

○山本委員長 それでは、時間がまいりましたので、第23回専門小委員会を始めさせていただきます。

本日は、前回に引き続きまして、合併特例法の期限が迫っていることを踏まえ、現行の合併特例法について、論点整理を行いまして、後半に行政のデジタル化について、御審議をお願いしたいと存じます。

審議の流れにつきましては、資料1「期限切れを迎える現行の合併特例法への対応について」及びこれに関しまして、前回、御質問等をいただいております事項に関する資料として、資料2「現行の合併特例法について（追加資料）」を事務局に用意していただいておりますので、事務局から、まず一括して説明を受けた上で、議論を行いたいと存じます。

その後、後半に資料3「行政のデジタル化について」を事務局に用意していただいておりますので、事務局から説明を受けた上で、審議を行いたいと存じます。

（報道関係者退室）

○市町村課長 資料2「現行の合併特例法について（追加資料）」、こちらが前回、御質問いただいた事項について、資料を用意したものです。先に資料2をお願いいたします。

お聞きいただきますと、まず専任職員が配置されている市町村についての資料です。前回の御説明で市町村合併の効果について、御説明をさせていただきまして、組織・機構の充実ということについて、御説明させていただいたわけですが、その中で熊本県の市町村合併の検証についての資料を引用させていただいたところですが、その中で専任職員が配置されている市町村の割合を、合併団体・非合併団体で比較した棒グラフを出させていただいたところですが、

その中で御質問いただいたこととしまして、高齢者福祉のところについて、合併団体が53%、非合併団体が32%となっているところですが、市町村の権能差を考える必要があるのではないかという御指摘をいただいたわけですので、福祉事務所のあるなしで分けて比較をしてみたものです。

ご覧いただきますと、福祉事務所なしの団体、熊本県の場合には、町村になりますが、ここについては、差はなかったということですが、福祉事務所ありとなっている団体でいいますと、合併団体は、専任職員が配置されている市町村の割合は多いという状況になっております。

右のページをお願いいたします。未合併要因についての調査結果ということですので、前回、横田委員から、合併に至らなかった団体がどういう事情だったのか、地理的な要因からできなかったとか、あるいはこれまでのところは、そこまで厳しい状況ではないと判断したのではないとか、そういう背景がわかる資料がないかという御指示をいただきましたので、少し前になるのですが、平成19年8月に調査をしたものです。これは平成11年4月から平成19年8月までということで、平成の合併の前半になりますが、合併に至らなかった1,252市区町村です。合併に至らなかったと書いていますが、合併の動きがなかったと

ころも含めての資料です。

ご覧いただきますと、それぞれ要因別に分析をしております、理由として多く挙げられていますのが、例えば「2」、「3」のあたりでして、2の「合併せずに単独で運営していこうと考えた」、3の「合併について意見集約ができなかった」というものが3割を超えております。例えば「2」を人口規模別に見てみますと、10万人以上の団体では、そういう団体が多いという傾向が出ております。

3割を下回っています、例えば5のところでは、合併を望んだのだけれども、相手方が消極的だったということで、そういうものも4分の1以上あるということです。

「6」については合併協議の際、協議事項について合意がなされなかったということで、条件が折り合わなかったものですが、こういうものも一定程度あります。

前回、例示で挙げられておりました、地理的な要因は、「1」になると思います。離島や山間地に位置することになって、合併が困難であるということでは、これも一定割合、5%を切るぐらいであるのですが、人口規模別でご覧いただきますと、例えば5,000人未満のところ、18%超になっていまして、小規模団体では、こういう理由で合併に至らなかったと回答している団体が多かった状況です。

次のページをお願いいたします。大橋委員から、最近の合併で、合併がうまくいかなかったケースについて、その事情がわかるものという御指示を受けて作成したものです。現行法下の合併について、法定合併協議会の設置に至らなかった背景について調べてみたものでして、ご覧いただきますと、京都府長岡京市と大山崎町の事例です。

大山崎町で住民発議があったわけですが、これに対して、長岡京市が回答したときの内容ですが、ご覧いただきますと、本市の市民の思い、近隣市町の思い等を配慮し、さらに長岡京市議会の意見を確認した上、慎重に熟考した結果、十分に機は熟しておらず、時期尚早であるとの見解に達したということになっております。

次に、北九州市と中間市の事例です。これも中間市で住民発議があったのですが、これに対して、北九州市は、議会に付議しないという回答をしているわけでは、この理由についてであります。国の支援制度が廃止されているので、双方、住民のメリットを見出しにくい。平成16年の時点では、中間市議会の要請があったのだけれども、今回はそういう動きはないと書かれております。

次は、神奈川県の小田原市と南足柄市の事例でして、任意の合併協議会が設置されてきて、定期的に協議が続けられてきたわけではありますが、南足柄市長が最終的に合併するべきではないと、議会で発言をした際の議事録をつけておりますが、一番下のところをご覧いただきますと、任意協議会の結果、市民の皆様の様々な意見、提言、陳情等、そして、アンケート調査の結果を踏まえて、私は、市長としての強い意志と決意を持って、小田原市と南足柄市の合併については、合併するべきではないと判断しましたとなっております。アンケート調査は、左側の年表のようなものをご覧いただきますと、平成29年11月に市民アンケートが両市で実施されていまして、小田原市は合併賛成多数、南足柄市ではもう少

し検討すべきという意見が多数となっております、この結果を踏まえて、合併すべきではないと判断したという趣旨ではないかと考えております。

右のページです。長野県の岡谷市、諏訪市、下諏訪町の事例でして、これも住民発議が3市町の住民から出されたのですが、臨時議会で否決をされたということです。議会に付議した際の首長の意見から引用してまいりましたが、まず岡谷市ですが、合併特例法に基づく住民の直接請求であって、民意の1つとして尊重します。しかし、合併には住民や市町村間の理解の深まりと民意の高まり、さらに様々な民意が総合的に重なり、合併の機運が醸成されることが何より大切であります。現在は、そうした状況になっていないと認識しています。

それとあわせて、諏訪地域の合併協議については、6市町村の枠組みによって検討を始めることが理想、要はここでは2市1町の合併の枠組みで議論がされているのですが、6市町村の枠組みで検討することが理想であると書いてありまして、現時点では、合併協議会を設置する時期には至っていないと判断するとされております。諏訪市、下諏訪町もほぼ同じことが書かれているという状況です。

資料1をお願いいたします。

本日は、論点整理ということですので、先日の御議論を踏まえまして、御議論を紹介させていただきつつ、考え方ということでお示しをさせていただいたものです。論点の立て方につきましては、前回、着眼点ということでお示しさせていただいたものを参考にしながら、適宜修正しながら書かせていただいております。

基礎自治体についての現状と今後ということとして、合併市町村の行財政基盤の状況やまちづくりの成果、課題をどう評価するか、市町村合併後の市町村の状況や課題の多様性をどう考えるか、今後の人口規模の変化や課題の各地域における現れ方の違いをどう考えるのかということとして。

前回の御議論の中では、専任職員が配置されるようになって、合併前にできなかった行政サービスが提供できるようになったという質的な効果はあったのではないかと御指摘、あるいはその課題はあるのだけれども、それに対して様々な対応措置が講じられていることは重要ではないか、住民の声の行政への反映のため、地域自治区のような住民自治の取組が続いていくことが重要ではないかなどの御指摘をいただいたところです。

右側の考え方のページをご覧くださいまして、合併市町村の行財政基盤の状況やまちづくりの成果、課題をどう評価するかという点です。

1つ目の○は、市町村合併の状況について、記述をしております。

2つ目の○ですが、これによりまして、市町村の平均人口はほぼ倍増し、人口1万人未満の市町村数は大幅に減少し、平均面積もほぼ倍増し、市町村の行政区画と人々が日常生活で往来する区域とがほぼ一致するようになった市町村も見られるとしております。

次の○のところでは、前回、様々お示しさせていただいたデータを参考に書かせていただいております、合併市町村においては、専門職員の配置されている市町村の割合の上昇

や専門職員の平均配置人数の増加、組織の専門化が見られる他、行政サービスの充実、行政区域の課題に応じたまちづくり、地域資源を活かした地域活性化の事例も数多く報告されている。同時に職員総数の削減、公共施設の配置の適正化など、効率的な行政運営の取組が進められている他、財政力指数の上昇など、財政基盤も強化されているとしております。

次の○のところでは、課題について言及をしております。市町村合併による行政区域の拡大に伴い、周辺部の旧市町村の活力が失われている、住民サービスが低下しているとの指摘や、役場がなくなったことや地元選出議員が減少したこと等により、住民の声が届きにくくなっているとの指摘もある。こうした課題に対しては、支所の設置、地域自治区の活用、コミュニティバスの運行等によって、住民サービスを維持する様々な取組が行われている。また、市町村合併が急速に進んだ時期から、地域運営組織の活動が活発に展開されるようになり、こうした活動を支援する取組が行われているとしております。

次のページをご覧くださいますと、以上のことを踏まえまして、こうして見ると、平成11年以降の市町村合併により、多くの市町村において、行財政基盤の強化が図られているのではないかと、そして、市町村合併後のまちづくりはいまだ進行中であり、課題も指摘されているものの、多くの市町村において、市町村合併の様々な成果が既に現れているのではないかとしております。

次ですが、市町村合併後の市町村の状況や課題の多様性をどう考えるのかという点です。この点については、多くの市町村において、行財政基盤の強化が図られている一方で、小規模市町村は依然として多く、例えば人口1万人未満の市町村は、512団体存在する。市町村の規模が多様になっていることなどに伴って、各市町村が抱える課題も多様になっており、市町村個別に見た場合には、基礎自治体として住民に必要な行政サービスを提供していく役割を果たしていく上で、必要な組織、職員配置等の事務処理体制や財政基盤に課題が残されている団体もあるのではないかとしております。

今後の人口構造の変化や課題の各地域における現れ方の違いをどう考えるのかということですが、この点については、中間報告で重点的に記述されていることですので、それを参考に記述をしておりますが、今後、人口減少はさらに加速し、2040年頃、高齢者人口はピークを迎える。人口減少と高齢化は、地方圏の一部の市町村ばかりではなく、県庁所在市、指定都市、三大都市圏を含め、全国的に進行する段階へと移行することも見込まれる。小規模市町村の多くでは、今後、さらなる人口減少が見込まれており、人口1万人未満の市町村数は、さらに増加することが見込まれる。一方で、国全体の人口構造の変化と異なり、生産年齢人口が増加する市町村もあれば、高齢者人口が減少する市町村も少なくないなど、各市町村の人口構造の変化は一様ではない。このため、課題の現れ方は、その要因となる人口構造の変化の度合いやインフラの状況、活用可能な経営資源の違いなどによって、地域ごとに大きく異なるとしております。

