

かゆいところに手が届く！ —多摩・島しょ自治体お役立ち情報—

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

基礎自治体における働く環境改革 —自治体のフリーアドレス導入の可能性—

調査課研究員 九鬼 統一郎（狛江市派遣）

1. はじめに

我が国では少子化による生産年齢人口の減少、高齢化に伴う親の介護問題が顕在化し、社会問題となっています。国立社会保障・人口問題研究所の発表¹によると、東京都の2045年の生産年齢人口（15～64歳）は、2015年比で10.1%減少すると推測されています。

一億総活躍社会の実現を目指すため、子育て支援・介護の基盤強化を行うと同時に、働く人々が個々の事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現する「働き方改革」を総合的に推進する必要性が高まっています。そして、2020年4月に発令された緊急事態宣言は、フレックスタイム制やテレワークの導入等を加速させる契機となり、テレワーク実施者の継続希望意向は80.9%²となるなど社会の働き方に対する意識は変容しています。

一方、社会情勢はめまぐるしく変化し、住民のニーズも複雑化、多様化しており、これらの課題解決に向け、自治体では日常的に複数部署の職員との調整が頻繁に行われています。その

ため、これまで以上に多くの部署とコミュニケーションを取ることが重要であり、部局の垣根を越えた連携、横断的な組織体制づくりが必要となっています。

このような中、スペースを有効に活用でき、コミュニケーションが活性化するとされている『フリーアドレス』が改めて注目されています。

そこで、本稿では多摩・島しょ地域自治体のフリーアドレスの導入状況、導入のメリット、デメリット、課題等に対するアンケート調査を実施し、今後検討を行う自治体にとって参考となる事例を紹介します。

2. フリーアドレスとは

フリーアドレスの明確な定義はありませんが、本稿では『職員一人につき一つの固定席を撤廃し、出勤した者が自由にデスクを選ぶことができる業務スタイル』を指すこととします。

フリーアドレスのメリット、デメリットは次のようなことがあるとされています。

(1) メリット

- ① 同部署・他部署職員のコミュニケーションが活性化する
- ② 執務環境の美化につながる
- ③ チーム編成が容易になる
- ④ スペースの省力化、有効活用ができる

1 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』
<https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/3kekka/Municipalities.asp>（2022年9月16日確認）

2 パーソル総合研究所 第七回・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調査 <https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/assets/telework-survey7.pdf>（2022年9月16日確認）

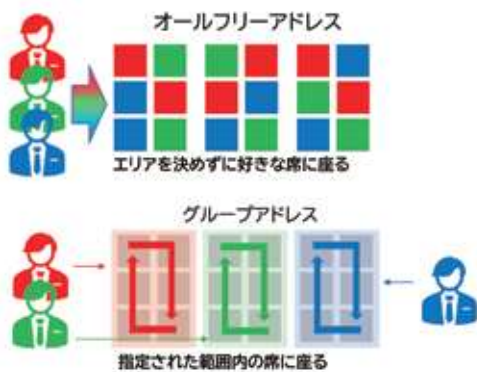
⑤ペーパーレスにつながる

(2) デメリット

- ①帰属意識の低下が起こる
- ②ルールの浸透に時間がかかる
- ③職員のマネジメントが難しい
- ④席が固定化される
- ⑤向いていない職種がある

種類は大きく2区分あり、個人単位（オールフリーアドレス）、課や係等のグループ単位（グループアドレス）があります。

▼図表1 フリーアドレスの種類のイメージ図



〈筆者作成〉

3. 多摩・島しょ地域のフリーアドレス導入に関する実態調査アンケート結果

多摩・島しょ地域自治体の状況を調査するため、フリーアドレスの実施状況や課題等についてアンケート調査を実施しました。

◆多摩・島しょ地域自治体アンケート調査
 対象自治体：多摩・島しょ地域39市町村
 調査基準日：2022年6月1日時点
 実施時期：2022年6月20日～7月1日

以下は、アンケートの結果の概要についてまとめています。

(1) テレワーク実施状況別フリーアドレスの導入状況について

テレワーク（在宅勤務）の実施状況とフリーアドレスの導入状況を聞きました。図表2は、その状況をまとめたものです（N=39、単一回答）。

テレワークを実施している自治体は21自治体で、全体の53.8%でした。

フリーアドレスを導入していると回答した自治体はいずれもテレワークを導入しており、テレワークの実施とフリーアドレスの導入との間に相関関係があると推測されます。検討中と回答した自治体でも6割以上が、テレワークを実施していました。

