

米国連邦政府機関におけるテレワークの推進状況

2003.10.1

(株)A2A 研究所

テレワーク先進国の米国では、連邦政府機関内部においても積極的なテレワーク推進施策が展開されている。連邦政府機関での米国のテレワーク施策は、1990年代前半にはじまり、パイロット実験の実施や郊外へのテレセンターの整備等の促進施策を経て、現在に至っている。しかし、各行政機関でのテレワーク勤務者総数は数万人と、約200万人の職員全体から見れば依然ごく少数にとどまり、都市部での慢性的な交通問題は未解消の状況にある。そこで2001年には、連邦政府機関職員を対象にテレワークを推進するための法律が制定され、現在、この法律に基づいた取り組みが行われている。以下では、米国政府テレワークポータルWEBページに掲載されている資料をもとに、米国連邦政府機関職員に対するテレワーク推進の取り組み状況について概説する。

(目次)

1. 経緯
2. 2000年公法 106-346
3. 現在の状況
4. わが国への示唆

1. 経緯

連邦行政府レベルでのテレワーク推進の取り組みは、1990年代の前半に始まる。1989年に提出された「採用と人材に関する報告書」において、テレワークの重要性が指摘されたことを受け、各行政機関では在宅型テレワークのパイロット実験が開始され、その結果が大統領の経営管理諮問委員会に報告された。

連邦政府機関が集中しているワシントン周辺では、マイカー通勤が多く慢性的な交通渋滞に悩まされていたこともあるが、連邦政府機関でのテレワーク推進の主たる動機は、優秀な人材確保にあったといわれている。というのは、連邦政府職員の給与水準は民間に比較して低いことから民間への人材流出という悩みを抱えていた。そこで、カリフォルニア州のシリコンバレー同様、テレワークが人材確保の有力な手段とみなされたわけである。

1993年からは一部議員の後押しによって、郊外に共同利用型のテレワークセンターが相次いで設置されるようになる。この時期は人材確保よりも、通勤問題の緩和という面に重点が向けられた。1995年に起こったノースリッジ地震では、都市機能の一極集中の問題がクローズアップされ、危機管理手段としてテレワークの効用が認識されることになった。

パイロット実験やテレワークセンターの設置などの推進施策によって、連邦政府機関でのテレワークの認知度は次第に高まりをみせた。しかし職員全体に対するテレワーカー

数の比率は、政策開始後十年を経た現在でも僅か数パーセントに過ぎない。いくつかの原因が指摘されているが、ここにきて再び推進の気運が高まっている。その背景には、ブロードバンドアクセスやグループウェアなどの本格的な普及がはじまったことがあげられる。加えて、米国の民間企業の多くでは、優秀な人材確保を目的として、多様な勤務時間制度やワークワークスタイルを可能としており、ことに近年は労働と生活の両立を図る「ワークライフバランス」を標榜する企業が増加している。このような背景のもとで、2000年10月に成立した法律では、連邦の行政機関がテレワーカーが可能な職員の割合を目標値として示すとともに、年度毎に調査し、推進上の障害があればそれを除去する施策とともに実施状況を議会に報告するよう求めることになった。

2. 公法 106-346 第 359 条

2000年10月に制定された表記法律は、連邦政府機関職員へのテレワーク導入を推進するための施策である。短い法律であるので、以下に全文を抄訳する。

各行政機関は、職員の作業が低下しない範囲で、適格職員（eligible employees）が、できる限り多くテレコミュティングに参加できるようにするためのポリシーを定めなければならない。この法律の発効後、6ヶ月以内に人事管理局長（注1）は、この条項の要件が連邦政府機関職員の25%に適用されるようになること、その後は各年で25%ずつ追加される（注2）ような方策を講じなければならない。

注1） 人事管理局（OPM: Office of Personnel Management）日本の人事院にあたる独立行政機関

注2） これを文字どおり解釈すると、適格者数は2001年の25%にはじまり、各年度で25%増加するから、2004年末には、約170万人の連邦職員全員が、希望すれば、テレワークができるという極めて野心的な目標になっている。

