

## 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。

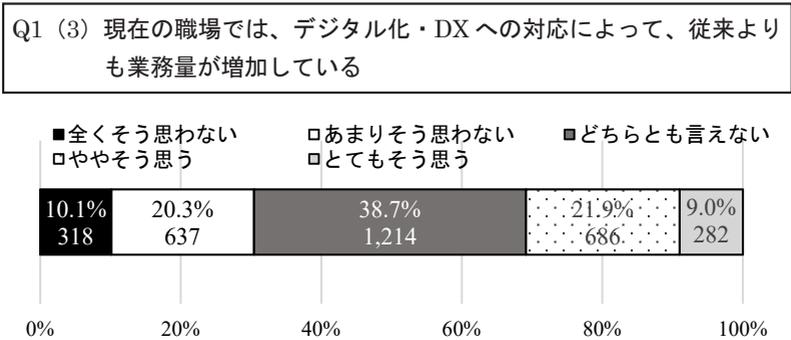
## 2 自治体 DX への対応と業務負担増

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



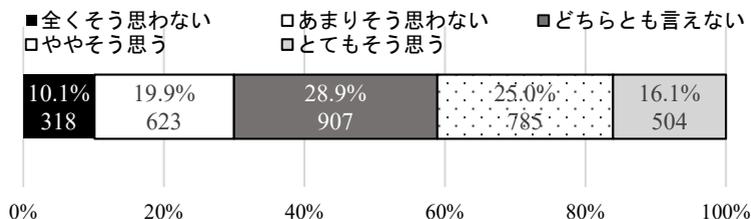
出所：都市自治体のデジタル化・DXの実態に関するアンケート調査資料編<sup>1</sup>、48頁

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。

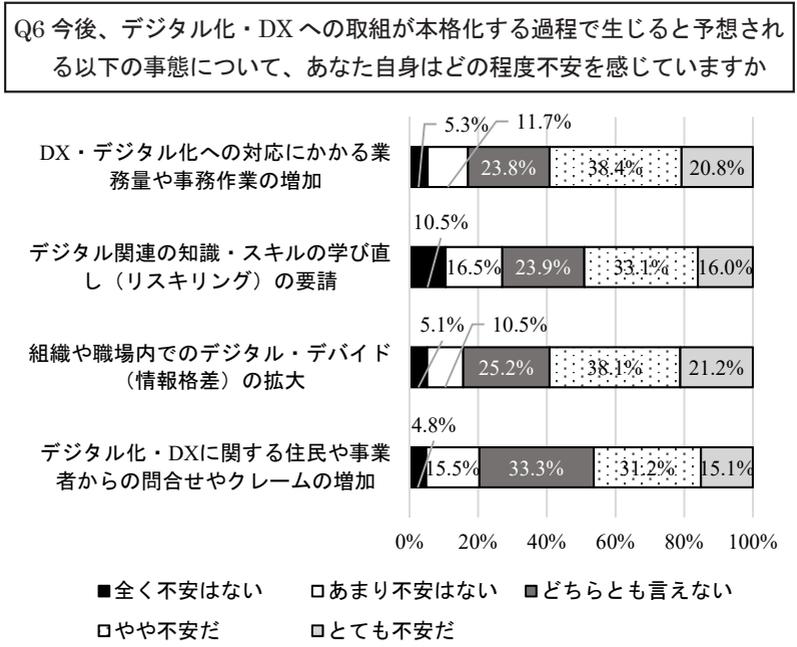
「DX・デジタル化の対応にかかる業務量や事務作業の増加」に関しては、「とてもそう思う」と「ややそう思う」の合計が 59.2% となっており、約 6 割の職員が不安を覚えている。現に負担感を感じている 3 割の職員よりもずっと多くの職員が、将来に対する不安を抱いている。

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<sup>2</sup>。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』<sup>3</sup>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](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<sup>4</sup>。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<sup>5</sup>。

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と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

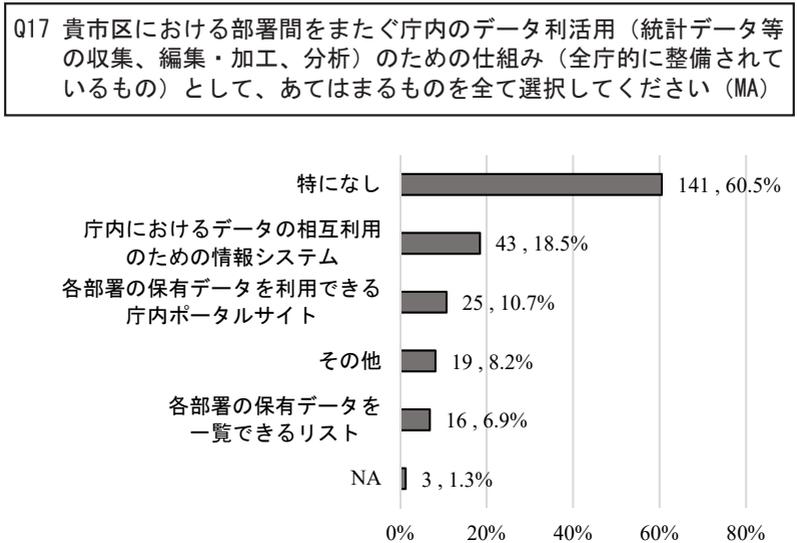
多くの自治体では、情報システム担当課が長年置かれてきた。そして、DX の取組みもまた、当該情報システム担当課が担当することが多かった。しかし、情報システム担当課は、既存のシステムの保守管理のほか、システム更新のみならずシステムの標準化への取組みに追われ他の業務に手が回らない状態が続いている。多くの自治体では増員して対応しているが、課員を情報システム担当と DX 推進担当に分けてジョブアサインメントをしても、やはり目の前の業務に追われている職員を見ると、課長として応援を指示することになってしまう。

情報システム課とは別の課（行政改革課、財政課、人事課、組織編制担当課）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



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。