

令和 6 年 5 月 5 日現在

機関番号：13301

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2023

課題番号：18K12649

研究課題名（和文）非典型公務労働従事者の法的地位に関する日独比較法研究

研究課題名（英文）Comparative Study of the Legal Status of Atypical Public Sector Employees in Japan and Germany

研究代表者

早津 裕貴（Hayatsu, Hirotaka）

金沢大学・法学系・准教授

研究者番号：60732261

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,900,000円

研究成果の概要（和文）：「非正規」公務員は、現行法上例外的な位置付けだが、現実には、公務員全体の約2割に達しており、例外的な勤務形態ではなくなっている。しかし、彼女ら・彼らは、一方では「公務員」であるにもかかわらず公務員法による保障を十分に享受せず、他方では「公務員」であるがゆえに労働法の適用からも排斥され、「法の狭間」に陥っている。これに対し、公務部門でも労働法が適用され、また公務員法による保障機能も発揮されているドイツ法では、同様の問題は生じない。本研究は、こういった非典型公務労働従事者の問題について、ドイツ法との比較研究を行い、新たな規制原理と解釈原理を探求するものである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は法学的研究の手簿であった非典型公務労働従事者に関する研究を大幅に推し進めるものであり、その内容は、公務員の法的地位の基礎理論から個別問題の分析まで広範に及んでいる。また、本研究は、憲法学や行政法学との相互対話も促進させており、その意味でも学術的意義は大きい。

加えて、本研究は、単なる労働者/公務員個人の保護に止まらず、公務・公共サービスの「質」の確保という観点からも一貫した主張を展開し、今なお新たな問題が生起している非典型公務労働従事者をめぐる法制度・運用のあり方に関する今後の展望についても広く提言を行っており、現実社会における雇用問題の改善に向けた社会的意義も認められるものである。

研究成果の概要（英文）：Although non-regular public employees are legally considered exceptions in Japan, they amount to approximately 20% of all public employees, and their status is, in actuality, no longer exceptional. Despite their status as public employees, they are not fully protected by civil service law; moreover, this status excludes them from the protection of labor law. Meanwhile, this problem does not arise in German law, where labor law is even applied in the public service sector, and the civil service law guarantees the rights of public employees appropriately. This study conducts a comparative study of atypical public service worker issues in the context of German and Japanese law to explore new regulatory and interpretive principles.

研究分野：労働法、公務員法

キーワード：公務労働従事者 非典型雇用 日独比較法研究

1. 研究開始当初の背景

非正規雇用(有期雇用、パートタイム、労働者派遣等)が増大し、労働政策の重要課題となっているのは先進国に共通した現象であり、日本においてその割合は約4割に達している。

同様の現象は、公務部門でも生じ、民間と同様、雇用の不安定や処遇格差の問題を生じている。従来、「非正規」公務員は、公務員法による保障を念頭に、ごく例外的な存在と考えられていた。しかし、現実にはその割合は約2割に達し、例外的な存在ではなくなっている。これに加え、「非正規」公務員は、形式的な意味における「行政法」の観点が強調されることで、一方では、公務員法による十分な保障を享受せず、他方では、裁判例によって、労働法的な保護法理(有期雇用に対する雇止め法理等)の適用から、また、立法によって、雇用の不安定の改善や「正規」との均衡処遇の実現を目的とする労働法の適用からも排斥されている(パートタイム有期雇用労働法29条、労働契約法21条1項など)。「非正規」公務員は、公務員法と労働法の「法の狭間」に陥り、一方では、「正規」公務員との大きな処遇格差に晒され、他方では、「公務員」でありながら、非正規「労働者」にも劣る法的地位に置かれている。近時、「非正規」公務員の処遇改善を目指すことが標榜された地方公務員法・地方自治法改正においても、運用の効率化に主眼が置かれ、現状の改善に向けた解決策は示されていない。

こうした「法の狭間」の発生は、日本の公務労働関係法の特殊な理解に由来している：

・公務員法の「行政法」たる側面の形式的理解を背景として、義務・権利制約は、公務員法の適用があるために「正規」公務員と同様のものが課されるが、権利・利益保障は、「非正規」公務員を直接念頭に置く公務員法上の規定がないために十分になされない(公務員法の片面的理解)。

・「公務員」には「労働者」とは異なる法体系が妥当する(労働法との排他的理解)

