

地方公務員の長時間労働 ～労基法33条問題と特例業務～

山口 真美

三多摩法律事務所・弁護士

Naomi YAMAGUCHI Long Working Hours of Local Public Servants - Issues about Labor Standards Act Article 33 and Public Servants' Special Duties not Subject to Overtime Work Regulations

1. 問題の所在

自治体職場では長時間労働が蔓延する構造的な矛盾がある。それを浮き彫りにしたのが新型コロナウイルス感染症である。自治労連(日本自治体労働組合総連合)が新型コロナウイルス感染症が猛威を振るう2021年12月から2022年1月にかけて実施した「過労死ライン」を超える働き方の実態調査によれば、回答のあったすべての自治体において「過労死ライン」を超える時間外労働が確認されている。もっとも長時間の時間外労働があったのは京都市の感染症担当で、2021年8月に1ヶ月で最高298時間の時間外労働の事例が報告されている。これは、所定労働時間を約155時間とすれば、1ヶ月の総労働時間は453時間、1日15時間勤務を30日連続で続けていることを意味する。公務員のいのちと健康が置き去りにされている悲惨な実態というほかない。

高齢化や子育て対策など社会保障分野で求められる業務や自然災害等の増加に伴う業務等、負担増がある一方で、平成6年をピークに地方公務員数は激減した。その結果、一人一人の職員の業務の負担が増え、長時間労働につながっている。

こうした状況にある中、本来、長時間労働を抑制すべき労働基準法の労働時間規制が地方公務員にも適用があるにもかかわらず、特例業務や労基法36条の特別条項、そして労基法33条によって地方公務員の長時間労働は「過労死ライン」を超えるものとなっている。

本稿では、青天井の長時間労働を放置する労働基準法の構造的な問題点を明らかにし、地方公務員の過労死を防止するために必要とされる対策・課題を示す。

2. 労基法等による公務員に対する労働時間規制の枠組み

2-1. 労働時間規制の原則

自治体職員にも労基法の労働時間規制は原則として適用される。労働基準法によれば、民間労働者と同様、自治体は、職員に、休憩時間を除き、1週間について40時間を超え、1週間の各日について1日8時間を超えて労働させてはならないとされ(労基法32条)、週休制の原則が適用される(労基法35条)。

こうした労働時間の規制の例外として労基法が定めるのが、①災害その他避けることができない事由により臨時の必要がある場合(33条1項)、②公務のために臨時の必要がある場合(33条3項)、③36協定による場合(36条)の3つである。

2-2. 上限規制と公務職場 ～現業(労基法別表1)の地方公務員

労基法別表第1の事業の職員には労基法36条4項の上限規制が直接適用されることから、時間外労働の上限は、原則として月45時間、年360時間である。

しかし、36協定において「特別条項」を締結すれば、「通常予見することのできない業務量の大幅な増加等に伴い臨時的に」労働させる必要がある場合、月45時間、年360時間を超えて時間外労働を命じることができる(36条5項)。

この点、時間外労働は年720時間以内、時間外労働と休日労働の合計として月100時間未満、2～6ヶ月平均80時間以内とする必要があり、45時間を超えることができるのは年6ヶ月までとされるが、上限とされるこれらの時間数は厚生労働省が定める脳・心臓疾患の過労死ラインに匹敵する長時間である(令和3年9月14日基発0914第1号)。

2-3. 人事院規則15-14と他律的業務・特例業務 ～非現業(一般官公署の職員)

(1) 上限規制の原則

別表第1の事業以外の一般官公署の職員には

条例によって人事院規則15-14 第16条の2の2に準じた時間外・休日労働が認められている。

同規則同条第1項第1号イは、原則として、月45時間、年360時間を上限として超過勤務を命じうるとしている。

(2) 上限規制の例外

同規則同条第1項2号は、「他律的業務」の比重が高い職場では労基法36条5項の「特別条項」に準じた超過勤務を認めている。

「他律的業務」とは、「業務量、業務の実施時期その他の業務の遂行に関する事項を自ら決定することが困難な業務」をいう。

「他律的業務」であれば過労死ラインまで働かされることになるが、何をもって「他律的業務」とするかは結局のところ当局の判断に委ねられるのであり、長時間労働が蔓延する温床となっている。

