

2007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）」
（2005年6月1日～2007年5月31日）

1. 質問Ⅰについて

前回までの報告に変更又は追加すべき事項はない。

2. 質問Ⅱについて

(1) 前回までの報告に変更又は追加すべき事項はない。

(2) 2006年の条約勧告適用専門家委員会からの意見について

(i) 消防職員の団結権の否認について

①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、運営状況からして、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。

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きたが、1948年に組織的に警察から分離された。政府として消防組織が警察組織の一部を構成しているとの主張は取っていないが、従来と比べて消防の権限・機能は増えこそすれ、減じてはいない。

結社の自由委員会は、1954年と1961年の二度にわたり、我が国の労働組合側からの申立てを審議（同委員会第60号事件及び第179号事件）した。

その結果、日本の消防機関の職務を「警察及び警察と同視すべき若干の職務」に該当するとして、消防職員の団結禁止が結社の自由を侵害するものであるとの申立については、「これ以上審議する必要がないと決定するよう理事会に勧告」した（同委第12次報告33-36項、第54次報告94項）。

このように、日本の消防は、警察と組織的には分離されていても、本条約の「警察」に含まれるとの二度にわたるILOの見解を基礎として、我が国は1965年同条約を批准したものである。

日本の消防と警察は、同条約の批准後も変わることなく、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24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。このような消防職員の権限は、行政作用としては「警察」に分類されるものである。

なお、諸外国においても、軍隊又は警察の一部門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。

②消防職員委員会制度の導入

我が国の消防職員に対しては、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が、この点に関しては、国民的コンセンサスの推移に応じて解決を図っていくべきである。これまでも、関係者間で協議、同意した上で、国民的合意を背景として、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、この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、合意内容を踏まえた法改正等が要請された。これらを踏まえ、制度導入のための法律案が、国会において、与野党全会派一致で可決成立した。

③消防職員委員会制度の運用状況

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、2007年3月までに、全国で年間に約5,000件、合計約60,000件に及ぶ意見について、審議が重ねられてきた。

例年、約4割の意見が「実施が適当」とされ、そのうち5割以上（約1,000件）の意見が消防長の処置を経て実施に至っている。

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。

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を得ながら、個別の勤務条件等に関する問題解決に有効に機能しており、多大な貢献をしてくれている。

また、2003年度以降、ほぼすべての消防本部において消防職員委員会が開催されたところであり、本制度が着実に定着し、成果を挙げていると考えている。

④消防職員委員会懇談会の開催とその議論内容

制度施行から8年を経過した2004年10月15日、総務大臣と自治労委員

長との定期協議の中で、消防職員委員会のこれまでの取り組みや運用方法について検証するための意見交換を行うこととした。

これに基づき、2004年11月25日より2005年3月15日まで、5回にわたって「消防職員委員会懇談会」が開催された。

この中で、総務省消防庁からは、消防本部における消防職員委員会の開催状況や意見数、審議状況等についての調査結果を報告し、自治労からは、消防職員委員会の問題点として職員側から指摘されている調査結果を報告した。

また、消防本部の人事担当者と職員等から、消防職員委員会の運用の実態についてのヒアリングを行った。

懇談会での議論の結果、総務省と自治労の間で、以下の事項について合意された。

- i) 委員会は、次年度予算編成作業に間に合わせるため、年度前半（4月から9月）に開催することを常例とする。
- ii) 委員会に意見を提出した職員各自に対して、委員会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、職員全員に対して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。
- iii) 意見取りまとめ者制度を消防職員委員会制度に創設する。

懇談会における合意内容については、自治労及び連合も「有効かつ有意義なものである」と、高く評価している。

⑤委員会の運用改善

2005年、制度の運用を改善するため、総務省・消防庁と自治労との間での議論における合意を踏まえ、以下の事項について、「消防職員委員会の組織及び運営の基準」（消防庁告示。以下「基準」という。）を改正した。

(a) 委員会は、年度前半に開催することを常例とするとともに、必要に応じ、開催するものとした。

これは、年度前半に委員会が開催され、その審議の結果がより早く消防長に対して伝えられることにより、消防長が予算要求を行いやすくなることから、職員の意見がより実施されやすくするという趣旨に基づくものである。

制度の趣旨にかんがみ、委員会は少なくとも毎年度1回はその年度の前半に開催すべきものであるが、当然複数回の開催も可能である。

(b) 委員会に意見を提出した職員各自に対して、委員会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、職員全員に対して、委員会の消防長に対する意見を含めた審議概要について、周知することとした。

