

テレワーク等の柔軟な働き方に対応した 国家公務員の勤務時間制度等の在り方について ～今後の国家公務員の目指すべき働き方が提言されました～

人事院では、テレワーク等の柔軟な働き方に対応した一般職国家公務員の勤務時間制度等の在り方を検討するため、令和4年1月から、学識経験者により構成する研究会を開催してきました。

本稿では、同研究会の最終報告の提言の概要を紹介します。

職員福祉局職員福祉課

はじめに

「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方に関する研究会」は、学識経験者八名を委員として、令和四年一月以降、令和五年三月までの間に計一五回にわたり開催され、幅広い見地から議論が重ねられました。令和四年七月には、フレックスタイム制及び休憩時間制度の柔軟化を早期に実施すべきとの中間報告が取りまとめられました。さらに、令和五年三月には、今後の国家公務員の目指すべき働き方と、それに対応した、より柔軟なフレックスタイム制等による働き方、テレワーク、勤務間インターバルの在り方について最終報告が取りまとめられました。

国家公務員の働き方

最終報告は、民間企業において働き方改革が進められている中で、公務員についてもその働き方が内外から問われており、集団的執務態勢の下、超過勤務に依存した我が国の公務の働き方はもはや持続可能ではなくなくなっていると指摘しています。さらに、公務の長時間労働の是正への社会の注目、働き方に対するニーズの多様化、テレワー

クによる柔軟な働き方の進展等の公務を取り巻く環境の変化に加えて、勤務時間等の在り方が重要な勤務条件として公務人材の確保等にも大きな影響を与えるようになっていると指摘しています。

そして、多様な有為の人材確保のためには、長時間労働を是正するとともに、柔軟な働き方を選択できるようにすることで、勤務時間等の勤務条件を魅力あるものにしていくことが必要としています。

その上で、最終報告では、公務において最も重要な目的・理念は「質の高い公務の提供とその持続」であると指摘しています。そして、そのために今後の公務の働き方において目指すべきものとして、第一に「デイーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事、より具体的には、自由、公平、安全と人間としての尊厳を条件とした、全ての人のための生産的な仕事）の推進」を、第二に「働き方における個人の尊重」を挙げています。デイーセント・ワークの観点からは、職員の業務負荷を軽減し、勤務環境を向上させる施策が求められ、個人の尊厳の観点からは、個々の職員の健康確保や希望・事情に応じたより柔軟な働き方を推進する施策が求められるとしています。

より柔軟な働き方

1 フレックスタイム制及び休憩時間制度の柔軟化（中間報告）

(1) フレックスタイム制の柔軟化

フレックスタイム制は、中間報告を踏まえて令和五年四月に柔軟化が行われるまでは、組織的な対応を行う観点から、コアタイムや一日の最短勤務時間数が長く設定されてきました。

フレックスタイム制の柔軟化は、時間を有効に活用して更に柔軟に働くことができようとするものであって、これにより、長時間労働の是正や仕事と生活の両立が図られ、さらには、多様な有為の人材の確保にも資するものです。

また、国民に対して行政サービスを提供するための執務態勢の確保等に関しては、コミュニケーションツールや勤務時間管理システムの改善などにより、マネジメント等の負担軽減や管理職員のマネジメント能力の向上が図られています。さらに、勤務時間の配分の柔軟化により勤務時間が長くなる勤務日が生じ得ることを踏まえた職員への健康確保等に関しては、超過勤務命令の上限の設定、長時間の超過勤務を行った職員の健康確保措置の強化、勤務時間の客観

的把握、長時間労働の是正に向けた指導を徹底するための勤務時間調査・指導室の設置といった取組により、環境整備が進められています。

これらを踏まえ、中間報告においては、フレックスタイム制を柔軟化することが適当とされました。

具体的には、各府省・部署の業務や勤務時間管理のシステム化の状況等によって最適な柔軟化の程度が異なることなどを踏まえ、次の表のとおり従来よりも柔軟な勤務時間の割振り基準（基本的枠組み）を人事院規則により定めた上で、各府省がその範囲内で業務の実情等に応じて府省・部署ごとに最適なパターンを内規により設定可能とすることが適当とされました。

