



RIETI Discussion Paper Series 10-J-017

# 現場からみた労働時間制度改革 — 国立大学法人の例を中心に —

小嶋 典明  
大阪大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 現場からみた労働時間制度改革

### －国立大学法人の例を中心に－\*

小 嶋 典 明

(大阪大学)

#### 要旨

公務員の世界では、週休日（土日）と休日（祝日や年末年始）が明確に区別され、「正規の勤務時間においても勤務することを要しない」と定義される休日は、実際には勤務しなくても勤務時間にカウントされる。このことは、公務員の場合、時間単価が民間に比べ低くなる（超過勤務手当もその分少なくすむ）ことを意味しているが、こうした計算上のトリックは、民間企業には当然のことながら認められていない。他方、公務員の場合には、民間企業とは違い、数多くの休暇制度が整備されている。年次休暇や病気休暇のほか、17種類を数える特別休暇がそれであり、常勤職員（民間企業の正社員に当たる）の場合、そのすべてが有給の休暇であるところに特徴がある。また、年次休暇については8割出勤要件が課されず、病気休暇や産前産後休暇の期間中も給与が減額されないといった違いもある。こうした公務員の世界から、法人化に伴って、労働関係法令の適用される世界への移行を余儀なくされた国立大学が、教員への裁量労働制の導入等、試行錯誤を繰り返すなかでどのように労働時間制度改革を進めていったのか。本稿では、このような国立大学法人の例を中心に、現場からみた労働時間制度改革のあり方について考えてみたい。

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

\* 本稿は、(独)経済産業研究所におけるプロジェクト「労働市場制度改革」の一環として執筆されたものである。

## 1 はじめに——民間とは異なる公務員の勤務時間制度

官庁執務時間という言葉がある。大正 11 年（1922 年）7 月 4 日に閣令第 6 号として公布され、即日施行された「官庁執務時間並休暇ニ関スル件」に由来する文字どおりの官庁用語であるが、以下の 6 項からなる同令は、第 2 項に総務大臣とあることからわかるように、正真正銘の現行法令でもある。

- 1 官庁ノ執務時間ハ日曜日及休日ヲ除キ午前 8 時 30 分ヨリ午後 5 時迄トス但シ土曜日ハ午後零時 30 分迄トス
- 2 土地ノ状況ニ依リ又ハ事務ノ性質上必要アル場合ニ於テハ主務大臣ハ総務大臣ノ許可ヲ得テ前項ノ執務時間ノ変更、繰替又ハ延長ヲ為スコトヲ得
- 3 事務ノ状況ニ依リ必要アルトキハ執務時間外ト雖執務スヘキモノトス
- 4 本属長官ハ療養ノ必要其ノ他特別ノ事情アル所属職員ヲシテ遅参又ハ早退セシムルコトヲ得
- 5 本属長官ハ所属職員ニ対シ 7 月 21 日ヨリ 8 月 31 日迄ノ間ニ於テ事務ノ繁閑ヲ計リ 20 日以内ノ休暇ヲ与フルコトヲ得但シ事務ノ都合ニ依リ当該期間内ニ於テ休暇ヲ与フルコトヲ得サル場合ニ於テハ他ノ期間ニ於テ之ヲ与フルコトヲ妨ケス
- 6 現業其ノ他特別ノ事務ヲ所掌スル官庁ノ執務時間及休暇ニ付テハ主務大臣別ニ之ヲ定ムルコトヲ得

執務時間とはいわゆる開庁時間のことをいい、勤務時間とは明確に区別される。しかし、この間、日曜日に加え土曜日の閉庁が原則となり、休暇日数にも変更があったとはいえ、現行の「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」（勤務時間法）にも、始業・終業時刻の具体的な決定基準について定めた規定はなく、上記閣令の趣旨に沿った、感覚的にはこれに近い運用が、勤務時間の割振り等を通じて、現在も続いているといえる。

執務時間外の執務については融通無碍にこれを命じ得る一方（第 3 項）、平日の開庁時間（執務時間）は午前 8 時半から午後 5 時までに固定されており、現在でも、総務大臣の許可がない限りこれを変更できない（第 2 項）等、その内容には硬直的な一面もある。そこで官庁執務時間については、その見直しを求める声

もある<sup>1</sup>が、いまだ実現をみるには至っていない。

他方、勤務時間法や、同法に根拠を置く人事院規則に定める勤務時間制度も、民間のそれとは大きく異なる。筆者もその1人であるが、国立大学に勤務する者は2004年4月の法人化とこれに伴う労働関係法令の適用を通じて、その違いを改めて痛感することになった。

労働基準法（労基法）1つをとっても、その適用を受けることによって、変えざるを得なかったものは少なくない<sup>2</sup>。以下にみるように、その違いは「労働」と「勤務」という表現の違いだけではなかったのである<sup>3</sup>。

### 1.1 週休日と休日が異なる公務員

民間企業の場合、就業規則に定める休日を一般に所定休日というが、就業規則上、週休日（土日）とそれ以外の休日（祝日等）を区別する術はなく、その実益もない。

他方、国家公務員の場合、勤務時間法は両者を明確に区別し、週休日は「勤務時間を割り振らない日」と定義され（6条1項）、祝日法による休日のほか、年末年始の休日のみが同法にいう休日、つまり「正規の勤務時間においても勤務することを要しない」日（14条）となる。

したがって、勤務時間法にいう休日は、たとえ職員がその日に勤務しなくても「正規の勤務時間」勤務したものとして取り扱われ、給与が支給される。法改正によって祝日法による休日が増えても、職員の給与（月例給与）が減額されない理由はここにある。

