

反論書

1. 「通知」の非法規範性

尾道市消防局長の（以下「消防局長」という）の控訴状は、「消防庁通知によって制度化されている」ことを合法化の根拠とする。しかし、消防庁通知に法軌範性を持たせることは不可能であり、法的根拠を欠く。消防職員の勤務条件の不利益状況は許されることではない。消防署員にも労基法の適用があることは控訴内容で述べたとおりである。労働三権が否認されている公務員たる消防職員にあっては、その勤務条件が管理者による裁量的運用により不当に変更を受けないようにするため勤務時間制度等を権利として保障する必要があるとともに議会の定める条例・規則等法軌範の民主的コントロールを及ぼすことで勤務条件の公正さを維持することが可能になる。この点、行政文書の一つである「通知」とは、「一般通知文書、通知、一定の事実、処分又は意思を相手方に知らせるもの。」である。つまり、「通知」とは、単なる事実の伝達に過ぎず、法規範性を有しない「通知」によって、勤務時間や賃金等の勤務条件の設定や変更をすることはできない。本件においては「休憩時間」として賃金という労働者にとって最も重要な勤務条件を一方的な解釈によって改悪状態にしたといえる。「通知」は、法的効力を有する文書ではなく「消防庁通知によって制度化された」との主張に正当性はない。それに基づく取り扱いは、まさに「消防局長の裁量的運用による労働条件の不当な変更」であり労基法遵守の目的に真っ向から反する。また「消防庁通知」においては消防職場の実態として 119 通報時における通信勤務の取り扱いではなく、出動指令の発せられた各署の警防課勤務隊に作用することを言っているのであって 119 通報を直接的に受ける通信勤務員の業務実態に適用しようとするものではない。あえて言えば「総務省通知」は市民からの直接的業務を休憩時間とすることを説明せず、二次的活動をする現場の警防分隊のみ「休憩時間」に当たらないとしているからである。鑑みるに消防組織の長が述べる内容にしては稚拙すぎるのでないか、明らかに間違った解釈をしていると言わざるを得ない。

2. 委任の範囲外

任命権者が「別段の定めをすることができる」場合とは「規定により難しい」ときに限定される。消防職員の規定とは「任命権者は、原則として一日の勤務時間が 6 時間を超える場合においては 45 分、8 時間を超える場合は 1 時間の休憩時間をそれぞれの所定の勤務時間の途中に置かなければならない。」というものである。すなわち任命権者による「別段の定め」が可能なのは 45 分及び 1 時間の休憩時間を所定の勤務時間の途中に置くかどうかの点のみである。具体的に言えば「別段の定め」がなされる場合とは、6 時間あるいは 8 時間の勤務時間

における45分あるいは1時間の休憩時間の割り振りや休憩時間の延長についてに限られる。本件のように深夜から早朝にかけての7時間の休憩時間を服務規程によって制度化することはできない。本件では深夜の休憩時間中の実労働を時間外勤務として取り扱っていると主張するがその実態も評価せずに一方的な解釈によって時間外勤務手当の支給にまで影響を及ぼすことは明らかに失当といえる。服務規程によって「別の定め」ができる場合は限定される。まず「勤務条件の特殊性及び能率を著しく阻害」する場合である。例えば一定時間の集中作業を要する場合には、勤務時間中の途中で必ず休憩時間を取り入れることは、作業能率を落とす場合がある。また、途中で休憩を入れることによって、作業の目的を達成することができない場合（例：長時間に及ぶ手術等）等が考えられる。そのような場合は、勤務時間の途中ではなく最初あるいは最後にまとめて休憩時間を取らざるを得ないだろう。次に「職員の健康若しくは安全に有害な影響を及ぼす場合」にも「別段の定め」が可能である。例えば、危険物質を取り扱う作業や、極度の集中作業を要することによって精神的・肉体的にも作業の継続が困難な場合には、45分あるいは1時間を超える休憩時間を継続的におく必要がある。このように「別段の定め」をするには、あくまでも職員の健康や安全を優先して考えなければならず、能率を著しく阻害するような場合に狭く限定される。通信勤務において、形式的な「休憩時間」が発生しても、5時から開始される通常勤務となんら異ならない「待機」、いわゆる手待時間の状態が継続するだけであり、職員の健康や安全への配慮につながらない。「別の定め」が許容される余地はない。したがって、条例による委任・授権もない消防局長の服務規程は、法的効力がなく勤務時間をみなし休憩時間とする合法的根拠には成りえないことは明々白々である。

