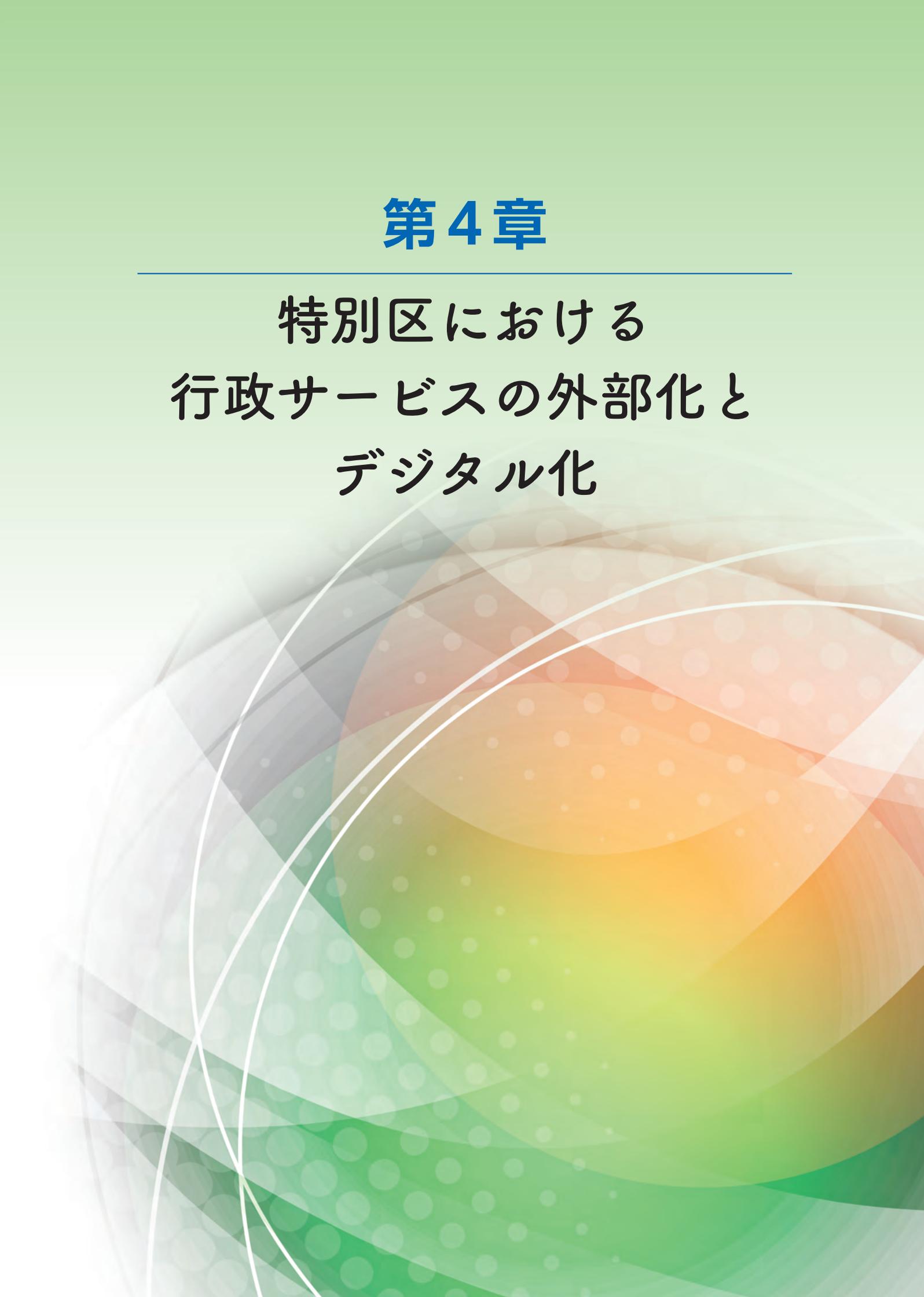


第4章

特別区における 行政サービスの外部化と デジタル化

The background features a series of overlapping, semi-transparent circles in shades of green, orange, and purple. A bokeh effect of small, out-of-focus light spots is scattered across the scene, creating a sense of depth and movement. The overall aesthetic is modern and digital.

4. 特別区における行政サービスの外部化とデジタル化

武蔵野大学法学部政治学科准教授
深谷 健

4.1. 行政サービス供給体制の再構築

本章では、特別区における行政サービスの外部化とデジタル化の実態分析を踏まえ、令和37（2055）年に直面する「供給の危機」に対して、その対処しうる可能性とその限界を議論する。

急激に加速する人口減少に加えて、高齢化対応など、拡大する行政需要にどこまで対処できるかは、喫緊の課題として認識されつつも、その具体的な方策は手探りの状況にある。もとより、どこまでこれを「行政ニーズ」（西尾1990）として対応可能なものとして向き合うものとするかは、今後の公共サービス供給体制の安定性によってくるであろう。

この間、全国の各自治体において、民間委託・指定管理をはじめとした行政の外部化が進展したことで、行政負担の軽減が図られてきた。¹この点は、特別区においても同様に傾向が観察される。令和2（2020）年4月から導入された会計年度任用職員制度は、雇用・働き方の柔軟性を確保するとともに、地方公務員制度を支える外部人材の必要性をも示唆する。

加えて、今後、さらなる公務員数の減少も予想される中、効率的なシステム構築がその1つの課題となり²、国の方針としても、国の業務システムの効率化・標準化の議論が進められている。電子自治体を推進する「自治体戦略2040構想」や「デジタル・ガバメント実行計画」³に加えて、「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」⁴が策定され、広域自治体から住民に身近な行政を担う市区町村に至るまで、デジタル技術を活用した効率的な行政運営が志向されている。

一方で、分権化が進む自治体レベルでは、その需要の拡大が、多様なサービス供給を求められるが故に、足並みを揃えることを難しくする。そして、こ

1 行政サービスの外部化に関連した近年の議論として、例えば、武藤（2017）など。なお、外部化が国・地方を問わず進展してきたことを踏まえ、今度は、その正負の影響とあわせて、これが行政に及ぼす負担をもたらしているのかといった観点からの分析も求められてくるであろう。

2 総務省「自治体システム等標準化検討会」参照。

3 「デジタル・ガバメント実行計画」については、平成30（2018）年に策定され、令和元（2019）年12月・令和2（2020）年12月に改定されている。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryoku4.pdf（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

4 総務省自治行政局地域力創造グループ地域情報政策室（2020）『自治体DX概要推進計画』。なお、DX（デジタル・トランスフォーメーション）とは、ICTの浸透により「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」。https://www.soumu.go.jp/main_content/000726912.pdf（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

うした状況は、高度に多様化する行政需要が集中する特別区にもあてはまる可能性がある。

折しも、令和2（2020）年のコロナ禍において、オンライン申請を混在させた特別定額給付金の給付方法への混乱から、自治体の執行体制に強い関心が寄せられることも増えた。引き続き行政需要が一過的に、また持続的に増大する過程で、行政はいかに市民に対して効率的な行政サービス供給体制を確保・維持することができるのであろうか。

以上の問題関心から、本章では、以下の3つの構成で議論を進めていく。

第1に、特別区の外部化の実証分析を行う。ここでは、(1) 外部化の進捗に関する全体像を定量的に示すとともに、そこでどのような多様性が観察されるのかを示す。その上で、(2) 今後に向けた幾つかの課題を抽出する。

第2に、特別区のデジタル化の実証分析を行う。同様に、(1) デジタル化の進捗の全体像とそこで多様性を定量的に示す。その上で、(2) 今後に向けた幾つかの課題を抽出することとしたい。

以上を踏まえて第3に、「供給の危機」に向けた行政サービス供給の可能性と限界を議論する。

4.2. 特別区における外部化の実態把握

まず、特別区における外部化が、他の自治体と比べて、どの分野でどの程度進められてきたのか、そこにどのような取り組みの差異が生じているのかを見ていく。この作業を通じて、特別区においてどういう課題がでてきているかを確認し、行政における外部化推進のメリットとデメリットを抽出する。

なお、本節では、主に、令和2（2020）年に本研究会が実施した各区へのヒアリング調査（以下、「2020各区ヒアリング調査記録」）と総務省が収集したデータに基づく『地方公共団体の行政改革等』⁵を参照している。

4.2.1. 外部化の進捗状況

ここでは特に、代表的な外部化の事例として、(1) 民間委託・指定管理の実施状況を把握した上で、近年、その改革が進む(2) 窓口業務改革の状況と(3) 庶務業務の集約化状況について整理する。

5 総務省『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』
https://www.soumu.go.jp/iken/main.html（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

