

# 公務員制度改革に関する ILO 勧告とその解説

連合官公部門連絡会  
労働基本権確立・公務員制度改革対策本部

2003年1月

## 「討議資料 7」の発刊にあたって

昨年11月21日、ILO理事会は結社の自由委員会第329次報告を採択し、日本の公務員制度は、87号、98号条約に違反しているため、今回の公務員制度改革において、条約に適合するよう法制度を改革することを日本政府に勧告しました。

これは、連合・連合官公部門連絡会が、一昨年12月に一方的に決定された公務員制度改革大綱の撤回と公務員労働者に対する労働基本権の確立を求めて、ICFTU、PSI、EI、UNI、ITF、IFBWWなど国際労働組合組織と共同で行った、昨年2月のILO提訴に対し、ILOが労働側の主張をほぼ全面的に認めて、政府に対し、大綱を見直して日本の公務員法制を国際労働基準に合致するよう、全面的に見直すことを勧告したものであり、画期的な内容でした。

勧告では、日本政府に対し「公務員に対する労働基本権の現行の制約を維持する」という考え方を再検討するよう求め、「法令を改正してそれを結社の自由の原則に適合させる観点から、全ての関係者と全面的で率直かつ有意義な協議が直ちに実施されるよう強く要請」しました。そのうえで、この協議においては、消防職員、監獄職員への団結権の付与、国家の運営に直接関与しない公務員への団体交渉権・ストライキ権の付与、ストライキに対する刑事罰からの解放など、6項目にわたって検討事項を明記しました。

これは、政府がいま進めている公務員制度改革が、国際労働基準に反していることを国際的に明らかにしたものでした。勧告に対し日本政府は、「ILO条約違反である旨言及された点については、我が国の実情を十分理解した判断とは言えず、承服しがたい」「国内問題である」「中間報告なので、理解が得られるよう努力していく」との総務省見解を公表し、勧告を無視しようとしています。

これに対し、民主・社民・自由の三野党と連合は、通常国会を見据え、政府の姿勢を厳しく追及するため、昨年末、ILOに合同の調査団を派遣し、事情聴取してきました。その結果、「勧告内容は最終的なものであり、今後変わることはない」など、貴重な情報を得てきています。

このILOの勧告は、昨年1,000万署名を達成した連合・連合官公部門の取り組みと国際労働運動の成果です。しかし、政府は、「大綱」に基づき、労働基本権を制約したままで人事管理権者の権限を強め、能力等級制度を基本とする公務員制度改革を強行するため、あくまで今通常国会に国公法改正案等を提案すべく作業を継続しています。

まさに、今、わたしたちが進めている、大綱を撤回させ、労働基本権を確立した民主的公務員制度を実現する運動は正念場を迎えることとなります。「討議資料No.7」では、「ILO勧告の意義と運動的課題」や「勧告の解説」等を掲載しましたので、学習資料として活用し、今後の運動展開に役立てていただければ幸いです。

大綱撤回と労働基本権確立に向けて、全力で頑張りましょう。

# 《 目 次 》

## 発刊にあたって

### 第1部 公務員制度改革に関するILO勧告

1. ILO勧告の意義と運動的課題について .....	3
2. ILO結社の自由委員会第329次報告（日本案件）の解説 .....	7
コラム ILOの仕組みと機能 .....	21
コラム 日本の公務員法制とILOの指摘 .....	22
3. ILO結社の自由委員会第329次報告（連合仮訳） .....	26

#### < 関連資料 >

(1) 「公務員制度改革に関するILO勧告に対する談話」（連合事務局長） .....	49
(2) 「国際シンポジウム」におけるICFTU書記長の報告と問題提起 .....	50
(3) ILO結社の自由委員会への追加情報（連合・連合官公部門連絡会） .....	55
(4) ILO結社の自由委員会への追加情報（日本政府） .....	61
(5) ILO第87号・第98号条約 .....	63

### 第2部 資 料

1. 「新たな人事制度の設計の考え方（議論のたたき台）」（行革推進事務局） .....	69
2. 「対策本部」2002年5月～12月の取組み経過 .....	74
3. 要請書・申込書 .....	82
4. 集会決議・アピール .....	87
5. 公務員制度改革・ILO勧告に関する各紙社説 .....	90

## 第 1 部

### 公務員制度改革に関する I L O 勧告

～ I L O 結社の自由委員会第329次報告～





# 1 . I L O 勧告の意義と運動的課題について

2002年12月

連合官公部門「対策本部」

## 1 . はじめに

- (1) 連合及び連合官公部門連絡会は政府が2001年12月25日に公務員制度改革大綱(以下、「大綱」)を閣議決定したことを踏まえ、I C F T U (国際自由労連) や関係する国際産業別組織とともに、2002年2月26日、日本政府を相手方とする結社の自由委員会への提訴をおこなった。この提訴は、大綱が、われわれとの十分な交渉・協議がおこなわれないまま一方的に閣議決定されたものであること、労働基本権の制約政策を維持したまま政府が進めようとしている公務員制度改革がI L Oの結社の自由をはじめとした諸原則に違反していること、など手続き・内容の両面で問題があるとして、国際労働基準に沿った公務員制度改革をおこなうよう日本政府に対してI L Oが勧告することを求めたものである。
- (2) これに対して政府は、2002年9月にI L O結社の自由委員会に「日本政府見解」を送付し、与えられた時間の中でできる限り交渉・協議をおこなった、労働基本権についてのI L O見解は理解しているが各国の歴史的・社会的背景を踏まえて決定されるもの、と反論した。
- (3) 2002年2月27日に2177号案件として受理された提訴は、11月7日から開かれた結社の自由委員会で審議され、15日には報告書としてまとめられ、21日のI L O理事会で第329次報告として正式に採択された。以下に、今回のI L O勧告の意義やそれを踏まえた取り組みの方向性について確認しておきたい。

## 2 . 歴史的に画期的な意味を持つ今回のI L O勧告の特徴

- (1) 11月21日にI L O理事会で採択された2177号案件に対する結社の自由委員会の報告(「結論」と「勧告」)は、われわれの提訴内容が全面的に受け入れられた、歴史的にも画期的な意味合いを持つものである。

その特徴の第1は、今回の勧告において「日本政府は、公務員の労働基本権の現行の制約を維持するという、その公表した意図を見直すべきである」とし、労働基本権の制約を維持するとした大綱の見直しを求めていることである。I L Oは、公務員制度改革大綱という閣議決定段階のものであっても、それが政府の意思として公表されたものであれば、その内容が結社の自由の原則に則ったものであるかどうかを審査するのは結社の自由委員会の任務であるとし、政府が公務員制度の抜本改革を行うとしながら労働基本権制約の立法政策を維持するとしたことは結社の自由の原則に適合していないとの判断の基に、その見直しを勧告し

たものである。

第2の特徴は、勧告で「日本の法制度および慣行が87号および98号条約の規定に違反している」と、はじめて日本の現行の公務員制度がILO87、98号条約に違反していると指摘しているが、その意味するところは極めて重い。つまり、日本の労働基本権を制約した公務員制度が条約違反であると結論づけたことは、制約の代償措置として位置づけられてきた人事院勧告制度自体が国際労働基準に適合した賃金・労働条件決定制度ではないということを明確にしたことでもある。これに関わって「結論」部分では、「結社の自由の原則はすべての国に一樣かつ一貫して適用されるべきもの」とし、日本政府の“各国の実情に配慮すべき”との主張を退けている。

さらに勧告は、「法制度を改正してそれを結社の自由の原則に則ったものにするという目的で、公務員制度改革の意義と内容について、関係するすべての団体と全面的で率直かつ有意義な協議がただちに実施されるよう強く勧告する」と、法改正のための政府とわれわれの実効ある協議を求めている。「結論」では、労使協議に関わっては、「国および地方公務員を代表する団体の見解は聞き置かれはしたが、それらに基づく行動は執られなかった」とし、政府に対し「関係するすべての団体と広範な協議を速やかに開始し、法案要綱と慣行を結社の自由の原則に合致したものとするように勧告する」としている。

第3の特徴は、法制度の改正事項について、消防職員の団結権付与、登録制度の改正、在籍専従制度の改正、国家の運営に直接関与しない公務員への団体交渉権・スト権の付与、労働基本権制限・禁止職員への十分な代償措置、ストライキへの過重な民事・刑事上の制裁の禁止など、いわゆる「日本問題」に関わる個別の懸案事項についても結社の自由の原則にのっとった解決の方向を明示していることである。

これらに加えて勧告は、日本政府に対して法改正事項の進捗状況について情報提供することと、国公法・地公法改正法案等のコピーを提供するよう求め、結社の自由委員会として今回の勧告に基づいて法制度の改正がおこなわれるかどうかを監視・チェックし、「日本問題」について引き続き審査する考え方を明確にしている。これは、日本の案件が進行中であることを踏まえ、今回の報告を「中間報告」としたことと関わっている。しかし「中間報告」の意味は、ILO事務局が明言しているように、出された「結論」や「勧告」自体が中間的・暫定的な内容のものであるということの意味するものではなく、提訴案件を審査した時点で出そろっている論点については明確な判断と結論を下し、勧告したものである。この点は、12月15～20日にかけて行われた3野党（民主・自由・社民）・連合ILO調査団（団長＝山元勉衆議院議員）の調査結果においても、ILO事務局は明確に確認している。それだけでなく同事務局は、「結社の自由委員会の審査に当たって、日本の案件に対する実体的な分析はすべて終わっており、結社の自由の原則に対する論点は出そろっている」とし、日本政府が今後どのような情報提供をしようと「いったん出された勧告が覆されることはない。結社の自由の原則は変えようがない」（ILO・シャビリエ労働基準局長）とまで言い切っている。

(2) 以上見てきた通り、今回のILOの結論と勧告は、これまでの何次かにわたるILO提訴

に関わる勧告に比しても特段に日本政府に対して厳しい内容のものであり、われわれにとっては歴史的に画期的なものである。

こうした画期的な勧告が出された背景には、国内において1千万署名運動をはじめとした国民的な運動を構築してきたこと、国際労働運動が全面的にわれわれの運動を支える態勢で提訴に臨んだこと、などがあることはいうまでもない。また、ILOからしても、再三にわたる勧告を無視し続けてきた日本政府の姿勢に業を煮やし、1965年のドライバー委員会報告以来の「日本問題」に最終的に決着をつける姿勢で勧告に臨んだという意味合いも含まれている。

- (3) これまでの再三にわたる勧告を無視し続けてきた口実をことごとく塞がれ、87、98号条約違反とまで指摘された日本政府の取る道は、ILO勧告を全面的に受け入れ、公務員制度改革大綱を見直し国際労働基準に沿った改革案をまとめるか、87、98号条約の批准を破棄するか、の2つの選択肢しかあり得ない。後者の選択がILOからの離脱と厳しい国際的非難にもつながることからすれば、事実上日本政府には勧告の受け入れしか選択肢は残されていないところまで追い込まれているものといえる。

ILO勧告を受けた日本政府全体としての正式見解は示されていないが、11月21日に採択される際の理事会での日本政府代表の発言や公表された総務省見解の要旨は、ILO条約違反である旨言及された点については、わが国の実情を十分理解した判断とはいえ、承服しがたいもの、公務員制度改革は純粋に国内問題であり、大綱の労働基本権制約の維持を再考すべきとしたことは不適切、今回の勧告があくまで中間報告との位置づけであることから、今後わが国の実情について正しい理解が得られるようILOに情報提供を行うとし、今回の勧告は内容的に見て受け入れがたいものとの考え方を示唆しながら、あくまで「中間報告」との立場をとり、政府としての態度決定を先延ばしする方針を取っている。国会における総理答弁(12月2日、衆議院予算委員会)でも同様の見解を示している。

しかし、上述したように、大綱の見直しと国公法・地公法改正法案等のコピーの提供を求められていることや法制度の改正についての労使協議の進捗状況の報告を求められていることなどからしても、「中間報告」を理由として態度決定を引き延ばすということ自体が許されないことであり、時間稼ぎの苦しい言い逃れでしかない。また、結論や勧告で完全にその論拠を否定されている「国内事情の理解」の努力を行うという点についても、それは全くの無駄な努力と指摘せざるを得ない。

### 3. ILO勧告の実現を軸に据えた今後の取り組み方向と課題

- (1) ICF TUをはじめとした国際労働運動の全面的支援を受けて取り組まれた今回のILO闘争は、国内における労働基本権の確立や民主的公務員制度改革を実現する取り組みの大きな武器となる勧告を引き出した。しかし、政府や与党に対するこの武器は、同時にわれわれ日本の公務・公共部門の労働組合にも国際的労働運動への貢献と連帯という大きな課題を突きつけている。われわれの取り組みは、今回のILO勧告が出されることによって日本一国

の課題ではなく、国際労働運動の重要な課題としても位置づけられているからである。

(2) 連合官公部門連絡会は、今回のILO勧告の帰趨が明らかになった段階で「対策本部」会議を開き、当面の取り組みの進め方を確認した。その方針は、大綱の撤回と民主的公務員制度改革を求める運動の中心課題に「ILO勧告の全面的かつ速やかな実現」をすえ、連合を先頭にした取り組み体制を再確立して総力を挙げた取り組みを進めることとし、当面、政府がILO勧告を無視し得ない政治的・社会的状況を作り出すための政治対策、マスク対策、キャンペーン行動等に取り組むこと、などである。

この方針に基づいて、連合及び連合官公部門連絡会は、民主党・自由党・社民党の3野党での共闘態勢づくりを要請し、プロジェクトの発足が確認されている。また、通常国会での全面的な論戦に備えて3野党によるILO現地調査も実施され、今回のILO勧告が出される背景や勧告の意味内容が野党共同の認識として確認されている。

連合・笹森会長と連合官公部門連絡会代表委員らは、11月29日、福田官房長官に対して、ILO勧告を全面的に受け入れ、大綱を見直して、次期ILO理事会の開催時期までに公務員労働者に労働基本権を確立する方向での改革案をとりまとめること、改革案とりまとめのために労使協議の場を直ちに設けること、などを申し入れた。同様の申し入れは、石原行革担当大臣、片山総務大臣にも行われている。この申し入れの趣旨は、次期ILO理事会の開催時期が3月であることを踏まえ、期限を切って政府に態度決定を迫ったものである。

(3) 行革推進事務局の国公法改正作業は、能力等級法や給与法と3点セットでの内閣法制局の審査となり、これまでの国公法改正法案優先の作業方針の全面見直しを余儀なくされ、通常国会に改正法案が提出できるかどうかのぎりぎりの判断を迫られる局面に至っている。仮に、通常国会に改正法案を提出する決断を行ったとしても、われわれとの十分な交渉・協議を行うタイムリミットはすぎており、残された道はまたしても一方的な閣議決定しか残されていない状況にある。さらに、賃金・労働条件事項そのものである能力等級法や給与法を、われわれとの交渉・協議、合意に基づかないで一方的に政府が閣議決定することは到底許されないことである。また、過日提示されたいわゆる「たたき台」文書の労働基本権のあり方をめぐる交渉・協議も、行革推進事務局が労働基本権制約政策を継続する明確な根拠を示さなかったため、10月下旬から中断されたままとなっている。

加えて、ILOから大綱の見直しや抜本的な法制度の改正を求められている状況を考えれば、政府は大綱に基づく法改正作業を直ちに切りやめ、改めて国民や有識者、われわれの意見を反映し、かつ国際労働基準に沿った民主的な公務員制度改革案のとりまとめを行うよう方針転換すべきである。

政府にそうした方針転換を行わせるためには、民主的公務員制度改革を求める国民的な運動の一層の盛り上がりとそれを背景とした国会での取り組みの強化が必要である。

われわれは、今回のILO勧告の意味合いの重要性と課題を十分踏まえ、連合に結集し、労働基本権の確立と民主的公務員制度の実現に向け、全力で取り組みを進めていかなければならない。

## 2 . I L O 結社の自由委員会第329次報告(日本案件)の解説

連合及び連合官公部門連絡会が、2002年2月26日、「日本政府に対して結社の自由を侵害する現在の作業を直ちにストップし、日本の公務員制度を国際労働基準に沿ったものに改める勧告を行うよう」I L Oの結社の自由委員会に提訴したことに対し、11月21日、I L O理事会は結社の自由委員会第329次報告を採択した。すでに総論で述べたように、その内容は、労働側の主張を全面的に認め、政府に対し、労働基本権制約を見直し、I L O 87号及び98号条約に沿うよう公務員制度を改めることを求めるものであった。

以下、勧告の項目に沿って、われわれの提訴の主張、政府の回答、そしてこれらに対するI L Oの判断(結論)を紹介し、I L O勧告の解説としたい。

### 1 . 結社の自由委員会の基本認識

(1) 報告は、提訴の主張と政府の回答を紹介し、「結論」の総論において「有意義な議論のためには、先ず始めに当面の問題と、結社の自由の原則に照らし合わせたそれぞれの重要性に改めて焦点を当てる必要がある」(628項)という問題のとらえ方を提示し、3点にわたって基本認識を示している。

(2) 第1に、629項で「今提訴の最重要の問題は『大綱』に盛り込まれている改革案であることに留意する」として、「この改革の主要な点にしぼり、これに適用される原則を想起する」ことが、「社会対話の新たな契機となることを真に願う」としていることである。

その趣旨は、後述の結論の内容から見て、大綱を枠付けている「現行の労働基本権制約の維持」がI L Oの原則から見てどう判断されるかということに他ならない。

(3) 第2に、630項では「政府が繰り返し歴史や公務の労使関係、社会経済状況等の各国状況に配慮すべきであると述べているように、委員会は、提訴の審議に当たってはそれら要素を考慮してはきたが、結社の自由の原則はすべての国に一樣かつ一貫して適用されるべきものであると指摘する。ある国がI L Oのメンバーになると決断した時点で、その国は憲章とフィラデルフィア宣言に盛り込まれている結社の自由を含む各基本的原則を受け入れており、各国政府はI L O条約の批准によって課せられた責任を全面的に尊重する義務を負う」と指摘していることである。

このことは、政府が「労働基本権についてのI L Oの見解は理解しているところであるが、公務員の労働基本権の問題は各国の歴史的、社会的背景を踏まえて決定されるべき問題であり、現にその態様は先進諸国においても一樣ではないものとなっている。我が国社会における公務員に対する国民感情その他の個別事情を考慮に入れると、公務員の労働基本権の取扱いには慎重にならざるを得ない」と主張していることを全面的に否定するものであり、勧告

に対し理事会で日本政府代表が「承伏しがたい」と発言したのは政府の基本スタンスに関わるこうした弁明が受け入れられなかったからである。

- (4) 第3に、「日本政府が、法規定は正当である（例えば団結やストの禁止）、国・地方機関（例えば人事院、人事委員会、公平委員会）は適切であるとの自分の立場を正当化するのに、最高裁判決を繰り返し引用していることに留意する」（631項）とした上で、「国内法が結社の自由の原則に違反している場合、当該法を検証しそれらが結社の自由の原則に則ったものになるようガイドラインを提供することは、ILO憲章と適用可能な条約に述べられているとおり、委員会の任務に含まれている」と判断していることである。

これは、国内的に合憲であるからILOの原則に反していないというものではなく、すなわち日本の国内法がその憲法に反していないとされていることとは別に、ILOとしては国内法が「結社の自由の原則」に則ったものかどうか検証し、ガイドラインを提供するということである。条約を批准した以上、関係国内法は当然条約の原則に適合しなければならないという国際法規範を確認したものといえよう。

総務省が、勧告採択後公表した、「未だ実施途上である公務員制度改革の具体的内容を決めることは、純粋に国内問題であり、先に閣議決定した公務員の労働基本権制約を維持するとの政府の方針に対しこれを再考すべきとしたことについては、不適切」という見解は、ILOでは認められないことは明らかである。

- (5) 「結論」と「勧告」は、こうした基本認識に基づいて、具体的に組み立てられているのである。

## 2. 労働基本権制約維持（公務員制度改革大綱）の再検討

- (1) われわれは、日本の公務員の労働基本権が国際労働基準に沿わないものであることを指摘した上で、2001年12月の公務員制度改革大綱の閣議決定について、手続き及び内容の両面で問題を指摘してきた。手続きでは、労働組合との十分な交渉協議を行わないまま一方的に決定したこと自身がILO87号条約に違反していること、内容では、労働基本権の制約を維持しながら、制約の代償機関である人事院の権限を弱め、内閣や各府省など人事管理権者の権限を強化することが公務員の権利を一層悪化させることであった。この大綱に沿った公務員制度改革が行われれば、日本の公務員労働者だけでなく、アジアの労働組合権の発展にとって否定的役割を果たすことになることを訴えたものである。

- (2) これに対し政府は、「その決定に至るまでに77回、約66時間の交渉・協議を行ったところであり、十分誠実に交渉・協議を行った」と報告し、内容についても「人事院の代償機能を維持することにより、労働基本権の制約の代償は確保して行く」ので、「今回の改革により公務員の労働基本権制約の代償機能が低下したり、不十分となるようなことはない」と反論していた。

- (3) これらの主張に対し、ILOは「50年来の、数多くの公務員に影響を及ぼす大規模な改革

が実施されるに当たっては、有意義な協議が善意に基づいて実施されることが、なおさら重要」「数多くの会議が持たれたにも係わらず、国および地方公務員を代表する団体の見解は聞き置かれはしたが、それらに基づく行動は執られなかったと結論せざるを得ない」(651項)と判断した上で、「この問題についてより広範な合意を得るという目的で、公務員制度改革の意義と内容について全面的で率直かつ有意義な協議が実施されることは、すべての関係者にとって、また公務部門における安定した調和的な職業関係の発展のために有益である」(前同)という認識を示している。なお、この点については、3の「全面的で率直かつ有意義な協議の実施」という勧告につながる結論である。

また、大綱の内容については、「国公法・地公法の修正案の実際の内容について、ましてや新たな制度がどのように実施されるのかについて解明するには早すぎるが、委員会は、現行の法規定と状況についても、政府がそれらを新たな法制度に盛り込もうとしている以上、意見を表明すべき」「政府は現行制度の主たる要素のいくつかを保持すると明言しており、それにはある種の公務員に対する団結の禁止、大多数の公務員にとっての団体交渉権の欠落、労働基本権が制約されている労働者のための代償措置の機関と方法、スト権の広範な禁止が含まれていることに留意する」(632項)という認識を示した上で、後に見るように、個別の問題点を吟味し、全体として日本の公務員制度が87号、98号条約に違反し、そうした仕組みを維持する大綱は当然問題とせざるを得ないことを明言している。

- (4) 勧告の冒頭652項(a)で、「日本政府は公務員の労働基本権の現行の制約を維持するという、その公表した意図を見直すべき」として、公務員制度改革大綱による基本権制約の維持の再検討を求めたのは、以上のような結論に基づくものである。

これは、われわれが提訴において、大綱に基づく作業を中止するよう求めたことを全面的に支持するものに他ならない。

繰り返しになるが、われわれが提訴で明らかにしたように、現在進められている公務員制度改革が、現状においても87号、98号条約に違反する公務員の権利を一層悪化させるものであることから、そのような改革が条約の規定から容認しがたいことを明確に宣言したものである。

### 3．全面的で率直かつ有意義な協議の実施

- (1) 2で紹介した結論(651項)に基づき、勧告の(b)においては、「この問題についてより広範な合意を得るため、また法制度を改革して結社の自由の原則に則ったものにするという目的で、公務員制度改革の意義と内容について、関係する全ての団体と全面的で率直かつ有意義な協議がただちに実施されるよう強く勧告する」としている。2で触れた結論から明らかのように、「有意義な協議」とは、これまでのような「聞き置くだけで行動が執られない」協議ではなく、協議に基づいて具体的行動が執られるような協議であり、公務員制度の中身を決めていくような協議でなければならないということである。

(2) さらに、「これらの協議はとりわけ、日本の法制度および慣行が87号および98号条約の規定に違反しているということに関して次にのべる事項を取り扱わねばならない」ことを表明し、日本の現行公務員制度が87号、98号条約違反であると認定し、これらを改めるための協議でなければならないことを要請しているのである。

条約違反の具体的内容と、違反を解消するための公務員制度改革の方向は4以下で解説するとおりである。

#### 4．消防職員と監獄職員に対する団結権付与

(1) われわれは、国家公務員法・地方公務員法が、警察職員及び海上保安庁又は監獄において勤務する職員、消防職員の団結権を否認していることについて、一方的指揮命令関係による様々な弊害に対して民主制確保の仕組みとして、職員団体の組織化は大きな役割を果たすと主張してきた。とりわけ、消防職員については、87号条約を批准しているOECD加盟国のうちその団結権を禁止しているのは日本のみであることから見ても、「日本の消防職員が持っていない現状は当然に87号条約に合致していない」と訴えてきた。

(2) われわれの主張に対し政府は、87号条約批准前の1954年と1961年の結社の自由委員会報告が、「日本の消防職員の職務を『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てについて『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」ことを引用し、「消防職員の団結権問題については、我が国の累次の年次報告等で述べたとおり、条約適用上の問題はないとの認識の下、国内問題として解決すべく検討を行ってきた」と主張し、「消防職員委員会は、制度の趣旨に沿って十分円滑に機能している」と弁明している。

