

## 韓国における消防公務員の団結権回復と 労働組合設立の政治過程

申 龍 徹

### はじめに

2021年7月6日付の韓国の新聞各紙では消防公務員の労働組合設立や加入についての報道が続いたが、この2021年7月6日は、2020年12月に改正された「公務員労働組合法」の施行日であり、1948年8月の政府建国以降、約73年にわたり労働基本権が否定されてきた消防公務員の労働基本権のうち団結権及び団体交渉権が回復され、労働組合への加入が合法となった日でもあった。

まず、韓国最大の労働組合である「韓国労働組合総連盟」（以下、「韓国労総」）は、「全国消防安全公務員労働組合」を設立し、加入した組合員数は約6,000人であることや、第2の組合である「全国民主労働組合総連盟」（以下、「民主労総」）も傘下の「全国公務員労働組合」（以下、「公務員労組」）に「消防本部」が加入し、会員数は約8,000人であることが主な内容であった<sup>(1)</sup>。一方、上部組織を持たない「大韓民国公務員労働組合総連盟」（以下、「公労総」）も7月5日、消防公務員労働組合の創立総会を開き、正式な労働組合としての活動を開始した。6月末時点での消防公務員の労働組合に加入した組合員数は約16,400人であり、全体の消防公務員数60,994人のうち約27%に当たる数で、4人の消防公務員のうち1人が組合員である<sup>(2)</sup>。

周知のように、韓国の公務員は、日本同様、一部の現業職員を除き、労働基本権が制約されており、2006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」（2005年1月制定、法律第7380号、以下、「公務員労組法」）の施行にともない公務員の労働組合の設立及び加入、団体交渉・協約締結権が認められるようになったものの、その加入範囲が

---

(1) 「ソウル新聞」、電子版、2021年7月6日。

(2) 全体の消防公務員数については、消防庁「統計年報」、2021年度、3頁「年度別消防公務員現況」による。

6級以下の一般職公務員と限定され、消防・警察公務員のほか指揮・監督の立場にある公務員が除かれるなど、制約は残ったままであった。

今回の消防公務員の労働組合の設立や加入を可能にしたのは、2020年12月に行われたいわゆる「ILO関連労働3法の改正」、すなわち「労働組合及び労働関係調整法」・「公務員労組法」・「教員労組法」の改正によるもので、公務員労組法の改正の中には、退職公務員の労働組合への加入や6級以下の公務員の加入制限の廃止、消防公務員及び助教を含む教育公務員（教員は除く）の労働組合への加入が保障されるようになった。中でも、戦後の長い間、必須業務という理由で労働基本権が制限されてきた消防公務員に対する団結権及び団体交渉・交渉締結権の保障により、約6万人とされる消防公務員がその対象となった。

本稿では、2006年の公務員労組法の制定以降の公務員の労使関係形成プロセスのなかで、消防公務員の労働基本権がどのようにして「完全なる制限から不完全な保障へ」と変化してきたのかを関連する法制度の沿革を中心に分析を行い、消防や警察公務員の保障に向けて努力している日本の現状に対する示唆を得ることを目的とし、まず、2009年の公務員の労働基本権制限による労働組合加入制限は合法といういわゆる「合憲判断」から約12年を経て、「職場協議会」の設立（2019）及び労働組合への加入を認める「公務員労組法」の改正（2020）、そしてその改正公務員労組法に基づく消防公務員の労働組合設立（2021）という流れを時系列的な制度化過程として分析し、その特徴を明らかにするとともに、今後の課題と日本への示唆について論じることとする。

## 1. 警察業務の消防から自治消防体制へ

2019年に改訂された「韓国消防行政史」によれば、国家行政の側面から火災などを専門的に担当する消防組織が整備されたのは、朝鮮時代に入ってからであり、現在の憲法にあたる法典の「経国大典」（1485年）に「巡行・防火・禁火」に関する法令が体系的に規定されている。それより先に担当組織として「禁火都監」（1426）が設置されたが、この年は、当時の都であった漢城に大火災が発生し、大勢の人命と財産をなくした直後であった<sup>(3)</sup>。この禁火都監は、設置以降34年間存続し、廃止となったが、その後は、「修城禁火

---

(3) 消防庁、「韓国消防行政史」、2019、75～76頁。

司」及び「禁火軍」（滅火軍）が中心となって首都の消防を担当した。

1910年の合併以降、新たに設置された「警務総監部」の保安課の下に「消防係」が置かれ消防業務を担当したが、1919年の改編では「朝鮮総督府警務局」が設置され、警務局の下にある「保安課」が担当、1939年には警務局に防護課が設置され防空と消防を担当した。また、地方組織での消防業務は、1910年以降は警察署と憲兵分隊が「消防組」を組織・監督し、1938年末には1,393の消防組に組合員数は69,414名となっていた。

その後、この消防組は、水防団とともに、1939年に「警防団」へと統合され、「防空、水・火、消防及びその他の警防」に従事することとなったが、この年の警防団の組織状況は、2,427の警防団に、181,221名の団員が所属していた<sup>(4)</sup>。

1948年8月の政府樹立以降の消防に関する所管は「内務部」であり、同年11月の「内務部職制」の改編により、自治消防業務は警察に引き継がれ、「内務部」－「治安局」の警察行政の中に組み込まれた。後の1950年3月には、治安局保安課の「消防係」として縮小され、消防班と技術班を設けたが、1953年には「防護係」となるなど混乱が続いていた。

一方、1958年6月には「消防法」（1958年3月制定、法律第485号）が施行されたが、その目的は「火災、風水災または雪災を予防、警戒、鎮圧または防御し、国民の生命、身体、財産を災害から保護するとともにその被害を軽減し、安寧秩序を維持し、社会の福利増進を図る」とした。また、同法第41条に「有給常備消防隊員の職務」及び同施行規則第54条「有給常備隊員」についての規定を新設したが、それは各地域の実情によって消防署において非常勤として雑級職または雇用員として採用されている下級消防公務員の身分上の根拠を設けるためであった<sup>(5)</sup>。

また、1969年1月には「警察公務員法」が制定され、消防公務員の任用は「警察公務員任用令及び同施行規則」及び「警察公務員昇進引用規定及び同施行規則」の規定に従うとともに、転職制度が新設され、消防公務員と警察公務員の間で転職が行われるようになり、消防公務員の上位職級の欠員の補充が警察公務員の転職によって埋められることとなった。

---

(4) 消防庁、前掲書、110～111頁。

(5) 消防庁、前掲書、151頁。

## 2. 消防公務員法の制定（1978）と消防公務員の労働基本権

1948年の政府樹立以降の消防行政が警察行政の一部として行われたことは、上述のとおりであるが、実際の運営においては地方の自治行政と密接なかかわりを持っていた。1970年8月の「政府組織法」の改正では、これまで内務部が担ってきた消防機能を削除し、消防事務を地方自治体の固有事務として行う根拠を設ける一方、同年12月には「消防法」を改正し、ソウル市及び釜山市を除く、地方自治体が消防事務を執行できるように条文を新設した。この結果、中央政府においては、1974年に内務部の治安局から「治安本部」が分離・新設され、消防課において消防業務を所管し、地方自治体においては財政的な事情が重なり、当面の間、内務部の警察局消防課において消防事務を担当した。

その後、消防行政は民防衛体制や広域行政の推進と相まって変化し、2004年6月には安定的な災難管理の基盤構築を目指した「消防防災庁」の新設のための「政府組織法」の改正が行われ、総合的な国家災難管理の専担機構が誕生した。

また、政権交代に伴い、「安全行政部」と「消防防災庁」によって二元的に行われていた災難管理は、2014年4月に発生したセウォル号沈没事故を契機に国家災難安全管理システムの全面的な改革に関する社会的共感が深まり、災難に関する一元的な総括組織の新設に関する論議が本格化した。同年11月には海洋警備安全本部・中央消防本部の設置や消防安全税の導入などを骨子とする「国民安全処」の新設を盛り込んだ「政府組織法改正案」が可決し、翌日からスタートした。

