第5章

論 説

警察官の交替制・当直勤務に関する考察

警察政策研究センター所長 佐々木真郎

- 1 はじめに
- 2 勤務の実態
- 3 労働基準法による規制と宿日直勤務
- 4 交替制勤務・深夜勤務が健康に及ぼす影響
- 5 外国警察における交替制・深夜勤務の状況
- 6 おわりに

1 はじめに

警察に係る事象は昼夜を問わず発生するため、警察組織は24時間即応体制を確立する必要がある。この24時間即応体制の中核を成す制度の一つは、地域警察官の交替制勤務であり、もう一つは、警察署内勤勤務者による当直勤務である。これらの制度の詳細は2において紹介するが、これまで警察官と勤務時間については、超過勤務の縮減という課題において論じられることがほとんどであり、交替制及び当直勤務の制度については、現行の制度を所与のものとして受け止め、どのような制度が望ましいかについて論じられることが少なかったように思われる。

本稿においてなぜこの課題を取り上げたか、筆者の問題意識をはじめに述べる。

一つは、現行の24時間即応体制は第一線警察官の献身的な勤務に支えられかろうじて機能しているが、警察官の健康的な職場環境という観点からは低い評価を与えざるを得ないと言う点である。警視庁を除く道府県警察では地域警察官の3交替制を採っているが、当番勤務における労働時間は深夜を含む15時間30分であり、休憩を含む拘束時間は24時間に及んでいる。勤務の実態においても、極端な例とは思うが、交番勤務の警察官が即応体制を維持するために、仮眠のための休憩時間になっても仮眠室のベッドに入らず、無線機や対刃防護衣を着用したまま仮眠する事例を見聞したことがある。

また、警察署における当直勤務は、当日朝からの正規の勤務時間に引き続いて宿直に入ることから、その翌日も勤務日の場合は、午前中で勤務が終了する制度(後述)を取っていても、連続で28時間の拘束時間となり、 当直中の事案の処理が長引けばそれ以上の拘束時間となる。

問題意識の二つは、女性警察官の採用の拡大である。全国警察では、定員に占める女性警察官の比率を平成35年4月時点で約10%とする採用計画を策定しているが、平成25年5月に有識者会議から提出された「警察における女性の視点を一層反映した対策の推進に関する報告書」を受けて、今後、同計画の前倒し達成を目指すこととしている(注1)。したがって、今後は、女性警察官が警察組織の中核となって役割を果たす時代が到来するのであるが、一方で深夜勤務を含む24時間即応体制については、男性警察官を前提にした制度のままとなってはいないか。

我が国では、平成11年4月に女性の深夜労働の原則禁止の規定が、男女平等に反するという理由で撤廃されたが、同時に男女共通の深夜労働規制のスタートが切られたとも評価されている(注2)。同様に、警察組織の中で女性警察官の比率が増大し職域が拡大しつつある今こそ、女性警察官も24時間即応体制の担い手であることを前提とした新しい深夜業務等の勤務態勢を考える時期に来ていると考えるものである。

312 「警察官の交替制・当直勤務に関する考察 |

問題意識の三つは、都市を中心に社会の24時間化が進行する中で、警察署の体制は、増加する夜間の急訴事案に即応できる十分なものとなっているかという点である。次々と発生する事件・事故・ストーカー等の相談に対応するのに、かつての夜間の取扱いが少なかった時代の勤務制度(例えば、労働密度が低いことを前提としている宿日直勤務)では、国民が期待する24時間即応体制というには、不十分であるかもしれない。

こうした問題意識から、以下の記述では、「交替制勤務、3 交替制、4 交替制」の用語は、特に断りのない限り 警察署の地域警察官の交替制勤務を指し、「当直」の用語は、警察署の事件当直(内勤当直)を指している。

なお、本稿中意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。

2 勤務の実態

(1) 警察署地域警察官の交替制勤務

ア 3 交替制及び 4 交替制の概要

現在、警察署の交番・パトカー勤務の地域警察官の勤務体制は、警視庁を除く道府県警察において3交替制勤務を採用し、警視庁のみが4交替制勤務を採用している。なお、勤務時間については、地方公務員法第24条により条例で定められているが、同条は、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考慮すべき旨を定めており、いずれの交替制勤務でも休憩時間を除き1週間38時間45分とされている。

3 交替制勤務は、勤務員が当番、非番、日勤(休日に指定される場合が多い。)を順次繰り返すものであり、当番日においては、勤務開始から終了までの拘束時間は2 4 時間で、休憩を除いた勤務時間は、多くの県で15時間30分とされている(図1参照)。

(図1) 3 交替制における当番日の勤務例

8:30		11:30 13:00		1	18:00 19:00		22:00 24:00		2:00	6:0	0 8:30)
	勤務	休憩	勤務	,	休憩	勤務	休憩	勤務	休憩		勤務	

(注) 勤務員ごとに休憩の時間帯をずらして指定しているが、合計では勤務時間が15時間30分、休憩時間が8時間30分となるようにしている。

この3交替制が実施される以前には、当番(一昼夜)、非番を繰り返す2交替制の時代があり、警視庁を除く道府県警察では、昭和41年1月まで2交替制が採られていた。当時公務員の執務時間は週44時間と法定されていながら、2交替制を採る地域警察官だけが週48時間という勤務時間であったことから、勤務環境の改善を図るため、順次3交替制への切り替えが行われ、昭和51年4月までに3交替制への移行が完了した(注3)。この間、3交替制への切り替えを増員要求理由として、地域警察官1万8千人が増員されたという(注4)。

