

## やや長いはしがき

公務員については、次のようなイメージが存在してきた。

- ① 縦割りで融通がきかない。
- ② 採用試験が厳格で、採用後は身分が保障されている。
- ③ 罰則を伴う厳しい服務規律が課されている。
- ④ 勤務条件が恵まれている。

なぜ、このようなイメージが形作られたのか。このイメージは正しいのか。公務員制度の歴史を、簡単に振り返ってみよう<sup>1)</sup>。

### 官僚制の誕生

ヨーロッパの絶対君主制の時代、各国の君主は、未分化であった立法・行政・司法にわたる全権を総覧し、富国強兵に傾注して中央集権体制を確立していった。そのなかで、国内の封建諸勢力を打破しつつ統治を近代化することが求められ、能力により平民階級からも官僚を登用する近代的官僚制が形作られていった。これに合わせて、官僚の専門性・終身性・永続性・従属性・中立性<sup>2)</sup>といった近代官僚制の基本的性格も形成されていった。しかしなお、官僚の権力濫用や党派性などもみられ、その実態は不十分なものであった。

その後、イギリス名誉革命、フランス革命などの市民革命を経て、立憲君主制・近代民主制に移行し、立法権を有する国民議会が開設されて、立法・行

1) 西尾勝『行政学〔新版〕』（有斐閣、2001）、曾我謙悟『行政学〔新版〕』（有斐閣、2022）など参照。

2) フリードリッヒ・ヘーゲル『法の哲学——自然法と国家学の要綱（上）（下）』（岩波文庫、2021）では、これらの用語の説明として、官僚は学歴・能力といった客観的資格によって任用されるべきものであって、世襲・売官等は排斥される（専門性）、官僚は公務において私的利益を追求することを厳しく禁じられる反面、俸給の支給という形でその生活を保障されるとともに、終身の身分保障が与えられる（終身性）、この終身職の官僚によって構成される官僚制の特性（永続性）、官僚は君主統治権の代理者であるとされ、君主に忠勤を励み国家に同一すべきものとされる（従属性）、官僚は市民社会の諸々の特殊利益に偏することなく国家の普遍的利益を貫徹することをもって職務とする（中立性）ことが掲げられている（西尾・前掲注1）15頁以下参照）。

政・司法にわたる民主制が確立する。その当時、行政権は立法権と司法権を除いた権能のすべてと概念されていたため、未成熟な民主制の下で官僚が政策（政治）を実質的に主導することになり、行政を担う官僚制はさらに強固になっていった。

### 官僚制の民主的統制の仕組み

このようななか、民主制の下でいかに官僚を統制するか（民主的に選出された政治家による官僚の統制）が課題となり、そこで形作られていったのが「法律による行政」の原理と「政官分離」の原則であった。

#### (i) 「法律による行政」の原理

立憲君主制下で権力分立体制を規律する規範として、「法律による行政」の原理が確立された。この原理により、官僚は、議会在が制定・決定した法律および予算に基づいて行政を執行しなければならないものとされた。

#### (ii) 「政官分離」の原則

一方、政治（議会、政党）が行政（官僚）に優越するようになると、政党政治（議院内閣制、大統領制）や民主制そのものの未成熟さも相まって、能力とは無関係に、政治家・政党による官僚の情実任用（パトロネージ）や政権交代に伴う官僚の大幅入替え（獵官制）が横行するようになった。その結果、官僚制の終身性・永続性・中立性ととも、継続的な業務の運営に必要な専門性も失われることとなり、行政の質の低下によって国民にも不利益が及ぶようになった。

このようななか、19世紀後半の職能国家への転換に伴う行政需要の増大と官僚の専門性・熟練性の要請の高まりとも相まって、情実任用や過度な獵官制を防止・排除するために形成された政官関係のあり方が、政官分離という仕組みである。民主的代表的政治（議会、政党）と行政（官僚）の役割を明確に分離して相互不介入の関係を確立し、官僚の終身制・永続性・中立性と専門性・熟練性を確保することが志向されたのである。その手法として、官僚の任免基準たる成績主義（メリット・システム＝資格任用制）が取り入れられ、行政（官僚）の政治的中立性の確保が図られることとなった。イギリスでは1853年以降公務員制度改革が進められ、資格任用制と政治的中立性を根幹とする現代公務員制が確立をみた。また、アメリカでも獵官制の改革が議論され、1883年

に資格任用制と政治的中立性を根幹にした最初の連邦公務員法（ペンドルトン法）が制定された<sup>3)</sup>。

日本では、第2次世界大戦後、日本国憲法の制定により大日本帝国憲法からの転換がなされ、国家公務員法と地方公務員法を中心とした新たな公務員関係法制の整備等が進められた。そこでは、上述の公務員制度の基本的な仕組みは、どのような形で取り入れられ、制度化されたのか。国家公務員（行政職）を例にとって、その概要をみてみよう。

## 日本国憲法上の位置づけ

### (i) 国民主権原理と権力分立原理

日本国憲法前文は、国民主権の宣言とともに、国政が国民の厳粛な信託によるものであること、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使すること、そして、その福利は国民がこれを享受することとして、国政の委託者は主権者たる国民であることを明らかにしている。主権者たる国民から信託された国政を担う者（受託者）は、信託の本旨に基づき委託者たる国民のために、誠実に任務を遂行する必要があるとされているのである。また、権力の集中により権力が濫用され、国民自らの権利・自由が侵害されないよう、国政を担う者の権力を、国会（憲法41条以下）、内閣（65条以下）、司法（76条以下）という異なる国家機関に分割して付与することが定められている。

### (ii) 全体の奉仕者

日本国憲法第15条は、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」（同条1項）、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」（同条2項）と規定している。これを、国民主権と権力分立の観点からみると、第1項は、権力分立を適切に機能させるため、各権力を担う者（公務員）の選定罷免権は、主権者であり国政の委託者である国民が根源的に（選挙または国民の代表者によって制定された法律に基づいて）有することを、また、第2項は、そのようにして選定された各権力を担う者が、その各権力に

3) ドイツ、フランス、イギリス、アメリカの政官関係のあり方（公務員の政治的中立制度形成の経緯と仕組み）については、村松岐夫編著『最新公務員制度改革』（学陽書房、2012）95頁以下参照。

割り当てられた役割・任務の遂行にあたっては、国政の委託者たる国民全体の奉仕者として、その利益の実現のためにこれを行うことを、それぞれ明らかにしている<sup>4)</sup>。

