

公務部門における勤務時間制度 の弾力化・多様化について

～ 中間取りまとめ～

平成 16 年 7 月

多様な勤務形態に関する研究会

はじめに

近年、国際化、情報化、少子高齢化、生活の24時間化、個人の価値観やライフスタイルの多様化など、公務を取り巻く社会環境が著しく変化してきている。公務部内においても、国際化、情報化の進展等により業務が複雑・高度化しているだけでなく、仕事と生活の両立を求める職員の増加など、職員が希望する働き方も多様化しつつある。

このように、公務内外の状況が大きく変化し、公務に対する国民のニーズが多様化しているにもかかわらず、公務の組織や雇用形態、働き方すなわち勤務時間制度の在り方等は、国民のニーズの変化に十分に対応できていない。公務部門が、変化する環境の下で、多様化する国民のニーズに的確に対応するためには、業務遂行体制を不断に見直すことを通して、自ら積極的に効率的な業務運営を図っていくことが必要である。

また、急速な少子高齢化の下、社会全体の取組として次世代育成の支援が強く求められており、特に働き方の見直しは重要な施策と位置付けられているところである。公務部門においても、働き方の見直しに積極的に取り組んでいくことが必要である。

公務部門の勤務形態に関しては、平成14年・平成15年には、人事院が給与勧告時の報告で公務を取り巻く社会環境の変化に対応した勤務形態の多様化の必要性について言及したほか、本年6月には、公務部門への多様な勤務形態の導入の検討などを盛り込んだ「少子化社会対策大綱」が閣議決定されたところである。

本研究会では、こうした変化を踏まえ、現行の固定的かつ画一的な勤務時間制度の下で、公務部門がどのような課題に直面しているか、そして、それらの

課題を解決するためにどのような勤務時間制度の弾力化・多様化の方策が考えられるかについて、検討を進めてきたところである。今回の取りまとめは、勤務時間制度の弾力化・多様化の必要性に関する基本的な考え方とともに、これまでの検討によって明らかになった対応の方向性を、次世代育成支援の観点を中心として中間的に整理したものであり、その他の課題については、今後、引き続き検討を行っていくこととしている。

勤務時間に関する現状と弾力化・多様化の必要性

1 勤務時間に関する現状

本研究会は、現行の勤務時間制度に関する課題等について府省人事当局及び職員団体からヒアリング等を行った。その結果等を踏まえると、以下のような現状と課題が明らかとなった。

- (1) 勤務時間法の適用を受ける国家公務員（約30万4千人）の時間管理の内訳は、午前8時30分から午後5時までの時間帯の「官庁執務時間」^{注）}に勤務する職員が全体の56.0%で、6割弱が固定的かつ画一的な勤務時間によって勤務している。このほか、大都市圏の通勤混雑緩和のために始業時間を午前9時30分までの範囲内で定めることができる「時差通勤」によって30.9%の職員が勤務している。他方、職務の必要性に対応した勤務時間で勤務している職員は、フレックスタイム制による職員が0.5%、交替制勤務その他による職員が12.6%となっている。

注）「官庁執務時間」とは、「官庁執務時間並休暇二関スル件」（大正11年閣令第6号）で官庁の執務時間として定められた「午前八時三十分ヨリ午後五時迄」をいう。

- (2) 「はじめに」で述べたように、公務に対する国民のニーズは多様化し、行政の課題も複雑・高度化する中で、公務にもこれまで以上の迅速かつ柔軟な対応が求められてきている。さらに、政策決定における政治主導が進む中で、公務運営の方法そのものも大きく変化してきている。各府省では、このような変化に対応して、行政課題に関し、限られた期間に集中的な検討・立案、関係各方面との折衝・調整等といった対応を迫られる場合が多くなって

きている。また、国会対応など業務量等が他律的に決まる場合が、国会の通年化もあって従来よりも増えてきており、主体的、能動的、効率的な業務遂行が困難になっている状況もある。

このような中で、公務員、特に本府省に勤務する職員は、しばしば勤務が深夜に及び、勤務時間が長時間になっている。加えて、現行の勤務時間制度が固定的かつ画一的であることから、勤務時間制度とかい離れた勤務実態が見られるなど勤務時間制度が一部形がい化しており、このことにより勤務管理も形式的になりがちで、これらが長時間勤務の増加に拍車をかけている。長時間勤務は、職員の体力を消耗させ、勤労意欲を減退させて、業務効率の低下を招くおそれがあるほか、職業生活と家庭生活の両立や健康維持にも支障を来している。さらに、このことは、優秀な人材が公務部門を敬遠する一因ともなっており、人材確保の面でも問題となっている。

