

「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 14 回 次第

令和5年3月13日（月）
10:00～12:00
於：第1特別会議室

1. 開会
2. 最終報告（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(第14回)

資 料 目 次

資料1 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～最終報告(案)～

資料2 内閣人事局、各府省及び職員団体からの意見

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

～最終報告～

(案)

令和5年3月

本研究会は、令和4年1月31日以降、令和5年3月●日までの間に●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、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、以下のとおり最終報告を取りまとめたので報告する。

目 次

I. 研究会開催から最終報告までの経緯	●
II. 総論：国家公務員の働き方	●
III. より柔軟な働き方	
1. <u>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）</u>	●
(1) フレックスタイム制の柔軟化について	●
(2) 休憩時間制度の柔軟化について	●
2. <u>より柔軟な働き方</u>	●
(1) 申告割振制によらないフレックスタイム制	●
(2) フレックスタイム制の単位期間	●
(3) 選択的週休3日	●
(4) フレックスタイム制の1日の最長勤務時間数	●
(5) 非常勤職員のフレックスタイム制	●
(6) 裁量勤務制の拡充	●
(7) その他の働き方の柔軟化	●
IV. <u>テレワーク</u>	
1. テレワークの意義	●
2. 働く場所についての考え方	●
3. 法的性質と実施の枠組み	●
4. 勤務管理	●
5. テレワーク時の長時間労働対策と休息確保	●
6. テレワーク時の健康管理と安全確保	●
7. テレワーク職員のメンタルヘルス	●
8. テレワーク時のハラスメント対策	●
9. マネジメント	●
10. システム整備	●

11. テレワークに伴う費用負担 ●

V. 勤務間インターバル

1. 背景・課題 ●
2. 現状 ●
3. 関係者の意見 ●
4. 本研究会の見解 ●
 (1) 勤務間インターバルの基本的考え方 ●
 (2) 当面の勤務間インターバルの確保について ●
 (3) 勤務間インターバルの本格的な実施に向けた試行について ●
 (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 ●

VI. おわりに ●

(参考資料)

委員名簿 ●
開催経過 ●

I. 研究会開催から最終報告までの経緯

【開催経緯】

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による働き方が広がってきていることなど、昨今の情勢の変化を踏まえ、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について、専門的な見識を基に検討するため、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、本研究会を開催することとされた。

【中間報告までの経緯】

第1回（令和4年1月）から第3回（同年4月）にかけて、内閣人事局や職員団体（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いながら、フレックスタイム制、テレワーク、勤務間インターバル等の検討課題について意見交換を行った。これらの検討課題のうち、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、根本的な論点から時間をかけて丁寧に議論する必要がある一方で、既存の制度であるフレックスタイム制については、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した。

このため、第4回（同年5月）から第7回（同年7月）にかけて、フレックスタイム制の利用率が高い金融庁からのヒアリングや、内閣人事局による勤務時間管理システムのデモンストレーションを行うとともに、中間報告骨子案のうち具体的な措置に係る部分を各府省及び職員団体に対して提示し、寄せられた意見を踏まえつつ検討を進め、同月12日、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を取りまとめた。その概要はⅢ. 1. のとおりである。

【最終報告までの経緯】

中間報告においては、フレックスタイム制及び休憩時間制度の柔軟化について検討する過程で明らかとなった課題や、更なる柔軟な働き方、テレワーク、勤務間インターバルについて、引き続き検討を行うこととした。

令和4年9月から議論を再開し、勤務間インターバルに関して、民間企業（本田技研工業株式会社、株式会社日立製作所）や国土交通省航空局からヒアリングを行い、テレワークに関して、委員報告等を行いながら、第8回（同月）から第12回（令和5年1月）にかけて、より柔軟な働き方、テレワーク、勤務間インターバルについてそ

れぞれ意見交換を行った。第13回（同年2月）から第●回（同年●月）にかけては、最終報告骨子案を各府省及び職員団体に対して提示し、寄せられた意見を踏まえつつ検討を進め、同月●日、この最終報告を取りまとめた。

Ⅱ. 総論：国家公務員の働き方

【国家公務員の働き方の基本的特質】

民間企業において働き方改革が進められている中で、今、公務員の働き方が内外から問われている。

公務員は、国や地方公共団体などの職に任用されている者であり、勤労者という点では民間企業の労働者と異なるところはない。他方、憲法においては、公務員は全体の奉仕者と位置づけられ、その勤務条件や人件費予算は主権者である国民の代表者である国会の決定によることとされ、公務員の労働基本権は法律により制約されている。

このため、国家公務員の働き方についても、労働基準法（昭和22年法律第49号）などの民間労働法制のほとんどが適用除外とされ、「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。）という特別の法律により定められている。

同法の定める職員の勤務時間等の勤務条件については、国家公務員法（昭和22年法律第120号）に定める「情勢適応の原則」に基づき、民間労働者の労働条件との均衡を図ることが基本とされているが、一方で、公務特有の仕組みも存在する。

すなわち、職員が具体的に勤務日のどの時間帯に勤務すべきかについては、労働契約ではなく、各省各庁の長が事前に勤務時間の割振りにより定めることが明確にされている。この枠組みの下で、行政機関が組織体としての執務態勢をとるべき時間である官庁執務時間を念頭においた勤務が原則とされているほか、24時間体制の業務運営に対応するための交替制等勤務も措置されている。また、公務のため臨時又は緊急の必要がある場合には、職員に超過勤務を命ずることができ、超過勤務を命ずる時間上限は定められているものの、大規模災害への対処など重要な業務であって特に緊急に処理することを要する業務の場合は上限を超えることが許容されている。

また、職員は、自らが所属している官署において、オフィス業務のほか、窓口での業務や現場での業務などに従事している。そこでは、同じ空間の中で、密接な情報共有や相互支援に基づいて業務を進める「大部屋主義」と呼ばれる従来からの集团的執務態勢が引き続き採られている場合が多い。

さらに、職員は、国家公務員法により、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、政府がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないという、職務専念義務を負っている。

【構造的な問題】

このような特質の下、職員は、管理者から予め指定された始業時刻までに職場である官署に一斉に通勤し、上司、同僚、部下と机を並べて所定の勤務時間を勤務し、終業時刻になれば帰宅できるが、超過勤務命令を受ければ残業する、という働き方が当然のこととされてきた。遠方の官署への異動を命じられれば、転勤し単身赴任をすることもある。職場に近い宿舍がなく、通勤のため混雑した電車で長時間乗らなければならない場合もある。終電までに超過勤務が終わらなければ、職場に泊まるか、費用をかけてタクシーで帰宅する。

しかし、こうした働き方をする職員の負担は大きい。深夜に帰宅して、睡眠もそこに翌朝満員電車で揺られる日々が続けば、健康に悪影響があり、仕事の能率は上がらない。

このように、国家公務員の定員管理や我が国の政官関係の在り方を背景として、集团的執務態勢の下、超過勤務に依存することで、限られた人員配置の中でも施策の企画立案や行政サービスの提供を行うという我が国の公務の働き方（いわゆる最大動員システム）はもはや持続可能ではなくなっていると考えられる。

【最近の課題】

このように公務の働き方には構造的な問題がある中で、公務を取り巻く環境が最近大きく変化している。

第一に挙げられるのは、働き方改革の推進である。平成30年には、働き方改革の総合的かつ継続的な推進、長時間労働の是正・多様で柔軟な働き方の実現等、雇用形態にかかわらない公正な待遇の確保などを内容とする「働き方改革関連法」が成立し、順次施行されている。過労死等の防止の観点からも取組が推進されている。特に、時間外労働の上限が罰則付きで労働基準法に規定されたことから、民間企業において長時間労働の是正の取組が強力に進められた結果、公務における長時間労働の是正により注目が集まっている。

第二に柔軟な働き方への要請が挙げられる。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が多様化する中、構造的な問題で挙げたような超過勤務を前提とした長時間労働自体が難しい職員が増えている。令和4年版男女共同参画白書（令和4年6月内閣府男女共同参画局）によれば、昭和の時代、多く見られたサラリーマンの夫と専業主婦の妻と子供、または高齢の両親と同居している夫婦と子供という3世代同居は減少し、一人ひとりの人生も長い歳月の中でさまざまな姿をたどっているとされている。公務においても、女性の採用・登用が進むにつれて、夫婦で共に子育てを行うことが主流になりつつある。国家公務員の定年が今後段階的に

引き上げられることで、高齢職員の割合が高まり、介護や自身の病気治療に直面する職員が増えることも見込まれる。また、長期病休者の職場復帰を支援する必要があるほか、障害者雇用の推進・定着も公務における課題となっている。

第三にテレワークによる柔軟な働き方の進展が挙げられる。令和4年版情報通信白書（総務省）によると、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、テレワークは、出勤抑制の手段として、都市部を中心に広く利用されるようになった。エッセンシャル・ワーカーの比率が高い業種、中小企業、地方では依然としてテレワーク実施率は低水準に止まり、緊急事態宣言などが解除されるとテレワーク実施率が下がる傾向があるとされてはいるものの、新しい柔軟な働き方が広く認識されるようになった。国家公務員についても、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、テレワークの利用が一定の広がりを見せている一方で、利用が広がる中で生じる諸課題について考え方を整理する必要性が生じている。

第四にデジタルトランスフォーメーション（DX）の推進が挙げられる。令和3年にデジタル庁が新設され、デジタル社会の実現に向けた重点計画が進められている。民間企業においてはデジタル技術を活用した業務の合理化が行われており、その結果、職場に出勤しなくても遂行できる業務が増えている。非常時における業務継続の観点だけでなく、地方創生テレワークやワーケーションなど積極的な観点からもテレワークが推奨されている。公務においても、業務のデジタルトランスフォーメーションや通信・作業環境の整備が進められていくに従い、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。

こうした環境変化の中で、「働き方」そのものが重要な勤務条件として、職員の採用や退職に大きな影響を与えるようになってきていることが、最大の変化である。我が国では少子高齢化が進んだ結果、若年人口の減少が続き、限られた若年労働力をめぐって、国、地方公共団体、民間企業の間で熾烈な獲得競争が繰り広げられている。人事院の令和3年度年次報告書によれば、近年、国家公務員志望者の減少や若年職員の離職が増加しており、その背景として、長時間労働や業務の他律性等を始めとする就職先の勤務環境に対する不安、優秀な人材を確保するためには超過勤務や深夜勤務の縮減が最も重要、とのアンケート結果が紹介されている。特に、国会対応業務は、特に本府省の他律的業務の比重が高い部署において上限を超えて超過勤務を命ぜられた主な要因の一つとして挙げられており、職員にとって依然として大きな負担となっていることが、先般の国会対応業務の実態調査からも明らかになったところである。多様な有為の人材を公務に誘致するためには、初任給の引上げ等も含めた適正な給与水準の確

保は言うまでもないが、加えて、長時間労働を是正するとともに、希望する場合には時間的にも場所的にも柔軟な働き方が選択できるようにすることで、働き方に関する勤務条件を魅力あるものにしていくことが必要である。

【目指すべき目的・理念】

以上のように、公務の働き方の構造的な問題やそこから派生している最近の課題の解決策を検討するに当たっては、公務員制度を踏まえて、働き方についての目的・理念とするところを整理し、大きな方向性を明らかにする必要がある。

今後の公務の働き方において目指すべきものとして挙げられるのは、第一に「働き方における個人の尊重」である。すなわち、集団的・画一的な人事管理から個別的な人事管理への移行である。

国家公務員法は、「職員の能率は、充分に発揮され、且つ、その増進がはからなければならない。」と規定しており、ここで言う「職員の能率」とは、官職という形で行政運営の職責を担う職員が、各自の職務遂行の基準に照らして、その職責遂行に努力し、達成した結果の質、量の程度をいうものと考えられている。

これらを踏まえ、現在及び将来見込まれる社会経済環境の下で、公務職場の職員一人一人が能率を発揮できるようにするためには、職員の抱える事情に応じて、職員が主体的に働き方を選びながら、割り当てられた職務を遂行し、それを通じて能力や実績が評価されるという人事管理を推進していくことが重要である。

諸外国においては、労働時間をどう決定するかの主権を労働者本人に与え、労働者にとって不可欠な「生活時間」が確保できるように労働者本人が主体的に働き方を決める「労働時間主権」という考え方が普及している。すなわち、生活時間には、睡眠時間、個人の自由時間、家庭生活の時間、社会的活動の時間などがあるが、労働時間を所与の前提として残された時間をそれらに配分するのではなく、個人の事情や選好に応じた生活時間を前提として、労働時間の量やタイミングを決定するという考え方である。

公務員は全体の奉仕者であり、行政サービスを提供する態勢を整える観点から、勤務の時間や場所は使用者が予め決定することとされており、業務上やむを得ない場合にはこの原則が貫徹される必要がある。しかしながら、公務の運営に支障が生じない限りは、この「労働時間主権」の考え方を参考に、勤務の時間や場所の決定の際に職員の事情や希望を最大限尊重することができれば、公務において本当の意味でのワーク・ライフ・バランスが実現し、私生活を含めたwell-beingやエンゲージメントが高まり、離職の防止や公務能率の発揮につながるものとする。

公務において最も重要な目的・理念であり、柔軟な働き方の前提ともなるのが「質の高い公務の提供とその持続」である。

国家公務員法は、国民に対し、公務の民主的かつ能率的な運営を保障することを目的としている。したがって、優秀な人材を誘致した上で、その能力を十分に引き出して組織のパフォーマンスを向上させることを通じて、国民に対して質の高い公務を提供するとともに、それを将来にわたって持続していくことは、公務の最重要命題であるといつてよい。

その大目的の実現のため、公務の働き方において目指すべきものとして、第二に、公務における「ディーセント・ワーク」の実現を挙げたい。ディーセント・ワークとは、「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」とされている。この理念は、最近注目されている「Well-being」や「エンゲージメント」にも相通じるものと考えられる。

ディーセント・ワークを実現するためには、

- 業務の合理化やデジタルトランスフォーメーションを進めて、いわゆる「ブルシット・ジョブ」を無くし、仕事のやりがいを高めること
- 長時間労働を是正し、過労死はもちろん健康や安全を損なうような働き方と決別すること 等

が重要となってくる。

【施策の方向性】

上記の目的や理念を踏まえれば、今後、公務における働き方に関して推進すべき施策としては次のものが考えられる。

個人の尊重の観点からは、より柔軟な働き方を推進する施策が求められる。既に導入されているフレックスタイム制を更に柔軟化することや、公務でも一定の広がりを見せているテレワークがより利用しやすくなるよう、考え方を整理した上で、ルールやシステムを整備することが必要である。また、職員の抱える事情に応じた働き方を可能とするには、事由を問わない休業や短時間勤務の仕組みも重要である。さらに、公務においても、働く時間と給与とが連関しない場合もあることを踏まえて、裁量勤務制を含めた実労働時間規制によらない働き方を拡充することも考えられる。なお、これらの施策の検討に当たっては、職員の健康確保を視野に入れるとともに、現場の管理職の負担を考慮して、勤務時間システムの導入や勤務時間制度の簡素化についても論点に加える必要がある。

ディーセント・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る。中でも超過勤務の縮減や過労死等の防止対策の優先度が最も高いと考えられる。超過勤務の上限基準の遵守や健康確保措置を徹底するとともに、新しいアプローチとして、勤務間インターバルの確保を目指していくことが挙げられる。また、非常勤職員の勤務時間・休暇の改善に取り組むことも重要である。なお、これらの施策の検討に当たっては、国民に対して提供する行政サービスの水準と、人材や勤務環境への投資といった国民が負担するコストとのバランスに留意する必要がある。

以下、これらの施策に関して、現状と課題を整理した上で、本研究会の見解を示すこととする。

Ⅲ. より柔軟な働き方

1. フレックスタイム制及び休憩時間の柔軟化（中間報告）

本研究会は、令和4年7月12日、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を取りまとめた。その概要は、次のとおりである。

(1) フレックスタイム制の柔軟化について

【現状と課題】

現行の国家公務員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、フレックスタイム制については、原則として全ての職員が対象となっているものの、組織的な対応を行う観点から、コアタイムや1日の最短勤務時間数が長く設定されており、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。

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なることで、テレワーク等の柔軟な働き方に対応するものであって、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、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、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や、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の健康確保等について考慮する必要がある。

【本研究会の見解】

執務態勢の確保等については、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。

職員の健康確保等については、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。また、令和4年3月には、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。

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ところ、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。

○ フレックスタイム制の柔軟化の在り方

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り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だけの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

- ・ 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。
- ・ 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

【現状と課題】

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。

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。

【本研究会の見解】

○ 連続勤務時間の規制の柔軟化

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。

○ 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

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のが適当である。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、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。

【提言】

人事院は、本報告を踏まえ、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。

【提言を踏まえた措置】

上記の提言を踏まえ、令和5年1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た（同年4月施行予定）。

2. より柔軟な働き方

(1) 申告割振制によらないフレックスタイム制

【現状と課題】

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には、職員があらかじめ始業及び終業の時刻を申告し、各省各庁の長が、公務の運営に支障がないと認める範囲で、職員の申告を考慮して事前に勤務時間を割り振ること（申告割振制）により、職員の事情等に応じることは可能となっている。

現状においては、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取得することにより対応しているところである。このため、公務のフレックスタイム制においては、各勤務日において、職員の申告を考慮してあらかじめ割り振られた正規の勤務時間以外の時間において（臨時・緊急の必要がある場合に）行う勤務が超過勤務とされている。

これに対し、民間労働者のフレックスタイム制は、清算期間当たりの所定労働時間の配分（日々の始業及び終業の時刻）について労働者が選択できる制度であり、コアタイム等が定められている場合にはそれを前提としつつ、労働者は、勤務日当日に業務の状況や労働者個人の事情に応じて、勤務時間を延長したり短縮したりすることが可能となっている。また、民間のフレックスタイム制においては、単位期間の勤務時間を平均して法定労働時間を超えて勤務して初めて法定時間外労働となる仕組みとなっている。

このような現状を踏まえ、申告割振制について検討する必要がある。

【本研究会の見解】

勤務日当日の業務の状況等に応じて勤務時間を柔軟に変更できる働き方は、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ある。

一方で、公務においては、勤務時間の決定を職員の裁量に完全に委ねるとなると、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できないことが懸念され、またそのような懸念から、各府省においてフレックスタイム制の推進を躊躇し、かえって職員の柔軟な働き方が進まないといった事態を招きかねないことにも留意する必

要がある。

具体的な問題となっている勤務日当日の勤務時間の延長・短縮（勤務開始後の勤務時間の割振り変更）については、現行制度上、年次休暇の当日申請・当日承認が可能であることを踏まえれば、これまでの運用を改めて、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認め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とすることが適当である。このような枠組みとすれば、申告割振制の下でも、職員の当日の事情等にも対応できる十分な柔軟性を確保するとともに、各省各庁の長が公務の運営に必要な執務態勢を確保することが可能であると考えられる。

また、このようにフレックスタイム制による場合においても勤務時間の割振りの最終決定権が各省各庁の長にあることを踏まえれば、現状では、特定の時間帯における組織的な対応が不可欠であるために、官執勤務制により一律の勤務時間が割り振られている職場においても、フレックスタイム制を適用し、職員個人の働き方の柔軟化ニーズと行政サービスを提供するための執務態勢の確保との調和を図ることが可能になるとも考えられる。現在の複雑な制度を簡素化して欲しいとの要望が各府省の勤務時間担当から寄せられていることにも鑑みると、将来的な課題としては、交替制等勤務の場合を除いて、国家公務員の勤務時間制度をフレックスタイム制を基本として整理することにより、現行の早出遅出勤務等の個別制度を整理することも考えられる。

以上を踏まえ、行政サービスを提供する執務態勢を確保しながら、個人のより柔軟な働き方を可能とするため、まずは、中間報告を踏まえて柔軟化された申告割振制によるフレックスタイム制の運用の定着を進めた上で、業務運営への支障の有無、超過勤務への影響や職員個人の働き方の柔軟化ニーズの実現状況等を踏まえ、今後のフレックスタイム制の在り方について更に検討されることが望まれる。

なお、フレックスタイム制について勤務開始後の割振り変更を可能とするに当たっては、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場合があることを考慮して、政府全体の取組として、適切な人員体制や業務態勢を確保するとともに、各府省共通の勤務時間管理システムの整備を進めることが適当である。

(2) フレックスタイム制の単位期間

【現状と課題】

現行の一般職国家公務員のフレックスタイム制の単位期間については、勤務時間法によって、4週間を超えない範囲で週を単位として定めることが規定されており、一般の職員については原則4週間、育児・介護を行う職員等については、1週間、2週間、3週間、4週間のうち職員が選択する期間を単位期間とすることとされている。

