

DXと地方自治体

(日本国内の動きのこれまでとこれから)



早稲田大学政治経済学術院教授 稲継 裕昭

1 ICT化とDX～これまでの流れ

自治体現場では、2000年代前半ごろまでは一人一台PCのことが議論になったり、総合計画でICT化について言及したりすることはあっても、大きなうねりを実感することは少なかった。しかし、ここ数年の動きは極めて急激で、コロナ禍でそれは大きく加速してきている。

1994年12月、「行政情報化推進基本計画」が閣議決定され、初めて「電子政府」という単語が用いられた。この年の6月には細川連立政権が崩壊して自社連立の村山政権が成立し、翌年1月には阪神・淡路大震災が、3月には地下鉄サリン事件が起きた時期、今から四半世紀前に「電子政府」は政府の公式文書に登場している。

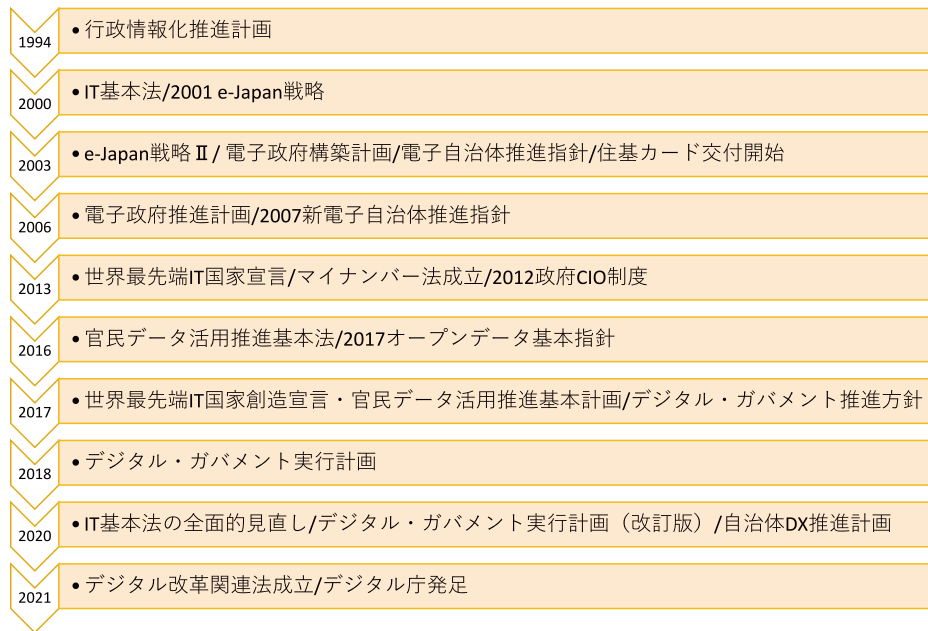
その後、日本では20年以上にわたって行政の情報化による事務・事業及び組織の改革を推進してきた、と政府の白書などでは書かれてきた。だが、新型コロナウイルス感染症が蔓延した2020年に明らかになったのは、特別定額給付金の支給においても、ワクチン接種における接種券の発送等においても、「電子政府」が機能したとは到底いえない現状だった。この点をとらまえて、当時のデジタル改革担当・情報通信技術（IT）政策担当大臣は「デジタル敗戦」という言葉を用いて、日本における取組の遅れを率直に認めた。エストニアや韓国といった国々がいつの間にか日本を大きく引き離れた「電子政府」を確立しているのに対して、日本の現状はあまりにもお寒い状態だった。1990年代から現在に至るまでの流れを少し詳しく見ておこう。

