

|                  |                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 勤務時間制度の変化がもたらす中央省庁の働き方への影響：行政学的視座からの論点                                                                                                                                                                            |
| Sub Title        | Impact of changes in working hours system on work-style of national ministries and agencies : issues from the perspective of public administration                                                                |
| Author           | 小田, 勇樹(Oda, Yuuki)                                                                                                                                                                                                |
| Publisher        | 慶應義塾大学法学会                                                                                                                                                                                                         |
| Publication year | 2024                                                                                                                                                                                                              |
| Jtitle           | 法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.97, No.2 (2024. 2) ,p.109- 128                                                                                                                       |
| JaLC DOI         |                                                                                                                                                                                                                   |
| Abstract         |                                                                                                                                                                                                                   |
| Notes            | 河野武司教授退職記念号                                                                                                                                                                                                       |
| Genre            | Journal Article                                                                                                                                                                                                   |
| URL              | <a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20240228-0109">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20240228-0109</a> |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 勤務時間制度の変化がもたらす中央省庁の働き方への影響

——行政学的視座からの論点——

小 田 勇 樹

- 一 本稿の問題意識
- 二 最大動員システムの働き方
- 三 今般の勤務時間制度に関する議論
- 四 働き方への影響…働く時間帯・場所の柔軟化
- 五 働き方への影響…総労働量の制約の強化
- 六 大部屋主義・最大動員システムへの影響

## 一 本稿の問題意識

本稿では、今般の国家公務員の勤務時間制度に関する制度改正の方向性を踏まえた上で、勤務時間制度に関連する変化が、霞が関の本府省の職員の働き方にどのような影響をもたらすか、行政学の視点から考察する。

人事院は勤務時間制度の在り方を検討するため、「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（以下、勤務時間制度等に関する研究会）を立ち上げ、テレワークを中心に勤務時間制度の在り方について全一五回の研究会を開催した。本稿では勤務時間制度等に関する研究会の報告内容を中心に、勤務時間に関わる働き方の変化が、国家公務員の働き方にどのような影響をもたらすか、行政学の視座から考察する。行政学の観点からは、一般の勤務時間制度の変化による影響は、主に二つの論点に整理することができる。第一の論点は、働く時間帯・場所の柔軟化による影響である。公務に限らずメンバーシップ型の組織では、大部屋の職場で上司・同僚・部下と机を並べ、同じ空間で長時間ともに働くことを前提に、職場の情報共有、人事評価の仕組み、若手職員の教育訓練などが成り立ってきた。テレワークやフレックスタイム制度の利用が普及し、職場で同じ空間を共有する時間が減少した場合、行政組織の業務分担や、人事評価などにどのような影響が生じるのだろうか。

第二の論点は、総労働量の制約の強化による影響である。恒常的に仕事量が多い霞が関の本省省では、職員が長時間労働に従事し、限られた人的資源を最大動員することで成り立ってきた。しかし、勤務間インターバルが導入され、労働時間に対する規制がさらに厳格化した場合、人的資源を動員できる時間がさらに短くなることになる。

本稿では、勤務時間制度にまつわる多様な論点のうち、行政学の視座から注目される前述の二つの論点に絞った上で、勤務時間制度の変化が国家公務員の働き方にどのような影響が生じ得るのか論じる。

## 二 最大動員システムの働き方

労働時間制度に関する議論に入る前に、本節では行政学の先行研究における公務員の働き方について整理して

おきたい。労働時間制度の変化は、職場での公務員の働き方と密接に関連しているからである。

日本の行政組織の働き方の特徴として、大部屋主義とあいまいな職務区分が挙げられる。大森彌によれば、大部屋主義とは、同じ課・係の職員が、上司・部下ともに同じ一つの大部屋で机を並べて働く勤務形態を指す。<sup>(1)</sup>大森が大部屋主義の概念を提唱したのは一九八〇年代であるが、霞が関の府省は現在も大部屋主義のオフィスの多いものと思われる。近年の研究では、手塚(二〇一九)が文部科学省の大部屋の配席図を基に、旧文部省と旧科技庁の組織統合の実態を分析している。<sup>(2)</sup>

大部屋主義の働き方は、組織の分業のあり方と密接に関連している。日本の行政組織では局・課・係等の組織単位で、職務の所掌範囲について「〇〇に関すること」という幅広い形での概括列举方式で規定されており、組織の仕事を複数の職員で協力して処理する。<sup>(3)</sup>大部屋に集まり分業して働くことで、互いの仕事ぶりが見えやすくなり、フリーライダーの発生を監視しやすくなる。<sup>(4)</sup>また、このような非公式な相互評価システムの下で長期間働くことで、職員に対する人事評価の相場が形成されることになり、異動や昇進もそのような暗黙の了解で成り立っている客観的な評価に従って行われる。<sup>(5)</sup>同じ一つの部屋で時間と空間を共有する大部屋主義の働き方は、単にオフィスの物理的なレイアウトの問題だけでなく、分業や昇進管理のあり方と関係している。

