

自治体DXに向けた自治体の人材育成について

株式会社日本総合研究所

調査部 主任研究員 野村 敦子

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

はじめに

～新型コロナ禍がもたらしたDXへの流れ

新型コロナウイルスの感染拡大（新型コロナ禍）は、図らずも、わが国官民におけるDX¹（デジタル・トランスフォーメーション、デジタル変革）の遅れを露呈させた。とりわけ、国や地方自治体などの行政機関は2001年のe-Japan戦略策定以降、電子政府・電子自治体の構築を推進してきたにもかかわらず、行政手続きのオンライン化、ワンストップ化などが一向に進んでいないことが明らかになった。その背景には、わが国の組織や制度など経済・社会の仕組みが、依然として「対面、書面、押印」を基本としており、効果的にデジタル技術を活用できるものとなっていないことがある。DXの深刻な遅れは、経済成長ばかりでなく国民生活にもマイナスの影響を及ぼすことが懸念されている。

こうした状況に強い危機感を抱いた政府は、2020年12月に「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」を閣議決定し、2021年9月には司令塔組織のデジタル庁を設置するなど、DXに本腰を入れて取り組んでいる。国の動きに呼応する形で、地方自治体についても2020年12月に総務省が「自治体デジタル・トランスフォ

ーメーション（DX）推進計画」を策定した（2022年6月改定）。これは、デジタル・ガバメント実行計画における地方自治体に関連する施策について、すべての地方自治体が足並みを揃えてデジタル化への取り組みを着実に進めるために、組織体制の構築やデジタル人材の確保・育成、重点的に取り組むべき事項などを具体的に示したものである。重点取り組み事項として、①地方自治体の情報システムの標準化・共通化、②マイナンバーカードの普及促進、③行政手続きのオンライン化、④AI・RPAの利用推進、⑤テレワークの推進、⑥セキュリティ対策の徹底、が挙げられている。

自治体がDXに取り組む必要性

民間企業のみならず地方自治体にもDXが求められるようになってきている背景として、①少子高齢化の進行や②住民ニーズの多様化など、社会的・経済的な環境変化に伴う諸課題への対応、ならびに、今回の③新型コロナ禍の発生により、デジタルシフトが喫緊の課題として浮かび上がってきたことがある。

第1に、少子高齢化の急速な進行により、行政サービスの担い手や財源が不足することになり、サービスやインフラの維持が困難になると予想される。実際、2022年4月1日現在の地方公務員数は約280万人で、ピークの1994年に比べ約48万人（約15%）減少している。そ

¹ DXを最初に提唱したとされるエリック・ストルターマンらによれば、「デジタル・トランスフォーメーションは、デジタル技術が人間の生活のすべての局面で引き起こしたり、影響を及ぼしたりしている変化として理解できる」（Stolterman, E., Fors, A.C.

(2004). "Information Technology and the Good Life" In: Kaplan, B., Truex, D.P., Wastell, D., Wood-Harper, A.T., DeGross, J.I. (eds) "Information Systems Research" IFIP International Federation for Information Processing, vol 143. Springer, Boston, MA. https://doi.org/10.1007/1-4020-8095-6_45).

ここで、デジタル技術を活用して、業務の効率化や省力化・省人化を進め、そこから生まれた余剰人員や資源をより必要性を増している業務に手厚く再配分するなど、業務の再構築が求められている。

第2に、人口の年齢構成や社会構造、経済・産業構造、生活を取り巻く環境などの変化に伴い、住民ニーズや地域の抱える課題が多様化・複雑化している。地方自治体は、そうした変化に対応し、きめ細かな行政サービスを柔軟に提供可能な体制にすることが求められており、デジタル技術やデータを有効に活用し、市民や民間企業等と連携・協働しながら、それぞれのニーズに適したサービスを提供していくことが喫緊の課題となっている。

第3に、新型コロナウイルスの感染拡大を防止するためには、できる限り非対面・非接触・遠隔を基本とした業務体制、具体的にはテレワークやオンライン会議、オンライン手続き等に移行する必要がある。これらを実現するにあたっては、「対面・書面・押印」文化からの脱却が不可欠であり、従来の業務プロセスの在り方、それらに関連する法規制や組織体制などを抜本的に見直していく必要に迫られている。

