

○山本委員長 それでは、時間がまいりましたので、第28回専門小委員会を始めさせていただきます。

本日は、行政のデジタル化について、審議を行いたいと存じます。

審議の流れですけれども、資料1「行政のデジタル化について」及び資料2「行政のデジタル化と基盤としてのマイナンバー制度」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、議論を行います。

次に、資料3「地方公共団体の個人情報保護制度の検討について」に関し、個人情報保護委員会事務局総務課長の青山忠幸様から、聴取及び質疑を行います。

それでは、まず事務局から、資料1「行政のデジタル化について」及び資料2「行政のデジタル化と基盤としてのマイナンバー制度」の資料の説明を求めることといたします。

○行政経営支援室長 それでは、まず資料1の方をご覧くださいと思います。「行政のデジタル化について」でございますけれども、本日、先ほど委員長から御紹介がございましたように、マイナンバー制度、それから、個人情報保護制度の関係の御審議もいただきますが、それ以外の部分につきまして、これまで第23回と第25回の専門小委員会で御議論いただいたものを踏まえた資料を作成しておりますので、そちらの方の御議論をお願いしたいと思っております。

1ページお開きいただきまして、見開きのところでございますけれども、まずはこの資料のつくりで、第25回の専門小委員会の議論の整理といたしまして、その際、ICT基盤やICT人材についての地域の枠を超えた連携、組織の枠を超えた連携、また、行政のデジタル化についての国と地方の役割等について幅広く御議論いただきましたが、それについて考え方を少しまとめさせていただく形で議論の整理をいたしております。本調査会で検討すべき範囲と、自治体行政のデジタル化における国の役割、また、国・地方間の関係という形で整理させていただいております。

その次に、上記のうち、さらに検討を深めることが考えられる事項といたしまして、自治体の情報システムの標準化についての仕組みという形で少し深掘りの議論をいただければと考えております。

それでは、3ページをお開きいただければと思います。まず、本調査会で検討すべき範囲としてということでございます。

論点といたしまして「行政のデジタル化」については、様々な角度から議論することが可能ですけれども、本調査会として何を焦点に議論すべきかということについていくつか御議論いただきました。

1つ目ですが、大きな方向性については本調査会で議論できるかもしれないけれども、具体的にどうするかということは他の場での議論に委ねるしかないのではないか、また、ICT基盤の全国利用・共同利用を進めるとか、地域の枠を超えて取り組むとか、国が一定の役割を果たすという一般論は問題ないと思うが、どの領域で取り組むのが効果的かという論点がまだはっきりと出ていないのではないか、それから、地方公共団体の事務論、デジ

タルの共同基盤との関係、ICT基盤の共通化との関係をもう少し論点化した方がよいのではないか、また、セキュリティの問題については少し分けて、それ自体として考える必要があるのではないか、どこにフォーカスをするのかということもまとめる必要があるのではないか、それから、一番下ですけれども、今までの事務論をそのまま当てはめて議論すると技術の実態と合わない議論になってしまう可能性があるのではないかといった御議論をいただいております。

そこで4ページ目でございますが、これまでの考え方といたしまして、地方分権の考え方との関係を含めて、自治体行政のデジタル化を進める上での国の役割、また、国・地方間の関係などの大きな方向性を整理してはどうかとしております。

その際、できるだけ一般論にとどまることなく、どのような類型のものについて、国はどのような役割を果たすべきであり、国・地方間の関係としてどのような形が望ましいか、類型ごとに考え方を整理すべきではないかとさせていただいております。

続いて、5ページをお開きいただければと思います。中身に入ってまいりますけれども、自治体行政のデジタル化における国の役割と国・地方間の関係としております。

まず、行政のデジタル化の目的は何か。そこにおける地域や組織の枠を超えた連携・取組や国の役割についてどのように考えるべきかとしております。

第25回専門小委員会での議論といたしまして、デジタル化が目指すものは、一つは住民サービスの充実、もう一つは自治体の職員の働き方改革、すなわち効率化ということを挙げていただいております。

4つ目のポツですけれども、地方公共団体は公益追求である。基本的には非競争的ではないかということで多くの事務は法定されていて、処理要件等も決まっているものについては共同システムに乗りやすいのではないかと。

その次ですが、最低限でも相互運用性の確保、それ以上に必要のある場合は標準化、さらに必要性が高いときには統一システムの構築といった形で民間事業者においてもなされているので、自治体については競争的でないということから、当然考えるべきことではないかといった御意見をいただいております。

