

日本公部門團體協商權相關草案之討論

侯 岳宏*

日本對於公務員的勞動關係，目前在規範上，按照是非現業公務員，還是現業公務員以及獨立行政法人的職員之地位，法規範在處理上也有所不同。概略言之，現業公務員、特定獨立行政法人的職員，爭議行為被禁止，團體協商權或團體協約締結權被承認，在法規沒有特別限制下承認有勞動組合法的適用。非現業公務員，爭議行為被全面禁止，並不否認有團體協商權，但不認為有團體協約締結權。且對於非現業公務員中，警察、海上保安廳、刑事設施、消防職員等人員，不承認其有團結權。

近年來，在一連串的公務員改革中，日本曾提出國家公務員勞動關係法律案與地方公務員勞動關係法案。以下，先說明當時草案狀況，然後再介紹團體協商之討論。

一、過去修正草案之改革方向

2008年7月國家公務員制度改革基本法成立。2010年勞使關係制度檢討委員會，發表「朝向自律勞資關係制度之措施」之報告書¹。日本國家公務員制度改革推進會議，於2011年4月公布「國家公務員制度改革基本法之改革全體像」，並且在國家公務員改革四法案中，提出國家公務員勞動關係法律案²。同月，總務省也公布「關於地方公務員勞資關係制度之基本想法」，並進行法案的擬定。

此外，2012年11月政府向第181次國會提出地方公務員法修正案與地方公務員勞動關係法案³，不過隨後因為眾議院解散，因此法案成廢案。

國家公務員勞動關係法律案，除總則及雜項之外，主要由五個章節所構成。第二章為工會、第三章為團體協商、第四章為團體協約、第五章為不當勞動行為事件、第六章為斡旋、調停及仲裁等內容。同法案中，較大的變動，首先，在於承認非現業國家公務員有團體協約締結權，並且對於團體協商事項、程序、效力等進行規定，且預計廢止人事院勸告制度。其次，職員團體稱為工會，適用不當勞動行為制度，換言之，對於不當勞動行為事件可向中央勞動委員會申請救濟。

*日本一橋大學法學博士，臺北大學法律學系教授。

¹勞使關係制度檢討委員會，自立的勞使關係の措置に向けて，該資料可在下列網址閱覽，<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kentou/houkokusyo.pdf> (2016年9月15日)。對於報告書的介紹與討論，請參見大塚実，國家公務員制度改革と紛争処理等について，勞委勞協，658號，頁14-38，2011年2月；島田陽一，公務員制度改革と公務員の紛争処理制度，勞委勞協，654號，頁23-35，2010年10月。

² 相關法律案，可在內閣府下列網頁閱覽，<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/> (2016年9月15日)。另外，改革背景等相關討論，請參見岡田真理子，公務員の労働基本権問題，和歌山大学経済学会研究年報，14號，頁255-267，2010年。

³ 相關法律案，可在總務省下列網頁查詢，http://www.soumu.go.jp/menu_hourei/k_houan.html (2016年9月15日)。

再者，對於勞資爭議，預計由中央勞動委員會來進行斡旋、調停與仲裁⁴。

2012年11月政府向第181次國會提出地方公務員法修正案與地方公務員勞動關係法案，不過隨後因為眾議院解散，因此相關法案也變成廢案。地方公務員勞動關係法案內容上主要以國家公務員勞動關係法律案為基準。此外，在定位上，地方公務員勞動關係法，是地方公務員修正案的特別法。在內容上，主要也是由五個章節所構成。第二章為工會、第三章為團體協商、第四章為團體協約、第五章為不當勞動行為事件、第六章為斡旋、調停及仲裁等內容。在紛爭的處理上，職員團體稱為工會，適用不當勞動行為制度。再者，對於勞資爭議，可向都道府縣勞動委員會來申請斡旋、調停與仲裁。

二、團體協商之討論

由於如同上述，地方公務員勞動關係法案內容上主要以國家公務員勞動關係法律案為基準⁵，在討論上又以國家公務員的部分討論較多。故以下針對國家公務員在團體協商與團體協約部分進行說明。草案中，關於此部分，主要是以獨行勞法之規定為參考。有下列規定，值得留意。

