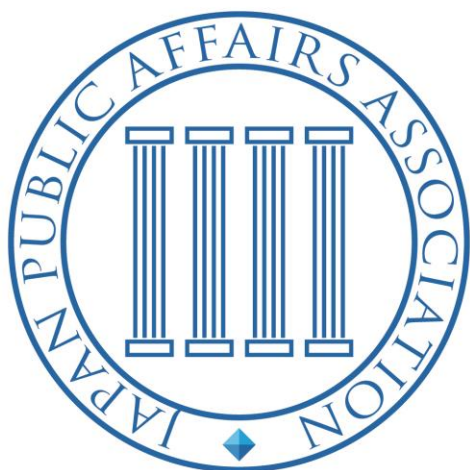


霞が関の働き方改革に向けて  
～ICT を活用した長時間労働是正と生産性向上～



慶應義塾大学大学院経営管理研究科

特任教授 岩本 隆

(一般社団法人 日本パブリックアフェアーズ協会 理事)

2018年6月6日

## 目次

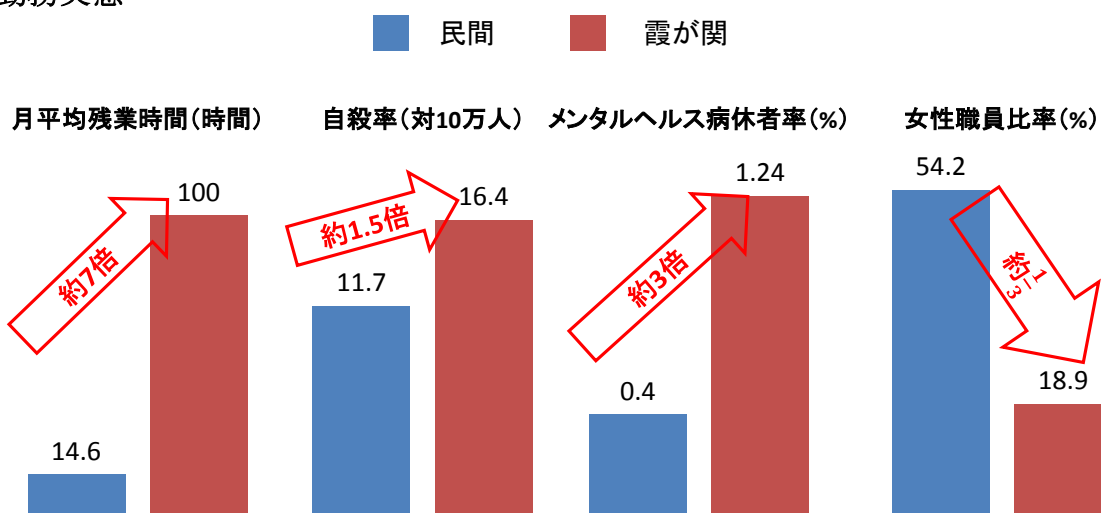
サマリー .....	3
第1章 はじめに .....	5
1-1. 背景と意義 .....	5
1-2. 研究手法 .....	5
1-3. 先行研究 .....	6
1-4. 本稿の構成 .....	6
第2章 霞が関の勤務実態 .....	7
2-1. 月平均残業時間 .....	7
2-2. 自殺率 .....	8
2-3. メンタルヘルス .....	9
2-4. 女性比率 .....	9
2-5. そのほか .....	9
第3章 働き方改革をめぐる政府の方針 .....	10
第4章 霞が関の働き方改革に関する取組方針 .....	11
第5章 霞が関の働き方改革における課題 .....	15
5-1. 業務フロー等 .....	15
5-2. 技術 .....	18
5-3. 制度及びこれに起因する風土・意識 .....	22
第6章 課題への対応案、コスト削減効果試算等 .....	23
6-1. 技術 .....	23
6-2. 業務フロー .....	26
6-3. 制度 .....	26
6-4. コスト削減効果の試算 .....	27
6-5. そのほかの効能 .....	33
第7章 おわりに .....	34
参考文献 .....	35
図 国会関係業務の詳細 .....	37

## サマリー

霞が関で働く国家公務員の月平均残業時間は一般就労者の約7倍にもものぼり、自殺率、メンタルヘルス等の面でも過酷な状況に置かれている。これまでも霞が関の働き方改革を推進する様々な方針が決定されてきたが、状況は改善されておらず、職員の判断力や創造性の低下、人材の流出などが危惧される。

長時間労働の是正においては、ICTの活用などが民間では実績を上げており、生産性の向上にもつながっている。霞が関におけるICTのさらなる活用が喫緊の課題だが、現状ではテレワークの環境整備は不十分で、かつ各省の間で取組にばらつきがあり、利用実績も限定的となっている。

## 勤務実態



## テレワーク利用実績、各省のテレワーク環境整備

- 利用者数 4,460 人 (全職員の 8.6%)
- 「週数回テレワークを実施した」人数 170 人 (同 0.3%)  
(平成 28 年実績)

- 日常業務で使用する業務用端末が使用可能：4 府省
  - 私用端末が使用可能：6 府省
  - 貸出用端末のみ使用可能：13 府省
  - 自宅で業務メールを閲覧可能：9 府省
- (母数は 22 府省庁)

霞が関の業務実態に合わせた適切な ICT 環境を各省横断的に整備するとともに、テレワークを前提として業務フローや人事・予算制度の見直しを行うことが必要とされる。

## 対応策



ICT の活用により業務効率化が達成された場合、総労働時間減少による超過勤務手当の減 1,255 億円、国会関係業務合理化による超過勤務手当の減 102 億円など、年間で**総額 1,417 億円**のコスト削減が見込まれる。

	金額 (億円)
国会関係業務合理化による超過勤務手当の減	102
業務効率化を通じた総労働時間減少による超過勤務手当の減	1,255
深夜残業削減によるタクシー代の減	22
<b>その他のコストと合わせた年間削減効果合計</b>	<b>1,417</b>

これまでのテレワーク環境整備に関する政府横断的方針は具体性に欠いており、実効性が薄い。一括・大規模な導入によってスケールメリットを活かしたコスト削減を行うためにも、政府横断的・具体的ロードマップを定め、各省庁のシステム更改のタイミングを適切に捉えた計画的整備を進めることが求められる。

## 提言

- ◆ チーム型テレワーク環境の本格的整備と、これに付随する業務フロー・制度改善を一部省庁で先行導入する。
- ◆ 政府横断的で複数年度にわたるロードマップを策定し、各省のシステム更改時期を捉えてシステムの集約化を進める。

## 第1章 はじめに

### 1-1 背景と意義

2018年5月現在、政府は働き方改革を重要施策と位置づけ、長時間労働是正のための労働基準法改正を主軸とする関連法案の成立を目指している。一方で国家公務員は労基法の適用を受けず（国家公務員法附則第16条）、そのため現在の働き方改革を巡る議論においても正面からは捉えられることは少ない。確かに、国家公務員の総数は約28.5万人（国务大臣、裁判官、自衛隊員等特別職を除いた、一般職のみ的人数）であり、働き方改革によって生み出される直接的な便益は、労基法の適用を受ける通常の就労者に比べれば限定的である。

しかし、国家公務員の働き方改革を推進することには少なくとも以下の意義があると思われる。

#### ① 働き方改革の普及推進

国家公務員は働き方改革を具体的な施策に落とし込んでいく当事者であり、彼らが働き方改革の要諦を自ら実感しなければ、真に実効性のある施策は期待できない。また、かつて国家公務員の週休二日制導入に民間企業が追随していたように、働き方改革についても国が先行することで民間への導入を促すことが必要である。

#### ② 行政を効率化し、歳出を抑制する

国家公務員の執務に関わるあらゆる経費は税金で賄われている。働き方改革による労働効率性の向上は、人件費、施設費など様々な面でコスト削減につながる。

#### ③ 質の高い行政を実現させ、もって国民の利益を高める

後述するように、霞が関で勤務する国家公務員について長時間労働が常態化しており、今後生産人口が減少していく中で質の高い人材を集め、離職を防ぎ、さらにアウトプットの質を高めるためには、働き方改革を通じ、働きやすさと生産性を向上させることが必要になってくる。

この点、公務員及び官公庁については、上意下達のピラミッド構造の中で、新たな取組を幅広く展開することは、比較的容易であるはずである。また、勤務実態や生産性に関する統一的データを収集することもできるため、本来であれば率先して働き方改革を進め、効果を測定した上で政策に役立てることが期待されるが、これが必ずしも十分に行われていない。

以上の観点から、本稿では、公務員の働き方改革に関する今後の議論と取組の足がかりとなる試論として、その課題と対応策を分析・検討しつつ、可能な部分については定量的効果の試算を提示する。

## 1-2 研究手法

公務員には大別して国家公務員と地方公務員があり、上述の3つの意義に照らせば、地方公務員についても働き方改革を推進する意義は十分にあるが、本稿においては、人数や人事動向、予算について比較的包括的に把握しやすい点から国家公務員を分析・検討の対象とする。国家公務員にも様々な職種や執務環境があるが、特に効果の試算においては、ある程度均質性があり効果等を想定しやすい集合として一般職の国家公務員、さらに可能な場合には、「本府省（注：地方部局等を除いたもの）に勤務する行政職俸給表（一）職員」を対象として検討することとし、本稿ではその労働環境・執務場所を慣例に倣い「霞が関」と呼称する。（霞が関では長時間労働が広く行われており、働き方改革の効果を可視化しやすい点も重視した。）

勤務実態等の把握においては、人事院や霞が関国家公務員労働組合共闘会議（以下、「霞国公」。）が毎年行っているアンケートなどを基に、さらに6名の現役及び元国家公務員にインタビューを実施した（以下、「本稿インタビュー」。）

働き方改革の効果の試算においては、人事院の統計や、各省庁の予算関連資料を基に対象職員の人数や構成、給与水準、各省の予算等を求めつつ、これに既に民間企業の取組等で現れている削減効果を乗ずるなどして算出した。

## 1-3 先行研究

後述するとおり霞が関の働き方改革は端緒についたばかりであり、先行研究、特に効果の試算に踏み込んだものは少ない。これまでの取組の経緯については松岡（2017）[1]、戸田（2017）[2]等を参考にした。

なお、地方公務員も含めた広い意味での公務員と民間の比較では、年間総労働時間等の面で公務員の勤務条件が優遇されていることが示唆されている（勇上・佐々木、2013）[3]。

