

デジタル社会と自治体

—地方自治と都市経営の未来—



公益財団法人 日本都市センター

デジタル社会と自治体

—地方自治と都市経営の未来—



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

日本都市センターでは、都市自治体におけるデジタル化やDX（デジタル・トランスフォーメーション）の影響と取組みの方向性について検討するため、2022年度に、学識者及び実務家からなる「デジタル社会における都市経営と都市政策に関する研究会」（座長：大杉覚 東京都立大学法学部教授）を設置した。2か年にわたる調査研究のなかで、全9回の研究会を開催したほか、並行してアンケート調査及びヒアリング調査を実施した。本報告書は、その成果をとりまとめたものである。

周知のとおり、社会全体のデジタル化が進行するなかで、都市自治体をはじめとした公共部門のDXを推進する機運が急速に高まっている。現時点では、その行く末についてはまだ見通せない部分も多い。しかし、公共部門のDXは、都市自治体に対して単なる技術的な変化をもたらすだけではなく、従来の地方自治や地方分権のあり方までを根本から変えていく可能性があるのではないか。そのなかで、都市自治体の側はデジタル化やDXという課題にどのように向き合い、取り組んでいくべきなのか。

以上のような問題意識を背景として、本報告書では、都市自治体のデジタル化やDXと関連する様々な論点のなかから特に重要と思われるものを選定し、それぞれ検討を行っている。もっとも、技術の発展は日進月歩であり、都市自治体を取り巻く状況も日々目まぐるしく変化している。現在の議論が、時間の経過とともに陳腐化してしまうことはある程度まで避けられない。そこで、本報告書では、変化のスピードが著しいデジタル技術の解説やその導入・活用のためのノウハウを直接提供するのではなく、DXの進展が都市自治体にもたらす（もたらしている）変化とその影響の捉え方や、取組みのベースとなる考え方といった、より根幹部分の洞察に軸足を置く

ことで、中長期的に DX と向き合っていくための土台となる視野の獲得を目指した。本報告書が、この問題に携わる都市自治体関係者の方々にとって少しでも参考になれば幸いである。

最後に、ゲストスピーカーとして研究会にご参画いただいた有識者及び実務家の皆様、並びにアンケート調査及びヒアリング調査にご協力いただいた皆様には、本報告書を刊行するうえで多くのお力添えをいただいた。また、研究会での議論や報告書の執筆にあたっては、大杉座長をはじめ研究会委員の皆様から並々ならぬご尽力をいただいた。ここに記して厚く御礼申し上げる。

2024年3月

公益財団法人日本都市センター

目次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	vii
第1章 自治体DXとガバナンスの変容	1
東京都立大学法学部 教授 大杉 覚	
はじめに	2
1 国によるデジタル政策の展開と都市自治体	2
2 本調査研究の背景と目的	12
3 本調査研究の論点	13
4 本報告書の構成	16
第2章 デジタル社会における地方自治の新たな可能性	21
京都大学法学系（大学院法学研究科）教授 原田 大樹	
はじめに	22
1 住民の権利・利益の確保の観点	24
2 行政決定の質の向上の観点	29
3 行政の人的資源の適正配分の観点	33
おわりに	36

第3章 税務行政の電子化・デジタル化と地方自治体 …… 37

東洋大学国際学部 教授 沼尾 波子

はじめに……………	38
1 行政のデジタル化と地方税務行政 ……	38
2 デジタル・ガバメント計画と自治体 ……	40
3 デジタル化を通じた市町村税務事務の効率化 ……	42
4 システムの標準化 ……	45
5 情報連携と共通納税システムの稼働 ……	47
6 徴税費の動向 ……	50
7 地方税原則からみる電子化・デジタル化 ……	54
8 地域経済とデジタル化 ……	56
むすびにかえて……………	57

第4章 自治体DXに対応した組織・職員のあり方 …… 61

早稲田大学政治経済学術院 教授 稲継 裕昭

1 日本の自治体組織編制の特徴 ……	62
2 自治体DXへの対応と業務負担増 ……	64
3 業務改革（BPR）の必要性—事務事業評価の反省の上に ……	67
4 DXのフェーズとスモール・スタート……………	69
5 DX推進担当課の編成方法、原課とのギャップの埋め方…	72

第5章 自治体DXとデータ利活用・EBPM …… 75

CocreCo コンサルティング合同会社 代表 原 秀樹

(元姫路市政策局デジタル情報室 主幹)

1 都市経営変革機運の高まり ……	76
2 自治体DXとデータ利活用・EBPM……………	80
3 自治体のデータ利活用の取組み ……	85
4 データ利活用・EBPMの課題と展望 ……	94

第6章 デジタル社会における住民自治	101
一般社団法人コード・フォー・ジャパン 東 健二郎	
はじめに	102
1 デジタル社会と住民自治?	102
2 住民へのエンゲージメント	107
3 合意形成のあり方	114
4 まとめ	138
第7章 住民と行政の共創のあり方—シビックテックの10年—	149
一般社団法人コード・フォー・ジャパン 東 健二郎	
はじめに	150
1 シビックテックとは	150
2 シビックテックと共創	155
3 まとめ	160
第8章 <講演録>標準化時代の事業者との関係性	161
一般財団法人全国地域情報化推進協会	
企画部担当部長 吉本 明平	
はじめに	162
1 なぜ標準化するのか	162
2 標準化の内容—何が決まっているのか?	164
3 ガバメントクラウド	165
4 自治体の調達業務の変化	166
5 自治体—事業者関係の変容	168
6 標準化の意味	169
7 ビジネスモデルの転換が進まない理由	170
おわりに	172
意見交換	173

第9章 DXに関する都市自治体の職員個人の声…………… 179

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

はじめに……………	180
1 DXの目的……………	184
2 DXの行政的前提……………	196
3 DXと移行管理……………	210
4 DXと住民……………	216
5 DXと自治体組織……………	222
6 DXに関する自治体と国の関係……………	229
7 DXと情報収集……………	233
おわりに……………	235

第10章 アンケート調査結果の分析

—組織・部署・職員間のギャップに着目して… 237

公益財団法人日本都市センター 研究員 田井 浩人

はじめに……………	238
1 調査の概要……………	238
2 分析の視点……………	240
3 自治体の人口規模による比較……………	241
4 DX担当部署と人事課との比較……………	250
5 職員の年代による比較……………	254
おわりに……………	263

資料編 デジタル社会における都市経営と都市政策に関する

研究会資料……………265

構成員名簿…………… 266

研究会・ヒアリング調査 日程概要…………… 267

執筆者プロフィール…………… 269

エグゼクティブサマリー

第1章 自治体DXとガバナンスの変容

東京都立大学法学部 教授 大杉 寛

デジタル時代の到来に即応した行政のデジタル化・DXの推進が喫緊の課題となるなか、都市自治体はデジタル社会に向き合い、明確な理念に基づく確固とした姿勢のもと、主体的にデジタル化・DX推進に取り組むことが求められている。本章では、今日までの国・自治体によるデジタル化・DX推進に向けた政策展開のあゆみを振り返ったうえで、都市自治体が考慮すべき課題群や確認されるべき基本的な論点はなにか、本研究会で多角的に検討してきた点を紹介する。また、その成果を取りまとめた第2章以下の本報告書の内容と構成について、論点との関係を示しながら全体像を明らかにする。

第2章 デジタル社会における地方自治の新たな可能性

京都大学法学系（大学院法学研究科）教授 原田 大樹

本章では、AIが行政機関における人間の意思決定やその実施を補助する状況において、デジタル技術の投入が地方自治行政上の課題を解決できる可能性があるかを検討する。第1に、規制・給付行政の実現を図るための人的資源の不足への対応として、不利益処分については、行政調査を行うかの判断にあたり、AIによるスコアリングを活用する可能性がある。また、申請に対する処分については、プッシュ型給付への活用が期待できる。第2に、裁量が認められる行政上の決定との関係では、考慮事項の発見・考慮のそれぞれについて、デジタル技術を活用して、従来考慮しにくかった事情の発見や個別事情の考慮が実現できる可能性がある。第3に、行政の人的資源配分との関係では、AIが行政決定をする時代においても、

政策立案・対人サービスのみならず、行政活動全般に人間による監視やAIとの相互学習のプロセスが必要である。

第3章 税務行政の電子化・デジタル化と地方自治体

東洋大学国際学部 教授 沼尾 波子

本章では地方税務行政のデジタル化の動向を整理し、成果と課題について考察した。税務行政の分野では、デジタル化を通じて、課税・徴収事務の効率化・高度化、納税者の利便性向上、事業者のデジタル化促進が期待されている。実際には、AIやRPAの導入が業務の効率化に資する面もあるが、中には一律・機械的な処理に馴染まない業務もある。また、税務行政の標準化・共通化はベンダーロックインの改善が期待される反面で、カスタマイズ等が必要な場合もあり、その整理と検討が必要である。eLTAXを通じた情報連携と共通納税システムは、事業者や金融機関の利便性向上に寄与し、電子納税の割合は年々増大しているが、地方税の課税権や費用等の面で留意が必要であることを論じた。

第4章 自治体DXに対応した組織・職員のあり方

早稲田大学政治経済学術院 教授 稲継 裕昭

日本の自治体は、事務分掌条例及び事務分掌規則により、各単位の所掌範囲が明確に定められ、その範囲内で注力する体制が目指されてきた。だが、同時に組織の慣性をもたらし、変革への柔軟な対応が難しい。DXという新しい仕事のやり方への対応も、従来組織はすぐには対応できていない。とりわけ業務負担増になることから現場での抵抗は強い。そのような中で、BPRを進め、スモールスタートをすることがポイントとなる。

第5章 自治体DXとデータ利活用・EBPM

CocoreCo コンサルティング合同会社 代表 原 秀樹
(元姫路市政策局デジタル情報室 主幹)

デジタル技術の進展と社会経済環境の変化に伴い、行政はデータ駆動型の経営へと転換する必要性に直面しており、データ利活用、EBPM(証拠に基づく政策立案)の推進は益々重要性が増している。本章では、自治体情報システムの標準化や行政手続のオンライン化を含む、全国の自治体が取り組む自治体DXとの関連性に焦点を当て、デジタル人材の育成や自治体間でのベストプラクティスの共有を促進する「データ分析基盤」の必要性にも触れる。このような「データ利活用・EBPM」の取り組みは、住民と行政との間の透明性と信頼を築き、より持続可能な地域社会の実現に向けた重要なステップであることを提示する。

第6章 デジタル社会における住民自治

一般社団法人コード・フォー・ジャパン 東 健二郎

デジタル社会における住民自治とは、デジタル技術を活用した非同期のコミュニケーションを活発化させつつ、あくまでも対面でのコミュニケーションを参加のプロセスの軸に置くことで、住民と自治体との間のエンゲージメントを高める諸活動とそのための仕組み(アーキテクチャー)である。オフライン・対面の融合による参加プロセスの設計をデジタルがどのように果たしてきたかについて、これまで取り組みやアンケート調査の結果も参照しつつ、コロナ禍を経て活用が進むデジタルプラットフォームについて紹介する。そして、コロナ禍を経てさらに顕在化した課題解決のための行動変容の重要性と、それを持続的に可能にするアーキテクチャーを構想する。

第7章 住民と行政の共創のあり方—シビックテックの10年

一般社団法人コード・フォー・ジャパン 東 健二郎

地域課題解決を自治体ともに行う主体としてコミュニティを捉える視点（共創）が機能し発展してきた領域において、デジタルの活用がこの関係性をどのように捉えようとしてきたか。これをデジタルの側から説明する言葉の1つが「シビックテック」である。シビックテックが組織として活動をし始めたのが2013年であり、10年が経過した。この10年の歩みを振り返りつつデジタルと共創のあり方について、オープンガバメントとオープンガバナンスの関係に留意しながら検討し、共創が強く言われるからこそオープンガバメントへ再帰し行政の透明性を一層進めなければならない。

第8章 <講演録>標準化時代の事業者との関係性

一般財団法人全国地域情報化推進協会

企画部担当部長 吉本 明平

本章では、デジタル社会における自治体と事業者の関係について、第8回研究会のゲストスピーカーとしてお招きした吉本明平氏による講演の内容と意見交換の様子をまとめている。2040年にかけて自治体の職員数が半減していくなか、自前主義から脱却し、全国的なサービス展開を効率的に行っていくために、自治体の業務システムの標準化が求められている。しかし、システムが標準化され、また多くの自治体がガバメントクラウドに移行すると、従来の調達手法は成り立たなくなる。事業者の側もビジネスモデルを転換し、標準化時代に即した新たな自治体と事業者の関係を構築していかなければならない。

第9章 DXに関する都市自治体の職員個人の声

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

本章では、職員個人アンケートの自由記述欄を素材として、自治体職員の個人レベルでの生の声を明らかにしてみたい。こうした職員の声は、実際に自治体DXを進める推進力であり、抵抗力であるからである。課題意識のある職員はDXに関わって、自己の負担軽減を重視し、その反面で多方面の他者への不信・批判と依存・要望や提案が見られるが、住民のデジタル・デバインドへの配慮という、住民にもっとも身近な自治体としての最低限の矜持も示している。

第10章 アンケート調査結果の分析

——組織・部署・職員間のギャップに着目して

公益財団法人日本都市センター 研究員 田井 浩人

日本都市センターでは、都市自治体のデジタル化やDXの実態を多角的に探索するために、全国815市区の①情報課・DX担当部署、②人事担当課、③職員個人に対する3種類のアンケート調査を実施した。本章は、同調査から得られたデータの分析を通じて、組織・部署・職員間といった、自治体の内外において生じている認識や意識のギャップを明らかにすることを目的としている。分析の結果、自治体のデジタル化・DXをめぐる諸側面について、異なる主体間で認識が一定程度共通している部分もある一方で、様々なギャップや距離感、温度差が存在している現状が明らかとなった。

第1章

自治体DXとガバナンスの変容

東京都立大学法学部 教授 **大杉 覚**

はじめに

デジタル時代の到来に即応した行政のデジタル化・DXの推進が、都市自治体をはじめとした政府部門にとって喫緊の課題となっている。デジタル技術を導入することで行政技術の向上・革新を図り、行政サービスの質を向上させたり、業務運営をより効率化させたりすることが国・地方を通じて行政に強く求められているのである。その一方で、デジタル化・DX推進をめぐるっては、様々な問題提起がなされてもいる。例えば、行政の標準化・共通化は都市自治体の自由度を制約する側面もあるのではないかなど、地方自治や地方分権の根幹に影響を及ぼしかねない問題性を孕んでもいるからである。

これからのデジタル社会に向き合い、主体的にデジタル化・DX推進に取り組んでいくためには、明確な理念に基づく確固とした姿勢を都市自治体それぞれが確立する必要がある。その際に考慮すべき課題群や確認されるべき基本的な論点について、本研究会では多角的に検討を進めてきた。その成果は第2章以下で展開される。本章では、今日までの国によるデジタル化・DX推進に向けた政策展開について確認したうえで(1)、改めて本調査研究の背景と目的を整理し(2)、主要な論点について確認しておきたい(3)。最後に、本調査研究全体の概要を紹介したい(4)。

1 国によるデジタル政策の展開と都市自治体

これまでの国による主要なデジタル政策の系譜を確認しておきたい¹。

1 以下の記述については、大杉寛「行政DXにおける都市自治体の対応」『季刊個人金融』2023年冬号、61頁以下参照。

(1) IT戦略からデジタル戦略へ

現在、国が取り組むデジタル政策は、IT基本法（2000年）とそれに基づくe-Japan戦略（2001年）を起点としたIT戦略の延長上に展開されてきたといえる。当初は、情報通信ネットワークインフラの整備の推進が主眼とされ、社会・行政の情報化の推進が主要な柱の1つであった（図1-1）。

また、ビッグデータの活用やオープンデータ化での欧米等へのキャッチアップが課題とされるなか、官民データ活用推進基本法（2016年）が制定されるなど、データ利活用のあり方が注目されるようになったこともあって、IT戦略は「世界最先端IT国家創造宣言」（2013年）から「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（2017年）へと充実強化が図られた。

2018年策定の「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」から「デジタル」がそのタイトルに明示されたように、「ITを活用した社会システムの抜本改革」や「デジタル・ガバメントの推進」を掲げるなど、デジタル戦略へと舵が切られるようになった。2019年策定の同計画では、「G20を軸とした国際対応」「社会全体のデジタル化」「社会実装&インフラ再構築」といったように社会全体のデジタル化を目指す動きが本格化した。こうしたデジタル戦略に向けた取組みを加速させたのはコロナ禍であったのは確かだろう。

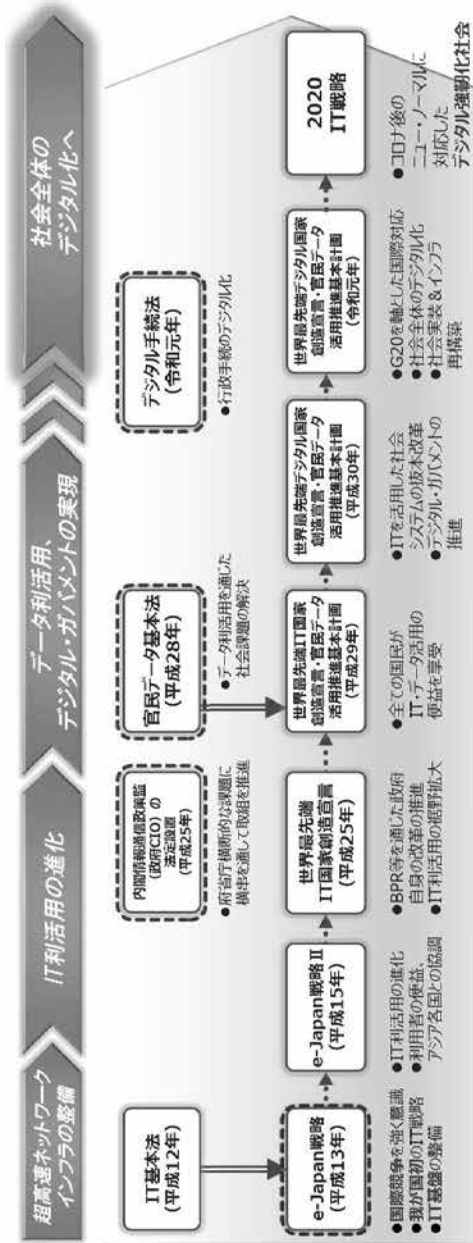
「デジタル・ガバメント実行計画」（2020年）では自治体が重点的に取り組むべき事項等が具体的に提示された。国による支援策等を含めた「自治体デジタル・トランスフォーメーション推進計画」があわせて同年策定され（2024年に【第2.3版】）、同計画では、トップの首長、CIO、CIO補佐官等を含めた全庁的なマネジメント体制の構築やデジタル人材の確保・育成、国の動向を踏まえた計画的な取組みの推進が掲げられた。また、「自治体DX推進手順書」「自治

体 DX 全体手順書」が策定され、自治体に対して参考事例集などの情報提供も図られるようになった²。

2021年第204国会ではデジタル改革関連法が成立し、こうした法制定を見据えて、同年、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」が閣議決定された。「デジタル社会の実現に向けた重点計画」は、それまでのIT戦略である「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が全面改訂されたものであり、デジタル関連の計画が同計画に集約されたといえる。なお、同計画は以降、毎年度改定を重ねている。

2 総務省ホームページ (https://www.soumu.go.jp/denshijiti/index_00001.html)参照 (最終閲覧日: 2024年1月15日)。

図 1-1 IT 戦略の歩みとデジタル戦略の誕生



出所：デジタル庁「これまでのデジタル改革の取組みについて」³

3 第1回デジタル社会推進会議（2021年9月6日開催）参考資料1

https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/d6cfdcd1-75e4-460c-9ec0-atf4952e03d5/20210906_meeting_promoting_07.pdf（最終閲覧日：2024年1月15日）。

(2) デジタル改革関連法

上述のデジタル改革関連法は、①デジタル社会形成基本法、②デジタル庁設置法、③デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律、④公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律、⑤預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律、⑥地方公共団体情報システムの標準化に関する法律、から構成される（図1-2）。

①デジタル社会形成基本法は、IT基本法に代わるデジタル基本法というべきものである。同法では、「ゆとりと豊かさを実感できる国民生活」「活力ある地域社会の実現等」「国民が安全で安心して暮らせる社会の実現」「利用の機会等の格差の是正」といった基本理念が規定された。なお、先述の「デジタル社会の実現に向けた重点計画」は、同法施行後、同法に根拠づけられている。

デジタル社会形成に向けた施策に関する基本的方針を企画・立案、総合調整等するための司令塔としてデジタル庁が、②デジタル庁設置法に基づき設置された。都市自治体のあり方に直結するものとして、例えば、国・地方・民間に関わる官民データの標準化や情報システムの整備・管理などに関する総合的・基本的政策の企画・立案等に関する事務などがその所掌事項となった。

③以下については、特に都市自治体をはじめとする自治体の行政活動に密接に関連する内容を含んでいる。

まず、③デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律は、個人情報関係3法を統合して、いわゆる「2000個」問題を解消するための共通ルールに基づく個人情報保護制度の一元化を目指す事項（第50条）が盛り込まれた。これによって、都市自治体をはじめ個別自治体が主体となって構築してきた個人情報保護のあり方に大きく修正を迫ることとなった。これにともなって自治

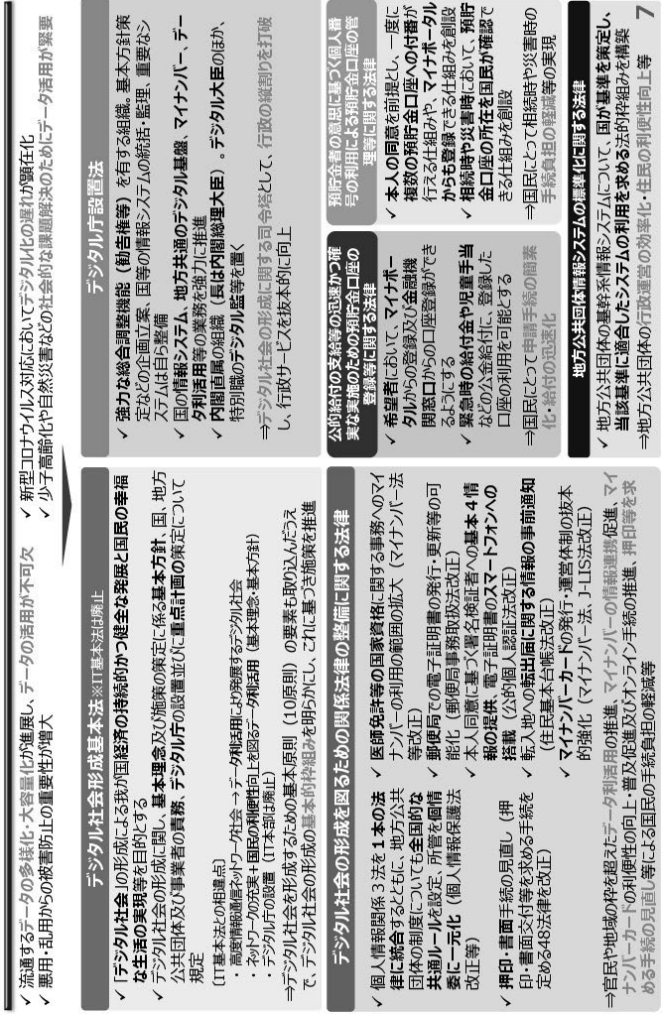
体による個人情報保護条例の見直し（改廃）が法施行（2023年4月1日）までに求められた（現在、すべての自治体で法対応済み）。また、同法では、マイナンバー制度による情報連携の拡大やマイナンバーカードの利便性向上に関する規定も定められている（第49条）。

④公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律と、⑤預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律が制定され、コロナ禍で指摘された、マイナポータルと預貯金口座の紐づけ問題の解消や、緊急時の給付金、児童手当等の公金給付等の申請手続きの簡素化、給付の迅速化、手続き負担の軽減等を図ることとされた。

⑥地方公共団体情報システムの標準化に関する法律は、自治体の行政運営の効率化や住民の利便性向上等をねらいとして、国が統一的な基準を設けて自治体の基幹系情報システムの標準化・共通化を進めるためのものである。自治体は、住民記録・地方税・福祉など基幹系システム20業務（当初17業務）についてその標準仕様をデジタル庁策定の基本的方針のもと関係府省で作成するとされ、2025年度までの移行期限が設けられた。また、デジタル庁は、自治体の基幹業務システムの統一・標準化の意義・目標、基本的な方針・事項などを定めた、『地方公共団体情報システム標準化基本方針』（2022年10月7日閣議決定）を策定し、翌年改訂された同基本方針（2023年9月8日閣議決定）では、移行困難自治体等に対する個別フォローなどの配慮が盛り込まれた。

なお、2023年5月には、デジタル庁に自治体出向職員から構成される標準化リエゾンが設置され、自治体との「顔の見える関係」の構築を通して、移行支援期間（2023年4月～2026年3月）における各自自治体の進捗状況や課題の把握を行い、デジタル庁・総務省による自治体支援の後方支援を担うこととされている。

図 1-2 デジタル改革関連法の全体像



出所：図 1-1 に同じ。

(3) 「地方創生」から「デジタル田園国家構想」へ

デジタル改革関連法や関連する計画などによって、行政のデジタル化が強力に推進される一方で、主として政策面での自治体によるデジタル・トランスフォーメーション（DX）を押し進めるための梃子として、デジタル改革が地方創生と合流するようになったことが指摘される。

「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019」（2019年6月21日閣議決定）や「第2期まち・ひと・しごと総合戦略」（同年12月20日閣議決定）でデジタル人材の確保・育成が掲げられ、「まち・ひと・しごと創生基本方針 2021」（2021年6月18日閣議決定）では、地方創生の3つの視点として「ヒューマン」「デジタル」「グリーン」が打ち出されるなど、DXが前面に掲げられるようになった。

「デジタル田園国家構想」を政権の表看板に掲げた岸田内閣では（首相所信表明演説 2021年10月8日）、「デジタルの力を活用した地方の社会課題解決」が唱えられ、『デジタル田園国家構想基本方針』（2022年6月7日）では、同構想を「市場や競争に任せきりにせず、官と民とが協働して成長と分配の好循環を生み出しつつ経済成長を図る『新しい資本主義』の重要な柱の一つ」と位置づけるとともに、「地方の社会課題を障害物と捉えるのではなく、成長のエンジンへと転換していく。さらに、官が呼び水となって、民間の投資を集め、官民連携で社会課題を解決し、力強く成長する。様々な社会課題に直面する地方にこそ、テレワークや遠隔教育・遠隔医療など新たなデジタル技術を活用するニーズがあることに鑑み、デジタル技術の活用によって、地域の個性を活かしながら地方の社会課題の解決、魅力向上のブレークスルーを実現し、地方活性化を加速する」とした。

デジタル改革と地方創生など地域づくり政策との積極的な統合は、デジタルインフラの整備、マイナンバーカードの普及推進・利

活用拡大、データ連携基盤の構築、ICTの活用による持続可能性と利便性の高い公共交通ネットワークの整備、エネルギーインフラのデジタル化などに力点が置かれ、デジタル実装の取組みの横展開が重視されるようになった点からもうかがえる。

こうした流れは、地方に対する財源措置からもうかがえる。地方創生事業から継受された地方創生関係交付金（地方創生推進交付金、地方創生拠点整備交付金、地方創生テレワーク交付金、地方大学・地方産業創生交付金）に加えて、デジタル基盤整備事業予算（例えば、光ファイバ整備など）などがまず措置され、2021年度補正予算ではデジタル田園都市国家構想推進交付金が、2022年度補正予算ではデジタル田園都市国家構想交付金が創設されて、財源面での拡充が図られた。2023年度地方財政計画では、デジタル田園都市国家構想事業費（地方創生推進費（1兆円）、地域デジタル社会推進費（2,500億円））が創設された。

(4) 地方制度調査会答申

第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（2023年12月21日）では、「基本的な認識」として、新型コロナによる感染症危機の初期段階で国・自治体・民間企業を含めて各種手続きや業務運営でデジタル技術を十分活用できなかった「デジタル敗戦」について言及し、その後の対応でのデジタル技術の活用などを通じてその可能性が広く認識されたこと、さらに生成AI技術など創造的な活動領域での活用などから、社会全体のDXが一層加速化し、行政サービスのあり方を大きく変えることが期待されているとの認識が示されている。

そのうえで、同答申では、「デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応」が主要な柱の一つとなっている。デジタル技術の活用は、あくまで自治体が、「住民の福祉の増進を図るこ

とを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」(地方自治法第1条の2第1項)という自治体本来の役割を果たすための手段であることを強調するとともに、デジタル技術の活用が自己目的化し、地方公共団体の自主性・自立性を妨げるものであってはならないとする。さらに、地方分権改革によって構築されてきた国と地方公共団体間の役割分担や関係を基礎としつつ、デジタル技術を最適化された形で効果的に活用するために、国と地方公共団体間の連携・協力を従来以上に緊密に行うことが重要だとの考え方が示されている。また、従来自治体が個別に行ってきたことを全国的な取組みに移行させる場合には、移行の難易度や費用対効果等が異なることも想定されるため、丁寧に自治体の実情や意見を踏まえた対応を行うことが求められるとする。

まず、DXによる自治体の業務改革については、①行政と住民との接点(フロントヤード)のデジタル化、②内部事務(バックヤード)のデジタル化、③フロントヤード・バックヤードのデジタル化の一体的取組、④デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画、について言及されている。

次いで、国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等については、従来から進めてきたインフラやアプリケーションの広域・共通化による整備の一層の推進、地方のニーズや意見を踏まえたうえで国の制度面・財政面の積極的な役割の必要性、地域課題解決のための先駆的・革新的なアプリケーション等の横展開の支援、などが指摘された。

そして、自治体における情報セキュリティとデジタル人材に関しては、増大するリスクに対する情報セキュリティの確保とともに、官民間わないデジタル人材不足を踏まえたデジタル人材の確保・育成の必要性が強調され、①都道府県や指定都市等がデジタル化のための高度専門人材を確保し、単独では人材確保が難しい市町村のデ

デジタル化を支援すること、②都道府県・市町村を問わず、各自治体でデジタル化の中核を担う職員を指定し、DX推進リーダーとして集中的に育成する取組を進めること、③J-LISや自治大学校等における研修を充実させるなどの方法により、各自治体の全ての職員が基本的なデジタルリテラシーを持つようにすること、などの具体策が提言された。

また、同答申では、「公共私の連携」に関する事項においても、地域コミュニティ活動の持続可能性を向上させる手段として、デジタル技術の活用やそれに対する市町村による支援に期待を示している。

なお、第33次地制調は同答申に先立って、自治体議会に関する「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」（2022年12月28日）を公表しているが、その一項目として「議会のデジタル化」が掲げられ、コロナ禍で課題となった議会へのオンラインによる出席に関してや議会関連の手続きのオンライン化についての提言が盛り込まれた。議会運営のあり方は自治体行政とも直結するだけに、議会関係のデジタル化も重要なテーマだといえる。

2 本調査研究の背景と目的

前節では、国デジタル政策の展開と現況について、特に都市自治体との関係に注目しながら概観してきた。総合的で計画的なデジタル戦略が本格始動したわけであるが、その一方で、例えば、生成AI技術の登場と普及、行政部門での活用をめぐる論議の展開などからも明らかなように、DXを取り巻く状況は流動的でもある。

そうしたなかで、デジタル社会への移行にまつわる公共部門で一層の活用が期待されるデジタル技術そのものについてというより

も、それらと密接に関わりつつデジタル関連施策にとどまらない俯瞰的な視点から、デジタル社会における地方自治を考える際に重要な意味を持つ論点とは何かについて整理しておく必要があるだろう。そのうえで、データの取扱い・ルールづくり、人材育成などのより具体的な観点から、デジタル社会における地方自治・地方分権のあり方を検討することが求められる。また、あわせて、今後、都市自治体がいかにして主体性・自律性をもってデジタル化・DXに取り組んでいくべきかを展望することも要請されているといえるだろう。

そこで、「行政のデジタル化・DXは従来までの地方自治や地方分権のあり方にどのような影響を及ぼすのか」という根幹部分の問いについて検討を加えたうえで、「都市自治体はいかにして主体性・自律性をもってデジタル化・DXに取り組んでいくべきか」という視点から調査研究に取り組むこととした。これらの作業を通じて、都市自治体を起点としたデジタル社会における都市経営・都市政策のあり方を展望することが本調査研究の目的である。

3 本調査研究の論点

上記のような調査研究の目的を達成するために、2022年度から2023年度の2か年にわたって、「デジタル社会における都市経営と都市政策に関する研究会」が設置され、全9回の研究会と、市区長が参画する2回の検討会議（研究会メンバーの一部も参画）が開催された。そのほかにヒアリング調査が別途実施された。

第6回研究会時点までに研究会での議論は4つの論点に集約され、関連した事項とともに次のとおり整理された。

**デジタル社会における都市経営と都市政策に
関する研究会 論点メモ（2023年6月20日改定）**

事務局作成

論点1 デジタル社会における政府間関係

(1) 都市自治体と国との関係

- ・自治体と国との役割分担（事務、権限、財源、データ管理等）
- ・デジタル社会における自治・分権の考え方（近接性・補完性原理の変容、従来の法的正当化根拠の希薄化等）
- ・情報システムの標準化、行政手続のオンライン化等の法定 DX の影響
- ・個人情報保護法の改正、マイナンバーカードの活用推進やスマートシティ推進等への対応

(2) 都市自治体と都道府県との関係

- ・デジタル社会における都道府県の広域的機能・連絡調整機能・補完機能
- ・政令市、中核市等における都道府県との役割分担、「都道府県不要論」の再燃
- ・小規模市における都道府県の補完・支援

(3) 基礎的自治体間関係

- ・システムの共同利用
- ・施策・事業の共同実施
- ・デジタル技術を活用した遠隔地連携

論点2 都市自治体と民間事業者との関係

(1) ベンダー（事業者）との関係

- ・ベンダー・ロックイン、大手ベンダーへの集中、地域内のベンダーの不足
- ・専門性の不足によるベンダーへの依存、交渉力不足

- ・ 現行の調達・入札制度の問題

(2) 自治体保有データの取扱い

- ・ 自治体保有データの民間や研究機関等への共有、譲渡
- ・ 監視資本主義、住民の行動・生活データの扱い

(3) 民間企業との連携

- ・ デジタル分野における産官学の連携
- ・ オープンイノベーション

論点3 都市自治体行政と住民・地域社会との関係

(1) 住民にとっての自治体DXの意味

- ・ 住民の利便性向上、プッシュ型・パーソライズの行政サービス
- ・ 手段としてのデジタル化や標準化がサービスの中身や提供の有無に与える影響

(2) デジタル社会における住民自治

- ・ デジタルを活用した住民参加、意見収集
- ・ シビックテック等のボランタリーセクターの活動の進展
- ・ 行政の意思決定に対するSNS（「炎上」「バズる」等）の影響

論点4 デジタル社会における都市自治体の組織・業務のあり方

(1) 業務量・負担の増加

- ・ デジタル化・DX対応に係る業務量・負担の増加
- ・ デジタル・アナログの併用による業務量・負担の増加

(2) 従来の制度、慣行、組織文化の壁

- ・ 幹部・管理職の意識の低さ、推進部署と人事・財政部局や原課との意識格差
- ・ 既存の法令、条例、規則、制度による障壁、不整合
- ・ 「前例踏襲」や「事なかれ主義」に起因する従来の慣行や組織文化の障壁

(3) デジタルを活用した新たな働き方や政策形成のあり方

・EBPM、データの分析・活用、ローコード・ノーコード開発

(補足) 上記メモでは直接的には扱われていない論点として、デジタル人材の確保・育成、地方議会のDX、地域社会のDX(自治会町内会、域内事業者等)、諸外国の自治体のデジタル化・DX、テレワーク、テクノロジーそれ自体(AI、RPA、ビッグデータ、ブロックチェーン、NFT、DAO等)、個別行政分野のデジタル化・DXなど。

なお、上記「(補足)」で述べられている本調査研究では直接的に扱わなかった論点のうち、「デジタル人材の確保・育成」に関しては、日本都市センターが実施する「デジタル人材の類型化及び確保・育成に関する研究会」(2023～2024年度、2年間)で別途集中的に扱うこととしている。ただし、本研究会でも常に他の論点とともに言及されており、後述するように、デジタル人材について触れた章もある。また、AI、RPAなどに関しては、同センターの「都市自治体における人工知能の利活用に関する研究会」(2018年度)で調査研究を実施しており、その成果は、『AIが変える都市自治体の未来——AI-Readyな都市の実現に向けて』(2019年)として公表・刊行されている。

4 本報告書の構成

最後に、本報告書の構成について上述の本調査研究の論点との関係で述べておきたい(敬称略)。

「第2章 デジタル社会における地方自治の新たな可能性」(原田大樹)は、飛躍的な発展を遂げてきたAIが行政機関における人間の意思決定や実施を補助する状況での法的課題に着目し、住民の

権利・利益の確保の観点、行政決定の質の向上の観点、行政の人的資源の適正配分の観点から理論的に検討したものである。前節に掲げた4つの論点でいえば、論点3及び4を中心としつつ、その他の論点を縦断するかたちでメリットとデメリットとを整理し、今後ますます進展するであろうAIの利活用など行政のデジタル化の意義を明らかにしている。

「第3章 税務行政の電子化・デジタル化と地方自治体」(沼尾波子)は、論点1(1)を中心に、自治体行政の中核的な業務の1つである税務行政を例にとりながら、システムの標準化をめぐる課題を浮き彫りにし、標準化による効率化が望まれる領域と、地域特性を踏まえた対応が求められる領域との仕分けに関する議論の必要性を指摘する。また、eLTAXや共通納税システムの導入により、納税に関わる事務負担の軽減や利便性の向上が図られる一方で、デジタル化の推進が直ちに調整コスト削減に貢献しているわけではないのではと問いかける。そのほかに、システムが標準化された場合の自治体独自のスキームでの税政策のあり方や、地域通貨の活用による地方税手数料収入の地域経済循環への取り込みの動向など、税務行政のデジタル化に伴う諸課題を指摘する。

「第4章 自治体DXに対応した組織・職員のあり方」(稲継裕昭)は、論点4(1)(2)を中心に論じたものである。公務の特質に由来する自治体組織編成の特徴や、デジタル化への転換の過渡期に新たに発生する追加的な業務負担に対する職員の意識をアンケート調査結果から指摘したうえで、BPR(業務改革)の重要性を主張する。その際、DXのフェーズに応じた対応が重要であることを指摘する。また、どうしても生じがちなDX推進担当課と原課との認識ギャップに関しては、保有データの共有化などデータ利活用におけるメリットを提示することに着目した点は、DX推進におけるヒントになる視点だといえよう。

「第5章 自治体DXとデータ利活用・EBPM」（原秀樹）は、論点4（3）を中心に、官民データ利活用法の基本理念の一つとされ、自治体DX推進計画でその推進の必要性が強調されたEBPMについて考察したものである。国などでもロジックモデルの活用やアジャイル型政策形成の推進が提唱されているところだが、自治体アンケート調査の結果からはデータの利活用やEBPM導入の検討は途上にある実情が浮かび上がる。本章では、三鷹市のデータ利活用の段階的促進による取組み、及び、姫路市のデータ分析基盤の構築を参考事例として紹介するとともに、行政保有データの取扱いの庁内ルールの設定やデータ品質の確保をはじめとしたデータガバナンスの強化など、今後の課題を具体的に提示し、自治体DXがもたらし得る都市経営変革への展望を述べている。

「第6章 デジタル社会における住民自治」（東健二郎）及び「第7章 住民と行政の共創のあり方ーシビックテックの10年」（同）は、論点3に関わるテーマを扱ったものである。前者は、地制調での議論を振り返り、客体としてのみならず主体としての住民に対するデジタル化の影響を考えることの重要性を指摘する。参加型デジタル・プラットフォームの登場など変貌を遂げてきた合意形成のあり方を紹介しつつ、デジタル社会における住民自治の実質化のあり方を展望する。後者は、コミュニティにおける課題解決の手法・組織活動である「シビックテック」に着目し、その発展を振り返りながら、この10年余りで日本においても共創の文化として定着してきたことを指摘する。ややもすると軽視されがちな、当初シビックテックに込められていたはずのオープンガバメントの理念の重要性を喚起する。

「第8章 <講演録>標準化時代の事業者との関係性」（吉本明平）は、自治体の業務システム標準化は、自治体のみならず事業者（ベンダー）側のビジネスモデルにも大きな影響を与えている点に注目

して、自治体と事業者の関係の変化を中心に、論点2について検討したものである。自治体業務システムの標準化やガバメントクラウドへの移行によって、標準仕様に基づく調達業務によってその負担が大幅に軽減され、また、システム導入にあたってベンダーと自治体が議論して決めていく余地がほとんどなくなることになる。自治体が従来からの地域SI事業者との関係性を続けるとビジネスモデルの転換を妨げかねない一方で、地域SI事業者が撤退してしまうと自治体手がけるシステム標準化も行き詰まってしまう可能性が指摘されることから、地域SI事業者が今後担うことが期待される役割へと転換することの重要性が指摘される。

「第9章 DXに関する都市自治体の職員個人の声」（金井利之）は、本調査研究の一環として行われた職員個人向けのアンケート調査結果に基づき、その自由記述欄の記載事項を分析したものである。DXの目的、行政的前提、その移行管理、住民との関係、自治体組織、自治体と国の関係などで整理されていることから分かるとおり、4つの論点全般にわたり満遍なく自由記述で言及されている。「声」の数や大きさだけでなく、その質的意義を見極めつつ広く耳を傾けることの重要性を浮き彫りにしている。また、発せられていない「声なき声」や欠落した「無声」を考える手がかりにもなるだろう。

「第10章 アンケート調査結果の分析—組織・部署・職員間のギャップに着目して」（田井浩人）は、本研究会在が都市自治体のデジタル化やDXの実態を探るために行った3種類のアンケート調査、すなわち、①全国815市区の情報化・DX担当部署を対象とした調査、②全国815市区の人事担当課を対象としたデジタル人材の確保・育成の現状と課題に関する調査、③全国の市区職員（個人）を対象とした、デジタル化・DXの現状認識等に関する調査、の結果から得られたデータを分析したものである。都市

自治体の人口規模の比較、DX 担当部署と人事担当部署との比較、職員の年代別の比較などで整理することで、比較主体間での認識や意識のギャップが存在することを明らかにしている。今後、デジタル化・DX を丁寧に進めるうえで、こうした自治体職員の認識・意識調査を適宜行っていくことが必要であろう。

第2章

デジタル社会における地方自治の 新たな可能性

京都大学法学系（大学院法学研究科）教授 原田 大樹

はじめに

情報通信技術の発展は私たちの日常生活のあり方を大きく変えてきた。中でも、電子計算機による処理、複写機の登場、ワープロ（ワードプロセッサ）の普及、インターネット利用の一般化、パソコン・スマートフォンの普及は、行政サービスのあり方にも強い影響を与えてきた。そして今日直面している大きな変化が、人工知能（AI）の飛躍的な発展である。

デジタル化の進展は、行政上の業務の効率化やコストの削減に寄与する一方で、個人情報の不適正利用によるプライバシー侵害の危険性の増大や、人的接触の縮小に起因する助言機会の喪失などの問題も惹起している。また、AI 自身による行政上の意思決定やロボット等を利用した行政サービスの提供は、従来考慮してこなかった新たな法的問題を多数生じさせることが見込まれている¹。他方で、いわゆるシンギュラリティーに達するまでの当面の間は、AI が人間の活動を補助することがほとんどであり²、本稿の主たる関心もその場面にある。具体的には、AI が行政機関における人間の意思決定やその実施を補助する状況において、デジタル技術の投入が年来の地方自治行政上の課題を解決できる可能性があるか、その際にはどのような法的課題が生じるかを検討することとしたい。

その際には、日本の地方自治の比較法的な3つの特色を分析軸として利用することとしたい。第1に、フル装備・総合行政主体主義

1 人間の意思が介在せずにAI・ロボットが行政活動を行うことができる時代を想定した行政法学上の課題を検討したものとして、原田大樹「情報通信技術の展開と行政法」同『公共部門法の組織と手続』（東京大学出版会・2024年）253-277頁【初出2020年】。規制アプローチに関する総論的な見通しを示したものとして参照、大屋雄裕「新たな技術とその規制」都市問題115巻2号（2024年）4-8頁。

2 行政機関における生成AIの利用状況につき参照、松尾剛行＝山口裕太「行政におけるChatGPTの利用実務」戸籍時報846号（2023年）68-80頁。

である³。日本の自治体は、その規模の大小を問わず、広域的連携に基づく事務処理を除いて、ほぼ同一内容の事務を遂行している。それゆえ、規制・給付行政の実現を図るための人的資源が不足しており、とりわけ端緒となる情報の把握に困難が生じている⁴。そこで、住民の権利・利益確保の観点から、情報の把握と法的行為への接続をデジタル技術によってどのように改革することができるかが課題となる(1)。第2に、職業としての地方自治遂行である。日本の自治体は、名誉職ないし本来の職業の副業としての事務遂行ではなく、首長・議員(の多く)・行政機関職員のいずれも専任制、すなわち本来の職業(プロ)としての立場で関わっている⁵。このことは、事務の適正執行に寄与する反面で、政策形成の局面で住民自治の観点を反映させる上では困難を伴う。そこで、行政決定の質の向上の観点から、幅広い情報の収集と決定段階における考慮をデジタル技術によってどのように設計することができるかが課題となる(2)。第3に、地方自治体におけるジェネラリスト優位構造である。日本の自治体職員は、様々な職場を経験して昇任していくことが多く、法律上専門職の扱いになっている領域(例:社会福祉主事⁶)でもローテーション人事に組み込まれる傾向があるとされる。そのため、担当者(集団)を通じた専門的知見の蓄積が一般には難しい。しかし、AI等のデジタル技術を活用するためには、その調達や設計・運用の局面で、これまで以上の専門性が求められる。そこで、行政の人的資源の適正配分の観点から、専門的人材の確保や養成のあり方を

3 齋藤誠「自治体の存在形態と憲法」同『現代地方自治の法的基層』(有斐閣・2012年)105-124(120)頁[初出2002年]。

4 濱西隆男「行政の実効性確保法制の整備に向けて」ジュリスト1592号(2024年)82-87頁、板垣勝彦「自治体における実効性確保(エンフォースメント)の現状と課題」ジュリスト1592号(2024)年88-92頁。

5 田口一博「2008年地方自治法改正をめぐって(下)」自治総研34巻10号(2008年)54-71(65)頁

6 木村忠二郎「社会福祉主事と福祉地区」自治研究26巻12号(1950年)38-50頁。

検討する必要がある (3)。

1 住民の権利・利益の確保の観点

行政過程へのデジタル技術の導入が、住民の権利・利益の確保にとってプラスとなり得る事例として、ここでは情報の把握と法的な手続との接合関係に着目し、規制行政の分野からは不利益処分の適正化の問題を、給付行政の分野からはプッシュ型給付の問題を取り上げることとする。

(1) 不利益処分の適正化

営業停止・禁止命令等に代表される不利益処分については、そのかなりの部分で行政裁量が認められている。そこで、命令を出すかどうかに関する行政上の判断（効果裁量）や、命令の要件を充足するかどうかに関する行政上の判断（要件裁量）を法的にどのように統制するかが、これまでの行政法学における議論の中心となってきた⁷。もっとも、不利益処分を下すためには、その前提として、名宛人の違法行為の存在を確定させる必要があり、事実認定のためには行政調査⁸が不可欠である。しかし、行政調査のために利用できる行政上の人的・物的資源には限界があるため、全ての被疑事案を調査して不利益処分を行うべきか判断することはできない。そこで、不利益処分の裁量判断に先行して、行政調査の裁量権行使の適正化を図る必要がある。

調査の裁量の行使の準則としてさしあたり考えられるのは、事案

7 山本隆司「行政裁量の判断過程審査」行政法研究 14号（2016年）1-24頁、巽智彦「事実認定論から見た行政裁量論」成蹊法学（成蹊大学）87号（2017年）178-148頁、原田大樹「行政裁量」法学教室 443号（2017年）76-85頁。

8 行政調査の概念につき参照、塩野宏「行政調査」同『行政過程とその統制』（有斐閣・1988年）214-219頁〔初出1973年〕。

の深刻さ（違反行為の悪質さ）が高い順に調査することである。例えば環境汚染のように、事案の深刻さ（違反行為の悪質さ）が数値化できるものであれば、その数値が大きい順に調査することが考えられる。しかし、数値化できない大多数の事案については、対象者の過去の違反・不利益処分歴に加えて、過去の同種の事例の展開状況を踏まえた専門家の勘に頼らざるを得ない。

情報通信技術、とりわけ AI は、この領域において強みを発揮し得る。現に税務調査（国税）⁹・予測に基づく警察活動¹⁰・児童虐待事例における一時保護の必要性判断¹¹などにおいて、AI 等を活用した事案の深刻さ（違反行為の悪質さ）のスコアリングがなされており、調査（捜査）に入るかを判断する大きな手がかりとなる可能性がある。過去の違反事例をデジタルデータ化（その際には仮名加工情報¹²（個人情報保護に関する法律 2 条 5 項）を利用することも考

9 岡村忠生「租税手続のデジタル化と法的課題」ジュリスト 1556 号（2021 年）53-58 頁、泉絢也「税務行政における AI（人工知能）・機械学習アルゴリズムの利用と法的問題」千葉商大論叢（千葉商科大学）59 巻 1 号（2021 年）49-83 頁、藤田益浩「税務行政 DX と今後の税務調査」税経通信 78 巻 1 号（2023 年）18-26（24）頁、中村正毅「実録・これが税務調査だ！」週刊東洋経済 7122 号（2023 年）56-57 頁。

10 星周一郎「ビッグデータ・ポリシングは何をもたらすか？」法学会雑誌（首都大学東京）59 巻 2 号（2019 年）45-67 頁、松本淳平「人工知能に係る技術動向と警察業務への活用の可能性について」警察学論集 72 巻 4 号（2019 年）1-27（18）頁、倉内博「AI・IoT 等の警察活動への利活用を含めた多面的動向解説について」警察政策 21 号（2019 年）153-180 頁。

11 「虐待の察知、AI が補助 過去の事例もとにリスク判定」日本経済新聞 2022 年 4 月 21 日朝刊。

12 仮名加工情報は、匿名加工情報ほどの個人情報の削除処理の手間をかけずに作成でき（＝他の情報と照合しない限り特定の個人を識別できなければよい）、個人情報取扱事業者内部での処理に活用することを想定した類型であり、EU データ保護規則との平仄も意識して 2020 年の個人情報保護法改正で民間部門に導入され（渡邊涼介「データ利活用と民間の自主的取組の促進」ジュリスト 1551 号（2020 年）42-47 頁）、2021 年の同法改正で行政機関へも適用されることとなった。匿名加工情報と仮名加工情報の相違につき参照、岡村久道『個人情報保護法【第 4 版】』（商事法務・2022 年）101 頁。また、仮名加工情報の活用例につき参照、「仮名加工情報 AI で分析 福工大と古賀市 協定 行政施策に活用」読売新聞 2022 年 11 月 8 日朝刊（西部版）。

えられる)してAIに学習させることで、現在の事案に類似するケースをもとに、調査(捜査)や不利益処分手続(場合によっては刑事手続)に進んでいくべきかを判断することができる。それにより、職場における専門的知見が蓄積されていなくても、不利益処分を適正に実施することができ、職員の個人的経験や勘のみに頼らない調査対象の選定が可能になる¹³。

他方で、この方法のデメリットについても考慮しておく必要がある。まず、現場におけるデータ入力の手間が大きいことである。この事例に限らず、事務処理の電算化時代から、行政事務の最前線に立つ職員が、当該事務の遂行のみならず、これに関連するデータの入力業務まで担わなければならない傾向が強まり、業務負担が増大している¹⁴。そこで、入力の部分に思い切った人的資源の投入を図ることも検討すべきであろう¹⁵。次に、データ項目の選択の難しさである。事案の深刻さ(違反行為の悪質さ)を徴表するものとしてどのようなデータをとるべきか、また何を重視してスコアリングすべきなのかという点は、試行錯誤を繰り返す中で固まっていくものと思われる¹⁶。さらに、スコアが低い場合に介入を回避しようとする行政機関職員の心理をどのように補正するかも問題となる。スコアリングがあくまでも参考値であることが分かっているにもかかわらず、具体的な数字が複数の案件で算出された場合に、スコアが高い方から対処しようとするのは避けがたい。また、スコアが低かった事案に介入せず、