▼図表2 テレワーク実施状況別のフリーアドレス導入状況

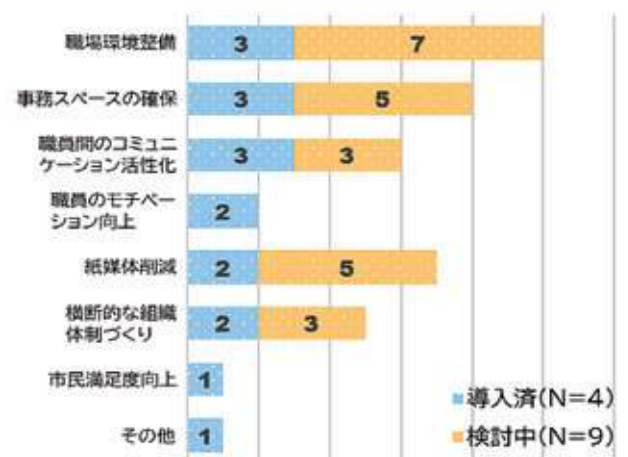
		フリーアドレス導入状況		
		導入済	検討中	導入予定はない
実施状況	テレワークを実施している	4	6	11
	以前に実施していた	—	2	7
	実施していない	—	1	8

導入していると回答した自治体に、導入範囲を聞いたところ、全て「一部の部署」と回答しています。それぞれ企画部門（2部署）、教育部門、住民部門、都市建設部門となっており、4自治体の中の5部署に導入されていることが分かりました。

(2) 導入の目的について

フリーアドレスを導入済、検討中と回答した自治体に、導入目的を聞きました。図表3は、その内容をまとめたものです（N=13、複数回答）。

▼図表3 フリーアドレス導入・検討別の目的



それぞれ上位3位までの導入目的を見ると、導入済の自治体では、①「職場環境整備」、②「事務スペースの確保」、③「職員間のコミュニケーション活性化」となりました。

検討中の自治体では、①②は導入済の自治体と同様上位でしたが、「紙媒体削減」も上位にあり、ICTの活用による紙媒体の削減を目的としていることが伺えます。次いで、「横断的な組織体制づくり」、「職員のコミュニケーションの活性化」も3割以上の自治体が目的に挙げていました。

(3) 導入しない理由について

フリーアドレスの導入予定なしと回答した自治体に対し、その理由を聞きました。

図表4は、その内容をまとめたものです(N=26、最大3つまで選択可)。

▼図表4 導入しない理由

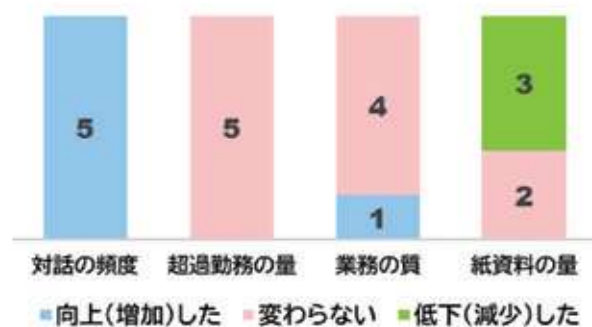


「検討をしていない」と回答したのは、全体の61.5%にあたる16自治体でした。「検討をしていない」を除いた具体的な理由では「導入できる/できない部署がある」が11自治体(42.3%)、「メリットを享受できない」が9自治体(34.6%)でした。

(4) 導入後の職場環境の変化について

フリーアドレスを導入済と回答した自治体の5部署に対して、導入後の職場環境の変化について聞きました。図表5は、その内容をまとめたものです(N=5、各項目単一回答)。

▼図表5 導入した職場環境の変化について



全ての部署で、対話(職員間のコミュニケーション)の頻度が「増加した」となっています。一方、超過勤務の量は全ての部署が「変わらない」としており、対話の頻度が増加したことに伴う、超過勤務の増加は見られませんでした。

業務の質は「向上した」が1部署ありましたが、4部署では「変わらない」でした。

紙資料の量は、「減少した」が3部署、「変わらない」が2部署でした。

(5) 導入前と比較したメリット・デメリット

導入自治体に対し、導入前と比較したメリット、デメリットを聞きました(N=5、自由記述)。

【メリット】

- 管理職や他部署職員の席が近くなり、コミュニケーションが取りやすくなった。
- フロア全員で課題検討を行ったことで、職員の働き方に対する意識向上が見られた。
- 紙資料が大幅に削減され、ペーパーレス化、帰庁時のクリアデスク化がなされた。
- テレワークの促進、スペースの有効活用が図れた。

【デメリット】

- パーソナルロッカーへの準備や片付けの時間が必要となった。
- 業務専用端末を利用しているため、一部職員の席が固定化している。
- 他フロア職員や議員等の来客の際に、担当職員を探しづらくなった。
- 事務用品や業務上使用する資料を置くスペースがなくなった。

4. 都内の導入自治体の事例紹介

(1) ハイブリッド型フリーアドレスの導入 (狛江市)