一方、警視庁の4交替制勤務は、第一当番(昼間)、第二当番(夜間)、非番、日勤を繰り返すものである。第一当番は、日勤とほぼ同様の勤務であり、出勤時刻は午前7時30分から9時30分までの間、勤務終了時刻は午後4時15分から6時15分までの間で、勤務時間が7時間45分、休憩時間が1時間となるよう警察署長が定める。また、第二当番は、出勤時間は午後2時30分から4時までの間、勤務終了時間は翌午前9時30分から11時までの間で、勤務時間15時間、休憩時間4時間となるよう警察署長が定める(図2参照)。

(図2) 4 交替制における第二当番日の勤務例

15:00 1	17:00 18:00		0:00 21	300	3:00 5:00		10:00	
勤務	休憩	勤務	休憩	勤務	休憩	勤務		

(注)勤務開始時刻及び終了時刻は署ごとに異なり、勤務員ごとに休憩の時間帯をずらして指定しているが、合計では勤務時間が15時間、休憩時間が4時間となるようにしている。

イ 4 交替制の沿革及び3 交替制との比較

警視庁では全国にさきがけて大正8年8月から地域警察官の3交替制を開始し、その後は時代によって若干の変更はあったが3交替制を維持してきた。しかし、昭和30年代以降、首都東京の夜間の警戒力の強化が大きな課題となり、また、地域警察官の疲労が「人間労働の限界まで到達」(注5)していたことから、昭和47年9月、昼夜を分かたず発生する事件、事故や警備事象に対応し、拘束時間を短縮し、街頭活動を強化するため、4交替制が実施されることとなった(注6)。

4 交替制の利点は、第一に勤務員の夜間勤務の負担を軽減することである。負担軽減のその1は、拘束時間の 短縮である。3 交替制の当番日の勤務時間は15時間30分、4 交替制の第二当番の勤務時間は15時間であり、 勤務時間だけを見ると大差がないが、休憩時間を含む拘束時間では前者が24時間であるのに対し、後者では1 9 時間と5 時間少なくなっている。

その2は、長時間の夜間当番の当番周期が原則3日から4日に延長されることによる負担軽減である。

その3は、繁忙警察署にあっては超過勤務時間が少なくなることである。地域警察官は、休憩時間帯であっても事故・事件等の急訴事案が発生すれば、その対応に当たらねばならないが、これは時間外の勤務となる。3交替制の当番勤務では、24時間の拘束時間のうち休憩時間は8.5時間であり、全体に占める比率は35.42%であるが、4交替制の第二当番では、19時間の拘束時間のうち休憩時間は4時間であるので、休憩時間の比率は21.05%となる。したがって、夜間でも急訴事案の発生が多い繁忙警察署にあっては、4交替制の方が休憩時間中の対応=超過勤務の発生が少ないこととなる。

4 交替制の利点の第二は、夜間警戒力が強化されることである。 3 交替制では、図1の例のように、17時から翌朝7時までの夜間時間帯(14時間)のうち7時間は休憩時間に当てられており、勤務員の実働率(実働時間/拘束時間)は50%に過ぎない。一方、図2の例のように4交替制では、実働時間が10時間あるので実働率は71.43%にまで高まる。すなわち、3 交替制の当番勤務では、夜間は半分の時間が休憩に取られパトロールなどの夜間活動がしづらいのに対し、4 交替制では夜間の活動時間が確保されるという利点がある。警視庁が昭和47年4月から8署について行った4 交替制の試験実施では、4,5月の地域警察官の職質検挙件数は前年同期よりも56.7%の増加(警視庁平均22.4%増)となったが、これは夜間の警ら時間の増加が影響しているものと考えられる(注7)。

このように4交替制は、3交替制と比較した場合、勤務員の負担を軽減するとともに夜間警戒力の強化が図られることから、警視庁のように夜間の業務量が昼間と変わらず多い警察署においては優れた制度と考えられる。短所としては、当然のことながら、勤務員全体の数が一定であれば1当番当たりの人員は3交替制よりも少なくなり、治安確保に支障が生じるおそれがあることである。3交替制を4交替制にする場合には、治安に影響が生じないよう、増員又は部内のパワーシフト等による人の手当て、4交替制を実施する警察署を特に繁忙な一部の警察署に限って実施する、などの工夫が必要である。

(2)警察署における当直勤務

警察署では、休日・夜間を問わず事件・事故・ストーカー相談等の急訴事案が発生し、これに対応する必要があるため、地域課以外の警察官による当直体制を取っている。警察署の地域部門や留置管理部門の交替制勤務と区別するため、「事件当直」又は「内勤当直」と呼ばれることがある。当直勤務日の間隔(何日に1回当直勤務に従事するか)は、各県、各警察署の規模等によって様々(5日から10日)であるが、6班体制(6日に1回の割合で当直に従事)が多いようである。

ところで、一般に当直勤務と言っても、それが正規の勤務時間として行われているのか、勤務時間にカウントされない宿日直の制度を利用しているか、という観点でみると府県間で相当の違いがある。

ここで、用語について確認しておくと、「宿直」とは、一般に一日の仕事の終了後翌日の仕事開始時までの間、 従業員を交替で宿泊させ、電話等の受付け、火災・盗難予防のための構内巡視、非常事態発生時の連絡などを行 わせるものをいうが、その労働の内容が昼間の本来勤務と比べ断続的で負担が小さいことから、一定の条件の下 に(詳しくは次の3で述べる。)週40時間労働などの労働時間規制の適用除外となる制度である。「日直」とは、 勤務内容は宿直と同一であるがその時間が主として昼間であり、宿泊を伴わないものをいう。「宿日直」とは、上 記「宿直」と「日直」の総称である。