(1) 1994年から2003年～インフラ整備の時期

行政情報化推進基本計画の閣議決定の後も、日本は、世界規模で進められている「ITを活用した社会、経済の大きな変革」に乗り遅れている状態だった。そこで、2000年には、内閣の情報通信技術戦略本部が「IT基本戦略」を決定するとともに、国会で「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（略称：IT基本法）」が成立している。当時、韓国やシンガポールに比べてITの利活用が遅れていた日本が、世界最先端のIT国家になるべく立法されたものである。「すべての国民が、インターネットその他の高度情報通信ネットワークを容易にかつ主体的に利用する機会を有し、その利用の機会を通じて個々の能力を創造的かつ最大限に発揮することが可能となり、もって情報通信技術の恵沢をあまねく享受できる社会が実現されることを旨として」（同法第3条）高度情報通信ネットワーク社会を形成することが目指された。その実現のために「世界最高水準の高度情報通信ネットワークの整備」（同法第17条）、「電子商取引等の促進」（同法第19条）、「行政の情報化（電子政府、電子自治体）の推進および公共分野の情報化」（同法第20・21条）などが掲げられていた（残念ながら、これらのお題目は20年後もまだ「目指す」として掲げられているものだ）。

このIT基本法に基づき、2001年には内閣に「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）」が設置され、IT国家戦略として「e-Japan戦略」が公表された。そこでは、5年以内に世界最先端のIT国家になることが目標に掲げられていた。e-Japan戦略の下、まずはオンライン手続の基盤となる行政内部の電子化やネットワークインフラ整備、

図1 日本における電子政府・電子自治体推進経緯



資料出所：『情報通信白書』各年版から筆者作成。

法やルールの整備等が推進された。

e-Japan戦略は、「高速インターネットを3,000万世帯に、超高速インターネット（30M～100M）を1,000万世帯に」という「利用可能環境整備」の数値目標を掲げていたが、これは、すぐに、目標以上のスピードで達成された。2001年に「当時の料金水準を大きく下回る低廉な料金でのADSLサービス『Yahoo!BB』が開始されたことをはじめ、様々な事業者間の競争により料金の低廉化と高速化が進み、ADSLサービスの契約数が増加していった」¹結果である。政府（郵政省、のちに総務省）による「ルールの整備」（様々な事業者がADSLサービスを提供するに際してNTT東西に支払う諸条件等に関するもの）がその背景にあった。

（2）2003年～2019年—ICTの利活用・デジタルデータの利活用

このようにネットワークインフラ基盤が早いスピードで整備されたのに比べ、その利活用の方は十分でなかったため、2003年にe-Japan戦略Ⅱが策定されている。

ここでは、IT基盤を活かした社会経済システムの積極的な変革を目指し、「社会全体が元気で、安心して生活でき、新たな感動を享受できる、これまで以上に便利な社会」を実現することを基本理念としている。先導的な取組として7分野（①医療、②食、③生活、④中小企業金融、⑤知、⑥就労・労働、⑦行政サービス）の推進と、新たなIT社会基盤を整備するための方策などが盛り込まれていた。電子政府・電子自治体に関してみると、国に対する申請・届出等手続についてオンライン利用拡大に向けた取組が推進された。例えば、不動産登記事項証明書の取得や、特許庁電子出願などが次第に可能となっていった。しかしながら、これらは特定業種の人にとっては便利さを実感できるが、一般の市民の利用はほとんどない。せいぜい所得税の確定申告をする国民がe-Taxを利用する程度だ。日本では行政サービスのかなり多くの部分が地方自治体に委ねられている。地方自治体の自治事務である住民記録関連事務などは自治体窓口で、国の事務である戸籍事務も法定受託事務として地方自治体に委ねられていて自治体窓口で手続きをすることになる。福祉関連諸手続きや

子供関連の教育や福祉手続きも地方自治体が窓口だ。国（中央政府）レベルの国民向けe-Govの取組の恩恵を受ける一般国民はごくわずかであって、地方自治体の取組なくしては、「電子政府」の取組は国民の実感にはならない。

もちろん、地方自治体に関するものも「電子自治体推進指針」（2003年）、「新電子自治体推進指針」（2007年）が発出されており、共同アウトソーシングの推進等が進められはしたが、新指針の目標である「2010年度までに便利・活力を実感できる電子自治体を実現」という状態は目標年度までに達成されることはなかった。