また、国立大学の法人化当時、勤務時間法が「月曜日から金曜日までの5日間において、1日につき8時間勤務時間を割り振るものとする」（6条2項）ことを前提として「職員の勤務時間は、休憩時間を除き、1週間当たり40時間とする」（5条1項）と規定していたのも、あくまでこうした週休日と休日の区別をその

---

<sup>1</sup> たとえば、人事院[2005]を参照。具体的には「一律に午前8時30分から午後5時までとされている官庁執務時間を見直し、各府省において、地域や業務の実情を踏まえニーズに対応した開庁態勢をとりやすくする」ことが、そこでは提言されている（9～10頁）。

<sup>2</sup> その最も初歩的な例は、休憩時間を30分から45分に延長した（労基法34条1項の規定に合わせた）ことである。ただ、公務員には、当時、原則として勤務することを要しないが、勤務時間に含まれる「休憩時間」というものがあつた（その後、いったん廃止されたものの、対象を限定して、現在はまた復活している）。

<sup>3</sup> 公務員の世界では、「労働」という表現を基本的に用いない。小寫[2009a]257頁を参照。

与件としていた。仮に祝日等が勤務時間にカウントされなければ、祝日等を含む週については、1週間当たりの勤務時間が40時間よりも短いものとならざるを得ないからである。

ただし、このように祝日等の休日も勤務時間に算入されるため、国家公務員の場合には「一般職の職員の給与に関する法律」（給与法）16条および17条に規定する超過勤務手当や休日給<sup>4</sup>の計算基礎となる「勤務1時間当たりの給与額」（同法19条）<sup>5</sup>が、民間より少なくてすむという話にもなった。

勤務時間法の改正に伴い、2009年4月以降、国家公務員については、労基法に定める基準を上回る勤務時間の短縮が実施された（1週間当たり38時間45分、1日当たり7時間45分に短縮）ため、その分時間単価は上がったとはいうものの、その額は労基法の定めに従って、時短以前の勤務時間を前提に、これを算定した額には依然として及ばない<sup>6</sup>。

国立大学法人のなかには、こうした週休日と休日の区別や、勤務時間の短縮を含む労働時間制度一般について、そのすべてを国の基準に合わせているところも一部に存在すると聞くが、これではそれぞれの国立大学が国から独立した法人格を取得した意味がない。

地方自治体のなかにも、従前どおりの勤務時間（週40時間）を維持している自治体は相当数みられ、週休日と休日を区別していない自治体も、少数とはいえ存在する<sup>7</sup>。地方分権を標榜するのであれば、こうした国との違いは当然あってもよい。それがむしろ、自治体としては本来あるべき姿なのである。

国立大学法人も地方自治体も、職員の人件費が税金で賄われているという点で

---

<sup>4</sup> なお、割増率は3割5分と同じであるとはいえ、週休日の勤務に対しては超過勤務手当が、休日の勤務に対しては休日給が、それぞれ支給されることに注意。ちなみに、代休日という概念も、こうした休日についてのみ存在する。勤務時間法15条を参照。

<sup>5</sup> なお、同条は、これを「俸給の月額並びにこれに対する地域手当、広域異動手当及び研究員調整手当の月額の合計額に12を乗じ、その額を1週間当たりの勤務時間に52を乗じたもので除して得た額とする」と定めており、祝日等の日数に相当する時間はそこでいう「1週間当たりの勤務時間」に含まれることになる。

<sup>6</sup> 勤務時間の短縮に伴って、1年当たりの勤務時間は65時間（1.25時間×52週）短縮される計算になるが、祝日等の日数に相当する時間数はこれをはるかに上回っている。なお、「月によって定められた賃金については、その金額を月における所定労働時間数（月によって所定労働時間数が異なる場合には、1年間における1月平均所定労働時間数）で除した金額」を、割増賃金の算定基礎とする旨、労基法施行規則19条1項4号は定めている。

<sup>7</sup> たとえば、2009年9月現在、東京都や大阪府は勤務時間の短縮に踏み切っていない。また、週休日と休日を区別していない自治体には、大阪市や京都市がある。

は、何一つ違いはない<sup>8</sup>。財政事情のきわめて厳しい折、できることは職員に約束するが、できないことは就業規則にも条例にも定めない。労働時間制度の改革に当たっても、そうした心構えが必要といえよう<sup>9</sup>。

## 1.2 年次休暇だけではない公務員の有給休暇

民間企業とは違い、公務員の世界では数多くの休暇制度が整備されている。年次休暇、病気休暇および 17 種類を数える特別休暇がそれであり、年次休暇はもとより、そのすべてが常勤職員の場合、有給の休暇であるところに特徴がある<sup>10</sup>。

まず、勤務時間法 17 条に定める年次休暇については、労基法 39 条 1 項および 2 項の定めるところとは異なり、8 割出勤の要件を規定した定めがない。休暇の付与日数は 20 日が原則とされ（勤務時間法 17 条 1 項 1 号）、採用 1 か月目から 2 日の休暇が付与される（人事院規則 15-14 「職員の勤務時間、休日及び休暇」18 条の 2 第 1 項 1 号、別表第 1。なお、在職期間が 11 か月を超えると、休暇の付与日数は 20 日となる）。

このように、採用当初から無条件に年次休暇が付与されるため、8 割出勤要件は課しようがない。また、こうした新規採用職員との均衡を考えると、在職者についてのみ、前年の勤務実績を問うことも困難になる。8 割以上出勤しなければ年休が取得できない民間企業と比べれば、大きな違いがある。

次に、労基法にはその規定を欠く病気休暇の定めも、勤務時間法には存在する。「病気休暇は、職員が負傷又は疾病のため療養する必要がある、その勤務しないことがやむを得ないと認められる場合における休暇とする」と定めた同法 18 条の規定がそれであり、人事院規則 15-14 第 21 条も「病気休暇の期間は、療養のため勤務しないことがやむを得ないと認められる必要最小限度の期間とする」と規定する。