13 別の分野における活用例として参照、「AIで古墳発見 年34カ所、兵庫、3次元地図から候補地『発掘』」日本経済新聞 2024年1月4日夕刊(大阪版)。

14 「虐待判定AIの現在地 先進県・三重、『39%』の女兒が死亡 情報集約に壁、精度も途上」朝日新聞 2023年7月15日朝刊。

15 コロナ禍における経験につき参照、山野謙「DXとコミュニケーション」地方自治914号(2024年)2-14(6)頁。

16 スコアリングに生い立ちや通園状況が反映されず、スコアが低かったことも影響して児童虐待の一時保護措置がとられないまま女兒が死亡した事案につき参照、「児童虐待死、生きなかつた教訓 過去の3件、『人』による対応力足りず」朝日新聞 2023年7月25日朝刊(三重県版)。

後にそのことの法的責任が問われた際に、スコアの低さを正当化理由にすることも十分考えられる。そこで、スコアを参考資料のひとつと明確に位置づけるために、スコアを見て職員が一人で判断するのではなく、比較的経験年数が長い職員も含む合議で調査の優先度を決定すること、その判断過程を書面に残すこと、合議による補正の結果も機械学習データに反映させていくこと等が考えられる。

今後、情報通信技術が進化すれば、エンフォースメントに関する情報を網羅的に収集するための機器を各所に設置し、それが一定の基準を超えた時点で、AIが全自動で行政上の決定を行う未来を描くこともできるかも知れない¹⁷。このような世界では、上記のような行政調査の優先度に係る裁量の問題は霧消する。しかし、情報収集の常在化に伴うプライバシー侵害のおそれの増大や、AIによる全自動意思決定の透明性確保の問題、さらにはデータや判断のアルゴリズムが誤っていたことに伴う相手方私人の対応の負担の大きさ¹⁸等、解決を要する理論的課題は極めて多く、こうしたことに決着がつくまでは、調査の裁量権行使の適正化という課題は残り続けるだろう。

(2) プッシュ型給付の実現

給付行政においては、市民の申請を前提とする制度設計が多い。この場合、市民が給付制度を知らない場合や、知っていても申請をすることが手間だと考える場合には、客観的にみて給付の要件を満たしているとしても制度を利用しないことがありうる。そこで、マイナンバーカード導入時には、マイナポータルを通じて利用可能な給付制度を通知するプッシュ型給付が、カード導入のメリットのひ

17 山本隆司「行政の情報処理行為に適用される比例原則の意義と限界」大橋洋一＝仲野武志編『法執行システムと行政訴訟』（弘文堂・2020年）155-178頁。

18 税務行政における問題状況につき参照、田中昌国「ソフトな手段による税務コンプライアンスの実現」税研34巻1号（2018年）104-109頁。

とつとして語られていた¹⁹。給付制度に関する市民への周知の懈怠は、一般的には法的責任を生じさせにくいものの、中長期的な助言・相談関係が存在している場合において、自治体側が適切な情報提供を行わずに給付が得られなかったことが情報提供義務違反とされ、国家賠償請求が認められることもあり得る²⁰。

そこで、個人情報ポータルサイトで管理し、そこに登録された情報とマッチする給付制度を通知して申請を勧奨し、場合によっては自動的に申請手続を行って給付を実現する制度設計が考えられる²¹。このような給付制度が設定されていれば、行政側からの給付制度の案内・周知のコストが削減されるのみならず、市民の側の申請のコストも抑制でき、かつ確実な給付が実現できるメリットがある。他方で、かつての措置制度²²で見られたように、アウトリーチの名の下に需要の調整・抑制がなされ、また申請がないことに伴って行政手続・行政争訟のルールがほとんど利用不可能になってしまう事態は避けなければならない²³。

プッシュ型給付のこうした危険を回避するためには、2つの制度設計があり得る。第1は、申請という行為をあくまで前提としつつ、プッシュの内容として、情報の提供や申請の勧奨、さらには（事前に当該市民が自らの個人情報をポータルサイトに入力していることを前提に）ワンクリックで申請を行える申請手続の省力化を図ることを予定することである。この方法では、プッシュ型とはいえ法的には申請に対する処分の枠内にあるので、行政手続・行政争訟に関

19 宇賀克也他『施行令完全対応 自治体職員のための番号法解説【制度編】』（第一法規・2014年）119頁。

20 大阪高判2014（平成26）・11・27判時2247号32頁。

21 河野太郎「DXは国民の幸福のためにある」文芸春秋99巻2号（2021年）156-163頁。

22 大山正『老人福祉法の解説』（全国社会福祉協議会・1964年）125頁。

23 原田大樹「相談支援の行政法学的分析」同『公共部門法の組織と手続』（東京大学出版会・2024年）235-248頁〔初出2022年〕。

する現在のルールを変更する必要はない。第2は、一定の要件を満たしていれば、申請がなくても審査を行い、給付まで実現する方法である。サービス給付のように受給者による給付提供事業者の選択問題が生じにくい現金給付では、こうした請求権当然発生あるいは職権利益処分の構成があり得る。一定の要件を充足すれば法令の規定に従って当然に受給権が発生する構成であれば、この点に関する法的紛争は直ちに裁判所で処理されることになる。これに対して、職権利益処分については、行政手続法上のルールがなく、行政争訟のルートでも不利益処分の第三者が処分の実施を求める際に使われることが多い直接型義務付け訴訟を利用することとなり、訴訟要件が申請に対する処分と比べてかなり厳格になってしまう²⁴。そこで、申請を前提としない給付構造を採用するのであれば、これに適合する行政手続・行政争訟ルールを別途設定する必要性が高い。

2 行政決定の質の向上の観点

行政上の決定をAIによって、あるいはAIを補助的に用いることで実施する場合、人間だけで決定している現在と比較してその質が向上すると言えるだろうか。決定の要件・効果が法令によって詳細に決められている場合には、事実の把握と法的評価・包摂のプロセスが適正になされれば、決定内容のばらつきは生じないだろう。これに対して要件・効果が法令段階で明確に決められていない場合、すなわち行政裁量が認められている場合には、これをAIが担う場合と比較した決定の質の問題が表面化する。ここで決定の「質」とは、行政裁量の適正な行使がなされていること、具体的には、考慮すべき事項が適切に発見・同定され、それが適正に考慮されてい

²⁴ 石崎誠也「非申請型義務付け訴訟の概況及びその本案審理について」法政理論（新潟大学）49巻2号（2017年）1-40（5）頁。

ることを意味する。そして考慮事項の発見と考慮のどちらに重点があるかは、決定の性質によって変わってくるものと思われる。そこで、政策決定・準則策定の局面における裁量権（大きな裁量）の適切な行使の局面と、個別の決定における個別事情の適切な考慮に関する判断権（小さな裁量）の適切な行使の局面に分けて、デジタル技術の導入による課題解決の可能性を検討することとしたい。

(1) 考慮事項の発見—市民参加機会の確保

地方自治の重要な構成要素である住民自治は、住民による政策決定の機会の確保を要請する。もっとも、日本の地方自治制度は職業首長・議員・職員によって動かされており、住民からの政策インプットの機会は名誉職的な地方自治制度に比べて小さい。確かに、条例制定・計画策定のような文脈で、市民参加の機会を確保する立法がなされているものの、フルタイムで勤務する会社員等の場合には、時間的・場所的な制約から、市民参加の機会を活用することが容易ではない。そこで、オンラインのフォーラムを設定し、意見を提出したり討議したりする機会を設けることで、情報・要望のインプットが少ない世代・職種の参加可能性を確保することが考えられる。こうしたデジタル技術の活用によって場所・時間の制約が取り払われ、幅広い利害や考慮事項の表出機会が得られることになる²⁵。

デジタル技術を活用した参加手続は、どのようなルールのもとで進行すべきだろうか。伝統的な市民参加手続では、頭名による参加が前提とされていた。これに対して、デジタル技術を利用した参加

25 増田克善「窓口改革やガバクラ移行の実証事例を議論 話題の生成 AI についても取組みを共有」日経コンピュータ 1104 号 (2023 年) 7-13 (9) 頁。山本隆司「行政手続のデジタル化の諸文脈」ジュリスト 1556 号 (2021 年) 14-18 (18) 頁は、「行政組織が、公益上の判断・決定を行う基礎とする情報を、場合により私人からも提供を受けて蓄積し、可能な限り広い範囲で私人に公開し、私人が、公共的問題を発見し、公共的問題について幅広く議論し、自ら取組み、あるいは行政に対し提案する可能性が広がる」とする。

手続は、匿名性を保って参加することもできる。しかし、匿名による意見表明は、無責任な意見の提出や過激な発言を導出する可能性があり²⁶、少なくとも大きな裁量が問題になる局面では適切でないと思われる。また、伝統的な市民参加手続では、合意形成のための討議・意見交換の契機が重視され、表決機能は例外的な場面にしか働かせてこなかった。デジタル技術を利用すれば表決のコストは極めて小さくなるものの、デジタル手続による表決を行おうとするのであれば、参加者の本人確認や組織的投票行動を回避する方策の検討など、非デジタルの手続よりも考慮すべき事情が増えると思われる。

それでは、デジタル技術を活用した参加手続は、既存の民主的手続を代替し得るだろうか。日本国憲法 93 条は議事機関としての議会の設置及び長・議員の直接選挙制を定めており、選挙と議会における審議決定という二段階の政治過程が想定されている。法令や条例・規則が定める市民参加的な行政手続は、こうした政治過程において適正な利害衡量が図られるように、利害や意見を表出する点に重要な意義を有する。こうした段階的な政治決定構造は、利害関係者を地域において包摂する地方自治体が、それでも利害からの距離を確保した上で公正な決定を行えるようにする工夫のひとつと考えられる。そうすると、デジタル技術によってこうした段階的・分節的な決定過程を一元化することは、少なくとも現行憲法下の統治構想の下では適切ではないと思われる。そこで、デジタル技術による市民参加機会の設定と並行して、地方議会の活性化²⁷や審議会手続の改革の議論も必要であろう。

26 他方で、ネット上に出やすい情報と出にくい情報があることへの配慮も必要である。参照、葉上太郎「頼るのではなく、主体的に使えるか」都市問題 115 巻 2 号 (2024 年) 26-30 (29) 頁。

27 吉川浩民「地方議会の今日的課題」地方自治 846 号 (2018 年) 2-21 頁。

(2) 考慮すべき事情の考慮—AI と自治体職員の関係

個別の決定の局面における決定の質は、個別の事情に応じて考慮すべき事情を適切に考慮することに依存する。この文脈では、1993年に制定された行政手続法と、同時期に各自治体によって制定された行政手続条例により、審査基準・処分基準の設定・公表と基準に準拠した個別決定の考え方が定着している²⁸。行政裁量が認められる行政処分の場合には、審査基準・処分基準が考慮すべき事項をあらかじめ設定する役割を果たしており、それが数値化できるものであれば、個別事情を考慮する必要がない限りにおいて、判断を一定程度定型化できる。

こうした定型化を前提に、AIを補助的に用いる行政決定を実現し得る具体例が、保育所入所の判定・マッチングである²⁹。現在の保育所入所の制度は、公立保育所については保護者と保育所の直接契約制、民間保育所については保護者と市町村の契約に基づく保育の実施となっているものの、公立保育所についても利用調整が行われており、保護者の就労等の状況を前提とする保育の必要性の判断と、保育所の空き定員を前提とするマッチングの2つの判断が中心となっている。仮に、保育の必要性の判断の点数化の部分において客観的な（＝行政側の判断と保護者側の判断の間に齟齬が生じない）評価が可能であり、また空き定員との関係で特定の保育所に入所するのに必要な点数が客観的に決まるのであれば、点数を示すだけで理由提示としては十分であるから、全自動化決定で問題となる意思形成過程の不透明性の問題は生じないだろう。

もっとも、この程度の処理であれば、わざわざAIを用いる必要性もない。AIを活用した意思決定として妙味があるのは、個別事

28 高橋正人「審査基準・処分基準」行政法研究 50号（2023年）47-67頁。

29 総務省情報流通行政局地域通信振興課＝自治行政局行政経営支援室「自治体におけるAI・RPA活用促進」（2023年5月）。

情の考慮について AI が過去の事例を踏まえて判定することができる状況であろう。考慮すべき個別事情に一定の類似性があり、そこから考慮事項を導出しやすい場合には、AI による意思決定の理由を容易に推測できるから、決定の不透明性はそれほど問題にはならず、人間の決定よりも AI による決定の方が恣意性を排除した公正な決定を行いうるかも知れない。もっとも、児童・保護者の置かれた事情が時間の流れとともに変わっていく場合には、考慮事項も経年的に変化することになるから、こうした情報を継続的に機械学習させるとすると、決定基準の形成も AI に委ねることになる。この場合には、判断基準の言語化や理由の説明が十分にできず、決定の透明性が大幅に低下するおそれがある³⁰。このように、過去の同種の事例とは異なる考慮が必要な場合や、考慮事項の特定が難しい場合には、人間による個別事情考慮の必要性が高まり、AI を補助的に使う決定においても人間による修正の必要が大きくなる。そこで、こうした局面には人的資源を集中的に投入できるような自治体の人事政策がとられる必要があるだろう。

3 行政の人的資源の適正配分の観点

(1) 専門的人材の確保

自治体 DX のメリットとしてしばしば指摘されてきたことは、デジタル処理あるいは AI・ロボット技術等でできることはそちらに委ね、人間にしかできない対人サービス³¹や政策の企画立案等に人

30 松尾剛行「AI の利用に伴う透明性の問題」戸籍時報 842 号 (2023 年) 61-71 (68) 頁。

31 森浩三「地方公共団体における行政手続のデジタル化と情報連携の実務的課題」ジュリスト 1556 号 (2021 年) 44-47 (46) 頁。

的資源を投入することができることである³²。しかし、前述のように AI を利用した行政決定を実現するためには、AI の決定の適切性を評価できる専門的知見を持った職員が必要になる。

このこととの関係で検討を要するのが、ジェネラリスト優位の人事構造である³³。これまでの自治体の人事は、様々な職場を経験するキャリアパスが主流として扱われる構造が目立っていた。ジェネラリスト養成に重点をおいたこの人事構造は、積極的に言えば総合的な政策調整に関する知見の重視、消極的に言えば特定の業界と長期的な関係が構築されることによる癒着の防止を意図していた。AI・デジタル技術を活用した行政決定を行う領域が増えてくると、短期的には、その分野に精通していない職員でも、過去の知見を踏まえた判断ができるようになるため、こうしたジェネラリスト養成には適格的であるように見える³⁴。しかし、中長期的には、AI による機械学習の蓄積による判断傾向の変化に気がつき、あるいは判断傾向と社会情勢とのずれを発見してその内容的適切性・妥当性を評価し、場合によっては学習データの変更やシステム設計の修正などを行いうる職員がいなければ、判断過程の不透明性を補い、適切な内容の決定を行いつづけることはできない。

そこで、AI を補助的に用いた行政決定にせよ、全自動的決定にせよ、必要となるのは AI による機械学習と人間による新たな考慮事項・観点の提示や補正可能性の確保の両方であって、AI と人間の相互学習・相互交流の機会が重要である。自治体職員に要請され

32 第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（2023年）2頁。

33 金井利之「法務と組織・人材育成」同編集代表『組織・人材育成』（ぎょうせい・2013年）1-36（12）頁。

34 もっとも、短期的に考えても AI が示す回答が適切なものかを判断する能力が人間の側になければ、補助的な利用でさえも AI の活用はできないだろう。同旨、松尾剛行『ChatGPT と法律実務』（弘文堂・2023年）262頁、松尾剛行＝田口裕太「行政における AI 利用の法的課題」都市問題 115 巻 2 号（2024年）9-17（15）頁。

る能力は、AIに関する技術的知見だけではなく、行政活動における妥当な解決の提示や新たな問題状況の把握ができることであり、AIに任せた部分から人間が撤退してよいということにはならない。

(2) コーディネーターとしての自治体

そのような人材を自治体内部だけで育成することは、容易なことではない。そこで、システムベンダーとの協力関係についても、再検討の必要が生じる。これまでベンダーに関する法的課題として議論されてきたのは、ベンダーロックインに代表される競争法的な課題³⁵に加え、行政上の意思形成プロセスをアウトソーシングすることの妥当性や法的条件設定という民営化論の延長線上の問題であった。しかし、DXが自治体レベルだけではなく、社会全体で進んでいく時代を念頭に置けば、自治体・システムベンダー・民間事業者がAI等に関する専門家をシェアする構造を想定した方が適切かも知れない。地域における事務を所掌する地方自治体は、地域社会の共通関心事項に関するデータの収集・分析を踏まえて公的な決定を行うコーディネーターとしての役割を担い、地域社会におけるデータの流通や利用の適正化を全体として保障することが期待される。このような構造の中で、公的決定に関する質の維持を図りつつ、システムベンダー間の競争状態を維持することは、少なくともこれまでの法制度を前提とすれば困難であるように思われる。そこで、調達手続の透明化や専門家の自律性を重視した自己規律的な仕組みを組み合わせ、AI技術の経済的な意味での透明性と専門人材の養成を両立させる法的構造を検討し、その骨格を法制化（条例化）³⁶する必要があるだろう。

35 佐藤一郎「技術者の視点からみた行政のデジタル化」ジュリスト 1556号（2021年）37-43（39）頁。

36 神戸市の試みにつき参照、「神戸市、AI利用で包括条例制定へ」日経流通新聞 2023年12月4日。

おわりに

日本が迎えつつある成熟社会においては、少子高齢化という人口構造的な問題を解決するためにも、AI等の活用が不可欠である。このことは、地域における事務を処理し、私たちの日常生活を支えている地方自治体の業務遂行にも当てはまる。同時に、AI等の活用は、これまで行政法学上の課題と認識されてきた様々な宿題の解決の契機となりうるものでもある。特に社会問題の最前線に位置する都市自治体には、果敢な創意工夫が求められており、その実践の蓄積がこうした課題を解決する重要な手がかりを提供するものと思われる。

本稿では、来るべきAI等を本格的に活用した行政決定によってもたらされるメリットや対処を検討すべきデメリットを挙げ、地方自治におけるデジタル化の意義を検討してきた。現時点で手がかりとし得る事例は決して多くはなく、それゆえ本稿が提示した議論の多くは、現時点では論証を欠く「予言」³⁷にすぎない。しかし、先行きが不透明なときこそ、理論が事実を先導する役割を果たすべきとも考えられる。本稿がそうした試みのひとつとして位置づけられれば、望外の喜びである。

37 原田大樹「デジタル時代の地方自治の法的課題」同『公共部門法の組織と手続』（東京大学出版会・2024年）381-400（400）頁〔初出2021年〕。

第3章

税務行政の電子化・デジタル化と 地方自治体

東洋大学国際学部 教授 沼尾 波子

はじめに

自治体の税務行政では、従前から業務・事務の効率化に向けた電子化が進められてきた。また 2000 年以降、自治体間連携による業務効率化についても模索が行われている。近年では、業務・事務の効率化に留まらず、納税者の利便性向上という観点から、税務手続きのデジタル化が進められ、税務システムの標準化、共通納税システムの導入などの改革も行われてきた。そこで本稿では、税務行政をめぐる電子化・デジタル化¹の動向について整理したうえで、地方税務手続きのデジタル化、税務システムの標準化について検討し、行政サービスの在り方や、地方税の今後について考えてみたい²。

1 行政のデジタル化と地方税務行政

国税庁では、税務行政の DX (digital transformation) 推進の柱として、①納税者の利便性の向上、②課税・徴収事務の効率化・高度化等、③事業者のデジタル化促進を目標に掲げる。具体的には、①納税者の利便性の向上として、普段は税になじみのない人でも、「日常使い慣れたデジタルツール（スマートフォン、タブレット、パソコンなど）から簡単・便利に手続を行うことができる環境構築を目指すなど、これまで以上に“納税者目線”を大切に、各種施策を講じる」こと、②課税・徴収事務の効率化・高度化等として「業

1 電子化とは、それまで紙媒体で処理していた情報を電子データに置き換えることをいうのに対し、デジタル化とは、情報の電子化を含め、アナログ情報をデジタル情報に変換し、効率的な活用に結びつけることまでを含む。いわば digitization が電子化に対応する概念であるのに対し、「デジタル化」とは digitalization, digital transformation までを含む概念である。

2 本章執筆にあたり、総務省地方自治税務局企画課電子化推進室並びに地方税共同機構にヒアリングの機会をいただいた。この場をお借りして御礼申し上げたい。言うまでもなく、本稿に含まれるすべての誤りは本人にのみ帰するものである。

務に当たってデータを積極的に活用」「地方公共団体等、他の機関への照会等もデジタル化を進める」こと、③事業者のデジタル化促進として「事業者の業務のデジタル化を促す施策も実施し、これにより、経済取引のデジタル化につながることで、事業者が日頃行う事務処理の一貫したデジタル処理を可能とし、生産性の向上等を図る」ことを掲げている（国税庁 2023）。

申告納税方式をとる国税では、納税に対する国民の理解とともに、申告納付しやすい納税環境整備が課題の1つとして位置づけられる。なかでも「データ活用の徹底」を通じた課税・徴収を行う体制の整備により、AI・データ分析の活用を通じて申告漏れの可能性が高い納税者等の判定を行うことや、e-TAX やオンラインストレージサービスを利用した帳簿書類のデータによる受け渡し、関係機関への照会等のデジタル化が模索されている。このほか、業務の効率化に向けて、国・地方間のデータ連携の対象範囲の拡大、金融機関等に対する預貯金等のオンライン照会の拡大、外国税務当局との情報交換により得られるデータの活用、連携・協調の拡大・強化を図ることが目指されている（国税庁 2023）。

これに対し、地方税の場合、固定資産税や自動車税など物税の割合が高く、国税とは異なり、地方自治体が賦課したうえで納付を行う。したがって地方税務行政の電子化では、賦課・徴収それぞれの場面において、課税情報の把握、賦課、徴収、滞納整理等を迅速かつ正確に行うために、情報データの電子化を通じた業務の効率化とともに、事務作業や費用の削減を図ることが模索されてきた。他方で、近年、行政のデジタル化が進められるなかで、個々の自治体では納税証明や課税証明のコンビニでの取得など、しだいに納税者の利便性を意識した取組みも進められている。また、共通納税システムの構築などを通じて、複数の自治体に対し一斉納付を可能とする納税環境の構築なども行われている。

2 デジタル・ガバメント計画と自治体

地方税務行政のデジタル化について考えるうえで、あらかじめ、自治体の電子化・デジタル化の状況について概観しておく。

(1) 情報システムの標準化

自治体では、1960年代からメインフレームを使った情報システムの導入が始まり、行政情報化推進計画（1994年）や行政改革大綱（2000年）等において電子政府・電子自治体構想が示された。自治体の情報システムは、業務になくってはならないものとなったが、この間20年以上にわたり、自治体ごとに業務プロセスに合わせて、システムに様々なカスタマイズが加えられてきた。こうしたカスタマイズが「重複投資を生み、個々の自治体にとっても人的・財政的負担となるのみならず、全体最適の支障ともなっている」（総務省2019：4）ことや、更新投資の際に発生するベンダーロックインがコスト高を生じさせることが、近年指摘されてきた。

総務省は、自治体の情報システムについて次のように述べている。住民記録システムなど、地方公共団体が基本的な事務を処理するための情報システム（基幹系情報システム）は、事務の処理の大半が法令で定められているが、自治体が利便性等の観点から個別に機能のカスタマイズ等を行っており、その結果、「維持管理や制度改正時の改修等において、地方公共団体は個別対応を余儀なくされ、負担が大きい」「情報システムの際の調整が負担となり、クラウドによる共同利用が円滑に進まない」「住民サービスを向上させる最適な取組みを、迅速に全国へ普及させることが難しい」等の課題が生じている（総務省2019）。

こうした課題への対応策として業務システムの標準化が掲げられた。また、システムの標準化を行う際には、「今のシステムや業務

プロセスを前提にしたインクリメンタル（漸進的）な改築方式でなく、今の仕事の仕方を抜本的に見直す引越方式が求められる」と整理している。また、「ベテラン職員の長年の経験や勘を AI や RPA に蓄積・代替することにより、団体の規模・能力や職員の経験年数に関わらず、ミスなく事務処理を行えるようにする力を持つ」ことの必要性についても指摘されている（総務省 2019：4）。

（2）デジタル基盤の統一と標準化

政府は自治体の情報システムについて、標準化とともにクラウドによる共同利用の方向に向かうこととしている。第 32 次地方制度調査会答申では、住民基本台帳や税務等の分野における基幹系システムについて「維持管理に加え、制度改正等における地方公共団体ごとの個別対応による負担が大きい」こと、「自治体クラウドによる共同利用を進めるにあたっては、団体間の情報システムの差異の調整が求められる」ことを謳っている。また「経済財政運営と改革の基本方針 2020」では、「デジタル基盤の統一・標準化を早急に推進するため、地方制度調査会の答申を踏まえ、法制上の措置を講じたうえで、財源面を含め国が主導的な支援を行う」ことを掲げている。2020 年に閣議決定された「成長戦略フォローアップ」では、地方自治体の情報システムをより広域的なクラウドに移行するためには、各地方自治体が行っている情報システムのカスタマイズを無くすことが重要であり、「国が主導して進めている標準化の取組を着実に進める」ことを謳っている。

（3）デジタル・ガバメント実行計画と自治体

2020 年 12 月 25 日に策定された政府の「デジタル・ガバメント実行計画」では、共通的な基盤・機能を提供する複数のクラウドサービスの利用環境を整備することや、自治体等がそれらを活用できる

よう、具体的な対応方策や課題等について検討を進めるとされている。また、自治体の業務プロセス標準化の推進に向けて、住民記録、地方税、福祉等の 17 業務を処理する基幹系システムの標準仕様を、デジタル庁が策定する基本的な方針のもと、関係府省において作成することとされた。標準化・共通化を実効的に推進するための法律の制定とともに、国が構築する共通クラウド基盤（ガバメントクラウド）の利用の推進、国による財源面での主導的な支援を行うことが掲げられ、目標年次は 2025 年度とされた。2020 年度第 3 次補正予算で、自治体情報システムの標準化・共通化に向けた環境整備にかかる経費を支援するべく、1,509 億円が地方公共団体情報システム機構（J-LIS）に基金造成された。この基金は、自治体がガバメントクラウドへの移行に要する経費や、クラウド上のシステムへの移行準備経費、システム移行経費等に充当できる。

総務省は、「デジタル・ガバメント実行計画」における自治体関連の各施策並びに国の支援策等について「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」を取りまとめた。ここでは自治体における DX 推進の意義として、住民の利便性向上、業務効率化、多様な主体との連携による価値の創出が掲げられている。これは、先に紹介した国税庁による DX 推進の柱とも重なるものであり、住民の利便性向上という観点が第一に掲げられている。

では、地方自治体における税務行政のデジタル化に向けて、どのような改革が模索されているのか。ここでは業務の効率化、標準化・共通化の視点から順にみていくこととする。

3 デジタル化を通じた市町村税務事務の効率化

人々の居住形態や資産保有の在り方が多様化する時代にあって、個々の状況を把握しながら、正確性を担保し、公平な課税を行うに

は多くの手続きとそれに伴うコストが発生する。そこで、RPA³などの仕組みを導入し、業務プロセスの効率化を図ることは、1つの解決策といえる。

ここでは、総務省「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会（通称：スマート自治体研究会）」報告書⁴を手掛かりに、デジタル化を通じた、業務プロセス・システム効率化についてみていくこととする⁵。

研究会報告書のなかでは、大阪府泉大津市で複数の課を対象に、個々の業務プロセスについて詳細な調査を行った結果を用いた分析が行われている。業務量が多いなど課題を抱える業務・事務を整理したうえで、それらの業務・事務について、他自治体でAI・RPAの活用が進んでいるかどうかについて洗い出しが行われている。泉大津市の場合、最も業務量が多い課の1つが税務課であり、ここでは「入力」「確認」「交付／通知」に要する業務に多くの時間を要していることが確認されている（総務省 2019：14）。特に「個人住民税の特別徴収に係る給与所得者の異動情報をシステムに登録する業務」については多くの事務量が生じているが、これについて、他の自治体ではAI-OCR、RPAを導入し、業務効率化に向けた対応が図られている。ただし、導入自治体のなかで、「AI-OCRで読み取れないものも多く、事前にRPAのために分別する作業が発生しており、それほど大きな導入効果になっていない」という声があることも紹介されている。

3 RPA (Robotic Process Automation) とは、キーボード入力やコピー & ペーストなどの単純操作を自動化する技術であり、導入による業務の効率化が期待されている。

4 総務省は 2018 年度に「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及び AI・ロボティクスの活用に関する研究会（通称：スマート自治体研究会）」を立ち上げ、業務プロセス・システムの標準化及び AI・ロボティクスの活用について検討を行っている。

5 この研究会は「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及び AI・RPA の活用について実務上の課題を整理することを目的として設置」された。

このほか、多くの時間を要する業務・事務として「滞納整理システムから対象者を抽出し、経過を確認する業務」があげられるが、これについては「現状では、滞納者の個別具体的事情に応じて必要な対応を行っていくため、一律・機械的な処理に馴染まない部分がある」と説明されている。

他方で、「滞納整理の財産調査の対象者から紙で送付された回答書を業務システムに入力する業務」や「個人住民税証明書を申請者に交付する業務」「個人住民税の納税通知書、税額通知書を送付する業務」については、「調査や申請・通知手続きが紙媒体で行われている現状では RPA の導入は困難だが、今後、電子化・ペーパーレス化が実現すれば、RPA も活用しながら大幅に業務量を削減できる可能性がある」とする。

研究会報告書から見えてくることは、税務行政の各プロセスで様々な業務・事務が生じているが、その中には、AI-OCR や RPA の導入で解消が図れるものとそうでないものがあることだ。特に、滞納整理などのように、個々の事情を踏まえてきめ細かな判断と対応が求められる領域については、職員が丁寧に対応することが求められる。また、電子化・ペーパーレス化による対応が効率性につながるかどうかという点では、各自治体の人口規模や、業務・事務の処理件数によっても状況は異なると考えられる。

こうしたことを踏まえると、各自治体が、それぞれの業務プロセスを見直しながら、効率的・効果的な作業手順や作業方法を検討する機会を設けるとともに、デジタル化による対応を図ることが望ましい領域と、個別に対応する領域を整理することが必要だろう。だが、通常業務を担いながら、同時に作業プロセスの見直しと再構築を図ることは容易ではない。そのため的人员と財源も必要となる。政府は CIO (Chief Information Officer : 最高情報責任者) の設置を含め、人材確保と体制構築の支援を行っている。しかしながら、

本研究会で実施した都市自治体へのアンケート調査結果（第10章を参照）から、人員と財源の確保に課題があることや、日常の業務を行いながら、作業の見直しを図ることの難しさがうかがえる。また、新規にシステムを導入（調達）する際の課題として、「専門性の不足により適切な調達仕様書の作成や事業者との交渉が困難」「連携している他のシステムとの整合性を取ることが困難」などの回答割合も高く、作業プロセスの見直しを含めたシステム構築には課題があることがわかる（公益財団法人日本都市センター 2024 : 12）。

4 システムの標準化

国が目指すシステムの標準化とは「各行政分野において、複数のベンダーが全国的なサービスとしてシステムのアプリケーションを提供し、各自治体が原則としてカスタマイズせずに利用するという姿」とされる（総務省 2019 : 36）。カスタマイズが生じる場面について、同報告書では、「他のシステムとの連携」「処理件数が多いことによる機能の追加」「担当課の事務範囲の違い」「区役所や出張所などの組織の違い」「独自の条例による違い」などがあげられている。これらの多くはいずれも地域特性の相違から生じるものであり、コストカットに向けてカスタマイズを減らすことで、現場の業務負担が増えることがないかどうかについて確認が必要である。

本研究会のアンケート調査結果では、デジタル化・DXに関する改革や施策全般について、「(どちらかといえば) 国が主導して全国統一的な基準やプロセスをできるだけ詳細に策定することが望ましい」とする回答割合が 147 市（全体の 63.1%）を占め、「国による関与は最低限のものに留めたうえで、各自治体の主体性に委ねることが望ましい」77 市（同 33.0%）を大きく上回った（公益財団法人日本都市センター 2024 : 14）。他方で、情報システムの標準

化・共通化を進めるうえでの課題や懸念される点として、「システム移行にかかる財源確保が困難である」（168市、72.1%）ことや、「業務を担える人材がいない又は不足している」（96市、41.2%）との回答がある。また、「情報システムの運用経費等の削減効果が十分ではない可能性」（174市、74.7%）との回答もあった（同上：11）。個々に作りこまれた情報システムを庁内や外部と連携し、新たに効率的なシステムとすることは容易ではない。国主導で資源投入が行われることにより対応が図られることを期待する声もあるだろう。

他方で、この標準化について今井（2023）は、福井誠氏の主張を引用しながら、懐疑的な議論を展開する。福井氏は「標準化が行政の簡素化・効率化を低コストで実現できる手法として評価できるとしても、住民視点に立ったシステム化とはかなり隔たりがある」「共同化・業務標準化を安易に採用するのではなく、各地方自治体が独自の情報化戦略の元に競争力のある業務プロセスを構築していかなければならない」と主張する。今井はこれを受けて、本当の意味で簡素化・効率化を実現できるのは「標準化」ではなく複数主体の競争環境による業務プロセスの改善にあると整理する。自治体間の政策競争のなかで、よりよい方策を個々の自治体を選択できる環境こそが効率化に向けて必要であるという主張である（今井 2023：76-77）。

今井はまた、標準仕様書の目的が、「カスタマイズを原則不要にする」「ベンダー間での円滑なシステム更改を可能にする」「自治体行政のデジタル化に向けた基盤整備」というのは、現実を軽視した机上の論理であると述べる（今井 2023：79）。多くの自治体が、パッケージシステムをカスタマイズしているが、「カスタマイズが必要とされる基本的理由は、地域性に応じた自治体独自の政策が存在するから」であって、「もしカスタマイズが許容されないとすると、

こうした自治体の独自政策が抑制されることにつながる」と指摘している（今井 2023 : 80）。

標準化による効率化が望まれる領域と、地域特性を踏まえた対応が求められる領域とを仕分けたうえで、議論を行う必要があるといえそうだ。

5 情報連携と共通納税システムの稼働

行政手続きの電子化への要請が高まる中で、地方税においても手続きの電子化が進められてきたが、申告・納税等の電子化については、個々の自治体が独自に電子申告システムを開発するのではなく、全国統一のシステムを自治体が共同で開発する方式がとられ、eLTAX システムが開発された。eLTAX は、地方税の電子申告・納税や国税連携のためのシステムであり、インターネットを通じて地方税にかかる手続きを電子的に行うことができる。

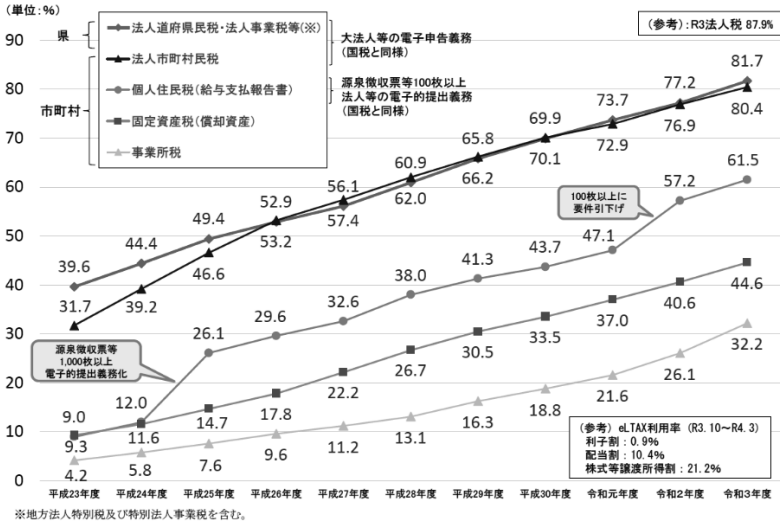
地方税は国税とは異なり、課税権者は各都道府県・市町村と多数である。また根拠法令には、地方税法の他、各自治体の条例等による規定が入ってくる。また国税と比べると物税が多く、課税物件や事業所等の所在地に納税義務が発生する。さらに、国税はそのほとんどが申告により確定するが、地方税は、課税権者である自治体が賦課することで確定する。そして、収納取扱金融機関は指定金融機関等に限定されてきた経緯があった。このような地方税について、地方税手続きの電子化とともに、共通納税システムを構築することで、統一性と一括性を確保し、企業等が地方税を納税する際に、同じ税目の税を同時に複数の自治体に納付できる環境を整えることが期待されたのである。

少数の自治体が参画する状態から開発が始まり、その数は徐々に拡大し、2010年に全ての自治体が eLTAX に接続された。2019年

4月に地方税共同機構が設立、それまでシステムを管理していた一般社団法人地方税電子化協議会から業務を引き継ぎ、2019年10月に地方税共通納税システムが導入された。eLTAXは電子申告、電子納税、申請・届け出の電子化を1つの総合窓口として行うシステムだが、提供するサービスについては、ニーズの高いものから徐々に進められ、対象税目は年々拡大してきた。法人事業税及び法人住民税の申告、個人住民税（給与支払報告書等）の提出等、固定資産税（償却資産）の申告及び事業所税の申告、並びに電子申告された住民税や事業税の電子納付に加えて、2023年4月より、固定資産税、都市計画税、自動車税種別割、軽自動車税種別割の電子納付が、2023年10月には地方たばこ税の電子申告等が可能となった。車体課税についても、自動車税に加えて、軽自動車に関し、2023年1月に新車や中古車の登録や継続検査等の手続きの際にワンストップで申請・申告・納付が可能となるシステムが導入された。

なお、地方税共同機構は各自治体が支払う負担金によって賄われている。負担金は、基礎負担金、電子申告等、国税連携、経路機関業務、扶養親族等申告書、車体課税、次期更改準備資金、共同収納手数料負担金の項目からなる。各項目ごとに負担方式が異なり、例えば基礎負担金については、均等割（都道府県・指定都市）・税収割（都道府県）・人口割（一般市区町村）によって負担額が決められている。

図 3-1 地方税の申告等にかかる eLTAX 利用率の推移



出所：総務省（2022）。

図 3-1 は、地方税の申告等にかかる eLTAX の利用率を示しており、利用率は年々上昇していることが分かる。法人住民税や法人事業税等では 2021 年度に 8 割を超えている。このほか個人住民税(給与支払報告書)、固定資産税(償却資産)、事業所税など、事業所による eLTAX の利用率も年々上昇している。eLTAX を通じた電子申告等のシステムはしだいに拡大しており、軽油引取税、償却資産(知事・大臣配分資産、大規模償却資産)に係る固定資産税、個人住民税など、順次拡大する予定となっている。

一方、共通納税システムについても、対象となる税目のほか、多様な納付方法への対応が進められている。既に個々の自治体では、金融機関等での窓口納付のほか、コンビニ納付や口座振替、クレジットカード決済や電子マネー、ペイジーなど、多様な納付手段を可能とする環境が用意されるようになった。また、法人住民税や法人事

業税、個人住民税の特別徴収などについては、事前に金融機関の口座を登録したうえでダイレクト納付の仕組みや、ペイジーなどを利用する仕組みに加えて、クレジットカードや電子マネー、指定金融機関以外の金融機関においても、統一QRコードを利用した窓口収納が可能となっている。

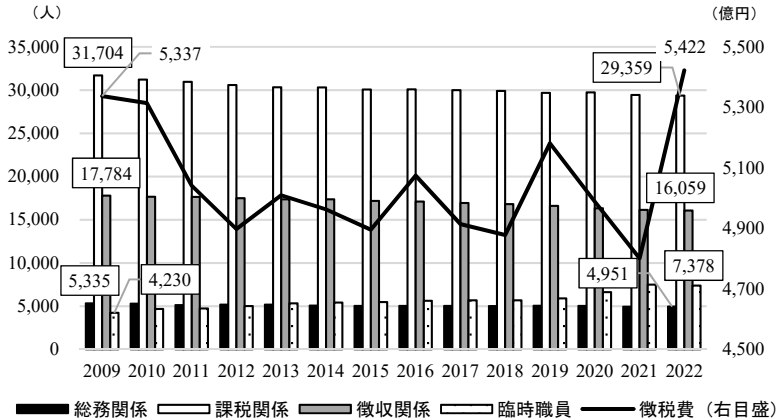
共通納税システムの利用率も年々上昇傾向にあり、対象税目も拡大している。特に、複数の支店等を有する法人や、多くの従業員を抱える事業者の個人住民税特別徴収分の納付手続きを考えると、共通納税システムは同一税目のまとめ納付が可能であることから、利便性の向上をもたらしている。

eLTAXを通じたデジタル化と共通納税システムの導入により、特に企業では、税務実務における事務負担の軽減が図られる。自治体ごとに異なる様式をもつ書類や、自治体ごとに指定された指定金融機関に納付を行うために、企業は多くの事務処理を行っていた。これが一括で申告でき、1つの窓口で一元的に納付を行い、納付情報が各自治体に送信されるシステムとなっている。統一QRコードの導入により、金融機関においても手続きの簡素化が図られている。

6 徴税費の動向

市町村における徴税費の動向並びに徴税費に対する国から地方への財源保障の状況はどうなっているのだろうか。図3-2は市町村の徴税吏員数並びに徴税費の動向を示している。

図 3-2 市町村の徴税職員数と徴税費の推移



注 1：市町村における道府県民税個人分の徴収を含んだ徴税費を掲載している。

注 2：2022 年度は見込額。

出所：総務省「市町村税課税状況等の調」（各年度）をもとに筆者作成。

まず市町村の徴税職員の推移をみると、2009 年度には全国の市町村徴税職員は 54,823 人であったのに対し、2022 年度には 50,369 人と 14 年間で 8.1% 減少している。ただし臨時職員数を加えると、2009 年度の 59,053 人から 2022 年度の 57,747 人と、減少幅は 2.2% 程度となる。正規職員の減少分を臨時職員等により確保しながら、人員確保を図ってきたことが確認できる。

また、分野別の職員数の推移をみると、この 14 年間の間に総務関係では 7.2% 減、課税関係では 7.4% 減、徴収関係で 9.7% 減となっている。これに対し臨時職員は約 1.74 倍まで増えている。

徴税費のうち、人件費部分については、2000 年代後半以降減少

し、2015年度以降はおおむね3,500億円前後で推移している⁶。だが、図から分かるように、2019年度や2022年度には徴税費が断続的に上昇している。これは需用費の増によるものであり、基幹システム更新などにかかるものである。こうした支出が一時的なものか、継続的に生じるものかは情勢をみる必要があるが、必ずしも人員削減につながっているわけでもなく、デジタル化の推進が直ちに徴税コスト削減に資するとは言えない。現在、紙と電子データの両方に対応した業務を行う必要が生じているということもあり、今後の情勢を見守る必要がある。

徴税費に対する国から地方への財源保障の考え方を確認するために、地方交付税の基準財政需要額算定における標準団体（市）の徴税費の算定根拠となる職員配置数と経費水準の推移を示した。これをみると、国による地方の財源保障の水準として、標準団体における徴税費の水準はそれほど変化していない。財源保障の内容をみると、表3-1にあるとおり、職員数では、34名分とされている。2020年度までは、給与単価の低い職員Bの割合が増えていたが、2021年度に課長の数が1名増えた形となっている。需要額のうち、給与費以外のその他費用の推移をみると、2022年度より増加がみられる。表3-2は、需用額の積算内容を示している。2019年度以降、地方税共同機構負担金が需要額に積算されており、また2022年度以降、システム改修等の委託料について需要額への積算が行われて、需要額が拡大していることが確認できる。

6 総務省「市町村税課税状況等の調」（各年度）によれば、徴税費の人件費部分は、2009年度に3,825億円程度だったが、年々減少し、2013年度には3,500億円程度となった。2014年度には3,566億円となるが、その後は3,500億円前後で推移している。

表 3-1 標準団体（市）における
徴税費の基準財政需要額算定の推移

年度	世帯数 (人)	職員配置 (人)			単位費用算定の基礎 (総額)	
		課長	職員A	職員B	給与費	その他
2016	41,000	2	8	24	199,125	102,413
2017	42,000	2	8	24	203,401	99,112
2018	42,000	2	6	26	206,242	104,754
2019	42,000	2	5	27	203,456	95,613
2020	42,000	2	5	27	203,106	96,254
2021	42,000	3	5	26	205,970	99,341
2022	44,000	3	5	26	201,579	109,499
2023	44,000	3	5	26	199,635	115,765

出所：総務省（各年度）「地方交付税制度解説単位費用篇」をもとに筆者作成。

表 3-2 その他（給与費以外）の需要額積算内容

区分	積算内容	該当種類							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
需要費等	申告書・納税通知書・催促状等印刷、送付	○	○	○	○	○	○	○	○
	土地家屋価格等課税台帳縦覧帳簿作成費	○	○	○	○	○	○	○	○
	その他（報償費、旅費等）	○	○	○	○	○	○	○	○
委託料	電算処理	○	○	○	○	○	○	○	○
	鑑定評価委託料	○	○	○	○	○	○	○	○
	地方税電子申告システム運用等委託料	○	○	○	○	○	○	○	○
	軽自動車保有手続ワンストップシステム改修等委託料						○	○	○
	地方税共通納税システム対象税目拡大関係システム改修等委託料							○	○
	特別徴収税額通知の電子化に係る基幹税務システム改修等委託料								○
	森林環境税課税開始に係る基幹税務システム改修等委託料								○
	その他	○	○	○	○	○	○	○	○
負担金、補助及び交付金	地方税共同機構負担金				○	○	○	○	○
	軽自動車税環境性能割徴収取扱費交付金					○	○	○	○

出所：総務省（各年度）「地方交付税制度解説単位費用篇」をもとに筆者作成。

7 地方税原則からみる電子化・デジタル化

これまでみてきたように、地方税務行政の電子化・デジタル化を通じて、事務手続きの効率化や高度化への対応のほか、納税者の利便性の向上が期待されている。では、デジタル化の進展は今後の地方税の在り方にどのような影響を及ぼすと考えられるだろうか。

(1) 利便性向上

地方税における住民の利便性向上について改めて考えてみたい。租税原則のなかで、明確性、便宜性、最小徴税費⁷が言われる。具体的には、税額確定に当たって申告手続きが簡便であることや、納付時期や納付方法が便宜的であることなどがあり、そのための納税環境整備が求められる。

地方税の場合、法人住民税や法人事業税、個人住民税（特別徴収分）など、事業者が複数の支店や営業所のほか、従業員の居住自治体に対して納付手続きを行う際に、その様式が自治体ごとに異なることや、納付できる指定金融機関が異なることにより、事務手続きが煩雑であることが指摘されてきた。様式を共通化したり、データ連携を図ることができれば、事業者にとって、納税手続きの利便性は大きく向上する。こうした視点に立って、地方税の標準化や共通化が言われている。さらにeL-QRの導入を通じたクレジットカードや電子マネーでの支払いにより利便性は大きく拡大した一面がある。

他方で、地域住民にとって、身近な自治体の窓口に行けば、納税

7 明確性の原則とは、租税は恣意的であってはならず、税の支払い時期、方法、金額は明確かつ平易にするという考え方である。便宜性の原則とは、納税者が支払うのに、もっとも便宜のよい時期と方法で徴収が行われるべきとする考え方である。最小徴税費は、徴税のコストはできるだけ少ないことが望ましいとする考えである。

手続きについて詳細に説明を受けながら対応してもらえる環境があるとすれば、それもまた利便性の確保には重要な環境といえる。とりわけ、デジタルに馴染みのない人であれば、電子データで売上等を管理したり、電子申告を行うことは高いハードルとなる。紙での書類提出を含め、馴染みのある方式で書類提出や納税手続きが行えることも、利便性向上という点では重要である。電子データは集計や検索、分析には便利だが、その全体像を把握するなどの一覧性という点では紙情報に劣るところもある。このように考えると、デジタル化が納税者の利便性向上に資するかどうかという点では、その特性を踏まえた上で対応を図る必要がある。特に、移行期においては、デジタルに馴染みのない人への配慮を含めた一定の対応が必要だろう。

(2) 簡索性

租税原則の1つに簡索性がある。シンプルで分かりやすい税は、納税者にとって理解しやすいとされる。他方で、公平性にきめ細かく配慮したり、租税政策を取り入れようとするれば、特定の対象者への租税負担の軽減や減免が行われることとなる。こうした独自の軽減や減免は自治体のシステム構築に際しカスタマイズを誘発することになりやすい。したがって、今後、ガバメントクラウド上の標準化された共通システムを使用する環境となれば、自治体が地域の事情を踏まえ、税を活用した政策を設計しようとする際に、システム上の制約について考慮する必要が生じると考えられる。

このことは、税務行政における業務プロセスの見直しに留まらず、税の在り方にも影響を及ぼす可能性がある。カスタマイズをできる限り行わないとすれば、自治体が独自に導入している特別措置や租税の軽減等について見直しが行われる可能性もあるためである。

いっぽう、ガバメントクラウドに置かれている標準化されたシステムの場合、国レベルでの政策推進の観点から地方税について導入された租税特別措置や減免についてはシステム対応が図られる可能性が高い。国と地方が融合的に租税政策を推進する場合や、制度上予定されている超過課税や法定外税等の導入については、システム上対応可能とされるか、あるいは制度そのものの見直しが検討されるかもしれない。そのいっぽうで、自治体が独自のスキームで減免や特別措置などを行う場合にカスタマイズによる追加的費用が発生したり、システム上の理由から対応を断念することも考えられる。自治体の中には、減免の対象や方法などについて、システムを念頭に置いた対応が求められるところもあるだろう。

システム構築や運営を理由とした租税特別措置の見直しにより、税の簡素化が図られるとすれば、住民にとって分かりやすい税に近づくかもしれない。他方で、公平性の観点や、経済対策等の観点から、国及び自治体で租税がどのように設計されていくのかについては、情勢を見守る必要があるようだ。

8 地域経済とデジタル化

税務システムの標準化・共通化はベンダーロックインを解除し、汎用性のあるシステムを利用することで、コスト削減につながるという議論を先に紹介した。このことは言い換えると、標準化・共通化により、多くの自治体が汎用性のあるシステムを設計する大手ベンダーのシステムを利用することを意味する。いっぽう、地方圏では地元で標準化に対応したシステム構築を図ることのできるベンダーの確保が難しく、その結果、ローカルベンダーの雇用が失われていく可能性がある。なかには大手ベンダーと提携しながら、窓口対応の役割を担うローカルベンダーもあるだろうが、自治体が独自

にカスタマイズしたシステムを標準化することは、ローカル経済のなかで、IT事業者の存在を危うくする可能性があり、何らかの対応が必要となるだろう。

もう1つ留意すべきは、eLTAXを通じた地方税の納付にかかる手数料である。地方銀行などの指定金融機関を介した地方税の納付は、地域の金融機関に手数料収入をもたらしていた。しかしながら、これがクレジットカードや電子マネー、ペイジーなどに代替されることで、手数料収入なども地域外に流出することが考えられる。

これに対し、地域経済循環の構築に向けて、地域の信金信組と連携して地域通貨のシステムを運営しながら、地方税の納付に地域通貨の利用を認める自治体が出てきている。例えば飛騨信用金庫が飛騨市一帯で管理する「さるぼぼコイン」や、とまと銀行が真庭市、真庭商工会、中国銀行と連携して運営する「まにコイン」などで、市町村税の納付が可能とされている。デジタル化を通じた地域経済システムのなかに地方税も取り入れることで、地域の経済循環を強化し、活性化に結びつけようとする取組みには注目したい。

むすびにかえて

地方税務行政のデジタル化は、eLTAXのサービス拡大とともに、利便性の向上という点で一定の成果を上げている。他方で市町村窓口の現場では、電子化された情報と紙の情報の両方に対応しながら、eLTAXと連動した基幹システムの更新について、標準化を見据えながら考えていく必要が生じている。

地方税は、地域住民が負担する会費的な側面を持つ税でもあり、自治体内部で賦課徴収を行うことにより、職員と住民との顔の見える関係が築かれる面もある。納税者にとっての利便性を確保しながら、地域の特性を生かした税制の運用や、賦課・徴収の取組みが可

能となる税務行政の在り方を考えるとき、「標準化」の在り方について、行うべきものと、選べるべきものがあるであろう。

なお、ここでは詳しく述べていないが、標準化・共通化への対応が求められているのは市町村税であり、道府県税は基本的に対象とされていない。これについては別稿に譲りたい。