当センターにおいて都道府県警察担当者への聞き取り調査を行った結果、警察署の当直勤務には大別して次の 3つの類型があることが分かった。

- a 休日昼間は日直勤務。休日・平日を問わず夜間は宿直勤務(宿日直制)
- b 休日昼間は正規の勤務時間。休日・平日を問わず夜間は宿直勤務(休日当番・夜間宿直制)
- c 休日昼間、夜間のいずれも正規の勤務時間を割り振って対応(当番制)

このうち、最も府県の数が多かったのは b 型(30数県、ヴァリエーションがあるので正確な数は言い難い。)であったので、まず標準的な b 型から検討を加える。

b型は、「休日当番・夜間宿直制」とでも呼ぶべきもので、当直に従事する職員を毎日勤務職員とし、土日など 休日の昼間の当直については、勤務時間を割り振り、正規の勤務時間として事案に対応している(土日に勤務を 割り振られた職員については、一般の職員が土日を週休日としていることとの均衡上、平日に代休を与えられる。)。 したがって、b型では「日直」勤務はない。一方、平日及び休日の夜間については、正規の勤務時間ではなく、 「宿直」として勤務し事案に対応している。なお、休日の昼間に勤務時間を割り振られた職員は、同じ日に引き 続いて宿直に移行するのが一般的である。

このb型の制度では、休日昼間の当直については、割り振られた正規の勤務時間であるので、検討を要する特段の問題はない。以下、宿直勤務に的を絞って検討する。

警察署における宿直勤務の問題点は、夜間でも事件・事故等の急訴事案が多い都市部の警察署では、宿直勤務員の負担が重いということである。具体的には、勤務時間中の通常業務と変わりのない勤務に従事する時間が多く、本来宿直勤務が予定している労働密度の低い「断続的労働」と言えるか疑問のある場合が少なくないこと、仮眠時間が十分に取れない場合が多いこと、翌日も勤務の場合は通算の拘束時間が長くなることなどである。このため、a型も含め宿直勤務を採る県警察の多くでは、次のような配慮が措置されている。

① 事件当直手当の支給

一般に宿日直勤務を行う勤務員には宿日直手当が支給されるが、警察署当直勤務員等については、事件・事故 等発生時に本来業務を行うことがあることを考慮して、一般的な宿日直手当よりも金額が高い手当(「事件当直手 当」等と呼ばれる。)が支給されている。

② 宿直勤務翌日の勤務時間軽減制度

宿直勤務の翌日が勤務日である場合は、宿直当日の朝の勤務開始から翌日夕方の勤務終了まで連続32時間の 拘束時間となる。そこで、宿直勤務員の負担を軽減するために、宿直勤務翌日の勤務時間を短縮し、正午頃には 帰宅できるようにする制度を採る県警察が多い。具体的には、翌日の勤務時間短縮を可能にするために、宿直当 日の正規の勤務時間を4時間延長するなどの措置が取られている。当直時間帯が仮に夕方17時から翌朝8時ま での15時間である警察署でこの措置を採った場合、当直時間のうち4時間は正規の勤務時間であり、残り11 時間が宿直勤務の時間となる。

しかし、上記①、②の配慮によっても、夜間に発生する事案とこれに対応する業務負担が昼間と変わらないような警察署にあっては、宿直勤務を採ること自体に無理が生じる場合もある。そこで、一部の都道府県警察では、 夜間の当直勤務について勤務時間にカウントされない宿直ではなく、勤務時間を割り振ることによる c 型 (当番制)で対応している。警視庁、福島県警察がこれに当たる。

c型の当番制勤務は、週40時間労働の枠内で夜間に勤務時間を割り振るものであり、勤務時間にカウントされない宿直勤務がなくなることによる負担軽減、当番勤務終了後には勤務時間を割り振らないことにより連続拘束時間が短くなる(午前中に帰宅できる)ことなどのメリットがある。デメリットとしては、1週間の総労働時間規制は変わらないので、夜間に勤務時間を割り振る見返りとして昼間の休みが増え、警察署の昼間の体制が弱くなることである。

最後に a 型について触れると、 a 型を採用している県警察は 10 数県である。 a 型では、 b 型で検討した宿直 勤務の問題に加えて、休日昼間の「日直」勤務の妥当性が問われることとなる。 b 型、 c 型とは異なり、休日に 勤務しても平日に代休が与えられないので、日直勤務の頻度が高くならないこと(次の 3 で述べるように、労働 基準局の通達では 1 回を限度としている。)、日直勤務の実態が「断続的労働」に該当しているか、等について の配慮が必要である。

3. 労働基準法による規制と宿日直勤務

(1) 労働基準法の規制と地方公務員

地方公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める(地方公務員法第24条第6項)こととされているが、同時に地方公務員法第58条第3項は、労働基準法が原則として地方公務員に適用されることを前提として、適用除外される条文を列挙している(注8)。すなわち、地方公務員の勤務条件は、直接には条例(及びこれに基づく人事委員会規則)で定めるが、労働基準法の規定に反してはならないという趣旨である。総務省の通達では、「地方公務員の勤務条件については、労働基準法等地方公務員に適用される労働保護法令の定めに反しないよう配慮しつつ、国の制度に準じて条例又はこれに基づく人事委員会規則で定めるものであ」るとの見解が示されている(注9)。