民間のフレックスタイム制においては、労働者の様々な生活上のニーズと仕事との調和を図りつつ、効率的な働き方を一層可能にするため、平成31年4月に清算期間の上限が1か月以内から3か月以内に延長されたが、公務においては、申告割振制に基づいて当局が勤務時間を割り振る際に、数か月先の公務運営の状況を見通すことが困難な業務も存在することから、民間と同様の延長はせず、単位期間の上限は引き続き4週間とされている。

このように単位期間が民間と比べて短いため、例えば年度末等特定の時期に業務が集中するような部署においても、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生じている。

なお、より柔軟な勤務時間の調整を可能とするために単位期間の延長を要望する府省がある一方で、変更申請等事務負担を軽減する観点から一般職員について原則4週間とされている単位期間の短縮を可能とすることを要望する府省もある。

【本研究会の見解】

民間のフレックスタイム制において清算期間の上限が3か月以内に延長されていること、また、より長い単位期間となれば、業務の繁閑に応じた勤務時間の設定の柔軟性が更に増すとともに、職員の事情により、ある日の勤務時間を短くしようとする場合に他の日の勤務時間が極端に長時間となることを避けやすくなることから、公務においても単位期間を延長することは十分に考えられる。

一方で、単位期間を延長すると、単位期間中の特定の時期に長時間の勤務時間を連続して設定できるようになるなど職員ごとの勤務時間の配分がより柔軟化することを踏まえた勤務時間の管理・調整を行う必要が生じ、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ることから、勤務時間管理のシステム化を進めていく必要があることに留意すべきである。

これらのことからすると、申告割振制を維持した上で、勤務開始後の申告変更を認めることでフレックスタイム制の更なる柔軟化を行うこととした場合、更に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から、検討を進めていくことが適当である。

(3) 選択的週休3日

【現状と課題】

現行の国家公務員の勤務時間制度においては、一般の職員については、週休日は日曜日及び土曜日とすることが勤務時間法に規定されており、フレックスタイム制を利用する場合にも、その週休日を増やすことはできない。ただし、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、日曜日、土曜日に加えて、選択的に週休日を1日追加し、週ごとに選択的に週休3日とすることが可能とされている。

近年、大手民間企業においては、働き方の柔軟化の方策の一つとして、希望する労働者に、1週間に3日の休日を付与する選択的週休3日制（総労働時間数を維持するアプローチと短縮するアプローチがある）を導入する動きも見られ、政府においても、いわゆる骨太の方針2022において選択的週休3日制についての言及があるほか、国家公務員や地方公務員についても検討を求める提言がある。

在宅介護、自宅と往來が生ずる単身赴任、通院、大学院への通学等、週休日を多くするニーズは今後高まることも考えられるところであり、公務の魅力向上や職員の離職防止等の観点からも、土日以外に週休日を設けることについて検討する必要がある。

【本研究会の見解】

本研究会では、昨年7月に提出した中間報告において、一般の職員のフレックスタイム制の大幅な柔軟化を提言した。その中では、現行の育児・介護等を行う職員等のフレックスタイム制等を参考にして、週1日はコアタイムを設けず、最短勤務時間数を下回ることも可能とすることとしている。中間報告を踏まえ、令和5年4月からフレックスタイム制が柔軟化されることとなるが、現状では、このようにコアタイム及び最短勤務時間の免除がなされた日であっても、週休日の制約から、職員はわずかな時間でも出勤しなければならないこととなり、これらの免除による柔軟化の効果が十分に発揮されないことが懸念される。

職員が勤務しないことができる日を増やすとしても、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することが前提となる。この点、申告割振制によるフレックスタイム制を維持することで、職員が申告したとおりに週休日を設定し勤務時間を割り振ることで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

る週休日の設定及び勤務時間の割振りが引き続き可能となるため、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とることができると考えられる。

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、フレックスタイム制の活用により、職員の選択によって、週ごとに土日の他に1日まで勤務時間を割り振らない日を設けることを可能とすることが適当である。

一方、フレックスタイム制を活用した結果の週休3日を認めることとは別に、勤務時間の総量を短縮して週休3日を実現する手法も考えられる。このアプローチについては、現行制度において、育児を行う職員や（定年前）再任用職員について短時間勤務制度が導入されている。短時間勤務についてもニーズは職員により区々であり、職員個人の事情と仕事との両立、その結果としての離職防止・人材確保の観点からは、事由の如何を問わず短時間勤務かフルタイム勤務かの選択を随時可能とすることの意義は大きいと考える。一方で、このアプローチの対象を拡大することについては、常勤職員の概念や定員管理の単位や方法にも関わること等の課題も多く、今後、人事院を含め関係機関の間で必要な検討がなされるべきである。

(4) フレックスタイム制の1日の最長勤務時間数

【現状と課題】

一般職国家公務員のフレックスタイム制については、本研究会の中間報告を踏まえた柔軟化措置が講じられることとなり、ある勤務日の勤務時間を現行制度よりも短くすることができることとなる一方で、その分、勤務時間が極端に長くなる勤務日が生じ得ることとなる。フレキシブルタイムが5時～22時に拡大されることから、1日に割り振ることができる勤務時間は最長で16時間となることとなる。今後「選択的週休3日」を導入する場合には、その傾向が更に強まることが見込まれる。このため、職員の健康確保のためには、1日の勤務時間が長くなり得ることを踏まえた何らかの措置が必要となると考えられる。

【本研究会の見解】

職員の1日の勤務時間との関係では、職員の健康確保の観点から、本報告書において、将来的には、全職員に原則11時間の勤務間インターバルの確保を目指すべきことを指摘したところであり、フレックスタイム制適用職員の勤務時間の申告・割振りにおいても、当該インターバルを確保することとすれば、多くの場合、1日に割り振ることができる勤務時間には限度が生じることになる。

また、申告割振制を前提とすれば、1日の勤務時間を極端に長くすることについては監督側からのチェックが徹底される必要がある。

これらのことからすれば、フレックスタイム制においては1日の最長勤務時間数を設けず、勤務間インターバルの確保を通じて、職員の希望に応じた勤務時間の柔軟化と健康確保とのバランスをとることが適当である。

(5) 非常勤職員のフレックスタイム制

【現状と課題】

国家公務員の非常勤職員にはさまざまな形態、種類があり、これらのうち、委員、顧問、参与のほか、シフト等により勤務するパートタイム勤務職員は、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性格が強い。このようなパートタイム勤務職員の勤務時間については、各省各庁の長が、1週間当たり38時間45分の4分の3を超えない範囲内で任意に定めることとされている。一方、一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、人事院規則により、1日につき7時間45分を超えることができないこととされているため、各省各庁の長の任意の定めによって始業・終業の時刻をずらす弾力的な割振りは可能であるが、常勤職員のフレックスタイム制と同様に1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ない。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いが、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る。

なお、人事院においては、近年、継続的な勤務が見込まれる非常勤職員も対象とした不妊治療のための休暇の新設や非常勤職員の育児休業の改善等の措置を講じるなど非常勤職員も常勤職員と同様に柔軟な働き方についての希望や私生活上の事情が尊重されるように取組を進めている。

【本研究会の見解】

非常勤職員の勤務時間についても、常勤・非常勤という任用形態のみに着目するのではなく、その具体的な業務の状況に即して検討する必要がある。

非常勤職員のうち、フルタイム勤務の期間業務職員については、現行制度上、勤務時間は1日につき7時間45分を超えることができないこととされているが、事務補助員等として常勤職員と類似した勤務形態で勤務する職員も多いところ、このような職員も、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・バランスの実現やエンゲージメントを高めることにもつながると考えられる。

したがって、非常勤職員である期間業務職員について、業務の性質等に応じてフレ

ツクスタタイム制と同様の勤務時間の定め方が可能となるよう、1日の勤務時間の上限の考え方を改めることが適当である。

(6) 裁量勤務制の拡充

【現状と課題】

公務においては、専門分野において研究業績等により特に優れた研究者として認められている者を招へいすることを目的として裁量勤務制が導入されている。すなわち、いわゆる招へい型任期付研究員は、一般職の任期付研究員の採用、給与及び勤務時間の特例に関する法律（平成9年法律第65号）第8条の適用を受けると、実勤務時間にかかわらず1日につき7時間45分勤務したものとみなされ、職員の裁量によって柔軟に勤務することが可能とされている。

制度導入後の国立の研究機関や大学の法人化等により、国家公務員の研究職員が大幅に減少し、現在、裁量勤務制を利用する職員はいない状況となっている。

また、民間においては、裁量労働制に複数の類型があり、一定の活用が行われているのに対し、公務においては、招へい型任期付研究員のみ認められているところ、例えば、研究職や専門スタッフ職など業務の裁量性がある職員がいることから、柔軟な働き方の一類型として裁量勤務制の適用範囲が狭すぎるのではないかという課題も考えられるところである。

【本研究会の見解】

本研究会においては、超過勤務の上限規制の制度における他律部署の指定状況が高いこと等を踏まえて、現状の国家公務員の業務にどの程度裁量性があるかを検証しつつ、ニーズを把握する必要があるとの意見があった一方で、今後、公務において外部専門人材を活用していくとすると、時間管理の厳格さが働き方の自由度を制約していると受け止められ、外部専門人材の確保や活用に影響がでる可能性があるとの意見もあった。

裁量勤務制の適用範囲の拡大については、現在適用されている招へい型任期付研究員と業務の裁量性の点で類似する調査研究等に従事する職員や今後公務において活用が期待されている外部からの専門人材から検討する余地も考えられるところである。一方で、超過勤務の上限規制における他律部署の指定状況が高いこと等を踏まえれば、現状の国家公務員の業務にどの程度の裁量性があるかを見極めることが重要である。

したがって、まずは、中間報告を踏まえ、柔軟化された申告割振制によるフレックスタイム制の運用の定着を進めた上で、裁量勤務制による柔軟な働き方へのニーズに

ついて検証することが必要である。その際、民間の裁量労働制においては、働く時間に基づき健康管理を行う方策に加えて、働く時間によらない健康確保措置も選択できるところであるが、現行の国家公務員の裁量勤務制においては、このような健康確保措置や苦情処理措置の在り方が必ずしも明確に定められていないことに留意する必要がある。

なお、フレックスタイム制の柔軟化によって、相当程度自由度の高い働き方が可能となるが、その場合も給与は働く時間に応じて決定される仕組みである点は変わらない。これに対して、裁量勤務制を含めた実労働時間規制によらない働き方は、働く時間と給与とが連関しない仕組みである。裁量勤務制の在り方については、官職の職務と責任に応じた給与という根本基準を踏まえて、今後更に検討されることが望まれる。

(7) その他の働き方の柔軟化

【背景】

一般の職員については、本研究会においてテレワークの推進やフレックスタイム制の柔軟化が議論され、今後、これを踏まえた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る。

このような状況を踏まえ、本研究会において、これらの職員について、現状よりも柔軟に働けるようにするために何からの措置が必要ではないかとの意見があった。

交替制等勤務を行っている関係府省や関係職員団体からは、これまでに、夏季休暇の使用可能期間の拡大や年次休暇の15分単位での使用についての要望が寄せられている。

【現状と課題】

夏季休暇は、7月から9月までの期間内に原則として連続3日使用することとされており、当該期間以外に夏季休暇を使用することはできない。

年次休暇は、1日単位で使用する事が原則であり、特に必要があると認められる場合に、1時間単位で使用する事ができるが、分単位で使用する事はできない。さらに、1日を単位とする年次休暇は、1回の勤務時間が7時間超～7時間45分のすべてを勤務しないときに使用することができ、1回の勤務時間が7時間以下又は7時間45分超の場合は、時間単位で使用する事となっている。

空港関連官署を抱える府省では、夏季休暇の使用可能期間である7月から9月は、学校の夏休みに加え8月の盆等や9月のシルバーウィーク等により旅行需要が活発な時期であり、空港等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であり、そのため、勤務時間管理者は職員のシフトの割振りに苦慮しているとのことである。

航空管制官署においては、航空管制業務のため、1日の勤務時間が8時間15分や8時間45分など7時間45分を超えるパターンでシフトを割り振る必要もあるが、この勤務時間で職員が1日休暇を取る場合、時間単位で休暇を使用することとなるため、業務都合により勤務時間が割り振られている中で、休暇を使用するたびに、15分や45分

が切り捨てとなっているとのことである。

【本研究会の見解】

業務の性質上、フレックスタイム制やテレワークの活用が困難な職員について、他の職員と比較して勤務環境に差が生じる場合は、労働経済学の考え方からすれば、給与を上げるなどの調整を行うことが考えられる。公務の場合は民間と異なり市場原理による調整が困難であることから、当該職員の納得を得るため、当該職員等も対象として、制度の柔軟化措置を講ずる必要があると考える。また、年次休暇の使用時間の単位についても、現行の勤務時間の単位等を踏まえた合理的なものである必要がある。

これらを踏まえ、関係者から要望の出ている夏季休暇の使用可能期間の拡大や年次休暇の15分単位での使用については、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。

IV. テレワーク

1. テレワークの意義

【現状と課題】

国家公務員に係るテレワークについては、平成 27 年 1 月に各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議において、「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）（以下「テレワーク・ロードマップ」という。）を策定し、「2020 年度までに、業務の性質上、テレワークの実施が不可能な業務を除き、テレワークが勤務形態の一つとして定着し、必要な者が必要な時に当該勤務を本格的に利用できるようにする」ことを目標に、公務におけるテレワーク導入に関する、普及・制度面、システム・業務改革面での取組等が進められてきた。

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、テレワーク・ロードマップにおいて、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。

このように、公務においては、新型コロナウイルス感染症への緊急的な対応から、テレワークの意義、目的、理念が曖昧のまま、実態としてテレワークが普及した面があると考えられる。一般に、テレワークは、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、場所や時間を有効に活用できる柔軟な働き方などの観点から推進されている。テレワークの意義等についても様々な捉え方があり、複合的なものであることに加え、公務には幅広い業務分野があり働き方も多様である中で、国家公務員におけるテレワークの意義、目的、理念を改めて整理する必要がある。

なお、テレワークについて、「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）（以下「テレワーク・ガイドライン」という。）では、「労働者が情報通信技術を利用して行う事業場外勤務」とされており、令和 2 年版情報通信白書（総務省）では、「ICT を利用し、時間や場所を有効に活用できる柔軟な働き方」とされている。また、関連法令として、国家戦略特別区域法（平成 25 年法律第 107 号）では、「情報通信技術利用事業場外勤務」は「在宅勤務その他の労働者が

雇用されている事業場における勤務に代えて行う事業場外における勤務であって、情報通信技術を利用して行うもの」とされている。このように、一般的に、テレワークは、ICTを活用した通常の職場とは異なる場所における勤務と捉えられているが、本報告書においては、国家公務員の職種や業務内容は多種多様であることを踏まえ、ICT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として捉えることとする。

【本研究会の見解】

デジタル社会に向けて、テレワークの活用により、国家公務員の働く場所を柔軟化することは、職員の能力発揮及びワーク・ライフ・バランスの実現により、公務能率の一層の向上につながるとともに、非常時における業務継続性を確保し、いかなる状況下でも質の高い公務サービスを提供することを可能とするものである。

また、柔軟な働き方が可能となる環境を整備することは、公務の魅力を高めることにつながり、多様な有為の人材確保を通じた長期的な公務の持続可能性にも資するといえる。

さらに、地方におけるサテライト・オフィスや官署から遠方にある自宅等での勤務、ワーケーションなど更に柔軟な働き方も可能となることで、職員のwell-beingの更なる充実が期待されるとともに、地方創生や人的交流の活性化にもつながり得るものである。

そのため、国家公務員においてテレワークが可能な業務については、業務上支障がない限り、より積極的に対面のコミュニケーションを求めていくことが望ましい場合等を除き、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、職員の希望に応じてテレワークを活用した働き方が可能となるようにすることを基本的な方向性として、以下の検討を行うこととする。

2. 働く場所についての考え方

【現状と課題】

民間企業において、With コロナ（新型コロナウイルスとの併存）に向けて、原則出社とする職場回帰の動きがある一方で、原則在宅勤務を定着させた企業、リスク分散目的で本社機能の一部を移転した企業、従業員の居住地を全国拡大した企業等テレワークを基本として、オフィスの削減や出社を出張扱いとするなどの動きもあり、働く場所をめぐる対応は分かれている。

働く場所と働き方との関係については、テレワーク・ガイドラインにおいて、テレワークの種類として、在宅勤務、サテライト・オフィス勤務、モバイル勤務が挙げられている。在宅勤務は労働者の自宅で勤務する形態、サテライト・オフィス勤務は労働者の属するメインのオフィス以外に設けられたオフィスを利用する形態、モバイル勤務は、在宅勤務やサテライト・オフィス勤務以外の種類であり、典型的には、自宅やサテライト・オフィスのように固定した場所ではなく、ノートパソコンや携帯電話等を活用して臨機応変に選択した場所で働くことを想定したものである。このほか、テレワーク等を活用し、普段のオフィスとは異なる場所で余暇を楽しみつつ仕事を行う、いわゆる「ワーケーション」については、モバイル勤務、サテライト・オフィス勤務の一形態として分類されている。

国家公務員については、これまで、職員の占める官職が置かれている「官署」における勤務を自明の前提としてきたが、公務においても、テレワークが普及しつつある中で、民間における在宅勤務、モバイル勤務、サテライト・オフィス勤務の種類の整理を踏まえ、テレワーク実施上の留意点や考え方を整理する必要がある。

【本研究会の見解】

行政機関においては、行政組織法令に基づき、内部部局や地方支分部局などが置かれ、そこに職が置かれている。国家公務員法においては、一般職に属するすべての職（官職）を占めるものが職員であり、欠員が生じた官職に職員が任命されるとされている。このことから、国家公務員の働く場所について、官職への任命には当該官職が置かれる官署である庁舎等で勤務することが含意されていると考えられる。そのため、異なる官署に置かれる官職への任命（転任発令）には、職員が当該官署において勤務することの命令も含まれていることになる。もっとも、「官署」の概念自体は、場所と

しての官署、組織体としての官署、権限の主体としての官署など多義的であるところ、現状では、特段の命令・指示がない場合には官署である庁舎等で勤務することを前提としつつ、出張やテレワークについては、特別の命令（職務命令）によって、通常勤務する官署である庁舎等以外の出張先や自宅等で勤務しているものと考えられる。

公務におけるテレワークを職務命令によって行うに当たり、民間における在宅勤務、モバイル勤務、サテライト・オフィス勤務の類型に準拠して、テレワーク実施上の留意点を整理すれば、以下の点が挙げられる。

① 勤務場所の管理主体

在宅勤務が行われる職員の自宅は、職員の私生活が営まれる場所であり、使用者である国が管理を行う官署や各府省等が設置するサテライト・オフィスと同一視することは困難である。関連して、官署については、各省各庁の長において、法及び規則の定めるところに従い、勤務環境等の確保に関する措置等を講ずる必要があるのに対して、在宅勤務の場合において、使用者が官署と同様に勤務環境を管理することは現実的ではなく、職員の自己管理に委ねられるが、その場合でも、後述のとおり、使用者側において職員の健康管理上の一定の対策を講ずることが求められると考えられる。

② 勤務状況の把握

勤務管理上は、管理者が職員の勤務状況を把握しつつ、必要な業務上の指示や服務規律上の対応等を行うことができるような状況にあるかが重要な観点となる。在宅勤務やサテライト・オフィス勤務の場合には、管理者による勤務状況の現認が困難であることから、通常の官署における勤務の場合とは異なる方法により勤務状況を把握することも考えられる。

なお、出張については、移動時間や出先での用務時間が流動的であること、また、移動中の勤務も可能な場合があることを踏まえると、逐一勤務管理を行うことは困難であることから、これをモバイル勤務として捉えて、行動の大枠の時間があらかじめ明らかな場合には正規の勤務時間を勤務したものとみなすことについて検討を進めていくことが適当である。

③ 情報セキュリティの確保

効果的な勤務管理やコミュニケーション等の観点からは、今後 ICT を活用したテレ

ワークが主流となると考えられる。情報セキュリティやシステムの安定性の面では、在宅勤務やモバイル勤務においても、官署やサテライト・オフィスにおける勤務と同様のセキュリティ環境を確保する必要がある。

3. 法的性質と実施の枠組み

【現状と課題】

民間のテレワークについては、業務命令により実施することの可否や、労働者の同意の要否、テレワークの権利性を認めるかなどを巡って議論となっているところ、テレワークの普及を背景に、有為な人材確保の観点からも、働く場所が重要な要素になってきていると考えられる。