しかし、「必要最小限度」とはいうものの、90 日間（結核性疾患の場合は 1 年

---

<sup>8</sup> 国立大学法人の場合も、常勤職員の人件費はその大半が運営費交付金＝税金で賄われているのが現状となっている。小畠 [2007] 42 頁を参照。

<sup>9</sup> 労働時間制度の問題とは異なるものの、多くの国立大学が賞与（期末勤勉手当）の支給割合を給与法の規定に倣って就業規則に定めたことは、こうした心構えの欠落を示す典型例ともいえる。小畠 [2007] 66 頁以下のほか、小畠 [2009 a] 42 頁以下を参照。

<sup>10</sup> 以上のほか、民間では介護休業と呼ばれる介護休暇も存在するが、この休暇だけが無給扱いとされている。

間)は、給与が減額されない。「当分の間、……当該療養のための病気休暇……の開始の日から起算して90日(人事院規則[9-82(俸給の半減)3条—注]で定める場合にあつては、1年)を超えて引き続き勤務しないときは、その期間経過後の当該病気休暇……に係る日につき、俸給の半額を減ずる」と、給与法の附則第6項(旧7項)は規定するにすぎないが、これを根拠に90日(1年)が経過するまでは、給与を満額支給するとの解釈・運用が確立している。

その結果、公務員の共済組合は、一方で病気休暇の期間中は傷病手当金(国家公務員共済組合法66条)の支給を免れるという恩恵に浴することにもなった。給与にせよ傷病手当金にせよ、財源が税金であることは同じという公務員特有の発想によるのであろうが、これでは納税者＝国民の理解を得られるわけがない。

そこで一部の国立大学法人では、法人化に当たって、給与規程の本則では病気休暇を無給とする旨を規定するといった措置が講じられたものの、そうした大学においても、経過措置として「当分の間」病気休暇を有給とすることを余儀なくされている<sup>11</sup>。既得権という名の厚い壁があったからである。

ただ、2010年1月に発足を予定している日本年金機構(非公務員型の公法人。職員は共済組合ではなく、健康保険に加入)では、ついにそのような既得権の壁も破られることになる。つまり、病気休暇の無給化がそれであるが、新たに支給される傷病手当金の場合、1年6か月間は標準報酬日額の3分の2に相当する金額が支給され(健康保険法99条)、傷病手当金も保険給付である以上、租税その他の公課は課せられない(同法62条)。そうした事情のほか、年金保険料を負担する国民との均衡を考慮した場合、無給化に踏み切るのが妥当と、年金機構設立委員会は判断したのである<sup>12</sup>。

#### 公務員の特別休暇一覧

特別休暇の種類・内容	常勤職員(有給)	非常勤職員
1 選挙権等公民権の行使	必要と認められる期間	同左(有給)
2 証人等(裁判員を含む)としての官公署への出頭	必要と認められる期間	同左(有給)
3 骨髄移植のための骨髄液の提供	必要と認められる期間	同左(無給)

<sup>11</sup> たとえば、「国立大学法人大阪大学教職員の労働時間、休日及び休暇等に関する細則」9条2項および附則第2項を参照。

<sup>12</sup> 詳しくは、日本年金機構設立委員会[2008]2頁を参照。

4	災害援助等のボランティア	1年に5日以内	—
5	結婚	5日以内	—
6	産前	6週間(多胎妊娠は14週間)	同左(無給)
7	産後	8週間	同左(無給)
8	授乳等、育児時間	1日2回30分以内	同左(無給)
9	妻の出産	2日以内	—
10	妻の産休期間中の子の養育	5日以内	—
11	子の看護	1年に5日以内	同左(注1の要件に該当する職員に限る/無給)
12	親族の死亡(葬祭・服喪)	例)父母の場合、7日	同左(注2の要件に該当する職員に限る/有給)
13	父母の追悼(法事)	1日	—
14	夏季(お盆等)	7月～9月の連続する3日以内	—
15	地震・火災等による住居の滅失損壊に伴う復旧作業	7日以内	—
16	地震や交通機関の事故等による出勤の著しい困難	必要と認められる期間	連続する3日以内
17	地震・水害等による退勤途上の危険回避	必要と認められる期間	同左

注1) 勤務日が1週間に3日以上または1年間に121日以上ある職員で、6か月以上継続勤務している者。

注2) 6か月以上の任期もしくは任用予定期間が定められている職員、または6か月以上継続勤務している職員。

出所) 勤務時間法19条のほか、人事院規則15-14(職員の勤務時間、休日及び休暇)22条、および同15-15(非常勤職員の勤務時間及び休暇)4条による。小寫[2009]263頁の表3をもとに、その後の改正を踏まえて作表。

さらに、公務員の場合、前頁の一覧をみてもわかるように、特別休暇の種類はきわめて多く、そのボリュームには今更ながら圧倒されるものがある。

このうち6種類の休暇(1・2・6・7・8・11)については、労基法や育児介護・休業法(育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律)にも関連規定が存在するとはいえ、そのすべてが有給とされているところに公務員の特徴がある<sup>13</sup>。

<sup>13</sup> なお、1・2、6・7、8については、労基法7条、65条および67条を、11については、



ただ、この一覧からもみてとれるように、こうした厚遇は常勤職員にその対象が限られ、非常勤職員の待遇は特別休暇という点でも、常勤職員と比べ明らかに見劣りがする。双方の格差をどのようにして縮めていくのか。それは、国立大学が法人化に当たって直面した課題の1つでもあったのである<sup>14</sup>。

