

結社の自由委員会第 363 次報告 (2012.3.28) 第 2177 号、2183 号案件 (抄) 仮訳

A. 前回の案件の検討

820. 結社の自由委員会は、2010 年 6 月の会議で、以下の勧告を行った。

(1) 結社の自由委員会は、これまで行われてきた制度化された三者による協議に関心を持って歓迎し、その三者間の協議が、社会的対話を継続していく精神で、また進行中の改革過程の文脈の中で、特に国家公務員法の一部を改正する法律案の立案、また総務省の下で消防職員の団結権を研究するために設置された検討会に関して、今後も行われるものと信じる。本委員会は、日本が批准している第 87 号条約および第 98 号条約に具体的に表現されている結社の自由の原則の実施に必要な措置を、特に以下に関して、効果的かつ遅滞なく取り扱うことを目的とした全面的な社会的対話が確実に促進されるように、政府は今後も措置を講じ続けるべきであるとした結社の自由委員会のこれまでの勧告を再度強調する。

①公務員に労働基本権を付与すること

②消防職員および刑務所職員に団結権を付与すること

③国家の運営に従事しない公務員は団体交渉権と団体協約締結権を有すること、また団体交渉権が正当に制限されうる公務員は適切な代償手続を享受できることを確実なものにすること

④国家の名において権限を行使していない公務員は結社の自由の原則に従って争議権を享受できること、またこの権利を正当に行使する組合員および組合役員は重い民事罰および刑事罰の対象にはならないことを確実なものにすること

⑤公務における交渉事項の範囲

本委員会は政府に対して上記のすべての課題に関する進展状況について今後も情報を提供し続けるよう要請する。

(2) 本委員会は、政府が求めるならば I L O の技術的な援助を利用できることを政府に再度念を押しておく。

(3) 本委員会は本案件の法制的な側面に対する条約勧告適用専門家委員会の注意を喚起する。

B. 提訴人からの追加報告

821. 連合は2011年9月8日付の連絡文書で、総務省が12月3日に開催した消防職員の団結権に関する検討会の第9回会議で作成された報告を2010年12月14日に公表した、と述べている。その報告によると、消防職員に団結権を付与するかどうかの最終決定は、さらに検討を加えた後、政府によってなされるべきとされているが、検討会は、団結権が回復される場合の制度設計に寄与できる報告を提案することができたと信じる、としている。連合は、報告は消防職員に団結権を付与すべきであると述べるまでに至らなかったことを遺憾としている。しかしながら、この提訴人は、2011年6月10日に開催された総務大臣、公務員制度改革担当大臣、内閣官房長官が出席した会議で、政府の公式の立場は、提訴人の要請に応じて「消防職員に団結権を付与すること」であると示唆した、と述べている。消防職員の団結権問題は1960年代以来懸案事項になっていることを想起し、提訴人は、この問題に関して講じられてきた措置は着実に前進し続けており、評価されるべきであるが、現在、関連法案は未だ可決されておらず、また消防職員の団結権は依然として実現されていない、と述べている。

822. 国家公務員の争議権に関して、提訴人は、政府は2010年11月26日に公務員制度改革担当大臣の私的諮問機関として「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」を設置した、と述べている。懇談会は5回の会合を行い、2010年12月24日に報告を発表した。その報告によると、1つの可能な選択肢は、労使交渉を取り巻く現状と課題を考慮して、争議権付与の時間表を決定することであるが、争議権を付与するかどうか、また具体的な制度設計などに関する最終決定は、政府に任せられている。提訴人は懇談会の設置を、公務員の争議権の否定は憲法違反には当たらないとした最高裁判所の判例に38年間にもわたって固執してきた政府の態度の変化の証拠として歓迎している。

