

“テレワーク” と “新型コロナウイルス感染症”

— “テレワーク” の社会資本としての意味付けと今後を考える —

大川 信行

(東日本国際大学名誉教授 公益財団法人都市化研究公室理事)

今(執筆時)、“新型コロナウイルス”(以降、COVID-19。文脈によってCOVID-19感染症の意を含める)の感染拡大が止まらない。この流れにあって、“テレワーク”(以降、TWと称す)が、COVID-19の一部を解消する切り札の一つとして大きく取り上げられている。

本欄では、ことさら難しく構えるわけではないが、TWの原点を踏まえた上で、社会資本の視座からCOVID-19のTWに与えた影響を踏まえ、TWの再評価をした上で、今後をTW整備の方向を展望する。

【“テレワーク” とは何か】

ここでTWのそもそも論を展開するつもりはなく、後段の議論展開に必要な部分に限って触れておく。

TWの定義は、日本テレワーク学会¹が“情報・通信技術の利用により時間・空間的束縛から解放され多様な就労・作業形態”、また日本テレワーク協会²が“情報通信技術を活用した場所や時間にとらわれない柔軟な働き方”、としている。

TWの類型は、TW関係の政策展開向けで表1の類型となっている。

TW人口の就業者に占める割合を極く大まかにみると、表2のように全体で15.2%(雇用型は14.3%、自営型21.0%)である。全体で、2002年の6.1%に対して5年間に9.1%増加している。

表1 テレワークの主な分類

I. 国交省：1週間に8時間以上、ICTで仕事をする。	
II. 雇用関係の有無での分類	
有	- 在宅型：自宅の仕事
	- モバイル勤務型：出勤せず外部でPC等で仕事
	- 施設利用型：SO等を利用してする仕事
無	- 自営型：SOHO (Small/Home office)で自営
	- 内職副業型：個人が幹旋業者から仕事を受注
III. ふるさとTWの分類(総務省)	
- 類型A:本社機能の一部を地方のTWで行う。	
- 類型B:地方に移住し、TWで勤務を行う。	
- 類型C:不特定多数を利用して業務を請け負う。	
- 類型D:都市部企業が地方でテレワーカーを採用。	

表2 テレワークの人口

	2002年	2008年
雇用型	5.7%	14.3%
自営型	8.2%	21.0%
全体	6.1%	15.2%

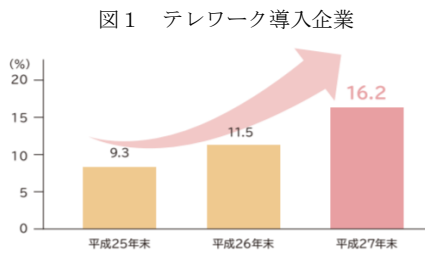
(注) 15歳以上就業者中のTWの割合。サンプルのTW比率を通信利用走行調査によるIN利用率等で修正。2008年国交省調査。

¹ テレワーク学会は、1993年に設立。学会運営は、学術的より、実証的な運営が主流となっている。

² (一社)日本テレワーク協会は、1991年に日本サテライトオフィス協会として、2001年に現体制に。

TW導入企業は、図1のように、昭和27年時点で5.2%、昭和25年より5.6%増加している。業種別には図2に示す通りで、TW導入企業に偏りがある。

国のTW推進体制は、表3の通りである。19年以前は、いわゆる“TW関係4省”が一体の推進体制（主管：総務省）を組んで、それぞれの図中の政策目的を追求してきたが、内閣官房が設置された以降は、“1億総活躍社会の実現”という目的を掲げる内閣官房と内閣府が組み込まれた。



