

「公務員労働法」の研究－労働時間・休暇，災害補償，失業補償における一般労働法と公務員法の比較を中心として

「公務員労働法」の研究（要旨）

JD20L005 弘 中 章

1 本研究の課題と分析視角（序章・第1章）

近時、「働き方改革」という標語のもと、民間部門と同様に、公務員の長時間労働の解消や「非正規公務員」の処遇改善が政策課題であり続けている。本研究は、こうした社会的背景のもと、労働法研究の立場から公務員法の諸問題にアプローチしたものである。

これまでも労働法学の知見を踏まえつつ公務員関係を分析する理論研究は存在したが、公務員の労働基本権や労働条件決定のあり方といった集団的労使関係上の諸問題に対する関心が強く、その反面として、公務員の個別的労働関係法に関する研究は必ずしも十分に取組みられていたとはいえない。他方、紛争解決の現場においては、民間労働者と同じく、公務員の個別的労働関係上の紛争は珍しくない。しかし、民間部門を対象にした労働法に比べ、公務員法に関する知識は法律実務家に対してすら十分に浸透していない。こうした実務の現状を踏まえたとき、一般労働法と比較して両者の間で何がどのように異なるのかという観点から、公務員法に関する知識を整理・分析していくことは意義深いものと考えられる。

そこで、本研究は、一般労働法と公務員法との比較という視点に立ち、「公務員の勤務関係の特殊性」という問題に対して、一般的・抽象的ではなく、個別分野に立ち入って具体的に・実証的に両制度を比較分析することで、前記問題に回答を与えようと試みた。

分析にあたっては、一般労働法との関係を意識した公務員法研究という基本的視座のもと、先行研究に依拠しつつ、労働関係法規の公務員への適用除外規定の検証・評価という枠組みをとった。より具体的には、原則として公務員にも一般労働法が適用されると考えた上で、官民で違いが生じていく要因を探り、また、労働関係法規の適用除外との関係では、公務員法が同等の保障を提供できているか、そうでなければ対立原理により正当化できるか、という観点を取り入れて適用除外の可否を検証・評価しようとした。このとき、権利実現過程（手続、実効性確保の仕組み）の違いや、非正規公務員という視点を考慮した。

分析の対象とした個別分野は、労働時間（勤務時間）・休暇、災害補償、失業補償である。その理由として、長時間労働や過労死等の現実の「公務員の労働問題」に関わる分野であること（労働時間・休暇、災害補償）、コロナ禍の中で制度改革の動きがみられること（雇用保険制度）など個別研究の実践的意義が認められるほか、いずれも労働法の本質的特徴を体现する分野である一方で官民比較という観点での理論的検討が少ない分野であることが挙げられる。その個別研究が明らかにした内容は以下のとおりである。

「公務員労働法」の研究－労働時間・休暇，災害補償，失業補償における一般労働法と公務員法の比較を中心として

2 労働時間（勤務時間）・休暇（第2章）

一般労働法では、主に労基法第4章に焦点をあて、その規律の基本的な特徴を示し、これとの対比で公務員法上の勤務時間・休暇制度を概観し、官民の制度を比較分析した。制度を概観するにあたっては、特に「長時間労働抑制の手段」という観点に着目した。

検討結果は、概略、次のとおりである。

- ・一般労働法の適用関係については、国家公務員は一般労働法と完全に切り離されているのに対して、地方公務員には原則として労基法が適用されるという大きな違いがあること。ただし、非現業の地方公務員と現業の地方公務員とで適用される内容が異なり、地方公務員に対する適用関係は複雑になっていること。
- ・勤務時間規制について、一般労働法では2018年労基法改正を経て「直接規制型」と呼ばれる規制構造がとられているのに対して、公務部門では、原則となる勤務時間の長さや、超過勤務の例外的な位置づけ、超過勤務に割増給与が支払われるなどの点で労基法の構造と類似しているが、絶対的上限規制・三六協定締結義務がなく、罰則や監督体制といった実効性確保の仕組みも脆弱であり、「間接規制型」の構造を有しているといえること。
- ・ただし、現業地方公務員に対する勤務時間規制の構造は、一般労働法に非常に近いものになっていること。
- ・休暇について、一般労働法では年次有給休暇が中心となるが、公務部門では多様な休暇制度が整備されていること。ただし、休暇に承認制がとられていることや、年休付与義務が使用者に課されていないことなどの違いがあること。
- ・非正規公務員の位置については、特に休暇法において、正規職員と非常勤職員との間で保障の違いが大きく、均衡処遇の見地から問題をはらんでいること。
- ・全体として、官民を通じて労働時間規制の監督システムでの違いが際立っており、近時の公務員に対する労働負荷が強まっている環境変化を踏まえると公務部門において長時間労働の抑制を実効的なものとする仕組みが備わっていないことは不当な官民格差であると評価する余地があること。