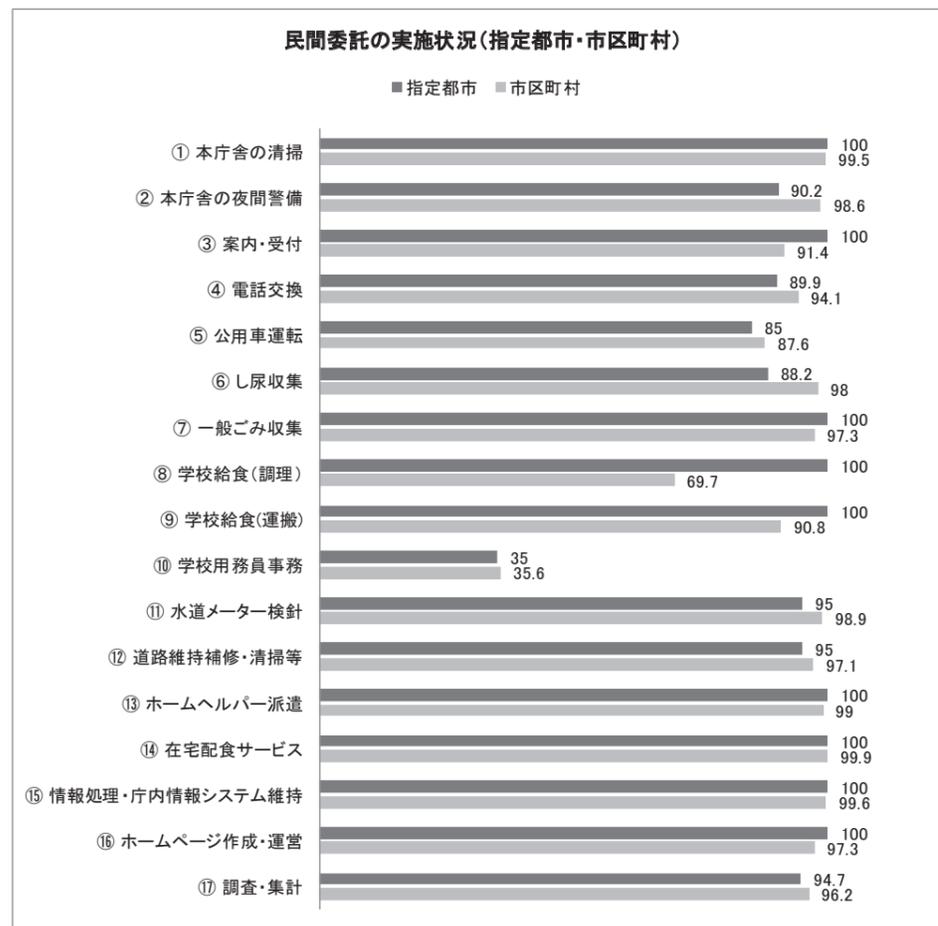
(1) 民間委託・指定管理者制度の実態把握

まず、民間委託・指定管理制度導入の全体の平均的な傾向を把握してみる。民間委託については、全国的に見て、指定都市、市区町いずれにおいても、どの分野においても進展していることが観察される。

① 民間委託の状況

図表4-1に示されるように、全国的に民間委託は進められてきた。例えば、指定都市・市区町村いずれにおいても、「学校用務員事務」や「学校給食（調理）」などで取組みに若干の多様性はあるものの、概ね80%から90%を越えて達成している業務が多い。これは自治体の規模にかかわらず、同様の傾向にある。民間委託については、進められる領域では進んでいることがうかがえる。

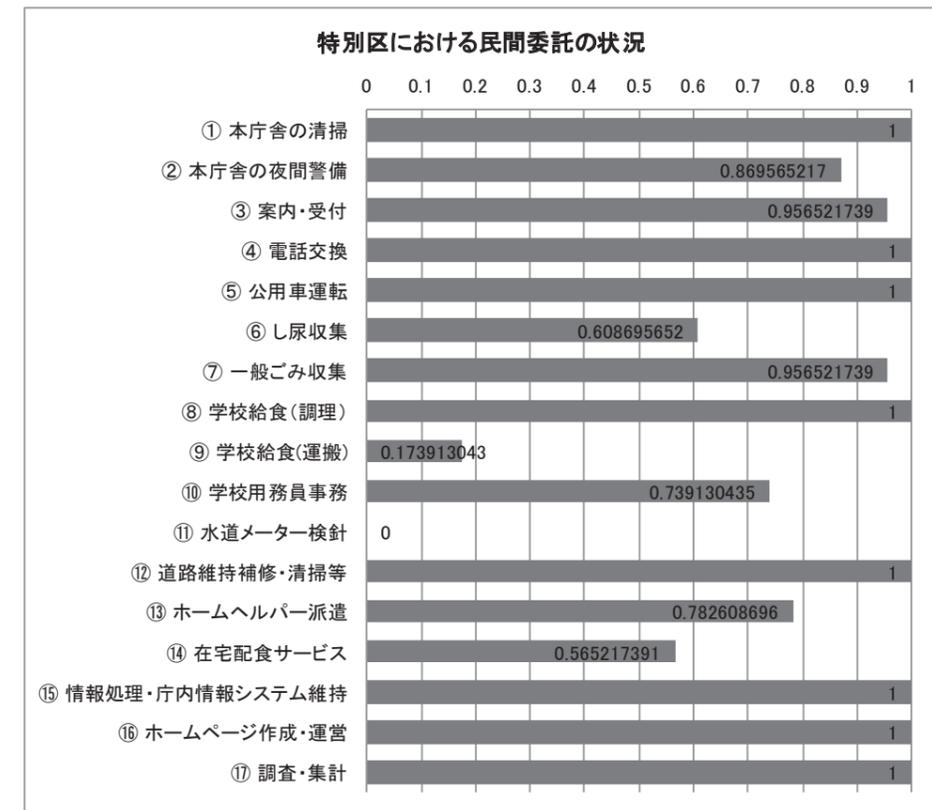
図表4-1：指定都市・市区町村における民間委託の実施状況（委託率（%）【算出方法：委託実施団体数÷事業実施団体数（「全部直営かつ専任職員無し」除く）×100】）⁶



6 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

この点で、特別区の状況に焦点を当ててみれば（図表4-2）、指定都市と比べて似たような傾向を示しつつも、その民間委託の実施率はいずれの分野でも遅れてはいない状況にあることがうかがえる。なお、「水道メーター検針」については、大都市制度により東京都が所管するため、ここではデータが示されない。

図表4-2：特別区における民間委託の実施状況（委託率（%）【算出方法：委託実施団体数÷事業実施団体数（「全部直営かつ専任職員無し」除く）×100】）⁷



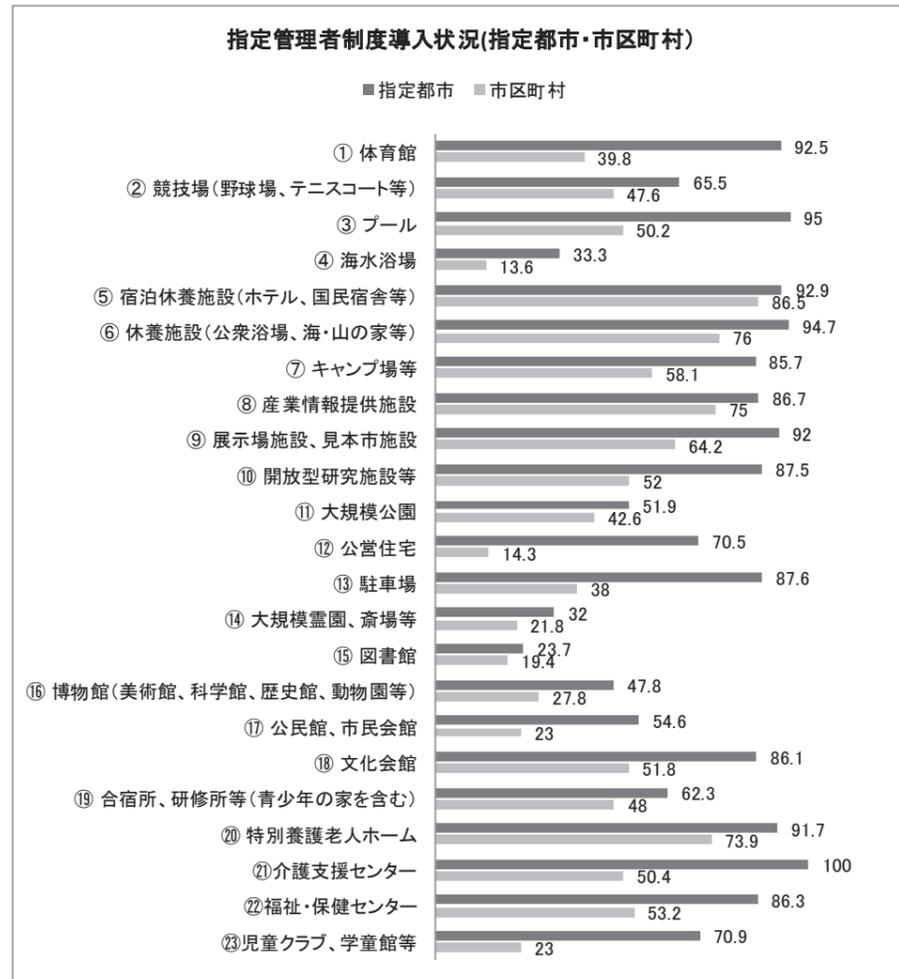
② 指定管理者制度等の導入状況

指定管理者制度の導入状況については、図表4-3に示されるように、分野ごとにばらつきはあるものの、概ね指定都市の方が、市区町村に比べて、その導入率が高くなっている傾向が観察される（図表4-3）。

7 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

- 1.
- 1.1
- 1.2
- 1.3
- 2.
- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 3.
- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 4.
- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 5.
- 5.1
- 5.2
- 資料編

