

公務員法制と 民間労働法制の距離

千葉大学大学院 専門法務研究科教授

下井 康史

1 序

公務員の多くは、民間企業と雇用関係にある人々（民間労働者）と同じく、使用従属関係に置かれる労働者である。労働者保護法制の対象に含まれなければならない（憲法27条2項・28条）。

他方で公務員は、公務の担当者である。その選定罷免権は国民固有の権利であり（憲法15条1項）、公務員は全体の奉仕者でなければならない（同条2項。ここから公務員の政治的中立が要請される）。特殊な労働者として、民間労働者とは異なる規律を受けることが必要となる。

このように、公務員法においては、民間労働法と同様の規律だけでなく、公務員に特有なそれものが整備されなければならない。両法の間に適切な距離を設定することが求められるのである。このような距離を、我が国の現行法は、各種公務員法において、民間労働法にはない、公務員特有の制度を定めることとともに、民間労働法の適用対象から公務員を除外することによって確保している。

そこで、以下では、まず、現行法上の距離を見定めるために、公務員の種別を紹介する中で、各種公務員に適用される公務員法令を確認した後（2）、公務員への民間労働法適用関係を概観しておく（3）。その上で、公務員法と民間労働法における基本的な考え方の違いを説明する（4）。なお、各種公務員法が定める公務員特有の制度について、その具体的内容は、適宜、若干の言及をするに止まる（筆者なりの視点を踏まえた簡単な解説として、下井康史「要説地方公務員制度①②」判例地方自治464号〔2020年〕112頁、同465号〔2020年〕119頁参照）。

2 公務員の種類と各種公務員法

2-1 国家公務員と地方公務員

国家公務員とは、国及び行政執行法人（独立行政法人通則法2条4項）に勤務する者（その意味が明瞭とはいえない）であり、各般の根本基準（国家公務員法〔国公法〕1条1項）を定める国公法のほか、様々な同法附属法律が適用される。

地方公務員とは、地方公共団体及び特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法2条2項）に勤務する者（その意味が明瞭とはいえない）であり、人事の根本基準（地方公務員法〔地公法〕1条1項）を定める地公法のほか、各種の同法附属法律、さらには各地方公共団体における人事関係の条例・規則が適用される。

2-2 特別職職員と一般職職員

国公法は、国家公務員の職を一般職と特別職に大別し、後者の職員への同法適用を、特別の定めがある場合に限定する（同法2条1～3項・5項）。地公法の仕組みも同様である（同法3条・4条）。

以下での主要説明対象は一般職職員である。

2-3 現業職員と非現業職員

一部の一般職職員には、労働協約締結権が、一定の範囲で認められている。国の場合は行政執行法人の職員（行政執行法人の労働関係に関する法律〔行執労法〕2条2号）であり、地方の場合は、特定独立行政法人職員・地方公営企業職員（地方公営企業等の労働関係に関する法律〔地公等労法〕3条4号）・単純労務職員（地公法57条、地公等労法附則5項）である（行執労法8条、地公等労法7条）。現業職員と称されてきたこれら職員には、労働組合法・労働関係調整法・労働基

準法が基本的に適用(あるいは準用)される(後述3-1・3-2参照)。以上の関係で、現業職員には、国公法・地公法のうち、労働基本権の行使に関する規定のほか、人事院や人事委員会・公平委員会、給与その他勤務条件に関する定め等が適用されない(後述4-1参照)。

現業職員を除く一般職職員(非現業職員)には、協約締結権が認められていない(国公法108条の5第2項、地公法55条2項)。その一部の者は、団結権・団体交渉権も否定されている。国の場合は、警察・海上保安庁・刑事施設の職員であり(国公法108条の2第5項)、地方の場合は、警察職員と消防職員である(地公法52条5項)。その他の非現業職員には、団結権と団体交渉権が認められている(国公法108条の5第1項、地公法55条1項)。もっとも、労働組合法が適用されないため(後述3-1参照)、その組織する団体は、労働組合ではなく、職員団体とされる(国公法108条の2、地公法52条)。

なお、争議権は、全ての一般職職員に認められていない(国公法98条2項、行執労法17条、地公法37条1項、地公等労法11条)。

2-4 その他の分類

非現業職員のうち一定の者には、その職務の特殊性に応じて、特別の法律が適用される。外務公務員(外務公務員法)、検察官(検察庁法)、警察官(警察法)、教育公務員(教育公務員特例法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法〔同法に関する最近の裁判例として、さいたま地判令和3年10月1日労判1255号5頁、東京高判令和4年8月25日〕等。地公法57条参照)、消防職員(消防組織法)等である。

そのほか、常勤職員と非常勤又は短時間勤務職員、無任期任用職員と任期付任用職員、定員規制の対象職員と対象外である臨時・非常勤の職員(行政機関の職員の定員に関する法律1条、地方自治法〔自治法〕172条3項)といった分類ができる。

