

第2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 議事概要

日 時：2022年11月18日（金）10：00～12：00

場 所：都市センター会館 7階 704 会議室

出席者：大杉覚 座長（東京都立大学 教授）、稲継裕昭 委員（早稲田大学 教授）、金井利之 委員（東京大学 教授）、沼尾波子 委員（東洋大学 教授）、原田大樹 委員（京都大学 教授）、原秀樹 委員（姫路市 主幹）、東健二郎 委員（一般社団法人コード・フォー・ジャパン GovTech チームリーダー）

米田研究室長、加藤主任研究員、田井研究員、中川研究員、佐々木研究員（日本都市センター）

議 事：○委員からの話題提供

○アンケート調査の設計

○その他

1. 委員からの話題提供・意見交換

○ 原委員からの話題提供「姫路市のデジタル化・DXの推進について」

①姫路市の特性と課題

- ・人口は約 52 万 5,000 人であり、県内第 2 位の規模だが人口減少は避けられない状況になっている。地理的には、市町合併の結果として南北に長く伸びる地形になった。旧姫路市は平野部が中心だが北部は山間部が広がり、また 40 余りの離島も抱えているため、地域課題・行政課題にもさまざまなものがある。
- ・職員数は民生部門の職員が増加している一方で、戸籍や住民票など窓口の人員は減少しており、ここ 10 年はほぼ横ばいの状況が続いている。しかし、今後は職員数が減少していくことが予想される中で、デジタル化・DX でより業務を効率化し、余った人的リソースを政策立案や住民対応の部分に持っていく必要があると考えている。

②デジタル化・DXに関する市の計画・戦略

- ・市の総合計画（2021～2030 年度）では、今回新しく「スマート自治体の推進」が行財政運営分野に盛り込まれた。姫路市の特色として、データ利活用やビッグデータ利活用による EBPM の推進、マイナンバーカードの多目的利用など打ち出している。
- ・その下で、「姫路市官民データ活用推進計画」で全体の理念・基本方針を明確にし、「姫路市ライフ・デジタル戦略」において具体的な課題を解消していくための推進方針を策定している。特徴として、(当時国が公表した市町村官デ計画策定の手引きにはなかった)「地域資源を豊かにするデジタル活用」を柱の一つに掲げて、シェアリングエコノミーの推進などを打ち出している。また、推進体制としては、庁内横断型で若手職員を中心とした「デジタル戦略タスクフォース」を設置したり、内閣府の地方創生人材支援制度を利用したデ

デジタル・マネージャーといった外部有識者の知見を取り入れたりしている。このうち前者のタスクフォースの人選は、座長・副座長を除いてすべて庁内公募で選出しており、その際に所属長への事前の断りは不要という仕組みにしている。昨年度はオフィス改革やスマート窓口、自治体マイナポイントなどに関する事業提案が 10 提出され、例えばマイナンバーカードの職員証利用など、そのすべてが事業化に結びついた。

③行政手続き・窓口サービスのデジタル化・DX

- ・市の基本的な方針として、窓口サービスは今後「セルフ型（例：申請書の自動作成やコンビニ交付サービス）」と「オンライン型（Web+アプリ、ぴったりサービスや独自のオンライン申請サービス）」に戦略的にシフトしていく。その中で同時に、従来の「窓口型」も寄り添い型窓口やテレビ相談・手続きといった形で充実させていく。手続きをデジタルに移行していくことで、いつ、だれがどんなサービスを利用したのかというデータを蓄積し、その分析を通じてサービスの最適化を図っていく。
- ・そのためには公的個人認証としてのマイナンバーカードの普及が大前提になる。コンビニ交付や申請書の自動作成サービスが普及していけば、住民の利便性が高まるのはもちろん、窓口に割いていたリソースをもっと違う場所に移していくことができるため、マイナンバーカードの普及は極めて重要となる。
- ・また、今年度から「遠隔行政窓口」を実証導入する。合併時に生まれた 27 箇所の出先機関が実はこれまで 1 箇所も統廃合できておらず市の大きな課題となっており、そこでまずは遠隔でやり取りができるようにしようということで、市民が出先機関において本庁の窓口とテレビ相談したりオンライン手続きができたりする仕組みを作ることで、来庁する距離的、時間的な負担を軽減することを目指している。この仕組みが確立できれば、公民館や郵便局、または商業施設等にブースを設けていくといった展開も想定している。

