



2018年度 地方分権委員会 提言

## デジタル化時代に向けた地域経営改革

2019年7月

公益社団法人 経済同友会

## 目次

<b>I. はじめに</b> .....	1
<b>II. 地方自治体を取り巻く環境の変化とデジタル化</b> .....	3
(1) 地方自治体を取り巻く環境変化と地域 .....	3
(2) なぜ地方行政のデジタル化が求められるのか .....	5
(3) 地方行政のデジタル化の現状と課題 .....	6
(4) 地方行政のデジタル化と地方分権 .....	8
<b>III. 提言</b> .....	9
(1) デジタル・ガバメント実現のための方向性・考え方 .....	9
①「デジタル手続法」によるデジタル化3原則の推進	
②国主導による地方行政のデジタル化の推進	
③デジタル化を活かす業務プロセスの改革	
(2) デジタル化における課題解決に向けて国が実行すべきこと .....	10
①ICTと自治体業務に精通した人材の育成、確保	
②デジタルインフラ整備を推進する財政措置	
③地方自治体への行政手続オンライン化の段階的实施	
④地方自治体の情報システムの標準化・共通化と先進事例の横展開	
(3) 地域経営の品質向上のために自治体が実行すべきこと .....	14
①徹底した情報公開とオープンデータ化の推進	
②ICTを活用した内部統制の体制整備	
③目的や機能に応じた大規模または遠隔地との広域連携	
④技術活用による地方議会の活性化	
⑤住民との双方向のコミュニケーション	
⑥システム整備計画の策定と投資対効果の十分な検証体制の構築	
<b>IV. おわりに</b> .....	18
地方分権委員会活動実績 .....	20
2018年度地方分権委員会 委員名簿 .....	24

## 1. はじめに

- 2000年の地方分権一括法施行による機関委任事務制度の廃止などのいわゆる第一次地方分権改革に引き続き、国から地方への税源移譲と補助金の廃止、地方交付税の削減を柱とする三位一体の改革、義務付け・枠付けの見直しや都道府県から市町村への権限移譲に取り組む第二次地方分権改革などにより、地方分権改革は一定の成果を挙げている。近年では、地方自治体の発意に基づく提案募集方式が導入され、地方行政の支障を取り除く権限移譲が進んでいる。
- この間、2014年の地方自治法改正により、新たな地方自治体間の広域連携の制度である連携協約制度が創設された。現在までに、同制度により32の連携中枢都市圏が形成<sup>1</sup>されているが、連携の実効性を疑問視する声もある。そのため、新たな広域行政のあり方を探る動きとして、第31次地方制度調査会（2014年～2016年）は市町村間の広域連携の推進や都道府県による市町村の補完の必要性について答申<sup>2</sup>を行い、第32次地方制度調査会（2018年～）は、現在、複数の市町村で構成する行政主体である「圏域」における地方自治体の協力関係について諮問<sup>3</sup>を受けている。
- 経済同友会では、基礎自治体の機能を強化することが地方分権の推進に不可欠であるという一貫した考えの下、権限移譲の推進や地方税財政改革、地方議会などによるガバナンス強化を通じた地方自治の充実、広域連携の推進など、地方制度に関する様々な政策提言を重ねてきた。
- しかし、地方自治体の現状に鑑みれば、2000年代における一連の改革を経てもなお、あるべき地方自治の姿が実現されているとはいいがたい。すなわち、制度改正だけでは不十分であり、その成果を最大限に活用するべく、「地域経営を改革する」という視点が不可欠である。

---

<sup>1</sup> 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月）を受けて創設された制度。2019年4月現在、32圏域、304市町村において連携中枢都市圏を形成している。

<sup>2</sup> 「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（2016年3月）

<sup>3</sup> 「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める。」（2018年7月5日）

- 世界に目を転じると、デンマーク、エストニアなどの北欧諸国や韓国、シンガポールなどの一部のアジア諸国では、地方自治体を含めた電子政府を構築し、住民参加による理想的な地域経営の実現を目指す先進事例が見られる。日本においても、平成 30 年の「デジタル・ガバメント実行計画」策定に続き、本年 5 月にはデジタル手続法が成立するなど、行政のデジタル化<sup>4</sup>に向けた機運が高まりつつある。
- 本委員会では、この機会を捉え、よりよい地域経営を実現する手段としてデジタル技術をいかに活用していくのか、そしてその実現のために必要なアクションについて提言する。

### 【世界最先端の電子政府 デンマーク】

高福祉国家として知られるデンマークは、国連の 2018 年の世界電子政府ランキングで首位となるなど、電子政府施策において先進的な取り組みが評価されている。

- CPR ナンバー（デンマーク版マイナンバー）

1968 年に導入されたデンマーク版マイナンバーの CPR ナンバーを基盤にして、2004 年には医療ポータルサイトが整備され、市民と医療従事者の双方がポータル上で情報を共有、閲覧できるようになった。2007 年には行政サービス用のポータルサイトが整備され、役所の窓口に出向くことなく、自宅のパソコンから簡単に様々な行政手続ができるようになった。

- 市民ポータルサイト

2007 年から運用が開始された市民ポータル「Borger.dk」は、住宅・子供・年金・暮らし全般にわたる行政の総合情報サイトである。引越し関係の手続きは、国の機関と地方自治体の業務連携によりワンストップで行うことが可能。また、育児・学校・教育・年金の諸手続きは、全市民が全てポータルで済ませることが可能である。なお、2014 年からは、行政と市民はオンライン上の電子私書箱を通じてやり取りを行うことが義務付けられ、公的文書が郵送されることは一切なくなった。

