

ストレスチェックにおける職場環境改善の取組について
～職場環境改善とハラスメント予防について～

報告書

令和4年2月

人事院 心の健康づくり指導委員会

職場環境改善ワーキンググループ

目次

1 はじめに	1
2 ストレスチェックの実施状況の課題と対応策	2
(1) 調査結果の概要	3
(2) ストレスチェックの実施状況からみた課題と対応策	4
3 ストレスチェック制度導入後に生じた環境等の変化と職場環境改善に係る 18 項目の活用	8
(1) 長時間労働の是正	8
(2) ハラスメント対策の進展	10
(3) テレワークを活用した働きやすい職場づくり	12
4 メンタルヘルス施策の推進に向けた健康管理体制の充実について	15
(1) ストレスチェック制度施行後の健康管理医の役割、業務	15
(2) 健康管理医の配置状況と課題	17
(3) 各府省の健康管理体制や関係者間の連携の状況と課題	17
(4) 体制強化の必要性	18
5 おわりに	19
(参考) 職場環境改善に係る項目	21

1 はじめに

平成 26 年の労働安全衛生法改正により、常時使用する労働者に対して、医師、保健師等による心理的な負担の程度を把握するための検査（ストレスチェック）を実施することが事業者の義務（平成 27 年 12 月 1 日施行）とされた。

公務においても、職員の不調を未然に防止することが重要であるとの認識に基づき、人事院規則 10—4 第 22 条の 4 において、各省各庁の長は、心理的な負担の程度を把握するための検査（以下、「ストレスチェック」という。）を受ける機会を与えなければならないと規定したところである（平成 28 年 4 月 1 日施行）。このストレスチェックにおいては、ストレスチェックを行った医師等から直接、ストレスチェックを受けた職員に結果が通知され、各省各庁の長は、職員の同意がない限り、ストレスチェック結果の提供を受けてはならないこと、ストレスチェックの結果、心理的な負担の程度が高い職員であって、面接指導を受ける必要があると医師等が認めた職員が申し出た場合は、医師による面接指導を実施し、必要に応じて、職員の健康を確保するために、指導区分や事後措置などの適切な措置を実施することとしている。また、ストレスチェックのデータを集団分析し、その結果を踏まえた職場環境の改善を行うことを努力義務として規定した。

さらに、平成 28 年 11 月には、職場環境の課題を明らかにする上で、職員が職場における自らの役割や上司、同僚との関係をいかに受け止めているか等についても、より丁寧に把握することが有効であることから、これらを把握するための調査項目（18 項目）を追加し、職場環境改善に係る通知「心の健康づくりのための職場環境改善」についてにより、参考として示した。

公務において、ストレスチェック制度を導入してから 5 年が経過しているところ、各府省におけるストレスチェックの実施状況をみると、ストレスチェックに対する職員における認識は定着しているが、一方、受検率が低い府省もあった。面接指導の実施については、面接指導の対象となった職員のうち、面接指導を受けた職員は必ずしも多くない。また、集団分析は全府省で実施しているものの、平成 28 年に追加した 18 項目を取り入れて実施している府省は一部にとどまった。さらに、ストレスチェックの結果に基づき職場環境の改善を実施した府省は半数程度であった。

このように、受検率の状況、高ストレス者における面接指導の受診状況、職場環境改善等について課題がみられるところである。

平成 28 年度にストレスチェック制度を導入した後の公務の動きとしては、平成 31 年度より超過勤務命令を行うことができる時間の上限規制を導入すると

もに、超過勤務を行った職員の健康確保措置を強化するため、人事院規則10—4等の一部を改正し、1箇月100時間以上の超過勤務を行った職員等に対しては、職員からの申出がなくとも医師による面接指導を義務化する等の措置を講じた。また、令和元年度には、パワー・ハラスメントの防止や救済等に関する措置を講じるため人事院規則10—16を制定した。

さらに、令和2年より新型コロナウイルス感染症の感染拡大が見られるようになったことに伴い、国家公務員においても新型コロナウイルス感染症のまん延防止に係る出勤回避等のために在宅勤務（以下「テレワーク」という。）を行う働き方が急速に拡大している状況にあり、職員のストレスやメンタルヘルスへの影響が懸念されている。このように公務の働き方を取り巻く環境は大きく変化している。

職員のストレスの改善は職員の安全や健康確保及び生産性の高い公務の維持のためにも大変重要であり、特にハラスメント等の予防については、人事院規則10—16に基づき、各省各庁の長はパワー・ハラスメントの防止等に関する方針、具体的な対策等を各省庁において部内規定等の文書の形で取りまとめ職員に対して明示すること、苦情相談対応への発生時の対応、相談窓口の設置、不利益取扱いの禁止等を行うこととされ、併せて、コミュニケーションや職場の雰囲気等、職場の人間関係を良好に保つことが重要とされている。その意味で、職場環境改善は個々の健康管理としてのメンタルヘルスの問題だけでなく、組織運営、労務管理の問題として管理監督者が取り組むべき課題として重要なものである。

以上のような問題意識から、公務職場におけるストレス対策の一次予防としての活用が期待されているストレスチェックの実施状況の課題やストレスチェックの分析結果に基づく職場環境改善の方策等について、本ワーキンググループにおいて、検討を行った。また、これらの検討を通じて、健康管理医の役割など各府省における健康管理体制についての課題が浮き彫りとなったことから、本報告では、国家公務員のメンタルヘルス施策の一層の推進に向けて検討できる内容についても検討した結果をまとめた。

2 ストレスチェックの実施状況の課題と対応策

人事院において、本府省庁（41府省庁）における令和2年度のストレスチェック制度の実施に関して、特に①ストレスチェックの受検状況、②面接指導の実施状況、③集団分析及び④職場環境改善の実施状況について調査を行った。（令和3年5月実施）

(1) 調査結果の概要

① ストレスチェックの受検状況

本府省庁職員におけるストレスチェックの受検率（41 府省の平均）は 86.7%であった。一方、80%以下の受検率となっている府省が 8 府省、さらに 60%程度の受検率の府省もあった。

受検率が低い理由については、多忙であること、職員の業務都合、他の職員が受検しており自分が受検しなくても支障がないと思っている等の各府省担当者の意見があった。また、受検率が令和元年度の実施より上昇した府省においては、紙媒体による実施からオンラインによる実施への変更、受検勧奨の回数増加、受検期間の延長等の取組がみられた。