④マイナンバー制度の推進

- ・姫路市では当初からマイナンバー制度を活用した特色ある市民サービスの展開を制度の導入目標として掲げてきた。これまでに、図書館サービスでのマイナンバーカードの利用や、高齢者等のパソコンに不慣れな方、持っていない方のためにマイナポータルが利用可能なパソコンを公共施設に設置したり、市役所の内部では認証プリンタでの利用や、今後、入退庁、退勤管理等にマイナンバーカードを利用しようとしている。また、実装には至らなかったが、バスの敬老パス乗車の際にマイナンバーカードを利用したり、マイナンバーカードで申請を行った高齢者は姫路城に無料で入れたりするといった実証実験を行うなど、カードが使えるシーンを増やしていきたいと考えている。
- ・国の自治体マイナポイント事業にも積極的に取り組んでいる。自治体マイナポイント（ひめじポイント）は地域通貨ではないため、その狙いは地域経済の好循環等ではなく、あくまで健康増進やボランティア活動等への市民参画の推進とマイナンバーカードの普及に

ある。マイナンバーカードの普及については、児童生徒に配っている施設優待カード（どらんどカード）や高齢者福祉優待カード等をマイナンバーカードと一体化したり、マイナンバーカード認証が付いた市民向けアプリに統合したりするといった仕組みを現在作っている。

⑤データ利活用の推進

- ・今後の行政マネジメントの強化としてビッグデータの活用が重要になるため、姫路市では2016年度から独自の行政情報分析基盤を構築している。これは住基や国保等の業務システムのデータを個人が特定できない形で加工し分析できる仕組みとなっている。ダッシュボードの形で職員が地域ごとの人口・世帯状況や移動状況、教育保育施設利用状況、特定健診の受診状況、マイナンバーカード交付状況、コンビニ交付利用状況等を簡単に把握したり分析したりすることができる。
- ・これまでは事業の担当者も大まかな分析のもと啓発ポスターを1枚作るのがせいぜいだったが、分析基盤を利用することによって、講習会の内容や出張先の地域に合わせたチラシを30分程度で簡単に作れるようになり、好評を得ている。
- ・情報基盤については今後もさまざまな情報ソースを取り込んで分析できることを増やしていきたいと考えている。また、播磨圏域レベルでの分析も可能になるような展開も検討していきたい。
- ・一方で、現時点ではデータは多くの場合に現状把握程度にしか使われていない。EBPMの考え方にに基づき、データの分析からKPIを設定するとか、投入したリソースに対してどのような効果があったのかをモニタリングするといった形でも使えるツールにしていきたいと考えている。

⑥デジタルを活用した業務改革

- ・デジタル技術を活用した業務改革として、姫路市ではAIチャットボット、AI-OCR・RPA、テレワークの導入等を進めており、市民サービスの質の維持・向上と職員負担の軽減を図っている。例えば、こども総務課では放課後児童クラブ支援員の勤務実績報告書の集計業務にAI-OCR・RPAを導入したところ、導入前の所要時間が約5人日だったものが、導入後は約1.5人日になった。同様に、保健所予防課ではがん検診予約業務にAI-OCR・RPAを導入したところ、予約10件当たりの所要時間が20分から5分になったといった成果が得られている。

⑦デジタル人材の育成・確保

- ・データ利活用研修やオープンデータ研修など研修を通じて職員の育成を図っている。先の行政情報分析基盤については、前者のデータ利活用研修の中で職員に利用方法を習得してもらっている。また、後者のオープンデータ研修は2021年度から播磨圏域連携中枢都