本来、情報のデジタル化（デジタイゼーション）や業務のデジタル化（デジタライゼーション）は、組織や業務、人材や意識の改革と一体的に取り組むことが不可欠である。しかしながら、わが国において進められてきたデジタル化はトランスフォーメーション（変化・改革）を伴うものではなく、デジタル技術の表面的な導入にとどまり、デジタイゼーションやデジタライゼーションも進んでいない。デジタル化が待ったなしの状況であるにもかかわらず、行動変容が見られない現状に対する危機感が高まり、企業ばかりでなく国・地方自治体や社会の抜本

的な変革の必要性が強く認識されるようになったものである。

DXのカギとなる人材育成

自治体DXの推進にあたり重要となるポイントを知るために、先行する複数の自治体にヒアリング調査を行ったところ、以下の共通点が浮かび上がった（野村・2022²）。①首長のリーダーシップのもと、明確なビジョンが提示され、長期かつ一貫した視点で施策が推進されてきたこと、②行政内部においてデジタルリテラシーはもとより変革マインドに重点を置いて人材が育成されてきたこと、③自治体DXは地域社会全体のDXとして捉え、地域社会の構成員（市民・市民団体や地元企業、大学等）をパートナーとして巻き込みが図られてきたこと、である。

なかでも、先行する自治体では地道に職員のデジタル技術やDXに対する理解と受容力の養成を続けてきたことが、現在のDX推進力に繋がっているといえる。先行研究の地方自治体に対するアンケート調査によれば、自治体DX推進を困難にする要因として、「内部人材の育成の難しさ」（92.0%）、「業務プロセスのデジタル化を進めるノウハウがない」（81.7%）を挙げる回答が極めて多く、自治体内部における人材育成の重要性と難しさが窺える（浜口・2022³）。

もっとも、すべての職員がデジタル技術のエキスパートを目指す必要があるわけではない。DXを進めるにあたり、行政職員にはデジタル技術やデータを有効に活用できる能力が求められるとはいえ、それらはあくまでもツールでしかない。重要となるのは、従来のやり方に囚われることなく、利用者の視点から業務や手続きの在り方を抜本的に見直すなど、組織に根づいた文化や慣行をより良い方向に変えていこうという意識である。したがって、自らプログラミ

² 野村敦子「自治体DXをいかに進めるか〜デジタル化からデジタル変革へ」JRIレビューVol.8, No.103、日本総合研究所、2022年9月。

³ 浜口伸明「自治体DXの実証研究」RIETI Discussion Paper Series 22-J-018、経済産業研究所、2022年5月。

ングができなくても、業務や地域社会の様々な困りごとを的確に把握し改善・解決しようとする意欲、ならびに効果的・効率的なツール（あるいはスキルを持つ人）に結び付けようとする発想力が求められる。現在の環境であれば、デジタル技術が効果的・効率的なツールであり、これに関する基礎的な知識を備えた職員が課題とツールを結び付けたり、組織内外でスキルを持つ人材を見出して協働するなどにより、ソリューションを生み出そうと行動することが、結果としてDXに繋がっているといえよう。

先行する自治体では、情報政策を担当する部署にとどまらず現場で業務を遂行する部署においても、デジタル技術やデータを活用した事例が積み重ねられ、さらにチャレンジしようという意識が職員に植え付けられ、組織が活性化するという好循環に繋がっている。デジタルにおいて代表的なアジャイル開発は、β（ベータ）と呼ばれる開発中の段階で利用者に実際に使ってもらい、フィードバックを得て、改善を繰り返しながら完成に近付けていくという特徴がある。完璧さを求める従来型の行政サービスとはそぐわない側面もあるが、これからのデジタル技術を駆使した行政サービスには、利用者の意見を逐次反映させていくアジャイル的な考え方も必要になってくる。なによりも、職員が自分たちのアイデアを基に生み出したアプリが、市民に喜ばれ使われているという実感に繋がると考えられる。したがって、試行錯誤しながらも実装に繋げていけるような仕組みづくりを同時に検討する必要がある。

