

論点整理表（案）

15 苦情処理システムのあり方			
論点番号	15	苦情処理共同調整会議など苦情処理の仕組みの設置について、どのように考えるか。	担当委員 武藤委員
論 点		参考資料名	頁
<p>1. 民間における苦情処理について</p> <p>わが国においてもかなり多くの組合が協約上苦情処理手続を規定しているが、この手続は組合と職制間における一、二段階の協議を定めるだけの簡単なものが多く、また対象たる「苦情」の内容もその解決基準も、漠然としたものとなっている。実際にも、長期雇用システムを中核とする企業共同体のなかで、この苦情処理手続はあまり利用されず、企業別組合も、人事、懲戒、合理化などに関する個別的な問題については、事前の労使協議手続や事後の団体交渉によって対処しようという傾向があった。</p> <p>この苦情処理制度は、そもそもアメリカにおいて発達し、戦後GHQによって日本に導入されたものである。アメリカにおいては、この苦情処理制度の普及率が高く労働協約を締結しているものの九〇%以上が、この制度を設ける旨規定しているといわれているが、わが国においては、いまだこの制度は十分に活用されていないようである。その主なる理由の第一は、労働組合の組織問題である。我が国の労働組合は企業別組合であり、各単組が独立してそれぞれ機能を営んでいるが、欧米の場合は産業別組合であり、労働条件の設定はこれを産業別組合が一手に請負い、設定された労働条件の監視、事後の問題の処理は、これを各単組が請負うという方法により、機能が分化されている。これに対し、我が国の労働組合の場合は、機能が分化されていないため、すべて団体交渉で解決しようとする点にある。第二は、組合員自身の意識が問題である。すなわち、苦情を提起すると、使用者からにらまれるのではなかろうかという意識が存在することにより、苦情があっても、その申出をしないということである。</p>		菅野和夫「労働法」(第8版)平成20年 523頁	1213
		大橋茂二郎編「逐条地方公営企業労働関係法解説」昭和45年 112頁	1269

<p>これ等の理由によりわが国においては苦情処理制度があまり利用されていないようである。</p> <p>○ 平成16年労使コミュニケーション調査 (調査対象：常用労働者 30 人以上を雇用する民営事業所から一定の方法により抽出された約 4,000 事業所)</p> <p>(1) 苦情処理全般について</p> <p>(ア) 苦情処理制度の必要性の有無についてみると、「必要である」とする事業所割合が 84.2%、「必要ではない」15.8%となっている。企業規模別では、概ね規模が大きいほど、「必要である」とする事業所の割合が高くなっている</p> <p>(イ) 苦情処理はどのような場、方法で行われるべきかをみると、「上司が相談にのる」とする事業所割合が 66.9%、「人事担当者との話し合い」40.3%となっている</p> <p>(2) 苦情処理機関の有無 苦情処理機関が「あり」とする事業所割合は 23.2%となっている。 企業規模別では、規模が大きいほど苦情処理機関「あり」とする事業所の割合が高くなっている。</p> <p>(3) 過去1年間の苦情内容 過去1年間に苦情処理機関への苦情申し立て「あり」の事業所(44.3%)について、どのような苦情が申し立てられたかをみると、「日常業務の運営等に関すること」とする割合が 61.4%、「賃金、労働時間等労働条件に関すること」47.5%、「人間関係に関すること」46.7%と高くなっている。</p> <p>(4) 苦情処理の解決状況 苦情処理機関での苦情処理の解決状況をみると、「話を聞いて納得したものが多い」としている事業所割合が 47.4%、「実際に救済・解決に至ったものが多い」44.0%、「解決されない苦情が多い」3.4%となっている。</p> <p>(5) 苦情処理機関に最も期待する役割</p>	<p>平成16年労使コミュニケーション調査 (厚生労働省)</p>	<p>1273</p>
--	--	-------------

