

# 日本公部門勞動基本權之概況

侯 岳宏\*

## 一、公部門勞資關係之涵蓋範圍

日本有關公務員勞動基本權之問題，主要有國家公務員法(以下簡稱為「國公法」)、特定獨立行政法人勞動關係法(以下簡稱「獨行勞法」)、地方公務員法(以下簡稱為「地公法」)、地方公營企業等勞動關係法(以下簡稱為「地公勞法」)等規定<sup>1</sup>。

在上述法規範中，公務員的身分分為數種。在討論公務員勞動關係時，須進一步說明者乃關於特別職與一般職公務員，以及現業與非現業公務員之區分。

公務員除了在國家服勤務的「國家公務員」外，還有在地方公共團體服勤務的「地方公務員」。公務員的身分又可區分為「特別職」與「一般職」(國公法第2條第1項、地公法第3條第2項)。特別職係指國公法第2條第3項(例如，內閣總理大臣)以及地公法第3條第3項(例如，議會的議員)所規定之人員。一般職則是指特別職以外之人員(國公法第2條第2項、地公法第3條第2項)。由於國家公務員法與地方公務員法原則上分別適用一般職的國家公務員與一般職的地方公務員(國公法第2條第4項、地公法第4條第1項)，除非法律有特別規定，否則不適用特別職之公務員(國公法第2條第5項、地公法第4條第2項)。因此在討論上述兩法公務員勞動關係時，主要是以一般職公務員為對象。

再者，在討論公務員勞動關係時，也常採取現業與非現業公務員之分類。一般而言，上述適用國公法與地公法之公務員，一般稱為非現業公務員。而在獨立行政法人或公營企業者工作者，一般稱為現業公務員。此種區分，主要是因為一般職的國家公務員依據國公法附則第16條規定，不適用勞動組合法或勞動基準法等勞動相關法律，惟適用獨行勞法之一般職的國家公務員，則被排除適用國公法附則第16條規定(獨行勞法第37條第1項第1款)，故這些人員適用勞動組合法等勞動相關法律。一般職的地方公務員原則上適用部分勞動基準法，不過不適用勞動組合法，惟在特定地方獨立行政法人或地方公營企業者工作者，則被排除適用地公法第58條規定(地方公營企業法第39條第1項)，故這些人員原則上適用勞動組合法等勞動相關法律<sup>2</sup>。

具有國家公務員身分的現業職員，依據獨行勞法第2條第4款規定，職員係

\*日本一橋大學法學博士，臺北大學法律學系教授。

<sup>1</sup> 上述法律，日文原文分別為：國家公務員法、特定獨立行政法人の労働關係に関する法律、地方公務員法、地方公營企業等の労働關係に関する法律。

<sup>2</sup> 關於此點，請參見渡辺賢，なぜ国家公務員には労働基準法の適用がないのか，日本労働研究雑誌，第585號，頁42-43，2009年4月。

指於特定獨立行政法人執行勤務的一般職公務員。其次，依據地公勞法第3條第4款規定，職員係指於地方公營企業或特定地方獨立行政法人執行勤務的一般職公務員。所謂公營企業依據地公勞法第3條第1項第1款規定，係指鐵路事業、軌道事業、汽車運送事業、電力事業、煤氣事業、自來水事業、工業用自來水事業，以及上述事業之外，地方單行法規或規約所定之事業。

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<sup>3</sup>。

## 二、勞動基本權之限制

以下分別針對非現業國家公務員、非現業地方公務員、現業國家公務員、現業地方公務員在勞動基本權的限制狀況，說明之<sup>4</sup>。

### (一) 非現業國家公務員

目前一般職國家公務員的勞動基本權受有下列限制。

首先，在團結權部分，警察職員、海上保安廳職員、刑事設施職員的團結權是被禁止。上述人員之外的職員，團結權原則上受到保障，可以籌組職員團體(國公法第108條之2)，惟職員工會若要進行團體協商，須向人事院進行登錄(同法第108條之5)。而要成為登錄團體，其組成人員限定須為職員(同法第103條之3)。

其次，在進行團體協商時，協商事項也受到限制，管理營運事項不能成為協商事項，且團體協約締結權受到否定，與政府機關協商所達成的合意僅為一種紳士協定(同法第108條之5第2項、第3項)。

再者，爭議行為一律被禁止(同法第98條)，違反時，不僅會受到懲戒(同法第82條)，爭議行為本身也會成為刑罰的對象(同法第110條)。

不過，為了填補上述對於勞動基本權之限制，在人事院也設有特別制度。在薪酬的部分，有勸告制度(同法第28條)，基於此勸告，薪酬相關法規會受到修改(同法第63條)<sup>5</sup>。另外設有對於勤務條件可向人事院要求採取適當措施之制度(同法第86條)。

<sup>3</sup> 關於此點，請參見荒木尚志，勞働法，頁27，2013年2版。

<sup>4</sup> 關於此點，請參見和田肇，國家公務員勞働關係法システムの大轉換とその課題，法律時報，第1043號，頁4-5，2012年2月；前浦穂高，公務員の勞働組合と発言機能，日本勞働研究雜誌，第637號，頁56-59，2013年8月。

<sup>5</sup> 關於人事院勸告的實際狀況，請參見和田肇，同上註，頁7-8。

## (二) 非現業地方公務員

目前一般職的地方公務員，在團結權部分，警察職員及消防職員的團結權被禁止(地公法第 52 條第 5 項)。在上述人員之外的職員可組成職員團體(同法第 52 條第 3 項)。

團體協商權部分，向人事委員會登錄的職員團體，可向地方公共團體當局進行團體協商。不過協商事項也受到限制，管理營運事項不能成為協商事項，且無團體協約締結權限(同法第 55 條第 2 項、第 3 項)，惟在不違反法律或條例等規定之下，可以締結書面協定(同法第 55 條第 9 項)。

此外，爭議行為一律受到禁止(同法第 37 條)，違反者，不僅為懲戒的對象(同法第 29 條)，也可能會受到刑罰(同法第 61 條)。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，薪酬的部分，有勸告制度(同法第 26 條)。並且設有對於勤務條件可向人事委員會要求採取適當措施之制度(同法第 46 條)。

## (三) 現業國家公務員

現業國家公務員依據獨行勞法第 4 條規定，其團結權受到承認，可籌組工會。

依據獨行勞法第 8 條規定，可進行團體協商，惟有關於獨立行政法人管理營運事項，不能成為協商事項。

爭議行為依據獨行勞法第 17 條規定，也是一律禁止，違反者，會被解僱(獨行勞法第 18 條)，並無刑罰規定。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，當獨立行政法人與職員產生紛爭時，規定有斡旋、調停、仲裁等程序，若紛爭經過斡旋或調停 2 個月也不能解決時，可一方申請強制仲裁(同法第 33 條)。

## (四) 現業地方公務員

現業國家公務員依據地公勞法第 5 條規定，其團結權受到承認，可籌組工會。

依據地公勞法第 7 條規定，可進行團體協商，惟有關於地方公營企業管理營運事項，不能成為協商事項。

爭議行為依據地公勞法第 11 條規定，也是一律禁止，違反者，會被解僱(地公勞法第 12 條)，並無刑罰規定。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，當地方公營企業與職員產生紛爭時，規定有斡旋、調停、仲裁等程序，若紛爭經過斡旋或調停 2 個月也不能解決時，

可一方申請強制仲裁(同法第 15 條)。