

自治大学校における研修講義の紹介

自治体 DX が目指す方向性と求められる人材

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、自治大学校で令和7年8月20日（水）に行われた令和7年度第1回デジタル人材確保・育成特別セミナーにおける研修講義の内容を整理したものです。

はじめに

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」を策定して以降、地方自治体におけるDXの取り組みが活発化している。自治体DXは、地方自治体の業務のデジタル化だけにとどまるものではない。デジタル技術の有効な活用を通じて、地域社会の構成員（行政・行政職員、市民、企業等）にとってより良い地域社会を実現していくことを視野に入れていく必要がある。本講義では、全国の自治体のDXの現在地点を確認するとともに、自治体DXを進めていくにあたり求められる人材像や必要とされる施策、目指す方向性などについて、先行事例も踏まえて考察する。

1. なぜ自治体DXに取り組むのか

わが国でデジタル・トランスフォーメーション（DX）という言葉が注目されるようになったきっかけは、経済産業省のDXレポートの発表（2018年9月）と言われている。そもそも、DXにはどのような意味があるのだろうか。最初にこれを提唱したとされるエリック・ストルターマンらは、「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」としている。

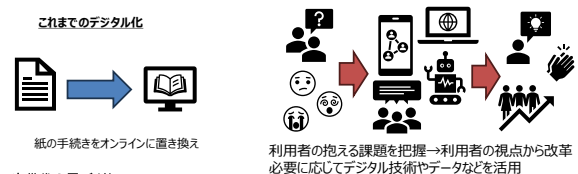
DXという言葉が登場した当初は、主に企業を対象として、デジタル社会における競争優位

の確立のために、業務や組織、プロセス、文化・風土などを変革する必要性が強調されていた。それが、近年、企業ばかりでなく、国や自治体など公共部門もDXが求められるようになっていく。本講義では、住民に身近なサービスを提供する自治体の特性を踏まえ、自治体DXを「利用者（住民、民間企業、行政職員など）の視点から、業務・組織を見直し、使える技術や情報を賢く活用して、より良い仕事、より良い行政サービスに繋げる」ことと定義する（図表1）。

日本総研
The Japan Research Institute, Limited

（図表1）DXとはなにか

- DX：Digital Transformation（デジタル変革）
デジタル技術が人間の生活のあらゆる側面にもたらした、あるいは影響を与えた変化と理解できる(Erik Stolterman et al.)
- 自治体DXとは
利用者の視点から業務・組織を見直し、使える技術や情報を賢く活用して、より良い仕事、より良い行政サービスに繋げる
※利用者＝住民、民間、行政職員

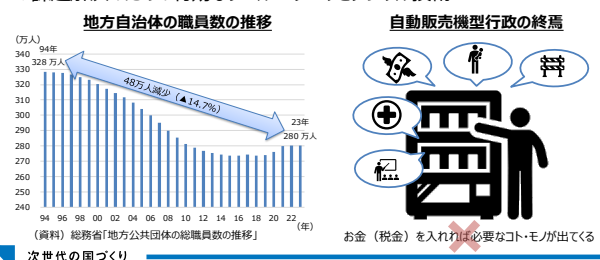


自治体もDXに取り組む必要性が高まっている背景として、以下の点が挙げられる（図表2）。

日本総研
The Japan Research Institute, Limited

（図表2）なぜDXに取り組む必要があるのか

- 少子高齢化の進展：公共サービスの担い手の不足、財政的な制約
 - ニーズの多様化・課題の複雑化：個々人に寄り添った適切なサービス
 - 新型コロナの感染拡大：「紙・対面・ハンコ」文化からの脱却
- 課題解決のための有効なツール＝データとデジタル技術