6ページでございますが、考え方といたしまして、行政のデジタル化の目的は大きく、住民の利便性向上と行政運営の効率化と言えるのではないかとしております。

また、地域や組織の枠を超えた連携、様々な資料を前回ご覧いただきましたが、行政のデジタル化の効果をより高めると言えるのではないかと。逆もまた同様ではないかとしております。例えば自治体間で情報システムを共同利用・全国利用することによって、自治体の枠を超えて活動する住民や企業の方の利便性が向上するといったこと、また、自治体の人的・財政的負担を削減できるのではないかとといったこと、また、官民が協力して様々な取組を進めることによって、利用者目線が強化され、自前で行うよりも効果的・効率的にサービス提供されることになるのではないかとしております。

さらに、企業とは異なって、基本的には非競争的であるということで、こういった連携

が一層求められると言えるのではないかとしております。

続いて、国がそういった自治体行政のデジタル化に関して、色んな連携を推進する意義といたしましては、住民の利便性向上、行政運営の効率化の他、相互運用性の確保ですとか、小規模自治体等の支援、先進的な取組の横展開、さらにはセキュリティの担保等があるのではないかと、意見を踏まえてさせていただいております。

そこで、まとめてございますけれども、こうした目的に応じて、デジタル化に関する地域の枠を超えた連携の中でも、数団体間の連携から標準化、さらには統一化まで、標準化等が求められる程度は異なり得ると言えるのではないかとしております。例えばですが、先進的な取組の横展開を目的とするのであれば、全国で様々な取組が競い合うと、こちらはより競争的ということがございますが、標準化等が求められる程度も低いと言える。他方、相互運用性の確保であるとか、自治体の枠を超えて活動する住民や企業の利便性向上が目的であれば、規格等が異なると利便性を妨げることも考えられますので、標準化等が求められる程度も高いと言えるのではないかとしております。

続いて、7ページをお開きください。地方分権との関係上、自治体行政のデジタル化はどのような考え方で進めるべきかをまとめさせていただいております。

地方分権を進めることは、地域の自己決定ということで、サービスの差異化を進めることといったものでした。システム化を進めるというのは、ある程度、差異化を諦めてほしいという議論になるのではないかとといった御意見もございました。

他方、自治体の側での最少経費最大効果の原則に関連いたしまして、第1次分権改革では、むしろ国民の利便性や事務処理の効率性の観点から、国民に近接する地方公共団体が事務を処理するという考え方、利便性や効率性を高めるために、自治体に事務を処理してもらうという考え方でしたが、そういう中で、どこまで国の役割を見出すことができるのか、根拠付けを考える必要があるのではないかとという御意見をいただいております。

また、非競争領域では特に国の側からも義務付け・枠付けで関与している部分については、もともと業務プロセスの中身も共通性は高く、統一的に処理される必要性が高いが、観光振興などの競争領域については、まさに自主的・自立的な多様性が求められる領域で、そういうことが基本的には考えられないのではないかとという御意見もございました。

そこで、8ページに考え方をまとめさせていただいております。

1つ目の○でございますけれども、これは第24次地制調の答申からの引用で、地方分権は、画一性よりも自立性や多様性をより尊重して、地域の実情に応じたサービスの提供を進めるということでありました。このことは、行政の即応性、柔軟性、総合性を増して、住民の期待に応えるという側面と、国・地方を通じた行政全体のあり方を再構築し、行政全体の簡素効率化を進めるといった意義があったのではないかとしております。

そういった中で、サービスの内容だけではなくて、業務プロセスについても、最も効果的・効率的に提供する方法を判断できるのは自治体であると考えて、自主組織権についても尊重されてきたと言えるのではないかとしております。

そこで、ここで分権の考え方を踏まえながらデジタル化を進めるというときに、3つ目の○で、国が自治体行政のデジタル化に関して一定の役割を果たすと考える場合には、この分権の考え方を踏まえまして、地域の実情に応じたサービスの提供や自主組織権を尊重しながら、行政の即応性等の住民の期待に応えるという側面、それから、行政全体として簡素・効率化を進めるという2つの側面が地方分権とデジタル化に共通する目的であろうということで、これらに資するように行っていく必要があるのではないかとしております。

ただ、その中で、自治体行政も多様でございますので、分野や事務の種類によって、創意工夫を發揮できる余地や創意工夫が求められる程度も異なり得ると言えるのではないかとしております。御意見の中にもございましたけれども、基本的には自治体行政は非競争的であったとしても、システム化が必ずしも進んでいなくて、法令上定められた事務の共通性が低い観光や産業などといった分野と、ほとんどの団体においてシステム化が進んでいて、法令上定められた事務の共通性が高い住民基本台帳や税務等の分野では創意工夫を發揮できる余地などが求められる程度も異なるのではないかとしております。

