

2009年日本政府年次報告（案）
「結社の自由及び団結権の保護に関する条約（第87号）」
（2007年6月1日～2009年5月31日）

我が国においては、8月30日に行われた衆議院選挙の結果を受け、9月16日に新政権が発足したところであり、本報告においては事実関係を中心に記述することとしている。今後、必要に応じて追加的な情報を提供する。

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) 第2条について

政府は、労働委員会における不当労働行為審査の迅速化及び的確化を図るための労働組合法改正法律案を2004年の国会に提出した。この法律は2004年11月17日に可決成立し、2005年1月1日から施行された。

これに伴い、以下の点について変更があった。

- ① 労働委員の推薦手続についての規定は、「労働組合法第19条」から「労働組合法第19条の3」に変更された。
- ② 労働委員会による救済についての規定は、「労働組合法第27条」から「労働組合法第27条の12」に変更された。

(2) 2008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。

②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。

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、2009年3月までに、全国で年間に約5,000件、合計約71,000件の意見について、審議が重ねられてきた。

1999年度以降、約46,000件の意見のうち、約15,200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。

④消防職員委員会の運用改善

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。

⑤2008年度の消防職員委員会の運営状況

全国806消防本部（2009年3月31日現在）のうち804本部（99.8%）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、748本部（93.0%）で行われている。

そして、委員会で審議された意見のうち意見取りまとめ者を経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%）から4,131件（82.5%）に、また、意見提出者及び意見取りまとめ者に対する審議結果及びその理由についての周知は、2005年度の393本部（48.4%）から604本部（75.1%）となっている。

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、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。

(ii) 公務員のストライキ権の禁止について

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、参加した職員の状態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。

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。

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10月までに合計15回開催（このほか、シミュレーション検討グループを合計4回開催）され、同月、報告がとりまとめられた。同報告では、改革の方向性として、①労使関係の自律性の確立（一定の非現業職員について協約締結権を新たに付与するとともに第三者機関の勧告制度を廃止）、②国における使用者機関の確立、③国民・住民に対する説明責任の徹底の3つを提示した。一方で、①消防職員及び刑事施設職員に対する団結権の付与の可否、②争議権の付与の可否などについて、両論併記とした。また、①改革については、コスト等に十分に留意し慎重に決断する必要がある、②改革に先立ち、改革の全体像を国民に提示して、その理解を得ることが重要である、とした。

また、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「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を2007年4月に国会に提出、同年6月に成立した。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。

さらに、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会報告書」（2008年2月5日）を踏まえ立案された「国家公務員制度改革基本法」（以下「基本法」という。）を同年4月に国会に提出、同年6月に成立した。基本法では、第12条において、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。」と定め、また、地方公務員の労働条件についても、「政府は、地方公務員の労働基本権の在り方について、第12条に規定する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」（附則第2条第1項）としている。

公務員制度改革の推進体制については、基本法に基づき、同年7月、国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に推進するため、国家公務員制度改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）が設置され、同本部に、顧問会議（座長：御手洗富士夫日本経済団体連合会会長）及び労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授）が設置された。

日本政府は、2009年2月3日に、公務員制度改革を大胆かつ着実に推進するため、基本法に掲げる改革事項全体について、何をいつまでに実現するかという改革の全体像を示す「公務員制度改革に係る『工程表』について」を国家公務員制度改革推進本部において決定した。

本工程表においては、改革の①措置や検討の方向性、②検討の結論を得る時期や関係法案の提出時期、③実施時期等をできる限り明らかに示すこととしており、その際、基本法が定める

- ① 内閣人事局設置のために必要な法制上の措置については1年以内、
- ② その他の法制上の措置については3年以内、
- ③ 改革全体の実施については5年以内

というスケジュールに関し、本工程表では、できる限り改革を前倒しし、改革全体の実施については、「5年以内」を「4年以内」に短縮することとしている。このため「その他の法制上の措置」についても、可能な限り2年以内に前倒しすることを目指すこととしている。

日本政府は、上記「工程表」に基づき、基本法に基づく改革の具体化を図るため「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を2009年3月31日に国会に提出した。（本法案は2009年7月21日に衆議院が解散されたため廃案になった。）

本法案では、

- ① 内閣による人事管理機能の強化等を図るため、これまで各大臣が行っていた

幹部職員の任用について、各大臣が、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議して行うなど人事の一元管理に関する規定の創設

- ② 幹部職員等の人事の一元管理等を行うとともに国家公務員全体を通ずる人事管理についての国民に対する説明責任を果たすため、必要な範囲で関係行政機関の機能を移管し設置する内閣人事局に関する規定の整備、
 - ③ 議院内閣制の下、政治主導を強化するため、内閣総理大臣を補佐する国家戦略スタッフ及び各大臣を補佐する政務スタッフの設置に関する規定の整備等
- を行うこととしている。

なお、本法案は国家公務員に対する労働基本権の制約下において必要な代償措置にも配慮した上で立案されたものであり、労働基本権の在り方については、労使関係制度検討委員会（以下「委員会」という。）において検討を行なっている。

