

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～

令和4年7月

本研究会は、令和4年1月31日以降、同年7月12日までの間に7回にわたり、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重ねてきたところであり、この度、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制度の柔軟化について以下のとおり中間報告を取りまとめたので報告する。

## 目 次

### 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	1
一般職国家公務員の勤務時間制度	1
勤務時間制度をめぐる情勢の変化	2
本研究会の開催	3
2. これまでの検討の経緯	3
第1回：令和4年1月31日開催	3
第2回：令和4年2月28日開催	4
第3回：令和4年4月18日開催	5
第4回：令和4年5月30日開催	7
第5回：令和4年6月21日開催	8
第6回：令和4年7月4日開催	9
第7回：令和4年7月12日開催	9

### II. 早期に実施すべき事項について

1. フレックスタイム制の柔軟化について	9
現行のフレックスタイム制	9
フレックスタイム制をめぐる状況	10
フレックスタイム制に関する意見	11
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	12
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	14
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	15
今後の検討事項	17
2. 休憩時間制度の柔軟化について	18
現行の休憩時間制度	18
休憩時間制度をめぐる状況	18
休憩時間制度に関する意見	19

本研究会の見解①：連続勤務時間の規制の柔軟化について	19
本研究会の見解②：フレックスタイム制の場合における職員の申告を考慮した 休憩時間の設定の導入について	20
今後の検討事項	20

3. 提言	20
-------	----

Ⅲ. 今後の進め方について	21
---------------	----

(参考資料)

委員名簿	22
開催経過	23

## 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。（「テレワークの適切な導入及び実施の推進のためのガイドライン」（令和3年3月厚生労働省）においては、「労働者が情報通信技術を利用して行う事業場外勤務」とされ、ICTを利用する場合に限られている点が異なる。）

#### （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。以下「勤務時間法」という。）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一日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し、併せて、育児・介護を行う職員についてはコアタイム及び一日の最短勤務時間数を短縮するとともに週休日を土日のほか週1日まで追加すること（週休日を追加しない週については職員が選択する日のコアタイム及び一日の最短勤務時間数の制限を免除すること）を認めるなど一般の職員の場合よりも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している。

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原則として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、場所や時間を有効に活用できる柔軟な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

での検討も必要である。

特に健康確保との関係では、公務において長時間労働の問題がある中、柔軟な働き方を進めていく上で、勤務間インターバル確保の方策について議論していく必要性が高まっている。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、勤務間インターバル制度は、働く者が生活時間や睡眠時間を確保し、健康な生活を送るために重要であるとされ、過労死をゼロとすることを目指して、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などの動向にも留意する必要がある。

#### (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、人事院事務総局職員福祉局長が、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
  - ・ 交替制勤務職員についての対応 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。

- ・ 現在、国家公務員は、複雑かつ多くの政策課題への対応が求められている。現職の職員が意欲高く職務に取り組み、研さんを重ね、政策立案や関係各所との調整、業務執行など各人の能力を最大限に発揮するためには、フレキシブルな勤務環境や制度を整備していくことが重要である。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であり、これらの環境整備によって、公務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、離職防止や多様な有為の人材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。
- ・ 国家公務員の職種や業務内容は多種多様であって、各制度の導入・見直しを各府省一律に進めた場合には、かえって制度が適切に機能しないこともあり得ることから、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・見直しが可能な職種・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必要がある。
  - ・ 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。
  - ・ 国家公務員の職場環境や職務内容は極めて多岐にわたっていることから、新たな制度を導入する場合、現場の実態を十分に踏まえた柔軟なものにする必要がある。
  - ・ フレックスタイム制やテレワークの拡充、勤務間インターバルの導入等を図る際には、その前提として、余力のある職場、要員の確保が必要である。
  - ・ 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、職務専念義務を始めとする各種サービス、各種手当、庁舎や宿舎など、公務員に関する法制度や施策との整合性を図ることが必要である。
- 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、職場の人的体制が脆弱化していることを踏まえ、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態勢の確保ができていく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や、体調不良であるにもかかわらず無理をして勤務する「シックネスプレゼンティーズム」の傾向があること、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判例との整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、勤務間インターバルの例外を認める場合であっても代わりの休息を確保することを検討する必要があ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金融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。
- ・ フレックスタイム制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も考慮して定期的な制度周知の取組を行っている。

- ・ 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、差があるとすると、国会対応業務等のため早い時間から執務態勢を確保する必要がある部署と、何時から業務を開始しても支障がない部署といったような、業務内容による差で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態勢を確保する業務上の必要がある場合などは、チーム内で共有した上で申告されており、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で職場の電話やメールに対応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業務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取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回研究会においては中間報告の骨子案について議論がなされた。また、当該