3 災害補償（第3章）

一般労働法では、労基法第8章の定める労災補償制度と労災保険制度に焦点をあて、その基本構造を示し、これとの対比で公務員の災害補償制度を概観し、両者を比較分析した。な

「公務員労働法」の研究－労働時間・休暇，災害補償，失業補償における一般労働法と公務員法の比較を中心として

お、制度の概観にあたってはいわゆるストレス性疾患（過労死・過労自殺）を念頭においた。

検討結果は、概略、次のとおりである。

- ・災害補償制度は、公務部門と民間部門でほぼ完全に別々に構築されていること。官民間だけでなく、国と地方との間においても、基本原理上の大きな違いがみられること。特に、地方においては適用関係が複雑となり、理解が難しい状況が生み出されていること。
- ・他方、別々に制度が構築されながらも、実体基準において、官民（さらに国・地方において）極めて近接した内容を持っていること。給付水準の一部において「公務の特殊性」等が考慮される面があるものの、その上で比例的な取り扱いの違いが実現しており、制度間の均衡が確保されているものと評価できること。
- ・こうした実体基準の近接化をもたらす要因としては、①災害補償の基本理念が官民で共有されていること、②最終的な審査を担当する裁判所において災害補償制度を官民で区別する発想が見られないこと等が考えられること。
- ・しかしながら、手続面において官民間で大きな違いが存在すること。そして、手続の違いが「不均衡」と評価しうる状況を生み出しており、この問題性は地方の非正規公務員において顕著であること。
- ・手続面で官民に違いが生じる要因は明確でなく、それゆえ災害補償分野における一般労働法の公務員への適用除外を評価する上では、手続上の取り扱いの違いを十分に考慮する必要があること。ここでは問題性が顕著に現れている非正規公務員の位置づけも問題となること。

4 失業補償（第4章）

労働者が失業し収入を失った場合を念頭においてそのリスクに備えるための法制度を「失業補償制度」と呼ぶ。かかる制度については、民間部門では雇用保険法が用意されているのに対して、公務部門では、典型的な公務員には雇用保険法が適用されず、退職後の所得補償を退職手当制度（失業者退職手当制度）に委ねるという建付になっている。両制度を概観しながら、このような官民間の異同がもたらされる理由（特に雇用保険制度が公務員に適用除外とされる根拠）について考察した。

検討結果は、概略、次のとおりである。

- ・雇用保険法は、国・地方いずれの公務員にも同法の適用があることを前提としており、その上で、（雇用保険給付のうち）失業保険給付相当の退職時給付が支給されることを条件

「公務員労働法」の研究－労働時間・休暇，災害補償，失業補償における一般労働法と公務員法の比較を中心として

として適用除外を許容するという構造を有すること。

- ・沿革においては、旧失業保険法制定当初から、失業保険制度が原則として公務員にも適用されることが強く意識されていた一方、失業保険法を適用すると退職時給付とあわせて国民にとって税金の二重負担になるという不都合が生じることが懸念され、その調整として雇用保険制度の適用除外が設けられたこと。
- ・したがって、適用除外の実質的な根拠は税金の二重負担の回避であり、近時、強調されることの多い「公務員には身分保障が手厚いこと」は本質的なものといえないこと。
- ・他方、戦後すぐに国・地方を通じて退職手当制度が整備されたことから、公務員に対する適用除外が標準化し、その例外性が不明確に認識されるようになった可能性があること。
- ・退職手当制度の適用がある公務員については雇用保険法の適用がないものの退職手当制度内で失業補償機能が実現される一方、退職手当制度の適用がない非正規公務員については雇用保険法の適用がありえることから、失業者退職手当制度と雇用保険制度は、後者を最低基準としつつ連続的な配置となっているといえること。
- ・以上から、雇用保険制度が公務員に適用除外となっていることが標準であるとしても、退職手当制度によって失業保険給付と同一水準の給付が得られること、非正規公務員に保障の間隙が生じていないことから、官民の制度の不均衡は生じていないとして、現行の適用除外は一応、正当化できること。ただし、公務員間の保険料負担格差の問題、雇用保険のうち教育訓練給付については公務員に支給されないことなどの違いもあり、これらの点には改善の余地があること。