3 民間労働法の適用関係

3-1 労働組合法・労働関係調整法・最低賃金法

国・地方のいずれにおいても、非現業職員には適用されない(国公法附則16条、地公法58条1項)。他方、現業職員は、協約締結権が認められているため(前述2-3参照)、概ね適用(あるいは準用)される(行執労法3条1項・37条1項1号・26条6項・32条・34条3項等、地方公営企業法〔地公企法〕39条1項、地方独立行政法人法53条1項1号、地公等労法4条。同法17条1項・附則5項も参照)。

3-2 労働基準法(労基法)

同法112条は、国や地方公共団体に同法を適用すると定める。しかし、国公法・地公法の定めにより、全面適用とはなっていない。

①国家公務員の場合

非現業職員には適用されない(国公法附則16条。なお、1948〔昭和23〕年の第一次改正国公法附則3条1項は、労働基準法令の一定範囲における準用を認めるが、今日では準用の余地が実質的に否定されているというのが人事院の説明)。

現業職員には適用される(行執労法37条1項)。なお、労基法と国公法令の規定内容に矛盾がある場合(減給に関する労基法91条と人事院規則〔人規〕12-0第3条等)、人事院によれば後者が優先する。

②地方公務員の場合

非現業職員には、一部の定めが適用されない(地公法58条3項・5項)。現業職員には、ほぼ全面的に適用される(地公企法39条1項。地公等労法17条1項・附則5項も参照)。

3-3 労働安全衛生法

国家公務員のうち、非現業職員には適用されない(国公法附則16条)。ただし、人規10-4が、「職員の保健及び安全保持」について定める。現業職員には全面的に適用される(行執労法37条1項)。地方公務員には、現業・非現業ともに概ね適用される(地公法58条3項、地公企法39条1項等)。

3-4 労働契約法(労契法)等

労契法21条1項は、全ての公務員を適用除外とする。その理由は、公務員関係が契約関係ではないと一般に理解されていること(後述4-2参照)、また、この点をどのように解するにせよ、勤務条件法定・条例主義(後述4-1参照)の下では、合意によって勤務条件を定め得るとは考えにくいことに求められている。その結果、任期付任用職員であっても(前述2-4参照)、無期転換ルール(労契法18条)や、有期労働契約更新の定め(同法19条。事案の状況次第で有期雇用契約労働者雇止め解雇権濫用法理を類推適用するという、民間労働法判例が認めてきた雇止め法理の明文化)の適用を受けない。しかも、これらと同旨の定めを、国公法・人規や地公法は用意していない。このことが、いわゆる非正規職員問題を産む重要な制度的要因の一つになっている。

その他、全公務員が適用対象外のものとして、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の

福祉に関する法律、短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律(パートタイム・有期雇用労働法)等がある。

なお、労働審判法は、公務員の適用除外を明定しない。しかし、同法の目的は、個別労働関係民事紛争を解決する手続の整備にある(同法1条)。公務員関係の紛争は、同関係が公法上のものとされているため(後述4-2参照)、従前から、行政訴訟で争うものとされている。当然に適用除外という前提であろう。

3-5 個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律

国・地方の現業職員に限って適用される(同法22条)。

3-6 労働者災害補償保険法

同法3条2項は、「国の直営事業及び官公署の事業」のうち、労基法別表第一に掲げるものを除き、同法の適用を除外する。ただし、国家公務員については国家公務員災害補償法が、地方公務員については地方公務員災害補償法が、それぞれ詳細な定めを置く。

3-7 ハラスメント防止関係の諸法律

雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律(男女雇用機会均等法)のうち、セクシャルハラスメント及びマタニティハラスメントに関する定めは、国の非現業職員に適用されない(同法32条)。労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律のうち、パワーハラスメント関係の規定も同様である(同法38条の2)。他方、国の現業職員と地方公務員には適用される(近時、地方公務員のハラスメントに関する最高裁判決が続けて出されている。下井康史「部下に対する暴言・暴行を繰り返した公務員に対する分限免職処分の適法性」ジュリスト臨時増刊1583号〔2023年〕44頁参照)。

なお、国の非現業職員については、人規10-15が「妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントの防止等」について、同10-10が「セクシュアル・ハラスメントの防止等」について、同10-16が「パワー・ハラスメントの防止等」について、それぞれ定めている。

4 公務員法制と民間労働法制における基本的な考え方の違い

4-1 勤務条件法定・条例主義

民間労働者の労働条件は、労使間の合意によって決定・変更できる(労契法6条・8条)。ただし、各種労働法令に反する合意は許されない。法令規律の範囲内での労使自治ということになる(労基法1条2項参照)。もっとも、現実には、使用者が一方的に定める就業規則が、賃金・労働時間その他の労働条件を詳細に定めている場合が多いであろう(労契法7条・9条、労基法2条2項参照)。それでも、労使間の合意(労働契約や労働協約)により労働条件を決定する余地が開かれていること自体が、法的には重要な意味を持つ(就業規則と法令・労働協約との関係については労契法13条参照)