4ページをお願いいたします。2番目は、今後の基礎自治体による行政サービスの提供

体制についての考え方でして、論点としましては、近年の地制調の答申で、基礎自治体による行政サービスの提供体制について、自主的な合併や共同処理方式による広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要であるとされてきたことをどう考えるのかということ、その上で、市町村合併という手法について、どう考えるのかということにしております。

前回、前々回での議論を下に書かせていただいておりますが、例えば一番上のところで、市町村合併は、あくまでも行財政基盤強化の手法の1つである。自主的に合併を選択する市町村に対して、必要な支援措置を講じる、自主的な市町村合併を含めた多様な手法の中から、各市町村が最も適したものを自ら選択できるようにするという、第29次調査会の答申以降の基本的なスタンスには変わりはないのではないかと御意見がありまして、この点については、ほぼ他の御議論も一緒だったと思っております。

上から3番目のところでは、重要なのは、住民に対してよりよい行財政サービスをどのように提供していくのかということであって、その1つの手法として、合併があるのだということです。合併・非合併に関わらず、いずれの団体においても、行財政サービスの向上に取り組んでいるところではありますが、近年、合併以外の様々な選択肢も増えてきていて、多様な選択肢の中から各市町村が住民との対話を通じて、最も適正な選択肢を選んでいくことが重要であって、そういうメッセージを明確に出すべきではないかという御議論もあったところでして、以下は、ほぼ同趣旨のものと考えております。

6ページ目をお願いいたします。その上で考え方を整理しております。

1つ目の○ですが、市町村の現在の状況や課題、今後の変化や課題の現れ方が多様であることを考えると、各市町村において、地域における変化・課題の現れ方を見通した上で、地域の未来像を描き、その未来像から逆算し、地域や組織の枠を超えた連携、技術を活かした対応など、必要となる方策について、自ら判断して、対応方策を選択していくことが重要ではないかとしております。

そのため、地域の枠を超えた連携による、基礎自治体による行政サービスの提供体制の確保については、各市町村において、基礎自治体として担うべき役割を踏まえて、自主的な市町村合併の他、市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中から、最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが、引き続き必要ではないかとしております。

市町村合併という手法についてですが、自主的な市町村合併という手法は、行財政基盤の強化の手法の1つとして、引き続き必要ではないかとしておりまして、さらに今後、急速な人口減少と高齢化が進行することが見込まれる中であって、地域によっては、行財政基盤を中長期的に維持していくための手法として、検討することも考えられるのではないかとしております。

7ページです。市町村合併についての今後の対応方策でして、論点としましては、本年

度末に効力を失う現行法の取扱いをどうすべきか、また、引き続きこれが必要だと考える場合、現行法は、平成22年の改正によって、合併推進のための措置は廃止されまして、合併の障害除去、住民の意見反映のための措置などを定めるための特例法になっているわけですが、内容の見直しが要るのかどうかということです。

前回、前々回の御議論ですが、合併という選択肢をなくすとか、あるいは合併のハードルを上げるようなことをすべきではなくて、現行法の措置を継続すべきではないか、延長すべきはないかという意見がありまして、そういう意見をいただいたものが多かったのではないかと考えております。

2つ目の点ですが、昭和40年に法律ができてから、基本的に10年刻みで法律は延長していて、今回も同様の対応が望ましいのではないかと。自主的な合併、円滑化するためのパッケージとして、現行法は要るのではないかとということ、また、現行法は、合併を誘導したり、推進したりするものではなくて、合併の激変緩和措置を規定し、合併の障害を除去するものなので、引き続き要るのではないかとということでした。

一方で、特例法ではなくて、一般法に書くということもあるのではないかとという御議論もありましたが、一般法にすることについては、慎重な検討が要るのではないかと。10年刻みで、時代に合わせて合併のパッケージを調整していく仕組みが合理的なのではないかとという御議論であったと理解しております。

8ページです。現行法の取扱いをどうするべきなのか、内容の見直しは必要なのか、この点についてですが、地方自治法等の特例として、現行法で定められている様々な措置は、合併の障害除去や住民の意見反映のために効果的であり、実際、現行法下の市町村合併のいずれの事例においても活用され、合併の円滑化に寄与しているものと考えられるのではないかと。

このため、現行法の期限後においても、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象として、引き続きこれらの措置を講じることができるよう、現行法の期限を延長すべきではないかとしております。

その他、この小委員会の場合でも、市町村合併の成果と課題の中で、まだ課題があって取組が進んでいる状況も御議論いただきましたので、そういう意味で、1点加えさせていただいておりますが、平成11年以降、合併した市町村において、市町村建設計画などに基づいて、まちづくりが進められており、市町村合併の課題に対応するための様々な取組が行われていることを踏まえれば、今後も円滑な行政運営と計画的な地域振興を実施できるよう、国、都道府県は、引き続きこれらの合併市町村に対する必要な支援を行っていくべきではないかとしております。

資料の説明は以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの説明につきまして、御意見等をいただければと存じますけれども、いかがでしょうか。武藤委員、お願いします。

○武藤委員 8ページのところに、内容の見直しは必要かという問いかけがございますので、それについて少し述べたいと思うのですが、第2回の総会だったと思うのですが、全国市議会議長会の山田委員から、「今まで合併した一部地域の住民投票で、合併から分離・独立できる制度の創設という可能性も検討されてはいかがかと御提案申し上げるものがあります」ということが述べられております。

前回、太田委員から、合併したらもう戻れない、不可逆だということがありましたけれども、戦後の歴史を考えると、戦前の合併に関して、また分立をするという経緯がございますので、戦前のある意味で強制的に近い合併以外にも分立したところがありますので、合併しても、またもとに戻るという制度を加えたらどうかということなのです。

昭和の合併の後も、今、申し上げたように、戦前の復元以外にも、分割・分離があったのは事実でありまして、平成の合併でも、今のところはないようではすけれども、合併のデメリットとして、ここにも書かれておりますが、周辺部の市町村の活力が失われていくとか、その他、第2回総会でも武内委員から、合併をしたことによって、行政サービスが大きく低下した周辺の市町村の現状は、悲惨な現状がありますというような、悲惨という言葉も使われておりまして、それを戻すのは、なかなか難しいとはいえ、できないことではないので、もう一度分離して、あるいは分立してやってみようかという地域もあるかもしれないと考えます。

したがって、特例法を継続するのであるならば、分割・分離の制度を明確にできないだろうかと考えております。御検討いただけたらと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

今、問題提起をいただきましたけれども、その点についてでも、あるいは他の点でも結構ですが、いかがでしょうか。お願いします。

○市町村課長 御参考までに、現行制度を御説明させていただければと思いますが、市町村の分割については、地方自治法に規定がありまして、関係市町村の申請に基づいて、都道府県知事が議会の議決を経て定めることによって、分割ということは、法律上可能にはなっている状況です。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 前回、不可逆的と言ったのは、制度上は言い過ぎだろうと思います。ただし、先ほどのご説明でも、都道府県の議会の議決によるということでした。したがって、言っただけは悪いですが、一度消えた市町村の住民がいわば切り札を持って独立できるわけではないという点は、そのとおりだろうと思うのです。その部分で、他の連携とは少し違う。周辺住民は、自分を代表する政府を失うということです。

問題は、逆に武藤委員にお伺いしたいのは、私は別に分離・独立の制度を設けることに

ついて、反対ではありません。ただ、現実味があるのかということです。悲惨になった周辺住民があえて独立する。武藤委員もおっしゃったように、状況が改善するのかどうかはよくわからないし、そのこと自体によって、社会全体の便益が増すのかどうかという問題もよくわからない、かつ法形式的には、これが合併特例法の中に書かれるべき問題なのかどうか、よくわからないところがございます。その点はどのようにお考えになっているのかというのが、私の質問です。

あと、もう1つ、事務局の資料について、私が気になっているところがあります。8ページの「その他」に書かれたところなのですが、そういうことを考えておられないと理解しておりますが、円滑な行政運営と計画的な地域振興を実施できるように必要な支援を行う、国、地方公共団体は、これらの市町村に対する必要な支援を行っていくべきではないかという書かれ方になっていますが、あくまでも合併した市町村に対する支援である。したがって、合併推進をする趣旨ではないはずなのですが、他方で円滑な行政運営と計画的な地域振興となりますと、違うように読む方も出てくるのではないかと。

引き続きということと、第21回専門小委員会の7ページにあります。あくまでも求めに応じた助言、情報提供であるということで、引き続き、これらの市町村合併の求めに応じる形で必要な支援を行うべきではないかとか、従来通り、合併推進はしないのだというスタンスをきちんと書き込まれておいた方がよろしいのではないかという印象を持ちました。

以上です。

○山本委員長 後者の点は、趣旨については、恐らく事務局も特にこれで推進をしようという趣旨ではないだろうと思っておりますので、少し表現ぶりを次回に向けて工夫していただければと思います。よろしいでしょうか。

○太田委員 はい。

○山本委員長 前半については、武藤委員に対して問いかけがございましたけれども、何かございますか。

○武藤委員 地方自治法の7条には、市町村の廃置・分合、または、市町村の境界変更ということについて、市町村と都道府県の境界変更についての記述がございますが、その他、よく見ていくと、昭和23年7月20日の改正法附則において、昭和12年7月7日から同20年9月2日に至るまでの間に合併した地域は、7条の規定に関わらず、従前の市町村の区域でその市町村を置き、または、従前の市町村の区域のとおり、市町村の境界を変更することができるという、7条とは少し違う附則がございまして、この手続を簡略にしている方法ということなのですが、この附則はまだ生きているのだと思います。

したがって、ここを活用するような方式で、地方自治法の中に書き込んでもいいのですが、ただ、日にちが限定されているところを変えればよいと思うのです。要するに合併が1つの自治体の強化という意味で、1つの手法であるならば、分離も1つの手法になるのではないかと考えている次第でございます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

今の点でも、本日は、さらに全体について議論をしたいと思いますので、その他の点でも結構ですけれども、いかがでしょうか。大屋委員、お願いします。

○大屋委員 その附則が今も生きているのかどうか、確認していただくといいと思うのですけれども、それについては、特殊な戦時合併という事情があったので、巻き戻しが特に規定されたということだと理解することができるだろうと思います。

