「討議資料」

7/28

２００８年８月

駐留軍労働者のステータスの確立

「駐留軍労働者等雇用基本法」（仮称）の制定を求めて

全駐留軍労働組合

はじめに …… 1

１．駐留軍労働の歴史的経緯と身分の変遷 …… 2
(1) 駐労の雇用形態は間接雇用方式
(2) 一時期、身分は国家公務員とされる
(3) 1952年法律で国家公務員ではないと規定される

２．米軍基地及び基地労働の特殊性 …… 4
(1) 排他的基地管理権とわが国の法令が適用されない法的地位
(2) 実態は公務員でもなく民間労働者でもない特殊な存在

３．米軍の労務管理及び労使関係の実態 …… 6
(1) 駐留軍雇用は本質的に不安定
(2) 高圧的かつ理不尽な労務管理
(3) 休憩時間中といえども組合活動は禁止
(4) 包括的な労働協約が締結されていない
(5) 間接雇用方式により自立的労使関係が成り立たない
(6) 法の下の平等に反する保安解雇

４．駐留軍労働者のステータスの確立、「基本法」の制定に向けて …… 10

５．基本法制定に向けた具体的な取り組みについて …… 11

資 料 編 …… 12

駐留軍労働者のステータスの確立

「駐留軍労働者等雇用基本法」（仮称）の制定を求めて

はじめに

全駐労の前身である全国進駐軍労働組合総同盟（全進同盟）が結成されてからすでに半世紀を超え、今年（2008年）で62周年を迎えることになります。

基地労働は米軍の日本占領から始まり、今日に至っていますが、労働者としては、国の安全保障という公務に携わりながら、国家公務員ではないと法律で定められ、一方では、民間企業の労働者であれば適用される労働関係法令の適用から漏れているなどの問題が、長年にわたる取り組みにも拘わらずいまだに解決していません。

私たちは国内法令の適用など当たり前のことが何故、米軍という基地労働においては通用しないのか、改めて問い直すところから始まり、米軍基地という存在の特殊性と駐留軍労働者の置かれている特殊な存在を検証し直し、私たちが今後取り組むべき課題を明らかにする作業をこの間行って参りました。

まだ検証作業の途中ではありますが、標題の通り、本来ならば雇用主の責任において確立すべきであった駐留軍労働者のステータスが曖昧にされ、今日まで放置されてきたことが、問題の大きな一つではないかということに行き着きました。時代は変わり、公務を巡る状況は一段と厳しさを増し、容易ではないことを承知の上で、「駐留軍労働者等雇用基本法」（仮称）の制定により、駐留軍労働者の社会的な身分を確立したいとの想いがあります。法律によって駐留軍労働者を公務に携わる労働者として位置づけを明確にした上で、雇用主＝国の責任で雇用の安定確保を図り、勤務条件を整え、職業能力開発、福利厚生施策等の充実を図ることを求めていく事が重要と考えています。そうした方針を2009年度運動方針として確立することについては中執・中闘として確認していますが、今後進められる組織内討議の資料として、ご活用いただければ幸いです。

１．駐留軍労働の歴史的経緯と身分の変遷

(1) 駐労の雇用形態は間接雇用方式

通常の雇用形態は、民間企業や公務員に見られるように、一般的には雇用主＝使用者で労働者を雇用する直接雇用方式がとられていますが、日本に駐留する在日米軍においては、「日米安保条約」第６条（資料１）によって、日本国内の施設及び区域を使用することができるとされ、その任務を遂行するために必要な労働力は、「日米地位協定」第12条４項（資料２）により日本政府が雇用し米軍に提供する間接雇用方式がとられ、雇用主は日本政府（防衛大臣）使用者は米軍という形になっています。こうした雇用主と使用者が異なる雇用方式は、規制緩和により人材派遣業が一般的となったため、民間においても珍しいことではなくなっていますが、駐労では、戦後の占領軍指令により基地労働の開始と共に始まっています。

基地労働は占領軍が全国各地の施設や基地を接収し整備・管理していくには、軍の労力だけでは不十分であり、多数の日本人労働者の労務を必要とした事にはじまっています。当初は占領軍に対する不安や言語、文化の違いなどから進んで基地内就労に応じる者がなく、占領軍から労務提供の命令を受けた地方庁が市町村を通じて強制的に労働者を割り当てなければ確保できないという有様でありました。その後、徐々に職を求める労働者が集まるようになりましたが、米軍が必要とする物資、サービス、労務の提供については、当初から政府機関及び都道府県等の積極的な援助を必要としました。

また、労務費等の調達に係わる経費についてはＧＨＱ指令第２号により、1951年６月末まで全て日本側が終戦処理費として負担していたこともあって、基地労働者の募集から給与の支払いなど労務管理事務に関しては、外務省の終戦連絡中央事務局を経て特別調達庁が所管し、実務は国の委任により都道府県が労務管理事務所を開設して実施するシステムが確立していきました。