<p>苦情処理機関「あり」の事業所において、苦情処理機関に最も期待する役割をみると、「労使間の意思の疎通に役立つ」及び「労働者の職場への信頼度が増す」とする割合がそれぞれ28.6%、「健全な労使関係により生産性を向上させる」が26.1%、「人事等の評価、査定の公平性、納得度を高める」が13.3%となっている。</p>		
<p>2. 現業国家公務員（一般職）の苦情処理</p> <p>現業職員については、労働条件に関する職員の苦情は、苦情処理共同調整会議によって処理することとされている。</p> <p>苦情処理共同調整会議は、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第12条及び地方公営企業等の労働関係に関する法律第13条に規定され、職員の苦情を適当に解決するため、職員と当局それぞれを代表する者同数をもって構成され、この組織その他苦情処理に関する事項は、団体交渉で定めることとされている。</p> <p>本制度は、争議または紛争とまではいかない日常の労働条件から生ずる労働者の個人的・集団的不平あるいは不満を、団体交渉によらずに、実情に即して自主的・平和的かつできるだけ速かに簡便に解決することを目的とするものである。</p>	<p>苦情処理に関する協約(国立印刷局、国有林野事業、旧郵政事業)</p>	<p>1280</p>
<p>(参考)</p> <p>○昭和44年度から昭和46年度まで(3年間)の苦情処理件数 新規申告件数1427件、昭和43年度からの繰越分1140件。合計2567件。</p> <p>○過去5年間の苦情処理共同会議の開催実績 国立印刷局は開催実績なし。国有林野は地方1回、地方支部2回。</p> <p>○ 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律 (苦情処理) 第12条 特定独立行政法人等及び組合は、職員の苦情を適当に解決するため、特定</p>	<p>労働省労政局労働法規課「労使関係法運用の実情及び問題点」昭和52年</p>	<p>1298</p>

<p>独立行政法人等を代表する者及び職員を代表する者各同数をもつて構成する苦情処理共同調整会議を設けなければならない。</p> <p>2 苦情処理共同調整会議の組織その他苦情処理に関する事項は、団体交渉で定める。</p> <p>○ 地方公営企業等の労働関係に関する法律 (苦情処理)</p> <p>第 13 条 地方公営企業等及び組合は、職員の苦情を適当に解決するため、地方公営企業等を代表する者及び職員を代表する者各同数をもつて構成する苦情処理共同調整会議を設けなければならない。</p> <p>2 苦情処理共同調整会議の組織その他苦情処理に関する事項は、団体交渉で定める。</p> <p>▽ 「苦情処理共同調整会議」は、公共企業体等にとって必要な機関である。苦情処理機関を設けるか否かは、本来、労使間の自主的決定によるべきであるが、公共企業体等においては、企業の社会的機能にみられる特殊性、すなわち公益性、社会性および独占性などから、職員の苦情を迅速かつ平和的に解決して職場を明朗にし、かつできるだけ労使間の紛争の発生を防止するため、苦情処理機関として苦情処理共同調整会議の設置を公共企業体等と組合に義務付けたものである。</p> <p>▽ 「苦情」とは、職員の個々の日常の労働条件についての法律上または事実上の不平・不満のことである。日常の労働条件に関する法令、労働協約、就業規則などの解釈適用についての不平・不満および作業場の用具または施設の不備などについての不平・不満などがそれである。これらの不平・不満を放置すれば、その労働関係を不明朗にするのみならず、職員の日常の利益が保護されないことになる。しかも、これら不平・不満の解決を、団体交渉によって図ることは、事案の性質上適当ではなく、むしろ個人的な不平・不満の発生の都度、簡易な手続で迅速に実情に即して処理することが望ましいので、このような制度が発達したのである。公共企業体等の職員の労働条件については、労働協約、就業規則などにより、おおむね基準が定</p>	<p>公労法、地公労法（峯村光郎）1974 年 110 頁</p> <p>公労法、地公労法（峯村光郎）1974 年 109 頁</p>	<p>1305</p> <p>1304</p>
--	---	-------------------------

