

「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」

第5回 次第

令和4年6月21日（火）
13:00～15:00
於：第1特別会議室

1. 開会
2. 中間報告骨子（案）について
3. 閉会

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

～中間報告 骨子（案）～

I. 研究会開催から中間報告までの経緯

1. 研究会開催の課題認識

- 新型コロナウイルス感染症への対応を契機として、官民を問わずテレワーク（注）による働き方が広がってきていることを踏まえ、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、学識経験者によって構成する本研究会を開催することとされた。

（注）本報告書において、テレワークとは、ICT（情報通信技術）の活用の有無を問わず、自宅、各府省等が設置するサテライト・オフィス等の通常の職場と異なる場所において、同等の職務を遂行する勤務形態のことをいう。

（一般職国家公務員の勤務時間制度）

- 一般職国家公務員の勤務時間は、休憩時間を除き、1週間当たり38時間45分とされており、「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」（平成6年法律第33号）に基づき、各省各庁の長において、職員が具体的に勤務日のどの時間帯に勤務すべきかを事前に勤務時間の割振りにより定めることになっている。この枠組みの下で、いわゆる官執勤務（注）やフレックスタイム制、交替制等勤務といった勤務の形態が措置されている。職員は、勤務時間において職務専念義務を負う。

（注）官執勤務は、「官庁執務時間並休暇ニ関スル件」（大正11年閣令第6号）に定められている官庁執務時間（原則8時30分～17時）を念頭に置いて、月曜日から金曜日までに1日7時間45分の勤務時間が割り振られる勤務形態である。

- 勤務時間の割振りについて近年の主な改正内容としては、ワーク・ライフ・バランスに対する意識の高まりや働き方に対するニーズの多様化の状況等を踏まえ、平成28年4月から、原則として全ての職員を対象にフレックスタイム制を拡充するとともに、育児・介護を行う職員についてはより柔軟な勤務形態となる仕組みを措置した。

（勤務時間制度をめぐる情勢の変化）

- 当初、令和2年に開催が予定されていたオリンピック・パラリンピック東京大会については、その開催期間中に交通混雑が深刻化することが見込まれていたことから、国家公務員が休暇取得、テレワーク、時差出勤等によりピーク時間帯の出勤を回避する取組の検討や試行が進められていた。
- そのような中、新型コロナウイルス感染症の感染が拡大したことから、職場等における感染拡大防止のため、テレワーク、ローテーション勤務、時差出勤等の取組が実施されてきた。このような対応を契機として、官民を問わずテレワークによる働き方が広がってきている。国家公務員については、「国家公務員テレワーク・ロードマップ」（平成27年1月21日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定。令和3年3月30日改定）において、令和7年度までに、テレワークを活用することで、「新しい日常」に対応し、如何なる環境下においても必要な公務サービスを提供できる体制を整備することを目指すとされている。
- 新型コロナウイルス感染症への対応として、これまでも、人事院では、交通機関のピーク時間帯を避けた時差出勤が可能となるよう連続勤務時間を通常より長く認める、勤務時間の割振りの特例などを措置してきている。
- 他方、現行の勤務時間制度は、職員が官署で共に勤務することを前提としたものになっており、テレワークを念頭に置いた制度としては、一日の一部で在宅勤務を行う場合における官署と住居の間の移動又は在宅勤務時の育児・介護に係る時間を確保するための休憩時間の延長という仕組みのみとなっている。前述の平成28年4月のフレックスタイム制の拡充においても、組織的な対応を行う観点から全員が勤務しなければならないコアタイム等を設定している。
- テレワークの推進は、業務プロセスの変革やデジタルトランスフォーメーションの推進を通じた行動変容、非常時における業務継続の観点からも重要である。テレワークを実施可能な環境が整備されていくことに伴い、場所や時間にとらわれない働き方が可能となってきている中、そのような柔軟な働き方に対応した勤務時間制度の在り方が検討課題となっている。
- 勤務時間制度については、柔軟な働き方に対応する観点からどのように見直していくべきか検討する必要がある。また、テレワーク時の安全衛生やメンタルヘルスの確保など、テレワークに関する諸課題に対応するため、関連する制度全般についての検討も必要である。

- さらに、昨年7月に変更が閣議決定された「過労死等の防止のための対策に関する大綱」において、民間における勤務間インターバル制度の導入企業割合等について数値目標が設けられていることも踏まえ、公務における勤務間インターバルの確保も課題となっている。

(本研究会の開催)