(2) 一時期、身分は国家公務員とされる

駐留軍労働者は、戦後占領初期の時代は法的根拠を持たない、単なる国の雇用者として取り扱われていましたが、1948年７月の国家公務員法制定に伴い、国家公務員一般職に位置づけられました。しかし、政府職員としての身分、処遇は与えられず、従来の労働協約は無効とされ、対等の立場による団交権も否定され、争議権は認めないという権利否定の過酷なものであったことから、組合（全駐労の前身である全国進駐軍労働組合同盟）は、公務員法適用除外の国会闘争に取り組み、同年12月の国公法を改正させ、労働三法が適用される特例的な国家公務員特別職に変更させました。（資料７）しかし、一

般職及び特別職とされた時期を含めて、「自己の意志に反して免職されることはない」という身分保障条項並びに国家公務員共済組合法は適用されることはありませんでした。

その後、1952年の講和条約の発効と日米安全保障条約に基づく駐留軍への移行に伴う日米行政協定において、労務調達の原則及び労務管理方式並びに労働三権と労働法令の適用をどう定めるかが当面の課題となりました。労務管理方式に関しては、労働省が軍直接雇用により、雇用権と使用権を一元化して労働法を完全適用することを主張。一方、特別調達庁は、従来の労務管理方式（日本政府雇用）による現状維持を主張して対立する中にあって、組合は、軍直接雇用に反対の立場で、法律による駐留軍労働者の身分確立、強力で一元的な労務管理機構の確立と給与・労働条件の決定権限の確立及び 諸法律の完全適用などを政府及び米側に申し入れ、交渉・協議を実施しました。

精力的な交渉の結果、労働省も組合主張を受け入れ、雇用に関しては家事使用人、ＰＸクラブを除いて政府を雇用主とする間接雇用方式とし、労働三法を適用する事で政府内の意見が一致、対米交渉の結果、これらの内容が原則として協定に取り入れられることとなり、1952年2月28日に日米行政協定（注１）が調印公表されました。

（注１）労務調達については、行政協定第12条４項で「……現地の労務に関する需要は日本国の援助を得て充足される。」と規定され、労働三権、諸法律の適用については、同じく第12条５項で「日米両国が別に合意される場合の外、賃金及び諸手当に関する条件のような雇用及び労働の条件、労働者の保護のための条件並びに労働関係に関する労働者の権利は日本国の法令で定めるところによらなければならない」と定められた。

(3) 法律174号で国家公務員ではないと規定される

また、駐留軍労働者の身分については、1952年法律174号（資料３）第８条１．「駐留軍労務者（労働者）は公務員でない」２．「駐留軍労務者は国家公務員法第２条第６項に規定する勤務者と解してはならない」と定め、国家公務員特別職からの除外が規定され、労働三法が適用されると解釈される前例のない立場に位置づけられました。さらに労働条件の決定権限等については、同法により、「駐留軍等労務者（労働者）の給与その他の勤務条件は、生計費並びに国家公務員及び民間事業の従事員における給与その他の勤務条件を考慮して、調達庁長官（現在は防衛大臣）が定める」とされ、国内的には、雇用主である調達庁長官が決める事ができる規定となっています。

このように、日米行政協定及び法律第174号によって、形の上では民間労働者と同じ労働三権を含む諸法律が適用され同等の権利・保護を獲得することになりました。

２．米軍基地及び基地労働の特殊性

(1) 排他的基地管理権とわが国の法令が適用されない法的地位

駐留軍労働者の職場である在日米軍基地及び関連施設は、地位協定第３条（資料２）、により排他的な使用権・管理権を有する米軍の管理下にあります。外務省の解釈（注２）によれば、「排他的使用権とは、米側がその意思に反して行われる米側以外の者の施設・区域への立ち入り、及びその使用を禁止し得る権能並びに施設・区域の使用に必要な全ての措置を執り得る権能を意味する。」と積極的に排他的管理権を容認しています。特に、立ち入りに係わる注釈では、「施設・区域に関する米側の立ち入り禁止権は、協定及び合同委員会合意上特に定める場合を除き、日本側公権力にも対抗しうる点に特色がある。」と言い切って、「日本側公権力も米側の許可なしにはその施設・区域には立ち入れない」事を認めています。

その上で、わが国に駐留する米軍（集合体としての米軍及び公務執行中の個々の米軍人・軍属）には地位協定に特別の定めがある場合を除き、一般国際法上わが国の法令の適用がなく……」と米軍及び公務中の米軍人・軍属にわが国の法令が適用されない特殊な法的地位があるとの考え方に立っています。

（注２）外務省機密文書　「日米地位協定の考え方」増補版　琉球新報社編による（外務省は機密文書の存在について肯定も否定もせず公式コメントを避けている。）

また、駐留軍労働者の雇用主であり共同管理者である防衛省も、米軍の許可を得ない限り、施設・区域（駐留軍労働者の職場）に立ち入る事ができない状況にあります。そのため、基地内においては、米軍の先決的な労務管理が行なわれており、雇用主である防衛大臣は、提供労働者の日常的な就労実態や就労環境を充分に把握し得ない状態にあります。

その弊害は、様々なかたちで現れていますが、在日米海軍横須賀基地で働き、じん肺になった元従業員と遺族が損害賠償を求めた裁判では、「……　被告（国）は、米海軍横須賀基地内における個々の作業内容や粉じん対策をほとんど把握していなかったということができる。このような状態では不断の調査・監視をしていたということはできないし、また、必要な措置を講ずるよう働きかけることもできないというべきであるから、被告（国）は、対策推進義務を充分に尽くしていなかった」と指摘し、国に安全配慮義務の責任があったとして、原告全員を救済する国側敗訴の判決（平成14年10月７日、横浜地裁横須賀支部）が出されています。