【参考文献】

- ・稲継裕昭（2019）「地方税関連業務と AI・RPA」『地方税』70 巻 12 号、2-10 頁。
- ・今井照（2023）『未来の自治体論—デジタル社会と地方自治』第一法規。
- ・柏木恵（2023）「地方税のデジタル化の現状と今後の課題—過疎化、公務員減少、人口減少社会の中で税務行政の持続性と納税者の利便性をどこまで実現できるか」『地方税』74 巻 8 号、2-8 頁。
- ・加藤隆（2022）「地方税関係手続の電子化の現状」東京都税制調査会令和 4 年度第 3 回小委員会資料 6 (https://www.tax.metro.tokyo.lg.jp/report/tzc_r4_4/08.pdf)。
- ・川窪俊広（2023）「eLTAX と地方税共同機構」『自治実務セミナー』686 号、2-5 頁。
- ・公益財団法人日本都市センター（2024）「都市自治体のデジタル化・DX の実態に関するアンケート調査 資料編」(<https://www.toshi.or.jp/publication/19089/>)。
- ・国税庁（2023）「税務行政のデジタル・トランスフォーメーション—税務行政の将来像 2023—」(<https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/digitaltransformation2023/pdf/syouraizo2023.pdf>)。
- ・財団法人地方自治情報センター（1986）『市町村の税務情報システム』ぎょうせい。

- ・市町村税研究会編（2016）「初任者必携 地方税事務の1年—平成28年度版」（月刊「税」別冊付録）ぎょうせい。
- ・総務省（2024）「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画【第2.3版】」
（https://www.soumu.go.jp/main_content/000919516.pdf）。
- ・総務省（各年度）「市町村税課税状況等の調」。
- ・総務省（各年度）「地方交付税制度解説単位費用篇」。
- ・総務省（2019）「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会報告書～『Society 5.0時代の地方』を実現するスマート自治体への転換～」
（https://www.soumu.go.jp/main_content/000624721.pdf）
- ・総務省（2022）「地方税の申告等に係るeLTAX利用率の推移」
- ・総務省自治税務局企画課電子化推進室（2023）「ご説明資料（地方税務手続のデジタル化）」
（https://www.soumu.go.jp/main_content/000874002.pdf）。
- ・平木省（2023）「eLTAXを活用した地方税務手続のデジタル化」『自治実務セミナー』686号、6-9頁。

第4章

自治体DXに対応した 組織・職員のあり方

早稲田大学政治経済学術院 教授 稲継 裕昭

1 日本の自治体組織編制の特徴

2人以上の人が石を動かそうとすると、そこに組織ができる、と言われる。単に石や丸太を動かすのではなく、大規模組織を動かすためには数多くのマンパワーが必要になり、その構成員の間の指揮命令の仕組み、意思決定の仕組みができあがっていく。同じく大規模組織ではあっても、同種の物品を販売するような企業ではなく、高齢者福祉、子ども子育て支援、学校教育、住民情報の把握、都市計画、インフラ整備など多種多様な業務を遂行する自治体という組織では、その仕組みも複雑化していく。そこに勤務する職員のリクルートメント、人材育成、異動、給与や勤務条件といった処遇についても、数多くの制度が積み上げられていく。そしていったんでき上がった制度は、それ自体慣性をもちはじめ、周囲の環境が変化しても持続し続けるのが一般的である。

組織や人事の制度は、それまでの積み重ねがベースになっている。日本の自治体の場合、地方自治法 158 条 1 項で、首長は「権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設ける」ことができ、直近下位の「内部組織及びその分掌する事務については、条例で定める」とされている。この規定に基づき、「〇〇市事務分掌条例」で局（部）の名称、所掌の事務を定め、「〇〇市事務分掌規則」でより下位の組織（課など）の名称やそれぞれの組織の事務分掌が定められている。そして、それぞれの局（部）や課室が、決められた所掌範囲の業務遂行を職責に基づき遂行する。縦割り組織の弊害と指摘されることがあるが、所掌範囲が定まっていないと、各単位がコミットできないということの裏返しでもある。

毎年の人事異動に合わせて、事務分掌規則や事務分掌条例の改正があり、新旧対照表が作られて、どこを変更したのか、それはどういふ政策の重点化が影響しているのか、などを首長が記者会見で説

明するのが習わしで、前年度との変化を説明するにとどまることが多い。組織の抜本的な再編には大きな力が必要になる。組織を動かす制度やルーティンもまた、それ自体慣性を持っており、大きな変革をしようとするときには、これらの慣性が足かせになることが多い。

公務員社会の定めとして、行動が保守的である、ということがあげられる。障害になっているものは、公務員の保守的思考、前例踏襲を重視する業務遂行のかたちである。この点について、お役所主義だとか、繁文縟礼だとか言った批判がしばしばなされるが、これは公務原理からやむを得ない面もある。全体の奉仕者性、政治的中立性や公務の継続性など、公務であるが故に求められる種々の原則が、「既存の枠組みの中」で「従来の業務」を「間違いなくこなす」ことに取り組むという公務員の姿勢を導いてきた。前例踏襲それ自体、公務に必要な思考様式でもある。このような公務員の行動原理は、安定的な行政サービスの供給という点からも重要だった。

とりわけ高度経済成長による右肩上がりの財政支出の時期には、予算は恒常的に前年比で伸びる。そのため、特に政策の大きな転換を行わなくとも、つぎはぎ的な政策の微修正を行うという予算の漸増方式、いわゆるインクリメンタリズムで対応出来る課題も多かった。そして、その思考様式は公務の世界に浸透し、組織構成員自体がそれに慣れて組織文化を形成し、低成長に入ってもそれを続けている。

行政の永続性・中立性という根本原理から、政策にも「慣性」が働いている。既定の政策の慣性が働くために、それを転換させることは容易ではない。だが、政策の継続性と、政策を提供する方式の継続性とは同義ではない。政策提供方式に大きな技術的変革があり、それが公務能率を向上させたり、住民サービスの向上をもたらしたりする場合には、新しい方式への転換を図っていく必要がある。

る。DXによって世の中の仕事のやり方やサービス提供の方式で大転換が進められている際に、自治体業務について、従前どおり進めるわけにはいかない。変革を受け入れないことは、結局、最終的なサービスの受益者である住民に付けをまわしてしまうことになる。

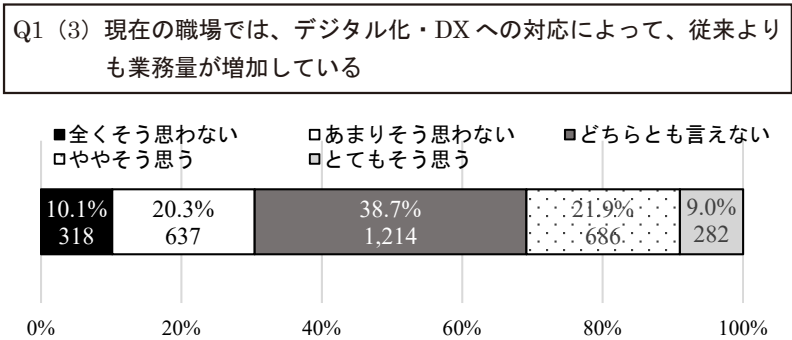
2 自治体 DX への対応と業務負担増

慣性が働く自治体職場でDXを進めることは容易ではない。現場から最初に出る声は、何故これまで通りでは駄目なのか、という声である。政策を遂行することはこれまで同じやり方でできてきた。DXを使わずとも人力でこれまでやって来たし、これからもできるはずだ、と。

デジタル化を進めようとする、それへの「転換のための負担」が「従来の業務負担」に純粋に追加される時期がどうしても発生する。「将来的には業務負担が減る」と言われても、現段階でそれを「実感」できる場面は少ない。

実際、日本都市センターが行ったアンケート調査結果でもそのことが出ている。市職員対象アンケート調査 Q1 の (3)「現在の職場では、デジタル化・DX への対応によって、従来よりも業務量が増加している」と思うか、との問いに対して、「とてもそう思う」と「ややそう思う」を合計すると 30.9%となっている。現時点において、3割の職員が負担を感じており、「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」の合計 30.4% とほぼ拮抗している。

図 4-1



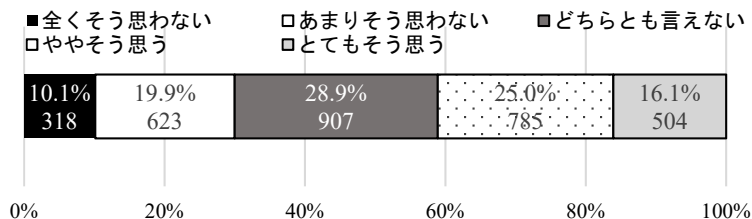
出所：都市自治体のデジタル化・DXの実態に関するアンケート調査資料編¹、48頁

自治体では、集中改革プランの際に相当の人員の絞り込みを行ってきた。地方公務員総数は、平成17年（2005年）の約302万人から平成22年（2010年）の約281万人へと5年間で約23万人減少している。他方で、自治体の業務は経常的であり、減少することは珍しい。少ない人員のやりくりの中で、コロナ対応や新たな業務に対応してきている。そのため、各職場からは疲労感も多く訴えられている。アンケート調査の結果でも、「現在の業務をこなすのに手一杯であり、住民サービスの向上のための工夫や業務改善の方策等について考える余裕がない」かを問うた質問に対して、「とてもそう思う」と「ややそう思う」を合計すると41.1%となっており、「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」の合計30.0%を大幅に上回っている。

1 日本都市センター HP <https://www.toshi.or.jp/publication/19089/>（2024年4月公開予定）。なお、視認性を考慮して図を一部加工している。以下も同様。

図 4-2

Q7 (4) 現在の業務をこなすのに手一杯であり、住民サービスの向上のための工夫や業務改善の方策等について考える余裕がない



出所：同上、53 頁

職員は、DX の推進に関して負担感を抱くだけでなく、不安感も抱いている。市職員対象アンケート調査 Q6 では、「今後、デジタル化・DX への取組が本格化する過程で生じると予想される以下の事態について、あなた自身はどの程度不安を感じていますか」と将来の不安感について問うている。

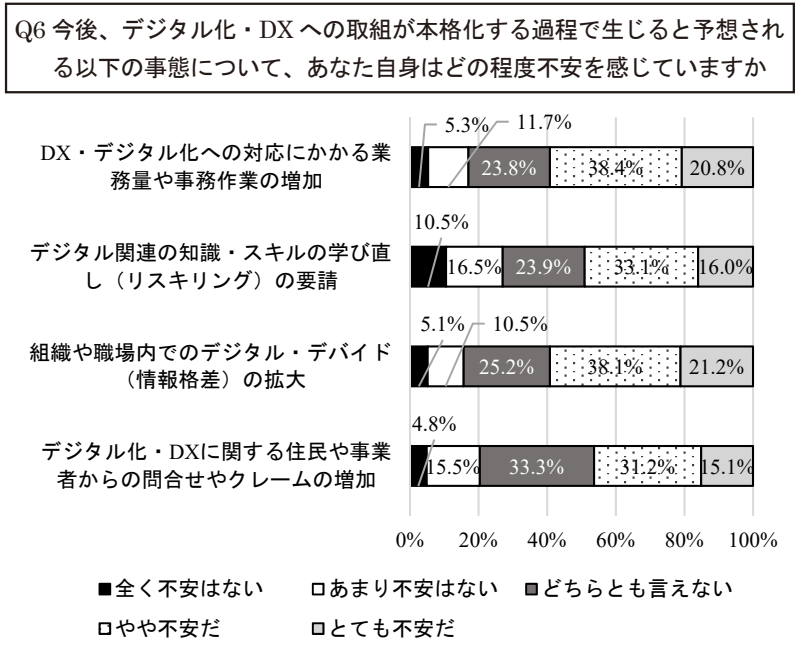
「DX・デジタル化の対応にかかる業務量や事務作業の増加」に関しては、「とてもそう思う」と「ややそう思う」の合計が 59.2% となっており、約 6 割の職員が不安を覚えている。現に負担感を感じている 3 割の職員よりもずっと多くの職員が、将来に対する不安を抱いている。

また、「組織や職場内でのデジタル・デバインド（情報格差）の拡大」について問うた質問に対する答えでも、「とてもそう思う」と「ややそう思う」の合計が 59.3% となっており、約 6 割の職員が不安を覚えている。

DX の進展による将来的な業務量や事務作業の増加に関する不安を抱き、また、将来の組織や職場内でのデジタル・デバインドの拡大についての不安を覚える職員が 6 割もいる都市自治体においては、

変革に後ろ向きの職員も多くいることが推測され、DXを進めるのは容易なことではない。まず、それらの不安を和らげ、また、組織内のマインドセットを変えるということが必要になってくる。

図 4-3



出所：同上、52 頁

3 業務改革（BPR）の必要性 —事務事業評価の反省の上に

1995 年三重県でスタートした事務事業評価はその後の評価ブームの嚆矢となり、静岡県でも 1997 年に業務棚卸表の作成を始めた。県庁で行っている仕事を課ごとにすべて書き出し、「何の目的のために、何をするのか」という仕事（業務）の内容を、目的別に表に

整理（棚卸）して、「見える」ようにしていた。数多くの自治体が、事務事業評価を始めとする評価制度を導入し、一種のブームにすらなっていたが、その後下火になり、細かい評価をやめる自治体も増えてきた。国（総務省）自身、2023年4月にはこれまでの評価は「評価のための評価」になってしまっていたと自ら振り返っている²。現場に相当な負担がかかるにもかかわらず、それ自体がもたらす効果が曖昧だったことが、大きな理由だったと考えられる。だが、業務プロセスを「見える化」すること自体は、組織において極めて重要なことである。

どの職場でも、前任者からの引き継ぎ書などにに基づき業務を継続している。新たな業務が増えればそれに新しく作業を加えることになる。そうした積み重ねにより、各ユニットの業務内容は極めて複雑かつ入り組んだものになってしまっており、様々な非効率を生み出している。それを一から見直す「業務改革」がBPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）である。

この教えを説く『リエンジニアリング革命』³によると、BPRとは「コスト、品質、サービス、スピードのような、重大で現代的なパフォーマンス基準を劇的に改善するために、ビジネス・プロセスを根本的に考え直し、抜本的にそれをデザインし直すこと」とされる。BPR、「業務の見える化」が、行政組織内のデジタル化にあたっては、まず必要になってくる。いくつもの課で管理していた土地台帳をデータ連携して従来のプロセスを大幅に見直すこともあるだろうし、離れた場所の職員がわざわざ集まって対面で行っていた定例会

2 第33回政策評価審議会（令和5年4月28日開催）資料5「新たな政策評価の取組について（総務省大臣官房）」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyokashingikai_n/gijiroku/hyouka_230314000165354.html
（最終閲覧日：2024年2月23日）。

3 M. ハマー & J. チャンピー『リエンジニアリング革命－企業を根本から変える業務革新』日経出版、1993年。

議をその目的から再考し大幅に見直すこともあるだろう。従来の業務プロセスを見直さず、そのまま機械処理に移行するだけでは、結局、大きな無駄が残ってしまう。

大阪府泉大津市では、市役所をあげて業務棚卸が行われた。そこでは、相談・面談といった業務や、訪問といった業務など、職員でないと出来ない業務が全体に占める割合は意外と少ないことが明らかになっている。他方で、入力作業といった業務や、データ抽出・加工といった業務など、単純な反復作業に多くの時間がとられていることも明らかになった⁴。それぞれの自治体でも、このような業務棚卸をし、業務フローを再考するなど、BPRがまず必要となってくる。

ただ、BPRの実施には大きな負担も伴う。泉大津市の場合は、総務省の行政改革モデルプロジェクト事業に採択され、総務省の予算でコンサルティングファームを入れての実施だったが、職員だけで内製でやるにはかなりの労力が伴うことになる。その人員をどのように手当するか、外部委託する場合は財政措置はどうするか、所管課と人事や財務の事務レベルでの交渉ではなかなか進まないことが多く、トップの判断が必要になる局面も多いだろう。

4 DXのフェーズとスモール・スタート

BPRを進めつつ、組織全体の取組みを進める必要があるが、その際、DXのフェーズも念頭に置く必要がある。DXのフェーズとしては、①デジタイゼーション (Digitization)、②デジタルイゼーション (Digitalization)、そして、③デジタル・トランスフォーメー

4 泉大津市「業務改革推進プロジェクト」HP
<https://www.city.izumiotsu.lg.jp/kakuka/seisaku/seisakusuisin/gyouseikaikakusuisin/gyoumukaikaku/1540954682257.html> (最終閲覧日: 2024年2月23日)。

ション（Digital Transformation: DX）というフェーズがある⁵。

①**デジタルイゼーション**とは、紙などで管理しているアナログデータを、とりあえず PDF 化するなどデジタルデータにしていくことを言う。アナログ情報をデジタル化し、データを蓄積できる環境を整えるフェーズである。紙ベースで進められてきた「伺い書」などを電子化したり、供覧書類を PDF 化してチーム内で共有したりすることはデジタルイゼーションにあたる。DX の前に、どの企業も自治体も、デジタルイゼーションをするのが初めの一步となる。ただ、切り替え以後はデジタルデータが入手可能な状態となるが、それ以前の紙で残っている文書データについてのデジタル化についても今後考えていく必要がある。

②**デジタルライゼーション**とは、デジタルイゼーションによって生み出されたデータを利用して、業務フロー・プロセスをデジタル化して、業務全体を効率化することを言う。例えば、自治体業務について考えてみると、電子申請された申請書について電子決裁によって許可等の手続きを進め、最終的に申請者に電子媒体で結果通知するといったプロセスになる。自治体現場では、紙文書での決裁など、アナログ作業が残っているところも少なくない。そのような環境のところで、一足飛びに DX 化するというのは容易ではない。上記の①②の過程を経て DX への下地をつくっていくことが有効と考えられる。

そのうえで、③**DX（デジタル・トランスフォーメーション）**へと進むことになる。DX とは「データとデジタル技術を活用して、業務や組織、プロセス、企業文化を変革すること」である。そのことが企業の場合は利益の増加をもたらし、自治体の場合は市民ニー

5 例えば、経済産業省『DX レポート 2（中間とりまとめ）』2020 年 12 月 28 日、34 頁などを参照のこと。

<https://www.meti.go.jp/press/2020/12/20201228004/20201228004.html>（最終閲覧日：2024 年 2 月 23 日）。

ズに応じたよりよいサービスを適切なコストで提供できることになることを意味する。

だが、上に見てきたように、慣性の働く組織文化を変革するのは容易ではない。組織全体での取組みが遅れている場合、まずは、個人やチームでできること、小さなDXから始めることがその後の組織全体のDXにつながる例も少なくない。スモール・スタートと呼ばれるものである。自分やすぐそばにいる同僚からデジタイゼーションを始める方法である。アンケートの収集など、個人や小チームで行っているアナログ業務を自動化する取組みがそれにあたる。まずは1人で始め、周囲に広げ、そこから組織に広げていく。そのきっかけづくりをDX推進担当課がサポートする、というものである。まず取り組みやすいところから取り組むことにより、その効果を周りの職員が認識し、徐々に広めていくという方法をとらざるを得ない組織もあるだろうし、その方法もある程度有効だと考えられる。

DXを始めるにあたって、最初に直面する障害は、予算やITに関する技術力などではなく、「周囲の無理解」であることが多い。業務棚卸をしようとするとその膨大な作業量から反対されることが多く、また、「それが何になるのか」と疑問を呈されることもある。先の職員アンケート調査結果にも出ていたように、誰しも新しいことを進めるのは不安である。できない理由が次々にあげられてくることになる。

職員全体の意識改革は容易なことではない。トップが相当乗り気であっても実働部隊である職員が後ろ向きだどうしてもスピードは落ちてしまう。そのような中、具体的な成果が見える形で広まっていけば、組織全体の機運も徐々に向上していくことになる。まずは1人から、そして周りの人を巻き込み、さらには所属での取組みへと進めていって、組織文化の変革へとつなげていくことが望まれ

る。

5 DX 推進担当課の編成方法、 原課とのギャップの埋め方

多くの自治体では、情報システム担当課が長年置かれてきた。そして、DX の取組みもまた、当該情報システム担当課が担当することが多かった。しかし、情報システム担当課は、既存のシステムの保守管理のほか、システム更新のみならずシステムの標準化への取組みに追われ他の業務に手が回らない状態が続いている。多くの自治体では増員して対応しているが、課員を情報システム担当と DX 推進担当に分けてジョブアサインメントをしても、やはり目の前の業務に追われている職員を見ると、課長として応援を指示することになってしまう。

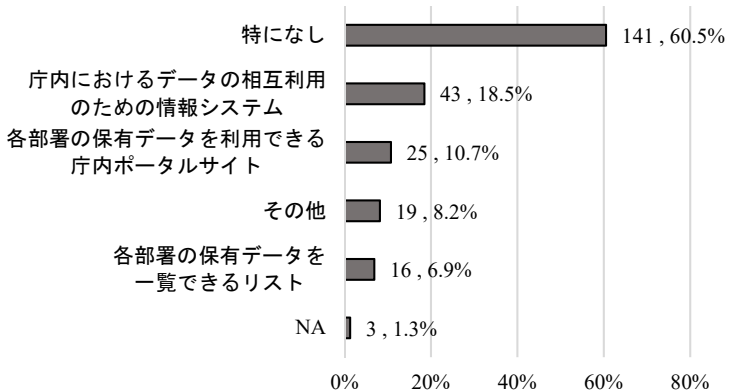
情報システム課とは別の課（行政改革課、財政課、人事課、組織編成担当課）で DX 推進をする場合には、そのようなことを避けることができる。当該別の課でも従来の業務との掛け持ちになる点が課題だが、少なくとも、組織の視点や行革の視点、人事の視点などを織り込んで取組みを進めることができる。ただ、情報システム課との連携をしっかりとしないと、十分に足のついた取組みにはならないことには留意が必要である。なお、金沢市の場合、当初は、情報システム担当課とは別に、行政改革担当課で DX を主導しはじめたが、ある程度軌道に乗ってから両者を合体して、デジタル行政戦略課としている。このような方法も考えられるところである。

最後に、DX 推進担当課と現場の原課との認識ギャップなどの問題に触れておきたい。DX 推進担当のミッションは DX を進めることである。他方で、原課のミッションは所掌範囲の業務を進めることであり、そこにはどうしても溝がある。そのため、お願いベース

で何度通知を出しても進まない、という結果に終わってしまう。原課で進めてもらうには、DXによる確かなメリットを原課に実感してもらう必要がある。目に見える形でのメリットを示し、それを共有する必要がある。

図 4-4

Q17 貴市区における部署間をまたぐ庁内のデータ利活用（統計データ等の収集、編集・加工、分析）のための仕組み（全庁的に整備されているもの）として、あてはまるものを全て選択してください（MA）



n=233、総回答数=247

出所：同上、18頁

他部署で持っているデータを利用することで、入力などの手間が極端に減る場合もある。アンケート調査の結果からは、Q17の回答に見るように、庁内のデータ利活用（統計データ等の収集、編集・加工、分析）のための仕組み（全庁的に整備されているもの）に関しては、「特になし」とする自治体が6割を占めている。だが、「庁内におけるデータの相互利用のための情報システム」を設けているところが18.5%、「各部署間の保有データを利用できる庁内ポータル

ルサイト」を設けているところが 10.7%などとなっており、3 割の自治体では、相互利用が可能になっている。このような仕組みを作っておくことが、原課のメリットを感じてもらえる基礎となることも多いだろう。

ある自治体では、オープンデータの取組みが庁内でなかなか進まなかった。しかし、食品営業許可を担当する部署が、毎月の食品営業許可・届出施設一覧をオープンデータカタログサイトに掲載し始めたところ、問い合わせの電話が著しく減少したという。電話対応が減少するというメリットが生じたのである。そのことを、全体の会議で紹介してもらい、他の課でもメリットを感じられるオープンデータを出すように促したところ、少しずつ庁内に広がり始めたという。

このような地道な努力が、原課の意識改革を進め、組織文化の変容をもたらし、組織全体の DX の推進につながっていくものだと考えられる。

第5章

自治体DXとデータ利活用・EBPM

CocreCo コンサルティング合同会社 代表 **原 秀樹**
(元姫路市政策局デジタル情報室 主幹)

1 都市経営変革機運の高まり

(1) 自治体 DX・データ利活用・EBPM の動向

「データ大流通時代」と呼ばれた 2010 年代半ば、ネットワークインフラの技術進歩や IoT の急速な普及、スマートフォンなどモバイル機器の一般化などにより、サイバー空間上でのデジタルデータの流通量が増大するとともに、クラウドコンピューティング技術や人工知能に関する技術の進化など、データ分析、処理技術も目まぐるしく発展し、データが新たな価値を生み出し、社会やビジネスを変革する重要な「資源」として認識されるようになった。

また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大時は、感染者数やワクチン接種率などの数字が連日報道され、国や各地方自治体においてもホームページ等で、住民に分かりやすくグラフ等でデータを可視化するダッシュボードを公開する取組みが広がるなど、社会の状況や行政の取組みを「データ」を用いて説明し、様々な議論が巻き起こったのは、まだ記憶に新しいところである。

国においては、持続的な成長と発展を可能にする成長戦略の柱に IT 戦略を位置づけ、2016 年 12 月には、官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与することを目的とした「官民データ活用推進基本法」（以下、「官民データ法」という）を制定した。本章で主テーマとする EBPM（Evidence Based Policy Making = 証拠に基づいた政策立案）は、この官民データ法の基本理念の 1 つとして、その取組みの必要性が掲げられている¹。

1 官民データ活用推進基本法 3 条 3 項に「官民データ活用の推進は、国及び地方公共団体における施策の企画及び立案が官民データ活用により得られた情報を根拠として行われることにより、効果的かつ効率的な行政の推進に資することを旨として、行われなければならない」と規定されている。

2020年12月には、「地方自治体デジタル・トランスフォーメーション推進計画」（以下、「自治体DX推進計画」という）が策定され、自治体はデジタル技術やデータを活用して、住民の利便性を向上させることや、デジタル技術やAI等の活用により業務効率化を図り、人的資源を行政サービスの更なる向上につなげていくことが求められている。加えて、「データが価値創造の源泉であることについて認識を共有し、データの様式の統一化等を図りつつ、多様な主体によるデータの円滑な流通を促進することによって、EBPM等により自らの行政の効率化・高度化を図るとともに、多様な主体との連携により民間のデジタル・ビジネスなど新たな価値創造が創出されることが期待される」と、EBPM推進の必要性に言及している。

2023年11月に改訂された第2.1版²では、重点取組事項の「行政手続のオンライン化」が「自治体フロントヤード改革」に改められ、その取組方針に、「システムの申請処理に係るデータ（処理件数・処理時間・待ち時間等）を把握したうえで、処理工程の見える化等により業務上の課題を分析し、対策を図ることで、データに基づく業務改善（データドリブンな行政運営）につなげる」「業務改善により生まれた人的リソースを最適に配置し直すことで、政策の企画立案等の充実を図る」と示されるなど、自治体DXの取組みにおけるデータ利活用とその結果としての人的リソースの配置の最適化にも触れている。

さらに、デジタル庁発足後まもない2021年12月には、「デジタル社会形成基本法」に基づく「デジタル社会の実現に向けた重点計画」が策定され、その中で、EBPMの取組みの一層の推進・強化とデータ利活用環境を整備し、アジャイル型政策形成・政策評価の在り方

2 「自治体DX推進計画」は2023年12月に第2.2版に、2024年1月に第2.3版に随時改訂されている。https://www.soumu.go.jp/denshijiti/index_00001.html（最終閲覧日：2024年1月26日）。

等を検討することが示された。

(2) 2040 年を見据えた自治体 DX の現在地

総務省の「自治体戦略 2040 構想研究会」の報告書（平成 30 年 6 月）³において、従来の半分の職員でも自治体が本来担うべき機能を発揮するため、破壊的技術（AI・ロボティクス等）を使いこなすスマート自治体への転換が必要であることが明示され、多くの自治体にとって DX の本格的実施に着手するきっかけとなった。また、自治体 DX 推進計画では、自治体における DX 推進の意義・目的を示す（図 5-1）とともに、計画期間である 2025 年度末までに自治体が DX 推進として取り組むべき重点取組事項が示され、現在、全国の自治体が行政手続のオンライン化を含むフロントヤード（住民との接点）改革やマイナンバーカードの普及と活用、自治体システムの標準化などに取り組んでいる。

しかし、人材や財政面の問題から、着実に取組みを前進できていない自治体も少なくない。一方、少子高齢化の進展と人口減少、生産年齢人口の減少による環境変化がより現実のものとして自治体経営に影響を及ぼしており、多くの自治体で人口増加を前提としたまちづくり・行政運営から、人口縮減時代へのパラダイムへと転換することが急務であるとの認識が広がっている。

今後、地方自治体の行政経営に必要な資源「ヒト」「モノ」「カネ」に限りがある中で、「データ」という情報資源をいかに活用し、合理的、効率的、効果的で、かつ透明性の高い行政経営を実現できるかが鍵となってくるであろう。

以上を踏まえ、本章では、全国で取り組む自治体 DX との関連性に着目した「データ利活用」や「EBPM」に関する取組みを深く掘

3 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html
（最終閲覧日：2024 年 1 月 22 日）。

り下げるとともに、2040年に向けてのこれら取組みの方向性と展望について考察する（行政保有データは大まかに、統計情報をはじめとするオープンデータと、業務に起因し機微な内容や個人情報等が含まれる業務データに分類されるが、本章では、業務データの利活用について扱うこととしたい）。

図5-1 自治体DX推進計画の意義・目的

自治体におけるDX推進の意義

※DX(デジタル・トランスフォーメーション)：ITの浸透が人々の生活をあらゆる面でより良い方向に変化させること

- 政府において「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」が決定され、目指すべきデジタル社会のビジョンとして「デジタルの活用により、一人ひとりのニーズに合ったサービスを届くことができ、多様な幸せが実現できる社会～誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化～」が示された。
このビジョンの実現のためには、住民に身近な行政を担う自治体、とりわけ市区町村の役割は極めて重要である。
- 自治体においては、まずは、
 - ・自らが担う行政サービスについて、デジタル技術やデータを活用して、住民の利便性を向上させる とともに、
 - ・デジタル技術やAI等の活用により業務効率化を図り、人的資源を行政サービスの更なる向上に繋げていくことが求められる。
- さらには、データが価値創造の源泉であることについて認識を共有し、データの様式の統一化等を図りつつ、多様な主体によるデータの円滑な流通を促進することによって、EBPM等により自らの行政の効率化・高度化を図るとともに、多様な主体との連携により民間のデジタル・ビジネスなど新たな価値等が創出されることが期待される。

※EPM：Evidence-Based Policy Makingの略。統計や業務データなどの客観的な証拠に基づく政策立案のこと

自治体DX推進計画策定の目的

- 政府において決定された「デジタル・ガバメント実行計画」における自治体の情報システムの標準化・共通化などデジタル社会構築に向けた各施策を効果的に実行していくためには、国が主導的に役割を果たしつつ、自治体全体として、足並みを揃えて取り組んでいく必要がある。
- このため、総務省は、「デジタル・ガバメント実行計画」における自治体関連の各施策について、自治体が重点的に取り組むべき事項・内容を具体化するとともに、総務省及び関係省庁による支援策等を取りまとめ、「自治体DX推進計画」として策定し、デジタル社会の構築に向けた取組みを全自治体において着実に進めていく。

出所：総務省「自治体DX推進計画概要」（令和2年12月25日）⁴。

4 https://www.soumu.go.jp/main_content/000727132.pdf（最終閲覧日：2024年1月31日）。

2 自治体 DX とデータ利活用・EBPM

(1) アナログからデジタルへの転換

前述した自治体 DX 推進計画の重点取組事項に「自治体フロントヤード改革の推進」が掲げられている。計画の初版では「行政手続のオンライン化」とされていたが、行政資源の制約や住民の生活スタイルやニーズが多様化する中、行政手続のオンライン化だけではなく、住民と行政との接点（フロントヤード）の改革が必要との考えにより、2023年11月改定の第2.1版で内容と事項名が改定された。

このフロントヤード改革では、「書かないワンストップ窓口」だけでなく、自宅でのオンライン予約やリモート相談、来庁時でのセルフ端末など、対面・非対面を適切に組み合わせて、住民との接点をトータルで捉えることが必要であり、デジタルツールを活用し、フロントヤードの手続を直接「データ」で対応することで、内部事務（バックヤード）の効率化と集約化を進めることとしている。また、処理に係るデータ（処理件数、処理時間、待ち時間等）を用いて処理工程を可視化することで、業務の課題を分析し、対応を行う「データに基づく業務改革（データドリブンの行政経営）」につなげるとしている。アナログからデジタルへの転換は、まさに後者の組織活動そのものをデータで可視化できるメリットが大きい。

例えば、制度の届出、申請に係る窓口での手続を「紙」で行った場合、日々の処理件数を把握するには紙を数え記録しておく必要がある。時間帯別の処理件数を記録するには、さらに集計表を細かくする必要がある。性別ごとや年代ごと、またどれくらいの処理時間がかかったかなど、詳細に記録することは、かかる手間を考えると現実的ではない。しかし、窓口手続がオンライン申請や書かない窓口等のシステムで受け付けたものは、システムのデータから日別、時間帯別、男女別、年代別などを集計することが可能である。

個々の取組みの評価・改善を行うPDCAでの活用はもとより、サービス全体からみた住民ニーズの変化の把握や、リソース配分の最適化の根拠として、デジタル処理により発生したデータを活用できる。

事務をアナログからデジタルに転換する中で、民間のマーケティング手法のように、サービスをデータで評価し、常に、住民ニーズと提供サービスとのマッチング性を確認しつつ、目指す姿にシフトさせていくための具体的なプランを実行する「プロセス」を作り上げることが重要である。

(2) 行政サービスにおけるマイナンバーカード活用の利点

マイナンバーカード⁵は、2023年12月末時点で、国民の73.0%（人口に対する保有枚数率）が所有するに至った。本カードは、個人番号利用事務における身元確認と個人番号の確認が1枚でできるカードであるとともに、カードのICチップに搭載された各種アプリを行政や民間サービスと組み合わせ活用することで、利便性が高く、安心・安全なサービスを住民が享受できる「デジタル社会のパスポート」と国は謳っている。国や先進的な取組みを進める地方自治体により様々な利活用シーンが検討され、実装されつつある。

マイナンバーカードのICチップに搭載されている公的個人認証APには、署名用電子証明書と利用者証明用電子証明書の2種類が格納されている。利用者証明用電子証明書は、オンライン上で「自分が自分である」ことの証明するためのもので、オンラインサービスの本人認証の場面で活用されている。また、署名用電子証明書は、オンライン上での手続における申請行為の場面で活用され、送信

5 正式な名称は「個人番号カード」であり、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」において規定されている。

データが改ざんされていないことを証明できる。利用者証明証電子証明書を活用した代表的な行政サービスとしては、コンビニエンスストア等による証明書等の自動交付サービス（いわゆる「コンビニ交付サービス」という。）の本人確認で利用されている。また、署名用電子証明書は、国のマイナポータル内で提供されている行政手続のオンライン手続機能「びったりサービス」や自治体が独自導入する電子申請システムの申請ステップなどで利用されている。

いずれも、機器やパソコン等の IC カードリーダーにマイナンバーカードをかざし、電子証明書に格納されている PIN（暗証番号）を正確に入力する必要がある。これは、認証における多要素認証の仕組みであり、なりすまし等の防止につながる（2023 年 5 月から、電子証明書のスマートフォン搭載の機能が導入され、その利用においてはマイナンバーカードをかざす必要はない）。また、非対面の環境で、職員の目視で本人確認ができないオンラインサービスにおいても本人確認できる仕組みであり、住民との接点のある行政サービスの DX において、安心・安全に行政サービスを提供する上で有効な機能である。

もう 1 つ、マイナンバーカードの活用が有効なポイントは、このようなサービスを利用して発生したデータや証跡（ログ）データの中に、どの住民が利用したのかという情報を記録できるという点である。例えば、高齢者等の住民に対して公共施設の利用料等を割引する施設優待利用サービスで、紙製の施設利用優待カードをマイナンバーカードに切り替え、施設窓口で公的個人認証による本人確認を実施した場合、どの住民がいつ、どの施設を利用したかという情報をシステムに記録することで、公共施設等の利用状況の分析が可能となり、施設サービスの改善や施設配置の最適化検討に活用することが可能である。

このような例に限らず、今後、行政サービスの利用状況を可視

化するにあたり、単なる処理件数や処理時間という事務生産性の観点だけでなく、住民がどのようにサービスを利用しているかニーズ・実態把握を行うことが必要である。オンライン上での本人確認では、マイナンバーカード以外でも可能ではあるが、法令⁶に則った本人確認ができるほか、庁内に保有する業務データ等との連携性の観点を考えると、マイナンバーカード基盤を利用する価値は高いと思われる。

なお、マイナンバーカードを活用した行政サービスにおいて、電子証明書等を活用したデータ連携やデータ活用を行う場合には、その情報の収集及び利用に関して本人への同意を得ることが必要な場合があることを申し添えておく。

(3) ロジックモデルとアジャイル型政策形成

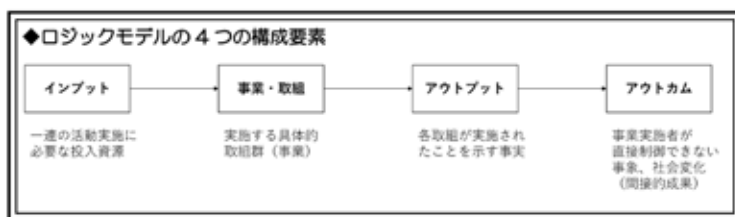
ロジックモデルは、内閣府「スマートシティ施策のKPI設定指針(第2版)」において、「事業や組織が、最終的に目指す「変化・効果」の実現に向けた道筋を体系的に図示化したもので、①施策を概念化し、設計上の欠陥や問題点を発見できる、②インパクト評価等のプログラム評価の準備ができる、③論理的に施策を立案できる(PDCAの“C→A”を論理的に行える)などの策定のメリットがあります」と説明されている。

ロジックモデルは、事業活動に対して、必要な資源や成果、最終的な影響を明確に関連付けることで、事業根拠を明確にし、目的と成果を論理的に整理することができるため、目指す成果を達成するための具体的で効果的な実施計画を立てることに役立つ。このロジックモデル作成においては、政策立案・事業実施の根拠として、

6 利用者証明用電子証明書による本人の身元確認は、「電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律」及び「認証業務及びこれに附帯する業務の実施に関する技術的基準」(総務省告示)で規定されている。

現状と目指す姿をモニタリング可能なデータ（数値）で把握、設定することが重要である。また、PDCA 実施においては、このデータ（数値）をモニタリングすることで、取組みの有効性を確認し、具体的な改善策を実施することで、事業が当初の目的から逸脱することなく、時間が経過しても常に住民ニーズや社会環境の変化に対応した活きた事業となると考える。

図 5-2 ロジックモデルの 4 つの構成要素



出所：内閣府「スマートシティ施策の KPI 設定指針（第 2 版）」⁷

また、このようなロジックモデルによる EBPM 推進と合わせて、「アジャイル型政策形成」の取組みが注目されている。国においては、行政改革推進会議の下に設置された「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ」や総務省政策評価審議会が「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言」を取りまとめ、その中で、アジャイル型政策形成の必要性を示している。

行政評価における PDCA サイクルは、年単位で行われることが通例であるが、このサイクルでは、環境変化の著しい現代社会において、より複雑化・困難化する課題や、新型コロナ対策などに見られた前例がなく予測困難な課題等に対応することは困難である。そ

⁷ https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/smartcity/02_sc_kpi_1.pdf（最終閲覧日：2024 年 1 月 17 日）。

のため、機動的かつ柔軟に事業の見直しを実施するアジャイル型政策形成の実践により、スピーディかつ確実に環境変化や課題に対応することの必要性が言及されている。

一方で、アジャイル型政策形成には、不確実性の高さなども指摘されている。アジャイル型は、まずやってみて、効果を検証しながら完成度を上げていくという手法であるため、予期せぬ変化などに対して対策案を模索しながら取り組むことで、時に判断に誤りが発生し、それが積み重なることで、事業そのものの信頼を失いかねない場合がある。行政への無謬性神話が根強く残る中で、無謬性にとらわれることなくアジャイル型政策形成の実践に取り組むためには、データを利活用した意思決定ができる基盤の整備や、政策立案、効果検証等に係る基礎的な知識を有する人材の継続的な育成が重要となる⁸。データに基づくPDCAの取組みを公開することは、住民等に対し、政策の意図や目標を明確に伝え、理解を深めてもらう有効な手段であり、オープンガバナンスの推進にも寄与すると考える。

3 自治体のデータ利活用の取組み

(1) アンケート調査から見た自治体の取組み状況

データ利活用の取組み状況について、日本都市センターが2023年に実施した全国の自治体を対象としたアンケート⁹によると、「データ利活用（統計データ等の収集、編集・加工、分析）のた

8 「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言～行政の『無謬性神話』からの脱却に向けて～」(令和4年5月31日、行政改革推進会議 アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ)
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/cb5865d2-8031-4595-8930-8761fb6bbe10/8d01f72a/20220603_meeting_administrative_research_outline_11.pdf (最終閲覧日：2024年1月22日)。

9 調査の概要は第10章を参照。

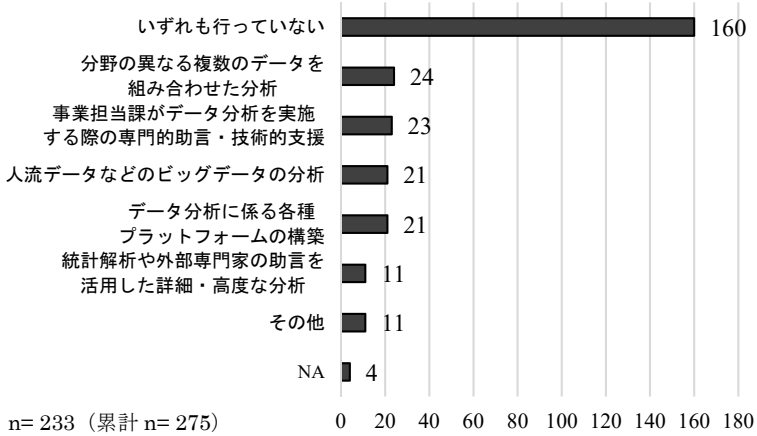
めの体制や利用している分析手法（全庁的に実施推進されているもの）」の問いに、233 団体中、「分野の異なる複数のデータを組み合わせた分析」が 24 団体、「事業担当課がデータ分析を実施する際の専門的助言・技術的支援」が 23 団体、「人流データなどのビッグデータの分析」が 21 団体となっている。また、「いずれも行っていない」と回答したのは 160 団体となっている（図 5-3）。

当該 160 団体において「データ利活用（統計データ等の収集、編集・加工、分析）を通じた取組みや活動（全庁的に実施又は推進されているもの）」の問いの回答を見ると「計画の策定の際のエビデンスとして活用」が 54 団体、「政策の企画・立案の際のエビデンスとして活用」が 47 団体、「政策の検証・評価の際のエビデンスとして活用」が 34 団体と回答しているものの、95 団体が「いずれも行っていない」と回答している。アンケート回答団体の約 7 割の自治体がデータの分析利用を行っておらず、その団体中約 6 割がデータ利活用の推進について検討できていない状況が見える（図 5-4）。

さらに、この 95 団体について、「部署間をまたぐ庁内のデータ利活用（統計データ等の収集、編集・加工、分析）のための仕組み（全庁的に整備されているもの）」の問いの回答内容を見てみると、78 団体が「いずれもない」と回答しており¹⁰、アンケート回答団体の約 3 割は、データ利活用や EBPM に関する取組みは検討もできていないのではないだろうか（図 5-5）。

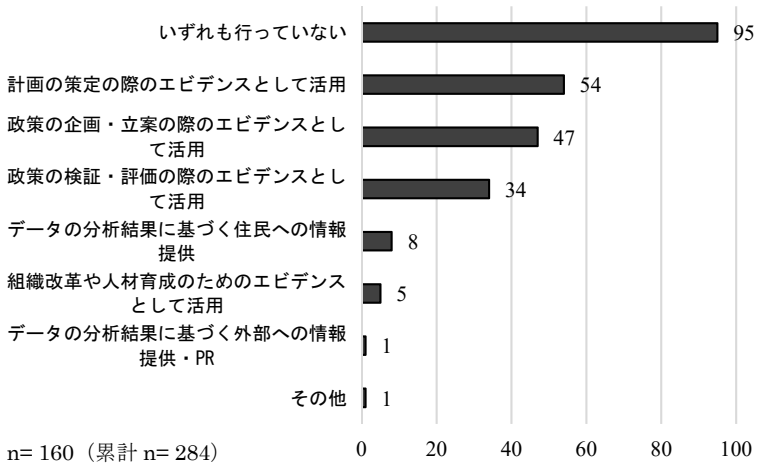
10 回答の選択肢（複数回答可）には、他に「各部署が保有しているデータを一覧できるリスト」「各部署が保有しているデータを自由に利用できる庁内ポータルサイト」「庁内でデータを相互利用するために構築された情報システム」「その他」がある。

図 5-3 データ利活用のための体制・分析手法



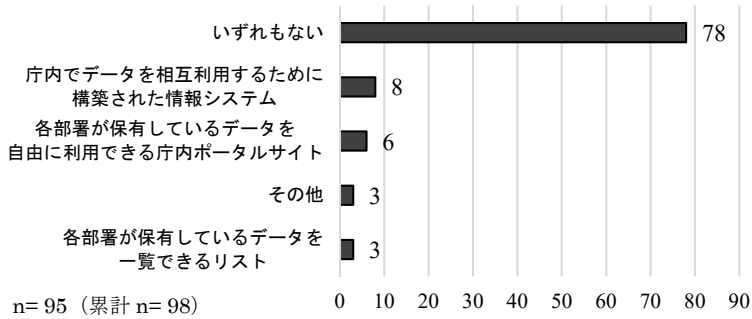
出所：アンケート調査データから筆者作成。

図 5-4 データ利活用を通じた取組み・活動



出所：同上。

図 5-5 部署間をまたぐ庁内のデータ利活用の仕組み



出所：同上。

一方、同質問に対して、アンケート回答団体の約 2.4 割の 57 団体が「各部署が保有しているデータを自由に利用できる庁内ポータルサイト」「庁内でデータを相互利用するために構築された情報システム」と回答しており、データ利活用のための仕組みを準備している団体も存在する。

また、このうち 14 団体が「データ分析に係る各種プラットフォームの構築」を実施又は推進しており、「データ利活用を通じた取組みや活動」の質問では、13 団体が「政策の企画・立案の際のエビデンスとして活用」に回答しているほか、10 団体が「計画の策定の際のエビデンスとして活用」に、9 団体が「政策の検証・評価の際のエビデンスとして活用」に、2 団体が「組織改革や人材育成のためのエビデンスとして活用」に、3 団体が「データの分析結果に基づく住民への情報提供」に回答しており、データ分析基盤の導入団体では、EBPM の推進に取り組んでいる状況が分かる。

次に、上記 14 団体の中から、三鷹市と姫路市の取組みを具体的に紹介していくこととしたい。

(2) 三鷹市の取組み¹¹

三鷹市では、自治体DXの推進としてデータ利活用の取組みを段階的に促進していく考えで、そのステップを次のように6段階で設定している。

- 第1段階：自庁自課のデータの単独分析
- 第2段階：自庁他課データと横断分析
- 第3段階：自庁データ及び外部オープンデータとの複合分析
- 第4段階：一定の匿名化処理を実施した他自治体の住民データを比較分析
- 第5段階：同一データ利活用基盤を利用する他団体の受け入れ・拡大
- 第6段階：データ利活用以外に自治体クラウド参加を勧奨

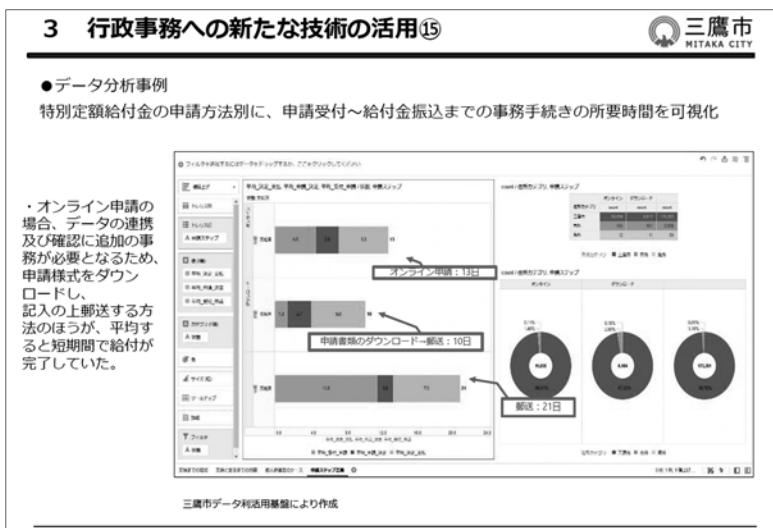
実際の取組みでは、ケースごとに検討し実施段階は異なっているものの、BIツールを活用し、住民基本台帳の異動データを利用した市内定着率と人口密度の分析や、マップ上への市内保育施設ごとの待機児童数の可視化、新型コロナ感染拡大時の特別定額給付金における事務処理所要時間の分析など行っている。

このような取組みを庁内で広げるために、人材育成にも力を入れている。特にデータ利活用の考え方を浸透させることを重視しており、これまでに主査・係長職を対象としたデータ活用研修を実施している。今後、係長職級の悉皆研修の中でデータ分析などデータ利活用に関する内容を取り入れるなどし、職務現場でデータを根拠とした意思決定を行う姿を目指したいという考えである。

11 本項を執筆するにあたり、三鷹市企画部情報推進課並びに株式会社地域情報化研究所（代表取締役社長 後藤省二氏・元三鷹市職員）にヒアリングの機会をいただいた。この場を借りて御礼を申し上げたい。なお、本項に含まれるすべての誤りは執筆者にのみ帰するものである。

また、税務情報や介護・医療関係の情報は、守秘義務やセンシティブな内容であり、たとえ統計化しても特異な状況が判別できる可能性が排除できないことなどから、分析利用する価値は高いが、情報の取扱い面で課題があると考えており、この点は、業務データの利活用における課題として、全国の自治体で広く認識されている。

図 5-6 三鷹市データ分析事例



出所：三鷹市提供資料（ヒアリング調査）。

(3) 姫路市の取組み

筆者が所属していた姫路市では、2016年、地方創生戦略の行政マネジメント強化の取組みとして、住民基本台帳などの業務データを統計的処理し可視化することができるデータ分析基盤を構築している。人口が減少傾向に突入し、将来に向け経営資源の制約を受ける中で、住民が納得できる行政経営を行うためには、職員の勤や経験、スキルだけに頼るのではなく、客観的事実（データ）から、地域の特性や課題、ニーズを把握しつつ、施策・事業を展開すること

がより重要となるとの考えから、人口の詳細な状況や住民の行政サービス利用状況等を統計的に可視化することにより、施策・事業の企画立案やPDCAを情報面から支援する仕組みとして取組みが開始された。ここでは、分析基盤における個人情報を含む業務データの取扱い手法について紹介する。

この分析基盤は、マルチベンダー対応のデータ連携基盤を用いて連携するデータや、各業務システムの主要なデータを管理する統合データベースを活用できる仕組みとなっており、庁内組織横断的な利用ができるようセキュリティ対策が考えられている。

データ分析においては、時系列推移比較を行うにはデータの蓄積が必要と考え、「抽象化」という個人が識別できないリスク低減加工を考案¹²し、個人情報を含む業務データを元とする分析用データを蓄積する仕組みを構築した。この抽象化加工の情報は、個人情報保護法に規定されている仮名加工情報の取扱いとほぼ近い考え方であるが、姫路市では宛名番号等を不可逆変換し、元の台帳とは再突合できない状態にしている。さらに、抽象化したデータは、アクセス制御されたシステムから、集計条件に応じて統計処理¹³された結果としてグラフや表、マップ表示などでしか見ることができないほか、k-匿名化処理に対応しており、プライバシーの確保に非常に配慮している。

