

地方自治体のDX推進条例の 動向と展望

牧瀬 稔 | 関東学院大学法学部地域創生学科 教授

1 本稿の目的

2020年12月に、総務省は「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。翌年（2021年）5月には、国は「デジタル社会形成基本法」を制定した（施行は同年9月）¹。総務省が公表した自治体DX推進計画と、デジタル社会形成基本法という法的根拠により、全国の自治体のDX（Digital Transformation）が大きく進んできた。

入札リサーチセンターは自治体が策定する自治体DX推進計画の現状を調査している。調査結果は、691自治体がDX推進に向けて計画を立案していることが明らかになった（2023年8月3日公表）²。

自治体はDXを「行政計画」に位置付ける傾向が強まっている。しかし「条例」という観点で確認すると、現時点においては少ない現状がある。

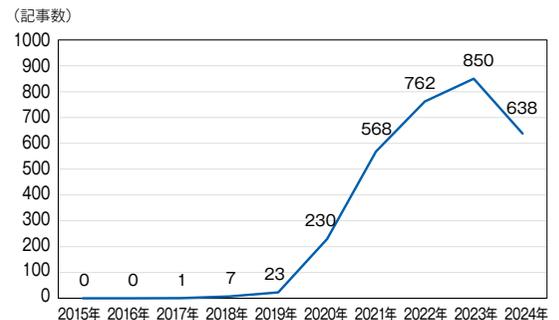
本稿は、自治体が制定するDX推進条例を取り扱う。DX推進条例の現状と展望を考察する。また、DX推進条例に関する情報提供の意味がある。なお、筆者は相模原市が設置した「さがみはらDXの推進に係る条例の制定に関する検討委員会」で委員長を務めた。本稿は、筆者の個人的な見解であり、同委員会の総意ではないことを付言する。

2 日本におけるDXの動向

自治体が制定するDX推進条例の情報提供に入る前に、簡単に日本におけるDXの動向を確認する。

図-1は、主要4紙（朝日・産経・毎日・読売の各紙）における「デジタル・トランスフォーメーション」に関する新聞記事の推移である（「デジタル・トランスフォーメーション」という語句で調査した）。

2017年に1記事が抽出される。同記事は、企業トップの年頭所感を伝える内容であり、某企業の社長が発言した「不確実性の高い年となるが、ぶれない軸を持ち事業環境の変化に対応する。デジタル・トランスフォーメーションへの対応や働き方改革を推進する」を記事に掲載したことによる³。2017年時点において、国や自治体に先駆け



【図-1 主要4紙における「デジタル・トランスフォーメーション」に関する記事の推移】

注）主要4紙とは、朝日新聞、産経新聞、毎日新聞、読売新聞である。新聞・雑誌記事横断検索を活用した。完全にすべての記事を把握できていないわけではない。傾向をつかむという意味がある。

資料）@niftyの新聞・雑誌記事横断検索（<https://business.nifty.com/gsh/RXC/N/>）から筆者作成

1) デジタル社会形成基本法が成立したため、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（通称「IT基本法」）は廃止となった。

2) 次のURLを参照されたい（2025年2月27日アクセス）。<https://research.njss.info/research/992515/>

3) 2016年12月には、国民のデータ活用を総合的かつ効果的に整備するため「官民データ活用推進基本法」施行された。同法律に基づき、自治体の「官民データ活用推進計画」の策定が努力義務とされた。同法の存在はDXに大きく関係している。

て企業の経営者がDXを意識していたことが理解できる⁴。

なお、DXは決まりきった定義がないようだ（筆者が調べた範囲では、DXに関して多くの捉え方がある）。筆者なりに定義すると「デジタル技術で既存制度を良い方向に変革すること」と捉えている。自治体に限定し「自治体DX」の定義は「デジタル技術を活用して、既存の行政サービスを良く改善したり、新しい行政サービスを創出したりすることで、住民の福祉の増進を目指す取り組み」と言えそうである。

話を戻す。2018年の7記事は、いずれも学者や経営者の発言した「デジタル・トランスフォーメーション」を引用している。国や自治体の政策としてデジタル・トランスフォーメーションが登場したわけではない。

2019年の記事になると、群馬県や広島県のDXに関する記事が登場する（新聞記事だけを確認すると、国よりも自治体が先行的にDXに取り組んできたようである）。同時に、国もDXに向けた動きが見られるようになる。