先行する自治体の参考事例

それでは、先行する自治体はどのように人材育成に取り組んでいるのであろうか。ここでは参考になる事例を紹介する。

石川県金沢市は、DXを着実に遂行するため

には庁内の職員の意識改革が重要との考えのもと、職員のデジタルリテラシーの養成・向上に取り組んでいる。その一環として、全職員2,000人を対象とした研修が実施されている。従来は、担当課や若手職員、希望者向けなど、対象者が限られていた。しかしながら、DXは現場の業務を熟知している職員の発想や行動こそが「カギ」になるのであり、情報部門や一部職員のみを対象とする研修では不十分である。そこで、「第4期金沢市人材育成実行計画」のもと、人事体系に組み込む形で、全職員をデジタル活用人材として育成することを目指している。

人材育成のもう一つの柱として、2021年度よりデジタル化推進の中心となるリーダーを毎年20人、5年間で合計100人育成する「デジタル行政推進リーダー育成研修」を実施している。この研修では、専門的な知識がなくてもシステム開発が可能なデジタルツール⁴を用いて、自ら迅速に課題解決に必要なアプリやシステムを開発できる人材を各部署に少なくとも1名育成していくことを目標としている。この研修では、期間内にプロトタイプ（試作ソフトウェア）を開発し、金沢DX会議で発表することを目指しているが、一つの課題解決に向けて異なる部署のメンバーがチームとなって取り組むことで、部門間の壁を越えた協働などの効果も生み出している。

福島県会津若松市では、①ICT部署における人材育成と各部署への配置、②庁内の横連携・情報共有を図るための組織づくり、を長期にわたり進めており、自前のデジタル人材が現場の各所で力を発揮している。もともと、1960年代のコンピュータ導入以来、自主的なシステムの開発・運用を行ってきた経緯があり、システムエンジニアやプログラマー級の職員が多数育っており、現在は各部署の管理職としてICTやデータの活用を推進している。もともと、現在は

⁴ ローコード・ノーコードと呼ばれる手法で、ノーコードはプログラミング言語で記述された文字列（ソースコード）を用いずに

アプリケーションを開発する手法、ローコードは少ないソースコードでアプリケーションを開発する手法をいう。

民間へのアウトソーシングが主流になり、職員自らプログラミングまで行う機会が減ってきた。そこで、2003年より各課の中堅職員を「ITリーダー」として任命し、データやデジタルツール活用の推進やトラブル発生時などの初期対応、現場の課とICT部署との間の橋渡しなどの役割を担わせている。

2009年からは、一般職員のリテラシーの確認・維持を目的とする「情報セキュリティ理解度チェック」を開始しており、2012年には公的なITスキルの資格を持つ人材の可視化と庁内横断的なプロジェクトへの関与を目的とする「情報化人材登録制度」を導入している（2022年度は29名が登録）。2013年には、庁内の横連携・情報共有を図るための組織として、情報化統括推進委員会（CIOチーム）直轄の「情報化政策検討チーム」（①統合GIS活用検討チーム、②データ公開・利活用検討チーム、③デジタル・ガバメント推進検討チーム、④IoT推進検討チーム）が発足し、関心がある職員は自発的に参加可能な体制とされている。

都道府県においても、自らの職員の養成ばかりでなく、市区町村の人材育成支援に取り組んでいる。広島県は、全県のDXを進めていくうえで、市町も含め行政職員が「自分ごと」として、業務の改善や質の向上に取り組む意識改革が重要と考え、内部人材の育成ならびに外部デジタル人材の確保に重点的に取り組んでいる。とくに、市町においては外部デジタル人材を単独で任用したり、自力で人材育成していくことはハードルが高い。そこで、全県でデジタル人材を採用・育成・活用するための枠組みとして「DXShip（デジシップ）ひろしま」と呼ぶプラットフォームの構築に取り組んでいる。