- このような状況を踏まえ、人事院は、昨年8月の人事院勧告時の報告において、「各府省の取組状況や民間の動向等を踏まえつつ、現行のフレックスタイム制の柔軟化など、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ついて検討を行うため、有識者による研究会を設ける」旨を表明した。
- 上記の勤務時間制度をめぐる情勢の変化に応じた専門的な見識を基に検討を行うため、人事院事務局職員福祉局長が、労働法、行政学、行政法、労働経済学、安全衛生及び経営学の各分野の学識経験者の参集を求めて本研究会を開催し、今後の勤務時間制度等の在り方について、幅広い見地から議論することとされた。

2. これまでの検討の経緯

(第1回：令和4年1月31日開催)

- 第1回研究会においては、事務局から、現行の勤務時間制度の概要やテレワークの位置付けなどについて説明がなされた上で、下記①～③について考えられる論点として、それぞれ次に掲げる点が示された。
 - ① テレワークという働き方
 - ・ 働く場所の決定方法の在り方
 - ・ テレワーク勤務中の職務専念義務の在り方
 - ・ テレワークを行う職員の作業環境の整備、健康状態の把握の在り方 等
 - ② 柔軟な働き方に対応した勤務時間制度
 - ・ フレックスタイム制の柔軟化
 - ・ 休憩時間制度の柔軟化
 - ・ テレワーク中のみなし勤務や裁量労働制の適用 等
 - ③ 勤務間インターバル確保の方策
 - ・ 勤務間インターバル制度を導入する場合の具体的制度設計
 - ・ 緊急業務等の例外的な取扱い 等

○ その後、本研究会参加に当たっての問題意識や関心事項について、委員間で意見交換が行われた。委員からは、主に次のような意見が述べられた。

- ・ テレワーク等の柔軟な働き方を職員の選択肢として用意することは、公務志望者が減少する中で公務の魅力を高め、人材確保や離職を防止する観点から重要である。
- ・ 各制度の導入・見直しについて検討する際は、各府省一律に進めるのではなく、職種や業務内容ごとにメリット・デメリットを勘案して、導入・見直し可能な職種・業務から進めていくことを考える必要がある。

(第2回：令和4年2月28日開催)

○ 第2回研究会においては、国家公務員のテレワークの現状、柔軟な働き方の推進、健康確保の在り方等について、内閣人事局及び職員団体（公務員労働組合連絡会、日本国家公務員労働組合連合会）からヒアリングを行った。

○ 内閣人事局からは、主に次のような言及があった。

- ・ 働き方改革の観点からも柔軟な働き方の実現は重要な課題であり、各府省が業務実態に合わせ、フレックスタイム制の内容を自律的に設定可能にすることが必要である。
- ・ 勤務間インターバルについて制度化を検討するとともに、突発的な業務への対応に支障がないような柔軟な制度設計とすることが必要である。
- ・ テレワーク推進に向けて、職務専念義務の解釈を明確化することが必要である。

○ 公務員労働組合連絡会からは、主に次のような言及があった。

- ・ 労働のフレキシブル化をめざす諸制度そのものが、現場の実態を踏まえたフレキシブルな制度である必要がある。
- ・ 勤務間インターバルについて、真に実効性ある制度とするためには、法的な位置付けを明確にする必要がある。
- ・ テレワークを始め働く時間や場所の柔軟化の推進に当たっては、上司の命令に忠実に従う義務、守秘義務、職務専念義務などとの整合性を図る必要がある。

○ 日本国家公務員労働組合連合会からは、主に次のような言及があった。

- ・ テレワークの実施の適否等を始め、国家公務員の柔軟な働き方を実現するための諸制度の在り方の検討に当たっては、極めて慎重に議論する必要がある。
- ・ このことを前提としつつ、職員の勤務条件を維持・改善するとともに、勤務間インターバル制度等をはじめとする諸制度の実効性を確保することを重視すべきである。