この点、民間企業の労働者の働く場所に関して、労働基準法では事業・事務所における就労を前提に考えられており、労働者の自宅は事業・事務所とは考えられてこなかったが、民間法制においては、労働関係が、原則、労使の自由な合意や契約に委ねられていることから、労使の合意により働く場所を決めることが可能である。

一方、国家公務員の勤務関係の法的性質については、その地位の特殊性及び職務の公共性に鑑み、憲法が定める議会制民主主義、勤務条件法定主義の下、国家公務員法その他法律や人事院規則等によって規律されており、各法律等の解釈として議論すれば足りるとする見解が有力である。

国家公務員の職務命令については、国家公務員法において、職員は上司の職務上の命令に忠実に従わなければならないと定められており、職務命令には個別に法律の根拠を要しないと解されている。テレワークを命ずる職務命令についても、現行法令上は特別の規定がなく、各府省大臣等に一定の裁量があることを前提に、手続の詳細は各府省等の内規（訓令等）に従って、職員の希望を踏まえて上司が個別に判断して運用されている。

公務において、より職員の希望・要望を反映させる仕組みとして権利性を認めていくことも考えられるが、その場合には、例えば、テレワークの希望が集中すると、特定の時間帯に一時的に官署に出勤する職員が減少することが想定され、公務の運営に支障が生ずることが懸念される。一方で、テレワークを職務命令により実施する場合、各府省大臣等に完全に自由な裁量を認めるとすると、職員にとってテレワークが不適正かつ不公平に運用されることが危惧される。このため、公務の運営の確保と職員の希望とを調和させる必要がある。

【本研究会の見解】

テレワークについて、民間法制や諸外国においてその権利性に関する議論があるこ

とも踏まえつつ、本研究会としては、職員の希望を前提とした職務命令によりテレワークを実施している現行の枠組みの下でも、職員の希望を反映した運用が可能であるとの認識に立ち、テレワークの活用が進む現状において生じている運用上の諸課題について、以下のとおり考え方を整理することとする。

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ること、特に在宅勤務が行われる自宅は職員の私生活の空間であることなどを踏まえ、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することが適当である。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じることを可能とすることが適当である。

一方で、テレワークは、勤務条件として、業務遂行の方法や通勤負担の緩和など職員の業務負荷に関わり、職員個人の能力発揮やワーク・ライフ・バランス、公務の能率的な運営等にも影響するものである。このことを踏まえると、テレワークの円滑な運用を推進する観点から、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が認められる場合を事前に明らかにすることが適当である。

当該基準について、テレワークの活用による職員の能力発揮及びワーク・ライフ・バランスの観点からは、テレワーク勤務の対象職員を特定の個人的事情があることに限定することは適当ではない。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である。

なお、障害者や病気休職からの復帰者については、テレワークの活用は通勤や対人関係負担の緩和など円滑な職場復帰や能力発揮に寄与する側面がある一方で、勤務密度やコミュニケーションの面では一定の負荷がかかることから、当該職員のテレワーク中の勤怠・労務・健康管理及び安全配慮義務の観点から、職員本人、主治医、健康管理医、上司・同僚の意見に基づき、テレワークによる勤務が適切な就業上の配慮であるかを専門的な知見から十分に検討した上で、テレワークを有効に活用していくことが重要である。

4. 勤務管理

【現状と課題】

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）が生じることも想定されるが、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ある。

民間労働法制においては、テレワーク勤務者において、情報通信機器が使用者の指示により常時通信可能な状態におくこととされていないなどの場合に事業場外みなし労働時間制の対象となり得るが、民間企業のテレワークにおいては、事業場外みなし労働時間制を適用せず、労働者の労働時間管理が行われている例が多い状況にある。

テレワーク中の労働時間管理を行う場合、特に中抜け時間の取扱いが問題となるところ、テレワーク・ガイドラインにおいては、テレワークの中抜け時間について、労働基準法上、使用者は把握することとしても、把握せずに始業及び終業の時刻のみを把握することとしても、いずれでもよいと記載されている。また、その取扱いとして、①中抜け時間を把握する場合には、休憩時間として取り扱い終業時刻を繰り下げたり、時間単位の年次有給休暇として取り扱う、②中抜け時間を把握しない場合には、始業及び終業の時刻の間の時間について、休憩時間を除き労働時間として取り扱うことなどが考えられるとされている。

公務においては、国家公務員法第101条第1項は、「職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、政府がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」と規定している。昭和52年の最高裁判例においては、公務職場において、職員が特定の主張が記載されたプレートを着用しながら勤務し、命令にも関わらず取り外さなかったこと等について戒告処分が行われた事案において、同項を踏まえて職務専念義務に関する判示が行われているが、その後、昭和57年の判例では、民間企業の労働者が、特定の主張の記載されたリボンを着用しつつ就業したことを理由に減給処分等がされた事案において、職務専念義務について、「職務を誠実に履行しなければならないという義務であつて、この義務と何ら支障なく両立し、使用者の業務を具体的に阻害することのない行動は、必ずしも職務専念義務に違背するものではないと解する」との補足意見が付されている。

国家公務員の現行の勤務管理においては、職場勤務の場合、管理者は職員が勤務時

間中に何をしていたかを日常的に把握しており、現在のところ、テレワーク勤務においてもこれと同様に把握すれば問題ないと取り扱っている。また、やむを得ない範囲内でごく短時間の執務の中断があっても、総体として職場勤務と同等の勤務を提供されている範囲内であれば、職務専念義務が果たされているものと考えられている。ただし、職務専念義務違反が判明した場合には、当該職員は懲戒処分の対象となり得る。

これらのことから、国家公務員のテレワーク中の勤務時間管理の方法や職務からの離脱の取扱いについて整理する必要がある。

【本研究会の見解】

勤務時間管理については、テレワーク勤務の場合、管理者による勤務状況の現認が困難であるが、管理者が部下が勤務時間中に何をしていたかの把握するために、テレワーク中の職員に対して、使用者による常時又は随時のモニタリングを行うことは職員の私的空間におけるプライバシー侵害や職員のモチベーション低下、精神的ストレスとなるおそれもあることから適切ではない。テレワーク勤務における勤務を勤務管理上特別に扱うのではなく、勤務開始時・勤務終了時のメールや勤務時間管理システムへの入力等、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である。

テレワーク中の勤務からの離脱、いわゆる中抜けの時間については、本来勤務時間中である時間帯について当該中抜け時間は職務を遂行していないという意味で、一般的な職務遂行義務の問題として勤務時間管理の枠組みで検討することが適当である。職務遂行義務という観点からは、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（例えば着信した私用携帯電話に出るなど）は許容されるものと考えられる。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考えられる。

なお、中抜け時間の処理の問題は、現在、各省各庁の長があらかじめ割り振ることとされている勤務時間（勤務すべき時間帯）の決定に当たり、総量として一定の時間数勤務することを前提とする中で、どの時間に職務を遂行するかについて職員側に一定の自由度が認められれば解消し得る問題である。したがって、本研究会の中間報告

に基づき実施されるフレックスタイム制や休憩時間の柔軟化、また、後述の勤務開始後の割振り変更の活用により、勤務時間管理を行いつつ、職員の事情に応じた勤務時間の割振り（勤務からの離脱）が可能となると考える。

なお、本研究会においては、職務専念義務について、上記の昭和52年の判例は職務に従事する時はその精神力の全てを職務のみに向けべきことを議論しているものであって、ここで問題とされているような勤務からの離脱の場合とは異なるのではないかと、上記の補足意見のように誠実に職務を行っている場合には職員個人の柔軟な働き方も認めていくべきではないかといった意見があった。職務専念義務については、「注意力のすべて」よりも「職責遂行」を重視し、職責を誠実に遂行することに重きを置くことが、公務組織の適切な運営を維持しつつ、職員個人の希望や事情に応じてテレワークを活用した柔軟な働き方を認めていくことにつながると考える。ただし、テレワーク勤務についても、職務を誠実に履行していることが客観的に認められることが必要であり、テレワークを活用する職員においては、その能力を十分に発揮するために必要な執務環境をあらかじめ確保することが求められる。例えば、テレワークを利用して育児・介護等との両立を図りつつ職務を遂行する職員にあっては、勤務時間中に常態的・継続的に育児・介護等が必要な者を第三者に預けることや、時間単位の休暇等の両立支援制度を利用すること等の対応もこれに含まれると考えられる。

5. テレワーク時の長時間労働対策と休息確保

【現状と課題】

昨今、労働者の長時間労働対策として、労働時間外に業務上のメール等への対応を拒否できるといった権利（いわゆる「つながらない権利」）について議論が行われている。

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るが、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恐れがある。

テレワーク・ガイドラインにおいては、テレワークは、業務の効率化に伴い、時間外労働の削減につながるというメリットが期待される一方で、労働者が使用者と離れた場所で勤務をするため相対的に使用者の管理の程度が弱くなるといったおそれや、業務に関する指示や報告が時間帯にかかわらず行われやすくなり、労働者の仕事と生活の時間の区別が曖昧となり、労働者の生活時間帯の確保に支障が生ずるといったおそれがあることに留意する必要があるとの指摘がなされている。

公務の超過勤務の取扱いについて、職場における勤務の場合とテレワークの場合とで、制度上異なるところはなく、テレワーク勤務時の超過勤務管理については、職場勤務時における超過勤務と同等の管理が行われている。具体的には、超過勤務命令に当たり、管理者は超過勤務の時間や内容等についての事前・事後の確認を徹底することとされており、超過勤務の管理としては、超過勤務開始時・超過勤務終了時のメールや勤務時間管理システムへの入力等による管理者への連絡に加え、業務内容の報告などにより部下が勤務中に何をしていたかを把握することが必要とされている。

ただし、テレワーク勤務時においては、管理者が職員の勤務状況を直接把握して超過勤務命令の要否を判断することに支障が生ずる場合があることを考慮すれば、管理者による超過勤務の管理にのみに依存しない長時間労働対策を検討する必要がある。

また、テレワークの健康確保対策と勤務時間との関連では、テレワーク時の休息確保についても検討を要する。休憩時間は、勤務時間の中に、勤務時間以外の自由時間として置かれる時間である。勤務の途中に勤務から離れ得る時間を設けることは、疲労を回復して勤務能率を維持するために必要であると考えられている。しかしながら、テレワーク時の休憩時間に家事労働などに従事し、実質的な休息が取れないまま勤務を再開する可能性がある。

【本研究会の見解】

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、超過勤務の上限が適用されることを前提に、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である。

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である。

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。その際、例えばメールについては、深夜や週休日等の送信は原則として翌勤務日の始業時に予約送信されるようなアプリ上の機能を活用することは有効である。

また、今後、職員の健康確保の観点から必要と認められる場合には、深夜や週休日等において、他者から対応を求められることのみならず、自発的に勤務しようとすることも抑制するため、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ていくことも検討していくことが有効である。

以上の取組に関連して、人事院に設置されている勤務時間調査・指導室が各府省等に対して実施している勤務時間の管理等に関する実地調査の際には、超過勤務の縮減とともに、客観的な記録を基礎とした超過勤務時間の適正な管理についても指導を行うこととしており、テレワーク時も含めて、引き続き各府省への調査・指導の取組を着実に進めていくことは重要である。

テレワーク時の休息確保との関係で、休憩時間については、国家公務員の勤務時間制度においても、民間労働法制と同様、休憩時間の自由利用の原則が定められているところ、テレワーク勤務時においても、職場における勤務時と同様に考えることが適当である。

そのため、管理職と職員の双方に向けたテレワーク時の健康管理に関する研修の実施等によりヘルスリテラシーを高めつつ、職員が休息を確保する必要があると考える場合には、年次休暇の使用により対応することが適当である。

6. テレワーク時の健康管理と安全確保

【現状と課題】

使用者には職員の健康の保持増進及び安全の確保に必要な措置を講じる責務がある。テレワークのような職場外における勤務環境や、その際の健康管理については、従来の取組だけでは不十分であり、テレワーク等を念頭に置いた新たな取組が必要となる。この点、テレワーク・ガイドラインにおいては、「テレワークを行う労働者の安全衛生を確保するためのチェックリスト（事業者用）」「自宅等においてテレワークを行う際の作業環境を確認するためのチェックリスト（労働者用）」を活用することが推奨されている。

公務においては、現在、テレワークQ&Aにおいて、「テレワーク勤務についても通常の職場勤務と同様、勤務時間があり、当該時間中は職場勤務と同等の業務遂行が要求されることから、その執務環境についても、職場勤務と同等の環境が確保されていなければなりません。また、各省各庁の長は、職員の健康の保持増進及び安全の確保に必要な措置（適切な作業環境の確保、メンタルヘルス対策等）を講じる必要があります」とされている。

テレワーク時に使用者が職場と全く同じ健康管理や安全確保を行おうとすると、テレワークを行う自宅等における作業環境等についての詳細な把握が必要となり、実施可能性のほか職員のプライバシー保護の観点からも問題がある。また、テレワーク時の作業環境を厳格に規制すると、テレワークの実施場所が制限されることにもなり、職員の望む働き方が実現できなくなるおそれがある。したがって、テレワークの特性を踏まえた対応が求められる。

【本研究会の見解】

テレワーク等の柔軟な働き方において、職員の健康の保持増進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はありつつも、自宅等についてまで管理を完全に行うことが困難である。基本的な健康管理や安全確保については、本来的に個人の自己決定に属する事柄であり、特に職員の意向を踏まえて働く時間や場所が決められた場合には職員の自己管理に委ねることとなるものの、その場合も、使用者側において職員の健康管理上の一定の対応を取ることが求められる。したがって、使用者は、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重要であり、具体的には、以下の取組を推進することが適当である。

- ・管理職と職員の双方に向けたテレワーク時の健康管理に関する研修を実施する。
- ・各府省等は、職員の採用時やテレワーク導入時には、自宅における適切な作業環境確保に関する研修を行う。
- ・各府省等は、テレワーク実施者に対して、定期的に、テレワーク・ガイドライン別紙2「自宅等においてテレワークを行う際の作業環境を確認するためのチェックリスト（労働者用）」などを用いた作業環境のチェックを行う。不適切な作業環境にある職員に対しては助言等を行い、改善が難しい場合にはテレワークを中止するなどの対応を行う。
- ・各府省等は、テレワーク実施者の作業環境の違い等に配慮し、地方支分部局の執務スペースの活用可能性など、サテライト・オフィスの活用について検討する。
- ・これらのことについて、テレワークの指針・ガイドライン等に記載することにより、各省に対して周知・啓発を行い、徹底を図る。

また、上記を実行していくに当たっては、各府省の健康管理体制を強化することが適当である。また、職員の健康管理等を担う管理職の負荷が増大することも予想されるため、管理職の負担を減らすための支援を行うことが適当である。

7. テレワーク職員のメンタルヘルス

【現状と課題】

テレワークでは、周囲に上司や同僚がいない環境で働くことになるため、職員が上司等とコミュニケーションを取りにくい、上司等が職員の心身の変調に気づきにくいという状況となる場合が多い。職員のメンタルヘルスについては、多様な働き方の推進により改善される面がある一方で、多様な働き方への適応を求められることにより負担が増大する面がある。テレワークによるメンタルヘルスへの影響は、それぞれの職場の労務管理・業務特性や、個人・職場外要因によって大きく異なることが推測されるため、一律の管理で悪影響を減らすことは難しく、複数の施策の組み合わせが必要と考えられる。

現在人事院では、職員のメンタルヘルス対策について、「職員の心の健康づくりのための指針」に基づき、心の相談窓口の設置やストレスチェックの実施や活用の推進など、各種取組を行っているが、テレワークに焦点を当てた取組は十分ではない。

また、医師による面接指導のオンライン対応については、厚生労働省労働基準局長通知において、医師が労働者の様子を把握し、円滑にやりとりを行うことができる方法により行う必要があること、面接指導を実施する医師が必要と認める場合には、直接対面によって行う必要があることについて示されている。ストレスチェック制度や長時間労働に伴う面接については、業務負担の大きい職員がその対象になることが多いところ、受検者負担の軽減を図る観点から、オンライン面接の有用性は高い。

このように、テレワークに特有のメンタルヘルス対策の必要性があるものの、現在、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が取りまとめられていない。

【本研究会の見解】

○公務においては、現状、テレワークのみで勤務する職員は多くないため、テレワーク職員のメンタルヘルスについては、従来のメンタルヘルス対策を着実に実施することが基本となると考えられる。現在、人事院において、職員のwell-beingの実現を目指して、職員の健康管理施策を一層推進することとされており、以下のような取組を進めることが適当である。

- ・職員の心の不健康な状態を未然に防止するため創設されたストレスチェック制度に

ついて、ストレスチェックの更なる活用を促し、メンタルヘルスの保持増進を図るとともに、集団分析の結果を職場環境改善に生かすことなどについて、改めて各府省へ周知する。

- ・各種のメンタルヘルス対策の基盤となる各府省等の健康管理体制について、一層の充実を図るとともに、研修や国家公務員健康週間の機会等を活用し、各府省のメンタルヘルス対策の強化を支援する。

○公務においても、今後、テレワークで勤務する職員やその頻度が増えていくことが見込まれることから、テレワーク特有のメンタルヘルス対策として、以下のような取組を推進することが適当である。

- ・各府省向けに、民間安全衛生法制の下で行われている対策や取組事例の内容を周知するなど、各府省の健康管理担当者の理解の促進を図る。

- ・テレワーク時におけるメンタルヘルス対策について、各府省における一次予防を促していく観点から、まずは、既存の通知や事務連絡を見直して発出し直すとともに、好事例集の展開等を行う。

- ・今後の民間安全衛生法制における検討状況を注視し、必要に応じて「職員の心の健康づくりのための指針」の見直しを行う。

- ・本研究会の最終報告を受けて、今後、テレワークなどの柔軟な働き方が拡大していく中で、新たなストレス要因が生じる可能性も視野に入れ、職場におけるメンタルヘルスの実情を把握する。

○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である。

人事院が設けている「こころの健康相談室」については、相談を希望する職員や各府省の担当者がより相談しやすい体制となるよう、今後、さらにオンライン相談の体制を拡充するとともに、各府省へも積極的に周知していくべきである。

また、ストレスチェックや長時間労働に伴う面接指導において対面の他にオンラインを活用する場合にあっては、以下の点に留意する必要がある。

- ・面接を受ける職員がオンラインによる面接を希望するかを丁寧に把握し、対面による面接を希望する場合は可能な限り対面での面接を行う。

- ・面接指導を実施する医師に対し、面接指導を受ける職員の情報を十分提供した上で、医師が職員の様子を把握し円滑にやりとりを行うことができる方法により行う。

- ・面接者に希死念慮が見受けられる場合や医師が必要と認める場合には、対面での面

接への切り替えや医療機関への受診を促すことが必要である。

なお、復職に関する面接については、出勤可能性の見極めやきめ細かいフォローが必要であること等から、原則として対面での面接とすべきである。

8. テレワーク時のハラスメント対策

【現状と課題】

テレワークの普及に伴い、民間の調査等において、テレワーク時に起こりやすいハラスメントに関する指摘がなされるようになってきている。

一般職国家公務員のハラスメント対策については、人事院規則10—10（セクシュアル・ハラスメントの防止等）、人事院規則10—15（妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントの防止等）及び人事院規則10—16（パワー・ハラスメントの防止等）において、ハラスメントの防止等のための各省各庁の長の責務、ハラスメントの禁止、研修等の実施、苦情相談への対応等を定めている。

現行の人事院規則等において、テレワークに特化した特段の規定はなく、テレワークQ&Aにおいても言及されていない。しかしながら、公務においてもテレワークが急速に普及し、今後もテレワークを行う職員数やその頻度が増えることが見込まれることから、テレワークにおいても良好な勤務環境を確保するためには、テレワーク時のハラスメントについて具体的な対策を講じる必要がある。

【本研究会の見解】

公務においては、現状、テレワークのみで勤務する職員は多くなく、当面は職場に出勤しての勤務とのハイブリット勤務が主流になると考えられる。このため、テレワーク時のハラスメント対策としては、テレワークの際にも職場に出勤する働き方の場合と同様に、関係法令に基づくハラスメント対策を推進することが基本となると考える。その上で、テレワーク環境下では、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）が生じる可能性もある。そのため、将来的には、民間労働法制における整理を踏まえつつ、リモート・ハラスメント対策について、制度上明確化することも考えられるが、まずは、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である。

9. マネジメント

【現状と課題】

テレワークの円滑な運用を推進し、より柔軟な働き方を広げていくため、管理職には、情報共有や業務分担の適正化、コミュニケーションの工夫などのマネジメントが必要になっている。

