

令和元年度 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



特別区長会調査研究機構

はじめに

特別区23区長が組織する特別区長会は、平成30（2018）年6月15日、特別区長会調査研究機構を設置しました。

その設立趣旨は、特別区及び地方行政に関わる課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることにあります。

平成31（2019）年4月から各区より寄せられた特別区の行政運営に資する課題について、学識経験者・特別区職員が研究員となり、プロジェクト方式で調査研究を行いました。いずれのテーマも、特別区の課題解決を中心に据えながら、広く他の自治体の課題解決の一助となることや国及び他自治体との連携の可能性も視野に入れ研究に取り組みました。

本調査研究報告書は、令和元（2019）年度の1年間の調査研究成果を取りまとめたものであり、特別区調査研究機構設立後、初の成果の公表となります。特別区政の関係者のみならず、地方自治体のみならず、学術研究の場など多方面でご活用いただけると幸いです。

最後に、調査等にご協力いただいた地方自治体関係者の皆様、民間企業の皆様をはじめとして、報告書完成までにご協力をいただきました全ての方に深く御礼申し上げます。

特別区長会調査研究機構

令和2年3月

目次

序章 報告書サマリー	10
第1章 働き方改革とテレワーク	
1 働き方改革・テレワークの背景	16
(1) テレワークのイメージ	16
(2) 働き方改革	16
(3) 第四次産業革命	21
2 企業のテレワークの現状	23
(1) テレワークの普及状況	23
(2) 都道府県庁のテレワーク	41
第2章 基礎自治体のテレワークへの取組み	
1 基礎自治体における働き方の現状と課題	46
(1) 職員の働き方の課題	46
(2) 職員の勤務制度・働き方	47
2 基礎自治体のテレワーク導入の現状とニーズ	50
(1) テレワーク導入の現状（アンケート調査結果の分析）	50
(2) テレワーク導入の先行事例（ヒアリング調査結果の分析）	86
3 基礎自治体におけるテレワーク導入のニーズ	113
(1) テレワークに期待するもの	113
(2) 主体別のニーズ	114
第3章 基礎自治体におけるテレワークの活用	
1 テレワーク導入のプロセス	118
(1) テレワークの導入が進まない背景	118
(2) 基礎自治体におけるテレワーク導入プロセス	120
2 テレワーク導入のインパクト（影響要因）	123
(1) 情報システム・情報セキュリティへのインパクト（影響要因）	123
(2) 労務管理・勤務規程へのインパクト（影響要因）	128
(3) その他のインパクト（影響要因）	134
第4章 基礎自治体におけるテレワーク導入モデルのイメージ	
1 目的別要素	141
(1) 業務改善・業務効率化テレワークモデル（イメージ）	141

(2) 働きやすさ・子育て支援テレワークモデル（イメージ）	142
2 方法的要素	143
(1) 仕事の仕方を変えるテレワークモデル（イメージ）	143
(2) 電子自治体テレワークモデル（イメージ）	144
(3) BCP テレワークモデル（イメージ）	145
(4) アウトソーシングテレワークモデル（イメージ）	146
3 関係性要素	147
(1) 商店街活性化テレワークモデル（イメージ）	147
(2) コワーキングオフィステレワークモデル（イメージ）	148
(3) 自治体相互乗り入れテレワークモデル（イメージ）	149
第5章 今後の展望	152
研究体制	155
活動実績	155

図表目次

図表 1	政府が推進する働き方改革の柱	17
図表 2	日本の人口の推移	18
図表 3	2030年までの就業者シミュレーション	18
図表 4	就業率の国際比較と潜在的労働力率	19
図表 5	わが国の長時間労働の実態	20
図表 6	第四次産業革命の進展と「日本型雇用システム」をめぐる課題	21
図表 7	わが国におけるテレワークの普及状況	24
図表 8	性×年代別のテレワーカー率	24
図表 9	業種別テレワーカー率	25
図表 10	職種別テレワーカー率	26
図表 11	都道府県別テレワーカー率	26
図表 12	企業規模別テレワーカー率	27
図表 13	業種別のテレワーク導入率	27
図表 14	テレワークに期待される導入効果	28
図表 15	企業等によるテレワークの導入目的の推移	29
図表 16	主としてワークライフバランスを目的としたテレワークのイメージ	29