市圏の職員にも参加してもらっている。

- ・加えて、行政情報分析基盤を実際の業務の中で利用してもらうことで、新たな視点が生まれたとかこういうことが必要だといった意見が担当者から寄せられており、職員の意識改革につながっている。これもある意味 OJT 型の人材育成と言えるのではないか。
- ・このほか、外部人材の活用として、2021 年度から内閣府の地方創生人材支援制度や市と事業者との連携協定等を活用して、民間の専門人材から支援をいただいている。今年度からは複数体制にして、戦略立案、スマートシティ事業、人材育成など分野別に参画してもらっている。

⑧デジタル分野における広域連携

- ・冒頭で図書館でのマイナンバーカードの利用について説明したが、姫路市を中心に形成している播磨圏域連携中枢都市圏の中でサービスの連携、相互利用を行っている。これは全国初の試みであり、現在は 5 市 2 町で個別にカードを発行しなくてもマイナンバーカード 1 枚で図書館が利用できるようになっている。
- ・圏域でのデジタル分野の連携・人材育成等を目的とした会議の場として、今年 1 月から「播磨圏域連携中枢都市圏・デジタル担当者会議」を開催している。そこで圏域レベルでの「オープンデータカタログサイトの共同利用」を提案し、併せて先ほど述べた姫路市のオープンデータ研修への参加もいただくようになった。圏域単位で一緒に研修を受けることで、課題を共有できたりとか、逆に自治体間の違いを実感できたりするなど、非常によい刺激が得られている。
- ・官民共創の枠組みとして「姫路市スマートシティ共創パートナー」という制度を今年の 6 月からスタートした。現在まで 15 前後の企業に登録いただいております、これらのパートナー企業から今後いろいろなご提案をいただき事業を展開していくことを予定している。

○ 意見交換

①マイナンバーカード普及のための取り組みについて

- ・病院や高齢者施設等に出向いてアウトリーチ的に申請を受け付ける自治体も増えているが、姫路市ではどのような取り組みを行っているか。
- イベント的に商業施設で受付を行ったり、公民館や地元のスーパーなどを回っていったりといった取り組みを行っている。また、申請サポートという形で民間の事業者から申請を受付してもらうなど、できるだけ取得のための間口を広げている。
- ただし、民間事業者が代行する場合は、申請者はパスワード設定のために受け取りの際に来庁しなければならない、このことがネックとなっている。郵送にする場合は、直接職員が出向いて本人確認をしながらパスワードを書いてもらい、それを持ち帰って設定してカードを郵送するという形式をとるしかない。そのため、全国の自治体からは受付や交付の方法のところのルールをもうちょっと緩和してほしいという声が出ている。

②マイナンバーカード活用の可能性について

- ・マイナンバーや電子証明書の紐づけ機能によって今後どのようなことが可能になると想定されるか。

→マイナンバーはそもそも番号法第 9 条で利用範囲が定められているため、それを直接利用することは難しい。そこで、マイナポイントでも使われているマイキーID、マイキープラットフォームという仕組みを本人確認手段として、民間も含めてどう利用していくかが重要になる。今後、公共施設にマイナンバーカードをタッチしただけで入場できるとか、セキュリティが厳重な会議における入退場管理など、さまざまなシーンで利用できるようになれば、非常に有効であると考えられる。

- ・アメリカやカナダでは、社会保障番号／社会保険番号が記載されたカードを、例えば職員証のような形で普段から持ち歩くことはありえないと考えられている。今後、マイナンバーカードを民間も含めてどんどん活用していこうという流れの中で、そうした管理上のリスク等は懸念されていないのか。

→どちらかというところ、日本ではマイナンバーや公的個人認証サービス（JPKI）の利用というのはプライバシーリスクの観点から非常に厳しく管理され、利用制限されていると感じている。そのため、スマートシティを進めていく上で行政と民間、あるいは民間と民間がサービスを連携させていく際に、それぞれのサービスが持つ ID を紐づけるために、本当は、マイナンバーや公的個人認証が有効だと思うが、これらの活用は課題となっている。

③データと課題発見・課題設定の関係について

- ・圏域でのデータ利活用研修において、同じデータを利用して課題を発見するという作業をすることで、異なる自治体の職員が同じ課題を認識するようになるといった作用は生じているか。それとも、同じデータを用いてもその評価や見方はそれぞれ異なってくるのか。