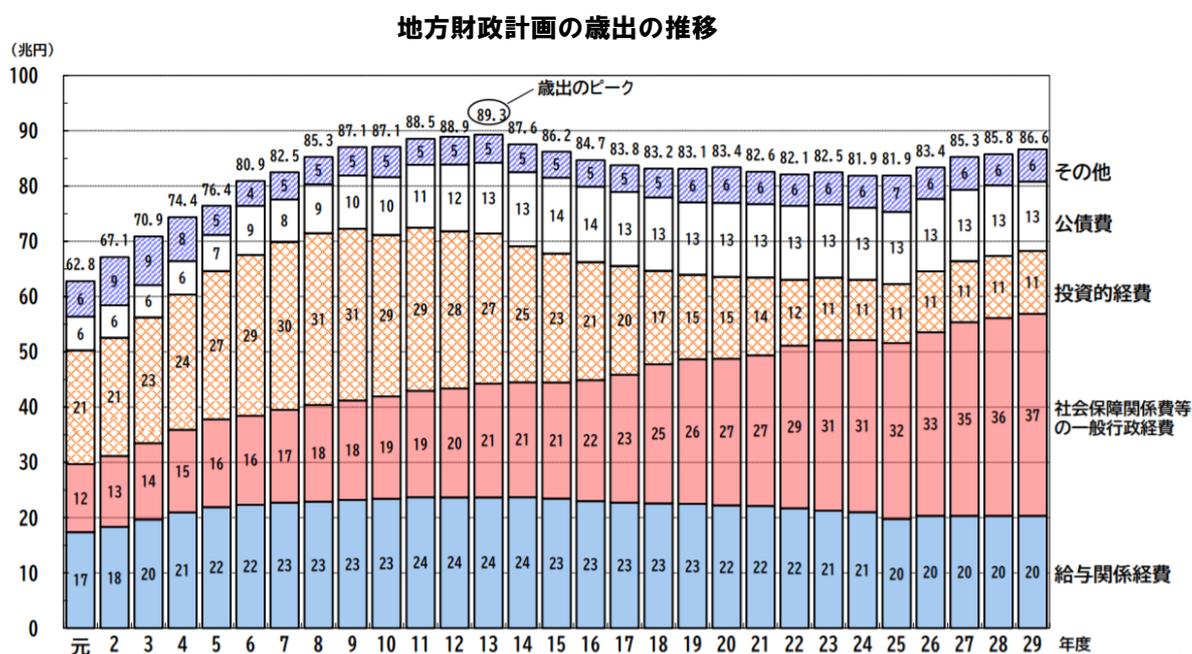
<sup>4</sup> 本提言では、以下のような取り組みを総合して「地方行政のデジタル化」と表現する。

- ・行政手続のオンライン化
- ・行政が保持するデータの行政組織間および民間との適切な連携、活用による行政課題の解決
- ・地方自治体の定型業務への AI（人工知能：Artificial Intelligence）・RPA（ソフトウェア型ロボットによるオフィス業務の自動化：Robotic Process Automation）導入等の、デジタル技術を活用した自治体における BPR（業務改革：Business Process Re-engineering）

## II. 地方自治体を取り巻く環境の変化とデジタル化

### (1) 地方自治体を取り巻く環境変化と地域

- 日本の総人口は 2008 年をピークに減少に転じた。高齢化率はすでに 27% を越え、世界に類を見ない超高齢社会が到来している。また、地方部から東京圏への若年人口は転出が続いており、地方では、一層の高齢化と人口減少が進んでいる。こうした人口構造の変化<sup>5</sup>に伴い、地方における社会保障関係費は増加の一途を辿っている。



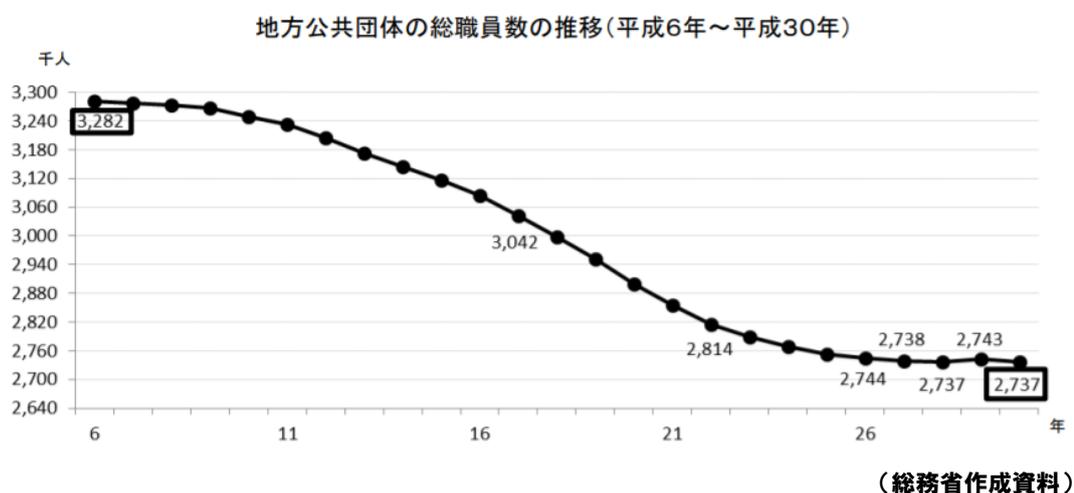
(総務省作成資料)

- また、多くの地方自治体では、1970～80年代に建設された大量の公共施設が今後、更新時期を迎える。老朽化したインフラの維持・更新には、多額の費用が必要と見込まれており<sup>6</sup>、歳出の適正化が大きな課題となっている。

<sup>5</sup> 東京都の推計によると、2015年の東京都の高齢化率は22.7%と全国(26.6%)よりも低い水準にあるが、今後、全国の後を追うように高齢化が進行していき、2030年には4人に1人、2050年には3人に1人が高齢者となることを見込まれている。

<sup>6</sup> 総務省の推計によると、2032年には地方自治体が保有する道路橋、河川施設、港湾施設の過半数が建設後50年以上経過することとなる。公共施設、インフラ資産の維持管理・更新費は2013年度約3.6兆円から、10年後は4.3～5.1兆円、20年後は4.6～5.5兆円程度に増加する。

- さらに、ライフスタイルの変化や ICT の発達などにより、地方自治体に対する住民のニーズは多様かつ高度になっている。加えて、国からの権限移譲や新たな制度の創設などにより、地方自治体の事務事業は複雑化しながら増加を続けている。
- 一方、行政改革の一環で地方公務員数は平成 6 年をピークに大幅に減少しており、足元は横ばいで推移しているとはいえ、日本全体の人口が減少している以上、今後も減少基調で推移することが想定される。すなわち、多様化・高度化が進む行政課題に対応する必要があるにもかかわらず、地方自治体は深刻なリソース不足に直面している。



- 日本の諸制度には、人口や経済規模が右肩上がり増加し続けた時代に創設されたものが少なくなく、地方自治体もその影響を受けている。しかし、その前提はもはや大きく変わってきており、これからは自らの創意工夫により限られた資源を有効に活用し、地域の持続性を向上させていく「地域経営」の視点が求められている。
- 本会は、2015年2月に「知事・市町村長は“地域経営者”となれ—統一地方選挙の重要争点とすべき5つの取り組み—」を発表し、地方自治体に対して、自ら目的や目標を定め、その実現に向けて事業を構想し、必要な予算や組織・人員を整え、自主的な評価・管理の下で意思決定を重ねながら継続的な実施を図る経営感覚を備えることを求めた。その背景には、画一的な行政運営を脱却し、自律的に課題に取り組む地域経営を確立しなければ、最低限の住民の福祉サービスさえ維持が困難になるとの危機感がある。