図表 17	主としてワークライフバランスを目的としたテレワークのイメージ	30
図表 18	主として生産性・効率化を目的としたテレワークのイメージ	31
図表 19	ICTを活用した働き方改革による生産性向上効果	32
図表 20	テレワークの導入効果の構造イメージ	32
図表 21	事業継続の考え方	33
図表 22	テレワークの種類	34
図表 23	企業が導入しているテレワークの形態	35
図表 24	テレワークの場所別のテレワーカーの割合	35
図表 25	共同利用型サテライトオフィスのイメージ	36
図表 26	社外ワークスペースの活用	37
図表 27	共同利用型サテライトオフィス提供事業者のイメージ	38
図表 28	類型別のテレワーカーの割合と平均仕事時間	39
図表 29	最近、テレワークを導入した大企業の制度イメージ	40
図表 30	中央省庁等による導入事例の紹介	40
図表 31	都道府県のテレワーク導入状況	41
図表 32	佐賀県のテレワークイメージ	42
図表 33	市の職員の働き方の課題	46
図表 34	特別区の職員の働き方の課題	47
図表 35	市の職員の勤務制度・働き方	48
図表 36	調査・回答方法	50
図表 37	市のテレワークの理解	51
図表 38	市のテレワークへの関心	51
図表 39	市のテレワークへの取り組み	52
図表 40	テレワークを試行・導入している市	52
図表 41	テレワークに取り組む市が考える効果	53
図表 42	テレワーク採用状況別テレワークの効果	54
図表 43	テレワークに取り組む市が考える課題	55
図表 44	テレワーク採用状況別テレワークの課題	56
図表 45	テレワークの試行時期	56
図表 46	テレワークの試行期間	57
図表 47	試行の意思決定者	57
図表 48	試行の体制	58
図表 49	試行の主管課	58
図表 50	試行に参画した部署	59

図表 51	試行したテレワークの種類	59
図表 52	試行時のテレワークルール	60
図表 53	試行時のテレワーク業務	60
図表 54	テレワーク試行時の ICT ツール	61
図表 55	テレワークの試行予算	61
図表 56	テレワークの試行目的	62
図表 57	テレワーク試行の効果	63
図表 58	テレワーク試行の課題	64
図表 59	テレワークの試行の結果	64
図表 60	テレワークの正式導入時期	65
図表 61	正式導入の意思決定者	65
図表 62	正式導入の体制	66
図表 63	正式導入の主管課	66
図表 64	正式導入に参画した部署	67
図表 65	正式導入時のテレワーク規程	67
図表 66	正式導入したテレワークの種類	68
図表 67	正式導入時のテレワークルール	68
図表 68	正式導入時のテレワーク業務	69
図表 69	テレワーク正式導入時の ICT ツール	69
図表 70	テレワークの正式導入予算	70
図表 71	テレワークの正式導入目的及び効果	71
図表 72	テレワーク正式導入の課題	71
図表 73	正式導入したテレワークの普及のための工夫	72
図表 74	特別区のテレワークの理解	72
図表 75	特別区のテレワークへの関心	73
図表 76	特別区のテレワークへの取組み	73
図表 77	テレワークに取り組む特別区が考える効果	74
図表 78	テレワークに取り組む特別区が考える課題	75
図表 79	テレワークの試行時期	75
図表 80	テレワークの試行期間	76
図表 81	試行の意思決定者	76
図表 82	試行の体制	77
図表 83	試行の主管課	77
図表 84	試行したテレワークの種類	78

図表 85	試行時のテレワークルール	78
図表 86	試行時のテレワーク業務	79
図表 87	テレワーク試行時の ICT ツール	80
図表 88	テレワークの試行予算	81
図表 89	テレワークの試行目的	82
図表 90	テレワーク試行の効果	83
図表 91	テレワーク試行の課題	84
図表 92	テレワークの試行の結果	85
図表 93	ヒアリング調査対象自治体	86
図表 94	ヒアリング調査実施体制	87
図表 95	テレワークの導入目的（テレワークが解決する様々な課題目的）	88
図表 96	大阪府が定義する働き方改革の背景理解	88
図表 97	自治体のテレワーク導入の種類	89
図表 98	テレワークの具体的な実施までのプロセス等	92
図表 99	テレワークの導入実施主体など	93
図表 100	テレワークの内容（制度等）	96
図表 101	テレワークの運用における標準的な様式（制度・運用等）	97
図表 102	テレワークの浸透度合い	99
図表 103	テレワークで行われている業務	101
図表 104	テレワークで利用されている情報システム	104
図表 105	テレワークにより現在化している課題と解決策	108
図表 106	観光誘客・移住促進・まちづくりへの波及の例（静岡市）	110
図表 107	鎌倉市の例（カマコン）	111
図表 108	テレワークの導入効果の構造イメージ（再掲）	114
図表 109	テレワーク採用状況別テレワークの課題（市）＝図表 44 の再掲	118
図表 110	テレワーク採用に実際に影響する課題の例	119
図表 111	テレワーク導入先進自治体の導入ロードマップ	120
図表 112	業務の棚卸しイメージ	122
図表 113	ヘッドオフィスの情報資産へのアクセス方法	123
図表 114	magic connect	124
図表 115	Citrix Virtual Apps and Desktops	124
図表 116	テレワーク導入時の情報セキュリティ対策の例	125
図表 117	情報セキュリティポリシーの策定	125
図表 118	町田市のネットワーク基盤	127