3. 総務省消防庁通知との矛盾

平成15年11月11日付消防庁通知『消防職員の勤務時間等の適正な管理と運用について』には休憩時間の繰り下げなどについて「条例、規則等（条例、規則、規定、要綱等）において事前に既定する必要がある」との記載がある。消防庁通知もあくまで「通知」であり、行政文書にすぎない。消防庁通知が休憩時間繰り下げの合法性根拠とはなりえない。消防庁通知には「管理者による裁量的な運用が行われないようにしなければならない」ために「条例、規則等」での規定が必要と記載されている。管理者が一方的・裁量的に発することができるものが管理者の裁量的運用防止のための規定に該当することはありえない。消防局長の単なる「服務規程通知」は一方的・裁量的に発することができ『軌範』となりえないのは当然であり、消防局長服務規程通知は「条例、規則等」に含まれない。

4. 労働条件明示

前述のとおり消防局長服務通知には何ら法的効力はなく、これによって労働条件を明示したこととはあたらない。「明示」の意義についても勤務条件は単に職員に知らしめれば足りるものではない。勤務条件条例主義がとられた趣旨は、利害関係者のみならず、すべての人に公開され周知されるということになり、勤務時間制度等が、職員の権利として保障されると同時に職員の義務としても認識され、綱紀の肅正に寄与する点にある。とすれば、公務員における労働条件明示の意義は、単に内部文書として通知されたものでは足りないことは明らかである。そして、同局長服務通知は総務課で保管されるに過ぎず、公開、周知の要件も満たしていない。また、単なる職員の知、不知は事実上の問題に過ぎない。消防職員の使命として、深夜の休憩時間中に緊急の指令があれば直ちに出勤等しなければならず、休憩時間の労働である以上あくまでも時間外労働である。また、労働条件明示が要請された趣旨からすれば、事前の「明示」が満たされている場合とは職員が活動中、それが時間外勤務に該当すると認識できる状態を言う。実働中の職員には、実働時間のカウントは困難であり、その実働が時間外勤務の対象となるのか不明確である。最終的に実働が終わって初めて自己の労働の時間や賃金、勤務開始時間が判明するのである。深夜の出勤等が多数回に及んだ場合にはなおさら不明確となる。時間外勤務か否か不明なままでの実働を強いられながら、労働時間の事前明示があったとは言えるはずがない。「午後 5 時 15 分から翌日午前 8 時 30 分間に 8 時間が割り当てられ、残余時間が休憩となる。」としているが、その明示された休憩時間の実態がその本質とはかけ離れているため明示そのものに問題があったことになる。また「庁舎の敷地外に出ることは許されていない（消防局長による職務命令であるが文書化はされていない。勤務の当然の前提になっている）。」とすることについては明らかに当事者責任からの逃避であり、文書化せずに指揮命令下ではないと主張する消防局長の恣意的政策であって前判決を愚弄するものである。

5. 22 時から 5 時までの勤務時間性

(1) 勤務時間の意味

勤務時間は「労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間」を言う。勤務時間に該当するか否かは「労働者の行為が使用者の指揮命令下に置かれた者と評価することができるか否かにより、客観的に定まる」（最判：平成 12 年 3 月 9 日）不実働の休憩時間が勤務時間に該当するか否かは「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出来ず、当該時間に労働者が労働から離れることは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」（東京地方裁判所八王子支部判決平成 16 年 6 月 28 日）という判例からも

一方的に消防当局の裁量による休憩時間は、明らかに問題と課題を包含しているといえる。

(2) 消防職員の休憩時間の検討

ここでは尾道市消防職員の 22 時から 5 時までの休憩時間が勤務時間に該当するか否か、以下検討する。

① 22 時から翌日 5 時までの過ごし方

22 時から休憩時間と定められているが、同時刻から就寝することは不可能である。通常は、その日の出動報告書、通信内容の確認、地図検索整備、気象の確認等事務作業に費やす。風呂やシャワー室の設備はあるものの、いつ出動指令がかかるかわからず補助勤務体制が脳裏から離れない状況であり、設備を使用しないこともある。通信員は、就寝するのは通常作業を終えた 0 時か 1 時ころである。就寝といっても出動指令が入ると補助勤務に就かなければならない想定の下、作業着を着たまま横になる程度である。このような体制をとることにより通報と同時に通信室に駆けつけ（火災時は特に救急も輻輳件数の多いとき）多数の 119 通報を処理できることが可能なのである。この点については、証人発言にもあるように消防当局は暗にその体制を維持するようにプレッシャーをかけているのは事実である。