(3) 上限超過を認める「特例業務」

同規則同条第2項は、「特例業務」には上限規制の規定の適用はないとしている。

「特例業務」とは、「大規模災害への対処、重要な政策に関する法律の立案、他国又は国際機関との重要な交渉その他の重要な業務であって特に緊急に処理することを要するものと各省各庁の長が認める業務」を意味する。重要性や緊急性を判断するのは当局であって、「他律的業務」と同様、恣意的な適用の余地が大きく、「特例業務」に限ったとしても長時間労働の歯止めとはなっていない実態がある。

公務職場においては「特例業務」とされれば、上限規制を超えた時間外・休日労働が認められるため、労基法33条3項と相まって長時間労働の温床となっている。

(4) 廃止すべき「特例業務」

「特例業務」には、大規模災害への対処であって特に緊急の処理を要するものを含むが、広く適用が認められる状況にあること、上限時間などの規制がまったくないことから、労働者保護の観点から著しい欠陥を有するものである。しかも、災害等の臨時の必要性については労基法33条

1項がある以上、それ以外に時間外労働の臨時の必要性を認める必要はない。

「特例業務」制度は廃止されるべきである。

3. 労基法別表第1の事業の職員(保健所、病院、保育所等)と長時間労働

3-1. 非常時の時間外・休日労働を認める労基法33条1項

(1) 労基法33条1項とは

労基法33条1項は、災害その他避けることができない事由によって臨時の必要がある場合、行政官庁の許可があれば、その必要の限度において、時間外・休日労働を命じることができるとしている。但し、行政官庁の許可を受ける暇がない場合には、事後の届出をしなければならない。

同条項は労基法別表第1の職員に適用されるので、病院や保健所で働く職員、保育所の保育士等に対する時間外・休日労働の根拠とされる。

(2) なし崩し的に適用され続けた33条1項

労基法33条1項は、災害等に対応する労働の必要性について使用者側の判断が恣意的になることを防ぐため、「災害その他避けることのできない事由」及び「臨時の必要の限度」という2つの厳格な要件、及び、行政官庁の事前許可・事後届出という厳格な監督規制を課し、同条2項は、上記の2つの要件の違反に対して行政官庁に代休付与命令を発する権限を与え、労働者の被害回復措置を認めている。

その意味で、労基法33条1項・2項は、本来、災害時等の緊急の必要性からやむを得ず労働時間規制をはずす例外規定であり、厳格な要件と許可・届出制によって労働者の保護を図り、代休付与命令によって被害回復を図ることを本来の趣旨としている。いわば、長時間労働を許す例外を極めて限定的にしか認めない立て付けとなっている。

ところが、想定を超えた速さで広がった新型コロナウイルス感染症への対応は、文字通り「災害対応」とされ、「臨時の必要がある場合」に該当するとして、33条1項・2項が適用されることとなり、3年以上の長期対応を迫られるものであったにもかか

ならず、なし崩し的に適用され続ける事態となった。しかも、行政官庁の許可・事後の届出による抑制も十分に機能せず、保健所や病院の職員等に未曾有の長時間過密労働が課せられ、本稿冒頭の問題の所在に述べたような超長時間労働が現場に蔓延することとなった。