次世代の国づくり

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し、サービスやインフラの維持が困難になると予想されている。そこで、デジタル技術を活用して、単純な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それらが必要な業務に手厚く再配分するなど、自治体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・経済・産業構造、生活を取り巻く環境などの変化に伴い、住民のニーズや地域の抱える課題が多様化・複雑化している。自治体は、そうした変化に対応し、住民一人ひとりにきめ細かな行政サービスを柔軟に提供していくことが求められており、業務遂行にあたりデジタル技術やデータを有効に活用することが不可欠となっている。

第3に、新型コロナ禍や大規模災害など、非常事態においても行政サービスを維持・機能させていくためには、平時から非対面・非接触・遠隔での業務処理も可能な体制（テレワークやオンライン会議、オンライン手続き等）を導入しておく必要がある。その実現にあたっては、「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あり方や、関連する法規制や組織体制などを抜本的に見直す必要に迫られている。

このような背景や事情から、自治体DXの取り組みは、待ったなしの状況となっている。

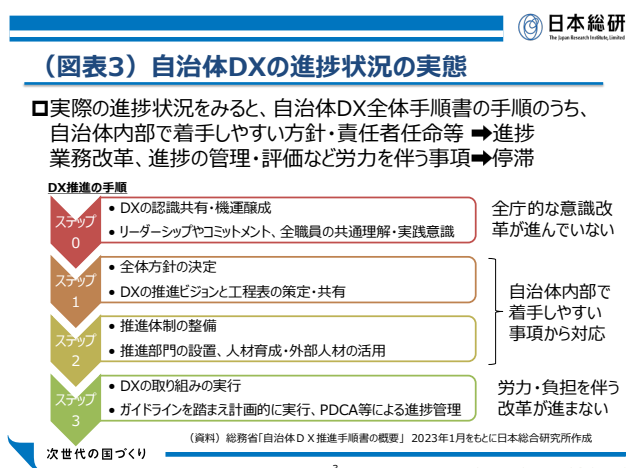
2. わが国の自治体DXの現在地点

全国の市区町村のDXの進捗状況を知るために、総務省の「自治体DX・情報化推進概要」などをもとに、①自治体DXの推進体制、②行政サービスの向上・高度化、③行政サービス改善等の取り組み、④行政手続きのオンライン化、

の四つの領域について、2021年度と2023年度の実施状況の比較・分析を行った¹。

その結果、DXの取り組み全体としては、2021年度に比べ2023年度は着実に進捗していることが確認できた。しかしながら、項目別、人口規模別、ならびに都道府県別の実施状況の詳細をみると、実施率が上位と下位との間で差が広がるなど、二極化の様相を呈している。

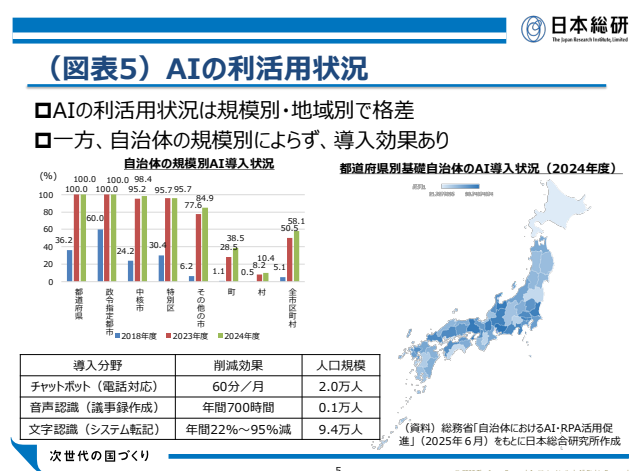
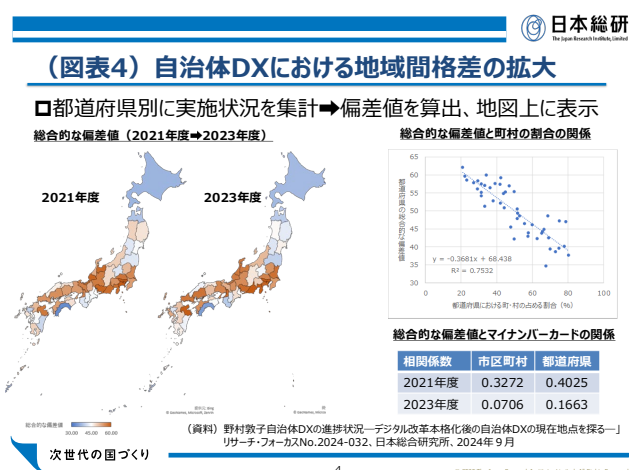
例えば、「①自治体DXの推進体制」のうち、責任者（CIO、CIO補佐官）の任命や職員の研修などは、自治体の大小にかかわらず庁内の資源で着手しやすい項目であり、実施率が高い。各自治体は、総務省が作成・公表している「自治体DX全体手順書」（図表3）に沿う形で、段階的に取り組みを進めているものと推察される。



