確保する機能を有するものである。人事院は、労使当事者以外の第三者の立場に立ち、労使双方の意見を十分に聴きながら、民間給与との精確な比較により、国家公務員と民間企業従業員の給与水準を均衡させること（民間準拠）を基本に勧告を行っている。人事院は、給与勧告を行うに当たり、毎年、「国家公務員給与等実態調査」及び「職種別民間給与実態調査」を実施し、個々の国家公務員及び民間企業従業員の4月分の月例給を精確に把握している。両調査により得られた4月分の官民給与について、精密に比較を行い、官民較差を算出し、主体的に改定の可否を判断している。また、給与勧告においては、給与水準の改定のみならず、社会一般の情勢に適応するよう俸給制度及び諸手当制度の見直しも行っている。

上記のように法的に保障された組織基盤の下、人事院は、労使に中立的な第三者機関として、人事院勧告制度をはじめとする所掌する事務について主体的に自ら判断し、決定を行っている。

以 上