図表目次

図表 119 渋谷区のコミュニケーション基盤	127
図表 120 cyzen	128
図表 121 F-chair +	129
図表 122 テレワークウォッチ	129
図表 123 パソコン自動シャットダウンシステム	130
図表 124 民間企業におけるテレワーカーの日報の例	131
図表 125 大阪市テレワーク実施要綱	132
図表 126 X 区が掲げる各種規程の再検証テーマ	133
図表 127 Skype for Business	134
図表 128 Google ハングアウト	135
図表 129 Zoom	136
図表 130 InCircle	136
図表 131 OriHime	137
図表 132 Remotty	138
図表 133 テレワーク導入モデル構築のための要素区分	140
図表 134 業務改善・業務効率化テレワークモデルのイメージ	141
図表 135 働きやすさ・子育て支援テレワークモデルのイメージ	142
図表 136 仕事の仕方を変えるテレワークモデルのイメージ	143
図表 137 電子自治体テレワークモデルのイメージ	144
図表 138 BCP テレワークモデルのイメージ	145
図表 139 アウトソーシングテレワークモデルのイメージ	146
図表 140 商店街活性化テレワークモデルのイメージ	147
図表 141 コワーキングオフィステレワークモデルのイメージ	148
図表 142 自治体相互乗り入れテレワークモデルのイメージ	149

序章

報告書サマリー

序章 報告書サマリー

第1章 働き方改革とテレワーク

1 働き方改革・テレワークの背景

「情報通信技術（ICT）を活用した、場所や時間を有効に活用できる柔軟な働き方」であるテレワークは、「少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少」「ワーカーのニーズの多様化」などを背景とした働き方改革の機運の中で、あるいは、「第四次産業革命」の進展の中で、注目を集める働き方となっている。

2 企業のテレワークの現状

現在、企業の約19%がテレワークを導入し、雇用型ワーカーの約17%がテレワークを実践するほどに民間企業ではテレワークが普及している。

従来、育児・介護の要にあるワーカーに適用される働き方といったイメージが強かったが、「ワーク・ライフ・バランスの実現」「生産性の向上」「事業継続性の確保」など多様な目的・導入効果を企図して活用されるようになっていく。

また、その働き方も、従来の「在宅勤務・在宅ワーク」「モバイルワーク」「サテライトオフィス勤務」といった区分の境界が曖昧になりつつあり、ほぼ全社員を対象に、いつでもどこでも働くことができる仕組みを整備した大企業も現れているなど、民間企業では多彩なテレワークが展開されている。

第2章 基礎自治体のテレワークへの取組み

1 基礎自治体における働き方の現状と課題

基礎自治体の多くが、職員の働き方について、長時間勤務や業務の偏りといった課題を抱えている。

2 基礎自治体のテレワーク導入の現状とニーズ

■アンケート調査より

4割程度の市がテレワークを検討中であり、試行・正式導入の市が2割を超える。特別区の場合は、約6割が検討中で、1割台（3特別区）が試行している。（正式導入の特別区はない。）

基礎自治体は、「育児・介護中の職員の働きやすさ」「職員のワークライフバランス」などを効果として期待し、福利厚生的な観点がある傾向にあるが、テレワークを採用している自治体は、まだテレワークを採用していない自治体と比べて、「職員の生産性向上」「長時間労働是正」「職員の離職防止」「優秀な職員の採用」など、単なる福利厚生を超えた人的資源管理戦略としてテレワークを評価する傾向が強い。