(3) この点について、結社の自由委員会は633項で「すべての公務員は民間部門と同じく、自らの選択に基づいて組織を結成してその権利を守るべきであること」という原則を確認し、「唯一可能な例外は軍隊と警察であり、87号条約第9条に示されているとおり、限定的な方法により定められるべき例外である。消防職員と監獄職員は団結権を与えられるべきである」と明言している。

さらに「この問題は1965年から取り上げられており、誤解の余地のない結社の自由委員会および専門家委員会勧告が数多く出されており、2001年総会条約勧告適用委員会を含む多くの会議の場でも討議されていること」を重ねて指摘し、政府の上記主張を斥けて「肝心なことは、日本の消防職員は団結する自由を持たず、かれらを代表する組織は団結権を求め続けていると言うことである。団結権とスト権は別物であることを想起し、委員会は政府に対し、法制度を変更して消防職員および監獄職員が自らの選択による団体を設立することが出来るようにすべきである」と結論づけている。

(4) こうした結論から、勧告の(b)(i)で、「消防職員と監獄職員に自らの選択に基づく団体を設立する権利を与えること」を求めている。

現在消防職員については、職員委員会が設けられているが、制度発足から6年が経過するもと、勤務条件等の改善について機能的・実質的側面から様々な課題が指摘されることから、団結権が付与される必要があると判断したものである。

監獄職員についても、日本政府によれば警察職員と同様に扱うものとされているが、ILOの原則から見て警察と同様に扱うべきものではないことから団結権の付与を求めたものである。

## 5 . 職員団体登録制度の改善

- (1) 登録制度についてわれわれは、「『在籍専従・短期従事の許可』、『団体的行政措置要求』という登録の効果は、自由に結成されるべき職員団体の活動を制限している」ことを指摘し、特に「地方公務員組合の登録については、自治体あるいは公営企業ごとに独立の組合を作ることが登録のための要件とされており、これが組合を細分化する効果を持っている」ことから、「登録制度は、団体結成にとっての重大な障害であり、事前の許可なしに団体を結成するという権利を否認することに等しいもので、組合の自主的活動の保障と自主決定原則を確保する意味から廃止するべき」と主張してきた。
- (2) 政府はこの点については、「職員団体の登録は、職員団体が国家公務員法又は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」であって、「職員団体の交渉能力に差別を設けようとするものではない」から団結権の侵害に当たらないと強弁し、「地方公共団体においては、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。既に述べたように、職員団体は登録されているか否かを問わず、当局との交渉をはじめ、職員団体としての活動を享有するものである。したがって、登録制度は組合を細分化する効果を持つものではなく、ILO第87号条約適用上の問題はない」と主張した。
- (3) これに対し結社の自由委員会は、1974年の139次報告で「『登録制度は地方公務員の団体を縦横の小単位に分割した状態を永続化する効果を持つものである』と結論を下している」（635項）ことを再確認し、「組合の過度の細分化が、組合とその労働者の利益を守る活動を弱体化することを考慮し、委員会はただこの見解を繰り返し、法制度改革の一部として適切な改正が為され、地方レベルの公務員が事前承認に等しい処置にとらわれることなく自らの選択に基づく団体を設立することが出来るようにすべきであると勧告する」と結論付けている。
- (4) 勧告も結論と同様であり、(b)(ii)において、「地方レベルにおける登録制度を修正し、公務員が事前承認に等しい処置にとらわれることなく自らの選択に基づく団体を設立することが出来るようにすること」を勧告している。

## 6．組合専従期間の組合による自主決定

(1) われわれは、「在籍専従制度は、任命権者の自由裁量によることから、組合が必要とする在籍役員の専従が承認されないなど、団結権の重要な内容をなす役員選任の自由を侵している」として、「在籍者であろうと離籍者であろうと、労働組合は自由に役員を選ぶ権利があり、何人も介入することは許されないもので、在籍専従制度そのものが廃止されるべき」と訴えてきた。

(2) これに対する政府の見解は、「許可がない場合でも、役員に就任すること自体は何ら妨げられない」「役員への就任及び役員として専従する自由は認められているのであって、役員選任の自由を侵しているとの指摘には理由がない」とし、ここでも87号条約批准前の1961年の54次報告「身分の保障を認めて、休暇を与える義務を負うものとは最早認めることはできない」という指摘を援用している。

その上で「1994年条約勧告適用専門家委員会の報告（第98号に関する日本案件の個別的意見第1項）においても、『職員の身分を保有している職員団体の役員の専従期間の制限については、委員会は、過去に行われた改正についての報告書における政府の情報に留意する。委員会は、本問題は本条約第1条の問題ではないと考える。』と述べたところであり、日本政府としては本件に関し、ILO条約上の問題はない」と主張してきた。

(3) この問題に対してもILOの結論（639項）は明快である。「委員会は、結社の自由には労働者がその代表を自由に選ぶ権利を含むと考えられていること、役員の任期の決定は組合自身に任せられるべきであることを想起する。したがって委員会は、法制度改革の一部として適切な改正が為され、公務員が彼らの専従役員の任期を決定し、労働者が自らの代表を完全に自由に選ぶ権利が法制度および實際上確保されるようにすべきであると勧告する」と結論付けているからである。

なお、(2)の専門家委員会報告中「本条約第1条」というのは、「労働者は、雇用に関する反組合的な差別待遇に対して十分な保護を受ける」という規定であって、委員会の指摘が、日本政府の言うように即「ILO条約上の問題はない」ということではないのはいうまでもあるまい。87号条約第3条の第1項の自由な代表選出権、及び第2項の政府による干渉禁止の問題であるからである。

(4) 勧告も結論と同様であり、(b)(iii)で「官公部門労働組合が専従役員の任期を自ら定められるようにすること」を求めている。在籍専従期間を、例えば国公法本則で5年、附則で7年に制限するという法制の在り方は、結社の自由原則に反するという判断である。

## 7．国家の運営に直接関与しない公務員への団体交渉権・スト権付与

(1) われわれは、日本政府が98号条約第6条に定める適用除外について、「engaged in the administration of the State」（国家の運営に関わる公務員）を意図的に「public servants」（公務員）と翻訳し、地方公務員や教員を含めた非現業公務員全体に対して、協約締結権を

含む団体交渉権及びストライキ権を全面・一律に禁止することは条約違反であることを繰り返し訴えてきた。

今回の提訴においてもこうした主張を踏襲し、「非現業公務員の交渉については、協約締結権を含む団体交渉権を確立すべきである」こと、及び「争議行為について公務員を理由に画一的・一律的に禁止している規定を廃し、公務における争議権の制限の必要については、『その役務の中断が、住民の全部または一部の生命、個人的安全若しくは健康に危険を及ぼすような不可欠業務』に限定し、当該業務の特定を慎重に検討」することを求めた。

(2) これに対し政府は、交渉権の制限については、「(98号)条約の適用が除外される公務員の範囲は、法令による勤務条件の保障を享有しているかどうかによって判断されるものである」と勤務条件を法定することで保障すれば、交渉権を付与する必要はないと主張し、争議権については「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、「人事院勧告制度等の代償措置が講じられて」おり、「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」と全面禁止の正当化を主張している。

(3) これらの主張に対し、ILOは644項でまず「団体交渉権を全面的にであれ部分的にであれ認められていない労働者のカテゴリについて、委員会は、これは労働者の基本的権利であること、また軍隊及び警察、国家の運営に関与する公務員という唯一の例外を除いて民間・公務両部門の労働者にあまねく認められるべきであること」を確認している。その上で「職務上国家の運営に直接関与する公務員（政府省庁およびその同等機関で雇用される公務員）およびこれらの活動において補助的役割を演じる公務員と、政府、公的事業、自治的公共団体等に雇用される人々との間には区別を付けねばならない」として、「前者のカテゴリのみ、98号条約の適用範囲から除外されうる」と結論づけている。

そして、「すべての公務員は、軍隊および警察、国家の運営に関与する公務員を唯一の例外として、団体交渉権を享受すべきである」ことを再確認し、「改革の一部として法制度に適切な改正が為され、これらの原則に則ったものとするよう勧告する」ことにしたものである。

(4) 勧告はこうした結論を踏まえ、(b)(iv)において、「国家の運営に直接関与しない公務員に、結社の自由の原則に則って団体交渉権とスト権を与えること」をはっきりと勧告している。

これは、労働基本権を制約しうるのはあくまで「国の運営に関与している公務員」に限られるという条約の除外規定の真意を明確にし、現在の日本における公務員に対する基本権制約が条約違反であると断定したものである。

## 8．労働基本権を制約する場合の適切な手続き・機関設立

(1) われわれは、人勤不完全実施や地方自治体における人事委員会勧告とは異なる給与引き下

げなど、現行の基本権制約に対する人事院・地方人事委員会制度などの代償措置も不十分であることに加えて、大綱に基づく公務員制度改革はこれら不十分な代償措置を一層形骸化するものであり、大綱は撤回されるべきであると主張してきた。

(2) これに対する政府の反論は、「現行の労働基本権制約の下においても、人事院勧告制度等をはじめとする人事院の代償機能はこれまでもILOの原則を踏まえて適切に運用されてきており、公務員の勤務条件は人事院の調査・勧告に基づき民間と同様の水準となっているなど、日本の公務員の権利は十分に保護されている」とし、大綱の内容についても、「勤務条件に関連する事項については、勤務条件法定主義の下での人事院勧告制度をはじめとする人事院の代償機能を維持することにより、労働基本権の制約の代償は確保して行くつもりである。したがって、今回の改革により公務員の労働基本権制約の代償機能が低下したり、不十分となるようなことはない」というものであった。

(3) この問題について、ILOは648項において「代償措置について委員会は、大綱の中で政府が現行と同様のシステムを維持し人事院の役割を縮小するとしていることに留意する」として、大綱は代償措置たる人事院の権限を縮小するものであると判断している。そして「繰り返し日本のこの問題について見解を表明し（例えば139次報告・パラ122、142次報告・パラ125、222次報告・パラ164、236次報告・パラ270等、20年以上にも渡って出されてきたもののいくつかを参照）、雇用の諸条件を決定する方法が関係者の信頼を得ているかどうかについて疑義を呈してきたことを想起する」として、これまでの日本政府の対応を厳しく批判している。

その上で、「公務における団体交渉のような基本的権利が禁止されているもしくは制限されている場合にはいつも、自らの職業上の権利を守る重要な手段を奪われているそのような労働者の利益を全面的に守るため、十分な保障、例えば公平かつ迅速な、関係者がそのすべての段階に関与できる調停・仲裁手続きで、その裁定が一旦出されれば完全かつ直ちに実施される手続き、が整備されるべきであると、数度に渡って指摘しており、またここで想起する」とこれまでの日本に対する報告で繰り返されてきた原則を指摘している。にもかかわらず、「提供された証拠によれば、近年意味のある変更がなされた形跡はなく、これらの基本的問題に対する大綱の対応は、委員会にはいささか理解しがたい」として、日本政府に対する不信感を表明している。そして今度こそ、「改革の一部として法制度に適切な改正が為され、これらの原則に則ったものとするよう」勧告することにしたものである。

過去を振り返った上でのこうした厳しい結論は、まさに日本政府に対して最後通牒を突きつけたものである。

(4) 勧告では、(b)(v)において、「結社の自由の原則の下で団体交渉権とスト権のいずれかもしくは双方が合法的に制限もしくは禁止されうる労働者について、彼らから利益を擁護する重要な手段を剥奪する代償として、国および地方レベルで、適切な手続き及び機関を設立すること」とし、適切な代償措置を講じるよう求めている。

つまり、現行の勤務条件に関する人事院勧告制度等は、適切な代償措置足りえないものと

評価し、少なくとも人事院勧告制度の構成、手続、実効性の確保について組合の参加・関与が必要であること、さらには給与・勤務時間等の勤務条件決定の仕組みについて現行制度・手続を引き続き維持しようとする提起は問題であることを指摘しているものである。

## 9．ストライキに対する刑事罰等からの解放

(1) 刑事罰の問題も古くから問題が指摘されながら、政府のサボタージュによって維持されてきた。政府は1973年以来、公務員問題連絡会議で検討中という姿勢を取りながら、今日まで具体的検討を一切行わず放置してきたものである。

この問題についてわれわれは、「刑事罰が課され、また、たとえ刑事罰が課されない場合にあっては、行政処分が課されることとなれば、その影響は公務員生活に持続的・累積的な不利益をもたらすものとなる」ことから、「特に、拘禁刑は平和的な争議の場合に課されるべきではなく、また行政処分を含めたこれらの制裁は、犯された違反行為に対して相応しいものとすべきである」と主張してきた。

(2) 政府の反論は、「非現業の公務員について、争議行為の参加行為は処罰せず、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ついて拘禁刑を含む刑事罰を科し得ることとされているところであるが、このような法制にのっとり、当該違反行為を行った者を逮捕し起訴することが結社の自由の原則を侵害するものではない」と主張し、引き続き刑事罰を維持する姿勢を取っている。

(3) ILOの結論は、641項で「正当なストの実施に対して、労働者と組合役員は罰せられる（特にこの例においては、現在実施されているように、重い刑事罰や行政処分に処せられる）べきではない」というものである。

(4) 勧告も同様に(b)(vi)で「法制度を改正し、スト権を正当に行使した公務員が重い民法上もしくは刑法上の罰則を科されないようにすること」と法改正を求めている。

なお、ストライキに対する体罰を科すことは105号条約（強制労働の禁止：130国余が批准）違反であり、日本がこの条約を批准できない理由になっている。

## 10．独立行政法人にかかる「結社の自由」の報告

(1) 独立行政法人については、職員団体登録制度との関わりで結社の自由が侵害されていることを問題としてきた。すなわち、独法の「職員は従来は非現業国家公務員として職員団体を組織し、加入していたが、国労法及び労組法への適用替えにより、組織の再編を強制されたことで団結権を侵害された」ことから、登録制度の廃止を求めたものである。

(2) この問題について政府は、「これら職員には、労働協約締結権が認められることとなった」と説明し、協約締結権の付与をもって結社の自由に対する侵害には頼かむりしていた。

(3) これに対しILOは、この問題が日本の公務員制度における新たな問題であることから、

636項で「提出された資料からは、移管によって彼らが事前承認なしで自らの選択に基づく団体に加入することを妨げられたと判断することはできない」として、「政府と連合に対し、さらに情報を提供するよう要請」したものである。

- (4) 勧告でも、(c)で政府と連合に「事前承認なしに、自らの選択に基づく団体を設立あるいは団体に加入することが出来るのかどうか」報告するよう求めた。

この点は、提訴でも主張したように、独立行政法人職員が職員団体に所属した場合、当該職員団体に労組法上の交渉権が認められない恐れがあることや、逆に独法職員が過半数を超える職員団体は職員団体として登録できないという現実的な制限があることから、連合官公部門としては明らかな結社の自由違反であるとして実例を報告することになっている。

## 11. 大宇陀町事件の判決提供

- (1) この事件は、同町当局が課長補佐まで管理職に指定することで組合の弱体化を狙い、課長補佐を組織している組合の「職員団体登録の取り消し」を行ったことに対して、組合が「登録取消処分の撤回」「不当労働行為に対する損害賠償」を求めて奈良地方裁判所に提訴したものである。

この事件についてわれわれは、管理職員の範囲について、「当局側の一方的承認申請に対し、職員団体の意見や同意を求めることなく、第三者機関が決定する」という現行制度が「組合対象者の減少を図って、管理職の範囲拡大を維持する事態が生じており、職員団体の自主性を損ねている」ことから、「労使が話し合いで自主的に決定」する仕組みに改めるよう求めたものである。

- (2) これに対し政府は、「中立的な第三者機関である人事院又は人事委員会若しくは公平委員会が公正な審査を経て、それぞれの規則においてこれを明確に規定している」として、「日本政府としては問題がない」と答えている。

また、大宇陀町事件に関しては、「訴訟が係属中であり、今後、裁判所により事実認定が行われる」との考えを示した上で、大宇陀町当局の「課長補佐を管理職員等の範囲に含めていることには問題がない」との主張を紹介している。

- (3) ILOは、結論の638項で、管理職の範囲を定めて「管理職に労働者と同一の組合に加入する権利を否定すること」について、「87号条約第2条（＝結社の自由）の要求と必ずしも相容れないものではない」としてその条件を例示している。すなわち、管理職が「自らassociationを結成して利益を守ることができること」を前提に、「（管理職の）範囲をあまりにも広範に規定して他の労働者の団体からメンバーを奪うことによってその組合を弱体化することがないようにすること」と「使用者が労働者を不自然に昇進させること」によって、「労働者団体を弱体化することを許す法規定は、結社の自由の原則の違反にあたる」ということである。

そして、これらの原則に対する「政府の注意を喚起し、そのような決定は中立なだけでな

くすべての関係者により中立であると見なされている機関によってなされなければならないということを強調」している。つまり管理職の範囲を決定する人事委員会等は労働組合の側からも中立であると認められていなければならないということである。

大宇陀町事件については、「訴訟が直ちに終了することを強く希望し、政府に対し判決が出次第情報を寄せるよう要請する」と結論づけている。

(4) 勧告では、(d)において政府に対し、判決が出ればそれを提供することを求めている。

## 12. 団体交渉の範囲についての協議

(1) われわれは、交渉の範囲から除外される管理運営事項について、「包括的に協議事項から排除されていることにより、勤務条件と密接に関連する場合を含め、これを理由とする交渉拒否があつてを断たない」ことや、「国労法第8条で団体交渉事項とされている昇職等の事項の大部分は、事実上、管理運営事項及び人事権、さらには国家公務員法適用事項などであるとして、団体交渉が行われていない」ことを問題にしてきた。

その上で、「管理運営事項論を廃し、『賃金・労働条件』、『その他直接、間接にかかわらず賃金・労働条件に影響する一切の事項』、『労使双方が認めた事項』とすべきである」と主張してきた。

(2) これに対する政府の反論は、「管理運営事項であっても、『管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする。』（昭和48年公務員制度審議会答申）とされており、政府はこの答申の趣旨の周知徹底を図るための措置を講じている」から問題はないとの主張である。

現業についても、「管理運営事項については、団体交渉の対象とすることができない」が、「国営企業の管理運営は、法律の定めるところに従い、国営企業自らが国民及び国会に対して負うべきものであり、団体交渉で決すべき性格のものではないとする考えに基づくものである」としつつ、「ある具体的な事項が管理運営事項であっても、それによって影響を受ける労働条件については、団体交渉の対象とすることができる」し、管理運営事項に該当するかどうかについては、「中央労働委員会又は裁判所が判断する」から、組合が主張する事実はないと回答している。

(3) この点ILOは、646項で「連合も全労連も、交渉から排除される項目が広範囲すぎると指摘していることに留意する」とした上で、「特定の事項は本来的もしくは本質的に政府業務の管理運営に属することであり、したがって交渉範囲外であると見なされ得るが、それ以外は本来的もしくは本質的に就労条件に関わる問題であり、したがって団体交渉の範囲外であると見なされるべきではない」と結論づけている。

加えて、「政府に対し、改革との関連についてこの問題に関する労働組合との対話を持つよう要請する」としている。

(4) この点勧告では、(e)で「政府に対し、公務部門における団体交渉事項の範囲について、

関係労働組合との有意義な協議を持つよう要請」している。これは現行の交渉範囲のあり方について、問題を生じないよう政府の側に努力することを求めたものと言えよう。

### 13．不当労働行為に関わる情報提供

- (1) われわれは、「職員団体については、労働組合法の適用を除外されていることから、団体交渉の応諾拒否等に関する調停・救済などの労働委員会制度が適用されず、民間と比較し労働組合権が制約されている」ため、団結権の侵害となる不当労働行為について「これを排除しえない現行制度を見直し、基本的には労働組合権の保障を民間と同様に取り扱う」ことを求めた。
- (2) 政府の反論は、職員団体に加入する権利と加入により不利益に取り扱われないことが保障されていることから、これをもって「いわゆる不当労働行為に類する行為が公務部門において行われることがないよう法律的に保障されている」と主張し、「交渉の応諾拒否といった不当労働行為はなされていない」と断言している。
- (3) これに対するILOの結論649項は、「提訴団体（不当労働行為について公務員は民間労働者と同等の保護を享受していないと述べている）と政府が相反する報告をしていることに留意」し、「両者に対し、これに関する法と慣行についてさらに情報を提供するよう要請」している。
- (4) 勧告も結論と同様で、(f)で「政府と提訴組合に対し、不当労働行為の救済手続きについて、現行の法令と慣行に関するさらなる情報を提供するよう要請」している。

### 14．指摘事項に対する情報提供と国公法改正法案等の提供

(g)は、(a)から(f)までの勧告事項についてそれが着実に実施されているかどうかを検証するため、「政府に対し、上記全ての事項の進展について委員会に情報提供を続け、関連法案のコピーを提供する」ことを要請したものである。

日本政府がサボタージュすることなく勧告に基づいた作業を行い、関係法案が87号、98号条約に違反しないことを確認しようというものである。この勧告は先に紹介したように「中間報告」と位置づけられていることから、政府における作業内容によってはさらに厳しい勧告を行うことが示唆されているものである。

### 15．ILOによる技術協力

勧告の(h)では、「政府はこの件についてILOに技術協力を求めることができるということを想起するよう求める」としているが、こうした支援は通常は技術能力がない国に対してなされるものであり、極めて異例な内容である。

日本政府が、65年のドライバー報告以来のILOの度重なる勧告や指摘にもかかわらず、これまで何ら改善措置を取ってこなかったことから、そうした能力がないのではないかと慮ってあえて表明したものである。こうした指摘を受けること自体、国際労働基準の適用について、日本がその意思と能力を持ち合わせていないことを露呈したものである。

この点について3野党・連合ILO調査団の質問に答えてILO事務局は、日本政府がILOに法的側面を質問し答える方法 日本政府がILOを訪問するか、ILO事務局が日本に調査団を派遣する方法（日本政府が要望した場合のみ可能）などが考えられるが、その目的はあくまで「対話の促進」にあり、そのための技術的援助だと述べている。

## 16．専門家委員会への注意喚起

(i)では、「この問題の法的側面について、専門家委員会の注意を喚起する」としているが、これは専門家委員会としてもこの日本案件について検討し、必要があれば所要の対応を求めたものである。

## 17．第329次報告の位置づけ 「中間報告」の意味合い

(1) 日本政府は、今回の第329次報告が「中間報告」と銘打たれていることから、今後さらに日本の実情の理解を求める情報提供をILOに行い、勧告の内容を変えさせるよう努力するとの趣旨の見解を示している。つまり、「中間報告」であることを理由に今回のILO勧告に対する政府としての態度決定をできるだけ引き延ばし、最終的には無視しようとの考え方である。

(2) しかし、今回の第329次報告の位置づけは、決して日本政府がいうような「中間的・暫定的」な意味合いのものではないことが、3野党・連合ILO調査団の調査で明確になった。

ILO事務局は、この点について日本の公務員制度改革がまだ進行中であるので「中間報告」としたが、第329次報告で述べられている「結論」や「勧告」の内容は、それまでに明らかになった論点に基づいて出された最終的な結論であり、「中間的なもの」ではない。たとえ日本政府がどのような情報提供をしようと、今回の勧告は結社の自由の原則にかかわることなので、いったん出された勧告の内容が覆ることはあり得ない。今後、社会的対話が促進され、来年中（2003年中）に出されるであろう国公法改正法案が結社の自由の原則に則ったものに改善されることを期待する、と述べている。

(3) このILO事務局の見解によって、「中間報告」であることを理由とした日本政府の態度引き延ばしが、いかに根拠のないものであったかが明らかとなっている。

ILOがいうように、過去40年間の間に日本の現行の公務員制度に関する実態分析は十分すぎるほど行われてきており、結社の自由の原則に関わる論点はすでに出そろっているのである。したがって、今後新たにまとめられる国公法改正法案に対する最終勧告はあり得るが、

現行制度に対するILOの勧告は変わりようがないのである。

以上のことから明らかとなっており、日本政府は単なる時間稼ぎにすぎない「情報提供」などを直ちに止め、第329次報告の結論・勧告に沿った公務員制度改革を行う意志を明らかにすべきである。ILOが真に求めているのも「社会対話による問題解決」である。

## I L Oの仕組みと機能

I L O (国際労働機関)【 International Labour Organization 】

2002年1月現在で175カ国が加盟。第一次世界大戦が終了した翌年の1919年に国際連盟の姉妹機関として創設。第二次世界大戦後は、国際連合との協定により、労働者社会問題を担当する国連の専門機関となったが、政・労・使の三者構成を取っていることが特徴である。その目的は、「社会正義を基礎とした世界の恒久平和の実現」にある。I L Oが、世界の働く人々に保障しようとする社会正義とは、人権の尊重、妥当な生活水準、雇用の機会、経済・社会的安定などを意味している。その活動について、I L Oは自らの目的実現のために「国際労働基準の設定とその適用監視」「技術協力」「調査研究・情報提供」の3つの事業活動分野をもち、相互に関連を持ちながら実施されている。また、こうした活動のほかに地域や産業・職種が抱える特別な事情に応じて、それらの問題に対応するための地域会議や産業別の会合を通じての活動を行っている。