曾我謙吾は、組織の形態を情報共有のあり方に基づきモデル化した青木昌彦の理論から、日本の行政組織を情報共有型の組織として説明している。曾我は、辻清明の稟議制論<sup>(7)</sup>、そしてそれを発展させた大森彌の大部屋主義の議論に見られるような、部局内部での事務処理方式は、分権性が高く水平的な調整が不断に行われる情報共有型の組織の特徴をよく示していると指摘する。<sup>(8)</sup>

村松岐夫は、日本の行政システムについて、限られた資源を最大限に動員する「最大動員システム」<sup>(9)</sup>と表現し、その特徴の一つとして、大部屋主義と仕事分担の在り方を挙げている。日本の公務の場合は人的資源に関する制

約が大きく、国家公務員に関しては、行政機関の職員の定員に関する法律（以下、総定員法）により職員数の上限が定められている。人的資源の制約が大きい中で、大部屋主義とあいまいな職務区分に基づいた分業のあり方は、限られた人的資源を最大限に動員する仕組みである。村松によれば、最大動員システムは限られた資源で西欧に追いつくことを目標にしている間は合理的であったが、その後は活動的な官僚が省庁中心のセクシヨナリズムを生み出すことになったと指摘する<sup>(11)</sup>。

真淵勝は、最大動員システムに関する村松の議論を踏まえた上で、追いつき型近代化のような国家目標の実現を目指し、限られた資源を最大動員により補う時代は終わりを迎えたと指摘する<sup>(14)</sup>。また、大部屋主義に関しても、全力をあげて追求する目標を失い、高度の専門性も持たない大部屋主義は、無責任で非効率、怠惰な組織を生み出すのではないかと述べている<sup>(15)</sup>。

最大動員型の公務員の働き方は、昨今流行りの類型論で言えばメンバーシップ型に相当するものであり、以前は日本型雇用慣行と呼ばれてきたものである。稲継（一九九六）は民間の大手企業を中心に採用されていた日本型雇用慣行が、中央省庁にもあてはまることを示し、遅い昇進、積み上げ型褒奨、大部屋主義、あいまいな職務区分という要素が相互補完的に機能して、日本は諸外国に比べ少ない職員数で公務を遂行する効率性をもたしている<sup>(17)</sup>と説明する。各省に新卒で採用された職員は、四十歳頃まで外観上は大きな差をつけずに昇進し、長期間にわたる昇進競争が続く（遅い昇進）<sup>(18)</sup>。若年時からの査定が積み重なって昇進の差がつく仕組みであり、高いレベルの職位まで昇進できるかどうかによって給与のみならず、退職年齢・退職金等の待遇に大きな差が生じる。長期間の貢献の積み重ねで褒賞が決まる仕組みである（積み上げ型褒賞）<sup>(19)</sup>。昇進管理と給与システムの特徴が合わること、キャリア中期まで長期間にわたり努力するインセンティブが生じるため、長期雇用が保障されている環境下においても職員の意欲を引き出せるのである。

ただし、このようなインセンティブは、上昇志向が強い一部の職員や、若年期の職員に対しては強く作用するもの、キャリア・プラトールを迎えた中高年の職員に対しては強い誘因にはならないものと思われる。大部屋の環境下では、昇進することで得られる利益だけでなく、昇進「できなかった」ことによる損失が克明に可視化される。

以下の記述は、筆者自身が日本型雇用の企業で働いていた経験からくる所感に過ぎないが、正規雇用の定員が限られた日本型雇用の組織においては、貴重な定員の枠を消費しているにもかかわらず、職場の事務処理への貢献度合いが低い職員は、大部屋の職場内で冷遇されがちである。仕事を部署全体で分担・共有する分業構造であるがゆえに、働きぶりが悪い職員は周囲にとって負担となり、陰口や冷たい対応がなされることもある。働きぶりが悪くとも一定程度までは昇進・昇給する仕組みのため、働きぶりが悪い中高年に対しては特に風当たりが強くなる。大部屋主義の環境下ではキャリア・プラトールを迎えた中高年に対する厳しい処遇も目につきやすいため、悪い人事評価が積み重なるとどのような将来が待ち受けているかは、採用されたばかりの若手職員でも容易に想像がつくのである。

また、暗黙の相互評価システムによる評判も動員圧力となりうる。自身の組織内での評判が高ければ、他者に仕事上の協力を依頼した際に、将来の幹部候補と目され優先的に処理してもらうことができ、仕事の効率が高まる好循環が生じる。一方、組織内で「仕事ができない人物である」とみなされ始めると、他者からの協力を得にくくなり、仕事の効率が低下する悪循環に陥る。

