

# オフィス改革による公務員の職場における意識・行動の変化に関する検討 —愛媛県西予市を事例として—

## A Study about Changes in Public Workers' Awareness and Behaviors for their work by Workplace Reform: A Case of Seiyō City, Ehime Prefecture

戸梶 亜紀彦  
Akihiko Tokaji  
東洋大学  
Toyo University  
tokaji@toyo.jp

### Abstract

This study deals with changes in public workers' awareness and behaviors for their work by workplace reform. This is a case study at Seiyō city in Ehime prefecture. It is a germinating research, so it is necessary to accumulate the effects by workplace reform.

**Keywords — Public Worker, Workplace Reform**

### 1. はじめに

日本政府は労働人口が継続的に減少している中で、長時間労働や残業などの悪しき慣習が日本経済の足を引っ張っており、生産性の低下を招いていると考え、働き方改革を打ち出している（働き方改革実現会議、2017）。これは、人々が適切な労働時間で働き、適度に休暇を消化していけば仕事に対する個々人の意識やモチベーションが高まるため、業務効率の向上といったプラスの効果が期待でき、そのことが企業の成長・発展につながるという発想である。このような発想は主に企業を対象にした考え方であるが、行政であっても人口の減少傾向と高齢化の進展から財源が減少し続けているため、従来どおりの運営の仕方では立ち行かなくなる可能性が高い。特に、平成の大合併で町村から市になった地方自治体は厳しい状況にあり、その中でも過疎化の著しい中・四国地方の市は苦戦しているのが現状である。

こうした中で、それぞれの自治体も工夫を凝らしながら生き残りをかけている。しかしながら、多くの市職員は縦割り体制下におかれているため、他の人の業務内容がわからないということがおこったり、処理する権限がなかったりということがあつた。また、企業とは異なって法律と制度を理由に積極的に新しいことを試みることを避け、どこか他の自治体がやった新しい試みに追従するといった前例主義がはびこっているとされる。このような制度と風土からすれば、革新的な

新しい試みは容易には出現しないであろう。しかし、平成の大合併が行われた背景には、交付金を十分に準備できないため地方分権化を推進しようという国側の意図があり、今後は国の監督指示で動いていた体制から地方の自己決定と自己責任を促すものへと移行しつつあることを示していると考えられる。

こうした中で筆者は、愛媛県西予市で行われているオフィス改革に参加する機会を得た。この改革は、総務省から当市に出向した大平利幸氏（当時の企画財務部長）を中心に始められたものである。大平氏の希望もあつて、学術研究として扱うことが可能となった。

### 2. 西予市の概況とオフィス改革参与の経緯

愛媛県西予市は、平成16年4月1日に明浜町、宇和町、野村町、城川町、三瓶町の五町が合併して誕生した。市の範囲は、標高0mのリアス式海岸のある沿岸部から、標高1,400mの四国カルストのある山間部まで広がり、産業の中心は農林漁業である。合併当時の人口は47,034人であったが、平成27年には40,548人と人口減少率は13.8%であり、高齢化率も39.6%となっている（西予市、2015）。これらの状況から、西予市は典型的な過疎と高齢化の問題を抱える市であることがわかる。このような状況下では、将来的に安定した税収は見込めず、職員数の削減も避けられなくなることが予想される。こうした危機的状況下に市が晒されている情報は市職員にも伝わっていたはずであるが、全体としては他の行政が行っているような類似の取り組みを取り入れる程度で新しい試みをせずに日常業務をこなしていたと考えられる。

そのような中で、平成26年に総務省から大平氏が企画財務部長として着任し、企画財務部のおかれている市役所の4階で職員の意識改革から始めて徐々に業務

改革に着手していった。その後、オフィス環境の変革と働き方改革、および職員の意識改革に関して大平氏から支援の要請があり、平成28年に京都工芸繊維大学大学院工芸科学研究科デザイン・建築学系の仲隆介教授、リノベーションを専門とする株式会社オープンAの馬場正尊氏と筆者との共同で西予市のオフィス改革に協力することとなった。