2008年にはリーマンショックを契機とする金融危機に伴う経済失速があり、またデジタル技術の急速な進展を背景として、2009年頃から、国民に開かれた電子政府・電子自治体を目指す取組が推進された。ITガバナンス強化（政府CIO制度導入等）が進められるとともに、オープンガバメント確立における重点施策として、オープンデータ化推進の取組も開始された。そして、データ大流通の時代の到来を迎えて、「官民データ活用推進基本法」が施行され（2016年）、翌年には、「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」が策定された。

これらの計画を行政サービス分野に展開し、行政サービスにおいても官民データの利活用を推進するために、「デジタル技術の活用による利用者中心サービス」および「官民協働によるイノベーションの創出」を掲げた「デジタル・ガバメント推進方針」（2017年）、「デジタル・ガバメント実行計画」（2018年）が策定された。

（3）2018年以降－デジタル社会の構築に向けて

これらの取組を経て、ようやく基盤整備や利活用の方針等がととのったが、コロナ禍でそれは十分ではないことが判明した。「デジタル敗戦」という大臣の言葉にそれが集約されている。

そこで、2020年7月の「骨太の方針（経済財政運

営と改革の基本方針2020～危機の克服、そして新しい未来へ～）」では、感染症対策で顕在化した様々な課題を受け、データの蓄積・共有・分析に基づく不断の行政サービスの質の向上こそが行政のデジタル化の真の目的であるとした。「骨太の方針」は翌年度予算編成の基本方針でもある。また、同日閣議決定された「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」（2017年の宣言と表題が極めて類似しているが、「デジタル国家」となっている点で「IT国家」としていた先の宣言と異なる）では、IT基本法の全面的な見直しにより新たな基本理念や方針を規定し、社会全体のデジタル化の取組の抜本的強化を図るとしている。

これ以降、12月の政府予算決定まで様々な動きがあり、12月「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」が閣議決定された。「誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化」を進めることを掲げるとともに、5項目の取組事項が示された。また、改訂版の「デジタル・ガバメント実行計画」も閣議決定された。新たな司令塔の下で計画的かつ実効的に進めるとしている。

この実行計画における各施策について地方自治体が重点を置いて取り組むべき事項や内容を具体化し、また、総務省など関係省庁による支援を示した「自治体DX（デジタル・トランスフォーメーション）推進計画」が総務省から発出された。従来の計画と大きく異なる点として、各項目ごとに予算が示されていることがあげられる。単なる空論ではなく、金銭的なサポートを示しつつ方向性を示しているところに特徴がある。総務省の通知では、「各団体におかれては、本計画を参考に全庁的な推進体制の整備、外部の専門人材の活用、早期からの計画的な取組といった推進体制を構築するとともに、情報システムの標準化・共通化、行政手続のオンライン化などデジタル社会構築に向けた各施策に取り組んでいただくようお願いします。」（総行情第158号、令和2年12月25日付総務省大臣官房地域力創造審議官『「地

方自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計画」の策定について(通知)』と、各自治体の取組が要請されており、各自治体においてもそれぞれのDX計画が策定されてきている²。

2021年に入ってから、これらを実現するためのデジタル改革関連6法案が閣議決定され、5月に国会で可決・成立した。「デジタル社会形成基本法」は、デジタル社会の形成に関して、基本理念や施策策定の基本方針、国・地方自治体・事業者の責務、デジタル庁の設置、重点計画の作成について定めた法律である。「デジタル庁設置法」が新設のデジタル庁について定めている他、官・民・独立行政法人で分かれていた個人情報保護制度を一本化する「デジタル社会形成整備法」や、地方自治体ごとの「ご当地」仕様が効率性を阻みシステム更新に多額の費用がかかってきたことにかんがみ、情報システム標準化の基準を策定する「地方公共団体情報システム標準化法」などが定められた。いよいよ行政におけるDXが本格化していくことになる。

総務省からは7月に「自治体DX全体手順書(第1.0版)」が示されるとともに、先進事例などの情報を「自治体DX推進手順書参考事例集」や「地域社会のデジタル化に係る参考事例集」として公表して地方自治体の取組を支援している³。

