

労働安全衛生（勤務時間管理等）に関する有識者との会議

中間整理

令和4年9月

奈良県

## 検討の経緯

令和4年7月～8月

有識者からのヒアリング・意見交換

(有識者)

川人博 氏 (弁護士 (川人法律事務所))

木下潮音 氏 (弁護士 (第一芙蓉法律事務所))

木下翔太郎 氏 (慶應義塾大学医学部特任助教  
文部科学省健康管理医)

古西満 氏 (奈良県立医科大学健康管理センター長)

中村天江 氏 ((公財) 連合総合生活開発研究所主幹研究員)

令和4年9月

議論の中間整理、労働安全衛生に係る対応策のとりまとめ

## 1. 人材・組織マネジメントをめぐる状況と課題

近年、労働力人口が急激に減少し、人材の量的な確保が困難となる中、職員（働く人）ひとり一人が健康でいきいきと働ける環境を整備することがますます重要となっている。

終身雇用をはじめとする雇用のあり方や労働観の変容、社会・経済情勢やテクノロジーの急速な変化が進む中、そうした変化に対応した仕事と働き方が求められている。

人口増加時代から人口減少へ、終身雇用から流動性が高い労働環境へと変わるに伴い、人材を大事にし、職場環境を良くするところに良い人材が集まるという競争が始まりつつあり、こうした変化に対応していくことが、地域の発展にとって極めて重要な課題となっている。

そうした中で、本県では、5年前に、長時間労働を起因として職員が自死に至るといったたいへん痛ましい事件が発生した。また、例えば、月100時間以上など、「例外」として定められた上限時間を超えて超過勤務を行っている職員が16.2%存在し（令和3年度）、若手職員の退職割合も、都道府県平均と比して高い状況である（令和2年度：奈良県1.7% 都道府県1.0%）。こうした状況を踏まえれば、本県においては、前記の認識に立ち、再発防止に向けた取組と職場文化にまで踏み込んだ働き方や職場環境の見直しに取り組む必要がある。

職員（働く人）が良い仕事をし、ひいては本県の更なる発展を実現していくには、職員（働く人）の健康・幸福等のWell-being（ウェルビーイング）の向上、良い人材が集まり、キャリアプランに応じて成長していける機会の提供、空間的な面も含めて、多様でオープンな職場を実現するといった人材・組織マネジメントの改革を進めていくことが課題であり、

特に、自死事件の発生等を踏まえれば、労働安全衛生の観点から、

- ・ 健康リスクを生じるおそれのある長時間労働を認めないこと（勤務時間管理等の問題）
- ・ 不調となった職員（働く人）等、個々人への対応のあり方の見直し（健康管理の問題）

といった点について、実効的な改善策を速やかに講じることが求めら

れる。

その上で、勤務時間管理や健康等の Well-being の向上、良い人材が集まりキャリアプランに応じて成長していける機会の提供、多様でオープンで交わりのある職場の実現といった人材・組織マネジメントを果敢に実行しつつ、条例として体系化していくことが必要である。その際、そうした取組を県庁が実行するとともに、条例として体系化することで、民間も含めた地域全体での Well-being な労働環境の確保を進めていくとの観点も踏まえるべきである。

Well-being やいきいきとした働き方には様々なテーマがあるが、今般、特に速やかに措置を講じる必要がある勤務時間管理及び健康管理等について中間整理を行った。

その上で、今後、条例による理念や施策の体系化も含め、本県を Well-being でいきいきとした働き方のモデル地域とするための更なる具体的な措置について、年内を目途に検討を取りまとめる。

## II. 労働・勤務時間管理の見直し

### 1. 基本的な考え方

Well-being の観点からは健康は根本的な価値であり、それは県庁に限らず、公共部門全体、また地域にとっても至上の価値である。勤務時間管理のあり方としても、職員（働く人）の健康を損ないかねないような職場では良い仕事はできず、そのようなリスクを生じせしめるような業務・働き方を排することを基本原理として組織的に徹底すべきである。

そのような立場に立った場合、従来、公共性の観点から、公務員は業務を成し遂げるためには健康を損なってもやむを得ないという見方も一部であったが、公共性の高い職場であっても、職員（働く人）の健康にリスクを生じさせてはいけないことを明確にすべきであると考えられる。

そうした観点からは、要請に応じて業務の量や密度を無限定に拡充するのではなく、健康リスクを生じない働き方が維持される

よう、提供するサービスの量や密度の低減やあり方・進め方の見直しを実行し、適切にマネジメントすることが組織運営上求められる。

我が国では、いまだに、高度成長期にあったような深夜・休日を問わない時間外労働で引っ張る働き方のモデルや職場文化が強固に根付いているが、それでは創造的生産性が伸びないことから、こうしたことを見直す時期に来ている。

公務の職場においても過剰な業務・サービスはコストを生じることを改めて認識するべきであり、働いた者に対してきちんと報いることで、コストを意識して仕事を見直し、無駄な仕事はやめるといった判断が組織内に出てくるものである。

こうした考え方に基づき、超過勤務を縮減していくにあたっては、まず、職員ひとり一人の業務内容とその責任範囲をより明確にすることが重要となる。勤務時間内に終わるべき業務を確認し、適切な範囲内で、仕事の終わりを明確にするというマネジメントを検討していくことが必要となる。

同時に、組織の社会貢献、組織のミッションの明確化とそれへの職員ひとり一人の貢献は、個人（職員）の仕事のやりがいにつながるものであり、組織へのエンゲージメントや職員の Well-being を高める点で重視すべき点である。そこで、本県では、労働時間・労働力について限界を明確にした上で、その枠の中で、最大限の効果を発揮させるという方向で業務のあり方を見直すこととする。

## 2. あり方の見直し

### (1) 管理者の管理状況の把握と評価

職場の健康リスクの観点からは、スクリーニングが重要である。長時間労働があるところはリスクありとしてスクリーニングし、積極的に介入する仕組みとし、例えば、緊急案件等への対応があり、一時的に負荷がかかった職員は、月単位

で過重にならないようにするなど、トータルで見たときに過重労働にならないよう管理する必要がある。そして、その前提として、各職員の負荷・業務をしっかりと見える化することが必要となる。

また、直属の管理者の意識も必要であるが、それをチェックする部門の権限・機能が重要である。

これらの点を踏まえれば、業務管理について、直属の管理者だけではなく、組織全体のマネジメントを行う部門で個々の管理者の管理状況を把握・評価する仕組みを導入すべきである。

## (2) 勤務時間管理のあり方の見直し

現在、本県では、現行の退勤システムでの打刻後も業務用パソコンの使用を継続している職員が相当程度存在し、こうした状況を解消することが急務である。

また、勤務時間上は残業していないように見えても、実際はパソコンを家に持ち帰って仕事するといった、持ち帰り業務が生じないようにする対策も必要である。このようなことを生じさせないようにするためには、時間外において業務用パソコンのログインやメールができないよう徹底し、文化風土から変えていかなければならない。

こうした点を踏まえ、長時間労働の是正に当たっては、退勤時間の正確な管理が大前提であることから、退勤管理を業務用パソコンの使用時間をベースとした客観的なものへと速やかに見直すこととする。

同時に、本県では、超過勤務の上限時間（30時間／月等）、さらにはその「例外」として定められた上限時間（100時間／月等）をも超過して勤務する職員が存在し、こうした勤務状況は職員（働く人）を大きな健康リスクに晒すものであり、問題がある。

また、メンタル不調者の勤務管理では、事業所として、一定期間超過勤務をさせないことを、単なる呼びかけで無く、

制度・システム上徹底する必要がある。特に、公務の職場では、業務量の定量化が難しく、所属において負荷の目安がわからない面があるため、人事管理部門や産業医が超過勤務を禁止するといった対応を取れるようにすべきである。

そのため、職員の業務においてパソコンの使用が不可欠なものとなっていることも踏まえ、パソコンにより「例外」の上限時間を超える超過勤務を遮断する仕組みを速やかに導入する。