② 面接指導の実施状況

ストレスチェックの結果、心理的な負担の程度が高い職員であって、面接指導を受ける必要があると医師等が認めた職員が申し出た場合は、医師による面接指導を受けることとなる。

職員からストレスチェックの結果について、情報提供の同意を取得している受検者のうち、面接指導の対象となった職員の割合は 15.6%であった。また、面接指導の対象となった職員のうち、面接指導を受けた職員は 12.4%であった。面接指導を受けなかった理由として、業務多忙や周囲に知られてしまうことへの不安、さらに長時間の離席に対し上司・同僚へ同意を得ることの躊躇等が担当者の意見としてあげられた。

面接指導の勧奨については、外部機関実施者が実施している府省が 18 府省、健康管理医が実施している府省は 11 府省となっており、12 府省では健康管理者等が行っている。また、33 府省は庁舎内の診療室等で面接指導を実施している。

③ 集団分析

ア 調査項目の在り方

ストレスチェックの調査項目について、職業性ストレス簡易調査票（57 項目）のほか、人事院は平成 28 年 11 月に「心の健康づくりのための職場環境改善」について（通知）を発出し、職員が職場における自らの役割や上司、同僚との関係をいかに受け止めているかなどについても、より丁寧に把握することができるための項目（18 項目）を示している。

各府省の実施状況について見ると、18 項目を追加して実施している府省は 1 府省となっており、9 府省については、働きがい（モチベーシ

ョンなど) や上司のマネジメント、ハラスメントを測定することが可能であり、18項目に相当する項目が含まれている「新職業性ストレス簡易調査票」である80項目等で実施している。ただし、31府省においては18項目を追加せず、57項目で実施しており、18項目を追加して実施していない府省の担当者によれば、18項目は推奨されているにとどまり実施すべき項目との認識がない、項目が増えることで職員の負担が増加し回答率低下につながるおそれがあるとしている。

イ 集団分析の単位

人事院の指針において、集団分析を実施する場合、10名以下の集団については、個人の結果が明らかになる恐れがあることから、他部局と一緒に集計するなどの区分をすること、または、集計・分析の対象となる全ての職員の同意を取得する必要があるとしている。

各府省の実施状況をみると、局単位で集計分析を実施している府省は11府省、課単位で実施している府省は28府省となっており、ほとんどの府省で局課単位での集計・分析であった。

④ 職場環境改善

ストレスチェックにおける集団ごとの集計・分析は全府省で実施しているが、管理監督者へフィードバックしている府省は31府省であり、さらにストレスチェックの結果に基づき管理監督者等が職場環境改善を実施している府省は22府省であった。職場環境改善の取組内容としては、グループ討議により業務見直しを実施、職員へのヒアリング・意見交換の内容を踏まえた改善点・改善方策の共有等が挙げられている。一方、職場環境改善を実施しなかった府省の理由としては、集団分析の結果において大きな問題がある職場ではないとの判断をした、職場環境改善のための予算措置がされていない等としている。

(2) ストレスチェックの実施状況からみた課題と対応策

各府省におけるストレスチェック制度の運用状況をみると、以下のような課題があると考えられる。

- ・ 受検率の更なる向上
- ・ 面接指導の対象となった職員への働きかけ
- ・ 集団分析の方法
- ・ 職場環境改善の意義の理解と取組方法

これらの課題について、以下を参考に取組を進めていくことが望まれる。

① 受検率の更なる向上

ストレスチェックは、自身のストレスに気づき、セルフケアに資するものであることから、職員に十分に理解させて実施することが大切であり、特に受検率が80%を下回っている府省については、受検率を上げるための改善策を検討する必要がある。

そのためには、受検率が低い理由についての分析を行い、実施時期や実施期間、実施方法等が適切であるか等を検証し、職員が積極的に受検する環境を整える必要がある。受検率を向上させる手段としては、例えば、受検率が低い状況の継続が見られる府省においては、職員がストレスチェックの結果の取扱いに不信感をもっていないかを確認するとともに、案内の仕方や実施時期、実施方法等を見直すことが考えられる。また、受検率がストレスチェックの導入当初に比べて年々低下している状況が見られる場合は、職員の認識の変化、形骸化されていないかを確認するとともに、改めてストレスチェックの意義について周知する等が考えられる。

なお、受検率が80%を超える府省においても、更なる受検率の向上を目指して、受検勧奨の回数増加や、より手軽に受検できるような実施方法の見直し等、ストレスチェックの実施状況を確認して対応していくことが望まれる。また、受検する時期（異動時期直後、繁忙期等）によって、職員のストレス状況に違いがあることから、ストレスチェックの実施時期について、改めて検討することも必要である。

ストレスチェックを受検した職員に対して、点数化した評価結果を数値で示すだけでなく、ストレスの状況をレーダーチャート等の図表で分かりやすく示す方法など、個別化された丁寧なフィードバックを行うことが望ましい。また、ストレス対処などセルフケアに関する十分な情報を提示する等により、「受検して良かった」と感じる職員が増加することが期待される。このように、自らのストレスの状況について気づきを促し、ストレスを低減させることにより、心の不健康な状態を未然に防ぐという、ストレスチェック制度の趣旨を浸透させることが肝要である。まずは自分の健康を大切にするというセルフケアの考えを職員が理解し、主体的にストレスチェックを受ける組織文化を構築していく必要がある。

② 面接指導の対象となった職員への働きかけ

面接指導を受ける場合には面接指導の結果が健康管理部門等へ情報提供されることや面接指導を受けることで有意義な結果が得られるか等が分かりにくく、これらのことが面接指導に対する高い心理的ハードルとなっている

ると考えられる。このような事情を考えれば、公務における面接指導実施率12.4%は高い数字ともいえるかもしれない。しかしながら、高ストレス者への早期対応は、心の不調を未然に防止するために重要なことであり、面接指導を希望しない職員に対しては、積極的に面接指導を受診するよう促す必要がある。

