

韓国における消防公務員への団結権付与について

CLAIR ソウル事務所

1. 2021年の「公務員の労働組合の設立及び運営などに関する法律」（公務員労働組合法）の改正により消防公務員に対して団結権が付与される以前は、どのような理由で消防公務員の団結権を制限していたのか（消防公務員の団結権を制限する理由をILOにどのように説明していたのか）。

また、どのような理由により、消防公務員に対して団結権を付与することとしたのか。

1) 消防公務員の団結権を制限していた理由

大韓民国憲法第33条第2項は、「公務員である勤労者は、法律が定める者に限り、団結権・団体交渉権及び団体行動権を有する」と規定している。その規定に基づき、改正前の公務員労働組合法第6条第2項では、労働組合に加入できる公務員を「6級以下の一般職公務員」に限定していたところ、消防公務員は特定職公務員であるため、労働組合加入が認められていなかった。

また、2009年にある消防公務員が憲法裁判所に「労働組合加入禁止は、結社の自由・労働3権・平等権を侵害する」として憲法訴訟を提起したが、これは棄却された。同裁判所は憲法第7条を根拠に、「消防行政は、災害対応という重大な公共的任務を担うこと」、「労働基本権を全面的に保障する場合、社会的弊害が大きいと判断されること」、「消防公務員は、一般職公務員よりも身分保障や勤務条件面で手厚く保護されていること」などを挙げて、団結権制限には合理的根拠があり、平等権や結社の自由を侵害するとは言い難いと判断した。

【出典：判決文】 [헌법재판소 2006 헌마 462 - CaseNote](#)

【出典：報道記事】 消防公務員労組禁止合憲判決…仁川地域の消防士たちが反発
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/01/09/2009010900854.html

2) ILOに対する韓国政府の説明（消防公務員の団結権制限の理由）

ILO勧告は法的強制力を持たず、各国の国内事情を考慮した段階的履行が認められるため、韓国政府は当時の国内法令に基づき、消防公務員の団結権制限を正当化していた。ILOからは2006年、2007年、2009年の3回にわたり改善勧告が出されたが、韓国政府は「消防公務員の職務の公共性・特殊性」を理由に、団結権付与は難しいとの立場を維持していた。

しかし、2017年に発足した文在寅政府は労働基本権の強化を国政課題とし、国際基準に合致した労働関係法制の整備を進めるため、ILO 核心協約の批准を本格的に推進した。特に、ILO が長年にわたり公務員の団結権改善を勧告してきた点が政策転換の背景となった。

さらに、2019年4月には大統領直属の経済社会労働委員会が、「消防公務員の業務は社会秩序維持機能を担う警察とは性格が異なること」、「ILO 核心協約を批准している主要国では、消防公務員の労働組合加入を制限する例がほとんどないこと」、「ILO 核心協約批准に向けて法整備が必要であること」を挙げて、消防公務員への団結権付与を勧告した。

3) 消防公務員に対して団結権を付与することとした理由

政府はILO 核心協約の一つである「結社の自由に関する協約」の批准を推進する過程で、国内法制を国際基準に整合させる必要があると判断した。その一環として、公務員労働組合法の改正作業を進め、2021年の法改正により消防公務員の団結権が公式に保障されるに至った。

【出典：政府資料】文在寅政府の国政運営5ヵ年計画及び100大政課題（98P）
[別添資料①参照](#)

2. 2021年の公務員労働組合法の改正により消防公務員に対して団結権が付与される以前に、消防公務員から意見を吸い上げ、当該意見を消防公務員の処遇や職場環境の改善の取組に反映する制度・仕組みはあったか（2020年に消防公務員も対象に追加された職場協議会制度は除く）。

国家職への一元化以前、消防公務員の大部分は地方公務員であり、処遇や職場環境の改善要求は各市・道（広域自治体）レベルで行われていた。

意見は、「消防署→市・道消防本部→市・道担当部局→地方議会」という行政内部の報告体系を通じて上申され、装備整備、人員確保、特殊勤務手当等に関する要求は、消防本部の予算要求、市・道の予算編成、地方議会審議を経て反映される仕組みであった。

また、全国消防公務員労働組合準備委員長によれば、消防公務員職場協議会の前身にあたる「ドゥドリム（叩き）制度」が存在したものの、申請内容の審査や内部相談窓口の使用者（管理者）側が構成員を選定する方式などにより、実質的に権益を代弁する機能は十分に発揮できず、形式的な運営にとどまるとされる。

