

第11章

デジタル社会の到来を見据えた 技術革新と都市自治体の対応

首都大学東京法学部教授 大杉 寛

1 デジタル社会に対応したデジタル・ガバメントへ

内閣府第5期科学技術計画では、IoTやAIなどの活用を通じて社会変革が進むことで実現される人間中心の社会 Society5.0 が掲げられ、「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（令和元年6月14日）」（以下、「令和元年宣言」）では、Society5.0時代にふさわしいデジタル化や、我が国社会全体を通じたデジタル・ガバメントがテーマとして前面に打ち出されている。最初の「世界最先端IT国家創造宣言」（2013年6月14日）から6年余りの間のことであるが、「電子政府」から「デジタル政府」へと舵が切られたのである。

自治体経営についても、例えば、総務省自治体戦略2040構想研究会第2次報告のように、半分の職員数でも担うべき機能が発揮され、破壊的技術を使いこなすスマート自治体への転換や、自治体行政の標準化・共通化の必要性が強調されている。AI-Readyのみならず、D-Ready（デジタル社会への対応に備えた）な都市自治体の実現が迫られ、現にそうした方向に向けた変貌が遂げられつつある。

本章では、近年のデジタル社会の到来を見据えた都市自治体の対応について、国の法令や計画等の動向との関係を含めた制度設計などに関する政策次元での変化（図表11-1の「制度の設計」）、IT・デジタル政策を含む情報政策全体に関するマネジメント次元での変化（同「基盤・環境の整備」「データの整備」「データの利活用」）、そして政策次元やマネジメント次元での変化を踏まえた都市自治体の組織機構次元での変化（同「組織・人材の管理」）として捉えたい。こうした複合的な変化の様相を、特徴的な取組み事例の紹介を通じて把握・分析することで、D-Readyな都市自治体のこれからのあり方を考察したい。

図表 11-1 都市自治体におけるデジタル対応の全体像

	収集・入力	整理・管理	公開・活用
制度の設計		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 情報関係計画の整備 ▶ 情報公開制度、個人情報保護制度等の整備・運用 ▶ セキュリティ対策 	
組織・人材の管理	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 窓口改革（総合窓口化など） 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ BPR推進 ▶ 情報関連組織の整備（大津市イノベーションラボなど） ▶ 情報関係人材の確保・育成 	
基盤・環境の整備	<ul style="list-style-type: none"> ▶ AIを活用したインターフェイスの整備（チャットボット、AI-OCRなど） ▶ 行政手続のオンライン化の推進 ▶ マイナンバー制度活用・普及 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ クラウド・コンピューティング化 ▶ AI、RPAの導入 ▶ 多岐情報システムを活用した情報基盤 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 協働を通じたIT活用 ▶ デジタル・デバイドの是正推進
データの整備	<ul style="list-style-type: none"> ▶ スマートフォン・アプリの活用（ちばレボによる市民協働など） 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ オープンデータ化 ▶ 非識別加工情報の提供 ▶ EBPMの推進（総務市行政情報分析基盤など） 	
データの利活用		<ul style="list-style-type: none"> ▶ データアカデミー開催 ▶ 自治体ビッパの開発 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ オープンイノベーション（つくば市社会実装実験など） ▶ 行政サービスでのAIの利活用

出典：筆者作成

2 デジタル政策の展開と都市自治体

(1) 国によるデジタル政策の状況

先述の「令和元年宣言」にもあるように、「デジタル・ガバメントの目的は、単に情報システムを構築する、手続をオンライン化するということを意味するものではない。利用者から見て一連のサービス全体を、『すぐ使えて』、『簡単で』、『便利な』ものにするなど、Society 5.0 時代にふさわしい行政サービスを国民一人一人が享受できるようにすることが目的」だとされる。したがって、国や民間での取組みはもちろんであるが、デジタル・ガバメントを実効性あるものとしていくうえでは、住民の身近な行政サービスを提供する自治体のあり方が鍵となる。たとえば、「デジタル技術を徹底的に活用した行政サービス改革」としてあげられた4項目のうち、「(2) 個人のライフイベントに係る手続の自動化・ワンストップ化」に関しては、「子育て」をはじめ行政手続等のワンストップ化を図る業務のほとんどが自治体の事業であることからわかる。「令和元年宣言」で