(3) 厳格な解釈が求められる要件

ア コロナ感染症

コロナ感染症の対応は、労基法33条1項・2項について、厳格な運用をはかる必要性を浮き彫りにした。

そもそも本項の趣旨に照らせば、その要件は厳格に解釈される必要がある。

イ 「災害」

「災害その他避けることができない事由」にいう「災害」は、自然現象に起因する災害(暴風、豪雨、豪雪、地震、津波、洪水、渇水、落雷、噴火、土砂崩れなど)と、人為的な原因による災害(火災、爆発、機械装置の故障など)のいずれであるかを問わず、人の身体生命や企業の財産に危害を及ぼし、または、危害を及ぼすおそれのあるものを指し、不可抗力だけでなく使用者の過失によるものも含み、労基法19条の「天災事変」よりも広い。

「災害」の場所的範囲は、事業所の構内や建設工事作業場所やこれらに近接する周辺地域を含むとされ、「災害」の時間的範囲は、災害が現に発生している時間だけでなく災害の発生が明らかに予見されこれに対処するに必要と考えられる災害発生前の時間帯や災害の経過や消滅後の対策に必要な時間帯を含む。

ウ 「その他避けることができない事由」

「その他避けることができない事由」とは、業務の運営上通常予見し得ないことが客観的に認められる事由をいうと解されている。

エ 「臨時の労働の必要がある」

「臨時の労働の必要がある」というためには、その時点で時間外労働や休日労働がなされなければ身体生命などに損傷を生じたり、使用者側

に回復すべからざる損失が生ずるという事情が必要である。

災害の発生の有無にかかわらず本来は恒常的な対処措置をとっておくことが必要であるとすれば臨時の必要性があるとはいえない。

臨時の必要性の有無は、事業の種類、災害その他避けることができない事由の種類、予見の範囲、恒常的措置の有無とその程度、そして保護すべき利益の種類と程度などを総合的に勘案して判断することが必要である。

(4) 通達(行政解釈)

本条項の趣旨に照らし、通達(行政解釈)(昭和22.9.13発基第17号、昭和26.10.11発基696号)も本条項の適用場面を限定している。

これらの通達が示す、①単なる業務の繁忙その他これに準ずる経営上の必要は認めないこと、②事業の運営を不可能ならしめるような突発的な機械の故障は認めるが、通常予見される部分的な修理、定期的な手入は認めないこと等の例示を見れば、本条項の適用場面としては緊急・臨時に対応しなければならない場合が想定されているといえる。

3-2. 上限期間等の設定

(1) 一切上限規制のない33条1項

労基法33条1項は、時間外・休日労働を認める要件を厳格なものとし、監督規制も設けているが、実際に認められる時間外・休日労働について一切上限を定めていない。

本来は緊急・臨時に対応しなければならない場合を想定していた33条1項が新型コロナウイルス感染症への対応が当初の想定を超えて長期に及んだ結果、長時間過密労働を強いる根拠となったことは本条項の運用について労働者保護の観点から大きな問題があることを明らかにした。いのちと健康を損なう長時間労働は公務といえども認められるものではない。

こうした観点からは期間等に上限を設定することが必要と考えられる。

(2) 安全配慮義務

最判昭50.2.25(陸上自衛隊八戸車両整備工

場事件)は、「国は、公務員に対し、国が公務遂行のために設置すべき場所、施設もしくは器具等の設置管理又は公務員が国もしくは上司の指示のもとに遂行する公務の管理にあたって、公務員の生命及び健康等を危険から保護するよう配慮すべき義務(安全配慮義務)を負っている」としており、地方公務員についても安全配慮義務が認められている。

そして、最判平12.3.24(電通事件)では、安全配慮義務の内容として「使用者は・・・業務の遂行に伴う疲労や心理的負荷等が過度に蓄積して労働者の心身の健康を損なうことがないように注意する義務を負う」としている。

労基法33条1項に上限に関する規制がないとしても、安全配慮義務の観点からは業務の遂行に伴う疲労や心理的負荷等が過度に蓄積して労働者の心身の健康を損なうおそれがあるのであれば、必要な措置を講じる義務があるのであって、そうしたものとして当該行政官庁がその判断で職場ごとに期間等に上限を設定する措置をとることは直ちにできる対策といえる。