### I L O結社の自由委員会

I L Oは総会、理事会、国際労働事務局で構成されることがI L O憲章2条1項で定められている。理事会は政府代表28名、労使代表各14名、計56名で構成され、日本は現在政・労・使とも理事となっている。事務局の監督、総会の執行機関としての役割等を担うほか、付属委員会として「結社の自由委員会」を設け、結社の自由に関する申し立てを審査させその報告を受けることとなっている。結社の自由委員会は政・労・使各3名と委員長の計10名で構成され、加盟国の政府や労使団体から提出される申し立て案件を審査し、個々の案件毎に執るべき措置を勧告した報告を提出し、理事会がこれに応じて関係国に必要な措置を求めることになる。

### I L O条約勧告適用専門委員会

法律専門家が個人の資格で選任される。現在は20名、日本からはほぼ常に1名が入っている。独立性・公平性・客観性が三大原則。既批准条約の適用状況に関する定期報告と、未批准条約・勧告の現況報告を法律的な立場から専門的に検討する。

## 日本の公務員法制とILOの指摘

第二次世界大戦後の日本の公務員労働関係法制は、1948年12月に現在の公務員法の基礎をなす改正国家公務員法が施行されてから基本的に変わっていない。改正国家公務員法は、当時の東西冷戦を反映して、公務員の労働基本権を著しく制限するものであった。国家公務員法に続いて、順次、国営企業労働関係法、地方公務員法、地方公営企業労働関係法が制定されたが、いずれも程度の差はあれ関係労働者の労働基本権を著しく制約するものであった。

日本の公務員法制がILO条約に違反・抵触することは、ILO監視機構から累次の批判や改善勧告を受けてきたことから明確である。1965年のドライヤー報告、結社の自由委員会139、236次報告、数次にわたる条約勧告適用専門家委員会報告等の指摘は次の通りであった。

### (1) ドライヤー委員会報告

日本政府が87号条約を批准（1965年）するに際し、ILOは1965年1月、結社の自由委員会の実情調査調停委員会（ドライヤー委員長）を派遣して日本の公共部門の労使関係の実態を調査し、同委員会は6月に調査報告書を出した。その内容は以下の通りである。

#### 争議権の一律・全面禁止について

「すべての争議行為を違法として一律に禁止することは極めて問題である。本委員会は、ストライキが禁止される場合に労働条件に関する問題の解決と苦情の救済のための現在の機構は、全体として適当なものとはとうてい言いがたく、現行制度は徹底的に検討される必要があるものと考える。」（事実認定と勧告の要約19、24項）

#### 管理職員の範囲のあり方について

「本委員会は、管理職員の範囲について、その現在のあるいは将来の組合員の相当な部分を奪うことによってその団体を弱体化するほど広範囲に定義を行うべきでないこと、また人事委員会及び公平委員会が各別に行う管理職員の指定について、その間にいっそう高度の一貫性を達成すべきことを勧告する。」（事実認定と勧告の要約54項）

#### 非現業公務員に対する交渉権限・内容の制限について

「本委員会は、『管理及び運営』に関する事項と団体交渉の対象となる事項との間に、実際問題として、どこに境界線を引くべきかについては、より良い理解に達するよう努力すべきものと勧告する。」（事実認定と勧告の要約60項）

#### 在籍専従制度のあり方について

「本委員会は、法律の定めた若干の場合を除いて、職員が給与を受けながら職員団体

のためにその業務を行い、または活動することを禁止する規定について、その内容を明確にするよう勧告する。」(事実認定と勧告の要約63項)

## (2) 結社の自由委員会139次報告

1972年及び1973年に、日本の公共部門の数多くの労働組合は、日本政府がドライバー勧告を無視し87号、98号条約に違反して、日本の公共部門の労働者の労働基本権を侵害している実態について結社の自由委員会に提訴した。これに対して結社の自由委員会は139次報告で次のように指摘した。

消防職員・刑務職員・海上保安職員の団結権否認について

「消防職員 - 日本において、独自の特徴があるが、警察や軍隊の構成員ではない - の団結権に関する申立てについて、当委員会は、87号条約の規定はこの種の労働者を同条約第9条に基づき団結権から除外するものではないという条約及び勧告の適用に関する専門委員会によって表明された見解を政府に指摘すること、しかし、団結権とストライキ権は異なった二つの問題であり、かつ前者は必ずしも後者を含むものでないことを想起することを勧告する。」(180項)

職員団体の登録制度について

「当委員会は、立法が組合の登録に制約を課しており、かつこれらの制約が当該組合の構造及び構成に関連があると考え。ある組合が非登録であるということは、不動産の取得、団体交渉及び役員に関する組合の権利を侵害する。特に団体交渉に関しては、関係当局は登録団体によるいかなる交渉の申入れにも「応ずべき地位に立つ」にもかかわらず、非登録団体の場合には、応ずることを拒み、したがって交渉を拒否することができるものと考え。また、たとえ非登録団体に財産を取得するための他の法的手段が開かれているにしても、登録制度の効力は団体の横わり、および縦わりの小さな単位に分割することを永続させることになる。その上、この制度は87号条約で規定するような結社の自由原則に照らして問題を生ずる。」(170-171項)

現業公務員の交渉への政府介入とその内容の制限について

「使用者及び組合の双方が誠意を持って交渉すべきであるという原則の重要性 このことは、ストライキに訴えることが禁止されている公務又は重要産業において特に重要である を想起すること。

管理運営事項と雇用条件の双方に関係する事項に関する法規が、日本における現行制度に鑑み、労働協約によってなされるであろう可能な改善を妨げるものであってはならないことを想起すること」(334項)

## (3) 結社の自由委員会222・236次報告

1983年に日本の公務員組合は、1982年の人事院による公務員の賃金改善勧告を政府が実施しなかったことから、結社の自由委員会に提訴した(1165号事件、1263号事件)。

これに対して結社の自由委員会は、その222次報告および236次報告で、労働基本権制約の代償措置が当該公務員に保障されること、およびILO151号条約の基準にしたがった賃金および労働条件の決定手続きの確立と当該労働者のこの手続きへの参加を求める以下のような結論と勧告を行った。

#### 222次報告

「本委員会は、1982年の人事院勧告が実施されないことを遺憾とし、将来、人事院勧告が完全かつ迅速に実施されること、ならびに団体交渉権及びスト権という労働組合権の制約に対する一つの代償措置が当該公務員に保障されることを強く希望していることを表明する。」(168項)

#### 236次報告

「日本の公務における雇用条件等を決定する現行制度が関係当事者の信頼を確保するものといえるかどうかにつき、強い疑念を表明せざるを得ない。政府はこれらの労働者が目下のところ享受していない基本権の適切な代償となるような公務における賃金および労働条件決定手続きを確立し、当該労働者が雇用条件等の決定に参加できるよう強い希望を表明する。」(274項)

#### (4) 1983年専門家委員会報告

報告「結社の自由、団結権と団体交渉に関する条約および農村労働者団体に関する条約と勧告の適用に関する一般調査」において、結社の自由等に関する原則が述べられているが、日本の公務員法制はこの原則に合致していないことが改めて明らかになっている。その主なものは以下のとおりである。

#### 管理職員の範囲のあり方について

「他の労働者の利害を代表する労働組合への加入を管理職員に禁ずることは、必ずしも結社の自由とあいられないわけではないが、ただしそれは、二つの条件に基づく。すなわち、まずこれらの人々が自らの団体を結成する権利を持つこと。次いで、企業内、同一活動部内の他の労働者団体が、その時のあるいは潜在的な加入者数の相当部分の加入を禁じられて弱体化することのないように、管理職員ないし機密に關与する従業員のカテゴリーが広すぎないように定めることである。」(131項)

#### 労働組合活動の自由（政治活動の自由）について

「ILO総会が労働組合運動の独立に関する1952年の決議で示しているように、労働組合がそれぞれの国の法と慣行に従い、また組合員の決定によって、その経済的・社会的目的の前進のための手段として、政党との関係を樹立することや、合憲的な政治活動を行うことを決定する場合、このような政治的関係や行動は、その国における政治的变化にかかわりなく、労働組合活動の継続性やその他の社会的・経済的機能を損なうような性質のものであってはならない。

さらに、政府がその経済的・社会的政策の実行に労働組合の協力を得ようとする場合、

このような協力の価値が、社会進歩の不可欠な要因としての労働組合運動の自由と独立に大きく依存しており、自らの政治的目的達成のための政治的道具に組合を変容させようとしてはならないことを、政府は理解すべきである。最後に、政府は、政党との自由に確立された関係を口実として、組合の正当な活動に干渉しようとしてはならない。したがって本委員会は、すべての政治活動を禁止する、あるいはその反対に、組合と政党との密接な連関を確立する法的規定は、条約の諸原則に反する、と考える。」(196-198項)

#### 争議権の一律・全面禁止について

「ストライキ権に関して、全般的な禁止は、労働組合が組合員の利益を向上・擁護するのに利用しうる手段に対する、またその活動を組織する権利に対する、大幅な制限となるものである。ストライキに対する恒常的な禁止は、公的機関の役職者としての資格で行為する公務員と不可欠業務における労働者に対してのみ課されるべきである。ストライキの目的と用いられる手段に関する制限は、ストライキ権行使の事実上の全面禁止もしくは過剰な制限を招来しないように、十分に妥当なものでなければならない。」(226項)

#### 争議権の禁止違反に対する刑事罰と行政処分について

「ストライキに関して本委員会は、結社の自由の諸原則と合致するストライキ禁止に違反する場合にのみ刑事罰を課すべきであると考え。加えて、これらの事例における制裁は、犯された違反行為に対して相応するものでなければならず、拘禁刑は平和的なストライキの場合に課されるべきではない。不均衡な刑事制裁の適用は、調和のとれた労使関係の発展にとって好ましいものではない、と本委員会は考える。」(223項)

### (5) 総会の条約勧告適用委員会の報告

2001年総会における条約勧告適用委員会の報告でも、結社の自由委員会139次報告と同様に、日本の公務員の労働基本権制限をILO基準に合致していないものとして、以下のように改善を求めるものであった。

「委員会はいくつかの労働組合団体が消防職員の団結権が認められていないことに関して情報提供を行ったことに留意した。委員会は、政府が関係のある労働組合と誠実な対話を行い、できるだけ早くその職員の団結権を保障するための措置をとるよう希望することを表明した。」(第89回総会・条約勧告適用委員会)

このように、日本の公務員法制はILOのさまざまな監視機構から強い批判と改善勧告を受けてきたが、日本政府はこれらを無視して今日まで何らの改善措置をとらず、いまなお労働基本権制約の法制を維持してきたのである。

### 3 . I L O 結社の自由委員会第329次報告

第285回 I L O 理事会（2002年11月21日）にて採択  
連合国際政策局仮訳

第2177号・2183号案件

中間報告

日本政府に対する提訴

提訴組合：

- 2177号案件：連合、連合官公部門連絡会、ICFTU、PSI、ITF、IFBWW、EI、INFEDOP
- 2183号案件：全労連、自治労連

申し立て：提訴組合は、予定されている公務員制度改革は、労働者団体との適切な協議なしに進められているものであり、現行の公務員制度法令を更に改悪し、十分な代償なしに公務員の労働基本権制約を保持するものである、と申し立てている。

567. 2177号案件は連合及び連合官公部門連絡会からの2002年2月26日付けおよび3月25日付けの書簡により申し立てられた。この案件には、国際自由労連（ICFTU）が2002年2月27日、国際公務労連（PSI）が2002年3月1日、国際運輸労連（ITF）が2002年3月7日、国際建設林産労連（IFBWW）が2002年3月12日、教育インターナショナル（EI）が2002年3月18日、国際公務従業員連盟（INFEDOP）が2002年3月27日に、それぞれ支持を表明している。

568. 2183号案件は全労連および自治労連からの2002年3月15日付け書簡により申し立てられた。

569. 日本政府はこれら2つの提訴に対する回答を2002年9月16日付けの書簡で提出した。

570. 日本は1948年の結社の自由及び団結権保護条約（87号）と1949年の団結権及び団体交渉権条約（98号）を批准している。1978年の労使関係（公務部門）条約（151号）は批准していない。

#### A. 提訴組合の申し立て

第2177号案件

571. 2002年2月26日付け提訴状のなかで、提訴組合である連合と連合官公部門連絡会は、日本の現行公務員制度がILO第87号および第98号条約に違反し、国際労働基準に適合してな

いことは、これまでのILOの報告で明らかになっていると主張している。しかしながら日本政府は一貫してILOの勧告を無視してきた。それどころか、2001年12月25日に閣議決定した公務員制度改革大綱のもとでの現行の公務員制度改革手続きは、政府の人事管理権限が大幅に拡大される一方で、公務員の労働基本権の制約が維持されるので、状況をさらに悪化するものである。

572. 日本の労働関係法制は、第2次世界大戦後に公務員の労働基本権を著しく制限する国家公務員法が制定されて以来基本的に変わっていない。その後その他の公務員をカバーする他の法律が定されたが、いずれも程度の差はあれ、彼らの労働基本権を以下のように著しく制約するものであった。

区 分		団 結 権	団 体 交 渉 権	争 議 権
国 家 公 務 員	非現業公務員	(警察、海上保安庁職員等は×)	×	×
	現業公務員 (独法公務員を含む)			×
地 方 公 務 員	非現業公務員	(警察、消防職員は×)	× (書面協定可)	×
	現業公務員			×

573. ILOの監視機構は、再三にわたりそうした法制と慣行を批判し、勧告を行ってきた。たとえば、1965年の結社の自由委員会・実情調査調停委員会は、争議権の一律・全面禁止(ドライヤー報告、事実認定と勧告の要約・パラ19と24)、管理職員の範囲のあり方(同上・パラ54)、非現業公務員に対する交渉権限・内容の制限(同上・パラ60)、在籍専従制度のあり方(同上・パラ63)などの問題に関して、批判的なコメントを行った。

574. 政府はこれらの勧告を無視し続けたので、公共部門の労働組合は1972年と1973年に、消防職員、刑務職員及び海上保安庁職員の団結権否認について、結社の自由委員会に提訴した。団結権とストライキ権は異なる問題であることを指摘する一方で、委員会は消防職員に団結権を認めるべきであると述べた(第139次報告、737号案件・パラ180)。委員会はまた、法律を改正して、地方公務員が自ら選択する職員団体を設立できるようにすることを勧告し(前掲文書・パラ170-171)、非現業公務員の団体交渉権の規制についてコメントした(前掲文書・パラ334)。さらに1983年に、公共部門労働組合は、公務員の給与引き上げに関する人事院勧告を政府が実施しなかったことに関して委員会に提訴した。委員会はこの措置を遺憾として、団体交渉権とストライキ権制約の代償措置をこれらの公務員が享有するこ

とを強く希望した（第222次報告、1165号案件・パラ168）、この勧告は後に繰り返された（第236次報告、第1263号事件・パラ274）。

575. 1983年と1994年の一般調査において、条約勧告適用専門代委員会は一連の原則を策定したが、日本の公務員法制は、とりわけ管理職として除外される範囲、政治活動の禁止、争議権の一律・全面禁止、ストライキ参加者に対する刑事罰と行政処分に関して、これらの原則に合致していない。

576. 総会・基準適用委員会の複数の結論でも同様のコメントが含まれており、日本の公務員の労働組合権制約がILO基準に合致しないことを認め、状況を是正することを勧告した。最近では2001年6月に、総会・基準適用委員会は、消防職員を含む各種公務員の結社の自由権に関してコメントし、後者の結社権に関して当該労働組合との誠実な対話が行われることへの期待を表明した（2001年第89回ILO総会、プロヴィジナル・レコードNo19、第2部、p2/46）。以上すべてのことは、日本の公務員法制が各種ILO監視機構から繰り返し強く批判されてきたこと、しかし日本政府は状況を是正するために何らの措置も講じてこなかったことを示している。

577. 提訴組合は、公務員改革大綱がILO条約をさらに侵害するものであると訴えている。大綱は、先（2000年12月1日）に閣議決定した行政改革大綱に基づくものである。もっとも重要な問題である公共部門の労働関係制度に関しては、国際労働基準を遵守することを求める提訴組合からの強い要求を日本政府は無視した。それどころか、日本政府は一方的にことを進め、2001年12月25日の閣議で公務員制度改革大綱を承認した。これは手続き上も、内容的にも結社の自由の原則に違反するものである。

578. 手続きに関しては、日本政府は2001年のILO総会で、「当該団体と誠実に交渉・協議すること」を約束し、その後総会・基準適用委員会は日本政府に対して「公務部門の当該労働組合団体との社会的対話を促進すること」を求めた。しかしながら、日本政府は労働組合と交渉することも協議することもなく、一方的にことを進めた。このことは基準適用委員会の勧告と第87号条約に明らかに違反する。

579. 内容に関しては、日本政府は再びILO勧告と労働組合の要求を無視し、「官公労働者の労働基本権の現行の制約を維持し、一方で適切な代償措置を保障すること」を決定した。しかしながら、公務員制度改革大綱は、人事院の人事管理権限を大幅に削減する一方で、内閣と各大臣の人事管理権限を大幅に強化することを規定している。かくして日本政府は、結社の自由委員会の第236次報告で指摘されたように、現状でも不十分な人事院勧告制度をさらに弱体化しようとしている。

580. 提訴組合は、提訴状に公務員制度改革大綱の文言と公務員制度改革の経緯を添付しており、その概要は以下のようにまとめることができる。

- 1997年5月：公務員制度改革に関する首相の諮問機関として公務員制度調査会（労働

組合代表も含む)を設置

- 1999年3月：調査会は基本答申を出し、作業を継続
- 調査会の答申に不満な政府は、独自の研究会を設置し2000年12月には(国家公務員制度を抜本的改革するための政策を含む)行政改革大綱が閣議で決定されるに至った。
- 2000年12月：首相を本部長とする行政改革推進本部を設置し、内閣官房にその事務局を設置した
- 2001年3月：政府は公務員制度改革の大枠を決定
- 2001年6月26日：政府は「公務員制度改革の基本設計」を発表
- 2001年12月25日：「公務員制度改革大綱」を閣議決定

提訴組合は、その過程の各段階において彼らの意見を最終案に反映させるように求めて何度も申し入れをしたが、受け入れられなかった。それは、意味のある協議・交渉が行われなかったことを意味する。

581. 2002年3月25日の追加情報では、提訴組合は国家公務員法、地方公務員法および国営企業・特定独立行政法人労働関係法のもとでの、公務員に対する結社の自由侵害の事例をいくつか提供している。

582. 団結権に関しては、

- ILO監視機構による再三の批判にもかかわらず、日本政府による第87号条約批准後36年を経た今日でも、刑務職員、海上保安庁職員および消防職員は団結権を否認されている。現在11,500人の消防職員を代表する186団体が、1977年8月に設立された全国消防職員協議会の下に結集しているが、あらゆる努力にもかかわらず、全消協は、法制上の障害と当局からの干渉によって、自主的団体を設立することを妨げられている。消防職員委員会制度が6年前に創設された。そうした委員会が存在するところでは、委員会は労働環境の改善に貢献してきたが、当局側の協力が無いためにまだ不十分であり、今なお解決すべき多くの問題がある。職場委員会が設置されていない職場は相当数あり、そうした職場では問題はさらに劣悪である。
- 登録制度は、職員団体結成にとっての重大な障害であり、事前の認可なしに団体を結成するという権利を否認することに等しいものである。たとえば、特定独立行政法人に移行したおよそ18,000人の非現業職員は国営企業等労働関係法の適用を受けることになり、それまで所属していた職員団体を辞めなければならなかった。地方公務員組合については、自治体或いは公営企業ごとに独立の組合を作ることが登録のための要件とされており、これが組合を細分化する効果を持っている。
- 管理職員の範囲はあまりに広範囲で、しばしば一方的に決められる。これが職員団体の組合対象者の減少をもたらす。提訴組合は、奈良県大宇陀町の例を挙げ、不当に拡大された解釈が組合の運営に支障をきたし、解散寸前の状況に追い込まれたとしている。
- 現行法制では、使用者の自由裁量に委ねられていることから、組合専従役員を自由に選

ぶことが妨げられている。

- 政治的活動は全面的に禁止されており、刑事罰を課される。
- 公務員には労働委員会制度が適用されないことから、不当労働行為に対して民間部門労働者と同じの法的保護を受けられない。

583. 団体交渉権に関しては、

- 非現業公務員（地方レベル）を代表する組合は、基本的な勤務条件について交渉し、書面で合意することはできる。しかしながら労働協約を締結する権利は法的に認められていないことから、当事者を拘束するものではなく、勤務条件法廷主義の下で実効を伴わない。
- 交渉事項の範囲は、「管理運営事項」が拡大解釈されていることから、不当に制限されており、実際には勤務条件に密接に関連する問題もしばしば協議事項から排除される。

584. 争議権に関しては、

- 政府は、不可欠業務の範囲を拡大し、国家公務員、地方公務員、公営企業のすべてを「国家の行政に従事する公務員」と見なして、彼らの争議権を一律・全面禁止している。
- 争議権の禁止規定に反した者に対しては、重い刑事罰と行政処分が課される。

585. 公務員の労働基本権制約の代償措置に関しては、

- 人事院制度は、代償措置としての機能を果たしていない。1997年以降、労使間で達した合意が、自治体議会による労使合意を覆す決定によって、その一部もしくは全部が実施されない事態が発生している。例えば1997年には、指定職については勧告の実施が一年間見送られ、1999年には、上級行政職の給与引き上げ勧告は見送られ、2000年には、給与改定勧告は見送られ、官民格差は扶養手当の引き上げによって一部が解消されるにとどまった。
- 自治体においては、労使は地方公務員法のもとで労使交渉を行い、合意事項は地方議会に上程されて、決定される。1997年以降、1997年に沖縄県の浦添市、1998年に宮城県矢本町、熊本県岡原村、1999年に東京都荒川区、福岡県高田町など、労使合意の一部もしくは全部が却下された例が発生している。
- 国営企業においては一部の勤務条件は交渉できるが、賃金は政府・財政当局の決定に左右される。法律が施行されて以降、一度も自主解決した例はなく、常に中央労働委員会の調停及び仲裁に訴える必要があった。しかし裁定は労使双方を拘束するものの、閣議の了解がなければならず、そして最近では郵政および林野職員の事例のように、国会による承認を必要とする場合もある。

586. 要するに、提訴組合は公務員制度改革大綱に強く抗議し、閣議決定を撤回するよう求めたが、不首尾に終わっている。日本政府は、改革大綱に基づいて国家公務員法と地方公務員法の改定作業を進めており、これは結社の自由、とりわけ第87号および98号条約をはなはだしく侵害するものである。公務員法改正案は2002年12月にまとめられ、2003年に国会に

提出される予定である。提出されれば連立与党によって可決されるだろう。改正案が提案通り承認されれば、このILOの諸原則に対する違反は、日本だけでなく、他のアジアおよび東アジア諸国の公務員にとって、そしてまた世界中で国際労働基準の尊重を維持するという点からILOにとっても、深刻な事態をもたらすであろう。

#### 第2183号案件

587. 2002年2月15日付の書簡のなかで、全労連は自らが22産別組織、47単組、合計147万の組織人員を擁する日本の労組ナショナルセンターのひとつであることを説明している。その加盟組織である、自治労連、全共及び国公労連は、さまざまなレベルの合計53万人の公務労働者を代表している。

588. 全労連の申し立ては、本質的に第2177号案件と同じ問題に関するもので、公務員制度改革大綱に関する閣議決定をめぐるものである。提訴組合は、争議権の全面禁止と団体交渉の制限を含む公務員の労働基本権に対する現行の制約が維持されることを当該労働組合に知らされたのは、その決定が下されるわずか数日前のことであったと述べている。このことは、2001年のILO総会における日本政府のこの件にする公約と、同年「日本政府が当該労働組合との誠意ある対話を行うことへの希望を表明し」、「当該公共部門労働組合団体との社会的対話を奨励するために日本政府が努力することを」を訴えた総会委員会の勧告に反して、日本政府は「誠意をもって職員団体と交渉・協議する」ために必要なあらゆる努力を払ってこなかったことを示している。

589. 加えて、閣議決定された文書のなかで述べられている改革の意図する内容は主に公務員の一般行政職に関するもので、その他のカテゴリーの国家公務員や地方公務員及び教員に関する改革は全く検討されてない。にもかかわらず、日本政府は現行の制約をすべての公務員に対して一律的に維持すると言明した。さらには、政府は2003年の国家公務員法改正に伴って地方公務員に関する法案も導入することを明らかにしている。

590. 2001年6月に「基本設計」が決定された時に、政府は再検討の過程で現行の労働権制約について検討すると述べた。国公労連と他の公務員組合はこの提案を受け入れ、賃金決定制度を含む勤務条件については別個に交渉。協議することを要求し、同時に労働権の完全回復を基本的要求とした。何度も交渉・協議が繰り返されたが、政府は「労働基本権の問題は政治的に解決すべきである」と主張したために、何の進展も得られなかった。このことは、既存の制度が一様でないにもかかわらず、現行の制約を維持することを決めていることを示している。

591. 改革大綱では、ILO監視機構からの再三の批判にもかかわらず、いまなお問題になっている以下の点について何ら言及してない。

- 消防職員の結社の自由の権利の制約

- 「管理運営事項」とか「管轄外」との理由で一定の問題を交渉項目から排除しており、その結果公共当局の裁量によって団体交渉権が制約されること
- 政府および地方自治体による頻繁な労働基本権侵害。政府と自治体当局は人事院や地方人事委員会によって出される給与勧告を「財政的理由」を根拠にして再三にわたって無視したり、公務員の給与水準引き下げを一方向的に決定する。
- 人事院と地方人事委員会に労働者の代表を入れることを拒否していること
- 国の行政に携わる公務員」の定義を拡大することによって、国家公務員の権利を制限し続けていること

