

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3回)

日時：令和4年4月18日(月)10時00分～12時00分

会場：人事院第一特別会議室(オンラインと併用)

出席者：(委員)荒木座長、川田委員、石崎委員、小田委員、風神委員、
北島委員、黒田委員、小豆川委員
(人事院)柴崎職員福祉局長、荻野職員福祉局次長、役田職員福祉課長、
小林勤務時間調査・指導室長、内田職員福祉課長補佐
(オブザーバー)内閣官房内閣人事局、総務省自治行政局公務員部公務員課

○荒木座長

おはようございます。定刻でございますので、ただいまより第3回「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」を開催いたします。

委員の皆様におかれましては、御多忙のところお集まりいただきましてありがとうございます。

本日の議題に入る前に、4月を迎えまして、委員及び事務局に異動がございましたので、事務局より説明をお願いいたします。

○役田職員福祉課長

まず、委員の御異動を御紹介させていただきます。

小田委員におかれましては、日本大学法学部公共政策学科専任講師より同学科准教授に御栄進になりました。

風神委員におかれましては、慶應義塾大学商学部准教授より同学部教授に御栄進になりました。

続きまして、事務局の異動を御紹介いたします。職員福祉局長の柴崎でございます。

○柴崎職員福祉局長

職員福祉局長の柴崎でございます。是非よろしく願いいたします。座長を始めといたしまして委員の皆様方におかれましては、大変お忙しい中、本研究会に御参集いただきまして誠にありがとうございます。

国の内外を問わず、社会全般におきまして、新しい働き方への変化が急速に進んでいると考えております。こうした中で、我が国の公務における本研究会への期待というものが非常に高まっていると考えてございます。

是非、委員の皆様方におかれましては、忌憚のない御意見をいただきまして、前に進めていきたいと考えてございますので、どうぞよろしく願いいたします。

○役田職員福祉課長

続きまして、職員福祉局次長の荻野でございます。

○荻野職員福祉局次長

荻野でございます。どうぞよろしく願いいたします。

○役田職員福祉課長

続きまして、本年度より職員福祉局職員福祉課に新設いたしました、勤務時間調査・指導室長の小林でございます。

○小林勤務時間調査・指導室長

小林でございます。よろしくお願いいたします。

○役田職員福祉課長

最後に、職員福祉局職員福祉課長補佐の内田でございます。

○内田職員福祉課長補佐

内田でございます。よろしくお願いいたします。

○役田職員福祉課長

以上で異動の御紹介を終わらせていただきます。

○荒木座長

それでは次に、本日の資料につきまして、事務局より説明をお願いいたします。

○役田職員福祉課長

それでは、資料につきまして、御説明をさせていただきます。

まず、資料1を御覧ください。資料1は、第1回の研究会におきまして、小豆川委員から御依頼がございました、アメリカ連邦政府におけるテレワークの状況につきまして、調査したものでございます。

ポイントを御紹介しますと、まず1の法律の概要でございますけれども、2010年のテレワーク推進法は、各機関に対して、テレワークの資格を有する職員の指定、研修の実施、テレワークの支援、テレワーク管理官の指定、実施状況等の報告等を定めております。

次のページに参りまして、「2 テレワーク実施状況」でございますけれども、テレワーク推進法による取組が積極的に進められた結果、実施率は上昇してきております。図1及び図2に示しております最新の公表データによれば、新型コロナウイルス感染症が世界的に広まった2020年3月以降、多くの政府機関でテレワークが実施されております。

資料1の最後に別添で、機関別の実施状況も掲げてございます。数字は、本省勤務と現場勤務を合計したものになっています。実施率が9割前後の機関もある一方、現場での勤務が求められる業務を担当する機関、例えば、刑務所や入国審査部局がある司法省や、退役軍人向けの医療スタッフを多く抱える退役軍人省では、テレワーク可能と認定される職員の割合が低く、省全体でのテレワーク実施率も低くなっております。

続きまして、「3 テレワークの効果」ですけれども、米国政府におきましては、テレワークが組織目標を達成するための戦略的マネジメントツールと認識されております。各機関でテレワークの成果に関連する目標を定めて取り組むこととされており、目標としましては、「非常時の業務継続性の向上」、「職員の業務に対する姿勢改善」といったものを設定する省庁が多いようです。また、連邦政府職員の意

識調査によれば、テレワーク実施者の 89%がテレワーク経験に満足又は非常に満足と回答しております。

「4 テレワーク推進の取組」ですけれども、政府全体の取組として、人事管理庁では、研修コースや研修教材をオンラインで提供しています。また、各機関でも様々な取組が行われております。資料1は以上です。

続きまして、資料2をご覧ください。これは、令和3年10月時点での各府省におけるフレックスタイム制の利用状況を人事院が調査した結果を取りまとめたものでございます。算出に当たりまして、交替制勤務などフレックスタイム制が適用されない職員を分母から除いております。特徴として、省庁間で利用状況に大きなばらつきが見られます。利用している職員が6割を超える省庁がある一方で、ゼロあるいは一桁台に留まっている省庁もございます。

最後に、資料3を御覧ください。こちらは一覧表になっておりまして、今後各テーマについて御議論いただく際の参考として、これまでの委員の皆様からの主な御意見及び第2回研究会のヒアリング結果を、事務局におきまして、テーマごとに大まかに整理したものでございます。項目の整理の仕方や追加すべき意見等がございましたら、この後の議論の中で御指摘いただければ幸いです。

資料の説明は以上でございます。

○荒木座長

ありがとうございました。

それでは、資料3は後の意見交換で御議論いただくことにしまして、まずは、資料1及び2について何か御質問等があればお出しいただきたいと思います。何か御質問等ございますでしょうか。

石崎先生お願いいたします。

○石崎委員

資料1について、もし分かれば、あるいは今すぐ御回答いただくということでも構わないのですけれども、アメリカにおいて、テレワーク推進法ができたことによって、テレワーク実施率が非常に上昇してきたというお話があるのですけれども、上昇の原因としては、テレワーク推進法において規定されている研修などが功を奏したということなのか、あるいは他の要因があるのか分かりますとありがたいなと思いました。また、アメリカにおけるテレワーク、特に公務員のテレワークの実施との関係で、国民の理解のようなものが何らかの阻害要因になったり、あるいは国民の理解を得るための何らかの取組を行ったりしたのか、もし分かるとありがたいです。

それから、資料2のデータも大変興味深く見せていただいたのですが、テレワークについても同じような調査結果があるのか、あるいは実際の利用状況ではなく、利用の希望を持つ者がどれくらいいるかといった調査等も行われていたり、今後行われる予定があったりするのかについても教えていただけるとありがたいです。

以上になります。

○荒木座長

事務局からお願いいたします。

○役田職員福祉課長

御質問ありがとうございます。

まず、1番目の連邦政府の状況についての御質問ですけれども、実際どういう取組が上昇に寄与したのかは、現時点で情報がございませんので、確認をさせていただきたいと思います。

また、国民の理解を得る工夫ですが、法律になっているということは、国民の代表者である議会の理解があったからということだと思いますけれども、行政サービスの現場における工夫や取組が何かあるのかどうかも確認させていただければと思います。

それから、2番目のデータですけれども、フレックスタイム制は、現状、職員が希望すれば取得できるものでございまして、先ほど申し上げたように、交替制勤務のようにフレックスタイム制が馴染まない職場を除けば、基本的に職員の申告に基づいて勤務時間を決めるという仕組みですので、業務都合で承認されないという声は聞こえてきてはおりません。希望ベースの数字ということでよいのかなと思っております。

それから、テレワーク自体の実施状況につきましては、以前の研究会におきまして、内閣人事局の方から御紹介があったかと思えます。

以上でございます。

○石崎委員

ありがとうございます。

○荒木座長

ほかにはいかがでしょうか。川田先生お願いいたします。

○川田委員

川田です。どうもありがとうございました。

まず、資料2から伺わせていただきたいのですが、先ほどの御説明の中にもありましたように、府省ごとに実施率の高いところがある一方で、そうではない府省もあるということなのですが、実施率の高い府省ではフレックスタイム制を実施しやすい仕事があって多く使われているというような、担当職務、官職あるいは部署といったレベルで要因と考えられることが何かあるのかどうかと、もう一つは、令和3年10月の時点ということで、フレックスタイムだと、例えばテレワークなどと比べるとコロナの影響は相対的に少ないのかもしれませんが、コロナウイルスの問題が起きる前と比べてこの数字に何か違うところがあるのかということも、もし分かれば教えていただきたいと思います。資料2に関しては以上です。

次に、資料1に関しては、コメントになるのですが、全体として、公務の能率性向上という観点からテレワークを実施するのだという方向性が強く現れているのだなという印象を受けました。その一方で、資料1の2枚目の図1を見ると、コロナウイルスの影響が出たと思われる2020年にはテレワーク可能と認定された職員の割合がはね上がっているのですが、そこまですっとじわじわと数字が下がっているのがコロナの問題が起きる前の傾向です。一方では、次の図2を見ると、全職員に占める実施職員の割合は少しずつ上がっていて、拡大しているような動きもあるので、この辺りの動きをどう理解したらいいのか、若干個人的な関心を持ったところです。