一方、「②行政サービスの向上・高度化」では、手順書の「DXの取り組みの実行」の段階で、取り組みが進んでいる団体とそうでないところの差が開いている。とくに、人員や財源、専門知識が不足している小規模自治体ほど遅れているものと見られる。そもそも、手順書のステップ0で掲げられている「DXの認識共有・機運醸成」が組織内で十分に浸透できていないため、現場の職員が動き出さないなど、取り組みが進まないところも多いと考えられる。

¹ 詳細については、拙稿「自治体DXの進捗状況—デジタル改革本格化後の自治体DXの現在地点を探る—」（リサーチ・フォーカス

自治体 DX の進捗状況を人口規模別にみると、とくに町・村で遅れが目立つ。都道府県別で差が生じている要因としても、域内の基礎自治体のうち町・村の占める割合が高いところほど遅れていることが確認できた（図表4）。今後、自治体 DX をさらに推進し、国民がその恩恵を享受できるようにするためには、出遅れている地域・自治体をいかに後押し・底上げしていくかが大きな課題となる。例えば、AI の活用は自治体の人口規模によらず、時間やコストの削減、住民サービスの向上などの効果を実現していることが、総務省の調査で明らかになっている（図表5）。このため、国や都道府県が AI の共同開発・共同利用や専門人材の確保・派遣を進めるなど、町・村等の小規模自治体への支援体制を整備することが求められる。



なお、マイナンバーカードに関しては自治体

の人口規模や都道府県に関係なく普及が進んでおり、マイナポイントの付与など政府の普及促進策による効果が大きかったと考えられる。一方で、マイナンバーカードの普及と自治体 DX の進捗との間には相関関係は認められなかった（前掲図表4）。マイナンバーカードについては、すでに保有から利用の段階に移行しているといえる。一方で、行政手続きのオンライン化は、十分に進んでいるとは言えない。対面・オンラインを問わず、マイナンバーカードを利用できる場を増やしていくなど、引き続き国民が利便性を実感できる施策を講じていくことが求められる。

3. 自治体 DX の先行的な事例

自治体 DX に取り組むにあたって、何が障害となっているのか。先行研究によれば、自治体 DX 推進を困難にする要因について「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い結果となっている（浜口・2022²⁾）。

こうした課題解決に向けて、「人づくり」、「場づくり」、「機会づくり」に取り組んでいく必要がある。以下ではそれぞれの取り組みについて、先行事例も交えて紹介する。

（1）「人」づくり

石川県金沢市は、DX を着実に遂行するためには全庁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。一つは、全職員 2,000 人を対象とした研修であり、もう一つはデジタル化推進の中心となるリーダーを育成する「デジタル行政推進リーダー育成研修」である。後者は、自ら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 5 年かけて 100 名育成し、各部署

