

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



特別区長会調査研究機構

特別区長会調査研究機構



特別区長会調査研究機構

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



特別区長会調査研究機構

Kuchokai  
Institute for Research and Study

## 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開始しました。以降、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、さらには国及び他自治体との連携の可能性も視野に入れ調査研究を行っています。

本調査研究報告書は、令和2（2020）年度の1年間の調査研究成果を取りまとめたものです。令和2年度は、新型コロナウイルス感染拡大という未曾有の環境変化に伴い、特別区の行政及び区民生活は大きな影響を受けました。このことは、本調査研究においても今後の展望を議論するなかで俎上に上る一方、オンラインによる会議の開催やインタビューの実施など、新たな手法を導入する契機ともなりました。

調査研究の成果が特別区政の関係者のみならず、地方自治体の皆様、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3年3月

## 目次

令和2年度調査研究報告書の発行にあたって	4
<b>第1章 テレワークをとりまく現在の状況</b>	5
1 令和元年度調査研究から得られた知見	6
(1) 働き方改革とテレワーク	6
(2) 基礎自治体のテレワークへの取組み	7
(3) 基礎自治体におけるテレワークの活用	10
(4) 基礎自治体におけるテレワーク導入モデルのイメージ	11
2 令和元年度調査研究において残された課題	12
3 新型コロナウイルス感染拡大に伴う緊急的なテレワーク	14
(1) 社会全体における緊急的なテレワークの動向	14
(2) 特別区における緊急的なテレワークの動向	28
<b>第2章 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</b>	31
1 基礎自治体のテレワーク導入における「人事・労務管理」の課題と解決策	32
(1) 労務管理の課題と解決策	32
(2) 在宅勤務の「仕事の見える化」	39
(3) 条例・規則等の既存ルールとの関係	40
2 基礎自治体のテレワーク導入における「ICT」の課題と解決策	44
(1) 基盤となる情報システムの課題と解決策	44
(2) コミュニケーションツールの課題と解決策	51
(3) 情報セキュリティポリシーと情報管理（個人情報保護）の課題と解決策	58
3 特別区におけるテレワーク導入手引書	62
(1) 全体構成	62
(2) 手引書に必要な要素項目の抽出	64
(3) ワーキンググループでの議論	81
(4) 今後の活用に向けて	87
<b>第3章 基礎自治体におけるテレワークの活用に向けて</b>	89
1 中期的な取組みに向けて	90
2 テレワーク活用への期待	94
研究体制	98
活動実績	99

## 令和2年度調査研究報告書の発行にあたって

令和2年度は、新型コロナウイルス感染拡大によって、在宅勤務を中心としたテレワークを取り入れる企業が日本のみならず世界全体で飛躍的に多くなりました。これまであまり取組みが進んでこなかった日本の基礎自治体においても、テレワークが急速に取り入れられ、その必要性が認識されるようになってきました。

本来、テレワークは、感染症への対処策に留まらず、働き方の改革を通じて、組織のあり方をも変革する大きな取組みです。その実施のためには、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、といった意識改革が不可欠です。そしてテレワークが組織運営の中で確実な地位を得るためには、④法制度の整備による新たな労働形式の導入、⑤環境整備のための具体的な方策の策定、といった制度改革が行われなければなりません。

しかし、その取組みの方法と具体的な成果が何なのかが明確でなかったことが、テレワークの導入にあたって組織が何からどのように手を付ければ良いのか分からず困惑させていることも事実です。こうした認識に基づいて、特別区職員が、具体的にテレワークを実施するための取組みの指針を作成しました。

なお、本調査研究報告書は、令和元年度調査研究報告書に続くものです。この手引書の背景を説明したものが本調査研究報告書に当たります。併せてご高覧を賜れば幸いです。

# 第1章

## テレワークをとりまく 現在の状況

# 第1章 テレワークをとりまく現在の状況

## 1 令和元年度調査研究から得られた知見

### (1) 働き方改革とテレワーク

「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」、「ワーカークのニーズの多様化」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。

こうした中、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。（[図表1](#)）

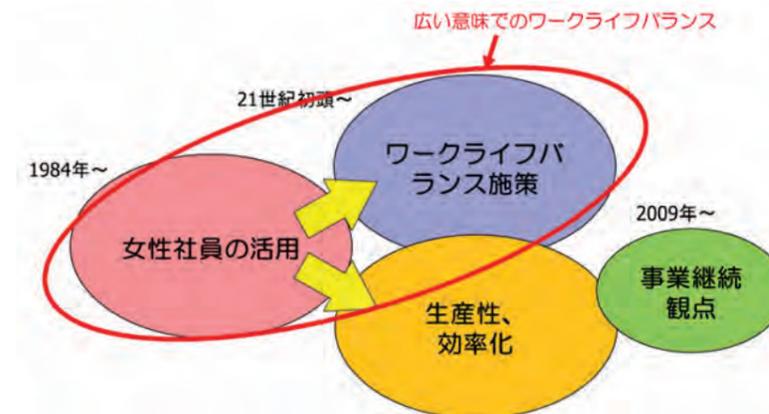
図表1：わが国におけるテレワークの普及状況（令和元年度時点）



（出所）総務省「通信利用動向調査」（各年度）及び国土交通省「テレワーク人口実態調査」（各年度）に基づき株式会社情報通信総合研究所作成

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きている。（[図表2](#)）

図表2：企業等によるテレワークの導入目的の推移



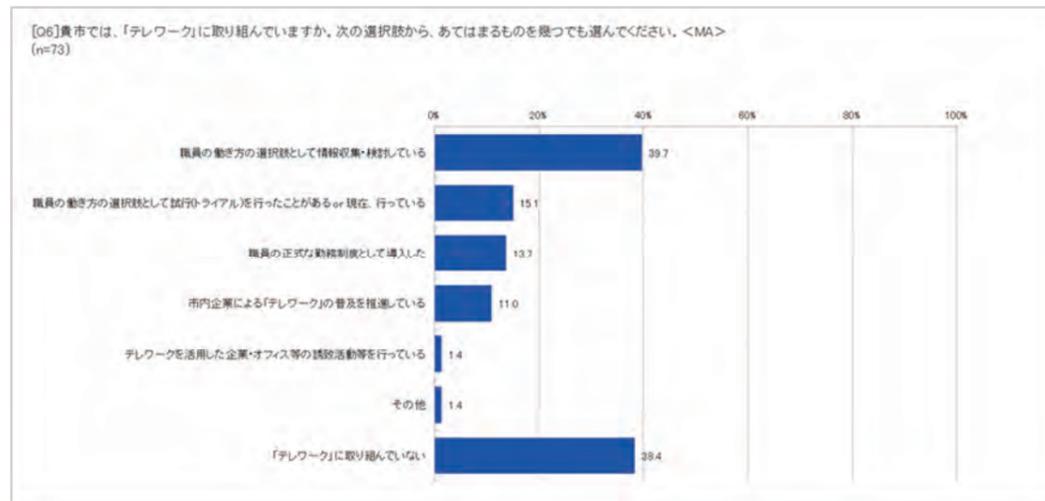
また、その働き方も、従来の「在宅勤務・在宅ワーク」、「モバイルワーク」、「サテライトオフィス勤務」といった区分の境界が曖昧になりつつあり、ほぼ全社員を対象に、いつでもどこでも働くことができる仕組みを整備した大企業も現れているなど、民間企業では多彩なテレワークが展開されている。

### (2) 基礎自治体のテレワークへの取組み

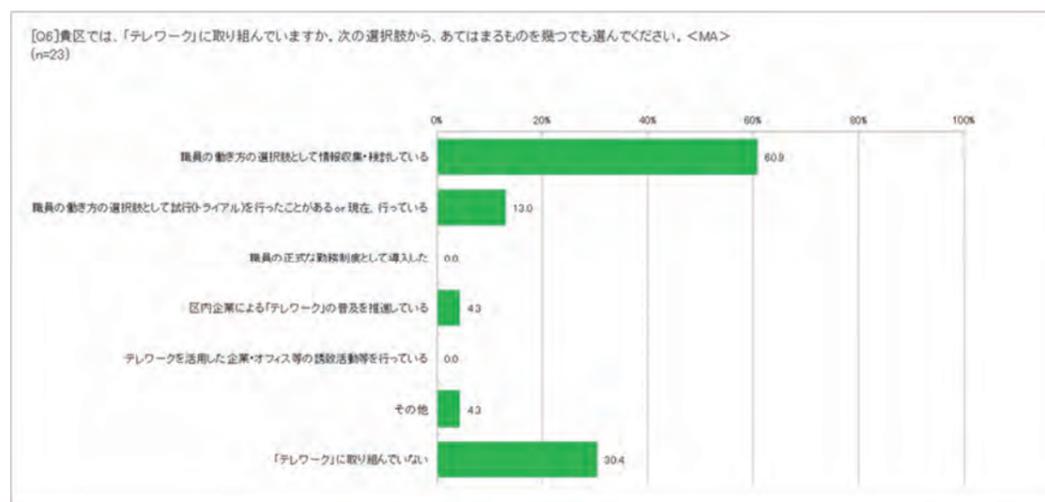
基礎自治体の多くが、職員の働き方について、長時間勤務や業務の偏りといった課題を抱えている。

全国の大規模な市及び特別区を対象に本研究会が令和元年度に実施したアンケート調査によれば、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。（[図表3](#)・[図表4](#)）

図表3：市のテレワークへの取組み（令和元年度）

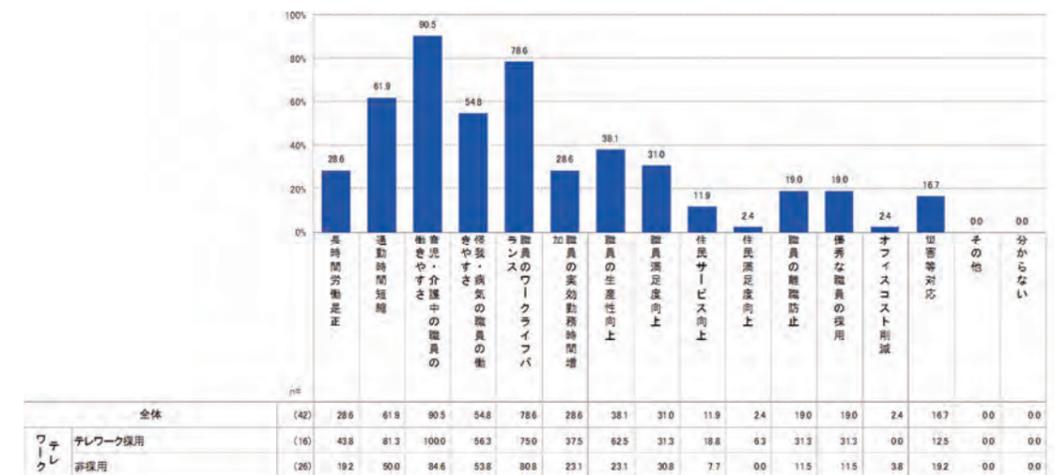


図表4：特別区のテレワークへの取組み（令和元年度）



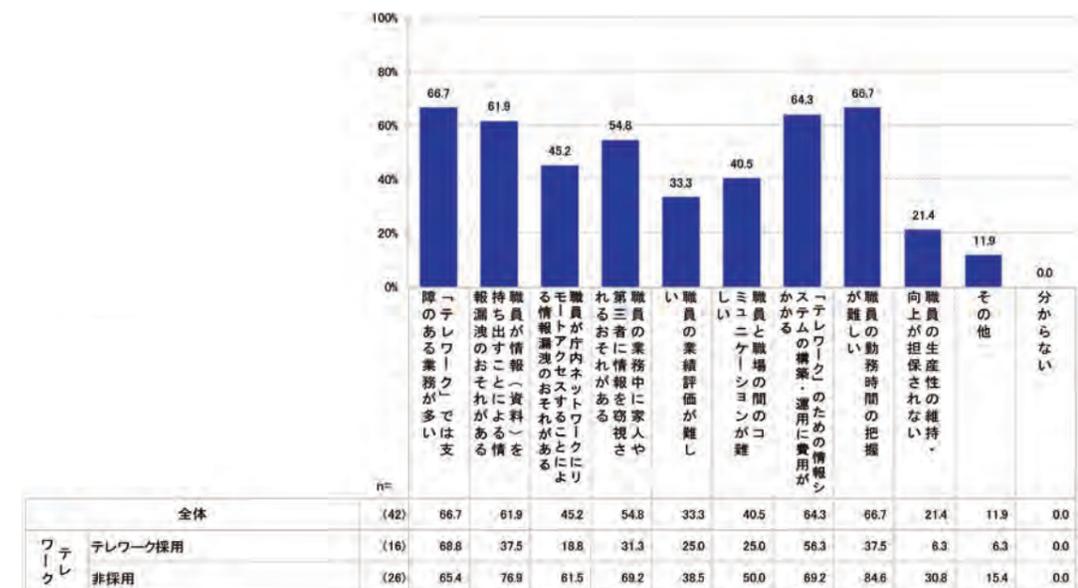
基礎自治体は、「育児・介護中の職員の働きやすさ」、「職員のワーク・ライフ・バランス」などを効果として期待し、福利厚生的な観点が強い傾向にあるが、テレワークを採用している自治体は、まだテレワークを採用していない自治体と比べて、「職員の生産性向上」、「長時間労働是正」、「職員の離職防止」、「優秀な職員の採用」など、単なる福利厚生を超えた人的資源管理戦略としてテレワークを評価する傾向が強い。（図表5）

図表5：テレワーク採用状況別のテレワークの効果（市）（令和元年度）



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の懸念が少ない傾向にある。（図表6）

図表6：テレワーク採用状況別テレワークの課題（市）（令和元年度）



また、8自治体を対象としたケーススタディ（ヒアリング調査）では、テレワーク（多くは在宅勤務、ないしはモバイルワーク）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（あるいは「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。

福利厚生の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で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でテレワークを導入するケースが多い。もちろん、そのミックス型のケースも少なくない。

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用に影響している。

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。

### (3) 基礎自治体におけるテレワークの活用

#### (ア) 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言える。

#### (イ) 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、無料のオンラインWeb会議サービスやチャットツール等の活用などが解決策となることがある。

### (4) 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いくつか提示した。

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。なお、各モデルのイメージは、令和元年度の本研究会調査研究報告書で報告している。

#### ● 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、または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）

#### ● 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、運用を支援するICT技術活用の側面に着目

- (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）

#### ● 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）

## 2 令和元年度調査研究において残された課題

このように、基礎自治体においてもテレワーク導入に関する検討は一定程度進んでおり、具体的な取組みを実践している例も少ないわけではないにもかかわらず、実際にテレワークを試行したり、正式導入したりといった基礎自治体が1割ないし2割程度の壁を破れないでいるのには、いくつか理由がある。

まず、検討段階においては、どのような課題を解決するかが不明確なまま、テレワークの導入を検討する例が少なくなく、手段であるはずのテレワークが目的化してしまうことがあり、堂々巡りの議論が行われてしまうことがある。

次に、導入段階においては、何をどのように進めていくべきかが分からなくなっているケースがある。

特に、勤務制度を中心とした人事・労務関係においてどのような課題があり、どのようにクリアすべきなのかが分からないといった意見に接することが多い。

または、テレワークを実現するための情報システムのあり方についても、どのように構築・運用すれば、効率的あるいは安全であるのかが分からない、といった意見も多い。

さらには、個人情報を中心とした情報の取扱いについては、「情報は持ち出せない」、「絶対に個人情報は扱えない」と決めつけ、具体的な議論にたどり着かない基礎自治体も少なくないようだ。

このような基礎自治体に対しては、一般論に留まらず、具体的に何をどのように解決すれば良いのかを指し示す方向性を提示する必要があるだろう。

ただし、基礎自治体におけるテレワーク導入を検討するにあたっては、基礎自治体が直面している課題が千差万別である点などに留意する必要がある。

加えて、多くの先行事例においては、テレワークを導入しても、実際に活用されるケースは少なく、数人程度が実践するにとどまっている例も珍しくない。

このような基礎自治体の場合、当然ながら、所期の効果を期待することは難しく、導入時の熱が冷めると存在そのものが忘れ去られてしまう例さえある。

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。

このように、テレワークの導入効果を発揮させるためには、導入した後も、

促進を図る不断の努力が必要になる。

そのためには、いく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トップマネジメントの意欲が肝要である。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。

これらの令和元年度の本研究会調査研究において残された課題について整理を図り、基礎自治体に対して情報提供を行い、以てテレワークの本格導入に向け、基礎自治体の状況に応じて実践に移すことができるようにすることを目指し研究を深めた。

### 3 新型コロナウイルス感染症拡大に伴う緊急的なテレワーク

令和元年度の第4四半期にあたる令和2年1月頃から、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）が全世界的なパンデミックとなり、全世界での感染者数は1億人を超え、200万人以上が死亡している。わが国においても、約40万人が感染し、約6,000人が死亡する事態となっている。<sup>1</sup>

感染拡大防止のため、諸外国では外出禁止を伴う都市封鎖が行われ、我が国でも令和2年度においては令和2年4月から5月と令和3年1月から3月に政府から2度の緊急事態宣言が発出され、人と人の接触を極端に抑制する対策が講じられるなど、テレワークをめぐる環境が一変した。

#### (1) 社会全体における緊急的なテレワークの動向

##### ① 事業継続の観点からのテレワーク

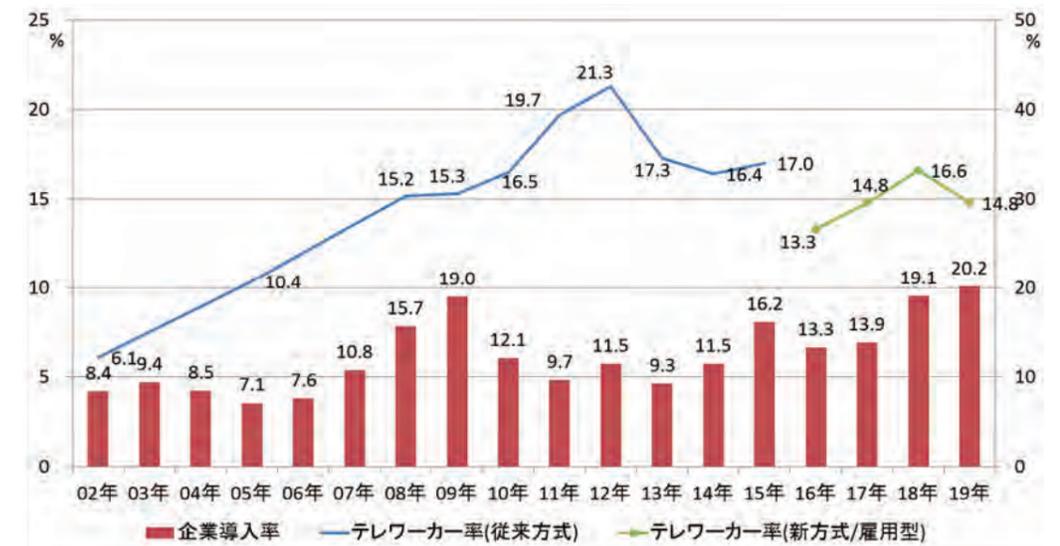
図表2に示したように、テレワークには、ワーク・ライフ・バランスや生産性・効率化といった目的に加え、災害時等における事業継続に対応する機能がビルトインされている。

図表7に示したテレワーク普及状況のグラフにおいて、2009年に当時として過去最大の企業テレワーク導入率（19.0%）を記録しているが、この年は新型インフルエンザが流行した年である。新型インフルエンザは、その実態が判明するまでは必要以上に恐れられており、「従業員本人が感染した場合はもちろん、家族が感染した場合も治癒後1週間までは従業員は自宅待機」といった厳しい感染防止策を採る企業が少なかった。このため、業務に支障を来す事例が頻出する一方で、従来から在宅勤務を実施していた企業の対処が注目されたことから、急遽、テレワークを導入する企業が続出した。

また、就労者ベースのテレワーカー率では、2012年に最高値（21.3%）を記録しているが、この年は前年の東日本大震災に伴う福島第一原発事故の影響から全国の全原発が停止され、電力需給が急激に悪化したことから、オフィスが閉鎖されたり、電車の間引き運転が行われ、出勤そのものに支障が生じていた時期と重なっている。

<sup>1</sup> 令和3年1月末現在。NHK及び厚生労働省Webページ  
<https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/world-data/>  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html) による

図表7：わが国におけるテレワークの普及状況（令和2年度時点）



(出所) 総務省「各年度通信利用動向調査」及び国土交通省「各年度テレワーク人口実態調査」に基づき株式会社情報通信総合研究所作成

このように、自然災害やパンデミックなどの際に業務を継続する手段としてテレワークが用いられることが分かる。それと同時に、グラフからも明らかのように、脅威が過ぎ去ってしまうと、テレワークへの取組みも冷めてしまう傾向も示されている。

##### ② 新型コロナウイルス感染症拡大を契機としたテレワーク

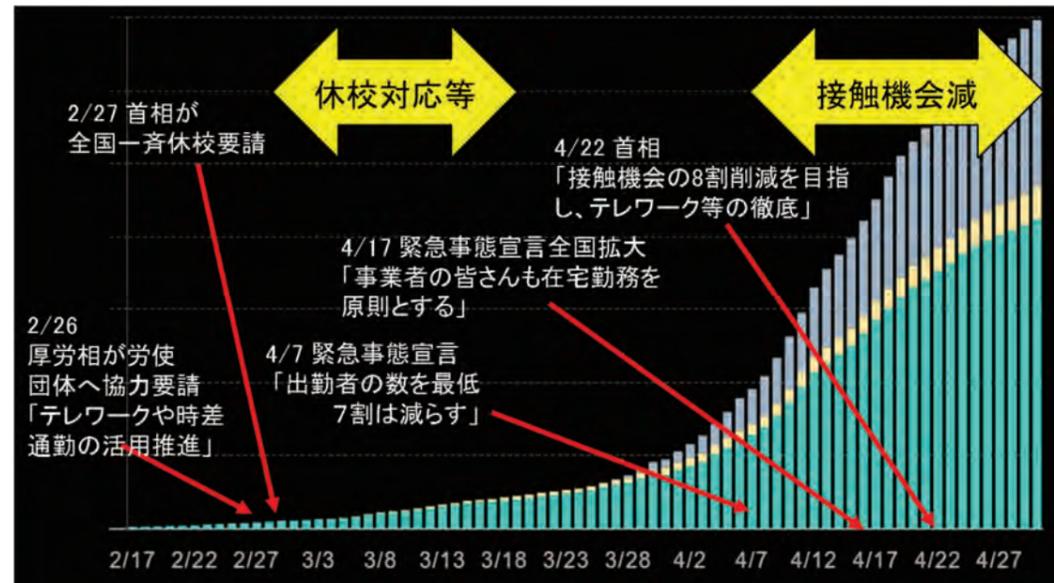
今回の新型コロナウイルス感染症のパンデミックにおいては、二つのタイミングで、テレワークの実践が拡大している。

1回目は、令和2年2月末に政府が全国の小中高校の一斉休校を要請したタイミングと言える。

これによって、特に小学生のいる家庭では、少なくとも両親いずれかが自宅で児童の世話をする必要が生じたことから、急遽、在宅勤務に切り替えるワーカーが急増したと言われている。

2回目は、同年4月の第1回目の緊急事態宣言の発令及び全国への拡大の際に、政府から「出勤者数を最低7割は減少を」あるいは「接触機会を8割減らすためにテレワークを」といった要請がなされており、これを承けて、多くの企業等が在宅勤務を中心としたテレワークの実施に踏み切ったものと考えられている。(図表8)

図表8：新型コロナウイルス感染者の増加とテレワークへの社会的要請

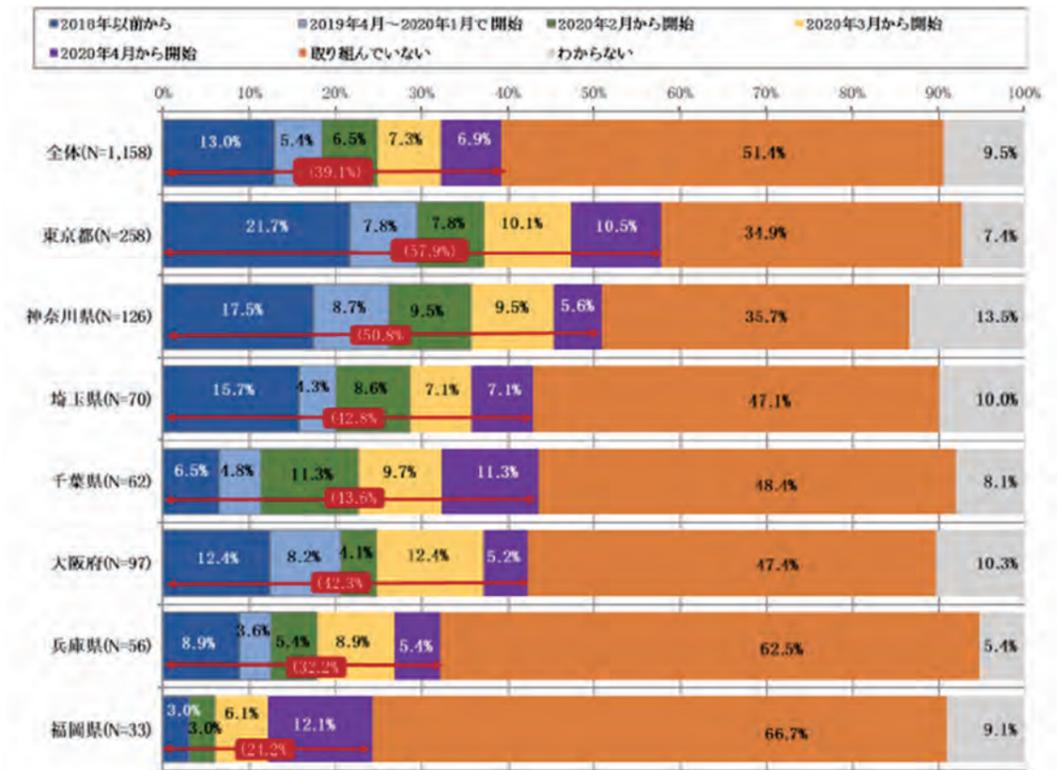


(出所) 厚生労働省公表データに基づき株式会社情報通信総合研究所作成

いわば「緊急在宅勤務」とも言うべき、このテレワークでは、第1回目の緊急事態宣言の当初の発令対象地域である7都府県において、令和2年1月時点では2割弱だったテレワーク導入企業が、2月以降急増し続け、4割程度に達している。