その上で一点伺いたいのが、先ほど述べたように、アメリカの制度は公務の能率性向上という点をかなり強く意識した制度設計なのかと思うのですが、おそらく一般に、アメリカの公務員制度は、人材確保、採用者を増やすとか、リテンション、退職者を防ぐという視点が強く意識されていると解釈されることが比較的多いのかなという印象を持っています。テレワークに関して、この法律との関連でそういう視点があると把握されていることがあれば教えていただきたいと思います。

○役田職員福祉課長

どうもありがとうございます。

まず資料2でございませけれども、実施割合が高い府省と業務、職務との関係について詳細な分析はこれからでございませけれども、ぱっと見る限り、それほど現場業務の比重が高くない府省の実施割合が高くなっているのかなという印象は持っております。この辺りの情報は集めてみたいと考えております。

それから、コロナとの関係でフレックスの利用状況が大きく変化したかということでございませけれども、フレックスタイム制度は、従来、研究職などの一部の職員に限定されていたものを、平成28年に一般の職員全体に広げて、それからそれほど時間が経ってないということで、こういった形での詳細な調査を今回初めて行ったものでございませ。理論的に適用可能な職員がどれぐらいかということは整理したものがあるのでございませけれども、実際に取っているかは今回初めての数字でございませ。

それから、資料1のアメリカの連邦公務員のテレワークの状況につきまして、御質問として、人材確保とかりテンションの視点があるのかどうかということでございませ、そういったものが直接、意図や目的に含まれているかというのは確認をしたいと思ひませけれども、先ほども御説明しました3ページにありますとおり、連邦政府職員に対する意識調査が行われておりまして、その中にもテレワークに関する項目が入っていて、89%が満足又は非常に満足と回答していることからすれば、職員のリテンションやエンゲージメントに資する施策という一定の位置付けはあるのかなと理解をしております。

以上でございませ。

○荒木座長

ほかにはよろしゅうございませるか。後ほどの議論の中で言及いただくことも可能かと思ひませ。

それでは、ここからは前回行いましたヒアリングを踏まえまして、テレワーク、フレックスタイム制、勤務間インターバル制度の三つの項目について、委員の皆様と意見交換をしてまいりたいと存じます。大きくこの三つの制度がございませるので、まずテレワークについて、次にフレックスタイム制、そして3番目に勤務間インターバル制度についてという順番で議論してまいりたいと思ひませ。

それでは、まずテレワークについて、前回の議論等も踏まえまして、自由に御発言いただきたいと考えております。どなたからでも結構ですが、いかがでしょうか。

石崎先生お願いいたします。

○石崎委員

石崎でございませ。

この研究会では、テレワークや柔軟な働き方の導入に関して比較的ポジティブなスタンスの委員が多いという中で、前回のヒアリングでは、特に労働組合の方から、現在の実態ですとか、特にインフラやデジタル化の状況ですとか、国民の理解などからすると、やや慎重な御意見が出されたということが非常に印象的でありました。あるいは、導入するとしても設計に工夫が必要であるというような御意見を賜ったと理解しております。こうした御意見は非常に重要だと考えておりました、これから具体的にテレワークを推進していくとか制度化していくときには十分考えなければならないことだなと思ったところです。

他方で、委員間の意見交換の中でも出されたことかと思えますけれども、そういった国民の理解やインフラの状況は、ここ数年ではなかなか難しいかもしれないとしても、中長期的に見たときには変わっていくところもあろうかと思えます。また、公務サービスの持続可能性を考えたときには、自然に変わっていくことを待つというよりも、積極的に変えていかなければならないところもあろうかと思っております。そういった意味では、もちろん現状から離れ過ぎてもいけないのですけれども、現状にあまり固着し過ぎてもいけないのかなというような感触を得ているところでありまして、場合によっては段階的に拡張していくといったことを検討していく必要があるかなと思いました。

ただ、いずれにしても、労働組合からもそうですし、内閣人事局の方からも指摘があったかと思えますけれども、勤務自体が非常に多様であろうかと思えますので、一律に数値目標を設けて進めていくということではなくて、職場の実態に応じて導入していくということですか、導入の際に労使が協議した上で制度設計していくというような仕組みが大事なのではないかと思いました。特に、導入していくときに、どうしても人員体制の在り方や業務分担の在り方も非常に関わってくるのかなと思いましたので、そういったところも含めて協議し、その中でテレワークの導入についても考えていくような仕組みにしていくことが重要なのではないかなと思いました。以上が、まずテレワークの導入に係る論点に関して、私が考えたというところでもあります。

あと、各論的な話になってくるかもしれないのですけれども、資料3におまとめいただいた中で、職務専念義務に関する議論については、既に意見交換がいろいろされているところかなと思うのですけれども、これまで委員の方々が御指摘されてきたように、従来の最高裁判決の中で、精神を全て集中して職務のみに使うのが職務専念義務であるというような定義をそのまま固持していくと、なかなかテレワークという働き方とはマッチしない部分があるのかなと思うところです。やはり、職務としてきちんと業務を阻害しないように、誠実にこれを行うという義務として理解していかないと難しいのかなという気がしています。

あとは、民間と公務とで職務専念義務にどの程度違いがあるのかということに関して、今、私自身の感覚としては、そこに差があると捉えることにはやや疑問を持つところもあります。民間でも、エッセンシャルワークと呼ばれるような仕事であれば、それ相応に高い義務が課されるということになりましょうし、それもそれぞれの業務ごとの違いという話であって、公務か民間かでそこに大きな違いが生じてくるのだろうかというところは、若干疑問に思っています。ただ、そこは、私自身が見落としている公務労働の特殊性もあるかもしれないので、また議論させていただけたらありがたいです。

あとは、労働時間の管理につきましては、テレワークとなりますと、ある程度、

自己申告的なものも許容せざるをえない側面はあるのかなというのが私自身の意見ではあります。ただ、自己申告で把握されている時間があまりに客観的な実態と乖離しているといったことがあるのであれば、きちんと調査して必要に応じた補正をしていくということが必要になるかと思えます。そのことは、実はテレワークか職場での勤務かで違いがある話ではなくて、現状、残念ながらテレワークでなくても労働時間管理がきちんとなされていないような実態もあるというようなお話だったかと思えますので、両方併せてやっていくという必要があるのかなと思いました。逆にテレワークだと、より監視を強めた形での労働時間管理もできるかもしれませんが、職員のメンタルヘルスなどの関係で問題があるので、そこまできちぎちやる必要はないかなと考えています。

いろいろと論点があるので、雑駁になってしまったかもしれませんが、私の意見としては以上になります。

○荒木座長

石崎先生、重要な御指摘ありがとうございます。

どうぞほかの先生方からも御意見いただければと思います。

北島先生どうぞ。

○北島委員

北島でございます。

今、石崎委員がおっしゃられた点と若干かぶるところもありますけれども、私がテレワークについて思ったところについてコメントをさせていただきます。

テレワークの制度につきましては、目的としまして、公務の効率性の向上、つまり業務のデジタル化によってより効率的に公務を遂行し、持続的に公務を遂行することを可能にするという点と、ワーク・ライフ・バランスを確保する、つまり家庭で仕事をするを可能にすることによって、通勤時間を減らしたり、家事との両立をやりやすくしたりするという点があるかと思えます。この点、お話を伺う限り、先ほど川田委員も御指摘になられたように、アメリカなどでは効率性の向上という面が大きかったようですが、今回の検討におきましては、ワーク・ライフ・バランスの確保という点も大きなポイントになっているのだろうと理解しております。

テレワークを可能にすること自体について法制度を作ることは、制度設計の詳細に課題はあるのですけれども、現状は大きな支障はないかなと感じています。他方で、テレワークの制度を導入する目的や基本的な理念というものを、導入するときにはっきりさせておくことが非常に重要となってくると思っております。

私の専門分野の話で恐縮なのですが、行政手続法や情報公開法という法律が制定されたときには、基本的な理念を打ち出すということが非常に大事にされました。例えば行政手続法におきましては、行政運営の公正、透明性の確保によって、国民の権利利益の保護をし、その諸活動を国民に説明するというような目的が示されており、情報公開法におきましては、政府がその諸活動を国民に説明する責務を全うして、公正で民主的な行政を推進するというような目的が強く打ち出されているというところがございます。

テレワークについては、とりわけ、人によって、また世代によって、どのように捉えるのか考え方が大きく違うように思っております。ですので、制度として単にそれを利用可能にするというのではなくて、どのように使ってもらいたいのかとい

うような基本的な理念を制度設計のところで明らかにしておくということは、その後の制度の使われ方を考える上で重要だと思っています。

もう少し具体的な問題といたしまして、これまで何度か質問させていただきましたし、今、石崎委員からも御指摘があった、職務専念義務との調整をどのようにするのかということが大きな問題としてあると思っています。よく知られておりますように、判例では非常に厳しい基準をとっているかと思いますが、実際の実務上はそこまで厳しい内容を求められていないように感じておりますし、それを求めることは実際にはできないのだろうと思っています。しかしながら、テレワークを導入することによって家事との両立といった内容を検討することになりますと、判例が求めている厳しい義務とのバランスが問題となってくると思っています。