また、各府省において、基本的枠組みよりも更に柔軟なパターンを設定しようとする場合には、人事院との協議を通じて、職員の健康及び福祉が確保されていることを確認することが適当とされました。

(2) 休憩時間制度の柔軟化

国家公務員の休憩時間制度においては、原則としておおむね毎四時間の連続する正規の勤務時間の後に休憩時間を置かなければならないとされています。また、中間報

表 中間報告によるフレックスタイム制柔軟化の基本的枠組み

	柔軟化後の基本的枠組み (下線は従来より柔軟化している部分)	(参考) 従来制度
コアタイム	毎日2時間～4時間 (9時～16時の間に設定) <u>(各省各庁の長が定める週1日は免除可)</u>	毎日5時間 (9時～16時の間に設定)
フレキシブルタイム	5時～22時	7時～22時
1日の最短勤務時間数	2～4時間 (コアタイムが免除される日はこれを下回る時間を割り振ることも可能)	6時間

告を踏まえて令和五年四月に柔軟化が行われるまでは、昼食時間帯や夕食時間帯に休憩時間を置くことを要件として、最長で六時間三〇分までの連続勤務時間が認められていました。

テレワーク等による柔軟な働き方が広がる中で、同一部署の職員が官署で共に勤務する機会が少なくなり、休憩時間を一斉に

付与する必要性が低下している場合があると考えられます。また、特に在宅勤務の場合、職員のライフスタイルによって休憩時間を置くことを希望する時間帯が区々であると考えられます。このような中で、従来の特例措置は弾力性に欠ける面もあると指摘されました。このため、官執勤務（官庁執務時間を基本とする勤務）及びフレックスタイム制の場合、各省各庁の長が公務の運営並びに職員の健康及び福祉を考慮して支障がないと認めるときには、休憩時間を置く時間帯にかかわらず、最長で六時間三〇分の連続勤務時間を設定可能とすることが適当とされました。

また、フレックスタイム制の柔軟化の趣旨を踏まえれば、休憩時間についても、職員が個々のライフスタイルや業務の状況などに合わせて希望する任意の時間帯に置くことができるように柔軟化することが適当とされました。具体的には、フレックスタイム制が適用される職員について、各省各庁の長が、公務の運営に支障がないと認めるときは、職員の申告を考慮して休憩時間を設定可能とすることが適当とされました。

(3) 中間報告を踏まえた措置

中間報告における提言を踏まえ、令和五

年一月、フレックスタイム制及び休憩時間制度を柔軟化するための人事院規則等の改正が行われ、同年四月に施行されました。

2 職員の選択による週休日の追加（選択的週休三日）

現行制度において、育児・介護を行う職員等については、フレックスタイム制の利用により、勤務時間の総量を変えないまま、土日に加えて選択的に週休日を一日追加し、週ごとに選択的に週休三日とすることが可能となっています。

一方、一般の職員については、中間報告を踏まえたフレックスタイム制の柔軟化によりコアタイム及び一日の最短勤務時間数の免除がなされた日であっても、週休日とすることはできないことから、柔軟化の効果が十分に発揮されないことの懸念を指摘しています。

また、国家公務員のフレックスタイム制では、職員の申告のとおりとすると公務運営に支障が生ずると認められる場合には、当該申告と異なる週休日の設定及び勤務時間の割振りが可能であるため、週休日の追加を可能としても、職員個人の柔軟な働き方と公務組織の執行態勢の確保との調和を取ることができるとしています。

これらのことから、一般の職員についても、

育児・介護を行う職員等と同様に、週休日の追加を可能とすることが適当としています。

3 フレックスタイム制における勤務開始後の勤務時間の柔軟な変更

国家公務員の勤務時間は、事前に各省各庁の長が割り振るものとされています。現状においては、フレックスタイム制の場合にも、当日の勤務開始後の勤務時間の割振り変更は認められておらず、勤務日当日の業務の状況等に応じて、勤務時間を延長する場合には超過勤務命令により、勤務時間を短縮する場合には職員が年次休暇を時間単位で使用することにより対応しています。