他方、本研究において比較対象とした、官吏(Beamte)と公務被用者(Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst)の二つの法制度を併有するドイツでは、法の狭間は生じない：

・公務員法という特殊な法領域(=官吏)においては、特殊な義務・権利制約と表裏一体として、特殊な権利・利益保障がなされる(公務員法の両面的理解)。

・公務労働においても、労働法が原則であり、公務の特殊性の要請も労働法の枠組内で加味され(=公務被用者)、更に、職務の高度の特殊性が肯定される場合に限り、例外的に、特殊な公務員法(=官吏)が妥当する(労働法と公務員法の原則・例外関係)

以上のような問題状況に対して、旧来の法学的見地による研究においては、労働法・行政法いずれかの視点からの断片的な分析がなされるにとどまっている。この傾向は比較法研究においても同様であり、そこでは諸外国の法制度の紹介・分析が中心で、十分に踏み込んだ検討に及んでいないのは難しい。このように、上記問題に対しては、いまだ法学的見地からの総合的検討がなされていないのが現状であった。

2. 研究の目的

本研究は、日本における「非正規」公務員に関する法的問題を契機として、公務員法・労働法双方の法体系の基本理念を踏まえ、双方の統合的視点による分析を行い、公務労働従事者に関わる法体系の再検討を試みるものであり、日本の「非正規」公務員の法的課題を析出し、ドイツの法制度およびその運用実態との比較研究を通じて、解釈論・立法論双方から日本への示唆を導くことを目的とする。

3. 研究の方法

本研究が検討課題として重視したのは、以下の点である。

・旧来の労働基本権をめぐる集団的労使関係中心の公務員法研究から個別的労働関係の研究へとシフトする。労働法における研究動向に合わせた公務員法研究が必要である。

・行政法中心の公務員法研究から労働法的観点を適切に加味した研究へとシフトする。行政実務・裁判例において支配的である(形式的な)行政法的理解が「非正規」公務員を隘路に立たせており、本問題の解決には、労働法的観点の導入が必要である。

・公務員法・労働法を横断する日独比較法研究を行う。民間委託等の間接雇用も含めた「非正規」類型全体に着目する、両法領域の学際研究・比較法研究は、新たな試みである。

こういった本研究の試みにより、日本の公務労働関係法の根源を問い直し、従来とは異なる、公務員法・労働法双方の特色を適切に加味した新たな公務労働関係法の展開を導こうとした。

上記の検討課題の解明のため、より具体的には、以下の研究方法を採用した。

・日本における従来の議論状況の整理・最新の問題状況の析出・分析

最新の裁判例の分析と聞き取り調査を通じた最新の問題状況の把握に力点を置いた。特に、最新の問題状況の把握においては、近時、新たな立法等、動きの激しい分野であることに鑑み、現地調査等も交え、全研究期間を通じた分析を行った。

・ドイツ法における「非正規」公務員の雇用の不安定に対する取組みの解明

公務員法の特殊性を重視した「非正規」規制のあり方と公務部門における労働法的雇用保障の

あり方、公務労働の特殊性の労働法的規律への反映のさせ方を明らかにすることを試みた。また、日本の行政実務ないし裁判例において重視される傾向にあるが、学術的研究が十分になされていない、予算ないし定数管理と雇用保障の関係についても、ドイツ法との比較研究を通じて明らかにし、行政法的観点と労働法的観点の均衡のとおり方への示唆の導出も試みた。

・ドイツ法における「非正規」公務員と「正規」公務員の処遇格差に対する取組みの解明

立法に対する影響力行使の手段として認められる、立法準備段階での官吏組合による意見表明権・関与権の意義や、日本では、立法裁量が強調される傾向にある、均衡を欠く労働条件を定めた法令の違憲性・違法性審査のあり方、また、労働基本権の行使を通じた「非正規」の処遇改善や、日本でも民間労働者との関係では研究の進んでいる、均等・均衡処遇の実現のあり方を、公務部門の特殊性がいかに反映されるかという点に重点を置きつつ明らかにすることを試みた。

・公務部門での間接雇用（民間委託等）に対する取組みに関する分析

以上の研究を公務と民間の境界領域に置かれる民間委託労働者等の間接雇用の研究に発展させ、受託事業者と締結する公契約の統制を通じた、民間委託労働者等の労働条件確保のあり方を明らかにすることを試みた。