これは、委員会の審議結果等を職員に対して示すことにより、制度の公正性、透明性が向上し、職員が委員会に対するより深い理解や信頼をもって活発な意見提出が期待されるという趣旨である。

(c) 各消防本部の消防職員の中から、職員推薦に基づき、消防長が「意見取りまとめ者」を原則として4名指名することとし、職員からの意見を取りまとめて提出することとした。また、その際、意見取りまとめ者は、提出意見について補足説明を行うことができるとともに、委員会制度の運用に関する意見（意見の募集方

法等)を述べることができることとした。また、委員会は、提出意見を審議対象とするかどうかについて、当該意見提出した職員及び意見取りまとめ者に、委員会開催前に通知することとした。

これは、「意見取りまとめ者」が、職員から提出された意見を取りまとめて委員会に提出し、当該意見の補足説明を行い、委員会制度の運用に関する意見を述べる機会が与えられることにより、委員会がより効果的かつ円滑に運営されるようになることが期待されるという趣旨に基づくものである。

⑥これまでの政府としての取り組みと基本方針

政府としても、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上の留意点について説明をしてきたところである。

政府としては、国民的コンセンサス、関係者の合意に基づいて導入されているこの制度を尊重することが重要であると認識しており、今後とも、制度の円滑な運用を通じて、消防職員の勤務条件の適切な改善が図られるよう努めてまいり所存である。

・ 2007年4月12日付け日本自治体労働組合総連合及び消防職員ネットワークの意見書について

当報告2.(2)(i)「消防職員の団結権の否認について」②、③、⑤及び以下の記述をもって日本政府の見解としたい。

○2006年度の消防職員委員会の運営状況

全国811消防本部(2007年3月31日現在)のうち808本部(99.6%)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、733本部(90.7%)で行われている。当該事項は、基準第8条の2にも規定しているところであり、遺漏なく行われるよう、2007年5月に都道府県を通じて全市町村あてに通知している。

そして、委員会で審議された意見5,036件のうち意見取りまとめ者を經由して提出されたものは、3,964件(78.7%)に上る。前述の2007年5月の通知においても、職員から提出される意見は原則として意見取りまとめ者を經由して委員会に提出されることが望ましいこと、また、意見取りまとめ者は、委員会制度の目的の達成に資するよう当該制度の運用に関する意見を述べることができるものとされているが、この意見とは、意見の募集方法に関する意見、意見を提出しやすい環境づくりについての意見、委員会の開催時期や開催に係る周知についての意見、審議概要の周知方法についての意見などがあることを例示し、意見とりまとめ者の役目について改めて周知したところである。

○これまでの政府としての取り組みと基本方針

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

- ・消防職員委員会担当者会議を都道府県単位で実施
（２００６年度７道府県、２００７年度は１０県を予定）
- ・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
- ・消防大学校における幹部の研修（２００７年度５回を予定）
- ・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。

政府としては、国民的コンセンサス、関係者の合意に基づいて導入されているこの制度を尊重することが重要であると認識しており、今後とも、制度の円滑な運用を通じて、消防職員の勤務条件の適切な改善が図られるよう努めてまいる所存である。

（ii）公務員のストライキ権の禁止について

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。

公務員のストライキ権禁止に関するILOの見解は十分認識しているが、公務員の争議行為制約の範囲等については、各国の歴史的背景や公務員労使関係の状況等諸般の事情を考慮して決められるべきものである。

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き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しめるという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の対象としている。

なお、ILOにおいてストライキ権を扱った国際文書が存在しないということはILO自身も認めているところである。

(iii) 公務員制度改革について

日本政府は、公務員制度改革を進めるにあたり、これまで組合を始めとする関係者との間で、様々なレベルで意見交換を行ってきた。

2005年12月に閣議決定した「行政改革の重要方針」において、公務員制度改革については、関係者との率直な対話と調整を進め、できるだけ早期に具体化を図ることとされたほか、公務員の労働基本権や人事院制度、給与の在り方、能力主義や実績主義等についても、幅広い観点から検討を行うこととされた。これを踏まえ、政府としては、組合側に対して改革に当たっての基本的姿勢を明らかにし意見交換の進め方の考え方を示すため、2006年1月、3月、5月に政府と連合との間で大臣レベルの意見交換を行った。

上記意見交換を踏まえ、日本政府は、労働基本権を含む労使関係の在り方等について検討を行うため、2006年6月に行政改革推進法に基づき政令を制定し「行政改革推進本部専門調査会」（以下「専門調査会」という。）を設置した。専門調査会は、学者、労働界の識者等から成る17名の委員で構成され、佐々木毅委員（学習院大学法学部教授）が座長に選出された。専門調査会は2007年5月までに合計10回開催した。