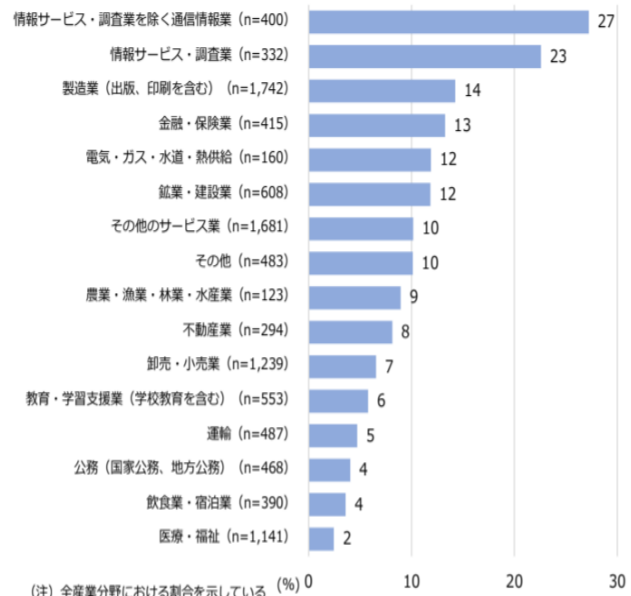
総務省「H27年通信利用動向調査」

表3 “テレワーク”関係の政策目標

府省名	政策目的
TW 4 省	総務省 IoT活用による社会変革実現
	厚労省 多様な働き方の実現
	経産省 企業価値向上
	国交省 - 都市部への過度集中解消 - 地域活性化
内閣官房 /内閣府	- 1億総活躍社会の実現 - ワークライフバランスの実現 (育児・介護との仕事両立等) - 国家公務員のテレワーク導入

(注) 2016年7月、TW関連府省連絡会議設置。

図2 業種別テレワーク実施状況



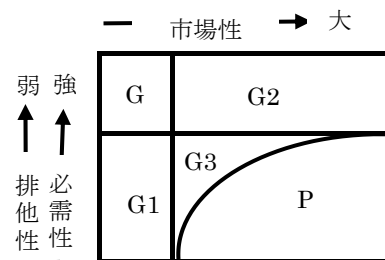
(注) 全産業分野における割合を示している (%) 0 10 20 30

(出所) NIRA「新型コロナウイルス感染拡大がテレワークを活用した働き方、生活・意識に及ぼす影響に関するアンケート調査」(2020年4月。7都府県)

【“テレワーク”は、社会資本か】

社会資本は、“必需性”、“排他性”及び“市場性”の3つの性格³を持つ。また、この3つの性格の強弱で、政府領域であるGから民間領域であるP、両者の中間域にG1、G2、G3、Pといった社会資本の領域マトリックスができる(図4)。これらを用いてTW、あるいはTW設置にかかる資本⁴が社会資本なのか、またその位置づけはどうか、を考える⁵。

図3 社会資本の特性と領域変化



³ 社会資本の性質は、①“必需性”(どの程度必要か)、②“排他性”(利用する人とならない人を区別できるか)、及び③“市場性”(利用料金等で商売ができるか)である。

⁴ TW関連投資は、共通基盤(伝送路、通信施設等)、TWの性格に応じた通信施設、施設建設費、用地費等である。

⁵ 本論壇の筆者著“今後の社会資本整備で考える!”(Vo.1 2018年4月)を参照されたい。社会資本の整備領域間のシフトは、図3等でチェックしてシフトの適正さを確保することを提言している。

民間企業がTWの投資をするのは、当然、必要性があるからであるが、経営効率化等を目的で行うのであれば、経営上の問題で、社会資本とは関係ない。しかし、設置したTWを一般に公開し、利用料金等を取って事業とするのであれば、排他性があるため利用する人を区分できる、すなわち公共性がないということで、民間が構築する社会資本ということなる。その場合の活動する領域は、民間領域であるPである。

地域で“ふるさとTW推進地域実証事業”（総務省）推進するのは、地域情報化という必要性があるからである。必需性があるか、市場性があるかは、事業をどう行うか、どういう事業主体を選択するかで、領域としては、G、G1、G2、G3及びPのいずれかになる。いずれにあっても排他性と市場性は備わっており、社会資本の性格を備えており、地域社会資本として位置づけられる⁶。なお、運営形態として、公共事業、民間事業のほか、公設民営事業、三セク事業等があり、その場合の、それぞれの領域は、G1、G2、G3である。

以上からTWは、民間企業が経営効率化を目的に使う以外は、社会資本であるといえる。

【“新型コロナウイルス”感染拡大は“テレワーク”にどのような影響を与えたか】

今、TWは、COVID-19の感染拡大防止策の一環である“3密”（①換気の悪い“密閉”空間、②多くの人の“密集”、③近距離での会話や発声（密接場面）の防止に効果があるものとしてクローズアップされているが、突然、注目されたものではない。TWの嚆矢以来、30年以上の経緯を経、最近では、民間企業において定着しつつある勢いをかっただけである。その流れをTWの経緯で見えておく。