特に首都圏でテレワークの導入が進み、東京都では6割近くの企業がテレワークを導入した。(図表9)

図表9：第1回緊急事態宣言の当初の対象7都府県の企業のテレワーク実施状況



(出所) 株式会社NTTデータ経営研究所・株式会社NTTコムオンライン・マーケティング・ソリューション「緊急調査：パンデミック（新型コロナウイルス対策）と働き方に関する調査」（2020年4月）に基づき株式会社情報通信総合研究所が一部加工

この傾向は、他の様々な調査においても同様の傾向を示しており、例えばテレワーク導入率が約98%に達したとする経団連調査は特殊な事例としても、ワーカーサイドから見ても、企業サイドから見ても、同様に首都圏を中心に時間の経過とともにテレワークが拡大している様子を見ることができる調査が多い。(例として図表10)

図表10：“緊急在宅勤務”の状況例

調査実施期間 4月10日～12日 赤色は7日の緊急事態宣言 対象地域	サンプル数 (4月)	従業員のテレワーク 実施率 (%)		会社からのテレワーク 推奨・命令率 (%)		新型コロナウイルス 感染者数 ※4月10日 厚労省発表時点 (人)	3月からの 従業員実施率 増加分 (pt)	
		4月	3月	4月	3月			
実施率 順位	全体	(22477)	27.9	13.2	40.7	22.1	5246	14.7
1	東京都	(4058)	49.1	23.1	64.7	38.2	1528	26.0
2	神奈川県	(2243)	42.7	18.9	57.7	33.2	375	23.8
3	千葉県	(1267)	38.0	17.0	51.7	26.6	342	21.0
4	埼玉県	(1505)	34.2	13.8	47.3	23.1	271	20.4
5	大阪府	(1823)	29.1	12.5	43.5	20.2	589	16.6
6	奈良県	(229)	27.2	8.0	35.4	20.1	34	19.2
7	兵庫県	(1088)	25.2	10.6	40.6	19.3	273	14.6
8	福岡県	(675)	23.8	10.3	34.2	17.1	187	13.5

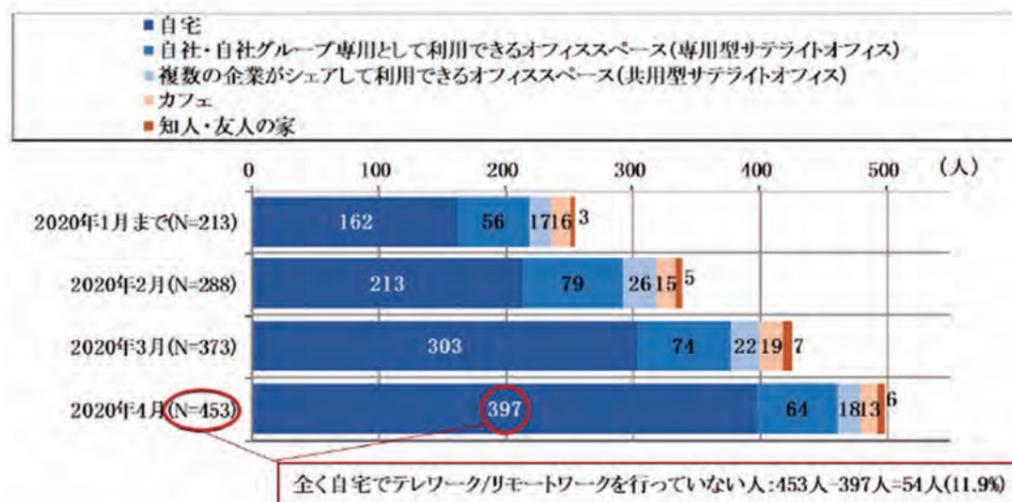
(出所) 株式会社パーソル総合研究所「新型コロナウイルス対策によるテレワークへの影響に関する緊急調査」(2020年4月)

③ 平時のテレワークとの違い

一方、質的にはどうかといえば、平時のテレワークとは大きく様相を異にしていたと言える。

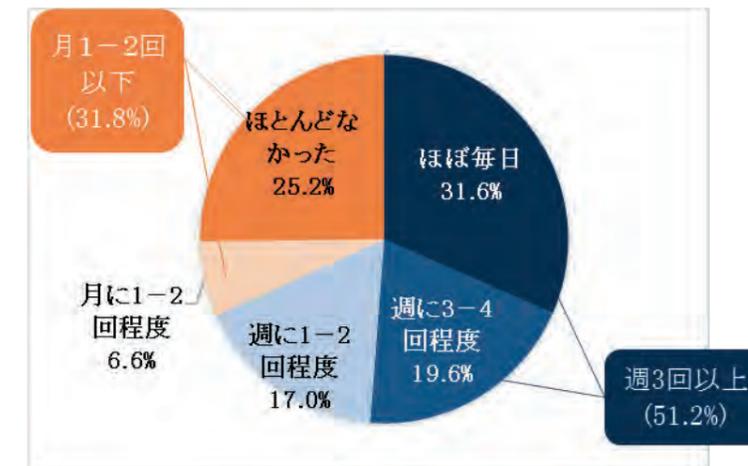
例えば、平時のテレワークで最も多用された類型はモバイルワークだが、今般は実践の大半が在宅勤務だった。また、平時のテレワークでは、職場の一部のワーカーがテレワークを実践するに留まっていたのに対し、緊急在宅勤務では、職場の大半のワーカーが在宅勤務を実施する例が多かった。(図表11)そして何より、平時のテレワークでは、週に1日か2日程度の実施(部分テレワーク)だったのに対して、緊急在宅勤務では毎日の在宅勤務(完全テレワーク)かそれに準じる頻度でのテレワークが実践された例が多かった。(図表12)

図表11：テレワークの場所



(出所) 株式会社NTTデータ経営研究所・株式会社NTTコムオンライン・マーケティング・ソリューション「緊急調査：パンデミック(新型コロナウイルス対策)と働き方に関する調査」(2020年4月)

図表12：テレワークの頻度

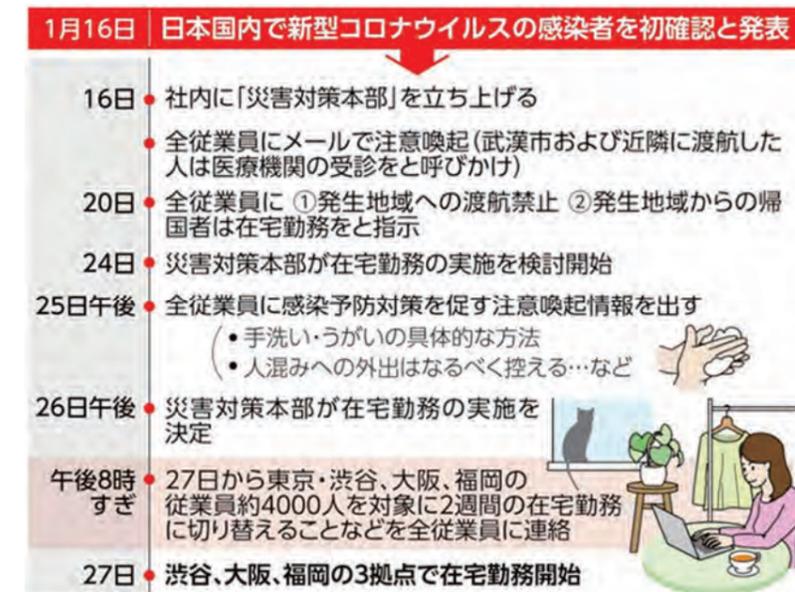


(出所) 株式会社NTTデータ経営研究所・株式会社NTTコムオンライン・マーケティング・ソリューション「緊急調査：パンデミック(新型コロナウイルス対策)と働き方に関する調査」(2020年4月)

④ 緊急在宅勤務に対する企業の反応

大企業の中には、GMOインターネット株式会社のように、早くも令和2年1月には緊急在宅勤務制に移行した積極的な例もある。(図表13)

図表13：GMOインターネット株式会社による緊急在宅勤務の導入



その一方で、中小企業等においては、やむを得ず在宅勤務体制に移行したような消極的なケースも散見される。

株式会社情報通信総合研究所がインタビューを実施した企業の中には、急な

取組みを強いられたことから、行政のサポートを得つつ、試行錯誤しながら“緊急在宅勤務”に移行している企業がある。

このようなケースでは、従来の業務プロセスやICT環境のまま“緊急在宅勤務”を実施しているため、『しわ寄せ』が大きい状態であり、今後の「アフターコロナ」社会におけるテレワークの継続についても、それほど積極的とは言えない。(図表14)

図表14：システム開発・SE派遣会社A社による緊急在宅勤務の導入

従来	テレワークを導入せず(：「システム開発はリアルなコミュニケーションがなければできない仕事」)	
3月半ば	在宅勤務導入	《営業部門》出社と在宅勤務の交代制(営業秘密を扱う業務は在宅では実施できない) 《システム開発部門》半数が出社、半数が在宅勤務 ・クラウド上にデータを置き、社員の私物PCからアクセスしシステム開発業務を実施 ・導入にあたり、港区の助成事業を利用(社労士によるコンサルを無料で利用)
課題	特に営業部門で顕在化 ・個人情報を含めた機密情報が多く、社外への情報持ち出しや外部からアクセスを許可できず、取引先からの問い合わせの都度、オフィスにいるスタッフに連絡する必要 ・“緊急在宅勤務”は、日常業務を展開する業務プロセスの特性に沿っていない	
評価	【ポジ】・通勤やオフィスでの『人と人との接触』を大きく削減できた ・在宅での業務や必要なコミュニケーションはスムーズ 【ネガ】・社員の声『自己管理がきつい、出社したほうが楽でいい』 ・対面ではないコミュニケーションでどれだけ意思疎通ができるか ・いつまでもだらだら仕事してしまう傾向がある 【今後】・補助金・助成金を活用し、普段から対策を進めたい ・「テレワークありき」ではない。普段のテレワークにおいては『生産性向上につながるのか、出社しての仕事よりパフォーマンスが高まるのか落ちないのか』を意識	

(出所) 株式会社情報通信総合研究所による企業インタビュー

また、従来の社内制度や業務プロセスを維持したまま、経営者によりトップダウンで緊急在宅勤務が導入された結果、混乱を生じている企業もある。(図表15)

図表15：ITアウトソーシング会社B社による緊急在宅勤務の導入

従来	テレワークを導入せず(：「お客様との調整作業は在宅勤務では対応できない」)	
4月7日～	在宅勤務導入	完全在宅勤務をプレスリリースで表明 ・トップダウンにより突然開始 ・拠点(東京・横浜・大阪)従業員を対象に原則出社を禁止し、在宅勤務を実施 ・派遣技術者も在宅勤務を推奨 ・会社のPCをそのまま在宅で活用、ポケットWi-Fiを配布。勤務制度は従来通り
課題	・請求書の処理や総務的な管理業務は、手書きの場合が多く、在宅勤務では対応できない ・コミュニケーションに無料Web会議システムを活用しているが、管理職の対応が思うようにできない ・セキュリティの問題でスムーズに意思疎通が取れない	
評価	【ポジ】・認識できず 【ネガ】・業務プロセスに問題点 【今後】・多くの企業が在宅勤務を強制的に実施するようになると、契約打ち切りが相次ぐ ・緊急在宅勤務の実施の以前に、事業の継続性に不安	

(出所) 株式会社情報通信総合研究所による企業インタビュー

あるいは、大企業であっても、親会社に従いトップダウン的に“緊急在宅勤務”が導入された企業の例では、一時的な対策との意識が強いため、制度やシステムを変更することなく在宅勤務を実施している例もある。(図表16)

業務プロセスが変わらないことから出社が必要になるなど、ネガティブな側面が強く、平常時への復帰が期待されている。

図表16：コールセンターC社による緊急在宅勤務の導入

従来	テレワークを導入せず(：「幹部：出社が前提の仕事の仕方、一般社員：在宅勤務への不安感」)	
3月	在宅勤務導入	数百名が完全在宅勤務 ・“緊急在宅勤務”に移行した顧客からの要請 ・シンクライアントPCを自宅に持ち帰り、VPN接続(環境は社員により区々) ・トップによる意思決定。“緊急在宅勤務”が継続するとは考えていないため、勤務制度は変更なし
課題	従来の習慣・業務プロセスが変わらないため、完全在宅勤務は不可能 ・契約書の作成や管理、押印などのため、一部の社員は出社が必要 コミュニケーションに課題 ・Skype利用者急増に伴い接続不安定。セキュリティ上、ZOOM禁止。Microsoft Teamsは私物PC対応。	
評価	【ポジ】・通勤時間軽減、時間的余裕 ・短期的には業務集中度は上がるが、長期的には疑問 【ネガ】・管理職は負担増 ・精神的に不安。自分の仕事が、周りに合意できているのか、伝わっているのかわからない ・家族が大勢いたり、子育て中の子どもがいる家庭環境では、在宅勤務はできない ・家の執務環境が改善できないと難しい(打ち合わせなど) 【今後】・仕事のやり方を変える契機にはなるが、早く解除してほしい	

(出所) 株式会社情報通信総合研究所による企業インタビュー

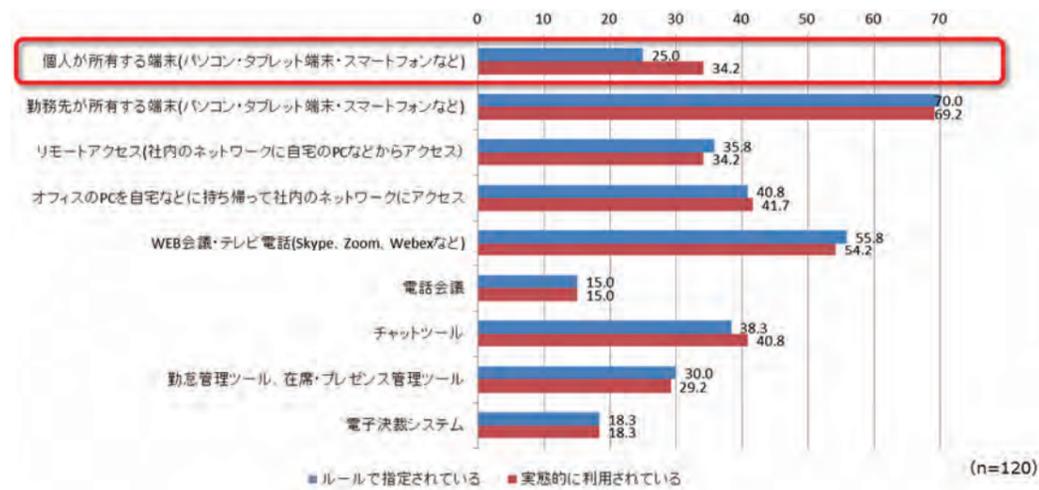
### ⑤ 従来の制度・システム・業務プロセス等との食い違い

このように、「急ごしらえ」でテレワークを導入した企業の多くは、社内制度や業務プロセス、情報システムなどがテレワークに対応していないまま、緊急的に在宅勤務を導入している傾向にある。

例えば、令和2年に株式会社情報通信総合研究所が実施したワーカー対象のアンケート調査によれば、緊急テレワーカーの3分の1以上が、個人所有の端末(PC・タブレット端末・スマートフォンなど)を利用して業務を行っており、しかも、勤務先のルールに則らずに、実態として利用していることが分かる。(図表17)

また、情報セキュリティの観点からリスクが大きいだけでなく、いわゆる「シャドーIT」のため、業務との親和性が低く、ワーカーは仕事をしづらい環境で業務を行っていることを推測することができる。

図表 17：“緊急在宅勤務”で用いられている情報システム

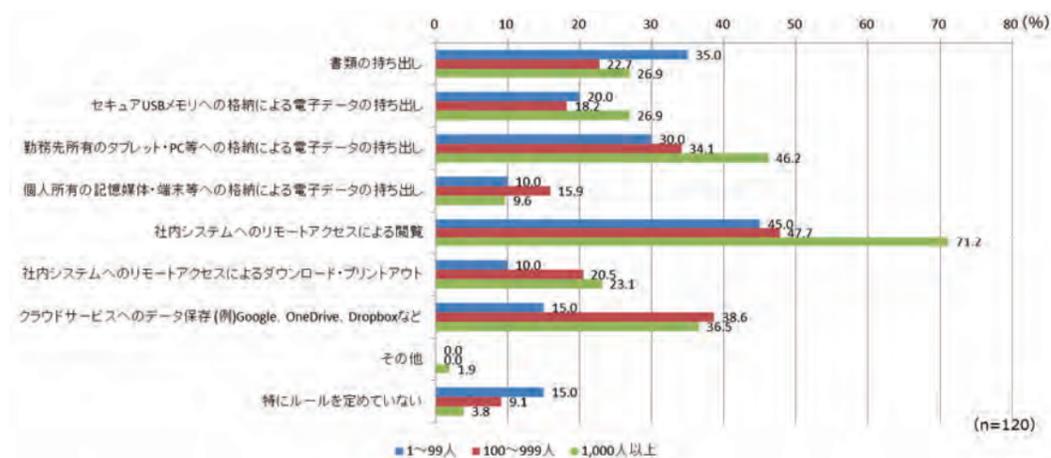


(出所) 株式会社情報通信総合研究所「新型コロナウイルス感染拡大に伴う働き方の変化に関する調査」(2020年6月)

このような、社内制度や業務プロセス、情報システムなどがテレワークに対応しているか否かについては、大企業と中小企業とで大きく傾向を異にしている。

例えば、大企業の場合、“緊急在宅勤務”において、情報の持ち出しにあたっては社内システムへのリモートアクセスによるものが多いのに対して、中小企業の場合は、書類での持ち出しを容認したり、特にルールを定めていないケースも少なくなく、情報セキュリティ上の懸念が残るうえに、業務効率の観点からも好ましくない。(図表 18)

図表 18：“緊急在宅勤務”での社内情報の「持ち出し方法」



(出所) 株式会社情報通信総合研究所「新型コロナウイルス感染拡大に伴う働き方の変化に関する調査」(2020年6月)

あるいは、企業規模の大小にかかわらず、『モノを扱う仕事』、『資料・書類をプリントアウト・コピーする必要のある仕事』などについて、ワーカーは在宅勤務での支障を感じており、紙ベースでの仕事が多く残されていることを示唆していると考えられる。(図表 19)

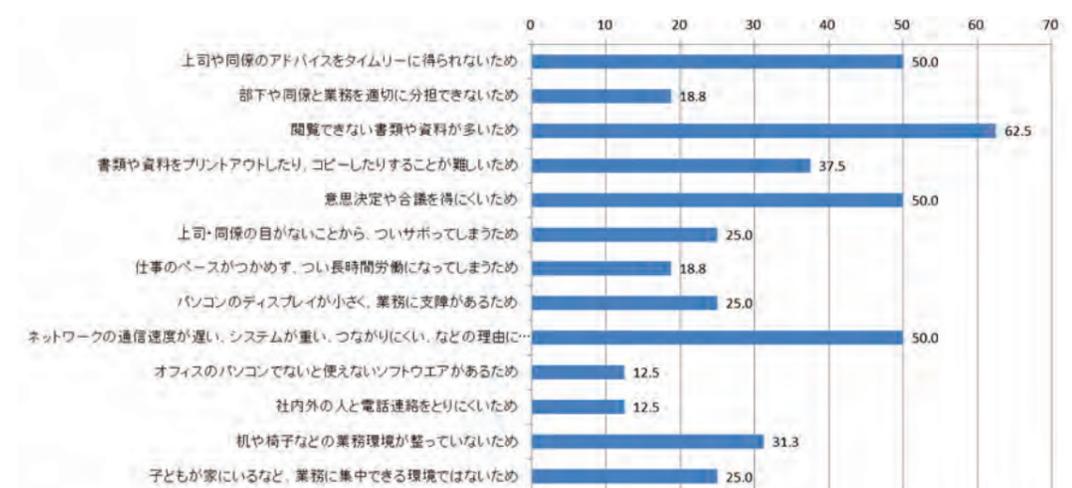
図表 19：“緊急在宅勤務”で支障のある仕事



(出所) 株式会社情報通信総合研究所「新型コロナウイルス感染拡大に伴う働き方の変化に関する調査」(2020年6月)

同様に、“緊急在宅勤務”の業務効率を下げる要因としても、『閲覧できない書類や資料が多い』がトップであり、やはり紙ベースの業務が多いことをうかがわせるが、他にも『アドバイスをタイムリーに受けられない』、『意思決定や合議を得にくい』、『ネットワークが遅い／システムが重い』など、多くの要因が指摘されている。(図表 20)

図表 20：“緊急在宅勤務”で支障のある仕事



(出所) 株式会社情報通信総合研究所「新型コロナウイルス感染拡大に伴う働き方の変化に関する調査」(2020年6月)

⑥ 緊急テレワークの課題

令和元年度の本研究会調査研究報告書で触れたように、通常、多くのサラリーマンの業務は、自分ひとりで進めた方が効率が良い自律的な業務と、上司・同僚・部下などと一緒に進めることが望ましい非自律的な業務が混在している。例えば、週に1日、在宅勤務を行うワーカーであれば、週4日のオフィス勤務日に非自律的な業務を実施し、週1日の在宅勤務日には自律的な業務を（電話や会議に邪魔されずに）効率的に行う、といった業務の計画的なマネジメントを実践することによって、業務全体の生産性の向上を期待することができる。

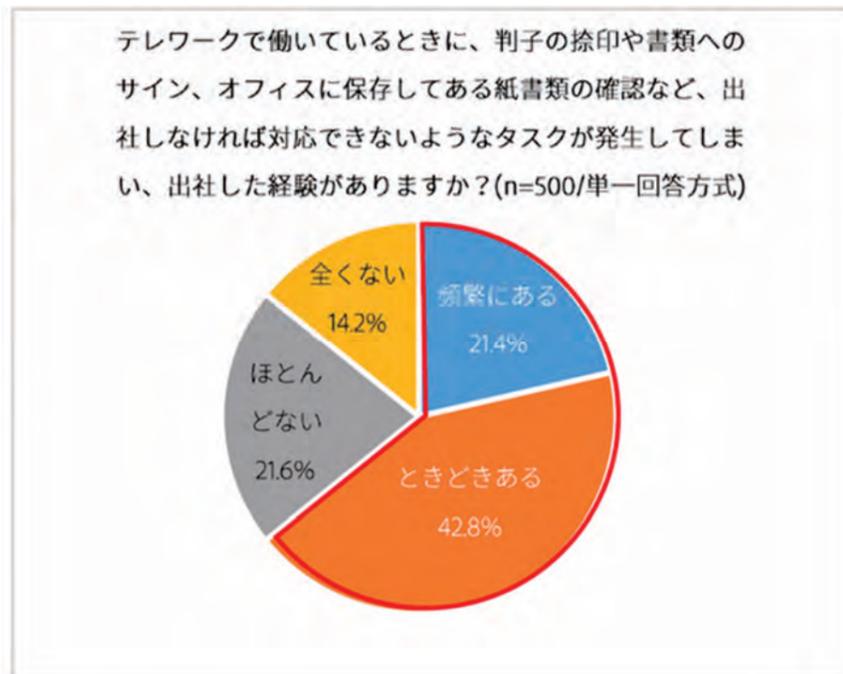
ところが、週5日の完全テレワークを行う場合は、このようなマネジメントが通用しない。テレワークそのものに不慣れであったり、十分なICTシステムが整備されていなかったりしたことも相俟って、緊急在宅勤務の生産性の低さに音を上げたワーカーや経営者も少なくなかったに違いない。

また、この時期、特に話題になった事象に「紙とハンコ」問題がある。

社内の業務のデジタル化がある程度進んでいるケースでも、取引先や官公庁等に対して押印した書類を提出・郵送するケースなどには「完全テレワーク」、「全員テレワーク」では対応できず、このような業務だけのために、感染リスクを覚悟しながら出社を余儀なくされるケースが多いと言われてきた。

こういった事象が必ずしも都市伝説ではないことは、[図表21](#)のデータが示

図表21：「紙とハンコ」問題の顕在化例



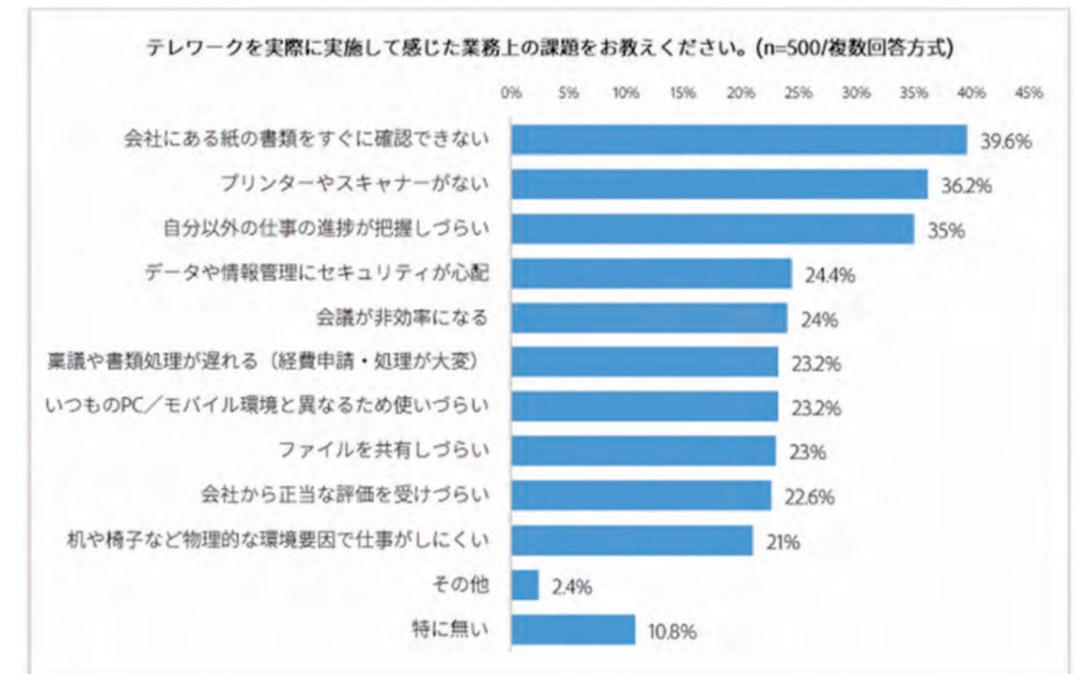
(出所) アドビシステムズ株式会社「テレワーク勤務のメリットと課題についての調査」(2020年3月)

