

# 公務員制度

## 労働基本権を検討する「調査会」設置へ

公務員制度改革などについて、関係閣僚と連合幹部の会談する政労協議が、五月二十九日、都内で開かれた。その中で、政府と連合は、公務員の労働基本権の見直しを検討する「調査会」を、六月中に新設することで合意。また、行政改革推進法に基づき、国家公務員を今後五年間で5%以上純減させる目標を踏まえて、配置転換などを円滑に進めるための「雇用調整本部」（本部長＝官房長官）を、内閣に設置することでも一致した。公務員の労働基本権をめぐる「検討の場」は、政府が連合の求めに応じる形で設置される見通しとなったが、半世紀余にわたる公務員の労働基本権問題に、どのような決着が図られるか動向が注目される。

### 六月にも第一回会合を開催

会談には、政府側から中馬弘毅・行政改革担当大臣と竹中平蔵・総務大臣、川崎二郎・厚生労働大臣が、連合側からは古賀伸明・事務局長、岡部謙治・公務労協議長（自治労委員長）、丸山建藏・公務労協公務員制度改革対策本部長（国公連合委員長）らが出席した。この中で、政府と連合は、公務員の労働基本権の見直しを検討するため、行政改革推進法で設置を定めている政府の「行政改革推進本部」（本部長・小泉首相）のもとに、学識経験者ら一



政労協議に臨む閣僚と連合幹部（5月29日、東京・霞ヶ関）

〇～一五人を集めた「調査会」を、六月に新設することで正式に合意した。調査会では、①簡素で効率的な政府における公務の範囲②それを担う従事者の類型化とそれぞれのあり方③以上を踏まえた公務員の労働基本権を含む労働関係のあり方——を議題とし、公務員への労働基本権付与の是非をはじめ、人事評価制度など公務員のあり方まで、政労双方の懸案を広くテーマとすることも確認した。

また、協議の中で政府は、今年度から五年間で国家公務員を5%以上純減することを盛り込んだ、行政改革推進法が先の国会で成立したのにもない、

省庁をまたぐ配置転換や採用抑制などを着実に進めるための「雇用調整本部」の本部長を、内閣官房長官とする考えを表明。この点について、首相の就任を求めている連合側も了承したが、改めて「職員の雇用の確保」を強く要請するとともに、①国公・地公組合との十分な協議②本人の意思を最大限尊重した配置転換③不慣れな職場への異動に伴う研修体制の充実——などを申し入れた。

### 連合は「改革の一步」と評価

政府は当初、検討の場の性格を、閣議決定に基づくものにとどめる考えだったが、法令に基づく審議会とすることを求めた連合に譲歩。正式には、「行政推進法に基づく政令」に設置根拠を置く、「調査会」という位置づけで合意に至った。

協議を終え、記者会見した中馬大臣は、調査会での検討について、「国民のための公務員制度はどうあるべきか検討してゆくことになるが、労使協調した形で進めたい。（行政推進本部の設置期限である）五年以内に、結論を出すことになる」など見通しを述べた。

一方、連合の古賀事務局長は、「今国会での政府答弁や附帯決議、政労協議で合意した検討の場は、必ずやILO

〇勧告の趣旨に沿い、公務の労使関係の改革の一步になり得ると判断した」などと述べ、今回の合意を到達点として評価。そのうえで、六月三十一日から開かれるILO（国際労働機関）総会では、日本の公務員案件を、条約勧告適用委員会の個別審査でリストアップしないよう、対応する方針を明らかにした。

公務員制度改革に関連して、日本政府は〇二年、〇三年、〇六年とこれまでに三度、ILO勧告を受けている。その中で政府は、①国家の運営に直接関与しない公務員への団体交渉権やスト権の付与②労働基本権制限職員への十分な代償措置③消防職員の団結権付与——など、六五年のドライヤー勧告以来の懸案について繰り返し指摘を受け、「関係者と充分で率直かつ有意義な協議」を求められている。また、再勧告からは、ILOより査察団の送致など、技術協力があり得るとの警告も発せられており、政労協議の議論の行方が注目されていた。

