

地方公務員の長時間労働 ～労基法33条問題と特例業務

2023年9月10日

山口真美（三多摩法律事務所・弁護士）

第1 問題の所在

自治体職場では長時間労働が蔓延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。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条によって長時間労働は「過労死ライン」を超えるものとなっている。

労基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・課題を明らかにする。

第2 労基法等による公務員に関する労働時間規制の枠組み

1 労働時間規制の原則

(1) 労基法32条 1週40時間、1日8時間

(2) 労基法35条 週休日の原則

⇒ ①割増賃金支払義務の発生 ②36協定の要件を満たさなければ罰則の適用

2 上限規制と公務職場 ～現業（労基法別表1）の地方公務員

(1) 原則

36協定を締結すれば、45時間／月、360時間／年

(2) 例外としての「特別条項」

・「特別条項」で延長可

100時間／月 連続する2～6ヶ月の各平均80時間／月

45時間／月を超えてよいのは年6回

3 人事院規則14－15と他律的業務・特例業務 ～一般官公署の職員

(1) 上限規制の原則 ～第16条の2の2第1項第1号イ

・45時間／月、360時間／年

(2) 上限規制の例外 ～第16条の2の2第1項第2号

・「他律的業務」の比重が高い職場は労基法36条の特別条項に準じた上限へ

・100時間／月 720時間／年 連続する2～6ヶ月の各平均80時間／月

*他律的業務：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

(3) 上限超過を認める特例業務 ～第16条の2の2第2項

・特例業務については上限規制の規定の適用なし

*特例業務：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

4 青天井の時間外労働を可能にする労基法 33 条

(1) 1 項・2 項

- ・現業（労基法別表第 1 の 1～15 号職員）の時間外勤務の根拠
- ・要件：①災害その他避けることができない事由 ②臨時の必要がある場合
③行政官庁の許可
- ・効果：32 条を超えて延長○

(2) 3 項

- ・一般官公署（労基法別表第 1 以外）の時間外勤務の根拠
- ・要件：①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
②公務のため ③臨時の必要がある場合
- ・効果：32 条を超えて延長○、35 条の休日に労働○