また、労働災害が発生した場合でも、労働基準監督官は、米軍の許可と同伴が必要とされ、充分な対応が出来ない状態であり、過去には立ち入りを拒否された事例も少なく

ありません。

(2) 実態は公務員でもなく民間労働者でもない特殊な存在

前述の通り、1952年法律174号により、駐留軍労働者は、労働三権が保障された立場にあると理解されています。また、給与等労働条件に関しても、国内的には、防衛大臣が決める事になっています。

また、1960年に日米間で調印された日米地位協定12条５項（**資料２**）では「…… 相互間で別段の合意をする場合を除くほか、賃金及び諸手当に関する条件その他の雇用及び労働の条件、労働者保護のための条件並びに労働関係に関する労働者の権利は、日本国の法令に定めるところによらなければならない」（実体的内容は52年の行政協定と差異はない）と定められています。

一見したところ問題なさそうに見えますが、「相互間で別段の合意をする場合を除くほか」の解釈の違いが駐留軍労働者の権利及び労働諸条件に大きな制約をもたらしています。外務省解釈は、「別段の合意とは保安解雇に関し特別の手続きを定めている地位協定第12条６項（**資料２**）のみである」と解釈していますが、米側は、「労務提供に関する基本労務契約等（**資料４**）が別段の合意にあたり、その内容が我が国の労働関係法令と相違することには問題がない」との立場を現在も堅持しており、双方の主張は平行線のまま対立しています。

特に、米側が別段の合意と主張する基本労務契約の第19条（**資料５**）には「…… Ｂ側（日本政府＝防衛省）は、Ａ側（米国政府＝米軍）との協議交渉及び事前の文書による合意なくしては、この契約に基づき提供される従業員の就業規則若しくは雇用条件又は作業条件を定め、又は変更しないものとする。 …… 」との規定があり、このため、雇用主・防衛大臣は、法律174号により定められている給与・勤務条件の決定については法令事項であっても、米軍の同意なしには、新たに定めることも変更することが出来ていないのが実態であります。

しかし、基本労務契約等は、国際条約たる日米地位協定との比較では下位にあたる防衛省と米軍との間の私法上の契約であります。国際関係において下位の契約が上位の国際条約を制約するということはあり得ないことであり、こうした理不尽な米側の主張を許している日本政府の姿勢こそが問題であります。しかし、現実としては駐留軍労働者の職場である米軍基地が、「米国の主権下」に置かれており、日本の法令を科することはできないことから、駐留軍労働者は、米軍の同意がないために結果として、国内労働関係法の適用から漏れてしまい法律上の保護が受けられず、権利行使が出来ない状態、（**注３**）に置かれています。

（注３）①36協定を締結せず、時間外労働及び休日労働が常態化している（労働基準法36条違反）
②労働基準監督官の立ち入り制限（労働基準法第101条違反）
③就業規則の作成・届け出をしていない（労働基準法第89条違反）
④日雇い従業員の解雇手当に係わる規定を労基法に準ずることを拒否している（労働基準法21条違反）
⑤労働安全衛生委員会が設置されていない（労働安全衛生法第19条違反）
⑥米軍基地内においては、当たり前の組合活動が休憩時間中といえども禁止されている（労働組合法第７条違反）
⑦ＩＨＡ職場では、ＰＳＣ（個人サービス契約）と称する請負契約により、他の政府雇用労働者と全く同じ指揮命令の下で働かせている。（組合の申し入れで、一部の業務を除いて政府雇用に切り替えられつつているが、３年経過した現在もＰＳＣで働く者が相当数存在している。、

前述の通り、駐留軍労働者の法律的な雇用主は、防衛大臣とされていますが、大臣と駐留軍労働者個人の一対一の雇用契約関係にすぎません。また、雇用条件、作業条件新設、変更は米側の同意が必要であるため、法律上の保護も受けられず権利も行使できていません。さらに、基本労務契約第８条（資料５）により採用、昇格、降格、配置転換、制裁、解雇等に関する人事措置の最終決定権限は米軍にあり、駐留軍労働者の直接の監督、指導、統制及び訓練は米軍が行います。そして、現在給与は特別協定により日本側が肩代わりしていますが、地位協定24条（資料２）により、条約上は米軍が給与を支払っていることになっており、従業員にとって米軍は使用者であるばかりでなく、実質的には雇用主でもあります。

このように駐留軍労働者は、国の安全保障に係わる重要な公務に携わりながら、公務員ではないとされ、一方では、他の民間労働者であれば必ず適用される労働者保護や権利を保障する国内法令からも漏れているということで、まさに、主権国家である日米間の間に立たされ、公務員でもなければ民間企業の労働者でもないという、２つの社会的身分の狭間に置かれた、他に類を見ない特殊な存在であります。