592. 日本が1965年に第87号条約を批准した後に、政府は「公務員制度改革審議会」に残された「3つの課題」(消防職員の団結権、交渉決裂の際の仲裁方法、刑事罰)について検討し続けることを言明した。こうした問題を検討するために公務員問題連絡協議会が1973年に設置されたが、なんら積極的な結論を出すことなく1997年に解散した。日本政府は、今回の公務員制度改革は抜本的なものであると繰り返し述べてきた。

593. 大綱は、「内閣と大臣は人事・組織的問題を機動的かつ柔軟に管理する」とはっきりと述べている。これに関しては、「各大臣の制度的役割は、自らの判断と責任で人事及び組織を設計し、管理する「人事管理権者」として明確に定義される。」さらに内閣は、「人事管理計画を設計し、作成する役割を積極的に果たす」。これに関連して、大綱は、人事院の機能を改定することを提案しており、これは現行の機能を単なる「事後管理」にまで縮小しようとする企てである。労働基本権制約の合理性を説明しなければならない時に、政府はいつも代償措置としての人事院の存在を引き合いに出してきた。しかしながら、大綱の中で提示されている現行の公務員制度改革の実体は、人事院の機能と管轄権を縮小することを意味する一方、政府と省庁の人事管理に関する管轄権を拡大することを意味する。人事院の代償機能については、その不十分さを公務員組合が長年にわたって批判して来たが、それがさらに縮小されることになる。

594. 大綱の中に示されている改革は、個々の労働者の能力と成績に基づく個別的な給与制度の導入も含む、職員の勤務条件決定における政府と省庁の権限範囲を拡大することにつながる可能性もある。したがって、全労連と他の公務員組合は、政府に対して労働基本権の回復を検討するよう要求してきた。さらに、新しい公務員制度についても、労働基本権の制約と人事院の代償機能を一体として、切り離すことは出来ないとした政府の国会での発言を考慮にいれて、検討することを求めた。しかしながら、上述のように、政府は労働権制約の現状維持を一方向的に宣言し、労働者団体の要求に応じてこなかった。人事院の代償機能を削減しようとする一方で、政府は労働基本権制約の問題に取り組むことを拒否している。公務員制度改革大綱の内容から考えると、公務員制度改革が労働基本権のさらなる侵害につながることを、公務員組合は心配している。

595. 政府は、公務員の勤務条件に関する各種制度の改革は、改革大綱のなかで示された基本計画にしたがって、内閣の行政改革推進本部によって実施されると述べた。しかしながら、この推進本部のメンバーの半数は人事院からの異動による人々である。これは「基本設計」において政府が「人事院の協力」を要求した結果である。また公務員制度改革の実施において「人事院のさらなる協力」が画要求されることも強調されており、これは人事院の代償機能を無力化し、有名無実化することを示唆している。政府が主張する勤務条件法定主義の下で実施されれば、公務員制度改革は給与決定基準の改定などの勤務条件の改定以外の意味は持ち得なくなる。労働者の利益を守るために労働者に保障されるべき基本的な権利に対する制約を維持する一方で、そうした制約の代償であるはずの人事院の役割を縮小するような改革を促進することは、ILO第87号と98号条約を侵すものであり、政府の労働基本権軽視の姿勢を反映している。
596. 全労連の申し立てを補足する書簡の中で、自治労連は地方公務員の状況にもあてはまる本質的に同様の主張を取り上げており、有意味な交渉と協議が欠如していることを確認している。
597. 自治労連によれば、改革大綱は、国家公務員制度と共に地方公務員制度も再編しようとする政府の意向をはっきりと示しており、その基本姿勢は争議権の全面禁止と団体協約締結権（地方公営企業などで働く職員にのみ認めらる）の制限を含む労働基本権制約を維持することである。自治労連は、自治体労働者の産別組織として、深刻な危惧と懸念を抱いている。大綱は、（代償機関として機能する第三者機関であると政府が言っている）人事院の権限を削減すること、そして給与及び勤務条件決定制度における公務労働者の使用者の規制権限を拡大することによって、労働基本権を大幅に縮小するものである。
598. 例えば、政府は、地方公務員の争議権の全面禁止と団体交渉権の制限は、「地方人事委員会」が代償機能を持っているので、第87号条約には違反しないと主張している。しかし、実際には、過去にも現在においても、県と政令都市以外では、市町村の圧倒的多数の自治体でそうした地方人事委員会が設置されてない。このことは、政府の主張が事実無根であることを証明するものである。
599. 公務員制度改革大綱は、国家公務員制度を改造しようとする考えに基づくものである。大綱は、地方公務員に関しては、「地方自治の精神に基づいて、国家公務員制度の改革に準じて必要な変革が行われる」としているが、地方公務員に特有の問題は配慮されておらず、公務員制度改革に関して当該労働組合との協議も交渉も行われず、地方自治体の長やその他の関係者とのヒアリングも協議も全く行われなかった。にもかかわらず、大綱は、地方公務員の労働基本権に対する制約は維持されるべきであると主張している。

## B. 政府の回答

### 総論

600. 2002年9月16日付けの文書の中で、日本政府は公務員の労働基本権に関して全般的に説明し、公務員の労働基本権について、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証という見地からの制約を逃れられないものとしている。日本の公務員法制もこれを基本としている。非現業国家公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件については、公務員の地位の特殊性すなわち公務員の使用者は究極的には国民であり、公務員の給与等は国民の負担において支払われるものであることにかんがみ、国会の予算審査権及び立法権に服すものであるとしている。しかしながら、公務員は労働者として保証されるべき権利を持たねばならず、人事院勧告制度等の代償措置が講じられている。具体的には、労働基本権に対する制約の代償措置は、身分保障、勤務条件法定主義、給与勧告制度、勤務条件に関する措置要求制度、不利益処分に関する不服申し立て制度等により構成されているものである。かくして労働基本権制約の代償措置は制度的に保障されている。また、非現業地方公務員についても、同様の理由により、その給与等の勤務条件は法律並びに議会の予算議決権及び条例制定権に服させることとされている。また、人事委員会が人事院と同様の機能を果たしているほか、長、議会その他の機関は勤務条件が社会一般の情勢に適應するよう随時適当な措置を講ずべきことが義務づけられている。政府によると、最高裁判所が1973年4月25日の全農林国家公務員法違反被告事件に関する大法廷判決において、労働基本権制約に対する代償措置は制度上整備されていると判示している。国営企業等の職員については、団結権及び団体交渉権（協約締結権を含む）が認められているが、争議権については認められていない。

601. そうした全般的な背景の中で、政府は近年新たな時代の要請に対応した行革システムを構築するために、中央政府の改革を含むさまざまな改革を進めてきた。同時に、公営企業、公務員制度及びその他の行政組織・制度の改革を求める一般からの要請もあった。これを受けて、行政改革大綱が閣議決定され、そこでは公営企業、公益法人及び公務員制度の改革にとりわけ重点が置かれた。公務員人事制度の見直しも含むこのプロセスで積極的な役割を果たす行政改革推進事務局が内閣官房に設置された。行政改革推進事務局はその後「公務員制度改革の基本設計」を策定し、2001年12月25日には「公務員制度改革大綱」が閣議決定された。推進事務局は引き続き大綱を細部にわたって検討しており、2003年末までに国家公務員法の改正案が国会に提出され、2005年度に新制度を導入できるようにする。内閣官房に公務員制度の企画立案権限がないという連合の主張は誤りである。なぜなら内閣法第12条第2項第2号においてそのような権限が規定されているからである。

602. 公務員制度改革の大枠に関して協議が行われなかったとする主張に関しては、政府は、この文書は内閣と政府との間を調整するための全般的な暫定的計画に過ぎず、職員団体と協

議するような性格のものではなかったことを指摘している。他方、その後に改革推進本部によって決定された公務員制度の基本設計は、新たな公務員制度の骨格と検討課題を示している。これは合計14時間にわたる、27回の交渉を経て決定されたものである。したがって、これは一方的な決定によるものではない。

603. 公務員制度改革大綱は、法制の方向を示したものである。その決定に至るまでに77回、合計66時間の交渉と協議が行われた。労働基本権の制約は極めて重要な問題であり、当局はこの問題を検討するために時間が必要であった。この件に関する方針が2001年12月18日になってようやく職員団体に提示されたのはそうした理由からである。方針の策定・決定に先立って、政府は政府の見解を説明し、職員団体と話し合い、労働基本権の制約は維持されなければならないことを示してきたを指摘しておく。かくして政府は、話し合い、協議及び交渉は誠実に行われ、この点に関する連合の申し立ては成り立たないと考える。

604. 改革の内容上の問題点に関する申し立てについては、政府は、「公務の安定的・継続的な運営の確保の観点、国民生活へ与える影響の観点等を総合的に勘案し、公務員の労働基本権の制約については、今後もこれに代わる相応の措置を確保しつつ、現行の制約を維持することとする」と指摘している。この文書では、「人事院は、給与等の勤務条件の設定について引き続き関与する」ともしている。これは、制約に対して適切な代償制度を維持しようとする政府の意向を反映している。政府は、この問題の重要性を十分に認識しており、その過程において十分に検討してきた。しかし、現行の制約を変更するという結論には至らなかった。政府にとっては、人事院の代償機能はILOの原則を踏まえて適切に運用されており、例えば公務員の勤務条件は民間部門と同一の水準に維持されてきた。

605. 公務員制度改革大綱は、人事管理権者の責任と権限を明確にして、彼らの任務を十分に果たせるようにすることを目指しているが、人事院の代償機能は維持され、今回の改革によって代償機能が決して低下することはない。政府は労働基本権についてのILOの見解を理解しているが、公務員の労働基本権の問題は各国の歴史的、社会的背景を踏まえて決定されるべき問題であると考え。日本社会における公務員に対する現在の国民感情、その他の個別事情を考慮に入れると、政府はこの問題の取り扱いには慎重にならざるを得ない。

606. 行政改革を進める中で、政策の企画機能と実施機能を分離するために、独立行政法人を通じて公的事業が民間部門に移行されている。2001年4月からは、国の一部の事業（国立博物館、美術館、研究所等）が57の独立行政法人に移行されており、そこでは労働協約締結権は国営企業における状況と同様である。2002年1月1日現在で、独立行政法人で働く職員は16,564人となっており、今後も移行される人数が徐々に増える予定である（統計センター、国立病院、療養所等）。政策執行事務の独立行政法人への以降が拡大するについて、協約締結権を持つ公務員の人数は拡大することになる。

607. 人事院職員の異動に関する連合の申し立てに関しては、政府は行政改革推進事務局の約半

数が人事院出身であると述べている。彼らは行革推進事務局の職員として任務を遂行するために任じられたものであり、人事院の独立性に影響を与えるものではない。

608. 公務員制度改革大綱は、地方公務員制度は地方自治の原則を尊重し、地方自治体の実情を十分に勘案しながら、国家公務員制度の改革に準じて検討されるとしている。労働基本権は国、地方を問わずあらゆる公務員に共通するものであることから、政府は現行の労働基本権の制約を地方公務員についても維持する。

609. 制度の更なる詳細は現在検討中であり、改正案について政府内部で議論されている。国家公務員法と地方公務員法の改正案を2003年末までに国家に提出する予定である。

### **個々の申し立て事項について**

610. 両案件のなかで提示された具体的な申し立て事項については、政府はそれらのすべてを否認する、もしくはILO条約や結社の自由の原則との関連でなんら問題がないものとする。

611. 管理職員の除外範囲に関しては、国家公務員法は管理職員等と一般職員とは利害が衝突するような関係にあるので、同一の団体に参加することを禁じていると、政府は述べている。決定は、中立的な第三者機関（人事院、人事委員会もしくは公平委員会）が職務内容に基づいて下されたものであり、専門家委員会によって容認できるものとして承認されている。1966年6月21日付の行政通達のもとで、課長補佐は管理職員として見なされている。連合が指摘した奈良県大宇陀町のケースは現在裁判中である。したがって政府はこの点に関してなんら問題はないものとする。

612. 専従組合役員に関しては、職員団体は、職員または職員以外の元を自由にその役員として選出することができ、公務員は任命権者の許可を得て専ら当該職員団体の業務に従事することが認められていると、政府は説明している。現実的には、業務上の支障がない場合には在籍専従の許可を与えられている。在籍専従期間については、人事院によって7年と定められており、これについては専門家委員会も容認できるものとして認めている（1994年見解、第98号条約）。したがって政府はこの点に関してなんら問題はないと考える。

613. 消防職員の団結権の否認に関しては、この問題に関する1965年の議論と意見交換から1995年の消防職員委員会を設置する決定にいたるまでの経過と現状について、政府は広範に言明している。消防職員委員会制度は、勤務条件の決定における職員の参加を保障するものである。1997年4月1日までにすべての消防本部で設置され、円滑に運用されている。例をあげると、

- 2001年には、664の消防署（71.4%）で会合が開かれ、4,912件の意見を審議している。それ以外の消防署の大半が会合を開かなかったのは、その必要性が感じられなかったからである。

- 制度発足以来、毎年ほぼ5000件の勤務条件にかかわる問題が審議されてきた。
- 審議された問題の約40パーセントについて実施が適当であると判断された（2001年は41.8パーセント）
- 桑名市では、14名の委員から成る消防職員委員会は2000年中に3回の会合が開かれ、27件の意見が提出され、そのうちの12件が「実施が適当」と判断された。
- 白老町では、委員会は6名の委員から構成され、2000年中に2回会合した。提出された12件の意見はすべて「実施が適当」と判断された。
- 政府は、引き続き消防職員委員会制度に関する情報パンフレットを全消防職員に配布し（16万部）また研修において助言を提供するなどして、各消防署における消防職員委員会制度の円滑な適用を促進する。

要するに、政府としては、消防職員委員会は制度の趣旨に沿って円滑に機能しており、この点に関する連合からの申し立てはメリットがないと考える。

614. 海上保安庁職員と刑務所職員の団結権の否認に関しては、政府は海上保安庁職員は海上において事実上警察と同じ職務を遂行しており、第87号条約の下で警察職員と同様に見なすことができる。これについては専門家委員会も容認している（1973年の見解、第87号条約）。第60号及び179号案件（結社の自由委員会第12次報告と第54次報告）から、政府は、職務の特殊性にかんがみ刑務所職員にも同じ理論が適用されるべきであると考えている。

615. 職員団体の登録制度に関しては、この制度は職員団体が自主的かつ民主的で真正な組織であることを公証しようとするものであって、それによって職員団体の公証能力に差別を設けようとするものではないと、政府は述べている。地方公務員は地方レベルを超えて団体を作ることを認められており、連合及び総連合に加入することができる。登録制度は組合を細分化する効果を持つものではなく。したがって政府はこの点に関してなんら問題はないと考える。

616. 政治活動に関しては、職員団体の活動は勤務条件を維持改善することを主たる目的とすべきであると、政府は述べている。国と地方レベルの公務員は、不当な政治家を回避し、公務員の中立性を維持するために、それぞれ国家公務員法第102条と地方公務員法の第36条の下で、一定の政治的行為が禁止されている。日本の最高裁判所はこうした禁止の合憲性を確認している。したがって、政府はこの点に関してなんら問題はないと考える。

617. 非現業公務員の交渉権の制限については、非現業国家公務員及び非現業地方公務員には労働協約締結権は認められていないが、交渉を行うことは認められていると、政府は述べている。「管理運営」事項は交渉の対象とすることはできないが（国家公務員法第108条の5第3項、地方公務員法第55条第3項）、「管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件」は交渉の対象となる。

618. 現業公務員の交渉への政府介入という申し立てに関しては、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第8条のもとで、「管理運営」事項は交渉の対象とすることはできないが、ある具体的な管理運営事項が勤務条件に影響する場合には、交渉の対象とすることができる、政府は述べている。

619. 国の行政に携わる公務員に関しては、当該職員が法令による勤務条件の保障を享有しているかどうかによって判断されるべきだと、政府は考えている。政府によれば、これは、第98号条約が採択されたときのILO総会での議論と、結社の自由委員会のこれまでの決定（第12次報告・パラ43、第54次報告・パラ179、第139次報告・パラ174）に由来する。さらに政府は、現業公務員には協約締結権を含めた団体交渉権が認められていると述べている。したがって、第98号条約の適用上、この点に関してはなんら問題がない。
620. 争議権の一律・全面禁止に関しては、その地位の特殊性と職務の公共性にかんがみ一定の制約は正当化できるものであり、日本の最高裁判所によって確認されているアプローチであると、政府は述べている。しかしながら、公務員には人事院勧告制度等の代償措置が講じられている。この点に関するILOの見解は認識しているが、政府は、各国の歴史や公務員労使関係の伝統などの諸般の事情を考慮に入れるべきであると考え。さらには、公営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律が適用される公務員の業務は、その業務の停滞が国民生活及び社会経済の安定に著しい支障をきたす可能性があることから、公共的要素のある業務と事業にかかわるものである。国営企業及び特定独立行政法人で働く公務員は、非現業公務員と同様に争議権は認められていないが、交渉権と協約締結権は認められている。争議権の禁止に対する代償措置は、ILOによって容認できるものとされている。（ドライバー報告・パラ2144-2145）
621. 争議権の禁止違反に対する刑事罰と行政処分については、国家公務員も地方公務員も法律によりストライキを禁止されているので、この禁止規定に違反してストライキに参加した者に対しては適正に懲戒処分を行うことができると、政府は述べている。各々の当局が個々の状況を考慮して、懲戒処分をすべきかどうか、どのような懲戒処分が適正であるかを決定する。非現業公務員および国営企業と特定独立行政法人の職員に関しては、争議行為への参加行為は処罰せず、争議行為の遂行を共謀し、他の職員をそそのかし、扇動する者だけに拘禁刑を含む刑事罰が科される。この点に関する政府の慣行は、結社の自由委員会の原則に合致する。（第187次報告・パラ135・138）
622. 人事院と人事委員会勧告の不実施と減額勧告については、政府は以下のように述べている。
- 人事院勧告の機能は、労働基本権制約に対する代償措置として、社会一般の情勢に適應した適正な給与を公務員に確保することである。毎年4月、官民の給与を比較し、それに基づいて調整勧告を行うもので、国民の納得を得ると共に、安定した労使関係を維持するためである。国家公務員法は、5パーセント以上の改定案（引き上げもしくは引き下げ）は国会と内閣に提出されなければならないと規定している。政府は、人事院勧告

を尊重する姿勢を堅持している。1982年から1985年にかけての勧告実施の見送りまたは不完全実施の措置については、当時の社会・経済・財政状況を世論による例外的な措置であった。1986年以降勧告は完全実施されている。1999年と2000年の勧告が、官民格差をすべて埋めるに至らなかったのは、人事院制度が公務員のための代償機能を喪失したことを示すものではない。むしろそれは特別な状況が原因である。1999年には、4割もの民間企業の場合と同様に、上層部の公務員の給与引き上げは見送られた。2000年には、官民給与の較差が例年になく小さく、技術的に調整を行うのは困難であったので、ボーナス引き下げが続いてもっと大きな影響を受けている職員に配慮して扶養手当を引き上げることにした。

- 地方公務員に関しては、地方公務員法第14条は、地方公共団体は、生計費、国及び他の地方の公務員及び民間職員の給与などの要素を考慮して、給与等の勤務条件が社会一般の情勢に適応するように措置を講じなければならないと規定している（国家公務員の場合と同じように、地方公民は民間労働者の給与に合わせるために賃金が削減される可能性もある）。人事委員会制度はその目的のために設置されたものである。人事委員会が存在するところでは、地方公共団体は人事委員会の勧告を実施するためにあらゆる努力を尽くしてきた。人事委員会が存在しないところでも、地方公共団体は人事院勧告に基づく給与改定を行うようにあらゆる努力を尽くしてきた。しかしながら、その地方の財政事情のせいで、給与の引上げを実施できない場合もある。そうした場合でも、給与の引き上げを全面的に抑制するのではなく、引き上げの実施が一定期間延期される措置がとられる。このような措置が講じられることは少ない。
- 日本の最高裁判所は、このことは人事委員会が代償機能を果たしてないことを意味するわけではないとの判断を下している。したがって政府は、給与決定システムは長年にわたり十分有効に機能してきたと考える。
- 連合が申し立てた代償制度の喪失に関する具体的な事例に関しては、これらの事例は、地方公共団体が経済・財政・金融情勢から給与の引き上げを即刻実施するのは不可能であるとして、実施が一定期間延期されたものであると、政府は述べている。1999年4月現在で、3,299の地方公共団体があるが、連合が指摘した事例はそのうちのごくわずかであり、ほとんどの地方公共団体においては、人事院もしくは人事委員会の勧告が実際に実施されてきた。

623. 非現業公務員に不当労働行為救済制度に関する労働組合法が適用されないことに関しては、非現業公務員は、勤務条件を改善するために職員団体を結成し、その活動に参加する権利を持っており（国家公務員法第108条の2、地方公務員法第52条）、これらの法律はこうした理由によって不当な取り扱いや差別を受けることのないよう彼らを保護している（国家公務員法第108条の7、地方公務員法第56条）と、政府は述べている。交渉の応諾拒否といった不当労働行為は実際に行われていない。

624. 人事院の人事官と人事委員会委員の構成の中立性・効率性に関しては、政府は以下のよう  
に述べている。

- 人事院は3人の人事官によって構成される中立で公正な行政機関であるが、三者構成機  
関ではない。人事官は裁判官に準じた身分保障が与えられている（国会の訴追に基づく  
公開の弾劾手続きによる場合など、国家公務員法で定める特定の場合を除き罷免される  
ことはない）。人事官は人格が高潔で、民主主義を尊重し、人事行政に関する健全な判  
断力と広範な知識を有する35歳以上の者でなければならない。それまでの5年間に、政  
治的影響力のある政治的地位に就いていたり、公選による公職の候補者になったことが  
あってはならない。人事官のうち2名が同一の政党に属していたり、同一の大学の卒業  
生であってはならない。
- 人事委員会と公平委員会の委員についても、専門的かつ中立的な見解を持つ者でなけれ  
ばならないことから、彼らも厳格な法律的要件を充たさなければならない。人格が高潔  
で、地方自治、民主主義及び人事行政に対する確たる理解があること、3名の委員のう  
ちの2名が同一政党に属してはならない、そして彼らは政治的活動を制限される。  
人事委員会と公平委員会は三者構成ではないが、選挙で選ばれた知事が、住民の代表で  
ある危害の同意を得て任命する。したがって、彼らは職員あるいは地方公共団体の利益  
を代表するのではなく、労働者と使用者の双方にとって公平・中立な立場で選出される。

625. 都道府県と政令都市以外の地方公共団体における労働基本権制約の代償措置に関しては、  
本質的には先述の人事院と人事委員会の勧告不実施に関する情報と主張を政府は繰り返し  
ており、つけ加えて人事委員会を置かない地方公共団体は、同様の機能を持つ公平委員  
会を置かなければならないとしている。最高裁判所は、それらの機関は中立的な第三者の立  
場から公務員の勤務条件に関する利益を保証するために必要な機構を持っていると判断し  
ている（1976年5月の岩手県教員組合事件の判決）。

626. 国営企業と特定独立行政法人における仲裁・裁定制度については、労働条件に関しては団  
体交渉が行われ、労働協約を締結することができると、政府は述べている。国営企業の賃  
金と給付は国の予算支出に関連するので、労働協約の効力について一定の制限が設けられ  
ている。したがって国会による承認が必要である。これに対し、独立行政法人の予算は政  
府の事前の関与は受けないために、その協約や仲裁裁定に対して制限は設けられていない。

627. 最後に、公務員問題連絡会議に関しては、全労連の申し立てでは1997年に廃止されてい  
るとあるが、実際には廃止されておらず、現在も開催されており、直近では2002年7月30日  
に開催されたと、政府は述べている。

## C. 結論

### 総論

628. 委員会は、この提訴が日本の公務員の現行制度および来るべき改革と、その改革の手続きを取り上げていることに留意する。提訴組合である連合と全労連は、かれらの申し立てを補強するために過去の具体的事例を引いて、現行制度が適切に機能していないこと、政府が現行制度の主要な特徴を維持するとしているために、その同じ問題が続くだけでなく改革により新たに生じる困難のために悪化すると申し立てている。委員会はさらに、この問題のいくつかはすでに審議され、その法的側面は専門家委員会に照会されていることに留意する。それ以外の問題は過去のILO報告および文書（実情調査調停委員会報告、いわゆる「ドライヤー報告」を含む）中で取り扱われるか、ILO総会の条約勧告適用委員会等のフォーラムにて討議の対象となってきた。双方から提出された資料の膨大さを鑑み、委員会は、有意義な議論のためには、先ず始めに当面の問題と、結社の自由の原則に照らし合わせたそれぞれの重要性に改めて焦点を当てる必要があると考える。
629. 第一に、提訴組合は過去のまた結社の自由違反と疑われる例を数多く挙げているが、委員会は、今提訴の最重要の問題は「大綱」（付属文書1として目次、前文、基本的な哲学と理由を説明する「基本的考え方」を添付）に盛り込まれている改革案であることに留意する。これまでに以前の提訴の際に検証済みである個々の問題について深入りするよりも、委員会は、この改革の主要な点にしばり、これに適用される原則を想起することにする。委員会は、このやり方が社会対話の新たな契機となることを真に願う。
630. 第二に、政府が繰り返し歴史や公務の労使関係、社会経済状況等の各国状況に配慮すべきであると述べているように、委員会は、提訴の審議に当たってはそれら要素を考慮してはきたが、結社の自由の原則はすべての国に一樣かつ一貫して適用されるべきものであると指摘する。ある国がILOのメンバーになると決断した時点で、その国は憲章とフィラデルフィア宣言に盛り込まれている結社の自由を含む各基本的原則を受け入れており〔結社の自由委員会決定ダイジェスト第4版、1996年・パラ10〕、各国政府はILO条約の批准によって課せられた責任を全面的に尊重する義務を負う〔ダイジェスト・パラ11〕。
631. 第三に、委員会は、日本政府が、法規定は正当である（例えば団結やストの禁止）、国・地方機関（例えば人事院、人事委員会、公平委員会）は適切であるとの自分の立場を正当化するのに、最高裁判決を繰り返し引用していることに留意する。委員会は、国内法が結社の自由の原則に違反している場合、当該法を検証しそれらが結社の自由の原則に則ったものになるようガイドラインを提供することは、ILO憲章と適用可能な条約に述べられているとおり、委員会の任務に含まれていると見なしてきたことを想起する〔ダイジェスト・パラ8〕。

