

第2章 多摩・島しょ地域市町村における働き方の実態・取組状況

〈第2章のまとめ〉

- 住民ニーズの多様化や複雑化する社会問題への対応など、近年自治体に求められる役割は増加する傾向にあり、職員の業務負担も増加している可能性がある。
- 女性職員の割合は4割に近いが、管理職への登用が進んでいない。また、多様な雇用形態の職員（臨時職員、嘱託職員、再任用職員など）が増加しているため、多様な働き方に対応する組織づくりが求められる。
- 働き方の実態として、時間外勤務については民間企業と比べると全般的に多いといえないが、特定部署や特定業務に業務量が集中している可能性がある。また、勤務時間の制限がある職員がいる職場の負担が一層増しており、人的支援とともに多様な雇用形態の職員の職場における一層の活用が求められている。
- 多様な働き方に向けた取組として、効果が高いとされる時間外勤務削減、ワーク・ライフ・バランス推進等の取組は多く行われているが、具体的な成果にまではつながっていない。

1. 多摩・島しょ地域市町村の人口・職員数

- 住民ニーズの多様化や複雑化する社会問題への対応など、近年自治体に求められる役割は増加する傾向にあり、職員の業務負担も増加している可能性がある。
- 女性職員については、全職員のうち4割近くを占めているが管理職への登用が進んでいない。
- 正規職員が削減される一方で、多様な雇用形態の職員（臨時職員、嘱託職員、再任用職員など）が増加しているため、多様な働き方に対応する組織づくりが求められる。

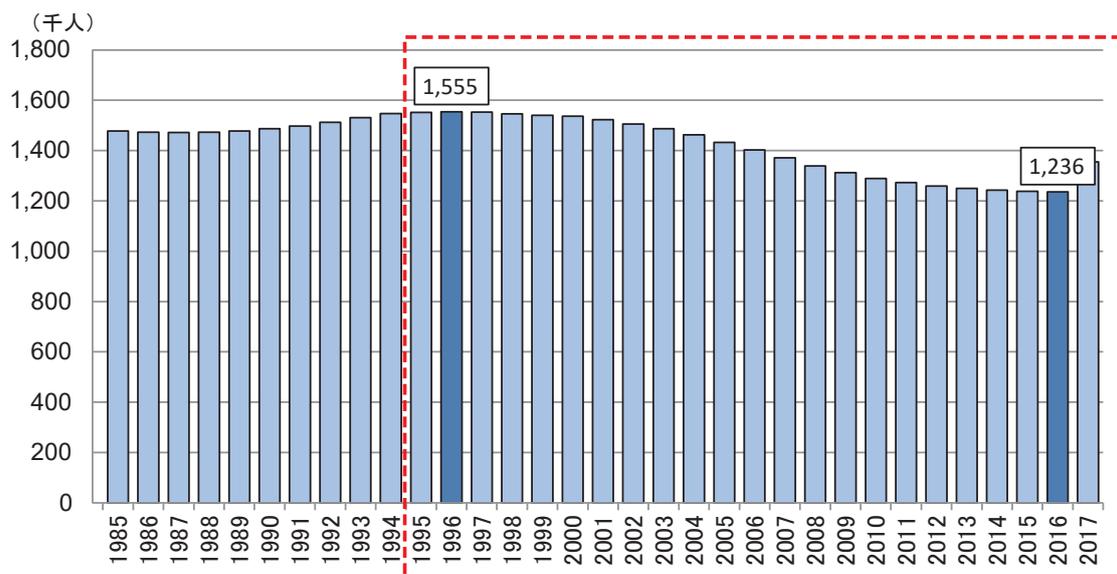
(1) 多摩・島しょ地域市町村の人口・職員数

多摩・島しょ地域の人口はこれまで増加してきており、平成18年（2006年）時点の400万人から平成29年（2017年）時点では423万人になった【図表 I-8】。

自治体における職員数については、行財政改革の一環として、削減が進められており、全国市区町村の職員数は平成8年（1996年）をピークに急激に減少している【図表 I-7】。多摩・島しょ地域市町村においても、同様に職員数が削減されてきたが、平成26年（2014年）からは、微増に転じている【図表 I-8】。これを職員1人あたりの人口でみると、平成18年（2006年）の141人から平成29年（2017年）には161人となり、およそ1.15倍の水準になっている【図表 I-9】。

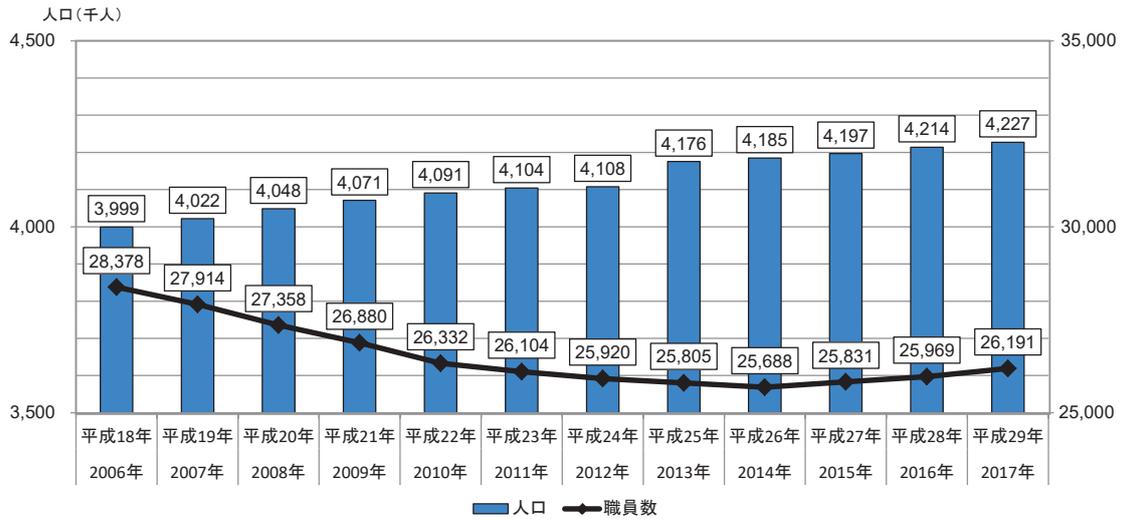
住民ニーズの多様化や複雑化する社会問題への対応など、近年自治体に求められる役割は増加する傾向にあり、職員の業務負担も増加している可能性がある。こうしたことは、本調査研究で行った自治体アンケートでも指摘され、市町村職員アンケートにおいても「業務を遂行できるが、職員の負担が増大している」と「業務を遂行する上で、支障がある」と回答している職員を合わせると72.8%となっている【図表 I-10】。

図表 I-7 全国市区町村の職員数の推移



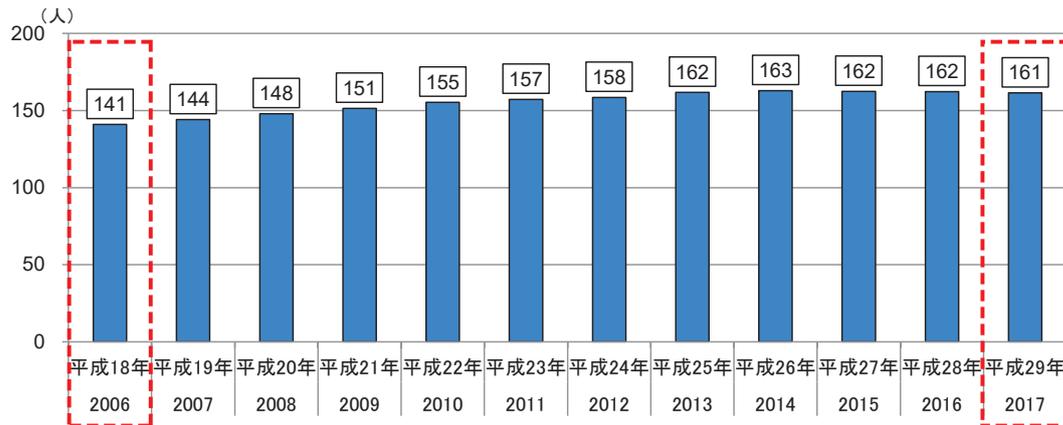
資料) 総務省「地方公共団体定員管理調査」(平成29年(2017年)度)

