

第一章 地方公務員の勤務時間、休日、休暇制度

一 地方公務員とは

1 地方公務員の範囲

地方公務員の服務、勤務時間その他の勤務条件等の身分取扱いの根本基準を定めた地公法では、地方公務員（以下「職員」という。）を定義して「地方公共団体のすべての公務員をいう」と規定している（二条）。

しかし、この定義からは、職員の姿は明確にはなっていない。そこで、国家公務員も含め公務員法（刑法、恩給法等別の個別法の概念は除く。）上の公務員といわれる者の要件（特に職員について）を明らかにしてみると、次のとおりであり（新版逐条地方公務員法』橋本 勇著 学陽書房 三二頁）、この三要素を最小限度充足している限り、原則として、職員として考えて良いとされているのが一般的である。

- ① 職務の性質 地方公共団体の任命権者（又はその権限の一部を内部的に委任された者を含む。）の指揮命令の下に、当該地方公共団体がなすべき責を有する業務にのみ従事していること。
- ② 任命行為の有無 地方公共団体によって任命されていること。

③ 報酬の支払い 当該勤務先の地方公共団体から、労働の対価としての報酬（賃金、給与等の名称は問わない。）が支給されていること。

地方公共団体の本庁、事業所には、多様な勤務形態で雑多な職務内容を持った人達が働いているが、そのうち、以上の要件に該当する者を原則として、職員と考えてよい。

したがって、本書の対象となるのは、そのような労働者としての職員である。

2 職員の種類

職員を勤務時間、休日、休暇制度（以下「勤務時間制度等」という。）の観点から説明するのに必要な区分に分類すると、一般職の職員か特別職の職員か、常勤の職員か非常勤の職員か、企業職員か単純労務職員かそれ以外の一般行政職員かに分かれる。

(一) 一般職と特別職

この区分は、職員が、地公法の適用の対象になるかならないかに関する面からの区分である。

地公法三条は、特別職の職員にあたる職を限定して列挙しており（同条三項、特別職に属する職以外の一切の職を一般職としている（同条二項）。したがって、職員は一般職か特別職のいずれかに属し、一般職でも特別職でもない職員は存在しない（この点、国家公務員については、外国人に関してではあるが、政府又はその機関との間に個人的基礎においてなされる勤務の契約が締結されている場合は、一般職にも特別職にも属さない国家公務員の存在を認めている（国公法二条七項））。

一般職に属するすべての職員に対し、地公法は適用される（一般職であっても企業職員及び単純労務職員には、その一部の規定が適用されない（地公法三九条、地公労法附則五項））。

特別職については、法律（地公法とは限らない。自治法や他の実定法）で定める場合に限り、地公法が適用される。たとえば、人事委員会の委員については、常勤の場合にあっては地公法三〇条から三八条までの規定が、非常勤の場合にあっては地公法三〇条から三四条まで、三六条及び三七条の規定が適用される（地公法九条二二項）。

つまり、一般職の職員である限り、勤務の形態が常勤であるか非常勤であるかの別なく、また、正規任用であるか臨時的任用であるかの別なく地公法を基本とした勤務条件が定められ、服務、その他の身分取扱いが行われることになる（地公法四条）。

特別職の場合には、地公法が適用にならないので、民間労働者と同様に、就業規則により勤務時間制度等が定められる。労基法がその基本法である。

しかし、同じ一般職であっても、職種区分の異なる企業職員及び単純な労務に雇用される職員（以下、「単労職員」という。）に関しては、もともとの法律の適用を異にするための区分であるから、勤務条件は地公法にはよらないこととされ、特別職と同様の扱いとされていることに留意しなければならない。

なお、一般職及び特別職の区別の判断基準については、①指揮命令関係の有無（上司の命令に従って職務を遂行する職が一般職）、②事務職であるか否か（もっぱら地方公務員として職務に従事するものが一般職）、③終身職であるか否か（定年に達するまでの勤務が想定されるものが一般職）、④成績主義の適用の有無（適用されるものが一般職）、⑤政治職であるか否か（政治活動において中立性が要求されるものが一般職）の五つの要素が考えられる（前掲『新版逐条地方公務員法』四六頁）。