勤務日当日の業務の状況等に応じて勤務時間を柔軟に選択できる働き方は、超過勤務の縮減や職員のワーク・ライフ・バランスの実現に資するものです。現行制度上、年次休暇の当日請求・当日承認が可能であることを踏まえ、勤務開始後であっても職員が当日の状況に応じて変更の申告をすることを可能とするとともに、各省各庁の長がその変更を承認するかどうかの最終決定権を持つことが適当としています。

4 フレックスタイム制の単位期間

現行の国家公務員のフレックスタイム制

の単位期間は、四週間が上限とされており、中長期的な業務の繁閑に応じて勤務時間を調整することには限界があります。

民間労働者のフレックスタイム制においては清算期間の上限が三か月に延長されていること、また、業務の繁閑に応じた勤務時間の設定の柔軟性を更に増すとともに、短期間の勤務時間の調整によってある日の勤務時間が極端に長時間となることを避ける等の観点から、単位期間を延長することは十分考えられるとされています。一方で、単位期間の延長により、職員ごとの勤務時間がより柔軟化する中で勤務時間の管理・調整を行う管理者や事務担当者にとって過大な負担となるおそれがあります。

このため、単位期間を延長することについては、公務の能率的な運営、職員のワーク・ライフ・バランス、管理者や事務担当者の事務合理化などの観点も踏まえつつ、検討を進めていくことが適当としています。

5 フレックスタイム制の非常勤職員への適用

一般会計年度の範囲内で任期を定めて任用されるフルタイムの非常勤職員である期間業務職員の勤務時間については、一日につき七時間四五分を超えることができないこ

ととされているため、常勤職員のフレックスタイム制と同様に一日の勤務時間を伸縮させる定め方をすることは認められていません。期間業務職員の中には事務補助員等として常勤職員と類似した勤務形態で働く職員も多くいますが、常勤職員と同程度の勤務時間の柔軟性が確保できていない状況であり、勤務条件の権衡の観点から課題があります。

このような期間業務職員についても、各省各庁の長の判断により常勤職員と同様に柔軟な働き方の推進を可能とすることで、職員のワーク・ライフ・バランスの実現、ひいてはワーク・エンゲイジメントの向上にもつながると考えられることから、期間業務職員について、業務の性質等に応じてフレックスタイム制と同様の勤務時間の定め方が可能となるよう、一日の勤務時間の上限の考え方を改めることが適当としています。

6 夏季休暇の使用可能期間の拡大・年次休暇の一分単位での使用

一般の職員については、研究会におけるテレワークの推進やフレックスタイム制の柔軟化の議論を踏まえ、今後、柔軟な働き方の環境整備が進み、勤務時間の自由度が高まっていく一方で、交替制等勤務職員については、その業務の性質上、テレワーク

の活用が困難であり、かつ、フレックスタイム制の適用も対象外とされています。このような職員の納得を得るため、当該職員等も対象として、勤務時間制度の面での柔軟化措置を講ずる必要があるとしています。

夏季休暇は、七月から九月までの期間内に使用することとされています。しかし、この期間は旅行需要が活発な時期であり、空港関連官署で勤務する職員にとって繁忙期に当たることから、夏季休暇の使用が困難な状況にあります。

また、年次休暇は、一日単位で使用することが原則であり、特に必要があると認められる場合に一時単位で使用することができませんが、分単位で使用することはできません。さらに、一日を単位とする年次休暇は、一回の勤務時間が七時間超～七時間四五分の全てを勤務しないときに使用することができません。このため、一日の勤務時間が八時間一分や八時間四五分など七時間四五分を超えるパターンでシフトを割り振られた交替制等勤務職員が一日休暇を使用しようとする場合、時間単位で休暇を使用することとなることから、休暇を使用するたびに一五分や四五分が切り捨てとなっています。