していると考えられよう。

これと同様に顕在化した課題として、「オフィスにある書類の確認」、「稟議・書類処理の遅れ」などがあると考えられている。[\(図表22\)](#)

そして、その多くが、旧態依然の業務プロセスが改善されていない状況が白日の下に晒されたものと言え、「ウィズコロナ」の長期戦のためには、このような側面への対応が必要と考えられる。

図表22：“緊急在宅勤務”により顕在化した課題の例

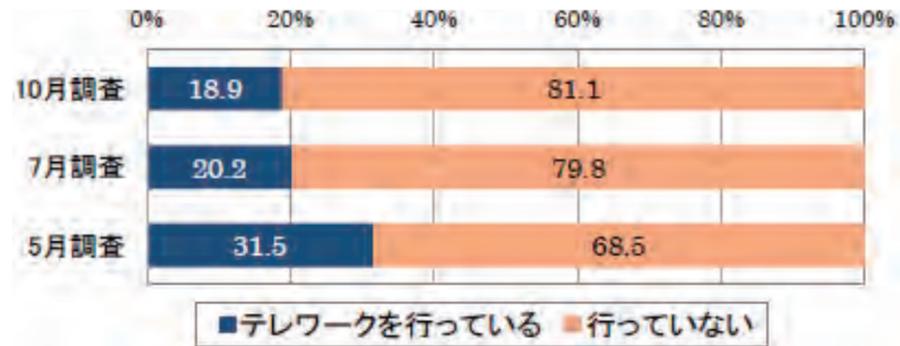


(出所) アドビシステムズ株式会社「テレワーク勤務のメリットと課題についての調査」(2020年3月)

このように、業務プロセスのテレワークへの最適化など、テレワークを前提とした働きやすい業務環境を整備しない企業などにとっては、却って働きづらい働き方になってしまいかねない。

緊急事態宣言解除後、テレワークの実施率が低下していった事実がそれを物語っているとと言えるだろう。[\(図表23\)](#)

図表 23：テレワークの実施率（ワーカーベース）

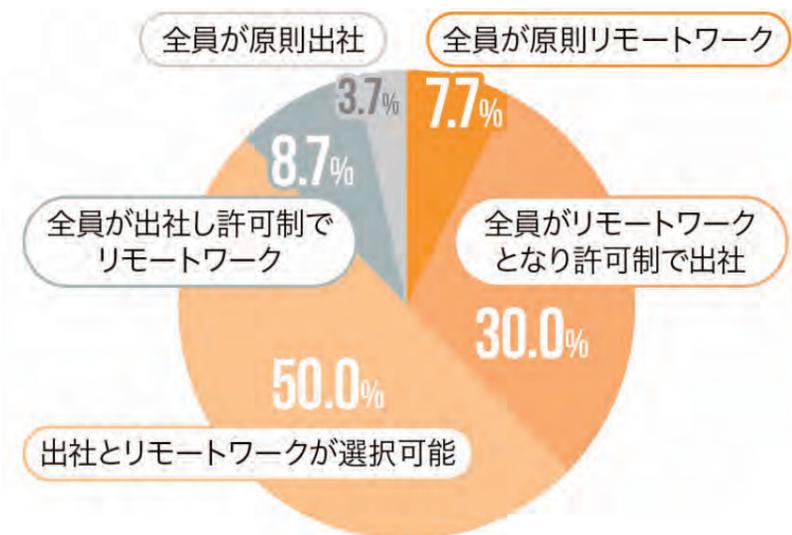


(出所) 公益財団法人日本生産性本部「第3回 働く人の意識に関する調査」(2020年10月)

⑦ 今後のテレワーク

その一方で、一度、テレワークを経験してしまったワーカーからは、今後も高い頻度でテレワークを実践していきたいとするニーズが高くなってきている。(図表 24)

図表 24：希望する出勤形態（ワーカーベース）



(出所) カオナビHRテクノロジー総研「リモートワーク実態フォロー調査レポート3」(2020年10月)

新型コロナウイルス感染拡大を契機として、わが国のテレワークが新たな局面を迎えたことは事実と言えよう。ウイズコロナ社会では、一定のボリュームを占める働き方になることは間違いない。

大企業を中心に、パンデミック収束後も、オフィス中心の働き方に戻さず、通勤手当を廃止して在宅勤務手当を創設するなど、在宅勤務を制度として取り

込んだ働き方に移行することに舵を切った企業が現れている。(図表 25)

図表 25：在宅勤務ベースに切り替えた日本企業の例

企業名	在宅勤務手当	通勤手当	備考
富士通	5,000円/月	-	オフィス面積半減を目標 2021年度「ジョブ型雇用」に
ソフトバンク	4,000円/月	実費精算に切り替え	2020年9月から
ぐるなび	3,000円～5,000円/月	実費精算に切り替え	2020年9月から オフィス面積も4割減に
ホンダ	200円/日	実費精算に切り替え (出勤日数や走行距離)	2020年10月から
NTT	200円/日	実費精算に切り替え (在宅勤務率が5割以上の部署)	2020年10月から
フェイスブック(米)	US\$1,000/導入時	-	2020年3月に1度実施済、 在宅勤務の長期化を踏まえ2度目を実施する
オリンパス	数千円/月	実費精算に切り替え	実施時期は今後決定
新生銀行	一律の業務支援手当 (約2万円相当)	廃止(2021年1月)	業務支援手当に平均1.3万円の交通費 +在宅手当0.5万円相当を含む

(出所) 引用新聞記事は、令和2年8月から9月の記事

実際問題として、ウイズコロナ社会においては、テレワークが当たり前の働き方として位置づけられるに違いない。

恐らくは、緊急に実施されていた在宅勤務のみならず、近年の平時において普及拡大しつつあった、モバイルワークやサテライトオフィス勤務も含めたテレワークの定着が見られるのではないだろうか。(図表 26)

図表 26：平時のテレワークと“緊急テレワーク”

	平時のテレワーク	新型コロナウイルス感染拡大に伴う“緊急テレワーク”	ウイズコロナ社会のテレワーク
在宅勤務	<ul style="list-style-type: none"> <li>比較的時間のテレワーク(腰を据えた業務)</li> <li>ワークライフバランス向上に効果期待</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ほぼ在宅勤務に特化して急拡大</li> <li>テレワーカー率の高さとテレワーク頻度の高さに特徴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>従来より高率・高頻度の在宅勤務が定着</li> <li>より普通の働き方に近く</li> <li>環境整備(制度やICT)も進展</li> </ul>
モバイルワーク	<ul style="list-style-type: none"> <li>近年のトレンド</li> <li>コワーキングスペースやカフェ等での業務機会が拡大</li> <li>比較的時間のテレワーク</li> <li>生産性向上に期待</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市部や環境整備に熱心な地域(神山モデルなど)を中心に拡大見込み</li> <li>在宅勤務・モバイルワーク・サテライトオフィスとの境界が曖昧な「どこでもオフィス」に変容</li> <li>環境整備(制度やICT)も進展</li> </ul>
サテライトオフィス勤務	<ul style="list-style-type: none"> <li>シェアオフィス等での業務が拡大</li> <li>比較的時間のテレワーク(腰を据えた業務)</li> <li>生産性向上に期待</li> </ul>	-	-

## (2) 特別区における緊急的なテレワークの動向

次に、特別区におけるテレワークの現状を整理した。

### ① 平時における多様な働き方への取組み

特別区において共通的にイメージされている「平時のテレワーク」は、概ね、以下のモデルに近似される。

このモデルは、令和元年度の本研究会調査研究報告書における「②働きやすさ・子育て支援テレワークモデル」と「③仕事の仕方を変えるテレワークモデル」である。(図表27)

図表27：特別区が共通的にイメージする平時のテレワーク

#### ・ 育児・介護に代表される職員の負担軽減

(「②働きやすさ・子育て支援テレワークモデル」に近い)

- ✓ 主として在宅勤務を想定
- ✓ テレワークのメリットを見出し難い
- ✓ 適用業務範囲が狭い(対人業務など)
- ✓ 情報セキュリティとのコンフリクト(情報持ち出し困難)
- ✓ 業績評価が難しい(勤務態度などアウトプット以外の要素が推し量れない)
- ✓ 労務管理が難しい(職務専念義務の担保)
- ✓ 職員間の不公平感に懸念



#### ・ (例えば管理職等が)夜間・休日・出張中でも業務を行えることによる職場全体の業務効率化

(「③仕事の仕方を変えるテレワークモデル」に近い)

- ✓ 在宅勤務・モバイルワークを想定
- ✓ テレワークになじむ業務・適する職員から実施  
(代表例：管理職による電子決裁、メール返信、グループウェア利用など)
- ✓ 在庁時と余り変わらないセキュリティ対策を講じた情報システムを導入



### ② 令和2年春の第1回緊急事態宣言に伴うテレワークの取組み

一方、令和2年1～2月頃からの新型コロナウイルス感染拡大、特に4月～5月の第1回目の緊急事態宣言に伴って、特別区においても、感染拡大防止のための対応を迫られ、平時のテレワークについてじっくりと検討するというよりも、緊急対応としてのテレワークをいかに実施するかが優先課題となった感がある。

第1回目の緊急事態宣言に伴って、多くの特別区において、窓口・業務などの縮小・短縮、庁内外の諸会議・打ち合わせの書面会議・Web会議化のほか、在宅勤務の制度が導入された。

ただし、在宅勤務の実施状況は特別区ごとに区々であり、庁内ネットワークへのリモートアクセス用PCの配備状況、緊急避難的な対応として、職員個人

が所有するPC (BYOD)<sup>(注1)</sup>の使用可否など、情報システム整備・利用についても区々の状況であった。

テレワーク実施の際に課題視されることが多い「情報の持ち出し」についても、書類/リモートアクセス/クラウドの利用など、特別区によって区々の方法に拠っている。

今後の課題としては、適用業務や情報セキュリティの面で共通的な課題認識が示されていると言えよう。

#### a. 時期ごとの取組み概要

- 4月の緊急事態宣言の発出に伴い在宅勤務制度を導入した区が多い。
- 保健所、定額給付金関係等を中心にほとんどの職員が出勤せざるを得なかった部署がある一方、職場を複数のグループに区分して、交替で在宅勤務を実施できた部署もある。
- 子どもが通学する学校の休校、保育園・幼稚園の休園等により、職員が勤務できない場合は、事故欠勤で対応した区が多い。

#### b. 在宅勤務の実施の根拠

- 在宅勤務は、総務部門からの実施通知を根拠に実施した区が多い。
- 在宅勤務のサービスの取扱いは、自宅への出張(旅行命令)とした区が多い。

#### c. 在宅勤務で用いた情報システム

- 庁内ネットワークへのリモートアクセス用PCを使用する以外は、紙媒体での情報のみで業務を行った区がある一方で、緊急避難的な対応として、職員個人が所有するPCの使用を認めた区があった。
- 職員個人が所有するPCを含めたBYODについては、慎重な対応が必要と考える区が多い。

#### d. 在宅勤務の実施状況

- 在宅勤務の実施にあたっては、その日の業務開始時と業務終了時に、所属長あてに電話やメール等で報告を求めた区が多い。
- 在宅勤務に馴染む業務と、在宅勤務に馴染まない業務があり、在宅勤務の実施日には、在宅勤務に馴染む業務を集中的に行うなどの工夫が必要であると考える区があった。

(注1) 私物のPCやスマートフォンを用いて業務を行う形態をBYOD (Bring Your Own Device) と言う。情報システム投資が抑えられ「2台持ち」といった煩雑さも解消されるが、本来、業務に使用するPC等は、使用者が用意すべきものであることに加え、情報セキュリティ対策が不十分な端末の混在など課題があり、個人情報保護の観点からも留意が必要。

- 業務上、在宅勤務の実施が困難な職場、在宅勤務が可能な業務が少ない職場から不公平感が示された区があった。
- 緊急事態宣言により業務が延期、停止となった職場の職員を、保健所や定額給付金関係等の新型コロナウイルス感染症対策で繁忙となった職場に、応援で配置した区も多かった。

## 第2章

# 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

## 第2章 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

### 1 基礎自治体のテレワーク導入における「人事・労務管理」の課題と解決策

本研究会では、特別区でテレワークを行った場合に、どのような課題があるのかについて検討を行ってきたが、検討の2年目にあたる令和2年度は、春先から新型コロナウイルス感染症の影響により、各区で、半ば強制的にテレワークを強いられることになった。そのため、研究会やワーキンググループでの議論も、Zoomを使ったビデオ会議の形で行った。

そのような状況下で議論を進めたが、テレワークについても机上の考えに留まらず、実際の経験も踏まえての検討を行うこととなり、結果的に深い次元での検討が進んだことは、当初の想定外の成果であった。

ここでは「人事・労務管理」の観点から、労務管理、条例・規則などのルールについての議論を踏まえ、課題と解決策について述べる。

#### (1) 労務管理の課題と解決策

労働基準法では、労働契約の中で「労働時間」を明示することを義務としている。そこでは、労働者の労働時間は1週間40時間、1日8時間とされており、それを超えることを禁じている。この時間を超えて労働させる場合は、労使協定（36協定）の締結が必要である。

また、使用者が労働者を働かせる場合、労働者の労働時間を適切に管理することが前提であり、これを行わない使用者に対しては罰則が適用される。（[図表28](#)）

図表28：労働基準法の条文

第15条（労働条件の明示）  
使用者は、労働契約の締結に際し、労働者に対して賃金、労働時間その他の労働条件を明示しなければならない。

第32条（労働時間）  
使用者は、労働者に、休憩時間を除き一週間について四十時間を超えて、労働させてはならない。  
2 使用者は、一週間の各日については、労働者に、休憩時間を除き一日について八時間を超えて、労働させてはならない。

第36条（時間外及び休日の労働）  
使用者は、…労働者の過半数を代表する者との書面による協定をし、…これを行政官庁に届け出た場合においては、第三十二条から第三十二条の五まで…に関する規定にかかわらず、その協定に定めるところによって労働時間を延長し、又は休日に労働させることができる。

第119条（罰則）  
次の各号のいずれかに該当する者は、これを六箇月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。  
…第32条（労働時間）、…の規定に違反した者

特別区の条例では職員の勤務が定められており、その中では職員の正規の勤務時間は、一律に38時間45分/週と定められている。そのため、職務の形態が在宅勤務であっても、この勤務時間は遵守しなければならない。（[図表29](#)）

図表29：特別区の条例

項目	ポイント	条文例
正規の勤務時間	職員の勤務時間は38時間45分/週である。	職員の正規の勤務時間は、休憩時間を除き、1週間について38時間45分とする。
正規の勤務時間の割振り	職員の勤務時間は7時間45分/日である。	任命権者は、暦日を単位として月曜日から金曜日までの5日間において、1日につき7時間45分の正規の勤務時間を割り振るものとする。
休憩時間	職員の休憩時間は1時間/日である。	任命権者は、勤務時間が6時間を超える場合は1時間、継続して一昼夜にわたる場合は1時間30分の休憩時間を、それぞれ勤務時間の途中に置かなければならない。

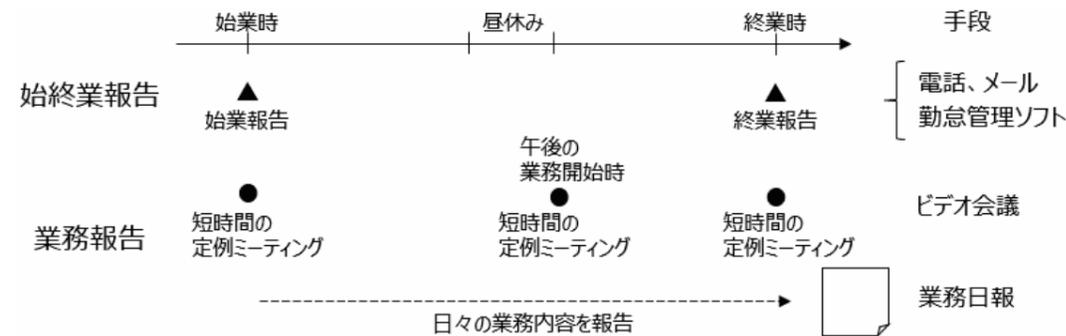
通常の勤務であれば、職員が庁舎に出勤するため、タイムカードや入館記録などで、出勤、退勤の記録を明確に把握することができ、勤務時間の管理も比較的容易に行える。

しかし、在宅勤務の場合、出勤、退勤の記録が残らないため、職員が業務の開始、終了を何らかの形で職場に知らせなければならない。そのため、在宅勤務時の適切な労働時間管理は、テレワークにおける重要な課題の一つとなっている。

新型コロナウイルス感染症の流行により、令和2年4月に政府から緊急事態宣言が発出されたときには、特別区においても、新型コロナウイルス感染症の感染を抑制するために、広く在宅勤務を実施した。職員が在宅勤務を行う際には、業務開始時及び業務終了時に、電話やメール等により、所属長への報告を

求めている。その他の手段としては、ICTツール（オンラインWeb会議等）を利用して連絡することも可能と考えられる。（図表30）

図表30：在宅勤務の職場への報告



また、勤怠管理ツールを導入すれば、在宅勤務者の勤務状況をシステムで管理することも可能である。この場合、勤務記録が明確に残ることが最大のメリットと考えられる。勤怠管理ツールの例としては、以下のようなものがあげられる。（図表31）

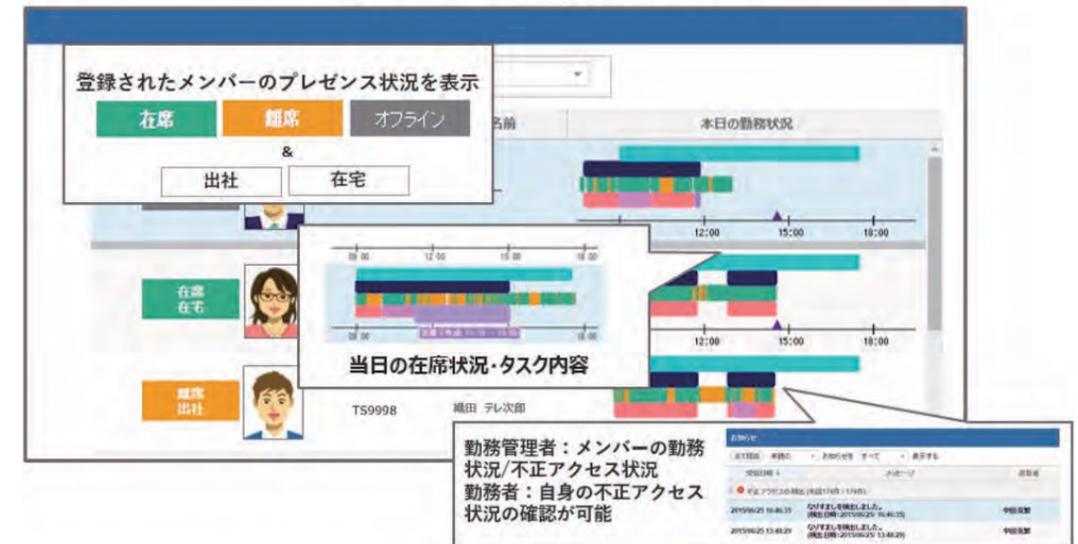
図表31：勤怠管理ツールの例

プロダクト名	製造メーカー	プロダクト紹介URL	主な特徴
テレワークサポーター	キヤノン株式会社	<a href="https://www.canon-its.co.jp/products/telework/">https://www.canon-its.co.jp/products/telework/</a>	在宅勤務やサテライトオフィスなどの遠隔地で働くテレワーカーの勤務時間の見える化が可能。顔認証により“覗き込み”や“なりすまし”を検知できる
MiTERAS	パーソルプロセス&テクノロジー株式会社	<a href="https://www.persol-pt.co.jp/miteras/work-visible/">https://www.persol-pt.co.jp/miteras/work-visible/</a>	一人ひとりの申告された勤怠時間と、PC利用の開始・終了時刻を突き合わせ、乖離がないかを客観的に把握、記録できる
F-Chair+	株式会社テレワークマネジメント	<a href="https://fchair-plus.jp/">https://fchair-plus.jp/</a>	ワンクリック時間記録、作業画面の自動撮影、同僚の在席状況買入、日別、月別の作業時間の集計、社員の残業時間を管理者に強調表示する機能等
Cyzen	レッドフォックス株式会社	<a href="https://www.cyzen.cloud/feature">https://www.cyzen.cloud/feature</a>	スマートフォンを活用して、行動の自動記録、業務報告のリアルタイム共有、チャット機能等が可能

図表32：「テレワークサポーター」（キヤノン株式会社）

勤務時間（始業時刻）の管理に加え、プレゼンス（在席）管理やタスク（業務内容）ごとの作業時間を把握することが可能  
PCのカメラを用いて業務模様のスクリーンショットをキャプチャ（撮影）することも可能

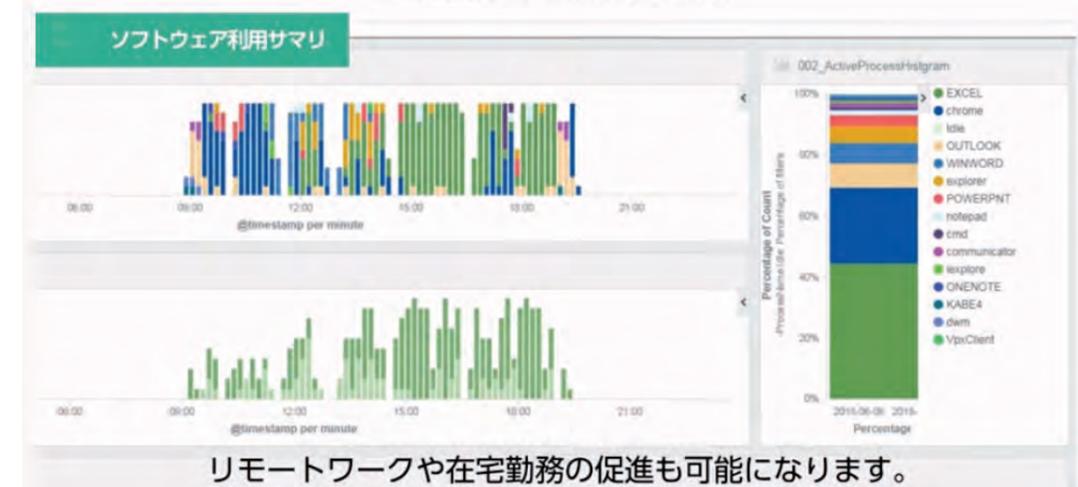
「テレワークサポーター」（キヤノン）による管理の例



図表33：「MiTERAS」（パーソルプロセス&テクノロジー株式会社）

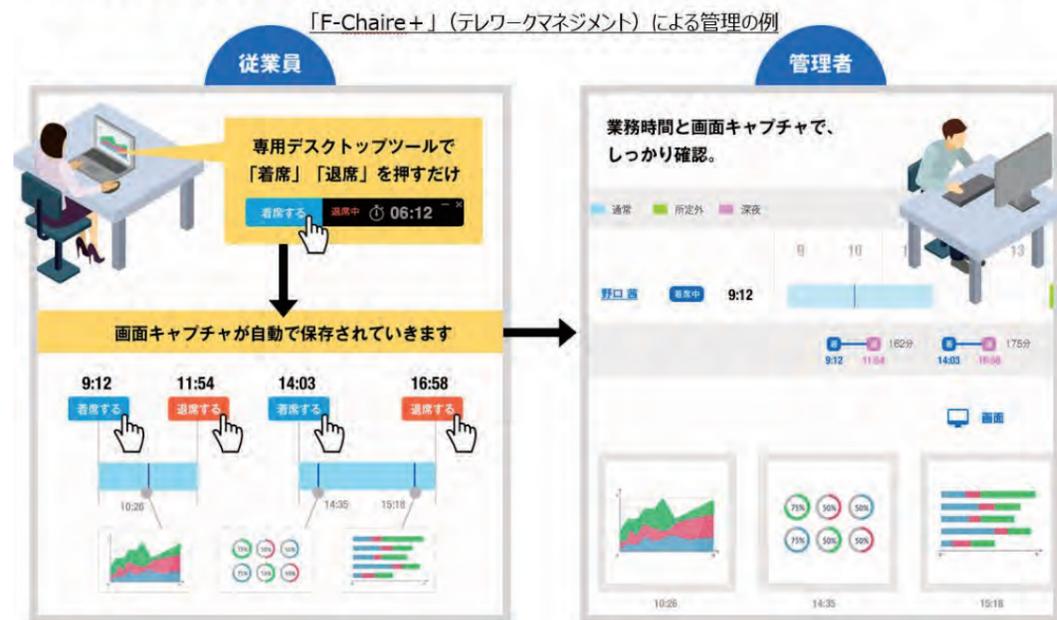
勤務時間（始業時刻）の管理に加え、「1分ごとのソフトウェア利用状況」「1分ごとのPCキーボード打鍵数」「1日あたりのソフトウェア利用状況」を可視化し、業務実態を把握することが可能