続きまして、9ページをお願いします。国が自治体行政のデジタル化を推進する手法にはどのようなものがあるか。それによる自治体の自由度への影響はどのようなものかとしております。

2つ目のポツで、国が例えば情報発信の形式や経路を整えることまでは地方自治の本旨に反しないと考えるとしても、それが内容の統制に及ばないかどうかを検討したり、及ばないことを担保したりすることが必要ではないかということで、内容の統制、規律というものと、情報発信の形式など、手段の部分では考え方が違うのではないかとという御意見でございます。

また、国としては必要最低限の要件を明確にして、その上で民間などがプラットフォームのシステムをつくっていくという方法があるのではないかといたした御意見や、オープンデータ等につきまして、解釈とか手続について国が統一していくという考え方もあるのではないかといたした御意見がありました。

また、リソースの小さい自治体の試みを助けるであるとか、人的・財政的に支援すること、先進的な自治体の取組を拡大・拡散するといった様々な国としての関わり方があるのではないかといたした御意見がありました。

そういった関わり方によりまして、自治体の自由度への影響も異なってくるであろうということで、10ページにまとめさせていただいております。

国が自治体行政のデジタル化を推進する手法については、それによる自治体の自由度への影響の大きさの点で異なり得るのではないかと。例えば国が直接、情報システムを提供すること、自治体が情報システムを調達することを前提にその標準化を国が進めること、また、共同利用について財政支援を行うこと、自治体の求めに応じて専門人材を派遣することまで、様々な手法がございます。当然、その影響も異なってくるのではないかとしております。

その中でも、標準化を進める手法についても、技術的助言としての標準の提示というレベルから法令に基づく標準の設定まで、様々なレベルが考えられるのではないかとしております。

また、御意見の中にもございましたけれども、国が手法について規律することは、内容の規律まですることとは自治体の自由度に対する影響の程度が異なるのではないかとしております。

続きまして、11ページ、12ページをお開きいただければと思います。まとめの部分でございますが、これまでの地方分権の考え方を踏まえまして、自治体行政のデジタル化における国の役割、また、国・地方間の関係はどのようにあるべきか。その際、どのような類型のものについて、どのような役割・関係が望ましいのかということでございます。

いくつかにまとめさせていただいております。一つは目的、ニーズや分野など種類等に応じて多様な国の関わり方があるという意見。先ほどまでも少し御紹介いたしましたけれども、住民のニーズとか、行政のニーズ、セキュリティの確保等の目的に応じて、優先順位や基準を考える必要があるのではないかと、また、例えば観光資源の開発等の非法定事務について共同化ということであれば、国としては創意工夫のためのプラットフォームをつくるといったことが考えられるのではないかと、また、国がどこまでどのような関わり方をしていくかというレイヤーを決めることがポイントになるのではないかとという御意見の中で、例えば、福祉や教育の分野で問題を未然に察知するというサービスを考えたような場合には、全国で必要であるとするならば、国がイニシアチブをとってシステムをつくることは考えられるのではないかと、他方、レジリエンス、防災等を考慮すべきようなものについては、住民データを国がバックアップし、民間と自治体で協力するデジタル化については、先進的な事例の横展開をするといったことが考えられるのではないかとという御意見がございました。

また、自治体に対する先進的な取組に対して、必要な自治体の自由度を特例的に広げるような法改正であるとか、ローカル5Gといった枠組みを別個用意するような形で、国の役割は多様ではないかといった御意見がございました。

12ページで、国と地方の間の調整プロセスやフィードバックの仕組みが重要ではないかという御意見もございました。

一つは、国の方は自由度の高いプラットフォームを構築して、自治体がある上でアプリケーション的に様々な行政サービスが提供できるような状況にするのが、まずは根幹ではないかということで、国と地方の間にニーズや技術的な要件を調整するプロセスが必要ではないかといった御意見、それから、技術の導入を進めるに当たって、利用者としての地方公共団体が、これは不便だとかということフィードバックする仕組みも必要ではないかという御意見がございました。

また、最後ですけれども、皆で利用するような仕組み、また、自主組織権についての御意見もございました。

共同利用のためにつくったシステムを使う自治体と使わない自治体があれば、二重の手続の手間がかかり、効率化には寄与しないのではないか。そうすると、システムの効率化を追求するのであれば、利用強制といたしますか、皆で利用するような仕組みを考えなければいけないこともあり得るのではないかとといった御意見、また、自主組織権を尊重してきたことも踏まえて考えるべきではないかという御意見等がございました。