2007年4月の第9回専門調査会において、佐々木座長による「専門調査会における議論の整理」が了承され、この中で「公務員制度について、国民の視点にたって改革すべき点が多々ある。労働基本権を含む公務員の労使関係の問題についても、改革の方向で見直すべきである。」とされたところである。また、労働基本権を付与した場合の具体的な仕組みや諸課題について、専門調査会にシミュレーション検討グループを設置し、集中的に検討を行うこととされた。

なお、日本政府は、昨今の公務員の問題に対する国民の関心が高いことから、公務員制度改革は早期に取り組むべき重要課題と認識しており、国家公務員について再就職に関する規制、能力・実績主義の導入を内容とする法律案を2007年4月に国会に提出した。地方公務員についても、国家公務員法の改正や地方の実態を踏まえた改正法案を同年5月に国会に提出している。また、「公務員制度改革について」を閣議決定し、「労働基本権については、専門調査会の審議を踏まえ、引き続き検討する。」こととしたところである。こうした取り組みにおいては、職員団体等関係者と対話と調整を行ったところであり、今後も、職員団体等関係者との対話と調整を行いつつ推進していくところである。

(iv) 病院機構における組合活動の制限について

本件に関しては、2005年10月に提出した『ILO条約勧告適用専門家委員会への報告に対する政府見解「ILO87号条約関係」』で述べたとおりである。

なお、国立病院・療養所は2004年4月1日から独立行政法人国立病院機構

へと移行しており、上記政府意見書で謳う「国有財産」は「国から承継した独立行政法人国立病院機構保有資産」に、並びに「庁舎管理規程」は「施設管理規程」に変更している。しかし、今回の報告期間においても、職場環境を適正良好に保持し、規律ある運営態勢を確保するための考え方及び運用方法について、前回の政府見解提出時からなんら変わることはない。

また、追加すべき事項はない。

(3) 2007年の条約勧告適用専門家委員会からの意見について

・2006年8月10日付け国際自由労連（ICFTU）の意見書について

①「法律における労働組合権」について

本年提出の第98号条約年次報告2. (2) (ii) 「第4条1 国の行政に従事していない公務員の交渉権促進について」及び当報告2. (2) (ii) 「公務員のストライキ権の禁止について」をもって日本政府の見解としたい。

②民間部門…法律の「労働基準法」について

2003年の労働基準法（以下「法」という。）改正により追加された法第18条の2は、解雇を巡るトラブルの防止・解決を図ることを目的として、最高裁判所の判例で確立している解雇権濫用法理を法律上明記したものである。また、使用者の解雇権を制限する規定は、従来から法第19条等で設けられているところである。このため、「使用者の解雇権を制限する条文が初めて加わった」わけではない。

また、2003年の法改正においては、有期労働契約の契約期間の上限を原則1年から原則3年に延長する改正が行われたが、これは雇用形態の多様化が進展する中で、有期労働契約が労使双方にとって良好な雇用形態として活用されるようにすることを目的として行われたものであり、「臨時的労働者保護に対する保護を弱める改正」ではない。

③…対公務 「厳しい制限」について

本年提出の第98号条約年次報告2. (2) (ii) 「第4条1 国の行政に従事していない公務員の交渉権促進について」及び当報告2. (2) (ii) 「公務員のストライキ権の禁止について」及び以下の記述をもって日本政府の見解としたい。

・2パラグラフ目の職員団体の登録制度に関する記述について

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は不要である。また、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。管理職員についても、管理職員からなる職員団体を結成することができる

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。

なお、登録職員団体及び非登録職員団体間に、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。1973年の公務員制度審議会答申においても「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、恣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。」とされており、政府としてもこのような見解に立っている。

・ 2パラグラフ目の「また行政職員…」以下の記述について

団体協約締結権及び争議権が認められていない一般職非現業国家公務員については、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、給与について、法律事項に関して人事院勧告を行うほか、細目的な基準について法律の委任を受けて人事院規則により定めることとされており、労使交渉に代わる機能を果たしている。団体協約締結権及び争議権が認められていない一般職非現業の地方公務員についても、人事委員会が同様の役割を担っている。

④…対公務 「ストライキの禁止」について

当報告2. (2) (ii) 「公務員のストライキ権の禁止について」をもって日本政府の見解としたい。

⑤…対公務 公務部門の労働者の労働組合権に関する政府の非協力的態度について

当報告2. (2) (iii) 「公務員制度改革について」をもって日本政府の見解としたい。

⑥…対公務 「国営企業における団体交渉」の制限

特定独立行政法人等の団体交渉の対象については、2002年に「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」の名称が「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」に変更されているものの、2001年の第98号条約年次報告2 (1) ③で述べているとおりである。