したがって、地方警察官についても、勤務時間、休憩、休日、時間外の割増賃金等の勤務条件は、直接には都 道府県の条例や人事委員会規則で定めているが、いわば最低基準として労働基準法の規制が及んでいることに注 意する必要がある。

以下、本稿のテーマである交替制・当直勤務と労働基準法の規制の関係を検討するが、交替制勤務については、 正規の勤務時間としての勤務であるため、特段の問題はない。他方、正規の勤務時間以外に勤務を命じる宿日直

316 「警察官の交替制・当直勤務に関する考察」

勤務については、労働基準法令において特別の規定が置かれていることから、宿日直勤務に的を絞って考察を加える。

(2) 宿日直勤務に関する労働基準法の規制

警察官を含め都道府県の職員の宿日直に関しては、当該都道府県の条例及び人事委員会規則で所要の規定が置かれている。しかし、宿日直の制度は職員の勤務時間という勤務条件に関わるものであることから、3 (1)で述べたとおり、その内容は、最低基準としての労働基準法の規制を満たすものでなければならない。本節では、労働基準法がいかなる要件の下に宿日直勤務を認めているのか概説する。

労働基準法(以下「法」という。)は、1週間について40時間を超えて労働させてはならない(法第32条第1項)など、労働時間、休憩、休日等の規定を設けているが、法第41条で、「監視又は断続的労働に従事する者で、使用者が行政官庁の許可を受けたもの」については、労働時間、休憩及び休日に関する規定を適用除外にすると定めている。これを受け、労働基準法施行規則第23条は、

「使用者は、宿直又は日直の勤務で断続的な業務について、様式第10号によって、所轄労働基準監督署長の 許可を受けた場合は、これに従事する労働者を、法第32条の規定にかかわらず、使用することができる。」 と規定している。

すなわち、宿日直勤務も、本来は労働時間規制に服するべきであるが、①断続的労働であること、②労働基準 監督署長(地方警察官の場合は人事委員会)の許可を受けていること、を条件に適用除外としているものである。 宿日直に関する労働基準監督署長の許可の要件は、概ね次のとおりである(注10)。

a 勤務の態様

通常の労働の継続であるようなものは許可されず、定期的な構内巡視、文書、電話の収受又は非常事態に備えて待機するもの等、常態としてほとんど労働する必要のない勤務に限り許可される。

b 宿日直手当の額

宿日直に対して相当の手当が支給されることを要する。

c 宿日直の回数

宿直勤務については週1回、日直勤務については月1回を限度とすること。

d 睡眠設備

宿直については、相当の睡眠設備を条件として許可すること。

次に、これらの労働基準法の規制の観点から、警察署の事件当直における宿日直勤務について考察を加える。 現在、宿日直勤務を採用している県警察では、地方公務員法第58条第5項の規定により労働基準監督機関の職権を行う人事委員会から法第41条の許可を得ているところであり、上記②の形式的要件については問題ない。ただ、上記①の「断続的労働」という実質的要件についてはどうであろうか。断続的労働の意義に関する厚生労働省の通達(「労働基準法の施行に関する件」昭和22年9月13日都道府県労働基準局長あて労働次官通達)では、「規則第23条は常態として殆んど労働する必要のない勤務のみを認める趣旨であるから、・・・原則として通常の労働の継続は許可せず定期的巡視、緊急の文書又は電話の収受、非常事態発生の準備等を目的とするものに限って許可すること」との考え方が示されている。したがって、警察署の休日昼間や夜間帯において、平日の通常勤務と大差がない勤務実態が恒常的にあるとすれば、断続的勤務とは言い難いこととなる。

(3) 県立 N 病院事件

公務員の宿日直勤務について、労働基準監督機関の許可という形式的要件を備えていても、上記①「断続的労働」の要件を欠くとして、労働基準法の規制の適用除外の扱いが否定された裁判事例がある。

これは県立の N 病院の産婦人科に勤務する医師(原告)が、その宿日直勤務に対する時間外・休日・深夜労働の割増賃金の支払いを県(被告)に対して請求したものである。第一審の奈良地裁平成 2 1 年 4 月 2 2 日判決(注 1 1)は、原告らの宿日直勤務の実態をみると「常態としてほとんど労働する必要がない勤務」であったということはできず、労基法 4 1条 3 号の予定する労働時間等に関する規定の適用除外の範囲を超えるものであると判示し、時間外労働等の割増賃金の支払いを命じた。また、宿日直勤務の時間の中には、実際に患者に対応した時間と診療の合間の待機時間とがあるが、原告らは待機時間においても労働から離れることは保障されておらず N 病院の指揮命令下にあり、宿日直勤務の開始から終了までの間が割増賃金の対象たる労働時間になると判示した。

この判決に対し、原告・被告ともに控訴し、第二審の大阪高裁は、平成22年11月16日判決(注12)で、第一審判決の結論を維持した。県は更に最高裁に上告申し立てを行ったが、最高裁は平成25年2月12日決定 (LEX/DB:25500253)で「上告審として受理しない」旨を判示した。最高裁決定は、上告審として受理しないとの結論を述べるだけで理由も示されていないので、本事件裁判で重要となるのは、大阪高裁判決である。以下、大阪高裁判決の中から、宿日直勤務に関連する部分を引用・紹介する。

2 (5) 1 審原告 (N病院医師) らの宿日直勤務の評価

ア はじめに

(ア) 1審被告(N県)は、「N病院は、奈良労働基準監督署長から断続的な宿直又は日直勤務についての許可を受けており、1審原告らの宿日直勤務は勤務時間規則7条1項3号(6)に該当する断続的勤務、労働基準法41条3号、同法施行規則23条所定の断続的労働に該当するから、労働基準法の労働時間等に関する規定の適用を免れる。」と主張する。