(3) 監督官庁

- ・1 号、3 号、12～15 号（保健所、病院等） 労働基準監督署
- ・旧 16 号職員 人事委員会 or 人事委員会が設置されない自治体では「首長」

地方公務員の時間外勤務の上限規制制度等について 参考 1

時間外勤務時間の上限

<p>◎ 非現業の地方公務員</p> <p>労働基準法第 33 条第 3 項により超過勤務が命令可能。 (労働基準法の上限規制は直接適用されない。) → 国家公務員の上限規制(人事院規則 15-14)を踏まえ、 総務省から、条例、人事委員会規則等の改正を依頼。</p> <div style="text-align: center;"> </div> <p>原則</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">○月 45h 以下 ○年 360h 以下</td> <td style="width: 50%; text-align: center;"> <p style="text-align: center;">✕</p> <p style="text-align: center;">特例業務(*2)に従事の場合、適用除外可能。 → 6か月以内に要因の整理分析等</p> </td> </tr> </table> <p>他律部署 *1</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">○月 100h 未満 ○2～6 月平均 80h 以下 ○年 720h 以下 ○月 45h 超は 6 月まで</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">同上</td> </tr> </table> <p><small>*1 他律的業務(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)の比重が高い部署 *2 大規模災害への対応、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</small></p>	○月 45h 以下 ○年 360h 以下	<p style="text-align: center;">✕</p> <p style="text-align: center;">特例業務(*2)に従事の場合、適用除外可能。 → 6か月以内に要因の整理分析等</p>	○月 100h 未満 ○2～6 月平均 80h 以下 ○年 720h 以下 ○月 45h 超は 6 月まで	同上	<p>◎ 現業(*)の地方公務員 * 労働基準法別表第 1 に掲げる事業の職員</p> <p>労働基準法の上限規制が直接適用され、超過勤務は原則不可。 → 労働基準法第 36 条に基づき、労使合意(36 協定の締結・届出) により超過勤務が命令可能。違反時の罰則規定あり (第 119 条第 1 号、6 月以下の懲役又は 30 万円以下の罰金)。</p> <div style="text-align: center;"> </div> <p>原則</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">○月 45h 以下 ○年 360h 以下</td> <td style="width: 50%; text-align: center;"> <p style="text-align: center;">✕</p> <p style="text-align: center;">災害等による臨時の必要がある場合に限り、 事前許可・事後届出で勤務命令可能(*4)。</p> </td> </tr> </table> <p>特別条項 *3</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">○月 100h 未満 ○2～6 月平均 80h 以下 ○年 720h 以下 ○月 45h 超は 6 月まで</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">同上</td> </tr> </table> <p>労使合意(36 協定の締結・届出)</p> <p><small>*3 特別条項付きの 36 協定締結(臨時的な特別の事情があつて労使合意の場合) *4 人事院規則のように要因の整理分析等を求める労働基準法上の規定はない(総務省から、各団体における要因の整理分析等の実施を依頼)</small></p>	○月 45h 以下 ○年 360h 以下	<p style="text-align: center;">✕</p> <p style="text-align: center;">災害等による臨時の必要がある場合に限り、 事前許可・事後届出で勤務命令可能(*4)。</p>	○月 100h 未満 ○2～6 月平均 80h 以下 ○年 720h 以下 ○月 45h 超は 6 月まで	同上
○月 45h 以下 ○年 360h 以下	<p style="text-align: center;">✕</p> <p style="text-align: center;">特例業務(*2)に従事の場合、適用除外可能。 → 6か月以内に要因の整理分析等</p>								
○月 100h 未満 ○2～6 月平均 80h 以下 ○年 720h 以下 ○月 45h 超は 6 月まで	同上								
○月 45h 以下 ○年 360h 以下	<p style="text-align: center;">✕</p> <p style="text-align: center;">災害等による臨時の必要がある場合に限り、 事前許可・事後届出で勤務命令可能(*4)。</p>								
○月 100h 未満 ○2～6 月平均 80h 以下 ○年 720h 以下 ○月 45h 超は 6 月まで	同上								
<p>健康確保措置の強化</p> <p>地方公務員に直接適用される労働安全衛生法については、最低基準として遵守が義務付けられるべきものと整理。国家公務員との均衡を図る観点から、総務省からは、国家公務員の健康確保措置(人事院規則 10-4)を踏まえ、関係規定や体制の整備等を依頼。 → 面接指導の強化(対象となる超過勤務は、①月 100h 以上 ②2～6 月平均 80h 超 ③月 80h 超かつ本人の申出)(①・②は人事院規則の規定) → 職員の超過勤務時間の適切な把握 → 産業医の機能強化等</p> <p><small>※ 労働基準監督機関の職権は、一定の現業(注)に従事する職員の場合を除き、人事委員会又はその委任を受けた人事委員会の委員(人事委員会を置かない地方公共団体においては、地方公共団体の長)が行う(地方公務員法第 58 条第 5 項)。 注 労働基準法別表第 1 第 1 号から第 10 号まで及び第 13 号から第 15 号に掲げる事業(製造業、鉱業、土木・建築、交通、港湾、農林、牧畜・水産、商業、金融・広告、映画・演劇、保健・衛生、娯楽・接客、清掃・と畜)</small></p>									

(厚生労働省作成)

第 3 労基法別表第 1 の事業の職員と長時間労働

1 非常時の時間外・休日労働を認める労基法 33 条 1 項

(1) なし崩し的に適用され続けた 33 条 1 項

新型コロナウイルス感染症への対応＝「災害対応」、「臨時の必要がある場合」

行政官庁の許可・事後の届出による抑制も十分に機能しない事態が発生
⇒ 「災害等」の運用（許可・届）を厳格化させる必要性が浮き彫りになる

(2) 「災害その他避けることができない事由」の要件

ア 災害とは

- ・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）
- ・人為的な原因による災害（火災、爆発、機械装置の故障など）
- ・上記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す
- ・不可抗力だけでなく使用者の過失によるものも含む。
- ・労基法 19 条の「天災事変」よりも広い。

イ 災害の場所的範囲

事業所の構内や建設工事作業場所。これらに近接する周辺地域を含む。

ウ 災害の時間的範囲

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。

エ 「その他避けることができない事由」

業務の運営上通常予見しえないことが客観的に認められる事由

(3) 「臨時の必要性の限度」の要件

ア 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ふ事情が必要

イ 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。

ウ 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。

(4) 通達（行政解釈）

- ・本条項の適用場面を限定

【昭和 22. 9. 13 発基第 17 号／昭和 26. 10. 11 基発 696 号】

第 1 項は災害、緊急、不可抗力その他客観的に避けることのできない場合の規定であるから厳格に運用すべきものであって、その許可又は事後の承認は、概ね次の基準によって取扱うこと。

- 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急病、ボイラーの破裂その他人命又は公益を保護するための必要は認める。
- ③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

【令和 1. 6. 7 基発 60 号】

現代的な事象等を踏まえて解釈の明確化を図るもの。旧許可基準及び関連通達で

示している基本的な考え方に変更はない。

- 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地震、津波、風水害、雪害、爆発、火災等の災害への対応（差し迫ったおそれがある場合における事前の対応を含む。）、急病への対応その他人命又は公益を保護するための必要は認めること。例えば、災害その他避けることができない事由により被害を受けた電気、ガス、水道等のライフラインや安全な道路交通の早期復旧のための対応、大規模なリコール対応は含まれること。