「MiTERAS」（パーソル）による管理の例



図表34：「F-Chaire+」（株式会社テレワークマネジメント）

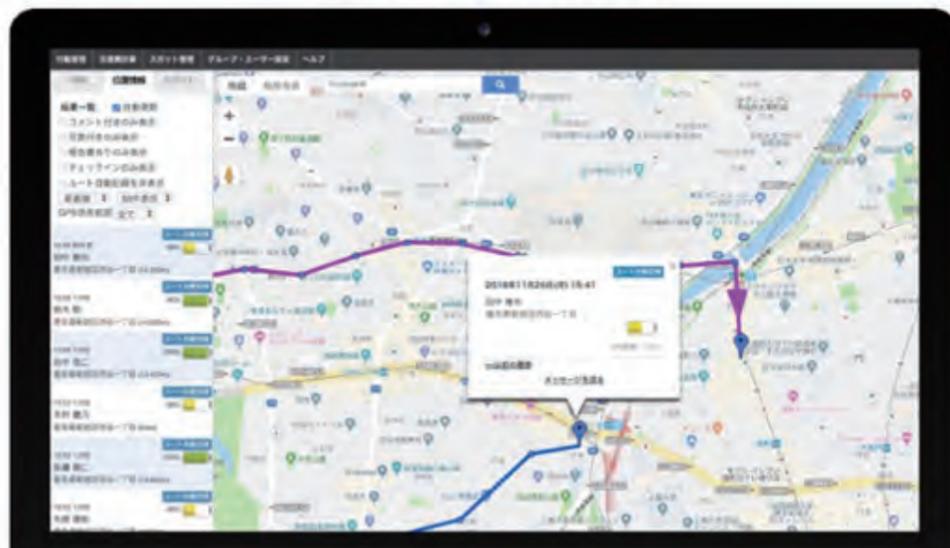
着席・離席状況の管理に加え、従業員のPCモニタの画面をキャプチャ（撮影）し、管理者画面に表示することにより、従業員の業務状況を把握することが可能



図表35：「Cyzen」（レッドフォックス株式会社）

顧客情報を地図上に表示したり、折衝報告を自動的に送信するなど、外勤スタッフの業務効率を向上させるとともに、管理者がスタッフの移動履歴情報を表示できるなど、業務状況の把握が可能

「Cyzen」（レッドフォックス）による管理の例



労働時間管理について、二点補足する。

一つ目は、「みなし労働時間の適用」である。労働基準法には「通常の勤務場所以外で勤務した場合において、勤務時間を算定し難いときは、正規の勤務時間勤務したものとみなす」という記載がある。特別区の条例施行規則にも、みなし労働時間の条文がある。（図表36・図表37）

図表36：労働基準法の条文（みなし労働時間制）

第38条の2（事業場外のみなし労働時間）  
労働者が労働時間の全部又は一部について事業場外で業務に従事した場合において、労働時間を算定し難いときは、所定労働時間労働したものとみなす。

図表37：特別区の条例施行規則（みなし労働時間制）

項目	ポイント	条文体
通常の勤務場所以外での勤務時間	みなし労働時間制の適用	職員が勤務時間の全部または一部について通常の勤務場所以外で勤務した場合において、勤務時間を算定し難いときは、正規の勤務時間勤務したものとみなす。ただし、当該職務を遂行するために正規の勤務時間を超えて勤務することが通常必要となる場合においては、当該職務に関しては、当該職務の遂行に通常必要とされる時間勤務したものとみなす。

みなし労働時間の適用は「労働時間を算定し難いとき」に限られる。それは「事業場外で業務に従事し、かつ、使用者の具体的な指揮監督が及ばず、労働時間を算定することが困難な業務」（昭和63年1月1日基発第1号）を対象としている。

厚生労働省の「情報通信技術を利用した事業場外勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン」（平成30年2月22日）では、テレワークにおいて、使用者の具体的な指揮監督が及ばず、労働時間を算定することが困難であるとするためには、以下の要件をいずれも満たす必要があるとされている。

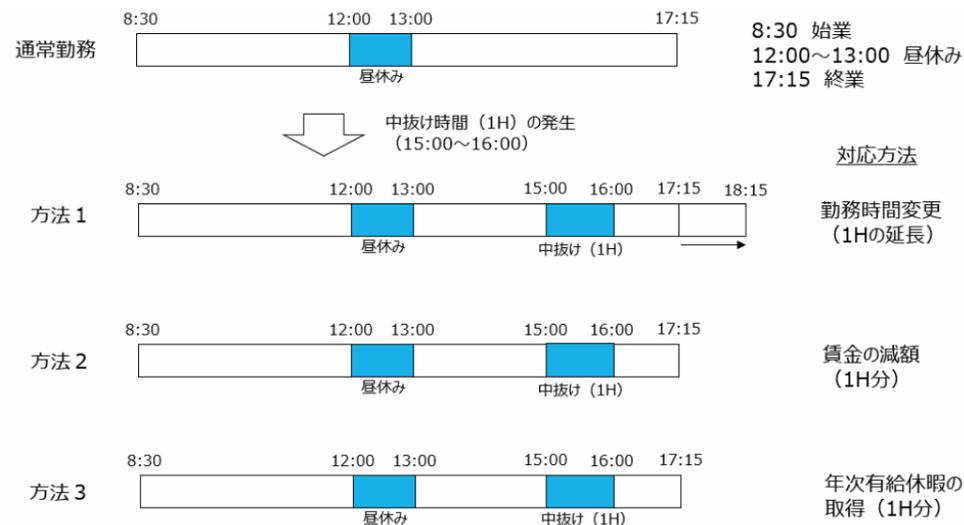
- ① 情報通信機器が、使用者の指示により常時通信可能な状態におくこととされていないこと。
- ② 随時使用者の具体的な指示に基づいて業務を行っていないこと。

テレワークの場合、PCや携帯電話などの情報機器の利用が前提であり、常時通信可能な状態で、労働時間管理が可能と考えられることから、テレワーク

による在宅勤務時の労働時間管理は必要と考えられる。

二つ目は、「中抜け時間の扱い」である。在宅勤務をしていると、勤務時間の途中で、やむを得ず、勤務を中断しなければならない場面も発生する。その後、勤務に戻った場合、その「中抜け時間」をどのようにするのかについて、研究会のワーキンググループでも議論を行った。

図表38：中抜け時間の対応方法（民間企業の例）



勤務を中断した「中抜け時間」については、民間企業では、①勤務時間の変更、②賃金の減額、③年次有給休暇の取得などの方法を取っているが、特別区においては、年次有給休暇等の休暇の取得で対応している。（図表38）

## (2) 在宅勤務の「仕事の見える化」

一般に、テレワークで在宅勤務を行うと、職場の上司からは、直接、部下の様子が見えにくくなるという声がある。このことは特別区の職員にも当てはまるのか議論を行った。

その中では、テレワークで在宅勤務をするとしても、職場の上司が部下の様子を全く把握できなくなることはないが、在宅勤務の様子を、職場の上司が把握しやすくする仕組みづくりは必要であり、「仕事の見える化」が重要であるという意見が多かった。

例えば、始業後、昼休み後、終業前の1日3回、定期的にオンラインによるWeb会議による定例ミーティングを行い、勤務開始、日中の勤務、勤務終了の確認を行う。もしくは、ICTツールを活用することで、コミュニケーションを図り、成果物を共有することにより、在宅勤務であっても、職場にいるのと余り変わらないような執務環境を整備すれば、在宅勤務の様子を、職場の上司が把握しやすくなると考えられる。（図表39）

図表39：在宅勤務時の「仕事の見える化」の取組み例

- 1日2~3回の短時間のビデオミーティングの開催
  - 始業後、昼休み後の業務開始時、終業前の1日3回開催
  - 出社、退社、日中の確認を行う
- 成果物の共有
  - その日の成果を上司が確認することで、部下にもメリハリが生まれる
  - 資料を共有することで、日中の業務内容が明確になる
  - 部下から上司への報告として、記録が残る
- 勤怠管理ツールの活用
  - 労働時間（始業時刻、終業時刻、休憩時間）の記録を残す
  - 長時間勤務の抑制にもつながる
  - ツールが無ければメールの送受信で対応
- コミュニケーションツールの活用
  - チャットなど、離れていても、必要に応じて、すぐに相談、連携ができる仕組みを作る
  - 職員間の意思疎通を良くし、在宅勤務者をひとりぼっちにさせない
- 在宅勤務と、職場勤務を、ビデオ会議などを使って、上手く組み合わせる
  - 職場の会議に自宅から参加する
  - 100%在宅ではなく、出社と在宅のローテーションを行うことで、職員間の不公平感を無くす

「仕事の見える化」を促進するICTツールとしては、①グループウェア（ファイルの共同編集、共有等）、②チャットツール（メッセージのやりとりやファイルの共有等）、③オンラインによるWeb会議システム（離れた場所にいる相手とお互いに顔を見ながら会議を行う等）等のツールがあげられる。（図表40）

図表40：主なICTツールの例



### (3) 条例・規則等の既存ルールとの関係

ある区の職員の服務規程には、次のような条文（例）がある。

職員は、出勤したとき及び退勤したとき並びに勤務時間中に出張その他の理由により執務の場所を離れて外出したとき及び外出から戻ったときは、職員証等によりタイムレコーダーに自ら所定の操作を行い、出退勤等を記録しなければならない。

この場合、勤務場所は、区役所の庁舎であると考えられる。職員は登庁して、出退勤の記録を行わなければならない。一方、在宅勤務は自宅が勤務場所になり、区庁舎に登庁しないため、その場合の勤務の扱いの整理が必要である。

一つには「出張」とすることが考えられる。職員は「勤務時間中みだりに執務の場所を離れてはならない」ことから、通常の勤務場所以外で仕事をする場合、所属長からの「出張命令」が必要である。

在宅勤務を「出張」の扱いとすることは、現行の制度の範囲内で実施が可能である。そのため、今回の新型コロナウイルス感染症の流行による在宅勤務の際も「自宅へ出張」という扱いが多く見られた。在宅勤務が臨時的、かつ頻度が高くない場合には、この扱いでの対応が可能と考えられる。

なお、新型コロナウイルス感染症の流行による在宅勤務は、総務部門からの実施通知を根拠に実施した区が多かった。

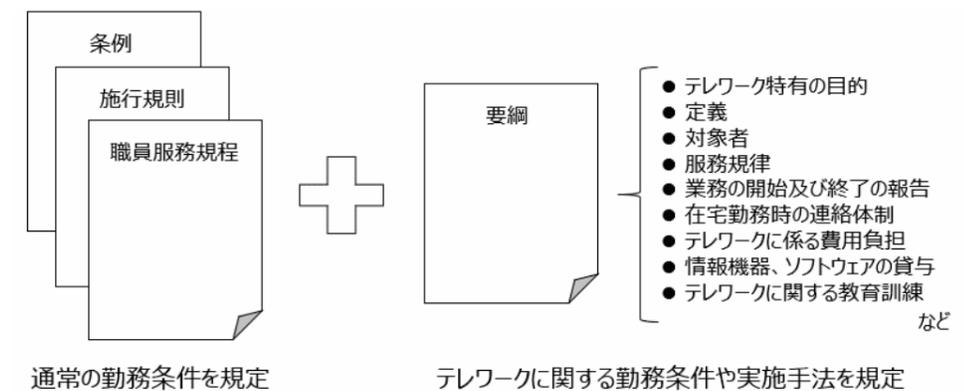
二つには「規程の整備」が考えられる。在宅勤務を恒常的な制度として位置付ける場合には、職員の自宅等、通常の勤務場所以外の場所を正式な勤務場所として位置付けることも考えられる。

規程を整備する場合、民間企業では就業規則を変更したり、就業規則の付属規程として「テレワーク勤務規程」を作成している。

特別区では、職員の勤務時間や休憩時間を、職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例などで定めている。このため、テレワークによる在宅勤務に関して、規程、条例で定められていない内容だけを、「要綱」などで定めれば良い。「要綱」で定める具体的な条文の内容については、厚生労働省で作成している「テレワークモデル就業規則」の条文等が参考になると考えられる。

なお、テレワークの規程の中で、独自に定める必要がある項目としては、テレワークの目的、定義、対象者、服務規律、業務の開始及び終了の報告、在宅勤務時の連絡体制、テレワークに係る費用負担、情報機器、ソフトウェアの貸与、テレワークに関する教育訓練などがある。（図表41）

図表41：テレワーク勤務規程の位置付け



条文を作成する場合について、二点補足する。

一点目は、対象者の記載である。厚生労働省で「テレワークモデル就業規則」の条文では、対象者について、次のように記載している。（図表42）

図表42：テレワークモデル就業規則の条文（対象者）

(在宅勤務の対象者)  
 第3条 在宅勤務の対象者は、就業規則第〇条に規定する従業員であって次の各号の条件を全て満たした者とする。  
 (1) **在宅勤務を希望する者**  
 (2) 自宅の執務環境、セキュリティ環境、家族の理解のいずれも適正と認められる者  
 2 在宅勤務を希望する者は、所定の**許可申請書**に必要事項を記入の上、1週間前までに**所属長から許可を受けなければならない**。  
 3 会社は、業務上その他の事由により、前項による在宅勤務の許可を取り消すことがある。  
 4 第2項により在宅勤務の許可を受けた者が在宅勤務を行う場合は、前日までに所属長へ利用を届け出ること。

この条文は、職員が在宅勤務を申請する場合を想定しているが、在宅勤務を命じる場合も含める場合には、次のような条文が考えられる。(図表43)

図表43：特別区で在宅勤務を命じる場合の記載（例）

(在宅勤務の対象者)  
 第3条 在宅勤務の対象者は、〇〇〇〇第〇条に規定する従業員であって**次のいずれかの者**とする。  
 (1) **在宅勤務を希望し、所属長が認めた者**であり、自宅の執務環境、セキュリティ環境、家族の理解のいずれも適正と認められる者  
 (2) **所属長から在宅勤務の実施の打診があり、本人がそれを承諾し**、自宅の執務環境、セキュリティ環境、家族の理解のいずれも適正と認められる者  
 2 前項第1号に定める者は、所定の**許可申請書**に必要事項を記入の上、1週間前までに**所属長から許可を受けなければならない**。前項2号に定める者への**指示及び本人の承諾は口頭、メール**などにより行うものとする。  
 3 所属長は、業務上その他の事由により、第1項第1号による在宅勤務の許可を取り消すことがある。  
 4 在宅勤務の許可を受けた者が在宅勤務を行う場合は、前日までに所属長へ利用を届け出ること。

この記載（例）では、第3条第1項第1号で職員が在宅勤務を希望して申請する場合、第2号で所属長が在宅勤務を指示する場合の二つを記載している。同第2項では、第1号についてのみ許可申請書の提出を求めて、所属長が承認する形にしており、第2号については書類の提出は求めている。

二点目は、在宅勤務時の執務環境である。

職員が在宅勤務をする場合、健康管理の観点からも、体に負担のかからない環境で行うことが望ましい。厚生労働省のホームページでは、「自宅等でテレワークを行う際の作業環境整備」の中で、部屋の容積、窓、照明、室温、湿度、PC、机、椅子など、一定の目安を示しているの、職員が在宅の執務環境を整える際の参考になると考えられる。(図表44)

図表44：在宅勤務を行う際の執務環境の整備例



(出所) 厚生労働省ホームページ「自宅等でテレワークを行う際の作業環境整備」より

## 2 基礎自治体のテレワーク導入における「ICT」の課題と解決策

通常、テレワークについて議論がなされる際に、ICTに関しては情報セキュリティの観点からの懸念を払拭するために、どのような技術的対策があるのか、どのような管理的対策があるのか、といった議論が展開されることが多い。

しかるに、前章で述べたように、基礎自治体が新型コロナウイルス感染症拡大に伴い、緊急にテレワークを実施しようとした際に顕在化した課題は、普段、オフィスで業務を行う際に接している情報に、庁舎外においてどのように接することができるかであった。

また、職員の中に感染者が発生した際のリスク（部署の職員全員が濃厚接触者となり、自宅での健康観察を余儀なくされる）を回避する観点から、同じ部署の職員を複数の班に分け、交代制での勤務体制をとるケースも多いことから、部署内外・自治体内外とのコミュニケーションを確保することが、通常のテレワーク以上に重要となる。

さらには、直接、ICTがテーマとなるものではないが、情報セキュリティマネジメントの観点から、情報セキュリティポリシーと情報管理（個人情報保護）の重要性も増している。

本節では、これらのテーマについて検討を加える。

### (1) 基盤となる情報システムの課題と解決策

普段、オフィスで業務を行う際に接している情報に、庁舎外において接する方法には、様々なレベルのものがある。

最も簡便な方法は、紙媒体の資料であれば、コピーを持ち出す（持ち帰る）、あるいは、デジタル化されたファイルであれば、USBメモリ等の外部記憶媒体にコピーファイルを格納し持ち出す（持ち帰る）、電子メールで自分自身の（庁舎外でアクセス可能な）メールアドレス宛に送信することによって持ち出す（持ち帰る）、ネットドライブやVPNを用いて社外のPC等に業務ファイル等をダウンロードするなどといった方法が考えられる。<sup>2</sup>

さらには、持ち出したファイルは、テレワーク環境の端末（PC）のメモリや一時ファイルの特定エリアに展開するだけに留め、テレワーク終了時には元

の安全な場所へ書き戻し、テレワーク端末上は情報を削除する仕組みを併用することも考えられる。（ラッピング、セキュアブラウザ/コンテナ、ディスクレスPC、仮想データルームなど。）また、暗号化や秘密分散技術により、安全に持ち出す方式もある。

この方法であれば、庁舎外から庁内ネットワークへの接続環境が用意されていない場合でも、最低限の業務を行いうる場合がある。

自治体において、業務上で利用する情報は、機密性・完全性・可用性等の観点から評価され、持ち出しの可否や持ち出しの方法・手続きが規定されていることが一般的であり、任意に持ち出すことは許されないが、職員全体に十分なテレワーク環境が行き渡らない状態において、ごく短期間のテレワークにおける機密性等の高くない情報を扱う業務の遂行を目的として、正規の手続きに則った情報の持ち出しは、緊急避難的な選択肢として否定されるものではない。

ただし、この方法では、BYODを前提とすることになるため、そもそもBYODを容認するか否かの段階から検討する必要がある。本来、業務に使用するPC等は使用者が用意すべきものであることに加え、デバイス（端末）としての「私物」の業務利用を容認するか否かだけでなく、「私物」のメールアドレスから庁外（例えば住民や事業者など）に対して電子メールを送信することを容認するか否かといった面についても意思決定する必要がある。

また、この方法では、許可された情報を持ち出してBYOD環境で業務を行うことができたとしても、BYOD環境で使用可能なアプリケーションなどがオフィス環境と異なる場合、可能な業務の範囲はかなり限定される。

例えば、自宅のPCでは、ワープロソフトや表計算ソフトはインストールされているが、プレゼンテーションソフトがインストールされていないことがある。もちろん普段、庁内ネットワーク環境で利用している業務上の各種システム（ソフトウェア、ツールなど）やグループウェアなどを利用することもできない。このため、オフィスで使用しているノートPCを持ち出し（持ち帰り）、オフィスと類似の業務環境をデータをセットで利用できるようにする方法が、一昔前のテレワーク導入組織で行われていた。

このような、ノートPCとセットでの情報の持ち出しは、正規の手続きに則っている限り、否定されるものではないが、普段、庁内ネットワーク環境で利用している業務上の各種システム（ソフトウェア、ツールなど）やグループウェアなどの中には、スタンドアロン環境で動作しないものが多いことも想像に難くない。データも庁内のファイルサーバ等に格納されているケースが多いと考えられることから、一昔前とは異なり、庁内ネットワークへのアクセス

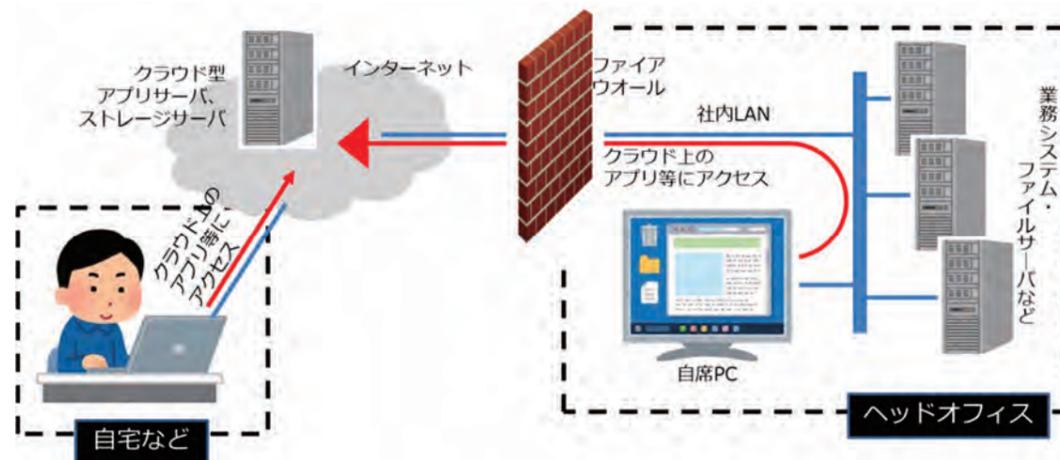
<sup>2</sup> USBメモリやネットドライブの使用を禁止している組織も多いことから、あくまでも組織のルールで規定された持ち出し方法に則る必要がある。

環境が用意されていない状態では、オフィスで使用しているノートPCを持ち出す（持ち帰る）方法は今日では余り効率的とは言えない。

そのため、普段オフィスで利用している業務上の各種システム（ソフトウェア、ツールなど）やグループウェアに通常とおりアクセスすることができ、データにセキュアにアクセスできる仕組み、すなわち、ヘッドオフィスのリソースへのリモートアクセス環境の整備が望まれる。

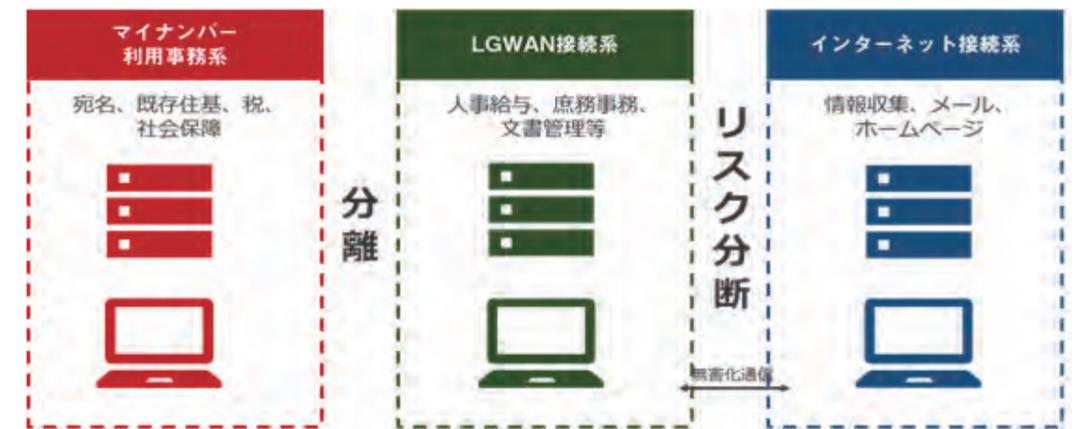
近年、テレワークを導入する企業では、アプリケーションサーバやストレージサーバをクラウド環境に設置することによって、オフィスからでも、自宅などのオフィス外からでも、同じ環境で業務を行うことができる情報システム（図表45）を整備するケースが増えてきた。このような情報システムを構築していれば、テレワーク期間が長期にわたる場合でも、広汎な業務を遂行することが可能と言える。

図表45：ヘッドオフィスのリソースへのリモートアクセス（クラウドアプリ方式の例）のイメージ



しかしながら、自治体の場合、情報セキュリティ対策の観点から、「個人番号利用事務系（マイナンバー系）」、「LGWAN接続系」、「インターネット接続系」にシステムを分離する『三層の対策』が採られていることが一般的である。（図表46）

図表46：『三層の対策』による自治体情報システムのセキュリティ

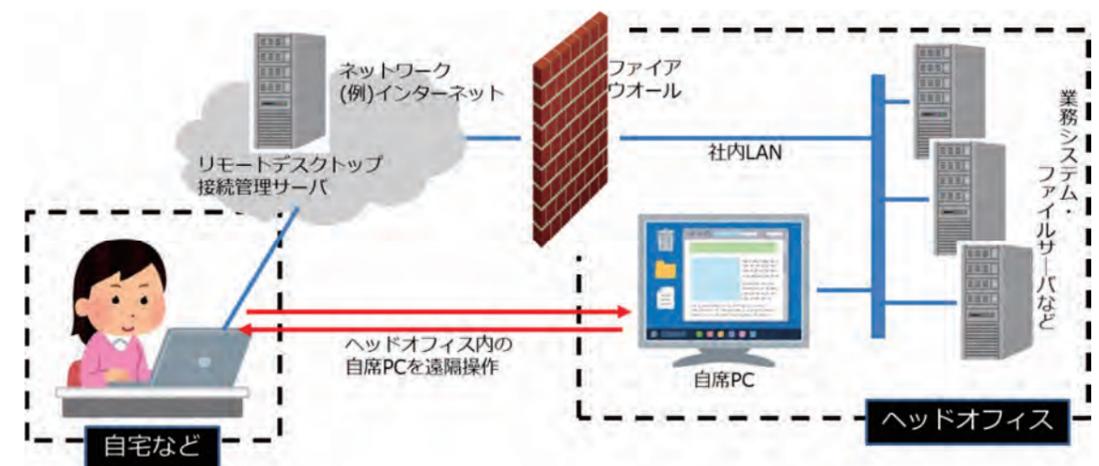


(出所) NTTテクノクロス株式会社Webサイト

したがって、インターネット上のクラウド環境に構築することが可能なサブシステムが限定されることや、庁舎内のネットワーク全体へのインパクトが大きいことから、このような形態の情報システムが構築されているケースは一般的ではない。

その代わりに、自治体がテレワークを本格導入する際に志向されるのは、自宅等の端末から、ネットワークを經由して庁舎内の情報システムにリモートアクセスし、あたかも自席のPCを手許の端末で操作しているかのような環境を実現するリモートデスクトップ方式のリモートアクセスシステム（図表47）といった方法である。

