

監査による分析と監査の結果

1 超過勤務を取り巻く状況とはどのようなものか

(1) 今回どのような調査を行ったのか。その目的は何か

「超過勤務」については、行政効率、財政負担といった行政改革的側面からの関心は言うに及ばず、健康管理、生活様式、さらには環境問題にも関連付けて語られる課題となっている。このことは、行政運営に携わるものにとっては共通の認識であると思われるが、しかして、その実態はどのようなものなのか、全体的な状況については、どこまで解明され、どこに中心的な、あるいは対応を要すべき本題があるのかなどについては、われわれの理解が、事実在即し、どこまで及んでいるのかという懸念があった。

したがって、今回の監査の目的は、市全体において、超過勤務の実態についてどのような傾向があるのか、その要因はどこにあるのか、また各課等においてどのような状況や差異などが見られるのかなどについて、いくつかの観点から、まずは把握することにある。

その上で、問題点のありかをできるだけ探り、それらの問題等に対処するための要所や捉え方などについて、考察を加え、久留米市当局が「超過勤務問題」へのより有効かつ有意義な対応を構築しようとする際の一助となることを、終局的には目的とするものである。

監査のための調査方法としては、全体的な把握のために、対象部局等について人事厚生課から必要な書類とデータの提出を受け、整理、集計の上、いくつかの観点(切り口)を設定して、分析を行った。それらに加え、平成24年1月時点での全ての課等の所属長に対して調査票によるアンケートなどを実施し、「超過勤務」についての職場の主観的及び客観的な実態を知るように努めた。今回の監査の結果は、それらの調査結果などを踏まえて、取りまとめたものである。

(2) 超過勤務に関連するいくつかの法的制度や国及び本市の取組など

超過勤務に関連する法的制度や国及び本市の取組の概要について、その主なものをいくつか取り上げると、次のようなものが見受けられる。

ア 労働基準法(昭和22年法律第49号)

労働基準法については、地方公務員法(昭和25年法律第261号)においてその適用が除外されている条項が少なからずあるが、そうではない規定のなかで労働基準法第32条は、使用者は、労働者に1週間に40時間及び1日に8時間を超えて労働させてはならないと定めている。また、同法第32条の2は地方公務員法の読替え規定により労働時間を延長できる場合の規定であり、同法第33条第3項においては、官公署の事業(対象とならない事業もある。)は、公務のため臨時の必要がある場合は労働時間の延長などを行うことができる旨を規定している。

ただし、官公署の事業以外の事業については、同法第36条において、労働組合等との書面協定を行政官庁に届け出た場合には、労働時間を延長させることができるとしており、その際、労働時間の延長を適正なものとするため、厚生労働大臣は労働時間の延長の限度についての基準を設けることができるものとされ、その基準として、年360時間、月45時間などが延長の限度とされている。

また、長時間労働を抑制し、労働者の健康を確保するとともに仕事と生活の調和がとれた社会を実現する観点から、労働時間に係る制度について見直しを行うものとして、平成20年に改正が行われ、平成22年4月1日からは、定められた延長の限度を超えて労働させた場合には一定の期間ごとに法定割増賃金率を超える割増率を定めることなど、限度時間の延長を抑制することを重要な目的とする規定が設けられた。

イ 厚生労働省通達「過重労働による健康障害防止のための総合対策について」

疲労の蓄積をもたらす最も重要な要因は長時間にわたる過重な労働であり、そのような労働は脳・心臓疾患の発症との関連性が強いという医学的知見が得られていることを踏まえ、「労働者が疲労を回復することができないような長時間にわたる過重労働を排除していくとともに、労働者に疲労の蓄積を生じさせないようにするためには、労働者の健康管理に係る措置を適切に実施することが重要である」という趣旨により、平成18年3月17日付けで、厚生労働省労働基準局長名の通達が、平成14年と同じ表題でなされた。

この中においては、過重労働による健康障害を防止するため、事業者が講ずべき措置等の周知徹底を図ることなどの対策について述べられ、時間外・休日労働時間の削減をはじめ、事業者が講じるべき措置についても具体的に示されている。

ウ 人事院による超過勤務の縮減に関する指針

長時間の超過勤務が継続することは、職員の心身の健康及び福祉に害を及ぼすおそれがあるとして、超過勤務の適正な運用及びその縮減を図り、併せて職員の心身の健康の維持を図ることを目的に掲げ、平成21年2月27日に、人事院事務総局職員福祉局長から各省庁に対して通知がなされている。