生活の24時間化に代表されるような国民のライフスタイルの変化に伴って、国民に対するサービスの提供にも多様性が求められている。昼休み、夜間等における窓口業務の対応など執務時間の延長もその一つであり、旧総務庁（現総務省）が実施していた「さわやか行政サービス運動」の重点項目においても「昼休み、夜間等における利用の改善」が掲げられたところである。

- (3) 少子化の進行は、若年労働力の減少等、将来の我が国社会に重大な影響を及ぼす可能性があり、これに対して国全体として早急に取り組む必要がある。

公務部門においても、女性だけでなく、男性も含め仕事と生活の両立を求める職員が増えてきているが、現行の固定的かつ画一的な勤務時間制度の下では、仕事をしながら子育て等の家庭責任を果たすことに困難を感じる職員も多く、能力を十分に発揮できなかつたり、離職を余儀なくされたりしてい

るのも事実である。

また、平成15年に成立した次世代育成支援対策推進法により、平成17年3月までに、国の機関は「特定事業主」として次世代育成支援に関する計画（特定事業主行動計画）を策定し、積極的な取組を推進することが求められている（行動計画策定指針七）。

そのほか、業務が高度化・専門化する中で、更なる知識・能力の向上を目指して大学院等への進学を希望する職員も増えており、また、その必要も高まっているが、現行の固定的かつ画一的な勤務時間制度の下では、その必要性に対応することにも困難を伴う場合が多い。

2 勤務時間制度の弾力化・多様化の必要性

本研究会としては、21世紀の新たな時代状況の下での国家公務員の働き方として、一人一人が職業人としてその能力を十分に発揮し、生き生きと意欲的に職務に取り組むとともに、家庭や地域における生活も重視する個人として子育てや介護、家事、あるいは地域活動等の責任をきちんと果たしていくという姿を想定して、

公務を取り巻く情勢の変化に的確に対応した行政の執行を確保するために、業務遂行上の観点から職員の勤務時間制度はいかにあるべきか、

就業意識の変化、また価値観やライフスタイルの多様化を前提として、公務における人材の活用・育成・確保上の必要に対応するために職員の勤務時間制度はいかにあるべきか、

という二つの観点から、勤務時間制度の在り方について検討を行ってきた。

現行の勤務時間制度については、先に見たような現状にかんがみ、a)業務遂行上の必要性和b)人材の活用・育成・確保上の必要性の二つの観点から、

弾力化・多様化を進める必要があると考える。また、弾力化・多様化の具体的な方策としては、民間企業における短時間勤務、フレックスタイム、在宅勤務、裁量労働、早出・遅出勤務等の取組を参考にしながら、具体的な事情に応じた仕組みについて検討を進めてきたところである。

(1) 業務遂行上の必要性

公務における多種多様な業務の特性等に応じて、より効率的に業務を遂行すること、サービスの提供に対する国民のニーズの多様化に的確に対応すること、また、特に本府省の職員の恒常的な長時間勤務を解消又は軽減することといった諸課題に対して、現行の固定的かつ画一的な勤務時間制度では適切に対応することができない。このような課題に対応するという業務遂行上の必要性から、勤務時間を官庁執務時間にとらわれないことと弾力的に設定することが求められる。

勤務時間制度の弾力化・多様化は、公務の全部門に一律に導入しても効果を挙げ得るものではない。各府省において、業務や部署の特性及びその時々具体的な業務遂行状況に応じ、適切な勤務時間制度を選択することができる仕組みとする必要がある。その際、各府省は、業務を職員ごとに分担することが妥当か否かなど当該部署の業務遂行体制下での適用の可能性や、繁忙期が長期間続く部署などで期待する効果が得られるか否かなど、弾力化・多様化のもたらす効果と問題点等を総合的に判断することとなる。

(2) 人材の活用・育成・確保上の必要性

少子高齢化への対応、男女共同参画の推進、次世代育成の支援といった社会全体の取組として要請されている課題については、公務部門には雇用主として積極的に取り組んでいくことが求められている。現行の固定的かつ画一的な勤務時間制度ではこのような課題に適切に対応することができない。職員が家庭責任を分担しながら、かつ、仕事においても能力を十分発揮することができるような環境の整備が求められているところである。

また、意欲のある優秀な人材を確保するという観点から、能力開発を希望する職員に対して、官庁執務時間にとらわれることなく、本人の意向に基づいて勤務時間を弾力的に設定することが不可欠である。

仕事と生活の両立など人材の活用・育成・確保上の必要性から勤務時間の弾力化・多様化を行う場合には、職員個人の事情に配慮する一方で、それぞれの職員の職務内容等を考慮しながら、公務運営に支障が生じないようにする必要があり、全ての部門に一律に適用することは困難である。業務遂行上の必要性に基づく弾力化・多様化と同様に、業務や部署の特性及びその時々具体的な業務遂行状況に応じ、弾力化・多様化のもたらす効果と問題点等を総合的に判断して、各府省が、適切な勤務時間制度を選択することができる仕組みとする必要がある。

3 勤務時間管理等の適正化の必要性

勤務時間制度の弾力化・多様化を進めるに当たっては、適正な勤務時間管理が必要不可欠であり、弾力化・多様化と合わせて勤務時間の管理の在り方を検討する必要がある。弾力化・多様化によって勤務の規律が緩むことがな

いよう、管理者による適正な勤務時間管理が行われるべきであり、同時に、IT化などを通じて勤務時間管理の効率化を図るべきである。

また、弾力化・多様化に当たっては、職員の業務負担が過重になったり、業務効率が低下したりすることのないよう、弾力化・多様化に対応した業務分担や仕事の進め方に関する責任を明確にすることなどが必要となる場合がある。

職業生活と家庭生活との両立に関する課題への対応策

本研究会としては、以上に述べたような国家公務員の現行勤務時間制度の弾力化・多様化について、「業務遂行上の必要性」と「人材の活用・育成・確保上の必要性」の二つの観点から、検討してきた。

これまでの研究会での議論を通じて、公務を取り巻く環境の急速な変化の中で、とりわけ次世代育成の支援が社会全体で強く要請されている課題であること、また、これについては、公務部門が積極的に取り組んでいくべきであるということについて、意見の一致を見た。そこで、今回、中間取りまとめとして、上の二つのうち「人材の活用・育成・確保上の必要性」の観点から、次世代育成支援に関わる職業生活と家庭生活との両立に関する課題について、取り急ぎまとめることとした。

以下に述べる対応策について、人事院において速やかに措置することを提言する。なお、人事院だけで解決できないものについては、関係機関等と連携しつつ、その実現に向けて早急に検討を進めるべきである。

今回の中間取りまとめで取り上げなかった課題については、現実の職場におけるニーズ、職員の意識などを踏まえ、かつ、国民が公務員に期待する働き方にも留意し、必要に応じ関連制度も視野に入れながら、来年の最終報告に向けて検討を進めることとする。

1 育児を行う職員に関する対応策

育児を行う職員が、家庭責任を果たしながら勤務を続けることができるようにするためには、1日（又は1週間）の勤務時間を短くすること、1日の勤務時間帯や1週の勤務日数の設定を弾力化・多様化することなどが必要で

ある。その際、「勤務時間に関する現状と弾力化・多様化の必要性」でも述べたように、業務や部署の特性やその時々具体的な業務遂行状況に応じ、各府省が適切な勤務時間制度を選択し、その中から職員が事情に応じて勤務時間制度を選択できる仕組みとする必要がある。

1日（又は1週間）の勤務時間を短くする

育児を行う職員について、勤務から完全に離れることなく子育てができるようにするため、常勤職員のまま、1日の勤務時間を8時間より短縮し、又は1週間の勤務日数を5日より少なくすることができる短時間勤務制を導入することが必要である。この場合、現行の人員数による定員管理の方法を総時間管理に変更することなどが必要となる。

短時間勤務制が導入できるまでは、当面、3歳に満たない子を養育している職員について、1日2時間まで勤務しないことができる現在の部分休業の活用を促進することとする。併せて、部分休業の対象となる子を小学校就学前までとすること及び1日に勤務しない時間数の上限を引き上げることとともに、職員が活用しやすい制度とするために、例えば、勤務時間を週単位でとらえて、部分休業により週の勤務日のうち1日を全く勤務しない日とすることもできるようにする。

1日の勤務時間帯の設定を弾力化する

ア) 早出・遅出勤務の活用促進

「職員の職務の特殊性等から」として、これまで主に業務の必要性に基づく利用に限定して運用されてきた早出・遅出勤務を、育児を行う職員にも適用し、これら職員が、1日の勤務時間を短縮することなく、保

育所への送り迎えなどができるようにする。

イ) 職員の意向に基づく弾力的な勤務時間の割振り

育児を行う職員が、所定の勤務時間の勤務を行いながら、それぞれの事情に応じた子育てをできるようにする必要がある。そのため、現在は、月曜日から金曜日までの5日間にそれぞれ8時間の勤務時間を割り振ることが原則とされているが、管理者が、職員の意向に基づき、公務運営に支障がないよう配慮しながら、あらかじめ計画的に、1日8時間の割振りに対する例外も含む弾力的な勤務時間の割振りができるようにする。