さらに、同年の第25回参議院選挙における自由民主党のマニフェスト「日本の明日を切り拓く。」の中にデジタルに関して、10の公約（言及）が見られる。これ以降、国や自治体のDXが進んでいく。2020年以降は国や自治体に関するDXの記事が多くなっている。

国はDXに関して法整備を進めることになる。冒頭で言及したが、2021年には「デジタル社会形成基本法」が制定される。同法に加え他の5法律を含めて「デジタル改革関連6法」と称されている（表-1）。

【表-1 デジタル改革関連6法】

法律名	目的規定
デジタル社会形成基本法	この法律は、デジタル社会の形成が、我が国の国際競争力の強化及び国民の利便性の向上に資するとともに、急速な少子高齢化の進展への対応その他の我が国が直面する課題を解決する上で極めて重要であることに鑑み、デジタル社会の形成に関し、基本理念及び施策の策定に係る基本方針を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務を明らかにし、並びにデジタル庁の設置及びデジタル社会の形成に関する重点計画の作成について定めることにより、デジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進し、もって我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とする。
デジタル庁設置法	この法律は、デジタル庁の設置並びに任務及びこれを達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を定めるとともに、その所掌する行政事務を能率的に遂行するため必要な組織に関する事項を定めることを目的とする。
デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律	—
公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律	この法律は、各行政機関の長等が行う公的給付の支給等に係る金銭の授受に利用することができる預貯金口座を、内閣総理大臣にあらかじめ登録し、当該行政機関の長等が当該金銭の授受をするために当該預貯金口座に関する情報の提供を求めることができることとする等とともに、特定公的給付の支給を実施するための基礎とする情報について個人番号を利用して管理できることとする等により、公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施を図ることを目的とする。
預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律	この法律は、デジタル社会形成基本法第二章に定めるデジタル社会の形成についての基本理念にのっとり、預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理に関する制度及び災害時又は相続時に預貯金者又はその相続人の求めに応じて預金保険機構が預貯金口座に関する情報を提供する制度を創設する等により、行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保に資するとともに、預貯金者の利益の保護を図ることを目的とする。
地方公共団体情報システムの標準化に関する法律	この法律は、国民が行政手続において情報通信技術の便益を享受できる環境を整備するとともに、情報通信技術の効果的な活用により持続可能な行政運営を確立することが国及び地方公共団体の喫緊の課題であることに鑑み、地方公共団体情報システムの標準化に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、基本方針及び地方公共団体情報システムに必要とされる機能等についての基準の策定その他の地方公共団体情報システムの標準化を推進するために必要な事項を定め、もって住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化に寄与することを目的とする。

4) 総務省の『平成30年版情報通信白書』には、DXの概念（意義）について「ICT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」と明記している。同白書は、DXは、ウメオ大学（スウェーデン）のエリック・ストルターマン教授が2004年に提唱した概念と言及している。2000年代半ばには「DX」という言葉は使われていたようである。

2021年10月には岸田文雄内閣がスタートする。岸田総理は「デジタル田園都市国家構想」を掲げた。その結果、国や自治体のDXが大きく進むことになる。

図-1を確認すると、2023年をピークに2024年はDXの記事が減少している。記事数が減少した理由は何だろうか。DXが当たり前になったから減少したのか、DX以外に取り組む課題が出てきたからか、DXの記事が減少している。この傾向が一過性に終わるのかはわからないが、筆者はDXバブルの崩壊と捉えている（DXバブルが崩壊したことにより、記事数が遡減していると捉えている）。

よく考えれば当たり前であるが、DXは手段であり、目的になることはない。しかし、近年のDXは「目的化」となる傾向が、やや見られた（DXをすることが大事であり、その先の成果まで考えていない）。その揺り戻しが起きていることが記事数の減少につながっていると捉えている（石破茂内閣にかわり地方創生2.0に注目が集まっていることも、DXの記事が減少する一因と考えられる）。

3 自治体のDX推進条例の現状

本稿の冒頭で「自治体がDXに関する行政計画を策定する傾向は強まっている」と述べた。一方でDXに関する条例（「DX推進条例」）は、大きく進んでいない。

筆者が調べた範囲になるが、DX推進条例は15条例しかない（2025年2月27日現在）。図-2はDX推進条例の推移である（基金条例や附属機関設置条例などは除き、あくまでもDXの推進を目指した政策条例である）。2022年に浜松市と総社市がDX推進条例を制定した。その後、DX推進条例を制定する自治体が増えつつある。