議論を踏まえて必要な修正を加えた骨子案のうちフレックスタイム制及び休憩時間の柔軟化の具体的な措置に係る部分について各府省及び職員団体に対してあらかじめ提示し、本研究会が中間報告を取りまとめるに当たって認識すべき点として意見があれば受け付けることとされた。その上で、第6回研究会において、中間報告案について議論することとされた。

#### (第6回：令和4年7月4日開催)

第6回研究会においては、内閣人事局による勤務時間管理システムのデモンストラーションが行われた。また、中間報告案について議論がなされ、柔軟な働き方の推進の意義や今後の検討事項を中心に意見交換が行われた。議論の結果、中間報告案についておおむね各委員の理解が得られ、表現の修正については座長に一任された。第7回研究会において、修正後の中間報告案について検討することとされた。

#### (第7回：令和4年7月12日開催)

第7回研究会においては、中間報告案が了承された。

## Ⅱ. 早期に実施すべき事項について

テレワークやフレックスタイム制の活用による柔軟な働き方の推進は、職員一人一人の能力発揮やワーク・ライフ・バランスの実現、健康確保に資するものであり、ひいては職員のエンゲージメントを高め、公務能率向上や多様な有為の人材誘致・活用にもつながるものである。本研究会においては、このような観点から、第1回研究会において示された論点について議論を行い、このうち早期に実施すべき事項として、以下の1. 及び2. のとおり、現行の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で見解の一致を見たことから、3. のとおり提言する。

### 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、一日につき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。また、業務の必要に応じてその都度任期や勤務時間が設定されて任用される非常勤職員については、法令上、フレックスタイム制についての定めがない。

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いる。フレックスタイム制の場合、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（以下「申告割振制」という。）。民間労働者のフレックスタイム制は、出退勤時刻について労働者による事前申告や使用者による事前決定がなく、労働者の決定に委ねられている一方、国家公務員のフレックスタイム制は、職員による事前申告や各省各庁の長による事前割振りが必要である点が大きく異なる。

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導入され、対象職員を、平成20年4月には専門スタッフ職職員に、平成27年12月には矯正医官に順次拡大してきた。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。

かつての公務職場は、同一の部署に属する職員が官署で共に勤務することを前提としていたが、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やテレワークが広がってきている。これに伴い、コミュニケーションツールや勤務時間管理システムなど、場所や時間を有効に活用できる柔軟な働き方が可能となる環境が整備されてきた。

このような中、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、決まった時間に決まったグループ作業を行う必要があるなどフレックスタイム制になじみにくい業務があることや、フレックスタイム制導入のために必要な業務態勢の確保に課題があることのほか、勤務時間管理がシステム化されていないことによってフレックスタイム制の申告・割振り・変更の事務負担が大きいことなどが挙げられている。この点、各府省においては、現在、勤務時間管理のシステム化が進められているところである(注)。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。

(注)「令和4年度における人事管理運営方針」(令和4年3月30日内閣総理大臣決定)において、長時間労働の是正のためには、まず職員の勤務時間を「見える化」した上で、適正な超過勤務命令の実施を含む適切な勤務時間管理を行うことが必須であることから、各府省等は、次の①から③までの機能等を備えた勤務時間管理のシステム化について、導入計画を策定し、着実に実施することとされている。また、地方支分部局等についても、業務に応じた勤務形態の多様性に配慮しつつ、早期に実現を図ることとされている。

- ① 出勤簿、休暇簿、フレックスタイム割振簿等の電磁記録化により、定時までに出勤したことを記録するとともに、これら相互の整合性の確認を自動化し、申請から承認までの手続をオンラインで行う機能
- ② 職員の勤務時間を正確に把握することを目的に、客観的な方法により取得したデータを活用する機能
- ③ 管理職が部下の超過勤務の状況及び理由をリアルタイムで把握できる機能

デジタル庁と内閣人事局は、人事院と協力し、人事管理分野におけるシステムの導入について検討を進めることとされており、内閣人事局は、当面、同局で開発した「勤務時間管理システム」の整備を進めるとともに、各府省等との連絡調整の場を通じ、同システムの導入を希望する府省等への導入の支援を行うこととされている。

(フレックスタイム制に関する意見)

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意見が、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・最短勤務時間数について、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意見が多く聞かれた。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示された。さらに、集团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、個別かつ明示的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の措置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)

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。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るようにするものであって、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。

一方で、次のとおり、フレックスタイム制の柔軟化について検討するに当たっては、執務態勢の確保、職員の健康確保等について考慮する必要があるが、これらについては必要な対応が進められている。

#### ○ 執務態勢の確保等

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態勢を確保しなければならないという特殊性が存在するとされ、組織体としての執務態勢を確保すべき時間として官庁執務時間が定められている。また、職員の勤務時間を



柔軟化する場合には、執務態勢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ことを考慮する必要がある。

このような観点から、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執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となっており、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。