ところが、2017年3月に民間人の国政介入という政治的なスキャンダルが発端となり、朴勤恵大統領が弾劾審判により罷免される事態となった。その後の大統領選挙では、文在寅さんが当選し、陸上における災難専担機関としての「消防庁」の新設及び二元化されている消防公務員の身分を国家職へと一元化することが公約として掲げられ、2017年7月には「政府組織法改正案」が国会において可決され、同年7月26日から消防庁が誕生し、現在に至っている。

その後、2003年5月に制定された「消防基本法」（法律第6893号、2004年5月施行）は、1958年制定の「消防法」を改編した法律であるが、従来はこの消防法で定めてきた消防施設の設置・維持、安全管理、消防施設工事・技術管理及び危険物管理に関する事項は別途の法律を制定する一方、火災の予防・警戒、消防現場活動、火災調査、救助・救急活動、義勇消防隊及び消防関連の機関・団体などの消防業務と関連する基本的な事項を規定する

とともに、消防行政に対する国民の理解増進、消防行政の効率性を高め増加する消防需要への円滑な対応を目指すものと規定している。その主な骨子は、次のとおりである<sup>(6)</sup>。

- ① 行政自治部長官・消防本部長及び消防署長は火災、災難・災害とその他の救助・救急が必要な状況発生の際に迅速な消防活動が行えるように関連情報を収集し、統制するための総合状況室を設置し運営することができる（法第4条）
- ② 消防の歴史と安全文化を継承・発展させ、国民の安全意識を高めるために行政自治部長官は消防博物館を、市・道知事は消防体験館を設立・運営することができる（法第5条）
- ③ 行政自治部長官・消防本部長または消防署長は、緊急事態の発生時には迅速に消防隊を出動させ火災の鎮圧及び人命救助などの必要な活動を行う（法第16条）
- ④ 消防本部長・消防署長または消防隊長は、火災の発生を防ぐまたは爆発による火災の拡大を防ぐためにガス・電気または油類などの施設に供給される危険物質を遮断するなど、必要な措置をすることができる（法第27条第2項）
- ⑤ 行政自治部長官は、国外において発生した火災事故などにより在外国民を保護する必要があるまたは国際協力が必要と認められる場合は国際救助隊を編成し運用することができる（法第34条第2項）

一方、直近における「消防基本法」の改正は2021年1月の一部改正であり、その理由については、消防庁が所管する13の法律及び53の関連告示により、毎年7,200件ほどの民願が集中し、慢性的な業務遅滞が発生するために国民の不満が増加していることを踏まえ、より迅速な顧客サービス及び満足度の向上に向け「消防技術民願センター」を設置・運営すること、直近2年間において救急隊員に対する暴行事件が毎年100件程度発生し事後的な対応だけでは犯罪の予防及び消防隊員の安全確保に限界があることを踏まえ、事前の予防措置の明文化を図り、消防隊員の安全を守るための改正である。その主な改正内容としては、①消防庁長または消防本部長は、消防施設、消防工事及び危険物安全管理などに関連する法令解釈などの民願を総合的に受付し処理できる「消防技術民願センター」を設置・運営することができる（法第4条の2新設）、②消防隊員は、消防活動または生活安全活動を妨害する行為を行う人に対し必要な警告を行い、その行為により人の生命・身体に被害を与え、財産に重大な損害を及ぼす憂慮のある緊急な場合はその行為を制止させる

---

(6) 国家法令情報センター、「消防基本法」（2003年制定）参照。

ことができる（法第27条の2新設）などである。

1977年12月に全10章の60条及び附則の構成で制定された「消防公務員法」（Fire Officer Act、法律第3042号）は、第1条において、「消防官の任用・報酬・教育・訓練・服務・身分保障・賞勲及び懲戒その他の人事に関する事項を規定すること」を制定目的としている。新規制定であるこの消防公務員法の制定は、民防衛体制の刷新という政治状況を背景としており、①国家職消防公務員の身分に関する規定を従来の「警察公務員法」から分離し、地方公務員法と統合し一元化した身分法として消防公務員法を制定する、②国家職消防公務員と地方職消防公務員の階級区分を一元化し、階級の一部の名称を調整する、③消防公務員の欠格事由を定める、④罷免または意思に反する不利益処分を受けた消防官は訴請審査を請求した時には、処分日から30日以内までは後任者補充をしてはならないなどであった。この消防公務員法の第36条には「政治運動の禁止」のほか、第37条には「集団行為の禁止」とし、「消防官は労働運動その他の公務以外のための集団的行為をしてはならない」と規定していた。

この消防公務員法は、その後の1982年12月に全部改正され、消防公務員法を「国家公務員法」及び「地方公務員法」の特別法（全29条）として位置づけ、両法との重複の削除などの均衡を図るなど、現行法に至るまで約30回の改正を経ており、2019年12月には全部改正となった。この2019年の全部改正の背景には、従来の消防公務員は、大統領・消防庁長が任用する国家職消防公務員と、市・道知事が任用する地方職消防公務員として二元化され、地方自治体の財政状況により消防人員・消防装備などに格差があるため、地方自治体の間に消防の任務遂行能力の差が深刻化している実情がある。この実情に対応するため、従来の二元化されていた消防公務員の任用権を国家職として一元化するとともに、国民の生命財産を守る消防活動において地域間の格差が生じないように均衡を図るための改正であると説明していた。

この全部改正された消防公務員法の第1条は、「消防公務員の責任及び職務の重要性と身分、勤務条件の特殊性を勘案し、その任用・教育訓練・服務・身分保障などに関しては「国家公務員法」に対する特例を規定することを目的とする」と規定している。また、第24条（服務規定）においては、「消防公務員の服務に関しては、この法または「国家公務員法」に規定されているものを除き、大統領令で定める」と規定している。

一方、「国家公務員法」（法律第18237号、2021年6月一部改正）の服務規程においては第66条に「集団行為の禁止」の規定があり、「公務員は労働運動その他の公務外のこのための集団行為をしてはならない。ただし、事実上の労務に従事する公務員は例外であ

る」と規定されているのみである。

2020年10月に一部改正された「国家公務員服務規程」（大統領令第31118号、2020年10月施行）の第28条（事実上の労務に従事する公務員）では、事実上の労務に従事する公務員の範囲については、次のように規定している。すなわち、科学技術情報通信部所属の現業機関の作業現場で労務に従事する郵政職公務員（郵政職公務員の定員を代替し任用された一般任期制公務員及び時間選択制一般任期制公務員を含む）として次の各号の1つに該当しない公務員とする。①庶務・人事及び機密業務に従事する公務員、②経理及び物品出納事務に従事する公務員、③労務者の監督事務に従事する公務員、④「保安業務規定」により国家保安施設の警備業務に従事する公務員、⑤乗用自動車及び救急車の運転に従事する公務員である（全部改正、2011年7月）。

### 3. 消防公務員の労組加入制限の合憲判断（2009）から 団結権の回復（2021）

消防公務員の労働基本権の制限に関しては、2008年12月に出された憲法裁判所の判決においてその理由を見ることができる。2006年に現役消防公務員によって出された憲法訴訟願（2006憲マ462）、すなわち、労働組合に加入できる特定職公務員の範囲を限定し、消防公務員をその加入対象から除外した「公務員労働組合法」の第6条第1項第2号が消防公務員の労働基本権などを侵害したことに対する憲法裁判所の合憲判決が出されたが、全員裁判部（7人）は、「上記の条項は、消防公務員が社会公共の安寧と秩序維持に与える影響力が大きく、その責任及び職務の重要性、勤務条件の特殊性のため労働組合の組合員としての地位を有するのは適切ではないことから労働組合への加入対象から除外したこと」であり、「消防公務員は、国民の生命・身体及び財産を保護する業務を遂行し、消防行政は災難管理の中心的な業務を遂行しており、労働基本権を保証することにより予想される社会的な弊害があまりにも大きく、「消防公務員法」により勤務条件の面において一般的な公務員に比べ厚く保護されていることから、法律条項が請求人の団結権を侵害しているとはできない」と述べていた<sup>(7)</sup>。すなわち、職業公務員制度によって身分保障される公務員に対しては公共性を考慮し労働基本権に制限を設けることができるとの論理