2 DX(デジタル・トランスフォーメーション)

さて、そもそもDX(デジタル・トランスフォーメーション)とは何か。これはウメオ大学(スウェーデン)のE.ストルターマン教授が2004年に提唱した概念だが、教授は「ICT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」と定義している。日本では経済産業省がいち早く2018年に「DX推進ガイドライン」を作るなどしているが、ここでは、先に触れた2020年7月17日の閣議決定「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」を見ておこう。そこでは、DXを次のように定義している。

企業が外部エコシステム(顧客、市場)の劇的な変化に対応しつつ、内部エコシステム(組織、文化、従業員)の変革を牽引しながら、第3のプラットフォーム(クラウド、モビリティ、ビッグデータ/アナリティクス、ソーシャル技術)を利用して、新しい製品やサービス、新しいビジネスモデルを通して、ネットとリアルの両面での顧客エクスペリエンスの変革を図ることで価値を創出し、競争上の優位性を確立すること。(https://cio.go.jp/node/2413。「用語集」)

ここで、「顧客エクスペリエンス」(customer experience)とは、「顧客が企業やブランドとの取引を開始してから終了するまでの間に、顧客が得る体験や価値、メリット」を指す。行政サービスで考えれば、国民や住民が得る体験や価値、メリットなどのことである。それをネットとリアルの両面で変革することを目指すものだ。

定義をよく見ると、データやデジタル技術(第3のプラットフォーム)は、それ自体が目的ではなく、あくまで手段である。変革の対象は、内部エコシステム(組織、文化、従業員)である。デジタル化によって企業文化が変わるというよりも、企業文化を変えていかないとデジタル化についていけない、ということの意味する。デジタル化によって起こる企業の変化がDXだともいえる。地方自治体においても、まず組織文化を変えないとDXに進めない。

以上のことから、自治体DXというものは次のように理解できる(筆者による定義)。

自治体が外部環境(社会経済動向、人口構成、住民ニーズ、市場構造)の劇的な変化に対応しつつ、自らの組織構造、組織文化、職員の能力・意識の変革を牽引しながら、デジタル技術を全面的に利用して、住民が得るメリットの変革を図ることで、当該自治体の価値を創出し向上させること。

DXには、①デジタルイゼーション(Digitization)、②デジタルライゼーション(Digitalization)、そして③デジタル・トランスフォーメーション(Digital Transformation: DX)というフェーズがある。

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のことである。カメラでいうと、フィルムカメラをデジタルカメラに変える段階である。自治体業務でみると、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、どの企業も地方自治体も、デジタルイゼーションをする必要がある。

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。カメラでいうと、フィルムの現像工程がなくなって、オンライン上で写真データを送受信する仕組みが生まれるようになる段階である。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、最終的に申請者に対してe-mailなどの電子媒体で結果を通知するといったプロセスになる。

自治体現場では、FAXでのやりとりや、押印したうえでの紙文書での決裁など、アナログ作業が多く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、一足飛びにDX化を進めるのは容易ではない。上記の①②の過程を経て③のDXへの下地をつくっていくこと、まずはスモールスタートから始めることが実践的には有効な手段だと考えられる。

カメラの例を再度出すと、写真データを使って新たなサービスや新しいビジネスモデルが生み出される、SNSなどを使って日本中の、いや世界中の人々が写真データを共有できるようになり、さまざまな恩恵を得られる段階がDXといえるだろう。

その昔、写真はフィルムをフォトショップへ持ち込み、現像、プリントしてもらい、アルバムに整理して保存した。子供が生まれた若夫婦は、写真を複数枚プリントしてもらって遠く離れた両親に送り、故郷の両親は孫の写真を見て喜びを得た。しかし、そこにはある程度の時間的な遅れがあった。デジタル写真が使えるようになると、メールに添付して写真を送付するというフェーズが始まった。故郷の両親がPCが使える場合には、少ないタイムラグで、孫の写真が見られるようになった。