当該条項に関する議会報告：

第359条は、できる限り多くの連邦政府機関の職員が、作業が低下しない範囲で、適格職員が、できる限り多くテレコミュティングに参加できるようにすることで交通渋滞を緩和するプログラムを確立するものである。一年以内に、人事管理局長はプログラムの有効性を評価し、議会に報告しなければならない。そのプログラムに参加する各行政機関は、ポリシーの実施に際して使用される基準を開発するとともに、そのポリシーが完全に履行され、うまく機能するように、管理面、組織面、その他の障害が除去されることを保証しなければならない。各行政機関は、そのポリシーを実行するために適切な人的資源の確保、管理や技術面などの支援を行わなければならない。ここで、テレコミュティングとは、自宅あるいは職員住居から好都合の場所にて、職員が正規の業務を規則的に実施することをいう。適格職員とは、典型的には少なくとも週に1日、テレコミュティングで満足できる水準の作業が実施できる全職員をいう。

3. 現在の状況

上記法律に基づき、連邦政府機関では次のような取り組みが行われている。

3.1 テレワーク人口の調査

連邦政府機関でのテレワーク適格者数および実際にテレワークを実施しているテレワーカー人数について、人事管理局は各機関からの報告にもとづく調査を2001年より行っている。その結果は下表のとおりである。

表1 米国連邦政府機関でのテレワーカー人口

	適格者数 (増加率)	全職員数に対する 適格者の割合	テレワーカー数 (増加率)	全職員数に対す る割合
2001年4月	521,542		74,487	4.2%
2002年11月	625,313 (+20%)	35%	90,010 (+21%)	5.0%

ここでのテレワーカーは2週間に一日以上をテレワークをする者をいう。

2002年で報告している77の連邦政府機関別の人数や、テレワーカー数が職員全体の20%以上に達している機関名を別表として公表している。このうち人数が最も多いのは、財務省であり、149,373人の全職員のうち、22.5%にあたる33,594人もの職員がテレワーカーとして報告されている。財務省は、2001年比での増加率でも最大であり、19,845人から33,594人に69%増加している。

テレワーカー数が1千人以上の機関名を別表に掲載する。

ここで、テレワーカーは、定期的にテレワークを行う者(regular teleworker)と、非定期で行う者(episodic teleworker)の2つに分類しており、2002年では各々、40,117人、46,707人になっている。なお、regular teleworkerは週に2日以下と3日以上に分けて報告させている。地域別では首都圏(ワシントンとその周辺)は22,522人、その他が64,982人である。また、医療上の理由および身障者のテレワーカーは1,749人と報告している。

ここで注目すべき点として、テレワーク適格者(eligible employees)を判断する際には、まず、全職員がテレワークが可能であるという推定から出発するように人事管理局が推奨している点である。その中からテレワーク勤務をするのが適当でない職員を除外するという考え方であり、テレワークが適用可能な職員を積み上げていく場合に比べて、テレワーク可能な人数が増加し、導入促進の効果があるものと考えられる。

3.2 ポリシー

各行政機関でポリシーを定めることが推奨されている。2002年末時点で、ポリシーに関する全77機関の状況は次のとおりであり、大半で策定・施行済みになっている。2001年調査時点では、策定・施行済みは5機関にすぎなかったことから、2年間におけるテレワーカー数の顕著な増加をもたらした要因の一つとしている。

表2 ポリシーの作成状況

状況	行政機関の数
策定および施行済み	63
策定中	9
策定後、施行予定	3
未策定	2
合計	77

また、ほとんど全ての機関において、ポリシーが幹部から管理者、監督職を含む全ての職員をカバーしており、テレワーク種別も、規則的、不規則的、医療上の事由、身障者などのあらゆる形態が可能になっているとのことである。

各行政機関のポリシーはWEB上にて誰でも閲覧できるようになっている。

3.3 テレワーク推進上の障害

テレワーク推進上の障害について調査している。各行政機関からの回答を総合した結果は下表のようであり、2001年には、マネジメント層の抵抗が第1位であったが、2002年調査では、これが第3位に後退している。かわってデータセキュリティと情報技術の問題が第1、2位にランクされている。この変化はテレワークが導入初期の段階から普及段階に移ったことの表れと評価している。