上記「工程表」及び「国家公務員法等の一部を改正する法律案」の策定に当たっては、連合・公務労協と２００８年１１月中旬から２００９年３月末までの４か月強の間に、大臣レベルで２回、事務局長レベルで４回、次長、審議官レベルで５回、話し合いを行っており、このほかにも、様々なレベルで公式、非公式な話し合いを繰り返し行ってきた。また、全労連・国公労連とも話し合いを行ってきている。

労働基本権の検討については、労働側から早期に結論を得るよう要請があったことも踏まえ、上記「工程表」において、自律的労使関係制度への改革は重要かつ必要不可欠な課題であるとの認識を示した上で、「国民に開かれた自律的労使関係制度の措置へ向け、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大等に関する具体的制度設計について、２００９年中に国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会の結論を得る。その上で、２０１０年中に所要の法律案を国会に提出し、準備期間を経て２０１２年までに施行する」とされており、基本法が定める期限よりも前倒しで検討を進めることとしている。

委員会は、学識経験者委員、労働側委員及び使用者側委員、合わせて１２名の委員で構成され、２００８年１０月２２日に第１回を開催した後、２００９年８月３１日現在で、１１回会合を開催しており、協約締結権に関する主要な論点整理や国の府省、地方公共団体を含む関係団体の労使双方からヒアリングを行うなど精力的に検討を進めている。

なお、２００９年３月３０日の委員会では、甘利公務員制度改革担当大臣から、委員会に対して、引き続き精力的な検討を頂き、２００９年中、少しでも早く結論を得るよう、改めて要請を行った。

また、同日の委員会では、委員会における迅速かつ効率的な検討に資するため、委員会の下に専門的な見地から協約締結権の制度化等に伴う具体的な論点について整理を行い、委員会へ報告する「労使関係制度検討委員会ワーキンググループ」を設置することについて決定した。

同ワーキンググループは、概ね４月から８月までの間に毎月３回程度開催することとしており、４月１０日に第１回ワーキンググループ会議を開催後、２００

9年8月31日現在で、16回会合を開催し、精力的に検討を進めている。

会議の場では論点について、連合側、全労連側の双方の組合関係者からヒアリングを行い（本年6月以降）、ヒアリング時に両者から提出された資料を委員会にも提出するなど、労働側に配慮した会議運営を行っている。

(3) 2008年の総会条約勧告適用委員会個別審査議長集約について

2008年の総会条約勧告適用委員会個別審査議長集約には「委員会は、政府に対し、当面、消防職員が関連する協議及び交渉に参加することができるよう、消防職員の団体を事実上認知する方向に進むことを促した」とあるが、前述のとおり、消防職員委員会制度を導入し、また、消防職員委員会の運用の改善を図ってきた。消防職員委員会の委員の半数は消防職員の推薦に基づいて指名され、委員は、消防職員から提出された意見を審議し、その結果に基づき消防長に対して意見を述べることとされている。

なお、公務員制度改革については、当報告(2)(iii)の記述をもって日本政府の見解としたい。

(4) 2008年10月22日の連合意見書について

(i) ①消防職員に対する団結権について

当報告2.(2)(i)「消防職員の団結権の否認について」、(3)及び以下の記述のとおりである。

○行政改革推進本部専門調査会の報告（消防職員の団結権に係る部分について）

日本政府は、2006年6月、労働組合・職員団体関係者を含む有識者からなる「行政改革推進本部専門調査会」を設置し、2007年10月19日の会議において、「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」をとりまとめ、報告書を提出した。報告書においては、消防職員に対する団結権の付与については、付与すべきとの意見と付与すべきでないとの意見の両論を併記しているところである。

②刑事施設職員の団結権について

民間の労働者については労働基本権が認められているものと承知しており、刑事施設の業務を民間委託する場合における委託先の民間事業者の職員は、当然に団結権を享有しているものと考えられ、この場合においては、国家公務員法上団結権が認められていない刑務官との間に労働基本権の享有に違いが生じることとなるが、刑務官については、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など、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こと等の理由から団結権が禁止されているものである（2003年3月ILOに提出の日本政府見解）。

(ii) 公務員のスト禁止について

当報告 2. (2) (ii) をもって日本政府の見解としたい。

(iii) 団体交渉権の制約について

労使関係制度検討委員会の委員については、労使関係の当事者としての意見と公益的立場としての意見がバランスよく議論に反映されるようにするため、労働側委員 3 名、使用者側委員 3 名、学識経験者委員 6 名の構成としたものである。

(iv) 適切な代償措置について

【国家公務員】

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、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、できるだけ勧告等に反映している。

2008 年を例にとると、人事院は、職員団体と 254 回（1 月から 8 月に勧告を行うまでに 136 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 28 万人全員及び全国約 11,000 民間事業所の約 44 万人（数字は 2008 年度）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。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。

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いるところであり、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）。