823. 提訴人は、加えて、自律的労使関係制度に関する改革素案（たたき台）が2010年12月24日に発表された、と述べている。2011年4月5日、国家公務員制度改革推進本部は、国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」を決定した。続いて2011年6月3日には、自律的な労使関係制度の確立に向けての一步として国家公務員制度改革関連四法案が閣議決定され、国会に提出された。総務省は、2011年6月2日、「地方公務員の労使関係制度に係る基本的考え方」を公表したが、これに関わる法案は立案も提案も行われていない。提訴人は、政府と連合ならびに公務労協は、これら一連のできごと全体を通じて意義のある協議を行ってきた、と述べている。

824. 提訴人は、四法案の国会提出を労働基本権回復の可能性を開く歴史的な第一歩として、評価している。しかしながら、現段階では四法案は国会で未だ審議されていないし、また地方公務員のための法案は未だ立案もされていないことを想起して、提訴人は、政府が本委員会が本案件で示した勧告を真剣に取り扱い、また、国会における四法案の審議を進め、地方公務員のための法案を可及的速やかに立案することによって、その勧告を実施するために誠実に行動するよう、期待を表明している。

825. 全労連は、2011年9月21日付の連絡文書で、いくつかの労使関係制度の研究および国会に提出される必要な法案の準備の上での政府措置で、限度はあるが進展があった、と認めた。全労連は、公務部門における労働基本権回復にむけての政府の態度の変化は、結社の自由委員会の繰り返しの勧告と密接に結びついている、と見ている。

826. 2011年4月に採択された「全体像」の決定過程で、政府と全労連との間で協議が行われたが、協議は政府の方針が公表されてから一か月後に行われたのみで、全労連は、労働組合にとり不満足なものになった、と述べている。さらに、それらの協議は2011年3月に起こった東日本大震災後の混乱した状況の中で行われた。全労連は、4月に、「全体像」が採択された日の前夜に、交渉中に全労連が表明したいくつかの点に関する政府側の努力と誠実さの欠如に対して不満を表明した、と述べている。全労連は、政府が全労連の意見を依然として考慮しようとしていないことを遺憾としている。したがって、全労連は、国家公務員制度改革関連四法案は、全労連が要求した変更を何ら加えずに提案され、決定されると見ている。さらに全労連は、地方公務員の労働基本権回復をめぐる議論は、地方公務員の管理に責任を有する当局である総務省が2011年4月から5月に開催した関係当事者のヒアリング以来、進展はなかった、と述べている。この関係で、全労連は、ヒアリング中にその加盟組織の自治労連と全教によって表明された見解を想起している。

827. 消防職員の団結権に関連して、消防職員の団結権に関する検討会によって2010年12月に出された報告は、「団結権回復に代わる消防職員委員会制度を改善する」シナリオと共に、団結権のみの承認、団結権と労使協議の承認、団結権と雇用当局との団体交渉権（団体協約締結権は除く）を含めた5つの可能なシナリオを提示したに過ぎない、と全労連は述べている。全労連の見解では、政府は消防職員への団結権の回復に否定的な者の説得に成功していないし、また政府はILOの

助言通りに消防職員と警察職員との違いを考慮しながら労働基本権の回復を推進するための適切な立場を未だとっていない、としている。

C. 政府の回答

828. 政府は、2011年5月13日付の連絡文書において、「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の全体像」が、2011年4月、総理大臣を長とし国務大臣で構成された国家公務員制度改革推進本部によって正式に決定された、と述べている。進行中の公務員制度改革の目的は、社会経済状況の変化に対応して、国民のニーズに適う効率的で質の高い行政サービスを実現することであり、「全体像」は、自律的な労使関係制度の導入を含めて、国家公務員制度改革基本法に規定されたすべての改革を実現するための詳細な措置と工程表に関する政府の一括した方針であるとしている。政府は、「全体像」を立案する過程で、連合、連合・公務労協、全労連、全労連・国公労連と様々なレベルで協議してきた、と述べている。「全体像」は、また、2011年4月に先立って2010年12月から2011年1月にかけて行われた自律的な労使関係制度に関するパブリックコメントを通じて世論も考慮したという。
829. 政府は、さらに、「全体像」の中で自律的な労使関係制度の措置の主要な内容について詳細に述べている。政府によると、職員の士気と能力を養い、また有能な人材を確保し、活用していくためには、労使関係の両当事者が意識を向上させて状況の変化と新しい政治的課題に対応しながら労働条件を自律的に交渉し、かつ人事管理と給与制度の改革を促進するような新たな枠組みに現行の枠組みを変えていかなければならない、としている。政府は、加えて、職員がその過程に参加することを認め、また職員に責任の分担を要求する労働条件決定のための枠組みを確立することを求めている。また、この枠組みは、透明性を持つべきであり、さらに職員の実績に関して国民の理解によって支持されるべきであるとしている。
830. 政府は、非現業部門の国家公務員（警察官、海上保安官、刑事施設職員、および各省の事務次官、外局の長官、局長を除く）に団体協約権を付与し、また団体交渉で取り扱われる事項ならびに団体交渉当事者、およびその手続き、団体協約の法的有効性、および中央労働委員会によるあっせん・調停・仲裁のための手続きを確立する政府の方針を決定した。
831. 政府は、国家公務員の労働関係に関するこの新しい法律案は、公務員の労働条