---

(7) 「法律新聞」、電子版、2009年1月5日。

であり、相当な政治的な性格を帯びるといえる<sup>(8)</sup>。

この判決の際に、2名の裁判官が違憲との判断を示しており、その理由は、「消防公務員は生命や身体に対する危険性の高い職務を担当しており、勤務時間が長く、非常勤務が多い、また、ほとんどの公務員が6級以下の職級であるなど、一般公務員に比べ劣悪な点が多いことから、他の職域より労働基本権を保証する必要性が高い。その上、各種の関連する法令において懲戒制度なども整備されており、団結権や団体交渉権の保障の際に業務中断による公共への危険もそれほど大きくないことから職種だけを理由に労働基本権全部をはく奪するのは、基本権の最大尊重及び最小制限の原則に違反するため」と述べていた。

この憲法裁判所の合憲判決について、前・現職消防官の集いである「消防発展協議会」は、「戦後60年間にわたり、消防官に対して強調されてきたのはもっぱら使命感のみである。消防官の平均寿命が男性平均の寿命より16.3歳が低いことの意味を理解すべきであり、直近10年間に200名以上の消防官が火災現場で命を落としていることを踏まえ、法的権利と処遇改善を図ることが必要である」と述べていた<sup>(9)</sup>。

また、行政府公務員労働組合（行公労）は、消防公務員の労働基本権を無視する判断として糾弾し、憲法裁判所の合憲判決は、労働組合を社会秩序の破壊者で、公益実現の阻害要素として見なしている点に問題の深刻さがあり、労働者である消防官個々人の具体的な権利を無視する歪んだ判決と批判した<sup>(10)</sup>。

1973年2月の「地方公務員法」の制定以降、約300名の国家公務員と約40,000名の地方公務員に二元化されてきた消防公務員の身分が47年ぶりに国家公務員へと一元化したのは、2019年11月に国会で可決した「消防公務員の国家職転換に関する法律」を含む関連6法、すなわち、「消防公務員法」・「消防基本法」・「地方公共団体に置く国家公務員の定員法」・「地方交付税法」・「消防財政支援特別会計及び市・道消防特別会計設置法」の制定によるものである<sup>(11)</sup>。

1992年に広域団体である市・道への消防本部の設置によって構築された広域自治消防体制の下では、地方自治体の財政状況や団体長の政策関心度により消防人員や装備、消防公務員の処遇、安全意識の水準にも差が出る格差問題に直面しており、国家公務員への転換

---

(8) イスンヒョップ・ユカクン、「職場協議会法を活用した消防公務員の労働基本権の保障」、  
「法学論考」、2016、193頁。

(9) 「ニューシス」、電子版、2009年1月9日。

(10) 「ニューシス」、電子版、2009年1月7日。

(11) 「連合ニュース」、電子版、2019年11月19日。

によりこうした人員・装備・処遇などの地域間格差問題の是正により、より平均化された消防サービスが期待されたが、大規模災害に見舞われる度に議論されたものの法制化への動きはなかなか進まなかった。

ところが、2014年に発生した「セウォール号」事故に対応し帰還中の消防ヘリが墜落し、5名の消防隊員が亡くなる事故の発生がきっかけで国家公務員への転換が世論化した<sup>(12)</sup>が、国会での議論へと進んだ背景には、2017年の大統領選挙において当時文在寅候補が掲げた100の選挙公約の中に、中央消防本部の消防庁への昇格独立とあわせて2019年1月から地方職の消防公務員約44,792名を国家職へと一括転換するとの内容が公約として含まれていたことによるものであった。

その後、国政課題の一つとなった国家職への転換は、2019年12月10日に国会において関連する消防6法の成立により、国家職への転換をはじめ、通常は地方事務として市・道知事の指揮・命令を受けるが、大規模災害の発生により必要と認められる場合は消防庁長が市・道消防本部と消防署長を指揮・監督することができるようにしたほか、国家職への転換及び総定員60,196名となった消防官の追加採用にかかる費用については消防安全交付税の増額（たばこ消費税のうち20%の消防安全交付税率を45%に引き上げ）により対応することとなった<sup>(13)</sup>。

### （1） 公務員職場協議会法の改正（2019）と施行

一方、同じ日の2019年12月10日に一部改正され、翌年2020年6月に施行された「公務員職場協議会の設立・運営に関する法律」（法律第16762号）の第3条（加入範囲）においては、加入対象を次のように規定している。すなわち、（1）6級以下の一般職公務員及びこれに準ずる一般職公務員、（2）特定職公務員のうち、次の各項目の一つに該当する公務員、①在職経歴10年未満の外務領事職列・外交情報技術職列の外務公務員、②警監以下の警察公務員、③消防警以下の消防公務員、④第1号の一般職公務員に相当する別定職公務員である。

また、同じ第3条の中で、次の一つに該当する公務員は、協議会への加入はできな

(12) 「京郷新聞」、電子版、2014年7月18日。

(13) 2020年3月に制定・公布された「地方自治体に置く消防公務員の定員に関する規定」は、「消防基本法」を根拠に特別市・広域市・特別自治市・道などに置く消防公務員の定員を定めたものであり、この規定によれば、全国の地方自治体における消防公務員の定員は、60,196名となった。その内訳は、消防正監3名、消防監6名、消防准監以下60,187名である。「消防防災新聞」、電子版、2020年4月1日。

いと規定している。すなわち、①「国家公務員法」第66条第1項但し書き及び「地方公務員法」第58条第1項但し書きにより労働運動が許容される公務員、②指揮・監督の職にある公務員、③人事・予算・経理・物品出納、秘書、機密、保安、警備及びこれに類似する業務に従事する公務員であり、④機関の長は、当該機関の職または業務のうち、上記の第2項及び第3項により協議会への加入が禁止される職または業務について職場協議会と協議・指定しこれを公告しなければならないと規定している。

しかしながら、職場協議会法の中では、他の団体との連携を禁じており、個々の職場の問題よりは、消防公務員全体に関わる制度的課題を多く抱えている消防公務員にとっては、地方自治体や政府に対して交渉や対話ができない職場協議会の制度的限界を前に労働組合を設立・加入できる団結権の回復への期待が高まっていたことは否定できない。

<表1> 公務員労働組合の組織現況（単位：%、か所、名）

区 分	労働組合数	組合員数	組織率	加入対象公務員数
2011	99	165,566	56.1	2,950,000
2012	110	164,683	55.8	2,950,000
2013	122	179,615	60.9	2,950,000
2014	125	184,260	61.6	2,990,000
2015	144	192,831	64.1	3,001,000
2016	150	198,505	65.5	3,030,000
2017	155	203,558	66.5	3,060,000
2018	147	261,997	81.6	3,200,000
2019	142	297,221	85.2	3,490,000

（出典）雇用労働部「全国労働組合組織現況」（2012～2019）

## （2） ILO関連労働3法改正のうち、公務員労働組合法の改正（2020）

他方、2017年に誕生した革新系の文在寅政権では、労働基本権の強化など、国際基準に相応しい労働関連法の整備のために「ILO基本協約への批准による労働基本権の保障」を国政課題の1つとして位置づけ、核心的な条約である「結社の自由に関する条約」への批准及びそれに関連する国内の労働関係の法制度の改正を推進することとなった。特にILOの公務員の団結権に関する勧告（2006、2007、2009）及び退職公務員・教員の団結権に関する勧告（2012、2014、2017）、国家人権委員会の勧告（2015、2016）など、公務員及び教員の団結権の拡大はILOへの批准に向けて先決課題として持続的に問題提起されてきた。中でも、2016年9月に出された国家人権委

員会の「消防公務員の安全と健康保護のための法改正などの勧告」においては、消防公務員の火災鎮圧、救助・救急活動など、国民の生命と安全を守る過程において負傷など災害の危険が高いにもかかわらず、個人の安全や健康のための措置が十分ではない状況の中で消防活動を行うことが多いことを勘案し、関連する制度及び勤務環境の改善が必要と判断し、（当時の）国民安全処長官に対して「消防公務員の保健安全及び福祉基本法」を制定し、国民安全処長官及び市・道知事が消防官署の保健安全管理規定及びその遵守に対する指導・監督義務を遂行するよう法的根拠を設けることを勧告した<sup>(14)</sup>。