【地方公務員】

一般職の地方公務員の職員の給与については、地方公共団体は、給与等の勤務条件が社会一般の情勢に適応するように、随時、適当な措置を講じなければならないこと（情勢適応の原則）、及び給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団

体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならないこと（均衡の原則）が法律で定められており、独立かつ公平な機関である人事委員会が、給与を社会一般の情勢に適応したものにするための勧告を行うという制度が設けられている。この勧告は「給料額の増減」について行われるもので、増額だけでなく、減額の勧告もあり得るものである。地方公共団体においては人事委員会勧告に基づき、又は、人事委員会を置いていない地方公共団体においては人事院勧告に基づく国の措置に準じ、あらゆる努力を尽くして適切な給与改定を実施しており、一般職の地方公務員については、法制度上も、現実にも適切な給与の支給を受ける利益を享受している。

なお、一部の地方公共団体において、現下の社会経済情勢、危機的な財政事情、行財政改革の推進等の観点にかんがみ、やむを得ず人事委員会勧告どおりの給与改定の実施ができない場合があるが、こうした場合でも、職員団体とは事前に十分な協議を行って妥結を図り、良好な労使関係の維持に十分な配慮をしている。裁判所は、給与改定が人事委員会勧告どおりに実施されなかったとしても、それが県当局の財政事情の下で真にやむを得ない事由による場合には、人事委員会が本来の代償機能を果たしていないと即断すべきではないと判示している（佐教組行政処分無効確認等請求事件に関する1983年5月27日の福岡高裁判決及び1988年1月21日の最高裁第一小法廷判決）。また、給与抑制条例が人事委員会の報告、勧告に沿わないものであることをもって、直ちに代償機能が機能していないということとはできないと判示している（愛知県教職員国家賠償等請求事件に関する2006年2月8日の名古屋高裁判決及び2007年4月19日の最高裁第一小法廷決定）。

このように、我が国の一般職の地方公務員の給与決定システムは長年にわたり十分有効に機能し、定着しており、地方公務員の労働基本権制約の代償措置としての人事委員会制度が機能していないとする理由はない。

（v）職員団体の登録制度について

職員団体の設立について、公務員は、事前の許可無く、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きも必要とされない。職員団体の登録制度は、職員団体が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。また、登録職員団体と非登録職員団体間においては、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。

日本の制度がILO条約に沿うものであることは、条約勧告適用専門家委員会が認めているものである（1983年3月の条約勧告適用専門家委員会見解（第87号条約）1994年3月の条約勧告適用専門家委員会見解（第98号条約）等）。

(vi) 組合専従期間の組合による自主決定について

日本においては、職員団体は職員又は職員以外の者を自由にその役員として選出でき、また、役員任期も自ら自由に決定することができる。

こうした中で、在籍専従制度は、職員団体の役員について、公務員としての身分を有したまま公務には従事せず当該職員団体の業務にもっぱら従事することを認める一種の休職制度であり、職員団体に対する付加的利便を与えているに過ぎない。任命権者による在籍専従の許可が無い場合でも、役員に就任すること自体は、何ら妨げられるものでなく、日本の在籍専従制度は、職員団体の役員任期を制限するものではない。

日本の在籍専従制度に問題がないことは、ILOでも認められているところである。(結社の自由委員会第54次報告、ドライヤー報告(1965年8月))。

(vii) 管理職員の範囲(大宇陀町事件)について

(a) 大宇陀町事件について

本件については、大宇陀町の職員組合が、町の規則において管理職員と位置づけられている上下水道課の課長補佐が加入したことから、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登録職員団体としての要件を欠くとして、町公平委員会が職員団体の登録を取り消したことに對し、組合が当該登録取消処分取消と損害賠償を求めたものである。本件については、原告の主張が一部認められる判決が確定したところである。詳細については、2003年3月に結社の自由委員会に提出した政府追加情報中「第三 2 大宇陀町事件判決」、2006年1月4日付政府追加情報中「Ⅲ 6. 大宇陀町事件判決(大阪高裁)について」及び2007年1月12日付政府追加情報中「2. 大宇陀町事案について」を参照されたい。

なお、本判決は、あくまで個別の自治体における管理職員の範囲に関する事実認定を問題とするものであって、法制度の在り方を問題とするものではないとしていることに留意されたい。

(b) なお、埼玉県熊谷市の事案は、現熊谷市の公平委員会が旧熊谷市において管理職員ではなかった者を同委員会の規則において管理職員と位置づけ、当該管理職員に当たるとされた職員が職員団体から脱退することとなったことについて、当該規則が違法であるとして、団結権侵害の損害賠償を求めたものであり、平成19年7月13日、さいたま地方裁判所において、原告の主張が一部認められる形で判決が確定したものである。

本判決は、個別の自治体における規則制定及び運用における過失を問題とするものであって、法制度の在り方を問題とするものではないとしていることに留意いただきたい。

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

札幌高等裁判所2008年8月29日付け判決において、1975年12月から1977年4月にかけてストライキを煽動あるいは行った教職員らへの懲戒処分は適法であるとの一審判決を維持し、教職員らの控訴を棄却した。

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