## 公務員制度としての設計

これらの国民主権原理、権力分立原理および公務員の「全体の奉仕者」性は、公務員制度としてどのように制度化されたのか。

### (i) 議院内閣制

日本国憲法は、国民主権、権力分立および公務員の「全体の奉仕者」性を基礎においた行政（内閣）の民主的統制の手法として、議院内閣制をとっている。すなわち、国民の直接代表たる国会との関係において、「内閣は、法律の定めるところにより、その首長たる内閣総理大臣及びその他の国務大臣でこれを組織する」（66条1項）、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」（同条3項）、「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する」（67条1項）、「衆議院と参議院とが異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより……衆議院の議決を国会の議決とする」（同条2項）ことを定めている。また、内閣法も、「内閣は、行政権の行使について、全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う」（1条2項）としている。

### (ii) 組織執行体制

日本国憲法は、内閣の事務として、「法律を誠実に執行し、国務を総理すること」（73条1号）を掲げており、これを法律上具体化したものとして、内閣法と国家行政組織法がある。内閣法は、内閣の組織（2条）、各大臣の行政事務の分担管理等（3条）、閣議（4条）、内閣総理大臣の法律案等の国会提出（5条）・行政各部の指揮監督（6条）、内閣官房の所掌事務・組織（12条以下）など

---

4) かつて官僚（行政）の権限等について定めていた官吏服務紀律1条「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ……」（明治20年勅令39号）は、新しい法制度の整備までの応急的な措置として、昭和22年5月2日勅令206号により「凡ソ官吏ハ国民全体ノ奉仕者トシテ誠実勤勉ヲ主トシ……」と改正された。その後、公務員関係法制の整備に伴い1947（昭和22）年12月31日に失効した。

を定めている。国家行政組織法は、「内閣の統轄の下における行政機関……の組織の基準を定め、もつて国の行政事務の能率的な遂行のために必要な国家行政組織を整えること」を目的として（1条）、より具体的な行政組織体制を定めている。これらの法律により、行政組織制度が民主的に統制され、能率的な組織執行体制が整えられることが目指されている。

### (iii) 職務執行体制

日本国憲法は、内閣の事務として、「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」（73条4号）を定め、これを受けて国家公務員法が制定されている。国家公務員法は、「もつぱら日本国憲法第73条にいう官吏に関する事務を掌理する基準を定めるものである」（1条2項）とし、「国家公務員たる職員について適用すべき各般の根本基準……を確立し、職員がその職務の遂行に当り、最大の能率を発揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導さるべきことを定め、以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的」（同条1項）としている。この「各般の根本基準」として、任免、給与、能率、分限・懲戒・保障、服務に関する基準が定められており、成績主義、身分保障等を基礎にして、「公務の民主的且つ能率的な運営」にあたる国家公務員の職務執行体制が形作られている。

## 公務員に対するイメージの背景と当否

このような公務員制度の歴史と成り立ちのなかで、冒頭に掲げた公務員のイメージはどのように形作られていったのか。そのイメージは今でも正しいのか。

### (i) 縦割りで融通がきかない

「縦割りで融通がきかない」というイメージは、一方で、「法律による行政」の原理そのものの現れであるといえる。法律の具体的執行にあたる行政機関が、法令に定められた職務の範囲で、職務権限を明確にした組織制度に基づいて、適正に行政執行を行うことのために生じるイメージといえるのである。加えて、職務執行体制として、法令遵守による職務執行の厳格性、すなわち、恣意性を排除し国民に対して公正・平等に行政を執行することによるものでもある。

もっとも、他方で、「縦割りで融通がきかない」という事態は、行政の能率的運営や国民の利便性の要請に反するものでもある。法律による行政の原理や

法令遵守による行政の公正・平等が確保されるべきであるとしても、行政の能率性や利便性が犠牲にされてよいわけではなく、双方の要請の両立・調整を図ることが重要な課題となる。

近年では、このような観点から、法令遵守による行政の公正・平等を確保しつつ、行政の能率的運営や利便性の向上を図るために、ワンストップサービスなど関係行政機関相互の連携による行政サービスの改善・充実が図られている。国家公務員制度改革基本法には、政治主導の強化とともに、「縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化し、並びに多様な人材の登用及び弾力的な人事管理を行えるよう」にする措置が規定されている（5条2項）。

(ii) 採用試験が厳格で、採用後は身分が保障されている

国家公務員の任用については、法令で定められた競争試験・人事評価等の能力実証に基づく厳格な手続が課されている（国公法33条。採用の方法については同法36条）。また、公務員関係の成立は、両当事者の合意ではなく、法定の能力実証に基づく任命行為（行政行為）によるものとされ、降任、免職または休職の発令行為も法令に規定する事由（同法78条、79条）に基づく行政行為と理解されている。さらに、公務員は法律または人事院規則に定める事由によらなければ、意に反して降任、休職、免職、降給されることはない（同法75条）とされ、その身分が保障されている。

これらは、成績主義（メリット・システム）、および、身分保障による政治からの恣意的な介入の排除、すなわち、情実任用の排除（政官分離）を反映しているものといえる。加えて、採用手続等の法定は、国民に対する公務任用への公開・平等性（平等原則）の確保も意味している。これにより、国民に対して中立・公正・平等な行政が確保されている。

もっとも、法令および成績主義に基づく採用の要請は、必ずしも厳格で硬直的な採用試験制度に直結するわけではない。近年では、民間企業との人材獲得競争のなかで、法令に基づきつつ、採用試験制度を柔軟化する改革が進められており、民間企業等からの経験者採用試験の導入や選考（競争試験以外の能力実証に基づく試験）による採用（国公法36条ただし書）も行われている。また、公務員の採用等が契約か行政行為かという問題自体、今日では「それほど決定的な意味を持つとは言えなくなって来ている」と指摘されており<sup>5)</sup>、いわゆる

「公私二分論」から脱却して、「制定法の趣旨目的の合理的理解に努めれば足りる」との解釈が有力になっている<sup>5)</sup>。さらに、公務員の身分保障についても、法律または人事院規則の定めに基づく場合には免職、降任等の分限処分は容認されており、民間部門でも解雇、降格等に対しては解雇権濫用法理（労契法16条）等により厳格な規制がなされていることを勘案すると、公務員と民間部門労働者との身分保障の差は絶対的なものではなく、相対的なものであるともいえる。

(iii) 罰則を伴う厳しい服務規律が課されている

公務員については、法律により、職務に関連する行為について、罰則を伴う服務規律が科されている。また、その一部には、労働基本権の制約や政治的行為の制限など、日本国憲法が保障する基本的人権が制約されるものも含まれている。これらは、公務員の厳格、確実な職務遂行を確保するための規律であり、服務の根本基準として、「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」（国公法96条）とされている。