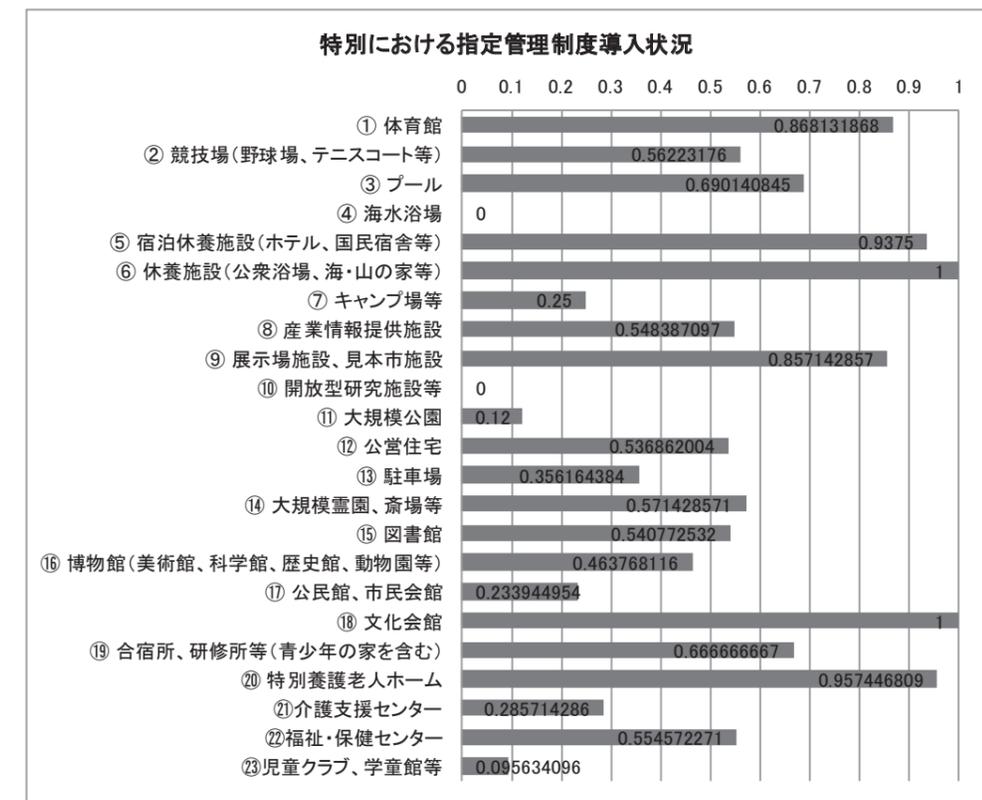
図表4-3：指定都市・市区町村における指定管理者制度導入状況（導入率（%）【算出方法：制度導入施設数÷公の施設×100】）⁸



同様に特別区の導入率についても見てみると（図表4-4）、指定管理についても特段の遅れを示すものではなく、導入率90%から100%を示す分野もある。「指定管理や外部委託は広範に行っている」、「指定管理、外部委託は積極的に推進している」（いずれも「2020各区ヒアリング調査記録」というように、各区ではすでに取り組めるところは取り組んできた状況にある。

8 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

図表4-4：特別区における指定管理の実施状況（導入率（%）【算出方法：制度導入施設数÷公の施設×100】）⁹



(2) 窓口業務改革の実施状況

続けて、近年、頓に改革が進められる窓口業務について、その実態を整理していく。この整備が進むことにより、行政の効率化とあわせて、来庁者のコストを減らすことにも繋がりうる。

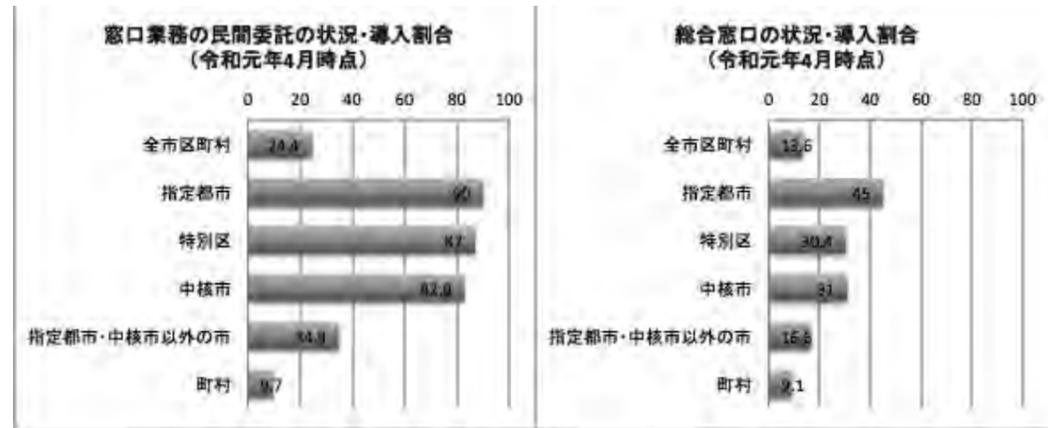
全体の傾向として、全市区町村の窓口業務の民間委託は、24.4%の実施状況であり、高い状況にはない。この点は、自治体に規模に応じた多様性が想定される。指定都市や特別区では比較的高い導入率を示している（図表4-5左図）。

また、ワンストップで行政サービス申請を可能とする「総合窓口」の導入状況を見てみると、全国の市区町村の導入率は低く、一方で、比較的規模の大きな指定都市や特別区での導入率が高いことがうかがえる（図表4-5右図）。

9 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

- 1.
- 1.1
- 1.2
- 1.3
- 2.
- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 3.
- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 4.
- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 5.
- 5.1
- 5.2
- 資料編

図表4-5：窓口業務改革の状況¹⁰



特別区における総合窓口の設置状況は、7件（30.4%）であり、これは、中核市・指定都市と同じような状況にある（図表4-6）。

なお、特別区でこれを設置している自治体は、千代田区、港区、江東区、世田谷区、中野区、豊島区、江戸川区のみである。また、設置予定の区、設置予定無しとの区も観察されている。こうした多様な取り組み状況の背景には、総合窓口の設置には、既存の業務フローの見直しや庁舎内の導線設計など、一定程度の経済的・人的コストが発生することが考えられる。

図表4-6：特別区における総合窓口の設置と委託の状況¹¹

		窓口業務の民間委託状況	
		委託有	委託予定無し
総合窓口の設置状況	設置済	千代田区、港区、江東区、中野区、豊島区、江戸川区	世田谷区
	設置予定	品川区、葛飾区	墨田区
	設置予定無し	中央区、文京区、台東区、目黒区、大田区、渋谷区、杉並区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、足立区	新宿区

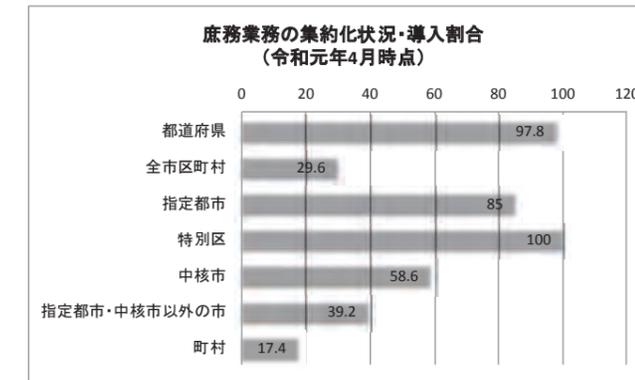
(3) 庶務業務の集約化状況

同様に効率化を志向する改革として、庶務業務の集約化についても整理しておく。人事・給与・旅費・福利厚生等の庶務業務の集約化については、都道府県、指定都市、特別区レベルでの進捗が観察される（図表4-7）。これもまた、各担当者の業務コストの削減に繋がるものとなる。

¹⁰ 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。
¹¹ 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

一方で、すべての自治体においてこれが進んでいるわけではないようである。図表4-7に示されるように、自治体の規模が小さくなるほど、その割合は高くはない状況にあることがうかがえる。このことは、規模があるからこそ集約化にメリットがあることを示唆する。この点、特別区に限ってみればその業務集約化の実施状況はすでに100%の状況にある。

図表4-7：自治体における庶務業務の集約化実施状況¹²



一方で、庶務業務の民間委託状況についてあわせて見てみると、23区中8件（34.8%）にとどまっている状況にある。該当する区は、千代田区、新宿区、墨田区、太田区、中野区、北区、板橋区、練馬区となる。対して、今後当該領域での委託を予定している区もあれば、委託予定無しとの区も多数あるなど、その取り組みは多様である（図表4-8参照）。この点で、各区の職員数や予算規模、業務フローの実態、（区民サービスに直結するわけではない）当該業務の性質を踏まえて、その外部委託の可能性とともに、一定の留保も示唆される。

図表4-8：特別区における庶務業務の集約化と委託化の状況¹³

		庶務業務の民間委託状況		
		委託有	委託予定	委託予定無し
庶務業務の集約化実施状況	実施済	千代田区、新宿区、墨田区、大田区、中野区、北区、板橋区、練馬区	目黒区、渋谷区、豊島区	中央区、港区、文京区、台東区、江東区、品川区、世田谷区、杉並区、荒川区、足立区、葛飾区、江戸川区
	実施無し	無し	無し	無し

¹² 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。
¹³ 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

4.2.2. まとめと課題の抽出

以上の検討から、特別区における委託・指定管理をはじめとする外部化の進捗に関して、以下の点を指摘することができる。

第1に、特別区は、他自治体に比べても相当程度外部化が進められ、また、すでに飽和状況にもあることが確認される（80%を越えるものも多数ある）。この点では、広範な外部化の推進に伴う財政効果も指摘され（2020各区ヒアリング調査記録）ており、特に規模の大きな自治体における一定の意義が見出される。一般の多くの委託問題と同様、おそらくここには規模の問題が関係する（自治体における委託化の仮説）。財の性質の不確実性が低く、潜在的な受け手が多様である分野では、委託化が進められる可能性がある（西尾2000）。この点で、特別区も例外ではない。