## 1-4 本稿の構成

まず、霞が関における国家公務員の勤務実態を民間セクターと比較した上で、働き方改革の必要性について確認する（第2章）。次に、働き方改革全般をめぐる政府の取組（第3章）、霞が関の働き方改革に向けた取組（第4章）を概観し、これを踏まえた上で働き方改革推進における課題を分析し（第5章）、最後に対応策とコスト削減効果等を提示する（第6章）。

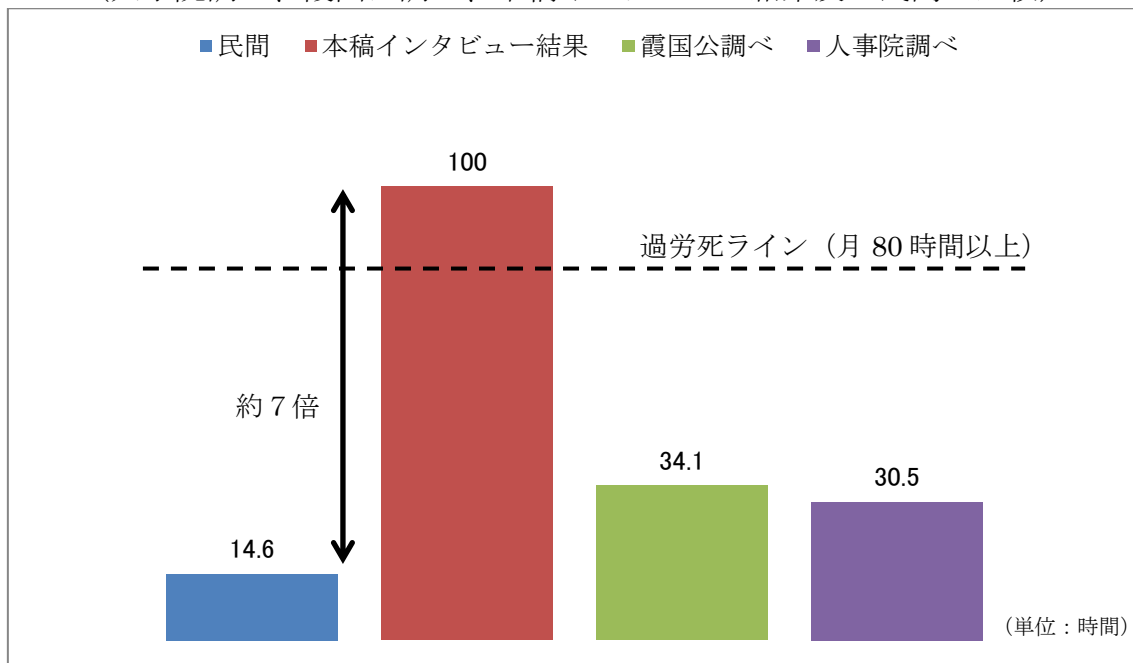


## 第2章 霞が関の勤務実態

霞が関（または国家公務員全体）の勤務実態を網羅的に調査した統計は、主に政府、特に人事院が発表したものに限られる。しかしこれら統計では「本府省に勤務する行政職俸給表（一）職員」に限定した統計が公表されていない場合が多く、本章では「一般職の国家公務員」に関する結果を主に利用する。

一方で、霞国公が実施しているアンケートは、回答が任意である点や全数調査ではない点に留意する必要があるが、その調査対象が霞が関で勤務する行政職俸給表（一）職員にほぼ限定されるという点で本稿の趣旨に沿うものであり、これも活用する。

図表1. 月平均残業時間  
(人事院調べ、霞国公調べ、本稿インタビュー結果及び民間の比較)



### 2-1 月平均残業時間

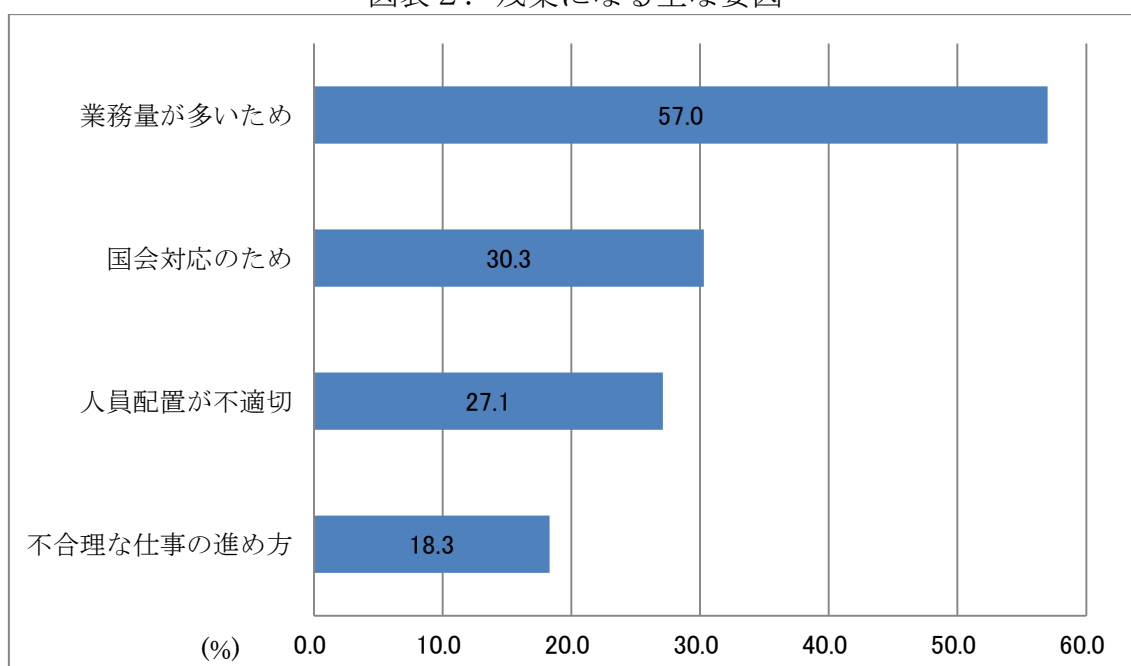
人事院によれば 2016 年の本府省における超過勤務（残業）の平均年間総時間数は 366 時間であり [4]、1 ヶ月あたり超過勤務は 30.5 時間となる。一方で、霞国公も例年、中央府省等に働く国家公務員を対象に残業実態アンケートを実施している。公表されている最新の調査である第 25 回アンケート（2016 年 1 月～12 月の状況についての調査）を見ると、霞が関で勤務する国家公務員の月平均残業時間は 34.1 時間となっている。ただし、本稿インタビューにおいては、「月の平均的な残業時間は 130～140 時間。同じ部局の多くの人間も同様」「100 時間を超えることは普通。200 時間を超えることも、稀ではあるがあり得ないわけではない」との声もあり、一部ではあるものの多くの職員が過労死ライン（月 80 時間以上の残業）を遥かに超える状態にある実態が窺える。

本府省で働く国家公務員にも様々な職種、役職、担当業務があり、調査対象を広く取ると平均値は低く出るため、一部の職員が極めて危険な状態にあるにもかかわらず実態が把握されていない。

これに対し民間では、一般労働者の月平均所定外労働時間数は平成 29 年において 14.6 時間となっている [5]。

なお、霞が関の残業要因については、霞国公が実施したアンケートによれば「業務量が多いため」(57.0%)、「国会対応のため」(30.3%)、「人員配置が不適切」(27.1%)、「不合理な仕事の進め方」(18.3%) が上位になっている (括弧内は回答者の割合。3 項目選択式。)

図表 2. 残業になる主な要因



## 2-2 自殺率

人事院によれば、一般職の国家公務員の自殺率 (10 万人に対する率) は平成 26 年度で 16.4 となっている [6]。

これに対し、厚生労働省によれば 2016 年における「被雇用者・勤め人」の自殺者数は 6,324 人となっており [7]、同年における被雇用者 5,372 万人 (年間平均。役員を除く。総務省労働力調査) [8] からすれば、自殺率は 11.7 となる。したがって、国家公務員の自殺率は民間に比べ約 1.5 倍となる。

図表 3. 自殺率、メンタルヘルス病休者率、女性比率における  
国家公務員と民間の比較

	自殺率(対 10 万人)	メンタルヘルス病休者率 (%)	女性比率 (%)
国家公務員	16.4	1.24	18.9
一般就労者	11.7	0.4	54.2



### 2-3 メンタルヘルス

人事院によれば、一般職の国家公務員で、うつ病や統合失調症等の「精神及び行動の障害」による長期病休者（傷病により調査年度において引き続いて1か月以上勤務しなかった者）の割合は、2015年度において1.20%となっている[9]。

これに対し、厚生労働省によれば、2015年11月1日から2016年10月31日までの期間にメンタルヘルス不調により連続1か月以上休業した労働者（派遣労働者を除く）の割合は0.4%となっている[10]。よって、国家公務員のメンタルヘルス病休者率は民間に比べ約3倍となる。

なお、メンタルヘルスに限定した調査ではないが、先述した霞国公によるアンケートの結果、33.9%の職員が心身の不調を有している、薬等を服用している、または通院治療中とされる。さらに、47.1%は「体の具合が悪くて休みたかったが、休めなかったことがある」と回答している。

### 2-4 女性比率

人事院によれば、行政職俸給表（一）職員のうち女性が占める比率は18.9%である[11]。一方、総務省の「労働力調査」（2017年）によれば、民間では、管理的職業従事者及び事務従事者の女性比率は54.2%となっている。

### 2-5. そのほか

本稿インタビューにおいて以下のような声があった。

- 庁舎内診療所の精神科は、受診する職員が多く3週間先まで予約が取れない。
- 若い職員には、月曜から金曜まで帰宅できず庁舎で仮眠する者もいる。
- 過労が原因と思われる疾病、死亡、自殺等が多いが、労災認定されているかは不明。人事院が発表する数字は少なすぎる印象<sup>1</sup>。
- 土日いずれか出勤する職員はかなり多い。係員から課長まで偶然出揃って、土日の間に文書の作成指示から決裁まで終えてしまったという例はままある。土日に会議があるなど理由がなければ代休申請ができないため、業務量過多でやむなく土日に処理する場合には、代休も時間外手当も出ない。

<sup>1</sup> 2016年度の一般職国家公務員の過労死公務災害認定状況は、脳・心臓疾患を原因とする死亡件数が2件、精神疾患を原因とする自殺による死亡件数が3件。（2017年7月13日付け人事院記者発表資料「平成28年度過労死等の公務災害補償状況について」より。）