通常、自治体による外部デジタル人材の任用は1～2年の任期付きとしているところが多いが、広島県のDXShipの場合には一般職員として採用し、県や各市町でデジタル化や業務改革に従事する体制としている点が特長である。DX

は、一時的なプロジェクトではなく持続的に取り組むべきものであり、短期の人材派遣とするよりも内部でじっくり腰を据えて取り組む必要があるとの考えに基づくものである。また、共同採用した人材を「情報システム人材リスト・データベース」に登録し、県と市町の垣根なく人材が行き来する仕組みとしている。加えて、必要とする人材のジョブタイプ（市町においてはビジネスデザイナー、プロジェクトマネージャー、サービスデザイナー、エンジニアの4類型）を明確にしているところも、他の自治体にはない特色である。2022年度に市町と意見交換をしてDXShipの枠組みを整理し、2023年度より順次、取り組みを展開していく予定である。

なお、地方自治体においてデジタルのスキルを養成したり、推進リーダーとなる対象として若手職員が考えられがちである。しかしながら、筆者の地方自治体に対するインタビューでは、行政の様々な業務を責任ある立場として動かしていく中間管理職の意識変革こそが重要との指摘が多い。若手職員は、幼い頃よりスマートフォンやインターネットなどに慣れ親しんでいるデジタルネイティブともいえ、デジタルシフトにあたり一番のボトルネックになっているのは中間管理職ではないかと考えられる。したがって、デジタル人材の育成にあたっては、むしろ組織の上層部から変わっていかなければならないという意識を植え付けていくことこそが求められている。例えば、会津若松市ではITリーダーに中堅職員を任命するなどの工夫をしており、多くの自治体の参考になろう。

おわりに

～「三方よし」の自治体DXに向けて

DXというと、トランスフォーメーション（変革・改革）というよりもデジタル化、つまりデジタル技術の導入が目的とされがちである。しかしながら、デジタル技術はあくまで手段であり、ツールでしかない。経済産業省の「DXレポ

ート2」には、「DXの本質とは、単にレガシーなシステムを刷新する、高度化するといったことにとどまるのではなく、事業環境の変化に迅速に適応する能力を身に着けること、そしてその中で企業文化（固定観念）を変革（レガシー企業文化からの脱却）することにある」と明記されている。

地方自治体のDXも、同じことがいえよう。すなわち、単なるデータ・情報のデジタル化、業務のデジタル化だけでDXが達成できるわけではなく、社会が置かれている環境に柔軟に適応できる能力（レジリエンス）を確保する観点からも、地方自治体の組織全体、さらには地域社会の関係者を巻き込みながら取り組みを進めるべきであり、従来の組織文化や固定観念からの脱却が求められている。

本稿で論じたDX人材の育成についても、自組織内でデジタルを活用できる能力の養成に限られたものではない。地域社会における諸課題の解決や新たな価値の創造に向けては、自治体職員は地域社会の様々な関係者との対話や連携・協働を進め、課題やニーズを発見しソリューションに結び付ける発想力が重要になると考えられ、そのための前提となるものとして養成すべき能力と捉える必要がある。

こうした観点からの業務や組織、意識改革等の取り組みの結果、生まれる活力ある行政組織や地域社会のウェルビーイング(より良い状態)が、ストルターマンが主張するDXの本質といえる。そして、「市民にとって暮らしやすい地域社会、信頼できる行政」、「自治体職員にとって自らの創意工夫でやり甲斐のある業務」、「企業や大学にとって市民や行政との共創、地域社会への貢献」といった「三方よし」の実現こそが、自治体DXの目指す姿ではなかろうか。

著者略歴

株式会社日本総合研究所
調査部 主任研究員 野村 敦子 (のむら あつこ)

1988年3月 早稲田大学政治経済学部政治学科卒業
1988年4月 (株)三井銀行 (現(株)三井住友銀行) 入行
1994年7月 (株)さくら総合研究所 (現(株)日本総合研究所)
産業調査部 出向
2001年4月 (株)日本総合研究所メディア政策研究センター (現在に至る)

筑波大学博士 (社会工学)