一方で第2に、個別分野では、外部化の取組み実態に特別区の自治体間差異があることも観察された。例えば、窓口業務改革や、庶務業務の民間委託の状況は、その導入・見込みも含めて区によって異なっており、その多様性が観察されている。この点では、引き続きの進展も視野に入れられる。

加えて第3に、各分野における外部化の進展から20年が経ち、外部委託化それ自体の問題点も指摘されてきた。例えば、外部委託化の進展により、人材を外部・非正規に頼る状況も増え、行政内部での「情報やノウハウの喪失」やその「ノウハウの継承」、「責任の所在の曖昧化」といった課題が多数指摘されている。また、例えば相談業務や介護の認定業務を含む個人情報に関わる領域など、外部化に適さない業務も抽出されてきた。さらに、窓口業務の外部化に伴う偽装請負問題¹⁴への対応など、外部化それ自体に伴って発生する問題への対応コストについても考慮する必要が出てきており（いずれも、「2020各区ヒアリング調査記録」）、こうした「行政の外部化のコスト」をあわせて考える時期に来ているように思われる。

外部化についてはこれまでの取組みで一定の飽和した状況にはあるものの、行政サービスの供給体制の設計に向けて、人的資源管理も含めて、引き続きこうした留意点を考慮することが役立つであろう。

14 戸籍窓口業務の民間委託において偽装請負問題が指摘された足立区の事例を踏まえて、各自治体においてもその関心が高まっている。例えば、中野区監査委員『平成31年度行政監査結果報告 総合窓口に係る窓口業務委託について』においても示唆されるなど、各区における共通の問題意識となっている。

4.3. 特別区におけるデジタル化の実態把握

本節では、特別区のデジタル化が（他自治体と比べて）どのように進められ、どういう分野で区間の差異が生じているのかを確認する。この作業を通じて、行政におけるデジタル化のメリットとデメリットを抽出することが、本節の課題である。

なお、ここでは、外部化の実態把握でも参照した『地方公共団体の行政改革等』¹⁵、「2020各区ヒアリング調査記録」とあわせて、総務省自治行政局地域情報政策室が発行する『地方自治情報管理概要（地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果）』を参照して整理している。¹⁶

4.3.1. デジタル化の進捗状況

電子政府・自治体の実態把握の論点は多岐に渡るが、ここでは、中でもその進捗把握において重要であると考えられる（1）自治体における行政手続のオンライン利用の実態、（2）システムの標準化・共通化、（3）デジタル化をめぐる人材・体制の問題、（4）デジタル技術の導入、について、それぞれの実態を整理する。¹⁷

（1）自治体の行政手続のオンライン化

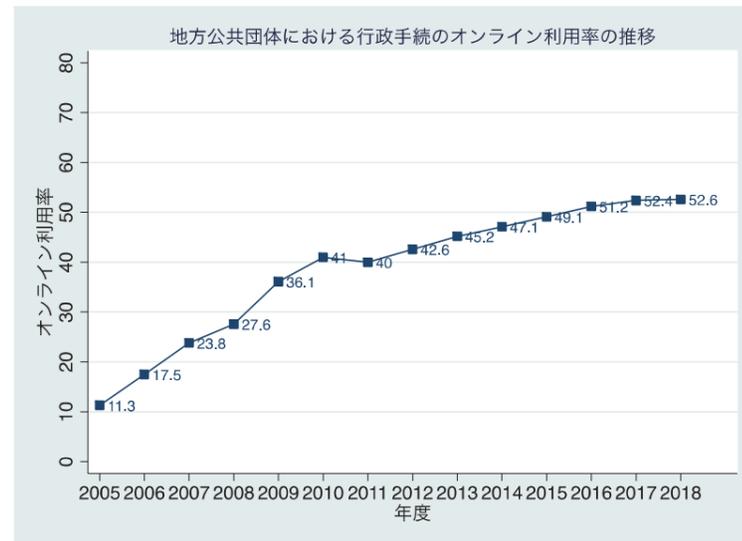
まず全体の行政手続のオンライン化の傾向を把握してみる。全国の自治体における行政手続のオンライン利用状況については、**図表4-9**の通り、経年で増加傾向にあり、ここ数年は50%程度の状況（平成30（2018）年時点で52.6%）を推移している。ただし、進展はしているものの、引き続き利用促進の余地を残す。

15 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』

16 『地方自治情報管理概要（地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果） 令和元年版（令和2年3月公表）』https://www.soumu.go.jp/denshijiti/060213_02.html（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

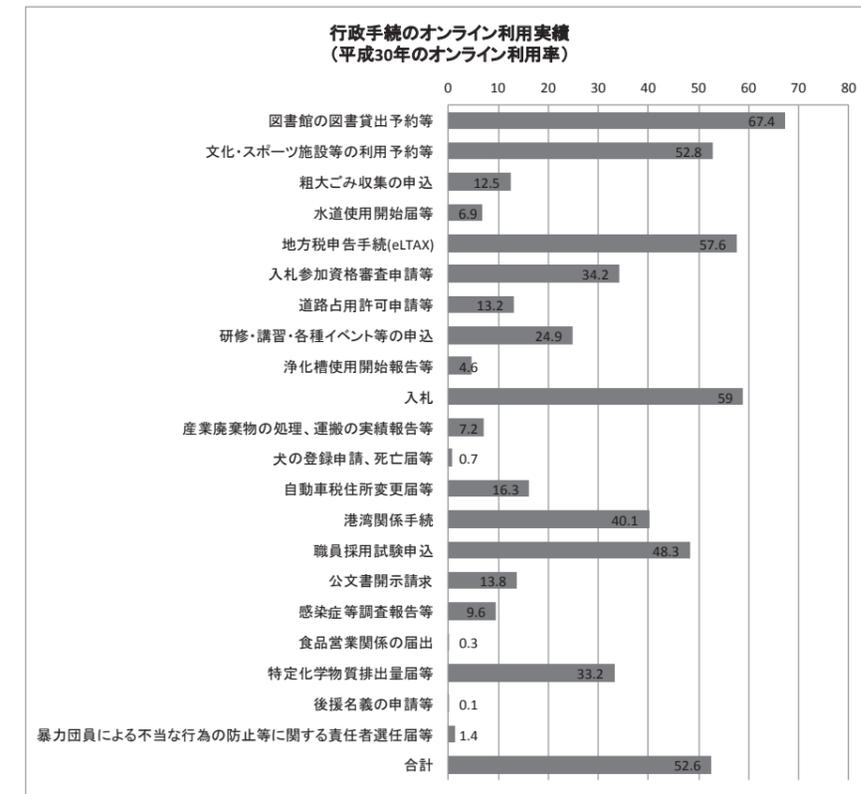
17 ここでは、『地方自治情報管理概要』と『自治体DX推進計画』における議論を踏まえて、共通して重要な論点に焦点を絞って整理する。なお、『自治体DX推進計画』には、①自治体の情報システムの標準化・共通化、②マイナンバーカードの普及促進、③自治体の行政手続のオンライン化、④自治体のAI・RPAの利用推進、⑤テレワークの推進、⑥セキュリティ対策の徹底が重要取組事項として挙げられている。また、効率性を確保するための連携・共同による情報共有化など、類似した研究関心は、特別区長会調査研究機構の研究テーマ『特別区のスケールメリットを生かした業務効率化』（渋谷区、令和元（2019）年度）でも示されている。

図表4-9：オンライン利用率の推移¹⁸



次に、政府の『デジタル・ガバメント実行計画』に記載された行政手続のオンライン化状況について確認してみると、分野ごとに差異はあるものの、活用実績の割合が高いものは、例えば、図書館の図書貸出予約等や地方税申告手続(eLTAX)、文化・スポーツ施設の利用予約等となっており、いずれも50%を越えている状況にある(図表4-10)。¹⁹

図表4-10：行政手続の分野別オンライン利用実績²⁰



一方で、行政手続のオンライン化に関する特別区の実態はどうか。例えば、電子申請利用率を公表している中野区で見ると、経年での利用率の向上が観察される(60%強、図表4-11)。もっとも、この実態は各区・分野によって異なっている。例えば、江戸川区では、該当項目の「オンライン利用率」の合計は、平成29(2017)年度で78.6%、平成30(2018)年度で79.8%とされるように²¹、比較的高いオンライン利用実態を示す。もっとも、この点ではどの分野においてオンライン手続が制度化されているかによって異なっており、単純な各区比較は難しいことが示唆される。