また、一般職か特別職かの判断に迷う場合の判定機関は、国家公務員に関しては人事院（国公法二条四項）であり、職員については明文の規定がなく、各任命権者であると解されている。一般職の職員の勤務条件は当該地方公共団体の条例で定められる（地公法二四条六項）。特別職の場合は、労基法に基づく就業規則に相当する規則により定められ

ることになる(労基法八九条)。

(二) 常勤職員と非常勤職員

この区別は、勤務する一週間の勤務時間の違いによるものであるが、この区分だけではなく、常勤職員の場合は、①その定数(当該地方公共団体に置かれる職を示すもの)を条例で規定しなければならないこと(自治法一七二条三項本文)、常勤の吏員は事務吏員又は技術吏員とされること(自治法一七三条一項)、そして、②経済的待遇としては給料、旅費、各種手当、退職一時金や退職年金が支給される(自治法二〇四条)のに反し、非常勤の職員の場合は、待遇として、報酬(常勤職員の給料に相当するもの)及び費用弁償(常勤職員の旅費及び通勤手当に相当するもの)が支給されるにすぎない(議会の議員には、この他期末手当が支給されるという相違点がある)。

なお、非常勤の職員には、一般職であっても、地共済法及び災害補償法の適用の対象とはならず、また、勤務の態様上、地公法の一部の規定(二二条一項八条件付採用、二八条の二、四項(定年制)等)は適用されない。

また、職員の場合には、国家公務員の場合と異なり、何をもって非常勤職員というのかについての基準は明確でない。勤務条件の根拠については、(一)の一般職か特別職かの区別がその根拠となる。

(三) 企業職員と単労職員と一般行政職員等

地公企法二条に規定する地方公共団体の経営する企業(地方公営企業)には管理者を置き、この管理者の権限に属する事務の執行を補助する職員を企業職員と呼び(同法一五条一項)、「企業職員の労働関係については、地方公営企業労働関係法(昭二七法二八九)の定めるところによる(同法三六条)」と規定している。

と同時に、地公法の適用除外の規定が設けられている(地公企法三九条)。

このことは、企業職員の従事する業務の内容から、一般職ではあっても他の一般行政職員に比べて公権力の行使の程度が薄く、民間労働者に近い性格と解されているからである。

したがって、一般職であっても企業職員に関する勤務時間制度等の規制の仕方は、地公法によるものでなく、労基法による就業規則(具体的には、就業規則に相当する企業管理者の制定する企業管理規程(地公企法一〇条)がその根拠となる)。

次に地公法(五七条)に規定する単労職員については、地公法とは別の法律が定められることが予定されている。

しかし、この別の法律は現在まで制定されておらず、その労働関係その他身分取扱いに関し特別の法律が制定施行されるまでの間は、その労働関係その他身分取扱いについては、地公労法及び地公企法(三七条から三九条までの規定を準用することとされている(地公労法附則五項))。

これは、単労職員の従事する業務の内容が企業職員と同じく民間労働者の業務と類似した性格であるとされるためである。

したがって、単労職員に係る勤務時間制度等の規制の仕方は、企業職員又は特別職の職員と同じく各任命権者の制定する就業規則がその根拠となる(労基法八九条、自治法一五条)。

ところで、単労職員の具体的な職又は範囲については、地公企法及び地公労法の施行に伴い廃止された政令(「単純な労務に雇用されている一般職に属する地方公務員の範囲を定める政令」(昭二六政令二五)、昭二七・九・三〇失効)を基準として差支えない旨の行政実例(昭三八・五・八、自治丁公発一三〇号)がある。

しかし、この政令に規定されている用語は現在の時点に適さないものも多いのが実情であり、各地方公共団体が当該地方公共団体の設ける職種にあわせてその範囲を規則等で定める必要がある(現状は、給料の適用の観点から行政職給料表(二)又は業務職A技能労務職V給料表が定められ、その適用範囲として単労職員の範囲が論じられているにすぎない。したがって、本来的な意味での単労職員の範囲が明確になっていない)。