その中では、「1年につき、360時間を目安としてこれを超えて超過勤務をさせないよう努めること」、「この目安時間に向けて超過勤務をできるだけ縮減するため、業務の在り方や処理方法等について見直しを行い、業務の廃止を含めた事務の簡素化、業務処理方法の改善、計画的な業務執行等に努めること」、「職員が退庁しやすい環境整備に努めること」などが示された。

また、他律的な業務の比重の高い部署における超過勤務の縮減策として、国会関係、国際関係、法令協議、予算折衝等に従事するなど、業務の量や時期が各府省の枠を超えて他律的に決まる比重が高く、360時間を目安とすることが困難である特段の事情のある部署については、「1年につき、720時間を目安としてこれを超えて超過勤務をさせないよう努めること」とし、これらの部署については超過勤務の縮減に最大限努め、長時間の超過勤務を命ぜざるを得ない場合、必要に応じて健康診断を実施するなど、健康状態の十分な把握に努めることも示されている。

エ 久留米市特定事業主行動計画

本市では、次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）第19条に基づく「特定事業主行動計画」として「久留米市特定事業主行動計画」が策定されているが、この計画は、国の少子化対策の趣旨を踏まえ、ワーク・ライフ・バランスの実現など、職員が父親あるいは母親として、子育てをしていくことができるよう、職場全体で支援していくために策定されたものである。

当計画においては、恒常的な長時間勤務は、職員の活力を低下させ、業務執行などに支障をきたすとともに、職員の心身の健康や健全な家庭生活、社会生活に深刻な影響を及ぼすとの認識に立ち、時間外勤務の縮減の取組を進めるとしている。

具体的には、小学校就学始期に達するまでの子どもがいる職員への深夜勤務及び時間外勤務を制限する制度等の周知を図り、3歳までの子を養育する職員には、本人の申出により時間外勤務を免除する取組や、一斉定時退庁日の設定及びその際の巡回指導などを行い、また意識啓発の一環として、管理職に対しては業務配分の適正な見直しによる業務の平準化と、職員に対してはコスト意識を持った効率的な行政運営を促し、併せて出退勤システムを活用しての勤務状況的確な把握に努めるなど、管理監督職による適切な勤務管理の実現を図ることなどが示されている。

オ 超過勤務縮減のためのさまざまな対応の経過

本市においては、平成4年度から、まずは職員の健康管理の観点から総労働時間の短縮に向けての取組が行われてきたが、厳しい行財政環境や行政改革が叫ばれる状況も加わって一層の取組強化が必要となり、平成9年5月1日からは、時間外勤務の適正管理と事前命令の徹底を行うことと併せて、毎週水曜日は定時退庁日とすることとされた。

その後もそれらの取組は継続されたが、市町村合併や中核市移行に伴って、一時集中的に事務事業が全体的に増加したことのあおりで縮減のための取組が形骸化してきたことや、業務の質的变化・量的増加に伴う職員の心身への負担の増大、仕事と子育ての両立支援体制の確立など、労働時間を取り巻く環境も変化してきたことなどから、平成20年9月には、改めて定時退庁の徹底が図られ、10月からは、第1及び3水曜日には18時30分になると庁舎内事務室等照明が一斉に消灯され、加えて人事厚生課等による、職場を巡回しての退庁指導が再開された。

その後、平成22年7月に時間外勤務の縮減対策について人事厚生課から通知が出され、各職場において前年度の時間外勤務実績の5%以上を削減するとの目標が示され、改正労働基準法の趣旨を踏まえて、職員一人当たりの時間外勤務についても、月間60時間、年間720時間を越えないよう努めるものとした。

また、同年4月の労働基準法の改正を受けて、8月からは、延長して勤務させた時間が1月に60時間を超えた分については、時間外勤務手当の割増率を通常の勤務時間の賃金の5割以上に引き上げるものとされ、あるいは本人の選択により、引上げに代えて有給休暇の取得もできることなどが制度化された。

さらに、縮減のための対策として、これまでの取組を再徹底するため、

職員の意識改革（所属長の意識改革、職員の意識改革）

業務のマネジメント（計画的・効率的な業務執行、事務事業の見直し、所属における適切な業務分担と部内・課内等での応援体制の強化）

制度の適正運用（超過勤務の事前命令の再徹底、週休日の振替の再徹底）が掲げられ、また新たな取組として、

育児の日（毎月19日）も定時退庁日に加え、毎水曜日と併せて本庁舎の消灯時刻を18時とする。

職員間の時間外勤務の平準化を図る。

という事項が加えられた。

カ 過重労働予防健康診断

本市総務部の内規として定められていた「時間外勤務職員にかかる健康診断実施要領」が平成17年4月1日付けで廃止され、それに伴って過重労働予防健康診断実施要領が規定されている。