### 3. オフィス改革の方向性

西予市において行われているオフィス改革で大平氏が進めてきたことは、職員の能力向上や行政サービスの質の向上を目指し、企画財務部（財政課、総合政策課、まちづくり推進課）を中心にした働き方改革であった。具体的には、オフィスのレイアウトの変更による職員間のコミュニケーション活性化、慢性的な会議室不足を改善するための打ち合わせスペース（ホワイトボードと大型モニター配置）設置、書類を減らして作業スペースを確保し、電子決済による効率化のためのペーパーレス化の推進などであった。また、固定席が書類の山を築く主要な原因となっていると考え、フリーアドレスを試行していた。われわれがオフィス改革に加わるにあたり、事前の打ち合わせを繰り返した結果、基本的にはこれらの方向性を発展的に引き継ぐ形で進めていくことになり、新しいオフィスのデザインと設計を仲研究室と馬場氏が担当し、職員の意識改革のためのワークショップを仲教授と筆者が担当した。

### 4. 研究目的

オフィス改革の進め方に関する話し合いから、オフィスのデザインを単にレイアウトの変更にとどまらず、世界的な先進企業の事例を参考にしつつより機能的かつ役所としてはドラスティックに行うことになったため、新しいオフィスのできる前後に職員を対象とした調査を実施し、効果測定を行うこととなった。その中で、改革における市職員の意識、行動の変化について調査を行った。

当市でのオフィス改革とおした働き方改革の試みは継続中であるが、その中でも従来とは異なった意識を持つようになり、仕事への取り組み方を変えていく者とオフィス環境が変化してもなかなか働き方を変えようとならない者がいると考えられる。このような違いは個人の性格傾向を反映した作業嗜好性によるのか、業務特性によるのか、仕事に対する価値観によるのかなどさまざまな要因が考えられる。そこで本研究では、

これらの要因を踏まえつつオフィス環境の変化とワークショップによる意識改革を一体と捉えてオフィス改革とし、その前後を比較して市職員の中で何がどう変化するのか、しないのかについて検討を行うこととした。

なお、本事例は現場での効果を高めることを優先事項としたオフィス改革であるため、研究計画としては厳密さを欠くところがあることは否めない。しかしながら、実際の事例において得られたデータは貴重であるため、そこから読み取ることのできる知見を報告することとする。

### 5. 研究方法

調査時期：オフィス改革前の調査は、2016年5月25日～6月2日に実施された。オフィス改革後の調査は、2017年2月23日～3月3日に実施された。

調査対象者：オフィス改革前では、西予市役所本庁の4階で仕事をしている市職員30名がwebアンケート（SurveyMonkey使用）に参加した。また、オフィス改革後では、同フロアの職員のうち40名が同型式のアンケートに参加した。このうち、オフィス改革の前後両方の調査に参加した者は26名であったため、人数は少ないがこれらのデータについて検討を行うこととした。

調査内容：心理的側面だけでなく環境行動に関する質問も行う必要があったことから回答者の負荷を考慮した結果、仕事をする目的を尋ねるための労働価値観測定尺度の短縮版（江口・戸梶, 2009）、職場内の人間関係、業務特性、性格傾向を反映した作業嗜好性（仕事は決められたとおりに行うことを好む－仕事は試行錯誤しながら行うことを好む、協力して仕事をするを好む－単独で仕事をするを好む、など）、仕事のやりがいなどについて項目を設けて調査を実施した。これら以外に、オフィス環境に関する質問、働き方の特徴に関する質問、および属性について回答を依頼した。なお、後半部分に関しては仲研究室の担当であったため、前半部分について分析を行った。

調査手続き：窓口となっている市職員の方々と相談した結果、オフィス改革を行う前のタイミングの一週間ほどの期間を設定し、web調査を行えるよう準備をした。調査項目に関しては、市職員の方々とも質問の分量などを相談しつつ、主に心理面を筆者が担当し、環境面を仲研究室が担当して作成した。調査項目が決まった後、仲研究室でSurveyMonkeyを利用して画面の

設計を行い、項目内容や全体の動作などを確認した上で設定した日程で web 調査を実施した。

## 6. 結果および考察

オフィスの変化について 当初は、いわゆる一般的な事務所のよう、課ごとに机が整然と並べられた配置のオフィスであった。それが大平氏を中心とした改革によって図1のように変化した。その主要なコンセプト

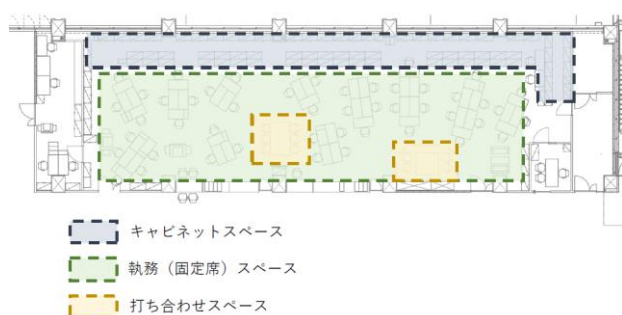


図1 オフィス改革前のレイアウト

トは、課を越えたコミュニケーションの促進であった。キャビネットを片側に集約してしまい、広くなったオフィスで机の並びを放射状に配置し、打ち合わせスペースをフロアの中に設けて人の集散を楽にしたものであった。その後、オフィス改革を進めていく中で馬場氏と仲研究室による行動観察の結果を踏まえたアイデア出しの結果、図2のようなレイアウトになった。図

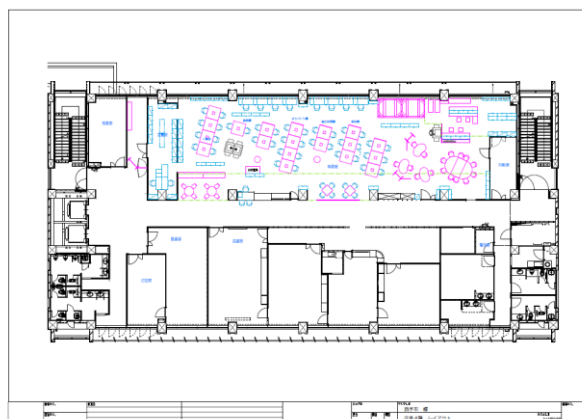


図2 オフィス改革後のレイアウト（上部のみ）

の上部が窓側、下部が廊下側となっている。窓側の細長いスペースは個人作業を集中して行うスペースであ

り、その下に配置された机群はどこに着席して作業を行ってもよく、他課の人との相談もできるようになっている。その下の廊下側は、市民・業者などの対応や他のフロアの職員との打ち合わせに利用できるスペースである。丸テーブルと散在している机のところは主に打ち合わせに使用するスペースであり、他に聞かれないような内容の場合には上部に周囲の囲まれたスペースを利用するようになっている。そして、右上の部分はカフェのような作りになっており、コーヒーやお茶を飲みながら休憩やちょっとした相談などができるスペースとなっている。

このように、一般的なお役所とはまったく異なった環境で4階の職員は仕事をするようになり、当初は戸惑っていたようであるが、徐々にいろいろなスペースを活用するようになっていった。しかしながら、積極的に新しいスペースを活用する者もいれば、固定席でなくても同じ席に座りがちな者もいた。そこで、職員の内面について検討を行った。

労働価値観および仕事のやりがいについて 労働価値観とは、「個々人が職業生活の目的として重要であると考える要因」と定義されている（江口・戸梶, 2009）。労働価値観測定尺度には「達成感」「同僚への貢献」「社会的評価」「社会への貢献」「所属組織への貢献」「経済的報酬」「自己の成長」の7つの下位尺度（1：まったく重要でない～6：非常に重要である、の6件法で各3

表1 労働価値観における各下位尺度得点の平均値と標準偏差（n=26）

労働価値観の下位尺度	平均値	標準偏差
達成感（前）	12.00	3.359
達成感（後）	12.19	3.200
同僚への貢献（前）	11.54	2.832
同僚への貢献（後）	11.58	2.517
社会的評価（前）	9.19	3.394
社会的評価（後）	9.15	2.796
社会への貢献（前）	13.58	2.139
社会への貢献（後）	13.23	2.582
所属組織への貢献（前）	11.50	2.832
所属組織への貢献（後）	11.92	2.622
経済的報酬（前）	13.58	2.403
経済的報酬（後）	14.12	2.372
自己の成長（前）	13.00	3.370
自己の成長（後）	13.12	2.321

項目の計 21 項目)があるが、調査を行った 2 時点(オフィス環境の変化の前後)におけるそれぞれの平均値と標準偏差を表 1 に示す。尺度間にはバラツキはあるものの価値観という頑健なものであることから、t 検定を行った結果、オフィス改革の前後で違いのみられたものはなかった。

次に、労働価値観の各下位尺度と仕事のやりがいの相関係数を算出した。その結果を表 2 と表 3 に示す。

**表 2 労働価値観の下位尺度とやりがいの相関係数(前)**

		やりがい(前)
達成感(前)	r	.519
	p	.007
同僚への貢献(前)	r	.494
	p	.010
社会的評価(前)	r	.420
	p	.033
社会への貢献(前)	r	-.020
	p	.921
所属組織への貢献(前)	r	.415
	p	.035
経済的報酬(前)	r	-.334
	p	.096
自己の成長(前)	r	.247
	p	.223
		n=26

**表 3 労働価値観の下位尺度とやりがいの相関係数(後)**

		やりがい(後)
達成感(後)	r	.398
	p	.044
同僚への貢献(後)	r	.478
	p	.014
社会的評価(後)	r	-.051
	p	.806
社会への貢献(後)	r	.383
	p	.053
所属組織への貢献(後)	r	.458
	p	.018
経済的報酬(後)	r	-.060
	p	.772
自己の成長(後)	r	.487
	p	.012
		n=26

表 2 より、オフィス改革前では、達成感、同僚への貢献、社会的評価、所属組織への貢献などにおいて仕事のやりがいの間に正の有意な相関関係が認められた。一方、オフィス改革後では、達成感、同僚への貢献、所属組織への貢献、自己の成長において仕事のやりがいの間に正の有意な相関関係が認められた。オフィ

ス改革の前後における明確な違いとしては、オフィス改革前に認められた社会的評価と仕事のやりがいの相関関係が有意でなくなったこと、およびオフィス改革後では自己の成長と仕事のやりがいの間に正の相関関係が認められるようになったことであった。これらの結果を解釈するため、仕事のやりがいについてもオフィス改革の前後で変化が認められたかについて t 検定を行った。その結果、オフィス改革前(1~4 の 4 件法で平均値と標準偏差は  $3.04 \pm 0.528$ ) とオフィス改革後(同じ基準で平均値と標準偏差は  $3.00 \pm 0.566$ ) では有意差は認められなかった。このことも踏まえて考えると、先の結果は労働価値観と仕事のやりがいの関係性に変化がみられたと解釈できる。社会的評価とは他者から注目や尊敬されたいという願望にかかわる価値観である。したがって、オフィス改革前にはそのような価値観を仕事のやりがいとする傾向があったが、職員の意識の変化によってそのような願望と仕事のやりがいの関連性がなくなったと考えられる。また、オフィス改革前には仕事のやりがいは結びついていなかった自己の成長がオフィス改革後には関連するように変化したことが示されたが、これは人間としての成長や自己の能力開発にかかわる価値観であることから、職員の意識の高まりを示す結果だと解釈できると考えられる。