なお、企業職員である限り企業職員であって単労職員ではない。

また、地公企法二条三項の規定により、政令（地方公営企業法施行令（昭二七・九・三政令四〇三）一条）の定める基準に従い、条例で定めるところにより、その経営する企業に、地公企法の全部を適用することができるものとされている。したがって、同法二条一項に列挙する事業以外の事業で条例で定める地方公営企業が存在することに注意する必要がある。（たとえば病院事業、入院事業については、地方公営企業とされない場合であっても、地公企法で規定する財務規定は、強制的に適用される（同法二条二項）。このことから、地方公共団体によっては、地方公営企業としての病院もあれば、財務規定は適用されるが地方公営企業ではない病院があることになるので注意してほしい）。

次に、企業職員及び単労働員を除く、教育職員、警察職員、消防職員その他の一般行政職員（一般事務、技術、保育士、医師、看護師、栄養士等）については、その勤務条件は、地公法により規制されることになる（警察法五六条、消防組織法一四条の四、教育公務員特例法二一条、地公法二四六条六項）ので、当該地方公共団体の定める条例が根拠となる（地公法二四六条六項）。

二 現行地方公務員制度の理念、特徴と勤務時間制度等

昭和二五年に制定された地公法に基づく地方公務員制度の理念又は特徴として挙げられるものは、次の諸点である。①全体の奉仕者性、②労働者性、③成績主義に貫かれていること、そして、④政治的中立性の確保、の四点といえる。

このうち、勤務時間制度等と深く係わるものが①の「全体の奉仕者性」と②の「労働者性」である。

1 全体の奉仕者としての職員

職員に該当する戦前の官吏又は公吏は、天皇の任免大権によって任免され、天皇とその政府に対してのみ忠節を盡くすものであった。しかし、現行制度においては、「全体の奉仕者」であって一部の奉仕者ではないとされている（憲法一五五二項）。これを受けた地方公務員制度においても、職員の服務の根本基準として「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならぬ」（地公法三〇条）と規定している。

この「全体の奉仕者」の形式的意義は天皇及び天皇の政府の公務員ではないことを明確にすると同時に、一部の政党や企業家、特定の住民に奉仕する公務員ではないことを明らかにしていることである。

次に実質的意義では、公務員は行政のプロであるからこそ全体の奉仕者として任命され全体の利益のために勤務するのであって、その根拠は、憲法前文の「そもそも国政（地方行政も国政の一環である…筆者注）は、国民の厳粛な信託によるものであつて、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し、その福利は国民がこれを享受する」にあるといえる。

このことから、職員の勤務条件は条例で定めるといふ特性が導き出されるものである。つまり、住民を代表する地方議会において職員の勤務態様を議論し真の使用者としての住民の意思を明確にすると同時に、職員の権利として保障することを意味している。

この全体の奉仕者の実質的意義を充分に理解しておかないと、地方公社等への職員の派遣の問題について正しく理解することができず、株式会社（第三セクター）の業務への従事を職務命令によって行わせ、かつ、その給料を地方公共団体が支給するという誤りを犯すことになる。公共の福祉の増進のために勤務すべき職員に対し、利潤を第一と

考える営利企業（株式会社は営利を目的とすべきことを法律自体が明らかにしている）の業務に従事させることができるのであるうか。なお、公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平二二法五〇）が制定され、地方公社等への職員の派遣等は、この法律の規定によることとなった（第三部第三章）。

2 労働者としての職員

(1) 一般的に労働関係を定義すると、「労働者がその労働力を提供し、使用者がこれに対し報酬を提供する」関係をいい、労働者とは「労働力を提供し、賃金を得て生活する者」をいうとされている。

職員も、この意味では労働者であり、その労働関係も民間労働者と同様である。

民間労働者と同じではあっても、その職務の内容において公共性が強いことが異なることである。

民間企業の場合も、形式的・表面的にはサービスは同じであるが、それは、利用者への利便やコストの削減といった観点を含む営利のためのサービスであるのに対し、地方公共団体の場合は、この公共性に基づくサービスという点で根本的に異なる。いかなれば、枠組み、仕組みあるいは形式としての勤務時間制度等と心構え、倫理としての服務の違いであるといえる。