は、特に自治体の取組みについて一項目を設けており、マイナンバーカードの普及、マイナポータルの電子申請受付機能の活用などによって自治体の手続のオンライン化を加速することや、デジタル化に当たっては、サービスのフロント部分だけでなく、受付・審査・決裁・書類の保存業務といったバックオフィスも含め、エンドツーエンドでデジタル処理できるようにIT化・BPRを徹底すべきことなどが強調されている。

「令和元年宣言」に先立って策定された「デジタル・ガバメント実行計画」(2018年7月20日)では、より具体的な改革項目が提示されており、「地方公共団体におけるデジタル・ガバメントの推進」として、(1)地方公共団体における官民データ活用推進計画の策定、(2)地方公共団体の行政手続のオンライン利用促進、(3)地方公共団体におけるクラウド利用の推進、(4)地方公共団体におけるオープンデータの推進、(5)地方公共団体におけるAI・RPA等による業務効率化の推進、(6)地方公共団体における適正な情報セキュリティの確保、(7)地方公共団体における地域情報プラットフォーム準拠製品の導入及び中間標準レイアウトの利用の推進、(8)地域におけるAI、RPA等の革新的ビッグデータ処理技術の活用推進、が挙げられている。

なお、上記(1)は、官民データ活用推進基本法(平成28年12月)により、都市自治体についても官民データ活用推進計画の策定努力義務が課せられたことを受けており、「令和元年宣言」においても、同計画を自治体のデジタル化の総合戦略と位置づけて、デジタル化の状況の見える化を進めるよう促している。

(2) 都市自治体によるデジタル政策の展開

上述の通り、国では「令和元年宣言」を上位政策としてデジタル関係の施策が集約化されてきた。これらを受けた都市自治体でのデ

デジタル政策の動向を確認したい。

ア 官民データ活用推進計画の策定

まず、「令和元年宣言」で自治体の「デジタル化の総合戦略」と位置づけられた、官民データ活用推進計画の策定状況を確認したい。「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」（平成29年5月30日）以来、令和2年度までに自治体のオープンデータ取組率100%を目標として推進されてきたが、直近（2019年9月17日時点）での取組率は、約37%（652／1,788自治体）にとどまる。都市自治体については、政令指定都市は100%、人口30万以上で92%、人口20万以上30万未満では概ね87%が策定済みであるのに対して、人口5万以上20万未満の都市自治体では58%にとどまる（なお、人口5万未満の市町村は21%）。

策定にあたり自治体向けに地域説明会が開催されたほか、「官民データ活用推進計画策定の手引き」（以下、「手引き」と略）や施策事例集が提供されたこと、「手引き」には雛形が詳細な解説とともに掲載されており、「地方の特性や実情に合わせて、本手引きで紹介した施策から必要に応じ任意に選定して取り組んでいただくこと（スモールスタート）、その取組を基に施策の深堀や横展開をおこなっていただくことを期待しています」と注記されるなど、計画策定のハードルを下げるとともに、計画内容の標準化・共通化が図られている。また、すでに情報化推進計画等を策定している自治体ではそれを見直すことも許容されたので、2019年3月末時点でのアンケート調査によれば、約6割がそのような対応をしたほか、既存の計画等を官民データ活用推進計画と位置づけなおしたり、既存の計画等とは別個に新規に策定したり、既存の計画が存在していなかったので新規に策定したりなど、自治体により対応はまちまちである¹。

イ 横浜市及び北九州市による官民データ活用推進基本条例の策定

都市自治体のなかで横浜市および北九州市は、それぞれ官民データ活用推進基本条例を策定しており、他の自治体に見られない特徴といえる。両条例は条文数を含めてほぼ共通しており、官民データ活用推進計画に関する規定も「手引き」の記載例に準じたものとなっているが、他方で、それぞれ独自の規定を設けて特色を出している面もある（図表 11-2 中、下線部分）。

また、デジタル政策に関する計画としては、横浜市には長期的な方向性と 4 年間の行動計画を示した情報化の基本方針がすでに別途あり、官民データ活用推進計画はこれと並存する。これに対して、北九州市は IT 推進計画に代わる計画として官民データ活用推進計画が位置づけられており、IT 関連の計画が一本化されている。条例策定という共通した対応をしながらも計画の統合性という点では差異が見られることを指摘しておきたい。