これらを踏まえ、夏季休暇の使用可能期間の拡大や年次休暇の一分単位での使用

について、対象職員の範囲も含め、業務の実態に即して、実現に向けた調整を進めていくことが望ましいとしています。

テレワーク

1 法的性質と実施の枠組み

職場における勤務とは異なり、テレワーク時の勤務環境等は職員ごとに異なっており、特に在宅勤務は職員の私生活の空間である自宅で行われるものです。このため、通常時においては、職員の希望・申告を前提として、職務命令によりテレワークを実施することを原則とし、例外的に、感染症対策の必要がある場合等緊急時においては、不適正・不公平な運用とならない範囲内で、管理者が職員の希望・申告を前提とすることなく一時的にテレワーク勤務を命ずることが可能とすることが適当としています。

また、テレワークの円滑な運用を推進する観点から、通常時及び緊急時のテレワークの実施に関する統一的な基準を人事院及び内閣人事局が指針・ガイドラインの形で各府省に示し、テレワークの適正かつ公平な運用を確保するとともに、職員に対してテレワークの希望が認められる場合や職員の希望なく命じられる場合を事前に明らか

にすることが適当としています。

通常時のテレワークの基準については、職員の能力発揮及びワーク・ライフ・バランスの観点から、対象職員を特定の個人的事情がある者に限定することは適当でないとしています。また、業務上支障がない限り、基本的に職員がテレワーク勤務を希望する場合には認められることが望ましく、窓口で勤務する職員がいなくなり公務運営が滞りかねないなど、業務の内容や態勢等からテレワークが認められないことについて一定の合理性がある場合を明確にしておくことが適当としています。

緊急時のテレワークの基準としては、管理者が職員の希望・申告を前提とせず、災害時や感染症対策の必要がある場合等の一時的にテレワーク勤務を命じ得る場合をあらかじめ明示することが適当としています。

2 勤務管理

テレワーク勤務について、特に在宅勤務の場合は私生活を営む場所における勤務であることから、職員の私的事情に起因した業務からの離脱（いわゆる「中抜け」）が生じることが想定されますが、管理者が職員の勤務状況を現認して勤務管理を行うことは困難です。

勤務管理上、テレワーク勤務を特別に扱うのではなく、職員の申告に基づく勤務時間管理を行う現状の運用を基本としつつ、現在整備が進められている勤務時間管理システムの活用等により客観的な把握の在り方の検討を進めていくことが適当としています。

また、テレワーク勤務時についても、職場勤務時において社会通念上認められているような常識的な理由による短時間の執務の中断は許容されるとしており、今後、指針・ガイドラインの整備に当たって、許容され得る場合が示されることが適当としています。

なお、離脱時間があらかじめ分かっている場合には休憩時間や時間単位で使用可能な年次休暇の使用により対応することとし、事後的に中抜け時間が生じた場合には時間単位の年次休暇の使用により対応することで、職務遂行義務は問題とならないとしています。

3 テレワーク時の長時間労働対策

テレワークは、管理者が職員の勤務状況を現認できないこともあり、長時間労働が助長されるおそれがあると指摘されています。テレワーク時の超過勤務についても、客観的把握に基づく勤務時間管理を行った上で、特に長時間労働の傾向が見られる場

合には、慎重に超過勤務命令の運用を行うこととすることが適当としています。

その上で、テレワーク時に限らず、国家公務員の長時間労働対策として、そもそも超過勤務が生じないよう業務遂行上の歯止めを設けることが適当としています。

具体的には、深夜や週休日・休日においては、緊急時等必要不可欠な場合を除き、原則、電話やメール等による業務連絡を行わないこととし、現実的に実施可能な業務連絡に関するルールを設定することが考えられるとしています。

また、緊急時等を除き、深夜や週休日等においては原則、業務システムへのアクセスを控える等、職場における自主的なルール設定等の工夫を講じることも検討していくことが有効としています。