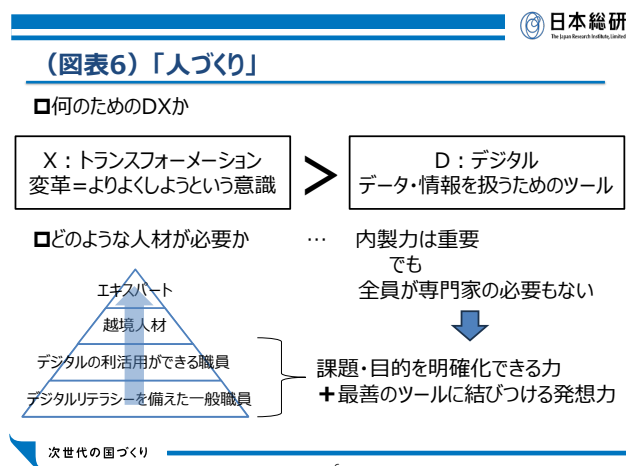
² 浜口伸明「自治体 DX の実証研究」（経済産

業研究所、2022 年 5 月）

に少なくとも1名配置する目標である。この研修では、研修期間内にプロトタイプ（試作ソフトウェア）の開発、発表までを目指している。研修を修了した職員が業務で使用するアプリを自ら開発するなど、内製力の向上に繋がっている。

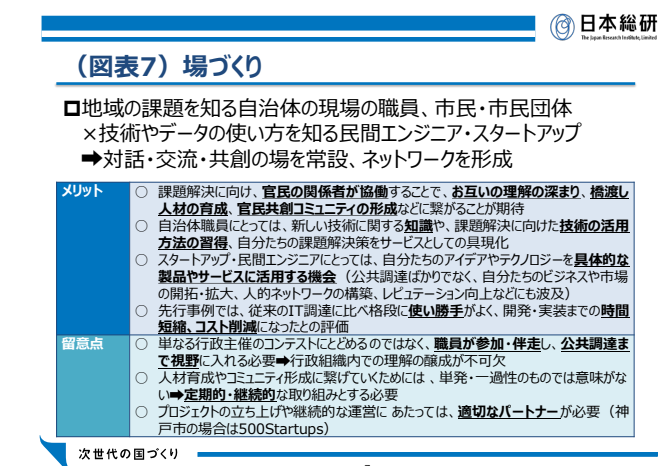
福島県会津若松市では、もともと、自前のデジタル人材が育ち、現場の各所で力を発揮してきた。しかしながら、近年は民間へのアウトソーシングが主流になり、職員の能力の維持・強化が課題となっていた。そこで、重層的な人材育成プログラムを整備している。一般職員のリテラシーの確認・維持を目的とする「情報セキュリティ理解度チェック」、公的なITスキルの資格を持つ人材を可視化する「情報化人材登録制度」、庁内の横連携・情報共有を図るための組織横断的な「情報化政策検討チーム」の設置などである。また、各課の中堅職員を「ITリーダー」として任命し、現場とIT部署との間の橋渡しなどの役割を担わせている。

先行事例からもわかるが、デジタル技術はあくまでもツールであり、すべての職員がエキスパートになる必要があるわけではない。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。すなわち、課題・目的を明確化できる力と最善のツールに結び付ける発想力が求められるのであり、どのようなツールをうまく使えばよいかを知るために、デジタル技術に関する基礎的な知識が必要になるのである（図表6）。



（2）「場」づくり

「人づくり」が自治体のDXに取り組む基盤整備の第1段階とすれば、次の段階としては「場づくり」が重要になる。「場づくり」とは、地域の課題を知る自治体の現場の職員や市民・市民団体などと、技術やデータの使い方を知る民間エンジニアやスタートアップ、民間企業などが対話・交流・共創できる場を常設し、ネットワークを形成していくことである（図表7）。