② 仮眠室あるいは休憩室の実情

休憩時間において、消防職員が緊張を強いられる激務から開放されて、精神的・肉体的疲労を回復させるためには、少なくとも仮眠室は個室であるべきである。しかし尾道市消防局の通信司令室勤務員は完全個室の仮眠室は設けられておらず、出動指令も容易に確認できる構造となっており当局の意見は現状認識からかけ離れている。

また消防当局は休憩が自由自在に取れる環境と言っているが、夜中に、また仲間たちにも配慮しなくてはならない状況で「5 階ベランダでランニングしたり、事務室でテレビを見たり、リフレッシュルームでコーヒーを飲みながら新聞を読んだり、仮眠したり」することが、緊急時の対応が脳裏から消えない通信員にとって職場から限りなく解放された状況という情けない消防当局の認識こそが上意下達の職場体質を著している。残念ながらこの状況は自宅のそれらとは、明らかにかけ離れているということは消防職員ならば誰もが体感している事実である。これらの表現は、24 時間拘束中の休憩時間を肯定する便法に過ぎず、消防当局の認識不足と言わざるを得ない。

(3) 出動等があった場合

指令室は、消防局 1 箇所であり、119 通報を覚知後に最寄の署所を指定して出動指令を出す。その他、近隣からの駆け込み等の市民からの直接の通報があれば即応体制を取らなければならない。また部隊が出動中にある場合は、各隊の要

請および指令室対応業務によって恒常的に休憩時間であっても想定範囲の対応を余儀なくされている。「通信補助の要請があつてから」という消防当局の事務的な表現の中身は、通信員が覚醒し、補助対応を行い機械的にすぐさま休憩、仮眠を取るということである。しかし、一度覚醒した通信員は人であり、すぐさま仮眠を取れる体制にはならず、休憩時間と勤務時間の曖昧さは付きまとうこととなる。

(4) 「休憩時間」設定の不適切さ

休憩時間とは、職員の疲労回復を図り健康を維持する目的で設けられるべきものである。通信員が残務処理をして22時ちょうどの仮眠をとることは稀であり、日常的に2時間強のサービス残業をしている状況なのである。人間の生理的な生活サイクルという面においても、0時から7時休憩時間とすることが妥当である。消防職員という勤務の特殊性から、宿泊を伴う勤務の必要性があるとしても、限りなく職員の日常の生活スタイルに合致するような休憩時間を設定することが、職員の肉体的・精神的健康管理に資することは言うまでもない。このような実態に即した休憩時間を設定しなかったのは、22時から5時までの勤務に就いて発生する25パーセントの深夜割り増し賃金（深夜勤務手当）の支払いを免れたいという消防当局の恣意的な政策理由以外に考えられない。尾道市消防局における「休憩時間」は職員の健康配慮ではなく、財政的・政策的理由を優先して設けられた休憩時間であり、今回の勤務実態を否定する根拠も権力的抑圧であることは言うまでもない。

6. 「休憩時間」は実質的な勤務時間

これまでも述べたとおり、現状の「休憩時間」には、その実態、設定、勤務時間の把握等においてさまざまな問題を含むことが明らかになった。したがって本件消防職員の22時から5時までの「休憩時間（仮眠時間）」の実態は手待ち時間であり、勤務時間というのが正しい解釈である。最判においても、ビル管理会社の従業員が従事する宿泊勤務において「本件仮眠時間中、労働契約に基づく義務として、仮眠時間における待機と警報や電話等に対して直ちに相当の対応をすることを義務付けられているのであり、実作業への従事が必要が生じた場合に限られるとしても、その必要が生じることが皆無に等しいなど実質的に上記のような義務付けがされていないと認めることができるような事情も存しないから、本件仮眠時間は全体として労働からの解放が保障されているとはいえず、労働契約上の役務が義務付けられていると評価することができる。」として、仮眠時間を実労働時間と認めた（最判：平14. 2. 28大星ビル事件）。また青梅市で宿日直業務を担当している職員が、宿日直室を離れられないという場所的拘束を受け、対応が必要な場合には実作業に従事しなければならない以上、仮眠時間等も労働時間に含まれると主張したのに対し、「給与

