

第3章

基礎自治体における テレワークの活用に向けて



第3章 基礎自治体におけるテレワークの活用に向けて

1 中期的な取組みに向けて

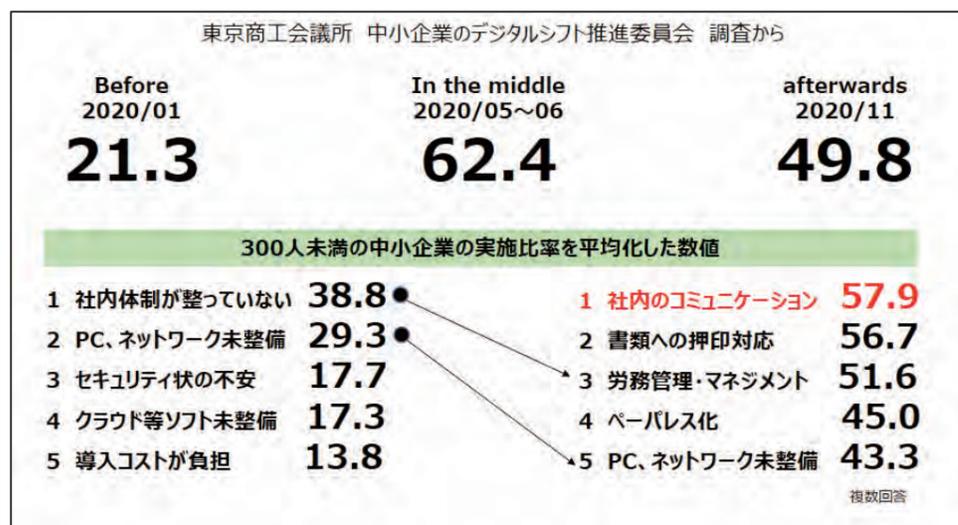
今年度の研究会では、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、本研究会、ワーキンググループでの検討会など、ミーティングの殆どをWeb会議形式のオンラインで開催することとなった。

2020年4月7日に発令された第一次緊急事態宣言は、その対象が全国の都道府県であったため、国内のほとんどの組織は、テレワークを実施するように要請された。その実施率は、経団連調査（令和2年同年4月21日発表）では、回答社数406社のうち97.8%（397社）が「実施している」と答える状況となった。

しかし、5月に緊急事態宣言が解除された後は、徐々にテレワークの実施比率は減少し、その後の第二波、第三波の感染状況の中でも、会社に出勤する人の割合は、第一波のような徹底ぶりにはほど遠い状況となっている。

東京商工会議所は、この1年間で都内の中小企業を対象にテレワークの実施について継続的な調査を進めているが、2020年5月の調査時点で都内中小企業のテレワーク実施率が67.3%（全体の平均は62.4%）だったのに対し、その後取りやめた企業の割合は22.1%、継続している企業が53.1%（同49.8%）であったと報告している。特に30人以上50人未満の中小企業においては33%が「一時期はテレワークを実施していたが、今はとりやめた」と回答している。（図表60）

図表60



（出所）東京商工会議所調査結果に基づき株式会社情報通信総合研究所作成

このように昨年から現在も続いている新型コロナウイルス感染症の蔓延によって、国や地方自治体から推奨されているパンデミック対応型のテレワークは、パンデミックが落ち着くと少しずつテレワーク離れが始まり（現在も感染症は完全に落ち着いてはいない）、最終的には、30%程度の実施率に収まると予想されている。

本調査研究報告書では、基礎自治体におけるテレワークの活用に向けて、第1章で、テレワークをとりまく現在の状況を再度整理した。また、第2章では、基礎自治体のテレワーク導入における「人事・労務管理」と「ICT」の課題と解決策についてまとめた。第2章の最後に、今年度研究事業の成果の一つとして「手引書」を作成したが、その意図するところも整理した。（手引書は別冊）

テレワークは、パンデミック対応などを含むBCP対策の有力な方法として、今回の新型コロナウイルス感染症の蔓延以前からその効果が期待されていたが、そこで定義されているBCP対策は、平時において準備しておくべきテーマとしてのテレワークが主流であった。（そのため、今回のような緊急性の高い有事のテレワークにおいては、適用できるケースがあまり見られず、実施にあたっては混乱したのも事実である。）