現在の文在寅政権では、2018年に「経済社会労働委員会」を設置し、社会的な合意による労使関係の改善を目指したものの、労使間の意見がまとまらず、公益委員を中心とする折衷案（2019）をまとめることとなった。この折衷案には、①退職公務員・教員の労働組合加入の保障、②公務員の団結権の保障範囲の拡大（職級の制限の削除、消防公務員の労働組合加入の保障）、③教員の団結権保障範囲の拡大（大学教員）が主な内容であった。

その後の2019年10月には、この折衷案を主な内容とするILO基本協約批准同意案（第87号、第98号、第29号）及び関連する法律の改正案が定期国会に提出されたが、与野党間の対立の中、審議すらされないまま、2020年5月の会期終了とともに廃案となった。しかしながら、同年の4月に行われた総選挙において現職大統領が率いる与党の歴史的勝利を受け、ILO関連労働3法改正案は2000年6月に再び国会に提出され、国会の環境労働委員会での審議・修正の後、国会本会議において可決（2000年12月）され、2011年1月に公布された（施行は、2021年7月6日）<sup>(15)</sup>。また、これらの基本条約批准に関する書類は、2021年4月21日にオンラインを通じてILOに公式に寄託され、2022年4月20日から発効することとなった。

2021年7月に施行となった「公務員労組法」及び「教員労組法」の施行令改正では、①退職公務員及び教員の労働組合への加入が保障されたことにより、交渉窓口の一元化の際に、交渉する労働組合の組合員数の算定基準を明確にする必要があり、組合員

(14) 国家人権委員会常任委員会決定文、「消防公務員の安全かつ健康な権利増進のための勧告」、2016年7月7日。

(15) この点については、拙稿「韓国におけるILO基本条約の批准及び消防公務員への団結権付与について」、「自治総研」、46(10)、2020、65-88頁において詳細に記述しているので、参照されたい。

数の算定の際には在職中の公務員及び教員を基準とする（改正された「労働組合法」においても、交渉窓口の一元化における組合員数の算定の際には、その基準を従事勤労者である組合員と明示した）、②組合員の数に比例し、交渉委員を選出する時には、交渉労働組合の公告日以前の1か月の間、「電子金融取引法」（第2条第11号）による電子支給手段の方法で組合費を納付した組合員数で算定すること、③交渉要求の事実及び交渉労働組合の公告方法を「インターネットホームページ及び掲示板」として具体的に明示したことなどが主な改正内容である。

#### 4. 消防公務員労働組合の誕生（2021）

2021年7月6日は、戦後70年にわたり労働基本権が制限されてきた消防公務員に対する団結権及び団体交渉権の保障を規定した「改正公務員労組法」の施行日であるが、約55,000人を擁する消防公務員をめぐる労働組合設立及び加入の動きは、2020年6月からの消防公務員の職場協議会の立ち上げの時から水面下では動いていた。すなわち、1998年に制定から22年が経過したが、ようやく警察や消防職員の職場協議会の設立・加入が可能となった2019年12月の「公務員職場協議会の設立及び運営などに関する法律」（通称、公務員職協法）の改正及びその施行（2020年6月）にともない機関の長が4級以上の消防庁及びその所属機関（4）、市・道消防本部（19）、消防署（226）、消防学校（8）など全国の前計257団体、消防警以下の消防公務員56,647人のうち、指揮・監督、予算、経理、物品出納、機密・保安関連業務に従事する職員を除く、計51,312人がその対象である。また、消防機関257のうち、129の団体が設立準備を行い、委員の選任や設立総会を経て7月から

<表2> 消防公務員定員統計（2020年末時点、単位：人、％）

区分	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
消防公務員	37,826	38,557	39,519	40,406	42,634	44,121	48,042	52,245	56,647	60,994
割合*	4.2	4.2	4.2	4.3	4.2	4.3	4.3	5.3	5.7	5.7
国家職	257	263	322	483	538	538	585	630	685	60,994
地方職	37,569	38,294	39,197	39,923	42,096	43,583	47,457	51,615	55,964	0

\*割合：全体公務員の中の消防公務員の割合

（出典）消防庁、「消防行政資料及び統計」（2021）

運用することが明らかになった<sup>(16)</sup>。

消防行政においては、火災の予防や対応中心の業務からすべての災難・災害現場における人命救助・失踪者の捜索、応急患者に対する救急業務はもちろん、被災地における復旧支援など、場所を問わず総合的な安全志向の業務領域が拡大するとともに、より専門化された消防需要が増加していることから、消防公務員も増加している。2003年度末の時点で、26,518人であった消防公務員が2020年度末時点では60,994人として、17年の間に34,476人が増加し、年平均では2,028人増えたことになる。また、2020年度末の時点において前年度比で7.7%増加しており、文在寅政権における消防現場に不足する人員として「2万人充員計画」により毎年7～8%の規模で増加している。

2020年6月の「公務員職協法改正法」の施行に基づく職場協議会の設立は、消防公務員のみならず、警察及び運転職公務員の職場協議会の設立も可能となった。すなわち、国民の生命を守る警察・消防の劣悪な勤務環境の改善及び苦情処理の解消を必要とする現場サイドの意見を反映し、これまで職場協議会への加入が禁止されていた警監以下の警察公務員（海洋警察を含む）、消防警以下の消防公務員、そして自動車運転業務に従事する公務員も加入ができるようになる一方、指揮監督・人事・保安・機密など、職場協議会への加入が禁止される職責や業務を機関の長と職場協議会が協議を通じて指定・公告する「事前協議制」が導入されることとなった<sup>(17)</sup>。

今回の職場協議会法改正法の施行により、新しく職場協議会を設立・加入できる対象は、計581の機関、警察約116,000人、消防約51,000人、海洋警察約5,000人で、計172,000人である。また、機関の長の専用車両の運転職員など運転職公務員約10,000人も既存の職場協議会への加入が可能となった<sup>(18)</sup>。

警察庁によれば、2021年1月末時点での警察公務員の職場協議会の加入率は46.4%であり、半数に留まっている。特に、ソウル警察庁や京畿道南・北部警察署などの首都圏地域の加入率は20～30%台に過ぎないが、その主な原因は加入範囲に対する制限規定の存在や活動自体の制約などである。全国の296の警察署及び付属機関のうち、267の機関に職場協議会が設置されているが、全国単位の連合組織の設立が禁止されている現行法の規定が全国の警察官の共通課題への対応を妨げているとの指摘である<sup>(19)</sup>。

(16) 消防庁、報道資料、2020年6月17日。

(17) 行政安全部、報道資料、2020年6月11日。

(18) 「毎日労働ニュース」、電子版、2020年6月12日。

(19) 「国民日報」、電子版、2021年2月22日。

他方、今回の消防公務員に対する労働組合の設立及び加入が可能となったことで、2019年に韓国最大の労働組合となった「韓国労総」をはじめ、会員数で巻き返しを狙っている「民主労総」の二大組合の組合員獲得競争に加え、2002年の設立以降、穏健な公務員労働組合としての実績を持つ「公労総」という3大労働組合による三つ巴の組織拡大競争が展開された。すなわち、公務員をめぐる労働組合間の対立は、両方とも約15万人の組合員を持つ強硬派の「公務員労組」（全公労）と穏健派の「公労総」による「数増やし競争」であるが、今回はこの2つの公務員労組に加え、上級団体である「民主労総」と「韓国労総」の最大組合の称号をめぐる組織拡大競争が重なり、形の上では、「韓国労総」・「民主労総」（公務員労組）・「公労総」が組合員の確保に向けて競争する模様となったといえる。