その他にも、以下のような仕組みが設けられており、団結権が付与された現在

も引き続き運営されている。

1) 消防公務員苦情審査委員会（苦情審査制度）

「公務員苦情処理規程」及び消防庁行政規程に基づき、消防庁及び市・道所属の各消防機関には苦情審査委員会が設置され、人事・服務上の苦情について「相談・審査・決定（書面）」を行う制度が整備されている。

本制度は、個別的な人事・服務・懲戒に関する救済手続として重要な役割を果たしているものの、あくまで個別救済に特化した制度であり、組織全体の処遇改善を目的とする集団的交渉制度とは異質である。

2) 消防庁政策諮問委員会

2017年に消防庁において政策諮問委員会が設置され、団結権が付与された現在も運営されている。政策諮問委員会は、消防庁の主要業務別に企画調整分科、消防政策分科、119救助救急分科の3分野であり、委員は大学教授や学会などの外部専門家で構成されている。主な役割は、消防庁の主要政策に対する中長期発展戦略や新しい政策発掘などに対する専門的意見を提示し、発展方案を模索することである。

本委員会も、政策の妥当性や実効性を補完する上で一定の役割を果たしているものの、権限は諮問・勧告レベルにとどまり、労働条件の改善を交渉する構造的権限は付与されていない。

【出典：全国消防公務員労働組合準備委員長インタビュー】 [N202106_024 피플_홍순탁.pdf](#)

【出典：消防公務員労働組合の組織化と背景】※別添資料②参照

【出典：苦情審査運営案内（人事革新処、18P）】※別添資料③参照

【出典：消防庁政策諮問委員会規程】

[행정규칙 > 소방청 정책자문위원회 규정 | 국가법령정보센터](#)

【出典：消防防災新聞（2024. 3. 21）】 [소방청, 제 4 기 정책자문위원회 출범:FPN Daily](#)

3. 2021年の公務員労働組合法の改正により消防公務員に対して団結権及び団体交渉権（協約締結権を含む）が付与されたと認識しているが、どこまでの行為が認められるのか。一定の制約等はあるのか。消防公務員に対して付与された権利の内容の詳細について、法的根拠を含めご教示いただきたい。

大韓民国憲法第33条第1項は、「勤労者は勤労条件の向上のため、自主的な団結権・団体交渉権・団体行動権を有する」と規定し、労働基本権を明示している。また、同条第2項は「公務員である勤労者は、法律が定める者に限り、団結権・団体交渉権及び団体行動権を有する」とし、一般労働者より制約された付与方式をとっている。

2021年公務員労働組合法第6条第1項の改正により、消防公務員は労働組合

加入することが可能となり、団結権（労働組合の結成・加入・活動）、団体交渉権（協約締結権を含む）が法的に保障された。これにより、消防公務員は労働条件・勤務環境・安全管理・福利厚生等に関する要求を、労使交渉を通じて申し立てる行為が認められている。

ただし、その範囲は一般労働者より大幅に制限されており、「限定的に付与された権利」と位置づけられる。

まず、団結権については、消防職員であっても指揮監督職（本部長・署長級）や人事・監査など使用者側機能を担当する職員は労働組合への加入が禁止されている（「公務員労働組合法」第6条2項）。

次に、団体交渉権についても、一般労働者が賃金・勤務条件・人事など幅広く交渉できるのとは異なり、消防公務員は交渉できる事項が法律により細かく制限されている。勤務環境や福祉など一部事項は交渉対象となるが、昇進・配置などの人事権、組織・定員・予算、装備・施設の整備など政策・予算に関わる事項は交渉の対象外とされている（同法第4条、第8条）。これは消防業務の特性である指揮命令体系の維持と行政の中立性を確保するためである。

また、公務員労働組合法第11条は、「労働組合及びその組合員は、ストライキ、怠業またはその他業務の正常な運営を妨害する一切の行為をしてはならない」と規定している。したがって、団体行動権（ストライキなど）は依然として禁止されており、労働条件改善のための行動は交渉・協議の範囲内に限定される。この制約は、消防公務員の職務が災害対応・救助活動など公共安全に直結し、業務停止が国民の生命・財産に重大な危険を及ぼすという憲法上の公益性を根拠としている。

【出典：大韓民国憲法第33条】 [조문정보 | 국가법령정보센터](#)

【出典：改正「公務員・教員労働組合法」説明資料】 [※別添資料④参照](#)

【出典：消防公務員労働組合の組織化と背景】 [※別添資料②参照](#)

4. 2019年に消防公務員の国家職（国家公務員）への一元化（地方職の消防公務員の国家職への転換）が行われたと認識しているが、国家職への一元化とその後の消防公務員への団結権付与とは関係があるのか（団結権付与に当たって国家職への一元化が必要だったのか）。関係がある場合、どのように関係しているのか。