4 テレワーク時の健康管理と安全確保

テレワーク等の柔軟な働き方であっても、職員の健康及び安全の確保については、使用者が責任を負うことが原則ですが、在宅勤務の際に官署の勤務と同様の健康・安全管理を行うことは困難です。したがって、特に在宅勤務時には、個々の職員が勤務環境の整備や心身の健康保持に自律的に取り組むことがより重要です。このため、使用

者には、職員個人に対して、柔軟な働き方に伴って留意すべき健康影響等に関する理解を深めるための支援を行うことが適当としています。

また、各府省の健康管理体制を強化することや、職員の健康管理等を担う管理者の負担を減らすための支援を行うことが適当としています。

5 テレワークにおけるメンタルヘルス及びハラスメント対策

テレワークの場合のメンタルヘルスやハラスメント対策については、職場勤務の場合とは異なる特有の対策の必要性があるものの、公務においてはテレワークに焦点を当てたメンタルヘルス対策や、テレワークに特化したハラスメントに関する特段の規定は整備されていません。

メンタルヘルスについては、ストレスチェックの更なる活用促進や各府省の健康管理体制の一層の充実、各府省のメンタルヘルス対策の強化支援など、従来のメンタルヘルス対策を着実に実施することを基本としつつ、テレワークに特有の対策として、民間での対策の周知など各府省の健康管理担当者の理解促進、既存の通知の見直しや好事例の展開等の取組を推進していくことが適

当としています。あわせて、オンラインによる面接の実施についても、今後を見据えて充実させていくことが適当としています。

また、テレワークならではのハラスメント（いわゆる「リモート・ハラスメント」）対策について、テレワーク時における言動やICT活用に関する具体的な留意点を取りまとめ、研修等を通じて管理職をはじめとする職員に周知啓発することが適当としています。

6 テレワークの円滑な運用のためのサポート

公務におけるテレワークを推進し効果的に実施する観点から、管理者には、職員の柔軟な働き方と執務態勢の確保のバランスを取りつつ、従来にも増して適切にマネジメントを行うことが求められます。このため、管理者に過度な負担が掛かることのないよう、管理者への適切な支援を行うことが不可欠としています。具体的には、管理職員のマネジメント能力向上のための研修や取組の好事例等を各府省で共有していくこと、コミュニケーションツールを導入すること等が重要としています。

また、各府省において、テレワーク環境の整備に取り組むとともに、ペーパーレス化、業務プロセスのオンライン化等を進め

ることが適当としています。あわせて、テレワークを効率的に運用するためには勤務時間管理のシステム化が有効であるとしています。

7 テレワークに伴う費用負担

テレワークに係る費用については、業務遂行に必要なものである以上、基本的に使用者である国が負担することが望ましく、検討を進めることが適当としています。具体的措置についての検討に際しては、テレワークの実施により通勤回数が少なくなる職員の通勤手当の在り方のほか、必要となる機器の貸与等の環境整備等について、人事院及び関係府省において総合的に検討が行われるべきとしています。

勤務間インターバル

1 勤務間インターバルの基本的考え方

睡眠時間を含む生活時間を十分に確保することは、健康の維持のために不可欠であるとともに、仕事と生活の調和が取れた働き方を通じてWell-being（肉体的にも、精神的にも、そして社会的にも、すべてが満たされた状態にあること）を追求するためにも重要であると考えられます。

す。また、長時間労働の是正は、職員の健康の確保やワーク・ライフ・バランスの実現の観点はもとより、人材確保の観点から喫緊の課題であると考えられます。

民間労働法制では勤務間インターバルを確保した労働時間の設定が法律上事業主の努力義務とされており、また、「過労死等の防止のための対策に関する大綱」においては、勤務間インターバル制度の導入に関する数値目標が設定され、公務員についても民間企業についての目標の趣旨を踏まえて必要な対策を推進することが求められています。このため、公務においても、従来の労働時間規制ではなく労働時間からの解放に着目する新しいアプローチとして、勤務間インターバルを確保するための取組を強力に推進する必要があるとされ、勤務間インターバルの確保についての各省各庁の長の責務を早期に法令上明確にすることが適当としています。その上で、必要と考えられる制度的措置を法令に規定することについて、制度の有効性や業務遂行への影響等の観点から、関係者間で検討を行い、勤務間インターバルの本格的な実施へと進めていくことが適当としています。