この点について、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態勢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。さらに、マネジメントについては、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。

#### ○ 職員の健康確保等

フレックスタイム制の柔軟化によりコアタイムや一日の最短勤務時間数を短縮する場合には、一日の勤務時間が7時間45分と定められている官執勤務の場合や現行の一般の職員のフレックスタイム制と比べ、ある勤務日の勤務時間を短くすることができる一方で、その分、勤務時間が長くなる勤務日が生じ得ることを踏まえ、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ている。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。これらの取組により、フレックスタイム制の柔軟化に対応する職員の健康確保や長時間労働是正に向けた環境整備が進められていることが認められる。

以上のように、フレックスタイム制の柔軟化は、職員の能力発揮やワーク・ライフ・バランスの実現などに資するとともに、執務態勢の確保や職員の健康確保等の観点からも必要な対応が進められていることから、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)

フレックスタイム制の柔軟化については、民間法制と同じように、申告割振制によらないフレックスタイム制を導入する方法も考えられる。

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態勢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態勢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を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。

この場合には、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運用となるおそれに留意する必要がある。また、職員間の情報共有や信頼関係の観点からは、部署・チーム内で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（各職員の始業・終業時刻の予定、現在の状況（執務中か休憩中かなど））を行うことが重要である。さらに、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個人が勤務時間を設定する際に自己の健康確保の観点から必要な配慮ができるよう職員のヘルスリテ

ラシーの向上のための取組が不可欠である。

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態勢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については、可能なものから速やかに措置することが、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としつつ、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態勢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、執務態勢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、勤務時間管理のシステム化の状況やシステム化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対象となる労働者の範囲や清算期間、清算期間における総労働時間、コアタイムやフレキシブルタイムを設定する場合の開始・終了時刻等の基本的な事項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、基本的枠組みを人事院規則で定めた上で、各府省が基本的枠組み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（コアタイムやフレ

キシブルタイムの時間数、一日の最短勤務時間数などの組合せ)を内規で設定できるようにすることが適当である。

人事院規則で定める一般の職員についての基本的枠組みは、現行の育児・介護を行う職員等のフレックスタイム制等を参考にして、以下の内容とすることが適当である。

#### 【基本的枠組み】

(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(各省各庁の長が定める週1日は免除可)  
2時間~4時間(9時~16時の間に設定)
- ・ 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(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)

上記のとおり基本的枠組みを定めることによって、各府省の内規において相当に柔軟なパターンを設定することが可能となり、職員の様々なニーズにも応じることができると考えられる。具体的には、年次休暇を使用しなくても午前のみ又は午後のみ勤務といったことも可能となり、育児・介護を行う職員に限らず、病院への通院や大学院への通学などにも活用できることとなる。

ただし、オンラインでの国際会議への対応などのためフレキシブルタイムを深夜の時間帯(22時~翌日5時)まで拡大し、超過勤務ではなく正規の勤務時間を割り振ることによって対応可能とするなど、各府省においてコアタイム、フレキシブルタイム及び一日の最短勤務時間数について上記の基本的枠組みよりも更に柔軟なパターンを府省・部署ごとに内規で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ることを確認することが適当である。

なお、人事院との協議については、今後、事例を積み重ねていくことによって、各府省限りで運用できる範囲について一定の基準を定めることが可能となれば、不要とすることが適当である。

さらに、柔軟化したフレックスタイム制を適切に運用する上では、業務態勢の確保が必要となるとともに、勤務時間管理のシステム化が有効である。この観点からは、内閣人事局の勤務時間管理システムや、マクロ機能を活用した表計算アプリによるフレックスタイム申請の電子化等、フレックスタイム制の利用・活用が進んでいる府省における取組を参考に対応することが重要である。これらの対応を行っている期間において、各府省は、人事院と協議の上、現行の一般の職員のフレックスタイム制を府省・部署ごとに適用できることとし、段階的かつ計画的な柔軟化を許容することが相当である。ただし、勤務時間管理のシステム化が未対応であるため柔軟化したフレックスタイム制を導入できない状況が長く続くことは適当でない。