３．米軍の労務管理及び労使関係の実態

(1) 駐留軍雇用は本質的に不安定

基本労務契約等（資料４）には、自己の意志によらない雇用の解除（人員整理＝解雇及び特例解雇）規定があり、米軍の都合により、人員を減少させる必要がある場合には、人員整理が行われます。具体的には米国政府・米軍の世界戦略の変更に伴う大規模な基地の整理縮小、閉鎖、移転によるものや米国防予算の削減、円高ドル安などの予算減少に伴うものの他に、経費節減を図る部隊毎の機構の再編・合理化、さらには、地位協定15条（資料２）の諸機関（生活用品等販売所、食堂、将校クラブ等）における不採算部門の廃止・縮小などがあり、規模も１名から数千、数万人まで様々です。

駐留軍労働者数は、占領時代の1947年には25万人（本土のみ）を超えておりましたが、講和条約が発効した1952年には18万７千人（資料８）、1962年には６万人（ここまでは本土のみ）、1978年には２万１千人（沖縄を含む）と大幅に減少していますが、この間の従業員数の激減は数百から数千人の大量人員整理が毎年の如く頻発したことを意味しています。特に1972年の４万８千人余が78年には２万１千人余と約２万７千人（56．25％）も激減していますが、これは米側の財政事情や円高ドル安、オイルショック等による人員整理が多発したことによるものであります。併せて、駐留軍労働者の賃金改定協議も行き詰まったことなどから、その打開のために日本政府が1978年度より福利厚生費等の労務費の一部負担を開始しました。その後も日本政府による在日米軍駐留経費負担が拡大・継続されたこともあって、大量人員整理は影を潜め、2007年の従業員数は25,460人と80年代になって増加傾向に転じ、ここ20数年間に限って見れば雇用は安定的に推移しています。

しかし、世界的な米軍再編成の枠組みの中で、在日米軍再編に係わる最終合意（2006年５月１日）により、在沖米海兵隊のグアム移転と沖縄中南部地域基地返還及び同基地機能の沖縄北部地域基地への統合に関連して、普天間飛行場の移設（全面返還　従業員208人　以下2007年12月末現在）、那覇港湾施設（全面返還　90人）、牧港補給地区（全面返還　1,095人）、キャンプ桑江（全面返還　219人）、陸軍貯油施設第１桑江ﾀﾝｸﾌｧｰﾑ（全面返還　０人）、キャンプ瑞慶覧（一部返還・グアム移転　2,264人）、キャンプ・ハンセン（550人）、キャンプ・コートニー（329人）があり、沖縄の移転・統合に関連する従業員数合計は4,755人となっています。また、空母艦載機部隊の岩国飛行場への移駐に関連しては、厚木飛行場の従業員は1,064人で、影響する対象施設の労働者数は全国合計で5,819人となっています。まだ、移転・統合に関する雇用も含めた詳細計画が明らかにされていないため、具体的な雇用への影響は不透明でありますが、2014年を最終年として計画通り実施された場合は、雇用への重大な影響が避けられない情勢にあります。

ここ20数年という長期にわたって在日米軍基地は、大きな変動もなく在日米軍兵力も現状維持を続け、駐留軍労働者数も大きな変動もなく安定的に推移してきたことは事実でありますが、しかし、それだけを見て駐労雇用は安定しているというのは早計に過ぎます。前述の通り、世界の情勢変化に対応した米軍基地の世界的な再編成により、在日

米軍基地は大きく変動しつつあります。また、この間の駐労雇用の安定には、日本政府による労務費負担が大きく寄与してきたことは間違いありませんが、日本の財政事情もあって、特別協定の「包括的な見直し」協議が行われることなど、労務費を含む駐留経費の日本側負担は大きく揺らぎつつあります。また、在日米軍基地は、日米安保という国家間の条約に基づいて置かれており、引き続き世界的な情勢変化、日米両政府の政治的判断、アメリカの世界戦略によって変動するものであり、本質的に駐留軍雇用が不安定であることを忘れてはなりません。

(2) 高圧的かつ理不尽な労務管理

地位協定第３条及び外務省解釈により、米軍基地職場においては、国内法を無視した高圧的な業務命令、労務管理が後を絶ちません。例えば横田のデンタル職場では、ドクターがレントゲン技師の資格を持っていない歯科補助職や歯科衛生士の従業員に対して、2007年11月から2008年４月にかけて、トレーニングと称して患者に対するにレントゲン撮影を行わせ、「いやならどこか他の職場を自分で探して出ていけ」という国内法に反する（注４）労務問題が発生しています。この件に関しては、マスコミ報道があったこともあって、５月以降日米間の調整が必要として無資格者によるレントゲン撮影は、全国的に一時中止（2008年７月１日現在）されていますが、実際にはこれまで全国の幾つかのデンタル職場においては、無資格者によるレントゲン撮影が日常化していたことは、組合の調査で明らかであります。

（注４）無資格者のレントゲン撮影は「診療放射線技師法第24条」に違反し、１年以下の懲役または50万円以下の罰金刑が課せられる。

そのほか、「監督者が指定する日以外には年休を認めない」、「監督者の許可なしにはトイレにも行けない（販売店）」、「保育所内での従業員同士の日本語による会話さえ一切禁止された」、「午前零時まで勤務した妊婦に対し、突然６時間後の出勤を命ずる」、「シフトを変更して夜勤者を増やし、夜通し洗車を命じる、同じ車をまた日勤者に洗わせる」、そして理不尽な業務命令に苦情を申し立てる者には「出勤停止、解雇」等の制裁を科すと脅すなどの労務問題は全国各地で多発しており、多くの従業員が精神的、肉体的に追い込まれ、体調を崩すなどの事例が後を絶ちません。