○ その後、ヒアリングを踏まえた委員間の意見交換を行った（詳細は、第3回研究会の記載参照）。

（第3回：令和4年4月18日開催）

○ 第3回研究会においては、第2回研究会から引き続き、ヒアリングを踏まえた全体的な意見交換を行った。

【テレワーク関係】

- ・ テレワーク導入の目的や理念を明らかにすることの重要性が複数の委員から言及された。
- ・ 個人の希望するライフスタイルに合わせた働き方を可能にすることで、生産性向上とともに公務員の魅力向上に資するという意見があった。
- ・ テレワークを、本人が希望した場合に認める制度とするか、管理者が命ずる制度として設計するかは重要な論点であるとの指摘があった。
- ・ テレワーク導入の前提として、適切な人員体制や業務体制の確保ができているかを踏まえる必要があるとの指摘がなされた。
- ・ テレワークや柔軟な働き方の導入に当たっては、一律の数値目標を設けるのではなく、府省又は業務単位で判断可能な制度設計にすることが適当という意見が多かった。
- ・ 健康確保との関係では、場所や時間を問わない働き方が可能になり、ワークとライフが混在する状況になることから、勤務時間が無制限に長くなることを懸念する意見があった。
- ・ 職務専念義務との関係では、自宅においても業務に専念できる環境を確保した上でテレワークを実施する必要性の指摘があった。
- ・ 中抜け時間の管理の在り方については、勤務時間の行き過ぎた管理（監視）が、職員のメンタルヘルス、プライバシーとの関係で問題となり得るだけでなく、管理者にとって過大な負担となる可能性を踏まえた上で、職務専念義務に

関する従来の判例との統合的な理解を検討する必要があるとの意見が複数の委員からあった。

- ・ テレワーク勤務との関係で公平な人事評価について検討する必要性が指摘された。

【フレックスタイム制関係】

- ・ 現行制度で長く設定されたコアタイムを短くすることに肯定的な意見が複数の委員から聞かれた。
- ・ チームで業務を遂行する上で、同僚との勤務時間の重なりが少なくなることは、コミュニケーション阻害要因となり得ること等を懸念する意見もあった。
- ・ フレックスタイム制の制度設計については、一律の規制によるのではなく、各府省が業務の内容や実態に合わせて設定できることが必要という点について共通認識が得られた。

【勤務間インターバル関係】

- ・ 長時間労働是正や健康確保の観点から重要な制度であり、制度導入が必要という意見が多かった。
- ・ 現状では民間企業における制度導入が進んでいないことから、導入の可否から検討することになるとの意見もあった。
- ・ 勤務間インターバル制度の制度設計については、最低限11時間以上のインターバルが必要という意見や、特定の日に勤務間インターバルの確保が困難な場合に、一定期間の平均での勤務間インターバルの確保を可能にすることが考えられるという意見があった。
- ・ 実効性のある制度設計について丁寧に検討する必要があるとの認識が示された。

○ 上記を踏まえて、第4回以降の研究会の議論の進め方について次のとおり決定された。

- ・ 国家公務員のテレワーク及び勤務間インターバルについては、現在、制度的な枠組みが存在せず、制度導入の目的や理念をどのように考えるかという点を含む根本的な論点から時間をかけて議論する必要がある。特に、勤務間インターバルの確保については、民間企業において導入に向けた取組が進められているところであり、公務において導入を進めるとしても、実効性のある制度設計

の在り方について丁寧に議論する必要がある。

- ・ これに対して、フレックスタイム制は既存の制度であり、コアタイムの設定や最短勤務時間数、フレキシブルタイムの範囲など、今後の制度の在り方を検討する上での論点がより明確であることから、早期に実施すべき事項の中間報告に向けて議論を深めていくこととする。

(第4回：令和4年5月30日開催)

- 第4回研究会（令和4年5月30日）においては、フレックスタイム制及び休憩時間制度の柔軟化をテーマに検討を進めることとし、その前提として制度の運用実態を把握するため、フレックスタイム制の利用率が高い金融庁からヒアリングを行った。

- 金融庁からは、概要次のような説明があった。

- ・ フレックスタイム制の利用が進んだ同庁特有の要因として、トップダウンの働き方改革推進やマネジメント層の意識改革に加えて、任期付職員を始め職員全体に占める民間出身者の割合が高く、フレックスタイム制の利用は特別なことではないという意識が自然と浸透したことが挙げられる。
- ・ フレックスタイム利用促進の工夫として、勤務時間が同一でないことが職員間のコミュニケーションを阻害しないよう、日々の勤務時間をグループ内で共有する仕組みの整備、会議は極力コアタイム中に設定する意識の醸成、オンライン会議ツール、テレワーク推進ツールの導入が行われているほか、中途採用者等が多いことにも対応して定期的な制度周知の取組が行われている。
- ・ 今後の課題として、非常勤職員へのフレックスタイム制の適用拡大を期待している。