表-2はDX推進条例の目的規定である（一部のみ掲載）。表2以外では、釧路市デジタル行政推進条例、真岡市未来変革デジタル条例、総社市デジタルで人にやさしいまち推進条例、地域デジタル社会の構築により県民の幸福な生活の実現と

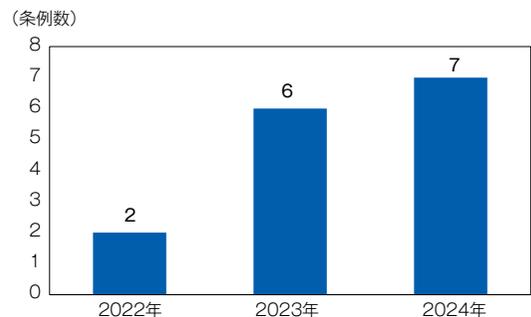
地域の持続的な発展を図る条例（奈良県）などが存在している。なお、相模原市のDX推進条例は3月に上程する予定である。

既存のDX推進条例の多くは「理念条例」である。理念条例とは「法的な義務や罰則を伴う規定はなく、政策の基本的な考え方や目指すべき方向性を示すもの」と定義できる。特に市区町村のDX推進条例の多くは条文が少ない（多くが10条以内）。具体的な事業を明記しておらず（実体規定がなく）、総則規定が中心となっている（目的や関係者の責務等）。

だからと言って、DX推進条例の価値が低いわけではない。理念条例であっても、予算を確保する根拠となり、条例に関係するすべての者（例えば住民や事業者、首長や議会、自治体職員等）が共通の認識を持つための重要な役割がある。また、条例は議会の議決を経るため、自治体の意思となる。とても重たいものである。自治体が本気でDXを推進するのならば、条例化することは一案である。

相模原市は、DX推進を強く検討している。本村賢太郎市長の所信表明の中には「相模原の未来を展望したDXの推進に関する条例の制定に向けて取り組んでまいります」とあり、DX推進条例の制定に取り組んできた。同市では2021年度にDX推進課を設置した。DXを推進するため、相模原市は民間企業と協定を締結している。また、国産生成AI共同検証など実施している。

余談になるが、筆者は「さがみはらDXの推進に係る条例の制定に関する検討委員会」の議論の中で、条例案の中に「デジタル権」を明記したい



【図-2 DX推進条例の推移】

【表-2 DX推進条例の目的規定（一部例示）】

条例名	目的規定	制定年月日
浜松市デジタルを活用したまちづくり推進条例	この条例は、デジタルを活用したまちづくりが市民の利便性の向上に資するとともに人口減少及び少子高齢化をはじめとする社会課題に対応する上で極めて重要であるとの認識の下、デジタル社会形成基本法の趣旨に基づき、デジタルを活用したまちづくりの推進に関する基本原則及び基本的な事項を定め、市の責務及び市民等の役割を明らかにすることによって、市民生活の質の向上及び都市の最適化を図り、もって全ての市民が安全及び安心で幸せに暮らし続けることができる持続可能な都市を築くことを目的とする。	令和4年6月20日
瀬戸内町デジタル変革条例	この条例は、デジタル社会形成基本法の趣旨に基づき、瀬戸内町におけるデジタル化の推進に関する基本理念を定め、町の責務及び町民等の役割を明らかにするとともに、デジタル化の推進に関する基本原則を定めることにより、デジタル化の推進によって瀬戸内町を活性化し、持続可能な地域社会への変革を行うことを目的とする。	令和5年3月7日
都城市スマートシティ推進条例	この条例は、デジタル技術を活用したまちの構築が市民等の利便性の向上に資するとともに、人口減少への対応その他の本市が直面する課題を解決する上で極めて重要であることに鑑み、デジタル社会形成基本法の趣旨に基づき、基本原則及び市の施策の基本となる事項並びに市及び市民等の役割を定めることにより、デジタル技術を活用し地域の抱える諸課題の解決を行い、新たな価値を創出し続ける人間中心の安全で安心なまちを構築し、もって市民等の幸福度を向上させることを目的とする。	令和5年3月22日
栃木県デジタル社会形成推進条例	この条例は、デジタル社会の形成に関し、基本理念を定め、及び県の責務等を明らかにするとともに、デジタル社会の形成に関する施策の基本となる事項を定めることにより、デジタル社会の形成に関する施策を総合的に推進し、もって県民生活の向上及び活力ある地域社会の実現に寄与することを目的とする。	令和6年3月25日
箱根町デジタルを活用したまちづくり推進条例	この条例は、デジタル化の推進が、デジタル社会を形成する上で極めて重要であることに鑑み、デジタル化の推進について、基本理念を定め、並びに町の責務及び町民の役割を明らかにするとともに、デジタル化の推進に関する基本原則を定めることにより、デジタル化の推進を図り、もって町民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とする。	令和6年7月1日