図表47：ヘッドオフィスのリソースへのリモートアクセス（リモートデスクトップ方式の例）のイメージ

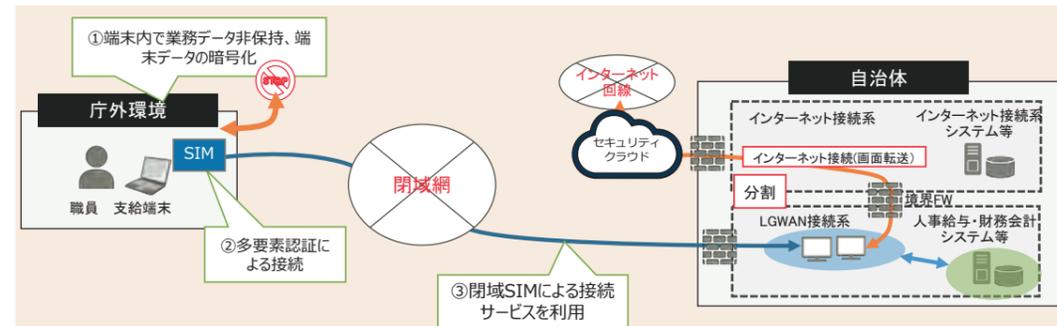


このようなりモートアクセスシステムを選択肢として、どのようなシステムを中継して庁舎内のネットワークにアクセスするかによって幾つかのパターンがある。(図表48)

図表48：自治体の庁内ネットワークへのリモートアクセスのパターン

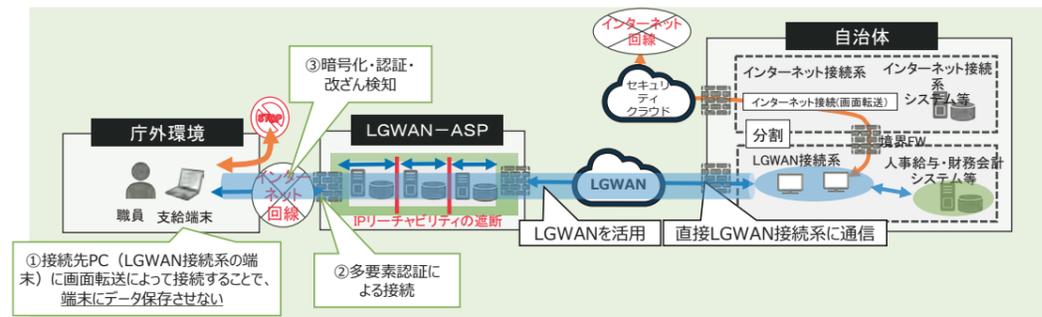
閉域SIMによる接続サービスを利用するモデル

- 閉域SIMによる接続サービスを利用して、庁内にリモートアクセスする。



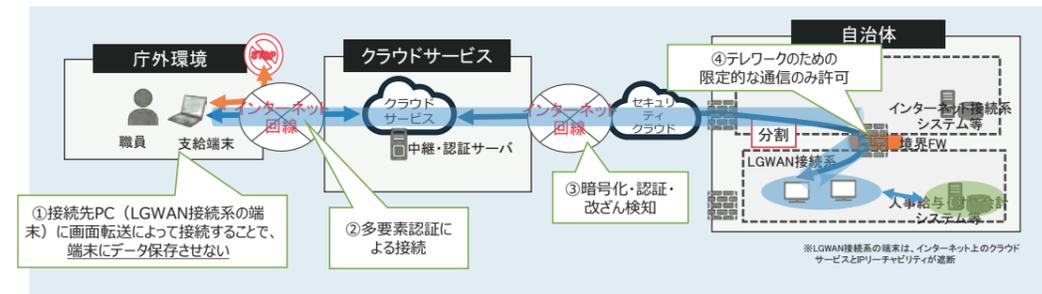
LGWAN-ASPサービスを利用して庁内にあるLGWAN接続系の端末に接続するモデル

- LGWAN-ASPサービスを利用して庁内にあるLGWAN接続系端末へリモートアクセスする。



インターネット接続系を経由してLGWAN接続系の端末に接続するモデル

- インターネットからクラウドサービス等を利用して、LGWAN接続系に配置された庁内端末にリモートアクセスするパターン(中継サーバを自治体の庁舎内に設置して接続することも可能)



(出所) 総務省「第6回地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドラインの改定等に係る検討会『ガイドライン改定のポイント』」(2020年)

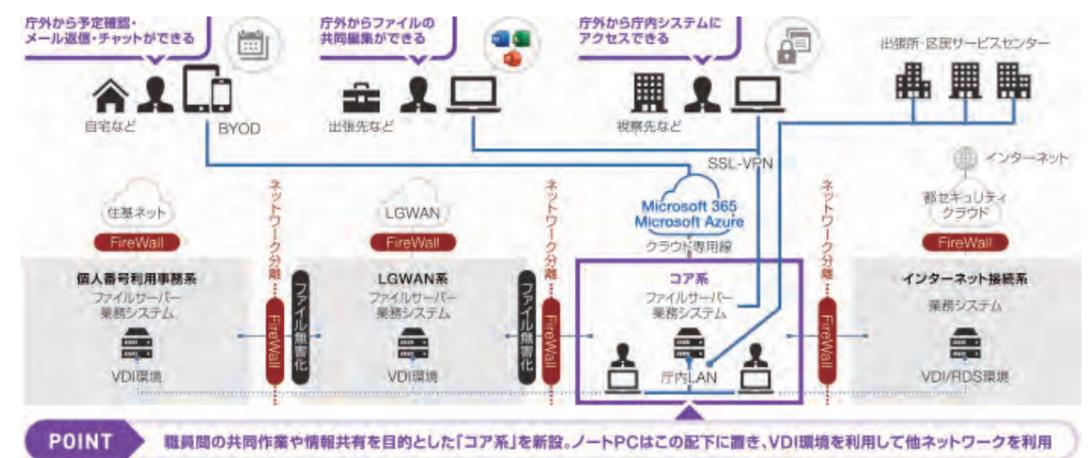
例えば、テレワーク環境のPC等の端末に携帯電話回線のSIMカードを挿入し、携帯電話回線経由で庁舎内のネットワークにリモートアクセスをする方

法がある。特定のSIMカードからのリモート接続しか許可しない仕組みを採ることにより、第三者による不正なアクセスを防ぐことができ、途中でインターネット回線を経由しないことから、盗聴や漏洩のリスクを低減することができるシステムと言えるが、テレワークを行う職員の数が多い場合は、高コストになりがちなシステムでもある。

あるいは、テレワーク環境のPC等の端末から、LGWAN-ASP経由またはインターネット経由で庁舎内のネットワークにリモートアクセスする方法もある。一般的に、リモートアクセスによって、庁舎内のネットワーク上の自席PCをテレワーク環境の(手許の)端末のコンソールにより操作し、ディスプレイに表示させる方式であり、扱うデータがテレワーク環境の(手許の)端末に保存されることがないことから、情報の機密性の保護に優れた仕組みといえる。

昨年度の本研究会調査研究報告書において紹介した渋谷区のように、「マイナンバー系」、「LGWAN系」、「インターネット系」のほかに、テレワーク時の利便性・安全性に配慮した「コア系」を設けたネットワークシステムを再構築した例もある。(図表49)

図表49：リモートデスクトップ方式の製品例



(出所) 株式会社日立システムズWebサイト

ただし、自治体所有の端末ではなく、職員個人が所有する私物端末をテレワーク環境で用いるケースも少なくないことから、BYODに関するポリシーは明確にしておく必要がある。

インターネットを経由したリモートデスクトップ方式はニーズが大きいため、製品・サービスがたくさん提供されている。(図表50)

図表50：リモートデスクトップ方式の製品例

No	製品名	比較項目						
		ファイル転送制限	タブレット対応	USBキーの使用	リモートWOL機能	価格(税別)	所要導入工程	特徴
1	magic Connect/NTTテクノクロス(株)	設定可	指タッチ + 仮想マウス	可	可(オプション)	USB1台+タブレット等初期費用15,000円、年額18,000円～	約1週間	2004年のサービス開始以来、トラブル停止のない実績。国内導入企業数では最も多い。
2	Splashtop Business/スプラッシュトップ(株)	禁止設定のみ	指タッチ	-	-	初期費用0円、月額800円/人～1300円(サポート等による)	3営業日程度	PC画面を高速に動画配信する技術を採用。(株)ソリトンシステム等から販売。
3	Remote View/RSUPPORT(株)	設定可	指タッチ + 仮想マウス	-	可(オプション)	1PC年額12,000円	オンライン決済即時振込等:3営業日	低回線速度(128kbps)からも利用可能。接続ログと統計情報を一度に確認。
4	DoMobile/日立ソリューションズ・クリエイト	設定可	指タッチ + 仮想マウス	可	可	初期:10,000円+1,000円×ユーザ数。年額:18,000円/ユーザ	3営業日程度	強固なセキュリティに加えて導入の容易性を兼ね備えている。
5	ISL Online/(株)オーシャンブリッジ	設定可	指タッチ	可	-	500分 50,000円 または 年額150,000円	発注後3営業日	リモートアクセス、履歴一元管理、Web会議、WOL機能のオールインワンパッケージ。
6	Remote Works/TIS(株)	設定可	指タッチ + 仮想マウス	可	可(オプション)	PC端末認証型:初期費用0円、年額9900円/人～	即日	他のサービスと比較して安価。
7	Smart Interwork/インターコア(株)	禁止設定のみ	-	可	可	10ユーザー(USB10個)で初期費用660,000円	約2週間	WOL機能内蔵なので追加費用が不要。画面表示がスムーズに操作できる。

※リモートWOL機能とは、ネットワーク経由でのPCの電源投入機能。※全ての方式で通信の暗号化は行われている。  
 ※全て画面転送型。社内ファイルのダウンロード制限、コピー&ペースト制限については、いずれの製品でも可能。  
 ※全てのサービスがタブレットにも対応。

(出所) 一般社団法人日本テレワーク協会「テレワーク関連ツール一覧」(2020年)

LGWAN-ASPを経由したリモートデスクトップ方式は、独立行政法人情報処理推進機構(IPA)と地方公共団体情報システム機構(J-LIS)が共同で開発した「自治体テレワークシステム for LGWAN」が、無償で提供されている。(図表51)

図表51：「自治体テレワークシステム for LGWAN」のイメージ

The image shows the user interface for the '自治体テレワークシステム for LGWAN' (Local Governments Telework System for LGWAN). It includes a login screen with fields for '接続先コンピュータID' (IPA) and '接続先中継システム' (Local Governments Telework System for LGWAN (Internet Side)). Below the interface is a diagram illustrating the system architecture. It shows a local PC at home connected to the Internet, which then connects to the LGWAN network. The LGWAN network is connected to a server side software. The diagram is annotated with steps: ① 事前に地方自治体の庁内PCにソフトウェアをインストール (Install software on local PC in advance) and ② 自宅のPCから庁内PCにリモートアクセス可能に (Remote access to local PC from home PC). A map of Japan is shown with a red dot indicating the location of the user's PC.

(出所) 独立行政法人情報処理推進機構(IPA) Webサイト

なお、どのような方式を採るにせよ、日頃、業務で取り扱っている情報・資料などがデジタル化されていない場合は、テレワークの際の生産性が大きく低下することに違いなく、オフィスのペーパーレス化は着実に進めておく必要がある。

## (2) コミュニケーションツールの課題と解決策

一般的に、企業等がテレワークを導入・運用する際に立ちちはだかるいくつかの阻害要因の中で、なかなか解決が難しいとされるものが「コミュニケーション問題」である。

車近なところでは、社外等から着呼した電話をテレワーカーに転送しづらい、朝礼の際にメンバーが揃わない、会議を設定しづらいなどといった問題から、テレワーカーにはオフィスの雰囲気が伝わらない、上司・同僚・部下等との何気ない雑談に含まれるヒントとなる情報が得づらいなどといった問題まで、様々な観点からのコミュニケーション問題が発生し得る。

これらの問題が解消されないままテレワークを続けると、テレワーカーが疎

外感に苛まれたり、業務のパフォーマンスが低下したりすることがある。または、テレワーカーないしテレワークという働き方に対して、「efficient（効率的）ではあるが、collaborative（協働的）やinnovative（革新的）ではない」などといった批判が寄せられた事例もある。

こういった問題は、企業に固有のものではなく、基礎自治体を含め、官民間問わず、生じる可能性の高い問題と言える。

「仕事の進め方」や「マネジメントのあり方」は、管理的対策の範疇に含まれるが、少なくとも技術的対策の一つとして、「コミュニケーション問題」の解決に資するツールはある。

### ① Web会議

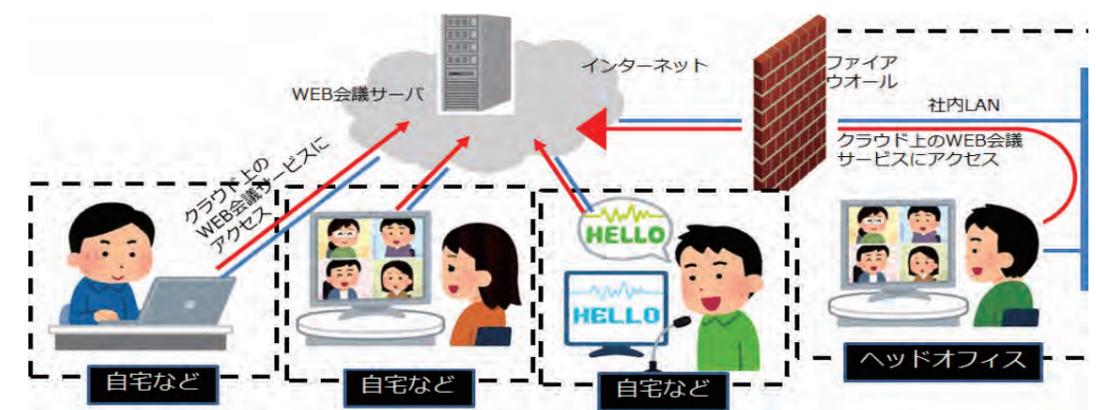
わが国のオフィスでは、会議や打ち合わせは頻繁に行われることが多い。テレワークを実施している場合、当該職員は、物理的に庁舎内にいないことから、会議・打ち合わせを実施する際は、何らかの通信メディアを介した会議・打ち合わせを行う必要がある。

従来は、電話による会議が一般的とされてきたが、単純に電話を繋ぐだけでなく、複数の出席者のいる会議室と電話で会議を行うためのスピーカーやマイクなどの機器、あるいは3か所以上の多地点間で接続を行うサービスやシステムなどが活用されてきた。

映像と組み合わせたテレビ会議システムを導入したサテライトオフィスが1990年には運用開始されているなど、30年ほど前から利用されてはきたものの、専用の会議室・設備・通信回線等が必要であったり、費用が高かったりといった背景から、テレワークに活用されることは少なかった。

ところが、数年前から、ユーザがPC・タブレット端末・スマートフォンなどのデバイスからインターネットを経由して、クラウド上のWeb会議サーバにアクセスすることによって、多数の参加者がテレビ会議を簡便に行えるサービス（図表52）など、無料ないし廉価で利用できるサービスが急速に普及している。

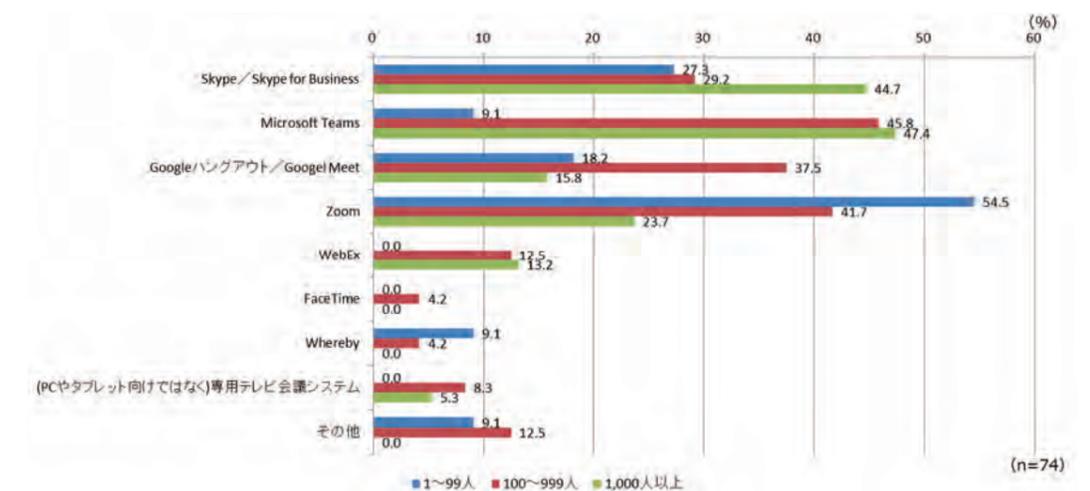
図表52：Web会議のイメージ



多くの企業等で利用されているWeb会議サービスには、WebEx（シスコシステムズ合同会社）・Zoom（ズームビデオコミュニケーションズ）・Teams（マイクロソフト株式会社）・Skype（同）・GoogleMeet（グーグル合同会社）などがあるが、セキュリティ・利便性・他のアプリとの連携など、それぞれ特徴がある。（図表53）

また、TeamsやWebExが大規模な企業に利用される傾向があるのに対して、中小企業にはZoomが好まれているなどといった特徴もある。

図表53：“緊急在宅勤務”で用いられているWeb会議サービス



(出所) 株式会社情報通信総合研究所「新型コロナウイルス感染拡大に伴う働き方の変化に関する調査」(2020年6月)

これらのサービスは、無料ないし廉価に利用できるため、勤務先組織の費用負担は軽微だが、通信の際は、ユーザごとに上下各1 Mbps程度の通信帯域を必要とする。(図表54)

図表54：Web会議サービス事業者が推奨するNW帯域幅の表示例

A社	グループビデオ通話の場合： 高品質ビデオの場合は800kbps/1.0Mbps（上り/下り） ギャラリービュー/720p HDビデオ：1.5Mbps/1.5Mbps（上り/下り）
B社	高画質ビデオ：1.0 Mbps（受信）1.5 Mbps（送信） 標準画質のビデオ：0.5 Mbps（受信）0.5 Mbps（送信）

これは、自宅にブロードバンド回線を敷設しているテレワーカーにとっては、それほどインパクトのあるスペックではないが、ブロードバンド環境がない場合は、利用することが難しい。

そこで、先に図表25で示したように、テレワークをベースとした働き方に転換した企業の多くが、月額5,000円程度に相当する水準のテレワーク手当／在宅勤務手当を支給している。これは、概ね、自宅の電気代の（在宅勤務に伴う）増加分と、ブロードバンド環境の整備費用の一部、電話代を勤務先が補填する意味を持つものと解されており、特にWeb会議等を円滑に実施するための性格を持つものである。

なお、Web会議には、会議サーバへの接続情報（URL・会議ID・会議パスワードなど）が分かれば、誰でも参加できてしまうものが多いことから、盗聴等の脅威が存在するのに加え、第三者が会議に参加し、混乱を引き起こす例も多数報告されている。

これらの脅威は、適切なシステム設定により防御できることから、例えば総務省が「中小企業等担当者向けテレワークセキュリティの手引き（チェックリスト）」を発行し、適切な設定について、具体的に解説を加えている。

○設定解説資料（Cisco Webex Meetings）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000706650.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000706650.pdf)

○設定解説資料（Microsoft Teams）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000706651.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000706651.pdf)

○設定解説資料（Zoom）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000706653.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000706653.pdf)

## ② ビジネスチャット・SNS

多数のメンバー間で短いメッセージをリアルタイムでやり取りし、情報を共有し合うことができるチャットを利用するテレワーク導入企業等が多い。

業務上の情報共有を目的としたフォーマルなコミュニケーションも、雑談に近いようなインフォーマルなコミュニケーションも、チャットにより行い、遠隔地間での協働作業を、より円滑に推し進める効果が期待されている。

図表55：ビジネスチャットの製品例

No	製品名	比較項目		
		概要	価格(税別)	特徴
1	chatwork/ chatwork(株)	クラウド型ビジネスチャットツール。メッセージのやり取りだけでなく、タスク管理やファイル共有、ビデオ通話などが可能。	ビジネスプラン： 500円/月人から	2011年からサービス提供。実績が豊富。
2	LINE WORKS/ Works Mobile Japan(株)	ビジネス版LINE。チャット機能以外に、メール、カレンダー、ファイル管理など、グループウェア機能も使える。	ライト：360円/月人から	LINEとつながる唯一のビジネスチャット
3	slack/ Slack Japan(株)	IT系企業やベンチャー企業に特に人気があるビジネスチャット。	スタンダード： 850円/月人から	米国で普及し、日本にも展開中。
4	WowTalk/ フウテック(株)	管理機能が充実したビジネスチャット。個人単位で各機能の有効範囲を設定できる。	スタンダード： 500円/月人	大企業の実績が多い
5	InCircle/ AI CROSS(株)	警察の証拠復旧調査から生まれたセキュアなビジネスチャット。	ライト： 180円/月人から	「InCircle API」を使って別システムとの連携が可能。
6	TopicRoom/ NTTテクノクロス (株)	セキュリティを強化した、安心して安全な信頼できる国産のビジネスチャット。	300円/月人	NTTグループ認定のビジネスチャット

(出所) 一般社団法人日本テレワーク協会「テレワーク関連ツール一覧」(2020年)

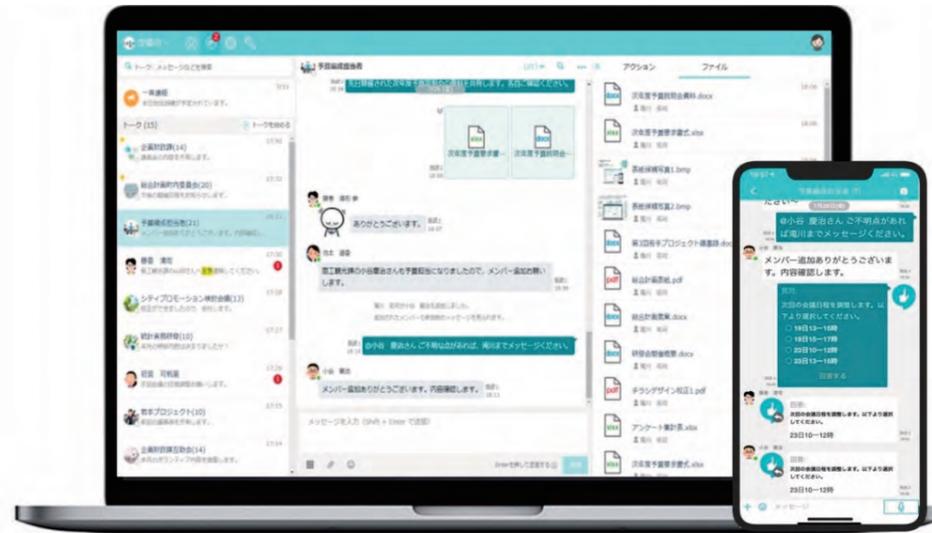
単にメッセージをやり取りするだけであれば、無料のチャットサービスも、多々提供されているが、ファイル共有やタスク管理を安全に行うことができるビジネスチャットサービスも、1人1か月あたり数百円程度のものが多い。(図表55)

そのようなビジネスチャットサービスの中で、異色なサービスに「LoGoチャット」(株式会社トラストバンク)があり、LGWAN-ASPを利用した自治体向けのサービスとして提供されている。(図表56)

「LoGoチャット」は、自治体職員が庁内・他自治体とテキストやファイル、写真などの送受信をLGWAN上でできるPC・モバイル端末用アプリで、業

務の報告・連絡・相談、会議資料の共有、自治体の広域協議会の調整、災害時の情報共有などのシーンでの利用が想定されている。インターネットからの利用や、他自治体の職員とのメッセージ送受信も可能な点に特徴がある。

図表56：LoGoチャットのイメージ



同様に、組織内に専用のSNSサービスを提供し、テレワーカーを含めたメンバー間の情報共有やメッセージの交換に役立てているケースもある。

### ③ 電話アプリ

テレワークを導入・運用している企業等において、電話の取扱いは大きな課題となっている。これは、自治体においても同様の傾向である。

具体的には、主として図表57のような事象が、テレワークの阻害要因となっている。

テレワーカーにとっては、用件があって、庁内外の相手に電話をかける場合、職員個人が所有するスマートフォンや携帯電話、または自宅の固定電話から電話をかけるケースが多いと思われるが、その際、電話代（通話料金）が自己負担となってしまう問題がある。（庁内に対してでも内線電話としてかけることができない。）

また、発信の際に、発信者番号が通知される場合、プライベートな電話番号を相手に知らせることになってしまう問題もある。番号非通知の状態では着信できない相手先もいるため、発信者番号非通知による発信では解決されない問題と言える。

一方、庁内外の相手から電話がかかってきた場合は、職場で勤務している職

員がいったん受けて、連絡先等を聞き取ったうえで、電話・メール・チャット等の方法でテレワーカーに取り次ぎ、テレワーカーがコールバックする形態を採らざるを得ないことから、手間も時間もかかってしまう問題がある。この問題は、「電話番問題」として、しばしば職場内の職員間の不公平感を高め、テレワークを失敗に終わらせる要因にもなってしまふ、意外に大きな問題の萌芽となりがちである。

図表57：テレワーク時の電話の取扱いを巡る問題

立場	シーン	問題事象
テレワーカー	架電 (電話の発信)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 私物スマホ・自宅固定電話から発信すると電話代が自己負担となる</li> <li>● 私物スマホ・自宅固定電話から発信すると電話番号が相手に通知される（プライベートな電話番号を業務上の相手に知られてしまう）</li> <li>● 内線通話ができない</li> </ul>
	着呼 (電話の着信)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 職場に着呼した電話を、直接、受けることができず、職場からの連絡を受けて、折り返し架電する必要がある</li> <li>● 内線通話ができない</li> </ul>
オフィス勤務者		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 内線・外線を問わず、職場に着呼した電話を、いったん受けて、連絡先等を聞き取ったうえで、テレワーカーに取り次ぎ、コールバックして貰う手間がかかる</li> </ul>

こういった問題の解決策としては、テレワーカー全員に対して、公用のスマートフォンを貸与することが最もシンプルな策である。しかし、1人あたり10万円程度の費用を考慮すると、大規模なテレワークには対応しづらく、テレワーカーの側からも、いわゆる「2台持ち」は歓迎されない。