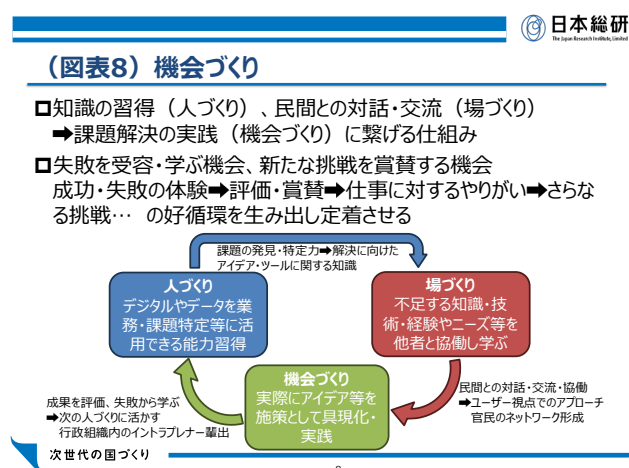
課題解決に向け、官民の関係者が協働することで、お互いの理解が深まり、橋渡し人材の育成、官民共創コミュニティの形成などに繋がることが期待される。自治体職員にとっては、新しい技術に関する知識や、課題解決に向けた技術の活用方法を習得し、自分たちの課題解決策をサービスとして具現化することに繋がる。スタートアップや民間エンジニアにとっては、自分たちのアイデアやテクノロジーを具体的な製

品やサービスに活用する機会（公共調達ばかりでなく、自分たちのビジネスや新たな市場の開拓・拡大、人的ネットワークの形成、レピュテーション向上などにも波及）となろう。

「場づくり」の先行事例としては、アメリカ・サンフランシスコ市の「スタートアップ・イン・レジデンス」ならびに、これに倣って 2017 年より神戸市が取り組んできた「Urban Innovation KOBE」³がある。いずれも、行政の現場から課題を提示したうえで、スタートアップからのソリューションを公募し、行政職員とスタートアップが数週間かけてプロトタイプの開発に協働して取り組むというプログラムである。サンフランシスコ市の取り組みはヨーロッパに広がり、神戸市の取り組みも日本の各地に広がっている。

（3）「機会」づくり

地域社会のより良い姿の実現に向けた知識の習得を「人づくり」、行政機関だけでは不足する知恵や資源の獲得のための民間との対話・交流を「場づくり」とすれば、これらを実際の施策に結び付けて課題解決を実践することが「機会づくり」といえよう（図表 8）。例えば、兵庫県加古川市や福島県会津若松市では、職員の提案が施策として実現されたことで、職員のやりがいや好循環に繋がっているということである。



従前より、各地域では若手・中堅職員が市長・副市長等に対し新たな施策を提案できる「ボトムアップ型の職員提案制度」が導入されているが、若手・中堅職員などからの提案を積極的にすくいあげ、施策として実現できる制度を当たり前のものとしていくことが望まれる。

もっとも、制度の導入が形ばかりになっているようでは、効果は期待できない。実際に若手・中堅職員の意識改革・モチベーションに繋がっているか、自主的・自発的な取り組みというより強制・負担となっていないか、などに留意するとともに、デジタル研修等の成果を政策に落とし込むなどの工夫が求められよう。加えて、DX に関するさまざまなチャレンジについて、成功ばかりでなく失敗に関しても適切に評価・分析を行い、貴重な経験として学ぶ機会に繋げ、失敗を乗り越えた新たな挑戦に対して賞賛する文化を組織に根付かせていくことが重要である。

なお、自治体 DX について、各市区町村の自主性に任せているのでは、先ほど述べた「自治体 DX の現在地点」からもわかるように、地域間・自治体間格差は今後も拡大する懸念がある。DX の取り組みの底上げを図るためには、遅れている自治体が不足する資源を入手できる環境の整備が重要である。そうした観点では、世界的にはデジタルガバメントや DX の推進に向け、官民のプレイヤー（とくにスタートアップが中心的役割を担う）が共創して公共部門のイノベーションに取り組む GovTech 振興ならびに同エコシステム形成の動きが活発化している（図表 9）。わが国でも、東京都が GovTech 東京を設立しているが、全国レベルで GovTech に対する理解の浸透、GovTech を通じた官民共創の促進が必要ではないかと考える。