## (2) なぜ地方行政のデジタル化が求められるのか

- 今後、日本の人口減少は加速していく。労働力人口は、女性や高齢者、外国人の労働参加によって足元では増加傾向にあるが、生産年齢人口が減少する以上、数年以内に減少に転じると予測されている。
- 民間企業では、課題や事業領域の拡大に対して単純に労働力を追加するのではなく、限られたリソースの中で事業規模を維持・拡大するために、ビジネスモデルの転換によって付加価値と生産性の向上に取り組んでおり、近年はそのための手段として ICT 投資を増加させている。
- 地方自治体による地域経営にあたっては、考え方は同様である。行政サービスの維持に向けた事務効率の飛躍的向上、サービスの受け手である事業者や住民の利便性を高める付加価値の創出を実現するため、デジタル技術の活用は有効な手段の一つである<sup>7</sup>。
- デジタル化の推進には、直接的な効用が期待される。例えば、行政職員の事務負担の軽減やミスの防止が実現できると同時に、時間や場所を問わずに各種の行政手続きが可能となるだけでなく、必要な行政情報のタイムリーな入手が可能となることにより、事業者や住民の利便性が高まる。
- それに留まらず、デジタル化は、目指すべき地方自治の実現に貢献する。多様かつ膨大なデータを有効に活用することで、地域経営の品質改善に資するガバナンスの強化や行政サービスの付加価値向上が可能となる。
- また、行政データの比較可能な形式での分かりやすい開示は、行政の透明性を高めるだけでなく、民間企業や NPO などが保持するデータと組み合わせることで、地域や住民のニーズに照らして最適な政策立案を行うことができる。また、地域に埋もれている資源（人材スキル、モノ）の

---

<sup>7</sup> 総務省が平成 30 年 7 月に公表した「自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告」においても、若年労働力の不足を背景に、AI、ロボティクス、ブロックチェーンなどの“破壊的技術”を導入して、現状の半分の職員数でも担うべき機能が発揮される“スマート自治体”への転換の必要性が指摘されている。また、本年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2019～「令和」新時代：「Society5.0」への挑戦」では、「行政サービスのデジタル化は、行政内部のコスト及び行政手続きに係る民間負担の引下げを可能にするだけでなく、新たな民間ビジネスも活性化させる Society 5.0 の実現に向けた基盤である。」との考え方が示されている。

データ化と有効活用や、自治体間の情報連携の深化による機動的な広域連携の実現は、より効率的な地域経営を可能とするだろう。

- さらに、地方行政の現場が長年にわたって直面してきた困難な課題であっても、デジタル技術の活用により解決できる可能性を秘めている。例えば、スマートフォン向けのアプリケーションの開発などを通じて、住民に身近な行政サービスに関する双方向のコミュニケーションを活性化することで、住民の地方自治体や行政への関心を高められる。

### (3) 地方行政のデジタル化の現状と課題

#### ①進まない電子自治体の取り組み

- 平成 13 年 1 月の「e-Japan 戦略」を皮切りに、政府は「世界最高水準の電子政府、電子自治体の早期実現」を掲げ、これまでも様々な戦略や計画を策定し、行政手続のオンライン化対応や住民基本台帳ネットワークシステム・マイナンバー制度の導入などに巨費を投じてきた。しかし、いずれの進捗も当初の想定から大きく遅れ<sup>8</sup>、事業者も国民も、電子政府の利便性を実感するには至っておらず、「世界最高水準」の実現は道半ばにあると言わざるを得ない。
- 地方自治の現場におけるデジタル化の動きは、民間企業と比べてかなり遅れている。例えば、地方自治体における各種行政手続のオンライン化率は高くなく、紙の書類による手続きが未だに多く残っている。また、法令上はオンライン利用が可能であっても、書類添付や本人確認などが要因となり、オンライン利用が進んでいないケースがある<sup>9</sup>。
- その背景には、人材と予算の問題が存在する。地方自治体の情報主管課職員数は近年増加傾向にあるものの、約 2/3 の地方自治体は 5 名以下の少人

---

<sup>8</sup> 平成 29 年度の内閣官房 IT 総合戦略室および総務省の調査では、年間 48 億件の行政手続のうちオンラインで処理されたものは 28 億件で全体の 57%に留まっている。また、住民基本台帳ネットワークは開発と其後の維持管理で累計 2,000 億円程度の費用をかけたが、平成 27 年 12 月時点の住民基本台帳カードの有効交付枚数の人口に対する比率は 5.6%に留まり、その機能はマイナンバーカードに移行した。そのマイナンバーカードも平成 30 年 12 月現在の交付枚数の人口に対する比率は 12.2%に留まっている。その結果、OECD 加盟国 36 カ国のうち 2016 年における個人の行政サイト利用率は 35 番目である。

<sup>9</sup> 総務省の調査によると、地方公共団体が扱う行政手続のうち、電子自治体オンライン利用促進指針においてオンライン利用促進対象手続に選定された手続きのオンライン利用率は 2016 年度で 51.4%に留まっている。

数で運営しており、特に小規模自治体では人材の質・量ともに十分ではない。そのため、多くの地方自治体では、各種行政サービスや内部管理のための情報システムの調達と維持・管理が主な業務となっており、新たな ICT 活用策の企画・立案ができていないのが現状である。

- また、前述のとおり高齢化やインフラの老朽化に直面する地方自治体では、社会保障費やインフラ維持管理コストの増加が顕著となっており、ICT 投資に重点的に予算を配分することは困難となっている。
- 平成 30 年 1 月に「デジタル・ガバメント実行計画」が閣議決定され、中央政府のみならず地方自治体でも、行政のデジタル化に向けた取り組みをこれまで以上に強力で推進していく方針が示された。また、本年 5 月にはデジタル手続法が成立し、「デジタルファースト」「ワンスオンリー」「コネクテッド・ワンストップ」の基本原則の下、引越しや法人設立の手続きがオンライン化されることとなった。ただし、行政手続のオンライン実施について、地方自治体では、努力義務に留まっている。

## ②部分最適に陥っている地方自治体の ICT 調達

- 地方自治体の ICT 投資や電子自治体化は、地方分権の考え方の下で、それぞれの判断に委ねられており、国が直接関与することはない。そのため、予算や人的リソース、あるいは首長の理解度などの要因により、地方自治体間で取り組み状況にばらつきが生じている。
- また、地方自治体では、情報システムを各自の業務手順に合わせて独自にカスタマイズしている場合もあり、同じ法定業務であっても必要な書類の様式がそれぞれに異なっているケースがある。そのため、根拠法令が改正された際には、各自治体がそれぞれにシステム改修に対応していかなければならず、ベンダー側も個々にプログラミングを変更していく必要があるなど、IT 人材が逼迫している中で官民双方に多大な労力が発生している。さらに、システムの独自性ゆえに、他ベンダーのシステムへの切替えが困難になるベンダーロックインの問題も生じている。
- また、行政組織間や行政組織内のデータ連携が不十分なため、同一の情報を記載した紙の書類を、手続きごとに複数の窓口に提出させることが日常