あと一点、運用に関する面ですけれども、テレワークの実施をマネジメントする管理職の負担が大きくなり過ぎないかという点が気になっています。テレワークを実施することとなりますと、テレワークをどのように配分するか、どのように実施するかということを管理職は決めないといけないのですけれども、ただできえ忙しい管理職の方が更に忙しくならないか少し疑問に思っています。

私からは以上です。

○荒木座長

北島先生ありがとうございました。

他にはいかがでしょうか。

小豆川先生お願いいたします。

○小豆川委員

ありがとうございます。

先ほどの連邦政府のテレワーク推進法に関して、まず強調されていたのが、テレワークは戦略マネジメントツールだということです。2010年にこの法律ができる以前から、テレワークの制度を設けることによって、職員のモラルアップ、ワーク・ライフ・バランスの実現、それから採用確保とリテンションにつながるという点が非常に大きな効果があるため法的枠組みを作ってはどうかということで進められてきたようです。

今、北島先生もおっしゃったように、理念は非常に重要だと思います。企業でも、制度があってもなかなか進まないのは現場の管理職の問題があります。それからトップがメッセージとして重要といっているても不十分で、方法論として現場でのチームの理解なども含め全体の仕組みを整えていかなければならないです。やはり理念としてなぜこれを行うのかという大元のところは、丁寧に作っていかなければいけないのかなと思います。

テレワーク推進法の中で特に実践されていることは、連邦政府がテレワーク管理オフィサーを選任して、テレワーカーがそれぞれ就業プランを記載した書面による合意書を作成させることや、管理職と本人の研修を行うということです。実際に仕事を進める上では困難に陥ることがあり、いろいろなルール作りや合意がないと進んでいきません。連邦政府ではその辺りをきちんとやっているというところがありますので、参考になるのではないかと思います。

ただ、データを見ますと、もちろん推進法の施行後多少増えたけれども、コロナ

禍前の状況をみると、著しく拡大してほとんどの人が実施しているという状況でもなかったようです。やはりコロナ禍で BCP の観点から、どこでも仕事ができることで公務を継続させるということが進んだのではないかと思います。けれども、BCP の観点だけではなく、テレワークを行うことのメリットを整理した上で、仕組みとして整備していく必要があると思います。

データに関しては、国家公務員のテレワークの取組状況を、内閣官房の IT 総合戦略室と内閣人事局で毎年データを取られていて、結構緻密にやっていらっしゃるのかなと思います。連邦政府同様、各省で差があるようです。それが業務の性質上の問題なのか、現場での周知徹底、あるいは意識の問題なのか、その辺りに興味があります。

また、システム面でなかなか行き渡っていないところもあって、実際に効果があったものとしては、例えばリモートアクセスの上限の増強や LAN の更改によって 1 日に接続可能な人数の制限をなくしたとか、具体的にそういうメリットが書かれていますので、インフラ面が非常に重要だと思います。

それから今、DX ということで、申請手続の電子化や簡素化、あるいは実施場所の拡大についても、省庁によって差があります。観光庁などはワーケーションの推進として職員の方々の創意工夫でチャレンジされていると伺っています。テレワークをどのように活用して、自分たちにとって実のあるものにつなげるためには、いろいろな工夫が必要だと思います。

普及啓発に関しても、管理職自ら実践する、幹部会議でテレワークの積極的な推進を依頼する、大臣の方がメッセージとして伝えるといった辺りは、企業も同様に実施しているので、こういったことを丁寧に進めていくことが大事なのかなと思います。

もう一つは職務専念義務についてです。私は公務員の労働に関しては詳しくないのでけれども、企業に関しても職務専念義務が言われていますが、柔軟な働き方が持つメリットを最大限に生かすためには、管理（監視）にフォーカスするのではなく、快適に生産性を上げるという観点で進めていくことが大事ではないかなと思います。一点、企業に関して、出産・育児期のテレワークにおいて、必ず託児所あるいは保育園に預けて、業務に専念できる環境を作るということを従業員に周知徹底しています。公務に関しましても、そばに子供がいて育児ができる状態でテレワークを進めるというのは、相互の信頼を損ねることになりますので、企業と同様のルールにした方が良いのではないかなと思います。以前もこのことについてお尋ねしたことがあったのですが、その辺りは逆にルールで縛っていないということでしたので、そのように感じております。

私からは以上となります。

○荒木座長

ありがとうございました。
ほかにはいかがでしょうか。
川田先生お願いいたします。

○川田委員

ありがとうございました。
川田です。

いくつかの段階に分けて考えたところをお話したいと思います。一つは、もしかするとテレワークに限らず、今日の議題全般につながることもないかもしれませんが、より柔軟性の高い働き方などを取り入れていくという方向で考えたときに、そのようなことを公務員の制度的に、あるいは法的に正当化できるのかという観点がある一方で、実際に制度を動かしたときに良い効果を発揮できるのかという視点もあると思います。

おそらく、どちらにも関わってくるだろうと思いますが、問題の根底にある公務員の働き方全般について、あるべき姿が変わっていくところがあるとしたら、それをどう捉えるのかという点があるのかなと思います。

例えば、働き方についてのデジタル化の推進への対応は社会全体で進めていくことだろうと思います。こうした点については、公務員、民間を問わずに共通の変化や変化に伴う課題があるものとして、ペースをそろえて対応していくということは重要な視点だろうと思います。

その一方で、公務員に関して言うと、旧来、公務の公正さや中立性の確保を、公務の場を他から切り離すことで確保しようというような動きがあったといえるように思います。私企業からの隔離が最も典型的な例ですが、そういう考え方が現在、あるいは将来においても妥当するものだとすると、それは働く場所の柔軟化を制約する方向に働くかもしれないものというように思います。今日、あるいは将来に向けて、公務の中立性や公正さの確保について、どういう切り口で実現を図るのかという点が大きなところで議論に影響するポイントの一つになるかと思っています。

それから、前回までの中でも既に出てきている点ですが、具体的な働き方との関係で、組織単位での働き方、組織の中で個々人の行う業務をあまり細分化、明確化しないというような働き方も、おそらくテレワークとの関係では制約する方向に働くかと思っています。そういうところを将来に向けてどのように考えるのかも同様にポイントの一つになるかと思っています。

また、国の、特に中央省庁などでは、公務員の仕事のうち、例えば法案の制定過程で、いわゆる政官関係とか国会議員等との関係での働き方の中に柔軟な働き方を阻害している要因があるのではないかと、そうであるとして、それをどこまで見直していけるのかといったような点もあるように思われます。現実的にうまく機能できるような制度を実現していくという観点からは、公務員の働き方については、かなり幅広い視野を持って現状や将来に向けた変化の可能性について考えていく必要があるのかなと考えているというのが大きいところでの一点目です。

それから、各論との関係で言うと、ここまでの議論をお聞きしている中で、テレワークに関しては、前提として、何のためにどう導入していくのかということをも明らかにした上で、先ほど述べたような、その実施を制約する要因になるものにもどのようなものがあるのか、その点についてはテレワークを促進するという方向で考えていくときに何か見直すことができることはないのかというようなことを考えていく必要があるのだろうと思っています。そういう中で、現実的にテレワークをうまく実現していくための環境の整備について課題となる点があるように思いました。

制度的な観点から言うと、例えば、テレワークの実施に必要な機材とか通信費の負担をどうするかということについては、おそらく何らかの制度化が必要になってくると思います。

また、先ほどから出てきているような、育児との関係でどこまでのことを許容す

るのかといったようなことなども制度化していく上では課題になるのかなと思います。

最後に、職務専念義務についてですが、私も、法制度、法律論との関係で、テレワークを実現していく上で一番ポイントになるところなのかなと思っています。この点については、個人で研究するような話なのか、研究会の場でどういう形で議論していくのかということがあろうかと思いますが、個人的には現状、判例で公務員に関してかなり厳しい職務専念義務を課していると言われているのですが、そもそもリーディングケースがかつての電電公社という公社の事案であったり、あるいはその後の公務員に関しての判例の動きの中で、例えば職務専念義務の問題とも関連が深いといえる政治的行為に関しては、かつて、一律のかなり厳しい規制を課していると見られていたものが、その後の判例で実はもう少し具体的な事案を考慮した判断に最初からなっていたのですというような趣旨の判例が出されたりというようなこともありますので、改めて関連する判例の位置付けや射程等を精査する必要もあるのではないかと思います。また、職務専念義務を含めた服務規律の考え方については、例えば、国民の視点が服務規律上の一定の厳格さを求めることに結び付いているところがあるとしても、あまり具体的な根拠がなく単なるバッシングのようになってしまっている場合には、そうしたところまでは正当化できないという観点から、例えばテレワークを制約する根拠にはならないだろうということは、はっきり言う必要があると思います。