ところで、平成以降の合併にしても、合併した後、これは問題だと思ふことは、当然あり得ることであって、その場合に現行の7条における手続は、否定されるわけではない。合併も手続自体は7条の規定に基づいているはずであって、合併特例法は、事務局からの説明にもあったところですが、1つは、財政的負担に関する手続を決めて、軽減措置をやっているということと、住民による発議の側面をつけ加えている、7条の本則に基づいて、単に議会経由で手続をとるのではなくて、住民からのイニシアチブが出せるところが特殊なのであると理解をしています。

ここは2つのお話があって、1つは、例えば平成の合併に限るかどうかはわかりませんが、独立に関する、あるいは分離に関する住民発議制度を組み込むということは、提案としてはあり得るかもしれない。あと、財政については、計算のやり方はわかりませんが、分離することによるマイナスが想定されるのであれば、その軽減措置を組み込むことは、特例法の並びの措置としては考えられるのかもしれない。ただし、テクニカルに言うと、住民発議をする場合の主体の範囲がどう区切られるのか、合併後の自治体の割合ということであるとすると、実効性がどの程度あるのかということ、多少懸念されるころだと思ふます。

これについては、その必要がどれだけあるかという議論があるかもしれないのですけれども、特例法の並びの措置としては、理解できるころだと思ふのですが、武藤委員がおっしゃったような、戦時合併の巻き戻しのようなことを組み込むとすると、特例法というよりは、地方自治法の本体の問題になってくるだろうということ、戦時合併については、あまりに強権的な措置であったから、従前の地域に非常に特殊な規範的地位があるのだということ、これを承認したのだと考えられるころ、同様の措置を今回もとるとすれば、平成の合併が同様の強権的な措置であったことを認めることになってしまうのではないかと。

戦時合併ほどは強権的ではなかったはずであるということになっておりますし、もちろん地域の事情によって、不適切であったとか、やり過ぎたとか、うまくいかなかったことはあるかもしれませんが、全体として考えるならば、人口減少社会において、行政の効率化を進めるための自治体の大規模化をする、それから、地方分権の受け皿としての自治体の強化をするという方向性については、誤りであったとは言わないのではないかとと思ふますので、繰り返して言うと、具体的な問題を是正するための住民発議制度の組み込みについては、検討する余地があるかもしれないけれども、それを超えた一般則を形成すること

については、慎重であるべきではないかと考えます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

1点、事実確認がございましたけれども、いかがでしょうか。お願いします。

○市町村課長 事実関係ですが、今、武藤委員から御指摘があった、戦時中に行われた市町村の区域変更に対する復旧措置という条文ですが、昭和12年7月7日から昭和20年9月2日までの合併が対象になっていまして、おっしゃるような復旧措置があるのですが、法律の施行の日から2年以内に限り行うことができるということですので、今は既にこういう復旧措置を行うことができないという状況です。

さらに申し上げますと、戦時中に行われた市町村合併のついての措置ですので、例えば昭和の合併については、こういうことはできないという状況です。

○山本委員長 ありがとうございます。

その他、いかがでしょうか。今の点でなくても、それ以外の点でも結構です。横田委員、お願いします。

○横田委員 未合併要因に関する調査結果の概要をお出しいただきまして、ありがとうございました。機が熟していないとか、意見集約ができなかったなど、合併特例法の延長に関しては、必要だということを改めて資料を出していただいて、確認できたと思っております。

一方で、相手方が消極的であったという数値が人口規模別にそれぞれでたくさんありますので、合併以外の選択肢のところを広げていくことが大切だということも、改めて認識しているところでございます。

1点だけ、今の分離・独立に関する点もそうなのですけれども、結局、単独でやっていくことにしたとか、圏域を広げてやっていくという中でも、財政力指数、要は都合のいいところだけうまくやりましょうではなくて、都合の悪い部分をどうしていくかというところは、推進ではないのだけれども、将来的に住民を助けていくところの情報提供の仕方、そこはどの選択肢を使うにしろ、大事な情報提供になってくると思いますので、そこが何なのかというのは、きちっと今後も議論していきたいと思えました。

○山本委員長 ありがとうございます。

その他にさらにいかがでしょうか。大橋委員、お願いします。

○大橋委員 私も前回の質問に関して、非常に詳細に調べていただいて、大変参考になったところでございます。短い期間でありがとうございました。

調べていただいたものを見ると、自分の考えもはっきりと固まっていないので、悩ましいところなのですけれども、最近の事例だと、住民発議はあったのですが、その先で潰されてしまっているという、ここで挙げていただいたのは4件ですけれども、そのうちの3件がそうなっている。この点、住民が強く合併を求めたときに、何かもう少しその思いをくみ取ることができるような仕組みが検討できないかと、少し思ったところでございます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

事務局からお願いします。

○市町村課長 事実関係を御説明させていただきますと、大橋委員が御指摘のように、最近の事例ですと、確かに住民発議があったのですが、合併に至らなかったというケースは確かにございます。ただ、住民発議は、50分の1の住民の署名で、直接請求がされるものでして、必ずしも初めからマジョリティーが出ているという仕組みではないということが1つです。

50分の1の署名を集めて請求をしたときに、市町村長が議会に付議しない場合とか、あるいは付議しても否決された場合については、住民投票を求める、直接請求という制度についても用意されている状況です。

○山本委員長 ありがとうございます。

その他にいかがでしょうか。

今の点は、次回にどのように現行制度がなっているかというところを、資料として提示していただけますか。

○市町村課長 わかりました。

○山本委員長 その他にございますでしょうか。太田委員、お願いします。

○太田委員 大屋委員がおっしゃったことと、武藤委員に問いかけて、まだお答えをもらっていないのですけれども、特例法の中に分離を定めるべきかどうかです。大屋委員は、住民発議の裏返しとしてとおっしゃった一方で、発議をする住民の範囲が不明瞭になるだろうとおっしゃって、私の言っていることもそういうこと、もっと言えば旧市町村の住民は形を失いアモルフとなるということです。区域が消えてしまったら、代表する政府もない。住民発議で自分がやる以外ない。とすると、もはや旧市町村にこだわる理由もないのです。旧市町村の中の中心に近いところは、合併したところが便利だから出ていきたいとは思わないかもしれない。遠いところは、出ていきたいと思っているかもしれない。結局、住民の形を失うわけです。旧市町村の住民が形を失ってしまうわけです。

そのときに、もちろんそれでも廃置分合と書いているわけですから、もちろん分離・独立のための制度があるというのは、一般論としてはあっていいだろうと思います。ただし、それは何のためにあるのかということと、それを特例法の中になぜ書き込むのかということが問題となり、特例を用意するだけの実態があるかも問題になります。目的の他に、特例を用意する制度を担える住民という実態を我々は失ってしまっていないかという気がするわけで、そこら辺を詰める必要があるだろう。詰めるためにこの委員会で議論するというのなら、もちろん喜んで議論いたしますが、武藤委員がどういう見通しを持って提案されたか、教えていただきたいと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 昭和23年の附則については、第11項に、この法律施行の日から2年以内に限りと書かれていますので、確かにこれは私の見落としでした。

ただ、この場合は、旧町村単位で決められるというか、発議できるという仕組みだったと思いますので、分立がしやすかったということです。今回の場合、平成の合併の中では、恐らく7条でいくと、ある全体の区域の中での住民投票ということになると、それはほとんど不可能になってしまいますので、そうではなくて、地域の周辺部の人たちがもう一度やり直したいということもあるのではないかということです。それを7条の規定からいくと、難しいのではないかと。こういう規定を使って、少しやりやすくしておいた方が、合併をやりやすくするということであるならば、分立もやりやすくしておく方がいいと思います。

それを特例法に書き込むかどうかは、地方自治法の附則ですから、地方自治法に書いてもいいですし、前回、特例法による合併という手法はいいのではないかと申し上げまして、ちゃんとそこの記録にも残っていますので、それはそれで納得しておりますが、こういう手法もあるのだという意味で、これを取り上げたということでありまして、何が何でも入れてほしいと考えているわけではありませんし、特例法というのは、合併の障害除去だということは、先ほどから何度も説明されておりますので、それであるならば、分離の障害除去みたいな発想もあっていいのではないかと思った次第です。

行政学というか、地方自治の方針の観点から、もう一度、独立してやりたいというところもある場合には、障害を除去するような方法もあっていいのではないかと考えた次第です。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

大橋委員、お願いします。

○大橋委員 今の点ではなくて、先ほどの私の意見に関して少し補足させていただきますと、先ほど伺いたかったのは、住民発議があって、だめだったという場合は、何か障害があるのか、近年の法改正で、住民の意見ができるだけ反映されるようにという方向での改正があったことは存じておりますけれども、それ以上に何か検討すべき点はあるかということで、意見を申し上げたということでございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

田中委員、お願いします。

○田中委員 田中です。

市町村合併は手法の1つとして、存続されるべきものだろうと思うのですが、1つ確認をしたいのは、1ページ目に、平成の合併では規模の多様性が前提とされて、市町村の規模は多様化したとあるわけなのですけれども、人口1万人未満の市町村数は、大幅に減少したということで、当時、規模の多様性をどんなふうと考えられ、今後への見通しはどうかを、お伺いできればと思います。多様性に規模をつけることの意味合いはどうかという

ことです。

2 ページ目には、成果及び課題とあり、資料 1 の中には、成果が多く書かれていて、課題の記述は少な目です。その上で 2 ページ目の 3 つ目の○は、行政サービスの充実と同時に財政基盤の強化とあるのですけれども、これが本当にトレードオフの関係ではないのかという、行政サービスが充実したならば、財政基盤も強化されると言えるのかどうかは、整理が必要なのかと思いました。

また、他の資料でも説明いただいた中で、平成の合併を総括すると、合併することの意味合いは、住民の方にあまり共有されていない場合に、目的とか目標が地域主体になっておらず、結局、住民と自治体との距離があまり縮まらなかったのではないかと想像します。今後、新たに合併も含み、連携も含んで、新たな地域のあり方を 4 ページ目の論点で示されたように、これから多様な選択肢、自ら選択できるというところに入っていきあたりで、住民にもその考えや姿勢が共有されるよう、主体が表現されると良いと思います。

民間企業も A 社と B 社が合併をすると、その後何十年たっても、A 社のルート、B 社の派閥などがずっと残り、結局、中身が統合されない面もあります。今こそ、連携あるいは合併時の共通の目標をどうするかの設定が非常に重要ではないかと感じます。

○山本委員長 ありがとうございます。

今、住民の間で目標、あるいは問題意識を共有することが重要であるという御指摘がございまして、今、田中委員の御発言は、合併をした市町村に関して、問題が色々残されている。そういった問題を解決するために、そういった取組が必要ではないかという話であったと思います。