(2) 公務員である以上、国家公務員も職員も労働者としての共通性を有する。憲法が、「勤労者」という用語を使い、「労働者」の語を用いなかったのは、労働者の語が主として肉体労働者を想像するため、精神労働を含め「勤労者」の語を用いたとの当時の国会質疑における政府委員の説明にある。かつては、公務員は憲法上の「勤労者」ではなく、民間労働者のみを指すものであるとする学説も存在したが、現在では学説・判例も、公務員は「勤労者」に含まれると理解している。

(3) しかし、国家公務員（国公法二条の一般職に属する職員）については、詳細は略すとして、昭和二十三年七月の政

令二〇一号により、公務員法制に非常に大きな影響を与え、国家公務員の労働者性をすべて否定し、第一次改正の国公法では（旧労組法）現行労組法、労調法、労基法は一切適用されないこととなり、その後も、改正の際、新たに制定された最低賃金法（昭三四法一二七、最賃法）、労災保険法、労安法等は適用されない（国公法附則一六条）。

△注Ⅴ労基法については、国公法の規定と抵触しない限度で適用される余地は残っているが（国公法附則（昭三三法）三二一 号）三三三、その基準は人事院規則で定めることとされている（同条一項）。

しかし、現在に至るまでその基準は定められていない。したがって、結果として、労基法は国家公務員には適用されない。

さらに、国营企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律（制定当時は、公共企業体労働関係法（昭三三法一六）であったが、五現業にも適用されることになり、公共企業体等労働関係法となり、国鉄をはじめとする三公社の民営化、五現業から四現業への変更、さらに独立行政法人通則法の制定に伴い現行法の名称となった）の制定により、四現業及び特定独立行政法人に勤務する職員はその業務内容が民間労働者に類似していることを主な理由として、国公法附則一六条を適用しないこと、つまり、労働関係法を適用することとされている。

なお、四現業のうち平成一五年四月一日、郵政公社が発足している。

△注Ⅵ労働関係法は大別すると、個別的労働関係法（使用者又は労働者を直接法律の規制の対象とする労働関係法の分野で、その代表は労基法である）、集団的労働関係法（労働組合等労働者の団結体と使用者又は使用者の団体を規制の対象とする労働関係法の分野で、その代表は労組法である）地方公務員については地公労法と地公法であるⅤ。に区別することができる。

(4) 自治法は、主として地方公共団体の組織を定め、職員の身分取扱いは地公法で定める旨規定し、昭和二二年までに地公法を制定することとしたが、GHQ（占領軍総司令部）の諒承が得られなかったこと（職員に労基法を適用すること）及び単労働員の政治的行為の制約に論議があったこと（国会質疑）から制定が遅れ、昭和二五年にはじめて制定された。

△注▽

- ① 地公法の制定にあたっては、国公法の時のようにGHQの強い干渉はなく、基本的には、日本政府の主體的な方針によって立案されたと聞く。
- ② 現行地公法五七条の特例規定については政府原案は、既に教特法が制定されていたこともあり、教員に対する特例は考えていたものの、企業職員や単労働員に関しての特例は全く考えていなかった。
しかし、国会質疑において清掃事業や土木事業の様な現場において、単労働員が政治活動をしたとて行政の中立性に何程の影響があるのかとのやりとりがあり、国会の修正で単労働員も特例の一つに加わった。
さらに加えれば、その後、地公法及び地公労法が制定され、地公労法附則五（当時は附則四）により地公労法及び地公企法が準用されることとなり、これらが単労働員の特例の根拠となっている。

以上を整理すると、公務員の労働者性は次表のとおりとなる。

公務員と労働者性

特 別 職 非 常 勤 職 員	地方公務員					国家公務員					憲 法 上 の 勤 労 者	労 組 法 上 の 勤 労 者	労 基 法 上 の 勤 労 者		
	一 般 職					特 別 職		一 般 職							
	⑤ 非 常 勤 職 員	④ 臨 時 的 任 用 職 員	③ 単 純 勞 務 職 員	② 地 方 公 営 企 業 職 員	① ② ③ 以 外 の 職 員	⑥ 自 衛 隊 職 員	⑤ 裁 判 所 職 員 (<small>裁判官を除く</small>)	④ 国 会 職 員	③ 非 常 勤 職 員	② 国 営 企 業 職 員				① ② 及 び ③ 以 外 の 職 員	
○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
○	×	×	○	○	×	×	×	×	○	×	×	×	×	○	×
○	○	○	○	○	×	×	×	×	○	×	×	×	×	○	×