何が、有事と平時の差異か？ それは、テレワークを「中期的な取組み」として捉え、計画的・戦略的な活動として位置付けて推進してきているかどうかによって分けられる。突発的な外部要因による半ば強制的なテレワークでは、本来テレワークが持つ利点が生かされないからである。

本来、テレワークは、基礎自治体の働き方改革を実現する一つの方法、また、業務の効率化を促進し生産性の向上を目指す業務改善の方法の一つと定義されてきた。そのためには、計画から実施、運用、評価のプロセスをたどり、基礎自治体の職員自身の働き方改革に寄与するものでなければならない。

今回のパンデミックによる強制的なテレワークは、この本来の目的を見失わせるだけのパワーを持っているともいえる。

本調査研究報告書では、改めてテレワーク本来の目的に立ち返り、中期的な目標設定に基づいた活動に立ち戻る必要があると提言する。

●基礎自治体におけるテレワーク導入モデルについて

我々の研究会では、令和元年度の調査研究の最後に、「基礎自治体におけるテレワーク導入モデルのイメージ」を提示した。

その意図は、以下のとおりである。(令和元年度本研究会調査研究報告書から引用)

本研究会で実施したアンケート調査並びに先行自治体ヒアリング調査、さらには企業を含むテレワーク導入に関する文献調査をもとに、基礎自治体におけるテレワーク導入モデルを抽出すると、主に以下の三つの要素に区分される。

一つは「目的別要素」、二つは「方法的要素」、三つは「関係性要素」である。

目的別要素とは、国が推奨する働き方改革の動向を受けて、基礎自治体においても「職員の働き方改革」を検討する背景があること、また、自治体運営において住民サービスの向上を図るために求められる生産性の向上や業務の効率化を目指す「業務改革」の要素を示す。テレワークは働き方改革を促進する有力な方法として普及しつつあるが、何を実現するためにテレワークを導入するのかという「目的」を明確にすることで導入が進むことは明らかである。

「方法的要素」とは、策定された目的を達成するための具体的な方法を決定していくことである。一般的にテレワークを働き方改革等の実現方法として捉える場合、必要な要素は、テレワークを実現するための制度的側面の改革と運用を支援するICT技術活用の側面であるとされている。

「関係性要素」は、遠隔での業務が行われることで発生するコミュニケーションの要素である。これは、職員間だけでなく、住民とのコミュニケーションのあり方にも影響を与えるため、広く要素別に検討すべき課題といえる。

以上の三つの要素を、導入モデルを検討するためのテーマにより区分したものが以下の図表61である。

図表61：テレワーク導入モデル構築のための要素区分

項目	導入モデルの位置付け
目的別要素	業務改善・業務効率化／働きやすさ・子育て支援
方法的要素	仕事の仕方を変える／電子自治体／BCP／アウトソーシング
関係性要素	商店街活性化／コワーキングオフィス／自治体相互乗り入れ

基礎自治体でテレワークを導入する場合、いくつかの代表的な導入の手順が認められることを前提とした要素区分であった。

今回の研究会では、新型コロナウイルス感染症の影響により、平時における

これらの導入イメージの二次的な検証はできなかったが、強いて分類すれば「方法的要素」の中でのテレワークの実施に分類しているBCP対策・パンデミック対策のためのテレワークの導入に位置づけられることは確かである。

●中期的なテレワーク導入のイメージの再生に向けて

以上から、基礎自治体のテレワーク導入は、この類型に戻り、それぞれの自治体がどのような方向性でテレワークの導入をしていくのか再度検討し、推進していくことが望ましいといえる。

なお、令和元年度の本研究会調査研究報告書では、BCP対策のためのテレワークのイメージは、以下のように提言されている。

厚労省がテレワークによるBCP対策としての効果として、「災害発生時でも出勤することなく自宅で業務が可能のため事業を継続でき、事業利益の損害を最小限にとどめることができる。災害発生時に無理に通勤する必要がないため、職員の生命を守ることができる。新型インフルエンザなどのパンデミック発生時には、他人との接触を防ぐことによって感染拡大を抑止できる。」などを挙げている。

一般企業と同様のBCP対応メリットを得られることは少ないかも知れないが、自治体は、災害発生時には災害対応をすることが義務付けられているので、緊急時・非常時に、在宅勤務や職場分散化などによる業務継続が可能になるとともに、外出先での対応が可能になることにより、非常時の際の迅速な情報伝達や情報の共有化が可能になる利点も見逃せない要素である。