図表 I-8 多摩・島しょ地域市町村の人口と職員数の推移



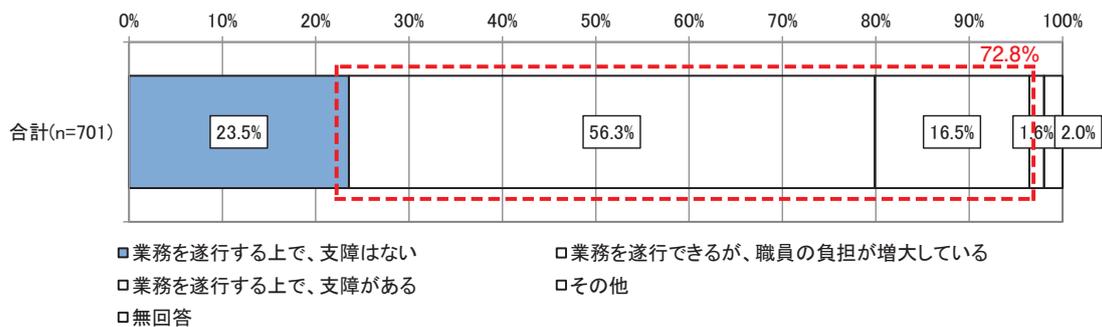
資料) 総務省「地方公共団体定員管理調査」(各年)、「住民基本台帳人口」(各年4月1日時点)

図表 I-9 多摩・島しょ地域市町村の職員1人あたり人口の推移



資料) 総務省「地方公共団体定員管理調査」(各年)、「住民基本台帳人口」(各年4月1日時点)

図表 I-10 業務の遂行状況



資料) 市町村職員アンケート

(2) 女性職員・管理職の割合

自治体アンケートによると、女性職員の割合は、都内自治体平均で43.6%、多摩・島しょ地域市町村平均は40.3%であった【図表 I-11】。女性職員の割合の分布をみると、45%以上50%未満 (24.1%) が最も多く、次いで50%以上55%未満 (22.2%) で、中央値は45.5%であった【図表 I-12】。

女性管理職の割合は、都内自治体平均で13.2%、多摩・島しょ地域市町村平均は11.7%であった。女性管理職の割合の分布をみると、10%以上15%未満 (37.5%) が最も多く、次いで15%以上20%未満 (25.0%) で、中央値は12.7%であった【図表 I-13】。

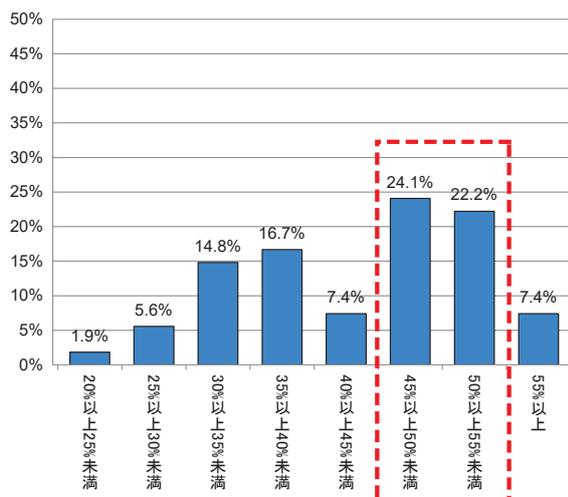
女性職員の割合が4割近いにもかかわらず女性の管理職への登用が進んでいない。

図表 I-11 女性職員・女性管理職の割合

		最低	最高	平均
女性職員の割合	都内自治体 (n=54)	—	—	43.6%
	多摩・島しょ (n=39)	23.4%	53.0%	40.3%
	特別区 (n=15)	44.9%	57.4%	52.1%
女性管理職の割合	都内自治体 (n=54)	—	—	13.2%
	多摩・島しょ (n=39)	2.0%	29.2%	11.7%
	特別区 (n=15)	8.85%	24.0%	17.1%

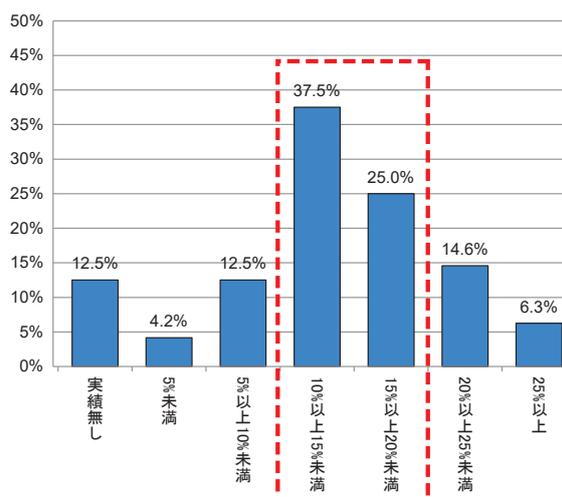
資料) 自治体アンケートより作成

図表 I-12 女性職員の割合の分布



資料) 自治体アンケート

図表 I-13 女性管理職の割合の分布



資料) 自治体アンケート

(3) 多様な雇用形態の職員の活用

(Ⅱ 調査結果編P.120参照)

正規職員が削減される一方で、臨時職員、嘱託職員、再任用職員など多様な雇用形態の職員の配置が進んでいる。職員の負担軽減や、業務の生産性向上に向けて、こうした多様な雇用形態の職員をより一層活用することが不可欠である。

特に、臨時職員、嘱託職員については、産休・育休、病気、介護休暇など勤務時間の制限がある職員（短時間勤務、長期休業等）の代替として活用されることも多く、今後も増加が見込まれている。また再任用職員については、年金支給年齢の引き上げに伴い増加が見込まれており、今後の行政運営を行う上で、大きな課題となっている。

2. 多摩・島しょ地域市町村における働き方の実態

- 時間外勤務については民間企業と比べると全般的に多いとはいえないが、特定部署や特定業務に業務量が集中している可能性がある。
- ワーク・ライフ・バランス推進については、休日業務等で発生した振替休日の取得ができていない。また、勤務時間の制限がある職員がいる場合には、職場の負担が一層増し、業務遂行に支障が出る可能性がある。
- 勤務時間の制限がある職員がいる職場に対する人的支援の重要性とともに、業務上の負担の削減に向け、これらの職員の支援を担うことが多い、臨時職員、嘱託職員等の職場における一層の活用が求められている。

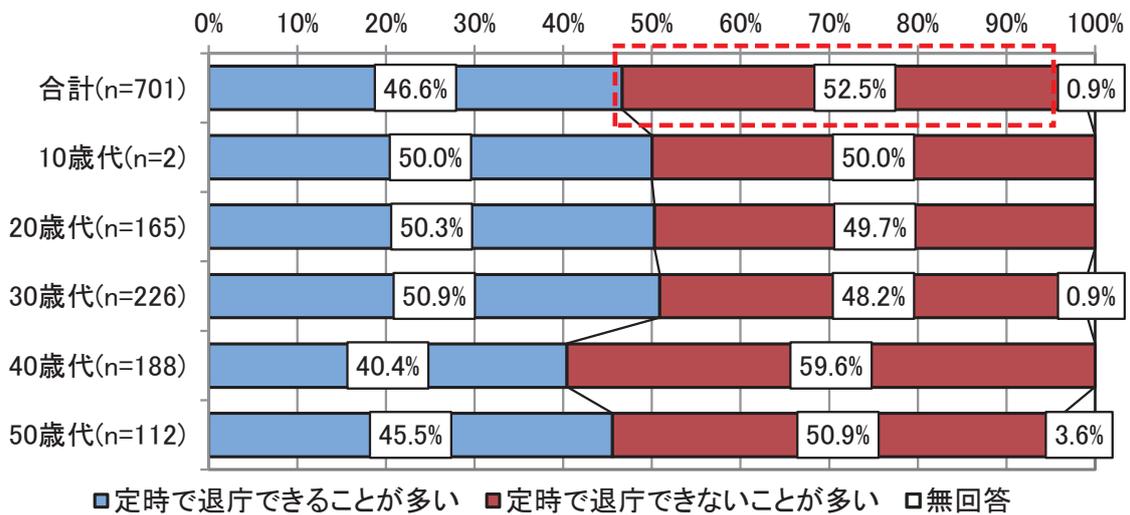
多様な働き方の実現に向けた方向性を検討するため、市町村職員アンケート及び自治体アンケートを実施し、働き方の実態を把握した。

(1) 時間外勤務の実態

① 定時退庁の実態

「定時で退庁できることが多い」と回答した職員は46.6%で、約半数の52.5%の職員が「定時で退庁できないことが多い」と回答している【図表 I-14】。その一方で、「定時で退庁できることが多い」と回答した職員も約半数いることから、特定部署や特定業務に業務量が集中している可能性がある。

図表 I-14 定時退庁の状況 (年齢別)