△注▽

- ① 地方公務員について労基法が適用されるまでの経過の概略は次のとおりである（「労働時間」、山本吉人著、有斐閣、㉒災害時および公務員の時間外労働・休日労働二〇五頁以降）。なお、労基法八条は現行同法別表第一である。
労基法の原案（昭二・七・二二）には、適用事業区分に現行八条一六号は存在しなかった（現業公務員については工

場法時代からも適用対象としていたが、非現業公務員については労基法の適用を考えていなかった。

しかし、労基法が法案として国会に提出された時点(昭二一・三・四)では、現行八条一六号及び三三条三項が存在した。

② 労基法上の一定の業務に従事する者が労働者に該当するか否かの判断基準については、昭和六〇年二月十九日の労働基準法研究会第一部会報告「労働基準法の「労働者」の判断基準について」において、次のとおり報告されている。

1、「指揮監督下の労働」に関する判断基準

(1) 仕事の依頼、業務従事の指示等に対する諾否の自由の有無
 具体的な仕事の依頼、業務従事の指示等に対して拒否する自由を有しない場合は、一応指揮監督関係を推認させる重要な要素となる。

(2) 業務遂行上の指揮監督の有無

ア 業務の内容及び遂行方法に対する指揮命令の有無

業務の内容及び遂行方法について「使用者」の具体的な指揮命令を受けていることは、指揮監督関係の基本的かつ重要な要素である。

イ その他

「使用者」の命令、依頼等により通常予定されている業務以外の業務に従事することがある場合には、「使用者」の一般的な指揮監督を受けているとの判断を補強する重要な要素となろう。

(3) 拘束性の有無

勤務場所及び勤務時間が指定(業務の遂行を指揮命令する必要がある指定)され、管理されていることは、一般的には、指揮監督関係の基本的な要素である。

(4) 代替性の有無——指揮監督関係の判断を補強する要素——

指揮監督関係そのものに関する基本的な判断基準ではないが、労務提供の代替性が認められている場合には、指揮監督関係を否定する要素のひとつである。

2、報酬の労務対償性に関する判断基準

報酬が時間給を基礎として計算される等労働の結果による較差が少ない、欠勤した場合には応分の報酬が控除され、いわゆる残業をした場合には通常の報酬とは別の手当が支給される等報酬の性格が使用者の指揮監督の下に一定時間労務を提供していることに対する対価と判断される場合には、「使用従属性」を補強することとなる。

なお、以上のほか、「労働者性」の判断を補強する要素として、次の要素をも勘案して、総合判断する必要があるとしている。

1、事業者性の有無

(1) 機械、器具の負担関係

本人が所有する機械、器具が著しく高価な場合には、自らの計算と危険負担に基づいて事業経営を行う「事業者」としての性格が強く、「労働者性」を弱める要素となるものと考えられる。

(2) 報酬の額

報酬の額が当該企業において同様の業務に従事している正規従業員に比して著しく高額である場合には、一般的には、当該報酬は、労務提供に対する賃金ではなく、自らの計算と危険負担に基づいて事業経営を行う「事業者」に対する代金の支払と認められ、その結果、「労働者性」を弱める要素となるものと考えられる。

2、専属性の程度

(1) 他社の業務に従事することが制度上制約され、また、時間的余裕がなく事実上困難である場合には、専属性の程度が高く、いわゆる経済的に当該企業に従属していると考えられ、「労働者性」を補強する要素のひとつと考えて差支えないであろう。

(2) 報酬に固定給部分がある等報酬に生活保障的な要素が強いと認められる場合には、「労働者性」を補強するものと考えて差支えないであろう。

3、その他

以上のほか、裁判例においては、①採用、委託等の際の選考過程が正規従業員の採用の場合とほとんど同様であること、②報酬について給与所得としての源泉徴収を行っていること、③労働保険の適用対象としていること、④服務規律を適用し