その一方で、これまでの服務規律に関する議論や整理については、判例で問題となったような、具体的な悪影響がなくても規制の対象になり得るといった、典型的に服務規律を害するおそれがあるというだけで規制の対象にできるのかといったことや、公務の遂行についての適正さを損なっていると見られるような、国民の目から見て外形上国民の公務に対する信頼を損なうようなものも規制の対象になるような形での運用がされてきたところもあると思いますので、その辺りの射程を精査するということが、そのこととの関係で、職務専念義務との関係で問題になる、公務員が行う職務外の行為が、例えば政治活動である場合と、過去問題になってきたことが多いものと言えば、例えば労働組合の組合活動である場合と、テレワークの場面で問題になることが多いであろう家庭生活のようなものである場合とで考え方を分けることができるのかといったこと、また、公務員の働く場所が公務の官署である場合とそうではない場合で考え方を分けるようなことがあり得るのかといったようなことなどが、精査する対象として考えられるのかと個人的には思っています。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。

全ての先生から少しずつでも御意見をいただきたいと思います。

風神先生お願いいたします。

○風神委員

では、テレワークについて5点ほどコメントさせていただければと思います。

対象については、公平性と生産性を上げるという点について、ライフバランスや通勤時間、また選択できること自体を通じて、どのようなチャンネルにせよ、テレワークを選択したい人が選択できることが大切かと思っています。ただし、それによっ

て職場以外の場所で処理できない業務が滞ったり、また、前回のヒアリングでは他の労働者の負担が増えることに対する懸念のようなことがかなり聞かれましたので、そういったことが起きないようにしたりすることが大切かと思いました。データや資料を拝見いたしますと、実行に移す際に省庁に応じてというような文言が出てきますが、省庁ごとを単位として整理するのが望ましいのか、業務単位で整理するのが望ましいのかを検討することが必要かなと思います。その際、民間向けのテレワークのガイドラインでも、必ずしもそれまでの業務の在り方を前提にテレワークができる業務とそうではない業務を選定するのではなく、見直していくことが大切という言葉も述べられていますから、そういった点も念頭にすることがよいのかなと思いました。

また、2点目として、短時間の離脱と職務専念義務についてですが、民間向けのガイドラインには、中抜け時間を把握する場合と把握しない場合が提示されていると思います。つまり、休憩時間を把握して年次休暇、有給休暇として取り扱う場合と、把握しないで休憩時間以外は労働時間として取り扱う場合と提示されていますけれども、いずれにしても、中抜け時間の取扱いについて、あらかじめ使用者が就業規則などで定めておくことが重要であると考えていますので、公務員においても、ある程度までは明確にする必要があるのではないかと考えます。その際に、資料3でまとめられた表を拝見いたしますと、内閣人事局の方では、まず、現時点としては、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と解釈されているということですが、どこまでがそれを果たしているのかという点について、職務の目的に応じた成果を特定してそれを判断するのか、あるいは、ヒアリングをした労働組合の方では、中抜けが1時間など一定時間以上の場合は臨時休暇と区別した方がいいのではないかと断言しているように、把握の仕方について時間と捉えているのか、乖離もあるので、その辺りも検討することが必要かなと思いました。

3点目として、コミュニケーションやマネジメントについては、このアメリカの資料の中にもあり、また、他の国の資料などでも、管理職のマネジメントの研修などが実行性を保つためにも重要と言われているので、検討することが必要かと思いました。

4点目として、手当について、テレワークの手当と通勤費の整合性を取らないと国民の理解は得られないかなと思いました。また、民間に対するテレワークのガイドラインなどにも、あらかじめ規定をしておくことが望ましいとあるので、公務員の場合も例外ではないのかなと思いました。

5点目としては、今回の資料の論点にはありませんけれども、評価について、民間のテレワークのガイドラインの際にはかなり議論になったと認識しています。公務員の人事評価については、能力評価や業績評価により評価することがホームページなどを拝見しますと出ていまして、能力評価の際に面談等があるので問題がないのかなと思いますけれども、民間に向けられているテレワークのガイドラインの「テレワークをしているからといって不利益を被らないように」ということがそのまま公務員の方にも当てはまって、公務員による特殊性はないのかなと現時点では考えていますが、何か問題があるならばその辺りも検討する必要があるかなと思いました。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。

それでは、小田先生何かコメント等ございますでしょうか。

○小田委員

それでは手短に少しだけコメントさせていただきます。

私は専門が行政学ですので、主にテレワークでいうと、マネジメントの部分や行政組織の中での実施というところに関心があります。

前回のヒアリングでのお話を伺ったり、本日の資料でアメリカの省庁のデータを拝見したりした中でも、テレワークあるいはフレックスタイム制もそうかもしれませんが、一括りに公務員、公務と言いましても、仕事内容などは千差万別で、省庁によっても違いますし、もっと言ってしまえば、同じ部局の中でさえもテレワークに向けた業務とそうでない業務がおそらくあると思います。

そうしたところを考えますと、現実可能な限り、職員の方がテレワークを希望した場合、それをできるような体制を整えるというのは、今後の公務員の働きやすさなどを考えると望ましいと思う部分と、一方で、テレワークを全員に簡単に認めさせるわけにはいかないという現場の管理職の状況といったところが、非常に管理職の負担となると思います。

テレワークの可否、あるいはそれを実施することによってどのぐらい組織に影響が出るのかというところを、ルール上一律にがしとしたものをはめて全体的に共通のもので大きく統制するというよりは、実際の職場の判断によるところがかなり大きくなるというところが、こういう数字上の結果にも出てくる部分なのかなというところを感じております。そうした面で、我々行政学のジャンルだと少し古い議論にはなりますが、ニューパブリックマネジメントというような言い方で、官僚制の特徴である、ルールや法規によってあらかじめ規制を付けてプロセスを縛るよりも、現場のマネージャーに権限を持たせて判断を任せる方が効率の面ではよいだろうと言われております。実際に検証してみないと効果があるかというのはもちろん分かりませんが、そのように言われてきたところと非常に近い部分が、このテレワークの問題にはあるのかなと感じながら話を伺っておりました。そうした面で、なるべく現場に近い部局レベルで、なおかつ、明日テレワークにするかとか来週はテレワークにするかというような非常に近い時間軸の中での判断を迫られることも多いものかと思っておりますので、その辺りを各部局である程度裁量を持って決定できる制度、あるいは判断できる部分というのがあった方がよいのかなというのが、ヒアリングのお話などを伺っていて感じたところでございます。

一方で、あまりに管理職の権限が大きくなりますと、部局の長の仕事のスタイルによって、部門長が変わるたびにテレワークのやりやすさ、申請して通るか通らないかというところが変わってくるというのも、テレワークの普及、推進を阻害し、働きやすさに影響が出る部分でもあると思いますので、北島先生がおっしゃっていたように、テレワークの目的や理念、こういった趣旨でこういったものを活用していくべきなのかというところをはっきり掲げておくというのは非常に重要なことなのかなと先生方の議論をお伺いして感じていたところであります。

その面で、ヒアリングの中ではあまり出てこなかったかもしれませんが、管理職の方にとってはかなり負担も増えるところがあるかなといったところは、私も個人的に気になるところです。職員の方の今の仕事の進捗状況がどうなっているのかと

いった、大部屋の中で見えていた状況が見えなくなったり、気軽に連絡がとりにくくなったりする。その方がよいのか、あるいは常時監視のような形で常に見える状況にしておくことでコストを軽くする代わりに、働く人にとっては自宅の中でも常に見られている状況とする方がよいのかというところは、実際に仕事の内容や業務の内容によって異なってくると思うのですが、管理職にとって監視コストが増加するという部分は、何かしら配慮であったり、あるいは対策を考えたり、サポート体制が必要になるのではないかなというところもテレワークの普及に関係してくるのかなと感じているところであります。

手短ですが、以上でございます。

○荒木座長

ありがとうございました。

それでは黒田先生、何かコメントいただけますでしょうか。

○黒田委員

ありがとうございます。

私は、健康管理という観点からコメントさせていただきます。

まず、柔軟な働き方についての各論の前に、その前提の確認をさせていただきます。先ほど人的配置の話が他の先生からもありましたが、前回のヒアリングのときに他律部署や特例業務の話が出ており追加の質問へのご回答として、他律部署が全体では4分の1ぐらい、本庁だと7割から8割弱ぐらいあるということで、特例業務として災害があつたりすると、急遽対応が必要になってどうしても労働負荷が増える、しかも裁量がなかなか効かないというところがある、と伺いました。拝見したデータは令和元年度のものだったので、おそらくその後のコロナ禍で大分増えているのだろうと思います。他律部署だと超過勤務が月100時間を超えるような労働者が8%ぐらいいるという話もあり、そもそも人的配置にかなり無理があるのではないかとこのところを論点に入れていかないと、テレワークや柔軟な働き方をすれば解決していくというものではないのだと考えます。持続性という観点からは、全体の業務負荷はどうなのか、もう既に適正なレベルではない、というような確認も、国民の理解を得ながらということなのでしょうけれども、必要になってくるのかなと思います。