### （1） 韓国労総

最大労働組合である韓国労総は、2021年2月にこれまで公労総を上級団体としてきた「全国広域市道公務員労働組合」<sup>(20)</sup>（通称、広域連盟）の韓国労総への加入（上級団体の変更）を受けて、広域連盟が進めるタイムオフの適用・公務員年金改革の阻止、政治活動の保障などの公務員労働者の懸案問題の解決に向けた活動を支援する形で、①公務員関連政策及び闘争を総括する「公務員本部」の設置、②与党である共に民主党の「労働尊重実践団」を通じて法制度の改善、③社会的対話組織である「経済社会労働委員会」に公務員委員会を設置し社会的対話を推進するなど、公務員労働組合の組織化に向けた本格的な計画を打ち上げた<sup>(21)</sup>。

韓国労総は、2020年4月26日に「消防労働組合準備委員会」を立ち上げており、全国巡回説明会や懇談会などによる組織化作業に取り組み、同年6月3日、この「準備委員会」を広域連盟から名称変更した公務員連盟下に置き、「全国消防安全公務員労働組合」（委員長、ホンスタク）として正式にスタートさせ、人員充員・組織拡大・勤務体制の変更などを活動目標として掲げた<sup>(22)</sup>。

同年6月30日には、公州の中央消防学校において「消防庁労働組合」の設立総会が行われ、韓国労総への合流も明らかになった<sup>(23)</sup>。下記の2つの労働組合より遅れて消防公務員の組織化に取り組んだ韓国労総傘下の全国消防安全公務員労働組合は、韓

---

(20) 2010年に全国の8つの広域自治団体公務員労働組合が結成した公務員労働組合である。

(21) 「参与と革新」、電子版、2021年2月3日。

(22) 「毎日労働ニュース」、電子版、2021年6月4日。

(23) 韓国労総、声明・報道資料、2021年6月30日。

国労総という最大組合をバックに控えながらも実際の組合員の獲得においては既存の公務員労働組合を追い越すことができなかったが、消防庁本部労働組合の設立は象徴的な面において評価できるとの指摘である<sup>(24)</sup>。こうした結果を踏まえ、人事革新処に対し、殉職公傷者への支援強化、老朽化した装備の改善、手当の現実化などを要求していくと宣言している<sup>(25)</sup>。

## (2) 民主労総

一方、傘下に「公務員労組」（全国公務員労働組合、約15万人）を置く「全国民主労働組合総連盟」（民主労総）は、2020年1月から南部地域の職場協議会の代表らと会い、職場協議会から労働組合への転換についてその必要性和転換方式、政府との交渉などについて意見交換の他、3月の光州広域市をはじめ、6月の蔚山広域市まで13の広域地域において4か月の間、現場説明会・懇談会・各種ワークショップなどを行った。また、同年5月11日には世宗市の政府消防庁舎の前で「消防本部準備委員会」を立ち上げる一方、消防公務員向けの意識調査などを行った。

公務員労組は、従来から消防行政の改善のために活動してきた「消防発展協議会」との連携を中心に消防公務員労働組合の支援活動を行った。前・現職消防官で約8,000人の会員を有するこの「消防発展協議会」（Fire Fighting Development Conference）は、2006年3月に消防公務員発展協議会の名称でインターネット上にネイバーカフェを開設し、消防の発展を通じて安全文化の定着と会員相互間の意見交換及び親睦を目的に活動したが、2007年からは消防公務員の職場協議会の設立、2008年からは労働組合の設立を要求する一方、2008年11月24日には、当時の日刊紙（世界日報）の2面に意見広告「消防公務員の人権死守のための労働団結権を保障せよ。」を掲載し、世間の注目を集めるとともに、消防公務員の劣悪な労働環境の改善を訴えた。

また、2012年には、「国際公共労働組合連盟」（Public Services International、PSI）に加盟し、消防公務員の劣悪な労働環境の改善や労働基本権の保障のための活動を進めてきた実績がある<sup>(26)</sup>。競合する韓国労総や公労総に比べ、この消防発展協議

(24) 消防庁は、消防業務に関する総合計画を策定・調整するとともに、消防公務員の人事及び教育研修、火災予防及び消防施設に関する制度などを管理する組織として、傘下18の市・道消防本部がこの消防庁の所属である。

(25) 「共生共死ニュース」、電子版、2021年7月12日。

(26) 「世界日報」、電子版、2008年11月24日付及び消防発展協議会ホームページより抜粋した。

会や大田広域市を中心に手堅い準備作業が3大労働組合のうち、もっとも多い組合員数を獲得した<sup>(27)</sup>。

公務員労組によれば、2021年7月2日から5日までの間、組合員約7,000人を対象とした「全国公務員労働組合消防本部」の初代役員選挙がモバイル賛否投票の方法で実施され、同年7月5日の夕方に発表された<sup>(28)</sup>。結果では、消防発展協議会会長、消防本部準備委員長として活動した29年目のベテラン消防士のパクヘグン氏が委員長となった。パク委員長は、選挙運動の間、①交代勤務体系の変更（3組1交代の拡大及び激務部門には4組2交代のための人員確保）、②日課表の廃止及び現場中心の勤務体系の設計、③勤務評定の公開、昇進審査制度の補完、勤続昇進制度の改善による公正な人事制度の確保とともに、中長期的な課題として、①定額給食費、②出勤加算金及び各種手当の改善、③車両別の定員配置基準の設定、定員増加を反映する業務人員の拡充など効率的な人員配置の実現などであり、これらの課題を「5大推進課題」、すなわち、日課表廃止・勤務体系変更・公正な人事制度の導入・手当の現実化・効率的な人材配置として位置付けた。

### (3) 公労総

公労総は、消防公務員の職場協議会の設立と加入を支援しながら消防公務員の組織化を念頭に、ソウル消防災難本部職場協議会・消防庁・韓国消防団体総連合会との懇談会の開催など、消防公務員の職場協議会の設立支援を通して今後の消防公務員労働組合との連携を図ってきたと述べている<sup>(29)</sup>。

職場協議会の設立以前の2020年4月から全国消防公務員労働教育懇談会を中心とする巡回活動を行うとともに、2021年4月には全羅北道消防公務員の労働教育ワークショップをはじめ、同年5月1日には「消防労働組合設立準備委員会」を立ち上げ、同年5月11日には慶尚南道消防公務員に対して労働教育を行った<sup>(30)</sup>。

公労総は、傘下に「国家公務員労働組合」（国公労）が置かれているが、この消防公務員労働組合の設立支援には、公労総が直接推進する方針が決まり、主に職場協議会を中心に協力を呼び掛けている。公労総傘下の消防労組は、広域をはじめ市郡区労

---

(27) 「共生共死ニュース」、電子版、2021年7月12日付。

(28) 全国公務員労働組合、報道資料、2021年7月2日。

(29) 「毎日労働新聞」、電子版、2020年12月28日付。

(30) 「毎日労働ニュース」、電子版、2021年5月3日付。

組と既存組織を活用しながら積極的な誘致作戦を広げた結果、全羅北道など湖南地域において大きな成果を上げ、民主労総との差を縮めることができたとの分析である。

こうした結果を踏まえ、公労総の国家公務員労組は、政府の人事革新処に対し消防公務員の処遇改善に関連し面談を申し入れ、人事・勤務交代・個人が立証責任を負う消防公務員の公傷立証問題の解決を要求する方針である<sup>(31)</sup>。

＜表3＞ 主な消防公務員労働組合の組織現況（単位：人）

区 分	全国消防安全 公務員労働組合	全国公務員労働組合 消防本部	消防公務員労働組合 消防庁支部
略 称	消防安全労組	公務員労組消防本部	消防公務員労組
上部団体	韓国労総公務員連盟	民主労総	公労総国家公務員労組
委員長	ホンスンタク	パクヘグン	チョンウンエ
組合員数*	約3,000	約7,800	約5,500
申告形式	設立申告書	設立申告書	支部設置通知書
主な政策	装備改善、人員拡充、殉職公傷者処遇強化（公傷推定法改正）、救急隊員法的防衛権新設	公正な人事制度導入処遇改善と人事積滞問題解決、効率的な人員拡充	人事・勤務交代問題特定職の報酬体系公傷立証問題解決

