

日本公部門勞資爭議處理之現況與發展

侯 岳宏*

日本在民間集體勞資關係所適用之法律，第二次世界大戰後，除了警察官吏或消防職員外，一般職公務員本來原則上也適用勞組法，不過由於 1948 年當時占領政策的轉變，法制度也產生修正，變成原則上排除適用的規定方式¹。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²。

近年來，隨著公務員組織改革的討論，對於公務員勞動基本權的限制方式也引起討論。以下，主要就其中公部門勞資爭議處理機制進行說明，其次，也對於過去改革的討論進行介紹。

一、公部門勞資爭議處理機制

(一) 勞動基本權與勞資爭議處理

1. 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，除警察職員、海上保安廳職員、刑事設施職員的團結權是被禁止外，其餘人員，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)。其次，在進行團體協商時，協商事項也受到限制(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)。

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)。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)

*日本一橋大學法學博士，臺北大學法律學系教授。

¹ 關於此點，請參見荒木尚志，勞動法，頁 27，2013 年 2 版；淺倉むつ子等，勞動法，頁 38，2011 年 4 版。

² 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。

2. 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，除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)外，其餘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，惟無團體協約締結權限(同法第 55 條第 2 項、第 3 項)。此外，爭議行為一律受到禁止(同法第 37 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)。

3. 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)。

關於仲裁部分，有以下特徵。1. 強制仲裁；2. 雙方對於仲裁裁定的服從義務；3. 政府對於仲裁裁定實施的努力義務。

首先，中央勞動委員會對於進行斡旋或調停的事件，認為有進行仲裁的必要時，可作為仲裁的事由(獨行勞法第 33 條第 4 款、第 5 款)，移交仲裁³。

其次，對於中央勞動委員會的仲裁決定，當事人雙方都須服從(獨行勞法第 35 條第 1 項)。

再者，關於特定獨立行政法人與其職員間之紛爭，政府對於仲裁裁定的實施結果，只要對於其事務及事業無顯著障礙，應該盡可能努力(獨行勞法第 35 條第 2 項)。

³ 過去依據公共企業體勞動關係法，係由公共企業體等勞動委員會來處理，後來 1987 年同法變成國營企業勞動關係法，勞動委員會也改名為國營企業勞動委員會。國營企業勞動委員會於 1988 年 10 月統合入中央勞動委員會。關於此點，請參見菅野和夫，勞働法，頁 816，2012 年 10 版。

4. 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)。

(二) 不當勞動行為部分

現業國家公務員與地方公務員，因為適用勞動組合法，所以有適用不當勞動行為制度。

特定獨立行政法人所生不當勞動行為事件，由中央勞動委員會專屬管轄。申請窗口在中央勞動委員會各地方的辦公室。進程序，原則上與民間機構所生不當勞動行為處理程序幾乎相同。不過，在審問之前，會由配署各地的地方調整公益委員進行調查⁴。

非現業國家公務員與非現業地方公務員，有類似不利益待遇之規定。依據國公法第 108 條之 2 規定，不因職員為職員團體的成員、打算籌組或加入職員團體、或因為從事職員團體之正當行為而受有不利益待遇。非現業地方公務員於地方法第 56 條也有相同意旨之規定。不過，上述規定，並無規定特別救濟程序。此外，對於非現業國家公務員與地方公務員，並無支配介入或特別不利益待遇之規定。

二、草案關於勞資爭議處理之討論

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。

以國家公務員勞動關係法律案而言，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。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。這些法律案，雖然最後

⁴ 關於此點請參見中央勞動委員會事務局，労働委員会，該資料可在下列網址閱覽，<http://www.mhlw.go.jp/churoi/pdf/leaflet.pdf> (2016 年 9 月 15 日)。

未能真正成立，惟相關討論，應該也值得我國留意與參考，簡單介紹如下：

(一) 不當勞動行為部分

國公勞法草案中，較大的變動之一，便是導入不當勞動行為制度。目前，非現業國家公務員，依據國公法第 108 條之 2 規定，有類似不利益待遇的規定。此次草案中，在不利益待遇的禁止之外，新增禁止無正當理由拒絕團體協商、禁止對於工會支配介入、以及禁止因為參與不當勞動行為審查提出證言而受到不利益待遇。

不過，值得留意者，在所新增不當勞動行為規定中，有幾點與民間的不當勞動行為規定不同⁵。

首先，在草案第 9 條第 1 款中有新增「不得以不加入工會或脫離工會作為職員任免的條件」。在此規定之下，任用也成為不利益待遇的適用對象。

其次，草案第 19 條第 1 項第 1 款中，對於可以申請不當勞動行為救濟的職員，規定：「包含因為加入工會或打算加工會或是不打算脫離工會為由，而不被採用為職員者」。在此規定之下，若因不當勞動行為而未被採用時，也被認為是可以進行救濟。

再者，無正當理由拒絕團體協商之規定，僅針對受到認證之工會，此部分也與民間的不當勞動行為規定不同。

(二) 勞資爭議處理部分

勞資爭議的斡旋、調停、仲裁，在國家公務員的部分，全部由中央勞動委員會來處理。大部分規定與獨行勞法之規定類似。特別是斡旋與調整可以說是相同，仲裁時，依據草案第 40 條規定，可由負責國家公務員的公益委員全部、或由會長指名 3 人或 5 人來擔任，在人員的組成上與獨行勞法第 34 條所規定全部或指名 3 人略有些不同。

此外，另外值得留意者乃仲裁裁定的效力。在團體協商締結時，如同前面所述，國家會有作為義務，而仲裁裁定作成後，國家只有努力義務。此部分，主要是沿襲獨行勞法之規定，但有學者批評若僅是努力規定，在理論上是否還可稱為仲裁，存有疑問。學者進一步提及，此部分或許是因為團體協約是包含政府雙方合意，而仲裁的話，尚不能說政府有合意，因此在設計不同⁶。

⁵ 關於此點，也請參見荒木尚志等，(座談会) 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 25-26，2011 年 12 月

⁶ 關於此點，請參見荒木尚志等，同上註，頁 26-27。另外，關於草案中勞資爭議處理機制之討論，也請參見清水敏，紛争調整、代償措置および争議行為の禁止，法律時報，1043 號，頁 36-42，2012 年 2 月。