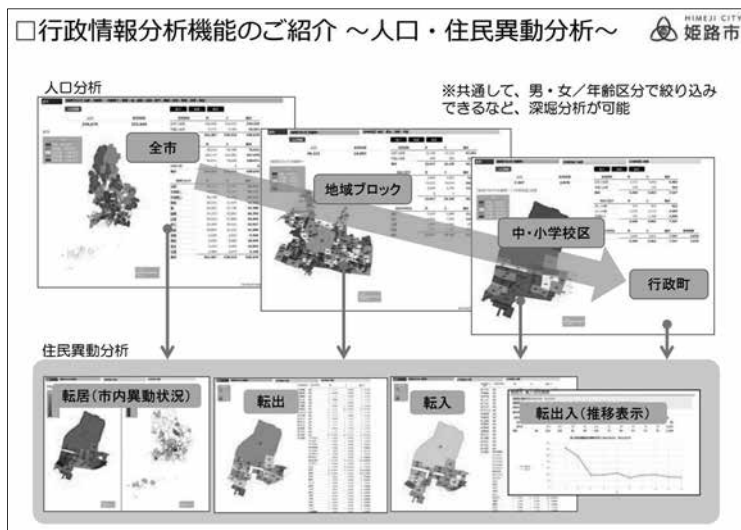
12 抽象化加工として行っている主な処理は次のとおり。氏名：削除、住所：番地以下を削除（行政町コードを保有）するとともに250mメッシュコードに変換、性別：保持、生年月日：日を削除（生年月日の前日日から日を削除した情報も保持）、宛名番号：宛名番号に任意文字列を付加しハッシュ化。

13 業務データの分析目的利用できる根拠の一つとして、統計法の公的統計（業務統計）による統計加工の考え方で整理を行った。総務省ホームページには、公的統計の説明として「国の行政機関・地方公共団体などが作成する統計を言います。統計調査により作成される統計（調査統計）のほか、業務データを集計することにより作成される統計（いわゆる「業務統計」）や他の統計を加工することにより作成される統計（加工統計）についても公的統計に該当します」とある。https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/1-1n.htm（最終閲覧日：2024年1月22日）。

職員は、システムへログインし、アクセス権限のある分析レポートを閲覧することができる。分析レポートでは、初期表示状態から、データ抽出や集計の条件を一部変更できるようになっている。また、マップ表示されるレポートでは、市域全体表示からブロック（地区）表示 → 中学校区 → 小学校区 → 行政町表示までマウス操作で画面切り替えでき、高度な操作を習得しなくても利用できるよう工夫されている。さらに、表示されている分析レポートは、PDF形式や画像形式等で出力できる機能があり、資料やチラシ作りに活用できる。

住民基本台帳を元データにしている人口分析レポートでは、人口の分布状況や異動状況（社会増減¹⁴、自然増減）、年齢区別の世帯人数などが、任意の時点、期間を指定し集計することが可能となっている。

図 5-7 姫路市人口・住民異動分析レポート



出所：姫路市提供資料（第2回研究会）。

14 転入・転出の他、転居も分析することが可能である。

また、実際の住民異動の状況から計算した各種数値をもとにしたコーホート要因法による人口推計機能も実装されている。人口減少社会において、このような人口の変化を捉えることは、各種制度の運用や都市計画、生活基盤の維持管理、公共施設や教育機関等の適正配置などにおいて、非常に重要である。

当データ分析基盤には、他に国保特定健診分析やマイナンバーカード保有状況分析、コンビニ交付利用状況分析など、分析メニュー16種類、レポート245を保有している(2022年11月現在)¹⁵。

姫路市のデータ分析基盤は、「地域におけるビッグデータ利活用の推進に関する実証」(2017年総務省実施)を通じて検証され、特徴的な試みとして、有識者によるPIA(Privacy Impact Assessment = プライバシー影響評価)を実施し公表している。住民から預かった個人情報を含む業務データを、行政サービスの改善や住民福祉の向上の観点から分析利用することを住民に対しオープンにすることで、分析基盤におけるデータ利活用の透明性を確保している¹⁶。

また、本実証を契機に、システムがLGWAN-ASP化され、他の自治体にも横展開されている。

15 当該資料は日本都市センターホームページに掲載されている。https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2023/01/digital02_3.pdf (最終閲覧日: 2024年1月17日)。

16 本取組みは、「地方公共団体におけるデータ利活用ガイドブック Ver.2.0 (総務省) 2019年5月」で紹介されており、参考資料として「姫路市の行政情報分析基盤に対する個人情報リスク評価」が掲載されている。PIAhttps://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/bigdata.html (最終閲覧日: 2024年1月17日)。

4 データ利活用・EBPMの課題と展望

データ利活用やEBPMの推進には、課題も多くある。特に、行政保有データの取扱いの庁内ルールやデータ品質の確保、また安全に利活用できる環境、そして、職員のデータ利活用の必要性の意識向上と利活用・分析能力の向上である。

(1) データガバナンス

データガバナンスとは、データの収集、保管、利用、共有、廃棄に至るまでのプロセス全体を適切に管理し、監督する体制を指す。特に、機微な業務データや個人情報の取扱いにはリスクが伴い、不適切なデータ管理から、プライバシー侵害やデータ漏洩、不正アクセスなどの重大な問題を引き起こす可能性がある。そのため、自治体では、個人情報取扱方針や同取扱規程等が整備されるとともに、データ取扱管理規程や情報セキュリティポリシーが制定されており、特に情報資産の適正な管理面を中心にルール化されている。

一方で、リスクを適切に管理しながら、データの有効活用を推進するためには、バランスの取れたアプローチが求められ、過度なリスク回避によりデータ利活用の取組みが進まない状態は避けるべきであり、安全かつ効果的にデータ利活用を実現するためには、以下のような取組みが重要と考える。

- ・データの適切な管理と利用方法を定める明確な手順を作成し、その実施を徹底。また、手順に対して定期的なリスク評価を行い、リスクの発見と見直しを実施
- ・データの保管や通信手段において、高水準のセキュリティ対策を実施
- ・データへのアクセス権限を適切に管理し、必要な人のみが必要と

するデータにアクセスできる環境を構築

- ・職員に対し、データ利活用スキルの向上に合わせ、データ保護とプライバシーに関する教育を実施
- ・統計的データ分析の実施では、分析データの抽象化・仮名化により、個人を特定できる情報を削除することで、プライバシー保護を強化

データ利活用におけるガバナンスの強化においては、適切なガバナンス体制を構築することにより、リスクを管理しつつデータの有効活用を推進することが可能であり、データガバナンスの更なる強化と透明性の向上により、住民から信頼され、データ活用によるサービスの向上と変革を実現することが期待される。

(2) 自治体情報システム標準化とデータ利活用との関連性

2021年5月に成立した「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」(以下「自治体システム標準化法」という)に基づき、児童手当や住民基本台帳、国民健康保険など、住民生活に直結する20業務¹⁷が、地方公共団体の情報システムの標準化の対象事務(以下「標準化対象事務」という)と定められている。また、標準化対象事務を処理する情報システムが満たすべき基準も国が定めることとなり、全国の地方公共団体は、2025年度末までに、国の示す標準仕様に沿った情報システムへ移行することが求められている。これにより、これまで各自自治体の事務処理に合わせて行っていたシステムの機能変更や機能拡張に係るコストの削減や、制度変更によるシステム仕様変更に係る作業負担の軽減、また国が

17 具体的には次の業務である。児童手当、子ども・子育て支援、住民基本台帳、戸籍の附票、印鑑登録、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、戸籍、就学、健康管理、児童扶養手当、生活保護、障害者福祉、介護保険、国民健康保険、後期高齢者医療、国民年金。

整備するシステムや自治体間のシステムとの連携性が高まることから、手続等に関する住民サービスの質の向上が期待できる。

このシステム標準化の取組みには、さらに重要な要素が含まれている。それはデータのかたちや連携方法も合わせて標準化されるという点で、国は「データ要件・連携要件の標準仕様」として示している。これまで基幹系の情報システムは、その提供ベンダー独自の仕様であったため、法令上同じ定義の項目であっても、システムによって、データフォーマットや分類体系（コード）はまちまちであった。これが標準化される意義は大きく、メリットが2点ある。

1点目は、自治体内だけでなく自治体間でのデータ連携が仕様上容易となるという点である。このことから、転出手続と転入先自治体への転入予約が一連の手続で完結できる「引越しワンストップサービス」のような自治体を跨いだ行政サービスの発展が期待できる。

そして2点目は、本章のテーマであるデータ利活用・EBPMからの利点である。自治体情報システムの標準化により、データレベルの標準化が進むことは、データ分析基盤の仕組みの導入にとって好機であり、標準化されたデータ項目の分析基盤が整備されることで、将来に渡って継続的で連続したデータ分析を可能とする他、分析手法と評価・改善のノウハウの蓄積による自治体データ分析モデルの全国自治体への横展開が期待できる。また、導入システムの種類に寄らず他自治体との比較分析が容易となり、自治体間でのベストプラクティスの共有にも有効である。

(3) 自治体データ分析基盤の必要性

自治体情報システムの標準化対応など自治体DX推進に全国の自治体が取り組む中、この取組みをデジタル技術を活用した業務改革や、住民の利便性を高める新たなサービス提供の仕組みの導入だけ

に終わらせてはならない。これらの取組みに対し、継続的に効果・成果を評価し、改善することが必要であり、事業個別に見ていくだけでなく、関連する他事業や組織活動全体で、横断的、若しくは俯瞰的に分析評価し、サービスを最適化し続けることが重要である。

この実現には、日常業務を処理することで情報システム内に自動的に蓄積される業務データやシステムログデータ等を、セキュアに一元管理でき、容易に分析利用できるデータ分析基盤が、全国の自治体に導入されることが望まれるが、このような基盤の導入には、技術的な課題だけでなく予算面の制約、組織的な調整など多くの課題が障壁になると思われる。

しかし、2040年に向け、自治体が限られた経営リソースを効率のかつ効果的に活かすためには、データ駆動型の行政経営への転換が重要であり、その実行性を確保する上でも、容易にデータ分析を行うことができるデータ分析基盤を利用できる環境は必要ではないだろうか。

自治体職員の多くは、データ分析のスキルが十分とは言えないため、計画的な人材育成研修やデータサイエンティストなど外部専門人材の活用など、EBPM推進体制としての人材の確保・育成は重要な取組みであるが、標準化されたデータに基づく分析基盤は、データ利活用やEBPMの推進における人材不足の課題にも貢献できる。分析基盤の活用事例が全国の自治体間で共有されることで、職員の分析スキルの不足を補完できるとともに、事例を共有する様々な機会を通じて、自治体職員のデータ利活用スキルの向上意欲を高めることにつながると考えられる。

さらに、データ駆動型の行政経営においては、職員がデータを活用してより戦略的かつ創造的な業務に取り組むことで、職員は自らの業務の成果を客観的にとらえることができ、これにより、職員の職務に対する経営感覚が高まるとともに、やりがいとモチベーショ

ン向上につながると考える。

別の視点として、人口縮減時代における広域的な行政運営の視点から考える。自治体戦略 2040 構想研究会の報告書では、「圏域単位での行政のスタンダード化」に触れており、「地方圏の 9 割以上の市町村で今後人口減少が見込まれており、このままでは都市の集積を基盤として圏域全体の都市機能は維持できなくなる。個々の市町村が行政のフルセット主義から脱却し圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的に圏域内の都市機能を守らなければならない」¹⁸としている。

市区町村の枠組みを超えて、広域圏での定住促進や交流人口・関係人口の増大を通じた生活圏や経済圏の形成に取り組むことで、地域の資源を活かした特色ある地域づくりの実現可能性が見えてくると考えられ、標準化されたデータに基づくデータ分析基盤は、自治体間の関係性を明らかにできるツールになり得る。オープンデータを可視化・分析できる地域経済分析システム「RESAS」¹⁹とあわせ、広域圏での住民等の異動状況や各種行政サービスの利用状況、公共施設の相互利用実施地域における施設サービスの利用状況など、業務データを分析し可視化することにより、圏域全体としての都市機能の維持について、現状把握と将来ビジョンの検討に非常に有効である。

自治体が個別にデータ分析基盤の導入を検討すると、人的、財政的な観点から、特に小規模自治体での導入は困難であると思われる。今後、行政サービスに関して広域化の検討に迫られることが想

18 「自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告」 35 頁。

https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf (最終閲覧日：2024 年 1 月 31 日)。

19 地域経済分析システム (RESAS：リーサス) は、地方創生の様々な取組みを情報面から支援するために、経済産業省と内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局が提供している。<https://resas.go.jp/>(最終閲覧日：2024 年 1 月 22 日)。

定される中、自治体情報システムの標準化の先に、データの分析機能をアドオン(機能拡張)することは、自然な流れではないだろうか。

(4) 自治体DXがもたらす都市経営変革への期待(まとめ)

自治体DXの取組みは、データ駆動型の行政経営への変革の契機であり、この変革により、自治体は運営の効率化や住民サービスの質の向上、住民との信頼関係の強化など、多方面での利益を享受することができることを述べてきた。

デジタル技術の急速な進展や人口減少の顕在化、パンデミックによる生活様式の多様化など社会経済環境が大きな変化に直面する中、行政における政策形成や事業運営に関する制度やプロセスの改革はいまだ追いついていないと感じる。このような組織運営上の変化が求められる時代において、これまでの経験値をもとにしたエピソードベースの政策運営は効率性、効果性の面から課題があるのは明らかである。

地方自治法2条には「地方公共団体は、その事務を処理するにあたっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定されている。住民の福祉の増進にとって何が課題なのか、また何が求められているのか、何が優先事項なのか、可能な限り適格に把握するよう努める必要があり、取組みの実施に当たっては、資源投資の最小化、若しくは成果の最大化を目指すことが重要である。これら、課題や必要性、コスト、成果を論理的かつ客観的なデータで住民等に示すことで、行政に対する住民の理解と信頼を高めるとともに、住民等の行政への参画意識を高め、建設的なコミュニケーションを通じた政策の改善にもつながるなど、住民参加の政策形成に大きく貢献すると考える。

住民等と連帯し、将来を共に見据えた持続可能な都市づくり・ま

ちづくりを進める上で「データ利活用・EBPM」はこれからの自治体経営の標準となり、地方自治の新たな時代を切り開く重要な要素であり、データを活用した意思決定プロセスの確立は、住民のニーズに応えるためのサービスの提供や、より効果的な政策の策定、そして住民と行政の間の透明性と信頼の構築に寄与するものである。

自治体 DX による都市経営の変革は、住民一人ひとりの生活の質の向上を目指しつつ、より持続可能な地域社会の実現に向けた取り組みであり、その実現には、全てのステークホルダーの協力と継続的な取り組みが不可欠である。

第6章

デジタル社会における住民自治

一般社団法人コード・フォー・ジャパン 東 健二郎

はじめに

わが国が推進するデジタル社会の形成に向けた様々な取組みが、住民の意見の反映や住民による決定といった、従来「住民自治」として捉えられている事柄にどのような影響があると考えられるか。

本章では、「デジタル社会と住民自治」を未来に向けて議論するための土台を、デジタル技術を活用した事例を踏まえながら「エンゲージメント」「合意形成」「共創」をキーワードに検討する。

1 デジタル社会と住民自治？

地方自治の本旨（憲法 92 条）は、通常「団体自治」と「住民自治」の 2 つの要素からなるとされる¹。

前者が自治体の提供するサービスやその組織のあり方といった領域²に関わるものを対象にすると考えれば、そのデジタル化の取組みは、第 2～5 章のように中央政府との関係も含めて様々な取組みが行われつつあるものである。したがって団体自治とデジタルの関係はある程度明確なものを思い浮かべることができるだろう。

一方で、「住民自治」とデジタルがどのような関係にあるかは、必ずしも自明ではない。

(1) 地方制度調査会での議論

この点、国の第 33 次地方制度調査会（以下、「地制調」という。）

1 来歴を含め、塩野宏（2011）「地方自治の本旨に関する一考察」『行政法概念の諸相』有斐閣、343-360 頁、議論の所在については諸岡慧人（2023）「住民自治概念の歴史的研究：序論」『法学』第 87 卷 1 号、1-27 頁。

2 「中央政府から独立した存在である」要素を団体自治の中核とした場合に、国によるシステムの標準化の義務化・要請をどのように捉えるかは議論がありえるが、ここでは触れない。なお、第 8 章 1 節も参照。

では、「デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画」を議題にした。その答申には、以下の記述が見られる³。

第2 デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応

2 DXによる地方公共団体の業務改革

(4) デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画（抄）

住民が、地方公共団体が設定したテーマや住民に身近な行政ニーズに関して、デジタル技術を活用して、プラットフォーム等を通じて直接やりとりをすれば、地域の課題解決、さらには地方公共団体の意思形成に参画する意識を高めることにもつながる。

ア 地制調の問題設定

地制調では、他の章でも取り上げられる「DXによる地方公共団体の業務改革」において、住民をどのような主体として捉えるかという点での議論があった。それをおおまかに説明すれば以下のようになる⁴。

「地域」（地方自治法1条の2第1項）を基礎に組織された自治体にとって、サービスを提供する対象として住民が物理的に居住する以上は、住民との接点（フロントヤード）が完全にデジタルにはなりえない。であるとすると、対人サービスのありようはデジタル化の進展によって、オンライン化や自動処理が進むなど現在のものから相当程度変化をすることも、自治体とその「団体の自治」は引き続き必要性が担保されるべきであるとともに、デジタル化が進

3 第33次地方制度調査会（2023）「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」9頁。https://www.soumu.go.jp/main_content/000918277.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）。

4 同様の議論は、地制調に先立ち活動した総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書」（2022年3月公表）にも見られる。参照、https://www.soumu.go.jp/main_content/000804801.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）。

むことによってきめ細かいニーズの把握や情報共有・連携がより簡便・持続になり、こうしたデータが住民の意思を反映させる強力な手段となって、自治体の決定の正統性が高めるのではないか。

イ 議論の不完全燃焼？

こうした地制調の問題設定は、フロントヤードを基点にし、サービスの「客体」としての住民と、地域における「主体」としての住民の両面からデジタル化による影響を検討すべきというものである。

しかし、答申には前者については多数の議論を収録し提言を行うものの、後者については専門小委員会での委員発言を踏まえた記述にとどまり、いわば不完全燃焼の状態になっている。

また、そもそも「サービスを提供する対象として住民が物理的に居住する」考え方を基点にすることは、必ずしも自明なものではない。この点、既に数多くの議論がなされており⁵、地制調の議論でも意識されていることであるが、そうした形跡は答申には残っていない。

(2) 自治体職員の認識

地制調で扱う論点が多数ある中ではやむを得ない面もあるが、果たして答申の内容をどう受け止めればよいか、自治体側も悩ましいのではないだろうか。ここでは、自治体という組織を構成する職員個人の認識に着目してみよう⁶。

5 本章でもその問題群を捉えている部分は多少あっても詳細に分析するだけの能力も紙面もない。さしあたっては、議論の所在を指摘するに留める。文献としては、嶋田暁文・阿部昌樹・木佐茂男編（2015）『地方自治の基礎概念 住民・住所・自治体をどうとらえるか？』公人の友社、太田匡彦（2016）「自治体による公共サービスの対象者と住民」『都市とガバナンス』第26号、12-21頁などがある。

6 第10章脚注2のとおり、サンプルの代表性の観点から結果の解釈には一定の留保が必要ではある。

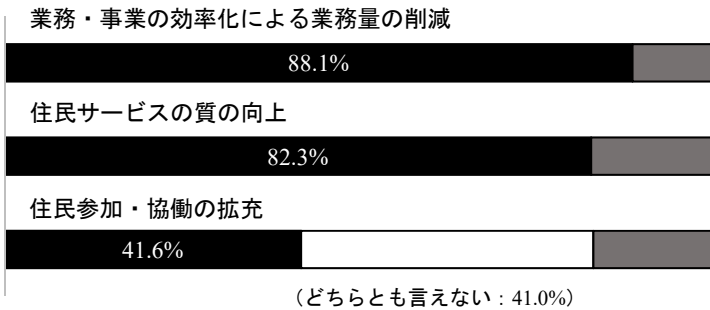
ア アンケート結果の紹介

市区職員向けに実施したアンケート結果（第10章を参照）を見ると、本件に関連する設問に対する回答状況は以下のとおりとなっている（図6-1）。

図6-1 自治体職員の認識

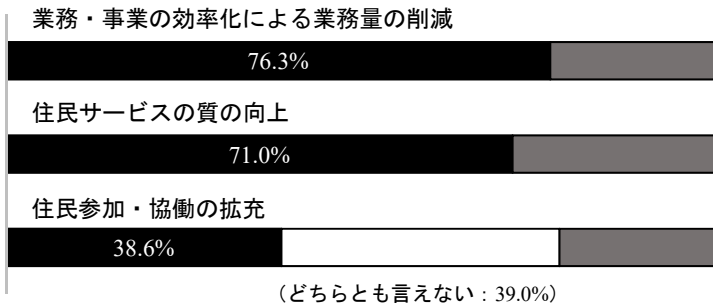
Q. デジタル化・DXの進展により将来的に期待されている以下の効果について、あなた自身はどの程度重要だと考えますか。

（「やや重視している」・「とても重視している」の割合の合計）



Q. デジタル化・DXの進展により将来的に期待されている以下の効果が実現する可能性について、あなた自身はどのように考えますか。

（「やや期待している」・「とても期待している」の割合の合計）



出所：アンケート調査データから筆者作成。

イ アンケート結果からわかる点

重視するとされた「業務量の削減」や「住民ニーズを反映したサービスの質」は、いずれもサービスの提供主体としての認識にとどまっている。

職員の認識が、言うなれば「デジタル化を効率化の手段として用いる」ことに偏るのは、自治体において DX の取組みが、とりわけ職員にとって自己の業務との兼ね合いとして考えられることが多いからだと推測される⁷。そして、今後取組みが加速した際の帰結がどのようなものになるか必ずしも明らかでない中で、とりわけ「住民自治」の観点が、職員個人にとって「自分ごと」になりにくいことはやむを得ないこととも言えそうである。

(3) 「デジタル社会と住民自治」を議論する土台

こうした認識の背景には、「住民自治の内実はいくまで住民が決めることであって、自治体（ないしは自治体職員）が決められることではない」という原則論のようなものがあるとも考えられる。であれば、自治体が進めるデジタル化・DX は、住民自治に対するアプローチとしてはあくまで受け身であって、団体自治の領域を中心に取り組むべきとなりそうである。

ア 住民自治のアップデート

しかし、地方自治は団体自治と住民自治の両輪から成り立つ以上、前者偏重の取組みには違和感を覚える。また、行政のデジタル化・DX という事象の 1 つの本質が、住民サービスをこれまでの「提供者視点」から「利用者視点」に変革（アップデート）していくことにあることを考えれば、「住民自治」についてもこれまでの原則論

7 同時に実施した団体回答の状況や職員アンケートの他の設問において職位別に異なる回答分布を見せる点からも推測される（第 10 章も参照）。

そのものの変革こそが求められると言えないだろうか。

また、職員アンケートからうかがえることは、これまでも ICT の仕組みやトレンドに合わせた取組みが繰り返されてきた中で、未来に向けたとまどいのようなものではないか。

イ デジタル社会に向けた現在地

これがデジタル社会に向けた相場感であり、現在地であろう。

改めて地制調の答申を読むと「デジタル技術を活用して、プラットフォーム等を通じて直接やりとりをすれば……」という書きぶりには、地制調自身が避けるべきとした「手段の目的化」の端緒が見え隠れすることに注意が必要である。

その相場感の中に、「これまでもそうであったように便利なツールが今後も登場するだろうから、住民自治もそれに合わせてよくなっていくはずだ」という一見妥当しそうではあるがどこまでも曖昧で楽観的な考え方が前提に置かれているとすれば、それはいかにも他人事で心許ない。また、「取組みが前進すると触れ込みで進めたが期待外れになってきたので、今回もその程度のもんだろう」と斜に構える向きもなくはないだろう。

次節以降では、これまでの取組みとの連続性に留意しながら、その変質や進展について考えていく。

2 住民へのエンゲージメント

自治体において住民の意見を反映することや住民が決定することを広く「参加」と捉えたとき、その参加のレベルが議論されてきた。

ここでは OECD「オープンガバメントに関する理事会勧告⁸」(2017年、以下「勧告」という。)に依拠して説明する。

(1) 参加の3段階

勧告においては、参加のレベルはステークホルダー⁹の関与の度合いと最終的な決定における影響に応じて、3つの段階に区分される(表6-1)。ここで3つ目に位置づけられているものが、エンゲージメント¹⁰である。

表 6-1 参加の3段階イメージ

1	2	3
情報提供	意見聴取	エンゲージメント
<ul style="list-style-type: none">・ 一方通行の関係・ 能動的な情報発信とオンデマンドでの情報提供	<ul style="list-style-type: none">・ 双方向の関係・ 情報の提供に加え、結果のフィードバック	<ul style="list-style-type: none">・ 政策サイクルすべての段階におけるステークホルダーとの協働・ 必要な資源の付与

出所：OECD(2017)より筆者作成。

ア 情報提供 (Information)

政府が情報を作成し、ステークホルダーに提供する参加の初期のレベルに位置づけられる一方通行 (one-way) の関係である。提供される情報に着目すれば、自治体が住民に能動的に情報を提供する

8 OECD, *Recommendation of the Council on Open Government*, 2017

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (最終閲覧日：2024年3月15日)。

9 以下、文脈に応じて「住民」や「市民」と適宜使い分けるが、脚注5で指摘した点にも関わるものであり、厳密なものではない。

10 エンゲージメントという言葉そのものは、各分野で用いられる多義的な概念である。例えばマーケティングの分野では消費者とブランドとの間の相互作用として捉えられ、組織に対するその構成員のエンゲージメントという場合には当該組織に対する信頼の度合いやつながりを示す指標として説明される。

方向と住民がオンデマンドで情報を取得する両方の場合にあたる。これをさらにデジタルとの関係で見れば、ウェブサイトやSNSでの情報提供がイメージしやすいだろう。

イ 意見聴取 (Consultation)

住民が意見を提供し、その結果のフィードバックを受けるといった、政府との間に双方向 (two-way) の関係を伴う参加の形態を指す。パブリックコメント (意見提出手続、以下「パブコメ」という。) が典型例であり、後に説明するデジタルプラットフォームの活用において自治体に取り組もうとする典型例でもある。

なお、パブコメは、案の提示→意見提出→採否・理由の提示という行政を起点にしたやりとりの流れから「一往復半」という言い方もされることがある。双方向という意味(行政と住民との間の関係)と、この一往復半 (その関係におけるやりとりの流れ) は視点が異なるものであるが、混同されがちであるので留意が必要である。

ウ エンゲージメント (Engagement)

日本語で言えば、深いつながりを持つ関係を指す言葉であり、それを自治体と住民との関係に援用すると、ニーズ把握、立案、実施、評価といった政策サイクルのすべての段階において住民と行政が協働することを指す。そこには、前提として自治体・住民が対等の立場であって、(規範的にそうであっても、実際には当然ながら情報の非対称性がある訳であるから) そのために必要な情報、データ、デジタルツールなどの資源が与えられることを含むとされている。

(2) 参加を捉える視点

上記のような分類法は、多様な態様を見せる参加を一定の基準で整理できるメリットがある一方で、「このケースはどれに該当する

か・しないか」といった区別そのものを優先する議論が起こりやすい。むしろ、こうした分類によって注意が向けられるべき「参加を捉える視点」を持つことが重要であろう。

ア 段階同士の相互関係

まず、重要なのは段階同士の相互関係である。「情報提供」「意見聴取」「エンゲージメント」の各段階には、その前段階の要素が当然含まれる。分類はいわば手段であって、参加の具体的な内容に戻って見れば、そこにはグラデーションを伴うことが通常であろう。

すなわち、エンゲージメントの説明の中にあるとおり、自治体と住民が協働するためには、必要な情報の提供がなければその実質は担保されないし、住民がそれに基づいて意見を提出する双方向の関係が確保されていなければならない。

また、各段階の「参加」には決定への影響度合いに応じた差異が存在する。例えば、エンゲージメントには自治体と住民が共同で解決策を検討・実施するだけでなく、決定権を住民に移譲する場合（権限移譲：Empowerment）も含まれる¹¹。

イ 参加の質

次に、各段階での説明は「住民がどのような方法で参加できるか」といった形式的な要件の充足のみで把握すべきではない。この点、OECD が勧告以降の各国の取組みを収集し 2022 年に公表した「市

11 ただし、協働は、法的にどう位置づけるか慎重に検討されてきた概念である。大久保規子（2011）「協働の進展と行政法学の課題」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅰ』有斐閣、223-243 頁。

民参加プロセスに関するガイドライン¹²において、市民参加のための10のステップ、8つの市民参画方法とともに、参加プロセスの質に関する9つの原則を整理している（図6-2）。各項目を概観すると以下のとおりである。

図6-2 OECD「市民参加プロセスに関するガイドライン」概要

市民参加の10ステップ	プロセスの質に関する9原則	8つの市民参画方法
<ol style="list-style-type: none"> 1. 課題特定・参加タイミング 2. 期待される成果の定義 3. 参加対象者の特定と募集 4. 適用可能な参加方法 5. デジタルツール・対面併用 6. 透明性確保・わかりやすさ 7. プロセスの実施 8. 意見活用とフィードバック 9. 参加プロセスの評価 10. 参加文化の醸成 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明確さとインパクト 2. コミットメントとアカウントビリティ 3. 透明性 4. 包括性とアクセシビリティ 5. 誠実さ 6. プライバシー 7. 情報へのアクセス 8. 必要なリソースの確保 9. 評価（による信頼向上） 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 情報とデータ 2. 公開会議・市民会議 3. パブリックコンサルテーション（ヒパブコメ等） 4. オープンイノベーション 5. シチズンサイエンス 6. 市民モニター 7. 参加型予算編成 8. 代表制熟議プロセス

出所：OECD（2022）より筆者作成。

（ア）明確さとインパクト

参加の目的やその影響を明らかにする必要がある。

- ・参加のプロセスの目的は当初から定義する必要がある
- ・参加プロセスは意思決定と明確な関連性を持つべきであり、参加者はその影響を認識できることが必要である

12 OECD（2022）, *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

<https://www.oecd.org/gov/open-government/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes-f765caf6-en.htm>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

なお、筆者による解説も参照「市民参加プロセスに関するOECDガイドラインを読む」<https://note.com/kken78/n/na1b6792943d9>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

(イ) コミットメントとアカウンタビリティ

参加者の期待への応答と参加のプロセスの結果についての明確性を求めるものである。

- ・参加者の提言にコミットして行動することを約束する
- ・可能な限り公開の形でその実施状況をフォローアップする

(ウ) 透明性

参加プロセスを事前に公表しながら、適時情報を開示していくことと、そうした広報に関する戦略を活用すべきだとするものである。

- ・プロセスに係る資料や関連データは適時に開示をする
- ・参加者からの提言等への対応やプロセス後の評価の公表

(エ) 包括性とアクセシビリティ

いわゆるインクルーシブな参加プロセスを構築することを求めるものである。

- ・関心のある人や利害関係者は誰でも参加できるとともに、地域社会の多様性を反映した参加プロセスである必要
- ・選択される参加方法がその対象者にとって適切であるか考慮し、参加のハードルを減らす努力が必要

(オ) 誠実さ

いわゆる恣意的な参加プロセスにならないように運営することを求めるものである¹³。

- ・参加プロセスの規模によっては、第三者による運営監視や実施者とは異なるチームが各種調整を行う形で運営する

13 OECD のガイドラインであることに鑑みれば、諸外国で報道される汚職等の問題が現にあることを踏まえている書きぶりではあるが、自治体の参加プロセスにおいて「お手盛り」にならないことへの警句としても通用しよう。

- ・特定の団体の利益追求や政策な恣意的に歪められないように参加プロセスを守る努力を行う

(カ) プライバシー

参加者のプライバシーを尊重する項目である。

- ・収集・公表されるデータはすべて、参加者の同意を必要とする
- ・データ収集と共有、著作権など知的財産に関する法的・倫理的な問題を考慮した取扱いをする

(キ) 情報へのアクセス

提供される情報の内容や提供方法に関わる事柄である。

- ・幅広く多様で、正確・適切さを確保された、利用しやすい形でのエビデンスや専門知識にアクセスできる
- ・参加プロセスは、市民が当該問題について、必要な範囲で完全かつ明確な知識を得られるように設計する

(ク) 必要なリソースの確保

ガイドラインでは、図 6-2 のとおり市民参加の 10 のステップの最後に「参加文化の醸成」を置き、アドホックな参加プロセスから参加文化へ転換するために政府部門側の体制整備を求めていることが特徴である。

- ・参加プロセスを適切に実施するための、人的・財政的・技術的なリソースを確保する
- ・組織としての参加文化を育成するため、職員には適切なトレーニングが施され、対面・オンライン両面での参加を支援する組織文化を身につける

(ケ) 評価（による信頼向上）

参加プロセスは、学習と改善の機会にするという評価のループとして捉え、その評価がプロセスの信頼性を高めるということを強調するものである。

- ・客観的な基準に基づいて、参加者による匿名の評価と運営チームによる内部評価を行う
- ・参加プロセス、特に長期にわたるものについては、独立した評価を行うことを推奨する

ウ 方法ではなく質の視点

これまでの自治体の取組みからすると、参加の方法理解も大切であろうが、このガイドラインから読み取るべき事は方法ではなく質で問われている事柄である。すなわち、この参加の質で語られていることの射程が何に及ぶか、またデジタル化との関係でいかに質を向上させることができるかという観点で検討することなくして方法の議論はできない。

この点について、参加の具体的なあり方である「合意形成のあり方」としてさらに検討を進める。

3 合意形成のあり方

地域のことを住民が参加して決定していくプロセスには、合意形成がかかせない。しかしながら、合意形成の文脈は多岐にわたる¹⁴ため、ここでは自治体の事例を適宜参照しつつ、デジタルを活用した「参加」を素描してみよう。

14 例えば、日本都市センター（2017）『都市自治体における市民参加と合意形成』において様々な事例や検討がなされている。参照、<https://www.toshi.or.jp/publication/11889/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

(1) コロナ禍における合意形成

コロナ禍以前から、少子高齢化の進行や地域住民のつながりの希薄化とともに、公共サービスの提供に対する財政上の制約も生じている中で、地域の持続可能性への懸念¹⁵が示されてきた。

こうした縮減社会における合意形成¹⁶は今後さらに困難になることが想定される中で、コロナ禍がさらに地域活動での様々な制約を生じさせている。例えば、自治会との意見交換会をはじめとする対面での意見聴取の機会が減少しており、さらに自治会への加入率は、2010年の78.0%から2020年には71.7%と減少し、かつ減少速度が拡大（2010年から2015年までの5年間で2.7%減、2015年から2020年までの5年間では3.6%減）している¹⁷。

また、コロナ禍が顕在化させた地域課題として、例えば、東京都内の区市町村社会福祉協議会に対するアンケート調査¹⁸では、次の点を挙げている。

- ① コロナ禍による生活リズムの変化や交流の機会の減少
- ② これまで把握できていなかった世帯・個人（生活上の不安定さを持つ世帯や子育て家庭・外国籍居住者の生活実態、ひきこもりなど）の複合的な背景を持つ課題の表面化
- ③ 地域活動の停止による活動のモチベーション低下や地域の一体

15 都市自治体における政策を振り返りその課題と将来について概観するものとして、例えば玉野和志（2022）「都市とコミュニティ-求められる新たなガバナンス」後藤・安田記念東京都市研究所編『都市の変容と自治の展望』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所、391-416頁。

16 金井利之編（2018）『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治—』第一法規。

17 総務省（2022）「自治会等に関する市区町村の取組に関するアンケートとりまとめ結果」。自治体加入率を世帯単位で算出している600団体のデータによる集計。

18 社会福祉法人東京都社会福祉協議会（2023）「コロナ禍で顕在化した地域課題への対応方策～コロナ禍で顕在化した地域課題への区市町村社協の取組み状況アンケート 結果報告書～」。https://www.tcsw.tvac.or.jp/chosa/documents/report_chiki_corona-localproblem.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）。

感の希薄化などによる地域活動の担い手・活動のあり方への影響

④ デジタルスキルの世代間の差や外国籍居住者の言葉の壁など情報格差への対応

合意形成においてこれまで目指されていたことは、これらの課題が生じる領域を包摂する事柄である。

すなわち、地域におけるコミュニティが機能しながら交流の機会を増やし、様々な人たちの状況を把握する活動を行いつつ、情報の格差を埋めていく取組みである。コロナ禍によりこれらが困難になった結果、今後の合意形成が困難になったり、方法の変容をもたらしたりすることが想定される。

こうした対面でのコミュニケーションが困難になった一方で、盛んになったことがオンラインの活用¹⁹である。これまでよりも多くの人がオンラインで交流する体験を一度にもたらしたことを肯定的に捉えることもできる。ここに、住民自治とデジタルが交わる着想が出てくることは、ある意味で自然なことであろう。

(2) デジタルを活用した「参加」

ア 日本におけるデジタルを活用した住民参加の変遷

デジタルを活用して参加を行うことは、インターネットが日本社会に普及し始めた1995年当時²⁰から志向されてきた。その取組みは、「e-Japan 戦略」(2001年1月22日高度情報通信ネットワーク

19 総務省(2021)「令和2年度ウィズコロナにおけるデジタル活用の実態と利用者意識の変化に関する調査研究」。

20 総務省(2019)「令和元年版情報通信白書」16頁以下では、1994年頃までを「インターネット黎明期」、1995～2000年頃までを「インターネット普及開始期」、2001～2010年頃までを「定額常時接続の普及期」、2011年以降を「スマートフォンへの移行期」の4つの時代区分に分けてコミュニケーションの変化について概観している。

社会推進戦略本部決定)以来、現在の「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(2023年6月9日閣議決定)へと続く最初の一里塚となっている。

その「e-Japan 戦略」においては、工業社会から知識創発型社会への不連続な変化・社会構造の大変革を実行することを謳う中で、住民参画についても以下のように取り上げている。

3. 基本戦略

(2) 目指すべき社会 (抄)

- ・社会参加：ネットワークを通じて、国民自らの積極的な情報発信、社会形成への参画が可能となる。(戦略本文4ページ)

そして、重点政策分野の1つとして「電子政府の実現」を掲げ、行政内部の電子化、官民接点のオンライン化とともに「行政情報のインターネット公開、利用促進」として、「インターネットを活用した国民と行政の間での双方向の情報交流を強化する」もので、「同様の取組みを地方公共団体に要請する」とされた。

「双方向の情報交流」とは、先に述べた「情報提供・意見聴取」が含まれるとして意図されているものであろう。ここにわが国におけるデジタル社会の住民自治の萌芽が見られる。

(ア) これまでの取組み

その翌年2002年に策定された「e-Japan 重点計画—2002」では、自治体のホームページ開設率が2000年4月から2001年4月の1年間で66.4%から83.5%へ増加していることが報告されるとともに、首長と住民の電子メールによる情報交換、電子会議室の設置といった取組みが成果として取り上げられている²¹。

21 IT戦略本部(2002)「e-Japan 重点計画—2002」57頁。

現在では、自治体が公式ホームページを開設し情報公開・発信を行うことはごく当たり前のことになっているが、当時はデジタル化による住民参加の取組みの基盤を整えつつあった時期であることが観察される。

(イ) ホームページから電子会議室・地域 SNS へ

ホームページの開設とともにインターネットでの情報交流として盛んであったのが、電子掲示板やチャットルーム、メーリングリストであった。自治体もこれらを活用して住民と行政、住民同士の交流を企図して次々にサービスを開設している。

例えば、1996年開設の藤沢市の市民電子会議室²²を皮切りに、2002年には当時の自治体数の4分の1程度にあたる733自治体で導入²³されるなど、各地でテーマごとに参加者が情報交換やディスカッションを行うフォーラム形式の電子掲示板が多く活用された。

その後、2004年に開設されたmixiやGREEなどのSNSが普及すると、これまでの電子掲示板やブログを活用するスタイルから、SNSをベースにし、ローカルコミュニティ単位でオンライン・オフラインの交流を図る地域SNSが数多く用いられるようになった²⁴。

22 金安岩男・長坂俊成・新開伊知郎編(2004)『電子市民会議室のガイドライン』学陽書房、24-37頁。また、関係者による当時の運営状況について、デジタル庁(2023)「国民との共創による政策実現のためのプロセス策定及びコミュニティ運営に関する調査研究報告書(参考資料)」32-36頁。https://www.digital.go.jp/budget/entrustment_deliverables(最終閲覧日:2024年3月15日)。

23 金安ほか・前掲20-21頁。

24 庄司昌彦(2008)「地域SNSサイトの実態把握、地域活性化の可能性」『情報通信政策研究プログラム研究成果論文』1頁において、地域SNSは2008年2月時点で330ヶ所以上・のべ65万人の利用があると報告されている。

地域 SNS の活用方法は多様²⁵であったが、自治体が導入に積極的なケースでは、住民の「参加」を促す一定の効果があつたとされるものの、多くの自治体で利用人数の停滞や運用体制の継続性、事業評価による廃止評価などの要因で事業が終了するに至っている²⁶。

(ウ) スマホの主流化に伴う変化

そして、2011年頃からスマートフォンが普及するようになって以降、X(旧 Twitter)や Facebook や Instagram などのグローバルベースの SNS を用いる流れになると、利用者が格段に多いプラットフォームでの情報発信が強調されるようになった。また、東日本大震災を契機として LINE によるコミュニケーションが生活に浸透するようになったが、昨今では年代などの属性に応じた SNS の使い分けがなされている状況である²⁷。

イ 都市自治体における現在の取組み

今回のアンケート(第10章参照、【DX担当部署】調査)において、「デジタル技術やデータを活用した官民の連携や協働、住民参加等に関する各取組の実施状況」を尋ねている。それを元に、現在の取組みについて確認していこう。

25 庄司昌彦(2012)「地域における社会ネットワークと情報通信技術」杉本星子編『情報化時代のローカル・コミュニティ-ICTを活用した地域ネットワークの構築-』国立民族学博物館調査報告、61-80頁を参照。それによると、最盛期である2010年2月で519か所に達している。

26 自治体における地域 SNS の導入経緯から運用の停止に至るまでの過程を検証したものとして、中野邦彦(2019)『地域 SNS によるガバナンスの検証 情報通信技術を活用した住民参加』勁草書房。なお、地域 SNS は自治会等向けに現在も活用されている。

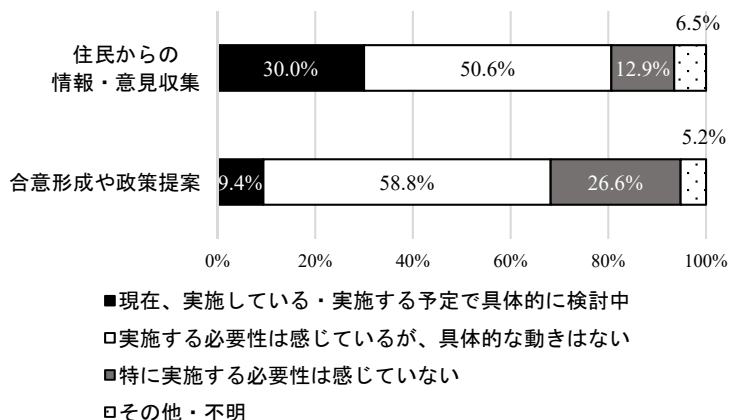
27 株式会社 NTT ドコモ モバイル社会研究所「モバイル社会白書 2023年版」45頁。
https://www.moba-ken.jp/whitepaper/wp23/pdf/wp23_all.pdf (最終閲覧日:2024年3月15日)。

(ア) アンケート回答状況

調査では、「デジタル技術を活用した住民からの情報・意見収集」と「デジタル技術を活用した住民間又は住民と行政間での合意形成や政策提案」という形で、先に挙げた参加の「情報提供・意見聴取」と「エンゲージメント」に係る取組みに対して尋ねた。

その結果からは、共通する点として実施する必要性を感じている団体が半数を占めていることが分かるが、「エンゲージメント」に係る取組みについては実施する必要性を感じていない団体が相対的に多く見られ、そのことが実施数の少なさにも反映されている（図6-3）。

図 6-3 デジタル技術を活用した参加の取組み



出所：アンケート調査データより筆者作成。

(イ) 実施・実施予定として回答のあった取組み

次に、「実施している・実施する予定で具体的に検討中」として回答のあった取組みは、以下のとおりとなっている（表6-2）。

表 6-2 デジタル技術を活用した主な取組み

住民からの情報・意見収集
<ul style="list-style-type: none"> ・ 市民意識調査、市民の声、モニター制度 ・ 市長への手紙 ・ 問い合わせメールフォーム、チャットボット ・ 市公式アプリや LINE を活用したアンケート ・ 市民通報システム
住民間または住民と行政間での合意形成や政策提案
<ul style="list-style-type: none"> ・ デジタルプラットフォームの活用 ・ 市長とのタウンミーティング、市長への手紙 ・ 審議会の活用

出所：同上。

まず、住民からの情報・意見収集については、これまでも見られているインターネットを活用した広聴活動として位置づけていることがうかがえる。また、コロナ禍において情報提供やワクチン接種予約サービスとしての活用がさらに進み、「友だち」数を大幅に増やしたことを踏まえて、LINE の機能を活用したアンケート調査の実施や道路損傷の報告を挙げている団体もあった。

次に、住民間又は住民と行政間での合意形成や政策提案については、デジタルプラットフォームの活用が見られ、その内容としては、独自の Web サイトの構築や SNS を活用するもの、都道府県が設置するデジタルプラットフォームの活用などが挙げられている。

ウ デジタルプラットフォームの活用

寄せられた回答の中に、ごく少数ではあるがデジタルプラットフォームの活用があるので、その状況を概観し合意形成にどのように活用されているか・されうるかについて見ていこう。

(ア) デジタルプラットフォームとは

地制調の答申において「デジタル技術を活用したプラットフォーム」という意味合いで書かれているものであるが、その内容をひとまず「インターネット上で様々な人がアクセスして活動できる場」としておこう²⁸。デジタルプラットフォームは、その時々インターネットの回線速度や用いるデバイス、ツールを構築するプログラムのトレンドなどに依拠しながら、連続的あるいは非連続的に選択されてきた²⁹。

(イ) 世界での取組み

デジタルプラットフォームを「参加」に用いる場合に、それを参加型デジタルプラットフォームやデジタル民主主義プラットフォーム (Digital Participation Platforms/Digital Platforms for Political Participation、以下 DPPs という。) と呼ぶことがある³⁰。DPPs の全体像は調査によって異なる³¹が、例えば 133 種類が登録³²されているものもあり、日本においてもその開発が盛んである。

また、「参加」は国際的にもスタンダードになっている。例えば、SDGs の目標 16 には「あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある

28 なお、法律用語としては「多数の者が利用することを予定して電子計算機を用いた情報処理により構築した場」という定義が見られる (特定デジタルプラットフォームの透明性及び公平性の向上に関する法律 (令和 2 年法律第 38 号))。

29 したがって、従前の取組み (電子市民会議室、地域 SNS 等) もデジタルプラットフォームに該当すると言っているが、アンケート回答にあったとおり、その意味理解に揺れがあるため、厳密な区分はしないこととする。


30 石田聖 (2021) 「シビックテックにおける市民参加型プラットフォームの機能分類」『長崎県立大学論集 (経営学部・地域創造学部)』第 55 巻 1 号、81-107 頁においては、「様々な地域課題や社会課題の解決を目的とし、多様な主体が対等な立場で対話と協議をする場」と定義する。

31 日本語でアクセスしやすい情報で紹介されるものとしては、後述する Decidim の他に、台湾の vTaiwan や JOIN、パリの Idee.Paris、エストニアの Rahvaalgatus.ee、インドの MyGov.in などがある。また、石田・前掲も参照。

32 <https://directory.civictech.guide/listing-category/digital-participation-platforms> (最終閲覧日: 2024 年 3 月 15 日)。

包摂的な制度を構築する」とあり、それはターゲットとして「あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型、及び代表的な意思決定を確保する」という形で明確化されている（図 6-4）。

図 6-4 SDGs と参加の関係



目標 16 持続可能な開発に向けて平和で包摂的な社会を推進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供するとともに、あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある**包摂的な制度**を構築する。

ターゲット (抄)

16.7 あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型、および代表的な意思決定を確保する。

グローバル指標

16.7.1 国全体における分布と比較した、国・地方の公的機関 ((a) 議会、(b) 公共サービス及び (c) 司法を含む。) における性別、年齢別、障害者別、人口グループ別の役職の割合

16.7.2 国の政策決定過程が包摂的であり、かつ応答性を持つと考える人の割合 (性別、年齢別、障害者及び人口グループ別)

出所：外務省ホームページ³³より筆者作成。

こうしたことを背景に、DPPs の活用は、国連において 2 年ごとに発表する電子政府ランキング「E-Participation Index（電子行政参加）」部門において調査されている。これは、これまで見てきた「参加」の考え方、すなわち「e-information（情報提供）」「e-consultation（対話・意見収集）」「e-decision-making（意思決定）」の 3 分野において、政府が国民に情報を提供し、公共政策やサービスについての討議する機会が提供され、意思決定が行われるまでを評価するものである。

³³ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/statistics/goal16.html>（最終閲覧日：2024 年 3 月 15 日）。

最新の 2022 年調査において日本は 1 位を獲得した³⁴。世界的にデジタル活用について遅れをとっているという評価を下す調査結果もある中でこの評価は意外かもしれないが、デジタルプラットフォームの活用について国レベルのみならず自治体における活用についても評価されていることなどがその背景の 1 つにある³⁵。

(ウ) 都市自治体での取組み

アンケート回答に見られた DPPs とは、どのようなものか。

まず、コロナ禍の 2020 年以降に開設されていることが特徴である。筆者が所属する一般社団法人コード・フォー・ジャパンと加古川市が 2020 年 10 月に開設した市民参加型合意形成プラットフォーム「加古川市版 Decidim (デシディム)」が、この最初のケースである (図 6-5)。

34 前回調査では 4 位からの上昇であり、2 位はオーストラリア、3 位がエストニア及びシンガポール、5 位がオランダと続いている。前回調査から評価項目の変更もあってランキング全体に変動が見られる。<https://publicadministration.desa.un.org/publications/un-e-government-survey-2022> (最終閲覧日: 2024 年 3 月 15 日)。

35 調査の詳細を紹介するものとして、関治之 (2022) 「国連電子政府ランキングの eParticipation 部門で日本が首位を獲得」https://note.com/hal_sk/n/n9be11f4842a0 (最終閲覧日: 2024 年 3 月 15 日)。

図 6-5 加古川市版 Decidim



出所：加古川市版 Decidim トップページ³⁶。

デシディムそのものは、2016年にスペイン・バルセロナ市で開発されて以来、30カ国地域・450以上の事例³⁷があり、日本においては加古川市を皮切りに各地で活用³⁸されているほか、他のDPPsの利用³⁹(表6-3)も盛んであり、今回アンケート回答で寄せられた

36 <https://kakogawa.diycities.jp/> (最終閲覧日：2024年3月15日)。

37 2023年7月時点でユーザー登録数は約322万人、コメント総数17万、提案数15万となっている。詳細は、Xabier E. Barandiaran, Antonio Calleja-López, Arnau Monterde, Carol Romero, Decidim, a Technopolitical Network for Participatory Democracy, Springer, 2024, p.24 <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-50784-7> (最終閲覧日：2024年3月15日)。

38 詳細は、東健二郎(2023)「市民参加型合意形成プラットフォームを用いたデジタル民主主義」白井信雄・栗島英明編『持続可能な発展に向けた地域からのトランジション～私たちは変わるのか・変えられるのか』環境新聞社、142-154頁のほか、一般社団法人コード・フォー・ジャパン「Decidim(参加型民主主義PF)」<https://www.code4japan.org/activity/decidim>(最終閲覧日：2024年3月15日)。

39 例示したDPPsのホームページは以下のとおり。アイデアボックス(<https://ideabox.automation.jp/>)、PoliPoli Gov(<https://polipoli-gov.com/>)、my groove(<https://mygroove.city/>)、Liqlid(<https://liquitous.com/liqlid>)、issues(<https://the-issues.jp/>)、D-Agree(<https://d-agree.com/site/>) (最終閲覧日：2024年3月15日)。

以外の自治体でも活用されている。

表 6-3 日本での主な DPPs

- ・ アイデアボックス（株式会社自動処理）
 - ・ PoliPoil Gov（株式会社 PoliPoli）
 - ・ my groove（株式会社 Groove Designs）
 - ・ Liqid（株式会社 Ligitous）
 - ・ issues（株式会社 issues）
 - ・ D-Agree（AGREEBIT 株式会社）
- ※順不同、カッコ内は開発会社名