ところで、労働基準法は労働条件の最低基準を定めることを目的とするものであるから、1審原告が地方 公務員であって勤務条件条例主義(地方公務員法24条6項、25条1項)の適用を受けるとしても、地方 公務員法58条3項により、その労働条件は、労働基準法37条1項、41条が定める基準以下のものであ ってはならないものである。

~中略~

そこで、以下においては、N 病院の産婦人科医の宿日直業務が、病室の定時巡回、少数の要注意患者の定時検脈など、軽度又は短時間の業務のみを内容とする労働基準法41条3号所定の断続的労働といえるかどうかについて、検討を加える。

イ 労働基準監督署長の許可

- (ア) 奈良労働基準監督署長は、昭和52年10月7日、N病院に対し、次のような附款を付して、断続的な宿直又は日直勤務を許可していた。
 - a 1人の従事回数は、宿直は週1回、日直は月1回を超えないこと
 - b 宿日直開始前の時間、宿日直終了後の時間は当該宿日直担当者には業務につかせないこと。
- (イ)ところが、平成16年1月から平成17年12月までの間において、1審原告Aは月平均8.75回の、1審原告Bは月平均8.875回の宿日直業務に従事しており、この点ですでに上記附款の限度を超え

ている。

また、一審原告A本人の供述によれば、産婦人科医師による日直は、通常勤務と連続して32時間、土曜 日と日曜日に連続して日直を担当する場合は通常勤務とあわせて56時間の連続勤務になることもあったこ とが認められ、宿直に関しても、通常勤務と連続しない配慮がされていた形跡は窺えない。

- (ウ) 以上によれば、N病院の産婦人科医師の宿日直勤務は、その具体的な内容を問うまでもなく、外形的 な事実自体からも、奈良労働基準監督署長が断続的な宿直又は日直として許可を行った際に想定していたも のとはかけ離れた実態にあった、ということができる。
- ウ 断続的労働該当性の検討(1)(宿日直勤務時間の全部)

(ア) 1 審被告の主張

1審被告は、「1審原告らの宿日直勤務は、労働基準法41条3号所定の断続的労働ということができるの で、1審原告らの宿日直勤務に対しては、労働基準法37条1項所定の割増賃金を支払う必要はなく、1審 被告は、1審原告らに対し、1宿日直勤務1回当たり2万円を支払えば足り、現に支払い済みであるから、 1審原告らの宿日直勤務の割増賃金請求は理由がない。」と主張する。

(イ) 検討

しかし、前記1(1) \sim (6)、2(3)(4)の事実に、証拠(略)及び弁論の全趣旨を総合すると、次 のように(下記筆者注を参照)認定判断することができ、平成16年、17年当時、N病院の産婦人科医(1 審原告らを含む)の宿日直勤務の実態は、労働基準法41条3号所定の断続的労働ということができないの で、1審被告の上記(ア)の主張は理由がない。

(筆者注)以下、a~eまで裁判所の認定判断が示されているが、長文であるので要約すると、

- N病院の時間外救急患者数、分娩件数は多く、宿日直勤務は加重負担であった。
- 当直医は、病院の内規により、外来救急患者への対処、入院患者の正常分娩・異常分娩等の処置を行 うべきことが予定・要請されていた。これらは産婦人科医としての通常業務そのものであり、(宿日直 勤務が認められる要件である)軽度又は短時間の業務とは到底いえない。
- N病院産婦人科医が宿日直勤務時間中に通常業務に従事した時間の割合は、全体の4割に近いものと 思われ、夜間、宿直室で仮眠をとることはできても睡眠時間はかなり少なく、宿日直勤務中は産婦人科 医が1人しかいないため、時間内勤務よりも宿日直勤務の方が負担感が重いという実感であった。

という内容である。

エ 断続的労働該当性の検討(2)(宿日直勤務時間の一部)

(ア) 1 審被告の主張

1審被告は、「1審原告らの宿日直勤務の全部を労働基準法41条3号所定の断続的労働ということができ ないとしても、1審原告らが宿日直勤務中に通常業務に従事したのは宿日直勤務時間の22.3%にすぎな いのであるから、労働基準法上の割増賃金は、上記通常業務に従事した時間に対してのみ支払えば足りる。」 と主張する。

(イ)検討

a 一般に、労働基準法上の労働時間は、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいうと理解さ れており、実作業に従事していない不活動時間が労働基準法上の労働時間に当たるかどうかは、労働者が不 活動時間において使用者の指揮命令下に置かれていたものと評価することができるか否かにより客観的に定 まるとされている。

そして、不活動時間において、労働者が実作業に従事していないというだけでは、使用者の指揮命令下から離脱しているということはできず、当該時間に労働者が労働から離れることを保障されていて初めて、労働者が使用者の指揮命令下に置かれていないものと評価することができると解されている。

~中略~

宿日直担当医は、1審被告が宿日直担当医の通常勤務と主張する業務を実際に処理する時間以外の時間に おいても、宿日直業務から離れることを保障されているとはいえない上、N病院の産婦人科医らは、平成1 6年、平成17年当時も、その勤務の実態は前記ウ(イ)のa~eのとおりであり、同医師らは、上記宿日 直勤務時間の全体にわたって、使用者である1審被告の指揮命令下に置かれていたというべきである。