## **改革の内容**

632. 内容の問題については、国公法・地公法の修正案の実際の内容について、ましてや新たな制度がどのように実施されるのかについて解明するには早すぎるが、委員会は、現行の法規定と状況についても、政府がそれらを新たな法制度に盛り込もうとしている以上、意見を表明すべきであろう。委員会は、目次が示すように今回の改革案は野心的なものであるが、政府は現行制度の主たる要素のいくつかを保持すると明言しており、それにはある種の公務員に対する団結の禁止、大多数の公務員にとっての団体交渉権の欠落、労働基本権が制約されている労働者のための代償措置の機関と方法、スト権の広範な禁止が含まれていることに留意する。

## **団結権**

633. 団結権に関して、委員会は、すべての公務員は民間部門と同じく、自らの選択に基づいて組織を結成してその権利を守るべきであることを想起する〔ダイジェスト・パラ206〕。唯一可能な例外は軍隊と警察であり、87号条約第9条に示されているとおり、限定的な方法により定められるべき例外である。消防職員と監獄職員は団結権を与えられるべきである〔同趣旨で、「結社の自由と団体交渉」一般調査、1994年、第81回ILO総会・パラ56を参照のこと〕。消防職員委員会に関する政府の見解に留意しつつ、委員会は、この問題は1965年から取り上げられており、誤解の余地のない結社の自由委員会および専門家委員会勧告が数多く出されており、2001年総会条約勧告適用委員会を含む多くの会議の場でも討議されていることを想起する。政府は消防職員委員会がスムーズに機能していると述べているが、提出された資料は同委員会がすべての職場にあるわけではなく、存在する場合でも問題があることを示している。肝心なことは、日本の消防職員は団結する自由を持たず、かれらを代表する組織は団結権を求め続けているということである。団結権とスト権は別物であることを想起し、委員会は政府に対し、法制度を変更して消防職員および監獄職員が自らの選択による団体を設立することが出来るようにすべきであると要請する。

## **事前承認なしでの労働者団体の登録**

634. 連合は、18,000人の非現業職員が独立行政法人への移管に伴い国営企業独立行政法人労使関係法の管掌下に入ったため、それまで加入していた組合から脱退せざるを得なくなったと指摘している。また連合は、一つの職場にひとつの組合を設立しなければならない地方公務員の現状が、組合を細分化する効果を有していると指摘している。連合はしたがって、登録制度が組合結成の主たる障壁となり、事前承認なしでの団結権を否認しているに等しいと論じている。これに対し政府は、この制度は職員団体が正統で、独立しており民主的であることを検証するために置かれており、また地方組織は産業別組織やナショナル・センターに加入することが出来るかと反論している。

635. 地方従業員団体については、委員会は1974年にすでに日本政府に対する提訴の際に審査しており（737～744号案件、139次報告・パラ95-220）「実情調査調停委員会報告がすでに指摘しているとおり、登録制度は地方公務員の団体を縦横の小単位に分割した状態を永続化する効果を持つものである」と結論を下している。組合の過度の細分化が、組合とその労働者の利益を守る活動を弱体化することを考慮し、委員会はただこの見解を繰り返し、法制度改革の一部として適切な改正が為され、地方レベルの公務員が事前承認に等しい処置にとらわれることなく自らの選択に基づく団体を設立することが出来るようにすべきであると勧告する。

636. 独立行政法人に移管された18,000人については、提出された資料からは、移管によって彼らが事前承認なしで自らの選択に基づく団体に加入することを妨げられたと判断することはできない。従って委員会は政府と連合に対し、さらに情報を提供するよう要請する。

### **管理職の除外の範囲**

637. 管理職の交渉からの除外について連合は、管理職の範囲は時に広すぎ、また一方的に決定されると指摘している。事実上組合が破壊されたひとつの例を挙げている（奈良県大宇陀町）。政府は、これは中立的な第三者機関の職務範囲に基づく決定によるものであり、大宇陀町の件は現在裁判に掛けられていると返答している。

638. 委員会は、次の2つの条件を満たせば、管理職に労働者と同じの組合に加入する権利を否定することは87号条約第2条の要求と必ずしも相容れないものではないことを想起する：まずそのような労働者が自らassociationを結成して利益を守ることができること、それからその範囲をあまりにも広範に規定して他の労働者の団体からメンバーを奪うことによってその組合を弱体化することがないようにすることである〔ダイジェスト・パラ231〕。加えて、使用者が労働者を不自然に昇進させることによって労働者団体を弱体化することを許す法規定は、結社の自由の原則の違反にあたる〔ダイジェスト・パラ233〕。提出された資料からは大宇陀町の例をもってして、委員会はこれが孤立した例なのか全体的な問題を反映したものなのか判断する立場にはない。しかし委員会は、1997年7月4日に当局が組合の委員長、副委員長、書記長を課長補佐（assistant chief）に昇進させたことに始まり、1998年5月に公平委員会が職員団体登録を停止し、1999年2月1日にその措置を取り消したという経過に留意する。組合が起こした裁判はなお係争中である。したがって委員会は、上記の管理職の除外に関する原則に対して政府の注意を喚起し、そのような決定は中立なだけでなくすべての関係者により中立であると見なされている機関によってなされなければならないということを強調する。大宇陀町の職員団体登録が取り消され、また紛争の発生から5年以上が経過していることに懸念と共に留意し、委員会はこの訴訟が直ちに終了することを強く希望し、政府に対し判決が出次第情報を寄せるよう要請する。

## 組合専従役員

639. 連合は、労働者が専従役員を務めながら公務員の地位を保持するに当たっての許可は、全く使用者の裁量に任されていると指摘する。政府は、実際には専従役員を務めるために、業務に支障を来さない限り、休職が許され、人事院はその上限を7年（更新不可）と定めていると回答している。委員会は、結社の自由には労働者がその代表を自由に選ぶ権利を含むと考えられていること〔ダイジェスト・パラ350〕、役員の任期の決定は組合自身に任せられるべきであること〔ダイジェスト・パラ359〕を想起する。したがって委員会は、法制度改革の一部として適切な改正が為され、公務員が彼らの専従役員の任期を決定し、労働者が自らの代表を完全に自由に選ぶ権利が法制度および實際上確保されるようにすべきであると勧告する。

## スト権

640. スト権に関して政府は、公務員の特有の性格と義務により、全面的な禁止が正当化されうると繰り返している。将来の法制度においてもこの全面的禁止を保持するとしている。

641. 委員会は、スト権に関する数多くの原則の内、とりわけ、スト権は労働者とその団体の基本的権利であること、および次に挙げる少数の例外を除き、民間・公務双方の労働者に認められるべきであることを想起する；その例外は、軍隊および警察の構成員、国家の名において権力を行使する公務員、厳密な意味においての不可欠業務に従事する労働者、および国家の非常事態の場合である。この権利を奪われている、もしくは制約されているために自らの利益を守る重要な手段を失っている労働者は、その禁止もしくは制約を代償するための適切な保障が与えられるべきである。例えば、十分に全面的かつ迅速な、関係者がそのすべての段階に関与できる調停・仲裁手続きで、その裁定が一旦出されれば完全かつ直ちに実施されるような制度である。加えて、正当なストの実施に対して、労働者と組合役員は罰せられる（特にこの例においては、現在実施されているように、重い刑事罰や行政処分に処せられる）べきではない。これらについて詳説されている原則を参照のこと（ダイジェスト・パラ473-605）。したがって委員会は政府に対し、改革の一部として法制度に適切な改正が為され、これらの原則に則ったものとするよう勧告する。

## 団体交渉

642. この点について提訴が取り上げているのは、団体交渉を行えない労働者の範囲、交渉事項の範囲の過度の制限、交渉制限に代わる代償措置の不十分さ、代償措置機関の勧告の不満足な実施、である。

643. 委員会はこの点に関しては、論点のいくつかは双方の提訴が取り上げ、いくつかは片方のみを取り上げていること、また政府回答も双方に答えていたり片方のみであったりすることに留意する。したがって委員会はここでも、すべての論点ならびにすべての提訴について事細かに論じることをせず、提訴と関係のある主要な原則を取り上げることとする。

644. 団体交渉権を全面的にであれ部分的にであれ認められていない労働者のカテゴリについて、委員会は、これは労働者の基本的権利であること、また軍隊及び警察、国家の運営に關与する公務員という唯一の例外を除いて民間・公務両部門の労働者にあまねく認められるべきであることを想起する。職務上国家の運営に直接關与する公務員（政府省庁およびその同等機関で雇用される公務員）およびこれらの活動において補助的役割を演じる公務員と、政府、公的事業、自治的公共団体等に雇用される人々との間には区別を付けねばならない。前者のカテゴリのみ、98号条約の適用範囲から除外されうる〔ダイジェスト・パラ794〕。専門家委員会はまた、公務員がただホワイト・カラーであることのみで国家の運営に關与する従業員であるに足るとは言えないと強調している。こうでなければ98号条約はその適用範囲の多くを失ってしまうであろう〔一般調査・パラ200〕。まとめるに、すべての公務員は、軍隊および警察、国家の運営に關与する公務員を唯一の例外として、団体交渉権を享受すべきである。したがって委員会は、改革の一部として法制度に適切な改正が為され、これらの原則に則ったものとするよう勧告する。
645. 進行中の公務員制度改革は主に一般行政職公務員を取り扱い、その他の公務員（自治体職員および教員）について検証されていない、との全労連の提訴（2177号案件 訳注 2183号の誤りと思われる）について、委員会は上記の原則は彼らに対しても同様に適用可能であることを指摘する。ことに教員について委員会は、教員は団体交渉権を持つべきであるとした岡山県高教組に関する最近の判断（2114号案件、328次報告・パラ371-416）および今次報告の導入部にあるそのフォローアップ・コメントに言及する。
646. 交渉の範囲について委員会は、連合も全労連も、交渉から排除される項目が広範囲すぎると指摘していることに留意する。両組合は、さらに改革によって、より多くの労働条件が法律によって規定されることとなり、これは将来におけるさらなる悪化を意味するとつけ加えている。政府の回答は、operationalおよびnon-operationalセクター（これらのカテゴリに何が含まれるのか説明はない）の双方において「管理または運営」事項は交渉不可能であるが、管理および運営事項によって影響をうける労働条件については交渉されうる、としている。委員会は、特定の事項は本来のもしくは本質的に政府業務の管理運営に属することでありしたがって交渉範囲外であると見なされ得るが、それ以外は本来のもしくは本質的に就労条件に関わる問題でありしたがって団体交渉の範囲外であると見なされるべきではない〔ダイジェスト・パラ812〕、ということ想起する。委員会は政府に対し、改革との関連についてこの問題に関する労働組合との対話を持つよう要請する。
647. 労働基本権が制約されている公務員の代償措置について、連合と全労連の両方が、現行システムの不十分さ（国・地方レベルの機関による勧告の凍結および実施遅延）改革によって将来人事院の役割が縮小され、それに対応して政府と内閣の権限が拡大されることを批判している。また両組合は、圧倒的多数の市町村では地方人事委員会が設けられていないことを指摘している。政府は、大綱の前文で述べているとおり、新たなる挑戦に心えて

その変化する状況と社会の要請に適応するためにはドラスティックな公務員制度改革が必要であると述べている。人事院勧告が実施されなかった事例については、それらは多数を占めてはならず、発生するのは財政難の場合のみであり、いずれの場合でも人勤は完全に無視されるのではなく実施が延期されただけであると回答している。

648. 委員会はまず、公務員制度改革を開始し実施するかどうか、どのような機関をもってその任に当てるか、人事管理に関するより多くの責任を各省庁と大臣に移管するかどうか、これまでは公務部門が提供していたサービスを民間や半官半民機関に移管するかどうかを決定するのは、政府の執行責任の一部であることを指摘しなければならない。しかしながら、改革の途上で政府が、団体交渉権を与えられるべき労働者に関して上記で想起した結社の自由の原則に則って振る舞っているかどうかを検証することは、明らかに委員会の任務の範疇である。その他の労働者に対する代償措置について委員会は、大綱の中で政府が現行と同様のシステムを維持し人事院の役割を縮小するとしていることに留意する。委員会は、繰り返し日本のこの問題について見解を表明し（例えば139次報告・パラ122、142次報告・パラ125、222次報告・パラ164、236次報告・パラ270等、20年以上にも渡って出されてきたもののいくつかを参照）、雇用の諸条件を決定する方法が関係者の信頼を得ているかどうかについて疑義を呈してきたことを想起する。委員会は、公務における団体交渉のような基本的権利が禁止されているもしくは制限されている場合にはいつも、自らの職業上の権利を守る重要な手段を奪われているそのような労働者の利益を全面的に守るため、十分な保障、例えば公平かつ迅速な、関係者がそのすべての段階に関与できる調停・仲裁手続きで、その裁定が一旦出されれば完全かつ直ちに実施される手続き、が整備されるべきであると、数度に渡って指摘しており、またここで想起する。委員会が古くは1974年に指摘しているとおり、様々な利害が審議会の数的構成に正当に反映されるよう、また審議会委員の任命について関係諸団体が同等の権限を持つことの適否を検討出来るような措置を取ること〔139次報告・パラ162〕は可能であった。提供された証拠によれば、近年意味のある変更がなされた形跡はなく、これらの基本的問題に対する大綱の対応は、委員会にはいささか理解しがたい。したがって委員会は、改革の一部として法制度に適切な改正が為され、これらの原則に則ったものとするよう勧告する。

### **不当労働行為**

649. 委員会は、提訴団体（不当労働行為について公務員は民間労働者と同等の保護を享受していないと述べている）と政府が相反する報告をしていることに留意する。委員会は両者に対し、これに関する法と慣行についてさらに情報を提供するよう要請する。

### **協議プロセス**

650. 委員会はこの問題について、提訴組合と政府の立場が全く相反するものであることに留意する。連合は、繰り返し労働基本権の制約を維持することに反対であると言明し、現行の

代償措置に対する不満を表明してきたにもかかわらず、現行を維持するとして「大綱」に見られるようにその意見は全く入れられなかったと述べている。全労連および自治労連も同様の見解を述べている。政府は、最初の文書については労働者団体と協議する意図は全くなく、次の文書については実際に協議を行ったと述べている；公務員制度改革の枠組について27回14時間、「大綱」について77回66時間。「大綱」を労働者団体に提示するのが閣議決定の7日前になったのは、当局がこの重要な問題を検討するのに時間がかかったせいだと述べている。

651. 委員会は、労働組合権に影響を及ぼすすべての問題および法制改革案について、全面的かつ率直な協議がなされることの重要性を強調してきた〔ダイジェスト・パラ927〕。特に、団体交渉と雇用条件に影響を及ぼす法案の導入に先立って全面的かつ詳細な協議を実施することの重要性については、各国政府の注意をしばしば喚起してきた〔ダイジェスト・パラ930-931〕。加えて、政府自身が実質的もしくは間接的に使用者の役割を演じる場合の交渉構造の変更を意図する場合には、十分な協議プロセスを踏むことが極めて重要である。それによって国民全体の利益に関わると考えられる問題について、すべての関係者との協議を実施できるのである。そのような協議は、善意に基づいて実施され、双方が決断を下すに必要な情報を持っているものであると含意されている〔ダイジェスト・パラ941〕。政府が認め、「大綱」の前文に記載されているごとく、計画中の公務員制度改革は徹底的なものである。したがって、50年来の、数多くの公務員に影響を及ぼす大規模な改革が実施されるに当たっては、有意義な協議が善意に基づいて実施されることが、なおさら重要であろう。提示された証拠および論点に基づき、委員会は、数多くの会議が持たれたにも係わらず、国および地方公務員を代表する団体の見解は聞き置かれはしたが、それらに基づく行動は執られなかったと結論せざるを得ない。政府は、実用上現行システムは憲章と結社の自由の原則に合致しており、基本権の制約は公務員の特殊な地位と義務に照らして適正であり、現行の代償措置は真っ当に機能しており、つまり、現状を維持するべきであると述べている。政府が、「大綱」を閣議決定の7日前に初めて労働者団体に提示したのは、当局がこの重要な問題を検討するのに時間がかかったせいだと述べている点については、委員会は、この問題は労働者団体にとっても同様に（より以上にではないにしても）重要であり、労働者団体は政府の提案を検証し対案を提起するのにより時間がかかったであろう点を指摘する。決定を下さねばならない時は至るということを認識しつつも、委員会は、この問題についてより広範な合意を得るという目的で、公務員制度改革の意義と内容について全面的で率直かつ有意義な協議が実施されることは、すべての関係者にとって、また公務部門における安定した調和的な職業関係の発展のために有益であると認識する。この状況において、法案が2003年末に国会に提出される予定であることを鑑み、委員会は政府に対し、関係するすべての団体と広範な協議を速やかに開始し、法案要綱と慣行を結社の自由の原則に合致したものとするように勧告する。

## D. 委員会の勧告

652. 前述の中間的な結論を踏まえ、委員会は理事会に対し、次の勧告を承認するよう求める：

- (a) 日本政府は公務員の労働基本権の現行の制約を維持するという、その公表した意図を見直すべきである。
- (b) 委員会は、この問題についてより広範な合意を得るため、また法制度を改革して結社の自由の原則に則ったものにするという目的で、公務員制度改革の意義と内容について全面的で率直かつ有意義な協議がただちに実施されるよう強く勧告する。これらの協議はとりわけ、日本の法制度および慣行が87号および98号条約の規定に違反しているということに関して次にのべる事項を取り扱わねばならない。
  - (i) 消防職員と監獄職員に自らの選択に基づく団体を設立する権利を与えること
  - (ii) 地方レベルにおける登録制度を修正し、公務員が事前承認に等しい処置にとらわれることなく自らの選択に基づく団体を設立することが出来るようにすること
  - (iii) 官公部門労働組合が専従役員の任期を自ら定められるようにすること
  - (iv) 国家の運営に直接関与しない公務員に、結社の自由の原則に則って団体交渉権とスト権を与えること
  - (v) 結社の自由の原則の下で団体交渉権とスト権のいずれかもしくは双方が合法的に制限もしくは禁止されうる労働者について、彼らから利益を擁護する重要な手段を剥奪する代償として、国および地方レベルで、適切な手続き及び機関を設立すること
  - (vi) 法制度を改正し、スト権を正当に行使した公務員が重い民法上もしくは刑法上の罰則を科されないようにすること
- (c) 委員会は政府と連合に対し、独立行政法人に移管された18,000人の従業員が、事前承認なしに、自らの選択に基づく団体を設立あるいは団体に加入することが出来るのかどうか報告するよう要請する。
- (d) 委員会は政府に対し、大宇陀町事件の判決を提供するよう要請する。
- (e) 委員会は政府に対し、公務部門における団体交渉事項の範囲について、関係労働組合との有意義な協議を持つよう要請する。
- (f) 委員会は政府と提訴組合に対し、不当労働行為の救済手続きについて、現行の法令と慣行に関するさらなる情報を提供するよう要請する
- (g) 委員会は政府に対し、上記全ての事項の進展について委員会に情報提供を続け、関連法案のコピーを提供するよう要請する。
- (h) 委員会は政府に対し、政府はこの件についてILOに技術協力を求めることができるということを想起するよう求める。
- (i) 委員会はこの問題の法的側面について、専門家委員会の注意を喚起する。

以上

## < 関 連 資 料 >

### (1) I L O 勧告に対する連合事務局長談話

2002年11月20日

#### 公務員制度改革に関する I L O 勧告に対する談話

日本労働組合総連合会  
事務局長 草野 忠義

1 . 本日、I L O 理事会は、連合、連合官公部門が提訴していた日本の公務員制度改革案件（2177号案件）に対する結社の自由委員会の審査の「報告書」を採択した。

「報告書」の「勧告」は、労働側の主張を受け容れ、87号条約（結社の自由・団結権保護）、98号条約（団結権・団体交渉権）に係る判例を基礎に、「日本政府は、公務員の労働基本権の制約を維持するとの公表した考えを再考すべきである」としている。

2 . この勧告付き「報告」は、中間報告とされているが、これはI L O の原則に則って日本の公務員制度が改善されることを期待しているからである。

日本の公務員制度改革については、「公務員制度改革の理念と内容について、法令を改正して結社の自由の原則と調和させる見地から、全ての関係者と全面的で率直かつ有意義な協議が直ちに実施されるよう強く勧告する。これらの協議は、日本の法令および慣行が第87号条約および98号条約の規定に違反している」、消防職員等の団結権、地方公務員組合の登録制の修正、専従役員期間の労働組合による決定、国家運営に直接関与しない公務員への団体交渉権、スト権の付与など6つの「論点について特に取り扱うべきである」としている。

また、「委員会は、日本政府に、上記の全ての課題の進展状況、および提案された法律案の写しの提供を求める」としている。

3 . 公務員制度の全面的再検討を求めたこの「勧告」は、民主的公務員制度改革を求める1,000万人署名、連合がナショナルセンターとしてI L O に提訴したこと、国際的労働組合組織であるI C F T U、P S I、E I、U N I、I T F、I F B W W が共同提訴人に加わったこと、これら国際労働団体のリーダーが日本で一堂に集い国際シンポジウムを開催したことなど国内外の連携した取り組みによって実現した成果と言うことが出来る。

4 . この採択により、日本の公務員制度改革はいまや日本一国にとどまらず国際的な課題となる新しい局面に入った。

連合は、政府に対し、この勧告に従いI L O 条約に則った公務員制度改革を行うと表明すること、そして公務員に労働基本権を付与する公務員制度改革に向けて連合を含めた労働組合と直ちに協議を開始するように求める。

政府、国会そして全ての国民の方々に、国際基準である働く者の労働基本権を今こそ日本で明確に確立することを強く訴え、連合はその実現に全力を挙げる。

## (2) 「国際シンポジウム」における I C F T U 書記長の報告と問題提起

(東京、2002年9月25日)

国際自由労連 ( I C F T U ) 書記長 ガイ・ライダー

草野連合事務局長、ご出席ご来賓の皆さん、

今日は、お招きいただき、ありがとうございます。国際自由労連 ( I C F T U ) 1億5,700万人の組合員を代表して、日本の公務員制度の民主的改革のために立ち上がった、官公部門労働組合をはじめとする日本の同志に、連帯の意を表します。

I C F T U は、今年のはじめより、日本政府に公務員の労働基本権を尊重させていく皆さんの取り組みを、見守ってきました。2月には、光栄にも、連合および連合官公部門連絡会から、I L O への提訴に対しての意見を求められました。また、2月下旬には連合および連合官公部門連絡会の I L O 提訴に、P S I、E I、U N I、I T F、I F B W W とともに、賛同する機会をえることができ、深く感謝します。このことは、I C F T U および P S I が、連合と連合官公部門連絡会が日本政府に対しておこなった法的措置に、国際労働運動のすべての政治的支援を動員することを意味します。この重要なケースに関して、I C F T U は、日本の同志たちを全面的に後押ししていきます。これが、今日皆さんにお伝えした第一のメッセージです。

日本政府に対する提訴は、本年11月ジュネーブでおこなわれる I L O 結社の自由委員会において審議されるものと確信します。日本政府が皆さんの提訴に対しての回答を9月13日に提出しましたが、それを受けて、結社の自由委員会が、私たちの提訴内容の審査と政府回答の分析をおこない、委員会としての結論を導き出し、本件に関する裁定を下すという運びになります。私たちの見解が、認められることを強く確信します。

その一方で、私たちが日本に招かれ、ここで皆さんと会い、日本政府による公務員基本労働権の侵害を、広くメディア、世論に訴える手助けができることは大変重要なことであります。このことによって、政府がその立場を変更し、権利を認め、私たちの提訴がもはや必要でなくなってしまうことを望みます。これが二番目のメッセージです。

三つ目のメッセージは、基本的労働組合権を取り戻すための皆さんの闘いは、皆さんだけの闘いではないということです。もし一国における労働者の権利の侵害が世界のすべての労働組合に対する冒涇であると信じるならば、皆さんの闘いは、私たちすべての労働組合の闘いなのです。