もちろん、現状の業務体制で継続できる人だけが職場に残っていくことでよい、という考え方もあるのかもしれませんが、魅力ある職場かどうかという観点では課題があるかと思います。今はたくさん情報もあり、民間と比べて魅力ある職場かどうか、という比較になります。最近は健康格差ということが話題になっていますけれども、相対的剥奪感といいます、他の職場と比べて相対的に非常に職場環境の状態が悪い、といった状況があると、そのこと自体が健康に悪影響を及ぼし、パフォーマンスも出ないということにつながりかねません。業務の裁量があまり大きくない、というのは公務の特性からそういうこともあると思うのですが、人的配置が適正かどうか、ということは必ず論点に入れていただければと思います。

さて、その上で、テレワークでもフレックスタイム制でも同様ですが、先ほどの他律的な業務や特例業務のようにそもそも予めの業務負荷調整が難しい時にも、労働時間管理、特に客観的な勤務時間の実態把握を行うことについて、更なる検討が必要と考えます。民間企業が根拠としている労働安全衛生法に伴う通達では、主観

的なデータだけでなく客観的な労働時間のデータを取るようにといわれており、例としてパソコンのログオン・ログオフや建物への入退室などのデータも活用することが示されているので、それと同じような考え方になるかと思います。勤務時間制限など働き方への干渉を強めると健康にはよくない、という話もあるのですが、一方でやはりテレワークだと働き放題になるというところもあり、ある程度の客観的な勤務時間の把握は必要になってくるのではないのでしょうか。これはデータを取るための備品の整備とセットで行うことが必要な話になります。監視と感じられるほどに常に客観的データを見る必要はないと思うのですが、民間でやっているように、予め支給されたパソコンを使って業務をさせて、そのパソコンのログオン・ログオフのデータを時々抜き打ちで抽出調査するというような客観的な勤務時間の把握というのは必要になってくるのではないかと思います。ただ、もちろん監視が強すぎると職員にとって非常にストレスになるので、どの辺りがちょうどいいバランスなのかという検討は必要になります。

さらに、テレワークをするに当たって、例えば電気代や水道光熱費ですとか、もしかしたら既に支給されているかもしれませんが、パソコン、モニター、キーボード等、健康に良い状況の作業環境を保てるような追加の備品の費用負担や補助が必要になるかと思います。これも、どの程度が国民の理解を得られるかという議論があると思うのですが、一般的な企業では比較的テレワークに関する環境整備や維持に関する費用助成が行われていると思いますので、同程度でよいのではないかと思います。

また、自宅が労働環境になっているということについて、通常は安全に健康に働ける環境かということを確認する義務が職場にはあると思いますが、自宅の状況を隅々まで把握するということはプライバシーの侵害にもなりますので、難しいですね。ただ、環境整備を自分自身で行うよう頑張っただけ、とただ言うだけでもよくなくて、せめて、テレワークの環境整備にはこういう条件を満たせるように推奨している、という教育ですとか、既に民間向けには厚生労働省からテレワーク環境整備のチェックリストも出ていますのでこれを活用する、などしていただいてもよいのではないかと思います。

また、健康というのは、職員がパフォーマンスを出していくことやその人らしく働いていく上でも、組織としてパフォーマンスを出していく上でも、根幹資源となりますので、どうやって管理をサポートしていくかは非常に重要です。先ほど小田委員のところでも話が出ました管理職のサポートもそうですし、柔軟な働き方を自然とできる人もいれば、なかなか難しいという人もいますので、働き方の変化に伴う健康管理のサポートを行っていく必要もあると思います。管理職が、一般職員の働き方の管理を健康管理も含めて全て担っていくというのは現実的ではないので、先ほど資料1で示されたアメリカでのOPM（人事管理庁）が教育研修を担っているのと同様に、人事院が管理職向けに加えて一般職員向けにも研修・教育をしていただくこと、1回研修を受けただけではなかなか定着しないので、1回受け、実際にやってみて、また再教育というようなサイクルでの実践を行っていけばよいのではないかと思います。

テレワークは、柔軟な働き方ということでメリットもたくさんあると思うのですが、デメリットもたくさんあると言われています。例えばEUからのテレワークの健康影響についての報告では、テレワークでは、具合が悪くても家であれば何とかベッド上でも働けるということで、これを「シックネスプレゼンティズム」といい

ますが、通常に出勤して勤務するときであれば休んでいたような状況でも無理して働く、テレワークの回数が多ければ多いほどその傾向がある、ということが報告されています。短期の感染症などであれば、状態に応じて働けるときはテレワークで働く、ということでよいのかもしれませんが、長期の健康不調下でとなると、無理して働くことで健康回復を妨げ、ずっとパフォーマンスが低い状態が継続し、さらに本人の健康状態がどんどん悪くなっていく、といったことが想定されるので、やはり休むときはしっかり休んで、まず健康状態を回復してしっかり働きましょうというような風土づくりを教育するというのも必要になるかと思います。また、普段毎日顔を合わせている状況であればよいですけれども、テレワークが多くなってくるとどうやって健康管理をしていくか、具体的な方策を示したガイドラインやパンフレットなども必要になってくるのではないかと思います。コロナ禍で専門職による健康相談などもなかなか難しくなっていますが、本研究会の以前の回で、国家公務員においても健康相談は今年からオンライン化する予定である、というようなお話もありましたので、是非そうしていただければと思っています。

それから、公平性の担保という観点です。テレワークをしたい人がよりテレワークを行う、という体制になると思うのですが、現場でないとできないような、特に紙を伴うフローで出勤しないとできないような仕事、いわゆる「名もなき仕事」は、主にテレワークを行っている人はできなくて、出勤をしている人が行うこととなります。そうすると、出勤主体で勤務する職員に不公平感が積もってきて、職場として健全に機能しなくなってくることが懸念されます。この点を評価に落とし込むというのはなかなか難しく、出勤を多く行っている人の方が評価が高くなると、それはそれでまた不自然なのですけれども、「名もなき仕事」をしている人がきちんと見合った評価を受けられるような体制が必要になってくるかと思います。

またご参考までに、在宅勤務の嗜好とメンタルヘルスに関するデータとして、コロナ禍が始まってしばらくたった2020年12月時点の日本における調査では、在宅勤務をしたい人もしたくない人もBCPの観点から無理にでも在宅勤務をしてくださいという時に、在宅勤務をしたくない人が無理に在宅勤務をさせられると、精神的な健康状況が悪くなるという結果が報告されていました。ですので、在宅勤務をするかどうか、というのは、テレワークやフレックスタイム制も同様ですが、職場がこうあるべきだからというよりは、まずは職員個人がどうしたいかという希望の尊重が根底にあることが必要になってくるかと思います。慣れていないから単にしたくない、ということももしかしたらあるかもしれないので、周りの方がしていると自然にしたくない人もちょっとしてみようかなということもあるかもしれませんが。まずその個人がどうしたいか、どう働きたいかということを尊重していただく、テレワークをしたくない人に対しても、是非その働き方をしていただく、というのが非常に重要だと思います。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございます。

既に大変重要な御指摘もありまして、私がコメントしようと思ったこともほとんどコメントされております。

在宅で働くということがテレワークということになりますので、全く新しい勤務の仕方であるということを前提に、従来の延長線ではなくて、切り換えて考える必

要があるということだと思います。在宅で勤務をすることが可能となるようなインフラ整備の問題がありましたし、職務専念義務の見直し、それから労働時間管理も従来とは違う。しかも家庭でするのでプライバシーとの両立が必要となるということで、そういうテレワークが望ましい働き方となるために何をしなければいけないかということで、多くの論点を出していただいたと思います。意識の問題については研修も非常に重要だということだと思います。

若干触れられたように、元来、公務員制度はジョブ型で設計されていたところ、運用は全くメンバーシップ型となっているという中で、テレワークがきちんとワークするためにメンバーシップのままでワークするのだろうか。つまり、仕事のさせ方、与え方、ジョブディスクリプションといったものについて見直さないことには、制度を作ってもなかなかうまくいかない可能性がある。それが、御指摘があったように、評価をどうするかということとの関係でも重要になってくるということかと思えます。

それと関連して、テレワークを本人が希望したら認める制度にするのか、それとも当局の方でテレワーク命令を出し得る制度として設計するのかということも重要な論点だと思います。テレワークを制度化する場合には、国民の理解も必要だということもあります。公務員がやりがいを持って働くような仕事の与え方であれば公務の効率も高くなるとすると、そのことについて国民の理解を深める必要がある一方、国民、ある意味では顧客ですが、その満足度も見ないといけない。これは仕事の与え方との関係でも検討すれば答えがあるのかもしれないと思いました。

それから、アメリカの議論から非常に大事だと思ったのは、人材確保です。今、民間でもテレワーク可能な職場かどうかというのは職業選択について重要な要素ですので、公務でもそれは可能なのだと言うことで有為の人材を確保することが、最終的には国民の利益にもなるということをよく周知して納得していただくことも重要だろうと思った次第です。

もう一点、デジタルディバイドという話がかつてありましたけれども、今、コロナ禍で、テレワーク可能な職務か可能でない職務かという分離格差が認識されてきております。これも、テレワークを導入する場合には認識しておくべき問題かと思えます。