したがって、N病院の宿日直担当医の宿日直勤務は、その勤務時間の全体が労働基準法上の労働時間に当たるというべきであり、1審被告の上記(ア)の主張も採用できない。

~中略~

オ 小括

以上の次第で、1審原告らの宿日直勤務が、労働基準法41条3号所定の断続的労働であるとは認められず、上記勤務は、1審被告(N病院長)の業務命令に基づく宿日直勤務であり、その全体について1審被告(N病院長)の指揮命令下にある労働基準法上の労働時間というべきであるから、1審被告は、1審原告らに対し、その従事した宿日直勤務時間の全部について、労働基準法37条1項が定める割増賃金を支払う義務がある。

(3) 県立N病院事件判決から求められること

本事件判決は、地方公務員といっても現業職員である病院の医師の宿日直についての判断であり、また判決文のイ(イ)及びウ(イ)の筆者注の部分に示されているように、常識を超える過重な勤務内容であった事例についての判断であるので、一般的な警察官の宿日直勤務に直ちに当てはまるものではない。しかし、

- 地方公務員についても労働基準法41条3号の規制が及ぶこと
- 労働基準監督機関の許可があっても、宿日直勤務の実態が「断続的労働」と認められなければ、宿日直勤 務時間の全部について割増賃金を支払う必要があること
- の一般原則は警察官の宿日直勤務にも適用があるものと思われる。

警察署の宿日直勤務は、基本的には連絡・待機的な業務であり、軽度又は短時間の労働であると考えられるが、 事件・事故が発生した場合には宿日直勤務員が現場に急行し事案処理(いわゆる通常業務)に従事することも多い。こうした通常業務の負担の程度については、その警察署の休日・夜間における繁忙の程度=事件・事故発生数に応じて署ごとにかなりの差があるが、宿日直時間中の通常業務の負担が恒常的に過重である警察署があるとすれば、「軽度又は短時間の労働」と言えるか疑問が生じることとなる。

したがって、都道府県警察の幹部職員としては、警察署ごとに宿日直勤務の実態を把握し、事件・事故の処理など通常業務が常態化していないか、宿日直勤務時間全体の中で通常業務に対応する時間の割合はどのくらいか、仮眠時間は十分に確保されているか等について平素から確認する必要がある。その結果、通常業務の割合が常態として高くなっていることが確認された警察署については、宿日直勤務制度を継続するという方針であれば、宿日直の人員を増やすなど勤務員の負担を軽減する措置を取ることによって、勤務の実態が「断続的労働」に合致するよう努める必要がある(注13)。一方、負担軽減の措置を取っても宿日直勤務が「断続的労働」と言い難い場合には、上記c型の都県警察が既に実施しているように、休日・夜間に正規の勤務時間を割り振る当番制度に

切り替えることを検討するべきであろう。

4. 交替制勤務・深夜勤務が健康に及ぼす影響

交替制勤務や深夜勤務は、人間の生理的リズムに逆行する労働態様であることから、慢性疲労を起こしやすく、 勤務員の健康に影響を与えることが広く認められている。

専門研究者の論文によれば、交替制勤務・夜勤者の約10%が勤務に起因する不眠と過眠を主訴とする睡眠障害に該当すると推定されている(注14)。また、日勤者に比べ夜勤・交替制勤務者に多い代表的な疾患として、胃・十二指腸潰瘍などの消化性潰瘍があげられるほか、心血管系の疾患にも影響を及ぼすとの見解が趨勢になっているようである(注15)。

警察官の勤務形態に着目し、交替制勤務が健康に及ぼす影響に関する調査研究は、筆者が調べた範囲ではわずかである。古い調査であるが、「警察官の職務に起因する疾病調査」(昭和50年度、警察庁給与厚生課)は、警視庁新宿警察署に所属する地域警察官と内勤警察官を対象に調査を行った。この調査では、疲労度を測定するフリッカー検査結果から、地域警察官は、内勤警察官や一般産業の交替制勤務に比べてはるかに疲労度が強く労働は過重であるとしている。

その後、平成15年度に警察庁給与厚生課とJPファミリー生きがい振興財団により実施された「勤務形態別健康度調査」がある(注16)が、この調査では毎日勤務者と交替制勤務者との間で有意な差が見られる項目が少なかった。これは、平成15年当時は刑法犯認知件数が現在の約2倍に急増した時期にあり、毎日勤務者も連日深夜までの残業に加え、多くは5日又は6日に1回の事件当直勤務に従事しており、毎日勤務者が交替制勤務者と同等あるいはそれ以上の過酷な深夜・長時間の勤務をしていたことが影響している可能性が考えられる。

警察官の勤務形態の違いには着目していないが、警察官と一般職員との比較を行った最近の調査として、「警察官における虚血性心疾患の危険因子とその背景要因に関する検討」(注17)がある。本調査では、警察官の虚血性心疾患の発症に対して、高血圧、耐糖能障害、脂質異常症などの危険因子が関連しており、「警察官では、勤務年数の経過にしたがって、各種危険因子の保有率やメタボリックシンドローム該当者の頻度が同一組織に所属する一般職員よりも顕著に増加する傾向にあった。その背景としては、交替制勤務や長時間勤務など特殊な勤務形態とそれに起因する不規則な生活様式が関係する可能性が示唆された。」と述べられている。

今後、3 交替制と4 交替制との比較など警察官の勤務形態の違いに着目した新たな調査研究が行われることを期待するが、既存の調査研究によっても、交替制勤務ないし深夜勤務が健康に悪影響を及ぼすことは疑いのないところである。したがって、警察の幹部職員としては、定期健康診断など健康面のチェックを充実するとともに、勤務環境の改善により勤務員の負担の軽減に努力する必要がある。