なお、日本年金機構では、産前産後休暇（6・7）については給与の満額支給を継続する<sup>15</sup>ものの、8種類の休暇（1・2・3・5・9・10・11・12）については休暇期間中に支給する給与の額を従来半額とし、育児時間（8）については無給化を図るとともに、その他の6種類の休暇（4・13・14・15・16・17）についてはこれを廃止することが、正規職員に関しても予定されている<sup>16</sup>。

## 2 国立大学法人の経験①——大学教員への裁量労働制導入をめぐる

授業や会議がなければ、大学に出てこない。時間管理はおろか、出退勤管理も実際にはままならない。部局長や実験施設を利用する理系の教員を除けば、大学教員にはこのような性向がある。大学に出てきても、研究室で何をしているのかはわからない。入試等の行事を除けば、およそ指揮命令など受けたことがない。そんな教員が大半を占める。

仮に大学教員が労基法9条にいう労働者であるとしても、時間管理などできるはずがない。私立大学は、そう割りきって考えているようでもある。就業規則にも授業のコマ数についての規定はあるものの、労働時間に関する規定のないものが多数みられるのはその例証といえる。

したがって、国立大学の法人化に間に合うよう、2004年1月に「大学における教授研究の業務」を専門業務型裁量労働制（労基法38条の3）の対象業務に加える改正告示（平成15年厚生労働省告示第354号）が施行されたときも、これに同調してアクションを起こした私立大学はほとんどなかった。

コンプライアンスを過剰に意識した国立大学だけが、一途に裁量労働制の導入

---

育児・介護休業法16条の2以下を参照。いずれも、法律上は有給とすることが義務づけられておらず、無給とすることが可能。

<sup>14</sup> 大阪大学における取組みについては、小畠 [2007] 78頁（注12）を参照。

<sup>15</sup> ただし、産前産後休暇についても、病気休暇と同様、休暇期間中、標準報酬日額の3分の2が支給される出産手当金（健康保険法101条）を受給することでもって足りるとして、その無給化を図ることは可能であった。

<sup>16</sup> 日本年金機構設立委員会 [2008] 3～4頁を参照。

に励む。そうした対照的な構図がみられたのである。

しかし、専門業務型裁量労働制を導入するためには、過半数代表者と労使協定を締結しなければならない<sup>17</sup>。それが三六協定等の締結とともに、法人化を前にした人事労務担当者の頭を悩ませることにもなった。

本来ならば、労働時間規制の適用から当然除外されるべき大学教員<sup>18</sup>について、休日等の取扱いになお問題が残る裁量労働制を適用することには、大きな無理があったからである。

## 2.1 裁量労働制導入に伴う労働時間のみなし——鍵となる休日の扱い

休憩時間については、一斉付与の原則があるとはいうものの、労使協定を別途締結すれば、その例外が認められる（労基法 34 条 2 項）。しかし、休日については、いかんともし難い。といっても、4 週 4 日の法定休日（同法 35 条）を問題としているのではない。月曜から土曜まで毎日「出勤」したと裁量労働制の適用を受ける教員が主張した場合、これにどう対応するかという問題である。

学説のなかには、裁量労働制が「1 日および 1 週の法定労働時間の特則として設けられている制度」であることを理由として「1 日の労働時間についてのみなしならず、1 週の労働時間についてもみなし時間数を設定できると解すべきである」とする有力説も存在する<sup>19</sup>。

たしかに、1 週単位のみなしができるようになれば、「法定週休日（35 条）ではない週休日（週休 2 日制における 1 日の週休日）における労働については労働時間数としては報酬に反映させない」といった取扱いも可能になる<sup>20</sup>。

---

<sup>17</sup> なお、国立大学における労働組合の組織率は総じて低く、大学によっては千人を超える規模の事業場において過半数代表者を選出しなければならないという問題にも直面した。そこで多くの大学では、過半数代表者に一定の任期を設け、部局ごとに選出された「代表」がこれを互選するという方式が採用された。大阪大学における選出方法については、小畠 [2007] 44～46 頁を参照。

<sup>18</sup> なお、総合規制改革会議 [2003] や規制改革・民間開放推進会議 [2005] が、労働時間制の適用除外の拡大を首相に答申するに当たって、大学教員を対象に含めるよう主張したのも、こうした観点による。ちなみに、アメリカの場合、教員については、医師や弁護士と同様、報酬要件を課すことなく、労働時間規制の適用が除外されている。ただし、幼稚園の教諭や自動車教習所の指導員とは異なり、大学教員については、エグゼンプションを論ずるまでもないと解されているのか、これを例示した定めさえない。小畠 [2006] 123 頁を参照。

<sup>19</sup> 菅野 [2008] 297 頁を参照。

<sup>20</sup> 菅野 [2008] 297 頁を参照。

逆に1日単位のみなししか認められなければ、1日のみなし労働時間を8時間とすると、週に6日「出勤」した者については、8時間分の割増賃金の支払いが自動的に必要になるという話にもなりかねない。

そこで実際にも、1週間単位のみなし規定を労使協定に定めた大学もみられるが、難点が1つある。それは、前述したように、祝日等が所定休日とされている場合、1週の所定労働時間が週によって微妙に異なるという問題である。また、年次休暇や特別休暇を取得した週について、休暇期間中の時間を含め、労働したものとみなすというもおかしい。

このような点に配慮した1週間単位のみなし規定も不可能とはいえないが、その内容がいたずらに複雑なものとなることは避けられない。多くの国立大学が1日単位のみなしにとどめた理由は、ここにあるといつてよい。

ただ、開講日以外は大学に出でこない強者がいる一方で、平日に加え、土曜日にも「出勤」する教員もいないわけではない。また、管理監督者ですら割増賃金の支払い義務を免れないとされる深夜業（午後10時から翌日の午前5時までの労働）の問題も、他方にはある。