4. 研究成果

(1) 公務員の法的地位に関する基礎理論の提示・分野横断的研究への展開

本研究においては、「非正規」公務員をめぐる問題は、「非正規」固有の領域に限られず、公務員そのものの法的地位のあり方にも広く根差しており、各法分野の断片的検討のみでは根本的な課題解決に至らないとの認識の下、まずもって、ドイツ法との比較法研究という手法を用いつつ、公務員の法的地位に関する体系的基礎理論の提示を行う作業を優先させた。こういった認識の下、単著として、後掲業績の『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）を刊し、ドイツ公務員制度との対比を交えつつ、とりわけ、公務員法における保障的側面にも目配りをした新たな基礎理論の提示を行っている（2018年開催の日本労働法学会第135回大会において、その基礎となる個別報告も実施している〔後掲業績参照〕）。

同業績において主張した、公務員法における（従来の義務・権利制約的側面ではなく）保障的側面への着目という視点は、その新規性や実用性の観点も含めて高い評価を受け（日本労働法学会・2023年度学会奨励賞を受賞している）、憲法・行政法・労働法分野による分野横断的研究の基点ともなっている（たとえば、島田陽一＝田村達久＝渡邊賢「書評」季刊労働法279号（2022年）112-127頁、下井康史＝土岐将仁＝篠原永明＝早津裕貴「小特集 公務員制度の分野横断的検討 早津裕貴『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』を基点として」法律時報95巻8号（2023年）54-77頁〔後掲業績の「公務員法理論の再構築と横断的対話に向けて」法律時報95巻8号（2023年）74-77頁もこの一環である〕）。

この点において、本研究は、単に公務員法という限定された領域にかかる研究の進展のみならず、これを基にした法学的見地による分野横断的研究の萌芽の一端を担うことになった点においても成果を上げることができた（2021年開催の日本労働法学会第138回大会においても、実務担当者を交えたワークショップを主催している〔後掲業績参照〕）。

また、日本の最新状況にかかる現地調査も踏まえた成果として、後掲業績の『公務員制度の持続可能性と「働き方改革」 あなたに公共サービスを届け続けるために』（旬報社、2023年。晴山一穂との共編著）も刊しており、現場公務員自らの語る現状と法理論・法政策のあり方の架橋も試み、現場における課題の掘り起こしと、その法理論との統合、政策形成のあり方までを論じたほか、法実務を担当する弁護士らを対象とした、後掲業績の「公務員の労働問題と法理論・法実務の架橋に向けて」季刊労働者の権利354号（2024年）78-90頁においては、従来の労働者保護一辺倒ではない公務員の権利保障のあり方に関する対話、また、政策形成も視野に入れつつ、広く社会一般とも問題意識を共有していく必要性の提示等も試みている。

(2) 公務員の法的地位をめぐる諸問題に関する各論的検討

本研究においては、特に公務員の雇用保障と労働条件決定の局面に着目しつつ、「非正規」公務員をめぐる法的諸課題にかかる各論的分析枠組みの定立を試み、公務員法による規律内容との調和を図りつつ、労働法的保護にも鑑みた観点からの保障理論を打ち立てることを志向した複数の研究成果を公表している。

また、上記の基本的見地を基にして、純粋な法理論の観点のみならず、政策評価の観点にも踏み込んだ検討も行っており、特に後掲業績の『「非正規」公務員をめぐる「改革」と課題』日本労働研究雑誌759号（2024年）36-46頁では、本研究の進行と同時並行的に始動した「非正規」公務員にかかる新制度である「会計年度任用職員」制度につき、(1)で展開した基礎理論を背景としつつ、批判的見地からあるべき方向性を論じている。

(3) 間接雇用領域への展開

本研究は、間接雇用領域である民間委託等の問題にも展開している。とりわけ、後掲業績の「公契約条例を通じた労働条件規制の法的意義に関する検討」季刊労働法280号（2023年）58-73頁においては、民間委託領域で従事する労働者等の雇用問題について検討し、公の責任という観点や他分野における先行研究も交えつつ、公契約条例の法的位置付けについて、新たな視点から考察している。その中では、国や地方公共団体による公共サービスの「質」の確保といった観点に着目しつつ、契約手法を媒介とした規律手法に積極的評価を与えるとともに、近時改めて注目を集めた、労働協約の地域的拡張適用との関連性についても言及するなど、従来は政策的観点から