表4 “テレワーク”の経緯

区分	時期	内容
第1期	1984-87年頃	黎明期。TW導入企業が出現。NECは東京・志木にサテライトオフィス（SO）を設置。
第2期	1988-92年頃	TW導入企業が続出。バブル経済下に地価上昇で、都心部のオフィス確保難と従業員の郊外居住が要因。各地にSO設置（志木：鹿島建設・内田洋行、大宮：三菱マテリアル、上尾・鎌倉・船橋：NTT、武蔵野コミュニティオフィス、八ヶ岳リゾートオフィス等。バブル崩壊で都心復帰、TWの未定着で閉鎖・撤退。
第3期	1993-97年頃	地方立地型TWが模索。郵政省：地域生活情報基盤高度化事業が後押し。いわきTWセンター（私企業）、白鷹町TWセンター（自治体等）、身障者向けSO等が設立。なお、94年、インターネットの商用利用開始。
第4期	1998-05年頃	PCの機能充実やEメール、インターネット、モバイルPC、携帯電話の急速な普及で、企業が効率的な働き方としてTWを再評価。NECは、“フレオ”（SO）を各地に展開した。TV会議システムも浸透しつつあった。
第5期	2006年-現在	- 2006年9月の首相所信で“TW人口倍増”を掲げ、生産性向上を目指すことを表明。 - 2019年4月、“一億総活躍社会”実現を目指し、“働き方改革関連法”の一部が施行。厚労省は、TWの導入・運用のためのガイドブックを作成。 - COVID-19対策の3密緩和策でTWが目される。

（出所）「テレワークの動向と生産性に関する調査報告書」（総務省。平成22年3月）。筆者、一部加除修正。

1970年代のロサンゼルスで、マイカー通勤を減らすために“遠隔地で（teleで）仕事をする（work）”という発想が、わが国に伝わってきたものである。1980年代、東京都心所在の大企業が本部から離れたところに通信施設を備えた“サテライトオフィス”（以降、SO）を設け、“職住近接”を図ったのが契機となった。その後の経緯は、表4の通りであるが、同表を補足しながら大まかに流れをみる。

⁶ 地域資本については、光多長温「地域資本」（季刊「都市化」2017年9月 Vol.2（公財）都市化研究公室刊）を参照。地域社会資本を、今後の新たな社会資本の範疇に加えるべきことを提唱している。

第1期の黎明期を経た第2期はTWの興隆期であった。バブル経済を背景に、都市部の地価高騰でオフィス維持が難しくなる一方で、従業員の郊外での住宅確保が進んだことから、大企業が経営効率化の観点から郊外に自社のSOを設置した。

バブル経済の崩壊後の第3期では、企業が身を引いた形となり、進展しかけたTWは停滞した。しかし、地域では、地域での仕事確保や人材育成等を狙ったものや、身体障害者SOやPC等情報通信等の共同利用と利用促進等を目的にしたTWの整備が進んだ。これらの動きを支えたのが、国交省の“都市部への過度集中解消と“地域活性化”（表3参照）と郵政省（当時）の地域生活情報基盤高度化の政策である。

第4期では、マルチメディア（高性能化PC、電子メール、インターネット、携帯電話等）が、企業及び個人で急速に普及した。これを受けて一部企業でSOが展開され、次期のための熟成期となった。

第5期に入ってから、企業の経営効率追求や“業務継続計画（BCP）”策定の中でTWの積極的展開が図られた。これと同時に、国の“働き方改革”が企業経営に強く影響を与え、TWは民間企業の経営戦略上の課題とされた。国の“働き方改革”のが国の主要政策の一つになってからは、この動きは一段と進展している。

こんな折、COVID-19が発生した。COVID-19のまつわる一連の動きの中でTWに関するものを表5にまとめた。TW推進の契機になったのが、3月9日の“新型コロナウイルス感染症対策専門家会議”において、クラスター発生につながる“3密”を避けるべきとされた。これは、同月28日の政府の「基本的対処方針」に“3密”を発生させない有力な策として盛り込まれ、TWへの取り組みがTW事業者に要請された。

表5 テレワークに関係する主なCOVID-19関係動向

2020年		COVID-19
1月	16日	厚労省、国内感染者（日本在住中国人）を初確認。
	5日	横浜港寄港のダイヤモンドプリンス号で感染が公表
2月	14日	「基本的対象方針等諮問委員会」（専門家会議）設置
	25日	「新型コロナウイルス感染対策の基本方針」
	27日	全国一律の一斉休校要請
3月	9日	政府専門家会議、“3密”回避を提言。
	13日	「改正新型インフルエンザ等対策特別措置法」成立。
	28日	「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」（事業者は、BCPに基づきテレワーク等を活用）
	30日	「東京オリ・パラ」、来年7/23-8/8に延期決定。
4月	7日	「緊急事態宣言」（対象：東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡。外出自粛、休業要請）
	11日	首相、“オフィス出勤者を最低7割に削減要請”
	12日	地方の休業支援に「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を財源とすることを容認。
		「規制改革推進会議」、初診対面オンライン診察、オンライン学習等を認める。
	13日	テレワーク派遣契約の見直し（事前の契約変更が不要）
17日	「緊急事態宣言」（第2次）が全都道府県に拡大	