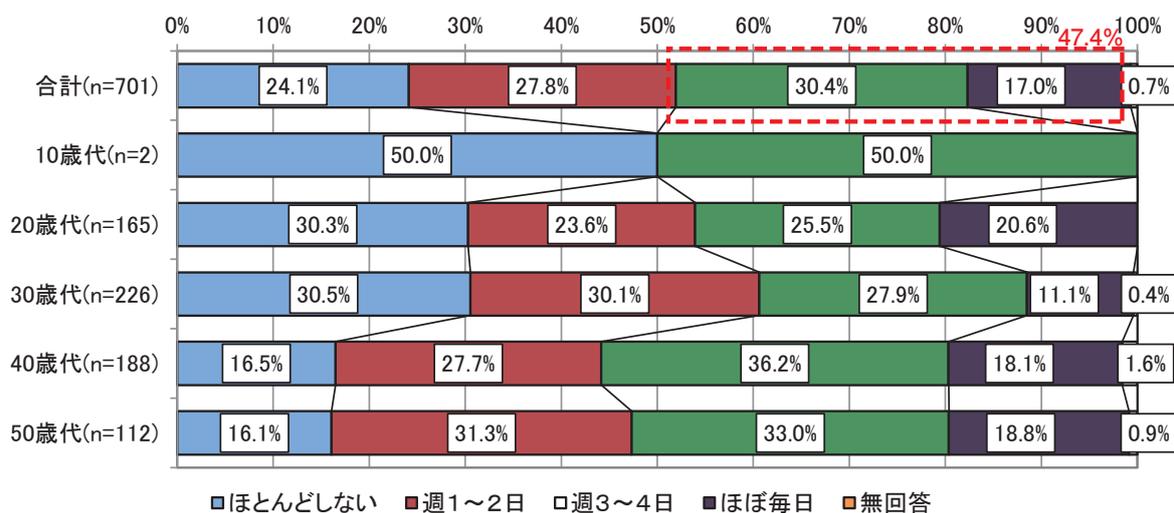


資料) 市町村職員アンケート

② 時間外勤務の頻度

時間外勤務の頻度では「週3～4日」(30.4%)が最も多く、次いで「週1～2日」(27.8%)となった。「ほぼ毎日」も17.0%となり、「ほとんどしない」は24.1%に留まった【図表 I-15】。時間外勤務の頻度は、週3日以上が47.4%となっており、慢性的な時間外勤務がみられる。

図表 I-15 時間外勤務の頻度 (年齢別)

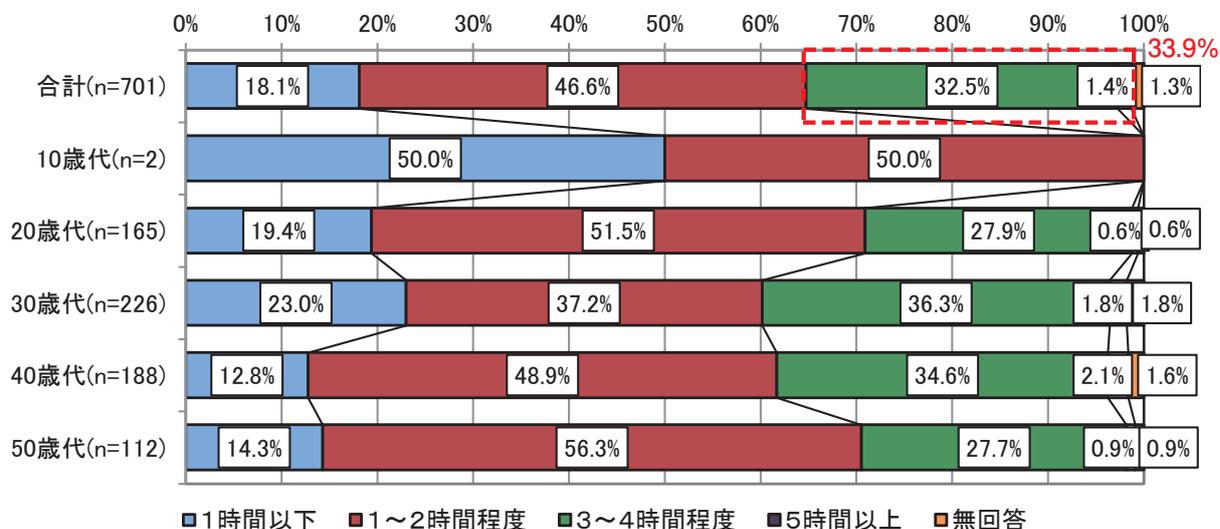


資料) 市町村職員アンケート

③ 1日あたりの時間外勤務時間

1日あたりの時間外勤務時間は「1～2時間程度」(46.6%)が最も多く、次いで「3～4時間程度」(32.5%)で、5時間以上しているとの回答も1.4%みられた【図表 I-16】。1日あたりの時間外勤務時間が3時間以上と回答している職員は33.9%存在している。

図表 I-16 時間外勤務の1日あたりの時間 (年齢別)

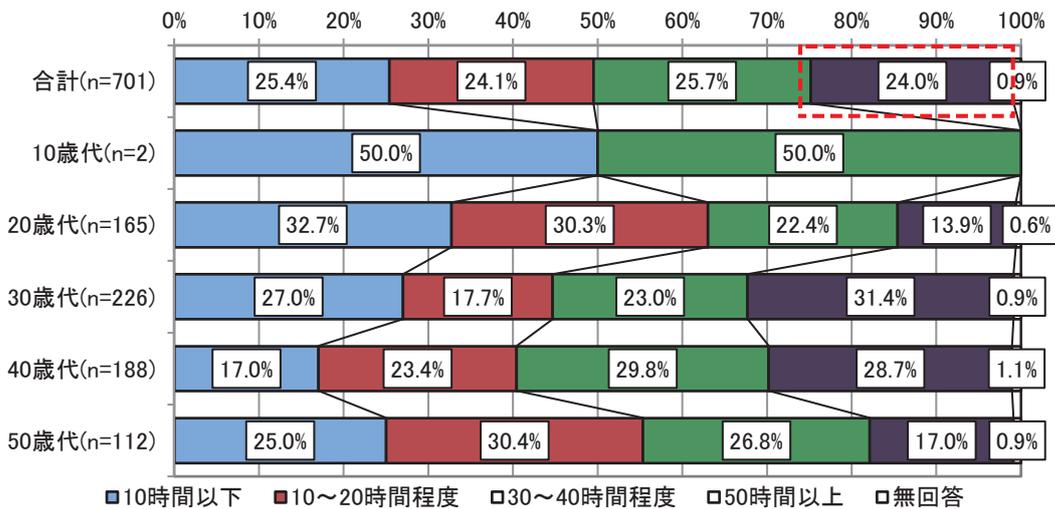


資料) 市町村職員アンケート

④ 時間外勤務の1か月あたりの最長時間

1か月あたりの最長時間は「10時間以下」(25.4%)、「10～20時間程度」(24.1%)、「30～40時間程度」(25.7%)、「50時間以上」(24.0%)となり、それぞれ同程度の割合となった【図表 I-17】。1か月あたりの最長時間が、厚生労働省の「時間外労働の限度に関する基準(平成10年労働省告示第154号)」の限度時間45時間を超える職員が24.0%存在する。

図表 I-17 時間外勤務の1か月あたりの最長時間(年齢別)



資料) 市町村職員アンケート

⑤ 時間外勤務時間の状況

時間外勤務時間の平均時間は、都内自治体全体で月間11.3時間(年間135.3時間)、多摩・島しょ地域市町村は月間12.5時間(年間149.7時間)、特別区は月間8.5時間(年間101.8時間)と、多摩・島しょ地域市町村が特別区を上回った。また、総務省調査で明らかになった政令指定都市、県庁所在市における時間外勤務時間と比較すると多摩・島しょ地域市町村が下回る結果となっている【図表 I-18】。

図表 I-18 時間外勤務時間の概要

(単位: 時間)		最小月	最大月	月平均	年間平均
平均時間	都内自治体 (n=54)	8.0	17.3	11.3	135.3
	多摩・島しょ (n=39)	8.5	19.4	12.5	149.7
	特別区 (n=15)	6.8	11.9	8.5	101.8
	都道府県 ※1	—	—	12.5	150.0
	政令指定都市 ※1	—	—	14.5	174.0
	県庁所在市 ※1	—	—	13.3	159.6
	国家公務員 ※2	—	—	—	233
	民間労働者 ※3	—	—	—	154
最小値(時間)	都内自治体	2.0	4.2	4.7	—
最大値(時間)	都内自治体	18.5	43.2	24.3	—

資料) 自治体アンケート、総務省「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査結果」(平成29年)より作成

※1 いずれも本庁・出先機関含む。 ※2 国家公務員は平成27年(2015年)(本府省363時間、それ以外206時間)