### 第3章 働き方改革をめぐる政府の方針

政府が現在推進する、政策としての「働き方改革」の内容は、2017年3月に発表された「働き方改革実行計画」にまとめられており、そのポイントは、以下の点に集約できる[12]。

図表4. 「働き方改革実行計画」のポイント  
(下線は公務員についても検討となりうる点)

- |                                      |
|--------------------------------------|
| ①非正規雇用の処遇改善                          |
| ②賃金引き上げと労働生産性向上                      |
| ③長時間労働の是正                            |
| ④柔軟な働き方がしやすい環境整備 (注：テレワークや副業・兼業の促進等) |
| ⑤女性・若者が活躍しやすい環境整備                    |
| ⑥病気の治療と仕事の両立                         |
| ⑦子育て・介護等と仕事の両立、障害者の就労                |
| ⑧雇用吸収力、付加価値の高い産業への転職・再就職支援           |
| ⑨教育環境の整備                             |
| ⑩高齢者の就業促進                            |
| ⑪外国人材の受け入れ                           |

働き方改革実行計画はその対象として公務員を明確に排除していないものの、その特殊性に着目して正面から捉えることはしていない(事実、本文中に「公務員」の語が登場するのは「国家公務員の配偶者に係る扶養手当の見直しについて、着実に実施する。」の1箇所のみである。)。一方で、その趣旨を公務員にも当てはめるとすれば、検討の対象となりうる項目は主に上記③(長時間労働の是正)、同④(柔軟な働き方がしやすい環境整備)、同⑤(特に女性の活躍)、同⑥(病気の治療と仕事の両立)及び同⑦(子育て・介護等と仕事の両立)、障害者の就労)と考えられる。

なお、政府が2017年12月に発表した「新しい経済政策パッケージ」の中でも、少子高齢化がもたらす様々な社会課題を乗り越え持続的な経済成長を成し遂げるために、「生産性革命」と「人づくり革命」の重要性が謳われている[13]。特に働き方改革の関連では、「多様で柔軟なワークスタイルの促進」としてテレワーク、フリーランス・クラウドソーシング、副業・兼業の促進が掲げられている。公務員は、地方公務員も含めれば約332万人に上るセクターであり、経済成長の観点からも議論の深まりが期待される。

## 第4章 霞が関の働き方改革に関する取組方針

第2章で見たような霞が関の実態を踏まえると、労働環境のさらなる改善が必要なことがわかる。一方で、働き方改革実行計画が作成される以前から、公務員、特に霞が関に着目した様々な検証・取組が行われてきている。詳細については松岡（2017）及び戸田（2017）に譲りつつ、本稿との関係で特に注目すべき点を簡潔に紹介する。

図表5. 霞が関の働き方改革に関連するこれまでの政策、方針等  
（本文での言及順に記載）

- 「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会 提言」（2016年6月16日 内閣人事局）
- 「霞が関の働き方改革を加速するための重点取組方針」（2016年7月29日 内閣人事局）
- 「世界最先端 IT 国家創造宣言 改定」（2014年6月閣議決定）
- 「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組方針」（2014年10月女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会）
- 「国の行政の業務改革に関する取組方針」（2014年7月総務大臣決定）
- 「国家公務員テレワーク・ロードマップ」（2015年1月21日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議）
- 「国会に関する業務の調査（調査結果）」（2016年6月16日内閣人事局）、  
「国会に関する業務の調査・第2回目（調査結果）」（2016年12月22日内閣人事局）

図表6. 霞が関の働き方改革に関するこれまでの取組方針（主要なポイント）

- 「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会 提言」
- リモートアクセスとペーパーレスの推進
  - マネジメント（管理職）改革
  - 不要な業務をやめる仕組み
  - 国会対応業務の改善
- 「霞が関の働き方改革を加速するための重点取組方針」
- 高セキュリティで利便性の高いリモートアクセス機能の整備・強化
  - 国会関係業務の体制スリム化、業務のさらなる効率化
- 「国家公務員テレワーク・ロードマップ」
- 2020年度までに週一日以上終日在宅でテレワークを実施する職員率概ね10%
  - テレワーク対象職員の拡大、職場環境及び制度整備
  - 「チーム型」のテレワークの導入に向けたシステム面・業務改革面等での環境整備

「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針」

- 超過勤務の必要性の事前確認
- 各府省等にまたがる調整業務（国会関係業務等）の効率化
- テレワーク、フレックスタイム制の推進
- 男性職員の育児休業等の推進、育休中及び復帰後の支援体制、保育の確保
- 女性職員の採用、登用の促進

（１）働き方改革全般

2016年3月から6月にかけて内閣人事局は、「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」を開催し、同年6月16日に「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会 提言」を発表している[14]。（首相官邸における「第1回働き方改革実現会議」の開催が同年9月27日であり、霞が関の働き方改革はそのスタートにおいて決して遅れは取っていないと言える。）

この提言では、「超過勤務を前提とした霞が関の働き方は限界を迎えている」、（育児、介護等の事情で）「超過勤務の対応が困難な職員が急増」している中、「限られた時間で成果を上げる」必要があるなどとして、対応策としてリモートアクセスとペーパーレス、マネジメント（管理職）改革、不要な業務をやめる仕組み、国会対応業務の改善、が挙げられている。

これを受け、同年7月29日、内閣人事局は「霞が関の働き方改革を加速するための重点取組方針」を公表した[15]。上記提言の4つのポイントに沿って、さらに具体的な方針を掲げている。例えば、リモートアクセスについては、「直近のシステム更改時期において、セキュリティの確保された、使い勝手の良いリモートアクセス機能を整備・強化」すると、また国会関係業務の改善については、「必要最小限の部局・人員で国会関係業務に対応できるよう、改めて態勢を見直すほか、答弁作成プロセスの見える化などにより業務の更なる効率化を進める」とされている。

一方で、超過勤務の縮減については、管理職による事前把握、残業理由の見える化、民間等の先進事例の共有の3点が挙げられるのみで、具体性に乏しい内容となっている。

（２）テレワーク

国家公務員のテレワークの推進については、「世界最先端 IT 国家創造宣言改定」（2014年6月閣議決定）、「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組方針」（2014年10月女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会）、「国の行政の業務改革に関する取組方針」（2014年7月総務大臣決定）等の動きを踏まえ2015年1月21日、各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議が「国家公務員テレワーク・ロードマップ」を作成した[16]。ここでは、①2020年度までに、政府全体として、国全体の雇用型在宅型テレワーカー比率に係る目標（注：週一日以上終日在宅で就業する雇用型在宅型テレワーカー数が全労働者の10%以上）と比較して遜色のないレベルに達すること、②こ

れに向け対象職員の拡大、職場環境及び制度整備を進めること、③また、通常勤務職員とテレワーク職員がコミュニケーションをとりながら業務を遂行できるような「チーム型」のテレワークの導入に向けて、システム面・業務改革面等での環境を整備すること、の三点が掲げられている。

### (3) 女性活躍

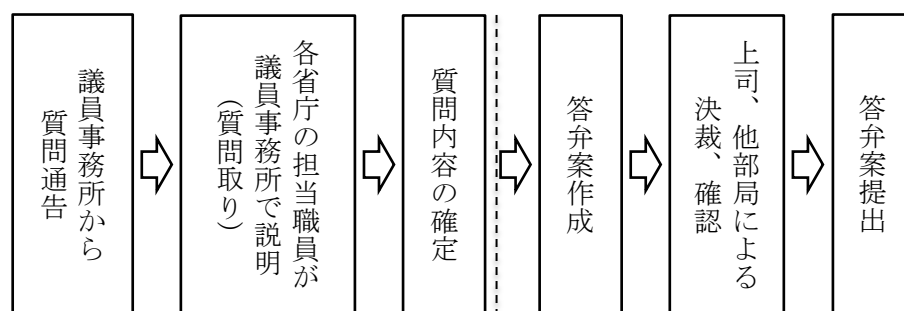
女性国家公務員の活躍とそれに向けたワークライフバランス推進に向けては、2014年6月に総理大臣決定により内閣人事局に設置された「女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会」が同年10月に「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針」を策定した[17]。この中で、男性も含めて育児や介護を担うなど時間制約のある職員が増加していくことが見込まれるなか、人事配置等の配慮による対応では組織としての持続は困難であるとして、働き方改革、育児・介護等と両立するための改革、女性職員の採用・登用の拡大について取組指針を示している。

### (4) 国会関係業務

霞国公のアンケート結果における残業要因に関する回答や、「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会 提言」でも見られるように、国会関係業務が霞が関の長時間勤務の助長要因であることはこれまでも指摘されてきた。

ここでいう「国会関係業務」あるいは「国会対応業務」（より正確には「国会答弁作成作業」）とは、以下のような事象である（詳細については末尾図及び5-1参照）。

図表7. 国会関係業務の概要



↑  
関係しうる省庁・部署の職員はこの時点まで待機している

国会の本会議や各委員会においては、議員からの質問に対し、総理大臣を含む閣僚や政府参考人（各省庁の幹部職員等）が答弁することで審議が進められ、質問の内容は事前に政府側（各省庁）に通告することが我が国においては慣例となっている。実際には、議員からの通告内容は抽象的である場合が多く、各省庁職員は議員会館の各議員事務所を訪問し議員の関心テーマについて



説明を行う。各議員はこの説明を踏まえ（あるいは説明を受けながら）、質問内容を改めて検討・提示する。（議員からの通告内容が具体的な場合でも、質問の意図や背景となる問題意識を確認するために各省庁職員が議員事務所を訪問することが一般的である。）この、各省職員が議員事務所で説明を行うことは俗に「質問取り」（略して「問取り（もんとり）」とも）などと呼ばれている。各省は質問取りを経て答弁案を作成し、答弁者（大臣、副大臣、政務官または幹部職員）に資料を提出・説明する。

実際には、質問通告や質問取りが審議前日の夕方以降に行われることが一般的であり、答弁案作成作業が深夜まで及ぶことが常態化している。さらに、質問内容が確定された時点でその内容を所管する部署が退庁しては答弁案の作成ができないため、基本的に全ての質問内容が確定するまで、関係しうる全ての省庁・部署はその職員を霞が関の庁舎において時間外まで待機させている。

この点に関し内閣人事局は、2016年に「国会に関する業務の調査」を実施している[18]。これは国会待機について、「各省庁が、どのような態勢で対応しているか」「何時まで、国会待機を行っているか」「答弁資料の作成に何人程度で対応しているか」等について、業務の効率化、働き方改革を加速させる観点から実態把握を行ったものである。あくまで実態調査であり、改善に向けた具体的提言は示されていないが、「待機したが答弁作成しなかった」課室数や人数を調査している点は、本件を巡る行政側の問題意識を推し量る上で興味深い。