正規雇用の定員が限られている中で、仕事の手を抜くことで周囲に負担をかける気まずさや、それに伴い評判が下がるリスクを考慮すると、たとえ昇進競争に関心がなくとも大部屋主義の環境下では熱心に働かざるを得ない。昇進競争にそれほど関心のない職員に関しては、昇進・給与の上昇を目指して精勤するというよりも、損失

回避を意識した負の動員圧力により、一定程度は熱心に働かざるを得ない側面が大きいのではないと思われる<sup>(20)</sup>。日本の公務員の働き方は、大部屋という場所で長時間にわたり職員同士が空間・時間を共有し、協力して仕事を分担する仕組みである。職員がオフィスの空間・時間を長時間共有しながら働くことを前提に、業務分担、事務処理、人事評価などが機能している状況で、フレックスタイム制やテレワークのように、勤務時間・勤務場所を柔軟にした働き方が増加した場合、関連する諸要素においても様々な影響が生じる。また、人的資源の制約が大きい現状において、勤務間インターバルのような労働時間に関する制約が増えた場合、従来よりも動員できる資源が少なくなり、行政サービスの提供に影響が生じる恐れもある。

### 三 一般の勤務時間制度に関する議論

本節では、勤務時間制度等に関する研究会の議論をベースに、一般の勤務時間制度に関連する制度改正と、研究会が報告した提言内容を確認していく。人事院は勤務時間制度のあり方を検討するため、「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（勤務時間制度等に関する研究会）」を立ち上げ、勤務時間制度のあり方について、二〇二二年一月～二〇二三年三月の期間に全十五回の研究会を開催した。研究会は労働法の専門家である東京大学の荒木尚志教授を座長とする八名の学識経験者により構成され、筆者もその一人として研究会の委員を務めている<sup>(21)</sup>。研究会の議論の成果は、二〇二二年七月に中間報告、二〇二三年三月に最終報告の形で取りまとめられ公表されている。

研究会の報告はフレックスタイム制、休憩時間制度等の早期に対応が必要な事項を取り上げた中間報告と、中間報告の内容も含め幅広い議論が行われた最終報告に分かれている。中間報告で取り上げられたフレックスタイ



ム制と休憩時間制度の柔軟化については、二〇二三年一月に人事院規則を改正する措置がとられており（施行は二〇二三年四月）、報告内容の一部は既に実現している項目もある。

## （一）勤務時間制度の検討が必要とされた背景

勤務時間に関する制度の改正・議論が必要となった背景にはいくつかの要因がある。主たる要因は、コロナ禍の影響によりテレワーク等に対応した柔軟な勤務時間制度が必要となったことである。二〇二〇年の新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、霞が関の省庁でもテレワークや時差出勤の活用が拡大した。その一方で、現行の勤務時間制度は職員が職場で共に勤務することを前提とした設計であり、テレワークを念頭に置いた制度はほとんど整備されていない状況であった。<sup>(22)</sup> テレワークについて制度的に定めた法律はなく、職員本人の希望・申告を踏まえ、通常とは異なる場所での勤務（在宅勤務）を命じる形をとっていた。<sup>(23)</sup> 政府は以前からテレワークを推進に取り組んでいたが、コロナ禍を機にテレワークを活用する職員が急激に増えたことで、制度的な整備の必要性が高まったと言えよう。

コロナウイルス感染症の流行への対応に加え、働き方改革の流れに連なる形での柔軟な働き方への対応、長時間労働の問題への対応も制度改正の背景的要因の一つである。例えば、これまでの勤務時間制度では、フレックスタイム制を活用した場合でも、必ず職場に出勤していなければならないコアタイムが五時間設定されていたほか、一日の最短勤務時間も六時間とされていた。<sup>(24)</sup> 働きながら育児・介護や、病気の治療のための通院、大学院進学などを行う上で、従前のフレックスタイム制はコアタイムや最短勤務時間が長く、利便性に欠けるところがある。育児・介護、通院などを抱えながら働く職員が、今後も増えていくことを考えると、職員の多様なニーズに対応したより柔軟な勤務時間制度が必要とされた。



長時間労働の問題に関しては、二〇一九年四月の働き方改革関連法の施行に合わせて、国家公務員においても超過勤務の上限が定められた。しかしながら、霞が関の本府省を中心に、超過勤務の上限を超えて働いている職員の高い部署も多く存在している。また、この種の超過勤務に関するデータは、超過勤務手当の支給実績をベースにしたものであり、オフィスに滞在している時間である在庁時間との間には一定の乖離がある。在庁時間の全てがそうであるとは言えないが、実際には記録に残らない超過勤務（いわゆるサービス残業）も存在するものと思われる。このような長時間労働の対策として、近年は勤務間インターバルの導入が推進されている。前述の働き方改革関連法の施行により、勤務間インターバルの導入が努力義務化されたことに加え、二〇二一年七月に閣議決定された「過労死等の防止のための対策に関する大綱」では、勤務間インターバルを導入している企業の割合を二〇二五年までに一五%以上とする<sup>(25)</sup>ことが目標として掲げられている。公務においては勤務間インターバルに相当する規定は設けられておらず、民間同様に勤務間インターバル導入の検討が必要となっている。ここまで取り上げた勤務時間制度等の改正が必要となった直接的な要因に加え、公務における人材確保が難しくなりつつあることも重要な背景的要因である。近年は国家公務員の志望者が減少し、それと同時に若年職員の離職者が増加している。柔軟な働き方の選択肢を増やすとともに、長時間労働の問題への対策を行うことで、国家公務員という職業の魅力を高めることも、勤務時間制度の見直しが必要となった背景的要因である<sup>(26)</sup>。