こうした状況の下、民間については、テレワーク・ガイドラインにおいて、テレワークを行う場合には、管理職へのマネジメント研修の実施等により、管理職のマネジメント能力向上に取り組むことが望ましいと記載されている。

公務においては、「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針（平成26年10月17日女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会決定。令和3年1月29日一部改正）」、テレワーク・ロードマップ、「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）」などを通じて、各府省等におけるテレワークに対応したマネジメント改革が推進されている。また、内閣人事局において、テレワークに係るマネジメント上の留意点を整理し、各府省等に展開するとともに、新任管理職に対するマネジメント研修を実施している。

【本研究会の見解】

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る。その際、管理者に過度な負担がか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であると考えます。

具体的には、管理者における制度理解の浸透やマネジメント能力の向上を図るため、テレワークを活用するための諸制度をはじめ、テレワークを通じた働き方やコミュニケーションについての基本的事項の周知啓発を行うとともに、管理者のマネジメント能力向上のための研修や取組の好事例などを各府省で共有していくことが重要である。

また、テレワーク時における職員間の情報共有の適正化をはじめとするコミュニケーションの向上を図るため、テレワーク中のシームレスな情報共有・共同作業を可能とし、適切なマネジメントにもつながるコミュニケーションツールを導入するとともに、幹部・管理職を含めて組織全体での活用を促進することが重要である。

10. システム整備

【現状と課題】

新型コロナウイルス感染症対策のための出勤回避の取組などを契機として、各府省においては、テレワークが可能となるPC端末の導入、外部接続環境の拡充などの整備が進められてきている。テレワーク時の効果的な勤務管理やコミュニケーション、生産性向上等の観点から、ICTの活用を一層推進していくことを目指して、「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針」、テレワーク・ロードマップ、「令和4年度における人事管理運営方針」などを通じて、各府省等において必要となるハード環境整備を計画的に推進している。

さらに、政府が抱える課題や柔軟な働き方への対応の要請を受けて、最新セキュリティ技術へ適応した柔軟な働き方の実現に資するサービスとして、デジタル庁においてガバメントソリューションサービス（政府職員が定常業務を遂行するために必要なツールや機器等の提供をはじめ、業務を安全かつ円滑に実施するために必要な環境を提供するサービス）の普及が進められている。

今後、テレワークの更なる効果的かつ円滑な運用を推進する観点から、特にテレワークの促進に資すると考えられるシステム等の新規導入や取組の加速化の検討も重要である。

【本研究会の見解】

各府省において、引き続き、端末の整備やテレワーク時における公用電話端末の普及、職場とのシームレスな連携を可能とするコミュニケーションツールの活用等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である。

また、テレワーク実施を効率的に行うためには勤務時間管理のシステム化が有効であるが、システム化に当たっては、①テレワーク実施やフレックスの取得促進に向け、簡易な操作性により職員の申請等や庶務担当の事務負担を軽減するとともに、②勤務時間制度に対するシステム対応の網羅性及び制度改正対応の迅速性が確保されていること、③勤務形態や業務の性質に応じた適切な客観的把握手段の選択可能性が備えられていること、④実績データの活用を通じた各種手続きの円滑化や幹部・管理職のマネジメントを含めた分析等に資するものであることが望ましい。

こうしたシステムの実現に向けては、内閣人事局、デジタル庁及び人事院において、これまでのシステム開発における知見や制度の運用状況等を整理し、各府省等における勤務時間管理の業務改革・標準化を進めるとともに、人事管理に係る将来的なシステムのグランドデザインやシステム連携の在り方を合わせて整理することが望まれる。

あわせて、テレワーク中の国会業務対応を効率化するため、国会対応業務のオンライン化の更なる推進に向けた取組も重要である。

11. テレワークに伴う費用負担

【現状と課題】

自宅等においてテレワークを実施した場合、それにより光熱・水道費や通信費等が発生する場合がある。社会全体としてテレワークが一般的なものとなりつつある中、民間企業においては、テレワークを行うに当たって、光熱・水道費や通信費等の負担を行う動きが見られ、令和4年職種別民間給与実態調査の結果では、在宅勤務を行う者に対して手当を支給する事業所の割合は28.2%であり、手当の支給を検討している事業所の割合は13.9%となっている。こうした状況を踏まえ、人事院は、令和4年の職員の給与に関する報告において、テレワークの実施に係る光熱・水道費等の職員の負担軽減等の観点から、テレワークを行う場合に支給する新たな手当について、具体的な枠組みの検討を進めていくこととしている。

なお、テレワーク・ロードマップにおいても、内閣官房内閣人事局及び人事院は、民間企業におけるテレワークに対する経費の負担の状況を研究し、テレワークに関する国家公務員の経費の負担等の在り方を検討することとされている。また、内閣人事局からは、「自宅でのテレワークに伴う通話料等について職員個人に負担をさせないような仕組みが必要」、職員団体からは「通信費等の負担は大きく、これを軽減するための手当等を検討すべき」、「テレワークを行う職員の経済的な不利益は受忍限度を超えており、手当の支給が不可欠」との旨の意見が出されている。

現行の国家公務員の給与制度においては、職員のテレワークに伴う光熱・水道費等の負担の補填を目的とする給与を支給する仕組みはない。なお、一部の府省において、機器の貸与等により業務上の通信費等を公費で負担するなどの環境整備を進める動きもある。また、テレワークを計画的に行う者の通勤手当については、1か月当たりの通勤所要回数の見込みに応じて額を算出することを基本としているが、令和2年2月以降、新型コロナウイルス感染症対応としてのテレワークは、このような取扱いの対象外とする暫定的な措置を講じている。

国家公務員は業務内容が多様であるほか、テレワークに係る環境整備等の状況も府省ごとに区々であり、新たな手当の創設等のテレワークに係る費用負担の在り方を検討するに当たっては、国民の理解、職員間の公平性、支給等に係る事務負担等の観点を踏まえる必要がある。

【本研究会の見解】

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、職員に過度な負担が生ずることは適当ではなく、基本的に使用者である国が負担することが望ましいと考える。国による費用負担がなされることで、公務におけるテレワークが一層推進され、公務能率の向上や有為な人材の確保に資することが期待されることから、検討を進めることが適当である。費用負担に係る具体的な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である。

V. 勤務間インターバル

1. 背景・課題

勤務間インターバル制度について、「勤務間インターバル制度導入・運用マニュアル—職場の健康確保と生産性向上をめざして—」（令和2年3月厚生労働省雇用環境・均等局職業生活両立課）には、「1日の勤務終了後、翌日の出社までの間に、一定時間以上の休息時間（インターバル時間）を確保する仕組で、労働者の生活時間や睡眠時間を確保するうえで重要な制度です」との記載がある。民間では、労働時間等設定改善法において、事業主等の責務として「健康及び福祉を確保するために必要な終業から始業までの時間の設定」が努力義務とされている。

また、過労死等防止対策推進法に基づき定められている過労死等の防止のための対策に関する大綱においては、過労死を防止する1つの手段として、令和7年までに勤務間インターバル制度を導入している企業割合を15%以上とする数値目標が設定されており、公務員についても、民間における目標の趣旨を踏まえて必要な取組を推進することが求められている。勤務間インターバルの観点から公務の働き方の現状を示せば、以下のとおりである。

一般職国家公務員の超過勤務については、平成31年4月から、超過勤務を命ずることができる上限を設定している。令和3年の超過勤務の状況を見ると、80.9%の職員については、超過勤務時間が年360時間以下となっている。一方で、本府省の他律部署（他律的業務の比重が高い部署）で見ると、特例業務（上限を超えて超過勤務を命ずることができる業務）に従事する職員の中には、令和2年度において、1箇月について100時間未満の上限を超えた職員が13.8%、2箇月から6箇月の平均で80時間以下の上限を超えた職員が18.1%おり、一部の職員が過労死ラインを超えて超過勤務を行っている実態がある。

また、過労死等に関し、令和3年度に各府省等が公務上の災害と認定した件数は10件であり、このうち「仕事の量（勤務時間の長さ）」が主要な業務負荷と整理されているものが4件となっている。

このような公務の現状に対しては各方面から改善を求める声が上がっており、政党等からも災害や国会等の突発事態の発生を見越した勤務間インターバルの制度化の早期実現を求める提言等が出されている。

諸外国を見ると、EU労働時間指令においては「加盟国は、全ての労働者に、24時

間ごとに、最低でも連続11時間の休息期間を確保するために必要な措置をとるものとする。」とされており、イギリス、ドイツ及びフランスでは、公務においても勤務間インターバルの確保が原則として義務付けられている。

一方で、仮に、公務において、現在の職員数の下で、勤務間インターバル制度を導入することとなれば、行政ニーズのために投入される国家公務員の勤務時間に影響を与える可能性があることには留意しなければならない。

2. 現状

現在、公務においては、勤務間インターバルに関する明文の規定はなく、インターバル確保に係る法令上の義務は各省各庁の長に課されていないものの、「令和4年度における人事管理運営方針」において、運用上、「フレックスタイム制や早出遅出勤務の活用により、職員の心身の疲労回復や健康維持のために必要な時間（勤務間インターバル）の確保に組織的に取り組む」こととされている。

現行の国家公務員の勤務時間制度の下でも、各省各庁の長において、日々の超過勤務をできる限り抑制することのほか、仮に深夜まで超過勤務をせざるをえない場合には、勤務時間の割振りを変更して翌日の出勤時間を遅らせるなどの方法を採用することができる。また、職員においても、希望により年次休暇を時間単位で使用するという方法を採用することができる。これらの方法により勤務間インターバルを確保することが可能となっている。

実際に、例えば、国土交通省航空局においては、現行制度の下で、航空管制官の勤務間インターバルを最低11時間と部内規程に定めて勤務時間を割振ることにより、航空管制官のインターバルを確保している。

その他の府省等においても、人事院が、上記「令和4年度における人事管理運営方針」におけるインターバル確保の状況を全府省(44府省等)に確認したところ、「ほぼ全職員が勤務間インターバルを確保できている」とした府省が16府省、「大半の職員が勤務間インターバルを確保できているが、一部の職員は勤務間インターバルを確保できていない」とした府省が24府省となっている。また、前述のように80.9%の職員については、超過勤務時間が年360時間以下（1勤務日当たり1.5時間以下）となっており、大半の職員は、現行制度下においても勤務間インターバルを確保できているのではないかと考えられる。

しかしながら、一部の職員においては、過労死ラインを超えた超過勤務が行われて

おり、こうした長時間労働のために疲弊し休息の必要性が高い職員ほど、業務多忙のため勤務間インターバルを確保しづらいという状況が生じていると考えられ、これらの職員の健康確保をいかに図っていくかは重要な課題となっている。

また、現行の超過勤務の上限規制は年単位及び月単位の規制であり、日単位の規制ではないため、超過勤務が上限を超えていなくても、日々の職員の生活時間や睡眠時間が十分に確保されていない場合もあると考えられる。

3. 関係者の意見

関係者からは、下記の意見が出されており、インターバルの導入のみでは長時間の超過勤務の根本的な解決にはならず、インターバルの導入に当たっては、必要な人員の確保や超過勤務縮減に向けた更なる取組なども求められている。

(内閣人事局)

- ・政府としてフレックスタイム制の活用等により勤務間インターバルの確保に取り組むこととしており、まずはフレックスタイム制の改善と一層の活用が重要
- ・その上で、国家公務員にも勤務間インターバルの制度化を検討すべきであるが、その際、突発的な他律的業務（災害対応、国会対応等）への対応に支障のないよう、柔軟な対応も可能とする制度設計とすることが必要

(公務員労働組合連絡会)

- ・「勤務間インターバル」の導入や労働時間の柔軟化のためには、まず現在の時間管理の実情を検証することが必要
- ・勤務間インターバルを導入して、朝の勤務みなし時間を設定することよりも、勤務開始時刻前の朝の「サービス残業」を、勤務時間としてカウントし、終業時間（帰宅時刻）を繰り上げることのほうが現実的ではないか
- ・深夜残業に及んだ場合などはインターバル時間を設けるべきだが、そもそも業務量と必要な定員にミスマッチがあり、慢性的な超過勤務が発生している場合は、問題解決にならない
- ・勤務間インターバル制度の導入は、より一定時間の休息時間の確保ができる環境となりうる一方、人員が少ない中では、勤怠管理担当者の事務負担が大きくなることも予想される

(日本国家公務員労働組合連合会)

・勤務間インターバル制度の導入に当たっては、地方出先機関を含めた全職員に対する客観的な勤務時間管理を義務化し、現行の超過勤務の上限規制（人事院規則）を強化した上で導入しなければ、その実効性を担保できないと考えます

4. 本研究会の見解

(1) 勤務間インターバルの基本的考え方

国家公務員にとっても、生活時間や睡眠時間を十分に確保することは、健康の維持にとって不可欠であるとともに、仕事と生活の調和がとれた働き方を通じてwell-being（幸福）を追求するためにも重要であると考えられる。特に、睡眠時間を十分確保すれば、職員一人一人のワーク・エンゲイジメントや労働生産性をより向上させる可能性があるとの研究もある。また、その結果として、公務におけるディーセント・ワークを実現し、公務職場の魅力を高めることで、多様な有為の人材の確保や、公務能率の一層の向上などが期待される。

また、職員の一部においては、過労死ラインを超える超過勤務が行われている中で、近年、若年層職員の退職者数は増加傾向にあり、国家公務員採用試験の申込者数も減少傾向にあるなど、公務における人材の確保は厳しい状況にある。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も喫緊の課題であると考えられる。

したがって、公務においても、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。そのため、民間では、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等の努力義務とされていることを踏まえ、国家公務員法に定める情勢適応の原則に従って、公務においても勤務間インターバルの確保の必要性を明確にすべきと考える。

情勢適応の原則については、民間における制度の導入状況に準拠することが通例であるものの、週休2日制のように、社会経済情勢を踏まえて国全体としてあるべき働き方を実現する観点から公務が先行して導入した例もある。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ており、公務員についても、民間における目標の趣旨を踏まえて必要な取組を推進することが求められている。

したがって、本研究会としては、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考える。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などの観点から、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である。

勤務間インターバルの適用範囲については、前述の勤務間インターバルの確保の趣旨や公務全体の超過勤務の状況を踏まえつつ、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。

一方で、現在の業務量、人員体制のまま、一斉に厳格な勤務間インターバルを導入すれば、行政サービスの提供にも影響が生じることが避けられない。勤務間インターバルの導入と並行して、各府省において、廃止も含めた業務合理化、業務の優先順位の明確化、デジタルを活用した業務プロセスの改善などの一層の業務改革に取り組むとともに、繁忙部署への人員配置を行うことが必要である。また、勤務間インターバルは、一面において、職員の勤務を制限し、短時間での一層の効率的・効果的な業務遂行を求めるものであり、国民やその代表者で構成される国会の理解・協力を得るためにも、職員の意識や職場の慣習等も変えていかなければならないものである。こうした点に留意しつつ、勤務間インターバルの適用範囲を段階的に拡大するといった視点も含めて、検討を進めていく必要があると考える。

勤務間インターバルの時間数については、脳心臓疾患の明らかなリスク上昇が報告されている長時間労働を一定程度防止することが期待できること、勤務間インターバルが短くなるほど休息时间、特に睡眠時間が短くなることが分かっており、休息时间と事故・ケガの発生程度、疲労蓄積や睡眠の質、及びその他の健康影響には明らかな負の量反応関係があるといえること、また、勤務間インターバル制を導入している諸外国の例、ヒアリングを行った民間企業や国土交通省航空局の例などを踏まえれば、原則とすべき時間数を11時間とすることが適当であると考えられる。その上で、11時間の勤務間インターバルを適用すると公務の運営上著しい支障が生ずることが見込まれるとして例外を認めるべき業務があるか、また、例外を認める時の時間数や代替的な休息確保措置などの必要な制度的措置については、それぞれの業務の実情や職員の健康確保の観点を踏まえて検討されるべきである。

(2) 当面の勤務間インターバルの確保について

前述のとおり、現行の国家公務員の勤務時間制度の下でも、各省各庁の長において、日々の超過勤務をできる限り抑制することのほか、仮に深夜まで超過勤務をせざるを

得ない場合には、勤務時間の割振りを変更して翌日の出勤時間を遅らせるなどの方法を採用することができる。また、職員においても、希望により年次休暇を時間単位で使用するという方法を採用することができる。これらの方法により勤務間インターバルを確保することが可能となっている。

人事院のアンケートからは大半の職員は現状でも勤務間のインターバルが相当程度確保できているのではないかと考えられる状況にあることを踏まえると、本格的な実施までの間も、これらの現行制度を、例えば次のように活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であると考ええる。

① フレックスタイム制の活用等

国家公務員のフレックスタイム制においては、超過勤務による疲労蓄積防止のため、始業時刻をコアタイムの始まる時刻より後に、又は終業時刻をコアタイムの終わる時刻より前に設定することができる特例がある。これにより、前日と翌日の正規の勤務時間の間で、一定のインターバルを確保することができるようあらかじめ勤務時間を割り振ることができる。

前日深夜までの超過勤務が見込まれる場合には、翌日朝の時間帯には勤務時間を割り振らないことが考えられる。

また、前日深夜まで勤務した場合には、職員がインターバルを確保できるようフレックスタイム制を用いて申告を行った場合、各省各庁の長は原則としてそのとおりに勤務時間を割り振ることが考えられる。

なお、交替制等勤務職員については、フレックスタイム制の適用はないが、勤務時間を割り振る（シフトを組む）際に、夜勤明けのインターバルの確保の徹底や夜勤の回数に留意することが考えられる。

② 超過勤務命令の抑制

使用者のイニシアティブにより、超過勤務手当の支給割合がより高いものとなる22時以降の超過勤務命令について抑制的に運用することで、翌日の勤務開始時刻までの勤務間インターバルを確保することができる。

また、民間労働法制においては平日の時間外労働と休日労働は区別されていることを踏まえ、公務においても週休日や休日における休息を確実に確保できるよう、週休日等における超過勤務を抑制的に運用することが考えられる。

さらに、人事院としても、各府省における超過勤務の上限に関する運用状況を把握した上で、各府省に対して、他律部署の範囲について業務の実態に即して課室よ

りも細かく指定することや、特例業務の範囲を必要最小限とすることについて指導を行うなど、長時間労働の是正に向けた取組を着実に進めていく必要があると考えられる。

③ 年次休暇の使用の促進

職員は、前日深夜までの超過勤務が見込まれる場合には、翌日朝の時間帯について、インターバルを確保することができるよう、時間単位の年次休暇を請求することができる。

その際、各省各庁の長は、職員がインターバルを確保できるよう年次休暇を請求した場合、各省各庁の長は原則として承認することが考えられる。なお、年次休暇の請求は義務ではないことに留意する必要がある。

本研究会としては、こうした状況を踏まえ、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11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であると考ええる。その結果、特段の課題なく、勤務間インターバルが確保されている職種・職域・職場においては、本格的な実施までの間においても、引き続き、現行制度の運用等によりインターバルを確実に確保できるよう取り組むべきであると考ええる。

(3) 勤務間インターバルの本格的な実施に向けた試行について

上記の把握の結果、現行制度の運用改善や関連する取組の推進によっても、インターバルの確保が恒常的にできない職員がいるなど課題があると考えられる職種等については、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である。なお、その際、管理職員や事務担当者が適切に勤務時間管理を行うことができるのかといった点も踏まえて検討がなされるべきである。

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、安易に勤務間インターバルの確保の対象外とするのではなく、全職員を対象にできるよう、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である。検討に当たっては、勤務間インターバルの確保の必要性が特に高いと考えられるのは睡眠や休息が十分に取れない日が連続する場合であることから、ヒアリングを行った民間企業における例を参考に、インターバルを確保することができなかった日・時間が一定数を越えた段階で初めて、制度的措置を発動することが考えられる。

また、試行においては、原則11時間の勤務間インターバルの例外を認めることも考えられるが、試行の結果、より短い時間数とすることが適当と判断される場合には、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を踏まえて、本格的実施の際には、後述する代替的な休息確保措置も併せて講ずるべきである。

なお、試行については、数年の間に、必要な体制を整えた上で、対象や時期について段階的に実施することが望ましいと考える。

(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、下記のように、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」又は「事後的措施」として掲げる下記の措置を適宜組み合わせ、実効的にインターバルを確保することが適切である。