はじめに2022年3月にフロア全体のリノベーションによるフリーアドレス化を実施した狛江市の事例をご紹介します。

1) 導入の経緯

狛江市では、新型コロナウイルス感染防止対策による在宅勤務の推奨により、市役所執務室内に空きスペースが目立つようになりました。一方、未来の市職員の育成、働き方改革を進めるため、柔軟な発想やスピード感、“未来構想力”で新たな価値を生み出す職員の育成を図り、部署を超えた職員間のコミュニケーションを生み出す職場環境を整備する必要がありました。

このような職場環境実現を目指し、内部管理系の業務が多い4階フロア（企画財政部や総務部）のリノベーションの検討を始めました。

2) 導入前の課題について

導入前、市には次の4点の課題がありました。

①企画調整部門と総務・人事部門の執務室が離れており、推進力に欠けている、②執務スペース内で、水平・垂直ライン同士のコミュニケーションの取りづらさがある、③可変性のない事務机のため、空席時の利用がしにくく、文書管理やペーパーレス意識の定着が阻害されている、④職員の意識や部署ごとの慣行の弊害、でした。

3) 課題解決に向けたアクション

これらの課題解決のため、「企画・総務部門の機能性の向上に向けた職員間のコミュニケーションの活性化と意識改革につながる執務環境の提供」をコンセプトに、①部署の入替による4階執務スペースの再構成、②業務の性質に応じた“フリーアドレスゾーン”（オールフリーアドレス）と“係単位の固定席ゾーン”（グループアドレス）のハイブリッド執務スペースの構築、③可変型のデスク配置と袖机付きデスクの廃止、の3点を行いました。

▼図表6 リノベーション前後の状況

《前》

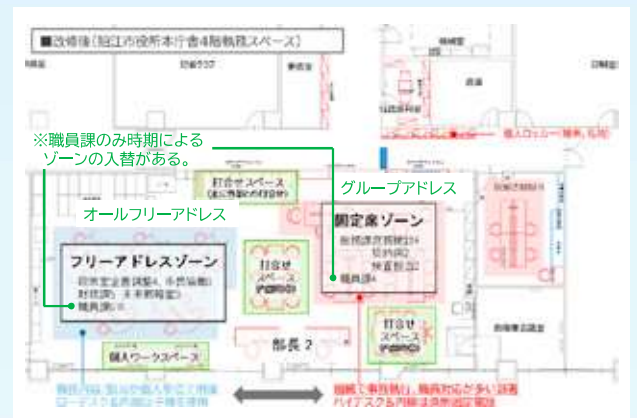


《後》



〈出典〉 狛江市提供

▼図表7 改修レイアウト図面



〈出典〉 狛江市提供（緑文字は筆者加筆）

4) 導入後と今後

リノベーションにより、定性面と定量面それぞれに効果がありました。

定性面では、これまで静かだったフロア全体が、頻繁なコミュニケーションにより活性化し、業務効率や職員の生産性の向上が表れつつあり

ます。分散勤務やテレワークも積極的に利用し、職員の働き方に対する意識も変わってきました。

定量面では、整理整頓によるスペースの創出、物理的な紙媒体資料の抑制と意識付け、集団執務によるエネルギー使用量の削減によるゼロカーボンに対する取組です。

コスト意識もさることながら、このリノベーションにより、環境問題に対して職員一丸となった意識改革ももたらしているようです。

9月中旬には、福祉部局にも導入されました。業務効率やコミュニケーション量にどのような効果が出るか期待されます。

(2) グループ型フリーアドレス制の導入 (国分寺市)

続いて2020年7月に市民課窓口係でグループアドレス導入の実証実験を開始した国分寺市の事例をご紹介します。

1) 導入の経緯

国分寺市は、2025年1月に新庁舎が開庁予定となっており、2008年から仮庁舎で業務を行っています。

仮庁舎の執務スペースは、狭あいな状態で、このことが顕著であったのが、市民課窓口係(以下「窓口係」という。)でした。

この状態を解消するため、また、新庁舎建設にあたり、効率的・機能的な執務環境の確保に向けた検証を行うことを目的に、『グループアドレス』導入の実証実験が開始されました。

2) 導入前の課題について

市の検討段階の課題は、①什器やシステム移設に係る経費、②紙媒体の資料等の保管場所、③職員への説明の3点でした。

②について、窓口係では申請書類が紙媒体であり、業務上一定期間は課内の所定場所に保管する必要があることから、狭あいな状態であったスペースをどう有効活用するかが、当初から課題でした。

また、窓口係の職員の間で、具体的なイメージや認識の共有を図る必要がありました。

3) 課題解決から導入に至るまで

窓口係は証明書の発行や住民異動手続を行っています。多くの重要な個人情報を取り扱っていたため、執務室スペースのパソコン画面や申請書を窓口から見えないようなレイアウトにしています。