³ 2024 年より官民連携課題解決プログラム

「So-I」として内容を一新している。

(図表9) 自治体DXを支えるGovTech

- Government Technology の略 (FinTech, AgriTechと同じ流れ)
行政の業務・サービス改善や課題解決を支援する**革新的な技術**
- 行政の**変革・改善**、**新たな価値の創出**などを目的とする活動
公共セクターと**イノベーター等**との**協働・エコシステム**の形成
- 自治体DXについて、各市区町村の自主性に任せているのでは、
地域間・自治体間格差は**今後も拡大する懸念**
- DXの取り組みの底上げを図るためには、遅れている自治体が
不足する資源を入手できる環境の整備が重要
- 世界的には、デジタルガバメントやDXの推進に向け、
GovTech 振興ならびに同**エコシステム**形成の動き
- わが国でも、全国レベルで**GovTech**に対する**理解の浸透**、
GovTechを通じた**官民共創の促進**が必要ではないか

4. 自治体 DX に必要とされる視点

自治体 DX の先行事例という、常識では無理と思われているような華やかな先端事例を求めがちである。しかしながら、実際には「何のために取り組むのか」という目的とプロセスが重要であり、地味な取り組みこそ着実な成果に繋がっている。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・2022⁴)。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 を地域社会全体の 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) のパートナーとしての巻き込みが図られてきたこと、である (図表 10)。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 に対する理解と基礎的な能力、受容力の養成を続けてきたことが、現場の「当事者意識」を踏まえた課題発見力とデジタル技術の活用、現在の DX 推進力へと繋がっている。

(図表10) 先行自治体に見られる共通のポイント

- 自治体DXの主要なアクター
 - 首長の**リーダーシップ** ⇔ トップダウンは重要であるが、一方通行ではだめ
… **職員・現場、地域との対話**、ボトムアップの提案を施策として実現
 - 行政組織のリテラシー ⇔ 全員が先端デジタル人材になる必要はない
… 「デジタル改革 (=マインドセットの変革)」の**意識の浸透** > デジタル技術
 - 地域内外のパートナーとの協働 ⇔ 補助金目当てや丸投げではだめ
… **オープン、フラットな関係性**の構築
 - ユーザー (地元企業・住民・大学等) の**巻き込み** ⇔ **当事者不在ではだめ**
- 長期的な視点で一貫した取り組み
 - 首長が変わっても**政策を継続**できる共通ビジョンや全庁的体制の整備
 - **地域の実情 (強み、弱み)**や課題、データを把握・分析・理解していること
 - 市民や地域社会の理解と協力 (**自分ごととして、共に考え、共に取り組む**)

福島県西会津町の CDO である藤井靖史氏が、とても印象的な話をされている。「地方自治体の皆さんが『スマートシティ』になりたいと言うが、それは『ハサミ (道具) になりたい』と言っているのと同義である。本当に必要なことは、地域のなりたい姿を明確にして、その実現に向けて、有用な道具 (現在であればデジタル技術) を使うことであり、その取り組みの結果として『スマートシティ』になっているということなのである」と。DX の「Digital (道具)」より「Transformation (変革)」がより重要と指摘されることが多いが、それと同じことを指しており、DX を推進するにあたっては、常にこれを念頭に置く必要がある。

なお、DX を国の政策に従った一過性・受け身のもので終わらせるのではなく、長期的な視点に立った一貫した取り組みとして地域に根付かせていくことが重要である。そのためには、① 首長が変わっても政策を継続できる共通ビジョンや全庁的体制を整備することが必要であり、その前提として、② 地域の実情 (強み、弱み) や課題、データを把握・分析・理解すること、③ 当事者としての市民や地域社会を巻き込み、その理解と協力を獲得していくこと (自分ごととして、共に考え、共に取り組む)、が必要となる (前掲図表 10)。

