ＩＬＯは第98号条約（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）が適用される範囲について、第６条で「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。」と規定している。

この「公務員」の範囲をめぐって、日本政府は非現業の公務員が該当すると解している（国会においても「勤務条件が法令によって保障される職員を指しており、非現業の公務員がこれに該当する。」旨を答弁している。）。一方、1974年10月に我が国の労働組合は、政府がその範囲を広く捉えているとしてＩＬＯに意見書を提出した。これについて、ＩＬＯは1977年３月に「本条約は国の行政に属する任務を有する公務員の地位を取り扱うものではないが、公の機関の代理者として行動しない労働者であって（公共部門の各種のレベルにおいて）国が雇用する全てのものについて適用されることを何度も指摘してきた。従って、区別を設けるとすれば、基本的には各省又は類似の機関に各種の資格で雇用される公務員、すなわち、職務上国の行政に直接従事する公務員及びそのような公務員の活動の補助的要員として行動するより下級の公務員と、政府、公営企業又は自主的な公的機関に雇用されるその他の者との間で設けるべきであるように思われる。」とした意見を出した。

1982年の人事院勧告不実施に対する申立てに対して、翌年３月には、ＩＬＯは「不可欠な業務又は公務において団体交渉権又はストライキ権のような基本的権利が禁止され又は制限の対象となる場合には、その利益を守るための必須の手段をこのようにして奪われている労働者の利益を十分に保護するため、迅速かつ公平な調停及び仲裁手続のような適切な保障が確保されるべきであり、その手続においては、当事者があらゆる段階に参画することができ、かつ、裁定が一旦下されたときには完全かつ迅速に実施されるべきであるとの十分に確立された原則に政府の注意を喚起する。」との意見を出した。

また、1983年の人事院勧告の不完全実施の際には、翌年３月に「公務員のスト権が否定されているのみならず、交渉能力も相当程度に制限されている本件においては、人事院勧告が完全に実施されることがなおさら重要である。そのような労働者の基本的な労働組合権に対する制限を維持するのであれば、政府は、条約に規定されている保障がその対象となる公務員に十分に適用され得ることを確保するため、公務における賃金及び労働条件の決定のための手続並びに仕組みを再検討するであろうとの希望を表明したい。」との意見を出した。

このように、ＩＬＯは公務員全てに協約締結権などの労働基本権を付与することを求めているわけではなく、国の行政に直接従事する国家公務員については、団体交渉権・ストライキ権の制約を認め、その場合には、十分な利益保護のための適切な保障が実施されることを求めており、政府は上記のとおり非現業の国家公務員及び人事院勧告制度がこれに該当すると解してきた。

また、2002年に日本労働組合総連合会や全国労働組合総連合などが、我が国の公務員法制や労働基本権制約を維持したまま使用者の権限を大幅に強めること等を内容とする当時の公務員制度改革案がＩＬＯ条約に違反しているとしてＩＬＯ結社の自由委員会に対する提訴を行っており（第2177号・第2183号案件）、この案件についてはこれまで、結社の自由委員会からＩＬＯ理事会に対して中間報告が７回行われている。直近の2012年３月の中間報告（勧告部分）は以下のとおりである。

2012年３月28日　ＩＬＯ理事会採択（仮訳）

結社の自由委員会報告（第2177号案件、第2183号案件）(勧告部分（抄))

852. 上記の中間的な結論に照らして、委員会は、次の勧告を承認するよう理事会に要請する。

(a) 委員会は、この案件において提起された様々な論点に関する制度化された三者協議の継続を歓迎する。また、委員会は、日本政府が改革の過程を通して関連団体と制度的に議論するよう努力していることを称賛するが、残された論点について全ての関連団体と十分、率直、かつ有益な議論を続けるよう奨励する。委員会は、日本政府が、批准した第87号及び第98号条約に具体化された結社の自由の原則を実施するために必要な措置､特に以下の点について、効果的かつ遅滞なく取り組むことを目的とした双方に受け入れ可能な解決を見いだすために、社会対話の精神を持って、進行中の公務員制度改革の過程を完了させるよう精力的に努力し続けていくことを強く希望する。

(i) 公務員への労働基本権の付与

(ii) 消防職員及び刑事施設職員への団結権及び団体交渉権の完全な付与

(iii) 国の行政に従事していない公務員への団体交渉権及び団体協約締結権の保障、並びにこれらの権利が正当に制限され得る公務員への適切な代償の手続の保障

(iv) 結社の自由の原則に沿うよう、国家の名のもとに権限を行使しない公務員へのストライキ権の保障、及びストライキ権を正当に行使する職員団体の構成員と役員が重い民事上又は刑事上の制裁に服さないことの保障

(v) 公務における交渉事項の範囲

委員会は、政府に対し、上記の全ての事項に関する進展について情報提供を続けるよう求める。

(4) 主要４か国における状況

○ 主要諸外国（アメリカ、イギリス及びドイツ）においても日本と同様に、公務員の団体交渉権が制約されていることや労働基本権が付与されていないカテゴリーに属する公務員の労働基本権及びその代償措置をめぐってＩＬＯで問題となっている。

主要４か国（アメリカ、イギリス、ドイツ及びフランス）のうち、イギリス、ドイツ及びフランスはＩＬＯ第87号条約及び第98号条約を批准しているが、アメリカは未批准である。

主要４か国において公務員に付与されている労働基本権の状況は前述のとおりであるが、我が国と同様に給与改定に議会が関与する国（アメリカ及びドイツの官吏）においては団体交渉権の制約等をめぐって、またイギリスのように公務員に幅広く労働基本権を付与している国においては労働基本権が付与されていないカテゴリーに属する公務員の労働基本権及びその代償措置をめぐって同委員会に提訴され、勧告が出されている。

同委員会からの勧告に対して、これまでのところ、各国政府は特段の措置を講じていない。

表８　主要４か国におけるＩＬＯからの指摘事項

	ＩＬＯ条約の批准状況		公務員をめぐる主なＩＬＯ関連の事件
	第87号	第98号	
アメリカ	×	×	2009年11月、公共部門の運輸労働者が州法による争議行為の制約及び強制仲裁を通じた公務員の団体交渉権の制約等について提訴した。 結社の自由委員会は、一定の公務員のみ争議権を制約できるという原則に沿って州法を改正すること、仲裁裁定に対する州最高裁決定に関して州政府が必要な措置を講ずること、アメリカ全土で結社の自由を尊重する措置を連邦政府が講ずることを勧告したが、州政府及び連邦政府は特段の措置を講じていない。 なお、結社の自由委員会は、状況に動きがあり次第情報提供するよう求めている。
イギリス	○	○	2004年８月、刑務官が争議権の剥奪及び不十分な争議権制約の代償措置について提訴した。 結社の自由委員会は争議権制約の適切な代償措置を講ずるよう勧告したが、政府は特段の措置を講じていない。 なお、結社の自由委員会は、状況に動きがあり次第情報提供するよう求めている。