(3) 休憩時間中といえども組合活動は禁止

さらに、米軍施設・地域内の組合活動が、休憩時間中といえども許可しないとする基地司令官命令により禁止とされています。（資料６）米軍基地内には、組合事務所は勿論、掲示板一つといえどもありません。簡単な打合せや勤務条件に関する在日米軍司令官や

防衛大臣宛の要請署名もいけないとされ、職場によっては組合機関紙の配付も禁止されています。このため、会議・集会等の組合活動は全て基地の外が原則であり、民間や公務職場では当たり前の組合活動さえ制裁の対象とされるなど労働組合法第７条違反（不当労働行為）がまかり通っています。

(4) 包括的な労働協約が締結されていない

また、国と組合との労使間で包括的な労働協約が締結されていた時期（1950年1月に第１次協約締結）もありましたが、ユニオン・ショップ制や基地内組合活動の自由を求める組合と、これを拒否しストライキ規制を求める米側の主張が対立して1957年に失効して以来、事実上無協約の状態が続いています。労働条件に関する労使協定は、基本労務契約第16条（資料５）により「米側が同意した場合にのみ調印する。」（資料４）とされていますが、現在は特別援護金の支給に関する協定（注５）があるのみで、そのほかは、法律で協定が義務づけられている高年齢雇用継続給付金・育児・介護休業給付金の支給申請手続き、継続雇用、財形貯蓄や組合費等のチェック・オフ、給与金の口座振り込み協定に限られています。組合は、包括的な労働協約の締結をその後も求め続けていますが、最近では協議のテーブルに乗せる事すら拒否されており、事実上、在日米軍によって、労働協約締結権を奪われた状態にあります。

（注５）業務上災害・通勤途上災害に係わる法定外の上積み保障制度として、2003年3月14日から実施された。内容的には概ね国家公務員の制度に準じているが、駐労の制度は民間損保との保険契約のためじん肺等アスベスト被害補償については除外されている。保険金は全額日本側の負担であることから米側に対して通告することで実施されたが、米側は同意していない制度であると反発、制度内容を掲載した全従業員を対象とする「従業員ハンドブック」の米軍施設内配付を許可しない報復措置をおこなった。

(5) 間接雇用方式により自立的労使関係が成り立たない

団体交渉については、基本労務契約第16条により、法律上の雇用主である防衛省が日本国の労働法規の定めるところにより労働協約に関する交渉を行うと定められていますが、在日米軍は中央段階の団体交渉に出席してもしなくても良い規定となっており、団体交渉当事者としての義務・責任は持たない存在とされています。

しかし、前述の通り、米側の同意なしには勤務条件の新設・改廃が何一つできないことから、法令遵守事項を含む多くの課題が米側の同意が得られないために、未解決のまま放置されているのが実態であります。つまり、最終決定権を持たない防衛省と交渉し、合意したとしても、何事も解決しない仕組みとなっており、団体交渉自体が間接雇用方式の下にあっては、本来の機能を発揮できない構造になっています。つまり、現状にお

いては労働組合と雇用主（防衛省）との間における自立的労使関係が成り立たないということであります。

(6) 法の下の平等に反する保安解雇

地位協定12条６項（資料２）は、駐留軍労働者の解雇無効の最終判断が日本の裁判所又は労働委員会で示された場合であっても、手続きを経て当該労働者を就労させないことができる規定になっています。外務省の解釈は、「保安解雇（施設区域内軍紀の維持の攪乱（かくらん）を含む安全上の理由による解雇）についてのみ適用されるとされ、正常な組合活動による場合は含まれない。かかる場合は米側は、裁判所・労働委員会の決定に服する。」とされています。しかし、保安上の理由なのか組合活動なのかも含めて誰が判断するかと云えば、米軍が判断するものであり、かっては組合活動家がねらい打ちされたこともあって、全く信用できないものであります。こうした規定は、国内の他の事業所では有り得ず、駐留軍労働者に課せられた基本的な権利の制約であり、法の下の平等に抵触する規定と言わざるを得ません。

４．駐留軍労働者のステータスの確立、「基本法」の制定に向けて

駐留軍労働者は、国家公務員とされた時期もありましたが、1952年法律174号により、公務といえる職務に従事していながら公務員でないと規定されてから半世紀以上にわたり、主権国家である日本と同じく主権国家であるアメリカとの狭間にあって、公務員でもなければ民間事業所の労働者でもないという、２つの社会的身分のどちらとも言えない特殊な存在であり続けています。具体的には、職場が米国の主権下にある米軍基地であるため、国内労働関係法の適用漏れにより、労働上の不利益から保護されず権利行使が出来ないという身分上の制約があります。また、国（防衛大臣）が法律上の雇用主でありながら、給与をはじめ、休暇や業務上災害等の補償などの労働条件や作業条件に加えて、共済組合法が適用されず、年金、医療、福利厚生面でも国家公務員との比較では大幅な格差があるなどの不利益を受けています。労働基本権についても、間接雇用方式の下で、米側の拒否によって事実上労働協約締結権を奪われ、自立的な労使関係が構築できないなどの制約を受けています。