連合は、行政改革推進法の第六三条に、労働基本権を含めた公務員制度の検討が明記され、「検討の場」が設置される見通しとなったこと、また、国家公務員の定員純減の際には、職員雇用確保に万全を期す旨が、政府答弁や附帯決議で示されたことなどを評価したとみられる。しかし同時に、韓国で公務員労組法が成立し、OECD（経済協力開発機構）加盟国で公務員の団体交渉権を制約しているのは日本だけ

図1 日本の公務員の労働基本権の概要

|       | 職員の区分                       | 団結権 | 団体交渉権  | 争議権 |
|-------|-----------------------------|-----|--|-----|
| 国家公務員 | 非現業公務員<br>(警察職員、海上保安庁職員等は×) | ○   | ○<br>(交渉事項を限定、団体協約締結は不可)                         | ×   |
|       | 現業公務員                       | ○   | ○<br>(管理運営事項は交渉不可)                               | ×   |
| 地方公務員 | 非現業公務員<br>(警察職員、消防職員は×)     | ○   | ○<br>(交渉事項を限定、団体協約締結は不可(ただし、法令等に抵触しない範囲で書面協定は可)) | ×   |
|       | 現業公務員                       | ○   | ○<br>(管理運営事項は交渉不可)                               | ×   |

図2 欧米諸国の公務員の労働基本権の概要

| 区分   | 団結権                 | 団体交渉権                                 | 争議権               |
|------|---------------------|---------------------------------------|-------------------|
| アメリカ | ○<br>(制服職、FBIなどを除く) | ○<br>(制服職、FBIなどを除く。また給与等連邦法で定めるものを除く) | ×                 |
| イギリス | ○<br>(警察及び軍隊を除く)    | ○<br>(警察及び軍隊を除く)                      | ○<br>(警察及び軍隊を除く)  |
| ドイツ  | ○                   | ○<br>(官吏の協約締結権を除く)                    | ○                 |
| フランス | ○<br>(軍人等を除く)       | ○<br>(軍人等を除く。官吏に協約締結権なし)              | ○<br>(軍人及び警察官を除く) |

になるなど、国際労働運動からの注目度も高まるなか、検討の場の設置で最低限の条件をクリアしたと判断したものとみられる。

### 労働基本権見直しの方向性

公務員は公的サービスを提供する立場にあるため、憲法第二八条で保障されている労働基本権が一部制約されている。事務を担う一般公務員の場合、労組を組織する「団結権」はあるが、労使交渉を行う「団体交渉権」のうち、労働協約の締結権は認められていない。また、ストライキを行う「争議権」もない。消防職員や自衛官、警察官などの治安関係は「争議権」も持っていない(図1参照)。公務員の労働基本権について

ては、一九四八年に政令二〇一号で大きく制約されて以降、五〇年来見直されておらず、国際的にも落差が大きい(図2参照)。基本権の付与は「官公労働者の長年の悲願」であり、連合は「検討の場の設置は大変意義深い」と評価する。

協議後の会見で、労働基本権の見直しの方向性について聞かれた中馬大臣は、「(行政改革推進法にあるように)国民の意見に十分配慮して、幅広く検討を行うことが前提となるため、ニュートラルな状態から検討することになる。しかし、『労働基本権を付与する公務員の範囲について』(調査会の)枕詞。お察しいただけると思う」など

と述べ、付与に前向きながらも慎重な発言に終始した。

これに対し、古賀事務局長は、「国際労働基準に合致した改革ができるよう政治が主導性を発揮すべき」と強調するとともに、「『労働基本権を付与する公務員の範囲について』検討するという目標は明確であり、付与に前向きに検討がなされるものと受け止めていた。」などと述べ、政府側にクギを刺した。

### 期待感とともに高まる警戒感

労働基本権をめぐる議論は、中央省庁再編とともに、公務員制度改革が検討される中で浮上してきた。政府は九七年に、行政改革会議の中で公務員制度改革の大枠を決定。総理の諮問機関として、労組も参加する「公務員制度調査会」を設置し、二年後には基本答申をまとめた。だが、与党はこれを不満として独自の作業に着手。二〇〇〇年に「行政改革大綱」を閣議決定し、一年には内閣官房に行政改革推進事務局を設置。新公務員制度の〇六年度からの施行に向けて、能力等級制の導入などを含む公務員制度改革関連法案の国会提出をめざした。しかしこの間、労働側が労使協議が行われないことに反発。労働基本権付与に係わるILO勧告を引き出した連合とも調整がつかず、法案提出は見送られた。

行革本部の期限切れで、仕切り直しを迫られた政府は、〇五年十二月に「行政改革の重要方針」を閣議決定した。その後、「簡素で効率的な政府」の具体化に向けて動き出した政府に、危機感を強めた連合は、政労協議(の一年

八カ月ぶりの再開)について打診。政府も、行革推進法案では国家公務員が純減を迫られることから、労働基本権の検討も必要との姿勢に転じ、今年一月、三月と同問題で政労協議が持たれ、今回の合意につながった。

関係者によれば、戦後、この問題を含む公務員制度関連で、有識者会合が設置されるのは三回。今回の調査会の設置で、長い間懸案となってきた、公務員への労働基本権の付与問題は、再び動き出したかに見える。連合はすでに、①一般職公務員には原則として労働基本権を保障し、給与・勤務条件は団体交渉で決定する仕組みを設ける②一般職公務員には労働基準法などに応じた雇用保障制度を設ける③監獄職員、消防職員にも団結権を保障する④自衛隊職員や警察官などについては当面、現行どおりとして長期的に検討する——などとする独自の研究会(座長・西尾勝国際基督教大学大学院教授)報告もまとめており、「決着をつけるラストチャンス」と意気込む。しかし一方で、「交渉はしたが何も取れないという結果だけは避けたい」と、警戒感も強めている。

(調査部 渡辺木綿子)

# 労働災害

## 「重大災害」が依然、高水準に

厚生労働省は五月十五日、〇五年の死亡災害と重大災害の発生状況を取りまとめた。

過去最少の二五一人まで減少する一



方、一度に三人以上が死傷する「重大災害」の発生件数は七〇年代並みの二六五件と依然、高水準であることが明らかとなった。

「団塊の世代」がまもなく定年を迎える。現場での世代交代が進むなか、これまでベテランが培った「労災防止のノウハウ」を若手に継承することが新たな課題となりそうだ。

### 死亡災害は「過去最少」を更新

〇五年の労災による死亡者は、前年より一〇六人減少の一五一四人。これは、統計を取り始めた一九四八年以来、「過去最少」の記録だ。

労災による死亡者数の推移をみると、六一年の六七二人をピークに減少を続ける。七〇年代に一気に三〇〇〇人台まで「半減」し、八〇年代以降は緩やかな減少傾向をたどる。ここ数年は二〇〇〇人以下で安定的に推移。〇五年は過去最低だった前年（二六二〇人）を一〇〇人以上も下回る一五一四人と最少記録を更新した(図一参照)。

業種別で見ると、死亡災害がもっとも多いのは「建設業」の四九七人。この一業種だけで全体の三割以上を占める。事故の大半が、高所からの「墜落・転落(二〇三人)」によるもの。二番目は「製造業」の二五六人。機械による「はさまれ巻き込まれ(六九人)」が

もな原因だ。三番目は「陸上貨物運送事業」の二四五人。トラックなどの運転中の「交通事故(二七〇人)」が七割近くを占める。

上位三業種を前年と比べると、「建設業(九七人減)」と「製造業(三七人減)」が「マイナス」となる一方、「陸上貨物運送事業(二人増)」では「プラス」となった。〇五年に死亡災害が「過去最少」を更新した背景には、建設業界における労災の減少がある。

### 重大災害は依然、高水準

他方、一度に三人以上が死傷する「重大災害」は前年より九件減って二六五件。四年ぶりに前年を下回ったものの、「過去最低」だった八五年(二四一件)の二倍近くにのぼるなど、依然として高水準にある。

業種別では、もっとも多いのが建設業(九三件)。半数以上が現場へ向かうときの「交通事故(五六件)」によるもの。二番目の「製造業(五六件)」では、化学薬品などによる「中毒・薬傷(二二件)」が主因としてあがった。三番目に多いのは「陸上貨物取扱業(二七件)」。ほとんどが「交通事故(二六件)」によるものだ。

「建設業」、「製造業」、「陸上貨物」は、死亡災害でも重大災害でも「トップスリー」を独占している。同分野で

の安全対策の強化が急務といえる。

### 改正法をテコに労災防止を強化

死亡災害は「過去最少」を更新する一方、重大災害は依然として高い水準にはりついたままだ。

こうしたなか、今年四月から改正労働安全衛生法が施行された。労災を防止するため、①危険性・有害性の調査の「努力義務化」②認定事業者に対する「計画届の免除」③元方事業者による作業間の連絡調整の実施——などが盛り込まれた。

①は、これまでの作業手順を変更するなど、現場での「危険性」が高まる場合、企業が事前調査を実施し、必要な措置を講じるもの。②は、先の「危険性・有害性の調査」を含めた「労働安全衛生マネジメントシステム」(安全衛則第二四条)を確立している優良事業所に、「足場」などの建設に伴う「事前届出義務」を免除するもの。③は、クレーン操作の合図を統一するなど、下請労働者間の連絡調整を徹底し、事故の発生を防ぐものだ。厚生労働省は改正法をテコに、労災防止対策の一層の推進を図る。

(調査部 遠藤彰)

## 金属労協が考え方をまとめる

### 安易な拡大ではなく慎重に判断を

### 金属労協が考え方を示す

労働力不足解決の一方策として、外国人労働者の受け入れ拡大論が浮上してきている。こうした流れに対し、金属労協（IMF・JC、二〇〇万人）はこのほど、「安易な拡大はすべきではなく慎重に判断していくべきである」という「外国人労働者受け入れの新たな問題に関する考え方」をまとめた。

金属労協が外国人労働者受け入れに對する考え方をまとめたのは初めて。

他の産業より多くの外国人労働者を抱える「ものづくり」産業の観点から考え方を整理しておく必要があるとして考え方を整理したものだ。

#### 現状の問題解決が先決

日本に在留する外国人登録者は二〇〇三年現在で一九二万人。そのうち就業者は八〇万人近くに達していると推測されている（内訳は表参照）。とくに金属産業では外国人労働者がものづくり現場で五〇％を超えるケースもあるなど、全体的に幅広く存在・定着し、戦力化されている。そのため、金属労協は同産業における現在の受け入れ体制・受け入れ実態の問題点を整理し、考え方をまとめた。

外国人労働者問題全般については、表面的な議論に流されず、十分に整理、分析し踏み込んだ検討が不可欠だとし、拡大論に警鐘を鳴らしている。

また、不法就労者よりも、合法的な日系人、研修・技能実習生などについても、「低い賃金・労働条件、過酷な職場環境、失踪、犯罪といった問題が生じている場合が少なくない」と指摘。植松良太・金属労協事務局次長は、「まず第一に、そうした問題の解決を図っていくことが重要」であるとし、外国人労働者受け入れの拡大については、「現行の枠組みで適正に行っ

ていくのは良いが、安易に拡大することなく慎重に検討していくべきだ」と語る。

加えて、外国人労働者問題を検討する際の留意点として、①外国人労働者拡大による労働コストの引き下げは、産業の高度化に対する動機を弱め、むしろ国際競争力の弱体化を招きかねない②「日本人の就きたがらない現場」における従業員に対する適正な配分の成否、産業・企業間の配分構造などを明らかにし、精査すべき」などをあげている。

#### 個別的な課題への考え方

「考え方」では、個別・具体的な対応として、第一に、「外国人労働者保護の拡大」をあげている。法による保護の強化にとどまらず、社会保障制度への加入促進、各種行政サービス利用促進などを図るため、例えば、「外国人労働者手帳」制度の創設など具体的な検討を進めていく必要があるとしている。

また、「専門的・技術的分野」については、積極的な受け入れを行っていくことが基本であるとしつつも、「興行」のような本来の趣旨とは異なる運用がなされている分野については、厳正に対処すべきだと主張。そしてFTA（自由貿易協定）は、あくまでモノ

の自由化を目的とするものであり、ヒトの自由化に関しては、対象外であることに留意し、EPA（経済連携協定）交渉において、専門的・技術的分野の枠の拡大を求められた場合には、その是非を慎重に判断すべきであると指摘している。

「専門的・技術的とはみなされていない分野」についての受け入れ拡大論については、その意図は国内に安い労働力を導入しようとするものであるとし、慎重に対処すべきであると主張する。その理由として、①外国人労働力の供給によって該当する業種・職種の賃金が相対的に低下することになり、ますます日本人の確保が難しくなる②職場環境の改善や産業の高度化を阻害する要因となる」などをあげている。

「日系人労働者」については、帰国を前提とせず、むしろ日本での定着を想定し受け入れ態勢を整備し、日本語教育や子女教育の徹底、住宅確保などの施策の強化を求める。一方、日系人の多くが派遣・請負の形態で就労しているため、いわゆる偽装請負については、直接雇用へ切り替えていくべきであると提言している。

「外国人研修生・技能実習生」については、わが国の技術・技能を発展途上国に移転し、「人づくり」に寄与するという制度本来の趣旨が機能するよう、制度の整備と運用の改善を図るべきだと主張している。

（調査部 才川智広）

| 項目    | 専門的・技術的労働者  | 研修・技能実習生   | 日系人                                       | 留学生、就学生   | 不法滞在                                 |
|-------|---|--|---|---|--------------------------------------|
| 人数    | 約19万人   | 約9万人   | 約23万人                                     | 約10万人   | 約22万人                                |
| 入国資格  | 専門的・技術的分野14カテゴリー  | 電子機器組立、機械加工、縫製・衣服製造等62職種114作業。                     | 日系ブラジル人等日系人2世、3世及びその配偶者。                  | ・大学等で学ぶ外国人（留学生）<br>・日本語学校や高校等で学ぶ外国人（就学生）              | ・観光目的等で入国後不法に残留<br>・研修・就学・留学目的で入国後失踪 |
| 就労の可否 | 在留資格の範囲内で就労が可能  | 研修終了後、受入れ企業内で実習生として就労が可能。                          | 就労可能（業種制限なし）                              | 就学に支障のない範囲でアルバイト可（原則業種制限なし）                           |                                      |
| 問題点   | ・興行（エンターテインメント）が約6万人を占め、更に増加傾向（新規入国者の8割）。<br>・技術、技能等の新規入国者は、横ばいないし減少傾向。 | ・研修等の終了後、能力活用や更なる能力向上の機会が不十分。<br>・失踪、賃金未払い等の問題も発生。 | ・不十分な日本語能力に起因する地域社会との摩擦。<br>・子弟の教育環境が未整備。 | ・急激な受入れの拡大に伴い、不法就労目的での入国も増加。<br>・一部に犯罪にまで手を染めるケースも存在。 |                                      |

注：専門的・技術的労働者の「技術、技能等」は機械工学などの技術者、外国料等の調理師など。資料出所：経済産業省