① 「事前的措施」として考えられる措置

- ・ インターバルに配慮した正規の勤務時間の割振り

前日の正規の勤務時間終了時刻から翌日の正規の勤務時間開始時刻まで、インターバルを確保することができるように勤務時間を割り振ることを義務付ける。

- ・ 22時以降の超過勤務命令の制限

22時以降の超過勤務を原則として禁止することによって、インターバルを確保することができない事態が生じることを回避する。

② 「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

インターバルを確保することができる時間まで、翌日の正規の勤務時間の開始時刻を繰り下げる。

- ・ 勤務したものとみなす方法

翌日の正規の勤務時間の開始時刻は繰り下げず、インターバル確保に必要な時間帯に正規の勤務時間が含まれている場合、その重複した正規の勤務時間については勤務したものとみなす方法

また、本来、勤務間インターバルは1日ごとに確保されるべきものであるが、「事前的措施」及び「事後的措施」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、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こととし、これを含め

て広義の勤務間インターバルとして捉えることが適当である。すなわち、1日ごとに勤務間インターバルが確保できなかった場合には、一定期間内において必要な休息を確保できる代替的な措置（代替的な休息確保措置）を併せて講ずる仕組みとするべきであり、例えば、インターバルを確保することができなかった日からできるだけ近接した時期に、当該日数や時間数に応じた休暇（代償休暇）を使用させるなどの措置が考えられる。

なお、インターバル確保に必要な時間帯に所定の勤務時間が含まれている場合において、これを勤務したものとみなす方法については、本研究会がヒアリングを行った民間企業の例も含めて、現状、民間企業における取扱いとしては賃金を支払うことが一般的である。ただ、公務の場合は、勤務したものとみなされ実際には働いていない時間についても給与が支給され、さらに、実際の勤務開始時刻が遅れた分、その日の実勤務時間の長さが正規の勤務時間の時間数と同じ場合であっても、割り振られた勤務時間を超えて勤務した場合は超過勤務となり、(割り増しされた)超過勤務手当が支給されることについては、公務における超過勤務の考え方も含めて、慎重に検討する必要がある。

また、勤務間インターバルの確保を実現していくためには、超過勤務命令をこれまで以上に抑制していく必要があり、各府省において一層の業務改革に取り組むことが必要であるほか、業務量に見合った人員配置、管理職員等のマネジメント能力強化、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、人事管理運営方針で求められている業務端末の使用時間の記録等を利用した勤務時間の状況の客観的把握の着実な実施などが求められる。

加えて、基本的考え方でも触れたとおり、勤務間インターバルを必ず確保することは、職員の勤務が制限され、勤務時間の減少に応じて短期間で効率よく業務を遂行し成果を上げることがより一層求められていくことが予想されるため、場合によっては、職員の意識や職場の慣習等も変えていかなければならない。

さらに、インターバルの趣旨を踏まえれば、他の制度においても、十分な休息確保の観点から見直しを検討する必要がある。例えば、現在、国家公務員の交替制等勤務において、1回の勤務に割り振ることができる勤務時間は最長で16時間とされている。また、職員の連続勤務につながり得るものとして、平日の時間外勤務と休日勤務が区別されていないことに起因する週休日等における連続勤務や、原則として月5回まで可能とされている宿日直勤務については、職員の健康へ悪影響を及ぼすことが懸念さ

れる。したがって、連続勤務が抑制され職員の休息が十分に確保される方向で検討を行うべきである。

VI. おわりに

本研究会が参集されたきっかけは、新型コロナウイルス感染症への対応としてテレワークによる働き方が広がるなど最近の情勢の変化であり、柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の検討の緊急性にあった。しかしながら、そのための議論を重ねていくうちに、当面の課題への対応というレベルではなく、国家公務員としての働き方そのものから検討する必要性が確認され、現行制度の在り方の根本に関わる基本制度や制度の運用実態に係るデータを詳しく把握しながら、議論を行ってきた。その結果、総論で指摘したとおり、国家公務員の働き方そのものが大きな転換点に差し掛かっているとの認識が共有され、本研究会として、今後の公務員の働き方について目指すべき目的・理念を提言した上で、推進すべき施策の方向性を提示したところである。

それらを念頭に置きつつ、各論の検討に当たっては、公務運営への影響や現場の管理者・担当者への過度の負担増を避けるため、各府省や職員団体等からの意見も踏まえて、施策の実行可能性を念頭に置きながら議論してきたところである。今後、本報告書の提言や提案した施策の具体化に当たっては、関係者で再度丁寧な合意形成を図りながら進めていくことが望まれる。

また、本報告書は一般職国家公務員に関する議論の結果を取りまとめたものであり、その他の公務員については、必要に応じて別途の検討がなされる必要があると考える。

なお、テレワークについて本研究会は、国家公務員において、エッセンシャル・ワーカーが多いこと、出勤とテレワークを組み合わせたハイブリット勤務が一般的であることを前提として議論を行った。国家公務員の働く場所をどのように考えるかは、転勤とそれに伴う単身赴任や海外赴任と配偶者同行休業、あるいは、遠距離通勤や宿舎などの在り方とも密接に関わる問題であり、今後、多面的に検討されることを期待したい。

最後に、本研究会の報告を踏まえた施策が講じられることで、総論に掲げた目的・理念が実現され、公務における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ってやまない。

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>いしざき ゆきこ</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 さちこ</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 しゅうさく</small> 北島 周作	東北大学大学院法学研究科教授
	<small>くろだ れいこ</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 ゆうこ</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

第8回（令和4年9月9日（金））

- ・ 本田技研工業株式会社からのヒアリング
- ・ 株式会社日立製作所からのヒアリング
- ・ 国土交通省航空局からのヒアリング
- ・ 意見交換

第9回（令和4年10月24日（月））

- ・ 小豆川委員からの報告
- ・ 石崎委員からの見解
- ・ 黒田委員からの見解
- ・ 意見交換

第10回（令和4年11月22日（火））

- ・ 勤務間インターバルに関する意見交換

第11回（令和4年12月15日（木））

- ・ テレワークに関する意見交換

第12回（令和5年1月23日（月））

- ・ より柔軟な働き方に関する意見交換

第13回（令和5年2月20日（月））

- ・ 最終報告骨子（案）について

第14回（令和5年3月13日（月））

- ・ 最終報告（案）について

第15回（令和5年3月27日（月））

- ・ 最終報告について【P】

内閣人事局、各府省及び職員団体からの意見

○ 内閣人事局

【より柔軟な働き方】
申告割振制によらないフレックスタイム制
フレックスタイム制の勤務日当日の勤務時間の延長・短縮について、確実に運用変更がなされるような書きぶりをしていただきたい。
【テレワーク】
テレワークの意義
<p>(2) 職務命令について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・テレワーク実施にかかる職務命令の必要性を整理したことを以て、これまでの運用以上にテレワークが抑制的にならないことが必要。基本的に職員の希望・申告があれば原則容認するということをより強調いただきたい。 ・希望・申告や命令の手続は、なるべく簡素にするとともに事後的な命令を容認する（命令したものと「みなす」整理とする）など、柔軟な運用とすることを記載いただけると有り難い。 ・テレワーク実施を職務命令に基づくものと明確に整理することで、地方テレワークを常態とする職員の本省への出勤は通勤手当ではなく出張旅費から拠出する整理となることが考えられるが、こうした考え方の整理と周知も含め、必要となる手続も標準化されるよう統一的な方針を示していただけると有り難い。 ・「テレワークを命ずる職務命令に関する統一的な基準」というよりは「テレワーク実施に関する統一的な基準」と範囲を広げた方が良いのではないか。
法的性質と実施の枠組み
<p>(1) テレワークと職場勤務の制度上の取り扱いについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・テレワークを職場勤務と比して「特別扱い」しない（現場業務など業務上テレワークしがたい場合以外では、基本的に職員から見て「同等の選択肢」であるべき）旨を強調して記載していただけると有り難い。

テレワーク時の長時間労働対策と休息確保

(3) テレワーク時の超過勤務の管理について

・ p10の「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制限する等、システム管理上のルール設定等の措置を講じていくことも検討していくことが適当」という記載について、職員において対応が望まれるメニューの例示であることが分かる書きぶり（システム管理側からの義務的な措置のように見えない書きぶり）とすると良いのではないか。

(4) テレワーク時の休憩時間について

・ p10の「休憩時間に家事労働等に従事し十分な休養・休息が取れない場合については、休憩時間の柔軟化・延長等を適宜行うことにより、必要な休息を確保できるように対応することが適当である。」という記載について、職員において制度活用が可能なメニューの例示であることが分かる書きぶり（義務的な措置のように見えない書きぶり）とすると良いのではないか。

○ 各府省

	府省等	意見
【総論】		
1	A省庁	本研究会の議論の大きな方向性について異論はないものの、本研究会の最終報告を踏まえ人事院等において新たな勤務時間制度等の措置内容等を検討する場合には、突発的な他律的業務（災害対応、国会対応等）に従事することが多い公務職場の実情や勤務時間管理等の実務面への影響についても十分精査の上、ご検討いただきたい。
【より柔軟な働き方】		
申告割振制によらないフレックスタイム制		
2	B省庁	現状では、必要な業務の遂行に当たり各職場において管理職が体制を検討・構築する必要があり、割り振り申告制によらず職員が自由に当日の働き方を決められる仕組みの実現には、管理職に高度なマネジメント能力が求められる。検討に当たっては、こうした制度を導入した場合、どのようなマネジメントが必要になるか、それを全ての管理職が実行可能か、という点にも留意して進めていただきたい。
3	C省庁	フレックスタイム制に限らず、勤務形態が多様化することによって、職員個々人に対する管理者側の管理コストが増加すると考えられるので、その点についても考慮した上で、制度設計をすることが重要と考えます。多様な職種や多様な制度があることでその運用が適正であるかを確認しようとすると、制度や例外規定の確認等により管理者側の事務コストは増加する場合があります。
4	D省庁	勤務日当日の割振り変更について触れられているが、フレックスタイム制において、深夜勤務と勤務日当日の割振り変更が可能となれば、例えば、現行制度下においては、当該勤務日に通常業務に加え急遽深夜まで勤務を行う必要が生じた場合は超過勤務命令で対応せざるを得ないところであるが、深夜勤務を行った場合は、翌日に一定時間数勤務を割り振らないことなどができるようになり、勤務間インターバルを確保することにも資するため、早期に実現できるよう検討願いたい。
フレックスタイム制の単位期間		
5	B省庁	フレックスタイムの柔軟化により、多くの職員が制度を利用していくことになると思われるが、そのような中で単位期間の開始～終了のタイミングがバラバラになると、管理者が状況を把握することが難しくなり、課としての体制構築を検討することも困難になる。そのため、単位期間は一定の長さを持ち、できるだけ統一的に運用されることが望ましい。（現行の4週間単位、特例については1～3週間も可という仕組みは、今のところ合理的と考える。）

選択的週休3日		
6	B省庁	業務の総量と人員数が変わらない中では、勤務している職員に負担が集中することになる。すでに特例職員は申告により週に1日週休日を設けることが可能であるが、仮に一般職員も週休日の追加が可能となりかつ行政機関以外の組織が週休3日を前提としない状況では、行政サービス提供との両立に当たり管理職には高度なマネジメント能力が要求されることになる。検討に当たっては、こうした制度を導入した場合、どのようなマネジメントが必要になるか、それを全ての管理職が実行可能か、という点にも留意して進めていただきたい。
その他の働き方の柔軟化		
7	B省庁	夏季休暇については、個人・家族のライフスタイルの多様化（例：小学校の夏休み期間の短縮、お盆に家族皆で地方に帰省というモデルの変化等）や、夏季休暇の有効利用の観点を踏まえ、現在公務での理由に限られている1日単位の分散取得について、個人の理由によっても分散取得が可能となるよう検討して頂きたい。

【テレワーク】		
法的性質と実施の枠組み		
8	E省庁	家庭の事情により、引っ越す必要が生じたり、転勤することが困難な職員が増えるとともに、テレワークにより実施可能な業務も増えていく中、一切出勤せず、テレワークのみにより一定期間勤務をする勤務体系を希望する職員が増えており、離職を防ぐ観点からも組織としてもその是非について検討が必要となっているところ、この点についても一定の基準を指針・ガイドラインの形で示すことを検討願いたい。
9	F省庁	P13 【現状と課題】において「このため、公務の運営の確保と職員の利益保護とを調和させる必要がある。」と記載されているが、職員の希望を前提に職務命令によりテレワークを実施している現行の枠組みにおいては、個々の職員について「保護」されるべき「利益」という用語ではなく、『職員の希望』又は『職員の柔軟な働き方』という用語が適当ではないか。
10	F省庁	P14 パラ3 「テレワークを命ずる職務命令に関する統一的な基準」について テレワークに係る諸課題について各方面で試行錯誤が行われている現時点において、職務命令に関する統一的な基準、指針・ガイドラインという形で示すことが馴染むのか、例えば、対面業務とテレワークの適切なバランスを追求していく観点での基本的考え方を明らかにしたものや、事例集等などを示していく方法も考えられるところ、その内容に即して御検討いただきたい。
11	F省庁	P14 パラ4 「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」と記載されている点について、 ・テレワークについては、職員の柔軟な働き方を可能にする点でメリットが大きいことから、積極的に進めている。他方で、職員間の人間関係が難しい一部の職場において改善を図ることが困難になるほか、業務に直接関連するやりとりでコミュニケーションが限定されがちであり、新人や中途採用職員に対するケアの難しさや、新たなアイデアにつながる刺激や出会い、学びの機会の減少といった懸念がある。このため、テレワークの推進は、テレワークによる働き方に適応するための管理職と職員、あるいは職員間のコミュニケーション手法の定着（機器やソフトウェア、回線容量などのハード面、さらにそれらの職場全体としての活用というソフト面での取組）とともに進められることが必要である。 ・また、コロナ下などの緊急時対応の影響もあり、無限定にテレワークが認められるとの誤解もありうることに留意が必要である。職員の事情への配慮、希望を尊重することは当然であるが、良好な組織運営上、管理職には諸状況を総合的に考慮した上での一定の裁量が認められることが必要であると考えている。 ・こうした状況についてもご高配頂き、業務上「支障がある」という表現については狭く捉えられる懸念があることから、より積極的に対面のコミュニケーションを求めていくことが望ましい場面（例：家庭状況や嗜好、特技等の情報が自然に共有されていくことによる職員間の配慮・信頼関係の確保、部門を超えてイノバティブな政策を生み出すための創意あるコミュニケーション、等）があることが明確になるよう、記述を御検討いただきたい。

勤務管理		
12	E省庁	時差のある国とのオンライン会議は近年飛躍的に増加しており、これらの会議は早朝・深夜に行われる場合も多いところ、不要な超過勤務や職員が望まない時間休の取得を強いることなく柔軟に対応できるよう、テレワーク時の一定の中抜け時間については認めることも検討すべき。
13	B省庁	テレワーク時には、勤務している空間が異なり常時の状況把握が難しいため、より高度なマネジメントや、テレワークに特化したコミュニケーションといったことが重要となると考える。 新型コロナウイルス感染症対策のなかでテレワークが広く実施される一方で、現状では業務の内容や業務量的にテレワークの実施が難しい職員がいると考えられる。このような職員がよりテレワークを実施しやすくなるよう、民間事例も踏まえたtips等の充実を図ることが重要ではないか。 一方で、テレワーク中の業務の進め方・マネジメントを工夫することによりテレワーク中の業務効率の向上を期待できる職員もいると考えられ、そうした観点からのマニュアル、マネジメント手法の普及も重要と考える。
テレワーク時の長時間労働対策と休息確保		
14	B省庁	P19において情報システムの遮断等も含む物理的な方法により、週休日や深夜においてテレワークを禁止する方法が言及されているが、かえって官署勤務の必要性が高まり、柔軟な働き方を阻害する恐れがある。 物理的な方策の検討に先立ち、テレワーク時のマネジメントの仕方や、上司部下のコミュニケーションの仕方のレベルアップを図るような研修、事例資料等の充実を検討いただきたい。
15	D省庁	【本研究会の見解】として、「使用者は、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重要」として、 ・管理職と職員の双方に向けたテレワーク時の健康管理に関する研修を実施 ・各府省等は、職員の採用時やテレワーク導入時には、自宅における適切な作業環境確保に関する研修 ・「自宅等においてテレワークを行う際の作業環境を確認するためのチェックリスト（労働者用）」などを用いた作業環境のチェック とあるところ、職員に係るテレワーク時の健康管理に関する教育・助言や、自宅における作業環境確保に関する教育・助言（上記支援（研修等））は、全省庁において共通の内容となることから、人事院においてリーフレット等の周知資料を作成頂き提供頂きたい。

テレワーク職員のメンタルヘルス		
16	D省庁	「各府省等の健康管理体制について、一層の充実を図るとともに」とあるが、これまでも健康管理体制の構築に取り組んできたところ、具体的にはどのような「一層の充実」を検討されているのか御教示願いたい。
17	D省庁	ストレスチェック制度や長時間労働に伴う面接について、オンライン面接の実施については、当該職員の所作等も含めて観察・診断する必要があるとの専門医の意見等もあるところ。 また、【本研究会の見解】においても、「復職に関する面接については、(中略)原則として対面が望ましい。」とされていることや、希死念慮が見受けられるか否かについてもオンラインと対面では、印象が変わる場合もあることから、「基本は対面を原則とする」ことも含め、検討頂きたい。 なお、オンライン面接の拡充に取り組むにあたっては、貴院において、精神科医等専門家の意見も踏まえたオンライン面接のガイドライン等の作成・提供をお願いしたい。
18	D省庁	「必要に応じて「職員の心の健康づくりのための指針」の見直しを行う。」とあるが、改正を予定しているのであれば、その時期や内容についてご教示いただきたい。
システム整備		
19	G省庁	テレワーク実施をする上でシステムによる効率化を図ることの重要性が見解として示されているが、その中で、内閣人事局、デジタル庁及び人事院の知見等を整理した上で各府省等における勤務時間管理の業務改革・標準化を進めることなどについて記載がある。 現時点において、共通システム化、システム連携、共通機能の共同利用等の府省間をまたがる取組みについての具体的な予定はあるか。
その他		
20	D省庁	テレワーク時における「公務災害」についても、ガイドライン等を作成頂きたい。 (家の階段での転倒や中抜けの場合の取り扱いなど、具体的に想定し得る事案と認定基準など。)

【勤務間インターバル】		
21	H省庁	<p>職員の心身の健康を守るためには、ある程度強制力のあるルールを整備することが有効な解決策であり、その観点からは、勤務間インターバルの導入に向けて検討を進めることに異論はない。</p> <p>他方で、業務量自体が縮減するわけではないため、それに応じた人員の確保であったり、国会答弁作成業務など、職員の自助努力では合理化できない業務が存在することを念頭に置きながら、今後具体的な制度設計を検討する必要があると考えられる。</p>
22	E省庁	<p>「勤務間インターバル（原則として11時間）の適用範囲について、最終的には全職員を対象とすることを目指すべき」旨の記載があるが、勤務間インターバル（11時間）を実現するためには、業務量の削減、十分な人員の確保、国会・国会議員の理解（質問通告時間の徹底等）が不可欠であり、各省の取組だけでは対応することが難しい部分があるところ、右を踏まえた制度設計が必要と考える。特に、国会の質問通告が質問予定日の前日午後となるような場合は、答弁作成作業が深夜まで及ぶことも珍しくなく、その内容次第では答弁作成担当者がそのまま質問当日の諸対応（政務勉強会、委員会同席等）を担う必要がある場合もあり、人事院から国会の在り方について強く問題提起していただくことが不可欠。このような状況も同時に改善しなければ、勤務間インターバルを完全に実現することは困難。さらに、国民の生命・財産に関わる不測事態が発生した場合等、勤務間インターバルの実現を優先することが必ずしも適切ではない場合もあり得ることに留意が必要。</p>
23	G省庁	<p>勤務間インターバルについては、民間において努力義務とのことであるが、国においてはどのような取扱いとなるのか。繁忙時期において、超過勤務が発生している原因として業務量と必要定員にミスマッチが生じている場合、他者に引き継ぐことが出来ない業務を抱えている場合等には、すぐに根本原因を解決できない状況もあることから、勤務間インターバルの確保を徹底してしまうと、業務に支障が出ることも想定される。</p> <p>国においては「実効的に確保する」とあるが、義務と努力義務いずれを予定しているのか。 （義務とした場合にあっては、例外は設けることになるのか）</p>
24	G省庁	<p>勤務間インターバルの確保の方法として、①フレックスタイム制の活用、②年次休暇の使用の促進、③超過勤務命令の抑制などを挙げられているが、②については職員による申請主義であるため、官側から強制することはできないため、現実的には①又は③でこれを確保することが出来るように設計する必要があると思われる。</p> <p>そのうち①について、フレックスタイム制を利用することによって勤務間インターバルを確保しようとしたときには、（令和5年4月のフレックスタイム制の柔軟化後であってもコアタイムは一定時間設ける必要があるため）コアタイムとの兼ね合いで割り振りが出来ない場合が生じることも想定されるが、その点はどのように考えるか。さらに柔軟化することを予定するのか。</p>