ただし、前記のように、ストレスチェックにおける面接指導の受診に対して、心理的ハードルが高いこと等が考えられることから、医師による面接指導の受診勧奨に併せて、例えば、各府省が設置している相談窓口や人事院の「こころの健康相談室」を周知する等、もっと気軽に相談できる窓口を周知して利用を促すことで、心の不調を未然に防止する環境を整えることが重要である。さらに、日常の健康相談として健康管理医へ普段から相談できる体制を作ることも重要である。

なお、各府省における相談窓口については、対面による相談窓口だけではなく、SNS等の手段を用いることにより、忙しい職員がいつでも相談できる体制を作り、さらに、各府省における相談窓口を職員に周知するだけではなく、職員の利用状況等を把握し、ニーズに応じた体制を整備することは、職員の健康管理対策を行う上で有益なものである。

③ 集団分析の方法

職場環境の課題を明らかにする上では、職業性ストレス簡易調査票の57項目を調査、分析することに加え、職員が職場における自らの役割や上司、同僚との関係をいかに受け止めているかなどについても、より丁寧に把握することが有効である。したがって、平成28年に示した職場環境改善に係る18項目を追加して実施し、さらに、職業性ストレス簡易調査票の57項目と職場環境改善に係る18項目を合わせた項目で集計し、その職場にどれだけストレスがあるかという、いわばマイナス面だけから見た指標ではなく、職場や組織がどれだけ健康で活性化しているかというプラス面からも見ることができる「いきいきプロフィール」を積極的に活用することにより、個々のストレスだけではなく、職場の人間関係や一体感、ハラスメント、職場の健康度等との関連についても理解を深めることができる。平成28年度に示した職場環境改善に係る18項目は、前述のような項目を含むポジティブメンタルヘルスに関連した各指標で評価ができる。

近年、公務においてもワークライフバランスの推進等の取組により、職員の仕事に対する意識が多様化してきており、職場の人間関係も従来とは変化してきている。このような時流を踏まえ、仕事のやりがいやチームワークなどを高め、より快適で活力のある職場を目指していくには、お互いを理解し、

良好な人間関係を構築することが必須である。このような観点から、各府省においても、職場の人間関係等を詳しく分析できる指標である 18 項目を追加してストレスチェックを行うことが期待される。

また、集団分析については、その単位が大きすぎると平均化され、逆に、10 名以下の小さな単位となると、結果が個人の回答に影響されることがある。公務においては、各府省で局や課の人数が様々であることから、統一的な集団分析の単位を示すことは困難であるが、ストレスチェックは、職場ごとの結果を集計・分析し、職場環境の課題を明らかにすることにより、職場環境改善に役立たせることができるものであり、集団分析に当たっては、職場環境改善につなげるために分析することが重要であることを認識する必要がある。このことから、集団分析の単位については、局や課の単位にとらわれず、健康管理医や人事担当者とも連携して、職場の特徴を捉え、改善をしやすい単位で行い活用することが必要である。

さらに、各府省においては、ストレスチェックの集計・分析結果を管理監督者に伝達するだけでなく、管理監督者が職場の課題について理解を深められるよう、分析結果の解釈や職場環境改善の進め方等について研修等を行い提供することで、職場環境改善の取組を進めることができる。

④ 職場環境改善の意義の理解と取組方法

ストレスチェック制度は、個々の職員のストレスを低減させるだけでなく、検査結果を集団ごとに集計分析し、職場環境の改善につなげ、働きやすい職場環境の実現という意義も有するものである。また、職場環境改善については、職場の改善が必要な点を直すという視点ではなく、働きやすさに繋げるという視点が大切であり、高ストレス者の多い職場だけでなく、全ての職場において職場環境改善に取り組み、全体の底上げを図り、働きやすい職場環境を整備することが求められる。確かに、予算化して大きな改善を行う必要がある場合もあるが、一方で、書類の位置を変える、連絡方法を工夫する等、気軽に簡単な改善から行うことでも、働きやすい職場に近づけることは可能であることから、「しなければならない」と考えるのではなく、「できるところから行う」ことが重要である。そのためにも、日頃行っている定例会議等において、通常の業務についてだけではなく、職場環境改善のヒント集等を活用して働き方に関する意見交換を行うこと等も有効である。

ストレスチェックの集計・分析結果は、職場環境改善のための貴重な情報となることから、これを放置することなく、管理監督者に適切にフィードバックして活用することが重要である。また、健康管理部門は、管理監督者に

対して分析結果の詳しい説明・研修、職場環境改善の方策に関する助言やサポート、進捗把握等を行うことが望ましい。このような関係者の協力により、最終的には、各職員が職場環境改善に取り組んでいくことで、仕事に対する主体的な取組や創意工夫、やりがいの向上等に繋げることが望ましく、管理監督者は、各職員が普段からこうしたら良いなどと感じていることを言える職場の雰囲気（心理的安全性）作りが求められる。

3 ストレスチェック制度導入後に生じた環境等の変化と職場環境改善に係る18項目の活用

ストレスチェック制度導入後、公務においては、長時間労働の是正、ハラスメント対策の進展、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴うテレワークの拡大といった環境等の変化が見られた。これらの環境等の変化が職員のメンタルヘルスに与える影響をみる上で、職場環境改善に係る18項目の活用が有用である。

(1) 長時間労働の是正

国家公務員の超過勤務については、平成31年4月から、人事院規則15—14により、超過勤務命令を行うことができる上限を原則として月45時間、年360時間等とし、他律的業務の比重が高い部署においても年720時間などと規定している。併せて、長時間の超過勤務を行った職員の健康確保措置を強化するため、人事院規則10—4等の一部を改正し、1箇月100時間以上の超過勤務を行った職員及び2箇月から6箇月までの各1箇月当たりの超過勤務時間の平均が80時間を超えた職員に対しては、職員からの申出がなくとも医師による面接指導を義務化するとともに、超過勤務の多い職員から申出があった場合の面接指導について、その対象となる超過勤務時間数の基準を1箇月について100時間から80時間に引き下げた。

令和元年度において上限を超えて超過勤務を命ぜられた職員の割合（定員比）は、他律的業務の比重が高い部署（他律部署）では8.7%、それ以外の部署（自律部署）では6.6%となっている。このうち、本府省の他律部署においては15.7%が上限を超えて超過勤務を命ぜられていた。また、本府省では、7.8%の職員が「1月100時間未満」の基準を超えていた。