5 制度改善の方向性（第2章、第3章、第4章）

以上のように、本研究の分析視角に基づく考察の結果、分野によっては官民の異同が正当化できない状況にあることが明らかとなった。そこで、さらに制度改善の方向性を検討し、①公務員の勤務時間規制に関しては、その実効性を高めるための仕組みづくりが目指されるべきこと、②休暇の保障内容も考慮して正規・非正規の均等・均衡処遇の実現を議論すべきこと、③労災保険制度・国公災制度・地公災制度の統一の可能性が検討されるべきこと、④雇用保険を公務員に適用する必要性と許容性について議論すべきことなどを主張した。

6 総括（第5章）

本研究を通じて「公務員関係の特殊性」の何が明らかになったのか。

「公務員労働法」の研究－労働時間・休暇，災害補償，失業補償における一般労働法と公務員法の比較を中心として

一般労働法と公務員法との関係性について、「勤務条件法定（条例）主義」のもと制度が官民で別々に構築される一般的傾向は否定しがたい事実であるが、その関係性は、各分野で実に多様な現れ方をしている。すなわち、「均衡の原則」という一般原則が意識されることで官民の制度が接近する一方で、乖離の論理も包含し、その結果として把握される官民の異同の態様については分野ごとに様々なバリエーションがある。そして、これらの確認作業を通じて、公務員関係が一般労働法に還元されない特殊な法域として存在することが改めて明らかになる一方、規律内容（特に実体面）が官民で近接化するために、一般労働法に比べて公務員法がそれほど特殊な規律とはいえない場面が多いことも確認された。それでいて、こうした近接化がみられる分野でも手続や実効性確保の仕組みに目を向ければ、公務員関係の特殊性が顔を出すことがある。さらに、非正規公務員の視点を導入すれば、その位置づけが分野間で大いに異なるため、官民の関係性は複雑化していく。

以上の検討結果を踏まえると、公務員関係の特殊性は、各法分野の個性として把握される必要があり、安易な一般化を許さない問題であるというのが本研究の結論である。かような認識を可能にしたのが一般労働法と公務員法の間接関係を意識しつつ各論的検討を行うという本研究の手法であるといえ、本研究を通じてその研究手法の有効性を一応は示せたものと総括する。

とはいえ、本研究が扱ったのは官民を通じた労働法制の一部分に過ぎず、公務員関係の特殊性の解明には更なる個別研究が必要である。とりわけ、公務員関係の特殊性が現れやすいと考えられてきた「人事事項（任用、分限、懲戒、服務等）」に関する分野を本格的に取り扱う必要がある。この場合、一般労働法において発展した労働契約論の分析視点を援用するなどしながら、実証研究を行っていくことが考えられる。加えて、公務員法と一般労働法とが交錯する場面として「公務の民間化」現象をとらえ、その現場においていかなる状況が具体化しているのかを明らかにすることは、一般労働法と公務員法の間接関係を追究するための格好の素材になろう。

さらに、「公務員労働法」に対する研究手法として、別々に構築されている制度を「機能」面から比較し、制度間の「機能的共通性」ないしは「機能的対応関係」を確認・分析していく方法が有効なのではないかと示唆された。官民の制度を「機能」から分析する視点は先行研究でもその一端が示されていたが、分析視角としてより洗練していくことの意義・可能性を主張したい。「公務員労働法」の全体像の一層の解明のため、更なる理論的発展が求められている。本研究がその一助となれば幸いである。