的に行われている。こうした煩雑さが地方自治体の業務の生産性を低下させているほか、企業や住民に多大なコストを強いている。

- すなわち、地方自治体の ICT 調達はそれぞれの自治体や担当課ごとの部分最適に陥っており、国としては全体最適となっていない状況である。その結果、国全体としてシステムの維持管理費用が高止まりしている<sup>10</sup>うえ、利便性の面でも非効率な状況が生じている。

### ③広がりつつある AI、RPA 活用の動き

- 近年、地方自治体の業務において、AI（人工知能：Artificial Intelligence）や RPA（ソフトウェア型ロボットによるオフィス業務の自動化：Robotic Process Automation）の活用を図る事例が徐々に広がっている。AI による議事録作成や住民からの問合せへの応答、RPA による税務や福祉分野における入力業務などへの導入を図る実証実験が各地で行われている<sup>11</sup>。しかし、こうした動きはまだ限定的であるうえ、多くの小規模自治体では、予算や人材の制約もあって導入に向けた検討はほとんど進んでいない。

## （４）地方行政のデジタル化と地方分権

- 地方自治体による ICT 導入は、近年の地方分権の流れを受け、それぞれの判断に委ねられてきた。しかし、デジタル化は自立した地域経営に必須のインフラであり、創意工夫を競い合う基盤である。そのため、全体最適化の観点から国と地方の役割分担を見直し、国の主導によってシステム開発や共通プラットフォームの整備に取り組むなど、トップダウンでデジタル化を推進する必要性が生じている。

---

<sup>10</sup> 「市区町村における情報システム経費の調査結果について」（平成 30 年 3 月 30 日 総務省）によると、平成 29 年度当初予算における全市区町村の情報システム経費の合計は 4,786 億円となっている。

<sup>11</sup> 福島県会津若松市では、休日診療医療機関、ごみの出し方・収集日、除雪車の位置情報など、市民からよくある問合せについて、AI を活用して自動応答する仕組みを構築している。茨城県つくば市では、平成 30 年 1 月～4 月に全国の自治体に先駆けて RPA 導入の実証実験を行った。対象業務は、市民税課における新規事業者登録、電子申告の印刷作業等および市民窓口課における異動届受理通知業務で、いずれも 80%程度の業務時間削減の成果が得られており、現在は本格導入のフェーズに入っている。また、茨城県では、平成 30 年 8 月～10 月に、予算令達時の財務会計システムへの入力業務、教職員の出張旅費の入力業務、国民健康保険事業の資料確認業務、および水産試験場漁獲情報システムデータの処理業務を対象に RPA 導入の実証実験を行い、合計で 86%の業務時間削減の効果を確認した。

### Ⅲ. 提言

- 地方自治体のデジタル化は、行政手続のオンライン化に留まるものではない。それぞれの地方自治体が様々なデータを活用し、創意工夫に基づく適切な行政サービスの提供や意思決定を行うことにより、一人ひとりの住民が恩恵を実感できることこそ、我々が目指すべき真のデジタル・ガバメントである。以下において、実現への方向性・考え方を提示した上で、地方行政のデジタル化を阻む課題の解決に向けて国が進めるべき取り組みと、地域経営の品質向上に向けた地方自治体によるデジタル技術の活用策を提言する。

#### (1) デジタル・ガバメント実現のための方向性・考え方

##### ①「デジタル手続法」によるデジタル化3原則の推進

- 行政手続の無駄を徹底的に排除するためには、これまでの電子自治体化の取り組みの反省を踏まえ、今通常国会において成立したデジタル手続法に盛り込まれたデジタル化3原則（①デジタルファースト、②ワンスオンリー、③コネクテッド・ワンストップ）を強力に推進していく必要がある。行政手続のオンラインへの置き換えはもとより、単なる事務の効率化や現状抱えている課題の克服に留まらず、より高品質・高付加価値な行政サービスの提供を目指す姿勢が求められる。

##### ②国主導による地方行政のデジタル化の推進

- 地方自治体のデジタル化を推進するにあたっては、これまでのようにそれぞれが別個に自己の裁量の下に取り組むのではなく、国全体の最適化、すなわち、情報システムの接続・連携、経費の適正化とその財源確保の観点から、国が主導して進めていくべきである。個人情報に関するセキュリティ維持の観点からも、データの収集、保管、利活用を適切に監視する仕組みは国が構築することが望ましい。
- 地方自治法第1条の2第2項では、国の役割の一つとして、「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」を重点的に担うと定めている。地方行政のデジタル化のための環境整備は、まさに「全国的に統一して定めることが望ましい」

活動に該当する。デジタル化時代のナショナルミニマムを担うインフラは道路などではなく、データの相互連携やオープン化を可能とするプラットフォームであることを認識し、国は地方行政のデジタル化に取り組むべきである。

### ③デジタル化を活かす業務プロセスの改革

- デジタル化の効用を最大限に発揮するために最も重要なのは、自治体組織内における業務プロセスを変えることである。既存の業務プロセスを前提としてデジタル化を進めるのではなく、自治体組織内において生産性の低下を招いている非効率な定型業務や、住民に多くの手間やコストを負担させている利便性の低い手続きなどを徹底的に洗い出し、その BPR（業務改革：Business Process Re-engineering）の手段としてデジタル化を位置づけなければならない。
- そして、定型業務や内部管理業務は可能な限りデジタル化で対応することにより、自治体職員の働き方も見直していく必要がある。すなわち、地域や住民と向き合い、高度化する多様なニーズへのきめ細かい対応やそのための政策立案、NPO や企業、近隣自治体との連携関係の構築といった未来に向けた業務により時間を割くことで、行政サービスの付加価値を高めていかねばならない。

## （２）デジタル化における課題解決に向けて国が実行すべきこと

- II.（３）で挙げた地方行政のデジタル化の諸課題を克服するため、国に対して、以下の取り組みを求める。

### ①ICT と自治体業務に精通した人材の育成、確保<sup>12</sup>

- 国と地方のデジタル・ガバメント化を推進していくためには、現在の内閣官房 IT 総合戦略室や総務省地域情報政策室および各地方自治体の情報システム担当課の体制を質・量ともに充実させる必要がある。その際、後述する地方自治体の情報システムの標準化・共通化、先進事例の横展開を図る

---

<sup>12</sup> 本会は「デジタル・ガバメント推進に関する提言—データを中心とした国家価値創造に向けて—」（2019年5月公表）において、有為なデジタル人材の報酬水準の引き上げ、デジタル・ガバメント推進組織における多様な民間人材、若年層の活用、国家公務員全般のデジタル分野に関する理解の底上げなどを提言している。