これは、厚生労働省からの通達「過重労働による健康障害防止のための総合対策について」(「旧総合対策」平成14年2月12日付)に基づき、職員の過重労働による健康障害を防止するため、次の基準を満たす者に対し健康診断を実施し、適切な就業上の措置を講じるとともに、管理監督者に対しても職員の健康確保に関する責務を認識させ、過重労働による健康障害を予防することを目的とするものである。

以降、定期健康診断実施月(8～10月)を除いて、毎月1回実施されている。

「 前1か月に90時間以上の時間外勤務を行った者
前2か月で平均月70時間以上の時間外勤務を行った者
前1か月に45時間以上の時間外勤務を行った者(希望する者のみ)
前回 または に該当した者で、未受診の者 」

キ 出退勤システム“いっこくさん”

本市では、試験導入及び一定の試行期間を経て、平成22年2月から、「出退勤システム“いっこくさん”」を正式に稼働させている。出退勤システムとは、職員の出勤・退勤状況の管理を行うだけでなく、年次休暇及び特別休暇、並びに時間外勤務手当の算定のための事績なども管理するシステムで、勤務実態の正確な記録に基づく管理・監督職等の職員マネジメントの支援、及び業務の省力化を図ることなどを目的とするものであるとしている。

(3) 関係する条例や規則など

久留米市の例規類において、超過勤務に関連する条例や規則などの主なものを挙げると、次のようなものがある。

ア「久留米市職員の勤務時間、休暇等に関する条例」(平成7年久留米市条例第6号)

地方公務員法第24条第6項の規定に基づき、職員の勤務時間、休日及び休暇に関し必要な事項を定めることを目的とするもの

イ「久留米市職員の勤務時間、休暇等に関する条例施行規則」

(平成7年久留米市規則第10号)

久留米市職員の勤務時間、休暇等に関する条例(ア)の施行に関し、必要な事項を定めることを目的とするもの

ウ「特殊な勤務に従事する職員の勤務時間等に関する規程」

(昭和63年久留米市規程第4号)

久留米市職員の勤務時間、休暇等に関する条例(ア)第3条第4項及び第5条第1項並びに久留米市職員の勤務時間、休暇等に関する条例施行規則(イ)第6条第2項の規定に基づき特殊な勤務に従事する職員の勤務時間等について定めることを目的とするもの

- エ「久留米市職員給与条例」 (昭和32年久留米市条例第29号)
地方公務員法第24条第6項の規定に基づき、職員の給与に関する事項を定めることを目的とするもの
- オ「久留米市職員給与条例施行規則」 (昭和33年久留米市規則第43号)
久留米市職員給与条例(エ)の施行に関し、必要な事項を定めるもの
- カ「単純な労務に雇用される職員の給与の種類及び基準に関する条例」 (昭和37年久留米市条例第3号)
地方公営企業等の労働関係に関する法律(昭和27年法律第289号)附則第5項の規定に基づき、市長の事務部局の単純な労務に雇用される一般職に属する職員の給与の種類及び基準を定めることを目的とするもの
- キ「単純な労務に雇用される職員の給与の種類及び基準に関する条例施行規則」 (昭和37年久留米市規則第3号)
単純な労務に雇用される職員の給与の種類及び基準に関する条例(カ)第4条、第5条及び第7条の規定に基づき、単純な労務に雇用される職員の給与に関する事項を定めるもの
- ク「久留米市職員服務規程」 (昭和35年久留米市規程第5号)
職員の服務に関する基本的な事項について定めるもの
- ケ「久留米市職員安全衛生規則」 (昭和55年久留米市規則第2号)
職員の労働安全と労働衛生について、必要な事項を定めるもの

超過勤務を取り巻く法令や通知、本市における例規類や、関係する制度や取組などを概括すると、以上のような状況があることがわかる。

ここには掲示しなかったが、地方公営企業法及びその関連法令並びに久留米市企業局就業規程をはじめとする例規類なども含めて、これらを準拠すべき基準及び制度的な枠組みとして行われている本市の超過勤務の実態がどのようなものか、そのことについて次から見ていくこととする。