これに対し、公務員の場合、勤務条件の決定につき、(法的な意味での)労使合意の余地は基本的に認められない。なぜならば、とりわけ非現業職員につき、国の場合は法律・人規が、地方の場合は法律・条例のほか人事委員会・公平委員会の規則等が、それぞれ勤務条件を詳細に規律しているからである(勤務条件法定・条例主義)。

特に非現業職員の給与の場合、国については、国公法63条が、「別に定める法律」に基づかずには支給できないとし(給与法定主義)、これを受けて、一般職の職員の給与に関する法律(給与法)その他の法律が、俸給表(国公法64条)その他給与に関する諸事項(同法65条1項各号)を詳細に定めている。地方については、自治法203条以下が、全地方公務員の給与(報酬・給料・手当)につき、額と支給方法を条例で定めることを義務付け、これを受けて、各地方公共団体の条例が、給与法と同様の制度を整備している。いずれにおいても、労使合意による給与決定は想定し難い。

なお、国の場合は人事院が国会・内閣に対して、地方公共団体のうち人事委員会設置団体の場合は同委員会が議会・長に対して、それぞれ給与・給料について勧告をすることができる(国公法28条2項、地公法26条)。この制度は労働基本権制約〔前述2-3参照〕の代償措置とされるところ、給与勧告は毎年出され、これを踏まえて給与法・給与条例が毎年改正されている。

他方、現業職員の場合は、2-3で前述したように、賃金その他の勤務条件を労働協約で決めることができる(勤務条件法定・条例主義の緩和)。

4-2 公務員勤務関係及び任用の法的性格

勤務条件法定・条例主義であることから、公務員の勤務関係は、一般に、非現業・現業のいずれについても、契約関係ではないと理解されている。この理を、最判昭和49年7月19日民集28巻5号897頁は、「公法的規律に服する公法上の関係」と表現していると思われるところ(下井康史「公務員の勤務関係」行政判例百選Ⅰ〔第8版〕〔2022年〕15頁参照)、任期付任用職員の再任用拒否につき、雇止め法理(前述3-4参照)の利用を否定する数多の裁判例は、その論拠として、公務員関係が公法上のものであることに加えて、任用が処分(行政不服審査法1条1項、行政事件訴訟法3条2項)であることを挙げる。処分であって契約上の行為ではないから、労働契約に関する法理を任用に及ぼすことはできないというわけである。

なお、採用その他の任用(国公法34条1項1~4号、地公法15条の2第1項1~4号。任用と任命は同義)が処分とされる理由は、職員の意に反する免職が、不利益処分の一つとして(国公法89条1項、地公法29条1項・49条1項)、行政不服審査法に基づく審査請求や行政事件訴訟法上の処分取消訴訟の対象とされているため、それが処分であることに紛れはないところ(国公法90条以下、地公法49条の2以下)、任用について同旨を定める規定はないものの、勤務関係の消滅を決定する免職が処分である以上、その発生を決定する採用も処分とするのが自然であることに求められている。

附言しておく、「公法」という法的性質決定の意味は判然としない。せいぜい、法令規律の程度が高いという程度であろう。さらに、行政庁の決定が処分であることは、当該決定が契約上の行為たることの否定を当然には帰結しない。行政法学説上、処分と契約が相互排他的な関係にあるわけではないことは一般に承認されている。最高裁も、供託官の供託金取戻請求却下決定につき、不服審査手続の法定を理由の1つとして処分であるとしつつ、弁済供託が民法上の寄託契約の性質を有することは否定されないと明言する(最大判昭和45年7月15日民集24巻7号771頁)。公務員任用についても同様に理解することは十分に可能なはずだろう。

5 おわりに

現行法上、公務員法制と民間労働法制の間には、法令及びその運用の両面において、一定の距離が設定されている。重要なことは、距離の適切さである。長すぎないか、それとも短すぎないか。この点は、諸外国の例も参照しつつ(国によって距離の長さは極めて多様)、常に検証されなければならない。そのためには、距離の長さを正しく認識することが必要である。しかし、両法制の改革が頻繁なこともあり、法制度は非常に複雑で、距離の精確な測定は難しい。そのこと自体の点検も必要であろう。勤務条件の内容は、公務員の究極的使用者である国民・住民に対して可視化されるべきであり、このことは、勤務条件法定・条例主義(前述4-1参照)の趣旨に含まれているはずだからである。

【参考文献】

渡辺賢『公務員労働基本権の再構築』(北海道大学出版会、2006年)
下井康史『公務員制度の法理論』(弘文堂、2017年)
早津裕貴『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』(日本評論社、2022年)