大橋委員が先ほど御指摘になったのは、一部の住民が住民発議をして合併をしようというイニシアチブをとったのだけれども、それが結局うまくいかなかったということがあるのではないかと。これも 1 つには、そのように十分に住民の間で目標とか、問題意識の共有が行われなかったということが、あるのかもしれないと思いますので、結局、合併の問題に限らずといいますか、合併をするとか、しないといったことを超えて、非常に重要な大きな問題ではないかと思えます。

したがいまして、本日の資料でも、ところどころには書かれているのですけれども、その点をさらにはっきりと書く形でまとめていければと思いますが、さらにいかがでしょうか。岡崎委員、お願いします。

○岡崎委員 先ほど来の分割の支援といいますか、その議論での私の考えを申し上げたいと思いますけれども、基本的には大屋委員の御発言と非常に近い立場におります。つけ加えて言いますと、10 年前の今ごろまで、ちょうど第 29 次の地制調でその議論がされた経緯がありますし、そして、平成 22 年に延長をしました。そのときの状況と基本的に大きく制度を変えるほど環境が変わっているのだろうかといいますと、私はあまり変わっていないのではないかとということがございます。それが 1 点です。

法律の看板は、確にかつての合併推進から合併した場合の支援と変わっていますけれ

ども、根っこにあります市町村の行財政基盤の強化をするべきである、あるいは分権の受け皿としての市町村行政体制を強化すべきだという概念は、まだ看板はおろしていないと思うのです。それは大事なことだと思います。そういう意味で言うと、そのところをこの法律に分離・分割みたいな話を仮に入れるとすると、我々地制調の姿勢、あるいは政府の姿勢として、ミスリードが起きるのではないかという気がいたします。

確かに私も以前から言っていますように、大きくなった団体の周辺部は、中心部と全く状況が違いますし、十分に目が届いているかどうかという心配はありますけれども、それはみんなで議論して合併をしたわけですから、まずは交通や、支所の配置などを便利にするとか、色々な手段できちんと対応すべき問題ではないかと思います。

その上で、分割するしかないのだという具体的なお話がいくつか出てきて、具体例は今でもほとんどないのだと思いますが、そういう話で本当にいくつか切実な問題が出てきた場合に、それをどうするか、法整備が要るかどうかは、この合併とは別の問題として、検討すればよろしいのではないかと考えます。ですから、結論的に見ますと、先ほどの大屋委員は、住民発議の点あたりが検討できるかという議論がありましたけれども、私はそれもまた別の議論であって、合併特例法については、従来と同じスタンスで対応してよろしいのではないかと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

今の点でも、あるいは他の点でも、大山副会長、お願いします。

○大山副会長 中身の話ではなくて、形式だけのことなのですけれども、この問題について、この次の総会に出すものをまとめるということですね。そういうことでよろしいのでしょうか。

○山本委員長 事務局で何か想定をされていることはございますか。

○市町村課長 本日の議論を踏まえて、素案を御議論いただきまして、もう一度、案を御審議いただいて、総会ということをご想定しております。

○大山副会長 わかりました。

先ほど太田委員が御指摘になった8ページのところの書きぶりで、あまり推進しているようにとられないようにした方がいいというお話がありましたけれども、そこと関係するのですが、ここの議論として、合併の効果とか、どこが足りなかったとか、色々議論することは、今後の広域連携にも重要なので、よろしいと思うのですけれども、総会に出す素案は、もうちょっと淡々とこのまま継続するような内容にした方がよろしいのではないかと思いますので、ぜひよろしく願いいたします。

○山本委員長 市川会長、お願いします。

○市川会長 これは各自治体、特に市町村が考えられる課題だと思いますので、地方六団体、今回は特に市や町村の四団体の意見要望等は、事前にしっかり聞いておいていただいて、素案の中で我々が議論できるようにしていただけたらと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

武藤委員から、大変重要な問題提起がございました。ただ、分割に関する何か特例的な規定等を設けるかという点については、多くの委員の方は、様々な点で疑問を述べられたと思います。いくつかあったかと思いますが、まず戦時中の制度との並びでこれを考えることになると、背景が全く異なっているということがあり、ここで議論をしているのは、人口減少社会の中で、どのように市町村の形を保っていくのか、あるいは市町村の活動を推進していくかという点ですので、そういった制度を設けることは難しいのではないかという環境の面が1つあります。

岡崎委員から御指摘がございましたけれども、分割の特例を設けると、どういうメッセージを社会に対して発することになるか。従来の地制調で議論していた環境と変わっていない、あるいは問題状況が変わっていないとして、そこで新たに分割といった制度を設けることになると、この地制調で意図していなかったような意味で受け取られる可能性もあるだろうということがあります。

3つ目には、仮に住民発議とか、あるいは住民投票ということを考えますと、住民の範囲をどう考えるかという問題があるという、かなり根本的な問題提起もございました。

また、これは多くの委員の方から言われましたし、岡崎委員からも言われたことですが、武藤委員の御指摘の点については、確かに合併をした市町村においても、色々な問題が残されており、したがって、今回の事務局の資料においても、委員からの指摘として、その点が書かれているわけですが、果たしてそれを解決するために、元通りに戻すというやり方をとることが、本当に解決策になるかという問題があろうかと思えます。問題にどういうふうに対応していくかを考えなくてはいけないのですが、ただ、それが分割に関する特例を設けるという形で解決できる問題なのかということがあろうかと思えます。

したがって、特に最後に述べた点は、非常に重要な問題提起ではありますけれども、新たに特例を分割のために設けることに関しては、消極的な意見が多数であったと思います。

あとは、その他の点についても、色々重要な御指摘をいただいておりますので、事務局においては、必要な部分について、資料の補充、あるいはとりまとめに向けた準備等をお願いしたいと思います。

それでは、よろしいでしょうか。

次に、資料3、行政のデジタル化についての説明を求めることにいたします。

事務局から御説明をいただきまして、その後で、本日はこれに関する本格的な議論の第1回目ですので、色々な観点から御意見をいただきたいと思います。お願いします。

○行政経営支援室長 事務局です。

資料3をご覧くださいと思います。行政のデジタル化についてです。

1ページ、2ページのところで、前々回の21回の専門小委員会のデジタル化関係の議論について、少しまとめさせていただきました。ご覧いただきますと、まず、デジタル化と働き方、生産性ということで、行政職員や関係者の働き方改革、生産性革命につながって、

担い手不足といった課題の解決が大きく前進すると期待するといった御意見です。

標準化と国の役割ということで、統合的なものを整備したりするのはいいのだけれども、標準モデルを待つような形が起こったり、自治体の取組が無駄になったりすることはないように、不安がないように国としてはリードするべきではないかといった御意見です。

自治体間の連携、横展開ということで、AIとか、デジタル技術のコストのバランスがとれる自治体のサイズ、能力があるのではないかということで、大規模自治体では進むかもしれないけれども、小規模自治体では進まないと予測されるといった御意見です。その中で、都道府県単位で、そういった大学とか、高専もあるけれども、県が統一するような方向、もしくは中小の自治体の連携を支援する仕組みもあるのかもしないかという御意見がありました。

2 ページですけれども、先端的な技術で地域課題を解決し得るのか、横展開できれば、そういった技術的な解決が速やかに進むのではないかといった御意見です。

民間人材の活用ということで、地元の若い優秀なデジタル人材を加えて、柔軟な形でデジタル化を進めて考えていった方がいいのではないかといった御意見です。

デジタル化と条例ということで、情報化、IT化の推進とシステムの統合の水平垂直な連携を効率的に行うために重要だけれども、各自治体の条例が法制度の面で、水平垂直な連携の障害となり得るのではないかという御意見もありました。

その中で、委員長におまとめいただきましたが、一番最後のところで、デジタル化には、地域間の連携や公共私協力体制が必要になるといったテーマ間の関係があるところで、地方公共団体の役割、あるいは国の役割、都道府県の役割と市町村の役割といった形で、特にそれをデジタル化の特性との関係で考えていかなければいけないのではないかという御指摘をいただいております。

今回、そういったテーマ間の関係に特にスポットを当てさせていただいた資料を用意させていただいておりますけれども、それに入る前に、3 ページですが、行政のデジタル化全体、国、地方を含めた、もしくは社会全体のデジタル化を進めるための最近の動きと、基盤としてのマイナンバー制度についての御説明をさせていただきます。

○住民制度課長 資料3の4 ページをお開きいただければと思っております。世界全体のデジタル化の動きについての御説明ということで、私ども住民制度課では、マイナンバー制度に関わります通知カードや、マイナンバーカード等の地方公共団体の事務を所管しておりますけれども、全体状況として御説明させていただきたいと思っております。

デジタル手続法ですが、先の国会で成立した法律でして、「情報通信技術の活用による」から始まる、正式名称は非常に長い名前ですけれども、要は各省に係る7本の法律をまとめて改正した一括法という体裁をとっております。

その中身ですけれども、情報通信技術を活用して、行政手続等の利便性の向上や行政運営の簡素化・効率化を図ろうというものでして、大きくは、行政のデジタル化に関する基本原則や行政手続の原則オンライン化のために必要な事項を定めるということと、各般に

関係する法律の個別分野の改正がなされているということです。

本日は、行政のデジタル化に関する基本原則等につきましての概要の御説明ですけれども、行政手続オンライン化法という法律は、以前からある法律ですけれども、その法律を名前も含めて改正する形をとりまして、「デジタル行政推進法」という形に変えて、各般の基本原則を明記しているものです。

情報通信技術を活用した行政の推進の基本原則ですけれども、国、地方公共団体、民間事業者、国民その他の者が、あらゆる活動において、情報通信技術の便益を享受できる社会の実現を、社会全体のデジタル化として推進していこうというものです。

デジタル化の基本原則ですけれども、個々の手続サービスが一貫してデジタルで完結するという、デジタルファーストという原則で、一度提出した情報は、二度提出することを不要とするワンスオンリーの原則、それから、民間サービスを含め、複数の手続サービスをワンストップに実現する、コネクテッド・ワンストップと呼ばれている原則ですけれども、この3つを基本原則として、法律上に明記をしているものです。

その下ですけれども、行政手続の原則オンライン化のための必要な事項が定められておりまして、行政手続における情報通信技術を活用いたしまして、行政手続のオンライン化原則が定められております。申請及び申請に基づく処分通知、これらの行政手続につきまして、オンライン化を原則としているものです。ただし、地方公共団体が条例や規則で行う処分等につきましては、努力義務となっております。