大学教員の場合、従事すべき教育研究業務の内容はもとより、こうした業務にいつ従事するかは、曜日や時間帯を問わず、すべて教員が誰の指揮命令も受けることなく、自ら判断・決定しているのが実態となっている。

だとすれば、就業規則に定める労働時間規定も、このような業務遂行の現状、つまり裁量労働制の原則と抵触する限りにおいて、これを適用しないことを労使協定で定める。いささか超法規的ではあるが、これが大方の大学教員が納得し、かつ現実に最も即した協定の定め方ともいえよう。

## 2.2 裁量労働制の対象となる教授研究の業務——必要な解釈の明確化と定義の見直し

「学校教育法（略）に規定する大学における教授研究の業務（主として研究に従事するものに限る。）」。

専門業務型裁量労働制の対象業務について定める大臣告示（平成9年労働省告示第7号）は、2003年10月22日の改正以降、現在に至るまで、その対象業務に含まれる「教授研究の業務」を、このようにごく簡潔に規定するにとどまっているが、法人化を目前に控えた国立大学も、改正告示と同時に発出をみた、次の

ように定める通達（基発第 1022004 号）をとおして、ようやくその具体的内容を知ることになった。

『主として研究に従事する』とは、業務の中心はあくまで研究の業務であることをいうものであり、具体的には、講義等の授業の時間が、多くとも、1週の所定労働時間又は法定労働時間のうち短いものについて、そのおおむね5割に満たない程度であることをいう<sup>21</sup>。

講義等の授業時間が週 20 時間以上となることは、まず考えにくかったので、通達のこの文言は、ひとまず関係者を安堵させるものとなった。しかし、入試等の業務に従事した時間については、労働時間のみなしが許されないといった誤解が全国の大学に広がったため、その誤解を解くため、当時の規制改革・民間開放推進会議が動く。そうしたエピソードも、一方ではみられた。

この問題によりやく決着をみたのは、法人化後約1年が経過した 2005 年 3 月 23 日。同日、小泉首相に提出された「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（追加答申）」が、次のように述べたのがそれである。

「大学教員の行う入試業務等の教育関連業務については、授業等の時間と合算した時間が1週の法定労働時間または所定労働時間のうち短いほうの時間の概ね5割程度に満たない場合には、専門業務型裁量労働制の対象業務となる（入試業務等に従事した日についても労働時間のみなしが可能である）ことの周知徹底を速やかに図るべきである」<sup>22</sup>。

入試当日の勤務時間が仮に8時間を超えるようなことがあったとしても、そうした実労働時間とは無関係に、労使協定でみなした時間労働したものとみなす。そのような取扱いが可能であることが解釈上明確になったのである。

他方、通達は、「患者との関係のために、一定の時間帯を設定して行う診療の業務は〔教授研究の業務に——注〕含まれない」こと、したがって「当該業務を行う大学の教授、助教授又は講師は専門業務型裁量労働制の対象とはならない」ことを当初明示したことから、医学部等の附属病院をかかえる大学は、その対応に頭を悩ませることになった。

---

<sup>21</sup> なお、現行通達の文言はこれとはやや異なるが、その趣旨に変更はない。

<sup>22</sup> なお、2日後の3月25日には、末尾の「べきである」を削除した文章が、同日閣議決定をみた「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」にそのまま盛り込まれ、措置事項欄には「措置済」と記されることになった（周知方法としては、リーフレットへの記載という方法が採用された）。

この問題が一定の解決をみたのは、入試問題の解決からさらに1年近い月日が経過した2006年2月15日。「大学病院等において行われる診療の業務については、専ら診療行為を行う教授等が従事するものは、教授研究の業務に含まれないものであるが、医学研究を行う教授等がその一環として従事する業務であって、チーム制（複数の医師が共同で診療の業務を分担するため、当該診療の業務について代替要員の確保が容易である体制をいう。）により行われるものは、教授研究の業務として取り扱って差し支えない」<sup>23</sup>。こう改正通達（基発第0215002号）は述べ、従来の硬直的ともいえる通達の定義がある程度緩和されたことにより、着着をみたのである。

それまでは、教授等が診療に従事した日については、裁量労働制を適用しないとの措置を講じていた大学<sup>24</sup>も、その必要がなくなった。診療の業務ではなく、臨床研究。常識的に考えれば、そうした見方も十分できたであろうし、この程度の定義の見直しに2年もかかるのは、そもそも異常というほかない。

裁量労働制という本来フレキシブルであるべき制度についても、無用で意味のない規制がその柔軟な活用を妨げている。国立大学が経験したのは、その典型例ともいえる事例だったのである。

思うに、労働時間制度改革を考えるに当たっては、こうした「細部に宿る規制」についても、入念な目配りが必要となるのである。

### 3 国立大学法人の経験②——三六協定の締結をめぐる

残業は、法人化の第1日目から必要になる。しかし、職員に残業を命じるためには、三六協定を過半数代表者と締結し、これを所轄労働基準監督署長に届け出なければならない（労基法36条1項、同法施行規則17条1項）。

2003年度中（3月末まで）に、こうした作業を完了できるかどうか。国立大学の場合、現場担当者は、裁量労働制に係る協定と同様、三六協定の締結に関しても、胃の痛くなる思いを強いられることになった。

三六協定をはじめ、労使協定については、過半数代表者に協定を締結しないと

---

<sup>23</sup> なお、改正通達にいう「教授等」は、「学校教育法に規定する大学の教授、助教授（現在の准教授——注）又は講師」をいうとされている。

<sup>24</sup> なお、このような事情からも、従来は、労働時間のみなしをもつばら1日単位で行う必要があったといえる。

いう選択肢がある。現実には協定の締結拒否に至るケースは少ないとはいえ、こうした事情から、協定内容とは直接関係のない事項について、過半数代表者の要求を飲まざるを得ない場合もある<sup>25</sup>。