ウ 大津市デジタルイノベーション戦略の策定

別のタイプとして、官民データ活用推進計画を戦略型で策定した大津市（滋賀県）の例を紹介したい²。大津市デジタルイノベーション戦略（2019 年）は 2019 年度から 5 年間の計画であり、当該戦略に基づき必要となる事業を年度ごとに抽出し、実施することで推進を図るとされている。計画策定にあたり、現在の ICT の進歩はめまぐるしく、それに対する国の政策や計画も予測不可能なため、これらに追従するためには従来のような「計画」では対応できないことから、

1 内閣官房情報通信技術総合戦略室「地方自治体の官民データ活用推進計画の策定状況等について」（2019 年 4 月 19 日）<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/tihou/dai5/siryou4.pdf>

2 以下の記述は、2019 年 10 月 23 日に実施した大津市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（大杉）が負う。

図表 11-2 「手引き」と横浜市及び北九州市の官民データ活用推進基本条例の比較

手引き	横浜市	北九州市
	<p>第 5 条第 2 項</p> <p>(1) 市域における官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な方針</p> <p>(2) 市域における官民データ活用の推進に関する事項</p> <p>(3) 前 2 号に掲げるもののほか、市域における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するために必要な事項</p>	<p>第 5 条第 2 項</p> <p>(1) 官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な方針</p> <p>(2) 官民データ活用の推進に関する事項</p> <p>(3) 前 2 号に掲げるもののほか、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するために必要な事項</p>
<p>(1) 手続における情報通信の技術の利用等に係る取組 (オンライン化原則)</p> <p>(2) 官民データの容易な利用等に係る取組 (オープンデータの推進)</p> <p>(3) 個人番号カードの普及及び活用に係る取組 (マイナンバーカードの普及・活用)</p> <p>(4) 利用の機会等の格差の是正に係る取組 (デジタルデバイド対策等)</p> <p>(5) 情報システムに係る企画の整備及び互換性の確保等に係る取組 (標準化、デジタル化、システム改革、BPR)</p>	<p>第 5 条第 3 項</p> <p>前項第 2 号に掲げる事項は、法第 3 章の基本的施策のうち、市において特に関連する次の各号に掲げる施策について、法第 8 条第 1 項の官民データ活用推進基本計画等を勘案して定めるものとする。</p> <p>(1) 地方公共団体に係る手続における情報通信の技術の利用</p> <p>(2) 地方公共団体が保有する官民データの容易な利用</p> <p>(3) 個人番号カードの普及及び活用</p> <p>(4) 情報通信技術の利用の機会等の格差の是正</p> <p>(5) 情報システムに係る規格の整備及び互換性の確保</p> <p><u>(6) 官民データ活用に関する教育、学習の振興及び普及啓発</u></p>	<p>第 5 条第 3 項</p> <p>前項第 2 号に掲げる事項は、次に掲げる施策について、法第 8 条第 1 項の官民データ活用推進基本計画その他これに基づく国の措置等を勘案して定めるものとする。</p> <p>(1) 市の手続における情報通信の技術の利用</p> <p>(2) 官民データの容易な利用</p> <p>(3) 個人番号カード(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(平成 25 年法律第 27 号)第 2 条第 7 項に規定する個人番号カードをいう。)の普及及び活用</p> <p>(4) 情報通信技術の利用の機会等の格差の是正</p> <p>(5) 情報システムに係る規格の整備及び互換性の確保</p> <p><u>(6) 市民の安全・安心に資する情報の利活用</u></p> <p><u>(7) その他官民データ活用の推進のために必要な施策</u></p>

出典：筆者作成

「戦略」という形態がとられた。

同戦略では、「ICT 技術の活用による行政サービスの向上」「事務効率の向上による働き方改革の推進」「クラウド化・無線化の推進と高度なセキュリティの構築」の基本方針のもと、8つの柱、すなわち、① AI 活用の推進、②電子申請の推進、③キャッシュレスに対応した電子納付の推進、④ RPA 活用の推進、⑤テレワーク等の推進、⑥ ICT 技術やその他の最先端技術の更なる活用推進の検討と調査研究、⑦民間サービス（クラウド化）活用の推進、⑧全庁ネットワーク無線化の推進とセキュリティ強化、が掲げられている。

同戦略に基づき、上記①～⑧に 28 の事業が位置づけられている（2019 年度）。これらは市民生活に密接に関わりを持つものが多い。例えば、いじめ事案の AI による分析・予測であるとか、EBPM 推進の一環として市民税業務システムのデータを用い、女性活躍をテーマとしたデータ分析を行うなど、同市ならではのユニークな取組みがうかがわれる。