※3 民間労働者は平成27年(2015年)の所定外労働時間(30人以上事業所)

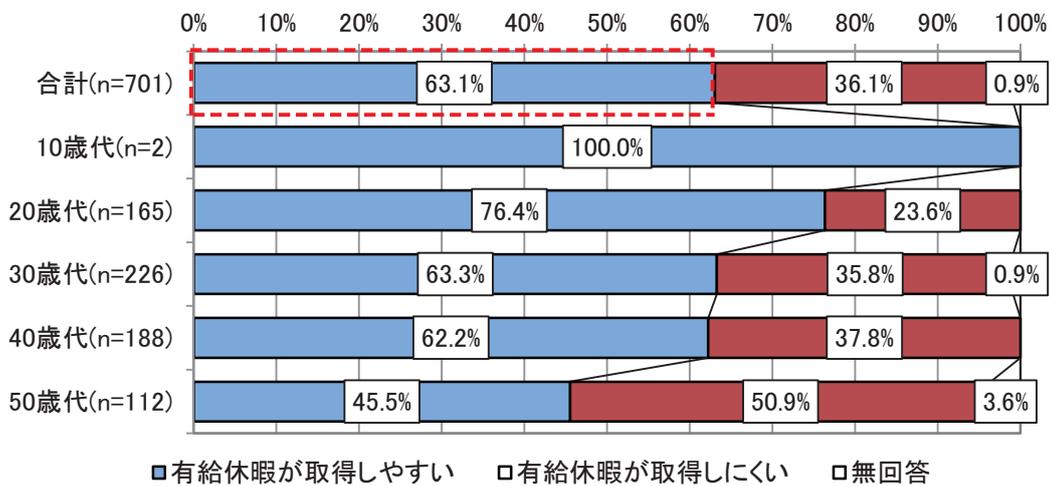
(2) ワーク・ライフ・バランス

① 年次有給休暇取得

ワーク・ライフ・バランス推進の指標の1つとされている、有給休暇の取得状況については、「有給休暇が取得しやすい」(63.1%)が「有給休暇が取得しにくい」(36.1%)を大きく上回っており、取得できる環境が広がってきていると考えられる【図表 I-19】。なお、年次有給休暇の多摩・島しょ地域における平均取得日数は12.0日となっている。

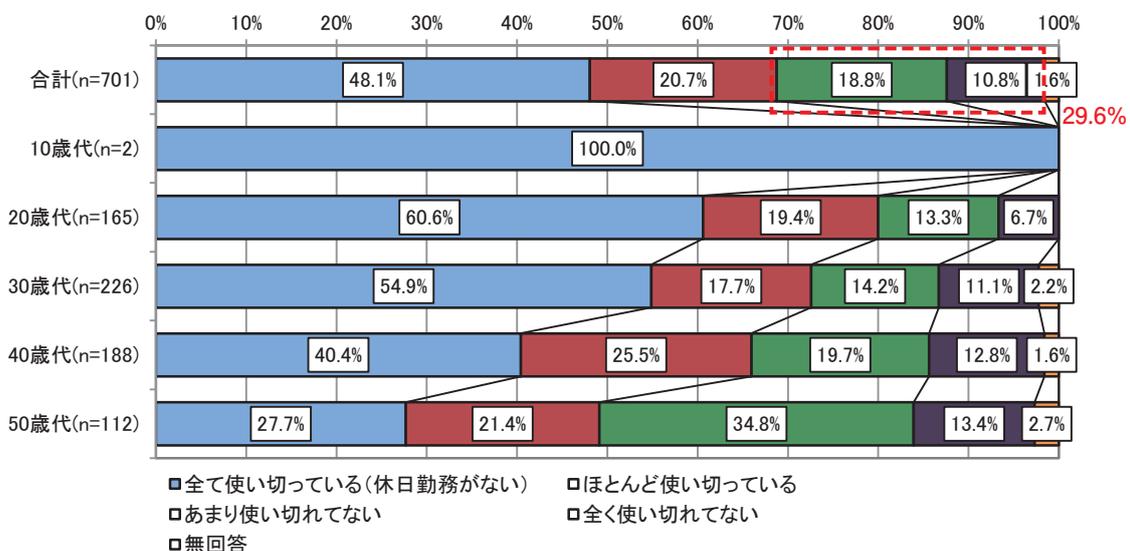
しかしながら、休日出勤等の代替として発生することが多い振替休日については、期間内に「全て使い切っている」と回答している職員は48.1%に留まっている【図表 I-20】。また、「あまり使い切れてない」、「全く使い切れてない」を合わせると29.6%となり、業務により発生する振替休日については、いまだ取得できる環境になっていない。

図表 I-19 有給休暇の取得状況 (年齢別)



資料) 市町村職員アンケート

図表 I-20 振替休日の期限内取得状況 (年齢別)



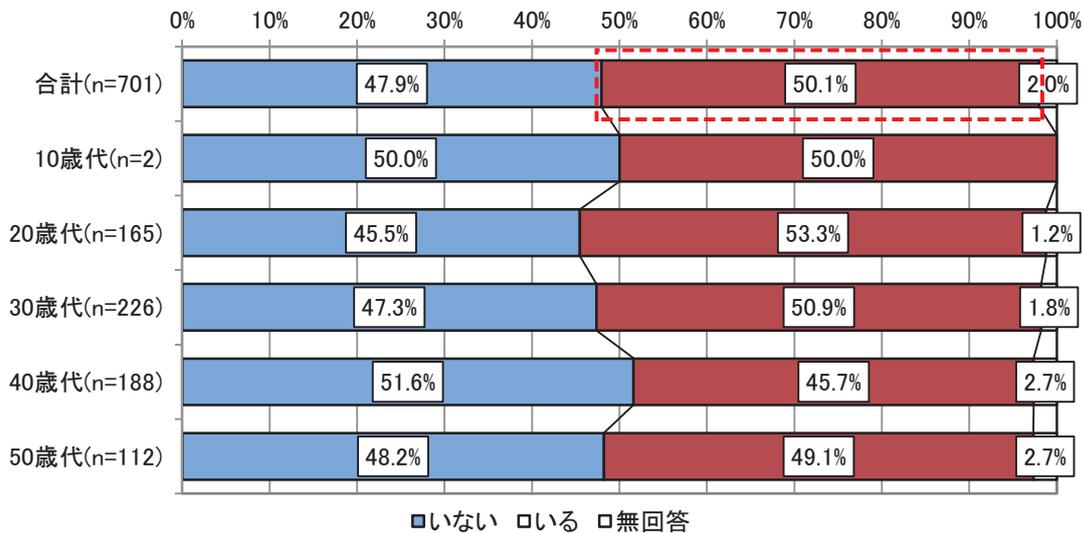
資料) 市町村職員アンケート

② 勤務時間の制限（短時間勤務、長期休業等）がある職員の有無

職場における育児・介護・病気等で、勤務時間の制限（短時間勤務、長期休業等）がある職員の有無について、「いる」（50.1%）と回答した職員が半数程度となり、育児・介護・病気等と仕事の両立を行う職員が増加している【図表 I-21】。

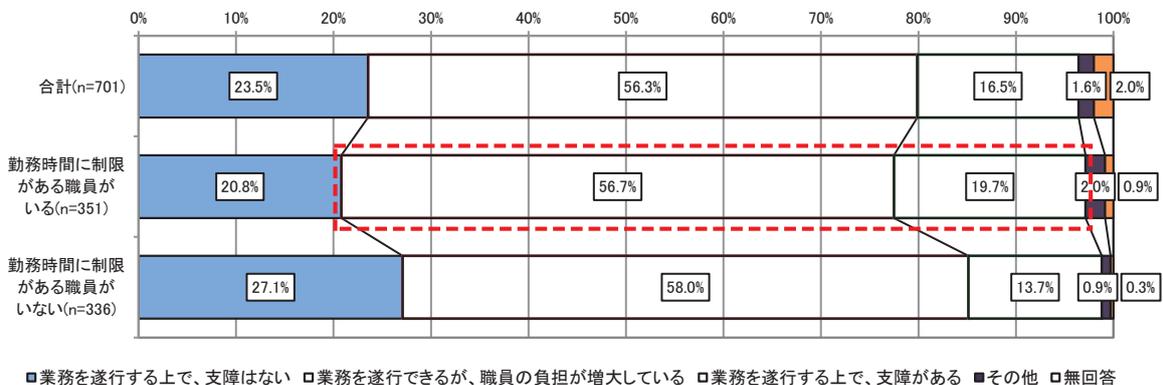
一方で、勤務時間の制限がある職員がいる場合には、いない場合に比べ、「業務を遂行する上で、支障はない」と回答している職員が減るとともに、「業務を遂行する上で、支障がある」と回答している職員が多くなっている【図表 I-22】。この結果を踏まえると、勤務時間の制限がある職員がいる場合には、職場の負担が一層増し、業務遂行上に支障が出る可能性がある。そのため勤務時間の制限がある職員に対する支援とともに、その職場に対しても支援を行うことが、勤務時間の制限がある職員も活躍できる職場づくりに向けた取組として重要となる。