には、国と自治体が丁寧に協議を重ねながら進めていく必要があるため、先進的な自治体の担当職員を時限的に国に出向させるなどの施策を検討すべきである。

- 併せて、電子政府の分野で先行する韓国の事例<sup>13</sup>などを参考に、行政における ICT 人材を育成、確保する仕組みを構築すべきである。
- また、データ連携の重要性に鑑みれば、進捗状況にばらつきが生じている中小規模の地方自治体のデジタル化を人材面で支えることも重要である。既存の国の支援制度である地域情報化アドバイザー制度<sup>14</sup>を使いやすくして、ICT 人材の確保が困難な小規模自治体に対するサポートを拡充すべきである。

## ②デジタルインフラ整備を推進する財政措置

- これまでの電子自治体の取り組みが当初の目標どおりに進んでこなかった背景には、地方自治体における予算上の制約も一因であることから、ナショナルミニマムの前提となるデジタルインフラの整備は国主導で進めることとし、併せて、優先的に予算を確保すべきである。国は、各府省の情報システム調達を内閣官房 IT 総合戦略室へ早急に一元化し、それによって削減できた経費を地方自治体のデジタルインフラ整備に充当してもらいたい。
- また、デジタル化推進のための国の交付金措置は、業務効率の飛躍的向上とトータルコストの削減に資する事業に限定するなど、要件を厳格化すべきである。地方交付税の算定にかかる基準財政需要についても、情報システム投資によるコスト削減を適宜反映して単位費用を見直していく<sup>15</sup>など、自治体によるデジタル化を活かした歳出削減を促すものとすべきである。

---

<sup>13</sup> 韓国では 2005 年 1 月に電子政府専門委員会が中心となって公務員向けの体系的な教育制度を立案した。これに従って、公務員の情報リテラシー向上のための組織運用や教育訓練制度が自治体別に策定・実施されており、年間 200 時間以上の教育訓練を受けている。

<sup>14</sup> 地域が抱える様々な課題を解決するため、ICT を利活用した取り組みを検討する地方公共団体等からの求めに応じ、ICT やデータ活用を通じた地域課題解決に精通した専門家を派遣し、助言等を行う制度。平成 30 年度は 237 団体への人材派遣が行われた。令和元年度は 207 名がアドバイザーとして登録されている。

<sup>15</sup> 総務省は、業務改革を実施している地方団体の経費水準を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する「トップランナー方式」により、平成 30 年度に、住民情報関連システム、税務関連システム、福祉関連システム等の運用にかかる地方交付税の水準を引き下げた。

### ③地方自治体への行政手続オンライン化の段階的实施

- デジタル手続法は、地方自治体における各種行政手続のオンライン化を努力義務と定めている。しかし、国民は国よりも地方自治体から多くの行政サービスの提供を受けている以上、自治体の行政手続のオンライン化こそ国民の利便性を高め、国民もその意義を実感できるだろう。
- そのため、国は、地方自治体においても行政手続のオンライン化を加速すべきである。その際、特に小規模自治体に対しては、不足する人材や予算などの支援を行う必要があることに鑑み、都道府県や政令指定都市などの比較的規模の大きな自治体から段階的に進めることとし、それぞれについて、実施に向けた課題と実現までの方策、リソースや実施期限などを明示した実行計画を策定すべきである。

### ④地方自治体の情報システムの標準化・共通化<sup>16</sup>と先進事例の横展開

- 地方自治体が使用する情報システムは、その維持補修に要する費用の適正化を図るため、標準化を進め、ある程度の規模での共同利用を図ることが望ましい。そのためのステップとして、まず、法令などで実施が義務付けられている地方自治体の業務については、国が処理にかかる標準形を示すことにより、自治体間で異なっている各種手続きのプロセスや申請書類の書式などの統一を進めるべきである。
- その際、制度の管轄府省だけでなく、現場で実務にあたってきた自治体とも十分に協議し、制度の趣旨や関連制度との整合性、現場の実態などを踏まえた上で、単に既存業務の標準形を示すだけではなく、手続きや書類の廃止などをはじめとする **BPR** に取り組むべきである。
- なお、地方自治体における実務においては、同じ法定業務であっても規模などの違いによって業務の進め方が異なることも見られるため、標準化にあたっては、自治体の規模別に類型化することも考えられる。これらの取り組みは、基幹システムの共通化・集約化、データ連携の前提となることから、スピード感を持って一斉に取り組むことが必要であり、1年間などの期限目標を定めて短期集中的に実施すべきである。

---

<sup>16</sup> 総務省が本年5月に公表した「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おける研究会 報告書」においても、「スマート自治体」を実現するための方策として、業務プロセスとシステムの標準化の必要性について言及されている。

- その上で、標準化を行った業務については、必要となる情報システムやデータなどのベンダーへの発注に要する基本的要件を国が定義すべきである<sup>17</sup>。これにより、業務フローの違いによる各自治体独自のシステムのカスタマイズを抑制するだけでなく、自治体間での適切なデータ連携の実現、ベンダー間の競争環境の確保、国全体の情報システム関連費用の削減を実現することができる。
- また、国が進めている自治体クラウドの導入にあたっては、スケールメリットを十分に享受できるよう、共同化と同時に規模の拡大を自治体に要請すべきである。その際、近隣自治体だけではなく、遠隔自治体との共同化も積極的に検討するよう促すべきである。また、オンプレミス<sup>18</sup>の既存システムからクラウドへの移行コストが高いことで自治体がクラウド化を躊躇することがないように、国は十分な財源措置を行うべきである。
- AI、RPA の導入事例や各地で行われている実証実験では、業務時間の大幅な短縮効果が確認できており、自治体担当者、開発ベンダー双方においてノウハウが蓄積し始めている。小規模自治体を中心に未検討の自治体もまだ多いが、業務効率の向上と事務処理におけるミス防止の観点から、近い将来には必須の技術となるだろう。そのため、国は、先行事例を素早く横展開するための仕組みを構築すべきである。具体的には、自治体への情報提供、コストを軽減するための共通プラットフォームの構築、実証実験への財政支援の拡充などが求められる。
- その他、ブロックチェーン<sup>19</sup>を活用したインターネット投票<sup>20</sup>は、投票率の上昇とコスト削減の両面で多大な効果が期待でき、技術的課題と法的課題を整理した上で、早期に実現すべきである。

---

<sup>17</sup> 法定業務であっても自治体独自の上乗せがある施策については、システムのカスタマイズが必要となるが、その場合でも、パラメータの変更など、軽微な対応で実現することを目指すべきである。