## (二) 勤務時間制度等に関する研究会の報告内容<sup>(27)</sup>

本節では勤務時間制度等に関する研究会が人事院に対して報告した提言内容を、研究会の最終報告を基に整理する。主な内容は、①柔軟な働き方、②テレワーク、③勤務間インターバルの三項目である。報告内容の全てを詳細に取り上げることはできないため、特に本稿の問題意識に関連する事項を論点として取り上げる。

一点目の柔軟な働き方に関しては、フレックスタイム制の拡充、夏季休暇使用可能期間の見直し、年次休暇の使用単位の見直しが提言されている。働き方への影響が大きい項目はフレックスタイム制の拡充の部分である。前述の通り、これまでのフレックスタイム制はコアタイムが五時間、一日の最短勤務時間数も六時間とされており、職場に必ず出勤しなければならない時間帯が長く設定されており、各府省・職員から柔軟化の要望が出ていた。勤務時間等に関する研究会からは、フレックスタイム制の拡充として、コアタイムを二〜四時間、一日の最短勤務時間数を二〜四時間とする提言がなされた。前述の通り、これらの提言内容は既に規則等の改正が行われ、令和五年四月から施行されている。

さらに、研究会からは、職員の選択による週休日の追加（選択的週休三日制）、勤務開始後の勤務時間の変更、フレックスタイム制の非常勤職員への適用など、より柔軟なフレックスタイム制の拡充についても提言が出されている。選択的週休三日制は、一日当たりの勤務時間数を増やすことで、一週間の勤務時間の総量は維持した上で、週休日を三日とすることを可能にするというものである。今般の制度改正ではコアタイムは二〜四時間と短縮されたが、仮にコアタイムを廃止する段階にまで柔軟化が進むと、勤務時間の総量は同じまま週休日を三日とすることもできるため、将来的な可能性として提言がなされているものである。勤務開始後の勤務時間の変更に關しては、現行の制度ではフレックスタイム制の勤務時間帯（始業時刻、終業時刻）を、勤務開始までに申請しなければならぬが、業務の状況によつては当初の申告よりも短縮・延長が必要な場合が起こり得る。そのため、事前申告した勤務時間を、勤務開始後に変更できるよう提言がなされている。

二点目のテレワークに關しては、業務上の支障がない限り職員の希望に應じてテレワークを可能とすること、テレワークが認められる／認められない場合の基準を事前に明確にすることが提言されている。その他に、テレワークに際しての勤務管理、長時間労働対策、健康管理、マネジメント層へのサポート、テレワークの費用負担

など、テレワークの実施に関する指針・ガイドラインを策定する必要性が提言されている。テレワークについては、既にコロナ禍において大規模に実施されており、実施に関する細かな議論が多いため詳細は割愛する。

三点目の勤務間インターバルに関しては、勤務間インターバルの確保について各省庁の長の責務を早期に法令上明記すること、最終的に全職員を勤務間インターバルの対象とすること、インターバルの時間は原則一時間とすることが提言されている。民間企業においては既に勤務間インターバルの導入が努力義務とされていることから、情勢適応の原則に従い、公務においても早期の対応が必要とされている。一方、現行の人員体制・業務量のまま、勤務間インターバルを導入した場合、行政サービスに影響が生じる恐れがあり、超過勤務を抑制するため、業務の合理化、繁忙部署への人員配置、国会対応業務の改善の必要性も提言されている。研究会の最終報告では、これらの課題に留意しつつ勤務間インターバルの導入を検討すべきとした上で、本格的な実施に向けての試行の必要性も触れられている。

表1は、勤務時間制度等に関する研究会の提言内容を整理したものである。フレックスタイム制のコアタイム・最短勤務時間の短縮は既に実施されているが、それ以外の事項は二〇二三年九月末時点ではまだ実現していない点に注意が必要である。全体的な内容としては、フレックスタイム制・テレワークの拡充により、従来よりも働く時間・空間を職員それぞれが柔軟に選択できる方向性を目指す提言となっている。また、労働時間に関しては、勤務間インターバルの導入という形で、従来以上に労働時間の規制が厳しくなる方向性である。