図表 I-21 職場における勤務時間の制限がある職員の有無（年齢別）



資料) 市町村職員アンケート

図表 I-22 勤務時間の制限がある職員と業務の遂行状況（制限職員の有無別）



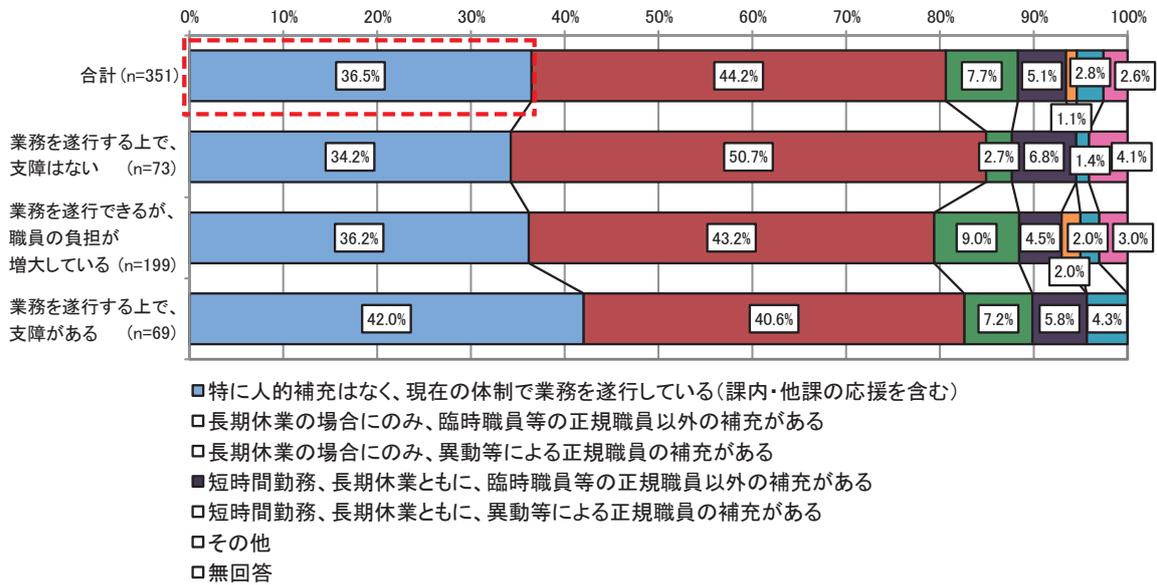
資料) 市町村職員アンケート

③ 人的補充

人的補充については、「長期休業の場合にのみ、臨時職員等の正規職員以外の補充がある」と回答した職員が44.2%と最も多く、次いで「特に人的補充はなく、現在の体制で業務を遂行している（課内・他課の応援を含む）」と回答している職員が36.5%となった【図表 I-23】。長期休業の場合には臨時職員による補充が多く行われる一方で、人的補充がなされない場合も多くみられた。

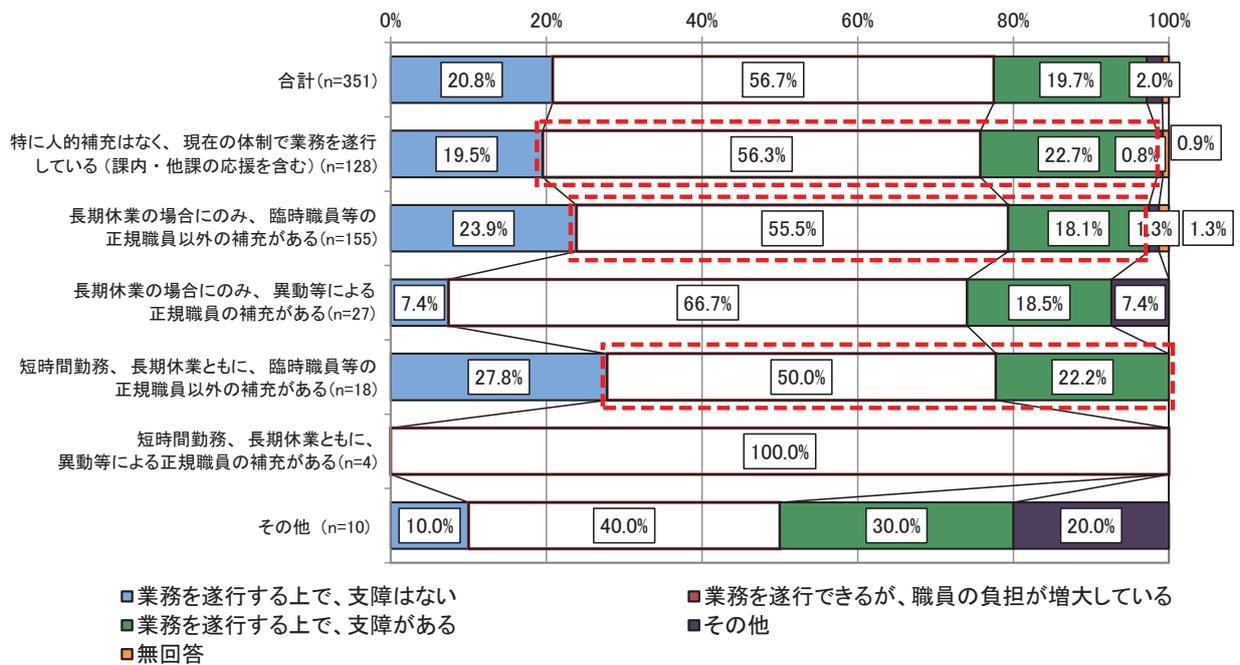
勤務時間の制限がある職員がいる職場の業務・人員配置の状況を人的補充の実態別にみると、「特に人的補充はなく、現在の体制で業務を遂行している（課内・他課の応援を含む）」場合、「業務を遂行できるが、職員の負担が増大している」と「業務を遂行する上で、支障がある」を合わせると79.0%となった。しかし「長期休業の場合にのみ、臨時職員等の正規職員以外の補充がある」場合には73.6%、「短時間勤務、長期休業ともに、臨時職員等の正規職員以外の補充がある」場合には72.2%と、人的補充により負担感等が軽減されていることがわかる【図表 I-24】。勤務時間の制限がある職員がいる職場に対する人的支援の重要性とともに、業務上の負担削減に向け、勤務時間の制限がある職員の支援を担うことが多い、臨時職員、嘱託職員等の職場における一層の活用が求められている。

図表 I-23 勤務時間の制限がある職員がいる職場に対する人的補充の実態
(業務量・人員配置の実態別)



資料) 市町村職員アンケート

図表 I-24 勤務時間の制限がある職員がいる職場の業務・人員配置の状況
(勤務時間の制限がある職員がいる職場に対する人的補充の実態別)



資料) 市町村職員アンケート

3. 多摩・島しょ地域市町村における多様な働き方の実現に関する取組の状況

- 多様な働き方の実現に向けた取組として効果が高いとされる取組は多く行われているが、取組による効果の実感はあまり得られていない。
 - 時間外勤務削減に向けた取組が行われているが、時間外勤務時間の傾向に変化がみられない。
 - ワーク・ライフ・バランス推進は、「取組に関する実績データがない」、「評価されていない」等の理由から、効果が感じられない状況である。
 - 女性活躍推進については、本人だけでなく、女性活躍推進に関連するその他の職員等を意識した取組を実施していないため、周囲の職員の理解を得られていない可能性がある。