もっとも、民間部門においても、就業規則等により広範な服務規律と、それに違反した場合の懲戒処分が規定されていることが一般的である。また、民間部門の労働者についても、職務に関連する行為について、労働基準法、労働安全衛生法、不正競争防止法、公益通報者保護法など、罰則を定めている法律が存在している。たしかに、公務員については、労働基本権や政治活動の自由など基本的人権の行使に制約をかける服務規律や罰則も定められているが、公務員の基本的人権の尊重も考慮して「全体の奉仕者」性との調和を図るべきとの解釈も有力に主張されている。服務規律の厳格さという点でも、職務遂行に際してのルール遵守という観点からは、公務員と民間部門労働者との相違は、必ずしも絶対的なものとはいえない状況にある。

(iv) 勤務条件が恵まれている

公務員の勤務条件については勤務条件法定主義がとられており、労働条件に

5) 藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』380頁（有斐閣，2022）。

6) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕』309頁（有斐閣，2021）。

関する労使の私的自治は排除されている。また、財政民主主義など公務の民主的統制の観点から、公務員の争議権と労働協約締結権は否定されている（そのこと自体の憲法上の妥当性については議論がある）。そのため、国家公務員の勤務条件は、第三者機関（労働基本権制約の代償機関）である人事院の勧告を経て、国会による法律に基づき実施されている。そこでは、情勢適応原則（官民均衡・民間準拠）といわれる基本的な考え方に基づいて勤務条件が決定されている。これは、営利企業とは異なり公務には市場原理がはたらかないなかで、公務員の勤務条件について国民と公務員の双方の理解と納得を得られる水準とするという要請に基づく手法である<sup>7)</sup>。

この情勢適応原則は、公務員の「勤務条件が恵まれている」ことを当然にもたらしめるものではない。この原則に基づく公務員の勤務条件は、民間部門の雇用状況や賃金動向、さらには比較対象となる民間部門の職種（業種）や企業規模に依存するものであり、行政への需要の変動や人々の意識の変化によってそのイメージや評価も変わり得るものである。近年では、民間部門の景気や雇用状況の好転のなかで、霞が関ブラック化とも呼ばれる長時間労働の実態や、大企業との比較での給与水準の相対的低下などにより、公務員志望者の減少や中途退職の増加が深刻な課題となっている<sup>8)</sup>。このように、公務員の勤務条件の実態やイメージは相対的なものである。

## 本書のねらい

以上のように、公務員のイメージの背景には、法律による行政の原理、政官分離の原則、全体の奉仕者性など、歴史的に形成された法原理・法原則が存在している。もっとも、これらの法原理・法原則は絶対的なものではなく、今日では、社会情勢の変化や運用上の問題点の顕在化も相まって、他の法的要請との調整や運用上の修正が求められるに至っている。また、公共部門と民間部門

---

7) 情勢適応原則（官民均衡・民間準拠）の基本的な考え方は、その時々々の経済・雇用情勢等を反映して、労使交渉等によって決定される常勤の民間企業労働者の給与水準と常勤の国家公務員の給与水準とを均衡させることにある。この原則には、公務員の給与水準を民間部門のどのような職種（業種）・企業規模の労働者と比較し均衡させるのか、この官民比較による較差（原資）を公務のなかでどのように配分するのかという根本的な課題が内在している。

8) 人事院「人事行政諮問会議中間報告」（2024年5月）参照。

との区別・境界も相対的なものとなっており、法解釈としてもステレオタイプな公私二分論で演繹的に結論を導き出すことは適切でない状況になっている。

本書は、このように相対化し多様化している公共部門の労働法（公務員労働法を中心としつつ公務員以外の独立行政法人等の職員をめぐる法も包含した「公共部門労働法」）について、その背景にある歴史や法原理・法原則を明らかにしつつ、大きく変動している現実の法制度<sup>9)</sup>の運用と解釈について正確かつ精緻に解説と分析を行い、将来に向けた改革の視点を提示することを試みたものである。

この目標を達成すべく、労働法と公務員法に精通した研究者と実務家で5年間にわたり計19回の研究会を開催して議論を重ね、本書を共同で執筆した。有斐閣の佐藤文子さんには、本書の企画の段階から長期間にわたり温かいサポートをしていただいた。佐藤さんの緻密な編集作業のおかげで、4名の著者による時に難解で細部にわたる議論を一冊の一貫性のある本にまとめ上げることができた。人事院の幸田将寿さん（現在、地方公務員災害補償基金補償課長として出向中）には本書の草稿全体に目を通していただき、数多くの貴重なご指摘をいただいた。公共部門労働法をめぐる実務と研究を融合した基本書として、多くの方々に手にとっていただければうれしい。

2025年4月

水町 勇一郎  
岡田 俊宏  
町田 悠生子  
村上 一美

---

9) 大きくみると、自由放任主義の下での「安上がりの政府」から、行政需要増大に伴う職能国家ないし福祉国家という「積極国家」を経て、財政危機、規制緩和・民営化による「小さな政府」へと、行政サービスの範囲は変遷してきている。この「行政サービスの範囲は、学問の確定しうところではなく、あくまで政治のメカニズムをとおして決定されるべき性質のものである。それ故にそれは、国ごとに多様であって当然であり、時代とともに変遷して当然のものである」（西尾・前掲注1）11頁）。この「行政サービスの範囲」は、公務員制度のあり方と直接結びつくものである。

## 細目次

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 第1章 総論                             | 1  |
| 第1節 歴史                             | 1  |
| ——公共部門労働法の沿革                       |    |
| 1 戦前の公務員制度                         | 1  |
| 2 戦後の公務員制度改革                       | 3  |
| (1) 日本国憲法と国家公務員法の制定 (3)            |    |
| (2) マッカーサー書簡と国家公務員法の改正 (5)         |    |
| (3) 地方公務員法の制定と公労法等の整備 (6)          |    |
| 3 行政改革と公社・現業の民営化                   | 9  |
| 4 労働基本権と国家公務員法改正等                  | 10 |
| 5 働き方改革と非常勤職員の待遇改善等                | 13 |
| 6 近年の勤務条件制度改革をめぐる主な動き              | 14 |
| 第2節 公共部門労働法の体系                     | 17 |
| 1 法令の体系                            | 17 |
| (1) 憲法 (17)                        |    |
| (2) 基準法としての国家公務員法・地方公務員法と関連法令 (18) |    |
| (3) 特例法令 (20)                      |    |
| (4) 特別職の公務員に関する法律・条例 (20)          |    |
| (5) 労組法、労基法等の一般の労働関係法規 (21)        |    |
| 2 人事管理の体系                          | 22 |
| ——二元的人事管理                          |    |
| (1) 二元的人事管理の意義 (22)                |    |
| (2) 人事院 (24)                       |    |
| (3) 人事委員会・公平委員会 (28)               |    |
| (4) 内閣総理大臣の所掌事務と内閣人事局 (30)         |    |
| 第3節 行政主体と公務員・職員の概念                 | 31 |
| 1 沿革と概要                            | 31 |
| (1) 戦前の官吏・公吏制度から戦後の公務員制度へ (31)     |    |
| (2) 戦後公務員制度の下での区別・類型 (32)          |    |