さらに、最近ではさまざまなアプリを通じて瞬時に孫の写真が見られるようになっている。「みてね」という(株)ミクシィ社が提供するアプリは利用料無料。子供の写真を無制限にアップでき、瞬時に故郷の両親がそれを見て、コメントを付けられるようになっている。動画のアップも可能で、孫の日々の行動や成長を手取るように見ることができる。まさに、顧客エクスペリエンスの変革がもたらされた例だといえるだろう。このアプリを利用するために、新たにスマートフォンやiPadを利用し始めたという高齢者も多いという。

3 地方自治体とDX

地方自治体におけるデジタル化の動きは、大阪府に電子計算機が導入された1960年にさかのぼる。その後、1967年に住民基本台帳制度が始まった時期と、日本のデジタル産業の勃興期が重なり、富士通、日立、NECといった企業が地方自治体の大型コンピューターに参入していった。以降、自治体業務への大型コンピューターの導入が加速し、業者間の競争も激しくなる。地方自治体ごとにその希望を聞いてカスタマイズする「ご当地」仕様が一般的となっていった。かゆいところに手が届くので利用する自治体職員は重宝するが、他自治体とは異なる仕様なのでメンテナンスをはじめ様々なコストが発生する。業者による囲い込み(ベンダー・ロックイン)が起こって他の業者の新規参入が難しくなり、非効

率な旧式システムに巨費が投じ続けられるといった構図が生まれていった。システムの更新時には競争原理が働かず多額の費用見積りを吞まざるを得ないという弊害を招いている。

このような反省を踏まえて、総務省の自治体DX推進計画では、地方自治体の情報システムの標準化・共通化を重点取組事項としており、2025年度を目標時期として、「(仮称) Gov-Cloud」の活用に向けた検討を踏まえて、基幹系17業務システムについて国の策定した標準仕様に準拠したシステムへ移行するとしている。そのための国の支援として、システムの標準仕様を、デジタル庁が策定する基本方針の下、関係府省において作成し、自治体の情報システムの標準化・共通化を実効的に推進するための法律案を2021年通常国会に提出し（これは、5月に「地方公共団体情報システム標準化法」として成立）、国において「(仮称)Gov-Cloud」を構築し、クラウド活用を原則とした標準化・共通化に向けた地方自治体の取組を支援すること（国費10/10で1508億円余り、2025年度まで）などが掲げられた。

そのほかの重点取組事項としては、マイナンバーカードの普及促進、自治体の行政手続きのオンライン化、自治体のAI・RPAの活用促進、テレワークの推進、セキュリティ対策の徹底が挙げられており、さらに、自治体DXの取組とあわせて取り組むべき事項として地域社会のデジタル化、デジタルデバイド対策が掲げられており、これらのそれぞれについて、予算措置される財源が明記されている。

これまで、自治体におけるICT化の取組は、分野ごとに別々に、それぞれの目的に応じて、独自の方式でなされてきており、汎用のはカスタマイズを繰り返して、いつのまにか迷路のようになってしまっている場合もある。

それを、分野横断的に再構築して、統合的なものとし、しかも全国的な共通方式を用いることによって、全体最適を図る方向へと、21年の法律制定により大きく舵が切られた。以前は、システムの標準

化や共通化を国が進めようとする、「地方分権に反する」という声も一部ではあがっていた。しかしながら、プラットフォームである基盤を構築するのは、インターネット網を構築するのと同じくインフラ整備である。その点は、分権の議論とは別であって、この舵切りは歓迎されるべきものだ。

整備されたインフラをいかに有効に活用していくかを考えるのが各自自治体の創意工夫ということだと考えられる。デジタル化やデジタル技術はあくまで手段である。デジタル技術を導入したから自動的にDXが推進されるわけではない。過去のICT化の延長ではDXにはならない。真のトランスフォーメーション（変革）はそれぞれの自治体で組織体制や組織文化の変革、人材育成を通じて進められるものである。この点において各自自治体の取組姿勢と実行力が問われている。