(1) 時間外勤務削減

① 自治体における時間外勤務削減の取組内容

時間外勤務削減については、主に以下の取組が行われている。

図表 I-25 時間外勤務削減の取組（自治体）

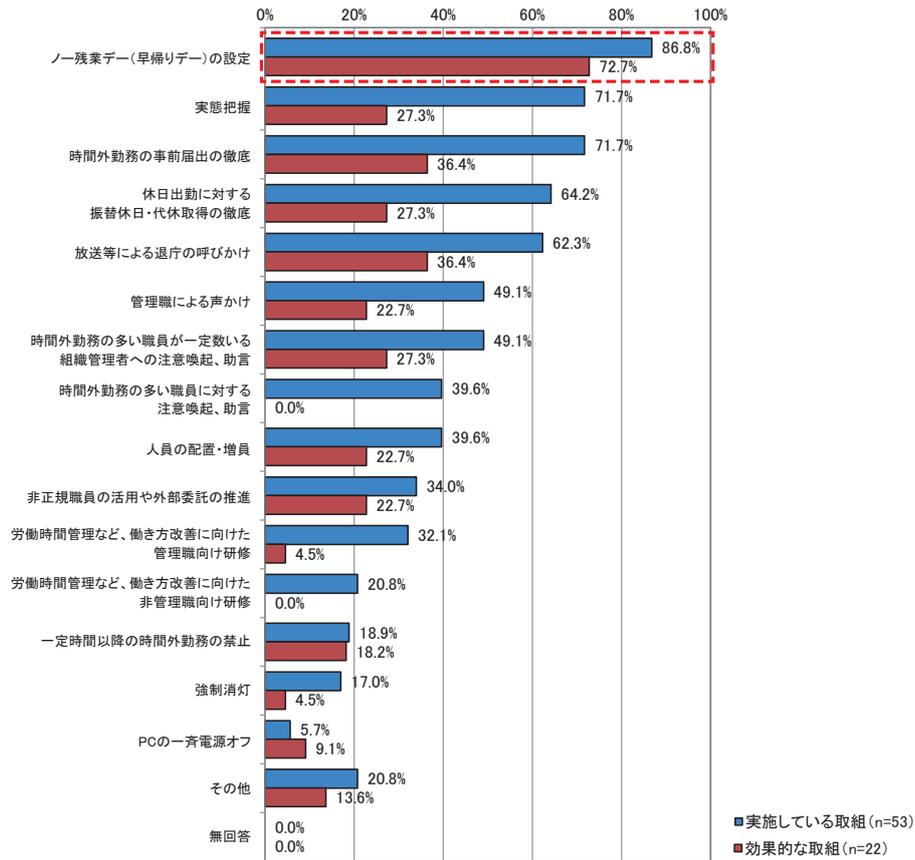
取組	内容	効果
実態把握	労働時間・時間外勤務の実態を、個人・部署別に把握する。また、アンケート等で勤務実態を把握する。	長時間労働を是正する対象や取組内容を検討できる。また、施策の根拠や、取組効果の検証にデータを用いることができる。
ノー残業デー（早帰りデー）	定時での退庁を促す日をあらかじめ設定する。	実施日を定めていることから業務調整が促される。
一定時間以降の時間外勤務の禁止	時間外勤務の在庁時間の制限をかける。	一定の時間外勤務を許容することで中期的な業務調整が可能で、持続的な取組が期待できる。
PCの一齐電源オフ・強制消灯	勤務上必要なパソコン・電灯を定められた時間に切る。	物理的に執務室が利用できなくなるため、業務調整をせざるを得なくなる。
放送等による退庁呼びかけ	首長等の放送で退庁を促す。	トップダウンでの姿勢をみせるとともに、住民にも取組を伝えやすくなる。
管理職による声かけ	管理職が巡回して、残業している職員に声かけをする。	一定の強制力があり、かつ業務の偏り等を直接、状況把握でき改善につなげられる。
時間外勤務の多い職員に対する注意喚起、助言	人事課・管理職から注意や助言を行う。	より強い強制力があり、かつ業務の偏り等を直接、状況把握でき改善につなげられる。
時間外勤務の多い職員が一定数いる組織管理者への注意喚起、助言	人事課等から注意や助言を行う。	業務改善や部下のマネジメントの改善が促される。
人員の配置・増員	業務量に対して不足した人員を正規職員等で加配する。	多様な働き方の実現による他の職員の負担増を是正し、取組の円滑化が可能になる。
非正規職員の活用や外部委託の推進	業務量に対して不足した人員を非正規職員等で加配する。	業務負担の変化に対し迅速な対応が可能となる。
労働時間管理など、働き方の改善に向けた管理職向け研修	業務改善に向けた管理職マネジメントについて研修する。	職場全体の業務改善やコミュニケーション改善につながる。
労働時間管理など、働き方の改善に向けた非管理職向け研修	業務改善に向けた現場の取組について研修する。	現場での業務改善の実践につながる。

資料) 文献調査より作成

② 時間外勤務時間削減に向けた取組内容と効果的な取組

時間外勤務時間削減に向けた取組については、「ノー残業デー（早帰りデー）の設定」が、最も多く取り組まれ、効果も高いとされている【図表 I-26】。しかし、こうした取組が導入されているにもかかわらず、時間外勤務時間の傾向は「変化なし（横ばい）」が37.0%で最も多い【図表 I-27】。

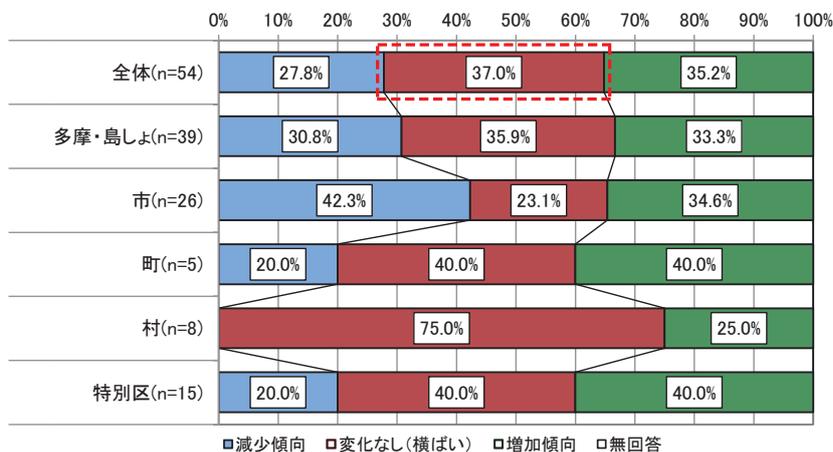
図表 I-26 時間外勤務時間削減に向けた取組内容と効果的な取組



資料) 自治体アンケート

注) 取組を実施している自治体の内訳。効果的な取組(3つまで)は、時間外勤務の削減につながったと回答した自治体のみ

図表 I-27 時間外勤務時間の傾向



資料) 自治体アンケート

(2) ワーク・ライフ・バランス**① 自治体におけるワーク・ライフ・バランス推進の取組内容**

ワーク・ライフ・バランス推進については、主に以下の取組が行われている。

図表 1-28 ワーク・ライフ・バランス推進の取組（自治体）

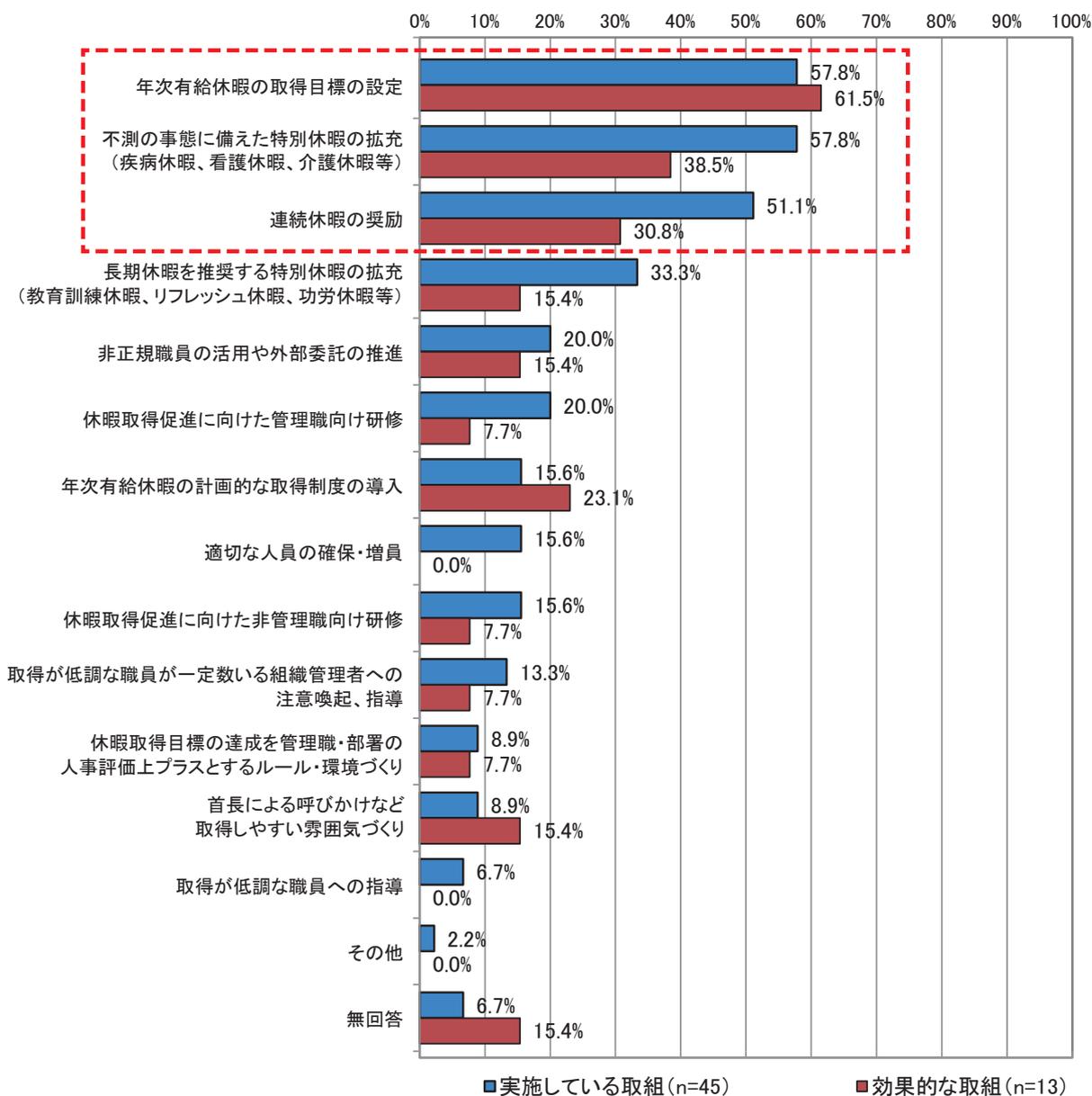
取組	内容	効果
年次有給休暇の計画的な取得制度	部署単位等で、繁かんを踏まえて定期的・継続的な休暇取得を事前に計画する。	職場の休暇取得の状況が共有され、業務配分の見直し等事前の調整が可能である。
年次有給休暇の取得目標の設定	年間の休暇取得の目標日数等を設定・共有する。	目標を定めることで、取得の進捗をよくを把握・相談できる。
連続休暇の奨励	休暇を連続して長期に取得することを推奨する。	長期休暇によって計画的に余暇を楽しみリフレッシュできる。取得日数も増やせる。
短時間勤務職員がいる職場の支援	育児や介護で短時間勤務を行っている職員がいる場合に制度周知・ヒアリング・人的補充をする。	職場の周囲の職員の状況も把握・配慮して円滑に業務が行われるように支援できる。
男性育児休暇取得者への支援	男性育児休暇取得者に対して事前に制度周知やアドバイスをする。	休暇取得への不安を解消することができる。
（産休・育休などの）長期休暇取得者の所属長への支援	管理職としての配慮や、職場づくり、復帰支援に関する助言をする。	休暇取得への対応の不安解消を図るとともに、周囲の職員の負担軽減につなげる。

資料) 文献調査より作成

② 年次有給休暇取得促進に向けた取組内容と効果的な取組

ワーク・ライフ・バランス推進の重要な取組である、年次有給休暇取得促進のための取組については、「年次有給休暇の取得目標の設定」及び「不測の事態に備えた特別休暇の拡充（疾病休暇、看護休暇、介護休暇等）」、「連続休暇の奨励」が比較的多く取り組まれている。効果的な取組としては「年次有給休暇の取得目標の設定」が最も多くあげられている【図表 I-29】。

図表 I-29 年次有給休暇取得促進に向けた取組内容と効果的な取組



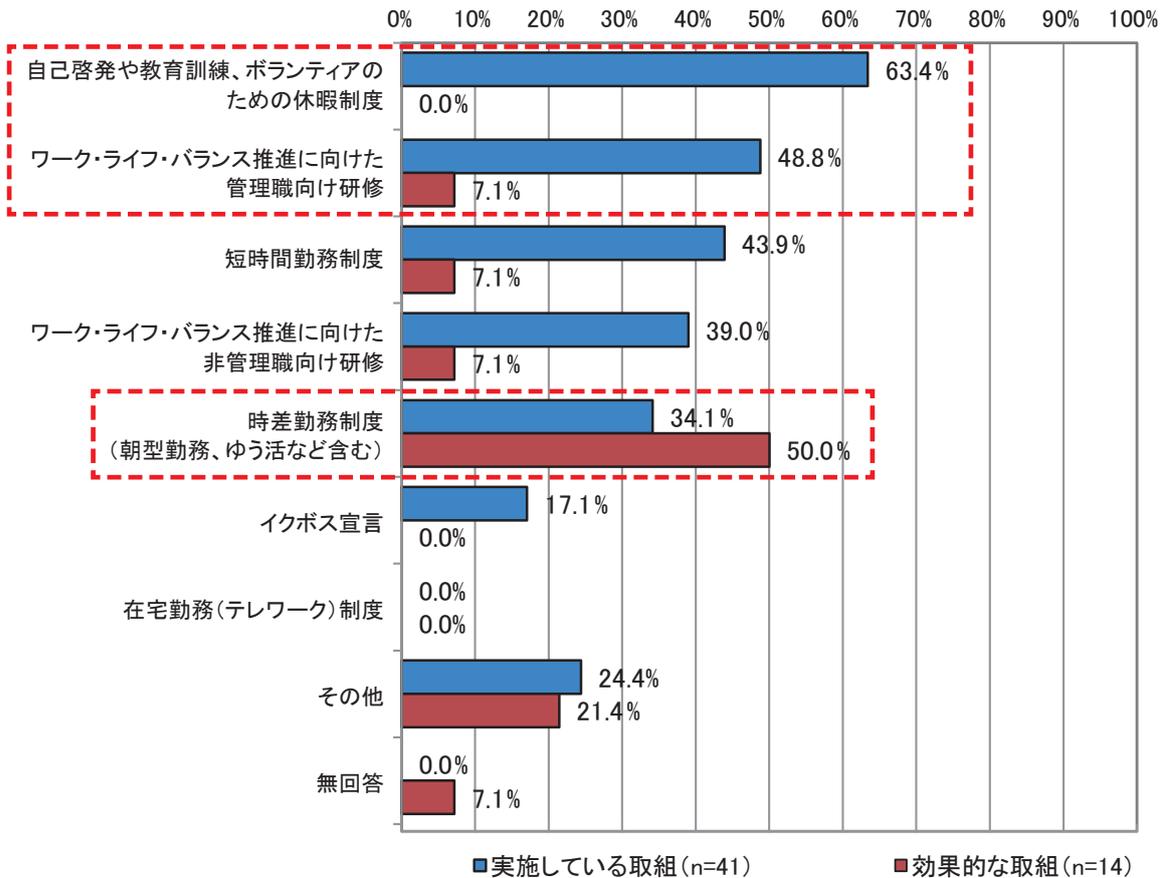
資料) 自治体アンケート

注) 取組を実施している自治体の内訳。効果的な取組（3つまで）は、休暇取得促進につながったと回答した自治体のみ

③ ワーク・ライフ・バランス推進に向けた効果的な取組

ワーク・ライフ・バランス推進に向けた取組については、「自己啓発や教育訓練、ボランティアのための休暇制度」(63.4%)が最も多く、次いで「ワーク・ライフ・バランス推進に向けた管理職向け研修」(48.8%)となった【図表 I-30】。効果的な取組としては「時差勤務制度(朝型勤務、ゆう活などを含む)」が最も多くあげられている。

図表 I-30 ワーク・ライフ・バランス推進に向けた取組内容と効果的な取組



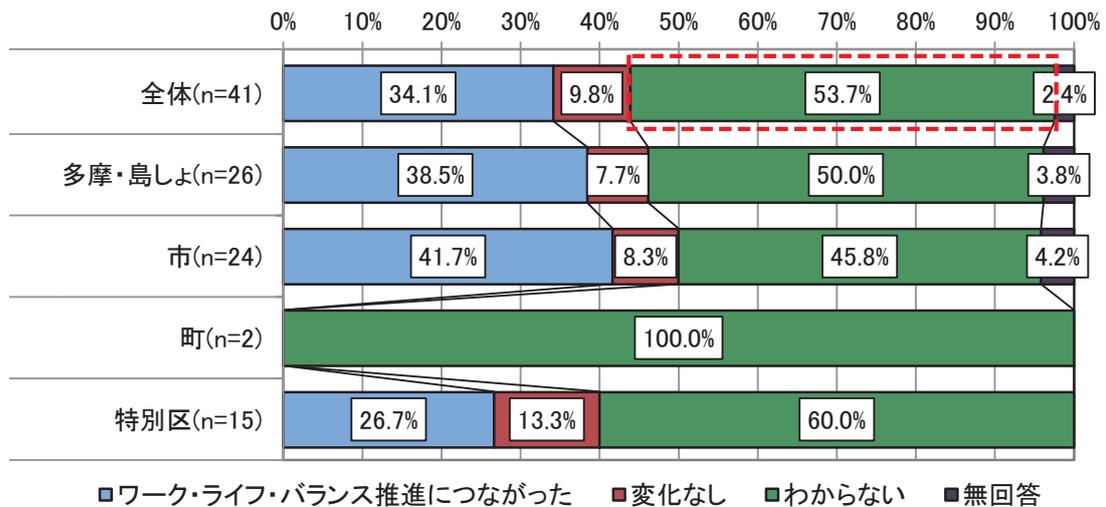
資料) 自治体アンケート

注) 取組を実施している自治体の内訳。効果的な取組(1つ)は、ワーク・ライフ・バランス推進につながったと回答した自治体のみ

④ ワーク・ライフ・バランス推進に向けた取組状況・評価

取組状況の評価は、「ワーク・ライフ・バランス推進につながった」が34.1%である一方、「わからない」が53.7%で最も多い回答となった。「わからない」と回答した理由としては、「取組に関する実績のデータがない」や「評価されていない」があげられており、取組の効果が感じられない状況である【図表 I-31】。