5. 外国警察における交替制・深夜勤務の状況

外国警察においては、休日・夜間における警察官の勤務体制はどのようになっているのだろうか。この度、米国、英国、シンガポール及び台湾の警察における警察官の交替制・深夜勤務の状況について、警察政策研究センターが海外に派遣している調査研究員から報告(注18)があったので、その概要を紹介する。世界の警察の中の一部の調査であること、一国の警察の中でも地域・警察署の規模等により違いがあること等から、この調査結果が外国警察の全てを代表するものとは言えないが、一つの参考にはなると考える。調査の対象となった警察組織は、米国ではワシントン D.C.首都警察及びニューヨーク市警察、英国ではロンドン警視庁コリンデール警察署(警察官約500人のロンドン警視庁内では標準的な警察署)、シンガポール警察本部、台湾では台北市政府警察

局である。

(1) 日本の地域警察官に相当する警察官の勤務シフト

米国のワシントン D.C.首都警察及びニューヨーク市警察、英国のロンドン警視庁コリンデール警察署においては、1日24時間を3つの時間帯に分けたシフト勤務を採っている。1回の勤務時間は7時間から8時間、これに休憩時間を加えた拘束時間は8時間から9時間となっている。

台北市政府警察局においては、日本の交番に相当する派出所ごとに勤務シフトが異なっているため普遍的な勤務シフトを示すことができないが、1回の勤務時間は8時間であり、勤務時間の中で食事や休憩を取っているので、拘束時間も8時間である。

シンガポール警察においては、1日を8時から20時、20時から翌日8時のそれぞれ12時間の二つの時間帯に分けたシフト制を採っている。これを4班で回しており、一つの班では警視庁の4交替制と同様に早番→遅番→非番→休日というサイクルになる。食事・休憩時間は勤務時間の中に含まれているので、勤務時間イコール拘束時間となっている。

(2) 日本の警察署内勤当直に相当する勤務シフト

米国のワシントン D.C.首都警察及びニューヨーク市警察においては、(1) の地域警察官と同様に1日24時間を3つの時間帯に分けたシフト勤務を採っている。1回の勤務時間は7時間から8時間、これに休憩時間を加えた拘束時間は8時間から9時間となっている。

英国のロンドン警視庁コリンデール警察署においては、内勤刑事は、休日・夜間について、7時間又は8時間の勤務時間を割り振られて勤務している(拘束時間は、8~9時間)。このうち、23時から翌日7時までの夜間勤務は、約70名の内勤刑事のうち3名が、通常の勤務シフトから外れて1週間連続でこの時間帯に勤務につくこととなっている。

台北市政府警察局においては、刑事を「内勤刑事」と「外勤刑事」に分類し、内勤刑事は原則として9時から17時までの8時間勤務であり、外勤刑事については夜間当直制を採用している。当直1回当たりの拘束時間は、22時から翌日6時までの8時間である。当直の頻度は、所属の規模によってかなりの差があり、1月に1回から4日に1回のものまである。なお、台湾では、警察に限らず長時間勤務への反対の声が大きく、台北市警察局で実施している当直制についても廃止の検討がされており、実際これを廃止して完全8時間勤務制を導入した地方警察局もあるとのことである。

シンガポール警察においては、内勤刑事のほとんどが(1)の地域警察官と同様の4交替制で勤務している。

(3) 小括

以上のとおり国による違いはあるが、我が国と比較した場合総じて言えるのは、拘束時間が短いことである。 地域警察官の当番勤務の拘束時間については、シンガポール以外の国で8時間から9時間であり、シンガポール では12時間である。また、内勤当直については、台湾以外の国が宿日直制ではなく勤務時間の割り振り(我が 国でいう当番制)で対応しており、拘束時間と勤務時間との乖離が少ない。我が国における拘束時間の長さは、 地域警察・内勤当直ともに外国と比較すると突出したものになっている。

拘束時間を短くしながら24時間体制を構築する一つの手法は、米国・英国で採用されている1日24時間を 3つの時間帯に分けたシフト勤務である。ただし、この制度は、戦後我が国でも一時期採用されたが、「日本人に は適合しないことはすでに経験ずみ」(注19)とされているところである。外国の制度を単純にそのままの形で 我が国に導入することはできないが、日本人に適合したその他の方法で拘束時間を短縮できないか、検討が必要 と思われる。

6. おわりに

本稿では、警察官の交替制・深夜勤務の中でも特に負担が大きいと思われる地域警察官の3交替制勤務及び警察署の事件当直に的を絞って検討を加えてきた。ここで問題点を整理すると、大きく2つの問題がある。

一つは、警察官の負担面の問題である。3交替制勤務・警察署の事件当直は、いずれも拘束時間が長く、健康上の悪影響が懸念される。勤務員の負担軽減の努力はされているが、特に夜間の急訴事案が多い繁忙警察署にあっては、現行制度のままでの負担軽減にも限界があるのではないかと憂慮される。また、宿直勤務については、3で記したとおり、労働基準法による規制にも留意する必要がある。

冒頭に問題意識として掲げたように、今後、女性警察官が警察組織の中で比率を増していく情勢の下で、男女の区別なく警察官が健康上の問題を心配することなく勤務できる環境づくりが求められている。