→ワークショップの形式としては、「データ→課題発見」ではなく、「共通する課題はなにか→データからどのようなことが言えるか」という順序で実施した。その上で、この論点に関連して感じたことは、そもそも前提としてどのような立場に立つか、またはどこにターゲットを設定するかで、思考の方向性も異なってくるという点。例えば播磨圏域全体のあり方を念頭に置くか、それとも姫路市のみを念頭に置くかで立ち位置が変わってくる。またデータについては、そもそも議論に必要なデータが実はほとんど整備されていなかったり、自治体によってデータ有無の差があり、データ利活用における課題として浮かび上がってきた。

- ・そこには“課題が認識されるとそれに合わせてデータが集められ、時にデータによって課題そのものが正当化されていく”という自己生産的なメカニズムが存在するかもしれない。「データが課題をつくる」という EBPM ではなく、むしろ「課題がデータをつくる」といった PBEM（ポリシー・ベースド・エビデンス・メイキング）的な考え方に親和的な部分があると感じる。

→実際、広域で課題を設定すると、なぜか全国どこでも少子化や定住促進といった似たような論点しか出てこないことが多い。しかし、それはやはり問題で、あくまで地域固有のデータから独自の課題を発見していくということが重要だと考えている。人では見えにくかったり潜在的であったりする課題を発見するためにはデータとその分析が必要であり、そこでデータ形式の標準化や分析のための共通のプラットフォームのようなものが必要になってくる。

・組織の中には過去に業務等で実施したアンケートなどのデータが堆積しているが、それが十分に活用されていないという指摘がある。この点に関して姫路市ではなにか取り組みを行っているか。

→姫路市のデジタル情報室の統計担当では、これまで国の基幹統計調査等を担っていたが、そこで収集されたデータが十分に活用されているとは言えない。そこで、今年度から統計解析室という名称で改組され単独の室（室内室）となった。統計解析室では、データを分析して庁内に発信するのはもちろん、外部に向けても情報発信のイニシアチブをとっていくことが期待されている。

④広域連携を通じたオープンデータ推進の意義について

・広域連携の取り組みとしてオープンデータに注目した背景はどのようなものか。

→オープンデータは民間の事業者や、あるいは海外の事業者や機関からもニーズがある。そのため、自治体として積極的にデータを公開していくことで、地域の資源をPRして「うちの地域にはこんなものがあるんだよ」という情報を発信するためのプラットフォームとして捉えることもできるのではないか。実際に、静岡市ではオープンデータを国際観光戦略の一環にしていこうと頑張っている。しかし、個々の自治体が単独でデータを公開してもなかなか注目されない。そこで、圏域で連携して広域的にオープンデータを進めていくことはデータ戦略の観点から非常に有効であると考えている。

⑤デジタル分野における県との関係・連携について

・今回はあまり話題に出なかったが、都道府県と市町村の関係や連携についてはどのように考えたらよいか。

→県との連携のあり方は同じ基礎的自治体間での連携とは異なる面が多々あるように感じる。兵庫県であれば県内の41市町全体を見渡して事業を検討するが、やはり姫路市としてはデジタル技術を利用して姫路市民の利便性や暮らしの向上に役立つ継続的なサービスを作り上げたいという思いがあり、そこが常にうまく噛み合うとは限らない。

・都道府県と市町村がデータを共有したり紐づけたりしていくような動きは起きているか。また、それによって市町村の側になにか制約等は生じないのか。

→システムの仕組みで、姫路市の認証プリンタの導入の際、インターネット上のJPKIサービスから庁内ネットワークにデータを取得するために県のセキュリティアラウド経由で

仕組みを構築している。ただ、この時に兵庫県は協力してくれたが、全国 47 都道府県が同様に協力するとは限らない。

→今回、国は自治体の情報システムをガバメントクラウド等に一元化・標準化しようとしているが、それで自治体がこれまでやっていたサービスができなくなるという声があるのは事実。→その一方で、データの標準化というのは、いわば語彙を共通にするということなので、必要であると考え。もっとも、都道府県と市町村でのデータ共有など、現状では法律の壁があり、自治体の区域間を超えて住民データを利用することはできないため、現状できるできる形として、オープンデータの形に落とし込んだものを共有していくという発想で進めている。