<sup>18</sup> サーバーやソフトウェアなどの情報システムを、使用者が管理する設備内に設置し自ら運用すること。

<sup>19</sup> コンピュータネットワーク上の複数拠点に分散した関係者間で、取引記録（台帳）の内容を相互に検証・合意・共有し管理する仕組み。データを分散管理することで障害に強くデータの改ざんが困難と言われている。仮想通貨を支える技術として開発された。

<sup>20</sup> 2018年8月、ブロックチェーンとマイナンバーカードを用いた国内初のインターネット投票の実証実験が茨城県つくば市で実施された

### (3) 地域経営の品質向上のために自治体が行うべきこと

- 各地方自治体はデジタル化の意義を正しく理解し、デジタル技術を行政課題の解決や地域経営の品質向上に積極的に活用していく必要がある。以下に挙げる項目について速やかに検討し、可能な項目から着手すべきである。また、すぐに実行することが難しい場合でも、先行事例を研究し、今後の導入に向けた情報収集と課題整理を進めておくべきである。
- これらの取り組みを着実に進めていくためには、地域経営者たる首長のリーダーシップが不可欠である。首長は、単にデジタル技術を導入するだけでなく、それをどう地域経営に活かしていくかという明確なビジョンを掲げ、適切に経営資源を配分することが求められる。

#### ①徹底した情報公開とオープンデータ化の推進

- 地域経営の品質向上のためには、適切な役割分担によるガバナンス体制の構築が欠かせない。ガバナンスの基本は、地域経営の透明性を確保し、アカウントビリティを向上させることであり、そのためには徹底した情報公開が求められる。情報公開請求に適切に対応するため、行政文書の電子化を推進し、適切な所在情報管理体制を構築する必要がある。
- 併せて、行政情報のオープンデータ化を積極的に進め、透明性を向上させていくことが求められる。オープンデータ化はアカウントビリティの改善にとどまらず、さらなる付加価値の創出につながる可能性も秘めている<sup>21</sup>。民間企業やNPO、志ある住民などとの協力により、高度なデータ分析に基づく政策立案や住民の生活利便性の向上に寄与するアプリケーションの開発、民間データとの連携などにより、行政課題を解決していくことが可能となる。

#### ②ICT を活用した内部統制の体制整備

- 平成 29 年の地方自治法改正で、都道府県と指定都市においては、令和 2 年 4 月までに内部統制に関する方針を定め、必要な体制を整備することが求められることとなった。内部統制の体制整備では ICT による統制が不可欠

---

<sup>21</sup> 山口県宇部市では、アプリコンテストの開催を通じて、民間参加による地域課題の解決や新しいサービスの創出を実現するための社会基盤整備に取り組んでおり、ごみ収集確認アプリ、多目的トイレ検索アプリ、公共施設や野外彫刻のマップなどが実用化されている。

であり、自治体においてデジタル化を前提とした BPR を実行する際には、コンプライアンスの強化、事務手続きの誤りによる住民の不利益発生の防止といった内部統制の視点を必ず組み込むべきである<sup>22</sup>。

- ICT を活用した内部統制の体制整備による業務の適正化と併せて、機能不全が指摘される監査委員監査についても、ICT の活用を前提とした監査アプローチや監査手法の見直しにより実効性を高める必要がある<sup>23</sup>。

### ③目的や機能に応じた大規模または遠隔地との広域連携

- 現在の人的・経済的制約を考慮すると、一定の行政サービスを維持するためには、地方自治体間の広域連携は不可欠である。本会が 2016 年 11 月に公表した提言「住民が自らの選択と責任で創り上げる地方自治—住民参画と広域連携による担い手の多様化に向けて—」で示した通り、フルセット行政から脱却し、広域連携を前提とした地域ビジョンの策定に取り組む必要がある。
- 広域連携に際しては、これまで近隣自治体同士による事務の委託や共同処理が主流であったが、オープンデータ化などのデジタル化の推進は自治体間比較やデータ連携を容易とするため、大規模または遠隔地との新たな広域連携も可能になると考えられる。従来の発想に縛られることなく、広域連携のメリットを最大限に発揮するべく、目的や機能に応じてデジタル技術を起点とする新たな連携像を検討すべきである。

### ④技術活用による地方議会の活性化

- 行政部門以上に地方議会のデジタル化は遅れている。デジタル化以前の情報技術活用も含め、技術起点による地方議会改革の推進は必須である。すなわち、タブレット端末の導入、議案資料の電子化（ペーパーレス化）、音声認識技術による議事録の自動作成など、議会運営を支える議会事務局の直接的な業務負荷を軽減する必要がある。

---

<sup>22</sup> 兵庫県姫路市では、DV 被害者の住民票を加害者に交付してしまうリスクの回避策として、検索システムでのアラーム表示を実施している。

<sup>23</sup> 茨城県水戸市では、データベース内の全ての会計データを毎日分析し、処理の遅れに対する警告や金額の異常を速やかに検出できるシステムの実証実験を 2018 年 10 月より行っている。

- また、議会の活性化を図る観点からは、議会に対する住民の関心を高める取り組みも欠かせない。例えば、議会運営において、質問資料や議案の個別賛否を議場の大型スクリーンに表示して住民に分かりやすく伝える<sup>24</sup>などの工夫が求められる。
- 地方議会は中山間地域を中心に議員のなり手不足問題<sup>25</sup>に直面しているが、議員のなり手を多様な住民の中から確保するためには、夜間・休日議会による開催日程の硬直性を見直すとともに、テレビ会議システムを利用して、自宅や遠隔地からの出席を認めるなどの方策が考えられる。
- こうした議会運営にかかる IT システムについては、各地方議会間で求められる機能に大きな差異はないと考えられることから、先行事例の横展開が比較的容易かつ安価にできると考えられる。
- さらに、政策立案と行政執行の監視を適切に実施するために、今後、デジタル技術を活用することも期待される。現状の地方議会では、首長が提出した議案がほとんど原案通り可決されており、首長の追認機関化しているとの指摘も多い。地方議会が本来の役割を發揮するよう、例えば、議員活動を支える議会事務局に AI を導入して多様な住民の意見収集と分析などを行うことも想定される。

## ⑤住民との双方向のコミュニケーション

- 地方自治に対する住民の関心を高め、議会や行政への住民参加を促進するためには、議会や行政からの情報発信だけでは不十分であり、住民との双方向でのコミュニケーションが不可欠である。本会が「住民が自らの選択と責任で創り上げる地方自治—住民参画と広域連携による担い手の多様化に向けて—」（2016年11月公表）において提言した通り、住民参加を通じて、住民が納得感をもって行政とバイラテラルに創り上げる自治体こそ、目指すべき地方行財政の姿である。