また、課ごとの労働価値観および仕事のやりがいに関して、時期(オフィス改革前・後)×課(財政課、総合政策課、まちづくり推進課、総務課)の二要因分散分析を人数が少ないため参考情報として実施したが、いずれも有意差は認められなかった。さらに、人数の少なさを補って傾向をみるため、これらの要因を分割してオフィス改革前とオフィス改革後に分けて課による一要因分散分析を実施したところ、オフィス改革前における「同僚への貢献」の得点において有意差が認められ( $F(3,22)=3.795, p<.05$ )、多重比較の結果からまちづくり推進課が総務課よりも有意に高いことが示された。しかしながら、オフィス改革後には有意差は認められなかった。このことから、オフィス改革によって総務課の職員の「同僚への貢献」への意識が他課と同程度になったと考えられる(ただし、オフィス改革の前後を比較した t 検定では有意差はなかった)。

一方、業務特性と仕事のやりがいについて相関分析をしたところ、成果のわかりやすい業務とオフィス改革前の仕事のやりがいの間には有意な相関が認められたが( $r=.536, p<.01$ )、オフィス改革後では相関関係

が認められなくなっていた( $r=.166$ , n.s.). この結果からも、職員の意識の変化がうかがわれる。すなわち、一般的に仕事においては成果のわかりやすい業務の方が達成感を感じやすいためモチベーションを高めるとされており、オフィス改革前はそれと同じ状態であったと考えられる。ところが、オフィス改革後では、成果のわかりやすさは仕事のやりがいとは関連性がなくなっていたため、成果のわかりやすさがモチベーションの要件ではなくなったと考えられる。

性格傾向を反映した作業嗜好性および人間関係と仕事のやりがいの関連性 個人の性格傾向を反映した作業嗜好性と仕事のやりがいに関して相関分析を行った。しかし、特に関連性は認められなかった。また、職場における職務遂行上での人間関係と仕事のやりがいに関して相関分析を行ったが、こちらもすべてにおいて有意な関係性は認められなかった。

性格傾向を反映した作業嗜好性や職場での人間関係は、既に形成されているためオフィス改革によって簡単には大きく変化するものではないであろう。そのため、これらの変数と仕事のやりがいの関連性は認められなかったと考えられる。ただし、今後の展開によっては、新しいオフィス環境において課を越えたつながりが強まっていく可能性もある。そのため、人間関係の広がりやつながりの強さなどについても調査していく必要があるだろう。

次に、性格傾向を反映した作業嗜好性の平均値と標準偏差を表4に示す。6件法で尋ねたため、3.5が中間点となり、それよりも小さければ左寄り傾向となり、大きければ右寄り傾向となる。平均値を見る限りにおいて、全体的にはオフィス改革の前後で大きな変化は認められなかったと考えられる。そこで課によっても

作業嗜好性に関して違いはなかったのかについて、時期(オフィス改革前・後)×課(財政課, 総合政策課, まちづくり推進課, 総務課)の二要因分散分析を人数が少ないため参考情報として実施したが、いずれも有意差は認められなかった。さらに、人数の少なさを補って傾向をみるため、これらの要因を分割してオフィス改革前とオフィス改革後に分けて課による一要因分散分析を実施したが、いくつか有意傾向はみられたが有意差は認められなかった。これらの結果から、作業嗜好性や人間関係といった事項への影響については、本調査を実施した時点では認められなかったといえる。