<p>められているが、それらによっても規定されていない日常の細部にわたる作業条件についての職員の不平・不満は、労使間の団体的対立である労使紛争とは異なる。それゆえ、苦情の解決を目的とする苦情処理は、紛争の調整をめざす団体交渉とは、おのずから区別される。</p> <p>▽ 「その他苦情処理に関する事項」とは、苦情処理共同調整会議の組織のほか、同会議が関係者の出頭や報告を請求するなど、苦情の解決をするにあたって行使できる権限、関係者の申立権、異議申立権および申立期間、申立の対象事項の範囲および運用の細目、すなわち会議を構成すべき委員の選任・任期・会議の招集および会議の運用に必要な議事手続のほか、会議の決定内容の実現方法など、ひろく職員の苦情を調整するという任務を果たすために必要な諸手続をいう。</p> <p>3. 非現業国家公務員（一般職）における対応</p> <p>非現業職員については、人事院が、国家公務員法第 86 条に規定されている勤務条件に関する行政措置の要求、一般職の職員の給与に関する法律第 21 条に規定されている給与の決定に関する審査の申立てのほか、勤務条件その他の人事管理に関する職員からの苦情相談（人事院規則 13－5）により対応している。</p> <p>また、各府省においては、セクハラに関する苦情相談（人事院規則 10－10 第 8 条）、人事評価に関する苦情相談等（人事評価の基準、方法等に関する政令他）のほか、それ以外の事案についても対応している。</p> <p>【参考】</p> <ul style="list-style-type: none"> 勤務条件に関する行政措置の要求は、昭和 22 年の国家公務員法成立当時（協約締結権が認められていた。）から設けられていた。 給与の決定に関する審査の申立ては、昭和 24 年より人事院が処理することとされた。 	<p>公労法、地公労法（峯村光郎）1974 年 110 頁</p> <p>国家公務員法第 86 条から第 88 条 一般職の職員の給与に関する法律第 2 条第 6 号及び第 21 条 人事院規則 13－5</p>	<p>1305</p> <p>1306</p>
---	--	-------------------------

<ul style="list-style-type: none"> 職員からの苦情相談は、行政措置の要求に至る前段階の対応として従前から人事院が受けてきたが、平成12年に人事院規則によって手続等が整備された。 		
<p>(1) 人事院による苦情の処理等に関する仕組み</p>		
<p>① 行政措置要求制度（国公法第86条－88条、人事院規則13－2）</p> <p>行政措置要求の制度は、職員から勤務条件に関し、適当な行政上の措置を求める要求があった場合に、人事院が必要な審査をした上で判定を行い、あるいはあつせん又はこれに準ずる方法で事案の解決に当たること、職員が勤務条件の積極的な改善と適正化を能動的に求めることを保障するものである。事案の処理に当たっては、判定によりその判断を示すことを基本に処理を進めることとしているが、場合によっては、要求内容、事案の性質等に応じてあつせん等により解決を図っている。</p>	<p>平成20年度年次報告書（人事院）</p>	<p>1312</p>
<p>② 不利益処分審査制度（国公法第90条－92条、人事院規則13－1）</p> <p>不利益処分についての審査制度は、職員からその意に反して降給、降任、休職、免職その他著しく不利益な処分又は懲戒処分を受けたとして審査請求があった場合に、人事院が、事案ごとに公平委員会を設置して審理を行わせ、公平委員会が作成した調書に基づき、処分の承認、修正、又は取消しの判定を行うものである。</p>	<p>平成20年度年次報告書（人事院）</p>	<p>1309</p>
<p>③ 給与決定に関する審査の申立て（一般職給与法第21条、人事院規則13－4）</p> <p>給与の決定に関する審査制度は、給与の決定（俸給の更正決定を含む。）に関して苦情のある職員から審査の申立てがあった場合に、人事院が事案を審査した上で、決定という形でそれに対する判断を示すものであって、規則13－4（給与の決定に関する審査の申立て）に定められた審査手続に従って行われている。</p>	<p>平成20年度年次報告書（人事院）</p>	<p>1314</p>