本人確認や手数料納付、それらもオンラインで実施するということを原則とし、電子署名等、電子納付を活用してまいります。

添付書類の撤廃ということで、行政機関間の情報連携などによりまして、入手・参照できる情報に係る添付書類について、添付を不要とするような規定を整備しております。

これらに関しまして、マイナンバーカードはオンラインで本人確認できる機能を持っておりますが、公的個人認証と呼んでおりますけれども、この活用を想定しているものです。

その他、行政手続オンライン化法の改正の中では、デジタル化を実現するための情報システム整備計画でありますとか、デジタル・デバイドの是正策でありますとか、民間手続における情報通信技術の活用の促進などの規定も盛り込まれているものです。

5 ページです。マイナンバー制度の意義についての説明資料です。マイナンバー制度全体につきましては、内閣府、内閣官房で全体制度を所管しておりまして、総務省は、その中の一部、先ほど申し上げましたとおり、マイナンバーカードでありますとか、マイナンバーの情報連携のコアシステム部分を所管しているものですが、マイナンバー制度は、平成27年10月から付番が始まり、平成28年1月から具体的な運用が順次始まっております。

その中身ですけれども、複数の機関に存在する特定の個人の情報が同一人物の情報であることを確認するための基盤として、社会保障、税制度の透明性、効率性を高めて、国民にとって利便性の高い、公平・公正な社会を実現するためのインフラとするものです。

大きく3つ書いていますけれども、1つは、マイナンバーの性質、いわゆる12桁のマイ

ナンバーですが、納税者番号という性質と社会保障番号という性質があります。これによりまして、所得把握の向上を図ったり、あるいは年金や福祉、医療等の社会保障給付について、処理の効率化でありますとか、あるいは必要な方に迅速に、正確に、適切に給付を提供するようにするというので、公平・公正な負担と給付を目指していくという機能があります。

2番目の柱ですが、情報連携とっておりますけれども、国の機関や地方公共団体がそれぞれで管理しております同一の情報を、オンラインで紐付けしまして、相互に活用する。例えば行政手続を行う際に、住民票を持ってきてくださいとか、課税証明書を持ってきてくださいという手続があるわけですが、それは情報連携という形で、バックオフィスで連携をし合って、国民の方々の負担を減らして、添付書類をわざわざ持ってくるということをなくしていこうという取組を進めております。

左側のところに書いてますが、平成29年7月から試行運用開始、11月から本格運用を開始しております。平成30年10月時点で、現在、1,200の手続について、情報連携をスタートしています。今年の4月以降、年金関係の1,000の手続を順次運用開始しているということですので、より効率的な住民サービスを実施していこうという取組が進められております。

3番目、マイナポータルですが、政府が運営するオンラインサービスです。国民一人一人に用意されましたポータルサイトで、行政機関への各種申請や行政機関からのお知らせサービスが可能になっているものです。

以上、3つを支える共通のツールとなりますのが、マイナンバーカードになっているものです。

6ページをお開きください。マイナンバーとマイナンバーカード、違いといいますか、混同される場合もあるわけですが、どのような違いがあるのかということをお示しした資料です。

マイナンバーの12桁の番号は、全住民に1人に1つ、付いております。付番自体は、住民基本台帳をもとに既にされているものです。本人の意思に関わらず、強制的に付番・利用されております。引っ越し・転職・結婚でも、原則不変ということですので、個人を特定する機能は極めて強いものです。

制度創設時に色々な議論がありまして、住基ネットの違憲訴訟の最高裁判決で、最終的に住基ネット自体が合憲であるという判決をいただいたわけですが、その判決の考え方に沿いまして、注意深く制度設計がされているものです。番号そのものの利用は、個人を特定する機能が強いということで設計がされており、利用主体や利用範囲は、法律で限定されております。現在、税・社会保障・災害対策の3分野で、どの法律のどの手続で使うかということ、マイナンバー法で個別に別表に記載して利用することになっております。

システムで情報を一元管理する仕組みとしないこととなっております。それぞれの機関が従来持っている情報を持つこととしており、どこかに情報を集約するという仕組みをと

っておりませんので、必要な場合にそれぞれ機関同士で連携して、情報をやりとりする仕組みになっております。漏洩防止と法定されていない収集・名寄せの禁止が法律上明確にされておりまして、厳格に管理されているということです。

なりすまし防止のために他人のマイナンバーを語って、色々な手続が進められるとか、被害を受けるということがないように、マイナンバーを使う手続については、必ず本人確認が義務づけられておりまして、番号の確認と身元の確認の両方そろって、初めてマイナンバーを使った制度が動く仕組みになっております。

これに対しまして、マイナンバーカードですが、マイナンバー使用時の本人確認、すなわち、番号確認と身元確認を1枚で行えるようにした、顔写真つきのカードということでして、本人の申請に基づきまして、市区町村が厳格な本人確認を行った上で交付するというものです。

これにつきましては、先ほどのマイナンバーと違いまして、官民・分野を問わず、また、マイナンバーの利用事務であるか否かを問わず、対面でも、オンラインでも、本人確認の手段として、幅広く利用可能となっているものです。

ICチップが載っておりまして、この中に電子証明書が格納されております。この電子証明書の機能によりまして、マイナンバーを使わずにオンラインで本人確認ができるという機能を実装しております。

電子証明書やICチップの空き領域は、民間活用も可能ということです。

説明を漏らしましたがけれども、マイナンバーにつきましては、全国8地裁でマイナンバー違憲訴訟が提起され、係争中ですが、ちょうど本日のお昼ですけれども、横浜地裁で判決が出まして、原告側の訴えを棄却するという判決が出るということです、まだ7つの地裁で係争中のものです。

7ページです。本人確認ツールとしてのマイナンバーカードです。マイナンバーカードの中身の説明ですが、先ほど申し上げましたとおり、写真が載っておりますので、顔写真つきの身分証明書として使えるということにして、分野、公私を問わず、身分証明ができるということです。

電子的な本人確認ができるということにして、インターネット等により、どこからでも安全・確実の本人を証明できる機能を備えております。

今後、後で申し上げますけれども、健康保険証としての利用や、将来的には海外からのインターネット投票なども可能になっていきます。

将来的にAI、その他の様々な先端技術の活用を実現するツールとして、Society 5.0時代の必須ツールとして、想定されているものです。

裏には、マイナンバーがついておりますので、マイナンバーを使って、先ほど申し上げました、税・社会保障などの手続で、添付書類が不要になっていることがあります。

マイナンバーカードの安全性についての資料が8ページにまとめられております。マイナンバーカードですけれども、様々な偽造防止措置が講じられておりまして、しかも、顔

写真がついており、その張りかえもできないようになっておりますので、対面での悪用は困難となっております。

また、ICチップですけれども、大切な個人情報が入っていないと書いていますが、ICチップに入っておりますのは、あくまでも本人であることを認証するためのデータが入っておりまして、そのICチップの中に、例えば税の情報であるとか、年金であるとか、医療の情報とか、そういうものは記録されない仕組みになっております。

オンラインの利用には、そもそもマイナンバーは使わない、電子証明書だけ使っているということと、仮にマイナンバーを見られても、これ自体は、マイナンバーが後ろに書いてあるわけですけれども、先ほど申し上げましたとおり、マイナンバーを利用する手続には、必ず本人を確認する身分証明書付きの本人確認をして使うとなっておりますので、悪用は困難であるということです。

8 ページの上にあります。例えば紛失・盗難された場合にも、24時間365日の体制でコールセンターに電話していただきますと、機能を停止させることでありますとか、あるいは暗証番号を設定しておりますので、複数回間違えますと機能がロックされるとか、あるいは不正にICチップの情報を読み出そうとしますと、ICチップが壊れる仕組みも実装されているというものです。

9 ページです。マイナンバーカードの利活用シーンの拡大というところですが、これまでの利活用シーンをさらに拡大していくという取組と、新たな利活用シーンを次々に実現させていこうという取組を行っております。

身分証明書としての利用ですけれども、例えば先ほどの顔写真付きの身分証明書としての活用もそうですが、旧姓を証明する書類として、マイナンバーカードに旧姓を併記すること、これが可能になるように制度改正を行っております。今年11月から、それができるようになっております。

コンビニ交付サービスですけれども、現在、各自治体がここに参加していただきますと、コンビニで当該自治体のお住まいの住民の方々が、住民票の写しとか、戸籍謄抄本などの取得が可能なサービスができるようになっておりますが、大都市の自治体には、大体入ってきていただいております。令和元年度7月時点で、対象人口は、9,648万人をカバーできるようになってきているところでして、本年中には、対象人口1億人を突破しようという形で、普及を進めております。

職員証としての利用につきましても、国家公務員の身分証として既に使われておりますし、県庁、あるいは民間企業でも利用が進んできています。

マイナポータルは、先ほど申し上げました、マイナンバーに関する自分の情報のやりとりを確認する仕組みですけれども、これは色んな電子行政のポータルサイトとして活用できるようになっております。現在、子育て関連の手続をワンストップ化していくサービスをやっておりますが、その対象の手続をさらに拡大していこうという取組です。

オンライン契約の推進でありますとか、マイナンバーカードを読み込めるスマホが増え

てきておりまして、Androidでは、既に81機種が対応しておりますが、iPhoneも、今年度中に読み取りが可能になるように、今、取組を進めているところです。

新たな利用シーンですけれども、1つは、健康保険証としての利用です。健康保険法が先の通常国会で改正されておりまして、保険資格の確認を原則マイナンバーカードで行うという仕組みが整備されております。現在、各種システムを厚労省中心に整備しておりまして、この仕組みが動き始めるのは、令和3年3月を予定しているということです。それが実現いたしますと、医療機関等での特定健診情報や服薬履歴等の閲覧が可能になっていくものです。

マイナポイントによる消費活性化策、これも令和2年度にマイナンバーカードを活用した消費活性化策を行うということが、政府の方針で決定されておりますので、これに向けた検討が進められています。

マイナンバーカード自体は、現在、住民基本台帳をもとにしておりますので、海外に住所を移しますと、それが失効してしまうわけでしたけれども、これも先ほどのデジタル手続法の中の改正で、法的な手当てを行いまして、戸籍の附票を認証基盤にして、海外利用を可能にするという制度改正を行っておりまして、順次システム整備をこれから進めていくところです。

その他のカジノの入場時の管理のために法定化されているとか、各種行政手続の活用を検討されているところです。

10ページ、現状ですけれども、マイナンバーカードの市区町村の交付の状況を含めたものですが、全国でマイナンバーカードは、大体1,783万枚、9月16日時点ですけれども、実交付されています。人口に対する交付枚数は14%ということでございます。