- 金融庁からの説明を受け委員と金融庁とで概要以下のような質疑応答があった。

- ・ 上司によってフレックスタイム制の利用状況に違いがあるかという質問に対しては、上司の違いによる特段の差はないが、国会対応業務等のため早い時間から執務体制を確保する必要がある部署と比べて、何時から業務を開始しても支障がない部署などでは利用率が高い可能性があるという説明があった。
- ・ 申告に基づく割振りにおいて、調整等のための管理職の負担はどの程度かという質問に対しては、特定の時間帯に執務体制を確保する業務上の必要がある

場合などは、チーム内で共有されており、申告後に調整の必要が生じることにはなっていないという説明があった。

- ・ コアタイムの廃止については、国家公務員といっても業務や職務環境等は様々なので、根本の制度を変更する場合は様々な省庁におけるメリット・デメリットをよく検討する必要があるという意見が述べられた。
- ・ フレックスタイム制の利用促進で職員の勤務時間が多様化することに伴って時間外の対応が増えているかという質問に対しては、職員は退庁後も個人の携帯電話から電話やメールを確認できるようになっているが、管理職の側は、翌日確認すれば済む件についての連絡や週末の発注連絡などをできるだけ行わないよう配慮しているという説明があった。

- 上記の金融庁からのヒアリング後、フレックスタイム制及び休憩時間の柔軟化について議論がなされた。この結果、早期に実施すべき事項として、フレックスタイム制及び休憩時間の柔軟化について中間報告をとりまとめることとされた。

(第5回：令和4年6月21日開催)

- 第5回研究会（令和4年6月21日）においては中間報告の骨子案について議論がなされ、・・・。

Ⅱ. フレックスタイム制及び休憩時間制度の柔軟化について

1. フレックスタイム制の柔軟化について

(現行のフレックスタイム制)

- 一般職国家公務員のフレックスタイム制は、「各省各庁の長は、月曜日から金曜日までの5日間において、1日につき7時間45分の勤務時間を割り振る」(勤務時間法第6条第2項)という原則(官執勤務)に対する例外として定められている。交替制等勤務職員及び航空保安大学校等の学生は適用除外とされている。
- 民間労働法制におけるフレックスタイム制では、清算期間における総労働時間をあらかじめ定めておき、労働者がその枠内で日々の出退勤時刻や働く長さを自由に決定できる(使用者側から変更することはできない)仕組みとなっており、労働者は、日々の都合に合わせて、生活と業務とのバランスを図りながら効率的に働くことができる。
- 一方、一般職国家公務員の勤務時間は、フレックスタイム制を含めて、事前に

各省各庁の長が割り振るものとされており、民間労働法制におけるフレックスタイム制のように始業及び終業の時刻を職員の決定に委ねる仕組みとはなっていない。職員があらかじめ始業及び終業の時刻を申告し、各省各庁の長は、公務の運営に支障がないと認める場合には、人事院規則の定めるところにより、職員の申告を考慮して、事前に勤務時間を割り振ることが可能である（申告割振制）。

- 一般の職員に適用されるフレックスタイム制の申告・割振りの基準は次のとおりである。

- ・ 単位期間：4週間
- ・ 当初の割振期限：単位期間の開始以前（できる限り1週間前まで）
- ・ 割振り後の変更：当該日の勤務時間開始前まで
- ・ コアタイム：毎日 5時間（9時～16時の間に設定）
- ・ フレキシブルタイム：7時～22時
- ・ 一日の最短勤務時間数：6時間

（フレックスタイム制をめぐる状況）

- 一般職国家公務員のフレックスタイム制は、平成5年4月に初めて研究職職員等について導入され、平成20年4月には専門スタッフ職職員に、平成27年12月には矯正医官を対象職員を順次拡大してきた。平成28年4月には、I 1. で記したとおり、原則として全ての職員を対象にフレックスタイム制を拡充するとともに、育児・介護を行う職員についてはより柔軟な勤務形態となる仕組みを措置した。
- その後、新型コロナウイルス感染症への対応として、交通機関のピーク時間帯を避けた時差出勤が行われるとともに、その対応を契機として、テレワークによる働き方が広がってきており、フレックスタイム制を利用する状況が拡大した。
- 令和3年10月時点のフレックスタイム制の利用率を各府省別に見ると、高い府省では7割を超えている一方で、0%である府省も複数あり、全府省平均では7.7%にとどまっている。このように利用率が低い要因としては、勤務時間管理システムが整備されていないことによるフレックスタイム制の申告・割振り・変更の事務負担の大きさなどが挙げられている。この点、各府省においては、現在、勤務時間管理システムの整備が進められているところである。また、令和4年3月に人事院職員福祉局長通知が改正され、各府省における勤務時間の客観的把握