【“テレワーク”は、COVID-19の影響を契機で発展するか】

これまでのTWの経緯で見てきたように、TWは、表4で分かるように、“企業のもの”と、“地域のもの”と、別に考えた方が良い。

まず、“企業のもの”である。といっても、業態からして全くTWができない企業は除くが、最近では、一部の企業において、“働き方改革”対応で都市郊外に自社社員向けに“施設利

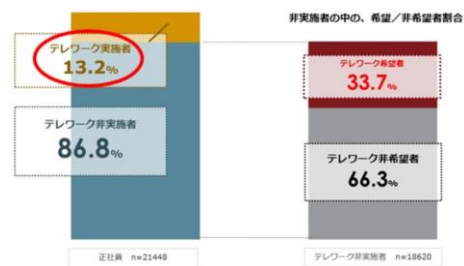
用型”（表1）のTWを設置している。東京五輪の際の交通渋滞対策として、すでにTWを実行済みの企業もある。一方、大手不動産会社や情報関係企業がシェアオフィス事業やSO事業等のTW運営会社が展開されている。“施設利用型”のTWが増えることが予想される。こうした状況で、今般、COVID-19の影響が加わった。これで図2の図上部の業種では、TWの勢いを増すことであろう。しかしながら、それより下位の業種では、中小企業が多数含まれていることもあり、TWに取り組む余裕はないであろう。図4の調査（民間調査機関のインターネットでのアンケートによる。母集団は21,000人）は、大企業、中小企業の区分が無いなどの問題はありますが、COVID-19の最中の3月13.2%から4月33.7%、1か月で10.5%も上がっており、民間全体としては増勢傾向にあることが伺われる。

次の“地域のもの”は、地域社会資本として、“ふるさとTW”等の地域情報化政策（表6）として施行されてきたものがほとんどである。年によって異なるが、採択事業は平均して年に数件のペースでTW拠点が整備されてきた。ただ、国の補助金によるものなので、COVID-19の直接的な影響で増加する余地は少ない。しかし、地域に“ふるさとTW”の4類型（表1）を増加させることは、“地域もののTW”を増やすことになり、企業の都市部に過剰集中のオフィスと人口の分散化に寄与する。したがって、COVID-19が契機となって、両者の分散への機運とこれへのやる気が醸成されることになれば、この上もない効果となる。

最後は、TW全体の問題である。TWが今回のCOVID-19から得た教訓は少なくない。その一つ目は、通信回線の問題である。今回、COVID-19で“3密”を避けるため、これまでの使い方に加えて、企業内のTV会議が増加したことなどで回線容量の不足が露呈した。これはCOVID-19とは関係なく改善すべきである。

二つ目は、COVID-19のお蔭で電気通信システムやツールに、改善点や新規利用の目が顕在化したことである。その代表はTV会議である。正に“3密”解消の代表格としてTV会議の利用が格段の進み、その効用が評価された半面、よりリアル感があって使い勝手も良いシステムの必要性が増してきた。民間のTV会議システム賃貸会社も増加しているのもよい傾向である。地方型TW拠点にも示唆があった。今回、TV会議システムの有効性が認識されは

図4 2020年3月と4月のTW実施率



(出所) (株) パーソナル研究所

表6 地域での主要TW推進事業

年度	内容
1994	地域・生活情報基盤高度化事業（旧郵政省）
1996	「通信白書」（現「情報通信白書」）でTWが取り上げられる（旧郵政省）
2003	「e-Japan戦略II」で、TW人口を2010年までに就業人口の20%を目標とする。
2015	“地方のポテンシャルを引き出すTWやWi-Fi等の活用に関する研究会” “ふるさとTW推進地域実証事業”（地方においても、自宅やSOやTWでの就労を可能とする雇用型・自営型TW事業）を開始。
2017	“地域IoT実装推進事業”に統合

(注) 制度名等で筆者が省略・意識した部分がある。

じめ、地方型TWにTV会議システムを備える必要性が出てきた。こうなれば、本社機能の一部を地方のTWで行う（表1の類型A）、地方に移住しTWで勤務を行う（同類型B）、都市部企業が地方でテレワーカーを採用する（同類型D）の機会が増えてくるであろうし、地域における中小企業の地域型TWへのニーズも掘り起こされる。