25	I 省庁	<p>I 省庁では、勤務間インターバルの確保等に資するため、早出遅出申請（疲労蓄積防止）の制度等を活用していますが、實際上、事前手続きが必要となるため、主に、早い段階で予定を把握している国際会議等に活用しているところであります。今後、さらに柔軟に対応できる制度を導入する場合には、管理するためのシステムが整備されていないと適切に対応できないと考えられます。そのため、現在各省で導入検討や改修を行っている勤務時間管理システムについて、内閣人事局や人事院、デジタル庁により、一括で、国家公務員の勤務時間制度に則した整備を進めていただくこと、人事院規則改正の施行前にはその整備が間に合うようにそれぞれ連携して、各省庁からの協議は不要になるようにしていただくことを要望いたします。</p>
26	B 省庁	<p>○勤務間インターバルの議論の進め方について 報告書P4に「現在の業務量・人員体制のまま一斉に厳格な勤務間インターバルを導入することは、行政サービスの提供にも影響が生じることが避けられない」とあるが、中央の府省においては定員の不足等による人手不足が生じている中でギリギリの対応をしている部局も少なくない。そうした状況で厳格な勤務間インターバルを導入した場合、同時間帯において勤務できる職員数が減少し、効率の低下や負荷の集中によりかえって健康を損なう職員が増加する恐れもある。</p> <p>上記の観点を踏まえ、報告書P4の4パラ目に記載されている「現実的に適切な行政サービスの提供と、職員の健康確保が両立する運用となるよう試行などを行いつつ段階的に検討」が守られるため、国会をはじめとする他律的業務の改善や、政策を立案・実施する現場の人員的な体制強化につながる施策も必要である旨言及していただきたい。</p>
27	C 省庁	<p>インターバル制の導入検討の過程で実態調査が行われる可能性が考えられますが、超過勤務を行った職員が翌日勤務開始までに何時間インターバルが空いたかどうかを悉皆的に調査をすると、そのために多大な行政コストがかかると考えられますので、仮に調査を行う場合は対象や集計内容、集計方法を検討し、その実施有無を考慮した上で行うようにしていただきますようお願い申し上げます。</p>

○ 職員団体

別添 1、2 のとおり

「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関する研究会～最終報告骨子（案）」に関する意見

2023年3月2日
公務員労働組合連絡会

標記について、以下の通り当組織としての意見を申し上げます。

<総論>

1. 全体として、各課題について懸念や問題点も含めて網羅的に検討されており、かつまた拙速な制度導入等を避けるよう配慮されているものと考えます。
2. ただし、
 - ①国家公務員全体のうち、本府省に勤務する職員は18%強に過ぎず（令和4年国家公務員給与等実態調査）、多くの国家公務員は、地方支分部局等に勤務しているのが実態である。この場合、出先機関を始め、配置された職員が少ない等の理由により、そもそも「柔軟な働き方」を導入・推進することが困難な職場・職種が少ないことに留意すべきと考える。また、地方支分部局や交代制勤務職場では、やむを得ない理由により勤務時間管理システムの導入を果たしていない職場もあり、その対応のあり方なども留意が必要である。
 - ②「特定の場所で勤務する必要がある職務」「対面で行うことが必須である職務」「特定の機器を操作する必要がある職務」「24時間365日誰かが任務に就く必要がある職務」等も多く、これらは、「働く場所」「働く時間」を自ずと制約するという認識が必要であると考えます。
 - ③我々の組合員意識調査では、この間、「職場の要員不足」が組合員の最も大きな「不満」項目となっている状態が続いている。また、多くの組合員から柔軟な働き方を拡充するにあたっての課題（前提）」として挙げられているのが、「超勤の縮減」と並んで「人員の確保」となっている。この間、大規模災害が毎年頻発し、またパンデミックなども起きている中で、行政需要は確実に増しており、平時からこれらにも対応できる、余裕ある職場環境・人員の確保が必要であると考えます。
 - ④国において何らかの法や規則の改正あるいは新たな制度の導入が行われれば、地方公務員あるいは独立行政法人、政府関係法人など数多くの各種法人にも強い影響を持つことに留意が必要である。

<各論>

1. 「勤務間インターバル」については、
 - ①この間我々も制度の導入を求め、その際にはEUの「労働時間指令」などを参考にすべき、としてきており、今回の報告において、これらについて前向きな見解が示されたことは評価したい。
 - ②国家公務員の長時間労働問題の大きな要因として、「他律部署」あるいは「特例業務」の問題があり、これらについて、各府省庁の実態をまず人事院が把握すべきこと、その上で指導を行うべきこと、を求めてきたが、その点について言及されたことは評価したい。今後、「勤務間インターバル」の導入の如何に関わらず、人事院として積極的な対応を求めておきたい。

2. 「テレワーク」については、

- ①「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することが適当」とされているが、「実質的な強要」や「実態と乖離した数値目標」などを推進・導入することのないよう要請したい。
- ②研究会あるいは人事院の所掌とは異なると認識するものの、「自宅を働く場所とする」ことに付随して、公務員宿舎のリノベーション等の課題があるものと認識する。この点についても、十分検討・推進されるべきものとする。
- ③「テレワークに伴う費用負担」について、今回の報告では、「国による費用負担がなされることで、公務におけるテレワークが一層推進され、公務能率の向上や有為な人材の確保に資することが期待されることから、検討を進めることが適当」との表現にとどまっているが、基本的な方向性は是としたい。その上で、今後人事院において、「在宅勤務手当」の措置に向けて更なる検討が行われるものと認識しているが、報告書記載の通り、通勤手当の在り方、必要となる機器の貸与等の環境整備、あるいは事務処理の問題なども容易に想定されるため、我々とも十分な協議の上、進めるよう求めておきたい。

3. 「より柔軟な働き方」については、

- ①「申告割振制によらないフレックスタイム制」に関連して、我々が昨年行った調査では、そもそも現行のフレックスタイム制自体に対する職員の理解が十分ではない現状が明らかになっていることを注意喚起したい。その上でさらに、研究会「中間報告」に基づく本年4月からのさらなる柔軟化が始動する中で、勤務時間管理システム上の対応が間に合うのか、といった問題も各府省の事務部門から指摘されていることにも鑑みれば、一層の混乱も想定し得ると考える。まずは、これらの課題を克服した上で、フレックスタイム制そのものの定着度合いや運用の状況を見極めることが肝要であるとする。
- ②「選択的週休3日」について、一般の職員についても、「フレックスタイム制の活用により、土日の他に勤務時間を割り振らない日を設けることが適当」と明記されており、十分に検討に値するものとする。上記①で指摘した点が前提になるものとする。また、「勤務時間の総量を短縮して週休3日を実現する手法」について、常勤職員と同等の職務に就いている非常勤職員が増加していること、定年の段階的引上げが進み高齢層の職員が増加すること、人材確保のために公務労働の新たなあり方を検討する必要があること等からすれば、十分に検討に値するものとする。記載の通り、常勤職員の概念や定員管理のあり方にも関わる問題であり、今後多角的に議論されるべきとする。
- ③「非常勤職員のフレックスタイム制」について、フルタイムの期間業務職員に限定されているが、1日の勤務時間の上限の考え方を改めることが適当と明記されたことは、均等待遇を求めてきた立場から評価したい。実現に向けて実務を進めるとともに、今後さらに、その他の非常勤職員についても適宜検証を行うことを求めたい。
- ④「その他の働き方の柔軟化」については、「現状と課題」に記載の通り、我々の構成組織も含めて、夏季に繁忙期を迎える職場などを中心に改善要望が多い課題である。そのため、記載の通り、夏季休暇の使用期間の拡大や年次休暇の15分単位での使用等について、極力早い実現を求めたい。

以上

2023年3月2日

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～最終報告骨子（案）～に対する意見

日本国家公務員労働組合連合会

《はじめに》

国家公務員の勤務時間は、職員の「働き方」にとどまらず、家庭生活や健康確保などにも影響する重要な勤務条件であるところ、「柔軟な働き方」の実現は、職員の能力発揮やワーク・ライフ・バランスの推進などに寄与することが指摘されています。

しかしながら、過剰な定員削減により脆弱化している職場の人的体制にあっては、恒常的な超過勤務に依存した業務を余儀なくされています。「柔軟な働き方」は、さらなる人的体制や労働時間の分散に伴う組織パフォーマンスの低下につながり、業務の停滞や行政サービスの劣化などを招く要因になりかねません。とりわけ地方支分部局においては、客観的に勤務時間を把握する措置が普及・定着していないため、職場の繁忙とも相まって、依然として夜間・休日などのサービス残業が蔓延しています。

一方で、民間の労働法制において、フレックスタイム制や裁量労働制をはじめとする労働時間の柔軟化に当たっては、長時間労働に陥りがちな労働者を保護する観点を踏まえ、労使合意に基づく労使協定の締結が要件とされています。国家公務員は、労働協約締結権をはじめとする労働基本権が制約されているため、「柔軟な働き方」を実現するための諸制度の在り方を検討するに当たっては、何よりも労働基本権を全面的に回復することを重視すべきです。

したがって、仮に「柔軟な働き方」を推進する場合であっても、職場の人的体制の大幅な拡充とともに、業務の効率化をはじめ、適正な勤務時間管理や実効性のある超過勤務規制などを実現し、職員の長時間・過密労働とそれに起因する健康被害の実態を早急に解消することを優先すべきです。

また、職員の勤務条件の維持・改善を主要な目的とすべきであることに留意しつつ、使用者視点の「柔軟な働き方」に陥ることなく、職員の多様なニーズを踏まえた労働者本意の「柔軟な働き方」の選択肢を整備すべきです。

《勤務間インターバル》

〔勤務間インターバルの基本的考え方〕

- 1 国公労連はかねて 11 時間以上の勤務間インターバル制度の導入を要求しており、現情勢を踏まえた導入に賛成です。どのような職種・官職であれ、職員の生活時間や睡眠時間の十分な確保、それによる職員の健康維持と業務上の安全確保、仕事と家庭生活の両立などの必要性は基本的に変わるところがないため、勤務間インターバル制度は原則として全職員共通の仕組みとすべきです。その実効性を確保するに当たっては、法制上の措置として講じ、勤務間インターバル確保の目的や必要性、適用範囲、「事前的措置」「事後的措置」などを含めて、勤務時間法及び人事院規則 15-14（職員の勤務時間、休日及び休暇）に定めるべきです。
- 2 連年の定員削減の影響で、現在の人的体制は業務量に比して過少となっており、現在の業務量と人的体制のまま一斉にインターバル規制を導入することで、行政サービスの提供に影響が生じるおそれは否定できません。その点で、本案において勤務間インターバル導入の「前提」として挙げられている各種の「業務改革」の必要性を否定するものではありませんが、すでに各職場ではこれらの取り組みが最大限行われています。その結果、本来常勤職員が担うべき業務を非常勤職員だけで担っていたり、直接担うべき行政が外部委託されたりする状態にまで至っています。こうしたコストの外部化につながる「業務改革」は過剰であり、現在の行政ニーズの増大・多様化の状況下では、一定の限界があることに留意すべきです。

勤務間インターバルを導入するために最も重要な前提は、①業務量に見合った人員配置（定員の増加など）、②地方支分部局を含めた全職員に対する客観的な勤務時間管理の義務化、③超過勤務命令の上限規制（人事院規則 15-14）の強化、の 3 点に集約され则认为ます。
- 3 最低 11 時間というインターバル時間数は、実証研究の蓄積によって確立された科学的かつ国際的な基準です。公務の運営上著しい支障が生ずることが見込まれるとして、この基準からの「例外」を認めるべき業務があるかなどを検討するに当たっては、職員の健康確保の観点を優先的に考慮すべきです。
- 4 勤務間インターバルの重要な要素に通勤時間があり、通勤時間の長い職員ほど睡眠時間や生活時間が制約されることから、各府省の人事異動施策においても「職住近接」を基本とするよう政府方針を示すべきです。また、人事管理上、職住近接が難しい場合においては、通勤時間を短縮するために通勤手当の特急料金部分を全額支給するなど、職員の通勤時間を可能な限り短縮するための措置を講じる必要があります。
- 5 後記《テレワーク》の〔テレワーク時の長時間労働対策と休息確保〕の 2 とも関連して、勤務間インターバルの時間中は、いわゆる「つながらない権利」が十全に保障され、緊急時を除いて業務上の連絡から完全に遮断されるルール設定が必要です。

[当面の勤務間インターバルの確保について]

- 1 本案では、現行の勤務時間制度のもとでも、大半の職員は勤務間インターバルが相当程度確保できているのではないかと考えられる状況であることを踏まえ、「① フレックスタイム制の活用等」や「② 年次休暇の使用の促進」を通じて勤務間インターバルの確実な確保を目指すことが現実的であるとしていますが、フレックスタイム制も年次有給休暇もともに、制度の利用・使用は職員の権利であり、職員個人の意思に基づくものでなければなりません。一方で、勤務間インターバルの確保は、職員が自らの責任において措置するものではなく、使用者に課された義務として措置されるべき性質のものであります。勤務間インターバル確保のために、個人の意思に基づくべきこれら制度の利用・使用を行わせることの正当性は認められず、勤務時間制度における労働者の権利と使用者の義務を混同したものと云わざるを得ません。

したがって、本項における「① フレックスタイム制の活用等」「② 年次休暇の使用の促進」に係る箇所は全て削除すべきです。

- 2 当面のインターバル確保のために現行制度を活用する点では、「③ 超過勤務命令の抑制」が最も重要であり効果的です。

現行の上限規制は、過労死ラインまで超過勤務命令が可能になる「他律的な業務の比重が高い部署」の指定範囲について、「業務の状況を考慮して必要最小限とする」「職員に周知する」などと定められているのみで、令和2年度においても本府省で76%（全体25.9%）が他律部署に指定されているなど、実効性に乏しい状況にあります。さらに、上限時間を超えて超過勤務命令を出せる「特例業務」の指定についても、必要最小限とすることや職員へ通知すること、要因の事後的な整理・分析・検証が課せられていること以外、具体的・数値的な制限がなく可能となっています。一方で、勤務間インターバル制度のような健康・安全確保措置をとりわけ必要としているのは、「他律的な業務の比重が高い部署」で働く職員や、「特例業務」に従事する職員です。

政府の「過労死防止大綱」の数値目標である、週労働時間60時間以上の雇用者割合を5%未満とすることなどを踏まえれば、例えば、各府省が「他律的な業務の比重の高い部署」を指定できる範囲は各府省内の全職員の5%を上限とすることを到達目標として定め、それに向けて段階的に指定範囲を縮小していくなど、具体的な規制強化が必要であると考えます。

また、本案にあるように、22時以降の超過勤務命令や週休日などにおける超過勤務について抑制的に運用することも必要です。

- 3 前記2のようなとりくみの結果、11時間の勤務間インターバルが確保できているのかを人事院として毎年調査・把握し、公表すべきです。

[勤務間インターバルの本格的な実施に向けた試行について]

- 1 制度の円滑な導入のため、環境整備も含めて試行期間を設け、その際に生じた課題を精査して制度設計に反映させることは有効であると考えます。ただし、試行に当たって当初は11時間より短い時

間数を設定することなどは、職員の健康維持のために本来必要な勤務間インターバル時間数に対する理解を遅らせ、制度の正当性に対する疑念を生む要因となるおそれがあるため、反対です。

また、試行すべき「取組」として、後記〔勤務間インターバルを必ず確保する仕組みとして考えられるもの〕にある「事前的措施」「事後的措施」などが該当することを明記すべきです。

- 2 本案にある、試行の結果インターバルの確保が困難であった職種などについて「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、勤務間インターバルを必ず確保する仕組み」については、「一定数」の単位期間を月とするのか週とするのか、累計時間を何時間まで許容するのかなどについて、医学的見地に基づく科学的な基準として検討・設定する必要があります。また、医学的な見地から必要性が認められれば、累計時間数の規制に加えて累計回数の規制も併せて講じるべきです。

〔勤務間インターバルを必ず確保する仕組みとして考えられるもの〕

- 1 制度の実効性を確保するためには「事前的措施」と「事後的措施」の組み合わせが必要です。なお、「インターバルを確保できなかった場合の措置」も含めて各措置に「例外」などを認める場合は、多重の規制緩和がインターバル制度自体の実効性を損なうおそれに留意し、それらを一体的に検討した上で「例外」などの規定は必要最小限なものとする必要があります。
- 2 本案においては、「事前的措施」として、「インターバルに配慮した正規の勤務時間の割振り」及び「22時以降の超過勤務命令の制限」が挙げられています。

正規の勤務時間については、フレックスタイム制利用職員や交替制勤務職員の一部を除けば、大半の職員の勤務時間はインターバル確保に支障のない時間に設定されていることが考えられます。インターバル確保における主な課題は、正規の勤務時間の割振りではなく、1日の超過勤務時間の長さであることから、1日当たりの超過勤務命令の上限を設定する措置が必要です。1日当たりの超過勤務命令の上限については、次の考慮要素に基づき検討すれば、1日2～3時間の範囲で設定するのが妥当だと考えます。

- (1) 国公労連の要求する勤務間インターバルの時間数は11時間以上であること
- (2) 勤務時間法における1日の勤務時間（7時間45分）及び官庁執務時間（8時30分～17時）
- (3) 人事院規則における超過勤務命令の上限規制（原則として月45時間・年360時間）
- (4) 超過勤務の時間中にも一定の休憩時間が必要になること

さらに、勤務する時間帯が深夜に及ぶことも1日当たりの超過勤務が長くなることと同様に制度の目的・理念の阻害要因であることから、1日当たりの超過勤務命令の上限の設定と併せて、本案にあるように、22時以降に超過勤務を命ずることを原則として禁止することが効果的であると考えます。

- 3 「事後的措施」としては、「翌日の正規の勤務時間の開始時間を繰り下げる方法」及び「勤務したものとみなす方法」が挙げられています。

「翌日の正規の勤務時間の開始時刻を繰り下げの方法」は、長時間労働の職員ほど終業時間が後ろ倒しになっていくため制度の目的・理念と整合的でなく、加えて勤務時間管理が非常に複雑化・複線化するためマネジメントの観点からも現実的ではありません。

したがって、「翌日の正規の勤務時間の開始時刻は繰り下げず、インターバル確保に必要な時間帯に正規の勤務時間が含まれている場合、その重複した正規の勤務時間については勤務したものとみなす方法」とすべきです。

そのほか挙げられている、職員の意識や職場の慣習の変革、超過勤務命令の抑制、業務量に見合った人員配置、管理職員などのマネジメント能力強化、勤務時間管理のシステム化、勤務時間の状況の客観的把握の着実な実施などはすべて必要なとりくみです。

4 本案において「勤務したものとみなす方法」の場合に慎重に検討する必要があると指摘されている、「勤務したものとみなされ実際には働いていない時間についても給与が支給され、さらに、実際の勤務開始時刻が遅れた分、その日の実勤務時間の長さが正規の勤務時間の時間数と同じ場合であっても、割り振られた勤務時間を超えて勤務した場合は超過勤務として割増賃金が発生するという給与の二重取りの問題」という記述は、次の観点から不適切であり、削除すべきです。

(1) いわゆる俸給月額は、実際の勤務時間の長短によって増減する金額として支給されるものではなく、1か月にわたって官職に就き、職務に従事することを前提に支給されるものであるため、「実際には働いていない時間についても給与が支給される」ことを否定すべきではない。

(2) 「勤務したものとみなす」ことを前提としているため、「実際には働いていない」という反証は許されず、「勤務した」という事実が絶対的に認定されなければならない。

(3) 勤務時間法第13条第2項は、「各省各庁の長は、公務のため臨時又は緊急の必要がある場合には、正規の勤務時間以外の時間において職員に…勤務をすることを命ずることができる。」と定め、給与法第16条第1項は、「正規の勤務時間を超えて勤務することを命ぜられた職員には、正規の勤務時間を超えて勤務した全時間に対して、…超過勤務手当として支給する。」と定めており、「正規の勤務時間以外の時間において職員に…勤務をすることを命ずる」と「正規の勤務時間を超えて勤務することを命（ずる）」ことは同義のはずである。