労使協定には一般に免罰的効果しか認められないとというものの、協定を結ぶことができなければ、罰則や法規制の適用を避けるために、多大なエネルギーと労力を必要とする。労使協定など「たいしたことはない」と軽く考えると、後で決まって、高い授業料を払わされることにもなる。

三六協定はその典型といえるが、多くの職員はその内容に関心を持たない<sup>26</sup>。だが、そうした現状とは無関係に、協定締結の現場は、以下にみるように、その細部に至るまで、気を配る必要に迫られたのである。

### 3.1 時間外労働の上限設定にも工夫が必要

三六協定には、「1日及び1日を超える一定の期間についての延長することができる時間」を定める必要がある（労基法施行規則16条1項）。さらに、ここにいる「一定の期間」は、2003年10月22日の改正告示（平成15年厚生労働省告示第355号）により、現在は「1日を超え3箇月以内の期間及び1年間としなければならない」とされていることから、結局、協定には3種類の限度時間（上限）を定めることが必要になる。

最も多いパターンは、1日と1か月および1年について、時間外労働の上限を定めるものであり、後2者については、大臣告示の規定（平成10年労働省告示第154号、別表第1）どおり、1か月45時間、1年360時間とするのが通例となっている<sup>27</sup>。

また、1日については、告示に限度時間の定めがないため、8時間労働を前提として、理論的には1日15時間とすることも可能ではある。徹夜の手術等を考えた場合、そうすることが望ましいともいえるが、実際には1時間の休憩を間に

<sup>25</sup> なお、労使協定とかかわる「拒否権」の問題については、小嶋 [2009a] 59～61 頁を参照。

<sup>26</sup> 三六協定の内容に職員が関心を持たない理由は、三六協定が多くの場合、免罰的効果を得るための「保険」と化していることにある。たとえば、実際の残業時間と後にみる上限時間との間には大きな乖離があり、多くの職員にとっては、その内容を知ってもあまり意味がない（協定の意味が希薄化せざるを得ない）ということになる。詳しくは、小嶋 [1999] 80～82 頁を参照。

<sup>27</sup> ただし、1年単位の変形労働時間制を採用している場合には、これを1か月42時間、1年320時間の範囲に収める必要がある（別表第2）。

挟む 24 時間の連続勤務を意味することから、過半数代表者の同意を得ることは難しい。ただ、1日4時間などと良い格好をして「できないことは約束しない」ほうがよい。三六協定に定める限度時間を超えて、職員に残業を命じることは、直ちに労基法違反となるからである<sup>28</sup>。

なお、残業時間が1か月45時間、1年360時間という限度時間を超える者が1人でもいる場合には、特別条項を別途協定する必要がある。「限度時間を超えて労働時間を延長しなければならない特別の事情（臨時的なものに限る。）が生じたとき」でなければ、大臣告示がこれを認めないなど<sup>29</sup>、制約が少なくないものの、ここでも「できないことは約束しない」ことが鉄則となる。

過半数代表者との協議が長引くのを嫌って、特別条項に定める時間を不用意に短く設定してしまうと、年度途中でもう一度、代表者との協議をし直さなければならぬ、といった羽目に陥ることもある。

ただ、こうした教訓は、実際に痛い目に遭わないと、なかなか身につかない。それもまた事実なのである。

### 3.2 時間外労働の具体的事由の特定——公務員にはない無理の強制

他方、三六協定には「時間外……労働をさせる必要のある具体的事由、業務の種類」等についても、定めを置く必要がある（労基法施行規則16条1項）。これを受けて、上記大臣告示は「時間外労働協定において労働時間を延長する必要のある業務について定めるに当たっては、業務の区分を細分化することにより当該必要のある業務の範囲を明確にしなければならない」とも規定する。

しかし、まったく残業を必要としない業務があるとか、協定に定める限度時間を他の業務と明確に区別することが可能な業務が存在するといった希有なケースは別として、事業の業態を問わず、こうした業務の明確化・細分化を一律に要求

---

<sup>28</sup> 厳密にいうと、法定労働時間を超えて労働者に労働させることを禁止した労基法32条違反となる。

<sup>29</sup> 「特別の事情」が「臨時的なものに限る」とされたのは、2003年10月22日の告示改正による（04年4月1日適用）が、これを受けて、同日発出された通達（基発第1022003号）は「この場合、『臨時的なもの』とは、一時的又は突発的に時間外労働を行わせる必要があるものであり、全体として1年の半分を超えないことが見込まれるものであって、具体的な事由を挙げず、単に『業務の都合上必要なとき』又は『業務上やむを得ないとき』と定める等恒常的な長時間労働を招くおそれがあるもの等については、『臨時的なもの』に該当しないものであること」等を明確にしたものとなっている。

することにはそもそも無理がある。

また、時間外労働をさせる必要のある具体的事由といっても、これを明示するには明らかに限界がある。代表的な事由の例示列挙は可能とはいっても、最後には「前各号に掲げる事由に準ずるもの」といった落ち穂拾い規定を設けることが必要になる。限定列挙の形で、網羅的にその事由を列挙することなど、およそ不可能なのである<sup>30</sup>。

公務員については、「公務のために臨時の必要がある場合」（労基法 33 条 3 項）や「公務のため臨時又は緊急の必要がある場合」（勤務時間法 13 条 2 項）には、超過勤務を命じることが認められているが、ここにいう「臨時の必要」や「臨時又は緊急の必要」については、その解釈・運用が広く行政の裁量に委ねられており<sup>31</sup>、民間企業で特別条項を協定する場合に要求される、先に言及した「特別の事情（臨時的なものに限る。）」とは似て非なるものといっても誤りではない。