超過勤務の原因となった主な業務内容としては、大規模災害への対処、重大な政策に関する法律の立案、他国又は国際機関との重要な交渉、新型コロナウイルス感染症業務、国会対応業務、予算・会計・人事関連業務などが挙げられている。

各府省において、超過勤務縮減のための是正策として、勤務時間の適切

な把握、国会業務の効率化、フレックスタイム制の活用などの取組が行われている。また、令和2年度女性職員活躍と職員のワークライフバランス推進のための取組計画等フォローアップ（優良事例）【内閣人事局 https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_w3.html】において、各府省の働き方改革の取組が事例として紹介されている。

しかし、新型コロナウイルス感染症が収束しておらず国としての対策が求められる中で、これらに関連する部門等において、長時間労働を是正することは容易ではない。長時間労働の是正は、専ら人事管理や組織管理、業務管理の観点から行われていることが多いが、長時間労働は、脳・心臓疾患による過労死やメンタルヘルス不調のリスク要因であることから、健康管理の観点からのアプローチも重要である。

各般の取組にかかわらず前述の医師の面接指導の対象となる超過勤務を行った職員がいる場合は、確実に医師の面接指導を受けさせなければならない。この面接指導では、当該職員の勤務の状況、疲労の蓄積の状況、心身の状況を確認することとしている。特に、最近では睡眠の良否の判断が重視されている。面接指導の結果に基づく医師の意見については、健康管理者、健康管理医、管理監督者、人事担当者等関係者間で十分に協議し、適切に対応する必要がある。ストレスチェックの活用は、長時間労働に起因する職員のメンタルヘルス不調の予防につながる。

ストレスチェックの集団分析で57項目を分析することにより、仕事の量的負担や上司、同僚の支援等を確認することができる。また、仕事のストレスは勤務時間数だけではなく、仕事に対する主体的な姿勢や達成感、やりがいなどが大きく関係してくる。この点、職場環境改善に係る18項目においては、「H1 仕事上の問題に対して新しい解決策を考えている」、「H2 仕事で自分を上手に高めることができている」、「H3 自分の仕事に誇りを感じる」、「H4 仕事をしていると活気がわいてくるように感じる」との項目により、創造性の発揮や積極的な学習、ワーク・エンゲイジメントの状況を確認することができる。

仕事のモチベーションが高く、主体的に取り組むと業務能率も向上し、メンタルヘルス不調にもなりにくいものである。いきいきと働く人が多い職場は、周りにも良い影響を与え、また、エンゲイジメントが高い人は、利他的行動が多くなることから、一人でもエンゲイジメントが高い人を増やせるような職場を目指す必要がある。さらに、業務を行う上で、「なぜこれを行うのか」等の目的を納得させ、国のために役立っているということ「見える化」するとともに、適切な到達目標を設定することによりやりたいことの道筋を示すことも必要なことである。

表1 仕事の状況や成果に関連したストレスチェック項目

H1	仕事上の問題に対して新しい解決策を考えている
H2	仕事で自分を上手に高めることができている
H3	自分の仕事に誇りを感じる
H4	仕事をしていると活気がわいてくるように感じる

(2) ハラスメント対策の進展

国家公務員におけるパワー・ハラスメントの防止等に関する人事院規則10—16が令和2年6月に施行され、パワー・ハラスメントの禁止や相談体制の整備等について規定された。また、苦情相談に対応するに当たっての留意すべき事項についての指針も定められ、苦情相談への対応に当たり、相談者の心身の状態等に鑑み、どの程度の緊急性があるのかを把握することとされた。一方、令和2年度人事院年次報告書によると、令和2年度に人事院が受け付けた苦情相談では、「パワー・ハラスメント、いじめ・嫌がらせ」に関する相談が、全体の34.4%を占め、過去3年間で1.5倍（平成29年度23.5%）と増加している状況であり、依然としてパワー・ハラスメントの防止が重要な課題となっている。

パワー・ハラスメント行為により懲戒処分・指導の対象となった事例の中には、行為者が「業務上必要な指導であった」との考えによりパワー・ハラスメントの認識を欠いているケースが少なくない状況がある。このように、ハラスメントの原因が、行為者の偏った価値観や共感性の欠如といった個人の認知や性格にあるケースがあることから、ハラスメントをなくすための取組として、まずは、ハラスメント防止に係る教育・研修の徹底、ハラスメント相談員による誠実な対応等、コンプライアンスとしての基盤を確立しなければならない。

また、ハラスメントは被害者の人としての尊厳や人格を傷つけるものであって、メンタルヘルスに与える影響も大きいと、健康管理の視点からも重層的に取り組む必要がある。さらに、ハラスメントの問題は、ハラスメントを受けている職員だけではなく、目撃するだけでもメンタルヘルスに影響を生じさせることから、ハラスメントの問題に職場として対応することは非常に重要である。

責任が重い管理職は、ストレスを感じることも多く、感情的な言動によりハラスメントと捉えられてしまうような応答をしてしまうことがある。

係長級の職員では、若年層の職員の減少の影響もあり、業務の集中など多忙さから余裕がない状況になり、上司からの通常の指示であったとしても負

担に感じてハラスメントと捉えてしまう事例もある。業務の指示の受け止め方について、職場環境や職位等による相違も考えられる。

このようなハラスメントの全体像に留意した上で、職場環境改善に係る 18 項目には、「F6 職場でいじめにあっていている人がいる（セクハラ・パワハラを含む）」との項目があることから、18 項目を追加して実施することにより、ハラスメントの早期対応の契機として活用できる可能性がある。さらに、以下のような観点で、各職員の多様性を尊重し、それぞれの能力を十分に発揮できる職場環境の形成に取り組むことは、ハラスメント予防にも資すると考えられる。

役割の明確さが曖昧になると仕事の押し付け合いや対立などにつながり、ストレス要因になり得るものである。特に係長級職員は業務が過重になりやすいことから、上司は、部下の役割分担を明確にし、適切に業務を振り分ける等のマネジメントを行う必要がある。また、対立がエスカレートすると、ネガティブな感情や相手方への攻撃的な言動、さらにハラスメントにもつながる恐れがある。もともと対立は、コミュニケーションの障害から生じることが多いため、仕事を割り振る際には、目標の置き方や評価の仕方を明確にすることが重要であり、さらに、矛盾した要求がストレスとなりやすいことから、矛盾した要求がないよう、管理監督者がマネジメント、モニタリングを行うことが重要である。