を開始している部局では、これに基づき、適正に超過勤務時間を管理することが求められている。

(フレックスタイム制に関する要望)

- このような状況の中、フレックスタイム制の柔軟化を求める声が、各府省や職員などから寄せられている。
- 具体的には、各府省からは、柔軟な働き方の実現のため、申告期限やコアタイム・最短勤務時間について、各府省の業務実態に合わせて自律的に設定可能な制度とするように求める声が多く聞かれた。一方で、コアタイムの短縮について、勤怠管理者の負担が増えることやグループ会議の設定等に支障が生じるおそれがあることを理由に慎重な意見もあった。
- 職員団体からは、本府省など一般的なデスクワークが多い職場において、フレックスタイム制が一定程度活用されていることに言及があった。また、コアタイムについては、撤廃することでより柔軟な働き方ができる一方で、同一時間帯に在庁している職員が減少することによって、公共サービスの低下や、一部の職員に負担が集中することについて懸念が挙げられた。さらに、集団的執務体制により遂行される業務においては、フレックスタイム制がなじまず、長時間労働に陥る懸念があり、仮に柔軟化を図る場合であっても、個別的就業明瞭な職員の同意を得るための措置を確保するとともに、実効性のある超過勤務規制や客観的勤務時間の把握を始め、長時間労働を回避するためを講じるべきとの意見があった。

(本研究会の見解①：フレックスタイム制の柔軟化の必要性について)

- フレックスタイム制の対象職員が一般の職員へ拡大されて6年以上が経過しているところ、前述のとおり、フレックスタイム制の利用率が7割を超える府省が存在し、フレックスタイム制の柔軟化を求める各府省の声もある。
- 職員が意欲を持って職務に従事し、最大限に能力を発揮するためには、個々の職員の希望や置かれている事情に応じた柔軟な働き方を可能とすることが必要である。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、職員のワーク・ライフ・バランスを実現できることとなり、さらには、多様な有為の人材の確保にも資することとなる。
- ただし、公務においては、国民に対して行政サービスを提供するための執務体

制を確保しなければならないという特殊性が存在し、そのために官庁勤務時間が定められている。また、職員の勤務時間を柔軟化する場合、執務体制を確保するための管理職等によるマネジメントの負担や、個々の職員によって区々である勤務時間を管理する事務の負担が増大するおそれがある。

- 現行の一般の職員のフレックスタイム制は、各省各庁の長が必要な勤務態勢を確保できるようにするなど、適切な公務運営の確保に配慮したものであり、人事院が令和3年度にヒアリングを実施した民間企業におけるフレックスタイム制と比べて、コアタイム・最短勤務時間数が長く、職員による勤務時間の選択の幅が狭くなっている。このため、職員個々のライフスタイルや業務の状況などに合わせて勤務時間を設定することに支障が生じる場合がある。
- 一方で、昨今、テレワークを実施可能な環境が整備されてきたことに伴い、コミュニケーションツールや勤務時間管理システムが改善されていることから、フレックスタイム制を柔軟化した場合に執務体制を確保するためのマネジメント等の負担増加も大きくない場合があると見込まれる。内閣人事局においても、令和3年度以降、新任管理職員に対する新たなマネジメント研修を実施するなど、管理職員のマネジメント能力の強化が図られている。
- また、フレックスタイム制の場合には、一日の勤務時間が官執勤務の場合よりも長く設定される場合があることを踏まえ、職員の健康確保等についても配慮する必要がある。
- この点、平成31年4月からは、超過勤務を命ずることができる上限が設定されるとともに、長時間の超過勤務を行った職員の健康確保措置が強化された。令和4年3月には、前述のとおり、人事院職員福祉局長通知が改正され、各府省における勤務時間の客観的把握を開始している部局においては、これに基づき、適正に超過勤務時間を管理することが求められている。さらに、同年4月には、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・指導室が人事院に新たに設置されており、公務における長時間労働の是正に向けた取組が強化・徹底されつつある。
- 以上のような点を総合的に勘案し、現行のフレックスタイム制を柔軟化することが適当である。

(本研究会の見解②：申告割振制によらないフレックスタイム制の導入について)