## （5）まとめ

以上から、霞が関の働き方改革のポイントを行政府自身がどのように捉えているかを推察すれば、「育児や介護等の事情により勤務時間・場所に制限がある職員も含めて十分な生産性を発揮するため、長時間労働を前提とした働き方を改め、チーム型業務も含めテレワークが可能な技術・制度を整備することが必要との認識に立ち、代表的な非効率要因として国会関係業務を挙げている」とまとめることが可能だろう。



## 第5章 霞が関の働き方改革における課題

前章で紹介したような様々な取組が行われているが、特に長時間労働の是正については、霞が関の実態が民間に比して劣後している状況が継続していることは、何らかの構造的課題の存在を示唆している。そこで本章では、霞が関の働き方改革推進を阻害している要因についてさらに掘り下げた分析を行う。

図表8. 霞が関の働き方改革における課題

### 業務フロー等

- 残業を前提とした業務、残業が不可避である業務の存在
- 柔軟な働き方が困難な業務フロー
  - 前例主義、紙資料の偏重
  - 電話を使った連絡体制
  - 対面での説明・相談を重視
- 業務の縦割りとセクショナリズム、進まないナレッジの共有

### 技術

- 複数人で同時に作業する「チーム型」業務に対応していないテレワーク環境
- 庁舎外でメールを送受信するシステムの限界（省内のメールアドレス検索機能等の不在）

### 制度及びこれに起因する風土・意識

- 硬直的な人事・予算制度
- 業務効率性の向上によって人手や予算を余らせることにメリットが少ない
- 「残業が多い＝仕事ができる、仕事をしている」という意識

#### 5-1 業務フロー等

##### (1) 残業を前提とした業務、残業が不可避である業務の存在

既に述べた国会関係業務がこの典型である。その問題点を改めて分析すると、質問通告がそもそも遅いことに加えて、非効率的な業務フローの存在が指摘できる。末尾に掲載する図は、内閣人事局「国会に関する業務の調査」に記載の図をベースに、本稿インタビューを踏まえ、より実態に近い業務フローを図示したものである。これを見ると、非効率性の要因としてまず、「待機した但实际上には作業をしない」部署の発生が不可避であることが挙げられる。これを本稿では「待機損」と名付ける。次に、実際に答弁作成作業をした部署においても、幹部、他部局、他省庁の確認作業の結果を待つ「待ち時間」が相当程度発生していることが窺える（「待機損」及び「待ち時間」については次章でさらに詳細な分析を試みる。）。さらに、業務の縦割りが顕著である中、分野横断的な政策課題が増えていることを反映してか、一つの質問に多くの部署・省

庁が関与していることが指摘できる。また、答弁資料をハードコピーで提出する必要があり、これはテレワークへの移行を推進する上での障害となる。

国会関係業務に類似する構造・性質を有する業務として、いわゆる省庁間協議が存在する。これは、複数の省庁が関係する重要な政策文書を作成する際に、作成を担当する省庁が、関係しうる省庁に対し予め待機を依頼した上で政策文書（協議対象文書）を共有し、極めて短時間で回答（修正・追加の意見）を要求するというものである。また、各省の意見に対し作成省庁が返答する際にも同様に待機が発生する。この際、国会関係業務と同様に、時間的制約、行政の縦割り、分野横断的事項の増加等によって非効率性が発生していると考えられることができる。

なお「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針」は、「各府省等にまたがる調整業務（法令等協議関係業務、国会関係業務、予算関係業務、機構・定員関係業務等）による超過勤務の縮減」の項目において、時間外の待機を求めない、極めて短い回答期限を設けることはしない、等の具体的な改善策を提言しているが、これは、実態上は非効率な協議が行われていることの裏返しと言える。

## （２）柔軟な働き方が困難な業務フロー

そもそも霞が関における業務の進め方が、多くの職員が特定の執務場所で一同に会することを前提としており、テレワークの推進を妨げている側面もあると考えられる。その要因として以下の諸点が挙げられる。

### ア 前例主義、紙資料の偏重

一般に行政事務は前例を重視し、新規の政策を立案・実施する場合であっても、過去の類似政策やこれまでの経緯を踏まえた上でその妥当性を説明することが求められるため、様々な場面で過去の経緯を改めて調査する必要がある。

一方で、行政文書のペーパーレス化はほとんど進んでおらず、内閣府大臣官房公文書管理課の調査によれば、2016年3月31日時点で国の行政期間が保有する行政文書ファイルの94.2%が紙媒体で保存されている<sup>2</sup>。また、そもそも行政文書は庁舎外への持ち出しが禁止されている場合が多い。このため、テレワークで完結できる業務には自ずと制約がある（5-2参照）。

### イ 電話を使った連絡体制

本稿インタビューにおいて、迅速性を求められる業務が多く、私物端末でのメール送信には時間がかかる、あるいはそもそもメールではなく電話での対応を求められるため、テレワークが限定的となっている、という意見が見られた。

上記（１）で見た待機損、待機時間発生についても、「待機」とは結局「作業発注側等からの連絡を受けるために執務場所で電話番号をすること」に等しい

<sup>2</sup> 「平成27年度における公文書等の管理等の状況について」



(もちろん、実際に作業が発生した場合に即応できる体制を確保する側面もあるだろうが、「待機損」が発生していることには着目する必要がある。) 待機が発生する度に連絡担当者を特定し携帯電話を使い連絡を行うことは、関係者が多数にのぼるため現実的ではない。そのため連絡は(個人に対してではなく)部署に対して行われ、電話対応のために職員を執務場所に縛り付けることとなっている。(各部署の代表番号や内線は基本的に変わらないが、連絡担当者は随時変わりうるため、連絡先リストを更新・管理するコストが発生する。) また、そもそも多くの職員は公用携帯電話の貸与を受けておらず、私物の携帯電話端末を業務にも利用しており、通信費が自己負担となることや、電話番号を広く周知することに心理的抵抗を感じていることが本稿インタビューでわかった。やや古いデータだが、霞が関で運用されている公用携帯電話の数は、平成23年度において4,283台という調査があり<sup>3</sup>、圧倒的多数の職員は業務で私用携帯電話を使わざるを得ない状況にあることが分かる。

#### ウ 対面での説明・相談を重視

「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」において実施された職員の意見聴取において、「決裁権者が多く、説明先が多い」「その都度部下を部屋に呼び、長時間にわたり、質疑応答を繰り返すことが多い。中には部屋に呼ばれるのに数時間、数日待たなくてはならない場合もある」といった意見が見られ、業務において対面での説明が重視されている様子が窺える。また、一般的に日本の官僚制度においては、職務が(個々の職員に対してではなく)局や課など単位組織に対して与えられ、そこに所属する職員全員で職務を分担するという「大部屋主義」の存在が指摘されており[19]、前述の「国家公務員テレワーク・ロードマップ」が「チーム型」テレワークの導入を掲げていることは、その裏返しと見ることができる。

#### (3) そのほか

「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」において実施された職員の意見聴取や、本稿インタビューにおいても、「既にインターネット上で公開されている情報に関する照会が、省内のみならず国会議員含めた外部からも多くあり、時間を取られている」という声があった。

また、「業務の縦割りとセクショナリズムが顕著なため、担当外の事項を全く知らない、あるいは多少知っていても責任を持って答えられない・答えたくないという意識が根強く、非効率性につながっている」という声もあった。国会議員に対する説明や質問取り、または組織内・外を問わず会議の際に、少しでも関係する可能性のある部署・担当者が大人数動員されるが、実際に発言するのはごく小数である、といった実態がある。

<sup>3</sup>財務省主計局が実施する予算執行調査「総括調査票※平成25年2月公表分(17事案)」のうち、「携帯電話に係る通信費」より。調査対象は地方支分部局を除く28の本府省庁。

## 5-2 技術

### (1) 霞が関全体のテレワークの導入状況

「国家公務員テレワーク・ロードマップ」に掲げられた3つの目標は、どの程度達成されているのだろうか。内閣官房がとりまとめた「平成28年度国家公務員テレワーク実績等の結果概要（以下、「結果概要」）」<sup>4</sup>を基に点検する[20]。

図表9. 国家公務員のテレワーク利用実績、環境整備状況

- 利用者数：4,460人（全職員に占める割合：8.6%）
- 「週数回テレワークを実施した」人数：170人（全職員に占める割合：0.3%）

①テレワーカー比率（「週一日以上終日在宅で就業する雇成型在宅型テレワーカー数が全労働者の10%以上」と比較して遜色のないレベル）

平成28年度におけるテレワーク実施者数は4,460人だが、頻度について見れば、「週数回テレワークを実施した」人数は170人であり、割合は0.3%に過ぎない<sup>5</sup>。「全労働者の10%以上」との目標からは程遠い状況となっている。

②対象職員の拡大、職場環境及び制度整備

制度上テレワークが可能な人数は41,242人であり、割合は79%に上る。この点、対象職員の拡大は一定程度進展していると評価できる。ただし、実際に利用した人数は4,460人（8.6%）にとどまっており、環境、制度等が要因で利用が進んでいないものと推察される。

③「チーム型」のテレワーク導入

実は「国家公務員テレワーク・ロードマップ」は、「チーム型」の業務の様態及び必要な技術について明確には定義していない。ただし、「在席確認・共有スケジューラー・Web会議・チャット等の『チーム型』のコミュニケーションツール（ソフトウェア）を活用したテレワーク導入」との記述があり、これらを代表的な技術と捉えていることが推察される。結果概要によれば、それぞれの導入状況（導入済み府省庁数が調査対象（22府省庁）に占める割合）は以下のとおり。

<sup>4</sup> 調査対象は、22府省庁等（内閣官房、内閣法制局、人事院、内閣府、宮内庁、公正取引委員会、警察庁、個人情報保護委員会、金融庁、消費者庁、復興庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省）