件に関する決定が労使交渉を通じて自律的に行われるような枠組みを作り出すことを目的として、以下のことを規定することになる、と述べている。

- 一 法律は、当局が、職員の労働条件に関して、もしくは団体交渉手続きなど労使関係に関して、中央労働委員会により認定された労働組合から合法的な団体交渉を求める申し入れを受理する時に、当局によってなされる対応を規定すること。
- 一 ある団体協約が認定された労働組合と権限ある当局との間で締結された場合、これは強制力を持つべきであること、労働条件を規定している法律もしくは政令の制定もしくは改正を必要とする事項を含む団体協約が締結される場合には、内閣は関係法案を国会に提出するか、もしくは政令を改正する義務があること。
- 一 当局による職員の処遇の不利益取扱い、団体交渉の拒否、労働組合の運営への財政的援助もしくは介入などの不当労働行為は禁止される。中央労働委員会は認定された労働組合から不当労働行為に関連する申し立てを受理した時には、その案件について裁定をくだすか、必要ならば、救済命令を出すこと。
- 一 法案は、中央労働委員会に、労働組合が参加できるあっせん・調停・仲裁を行う権能を与えること。特に、あっせんもしくは調停の開始後、2 か月を経過しても紛争解決が見出されない場合、もしくは中央労働委員会によって進行中の案件にあっせんもしくは調停の裁定が下されない場合、関係両当事者から、もしくは一方の当事者から申し立てがあったものとして仲裁を開始するための要件を設定すること。

832. さらに、政府の見解では、社会経済状況の変化に対応して効率的で質の高い行政サービスを実現するために、必要な人事管理機能は統一され、また行政機構や運営の機能を取り扱う公務員庁が設置されることになる。この目的で、「公務員庁設置法」が法制化される。公務員庁は全般的な人事管理と給与制度に対して責任を有し、使用者として労働組合と交渉を行う。

833. 加えて政府は、団体協約締結権の付与と使用者機関（公務員庁）の設置に続いて、人事院とその勧告機能は廃止されるとしている。人事管理における公正性の確保に責任を有する第3者機関として総理大臣の下に人事公正委員会（仮称）が設置され、職員の苦情、政治的活動の制限及び兼職禁止を取り扱い、また関係大臣に対して人事管理上の改善を求める勧告を行う。国家公務員法は、自律的な労使関係制度に関連する措置を容易にするために改正される。

834. 政府は、2011年9月付の最新の連絡文書の中で、国家公務員制度改革基本法等

に基づく改革の「全体像」の正式決定に続いて、国家公務員制度改革関連四法案を立案し、2011年6月3日に国会に提出した、とは述べている。しかしながら、それらの法案は当該会期中の国会で審議されず、次回国会に持ち越されるとしている。改革法案は4つの法案、すなわち、(1)国家公務員法等の一部を改正する法律案、(2)国家公務員の労働関係に関する法律案、(3)公務員庁設置法案、(4)国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関連法律の整備等に関する法律案、より成る。法律案を立案する過程で、政府は2010年12月以来、様々なレベルで、連合および公務労協と協議を行った。協議は、また、全労連と国公労連とも様々なレベルで行われた。政府は、協議期間中に表明された様々な意見は改革法案に反映されたと明記している。