（出典）資料に基づき筆者作成（\*組合員数は、2021年7月末時点での各組合発表数）

#### （4） 消愛公労

また、韓国労総を上部団体として、大田広域市を拠点とする「消防を愛する公務員労働組合」（略称、消愛公労）が2021年6月7日に大田広域市の労組会議室にて設立総会を開き、他の消防公務員労組が既存の公務員労組に加入する方法での設立とは異なった消防公務員と一般公務員が共同で設立した労組として設立したことに象徴性を持たせた。同日の総会では、初代委員長としてパクイルコン氏が選出され、組合員の投票により韓国労総を上級団体として選択した。

消愛公労は、たばこの個別消費税とあわせ電力基金の消防への投資による人員・装備の改善、交代勤務に対する改善、勤続年数とは関係なく退職と同時に年金支給、消防警への100%勤続昇進と期間短縮、階級構造に起因するハラスメントへの厳正な対応及び違反者の退職運動の実施などを活動方針として明らかにした<sup>(32)</sup>。

(31) 「共生共死ニュース」、電子版、2021年2月16日付。

(32) 「国際ニュース」、電子版、2021年6月17日。

## 5. 消防労組の主な活動内容と特徴

以上のように、大きく韓国労総・民主労総・公労総の3つの上級団体（4つの組合）で構成された消防公務員労働組合における主な活動方針は大きく次の7つの内容で集約できる。すなわち、①勤務交代の改善、②各種手当の現実化、③職場ハラスメント防止及び処分の厳格化、④人員及び装備の改善、⑤人事管理の一般ルール化、⑥救急隊員の法制度的防衛権の新設、⑦公傷推定法など殉職公傷者の処遇改善の7つである。これらの活動方針は、上級団体の政治的な傾向の影響のほか、人員や予算などは法律の裏付けを必要とすることから中長期的な視点でのアプローチが必要であるが、今後予想される対政府交渉の際に重点課題として扱われる可能性が高いことからそれぞれの概要と特徴をまとめておくことにする。

### （1）勤務交代の改善

消防公務員の勤務交代に関しては、現行の3組2交代制度の改善が、以前から指摘されてきた<sup>(33)</sup>。多くの消防署においては、慢性的なマンパワーの不足により「3組2交代」（21週）、すなわち、「1週目は通常勤務、2週目は夜間勤務、3週目は夜間勤務と当直」のパターンの勤務を繰り返すのが主流である。この勤務交代では、不規則なライフサイクル及び過労による心血管系の疾患による健康悪化が指摘されており、消防庁が実施している「消防公務員特殊健康診断」（2019年度）の結果によれば、現職の消防公務員の約66%が健康上の問題を抱えていることも明らかになった。

また、消防庁が17の市・道の消防公務員を対象に行った「消防交代制選好度調査」（2018年11月実施）によれば、約58.3%が「3組1交代」、すなわち、1日（24時間）の勤務のあと2日を休む（当番・非番・非番）の勤務交代を望んでいることが明らかになった。こうした消防公務員の特殊な勤務条件を勘案すれば、将来的には、現行の警察同様に「4組2交代」への移行が必要との意見も多い。

---

(33) 国家人権委員会、「消防公務員の人権状況実態調査」（委託研究報告書、2015年9月）、15～17頁。

## (2) 各種手当の現実化

消防公務員の各種手当の現実化問題に関しては、「火災鎮圧手当」及び「出勤手当加算金」の引き上げ、そして、2009年頃から続く「超過勤務手当」の未払い問題が中心内容である。消防公務員は、賞与手当や扶養手当のほか、給食費など実費弁償の4種など、計14種の手当がある。このうち、危険手当ともいわれる「火災鎮圧手当」は、現行は80,000ウォン（約7,000円）であるが、この金額は1994年に40,000ウォンとして手当が導入され、2001年に現行の80,000ウォンに引き上げられたもので、現在までの20年間そのままである。2001年における火災件数は36,169件から2018年には42,337件に増えており、直近5年間において火災現場で負傷により公務上の療養承認を受けた消防公務員は511人となっている。また、出勤件数に応じて支給される「出勤手当加算金」の場合は、当日の1回目の出勤の際に3,000ウォン（約270円）がついて、2回目及び3回目の出勤にはつかず、4回目の出勤の際に3,000ウォンがつく仕組みである。これらの金額をその間の物価上昇率や他の警察公務員などの手当などを参考にし、現実的な金額に引き上げることが要求されている。

一方、「超過勤務手当」の未払いの件については、2009年12月に全国の16の市・道のうち、ソウル・大邱・釜山など11の市・道地域の消防公務員が当該市・道を相手に未払いの超過勤務手当を支給するように訴訟を起こしたことから始まった。当時（2009年）の正規公務員の勤務時間は月170時間であったが、当時の消防公務員の勤務時間は2交代が365時間、3交代が243時間で、それぞれ195時間と73時間の超過となっていた。しかし、当該市・道においては、そのうち70～40時間に対してのみ超過勤務として認めていたが、その理由は当時の報酬規程（地方公務員報酬業務などの処理指針、行政安全部）における手当の支給範囲が「予算編成の範囲の中」という規定によるものであった<sup>(34)</sup>。

ところが、2008年9月に大法院（最高裁）が下した判決、すなわち、2002年に大邱市の上水道事業本部所属の公務員290人が大邱市を相手に未払いの超過勤務手当（約15億ウォン）の支給を求めた裁判の判決において「予算編成範囲と関係なく、実際の超過勤務時間に対して手当を支給しなければならない」と原告勝訴の判断が示されたことで、消防公務員らも「勤労基準法」（第49条）上の「賃金債権消滅時効」（3年）を踏まえ、直近3年（2006年12月～2009年12月）分の未払い超過勤務手当の支給を求

---

(34) 「ハンギョレ新聞」、電子版、2009年11月2日。

めたものであった。この消防公務員の未払い超過勤務手当の裁判は、2011年の地裁判決以降、10年以上に及ぶ長い裁判となったが、地裁の判断が示された2011年11月の直後に、ソウル市は対象の消防公務員5,078人に対し、利息などを含む計1,148億ウォン（約100億円）を「仮支給」したが、これを受け、他の自治体においても同様の措置をとった<sup>(35)</sup>。

しかし、2014年1月の高裁において「超過勤務手当と休息時間の勤務手当は認められるものの、休日手当と超過勤務手当の併給（二重）支給の必要性はない」との判断が示され、請求内容のすべてを認めた地裁の判決内容を踏まえながらも、地方公務員報酬業務などの処理指針の第17条を根拠に休日手当と超過勤務手当の二重払いの支給義務はないとの結論となった<sup>(36)</sup>。

この高裁の判決内容は、2019年10月の最高裁判決においても維持され、確定したが、高裁のこの部分の判断がこの超過勤務手当の問題を複雑にした。すなわち、大きな金額の支払いをめぐる裁判であったため、当該自治体は地裁の判決後にいつ出るかわからない最終判断を待たずに、「仮支給」の形で措置したが、その背景は年20%という利息払いを避けるための方便であったが、この仮支給のうち、二重払いの部分に当たる金額が含まれており、原告側の消防公務員は、仮支給の金額から二重払いの部分（休日手当）とその9年分の利息（年5%）をあわせて戻すこととなったためである。職員によっては、仮支給の際に支給された3,000万ウォン（約270万円）のうち、約1,000万ウォン（約90万円）を返却しなければならない場合もある。こうした職員は、全国で約17,035人、還収金額は1,118億ウォンであり、そのうち277億ウォンは利息分である<sup>(37)</sup>。

地裁から高裁、最高裁の最終的な確定までは約10年という年月が過ぎており、中には退職や死亡した職員もいることを踏まえ、訴訟を起こした全国の自治体においては、第2次未払い分（2010年6月～2012年12月）とその利子との相殺及び仮支給分と未支給分の相殺後の差額を返却する方法（江原道の事例）での解決が模索されている。

---

(35) この訴訟については、キムザへ、「消防公務員の超過勤務手当の支給請求に関する法的小考」、『国家法研究』、10(2)、2014、239～264頁が詳しいが、特に仮支給された超過勤務手当に対する遅延損害金の問題についても詳しく紹介している。