その上で、13ページ、14ページにまとめさせていただいております。

以上のように、分野や事務の種類によって、標準化等が求められる程度、また、創意工夫が求められる程度は異なるということでもありますので、それに対して国がとり得べき手法も異なるのではないかといたしております。例えば創意工夫を発揮することで発展することが期待され、標準化等が求められる程度がそれほど高くない類型については、奨励的な手法に関わる、他方、創意工夫を発揮する余地が比較的小さくて、標準化等が求められる程度の高い類型については、一定の拘束力のある手法も含めて国に関わることも考えられるのではないかとしております。

具体的には、次の○ですけれども、観光、産業等の分野における、例えばAI等の最先端の技術につきましても、創意工夫を色々な形でしていくことが発展の源になるということでありまして、また、国に関わる目的も先進事例の横展開等でもありますので、国としては、自主的な共同利用に対して人的・財政的な支援といった奨励的な手法にとどめる。他方で、住民基本台帳や税務等の分野における基幹系システムについて、法令でほとんどの事務が定められていて、観光、産業等と比べると創意工夫の余地が小さく、また、国に関わる目的も重複投資の抑制等であることを勘案しますと、国としても標準の設定といった手法をとることが考えられるのではないかとしております。

ただ、14ページをご覧くださいますと、その場合でも留意すべき点があるということで、2点掲げさせていただいております。

まず、業務の内容に関する自主性であるとか、自主組織権を尊重した上でこういったことを考えるべきであり、もう一点が、創意工夫の余地がそれほど大きくないといった場合であったとしても、やはりそれはございますので、システムの機能改善等の創意工夫について、一部の自治体がやったことについて、他の自治体にもフィードバックする仕組みを設けることが必要ではないかとしております。

また、標準を設ける場合に、標準をどのような位置付けとするかという点についても、先ほども申し上げましたけれども、技術的助言としての提示というところから、一定の拘束力のある法令に基づく標準の設定まで、様々な方法が考えられるということで、これは標準化等が求められる程度、自治体の創意工夫が求められる程度に応じて判断すべきではないかとまとめさせていただいております。

その上で、16ページ以降ですが、さらに検討を深めることが考えられる事項として、自治体の情報システムの標準化についての仕組みについて、ここでは先ほどまで申し上げました中でも、仮に法令上の位置付けを持つ標準を設けることとした場合に、どのように考

えるべきかということを中心に御議論いただければと考えております。

17ページをご覧いただければと思います。これは自治体の情報システムの分類例ということでございます。

基幹系システムは、住民情報、税務、国保、国民年金、福祉等でございます。あとは内部管理系システムで、人事給与や財務会計。また、情報提供系は、ホームページ、通信ネットワークシステムは庁内LAN等がございます。これ以外にも近年、新しくAIであるとかRPA、またはIoTといった、これらの分類には必ずしも当てはまらない新たな技術を様々な形で、その後、導入する事例が出てきているという状況かと考えております。

そういった際に、標準を設ける場合の位置付けについては、先ほど申し上げましたように、標準化等が求められる程度、創意工夫が求められる程度に照らして判断するならば、この一番上の基幹系システムにつきましても、中でも重要な位置を占めているということ、自治体の負担が大きくて、とりわけ制度改正するときには自治体ごとに個別対応による負担が大きいこともございまして、標準化等が求められる程度が高いと言えるのではないかとということとしております。また、法令でほとんどの事務が定められていることから、創意工夫の余地が比較的少ないと言えるのではないかとしております。

続いて、18ページと19ページで、その中でシステムと事務との関係を整理させていただいております。

個々の基幹系システムの実態を見ますと、1つのシステムの中でも、自治事務と法定受託事務を、また、法定事務と法定外事務を一体として処理している例も多いということの例を参考として挙げさせていただいておりますが、一つ、例えば自治事務と法定受託事務を一体としてシステムで処理している例といたしまして、1つ目ですけれども、ある住民記録システムのパッケージでは、住民が転入した場合に、住民票への記載をする。これは住民基本台帳法上の自治事務であります。マイナンバーカードへの印字という、これは第1号法定受託事務ということも1つのシステムの中でできるようになっている。

また、選挙の関係で、国政選挙なり都道府県議会の選挙であるとしたしますと、これは法定受託事務で入場整理券の出力などをします。ただ、市町村の議員、市町村長の選挙でありますと自治事務であるという、こういったものを1つのパッケージの中でやっているということでございます。

また、その下で、法定事務と法定外事務を一体としてシステムで処理している例を挙げておりますけれども、例えば住民記録システムの中から、住民の不在住を証明する不在住証明書を発行することが実務上行われている例もございまして。そういったものは住民基本台帳法上の位置付けがあるものでもないということでございますし、障害者福祉システムのパッケージの中に、障害者手帳の関係で、その申請の登録などができるということでございますが、身体障害者、または精神障害者に関しては法律上に位置付けられたものでございまして、知的障害者に関する療育手帳は法律上、位置付けられたものではないということで、こういった形で法定外事務も含めて一体的にシステム処理している例があ