18 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとに筆者作成。

19 同様に、デジタガバメント実行計画(別紙5b)に記載された行政手続のマイナポータルでの利用可能手続の状況についても

20 政府CIOポータル『市町村のデジタル化の取組に関する情報に関する基礎データ』をもとに、筆者作成。

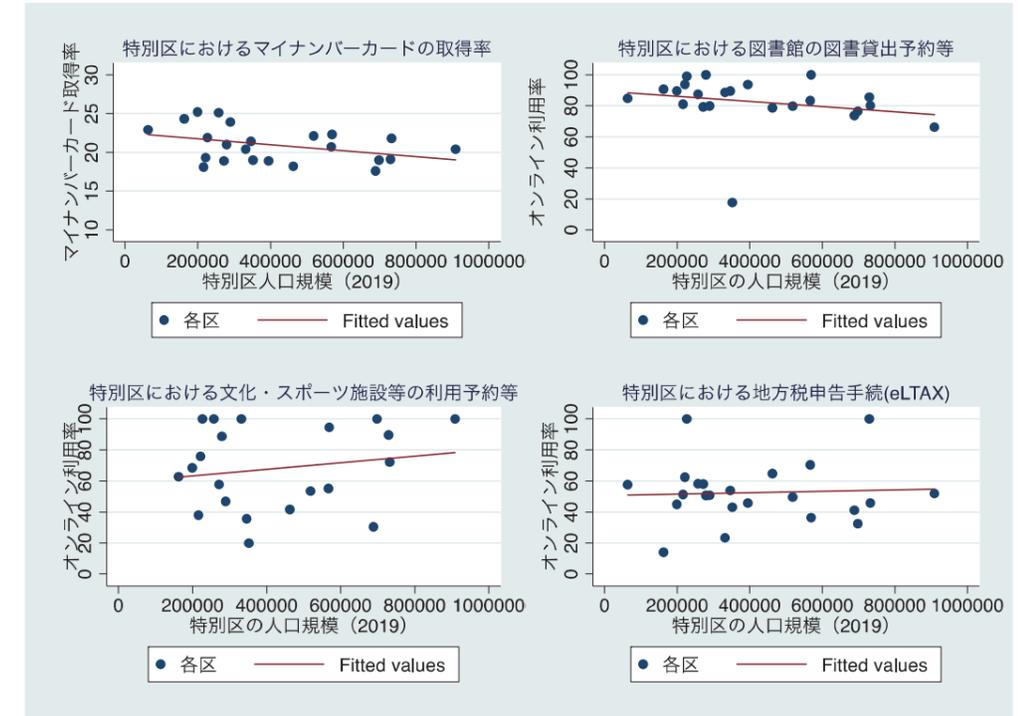
21 この点の確認については、江戸川区より個別に情報提供を受けた。

- 1.
- 1.1
- 1.2
- 1.3
- 2.
- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 3.
- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 4.
- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 5.
- 5.1
- 5.2
- 資料編

図表4-11：特別区におけるオンライン利用率の推移²²

こうした状況を個別の分野ごとに見てみると、図表4-12に示される。例えば、特別区における「マイナンバーカードの取得率」は、若干のばらつきは観察されるものの、概ね20%前後となっており、決して高い状況にはなく、引き続きの進展の余地が見込まれる。一方で、「図書館の図書貸出予約等のオンライン利用率」は多くの区において高い数値を示している。逆に、「文化・スポーツ施設等の予約等」、「地方税申告手続（eLTAX）」などは、相当程度の「区間のばらつき」があり、分野ごとの取り組み状況を考慮するに、必ずしもすべての区・分野でオンライン化が進展しているわけではないことが確認される。

政府が策定する『自治体DX推進計画』においても、行政情報が一元化され、ワンストップでの行政手続が可能となる「マイナポータル」²³といったユーザーのインターフェースを最適化する試みが指摘されており、こうした行政手続のオンライン化の推進は、引き続きその取組みが期待される課題となる。

図表4-12：特別区における行政手続の分野別オンライン利用実績²⁴

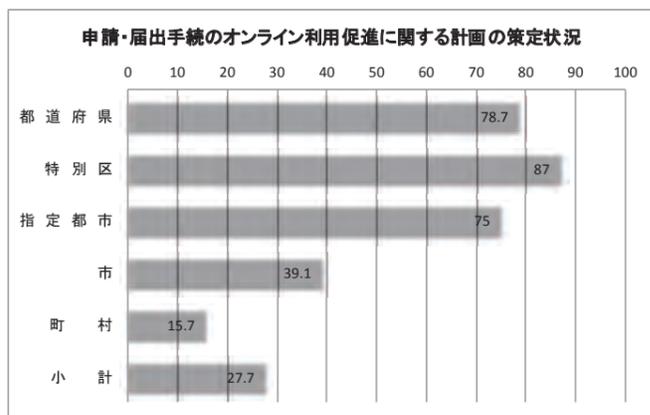
なお、申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する計画策定状況を見てみても、特別区全体は、その策定割合が高く、他自治体を上回る進捗を示す（図表4-13）。ただし、これらの点も区間での多様性があり、進んでいる区もあれば、区民サービス向けのオンライン申請をより具体的に進めて行く準備を進めている区もある（「2020各区ヒアリング調査記録」）。

22 中野区HP掲載データより筆者作成。

23 ここでは、マイナンバーカードの機能強化をもとにした、子育て・介護等のオンライン手続の利便性向上が期待されている。https://myna.go.jp/SCK0101_01_001/SCK0101_01_001_InitDiscsys.form（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

24 政府CIOポータル『市町村のデジタル化の取組に関する情報に関する基礎データ』をもとに、筆者作成。

図表4-13：申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する自治体別計画策定状況²⁵



(2) 自治体業務システムの標準化・共通化

デジタル化の推進においては、業務・システムの効率化が進められる過程で、システムの共同利用とシステム自体の標準化もあわせて指摘される。

① オンラインシステムの共同利用

一般的にも、システムの標準化は、財政面・人材面でのコスト低廉化に繋がることが試算されている。²⁶

共同利用はこうした観点から進められるものであるが、実際にその利用が進むかどうかには、自治体の規模が影響していると考えられる。市区町村の共同利用において、特にその割合が大きいのは、都道府県や都道府県と市区町村との共同利用であり、市区町村と市区町村といった基礎的自治体間での共同利用の割合は少ない (図表4-14)。

図表4-14：自治体の規模による共同利用の割合²⁷

	共同利用	単独利用	未導入
都道府県	37 (78.7%)	10 (21.3%)	0
市区町村	1158(66.5%)	391(22.5%)	192 (11%)
	都道府県との共同利用 1041 (59.8%)	マイナポータルのみ利用団体 158 (9.1%)	—
	市区町村間での共同利用 117 (6.7%)	それ以外 233 (13.4%)	—

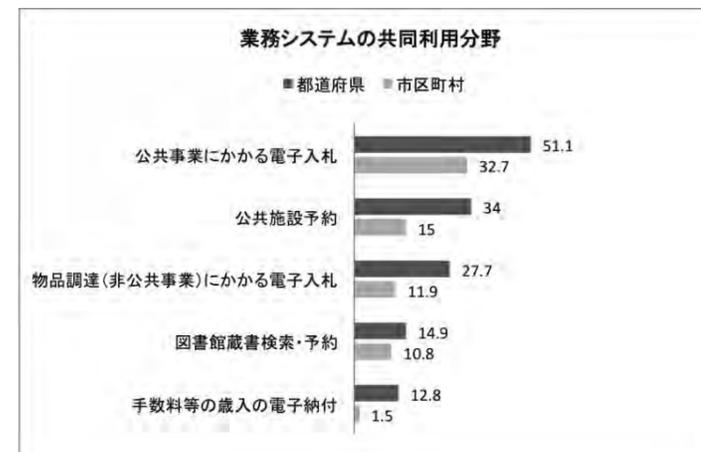
25 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとに筆者作成。

26 総務省自治行政局行政経営支援室 (2020) 『地方公共団体の情報システムの標準化について』

27 総務省『地方公共団体のオンライン利用促進』をもとに、筆者作成。

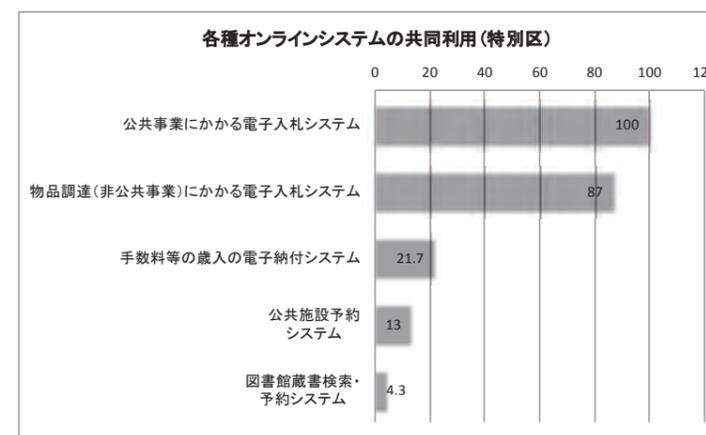
分野別に各種オンライン業務システムの共同利用の状況について見てみると、「公共事業にかかる電子入札」が都道府県・市区町村ともに最も多い (図表4-15)。逆に言えば、未だ導入余地のある分野が多数存在する。

図表4-15：都道府県と市区町村における業務システムの共同利用分野²⁸



特別区においても、オンライン業務システムの共同利用は、広く活用されている様子がうかがえる (図表4-16)。特に、「公共調達にかかる電子入札システム」(100%)、「物品調達(非公共事業)にかかる電子入札システム」(87%)などが高く、一方で、公共施設予約システムや図書館蔵書検索・予約システムはこれからの余地がある。分野ごとにシステム標準化の程度が異なっていることもあり、今後さらなる共同利用を活用していくうえでは、既存システムの再構築等、引き続き考慮すべき背景があるものと考えられる。

図表4-16：特別区におけるオンラインシステムの共同利用の実態²⁹



28 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとに筆者作成。

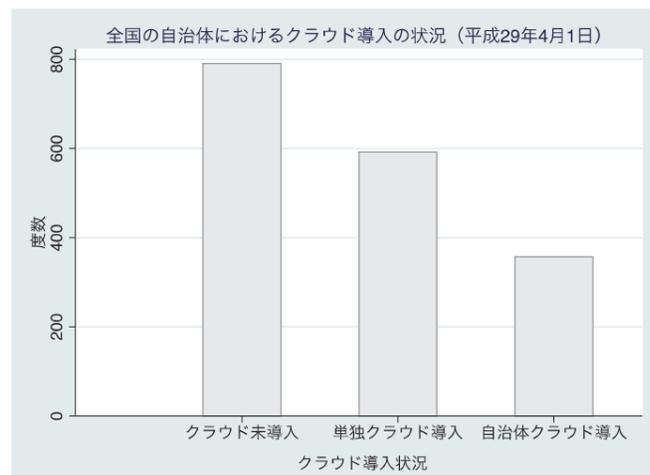
29 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとに筆者作成。

②自治体情報システムのクラウド化

従来、自治体は庁舎内に電算機を設置し、個別にプログラムされたソフトで業務処理してきた。これに対して、住民基本台帳・税務・福祉などの自治体の情報システムやデータを、外部のデータセンターにおいて管理・運用し、複数の自治体においてこれを共同利用しようとする取組が、「自治体クラウド」である。

平成29（2017）年4月時点での自治体におけるクラウド導入状況を見てみると（図表4-17）、クラウド未導入自治体が5割近くを占めていることがわかる。一方で、この時点での「自治体クラウド」の導入状況は、400団体に満たない状況にある（単独クラウドを含めたクラウド導入団体は950団体）。

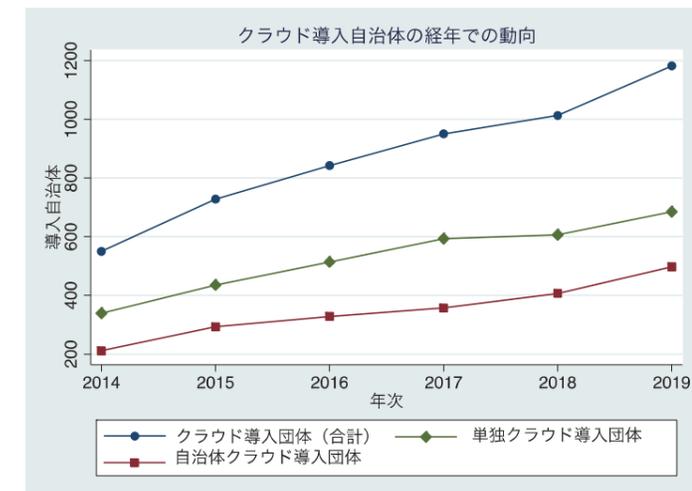
図表4-17：自治体におけるクラウド導入状況（平成29（2017）年4月1日時点の状況）³⁰



これに対して、平成30（2018）年6月15日に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言」においては、「2023年度末までにクラウド導入団体を約1,600団体、自治体クラウド導入団体を約1,100団体にする」との目標設定がなされている。ただし、段階的に増えてはいるものの、令和元（2019）年段階ではその実現に向けてまだ距離がある（図表4-18）。³¹

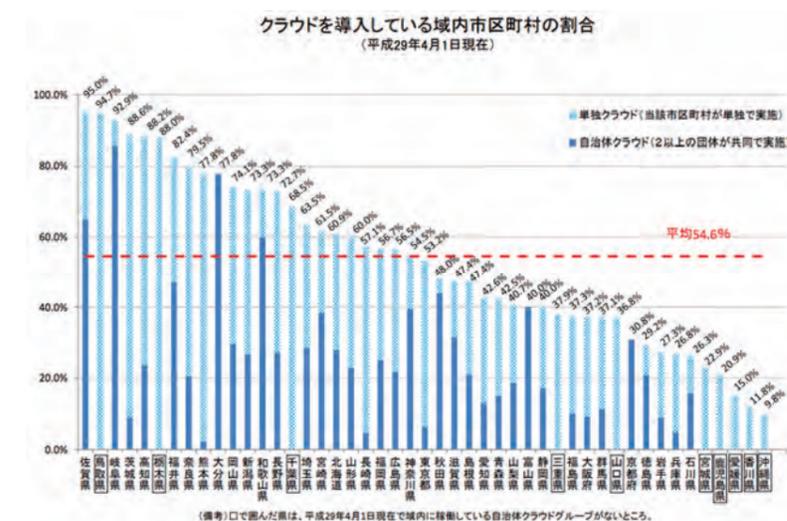
この実態面を観察してみると、自治体情報システム（基幹業務）のクラウド化については、自治体ごとに進捗に差が大きいことが観察される。この点は、全国的には5割程度の導入状況である。

図表4-18：クラウド導入自治体の経年での推移



また、都道府県ごとその導入率に（「単独クラウド」、「自治体クラウド」いずれにおいても）大きな差異があることもわかる（図表4-19）。都道府県レベルにおいては、統一的にクラウド導入が進む自治体がある一方で（例えば、佐賀県や鳥取県、岐阜県など）、逆にこれが進まない自治体もある。なお、東京都においては、単独クラウド導入は5割を超えているが、他方、自治体クラウドの導入率は極めて低い状況にある。³²

図表4-19：クラウド導入自治体の都道府県別比較³³



30 総務省『市区町村における情報システム経費調査』参照。

31 総務省地域力創造グループ地域情報政策室『自治体クラウド導入促進の取組』参照。図表4-18は同資料をもとに筆者作成。

32 東京都内における自治体クラウドの導入可能性とその広域連携の意義を、特に多摩・島しょ地域を対象として調査したものと公益財団法人東京市町村自治調査会（2014）『自治体クラウドを活用した市町村の広域連携に関する調査報告書』が参考になる。ここでは、その導入にあたり、自治体規模や業務特性、地域性の考慮を指摘している。

33 総務省地域力創造グループ地域情報政策室『自治体クラウド導入促進の取組』参照。

なお、ここであわせて留意すべきは、比較的規模の大きな自治体（人口20万以上の都市）では、約7割がクラウド化自体を行っていないことである。複数団体でのクラウド化について見てみると、3%しかないと指摘されており³⁴、こうした規模を越えたクラウド構築こそ、引き続きの課題となるであろう。

関連して、都市部である特別区に限定して見てみれば、すでに60.9%の区がクラウドを導入しており、この点では全国平均を超えた進捗状況にある³⁵。ただし、これは単一自治体での導入による「単体クラウド」である。また、まだ全体の導入には至っておらず、その浸透には時間がかかる予定となる。単体クラウドの整備予定が多く、「自治体クラウド（2団体以上で共同実施）」を予定しているのは港区のみとなる。（例えば、電子申請やオンライン化対応、標準化対応等の積極的な取り組みが指摘される。「2020各区ヒアリング調査記録」より。）

図表4-20において、その導入状況と今後の予定を整理してみても、各区の取り組みは多様な状況にある。特に平成30（2018）年4月時点ですでに単独クラウドを導入している区は「未定」を選択しており、「クラウド未導入」の区は「単独クラウド」を選択している。

図表4-20：特別区におけるクラウド導入状況とその予定（平成30（2018）年4月時点）³⁶

		将来的に導入等を検討しているシステム類型			
		単独クラウド	自治体クラウド	未定	未検討
H30.4.1 時点の システム 類型	単独 クラウド			千代田区、中央区、品川区、大田区、渋谷区、豊島区、荒川区、板橋区、練馬区、葛飾区	世田谷区
	クラウド 未導入	新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、目黒区、中野区、杉並区、北区、足立区	港区	江戸川区	

34 総務省自治行政局行政経営支援室（2020）『地方公共団体の情報システムの標準化について』参照。なお、将来的なデータ移行経費を削減し、ベンダロックインを回避するための「中間標準レイアウト：異なるベンダーのシステムであっても使用できるデータ移行作業用の共通のデータ形式」の活用自体は低調であることも指摘される。

35 総務省地域力創造グループ 地域情報政策室『市区町村における情報システムの経費の調査結果について』市区町村1,741団体を対象に実施した調査結果に基づくもの。

36 同上。

こうした自治体間での共同のシステム構築である「自治体クラウド」利用が進まない要因としては、システム設計コストに加えて、既存の業務・システムの見直し・標準化や、推進体制の整備、そして、都道府県の支援などが、その課題として想定される。システムの標準化・共通化に向けては、引き続きの課題となるであろう。

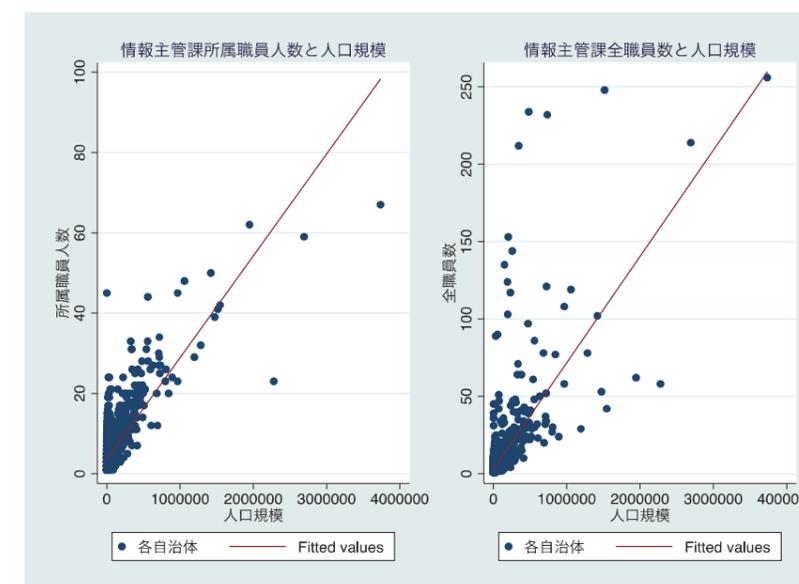
(3) 電子自治体の推進体制（含「DX人材」）

続けて、電子自治体を支える体制の実態を把握する。自治体のデジタル化を考える上で、その体制をいかに効率的に整備するかがひとつの課題となっている。

①自治体規模と職員体制

まず、人口規模との関係でその体制の全国的な傾向を把握してみると、電子自治体の推進を実務レベルで担う情報主管課職員は、比較的規模の大きな自治体では、その数を確保できている。一方で、数多くの自治体は実に20人以下の少人数でその体制を支えていることもわかる（図表4-21左図参照）。また、規模の大きな自治体の方が比較的、組織内部のみならず組織外部からも人材を活用している様子が見られる（図表4-21右図参照）。

図表4-21：情報主管課職員の数と自治体の規模³⁷



37 総務省自治体クラウドポータルサイト「市区町村におけるクラウド導入等の検討状況（平成30年6月15日）」参照。

- 1.
- 1.1
- 1.2
- 1.3
- 2.
- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 3.
- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 4.
- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 5.
- 5.1
- 5.2

実際に、中核市レベル以下の規模の自治体では、少人数で運営していることが示唆されており、特に職員数5人以下の団体が全団体の3分の2に上っており、人口20万人以上の団体では平均20.4人であるものの、それ未満の団体では少人数で運営していることも確認される³⁸。この点での人材の逼迫も、電子自治体を推進する上での課題となる。

②外部人材の活用

図表4-22の散布図に示される通り、あらためて情報主管課職員の外部委託人材について見てみると、散布図の下方において数多くの自治体が外部人材を活用していない実態が示唆されることとあわせて、散布図の情報に向かい、比較的規模の大きな自治体において、外部人材が数多く活用されている傾向がうかがえる。

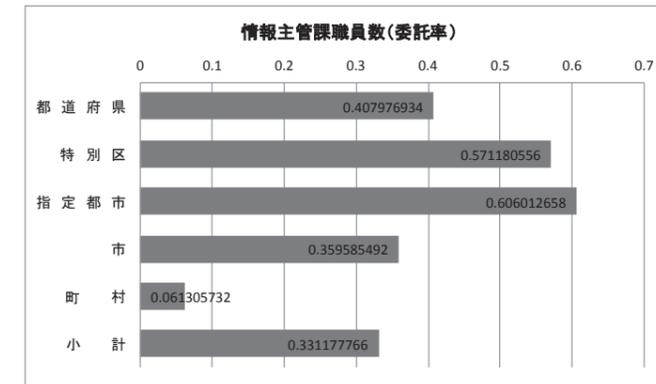
図表4-22：人口規模と情報主管課職員の外部委託人材³⁹



個別に見てみると、特に、指定都市・特別区といった規模の大きな自治体における外部人材の活用率が高いことがうかがえる(図表4-23)。逆に言えば、規模の小さな自治体では、こういった対応が難しいことを示唆する。この点も、電子自治体を支える職員体制を検討する上で示唆的である。

38 総務省自治行政局行政経営支援室(2020)『地方公共団体の情報システムの標準化について』参照。
39 『地方自治情報概要』令和元年版をもとに筆者作成。

図表4-23：情報主管課職員の委託率⁴⁰



なお、戦略的に電子自治体を推進するCIO(情報化統括責任者)⁴¹の任命は、特別区においては100%内部人材であるが、一方で、ネットワーク補佐官を含むCIO補佐官⁴²の任命においては、外部人材を活用している区も見受けられる(港区、墨田区、目黒区、世田谷区、練馬区、足立区、葛飾区)。これは、全国の他の自治体に比べても高い割合を示している(43.8%)。この点でも、当該分野関係での専門性を持つ外部人材の活用に関して、特別区は、他自治体に比べても高い割合(いわゆる積極的傾向)を示す(図表4-24参照)。

図表4-24：CIOとCIO補佐官の外部からの任用割合⁴³

		外部人材を任用	
		CIO(情報化統括責任者)	CIO補佐官(ネットワーク補佐官を服含む)
都道府県		2 (5.9)	5 (20.8)
市区町村	特別区	0 (0.0)	7 (43.8)
	指定都市	0 (0.0)	3 (21.4)
	市	1 (0.2)	16 (3.1)
	町村	0 (0.0)	10 (1.6)
	小計	1 (0.1)	36 (3.1)
合計		3 (0.2)	41 (3.4)

() 内数字は任命済み団体数を母数として算出された%。

40 総務省自治行政局(2019)『スマート自治体の推進について』参照。
41 CIO(Chief Information Officer):経営戦略の一部としての情報化戦略の立案・実行、適切な情報技術に基づく経営戦略の提案、情報技術を活用した組織や業務プロセスの改革、組織のIT資産(人材、ハードウェア、ソフトウェアなど)の管理や調達を最適化することなどをその役割とする最高情報責任者。『地方自治情報管理概要』参照。
42 CIO補佐官:業務分析手法、情報システム技術及び情報セキュリティに関する専門的な知識・経験を有し、CIO及び各所管部門の長(業務改革関係部門、情報システム統括部門)に対する支援・助言等を行うことができる者。同様に『地方自治情報管理概要』令和元年版参照。他にも、コンピューターシステムやネットワークセキュリティ対策、機密情報・個人情報管理・統括するCISO(Chief Information Security Officer)も置かれる。
43 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとにして筆者作成。

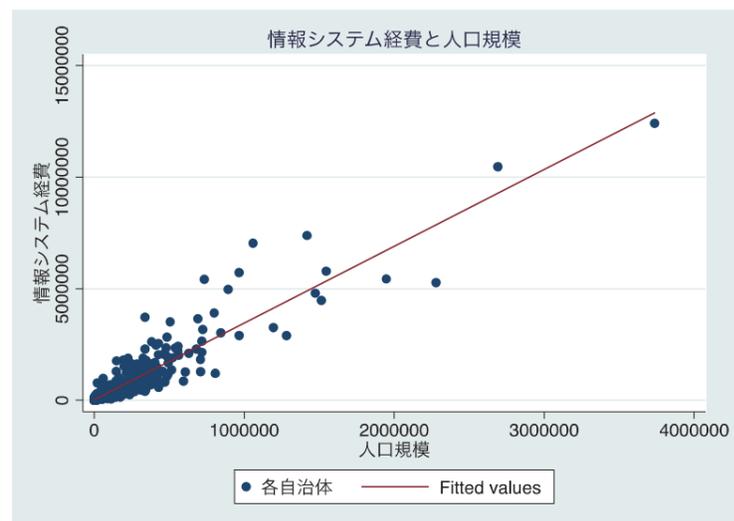
「2020各区ヒアリング調査記録」においても、「システム担当課が管理しているシステムが200位で、職員の他常駐委託業者で役割分担している。」「CIO補佐官（特別職）を1人置いているがスペシャリストとして職員を採用・育成する取り組みはしていない。」といった指摘がなされている。

あらためて、情報システム部門における外部人材の活用に関しては、情報システム調達に特有の専門知識、情報開発・運用保守の業務内容、技術的特性に知見のある人材不足等がその課題として指摘される。見積り精査のさらなる制度向上、費用対効果を向上させる情報システムの構築、ベンダーロックイン（特定ITベンダー技術に頼ること）の回避といった課題が、外部人材を活用するその背景にあるものと考えられる。

③情報システム経費

最後に、供給体制を支える情報システム経費についても見ておく（[図表4-25](#)参照）。ここでも、自治体の規模が大きくなるに連れて多額のシステム経費をかけていることが観察される、それでも各自治体にかかる負担は大きい。20万人未満の団体でも、人口5万人以上で平均3億円以上、人口1万人以上で平均1億円以上とされる。⁴⁴

図表4-25：情報システムとその経費⁴⁵



44 総務省自治体クラウドポータルサイト「市区町村におけるクラウド導入等の検討状況（平成30年6月15日）」参照。

45 総務省自治体クラウドポータルサイト「市区町村におけるクラウド導入等の検討状況（平成30年6月15日）」参照。

(4) デジタル技術（AI・RPA）の可能性

自治体における今後の公共サービスの供給体制を考える上で不可欠となるツールとして、AI（Artificial Intelligence）とRPA（Robotic Process Automation）の利用も指摘される。こうしたデジタル技術は、膨大な組織業務を効率化し、これを改善するツールであるとされ、限られた資源の中で持続可能な行政サービスを提供し続けるために、その積極的活用が期待されるものとなる⁴⁶。

全国的には、令和2（2020）年2月末時点で、277団体でAI・RPAのいずれかを導入しており、人口規模の大きな団体から導入が進んでいることが指摘される⁴⁷。

特別区においても、例えば、「RPAやAI-OCRは、効率的な仕事運用という観点から導入されている」とのことであるが、デジタル技術の活用という点は、引き続き精通の余地がある点も指摘される。「AIは、議事録や保育所入所関係を検証したものの、引き続きの発展の余地がある」、「RPAは内部文書や事務処理について全庁ではなくスモールスタート」の状況にある、「AIは保育所選考や議事録の作成等で活用しており、RPAについても17業務で稼働中」（いずれも「2020各区ヒアリング調査記録」より）など、本ツールの制度化に関しては、今後の持続的な設計が期待される。⁴⁸

こうした取り組みは、単体での取り組みはもとより、(2)で議論した情報システムの標準化・共通化など根本的な仕組みの再構築と連携させることで、相乗効果を持つことが期待される。

4.3.2. まとめと課題の抽出

以上の整理から、あらためて以下の点を指摘することができる。

第1に、特別区は、デジタル化の推進の面でも、他自治体に比べて遅れている状況にあるわけではなく、進められる点では率先して取り組んでいる。この点で、特別区の取り組みが、行政全体の中で先進的な取り組みに繋がる可能性も持つ。

一方で第2に、こうした中でも、特別区全体としてその足並みが揃っていないという「特別区間の進捗のばらつき」も観察された。一般に、人

46 総務省自治行政局地域力創造グループ地域情報政策室『自治体DX推進計画概要』参照。

47 同上。

48 なお、本章ではこの概要の指摘にとどまるが、こうしたデジタル技術の活用の実態分析については、例えば、特別区長会調査研究機構の研究テーマ『AI等の先端技術を活用した業務効率化～電子自治体への移行に向けて～』（大田区・葛飾区、令和2（2020）年度）での分析が示唆的である。AI・RPAを特別区の業務に適用した場合に業務効率化につながると考えられる4事例（人事分野、会計処理分野、健康・医療分野、住民異動分野）を抽出する試みが行われる（特別区長会調査研究機構HP参照）。

口規模が一定以上の自治体では、自治体間で事業者・システムの内容が異なることから、共通プラットフォーム上のサービス利用方式への円滑な移行が妨げられることや、自治体ごとに様式・帳票が異なるため、それを作成・利用する住民・企業・自治体等の負担に繋がることが指摘される⁴⁹。また、本節での議論で整理してきたこと知見からも、組織内人材のスキル人材育成、リソース不足といった点も課題となりうるであろう。

こうした点からも、特別区においては、「標準化・共通化の可能性」と「人材確保」については引き続きの留保がつくかもしれない。

まず、標準化・共同利用という点では、特別区は、その技術はあるものの、各区のこれまでの取り組み体制が確立したものであり、これが共同利用への障壁になりうると思われる。また、「データサーバーは自前で管理している」（「2020各区ヒアリング調査記録」）などの状況もあり、その制度設計上の擦り合わせが必要となってくる。

また、中央地方関係といった制度的な面においても、特別区と国や都、既存制度との整合性を検討する必要がある。この点でも、電子自治体の推進とそこでの効率性を追求するには、事前にそれなりのコストを支払うことの必要性が想定される（Pappri et al., 2019）⁵⁰。

加えて、効率化を支える人材面では課題が考慮される。その推進を担う人材（いわゆる「DX人材」）については、都市部では特に、潜在的に民間から供給が可能であるだけに、外部人材を積極活用している。逆に言えば、多くの場合、自前で供給できていない状況にあり、自前での専門人材育成は引き付きの課題として考えられる。

なお、あらためて、「DX人材」については、一般的に以下の機能と役割が指摘される⁵¹。まず、生産性向上の観点からは、変革の必要性が指摘されども、多くの場合、まだ萌芽の状態にある。一方で、DXの取り組みは、その成果を創出するための難易度が高く、時間を要する場合が多い。加えて、成果の高い組織は「DX専門組織」を設置しているものの、これを支える「DX人材」は大幅に不足している。さらに、この専門組織がどのような組織環境において活性化するのかといった、その機能条件を探究することも不可欠となるであろう。そして、これらの点は官民間わぬ課題となっている。特に、自治体における人

49 総務省「自治体システム等標準化検討会」参照。

50 Pappel et al.(2019)では、エストニアの電子自治体（e-LocGov）の導入ケースを素材として、e-Governance導入へのチャレンジ：(i) 国家レベルの準備、(ii) 自治体レベルの準備、(iii) 移行と実施問題、(iv) 分析と評価の問題を指摘しており、先進事例として示唆に富む。また、タリン工科大学の同共同研究チームは、文献レビューを通じて、電子自治体を進める上で重要となるe-IDの利用者側の受容要因（信頼やプライバシー保護・安全性の確保など）を示しており、こちらも参考になる（Tsap et al., 2019）。

51 独立行政法人情報処理推進機構「デジタル・トランスフォーメーション推進人材の機能と役割のあり方に関する調査」参照。

材育成はジョブローテーションにより多様な能力を培うことが期待されており、こうした特化した専門能力を新たに内部養成することは容易ではない。規模の大きな自治体においてさえ外部人材に頼ることになっている現状からも、行政組織内部における（独自の）専門人材育成は切実な課題となると考えられる。

4.4. 資源制約下の行政活動と「効率性」の追求

以上の実態把握を踏まえて、本節では、(1) 一般的な外部化とデジタル化の混在に関する分析フレームを提示し、そこから考察できる4つの可能性を議論した上で、(2) 特別区における「供給の危機」（「令和元年度報告書」）に照らした試論を行う。この作業は、資源制約がより厳しくなる時代の行政活動（伊藤2019）とそこでの「効率性」の追求について考える契機となるものである。

4.4.1. 外部化とデジタル化の関係

第1に、外部化の意義は、行政自体をスリム化する（スリム化して無駄を無くす）ことにある。行政外部への民間委託や指定管理制度の導入といった、いわゆる契約関係で業務を行政外部から導入する（いわゆる「市場」を活用した）公共サービス供給の効率化は、少ない資源（費用）投入でいかに効率的な効果をもたらすかに関心が注がれる。

一方で、外部化した領域に対して統制を失うことも示唆される。市場を活用すれば、当該分野で市場が失敗するリスクも考慮される。例えば、情報の非対称性が拡大することで、行政内部に情報が蓄積しなくなるといった課題に繋がるものとなる。

第2に、行政におけるデジタル化を推進する意義については、行政へのアクセス可能性の拡大、情報の大量・反復処理、限られた人材での迅速かつ的確な行政サービスの提供を可能とする可能性を拓く。一方で、そのためにはシステムの規模を確保して標準化した仕組みを導入するこの効率化のメリットも示唆される。

他方、デジタル化を推進することの限界も示唆される。共同利用が比較的規模の大きな自治体では進んでいないことから示唆されるように、システム設計にはコストがかかる。たしかに、規模の経済の理屈（いわゆる規模が拡大するほど収穫が増えて行くと考えられる「収穫逡増のメカニズム」）が働く領域においては、標準化されたシステムを構築することで、一単位あたりのコストが低廉化する。逆に言えば、大規模かつ機能的なシステムを構築・維持するには、相当程度のコストがかかると考えられる。

先に提示した「D類型」のように、ともすると陥りがちな散発的対応の増加により、「供給の危機」へ陥るリスクが高くなるとすれば、これを回避する上でも、行政資源を「異なる方向」に向けて動かすことで活動を効率化しようとする2つの改革—外部化（外に出す）とデジタル化（内部に仕組みを作る）—の相互のメリットを活用し、またそのデメリットを補完する試みが必要となるであろう。

4.5. 本章のまとめ

以上、本章では、今後の特別区における行政サービス供給体制を考える上で、外部化とデジタル化の実態把握に努めつつ、その展開可能性を探ってきた。

いずれの領域においても、2000年代以降、特別区においては、他の自治体と比べても進んだ試みがなされてきていることが確認されたが、一方で、各区の取組みの違いもまた観察された。また外部化・デジタル化双方において、これまでの取組みを経た課題も多数示されてきた。

すでに外部化自体は飽和してきたとはいえ、さらなるデジタル化の進展と、それに伴う供給体制の構築は、各区のもともとの状態やそのシステムの在り方によって異なってくる可能性がある。加えて、分野別の行政需要の状況により、必要となる対応とその体制もまた異なってくるであろう。この点で、行政能力が高いからこそ自律した行政運営が可能である各区において、個別の対処もまたひとつの道であり、そしてその努力が求められている。

他方、令和37(2055)年にむかえるであろう「供給の危機」への対応として、外部資源の積極的活用とあわせて、その副作用を回避しつつ、また、汎用性のあるシステムの相互利用・共同利用といった制度整備を引き続き視野に入れていくこともまた必要となるであろう。体制整備や人材育成・活用において、区ごとに整備を進めることはもちろんのこと、これを共有・連携していくような仕組みの考案もまた、より一層の効率的行政サービス供給体制の構築に繋がるものと考えられる。少なくとも、任用・給与といった人事管理における共通基盤を持つ特別区であるからこそ、その可能性は他自治体に比べても内在化されているのではないか。

参考文献

- 伊藤正次編（2019）『多機関連携の行政学—事例研究によるアプローチ』有斐閣。
- 公益財団法人東京市町村自治調査会（2014）『自治体クラウドを活用した市町村の広域連携に関する調査報告書』。
- 特別区長会調査研究機構（2020）『特別区のスケールメリットを生かした業務効率化（渋谷区）』。
- 特別区長会調査研究機構（2020）『大局的に見た特別区の将来像（江戸川区）』。
- 特別区長会調査研究機構（2020）『AI等の先端技術を活用した業務効率化～電子自治体への移行に向けて～（太田区・葛飾区）』。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝（2000）『行政の活動』有斐閣。
- 武藤博己（2017）「行政サービスを外部化する場合の課題」『都市とガバナンス』第27号、36-43頁。
- Pappel, Ingrid., Tsap, Valentyna., and Draheim, Dirk. (2019) “The e-LocGov Model for Introducing e-Governance into Local Governments: an Estonian Case Study”, *IEEE Transactions on Emerging Topics in Computing*, pp.1-14.
- Tsap, Valentyna., Pappel, Ingrid., and Draheim, Dirk. (2019) “Factors Affecting e-ID Public Acceptance: A Literature Review”, *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, Springer International Publishing, pp.176-188.