連続した長時間労働の抑制及び職員の健康の維持・向上を効果的に行う観点からは、上限規制とあわせて11時間以上の勤務間インターバルを制度化することも有効な措置であり、当該行政官庁がその判断で直ちに行う。

4. 別表第1の事業以外の一般官公署の職員と長時間労働

4-1. 公務のための時間外・休日労働を認める 労基法33条3項

(1) 労基法33条3項とは

労基法33条3項は、一般官公署の事業(別表第1に掲げる事業を除く)に従事する公務員について、公務のため臨時の必要がある場合、時間外・休日労働を命じることができるとしている。

その趣旨は、国や地方自治体の事務や業務の執行に際し、臨時に生ずる事態に対応し、公務の円滑な遂行と国民・住民に対する公共サービスを確保するため、公務のための臨時の必要性に対処することにある。

(2) 濫用の温床となっている通説・行政解釈とコロ

ナ 感染症対応

通説は、本条の文言や公務員の地位の特殊性、職務の公共性などを理由に、臨時の必要の範囲は限定されず、当該行政官庁の裁量判断に委ねられるとする。

同様に、行政解釈は、「公務のため臨時の必要がある」か否かの認定は、「一応使用者たる当該行政官庁に委ねられており、広く公務のための臨時の必要を含むものである。」(昭和23. 9. 20基収第3352号)としている。

このように広く公務のための臨時の必要性の判断が行政官庁の裁量判断に委ねられたために、新型コロナウイルスへの対応のほとんどが公務のため臨時の必要がある場合とされた。しかも、同条項には上限規制がまったくないため、結果として同条項が濫用され、恒常的に長時間労働が行われる自治体職場が多発し、過労死ラインを超える時間外・休日労働が継続する事態となっている。

(3) 求められる濫用防止

ア 規制・歯止めがない条項

33条3項にまったく歯止めがなかったため、コロナ感染症への対応という形で地方公務員に青天井の長時間労働を強いるものとなった。その意味で、新型コロナウイルスは、33条3項が時間の制限がまったくないという労働者保護の観点から見過ぎしがたい欠陥を持った条項であることを浮き彫りにした。

イ 制定過程から考える濫用防止

33条3項は、その制定過程をみると、本来、あくまで一時的、短期的な必要性を想定したものと考えられる。

1947年3月10日に開催された第92回帝国議会の衆議院本会議において、河合良成国務大臣(当時)は、「たとえば、この議会開会中のごとき、いろいろ材料を調べたり、あるいは予算をつくりましたり、外交などの関係でもそういう場合がありましようし、末端の市町村その他につきましても、災害が起きたような場合には、救援事業その他いろいろの必要が起こるでありましようし」と答弁している。そして、河合国務大臣(当

時)は、「決して官公吏を一般の勤労者以上に過重な労働に服させようという気持ちは、もちろんもちませんから、そういう場合には、適当な方法で、できるだけその埋め合わせをやるということも考えなくちゃならないと思っております。」と述べている。このように地方公務員の「公務のための臨時の必要性」として大臣が挙げたのは災害の救援事業等である。

当時の災害が全国規模で広範に発生し、年単位での対応を迫られるものを想定していたとは考えられないことや答弁中の国家公務員に関する例示とあわせ考えれば、公務のための臨時の必要性とは、あくまで一時的、短期的なものであり、その範囲であれば労働者保護という労基法の趣旨を没却しないと判断したものと考えられる。

そうであるならば、33条3項の要件を検討するにあたっても厳格な解釈が求められるといえる。

労基法が労働時間規制を設けている趣旨に鑑みれば、公務員であっても通常の労働者と同様に長時間労働は規制されるべきであり、公務のための臨時の必要性があるといっても、公務員の保護の趣旨を勘案して濫用がないよう厳格な判断が必要である。