近年、技術的な解決策として普及しつつあるソリューションとして電話アプリ（ないし電話サービス）がある。

代表例として、「050Plus」（NTTコミュニケーションズ）の場合、テレワーカーの私物スマートフォンの通常の電話番号（090-、080-、など）に加えてもう一つ、050で始まる電話番号が付与される。

テレワーカーが050Plusのアプリをインストールしたスマートフォンから電話をかける場合、050番号を使って発信した通話の電話代（通話料金）は自動的に勤務先に課金され、テレワーカー個人には請求されない。

また、通話の相手先の端末には050番号が発信者として表示されることから、本当のプライベートな電話番号（090、080、など）を相手に知られることなく、通話することが可能になる。

逆に、業務上の関係者に、連絡先電話番号として、050番号を周知しておけば、相手が050番号に電話をかけると、テレワーカー個人が所有するスマートフォンに直接着信するため、「電話番問題」も発生せず、電話を受けることが可能になる。

内線電話も可能になるため、テレワーク環境下でも、オフィスと同様の環境で業務を行うことができる。

このようなサービスは、FMC（固定電話・移動体通信融合）サービスとして、大規模なシステムからLINE電話のような無料の電話アプリのレベルまで、様々な形態があり、組織の関与の度合いも様々である。

050番号の利用は簡便な方法ではあるが、BYODを前提としていることから、それぞれの組織のセキュリティポリシーに鑑み、どのような解決策がふさわしいか、判断する必要がある。

### (3) 情報セキュリティポリシーと情報管理（個人情報保護）の課題と解決策

情報の持ち出しによる紛失・窃視、不正アクセスによる情報漏洩、リモートアクセスの際の盗聴、コンピュータウイルスへの感染など、テレワークの実施に伴う脅威は少なくない。

実際、[図表6](#)に示したように、昨年度の調査において、情報漏洩や窃視などの脅威を課題視する自治体が、特にテレワーク非採用自治体において、多数を占めていた。

テレワークの導入にあたっては、いたずらに否定的に捉えるのではなく、各自治体で従来から定めている情報セキュリティポリシー（規程等）において、情報の取扱いについて規定されていることから、テレワークにおける取扱いの可否を検討すべきである。

実際には、既定の見直しが必要になるケースは多くないと考えられるが、この際、以下のポイントについて留意・検討はしておきたいところだ。

- テレワーク環境、取扱業務・情報、実施場所等に応じたリスク分析及び既存の情報セキュリティポリシーに抵触・不足する事項の有無の確認
- 抵触・不足する事項について、要綱等の運用ルールで補完できるか否かの確認

- 補完できない事項・事態が生じることが明白になった段階でのセキュリティポリシーの見直し・改正

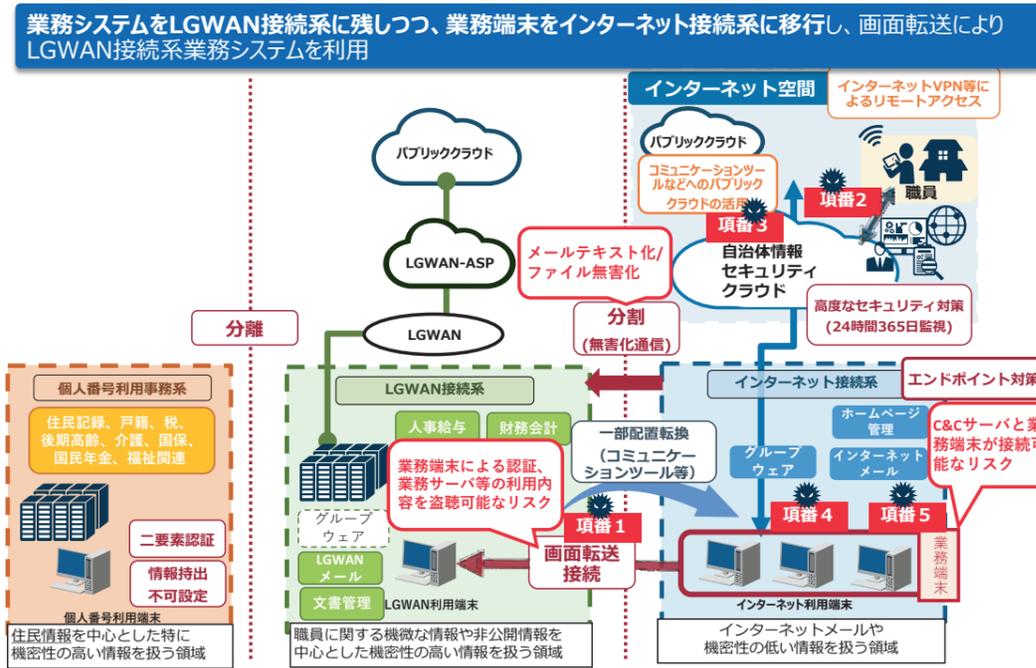
個人情報の保護・管理も重要なポイントとなる。

各自治体では、漠然とした心配・不安感から、個人情報の漏洩リスクや個人情報保護規程の存在が、テレワーク導入・推進の壁となっているケースがある。

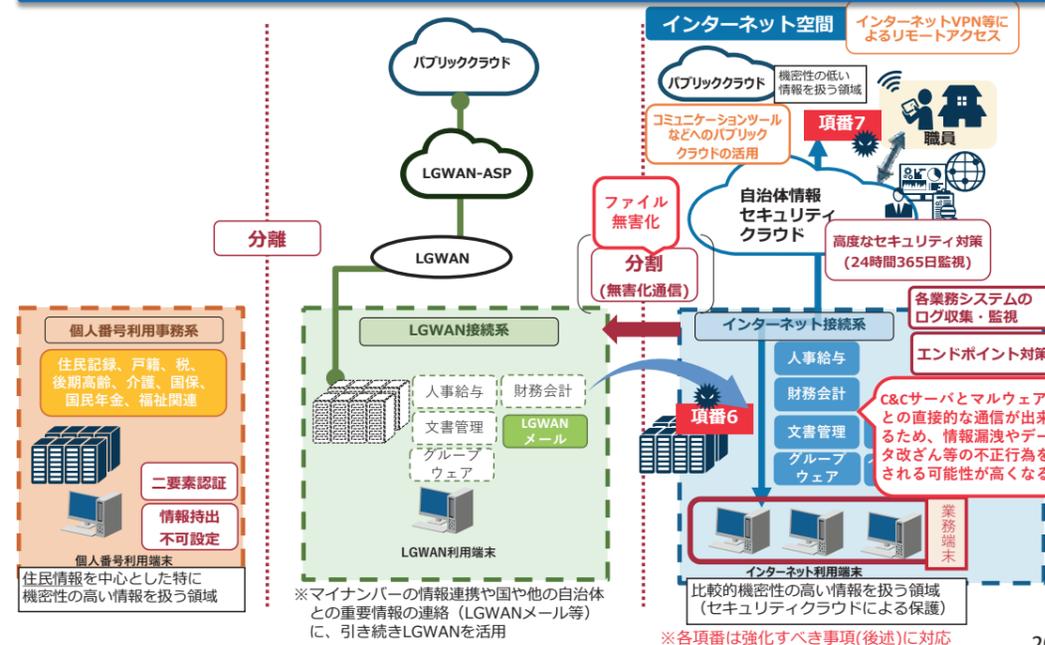
テレワーク導入のために個人情報保護規程の改正が必要なケースは多くないと考えられるが、リスクに応じた安全管理措置を講じることに加え、上記の情報セキュリティポリシーの三つのポイントと同様の点について留意・検討はしておきたいところだ。

情報システムについては、「マイナンバー系」、「LGWAN系」、「インターネット系」の三層のネットワーク分離・分割の徹底が必要ではあるものの、テレワークなど、柔軟な働き方を促進する観点から自治体の職員の効率性・利便性向上のため、総務省においても、自治体職員のテレワークの実施を想定し、見直しを進めている。[\(図表58\)](#)

図表 58：LGWAN接続系とインターネット接続系の分割の見直しイメージ  
 (上図：βモデル インターネット接続系に重要な情報資産配置なし  
 下図：β'モデル インターネット接続系に重要な情報資産配置あり)



業務システム（マイナンバー利用事務系を除く。）をインターネット接続系に移行し、業務の効率性を改善



(出所) 総務省「第6回地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドラインの改定等に係る検討会『ガイドライン改定のポイント』」(2020年)

また、住民の個人情報であってもテレワークで取り扱うことができるケースを想定したり、LGWAN系のシステムをインターネット系に移行してテレワークの利便性を高めたりという実態に即した情報セキュリティポリシー(規程等)の再確認と運用の徹底も必要となる。(図表59)

図表 59：機密性により分類された情報資産のテレワークにおける取扱い

情報	対象業務	取扱う情報の区分(例)	主要なシステム処理種別(例)	テレワークでの取扱い
機密性レベル	行政事務で取り扱う情報資産のうち、秘密文書に相当する機密性を要する情報資産	住民の個人情報	住民の全簿を管理するシステムや台帳、ファイル等	大量または機密性を要する場合は取扱い不可(セキュリティポリシー方式を照く。)
		職員の個人情報	人事給与システム、労務管理システム等	各自の端末においてテレワークの活用を検討し、規則や技術的対策により取扱い
		施設設計情報や入札予定価格など非公開情報	財務会計システム(契約管理システム)、起票/決裁システム、電子調達システム、工事請負システム等	各自の端末においてテレワークの活用を検討し、規則や技術的対策により取扱い
行政事務で取り扱う情報資産のうち、秘密文書に相当する機密性を要しないが、直ちに一般に公表することを前提としていない情報資産	就業時刻に関する情報	グループウェア、コミュニケーションツール、連絡会議に利用するシステム等	テレワークにおける情報のリスクに鑑み、適宜取扱い	
上記以外	公開された情報	CMS、SNS関連		

(出所) 総務省「第3回 地方公共団体における業務の効率性・利便性向上策の検討に係るワーキンググループ資料」(2020年)

### 3 特別区におけるテレワーク導入手引書

基礎自治体のテレワーク導入における大きなテーマは、制度的な課題である「人事・労務管理」と、運用をサポートする情報システムの課題である「ICT」があげられる。前章では、その課題と解決策について検討した。

次に、基礎自治体において、具体的にテレワークの導入を検討するために指針が必要となるとの認識から、その他の検討テーマを含めた「手引書」を作成するという結論に至った。本研究会では、テレワーク導入の手引きを、独立した冊子にし、基礎自治体のテレワーク導入に関与する職員の皆様に配布することで、問題を共有化でき、導入をスムーズに運べるのではないかと考えた。

本研究会の成果物として「手引書」は別に作成されているので、それを参照していただきたいと思うが、本調査研究報告書では、紙面が限られた「手引書」を補足する意味で、それぞれの構成テーマについて、その意図すること等について追記することとした。

#### (1) 全体構成

「手引書」の全体構成は、以下のとおりである。

##### 全体構成

- 1 【リード編】 この手引書の使い方
- 2 【準備編】 計画策定から推進体制整備まで
- 3 【環境整備編】 情報システム整備テレワーク端末の整備等
- 4 【管理編】 制度整備、人事・労務管理のポイント等
- 5 【促進編】 業務改善の効果把握等
- 6 【特別編】 BCP対策・非常時のテレワークの進め方等
- 7 【資料編】 国、都道府県支援策、先行自治体事例、各種資料など

基礎自治体のテレワーク導入においては、テレワークを導入する職員の部門、職種、役職などによって、考え方、方法、ツール、方法などが異なる。

したがって、この「手引書」は、情報の必要性に応じて、どの章から入るか、どの項目を重点参照とするなどは、自由に選択できるようにしている。もちろん、テレワーク導入の主要部門やプロジェクトチームの場合は、準備編から順番に読み解いて頂いても効果的なように構成している。

「手引書」のメインは、「3【環境整備編】情報システム整備テレワーク端末の整備等」と「4【管理編】制度整備、人事・労務管理のポイント等」であるが、テレワークの導入のためには入念な「準備」が必要であるとの認識から、準備のためのチェックポイントについては、メインの章の前に記述されている。それらを含め、1から4までの章を手引きとして参照いただければ、導入手順が前後することがないように作成されている。

後半の「6【特別編】BCP対策・非常時のテレワークの進め方等」は、本調査研究報告書が上梓される段階ではまだ完全に収束していないと予測される新型コロナウイルス感染症によるパンデミック対策のためのテレワーク活用について整理している。

過去、テレワークの有用性が社会的に議論されたのは、災害や感染症などの社会的事件の発生があった時代であり、今回もまた「移動や人と人の接触の制限」という環境の中でテレワークが国から積極的に推奨されているのは事実のとおりである。その意味で、パンデミックとテレワークの要点をまとめた。

最後に、「7【資料編】国、都道府県支援策、先行自治体事例、各種資料など」として、主に国、自治体、テレワークの専門研究機関などが発信しているテレワーク関連サイトを掲載している。基礎自治体が具体的にテレワークを実施する背景として、これらのサイト情報を活用することが求められると考え、巻末資料編として掲載した。

## (2) 手引書に必要な要素項目の抽出

次に、「手引書」の目次順に、各テーマ・要素項目の補足をする。

### ●リード編

「手引書」の使い方を示している。特にテレワークは、職員の働き方そのものを変える要素が多く、関与する職員も多部門に亘るため、実施のための注意点について確認する意味も込めて最初に記述した。

●この手引書の使い方    リード編

1
この手引書の使い方

【リード編】

**① はじめに この手引書を上手に活用するためのガイダンス**

テレワークとは、情報通信技術（ICT = Information and Communication Technology）を活用し、場所や時間を有効に活用できる柔軟な働き方のことです。

テレワークという言葉は、「tele = 離れた所」と「work = 働く」をあわせた造語で、在宅勤務、モバイル勤務、サテライトオフィス勤務（施設利用型勤務）など多様な働き方を総称してテレワークと呼んでいます。

**② テレワークを準備するための三つの環境整備のポイント**

この手引書は、特別区の皆様が、働き方改革の一環として、または新型コロナウイルス感染症対策のための自粛期間中などで、テレワークを取り入れる時に必要な環境整備の基本、在宅での仕事の進め方、離れた職場の仲間とのコミュニケーションの取り方などについてまとめたものです。

テレワークの環境整備を進める手順には、三つの視点があります。

- **環境整備の視点** 庁内情報システムとの連動性の確立、在宅等でのPC、通信等の環境整備
- **運用整備の視点** 既存の労務管理制度との整合性の確認、人事評価制度との関係性の確認
- **職員意識の視点** 新しい働き方に対する労働者の意識改革、職場内コミュニケーションの課題

例えば、在宅勤務で活用する情報システム端末は、何が適切か？ 通信環境は？ ネットワークは？ または、どのようなアプリケーションを準備し、コミュニケーションのための会議システムは何か？ などの勘所を整理しています。また、在宅勤務時の労務管理のあり方、実施する場合の各種書類、様式など届け出書類のサンプルや活用法、場合によっては、労務管理システムの使い方などを示しています。

本手引書の全体の章は、テーマ別に「・・・編」として簡潔にまとめています。テレワークを実践する場合の最低限の知識やノウハウを手引書として示していますが、編ごとに順を追って参照するのもよし、また、ご自身や職場が関心のあるテーマを重点的に参照するのもよし、という構成になっています。

テレワークを導入するために準備する段階では、庁内のいくつかの部門が中心となって推進する場合が多く、そのためには、推進組織を整理した上で進めることが理想です。

厚生労働省「テレワークではじめる働き方改革」から

第1章  
1  
2  
3

第2章  
1  
2  
3

第3章  
1  
2

### ●準備編

準備編では、過去、企業等でテレワークを導入する場合に障害となるポイントを見直し、基礎自治体での導入においても「区長のコミットメント」を取ること、「職務内容の検証から、テレワークに馴染みやすい仕事とそうでない仕事」を区分整理し、関係者が共有化することの大切さを記述している。

2
計画策定から推進体制整備まで

【準備編】

**① 準備編の全体構成**

この章では、テレワークの導入プロセスについて整理します。

テレワークは、働き方の改革、特に働く場所の変更が伴うワークスタイルです。したがって、庁内でテレワークを実施する場合は、準備に十分時間をかけることが望ましいと言えます。

**② 準備のポイントは業務の見直しから**

最初に目的の明確化です。基礎自治体でも国が導入を呼びかけている「働き方改革」の動きに対応する必要があります。また各区では、中長期計画に基づいた「業務改革の目標」が設定されています。まずは、全体計画の中においてテレワークがどのような位置づけになるか明確にします。

次に、業務見直しの中で、テレワークに馴染みやすい仕事と馴染みにくい仕事の区分が必要です。

その区分の評価ポイントは、**図表1**のとおり極めてシンプルです。特にテレワークに馴染みにくい仕事は民間企業より多い区役所では、馴染みやすいかどうかを基準に仕事を明確化し、テレワーク導入プロセスの中で位置づけることが重要です。すべての業務が一律にテレワークを実施すれば良いという考え方は現実的ではありません。

**図表1**は、東京都がまとめた民間企業向けの「テレワーク導入のための業務見直しの例」を示したものです。また、厚生労働省も「テレワークではじめる働き方改革」の中で、業務の見直しと対象業務を分類して見直しをすることを勧めています。

この考え方を参考に、まずは、どのような仕事から始めるのが良いか検討しましょう。

**Column 1**    **テレワークの実践を思い立ったら、まずやること**

テレワークには様々な効果が認められています。家、またはモバイルで仕事をするにより「集中して仕事に取り組める」、「通勤がないので余裕を持った時間の使い方ができる」、「家族とのコミュニケーションが取れるようになった」などです。

一方で、職場ではない場所で、一人で仕事に取り組むことにより、「職場の仲間とのコミュニケーションが取りにくくなった」、「一人で仕事をすると孤独感に苛まれる」、「仕事を進めるためのデータが不完全」などの課題も同時に感じるようになります。

これらは、数十年にわたる企業等でのテレワークの実践から得た知見であり、基礎自治体でも同様に発生する課題でもあります。そこで、この手引書では、テレワークを実践しようとした場合、最初に実施したいことを示しておきます。それは、

区長のコミットメントを得ること、そして、「在宅に馴染みやすい仕事と、馴染みにくい仕事」を区分すること

です。

区民に対応する窓口業務をはじめ、情報セキュリティに配慮して実施する業務、病院や保育園、建設の現場等の業務などは、残念ながらテレワークでの実施が困難です。

このように、テレワークに向く仕事とそうでない仕事が存在します。まず、その仕訳から始めることが、テレワークを上手に活用するポイントになります。一般に「業務の可視化」と呼ばれるものです。

64

65

●標準的な導入手順

基礎自治体でテレワークを導入する場合の標準的なフローを記載している。特に「導入準備」の項では、基礎自治体独自の検証ポイントを記載している。これは、ワーキンググループでの検証を反映している基礎自治体独自の項目である。

●環境整備（特に情報システム整備）における課題整理

基礎自治体でテレワークを導入する場合の重要な要素の一つが、PCやネットワーク、在宅での物理的環境などの整備である。次の4ページは、環境整備のポイントについて整理している。

第1章  
1  
2  
3  
第2章  
1  
2  
3  
第3章  
1  
2

●計画策定から推進体制整備まで 準備編

**3 テレワーク導入の基本的な手順**

テレワークを職場で実施するための導入の手順は、以下の図表2で示すことができます。あくまでも企業での導入の標準型ですが、基礎自治体でのテレワーク導入を検討する場合の手掛かりになります。

図表2 テレワーク導入の手順（標準）

<b>導入の目的設定</b>	
導入する目的を決定	
<b>導入準備（全体方針の決定等）</b>	
全体方針の決定ほか 導入範囲決定・業務棚卸し	目的達成のため、現行ICT資産 で実現できる事項の明確化
複数部門による推進体制整備	求められる新たなICT資産及び びコスト（予算）の明確化
予算確保に向けたテレワークニーズ（需要）の想定 及び費用対効果の想定	
<b>従業員の意識改革</b>	
区長や管理職に説明 職員への説明会開催	
<b>労務管理制度の見直し</b>	<b>情報システムの準備</b>
現状の制度での運営可能性検証 各種様式の検証・新規作成等	ICT環境の確認・システム選択 各種テレワークツールの導入等
<b>セキュリティ対策</b>	
セキュリティポリシーの確認 各種セキュリティツールの準備	
<b>テレワークの実施</b>	
<b>効果把握</b>	
試行・実証実験等アンケート 準備段階で想定した需要及び費用対効果と試行・実施後 のニーズ・効果とのギャップの検証 その他新たな課題の検証見直し	

出典 総務省 テレワーク実践活用テキスト2020年度版を元に本研究会で編集

●導入手順カスタマイズのおすすめ

上記の図表2は、テレワークの導入手順を標準的に示したものです。時系列的なフローで示す場合が多くありますが、基礎自治体の取組みの場合、関与する部局において並行して検討することが自然といえるでしょう。

3

情報システム整備  
テレワーク端末の整備等

【環境整備編】

① 環境整備編の全体構成

この章では、テレワークを実施する場合の環境の整備、とりわけ情報システム関連のツールの整備について整理します。テレワークを実施する場合、特に「在宅勤務」を実施する場合に必要なとされるICT環境の整備の基本的な考え方を示しています。

② 情報システム整備のポイント

Point-1 テレワークに適した情報システムの整備が必要

テレワークの導入に二の足を踏む基礎自治体や企業が指摘する導入阻害要因のうち、「テレワークのできる業務が少ない」という理由がほとんどです。対人・対物の観点から直接的な接触を伴う必要のある業務の場合、遠隔地で業務を行うテレワークへの移行が難しいのはもちろんですが、それら以外の業務でも、普段のオフィスでの業務と大きく異なる業務環境では、業務効率が著しく低下したり業務が成り立たなかったりということもあります。普段のオフィスでの業務環境に、より近い情報環境の整備が必要です。

(1) 「紙文化」からの脱却を

自治体の場合、「紙」などの書類により情報をやり取りしたり、保存したりしているケースが非常に多いと思われます。「紙文化」に依存した環境では、オフィスの外に同様の情報環境を構築することが困難です。また、「紙」による情報の持ち出しは、紛失・盗難のリスクが大きく、複製の制御も不可能なことから、情報セキュリティの観点からも好ましくありません。必要以上に押印を求める書類もテレワークの阻害要因になります。普段のオフィスでの業務効率化の観点からも、「紙文化」からの脱却を図りたいものです。

(2) 普段のオフィスにより近い環境整備のための情報システム

普段のオフィスに、より近い業務環境を実現するための情報システムを構築・運用することによって、テレワークは格段に実践しやすくなります。以下は、情報システムのうち、庁舎内データなどの情報資産へのアクセスの方法による類型を示したものです。自庁舎の場合、どのタイプに該当するか判断する手がかりとして参照してください。

①データの持ち出しによる私物PCでの業務（庁舎へのネットワーク接続なし）

業務に必要なデータを自分宛の電子メール送付（添付）や外部記憶媒体への格納により持ち出し、職員の私物のPCで業務を行う方法があります。非常に簡単に実現できますが、持ち出せる情報レベルが限定的であったり、追加が必要となったデータを入力できなかったり、私物PCにインストールされていないソフトウェアを利用できなかったりと、業務が限定されがちです。また、情報漏洩やコンピュータウイルスによるリスクが大きく、緊急避難的な状況に限った手段と言えます。

●情報システムの最適化

前ページからテレワークを実施する段階での通信環境整備の種類や方法について整理している。テレワークは、「庁舎から離れた場所」で執務することになるので、通信環境やセキュリティの問題は解決すべき第一の問題である。

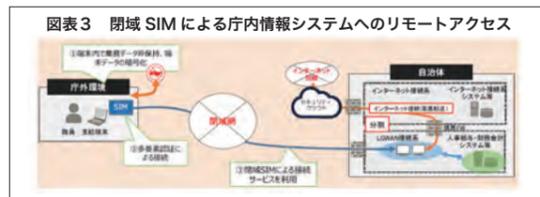
●情報システム整備テレワーク端末の整備等 環境整備編

②オフィスPCの庁舎外への持ち出し・自宅への持ち帰り（庁舎へのネットワーク接続なし）

普段、オフィスで使用しているPCを持ち出し・持ち帰る方法があります。日常的に使用している機器・ソフトウェア等を用いて業務を行うことができる上、特段の情報システムの整備も要りませんが、庁内の情報システムにアクセスできないことから、データやソフトウェアが利用できないことも多く、業務が限定されがちです。逆に、PCにデータが保存されている場合は、情報漏洩のリスクが高まりますので、やはり緊急避難的な手段と言えます。

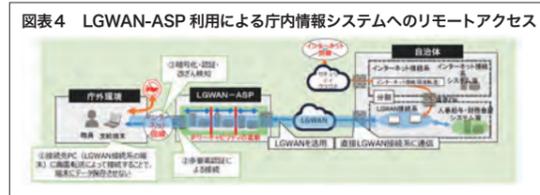
③閉域SIMによる庁内情報システムへのリモートアクセス

自宅等の端末から、閉域SIMを用いて庁舎内の情報システムにリモートアクセスする方法があります。LGWAN接続系にアクセスできれば、庁舎内の情報環境に準じた環境を提供できることから、庁舎外で実施できる業務の範囲が広がります。また、インターネット回線を利用しないため、情報セキュリティ的に優れていますが、システムの構築や運用にコストがかかります。なお、自治体から貸与されるテレワーク用端末や、普段オフィスで使っているPCのほか、BYOD（注1）を許容するか否か、検討が必要です。



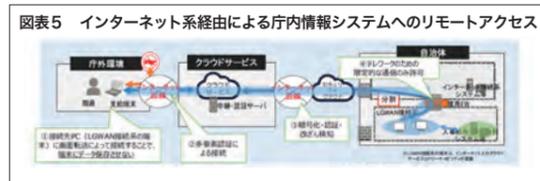
④LGWAN-ASP利用による庁内情報システムへのリモートアクセス

自宅等の端末から庁舎内の情報システムへのリモートアクセスにインターネット回線を利用する方法もあります。自宅等の端末から、LGWAN-ASPを利用して、庁舎内のLGWAN接続系へリモートアクセスし、LGWAN接続系の端末の画面を手元端末に転送することによって、庁舎内の端末操作と同等の業務を行うことができます。扱うデータは手元端末に保存されないため、情報セキュリティ的に優れていますが、やはりコストがかかります。BYODは同様に要検討です。