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| 2         | 行政主体  | 51 |
|           | (1) 国の特別行政主体 (51) (2) 地方公共団体の特別行政主体 (58)  |    |
| 3         | 公共サービスの担い手  | 61 |
|           | ——「公務員」概念の相対性   |    |
|           | (1) 憲法上の公務員 (62) (2) 刑法上の公務員 (62) (3) 国家賠償法上の公務員 (63) (4) 国家公務員法・地方公務員法上の公務員 (64) |    |
| 第2章 労働基本権 |   | 69 |
| 第1節 沿革    |   | 69 |
| 1         | 立法の沿革   | 69 |
| 2         | 現行法の概要  | 71 |
|           | (1) 主な法律と適用対象 (71) (2) 各法律の概要 (71)  |    |
| 3         | 判例の変遷   | 72 |
|           | (1) 初期の全面的合憲論 (74) (2) 限定解釈論 (74) (3) 新たな全面的合憲論 (75)                              |    |
| 4         | 労働基本権をめぐる最近の動向  | 77 |
|           | (1) 協約締結権付与の動き (77) (2) 「国家公務員の労働関係に関する法律案」の国会提出等 (78)                            |    |
| 5         | 現行法における労働基本権制約の問題点  | 79 |
|           | (1) 議論の視点 (79) (2) 団体交渉権・労働協約締結権の制約 (79) (3) 争議権の制約 (80)                          |    |
| 第2節 団結権   |   | 81 |
| 1         | 概説  | 81 |
| 2         | 団結権とその制限  | 82 |
|           | (1) 職員の団結権 (82) (2) 団結権の制限 (83)   |    |
| 3         | 職員団体の結成   | 84 |
|           | (1) 職員団体の意義・目的等 (84) (2) 職員団体の登録制度 (87)   |    |

|                  |  |     |
|------------------|--|-----|
| 4                | 労働組合の結成  | 90  |
|                  | (1) 結成・加入できる者 (90) (2) 労組法上の労働組合とは (91)  |     |
| 5                | 混合組合   | 92  |
|                  | (1) 問題の所在 (92) (2) 混合組合の法的性格 (93) (3) 混合組合が権利行使できる事項 (95)  |     |
| 6                | 職員団体・労働組合に対する便宜供与  | 96  |
|                  | (1) 在籍専従 (96) (2) 組合事務所・掲示板等の使用許可 (99) (3) チェック・オフ (102)   |     |
| 第3節 団体交渉権        |  | 104 |
| 1                | 概説   | 104 |
| 2                | 職員団体の団体交渉・労働協約   | 105 |
|                  | (1) 団体交渉 (105) (2) 書面協定・合意の効力等 (115) (3) 不満の表明・意見の申出 (117)   |     |
| 3                | 労働組合の団体交渉・労働協約   | 117 |
|                  | (1) 団体交渉 (117) (2) 労働協約 (121) (3) 苦情処理 (125)   |     |
| 第4節 団体行動権        |  | 125 |
| 1                | 概説   | 125 |
| 2                | 争議行為   | 126 |
|                  | (1) 非現業公務員の争議権 (126) (2) 現業公務員の争議権 (131) (3) 使用者による作業所閉鎖 (ロックアウト) (135)  |     |
| 3                | 組合活動   | 135 |
|                  | (1) 問題の所在 (135) (2) 職務専念義務の例外として認められている諸制度 (136) (3) 職務専念義務による組合活動権の制約 (139) (4) 庁舎管理権・施設管理権による組合活動権の制約 (140) (5) 正当な組合活動とされた場合の効果 (142) |     |
| 第5節 労働基本権制約の代償措置 |  | 144 |
| 1                | 概説   | 144 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 2   | 人事院・人事委員会による報告・勧告                               | 144 |
|     | (1) 人事院・人事委員会勧告制度の概要 (144) (2) 人事院勧告の不実施等 (146) |     |
| 3   | 措置要求権   | 147 |
| 第6節 | 不当労働行為  | 149 |
| 1   | 概説  | 149 |
| 2   | 非現業公務員  | 150 |
| 3   | 現業公務員   | 151 |
| 第3章 | 勤務関係・労働関係                                       | 153 |
| 第1節 | 法的性質  | 153 |
| 1   | 公務員の勤務関係  | 153 |
| 2   | 特別行政主体の職員等の労働関係                                 | 156 |
| 第2節 | 任用の基本原則   | 157 |
| 1   | 基本構造  | 157 |
|     | ——任用の単位   |     |
| 2   | 平等原則  | 160 |
| 3   | 成績主義  | 160 |
| 4   | 身分保障  | 161 |
| 第3節 | 採用  | 162 |
| 1   | 採用の法的性質   | 162 |
| 2   | 採用の基本原則・欠格事由・外国人の取扱い                            | 164 |
|     | (1) 基本原則——公正な競争試験と選考による採用 (164) (2) 欠格事由 (165)  |     |
|     | (3) 外国人の公務就任能力 (165)                            |     |
| 3   | 内定取消・条件付採用                                      | 169 |
|     | (1) 内定取消 (169) (2) 条件付採用 (170)                  |     |