この点、職場環境改善に係る 18 項目において「E1 自分の職務や責務が曖昧である」、「E2 複数の人からお互いに矛盾したことを要求される」との項目があり、これらを日々のマネジメントに役立てることでハラスメントを予防に活用できるものと考えられる。

一方で、ハラスメントを気にして部下に指導を行わないことや部下と距離を置くことなどは避けるべきであり、適切な労務管理を行うこともハラスメントの予防や部下の育成につながるものである。職場環境改善に係る 18 項目において、「F7 私は上司からふさわしい評価を受けている」、「F8 上司にリーダーシップがある」、「F9 上司は誠実な態度で公正に対応してくれる」との項目があるが、人事評価の目標設定において、上司と部下が考え方を共有すること、納得のいく評価をすること、フィードバックをしっかりと行うこと、これらが出来ることにより、良い距離感を保つことができるものである。上司は一貫性が大切であり、人によって、または、場合によって異なる対応を行うと、部下からの信頼が下がるものである。また、ネガティブなフィードバックを行うときにも、ポジティブなフィードバックを行いつつ具体的にどの行動が良くないかを示す等、日頃からの上司と部下の関係性を円滑にしておくことが重要である。

このように、職場環境改善に係る 18 項目を活用し、上司のマネジメント状態を確認することは、ハラスメントの予防にもつながると考えられる。

表2 ハラスメント対策に活用できるストレスチェック項目

E 1	自分の職務や責務が曖昧である
E 2	複数の人からお互いに矛盾したことを要求される
F 6	職場でいじめにあっている人がいる（セクハラ・パワハラを含む）
F 7	私は上司からふさわしい評価を受けている
F 8	上司にリーダーシップがある
F 9	上司は誠実な態度で公正に対応してくれる

(3) テレワークを活用した働きやすい職場づくり

ここ数年、公務においても働き方改革やワークライフバランスの視点でテレワークの導入が検討されてきたが、令和2年より新型コロナウイルス感染症の感染拡大が見られるようになり、感染拡大防止等の観点からテレワークによる働き方が急速に拡大している。内閣人事局の調査によると、令和3年5月時点において、本府省職員の6割強の職員がテレワーク等による出勤回避を実施しており、大規模なテレワークが困難な業務（新型コロナウイルス感染症対応、災害・危機管理、国会対応等）に従事した職員を除くと、出勤回避率は7割強となっている。地方支分部局等の職員については、4割弱が出勤回避を実施し、テレワークが困難な現場業務等（矯正施設、検疫所、ハローワーク、海上保安官等）を担う職員を除くと、出勤回避率は約5割となっている。テレワーク等を実施した職員からのアンケートによれば、実施したマネジメント施策として挙げられたものとして、管理職では、勤務時間管理、業務経験付与及び孤立感緩和が高かった一方、非管理職では、勤務時間管理については高かったものの、孤立感緩和については低い数字となっており、管理職と非管理職ではテレワークにおけるマネジメント施策の実施状況の認識に差がある。また、テレワークについて、一般的に下記のようなメリット、デメリットが考えられる。

表3 テレワークでの働き方について

メリットと考えられる点	デメリットと考えられる点
<ul style="list-style-type: none"> ・通勤時間の短縮及びこれに伴う心身の負担の軽減 ・仕事に集中できる環境での業務の実施による業務効率化、 	<ul style="list-style-type: none"> ・できる業務が限られている ・職員同士のコミュニケーションがとりにくい ・仕事と私生活の区別があい

<p>それに伴う時間外労働の削減 ・育児や介護と仕事の両立が容易になるなど、仕事と生活の調和の実現 等</p>	<p>まいになる。 ・労働時間が長くなりやすい 等</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------

テレワークには育児・介護との両立、ワークライフバランスの推進、個人の価値観の尊重など、働き方改革を支援する側面からも政府としてテレワークを推進する取組が進められており、新型コロナウイルス感染症の流行が収束した後も、一定程度テレワークが実施されるものと見込まれる。一方、アンケート結果でも示されたとおり、テレワークのデメリットとして孤立感等があげられており、メンタルヘルス不調の予防の観点からもテレワークの孤立感を緩和していく取組も合わせて推進していく必要がある。テレワークでは、普段のマネジメントの巧拙がより明らかになる。テレワークにおいて、管理監督者が部下に対して、不必要にカメラをオンにすることを求めたり、細かく業務の進捗を確認したりすることは、部下にとって大きなストレスとなりうる。さらに、テレワークのデメリットとして、仕事と私生活の区別があいまいになる、労働時間が長くなりやすい、業務指示が曖昧な場合に適切な評価を受けにくいなどがあげられている。ICT機器の普及により勤務時間外の連絡が行いやすくなったものの、一方、緊急性の低い時間外のメール等が繰り返されることは、ハラスメントにもつながる。フランスなど一部の国では業務時間外に会社から仕事の連絡があった場合に労働者側がそれを拒否できることを労使で協議すること、いわゆる「つながらない権利」が立法化され、長時間労働や過重労働を防ぐルールづくりが進んでいる。長時間労働の防止という視点では、管理監督者は緊急時を除く時間外のメール送信を利用した業務指示にも留意する必要がある。

したがって、テレワークを円滑に機能させるには、管理監督者は、日頃からの職場のコミュニケーションによって、組織目標と部下の業績目標を摺り合わせ、各職員の役割分担・業務内容を明確にすることで、細かく部下を管理しなくても、それぞれが主体的に業務に取り組める環境をつくるのが大切である。このような取組は、テレワークの生産性を高め、ストレスの緩和も期待できる。

また、コミュニケーションのギャップはコミュニケーションの不足から生じるものであるが、昨今は、職場が忙しくコミュニケーションがとりにくい状況になっている。また、新型コロナウイルス感染症の流行下では感染防止のため、仕事以外の場においてコミュニケーションをとることが難しい状況