(3) 小括

国の政策・計画が主導するかたちで都市自治体の情報政策が形成される一方で、政策次元での表現形態は条例策定により法的根拠を設けるか、広範な範囲に及ぶ情報政策をどの程度カバーし、また、計画の総合性や統合度合いをどうするかなどに関して、都市自治体により多様であることが指摘される。

国の動向に対応した都市自治体の事例を引照したが、全国的に見ると、十分な対応がなされているわけではないことも指摘しておきたい。「行政内部の情報化推進についての計画」の策定について、本研究会の一環として行ったアンケート調査では、前回調査に比べて、「策定している」が大幅に減少し（54.4%から37.8%）、「策定しておらず、今後も策定の予定がない」が倍増する（19.3%から38.7%）と

いう奇妙な後退現象が示された³。回答率の違いなど調査条件の相違による影響もあるかもしれないが、自治体に求められるデジタル対応の水準が前回調査時点と比べると大幅に引き上げられたため、両時点間で問われている「計画策定」には大きな開きがあり、現在の要求水準に見合った計画策定がなされていないという認識を示したものと解釈すべきであり、全般的に行政のデジタル対応について計画策定という点からは遅れを示すものと理解できるだろう。

他方で、先駆的な取組みを進めている都市自治体の例からも分かる通り、計画等に基づく事業レベルについては、当該自治体独自の性格を打ち出したり、トップの意向や地域の実情を反映させたりした政策展開が可能であることが確認された。自治体間のデジタル対応格差が政策格差につながる可能性が指摘される。

なお、いわゆる「2000個問題」といわれるように、国・自治体間で個人情報保護に関する法規定内容にバラツキがあり、また、異なる解釈で運用されていることが情報流通を妨げているとの問題が経済界を中心にかねてから指摘されてきたが、この問題の解決に向けて国の個人情報保護委員会が乗り出し、個人情報保護条例の法律による一元化を含めた規律のあり方や国・地方の役割分担のあり方についての検討に着手したことを付言しておきたい。個別自治体の個人情報保護政策についてはもちろん、非識別加工情報の扱い方などオープンデータ化に関する政策に影響をもたらす動向である。

3 日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』（2008年3月）204頁、同『都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究－第6次市役所事務機構研究会 中間報告書－』（2019年3月）146頁。

3 デジタル化にともなう情報処理・管理の変容と 都市自治体

管理次元を、基盤・環境の整備、データの整備および利活用に分けて考えたい（図表 11-1）。

(1) 基盤・環境の整備

ア 自治体クラウド

自治体クラウドの取組みがまず挙げられる。クラウドコンピューティング技術を自治体の情報システム基盤構築に活用し、自治体間での情報システムの集約と共同利用を進めることで、経費削減、セキュリティ水準の向上、被災時の業務継続性の確保、自治体間の業務の共通化・標準化、住民サービスの向上等を図ることを目的としたものである。

「自治体クラウド（複数共同によるクラウド化）」が約 23 %（407 団体、70 グループ）、「単独クラウド（単独自治体でのクラウド化）」が約 40 %（660 団体）で、全国の約 61 %（1,067 団体）がクラウド化を実施している⁴。クラウド導入市区町村数を 2017 年度末までに約 1,000 団体まで拡大するという政府目標が達成されたことを踏まえて、「平成 35 年度末までにクラウド導入団体を約 1,600 団体、自治体クラウド導入団体を約 1,100 団体にする」（「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」（2018 年 6 月 15 日）との目標が掲げられ、「令和元年宣言」にも引き継がれている。

「クラウド・バイ・デフォルト原則」（クラウドサービスの利用を第一候補とすること）は都市自治体の情報基盤整備において趨勢だといえる。以下に述べる、行政手続のオンライン化、マイナンバー制度の活用

4 地方公共団体情報システム機構「地方公共団体におけるクラウド導入の取組（平成 30 年度改訂版）」（2019 年 4 月）、4 頁。

を組み合わせた情報基盤整備による住民サービスの向上が期待されている。

イ 行政手続のオンライン化と個人番号（マイナンバー）制度

行政手続オンライン化関係三法（2002年）制定以来、行政手続のオンライン化が進められてきた。行政手続をオンライン化するのにふさわしい業務かどうかを見極めたうえで、添付書類の有無やオンライン活用時の手数料減免措置があるかどうか、本人確認手法がどのようなものか、また、処理機関がオンラインとそうでない場合とでどれだけ異なるか、などに応じてオンライン利用率に影響を与えることから、対応が求められる。