表 1 研究会の提言内容

|            |                                   |
|------------|-----------------------------------|
| ①柔軟な働き方の拡大 | フレックスタイム制のコアタイム・最短勤務時間の短縮（既に実施済み） |
|            | 夏季休暇使用期間の見直し（使用可能な期間の拡大）          |
|            | 年次休暇の使用単位の見直し（より細かい単位で使用可能に）      |
| ②テレワーク     | 業務上支障のない場合は職員の希望に応じテレワークを可能に      |
|            | テレワークの実施基準に関する指針・ガイドラインの作成        |
| ③勤務間インターバル | インターバルの確保に関する各府長の長の責務を法令上に明記      |
|            | 最終的には全職員を対象                       |
|            | インターバルは原則 11 時間                   |

出典：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の最終報告、最終報告概要を元に筆者作成。

（最終報告： <https://www.jinji.go.jp/kenkyukai/kinmujikan-kenkyukai/saishuuhoukoku.pdf>）

（最終報告概要： <https://www.jinji.go.jp/kenkyukai/kinmujikan-kenkyukai/saishuuhoukoku-gaiyou.pdf>）

#### 四 働き方への影響…働く時間帯・場所の柔軟化

勤務時間制度等に関する研究会の提言内容が、霞が関の本府省の働き方にどのような影響をもたらすか、①働く時間帯・場所の柔軟化、②総労働量の制約の強化の二つの論点に整理して検討する。勤務時間に関する論点はこの他にも多数存在するが、本稿ではあくまでも行政学的観点から重要な点に絞って議論を進めていく。

研究会の最終報告における提言内容のうち、①柔軟な働き方（主にフレックスタイム制）、②テレワークの二項目は、職員の働く時間帯・場所をより個別化し、柔軟にする方向性の変化である。日本の行政組織の働き方は基本的に大部屋主義であり、働く時間と場所を職場の全員で共有しながら、あいまいな職務区分の下で業務を分担する仕組みである。フレックスタイム制の拡充や、テレワークの進展・普及が進むと、同じ部署の職員がオフィスという空間を共有する機会が減少し、勤務時間帯もコアタイムを除きそれぞれバラバラという状況が発生しやすくなるものと考えられる。これまでは同じ部署の職員が机を並べて働いていたため、互

いの電話や会話が自然と耳に入り情報共有がなされる構造であったが、こうした非公式な経路での情報共有は成り立ちにくくなるものと考えられる。一方、近年はオフィス用の情報共有・チャット機能を備えたツールが普及しており、テレワークでもそれなりに大部屋主義での働き方と類似の環境が確保できるものと考えられる。影響が生じると考えられるのは、若手職員の教育や、人事評価のように、同じ空間を共有していれば低コストで実施できていた事項であろう。

メンバーシップ型の場合、若手職員の教育は職場でのOJT (On-the-Job Training) の比重が高くなる。大部屋で働いている際には自然な形で若手の働きぶりを観察し、適切なタイミングで助言・指導を行うことができたものが、テレワークになった場合にはこうした対応が難しくなる。若手職員に関しては、一人前になるまでの一定の期間、テレワークの利用程度に制約をかけざるを得ない場合もあり得るだろう。

人事評価に関しても、これまでは大部屋の中でお互いの仕事ぶりを相互監視でできる環境にあったが、柔軟な働き方が広がった場合、働く時間・場所を共有する範囲が狭まることになる。特に、勤務時間の大半をテレワークとする勤務形態の職員が増えた場合、オフィスに出勤している職員との人事評価の公平性をどのように保つかが問題となる。毎日の仕事ぶりがよく見えており、コミュニケーションの機会も多い、オフィスに出勤してきている職員と、テレワークが中心でほとんど顔を合わせない職員とでは、管理職に入ってくる情報量の差は大きい。評価制度上は公平な取り扱いをするものとされていても、テレワーク中心の職員の方が、人事評価上・昇進管理上の不利が生じる可能性はあるだろう。また、評価を行う側の管理職層にとっては、テレワークの職員の仕事ぶりを従来よりも意識的に確認する必要性が生じるため、人事評価の負担感が高まる可能性もあるだろう。

## 五 働き方への影響…総労働量の制約の強化

### (一) 国家公務員の超過勤務の現状

勤務時間インターバルの導入による影響について論じる上では、影響の生じる範囲を確認することが重要である。勤務時間インターバルの導入により影響を受けるのは、原則一時間と想定されるインターバルの時間も勤務せざるを得ない繁忙な部局のみであり、国家公務員の大多数は一一時間のインターバルを確保できている。