表3 テレワーク推進上の障害

	2001年4月	2002年11月
1位	マネジメント層の抵抗	データセキュリティ
2位	投資	情報技術
3位	データセキュリティ	マネジメント層の抵抗
4位	従業員側の抵抗/懸念	投資
5位	情報技術	従業員側の抵抗/懸念

これらの障害を除去するために、各機関は多くの努力を傾注しており、ことにテレワークプログラムの周知啓蒙などのマーケティング活動を第1に重視していると述べている。これと並んでトップマネジメント層の支援が重要であり、これが効果的に行われたために、マネジメント層の抵抗が減少したとしている。また、管理者を含む職員への研修が、種々の障害除去に役立っている。最近ではITに関する問題が重要になったことから、共通役務庁（注）は、“在宅テレワークでの技術障壁の分析”と題する文書を発行している。

この文書では、多くの連邦機関は未だ、在宅テレワーカーを支援するホームオフィスの環境問題に満足な答えを見いだしていないこと、在宅で用いるIT機器の選択、取得、支援に関する決定は個々の管理者によって行われていることを指摘し、これらの問題が放置されるならば、テレワークプログラムの実施に対する重大な障壁になると警告している。

注） 共通役務庁（GAS: General Service Administration）連邦財産の管理維持、公文書管理、通信業務などを行う独立行政機関。

3.4 WEBページとeラーニングコース

テレワーク推進において、テレワーカーおよびその上司に対する教育研修が重要であることはこれまでたびたび指摘されてきた。そこで、今回のプログラム推進にあたって人事局は共通役務庁との協力により、全ての連邦政府機関からワンストップでアクセスできるテレワークのポータルWEBを開設するとともに、eラーニングコースの開設を決めている。ポータルサイトのアドレスは次のとおりであり、連邦職員に限らず、広く一般に公開されている。

<http://www.telework.gov/>

このサイトでは、各機関のポリシーや協約書（agreement）、ガイドブック、コーディネーターと呼ばれる担当者のメールアドレスなどが掲載されている。本サイトを通じて、行政機関の間の垣根を超えた情報交換が行われ、互いに競い合う形で導入が促進され問題解決が図られるものと思われる。

テレワークに関するeラーニングコースの作成は、2002-3年の予算に計上されており、2003年四半期中に、次のeラーニングのポータルサイト(Government Online Learning Center)からアクセス可能になるとのことである。

<http://www.golearn.gov/>

なお、上記サイトは同じく人事管理局が作成・運営を担当しており、連邦政府職員に共通して必要とされる類の知識やスキルを学習するコースがリストアップされている。

3.5 機関横断的な取り組み

人事管理局（OPM）でのテレワーク推進活動は10年以上にわたっているが、その経験の中で研修とマーケティング活動の重要性が認識されてきた。そこで、今回の法律施行後は、これらの活動を重点的に行っている。具体的には次のような活動が列挙されてい

る。

- ・インターネットベースの研修プログラム（前出）
- ・上司のためのテレワークハンドブック
- ・パンフレット等の資料
- ・テレワークセンターへの訪問
- ・2002年調査報告書
- ・公共サービス認識週間（Public Service Recognition Week）
- ・大統領の New Freedom Initiative
- ・OPMによる他機関への働きかけ
- ・テレワークコーディネーター会合
- ・Eガバメント/Eペイロール活動
- ・ITAC会議
- ・OPM/GSAテレワーク戦略グループ
- ・議会スタッフへのブリーフィング
- ・世界銀行・IMFとの会合
- ・テレワークセンターの経費と利用率の調査

3.6 テレセンター

テレワークの場所は圧倒的に自宅であるが、郊外のテレセンターも選択可能である。特にワシントン近郊には15のテレセンターがあり、469名の連邦政府職員が利用している。テレワークセンターの利用料金は各機関が支払うのが原則であり、2002年の利用料金の総額は約83万ドルであることから、利用者一人あたりの平均では約1800ドルになる。