また、袖机を全て撤去し、業務マニュアルや事務用品の共有化を図ったほか、不要な文書の廃棄も行いました。削減量はA4用紙に換算して約63,000枚相当になりました。一方で、共有化した物を置くためのスペース確保など新たな課題が生まれました。このことはグループアドレスを導入する新庁舎のレイアウト検討に生かすことができました。

▼図表8 グループアドレス導入前後の状況

《前》



《後》



〈出典〉国分寺市提供

4) 導入後と今後の展望

窓口係では、一人あたりのスペースが縮小され、作業や休憩スペースの確保も難しくなりました。加えて、実証実験の開始時期は、新型コロナウイルス感染症が猛威を振り始めた時期で、ソーシャルディスタンスの確保や事務用品等の共有化に伴い、小まめな消毒も必要となりました。

また、特定の業務では隣席でないと効率が悪くなる等により、一部に席の固定化が発生するなどの問題が生じたりもしました。

一方、導入後も執務室スペースが狭あいな状態であることに変わりはありませんでしたが、

配置を工夫することで動線が確保され、関係する係の行き来がスムーズになり、コミュニケーションが活性化し、課内連携も円滑になりました。また、紙媒体の資料は極力電子決裁やメール等を活用しながら電子化を図るなど、執務スペース確保に向けた意識改善が見られました。

新庁舎では、全部署にグループアドレスを導入予定です。実証実験の課題を踏まえ、執務室を3つのゾーンに区切ることとし、執務ゾーン以外に、打合せや集中作業席など執務のサポートを行うサポートゾーン、窓口対応のための共用端末や窓口担当者の席のあるマルチゾーンを設置します。また、ワンストップサービスの導入も予定されています。通路や机の幅も考慮し、移動をしやすくする「中動線」の確保とともに、職員が市民サービスに合わせて席を固定せずに効率的に職務を行い、組織横断的な連携が図られる新庁舎を目指しています。

5. おわりに

本稿では、基礎自治体における働く環境改革として、フリーアドレスの導入に関するアンケート結果及び導入している2つ自治体の事例について紹介を行いました。

フリーアドレスの導入目的は「働き方改革」のための環境整備、「ゼロカーボン」を見据えた紙資料や消費エネルギーの削減、多様な課題に直面する自治体の「部局を超えた横断的な体制づくり」とそれぞれの自治体が抱える課題を解決することであることが垣間見えました。

事例紹介で取り上げた2自治体は、それぞれの組織に合わせた形態で導入をしていました。共にフリーアドレスを導入することが目的ではなく、「働く環境の整備」をするための方法の1つとして導入しています。これにより、生産性の向上やワンストップサービス窓口の実現といった市民サービスの向上にもつなげています。

しかし、同部署の上司や同僚との間のフェイス・トゥ・フェイスの機会が減少する³と言われており、デメリットにも目を向ける必要があります。

一方、導入を予定していない自治体にその理由を尋ねたところ、「検討をしていない」と回答した自治体を除き、「導入できる部署とそうでない部署がある」が最多でした。企画部門や総務部門では比較的導入しやすい傾向がある一方で、窓口を中心とする部門では、住民との距離が近いことに伴う弊害や個人情報保護の観点から導入しにくいものと筆者も考えていました。

これはフリーアドレスを、個人ごとのオールフリーアドレスと認識していたためですが、今回事例で紹介したハイブリッド型やグループアドレスは、導入を検討する際の参考となるのではないのでしょうか。

また、今回の調査では、導入している部署全てがコミュニケーションの量が増加したと回答しました。全国に先駆けてフリーアドレスを導入した愛媛県西予市の調査⁴では、会話の回数は2.2倍（306回→674回）、上司・部下のコミュニケーション量は6.0倍（101回→609回）に増加したという結果が出ています。

住民の意識やライフスタイルの変化と共に、行政へのニーズは多様化しています。新たな行政課題に対応するため、行政の「縦割り」から「横割り」の組織づくりの必要性はこれまでも言われてきました。フリーアドレスの導入は、部署の異なるスタッフ同士のコミュニケーションを活性化させ、横割り組織を構築する有効手段の1つとして考えることができます。

本稿では、柔軟な労働環境の整備と共に、多様化する住民ニーズに応えるための組織づくりの1つとして自治体のフリーアドレス導入の可能性を取り上げました。ぜひ、検討を行う際の参考としていただければ幸いです。

3 古川 靖洋（2018）フリーアドレス・オフィス導入の目的とその効果

4 愛媛県西予市 平成30年度これからの自治体業務改革
<https://www.jiam.jp/case/doc/5d841e0ac28619f0d9079bf3ee3cc3c959bf894b.pdf>（2022年9月16日確認）