- 申告割振制によらないフレックスタイム制は、例えば窓口業務など、特定の時間帯に一定数の職員が職務に従事する執務体制を確保する必要がある業務を担当する職員について適用する場合、運用上の特段の工夫（例えば、部署において当該業務に対応する時間帯に切れ間なくコアタイムが設定されるよう、担当職員を複数のグループに分けた上でそれぞれのコアタイムの時間帯をずらして設定するなど）を行わなければ業務の運営に支障が生じるおそれがあると考えられる。
- 他方、フレックスタイム制の割振りは職員の申告どおりに行われるケースが多く、コアタイムの設定や申告前のグループ内での事前調整により執務体制の確保が一定程度可能であり、また、フレックスタイムの予定を共有することで業務の運営に支障が生じないようなマネジメントが可能な場合もある。このため、申告割振制によるフレックスタイム制について、必ずしも全ての公務部門において維持する必要はなく、申告割振制によらなくても公務の運営に支障がない一部の部署・業務における申告割振制によらないフレックスタイム制の導入の余地も考えられる。
- 一方で、導入する場合には、勤務時間の設定を職員個人に委ねた場合に周囲への遠慮からかえって柔軟性を欠くおそれがあるほか、マネジメントの負担が増加する管理職等に対するサポートや職員のヘルスリテラシーの向上のための取組が必要である。
- 上記のように、申告割振制によらないフレックスタイム制については、行政サービスを提供する執務体制の確保と個人の働き方の柔軟化との調和をとることが必要であり、そのためにどのようなアプローチが適当か、引き続き検討していくことが適当である。
- 他方、既にテレワークによる働き方が広がってきている中で、テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度の柔軟化を可能なものから速やかに措置することは、職員の能力発揮やワーク・ライフ・バランスの実現、健康確保、多様な有為の人材の確保に資するものであり、公務能率の向上により国民に対して質の高いサービスを提供することにつながるものである。特に、近年、国家公務員採用試験の申込者数が減少傾向にあるとともに、若年層職員の退職率が増加傾向にあり、公務職場の魅力を高め、働きやすい職場環境を整備することが喫緊の課題となっていることから、申告割振制によるフレックスタイム制を基本に、現行

制度の柔軟化を早期に実施することが適当である。

(本研究会の見解③：申告割振制によるフレックスタイム制の柔軟化について)

- 各府省・部署の業務によって、特定の時間帯に執務体制を確保すべきか否か、確保すべき時間数・時間帯が異なる。また、執務体制を確保するための管理職等のマネジメントや、フレックスタイム制の割振り・変更の事務の負担の度合いは、勤務時間管理システムの導入状況やシステムの内容によって異なる。これらにより最適な柔軟化の程度が異なることから、フレックスタイム制の割振基準を一律に定めることは適当でない。
- 他方で、民間労働法制においてはフレックスタイム制を事業場に導入する際にその基本的枠組みについて労使協定で定めることとされているところ、国家公務員は協約締結権等の労働基本権が制約されており、その代償措置である勤務条件法定主義及び人事院制度の観点や、各府省における安定的な運用を確保する必要性などを踏まえると、制度の基本的な骨格は人事院が定める必要がある。
- このため、人事院が基本のパターンを定めた上で、各府省が個別の事情に応じて、人事院と協議の上、府省・部署ごとの業務の実情等に適合する最適なパターンを選択可能とすることが適当である。
- 具体的には、現行の育児・介護を行う職員等のフレックスタイム制を参考にした以下の内容を、一般の職員についての基本のパターンとすることが適当である。

【基本パターン】

(下線は現行の一般の職員のフレックスタイム制から柔軟化している部分)

- ・ 単位期間：4週間
- ・ 当初の割振期限：単位期間の開始以前
- ・ 割振り後の変更：当該日の勤務時間開始前まで
- ・ コアタイム：毎日 (週1日は免除可) 【P】 2時間～4時間【P】 (9時～16時の間に設定) 【P】
- ・ フレキシブルタイム：5時～22時
- ・ 一日の最短勤務時間数：2～4時間 (週1日は2～4時間未満とすること可) 【P】