4 地方自治体でDXを進めるために

自治体DXを進めるにはいくつかの段階がある。それらは時系列的に前後することもあれば並行して進む場合もある。

まず、業務プロセスのデジタル化である。これまでも、税や住民記録などのシステムを導入して進めたり、電子決裁を進めたりしてきたものである。しかしながら、特定のパーツでデジタル化されていても、それらが入口から出口まで貫かれている例は極めて少ない。窓口で住民が手書きで申請書を書いたものを、職員がPCに手入力し、その後システムに載せていくという場合がある。最終的に必要な証明書などを発行したのち、手数料の300円を現金で受け取ったりしている。これを一貫してデジタル化するとどうなるか。受付段階で、住民にスマートフォンやタブレットで入力してもらえばどうなるか。住民にとっては手書きの手間が省け、職員は入力業務から解放されミスもなくなる。手数料の徴収も、キャッシュレス決済を導入して住民がQRコードにスマートフォンをかざすだけで完結するようになり

ないか。さまざまな工夫がそこには考えられる。

次の段階として、デジタル技術を前提とした、業務やサービスの再構築があげられる。上に見たシステムの標準化にあわせて、業務の進め方そのものをBPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）によって見直し、再構築する必要がある。これまで永年にわたって前年を引き継ぐ形で進められてきた継ぎはぎだらけの業務プロセスを根本的に見直す必要がある。上に見た17の基幹業務はノンカスタマイズが基本なので、それに合わせて業務プロセスを見直さざるを得ない。それだけでなく、それ以外の業務についても根本的に業務プロセスを見直す好機である。各原課ではカスタマイズの要請や従来の進め方の継続の要請が強くあるに違いないが、それではBPRは進まない。自治体における業務遂行の抜

本的な見直しが必要な時期に来ている。そしてそれは、2026年3月までに進めなければならない。

第3の段階として、デジタル技術やデータを利活用して、地域課題を解決する段階である。自治体DXの最終目的は、デジタル技術も活用しながら、住民福祉を増進する（地方自治法第1条の2）ことである。住民にとって便利になり、メリットが感じられるようになることが必要である。そのために、DXの推進により地域課題が解決される、住民が便利になる、住民の幸福が増す、ということにつながる取組が必要となってくる。ここにおいて、各自治体の創意工夫が求められ、また、発揮されるべき段階となる。ここにおいてこそ、地方自治体の真価が問われることになる。

脚注

- 1 『令和元年版 情報通信白書』第1章第1節1.（2）ア（ウ）。20頁。
- 2 例えば、金沢市では、2021年3月に「金沢市デジタル戦略」を策定した。固定化された計画ではなく、アジャイルなものとして位置付けており、バージョン1.0とされていた。その後、11月にバージョン1.5へと改定されている。改定内容としては、パーレス原則化（原則と例外の逆転）など。<https://www4.city.kanazawa.lg.jp/13021/digital/index.html>
- 3 総務省「自治体DXの推進」https://www.soumu.go.jp/denshijiti/index_00001.html

参考文献

- ◎稲継裕昭（2021年～）「自治体DXとガバナンス」連載『月刊ガバナンス』2021年4月号～
- ◎狩野英司（2020年）『自治体職員のための入門デジタル技術活用法』ぎょうせい
- ◎総務省『情報通信白書』各年版 <https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/index.html>

寄稿者 PROFILE

稲継 裕昭（いなつぐ ひろあき）

早稲田大学政治経済学術院教授

経 歴：大阪府生まれ。京都大学法学部卒業後、大阪市役所勤務（総務局、人事委員会事務局、市長室）。その後、姫路獨協大学助教授、大阪市立大学教授、同法学部長等を経て、2007年から早稲田大学政治経済学術院教授。専門は、行政学、地方自治論、公共経営論。

著 書：『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—ICTを使って地域課題を自分たちで解決する』（勁草書房）、『地方自治入門』（有斐閣）ほか多数。近刊に『テキストブック地方自治（第3版）』（共編著、2021年、東洋経済新報社）、『現場のリアルな悩みを解決する！職員減少時代の自治体人事戦略』（2021年、ぎょうせい）など。