出所：筆者作成。

エ デジタルプラットフォームの機能—デシディムを例にして

デシディムは、DPPs で用いられる標準的な機能が盛り込まれており、その中から必要な機能を選択して活用することができる。

（ア）機能

その機能は、表 6-4 のとおりであり、これらを組み合わせること
で図 6-2 に整理された市民参画方法に対応している。

表 6-4 デシディムの主な機能

機能	概要	機能相互の関係等
ミーティング	会議の概要・議事録を掲載する	結果を提案としてまとめることができる
ディベート	テーマごとにコメントを投稿し議論の結果を掲載する	コメントへの返信には回数制限があり議論のエスカレーションを防ぐほか、「いいね！」ボタンによるリアクションが取れる
調査	アンケートフォームを作成する	回答は管理画面から閲覧・ダウンロードする
提案	提案を投稿したり投票したりするほか、投票数を確認する	ミーティングや他の提案と関連付けて履歴を確認できる
予算	参加型予算編成を行う	提案された内容をプロジェクトとしてまとめて、予算配分を決めて投票ができる
アカウントビリティ	プロジェクトの実施状況を報告する	時系列での進捗の報告や進捗率を表示する
ブログ	ブログ形式の記事を投稿する	投稿順に記事が並びコメントもできる
ページ	空白のページで柔軟なページ作成ができる	各種機能によらない自由なページを作成できる
ニュースレター	登録者へのお知らせを一斉配信する	この他、コンテンツ更新に伴う通知のメール配信もある
マップ	提案内容を地図上にマッピングする	地図上にアイデアを表示して俯瞰することができる
ページ埋め込み	Google スライドや YouTube、オンラインホワイトボードなど別のツールをページ上で呼び出して活用する	それぞれのツールごとの URL をお知らせしなくてもデシディム上のページで遷移できる

出所：筆者作成。

(イ) 活用シーン

デシディムの活用シーンは多種多様である（表 6-5）。

表 6-5 デシディムの活用シーン

<p>①計画策定</p> <p>総合計画や分野別計画でのパブコメより前段階での意見聴取</p>	<p>②プロジェクト管理</p> <p>協働型のプロジェクトの事業進捗を公開し参加者を新たに募る</p>	<p>③教育活動</p> <p>デジタルシチズンシップ教育の実践として生徒がオンラインで活動する</p>
<p>④コミュニティ活動</p> <p>自治会などの地域コミュニティにおけるイベント紹介やニーズ調査、活動の記録</p>	<p>⑤広域での共通課題</p> <p>気候変動対策やSDGsの推進など広域で共通する課題を同一サイトで共同利用する</p>	<p>⑥限定公開での活用</p> <p>ネットワーク分離されている自治体において、インターネット側で特定ユーザーにのみ限定公開して活用する</p>

出所：筆者作成。

i 計画策定

計画策定における参加は、パブコメの形骸化、すなわち提出者が少ないことや特定の者に偏ること、一往復半とはいえ案が固まった段階で提示されるものに対して自らの意見がどれだけ反映されるか不明であることなど、自治体・住民双方にそれぞれ課題がある。DPPsの活用はそうした諸課題への改善として語られることが多い⁴⁰。

DPPsでは、これまでの電子市民会議室と同様に、市民同士や市民と行政職員が非同期で意見交換をすることが可能であり、双方にとってメリットがある。なお、パブコメの代替として活用するというよりも、各地でのタウンミーティングや議会説明も含め既存のプロセスと併用して議論が行われていることも特徴と言える。

40 例えば、岡田康裕・加古川市長は「パブコメは浸透しているとは言い難い。自分の意見が議論の過程でどう扱われているか分かりにくく、最後に結果だけを知ることになる。デシディムでは途中経過の議論から公開し、参画意識は格段に高まる」としている。日本経済新聞『『市民参加型の統治、スタンダードに』兵庫・加古川市長 2030 Game Change 私の見方 (2) 政策』2022年2月16日電子版。

ii プロジェクト管理

公共空間や商店街におけるいわゆるプレイスメイキング（管理者と利用者が協働して空間を設計していくプロセス）において、当該プロジェクトの進捗を公表するものである。進捗に合わせて対面でのミーティングや現地でのワークショップを行いつつ、その参加者も募りながら参加できない者はオンラインでアイデア等を投稿するといったハイブリッドの形で行うことも特徴である（図6-6）。

図6-6 ハイブリッドでの公共空間のプレイスメイキング



出所：真鶴町公民連携プラットフォーム⁴¹。

iii 教育活動

コロナ禍での大きな変化の1つは、学校教育現場であろう。GIGAスクール構想によって生徒1人1台デジタル端末が配布され、その学びを自律的に行うことで今後のデジタル社会における主体的な活動を習得することが企図されている。

その際、DPPsはまさに字義通りのデジタルシチズンシップのた

41 真鶴町公民連携プラットフォーム「公園づくりの取組み」<https://manazuru-pf.mygroove.city/processes/park/f/58/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

めのプラットフォームとして活用されている。例えば、市長に対する政策提案を市職員・企業プロボノとデシディム上で練り上げること（加古川市）や、在校生に対するアドバイスをこれまでの卒業生代表による伝達から、DPPsを活用して卒業生全員のアドバイス集としてまとめることで、多様な情報を在校生に伝えるとともに卒業生の母校意識を強化する取組み（与謝野町）、アントレプレナーシップ教育の一環で関係者とオンラインで意見交換をしながらまちづくりのアイデアを試行する取組み（西会津町）など独自性のある取組みが見られる。

iv コミュニティ活動

自治会の課題解決の方策としてデジタル技術の活用は、いまだ萌芽段階であるとされる⁴²。他方で、自治会役員の情報発信意欲は高いものの、デジタルツールを自前で揃えることはハードルが高い。

そこで、自治体において既にDPPsを導入している場合に、当該自治会用のスペースを設定し限定的な管理者権限を付与し、自治体が環境を提供することで自治会活動を情報発信する手段として活用している事例がある（与謝野町）。このケースでは、イベント情報の発信はもとより、DPPsへの掲載によって各種記録が整理⁴³され後任の役員への引き継ぎが容易になるメリットがある。

v 広域での共通課題

DDPsはプラットフォームであるため、利用者が増えるほど利便

42 総務省（2022）「地域コミュニティに関する研究会報告書」10頁。https://www.soumu.go.jp/main_content/000819371.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）。

43 テキスト外の情報（例えば写真に映る参加者や準備された什器の種類や配置など）によって必要以上のドキュメンテーション（とそのファイリング）が不要になるなどの点は、負担感のみならず学習コストの低減にもなっていると考えられる。

性が増す。デシディムには提案やミーティングに同一サイト内の情報を集約する機能があることから、別地域でのアイデアやイベント情報を同一の地図で表示することができる。

このことから、広域で共通する課題（気候変動対策など共通で対処することの方が効果の高い課題）に対して、同一の DPPs を活用することのメリットがより高まるように設計されている。例えば、昨今関心の高まっている気候市民会議のような取組みを同一のプラットフォームで行うことにより、事務コスト低減のみならず、各地のアイデアを収集することの効果も高まることが想定される⁴⁴。

vi 限定公開での活用

自治体によってはいわゆる三層分離対策によって、インターネット上で多様な主体との情報交流を行うための基盤やネットワークを切り替える手順に課題がある中で、セキュリティを担保しながらインターネット環境で情報共有などのやりとりができる環境が求められている。

さらに別の観点では、参加のためのプラットフォームはあらゆる部門に影響が及ぶ一方で、DPPs は一部の部門から導入することが多いため、庁内の横展開が課題に挙げられることが多い。職員が無理なく使えるように庁内業務で活用するようになって、はじめて自らの業務で活用できないかを検討するというのが現実的なステップであろう。

現状では、例えば職員研修のためのポータルサイトとして研修教材の提供や課題提出に DPPs を用いながら、自分の業務で用いた際のイメージを持ってもらう段階にある（加古川市など）。

導入部門のみが活用するのではなく、関係者全員が関わる業務の

44 表 6-3 で紹介した他の DPPs においても、導入している各地域の取組みを一覧できるようにしているものがある。

中で活用することは、参加の考え方からも意義があるろう⁴⁵。

(3) 合意形成のあり方の変化？

以上見てきた中に、合意形成のあり方に変化をもたらす事柄は含まれるだろうか。

まず、「参加」のレベルから言えば、諸外国においてはエンゲージメントとしてのDPPsの活用が、例えば参加型予算編成やDPPs経由での請願手続きなど見られるところであるが、わが国においては意見聴取にとどまるものが多い。

ただし、プレイスメイキングのように、決定権の移譲までは含まれないが協働的に実施されるプロジェクトも見られるようになってきている。また、そもそもインターネット上での意見交換や議論においては、過去の取組みで指摘されてきた事柄⁴⁶はおしなべて妥当することから、DPPsの事例を「新しさ」や「変化」として捉えるよりも、「可能性と課題」の観点で改めて評価することが望ましいだろう。

そこでDPPs上で見られる合意形成の可能性と課題を、＜住民・コミュニティ⁴⁷＞と＜職員・行政組織＞の組み合わせに留意しながら整理してみよう。

45 なお、研修業務に限っても教材や課題提出のやりとりについて研修担当者を經由して講師とやりとりをする必要がなくなることや、情報が等しく共有されることで研修参加者同士の学び合いが促進されることなど、当該職員にとっての業務効率は格段に上がっていると考えられる。こうしたことも、プラットフォームを活用する効用であろう。

46 例えば、金安ほか前掲では「電子市民会議室における参加と協働のガイドライン」がまとめられているほか、総務省（2006）「住民参画システム利用の手引き」などがある。

47 ひとまず、日本都市センター（2020）『コミュニティの人材確保と育成』における定義「地域における公共的な課題解決を担う、営利を主たる目的としない組織・団体」と捉える。ここには、自治会・町内会のような地縁型コミュニティもあれば多様な地域活動の主体から構成される協議会型住民自治組織、またその実行機能に着目した地域運営組織などが含まれている。同報告書 4-9 頁を参照。

ア 住民同士の合意形成

DPPsの利用は、住民同士の合意形成に資する面がある。いわゆる「関係の質」としてのお互いの関わり方やコミュニケーションが高まることで、目的意識が高まり「思考の質」の向上が期待できる。

この点で、情報提供のレベルで重要なのは「他の住民の考え」であろう。パブコメにおいては、意見提出後に行政側で意見が取りまとめられることで自分の意見の立ち位置が分かる形になっていたが、DPPsを活用することで、他の者の意見を参照しながら意見を出したり少なくともその意見を閲覧できたりするようになることは、住民同士の熟慮を促す効果があると考えられる。

そうであれば、そのための場の設計が重要であろう。例えば、若者世代を意識的に参加させている DPPs⁴⁸ においては、これまで行政に寄せられてきた意見とは元々の視点が異なるケースが多いだろう。それだけでなく、DPPs に集まってくる意見を適切に提供し直すことで、それぞれの属性による考えの違いを理解して歩み寄る可能性が生まれてくる（図 6-7）。

こうした場の設計は、対面であればグループディスカッションの参加メンバーの多様性を図ることでその議論のアウトプットでの意見の偏りを少なくするように行われる。DPPs においては、オンライン上だけで考えるのではなく、これまでの対面での知見を活かしてとオンラインの場をうまく組み合わせて設計することが肝心であろう。

48 オンラインツールだから若者が馴染みやすいと考えるのは短絡的である。むしろ、インターネットの利用時間とその内訳（SNS やオンラインゲーム等）から言えば、そこから DPPs に向かってもらうインセンティブ設計は困難であると考えべきだろう。

図 6-7 DPPs を介した意見のブラッシュアップの仕組み⁴⁹



出所：筆者作成。

イ 住民と職員

DPPs は、住民と職員という立場の異なる者同士の「対話」の促進になるか。市民電子会議室時代からも、住民の「生の声」に職員が直接回答することには負担があると言われており⁵⁰、同様のことが DPPs においても妥当する。

また、職員は住民の声を聴く媒介者になることもできる。DPPs に直接意見を提出できない者（例えばデジタル・デバイドによってアクセスが困難なケース）に対しては、オンラインでの参加を保障する手段として代理入力を行うこととし、そのためのアクセス経路を確保することがデバイドを生じさせないための方策となる。

DPPs を活用することで再確認できたことは、そもそも職員が住民の声を聴くためには、様々な方法を取らなければならないというごく当たり前の事実である。そして、そのために職員ができることは、住民が声を上げるためのアクセス経路を再検討することであり、DPPs がそれを可能にする手段となるとともに、デジタル・デバイドではなく、より多様な意見を集めるインクルーシブな参加の

49 朝日新聞「新しい民主主義、日本での取組みは？合意形成プラットフォーム『デシディム』も活用」2023年10月15日 GLOBE 面にその光景が記載されている。
<https://globe.asahi.com/article/15033038>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

50 金安ほか・前掲 101-102 頁。

仕組みとして機能し得る（図 6-8）。

図 6-8 デジタルデバインドではなくインクルーシブな参加の仕組み



出所：与謝野町「よさのみらいトーク」より筆者作成。

しかしながら同時に、3（1）で述べた多様化・孤立化する住民の存在を考慮すると、住民と職員の関係をどう捉えるかは複雑である。参加意欲を持つ主体は限られるのではないかという観点を踏まえた上で、職員が適切な緊張関係を維持しながらどう包摂できるか、むしろそれは安易な包摂ではないか⁵¹ということも考慮する必要がある。

ウ 住民と行政組織

「参加」の仕組みとして、DPPsにおける参加者の役割がどれだけ明確になっているかが重要である。諸外国においては、制度とともに参加者の権限が明確である（例えば、意見の提出者のみならずそこから生まれた予算案への投票権がある場合など）。DPPsを活

51 稲葉一将（2022）「手続参加を通じたコントロールの意義と課題」『公法研究』第83号、217-218頁では、デジタルの活用がむしろ包摂への転嫁を容易にすることへの注意も指摘している。

用した両者の合意形成の成否は、こうした参加の仕組みを構築し運用する行政組織の手腕にかかっている。

この場合も、上で述べた住民と職員との間に生じる緊張関係をいかに包摂できるか(することが適切なのか)は引き続き問題になる。また、次のコミュニティと行政組織のケースと同様に、とりわけ住民との協働の仕組みは法定化されず、もっぱら自発的な協力や協定などに頼ることが多いため、参加者の役割が明確化されにくい。

これらの課題に対処するには、法的な位置づけの有無という静的な視点ではなく、決定に至るまでの情報の処理・加工過程として手続きを捉える視点⁵²が必要であろう。そのための手段としてDPPsを位置づけることで、入力された情報を組織としてどのように活用するか、あるいは規範的な意味で活用すべきか、という点で評価することができる。

情報の処理・加工過程に着目しつつ参加者の役割を明確化してDPPsを運用する事例は、現時点では多くない。その中でも、加古川市においては、新たに開設する子育て関係の複合施設の愛称を決定する上で、①候補名をクラウドソーシングで多数募集する、②その中から市役所内で9つの候補に絞り込みを行う、③デシディムの投票機能を用いて9つの候補から3つに絞り込む、④3つの候補について、LINEや市役所ホームページ経由でのオンライン投票をはじめ、人出の多いところへの投票ボードの掲出や開設地域での回覧板による投票を行う、といったプロセスを採用した(図6-9)。

52 角松生史(2008)「手続過程の公開と参加」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想II』有斐閣、299-300頁を参照。また、参加の仕組みをコミュニケーションの場の制度化として捉えることで、「企画・立案過程への参加」と、議会が関与する「決定過程への参加」との区別が生まれ、住民参加と議会との緊張関係から来る懸念を相当程度減少することができよう。

図 6-9 デシディムによる投票と投票ボードの掲出



出所：加古川市資料。

行政組織が業務として情報（施設愛称の候補）を、多数作成して検討・決定したものを住民に周知するプロセスではなく、かと言ってそのプロセスのすべての段階において住民による投票で方針を決定するものではない。その間にある様々な選択肢の中で、DPPsをはじめとするデジタルの手段の特性も考慮しながら、候補の絞り込みを行う役割を住民と行政組織との間で分担していることがわかる。さらに、このプロセスを通じて、デシディムへの参加者を増やすことや施設の周知を通じた開設後の利用促進といった新たなエンゲージメントの獲得にもつながっている。

エ コミュニティと行政組織

地域課題解決を自治体とともに行う主体としてコミュニティを捉え、その関係性を「共創」という概念を用いて機能・発展させようとしてきた領域⁵³である。この関係性をデジタルの活用がどのよう

53 地制調では「公共私連携」として第32次及び第33次で取り上げている領域である。第32次地方制度調査会（2020）「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）を参照。

に捉えようとしてきたかについては、第7章で別途説明する。

4 まとめ

これまで述べてきた事柄を振り返りながら、今後のデジタル社会における住民自治を構想する上での足がかりとしてみよう。

(1) デジタル社会における住民自治は何を目指すべきか？

今後デジタル社会の進展によって様々な行政サービスがデジタル化されていく。客体としての住民がデジタル化されたサービスを利用することで、利用状況やニーズがデータという形で自治体が把握できるようになることが期待されている。そして、そのデータがサービスの改善や統廃合に影響力を与えるものとして、自治体の行政サービスの意思決定に重要な要素になりうる。こうした意味でのエンゲージメントがデジタル社会の形成の中で志向されているところである。

しかし、住民自治という観点から本章で明らかにしたのは、これとは別のものである。デジタル社会における住民自治とは、デジタル技術を活用した非同期のコミュニケーションを活発化させつつも、あくまでも対面でのコミュニケーションを参加のプロセスの軸に置くことで、エンゲージメントを高める諸活動とそのための仕組み（アーキテクチャー）である。

これは過去から取り組まれてきたもののいわば再発見にすぎない。ただし、コロナ禍を通じて得たオンラインの体験と、それによって同時に高まったオフラインの価値を改めて確認した現在だからこそ、オンライン・対面をどのように組み合わせるかが問われると考えるものである。

ア エンゲージメントにおいて DPPs の果たすべき役割

そうした中で、DPPs が果たすべき役割とは、DPPs が住民の意思をより反映・包摂することで、自治体の意思決定がよりきめ細かなニーズに基づくものになるとともに、そうしたデジタルの取組みがコミュニティそのものの活性化にも寄与する全体最適を狙うプラットフォームであると言えそうである。

そうした DPPs の取組みは、現時点ではごくわずかな事例にとどまっていること、そして行政の体制が団体自治側の領域における DX に注力する中での困難さがあることに留意が必要であるが、これを拡大させるフェーズにあると評価できそうである。これが地制調答申の行間であろう。

イ DPPs を通じた参加プロセスの実証

他方で、こうした考え方は必ずしも目新しいものではない。

本章は、自治体がホームページを開設して以来、デジタルにおける参加の仕組みを構築しようとすることとあわせて、現在にも繋がる様々な試みがなされてきたことを確認してきた。そして、当時の課題が今日でもなお通用していることから、課題解決の難しさを改めて突きつけていると言える。

現在、多くの自治体で DPPs の検討に着手するもそこにとどまっていることや、そもそも必要性を感じないとしている背景には、3

(2) で確認したとおり、かつての電子政府・地域情報化や ICT を活用した住民参画の時代から、その都度検討され、実施しつつも最終的には終了されてきた経験が累積している。

そうだとすれば、仮に過去と同様に DPPs がこれから各地で形成されていったとしても、その多くは表面的な取組みにとどまることが危惧される。過去の経験から学ぶべき重要な論点は、こうしたデジタルを活用した参加プロセスが、住民の意思をどれだけ包摂でき

るのか、そのアウトカムが望ましいものになりうるのか、その他の方法と比べた場合の優位性などに関してできるだけデータに基づいた評価ができるかどうかである。

この点は、事例が少ないこともあいまって、諸外国でも DPPs による効果⁵⁴が十分確認できていないところである。日本は、同一性の高い制度を持ちつつ柔軟な制度設計を可能にする自治体が多数存在し、それらが競争する環境にある。そうであれば、自治体同士が DPPs の事例を共有するだけでなく、DPPs の効果に係る様々な実証データを提供しあい、評価する仕組みを構築していくこととセットになって初めて、DPPs の評価も定まると言うべきだろう⁵⁵。

(2) 参加のアーキテクチャーのために必要な要素

こうして定義された参加の仕組み（アーキテクチャー）の要素として、必要な項目を整理しておこう。

ア 参加のプロセス

(ア) 制度／非制度の活用と改廃【制度・ルール】

住民参加の仕組みには、法律上制度化されているもの⁵⁶とそうでないものがあった。従来は、制度化されていない仕組みをどのように制度化するか（例：住民参加条例等による一般的・個別的参加制度の導入、あるいは、具体的な参加プロセスをどのように効果的な

54 人々の「政治の話」の効果を実証することによって DPPs の制度設計に貢献することができることを指摘するものとして、横山智哉（2023）『「政治の話」とデモクラシー 規範的効果の実証分析』有斐閣、15 頁。

55 スマートシティの文脈ではあるが地域の意思決定に ICT を利用していく「デモクラシー・技術利用」型において、地方自治の場での試行錯誤と中央政府の役割について指摘するものとして、曾我謙悟（2022）『都市というプラットフォーム—世界都市・スマートシティ・知識都市』『地方自治』第 900 号、2-23 頁。

56 憲法・地方自治法における住民投票、請願権、直接請求制度、町村総会、住民監査請求、住民訴訟等や、個別法が定める直接請求、公聴会・審議会、公告縦覧・意見書提出、協議会の設置等である。

ものにするかが主として議論されてきた。

対して、本章の議論は、一見すると、後者を想定しているように見えるが、そうではない。パブリックコメント制度に限らず、2000年地方分権改革を境にして、電子自治体・地域情報化・自治基本条例などの形を伴って参加に関わる制度設計が進んだ。しかし、その活用状況は昨今減少⁵⁷している。当時の制度を活用しなくなっただけなのか、そもそもの参加プロセスが変質したのかは判然としない（そもそも利用状況に関する情報が公表されていない団体が多いこと自体が問題である）。

であれば、参加のプロセスを定義する制度やルールは（そうしたものがない場合も含めて）、団体自治の領域で進むサービスの見直しと同様に、利用者視点での見直しや再活用が試みられるべきであろう。その際には、都市計画や環境分野など個別法において住民参加手続の導入が進んでいる知見を庁内横断で活かすことや、市民活動に対する助成制度のような協働・共創型の制度においてデジタルを活用することによってエンゲージメントを強化するなど、ルールメイキングを伴う参加プロセスの構築が手掛けやすい分野が存在することがもっと意識されてよい。

（イ）情報の処理・加工過程におけるアクセシビリティとユーザビリティ【業務プロセス】

「誰一人取り残されない」デジタル化を進める上で、アクセシビリティの向上が謳われている。これは決して年齢や障害の有無等に

57 例えば、和光市が2003年に制定した市民参加条例における「市民政策提案制度」は、近年の活用実績がない状況になっている。なお議会においても直近では2015年に質疑で取り上げられた程度であり関心の低調ぶりがうかがえる。また、生駒市の「市民政策提案制度」は2013年開始後、提案件数が少数になったことと、他の手法を通じた市民の意見・アイデアの市政への反映環境が整ったとして2022年に制度を廃止している。

限られない、利用者中心の原則の徹底としての強い要請である。

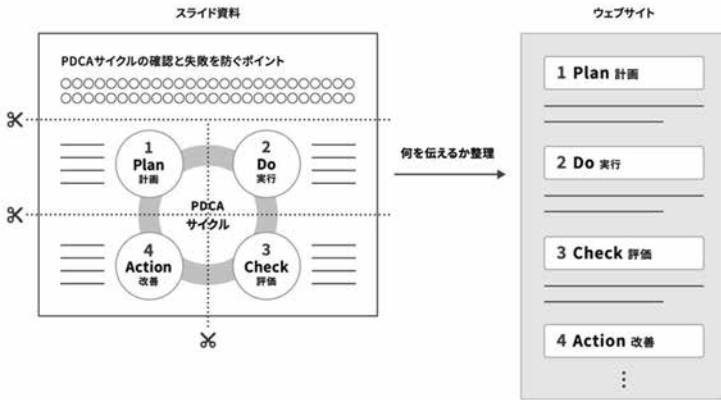
この点、あまりに当然のならいのようになっており注意が必要なことを挙げると、DPPsで多数の情報を提供して議論を行う場合でも、多くが従来のホームページ上に議事録や配布資料をPDFで掲載するスタイルの延長線上にある。机上に紙で配布されたものを同様に公開するという観点では適切かもしれないが、デジタルを通じた参加を考えると、参加のレベル・質両面から考えて、それが適切なものなのかは再度考えていく必要がある⁵⁸。

そしてより重要な点は、業務プロセスを適切に設計することである。それは参加プロセス全体で見た場合の「情報の処理・加工過程」におけるアクセシビリティとも言えるものであろう。

こうした観点は、インターネットを通じた情報発信が当たり前になった現在において、改めて取り組むことが重要である。デジタル庁が定めるガイドラインによれば、PDFの場合は「WebPDFのアクセシビリティを上げるのはとても難しくノウハウも少ないため、可能な限りHTMLを使い、ウェブページとして情報発信するよう心がけてください」とある。伝える情報を整理した上でアクセスしやすい形態にすることが、ひいては参加の質を上げることに繋がることを理解すべきであろう（図6-10）。

58 自治体側の見え方で言えば、いわゆるペーパーレス化や押印見直しといったデジタル化で何をやるかではなくその目的を考えるべき、という議論と同一である。

図 6-10 情報発信する場合のコンテンツへの対応



出所：デジタル庁ホームページ⁵⁹。

また、一貫したデザインや操作性でウェブサイトやアプリを提供する仕組みである「デザインシステム⁶⁰」の構築も進められている。上に述べたアクセシビリティに加え、使いやすさ（ユーザビリティ）の観点から、デジタルでのサービス提供の考え方として利用者視点が求められている。

こうしたことから、自治体においてホームページや Web を活用したサービスを提供することの意味は改めて考えられるべきである。第7章で取り上げている新型コロナウイルス感染症対策サイトが画期的だと評価されたのは、感染状況を住民自身が正確に把握することで感染対策に必要な行動変容を起こすことを目的に、感染状況の変化に迅速に対応してサイトを改善し続けたことや利用者からの改善提

59 デジタル庁「ウェブアクセシビリティ導入ガイドブック」<https://www.digital.go.jp/resources/introduction-to-web-accessibility-guidebook>（最終閲覧日：2024年3月15日）48頁以下。

60 デジタル庁「デザインシステム」<https://www.digital.go.jp/policies/servicedesign/designsystem>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

案を取り入れる参加型のサイト運営を行うことで、信頼感（エンゲージメント）を得ていた点であった。

この点は、団体自治の領域のデジタル化において既に見られることである。オンライン申請の導入によってデジタル化を図る際に、オンライン申請フォームの設計においてユーザーフレンドリーなインターフェースを作成するだけにとどまらず、申請に至るまでのユーザーの行動・意図への配慮やバックヤードを含めた業務フロー全体を再設計する必要性を、行政組織ないし行政職員が実感している。

このように、デジタルを活用したサービスは、一見技術的要素にすぎない部分に参加の考え方に対する考察が織り込まれていることを意識すべきであろう。

（ウ）プロセス駆動の仕掛け【デジタルファシリテーション】

DPPsに参加するモチベーションは課題である。様々な参加の仕組みを整備している海外自治体のDPPsではおおむね人口の5～10%の参加⁶¹が見られるところであるが、国内自治体における2020年以降のDPPsについては、1%程度にとどまっている。なお、市民電子会議室時代のユーザー数も同程度であった⁶²ことから、そこからの拡大が待たれるところである。

これまで見てきたDPPsの事例では、対話型で少しずつ参加者を増やすケースも見られるものの、従前の電子市民会議室・地域SNS同様に参加者が増えないことが課題になっている。また、オンラインの仕組みが、忙しくなかなか情報に接することができない子育て世代への有効なアプローチとなることが言われているものの、そこ

61 参加型予算編成のプロセスを実施しているDPPsの場合、投票率が例えばパルセロナ市で約5%、ヘルシンキ市で約10%と概ねこの範囲内の数字となっている。

62 金安ほか・前掲34頁には、藤沢市のケースで2003年2,300人とあり、これは当時の人口の1%に満たない。

への面的なリーチは達成できていない。ただし、観察されることとして、自治体が持つ総合性を活かした多様なテーマでの議論が繰り返されることで、関心を持つユーザーの参加とアクティビティが漸進的に増加するという現象がある。

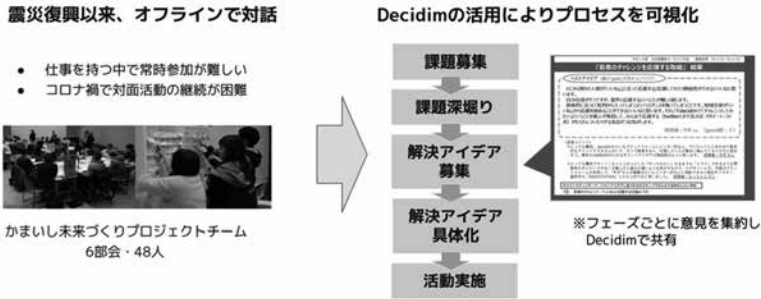
こうした議論の場をいかに作っていくのかは、これまで対面で合意形成を図る上で取り組まれてきたファシリテーションの知見が引き続き活かされうる。それがデジタルによって拡張された「デジタルファシリテーション」⁶³の実践の蓄積を通じて、そうした場を設計するガバナンスが確立されていくだろう。

その試みの1つとして、釜石市のケースを紹介しよう。コロナ禍において、まちづくりのアクションプランを検討する市民委員がデシディムを活用してテーマごとのアイデアを提案し議論を重ねながら投票によって事業化をすべき案を選んだ。

参加者が質問や提案した内容に対して、他の参加者が市役所の情報を調査した上で回答したり、提案に対して新たな提案を行った際に、対面であればその場で（同期的に）行われるものであるが、それをオンラインで行うと非同期なやりとりにならざるを得ず、投稿に対する反応がなければ質問も提案もしにくくなるのが想定されるだろう。しかし、参加者同士には「お互い忙しいから各々が都合のよいときに書き込んでおけば他の人も反応してくれるし自分もそうしよう」といった関係性が成立しており、オンライン・非同期でも対話の質が維持されていた（図6-11）。

63 田原真人（2021）『出現する参加型社会』ディスカヴァー・トゥエンティワン、148-149頁において、テクノロジーによってファシリテーション概念は拡張され、非同期・同期双方による継続的なプロセスの中で位置づけられる「デジタルファシリテーション」となるとする。

図 6-11 釜石市におけるデシディムの活用



出所：「ともに考え、ともに活動する」釜石版 Decidim⁶⁴ より筆者作成。

こうしたことが可能になるのは、プロセスを可視化することと、参加者同士の信頼関係があつてのものであり、地道な努力を積み重ねていくほかない。また、デジタルツールがファシリテーションを補完する機能を担うことを踏まえれば、例えばデジタル人材を育成・獲得する際のスキルセットの1つとして、デジタルファシリテーションを挙げることも重要であろう。

イ 他自治体との関係

なお、以上の議論で注意が必要であるのは、「団体自治」に関わる領域での都道府県と市区町村の関係が、デジタルの領域では（国による基盤整備を含めて）融合・連携が志向されるものである一方で、都道府県が当該圏域における個別の地域での住民自治にどのような役割を果たし得るかということである。

この点で、東京都や愛媛県のように官民連携の文脈で地域課題を

64 <https://kamaishi.makeour.city/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

多様な主体で解決するプラットフォーム⁶⁵を構築し、解決策を模索・実行する際に、参加の方法としてデジタルを活用するものが見られるようになってきている。同一都道府県内や隣接する圏域での基礎自治体同士の連携にとどまらず、垂直補完とも異なる実施例がいくつか登場している点を「参加の質」の観点からどう評価していくかが課題になろう。

(3) おわりに

2000年代の地方分権改革において、団体自治と住民自治が強く謳われ、それと対を成すようにデジタル技術の活用が進展してきた。自治体とコミュニティ双方の課題が顕在化してきた現在において、これらの足跡（と蹉跌）を踏まえつつ、住民自治をどのように実質的なものにしていくか、という懐古的にも見える未来志向のアプローチは説得力を持ちうるだろうか。

しかしながら改めて指摘すべきは、そもそもデジタル社会で求められるものは、手段そのもの（の巧拙）ではなく、その向き合い方、マインドセットとそれを担保する仕組みを構築⁶⁶し続けることである。そうした「参加の文化⁶⁷」を作るのは、われわれなのだ。

65 それぞれのホームページを参照のこと。

東京都「官民共創デジタルプラットフォーム」<https://p2cc-digital.metro.tokyo.lg.jp/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

愛媛県「エールラボえひめ」<https://yell-lab.ehime.jp/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

66 塩野・前掲359頁において「みずからの『政府』はみずから設計するというその根本的発想にこそ普遍性がある」と指摘されているところに尽きる。

67 OECDガイドラインにおいて「アドホックな参加プロセスから参加の文化へ転換することで、市民の民主主義の筋肉を鍛える機会を増やす」との表現が見られる。「筋肉は裏切らない」という名台詞でイメージできるとおり、（とりわけコロナ禍で運動不足になった者にとって）筋肉のアナロジーを用いることは至当であろう。

第7章

住民と行政の共創のあり方 —シビックテックの10年

一般社団法人コード・フォー・ジャパン 東 健二郎

はじめに

地域課題解決を自治体とともに行う主体としてコミュニティを捉える視点（共創）が機能し発展してきた領域¹において、デジタルの活用がこの関係性をどのように捉えようとしてきたか。

これをデジタルの側から説明する言葉の1つが「シビックテック」である²。シビックテックが組織として活動を始めたのが2013年であり、本稿執筆時点で10年が経過した。この10年の歩みを振り返りつつデジタルと共創のあり方について検討する。

1 シビックテックとは

本研究会で実施したアンケート（第10章参照、【DX担当部署】調査）の中で、デジタル技術を活用した参加の取組みに関して「シビックテック等の民間活動への支援」について尋ねている。

実施中ないしは実施を予定していると回答したのは、12団体（5.2%）であり、特に実施する必要性を感じていないとする団体は33.0%に上った³。12団体の回答を、ひとまずは自治体の理解によるシビックテックであるとして挙げてみよう（表7-1）。

1 地方制度調査会では「公共私の連携」として第32次及び第33次で取り上げている領域である。第32次地方制度調査会（2020）「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf 及び第33次地方制度調査会（2023）「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」を参照。https://www.soumu.go.jp/main_content/000918277.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）を参照。

2 著者によるものとして、東健二郎（2021）「シビックテックの展望～人・地域・デジタルが結ぶ新たな共創の形へ～」『エストレーラ』327号、2-9頁及び東健二郎（2023）「シビックテックと共創」『月刊ガバナンス』264号、20-22頁。

3 「実施する必要性は感じているが、具体的な動きはない」は54.5%となっている。そもそもオープンデータの取組みが不十分であることや当該地域にシビックテックがないという認識が背景にあらう。

表 7-1 シビックテック等の民間活動への支援内容

オープンデータポータルサイトの運営
啓発イベント
ウィキペディアタウンの開催
地域課題解決のマッチング
市民参加型共創プラットフォームの試験運用
市民向けデータ活用講座

出所：【DX 担当部署】調査より筆者作成。

(1) シビックテックの内容

表 7-1 に挙げられたシビックテックには「市民が活用するテクノロジー」といった語感がある。

しかし、シビックテックは必ずしもそれに限られない。共創という言葉に多様な意味合いが含まれるように、行政と市民がテクノロジーを活用して共創することを広くはシビックテックと言うことができる。

さらには、テクノロジーそのものだけを指すわけではなく、テクノロジーが持つ特性やテクノロジーの世界で通用しているマインドセットを活かすといった意味合いで、共創の奥行きを持たせようとするといった含意もある。

ア シビックテックの分類

ここでその奥行きを分類すると、以下の表となる（表 7-2）。

表 7-2 シビックテックの分類⁴

①コミュニティ 多様な人たちが参加し、 地域間でもオンライン・ オフラインで交流	②サービス開発 当事者によるアプリ開発 により、使いやすいもの をクイックに作る	③フィールド活動 データやコンテンツを生 み出す継続的な活動
④課題解決スキームの提供 プロジェクトとしてサー ビス開発やアクションの ための枠組みを提供する	⑤官民連携の促進 人材交流や行政のデジタ ル化分野のビジネス化、 スマートシティの推進	⑥アドボカシー 政府部門への参画、政策 立案における提言を行う

出所：筆者作成。

日本におけるシビックテックは、2011年東日本大震災時のITエンジニアが中心となって被災者支援情報のまとめサイトを構築したことを嚆矢とし、このときの活動にこれらのシビックテックの要素がすでに現れている。

すなわちそれは、様々な主体が立場を越えて自分たちの得意なことを持ち寄り、当事者に寄り添ったサービスを開発すること、そのために必要な提言を行うことが含まれていた。共創の考え方にテクノロジーをうまく乗せて活動をしたということもできよう。

イ シビックテックの事例

シビックテックはITコミュニティにおけるワードであったが、一般に膾炙するようになったきっかけは、コロナ禍における活動⁵である。

東京都が新型コロナウイルス感染症の状況を正確かつタイムリーに情報提供するWebサイトを構築した際、シビックテック活動に参加する

4 東・前掲を要約。

5 コロナ禍前は400人前後であったオンラインコミュニティの参加者が、現在は約8000人規模になっている。

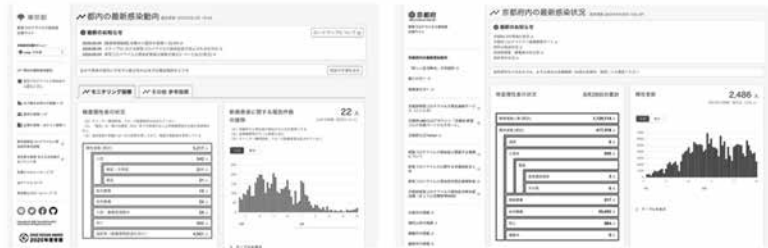
多くの人たちが協力してサイトの改善⁶を続けた。そして、そのソースコードを公開することで全国各地に同様のサイトが誕生した⁷。

ここまでであれば、シビックテックが開発したアプリケーションを複数の自治体が採用して運用する類似のケースはあった。今回がこれまでと異なる点は、東京都がシビックテック活動と共創してサービスを提供するのみならず、他の自治体が同様のサイトを速やかに立ち上げられるようソースコードを公開し、それに呼応して各地でサイトが構築されたこと、そして自治体に対応しやすくなるようサイトの更新に必要なデータの形式を総務省が連携して提供する⁸など、包括的な取組みになっていることである（図7-1）。

図7-1 新型コロナウイルス感染症対策サイト

新型コロナウイルス感染症対策サイト

- 多くのエンジニア・デザイナー・学生がボランティアとして活躍
- 東京都がオープンソースとして公開し、全国各地で同様のサイトが誕生



出所：筆者作成（左：東京都サイト、右：京都府サイト）。

6 最終的には2,423件の改善提案があったことが報告されている。データのじかん「GovTech 東京 共創 MeetUP- 新型コロナウイルス感染症対策サイトを振り返る—セッション1『数字で振り返る対策サイト』」<https://data.wingarc.com/govtechtokyo-meetup2023-01-64604>（最終閲覧日：2024年3月15日）を参照。

7 東京都のサイト立ち上げ後の半年間で64サイトが誕生している。脚注6を参照。

8 総務省情報流通行政局地域通信振興課（2020）「2020年3月31日付事務連絡 新型コロナウイルス感染症対策サイトのためのデータ公開について（情報提供）」

また、アンケート中の回答では、例えば金沢市の「シビックテック推進事業」が特徴的である。参加型デジタルプラットフォームに市民や団体、企業等が投稿した具体的な地域課題に対して、企画を提案するチームとのマッチングや支援金を交付する地域課題解決プロジェクトを実施するほか、デジタルを活用して解決策に取り組む担い手を育成するための講座を実施している（図 7-2、7-3）。

日本で最初のシビックテック団体である Code for Kanazawa⁹を中心に、地域に根ざした活動がベースとなり、シビックテックが地域の課題解決の仕組みとして機能している事例と言えるだろう。

図 7-2 金沢市シビックテック推進事業



出所：金沢シビックテック推進協議会ホームページ¹⁰。

9 立ち上げの経緯については、福島健一郎（2018）「シビックテックの歴史」稲継裕昭編『シビックテック』勁草書房、21-23 頁を参照。

10 金沢シビックテック推進協議会「事業概要」<https://kanazawa-civic-tech.jp/>（最終閲覧日：2024 年 3 月 15 日）

図 7-3 地域課題解決マッチングボックス「マッチ箱」



出所：「マッチ箱」ホームページ¹¹。

2 シビックテックと共創

シビックテックが、日本において先導的な役割を果たしたと言えるのが、政府・自治体におけるオープンガバメントとしてのオープンデータの推進¹²である。特に自治体の動きとして、鯖江市を皮切りにオープンデータの公開が始まると、各地のシビックテックと連携する流れが生まれた。それが、Code for XX（例：Code for OSAKA）という地域をベースにするシビックテック活動であり、従来からあったその他のITコミュニティとも連携しながらコミュ

11 <https://kanazawa.ha4go.net/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

12 各国の取組みも含めて日本政府におけるオープンデータ政策の動向は、宇賀克也（2019）「オープンデータ政策の展開と課題」『情報公開・オープンデータ・公文書管理』有斐閣、269-317頁に詳しい。

ニティとして活動している¹³。

こうした動きが、政府部門におけるオープンデータの措置を義務付けた官民データ活用推進基本法（2016年法律第103号）に結実するとともに、各地の自治体における官民データ活用推進計画やDXに関する計画・戦略等に、「官民連携」という言葉から独立した形で「シビックテック」という言葉が登場する契機となった。

(1) シビックテックの10年

このように展開してきた日本におけるシビックテックについて、当事者の立場からは、この10年あまりで共創の文化として根付いてきていることを踏まえ、以下の特徴があると指摘されている¹⁴。

- ・当時指摘があったような「欧米に比べて市民の感覚を持っていない」という批判は当たらず、多くの人々がシビックテック活動に参加している（図7-4）
- ・地域や自治体との連携が重視され、地域の課題解決に向けて共同で取り組む
- ・ボランティアや地域のコミュニティ活動との結びつきも強く、地域社会全体の発展に寄与している

13 アメリカのCode for にならってブリゲード（消防団）という名前で地域やテーマで結成されたものが全国に約80存在するようになっている。一般社団法人コード・フォー・ジャパン「ブリゲード」<https://www.code4japan.org/brigade>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

14 関治之（2023）「シビックテックとは文化である」https://note.com/hal_sk/nab06fa3794f8（最終閲覧日：2024年3月15日）。

図 7-4 シビックテックコミュニティ¹⁵



出所：一般社団法人コード・フォー・ジャパン。

(2) オープンガバナンスからオープンガバメントへ？

こうした10年の変化は、2010年代後半以降、政府におけるオープンデータの位置づけが、政府部門のデータの公開から課題解決とそのため多様な主体との連携¹⁶を重視する方向にシフトする中で、表7-2で示した④～⑥の色合いが濃くなっていくこととも関係している。ただし、この点は、参加や共創の観点から、以下の2つの意味合いで注意が必要である。

15 Code for Japan Summit 2023 での写真。イベント内容について、一般社団法人コード・フォー・ジャパン「Code for Japan Summit 2023を開催しました」<https://www.code4japan.org/news/event-20231125-cfjsummit>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

16 IT総合戦略本部（2016）「【オープンデータ2.0】官民一体となったデータ流通の促進～課題解決のためのオープンデータの『実現』～」において明確化された。https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12187388/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20160520/data_sokushin.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）。

ア オープンガバナンスへの流れ

まず、地域課題解決のための共創は、多様な主体が連携して地域の課題解決を目指す社会の仕組み（オープンガバナンス）であって、第6章で取り上げた「参加」の要素を含んだものである。すなわち、共創が含意するものは、行政を含む主体が、相互に情報の提供を求め、それを処理・加工して課題と解決策を検討・実施するプロセスに参加（エンゲージメント）することである。

したがって、共創における行政の重要な役割はプラットフォームとして諸活動を支援することや人材を育成すること、そしてコミュニティ間の連携を促進するための「縁の下の力持ち」の役割を担うことである。

こうした試みの一環として、大学が主体する地域課題解決コンテストに自治体が課題を提供しデータ・デザイン・デジタルを活用した解決策を市民が生み出すプロジェクトが開催されている¹⁷。アンケート回答で同コンテストへの参画を回答した団体もあった。

イ オープンガバメントへの再帰

シビックテックは共創の一種だと言っても、そもそもの取り組みは、表7-2の①～③が示すオープンデータの推進のための活動であった。現在、データ連携基盤やシステム標準化、ベース・レジストリといった諸改革が進行することに伴い、データ連携のための相互運用性や機械判読性、データ標準についての意識が高まっているが、本来それはオープンガバメントの一形態としてのオープンデータの定義の中にもあったことである。DXの原点は既に昨今の自治体DXが喧伝される前から義務付けられていたことを改めて強調して

17 参照、「チャレンジ！！オープンガバナンス2023」<https://park.itc.u-tokyo.ac.jp/padit/cog2023/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

おきたい¹⁸。

また、シビックテックや開かれた政府（オープンガバメント）という考え方は、とりわけアメリカに由来する。両者が合流した動きの先駆けは、2009年のオバマ大統領によるオープンガバメント指令¹⁹（2009年）において、オープンガバメントのための制度として、「透明性・市民参加・協働」の仕組みを確立するように宣言したことであり、アメリカにおいて最初のシビックテック Code for America が誕生している。

このとき宣言された「透明性」「市民参加」「協働」の3つが、第6章で述べた参加の3つのレベル（情報提供・意見聴取・エンゲージメント）に対応していることに着目したい。ここに、オープンガバナンスの中にあるオープンガバメントの要素を確認することができる。

これは、オープンガバメントへの再帰とも言うべきものである。とりわけ行政の透明性については、公開されたデータ・情報へのアクセス方法のわかりにくさ、データ連携の不十分さが重なって、利活用が困難な状況が生じている²⁰。オープンガバメントの重要性とともに、その軽視が共創のコストを上げることになるという関係を改めて考えるべきであろう。

18 取り組むべき内容は、デジタル庁「オープンデータ」を参照。各地域でオープンデータ利活用を支援する「オープンデータサポート団体」も取り上げられており、自治体も同団体との連携を検討すべきであろう。https://www.digital.go.jp/resources/open_data（最終閲覧日：2024年3月15日）。

19 <https://obamawhitehouse.archives.gov/open>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

20 政府部門のみならず民間も含めたデジタル公共文書の公開性と透明性を改めて強調するものとして、福島幸宏（2023）『『デジタル公共文書』の議論と公共の再定義』福島幸宏編『ひらかれる公共資料「デジタル公共文書」という問題提起』勉誠社、171-192頁。

3 まとめ

シビックテックのこの10年は、共創が求められる地域課題に対して解決策をともに考え、それを地域において持続していくためにパートナーとして歩みを進めてきたものであった。それと同時に、「なぜ住民と行政の共創が進まないのか」のありかを示すものであったとも言える。

共創のあり方を考えることは、主体それぞれのあり方を再考することでもある。「できない理由」を探すのではなく、「どうしたら可能になるのか」、そのような問題発見的な機能を持つ共創、あるいはシビックテックの役割はますます高まることであろう。

第8章

<講演録> 標準化時代の事業者との関係性

一般財団法人全国地域情報化推進協会 企画部担当部長 **吉本 明平**

2023年11月7日に開催した第8回「デジタル社会における都市経営と都市政策に関する研究会」では、一般財団法人全国地域情報化推進協会（APPLIC）で企画部担当部長を務める吉本明平氏をゲストスピーカーとしてお招きし、講演及び研究会座長委員との意見交換が行われた。本章では、その模様について紹介する。

はじめに

自治体の業務システム標準化が法定化され、2026年4月以降は、国の標準仕様に適合したシステムしか利用できなくなる。いま、各地の自治体はその対応に追われているが、同時にそこでは事業者（ベンダー）側のビジネスモデルにも大きな影響を与えている、あるいは与えなければならないという状況になっている。

以下では、はじめにそもそもなぜ標準化をしなければいけないのか、また標準化とはどのようなことなのかについて、簡単に説明する。そのうえで、標準化時代における事業者のビジネスモデルや自治体・事業者関係の変化に関していくつかの論点を提示する。

1 なぜ標準化するのか

これまで、各地の自治体はいわば自由に業務システムを調達することができた。にもかかわらず、なぜわざわざ標準化しなければならないのか。その背景には「2040年問題」の存在がある。総務省の自治体戦略2040構想研究会において問題とされたのは、日本全体で今後急速に人口減少が進む結果、2040年までに多くの自治体で3割から4割程度の人口が減少すると見込まれていることである。特に、地方の小規模な自治体になるほど減少幅は著しく、人口が半減する自治体も出てくると言われている。

当然のことながら、人口が減れば自治体の職員数も減少していく。さらに、団塊ジュニアの世代が退職を迎えるタイミングとも重なるため、2040年には自治体職員数は間違いなく半減するというふうに言われている。人口がもう増加しない以上、この予測はほぼ確実に当たると考えられる。

そして職員数が半分になってしまうと自治体の業務は当然ながら回らなくなってしまう。この状況をどのようにして乗り切るかが重要な課題である。これに対して、先の研究会が出した結論は、「破壊的技術を使いこなす」ということであつた。ここでいう破壊的技術とは、AIやRPAなどを指している。要するに、人間が考える必要がある部分はできるだけAIに任せていく、手を動かす必要がある部分はRPAで処理できるようにしていくことで、なるべく人間側の負担、つまり人手を減らして対応していかなければならず、そのためには自治体の業務を「標準化」しなければならない。これが研究会で出された結論である。換言すれば、2040年には職員数が半減する。その状況でも自治体を運営していくためには破壊的技術を使いこなせるスマート自治体への転換が不可避になるということである。

それでは、なぜそこで標準化という話が出てくるのかというと、このスマート化の実現をすべての自治体において自力で成し遂げていくことが困難だからである。大規模な自治体や技術力がある自治体であれば対応できるかもしれないが、既に人口減少が著しい地方の小規模な自治体ほど難しくなってくる。そのため、システムを全国で標準化することによって、例えば国が一括して「こういうやり方してください」とか「こういう手順で導入してください」といった説明を可能にするために、標準化をしていかなければならないという議論がなされている。

つまり、全国の自治体の足並みをそろえることで全国的なサービ

ス展開を効率化し、それによって自治体の持続性を確保する。そのための業務システムの標準化だということである。自治体にとっては、いわば生き残り戦略のようなものと考えてよいだろう。

2 標準化の内容—何が決まっているのか？

標準仕様において具体的には何が決まっているのか。ざっくりと説明すれば、「機能の要件」と「帳票の要件」が決まっている。機能というのは、標準化された自治体の業務システムが持つ機能はこういうものだという一覧のことである。後者の帳票というのは、例えば住民票の写しや納税証明など自治体から発出される用紙のことであり、そこでどういった種類の紙を出すのか、またそれらの紙のレイアウトをどうするかといったことが今回標準化されることになる。

現在は住民票の写しのレイアウトは自治体ごとに異なっているが、標準化後はどこの自治体に行っても基本的には同じレイアウトの写しが出てくるようになる。当たり前の話かもしれないが、ようやくそうしたことが実現されようとしているのである。

やや細かい話になるが、構成としては機能と帳票の要件が住民記録や個人住民税、福祉など業務ごとに定められており、また性能などの非機能要件も決まっている。加えて、データの要件などが全体の共通要件として決まっている。データは業務間でやり取りされることを想定しているため、横断的に統一されることになる。この横串の部分はデジタル庁が担当することになっており、個別の業務ごとの要件は各法律を所管する省庁がそれぞれ策定する。例えば住民記録であれば総務省が、子ども・子育て関係であればこども家庭庁が担当するということに、所管省庁が現行の法律に対応する業務システムの仕様の作成に責任を持つという仕組みになっている。

3 ガバメントクラウド

次に、標準化とは別の論点ではあるが、標準化と同時進行しているガバメントクラウドの問題がある。ガバメントクラウドに関しても多くの自治体が悩んでいる部分であり、また事業者側にも大きな影響を及ぼしている。ガバメントクラウドとは、非常に大雑把に言えば、デジタル庁が一括調達したクラウドのことであり、具体的には、AWS、GCP、Azure、OCI といったパブリッククラウドのことである¹。それらをデジタル庁が一括で調達して、その中から各自治体が占有する領域を仮想的に切り売りするようなイメージである。