るということでございます。

また、これは19ページをご覧くださいますと、これはシステム間の連携をイメージした図ですが、先ほど申し上げた基幹系システム、または内部管理系のシステムがこういった情報のやりとりをしているかということを図で表したものでございます。

この中で、先ほどは1つのシステムの中での色々な事務の種類ということを上申し上げましたけれども、これはシステム間で連携しています。それぞれのシステムでは、法人住民税であったり、先ほどの住民基本台帳もそうですが、介護保険、国民健康保険といったように、自治事務を扱っているようなシステム、また、戸籍、国民年金、生活保護といった、法定受託事務を主に扱っているシステム、それから、印鑑登録や、住民登録外の住登外管理という形での法定外の事務を主に処理するシステムが全体のシステム間の連携の中で情報をやりとりしながら扱われているということでございます。

また、20ページをご覧くださいただければと思いますけれども、こういった様々な情報システムにつきまして、それぞれパッケージがあるわけですが、市町村における実際の調達の現状について、これは住民記録システムと合わせて、他のシステムをパッケージとして導入している自治体の割合を示しているものでございます。

青く塗っている部分は90%以上ということで、人口が20万人未満の団体におきましては、住民記録システムと合わせて、例えば印鑑であるとか、税の関係であるとか、国保の関係であるとか、国民年金であるとか、また、住登外管理という、こういった事務につきまして、1つの「オールインワンパッケージ」として提供されているようなパッケージを導入されている団体が非常に多いということございまして、そういった意味でも、自治体の立場からいたしますと、様々な事務が混在した形でのシステムのパッケージを導入して事務処理が行われているということが実態でございます。

そこで、21ページをご覧くださいますと、自治体の情報システムの標準化についての仕組みということございまして、議論の着眼点の案をお示ししております。

以上を踏まえまして、国が自治体の情報システムの中で基幹系システムのように、標準化等が求められる程度が高く、システム上の創意工夫の余地が比較的少ないものについて、仮に法令上の位置付けを持つ標準、これは、例えばシステムの機能要件でありますとか、システムで作成する様式等に係るものの標準をつくって、機能的にそろったようなシステムが、それぞれが調達できるようにするようなもので、それを設けることとした場合には、どのような仕組みが考えられるかということでございます。

1つ目ですが、まず、システムの標準化の主な目的は、どのように考えられるかとしております。事務の適正な処理で、これは法令の趣旨にのっとり適正に事務を処理するという趣旨というよりも、そういった趣旨も当然ございますけれども、より住民や企業等の利便性向上。これは例えばですが、複数自治体にまたがって活動する住民や企業等の利便性の向上等がございますし、行政運営の効率化としておりますけれども、標準に従って各システムベンダーが開発したシステムを全国の自治体が共同して利用できるようにするこ

とで、自治体のシステムに係るコストや業務負担を軽減する。そういった利便性向上とか効率化という部分が大いのではないかと言えるのかどうかという点でございます。

また、2点目ですが、システム標準化についての仕組みを設ける場合に、この標準を法的にどのようなものとして位置付けることが考えられるかとしております。先ほど申し上げた中で、事務の適正な処理を主な目的とするならば、これは法令の趣旨にのっとり、正しく処理をすることであるとするならば、自治体が必ず守るべきものとするとも考えられると思います。ただ他方、住民や企業等の利便性向上、また、行政運営の効率化を主な目的とするならば、合理的な理由がある範囲内で、必要不可欠な場合には説明責任を果たした上で標準によらないことも可能とするとも考えられるのではないかとしております。

3点目でございます。システム標準化についての仕組みの中で、標準の設定等における国と自治体の役割はどのようなものが考えられるかとしております。例えば国の役割としては、全国の自治体やシステムベンダーの意見を踏まえながら自治体間の調整の負担を軽減して標準を定めるといったことが考えられるのではないかと。また、自治体側の役割としては、標準設定に際してシステムや業務処理の実態を反映させることなどが考えられるのではないかとしております。

また、最後の点ですけれども、先ほど資料でも説明させていただきましたが、システム標準化の対象事務の範囲をどのように考えられるかということでございます。標準化の目的やシステムの実態を踏まえますと、標準化の効果が見込めるものについては、業務の内容に関する自主性や自主組織権を尊重することを前提に、自治事務とか法定受託事務といった事務の類型に関わらず標準化を進める仕組みが考えられるのかどうかということでございます。