でもある。

このような状況下においては、上司と部下が1対1で対応する時間を意識して設けることが重要であり、その際には、日々の貢献が認められていることや受け入れられていることを伝えること、部下のニーズを理解するためによく話を聞く姿勢が肝要である。職場が安全で安心な職場と感じられることにより、自分の意見を述べることができ、新しいチャレンジにもつながる。さらに、このような働きやすい職場は、離職予防にも資すると考えられる。また、部下が利他的行動を行ったとき、他者を助けたときなどは評価する(ほめる)ことは、職場の一体感を高め、より良い職場となっていくものである。信頼関係や人と人との結びつきはソーシャルキャピタルとも言われるが、これが良好な職場は、協調行動を高め、生産性(業務能率)を高めることに寄与する。

行政課題の複雑化や働き方の多様化などにより、コミュニケーションが円滑に行われる職場であることが益々重要になっており、このような職場においては、テレワークによる働き方の変化にも対応できるものと考えられる。ただし、新規採用職員や異動後間もない職員など、仕事の仕方や人間関係に不慣れな職員は、常日頃からのコミュニケーションが足りていないこと等から、オンラインだけではコミュニケーションが足りず、不安感が増してしまう原因にもなるため、対面による支援など個別に細かな配慮が必要である。

また、コミュニケーションが上手く取れている職場であっても、文字によるやり取りだけであれば、感情面にかなり配慮し、気遣いや感謝のことばを明確にメールに記載する等が必要である。さらに、メールだけでは伝わりにくい内容は、適宜、Web会議や電話などで話すことにより、その業務に対する優先度や重要性等について認識のずれを防ぐことができる。このことは、認識の相違によるトラブルを防ぎ、メンタルヘルス不調やハラスメントの予防にも資する。

従来、同じ時間と執務場所を共有し、対面で話をすることで相互の理解を深め、職場の一体感を形成してきたが、テレワークが定着し、職員が一堂に会することが減少した職場では、コミュニケーションの機会の減少や一体感の低下が生じることから、積極的かつ十分に配慮したコミュニケーションを通じて、組織のビジョンや目標について共通認識を持ち、お互いの役割について理解を深め、目標達成に向けて協力するという視点が、より重要になると考えられる。

この点、職場環境改善に係る18項目において、「F1 職場でのコミュニケーションが十分とられている」、「F2 私たちの職場では、助け合おうという雰囲気がある」、「F3 私たちの職場では、仕事に関連した情報の共有

ができています」、「F4 私たちの職場では、お互いに理解し認め合っている」、「F5 ほめてもらえる職場である」との項目があり、職場での対人関係や職場での一体感（ソーシャル・キャピタル）、ほめてもらえる職場であると感じているかどうかを確認することができる。これらの項目の結果を参考にして、例えば職場単位で集団分析することで優先的に改善が必要な職場を検討したり、コミュニケーションがよくとれている職場から、業務の進め方の良好事例をヒアリングし活用したりすることにより、管理監督者が職場のコミュニケーションの促進を図ることは、テレワークによる働き方の変化に対応したマネジメントにおいても有益であると考えられる。

表4 テレワークによる働き方に活用できるストレスチェック項目

F 1	職場でのコミュニケーションが十分とられている
F 2	私たちの職場では、助け合おうという雰囲気がある
F 3	私たちの職場では、仕事に関連した情報の共有ができています
F 4	私たちの職場では、お互いに理解し認め合っている
F 5	ほめてもらえる職場である

4 メンタルヘルス施策の推進に向けた健康管理体制の充実について

2においては、ストレスチェックの実施状況の課題から改善視点を示すとともに、3においては、職場環境改善に係る18項目の活用の重要性を述べた。こうしたメンタルヘルス施策を一層推進するためには、そのための体制の確保が重要である。しかしながら、これらの検討を通じ、特に公務における健康管理医の役割など各府省における健康管理体制についての課題が明らかになった。そこで、メンタルヘルス施策の推進に向けた健康管理体制を充実させるための方策について検討を行った。

(1) ストレスチェック制度施行後の健康管理医の役割、業務

① ストレスチェック制度

平成28年度から各府省において実施されているストレスチェックについては、実施にあたって、外部の専門機関に委託することは可能であるものの、実施者として少なくとも1名は健康管理医であることが必要とされている。健康管理医は、高ストレス者の判定等に関与する必要がある。また、医師の面接指導についても、職場の状況を日頃から把握している健康管理医が実施することが望ましいとされている。

② 健康管理医の役割の強化

平成 31 年度から実施された超過勤務時間の上限規制に伴った面接指導の強化により、健康管理医等が実施する面接指導の対象者が広がるとともに、労働安全衛生法の改正により、民間における産業医・産業保健の機能強化が図られたことを踏まえ、平成 31 年 4 月には、公務の健康管理医の役割が強化された。具体的には、人事院規則 10-4 第 9 条に次の各項が追加された。

表 5 公務の健康管理医の役割に関する規定の追加（人事院規則 10-4 第 9 条関係）

4	健康管理医は、職員の健康管理指導等を行うのに必要な医学に関する知識に基づいて、誠実にその職務を行わなければならない。
5	各省各庁の長は、健康管理医に対し、人事院の定めるところにより、職員の勤務時間に関する情報その他の健康管理医が職員の健康管理指導等を適切に行うために必要な情報として人事院の定めるものを提供しなければならない。
6	各省各庁の長は、健康管理医による職員の健康管理指導等の適切な実施を図るため、健康管理医が職員からの健康相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置を講ずるように努めなければならない。
7	各省各庁の長は、健康管理医の業務の内容その他の健康管理医の業務に関する事項で人事院の定めるものを、常時各勤務場所の見やすい場所に掲示し、又は備え付けることその他の人事院の定める方法により、職員に周知させなければならない。

この改正により、各省各庁の長は、職員の超過勤務時間に関する情報の他、長時間労働者及び高ストレス者に対する面接指導後の医師の意見に基づいて講じた措置又は講じようとする措置の内容に関する情報（措置を講じない場合にあっては、その旨及びその理由）を健康管理医に提供することとされ、健康管理医は、面接指導対象者の選定だけでなく、事後措置のフォローについても関与が求められるようになった。

また、健康管理医の業務を職員に周知することにより、長時間労働や高ストレスの面接指導だけでなく、健康管理医に対する職員の認知度を高め、平素からの健康相談を受けやすくすることも期待されている。