⑥デジタル化・DXを推進していくための中核的な人材の育成について

・人材育成について、特に組織の中で中核的に活躍する人材の確保・育成が急務であると考え、姫路市ではどのように取り組んでいるか。

→実は人材育成そのものは昔から情報部門の中で OJT を通じてなされてきたが、しっかりとキャリアパスの設計がないために上手く成果に結びついていないと感じている。人材や後継者の問題は以前からずっと課題となってきたが、現実には職員が育ってきた段階で別の部署に異動してしまう。

→庁内が一丸となってデジタル化・DXを進めていく上では、デジタル推進部署の中に、行政のこともデジタルのことも分かっているような専門性の高い人材が必要であり、ジョブ・ローテーションのあり方など人事制度のあり方自体を見直すことも視野に入れていかなければいけないのではないかと。

→そのことを念頭に置きつつ、担当部署としてできる範囲での人材育成として、研修等を通じて全体の底上げをするとともに、タスクフォースを活用すること等によって各部門を牽引するようなリーダー的な若手職員の発掘に努めている。

2. アンケート調査の設計

○ 調査の趣旨について

・自治体のデジタル化や DX に対する自治体（職員）の取り組みの現状や受け止め方、考え方などに関する実態について把握する。その結果を踏まえて研究会として検討していくべき論点や事項を見定めるとともに、アンケートから得られた情報を今後の議論を深めていくための素材として活用する。

○ 調査の実施手順等について

・全国の市区のデジタル・DX 担当の部署に対するアンケート（団体）と、市区の職員個人を対象としたアンケート（個人）の 2 つを実施できればと考えている。後者の個人向けアンケートでは、担当部署以外の職員も含めて、自治体としてではなく個人としてデジタル

化・DXにどのように向き合っているかを尋ねたい。

- ・行政のデジタル化には「行政事務のデジタル化」と「市民サービスのデジタル化」と「地域全体のデジタル化」という3つの異なるフェーズがあり、どのフェーズの業務を担当しているかによって聞くべきポイントも異なるのではないかと。ほかにも、窓口業務なのか事業担当なのか、内部管理系なのか、また正規職員だけに絞るのかどうかといった問題もある。いずれにせよ、対象の範囲と分析の際のカテゴリ分けについてはしっかりと検討する必要がある。
- ・特にデジタル人材の問題に関しては、デジタルの部門と人事部門の考えがなかなか噛み合わないという問題がある。人事部門に関しては別途で並行してアンケートを実施してもよいのではないかと。

○ 質問項目について

- ・都道府県や国との関係についてはより詳細に尋ねてはどうか。例えば、市町村が自分たちの事務で扱うデータをいくらデジタル化しても、国や県から大量の紙で送られてくるといった問題や、県のシステムを利用することで柔軟な対応ができない、しかし使い勝手が悪くてもなかなかそこから抜けられないといった問題などはよく聞かれる。
- ・加えて、外部環境ということ言えば、民間の企業・団体との関係についても何らかの形で取組みの内実や課題、成果等についてデータを集められるとよいのではないかと。
- ・多くの自治体では情報システムの更新は次第に進みつつあるが、現在はまだ端境期にあると言える。その中で、レガシーのシステムの面倒をどのように見ているか、また新しいシステムに切り替わる際になにか問題が生じていないのか等を尋ねられるとよいのではないかと。
- ・官民連携や地域連携の仕組みとして全国の市区がどのような取組みを行っているのかを知りたい。いわゆるオープンガバナンスの取組みとして、加古川市の Decidim やつくば市のアイデアソンのような取組みが注目されているが、こうしたさまざまな取組みの実態や広がりについて把握できると有意義ではないかと。

3. その他

- ・第3回研究会は2023年1月18日（水）に開催予定。

（文責：日本都市センター）