論じられがちであった当該領域に、法学的観点から新たな分析視座を導入した。

(4) 総括

以上、本研究においては、公務員法研究の理論水準を飛躍的に向上させるとともに、他の法分野、現場労働者・実務家等との協働の可能性も切り開いた点において、重要な成果を残すことができた。

しかし、本研究を通じて、改めて浮き彫りとなった課題もある。

第一に、「正規」公務員も含めた公務員法体系全体にわたる各論的検討の必要性である。本研究において、「非正規」公務員に対する保障原理としても位置付けられうるものと措定した公務員法上の諸制度の大多数は、もとより「正規」公務員との関係では、十分な機能を発揮してきたはずのものであったが、現実にはそこでも綻びが生じている。こういった既に当為のものとしてみなされがちである現行法体系について、改めて再検討を行うことが必要となる。

第二に、分野横断的研究の更なる展開・深化の必要性である。公務員法研究を基軸とした形での、現代的諸課題にも対応可能な憲法・行政法・労働法の共同研究の手法は、いまだ緒についたばかりであり、さらなる発展可能性を模索していく必要がある。

以上につき、様々なアクターとの協働も交えつつ、更なる研究の発展を続けていくことが、なお残された課題であり、今後の活動において引き続き検討を進めて行く。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計24件（うち査読付論文 4件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 96-4
2. 論文標題 公務員は民間労働者より優遇されている？ 非正規問題から公務員に関する制度を問い直す	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 122-128
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 354
2. 論文標題 公務員の労働問題と法理論・法実務の架橋に向けて	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 季刊労働者の権利	6. 最初と最後の頁 78-90
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 759
2. 論文標題 「非正規」公務員をめぐる「改革」と課題	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 日本労働研究雑誌	6. 最初と最後の頁 36-46
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 95-8
2. 論文標題 公務員法理論の再構築と横断的対話に向けて	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 74-77
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴 = 役田平 = 上林陽治 = 下井康史	4. 巻 135
2. 論文標題 「非正規」公務員をめぐる現代的課題	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 日本労働法学会誌	6. 最初と最後の頁 172-182
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 531
2. 論文標題 ドイツ公務部門における「非正規」雇用について	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 自治総研	6. 最初と最後の頁 1-23
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 280
2. 論文標題 公契約条例を通じた労働条件規制の法的意義に関する検討	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 季刊労働法	6. 最初と最後の頁 58-73
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 1985
2. 論文標題 会計年度任用職員と雇用の安定	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 労働法律旬報	6. 最初と最後の頁 16-25
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 335
2. 論文標題 「非正規」公務員をめぐる「法的」課題	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 季刊労働者の権利	6. 最初と最後の頁 69-77
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 269
2. 論文標題 公務部門における「正規」・「非正規」間の均等・均衡処遇の法的実現の在り方に関する検討	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 季刊労働法	6. 最初と最後の頁 71-88
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 132
2. 論文標題 公務員の法的地位に関する日独比較法研究	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本労働法学会誌	6. 最初と最後の頁 199-210
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 1955
2. 論文標題 労働基本権の制限－名古屋中郵事件	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 労働法律旬報	6. 最初と最後の頁 24-42
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 832
2. 論文標題 国家公務員の給与決定制度に関する検討 - ドイツにおける近時の動向を踏まえて -	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 人事院月報	6. 最初と最後の頁 14-28
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 早津裕貴	4. 巻 1927・28
2. 論文標題 公務部門における「非常勤職員」の有期規制に関する検討	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 労働法律旬報	6. 最初と最後の頁 68-85
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計34件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 早津裕貴
2. 発表標題 公務員集団の労働関係法をめぐる諸相 憲法・行政法・労働法の分野横断的検討
3. 学会等名 島田陽一・渡邊賢・下井康史・北見宏介・篠原永明・早津裕貴
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 早津裕貴・役田平・上林陽治・下井康史
2. 発表標題 「非正規」公務員をめぐる現代的課題
3. 学会等名 日本労働法学会第138回大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 早津裕貴
2. 発表標題 公務員の法的地位に関する日独比較法研究
3. 学会等名 日本労働法学会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 晴山一穂、早津裕貴 編著	4. 発行年 2023年
2. 出版社 旬報社	5. 総ページ数 376
3. 書名 公務員制度の持続可能性と「働き方改革」 あなたに公共サービスを届け続けるために	

1. 著者名 早津裕貴	4. 発行年 2022年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 372
3. 書名 公務員の法的地位に関する日独比較法研究	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------