(4) 「割り振られた勤務時間を超えて勤務」することを命じた使用者は、職員に当該勤務（「割り振られた勤務時間」以外の本来は労働から解放されるべき時間帯における不規則な勤務）を命じたことのペナルティとして、勤務手当という割増賃金を支給しなければならないため、「その日の実勤務時間」の長短にかかわらず、「給与の二重取り」には該当しない。

なお、仮に(1)ないし(4)の解釈・認識を共有しない場合であっても、当該事態は、インターバル確保のために「勤務したものとみなす」時間が発生した勤務日における超過勤務命令を禁止すれば回避される問題です。

5 交代制勤務において1回の勤務に割り振ることができる最長勤務時間（現行16時間）や、週休日などにおける連続勤務、宿日直勤務については、勤務間インターバルの制度趣旨である「職員の健康

が維持され、仕事と生活の調和がとれた働き方」を実現するため、連続勤務が抑制され職員の休息が十分に確保される方向で検討を行い、規制の強化を図るべきです。

なお、すでに勤務間インターバルを措置している航空管制職種を除く交替制勤務者、とりわけ医療職種などの交替制勤務の職場については、一般的に人的体制・勤務体制が極めて厳しい実態にあります。「ワーク・ライフ・バランス」や「勤務間インターバル」を理由に、かえって有害労働とされる長時間夜勤が強行されている事例もあるため、現場の実態を精確に把握し、抜本的な体制の改善を行った上で、制度適用を実施する必要があります。

また、宿日直勤務については、実施している職場・職域が限定されているため、当該職員団体の意見や要望、職場実態を丁寧にヒアリングした上で検討する必要があります。

《テレワーク》

[テレワークの意義]

1 とりわけ各種行政手続の審査業務や窓口・相談業務をはじめとする対面・対話型の基幹業務を実施する地方支分部局は、いわゆる集团的執務体制にあるため、必然的に在庁勤務が要請されています。一部の職員が勤務官署から離脱するテレワークは、「公務になじまない」という実態にあるため、その普及は極めて低調なまま推移してきました。前記《はじめに》のとおり、「柔軟な働き方」であるテレワークの活用は、業務の停滞や行政サービスの劣化などを招く要因になりかねません。

一方で、通勤時間の解消をはじめとするメリットが再認識されたテレワークは、さまざまな事情にある職員の潜在的なニーズがあります。

したがって、テレワークの活用を検討するに当たっては、職員の公平感に配慮した措置となるよう留意しつつ、次のような職員の属性や事由などの要件を想定した例外的かつ限定的なものとするべきです。

<テレワークを活用する職員の属性や事由などの要件>

- (1) 自然災害・防疫などの出勤困難事由に対応した業務継続を実現するための緊急避難的な措置
- (2) 育児・介護などの家庭事情に配慮するための特例的な措置
- (3) 身体・精神障がいのある職員などの通勤に伴う身体・精神的負担を緩和するための合理的配慮
- (4) 主に対人関係に係る適応障がいなどのある職員の雇用促進・安定を図るための合理的配慮
- (5) 育児休業、病気休暇・休職などからの職場復帰に当たっての経過的な措置
- (6) その他(1)ないし(5)に準じた措置（一時的に勤務官署を離脱して業務に従事しなければならない合理的な理由がある場合など）

2 「職員の能力発揮」や「多様な有為の人材の確保」を期待するに当たっては、前記1の要件に適合する職員などであっても、①職務から離脱（休業・退職など）することなく勤務を継続できること、②公務に従事（新たに就業）する機会を付与できるという効果を明確化すべきです。

また、当該職員などに「能力発揮」を期待するに当たっては、いわゆる「働きがい」を実感できるレベルにおいて、テレワークになじむ職種・業務の存在が不可欠であり、在庁勤務との比較においては、職員の処遇（昇任・昇格・昇給）、キャリア形成、人事評価などの不合理な格差があってはならないことにも留意すべきです。

3 「公務能率の一層の向上」とあるところ、前記《はじめに》のとおり、「柔軟な働き方」であるテレワークの活用は、業務の停滞や行政サービスの劣化などを招く要因になりかねないため、「公務能率」と矛盾するおそれがあります。

したがって、「公務能率の一層の向上」という効果を期待できるテレワークは、前記1の要件に適合する職員などに限定されることに留意すべきです。

なお、「公務能率」を追求するに当たっては、国家公務員法第1条の趣旨（公務の民主的かつ能率

的な運営)を実現させることを想定し、「柔軟な働き方」による生産性や費用対効果の概念にとどまらず、より広範な視野に基づく効果を期待すべきです。

- 4 「テレワークの活用により…非常時における業務継続を確保」とあるところ、当該概念は、「働き方」に着目したものではなく、むしろ厳しい環境下における労働力の確保、すなわち「働かせ方」を主眼とするものです。非常時における労働強化を否定できないため、職員の勤務条件の悪化につながりかねません。

したがって、当該効果を期待してテレワークを活用する場合には、労働者の権利などを保護するため、職員の明示的な同意などをはじめ、より厳格な要件が運用されるべきです。

- 5 「地方創生や人的交流の活性化」とあるところ、当該効果を期待するに当たっては、テレワークを活用する職員が勤務官署以外の特定の地域に移住・定住し、テレワークが常態化・恒常化するような運用を普及・定着させる必要があります。

一方で、いまだワーケーションの概念が曖昧であるところ、その運用に当たっては、勤務時間、年次休暇、旅行命令、旅費・滞在費の経済的負担などの複合的な観点に基づく法令上の整理が不可欠です。欧米などで発祥したとされているワーケーションは、文字どおり「ワーク」と「ヴァケーション」を融合した新たな生活様式であるところ、その普及に当たっては、ヴァケーション（数週間にわたる長期休暇）の定着が不可欠であることに留意すべきです。

したがって、現在のところ、ワーケーションの活用などによって「地方創生や人的交流の活性化」の効果までも期待する余地がありません。

[働く場所についての考え方]

- 1 「テレワーク実施上の留意点を整理」とあるところ、①勤務場所の管理主体は、後記〔テレワーク時の健康管理と安全確保〕、②勤務状況の把握は、後記〔テレワーク時の長時間労働対策と休息確保〕、③情報セキュリティの確保は、後記〔システム整備〕などにそれぞれ関連する論点が含まれており、「働く場所についての考え方」としては、むしろテレワークと「官署」の関係性などについて、後記2及び3のとおり明確化すべきです。
- 2 「官署」は、次のような観点・要素などを踏まえ、職員が日常的に出退勤する「働く場所」としての概念を明確化すべきです。
 - (1) 「働く場所」は、職員の重要な勤務条件の一つであるため、明瞭かつ端的に定めるべきであるとともに、極めて安定的に運用する必要がある。
 - (2) 「勤務官署」は、例えば、併任の官職が設置された官署までも含むものではなく、あくまで本務に係る官職が設置された唯一の官署である。
 - (3) 「官署」は、職員の自宅とともに、すべての人事管理における拠点であり、勤務時間管理、諸手当（通勤手当・地域手当など）、旅行命令などの基礎である。
- 3 前記2を踏まえれば、テレワークの場所は、勤務官署以外の「働く場所」として例外的に定められ

るものであり、旅行命令における「出張の用務先」に準じたものと解釈すべきです。

また、『官署』の概念が多義的」とあるところ、「官署」の概念を柔軟に運用するようなこととなれば、「働く場所」の移動時間と勤務時間の境界が曖昧となり、適正かつ客観的な勤務時間の把握などが阻害されるおそれもあります。

したがって、①職員の自宅、②勤務官署、③テレワークの場所という3か所の移動などに当たっては、勤務時間、諸経費（旅費）などに関わる現行の運用を維持すべきです。

なお、後記〔テレワークに伴う費用負担〕の2のような観点にも留意すべきです。

〔法的性質と実施の枠組み〕

1 「テレワーク勤務の対象職員の要件を特定の個人的事情があることに限定するのではなく、業務状況の観点から判断することが適当」とあるところ、前記〔テレワークの意義〕の1のとおり、テレワークの活用を検討するに当たっては、業務の停滞や行政サービスの劣化などを招く要因になりかねないことを踏まえ、職員の公平感に配慮した措置となるよう留意しつつ、一定の職員の属性や事由などの要件を想定した例外的かつ限定的なものとするべきです。

2 テレワークには、勤務場所と勤務時間という重要な勤務条件の概念が含まれているため、前記1を前提としつつ、「テレワークを命ずる職務命令に関する統一的な基準」を提示するに当たっては、「指針・ガイドライン」にとどまらず、あくまで法令に定められるべき事項があることに留意すべきです。

また、職員の希望・申告に基づくテレワークの承認などに当たっては、各府省大臣などの「裁量権の逸脱濫用」を防止するため、次のような観点が重視されるべきです。

- (1) 職員の希望・申告を不承認とする要件は、いわゆる両立支援制度の請求などに準じた厳格かつ限定的なものとする
- (2) 常勤・非常勤・再任用などの任用形態を理由とした差別的な取扱いを禁止すること
- (3) 職員が希望・申告できる期間は、テレワークの当日を含めて、業務に支障のない範囲において柔軟に設定すること

3 「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、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じることを可能とすることが適当」とあるところ、テレワークの場所が職員の自宅である場合には、職員の家庭環境などに配慮すべきです。職員の自宅の建物などは、本来的に労務を提供する場所として想定していない固有の私的財産であり、一切の公的な権力関係から隔絶された排他的な生活空間であるため、本来はテレワークという職務命令により強制的な使用を余儀なくされるものではありません。

したがって、前記〔テレワークの意義〕の1(1)のようなテレワークの活用に当たっては、管理職員などによる一方的な職務命令になじむものではなく、職員の私人としての権利を一般的な受忍限度を超えて侵害するおそれがあるため、個別的な職員の同意を要件とするとともに、当該同意を明

示的に記録するための措置を講じるべきです。

- 4 前記1を前提としたテレワークの活用に当たって、①育児・介護などを担う職員、②障がいのある職員、③職場復帰から間もない職員などには、暗黙的にテレワークの実施が推奨され、各種休業制度などの利用を躊躇させることのないよう（職員が「働き方」を自由に選択できるように）留意すべきです。とりわけ②や③の場合には、医療機関と連携しつつ、当該職員の特性や症状などを踏まえた健康安全配慮義務を確実に履行することが不可欠です。

また、テレワークの活用に伴って両立支援制度の実効性が減退することや適用範囲などの拡充が停滞することのないよう留意する必要があります。

〔勤務管理〕

- 1 テレワークにおける過剰なモニタリング（パソコンの稼働状況や室内の画像の恒常的な監視など）、頻繁な勤務報告などは、テレワークが職員の自宅などのプライベートな空間において活用されるものであることも踏まえれば、職員の過重な精神的負担を伴うパワー・ハラスメントに該当するばかりでなく、業務の停滞を招くおそれがあります。

一方で、「管理者による勤務状況の現認が困難である」ことを理由として、あたかも事業場外みなし労働時間制を適用するかのような運用に終止することとなれば、単純な長時間労働につながりかねません。

したがって、テレワークの自律性を確保しつつ、職員の自己申告に依存しない勤務時間管理の在り方を検討するとともに、勤務時間管理職員などの適正な指揮・監督のもと、各種情報通信機器を活用した客観的な勤務時間の把握などを可能とするための措置を早急に講じるべきです。

また、テレワークにおける過剰なモニタリングは、後記〔テレワーク時の長時間労働対策と休息確保〕の2にある「つながらない権利」の概念などを踏まえ、パワー・ハラスメントに該当することを明確化すべきです。

- 2 いわゆる「中抜け」時間について、「職員の事情に応じた勤務時間の割振り（勤務からの離脱）が可能となる」とあるところ、前記〔テレワークの意義〕の1及び〔法的性質と実施の枠組み〕の1を前提としたテレワークの活用も踏まえれば、短時間の「中抜け」が断続的かつ突発的に発生することも想定されるため、①時間単位の年次休暇の取得、②フレックスタイム制の柔軟化、③休憩時間の柔軟化、④勤務開始後の勤務時間の割振り変更をもって適正に対応できないおそれがあります。

したがって、勤務時間管理職員などが短時間の「中抜け」を随時把握することが困難であることを踏まえつつ、実効性のある措置を講じることを検討すべきです。

- 3 出張を伴うテレワークについて、「正規の勤務時間を勤務したものとみなすことについて検討を進めていくことが適当」とあるところ、当該事項に類似する概念は、すでに「一般職の職員の給与に関する法律の運用方針」（1951年給実甲第28号）第16条関係第3項に定められています。

しかしながら、長時間にわたる出張に伴う疲労が指摘されており、とりわけ移動時間が夜間など

に至ることも少なくないものの、超過勤務とみなされないため、当該規程は、長時間労働を助長するとともに、適正な勤務時間管理や職員の健康確保などを阻害する要因となっています。

したがって、出張は、移動時間を含めたすべての旅程を勤務時間として把握し、正規の勤務時間を超過した場合には超過勤務手当を支給すべきです。

[テレワーク時の長時間労働対策と休息確保]

- 1 そもそも「ワーク」(仕事)と「ライフ」(家庭)は、明確に区分された空間・時間・個人の属性などにより形成される社会生活の概念であるところ、テレワークは、それぞれの境界を曖昧にする特性があるため、職員が特別に意識することもないまま、正規の勤務時間を超過して業務を継続する傾向にあり、長時間労働の温床となっています。

テレワークの場所は、勤務官署と比較して執務環境が劣悪である傾向にもあります。各種事務効率機器・器具、書籍をはじめとする紙媒体の執務資料などの使用が困難であるテレワークは、在庁勤務と同水準の業務の効率性を確保できず、正規の勤務時間に予定していた業務を完了できないことが少なくないため、ワーク・ライフ・バランスの推進に逆行する実態も指摘されています。

また、職員と勤務時間管理職員などが物理的に隔絶されており、客観的な勤務時間の把握、業務の進捗管理や明瞭な意思疎通などが困難であるため、明示的な超過勤務命令もないまま、サービス残業が潜在化するおそれがあります。

こうしたテレワークの特性を踏まえれば、在庁勤務よりもさらに厳格な超過勤務の規制が不可欠であるとともに、前記〔勤務管理〕の1のとおり、各種情報通信機器を活用した客観的な勤務時間の把握などを可能とするための措置を早急に講じるべきです。

したがって、当該措置の実効性が担保されるまでの間は、原則として超過勤務を禁止することとし、例外として超過勤務を命令する場合には、あらかじめ合理的な理由があることを当事者間において確認するとともに、いずれも明示的な記録として保存する措置を講じるべきです。

さらに、テレワークの活用に当たっては、あらかじめ業務量を適正に配分・調整し、超過勤務を回避できるような措置を講じることも不可欠です。

- 2 いわゆる「つながらない権利」は、あえてテレワークに特有のものとして保障するまでもなく、これまで指摘されている夜間・休日の電話や電子メールなどの不適切な行為は、あくまで職員のモラルに類型すべき事案が散見されます。一方で、正規の勤務時間や自然災害の緊急時などを除いて、一切の職務行為や管理職員などの指揮・命令などから解放されるという勤務時間管理の原則をあらためて徹底すべきです。

したがって、「つながらない権利」は、テレワークの活用を契機として、職員のプライバシーの保護や長時間労働の防止などに配慮した概念として、在庁勤務やテレワークなどの勤務形態にかかわらず、むしろすべての職員に浸透させるべきです。

[テレワーク時の健康管理と安全確保]

- 1 「(使用者が責任を負うことが原則ではありつつも) 健康管理や安全確保については、本来的に個人の自己決定に属する事柄であり、…職員の自己管理に委ねることを基本とせざるを得ない」とあるところ、労働安全衛生の理念を踏まえれば、極めて不適切かつ無責任な表現です。管理職員などの直接的な指揮・監督のもとにないテレワークは、職員の自律的な業務の遂行が要請されるものの、ことさら「自己管理」を強調することは、あたかも管理職員などの健康安全配慮義務が免責・軽減されるかのような誤解を招きかねません。
- 2 テレワークの活用にあたっては、例えば、自宅などの室内を歩行中に転倒した場合の負傷などが発生し得るところ、当該職員以外に誰も在室していない執務環境においては、「ワーク」(仕事)と「ライフ」(家庭)の境界が曖昧であることとも相まって、公務上災害が適正に認定されないおそれがあります。

したがって、テレワークにおける傷病に職権探知が適正に機能し、職員が公務起因性を容易に立証できるよう、特例的な措置を講じることを検討すべきです。
- 3 職員の健康安全確保にあたっては、適正な勤務時間管理にとどまらず、「人事院規則10-4(職員の保健及び安全保持)の運用について」(1987年12月25日職福-691 人事院事務総長発)の第15条関係により準用している労働安全衛生規則及び事務所衛生基準規則に定められた措置や「情報機器作業従事職員に係る環境管理、作業管理、健康管理等について」(2019年10月30日職職-135 人事院事務総局職員福祉局長発)などに定められた対策に準じた措置が講じられるべきです。

したがって、テレワークの場所が職員の自宅である場合には、適正な執務環境を確保するにあたって、後記〔テレワークに伴う費用負担〕のとおり、各府省の使用者に責任があることを明確化すべきです。
- 4 テレワークの場所が職員の自宅である場合には、各種の情報取扱規程・セキュリティ規程を遵守するため、あらゆる情報の紛失・棄損・漏洩などを防止できる居住環境にあることも不可欠です。

また、「サテライト・オフィスの活用について検討する」にあたっては、官署・地域ごとの利用機会の均等などを確保することにも留意すべきです。
- 5 前記3の措置を講じる反射的な作用として、職員の自宅に適切な執務環境を確保できない事情がある場合には、前記〔法的性質と実施の枠組み〕の3にあるテレワークの職務命令や職員の同意に関連して、当該命令を受忍する義務が免除される(不同意が許容される)こととすべきです。

また、自然災害の緊急時などにおいては、テレワークの職務命令に固執することなく、①自宅待機の職務命令、②自宅から最短距離にある官署などへの出勤、③特別休暇の指示などを含めて、柔軟に対応できることを明確化すべきです。

[テレワーク職員のメンタルヘルス]

- 1 現在の職場は、在庁勤務のストレス因子(各種ハラスメント、業務繁忙、過剰な労務管理、感染症

対策など)が多岐にわたっているため、テレワークによってさまざまなストレスから解放され、自身の職務に専念できるというメリットも指摘されています。

一方で、在庁勤務やテレワークの特性を踏まえつつ、さまざまな実態把握や意見聴取を推進し、「テレワークに特有のメンタルヘルス対策」の実効性を確保していく必要があります。

2 転任から一定の期間を経過していない職員は、職場の人間関係の構築が不十分であり、テレワークによって職場から離脱することに伴い、孤独感が増幅するおそれがあります。

また、新規採用や若年層の職員は、テレワークによってOJTの機会を喪失し(指導的役割を担う職員がテレワークの場合も含む)、業務に関する知識・技能の習得がままならないばかりでなく、他の職員よりもコミュニケーション不足の悪影響が顕在化する傾向にあります。

したがって、「テレワークに特有のメンタルヘルス対策」という観点にとどまらず、テレワークに伴う精神的な影響を分析・把握するとともに、テレワークになじむ職員の属性や特性などにも留意すべきです。

[テレワーク時のハラスメント対策]

- 1 「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)」とあるところ、その実態としては、人事院規則に禁止・防止のための措置が定められているパワー・ハラスメントやセクシュアル・ハラスメントに類型されるものが大半を占めています。「リモハラ」というカジュアルな呼称により不法行為が矮小化され、被害が過小評価されることのないよう留意すべきです。
- 2 リモート・ハラスメントは、ICTを利用した閉鎖的な環境において発生する傾向にあるため、当事者以外の周囲の監視がとどかないまま、被害が潜在化するおそれがあります。一方で、各種情報通信機器を活用した職員間のコミュニケーションは、電子的に記録することが容易であるため、被害が申告された場合の救済の措置に寄与することも期待できます。「研修等を通じて…職員に周知啓発する」に当たっては、リモート・ハラスメントの特性を踏まえ、とりわけ抑止力の向上を重視していくことに留意すべきです。
- 3 例えば、新型コロナウイルス感染症対策として、いわゆる出勤困難休暇(人事院規則15-14第22条第1項第17号)が承認された場合であっても、罹患した当該職員が無症状・軽症などである場合には、職務命令によりテレワークが指示される傾向が指摘されています。当該事案は、裁量権を逸脱濫用した休暇の不承認又は請求撤回の強要であり、パワー・ハラスメントに相当するものです。「柔軟な働き方」が無秩序かつ安易に運用され、前記[テレワークの意義]にあるようなテレワークの意義・目的・効果などが無視されることのないよう留意すべきです。

[マネジメント]