人事院は各府省において超過勤務の上限を超えた職員の割合を調査・公表している。二〇一九年四月から国家公務員にも超過勤務の上限が設けられたものの、上限を上回る超過勤務を命ぜられる職員もそれなりの割合で存在している。まず、超過勤務の上限は原則として一箇月四五時間以下かつ、年間三六〇時間以下とされており、原則はこの上限が適用される（自律部署）。ただし、他律的な業務の比重の高い部署に関してはより上限が引き上げられ、一箇月一〇〇時間以下、年間七二〇時間以下、二〜六箇月の平均八〇時間以下、月四五時間超は年間六回までとされている（他律部署<sup>28</sup>）。各府省は組織の細かな単位で、自律部署、他律部署のどちらとするかを指定している。表2は主要な府省庁の他律部署の割合をまとめたものである。霞が関の本府省は他律部署とされている部署の割合が非常に高いことが分かる。

上限以上の超過勤務を命ぜられている職員の割合は、自立部署と他律部署で大きく異なる。また、霞が関本府省ほど他律部署に指定されている部署の割合が高い。表3は、自律部署、他律部署、本府省、本府省以外の区分の違いに応じた、超過勤務の上限を超えた職員の割合である。超過勤務の上限は、自律部署は二つ、他律部署は四つの基準が設けられているが、これらのいずれか一つの基準を超えていれば、上限を超えたものとしてカウントされている。本府省の他律部署が二八・一％（約一・一万人）と圧倒的に高い数字となっており、次いで本府省

表 3 上限を超えて超過勤務を命ぜられた職員の割合

|      | 本府省                 | 本府省以外              |
|------|---------------------|--------------------|
| 自律部署 | 13.1%<br>(約 0.1 万人) | 6.4%<br>(約 1.3 万人) |
| 他律部署 | 28.1%<br>(約 1.1 万人) | 2.9%<br>(約 0.1 万人) |

出典：人事院「上限を超えて超過勤務を命ぜられた職員の割合等について（令和 3 年度）」を元に筆者作成。  
(<https://www.jinji.go.jp/kinmujikankyuuka/choukakinmu/jogengoer3.pdf>)

表 2 他律部署の指定割合  
(主な府省のみ)

| 府省名   | 他律部署の割合 |       |
|-------|---------|-------|
|       | 本府省     | 本府省以外 |
| 内閣府   | 79.9%   | 10.6% |
| デジタル庁 | 100%    | -     |
| 復興庁   | 100%    | 18.5% |
| 総務省   | 66.2%   | 0%    |
| 法務省   | 90.0%   | 47.2% |
| 外務省   | 97.6%   | -     |
| 財務省   | 100%    | 4.3%  |
| 文部科学省 | 98.3%   | 39.4% |
| 厚生労働省 | 96.0%   | 16.3% |
| 農林水産省 | 53.9%   | 15.0% |
| 経済産業省 | 79.0%   | 0%    |
| 国土交通省 | 88.2%   | 0.2%  |
| 環境省   | 95.3%   | 45.9% |
| 防衛省   | 100%    | -     |

出典：人事院「上限を超えて超過勤務を命ぜられた職員の割合等について（令和 3 年度）」六頁を元に筆者作成。  
(<https://www.jinji.go.jp/kinmujikankyuuka/choukakinmu/jogengoer3.pdf>)

の自律部署が一三・一％（約〇・一万人）となっている。表 2、表 3 のデータから、勤務間インターバルの導入により影響が生じる層の大半は、霞が関の本府省の他律部署の職員であることが分かる。

公表されている超過勤務のデータから推測する限り、勤務間インターバルによる影響が生じ得るのは主に他律部署であることが分かる<sup>29)</sup>。また、他律部署は霞が関の本府省に集中していることから、国家公務員の長時間労働の問題は、霞が関の本府省で生じている問題と言っても過言ではない。以後、勤務間インターバル導入による影響が特に大きいと考えられる、本府省



の他律部署を念頭に議論を進めたい。

## (二) 勤務間インターバルの導入による影響

上限を超えた超過勤務が恒常的に生じる本府省の他律部署において、勤務間インターバルが導入された場合、どのような影響が生じるであろうか。最も懸念されるのは仕事量・品質の低下、あるいはそれを避けるためのインターバル規制の形骸化である。勤務時間等に関する研究会の最終報告においても、厳格な勤務間インターバルを導入した場合に生じる行政サービスへの影響は懸念されており、業務の合理化・デジタル化、繁忙部署への人員配置、国会対応の改善の必要性が述べられている<sup>(30)</sup>。上限を超えて超過勤務が生じた要因については、人事院の調査結果が公表されており、国会対応業務が最も大きな比重を占めている（一八・七%）ものの、予算・会計関係業務（一二・六%）と、重要な政策に関する法律の立案（一〇・五%）などの要因も多い<sup>(31)</sup>。人事院は国会対応業務に関する調査を実施し状況の改善に取り組んでいるものの、予算・会計関係や法律の立案など、改善の余地が限られている要因も見受けられ、根本的に人員が不足している可能性も高い。