こうした様々な制約・不利益は、日米地位協定に関する日米間の解釈の違い及び力関係によるものであり、半世紀以上未解決とされてきた課題は、駐留軍労働者の権利と米

国（軍）の権益が相対立するものであることから日米間の通常の協議において、容易に是正できるものではありません。また、基地管理権に係わる課題については地位協定を改定しなければ問題の解決は困難であり、改定するにしても日本側だけの意向で実現するものではなく、日米政府間の合意に加えて日米双方の議会での承認が必要であります。

また、歴代の自民党政権は地位協定の改定に関しては極めて消極的であり、改定のプロセスは不透明であります。地位協定の解釈に係わる課題や公務員準拠に係わる課題についても主権国家との調整となることから困難なものばかりであります。

一方、東アジアを取り巻く政治、社会情勢は不安定・不確実であり、在日米軍基地が相当の期間にわたって、今後も存続することだけは確実と見られています。

以上見てきたとおり、駐留軍労働者が様々な不利益、制約を受けていることを踏まえ、そのステータスについては、「駐留軍労働者等雇用基本法」（仮称）を制定して、国の安全保障という公務に携わる者としての身分上の位置づけを法律で明確にし、その上で、給与等の処遇及び雇用の安定、能力開発、福利厚生の施策については、原則として国家公務員に準じた施策を実施すべきであります。そのための経費（労務費等）については、雇用主である政府の責任において確保することとし、日米間の分担については別途協議して、それぞれが応分の負担をすべきであります。

５．基本法制定に向けた具体的な取り組みについて

基本法の制定は、雇用主の責任において政府自らが行うことが基本であり、国会審議等を通じて政府に働きかけていくことと致します。しかし、財政再建、行政改革を最優先する現政権が、基本法制定に難色を示す場合には、議員立法による基本法制定を目指します。立法化の時期については、政権交代をも視野に慎重に判断していくことと致します。また、議員立法に取り組む場合は、連合、民主党の協力を得て法律案を作成し、できるだけ早い時期に国会に提出することを念頭に、関係機関との調整を図っていくことと致します。マスコミを含めた広報、請願署名、法案作成・国会提出など法制定に向けた具体的な進行プログラムについては、関係機関の協力を得てプロジェクトチームを立ち上げて企画し、推進することと致します。

資　料　編

資　料１　（日米安保条約）

「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」

第６条　日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。

前記の施設及び区域の使用並びに日本国における合衆国軍隊の地位は、1952年２月28日に東京で署名された日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定（改正を含む）に代わる別個の協定及び合意される他の取極により規律される。

資　料２　（日米地位協定）

「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第６条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」

第３条（施設・区域に関する措置）

１　合衆国は、施設及び区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる。日本国政府は、施設及び区域の支持、警護及び管理のための合衆国軍隊の施設及び区域への出入の便を図るため、合衆国軍隊の要請があったときは、合同委員会を通ずる両政府間の協議の上で、それらの施設及び区域に隣接し又はそれらの近傍の土地、領水及び空間において、関係法令の範囲内で必要な措置を執るものとする。合衆国も、また、合同委員会を通ずる両政府間の協議の上で前記の目的のため必要な措置を執ることができる。

第12条（調達）

４　現地の労務に対する合衆国軍隊及び第十五条に定める諸機関の需要は、日本国の当局の援助を得て充足される。

５　所得税、地方住民税及び社会保障のための納付金を源泉徴収して納付するための義務並びに、相互間で別段の合意をする場合を除くほか、賃金及び諸手当に関する条件その他の雇用及び労働の条件、労働者の保護のための条件並びに労働関係に関する労働者の権利は、日本国の法令で定めるところによらなければならない。

6　合衆国軍隊又は、適当な場合には、第十五条に定める機関により労働者が解雇され、かつ、雇用契約が終了していない旨の日本国の裁判所又は労働委員会の決定が最終的なものとなった場合には、次の手続きが適用される。

(a)　日本国政府は、合衆国軍隊又は前記の機関に対し、裁判所又は労働委員会の決定を通報する。

(b)　合衆国軍隊又は前記の機関が当該労働者を就労させることを希望しないときは、合衆国軍隊又は前記の機関は、日本国政府から裁判所又は労働委員会の決定について通報を受けた後七日以内に、その旨を日本国政府に通告しなければならず、暫定的にその労働者を就労させないことができる。

(c)　前記の通告が行われたときは、日本国政府及び合衆国軍隊又は前記の機関は、事件の実際的な解決方法を見出すため遅滞なく協議しなければならない。

(d)　(c) の規定に基づく協議の開始の日から三十日の期間内にそのような解決に到達しなかったときは、当該労働者は、就労することができない。このような場合には、合衆国政府は、日本国政府に対し、両政府間で合意される期間の当該労働者の雇用の費用に等しい額を支払わなければならない。