⑤インターネット系経由による庁内情報システムへのリモートアクセス

インターネットからクラウドサービス等を経由して、庁舎内システムのインターネット接続系からLGWAN接続系に配置された庁内端末にリモートアクセスをする方法もあります。LGWAN接続系の端末の画面を手元端末に転送することによって、庁舎内の端末操作と同等の業務を行うことができます。扱うデータは手元端末に保存されないため、情報セキュリティ的に優れています。BYODは同様に要検討です。



（注1） 私物のPCやスマートフォンを用いて業務を行う形態をBYOD（Bring Your Own Device）と言います。情報システム投資が抑えられ「2台持ち」といった煩雑さも解消されますが、本来、業務に使用するPC等は、使用者が留意すべきものであることに加え、情報セキュリティ対策が不十分な端末の混在など課題があり、個人情報保護の観点からも留意が必要です。

●テレワークの最大の課題はコミュニケーション

新型コロナウイルス感染症対策のために東京や首都圏企業の70%以上がテレワークを実施したが、実施後のアンケートで最も大きな実施上の課題は、コミュニケーションの問題であったと指摘されている。

Point-2 コミュニケーション テレワークならではのツールも必要

テレワーク導入の阻害要因として、オフィスなどとのコミュニケーションの難しさを指摘する意見も少なくありません。「会議」や「打ち合わせ」などは、オンラインによるWeb会議サービスの急激な普及がカバーしてくれますが、オフィスでの雑談や何気ない情報交換、気軽な質問などを代替できるツールも必要になります。

①オンラインによるWeb会議

クラウド上で提供されるオンラインによるWeb会議サービス（WebEx・Zoom・Teamsなど（注2））を利用することによって、特別な機材を用意することなく、PCやスマートフォンを利用して多人数間のテレビ会議を行うことができます。セキュリティが評価されるWebEx、使い勝手に定評のあるZoom、Officeソフトと連携しやすいTeams、などサービスごとに特徴があり、利用形態によって、無料から数千円/月程度の廉価なサービスも多く急速に普及しています。



また、庁舎内にオンライン会議用のサーバを構築し、利用する形態もあり、情報セキュリティを確保することができますが、コストもかかります。

②ビジネスチャットツール・SNSツール

テレワーク時に、会話のような短文のやり取りを行うソフトウェアないしサービスを利用するケースが増えています。メッセージのやり取りだけでなく、ファイル共有やタスク管理を安全に行うことができるビジネスチャットツールは1人あたり数百円/月程度で利用できます。自治体向けにLGWAN-ASPを利用したチャットサービス（トラストバンク「LoGoチャット」）もあります。



③電話アプリ

職員がテレワーク時に電話をかける際、職員の私物のスマートフォンを利用するケースがありえますが、「通話料金が職員個人に課金されてしまう」、「私物のスマホの電話番号が相手に通知されてしまう（または非通知）」という問題が生じることから、スマホにもう一つの電話番号を付与して、業務上の通話の発信の際は、その電話番号から発信し、その通話の通話料金は自動的に所属組織に課金されるサービスを利用する方法もあります。（「050Plus」エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社など）業務上の相手からは、その電話番号にかけて貰うと、私物のスマホで通話ができる仕組みのため、職員の費用負担やプライバシーを守りつつ、テレワークに活用することができます。コミュニケーションツールは、Office365（Microsoft365）やSkypeなど、既存の情報システムに装備済みでありながら、テレワーク時のコミュニケーションツールとしては活用されていない自治体も少なくないので、見直しを図りたいものです。



（注2） 「Webex（シスコシステムズ合同会社）」・「Zoom（Zoomビデオコミュニケーションズ）」・「Teams（日本マイクロソフト株式会社）」

第1章  
1  
2  
3  
第2章  
1  
2  
3  
第3章  
1  
2

●基礎自治体のセキュリティ対策を強化する

遠隔での執務をする場合、庁舎内で取り扱っていた情報を在宅でも同じ環境で活用できなければ、テレワークの意味が少なくなってしまう。その場合、公共機関としてのセキュリティ対策は万全なものでなければならない。

●情報システム整備テレワーク端末の整備等 環境整備編

Point-3 情報セキュリティ・個人情報保護 ポリシーの徹底と見直しを

持ち出しによる情報の紛失・窃視、不正アクセスによる情報漏洩、リモートアクセスの際の盗聴、コンピュータウイルスへの感染など、テレワークの実施に伴う脅威は少なくありません。各自治体で従来から定めている情報セキュリティポリシー（規程等）の見直しが必要になるケースは多くありませんが、以下のポイントについて留意・検討はしておきたいところです。

- ① テレワーク環境、取扱業務・情報、実施場所等に応じたリスク分析及び既存の情報セキュリティポリシーに抵触・不足する事項の有無の確認
- ② 抵触・不足する事項について、要綱等の運用ルールで補完できるか否かの確認
- ③ 補完できない事項・事態が生じることが明白になった段階でのセキュリティポリシーの見直し・改正

個人情報の保護・管理も重要なポイントとなります。

各自治体では、漠然とした心配・不安感から、個人情報の漏洩リスクや個人情報保護規程の存在が、テレワーク導入・推進の壁となっているケースがあります。テレワーク導入のために個人情報保護規程の改正が必要なケースは多くありませんが、リスクに応じた安全管理措置を講じることに加え、上記の情報セキュリティポリシーの①～③と同様のポイントについて留意・検討はしておきたいところです。

情報システムについては、マイナンバー系・LGWAN系・インターネット系の三層のネットワーク分離・分割の徹底が必要となりますが、総務省においても、自治体職員のテレワークの実施を想定し、見直しを進めているところです。住民の個人情報であってもテレワークで取り扱うことができるケースを想定したり、LGWAN系のシステムをインターネット系に移行してテレワークの利便性を高めたりという実態に即した情報セキュリティポリシー（規程等）の再確認と運用の徹底も必要となります。

図表6 機密性による情報資産とLGWAN接続系における情報資産（システム）のテレワークのイメージ

分類	分類基準	取扱う情報の区分（例）	主なシステム情報資産（例）	テレワークの考え方
機密性レベル	3 行政事務で取り扱う情報資産のうち、秘密文書に相当する機密性を要する情報資産	住民の個人情報	住民の名簿を管理するシステムや台帳、ファイル等	大量または微細情報を扱う場合は原則不可（サテライトオフィス方式を除く。）
		職員の個人情報	人事給与システム、庶務事務システム等	各自体においてテレワークの可否を検討し、規則や技術的対策により担保
		施設設計情報や入札予定価格など非公開情報	財務会計システム（契約管理システム）、起案/決裁システム、電子調達システム、工事積算システム等	
2	行政事務で取り扱う情報資産のうち、秘密文書に相当する機密性は要しないが、直ちに一般に公表することを前提としていない情報資産	政策検討に関する情報	グループウェア、コミュニケーションツール、遠隔会議に利用するシステム等	テレワークにおける特有のリスクに留意し、運用する
1	上記以外	公開された情報	CMS、SNS関連	

（総務省「地方公共団体における業務の効率性・利便性向上策の検討に係るワーキンググループ資料」2020年）

※参考資料 資料編（P18）1. 参考となるサイト  
 <セキュリティ関連>地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン（総務省 令和2年12月版）  
[https://www.soumu.go.jp/denshijiti/jyuhou\\_policy/](https://www.soumu.go.jp/denshijiti/jyuhou_policy/) 参照

●管理編 各種の労務管理等の整備は必要か？

管理編では、三つの制度的なポイントについて整理している。テレワークを実施するために必ずしも制度変更の必要はないが、テレワークを運用するためには、注意すべき運用上のポイントがあることを指摘している。

4 制度整備、人事・労務管理のポイント等 【管理編】

① 管理編の全体構成

この章では、テレワークを実施する場合の環境の整備、とりわけ労務管理制度等の整備について整理します。テレワークを実施する場合、特に「在宅勤務」を実施する場合に必要な労務管理等の整備の基本的な考え方を示しています。

② 管理編のポイント

Point-1 規程整備 条例を補う場合は「要綱」等で規定することも可能

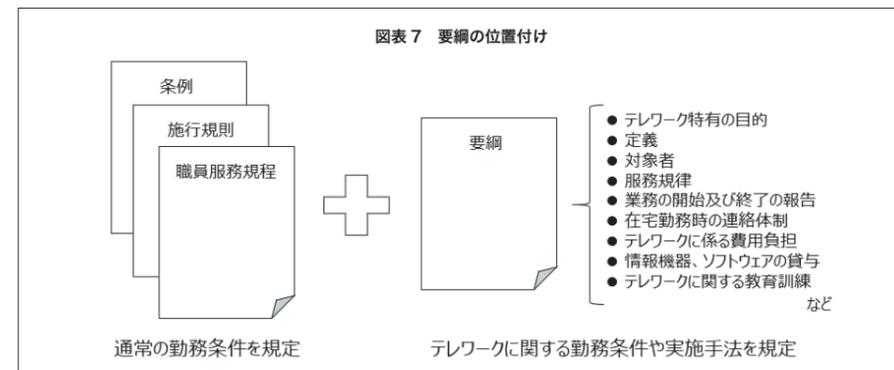
テレワークによる在宅勤務を行う場合、現在、多くの特別区では「自宅への出張」扱いで対応しています。この扱いは現在の制度の範囲内で実施が可能なことから、在宅勤務の頻度が余り高くない段階では、この形で対応可能と考えられます。

在宅勤務が恒常的で、かつ頻度も高くなってきた場合には、在宅勤務の服務規律を明確化し、職員の健康管理、安全管理に配慮するために、在宅勤務の規程を整備することも考えられます。規程を整備する場合、民間企業では就業規則を変更したり、付属規程として「テレワーク勤務規程」を作成するなどしています。

特別区においては、職員の勤務時間等は条例で定められていますが、テレワークの実施にあたり、条例で定められていない内容を定める場合には、「要綱」に相当するものを作成することも考えられます。

「要綱」で定める具体的な条文の内容については、厚生労働省で作成している「テレワークモデル就業規則」の条文等が参考になります。

図表7 要綱の位置付け



※参考資料 資料編（P18）1. 参考となるサイト  
 <人事・労務関連>テレワークモデル就業規則～作成の手引き～（厚生労働省/日本テレワーク協会）  
[http://www.tw-sodan.jp/dl\\_pdf/16.pdf](http://www.tw-sodan.jp/dl_pdf/16.pdf) 参照

●仕事の見える化とは何か？

テレワークを実施する場合、共通して指摘されるのが「仕事の見える化」である。基礎自治体にとって「見える化とは何か」、このページでは、その方法について整理している。

●制度整備、人事・労務管理のポイント等 管理編

Point-2 在宅勤務の「仕事の見える化」 職場との連携を円滑にする

在宅勤務になると、職員の動きが直接見えないため、職場との連携が悪くなるのではないかと不安視する声があります。このような問題を解決するために、昨今、テレワークを行っている職場では、ICTツールを活用するなど、様々な工夫を行っています。

始業時、昼休み後の業務開始時、終業時に、ビデオ会議を使った短時間のミーティングを行い、顔を見せながら簡単な会話を交わすことは、在宅勤務をしている職員にとっても仕事のメリハリがついて、連携しやすい環境作りに役立ちます。勤怠管理ツールやコミュニケーションツールの導入も職場と在宅の連携強化に有効です。

在宅勤務が今後の働き方の一つのあり方として恒常化していく場合には、これらの「仕事の見える化」の仕組み作りは欠かせないものになると考えられます。

図表 8 在宅勤務の「仕事の見える化」の方法

- ▶ 1日2~3回の短時間のビデオミーティングの開催
  - 始業後、昼休み後の業務開始時、終業前の1日3回開催
  - 出社、退社、日中の確認を行う
- ▶ 勤怠管理ツールの活用
  - 労働時間（始業時刻、終業時刻、休憩時間）の記録を残す
  - 長時間勤務の抑制にもつながる
  - ツールが無ければメールの送受信で対応
- ▶ コミュニケーションツールの活用
  - チャットなど、離れていても、必要に応じて、すぐに相談、連携ができる仕組みを作る
  - 職員間の意思疎通を良くし、在宅勤務者をひとりぼっちにさせない
- ▶ 成果物の共有
  - その日の成果を上司が確認することで、部下にもメリハリが生まれる
  - 資料を共有することで、日中の業務内容が明確になる
  - 部下から上司への報告として、記録が残る
- ▶ 在宅勤務と、職場勤務を、ビデオ会議などを使って、上手く組み合わせる
  - 職場の会議に自宅から参加する
  - 100%在宅ではなく、出社と在宅のローテーションを行うことで、職員間の不公平感を無くす

※参考資料 仕事の見える化のためのツールの紹介 資料編（P18）1. 参考となるサイト  
 <ICTツール関連>テレワーク関連ツール一覧（第5.0版）（一般社団法人日本テレワーク協会）  
<https://japan-telework.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/Telework-related-tools-list-5.0.pdf>

●テレワークと労務管理のポイント

在宅勤務を実施する場合の労務管理のポイントを整理している。テレワークを実施するために就業規則などの基本規則を改正する必要はないが、労務管理は必要であり、ポイントをまとめている。

Point-3 労務管理 在宅勤務でも職員の労働時間の管理は必須

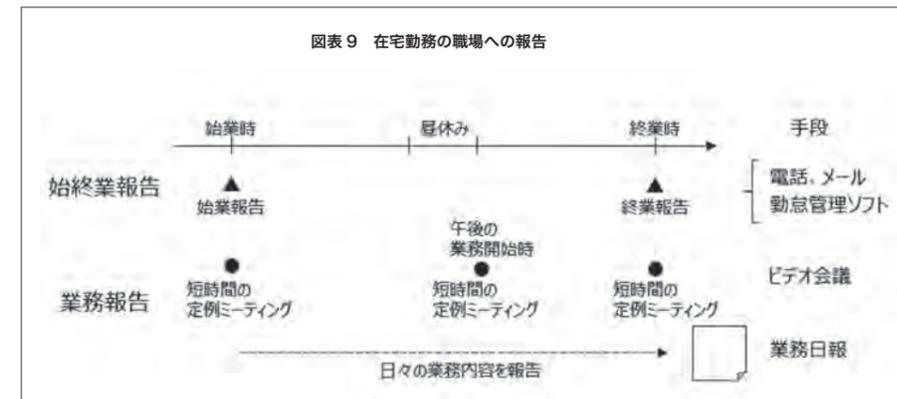
労働基準法では、事業主に労働者の労働時間管理を義務付けています。そのため、特別区の職員が在宅勤務を行う場合でも、職員の始業時刻、終業時刻の確認、管理は必須です。

在宅勤務の際には、職員は業務の開始及び終了を、職場に対して電話やメールなどで連絡しています。記録を残す意味では、電話よりもメールの方が望ましいと考えられます。または、勤怠管理ツールを導入して、システム上で管理、記録すれば、より確実に行うことが可能です。また、システム上のログや操作履歴を、勤務状況のエビデンスとして職員の勤務管理、把握に活用することも考えられます。

オンラインによるWeb会議を使って、日々の始業時、昼休み後の業務開始時、終業時に短時間の定例ミーティングを行うことも、労務管理の観点からは効果があると考えられます。日々、どのような業務を行ったのかを報告するために、在宅勤務時には、業務日報を作成して職場に送付している例もあります。

これらの取組みを通して、職員の労務管理を行うことは、過重労働の抑制、職員の健康管理、安全管理への配慮にも役立ちます。

図表 9 在宅勤務の職場への報告



Column 2

在宅勤務中に『勤務の中断』が発生した場合の取扱い？

地方公務員法第35条には「職務専念義務」が定められているため、公務員は在宅勤務中も、職務に専念する必要があります。しかし、在宅勤務中に、勤務を中断せざるをえない場合は、どのように対応したら良いのでしょうか。

私用目的で、一定の時間、完全に勤務が中断する場合は、その時間を「中抜け時間」として、服務上取り扱う必要があると考えられます。特別区の場合は、通常、年次有給休暇等の取得で対応しています。

● 先進事例から学ぶ

地方自治体では、過去、テレワークに関する多くの実施事例がある。本研究では、昨年度の調査研究でも、いくつかの先進事例を研究した。これから導入を検討する場合、先進事例の研究は有効性が高い。

● 持続性の高いテレワークを実施するために

テレワークは、通常、試行期間を設けて実証実験的に一部の部門、役職からスタートするケースが多い。しかし、試行のみで終了してしまう場合も少なくない。継続的なテレワークの実施のために「促進」させる要素を整理している。

第1章  
1  
2  
3  
第2章  
1  
2  
3  
第3章  
1  
2

● 制度整備、人事・労務管理のポイント等 管理編

**Column 3** 先進自治体の事例

一部のテレワーク先進自治体では、テレワークの実施にあたり、職員在宅勤務制度（名称は様々）を策定し、運用規程を作成しています。また、実施要綱（実施要領、実施マニュアル、実施の手引きなど、名称は様々）を作成している例も見られます。

制度では、対象者、実施日の規定（週1日または2日程度）、在宅勤務の方法、時間管理、システム等の運用方法、報告の仕方、ログオン・ログオフなどの勤務エビデンスの確保方法などを規定しています。

特徴的なのは、利用時はテレワーク・在宅勤務をするために登録制度を利用していることで、所属長の承認により登録は完了しますが、実施は登録者本人の事前の申告によることとしています。

在宅勤務時には、貸出専用のPCまたはモバイル端末を職員に貸し出し、終了時には職員が返却するようにしています。

**在宅型テレワーク事前登録申請書の例**

自治体により様式は様々ですが、テレワークを実施する場合は、概ね、実施の許諾を得るための申請書、専用PC貸出のための登録申請書、実施後の報告書などが様式化されています。

図表 10 テレワーク利用登録申請書の例

<p style="text-align: center;">テレワーク利用登録申請書</p> <p style="text-align: right;">申請日：2019年7月11日</p> <p>管理責任者 総務部 情報システム課長 様</p> <p style="text-align: right;">情報管理責任者 総務部 情報システム課長 様</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>使用部・課名</td> <td>総務部</td> <td>情報システム課</td> </tr> <tr> <td>係・出先名</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>職員番号</td> <td>NNNN</td> <td>氏名 町田 太郎</td> </tr> <tr> <td>内線 または 外線</td> <td>2412</td> <td>想定実施頻度 月2回程度</td> </tr> <tr> <td>機器貸出希望日</td> <td colspan="2">2019/7/14</td> </tr> </table> <p>備考欄： 大層情報システムで情報システム課へ提出してください</p>	使用部・課名	総務部	情報システム課	係・出先名			職員番号	NNNN	氏名 町田 太郎	内線 または 外線	2412	想定実施頻度 月2回程度	機器貸出希望日	2019/7/14		<p style="text-align: center;">テレワーク実施計画書兼報告書</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>使用部・課名</td> <td>部</td> <td>課</td> </tr> <tr> <td>係・出先名</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>職員番号</td> <td></td> <td>氏名</td> </tr> </table> <p>◆実施計画</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>実施日</td> <td></td> <td>開始時間</td> <td>終了時間</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>午前</td> <td>午後</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>所要時間</td> <td>所要時間</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>計 0:00</td> <td>計 0:00</td> </tr> </table> <p>◆実施実績</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>開始時間</td> <td>終了時間</td> </tr> <tr> <td>午前の実績</td> <td>午後の実績</td> </tr> <tr> <td>所要時間</td> <td>所要時間</td> </tr> <tr> <td>計 0:00</td> <td>計 0:00</td> </tr> </table> <p>◆備考欄</p>	使用部・課名	部	課	係・出先名			職員番号		氏名	実施日		開始時間	終了時間			午前	午後			所要時間	所要時間			計 0:00	計 0:00	開始時間	終了時間	午前の実績	午後の実績	所要時間	所要時間	計 0:00	計 0:00
使用部・課名	総務部	情報システム課																																															
係・出先名																																																	
職員番号	NNNN	氏名 町田 太郎																																															
内線 または 外線	2412	想定実施頻度 月2回程度																																															
機器貸出希望日	2019/7/14																																																
使用部・課名	部	課																																															
係・出先名																																																	
職員番号		氏名																																															
実施日		開始時間	終了時間																																														
		午前	午後																																														
		所要時間	所要時間																																														
		計 0:00	計 0:00																																														
開始時間	終了時間																																																
午前の実績	午後の実績																																																
所要時間	所要時間																																																
計 0:00	計 0:00																																																

(町田市例)

※参考資料 資料編 (P18) 1. 参考となるサイト  
<人事・労務関連>テレワークにおける適切な労務管理のためのガイドライン (厚生労働省)  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000553510.pdf>

## 5 業務改善の効果把握等

【促進編】

- ① 促進編の全体構成
- この章では、テレワークをスムーズに庁内で実施するための参加者意識の改革について整理します。テレワークは、働き方改革、特に働く場所の変更を伴うワークスタイルです。したがって、庁内でテレワークを実施する場合は、参加者の動機付けに十分時間をかけることが望ましいと言えます。
- ② 促進のポイントはトップの情報発信と管理職の積極参加
- **トップの率先垂範がテレワークの始まり**  
 テレワークの促進のためには、自治体トップの号令が最も大切です。経営層にテレワークの導入の意義を十分に理解してもらうことが重要です。自ら率先してテレワークの目的や効果について社内に情報発信を行うことにより、職員の意識改革を進めることが求められます。
  - **管理職が促進の主体**  
 トップの号令のもとに、職員全体にテレワークを浸透させるためには、まず管理職が自らテレワークを実施し、その利点や欠点を十分に把握した上で、全体に浸透させていくことが重要です。以下は、「テレワークを円滑に進めるために、中間管理職に期待される役割」を示したものです。
  - **実施の主体は職員自身**  
 トップの号令、管理職による試行や実証実験などは重要ですが、何よりも大切なことは、職員による庁内でのテレワーク成功実績の積上げです。テレワーク・働き方改革等を推進する雰囲気・風潮づくり（庁内職員・所属内での利便性、効率性の認識、「職員の気付き・意識改革」）が重要です。

図表 11 テレワークを円滑に進めるために、中間管理職に期待される役割

期待役割	ポイント
期待役割1： テレワーク実施者を公正に評価する	管理職は、テレワーク利用の有無で評価に差をつけまいよう注意しましょう。特に、部下の仕事内容や業務時間などの面で、公正に評価することが大切です。
期待役割2： テレワーク実施者の「目標」と「成果」に目を向ける	管理職は、部下を「働いた時間の長さ」で評価するのではなく、「目標」に対する「成果」で評価する必要があります。
期待役割3： テレワーク実施者のテレワークを支援する	テレワークの利用率が高い企業でも、特定の部署のみテレワークの利用率が極端に低いというケースが見られます。様々な理由がありますが、テレワーク推進チームが「管理職がテレワークの利用を奨励しているかどうか」を定期的に調査し、フィードバックを行うことも円滑な推進に資すると考えられます。

※参考資料 資料編 (P18) 2. 中央省庁のサイト 総務省 テレワーク総合情報サイト  
<https://telework.soumu.go.jp/>

●参加者それぞれが努力することとは？

テレワークを実施する場合、必ずその効果について参加者から意見を求めることが必要である。そして、テレワークそのものの評価を客観的に押さえておくことが、その後の促進にとって必要な情報となる。

●パンデミック対策としてのテレワーク

新型コロナウイルス感染症の蔓延により、多くの組織や個人が自粛生活を余儀なくされている。テレワークは元々 BCP 対策の有力な方法として認識されている。ここでは、特別編として非常時のテレワークの進め方について整理する。

第1章  
1  
2  
3  
第2章  
1  
2  
3  
第3章  
1  
2

●業務改善の効果把握等 促進編

3 効果を把握するためのテレワーク評価指標の作り方

自治体テレワークの主な評価指標を以下の図表 12 にまとめました。  
テレワークは、働き方改革を実現する上での効果的な手法の一つです。働き方改革を推進する多くの企業や基礎自治体が、働き方改革を経営課題として位置づけ、「ワーク・ライフ・バランスの向上」と「生産性の向上」の両方を目指して取組みを進めています。  
企業によっては、「仕事に対するやりがいの向上」や「顧客満足度」「BCP（事業継続計画）対策」等、重要指標を達成するためにテレワークが寄与する活動について様々な指標でその効果を把握しています。（総務省資料から特別区用に編集）

図表 12 テレワークによる効果を把握するための指標 例

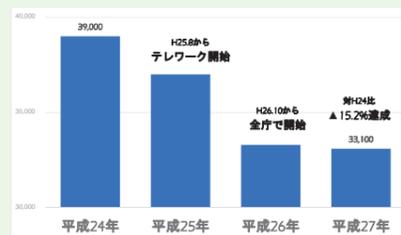
項	評価項目	評価のポイント
1	ワーク・ライフ・バランス向上	職員の生活の質向上のための時間が増え、仕事と生活のバランスが取れるようになったか
2	生産性の向上・効率化促進	オフィスコストの削減、ペーパーレス化の促進、執務時間の有効活用などの効果があったか
3	仕事に対するやりがいの向上	ストレス評価などを踏まえ、自分の仕事に対して働きがいを感じられるようになったか
4	住民満足度の向上	職員の働き方改革を通じて、住民の満足度は向上したか、また職員の地域での活動が活性化したか
5	事業継続計画（BCP）対策	地震や台風などの自然災害や感染症流行によるパンデミック等の際に、仕事を継続できたか
6	地域ブランドの向上	働き方改革を通じて、自治体のイメージの向上に繋がっているか、地域の価値創造に寄与しているか
7	その他の指標	離職率の低下、出産・育児・介護を担う職員の定着率の増加、採用率の向上（応募者数の増加）

Column 4

佐賀県庁のテレワーク コスト削減効果

佐賀県庁はテレワーク導入にあたり、モバイル端末の貸与、仮想デスクトップの整備、サテライトオフィスの設置と並行して、各種の重要な取組みを行いました。その一つが、影響力の強い管理職層に、テレワークの意義やメリット、効果を実感してもらうために、県庁の全管理職を対象に週1回のテレワーク実施の義務付け（正確には、管理職自身のテレワーク実施状況の本部単位での「報告」の義務付け）と研修を行いました。二つ目は、テレワーク実施の効果として、コピー用紙の削減効果を把握しました。