と考えていた。海外の事例を調べると「デジタル権」という考えがある。筆者の想定するデジタル権とは「(すべての市民は)自分らしく幸せに暮らすために、市民がデジタルにアクセスし、活用し、デジタルを享受する権利」となる。

一方で、国の法体系には「デジタル権」という概念はない。そこで条文にデジタル権を用意するのではなく、前文に明記することを提案した。その理由は、前文に書き込む内容は法規範となるが、そこから直接裁判規範としての効果は生ずるものではないというのが通説であるからだ（簡単に言うと、前文により一定の価値観を住民に提示するが、前文をもとに裁判するのは難しいということになる）。しかし、この「デジタル権」の明記は実現しなかった。

今後、DX推進条例を制定する自治体は「デジタル権」の明記に挑戦してほしいと思う。デジタル権が確保されてこそ、住民に寄り添ったDXが進むと考えている。

4 変革が重要

改めてDXの2文字を考えてみる。DXとは「Digital Transformation」の略である。DはDigitalであり、XはTransformationである。読者は「Transformationであり「T」が頭文字なのに、なんでXなのか」と疑問を持つだろう（海外ではDTと称する場合もある）。実はTransformationのTransには「交差する」という意味がある。そこで交差を1文字で表す「X」が用いられている（意外に知らない人が多い）。

筆者はDXで重要なのは、「D」ではなく「X」と考える。Transformationが大事である。Transformationとは、変化、変形、変革などの意味がある。すなわちデジタル（D）を活用して、社会や地域、あるいは自治体を変革（X）していくことが求められる。

ところが少なくない自治体は「D」に重きが置かれている。これがDXの目的化につながっていく。Dはあくまでも手段である。筆者が委員長として関わった相模原市のDX推進条例案は、Xに重きの置いた内容にしたと思っている。

DXだけではなく、近年は、GXやSXという概念も登場している。GXとはGreen Transformationの略である。端的に言うと、脱炭素社会を目指す取り組みを通じて、経済や社会を変革させることと言えそうである。SXとはSustainability Transformationの略である。企業等がサステナビリティ（持続可能性）を志向することにより、経済や社会を変革させることと指摘できる。重要なことは、G

(Green) やS (Sustainability) を手段としてX (Transformation) していくことである。

今後、少なくない自治体がDX推進条例を検討すると思われる。その際は、Xに重きをおいて、X（変革）するためには、今までにないような規定（例えば「デジタル権」など）を検討してもらいたいと願う。

超実践的まちづくりガイドブックの決定版、好評発売中！

牧瀬流 まちづくり

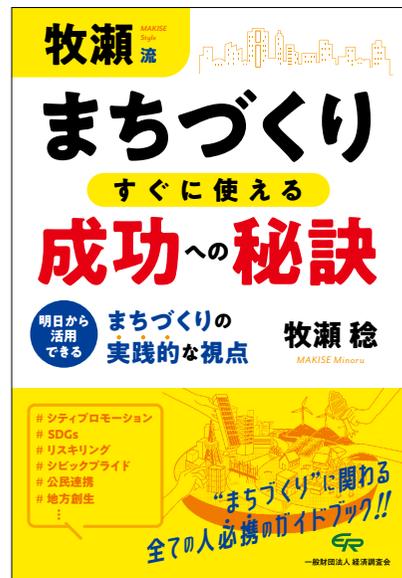
すぐに使える **成功への秘訣**

著者：牧瀬 稔 定価：3,300円（税込）

発行：一般財団法人 経済調査会

政策づくりのアドバイザーとして多数の自治体のまちづくりに携わってきた著者が、具体的な事例をもとに、実践的なまちづくりの考え方・ノウハウを徹底解説。まちづくりをキーワードに注目してまとめた、まちづくりの実践的なガイドブック。自治体職員や議員をはじめ、まちづくりに関わる全ての人の必携の一冊。

Book けんせつ Plaza



ER 一般財団法人 経済調査会

東京都港区新橋 6-17-15 TEL: 03-5777-8222
<https://book.zai-keicho.or.jp/>