二つは、24時間即応体制を構築するという観点からの課題である。大都市における経済・社会活動の24時間化は今に始まったことではないが、最近では、経済活動のグローバル化に伴う取引の24時間化、深夜営業店舗の拡大、東京都の終夜バスの試験運行などその傾向に拍車がかかっており、夜間における急訴事案も増加している。さらに、かつては、急訴事案の中心は発生した事件・事故への対応であったが、最近では事件・事故が発生する以前の相談についても、ストーカー事案が典型であるが、迅速にかつ大きな体制で対応することが求められている。

こうした夜間の即応体制の強化が要請される情勢下で、警察署の体制はどうなっているかというと、夜間の事 案が少なかった時代に採用された地域警察官の3交替制と宿直勤務による事件当直が主流を占めている。これら の体制上の問題を要約すれば、

- 地域警察官の3交替制勤務は夜間の実働率が50%しかないこと
- 宿日直勤務による事件当直は、事件・事故・相談の対応など通常業務の比率が恒常的に高くなってはいけない法律上の規制があること

である。今後、夜間の体制を昼間と比べてどの程度まで確保するかは、警察署の事情によって大きく違いがある とは思うが、真に国民に安心と安全を提供できる24時即応体制という観点から、より強化を目指す制度の再検 討が望まれる。

最後に、増員の問題について個人的所見を述べたい。上記の問題点を解決する手段として、4 交替制への転換、 宿直勤務から当番勤務への転換を大幅に実現するためには、組織内部のパワーシフトにも限界があり、警察官の 増員が必要となることも考えられる。

昨年(平成25年)12月に犯罪対策閣僚会議及び閣議で決定された「「世界一安全な日本」創造戦略」においては、「地方警察官の増員等の人的基盤の強化」が盛り込まれた。これを踏まえれば、今後、治安の強化に資する警察官の増員は実現の可能性があると考えられるが、例えば、「ストーカー相談等に24時間即応できる警察署の体制の構築」、「都市部警察署の地域警察官による夜間警戒力の向上」といった切り口であれば国民の理解は得られるのではないかと考える次第である。

(注1) 永井幹久「「警察における女性の視点を一層反映した対策の推進に関する報告書」について」警察学論集

- 第66巻第11号6頁以下参照。
- (注2) 前原直樹・坂野純子「国際レベルをめざした男女共通の深夜労働の法規制の現状と今後の課題」労働科学76巻5号(2000年)191~192頁参照。
- (注3) 越智浩「週40時間勤務制に対応する交替制地域警察官の新たな勤務制について」警察学論集第46巻 第1号49頁参照。
- (注4) 福永英男「外勤勤務制度の問題点」警察学論集第25巻第9号19頁以下参照。
- (注5)昭和38年に警視庁が実施した地域警察官の勤務に関する疲労度調査報告書にみられる表現。木内稔「警視庁における外勤制度改革の方向と問題点」警察学論集第25巻第9号36頁参照。
- (注6) 越智・前掲(注3) 49頁参照。
- (注7) 木内・前掲(注5) 52-53頁参照。
- (注8) この点、国家公務員法がその附則第16条で労働基準法の適用を原則として排除しているのと異なる。 労働基準法の適用について、国家公務員と地方公務員との間に差異がある理由に関しては、一般的には、憲法27条2項が勤務条件に関する基準は法律で定めるものと規定していることとの関係上、労働基準法の準用を規定しない限り、地方公務員法の中に労働基準法の各規定に相当する規定をおく必要が出てくるが、国家公務員については、国家公務員法や一般職の職員の給与に関する法律等の勤務条件に関わる法令と人事院規則によって、憲法27条の2項の要請は満たされているからであると考えられている。渡辺賢「なぜ国家公務員には労働基準法の適用がないのか」日本労働研究雑誌No.585(2009年4月)42頁以下参照。
- (注9)「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律の施行に伴う条例及び人事委員会規則等の整備について」 平成6年8月5日自治能第65号。
- (注10) 厚生労働省労働基準局編集「労働基準法解釈総覧(第13版)」489頁。なお、ここに掲げた許可基準の出典については、昭22.9.13 発基17号、昭63.3.14 基発150号の通達が示されている。
- (注11) 判例時報2062号152頁。
- (注12) 労働判例1026号144頁。
- (注13)本件のN病院においては、一連の判決を受け、宿日直勤務員を増員して勤務員の負担を軽減するなど 勤務環境の改善を図ることで、宿日直勤務制度を継続していると聞いている。
- (注 1 4) Drake CL, Roehrs T, et al. Shift Work Sleep Disorder: Prevalence and Consequences Beyond that of Symptomatic Day Workers. SLEEP 27(8): 1453-1462. 2004. 参照
- (注15) 前原・坂野・前掲(注2) 197頁以下参照。
- (注16) 平成16年3月財団法人JPファミリー生きがい振興財団、監修・警察庁長官官房給与厚生課「勤務 形態別健康度調査〜毎日勤務と交替制勤務に従事する警察職員の健康度比較〜」参照。約1,500名の警察職 員を対象に勤務形態別の健康度調査を実施し、勤務環境が健康に及ぼす影響を考察することを目的としたもの。 調査枠組みと調査成績の分析は、池田智子(東邦大学講師)、杉下知子(東京大学名誉教授、三重県立看護大学教授)が担当した。
- (注17) 塩崎万起ほか・日本産業衛生学雑誌 2013; 55(4):115-124 頁参照。
- (注18)各国の調査担当者は次のとおりである。ワシントン D.C.首都警察: 冨賀見彩。ニューヨーク市警察: 相馬克弘。英国: 平居秀一。シンガポール: 山田義高。台湾: 園原一功。
- (注19) 木内・前掲(注5)39頁参照。