○荒木座長

それでは次にフレックスタイム制についても同様に各委員からコメント等いただければと思います。時間が押しておりますので簡潔にお願いできれば幸いです。

風神先生お願いいたします。

○風神委員

フレックスタイム制については、公務員は今までコアタイムをかなり長く取ってきましたので、それについてどうするのが一つ議論になるかと思えます。ヒアリングの際に労働組合の方はコアタイムを短くすることについてどちらかというところネガティブな意見を持っていたと思いますし、一方で、民間向けではテレワークの時にはコアタイムを設けなくてもよいということになっていますので、実効性を持って導入するためにこの辺りをどの程度明確にするのかというのは、ある程度考える必要があるかなと思います。

○荒木座長

ありがとうございました。
石崎先生お願いいたします。

○石崎委員

コアタイムを短縮するのかどうかということに関しても、テレワークの議論と基本的に重なってくる部分が多いかなと思っているのですけれども、縮めることがよい職場もあれば、そうするといろいろ回らなくなるところもあるかと思うので、一律にというよりは、どういう単位で設定するのかというところはありますけれども、職場によって変えていくことは必要なかなと考えているところです。
簡潔ですが、以上になります。

○荒木座長

ありがとうございました。
小豆川先生お願いいたします。

○小豆川委員

私も皆様と同じです。

コアタイムの長短というものをどのように設定していくかということは、部局や仕事の特徴によって様々というところがありますので、一律に決めることはあまり得策ではないのかなと思っています。むしろ、本人のパフォーマンスを上げて、なおかつワーク・ライフ・バランスや家庭の事情とうまく適合していくために、業務の見える化をして関係する方々と今どういう状況かを情報共有すれば良く、必ずしもコアタイムを決めなくても良いのではないかと思います。
以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。
北島先生お願いいたします。

○北島委員

北島です。

私も、実施の面でどうするかという点が気になっております。

先生方からもありましたように、一律に規制をするのではなくて、各府省が業務の実態に合わせてコアタイムや最短勤務時間の必要性等について自律的に判断して設定できる仕組みとすべきだと思いますけれども、他方で、今回資料でお示しいただきましたように、各府省でフレックスタイム制の利用状況に大きな違いがございます。これはおそらく、業務内容の違いのほか、積極的に活用するかどうかという点について考え方が大きく異なるためだろうと思います。そうした中で、各府省で自律的にそういう内容を考えてくださいということになりますと、それは各府省において大きな負担になると同時に、果たして適正なものができるのか少し心配な点もあります。このようなものはこのようにするのだというようなある程度の基準を示しておく必要があるように思っております。

私からは以上です。

○荒木座長

ありがとうございます。
それでは小田先生いかがでしょうか。

○小田委員

私も、テレワークの場合とほとんど同じで、やはりフレックスの方も、ある程度現場の裁量で柔軟に運用できる方が生産性の向上という点では寄与するのかなと思っております。

ヒアリングの中でも少しありましたけれども、申告期限があまりに早すぎると感じております。私も前日ぐらいまでが現実的なのかなと思います。私自身、フレックスタイム制の会社で働いていたことがありますので、10日や1週間といったような期限よりは、直前まである程度柔軟に直属の上司等の承認で運用できるような柔軟な制度にするのがよいのではないかなと感じております。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございます。
それでは川田先生お願いいたします。

○川田委員

まず、今の先生のお話にもありましたが、フレックスについてどこまで現行の制度を前提に考えていくのかという整理が必要になるかなと思います。

おそらく申告の期限がかなり前で、かつ勤務時間の割り振りを任命権者が行うという制度の場合には、ある程度典型的に働き方のパターンを決めていくという面が強くなるだろうし、申告の期間を短くしたり、あるいは民間企業のように出退勤を完全に労働者側に委ねてしまうというような制度にすると、より個人の主体的な判断に基づく働き方を可能にしていくということになると思います。

制度としてどういうものを想定するかということと、制度をどう効果的に運用していくのかということとで、変数が二つあるような枠組みの中で考え方を整理する必要があるのだろうと思います。

細かく見ていくといろいろあるのですが、いろいろなところに共通する重要な点なのかなと思ったのは、公務員の働き方をどのようなものと整理するのかという点です。皆がある程度一緒に集まり共通に働く必要がある部分があるとしたら、それはコアタイムを設定することで対応することになるだろうし、個人の判断に委ねる部分や個人ごとによって違ったことをする部分は、おそらく多くの場合、個人単位に切り分けられた仕事を個人ですていくことになるだろうと思います。

先ほど出てきたジョブ型、メンバーシップ型という話と多少関わるとは思いますがおそらく全体的にはメンバーシップ型で個人の仕事内容を明確に区別することなく集団的に働くという場合であっても、働き方のすべてがそうなるのではなく、仕事の一部については個別のタスクを切り分けてそれを個人に割り当て、その部分を例えばテレワークやフレックスでやっていくというような組み合わせというのも理屈としてはあるのだろうと思います。そういった点で、働き方が全体としてメンバーシップ型である場合にも、フレックスやテレワークに適した個人へのタスクの割り

当てということがなされる余地があるとはいえるだろうと思います。ただ、働き方全体がジョブベースで個々人の職務の範囲がある程度決まっているものと比べると、全体的にはメンバーシップ型でその都度必要に応じて個々人にタスクを振り分けていくという働き方だと、その分マネジメントが大変になると思われれます。そうした枠組みの中でどのようなものか考える必要があると思います。あるいは、そこも現状ベースに考えていくのか、現状の働き方の実態もある程度見直していくのかということも含めてベストな組み合わせを探していくことになるのかなと大ざっぱではありますが考えております。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。

黒田先生お願いいたします。

○黒田委員

フレックスについて、コアタイムを完全になくしてしまうと、勤務時間が例えば7時から15時までの人もいれば、14時から22時までみたいな人も出てくるという感じでしょうか。そうすると、ジョブ型であればいいのかもしれませんが、同僚とほとんど重なる時間がなくて業務を進める上でなかなか厳しいのではないかなと思いました。もちろん、働き方をゼロベースで見直してそれをやるならよいのですけれども、チームで業務を行う上で少し現実的ではないという点と、コミュニケーションをしっかりと取る上では阻害要因になる可能性があるという点もあります。例えば10年後にコアタイムを撤廃することも省庁によっては考えるけれども、まずは段階的に進めるという設定であれば、健康管理という意味ではありなのではないかなと思いました。

また、個人の事情でいろいろな働き方をする人が出てくると思うのですが、朝早くから働くことにしていた人が来月からは遅くに働くといったことは多分あまりないのではないかと考えており、健康管理という点ではあまり心配していません。お子さんの送りがあるから勤務開始は少し遅めにしたい、など各家庭の事情で少しずつ勤務時間帯が変わってくることもあるかもしれませんが、個人には生まれ持った体内時計のリズム：クロノタイプがあり、それによって自然と生活時間帯が規定されていますので、勤務開始時間は今月は7時からで来月は14時から、といったような極端な変更を伴うことは多分なく、それに伴う健康上の悪影響もないであろうと思います。

現在採用されている事前割振制だと、柔軟性には欠けるのですけれども、長時間勤務が期間の後半に増えてくることはないという意味では、かなり利点がある制度だと思います。直前にでも勤務時間の変更を決められることもよいのですけれども、その場合には、4週間の単位期間の前半で短く働いた結果、段々と本来の勤務すべき時間の長さに足りなくなり、最後の1週間は毎日12時間働く、といったことにならないように、例えばシステムなどを利用して管理していく方策について併せて検討していく必要があるかと思えます。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。

川田先生からも御指摘がありましたけれども、フレックスタイム制については、民間におけるフレックスタイム制と公務員の場合は全く制度が違ってきます。自分はこの時間に出勤して退勤するというを事前に申し出て、それを上長が承認するという制度が公務員におけるフレックスタイム制の現状と聞いております。民間の場合は、就業時刻を労働者自身が定めることができる制度がフレックスタイム制ですので、事前の申告はそもそも問題となりません。民間でも、一体いつ来るか分からないと誰もいないと困るということで、コアタイムを設定することは可能です。コアタイムを決めて、出勤時刻あるいは退勤時刻はコアタイム外で本人が選べるというような制度は一般的です。

最近、スーパーフレックスという、コアタイムがないフレックスタイムで、いつ出勤して退勤するか全て労働者が選べる自由度の高い働き方が多くの企業で導入されていて、裁量労働制をあえて導入するまでもないということも言われております。

また、労働時間主権、労働時間をどう決定するかの主権を労働者本人に与えるということが諸外国では言われております。その方が本人にとって満足度の高い働き方ができる。労働時間主権を労働者本人に渡す施策として、一つは裁量労働制があり、そしてフレックスタイム制もそれに近い制度になるのではないかという議論がされております。

これも先ほどの話と似てきますけれども、公務に有為な人材を確保しようとするれば、労働時間の主権が本人にあるような働き方を認めていくという方向性が考えられると思います。ただ、公務の必要性との関係でそれをどこまで認めるか、全て本人の希望ではなく、制度としてどこまで認める設計をしていくかということが問題となってきます。