参考までに、22ページに「自治体システム等標準化検討会」という、この夏から総務省で開催しております検討会について、これまでも御紹介させていただいておりますけれども、その資料をつけております。

先ほど申し上げたような全国の自治体、またはシステムベンダーにも入っていただきまして、標準仕様書を作成することについて、まずは住民基本台帳分野で取り組んでおりますが、その上で、さらに広域クラウド化、これは近隣自治体にとどまらない全国規模のクラウド化を目指していくとしております。右下の絵にございますように、システム調達や維持管理のコスト、制度改正による作業量が軽減されることと、広域クラウド化が進めば、より安価に自治体の側のシステム利用ができるようになっていくことが目指されるということでございます。

そういった標準化を考えていくときに、住民基本台帳分野のみならず、その他の分野についても、現在、標準化を進めるべきではないかといった議論が政府の中でも行われておりますけれども、そういったことを踏まえまして、この標準化についての仕組みをどのように考えるべきかということをお議論いただければと考えております。

資料1については以上でございます。

○住民制度課長　続きまして、資料2をお開きください。「行政のデジタル化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。

まず、1ページでございます。「行政のデジタル化と基盤としてのマイナンバー制度」という資料で、以前もデジタル手続法について、若干、概要とマイナンバー制度、特にマイナンバーカードがその中心的な実現のための基盤となるという点について御説明させていただきましたけれども、少し詳しく規定等を掲載したものが資料の1ページと2ページでございます。

デジタル手続法の中でオンライン原則というものが定められておりまして、行政手続について、オンライン実施を原則化するという点。そして、本人確認や手数料納付もオンラインで実施するという規定。そして、行政機関間の情報連携等によって入手・参照できる情報に係る添付書類を省略する規定。この3つがオンライン化原則の具体化として定められております。

特に、1つずつ見てみますと、行政手続につきまして、オンライン実施を原則化ということでございますが、例えばデジタル手続法の第6条第1項で、規定は少し長いので省略しております。詳しい規定は2ページに掲載させていただいております。申請等のうち、法令の規定において書面等により行うことが規定されているものにつきましては、当該法令の規定に関わらず主務省令に定めるところによって、電子情報処理組織を使用する方法により行うことができるといったこと。

それから、第7条第1項で、処分通知等のうち法令の規定において書面等により行うことが規定されているものについては、当該法令の規定に関わらず、このデジタル手続法によりまして、電子情報処理組織を使用する方法により行うことができるということになっております。

それから、2.の本人確認や手数料納付の部分でございます。これにつきましても、第6条第4項によりまして、申請等のうち法令の規定において署名等を行うことが規定されているものを電子情報処理組織を使用する方法により行う場合には、当該署名等については、当該法令の規定に関わらず、電子情報処理組織を使用した個人番号カードの利用その他の氏名または名称を明らかにする措置であって主務省令で定めるものをもって代えることができるとありまして、いわゆる署名等をこの個人番号カードの利用によって代えることができるという規定が設けられている。

そして、第6条第5項でございますけれども、申請等のうち他の法令の規定において手数料の納付の方法が規定されているものを電子情報処理組織を使用する方法により行う場合には、当該手数料の納付については、当該法令の規定に関わらず電子情報処理組織を使用する方法をもってすることができると規定されております。

3つ目で、第11条でございます。書面等であって他の法令の規定において当該申請等に際し添付することが規定されているものについては、当該法令の規定に関わらず行政機関

等が、当該申請等をする者が行う電子情報処理組織を使用した個人番号カードの利用その他の措置により、当該書面等により確認すべき事項に係る情報を入手し、または参照することができる場合には、添付することを要しないという規定が整理されている。

そういたしまして、マイナンバーやマイナンバーカードは、これらを実現するための基盤になるものという位置付けになっているものでございます。

3 ページをお開きください。これは以前も御説明させていただきました、マイナンバーカードは、これからの時代の本人確認ツールであるという、マイナンバーカードの機能を端的に示したものでございます。

表面は対面での本人確認、それから、マイナンバーの提示が裏面でできる。そして、電子的な本人確認が行えるということで、ICチップの中に電子証明書などが格納されているというものでございます。

まず、マイナンバーカードの本来の機能でございます、マイナンバー利用時の本人確認を1枚で行えるということをもちまして、マイナンバー制度による「情報連携」がスタートしておりますので、それに活用されているところでございます。4 ページをお開きください。

情報連携と申しますのは、マイナンバー法に基づきまして、異なる行政機関等の中で専用のネットワークを用いた個人情報のやりとりによりまして、各種行政手続の際に住民が行政機関等に提出する書類、例えば住民票の写しでありますとか、課税証明書でありますとか、その他、障害者手帳や生活保護受給者証明書など、様々な書類がございますけれども、そういうものを省略可能等にするものでございます。