(36) 「消防防災新聞」、電子版、2020年6月18日。

(37) 「消防防災新聞」、電子版、2020年10月7日。

### (3) 職場ハラスメント防止及び処分の厳格化

職場におけるハラスメント防止及び処分の厳格化については、階級を前提とする組織文化から派生する問題として、特に市民の関心度が高い「4大課題」（金品収取・酒気帯び運転・セクハラ・パワハラ）のほかに、権威主義的な態度や必要性の低い業務指示などから職員を守ることが求められている。

消防庁によれば、2019年から2年間に発生した消防公務員の違法行為は全部で465件、そのうち、酒気帯び運転がもっとも多い114件、その次がセクハラ68件、パワハラ31件の順であった<sup>(38)</sup>。

一方、2020年12月には釜山市管内の消防署において幹部職員によるパワハラや直近2年間に14回に及び虚偽の時間外手当不正、収賄による恣意的な昇進審査などが日常的に行われていることが苦衷相談及びマスコミに報道され、消防庁の調査で、事実と判明し懲戒処分となった。消防庁では、これらの違法行為が広い範囲で行われている可能性があるとして、釜山市消防災難本部と合同で実態調査に乗り出し、釜山市管内の11の消防署と58か所の119安全センターがその対象となった。この実態調査では、パワハラ、不当及び虚偽の時間外勤務、虚偽の出張、酒気帯び運転、セクハラ、職務怠慢などを重点的に点検するとし、その後は全国的な実態点検を行い、違反行為が確認された場合は厳重な処分を行うことを明らかにした<sup>(39)</sup>。

大邱市の江西消防署では、懲戒に関する法理的な専門性を高めるとともに、セクハラ事件の審議の衡平性を確保するために男女の弁護士と消防関連の教授、退職消防公務員など8名で構成したことが話題となった<sup>(40)</sup>。労働組合の中では、組合員の相談窓口別途のハラスメント相談の専用窓口を設けるとともに、専門家や弁護士などと連携した専担のチームを構成し、各種相談や支援などを行う予定である。

### (4) 消防人員及び装備の改善

1992年に各市・道に消防本部が設置され確立した現行の広域自治消防体制では、各市・道の財政状況や首長の関心度に応じて人員・装備・設備の格差が大きく、消防安全サービスにも差が出るようになった。2019年12月に国会で可決した消防公務員の国家職転換に関する関連6法により、こうした市・道間の格差をなくし、約54,000人の

(38) 消防庁、報道資料、2021年1月6日。

(39) 消防庁、説明資料、2020年12月11日。

(40) 「大邱一報」、電子版、2021年8月3日。

消防公務員の処遇や勤務環境を改善し、不足する人員を拡充することを目的としている<sup>(41)</sup>。

国家職への転換に関する世論のきっかけとなった2014年のセウォル号沈没時の捜査から帰還中のヘリ墜落事故の際、この墜落事故で殉職した若い消防官が一月前に自身のフェイスブック上に書き記した「安全でしょうか。地方財政により国民の安全が差別される世」というタイトルの記事の中で老朽化した消防装備や装備の自費購入などの問題点が指摘されており、このSNS記事は国家職転換を後押しした世論形成に大きく影響を与えたと言われている。実際に、当時の江原道の消防車両572台のうち25.7%にあたる147台をはじめはしご車・ポンプ車なども50%以上が使用年限を超えた老朽車両で、一部では廃車期限を超えた救急車が使われているとの指摘もあった<sup>(42)</sup>。

2021年7月にソウル新聞が行った消防公務員に対するオンラインアンケート調査（応答者1,117人）の結果では、「装備不足のため業務中に危険を感じた」（11.1%、124人）、「装備のため困難にあったことがある」（22.9%、256人）、「必要な装備を自費で購入したことがある」（18.3%、204人）など、装備に関する問題が多数指摘されており、絶対的な装備不足はもとより原価償却や故障などを考慮し適時に交代されない老朽化した装備が火災現場で凶器となるケースも少なくないことが分かった<sup>(43)</sup>。

## （5） 人事管理の一般ルール化

現行の人事制度は進級に対する審査が中心であるが、この進級審査は現場での活動が中心の消防公務員には不利益が多い。内勤及び外勤に分離されている勤務体制の中、内勤での進級審査が中心で、火災鎮圧・救助・救急活動を行ういわゆる外勤職員は進級審査において後にされる不利益がある。

現行の昇進審査においては、審査昇進50%、試験昇進50%の構成で運営されているが、審査昇進の場合は20%の内勤者、試験昇進は80%を占める外勤者が中心である。内勤より外勤の方が時間的には余裕があり、試験勉強ができるためであるが、平日の時間がほとんど活用できないうえ、業務上のストレスも多い内勤を選好する職員は少

---

(41) 「連合新聞」、電子版、2019年11月19日。

(42) 「京郷新聞」、電子版、2014年7月18日。

(43) 「ソウル新聞」、電子版、2021年8月29日。

ないため加算点を活用した形で内勤者を確保している実情があると言われる<sup>(44)</sup>。

また、進級審査における結果については「等級」のみが本人に知らされ、評点（点数）の公開やその確認、不服審査手続きがないことも問題とされ、消防庁に対する改正要求などが行われている<sup>(45)</sup>。

明確な人事管理を通じて信頼される指揮官を輩出するためには、制度改善が必要であり、現場と行政業務を兼ね備えた消防公務員の育成に向けてのジョブトレーニング、外部研修などの中長期的な育成プログラムについては開発・運用が必要である。

## （6）救急隊員の法制度的防御権の新設

消防公務員、特に救急隊員に対する法制度的防御権の新設については、2018年4月に韓国南部の全羅北道益山市で発生した救急隊員の死亡事件が大きなインパクトを与えた。この事件は、酔った市民を救助する際に起きた暴行により対応中であった50代の女性の救急隊員が意識を失い8日後に亡くなった事件である<sup>(46)</sup>。

こうした救急対応中の消防公務員に対する暴行問題は以前から指摘されてきた。消防基本法によれば、救急隊員を相手に暴行や脅迫などを行った場合は、5年以下の懲役または3,000万ウォン以下の罰金刑、また、救急・救助活動の妨害禁止を規定している「119救助及び救急に関する法律」では、消防公務員に対する暴行や暴言に対しては5年以下、5,000万ウォン以下の罰金となっているが、救急隊員への暴行事件の91.4%を占める「酒客による暴行」のうち、捜査や裁判中の案件（321件）を除く半数以上は罰金（47.8%）や起訴猶予（6.4%）、不起訴処分（14.1%）となっているのが現状である<sup>(47)</sup>。

消防庁の統計によれば、2014年から2019年までの5年間に起きた救急隊員に対する暴行などの事件は911件に上り、2019年1年間の発生件数は215件となっているが、実際、数字上に反映されない軽微な案件も含めると相当な数となっていると推測できる。

事件発生以降、再発防止に向けての関連法律の改正案が提出され、救急・救助活動の妨害に対する処罰の強化、自己防衛のための噴射機・電気衝撃機など保護装備の活用許可、応急性のない酒客患者に対する119による救急移送の拒否などに関する規定

(44) 「消防防災新聞」、電子版、2019年5月30日。

(45) 「カトリックニュース」、電子版、2021年7月15日。

(46) 「中央日報」、電子版、2018年5月1日。

(47) 「朝鮮日報」、電子版、2019年5月1日。

を明確にする内容が含まれていたが、改正までは至っていない。

#### (7) 公傷推定法など殉職公傷の処遇改善

消防公務員の公務活動上において発生した疾病について別途の立証なしで傷害補償を行い、異議のある場合は国家や地方自治体が当該疾病と職務との無関係性を立証しなければならないとするいわゆる因果関係の立証責任の転換制度である<sup>(48)</sup>。

消防官に対する社会的尊敬が一般化している米国・カナダ・豪州では「公傷推定法」(Presumptive Cancer Legislation)として制度化され、消防公務員として勤務履歴が一定期間以上であれば、特定疾患のすべてを公傷として認めるものである<sup>(49)</sup>。