### (3) Well-being な職場に向けた業務のあり方の見直し

特に、Well-being の面からは、どういう環境で働くのかといった「環境的報酬」を高めることが重要となる。その上で、職員（働く人）のやりがいや満足度に大きく影響することも踏まえれば、「環境的報酬」を向上させていくにあたっては、単に労働時間の削減だけでなく、ITによる効率化など業務プロセスの修正や反復作業的な書類のチェック等をデジタル等で徹底的に効率化し、地域の発展や人材の成長につながる業務の比重を高めることなど業務の見直しが大事であり、現行の取扱いや前例に囚われず、徹底的に深度あるBPRを進めていく必要がある。

また、具体的に、働き方改革で成果を挙げている民間企業の特徴を見ると、例えば、

- ・ 国際業務で深夜残業当たり前のはずの商社が厳しい時間管理を導入
- ・ 業種の特徴から国内転勤が必須と言われてきた損害保険会社が転勤を廃止
- ・ お客商売の旅館業者が週に5日しか稼働しないことを決める

といったように、本来その企業の業態としてなじまない勤務形態であっても、会社の方針として採用し、推進しているケースで大きな成果が出ていることも踏まえれば、その組織固

有の事情を乗り越えるような見直しであっても、果敢に実行すべきであることに留意すべきである。

また、組織を超えたコミュニケーションが乏しく、お互いに仕事を押し付けるような雰囲気や環境であると、同じ業務量であっても精神的負荷は大きくなることから、こうした観点からの改善も必要となる。

そうした改善を持続的・実効的に進めるためには、目的や責任を最小化し、できる限り従来の延長で業務・事業を行おうとする内向的なあり方から、真に住民起点で組織の内外両面においてオープンに、意欲的な目的に向かって果敢に業務・事業を行うことを促していく必要がある。Well-beingな職場環境に向け、単に勤務時間管理を厳格化するだけでなく、これに沿った取組・職員を予算・人員・人事面から促す枠組みを併せて検討すべきである。

### III. 健康管理のあり方の見直し

我が国の地方公務員においては、メンタル不調による休職者やメンタルに関する問題を抱えている者が大きく増加しており、これに対する対策は急務である。特に、本県においては、メンタル不調を理由とする長期休職者の割合が、近年連続して、都道府県では全国1位となっており、速やかに対応を図る必要があると考えられる。

#### 1. 実効的なラインケアの確保等

健康管理においては、不調を感じている本人からの発信をとらえることが重要であり、不調を感じたときに、まず本人がセルフケアを行えるような環境を整えることが大事となる。その上で、個々の職員と業務を共にし、状況をきめ細やかに把握できるラインケアが、メンタル不調者の防止に極めて重要である。他方、現状では、「部下職員の状況把握（仕事ぶり、体調、勤務時間の変化等）が適切に行えていない。」「ハラスメントの自覚がなく、職員をメンタル不調に陥らせている。」など、一部でラインケアが不十分なケースが存在する。

所属におけるメンタルヘルスのラインケアは、総務補佐級職員が担うこととなっているが、当該職員は、業務のメインプレーヤーとしての事務を同時に行っており極めて多忙となっていることから、時間的・物理的な制約によりラインケアに十分な時間を割けていないといった現状がある。

本来、ラインケアは、通常業務に忙殺されることのない、健康管理対応ができる上司・管理者を中心に構築される必要がある。そして、上司・管理者は、職員が不調に陥った理由を多角的に分析し、その対策に取り組むという視点を持たなければならない。こうした状況を踏まえ、ラインケアについては、総務補佐級職員と連携の上、所属長が責任をもって実行する体制を整えるべきである。

また、ラインケアを適切に行うという管理職への動機づけについて、特段の組織的な仕組みは設けられていないことも問題の背景にはあると考えられる。職員の超過勤務の状況については、過労死レベルの基準に至らない段階で、早め早めに、介入していくことが重要である。

そのため、直属の管理者だけではなく、組織全体のマネジメントを行う部門の対応が取組の実効性の確保には重要との指摘も踏まえれば、ラインケアやハラスメントの状況について、健康管理部門が人事責任者に報告する仕組みを設けるべきである。加えて、ストレスチェック等を踏まえた産業医面談において、勤務上の配慮が必要とされた場合は、健康管理部門でその後の状況をチェックすることや、一定期間後に産業医が状況を確認するなど、健康管理部門でフォローアップができる仕組みも設ける必要がある。