三つめは、COVID-19によるTWの増加などの影響で、これまでにない社会現象が顕在化した。実際に在宅型（表1）のTWの場合、家事・育児との時間調整等で予想外に仕事が進まないといった事象が取りざたされている。これを克服することで自己管理能力が高まるといったような議論は差し置いて、これを避けるためには、自宅ではなくTW拠点に行ってSOをすればよい。またTV会議（TV会議をTWのシステムの一つ）の場合も、TV会議システムを持たない地域の中小企業等は、TV会議を装備したTW拠点を利用すればよい。さらに、些細ではあるが、COVID-19発生後、自宅でTV会議の場所が確保しづらい、日常生活がテレビの背景に移ってしまう、などの不都合が出ている。また、COVID-19の“外出自粛要請”では、自宅待機の夫との緊密な家族関係が生まれている半面、DV（家庭内暴力）の発生とか自宅待機者の心理的動揺等心理学や社会学の問題がでてきている。これらは、TW拠点でSOを行うことで、ある程度解決できるものと考えられる。いずれにしても、以上の問題を解決するためにふさわしい施設・装備を設ける必要があり、COVID-19がそれを教えてくれた。

最後の四つ目は、COVID-19の影響で、BCP（事業継続計画）⁷の重要性が浮かび上がり、その対策に一役買うTWの必要性が認識されたことである。BCPは、かねてから中小企業の策定が広がらなくて懸念されていたが、COVID-19でその重要性が再認識されることになった。2020年版の「中企業白書」（4月24日閣議決定）では、BCPの策定とTWの導入を進める必要があるとし、政府による何らかの対策を求めている。

今回のCOVID-19がTWに少なからずの影響を与え、その重要性を再認識させたのは確かである。そして今後、これを契機にTWが増加するか、であるが、これは“企業もの”と“地域もの”の二つの流れで考える。

“企業もの”は、民間企業が自らの経営戦略として積極的に取り組んでいるTWである。今回、TWがCOVID-19の“3密”防止の有力な手段として注目されているが、これが契機となって進展が加速するか、については、制約的に考えざるを得ない。そもそもTW採択可能企業が業種的に、かつ企業規模別に限界があること、“働き方改革”におけるTWの位置づけや勤務業績評価の在り方等企業経営上の課題⁸が残っていること、などの問題があるから

⁷ 事業継続計画（BCP=Business Continuity Plan）は、企業が、緊急事態の発生時の際に、損害を最小限に抑え、事業の存続や復旧を図るための計画。

⁸ ここ数年、テレワーク学会のテーマの多くは、企業経営におけるTWの位置づけと実践化する際の課題解決等に関する検討・研究等となっている。

である。COVID-19は、TWを再認識させ、促進を促がすなどの影響を与えたものの、上記のTWに関する未解決課題の存在を超えて、加速の道筋をつけるまでの威力を持つまでには至らないであろう。今後は、これまでの進めてきた自力の企業努力による“趨勢分”を土台に、COVID-19を契機に取り組むある程度の企業の分が加わった程度（撤退組が出てくるとも考えられるが）で推移するものと思われ、ジャーナリスティックでいう爆発的な展開には至ることはないであろう。

“地方もの”は、地域におけるTWは、大きくは都市機能の地方分散という地域開発上の要請から、今後とも推進すべきである。現状、具体的に、移住促進、新しい仕事創出、ICT利用、子育て支援、インキュベーション機能活用、農と食のイノベーションセンター、教育支援、シェアリングエコノミー、防災システム、テレワークビレッジ等（“ふるさとTW”制度の採択案件からキャッチコピーのみを引用）などといった、地域なりに特徴を持ったTWが動いている。今回、これにCOVID-19の影響でTW拠点でのTV会議を利用促進が促されるに至ったが、これらは、地域の中小企業の振興と企業誘致を促進するためにも意義がある。

以上のように“地方もの”は、現状、件数こそ少ないものの、地方の個性に応じた多彩なTWが展開されているのが特徴的であり、地域社会資本としての意義は大きい。ただ、基本的に地域ポテンシャルが低いだけに、経営継続性に欠けるケースが多いのが心配である。現行の総務省の“地域IoP実装推進事業”での事業はこうあって欲しくない。

いずれにしても、“地域もの”は、COVID-19の“3密”を契機に少しでもTWの認識が高まり、“ふるさとTW”の類型A、類型B及び類型Dなどが増加するのを期待したい。とくに地域における中小企業の地域型TWへのニーズが掘り起こされる期待があるので、地方型TWを推進すべきと考える。

(以上)