団体交渉権は、「労働における基本的原則及び権利に関する I L O 宣言 ( 1998年 )」にあるその他すべての労働者の権利と同様に、基本的人権の一つであります。この重要な文書は、I L O のすべての加盟国、つまり世界中ほとんどの国が、宣言が保証する基本的労働権の諸原則を、尊重、促進、そして実現していかなければならないと規定しています。

労働組合活動家として、労働組合を設立する団結権と団体交渉権は、もっとも重要な労働基本権であるということが出来ます。「I L O 宣言」は、その他にも、児童労働および強制労

働の撲滅、そして男女間の差別など職場におけるあらゆる形態の差別の廃止を訴えています。もちろん、これらの権利に優先順位をつけるつもりはありません。しかし、結社の自由と団体交渉権は、その他の権利を促進していくための基礎であります。なぜならば、世界のどこにおいても、労働組合は労働者の権利の代理人であるからです。労働組合が自由に活動できるのであれば、他の権利も保障され易いということです。

日本での議論において、もう一つ重要なことがあります。労働における基本的権利は、その国の経済や社会の発展段階に関係なく、普遍的に尊重されなければならないということです。つまり、これらの権利は、途上国でも先進工業国でも、すべての経済システムにおいて、拘束力を持つということです。

それゆえ、日本が、これら世界的に認知された基準に対する義務を引き続き怠ることを、許すことはできません。国際労働組合運動にいる私たちすべてが、日本が国際社会およびグローバル経済において、きわめて重要な役割を担っていくことを願っています。日本は、経済開発協力機構(OECD)またはG8のメンバーとして、その役割を担っていくことが可能であり、またそうでなくてはなりません。そして、この役割、責任は、国際労働基準を尊重していくことと同等であります。

公務員問題の詳細について、強調しておかなければならないことがあります。結社の自由と団体交渉権は、すべての労働者に区別なく適用されなくてはなりません。もちろん、公務員もその例外ではありません。したがって、日本政府が日本の歴史的および社会的背景といった特殊性を、公務員の権利を侵害する口実を使うことを正当とすることはできないのです。しかし、日本政府は昨年引き続き、ジュネーブにおける今年のILO総会においても、この議論を国際社会の前に持ち出すことに躊躇しませんでした。ILO総会の条約勧告適用委員会において、日本政府代表が「日本社会における公務員の地位の特殊性」を官公部門における労働組合権侵害の言い訳にしていたのを耳にした時、驚きを禁じえなかったのは、私たちICFTUだけではありません。

もし政府のこの見解を受け入れるのであれば、他のあらゆる国に、いかなる国際協定から生じる義務から逃れる口実を与えることとなります。私たちは、日本政府が、「ILO宣言」および日本が批准したILO条約に対する義務を再確認することを強く要求します。日本政府は、その労使とともに、1998年の「ILO宣言」採択までの議論に、深く関与していたことを忘れてはなりません。

これに関して、私の友人である、連合総合国際局長の中嶋さんから、「国家の運営に関与する公務員」というILOの表現の公式日本語訳についての話を聞きました。ILOの法理学では、狭義かつ限定的に定義されたこの範疇の労働者は、98条の6条が規定するように、同条約の適用から除外されています。しかし、この「国家の運営に関与する公務員」が日本語では単純に「公務員(public servants)」と訳されているではありませんか。いまとなつては、この条約が日本に批准にされた50年前の1953年に、この日本語訳の背景にどのような日本政府の意図が潜んでいたのかを知る術はありません。

しかし、たとえ国家の運営に関与する公務員と同じ身分が与えられているとしても、国家主権を代理執行する立場にいない公務員または官公部門に従事するその他の労働者を、98号条約の適用から除外することは、明らかにこの条約の真意に反します。そして、さらに広範囲の違反に道をつくることにもなります。各国の法制度上、公務員という概念には大きなひらきがあります。しかし、誰が「国家を代行してその権力を執行」しているのか、またはしていないのかは、ILOの権威によって明白に定義されています。

一例と挙げますと、ILOは、公立学校の教師と郵便・電信事業に携わる労働者を、団体交渉権を最大限享受すべき労働者と明白に定義しています。さらに、地方公務員が、国家管理に従事していないことは明白です。

なぜこのことを強調するかと申しますと、多くの途上国、特にアジアの途上国は日本の法制度を参考にして、自国の労働法を起草してきたからです。もし、アジアそして世界における日本の巨大な威信と地位が、労働権を侵害するために悪用されるのであれば、あまりにも理不尽で、多大なる被害を及ぼすものであります。

具体的な例を挙げさせていただきます。お隣の韓国で起こっている官公部門労働組合への弾圧は、ある程度、日本の状況が原因となっているといえます。1996年のOECD加盟以前の韓国労働法は、ほとんど日本の労働法のコピーであると聞いております。いまさら皆さんにお話するまでのことではないと思いますが、依然韓国では数十名の官公労を含む労働組合の仲間たちが刑務所に入れられています。政府は、数十年にわたり、教員の全国組織結成を妨害してきました。そして、度重なるICFTU、その他の国際社会のメンバーからの抗議に対して、「教員は、韓国社会において大変尊敬され、特別な地位にある。そのような教員を、組織化することは適切ではない」とこたえてきました。しかし、韓国の教員たちは、まるっきり反対のことを考えています。炭鉱労働者であろうと、トラックドライバー、鉄鋼労働者、教員、またはその他の労働者であろうと、伝統や文化を敬うことは、彼らの経済的社会的利益を保護すること、衝突するものではないと考えているのです。ICFTUも同じ意見です。そして、日本の労働者の皆さんも同じ考えであると確信します。

この意味で、皆さんの闘いは皆さんだけのものではないのです。先に申しましたように、日本官公部門労働者の権利を回復することは、世界のどこか別の場所にいる何百万、何千万の労働者の利益になるのです。

次に、政府が団体交渉の代替として提示してきた代償機能に触れさせていただきます。日本政府は、人事院によるこの代償機能を、まるで自慢しているかのようにみえます。しかし、自慢するということは、98号条約の原則を無視していることを自ら明らかにしていることです。

事実、同条約は、政府に対して、労使間の自発的交渉の「完全なる」発展および活用を促進していくための措置を講じるように義務づけています。

労働条件は、使用者と労働組合による団体交渉をとおして決定されるべきことは、普遍的に認められていることです。しかし、日本は、団体交渉の代償として人事院を設置しました。

これだけで、すでに不十分な状況なのです。そして、昨年12月閣議決定された「公務員制

度改革大綱」は、この状況を改善するのではなく、代償機能制度を悪化する以外のなにものでもありません。なぜならば、「大綱」は、人事院の主要な権能を使用者である政府に移管するよう提案しているからです。このような改悪を、許すわけにはいきません。

そうです。私たちはまったく違う方向に転換していかなければならないのです。団体交渉権の完全回復以外に、この問題を解決する方法はありません。そして、この決断は、正当な権利のために立ち上がる新たな刺激とやる気を、労働組合運動全体に与えてくれるはずです。

官公部門労働者の権利は、私たちの社会における、公共サービスの位置付けと国家の役割に、大きく関係しています。この重要な点については、P S I が首尾一貫して議論・喧伝してきました。今月初めに行われたP S I 世界大会には、私も招かれ話しをしてきましたが、そこでも同じ議論が行われました。この官公部門の持つ意義について、考えを述べさせていただきます。

官公部門は、民営化や行政の効率化の名の下に、世界中で、構造調整改革の標的にされてきました。確かに、公的資金が誤って管理され、乱用され、浪費されることに賛成する労働組合はありません。

しかし、私たちは依然、安全と福祉、そして医療、教育、社会保障などの基本的社会サービスを提供する義務は、政府にあると信じています。そして、「民間」を自動的に「善、効率的」とし、「公共」を必然的に「悪、無駄」とする今日の風潮には同意することはできません。

公的消費は、個人消費が55%であるのに対し、おおよそ15%程度と、依然G D P（国内総生産）の大きな割合を占めています。そして、ほとんどの国において、多くの公務員および直接的または間接的に公共サービスに従事する多くの労働者が存在します。一方的な彼らの賃金・労働条件の切り下げは、労働倫理に影響するだけでなく、サービスの質の低下につながる可能性があります。そして、それだけではなく、国内需要にも悪影響を及ぼすのです。

これを日本の状況に当てはめるならば、「公務員制度改革大綱」は、日本国民の安寧を脅かすだけではなく、現在のデフレ状況をさらに悪化させるものでもあるのです。

もし小泉公務員改革が、公共サービスの「採算性」の名の下に、単に公務員の賃金と数の切り下げに頼り、それを目的とするのであるならば、そして、もし自分たちの労働条件を自分たちで交渉する手段を官公部門労働組合に返さないのであれば、この改革は、すべての日本国民、そしてその社会機構への攻撃であると言わざるを得ません。

以上が、なぜ私たちI C F T Uが、連合および連合官公労部門労働組合と連携して、日本政府に以下のことを要求していくのかの理由です。I C F T Uは、皆さんとともに、次のことを日本政府に要求いたします。

- 1．I L Oが繰り返し勧告しているよう、官公労働者の労働基本権を完全に回復すること。
- 2．公務員制度改革大綱を取り下げること。
- 3．国家公務員法および地方公務員法の改正案を国会に提出する前に、労働組合との有意義な真の協議・交渉を持つこと。

I C F T Uは、以上の要求を後押ししていくために、あらゆる可能な資源と国際連帯を動

員していきます。私たちは、労働基本権のためのこの重要な闘いを、皆さんとともに闘いぬきます。

ご静聴、ありがとうございました。団結、がんばりましょう。

以 上

### (3) ILO結社の自由委員会329次報告（日本案件）に関わる追加情報

2002年12月26日

連合・連合官公部門連絡会

#### 1. 日本政府のILO勧告への対応

- (1) 第285回理事会で採択された結社の自由委員会329次報告中、日本政府が日本案件に関わる勧告事項にどう対応するかについては、日本政府自身が報告すべきものであるが、提訴団体である連合及び連合官公部門連絡会としては、日本政府は勧告内容を受け入れ、それに基づいた行動を取るべきと考えており、そうした立場で政府に対する要請などを行ったので、その概要を追加情報として以下の通り報告する。
- (2) 残念ながら日本政府は、理事会における「承服しがたい」という政府代表発言や、日本国内で発表された総務省見解において「我が国の公務員制度について、ILO条約違反である旨言及された点については、我が国の実情を十分理解した判断とはいえ、従来のILOの見解と異なる部分もあることから承服しがたい」「未だ実施途上である公務員制度改革の具体的内容を決めることは、純粋に国内問題であり、先に閣議決定した公務員の労働基本権制約を維持するとの政府の方針に対しこれを再考すべきとしたことについては不適切」と指摘するなど、勧告を受け入れて誠実に対応する姿勢を示していない。
- (3) このような政府に対し、連合・笹森会長と連合官公部門連絡会代表委員らは、11月29日、福田官房長官に対して、以下の事項を申し入れた。
  - a) ILO勧告を全面的に受け入れ、「公務員制度改革大綱」を見直して、次期ILO理事会の開催時期までに、公務員労働者に労働基本権を確立する方向での改革案をとりまとめること。
  - b) 上記国際労働基準に沿った公務員制度改革案取りまとめのため、労使協議の場を直ちに設けること。

申し入れ時点での官房長官の回答は、「申し入れのご趣旨は承った。よく検討してみたい。これから、皆様のご意見を伺う機会もあると思うので、皆さん方と相談させてもらう。物事は大局的に判断すべきだ。いまの経済・雇用情勢を踏まえ、判断する必要がある。どういう協力関係を作ったら、労使対立でなく理想的な労使関係にもっていけるのか、話し合いをさせていただきたい」という趣旨であり、申し入れ事項の検討は約束したものの、勧告への対応方針は示さなかった。

なお、同様の申し入れを、石原行革担当大臣、片山総務大臣にも行った。

- (4) また、国会（12月2日衆議院予算委員会）では横光議員の「ILO勧告について、総理はどう受け止めているか」との質問に対し、小泉総理は「政府としては、良くこの勧告の内容を調査して、わが方の見解についても十分な理解が得られるようさらに働きかけていきたい」との答弁を行い、勧告を受け入れて、大綱に基づく公務員制度改革の検討作業を改める考えは示さなかった。
- (5) 以上のように、日本政府は勧告を受け入れる姿勢を示さないまま、内閣官房行政改革推進事務局において、新年早々にも開催される次期通常国会に関係法案を提出すべく、公務員制度改革大綱に基づく国公法改正作業を継続しており、われわれが提訴せざるを得なかった状況について改善する兆しは、現時点では一切見られず、憂慮すべき事態に変化は見られない。

## 2．独立行政法人における結社の自由侵害（652項(c)関係）

- (1) 独立行政法人は2001年4月に新たに設けられた機関であり、職員の身分に応じて2つに分けられた。一つは職員の身分が非公務員である一般の独立行政法人であり、もう一つは職員の身分が公務員である特定独立行政法人である。

これまでに独立行政法人に移行した機関はいずれも国の行政機関であり、その職員の身分は非現業国家公務員であった。したがって、これら職員は、移行前は職員団体登録制度の下において、職員団体として人事院に登録している労働組合に加入していた。

- (2) 独立行政法人の職員の労働関係については、国家公務員の身分を付与された特定独立行政法人は、自立的運営を義務づけられていることから、国营企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律（以下、「国労法」）及び労働組合法が適用されることとなった。

このため、従来同一の職員団体に加入していた労働者の労働関係が異なることとなり、

- a) 職員団体登録制度の下においては、役員を除いて非現業国家公務員以外（この場合特定独立行政法人職員）が加入する職員団体は、登録要件を満たさないため、登録による効果（団体交渉<協約締結権は含まない>の法的保障、在職専従の承認、団体による行政措置要求権）を享受できず
- b) 仮に職員団体として登録をしない場合であっても、非現業国家公務員が構成員の過半数を超える職員団体は混合組合たる非登録職員団体とされ、労組法上の資格要件を満たさず、特定独立行政法人職員の勤務条件に関わる団体交渉において、労働協約締結権を保障されない恐れがあること（注）

から、異なる労働関係となる職員を統一的に組織していた登録職員団体は組織の再編を余儀なくされたのである。

（注）

独立行政法人は新たな制度であることから、独立行政法人と非現業国家公務員の混合組合

の労働組合権に関わる判例は現時点では存在しないが、地方公務員の混合組合について判例（「大阪府教育委員会団交拒否等事件」2002.1.22大阪高裁判決、最高裁で係争中）が存在している。

この事件は、地方公務員法の適用される一般職の地方公務員と労組法が適用される特別職の地方公務員及び民間の労働者で構成される混合組合の不当労働行為適格性が問われた事案であり、判決では以下の通り判示し、労組法上の資格要件を否定した。

「職員団体に少数の民間労働者が加入した場合、職員団体が労働組合として団体交渉を求めすることはできないのは当然であるし、また、労組法上の労働組合が地公法上の交渉をすることはできないし、非現業職員には労組法の適用がないから、労働組合たる法的性格を有する混合組合が非現業職員に関する事項につき労組法上の団体交渉をすること自体あり得ない。」

(3) 具体的には、連合傘下では、全農林労働組合および全北海道開発局労働組合が組織再編を余儀なくされ、結社の自由を侵害されたものである。

a) 全農林労働組合

農林水産省に勤務する非現業国家公務員約28,000名を組織していたが、農林水産省組織の独立行政法人移行（17法人）に伴い、職員団体登録要件を満たすため、非現業職員と独立行政法人職員を分離し、あらたに「非現業全農林労働組合」（登録職員団体約21,500名）と17独立行政法人毎の労働組合（労組法上の労働組合で合計約6,500名）の設立を余儀なくされ、もって結社の自由を侵害されたものである。

b) 全北海道開発局労働組合

国土交通省北海道開発局に勤務する非現業国家公務員約6,000名を組織していたが、開発土木研究所が独立行政法人化されることに伴い、非現業全北海道開発局労働組合および独立行政法人開発土木研究所労働組合への再編を余儀なくされ、もって結社の自由を侵害されたものである。

(4) 独立行政法人化は、政府の方針として今後も推進されることとされていることから、引き続き結社の自由の侵害が生じることになる。

なお、公務員身分でない独立行政法人については現時点では組合に組織化されていない機関が移行したことから組織再編による結社の自由の侵害は生じていないが、組織化された機関が移行する場合には特定独立行政法人と同様の問題が生じることが明らかである。

(5) われわれは、日本政府が、結社の自由委員会329次報告の652項(b)(iv)に基づいて、国家の運営に関与しない国家公務員に団体交渉権・ストライキ権を付与し、職員団体登録制度を廃止すれば、このような結社の自由の侵害は原則的に生じないものと理解している。

### 3. 大宇陀町事件の判決の提供（652項(d)関係）

(1) 2002年12月11日に行われた大宇陀町事件奈良地裁判決について、連合及び連合官公部門連絡会としての見解を提供する。なお、329次報告・勧告の決定時点において、すでに裁判は結審していたが、329次報告・勧告を原告側の追加資料として奈良地方裁判所に提出している。

(2) 判決は、主文において「大宇陀町公平委員会が、1999年2月1日付けでなした職員団体の登録を取り消す旨の処分を取り消す」としている。これは、一方的にすべての課長補佐を管理職範囲に組み入れた「管理職の範囲に関する規則」（以下、「規則」）に対して、組合側が上下水道課長補佐を構成員として職員団体の登録を求めたところ、それを公平委員会が認めず、登録を取り消した処分について、「大宇陀町において、総務課以外の課長補佐については、課長を補佐する限度でそれに関わるものであるから、その他『職員団体との関係において当局の立場に立って遂行すべき職務を担当する職員』に当たるとも認めるとはできない」として、処分の違法性を認めたものであり、当然に良識ある判断であると言える。

しかし、判決は処分取り消しの前提となる規則の評価については、「公平委員会は、管理職員等に当たる課長補佐の範囲について、地方公務員法第52条第3項ただし書きの趣旨に合致するように、規則を解釈・適用すべきであった」ということに言及するにとどまり、規則の違法性と改正については、何らの指摘も行っていないのは問題であり、規則の改正がなお課題として残ることとなった。

(3) また、規則の違憲性及びILO第87号条約違反に対する訴えについては、地方公務員の地位の特殊性等を理由として、地方公務員法の規定が憲法第28条に反しないことは明らかである、ILO第87号条約が憲法により保護される権利・利益を超える権利・利益を、日本国民に対して保護するものということとはできない、ことから「地方公務員法第52条第4項を受けて制定された規則は正当である」としていずれの主張についても棄却されている。

これは、これまでの政府及び司法判断を継続するのみで、法制度の妥当性の判断を回避し、条約に適合した法制度を構成するというILOの原則に反するものである。さらに、「勤務条件決定において、団結権と交渉は、必ずしも中心的な役割を果たすものではなく」という一方的な主張を展開しており、この点は、結社の自由と団体の基本的な権利の侵害に当たる極めて問題のある判断である。

(4) 一方判決は、ILOにおけるこの問題に関する判断及び今後の法制度改革に向けた動機として評価できる指摘も行っている。

それは、公平委員会等に与えられた裁量の範囲は、狭いものであり、地方公務員法第52条第3項ただし書の管理職員等に当たらないものまでも公平委員会規則等において管理職員等と規定することは許されない、具体的にどのような職員が管理職員等に該当するか否かの区別は、労使関係上の概念が考慮されることとなる、管理職員等の比率（約37%）から

みて、一般の職員の人事管理について実質的に関与しているというのは現実的ではない（＝管理職員等の範囲が広すぎる）としている点で、これらは「組合員の範囲をどうするかは、結社の自由、団結の自由に係わるものであり、誰が職員団体の構成員としての利害に反する立場にあるかは、労使が話し合いで自主的に決定すべきである」というわれわれの主張に対して有効なものであると考える。

これは、労働組合法第2条但し書き1号が人事権あるいは労働関係に関する機密に接する監督的労働者など会社の利益を代表する立場にある者が参加するものは労働組合に当たらないとしていることに関して、民間ではその範囲を労使交渉で決めており、公務においても同様にすべきというものである。

- (5) 以上のことから、判決の内容に関して、全面的に評価できるものとは言えないものの、第一義的には、判決に基づく職員団体の登録の確認により、取り消し処分以降、侵害されてきた結社の自由と団体の基本的な権利が復元されるとともに、組合運営及び労使関係の正常化に寄与するという観点から、本判決の確定と被告側の誠実な対応、規則の早急な改正、法制度の改革に向けた対応を求めるものであり、結社の自由委員会における適切な判断を要請する。

#### 4．不当労働行為の救済手続き（652項(f)関係）

- (1) 現行の法制度は、従事している職務の相違により公務員の労働関係と、団体としての組合の権利を異なる扱いとしている。具体的には、団体に対する適用法令が、国家公務員法と国営企業労働関係法、地方公務員法と地方公営企業労働関係法と異なっている。このことにより、例えば同一の機関・組織に所在し、同一の事由に基づく労使間の紛争について、これを救済する手段が適用される団体と適用されない団体が存在することになる。

つまり、提訴で指摘した事項は、個人としての公務員に対する組合結成・活動に対する侵害への規制の問題ではなく、「組合としての、団体に係わる目的達成のための権利」の問題として、職員団体が労働組合法を適用除外され、団結権の制約を受けていることから生じている権利問題である。

- (2) 例えば、1996年6月鹿児島県・有明町長は、地方公務員法に基づく職員団体と、地方公営企業労働関係法に基づく現業評議会に対して、共通の勤務条件である一週当りの勤務時間の延長を提案し、正常な労使交渉・合意を踏まえることなく、同年7月から強行実施した。

これに対し、紛争の救済を法制度上、認められている現業評議会のみが鹿児島県地方労働委員会に対して不当労働行為の救済申立てを実施した。結果としては、「今回の問題について団体交渉が妥結しなかったことに鑑み、今後は勤務時間等重要な労働条件については、関係法及びこれまでの労使慣行を尊重し、団体交渉を経て決定する」ことで労使間の和解が成立している。

一方、職員団体については、「正常な労使交渉・合意を踏まえることのない使用者による一方的な勤務条件の変更に関する強行」に対して法的救済手段が存在しないことから、一切の救済措置がとられなかった。

- (3) したがって、このような不当労働行為は、明らかに団結権の侵害行為であり、これを排除しえない、またはこれに対する救済手段を行使できない職員団体制度は、87、98号条約に違反するものであり、基本的には労働組合権の保障を民間と同様に取り扱うための法制度改革を強く求めるものである。

#### (4) ILO結社の自由委員会への追加情報（日本政府）

2003年1月6日

##### 結社の自由委員会 公務員制度改革案件 日本政府追加情報

日本政府は、現在結社の自由委員会に係属中の公務員制度改革案件（第2177号、第2183号事案）に関し、追加情報を提出する。

日本政府は、今後も更に十分な検討を行った後、結社の自由委員会における審議に資する情報を引き続きILOに提供していく所存である。

また、日本政府は、公務員の労働基本権をはじめとする各般の問題について、ILOと長年にわたり対話を重ねてきたところであり、そのような中で、公務員制度については、第87号条約および第98号条約に沿うよう適切な実施を図ってきたところである。このような日本政府の立場を理解して頂くべく、先般の中間報告の内容について今後更に検討を行った上で、これに対する当方の見解をまとめ次第提出したいと考えているところである。

公務員制度改革の検討については、現在、職員団体をはじめとする関係者と交渉・協議を継続しているところである。政府としては、2003年中に国家公務員法等の改正案を提出することを目標としているが、法案が国会に提出された際には、法案の内容をはじめとする改革の考え方についてILOに対しても引き続き情報提供を行うつもりである。

特定独立行政法人に関し、以下のとおり追加情報を提供する。

(1) 2002年9月16日付け政府見解で示したとおり、政府は、行政改革を進める中で、政策の企画機能と実施機能の分離という観点から、執行事務について独立行政法人化を進めている。

これに伴い、特定独立行政法人の職員（身分は公務員）となる者については、国営企業の職員と同様に、「国営企業および特定独立行政法人の労働関係に関する法律」（以下「国営法」という。）が適用され、労働協約締結権を含む団体交渉権が認められることとなる。

(2) これまでの特定独立行政法人への移行状況についてみれば、2001年4月に国立博物館や美術館、研究所等の事務が52の特定独立行政法人に移行し、2002年4月には駐留軍労務者の労務管理等事務が、同年9月には自動車検査の事務が、それぞれ特定独立行政法人に移行した。また、統計センター、造幣局および印刷局についても、2003年4月から特定独立行政法人に移行することとなっている。

さらに、2004年4月から国立病院・療養所を特定独立行政法人に移行するための法律が2002年12月に成立している。

このように、執行事務の独立行政法人への移行を拡大することにより、労働協約締結権を含む団体交渉権が認められる公務員の範囲は拡大している。

(3) 勧告部分の(c)に関し、特定独立行政法人に移行した職員は、国営企業および特定独立行

政法人の労働関係に関する法律により、労働組合を結成する等の権利を保障されている。

(参考)

「職員は、労働組合を結成し、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。」(国労法第4条第1項)

## (5) ILO第87号・第98号条約

### 結社の自由及び団結権の保護に関する条約（第87号条約）

#### 第1部 結社の自由

##### 第1条

この条約の適用を受ける国際労働機関の各加盟国は、次の諸規定を実施することを約束する。

##### 第2条

労働者及び使用者は、事前の許可を受けることなしに、自ら選択する団体を設立し、及びその団体の規約に従うことのみを条件としてこれに加入する権利をいかなる差別もなしに有する。