ただし、緊急時対応は、ある程度平常時にテレワークの体験を積んでおかないと咄嗟の対応はできないことも実証されているので、自治体職員のテレワーク体験は緊急時対応の準備としても有効であるといえる。

その際、「休日・夜間における災害発生時の庁内外（自宅・出張先等）の情報共有」や「災害派遣先での庁内との情報共有（メール、予定表、資料等）」のツールは整備しておきたい。

図表62：BCPテレワークモデルのイメージ



2 テレワーク活用への期待

我々は、令和元年度の本研究会調査研究報告書の末尾に、今後の展望として、以下の項目を提言した。

■テレワークの多様性

…実際に導入されているテレワークや想定し得るテレワークには、意外と多様性があるという事実である。

『テレワーク』イコール『育児介護の要のあるワーカーの在宅勤務』という固定観念に囚われていると、・・・テレワークの導入そのものが自己目的化しやすく、制度づくりに多大なエネルギーを注いで、導入してみれば非常に少数のワーカーのみが利用する制度で終わってしまうというケースが少なくない。

■手段としてのテレワーク

…基礎自治体の業務改革のための方策、電子自治体の推進とともに変容する住民と自治体のコミュニケーションのための方策、地域活性化のための方策など、何らかの政策目標を達成するための方策の一つとしてテレワークをとらえた場合、テレワークの導入は、目的ではなく単なる手段に過ぎず、テレワークの導入がゴールではない。

…基礎自治体のテレワークといっても、いろいろなモデルがあり得る。業務改革の進展の方向性がテレワークと合致していればテレワークを導入する意味があるだろう。

■中間管理職の活用

…また、仕事のやり方が変わらないまま、テレワークの制度だけを導入しても、必ずしも業務改革やマネジメント改革にはつながらない例も散見されている。豊島区や町田市など、あえて中間管理職に率先してテレワークを実施させる導入プロセスは、非常に貴重なケースといえる。中間管理職にテレワークの実態を認識して貰えるばかりか、稟議等を滞らせがちな中間管理職の働き方を変え、職場全体の効率化を体感させることができる。

■トップマネジメントの意欲

…静岡市や神戸市などの先進自治体では、「ロードマップ」と呼び、数年単位の業務改善計画として、計画的に遂行している。【導入前】⇒【導入】⇒【展開】のそれぞれのフェーズごとになすべきことを計画的に配置し、単なるテレワーク制度の導入に留まらず、その効果を発揮すべくプロセスを進める必要がある。そして、ロードマップに表されるプロセス全体を通じて最も肝要なのは、トップマネジメントの意欲といえる。

…テレワーク導入の意義について、いかにトップマネジメントの課題認識として強力に打ち出すことができるかが問われている。

この四つの提言をとりまとめた当時は、新型コロナウイルス感染症によるパンデミックがここまで拡大し、企業のみならず、特別区をはじめとした基礎自治体の多くが、緊急在宅勤務を実施することになるとは想像だにできなかった。いま、この1年間を顧みると、まさに、「テレワークの多様性」と「手段としてのテレワーク」への深掘りの必要性を痛感するところである。

テレワークが事業継続の役に立つ、ということは理屈のうえでは分かっているが、過去の事例の多くは、自然災害に伴う短期間の危機を乗り越えたものであって、今般のように、大勢のワーカーが長期間に亘ってテレワークをベースに業務を遂行した経験を我々は持ち得ていなかった。

そこで、平時のテレワークはいかに実施すべきか、自然災害時の事業継続の観点のテレワークはいかに実施すべきか、パンデミック時の事業継続の観点のテレワークはいかに実施すべきかなどについて、特別区職員である研究員が議論を重ね、（各自治体ごとに置かれている状況や考え方が異なることから、一律のマニュアル化は好ましくないものの）検討のポイントを整理し、『手引書』としてとりまとめた。

これらは、冒頭、「令和2年度調査研究報告書の発行にあたって」で述べた、テレワークが組織運営の中で確実な地位を得るための制度改革、即ち、「④法制度の整備による新たな労働形式の導入」や「⑤環境整備のための具体的な方策の策定」の端緒を担う作業と言える。

その一方で、これらによって下支えされる意識改革、すなわち「①社会的認知の醸成」・「②組織における業務多様化・効率化と社員や職員への適切な業績評価」・「③多様な働き方への自己認識の改革」については、むしろ今後の課題と言える。