厚生労働省の元官僚である千正（二〇二〇）<sup>(32)</sup>は、二〇〇〇年代初頭と二〇二〇年の若手職員の一日のスケジュールを比較した上で、現在は若手官僚の労働密度が一〇倍程度になっているとしている<sup>(33)</sup>。また、若手に限らず管理職・幹部も同様で、組織の上から下まで余裕がなくなっていると述べている<sup>(34)</sup>。厚生労働省という霞が関の中でも特に多忙な組織の事例ではあるものの、既に合理化・省力化は相当程度進んでおり、労働密度は限界に近い部署があることが伺える。今後、さらに勤務時間の制約条件が強化された場合、それに対応するための業務の合理化の余地はそれほど残っておらず、人員不足への対応がなされない限り、事務処理の量・速度や、政策の質に影響が生じる恐れもある。あるいは、超過勤務の上限の場合と同様に、勤務間インターバルを確保できていな

い職員が数多く出てしまうだろう。

また、職員レベルでの働き方への影響として、昇進競争を規定するルールが変質すると考えられる。従来は仕事の手際が多少悪くとも、長時間労働で力任せに仕事を処理し続けるという選択肢があったが、今後は大量の仕事を手際よく捌ける人材が昇進競争上有利になるだろう。育児・介護や体力的な要因などで、二四時間働けない職員も、従来よりは相対的に昇進競争に参加できるようになる。長い時間をかけてミスなく完璧な品質を目指す人材よりも、八〇〜九〇%の出来栄えでも大量の仕事を手際よく処理できる人材の方が、時間的な制約が高い環境下では重宝され出世しやすくなるのではない。研究者が外部から観察することは難しい変化かもしれないが、昇進競争で選抜される幹部職員のタイプも変化していくと考えられる。

懸念事項としては、遅い昇進、あいまいな職務区分、大部屋主義の環境下において、勤務時間の制約が厳しくなると、昼休みなどの休憩時間の労働、超過勤務の過少申告、可能な範囲での仕事の持ち帰りが増加する恐れがある。時間的制約がある中で昇進競争や人事評価を高めたい職員にとっては、超過勤務の過少申告は合理的な選択となるだろう。一般的に在庁時間と言われるオフィスに滞在している時間と、超過勤務時間には若干の乖離があるとされているが、勤務間インターバルを厳格に適用する場合には、在庁時間と超過勤務時間が一致するようこれまで以上に厳重な管理が必要であろう。

## 六 大部屋主義・最大動員システムへの影響

本稿では勤務時間制度等の変化が、霞が関の省庁の働き方にどのような影響をもたらすか考察してきた。業務の分担、人事評価、昇進競争など、様々な面での影響が生じる可能性を論じてきたが、最後に大部屋主義・最大

動員システムへの影響を整理しておきたい。

①働く時間帯・場所の柔軟化に関しては、主に大部屋主義の働き方や、情報共有のあり方に変化が生じる可能性がある。フレックスタイム制、テレワークの利用が増えることにより、物理的な空間で情報を共有することを前提にした働き方から、ITツールを活用した情報共有や、個人単位での業務の切り分けが進むものと考えられる。行政学の教科書的な説明では、物理的な大部屋での執務を前提に議論がなされてきたが、大部屋主義の理論が初めに提唱されたのは一九八〇年代であり、在宅勤務等も含む幅広い範囲での現代的な情報共有・分業のあり方を改めて分析する必要性が高まっている。

②総労働量の制約の強化に関しては、仮に人員を増やさずに厳格な運用がなされた場合、他律部署が多くを占める霞が関の本府省を中心に、事務処理の量・速度や、政策の質に大きな影響が生じる可能性がある。逆説的ではあるが、動員可能な資源が従来よりもさらに制約されることで、最大動員システムの必要性はより高まるのではないかと考えられる。村松（一九九四）はセクシヨナリズムの観点から、真測（二〇二一）は低い専門性という観点から、大部屋主義・最大動員システムを否定的に捉えているが、大幅な人員増加や業務の削減を行わない限り、人的資源を最大動員する構造から脱却することは難しいのではないだろうか。現在の財政的環境において、大幅な公務員の人員増や、そのための増税が実現する可能性は低い。勤務間インターバル導入に際しては業務の合理化・省力化を本線とした対応になるのではないかと考えられる。政策形成過程における業務の合理化・省力化の影響はなかなか可視化されるものではないが、どのような影響が生じるのか注視していく必要があるだろう。本稿では、勤務時間制度の変化が働き方に与える影響を論じてきたが、所詮は机上の推論に過ぎず、勤務時間制度の変化が生じた後の実態分析が今後の大きな課題である。