米国では、1935年にペンシルベニア州が最初に公傷推定法を制定して以降、2016年時点で43の州で消防官の疾病について公傷推定法を適用しており、そのうち37の州ではがんの発病に対して職務との関連性を幅広く認めている。

カナダでは、2002年にメトニバー州をはじめに、ほとんどの州において、がんの種類によって在職年数の差別化は行われるものの、公傷推定法が導入されている一方、豪州では、2011年に6の州において公傷推定法が導入されている<sup>(50)</sup>。

この公傷推定制度が注目を集めるきっかけは、2017年9月に大法院(最高裁)が示した判決であった。この判決は、37年の勤務履歴をもつ消防公務員が「小脳萎縮症」の発生を公務上の疾病として公務員年金公団を相手に提起した「公務上療養不承認処分取消」訴訟において、1審及び2審で敗訴の理由となった遺伝的・体質的な要因より、火災現場において有害化学物質及び高熱に長時間・持続的に露出されたこと、すなわち環境的要因が因果関係として認められる旨の内容であった<sup>(51)</sup>。

これらの課題に対する労使間の対話として、2021年7月28日には政府の世宗庁舎において消防庁長・消防庁政策局長と主な消防公務員労働組合の委員長との間で懇談会が開かれ、消防公務員の勤務環境の改善及び消防における労使関係の発展などについて意見が交わされ、両方とも生産的かつ協力的な労使関係の形成が重要であると認識を共有した<sup>(52)</sup>。

---

(48) 消防公務員の公傷管理制度については、コンソルアほか、「消防公務員の公傷管理制度に対する実証研究」、『韓国コンテンツ学会論文誌』、19-3が詳しい。

(49) 「消防防災新聞」、電子版、2019年11月1日及び「世界日報」、電子版、2021年2月23日。

(50) 「ソウル新聞」、電子版、2021年8月23日。

(51) 「消防防災新聞」、電子版、2017年12月2日。

(52) 「消防防災新聞」、電子版、2021年7月28日。

また、この懇談会での認識共有を踏まえ、同年8月17日には4つの消防公務員労働組合が集まり、労使間の政策協議会の運営について協議を行った。この政策協議会は法律によって裏付けられた正式な交渉ではないが、労使間の円滑な意思疎通を図るための場である。前回の懇談会の際に、公労総から労使間の双生と協力のための政策協議会の設置を提案し、消防庁が受け入れ、実現した集まりである。この政策協議会の運営に向けて、組合員数に応じて協議会の構成メンバーを決めるとの意見もあったが、法定組織ではないことや消防公務員労働組合の組織化が安定していないことなどを踏まえ、消防庁の労使政策協議会の参加メンバーは、組織間同数で参加することが決まった。この会には、消防庁の事務総長をはじめ消防政策・サービスの担当者が同席するなど動きは活発化している<sup>(53)</sup>。

## おわりに……日本への示唆

1948年の政府樹立以降、「公共性と職業公務員」という理由により、警察・消防公務員の労働基本権は全面的に否定され、2006年の「公務員労組法」制定の際においてもその制限は維持され、さらに2009年には憲法裁判所において労働基本権の制限は合憲との判断が出されるなど、消防公務員の労働基本権の回復は、険しい道のりそのものであった。

既述した2009年の合憲判決の内容からすれば、ほど遠く見えた基本権回復への道のりが、2017年の政権交代、2018年の警察職（海洋警察を含む）・消防公務員に対する職場協議会法の制定・施行、2019年には消防公務員の国家職への転換、2020年の公務員労組法の改正、そして2021年7月の改正公務員労組法の施行による団結権・団体交渉権（協約締結権）の回復と労働組合の設立・加入という10年あまりの時間の中で行われた劇的な変化の背景には2006年の公務員労組法制定以降における労働基本権の回復や強化に向けた公務員労働組合の様々な活動、国家人権委員会やILOなどの支援があったことを忘れてはならない。

周知のように、日本においても長い間、ILOからの勧告を踏まえ、消防職員の団結権のあり方について議論が行われてきたが、日本政府の見解や検討会などの議論から消防職員に対する団結権が認められない理由は、①国内法により団結権のあり方を定めることのできる警察と同様の使命・任務をもっていること、②団結権の回復により生じる課題や懸

---

(53) 「消防防災新聞」、電子版、2021年8月17日。

念（職員間の対立や地域住民との間の信頼関係の崩壊など）の2つに大別できると指摘されている<sup>(54)</sup>。

今回の韓国における消防公務員への団結権の回復を含む公務員労組法の改正の際に議論された内容を上記①及び②の論点にあわせた場合、①に関しては、消防公務員は2006年の公務員労組法の制定時から職務の特性（火災や事故などの災難から国民の生命、身体、財産を保護するなど）を考慮し、労働組合への加入を制限してきたが、火災鎮圧などの危険な職務を担当し勤務条件が劣悪など、勤務条件改善の必要性が持続的に指摘されてきたこと、ILOからの持続的な勧告、そして2019年4月に経済社会労働委員会が中心となってまとめた折衷案の中に、消防公務員の業務は社会秩序の維持業務を遂行する警察とは異なる、ILOの基本条約を批准した先進国において消防公務員の労働組合への加入制限をした事例がほとんどないこと、ILO核心条約の批准が必要なことなどを踏まえ、消防公務員の団結権保障を勧告している点などが法改正の理由となっている<sup>(55)</sup>。

次の②の職員間・組織間・地域住民との間の信頼関係の崩壊については、今のところ、未知数としか言いようがない。確かに、今回の団結権回復による労働組合の設立や加入の際に3大労働組合の間に組合員の獲得をめぐる組織間対立が発生しているが、社会的な課題として考えるほどの内容ではなく、通常の労働組合活動において見られる一般的な内容であること、加入する労働組合の選択をめぐっても民主的に行われ、地域住民との信頼関係を損ねるような事案は今のところ知られていないが、心配している危険性が全くないとも言えないのが現状である。

消防公務員の団結権及び団体交渉権がどのように運用されていくのか、山積した様々な課題の解決に向けて消防公務員組合がどのような形で機能し、社会的な評価を獲得していくのか。また、回復に至っていない警察職や刑務所職員などへの波及効果についても注意深く見守る必要がある（完）。

（シン ヨンチョル 山梨県立大学国際政策学部教授）

キーワード：消防公務員／労働組合／団結権／団体交渉

(54) 消防庁、「消防職員の団結権のあり方に関する検討報告書案」、2010、2頁。

(55) 雇用労働部、「改正公務員・教員労組法説明資料」、2021年7月5日。

**【参考文献】**

- イムサンビン・キムボヨン（2020）、「消防公務員の国家職化以降の消防財政の論議：消防目的税の強化を中心に」、『地方税論集』、7（2）、27～49頁
- シンヘリン（2019）、「消防公務員の労働組合加入制限の違憲性」、『労働法研究』、46号、183～221頁
- コンソウルア・オミョンクンほか（2019）、「消防公務員の公傷管理制度に関する実証研究」、『韓国コンテンツ学会論文誌』、19（3）、114～125頁
- シンウンエ（2018）、「公務員の福祉増進のための法・制度的考察：消防公務員を中心に」、『土地公法研究』、84、217～234頁
- イゼヨン（2017）、「最近の公務員労使関係の法的争点と課題：第20代国会提出の改正法律案についての検討を中心に」、『法学研究』、17（3）、325～353頁
- イスンヨップ・ユカククン（2016）、「職場協議会法を活用した消防公務員の労働基本権保障」、『法学論考』、53号、189～208頁
- ジョスンヒョン（2016）、「消防公務員の安全事故防止方案に関する研究」、『韓国自治行政学報』、30（4）、323～341頁
- イミリ・イヨンミン（2014）、「ソウル市における消防公務員の退職管理と政策的支援」、『地方行政研究』、28（3）、129～153頁
- キムザヘ（2014）、「消防公務員の超過勤務手当の支給請求に関する法的小考」、『国家法研究』、10（2）、239～264頁
- イキョンホ（2012）、「消防サービスの3交代勤務制度に関する研究：ソウル市消防公務員の認識を中心に」、『国家政策研究』、26（4）、221～243頁