<sup>5</sup> 同調査によれば、調査対象機関の職員総数は52,122人。本府省以外にも地方支分部局等の職員が一部含まれているものと解される。



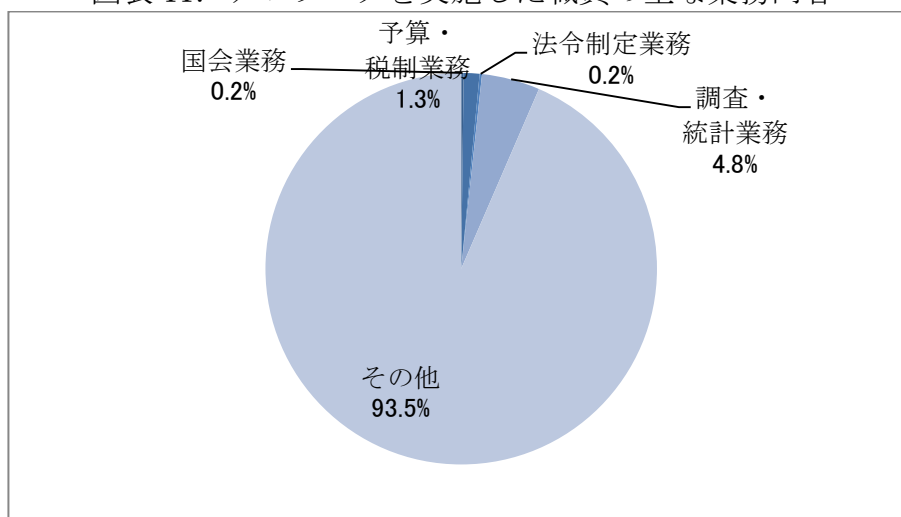
図表 10. 「チーム型」のコミュニケーションツール（ソフトウェア）の導入状況（調査対象である22府省庁等に対する、導入済み省庁の数の割合）

在席確認	共有スケジューラー	Web 会議	チャット
32%	82%	50%	36%

結果概要では、「テレワークを実施した職員の主な業務内容」について調査を行っている。「国会業務」「予算・税制業務」「法令制定業務」「調査・統計業務」の合計がわずかに計 6.5%であるのに対し、「その他」が 93.5%に上っている。アンケート実施者の意図は推測するほかないが、おそらく国家公務員の中心的な業務として「国会業務」等4つの業務を想定したものと思われ、結果として「その他」が圧倒的多数を占めていることは興味深い。これは、いわゆる「大部屋主義」により重要・中心業務は部署全体で分担して処理する風土がある中、「チーム型」に対応しきれていない現在のテレワーク環境では、個人で完結する業務がテレワークの中心となっていることが背景にあるものと考えられる。

制度上テレワークな可能な人数が全職員の 79%に達していながらも実際の利用者は 8.5%、週一日以上終日在宅で作業をする職員は 0.3%と、ともに伸び悩んでいる一因は、「大部屋主義」の存在とこれに対応していないテレワーク環境にあるとも考えられる。

図表 11. テレワークを実施した職員の主な業務内容



また、テレワーク関係府省連絡会議（第 5 回）において内閣人事局が配布した資料<sup>6</sup>を参照すると、各省庁の現在の取組には差があることが分かる。

<sup>6</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000537192.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000537192.pdf)

図表 12. 国家公務員のテレワーク・リモートアクセス環境等  
(平成 29 年 10 月 1 日時点)

日常業務で使用する業務用端末が使用可能：4 府省  
私用端末が使用可能：6 府省  
貸出用端末のみ使用可能：13 府省  
自宅で業務メールを閲覧可能：9 府省

(母数は 22 府省庁)

さらに、結果概要に掲載されている「各府省庁におけるテレワークに係る取組の現状」を参照すると、各省庁共通して導入が必要とされる主な端末・機能の導入状況もばらつきが見られる。各省の予算執行は独立しているため、たとえ導入を企図する機能等が同じ場合でも調達や契約は別個に行われることとなり、その結果導入製品にもばらつきがあるものと予想される。しかし、各省において必要とされるテレワーク用端末・機能に大きな差はないと考えられるところ、スケールメリットを活かし一括・大規模な導入を行い、コストを削減することが本来は合理的である。



図表 13. 各府省庁におけるテレワークに係る取組の現状（IT システム面）  
 （「平成 28 年度国家公務員テレワーク実績等の結果概要」から抜粋）

府省等名	①テレワーク端末 (ハードウェア) の現状		②テレワーク機能の現状					
	席上端 末の持 ち帰りの可否	私用端 末利用 (貸出 USB型機 器を含 む)の 可否	省内メ ールの 送受信 の可否	共有サ ーバー へのア クセス の可否	在席確 認の可 否	共有ス ケジュ ーラー の有無	Web会議 の可否	チャッ トの可 否
内閣官房	×	×	○	○	×	○	○	×
内閣法制局	×	×	○	○	×	○	×	×
人事院	×	×	×	×	×	×	×	×
内閣府	×	×	○	○	×	○	○	×
宮内庁	×	×	○	○	○	○	×	○
公正取引委員会	×	○	○	○	×	○	×	○
警察庁	×	×	○	×	×	×	×	×
個人情報保護委員会	×	×	○	○	×	○	○	×
金融庁	×	○	○	○	×	○	×	×
消費者庁	×	×	○	○	×	○	×	×
復興庁	×	×	○	○	×	○	○	×
総務省	○	○	○	○	○	○	○	○
法務省	×	×	×	×	×	×	×	×
外務省	×	○	○	○	×	○	×	×
財務省	×	○	○	○	×	○	○	×
文部科学省	○	○	○	○	○	○	○	○
厚生労働省	×	○	○	○	○	○	○	○
農林水産省	×	×	○	○	×	○	×	×
経済産業省	○	○	○	○	○	○	○	○
国土交通省	×	×	○	○	○	○	○	○
環境省	×	×	○	○	×	×	×	×
防衛省	×	×	○	○	○	○	○	○

## （２）先進的事例

総務省が開催している「テレワーク関係府省連絡会議」第 3 回（平成 29 年 1 月 31 日）及び第 4 回（平成 29 年 6 月 1 日）の配布資料を参照すると、総務省と経済産業省が霞が関における先進的な利用例（ベストプラクティス）とされ、これを他省庁へ横展開していくことが想定されている。これによると、総務省では、USB シンククライアントの配布が進み、「USB シンククライアント又は業務用端末の持ち帰りにより全ての業務情報へアクセス可能」となっているほか、Web 会議、在席表示等の導入が進んでいることが窺える。また、経済産業省では、シンククライアント PC の導入により基本的に職場で使用する PC が持ち帰り可能となっていること、リアルタイムコミュニケーションツール（在籍確認、インスタントメッセージ）、050 電話サービス（詳細は不明なるも、私物携帯電話を業務で活用し、通話料を公用・私用で分計するアプリと思われる）、私物端末等の活用（私物のスマートフォンや PC からメールや共有データ

へアクセス可能)といった取り組みが行われている。

### (3) その他

本稿インタビューの結果、メールを利用したテレワークでも課題があることがわかった。例えば、省内の多くの部署と頻繁にやり取りをする業務であって、毎回案件に合わせて関係部署が異なるような場合（メール送信先が毎回異なる場合）には、宛先メールアドレスをテレワーク環境で確認するには限界があり、少なくともメールを送付する段階までは庁舎内で行う必要がある、という声があった。

## 5-3 制度及びこれに起因する風土・意識

### (1) 人員及び予算の単年度主義

松岡（2017）は、中央官庁では、部署ごとに硬直的な人数枠が設定されている中、これをベースに必要な予算を獲得し使い切ることにインセンティブがあり、業務効率性を向上させることによって人手や予算を余らせることにメリットが少ない、と指摘している。

国家公務員の人数はその総数と各省の人数が法令で定められており（行政機関の職員の定員に関する法律及び行政機関職員定員令）、年度途中でこれを超える運用を行うことは困難である。また、人件費の面でも単年度会計主義に基づいているため、年度内での事情変更に対応できない。

なお、人手、予算の双方について、余らせることで翌年度分が削減されるという実態が「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」における意見聴取からも見て取れる。

### (2) 「残業が多い＝仕事ができる、仕事をしている」という意識

「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」において実施された職員の意見聴取において、「長時間残業を行っている者は仕事を頑張っていると短絡的に評価される傾向にある」、または同種の意見が多数寄せられている。本稿インタビューでは、このような風潮は弱まっているとの意見も一部にはあったが、未だ広がりを見せていないとの声もあった。

## 第6章 課題への対応案、コスト削減試算等

前章まで、霞が関の働き方改革を巡るこれまでの方針と現状を分析した結果、働き方改革をさらに推し進める上での課題が浮き上がってきた。本章では、その課題を解決するための対応案とコスト削減試算等について述べる。

なお、課題の性質（風土・意識、技術、制度の別）と対応案の性質は必ずしも同一ではなく（例えば風土面での問題を技術で解決できる場合もある）、記載順序は第5章に対応していない。

図表 14. 課題への対応案

### 技術

- ①BYOD の促進（クラウド PBX を活用した私物スマートフォンの内線電話化と、通話料の公私分計）
- ②web 電話帳
- ③政策情報のデータベース化と活用
- ④AI、RPA の導入
- ⑤クラウド上でのシステム・音声基盤構築

### 制度

- ⑥より精緻な能力評価の運用、組織の効率性評価の導入
- ⑦人事運用の弾力化
- ⑧勤怠管理、柔軟なテレワーク申請

### 業務フロー

- ⑨テレワークを前提にした業務フローの見直し

#### 6-1 技術

前掲の諸課題の多くは、ICT 技術の活用及びこれに合わせた業務フローの改善により解決・改善が可能と考えられる。

##### (1) 私物携帯電話の活用 (BYOD)

公用携帯電話がごく少数しか貸与されておらず、また、庁舎内の電話機を通じた連絡を偏重した業務フローのために、テレワークの普及が妨げられている側面がある。クラウド型の PBX（音声基盤。複数の電話機が所在する事業所等において、内線通話及び外線通話を行うために必要な構内交換設備。）を活用しスマートフォン等に内線電話の機能をもたせるとともに、公用と私用で通話料を分計できるアプリケーションを導入することが解決策となりうる。電話をかける方から見れば相手がテレワーク中か庁舎内にいるかによって連絡経路を変える必要がなく、テレワークを行う側も個人携帯電話番号の周知や通信料負担といった心理的抵抗を感じずにより積極的にテレワークに取り組めることと

なる。

これにより、既存の公用携帯電話は廃止可能であり、維持管理コストの削減が期待される。

なお、私物携帯電話端末の業務利用が増えれば、セキュリティ面でも、端末ごとではなく通信回線のレベルで高い秘匿度を確保する必要があることには留意する必要がある。

## (2) web 電話帳

霞が関においては、限定的な関係者の間だけでやりとりする定型的な業務もあれば、日々異なる案件を処理し、その度に異なる（かつ多数の）関係者と連絡を取る業務もある。後者をテレワークで遂行するためには、庁舎外であってもテレワーク環境を通じ省内の連絡先（内線番号、メールアドレス）を確認できるシステムが必要である。