|                      |  |
|----------------------|--|
| 4 臨時的任用・任期付任用        | 172                                      |
| (1) 臨時的任用 (172)      | (2) 任期付任用 (173)                          |
| 第4節 研 修              | 178                                      |
| 1 一般の職員              | 178                                      |
| 2 教育公務員              | 179                                      |
| 3 外務職員               | 180                                      |
| 第5節 異 動              | 180                                      |
| 1 昇任・降任              | 180                                      |
| 2 転任・配置換             | 181                                      |
| 3 併 任                | 183                                      |
| 4 派遣・退職派遣            | 183                                      |
| (1) 国家公務員の派遣 (184)   | (2) 地方公務員の派遣 (186)                       |
| 5 休 職                | 189                                      |
| 第6節 服 務              | 191                                      |
| 1 服務に関する規律           | 191                                      |
| 2 根本基準               | 191                                      |
| (1) 服務の根本基準 (191)    | (2) 宣 誓 (192)                            |
| 3 法令等および上司の命令に従う義務   | 193                                      |
| (1) 法令等に従う義務 (193)   | (2) 上司の命令に従う義務 (193)                     |
| 4 信用失墜行為の禁止          | 197                                      |
| (1) 信用失墜行為の禁止 (197)  | (2) 国家公務員倫理法の制定等 (198)                   |
| 5 秘密を守る義務 (守秘義務)     | 199                                      |
| (1) 概 要 (199)        | (2) 職務上知ることのできた秘密・職務上知り得た秘密・職務上の秘密 (201) |
| (3) 「秘密」該当性 (201)    |  |
| 6 職務に専念する義務 (職務専念義務) | 203                                      |
| (1) 概 要 (203)        | (2) 職務専念義務の内容 (203)                      |
| (3) 勤務時間について (204)   | (4) 兼職の制限 (205)                          |
| (5) 職務専念義務の免除 (205)  |  |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 7   | 政治的行為の制限   | 207 |
|     | (1) 概 説 (207) (2) 国家公務員の政治的行為の制限について (208) (3) 地方公務員の政治的行為の制限について (213) (4) 公職選挙法による政治的行為の制限 (216)   |     |
| 8   | 営利企業からの隔離  | 216 |
|     | (1) 概 要 (216) (2) 趣 旨 (217) (3) 適用除外 (218) (4) 国家公務員の研究職員に関する例外 (218)  |     |
| 9   | 営利企業以外の事業・事務への関与の制限 (兼業一般の制限)  | 218 |
| 第7節 | 懲戒と分限等   | 219 |
| 1   | 懲 戒  | 219 |
|     | (1) 懲戒処分の事由と種類 (219) (2) 懲戒処分の選択判断と裁量 (220) (3) 懲戒処分の基準 (222) (4) 懲戒処分の手続 (223) (5) 懲戒処分の公表 (224) (6) 懲戒免職処分と退職手当等 (225) (7) 懲戒処分に対する不服申立て (228) |     |
| 2   | 分 限  | 229 |
|     | (1) 分限とは (229) (2) 公務員の身分保障 (231) (3) 分限処分の選択判断と裁量 (231) (4) 休 職 (232) (5) 降任・分限免職 (235) (6) 降 給 (240) (7) 分限処分の手続 (241) (8) 分限処分に対する不服申立て (241) |     |
| 3   | 公益通報者保護  | 241 |
| 第8節 | 離職・退職  | 242 |
| 1   | 離 職  | 242 |
| 2   | 退 職  | 244 |
|     | (1) 退職の種類 (244) (2) 辞 職 (245) (3) 定年退職 (246) (4) 任期満了・期限の到来による退職 (251)   |     |
| 第4章 | 勤務条件・労働条件の内容   | 255 |
| 第1節 | 勤務条件の決定・変更の枠組み   | 256 |
| 1   | 公務員の労働基本権制約と勤務条件決定の枠組み   | 257 |
|     | (1) 勤務条件決定方式に至る経緯 (257) (2) 一般職国家公務員の勤務条件決   |     |

|  |     |
|--|-----|
| 定の枠組み (258) (3) 一般職地方公務員の勤務条件決定の枠組み (263)  |     |
| 2 行政執行法人, 地方公営企業, 特定地方独立行政法人の職員  | 265 |
| 3 特別職の公務員  | 267 |
| 第2節 給 与  | 268 |
| 1 一般職国家公務員の給与制度  | 268 |
| (1) 俸 給 (269) (2) 諸手当 (273)  |     |
| 2 一般職地方公務員の給与制度  | 277 |
| (1) 給与条例主義と給料・諸手当の概要 (277) (2) 給与条例主義をめぐる解<br>積問題 (279)  |     |
| 3 給与の支給  | 284 |
| (1) 通貨(現金)払の原則 (285) (2) 直接払の原則 (285) (3) 全額払の原則<br>(285) (4) 毎月一回以上一定期日払の原則 (287) (5) 給与の法的性格に関す<br>る議論——俸給請求権の放棄・譲渡可能性 (288) |     |
| 4 給与決定・変更をめぐる法的問題  | 290 |
| (1) 人事院勧告によらない給与決定・変更 (290) (2) 国家公務員の給与減額<br>と国立大学法人への給与減額要請 (292)  |     |
| 5 退職手当・退職年金  | 294 |
| (1) 退職手当 (294) (2) 退職年金 (295)  |     |
| 第3節 勤務時間・休暇等   | 296 |
| 1 決定・変更の枠組み  | 296 |
| 2 勤務時間・休憩時間・休日   | 298 |
| (1) 国家公務員勤務時間制度の沿革 (299) (2) 勤務時間 (300) (3) 正規の勤<br>務時間以外の勤務(時間外勤務) (304) (4) 休憩時間・休日 (313)                                    |     |
| 3 休暇・休業  | 315 |
| (1) 休 暇 (315) (2) 休 業 (320)  |     |
| 第4節 公務災害補償   | 322 |
| 1 公務災害補償制度   | 322 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 2   | 国家公務員災害補償法   | 323 |
|     | (1) 国家公務員の災害補償の特徴 (324) (2) 公務上の災害の範囲・認定基準 (325) (3) 通勤による災害の範囲・認定基準 (327)     |     |
| 3   | 地方公務員災害補償法   | 328 |
| 4   | 特別職の災害補償制度   | 330 |
| 5   | 安全配慮義務と損害賠償  | 331 |
|     |  |     |
| 第5章 | 紛争解決の手段  | 333 |
| 第1節 | 概説   | 333 |
| 第2節 | 苦情相談   | 335 |
| 1   | 国家公務員  | 335 |
| 2   | 地方公務員  | 336 |
| 第3節 | 措置要求   | 337 |
| 1   | 措置要求制度の趣旨・概要   | 337 |
| 2   | 措置要求の主体  | 338 |
|     | (1) 措置要求を行うことができる者 (338) (2) 代理人による措置要求 (338)                                  |     |
|     | (3) 職員団体による措置要求 (339)  |     |
| 3   | 措置要求の対象  | 340 |
|     | (1) 勤務条件に関するものであること (340) (2) 一定の行政機関の権限に属する事項であること (341) (3) 要求の利益があること (342) |     |
| 4   | 措置要求の方法と手続   | 342 |
|     | (1) 措置要求の方法 (343) (2) 事案の受理 (343) (3) 事案の審査 (343)                              |     |
|     | (4) 判定 (343)   |     |
| 5   | 判定の取消訴訟  | 344 |
|     | (1) 判定の処分性 (344) (2) 人事院等の裁量とその限界 (345)  |     |
| 第4節 | 給与決定・災害補償についての審査申立て  | 345 |
| 1   | 給与決定についての審査申立て   | 345 |
|     | (1) 概要 (345) (2) 審査申立ての要件 (346) (3) 審査の方法 (347)                                |     |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| (4) 決 定 (347)                |     |
| 2 災害補償についての審査の申立て等           | 348 |
| (1) 概 要 (348)                |     |
| (2) 審査申立ての要件 (349)           |     |
| (3) 審査の方法 (349)              |     |
| (4) 判 定 (351)                |     |
| 第5節 不利益処分ของ救済               | 352 |
| 1 紛争解決手続の全体像                 | 352 |
| (1) 行政による紛争解決 (352)          |     |
| (2) 裁判所における紛争解決 (353)        |     |
| 2 不利益処分審査請求                  | 354 |
| (1) 不利益処分審査請求制度の意義 (354)     |     |
| (2) 不利益処分審査請求の概要 (355)       |     |
| (3) 不利益処分審査請求の手続 (357)       |     |
| (4) 判定(裁決) (363)             |     |
| (5) 判定(裁決)に不服がある場合 (366)     |     |
| 3 処分取消訴訟                     | 367 |
| (1) 処分取消訴訟の概要 (367)          |     |
| (2) 取消判決の形成力・拘束力 (368)       |     |
| (3) 処分の効力停止の申立て (368)        |     |
| 第6節 集団紛争の解決                  | 369 |
| 1 紛争調整制度                     | 370 |
| (1) 概 要 (370)                |     |
| (2) 行政執行人とその職員との間の紛争調整 (371) |     |
| 2 不当労働行為の救済                  | 378 |
| (1) 行政救済 (378)               |     |
| (2) 司法救済 (381)               |     |
| 事項索引                         | 385 |
| 判例索引                         | 391 |