⑦…対公務 「政府、改革の提案に取り組む意思を示さず」について

当報告2. (2) (iii) 「公務員制度改革について」をもって日本政府の見解としたい。

⑧…対公務 「労働組合権の現状 遅く不十分な司法制度」について

第1パラグラフについて

不当労働行為事件の審査に関しては、その迅速化と的確化を目的として、2005年から改正労働組合法が施行され、審査期間の目標設定等が行われ、新規に申し立てられた不当労働行為の再審査事件を1年半以内で処理すること、1年半以上係属している滞留事件についてはこれを半減することを、当面の3年間(2005～2007年)の目標とし、その達成に取り組んでいるところである。

第2パラグラフについて

上記1パラグラフと2パラグラフの労働審判制度の制定とは直接の関係はない。更に、2パラグラフ目の記載をみるに、同パラは労働審判法の制定及びその内容について記述するととどまり、労働審判手続が「遅く不十分な」ことを指摘するものではない。

以上より、「遅く不十分な司法制度」というタイトルは、不適當である。

なお、労働審判の詳細につき以下のとおり説明する。

新しい紛争解決システムである「労働審判」は2006年4月から運用が開始されている。これは、解雇、労働条件、配置転換等の個別労働関係紛争を扱うものである。「労働審判」の手続を創設する法律は2004年に国会で可決された。この手続は、裁判官及び労働関係に関する専門的な知識・経験を有する者で組織される労働審判委員会により行われるが、第1段階の手続は調停である。個別労働関係紛争が（調停で）解決できない場合には、労働審判を通じ解決されることになる。原則として3回以内の期日において審理を終結して決定に至ることが目標である。労働審判委員会の決定については、当該労働審判の事件が係属していた裁判所に異議申立てをすることができることとされた。

⑨「反組手的態度の高まり」について

「会社分割に伴う労働契約の承継等に関する法律（2000年法律第103号）」は、会社分割の制度を創設するための商法等の一部を改正する法律にあわせ、会社分割に伴う労働契約の承継等について、商法等の特例等を定めることにより、労働者の保護を図ることを目的として制定されたものである。

2003年の第98号条約年次報告2.（2）②においても述べているところであるが、本法は分割会社と労働組合の間で結ばれている労働協約については、承継会社と労働組合との間で、分割会社と労働組合との間で締結されている労働協約と基本的に同一のものが締結されたものとみなすこととされている。

したがって、会社分割に伴う労働契約の承継等に関する法律が労働者の権利を弱体化させたというICFTUの指摘は当たらない。

⑩「2005年における違反 公務員の人員削減についての一方向的な決定」について

我が国においては、財政の健全化を図り、民間の主体性や自律性を高めるため、「簡素で効率的な政府」を実現することが喫緊の課題となっている。このため政府は、2005年12月に「行政改革の重要方針」を閣議決定するとともに、2006年の通常国会に「行政改革推進法案」を提出した。同法案は2006年5月に成立したところである。

これら閣議決定及び法律において、公務員の総人件費改革は重要項目の一つに掲げられており、国の行政機関の定員については、5年間で5%以上を純減することとされている。これを進めるに当たっては、職員の雇用を確保しつつ行うことが重要であることから、定員削減部門の職員を他部門に配置転換する取組を併せて決定した。この検討過程においては、職員団体とも誠実な意見交換を重ねたところであり、こうした取組については職員団体側からも評価を得ているところである。

したがって、一方向的な決定であるとのICFTUの指摘は当たらない。

⑪「2005年における違反 全日本鉄道労働組合総連合会（JR総連）への警察官による嫌がらせ」について

(パラグラフ前段について)

警視庁は、2005年12月7日、刑事訴訟法に定めるところにより、裁判官が厳正な司法審査を経て発付した令状に基づき、業務上横領事件の容疑でJR総連事務所等を捜索した。本件の捜査は、現在も継続中である。

(パラグラフ後段について)

本件については、東京地方裁判所に係属中であり、検察庁においては、今後とも公判等の推移を踏まえつつ、適切に対応するものと承知している。

- ・ 2005年12月13日付け全統一労働組合の意見書及び2006年8月28日付け日本労働組合総連合会の意見書については、本年提出する第98号条約に関する報告において、見解を述べる。

3. 質問Ⅲについて

前回までの報告に変更又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又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又は追加すべき事項はない。

6. 質問Ⅵについて

本報告の写を提出した代表的労使団体は、以下のとおり。

(使用者団体) 日本経済団体連合会

(労働者団体) 日本労働組合総連合会