## (3) 政策情報のデータベース化

政策に関する多くの情報は公開されているが、様々な媒体、形式で拡散しており（各省 HP、政府統計、白書、政府答弁書、国会議事録、各種会議での発表資料等）、本来であれば不要な照会対応を増やす原因となっている。データ様式を整備し、横断的に検索できるシステムが構築できれば、照会・回答業務の軽減につながる。さらに、データベースの有用性・信頼性を高めた上で、たとえ担当外の事項でもデータベースを活用し積極的に対応する意識を醸成し、質問取りや会議の同行人数削減につなげることも考えられる。これは、「霞が関の働き方改革を加速するための重点取組方針」に掲げられている「必要最小限の部局・人員で国会関係業務に対応できるよう、改めて態勢を見直す」の趣旨にも沿うものである。

## (4) AI、RPA の導入

経済産業省は平成 28 年度、国会答弁の作成などで AI（人工知能）を活用する実証実験を行っており<sup>7</sup>、さらなる研究が期待される。また、人事・給与や会計処理などのバックオフィス機能における RPA (Robotic Process Automation. 定型的作業の処理を、プログラム等を利用し自動化する手法) の活用も考えられる。

## (5) 在籍確認、チャット、クラウド上でのドキュメント編集

5-2 (1) で見た「チーム型」のコミュニケーションツール（ソフトウェ

<sup>7</sup> 平成 28 年度電子経済産業省構築事業 行政事務における人工知能利活用に関する調査研究

ア) の導入状況においては、特に「在席確認」と「チャット」の導入率の低さが目立っている。既に見たとおり、「チーム型」業務に対応しきれない現在の環境がテレワークで処理できる業務の幅を狭めていると考えられるところ、対応が必要とされる。

また、国会答弁作成作業に代表されるように、一つの文書の作成を多くの職員で行うような作業の場合、迅速に作業を進めるためには、クラウド上で複数人が同時にドキュメントを編集できる環境も活用できる。

#### (6) クラウド上でのシステム・音声基盤構築

上記のような様々なシステムは、各省庁で個別に導入、維持・管理するよりも、共通運用とすることがコスト削減につながる。その際、「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画（平成 29 年 5 月 30 日閣議決定）」にも示されている「クラウド・バイ・デフォルト」原則導入の考えに基づき、クラウド環境を積極的に活用すべきである[21]。

なお、クラウド PBX を複数の省庁で共有し統一運用も併せて行うことで、さらなる運用コスト削減や、人手による電話交換業務（代表番号の電話受付）の統一運用、省庁間の通話料削減も可能になる。

#### (7) 政府横断的取組みロードマップの必要性

「国家公務員テレワーク・ロードマップ」は、その名のとおりテレワークの導入ロードマップを示しているが、記載は極めて抽象的（対象システム、取組省庁が特定されていない）であり、また平成 27 年 1 月の作成以降改定されていない。ロードマップに従えば、2017 年度には「より柔軟で『チーム型』を含むテレワークの全省における本格的活用（地方部局を含む）」が開始されていなければならないが、そもそもどのような技術・システムが「チーム型」テレワークに必要なのか明確にされておらず、本格的活用に程遠い状況にあることは既述のとおりである。上述（1）～（6）のような取組を、システム・技術単位で特定した上で、それぞれの導入ロードマップを策定することが必要である。また、各省庁でシステムを共通化・集約化することでコストを削減するためには、各省のシステム更改の時期を適切に捉えた全体的計画が必要となる。

この点、各府省情報化総括責任者（CIO）連絡会議が作成する「政府情報システム改革ロードマップ」が参考となる。これはその基本的考え方として、「クラウドの徹底活用により、大規模な効率化と縦割りを打破したシームレスな連携、変化への迅速かつ柔軟な対応力の向上を図り、効率的な行政運営と徹底したコスト削減を実現する」ことを掲げており、さらに業務改革（BPR）、モバイル端末の利活用、ワークライフバランス等の観点を求めるなど、上述（1）～（6）の取組と軌を一にするものである。特に、（6）で述べたクラウド PBX の統一運用は、既存のシステムを統合するものである点や、庁舎が被災した場合でも迅速な音声通話の復帰が可能となる点（災害時の業務継続性、いわゆる BCP の観点）からも親和性が高い。さらに同文書は各省の個別具体的



情報システムの最適化ロードマップを定めるとともに、定期的な改定を行っており、実効性が高いものと思われる。

本節で述べた取組の導入・整備・普及にあたっては、「政府情報システム改革ロードマップ」等実効性の高いロードマップにおいて、個別具体的な記述をすることが望ましい。

＜政府情報システム改革ロードマップ＞（抜粋。下線は筆者）

#### 1 基本的考え方

政府情報システムについては、以下に示す基本的考え方に沿って、2018年度（平成30年度）までに2012年度（平成24年度）に比べて情報システム数を半数近くまで削減し、クラウドの徹底活用により、大規模な効率化と縦割りを打破したシームレスな連携、変化への迅速かつ柔軟な対応力の向上を図り、効率的な行政運営と徹底したコスト削減を実現する。

（6）IT投資に当たっては、業務改革（BPR）を徹底するものとし、特に各情報システムの更改時期においては、単なる更改のみを行うことなく、行政サービスの向上や行政運営の効率化・スリム化について検討し、投資対効果の高いIT投資を実現する。また、府省内LANの更改等においては、職員のワークスタイルについて、モバイル端末の利活用等を通じて、情報のデジタル化（ペーパーレス化）の推進と生産性向上を図るとともに、ワーク・ライフ・バランスや災害時等の業務継続性に配慮したものに变革するものとする。

### 6-2 業務フロー

例えば、現在の各府省庁テレワーク環境では対応が困難とされる「国会関係業務」「予算・税制業務」「法令制定業務」「調査・統計業務」といった業務につき、担当業務を明確に区分し、業務フローを整理することで、一部をテレワークで処理できるように切り出すことは検討可能ではないか。（抜本的な業務フローの変更は伴わないものの、テレワークを前提とした処理による国会関係業務の効率化については後述する。）

### 6-3 制度

#### （1）より精緻な能力評価の運用、組織の効率性評価の導入

通常、職員一人ひとりが生み出す付加価値の決定要因は、人材の質（能力）及び労働時間（労働供給）に分解できる。したがって、能力が適切に評価され差別化されなければ、「労働時間が長いほうが付加価値を多く生み出している」という認識に陥ることはある意味避けがたい。平成21年から全省庁で人事評価制度が導入され、その中で能力評価も行われているが、戸田（2017）が指摘するように「時間あたりの業績評価」の概念を導入するなど、これを更に精緻に運用することが考えられる。



同様の考えは、組織全体への評価にも活用できる。組織全体として、効率化を追求し人手と予算を余らせることで、むしろ予算編成時に予想できなかった事業に回す人的・金銭的原資を獲得できるような制度を整え、効率化のインセンティブを組織単位で高めることを議論することは有意義である。

## (2) 人事運用の弾力化

労働時間の抑制、柔軟な働き方の推進にあたっては、業務量に応じて人事を柔軟に運用し、適材適所に配置することが必要とされる。公務員全体、そして各省の定員が法令で定められている現行制度の枠内での改革は容易ではないが、議論が期待される。

## (3) 勤怠管理、柔軟なテレワーク申請

テレワークの利用が進んだ場合には、職員の実際の労働時間の把握が課題となる。霞が関では一般的にタイムカード等の勤怠管理システムが使われておらず、制度・システム双方の整備が必要となる。

また、国会関係業務のように直前まで発生の有無が予見できない業務であってもテレワークを活用できるよう、例えば事後申請を認めるなど、テレワーク制度の柔軟化が必要となる。

## 6-4 コスト削減効果の試算

上記のような課題を解決し業務効率化やコスト削減が達成された場合の削減効果につき、試算を試みる。

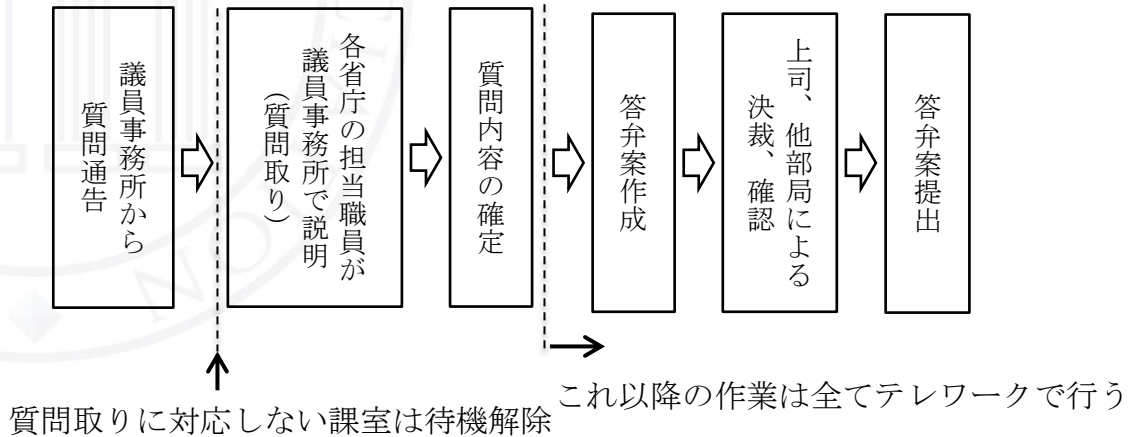
図表 15. コスト削減効果 (年間)

	金額 (億円)
国会関係業務合理化による超過勤務手当の減	102
業務効率化を通じた総労働時間減少による超過勤務手当の減	1,255
深夜残業削減によるタクシー代の減	22
ペーパーレス化による印刷代、作業時間の減	25
BYOD 導入による通信料の減	2
PBX 統合による保守費用の減	11
合計	1,417

## (1) 国会関係業務合理化による残業代の減

テレワーク環境の改善等が促進され、図 16 のフローで作業が完結すると仮定する。

図表 16. 高度に効率化された国会関係業務のフロー



これにより、「待機したが作業が発生しなかった」状態である「待機損」が原則ゼロとなり、また実際に答弁を作成する職員においても、上司の決裁・他部局の確認を待っている間（「待ち時間」）を自由に過ごすことができる。