人事院は、柔軟化されたフレックスタイム制が各府省において適切に運用されるよう、その状況を把握し、必要に応じて指導・助言を行うことが適当である。

#### (今後の検討事項)

- 一日の最短勤務時間数を短縮すると、ある勤務日の勤務時間を現行よりも短くすることができる一方で、その分、勤務時間が長くなる勤務日が生じ得ることとなる。職員の健康確保のため、一日の勤務時間が長くなることについて一定の制限を設ける観点や、勤務間インターバルを確保する等の観点から、一日の最長勤務時間数を設定することについて今後検討することとする。
- あらかじめ業務の繁閑が見込まれる場合には、超過勤務ではなく、フレックスタイム制を活用した正規の勤務時間の割振りによって対応することにより、長時間労働の是正につながる。このような観点からは、業務の繁閑のサイクル等と単位期間の関係について検討する必要がある。このため、一日の最長勤務時間数の設定や勤務間インターバル確保の方策と併せて、単位期間の在り方について今後検討することとする。
- 一日の最短勤務時間数を基本的枠組みよりも更に短縮し、例えば0時間とする場合には、週休日（勤務時間を割り振らない日）が追加され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があり、引き続き検討を行うこととする。
- 現在、法令上、フレックスタイム制について定めがない非常勤職員への導入については、業務の必要に応じてその都度任期や勤務時間が設定されて任用されるという非常勤職員の性格を考慮しつつ、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斉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、一斉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、一斉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斉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、勤務時間法等に一斉付与の原則を定める規定はなく、運用上、できるだけ一斉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①：連続勤務時間の規制の柔軟化について)

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。このため、この特例措置を柔軟化することが適当であるが、その際には、この特例措置が、原則によった場合には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る必要がある。

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ことが適当である。

(本研究会の見解②：フレックスタイム制の場合における職員の申告を考慮した休憩時間の設定の導入について)

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である。

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、職員の申告した休憩時間が連続勤務時間の規制を満たし、かつ、コアタイム（休憩時間を設定できるように分割可）に重ならない場合において、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できることとすることが適当である。これにより、例えば、休憩時間に銀行等の窓口での手続や定期的な通院、シンポジウムへの参加といった自己啓発活動等を行うこと、夕方から休憩時間を開始して通所介護施設から帰宅する親族を出迎え、食事等の世話を行った後、在宅で勤務を再開することなどが可能になり、職員がより一層ワーク・ライフ・バランスを実現できるようになる。

(今後の検討事項)

職員団体から、テレワークの場合には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、休憩時間の設定の柔軟化に伴い、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。また、テレワークの場合は、休憩時間に家事などを行うことにより、実質的な休息が取れないまま勤務を再開することがある。これらを踏まえ、Ⅲ. のとおりテレワークについて今後検討を行う際に、このような懸念等に関する措置の在り方についても検討することとする。

### 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。

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、申告・割振りの手続を効率化することが望ましいことから、フレックスタイム制等の手続をオンラインで行う機能や職員の勤務時間の正確な把握のための機能などを備えた



勤務時間管理のシステム化を、内閣人事局の主導の下、デジタル庁等の協力を得て、各府省において速やかに進める必要がある。

また、職員の勤務時間を柔軟化した場合であっても行政サービスを提供する執務態勢を確保するため、管理職等によるマネジメントが適切に行われるよう、研修等を通じて管理職員のマネジメント能力の強化が図られる必要がある。

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

本報告は、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取りまとめたものであるが、これらについて検討する過程で明らかとなった課題については、Ⅱ.の（今後の検討事項）で示したところである。

また、テレワークや勤務間インターバル確保の方策については、第3回研究会において議論を行ったが、時間をかけて丁寧に議論することとされたことから、更に議論を深めることとする。勤務強度が高く、フレックスタイム制が適用されないような職員についての勤務間インターバル確保の方策の検討は特に重要である。

さらに、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

(参考資料)

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

【座長】	<small>あらかし</small> 荒木 尚志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	<small>いしぎこ</small> 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
	<small>おだゆうき</small> 小田 勇樹	日本大学法学部公共政策学科准教授
	<small>かぜかみ</small> 風神 佐知子	慶應義塾大学商学部教授
	<small>かわたたくゆき</small> 川田 琢之	筑波大学ビジネスサイエンス系教授
	<small>きたじま</small> 北島 周作	東北大学大学院法学研究科教授
	<small>くろだ</small> 黒田 玲子	東京大学環境安全本部准教授（産業医）
	<small>しょうずがわ</small> 小豆川 裕子	常葉大学経営学部教授

(五十音順、敬称略)

## 開催経過

### 第1回（令和4年1月31日（月））

- ・ 研究会の運営等について
- ・ 意見交換

### 第2回（令和4年2月28日（月））

- ・ 内閣人事局からのヒアリング
- ・ 公務員労働組合連絡会からのヒアリング
- ・ 日本国家公務員労働組合連合会からのヒアリング
- ・ 意見交換

### 第3回（令和4年4月18日（月））

- ・ 第2回研究会のヒアリングを踏まえた意見交換

### 第4回（令和4年5月30日（月））

- ・ 金融庁からのヒアリング
- ・ フレックスタイム制の柔軟化等に関する意見交換

### 第5回（令和4年6月21日（火））

- ・ 中間報告骨子（案）について

### 第6回（令和4年7月4日（月））

- ・ 中間報告（案）について

### 第7回（令和4年7月12日（火））

- ・ 中間報告について