③ パワー・ハラスメントの防止等

パワー・ハラスメントの防止等に関する人事院規則が令和2年6月に施行され、各府省にパワー・ハラスメントに関する苦情相談への対応が義務付けられた。パワー・ハラスメント被害者は精神的なダメージを受けていることも多く、対応の緊急性が高いと考えられる場合には、苦情相談員には、人事当局の健康管理部門と連携し、迅速に対応することが求められており、必要に応じて、健康管理医にも相談するケースも考えられる。そのため、健康管理医に対して、公務職場で発生しているパワー・ハラスメントの実態や、具体的なパワー・ハラスメント対応等の基礎知識等の研修機会を設ける等も検討できるかもしれない。

(2) 健康管理医の配置状況と課題

民間における1,000人以上の事業所では専属(常勤)の産業医を選任することが労働安全衛生法において義務となっている。これと比較して、令和元年時点で、健康管理医の配置が必要な官署2,414箇所のうち2,102箇所(約87%)が非常勤のみの配置となっており、1,000人以上の官署では、45箇所のうち27箇所(60%)が非常勤のみの配置となっており、公務における健康管理医の配置状況は十分とはいえない。

昨今、国家公務員の長時間労働や精神及び行動の障害による長期病休者の増加等の問題がクローズアップされている。健康管理医の業務は健康診断の結果に基づく指導区分の決定だけでなく、前述のように長時間労働や高ストレス者の面接指導、その後のフォローなどの業務が増加している状況である。

特に、本府省においては、職員数が多く、長時間労働の面接対象となる職員の割合も高い。また、所管する業務が幅広く、職員によって担当業務の内容や状況、心理的な負担等も多様である。

また、地方支分部局では、健康管理医を置く区分として各出先機関が一区分となっている官署がある一方、多数の出先機関を管轄する広域機関が一区分となっている官署もみられるところである。さらに、民間の産業医は、労働者の健康管理等を行うのに必要な医学に関する知識についての研修であって厚生労働大臣の指定する者が行うものを修了した者等の要件が定められているところ、一方、公務の健康管理医は、医師免許以外の要件は定められていない。しかしながら、公務においても長時間労働や職業性ストレスといった職場環境の理解を踏まえた健康管理が益々重要になっている。

(3) 各府省の健康管理体制や関係者間の連携の状況と課題

民間の50人以上の事業場においては、衛生管理者(資格要件あり)を置

くことが労働安全衛生法により義務づけられている。また、50人以上の事業場では、衛生委員会の設置が義務づけられ、毎月、時間外労働やメンタルヘルス対策に関する事項も調査審議される。衛生委員会では、個人レベルのストレス対策だけでなく、組織管理や作業環境、医学、各業務を担当する労働者の視点など総合的な観点でメンタルヘルス対策を組織レベルで検証し、PDCA サイクルを回す枠組みとなっている。

公務では、人事院規則10-4第5条、第7条で健康管理者及び健康管理担当者が定められているが、資格要件等は求められていない。また、同14条で健康管理について職員の意見を聞くための措置が規定されているが、委員会の設置は義務ではない。このように、民間とは健康管理体制は異なるが、メンタルヘルスの一次予防の推進には、個々の健康管理だけでなく、関係者と連携し、職場環境の課題を総合的に把握し、改善を支援することが益々重要になっている。すでに職場環境改善の取組を積極的に進めている府省もある一方、府省によって取組に差がみられる。

(4) 体制強化の必要性

各職員が仕事にやりがいを持ち、いきいきと働けることは、業務の質の向上につながり、国民生活の利益に資する。そのためには、職員が健康で安全に働くことができる職場環境が前提となる。管理監督者は、職員の意識の変化や多様性を十分に理解し、ハラスメントが起こらないよう適切なマネジメントを行う必要がある。また、ラインによるケアの趣旨を十分に理解し、部下職員の健康に留意する必要がある。

長時間労働やストレスの高い職場環境は、メンタルヘルス不調やハラスメントなどの複合的な職場環境の悪化のリスク要因となる。長時間労働や高ストレス者に対する面接指導は予防対策として重要な役割を担っており、健康管理医は、個々の職員の勤務状況・職場環境を十分に理解した上で、適切な面接指導を行う必要がある。前述の人事院規則改正で健康管理医に対する情報提供が追加され、面接対象者の超過勤務時間に関する情報だけでなく、職員の業務に関する情報であって健康管理医が職員の健康管理指導等を適切に行うために必要と認めるものも提供することとされた。

健康管理者等は、超過勤務の時間数だけでなく、業務に関する情報（超過勤務上限を超える事情等）を十分に整理し、健康管理医の面接指導が効果的に行われるよう努める必要がある。健康管理者等と健康管理医の連携を強化し、これらの情報を有効に活用し有益な面接指導にする必要がある。

また、面接指導後の事後措置についても健康管理医と情報を共有し、対象者の疲労やメンタルヘルスの改善を支援する必要がある。

このように医師による面接指導の重要性が増している状況に鑑み、各府省において、現行の健康管理医の勤務体制で面接指導やその後の意見聴取等に必要時間が十分に確保されているか等を精査した上で、健康管理医の常勤化や勤務時間の確保を進める必要がある。また、非常勤の健康管理医の勤務場所と本務の勤務場所との距離が離れている場合には、その間の移動にも時間を要することから、平素から職員が健康管理医に相談しやすい時間や体制が確保されているかといった観点からも体制を検討する必要がある。

さらに、長時間労働やストレス、職場の人間関係といった職場環境の理解を踏まえた健康管理が益々重要となっていることから、健康管理医の指名又は委嘱に当たっては、労働安全衛生法施行規則に規定する産業医の要件を満たす者とするのが望ましい。

産業医の業務が増加しており、民間では、保健師等が日頃から職員の健康管理にかかわり、専門的な視点で職場の状況等を整理して産業医に伝えることにより、産業医の業務の効率を高めている事業所も多い。公務では健康管理医の多くが非常勤であるところ、メンタルヘルス不調の予防など健康管理医に期待される業務が増加しており、健康管理医の機能強化のみにより健康管理体制を強化するだけでなく、保健師や心理職等を含めたチームとして健康管理体制の強化を検討することも有意義である。