行政手続オンライン化の効果をスムーズに国民・住民の利便性に結びつける上で期待されているのが個人番号（マイナンバー）制度である。

例えば、コンビニでの証明書等の自動交付のサービスを提供している自治体はすでに665市区町村（2020年1月2日現在）となっている。しかしながら、マイナンバーカードの交付状況はあまり進んでおらず、全国で14.3%、うち特別区19.8%、政令指定都市19.8%、市（政令指定都市を除く）13.7%とはかばかしくない（2019年11月1日現在⁵）。

国・自治体をあげてマイナンバーカード取得促進策が進められている。例えば、つくば市（茨城県）の市民窓口課では、市役所窓口での窓口申請補助サービス（タブレット端末を使用したオンライン申請を代行するサービス）をはじめ、企業等に出向く出張一括申請（市内6カ所の窓口

5 総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/main_content/000654411.pdf

6 総務省ではマイナンバーカード取得促進のためのキャンペーンの実施を自治体に進めており、先進事例集を情報提供している。

総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/#sokushin

センターや企業等を訪問し、暗証番号を預かり、申請・受け取りも来庁せずにするサービス）や、大型商業施設での臨時申請窓口開設、休日における窓口申請補助サービスなど、市民がカード申請できる機会を増やし、より簡単に申請できるような様々なサービスを展開することでカード取得率向上の実績を上げてきた。無料写真撮影や申請代行サービスなどが市民から高い評価を受けて功を奏した例は他自治体にも参考になるう。

ウ AI、RPA の活用

AI や RPA の活用に向けて、実証実験に取り組む自治体が増えてきた。⁸とくに RPA については多くの自治体の実証実験を重ねるようになり、業務内容によっては業務時間を 8 割から 9 割程度削減する例もあって、本格導入に踏み切る自治体も増えている。業務量が一定量以上あってスケール・メリットが想定される都市自治体にあつては、業務に割り振るエネルギー、延いては人員配置に大幅な変更をもたらす可能性が期待されるが、他方で、現状では、精度が十分でない、導入コストが大きいなどの問題も指摘されている。

(2) データの整備および利活用

データの整備面では、すでに述べたオープンデータ化と、データ利活用を前提とした EBPM（証拠に基づく政策立案）の推進が主要な取り組みである。

オープンデータは行政のみならず民間での活用が期待されており、すでに公民連携で実証実験や事業展開がなされている。

また、行政機関が保有する個人情報を復元できないように加工し

7 以下の記述は、2019 年 8 月 20 日に実施したつくば市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（大杉）が負う。

8 日本都市センター編『AI が変える都市自治体の未来』2019 年参照。

た非識別加工情報をビッグデータとして活用することについては経済界などからも要望されており、国の行政機関個人情報保護法での非識別加工情報の規定に準じた仕組みを自治体の個人情報保護条例で導入することが期待されている。個人情報保護条例改正に対応した自治体は現段階では一部に限られているが、市川市（千葉県）のように、条例改正を踏まえて実施機関非識別加工情報の提供を公募提案する都市自治体も現れている⁹。

データの利活用では、市民、事業者等との協働関係の構築を踏まえたオープン・イノベーションが前提となる。そのための組織的かつ政策的対応が都市自治体には求められる。

例えば、アメリカでは、ITを活用して身近な地域課題の解決を図ろうというシビックテックは、コード・フォー・アメリカに代表されるように非営利組織など民間を主体に、住民・行政との協働で展開されてきた。近年日本でもコード・フォー・ジャパンや各地で立ち上げられたご当地「コード・フォー〇〇（地名）」が活発な取組みを展開するようになってきた¹⁰。これらの動向に刺激されるかたちで自治体庁内や自治体間で、データ利活用を学ぶためのワークショップを主体とした研修である、データアカデミーが開催されるようになってきた。「地方公共団体におけるデータ利活用ガイドブック ver.2」¹¹でも「『データ活用型公務員』の育成」として位置づけられており、都市自治体を中心に普及しつつある。