特別区を見ていただきますと、特別区全体では19.4%という形で、20%近くになってきておりますが、例えば市でいきますと、宮崎県都城市31.2%ということを書頭に、特にマイナンバーカードの普及について、取組を行っている団体を中心に普及が高まってきています。

町村につきましては、人口が少ないということもありまして、5割を超えている自治体もあります。

11ページですけれども、現在、マイナンバーカードの普及に関しましては、政府のデジタル・ガバメント閣僚会議におきまして、マイナンバーカードの普及策についての取組がされております。9月3日のデジタル・ガバメント閣僚会議におきまして、示された全体スケジュールですけれども、先ほど申し上げました、健康保険証としての利用、マイナンバーカードを活用した消費活性化策、これが2つ柱としてあります。それが進んでくるということを想定いたしまして、マイナンバーカードの発行枚数の想定と、健康保険証としての利用機関との利用環境の整備、これをセットにした全体スケジュールが示されております。

上から申し上げますと、マイナンバーカードを活用した消費活性化策が来年の7月以降

行われるということですので、そのときの想定枚数は、3,000万枚から4,000万枚です。2021年3月末、令和3年の3月には、健康保険証としての利用の運用開始が見込まれております。

下の表を見ていただきますと、2021年3月末、健康保険証としての利用開始、本格運用とありますけれども、このときは、マイナンバーカードをかざして保険資格を確認するためには、医療機関でマイナンバーカード読み取り端末を整備する必要があります。このときの医療機関の読み取り端末の整備は、6割程度の導入を目指しているところですので、ここはパラレルになっているわけですが、このとき、マイナンバーカードの交付想定枚数は、6,000万枚から7,000万枚、その1年後に、9,000万枚から1億枚、そして、さらに1年後に、ほとんどの住民がカードを保有となります。そのときには、医療機関での利用環境の整備も、例えば2022年3月でありますと、9割程度、2023年3月におおむね全ての医療機関での導入を目指す形になっているところです。

本日は、全体的な概要を御説明しましたが、私ども政府全体のマイナンバーカードの普及策に対応いたしまして、市区町村の円滑な交付を進めている立場にあります。

以上です。

○行政経営支援室長 続きますと、12ページ以降ですけれども、ICT分野における地域や組織の枠を超えた連携ということで、テーマ間の関係があるところ、特に地域間の連携でありますとか、公共私との連携にICTデジタル化という分野がどのように関係しているのかという点について、御説明させていただきます。

13ページは、一番まとめたペーパーになっておりますけれども、まず最初のところですが、デジタル経済の特質といたしまして、限界費用がほぼゼロとか、取引費用を引き下げるといって、結局、様々な技術の進展によりまして、共同利用であるとか、そういったものがデジタル関係ではしやすいということと、あとは、様々な連携の基盤にもなっていくという特徴があると考えられますので、地域間の連携、組織の枠を超えた連携に取り組みされているということであろうと思います。それが十分であるかどうかということが、ここでの御議論になるのだらうと考えております。

下にICT基盤、ICT人材について、それぞれに分けて、課題と取組の方向性をまとめさせていただきます。

ICT基盤につきまして、情報システムについては、これまでも言っておりますけれども、それぞれの団体が個別に対応しているということで、人的・財政的な負担が大きい。また、AI等の導入は、大規模な自治体を中心になっている。予算額確保が課題となっていて、単独導入は困難なのではないかという課題があると、御紹介しております。

右側の人材についてですけれども、これも情報担当職員の役割が多様化している中でも、職員の数は、5人以下の団体が約3分の2ということで、非常に難しい状況にあります。また、CIO/CIO補佐官を外部任用している団体も限られているということです。

こういった基盤や人材について、こういった形で連携を進めていくのかということです。

地域の枠を超えた連携・取組というところで、ICT基盤につきましては、自治体クラウドとか、AI、IoTとの共同利用を取り組まれていることでありますけれども、近年では、遠隔地を含めた連携であるとか、全国レベルの共同化、または、共同化に資する標準化、オープンな形での共同利用といった、新しい動きが出てきているということです。

人材につきましては、調査会の中間報告におきまして、指摘いただいておりますけれども、単独では確保困難な専門人材の広域的な配置、横連携、遠隔での随時の相談・助言などを提言いただいております。また、自治体同士の連携ではありませんけれども、地域の枠を超えて、専門人材を派遣するような取組、地域情報化アドバイザー等の取組があります。

組織の枠を超えた連携という意味では、ICT基盤につきましては、これは狭義の行政サービスだけではなくて、市民ニーズに沿ったようなサービス、これは民間であるとか、色々な形で提供されるものがありますけれども、市が構築したようなデータ連携基盤の中で、産学民官で地域課題の解決をしていく、オープンデータの活用をしていくという取組があります。

人材面では、高等教育機関と連携して、ICT人材を育成しながら、オープンイノベーションをしていくという取組があるということです。

14ページ、15ページは、AI、もしくはIoTに関するユースケースとございますか、こういった導入事例があるかです。14ページは、前回にもお出しさせていただきましたけれども、チャットボットとか、議事録の作成、道路管理とか、限られた分野ですけれども、こういったAIの導入事例があるということと、小規模な自治体では、なかなか導入が進んでいないということで、先ほどのような人的な課題、また、予算額の確保に関する課題等があるということです。

15ページですけれども、IoTとなりますと、もう少し広い分野、教育、医療・介護から子育て、様々にありますが、必ずしも自治体が直接提供するサービスだけではなく、NPOであったり、企業であったり、地域の方々が使われるものがありますけれども、その際に、自治体としてどれだけ関与していくことが、地域における情報技術の活用につながるかという観点から、考えていく必要があるのではないかと考えられます。

地域・組織の枠を超えた連携のうちの基盤の面につきましては、17ページ以降です。先ほども申し上げましたけれども、情報システム、AI、IoT等のICT基盤に関する共同利用といたしまして、これまでも近隣、または、遠隔、都道府県単位、全国的な共同利用と進んでいますけれども、共同利用の中には、下にありますような、ア、イ、ウのような遠隔地を含めた連携・全国レベル、標準化の動き、利用者を固定しないようなオープンな形での共同利用といった動きがあります。こういったものは、まさにデジタル化、ICT分野に特有なものと考えられます。

18ページですけれども、近隣の市町村間の共同利用ということで、自治体クラウドの例がほとんどですが、市町村間での協議を重ねる必要があるということで、近隣の市町村で、

例えば広域連合の仕組みをつくったり、協議会を設置したり、その他の例はありますけれども、そういった形で共同利用を進めているという例です。

19ページですけれども、さらに現在でも、先ほどのような近隣の自治体間の共同利用が中心であります。小規模市町村を中心にカスタマイズをせずに、同一のパッケージを利用する団体も増えているということで、協議を重ねる必要性が縮小してきている部分もあります。そういったことで、これも現地調査で行っていただきましたけれども、4府県にまたがるような情報システムの共同利用の例でありますとか、さらには大規模団体では、これまで共同利用が進んでいませんけれども、中核市市長会、指定都市市長会というところで、同じような規模の団体同士で、共同利用に向けた検討が始まっている状況です。

20ページですけれども、都道府県単位での共同利用ということで、こちらの都道府県と市町村が一緒になって、例えば一番左の鳥取県のような事例はそうですけれども、県も市町村も両方使うような機能、行政イントラであるとか、電子申請であるとか、そういったものについて、県と市町村の部門をまとめて、一緒に調達するような事例です。

真ん中の情報セキュリティクラウドにつきましては、こちらはインターネットの接続口を一元化していく取組ですけれども、インシデント発生時の初動対応の支援でありますとか、人員派遣の観点から、都道府県単位で導入されている事例が多いものです。

一番右ですけれども、校務支援システムという学校に入れるシステムですが、こちらも都道府県単位で進めることを文部科学省で進めているところですが、教員の方々の異動が都道府県単位であるということであったりとか、小規模自治体では、大規模自治体に比べて、システムの導入が進んでいないという課題を解決するために、都道府県単位での導入が進められているものです。

21ページ、22ページは、全国的な共同利用ということで、先ほどのコンビニ交付であるとか、マイナポータルについては、御紹介がありましたけれども、基幹システムの中でも全国的なクラウドサービスを使って、それを自治体クラウドであるとか、それぞれの単独の市町村が使っている場合もありますけれども、基本的に同じようなパッケージを使っているというサービスをLGWAN-ASPという形で、全国共通の自治体間の回線を使って、そのサービスを提供されている企業も出てきているということです。

22ページですけれども、農地情報公開システムということで、農地法の改正によりまして、農地台帳の公表項目とか、インターネット公表をやるべきという形になったのですが、それは全国一元的なクラウドシステムを整備する形で、利便性をさらに高めるような動きをされたということです。

23ページですけれども、共同化に資する標準化の動きということでして、先ほども申し上げた中核市市長会、指定都市市長会における研究会におきましては、特に中核市市長会で、住民記録システムについての調達仕様書のひな形ということで、標準化に向けた取組をされているわけですが、こういった動きを踏まえまして、総務省におきましても、右側の自治体システム等標準化検討会ということで、最初は住民基本台帳分野におきまし

て、標準仕様書を作成していくという動きをさせていただいております。自治体と事業者と総務省の三者で、そういった検討を始めているものです。

24ページですけれども、オープンな形での共同利用の動きです。特にAIとか、IoTといった新しい分野におきましては、既に入れているというよりも、これから新しい製品が出てきたり、新しい分野にチャレンジしていくものです。最初は、1団体、2団体なのかもしれませんが、それをどういった形で同じようなものを横展開していくかということとして、下にありますような、例えば鳥獣被害対策であるとか、AIを活用した道路管理であるとか、そういったもので、利用者を固定しない形、手挙げの形で様々な団体が同じものを使っていく取組が行われているものです。

25ページですけれども、条例との関係についての御指摘がありました。クラウドサービスの利活用との関係をまとめたペーパーです。それぞれ個人情報の取扱いは、条例で規定されていますけれども、その中でオンライン結合の制限をしている団体が多いというものです。通信回線を通じてコンピューターの結合を一定の場合以外は制限するという規定なのですが、クラウドサービスを利用する場合には、1つの障害になることもあります。その点でオンライン結合の制限の見直しをしているもので、国の行政機関の個人情報保護法の趣旨を踏まえて、国は制限を行ってないわけですが、それを踏まえながら、見直しを行っていただいたりとか、もしくは審議会等の意見聴取といった、条例に基づいた手続を経ることによって、クラウドサービスを使えるようにしていくという動きになっているものです。