コピー用紙使用量推移



出典 森本登志男氏 講演資料から

6 BCP 対策・非常時のテレワークの進め方等 【特別編】

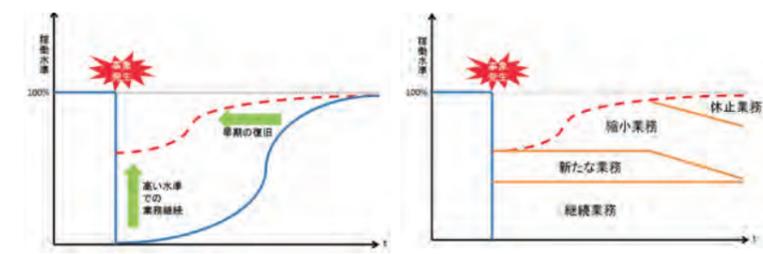
Point-1 業務継続計画の一環としてのテレワーク

官公庁や企業が業務を行うのに支障が生じるような巨大な脅威に見舞われることがあります。そのような脅威に晒された際、十分な対策が取れないと、主要な業務が停止してしまい、その状態が長引いてしまうと、企業であれば倒産してしまう可能性もあります。（図表 13 の左グラフ参照）

そこで、予め、このような巨大な脅威を想定した対策を講じ、少なくとも主要業務継続することで、早期の復旧を目指すための計画（業務継続計画：BCP）を策定する官公庁や企業が増えています。そして、その際には、職員・社員が通常どおりにオフィスに出勤することが困難であることも多く、そのような状況下で業務を継続するための有力な手段として、テレワークが期待されています。（図表 13 の右グラフ参照）

基礎自治体の場合は、脅威に晒されても継続する必要のある業務をいかに行うか、または事象の発生に伴って新たに生じる業務をいかに行うかがカギとなります。そのためにもテレワークの活用が重要です。

図表 13 業務継続計画のイメージ



Point-2 脅威別にみたテレワークの活用例

BCP が想定する巨大な脅威には様々なものがあります。自然に起因するもの、人工的なもの、突発的に襲い掛かるもの、兆候があり少なくとも若干の猶予があるものなど様々です。かつ、脅威が継続する期間も短時間で済むことが多いものから、長期にわたることが多いものまであります。

	比較的短期間（数日間程度）	比較的長期間（数週間～数か月）
兆候あり⇒準備可能	台風、大雪	感染症（パンデミック）
兆候なし⇒準備困難	システム障害、停電、交通障害	大地震、津波、洪水、噴火

それぞれの脅威の特徴によって、テレワークの活用方策も異なります。

● 時間軸を基準にしたテレワークの実施

様々な脅威に対応するために実施されるテレワーク。時間軸で見た場合のテレワークは、どのように進めていけばいいのか、いくつかのポイントから整理した。すぐにでも活用できる考え方を示している。

● BCP 対策・非常時のテレワークの進め方等 特別編

**① 短期間かつ準備可能な脅威に対するテレワーク**  
台風や大雪といった、気象に起因し、公共交通機関や道路のトラブルのため多くの職員の安全な通勤が困難になることが想定される脅威の場合は、数日前には被害の規模や内容がある程度想定され、かつ、数日間程度で復旧することを期待できることが一般的です。

	継続業務	新たな業務	縮小業務	休止業務
考え方・働き方	通常どおり実施する必要のある業務は、極力、職員が在宅勤務等で実施する	発災に伴い新たに発生・増大する業務は、避難所等でのモバイルワークや、在宅勤務等で実施する	規模を縮小できる業務は、在宅勤務環境が整っている職員が担当し、そうでない職員は無理に業務を行わない	一定期間、休止可能な業務は実施せず、事故欠勤扱いもやむを得ない
情報システム	庁内の情報システムへのリモートアクセス環境 データやPCの持ち帰り方式（NW接続なし）も許容			-
コミュニケーション	オンライン会議、チャット、電話アプリなどを活用			-

**② 長期間かつ準備可能な脅威に対するテレワーク**  
パンデミックのように、感染症の拡大防止の観点から職員の出勤そのものが困難ないし禁忌となる脅威の場合は、一定の期間をかけて脅威が顕在化し、かつ、数週間から数か月間といった長期に亘って脅威であり続けることも想定されます。

	継続業務	新たな業務	縮小業務	休止業務
考え方・働き方	通常どおり実施する必要のある業務は、極力、職員が在宅勤務等で実施する	発災に伴い新たに発生・増大する業務は、避難所等でのモバイルワークや、在宅勤務等で実施する	規模を縮小できる業務は、在宅勤務環境が整っている職員が担当し、そうでない職員は無理に業務を行わない	一定期間、休止可能な業務は実施せず、事故欠勤扱いもやむを得ない
	同一部署の職員を複数の班に分け、発行者と在宅勤務等の職員の交代勤務も選択肢 日頃から、有事に備えたシミュレーションや訓練を実施しておくことが望ましい			
情報システム	庁内の情報システムへのリモートアクセス環境			-
コミュニケーション	長期に及ぶ場合は、コミュニケーションの確保が重要／特に交代勤務制をとる場合は、濃密なコミュニケーションが必要／オンライン会議、チャット、電話アプリなどを活用			-

**③ 短期間かつ準備困難な脅威に対するテレワーク**  
コンピュータシステム等の障害、停電や電車の全面運休といったインフラ障害などは、予測不可能なタイミングで突然襲いかかりますが、1日程度での復旧を期待できることも少なくありません。

	継続業務	新たな業務	縮小業務	休止業務
考え方・働き方	通常どおり実施する必要のある業務は、極力、職員が在宅勤務等で実施する	発災に伴い新たに発生・増大する業務は、モバイルワークや、在宅勤務等で実施する	規模を縮小できる業務は、在宅勤務環境が整っている職員が担当し、そうでない職員は無理に業務を行わない	一定期間、休止可能な業務は実施せず、事故欠勤扱いもやむを得ない
情報システム	庁内の情報システムへのリモートアクセス環境			-
コミュニケーション	オンライン会議、チャット、電話アプリなどを活用			-

**④ 長期間かつ準備困難な脅威に対するテレワーク**  
大地震や津波・洪水、火山の噴火などの大規模自然災害は、予測不可能なタイミングで突然襲いかかり、平常の状態に復旧するまでに一定の期間を要することも少なくありません。

	継続業務	新たな業務	縮小業務	休止業務
考え方・働き方	通常どおり実施する必要のある業務は、極力、職員が在宅勤務等で実施する	発災に伴い新たに発生・増大する業務は、避難所等でのモバイルワークや、在宅勤務等で実施する	規模を縮小できる業務は、在宅勤務環境が整っている職員が担当し、そうでない職員は無理に業務を行わない	一定期間、休止可能な業務は実施せず、事故欠勤扱いもやむを得ない
	日頃から、有事に備えたシミュレーションや訓練を実施しておくことが望ましい			
情報システム	庁内の情報システムへのリモートアクセス環境			-
コミュニケーション	長期に及ぶ場合は、コミュニケーションの確保が重要／オンライン会議、チャット、電話アプリなどを活用			-

17

● 国の動向を押さえておく

テレワークは、今回の新型コロナウイルス感染症対策として極めて有効な方法であるとして、国や地方自治体が積極的に推奨している対策である。その根拠となる情報がどこにあるのか、何を参照すれば良いかなどを整理している。

# 7

## 国、都道府県支援策、先行自治体事例、各種資料など

【資料編】

① 参考となるサイト

- 人事・労務関連  
テレワークモデル就業規則～作成の手引き～（厚生労働省／日本テレワーク協会）  
[http://www.tw-sodan.jp/dl\\_pdf/16.pdf](http://www.tw-sodan.jp/dl_pdf/16.pdf)
- テレワークにおける適切な労務管理のためのガイドライン（厚生労働省）  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000553510.pdf>
- テレワーク導入のための労務管理等Q&A集（厚生労働省）  
[http://www.tw-sodan.jp/dl\\_pdf/13.pdf](http://www.tw-sodan.jp/dl_pdf/13.pdf)
- ICTツール関連  
テレワーク関連ツール一覧（第5.0版 2020年5月）（一般社団法人日本テレワーク協会）  
<https://japan-telework.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/Telework-related-tools-list-5.0.pdf>
- 中堅・中小企業におすすめのテレワーク製品一覧（第3.0版 2020年5月）（一般社団法人日本テレワーク協会）  
<https://japan-telework.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/Telework-products-recommended-for-small-and-medium-sized-businesses.pdf>
- セキュリティ関連  
テレワークセキュリティガイドライン（第4版）（総務省 平成30年4月）  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000545372.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000545372.pdf)
- 情報通信技術を利用した事業場外勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン（厚労省 平成30年3月）  
<https://telework.mhlw.go.jp/wp/wp-content/uploads/2019/12/GuideLine.pdf>
- 地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン（総務省 令和2年12月版）  
[https://www.soumu.go.jp/denshijiti/jyouthou\\_policy/](https://www.soumu.go.jp/denshijiti/jyouthou_policy/)
- 自治体情報セキュリティ対策の見直しについて（総務省 令和2年5月）  
[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei07\\_02000098.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei07_02000098.html)
- クラウドサービス利用のための情報セキュリティマネジメントガイドライン（経済産業省 2013年度版）  
[https://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/secdoc/contents/seccontents\\_000146.html](https://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/secdoc/contents/seccontents_000146.html)

18

第1章  
1  
2  
3

第2章  
1  
2  
3

第3章  
1  
2

## ●各種専門機関の調査データを活用するには？

国の動向の他に、テレワークの専門機関は様々な調査を実施し公表している。これらの事例には基礎自治体のケースは少ないものの企業団体の情報が掲載されている。自治体での検討に必要な情報を取得し検討することが有効である。

●国、都道府県支援策、先行自治体事例、各種資料など

資料編

### ② 中央省庁のサイト

#### 総務省 テレワーク総合情報サイト

<https://telework.soumu.go.jp/>

テレワークの導入事例や支援策、「ふるさとテレワーク」などの情報を掲載しています。

#### 厚生労働省 テレワーク総合ポータルサイト

<https://telework.mhlw.go.jp/>

テレワークに関する情報、セミナー・イベント情報、導入事例などの情報を掲載しています。

#### 国土交通省 テレワーク人口実態調査

<https://www.mlit.go.jp/crd/daisei/telework/p2.html>

テレワーク人口実態調査やテレワークセンター事例集などの情報を掲載しています。

### ③ 各種団体や取組みのサイト

#### 一般社団法人日本テレワーク協会

<https://japan-telework.or.jp/>

テレワークのソリューション、ガイドライン、事例など、テレワーク全般に関する情報を掲載しています。

#### 東京テレワーク推進センター

<https://tokyo-telework.jp/>

東京都と国がテレワークの普及を推進することにより、企業における優秀な人材の確保や生産性の向上を支援するために設置したワンストップセンターのサイトです。

#### テレワーク・デイズ

<https://teleworkdays.go.jp/about/>

柔軟な働き方を実現するテレワークの全国的な推進に関するサイトです。

#### テレワーク月間

<https://www.teleworkgekkan.org/>

テレワーク月間は、テレワーク推進フォーラム（総務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、学識者、民間事業者等による構成、2005年11月設立）の主唱により行われるテレワーク普及推進運動です。

#### 日本テレワーク学会

<http://www.telework-gakkai.jp/>

テレワーク学会は、テレワークの研究者・有識者などで構成される国内唯一の学術研究団体です。

## (3) ワーキンググループでの議論

以上、「手引書」の全体構成及び各章の意図を紹介したが、今回の「手引書」の制作にあっては、研究会メンバーとの数回に及ぶ検討、校正を実施した。

その中で、基礎自治体ならではの課題の取り上げ方があり、その特殊性に配慮する必要があるという指摘があった。

以下は、「手引書」作成過程で抽出された課題と解決策について整理したものである。今後、本調査研究報告書を参照し、「手引書」をガイドブックとして活用する場合の要検討事項として参照していただくことが望まれる。

### ■基礎自治体がテレワークを実施する場合の留意点

本研究会において情報システムワーキンググループ、人事・労務管理ワーキンググループを開催した。その中で特に共通して取り扱った議論のポイントを紹介する。

## ●情報システム整備に関連する疑問

### 1 テレワークを実施する場合、個人情報の取扱いはできるのか？

回答・意見の例<sup>3)</sup> 大量の個人情報のデータを扱う業務は行えないが、セキュリティが確保されていれば行える業務もあると考えられる。今後、議論が必要と考える。

### 【Point】

- ・情報漏洩や不正アクセスのリスクが無ければ、住民の個人情報に絡む事業情報も在宅勤務で行えるのではないかと。ただし、住民票発行、戸籍、課税、納税などの基幹業務や、許認可事務については難しいと思われる。
- ・セキュリティガイドラインにあわせ、住民の個人情報は、現状ではテレワークの対象外としている。そのため、基幹系システムを使った大量の個人情報の処理は取り扱えない。ただし、エクセルベースの名簿や台帳的なものは自宅での処理も十分あり得ると考えている。どこまでを機微な情報とするかは、今後の議論が必要である。

3 ワーキンググループの議論の中で交わされた研究員間の質疑応答を紹介するものであり、唯一無二の絶対的な正解を決めつけている訳ではない点に注意されたい。以下、同。

## 2 テレワークでは、個人が所有する端末は利用できないか？

回答・意見の例) 本来、業務に使用するPC等は、使用者が用意すべきものであり、慎重な議論が必要であるが、セキュリティの確保を前提としたうえで、今後、個人の端末利用（BYOD）の導入可否の議論は避けては通れないのではないか。準備、検討は必要。

### 【Point】

- ・本来、業務に使用するPC等は、使用者が用意すべきものである。
- ・テレワークで、個人の端末利用（BYOD）を検討している自治体も多くなってきた。対象者の範囲を決め、その個人端末を事前に登録するなどの運用上の工夫が必要。また、閉域SIM利用には費用がかかるため、コスト削減にBYODは避けては通れない。端末を全て貸与するのは、コスト的に難しいため、運用コスト的な側面からも検討が必要である。
- ・BYODで自分の個人端末に個人情報や内部の機密情報が入ると、情報の持ち出しになるので、それは難しい。しかし、BYODで、USB接続とした場合、USBで安全は保たれる可能性はある。ただし、USBを無くしたらどうするか、業務は個室で行い家族にも見られないようにするか等細かい内容を決めていく必要がある。
- ・BYODを既に認めている自治体もある。希望者には、個人のスマートフォンやタブレットに、グループウェアのアカウントを付与して利用する方向であれば、進めることも可能ではないか。

## 3 テレワークを、平時と有事に分けて検討すべきか？

回答・意見の例) 平時のテレワークを検討しているが、有事にも役立つと考える。

### 【Point】

- ・平時のテレワークは検討しているが、有事のテレワークは検討していない自治体が多い。
- ・BYODについて、従来から少数だが、ライセンスを持ってデスクトップで稼働できる環境は作っていた。これを使えば、地震などの発生時に、わざわざPCを借りに来なくても家からログインできるので、有事にも利用でき

る。今回の新型コロナウイルス感染拡大で出勤を自粛した時は、そうした活用もあったと聞く。

- ・災害時に50カ所の避難所に貸出PCを持っていき、避難者名簿を作るなどできないか、防災部門と話をしている。各課に1台配付済のPCを避難所に持って行って使うことになると思う。

## 4 テレワークで、自宅から庁内には、どのように接続するのか？

回答・意見の例) 閉域SIMを活用するのがベターな対応と考えられる。

### 【Point】

- ・PCは静脈認証としており、閉域網で接続している。管理職を中心に、閉域SIMでテレワークを行っている。
- ・個人のPCからのアクセスは、庁内で使用している閉域網に接続する方法がある。庁内は無線LAN、庁外は閉域SIMで接続するPCを用意していくと効果的
- ・テレワーク用の端末については、端末を持っていない人もいるので、50台くらい賃貸借して、ルータも一緒に貸し出すことを考えている。

## 5 テレワークの運用ルールは作成しているか？

回答・意見の例) セキュリティ上のルールはほとんどが制定済である。今後は、さらに人的なルールを整備していく必要がある。

### 【Point】

- ・技術的なセキュリティを変更する必要はない。人為的なセキュリティは、周知と遵守が課題である。現状は、セキュリティ上のルールを配付している場合が一般的だが、今後は、庁内の電子掲示板にルールを貼り付けたり、メールマガジンを作って分かりやすく説明するなどを考えていくことになろう。
- ・在宅勤務に係るテレワークの実施に関する全ての情報保護に関する要綱の中で、人的な運用のルールを整備していく必要がある。セキュリティ面と全ての情報保護と労務勤怠の三つに分けて、要綱レベルで整備していくのが理想的なのではないか。

## 6 コミュニケーションツールは、何を利用しているか？

回答・意見の例) 自治体により異なるが、Zoom、Skype、WebExなどがポピュラーのようだ。

### 【Point】

- ・ Zoomが多い。Webexは東京都が全自治体に端末とアプリケーションソフトウェアライセンスを配布している。台数は、端末とアプリケーションソフトウェアライセンスを各区に1台程度。東京都との会議はこれで行う場合が多いようだ。
- ・ オンライン会議は、誰と、どこで行うかによって、使うツールも変わる。Zoom、Skype、Webexなどを使っている。庁内はSkypeを使うので、自宅で庁内との間ではSkypeを利用している。デバイスがインターネット経由か、閉域SIM経由かによっても変わる。接続形態、接続の相手による。
- ・ Office365や、Skypeのように、既に庁内に導入されているグループウェアの付属ツールで、うまく使えていないものを活用していくと良いと思う。

## ●人事労務管理制度等の整備に関連する疑問

### 1 テレワークを行う場合、自宅を勤務場所として位置付ける規程の整備は必須か？自宅への出張扱いでは駄目なのか？

回答・意見の例) 「自宅への出張」の取扱いでも問題はない。在宅勤務が恒常的な制度になる場合は「要綱」などを整備することも考えられる。

### 【Point】

- ・ 「自宅への出張」の取扱いで問題はない。恒常的な制度として在宅勤務を実施する場合は「要綱」を整備することを検討しても良い。
- ・ 例えば、丸々半年間とか、1年間という長期間に渡って在宅勤務をするというようなことを認めるならば、「自宅への出張」の取扱いではなく、制度上、自宅を勤務地と位置付けることを検討しても良い。

### 2 テレワークでは、部下の様子が見えにくくなるのではないか？

回答・意見の例) 業務の全てがテレワークになる訳ではないので、部下の様子を全く把握出来なくなることはない。テレワークの「仕事の見える化」は有効と思われる。

### 【Point】

- ・ ツールを活用して、在宅勤務時の「仕事の見える化」を図ることは有効だと思われる。

### 3 在宅勤務時の労働時間管理は必要か？

回答・意見の例) 労働基準法で労働者の労働時間管理を義務付けているため必要である。

### 【Point】

- ・ 緊急事態宣言を受けての在宅勤務の際には、勤務開始及び勤務終了の際に、電話やメール等で所属長への報告を求めていた。今後、恒常的な制度としていくなれば、勤務開始と勤務終了だけでなく、何らかの管理システムの導入を検討する必要があるかもしれない。

#### 4 中抜け時間の対応はどのように行うのか？

回答・意見の例) 民間企業では、勤務時間の変更、賃金の減額などの方法を取っている場合があるが、自治体の場合は、年次有給休暇等の休暇の取得が一般的である。

##### 【Point】

- ・年次有給休暇等の休暇の取得が一般的である。緊急事態宣言を受けての在宅勤務でも、そのように対応した。
- ・緊急事態宣言を受けての在宅勤務では、中抜けは認めていなかったが、認めるとすれば、年次有給休暇等の休暇の取得になるだろう。

#### (4) 今後の活用に向けて

基礎自治体がテレワークを実施する時に活用できる「手引書」について報告した。

2020年に入り全世界的に感染症が蔓延する中、不要不急の外出自粛という前代未聞の「国や自治体からの呼びかけ」により、本研究会が取り扱ったテレワークの実施も一気に進んだことは事実である。

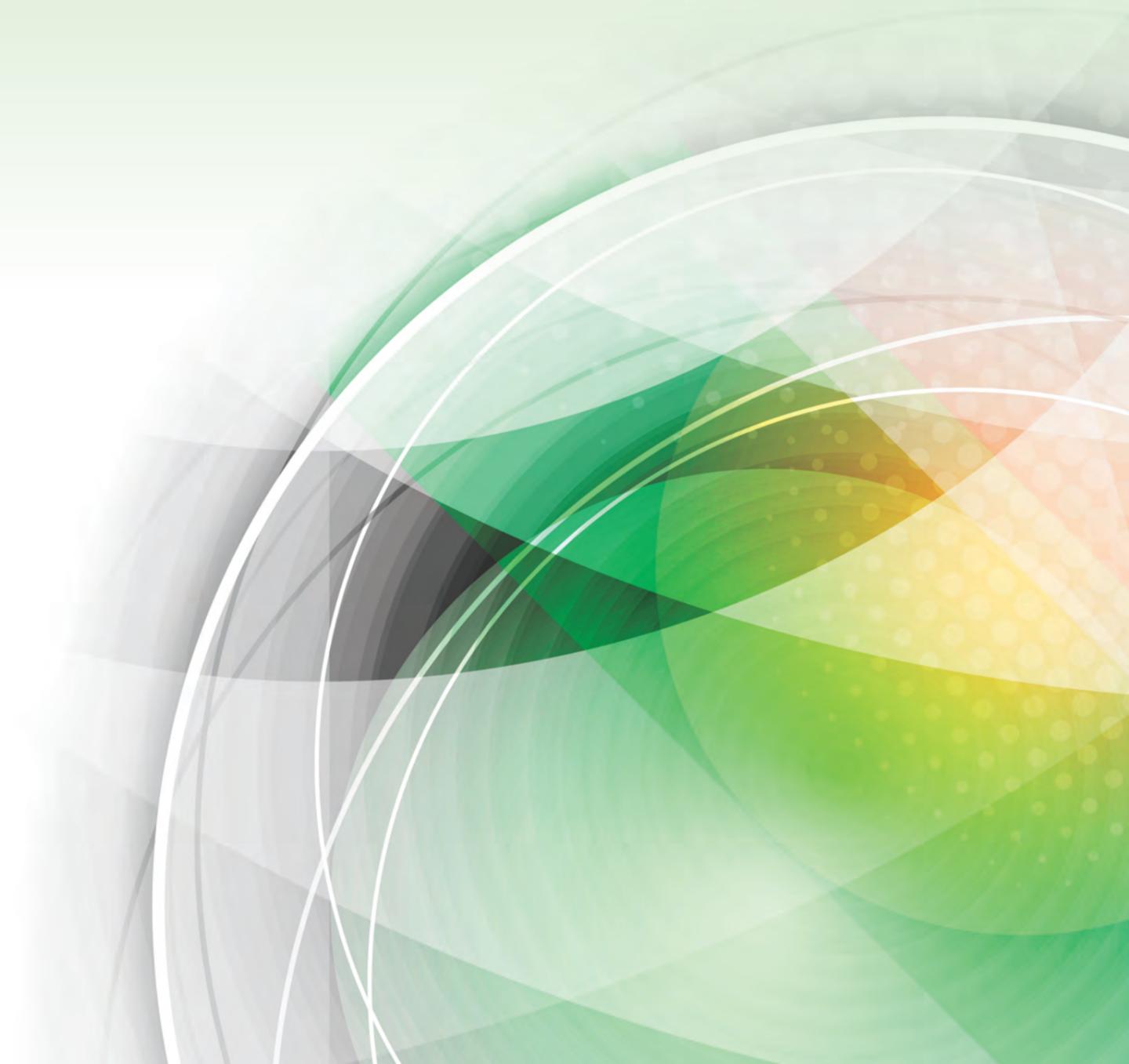
しかし、テレワークは万能薬ではなく、一つの選択的な働き方であるのも事実で、基礎自治体の全てがテレワークを実施する必要はない。

とはいえ必要な場面で、必要な方法の一つとしてテレワークを実施する場合、無計画に実践に飛び込むのはあまり賛成できない。基礎自治体の日常的な仕事の中で、テレワークの本質を理解し、一つひとつ実践を積み重ねることが、結果的に「上手にテレワークを活用する」ことになることは確かである。

## 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

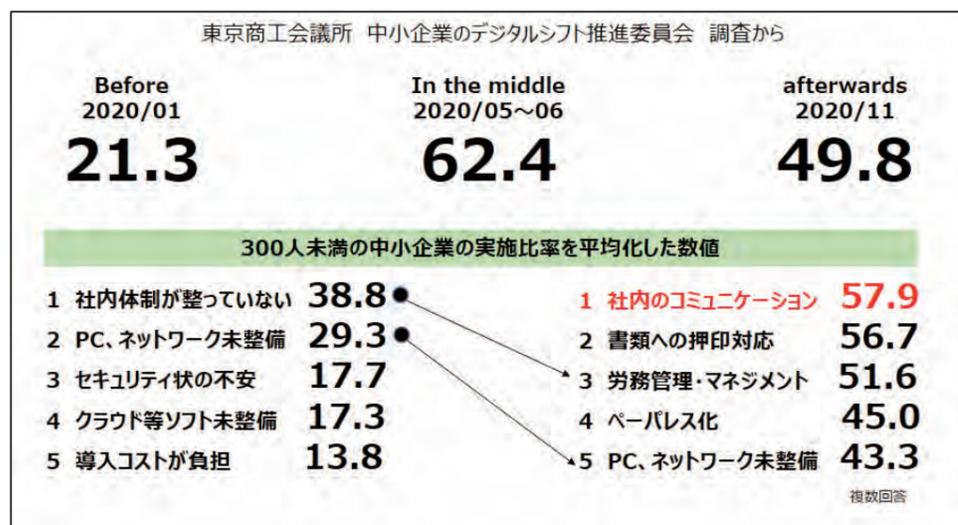
今年度の研究会では、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、本研究会、ワーキンググループでの検討会など、ミーティングの殆どをWeb会議形式のオンラインで開催することとなった。

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]

第1章  
1  
2  
3  
第2章  
1  
2  
3  
第3章  
1  
2

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