## 著者紹介

## 水町勇一郎（みずまち ゆういちろう）

1990年東京大学法学部卒業。東京大学法学部助手，東北大学法学部助教授，ニューヨーク大学ロースクール客員研究員，パリ・ナンテール大学客員教授，東京大学社会科学研究所准教授・教授を経て，2024年4月から早稲田大学法学学術院教授。働き方改革実現会議議員，総務省社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会委員，東京都労働委員会公益委員（会長代理）などを歴任。主な著書に、『労働法入門〔新版〕』（岩波書店，2019年），『働くこと』大全』（KADOKAWA，2025年），『詳解 労働法〔第4版〕』（東京大学出版会，2025年9月刊行予定）など。

## 岡田俊宏（おかだ としひろ）

早稲田大学法学部卒業，東北大学法科大学院修了。2009年弁護士登録（東京弁護士会）。現在，日本労働弁護団常任幹事，全日本自治団体労働組合（自治労）常勤顧問，東京弁護士会労働法制特別委員会公務員労働法制研究部会会長，早稲田大学法科大学院非常勤講師。

## 町田悠生子（まちだ ゆきこ）

2006年慶應義塾大学法学部卒業。2008年同大学大学院法務研究科修了。  
2009年弁護士登録（第二東京弁護士会）。  
2012年五三（いつみ）・町田法律事務所開設。  
経営法曹会議会員。日本労働法学会会員。

## 村上一美（むらかみ かずみ）

1980年宮城教育大学卒業。同年人事院採用，2016年人事院（人材局次席試験専門官）退職。東北大学特任教授，学校法人東北学院理事長特別補佐，尚綱学院大学及び東北学院大学非常勤講師（労働法）を経て，現在，東北大学学術研究員。主な論文等に，「非常勤職員の公務員法制上の位置づけと任用更新拒否をめぐる法的問題」尚綱学院大学紀要第58集（2009年），「福祉職俸給表に期待された役割とその実状」『福祉の現場』（信山社，2004年），『福祉労働の法Q & A』（分担執筆）（有斐閣，2002年），「短期労働契約の更新と公務員」（共同執筆）『労働保護法の研究』（有斐閣，1994年）など。

# 第1章

# 総論

本書は、公共部門における行政主体（国，地方公共団体，特別行政主体）とそこで働く労働者（国家公務員，地方公務員，公務員以外の職員等）との関係を取り扱う法（公務員労働法を中心とし公務員以外の職員の労働関係をめぐる法も包含した「公共部門労働法」）について解説することを目的とした基本書である。本章では、総論として、公共部門労働法の歴史，体系および主体（行政主体と公務員・職員）について概説する。

## 第1節 歴史

### ——公共部門労働法の沿革

#### 1 戦前の公務員制度

日本の大日本帝国憲法下の公務員制度は、大陸法のモデル，とりわけプロイセンの公務員制度を模範としており<sup>1)</sup>，国に勤務する者は官吏と雇員・傭人，地方公共団体（都道府県・市町村）に勤務する者は公吏と雇員・傭人・嘱託員に分かれていた。これらのうち，官吏と公吏は国または地方公共団体と公法上の勤務関係に立ち，雇員・傭人・嘱託員は国または地方公共団体との私法上の雇用契約に基づき勤務するものとされていた<sup>2)</sup>。

1) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版補訂版〕』27頁（有斐閣，2024）。

2) 宇賀Ⅲ 375頁以下，上林陽治「非正規公務員と任用の法的性質」自治総研441号2頁以下（2015）。

## 第2章

# 労働基本権

### 第1節 沿 革

日本国憲法 28 条は、「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する」として、勤労者に対し、団結権、団体交渉権および団体行動権という、いわゆる労働三権（労働基本権）を保障している。しかし、後述するとおり、現行法では、公務員の労働基本権には大きな制約が加えられており、このことが憲法 28 条に違反しないかが広く論じられてきた。

本節では、まず公務員の労働基本権を制約する法律等が定められた過程について要説したうえで（「公共部門労働法」全体の歴史的沿革については第 1 章第 1 節参照）、労働基本権を制約している現行法の枠組みを概説し、当該立法の憲法適合性に関する判例の変遷についても説明を加えることにする<sup>1)</sup>。

#### 1 立法の沿革

戦後直後の 1945（昭和 20）年 12 月に制定された旧労働組合法（1946（昭和 21）年 3 月施行）では、警察官吏・消防職員・監獄職員については労働組合の