26ページですけれども、公共私間の連携ということで、オープンデータ、これも現地調査に行っていた、福井県の鯖江市の例でありますとか、また、地域活性化大賞で優秀賞をとられたバリアフリーマップを色々な方々が一緒につくっていくような事例でありますとか、そういった住民、大学、企業等が社会課題を解決するために、オープンデータ等を使って、新しいアプリケーションをつくっていく事例があります。

27ページですけれども、そういった取組は進んではきておりますが、オープンデータの取組率につきましては、小規模な団体の率が少し低くなっているという状況にあります。

また、利用者側のニーズの確認状況というデータがありまして、それを見ますと、供給者側で出せるものを出されているということなのだと思いますけれども、ニーズの確認に取り組んだことがない団体が非常に多いという状況です。

続きましては、人材面での地域・組織の枠を超えた連携という点について、御説明いたします。29ページ以降です。

29ページですけれども、こちらはICT人材全体の需給状況についてのデータとして、2015年時点で17万人のICT人材が不足しているという推計結果があります。さらに2030年に向けて、中位シナリオの場合であっても、約59万人程度まで不足規模が拡大するのではないかと推計があります。官民合わせて、いずれも足りないという状況の中で、どうやって自治体の中で確保していくかという課題になってこようかと思っております。

その中で、自治体における状況ということで、30ページですけれども、民間出身のCIOを採用して、例えば左側の上ですが、茨城県の事例ですけれども、ICT関係の予算のチェックなど、調達の適正化の業務を担っていただいたり、また、AIとか、RPAの活用において、色々な進言をいただいて、それに基づいて導入を進めていたり、そういった事例もあります。

ただ、一方で、右のデータにありますように、例えば情報化研修とか、部外の情報化研修の職員派遣につきまして、都道府県ではほとんど実施されているけれども、市町村では、それぞれ74%、54%といった数字になっているということでもありますとか、また、外部の専門人材の採用につきましても、都道府県では36%、市町村では6.3%にとどまっているという状況があります。

31ページですけれども、外部人材の活用の1つの方策として、以前、御紹介いたしました、地域情報化アドバイザーという形で、スポット的に派遣をして、色々なアドバイスをしてもらうというものです。

1つの事例ですけれども、被災者の支援システムのセットアップとか、運用、避難行動要支援者の管理システムの連携といった具体的な支援をしてもらって、成果が上がったという事例ですが、派遣団体数が平成30年で237ということで、そういう意味では、まだまだ全ての団体に行き渡るような状況にはないということです。

32ページ、33ページですけれども、地域の教育機関における人材育成という点です。こちら前半のヒアリングであったり、現地調査でいただいたものです。新潟県の長岡市の事例、33ページですけれども、福島県の会津大学の例です。特に会津の事例では、ベンチャー企業が開発したアプリに大学生のアイデアも反映されているとか、また、オープンイノベーションの環境が整っていて、大学発のベンチャーが公立大で一番多い、27社に上っているという状況があります。

こういったICT人材を育成しながら、それを自治体の活動にどれだけ取り込んでいくかということが、課題になってこようかと考えられます。

最後のページ、34ページですが、ICT人材に求められる利用者視点のサービスデザインとしておりますけれども、政府のデジタル・ガバメント推進方針というもののの中に、こういった考え方が述べられておるのですが、これまでのICT活用による色々なサービスとか、業務は、どちらかという、オンライン申請をはじめといたしまして、提供者の視点でつくられてきた部分が多いのではないかと、利用者本位のサービス・業務設計となっていない部分があるので、利用者のニーズをしっかりと把握して、外の色々な関係者の意見を検討の中にも取り入れて、その上で実際に使われるようなサービスにしていかなければいけないのではないかと、利用者に使っていただくという意識が必要なのではないかと考えております。

こういった観点からも、ICT人材を外部からどう入れていくかということは、非常に重要になってくるのではないかと考えられますし、中間報告の中でも、右下ですけれども、STEAM

教育やデザイン思考の養成等を通して、Society5.0時代を牽引する人材を育成することが重要であるとまとめていただいておりますけれども、こういった観点が必要なのではないかと思います。

資料の説明は、以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの説明につきまして、御意見等をいただければと存じます。本日は、このテーマに関する後半の議論の初回でございますので、こういった観点もあるのではないかと、あるいは基本的な部分の御質問であるとか、色々あろうかと思えます。どのようなことでも結構ですので、御意見をいただければと思いますが、いかがでしょうか。

大屋委員、お願いします。

○大屋委員 多様なデータを御紹介いただいたのですが、1つ大きな問題として認識すべきなのは、こういうAI化であるとか、情報化の需要とそれを満たすだけの能力のギャップという問題が、そのうち顕在化してくるだろうということであろうかと思えます。

資料2の1ページ目のところで、合併市町村・非合併市町村における専任職員配置の比率の対比がなされているわけですが、ここにも情報企画が出てきておりまして、倍ぐらい違うわけです。小規模市町村であればあるほど、全体的な職員数が限られ、したがって、専門的な分野の職員数が限られる。その結果として、例えば建設とか、土木みたいな職種であっても、組織の体をなさないというのは、その分野の専門職員が市町村の中で1人とか、2人になってしまって、経験の継承であるとか、例えば片方の人が産休に入ったとか、病期で辞職した場合の人のやりくりがつかない状況になってきているわけです。まして情報分野というのは非常に変化が激しいので、例えば10年に1人とか、20年に1人とか、専門職員を採用していれば、十分な能力継承ができるかということ、そういうものではない。このような状況の中で、つまり小規模市町村の方が、情報化による省力化の需要は高いのに、それを満たすだけの能力に乏しいという問題が起きることが予期されるわけです。したがって、御紹介いただいたとおりですが、かなり広域の連携であるとか、クラウド化を通じて、システムの共通化・統一化を図っていくことが必要であると考えられます。

もちろん溜めた情報をどのように使って、どのような政策を形成するかというのは、先ほど武藤委員からも御指摘があった、地方自治の本旨に関わる問題であり、個々の市町村と都道府県の意思決定に関わるべき問題だと思っておりますが、基盤としての情報の集積とか、利活用の基礎となるシステムにおいては、可能な限り共通化を図る方が望ましいと考えるべきではないかと思います。

2つ目ですが、そのように、自治体間を通じた情報の利活用と連携を考える場合、現在、1つの大きな問題、どの程度の問題かということ、現在は関係各位の努力によってかなり解決されているので、それほど表面化してはいないのですが、潜在的に問題になっているのは、個人情報の取扱いに関する法的規律が条例に委ねられており、一部では個人情報保護条例2,000個問題と言われているわけですが、非常に細分化された状況にあるという

ことです。

現実には弾力的に対応されている部分があったり、個人情報保護審議会にかけるとちゃんと承諾がとれたり、あるいは内容的に大きな違いがそんなにあるわけではないという指摘もあるわけですが、国の個人情報保護法制がどうなっているかということは『六法全書』を引けばわかるわけですが、自治体が絡んだ瞬間に、とりあえず違いがないということを確認するという情報処理コストが莫大に生じるということは、指摘しておかなければいけないところだと思います。この点は、特に個人情報の集積と流通が世界規模で行われている中、全体的には個人情報の取扱いに関する法的規律の国際的ハーモナイゼーションが進みつつある中で、このままだと日本、もしくは日本の特に公的セクターが取り残される原因になりかねないという点からも、注意される必要があるかと思います。

御承知のとおり、特にEUが個人情報の法的規律については、かなり強硬な立場をとっており、GDPRというEUの規律に相当するような基準の取り締まり規律ができていないところに対しては、第三者提供を許さない、個人データの移転を許さないという規律を引いているところ、日本国全体については、充分性認定というところに話が進んだわけですが、これは個人情報保護委員会の存在が前提ですので、公的セクターに及んでいないという問題があるわけです。この問題については、法制的な手当も必要になることが予想されますので、早期に議論を進めていく必要があると考えております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

本日は、どのような点でも結構ですので、さらにいかがでしょうか。勢一委員、お願いします。

○勢一委員 ありがとうございます。

私もデジタル化が小規模自治体こそ必要であるということは、大前提だと思っていますので、その上で考えますと、今、大屋委員が御指摘のように、システムの共同化・標準化が大きく寄与するというのも、そのとおりだと思います。ただ、それをやるために、現状どうかと考えたときに、1つ大きな課題としてあるのは、行政の文書管理の現状、体制の問題があらうかと思います。

先ほど御説明の中で、デジタル手続法で、行政手続のオンライン原則を示していただきまして、地方公共団体には努力義務の部分が残るということでしたけれども、これをやる方向に進むために、国は文書管理のデジタル化を進めるということを決めていて、見通しまで立っている、少なくとも示している状況になります。地方自治体は、そこはまだできていないという体制です。その中で、地方公共団体の現状を見ますと、各自治体の行政慣行のもとで、かなり異なる文書管理が行われていまして、さらに言えば、規模が小さいところは、行政文書のライフサイクルに沿った管理の最後の部分、公文書館の担保までできていないところがほとんどです。こういう現状の中で、どのような形でデジタル化の対応を、自治体の側の体制として、そこにつないでいくかというところは、留意しながら検討

しなければいけないところだと思います。

結局、デジタル化の利益というのは、住民サービスの向上であるとか、利便性の向上に出てくるわけですから、小規模自治体がうまく対応できない、対応するまでに相応の時間がかかって、人口減少の課題が先延ばしになるという状況になっては、むしろここでの議論の趣旨から外れることになってしまいますので、このところをどう考えるのかは、論点であろうかと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

その他にいかがでしょうか。渡井委員、お願いします。

○渡井委員 ありがとうございます。

私も個人情報の取扱いとの関係で1点、もう一つ、デジタル化の実現について、感想を申し上げたいと思います。

マイナンバー制度に関する取組ですけれども、日本の取組は、国際的にも注目されているところだと思います。先ほど訴訟についての御紹介もありましたけれども、個人情報の保護に関して、あるいは規制のあり方に関しては、世界各国で色々な取組が進んでいるわけですが、最近、よくコンバージェンスということが言われるように、規制のスタンダードをいかに考えるか、規制をいかに収れんさせていくかということについては、国のレベルでも、地方公共団体のレベルでも、国際的な規制当局との関係でも考えていく必要があるのではないかと考えております。

次にデジタル化の実現ということですが、これまでは行政の効率化という観点から言及されることが多かったような気がいたします。しかし、本来、実現しようとしているのは、御説明にもあったとおり、住民のニーズに応えるということが根本にあるわけですので、こういった点についての理解が十分に進んでいくことが必要ではないかと考えました。