1. 作為團體協商主體的工會

草案中，禁止無正當理由拒絕受認證的工會所提出的團體協商。因此，只有受認證的工會才受到不當勞動行為制度中關於團體協商之保障。在草案第5條中，對於認證程序也有詳細規定。概略言之，工會必須依據中央勞動委員會規則所定規定，填寫申請書及備妥相關資料提出認證(草案第5條第1項)；程序上必須得到工會會員透過直接或秘密投票過半數同意，且職員必須占工會會員半數以上(同條第4項)。關於職員必須占工會會員半數以上之要件，學者指出應該是為確保公務員工會的獨自性，不過也可以說對於組織活動的自由進行干涉⁶。

2. 禁止無正當理由拒絕團體協商

草案第9條第2款規定，禁止無正當理由拒絕與受到認證的工會進行團體協商。與勞動組合法相比有下列幾項重要相異之處。

首先，對於協商事項訂有規定。草案第10條第1項對於協商事項訂有下列

⁴ 關於此點，請參見荒木尚志等，(座談會)転機を迎える国家公務員労働関係法制，ジュリスト，1435號，頁8-9，2011年12月；和田肇，国家公務員労働関係法システムの大転換とその課題，法律時報，1043號，頁6-7，2012年2月。

⁵ 關於地方公務員勞動關係法案的討論，請參見小川正，地方公務員の労働関係に関する法律案」の内容と課題(上)，自治総研，411號，頁1-26，2013年1月；小川正，地方公務員の労働関係に関する法律案」の内容と課題(下)，自治総研，412號，頁1-23，2013年2月。

⁶ 關於此點，請參見道幸哲也，国家公務員労働関係法案の団交・協約規定：どこが自律的か，法律時報，84期2號，頁26，2012年2月。

五類:1. 有關職員的俸給、給與、勤務時間、休息、例假日以及休假等事項；2. 有關職員的升職、降職、轉職、停職、免職以及懲戒基準等事項；3. 有關職員的保健、安全維持及災害補償等事項；4. 除前三款以外之有關勞動條件事項；5. 關於團體協商程序及其他工會與當局間勞資關係事項。另外，草案第 10 條第 2 項則規定關於國家事務的管理與營運事項並非團體協商之事項。

其次，對於團體協商程序也訂有規定。草案第 12 條第 1 項規定對於參加人數、議題、時間、場所等協商程序於事前進行決定，也於第 2 項規定得指名幹部以外人員進行協商。

3. 團體協約

團體協商的結果，如果合意的話，得締結團體協約。按照各個協商事項，對於得締結團體協約之當局(負責的機關)也進行規定(同草案第 14 條第 1 項)。不過，對於協約的締結，也訂有限制規定。例如，國家公務員法、檢察廳法、及外交公務員法的修改、廢止等事項，不得締結(同草案第 13 條)。且法律、政令的成立等，須先得到內閣的承認(同草案第 14 條第 2 項)。

其次，團體協約的效力上，並未賦與規範性效力，僅規定各當局須按協商事項採取一定的措施(同草案第 17 條)。例如，按照合意的內容，內閣為適切反映團體協約之內容，須儘速向國會提出必要的法律案(同草案第 17 條第 1 項)，或者對於必要的政令或省令進行修正(同條第 2 項、第 3 項)，若不須上述程序者，則儘速對於勤務條件內容進行變更或採取必要的措施(同條第 4 項、第 5 項)。

此外，在法律的修正上，如果提出法律修正案，未在該國會的會期中成為法律的話，該團體協約失其效力(同草案第 18 條第 1 項第 1 款)。另外，法律修正案如果被修正，而成為法律的話，團體協約在與該法律相抵觸的部分，失其效力(同草案第 18 條第 2 項)。學者指出，此部分應該是因為在協約實施過程中，承認國家有一定的裁量權限，並且力求與國會的權限進行調整⁷。

⁷ 關於此點，請參見道幸哲也，同上註，頁 28-29。