このガバメントクラウドには「単独利用方式」と「共同利用方式」という2つの方式があり、自治体はそのどちらかを利用することになっている。単独利用方式というのは、俗に言うプライベートクラウドのことで、デジタル庁が一括調達したガバメントクラウドの中から、まさしく「A市の（固有の）領域」を切り出してA市に受け渡し、A市がその管理と運用をすべて自力で担うという方式である。実務的には、ベンダーに当該領域上にシステムを構築するよう委託し、SI（システムインテグレーション）してもらうことになる。従来のシステム構築の方式と類似した仕組みであり、形式上「ガバメントクラウド」と呼ばれるものを利用しているという点を除けば、通常のプライベートクラウドと何ら変わりはない。実際は事業者に委託するとしても、管理・運用の責任は自治体が負うことになるので、自治体にとってハードルは高い。政令市のような大きな自治体ではいくつかこの方式を使いたいという声が上がっているが、ほとんどの自治体はもう一方の共同利用方式を選択することになるだろうと言われている。

1 2023年11月28日には、さくらインターネット株式会社が提供する「さくらのクラウド」が新たに選定された。

共同利用方式は、「共同利用」という呼称、つまり複数の自治体が集まって共同で利用するという体裁になっているが、実際には SaaS (Software as a Service) である。事業者がクラウド環境をデジタル庁から渡してもらい、そこにシステムをセットアップして動かす。自治体は単にサービスを利用するだけなので、クラウド環境の管理・運用を自治体は行わない。自治体が担っているという建前にはなっているが、実質的には事業者が管理運営しているクラウドからシステムの機能部分をサービスとして利用する SaaS である。デジタル庁はこの方式を推奨しており、小規模な自治体などは基本的にこちらの共同利用方式に移行しようと検討が進んでいる。

また、システムの標準化は法律上の義務だが、ガバメントクラウドへの移行はあくまで努力義務となっている。したがって、自治体の側で移行しないという判断も本来はあり得るはずである。しかし、共同利用方式は実質的には SaaS であるため、実は自治体の側に選択権はあまりない。自治体が利用したいシステムの事業者がガバメントクラウド上でしか対応しないとせば、それを使うしかない。逆にガバメントクラウドには対応しないとされれば、そこで話は終わってしまう。要するに、ベンダーの側がガバメントクラウドに対応するかどうかにかかっている。にもかかわらず、法律上はあくまで自治体の努力義務になっている。建付けとしてはかなり微妙であるが、それほど自治体とベンダーの両者が一蓮托生の関係であることが如実に表れているのが、この「努力義務」の規定である。

4 自治体の調達業務の変化

このように自治体の業務システムが標準化され、また多くの自治体がガバメントクラウドに移行することになると、従来の自治体業務システムの調達手法はもはや成り立たなくなる。新しい調達の考

え方にシフトしていかなければならない状況になっている。

今回、標準化の対象になるのは、住民基本台帳や税、介護福祉関連などの主要な 20 種類の業務である。自治体が行っている事務のすべてが標準化されるわけではないとしても、主要なものはほぼ網羅されている。当然ながら、これらの標準化対象事務については、「欲しいシステムを買う」というこれまでの調達の方は不可能になる。標準仕様に適合したシステムしか利用できないのだから、標準仕様に合っていなければ事業者も対応しない。そもそも法律違反になる。

そうすると、要件定義や仕様書とは一体何なのだろうという話になる。これまで自治体の調達において重要だと言われてきたのは、最初の要件定義とそれを適切にドキュメントに落とし込み事業者に要求するための仕様書の作成であった。いかにして要件定義を適切に行い、正しい仕様書を書くのかということが調達の肝であったのが、標準化後は頑張って要件定義をして仕様書を書いてもあまり意味がないという状況に一変する。

実は、これこそが標準化の 1 つの目的でもある。要件定義をして、仕様書を書いて、プロポーザルを取って、競争入札をして……といった仕事が、20 もの事務があると毎年どれかのシステムで必要になる。これまではそれをルーチンワーク的になんとか対応できてきたが、2040 年までに職員数が半減していくなかでそれが次第に難しくなってくる。そこで、例えば住民記録のシステムが欲しい場合は、「住民記録のシステムを 1 つください」と発注するだけで完結させてしまおうというのが標準化である。どこのベンダーのシステムであっても同じ機能を持っているわけなので、自治体の側で独自に要件を定義する必要はない。これが標準化後の調達の姿である。

そこでは、調達に関わる人材に求められる能力も変化していく。総務省の自治体 CIO 育成研修を参照すると、いままでは調達に関

するスキルの習得にかなりの力点が置かれていたことがわかる。良い仕様書とは何か、コストをどう評価するかといったことから始まり、EA ドキュメントで必要な要件定義を行い、RFI（情報提供依頼書）をかけて情報を収集して最適な機能を考えていくといった仕様書づくりの能力を重視してきたのである。しかし、標準化後は機能要件も非機能要件も標準仕様として決まっているため、極端に言えば「良い仕様書」も「悪い仕様書」もない。「〇〇のシステムをください」と発注するだけで済むので、こうした研修の必要性も乏しくなっていく。それよりも DX 関連のスキルへシフトしていくことが求められるようになる。

5 自治体—事業者関係の変容

ここまでは主に自治体側の立場から議論してきたが、同じことが事業者（ベンダー）にも当てはまる。これまでの事業者は、自治体から仕様書を受け取り、それに対してどのような提案や対応をするかということを考えてきた。「自社が提供しているパッケージでは基本的にほとんどの要件に対応していますが、対応していない部分はこちらの考え方のほうが良いですよ」と提案してみたり、どうしても折り合わない部分はカスタマイズで対応したりするわけである。しかし、標準化後はこうした従来のビジネスモデルは成り立たなくなる。そのことは、事業者にとって、これまでその作業で生計を立てていた人たちの仕事がなくなることを意味している。

そうなると、自治体と事業者の関係や両者の付き合い方も自ずと変わっていくことになる。現在、多くの自治体では調達ガイドラインを策定し、その中で調達プロセスの詳細を記載しているが、それも大幅な修正が必要になる。特に変化が著しいのは RFI である。都市部の自治体では複数のベンダーとしっかり対話をしていると思

われるが、小規模な自治体では既存のベンダーにおんぶに抱っこのところも少なくない。そこでは、自治体の担当者は随時ベンダーと相談しながら教えてもらうところは教えてもらい、分からない部分と一緒に考えていくという関係が重要であった。しかし、標準化によって標準化対象事務に関してはRFIの必要性が低下し、自治体とベンダーが議論して何かを決めていくという余地はほとんどなくなってしまった。

6 標準化の意味

それでは、自治体と事業者は本当にもう何も考えなくてもよくなったのか。事業者は標準仕様通りにシステムを構築して、自治体はそれをただ調達すればよいということなのか。否、そうではないというのが最後の論点である。

改めて、標準化が目指すのは、2040年にかけて自治体の職員数が半減していくなかで、多くの自治体では自らの業務を自力で処理することが不可能になっていくという認識の下、自前主義から脱却し、全国的なサービス展開を効率的に行っていくことにある。これをどこが担うのかについては今後の議論を待つ必要があるが、1つの方向性として、デジタル庁が内製化するという話も出ている。全国の自治体が共通して利用するアプリケーションなどをデジタル庁が開発して提供するという場面が今後増えていくのではないかと予想されている。

しかし、こうした変革を進めるうえで大きな障壁がある。例えば、デジタル庁が「〇〇という仕組みを作ったので自治体では△△のような仕方で導入して使ってください」と説明する際に、自治体の業務がばらばらだと一般的な解説は難しい。そのままだと各自治体の対応力によって格差が生まれてしまう。そこを同じ手順書でデジタ

ル庁の言うとおりにやれば対応できるという状態に変えていくためにも、やはり標準化が必要という話になる。

もちろん、標準化に対応するのは大変であるし、標準化には批判や課題も多く存在している。しかし、だからといって何もしなければ、いずれ自治体の業務が破綻することは明白である。地方自治の持続性を確保するためには、全国の自治体の足並みを揃え、サービスの全国展開を効率化するための標準化は避けては通れない道なのである。そうした危機的状況をしっかりと認識したうえで、各自治体は、ガバメントクラウドも含めて事業者とどのような形でシステムを実現していくかということをはっきりと考えていかなければならない。

7 ビジネスモデルの転換が進まない理由

ただし、現実問題として以上のような変化に自治体や事業者がしっかりとついていけるのかは心許ない。地方自治を持続させるために必要な変化であるということを理解し、事業者は現在のビジネスモデルが成り立たなくなることを受け入れたうえで、諦めるところは諦めて変革しなければならないし、自治体の側も事業者のビジネスモデルの変化に対応していかなければならないが、それがなかなか難しいのが現状である。

標準化によって何が大きく変わるのかと言うと、自治体と事業者の間のビジネスモデルが、従来のSIビジネスでもパッケージビジネスでもなく、ほぼすべてがSaaSになるという点である。SaaSであってもベースにはパッケージがあるので、パッケージを開発している事業者に関しては、販売数は減少するとしてもパッケージを作り、それを売ることによって費用を回収するというモデルはある程度残るかもしれない。一方、SIというビジネスは根本的に消滅してい

くことになるだろう。

自治体を相手にする事業者には、大きく分けてパッケージベンダーと各地域の SIer の 2 種類がある。前者のパッケージベンダーというのは、例えば住民記録や税システムのパッケージソフトウェアを開発している事業者である。基本的には東京の大手事業者であり、主要なものは一業務あたりでは日本に 10 社程度と考えて良いだろう。後者の地域 SIer は、そのパッケージを各自治体の環境に適応するように調整・統合していくという仕事をしている。大手事業者である東京のパッケージベンダーが直接やり取りをするのは、政令市などごく一部の自治体に限られているからである。その他の多くの自治体では、地場の SIer が長年にわたり自治体の面倒をみてきた。地域 SIer はパッケージを作っていないため、それをパッケージベンダーから購入し、地元の自治体向けにアレンジしたり、使い方について説明したり、トラブル対応をしたりといったことを担ってきたのである。

標準化でカスタマイズが原則禁止になった後には、データのセットアップ等の作業は当面残るとしても、単純に考えればこれまでの仕事はほとんどなくなっていくし、またそうなるべきでもある。

だが、地域 SIer は従来のビジネスモデルを現在もなお固持しており、あまり転換が進んでいないのが現状である。特にガバメントクラウドに関して、各地域の SIer はそれを自分たちで立ち上げようとしている。「立ち上げる」と言っても、自分たちでクラウドを構築するわけではない。要するに、共同利用方式でデジタル庁からクラウド環境をもらってきて、そこにパッケージベンダーの製品を展開して自治体に提供する作業を従来の SI に近い形で行おうとしているのである。標準化対応の同じパッケージを利用するのだから、理屈上はあるパッケージのガバメントクラウド版が日本で 1 つあれば済むはずだが、同じもののコピーが各地域の SIer 単位で作

られているのが現状である。ガバメントクラウドの利用がなかなか広がっていかない理由の1つはこの点にある。

地域 SIer の立場としては、当然ながら自分たちの食い扶持がなくなるのでそう簡単には辞められないという事情があるが、実は自治体の側にも問題がある。先ほど述べたように、地方の小規模の自治体ほど地元の SIer に依存している傾向があるため、そこに撤退されてしまうと非常に困るのである。パッケージベンダーが代わりに対応してくれるかと言えば、そういうわけでもない。東京の大手事業者は地方の町村にまでは手が回らない。事業者のビジネスモデルが変わらない原因をすべて事業者の怠慢に帰責することはできないのである。

おわりに

このように、従来のビジネスモデルからの転換、そして自治体・事業者関係の再構築は容易ではない。地域の事業者も何とかして生き残ろうとするし、多くの自治体にとっても地域の SIer は頼みの綱である。大手のパッケージベンダーが全部まとめて面倒を見てくれるわけではないし、デジタル庁からのサポートや支援も十分ではない。そうしたなかで、2025年までに標準化対応を完了するように迫られ、業務自体が大変忙しい状況で、両者の関係を見直すといったよくわからない部分にまで手をつける余力はないというのが実態かもしれない。

しかし、だからと言って今の状況を安易に肯定することはできない。標準化という面倒や苦勞を全国の自治体にわざわざ押し付けることの意味はなにか。それは「2040年問題」を乗り越えるということであったはずである。そのことを各地の自治体はどの程度しっかりと理解できているのか。自治体と事業者との関係の再構築も、

まずはこの点から出発していくことが必要ではないだろうか。

意見交換

Q1. システムの標準化が必要とされる理由の1つとして、自治体のベンダーロックインの問題が指摘されている。実際に、標準化によってベンダーロックインは解消するのか。

A1. 標準仕様の下ではどこのベンダーのシステムを購入しても機能は同一であるため、従来のベンダーロックインはある程度解消に向かうと考えられている。他社の製品に乗り換えると今まで使えていた機能が使えなくなるとか、データ移行の際に項目がばらばらで負担が重くなるといった障壁が理屈上は解決することになる。

Q2. システムの標準化が進むことで、事業者側のノウハウの維持・継承が難しくなり、関わる人材も限定的になっていくことと思われるが、これは公共部門の情報システム分野全体の将来的な発展を阻害することにつながる恐れがあるのではないか。

A2. 標準化とガバメントクラウドへの集約によって、必要な事業者側の人員数も大幅に減ることが予想される。パッケージ開発に携わるSEはもちろん、地域のSIerはそのほとんどが撤退していくことになるかもしれない。しかし、それは単に雇用が減ることを意味するのではなく、理想を言えば、こうした人材はいわゆるDXの側にシフトし、公共部門のデジタルサービスを提案したり設計したりするような役割へと変化していかなければならないと考えている。

Q3. 標準化の先の話として、国は一度は断念したものの、将来的にはシステムの共通化ということも視野に入ってくる可能性があるのではないか。その場合に懸念されることはあるか。

A3. 共通化の手法として、例えば国が1つのシステムを作り、それを全国の自治体を利用するような方式もあり得るが、一切の選択肢を無くしてしまうようなやり方には賛成できない。現在の標準化でも寡占化がある程度進むことは間違いないが、その場合でもいくつかの主要な事業者間で競争が働くような形がベターではないか。

Q4. 標準化によって自治体ごとの要件定義が不要になるとすると、事業者を選択する際の差別化要素はどの部分に求めることになるのか。

A4. 最も典型的な差別化要素は使い勝手や UI の部分。標準仕様書では搭載される機能は定まっているが、それをどう実現するかという点はあえて詳細に規定されていない。具体的には職員が操作する画面のレイアウトやその操作性などである。もっとも、本来的により重要なのは、標準化を前提に、自治体や地域の DX をどう実現していくかといった提案力などの面での差別化競争が進んでいくことではないかと考えている。

Q5. 標準化によって地域の SIer が撤退してしまうと行き詰まってしまう自治体も少なくない。標準化の最終的な目標が 2040 年問題への対応ということは理解できるが、そこに至るまでの過程をどう描いて道筋を付けていくかというトランジション・マネジメントの視点が希薄であるように感じている。自治体行政

の破綻を防ぐための標準化が、地域の事業者の撤退を促すことで、かえって破綻を早めるといった事態を招かないか。

- A5. 確かに標準化は事業者の撤退と収束を加速化させる面がある。ただし、これは既に過疎地域では人口減少や事業者の疲弊が深刻な状況になっている中で、あえて加速化させることで早期の対応を促すという狙いがあると理解している。その際、組織の中に対応できる人材がおらず、また地域の事業者にも頼れないという状況になれば、必然的に外部の人間に頼る機会が増えていくだろう。しかし、外部人材の数にも限りがあるため、自治体ごとに仕組みがばらばらのままだと全国的な対応は難しい。標準化には、このような課題を解消するという意味もある。
- Q6. 標準化はある意味では極めて反アジャイル的な手法である。自治体やベンダーから見て使い勝手の悪い標準が作られてしまった場合に、それが迅速に改善されるような保障はあるのか。標準仕様の改定が必要になるような場合、現場をあまり知らない国の省庁が感度良く対応できるのかは疑問が残る。
- A6. どの自治体にとってもおかしいと感じられるような部分は、提案があれば比較的スムーズに修正されるだろう。一方、実際には「うちのやり方ではない」ことを「使い勝手が悪い」と言っているようなケースも多い。こうした意見に関しては、すべて受け入れてしまうと標準化した意味がなくなってしまうので、ある程度は諦めてもらうことも必要になる。
- Q7. 標準仕様の策定時に各省庁は検討会などを設置して自治体側の意見を募っているが、そうした場に参加した特定の自治体の意

見が参考にされ、いわば国のお墨付きを得る形で仕様に反映されることもあったのではないかと推察される。その意味では、国に駆け込む力が特定の自治体を有利にするようなメカニズムが働いていたのではないか。

A7. そうした側面があることは否定できない。標準仕様の策定には大別して2パターンあり、1つはベンダーに発注して仕様を作成してもらい、それを検討会で叩いて確定させるやり方。もう1つは、検討会の構成メンバー、つまり自治体の職員たちが一から仕様を決めていくパターンである。特に後者の場合は、汗をかいた自治体の思いが反映されている可能性は高い。とはいえ、すべての標準仕様は確定前に全国の自治体に意見照会をかけているので、検討会に入っていない自治体が無視されているというわけではない。何も意見を出さない自治体の声が反映されないというのはある意味当然のことでもある。

Q8. 今回の標準化とガバメントクラウドへの移行がもたらす影響や変化を検証するような業界側の動きがなかなか見えてこないと感じている。個々のベンダーでは対応できない問題であるが、業界団体や事業者のネットワークは十分に機能しておらず、そのことがビジネスモデルの革新が進まない一つの原因でもあるのではないか。

A8. 私の知る限りでは具体的な動きは出ていない。特に地域のSIerは標準化に関して長らく蚊帳の外に置かれてきたこともあり、ビジネスモデルの再編にまで着手できるような段階にはない。大手のパッケージベンダーとしても、付き合いがあったり自分たちのグループ企業であったりすることも多い地域のSIerに

対して、簡単に「撤退してください」とは言えない。この部分は経済界が主導しなければならないと考えている。標準化に関して最初に本格的な答申を出したのは経済財政諮問会議であるが、標準化が自治体ビジネスの領域に大きなインパクトを持つことは当然理解していたはずである。だとすれば、その後のフォローアップについても一定の責任を持つべきではないだろうか。

Q9. 標準化の対象 20 業務の標準仕様は省庁ごとに縦割りで策定されているが、自治体の側で複数の業務間のデータを連携して政策に活用するといったことは可能なのか。

A9. データの形式面についてはデジタル庁が横断的に標準を作成したため、業務横断的なデータ分析も容易になる。従前は、A社のシステムでは取り出せるデータがB社のシステムからでは取り出せないとか、データの形式が一致していないといった問題があった。標準化によって庁内はもちろん全国の自治体で共通した形式のデータを利用できるようになるため、そうしたデータの分析を通じた新たなサービスや仕組みが生まれることが期待されている。

Q10. 地域のSIerの新たな役割として、そうしたデータの分析を通じた自治体への事業提案や、標準システム内には含まれていない地域固有のデータを収集していくといったことなども考えられるのではないか。

A10. まさにそうした方向への転換が必要である。基幹システムの統合や管理ではなく、そこから出てくるデータを地域ごとの

情報と組み合わせてサービスの改善や新しいサービスを考えていくことは、今後の地域 SIer の重要な任務である。また、そうして生まれた各地域の優れたサービスを全国に横展開していくことは、デジタル田園都市国家構想の骨格でもある。最終的にはこの段階まで実現できなければ、標準化の意味も半減してしまうことになる。

第9章

DXに関する都市自治体の職員個人の声

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 **金井 利之**

はじめに

日本都市センターの調査研究の定型であるが、本調査研究でも自治体に対するアンケート調査を行った。しかし、通常は、こうしたアンケート調査は、自治体の特定所管部局（例えば、DX推進担当課など）を窓口として投げかけ、組織としての回答を得るものである。必要に応じて、関係課に照会をかけたたり、組織全体としての決裁を得ることもあろう。このため、こうしたアンケート調査は、自治体の公式見解を収集することに適している。

しかし、今回の調査研究では、組織の公式見解のみならず、職員個人を対象としてアンケート調査（【市区職員】調査）を行った（詳細は第10章を参照）。第1に、DXは、結局、全ての職員に関わることであるから、組織の公式見解だけでは自治体の実情は捉えられない。第2に、こうした個人対象調査が、デジタル手法によって、個々人に接近することが、少なくとも紙ベースの調査票・記入・回収よりは容易になった。調査においても、デジタル化の「恩恵」を活かそうという試みでもある。

もっとも、デジタル手法によるアンケート調査には、デジタルに親近する対象者が過剰に反映される可能性はあろう。その意味で、回収された調査結果の代表性・信頼性には疑義があるかもしれないし、それを集計・分析することにも限界があろう。そこで、本章では、個人アンケートの自由記述欄を素材として、自治体職員の個人レベルでの生の声を明らかにしてみたい。

こうした職員の声は、実際に自治体DXを進める推進力であり、抵抗力であるからである。そして、それは数ではなく、様々な意見の広がりや外延として把握するものである。表出された声が多いか、大きいかではなく、自治体職員がどのように認識しているのかである。また、それはサイレント・マジョリティかもしれないし、

少なくとも小さくても影響を持たないとは限らないからである。

【市区職員】調査は、職員個人が、回答フォームによって行う。日本都市センターから、「依頼状」と「ご協力をお願い」を送付し、各自治体の企画課に庁内での周知を依頼した。つまり、職員個人は、企画課からの連絡に気付けば、アンケートに回答することができる。回答フォームの画面は、以下の図9-1のようなものである。

図9-1 回答フォーム画面

[左:1頁(画面)目・右:4頁(画面)目]

画面上で操作するときには4頁あり、必須項目を入力していないと、次の頁には遷移しない構造である。択一式の回答には10分程度要するとされている。

自由記述欄は最後の頁にあるため、順次・逐一、択一式の必須項目の回答をしなければ、自由記述ができる状態にまで到達しない。

アンケート回答者 3,137 人のうち、自由記述を回答した人数は、合計で 325 人であるが、「なし」や「ありません」などの回答が 14 件あったので、それを除くと 311 人である。アンケートに回答すること自体だけでなく、さらに、自由記述を記入するのは大きな負担である。したがって、回答した職員は、DX などについて、強い関心がある、又は、余剰時間があると思われる。しかし、昨今の多忙の状況からすると、後者の可能性は低く、前者の可能性が高い。つまり、一言何か言いたいという、課題意識又は提案・意見若しくは苦情・不満を持つ職員といえよう。

このような課題意識などを強く持ち、あえて、時間費用を掛けて無償で意見・提案などを提出する職員の声は、情報フィードバックとして重要である。こうした現場の声を、迅速かつ柔軟に咀嚼し、政策やアーキテクチャの改善に繋げられるかどうかは、短いフィードバックをすることができるかどうかは、DX にとって重要であろう。もちろん、職員意見は相互に矛盾する分布もあり、全ての声を聞いても、全てを活かすことはできない。また、声を上げていない大多数の職員、つまりサイレントマジョリティへの配慮も必要である。しかし、強い関心と問題意識を持つ、いろいろな意味で積極的な職員の声は貴重である。

国の制度設計、ベンダーのシステム開発、自治体レベルでのシステム発注など、いずれも現場で利用する業務職員や、住民と接触する第一線職員の意向を反映すべきである。もちろん、全ての人を満足させることはできないから、何を選択しても必ず不満は出るだろう。しかし、そのことは、現場の声を聞かないで良いということにはならない。国は制度設計において、自治体の声を集めているだろう。しかし、それは、公式の自治体代表の役付職員に限られるかもしれない。あるいは、デジタル界隈のレジェンド・有名・積極的職

員かもしれない¹。しかし、こうした火中の栗のように弾けた職員だけで、行政の現場は回っているわけではないのである。職員個人アンケートは、弾けてはいないが、マグマのように蓄積し、ときに噴火を待つ職員の地中エネルギーを探索するものである。

こうした「自由記述欄」の分析はなかなか難しいものである。しばしば、分析者が「面白い」「取り上げるに値する」意見を、専門判断的に選択することがなされる。しかし、本論では、全ての自由記述意見をそのまま、何も引かず何も足さず、取り上げることにした。したがって、同種の意見があってもまとめることはしていない。意見の整理は、いわゆる KJ 法に近いものである。その意味では筆者の思考的バイアスからは逃れられていないかもしれない。グループ化して見出しが付けられているが、もとの自由記述も、原則として、そのまま本章では再現している。また、グループ間の関係性は、必ずしも分析していない。

なお、日本都市センターの用字用語法に従った、微修正をした箇所はある。また、同一者の自由記述を、文章単位で分割していることはある。さらに、その関係で、適宜、接続詞などを削除したり、必要な情報を補足することもある。文章単位で分割することによ

1 例えば、「行政デジタル改革共創会議」、通称「デッカイギ」なるものがある。サイトによれば、「現在、国と全国の地方自治体による行政デジタル改革の取組みが進んでおり、これには国と自治体の双方向の情報共有や協働、意識合わせ、地域連携が欠かせません。公的機関の情報システム調達先が国内大手ベンダーや地元ベンダーのみならず、クラウドベンダーやベンチャー企業と広がる中で、事業者もより自治体との連携が不可欠になっています。(改行)また、国と自治体が情報共有や議論をするためのオンラインプラットフォーム『デジタル改革共創プラットフォーム』が Slack で運用されていますが、国、自治体、事業者など複数のステークホルダーが協働する行政デジタル改革は、相互信頼に基づく情報交換なしに進めることはできません。そこで、ステークホルダー相互の信頼醸成を図るため、『デジタル改革共創プラットフォーム』の参加者にも呼び掛け、情報共有や議論をする交流の場としてのイベントを開催します」とのことである。2024年1月5日6日には、「行政デジタル改革共創会議 in 羽田～火中の栗拾いツアー2024～(略称：羽田デッカイギ)」なるものが、400人規模で開催された。

り、同一者の文脈が失われる可能性は否定できないが、基本的には、同一者が複数の論点を指摘しているとして分割したものである。本章は、同一者がどのような意見の組み合わせを内在的連関のもとで主張しているかではなく、自治体職員の個体群が、どのような意見の広がりをもっているのかに焦点を当てている。

1 DXの目的

(1) 目的の重要性

ア 目的論

DXの目的について問う声がある。「何のために行うのか、よく考えて欲しい」「デジタル化はなんとなく意識できても、「なにをもってDXなのか」は私以外にも多くの職員が理解しきれていないと思います」「デジタル化・DXという言葉だけが一人歩きしており、大半が本質を理解していない」「デジタル化は、手法であるのに、目的化してしまっている場合がある」「DXという言葉が独り歩きしている。問題解決をしなければならないことは何なのか、それを解決する手段を考える時に選択肢の一つとして●●という手法。この手法がデジタル技術を使ったものであればDX」。

イ 運命論・俯瞰論

反対に、目的に関して思考停止して、「DX化は……一概に良いとは思っていない。だが、時代はDX化に進んでいく」という運命論もある。

また、幅広に捉える俯瞰の声もある。「アナログの特徴の1つを捉え、『融通が利く』と評価するか『うやむやにする悪しき慣習』と評価するかによって、DXについての印象が異なる気がします。今までのやり方を肯定したい感情というか」「デジタル人材不足、

高齢化社会とデジタル化が、DX化を迫られる自治体の現在の環境を規定している。社会全体にデジタル人材は足りないが、高齢化が進行している」。

(2) DXへの期待

ア 待望論

DXを待望してきた声がある。「90年代から情報化について興味を持ち業務に生かそうと研究してきたが、ようやくデジタルの素養や環境が醸成されAIなどの知見を含め、自治体にもDXという段階が来たものだと思う。これをうまく進めないと人口減少社会の住民福祉は成し遂げられないと思う」。

イ 将来論

DXによる将来を描く声がある。「将来的には仮想現実の中のデジタルシティの中で各種分析情報をもとに政策立案検討していく時代がくるのだと思う」「ChatGPT、AIを活用した業務効率化については最重要・緊急課題として取り組む必要があると考えています。ゆくゆくは、議会の質問や回答にも(コソリと)使われていくと思っています」「手続き等システム関係をすべて紐付けし、来庁しなくてもすべての手続きが完了できるようになれば、理想的だと思う」「地区計画等の地域づくりへの住民参加への技術の活用を切望する」。

ウ 具体論

様々な具体的要望の声がある。「総合窓口や納税以外でも電子決済やキャッシュレス決済を導入してほしい」「法務局の土地異動情報を固定資産税課税台帳に自動的に取り込んで修正できるようになれば、手入力作業が大幅に軽減されると思うのですが」「公共施設

のシステム予約の拡充」「選挙に関する事務について、デジタル化すべきだと思うため、早急に検討していただきたい」「ジェネレーティブ AI の活用検討」「ChatGPT などを利用した政策の企画・立案方法。上記の分野の AI を上手に利用したいが、ノウハウや AI の日本語対応が未熟なので、活用方法などの研究や成果を知りたい」「デジタル選挙、ネット上での窓口の集約、市町村の役場の集約しデジタル化」「市役所の完全ペーパーレス化について（窓口に来られる書類は全部スキャンしてデータ化）」「用地取得事例のデータベース化」「自治体が目指すべきデータ集積方法やそのデータを活用した EBPM の実践について」「無人窓口」などを期待する声がある。

エ 悲観論

しかし、冷めた声もある。「とはいえ、自治体の IT 化は望み薄だと思っています」「使い方ですら間違っているので今のままでは不味すぎる」「DX をデジタル化としか理解していない限り、DX どころかデジタル化（最低限のデータベース化）すらできない」。

(3) 展望の不在・希求

ア 展望不在

DX の目的という点から、DX がどのような結果をもたらすかが見えないという声がある。「デジタル化・DX について、知識がなくピンとこない」「学校施設の営繕業務担当のため、デジタル化・DX のイメージがつきにくいです」。

イ 展望希求

そのため、DX 後の展望やイメージを求め、メリットを確信したいという声がある。「事業分野ごとのイメージ共有」「デジタル化の

具体的な将来像を明確にする必要がある」「事例を通して、デジタル化の先の具体的なイメージができるとういと思います。今取り組んでいるデジタル化の取組が、業務の見直し、改善、効率化、そしてサービスの向上につながって行くのか、確信が持てるような情報提供、アドバイスがいただけるとよいと思います」「ただ急いで何でも『デジタル化すること』自体を目的とするのではなく、デジタル化を進めた結果として、それがちゃんと事務の効率化、費用負担の軽減、市民サービスの向上等、何らかのメリットにつながることを期待できるのかどうかを慎重に検証した上で進めて欲しい」「デジタル化・DXの推進をすることがゴールではなく、その先にある国民生活の向上や、職場改善につながることを期待しています」「ChatGPT等のAIが今後の日本社会に与える影響と自治体でそれらが活用できるか知りたい」「DXの先を見据えて、より具体的な方向性を示さないと、現在の表面的なモノであれば失敗を繰り返すことになる」「震災時等非常時対策に係るデジタル化の実装について検討してほしい」。

(4) 業務負担

ア 業務削減論

(ア) 期待論

DXでは業務軽減への期待の声がある。「CHATGPTのような最先端AIサービス利用による業務改善方法」「DX化による業務量の軽減」「契約業務のAI化(各方面(民間含め)で相当な業務量削減につながるかと考える)」「行政のことなので『人間の頭で考えている』ということのを重要視して、AIの活用など生産性を高めることの優先順位を下げそうですが、個人的にはAIの活用による業務効率化を実現し『本当に自分たちが時間を割くべきことは何か』(議員な

ら、質問の文章よりも何を質問するか、現場視察など）を考える状況にできればと思っています」。

（イ）削減期待発信論

「単にアナログをデジタルに変換するだけにとらえている節があり、業務効率化（目的）に対する手段としてのデジタル化が大事であることを主眼に、事例を交えて効果検証の仕方（時間や費用削減のカウント法、市民へのインパクトの測定方法）や庁内理解を深める手法を発信していただきたい」という声もある。

イ 業務削減懐疑論

（ア）未体感論

業務削減・効率化などを体感できないという声もある。「そこそこデジタル化が進んできているのに、業務量・内容にそれに見合った変化や利点がないのは、今の時点ではまだ成功していないということなのだろうなと思う」「申請・届け出業務（これまで紙の図面を用いて図書内の細かい内容の審査を行ってきたもの）をデジタル化（電子申請化）した場合の、行政側のメリットはどのようなものがあるのか知りたい（現状電子申請化を実践しているが、審査を紙で行っている（現状のPCでの画面内での審査は困難）ため、受付後行政側で印刷、審査、決裁、再度電子化して、副本の返却を行っている状況であり、単純に紙の消費量や1申請に対する業務量の増加しており、電子化による業務の効率化を体感できていない）」。

（イ）懐疑論

推進期待と未体感の乖離から、「デジタル化・DXすることにより、どれだけの効果があるのかぜひ教えて下さい（費用や業務量の削減など）」「EBPMに基づく公共政策立案までの時間をデジタル化・

DXでどれだけ短縮できるのか。実際、公共政策立案までには様々なステークホルダーが関わり、時間がかかっている」「住民の利便性向上のために寄与している広報等をDX化している例を論点として、効果的が否かを見つめ直し、どのような媒体、方法が効率的かつ効果的なのかを論じてほしいです」。

そもそも、業務削減を目的とせず、「システム導入によって、事務が減ると言うのは、昭和のコンピュータ導入の考え方にすぎない、新たな行政価値の創造にこそ意味があると思う」という声もある。

ウ 業務増加論

(ア) 経験論

これまでの新技術導入の経験から、業務負担は減らないという声もある。「DX化しても、現時点では自治体職員の業務が軽減することは全く考えられないと思っています」「デジタル化の進展に伴う業務量の削減が多く期待されているところですが、現状を見ると、パソコン普及に伴って所掌業務の幅が広がり、かえって業務量が増えたように、期待されているほどの業務削減には貢献しないものと考えます」「現状、デジタル化しなければというのが先にあり、業務量が増してしまっており、デジタル化の恩恵を全く感じられない」「DXを進めているのに土曜開庁は継続しており、減る兆しは見えない」「デジタル化DX化が進むことにより、むしろ業務量増や費用増が生じる可能性について」。

「デジタル化しても仕事は増やされ人員は削られるので楽になるとは思えない」「運用開始してみたところが、かえって事務処理上の手間暇が増大し、必要な労力や時間の確保が困難となり、それがお客様の待ち時間の増加という市民サービスの低下につながるようでは本末転倒です」「デジタル化・DX化を進める事で業務量が増

える事も考えられる」。

(イ) 似非業務削減

「上司の指示で業務時間が減るかのように見える資料を作成してシステムやアプリを導入しますが、導入後に効果を測定することが非常に難しく、正当な評価を得ずに業務時間が削減したかのような仮説が独り歩きしてしまいます」という声がある。

(ウ) 対策期待論

それゆえ、DX原因の業務増加への対策に期待する声がある。「パソコンができて、まったく業務量が減らず、むしろ多くなった。同じことが起きると思うと精神的にしんどいので、これを解決することも検討してほしい」「デジタル化が業務にならないように、導入方法のアドバイスを積極的にしていきたい」「形だけDX化して、現場の職員の負担が増大してしまうような状況が防げる研究に期待します」。

(エ) デバイド由来負担論

負担増の理由はデジタル・デバイドにも求められる。「職員、会計年度職員、市民などスキルがばらついてる中で進められているDXに対しては負担でしかない」「マイナンバーカード取得を促した結果、カードを作った方がほぼ高齢者で、暗証番号を忘れたり操作ミスでロックされた、ポイントのつけ方や使い方がわからないという相談やクレームが増加していることを実感している。国が打ち出すのは簡単だが、自治体が大変な思いをしている。今後益々高齢化していくのに、デジタル化を進めても市民がついてこれるのか、喜ぶのか、その対応やクレームで自治体の業務量が増えることがとても不安である」「デジタル化も必要だと思うが、住民すべてが利用

できる環境にないためアナログと併用する必要もあり、あまり業務が削減するとは思えない」「また、全てデジタル化すれば効率的だが、アナログとの併用となれば業務は増えるばかりと思う。誰も見捨てないのはハードルが高い」。

(オ) 無関係論

デジタル化と業務削減は関係がないという声もある。「デジタル化による業務量削減ではなく、増加している現状を解消してもらえるように啓発が必要だと感じます」。

エ 職員厚生～健康・ワークライフバランス・収入～

(ア) 健康不安

新技術にはつきものであるが、「モニターと紙媒体を比較した際の事務作業者の肉体への負荷増大（デジタル化により、モニターを見つめる時間が大半になるが、近眼・老眼の加速、肩こり・首こり・腰痛など故障が増えることが考えられる）」「デジタル化による健康面への悪影響」「どこでも業務ができることで、逆に休息の場がなくなると考える人がどれほどいるかなど」という健康不安の声がある。

(イ) ワークライフバランス

「DXの導入促進に伴うワークライフバランスの向上」への期待の声もあるが、「新しいことを取り入れたり、学ぶ気持ちはあるが、適切に研修や人の配置がされないとワークライフバランスと逆行しそう」という声もある。

(ウ) 収入

また、「それをやったら所得は増えるんでしょうか？仕事なんか

より問題は使えるお金が増えるのかです。全てはお金。お金のために仕事してるんだから具体的に新しいことをやったらお金がこんだけ増えるというのを知りたい」という声もあった。

(5) 費用対効果

ア 比較論

費用対効果を比較で明らかにしたいという声がある。「アナログとデジタル化後の維持費等、保管性、利用効率性の比較」「分野ごとのデジタル技術導入に伴う費用対効果 (B / C)」。

イ 高価格論

「予算ありきなのは理解するが、DXを後退するような政策はやめてほしい」という費用をあまり重視しない声もある。

しかし、「AI・RPAなど、性能や速度が高機能であっても価格が下がらなければ費用対効果がでない」「費用面の課題解決方法」「AIやRPA等の導入費用が高額なため、費用対効果を考えると、デジタル化がすべて優位になるわけではないため、効果的な活用方法について熟考が必要となりますが、便利なツールを求める声は大きいため、難しい現状があります」という声もある。

ウ 維持更新費用

「システムがあっても、きちんとデータ入力を行い更新を続けないと、意味がないものになると思うのですが、業務として最低限の情報入力等をどの職員も行うようにするにはそうすればよいか。(これくらいよいだろうで、やってない人、周囲も巻き込む人が多すぎます)」。

(6) 目的喪失

ア 自己目的化

DXが自己目的化しているという声がある。「デジタル化・DXは、業務改善や何かしらのニーズがあってその解決方法として取り入れるものだと思っていますが、昨今のデジタル化・DXは、それを取り入れること自体が目的となっているように見受けられます。そのため、これを前面に出して取り組むのは好きではありません。取り組みの事例としてデジタル化・DXに向いていない業務等についても併せて紹介していただきたい」。

「根本的に知識や技術の全てが何かの役に立つ、より良いものを作るためにはならなければ何の意味もないものだと思っています。本市では、デジタル化だけが目的となっているように感じますし、職員の中には（特に上の年齢層においては）看過している様子が見受けられます。デジタル化もDXも業務を効率化したうえで、何かの目的達成のためにあるというところについて、職員の共通認識が醸成されない中で事が進んでいることに危機感を感じています」。

イ 見せかけ

自己目的化を超えて、見せかけが目的となっているとの声もある。「昨年まで所属していた前部署にて、マイナンバー関連システム等、国のシステムと自治体システムの連携がし難いせいで、DXとは名ばかりで、デジタルに見せかけたアナログ（一件ずつでないデータDLできない、複数データDLに日数がかかる、DLデータがそのまま自治体の基幹系システムに取り込めない（国の度重なるレイアウト変更で対応が困難なため）ことにより、自治体職員の業務はメール受信、手動入力というデジに見せかけたアナログ手法を強いられる形になる）等の問題があると認識しております」。

ウ 対策

自己目的化しない対策を求める声がある。「本当の DX による関連業務の低減方法（見せかけの DX による業務の二重化の避け方）」

「DX 化した個別の事業・手続きを、関与しない第三者から効果測定してもらい効果を判断することができると良く思います。また、そのような手法があれば各自治体で形だけでない効果的な DX 化が進むと思います」。

(7) 運用課題

ア トラブル対応

DX の運用で危惧される声はトラブル対応である。「システムトラブルがあったりすると果たしてどこまでデジタル化すべきなのかを考える」「システムの不具合等によるサービス停止のリスク」

「デジタルに頼りすぎて、万一、システムダウンなどの事態が生じたときに、業務が停滞することで市民サービスの生活に影響を及ぼすことが想定される。代替方法などを検討していくことも大切だと思う」。

イ 文書管理

DX に伴うデータ・文書管理も課題という声がある。「デジタル化と文書管理（決裁ルール等）や各種法令に基づく個人情報取扱いの関係性が不明確と感ずるため明確に示してほしい」。

「デジタル化したり文書ファイル等のデータとして作成されたりした公文書の保管について、公文書廃棄に批判が集まる中で、データ保存の容量やデータの消滅、記録メディアの時間経過による移り変わりを見越した公文書データ保存のための技術の開発・運用についての議論が行われるべきと思っている」「電子媒体におけるデータ管理の安全性、及びデータの漏洩、及び喪失した場合のリスク（一

一般的に保存媒体のコンパクト化が進むに伴い、長期保存が困難になると言われています（例：石板>紙>電子媒体）。また管理ソフトやOSのバージョンアップや、これに伴いデータ移行にかかるコスト等の経済面への影響）「情報保存の安全性と保障（紙ベースでの保存に対する安全性の担保）」。

ウ 情報セキュリティ課題

情報セキュリティに関する声がある。「役所内ではデジタル管理部門がやたらセキュリティを連呼して、非効率な運用をしよう」「現在の個人情報の状況と課題」「技術的な問題も大事だが、行政において、情報セキュリティとITによる業務改善とのジレンマが一番のネックだと思っているので、その解消について何か共有いただければ」「① security（ウイルス対策ソフトなど）、②マイナンバーカードの活用」「デジタル化で生じるセキュリティリスクとその被害について」。

安全対策のために不便となっている仕組みを問う声もある。「税務など自治体内での隔離システムにおけるDXの推進」「三層分離の見直し」「自治体が使用するパソコンは外部との連絡にわざわざ専用のブラウザを開いたり、データを無害化しているが、最先端の技術の導入を検討するより、毎日使うパソコンの環境を改善してほしい」「LGWAN-ASPサービスを利用することでの経費の増加を抑えるにはβダッシュモデルへの移行が必要となるが、外部監査のハードルが高く、体力のある自治体以外はクラウドサービスの恩恵を受けがたい状況である。この分野に関する課題解決の研究事業を実施していただきたいと存じます」。

エ デジタル化に対する留意事項

(ア) 職場内

「デジタル化になった職場環境で危惧されること：デジタルだけでは相手に気持ちを伝えるのは難しい。テレワークが可能になり、職場の人と話さなくて良い環境で、市民の心の声に気づくことができない職員が増えているように感じる」「市民対応のデジタル化は重要ですが、課内で個人の仕事の量、進み具合、完成度等の共有がしにくいのではと、懸念する」「デジタル化で業務をこなす時間を節減しつつ、デジタル化をする前提ルールを忘れないように、書物、紙資料、電子媒体を用いた対面研修や意見交換（アナログ対応）を欠かさないようにすることが重要だと思います（知識や運用のスキル維持・向上）」。

(イ) 対住民

「妊娠届や各種給付のように、法令上は単なる手続きでありながら、実際には相談支援の入り口となる業務について、デジタル化により、自ら相談・支援をもとめない住民との貴重なアクセス機会を喪失することなく、住民の利便性の向上を図るにはどのような方法があるのか、福祉保健医療分野での展望について検討いただきたい（例えば、妊娠届では電子申請を可能としながら、一方、妊娠届出時に窓口で職員と面談を行うことが出産子育て給付金の条件となっており、行政側からすると、単に業務量が2倍になっている）」。

2 DXの行政的前提

(1) デジタル意識

ア 意識改革の必要性

意識の低さを指摘して、意識改革を求める声がある。「担当職員

は日々の業務に追われ、ITに関する情報不足の影響で、デジタル化による業務改善に対する意識が非常に低い。まずは、意識改革が必要だと考えています」「消極的な職場における導入への機運の高め方」「DXに関する自治体の意識改革」「そもそも、デジタル化を否定的に見ている職員が多いので、意識改善を図る研修を実施してほしい。」「業務の本質を理解していない前例踏襲型の低能な職員が変化を恐れてDX推進を拒んでいる印象があるため、このような職員の意識改善方法やどのように組織的に対応すべきか検討してもらいたい」「管理職の意識調査と意識改革」「デジタル化に抵抗がある年代への意識改革」。

「本市の実態として、データ化、電子化が進んでおらず、紙を重要視したり、データ化を行って効率化を図る意識が希薄であると感じるため、DX以前の段階にあると感じています。情報部門や一部の前向きな職員だけがDXを自分事としてとらえているように感じるため、残念に思っています。他の団体も実態はそのような段階ではないでしょうか。そのため、データ化や電子化はコツを掴めば難しいことではない、そのコツはこのようなものです、というような平易な表現で底上げを図れるような取組みも考えていただけたらありがたいと思います」。

イ 諦め

もっとも意識改革には諦めの声もある。「デジタル化等に対する職員の意識の低さが大きな課題だと感じている。義務教育において、すべての児童・生徒がタブレットを用いた授業を受けた経験を有する年代が、自治体職員の大半を占めるようになるまでは、自治体のデジタル化は大きな進展は望めないと考える」。

(2) デジタル用語普及

英語系を中心とするデジタル用語自体の敷居を指摘する声がある。「スマホの普及からDXを推進するのは良いが、使われる単語からして調べていかななくてはならない」「カタカナ語や英字の略語が多く、理解できない。極力、日本語で表現すべきである」「最初DXを知った時、DXでデジタル・トランスフォーメーションと読むことに驚いた」「専門用語の解説を付してほしい。(説明や設問の意味が分からない)」「カタカナ言葉やアルファベット表記で分かりづらい。可能な限り日本語で表現してもらいたい」「専門用語が多すぎるため、上記に掲げる研修の前段階が必要。理解できないものは切り捨てたまま、押し進められているように感じる」「Q8(*筆者注:アンケート質問事項)の研修名称に専門用語が多くあり、初心者には研修内容が分かりにくい」「言葉になじみがないので、不安に感じることもある。住民の方への周知方法の工夫についても検討してほしい²⁾」などの切実な声がある。

「ローコード・ノーコード等のようなデジタル用語を当たり前のように使用するため、無駄にデジタルアレルギーを作ってしまうと思います。もっと知らない者にも優しく伝える努力が必要なのではと思います。公務員であっても得手不得手があるので、使用者等に理解してもらおうという根本的な姿勢がデジタル技術を推進する側に欠けているのではないかと思います。使用者側・推進していかなければならない者に対して、丁寧な説明を実施し、そこから始めて使用者側から考えられる課題・デメリットを解決していかなければ良いものはいえないと考えられます」。

2 いかに、行政役所用語を使うことが一般住民には難解であるかを我が事として自治体職員が理解する契機になれば、こうした事態も無駄ではない。同様に、職員による日本語の利用が日本語の苦手な人(外国人など)に難解である、ことへの理解に繋がれば無駄ではない。

(3) デジタル人的能力基盤

ア 総論～デジタル能力の低さとデジタル・デバイド～

(ア) 役所内デジタル・デバイド

人的基盤を問う声がある。「技術論ではなく、人員配置に関する提言」を求め、「DXも所詮は人ありきであるため、ダメな人が取り組むと改悪の一途になる」とする。それは、「デジタル人材の育成、職員のデジタルスキルの底上げ・デジタルデバイドの解消」「公務員のデジタルに対するレベルが低すぎる。そもそもショートカットキーを知らないレベル。そこから叩き上げなければいけない。メールですらメモ代わりに使う。個人メールを付与した意味がない」である。

(イ) 組織体制

組織体制に関する声がある。「職員の付け焼刃的なリスキリングと外部委託による数名の専門家の導入では、全庁的なDX化は絶対に進まないと実感として思っています。システムの思考ができる人材がプロパーとして多くの課に配属されていくことではじめて、システム化にとどまらない事務の破壊的な見直しと、他職員へのDX的な考え方の波及が進んでいくと思います」「若い世代を中心としたチームで、専門家（若い人）も交えて検討してほしい」「会計年度任用職員を含むデジタル格差に対する方策」「技術職のDX推進」「DXに対する職場間や対人関係での温度差を埋めていく手法を知りたい」「職場内のデジタルデバイドの解消」という声がある。

イ できる職員／できない職員

(ア) できる職員に業務集中

「職員によってシステム系の知識に差がありすぎて、わかる人に業務が集中してしまっている現状」「わかる人間に通常業務プラス

αで仕事を集中させるため、デジタル化・DXに取り組みたいと思えない」「推進の旗振りをする担当者や所管部署では益々知識が向上するだろう」「行政は、業務効率化や情報管理によるコスト管理・リスク管理に疎く、興味のある職員が趣味の延長で進めている傾向が高いと思います」「複数課にまたがるシステムの統合・再構築に携わりましたが、再構築のタイミングでたまたまシステム所管課に配属された職員の中で一番パソコンに詳しくそうな人間がよくわからないまま一人で仕様を書かされる、という非常に場当たりの職員ガチャ的な状況でした」。

(イ) できない職員の不安

「ITリテラシーについても、スマホやPC操作の知識はあっても業務システムの維持管理にまでの知識はない職員が多数であると思います」「後からついて行く職員には十分な時間は与えてもらえないだろう。生まれつきスマホのある世代と無かった世代とのギャップは埋められるのか」「デジタル化やDXに対し、どの程度の知識を持っていなければならないのかが不安」「50代ではデジタル化・DXに、知識の理解や作業スキルの向上など、ついていくのがやっ」と。

ウ DX人材採用

(ア) IT職

現在の職員にデジタル能力が不足しているから、デジタル人材を採用するという声がある。「情報部門に登用している外部人材（IT業界経験者）の状況」を知りたい。「どの自治体でも、技術職としてDX人材をプロパー採用する必要があり、制度化の必要があると強く感じています」「IT人材の不足が叫ばれている昨今、横並びの給与が原則の行政が一定の能力あるエンジニア相当の人材を確保

することは困難になっている。かといって自団体内で育てるということにも前向きではないようだ。ついては地方自治体で「IT職」というような職種を設けることの効果や影響について研究等して頂けると良いかと思えます」。

(イ) 民間DX人材不足

しかし、より根本的な疑問の声もある。「いつまで経っても本当のDX人材がぜんぜん増えない理由について研究してもらいたいです。日本語を母国語としている限り無理なんじゃないかと思っているんですが、どうでしょうか」。

エ 研修

(ア) 意識啓発研修

「デジタル化によって、現在の業務がどれだけ改善されるかといった基本的な概念を伝える研修が必要だと考えます」「職員に対し研修を実施してほしいです」。

(イ) 継続的フォロー

「デジタル化ありきで進んでおり、窓口対応（現場）の職員のフォロー（研修等）が足りないと感じる」「高齢職員のDXに対する取組みが非常に重い。これに対して意識啓発の研修を取り組んでいることと思うが、受講から受講後の報告書提出が完了すれば、研修前と全く同じ意識に戻ってしまう。これは特定の職員がというのもあるだろうが、加齢による抵抗感も強いだろう。したがって、意識啓発（スタートアップ）だけでなく、継続確認をするためのプログラムが必要だと感じる（単発ではなく長期、複数回）上役の意識が変わらなければ、全く無意味な取組みと思う」「EBPMが叫ばれて久しいが、ビックデータ等をどう入手するのかがよくわかっていない

ので、どのような手法が身近に存在するのかを知りたい」。

(ウ) 研修の前提

上記の用語問題の延長であるが、研修自体が何であるかが理解できないという声がある。「専門用語が多すぎるため、上記に掲げる研修の前段階が必要。理解できないものは切り捨てたまま、推し進められているように感じる」「Q8の研修名称に専門用語が多くあり、初心者には研修内容が分かりにくい」という声がある。

オ 試験

(ア) 研修成果確認

能力実証や動機付けには試験・検定が必要という声もある。「G検定やDX検定へのチャレンジを通じて職員の知識やスキルを磨くことが人材育成の近道だと思います」「職員間の基礎知識の差が大きいため、デジタル化以前の問題。必要最低限のデジタル系知識を自治体職員の必須能力とし、各自治体へ通知を行い、テストを行って必要最低限の知識を持たない職員に対する教育を行うべき」。

「予算と人手が足りないこと、職員全体の基礎的スキル不足が、DX推進のいちばんの障害になっている。デジタルスキルの習得は、現在個人の自主性に任ざれてしまっている状態であるが、組織的に全員参加研修（実習を伴うもの）をするか、採用試験において、一定程度以上のデジタルスキルを求めるくらいにしないと、先に進めない」。

(イ) 資格試験

「一般事務職であっても最小限のデジタルスキルを持ってもらわないと、特定の職員に負担が集中する。自治体職員向けの基本的なデジタルリテラシー、知識、スキルをレベリングするような資格試

験を作り、既存人材に一定レベルの資格取得を義務化し、底上げを計ることが不可欠。人材が増えることも見える化ができる。経営層は職員の知識向上なくDXの真の進展はありえないとことを理解してほしい」。

カ 恒常的技能学習（リスキリング）

（ア）陳腐化

デジタル技術の進展は急速だから、職員が能力向上をしても、すぐに陳腐化してしまう。このことは、職員の能力開発への意欲を削ぐ。「デジタル化やDXについて学んだことがAIによってすぐに自動化されるのであれば学んだ時間と労力が無駄になると思う」「2000年ごろまではデジタル技術の習得に積極的であったが、ライン等の普及が始まるころは、ついていけなくなった。高齢者等への対策が必要だと思います」。

（イ）地道

技術進展が急速だとしても地道に前進しなければ、全く能力向上しないので、地道に努力する意欲を示すこともある。「DXにかかるリスキリングの体系的・集中的な研修受講の環境整備促進」、「まずはエクセルを極めるべき」「デジタル化、DX化について、年代等により様々な段階の人たちがいると思いますが、自分にとっては、エクセル、ワード以外にアプリをもっと身近に活用できる知識と意識が必要だと思います」がある。

キ 職場間デジタル・デバインド

デジタル・デバインドは、職員個人間だけではなく、職場間でも生じていると指摘する声がある。「出先機関等の正規職員がいない若しくは少ない部署へのデジタル化の普及の程度」「デジタル人材が

希薄な自治体にもメリットが行き届く DX 化にしてほしいと期待します」「機器やシステム関連の維持管理、更新などにかかる予算や人手について。特に学校のように地理的に小規模で独立した所属では知識や経験の偏りが大きくなりがちだと思います」。

(4) デジタル物的基盤整備

ア 機器

(ア) 端末・回線

「電子車検証が導入されたが、それを確認できる端末の予算がないため端末の整備ができていない。設備整備への予算等の補助があればと思う」「そもそも業務で用いるパソコン等のデジタル機器の性能が低すぎてまともにデジタル化・DX が進むとは思っていない」

「職員が使用している PC のスペックとモニターのサイズ」「デジタル化の際に適切な作業環境が確保されているか。具体的には、充分な大きさのディスプレイが配備されているか。デジタル化を推し進めるに当たり、ディスプレイはまさにデジタルの机上（デスクトップ）だが、私の職場では、小さな画面での作業を強いることになんらの議論もされていない。私見だが、デジタル化を妨げている、紙が減らない要因の一つはチープな作業環境にあると思っている」。

「当市はデジタル化推進係なるものを設置し進めようとしているが、実態は職員分の端末・回線を準備しておらず、出勤時は争奪戦が起きるため、職員は出勤時間を繰り上げ、サービス残業が起きている。個人の時間を削ってでも早めに出勤出来る職員はまだしも、時差出勤や育児時間を取得している職員は出勤時に端末が無い、又は回線不足で繋がらないという状況が頻繁に起きている。デジタル化を推進するのは結構なことだが、まずは端末・回線の整備を行ってからではないか」。

「意識が低い DX 担当部署の底上げ、サーバーの増強・回線の増

強をどのように促せるのか?」「サーバーの保存容量(1名あたり1GB以下)やPCスペックが低すぎて、根本的にデジタル化に向いていない構造になっている問題」「庁内のDXのネットワーク基盤が脆弱でスムーズに接続できる環境の確立がスムーズなDXの導入には、優先課題の第一ではないか、と考えます」「回線強度と回線速度の強化(光ファイバー通信機能の大幅な機能更新)」「せっかくデジタル化しても端末の処理(回線)が遅かったり使いづらかったりして結果あまり時間的にも変わらない可能性もあるのではないか」。

(イ) 窓口機械

「マルチコピー機を各窓口を設置してほしい。現状は市が発行している印鑑登録証がないと市の窓口で印鑑証明書は取得できないため、マイナンバーカードだけ持ってきたお客様に交付ができない」。

イ 運用

(ア) データ管理

「デジタル化に対応するためのそもそもの基盤がないように感じる。市の業務内で共有データのフォルダ整理さえ統一できていない状況で管理職の危機感や認識が薄いと感じている。担当者レベルではここがこうなればという意見を持っている人がいるのに、そもそもそういったことをするための基準等が整備できていないため活用できていない」。

(イ) ソフトの古さ

「本市では、エクセルの古い代替ソフトしか入っていない業務端末を一部で使用している。各自治体に使用ソフトについて調査をし、全国的な動向を教えてほしい」。

ウ 予算措置

これらは予算化の問題だという声がある。「デジタル化・DXを進めるための投資予算が必要な場合でも、具体的な効果が見えないと予算化が難しい面がある」「事業のデジタル化に係る予算要求を行ったところ、不採択になったことがありました。他自治体では広く導入されているシステムではありますが、高額だったためか不採択となり、デジタル化に後れを取っていると感じています。このような調査は昨今広く行われている印象がありますが、デジタル化・DXの推進力を弱める要因として、財政的な側面について掘り下げようとしているものが少ないように感じますので、そのような側面についても検討いただければ幸いです。また、現場の自治体職員としては、デジタル化が進まない影響で職務に取り組む意欲の低下を招いていると感じます。職員の離職にも相関が表れてくるのではないかと危惧しています」。

「業務改善にデジタル機器の導入が必要であっても、予算の承認がされず、DXの推進が出来ない。タブレット端末やスマートフォンの導入に、財政部局が消極的で、事務改善を妨げている」「DX化のためのソフト・ハード整備のための予算額（ディスプレイ配置、サーバー費、システム改修費）」「デジタル化にかかる経費の問題が悩ましい。国からの補助の確約の上での検討になると思う」。

エ その他

「デジタル化で増える電気使用量、及びその補填のための発電方法」「操作や画面の読み取りに困難を抱える視覚障害などを持つ職員（見えづらさを感じる高齢職員も含む）へのUIの改善、アクセシビリティについての配慮の必要性など」。

(5) 同時改革

ア 関連業務

「よりよいDX、デジタル化のためにサービスやシステムを導入する上で、選定方法や決定方法が従来の規定に沿ってしか判断しえない場合には、どんないいサービスも導入されず、職員や利用者双方にとって使いにくいシステム、サービスばかり導入することに繋がり逆効果を生んでいる（幻滅）。デジタル化のためには、デジタルとは直接関係ない組織内の既存の規定や考え方、方法から改めていかないといけないと感じます」。

「窓口業務で様々な申請を受けるが、①住民から紙媒体の申請書を受け付けて、②紙媒体の申請書の確認、③データの入力、④そのデータの入力内容の確認、を行っているが、紙媒体とデータが混在することで、無駄な手間が多くあるように感じる。この問題をいつか改善できるとよい」。

イ 出納・人事・文書

「今後もデジタル化は進めていかなければならないと思いますが、旧来の財務システムが今のご時世に合っていないように思います。数百円を支払うために学校が窓口に来たり等、お金の面でのDXが必要に感じます」「電子マネー等での支払い方法を全庁共通で導入してほしい」。

「また、出勤簿はいまだにハンコを使っており、年休や時間外の管理も紙とハンコでしている。こういった、基本的なことを改善することもできない現実に目を向けてほしい」「職員（福利厚生など）へのデジタル化が遅れている。いまだに出勤簿を押印したり、休日に入庁するのに宿直で氏名を手書きする。時間外勤務も手書きかタイムカード。まったく昭和の時代から変わっていない」。

「市民にとって便利になっても、職員の事務が変わっていない」。

電子申請をしても、保管は紙でということで申請書を印刷するなど。やるなら職員側の電子保管まで含めて検討すべき。抜本的なシステム改修や事務の変更が必要だと思う。システムもそこまで追いついていない」。

「デジタル社会における地方公務員制度について（職員の働き方改革、ワークライフバランス向上に取り組む上で、地方公務員制度や、制度を踏まえた服務規程等が、デジタルを活用した人的リソースの有効活用の障壁となっているのではと思う）」。

(6) 守旧文化

ア 踏襲主義

同時改革を困難にするのが、変化への抵抗が強い職員文化だという声がある。「公務員の文化・慣習・法制度がデジタル化・DXの壁になっていると感じます」「当組織において、なかなかDXが進みません。新システムの導入を検討すると、既存の事務作業を前提に導入しようとするため、新しいシステムを導入しようとしても、一定の勢力に邪魔をされうまくいきません。システムに合わせて事務作業を変更していくことがDX導入の近道のような気がするのですが、どうしても『踏襲主義』が邪魔をして進めることができない。『このままだと大変だけど、今までこうやってきたし、やり方を変えてまで変更する必要ないよね』という職場に蔓延している雰囲気は本当に邪魔をしています。うまくいえませんが、このような『踏襲主義』とか『ことなかれ主義』のようなものを無くしていかなければデジタル化・DX化は進んでいかないと思うのです。愚痴でした」。

「業務用PCがデスクトップすぎで会議をするにも全て紙資料を使う文化が定着しすぎている。Web会議も消極的で効率が悪い。新しいことに取り組まない文化が根付きすぎていてやらないことが正しい様な雰囲気が強い。意識を根底から覆して貰えるような取組に

期待したい」。

「年長者のシステム（あるいは手法を変えること）に対する抵抗が強すぎる」「現実には、目先の仕事の処理にはデジタル化やDXは面倒だと言って敬遠する職員が大半に見える」。

イ 不学嫌進

「ただの愚痴にお付き合いください。基幹システムこそRPAやAIの導入を推進することで業務時間を削減できるのに、対応していない古いソフトウェアを使っている場合がある。新しいソフトウェアの導入には予算が必要だが、それを確保するだけの根拠もなく、八方塞がりの現状。料金の納付書の発行もいまだに一件ずつ手入力で行っているのは非効率的すぎるし、職員の時間や給料がもったいない。せっかくチャットアプリやクラウドアプリを導入しても利用しようとチャレンジする職員が少なく、もったいない。アプリ導入後、職員全体が慣れるまではメール禁止とかExcel照会回答禁止とか、それくらいの改革をしなければ、そもそも新たな学びを嫌う公務員のデジタルリテラシーは向上しない。ITパスポートなど、各種資格保持者には手当等の優遇措置を与えるのも良いと思う。とにかく、根本的な問題として公務員は新たな学びをせず進化を嫌う人種であることを理解してもらった方がよい。いくら法律やアプリ等のハードを揃えても、利用する人間がいけないのでは意味がない。その上で、研修受講者や有資格者には手当支給などのメリットを提示して自発的な勉強をするキッカケを与えてほしい。クラウド、チャット、RPA、便利なものはどんどん使っていき、生産的な仕事に集中したい。また選挙応援と同じ感覚で、庁内にて副業的に他業務を自由に募集応募できる仕組みなど、なんらか刺激を与えたほうがよい。だから、なんとか『公務員よ、いい加減に勉強しろ！今までのツケが回ってきてるぞ！』とわたしたちのお尻をたたいて

ください」。

ウ マインドセット

「デジタル化・DXの有無にかかわらず、職員が前向きに・主体的に・積極的に自身の業務を進めるとともに継続的改善・改革に挑めるマインドセットが重要であると考えます。これがないといくらデジタル化だDX推進だといっても『使うシステムが変わっただけ』で単発の打ち上げ花火に終わってしまいます」。

3 DXと移行管理

(1) 移行手法

DXに向けて変化するための具体的手法を求める声がある。「DX化を進める為の有効な手順」「業務改善の見える化の導入スキーム」「末端の職員まで自治体のデジタル化・DX普及促進が安易にできる方法」「研修等で知識をインプットしても、実際にDXを業務に落とし込むアウトプットが難しいと感じている」「システムとして過去の形式に捕らわれず直感的に利用しやすいものにするよう努力すべきであると思う」「また、捨てるべき業務を捨てなければならないと感じる。それが難しい」「DXを進めることによる効果についての客観的なデータが無い中で推進を行っていると感じている。明確な目標や数値の設定、その管理といった観点での業務に自治体は慣れていないので、指標や効果については明確にわかるようにしてもらえると助かります」。

(2) 追加費用

ア 過渡的追加費用

DXへの移行時には「過渡期の事務量の増加」があるという声がある

ある。「最初は苦勞するもの、若いうちの苦勞は買ってでもしろという、他人が楽そうにしているのが許せないといった感情がDXのみならず日本全体に蔓延しており、意識改革が急務だと感じる」「実際にシステムを利用することで、従来よりも業務処理に時間がかかってしまっている事実もある。ただし、これはシステムを利用することが定着すれば解決すると思う。定着にもものすごく時間がかかりそう」。

イ 全体費用

追加費用は過渡的ならば、「DX・デジタル化への対応にかかる業務量や事務作業の増加がいつ頃に解消されそうか」という声が生じる。そのうえで、「新たな仕組みを導入するということは、通常業務に加えてデジタル化への対応という大きな負担の上積みを強いられるわけですから、やるからには行政、市民の両者にとって確かなメリットが得られるデジタル化であって欲しいと思います」という声がある。

(3) 移行資源不足

ア 移行費用と移行資源の比較

移行費用がかかるとして、それを賄う資源が不足しているという声がある。「デジタル化・DXを進めるマンパワーが全く足りない」「人員不足への対応」「自治体現場が疲弊しており、デジタル化に取り組む余力とメリットがない（業務を効率化しても人員削減が別業務への対応を求められるため）ことを、自治体上層部や世間が認識していないことが問題。行政がいまだに無駄なことばかりしているといた間違ったイメージが先行していることも問題だと思う」「デジタル化を進めたいが、自分の仕事で手一杯」「各自自治体がデジタル化に対する予算措置をどれだけ積極的に行っているのか」「税

システムの標準化を円滑に進める方法、そのためのマンパワーの確保」である。

イ 守旧文化・部署間関係との関連

移行資源不足は、部署間関係と守旧文化から発生するという声がある。「担当職員は DX の推進の必要性を強く感じていても、過去の慣習等からなかなか提案を受け入れられず、DX 推進をするための予算や人員も割り当てられず、DX が進まないと感じています」。

(4) 移行速度

ア 迅速論

迅速な移行を望む声がある。「組織内におけるデジタル化及び DX の重要度、優先度を更に高める必要があると思う」「書類や事務文書決裁、紙媒体の電子化など始められることはたくさんあるのに、何も進んでいない、進めていない」「自治体のデジタル化は、数十年単位で遅れており、早急なデジタル化が必要と思います」「段階的ではなく一気に DX 化し、問答無用で進められる（かつ取りこぼした職員・住民が発生しないような救済措置も設ける）ことが可能な手法を検討してほしい」。

イ 拙速論

拙速を戒める声もある。「導入を急ぐことは大事ですが、導入による効果や波及する業務への影響の精査・連絡調整、本番移行前の検証体制、導入後の維持管理はどうなるか、本当に必要な導入か否かなど、多方面に渡り十分に検討を重ねたり、加えて、システムエラー対応も含めた職員のスキル育成・向上など、課題は多く見受けられると思います」「デジタル化って本当にそんなに急いでやることですか？（移行・維持にかかるコスト、全職員と住民の理解及び

習得までの時間等不安がたくさん)」「急ぎすぎて検討が十分にされていないまま進んでいる気がする。きちんと検討してほしい」。

ウ 「改善」と「見切り発車」

見せかけの「改善」と「見切り発車」への懸念の声がある。「これまでのこの手の『改善』実績からすると、『デジタル化・DXをすること』や、『これまでの仕組みを何か変化させること』が目的になっており、現場のニーズに応えることを念頭に置いていないため、大多数が望まない形でトップダウン式に導入されてしまったり、担当者の調整に時間をとられ現場が試行できる時間がほとんど与えられないまま見切り発車で運用が始まったりすることで、問題解決に寄与しないばかりか、却って余計な負担が増えることが懸念される」。

「デジタル化やDXの取組みについては、見切り発車的な部分が多いように感じます。今までの事務処理のルールをどのように変化(廃止)するのか明確でなかったりしているため混乱を招いている状況であり、結果として無駄な労力を費やし業務量が増していると思われます」。

「特に『うちの課はDXを実施している』という名のもとに見切り発進することにより、後々様々な問題を抱えて、最終的にシステム費と人件費の無駄遣いで使えないものが生まれることだけは避けなければならないと思います」。

(5) デジタル・アナログ並行状態

ア 懸念論(二重業務負担論)

デジタル・アナログ並行状態を懸念する声がある。「完全デジタル化しているように見えて、アナログ文化が残っていることによる二重化が顕著となっており、これが業務を倍増させている。完全にデジタル化することができれば、様々な部分で効果的になってくる

と考える」。

「現在、デジタルとアナログが2重になっており、業務も費用も倉庫も2倍になっている状況であるが、これが、どのようにどの時期から本格的に業務量等が1以下になっていくのか、見通しがあるのかないのか?」「DXを進めるにあたり、今までのやり方とデジタルなやり方が混在する状態が最も業務負荷が高くなると思っています」「日々の業務+デジタル化が求められているため、現場の職員は疲弊している」。

「現在はデジタル過渡期であるため、AI-RPAもその一つであるが、アナログ(紙)をデジタル化する方法(OCR等)に関する基本的な知識が職員に必要なになっている。・・・が、職員はそれぞれアナログかデジタルのどちらかを得意としており、このデジタル過渡期に対応できる人材が不足していると感じている」。

イ 一律移行論

その観点から一律デジタル移行を求める声がある。「現状のデジタル化推進の状況はアナログを残しつつの業務になっており効率化が進んだとは思えない。全員が移行していい考えや無駄になり得る業務を削る努力を全力で推進してこそなし得る課題だと思います」

「デジタルを扱えない方々の声を優先している限り永久にデジタル化は不可能だと思います。どこかの段階でアナログを廃止して完全デジタルに移行する必要があると思いますが、他自治体や市民の方々はどうお考えなのか気になります。デジタルとアナログの両立は、人員が不足するので不可能です」。

また、部分的DX化の進展が全体的DX化への足枷となるという不安の声もある。「DX化できる業務から導入したことで、後々全体のDX化により、当初導入したものが無駄又は支障になるかもしれないという不安を払しょくできる情報がほしいです」。

ウ デジタル増殖論

デジタルとアナログの並行だけでなく、デジタルとデジタルも複数並立状態になっていることを指摘する声もある。「増え続ける情報システムに対して、一つの事象につきシステムごとに複数回入力を行うことで、現在業務量が多くかつ入力ミスも増えています。インプットのインターフェイスを共通化しリレーショナルな管理ができるような、表面上ではないDXに期待しています」。

エ 並立状態前提論

(ア) 両立論

並立状態を前提とする両立への声もある。「既存技術との共存・併用について検討したい」「デジタル化・DXを推進すべきと思うが、現在の手法との両立期間が必ず必要となり、一時的に業務量等が増加する不安が払しょくできない。そこをどのように解決・改善するかや、一時的な期間をどの程度設定するかなどの検討が必要と考えらる」。

「どれだけデジタル化を進めたとしても、デジタルとアナログを両立させなければならないのであれば、最初からそれを効率よくできるような取組みや手法を考えるべきではないかと思う。個人的な経験として、100%デジタルだったらどれだけ楽か、と言う業務もやはりそういう訳にはいかず、ジレンマを感じたことがある」。

(イ) 業務切り分け

業務によっては、全てはデジタル化すべきでないという声がある。「本当にパソコンが必要な業務との切り分けが必要。ひたすらPDFを作る官庁のような仕事なら無駄」。

(6) 遡及問題

移行管理は過去の蓄積データ・資料との関係でも声として上がっている。「未来への DX だけでなく、過去のデータの本当のデジタル化を行う必要があると感じています。過去の書類に対してスキャンし画像保存してデータ化と現状なっていますが検索や二次利用ができないので、もったいないと感じています。しかしながら、過去のデータをデジタルに変換することは、膨大な時間と労力が必要で、手が出せません」「既存業務のデジタル化についてはとても魅力を感じるが、最初のハードル（コストが高い等）が高く動きづらい（古い文書を電子媒体で保存する等）」「役所で保有してる資料のデジタル化と検索できる紐づけをきちんとすることなしに自治体のデジタル化はあり得ないと思う」。

4 DX と住民

(1) 住民に対する説明責任

自治体は、DX に関しても、まず住民に対する説明責任があるという声がある。「自治体業務には住民に寄り添ってデジタル化しなくてはならない業務系統と自治体（公共物管理者）として法に基づいて管理している範囲を明確にして示すためのデジタル化をすべき系統とがあり、デジタル化により自治体ができること、管理しているところを対外的に「見える化」することが必要である。「自治体のデジタル化は自治体ができることを明確化して住民と共有していくことだと思う。自治体はここまでしかできないからあとは自己責任、自助努力でお願いしますというのをはっきりさせることなのだと考えている」。

さらに、「職場内のデジタルディバイドが解消していかないと、住民に対しても説明責任が果たせない」。

(2) 住民ニーズ

ア ニーズの把握

現状はニーズが掴めていない、それゆえ、ニーズを掴みたいという声がある。「デジタル化・DXに関する住民ニーズのつかみ方（自治体で共通の事業があるため、他の自治体の住民ニーズのつかみ方の取組みを知ることができたらと思いました）」「住民の意識の変化と方向性について」「オンライン申請の実装ばかり急いで、申請のしやすさ（申請フォームへのアクセスしやすさ、回答項目のわかりやすさや手軽さなど）まで考えられておらず、結局お金だけかけて使われないものが出来上がっている」。

イ ニーズの不在

そもそも、住民にはニーズがないという声もある。「DXについては、ごく一部の市民以外は求めている、というより忌避されていると思います。人は変わりたがりません。」「（住民サービスの視点から）100% デジタルという未来はこの先当分来ないと考えている。平等と言う観点から自治体はデジタルだけではなく、紙媒体などのアナログでしか対応できない方にどう寄り添っていくかという課題が付いて回る。」「地元（お年寄りを中心に）からのある種の拒絶反応や頭ごなしの否定が一定数見受けられるので、どうすれば電子申請等を活用できるようになるか」「高齢化社会においてデジタル化・DXは馴染むものなのか？従来のやり方も残さなければならぬのであれば、職員の手間が増えるだけでも思える」。

ウ ニーズの創出

行政が住民ニーズを掘り起こすという声もある。「住民のDXに関する意識向上手法」「分野ごとのDX手法の紹介、全国共通の業務標準化の仕組みづくり、住民ニーズの掘り起こし」「行政のDX

がどれだけ住民へ恩恵があるのかその広報。」「公務における（特に住民手続きに係る）デジタル化は従来のアナログな手続を残した上で行うことが多いため、なかなか効率化に繋がらない。市民の意識啓発も必要と考える」。しかし、「それを突破するためには多大な労力が必要です」「農業に従事される市民から申請を受ける業務であるが、市民がまったくデジタル化などに興味がない。このような場合でもデジタル化を進められるような事例はあるのでしょうか」。

エ ニーズの差異（多様性）

「一口に住民といっても様々すぎて、イメージができない。子育て世代やそれ以下であればデジタル化ニーズは高いと思うが、高齢者はデジタルニーズがないように思う。もちろん、DX と高齢者との親和性はある程度あることはわかるが、それに関しては、労力の増加も予想される」。

(3) 住民デジタル能力～デジタル・デバイド論～

DX 化とは、サービスの受け手である住民に、一定の能力を要求する。そこからデジタル・デバイド論が登場する。能力のなさがニーズ（＝デバイド対策又はアナログ並立）を構成するとも言えるし、能力のなさがニーズの不在を意味するともいえる。自治体職員は、潜在的に全ての住民を悉皆的に相手にする関係で、住民のなかのデジタル・デバイドに敏感のようである。一部の先進的な技能者のみと向き合えば済む、新技術導入時の先発自治体の状態ではない。なお、デジタル・デバイドは、住民・職員に共通する指摘でもある。「世代によるデジタルデバイドを強く感じている」「デジタル化を拒絶する市民、職員をどう扱うか」との声がある。

ア 懸念

「デジタル化したことでどれだけの高齢者が情報から取り残されてしまうのかについて」「住民のなかでも職員のなかでもデジタルデバインドが広がっている。誰一人取りこぼさないことが必要とされる自治体において、格差を産み出すような事業はどうなのか、疑問がある」。

そこから、デジタル化は行政内部優先の声もある。「自治体は、すべての市民が対応できる方法を用いる必要があり、現在の高齢者にスマートフォンやPCからの申請等を強要することは不可能である。ついでに、まずは市民相手のDXではなく、庁内のシステム改良、導入により、庁内の事務作業の削減を図ることが現実的と考える」。

イ 対策～デジタル・アナログ並立状態～

「時代はDX化に進んでいくため取り残されていく住民が出てくる事も考えてほしい。慎重に、かつ取りこぼしの住民が出ないようDX化を進めていただきたい」「高齢者を中心としたデジタル弱者に対する支援など、格差を埋めるような対策が求められていると思う」「住民はデジタル化に対しての格差がある。・高齢者や貧困者に情報を広めるためにはデジタル化だけでは不十分。・アナログな住民を吸い上げる工夫が必要。・高齢者にとってはスマホの起動すら複雑と考える人が多い」「住民その他、自治体のデジタル化・DXにアクセスすることが困難な方や、そもそもこれ等を希望しない方々に対する説明やフォローについて、お考えになっていますか？全ての高齢者がこれに当たるとは言いませんが、一定数以上デジタル化に拒否反応を示す方々も存在します」「DXに対する住民の意向。デジタル・デバインド市民への対応」「うちの地域は4割が高齢者なのでデジタル化しても難民が多く、あまり効果が得られないのではと思ってしまう。市民が平等にサービスを受けられるのが心配」。

そのため、「デジタル格差のため住民サービスのデジタル一本化が当面できない問題」が不可避とされる。「誰一人取り残さない、高齢者に対する、デジタル化・DXへの対応」「市民サービスに関する業務のデジタル化・DXについて、住民の一部でもついていくのが難しい状況が生じているのであれば、従来の対応も残さざるを得ないことが想定され、業務量の改善がどこまで進むのか不透明な点がある」。

このような声があるがゆえに、「情報弱者を置いてきぼりにしないことを意識付けする研修」という声もある。

ウ デジタル化を前提にした支援

「DXが進んで行くことで取り残される住民はどのような人たちか。その人たちに対する支援のあり方など」「市民（特に高齢者等）が行政サービスのデジタル化に順応していただけるか・・・」。

「デジタル技術は日々変化しており、システム等も数年単位で一新されるが、高齢者等、システムの移り変わりへの対応が難しい市民の切り捨てにならないか。また、そのサポートをどうするか。さらには、サポートにかかる経費を考えた際、デジタル化が不要である業務の検討（デジタルは道具であり、アナログで廉価に同じ結果が得られるのであれば、デジタル化をする必要性はない）」。

エ 社会経済的デバイド

デジタル・デバイドは、住民のデジタル技能の習熟に起因するだけではない。「高価な機器を所持しなくても良くて、複雑でなく情報を広められるような手法が必要と考えます」「貧困者に情報を広めるためにはデジタル化だけでは不十分」「貧困者にとって機器は高価である」「貧困世帯や高齢者のみ世帯、携帯電話不感エリアのデジタルデバイド対策」。

オ 時間進展

時間の進展による影響に関する声もある。「技術の進化は速く、今は問題ない世代でも高齢者になったときについていけないかもしれない。ついていけるような進め方、手法を考えていただきたい」

「高齢者はデジタルツールを使えない、といわれて久しい。今の60代はガラケーやWindows95が出始めた頃の働き盛り30~40代であり、本当にそうなのだろうか、今の高齢者も十分デジタルツールを使えるのではないかと思っている。データでこの辺の裏付けができると、自治体の鉛のように重たい腰も上がるのではないかとと思っている」。

カ 住民との協力

自治体は住民と近接しており、デジタル化においても住民(団体)との協力に関して、「地域住民の理解・協力」「自治会の方が理解しやすい取組み」という声がある。

「地域ボランティアは高齢化が進み、十年前と同じ顔ぶれが多い。保守的で変化を好まないが自治体への協力意識がとても高い。団塊の世代以下の高齢者は、自治体のデジタル化・DXには興味が高く、行政サービスの効率化には興味があるが地域ボランティアには興味が薄い世代である。また、後期高齢者世代は、電子マネーの利用が難しく、電子マネーを活用した行政サービスの恩恵が受けられないとの声もあった。また、無料wi-fiの普及を進めるなど低所得者や高齢者がデジタル化・DXのサービスを十分活用できる環境を整える必要がある。特に、IT弱者を切り捨てず上手に事を運べば、高齢者の見守り等やこれからの自治活動の便利ツールになると思います」。

5 DX と自治体組織

(1) 自治体内階層制

ア 指揮命令

(ア) トップの意向

「デジタル技術の理解のあるトップが最も必要」「現場職員の改善意欲をつぶさないための上司の理解も必要であり、改善意識のない職員に意識付けするためにも、DXの推進にはある程度トップダウンが必要と感じている。そのための効果的な方法についての情報を共有いただけたらありがたいと思います」。

(イ) 組織的強制

「この数年、人間の意識はそう簡単には変わることがないと痛感しているため、今後、職場（上司）の理解を得られることはないだろうと考えている。強制されないと動かない職員が多数いるため、DXないしは業務改善を推進するのであれば、強制するほかないと思う」「自治体はデジタル化等に関しては遅れていると思うので、多少強引にでもすすめるべきだと思う」「職員全員へのデジタル知識の強制を感じる」。

イ 上意下達の弊害

(ア) 弊害

「窓口業務が必須である部署を除き、大方の部署ではテレワークがおそらく可能であると思うのに、なかなか実現しない。本市としては、テレワークの実証実験を市幹部職においてのみ行ったことに起因するのではないかと考える。普段から実務を行う現場職員が対象に入っていない中で行う実証実験に、何の意味があるのかわからない。幹部レベルで行った実証実験の結果をもとに導入したシステ

ムが、現場ですこぶる不評である現実があるので、実証実験を年功序列で行う慣習をやめることがDX化よりも先決であると考え。そこを含めてのDXマインドというのであれば、きわめて積極的に推進したいと思う。

「これまでのこの手の『改善』実績からすると、『デジタル化・DXをすること』や、『これまでの仕組みを何か変化させること』が目的になっており、現場のニーズに応えることを念頭に置いていないため、大多数が望まない形でトップダウン式に導入されてしまったり」という声がある。

(イ) 分散型自律組織

DAO (Decentralized Autonomous Organization : 分散型自律組織) への関心もあり、「貴センターにDAOの行政システム等への活用方法を研究して欲しい」という声もあった。

ウ 管理職層

(ア) 意識

「政策を決定、推進する人達がそもそもデジタル化、DX化を良いと思っていないように見える。そこが1番の課題だと思う」「職員に啓発・啓蒙していただくだけではなく、担当業務の遂行を承認し、改善・改革を後押しし、責任 (responsibility) を全うする経営層・上層部・組織全体の意思・行動も必要であり、ボトムアップ・トップダウンの相互作用による行動⇔承認の善循環が肝要です」「忌避感を持っている職員が管理職に多いため、説明に多大な時間を要する」。

管理職の意識を変えるための方策についての声もある。「DXを推し進める上でひとつの弊害になると思われるのが、業務を管轄する管理職世代の一部にデジタルへのアレルギーがある方がいらっ

しやることかと想定します。分かりやすい説明やDXの成功例のシェア等を通じて、推進のハードルを少しでも下げることが必要かと考えます」「財政が豊かでなく、田舎で今後働き手が減少する見込みの強い自治体こそDXの推進が急務であると考えているが、容易に想像されるとおり、そういった自治体こそ、そもそも推進する部署への人的配置等が弱いなど導入に積極性がない状況がある。これはデジタル分野の重要性についての上層部の認識不足に起因しているのではと考えるが、この論点について自治体の経営側に働きかける強い動きが欲しい」。

(イ) 能力

「トップや上位者が掛け声だけでなく、自らも運用できるほどになってもらわないと進まない」「管理職や年配の職員において、情報関係の用語そのものを知らなかったり、それゆえか学ぼうとする意識すらないことがハッキリと見てとれる人が多い。当市は、ボトムアップ式的意思決定の事例は多くないと考えており、その層の意識改革がなされなければ、デジタル化の推進は遠い未来のことになるように思う」「上位の管理職の方々が、理解した上で導入できるのか、導入したとしても、紙や対面といったアナログ対応しかできない様な気がする」「上司がDXに無知であるためレクに時間かかる」。

(2) 自治体部署間関係

役所内には様々な部署がある。役所は、一般に全庁を相手にする管理部門と、個別業務を担って対外作用を行う所管部門がある。前者のなかには、財務、人事、企画などがあるが、情報システム系(情報化・DX担当部署)もその一種であろう。後者には、福祉、土木、教育、市民、税務などいろいろな部署がある。DXといってもそれ

それぞれの部署から見える風景は異なる。

ア DX 担当課

「仕様につき相談できるデジタル系の課も、一般職の職員数人と外部の CIO 補佐監一人で運営されており、……システムの最適化・DX 化に本気で取り組むには非常に心もとない体制です」「全庁的な情報システムのルールが妨げになって、DX の推進が出来ない」「HP 内の検索もしてくれないチャットボットを HP に入れただけで、AI と言ってしまふ恥ずかしい DX 担当部局に現時点での AI とは何かを教えない」「DX 担当はテレワークなど在宅勤務で上手くやり取りができないことが多い」「DX 推進の課はいろいろ考えてくれているようだが、その熱意や、実際にどうしたらよいか、といった部分が原課までおいてこないため、具体的にどう良くなるのか・何を改善するのか・どういった手法があるのか、が伝わってこない。それにより、職場全体・上司達も『なんだか大変そう』『原課の負担が増える』等の意見により積極的になっていないのが実情」。

「情報システム部門と事業課の庁内協働がうまくいっていないため、組織マネジメントの観点からどのようなプロジェクト体制を組むのがよいか、モデルやパターンを示し、各自治体のプロジェクトスタート前の検討に役立つ情報が欲しい」「デジタル化を推し進めるのはいいと思いますが、デジタル化を推進している部署と他の部署が連携をとっているか疑問です」「（*筆者注：消防部門職員として）押印を廃止しないことや電子申請を導入しない理由を担当部署に問い合わせても、消防庁の方針など関係ないと言われた」。

イ 他管理系担当課

法規・人事・財務に関する声がある。「情報保護の観点からシステムを監査する法規担当の課からはシステムの利便性を著しく損な

う前時代的なセキュリティ対策を押し付けられる現状」「人事がとでも DX に注力しているとは思えない」「職員の出勤表をシステム導入して管理できるようにしたのに、まだエクセルでの勤務時間記入を別で求めたり、出張旅費申請をシステム上で行っているのに、紙の申請も求めたりと単純に業務が 2 倍になっていることも多々あります。例えば旅費申請に関しては、課内の電子決裁ルートだけでなく他部署にまたがる決裁ルートを作成するだけで事足りると感じます」「一例を上げれば、電子請求書の受領すら一切認めない環境があり、その理由が『紙じゃないから』で何も進まない。こうした状況を改善するためのエネルギーがもったいなくて先に進まない」。

ウ 各所管課

(ア) 所管課対応

「所属によってデジタル関係そのものに関する情報格差が酷く、職員へ十分な周知や認知がされないままに DX 化を進められ」る。

「数年で所属が変わる自治体ならではの問題なのかもしれないですが、担当者が必要な情報・知識を持っていないことが多いのも問題だと思いました。DX 化の推進は必要なことだとは思いますが、一部だけで急激に進められることのデメリットが大きすぎるなと思います」「当市は担当課にデジタル化を任せるスタイルです。デジタル推進課等が主体的に進める自治体とでは、どちらの取組みが市民の利便性を含めうまくいっているのでしょうか」。

(イ) 全庁連携

「庁内のデジタル化の推進について、部分的に仕事の押し付け合いがあり、協力体制がない側面がある」「あとせっかくやるのであれば情報があちこちにあるのではなく、一本化できるようなシステムに仕上げられたら全員が納得してそこに向かえるんじゃないかと

考えます。困難なのは重々承知していますが・・・」「各課のデータを突合できれば他課でもスムーズにできる業務もあるにも関わらず、各課バラバラでデータ管理を行っているため効率が悪い。DXを活用すればスムーズな業務を行なえると思う」「営繕・公共施設の維持保全として共有すべきデータベース」。

(3) 自治体と事業者

ア デジタル事業者依存

(ア) 費用増加

デジタル事業者への不信の声はある。「一部のベンダーのさじ加減で決まってしまうDXの状況を打破できるのか」「そうしたこと(* 筆者注：職場内のデジタル・デバイド)が『コンサル、ベンダーの言いなり化』を招き、上手くいかない要因となる。そして、多額の予算が費消され、効率化のために取り入れたことが『失敗』と判断される」「自治体が安易に、既存の大手企業のシステムを最適化することなく利用することによる事務作業の増加。また、保守サービス等を外部に依存することによる費用の増加(他社に依頼ができない、などの理由で言われた価格で契約するしかないなど)」。

(イ) 連携の必要性

連携を求める声もある。「デジタル化・DXの推進は自治体の自力だけでは無理で、外部との連携が必要だと考える」「トラストバンク社のロゴフォームの全自治体導入(ガバメントクラウド化)」「建設部門のデジタル化は内部業務のデジタル化というよりも、業者と連携してBIM・CIMを活用していくなど、外部との連携が多いと考えますが、懸念事項として①地方自治体レベルの工事では受注者に高度なシステムの導入を求めることが難しい、②自治体職員自身がBIM・CIMに触れる機会が無く活用方法が分からない、という

ことが挙げられると思います。今後、BIM・CIMに法令を遵守できているかどうかのチェックを行えるAIのようなものが搭載されれば、建設業や申請処理部門の人員が大幅に削減でき、人的ミスも減ると予想されますが、それまでの期間のBIM・CIMの活用やその他ICTの活用について先進事例や知見があれば広くご紹介いただけると嬉しいです」「建築業界のDXやデジタル化は民間では進んでいるが役所内では用語も知らない職員がいるため、役所全体で取り組む必要がある」。

（ウ）システム開発・発注

システム開発・発注の改善への声がある。「そもそもシステム業者も抜本的に開発しようという意識がないのでは？金額も高く、導入できない」「システムを構築すればするほどかかるコストの低減、行政での統一的システムの開発による操作パフォーマンスとコストパフォーマンスの向上、システムが複雑化した際の操作スピードの向上及びインターフェイスの簡素化（飲食業界における注文用タブレットのような直感的操作感で使えるインターフェイスの開発）」。

「業者からのシステム等の提案は玉石混交状態で、所属自治体や業務に最適なシステムを選択するのに躊躇する。最適なシステムを導入するための支援（助言）があればと考える」。「本当に使いやすいシステム開発をするためのUIについて（システムの基本構造も含めて）」「自治体の職員主導によるシステム開発の必要性」「職員開発システムのメリデメと今後の利活用方針について」という声もある。

「入札制度のデメリットについて言及をお願いしたいです。民間事業者は独自の価値、ノウハウや技術で差別化しているのに、仕様書上同じものとして入札により金額だけで調達する仕組みはDX化を阻害する要因ではないかと考えています。唯一のものは唯一のも

のとして認め、それを自治体が目利きして契約できるようにすべきではないかと思っています。検討のキーワードになれば幸いです」。

イ 一般事業者

「事業所（特に中小企業）のデジタル化が進む方法が知りたい。現状ではメールチェックが月に1～2回という事業所もある」。

(4) 自治体間関係

自治体間関係に関する声は、後述する国との関係や、情報収集とも関わっている。「渋谷区のICT改革ノウハウを他市区町村に共有してほしい」「自治体業務の大半はどこの自治体でも同様の事務処理をしているため、各自治体が共通で活用できるような具体的な業務に対するDXの提案をしてほしい」「市町村単位でのデジタル化の広域化」「内部事務については、都道府県との協力分担体制、制度的に保障された財源措置」。

6 DXに関する自治体と国の関係

(1) 国主導への期待

ア 指導性

「人員削減で業務に追われる中で、職員にデジタル化を推進させるのは無理があります。国からの働きかけと、専門業者の協力あって初めてできることだと思います」「どの自治体にも、DX推進に意義を見出せない、ネガティブな思考の職員が存在するのは現実であり、仕方がない面もある。国等中央部より、日本全体として取り組まなければ、生き残れないといった発信を強化していただき、取り組む事がむしろ普通といった状況が作り上げられて欲しいと感じて

いる」「国が本気になって DX を進めようとしていることが感じられない」「ある程度の強制力をもって上から言われないと DX 等の取組みは進展しないように思う」「国主導でのデジタル化・DX について」という声がある。

イ 統一化・一元化

「市などの自治体ごとにすべきことと、国や都道府県で共通で行うべきことを整理し、自治体ごとに共通の課題であれば、システムの共同調達等を行い、できるだけ無駄を省けるような業務を増やせるよう検討を進めていただきたいです」「中途半端な DX 化は事務作業がおかしくなるだけの無駄遣いなので、前例踏襲型の役所のデジタル化にはモデルを示して右へ倣えで統一規格で広めていくのがよいのかもしれませんが」「戸籍、住民票、課税など、どこの自治体でも同じものは窓口含め国で一元化した方が効率が良いと思う」「経理・納税等の基本的な手続きは全国の自治体で行っているにも関わらず、各々の自治体でやり方が異なっている」「特色的・独自の事業以外は、全自治体で共有すべきと考える」「全国的な統一した展開」「データ連携のための標準化」「システム等全国一律にしていることが望まれる」という声がある。

ウ 配布

「共通の事務にあつては、全国で利用できるシステムの開発を国が行ってはどうか」「国民ひとりひとりに、タブレットと電話番号、マイナンバーを配布する。インターネットも、個人を特定する」「デジタル上、氏名で使用できる漢字の標準化に踏み込むこと」「法律で定められた行政への申請、変更等の様式などは全国の市町村で統一したフォームを作って、頒布してもらいたい。また、手続きに際しての市民からの問い合わせに回答してくれるチャット GPT のよ

うなものも全国の市町村に頒布してもらいたい」「法律で規定する許認可、届出などは国が一律でシステムを作るべき。基礎自治体には運営費の請求をしても良いと思う」。

(2) 国への要望

広い意味では、「デジタル化が、地方行政の益となるような施策を出してほしい」という声である。

ア 法制整備

「国がDXを理解していないのに自治体の仕事を変えられるはずがない。住民票や戸籍、登記簿という物理前提の立証の上に世の中を成り立たせている現状から、全ての法律根拠における事実と存在の立証を最もシンプルな形態でデジタルに置くことを目指さなければ何も変わらない。現状は昭和の時代の発想延長でデジタル化を進めているにすぎない。せめて全ての生活手続きと自治体の仕事がスマホかタブレットで完結することを早急に実現してほしい」「法律を変更しないと着手できないものが山ほどある」。

「単にシステムを導入すれば済むだけではなく、関連の法令や規則についての整合性を取りながらDX化を検討していく必要があります。そのあたりを先進事例など、情報を共有できる機会があると大変助かる場所であると思います」「現行法制、規則がデジタル化を阻害している又はそれらがデジタル化に適合しないことについての網羅的な調査研究」「データの取得や活用の際の法制度上の障壁（個人情報保護等）」という声がある。

イ 財源問題

「予算の確保」「自治体のデジタル化については、本来は国が主導の上、十分な補助金を出すべきだと思う」「デジタル化には高額

な費用がかかるため、デジタル化を推進するための国の補助金や交付金を継続して欲しい」。

ウ 慣例改善

「国や県の慣例がデジタル化を妨げているように感じます。一例ですが、マイナンバーカードの普及により、住所異動時には転出証明書を省略した住基ネットワークを活用した手続きが主流になりつつありますが、職務上移転の多い自衛隊員及び警察官からは、職場からの指定とのことで未だに紙の証明書の発行を求められます。自衛隊や県警側から住基ネットワークを活用した住所異動を推進していただきたいです」。

「市・県・国と一気通貫したシステム構築について何卒ご検討ください。窓口で市民から要望を聞き取り、国・県へ申請するに際し、短い期間で大量の紙出力を求められるケースがまだまだあり、業務量増大・慢性的残業のもとになっています」。

エ 国主導への懸念

「また、国が現場の業務を十分把握しないまま開発を進めようとしたシステムに、自治体が乗れない（不要な書類を作成することが業務主流となり、必要な業務に手が回らなくなる公算が高い）などの問題もあるように思います。自治体の現状を認識し、スピードだけを重視したお粗末なものではなく、DX化による業務効率の向上やコスト減が真に図れるよう、必要なすり合わせを実施して施行していただかなければ、コストに見合う新のDX化は難しいように感じます」。

7 DXと情報収集

(1) 収集要望

ア 先進事例

デジタルに限らないが、自治体職員は他自治体などの「先進事例」などの情報を求める傾向がある。この情報収集を国に期待するならば、第6節と重なる。「日本国外を問わず、デジタル化・DXの取組の効果を調査研究いただけると幸いです」「自治体のデジタル化・DXの取組事例」「他自治体や民間企業の先進事例を集めて当市でどのようなデジタル化・DX化が図れるか提言を伺いたい」「本調査結果を、地域別、人口規模別などで、集計し、結果をフィードバックしてほしいです」「省庁の先進的なデジタル化やDX事例についても知りたい」「先行自治体の費用対効果について」「自治体におけるテレワークの導入状況」を求める声がある。

情報収集は、「最適解を全国の自治体で情報共有できないのは、非効率の極みであると考える」や「DX導入による業務効率化事例の共有」「優れた成果の横展開に向けた研究」「全国の自治体の優良な取組事例の横展開に資する事例の研究・調査及び情報提供」「高齢者への具体的な対応法、事例などの提示」など、優良事例を求める声につながる。

イ 失敗事例・格付

反対に、「DXをして失敗した事例とその原因について。導入レベル別DX事例紹介。DX vs. 従来の業務手法。デジタルディバイドの是正について（職員・住民の両方の観点から）。いますぐできるDX事例紹介」「失敗例とその考察」という声もある。

さらに、「デジタル化出来ていない自治体を調査し、ランク付けやクラス分け、その他先進事例を紹介してほしい」などのランク付

けや、「先行事例紹介に留まらず、うまく行っている仕組みをそのまま真似できたり、導入できるように支援するような、全国にまたがる仕組みづくりを行っていきたい」。

「国交省レベルではICT建機（MG建機やMC建機）の導入が相当進んでいるのに対し、地方自治体（特に市役所レベル）での浸透は全くと言っていいほど進んでいません。しかし、市役所レベルでも何百という災害現場の発生や河川海洋など、人が入っていけない現場での活用の余地は十分あります。国交省がそういった建設DXやICT機器の導入を図っていつているのはいいのですが、それを市町村レベルに落とし込むよう推進していつてほしいため、他自治体での導入実績や、導入レベルなどを調査及び情報共有していただきたいです」。

（2）収集費用

情報を要望しつつも、自治体職員は情報収集に駆り出される業務費用に苦しむジレンマがある。「様々な機関からのアンケート廃止」

「県を通じて届く、多数の『国からの調査依頼文書』について、デジタル技術を活用して改善がされると良いと思います。市区町村はそのような“調査依頼文書”に（受託事務費も無く）かなりの労務を強いられていると思います。調査研究をぜひともお願いします」

「効率化することは重要であると考えるが、このアンケートさえもマンパワーの無さにより、苦しい状況にあります。」

なお、昨今のジェンダー多様性問題から、「性別を聞くのはいかがか」「このような匿名のアンケートでいまだに性別を聞くのはやめたほうが良いか」という声もある。もっとも、一見するとLGBTQ配慮に見える意見ながら、男女性別による異同を隠蔽することが、男女格差を不可視化させてきたこともあり、悩ましいだろう。

おわりに

以上が、日本都市センターの職員個人アンケート（【市区職員】調査）で得られた自由記述の全体像である。その意見に軽重はないが、住民におけるデジタル・デバイド対策など、通常指摘されていることは、自治体職員にとっても大きな関心である。同時に、実際に業務を担う点からは、過重・追加・二重の業務負担や、情報セキュリティ対策の煩わさ（業務負担追加）、デジタル物的基盤の脆弱性と予算措置問題、職員間・自治体部署間・上下間・世代間での様々な能力・意識の差異に起因する不信感と期待が、課題意識として特徴的であろう。

職員各人が想定するDXの中身が多種多様なゆえに、期待と不安が混在して、それがさらに不信感や期待と繋がっている。職員個人は、自らの業務負担と能力開発に関する自己利益に敏感であり、自治体内の他の上司・同僚・他部署職員や事業者・国という他者への不満・非難と責任転嫁、これらの他者への依存・要求が、苦情と課題提起・提案とない交ぜとなっている。

かろうじて、住民全員にサービスを提供しなければならないという都市自治体職員としての矜持と動機が、僅かにこうした不満と他責と依存を押しとどめている。このようななかで、自治体DXが進められていくので、様々な摩擦が生じるであろう。

【追記】 本稿執筆過程において、2024年2月27日に、地方財務協会・地方行政研究会（会長：小早川光郎東京大学名誉教授（後藤・安田記念東京都市研究所理事長））で報告する機会を得た。出席各位から極めて貴重な示唆や助言を頂いた。ここに記して謝意を表したい。

第10章

アンケート調査結果の分析 —組織・部署・職員間のギャップに 着目して

公益財団法人日本都市センター 研究員 田井 浩人

はじめに

前章までの議論からもわかるように、自治体のデジタル化や DX と関連する論点は非常に多岐にわたっている。その中で、研究会としてとりあげる論点を選定し、議論を深めていくためには、まずは現場の実態を詳細に把握し、そこから帰納的に焦点を絞っていくことが必要ではないか。こうした問題意識に基づき、日本都市センターでは、都市自治体のデジタル化や DX の実態を探るためのアンケート調査を実施した。本章では、その調査結果の分析を行う。

ただ、現場の実態を様々な角度から把握する必要があったことから、調査の設計も半ば不可避免的に大部のものになった。後に詳細を説明するが、本章では、調査から得られたデータの一部を用いて、組織・部署・職員間の比較を中心に分析を行うこととしたい。

また、紙幅の関係上、本報告書とは別途に「資料編」を作成し、調査概要の詳細と全設問の単純集計の結果を掲載している。当該資料は日本都市センターのホームページ上で公開している¹。

1 調査の概要

現在急速に進行しているデジタル化や DX に対する自治体の対応状況を多角的に把握するために、次の3種類のアンケートを実施した。

1つ目は、全国の815市区（792市及び23特別区）の情報化・DX担当部署を対象に、自治体のデジタル化・DX全般に関して尋ねたものである（以下、「【DX担当部署】調査」と呼ぶ）。

1 トップページ<研究成果・刊行物<報告書<都市自治体のデジタル化・DXの実態に関するアンケート調査 資料編（調査の概要及び単純集計結果の一覧）（<https://www.toshi.or.jp/publication/19089/>）2024年4月公開予定。

2 つ目は、同じく 815 市区の人事担当課を対象に、主としてデジタル人材の確保・育成に関する現状や課題を明らかにするために実施した調査である（以下、「【人事課】調査」と呼ぶ）。

3 つ目は、全国の市区職員に対してデジタル化・DX に対する現状認識や考え方について尋ねた個人レベルの意識調査である²（以下、「【市区職員】調査」と呼ぶ）。

なお、厳密には、「デジタル化」と「DX（デジタル・トランスフォーメーション）」は異なる概念として区別されることも多い。しかし、回答のしやすさを考慮したこともあり、今回の調査では「デジタル化・DX」と一括りにしたうえで、それを「自治体の行政サービスについて、デジタル技術やデータを活用して住民の利便性を向上させるとともに、デジタル技術や AI 等の活用により業務効率化を図り、人的資源を行政サービスの更なる向上につなげていくこと」と定義している³。

調査期間について、【DX 担当部署】調査と【人事課】調査は、2023 年 3 月 8 日から 4 月 7 日までの 1 か月間であり、【市区職員】調査は 3 月 8 日から 3 月 31 日までの 24 日間である。また、各調査の回収結果は表 10-1 のとおりである。その他の調査方法や回答自治体／回答者の内訳、用語の定義等については、冒頭で言及した「資料編」を参照していただきたい。

2 815 市区の企画担当課に庁内での案内を依頼し、オンラインフォーム上で回答を収集した。全国の市区に依頼を行った点では悉皆調査ともいえるが、実際に案内がどの程度なされたか、またどのような方法でなされたのかは不明である。そのため、回収したサンプルの代表性が十分に担保されているとは言いがたえず、結果の解釈には一定の留意が必要である（実際に、例えば回答者の性別は男性の割合が 72.9% と非常に高い）。とはいえ、このテーマに関して職員個人レベルのデータを全国規模で収集した調査は、管見の限り本調査が初出であり、貴重な資料であるといえる。

3 総務省が 2023 年 12 月に公表した「自治体 DX 推進計画【第 2.2 版】」2 頁の記述を参考にした。なお、こうした定義や用法は、他の各章と必ずしも一致しているわけではない。参照、https://www.soumu.go.jp/main_content/000927228.pdf（最終閲覧日：2024 年 2 月 15 日）。

表 10-1 回収結果の一覧⁴

【DX 担当部署】調査	回収数	回収率
	233	28.6%
【人事課】調査	回収数	回収率
	237	29.1%
【市区職員】調査 ⁵	有効回答数	有効回答率
	3,137	93.4%

出所：アンケート調査データより筆者作成。以下の図表も同様。

2 分析の視点

次節からは、これら 3 種類の調査から得られたデータを用いて分析を行っていく。その際には、以下の 2 つの視点を設定することで分析の焦点を定めた。

第 1 に、「計画の整備状況」などの外形的・客観的な指標ではなく、例えば「情報システムの標準化の影響についてどのように考えているか」といった、自治体（職員）の認識、期待、予測、評価等を中心に検討を行う。現時点では、自治体のデジタル化・DX の今後の見通しや着地点には不鮮明な部分も多く、そこに一定の見通しをつけていくうえでも、現場の認識や意識を明らかにすることは重要だからである。また、各種の施策や取組みの進捗状況等については、国の調査をはじめとした既存の調査からもある程度の実態を把握することができるが、一方で、組織や職員の認識に関する調査は相対的に希少であり、その部分を広くカバーしている点が本調査の 1 つ

4 本章では、パーセンテージは小数第 2 位を四捨五入した数値を記載している。そのため、一部の設問では合計値が 100% となっていないものがある。

5 【市区職員】調査に関しては、脚注 2 で述べた方法で実施したため、調査票の配布数及び回収率については算出することができない。ここでは、回答総数 (n=3,357) から不適正な回答や無回答を含む回答を除外した有効回答数とその割合を掲載している。

の特徴でもある。

第2に、回答結果の一般的な傾向を分析するというよりは、比較の観点から、①組織、②部署、③職員間の相違に着目して分析を進めていく⁶。具体的には、①は自治体の人口規模による比較、②は情報課・DX担当部署と人事担当課との比較、③は職員の年代による比較を行う。現在、主に国が音頭をとる形でデジタル化・DXが精力的に推進されているが、自治体（職員）の側の認識や意識は必ずしも一枚岩ではない可能性がある。仮に自治体間／内部で足並みが揃っていない実態があるとなれば、それが改革の制約要因となったり、意図せざる弊害をもたらす原因となる危険は少なくない。その相違の内実を明らかにする作業が不可欠であろう。

以上の視点に基づき、デジタル化・DXをめぐる自治体の内外で生じている認識・意識の“ギャップ”や“ズレ”を明らかにすることが本章の目的である。

3 自治体の人口規模による比較

はじめに、自治体の人口規模の違いによって、デジタル化・DXに対する認識がどのように異なるのかを検討する。もっとも、デジタル化・DXの範疇に含まれる具体的な施策・取り組みには様々なものがある。ここでは、その中でも全国の自治体において、現在共通して取り組みが進められている、情報システムの標準化システムへの移行（以下、「システム標準化」と呼ぶ）をめぐる議論を主にとりあげる⁷。

分析に使用するのは、【DX担当部署】調査のデータである。

6 ただし、当然ながら分析の過程で全体の傾向について言及をすることはある。

7 2021年9月1日に施行された「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」8条1項において、自治体が利用する情報システムは、国が定める標準化基準に適合することが義務づけられている。

2020年の国勢調査時点の人口に基づき、回答自治体を、その人口規模に応じて「5万人未満」「5～20万人未満」「20万人以上」の3つのカテゴリに区分した⁸。「5万人未満」は69市（回答全体の29.6%）、「5～20万人未満」は109市区（同46.8%）、「20万人以上」は55市区（同23.6%）がそれぞれ該当した。

（1）システム標準化への期待

まず着目するのは、システム標準化によってどのような効果（効用）が期待できるのかという点に関する、自治体の側の認識である。これまで、国はシステム標準化により期待される効果として、①事務・業務負担の軽減、②開発・改修費用の削減、③ベンダー・ロックインの解消、④全国的な制度改正への対応の迅速化、⑤行政サービスの質・住民の利便性の向上などを掲げてきた⁹。

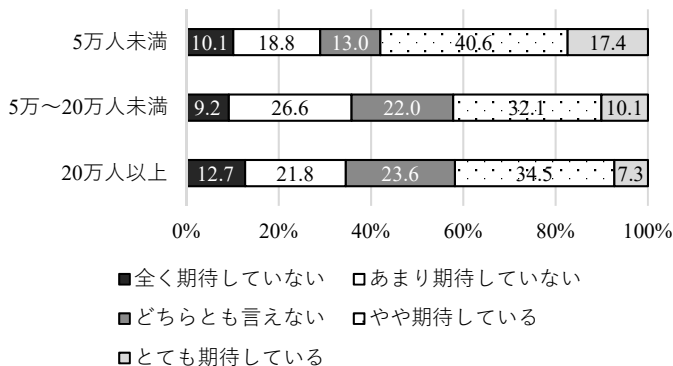
そこで、本調査では、これら5つの効果に対する自治体の認識を、「全く期待していない」から「とても期待している」までの5段階で尋ねた。その回答結果を自治体の人口規模別に整理したものが図10-1である。

8 カテゴリ化の方法に関して統一的な決まりはないが、ここでは回答自治体の人口規模の分布を考慮しつつ、現在の市制要件である人口5万人、及び中核市要件である人口20万人を基準として区分した。

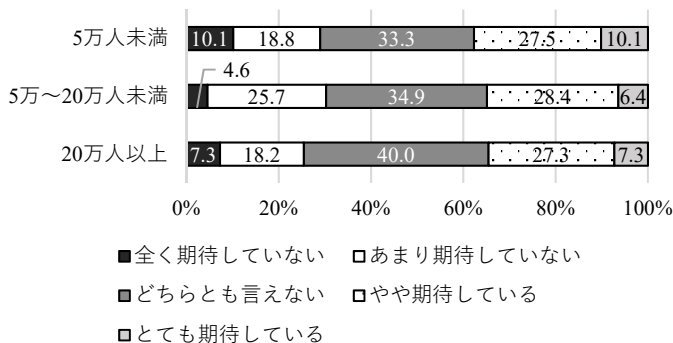
9 例えば、2022年10月7日に閣議決定された「地方公共団体情報システム標準化基本針」1-6頁などを参照。https://www.digital.go.jp/policies/local_governments（最終閲覧日：2024年2月10日）。

図 10-1 システム標準化による効果への期待

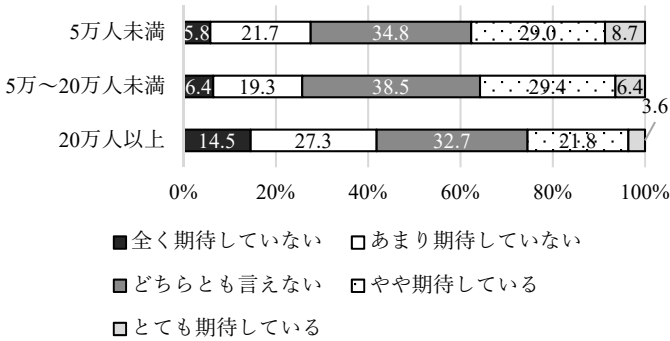
《①事務・業務負担の軽減》



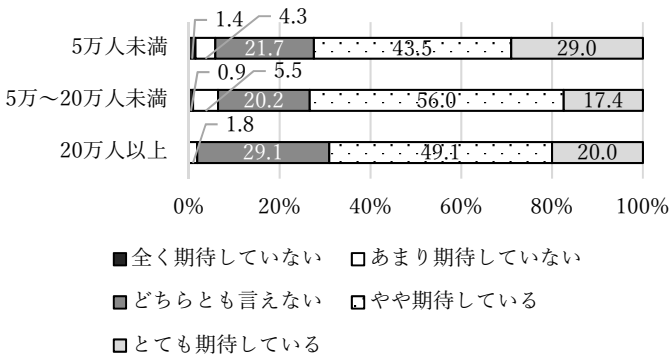
《②開発・改修費用の削減》



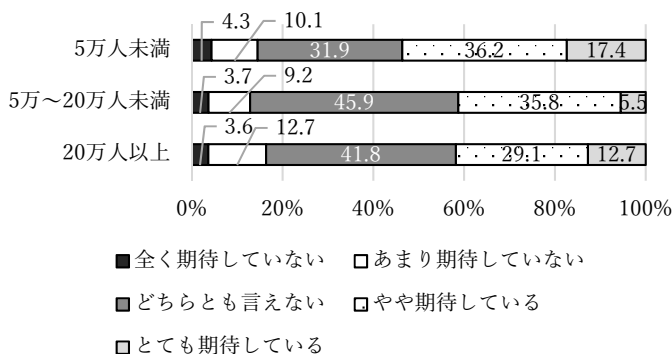
《③ベンダー・ロックインの解消》



《④全国的な制度改正への対応の迅速化》



《⑤行政サービスの質・住民の利便性の向上》



「(全く／あまり) 期待していない」と「(とても／やや) 期待している」の割合を比べると、④全国的な制度改正への対応の迅速化に対しては、大多数の自治体が期待を寄せていることがわかる。また、⑤行政サービスの質・住民の利便性の向上に関しても、「期待していない」の割合に比べて、「期待している」の割合が高いが、一方で「どちらとも言えない」を回答した自治体も多い。これは、②開発・改修費用の削減や、③ベンダー・ロックインの解消についても同様であり、(少なくとも調査時点では) まだ今後の見通しが不透明であることを示唆している。全体的に、上記の④と⑤以外の項目では、期待している／期待していない割合は、おおよそ拮抗している。自治体の側は、システム標準化に対して、それなりに慎重な見方をとっていることがうかがえる。

人口規模別に比較すると、「5万人未満」の自治体において、①事務・業務負担の軽減や、⑤行政サービス・住民の利便性の向上への期待が相対的に高い。また、「20万人以上」の自治体では、③ベンダー・ロックインの解消について、より悲観的な認識が示されている。それ以外は、人口規模による目立った違いは確認されなかつ

た。

(2) システム標準化の課題・懸念点

自治体のシステム標準化には上記のような効果を期待する向きもある一方で、システムの移行経費の問題をはじめとして様々な課題や懸念の声があるのも事実である。そこで、調査では「情報システムの標準化・共通化を進めるうえでの課題や懸念される点（今後の見込み・予想も含む）」として、貴市区のお考えにあてはまるものを全て選択してください」という質問を設け、以下の7点について該当するか否かを尋ねた。

- ①独自施策システムや標準化対象外機能等の実装が困難になる恐れ
- ②業務を担える人材がない又は不足している
- ③システム移行にかかる財源確保が困難（現在の補助上限額¹⁰では不足）
- ④国の補助期間の終了後に安定的な財源を確保することが困難
- ⑤情報システムの運用経費等の削減効果が十分ではない可能性
- ⑥システム調達における大手ベンダーの寡占（地元事業者が排除されてしまう）
- ⑦デジタル人材の地域外への流出

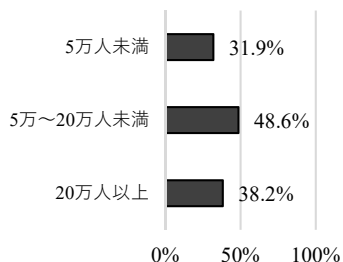
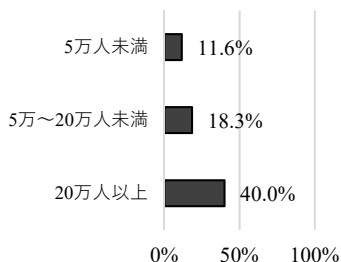
図 10-2 は、自治体の人口規模別に各項目の選択率を示したものである。③移行経費の財源や、⑤経費削減効果に関する項目では、いずれのカテゴリでも選択率が6割を上回っており、人口規模の

10 調査時点は2023年3月～4月であることに留意する必要がある。2023年11月29日に成立した令和5年度補正予算において、新たに5,163億円が追加計上され、補正後の総額は6,988億円となっている。

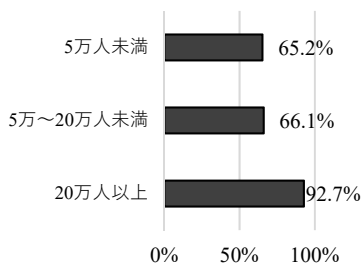
大小に関わらず多くの自治体に共通した課題であることが読み取れる。他方、⑥大手ベンダーによる市場寡占に対する懸念は少なく、⑦人材の流出に至っては、それを懸念する声はほぼ皆無である。

図10-2 システム標準化の課題・懸念点

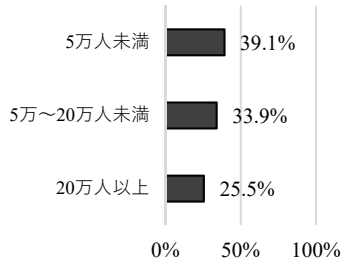
《①独自施策システムや標準化対象外機能等の実装が困難になる恐れ》 《②業務を担う人材がいない・不足》



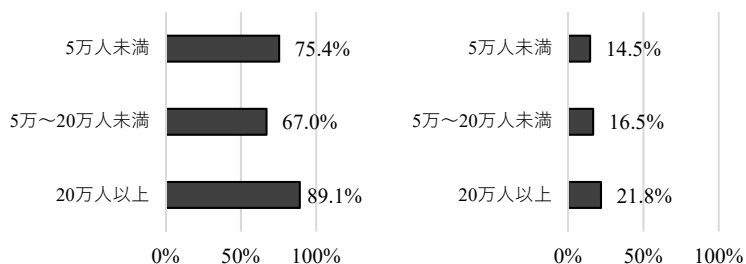
《③移行にかかる財源確保が困難》



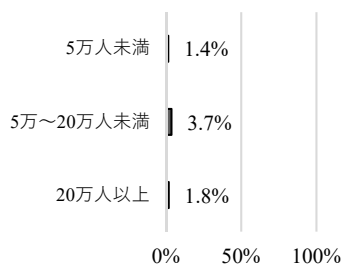
《④補助期間の終了後の財源確保が困難》



《⑤運用経費等の削減効果が十分でない恐れ》 《⑥大手ベンダーの市場寡占》



《⑦デジタル人材の流出》

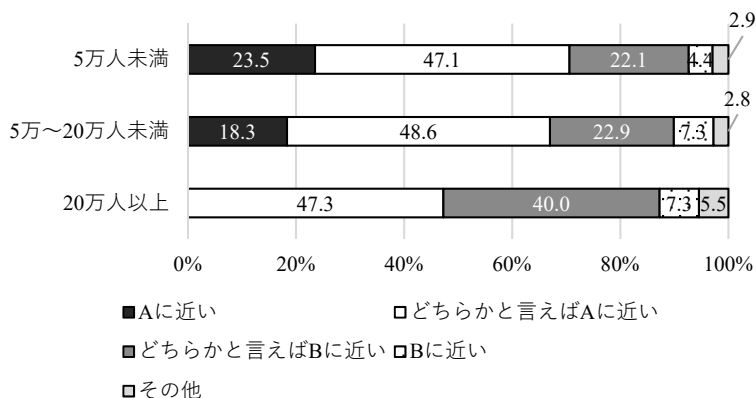


また、人口規模別の比較からは、①独自施策システム・標準化対象外機能等の実装と、③移行経費の財源に関して、人口規模が大きくなるほど、比例して選択率も高くなる傾向がある。また、「20万人以上」の市区では、先にも言及した③移行経費の確保と⑤経費削減効果への不安が、共通した課題として認知されているようである。反対に、④補助期間終了後の安定的な財源確保については、小規模な市区であるほど、それを課題として捉えている傾向がある。

(3) 国と自治体の役割分担に対する考え方

最後に、システム標準化の問題を敷衍する形で、自治体のデジタル化・DX に関する改革や施策全般について、国と自治体の関係や役割分担に関して、自治体の側がどのように考えているのかを検討してみたい。調査では、「(A) 国が主導して全国統一的な基準やプロセスをできるだけ詳細に策定することが望ましい」「(B) 国による関与は最低限のものに留めたいうえで各自治体の主体性に委ねることが望ましい」という 2 つの相対立する見解を提示し、いずれの立場により近いかを回答してもらった (図 10-3)。

図 10-3 国と自治体との役割分担に対する考え方¹¹



「(どちらかと言えば) A に近い」と回答した自治体は、人口が「5 万人未満」で 70.6%、「5 ～ 20 万人」で 66.9%、「人口 20 万人以上」で 47.3% であり、人口 20 万人以下の自治体とそれ以上の自治体との間で明確な傾向の違いが表れる結果となった。なお、「20 万人以

11 パーセンテージは欠損値 (NA= 1) を除外して算出している。なお、こうした特段の断りのない限り、各分析のサンプルサイズは、表 10-1 及び 250 頁に記載の回収数/有効回答数のとおりである。

上」の市区で「Aに近い」という回答はゼロであった。

この設問のみから解釈することには限界もあるが、自治体のデジタル化・DXをめぐる国と自治体の役割分担については、市区という大枠の中でも、中核市や政令市、特別区等の大規模自治体¹²とそれ以外の自治体との間で、それぞれの考え方はかなり異なっている可能性がある。

4 DX 担当部署と人事課との比較

自治体間のみならず、自治体の内部においても、意識や認識のズレが存在している可能性がある。この点を明らかにするために、本節では部署間、次節では年代間の比較を行う。

今回実施した【DX 担当部署】調査と【人事課】調査では、調査票の一部に同一の設問を設け、各部署の見解に基づいて回答するよう求めている。設問の内容は、庁内における人材の充足状況や質に関するものである¹³。調査票の回収は別々に行ったため、両方の調査に回答した 161 市区の個票から新たにデータセットを構築して分析を実施した。

(1) デジタル人材の確保

デジタル化・DX の推進にあたって、いわゆるデジタル人材¹⁴の

12 念のため付言しておく、中核市と特別区の一部では、人口が 20 万人を下回っている自治体もある。

13 このように、調査ではデジタル化・DX に関する人材の問題をとりあげている。第 1 章でも述べられているように、この点については、日本都市センターにおいて別途に調査研究を進めており、2024 年度末にその成果を公表する予定である。

14 今回の調査では、デジタル人材を「組織の中でデジタル化・DX の推進を中心的に担う人材で、主として常勤かつ任期の定めのない形態で任用されている職員（例：DX 推進部署の職員、情報主管課の職員、各事業所管課でデジタル化・DX 対応を担う職員等）」と定義し、CIO 補佐官等のいわゆる外部デジタル人材と区別している。

確保が全国的に大きな課題となっている。そこで、各自治体におけるデジタル人材の充足状況について、①人員数と②必要なスキルという2つの側面から、庁内の実態を尋ねた。

図10-4 人員・スキルの充足状況¹⁵

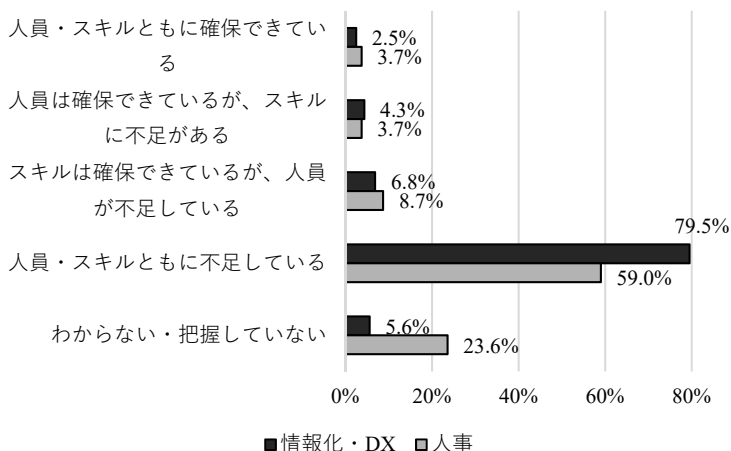


図10-4を見ると、いずれの調査においても「人員・スキルともに不足している」という回答が圧倒的に多く、自治体の現場では人材（人的資源）の不足が深刻な課題として認識されている実態がうかがえる。それ以外の選択肢への回答状況に関しても、両部署の回答は概ね類似した分布となっている。加えて、個々の自治体における部署間の回答の一致率（同一の選択肢を回答した割合）を計算したところ、その割合は57.3%（90市区）と過半数に達していた。したがって、デジタル人材の充足状況に関しては、DX担当部署と人事課との間で大きな認識の隔たりは生じていないと推察できる。

もっとも、【人事課】調査では「わからない・把握していない」

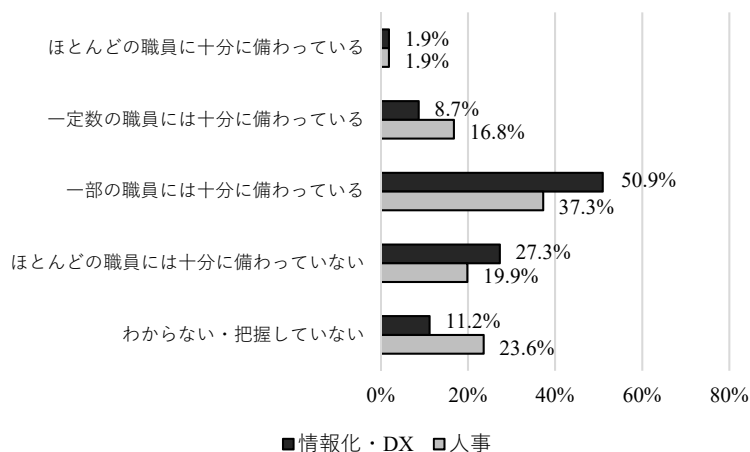
15 パーセンテージは欠損値（各調査ともにNA=2）を除外して算出。

という回答が全体の約4分の1を占めている。所管部署の方が相対的に現場の実態を熟知しているのは当然といえば当然だが、デジタル人材の確保が全庁的な対応を要する課題であるとすれば、やや不安が残る結果ではある。

(2) 職員の知識・リテラシーの水準

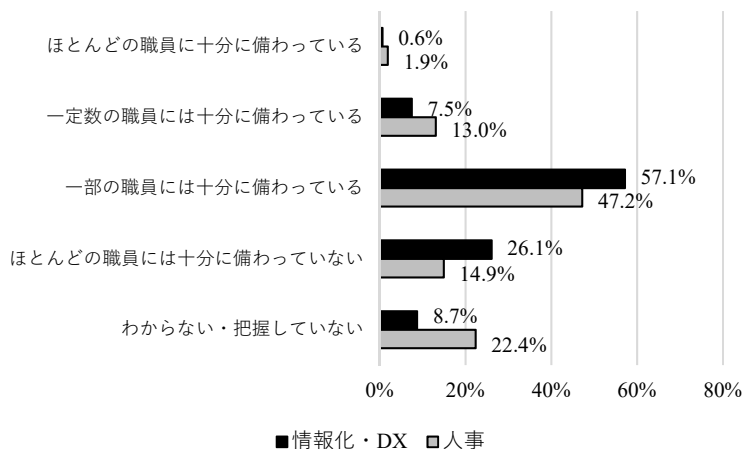
次に、対象をデジタル人材に限定せず、デジタル化・DXに関する知識やリテラシーが、庁内の職員全体にどの程度備わっているかを尋ねた。設問は「デジタル化・DXの推進に関する職員の知識やリテラシーの水準について、貴市区の全般的な状況として最も近いものを選択してください」である。対象を《幹部職員・管理職》とそれ以外の《一般職員》とに分けたうえで、現状に対する認識を尋ねた（図10-5）。

図10-5 職員の知識・リテラシーの水準
《幹部職員・管理職》¹⁶



16 パーセンテージは欠損値（【人事課】調査でNA=1）を除外して算出。

《一般職員》¹⁷



職員の知識・リテラシーの水準に関しては、《幹部職員・管理職》と《一般職員》の両方で「一部の職員には十分に備わっている」が最多となっている¹⁸。「ほとんど／一定数の職員には十分に備わっている」と回答した割合は、最も高い組み合わせ（【人事課】調査×《幹部職員・管理職》）の場合でも、「一部の職員には十分に備わっている」の2分の1程度に留まっている。

一方、部署間での回答を比べると、【人事課】調査では、「一定数の職員には十分に備わっている」と「ほとんどの職員には十分に備わっていない」の割合は、《幹部職員・管理職》と《一般職員》のいずれにおいても同程度である。これに対して、【DX担当部署】調

17 パーセンテージは欠損値（【人事課】調査でNA=1）を除外して算出。

18 調査では、職員の知識・リテラシーに加えて、デジタル化・DX推進への意欲についても同様の形式で尋ねている。紙幅の都合上、記載は割愛するが、その結果はここでの分析結果と概ね同様であった。

査では、「ほとんどの職員には十分に備わっていない」の割合が、「一定数の職員には十分に備わっている」の割合と比べて、約3倍から3.5倍も高い。両部署の間で一定の認識は共有されつつも、DX担当部署の方がより厳しい評価を下していることがうかがえる¹⁹。なお、【人事課】調査において「わからない・把握していない」の回答割合が高い点は、先の設問と同様である。

5 職員の年代による比較

最後に、【市区職員】調査のデータを用いて、職員の年代によってデジタル化・DXに対する意識にどのような違いが現れるのかを検討する。

回答の内訳は、「20代以下」が463人(回答全体の14.8%)、「30代」が923人(同29.4%)、「40代」が849人(同27.1%)、「50代以上」が902人(同28.8%)であった。20代以下の職員の回答数が相対的に少ないが、各年代とも一定量の回答を収集できている。

また、年代のほかに回答に影響を及ぼす可能性がある要因として、「性別」と「主な業務内容」について分布を確認しておこう。性別に関しては、20代以下の職員では男性の割合が約60%、それ以外の年代では75%前後であり、全体的に男性の回答者が女性よりもかなり多いが、年代間の偏りはそれほど大きくはない。

19 以上の分析は、あくまで全体の回答傾向に基づくものであり、個々の自治体内部における部署間の相違が直接扱われているわけではないことに注意してほしい。この点を検討するためには、「わからない・把握していない」を除く4つの選択肢を、便宜的に間隔尺度とみなしたうえで、部署間の相関関係を分析する方法などが考えられる。実際に分析を行うと、《幹部職員・管理職》では $r=0.42$ ($p<0.01$, $n=109$)、《一般職員》では $r=0.34$ ($p<0.01$, $n=114$) となり、《幹部職員・管理職》に関しては中程度の正の相関関係、《一般職員》に関しては弱い正の相関関係があることが示されている。

次に、主な業務内容として、DX 関連業務²⁰を担当している職員の割合は、各年代ともに約 25～30%と同程度であった。以下の分析結果に対して、性別や業務内容の違いが大きな影響を及ぼしている可能性は低いと考えられる。

表 10-2 回答者の内訳

		年齢			
		20 代以下	30 代	40 代	50 代以上
回答数	n	463	923	849	902
	%	14.8	29.4	27.1	28.8
性別：男性	n	275	671	640	700
	%	59.4	72.7	75.4	77.6
主な業務内容 ：DX 関連	n	115	218	268	257
	%	24.8	23.6	31.6	28.5

(1) デジタル化・DX の推進に対する考え方

調査では、「あなたの所属する自治体において、今後、デジタル化・DX をどのように進めるべきだと思いますか」という設問に対して、「積極的に進めるべき」から「これ以上進めなくてよい」の 6 段階で自治体のデジタル化・DX（の推進）に対する考え方を尋ねた。その結果を年代別に示したものが図 10-6 である。

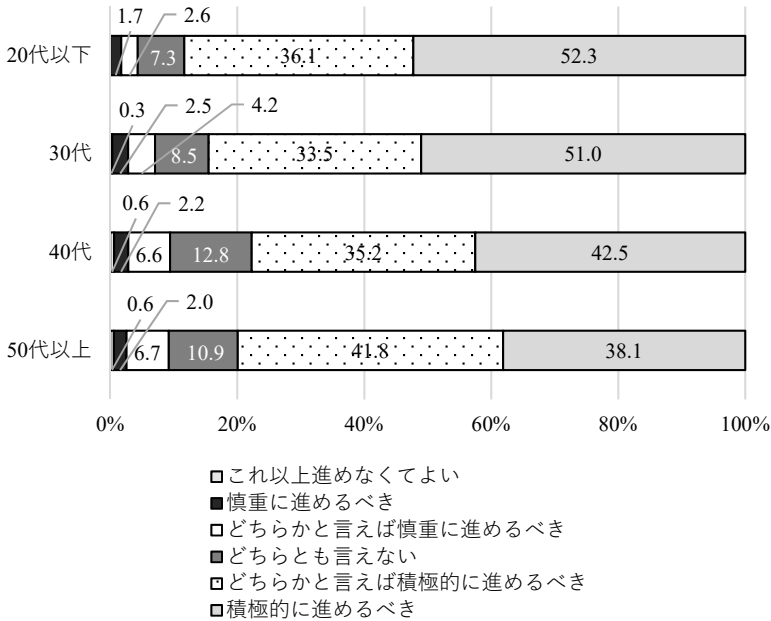
いずれの年代においても、「積極的に進めるべき」「どちらかと言えば積極的に進めるべき」という回答が 8 割弱を超えており、回答者の大半がデジタル化・DX の推進に積極的な態度を表明している

20 「現在の主な業務内容」を尋ねた設問において、「組織又は地域全体のデジタル化・DX の取組・推進に関する業務」「デジタル化・DX に関連する個別の政策・施策・事務事業の企画や実施等に関する業務」「庁内の情報システムの管理や情報セキュリティ等に関する業務」「オープンデータの整備や官民のデータ分析等に関する業務」を選択肢として設けており、それらを「DX 関連業務」として整理した。

ことがわかる²¹。

各年代の回答を比較すると、「(どちらかと言えば)積極的に進めるべき」の合計割合は、20代以下と30代で約9割であるのに対して、40代と50代以上で約8割と10ポイント程度の開きがある。30代以下の若い職員ほど、デジタル化・DXにより積極的な姿勢を示す傾向があるといえる。

図 10-6 デジタル化・DX をどのように進めていくべきか



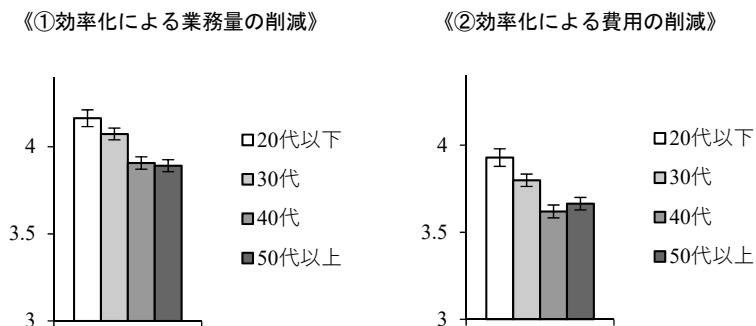
21 もっとも、この結果から、(年代を問わず)実際に多くの職員はデジタル化・DXに前向きであるとまでは断言できない。「デジタル化やDXに積極的な職員だからこそ、調査にも積極的に協力をいただいた」という可能性、つまり回答者の構成に一定のバイアスが存在していることを意味しているとも考えられるからである。脚注2も参照。

(2) 「デジタル化・DXによる成果」の実現可能性

デジタル化・DXの進展による成果として、①業務・事業の効率化による業務量の削減、②業務・事業の効率化による費用の削減、③働きやすい職場環境の実現、④組織の文化や伝統、慣習の刷新、⑤住民サービスの質の向上、⑥従来手法では解決困難な地域課題の解決、⑦住民参加・協働の拡充の7点を挙げ、それぞれの実現可能性をどの程度見積もっているのかを尋ねた。選択肢は、「(1) 全く期待していない」から「(5) とても期待している」までの5段階のリッカート尺度で設計されている。

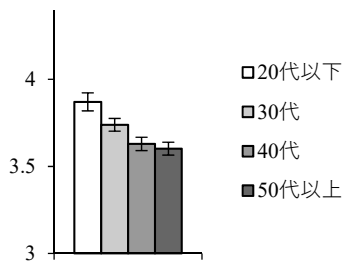
ここでの分析を含めて、以降の分析では、各年代ごとに回答の平均値（最小1、最大5）を算出した（図10-7）。そのうえで、Welchの一元配置分散分析を実施し、年代間の平均値に統計的に有意な差が生じているのかを検証した。

図10-7 デジタル化・DXによる成果の実現可能性²²

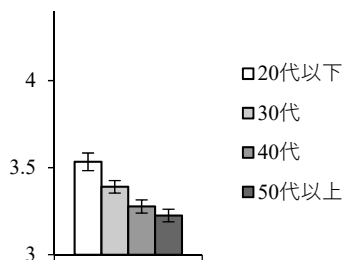


22 図中のエラーバーは標準誤差を示す。以下も同様。

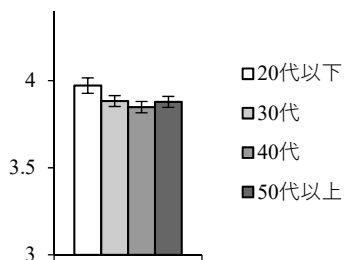
《③働きやすい職場環境の実現》



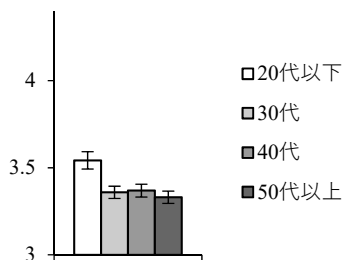
《④組織の文化や伝統、慣習の刷新》



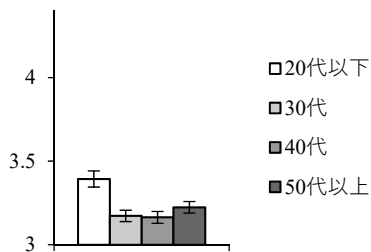
《⑤住民サービスの質の向上》



《⑥従来手法では解決困難な地域課題の解決》



《⑦住民参加・協働の拡充》



まず全般的な部分について見ていくと、①業務・事業の効率化による業務量の削減と、⑤住民サービスの質の向上は、回答全体の平均値が約4.0と非常に高い期待が寄せられていた。他方で、④組織の文化や伝統、慣習の刷新、⑥従来手法では解決困難な地域課題の解決、⑦住民参加・協働の拡充に関しては、デジタル化・DXが進展した場合でも、それらが実現する可能性はさほど高くはないと考えられている、あるいは、そもそもあまり重要視されていない傾向²³があるようである。

年代ごとの違いに着目すると、分散分析の結果は、⑤住民サービスの質の向上のみ有意差が認められなかったものの、それ以外の項目では年代間で有意な差が存在していることが確認された。図10-7からは、いずれの項目でも、基本的には30代以下の職員の方が、40代以上の職員と比べて、それらの実現可能性をより高く見積もっていることがわかる²⁴。

(3) 職場や地域の現状に対する認識

ここまで、自治体のデジタル化・DXに対する職員の積極性や将来的な期待（実現可能性に対する予測）について分析してきた。だが、そうしたこと以前に、そもそも個々の職員の間では、現在の職場や地域に対する現状認識が異なっている、つまり、見えている「現実」それ自体にズレがある可能性がある。そこで、下記の5点について、「(1) 全くそう思わない」から「(5) ととてもそう思う」までの5段階で評価を求めた。

23 調査では、同一の項目に対して、それらを「どの程度重視しているか」についても尋ねている。その結果はここでの分析結果と概ね類似していた。

24 具体的にどの年代間で有意な差があるのかを検証するためには、多重比較と呼ばれる分析を実施する必要がある。記述が煩雑になるため省略したが、全般的には20代以下・30代と40代・50代以上の間で有意差が多く確認された。以下の分析においても、結果を解釈する際には、こうした多重比較の結果を念頭に置きつつ記述を行っている。

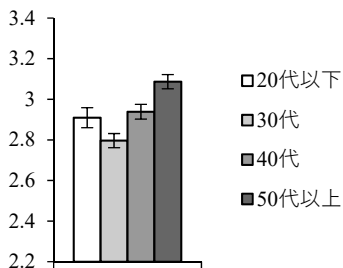
- ①現在の職場は、デジタル化・DXに積極的に取り組んでいる
- ②現在の職場では、デジタル化・DXに取り組んだ結果として、業務フローや事務事業の見直しにつながっている
- ③現在の職場では、デジタル化・DXへの対応によって、従来よりも業務量が増加している
- ④現在の職場では、デジタル化・DXに取り組む際に、住民の意見やニーズを十分に汲み取っている
- ⑤地域の課題解決のためにデジタル技術やデータを活用する取組に対する住民のニーズは高い

その分析の結果を図 10-8 に示している。各年代間の平均値の差は、すべての項目において有意であった。全般的に、20代以下の若い職員ほど、現状に対する楽観的・肯定的な認識がなされている。もっとも、①取組みの積極さや、②業務の見直し・改善に関しては、50代以上のベテラン層において回答の平均値が最も高くなっている。⑤住民ニーズに関しては、40代以上と比べて、30代以下の職員はより高いニーズがあると考えている一方、③業務量の増加は、むしろ40代以上の職員にとって切実な問題として捉えられているようである。

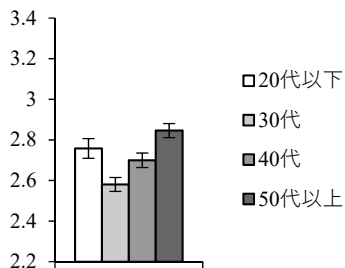
なお、いずれの年代においても、①取組みの積極性に対する評価と比べて、②業務の見直し・改善に対する評価は芳しくない。また、⑤住民ニーズはそれなりに高いと認識されている一方で、④住民の意見やニーズを十分に汲み取っているかという質問に対しては、各年代とも厳しい評価を下している。

図10-8 職場や地域の現状に対する認識

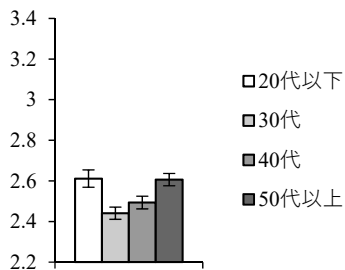
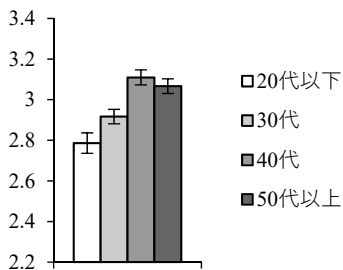
《①デジタル化・DXに積極的に
取り組んでいる》



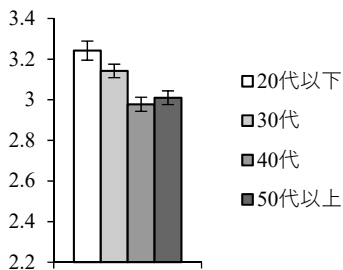
《②業務フローや事務事業の見直しに
つながっている》



《③従来よりも業務量が増加している》《④住民の意見・ニーズを汲み取っている》



《⑤デジタル技術やデータの活用
に対する住民ニーズは高い》

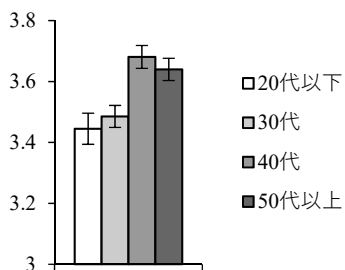


(4) デジタル化・DXの進展に伴う不安

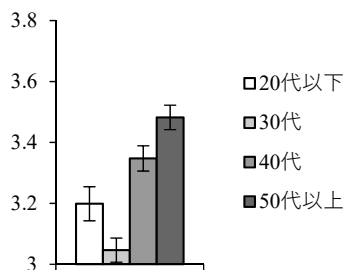
最後は、デジタル化・DXの進展に伴う職員たちの不安である。デジタル化・DXへの取組みが今後本格化していく過程で生じうる事態として、①業務量や事務作業の増加、②デジタル関連の知識・スキルの学び直し（リスキリング）の要請、③組織や職場のデジタル・デバイドの拡大、④住民からの問合せやクレームの増加の4点を挙げ、それぞれどの程度の不安を感じているかを、「(1) 全く不安はない」から「(5) とても不安だ」までの5段階で尋ねた。

図 10-9 デジタル化・DXの進展に伴う不安

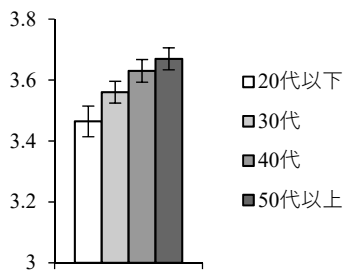
《①業務量や事務作業の増加》



《②学び直し（リスキリング）の要請》



《③組織・職場のデジタル・デバイドの拡大》



《④問合せやクレームの増加》

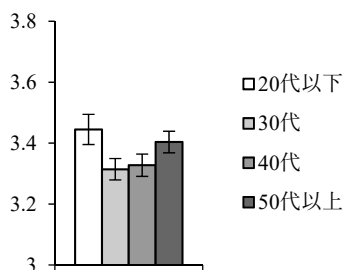


図10-9によると、全体としては、①業務量や事務作業の増加と、③庁内のデジタル・デバインドの拡大に対して相対的に強い不安があるという結果であった。

年代別にみると、④住民からの問合せやクレームの増加のみ、年代間に有意な差は認められなかった。その他の3項目に対してより強い不安を感じているのは、やはり40代以上の比較的年齢層の高い職員である。特に50代以上では、②リスクリングの要請が高まることに対する不安が、他の年代と比べて強く表れている。

おわりに

以上、本章では組織の内外における認識・意識のギャップに着目し、自治体間・部署間・職員間の相違を中心に検討した。

個別の分析結果を再掲することはしないが、自治体のデジタル化・DXをめぐる諸側面について、程度の差はあれ、異なる主体間で様々なギャップや距離感、温度差が存在していることが浮き彫りとなった。その一方、例えばデジタル人材の充足状況に対する危機感のように、認識が一定程度共通している／共有されている部分があることも同時に明らかとなった。全般的には、デジタル化・DXに対する自治体の側の期待や必要性の認識はそれなりに高いものの、そこに付随する様々な変化や影響、また先行きの不透明さに対する不安がないまぜになっているというのが、今日の現場の実態であろう。

もっとも、このように認識や意識のギャップが生じていること自体は必ずしも問題ではない。多様な意見や考え方はあってよいし、むしろその方が健全である。それを常にどこかに統一しなければならないというわけではないだろう。重要なことは、「どこが共通していて、どこが違っているのか」を知ることである。そして、異な

る部分については意見を交換して相互理解を深め、必要に応じて互いに歩み寄っていくことである。今回実施したような調査は、そうした建設的な対話をはじめるための1つの手がかりを与えてくれるだろう。

資料編

デジタル社会における
都市経営と都市政策に関する研究会資料

デジタル社会における都市経営と都市政策に関する研究会
構成員名簿

【座長】

大杉 寛 東京都立大学 法学部 教授

【委員】

稲継 裕昭 早稲田大学政治経済学術院 教授
金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科 教授
沼尾 波子 東洋大学国際学部 教授
原田 大樹 京都大学法学系（大学院法学研究科） 教授
原 秀樹 CocreCo コンサルティング合同会社 代表
（元姫路市政策局デジタル情報室 主幹）
東 健二郎 一般社団法人コード・フォー・ジャパン
特定非営利活動法人 Code for OSAKA 副代表理事
滋賀県日野町 政策参与

【事務局】

米田 順彦 日本都市センター理事・研究室長
加藤 祐介 日本都市センター研究室 主任研究員
田井 浩人 日本都市センター研究室 研究員
中川 豪 日本都市センター研究室 研究員
佐々木 伸 日本都市センター研究室 研究員

（順不同）

※肩書等は2024年3月現在のもの。

研究会・ヒアリング調査 日程概要

【研究会】

- 第1回研究会 日 時：2022年8月22日 13:00～15:00
場 所：日本都市センターホテル 604会議室
- 第2回研究会 日 時：2022年11月18日 10:00～12:00
場 所：日本都市センターホテル 704会議室
ウェブ会議サービス Zoom（併用）
- 第3回研究会 日 時：2023年1月18日 10:00～12:00
場 所：日本都市センターホテル 703会議室
ウェブ会議サービス Zoom（併用）
- 第4回研究会 日 時：2023年2月17日 13:00～15:00
場 所：日本都市センターホテル 5階「桜」
ウェブ会議サービス Zoom（併用）
- 第5回研究会 日 時：2023年4月20日 10:00～12:00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom
- 第6回研究会 日 時：2023年6月28日 10:00～12:00
場 所：日本都市センターホテル 603会議室
ウェブ会議サービス Zoom（併用）
- 第7回研究会 日 時：2023年8月2日 10:00～12:00
場 所：日本都市センターホテル 603会議室
ウェブ会議サービス Zoom（併用）
講 師：川村 哲司氏（東近江市総務部 DX 推進
課 課長補佐）

第 8 回研究会 日 時：2023 年 11 月 7 日 13：00～15：00
場 所：日本都市センターホテル 603 会議室
ウェブ会議サービス Zoom（併用）
講 師：吉本 明平 氏（一般財団法人全国地域情
報化推進協会 企画部担当部長）

第 9 回研究会 日 時：2023 年 12 月 20 日 13：00～15：00
場 所：日本都市センターホテル 603 会議室
ウェブ会議サービス Zoom（併用）

※各回の議事概要は、当センターのホームページにて公開している。

【ヒアリング調査】

東京都三鷹市

日 時 2023 年 10 月 2 日 14：00～16：00
調査先 三鷹市企画部情報推進課
後藤 省二 氏
(株式会社地域情報化研究所 代表取締役社長)
調査者 金井委員、沼尾委員、東委員、事務局
場 所 三鷹市役所

総務省・地方税共同機構

日 時 2023 年 12 月 19 日 10：00～11：30
調査先 総務省地方税務局企画課電子化推進室
地方税共同機構
調査者 沼尾委員、事務局
場 所 公益財団法人日本都市センター研究室

執筆者プロフィール

大杉 覚

東京都立大学法学部 教授

東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了。博士（学術）。成城大学専任講師、東京都立大学助教授を経て、2005年より現職。専攻は行政学・都市行政論。著書に『自治体組織と人事制度の改革』（東京法令出版、2000年、編著）、『人口減少時代の地域づくり読本』（公職研、2015年、共著）、『コミュニティ自治の未来図』（ぎょうせい、2021年）、『これからの地方自治の教科書 改訂版』（第一法規、2021年、共著）など。

稲継 裕昭

早稲田大学政治経済学術院 教授

京都大学博士（法学）。京都大学法学部卒業。大阪市職員を経て、大阪市立大学教授、同法學部長等を経て2007年より現職。専門は行政学、地方自治論。公務人材開発協会理事、大阪市DXアドバイザー、金沢市DX会議座長、内閣官房新型インフルエンザ等対策推進会議委員などを兼務。主な著書に『職員減少時代の自治体人事戦略』（ぎょうせい、共著）、『AIで変わる自治体業務－残る仕事、求められる人材』（ぎょうせい）、『シビックテックーICTを使って地域課題を自分たちで解決する』（勁草書房、編著）、『地方自治入門』（有斐閣）、『テキストブック地方自治 第3版』（東洋経済新報社、共編著）ほか多数。

金井 利之

東京大学大学院法学政治学研究科 教授

1989年東京大学法学部卒業、同助手、1992年東京都立大学法学部助教授、2002年東京大学大学院法学政治学研究科助教授、2006年同教授。専門は自治体行政学。著書は、『行政学講説』（放送大学教育振興会、2024年）、『原発事故被災自治体の再生と苦悩』（共編著、第一法規、2021年）、『コロナ対策禍の国と自治体』（ちくま新書、2021年）、『ホーンブック地方自治（新版）』（共著、北樹出版、2020年）、『行政学概説』（放送大学教育振興会、2020年）、『自治体議会の取扱説明書』（第一法規、2019年）、『縮減社会の合意形成』（編著、第一法規、2019年）、『行政学講義』（ちくま新書、2018年）、『原発被災地の復興シナリオ・プランニング』（共編著、公人の友社、2016年）、『地方創生の正体』（共著、ちくま新書、2015年）、『原発と自治体』（岩波書店、2012年）、『実践自治体行政学』（第一法規、2010年）、『自治制度』（東京大学出版会、2007年）など。

沼尾 波子

東洋大学国際学部 教授

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程単位取得退学。同大学経済学部研究助手、財団法人東京市政調査会（現 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）研究員、日本大学経済学部教授などを経て、現職。専門は財政学・地方財政論。主な著作に、『多文化共生社会を支える自治体』（共著、旬報社、2023年）、『地方財政を学ぶ〔新版〕』（共著、有斐閣、2023年）、『原発事故被災自治体の再生と苦悩』（共著、第一法規、2021年）、『交響する都市と農山村：対流型社会が生まれる（シリーズ田園回帰）』（編著、農山漁村文化協会、2016年）、『水と森の財政学』（共編著、日本経済評論社、2012年）など。

原田 大樹

京都大学法学系（大学院法学研究科） 教授

2000年九州大学法学部卒業、2005年九州大学大学院法学府博士後期課程修了。博士(法学)。九州大学大学院法学研究院講師・助教授(准教授)を経て、2013年京都大学大学院法学研究科准教授、2014年同教授。専門は行政法。主著に『自主規制の公法学的研究』（有斐閣、2007年）、『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂、2014年）、『行政法学と主要参照領域』（東京大学出版会、2015年）、『公共紛争解決の基礎理論』（弘文堂、2021年）、『公共部門法の組織と手続』（東京大学出版会、2024年）など。

原 秀樹

CocreCo コンサルティング合同会社 代表

一般社団法人官民共創未来コンソーシアム エバンジェリスト

1987年姫路市入庁。2019年総務局情報政策室主幹、2021年政策局企画政策室主幹兼デジタル室長、2022年政策局デジタル情報室主幹を経て、2023年同市退職。2023年7月 CocreCo コンサルティング合同会社設立。2019年から総務省地域情報化アドバイザー。

東 健二郎

一般社団法人コード・フォー・ジャパン

特定非営利活動法人 Code for OSAKA 副代表理事

滋賀県日野町 政策参与

2002年東京大学法学部卒業、民間企業勤務を経て2007年4月から2020年3月まで京都府職員。この間、内閣府地方分権改革推進室勤務（2014年度）、京都大学公共政策大学院非常勤講師（兼職、2017～2019年度）。2020年4月より一般社団法人コード・フォー・ジャパンに参画、2020年9月Code for OSAKAのNPO法人設立時理事、現在副代表理事。2021年4月より日野町政策参与。このほか、京都精華大学メディア表現学部非常勤講師、大阪大学社会ソリューションイニシアティブ招へい研究員、武蔵野大学しあわせ研究所客員研究員、地方行政実務学会企画運営委員なども務める。主な著作に、『持続可能な発展に向けた地域からのトランジション～私たちは変わるのか・変えられるのか～』（共著、環境新聞社、2023年）など。

吉本 明平（ゲストスピーカー）

一般財団法人全国地域情報化推進協会 企画部担当部長

大阪大学大学院理学研究科修士課程修了。修士（理学）。APPLIC事務局員として地域情報プラットフォーム標準仕様の策定に携わる。現在は自治体情報システム標準化、自治体DX推進などに取り組む。総務省「地方自治体のデジタルトランスフォーメーション推進に係る検討会構成員」、総務省「自治体システム等標準化検討会構成員」などを歴任。主な著書に『こうすればうまく進む自治体システム標準化&ガバメントクラウド』（共著、ぎょうせい、2023年）、『自治体の実例でわかる マイナンバー条例対応の実務』（共著、学陽書房、2017年）など。

田井 浩人

公益財団法人日本都市センター 研究員

2020年九州大学大学院法学府博士後期課程修了。博士（法学）。九州大学大学院法学研究院助教を経て、2022年4月より現職。専門は行政学、地方自治論、人事行政論。主な論文に、「Public Service Motivation 研究の到達点と課題—日本での研究始動に向けて」（九大法学、2017年）、「自治体新人職員の組織適応課題と対処方策—自治体における組織社会化の一側面」（自治総研、2022年）など。

デジタル社会と自治体ー地方自治と都市経営の未来ー

2024年3月 発行

編集・発行

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <https://www.toshi.or.jp>

印 刷

株式会社 中広 東京支社

〒105-0004 東京都港区新橋6-14-5

T E L 03 (3434) 8448

ISBN 978-4-909807-37-3 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-37-3

C3031 ¥1500E

定価(本体価格1,500円+税)