- 交替制等勤務について一回の勤務の最長勤務時間が定められている趣旨や勤務間インターバルの確保の観点を踏まえ、フレックスタイム制の一日の最長勤務時間を設定することが適当である。【P】
- 各府省は、人事院と協議の上、コアタイム、フレキシブルタイム及び一日の最長勤務時間数について上記の基本パターンよりも更に柔軟なパターンを選択できることとすることが適当である。ただし、フレキシブルタイムを深夜の時間帯（22時～翌日5時）まで拡大する場合については、職員の健康確保の観点から抑制的であるべきとの委員の指摘もあったことから、深夜の時間帯に勤務時間を設定することができるのは、業務運営上の必要性があり、かつ、職員の健康及び福祉を考慮して支障がないと認められる場合に限ることとすることが適当である。【P】
- 柔軟化したフレックスタイム制の適切な運用を確保する上では、業務体制の確保や勤務時間管理システムの整備が必要となることなどを考慮し、各府省は、人事院と協議の上、一定の期間に限り、現行の一般の職員のフレックスタイム制を選択できることとし、段階的かつ計画的に柔軟化を進めることも認めることが適当である。【P】
- なお、一日の最短勤務時間を更に短縮し、例えば0時間とする場合には、週休日が増えることとなることから、週休日の制度との整合性を図る必要性があり、引き続き検討を行うこととする。
- また、非常勤職員のフレックスタイム制の導入についても、今後検討を行うこととする。

2. 休憩時間制度の柔軟化について

(現行の休憩時間制度)

- 休憩時間に関する規制について、公務においては連続勤務時間による方式（何時間の連続勤務の後に何分の休憩を置くべきかを定める。）を採用し、原則としておおむね毎4時間（最大限4時間30分）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規定している。民間労働法制において採用する労働時間の総計による方式（一勤務の労働時間の総計により何分の休憩を置くべきかを定める。）より強い規制となっている。
- 例えば官執勤務職員について、時差通勤や早出遅出勤務などにより昼休み後の

連続勤務時間が4時間30分を超える場合、上記の原則によると、終業時刻前に再度の休憩時間を置かなければならない。このような場合、勤務能率の低下や、拘束時間が長くなることによる疲労蓄積のおそれがある。これらを防止する観点から、現在、官執勤務及びフレックスタイム制の場合には、連続勤務時間の規制について特例が措置されている。具体的には、昼食時や夕食時に職員に一齐に休憩を与えることを念頭に、これらの時間帯に休憩時間を置くことを要件として、昼食時間帯から夕食時間帯まで連続して勤務することができるよう、最長で6時間30分までの連続勤務時間が認められている。

- なお、労働基準法（昭和22年法律第49号。国家公務員は適用除外）においては、労働者が共に食事をするなど実のある休憩を取ることができるようにするため、一齐付与の原則が定められているが、運輸交通業、商業、金融・広告業、接客娯楽業等や官公署の事業といった公衆を直接相手とする業態については、一齐付与の原則が適用除外とされている。また、労務管理の個別化が進展し、自律的に働くことを希望する労働者がいることなどに鑑み、平成10年から、労使協定を締結することにより一齐付与の原則を適用除外とすることができることとなった。公務においては、勤務時間法等に一齐付与の原則を定める規定はなく、運用上、できるだけ一齐に休暇を与えるよう配慮すべきものと考えられているが、窓口業務等や交替制勤務において交代で休憩時間を置くことは行われている。

（休憩時間制度をめぐる状況）

- 昨今、テレワーク等による柔軟な働き方が広がる中、同一の機関や部局に所属する職員が官署で共に勤務する機会がこれまでよりも少なくなり、これらの職員に対して休憩時間を一齐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る。また、特に在宅勤務の場合、職員が休憩時間に家事や育児・介護に従事することがあり、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る。しかしながら、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昼食・夕食時間帯以外に休憩時間を置く場合、上記の特例が適用されないため、原則どおり当該休憩時間のおおむね4時間前又は後に休憩時間を置かなければならず、職員の始業から終業までの拘束時間が長くなる。

（休憩時間制度に関する意見）

- このような状況の中、職員からは、フレックスタイム制の改善点として、休憩

時間の置き方の柔軟化が一定程度挙げられている。

- また、職員団体からは、テレワークが一斉休憩を原則とする在庁勤務のような執務環境にないことも相まって、所定の休憩時間を自律的に確保する意識が希薄となる傾向にあるため、その柔軟化に伴い、テレワークを行う職員の健康被害を誘発するおそれがあるとの懸念が示された。

(本研究会の見解)