ていること、⑤退職金制度、福利厚生を適用していること等「使用者」がその者を自らの労働者と認識していると推認される点を、「労働者性」を肯定する判断の補強事由とするものがある。

労働者という観点では、職員の勤務時間制度等は、民間労働者と同じく労働組合又は職員団体（以下「職員団体等」という。）との交渉できめれば良い（地公労法七条、地公法五五条）のであるが、法律上の要件として「職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当たっては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない」（権衡の原則）と定められている（地公法二四條五項）。民間労働者とはこの点が基本的に異なる。

二 国家公務員制度と地方公務員制度

国公法と地公法を貫く基本的な考え方は共通しているものの、法律の制定時期、GHQの関与の程度、制定時期の政治・社会事情により、若干の制度、しかも、勤務時間、休日、休暇にとつて重要な制度の相違がある。主要なものに触れる。

1 任用上の相違点

国公法は、国家公務員について特別職と一般職に区別しているが、例外として、外国人の任用については、契約関係による任用を認めており、この場合は、特別職にも一般職にも属さない職としている（国公法二条七項）。

職員の任用及び職の区分にはこのような規定は存在しない。

職員の任用は、学説及び下級審では考え方が分かれているが、通説は、相手側の同意を要する行政行為とされている。職員の場合、すべて、任用は行政行為であり、特別職か一般職のいずれかである。

△注Ⅴ公務員の任用行為の性質については、大別して、契約説と行政行為説に分かれるが、通説、判例（一部の下級審には若干の例外が存するが）は、行政行為説（相手の同意を要する行政行為説）を採っている。

どちらの説を採ろうとも、勤務時間制度等に関する法令、条例（規則を含む）、就業規則（就業規則に相当する管理者規程を含む）の内容を承知して公務員になることを同意しているという意味では、実務上の取扱いの相違はないとされている。

しかし、考え方として、契約は希望者と行政庁が同じ目の高さで自己の自由な意思の合致のみに基づき合意するのに対し、行政行為の場合は行政庁が希望者より優越した立場で意思決定をし希望者に通知することである。そこで身分関係については、異動を例にとると、契約説では当初の合意と異なる職場への転勤は本人の合意がなければ効力が生じないのに対し、行政行為では相手の意思のいかんにかかわらず効力を生ずることになり、やはり、どちらの考え方を採るかによつては結果は異なる。

なお、契約説をとる限り、退職については退職願又は退職届を提出すればその日付け（あるいは二週間後）に効力が生ずるのに対し、行政行為をとれば退職を承認する行為がなければ退職は出来ない。

また、採用内定については、契約説の場合は、始期付で解雇権留保付きの労働契約が成立していると解されるのに対し、行政行為説では、採用の効力は採用するという行政庁の意思が相手方に到達した時点（通常は辞令交付によつて）で生ずるのであり、採用内定は、採用を円滑に行うための内部的な手続きとしての事実行為にすぎないと解されている（東京都建設局事件、昭五七、最高裁判決）。

実定法上でも、不利益処分を受けたとされる者の救済方法は、公務員の場合は行政内部の救済としてまず人事院あるいは人事委員会（又は公平委員会）に対する不利益処分の不服申立てを行い、その裁決に対してのみ取消し訴訟ができるとの不服申立て前置主義を採っている（国公法九二条の二、地公法五一条の二）。民間労働者の場合は、いきなり裁判所に提訴可能

である。

行政行為の原則を明らかにする考え方により「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法」(昭五七法八九)の特別立法が制定されている。

2 単労職員取扱上の相違点

制定当初の国公法では、特別職として単労職員が位置付けられていたが、可能な限り、他の事務官(技官)と同様な取扱いをすべきではないかとの考えにより、第一次国公法改正の際、単労職員は特別職から削除され、一般職に区分されることになった。

したがって、庁舎の巡視、自動車運転手、電話交換手、用務員、ボイラーマン等の国家公務員の単労職員は、局長・部課長と同様、国公法を基本としてその身分取扱いが行われ、勤務時間制度等については、勤務時間法により律されることとなっている。