## 2. メンタル不調による長期病休者の職場復帰の取扱い

### (1) 職場復帰をめぐる状況

メンタル不調者については、円滑な職場復帰が望まれるが、令和元年度から令和3年度までに職場復帰支援を行った

職員のうち約4割が再休職となるなど、職場復帰が困難な事例が多く存在する。

また、復帰を受け止める所属でも、職場復帰した直後の職員は当面の間は万全の状態では勤務できないため、他の職員に業務が振り分けられることになることで過重労働の負の連鎖が起こり、所属全体の勤務環境の悪化、能率性の低下、更なる不調者の発生を招いているケースも存在する。

こうした状況の背景には、例えば、主治医が提出する「職場復帰の意見」において、職員の生活の安定と経済的な事情を重視し、業務に耐えられるかまで実質判断していない場合が多く、時期尚早な判断が持続的な復帰の妨げになり、職場にも過度な負担を生じているといった実態がある。

また、何度も休職を繰り返す職員の中には、ベースとなる疾患によるものが疑われるケースもあるなど、職員の状況によっては、職場における通常のケアだけでは適切な対応を図ることが困難な事例も少なくない。

こうした状況を踏まえれば、職場復帰に関し、以下の対策が必要となる。

## (2) 主治医との関係の強化等

事業所として、安全配慮義務に基づき、適切に職場復帰を判断するためにも、

- ・ 職場復帰の申出時に、主治医と所属・人事・健康管理部門との面談を行うようにする。
- ・ リワークプログラム（後述）後、実際に職場復帰させる前に、リワークプログラムでの状況等も踏まえ、必要に応じて、主治医と所属・人事・健康管理部門との面談を行うなど、主治医との関係を強化するよう、職場復帰の手続きを見直すべきである。

同時に、休職者の職場復帰については、主治医の判断だけではなく、職場の状況を理解している産業医や健康管理部門

の意見を反映させながら復職に繋げていくことが必要である。また、健康管理部門が、復職後も一定期間経過を把握していくことも重要となる。こうした観点から、職場復帰に係る判断のフロー・あり方について見直し、明確化すべきである。

### (3) リワークプログラムの導入

前記のとおり、現行では、職場復帰者に困難な状況が生じ、復帰を受け止める職場（所属）でも課題が生じている。また、職場の対人関係を原因とする休職者は、元の職場に復帰すると再び休職する率が高く、柔軟な配置換えなどの対策が必要である。組織として、こうした課題に適切に対応しなければ安全配慮義務違反を問われるという問題意識を前提に取り組む必要がある。

こうした点を踏まえ、職場復帰時には、単に通常の職場に復帰させるのではなく、職場復帰者の状態に応じ、中長期的に回復が図られるような落ち着いた職場環境を提供する職場復帰のための場と数ヶ月から1年程度のプログラムを導入することとする。

また、職場復帰前（職場復帰の申出時）にも、リワーク施設の活用を検討すべきである。

特に、職場復帰者を通常の職場ではなく、開放的で自然豊かなところなど、ある程度柔軟な業務をしてもらう環境を提供することが効果的であると考えられることから、本県において措置を先行的に行い、そうした動きが公務職場や地域、日本全体に広がるよう取り組んでいく。

### (4) 職場復帰者の管理上の取扱見直し

また、必ずしも万全に業務ができない職場復帰者を、管理上、他の職員と同様に取り扱っていることが再休職や所属の過度な負担を招いている面は否定できない。

そうしたことを踏まえ、職場復帰から一定の期間について

は、メンタル不調からの回復に実質専念する期間として、一定期間定数外として取り扱うことを検討していく。

### 3. 産業医の確保・充実

県庁程度の職場規模であれば、職員の健康管理を充実させるためには、本来、専従産業医の存在が不可欠である。県庁での仕事に関連した健康問題は、身体的問題だけでなく、メンタルヘルスの重要性が増している。職員の健康問題に対応するためには、保健師・看護師・心理士・事務職員を束ね中心的な役割を果たすべき専従産業医の役割が重要となる。

しかしながら、現行では、体制的に量と個々の産業医等のコミットメント（関わり方）がともに不十分であることから、例えば、以下のような状況となっている。

- ・ 産業医や精神科医が、常時、職務遂行できる体制ではないため、過重労働となっている職員へのフォローやメンタル不調を抱える職員からの相談等にタイムリーな対応が困難
- ・ 産業医や精神科医から、所属に対して踏み込んだ意見の提示ができない。