条例において時間外勤務手当を支給する定めがない場合であっても、地方公務員法 58 条により適用が除外されていない労基法の規定は地方公務員にも適用があるから、仮眠時間等が労基法上の労働時間に該当すると認められれば、(略) 労基法の定める最低基準の時間外割増賃金、深夜割増賃金を支払うべきである。」として上で、職員の勤務実態を精査して、どう職員の主張を全面的に認め、「被告の指揮命令下に置かれているというべきであり、仮眠時間等のいずれも労基法上の労働時間に当たる。」と判示した。その中で、「市民が戸籍関係書類の届出を行うことについて制限がなされておらず、災害がいつ発生するかもわからない状況にあって、庁舎管理業務員が宿日直室に滞在しなければならないとされるのは、そのような事態が生じたときにはいつでも具体的な作業に就くべきことを要請されているからであると言わねばならない。そうであれば、仮眠時間等は、いわゆる手待ち時間としての要素を十分に有している。」と述べている。更に、同事件において、被告市は、休憩時間において実作業に従事した場合には代替え休暇をとることが許されているから、労働時間に該当しないと主張したが、これについては「労働からの解放が認められていないのである。」から被告の主張は失当と排斥している(東京地裁八王寺支部平 16. 6. 28)。付言すると同事件においては、仮眠時間中であっても実働については時間外勤務手当を支給することは当然の前提としている。その他、同趣旨の判例は多数存在する(東京地裁平 8. 10. 14、同平 10. 6. 12、東京地裁八王子支部平 10. 9. 17、長野地裁佐久支部平 11. 7. 14、大阪地裁平 13. 4. 27、東京地裁平 16. 1. 30、東京高裁平 16. 11. 24、東京地裁平 16. 3. 31、大阪地裁平 16. 4. 28、大阪地裁平 16. 10. 15、東京地裁平 17. 2. 25)。上記、各判例の認定基準に照らし合わせても、本件消防職員の「休憩時間」の勤務実態は、苛烈極めるものであり、実労働時間と評価されることに議論の余地はない。また、上記事件においては、休憩時間等の間の実労働時間に対しては、時間外勤務手当の支給は当然の前提になっていることに注目されたい。したがって本件消防職員の時間外勤務手当の支給を要求することが、いかに最低限の要求であるかわかる。更に今回の休憩時間の勤務時間性について消防職員の勤務の実情を把握すればその正当性は明である。

また、長崎造船所就労していた労働者の労働準備時行為が労働時間に当たるかについて最判は「実作業に当たり、作業服及び保護具等の装着を義務付けられ、また、右装着を事業所内の所定の更衣室等において行うものとされていたというのであるから、右装着及び更衣室等から準備体操場までの移動は、使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができる。また被上告人らの副資材等の請出し及び散水も同様である。さらに、被上告人らは、実作業の終了後も、更衣所等において作業服及び保護具等の脱離等を終えるまでは、いまだ使用者

の指揮命令下に置かれているものと評価することができる。」として、着替えを含む準備行為等に要する時間すべてを労働時間と判示した（最判平12・3・9）よって、本件消防職員の休憩時間の実労働制についても、市民の安心安全のための緊急性を鑑みても上記判例よりも更に厳しい環境であり、その実態に即して評価すべきである。

7. まとめ

以上より、消防局長の反論は、法的根拠もないこと、そして消防職員の勤務実態を無視したものであることは明らかである。尾道市の市民生活の安全は、消防職員の健康と無給労働という犠牲の上になりたっていると言っても過言ではない。しかし、このようなストレス過多な状況で、職員に過酷な勤務を強いることは、判断力の低下を招き、事故の原因ともなる。ひいては市民の生命をも危険さらすことに繋がることになる。この点を重点に考え、最低限の要求である本件が実現されることを求める。