これに対して、職員が国家公務員の自動車運転手と同じ自動車運転手であっても、地公法上は単労職員という、法律上の特別の意味を持つ区分に分類される(単労職員の制定過程については、第一章、一、2、(三)参照)。

単労職員の勤務時間制度等については、地公労法附則五項及び地公企法三九条の規定により、地公法二四條、五八條の規定の適用を受けない(二四條の規定を受けないことよって勤務時間制度等を条例によって定めることを必要とせず、五八條の適用を受けないことにより、労基法八九條の適用除外を受けないので、結果的に労基法八九條の適用があり、単労職員については、就業規則を定めなければならない)。さらに、地公労法七條の規定の準用により勤務時間制度等を団体交渉の対象とし、同條の規定により労働協約を締結することができる)。

このように、単労職員制度は、国家公務員とは大きく異なっている。

3 非常勤職員取扱上の相違点

国家公務員の非常勤職員は一般職であるから、国公法の適用を受け、附則一三条の規定(職務と責任の特殊性に基づく特例)に基づき任用に関する特例(人事院規則八一―四)及び勤務時間及び休暇(人事院規則一五―一五)が制定されている。

これに対し、地公法では、一般職及び特別職を問わず、非常勤職員の定義・基準さえ定まっていない。したがって、国公法の基準をそのまま横引くのが適当であるとする考え方もないが、適当ではない。労基法の適用される非常勤の考え方があること(「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」(平五法七六)この法律は公務員には適用されない(同法三三條)。災害補償法及び地共済法において非常勤職員の基準が告示されていること(「常時勤務を要しない職員のうち常時勤務に服する職員に準ずる者」として、その基準が定められているので、その基準に合致しない者が非常勤職員と理解される)等があるからである。

非常勤職員の詳細については、第三部にゆずることとする。

4 個別的労働関係法と集団的労働関係法適用上の相違点

憲法二七條二項は、「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」と規定するとともに、あわせて同條三項は「児童は、これを酷使してはならない」とも規定する。

これを受けた法律が陸上労働者にとっては労基法であり、海上労働者にとっては船員法である。

ところで、国家公務員については現時点では勤務時間法が存在しており、この憲法の規定とは抵触しない。職員

（企業職員、単労働員及び特別職の非常勤職員を除く）については「条例で定める」（地公法二四條六項）とあるため、憲法の規定する「法律で定める」とする規定に抵触するおそれがある。

そこで、この事態を回避するためには、例えば「地方公務員勤務時間法」のような法律を制定しなければならない。が、それは大変な作業にもなる。そこで、労基法を適用すればこの問題は一挙に解決する。

つまり、条例は「法律の範囲内」で制定することができ（憲法九四條、より具体的には「法令に違反しない限りにおいて制定することができる」（自治法一四條一項）のであるから、勤務時間制度等を条例で定めても労基法、船員法等に違反することができない結果、法律で定めたことと同じ結果になるからである。

加えて、地方の法律に相当する条例で定めることは、地方自治の本旨に合致するということと考える。

なお、企業職員及び単労働員については、2で触れたとおりであり、特別職の非常勤職員については地公法が適用されない（地公法四條二項）ので、民間労働者と同様、直接労基法が全面的に適用となる。なお、第三部を参照していただきたい。

第二章 労基法と地公法等との関係

労基法は労働法の一分野であり、地公法は行政法の一分野である。したがって、その基本とする考え方（法の原理）が全く異なっている。

労基法は、いわゆる非現業国家公務員以外の労働者に適用される。したがって、民間労働者、公社職員、臨時的任用職員、非常勤職員にも等しく適用されるものであるから、労基法又は地公法で特別の規定を設けている以外は、職員に対しても同じ考え方で適用されるべきである。

しかし、若干の事項については、たとえば三六協定の締結の職員団体等の拒否について、職員と民間労働者の間で異なる考え方を示す判決が見られる。

一 労基法の基本理念

国会における労基法の提案理由について、政府は次の三つを挙げている。

1 労働条件の決定に関する基本原則の明示

労基法一条は「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものでなければならぬ