

自治体DX推進計画の 位置付けと課題

主席研究員
萩原 淳司



はじめに

2020年9月に発足した菅内閣の目玉政策は「デジタル庁の設置」による「行政のデジタル化」である。

今回は、これまでの「行政のデジタル化」の取組みの経緯を概観し、その中で、自治体に大きな影響を与える「自治体DX推進計画」について、その位置付けと課題について述べる。

国のIT(情報技術)戦略と行政のデジタル化

我が国のIT(情報技術)の活用のための政策は、2000年のIT基本法に基づく2001年のe-Japan戦略から以下の表のように様々な戦略、宣言、計画に基づき推進されてきた。

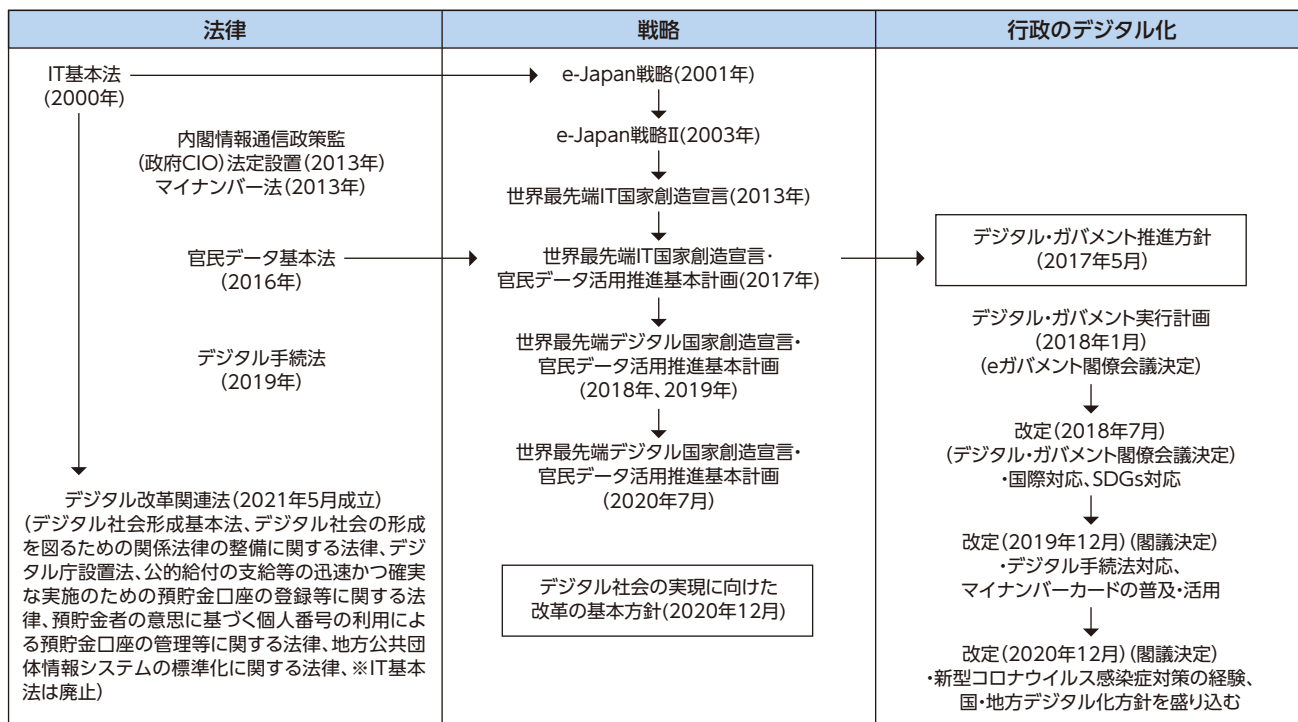
「行政のデジタル化」については、世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画(2017年

5月30日閣議決定)の下に「デジタル・ガバメント推進方針」(2017年5月30日IT総合戦略本部決定)が策定され、それに基づき「デジタル・ガバメント実行計画」が策定・改定されてきた。

しかしながら、2020年1月からの新型コロナウイルス感染症の流行への対応において、世界最先端IT国家、デジタル国家を標榜していたにもかかわらずデジタル分野に関わる様々なトラブルが発生し、その度ごとに対応を迫られるとともに、社会全体のデジタル化の遅れがあらわになった。

そのため、菅内閣により、「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」(2020年12月25日閣議決定)においてIT基本法の全面的な見直しを行い、デジタル社会の形成に関する司令塔として、デジタル庁を設置することが示された。

●国のIT(情報技術)活用にかかわる法律と戦略、行政のデジタル化の推移



2020年以後の「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」(2020年7月17日閣議決定)、「デジタル・ガバメント実行計画」(2020年12月25日改定、閣議決定)、デジタル改革関連法(2021年5月12日成立)には、新型コロナウイルス感染症への対応におけるデジタル化の遅れについての問題意識が反映されている。

デジタル化の遅れから発生した具体的なトラブルについて、2020年12月改定の「デジタル・ガバメント実行計画」は、「今般の新型コロナウイルス感染症拡大への対応を通じて、以下のような行政デジタル化の課題が指摘されたが、これらは、これまでの取組みにより解決を目指してきた課題が一気に表面化し、社会全体の問題として認識されたものと捉えるべきである」として、次のような事例を挙げている。

●行政デジタル化の課題

デジタル・ガバメント実行計画 本計画の趣旨より

- 特別定額給付金について、マイナンバーカード及びマイナポータルを利用した申請を可能としたものの、マイナポータルから送信された申請受付データをデジタルデータのまま処理する体制が整っていなかったこと等により申請から給付まで一貫したデジタル完結ができず、迅速な給付等に支障が出たケースがあった。また、マイナンバーカードの普及促進も課題であった。
- 雇用調整助成金について、内閣情報通信政策監や厚生労働省PMOの下で行われる一元的プロジェクト管理による対応がなされることなく急遽システムを整備した結果、複数のシステム障害が発生し、運用停止を余儀なくされるなどガバナンスが徹底されていなかった。
- 保健所・医療機関からの陽性者の報告が当初ファックスで行われていたことや、一部地域で集計がアナログで行われていたことなど、データをリアルタイムで共有し、活用することが十分にできなかった。また、民間事業者が、住民から得られるデータを活用して感染症対策に資するサービスを提供するに当たり、居住地域ごとに異なる個人情報保護ルールに対応する必要に迫られたケースがあった。
- テレワークが重要となる一方、書面・押印・対面が法令や慣行により求められるため、出社を余儀なくされるケースがあり、これは民間だけでなく行政の会計、人事等の内部手続においても同様であった。また、各府省のLAN環境が縦割りで構築されているため、各府省間や民間企業、地方公共団体との間でのWeb会議サービスの接続が困難となる状況が発生した。

計画上でトラブルを課題として挙げているが、デジタル関連のトラブルは、新型コロナウイルス感染症対策において、スマートフォン向けの接触確認アプリ「COCOA」の不具合放置(2021年1月末の報告まで約4ヶ月間)、ワクチン接種円滑化システム(V-SYS)の不具合の発生(同年4月)、ワクチン接種記録システム(VRS)の接種券読み取りエラーの発生(同年4月)と続いているのが現状である。

国の「自治体DX推進計画」の位置付け

国の「行政デジタル化」政策を背景として、総務省が「自治体DX推進計画」(以下、本計画)を2020年12月25日に公表した。DXとは、デジタルトランスフォーメーションの略で、ICT(情報通信技術)の浸透が人々の生活をあらゆる面でより良い方向に変化させること、と定義している。

その「本計画の趣旨」にあるように、本計画は、同日に閣議決定された「デジタル・ガバメント実行計画」の自治体の取組みの具体化と支援策等のとりまとめであり、法的な強制力があるものではない。地方自治法上の「技術的助言」は、規範性・拘束性をもたないとされている。

●自治体DX推進計画 本計画の趣旨より

総務省は、「デジタル・ガバメント実行計画」における各施策について、自治体が重点的に取り組むべき事項・内容を具体化するとともに、総務省及び関係省庁による支援策等を取りまとめ、「自治体DX推進計画」として策定し、デジタル社会の構築に向けた取組みを全自治体において着実に進めていく。

なお、本計画に記載された自治体の取組みに関する内容については、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的助言である。

本計画で掲げられる政策は、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」などの法的な義務付けや、補助金や交付金などの金銭的支援に誘導され自治体での実施が進められることになる。また、本計画は、デジタル改革関連法の成立以前に作成されたものであり、「(仮称)Gov-Cloudの活用に向けた検討、デジタル庁の設置など国の動向を反映させるよ

う適宜見直しを行う」、「総務省は、国の施策展開を踏まえつつ、業務改革(BPR)を含めた標準化等の進め方について『(仮称)自治体DX推進手順書』として、21年夏を目途に提示する」と、あるように、中間的なものである。

「自治体DX推進計画」の概要

本計画の内容は、以下のように(自治体の)推進体制の構築と、(自治体の取り組むべき)重点取組事項の2つの柱からなる。

推進体制の構築

①組織体制の整備

首長、CIO、CIO補佐官等を含めた全庁的なマネジメント体制の構築

②デジタル人材の確保・育成

外部人材の活用・職員の育成を推進

③計画的な取組み

重点取組事項に係る目標時期や国の動向(標準仕様策定等)を踏まえ、工程表の策定等による計画的な取組み

④都道府県による市区町村支援

重点取組事項

①自治体の情報システムの標準化・共通化

目標時期を2025年度とし、「(仮称)Gov-Cloud」の活用に向けた検討を踏まえ、基幹系17業務システムについて国の策定する標準仕様に準拠したシステムへ移行

②マイナンバーカードの普及促進

2022年度末までにほとんどの住民がマイナンバーカードを保有していることを目指し、交付円滑化計画に基づき、申請を促進するとともに交付体制を充実

③行政手続のオンライン化

2022年度末を目指して、主に住民がマイナンバーカードを用いて申請を行うことが想定される手続(31手続)について、マイナポータルからマイナンバーカードを用いてオンライン手続を可能に

④AI・RPAの利用推進

①、③による業務見直し等を契機に、AI・RPA導入ガイドブックを参考に、AIやRPAを導入・活用を推進

⑤テレワークの推進

⑥セキュリティ対策の徹底

なお、「自治体DXの取組みとあわせて取り組むべき事項」として、①地域社会のデジタル化、②デジタルデバйд対策(地域住民に対するきめ細やかなデジタル

活用支援)も記されている。

「自治体DX推進計画」の中核的取組み～システムの標準化～

重点取組事項の中でも力点が置かれるのが、目標時期を2025年度とする「(仮称)Gov-Cloud」の活用による自治体の情報システムの標準化である。「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律(2021年5月12日成立、2021年9月1日施行予定)」において、この方向は法定されており、①情報システムの標準化の対象範囲を政令で定め、②国が基本方針を作成したうえで、③各省の管轄する情報システムの基準を策定し、④地方公共団体による基準に適合した情報システムの利用を行うものとしている(地方公共団体の①の事務の処理に利用する情報システムは、③の基準に適合することが必要)。現時点で、①については、児童手当、住民基本台帳、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税などの17の事務が想定されている。

その他の措置として地方公共団体は、国による全国的なクラウド((仮称)Gov-Cloudを想定)活用の環境整備の状況を踏まえつつ、当該環境においてクラウドを活用して情報システムを利用するよう努めること、国は、標準化のために必要な財政措置を講ずるよう努めるとともに、地方公共団体が基準への適合を判断するための支援等を実施すると定められている。

～マイナンバーカードを活用した行政の手続きのオンライン化～

標準化が行政側の合理化の課題とすると、利用者の利便性を高める中心的な取組みが、マイナンバーカードを活用する行政手続きのオンライン化である。

本計画では、デジタル化による利便性の向上を国民が早期に享受できるよう、2022年度末を目指して、主に住民がマイナンバーカードを用いて申請を行うことが想定される手続(31手続)について、マイナ

ポータル(インターネット上の専用サービスサイト)からマイナンバーカードを用いてオンライン手続を可能にしている。31手続の内訳は、子育て関係(15手続)、介護関係(11手続)、被災者支援(罹災証明書)、自動車保有関係(4手続)である。オンライン手続の前提となるマイナンバーカードについては、2022年度末までにほとんどの住民が保有していることを目指している。

自治体の「自治体DX推進計画」への対応

自治体はこれまで、独自に行政のシステム化を進めるとともに、マイナンバー関連法(2013年公布)によるマイナンバーカードの交付や活用などの法律や政令、国のデジタル・ガバメント実行計画に示された全国的な課題に取り組んでおり、それぞれの自治体がIT推進計画や情報システム化計画などの名称で計画的な取組みを進めてきた。

総務省の「自治体DX推進計画」を踏まえた自治体計画としては、埼玉県が既に「埼玉県デジタルトランスフォーメーション推進計画」(2021年3月)を策定している。

デジタル改革関連法の成立が2021年5月となったこと、また「(仮称)自治体DX推進手順書」などの政策の詳細が今後明らかにされることから、国のデジタル改革の方針や計画に対応した自治体計画が本格的に策定されるのは、2021年度中になると思われる。

「自治体DX推進計画」の課題

「デジタル・ガバメント実行計画(2020年12月改定)」において、国は「取組みにおいては、多様な地方公共団体の実情や進捗をきめ細かく把握し、丁寧に意見を聴いて進める」としている。「自治体DX推進計画」は強制力がなく、また、各自治体の保有する多様なシステムの情報も国側が全て把握しているわけではないので、国と地方の協働が標準化等の施策の推進の鍵といえる。

一方、2020年12月に公表された方針や計画の事業において既に様々なトラブルや遅れが起きている。2021年3月に予定されていたマイナンバーカードの健康保険証としての利用も不備が発覚し10月までは本格運用に入れない状況であり、「自治体DX推進計画」の重点取組事項のマイナンバーカードの普及促進についても、2022年度末の目標の達成困難との見込みがIT改革担当相により示されている。

デジタル関連のトラブルにおいて、留意が必要なのは、原因は国にあるが、苦情を受け非難の矢面に立たれるのが住民に近い市町村である例が多く見られることである。例えば「デジタル・ガバメント実行計画(2020年12月改定)」には、特別定額給付金のマイナンバー利用時の混乱について「マイナポータルから送信された申請受付データをデジタルデータのまま処理する体制が整っていなかった」としているが、体制を整えず、不完全なデータを自治体に渡るようにしたのは国(総務省)であり、給付の遅れで住民の苦情を受けたのは市町村である。

そのような場合、国が責任を明確にしないならば、自治体の不信感を生み、その不信感がシステムの標準化や行政のオンライン化という正しい方向の取組みについても推進の障害となることが予想される。自治体にとって、国の方針に従うことが住民とのトラブルにつながるのならば、できるだけ(成功事例がある程度示されるまで)取組みを遅らせることが合理的な選択になってしまい意欲的・先進的な取組みがなされなくなる。

続発するデジタル関連のトラブルについては、案件ごとに記録とともに責任を明確化することが求められる。それが、遠回りでも国と自治体・住民の間の信頼を醸成し改革の推進につながると思われる。

加えて、自治体が原因である場合でも、トラブル発生時、発生後の対応において、住民の理解と信頼感を確保できる方針と体制の整備が、各自治体の今後策定するDX推進計画の中でも求められるだろう。