現業職の地方公務員等一部の例外を除き、公務員の場合には、職員に超過勤務を命じるに当たっても、協定の締結はもとより必要とはされず、超過勤務手当には予算上の制約があるものの、超過勤務の時間数については、各省各庁の長に対してその努力を促した上限の目安時間しか存在しない<sup>32</sup>。民間との違いはあまりにも大きい、といわざるを得ないのである。

「自分にできないことは、他人にも強制しない」<sup>33</sup>。

労働時間制度改革を論ずるに当たっては、やはりこの視点を欠かすことができない、ということができよう。

#### 4 まとめにかえて——法改正への対応にみる「できることとできないこと」

---

<sup>30</sup> 日立製作所武蔵工場事件＝最高裁平成 3 年 11 月 28 日第一小法廷判決のほか、その解説として、小嶋 [2009 c] を参照。

<sup>31</sup> たとえば、通達（昭和 23 年 9 月 20 日基収第 3352 号）は、労基法 33 条 3 項に関連して、「『公務のために臨時の必要がある』か否かについての認定は、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」と述べる。なお、勤務時間法 13 条 2 項に定める「公務のため臨時又は緊急の必要がある場合」については、人事院規則や運用通知にも、その意義を明確にした定めは置かれていない。

<sup>32</sup> なお、2009 年 2 月 27 日に改定された、人事院の「超過勤務の縮減に関する指針」では、1 年 360 時間、特段の事情がある場合には 720 時間がその目安時間とされているが、いずれも「努めること」と定めるものでしかない。

<sup>33</sup> 小嶋 [2009 b] 97 頁では、いわゆる 4・6 通達を例に、公務員にはなく、民間だけに強制される時間規制の無理を論じている。



国立大学法人法 35 条によって準用される独立行政法人通則法の規定の 1 つに、次のように定める 63 条 3 項がある。「前項の給与及び退職手当の支給の基準は、[国立大学法人] の業務の実績を考慮し、かつ、社会一般の情勢に適合したものとなるように定められなければならない」。

国立大学ではこれを「情勢適合の原則」と呼んでいるが、運営費交付金＝税金によって運営される国立大学法人の公共的性格からいっても、その意義は基本的に国家公務員法（国公法）28 条に規定する「情勢適応の原則」と異なるものと考えられる。

この「情勢適応の原則」をバックで支える人事院勧告（国公法 28 条 2 項）に従ってれば、まず間違いはない。いわば当然の成り行きとして、国立大学法人は現行法をこのように理解した。

しかし、国家公務員の場合、「法律に基いて定められる給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる」（国公法 28 条 1 項）のに対して、国立大学法人の場合には、こうはいかない。

職員の勤務条件を変更するに当たっても、民間企業と同様、就業規則の変更という手続きが必要になる。国会で法案を可決さえすれば、給与法や勤務時間法の改正がいつでも可能な国家公務員とは違う。こうした認識もあった。

幹部職員については全国異動の慣行があり、一般の常勤職員についても一部の大学を除き、地域別のブロック採用を行っていることを考えると、基本給（俸給）や賞与（期末勤勉手当）に関しては、国家公務員に合わせるが、それ以外の勤務条件に関しては、必ずしも国の例に倣わない。先にみた勤務時間の短縮を目的とした勤務時間法の改正への対応をはじめ、そうした動きが法人化後月日を重ねるにしたがって、目立ってきたともいえる。

他方、国立大学の場合、労働関係法令が全面適用される以上、少なくとも強行規定に関する法改正が行われれば、当然これに従わざるを得ない。しかし、そうでなければ、法改正に従わないという選択肢もある。国立大学にも「できることとできないこと」があり、その見極めが必要になる<sup>34</sup>。

労働時間制度の改革が、そうした労働関係法令の改正を通じて行われることは

---

<sup>34</sup> 小宮 [2009b] 85 頁を参照。

重々承知してはいるものの、現場には現場なりの見方、考え方があ

る。改正法のうち何を採り入れ、何を採り入れないのか。以下に述べるのは、私見の域を出るものではないが、2010年に施行が予定されている2件の改正法に、今一度このような現場の視点から検討を加えることで、本稿のまとめに代えることとしたい。

#### 4.1 労基法改正への対応——割増賃金率の引上げ、代償休暇の制度や時間単位の休暇付与制度の新設

2007年の通常国会に改正法案が提出され、08年の臨時国会で成立をみた改正労基法（平成20年法律第89号、2010年4月1日施行）の眼目は、いうまでもなく1か月60時間を超える時間外労働をさせた場合における割増賃金率を現行の2割5分以上から、5割以上に引き上げることにある（37条1項の改正）。

このような時間外労働をさせる場合には、特別条項の定めが当然必要となり、法改正（36条2項の改正）を受けて改正された大臣告示（平成21年厚生労働省告示第316号）では「限度時間を超える時間の労働に係る割増賃金の率」を特別条項に定めること、および特別条項で限度時間を超えて「延長することができる労働時間をできる限り短くするように努めなければならない」ことも併せて定められるに至っている。

1か月60時間を超える時間外労働について、改正労基法の定めに従ってその割増賃金率を5割に引き上げることが当然としても、1か月45時間を超え60時間に達するまでの時間外労働については、これを2割5分に据え置いたまま特別条項に定めることも、選択肢としては認められている。

ただ、特別条項に定める延長時間の短縮を過半数代表者から毎年のように求められている国立大学もあり、そうした大学の場合、割増率の現状を維持しつつ、延長時間の短縮をゼロにとどめることは至難の技となる。

改正法の施行通達（平成21年5月29日基発第0529001号）によれば、限度時間を超える延長時間（長時間労働）の抑制がその目的とはいえ、割増賃金率の引上げは、かえって職員の時間外労働を誘発する可能性もある。強行規定部分に限っても、60時間超えを狙う者が出てこないという保証はない。