<p>④ 災害補償の実施に関する審査の申立て、福祉事業の運営に関する措置の申立て (災害補償法第24条、第25条、人事院規則13-3)</p> <p>災害補償の審査制度は、実施機関の行った公務上の災害又は通勤による災害の認定、治癒の認定、障害等級の決定その他補償の実施について不服のある職員等から審査の申立てがあった場合に、また、福祉事業の審査制度は、福祉事業の運営について不服のある者から措置の申立てがあった場合に、それぞれ人事院が事案を災害補償審査委員会の審理に付した上で判定を行うものである。</p>	<p>平成20年度年次報告書(人事院)</p>	<p>1312</p>
<p>⑤ 苦情相談制度(人事院規則13-5)</p> <p>苦情相談制度は、職員から勤務条件その他の人事管理に関する苦情の申出及び相談があった場合に、人事院が指名した職員相談員が職員に対し助言を行うほか、関係当事者に対し、人事院の指揮監督の下に、指導、あっせんその他の必要な措置を行うものであって、人事院規則13-5(職員からの苦情相談)に定められた手続に従って行われている。</p> <p>(2) 各府省における苦情の処理等について</p> <p>現在、各省各庁の長は、人事院の定めるところにより、セクシュアル・ハラスメントに関する苦情相談が職員からなされた場合に対応するため、相談員を配置し、相談員が苦情相談を受ける日時及び場所を指定する等必要な体制を整備しなければならないものとされている(人事院規則10-10第8条)。</p> <p>しかし、セクハラ以外の事案(職員の任用、給与、勤務時間及び服務等)については、法令上、体制整備の根拠規定がないため、対応は、各府省に委ねられているところである。</p> <p>各府省における苦情相談については、「人事管理関係」や「いじめ等人間関係」等に関する苦情について、各府省の相談窓口により当事者や関係者からの事情聴取</p>	<p>平成20年度年次報告書(人事院)</p>	<p>1314</p>

等が行われ、必要な対応措置が概ね迅速にとられている。

なお、平成 21 年度から施行された、国家公務員法に規定されている人事評価については、「人事評価の基準、方法等に関する政令（平成 21 年 3 月 6 日政令第 31 号）」及び「人事評価の基準、方法等に関する内閣府令（平成 21 年 3 月 6 日内閣府令第 3 号）」に基づき、各府省において、苦情相談（簡易・迅速な処理）及び苦情処理の仕組みを設けることとなっている。所轄庁の長は、苦情への対応方法について、各府省の人事評価実施規程で概ね以下のような内容を定め、その内容を職員に周知することとなっている。

①苦情相談

各部局単位等に、苦情相談員（評価者の上位者や各部局総括課職員等）を設け、口頭、電話等による申出に基づき、人事評価に関する苦情全般について簡易・迅速な処理を行う。

②苦情処理

本府省・各地方支分部局等に、苦情処理窓口及び審理機関等（人事当局等に担当部署を設けること又は実施権者が指名する者で構成する苦情処理委員会のような合議体）を設け、書面による申出に基づき、開示された評価結果に関する苦情及び苦情相談で解決されなかった苦情について、所定の手続に則り処理を行う。

4 苦情処理の仕組みについてどのように考えるか

※ 苦情処理の仕組みは、職員個々の日常の勤務条件についての不平不満を団体交渉によらずに、迅速かつ平和的に解決することを目的に設けることとする。

※ 「苦情」とは、日常の労働条件に関する法令、労働協約や就業規則（労働法制を適用した場合）などの解釈適用についての不平・不満および作業場の用具または施設の不備などについての不平・不満などを想定する。

- ※ 勤務条件に対する不平不満を明らかにすることについて、相談者に心理的抵抗が生じないよう利用しやすい仕組みにする必要がある。
- ※ 職員団体制度をどのようにするのかについてはこれを廃止し、労働組合とする等様々な選択肢があり得るが、ここでは「職員団体」と表記する。(職員団体制度の在り方については、別途、論点5-(4)、論点12において検討。)

A案 苦情処理共同調整会議と同様の仕組みを設ける。

当局代表と職員代表が同数により構成する、職員の苦情を解決するための会議の設置を当局及び職員団体に法律上義務付ける(特労法に規定する苦情処理共同調整会議と同様)。この場合、苦情処理の対象に非組合員が入るかは団体交渉で定めることにする。

(メリット)

- ・ 職員の日常的な苦情を迅速かつ平和的に解決する仕組みとなり、労使間の決定的対立・抗争にまで発展することを防止することにつながる。
- ・ 当局側・職員団体側双方の議論の下で、個々の職員の不平・不満の解決に努めることにより、協約等の解釈や職員の勤務条件の現状等に関する共通認識が深まり、自律的労使関係の構築に資する。
- ・ 設置することを法定することにより、安定的な運用が期待できる。
- ・ 現業公務員について現在設けられているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 中央で一つとするのか、府省毎に設けるのか、地方支分部局での対応はどのようにするのか、検討する必要がある。
- ・ 当局と協約を締結していない職員団体の組合員、非組合員及び協約締結権を付与されない職員の勤務条件に関する苦情処理についてどのように対応するのか検討が必要である。なお、三公社四現業の時から、非組合員の苦情も取り扱っ