管理が非常に難しいのではないかとということもございまして、業務の内容によって、常に一定数誰かが現場にいなければいけない職場と、仕事が回ってれば必ずしも全員が現場にいなくてもよい職場と、いろいろあると思いますので、それをどうしていくか。これも中央集権的に決めるのではなくて、もっと分権化して現場で労使が協議して決めていくということをどこまで入れられるのか、そういうことも踏まえて制度設計を議論すべき問題かと思ったところです。

私からは以上です。

フレックスタイム制について、何か補足的なコメントがあればお願いします。

黒田先生お願いいたします。

○黒田委員

単なる現状の確認なのですが、休憩時間は、勤務時間が例えば9時からスタートした場合は大体12時ぐらいに60分とか45分で設定されていると思うのですが、フレックスタイム制の場合はどう設定されているのでしょうか。4時間ぐらいのところまで設定するというルールになっているのでしょうか。

○役田職員福祉課長

ありがとうございます。

フレックスかどうかに関わらず、基本的に休憩時間は勤務が始まってから概ね4時間ごとに置くということが大原則になっています。ただ、やはりお昼の時間である12時から13時に取るのが一般的ですので、例外的にその時間に置くというよう

なことは認められています。そのため、フレックスを行う人も基本的には12時から13時が休憩時間という前提で申告して、割り振られるということになっておりますので、現在フレックスタイム制において職員が休憩時間を自由にずらして設定することはできないということになっております。

○黒田委員

ありがとうございます。
その点も含めて議論が必要ですね。

○荒木座長

ありがとうございます。
フレックスタイム制について、ほかにはいかがですか。
それでは、三つ目のテーマであります、勤務間インターバル制度について、各委員から御意見をいただければと存じます。どなたからでも結構ですがいかがですか。
川田先生お願いいたします。

○川田委員

できるだけ簡潔に述べたいと思います。
まず、勤務間インターバル制度については、民間部門対象の労働法においても、近年、労働時間設定改善法や、労働時間の特例を設けるときの健康確保措置の内容など、いろいろな形で制度の中に取り入れられてきていて、従来の伝統的な労働時間規制が働く時間の長さを規定するものであるのに対して、逆に従来から休日などの形で存在していた、労働から解放される時間を保障するという性質のもので、特に健康確保やワーク・ライフ・バランスの確保、十分な生活時間の確保といったような観点から近年注目されてきていることだと思えます。健康確保や生活時間確保という観点からの重要性は、公務の部門においても同じだと思えます。他方で、公務には、特定の時間に必ず勤務しなければいけないという点に関して特有の状況があるとすると、そこをどう考えて、健康確保や生活時間確保の観点からのインターバル確保の必要性と調和させていくのかということが、制度を考える上での基本になるかと思えます。

そういう中で、インターバル規制というのもいくつかの捉え方があるのではないかと考えています。インターバル規制は元々ヨーロッパなどで見られていた制度ですが、そこでは一般の労働者について時間外労働が観念できないような働き方であることが多いこともあって、私なりの理解かもしれませんが、どちらかというところソフト制の勤務を組む場合も含めて、通常の勤務時間や正規の勤務時間を設定するときに、あまり前と次のものが接近しすぎないように配慮するという、正規の勤務時間の配置に関する制度という面が強いのかなと考えています。

それに対して、日本でインターバル規制について議論するときはむしろ時間外労働があるということを前提にした形になることが多いと思いますが、それも、翌日の勤務時間の開始時刻までに一定の時間を確保するために、1日の勤務時間が延びる場合もその限度を設けましょうというところに着目する場合と、逆に、延びた場合には次の始業時刻を遅らせるというところにも意義があると捉える場合などで、いろいろ制度の捉え方やイメージに違いがあるように思われます。

また、一般的な労働時間の長さの規制を受ける働き方をしている人についてイン

ターバルを考える場合と、民間企業で言えば、高度プロフェッショナル労働制や裁量労働といった柔軟な働き方をしている人について健康確保や生活時間確保のために働き方に限度を設けるという観点から労働から解放される時間を保障するものとしてインターバルを捉える場合とで、制度のイメージが変わってくる場所があると思います。

基本的にはそのような制度の枠組みや捉え方にいくつかの視点があるということ踏まえた上で、公務の働き方の中で、どういう視点であるいはどういう具体的な制度の内容で実現することが考えられるのかを検討するのがよいかと思っています。以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。
それでは黒田先生いかがですか。

○黒田委員

勤務間インターバルは、権利的な意味合いもあると思うのですが、やはり健康管理の意味合いがかなり強いと思います。

勤務間インターバルが11時間というそれなりに長いように聞こえますが、よくよく考えてみると、途中休憩時間を含めてですが13時間働いてもよい、ということになります。仮にインターバル11時間で単純計算すると、13時間、うち1時間は休憩時間としても、働いて、通勤勤務の場合は片道平均1時間かかると仮定すると通勤に2時間取られ、残り9時間が生活時間となります。睡眠時間を健康管理上推奨される7時間程度取ろうとすると残り2時間しかなく、勤務間インターバルが11時間、というのは、健康管理上かなりぎりぎりというか厳しい時間だと思います。勤務間インターバルは、睡眠をしっかり取りましようとか疲労回復をましよう、ワーク・ライフ・バランスを保ちましようというような意味合いがありますが、研究ベースでは、勤務間インターバルが12時間を下回ってくると疲労が蓄積していくという話もありますし、通勤時間を除いた9時間の中で睡眠時間7時間は現実的でなく、実際には睡眠時間は5時間を下回ってくるような生活になると思います。そうしますと、「勤務間インターバルが11時間」というのは、最低限確保したい時間の話となります。日本の場合は9時間から11時間を努力義務とするという話になっていますけれども、9時間というのはやはりあり得なくて、11時間以上は必要になってくるのではないかと思います。

ただ、既に今までの議論にあったように、そうは言っても人が足りないのだという、業務負荷と人的配置のマッチングという問題が最初にありますので、すぐに実装するのは難しく、何年後に達成ましようという努力目標を設定していただくとういのではないかと思います。テレワークについては、数値目標は少し厳しいという話もありましたけれども、勤務間インターバルは、職員が健康に持続して働くことができよりよい公務サービスを提供していくためにも、最低限必要なことだと思いますので、何年後には達成ましようというような数値目標は必要なのではないかと思っています。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。
それでは北島先生お願いいたします。

○北島委員

勤務間インターバル制につきましては、フレックスと少し違うところがあると考えておりましたが、間違っていたら教えていただきたいのですけれども、私の調べたところによりますと、民間企業でも実際に導入している企業が多いかというところ、それほど現状では多くないと理解しております。そこで、まずはその導入をすることから検討していくことになると思っています。ただ、本当に必要ということであれば、かつて週休2日制について公務員がリードしたような事例もありますので、公務員法制において積極的に導入することによって、民間での普及を促すような効果が考えられるのではないかと考えています。

導入する際に、その内容に加えて、どのくらい実効的なものとするのかということが問題となってくるように思っております。つまり、現行の残業時間の規制のようなものになってしまいますと、これも今議論があるわけなのですけれども、インターバル制度を導入したとしても、あまり効果がないということになるかもしれません。

また、災害対応等の必要な業務について対象外とするのは仕方がないとは思っておりますが、他方で、災害対応のように突発的に期間を限定しているようなものであればよいのですけれども、国会対応のように一定の頻度で生じるようなものについて幅広く対象外にしてしまった場合に、果たして制度を導入することによってどのくらい違いが出てくるのかという気もしています。つまり、現在、勤務間インターバルが必要であるような働き方をしている公務員の方について見てみると、おそらく好き好んで働いているわけではなくて、現状、不可欠な業務だと考えていて、仕方なく働いている方も多いように思われます。そうすると、この勤務間インターバル制度が導入されたとしても、結局その労働時間の大半が例外だと認定されてしまうと、制度を導入しても実際の働き方はあまり変わってこないのではないかと心配しております。そういうことがありますので、導入に当たっては、その例外を踏まえても実際に大きく改善されるのかと例外の設定の仕方をきちんと論じていく必要があると思っています。

私からは以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。
石崎先生お願いいたします。

○石崎委員

ありがとうございました。

既に議論にありましたように、インターバル規制が特に休息時間の確保や健康確保という点において持つ意義は、非常に重要と思うのですけれども、他方で、規制を作ったけれども全く遵守されていないということでは問題がありますので、規制を検討していくに当たっては、その例外の設定なども含めて考えていかなければいけないかなと思っています。ただ、今、北島先生からの御指摘にもあったように、緊急時といっても国会対応のような比較的恒常的な業務をどう捉えるのか、また、

災害対応にしましても、日本の場合は頻繁にいろいろな災害が起きたり、あるいは今のコロナに関しましても、緊急事態が長期化するような状況も生じやすい中で、緊急時だからずっと休息時間の点を全く気にしなくてよいのかといたら、そうではないようにも思います。そこで、例外は例外で認めるにしても、ただ外すということではなくて、外す場合には代わりにこういう休息の確保を検討するといった形で規制を組んでいく必要があるのかなという気がしているところであります。