835. 政府は、職員の労働条件に関する決定を労使交渉を通じて自律的に行うことができる枠組みを作り出すことに役立つ具体的な規定に関して十分に詳細な情報を提供している。これらの規定は(1)労働組合、(2)労働組合の認証、(3)労働組合役員の専従休職制度、(4)団体交渉、(5)団体協約締結に含まれる義務、(6)不当労働行為の禁止・審査等、(7)中央労働委員会によるあっせん、調停、仲裁、(8)仲裁裁定の効力、に関連している。

836. 国家公務員に争議権を付与する問題に関して、国家公務員の労働関係に関する法律案は、その付則で、「団体交渉の実施状況、あっせん、調停及び仲裁に関する制度の運用状況その他この法律の施行の状況並びに自律的労使関係制度の運用に関する国民の理解の状況を勘案し、国家公務員の争議権について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定している、と政府は述べている。

837. 政府は、加えて、労働組合等に関係する委員を含めた専門家で構成される「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」が、2010年11月に公務員制度改革担当大臣の下に設置された、と述べている。懇談会では、引き出される結論に捉われることなく、検討は次の点、すなわち自律的な労使関係制度に照らしての争議権の意義、争議を付与するかどうかを決定する場合に留意すべき点、さらに争議権を付与することとする場合に具体的な制度設計上、慎重に行うために留意すべき点、に焦点を当てた。争議権と、公務に特有な機能と状況との間のバランスをとるモデルケースを整理した報告が2010年12月に公表された。その後、政府は、2010年12月から2011年1月にかけて、自律的な労使関係制度のために必要な措置に関して、自律的な労使関係制度改革素案と上記の懇談会報告を参考資料として、パブリックコメントを実施した。労働組合関係者からの意見を含め

て 217 件の意見が集約された。

838. 結果として、政府は 2011 年 4 月に「全体像」を決定し、その中で方針は、次の通り「国家公務員の争議権については、新たに措置する自律的労使関係制度の下での団体交渉の実情や、制度の運用に関する国民の理解の状況を勘案して検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と表明された。法的検討を加えた後、政府は改革法案の中に上記の規定を設けた。

839. 地方公務員の労働基本権に関して、「全体像」は、地方公務員制度としての特性等を踏まえた上で、関係者の意見も聴取しつつ、国家公務員の労使関係制度に係る措置との整合性をもって、速やかに検討を進めるよう規定している、と政府は述べている。かくして「地方公務員の労働基本権の在り方に係る関係者からの意見を伺う場」が、関係当事者の意見を聴くために総務省で開催された。この会議で出された意見と国家公務員に関する法案の内容を考慮した後、「地方公務員の労使関係制度に係る基本的考え方」が作成され、2011 年 6 月 2 日に公表された。政府はその制度の中心的内容を詳細に述べている。

840. 最後に、消防職員の団結権に関して、政府は、消防職員の団結権に関する検討会報告に関する情報を提供している（5 月の連絡文書の付属文書 3 と 4）。政府は、また、制度改革の実現に向けて、「地方公務員の労使関係制度に係る基本的考え方」にしたがって、更なる検討が将来行われるであろうとも述べている。

841. 結論として、政府は率直な意見の交換と関係団体との調整が必要であるという基本的考えを胸に抱きながら、公務員制度改革を達成するために有意義な協議を行うことに全力をつくしている、と政府は述べている。政府は、また、結社の自由委員会の勧告に留意し、検討状況に関し時宜を得た関係情報を ILO 事務局に今後とも提供する、としている。

D. 結社の自由委員会の結論

842. 本委員会は、これらの案件は 2002 年 3 月に最初に提訴され、日本において現在検討されている公務員制度改革に関連するものであることを想起する。本委員会は、改革の法的な側面に関連する ILO 第 87 号条約および第 98 号条約の実施に関して条約勧告適用専門家委員会が最近行ったコメントに留意する。