- ・ 苦情処理の仕組みの運営に新たにコストが生じるほか、個々の職員団体ごとに設けた場合には、更に多くのコストが生じることが想定される。(以下B案～D案で共通)
- ・ 団体交渉や労使協議制で処理すべき事項との切り分けを含め、苦情処理の仕組みで取り扱う対象事項は何か、対象事項に制限を設けることとするか(管理運営事項に該当する事項を扱うか否か等)、あるいは対象事項を職員自身の利益の保護につながる事項全般とし、対象事項に制限を設けないこととすべきか等について検討が必要である。
- ・ 人事院における行政措置要求制度や苦情相談制度等、各府省において行われている苦情相談等の既存の仕組みを引き続き存置することとするのか等について労使間で検討が必要である。なお、協約締結権を付与されている特定独法等の職員には行政措置要求制度が適用されていない。また、協約により決定された勤務条件に関して行われる苦情処理については、使用者側が一方的に判断すべきものではないことに留意する必要がある。
- ・ 苦情処理のための会議の組織、権限、運用の細目等については、現業公務員と同様に団体交渉によって協約で定めることが考えられるが、この場合、府省間で制度が異なった仕組みとなる可能性がある。このため中央交渉で一つの組織とすることも考えられる。
- ・ 政府内で統一的に運用するため、苦情処理のための会議の組織、権限、運用の細目等については、法令で定めることも考えられる。
- ・ 苦情処理のための会議の開催等、その運営に係る事務を勤務時間中に行えることとするか、整理が必要である。

B案 民間と同様、労使自治の原則に基づき労使間の合意により苦情処理機関の設置について決定する。(苦情処理機関の設置を義務付けない。)

協議により設置した場合、苦情処理の対象に非組合員が入るかは団体交渉で

定めることにする。

(メリット)

- ・ 労使の合意に基づき設置されることになり、自律的労使関係の趣旨に沿っている。
- ・ 法律で設置を義務付けないことにより、労使間の工夫により、より柔軟な仕組みを構築できる可能性がある。

(デメリット・留意事項)

- ・ 当局と協約を締結していない職員団体の組合員、非組合員及び協約締結権を付与されない職員の勤務条件に関する苦情処理についてどのように対応するのか検討が必要である。なお、三公社四現業の時から、非組合員の苦情も取り扱っているというのが実態である。
- ・ 民間でも必要性は高いとしているものの、実際に設置されていない事業所が多いことから何えるように、現実的には設置することのハードルは高いことが想定され、交渉や、労使協議により処理されることが想定される。この場合には、設置のメリットとされることが実現できないことになる。
- ・ 現業国家公務員について現在採用されているシステムと異なる。
- ・ 人事院における行政措置要求制度や苦情相談制度等、各府省において行われている苦情相談等の既存の仕組みを引き続き存置することとするのか等について検討が必要である。

C案 何らかの方法で職員の代表を選出し、当該職員の代表が当局代表とともに苦情処理を行う。

この場合には、組合員だけではなく、非組合員、協約締結権が付与されていない職員も含めて対象になる。

(メリット)

- ・ 各事業単位において職業生活関係をともにする職員が苦情を処理することにより、当該関係における多様な苦情について、より適切かつ実態に即した処理が可能となる。
- ・ 職員団体組織がない職場や組織率が低い職場においても、苦情処理を行うことができる。
- ・ 警察や刑事施設職員等に対する団結権の制限を仮に維持するとしても、職員代表は制度化可能であり、これらの職場においても苦情処理が可能となる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 職員団体が果たす役割と職員代表制度が果たす役割について整理する必要がある。
- ・ 日本にはなじみのない制度であり、公務員だけに導入することについて国民や住民の理解が得にくい。
- ・ 職員代表制度は産業別組合が主流となっているヨーロッパで発展した制度であり、企業別組合が中心のわが国においては企業別職員団体が果たすべき機能との整理が難しいと考えられる。
- ・ 人事院における行政措置要求制度や苦情相談制度等、各府省において行われている苦情相談等の既存の仕組みを引き続き存置することとするのか等について検討が必要である。