<sup>24</sup> 四日市市議会では、平成 27 年度より本会議場に大型スクリーンを設置して、議員の質問資料や電子採決システムによる各議員の議案の賛否の結果を表示し、傍聴者に分かりやすく伝えている。

<sup>25</sup> 本年 4 月の統一地方選挙における町村議会議員選挙では、定員数の 23%が無投票で当選した。

- デジタル技術はそのための重要な手段であり、より自発的に、かつ広範に住民の行政参加を実現するために各種デジタルデバイスの活用は有効である。例えば、地方自治体や地方議会の **WEB** サイトを見直し、ログインした住民にパーソナライズされたプッシュ型の情報提供を行う<sup>26</sup>など、双方向でのコミュニケーションを活発化させるための仕組みはその第一歩となる。
- 一方で、こうした行政サービスにおける情報格差、いわゆるデジタルデバインドへの対応も必要である。本来、条件不利地域や高齢者こそデジタル化の恩恵を最も大きく受けるべきであり、より多くの住民が参加するために、デジタル技術先行ではなくユーザビリティを徹底的に追求したインターフェースの構築が重要である。併せて、デジタル技術を過信することなく、特にデジタル化社会への過渡期においては、人と人がリアルにつながる地域コミュニティの下での共助の重要性を再認識し、デジタルデバインドの克服を進めていかねばならない。

#### ⑥システム整備計画の策定と投資対効果の十分な検証体制の構築

- 地方自治体による情報システム投資と再構築は長期プロジェクトであり、その効果の発現も長期にわたることから、各地方自治体は中長期計画を策定し、毎年度、デジタル化に向けた投資額とそれによる効果や計画の進捗状況を明らかにして **PDCA** サイクルを回していかねばならない。
- 自治体は国の補助制度などに依存するのではなく、**ICT** 調達のガイドラインを策定し、自ら情報システム投資の費用対効果の十分な検証と投資後の適切な維持管理を実施するための体制を構築すべきである。その際、ベンダー依存とならないよう **ICT** ガバナンスを効かせることが重要である。
- 都道府県は、情報主管課職員数が乏しく体制が脆弱な小規模自治体に対して、自らのリソースやノウハウを生かした職員派遣や技術的支援を積極的に行う必要がある。

---

<sup>26</sup> 福島県会津若松市では、市民向けに母子健康情報サービスのアプリを開発し、利用者に対し、乳幼児健診や予防接種履歴の閲覧、予防接種予定日や子育て情報の配信などのサービスを提供している。

## IV. おわりに

- デジタル・ガバメントは一つ的手段にすぎず、それ自体は本来の目的ではない。我々が最終的に目指すのは持続可能で自立した地域経営の実現であり、デジタル技術やデータ連携を推進することで、地方自治体におけるリソース不足の解消や住民の参画意識の向上、創意工夫の発揮を促進し、理想的な地域経営の実現に近づくことができると考える。
- 一方で、活力ある地域社会をつくるのは、地方自治体だけに課せられた責任ではなく、民間企業にも果たすべき役割がある。以下に掲げる取り組みをはじめとして、行政や議会、住民と連携し、企業が保有する経営資源を各地域で有効に活用することによって、地域課題の解決や経済活性化に貢献することが企業に期待されている。我々経営者は、それぞれの企業の強みや特長を活かして、地域貢献に積極的に取り組んでいく。

### (デジタル化の促進)

- 行政手続のオンライン利用
- 事務所の入退館時など企業内でのマイナンバーカードの利用
- 事業におけるマイナンバーカードの公的個人認証サービスの利用
- ICT人材の各府省、自治体への派遣・出向
- 官民のデータ利活用による地方での新たなビジネスの創出と地域経済の活性化

### (企業の経営資源の地方への配分)

- 企業が保有する遊休資産の公共施設としての利用促進
- 地域ベンチャー企業への投資または協働
- 自治体との人事交流
- 企業版ふるさと納税による自治体支援

### (地域に根差した事業活動)

- PFIほか官民連携への参加、行政サービスの民営化の積極的な受け入れ
- CSR 活動を通じた地域課題の解決、社員に対する地域活動の推奨とそのための就業規則改定
- 地方への工場・研究所進出、本社移転による良質な雇用の創出

- さらに、経済同友会としても、デジタル手続法が骨抜きにならず、法の目的である「国、地方公共団体、民間事業者、国民その他の者があらゆる活動において情報通信技術の便益を享受できる社会」の実現に向けて、「手続等に係る関係者の利便性の向上、行政運営の簡素化及び効率化並びに社会経済活動の更なる円滑化」が着実に進展しているかを注視し続けていく。
- デジタル化の進展は、社会・経済のあらゆる面に本質的な変化をもたらし、生活者の労働、居住、財産などに対する考え方や制約は劇的に変わっていくと考えられる。その際には、当然、行政や地域社会との関わり方も変わってくるだろう。それでも、「住民の福祉の増進を図る」という地方自治の原点は変わらない。住民一人ひとりと向き合い、寄り添っていく行政を可能にするのもデジタル化である。
- 本提言は、既存の地方行政のパラダイムを前提としつつ、地域経営の質を向上させるために、各地方自治体がデジタル技術を最大限に活用するための環境整備を求めている。しかし、デジタル化が加速度的に進展していく未来社会においては、地方行政のパラダイムそのものにも劇的な変化が迫られるだろう。その時までには、地方自治体そのもののあり方や税・社会保障制度などの受益と負担のあり方を抜本的に見直し、公平・中立で持続的であり、かつ地域経済の活性化や自立した地域経営に資する制度に変えていかねばならない。地方行政のデジタル化は、そのための第一歩でもある。

以上

地方分権委員会活動実績

※所属、役職は当時

【2017 年度】

日程	会合名等	テーマ・講師等
2017.8.7	第1回正副 委員長会議	「2017 年度の地方分権委員会運営方針について」
2017.8.7	第1回 会合	「人口減少社会における地域経営」 福嶋 浩彦 中央学院大学社会システム研究所 教授
2017.9.27	第2回 会合	「国－地方の役割分担と基礎自治体としての市町村」 牛山 久仁彦 明治大学政治経済学部 教授
2017.10.10	第3回 会合	「地方自治法等の一部改正と自治体ガバナンスのあり方」 吉川 浩民 総務省自治行政局行政課長
2017.11.30	第4回 会合	「和光市の行財政改革と自立した自治体経営について」 松本 武洋 和光市長
2017.12.13	第5回 会合	「よりよい地域経営のための議会のあり方」 中村 健 早稲田大学マニフェスト研究所 事務局長
2017.12.20	現地訪問	「地方分権の取り組みについて」 鈴木 英敬 三重県知事 「地域自治組織と自治体のあり方について」 「地方議会のあり方について」 岡本 博 三重県地方自治研究センター理事長 「地方分権の取り組みについて」 森 智広 四日市市長 「議会改革の取り組みと地方議会のあり方について」 豊田 政典 四日市市議会議長
2018.1.9	第2回正副 委員長会議	「地方分権委員会の今後の活動方針について」
2018.2.15	第3回正副 委員長会議	「今後の委員会活動計画についての討議」
2018.3.23	第6回 会合	「地方財政と財政構造の見直し」 佐藤 主光 一橋大学政策大学院経済学研究科 教授