【令和2. 3. 17 発基 317 号】

新型コロナウイルス感染症の拡大の影響を受け、人命や公益の観点から緊急に業務を行わなければならない場合も想定される。

新型コロナウイルス感染症に感染した患者を治療する場合、手厚い看護が必要となる高齢者等の入居する施設において新型コロナウイルス感染症対策を行う場合及び新型コロナウイルスの感染・蔓延を防ぐために必要なマスクや消毒液、医療機器等を緊急に増産又は製造する場合等が対象になり得るものであること。

また、労働基準法 33 条第 1 項の運用においては、このほか、人命・公益を保護するための臨時の必要がある場合には、これに該当し得るところであり、状況に応じた迅速な運用を図ること。

* 上記通達は新型コロナの国内初感染の確認から二ヵ月後のもの。例示されているマスクや消毒液の製造などが既に緊急性を要しないことに鑑みれば、同通達は感染当初における緊急・臨時の対応を想定したもの。

2 求められる上限期間等の設定

(1) 一切上限規制のない 33 条 1 項

緊急・臨時の場合という想定を超えた新型コロナ感染症の蔓延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ない
⇒ 期間等に上限を設定することが必要

(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）の観点

ア 安全配慮義務とは

【最判昭 50.2.25 陸上自衛隊八戸車両整備工場事件】

「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」としている。

【最判平 12.3.24 電通事件】

「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」

イ 必要な措置を求める安全配慮義務

・ 33 条の適用場面

違法ではなくても、必要な措置を講じなければ安全配慮義務違反は生じる。

・ 安全配慮義務の具体的な内容

過度の疲労の蓄積によって労働者の心身の健康が損なわれることがないように

長時間労働を規制する措置を講ずること

例えば、上限時間の設定、勤務間インターバルの設定等々

⇒ 当該行政官庁がその判断で直ちにできる対策

第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

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) 濫用の温床となっている通説・行政解釈

ア 通説

本条の文言や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。

イ 行政解釈

「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3352号)

(2) 求められる濫用防止

ア 規制、歯止めがない条項

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

イ 制定過程から考える濫用防止

92回帝国会議 衆議院本会議 1947年3月10日

日本共産党志賀義雄議員の質問に対する川合良成国務大臣の答弁から

「たとえば この議会開会中のようにごとき

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すし

末端の市町村その他につきましても

災害が起きましたような場合には

救援事業その他いろいろの必要が起こるでありますし」

「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。」

⇒ あくまで一時的、短期的な必要性を想定したもの

⇒ 一般の勤労者以上に過重な労働に服させることは想定外との答弁

⇒ そうであれば厳格な解釈が求められるといえる

「恒常的な業務」と「公務のために臨時の必要がある業務」の厳格な区別

(3) 上限時間等の設定

ア 一切制限を定めない33条3項

イ 上限時間等の設定の必要性

⇒ 安全配慮義務に基づく措置の一つとして当該行政官庁へ要求しうる。

(4) 労基法33条3項の抜本的な見直し

・制定過程

1946年7月から開催の臨時法制審議会、公聴会の段階で入っていなかった条項

1947年2月22日の閣議決定において急に差し込まれたもの

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

⇒ 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ものではない

⇒ 立法事実として労基法33条1項以外に必要とされる臨時の公務があるのか

2 「特例業務」による長時間労働 ～人事院規則14－15

(1) 上限規制の原則 ～第16条の2の2第1項第1号イ

・45時間／月、360時間／年

(2) 上限規制の例外 ～第16条の2の2第1項第2号

・他律的業務の比重が高い職場は労基法36条の「特別条項」に準じた上限へ

・100時間／月 720時間／年 連続する2～6ヶ月の各平均80時間／月

・他律的業務：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

(3) 上限超過を認める特例業務 ～第16条の2の2第2項

・特例業務については36条の上限規制は適用除外

・特例業務：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

⇒ 上限規制の規定の適用なし、適用範囲が広範にすぎる

⇒ 廃止すべき「特例業務」

第5 課題・解決の方向性

1 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

2 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

3 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

⇒ 当該行政官庁の個別の判断ではなく、法的規制として行う必要性

(2) 労基法33条3項の必要性

4 条例・規則による「特例業務」の制度の必要性

5 労基法36条の上限時間の見直し

6 その他

(1) 11時間以上の勤務間インターバルの制度化

(2) 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

(3) 災害時などにも対応できるよう必要な人員配置

(4) 労働時間の適正な把握

(5) 公務員の増員、国の責任による必要な財源の確保