公民連携を通じた実践段階でのデータ活用としては、つくば市（茨城県）による、つくば Society5.0 社会実装トライアル支援事業が

9 市川市ホームページ

<https://www.city.ichikawa.lg.jp/gen01/1111000222.html> 参照。

10 稲継裕昭『シビックテック』勁草書房、2018年、大森彌・大杉覚『これからの地方自治の教科書』第一法規、2019年、221～222頁。

11 総務省情報流通行政局地域通信振興課地方情報化推進室「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」2019年5月、172頁以降参照。

特徴的である。つくば市では、2017年度より、全国の企業、研究機関、教育機関等から社会実証・実装に関する企画提案を受け付け、つくば市が支援することで、IoTやAI、ビッグデータ解析やロボット等による超スマート社会の構築を図る取組みを進めてきた。提案事業の最終審査では、国内初となるインターネット投票を取り入れ、ブロックチェーン技術（秘密投票と非改ざん性を確保）や前述のように普及促進を展開しているマイナンバーカード（本人認証）を活用したり、顔認証技術による本人確認を導入したりするなど、事業推進手法も注目される。

また、上記以外にも、設計段階から複数の自治体と民間が協働を進める自治体ピッチなどの取組みが注目されており、自治体間を含む多角的な連携関係の構築が今後のデジタル対応推進の鍵を握るといえる。

(3) 小括

環境・基盤の整備やデータ整備及び利活用を通じて、行政サービスの利便性を高め、コスト削減効果が期待される一方で、導入時や維持管理に多額のコストを要することがある。デジタル・ガバメントを実現する上での取組み対象は広範にわたることから、すべてを一時期に実施することは不可能である。目指すべき将来目標を明確化させ、全体的な枠組みを総覧しつつ、部分的、スモール・スタートでの取組みを連携・協働を通じて着実に積み上げていくことで統合的なマネジメントを実現させる必要がある。

また、一連の取組みを進める上での前提となる理念・考え方としてEBPMを適切に定着させていくことも不可欠である。都市自治体のなかではすでに積極的なEBPM推進策を打ち出し、事業に取り込む例も現れている。¹²

4 デジタル化にともなう組織・人材管理の変容と 都市自治体

(1) 職場の風景のさらなる変容

大部屋主義と呼ばれる日本の執務室の風景は、基本的には維持されつつも、今世紀に入ってからのNPM型行財政改革にともなう自治体職員定数の抑制、組織改革の実践（組織のフラット化、グループ制・チーム制の導入など）などでその性格は変貌を遂げてきた。そうしたなかで、オフィス改革を実践する自治体も現れだした。

1990年代末から2000年代はじめにかけて、地方分権の機運が高まった際にもレイアウトの工夫、ペーパーレス化、フリーアドレス制などのオフィス改革が取り組まれており、これを第1次ブームと呼ぶならば、現在は第2次ブームと呼ぶことができる¹³。両ブームの決定的な相違は、ICTの水準である。第1次ブームでは、ペーパーレス化は掛け声倒れに終わりがちであったのに比べて、行政情報の電子化が進んだ現在ははるかに容易になった。業務効率・行政サービスの向上を目的に、レイアウト変更やチーム・アドレス制の導入などのオフィス改革を手がけた西予市¹⁴（愛媛県）が、Wi-Fi化、ペーパーレス化、デュアルディスプレイ導入などとあわせて進めているのが好例だろう。同様な取組みは、港区（東京都）でも見られる。オフィス改革が働き方改革の一環として位置づけられるようになったこともその導入を後押ししているといえるだろう。

12 大杉覚「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」『月刊J-LIS』2019年6月号、28～31頁。なお、同誌掲載の都市自治体（燕市、北上市、横須賀市、会津若松市）の事例も参照。

13 大森・大杉前掲書139～140頁。

14 以下の記述は、2019年9月9日に実施した西予市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（大杉）が負う。

(2) デジタル政策を重視した組織編成

ア 業務改革 BPR

自治体クラウド導入、行政手続のオンライン化、AI、RPA の活用、さらにはオフィス改革を実効的に推進するにあたっては、BPR は欠かせない作業である。上記のデジタル化対応による直接的な影響のほか、毎年度の組織・定員査定の際に、BPR の成果をどの程度加味するかは市役所事務機構のあり方に影響を及ぼすことになるう。

イ デジタル政策推進体制

これまで電子自治体の推進体制として、CIO（情報化統括責任者）、CIO 補佐官、CISO（最高情報セキュリティ責任者）の任命・設置が進められてきた¹⁵。デジタル政策の推進では、司令塔として、改革の旗振り役が期待される CIO をはじめとするトップ・マネジメントのあり方がより重要になる。チームとして、デジタル化推進、企画・庁内調整、議会对応に当たる体制づくりが求められるだろう。