超過勤務手当の削減効果を試算すると以下のとおり。

超過勤務手当の年間合計（ $C$ ）は、1時間あたり賃金単価（ $p$ ）、超過勤務として発生する人時間合計（ $m$ ）、超過勤務手当の支給割合（ $e$ ）（所定時間内1時間あたり賃金と比較した際の支給割合）から以下の式により求める。

$$C = pme$$

$m$  は以下の式により求める。 $h$  は1日あたり待機時間（「待機損」、「待ち時間」双方において、実質的に作業を行っていない時間を指す）、 $n$  は1日あたりの対応人数、 $d$  は年間国会関係業務発生日数である。

$$m = hnd$$

$h$  及び  $n$  は「待機損」、「待ち時間」それぞれにおいて  $h_1$ 、 $h_2$  および  $n_1$ 、 $n_2$  と整理すると以下のとおり。

$$C = p(h_1n_1 + h_2n_2)de$$

$p$  は以下の式により求める。 $s$  は諸手当を除く基本給、 $b$  は勤勉手当や期末手当といった、民間企業のボーナスに相当する賞与の年間支給月数、 $t$  は1ヶ月あたりの所定労働時間である。

$$p = \frac{\left(\frac{b}{12} + 1\right)s}{t}$$

$n_1$ は以下のように求める。 $k$ は霞が関の国家公務員（本府省で勤務する行政職俸給表（一）の職員）の人数合計、 $R_1$ は「待機損発生率」（待機をしたが実際に作業が発生しなかった職員の割合）とする。

$$n_1 = kR_1$$

内閣人事局「国会に関する業務の調査」では調査対象課室全体での待機損発生率 $R_1$ を直接は算出していない。一方で、「課室における待機人数割合の平均（%）」（ $r$ とする）、「待機人数の合計（人）」（ $w_1$ とする）、「待機したが答弁作成しなかった課室における待機人数の合計（人）」（ $w_2$ とする）を算出しており、調査対象の職員数合計<sup>8</sup>を $X$ とすると

$$R_1 = \frac{w_2}{X}$$
$$X = \frac{w_1}{r}$$

から、

$$R_1 = \frac{w_2 r}{w_1}$$

と推測できる。

ただし、内閣人事局「国会に関する業務の調査」は、調査対象の「所管委員会質疑が行われた日」とそれ以外の日（調査においては「普段の日」と呼ばれている）を区別し、後者においては $w_2$ を調査していない。また、任意の省庁についての国会開会期間を通じた「所管委員会質疑が行われた日」と「普段の日」の日数割合も不明である。そこで、任意の1日について、霞が関全体の10%の職員が「所管委員会質疑が行われた日」相当の対応を行い、それ以外の職員において待機損発生率は半減すると仮定し、 $n_1$ は以下のように求めることとする。

$$n_1 = \frac{k}{10} R_1 + \frac{9k}{10} \frac{R_1}{2}$$

次に、 $n_2$ については以下のように求める。 $k$ は霞が関の国家公務員の人数合計、 $R_2$ は「対応者率」（実際に作業を行った職員の割合）とする。

<sup>8</sup> 同調査は、調査対象の職員数について明らかにしていない。

$$n_2 = kR_2$$

内閣人事局「国会に関する業務の調査」は「答弁を作成した課室における対応者数の合計（人）」（ $w_3$ とする）を算出しているため、 $R_1$ において求めた  $X$ （調査対象の職員数合計）を利用し

$$R_2 = \frac{w_3}{X}$$

から、

$$R_2 = \frac{w_3 r}{w_1}$$

となる。

上記に基づき、下記の表のとおり変数を仮定すると、 $C$  は約 102 億円となる。

変数	値	算出方法・備考
$e$	1.25	人事院 HP「国家公務員の諸手当の概要」より。
$h_1$	4（時間）	内閣人事局「国会に関する業務の調査」による「省内で問表・答弁担当課室が確定した時刻」が概ね 22:30 であることから。
$h_2$	2.25（時間）	決裁者 2 名（課室長 1 名、幹部（局部長） 1 名）、省内または他省庁の協議先 1 部局とし、それぞれ所要 45 分と仮定。
$d$	155.57（日）	平成 25 年～28 年（各暦年）の平均会期日数（217.8 日）の 7 分の 5（国会の会期日数は自然日計算のため）。
$b$	4.24（月）	平成 29 年の支給実績値。内閣人事局報道資料平成 29 年 6 月 30 日付「平成 29 年 6 月期の期末・勤勉手当を国家公務員に支給」、及び同年 12 月 8 日付「平成 29 年 12 月期の期末・勤勉手当を国家公務員に支給」より。
$s$	235,642（円）	経験年数 15 年未満の行（一）の平均給与額。人事院平成 29 年国家公務員給与等実態調査第 7 表から算出。
$t$	155（時間）	$7.75$ （時間） $\times 20$ （日）
$k$	35,930（人）	人事院「国家公務員給与の実態～平成 29 年国家公務員給与等実態調査の結果概要～」より。
$r$	0.42	内閣人事局「国会に関する業務の調査」より。（計 4 回の調査の平均値）
$w_1^1$	445（人）	内閣人事局「国会に関する業務の調査」より。（計 4 回の調査の平均値）
$w_1^2$	134.25（人）	内閣人事局「国会に関する業務の調査」より。（計 4 回の調査の平均値）
$w_1^3$	197.25（人）	内閣人事局「国会に関する業務の調査」より。（計 4 回の調査の平均値）

なお、この業務フローが可能となった場合でも、質問取りを実施する時間が定時を過ぎれば、その分超過勤務が発生する。この点、政策情報データベースを活用し質問取りに対応する職員数を最小限に抑えることや、テレビ電話を使

った質問取り実施など、さらなる改革が必要となる。

## (2) 業務効率化を通じた総労働時間減少による超過勤務手当の減

総務省の試算によれば、テレワークを導入した企業は、導入していない企業に比べ生産性が 1.6 倍向上するとされている[22]。既に見たとおり、霞が関のテレワーカー比率（週一日以上終日在宅で作業する職員）が 0.3%であることを踏まえ、今後 1.6 倍の生産性向上が見込まれる（総労働時間が 1.6 分の 1 になる）と仮定する。

平成 27 年中の総労働時間一人あたり平均（本府省）を 2,144.7 時間<sup>9</sup>とすれば、業務効率化後は 1,340.45 時間となる。業務の量と内容が変わらなければ一日あたり 5.27 時間で処理できることとなり、超過勤務がゼロとなるばかりか、1 日あたり約 2 時間半、新たな業務に従事することが可能となる。22 の府省庁<sup>10</sup>等の平成 28 年度予算（当初予算。特別会計含む）に計上されている超過勤務手当合計は約 1,255 億円であり、これが皆減することとなる。

## (3) 深夜残業削減によるタクシー代の減

22 の府省庁が公表しているタクシー代支出実績（平成 28 年度）を集計したところ、約 22 億円に及ぶことがわかった。業務効率化により深夜タクシーが原則不要となると仮定すれば、これは皆減することとなる。

## (4) ペーパーレス化による印刷代、作業時間の減

霞が関全体で使用される紙、トナー等合計量のデータは入手困難であるため、一人あたり使用量に省庁・部署間で大きな差はないとの前提に立ち、代表的な省の使用量をサンプルとして、職員 1 人あたり年間使用量を求める。一部省庁においては、本府省以外の執務場所で使用する紙・トナー等も含めて調達しており、この場合本府省分を切り分けて分析することは困難である。そのため、基本的に国内の執務場所が本府省（霞が関）に限定される（一部例外あり）外務省をサンプルとする。

同省の調達情報から、年間の紙の調達額を 31,860,831 円<sup>11</sup>、トナー調達額を 73,452,614 円<sup>12</sup>、外務本省で勤務する職員数 2,600 人<sup>13</sup>とすれば、一人あたり

<sup>9</sup>平成 27 年の行政機関の開庁日（242 日）－平成 27 年の 1 人当たり平均年次休暇使用日数（12.1 日（本府省））×7.75 時間＋人当たり平均年間超過勤務総時間（363 時間（本府省））＝2,144.7 時間

<sup>10</sup>内閣官房、内閣法制局、人事院、内閣府、宮内庁、公正取引委員会、警察庁、個人情報保護委員会、金融庁、消費者庁、復興庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省

<sup>11</sup>調達件名「リサイクル PPC 用紙（A3, A4, B4, B5）」落札日平成 29 年 2 月 21 日

<sup>12</sup>調達件名「プリンタ用トナーカートリッジ等（5 品目）」落札日平成 29 年 3 月 30 日



年間コストは 40,505 円である。ここから、霞が関全体（35,930 人）のコストを推計すれば 1,455,351 千円となる。

総務省行政管理局行政情報システム企画課においては、情報の電子的共有により 8 割減のペーパーレス化に成功しており<sup>14</sup>、霞が関全体で同様の効果が発現すれば約 12 億円のコスト削減となる。

また、紙の単価を 0.65 円として消費枚数を求めた上で、一枚あたりの印刷時間を 0.5 秒とすれば、霞が関全体で印刷に必要な時間が年間 756 千時間削減される。仮に勤続 5 年未満の職員が印刷作業に従事していると仮定すると、年間約 13 億円の削減につながる<sup>15</sup>。

#### （5）BYOD 導入による通信料の減

BYOD によって職員個人の携帯電話を公用として使う場合には、基本料金やパケット通信料等が公費負担とならず、純粋に公用で通話した通話料のみが公費負担となる。これによるコスト削減効果は、現在の契約形態や、公用での通話時間に左右されることとなるが、一般的に 1 か月あたり 3,000～4,000 円程度とされる。仮に現在霞が関で稼働している公用携帯電話が 4,000 台、コスト削減効果が一台 1 か月あたり 4,000 円とすれば、年間で約 25 億円の削減となる。

#### （6）PBX 統合による保守費用の減

クラウド環境において音声基盤（PBX）を構築し各省がこれを共同使用することで、これまで各省が個別に行っていた整備・保守費用を削減することができる。

今回、情報通信関連企業にインタビューを実施した結果、4000 台程度の内線電話機を処理する能力を有する PBX（クラウド型ではなく、事業所内に交換器を設置する場合）の整備・保守（5 年間）の平均コストは、4 億円から 6 億 5 千万円程度、内線電話機一台一年間あたりで見たコストは 20,000～32,500 円であることがわかった。また、複数事業所の PBX をクラウド化し統合した場合のコスト削減効果は 15～25%程度とされている。

本府省で勤務する公務員は基本的に 1 人一台の電話内線機を割り当てられており、霞が関全体で 35,930 台の内線電話機があると仮定すれば（前掲 6-4（1）参照）、現在のコストは年間約 7～12 億円、PBX 統合による経費削減は年間 1～3 億円となる。