あともう一つは、インターバル規制は時間に着目して休息時間を確保するという話だと思うのですが、テレワークについて組合の方の意見として出されていたつながらない権利などとの話でも多少リンクする部分もあるのかなと思いますので、その辺りも両方併せながら考えていくとよいかなと思っています。

私からは以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。

他にはいかがでしょうか。

小豆川先生お願いします。

○小豆川委員

小豆川です。

私も、インターバル規制を設けることに関しましては、前向きに検討すべきだと思います。民間のインターバルでは9時間や11時間といったケースがあるようですが、皆さんがおっしゃるように、前提となるのは人員配置と業務配分が一番難しいところだと思います。特に知的労働は定義化しにくい仕事が多く、また他律的な業務が多いので、公務の特殊性から考えるとなかなか難しいことだと思うのですが、これが確保されないと持続可能な働き方を実現するための環境整備になっていかないのではないかなと思います。

また、適用除外というところで、今、緊急性を要する恒常的な業務というお話もありましたけれども、例えば実態面で考えると、翌日までに非常に詰めて仕事をする必要があって、翌日も早朝からプレゼンテーションが控えている場合、私も何回か経験していますけれども、インターバル規制は難しいです。インターバル規制をうまく適用するためには、計画的な業務管理を進めるということが大事ですが、仮に現実的にできない場合には、他のオプションをそろえ、例えばまとめて休暇をとる場合労働時間とみなすような制度を設けるなど、実際に適用されるための工夫として、いくつかのオプションを作っていくことが必要なのではないかと感じております。

以上でございます。

○荒木座長

ありがとうございました。

小田先生お願いいたします。

○小田委員

私も、インターバル規制を実現できるならばある方が望ましいと思いますし、是非実現を目指していくべきではないかなと考えております。

日本の場合、どうしても仕事の区分が曖昧で長い間の働きぶりで評価が行われたり、他の人の仕事の部分まで担当した方が将来的なキャリアが良くなったり、あるいは悪くなることを防ぐことができるというような構造がある以上、どうしても職員の方の自由な判断に任せておくと、仕事の成果や品質を追求して無理をして働いてしまう人は元々出やすい構造にあると思います。そういった面でも、職員の方自身に管理を任せておくと過労になりやすい構造を踏まえると、外部から規制をかけて歯止めをかけるような制度が必要なのではないかなと思います。特に若い方はそうだと思いますし、あるいは特別職や一般職を問わず、生命の維持と健康管理のために必要なことですので、職位や職種を問わず、こういった対応は必要ではないかなと思っております。

ただその一方で、現状の人員配置や財政状況を考慮すると、なかなか一朝一夕に実現することが難しいというところも私も感じているところですし、そういった面で、公務員の労働環境が非常に悪いということが徐々に知られております。そうした中で、ある程度の負担をしなければ一定の公共サービスは受けられないというところに世間的な理解をもう少し広げていかなければならないか、あるいは現状の人員で賄える程度の公共サービスでよいのかというところは、民主的な判断によるところではないかなと思います。

また、細かいところで言うと、国会対応や議会对応など、現在でいうと自治体のコロナワクチンの接種対応の担当者などはかなりの労働時間になっているのが現状ですけれども、自治体は担当者を数か月おきに入れ替えるような対応をしているところもあれば、同じ担当者がずっとここ1年やっていて、かなり過労になっているところもございます。そうした意味で、日本の働き方のある意味よいところもあるとは思いますが、担当者が変わっても他の人でもうまく引き継いで仕事をやっていけるというところは、日本の働き方の良さも生かしつつ、インターバルをしっかり確保して、仕事の引継ぎをしながら柔軟に対応できるような働き方の在り方が将来的には実現できればよいのかなとは思っています。

私としても、インターバルは是非あった方がいいかなと考えております。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございます。

風神先生お願いいたします。

○風神委員

私も、長時間労働の是正や健康確保の観点からは、インターバル制度は必要かと思えます。

ただ、導入の際に業務の後ろ倒しや持ち帰り残業であったり、他の労働者へのしわ寄せなどでゆがみが出たりするのは本末転倒だと思います。これについては、もう既に多くの委員から意見があるように、人員配置の問題と併せて検討する必要があるのかなと思います。

また、適用除外についても、災害等を設ける必要性を感じますが、適用除外が多いとインターバル制度を作っても形骸化しますので、この辺りも検討することが必要かと思えます。

また、3点目として、他律的な業務の比重の高い部署というのは、公務員の特殊

性を表す制度だと思いますが、これがインターバル制度によって解決されるものなのか、そうではなくて総労働時間の問題で、長時間労働を引き起こしている制度になっているのかということも併せて考える必要があるかなと思います。

以上です。

○荒木座長

ありがとうございました。

私も一言申し上げますけれども、勤務間インターバル制度は非常に重要な制度だと思っております。民間でも導入しようという方向で試行錯誤しております。

ただ、これが本当にワークするためにどう制度を仕組むかということをよく知恵を絞る必要があります。仕事が終わってから翌日仕事を開始するまで絶対に11時間確保しなければいけないということを厳格にやりますと、実際上はこの制度は採用できないということになりかねません。ヒアリングでも出たかもしれませんが、平均で達成するというような発想、つまり、イベントがあるので前日はその準備のために大変で、そのイベント開始時間に来なくていいということは実際ありえないというときには、11時間確保できなくても許容するのだけれども、そういう働き方を恒常的にしていたらまずいですよということで、平均としての達成というのが一つあり得ると思います。

また、やむを得ない場合の適用除外を認めるということの意味なのですけれども、適用除外してしまったら何ら別のオプションが残らず何もしなくてもいいという適用除外ですとやはり問題ですので、小豆川先生も他のオプションとおっしゃいましたけれども、例えば11時間を確保できなかった場合に、別の形で労働解放時間を取る、例えば高プロには2週間の休暇を与えるというオプションもあるのですけれども、そのような別の形でやる。それから、医師の働き方改革では、長時間のオペをやったという場合に20時間勤務ということはあり得るわけですが、その後は確実に休息時間を取らせるというように、仮に11時間という勤務間インターバルの例外を認めた場合にも、例外を認めたので後は対処しないのではなくて、別の形で休息をどう与えるかというオプションを議論して、毎日確実に11時間でなければいけないという硬直的な対応ではない形での勤務間インターバルを議論するのが有益ではないかと思ったところでした。

○荒木座長

若干時間がございしますが、全体について何か追加的な御発言はありますでしょうか。

特によろしいでしょうか。

それでは、今日は三つのテーマ、テレワーク、フレックスタイム制、勤務間インターバルについて大変重要な御議論をいただきました。

今後の進め方についてですけれども、委員の先生方からこうした方がよいということがございましてでしょうか。

特に先生方からなければ、6月に中間報告が予定されておりますので、それに向けて少し議論を深掘りした方がよいかと思われま。この三つのテーマのうち、テレワークと勤務間インターバル制度は、制度をどうするかというかなり根本的な議論ですので、制度の目的なども含めてじっくり議論すべきだと思いますが、第2のフレックスタイム制について、現にある制度を今後どのような制度として考えてい

くかは、割と現実的な問題になっているように思いますので、もし御異論がなければ、次回は2番目のフレックスタイム制について更に議論を深めていってはいかがと思いますが、よろしいでしょうか。

それでは御了承いただいたということで、次回はフレックスタイムについて深掘りをしていくことにしたいと思います。

それに当たって、何か議論すべき論点や追加すべき資料等でお気づきの点があれば、御指摘いただけますでしょうか。

小豆川先生お願いします。

○小豆川委員

小豆川です。

資料2をいただいて、各府省で差があるということだったのですが、この背景、要因について、何か手がかりとなる情報をいただければ、その課題の分析を行った上で対応策が進められやすくなるのではないかなと思いますが、いかがでしょうか。

○役田職員福祉課長

ありがとうございます。

次回、フレックスタイム制について議論を深めるということですので、必要な資料は一通り準備をしたいと思っておりますし、また、省庁ごとの状況ということもお話をいただきましたので、どちらかの府省に運用実態を御説明いただけないか、例えばヒアリング等も実施できないか調整をしてみたいと思います。

○荒木座長

ありがとうございます。

他に何か御要望等ございますでしょうか。

よろしいでしょうか。

それでは、今日の議論の中でもいろいろと関連する論点も出てまいりましたので、事務局でしかるべく資料を整えていただければと考えております。

それでは時間になりましたので、事務局から連絡事項等があればお願いいたします。

○役田職員福祉課長

次回につきましては、既に御案内を差し上げておりますとおり、5月30日（月）13時からの開催とさせていただきますと存じます。

また、今回の御意見、御議論を踏まえまして、次回はフレックスタイム制を議題とさせていただきます。

また、前回までと同様に、本日の議事録を発言者氏名ありの形で作成し、人事院のホームページに掲載いたしますので、追って皆様に内容の御確認をお願いさせていただきます。

以上です。

○荒木座長

事務局の説明がありましたが、この点について御質問等はよろしいでしょうか。

それでは他に特になければ、本日は以上ということにしたいと思います。
お忙しい中御参加いただきましてありがとうございました。