勤務間インターバルの適用範囲については、最終的には、原則として全職員を対象

とすることを目指すべきであるとしています。また、時間数については、休息時間と健康影響には明らかな量反応関係があることや、諸外国や国内の事例などを踏まえると、原則一時間とすることが適当として

2 当面の勤務間インターバルの確保

勤務間インターバルの本格的な実施までの間も、超過勤務命令の抑制やフレックスタイム制の活用、年次休暇の使用促進など、現行制度を積極的に運用することにより、勤務間インターバルの確実な確保を目指すべきとしています。そして、まずは、現行制度の運用改善や関連する取組を推進することにより、原則一時間の勤務間インターバルが確保できているのかを把握すべきとしています。

3 勤務間インターバルの本格的な実施に向けた試行

前記2の把握の結果、課題があると考えられる職種・職域・職場については、その課題の解消に向けた取組を試行として実施した上で、勤務間インターバルの本格的な実施のための制度的措置の内容などの検討を行うことが適当としています。

また、試行の結果、勤務間インターバルの確保が困難であった職種等については、どうすれば勤務間インターバルを確保できるか、実現可能な方法を検討すべきとされています。その方法としては、勤務間インターバルを確保することができなかった日・時間が一定数を超えた段階で初めて制度的措置を発動することが示されています。

4 本格的な実施の際の制度的措置として考えられるもの

勤務間インターバルの本格的な実施に当たっての制度的措置としては、次のように、あらかじめ勤務間インターバルを確保しておく「事前的措施」と、結果として深夜の超過勤務が行われた後の「事後的措施」とが考えられるところ、業務の性質、緊急性、執行体制などに応じて、「事前的措施」と「事後的措施」を適宜組み合わせ、実効的に勤務間インターバルを確保することが適切とされています。

- 「事前的措施」として考えられる措置
 - ・ 勤務間インターバルに配慮した正規の勤務時間の割振り

- ・ 二二時以降の超過勤務命令の制限
- 「事後的措施」として考えられる措置
 - ・ 翌日の正規の勤務時間の開始時刻を

繰り下げの方法

・ 勤務したものとみなす方法
また、これらの措置によっても勤務間インターバルを確保できなかった場合には、例えば、できるだけ近接した時期に代償休暇を使用させるなど、週や月などの一定期間内において必要な休息を確保する代替的措施を講ずべきとしています。

なお、勤務間インターバルの確保を実現していくためには、一層の業務改革、業務量に見合った人員配置などが求められるとされています。

おわりに

勤務間インターバルや柔軟な働き方に関する施策を実効的なものとするためには、超過勤務の縮減が必要不可欠であり、政府全体の取組として、一層の業務改革や適正な人員体制の確保に取り組むことが求められるとされています。特に国会対応業務に従事する職員については、行政側の自助努力による業務合理化だけでは、勤務間インターバルの確保は困難であり、研究会として、勤務間インターバルの趣旨や国会対応業務の改善について、国会の理解・協力を強く求めるとしています。

最後に、最終報告を踏まえた施策が講じられることで、公務の目的・理念が実現され、多様な有為の人材確保と組織パフォーマンスの向上を通して、国家公務員法が保障している国民に対する質の高い公務サービスが、将来にわたって持続的に提供されることを願うとしています。

テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方に関する研究会委員名簿

- ◎荒木尚志 東京大学大学院法学政治学研究科教授
 - 石崎由希子 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授
 - 小田勇樹 日本大学法学部公共政策学科准教授
 - 風神佐知子 慶應義塾大学商学部教授
 - 川田琢之 筑波大学ビジネスサイエンス系教授
 - 北島周作 東北大学大学院法学研究科教授
 - 黒田玲子 東京大学環境安全本部准教授（産業医）
 - 小豆川裕子 常葉大学経営学部教授
- （◎座長、○座長代理、令和5年3月時点、五十音順、敬称略）