一方、「支障のある業務が多い」「職員の勤務時間の把握が難しい」「情報システムの構築・運用に費用がかかる」「職員が情報(資料)を持ち出すことによる情報漏洩のおそれがある」など、多くの課題が指摘されており、自治体には自治体ならではのハードルがあることが分かるが、テレワークを採用している自治体は、まだテレワークを採用していない自治体と比べて、勤務時間把握や情報漏洩などを懸念していない傾向にある。

■ヒアリング調査より

実際にテレワークを導入している基礎自治体のケーススタディでは、テレワーク（多くは在宅勤務又はモバイルワーク）は、1年～3年程度の準備期間を設けて段階的に導入されており、人事部門・情報システム部門などが主管部門として検討され、実証実験（又は「テレワーク・デイズ」）を経て、本格実施に移行している例が多い。

福利厚生的側面を重視した導入ケースでは、対象が育児介護等に限定されているため、ワーク・ライフ・バランスの充実を主旨としてボトムアップに導入されるケースが多く、生産性向上の側面を重視した導入では、庁舎の新築・移転や情報システムの更改などを契機に、業務改善、生産性の向上、コスト削減などを目的にトップダウン的にテレワークを導入するケースが多い。勿論、そのミックス型のケースも少なくない。

3 基礎自治体におけるテレワーク導入のニーズ

基礎自治体の場合、テレワークはワーク・ライフ・バランス追求の施策との共通認識があるが、職員の生産性向上を期するか否かがテレワーク採否に影響

している。

実際には、テレワーク導入によって得られる効果は重層的かつ複雑であり、職員・経営側・住民といった主体によってもニーズが異なる。

第3章 基礎自治体におけるテレワークの活用

1 テレワーク導入のプロセス

テレワークについては、「育児・介護中のワーカーの働き方」「週5日在宅勤務すること」など、先入観・誤解が多く、実際に導入してみると、テレワークに対する評価（効果・課題）が大きく異なる傾向にある。

また、基礎自治体でのテレワーク導入には、ロードマップを伴った長期計画が必要といえる。

2 テレワーク導入のインパクト（影響要因）

テレワーク導入に影響を与える要因として、情報システム・情報セキュリティなどに対しては、各種のリモートアクセスツール・システムの導入や接続範囲の区分といった技術的・管理的対策が講じられることが多く、むしろ組織のセキュリティ水準を高める契機となることもある。ただし、自治体の場合は、マイナンバー関連業務に関するセキュリティや個人情報保護など、自治体ならではのハードルも低くはない。

労務管理・勤務規程などについては、システムによる勤務時間管理による職務専念、働きすぎ防止といった技術的対策だけでなく、業務のアウトプットによる評価の観点の拡大といった管理的対策も採用されることがある。ただし、自治体の場合は、職員の職務専念義務などの観点から、より慎重な制度設計が必要となる。

また、コミュニケーションについては、低廉、無料のビデオ会議サービスやチャットツールの活用などが解決策となることがある。

第4章 基礎自治体におけるテレワーク導入モデルのイメージ

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幾つか提示する。自治体ならではの多様なテレワークを展開できる可能性がある。

1 目的別要素

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や生産性の向上や業務の効率化を目指す「業務改革」といった目的の要素に着目

（例）

- 業務改善・業務効率化テレワークモデル（イメージ）
- 働きやすさ・子育て支援テレワークモデル（イメージ）

2 方法的要素

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。

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ことに着目

（例）

- 仕事の仕方を変えるテレワークモデル（イメージ）
- 電子自治体テレワークモデル（イメージ）
- BCPテレワークモデル（イメージ）
- アウトソーシングテレワークモデル（イメージ）

3 関係性要素

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に着目

（例）

- 商店街活性化テレワークモデル（イメージ）
- コワーキングオフィステレワークモデル（イメージ）
- 自治体相互乗り入れテレワークモデル（イメージ）

第5章 今後の展望

実際に導入されているテレワークや想定されるテレワークは多種多様である点、テレワークの導入は、目的ではなく、単なる手段に過ぎない点に留意する必要がある。

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ることから、あえて中間管理職を中心にテレワークを導入し、仕事のやり方を変え

ることも一策と言える。従来のマネジメント方式を追求しがちな中間管理職にテレワークの実態を認識して貫え、稟議等を滞らせがちな働き方を変えさせ、職場全体の効率化を体感させることができる。

自治体は、今こそテレワークを導入すべきであるが、テレワークを導入し、その効果を発揮させるためには、幾つかの段階に分けて計画的に導入する必要がある。(数年単位の業務改善計画≡“ロードマップ”)

そして、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である。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。