超過勤務を抑制する

育児を行う職員について、長時間勤務から解放し、職務に意欲を持って従事しつつ、家庭責任を果たすことができるようにする必要がある。そのため、現在も措置されている超過勤務・深夜勤務の制限について、対象職員、管理者等に周知徹底し、その活用を促すとともに、公務運営に支障が生ずることがないように、業務遂行体制等の見直しを行い、その運用の徹底を図る。

勤務場所を多様化する

育児を行う職員について、政府におけるテレワークの取組にも留意しつつ、業務遂行上可能な場合には、在宅勤務等を活用して、官署への通勤による負担を軽減し、保育所への送り迎えなどを行いながら自宅等で所定の勤務時間の勤務を行うことができるようにする。

子の看護のための休暇の取得方法を弾力化する

現在、年5日（最大5回）付与される子の看護のための休暇について、子を看護する職員の便宜を図るため、時間単位で40時間まで休暇を取得することができるようにする。

男性職員の育児参加を促進する

男性職員にとっても、職業生活と家庭生活との両立を進めることは重要になっており、希望に応じて育児休業を取得して育児に当たることができるよう、育児休業の取得促進を図っていくことが必要である。ただし、男性の育児休業の取得率が極めて低いという現実にかんがみれば、当面次のような対応策を講ずることから始めて、男性の育児休業取得の拡大へと進めていく必要がある。

ア) 産前産後期間中の育児休業等の取得促進

妻の就労状況にかかわらず夫が育児休業を取得できることとされている妻の産前産後（産前については、上の子の育児休業期間に当たる場合）の期間において、夫たる男性職員が積極的に育児に携わる時間を確保できるよう、当該期間における育児休業又は部分休業の取得を促進する。そのために、対象となる男性職員に対して事前に現行の制度や活用の在り方などに関する正確な情報の周知徹底等を行う。

イ) 育児のための年次休暇の取得促進、育児のための特別休暇の導入等

妻の産前産後の期間においては、男性職員が積極的に育児に携わることが重要であり、この期間における男性職員の育児の時間が確保できる

よう、年次休暇の取得を促進するとともに、この期間において男性職員が積極的に育児に参加できる仕組みとして、現行の両立支援に係る他の仕組みとの整合性に配慮しつつ、育児のための特別休暇の導入を図る。

2 介護を行う職員に関する対応策

介護を行う職員も、育児を行う職員と同様の家庭責任を負っていることにかんがみ、育児を行う職員の場合と同様の対応策（1日又は1週間の勤務時間の短縮、1日の勤務時間帯の弾力化、超過勤務の抑制、勤務場所の多様化）を講ずることとすべきである。

3 両立支援策が機能するために不可欠な長時間勤務の解消

行政を取り巻く環境の変化に対応し、超過勤務が増大していることは、職員の健康・福祉に影響を及ぼしているだけでなく、職員の職業生活と家庭生活との両立をも損ねている。職員の職業生活と家庭生活の両立を実現するためには、勤務時間制度の弾力的な運用により、恒常的な長時間勤務を極力解消又は軽減することが重要である。

ア) 早出・遅出勤務の活用促進

例えば、国会対応等他律的な要因により長時間勤務させることとなった場合に、翌日の始業・終業時刻を通常よりも遅く設定することにより、職員を連続長時間の拘束から解放し、職業生活と家庭生活の両立をしやすいよう、早出・遅出勤務の活用を促進する。その際、より利用しやすい仕組みとするために、必要に応じ実施上の手続の簡便化等を図る。

イ) 現場の管理者の判断による弾力的な勤務時間の割振り

現在は、月曜日から金曜日までの5日間にそれぞれ8時間の勤務時間を割り振ることが原則とされているが、現場の管理者の判断で、業務の繁閑に応じて、弾力的に長期間にわたって勤務時間を割り振ることができ、例えば週によって土曜日・日曜日以外にも勤務しない日を設定することも可能となるような仕組みとする。

長時間勤務への対応としては、超過勤務そのものを縮減する努力が重要であり、管理者、職員双方がコスト意識を持ち、業務の効率化を進めることが必要である。そのために、管理者と職員は業務遂行状況等に関して十分なコミュニケーションを図り、管理者は、臨時又は緊急の必要性に基づき明示的に超過勤務を命令することを徹底すべきである。また、職員の総勤務時間を縮減するため、年次休暇や夏季休暇（特別休暇）の取得を一層促進していくことも必要である。