第15条

1 (a) 合衆国の軍当局が公認し、かつ、規制する海軍販売所、ピー・エックス、食堂、社交クラブ、劇場、新聞その他の歳出外資金による諸機関は、合衆国軍隊の構成員及び軍属並びにそれらの家族の利用に供するため、合衆国軍隊が使用している施設及び区域内に設置することが出来る。これらの諸機関は、この協定に別段の定めがある場合を除くほか、日本の規制、免許、手数料、租税又は類似の管理に服さない。

第24条（経費の負担）

1　日本国に合衆国軍隊を維持することに伴うすべての経費は、２に規定するところにより日本国が負担すべきものを除くほか、この協定の存続期間中日本国に負担をかけないで合衆国が負担することが合意される。

2　日本国は、第二条及び第三条に定めるすべての施設及び区域並びに路線権（飛行場及び港における施設及び区域のように共同に使用される施設及び区域を含む。）をこの協定の存続期間中合衆国に負担をかけないで提供し、かつ、相当の場合には施設及び区域並びに路線権の所有者及び提供者に補償を行うことが合意される。

資　料３　（昭和27年＝1952年法律174号）

「日本国との平和条約の効力の発生及び日本国とアメリカ合衆国との間の日米安全保障条約第三条に基づく行政協定の実施に伴い国家公務員法の一部を改正する等の法律」(抄)
（昭和27・６・10法律174号　最終改正平成11・12・22法律217号）

（駐留軍労働者等の身分）

第８条　日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約に基づき駐留するアメリカ合衆国軍隊、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第６条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第１５条第１項(a)に規定する諸機関、日本国における国際連合の軍隊に関する地位に関する協定基づき本邦内にある国際連合の軍隊又は日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定第7条の規定に基づくアメリカ合衆国政府の責務を本邦において遂行する同国政府の職員のために労務に服する者で国が雇用するもの（以下「駐留軍労働者等」という。）は国家公務員ではない

２　駐留軍等労働者は国家公務員法第２条第６項に規定する勤務者と解してはならない。

（駐留軍労働者等の勤務条件）

第９条　駐留軍労働者等の給与は、その職務の内容と責任に応ずるものでなければならない。

２　駐留軍労働者等の給与その他の勤務条件は、生計費並びに国家公務員及び民間事業従事員における給与その他の勤務条件を考慮して、防衛大臣が定める。

以下省略

資　料４　（労務提供に関する基本労務契約等）

日本と米国の両政府間で米軍基地で勤務する従業員の給与、雇用条件、経費負担等に関する取り決めで、「基本労務契約」「船員契約」「諸機関労務協約」があります。

「基本労務契約」（ＭＬＣ＝ Master Labor Contract）

米国歳出予算で運営される在日米軍の業務に従事する事務職、技術職、技能職、警　　備、消防等の従業員を対象とする契約。（従業員数は18,996人　2008年３月末現在）

「船員契約」（MC ＝ Mariner’s　Contract）

在日米軍の非戦闘用船舶業務に従事する船員である従業員が対象とする契約。（従業員数は14名　2008年３月末現在）

「諸機関労務協約」（ＩＨＡ＝ Indirect Hire Agreement）

在日米軍の諸機関（地位協定第15条に基づく機関。米国の歳出予算とは独立した米国歳出外資金機関）に従事する施設内の食堂、販売店、クラブ等の従業員を対象とする契約。（従業員数は6,250人　2008年３月末現在）

資　料５　（基 本 労 務 契 約　主文）

Ａ側（米国政府＝米軍）およびＢ側（日本政府＝防衛省）は、ともに、日本国の法律に定められ、かつ、日米協定に定められるとおり、従業員の基本的権利を認め、かつ、これを保持することを希望するとともに、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約および地位協定に定める在日合衆国軍隊の使命の円滑な達成を希望するので、よって、この契約の両当事者は、次のとおり相互に合意する。

第８条　人事管理

a 人事措置

（１）措置の実施

ここに定める人事措置は、この契約に別段の定めがある場合を除き、両当事者の相互の合意に基づきとられるものとする。Ｂ（日本政府＝防衛省）側は、この契約に基づき提供される従業員の法律上の雇用主として、任命、常用従業員への変更、昇格、低い等級への変更、配置転換、異なる基本給表への変更、転任、出勤停止、雇用の終了その他従業員に対してとられるすべての人事措置を従業員に通告し、かつ、実施するものとする。

（２）意見の不一致

この契約に別段の定めがある場合を除き、人事措置に関する意見の不一致事案で、定められた期間内にＡ側（米国政府＝米軍）の代理者及びＢ側（日本政府＝防衛省）の地方機関の長により解決されないものは、防衛省地方協力局次長と契約担当官に解決のため付託される。その事案が定められた期間内に合意により解決されない場合には、最終的決定を得るため日米合同委員会に付託することができる。その手続きの各段階における調整の期間及び方法は、各章に詳細に規定するそれぞれの人事措置手続によるものとする。

（３）従業員の身分

日米合同委員会が、その人事措置について、定められた期間内に決定を下す場合には、この契約に別段の定めがある場合を除き、従業員の身分は、同委員会の最終決定があるまで変更されないものとする。日米合同委員会が定められた期間内に決定を下さない場合には、その期間の満了とともに、契約担当官の決定に従い、従業員の身分を変更する措置をとるものとする。日米合同委員会の決定は、この契約に基づき同委員会に付託さ