日程	会合名等	テーマ・講師等
2018.3.28	現地訪問	「自治体の広域連携のあり方」 中塚 則男 関西広域連合本部事務局長 「広域連携の議会のあり方」 神崎 敏道 関西広域連合議会事務局長 横倉 廉幸 関西広域連合議会議長 「これからの地方自治体のあり方」 小紫 雅史 生駒市長 「中核市としての地方分権の取り組みについて」 仲川 げん 奈良市長 「奈良モデルの取り組みについて」 荒井 正吾 奈良県知事

【2018 年度】

日程	会合名等	テーマ・講師等
2018.5.10	懇談会	「東京と日本全体の持続的な成長に向けて」 「都財政を巡る状況について」 小池 百合子 東京都知事 武市 敬 東京都財務局長
2018.5.22	第 1 回正副 委員長会議	「2018 年度の地方分権委員会活動計画および提言策定に向 けた検討項目について」 「Japan2.0 に向けた考察と準備について」
2018.6.26	第 1 回 会合	「自治体戦略 2040 構想研究会について」 山崎 重孝 総務省自治行政局長
2018.7.20	第 2 回正副 委員長会議	「提言骨子について」
2018.7.27	第 2 回 会合	「デジタル・ガバメントと自治体システムの今後」 柴崎 哲也 内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室内閣参事 官 中島 伸彦 内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室 政府 CIO 補佐官 兼 慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科 特任准教授 稲原 浩 総務省自治行政局地域政策課地域情報政策室長
2018.8.1	第 3 回 会合	「～デジタルシフトによる地方創生～ 会津スマートシテ ィ Society5.0 プロジェクト」 中村 彰二郎 アクセンチュア(株)福島イノベーションセンタ ーセンター長

日程	会合名等	テーマ・講師等
2018.8.29	現地訪問	<p>「スマートシティ会津若松の概要について」</p> <p>中村 彰二郎 アクセンチュア(株)福島イノベーションセンターセンター長</p> <p>「会津地域スマートシティ協議会の取り組みについて」</p> <p>岡崎 敏之 (株)エヌ・エス・シー代表取締役</p> <p>坂上 亜希子 (株)エヌ・エス・シーICTソリューション事業部</p> <p>西本 浩幸 (株)デザインウム</p> <p>満田 善護 会津アクティベートアソシエーション(株)代表取締役社長</p> <p>「スマートシティ会津若松の産官学連携の取り組みについて」</p> <p>屋代 眞 会津大学復興支援センター 特任教授</p> <p>菅野 健一 会津大学事務局企画連携課課長</p> <p>「会津若松市のスマートシティの取り組みについて」</p> <p>室井 照平 会津若松市長</p> <p>本島 靖 会津若松市総務部情報政策課課長</p> <p>藤井 淳 会津若松市総務部情報政策課主任主事</p>
2018.11.12	第3回正副 委員長会議	「提言の概要と今後の委員会活動スケジュールについて」
2018.12.20	第4回 会合	「国と地方自治体のデジタル革新を推進するために」 石塚 智久 アクセンチュア(株)公共サービス・医療健康本部 政府関連事業統括マネジング・ディレクター
2019.1.16	第4回正副 委員長会議	「提言骨子(案)について」
2019.1.25	第5回 会合	「提言取りまとめに向けた討議」 「フォーラムについての討議」
2019.2.27	第6回 会合	「地方自治体におけるデジタル・ガバメント推進のための課題と方策」 國領 二郎 慶應義塾大学常任理事
2019.3.12	第5回正副 委員長会議	「提言の主要論点について」
2019.3.20	第7回 会合	「日本の地方行政のIT政策における課題と目指すべき姿」 廉 宗淳 イーコーポレーションドットジェーピー(株)代表取締役社長

日程	会合名等	テーマ・講師等
2019.4.22	第 6 回正副 委員長会議	「デジタル化時代の地方自治フォーラムにおける論点について」
2019.5.21	フォーラム	～デジタル化時代の地方自治フォーラム～ 「社会全体のデジタル化とその先の日本」 平井 卓也 IT・科学技術担当大臣 「デジタル化時代の地方自治のあり方」 大井川 和彦 茨城県知事 久保田 后子 宇部市長 谷 隆徳 日本経済新聞社編集委員 向井 治紀 内閣官房 IT 総合戦略室室長代理 玉塚 元一 経済同友会デジタル政府・行革 PT 委員長
2019.6.6	第 7 回正副 委員長会議	「提言案について」
2019.6.13	第 8 回 会合	「提言案について」

## 2018年度地方分権委員会

(敬称略)

## 委員長

市川 晃 (住友林業 取締役社長)

## 副委員長

大塚 良彦 (大塚産業クリエイツ 取締役社長)

梶川 融 (太陽有限責任監査法人 代表社員 会長)

中野 晴啓 (セゾン投信 取締役社長)

二宮 秀生 (日本航空 常務執行役員)

船津 康次 (トランスコスモス 取締役会長兼CEO)

山梨 広一 (山梨広一事務所)

## 委員

井上 雅彦 (有限責任監査法人トーマツ 執行役)

薄井 充裕 (新むつ小川原 取締役社長)

浦上 浩 (リョービ 相談役)

大久保 和孝 (大久保アソシエイツ 取締役社長)

川本 正一郎 (三井不動産 専務執行役員)

木川 眞 (ヤマトホールディングス 特別顧問)

菊地 義典 (菊地歯車 取締役社長)

坂本 正彦 (東京ワークシェア 最高顧問)

清水 新一郎 (日本航空 取締役専務執行役員)

銭高一善 (銭高組 取締役会長)

高橋 衛 (HAUTPONT研究所 代表)

中西 孝平 (海外投融資情報財団 理事長)

濱田 昌宏 (SOMPOホールディングス グループCFOグループCIO執行役常務)

林 明夫 (開倫塾 取締役社長)

日比谷 武 (上智大学)

本城 正哉 (住友生命保険 特別顧問)

以上23名

事務局

齋藤 弘 憲

(経済同友会 執行役)

藤井 大 樹

(経済同友会 政策調査部 グループマネジャー)

末吉 範 匡

(経済同友会 政策調査部 マネジャー)