ポピュリズムに流されて法改正が実現したという「事情」を考えると、とてもじゃないが、やっつけられない。それが現場の率直な感想でもあった。

なお、改正法には、代償休暇に関する定め（37条3項の追加）や、労使協定に基づく時間単位の休暇付与に関する規定（39条4項の追加、これに伴い、現在の4項以下は繰り下げ）も置かれているが、こうした創設規定を活用する国立大学は、きわめて少数にとどまることが予想される。

代償休暇を活用しないのは、制度が複雑にすぎるということに尽きるが、時間単位の休暇については、法人化後も公務員時代に引き続いて、これを認めてきた大学が多い。国家公務員の場合、現在も「特に必要があると認められるとき」にその対象は限定されており（人事院規則15-14第20条1項）、その濫用を防止するため、他に上司の承認を要件としている大学もある<sup>35</sup>。

1年に5日以内とはいえ、時間単位の休暇についても、通常の年休と同様に、休暇の取得理由や取得時間帯を問えない（勤務時間の途中でとることも可能）というのでは、法人運営にも支障を来す。こればかりは、協定締結の要求が過半数代表者から仮にあったとしても、拒否せざるを得ないであろう。

なお、時間単位の休暇付与によって、年次休暇の取得率アップを期待している（前掲施行通達を参照）とすれば、その期待はおそらく裏切られることになる。公務員時代の経験からも、そういうことを付記しておきたい。

#### 4.2 育児・介護休業法改正への対応——労使協定でも拒めなくなる育児休業、新たに設けられる介護休暇

配偶者が常態として子を養育することができる場合には、これまで労使協定を締結すれば、事業主は育児休業の申出を拒むことができるとされてきた。これが2009年の通常国会で成立をみた改正育児・介護休業法（平成21年7月1日法律第65号、公布日から起算して1年以内に施行）のもとでは、認められなくなる（6条1項2号の削除）。

低迷を続けている男性の育児休業取得率<sup>36</sup>をアップさせたいというのが狙いであろうが、育児休業については、過半数代表者の同意を何とか得て、除外協定を締結してきた国立大学も実際には少なくない。せっかく時間をかけて協定を締結

<sup>35</sup> こうした現状を維持する場合、労基法上の位置づけは法定外休暇ということになるが、濫用防止のためには、それもやむを得ないと考えられる。

<sup>36</sup> 厚生労働省の「雇用均等基本調査」によれば、2009年度における育児休業取得率は、女性が90.6%であるのに対して、男性は1.23%にとどまっている。

しても、一遍の法改正によってその努力が無駄になる。このことにまず、現場は憤りを覚えた。

少子化問題の重要性はわかる。しかし、最低限、労使が合意したことくらいは認めてほしい。就業規則の不利益変更については、人事院勧告や給与法の改正に沿った内容のものであっても、頑として首を縦に振らない（変更反対の旨の意見書しか出さない）。そうした過半数代表者との合意（協定）の重みがわかっていない。そんな憤りだったのである。

他方、改正法は、1年度に5労働日（要介護状態にある対象家族が2人以上の場合には10労働日）を限度として、介護休暇を創設する（16条の5以下）ものともなっている。

この介護休暇は、勤務時間法20条に定める無給の介護休暇（育児・介護休業法11条以下に定める介護休業に相当する）とはその意味を異にするが、公務員の場合、これまでの経緯からして、特別休暇の一種である子の看護休暇と同様、人事院規則で有給扱いとされる可能性がきわめて高い。

ただ、先に述べたように、公務員の世界においても、有給の特別休暇はむしろ整理縮小を図るのが筋であって、少なくともこれ以上、有給の特別休暇を増やすべきではない。

国立大学法人における現場担当者の多くも、このように考えているであろうし、仮に有給の特別休暇の種類を増やすような人事院規則の改正があったとしても、そうした規則改正には追随しない。それが税金で禄を食む者の、せめてもの務めというべきであろう。

## 参考文献

規制改革・民間開放推進会議 [2005] 「規制改革・民間開放推進に関する第1次答申（追加答申）」（3月23日）。

小寫典明 [1999] 「労働時間と労使関係」 連合総合生活開発研究所編『創造的キャリア時代のサラリーマン』第2章第3節、pp. 77～88頁。

—— [2006] 「知的財産の創造と労働時間規制」 大阪大学法政実務連携センター編『企業活動における知的財産』第4章、pp. 99～132。

- [2007] 「国立大学の法人化と人事労務」 阪大法学 56 卷 6 号 pp. 39～78.
- [2009 a] 『職場の法律は小説より奇なり』 講談社.
- [2009 b] 「労働市場改革と労働法制」 鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎編  
『労働市場制度改革』 日本評論社、第 4 章、pp. 85～118.
- [2009 c] 「時間外労働義務」 荒木尚志・村中孝史編『労働判例百選（第 8 版）』 有斐閣、pp. 88～89.
- 人事院「多様な勤務形態に関する研究会」[2005]「勤務時間の弾力化・多様化への提言～国民ニーズに応える公務サービスのために～」.  
<http://www.jinji.go.jp/tayou/saishuhoukoku-index.htm>
- 菅野和夫 [2008] 『労働法（第 8 版）』 弘文堂.
- 総合規制改革会議 [2003] 「規制改革の推進に関する第 3 次答申」（12 月 22 日）。
- 日本年金機構設立委員会 [2008] 「日本年金機構の職員（正規職員及び地域限定  
期限付職員（仮称））の労働条件」（第 4 回委員会（12 月 22 日）の議論を踏まえ、  
確定したもの）. <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/12/dl/s1222-8e.pdf>