843. 公務員制度の改革に関して、日本政府は、2010年6月の先の結社の自由委員会の検討に準拠して、以下の措置を講じたことに本委員会は留意する。(1)政府は、2011年4月5日、自律的な労使関係制度の導入を含めて公務員制度改革法案に明記されたすべての改革を実現するための詳細な措置ならびに工程表に関する一括的な政府方針である「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の全体像」を採択した。(2)政府はその全体像に基づいて国家公務員制度改革関連四法案、いわゆる「改革法案」を作成した。すなわち国家公務員法等の一部を改正する法律案、国家公務員の労働関係に関する法律案、公務員庁設置法案、国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案がすべて2011年6月3日に国会に提出された。(3)2011年6月2日、総務省は「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」を発表した。
844. 本委員会は、提訴団体および政府より提供された情報から、政府が上記の過程全体を通じて、連合、連合官公部門連絡会（公務労協）、全労連、国公労連を含めた労働団体と様々なレベルで協議したことに留意する。しかし、全労連は協議の過程とその結果に不満足の意を表明している。
845. 本委員会は、政府によると、関連四法案がいったん国会で可決されれば、労使関係の双方の当事者が労働条件に係る課題を自律的に交渉し、かつ決定し、また様々な事情や政治的課題の変化に対応しながら人事管理および給与制度の改革を推進する、といった新たな枠組みが国家公務員制度の中に確立されるであろうことに留意する。また、本委員会は、特に、その新たな枠組みには非現業部門の国家公務員に対する団体協約（注：原文は **collective agreements**）締結権の付与、公務員庁の設置、人事院とその勧告機能の廃止、国家公務員の争議権と地方公務員の労働基本権の取扱い、が含まれていることを言及する。
846. 本委員会は、関連四法案は2011年8月に終了した第177回通常国会で審議されなかったがそれらの法案は次期通常国会で審議されるであろうという政府の指摘をしかるべく留意する。
847. 改革過程を通じて関係当事者と体系的に協議するという政府の努力を評価しながらも、本委員会は政府に対して、残りのすべての問題に関してすべての関係当事者と十分で率直かつ有意義な協議を維持するよう要請する。本委員会は、提起されているすべての課題についてお互いに容認できる解決策を見出すために、政府が社会的対話を継続する精神で、進行中の公務員制度改革を完遂させるための努力を払うよう期待する。本委員会は政府に対して、これらの法案審議の経過に

ついて、また国会で可決されるすべての関連法について情報を継続して提供するように要請する。

848. 国家公務員のストライキ権に関して、本委員会は、政府が2010年11月26日に「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」を、公務員制度改革担当大臣の私的諮問機関として設置したことに留意する。懇談会は数度の会合を開催し、2010年12月24日に報告書を発表した。その報告によると、一つの可能な選択肢は、労使交渉をめぐる現状と課題に鑑みて、争議権を付与する工程表を決定することであるが、争議権を付与するかどうか、また具体的な制度設計等に関する最終決定は政府に任せるとしている。本委員会は、連合が懇談会の設置を、課題に対する政府の態度の変化の証拠として歓迎したことに言及しておく。

849. 消防職員の団結権を承認する必要性に関して結社の自由委員会が長年にわたってコメントしてきたことについて、本委員会は、「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」にしたがって制度改革の実現に向けて将来更なる検討が行われるであろうという政府の指摘に留意する。また、本委員会は、総務省が「消防職員の団結権のあり方に関する検討会」によって作成された報告が2010年12月に発表されたという連合および全労連の指摘にも留意する。前記の報告によると、消防職員に団結権を付与するかどうかの最終決定は、さらに検討を加えたのちに政府によって決定されるべきとされている。政府によって提供された報告は、その連絡文書の付属文書の中で、「団結権の回復に代わる消防職員委員会制度を改善する」筋書と共に、団結権のみの承認、団結権および労使協議制の承認、団結権および使用者との交渉権（団体協約締結権は除く）を含めて可能な筋書も提示した。しかしながら本委員会は、その報告が消防職員に団結権が付与されるべきであるということまで踏み込んでいないことを連合が遺憾としたことに留意する。また、本委員会は、全労連の見解においては、政府は消防職員への団結権の回復に否定的な者の説得に成功していないこと、政府はILOの助言通りに消防職員と警察職員との違いを考慮しながら、労働基本権の回復の推進に向けて適切な立場を未だにとっていないことにも留意する。最後に、本委員会は消防職員に団結権を付与する課題に関してとられた措置は着実に前進してきたと認めながらも、連合が、現在関連法案は未だに可決されていないし、消防職員の団結権は依然として実現していない、と述べたことに留意する。