こうした状況の背景には、例えば、以下のような事情が存在している。

- ・ 県職員の常勤医師は、主担当業務が多忙
- ・ 嘱託の医師（非常勤）であるため、コミットメントを求めることが難しい。

このような産業医の健康管理政策上の重要性等を踏まえ、クリニックとの提携といった代替手段も検討しつつ、引き続き、産業医の確保に努めていく。

## IV. Well-beingに向けた今後の更なる検討・論点

### 1. Well-being の構成要素と条例による体系化等

職員（働く者）の Well-being には、長時間労働の是正や健康管理以外にも、例えば、

- ・ 良い人材が集まりキャリアプランに応じて成長していける機会の提供
  - ・ 多様でオープンで交わりのある職場の実現
- といった人材・組織マネジメント全般にわたる要素が重要となる。

具体的には、Well-being は、「金銭的報酬」や「経済的報酬」以外に、どのような環境で働くのか・働かせるのかといった「環境的報酬」及び組織内の人とのつながりといった「関係的報酬」により構成されるものと捉えることができる。特に、公務職場については、この「環境的報酬」や「関係的報酬」を高めていくことが重要な課題となる。

このような Well-being に向けた人材・組織改革については、単に呼びかけに終わらせるのではなく、条例により、理念や方針、あり方を体系化し、制度面で明確化することが重要である。本県が Well-being でいきいきとした働き方・労働環境の先進地となるよう、年内を目途に、条例制定に向けた検討を進めるとともに、具体的な措置を講じていく。

## 2. 今後の検討課題等

Well-being の構成要素のうち「環境的報酬」は、前述の勤務時間管理の問題以外にも、業務・書類等のデジタル化やオフィス環境など、幅広い項目が課題となる。それらの積み上げにより、職場文化そのものの見直しを進めていくことが求められる時期に来ている。

これら「環境的報酬」の構成要素について整理し、職場文化の見直しにつながるような取組を進めていくことが必要である。

例えば、「環境的報酬」では勤務時間のようなソフト面に加え、オフィス環境や文書の電子管理といったハード面の取組も重要である。オフィス環境の面では、働く人が大部屋に同じ場所・同じ時間に一律に揃って働く環境だと、個人の柔軟な働き方を認める環境に比べて、阻害されたり傷ついたりする人が出やすい。働きやすさの面からも、こうした環境を見直していくための具体

的対応を図るべきと考えられる。

また、「環境的報酬」の重要な要素として、職員（働く人）の成長機会の提供が挙げられる。この職員（働く人）の成長機会については、業務を通じた成長に加え、研修の見直しや、組織内・地域内だけではなく、民間でいうところの「越境学習」のように、海外や異分野の民間企業等に意図的に人材を出すなど、具体的取組につなげていくべきである。

働き方改革は、組織の魅力を劇的に引き上げる効果がある。人材獲得の観点などから、条例を整備する中で、採用手法について多様な方法を採用入れる、働き方を先進的に変えていくといったことも、今後の検討課題として非常に重要なテーマであると考えられる。

また、例えば、長時間勤務の削減策とともに、休息がしっかり取れているかに着目して対策を取ることも重要である。超過勤務をした場合でも、次の出勤の間にインターバルを設けることや、テレワークやフレックスなどの制度の活用、休暇の取得など休息をしっかりとることを徹底するだけでも、職員の満足度や健康にプラスの影響があると指摘されている。

Well-beingの観点からは、負荷からの解放や「オフ」の確保も重要であり、週末や長期間のオフをしっかりと確保することがリフレッシュにつながり、良い仕事にもつながるとの認識の下、インターバルの確保や休暇取得のあり方について、検討を進めていく。

今後、これらの課題等について、条例による理念や施策の体系化も含め、本県をWell-beingでいきいきとした働き方のモデル地域とするための措置について年内を目途にとりまとめる。

その際、働き方改革には、実態の見える化・開示や課題の共有が推進の原動力になること、幹部職員のみならず、中堅・若手職員の意見も重要であることなどに留意して、議論を進めていく。