また、人事院に保健師を配置し、各府省の労働衛生に関する課題を診断し、解決に導くコンサルタントのような役割を担うことは、政府全体としての健康管理体制の充実、業務の能率の向上に繋がり、国民の利益に資するものであると考える。

5 おわりに

公務員は全体の奉仕者として国民生活における様々な公共の利益のために働いている。公務員が健康で安心して働くことができる職場環境は、業務能率の向上、政策や行政サービスの質の向上、国民生活の満足度の向上などを通じ、国の安寧に繋がるものである。

国家公務員法第71条において、職員の能率は、十分に発揮され、且つ、その増進がはからなければならないとされており、また、同法第73条において、内閣総理大臣及び関係庁の長は、職員の勤務能率の発揮及び増進のために、計画を樹立し、その実施に努めなければならないと定められている。さらに、国家公務員法第71条の能率の根本基準に基づき定めた、人事院規則10-4において、各省各庁の長の責務として、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なければならないとしている。

同法等の趣旨を踏まえ、各府省においては、各職場にこのような理念を浸透させ、良好な職場環境形成を組織運営の基本として考えることが重要である。国家公務員の健康問題では、心の健康が大きな割合を占めるようになっている。本ワーキンググループでは、ストレスチェック制度が施行されてから約5年間の施策の動向を振り返り、今後の対策について検討した。メンタルヘルス不調には、業務量だけでなく、仕事のやりがいやハラスメントといった質的な要素も大きく影響しており、個々のストレス対策とともに職場環境改善に取り組むことが重要である。職場環境改善やハラスメント予防に関して職場環境に係る18項目の意義や活用方法について提言したが、これらを参照し、各府省において職場環境改善の取組を進めることが望まれる。

また、テレワークの普及により職場の一体感やコミュニケーションなど働き方が変化し、メンタルヘルスにも影響するようになっている。管理監督者はマネジメントの本質について理解を深め、日々の実践に反映させる必要がある。上司、部下、同僚の相互理解を深め、それぞれの職場の特性を活かして働きやすい職場環境づくりの取組を進めることが望まれる。

さらに、健康管理業務が組織マネジメントと密接に関連するようになってきており、健康管理医の配置を含め、健康管理部門の体制がチームとして機能するよう、各府省において強化していく必要がある。

(参考資料)

○職場環境改善に係る項目

(厚生労働科学研究費労働安全総合研究事業「労働者のメンタルヘルス不調の第一次予防の浸透手法に関する調査研究」より)

E あなたの仕事についてうかがいます。最もあてはまるものに○を付けてください。

そ そま ちや ち
う うあ がや が
だ だ う う

- | | | | | |
|--------------------------------|---|---|---|---|
| 1. 自分の職務や責任が明確である----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2. 複数の人からお互いに矛盾したことを要求される----- | 1 | 2 | 3 | 4 |

F あなたが働いている職場についてうかがいます。最もあてはまるものに○を付けてください。

そ そま ちや ち
う うあ がや が
だ だ う う

- | | | | | |
|---------------------------------------------|---|---|---|---|
| 1. 職場でのコミュニケーションが十分とられている----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2. 私たちの職場では、助け合おうという雰囲気がある----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 3. 私たちの職場では、仕事に関連した情報の共有が
できている----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 4. 私たちの職場では、お互いに理解し認め合っている----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5. ほめてもらえる職場である----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 6. 職場でいじめにあっている人がいる（セクハラ、
パワハラを含む。）----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 7. 私は上司からふさわしい評価を受けている----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 8. 上司にリーダーシップがある----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 9. 上司は誠実な態度で公正に対応してくれる----- | 1 | 2 | 3 | 4 |

G あなたの働いている省庁についてうかがいます。最もあてはまるものに○を付けてください。

そ そま ちや ち
う うあ がや が
だ だ う う

- | | | | | |
|-----------------------------------------|---|---|---|---|
| 1. 一人ひとりの価値観を大事にしてくれる職場だ----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2. 人事評価の結果について十分な説明がなされている----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 3. 意欲を引き出したり、キャリアに役立つ教育が
行われている----- | 1 | 2 | 3 | 4 |

H あなたの仕事の状況や成果についてうかがいます。最もあてはまるものに○を付けてください。

そ そま ちや ち
う うあ がや が
だ だ う う

- | | | | | |
|--------------------------------|---|---|---|---|
| 1. 仕事上の問題に対して新しい解決策を考えている----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2. 仕事で自分を上手に高めることができている----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 3. 自分の仕事に誇りを感じる----- | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 4. 仕事をしていると活力がわいてくるように感じる----- | 1 | 2 | 3 | 4 |

心の健康づくり指導委員会職場環境改善ワーキンググループ 委員名簿
(五十音順・敬称略)

おだぎり 小田切	ゆうこ 優子	東京医科大学公衆衛生学分野講師
こばやし 小林	ゆか 由佳	東京大学大学院医学系研究科 精神保健学分野客員研究員
しまず 島津	あきひと 明人	慶應義塾大学総合政策学部教授
にしきど 錦戸	のりこ 典子	東海大学医学部看護学科教授
ひろ 廣	ひさのり 尚典	産業医科大学産業生態科学研究所 精神保健学研究室名誉教授
(座長) よしかわ 吉川	とおる 徹	独立行政法人労働者健康安全機構 労働安全衛生総合研究所 (JNIOOSH) 過労死等防止調査研究センター 統括研究員

心の健康づくり指導委員会職場環境改善ワーキンググループ検討会
開催経過

- 第1回〔令和2年12月18日（金）10：00～12：00〕
 - ・ ストレスチェックの実施状況、課題等について
 - 高ストレス者への早期対応等
 - ストレスチェックの集団分析における検討
 - ハラスメント防止対策
 - 働き方の変化による検討

- 第2回〔令和3年7月12日（月）15：00～17：00〕
 - ・ 高ストレス者への早期対応等
 - ・ ストレスチェックの集団分析
 - ・ 職場環境改善
 - ・ 職場環境改善に係る18項目（各論）

- 第3回〔令和3年11月1日（月）13：30～15：30〕
 - ・ ストレスチェックの受検状況
 - ・ 職場環境改善とハラスメント予防の関係
 - ・ 健康管理医等の役割
 - ・ 働き方の変化とストレス、職場環境改善の方策について