マイナンバーを使った、こういう手続をする際には、必ず本人確認を行いまして、単なる番号を提示するだけではなくて、その番号の正しい持ち主であるかどうかということを確認を行うというのが我が国のマイナンバー制度の一つの特色になっております。これはなりすましを防ぐものでございますけれども、そのための本人確認には番号確認と身元確認が必要なわけでございますが、マイナンバーカードはそれを1枚で簡便に行えるというものでつくられたカードでございます。

情報連携のイメージ図は右側の方の図に、これは課税証明書を省略できるものの例で、マイナンバーカードを本人が提示していただきますと、マイナンバーの確認、それから、身元確認ができますので、申請をしていただきますと、それまで必要でありました、例えば課税証明書とか、そういうものを省略して、機関同士の連携で情報をやりとりして手続が行えるというものでございます。

実際に省略可能なものにつきまして、これは主なもので、例として4 ページの方に掲載させていただいております。現在、保育園や幼稚園等の利用に当たっての認定の申請でありますとか、児童手当、あるいは介護休業給付金の支給、障害福祉サービス、保険料の減免、生活保護の申請、公営住宅の入居の申請等というものに対しまして情報連携の利用範囲が拡大しているというものでございます。

実際にその効果で、5ページで、これは参考として掲載させていただいております。

例えば子育て分野でいきますと、内閣官房あるいは総務省のマイナンバーの情報連携を担当している部局の方で具体的に自治体にヒアリングをして調査したものでございますけれども、「課税証明書」などの発行件数が16%減少しているという事例。これは人口約40万人の団体の例でございます。それから、約1,000件あった「所得証明書」「住民票の写し」などの未提出世帯に対する督促事務が0件になったという、これは指定都市の例でございます。それから、児童手当の支給に関する事務において職員の入力作業が軽減したという、これも指定都市の例でございます。

また、介護保険分野におきましても、負担割合証や負担限度額認定証の発行の際に必要なであった「課税証明書」の添付が省略できるようになったとか、あるいは申請から発行までの期間が短縮できるようになったという例が報告されております。

それから、介護保険料分野におきましても、課税所得の公用照会で、こういうものに対しましても、転入した高齢者に対して、すぐに適切な介護保険料の額の提示が可能になった。あるいは事務が大幅に削減されたという例が報告されているという形で、情報連携の効果が発揮されている例をここに掲載させていただいております。

かなり行政事務の効率化にも資することと、あと、もちろん、申請されている方々についての書類を持ってくるのは大変な作業で、そういうものが省略できて、また、待ち時間なども減ってきているということでございます。

6ページで、マイナンバーカードのICチップの中には、いわゆるマイナンバーを使う事務以外にも様々な事務に使えるように公的個人認証の、いわゆる電子証明書が内蔵されております。また、電子証明書以外にも券面情報などを呼び出せるアプリが搭載されております。

まず、公的個人認証で、署名用電子証明書を使って、インターネットにオンラインで色んな手続が行えるようにできるというものでございます。

具体的な点で、7ページをお開きください。公的個人認証サービスの利用についての例でございます。

公的個人認証という、これは法律に基づいた仕組みで、インターネット等によるオンライン手続や取引におきまして、電子証明書により安全・確実な本人確認を行うためのサービスで、これはマイナンバーカードのICチップの電子証明書を活用するというものでございます。これによりまして、なりすましや改ざん、送信否認の防止を担保し、高いセキュリティを確保しています。

これは、例えば金融機関等の口座開設のときの例を書いておりますけれども、従来ですと、対面による本人確認をする、あるいは本人確認書類の写し、免許証のコピーや健康保険証のコピーなどを郵送して手続して、初めて本人確認が行われて、金融機関がそれに誤りがないかどうかを確認して処理するというのが従来の方式でございます。

送付しますと、郵送コストがかかりますし、タイムラグ等も当然発生する。これを、公

的個人認証サービスを使いますと、オンライン上で速やかに本人確認が可能になる。マイナンバーカードを使い、電子証明書を使うことによりまして、即座に民間事業者、それから、この公的個人認証サービスを実施しているJ-LISとの間で有効性確認の結果を反映しまして本人確認が行われるという内容でございます。

公的個人認証サービスによる利用メリットという形で、安価で迅速な顧客登録、顧客の異動情報の把握、更新情報の契機の把握、あるいは確実な登録ユーザーの確認等々の効果、メリットが得られるというものでございまして、現在、これは今、行政機関の他、民間事業者31社でオンラインの口座開設でありますとか、あるいは契約処理の中でサービスが提供されているというものでございます。