マイナンバーにつきましては、様々な活用のシーンが加わっていくということですので、これからだんだん普及するものと思いますが、例えば給付行政に関してであれば、申請を省くことができるといったところまで進んでいけばいいのではないかと考えております。

それとの関係で、1点、確認させていただきたいと思いましたが、マイナンバーカードの交付率が高いところでは、普及活動の成果が出ているといった御説明だったように伺いましたけれども、具体的に交付率が高い自治体、特に特別区などで人口が多いところで普及が進んでいるところでは、どのような工夫なり、取組があったかということが、もしお教えいただけるようでしたら、お願いしたいと思います。よろしく願いいたします。

○山本委員長 お願いします。

○住民制度課長 マイナンバーカードの普及ですけれども、普及が進んでいる自治体の状況を見ますと、例えばマイナンバーカードをつくる際には、顔写真を撮らなければいけな

いということがあるわけなのですが、原則、個人の方が自分で顔写真を撮ったり、スマホで撮影したものを使うということなのではございますけれども、行政の職員の方が自治会単位とか、あるいは色んなイベントに出ていきまして、自治体で持っているデジタルカメラを使って、出張して撮って、その場で申請方法も教えて、どんどん交付を推進していく、そういう自治体もあります。

また、地域性にもよりますけれども、そういう取組をしないところもあります。都市部で多い理由というのは、分析途中なのですが、例えば企業を退職すると社員証がなくなってしまうとか、運転免許証を持っていないとか、そういう方々がマイナンバーカードを申請されているとか、そういう状況があるようです。

○渡井委員 ありがとうございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 第一にマイナンバーに代表される流通する情報の使い方については、住基ネット、あるいは住民票コードをもとにつくるマイナンバー、ある意味、何が流通するべき情報で、どういうフォーマットのもとに生まれるのかということは、国が法律を一元的につくっているわけです。

マイナンバーを使ったマッチングを条例で勝手にやったら、趣旨からしておかしいということになるのではないかと思います。法律で一元的にやっているだろう。はっきり言うと、決定する自治はなく、せいぜい管理する自治があるだけで、それであまり困っていない。地方自治に委ねていないと言ってもいいだろうと思います。

大屋委員がおっしゃったように、ICTの基盤についても、本日の資料などは、共同利用がとていいことである、共同利用をこれだけしていますということでした。それはデジタルデータの特性からして、恐らくそんなにうそではないだろうと思います。ただ、よくわからないのは、共同利用を地方公共団体セクターがやる時に、国も一緒にやった方がさらにメリットは高くないのだろうか。つまり何で地方自治の世界に置いておくのだろうかというのが、共同利用の効率性のことだけを考えれば、よくわからない。それに対して、地方自治に委ねておくべきであるという要請があるのかどうかということについて、ICTに関する議論の中で、見通しがあるのかどうかということ、少し教えていただきたいと思えます。

私がとっさに思いついたのは、この場合、共同利用という言葉に表れているように、地方公共団体は顧客として出てくるわけです。だから、ニーズを一番明瞭に知っている。例えば国が何となくニーズをまとめてつくと、全員が少しずつ不満を持つような仕様しか出てこないということで、ニーズが一番近いところに決定権を置いておく方がいいというのが、1つの立場かもしれません。そうすると、結局、地方公共団体というよりも、大規模であるとか、実際にそうなっているようではございますけれども、都道府県よりも地方公共団体の性格の共通性が強い意味を持つのかかもしれません。そのような感じがする資料がいく

つかありました。そういう理解でいいのか。

2番目に、そういうタイプで共同利用すると、需要者として出てくるということは、連携するから需要側が少なくなっていき、独占の利益の問題が出てくるだろう。地方公共団体システムをある情報提供セクターが押さえると、独占の利益を得られそうな感じがします。このこと自体は、地方制度ないしはICT基盤の利活用という文脈の中で考えなくていいのか、それとも考えないといけないのかどうかというのが、私にはよくわかりません。誰が知っている方がいれば、教えていただきたいし、ここで論点にするべきだということだったら、資料に出しておいていただきたいというのが1つです。

3番目に、いわゆる個人情報の規制の問題として、規制が複雑、要するにてんでばらばらに地方公共団体が勝手に決めたから困っている。確かに同一だということ認識するだけでも、コストがかかるのはそうなのですが、何でそうなっているのかということと、真剣にそうなのかということがよくわからないのです。個人情報保護法のペアではありませんけれども、情報絡みで、地方公共団体が勝手につくった情報公開条例というのは、本当はばらばらなはずなのですが、少なくともA県の条例の判決を勉強するときに、A県の条例の判決しか先例にならないということではなくて、實際上、最高裁判決は各県の条例の違いなんて、本当に頓着しているのだろうか、大体国の情報公開法準拠で、考えていないのではないかと思うような判決が多いような気がします。山本委員長は違うお考えかもしれませんが。何で個人情報保護法ときには、逆に微妙な差が気になるのか、なぜだろうか、原因がよくわからない。したがって、非常に過大評価されているのではないかという気がする一方で、情報法制のプロが言っているのだから、そうなのかと思って、よくわからないところがあります。

あと、規制として論じられていますが、行政機関個人情報の文脈は、どちらかというところ、行政機関は自分で持ってしまった情報を、とってきた人のことを考えて、自分できちんと管理できるようにしろ、あるいはとっている人の自己情報コントロール権との関係では、それをちゃんと尊重した取扱いをしろということであって、規制よりは自分が得ている情報の管理という文脈で議論してきたのではないか。それがおかしいということであれば、そこは地方自治から削るということになってしまいます。もともと地方公共団体が自分で持ってきた、自分の情報をどうにかしろということであれば、そこは自己決定になって、本当は地方分権の議論から正面衝突することになります。行政機関個人情報保護法、ないしは地方公共団体の個人情報条例の理解をきちっと整理しておく必要が先にあるのではないかと思うのですが、それはここでやっていいのですね。それはどういうふうに考えていくのですか。これは連携の中の前提として、我々が考えてしまっているということ、よろしいのでしょうか。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

お願いします。

○住民制度課長 最初のところです。確かにマイナンバー法は、マイナンバーの利用に関しまして、法律で個別に利用できる事務について、別表に書いていますが、これは法律から授權をされる形で、税・社会保障・災害対策の分野に類するものについて、各自治体がマイナンバーを利用することも条例でできるようになっております。また、情報連携も条例で定めてできるようになっています。そこは、一定程度、自治体で使う余地が認められているものです。

○行政経営支援室長 2つ目の御質問に関連しまして、御説明いたしますけれども、共同利用を進めていく際に、国が入って行って、一元的にやった方がいいのではないかという部分です。そうすると、逆に独占の問題が出てくるのではないかという御質問だと思いましたが、本日の資料でも18ページなどに、近隣の市町村でやってきたというのは、既に入れてある基盤システム、古くは昭和30年代から、色々な団体が工夫して入れてきたシステムをどう共通化していくかという話でありますので、国が指導してつくったものでもなく、自治体の創意工夫でできてきたものであって、それを共通化していく際には、かなり時間を要するということが、国の役割が求められる実際的な要因であります。

ただ、新しい制度を入れていく際には、この中でも、22ページなどは、新しい制度として、農地に関する情報をインターネット上に公開していくものでしたので、こういったものを国として一元的に整備していくという方法が採られました。

他でも、例えば国民健康保険で、都道府県へ保険者を移行する際に、国としてシステムを一元的に整備したということがありますけれども、ただ、一方で、おっしゃられた独占の利益の関係ということは、考慮しなければならないのではないかと考えております。

現在、標準化についての議論は、総務省の中でも行わせていただいております。自治体にも入っていただいておりますけれども、その中で議論しておりますのも、基本的には独占という形にならないように、複数のベンダーが競争しながら、一定程度の標準モデル、標準的な機能を持ったシステムを開発いただいて、健全な競争が働いた中で、標準化されたようなシステムを皆さんが使えるようにするためにどうすればいいか。それをすることによって、これまでであれば、個別自治体ごとに協議をして、業務プロセスを合わせていくということをやっていたわけですが、そういった手間を省くことができるのではないかという議論をさせていただいております。

一方、新しい制度ですが、AIとか、ICTといった新しい技術、これから出てくるような分野につきましては、これが恐らく決定版で、これは入れた方がいいというものが現に存在しているわけではないということもありますので、そういった意味では、色々な団体がアドホックな形で連携を組むということが、逆に必要になるかと思えますし、それをどうやってやりやすくするかということも、論点になるかと思っております。

○山本委員長 ありがとうございます。

そろそろまとめることにいたしますけれども、先ほど太田委員から御指摘の点は、まさにここでこれから議論していただきたいと思えます。地方自治と地方公共団体の情報の利

用との関係は、これまであまり正面から議論したことがなかったのではないかと思います。まさにそのこのところの考え方から少し議論していただく必要があるだろう。

先ほどから論点が出ておりますけれども、この場面は、政策決定を地方公共団体が行うというよりも、まさに情報技術を使うという、ユーザーとして地方公共団体が登場するということがございますので、その点をどう考えるのか。

一方で、集権化した方がいいところもあれば、情報技術の利用とか、開発との関係で、分権化した方がいい面もあり、今まで考えてきた地方自治と、少し性質が違ってくる面があると思われまますので、そのあたりを考え方から整理していただければと思います。

他方で、これまでのいきさつとの関係をどう考えるのかという、先ほど勢一委員からの御発言もございましたけれども、現状からどういうふうにとっていったらいいのかということで、十分な現状分析、あるいは過去の経緯の分析も必要だと思いますので、その点は、今後、議論を深めていければ、よろしいのではないかと思います。

本日はここまでとさせていただきますと存じます。

前半の方で、合併特例法について、論点整理といたしまして、期限切れを迎える現行の合併特例法への対応について御議論いただいたところですが、次回はとりまとめに向けた素案の議論を行いたいと存じます。先ほど市川会長、大山副会長から具体的なとりまとめの作り方について、御提案をいただきました。これは、實際上、難しいところもございますので、次回までに事務局にも準備をしていただき、またこの場で議論を深めていければと存じます。事務局には、その点の御準備をお願いしたいと思います。

この他、今後の審議事項のうち、公共私連携について、審議に入っていくことにしたいと存じます。

次回ですけれども、10月4日金曜日10時から、中央合同庁舎4号館1208会議室で開催をしたいと存じます。

それでは、これをもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。長時間にわたりまして、ありがとうございました。