##### 第3条

- 1 労働者団体及び使用者団体は、その規約及び規則を作成し、自由にその代表者を選び、その管理及び活動について定め、並びにその計画を策定する権利を有する。
- 2 公の機関は、この権利を制限し又はこの権利の合法的な行使を妨げるようないかなる干渉をも差し控えなければならない。

##### 第4条

労働者団体及び使用者団体は、行政的権限によって解散させられ又はその活動を停止させられてはならない。

##### 第5条

労働者団体及び使用者団体は、連合及び総連合を設立し並びにこれらに加入する権利を有し、また、これらの団体、連合又は総連合は、国際的な労働者団体及び使用者団体に加入する権利を有する。

##### 第6条

この条約第2条、第3条及び第4条の規定は、労働者団体及び使用者団体の連合及び総連合に適用する。

##### 第7条

労働者団体及び使用者団体並びにそれぞれの連合及び総連合による法人格の取得については、この条約第2条、第3条及び第4条の規定の適用を制限するような性質の条件を付してはならない。

##### 第8条

- 1 この条約に規定する権利を行使するに当たっては、労働者及び使用者並びにそれぞれの団体は、他の個人又は組織化された集団と同様に国内法令を尊重しなければならない。
- 2 国内法令は、この条約に規定する保障を阻害するようなものであってはならず、また、これを阻害するように適用してはならない。

##### 第9条

- 1 この条約に規定する保障を軍隊及び警察に適用する範囲は、国内法令で定める。
- 2 国際労働機関憲章第19条8に掲げる原則に従い、加盟国によるこの条約の批准は、この

条約の保障する権利を軍隊又は警察の構成員に与えている既存の法律、裁定、慣行又は協約に影響を及ぼすものとみなされない。

#### 第10条

この条約において「団体」とは、労働者又は使用者の利益を増進し、かつ、擁護することを目的とする労働者団体又は使用者団体をいう。

#### 第2部 団結権の保護

#### 第11条

この条約の適用を受ける国際労働機関の各加盟国は、労働者及び使用者が団結権を自由に行使することができることを確保するために、必要にしてかつ適当なすべての措置をとることを約束する。

#### 第3部 雑則

#### 第12条～第21条

(以下略)

#### 団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約(第98号条約)

#### 第1条

- 1 労働者は、雇用に関する反組合的な差別待遇に対して十分な保護を受ける。
- 2 前記の保護は、特に次のことを目的とする行為について適用する。
  - (a) 労働組合に加入せず、又は労働組合から脱退することを労働者の雇用条件とすること。
  - (b) 組合員であるという理由又は労働時間外に若しくは使用者の同意を得て労働時間内に組合活動に参加したという理由で労働者を解雇し、その他その者に対し不利益な取扱をすること。

#### 第2条

- 1 労働者団体及び使用者団体は、その設立、任務遂行又は管理に関して相互が直接に又は代理人若しくは構成員を通じて行う干渉に対して十分な保護を受ける。
- 2 特に、労働者団体を使用者又は使用者団体の支配の下に置くため、使用者若しくは使用者団体に支配される労働者団体の設立を促進し、又は労働者団体に経理上の援助その他の援助を与える行為は、本条の意味における干渉となるものとする。

#### 第3条

前各条に定める団結権の尊重を確保するため、必要がある場合には、国内事情に適する機関を設けなければならない。

#### 第4条

労働協約により雇用条件を規制する目的をもって行う使用者又は使用者団体と労働者団体との間の自主的交渉のための手続の十分な発達及び利用を奨励し、且つ、促進するため、必要がある場合には、国内事情に適する措置を執らなければならない。

#### 第5条

- 1 この条約に規定する保障を軍隊及び警察に適用する範囲は、国内の法令で定める。
- 2 国際労働機関憲章第19条8に掲げる原則に従い、加盟国によるこの条約の批准は、この条約の保障する権利を軍隊又は警察の構成員に与えている既存の法律、裁定、慣行又は協約に影響を及ぼすものとみなされない。

#### 第6条

この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利又は分限に影響を及ぼすものと解してはならない。

#### 第7条～第16条（最終条項）

（以下略）



## 第 2 部

# 資 料



# 1．新たな人事制度の設計の考え方について（議論のたたき台）

（行政改革推進事務局）

## 1．行政改革における公務員制度改革の位置付け

我が国の行政を取り巻く状況：右肩上がりの経済成長の終焉、社会経済情勢が激しく変化、価値観の多様化。

政府の政策立案・実施のトータルの質が厳しく問われている。

このような中、政府は行政改革を最重要課題として位置付け、中央省庁改革において、内閣機能の強化を主眼とし、「組織」の面で積極的な改革を推進してきたところ。

今般の公務員制度改革は、組織改革の意義を十分に達成するため、「組織」を支える「人」に着目した改革として、真に国民本位の機動的で効率的な質の高い行政を実現するため、公務員の意識・行動原理に大きな影響を及ぼす公務員制度を抜本的に改革するもの。

その際、労働基本権の制約に対する適切な代償措置を確保するとともに、職員の納得性の向上を重視。このことは、公務の能率の向上にも寄与。

## 2．公務員制度の現状

行政に対する様々な課題（硬直的な企画立案、非効率な業務遂行など）が指摘される中、現行の公務員制度の運用は、国民本位の行政の実現という観点からは必ずしも適切ではない。

適切な行政運営の実現のため、本来人事制度の設計・運営に当たるべき内閣が自ら十分に責任を果たさず、人事院に過度に依存している状況。

- ・各府省による適材適所の人事管理を阻害し、機動的・弾力的な行政運営を制約。
- ・職員とのコミュニケーションの充実に向けての内閣全体の努力を怠らせ、職員と人事当局等の間に隔たりが生じ、職員にとって納得性の高いシステムとなっていない。

## 3．今回の新人事制度における改革の方向

### (1) 内閣の主体的な人事制度の設計・運営の実現と人事院の役割

公務員の人事制度の設計・運営は、適切かつ国民本位の行政運営の実現のための基盤。

国民に対して行政運営の責任を有する「内閣」が、中央省庁改革の主眼である内閣主導の理念の下、責任をもって人事制度を設計し、人事管理の事務の統一保持のため必要な総合調整機能を充実させることが適当。

注) 内閣は、

選挙によって選出された国会議員の中から国会の議決により指名された内閣総理大臣によって編成される機関である、とともに、

国会に対して、行政権の行使について連帯して責任を負う機関である。

各主任大臣は、分担管理する行政事務の運営に責任を負うのと同様、内閣全体として行う人事制度の設計・総合調整の下で、人事管理についても主体的に責任を負うことが適当。

( = 「人事管理権者」として明確に位置付け。 )

一方、職員の利益の保護及び人事行政の中立性・公正性の確保は、引き続き重要。

「人事院」が、以下の役割を適切に行う仕組みとするとともに、その運用を充実・強化。

- ・勤務条件についての国会及び内閣に対する勧告又は報告
- ・国会及び内閣に対する意見の申出
- ・法律の委任に基づく人事院規則の制定
- ・行政措置要求及び不服審査
- ・人事行政改善勧告等の事後チェック等

## (2) 人事当局と職員とのコミュニケーションの充実

職員が職場の中で国民本位の行政の実現に向けて努力するためには、これまで以上に職員と人事当局等のコミュニケーションの充実を図り、職員が十分に納得できる人事管理が重要。

以下の仕組みにより、職員と人事当局等のコミュニケーションを充実。

- ・新評価制度において、評価者と被評価者（職員）との面談、評価のフィードバック
- ・救済制度の充実のため、各府省による苦情処理制度を整備するとともに、公平審査制度を充実・強化。

## (3) 労働基本権制約の代償措置の確保

公務員の労働基本権制約の代償措置の考え方の基本( = 全農林最高裁判決(昭48.4.25) )

以下の3点を挙げ、公務員が生存権擁護のための関連措置による保障を受けているとしている。

法定された勤務条件の享有

勤務条件についての人事院の国会及び内閣に対する勧告又は報告

準司法機能的性格をもつ人事院に対する職員の行政措置要求及び不服審査請求

今般の公務員制度改革においても、これらの措置を引き続き維持。

## 4. 政令、人事院規則など具体的な下位規範の設定等に当たっての考え方

### ～ 人事制度の具体的な仕組みを考えるに当たっての考慮事項

人事制度の具体的な仕組みを考える際には、人事制度を基盤として実現すべき複数の異なる目的が存在し、これらをどのようにうまく各々の人事制度の中に調和させるかが、大きなポイント。

- ・行政の機動性・効率性の確保など、国民への適切な行政サービスの提供

(内閣の適切な人事管理を通じた機動的・弾力的な行政運営)

・行政の民主的監視や国民に対する行政の透明性の確保

(国会による人事管理に係る事項の決定)

・国民への内閣としての責任の明確化

(内閣自らによる人事制度の設計・運営)

・職員の労働基本権制約に対する適切な代償措置の確保

(勤務条件の法定、人事院の勤務条件についての勧告・報告、人事院による行政措置要求及び不服審査請求)

・行政の中立性・公正性の確保

(内閣の自律的機能と人事院による監視・是正)

人事制度に係る内閣と人事院の機能及びその相互の関係を整理するに当たっても、人事制度に求められるそれぞれの目的を見極めて、それらの目的が総体的に十分に実現されるような最適のシステムとすることが重要。

中でも、法律に基づく下位規範等をどのように決定するか(政令か、人事院規則か)については、上記のような複数の目的の存在を踏まえ、具体的な下位規範等の性格も考慮しつつ、以下のように整理。

## (1) 職員の利益の保護の関係

### <基本的考え方>

内閣が、内閣主導の理念の下、適切な行政運営を実現していくためには、行政運営を支える公務員の人事制度の設計・運営について、自ら責任を持って行うことができる枠組み(=内閣自らが政令で定める)とすることが必要。

一方、職員の利益の保護は引き続き重要であり、職員の納得性を高めることは、公務の能率の向上のためにも重要。また、使用者としての性格を併せ持つ内閣が、全ての下位規範を一方向的に決定することは不適當。

下位規範で規定する内容が職員の利益に及ぼす影響の度合に応じ、職員の利益の保護をその任務とする人事院の適切な関与等を組み合わせた適切な仕組みとすることが必要。

### <事項の性格に応じた具体的な仕組み>

#### (1) - 人事管理を行うに当たっての基準・手続(勤務条件の観点から整理)

##### ア. 給与、勤務時間等の勤務条件

憲法上、勤労条件(賃金、就業時間、休息等)に関する基準は法定することとされており、また、全農林最高裁判決における勤務条件の法定の趣旨からも、国家公務員の勤務条件そのものは基本的には法律事項。

これらを下位規範に委任する場合であっても、職員の利益の保護を任務とする人事院が直接決定することが、職員の納得性を高める上で適當であり、人事院規則に委任。

### 【類 例】

- ・給与法より委任される基本給月額を決定する場合の基準、勤務時間法より委任される勤務時間の割り振りの基準等、憲法の勤労条件に当たる事項を法律により下位規範に委任しているもの

### 【仕組み】

- ・勤務条件については、法律で規定。
- ・勤務条件（特に給与水準決定）に際して、人事院勧告制度を設置。
- ・下位規範に委任する場合には人事院規則に委任。
- ・個別具体的な問題に対しては、人事院に対する行政措置要求及び不服審査請求の制度を用意。（行政措置要求及び不服審査請求の手続を改善。）

イ．機動的・効率的な行政運営を行うためのものであって、ア．以外の事項

人事制度のうち、勤務条件ではないものについては、＜基本的考え方＞で整理した趣旨に則り、機動的・効率的な行政運営を実現する上で重要であることを踏まえ、内閣自らが政令で定めることが基本。

さらに、勤務条件に与える影響の度合に応じて、人事院の関与について、以下のとおり整理。

イ - 1．能力本位の人事管理を行うための基準など、人事管理権者が機動的・効率的な行政運営を行うためのものであるが、個々の職員の勤務条件を決定する際のプロセスにおける基準・手続である事項

### 【類 例】

- ・職員個人の基本給を決定する際の能力等級への格付けの基準・手続（＝昇格基準、能力評価の基準となる職務遂行能力基準、能力評価の手続等）
- ・職員個人の業績給を決定する際の業績評価の手続

### 【仕組み】

- ・基本的原則となる内容を法律で規定。
- ・下位規範で定める場合、政令で定めることを基本としつつ、勤務条件を決定する際のプロセスにおける基準・手続でもあるため、制定に際しての事前協議等人事院の特別な関与を制度上設けることにより、職員の納得性を向上。
- ・個別の評価に際しては面談、評価結果のフィードバックや苦情処理制度による職員と人事管理権者（評価者）の意思疎通の仕組みを導入。
- ・行われた措置が結果として勤務条件又は不利益処分に該当する場合：職員は当該勤務条件について人事院に対して行政措置要求でき、当該不利益処分について人事院に対して不服審査を要請。また、人事行政改善勧告等により、人事院が是正を図ることが可能な枠組み。

イ - 2．効率的な人事配置を行うための基準など、人事管理権者が機動的・効率的な行政運営を行うためのものであって、個々の職員の勤務条件を決定する際のプロセスにおける基準・などではないが、勤務条件に関係する可能性がある事項

## 【類 例】

- ・適材適所の人事配置を実現するための任用に際しての基準（＝職務分類の基準等）
- ・人事管理の基盤となる能力等級制度の確立に係る基準（＝組織分類の基準等）

## 【仕組み】

- ・基本的原則となる内容を法律で規定。
  - ・下位規範で定める場合、政令で定めることが基本。
  - ・これらの法令の制定改廃に係る意見の申出、人事行政改善勧告等により、人事院が是正を図ることが可能な仕組み。
  - ・個別の評価に際しては面談、評価結果のフィードバックや苦情処理制度による職員と人事管理権者（評価者）の意思疎通の仕組みを導入。
  - ・行われた措置が結果として勤務条件又は不利益処分に該当する場合：職員は当該勤務条件について人事院に対して行政措置要求でき、当該不利益処分について人事院に対して不服審査を要請。また、人事行政改善勧告等により、人事院が是正を図ることが可能な仕組み。
- (1) - 行政措置要求、不服審査請求等の各種救済制度の手続（＝（１）- 以外に、下位規範への委任が必要となると考えられる事項）
- 法律で規定するが、下位規範に委任する場合には、準司法機関的性格を有し、かつ、第三者である人事院が、人事院規則で制定することとする。

## (2) 中立性・公正性の関係

### <基本的考え方>

中立性・公正性の確保については、それが損なわれた場合の具体的な是正の手法を含め、トータルの仕組みとして適切に中立性・公正性が確保されるかが判断されるべきもの。

内閣が適切な行政運営を実現していくためには、中立性・公正性の確保に係る下位規範についても、政治的行為の禁止又は制限に関する事項を除き、行政運営を支える公務員の人事制度の設計・運営について、内閣が中立性・公正性の確保を含めて自ら責任を持って行うことが必要であり、内閣自らが政令で定める仕組みとする。

例えば、これまで包括的に人事院規則等に委ねてきた採用試験制度の企画立案は、内閣が主体的に行う形に転換する。

この場合にも、法令の制定改廃に係る意見の申出等による人事院の監視・是正を図ることとする。なお、中立性・公正性の確保のための是正の手法としては、例えば、人事院による人事行政改善勧告（事後チェック）の仕組みがあるが、同勧告は、中立性・公正性の観点に限らず一度も発動されたことがなく、これを適切に発動することも重要。

中立性・公正性に係る下位規範についても、内閣自らが政令で定めることを基本としつつ、中立性・公正性の確保及びそれが損なわれた場合の是正等の具体的な措置として、人事院の適切な関与（人事院の特別の関与、法令の制定改廃に関する意見の申出、人事行政改善勧告等）の適切な組み合わせを検討。

## 2. 「対策本部」2002年5月～12月の取組み経過

### 5月10日 連合民間構成組織への署名協力の要請行動完了（「対策本部ニュース」 88）

この時点で、民間組合の取組み決定状況は、各県署名運動委員会を通じた横割り25組合、産別縦割り9組合、検討中19組合、となる。

### 5月15日 行革推進事務局長に「行政職に関する新人事制度の原案（2次）」の交渉・協議と国公法改正作業との関係質す（ 89）

西村事務局長は、「2次原案をベースに法律案や下位法令・規則、運用ルールをつくる」とし、法律案の内容提示は早くても秋以降になる、交渉・協議は誠実に対応する、とこたえる。「労働基本権制約に代わる相応の措置」の内容も、「法案提示前に余裕を持って組合に提示」を約束した。

### 5月17日 第90回ILO総会派遣団打ち合わせ会議

### 5月22日～6月6日 「公務員制度改革」に関する市民アンケート実施

「行政と公務員に国民が何を求めているか」をテーマに9都府県で街頭での面接調査実施、3,220人から回答。回答結果は、行政の不祥事に、ほとんどの市民から厳しい批判が寄せられ、9割がキャリア制度、天下りの禁止・再検討を求め、公務員制度改革の検討では、75%が「公務員組合と国民が参加した制度改革」を求めている。

### 5月24日 行革推進事務局と「2次原案」の「能力等級制度」めぐり交渉・協議開始（ 90）

交渉に先立ち、「労働基本権制約に代わる相応の措置」、行政職以外の職種の取り扱い、について早期提示を求めたが、推進事務局の見解は「できるだけ早期に示す」にとどまった。新人事制度の基礎である「能力等級制度」について、職務分類との関係、等級別人員枠の決定主体などその意義や基本的考え方を質すが、不明確な説明に終始した。

### 5月31日 2次原案の「任用制度」で第2回交渉・協議（ 91）

「種採用職員を優遇するのが狙いではないか」として、任用の基本的考え方・職務分類・任用制度の中身・管理職等の登用審査について質す。「あらかじめ定められた明確な基準」等に関する推進事務局の見解は、不透明。

### 6月2～17日 「対策本部」が第90回ILO総会に代表団を派遣（ 94）

### 6月5日 2次原案の「能力等級制度」「任用制度」で第3回交渉・協議（ 92）

能力等級制度と任用制度の関係について、「制度導入の理由」を再度質す。推進事務局の

見解は、等級格付と配置の関係が未整理なことが露呈した。

#### 6月7日 請願署名の第1次集約分として372万筆を国会に提出 ( 94)

「透明で民主的な公務員制度改革を求める請願署名」の第1次集約分3,723,617筆の署名簿を、民主・社民・自由各党紹介議員を介して衆参両院に提出した。18時から、連合との共催で中央集会を社会文化会館ホールで開催、約1,000人が参加し、国会請願デモを行った。

#### 同 署名運動の統一キャンペーン企画の一環として街頭大型ビジョンによる意見広告開始

請願署名への協力を呼びかける連合・連合官公部門の意見広告が全国8都市（札幌・仙台・東京新宿・横浜・名古屋・大阪・広島・福岡）で放映開始された。期間は7月6まで。

#### 6月11日 ILO条約勧告適用委員会で98号条約の適用に関して日本案件を個別審査 ( 95)

ILOの条約勧告適用委員会が開催され、日本政府代表は冒頭陳述で、労働基本権の制約を現行のままとした理由をのべ、さらに「職員団体との誠実な交渉・協議を91回行った」と回数を披露して「誠実さ」をアピールした。労働側から中嶋連合国際局長が意見表明。各国労働側も日本政府を厳しく追及した。

#### 6月12日 2次原案の「免職・降格の基準・手続き」で第4回交渉・協議 ( 97)

「免職・降格の基準を人事管理権者が一方的に制度設計できるのか」質す。推進事務局に「能力等級・職・任用・分限等の基本的考え方」を文書で示すよう要求し、交渉・協議中断。

#### 6月13日 ILO条約勧告適用委員会で労働側の主張受け入れた議長集約確認 ( 98)

議長集約は、賃金労働条件決定システムが決定過程への公務員労働者の参加を制限していることに懸念表明、98号条約は、国家権力の直接的な行使・国家の運営に関与しない公務員には適用されると指摘、政府に、公務員制度改革を通じ、団体交渉での雇用条件決定を目標とし、十分な協議を求めている。

#### 6月21日 ILO条約勧告適用委員会の審議結果について連合が事務局長談話発表 ( 99)

談話では、98号条約の適用制限の拡大解釈を批判している、日本政府に労働基本権制約の政策を改め、国際労働基準を満たした公務員制度の確立を求めている、などと高く評価。

#### 6月29、30日 全国統一キャンペーン行動実施、連合会長・3野党幹事長が街頭で訴え

署名運動の推進に向けて全国各地で市民への呼びかけが行われ、統一ビラ・ティッシュの配布、街宣行動、駅頭での演説、署名活動を実施。中央では29日、JR新宿駅頭で街頭演説、1千万署名への協力を訴える。

#### **7月4日 「対策本部」正・副本部長及び書記長会議を開催**

ILO対策など署名集約踏まえた今後の取り組みを協議。対策本部長と各構成組織委員長連名で、全組合員に向け「署名達成へ最後の奮闘訴え」を発すことを確認する。

#### **7月15日 推進事務局との交渉・協議再開、「採用試験の見直し案」・2次原案の「人事制度の基本的考え方」で第5回交渉・協議 (102)**

「採用試験の抜本改革の在り方について(案)」の説明を受ける。「天下りの大臣承認制に関わる石原大臣の国会答弁」を質す。能力等級・職・任用分限等の「基本的考え方」の説明を受けるが、不明な点があるため文書での提示求める。

#### **7月18日 連合が官房長官に、ILO議長集約踏まえ民主的な公務員制度改革を要請 (103)**

連合が提出した小泉総理大臣宛要請書では、公務員労働者との協議・交渉を通じて労働条件が決定されるよう公務員制度を改善する、ILO98号条約における適用制限の拡大解釈を変更する、ILOへの報告の際、事前に関係者と協議する、等を求めている。

#### **7月25日 行革推進事務局と第6回交渉・協議、「採用試験の抜本改革(案)」への質問書を提出、「能力等級制度の基本的考え方」では再協議 (105)**

「採用試験の抜本改革(案)」について、内閣が企画立案することの問題点、情実採用の危険性、を指摘、次回に改めて回答求める。「在職期間の長期化」「人事制度の基本的考え方」について見解質す。

#### **8月2日 行革推進事務局と第7回の交渉・協議、「採用試験の抜本改革」の推進本部決定に抗議、新給与制度論議の前提となる質問に回答なく、具体的議論に入れず (106)**

行革推進本部がこの日、「採用試験の抜本改革の在り方」を決定したことに、「一方的な決定で極めて遺憾」と抗議した。また、新給与制度の論議の前提となる問題について、対策本部は、「勤務条件の変更を代償機関の人事院の意見の申出なしに使用者が見直すなら、団体交渉権を返すべきだ」と主張、この日の交渉・協議を打ち切る。

#### **8月19日 民主的な公務員制度改革を求めるラジオCMの放送開始**

キャンペーン企画の一環として連合のラジオCM枠(文化放送ネット・34放送局)のなかで30秒のスポットCMの放送始める。9月まで継続。

#### **8月30日 「対策本部」第19回書記長会議を開催、ハガキ行動やILO対策など当面の取り組み協議**

**8月30日 行革推進事務局の堀江新事務局長と初交渉、「民主的公務員制度改革を求める決議」16,337枚を提出 ( 109)**

各構成組織が単組・支部など下部組織単位に取りまとめた「民主的公務員制度改革を求める決議」16,337枚を提出し、要請事項の実現を求めた。また、十分な交渉・協議を保障するよう求め、「見切り発車」での作業にクギをさした。

**9月9日 行革推進事務局と「評価制度」で第8回交渉・協議 ( 110)**

「人事院の意見の申出の在り方」で推進事務局は、「内閣法12条の企画立案権に基づいて作業を進めている」として、代償機能形骸化の見解を示す。対策本部は給与制度の議論を保留。「評価制度」について見解質す。

**9月13日 行革推進事務局と「評価制度」で第9回交渉・協議、「評価結果の本人開示」「苦情処理」で溝埋まらず ( 111)**

評価制度について引き続き交渉・協議を行い、「評価結果の本人開示」について見解質す。推進事務局は「本人に評価結果を開示するかどうかは、能力評価、業績評価それぞれの趣旨を踏まえ必要な範囲で示したい。フィードバックの範囲は引き続き検討したい」などとし、「苦情処理のあり方」を含め溝は埋まらなかった。

**9月19日 行革推進事務局と「組織目標・行動規準」「人材育成」で第10回交渉・協議、「職員参加」と「本人希望の尊重」を追及 ( 112)**

**9月24、25日 国際労組代表が政府・政党に「国際労働基準に沿った改革」を要請 ( 113)**

国際キャンペーンのため来日したウルフ・エドストレームILO理事、ガイ・ライダーICFTU（国際自由労連）書記長、ハンス・エンゲルベルツPSI（国際公務労連）書記長、ロバート・ハリスEI（教育イタナショナル）事務局長上級顧問、デビット・コックロフトITF（国際運輸労連）書記長らが福田官房長官・石原行革担当大臣・坂口厚生労働大臣をそれぞれ訪ね、日本の公務員の労働基本権を確立するよう強く要請した。また、民主・社民・自由・自民・公明各党の党首らにも同趣旨の要請を行った。