れるすべての事案について、最終的、かつ、決定的なものとする。

第１６条　団体交渉

a 責任

Ｂ側は、法律上の雇用主として、日本国の労働法規の定めるところに従い、労働組合の代表者と労働協約に関する交渉を行なう責任を有する。この交渉は、すべてＢ側が、この契約に基づき提供される従業員の労働組合の正当な代表者と直接に行なうものとする。

c 参加

中央段階における団体交渉には、両当事者（Ａ側及びＢ側）が出席する者とする。ただし、Ａ側（米国政府＝米軍）がその会議に出席しない旨を文書によりＢ側に予告した場合にはこの限りでない。

d 協約

Ｂ側（日本政府＝防衛省）は、両当事者（Ａ側及びＢ側）が合意した後においてのみ、中央段階における交渉に基づく労働協約に調印するものとする。

第１９条　就業規則及び雇用条件

この契約中の関係規定は、就業規則及び雇用条件の基礎となるものとする。Ｂ側（日本政府＝防衛省）は、Ａ側（米国政府＝米軍）との協議、交渉及び事前の文書による合意なくしては、この契約に基づき提供される従業員の就業規則若しくは雇用条件又は作業条件を定め、又は変更しないものとする。両当事者が合意した就業規則及び雇用条件は、この契約に基づき提供される従業員が勤務する全職場に、日英両文で公示するものとする。

資　料６　（米軍施設・区域内での組合活動の制限）

昭和32年（1957年）、各軍基地司令官は、当時の行政協定第３条に基づいて「労働者の大会、示威運動、祝典または政治的若しくは一般的な会員の会議若しくは集合は、公式または非公式に招集され又は集合したかに関係なく労務者の食事時間及び休憩時間を含む基地内滞在時間中は、許可しない旨の命令」を発出しています。その後、1958年8月から9月に、全駐労東京地区本部立川支部組合員10名が休憩時間中に職場委員会や職場報告会に参加し組合関係事項の報告を行ったことに対して5日間の出勤停止処分が出され、処分の無効等を求める裁判を起こし、争いました。

しかし、第１審は、「休憩時間中の基地内におれる労務者の組合活動その他の集会を禁止する命令は、休憩制度本来の目的を害し、又は施設管理権の乱用とならない限り、労働基準法34条３項の（自由利用）規定に違反しない。又、同命令が集団行動を一般に禁止したものである限り、労働組合法第７条（不当労働行為）の目的にも、政治活動の自由を保障した憲法の精神にも反しない。」という不当な判決が出され、昭和49年（1974年）11月に最高裁判決として確定していま

す。

米軍基地という規律を重んじる性格上、一定の制約があることはやむを得ないとしても、休憩時間を含めて「会議や打ち合わせも許可せず、掲示板についても事前に司令官等の許可（検閲）を得た印刷又は筆記物に限られ、組合機関紙等の教宣資料は米軍施設内で配布できない」とうのは、明らかに不当労働行為であり、あまりにも不当な制約であります。この時の命令はその後取り消されておらず、基地内では、民間事業所や公務職場においては当たり前の組合活動さえ現在も禁止されています。

このため、組合活動については機関紙一つ配布するにも、神経を使って警戒し、職場によっては郵送によって届けるしかないなどの制約を受けています。

資　料７　（駐留軍労働者の身分の変遷）

期　間	身　分	根　　拠　　法　　令	備　　考
１９４５年 ９月３日から １９４８年 ６月30日	国の雇用者	この期間は駐留軍（連合国軍）等労働者の身分について、特に触れている法令なし。 （1945年9月5日付連合軍最高司令官指令第2号により日本政府は所要の労務を提供）	国家公務員法施行（1948年7月1日）迄の期間
１９４８年 ７月１日～ 同年 12月20日	国家公務員 一般職	1947年法律第120号「国家公務員法」 1948年法律第222号「国家公務員法の一部を改正する法律」	法第2条2項及び第3項の規定により、 国家公務員一般職
１９４８年 12月21日～ １９５２年 ４月27日	国家公務員 特別職	1948年法律第258号「国家公務員法の一部を改正する法律」	第2条第3項に次の号を加えた。 13連合国軍の需要に応じ連合国軍のために労務に服する者（その後の改正により15号を経て16号となる）
１９５２年 ４月２８日～ 現在	国の雇用者	1952年法律第174号「日本国との平和条約の効力の発生及び日本国とアメリカ合衆国との間の日米安全保障条約第３条に基づく行政協定の実施に伴い国家公務員法の一部を改正する等の法律」 1954年法律第147号「調達庁設置法等の一部を改正する法律」 1960年法律第102号「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約の締結に伴う関係法令の整理に関する法律」	法第1条で上記16条を削除、第8条で駐留軍労務者は国家公務員でないと規定。国際連合軍隊の従業員を含め駐留軍労務者を「駐留軍等労務者」に改める。 新条約協定発行に伴う一部改正で身分の変更はない。なお、この改正により諸機関従業員も「駐留軍等労務者」に含まれ、国の雇用者となった。