こうした観点からは、本条3項は、1項の行政官庁への許可・届出の要件を緩和するにすぎず、災害その他避けることのできない事由と臨時の必要性の限度という要件は1項と同様に適用される、あるいは1項の要件に準じて、それに相応する程度の「公務のための臨時の必要性」を要すると解すべきである。

このように厳格な解釈を行い、「恒常的な業務」と「公務のために臨時の必要がある業務」を厳格に区別することが求められる。

(4) 上限時間等の設定

ア 一切制限を定めない33条3項

労基法33条3項は、時間外・休日労働を認めうる場合については「公務のために臨時の必要がある場合」と定める一方で、個別の労働者に命じうる時間外・休日労働の上限については一切定めていない。

新型コロナウイルス感染症の発生当初のように、公務として対応すべき臨時の必要性が高い状況があつ

たとしても、一人の公務員として対応できるものには限界があり、公務員のいのちと健康が損なわれるような長時間労働は公務といえども認められるものではない。

こうした観点からは時間等の上限の設定が必要である。

イ 上限時間等の設定の必要性

33条3項が上限規制を設けていないとしても、安全配慮義務の観点から、職場ごとに時間等に上限を設定する措置をとることは直ちにできる対策である。

同様に、連続した長時間労働の抑制及び職員の健康の維持・向上を効果的に行う観点から、上限規制とあわせて11時間以上の勤務間インターバルを制度化することも有効な措置といえる。

(5) 労基法33条3項の抜本的な見直し

そもそも労基法33条3項は、1946年7月から開かれた臨時法制審議会、公聴会の段階では入っていなかった条項である(昭21・8・7労務法制審議委員会の公聴会原案)。それが1947年2月22日の閣議決定において急に差し込まれ、労使双方を交えた場での議論はなく、閣議録も非公開のまま制定となった。こうした経緯をみる限り、本条項は労働者保護の観点からの意見を踏まえた十分な議論を経たとはいえない。

33条3項が労働時間規制の例外を認める必要性は公務の円滑な遂行と国民・住民に対する公共サービスの確保にあるが、それは公務員の保護の要請が公務の円滑な遂行や公共サービスの確保に劣ることを意味しない。まして、立法事実として労基法33条1項に加えてさらに必要とされる臨時の「公務」がどこまであるのか疑問なしとしない。この機会に33条3項の存在意義の検討を含め、改めて抜本的な法改正に向けた議論がなされるべきである。

5. 課題・解決の方向性

最後、課題・解決の方向性について整理する。

新型コロナウイルス感染症の教訓を踏まえ、公務の円滑な遂行と住民サービスの向上を実現し、公務

職場に蔓延する長時間労働を改善するためには、公務員にも過労死ラインを超える時間外労働に規制を設ける必要性があり、次のような規制や措置が考えられる。

1 労基法33条の厳格適用

(1)33条1項の「災害等」の運用(許可・届)の厳格化

(2)33条3項の「恒常的な業務」と「公務のための臨時の必要がある業務」の厳格な区別

2 労基法33条の改正あるいは廃止の検討

(1)労基法33条適用場面と上限規制

①労基法33条1項にかかわって上限期間の設定

②労基法33条3項にかかわって上限時間の設定

(2)「廃止」を視野に入れた労基法33条3項の見直し

3 「廃止」を視野に入れた「特例業務」の制度の見直し

4 労基法36条の上限時間の見直し

5 11時間以上の勤務間インターバルの制度化

6 労働時間の適正な把握

7 時間外労働命令を厳格に行わせるための第三者による監督機関の確立

8 災害時などにも対応できるよう必要な人員配置

9 公務員の増員、国の責任による必要な財源の確保

文献

1. 東京大学労働法研究会『注釈労働時間法』有斐閣 1990年

2. 山本吉人『労働時間制の法理論』総合労働研究所 1970年

3. 青木宗也『地方公務員の権利と法理』勁草書房 1980年