消防公務員に対する団結権付与（2021年公務員労働組合法改正）は、法技術的には国家職化を必須とするものではなく、地方職のままでも法律改正さえ行えば団結権付与は理論上可能であったと評価できる。しかし、政府説明及び関連法制度の構造を踏まえると、政策的・制度的観点からは国家職化が以下の「事実上の前提条件」として機能したと考えられるという指摘がある。

第一に、指揮・組織体系の国家単一化は、団体交渉構造を安定化させる効果をもたらした。国家職転換以前、消防公務員は地方職であり、人事・予算・定員など主要権限はすべて広域自治体に属していた。この状況で団結権が付与されると、交渉窓口が各地方自治体に分散し、地域ごとの処遇や勤務条件の差が拡大する可能性があった。しかし、国家職転換により指揮・人事・予算権限が国家に一元化され、団体交渉の相手を「国家（行政安全部・消防庁）」と明確化できたことで、制度設計段階から安定性を高める効果が得られた。

第二に、国家職転換は安全・処遇問題に対する国家の責任を明確化し、労働基本権保障に関する議論の基盤を整えた。転換の主要論拠は、装備や人材格差の解消および火災・災害対応における国家責任の強化である。この過程で、勤務環境改善や処遇の一元化、意見提出手続きの公式化の必要性が浮上し、これが後の消防公務員の団結権付与要求を後押しする背景となった。

第三に、ILOの影響もあった。韓国政府は2021年にILO核心協約の批准を推進し、公共部門における労働基本権保障の拡大を国際的義務として強調した。消防公務員の団結権認定も、この流れの中で進められたものであり、国家職転換直後に整備された単一使用者（国家）体系は、国際基準に適合する制度導入に有利に作用した。

【出典：報道資料】

[소방공무원 47 년만에 국가직 일원화..."소방서비스 질 향상" | 연합뉴스](#)

【出典：全国公務員労働組合「消防公務員の国家職転換歓迎声明（2020. 4. 1）」】

[전국공무원노동조합](#)

【出典：消防公務員職場協議会の活性化及び労働組合との関係設定についての試論的議論】

[소방공무원 직장협의회의 활성화 및 노동조합과의 관계설정에 대한 시론적 논의](#)

5. 「公務員の職場協議会の設立及び運営に関する法律」に基づく職場協議会制度と公務員労働組合法に基づく団結権・団体交渉権について、両者はどのような関係にあるのか。違いは何か。消防公務員については、2020年に職場協議会制度の対象に追加された後、2021年に団結権・団体交渉権が付与されたと認識しているが、団結権・団体交渉権が付与されれば、職場協議会制度は不要ということではないのか。

韓国では、「職場協議会制度」と「公務員労働組合制度（団結権・団体交渉権）」がそれぞれ別個の法律に基づいて運営されており、両制度は法令上併存している。現行法令には、労働組合制度が導入されたことを理由に職場協議会が廃止されるという規定はなく、制度上は相互に代替関係にない。

「公務員の職場協議会の設立及び運営に関する法律」は、各機関において公務員の勤務環境の改善、業務能率の向上、公務に関する一般的な苦情、機関の発展に関する事項を機関長と協議するための制度を規定している。

「公務員の労働組合の設立及び運営等に関する法律」は、公務員労働組合の団体交渉及び団体協約の締結について規定している。また、団体協約の内容のうち、法令・条例・予算により規定される事項は団体協約としての効力を有しないこと、政府交渉代表はそれらの事項について誠実に努力する義務を有することを規定している。

公務員労働組合が合法化された後も、職場協議会は制度として存続している理由は以下のとおりである。

第一に、職場協議会と労働組合は扱う領域と単位が異なるという制度的特徴がある。職場協議会は「機関単位」で組織され、職場環境、福利厚生、内部コミュニケーションなど、より日常的かつ細分化された課題を扱う。一方、労働組合は「単位団体」や「全国組織」として、勤務条件、人事制度、手当、勤務体制といった構造的・制度的な議題を交渉対象とする。両者は役割分担が明確であり、相互補完的に機能している。

第二に、法令上、労働組合への加入が制限される公務員が存在する点が挙げられる。特定の職種、職位、あるいは管理監督的地位にある職員などは、法的に組合加入が認められない場合がある。こうした職員であっても、職場協議会には参加が可能であり、意見表明の機会を確保するうえで重要な役割を果たしている。

第三に、労働組合では扱いにくい「組織内部のきめ細かな職場課題」を処理する機能を、職場協議会が担っている点である。

労働組合は全国規模または広域的な単位で活動するため、個別機関の細かな調整—例えば休憩室の改善、備品や装備の購入要望、内部手続の改善など—には対応しづらい側面がある。これらの領域では、機関内に密着した職場協議会の方が、迅速かつ実務的に対応しやすい。

以上の理由から、公務員労組が合法化された現在においても、職場協議会は独自の役割と意義を保持し、組合制度と並存する形で運用され続けている。

【出典：消防公務員職場協議会の活性化及び労働組合との関係設定に対する詩論的議論】

※別添資料⑥参照

6. 2021年の公務員労働組合法の改正により消防公務員に対しては団結権が付与されたが、警察公務員については、引き続き団結権が制限されていると認識している。警察公務員との対比の観点から、消防公務員にのみ団結権を付与することとした理由は何か（職場協議会制度については、警察公務員も消防公務員と同様に対象に追加されたものと認識している）。

警察公務員に関しては、〈公務員の労働組合の設立及び運営等に関する法律〉及びその施行令において「矯正・捜査等、公の安寧および国家の安全保障に関する業務に従事する公務員」を労働組合加入禁止対象と規定しており、また、憲法

裁判所もこのような職務に従事する公務員について、国民の安全及び秩序の維持という必要性を理由として、労働3権の制限を合憲と認めてきた。

(消防公務員に対して団結権を付与した理由は質問1の回答を参照。)

【出典：報道記事】憲法裁「公務員勤労3権制限合憲」決定

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/330633.html

7. 消防公務員への団結権付与後における消防公務員の労働組合への加入状況(加入者数、加入率の推移)をご教示いただきたい。

雇用労働部が提供する統計「公務員労働組合の組織現況」には、公務員労働組合の加入対象公務員数に対する組合員数及び組織率が収録されている。しかし、消防公務員のみを区分した加入率やその推移は示されていない。

報道によれば、2021年7月6日に消防公務員の労働組合加入が許可された直後、初日に全消防公務員約6万人のうち約23% (約1万4千人: 民主労働組合総連盟 (民主労総) 系消防労働組合の組合員約8千人、韓国労働組合総連盟 (韓国労総) 系消防労働組合の組合員約6千人と集計) が労働組合に加入したとされる。また、2024年5月時点では「消防公務員の労働組合加入者が3万人を超えた」との報道がある。

公務員労働組合消防本部は、消防公務員労働組合の中で最大規模であり、17の市・道と119航空分野を含む18の支部、および約200の支会を有している。2024年4月時点の組合員は約2万1千人、役員は25名である。韓国労総・公務員連盟傘下の全国消防安全公務員労働組合は、8つの地域本部で構成されており、同労働組合によれば2024年初め時点の組合員数は4,800人である。

また、公務員労働組合の総連合体である公務員労働組合総連盟所属の国家公務員労働組合消防庁支部には6つの地域本部が存在し、雇用労働部の労働組合会計公示システムによると組合員数は約4,700人と推算される。

上部団体を持たない消防公務員労働組合も存在する。2021年7月に発足した「消防を愛する公務員労働組合」であり、同労働組合の委員長によれば、2024年初め時点で6,282人の組合員が加入している。2023年11月に発足した「消防統合公務員労働組合」は、独立的・自主的路線を強調している。委員長によれば、1,500人の組合員が所属している。

【出典：統計】公務員労働組合組織現況 (消防公務員のための統計なし)

https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2836&

【出典：報道記事】消防士労組、両大労総で同時発足… 初日に1万4000人が加入

<https://www.seoul.co.kr/news/society/2021/07/07/20210707008006?>

【出典：報道記事】消防公務員労組許容3年、組合員増加

<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=221752&>

8. 消防公務員への団結権付与については、
- ・ 職員間の対抗関係が生じることによる指揮命令系統や部隊内の信頼関係への影響
 - ・ 住民の生命・財産を守るという消防の任務に支障が生じることによる地域住民との信頼関係への影響
- などの懸念も指摘されるところだが、消防公務員への団結権付与によって、消防公務員の職場環境や業務の遂行にどのような影響が出ているのか。

韓国政府（行政安全部・消防庁）が公的に発表した政策評価や影響評価の資料は、現在まで確認されていない。消防公務員への団結権付与が指揮命令体系、部隊内の信頼関係、地域住民との信頼関係にどのような影響を及ぼしたのかについても、国家レベルの公式統計や報告書は確認されていない。

なお、雇用労働部傘下機関である韓国雇用労働教育院の教授によると「男性中心の階層的集団性や上命下服を特性とする階級的な組織文化においては、制度化された労使関係の枠組みの中で、問題解決の手段として職場協議会や労働組合を活用される可能性が高い」と指摘されている。

【出典：研究資料】 消防・警察公務員の労使関係形成過程に関する探索的研究

※別添資料⑤参照