- 連続勤務時間の規制は、職員の健康及び勤務能率を維持するために有効であり、今後も連続勤務時間の規制を維持することが適当である。一方、テレワーク等の柔軟な働き方が広がってきており、休憩時間の一斉付与の必要性が低下するとともに、職員が休憩時間を置くことを希望する時間帯が区々となっている中で、昼食・夕食時間帯に休憩時間を置くことを要件としている現行の特例措置は、弾力性に欠ける面もある。この特例措置は、再度の休憩時間を置くことによる勤務能率の低下や、拘束時間が長くなることによる疲労蓄積を防止するためのものであることを踏まえた上で、連続勤務時間の規制を柔軟化すべきである。
- 具体的には、官執勤務、フレックスタイム制及び交替制等勤務のいずれの場合においても、おおむね毎4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の原則は存置することが適当である。その上で、官執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6時間30分の連続勤務時間を設定できることとするのが適当である。
- さらに、Ⅱ 1. のとおりフレックスタイム制を柔軟化する趣旨を踏まえれば、休憩時間の一斉付与の必要性が低下するとともに、職員が休憩時間を置くことを希望する時間帯が区々となっている中で、フレックスタイム制の場合の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である。
- 具体的には、フレックスタイム制の場合、各省各庁の長が、職員の申告を考慮して休憩時間を設定すること(コアタイムの時間帯に休憩時間を置くことは不可。)ができることとするのが適当である。

3. 提言

- 人事院は、本報告を踏まえ、Ⅱ 1. 及び 2. のとおりフレックスタイム制及び休憩時間制度を柔軟化することを基本として、関係各方面と調整の上、必要な措置を早期に実施すべきである。
- また、柔軟化されたフレックスタイム制及び休憩時間制度が十分活用されるためには、各府省において勤務時間管理システムを整備し、申告・割振りの手続を簡素化することが不可欠であることから、内閣人事局等の主導の下、早期にシステムを整備する必要がある。
- さらに、フレックスタイム制及び休憩時間制度の運用が職員の柔軟な働き方に対応したものとなるよう、業務量に応じた要員が十分に確保される必要がある。

Ⅲ. 今後の進め方について

- 第3回研究会において時間をかけて丁寧に議論することとされたテレワークや勤務間インターバル確保の方策のほか、本報告で言及したフレックスタイム制等の柔軟化以外の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度の在り方等について引き続き検討を行う。

以 上

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 ～中間報告 骨子（案）～について

<全体的な意見>

- 中間報告として、各回の研究会で各委員のご指摘のあった点を丁寧に紹介し、公務員職場の特有の状況の紹介を踏まえたわかりやすい内容になっていると思います。

<個別の修正案>

以下、過日の事前説明の際、お話した点も含め、気がついた箇所を若干追加いたしますので、ご検討ください。採否のご判断はお任せいたします。

- P2 下から7行目：「場所や時間にとらわれない働き方」⇒「場所や時間を有効に活用できる働き方」修正してはどうか
これまで私が関わったテレワークに係る検討委員会の場において、労働者側代表より「とらわれない」という表現が、長時間労働を助長するという印象を与えるという点が指摘され、現在の定義にある「（ICTを活用した）場所や時間を有効に活用できる柔軟な働き方」となっています。現在は厚生労働省、総務省、経済産業省、国土交通省、内閣府、内閣官房等テレワーク推進関連府省で統一されているかと存じません。
- P4 上から3行目
「テレワーク等の柔軟な働き方を職員の選択肢として用意することは～ 離職を防止する観点から重要である。」について：
概ねこの記載のとおりかと思いますが、以下のようなさらに強い推進の意義を記載してはどうかと思います。
「現在、公務員は、複雑かつ多くの政策課題への対応が求められている。現有職員が意欲高く職務に取組み、研鑽を重ね、政策立案から関係各署との調整、業務執行など各人の能力を最大限に発揮するためには、フレキシブルな環境や制度を整備していくこと重要である。フレックスタイム制やテレワークは、時間と場所を有効に活用できる柔軟な働き方として有効であり、これらの環境整備によって、職場の魅力が高まるとともに、職員の公務へのエンゲージメントが高まり、離職防止や有為な人材の確保の手段として有効に機能していくものと考えられる。」
- P8：この場所に、公務員の「申告割振制によるフレックスタイム制」と民間での「申告割振制によらないフレックスタイム制」とをもうすこし対比し、わかりやすく記述したほうが良いのではないのでしょうか。
- P12：（本研究会の見解②：申告割振制に寄らないフレックスタイム制の導入について）
の導入の条件として、以下を追加してはどうでしょうか。
- 職員の自己決定に基づく勤務時間の裁量を確保するためには、部署やチームメンバー間において、情報シス

テムツール等の活用により業務の見える化（各職員の業務進捗状況）、プレゼンス管理（各職員の予定の始業・終業時刻、現在、どこで、何をしている状況か（執務中か休憩中かなど））を行い、職員間の情報共有と信頼関係の確保が求められる。

以上