新型コロナウイルス感染症によるパンデミックを経て、テレワークという働

き方の社会的認知は飛躍的に増大したと考えられるが、この辛い経験を、一時的に特殊なものとして捉えるだけでなく、従来の働き方のままでは、自然災害やパンデミックへの対応にも苦しむのみならず、働き方改革や第四次産業革命といった大きな社会変動への対応も容易ではないことを理解し、組織の意識を改める必要があるだろう。

その意味で、今後、基礎自治体にとって重要になっているテーマは「中間管理職の活用」と「トップマネジメントの意欲」と言える。

ミドルマネジメントとトップマネジメントが、働き方の変革の意義を考え、困難を乗り越えようとしたとき、基礎自治体はより効率的で、より優しく、より強靱な組織として生まれ変わるものと思われる。

基礎自治体の将来的なテレワークの導入と定着を見据えたとき、令和元年度の本研究会調査研究報告書のこの提言が、やはり本来のテレワーク導入のポイントとなることには変わりがないだろう。

研究体制

リーダー	明治大学名誉教授 (特別区長会調査研究機構顧問、日本テレワーク学会会長)	市川 宏雄
副リーダー	帝京大学産学連携推進センター長・教授	中西 穂高
研究員	<品川区> 総務部人事課長 総務部人事課人事係長 総務部人事課人事係主任 総務部人事課制度・定数担当主査 企画部企画調整課企画担当主査 企画部情報推進課情報推進担当主査	黒田 肇暢 安藤 尚之 石川 琢也 庄司 貴史 佐々木昭平 吉野 誠
	<新宿区> 総合政策部情報システム課課長補佐 総務部人事課人事係長(課長補佐) 総務部人事課主査	村田 新 萩原 啓司 羽田野 哲
	<文京区> 企画政策部情報政策課主査 総務部職員課主任	梅田 裕次 宮原 駿一
	<世田谷区> 総務部職員厚生課勤務条件担当係長	飯田 睦
コンサルタント	株式会社 情報通信総合研究所	

活動実績

年月日			活動内容
令和2年	5月	11日(月) ~	研究会参加4特別区対象「新型コロナウイルス感染症拡大に伴う特別区職員の働き方の変化に関するアンケート調査」実施
	6月	2日(火)	
	6月	9日(火)	第1回研究会(キックオフ)
	7月	8日(水)	第2回研究会
		28日(火)	研究会参加4特別区ヒアリング調査(品川区)[Zoom]
		29日(水)	研究会参加4特別区ヒアリング調査(文京区)[Zoom]
	8月	3日(月)	研究会参加4特別区ヒアリング調査(新宿区)[Zoom]
		4日(火)	研究会参加4特別区ヒアリング調査(世田谷区)[Zoom]
		5日(水)	第3回研究会[Zoom]
	9月	9日(水)	第4回研究会[Zoom]
		28日(月)	第1回情報システムワーキング[Zoom]
	10月	2日(金)	第1回人事・労務ワーキング[Zoom]
		22日(木)	第2回人事・労務ワーキング[Zoom]
		23日(金)	第2回情報システムワーキング[Zoom]
	11月	10日(火)	第3回情報システムワーキング[Zoom]
		12日(木) ~ 19日(木)	第3回人事・労務ワーキング(メール審議)
	12月	9日(水)	第5回研究会[Zoom]

令和2年度

特別区長会調査研究機構調査研究報告書一覧

テーマ名	提案区等
基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法	品川区
「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について	荒川区
自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究	板橋区
大局的に見た特別区の将来像	江戸川区
特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題	基礎調査
特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方	千代田区
特別区におけるごみ減量に向けた取り組みの推進と今後の清掃事業のあり方	江東区
将来人口推計のあり方	世田谷区
特別区が行うソーシャルビジネスの活動支援策～地域課題の現状把握を踏まえて～	世田谷区
債権管理業務における生活困窮者支援・外国人対応	中野区
地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策	葛飾区

以上の11テーマを各テーマ別の報告書（計11冊）にまとめて発行しています。各報告書は、特別区長会調査研究機構ホームページで閲覧できます。

<https://www.tokyo23-kuchokai-kiko.jp>

特別区長会調査研究機構

検索

CLICK!



令和2年度 調査研究報告書

基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法

令和3年3月31日発行

発行：特別区長会調査研究機構 事務局：公益財団法人特別区協議会

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 3-5-1 TEL：03-5210-9053 Fax：03-5210-9873

※本書の無断転載・複製は、著作権法上での例外を除き禁じられています。

印刷所：図書印刷株式会社