⁴ 野村敦子「自治体 DX をいかに進めるかーデジタル化からデジタル変革へー」(JRI レビュー

ーVol.8, No.103、日本総合研究所、2022 年 9 月)。

おわりに

本講義では、自治体 DX に取り組む先行的な事例を踏まえ、とくに「人づくり」、「場づくり」、「機会づくり」に着目して、論じてきた。

いずれの施策も、単に自組織内でデジタルを活用できる個人の能力を養成することに限るものではない。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、自治体の職員の皆さん一人ひとりが自分ごととして課題やニーズを考え把握する能力、ならびに有用なツールやソリューションに結び付ける発想力がまずは重要と考える。この前提として、「デジタル技術で何ができるのか」を知る必要がある。さらに、自分たちの視点だけでは不十分であったり、解決できないことも多いことから、地域内外の様々な関係者との対話や連携・協働を進めていくことが肝要である。

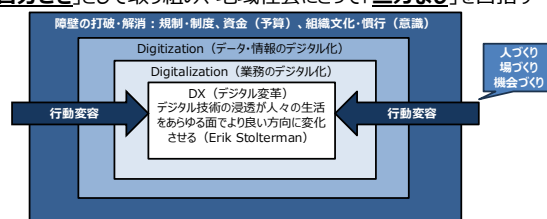
また、DX を推進するにあたり、DX 担当部署が中心的な役割を果たすことになるものの、実際の主役であり担い手となるのは現場の職員一人ひとりである。DX 部門が何か特別なことを推進しているスペシャリスト集団として象牙の塔のように捉えられていては、現場の職員たちからは「結局何をやっているかわからない」、「自分たちには関係ない」などと見做され、全庁的な DX は進まないであろう。繰り返しになるが、組織や地域の枠組みを越えた対話や交流、協働が重要であり、内外の関係者を巻き込み、困りごとを一緒に解決していくというスタンスが求められる。

DX を進めるうえでは制度の壁、予算の壁、意識の壁が存在するが、これらを打破し、一人ひとりの行動変容を促すことで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（図表 11）。その目指す方向性は、地域社会を構成する皆さんにとっての「三方よし」、すなわち「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共創し、地域社会に貢献できる環境」の実現ではなかろうか（図表 12）。

（図表11）DXで求められる視点

- DX／デジタル化の前に取り組むべき
→障壁（規制・制度、資金、組織文化・慣行）を打破・解消
- DX／デジタル化自体が目的ではない
→行政機関・職員、市民、企業・学校等の地域社会の構成員が「自分ごと」として取り組み、地域社会にとって「三方よし」を目指す



次世代の国づくり

（資料）経済産業省「DXレポート」を参考に日本総研研究所作成

11

© 2023 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved.

（図表12）まとめ

- 目的は何か：Well-being（≒地域にとって良好な状態）
 - 課題の抽出・特定・共有→現実的な解決策の検討：地域主導
 - △先端技術→地域への導入：いわゆるベンダーロックイン
- どうやって課題を解決／あるべき姿を実現するのか
 - 現場の問題意識が重要
 - 周りを巻き込んで解決策を検討（ただし丸投げにしない）
- 自分たちだけのWell-beingではない
 - 地域内、地域外の資源の結集
 - 他地域への横展開：デジタル公共財の考え方
- 留意すべき点
 - 住民の理解や同意が得られているか
 - 格差拡大に繋がらないか

官民共創で賢くデジタル技術やデータを活用し、
「三方よし」の地域社会の実現を

次世代の国づくり

12

© 2023 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved.

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）

早稲田大学政治経済学部卒業、(株)三井銀行（現(株)三井住友銀行）、(株)さくら総合研究所(現(株)日本総合研究所)への出向を経て現職。総務省、文部科学省、経済産業省などの委員会・研究会委員を歴任。
筑波大学博士（社会工学）。