850. 本委員会は、刑務所職員への団結権の付与については何らの明確な情報が提供されていないということに注目する。本委員会は、刑務所職員を含めて自らの選択によって団体を設立し、それに加盟するすべての労働者の権利に対する重要性

を再度想起するよう期待する。

851. 本委員会は、今回の案件で提起されている様々な諸問題に関して制度化された三者間の話し合いが継続して行われていることを歓迎する。

委員会は、日本政府が現在進行中の公務員制度改革が完全に実施されるよう精力的に努力を傾注すること、また、そのプロセスにおいては、社会対話の精神でお互いに容認できる解決策を効果的かつ遅滞なく見出し、日本が批准している第 87 号および 98 号条約に盛り込まれた「結社の自由の原則」の履行に必要なあらゆる手段を講じるよう、強い期待を表明する。とりわけ、以下の点に留意する。

(1)公務員に労働基本権を付与すること

(2)消防職員および刑務所職員に団結権と団体交渉権を完全に付与すること

(3)国家の運営に従事しない公務員が団体交渉を行い団体協約を締結する権利を有し、また団体交渉権が正当に制限されうる公務員は適切な代償手続を享受できることを確実なものにすること

(4)結社の自由の原則に沿って、国家の名の下に権限を行使することのない公務員が争議権を享受できるように保障すること、およびこの権利を合法的に行使する組合員ならびに組合役員が民事あるいは刑事上の重い罰則を受けないように保障すること

(5)公務における交渉事項の範囲

本委員会は、政府に対して、上記のすべての事柄に関する進展状況について情報を提供し続けるように要請する。

委員会の勧告

852. 前述の暫定的結論に照らして、委員会は理事会に対して以下の勧告を承認するように求める。

委員会は、本案件で取り上げられた様々な課題に関して、日本政府が制度化された三者協議を継続していることを歓迎する。日本政府が改革のプロセスにおいて、関係諸団体と体系的に協議を行う努力をしていることを評価しつつ、委員会は、残された課題についても、日本政府が全ての関係諸団体と徹底した、忌憚のない、有意義な協議を続けていくことを奨励する。委員会は、日本政府が現在進行中の公務員制度改革が完全に実施されるよう精力的に努力を傾注すること、また、そのプロセスにおいては、社会対話の精神でお互いに容認できる解決策を効果的かつ遅滞なく見出し、日本が批准している第 87 号および 98 号条約に盛り込まれた「結社の自由の原則」の履行に必要なあらゆる手段を講じるよう、強い期待を表明する。とりわけ、以下の点に留意する。

- (i) 公務員に労働基本権を付与すること
- (ii) 消防職員および刑務所職員に団結権と団体交渉権を完全に付与すること
- (iii) 国の運営に従事していない公務員に対する団体交渉権と団体協約締結権を保障すること、および交渉権を合法的に制限できる公務員に対して十分な代償手続きを保障すること
- (iv) 結社の自由の原則に沿って、国家の名の下に権限を行使することのない公務員が争議権を享受できるように保障すること、およびこの権利を合法的に行使する組合員ならびに組合役員が民事あるいは刑事上の重い罰則を受けないように保障すること
- (v) 公務における交渉事項の範囲

本委員会は、政府に対して、上記のすべての事柄に関する進展状況について情報を提供し続けるように要請する。