---

1) 「公務員」に該当しない特別行政主体（独立行政法人〔行政執行法人を除く〕、国立大学法人、独立行政法人通則法準用法人、特殊法人、認可法人、公共組合、地方独立行政法人〔特定地方独立行政法人を除く〕、地方公社、地方共同法人など）の職員については、民間部門の労働者と同様に、労働組合法が適用され労働基本権の保障を受けている。この点の解説は一般の概説書（菅野＝山川 [13 版]、西谷・労組法、水町・詳解等）に委ね、本章では詳論しない。

## 第3章

# 勤務関係・労働関係

本章では、行政主体（国、地方公共団体、特別行政主体等）とそこで働く者（国家公務員、地方公務員、公務員以外の職員等）との間の労働関係（公務員については「勤務関係」と呼ばれることが多い）について、その基本的な性質・特徴（法的性質、任用の基本原則）と具体的な内容（採用、研修、異動、服務、懲戒と分限等、離職・退職）を概説する。

### 第1節 法的性質

#### 1 公務員の勤務関係

公務員の勤務関係については、民間部門における労働契約関係（私人たる労働者と私企業たる使用者との間の労働契約に基づく関係）とは異なる性質・特徴が認められるか、そこからどのような法的効果が導き出されるかが論じられてきた。

大日本帝国憲法下では、国と官吏および地方公共団体と吏員との間の勤務関係は、いわゆる特別権力関係にあると理解されていた（⇒第1章第1節1）。特別権力関係の要点は、法律の根拠なく一方が他方の権利を自由に制限でき、その間の紛争は司法救済の対象とならない点にある。戦後の日本国憲法下では、これらの点は否定されるに至った。

日本国憲法は、公務員も勤労者として人権の享有主体となるものとし<sup>1)</sup>、公務員に関する事務は法律の定める基準に従って行われることを要請している

## 第4章

# 勤務条件・労働条件の内容

労働基準法、労働契約法、労働組合法等が適用される民間部門では、労働契約の重要な内容である賃金、労働時間、休暇等について、これらの法律で使用している「労働条件」という用語を用いるのが一般的である（労基法1条、労組法1条1項、労契法1条等）。これに対し、国家公務員法および地方公務員法では、労働条件に相当するものとして「勤務条件」という用語が使われている。政府は、地方公務員法上の「勤務条件」（同法24条6項〔現行同条5項〕）という用語につき、「労働関係法規において一般の雇用関係について『労働条件』に相当するもの、すなわち、給与及び勤務時間のような、職員が地方公共団体に対し勤務を提供するについて存する諸条件で、職員が自己の勤務を提供し、又はその提供を継続するかどうかの決心をするにあたり一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項であるものを指す」との法制意見を示している<sup>1)</sup>。国家公務員法上の「勤務条件」についても、同様に、労働基準法等の労働法令で用いられている「労働条件」に相当するものと解されている<sup>2)</sup>。

行政執行法人労働関係法および地方公営企業等労働関係法においては、民間部門と同様、「労働条件」との用語が使われている。これらの法律では、団体交渉事項の範囲として、①賃金その他の給与、労働時間、休憩、休日および休暇に関する事項、②昇職、降職、転職、免職、休職、先任権および懲戒の基準に関する事項、③労働に関する安全、衛生および災害補償に関する事項、④前

---

1) 昭26・4・18法務府法意一発20号。

2) 吉田ほか・国公法977頁以下。

三号に掲げるもののほか労働条件に関する事項、との定めが置かれている（行執労法8条、地公労法7条）。

民間部門と公共部門では、これらの労働条件・勤務条件の決定・変更の方式が異なっている。本章では、まず、公共部門における勤務条件・労働条件の決定・変更の枠組みについて概観したうえで、主たる勤務条件・労働条件である給与、勤務時間・休暇・休業、災害補償の各制度について概説する。

## 第1節 勤務条件の決定・変更の枠組み

勤労の権利・義務、勤労条件の法定、児童酷使の禁止を定める憲法27条、団結権など労働基本権の保障を定める憲法28条は、民間部門の労働者のみならず、公共部門の労働者（公務員等）にも適用される<sup>3)</sup>。この憲法による保障の下、民間部門の労働条件は、労働基準法等の定める基準を最低基準とし、労働組合法、労働基準法、労働契約法に定める労使自治、労働条件対等決定原則に基づいて、労働協約、就業規則、労働契約により具体的に決定されている。これに対し、公務員については、国民全体の奉仕者（憲法15条2項）である公務員の規律について国民の代表からなる国会が制定する法律によってその基準を定める（同73条4号）という憲法上の要請（勤務条件法定主義）に基づいて、国家公務員法および地方公務員法が勤務条件の根本基準を定め、両法が定める根本基準に従って、国家公務員については人事院規則、政令など、地方公務員については条例、人事委員会規則などがその具体的内容を定めるという制度になっている（⇒第1章第2節(2)<sup>4)</sup>。これらの公務員については、争議権とともに団体交渉権が制約されているため、民間労働者に保障されている労使自治や労働条件対等決定原則は及ばないものとされている。

また、行政執行法人労働関係法および地方公営企業等労働関係法が適用され

3) 憲法27条の「国民」、28条の「勤労者」には、公務員も含まれるものと解されている（⇒第1章第2節(1)）。

4) 労働条件・勤務条件については、民間部門の労働者について労働契約から生じる権利・義務として説明されるが、公務員については勤務条件法定主義による法律上の権利・義務として説明されている（鶴飼・公務員法114頁以下、塩野Ⅲ327頁以下、宇賀Ⅲ477頁以下など）。

## 第5章

# 紛争解決の手段

### 第1節 概 説

公務員と国または地方公共団体等（行政執行人および特定地方独立行政法人を含む）との間の紛争解決制度は、民間労働者と使用者との間の紛争解決制度と比較した場合、以下のような違いがある。

第1に、労働者と使用者との個別労働紛争については、個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律（個別労働関係紛争解決促進法）に基づき、総合労働相談や、都道府県労働局長による助言・指導、紛争調整委員会によるあっせん手続が設けられている<sup>1)</sup>が、同法は、公務員を適用除外としているため（同法22条本文）、公務員と国ないし地方公共団体等との間の紛争については、これらの制度を利用することができない<sup>2)</sup>。その代わり、一般職国家公務員については人事院の苦情相談制度（国公法3条2項、人規13-5（職員からの苦情相談））、一般職地方公務員については人事委員会・公平委員会の苦情相談制度（地公法8条1項11号、2項3号）が設けられている（⇒第2節）。また、勤務条件に関しては、人事院や人事委員会・公平委員会への行政措置要求制度（国公法86条、