D案 第三者機関が苦情の処理に当たる。

労使から中立的な第三者機関が、勤務条件に関する苦情を処理する。この場合には、組合員だけではなく、非組合員、協約締結権が付与されていない職員も含めて対象になる。

※ 第三者機関を新規に設置するのか、既存の組織に権限を追加するのか等第三者機関のあり方については別途検討が必要である。

(メリット)

- ・ 組合員以外も含め、非現業職員全体を対象とした制度とすることができる。
- ・ 労使間ではなく、中立な第三者機関が処理することにより、公正で客観的な判断がなされ、当事者の納得性が高いと考えられる。
- ・ 協約以外で決められた勤務条件についても公正で客観的な判断がなされる。
- ・ 苦情の処理を一つの第三者機関が行うのであれば、同様の苦情の処理について統一性が図られる。

(デメリット・留意事項)

- ・ この案における苦情処理は、協約および協約以外で決められた勤務条件に関して行うことになる。労使間で決めた勤務条件について、第三者機関がどのような立場で、何に基づいて判断をするのか、第三者機関の位置づけを整理する必要がある。
- ・ 労使間で解決できなかった苦情について、第三者機関が処理をすることは考えられる。
- ・ 人事院における行政措置要求制度や苦情相談制度等、各府省において行われている苦情相談等の既存の仕組みを引き続き存置することとするのか等について検討が必要である。
- ・ 苦情処理を第三者機関に委ねることにより、労使双方が職場における問題処理に消極的となり、自律的労使関係の構築を阻害するおそれがある。

E案 苦情処理の仕組みを新たに設けることは行わない。

現行においても、人事院における勤務条件に関する行政措置要求制度、不利益処分審査制度、苦情相談等が設けられているほか、各府省においても苦情相談が行われている。また、人事評価については、各府省において、苦情相談及び苦情処理の仕組みを設けることとなっている。したがって、新たな制度は不要である。

(メリット)

- ・ 組合員以外も含め、非現業職員全体を対象とした制度とすることができる。

- ・ 現行制度を大きく変える必要がない。
- ・ 苦情処理の仕組みを創設、運用するコストがかからない。
- ・ 労使間でなく、中立な第三者機関である人事院が処理することにより、公正で客観的な判断がなされると考えられる。
- ・ 協約以外で決められた勤務条件についても公正で客観的な判断がなされる。
- ・ 一つの機関で処理することより、同様の苦情の処理について統一性が図られる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 交渉で勤務条件を決定することとなった場合、人事院のあり方や現行制度の下で行われている行政措置要求制度等のあり方についても検討すべきと考えられる。
- ・ この案における苦情処理は、協約及び協約以外で決められた勤務条件に関して行うものである。労使間で決めた勤務条件について、使用者としての各府省が一方的に判断することは適当ではなく、どのような立場で、何に基づいて判断をするのか、その位置づけを整理する必要がある。
- ・ 協約締結権を付与されている特定独法等においては、行政措置要求制度は適用されていないことに留意する必要がある。
- ・ 勤務条件を協約で決める場合において、職場における苦情処理に職員団体が関与しない仕組みは、自律的労使関係の趣旨に沿わないと考えられる。

※ 人事評価制度については、平成 21 年 4 月 1 日から施行されている。人事評価は、10 月 1 日から翌年 9 月 30 日までの期間を単位とし、毎年実施することとされている。

(A 案～E 案を通じた留意事項)

苦情処理を従来のように労使関係の中で処理すると考えるのか、個人の個別の問題を中心に処理するものとするのかで制度設計は変わってくる。個別の苦情処理につ

<p>いては労使間において処理するというよりは、中立的、専門的な立場からの判断が必要なケースがある。どのような苦情処理制度を構築するにせよ、最終的には中立・専門的知見を持った第三者が判断または関与するような仕組みを設けないとしかるべく活用されない可能性がある。</p>		
--	--	--

【整理】

上記のとおり