### 7. まとめと今後の課題

本研究は、愛媛県西予市の市役所において行われているオフィス改革を事例として取り上げ、オフィスのレイアウトの変化とワークショップによる意識改革とを合わせた効果について検討を行った。結果として、仕事に対するやりがいにおいて構造的な変化が表れ、働き方への意識が高まる傾向がうかがわれた。また、実際に職場環境は大きく変化したため、それに合わせた働き方が今後に向けてさらに展開していくと考えられる。今回の調査では、それがまだ反映されるほどの変化は認められなかったが、他の自治体からの視察数が増加するなど、市民以外の他者の目にも触れる機会が増えていることから、職員の意識の高まりはさらに進むと考えられる。さまざまな要因が同時並行して変化し、またワークショップ自体も方向性はあったが予め詳細が決まっていたのではなく、職員の反応や変化に対応して内容を考えていた面もあるため、効果測定に関しては効果があったとしても何がその要因となったのかを抽出することは難しい。さらに、市役所の全職員ではなく4階という一フロアでの改革であり、改革の前後のデータが揃った人数も少なかったことから、詳細に考察するには多くの制約ができてしまった。しかしながら、こうしたアプローチを蓄積していくことで、オフィス改革から働き方改革へと進めていくノウハウが徐々にではあるが見えてくるようになると考えられる。働き方改革を学術的に解き明かしていくとすれば、このような試みさらに続けていくことが必要になるであろう。いずれにしても、学際的なアプローチが必要となることから、関連諸領域での連携を強めていくためにも、議論を活発にするために言葉や概念の共有化が必要になると考えられる。今後もこのような事例が出てくることを期待する。

表4 性格傾向を反映した作業嗜好性に関する記述統計量

	前	後	平均値	SD
いろいろな人とコミュニケーションをとることを好む —— 特定の人とコミュニケーションをとることを好む	3.58	3.38	1.172	1.299
仕事は決められたおりに行うことを好む —— 仕事は試行錯誤しながら行うことを好む	3.58	3.77	1.270	1.531
仕事は要領よくこなすところを好む —— 仕事は着実に失敗しないところを好む	2.77	2.73	.992	1.251
周囲と意見が違っても意見を言う —— 自分と意見が違っても周囲に合わせる	3.92	3.46	.796	.811
仕事は時間がかかっても堅実にこなす —— 仕事は多少雑になっても素早くこなす	3.81	3.77	1.021	1.107
協力して仕事をするを好む —— 単独で仕事をするを好む	3.38	3.35	1.061	1.093
時間がかかっても慣れたやり方を選ぶ —— 時間短縮できるなら新しいやり方を選ぶ	4.50	4.27	.906	1.041
情報機器類を使いこなして仕事をする —— 情報機器類を使わずに仕事をする	2.81	2.58	1.132	.758
雑談しながら仕事をするを好む —— 周囲に気を使わずに仕事をするを好む	3.23	3.23	1.142	1.107
仕事で不自由を感じてもそのまま進める —— 仕事で不自由を感じたら他のやり方を試す	4.04	3.96	.824	.774
仕事で失敗しなくてもすぐに気持ちを切り替える —— 仕事で失敗すると引きずってしまう	3.27	3.38	1.282	1.267
仕事で困ったら周囲に相談して対処する —— 仕事で困っても自分で考えて対処する	2.73	2.88	.827	.952

左項目:1~右項目:6までの6件法(中央は3.5) n=26

## 8. 参考文献

- [1] 江口圭一・戸梶亜紀彦 (2009) 労働価値観測定尺度 (短縮版) の開発 実験社会心理学研究, Vol. 49, No. 1, pp. 84-92.
- [2] 働き方改革実現会議 (2017) 働き方改革実行計画 (URL:<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/pdf/20170328/01.pdf>)
- [3] 西予市 (2015) 西予市人口ビジョン (URL:<https://www.city.seiyo.ehime.jp/docs/2015120100026/files/jinkou.pdf>)

謝辞: 本研究を進めるにあたり, 三好幹二前西予市長, 管家一夫西予市長, 西予市企画財務部を中心とした市職員の方々をはじめ, 多くの方の協力を得て行うことができました。特に, 研究発表を奨励していただいた現総務省内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室参事官補佐の大平利幸氏と本プロジェクトにお誘いいただいた京都工芸繊維大学大学院工芸科学研究科デザイン・建築学系の仲隆介教授、一緒に仕事をさせていただいた株式会社オープン A 代表の馬場正尊氏に感謝を致します。