図表 I-31 ワーク・ライフ・バランス推進に向けた取組状況の評価



資料) 自治体アンケート

注) 取組を実施している自治体の内訳。村部は取組実施団体なし

(3) 女性活躍推進**① 自治体における女性活躍推進の取組内容**

女性活躍推進については、主に以下の取組が行われている。

図表 I-32 女性活躍推進の取組（自治体）

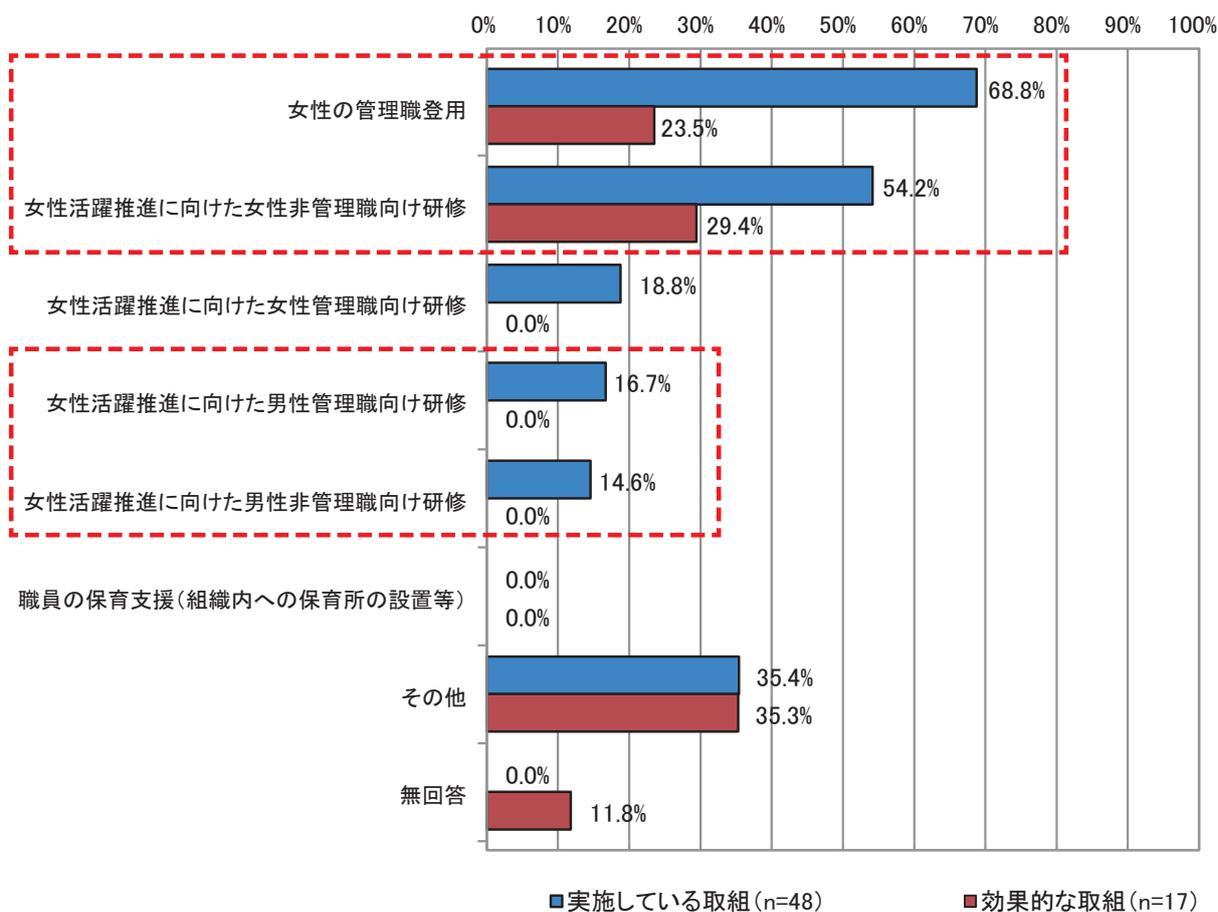
取組	内容	効果
ロールモデルの共有	管理職等で活躍する女性の働き方や、家庭との両立等の事例を共有する。	目標とする具体的な人物像があることで安心でき、働き方を採り入れたり、相談したりできる。
メンター制	部署の上司とは別に先輩職員が仕事や家庭についての相談役とサポートをする。	利害関係のある直属の上司ではないため、キャリア形成や心身面を含めた相談ができる。
キャリア支援	ライフステージに合わせた昇任や育児等休暇の設計、志向に沿う制度的支援をする。	多様なキャリアパスが示されることで不安が解消され、また、必要な制度を周知・活用できる。
職場復帰支援	育児休暇等からの復帰のための支援をする。	円滑に業務に戻れるという安心感を当事者と職場に与えることができる。
意見交換・座談会・勉強会等の実施	女性職員らによる意見交換・座談会・勉強会を実施する。	職員の意識や課題を共有でき、全庁的な対策を検討できる。
管理職向け研修	女性職員を部下にもつ際に必要な理解・支援等について管理職に研修する。	支援のアプローチに知見のない管理職にも実現可能な職場づくりにつながる。
採用時の働きかけ	大学等で女性活躍をテーマに就職相談等を開催する。	職場環境を周知することで、女性の採用希望者を増やすことができる。

資料) 文献調査より作成

② 女性活躍推進に向けた取組内容と効果的な取組

女性活躍推進に向けた取組については、「女性の管理職登用」、「女性活躍推進に向けた女性非管理職向け研修」が多く取り組まれており、比較的效果が高いとされている。しかし、男性管理職への研修等はあまり行われていない。本人だけでなく、女性活躍に関連するその他の職員等を意識した取組を実施していないため、周囲の職員の理解を得られていない可能性がある【図表 I-33】。

図表 I-33 女性活躍推進に向けた取組内容と効果的な取組



資料) 自治体アンケート

注) 取組を実施している自治体の内訳。効果的な取組(1つ)は、女性活躍推進につながったと回答した自治体のみ

(4) まとめ

現在の職場の状況は、72.8%の職員が「業務を遂行できるが、職員の負担が増大している」又は「業務を遂行する上で、支障がある」と回答している状況であり【図表 I-10】、半数近くの職員が週3日以上恒常的な時間外勤務を行っている【図表 I-15】。また、およそ半数の職場では、育児・介護等と仕事の両立を行う勤務時間の制限がある職員がいるが【図表 I-21】、十分な人的補充が行われない場合には、職員の負担感を高め、多様な働き方を推進する取組がさらなる負担を増加させることが懸念される【図表 I-23】【図表 I-24】。

現在の職場の状況は、そうした負担感や業務遂行上の支障を慢性的な時間外勤務で補っていることも考えられ、多様な働き方を可能とする職場づくりが浸透しにくい状況にあると考えられる。また、その一方で、「定時で退庁できることが多い」と回答した職員も約半数いることから【図表 I-14】、特定部署や特定業務に業務量が集中している可能性がある。そのため、全庁一律の目標設定や取組ではなく、部署ごとの状況に合わせた目標設定や取組も必要となると考えられる。

自治体では、多様な働き方の実現に関する効果が高いとされる取組は多く行われているが、時間外勤務時間の傾向は変化がみられず【図表 I-27】、ワーク・ライフ・バランス推進の取組も効果が感じられない状況である【図表 I-31】。女性活躍推進については、男性管理職への研修等はあまり行われておらず【図表 I-33】、本人だけでなく、女性活躍に関連するその他の職員等を意識した取組の実施に至っていないため、周囲の職員の理解を得られていない可能性がある。