---

1) 詳細は、水町・詳解1412頁以下、山川・紛争処理法45頁以下など参照。

2) ただし、行政執行人職員、地方公営企業職員、特定地方独立行政法人職員および地方公共団体の単純労働職員については、個別労働関係紛争解決促進法が適用されることから（同法22条ただし書）、民間労働者と同じ制度を利用することができる。その代わり、人事院等による苦情相談を利用することはできない。

地公法46条)が設けられている<sup>3)</sup>(⇒第3節)。加えて、国家公務員については、給与決定・災害補償についての審査申立て等の制度も設けられている(⇒第4節)。

第2に、裁判所による労働紛争解決制度の1つとして、個別労働関係民事紛争(労働契約の存否その他の労働関係に関する事項について個々の労働者と事業主との間に生じた民事に関する紛争)を対象とする労働審判手続が設けられている(労働審判法1条)<sup>4)</sup>が、公務員の地位・身分等の問題については、「民事に関する紛争」に該当しないことから、労働審判手続を利用することはできないと解されている<sup>5)</sup>。そのため、公務員が分限処分や懲戒処分等の不利益処分を争う場合には、人事院や人事委員会・公平委員会への審査請求(国公法90条以下、地公法49条の2以下)を経て<sup>6)</sup>、原処分の取消訴訟(行政事件訴訟法3条2項)を提起することとなる(⇒第5節)。

第3に、集団的な労働紛争を解決するための行政救済手続(労働委員会による紛争解決手続)として、労働関係調整法に基づく労働争議の調整制度や、労働組合法に基づく不当労働行為の救済申立制度が設けられている<sup>7)</sup>。しかし、非

3) ただし、行政執行人職員、地方公営企業職員、特定地方独立行政法人職員および地方公共団体の単純労働職員については、措置要求制度が適用除外とされていることから(行執労法37条1項、地公企法39条1項、地公労法附則5項、地方独立行政法人法53条1項1号)、これらの職員は、団体交渉での解決を目指すか(⇒第2章第3節)、司法救済手続(損害賠償請求等)を利用することとなる。

4) 詳細は、水町・詳解1433頁以下、山川・紛争処理法145頁以下など参照。

5) 公務員の勤務関係の法的性質をどのように解するかによるものと思われる(⇒第3章第1節1)。なお、公務員が使用者たる国や地方公共団体等に損害賠償を求める場合(例えば、ハラスメントについての安全配慮義務違反に基づく損害賠償請求を行う場合等)については、個別労働関係民事紛争に該当するため、労働審判手続を利用することが可能であると解されうる。

6) ただし、行政執行人職員は、不利益処分が不当労働行為に該当する場合には、人事院に対する審査請求を行うことができないため(行執労法37条3項)、その場合は中央労働委員会に対して不当労働行為の救済申立てを行うか(労組法25条1項、27条)、裁判所に処分取消訴訟を提起することになる。また、地方公営企業職員、特定地方独立行政法人職員および地方公共団体の単純労働職員は、人事委員会または公平委員会への審査請求を行うことができないため(地公企法39条1項、地公労法附則5項、地方独立行政法人法53条1項)、これらの職員は直ちに裁判所に処分取消訴訟を提起することになる(後述するとおり〔⇒第6節2〕、処分が不当労働行為に当たる場合には、労働委員会への救済申立ても可能である)。

7) 詳細は、水町・詳解1264頁以下・1421頁以下、山川・紛争処理法54頁以下など参照。

現業公務員は、労働関係調整法および労働組合法が適用除外とされているため（国公法附則6条、地公法58条1項）、上記の労働争議調整制度や不当労働行為の救済申立制度を利用することができない<sup>8)</sup>。これに対し、広義の現業公務員（行政執行法人職員、地方公営企業職員、特定地方独立行政法人職員および地方公共団体の単純労務職員）については、労働組合法が適用されるので（行執労法3条1項・37条1項、地公企法39条1項、地公労法4条・附則5項、地方独立行政法人法53条1項参照）、これらの職員を組織する労働組合・混合組合<sup>9)</sup>は、同職員の問題について、不当労働行為の救済申立制度を利用することができる（⇒第6節2）。また、地方公営企業および特定地方独立行政法人における紛争調整については、「地方公営企業等の労働関係に関する法律」（地公労法）に若干の特例が設けられている（同法14条以下）ほかは、原則として労働関係調整法の定めによることとされている（地公労法4条）。他方、行政執行法人における紛争調整については、「行政執行法人の労働関係に関する法律」（行執労法）において、あつせん、調停および仲裁からなる独自の紛争調整手続（同法25条以下）が設けられている（⇒第6節1）。

## 第2節 苦情相談

### 1 国家公務員

人事院の権限として、職員の苦情の処理が規定されている（国公法3条2項）。これを受け、人事院は、職員からの苦情相談について、人事院規則13-5（職員からの苦情相談）を設けている。

人事院に対する苦情相談ができるのは、一般職の国家公務員である。一般職であれば、常勤・非常勤を問わない（期間業務職員や、その他の非常勤職員も対象となる）。ただし、行政執行法人職員は対象外とされている<sup>10)</sup>。離職した職員

8) ただし、国や地方公共団体から不当労働行為（団結権侵害行為）を受けた場合、憲法28条違反を根拠とした国家賠償請求訴訟等の余地はあるものと解される（⇒第2章第6節2）。

9) 混合組合については、⇒第2章第2節参照。

10) 行政執行法人職員は、任命権者の人事担当部署等に相談することの他、個別労働関係紛争解決

著者紹介 みずまち ゆういちろう  
水町 勇一郎 早稲田大学教授

おか だ とし ひろ  
岡田 俊宏 弁護士

まちだ ゆきこ  
町田 悠生子 弁護士

むら かみ かず み  
村上 一美 元人事院人材局次席試験専門官

## 公共部門労働法

2025年6月30日 初版第1刷発行

著者 水町勇一郎・岡田俊宏・町田悠生子・村上一美  
発行者 江草貞治  
発行所 株式会社有斐閣  
〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-17  
<https://www.yuhikaku.co.jp/>

装丁 堀由佳里  
印刷 株式会社理想社  
製本 大口製本印刷株式会社  
装丁印刷 株式会社享有堂印刷所

落丁・乱丁本はお取替えいたします。定価はカバーに表示してあります。  
©2025, Yuichiro Mizumachi, Toshihiro Okada, Yukiko Machida, Kazumi Murakami.  
Printed in Japan ISBN 978-4-641-24390-3

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内の利用でも著作権法違反です。

**JCOPY** 本書の無断複製(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複製される場合は、そのつど事前に、(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。