**9月25、27日 「国際シンポジウム」を開催、ILO理事や国際労働組合組織代表が参加、国際基準に基づき労働基本権確立求める ( 113)**

連合との共催で「公務員の労働基本権確立・民主的な公務員制度改革をめざす国際シンポジウム」が東京・銀座ガスホールで開かれ 300 人が参加した。ILO理事をはじめ国際労働組合組織代表ら 5 人が参加。ICFTU（国際自由労連）書記長の報告・問題提起やパネルディスカッションで、国際的観点からわが国の公務員の労働関係の問題点や公務員制度のあり方等について議論が交わされた。27日には、大阪会場（三井アーバンホテル大阪ベイタワー）でも

同趣旨のシンポジウム。主催団体に連合近畿ブロックも加わる。

### 9月30日 請願署名の最終集約数は、10,456,117筆にのぼる

4月中旬に開始した「透明で民主的な公務員制度改革を求める請願署名」は、最終的に10,456,117筆を集約した。内訳は、連合官公部門構成組織分9,125,432筆、19縦割民間組合・47都道府県分1,311,692筆、その他公務員組合等18,993筆。このうち第1次集約の372万筆は、通常国会開会中の6月に提出済み。

### 10月3日 行革推進事務局が「行政職(一)以外の能力等級制度・評価制度等の考え方」を説明 (114)

行革推進事務局は、「各職種の職員についても能力等級制度を基礎とする新人事制度の導入が適切かつ必要」として、能力等級制度・評価制度などの内容を提示した。「職種の特性等を十分踏まえ弾力的対応が可能となる制度設計を行う」と説明。対策本部は、目標設定の取扱いや能力等級表のイメージなど疑問点を質す。

### 10月17日 臨時国会控え連合事務局長らが衆参両院議長に、公正・透明な公務員制度改革案作り求め要請 (115)

草野連合事務局長をはじめ対策本部の丸山本部長、北岡・榊原・橋爪各副本部長は、臨時国会への署名の提出に先立ち、衆参両院議長・副議長に対し公務員制度改革大綱の撤回など請願趣旨の実現に特段の努力を要請した。

### 同 全国から5,000人参加して中央集会を開催、地域・民間集約の署名130万人分を国会提出 (115)

18時から中央集会を開催、全国的に取り組んだ請願署名の提出と今後の取り組み(「大型はがき」での地元選出国會議員要請行動等)を意思統一。集会に先立ち15時30分から構成組織書記長・都道府県責任者合同会議を開催し、「はがき行動・各県集会・ブロック別上京要請行動」の推進に向け協議。

### 10月18日 地域・民間集約の署名130万人分を国会提出 (115)

250人が参加して署名提出行動に取り組む。集約した署名簿のうち第1陣として地域・民間組合からの130万人分を民主・社民・自由各党237人の紹介議員に託し、国会に提出した。

### 10月23日 行革推進事務局が評価制度の「試行」の考え方を提示、「試行の枠組みは合意に基づいて実施」を確約 (116)

行革推進事務局が「評価制度の検討の進め方について(案)」を提示し、試行のスケジュール 平成15年度に部分施行【主要課題の検証】(行政職中心・全府省・一部職員)、16年度に

本格試行【制度設計の完成】(全職種)、17年度に全面試行【運用のための微調整】(全職員)、試行内容の当面の検討体制(勉強会の開催) 主要検討課題、を説明。対策本部は、「能力・業績評価の試行は、十分な交渉・協議と合意が前提」との約束求め、「試行の枠組みについて合意したうえで試行に入りたい」と確約させた。

**10月24日 行革推進事務局室長と2次原案で締めくくりの交渉・協議 64の質問事項提出し、「主語入れ文書(議論のたたき台)」に関わって労働基本権の論議約束させる (117)**

対策本部書記長クラス交渉委員らが、行革推進事務局春田室長と交渉。11回に及ぶ交渉・協議を締めくくる64の質問事項を提出し、文書回答を求めるとともに、「新人事制度の設計の考え方について(議論のたたき台)」の説明を受けた。「たたき台」が「労働基本権の制約に代わる相応の措置」として位置づけられていることから、今後、労働基本権問題について本格的な交渉・協議を約束させた。

**10月31日 「主語入れ文書」で2回目の行革推進事務局交渉実施、室長が労働基本権制約の明確な根拠示せず、交渉中断 (118)**

「主語入れ文書(議論のたたき台)」で2回目の交渉。「労働基本権制約を維持することとした理由」の提示を求めたが、行革推進事務局側は、大綱決定の経過とその内容を繰り返すばかり。このため、明確な見解が示されるまで「主語入れ文書」の交渉・協議を中断した。

**11月1日 地元選出国會議員への大型はがき要請行動開始**

全国の職場で大型はがき行動をはじめ。期間は12月までの2ヶ月とし、職場所在地の衆議院小選挙区の国会と県内出身の衆議院議員及び参議院議員とし、職場組合員の生の声を記載して投函、「大綱」の撤回と民主的な公務員制度改革を要請した。

**11月18日 対策本部会議を開催し、ILO勧告踏まえた取り組みを協議**

**11月19日 請願署名の残り540万人余分を民主・社民・自由各党の紹介議員を通じて衆参両院に提出**

**11月20日 連合・連合官公部門が「ILO勧告緊急報告集会」、政府にILO勧告の全面实施・「大綱」撤回と、労働基本権の保障へ協議開始求める、集会后記者会見 (119)**

現地時間20日のILO理事会で、提訴に関する「結社の自由委員会報告」が採択される情勢を受け、19時から総評会館で「11.20 ILO勧告緊急報告集会」を開催。構成組織の事務局を中心に100人が駆けつけた。草野連合事務局長は、ILO勧告について「労働側の主張を全面的に受け入れたもので、政府の労働基本権制約維持の再検討を求めている。これは公務員制度改革大綱の撤回を政府に迫ったものとして、100%の成果を得た」と高く評価した。

集会後、記者会見で連合事務局長談話を発表。政府に対し、「勧告にしたいがい、ILO条約に則った公務員制度改革を行うとの表明」「労働基本権の付与に向けた協議の開始」を求めた。

#### 11月21日 ILO理事会、日本案件を正式採択 ( 121)

現地時間21日、ILO理事会は、持ち越されていた日本案件を結社の自由委員会報告通り正式に採択した。ILOの勧告では、日本政府に対し、第1に「公務員に対する労働基本権の現行の制約を維持する」考え方を再検討するよう求め、第2に「法令を改正してそれを結社の自由の原則に適合させる観点から、全ての関係者と全面的で率直かつ有意義な協議が直ちに実施されるよう強く要請」している。

採択に先立って日本政府側の理事は、勧告は日本の実情の理解に欠け、承服しがたい「中間報告」であり、今後さらに慎重な検討を期待する、などと発言した。労働側の伊藤理事は、

日本の労働組合運動に勇気を与える報告・勧告をまとめた結社の自由委員会に感謝する、連合・連合官公部門連絡会として、直ちにこの勧告を受け入れた公務員制度改革を行うための誠実な協議を実現するよう日本政府に申し入れたい、と労働側の立場を表明した。

#### 11月25～29日 各県上京団による地元議員要請行動を実施、地方連合会会長はじめ延べ600人が参加 ( 122)

要請行動は、ILO勧告を全面的に実施し「公務員制度改革大綱」を撤回して、ILO基準に沿った公務員制度に改革すること、キャリア官僚制度を廃止し、天下りを全面的な禁止すること、などについて、理解と協力を得るため実施したもの。地方連合会の会長や官公部門構成組織の代表ら47都道府県から5日間で延べ600人が参加、衆参両院議員686人に要請した。

#### 11月29日 連合会長と3野党幹事長が共同で官房長官に「ILO勧告の全面実施、大綱の再検討」を申入れ、1万人が参加して中央行動を実施 ( 123)

「透明で民主的な公務員制度改革を求める11.29中央行動」実施。15時50分から連合会長・連合官公部門代表委員・3野党幹事長が官房長官に会い、ILO勧告を全面的に受け入れ「公務員制度改革大綱」を再検討するよう申し入れた。18時から連合との共催により日比谷野外音楽堂で1万人が参加して中央集会を開催、国会と一般コースに分かれてデモ行進した。

#### 12月15～20日 次期通常国会見据え3野党(衆参両院から7議員)・連合がILOに調査団派遣 ( 124)

ILO本部の担当者から今回の勧告の背景・内容について直接事情聴取した。民主党から山元勉・島聡衆議院議員、池内修次参議院議員、自由党から中塚一宏衆議院議員、大江康弘参議院議員、社民党から日森ふみひこ衆議院議員、又市征治参議院議員が参加。事情聴取のなかで、ILOのジャビリエ国際労働基準局長らは、「日本政府への勧告は最終的な結論であり、新たな情報提供があっても揺らぐことはない」と言明した。

12月16日 片山総務大臣に「ILO勧告の受け入れ」を申入れ ( 125)

片山大臣に、「現行公務員制度をILO条約に適合すべく協議の早期開始」を申し入れ。次期ILO理事会までに回答するよう求める。

12月18日 1年ぶりに石原行革担当大臣と交渉、ILO勧告を踏まえ「大綱」の撤回求める  
( 126)

石原大臣に「勧告を受け入れ『労働基本権制約維持』を決めた『大綱』の撤回」を申入れ。

### 3 . 要請書 ・ 申入書

(1) 総理大臣宛要請書

2002年7月18日

内閣総理大臣

小泉 純一郎 様

日本労働組合総連合会  
会長 笹 森 清

#### 公務員制度改革についての要請書

6月に開催されたILO総会の条約勧告適用委員会においては、日本の公務員制度の問題が個別審査の対象となり、別紙のとおり、議長の集約が行われました。ついては、この審査にいたる経過と議長集約を踏まえ、公務員制度改革では以下の点が実現されるよう、要請いたします。

#### 記

ILO第98号条約の公務員制度への完全適用に向けて、次のとおり改善をはかるとともに、ILOへの報告にあたっては下記のとおり対応すること。

公務員の賃金労働条件決定システムは、その決定過程から公務員労働者の参加が大幅に制限されているが、ソーシャルパートナーである公務員労働者との協議・交渉を通じて労働条件が決定されるよう公務員制度を改善すること。また、法制化作業にあたっては、関係組合と十分交渉・協議を行うこと。

98号条約は、国家権力の直接的な行使や必須の業務に携わることが限られた公務員に限定して適用制限を認めているのに対し、日本政府はこれを拡大解釈し一律全面的に制限しているが、この政策を変更すること。

議長集約は、条約の全面的な適用を保障するために実施済みの措置、及び予定されている措置について日本政府に報告を求めているが、報告に当たっては事前に関係者と十分協議を行うこと。

以 上

(2) 衆議院議長宛要請書

2002年10月17日

衆議院議長

綿貫 民輔 様

日本労働組合総連合会  
会 長 笹森 清  
連合官公部門連絡会  
代表委員 北岡 勝征  
代表委員 榊原 長一  
代表委員 石川 正幸  
代表委員 橋爪利昭紀  
代表委員 丸山 建藏

公務員制度改革に関する要請

日頃よりのご指導ご鞭撻に心から感謝申し上げます。

国の基本的枠組みである公務員制度改革は、広く国民的な議論と英知を結集し、合意に基づいて進められなければなりません。一部政治家と官僚によって密室で行われるとすれば言語同断です。

私たちは、「公務員制度改革大綱」の撤回と、公務員の労働基本権を確立し、21世紀社会にふさわしい透明で民主的な公務員制度改革を実現することを求めています。「大綱」は、公務員の労働基本権を引き続き制限したまま、使用者の人事管理権限のみを強めようとしています。マスコミや各界有識者から厳しく批判されているように、依然として特権的官僚制度を温存し、国民から批判の強い天下りを自由化するなど政・官・業のゆ着を断ちきる仕組みがとられていません。国民が求めている改革に逆行しています。

私たちは、政府が進めている公務員制度改革は国際労働基準に違反しているとしてILO(国際労働機関)に提訴しています。また、全国で請願署名運動に取り組み国民世論に訴えてきました。集約した署名数は10,456,117人にのぼり、臨時国会に提出することにしております。

貴職におかれましては、署名に託された国民の意思を国政の場で真摯に受け止め、国会への請願事項である下記の実現に向けてご尽力して頂けますよう強く要請いたします。

記

- 一 「大綱」を撤回し、国民と労働組合が参加した公正・透明な公務員制度改革案を作ること。
- 一 種試験採用者が優遇される特権的官僚制度を廃止し、政・官・業ゆ着を助長させる天下りを全面的に禁止すること。
- 一 公務員に労働基本権を保障し、対等・平等な労使関係制度を確立すること。

参議院議長宛の要請書も同文のため略。

(3) 各国会議員宛要請書

2002年11月25日

衆参両院各議員 様

日本労働組合総連合会  
会 長 笹森 清  
連合官公部門連絡会  
代表委員 北岡 勝征  
代表委員 榊原 長一  
代表委員 石川 正幸  
代表委員 橋爪利昭紀  
代表委員 丸山 建藏

ILO勧告を全面実施し「公務員制度改革大綱」の撤回と  
公正・透明で民主的な公務員制度改革を求める要請書

日頃より、私どもの運動にご指導ご鞭撻を頂き心から感謝申し上げます。

私どもは、政府の「公務員制度改革大綱」が国際労働基準に違反しているとして、ILOに提訴しました。これに対しILOは11月21日の理事会で、日本政府に対し、「公務員の労働基本権の制約を維持するとの公表した意図を再検討すべきである」として、公務員制度をILOの基準に沿ったものに改革するよう勧告を行っています。

私どもは、政府がこの勧告を全面的に受け入れ、「大綱」を撤回してILO条約に則った公務員制度改革を行うことを表明し、労働基本権を保障した公務員制度改革に向けて私どもと協議を開始するよう求めています。

こうした私どもの考えにご理解頂き、下記要求事項の実現に向けご尽力を頂きますようお願い申し上げます。

記

- (1) ILO勧告を全面的に受け入れ、公務員の労働基本権を保障した対等・平等な労使関係制度を確立すること。
- (2) ILO条約違反の「公務員制度改革大綱」を撤回し、国民と労働組合が参加した公正・透明な公務員制度改革を行うこと。
- (3) キャリア官僚制度を廃止するとともに、政・官・業ゆ着を助長させる「天下り」を全面的に禁止すること。

(4) 総理大臣宛申入書

2002年11月29日

内閣総理大臣

小泉純一郎 殿

日本労働組合総連合会  
会 長 笹森 清  
連合官公部門連絡会  
代表委員 北岡 勝征  
代表委員 榊原 長一  
代表委員 石川 正幸  
代表委員 橋爪利昭紀  
代表委員 丸山 建藏

I L O 勧告を受け入れ労働基本権を確立した民主的な公務員制度改革を求める申入書

日頃より、私どもにご指導ご鞭撻を頂き心から感謝申し上げます。

私どもは、本年2月に、政府の「公務員制度改革大綱」が国際労働基準に違反しているとして、I L O に提訴しました。これに対しI L O は11月21日の理事会で、日本政府に対し、「公務員の労働基本権の制約を維持するとの公表した意図を再検討すべきである」として「大綱」を見直し、公務員制度をI L O 条約に適合したものとすべく「すべての関係者と全面的で率直かつ有意義な協議」を直ちに実施するよう勧告を行いました。

私どもは、政府がこの勧告を全面的に受け入れ、その実現に向けて私どもと直ちに協議を開始し、その中で、公務員労働者に労働基本権を確立する方向での改革案を、次期I L O 理事会の開催時期までにとりまとめるべきものと考えます。

以上のことから、下記事項の実現に向けて最大限の努力を払われるよう強く申し入れます。

記

- 1 . I L O 勧告を全面的に受け入れ、「公務員制度改革大綱」を見直して、次期I L O 理事会の開催時期までに、公務員労働者に労働基本権を確立する方向での改革案を取りまとめること。
- 2 . 上記国際労働基準に沿った公務員制度改革案取りまとめのため、労使協議の場を直ちに設けること。

(5) 総務大臣宛及び行革担当大臣宛申入書

2002年12月16日

総務大臣

片山 虎之助 殿

日本労働組合総連合会  
会 長 笹森 清  
連合官公部門連絡会  
代表委員 北岡 勝征  
代表委員 榊原 長一  
代表委員 石川 正幸  
代表委員 橋爪利昭紀  
代表委員 丸山 建藏

I L O 勧告を受け入れ労働基本権を確立した民主的な公務員制度改革を求める申入書

日頃より、わたしどもにご指導ご鞭撻を頂き心から感謝申し上げます。

私どもは、本年2月に、政府の「公務員制度改革大綱」が国際労働基準に違反しているとして、I L O に提訴しました。これに対しI L O は11月21日の理事会で、日本政府に対し、「公務員の労働基本権の制約を維持するとの公表した意図を再検討すべきである」として「大綱」を見直し、公務員制度をI L O 条約に適合したものとすべく「すべての関係者と全面的で率直かつ有意義な協議」を直ちに実施するよう勧告を行いました。

わたしどもは、政府がこの勧告を全面的に受け入れ、その実現に向けてわたしどもと直ちに協議を開始し、その中で、公務員労働者に労働基本権を確立する方向での改革案を、次期I L O 理事会の開催時期までにとりまとめるべきものと考えます。

以上のことから、下記事項の実現に向けて最大限の努力を払われるよう強く申し入れます。

記

- 1 . I L O 勧告を全面的に受け入れ、「公務員制度改革大綱」を見直して、次期I L O 理事会の開催時期までに、公務員労働者に労働基本権を確立する方向での改革案を取りまとめること。
- 2 . 上記国際労働基準に沿った公務員制度改革案取りまとめのため、労使協議の場を直ちに設けること。

石原伸晃行政改革担当大臣にも申入書を12月18日付で提出しているが、同文のため略。

## 4 . 集会決議・アピール

### (1) 6.7中央集会アピール

#### アピール

政府の「公務員制度改革大綱」の撤回と、透明で民主的な公務員制度改革を求め、われわれは、いま、国会における追及、ILOへの共同提訴とILO総会対策、1千万請願署名運動など、あらゆる取り組みに全力を注いでいます。

ILO提訴に関しては、11月の結社の自由委員会審議を照準に、開会中の第90回総会に連合・連合官公部門の代表団を派遣し、対策に万全を期しています。その結果、条約勧告適用委員会で98号条約に関わる日本案件の審査が決まり、現在、その有利な議長報告をめざして、さらに取り組みを進めています。

署名運動では、第1次集約分として372万筆を集め、本日、民主・社民・自由各党の238人にのぼる国会議員を介して、衆参両院に提出しました。連合官公部門に参加する組合員の総力をあげた取り組みと、地方連合会及び連合民間組合の連帯・協力のたまものです。また、構成組織の職場決議は、本日までに15,125件寄せられており、職場の怒りの声として、政府に提出します。

政府の行革推進事務局は、4月末に「人事制度の2次原案」を提示するなど、来年の通常国会への国家公務員法・地方公務員法改正案の提出に向け、作業を進めています。

しかし、労働組合との十分な交渉・協議もないまま、与党の特定政治家と霞ヶ関の一部キャリア官僚が密室作業ででっち上げた「大綱」は、大きなほころびをみせてきています。民間の有識者による「21世紀臨調」は、「緊急提言」を発表し、「キャリア・システムの廃止、閣僚による天下り承認制の見直し」など、「大綱」の見直しを小泉総理に申し入れています。日本行政学会も、「開かれた議論のないままの決定」に異議をとんでいます。

このことは、総力をあげて取り組んでいる、「大綱」の撤回を求めるわれわれの運動が、着実に国民的な広がりを持ちつつあることを証明しています。

これまでの取り組みの成果を足がかりに、自らが公共サービスの担い手として自己改革することを通じて、「変えよう信頼できる行政に」の統一キャンペーン行動をさらに強め、推進する必要があります。

いま一度、組織内の取り組みをしっかりと点検するとともに、世論を喚起し、広く国民の支持を得るため、職場から地域へと署名運動を発展させましょう。

6月29、30日の全国統一キャンペーン行動を成功させましょう。

「大綱」の撤回と民主的な公務員制度の実現をめざして、1千万署名の達成に総力をあげようではありませんか。

2002年6月7日

連合・連合官公部門連絡会  
透明で民主的な公務員制度改革を求める6.7中央集会

## (2) 10.17中央集会アピール

### アピール

政府の「公務員制度改革大綱」の撤回と透明で民主的な公務員制度改革を求める国会請願署名運動は、目標の1,000万人を超え10,456,117人に達した。これは、連合民間組合及び地方連合会の支援・協力のもと、4ヵ月に及ぶ連合官公部門構成組織の総力をあげた取り組みと全国的な統一キャンペーン行動の成果である。

この請願署名を私たちは、明日から開会する臨時国会に提出し、署名に託された国民の意思として、国政の場で真摯に受け止めるよう求めていくことにしている。

大綱は、いま大きなほころびをみせてきている。民間有識者による「21世紀臨調」は、「キャリア・システムの廃止、閣僚による天下り承認制の見直し」を小泉総理に申入れ、日本行政学会も、「開かれた議論のないままの決定」に異議を唱えている。天下り問題の国民的批判の高まりのなかで、小泉総理が天下りにつながる早期勧奨退職制度の見直しを指示するなど大綱の矛盾が露呈し、1,000万署名の達成と相まって、私たちの運動は着実に広がりを見せている。

さらに、国際的な連帯・支援の輪も広がっている。連合と連合官公部門主催の「国際シンポジウム」に参加のため来日したILO理事及びICFTU（国際自由労連）をはじめとする国際労働組合組織の代表団は、日本政府と各政党に対し、「改革は国際労働基準に沿った内容で、民主的な形で行われるべきである」と強く要請した。

ILO結社の自由委員会は、私たちの提訴に対して11月上旬に事前審査を行い、22日頃の同理事会で報告書採択して、日本政府への勧告を行う予定である。このため、労働側の訴えが受け入れられるよう、さらに国際的な働きかけを強めていく。

闘いは、これからが正念場である。連合は、この秋、雇用改善・景気回復の全国総行動に取り組んでいる。私たちは、この運動と連携しながら、国会議員へのはがき要請行動と、11月下旬の地域ブロック別上京行動に取り組む。こうした行動を通じて、全国すべての地域で地元選出議員への働きかけを徹底し、これに続く1万人規模の11.29中央行動に総結集しよう。

国公法・地公法改正法案の提出が予定される来年の通常国会を最大のヤマ場に据え、署名に示された国民世論の支持に確信を持ち、「大綱を撤回し労働基本権の確立と民主的な公務員制度改革の実現」に向け、さらに運動を進めよう。

2002年10月17日

連合・連合官公部門連絡会  
透明で民主的な公務員制度改革を求める10.17中央集会

(3) 11.29中央集会決議

I L O勧告の全面実施、「大綱」の撤回を求める決議

I L Oは、公務員の労働基本権を制約し続ける日本政府に厳しい勧告を突きつけた。

政府が進める公務員制度改革に、国際社会から全面見直しが求められた。

I L O理事会は、11月21日、日本政府への勧告を採択した。その内容は、第1に「労働基本権の制約を維持する」という「公務員制度改革大綱」の考えを再検討すること、第2に、I L O 87号・98号条約に違反している日本の法令を改正して、公務員のスト権、団体交渉権の付与等について、全ての関係者と全面的で率直かつ有意義な協議を直ちに実施すること、というもので、労働側の主張を受け入れた画期的な勧告となった。

こうした勧告の採択は、この間の、国民世論に訴えた1千万署名運動の成功と、共同提訴団体のI C F T U（国際自由労連）をはじめとする国際労働組合組織の全面的な支援・協力によるものである。

政府は、「わが国の事情」を理由に「承服しがたい」などと発言し、I L O条約違反との指摘を無視しようとしているが、こうした態度をとり続けることは許されない。「結社の自由の原則は、全ての国に一律に適用されるべき」とのI L Oの指摘を踏まえ、勧告を全面実施すべきである。

国内でも、マスコミや各界有識者から、I L O勧告の実施やキャリア制度の廃止・天下りの禁止を求める意見が強まってきており、「大綱」は大きな綻びをみせてきた。

本日、私たちは政府に対し、「大綱」を撤回して労働基本権を保障した制度に改めるため、全面的かつ率直な労使協議を直ちに開始するよう、強く求めた。I L O勧告と本日の中央行動を契機に、これから来年の通常国会に向け最大のヤマ場を迎える。

日本の公務員の労働基本権は、国際労働運動の重要な課題に発展している。アジアをはじめ世界の労働者は、日本の公務員制度改革の帰趨を注視しており、わが国の労働組合運動の力量が問われている。政府がI L O勧告を受け入れ、「大綱」を撤回し、労働基本権を確立した民主的な公務員制度改革を実現するため、不退転の決意で闘いぬこう。

2002年11月29日

連合・連合官公部門連絡会  
透明で民主的な公務員制度改革を求める11.29中央集会

連合官公部門連絡会  
労働基本権確立・公務員制度改革対策本部

〒101-0062

東京都千代田区神田駿河台3-2-11 総評会館 5 F

TEL : 03 ( 3251 ) 7799 FAX : 03 ( 3251 ) 7794

メールアドレス ( 代表 )

[mail@rengo-kankoubumon.gr.jp](mailto:mail@rengo-kankoubumon.gr.jp)

ホームページ

[www.rengo-kankoubumon.gr.jp](http://www.rengo-kankoubumon.gr.jp)