なお、クラウド PBX による機能集約は、離れた事業所（庁舎）間でも可能であるため、各省庁の地方部局についても統合できる。行政職俸給表（一）適用

<sup>13</sup> 外務省作成パンフレット「外務省」2017 年 3 月改訂版より

<sup>14</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/gyoukan/kanri/office\\_kaikaku/jirei.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/office_kaikaku/jirei.html)

<sup>15</sup> 6-4（1）で  $p$  を求めた式において、 $s$  を 189,504 円（人事院平成 29 年国家公務員給与等実態調査第 7 表から算出）とすれば、時間あたりの賃金単価は 1,654.59 円。



職員全体は 140,319 人<sup>16</sup>であり、この全てが内線電話機を割り当てられていると仮定すれば、年間約 4～11 億円の削減が可能となる。

#### 6-5 そのほかの効用

その他、長時間労働の是正、多様な人材の活躍は、定性的には以下のような効用をもたらすと考えられる。

##### (1) 優秀な人材の確保

「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会 提言」の問題意識は、霞が関の男性職員のボリュームゾーンである団塊世代が 70 代に突入する 2017 年から、育児・介護・共働き等で時間制約がある職員が急増する、という分析から始まっているが、これに加え、労働力人口の減少傾向にも目を向ける必要がある。新卒採用・中途採用ともに売り手市場傾向が顕著であり、また「ブラック企業」を忌避する風潮が高まっている中、魅力ある人材を採用し、また退職を防ぐためには、労働環境の改善が必要である。

##### (2) 行政のスピードアップ

新しい技術・産業が次々と生まれ、世界情勢も刻々と変化する中、意思決定のスピードアップが求められていることは論を俟たない。また、国民の権利・義務に関わる各種行政手続の迅速化は、直接的に国民の利益に資するものと考えられる。

##### (3) イノベーションの促進

業務効率化により生み出された余剰時間で、本来霞が関に期待される政策企画立案の質・量の向上が期待される。

実際、本稿インタビューにおいては、「仮に余剰時間ができれば、担当分野の海外事例の調査や、実際に政策が実行される現場を視察し、政策の質を向上させたい。現在は、土日を削って自主的に研究・視察を行っている状態。」という声もあった。

---

<sup>16</sup>人事院「国家公務員給与の実態～平成 29 年国家公務員給与等実態調査の結果概要～」

## 第7章 おわりに

日本の公務員・公的部門の人件費の対 GDP 比率 (6%)、総雇用者に占める公務員・公的部門職員数の割合 (5.9%) はともに OECD 加盟国中最低となっている。公務員批判は人数削減、給与カットの議論に流れがちであるが、長時間労働抑制と質の高い人材の確保の観点からは慎重な議論を要する。

また、行政のコスト削減においては、特定の取組や制度を「不要」と認定し廃止または規模縮小することにつながりやすい。しかしこれは、短期的に大幅なコスト減を実現しても、長期的な業務の非効率化や、あるいは予算がなくなっても業務はなくなり、現場の疲弊につながることもあり得る。


スケールメリットとコスト削減、そして国益の増進を、長期的視野で捉えた上で、必要な施策の特定とその効果の試算が、今後さらに精緻に行われることが期待される。

なお、働き方改革、特にテレワークを始めとする ICT 技術の導入においては、個別部署の業務内容等に合わせた設計が必要ではある。本稿では、ある程度共通する業務として国会関係業務、印刷、携帯電話等を中心に試算を行ったが、この他にも会計、人事、営繕（庁舎設備の維持・管理）等いわゆるバックオフィスの分野でも相当程度統一的施策が可能な業務はありと想定され、さらなる分析が必要とされる。

## 参考文献

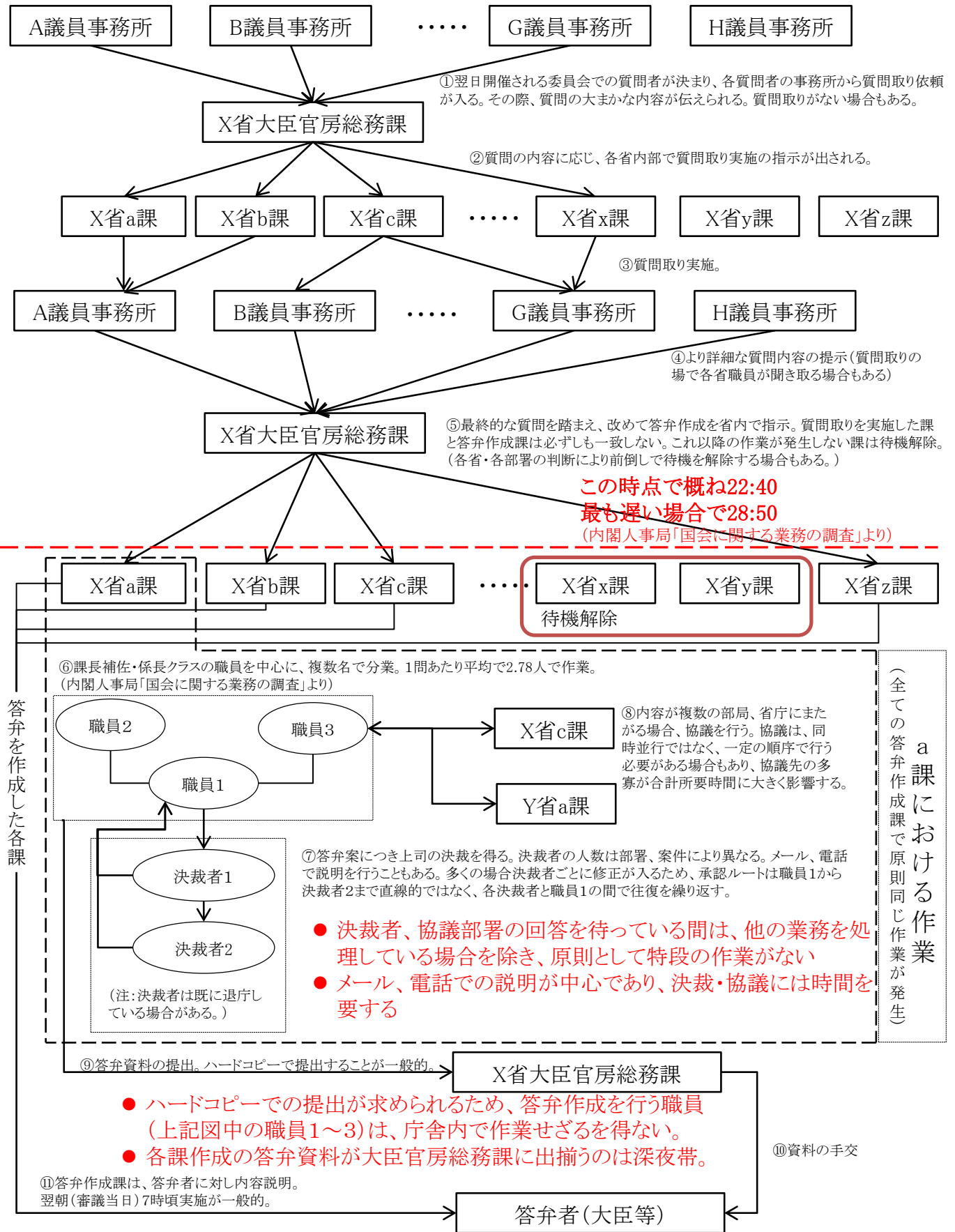
- [1] 松岡佐知、『動き出す霞が関中央官庁の「働き方改革」』、知的資産創造 2017 年 7 月号、野村総合研究所、2017 年
- [2] 戸田宏治、『霞が関の働き方改革に関する諸課題』、法と経済学会・報告論文、法と経済学会、2017 年
- [3] 勇上和史、佐々木昇一、『公務員の働き方と就業動機』、日本労働研究雑誌 637 号、独立行政法人労働政策研究・研修機構、2013 年
- [4] 人事院、『平成 28 年度国家公務員給与等実態調査報告書』、人事院 HP、2016 年
- [5] 厚生労働省、『毎月勤労統計調査平成 29 年分結果速報の解説』、厚生労働省 HP、2017 年
- [6] 人事院、『平成 26 年度国家公務員死因調査』、人事院 HP、2014 年
- [7] 厚生労働省、『平成 29 年版自殺対策白書』、厚生労働省 HP、2017 年
- [8] 総務省、『労働力調査』、e-stat、2017 年
- [9] 人事院、『平成 28 年度年次報告書』、人事院 HP、2017 年
- [10] 厚生労働省政策統括官（統計・情報政策担当）、『労働安全衛生調査（実態調査）報告 平成 28 年（2016）』、厚生労働省 HP、2018 年
- [11] 人事院、『平成 28 年度一般職の国家公務員の任用状況調査』、人事院 HP、2016 年
- [12] 働き方改革実現会議、『働き方改革実行計画（平成 29 年 3 月 28 日働き方改革実現会議決定）』、首相官邸 HP、2017 年
- [13] 内閣府、『新しい経済政策パッケージについて（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）』、内閣府 HP、2017 年
- [14] 霞が関の働き方改革を加速するための懇談会、『霞が関の働き方改革を加速するための懇談会 提言』、内閣官房 HP、2016 年
- [15] 内閣官房人事局、『霞が関の働き方改革を加速するための重点取組方針』、内閣官房 HP、2016 年
- [16] 各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議、『国家公務員テレワーク・ロードマップ（平成 27 年 1 月 21 日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）』、首相官邸 HP、2015 年
- [17] 女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会、『国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針』、内閣官房 HP、2014 年
- [18] 内閣人事局、『国会に関する業務の調査（調査結果）』及び『国会に関する業務の調査・第 2 回目（調査結果）』、内閣人事局 HP、2016 年
- [19] 大森彌、『官のシステム』、東京大学出版会、2006 年
- [20] 内閣官房 IT 総合戦略室・内閣人事局、『平成 28 年度国家公務員テレワーク実績等の結果概要』、内閣人事局 HP、2017 年
- [21] 内閣府、『世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画（平成 29 年 5 月 30 日閣議決定）』、首相官邸 HP、2017 年





[22] 総務省、『報道資料 平成 28 年通信利用動向調査の結果』、総務省  
HP、2017 年

図 国会関係業務の詳細







霞が関の働き方改革に向けて  
～ICTを活用した長時間労働是正と生産性向上～

---

2018年6月6日 第1刷発行

2019年3月5日 第2刷発行

著者 岩本 隆

発行者 増田 寛也

発行所 一般社団法人 日本パブリックアフェアーズ協会

---

(C) JAPAN PUBLIC AFFAIRS ASSOCIATION 2019 Printed in Japan