- (1) 大部屋主義については、大森彌『官のシステム』東京大学出版会、二〇〇六年。
- (2) 手塚洋輔(二〇一九)「第六章 配置図からみる文部科学省統合の実相」青木栄一編『文部科学省の解剖』東信堂、一三五—一六六頁。
- (3) 大森、前掲書、六三頁。
- (4) 稲継裕昭(一九九六)『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、九七頁。
- (5) 前掲書、九七—九八頁。
- (6) 青木昌彦(瀧沢弘和・谷口和弘訳)(二〇〇三)『比較制度分析に向けて 新装版』NTT出版。
- (7) 辻清明(一九六九)『日本官僚制の研究「新版」』東京大学出版会。
- (8) 曾我謙吾(二〇二二)『行政学「新版」』有斐閣アルマ、一六一頁。
- (9) 村松岐夫(一九九四)『日本の行政—活動型官僚制の変貌』中公新書。
- (10) 村松は最大動員という概念について、行政が利用できるリソース(公務員数、予算、法的権限等)を、目的を達成するためにできるだけ能率的に使用することであるとしている。村松、前掲書、九頁。
- (11) 日本の公務員数が諸外国と比較して少ない背景については、前田健太郎(二〇一四)『市民を雇わない国家 日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会。
- (12) 村松、前掲書、一八頁。
- (13) 前掲書、三七頁。
- (14) 真淵勝(二〇二〇)『行政学「新版」』有斐閣、六〇一頁。
- (15) 前掲書、六〇一—六〇二頁。
- (16) メンバースhip型、ジョブ型の特徴については、濱口桂一郎『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ』岩波書店、二〇〇八年、濱口桂一郎『ジョブ型雇用社会とは何か…正社員体制の矛盾と転機』岩波書店、二〇二一年など。
- (17) 稲継、前掲書、二〇七頁。
- (18) 前掲書、三一頁。

- (19) 前掲書、四二―四三頁。
- (20) もちろん、評価の低下により生じる損失を全く意に介さない職員も一定数存在する。昇進による誘因も、評判低下による誘因も、全ての職員に対して作用するわけではない。
- (21) 本稿の内容は、全て筆者個人の見解に基づくものであり、研究会としての公式見解ではない。本稿における誤りは全て筆者個人に帰するものである。
- (22) 一日の一部で在宅勤務を行う際の職場と自宅との移動時間を確保する目的か、在宅勤務時の育児・介護に係る時間を確保する目的で、休憩時間を延長する仕組みが設けられており、それがテレワークに関連する唯一の制度であった。人事院「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〉」二頁。  
<https://www.jinji.go.jp/kenkyukai/kimmujikan-kenkyukai/chuukanhoukoku.pdf>（以下、ウェブサイトは全て二〇二三年九月二日アクセス。）
- (23) 人事院「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 第一回参考資料」三七頁。  
<https://www.jinji.go.jp/kenkyukai/kimmujikan-kenkyukai/sankoushiryout-1.pdf>
- (24) 人事院、前掲中間報告、十頁。
- (25) 厚生労働省「過労死等の防止のための対策に関する大綱」三六頁。  
<https://www.mhlw.go.jp/content/11201000/00081145.pdf>
- (26) 働き方と人材確保の問題については、研究会の最終報告でも頁を割いて記述されている。人事院「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〉」四―七頁。  
<https://www.jinji.go.jp/kenkyukai/kimmujikan-kenkyukai/saishuhoukoku.pdf>
- (27) 本節の内容については、特に断り書きのない限り、前掲した研究会の最終報告（概要）、最終報告に依拠したものである。人事院の作成した最終報告の概要は以下を参照されたい。人事院「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（概要）〉」  
<https://www.jinji.go.jp/kenkyukai/kimmujikan-kenkyukai/saishuhoukoku-gaiyou.pdf>
- (28) 人事院「超過勤務の上限等に関する措置について」  
<https://www.jinji.go.jp/kimmujikankyuuuka/>

choukinzyougenponchie.pdf

(29) 解釈が難しいのは、本府省以外の自律部署である。職員数ベースで言えば、本府省の他律部署と同じ約一・二万人の職員が上限を超えているが、自律部署と他律部署では上限の基準が大きく異なるため、一律の比較を行うことが難しい。例えば、自律部署であれば年間四〇〇時間の超過勤務で上限を超えた扱いとなるが、他律部署であれば上限の範囲内となる。他律部署と比べると、同じ上限超えであっても超過勤務時間は短いのではないかと推測されることもあり本稿では議論の対象とはしない。

(30) 人事院、前掲最終報告、五一頁。

(31) 人事院「上限を超えて超過勤務を命ぜられた職員の割合等について(令和三年度)」三頁。https://www.jinji.go.jp/kinmujikanakyuka/choukakimnu/jogengoer3.pdf

(32) 人事院「国会对応業務に係る各府省の実態について」https://www.jinji.go.jp/kisya/2303/kokkaitaion.html

(33) 一〇倍は少々誇張した表現かもしれないが、一例として、二〇〇〇年代初頭は一時間程度かけていた各課への作業依頼を、現在は五分程度で処理していることが挙げられている。千正康裕(二〇二〇)『ブラック霞が関』新潮新書、二八頁。

(34) 前掲書、二七―三五頁。

(35) 村松、前掲書、一二頁。

(36) 真測、前掲書、六〇―六〇二頁。