トップ・マネジメントとともに、情報政策などデジタル政策担当の専任組織の設置や、庁内連携のあり方が問われる。情報領域に関する業務は、AI や EBPM 等に関して情報管理主管部門とほぼ並んで政策・企画系部門が関わる傾向にあることを除くと、その多くは情報管理主管部門が担当しているのが現状である¹⁶。情報政策課という名称であっても実質的にはシステムの維持・管理にほとんどの人手が割かれているのが大部分の自治体の実情である。

15 総務省「地方自治情報管理概要（地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果）」

https://www.soumu.go.jp/denshijiti/060213_02.html 各年版参照。

16 日本都市センター「情報領域に係る人材の確保と連携」に関するワーキング・グループ実施アンケート（実施期間：2019年9月4日～24日）集計結果による。調査対象は、地方公共団体情報システム機構「市町村職員による情報化に関する研究会」参加自治体の情報管理主管課職員（15回答、回収率93.8%）。

そうしたなかで、先述の天津市では、2018年度に政策調整部企画調整課内にデータラボを設置し（課内室）、2019年度からは天津市デジタルイノベーション戦略に関する業務担当の独立した課としてイノベーションラボが設置されている。職員体制は、データラボが3名の本務、14名の兼務（税、統計、情報システム担当など）であったのが、イノベーションラボに衣替えしてからは倍増の6名の本務、27名の兼務（戦略に掲げられた事業のうち、導入可能な事業の関係部署から増員）とされた。

横浜市では、例えば、官民データ活用推進計画に関係する主な部署だけでも、政策局政策課（条例、計画）、総務局行政情報・マネジメント課（ICT施策の推進）、政策局共創推進課（公民連携）といったように、局をまたがり分かれており、そのほかにも経済局（新ビジネス創出）、市民局（個人情報保護）、教育委員会（プログラミング教育）など多様な部署が関連している。部署間を横断して、CIOをトップとし全局長が参加する、オープンイノベーション推進本部という庁内横断的な推進会議を設けることで、全庁的な推進体制を確保している。また、総務局行政情報・マネジメント課が主管する情報化の基本方針についても、その行動計画は各局の事業が関わっていることから、副市長（CIO）をトップとする、仕事改革推進本部会議という庁内横断的な会議体が設置されている。

(3) 情報関連人材の確保・育成

自治体にあっては、業務内容によるものの、情報領域の職員数・スキルともに不足すると一般に認識されている。その一方で、外部委託を想定する業務も一部はあるものの、基本的には自治体単独で職員による対応を継続するという現状維持志向が強くうかがわれる。¹⁷

現状の公務員制度の枠内では、最先端の高度専門性を有する情報

関連人材を確保することは望めない一方で、先端的な動向にキャッチアップし、一般職員との媒介役となるようなかたちで、スマート自治体を進展させたり、データを活用した公民連携を推進させたりする担い手の育成・確保が不可欠である。また、システム調達やセキュリティ対策など庁内情報基盤の担い手や、自治体クラウドをはじめとする広域連携を推進していく担い手についても、これまで以上に技術専門性を備えることが必要だろう。

5 おわりに：市役所事務機構のデジタルトランスフォーメーション

これからの10年はまさにデジタルトランスフォーメーションの渦中に都市自治体は置かれることになる。デジタル化はシステムの「集中」（標準化・共通化）を否応なくもたらすとともに、データ活用の「分散」（市民の幸せやくらしの豊かさの実現、地域課題の解決などのような局地性）をともなってはじめて実効性を持つといえる。理念や小手先だけの技術革新に先走ったり、あるいは不承不承に追随したりするのではなく、都市自治体が自らのミッションを自覚し、その遂行に適した市役所事務機構へ最適化する選択機会に直面しているとの自覚が肝要である。

参考文献

- ・ 稲継裕昭『シビックテック』勁草書房、2018年
- ・ 大杉覚「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」『月刊J-LIS』2019年6月号、28～31頁

17 上記アンケート結果による。なお、以下の議論は、上述「情報領域に係る人材の確保と連携」に関するワーキング・グループでの議論を参考にした。

- ・大森彌・大杉覚『これからの地方自治の教科書』第一法規、2019年
- ・日本都市センター編『AIが変える都市自治体の未来』2019年