- 1 現在の職場は、テレワークの普及・定着に固執するあまり、業務の特性や職員の事情を無視したテレワークの実施率をノルマ的に強要するような実態が指摘されています。

したがって、「テレワークを推進し効果的に実施する」に当たっては、個々の業務との親和性や適合性（テレワークになじむ業務か否か）などに留意しつつ、前記〔テレワークの意義〕にあるようなテレワークの意義・目的・効果などを総合的に勘案するとともに、さまざまなメリット・デメリットを比較衡量し、諸条件の最適化を追求すべきです。

- 2 各府省におけるテレワークは、「国家公務員テレワーク・ロードマップ」（2021年3月30日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定（改定））に基づき、各府省が2021年8月に策定した「国家公務員テレワーク推進計画」の達成そのものを目的としている印象にあります。

しかしながら、テレワークの本来の目的は、「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」（2021年3月25日厚生労働省）にあるようなメリットを労働者や組織などに享受させることであり、テレワークそのものは一つ的手段に過ぎません。

したがって、「テレワークを推進し効果的に実施する」に当たっては、そのためのグランドデザインや将来像を明示的なものとするとともに、その実効性を確保するための措置を丁寧かつ慎重に検討すべきです。

- 3 「テレワークを推進し効果的に実施する」に当たっては、前記〔テレワークの意義〕の1及び〔法的性質と実施の枠組み〕の1のとおり、職員の公平性に配慮した措置となるよう留意すべきであり、そもそもテレワークになじまない業務に従事する職員とともに、職場の人的体制を維持するために在庁勤務を余儀なくされる職員などの負担感を緩和する措置を併せて講じるべきです。

したがって、「マネジメント」という概念には、前記《はじめに》のとおり、職場の人的体制の大幅な拡充とともに、在庁勤務における業務の効率化なども含まれることを強調すべきです。

- 4 前記〔テレワーク時の長時間労働対策と休息確保〕のとおり、勤務官署と比較して執務環境が劣悪であり、各種事務能率機器・器具、書籍をはじめとする紙媒体の執務資料などの使用が困難であるテレワークは、在庁勤務と同水準の能力発揮と業績達成を期待できないため、長時間労働を助長しかねません。

テレワークにおける人事評価制度については、評価者である管理職員などが職員の日常的な能力発揮の状況や業績達成の過程などを把握することが困難であることを踏まえ、①業績、②勤務時間、③健康確保の相関関係に留意するとともに、その公正性・透明性・客観性・納得性を確保するため、適正な運用の在り方を検討すべきです。

〔システム整備〕

- 1 各種行政手続の審査業務などにおいては、複数の書面などに記録された情報を相互に照合・参照する工程が少なくないところ、いずれも職員の目視によって実施され、とりわけ外部から提供される情報は、依然として紙媒体が主流となっています。

また、これまでに「ペーパーレス化、業務プロセスのオンライン化」が図られてもなお、1台の情報端末（1枚のディスプレイ）に表示できる情報が必然的に制限されるため、あえて電子化された情

報を紙媒体に印刷する必要があるばかりでなく、決裁権者などに審査の過程や留意事項などを伝達するため、当該紙媒体には筆記用具を使用して必要事項を加筆する必要もあります。実質的な「ペーパーレス化、業務プロセスのオンライン化」とは乖離した実態にあり、業務の効率化には至っていません。

さらに、「ペーパーレス化」に当たっては、いわゆる VDT 作業における職員の健康被害のリスクにも留意すべきです。

したがって、「テレワーク環境の整備」に当たっては、こうした実態を抜本的に変革する必要がある一方で、安易な「ペーパーレス化、業務プロセスのオンライン化」は、多様な国民が行政サービスを享受する権利を阻害する要因になりかねないことにも留意すべきです。

- 2 「テレワーク環境の整備」に当たっては、前記1のような実態のほか、①各府省が独自に開発・運用しているコンピュータ・システムの専用端末・回線を官署以外の場所に設置できないこと、②業務に使用する情報（紙媒体・電子データ）を勤務官署から搬出・送信することが法令などにより禁止・制限されていることなどが隘路となっています。

一方で、職員の出退勤（テレワークの場所である自宅と勤務官署間の経路）において、テレワークに必要な書面・物品などを運搬するに当たっては、盗難・失念などによる亡失又は公共交通機関の事故による毀損・滅失などのおそれがあるため、当該書面などの保全に関わるリスクや職員の過重な精神的負担などが指摘されています。

また、職員が当該保全などを確保するに当たっては、各種の情報取扱規程・セキュリティ規程を遵守するとともに、職務専念義務（国家公務員法第101条）に相当する高度な注意義務の履行が要請されるばかりでなく、そもそも当該運搬は、管理職員などの職務命令に基づくもの（テレワークに必要な職務行為の一部）であるため、職員の出退勤に付随・包含する事実行為や私的行為などみなすことができません。

したがって、「テレワーク環境の整備」に当たっては、当該運搬を解消するための措置を講じるとともに、当該措置の実効性が担保されるまでの間は、当該運搬に従事する時間を勤務時間として把握し、正規の勤務時間を超過した場合には超過勤務手当を支給すべきです。

[テレワークに伴う費用負担]

- 1 前記〔法的性質と実施の枠組み〕の3のとおり、職員の自宅の建物などは、本来はテレワークという職務命令により強制的な使用を余儀なくされるものではないため、職員の経済的な不利益を回避できない実情にあり、もはや一般的な受忍限度を超過しています。

したがって、テレワークの活用に当たっては、職員のプライバシーと私的財産の侵害に見合った補償とともに、諸経費の実費弁償に相当する複合的な手当として、在宅勤務手当（仮称）を早急に支給すべきです。

なお、とりわけ通勤手当の調整（減額）の在り方が論点となるところ、次のような観点に留意す

べきです。

(1) いずれも実費弁償を趣旨としているため、とりわけ交通用具（自家用車）を利用する場合の減額に当たっては、現行の支給水準などを踏まえ、職員の経済的負担を回避すべきであること

(2) テレワークの頻度や通勤の減少の実態を踏まえ、とりわけ公共交通機関の定期券を利用する場合の減額に当たっては、その費用対効果を重視すべきであること

2 テレワークが常態化・恒常化するような職員の場合には、勤務官署をテレワークの場所（職員の自宅など）に変更し、通勤手当の認定を変更することを検討すべきです。

また、当該変更においては、地域手当、寒冷地手当、特勤手当、単身赴任手当などを支給するに当たっての勤務官署を変更することについて、別途検討する必要があることにも留意すべきです。

《より柔軟な働き方》

〔申告割振制によらないフレックスタイム制〕

- 1 「より柔軟な働き方」を実現する要請と職員の健康被害のリスクを比較衡量するに当たって、そもそもフレックスタイム制は、単位期間の超過勤務を縮減するメリットが期待できるとしても、1日又は数日単位の長時間労働を助長するデメリットが懸念される特性があることに留意すべきです。

したがって、フレックスタイム制の柔軟化は、一時的な長時間労働を許容するものであり、職員の重篤な健康被害を誘発するおそれがあるものと言わざるを得ません。

- 2 超過勤務手当には、正規の勤務時間を超過した労働に対する給与（報酬）としての効果とともに、長時間労働を命令した使用者に対するペナルティとしての機能が併存しています。

仮に「申告割振制によらないフレックスタイム制」の意義が、「勤務日当日の勤務時間の延長・短縮」のため、「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認め、各省各庁の長がその変更を承認する」ことにあるならば、1日又は単位期間の超過勤務を縮減するメリットが期待できるとしても、1日又は数日単位の長時間労働を助長するおそれがあり、形式的に超過勤務手当の支給を免れることに悪用され、長時間労働を抑制する超過勤務手当の機能を喪失しかねません。

- 3 「国家公務員にとっても、生活時間や睡眠時間を十分に確保することは、健康の維持にとって不可欠であるとともに、仕事と生活の調和がとれた働き方を通じて well-being（幸福）を追求するためにも重要」という理念などのもとに勤務間インターバルの導入を検討している趣旨を踏まえれば、1日ごとに労働時間の上限を設定し、1日のライフサイクル（起床・始業・終業・就寝の時刻など）を一定の範囲において規則的かつ安定的に維持することを優先すべきです。フレックスタイム制の拡充・柔軟化は、勤務間インターバルの効果を減退させる要因となるおそれがあり、そもそも両制度は、相互の親和性が著しく低いことに留意すべきです。
- 4 「今後のフレックスタイム制の在り方についてさらに検討されることが望まれる」とあるところ、前記1ないし3を踏まえれば、「申告割振制によらないフレックスタイム制」の導入には反対です。

〔フレックスタイム制の単位期間〕

- 1 前記〔申告割振制によらないフレックスタイム制〕の1のとおり、フレックスタイム制の柔軟化は、一時的な長時間労働を許容するものであり、職員の重篤な健康被害を誘発するおそれがあるものと言わざるを得ません。
- 2 繁忙期における1日又は数日単位の長時間労働は、職員の過剰な身体・精神的ダメージ（疲労）を伴うため、仮に閑散期において休息を確保できた場合であっても、当該疲労を回復できないまま、重篤な健康被害を誘発するおそれがあります。

また、過剰な定員削減により脆弱化している職場の人的体制にあつては、恒常的な超過勤務に依

存した業務を余儀なくされており、実質的には閑散期そのものが到来しない場合もあるため、当初は閑散期と想定していた期間に超過勤務の増大を招きかねません。

- 3 3か月という長期間を単位として総労働時間をリセット（帳尻合わせ）するような勤務時間管理の在り方は、当該期間における一時的な長時間労働を許容するものであり、職員の健康と福祉を重視したものではありません。

「中期的な業務の繁閑に応じて」とあるところ、「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」（「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～」（2022年7月12日））ならば、職員の申告を契機とするフレックスタイム制の運用に当たっては、使用者視点の「働かせ方」に基づく「業務の繁閑」のサイクルよりも労働者本意の「働き方」を重視した職員のライフサイクルを優先すべきです。

- 4 「（単位期間を延長することについて）検討を進めていくことが適当」とあるところ、前記1ないし3を踏まえれば、「フレックスタイム制の単位期間」の延長には反対です。

[選択的週休3日制]

- 1 前記《はじめに》のとおり、勤務時間制度の柔軟化は、過剰な定員削減により脆弱化している職場の人的体制にあつて、さらなる人的体制や労働時間の分散に伴う組織パフォーマンスの低下につながり、業務の停滞や行政サービスの劣化などを招く要因になりかねません。まさに「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」に関わる重大なリスクです。

育児・介護などを担う職員に適用されている「柔軟な働き方」は、家庭的責任を担う人材を社会的に支援する要請を前提として許容されているものであつて、いわゆる両立支援制度の普及・拡充は、職場の「人的体制や労働時間の分散」というリスクに優先するものとして認識されています。

「週休日を多くするニーズ」（メリット）と職場の「人的体制や労働時間の分散」というリスク（デメリット）を比較衡量するならば、「一般の職員についても、育児・介護を行う職員等と同様に、フレックスタイム制の活用により、土日の他に勤務時間を割り振らない日を設けること」に職員のコンセンサスを得られるものとは想定できません。

- 2 「週休日を多くするニーズは今後高まることも考えられる」とあるところ、当該ニーズには副業・兼業をはじめ、いわゆるリスクリングなども含まれることが推測できます。副業などに適応するに当たっては、いずれも職務専念義務との権衡を確保するための措置を講じる必要があるばかりでなく、公務からの人材流出や公務と民間の癒着構造などにもつながりかねないため、より慎重に検討すべきです。

また、本業と副業などを通算した総労働時間の増大を伴い、職員の重篤な健康被害を誘発するおそれがあることにも留意すべきです。

さらに、週休2日の場合であっても、週休日などにおけるリスクリングは、職員の任意のものであるべきところ、職場の研修などが職員の自発性に依存することのないよう注視すべきです。

3 前記1及び2を踏まえれば、「一般の職員についても、育児・介護を行う職員等と同様に、フレックスタイム制の活用により、土日の他に勤務時間を割り振らない日を設けること」には反対です。

4 「勤務時間の総量を短縮して週休3日を実現する手法」とあるところ、短時間勤務を併用した「選択的週休3日制」は、一般的に給与の減額を伴うものとなります。単純に2割の減額とそれに相当する人的体制の縮減を余儀なくされることを踏まえれば、①職場の人的体制を確保するための措置、②定員の取扱い（5人の職員が週休3日を選択した場合に1人の定員を追加的に措置することや5人に満たない場合に補充・代替要員を配置することなど）、③補充・代替要員の人件費（各種手当や社会保障費）などの基礎的経費の確保をはじめ、多岐にわたる問題が想定されます。

したがって、必ずしも「週休日を多くするニーズ」を否定できないものの、短時間勤務の併用を考慮するに当たっては、より慎重に検討すべきです。

5 「選択的週休3日制」の導入を検討するならば、一部の職員の「より柔軟な働き方」にとどまらず、すべての職員の勤務時間の短縮を目的として、1週間当たりの勤務時間の短縮（勤務時間法第5条の改正）や週休日の追加（同法第6条の改正）を含めて検討すべきです。

[フレックスタイム制の1日の最長勤務時間数]

1 前記〔申告割振制によらないフレックスタイム制〕の1のとおり、フレックスタイム制の柔軟化は、一時的な長時間労働を許容するものであり、職員の重篤な健康被害を誘発するおそれがあるものと言わざるを得ません。

2 前記〔申告割振制によらないフレックスタイム制〕の2のとおり、超過勤務手当には、正規の勤務時間を超過した労働に対する給与（報酬）としての効果とともに、長時間労働を命令した使用者に対するペナルティとしての機能が併存しています。

仮に「1日の最長勤務時間数」が設定されず、又は長時間が設定される場合には、長時間労働を抑制する超過勤務手当の機能を喪失しかねません。

3 2023年4月1日以降のフレキシブルタイムは、午前5時以後から午後10時以前までの時間帯に変更され、理論上の「1日の最長勤務時間数」が16時間にまで拡大します。

しかしながら、フレキシブルタイムは、あくまで1日の勤務時間を設定できる始業時刻から終業時刻までの範囲（時間帯）を定めたものであり、実質的な「最長勤務時間数」を趣旨とするものではありません。

4 人事院規則15-14第5条は、主に交替制勤務などにおける「1日の最長勤務時間数」に類似するものとして、「1回の勤務に割り振られる勤務時間が16時間を超えない」ことを定めています。

しかしながら、前記〔申告割振制によらないフレックスタイム制〕の3とおり、勤務間インターバルの実効性を確保するに当たっては、むしろ「1日の最長勤務時間数」の短縮が不可欠です。

5 「選択的週休3日制」の導入も想定しつつ、「フレックスタイム制においては1日の最長勤務時間を設けず、勤務間インターバルの確保を通じて、職員の希望に応じた勤務時間の柔軟化と健康確保とのバランスをとることが適当」とあります。

しかしながら、「勤務間インターバル」及び「選択的週休3日制」の導入は、いまだ確定したのではなく、仮に導入が見込まれる場合であっても、その実効性などが判然としないため、先行して「勤務時間の柔軟化と健康確保とのバランスをとる」ための措置を講じるべきです。

したがって、前記1ないし4を踏まえつつ、「フレックスタイム制の1日の最長勤務時間数」は、信頼性のある医学的見地を考慮して設定すべきです。

また、「職員の健康確保」を考慮するならば、「1日の最長勤務時間数」にとどまらず、1週間当たりの「最長勤務時間数」を設定することも検討すべきです。

[非常勤職員のフレックスタイム制]

前記〔フレックスタイム制の単位期間〕の3のとおり、「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」ならば、常勤職員との均等・均衡待遇を実現する観点を踏まえ、テレワークなどと同様に任用形態を理由とした不合理な格差を是正すべきです。

したがって、すべての非常勤職員（パートタイムを含む）にフレックスタイム制を適用すべきです。

[裁量勤務制の拡充]

一般職の任期付研究員の採用、給与及び勤務時間の特例に関する法律第8条は、国家公務員に裁量労働制を適用するための要件として、「その職務の性質上時間配分の決定その他の職務遂行の方法を大幅に（中略）任期付研究員の裁量にゆだねることが（中略）任期付研究員に係る研究業務の能率的な遂行のため必要であると認める場合」と定めており、安易に適用の範囲が拡大することのないよう、「職務の性質」を主要な概念としています。

民間の労働法制においても、専門業務型・企画業務型裁量労働制を適用するための要件は、長時間労働に陥りがちな労働者を保護する観点を踏まえ、あくまで業務の性質を指標とした厳格かつ限定的なものとなっています。

民間の裁量労働制において指摘されている長時間労働をはじめとする諸問題を踏まえれば、「裁量勤務制の拡充」には反対です。

[その他の働き方の柔軟化]

1 「柔軟な働き方の推進」に当たっては、前記《テレワーク》の〔テレワークの意義〕の1及び〔法

的性質と実施の枠組み]の1のとおり、職員の公平感に配慮した措置となるよう留意すべきであり、そもそも「柔軟な働き方」になじまない業務に従事する職員とともに、職場の人的体制を維持するために在庁勤務などを余儀なくされる職員などの負担感を緩和する措置を併せて講じるべきです。

したがって、「業務の性質上、フレックスタイム制やテレワークの活用が困難な職員」を対象とした措置を検討するに当たっては、職場の人的体制の大幅な拡充とともに、在庁勤務における業務の効率化や適正な勤務時間管理などを推進し、当該職員のワーク・ライフ・バランスを実現することを重視すべきです。

- 2 国家公務員の夏季休暇は、いわゆる「お盆休み」に相当する民間企業の休業に代替する趣旨を含んだものであるところ、次のような実態を踏まえれば、その取得可能期間を夏季に限定する意義や合理性が希薄となっています。

したがって、当面は、夏季休暇の取得可能期間を6月から10月までに変更するとともに、「フレックスタイム制やテレワークの活用が困難な職員」を対象とした措置の必要性などを踏まえ、取得可能日数を5日以上に拡大することを検討すべきです。

- (1) 3ヶ月の短期間にすべての職員が連続3日以上休暇を取得することは、過剰な定員削減とも相まって、職場の人的体制の維持を困難なものとする要因となっています。結果として、年次休暇や週休日を併せた連続9日程度の長期休暇の取得が奨励されつつも、それを躊躇する職員が増加しています。
 - (2) 国民の生活スタイル、宗教観などの多様化に伴い、職員やその家族が長期休暇の取得を希望する時は、潜在的に夏季以外にも存在します。
- 3 いわゆる有給休暇は、「労働者の心身の疲労を回復させ、労働力の維持培養を図るため、また、ゆとりある生活の実現にも資する」という一般的な趣旨を踏まえれば、終日にわたって労働から解放されることを目的とした1日の取得単位が維持されるべきです。

一方で、国家公務員の年次休暇は、例外的に1時間を取得単位とすることができるものの、原則的な勤務時間は、2009年から1日当たり7時間45分に短縮された経緯があります。とりわけ交替制勤務職員などにおいては、多様な勤務時間の割振りに伴い、年次休暇の取得単位と1回の勤務時間の割振りの実態が不整合となり、勤務時間法が想定していない不利益な取扱いを余儀なくされています。

したがって、勤務時間法第7条が適用される職員については、当該不整合が是正されるよう、年次休暇の取得に当たっての特例的な措置を講じるべきです。

- 4 国の行政機関の窓口業務は、いわゆる官執勤務時間（官庁勤務時間並休暇に関する件（大正11年閣令第6号））に定められた午前8時30分から午後5時までに実施されています。官執勤務である職員の一般的な勤務時間は、始業時刻と終業時刻が官執勤務時間と一致しているため、窓口業務の開始（開庁）と終了（閉庁）に随伴する業務は、それぞれ始業時刻前と終業時刻後の恒常的な超過勤務又はサービス残業により実施されています。こうした実態は、正常な勤務時間制度の運用を逸脱したも

のであるばかりでなく、職員の長時間労働と行政コストの増大の要因となっているため、早急に是正すべきです。

したがって、各府省において、例えば、午前9時から午後4時30分までを各官署の窓口取扱時間として柔軟に設定できるよう、所要の措置を講じるべきです。

5 「業務の性質上、フレックスタイム制やテレワークの活用が困難な職員」を対象とした措置を検討するに当たっては、すべての職員を対象として、次のようなものを検討すべきです。

- (1) 再任用職員の（定年）退職前の年次休暇の繰越し
- (2) 非常勤職員の各種休暇制度の拡充（病気休暇の有給化・任用当初からの年次休暇の付与）
- (3) いわゆる同性パートナーを対象とした両立支援制度など（結婚休暇、出生サポート休暇、配偶者出産休暇、忌引休暇）の適用

以 上