席数に対する利用者の割合は、平均5割程度であり、この利用率が増加すれば、それに伴って経費は減少するとしている。

なお、同時多発テロ（2001年9月11日）以後に、特にペンタゴン勤務者から、料金等についての電話問い合わせが増加したが、実際に利用増加にはつながっていないという。

4. わが国に対する示唆と教訓

テレワーク先進国である米国と、わが国では環境面において相当の相異があり、そのままわが国に適用することは困難であろう。しかしながら、先進諸国に共通する諸課題の処方箋としてテレワークのもつ意味は共通すると考えられる。更にわが国では近年、テレワークを促進すると考えられるいくつかの環境が米国に先行する形で進んでいる。

その一つは、ブロードバンドやモバイル通信インフラの整備が急速に進んだ点である。特に、ADSLの普及が急速に進み、事業者間の競争のおかげで、その料金は世界で最も低廉になっている。最近の米国での調査において、テレワークの妨げになっている要因と

して高速通信環境が利用できない点が上位にランクされていることを考慮すると、わが国は有利な状況にある。(注)

第2には、少子高齢化が先進諸国の中でも最も急速に進行しており、女性や高齢者の活用が重要課題になっている点である。女性の労働力率と出生率の間の高い相関、長時間のオフィス労働による悪影響が指摘されている。本年、成立した次世代育成支援対策推進法は、自治体や大企業に育児支援などの行動計画策定を求めている。そのなかで、社員の育児休業を増加させることなどが含まれているが実現は容易なことではない。テレワークのような柔軟な勤務形態を活用することが解決策になりえると考えられる

加えて、東京一極集中と地方の過疎化が依然大きな課題である。SOHOやテレワークのような労働形態を支援促進することで地方の雇用を増やし、自律的な発展が可能になる政策が望まれる。このような中で策定された先般のe-Japan II戦略では、テレワーク人口の数値目標値が提示されたことは時宜にかなっているといえよう。これを実現するための具体的な施策は今後の課題であるが、そのなかで政府や地方自治体による政策の役割、とりわけ行政機関内部でテレワークを実践する意義は大きいものがある。その際に、今回の米国連邦政府機関における横断的な取り組みは参考になる。

ことに、連邦行政府の各機関のガイドラインが大いに参考になる。これらは1990年代前半のパイロット実験や、その後の実施段階での経験をもとに改善が図られたと考えられる。近年では、データセキュリティや情報管理についての問題意識が強くなっている。これらについては、ポリシーの徹底と関連規定の遵守を求める一方で、秘密情報あるいは顧客情報を扱う職員に対する教育研修を受けさせる義務を当局に対し求めている点が注目される。

(注)2002年調査において行われたテレワーカーと上司への個別インタビューでは、75%以上がダイヤルアップ接続を利用しており、高速回線の利用者は19%であった。

2. 参考文献

1. 連邦政府機関テレワークホームページ <http://www.telework.gov/>
2. The Status of Telework in the Federal Government, Office of Personnel Management, 2003
3. Technology Barriers to Home-Based Telework, Report to Congress, Office of Personnel Management, 2003 等

別表 テレワーカー数が1千名以上の連邦行政機関
 (2002年11月、米国人事管理局による報告書をもとに作成)

政府機関名	全職員数	テレワーカー数	テレワーカー比率(%)
国際開発協力庁	2,100	1,300	61.9
人事管理局	3,673	1,493	40.6
連邦預金保険公社	5,582	1,768	31.7
教育省	4,777	1,464	30.6
環境保護庁	18,077	4,423	24.5
財務省	149,373	33,594	22.5
共通役務庁	14,174	3,058	21.6
			以上、20%超
労働省	16,327	2,959	18.1
商務省	38,789	5,639	14.5
保健・福祉省	68,777	6,785	9.9
社会保障局	65,139	3,695	5.7
運輸省	66,176	2,468	3.7
内務省	70,760	1,889	2.7
農務省	115,475	2,062	1.8
司法省	129,000	1,495	1.2
国防総省	687,214	7,172	1.0
復員軍人省	223,000	1,377	0.6

以上