これらが、電子証明書による公的個人認証サービスの利用という機能でございます。

それから、6ページに戻っていただきまして、券面についても、これは当然、目で見て券面確認をして、本人確認をするということももちろんできるのですが、行政のデジタル化という観点でいきますと、この券面の改ざんや偽造というものを防止するためのアプリも内蔵されています。

もう一つ、行政サービスとして重要なのは、券面の入力の補助のアプリも搭載されておりまして、マイナンバー、あるいは券面に書いてあります住所や氏名や性別など、そういう4情報をテキストデータとして呼び出すことができるアプリも搭載されておりまして、それぞれ、利用者によりまして暗証番号や呼び出せるアクセスコントロールというものが定められております。

具体例といたしまして、8ページでございますけれども、これは兵庫県姫路市の取組の事例で、マイナンバーカードの券面情報による申請書自動作成サービスを行っているというものでございます。

これは操作する機械にマイナンバーカードをかざしまして、来庁目的を選択して、必要な書類等を選択し、カードをセットして、暗証番号等を入力しますと、申請書にプレ印字して、自分の住所や氏名などが書かれた申請書が出力されるものでございます。

役所に行きますと色々な手続で、同じように住所や氏名を何枚もの書類に書いたりということが往々にしてあるわけでございますけれども、このマイナンバーカードの券面事項入力補助アプリを利用しますと、そういうものも省略できるようになっていくというもので、私ども、この利活用の例として8ページで御紹介させていただいているというものでございます。

また、その他にも9ページで、既に内蔵されているアプリ以外にもマイナンバーカードのICチップ内の空き領域を用いまして、様々な民間の利用用途にも拡大できるということの御紹介が9ページでございます。

10ページに関しましては、マイナンバーカードの利活用シーンの拡大で、これまで御説明しているもののおさらび的な部分でございますので、説明は省略させていただきます。

11ページで、主な例で、例えばコンビニ交付サービス。これも対象人口1億人を目指し

ておりますけれども、令和元年度末に達成する見込みであるということ。

それから、健康保険証としての利用も方針が決まっておりますので、これは12ページの中で、どういうメリットがあるかということを整理させていただいております。

13ページでございますが、マイナポータルで、これは内閣府で進めているポータルサイトで、これを電子行政の手のいわゆるゲートウェイにしようという形で政府全体としては進んできております。

具体的な事例でいきますと、14ページでございますが、一例ということで子育てワンストップというものを掲げております。子育てに関する手続を、このマイナポータル上で検索して、そして電子申請で行えるようにしようという取組でございます。これは内閣府がシステムを用意して、自治体はサービスを登録して、そして電子申請の受け付けを整備するだけで、このサービスに乗っかることができるわけでございますが、インターネットで手続の検索・比較が可能な団体は既に人口カバー率で98.3%、1,552団体。電子申請が可能な団体は928団体まで進んできています。これは子育て以外にも、介護や、被災者支援や、障害者や障害児ワンストップや、引っ越しなど、様々な手続にこれを拡張していこうという流れになっております。

論点整理で、15ページで、今のデジタル化と基盤としてのマイナンバー制度に関する議論の着眼点（案）でございます。

行政のデジタル化を進めるに当たっては、行政手続をオンライン化することで住民の利便性を高めるとともに、行政事務の効率化が重要であるが、そのためにはオンラインによる手続において本人確認を確実にやっていくことが求められるのではないかと。

それから、マイナンバー制度による情報連携は、マイナンバーカードによる本人確認により行政手続を行う際の添付書類を不要とし、複数行政機関にわたる手続をワンストップ化するなど、これまでに一定の効果を上げており、このようなマイナンバーカードの活用や効果を広く普及させていく必要があるのではないかと、さらに、マイナンバーカードのICチップに搭載された公的個人認証の電子証明書は、インターネット等によるオンライン手続や取引において安全・確実な本人確認を可能とするものであり、既にコンビニ交付サービスや民間での取引で活用されている。その他の機能も含め、今後、さらにカードの活用を拡大していけるのではないかと。

行政手続のデジタル化に当たっては、このようなマイナンバーカードの機能を十分に活用することが重要であり、そのための基盤としてマイナンバーカードの普及を積極的に進めていくことが必要ではないかという着眼点を掲げさせていただいているところでございます。御議論を賜ればと思います。

以上でございます。

○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いて、御意見等をいただければと存じます。

資料1に関しましては、前回の議論を踏まえて、論点、考え方を整理していただいた上

で、全体を21ページに議論の着眼点という形でまとめられておりますので、このあたりについて御議論を特にいただきたいと思っております。

資料2に関しましては、やはり議論の着眼点が最後の15ページに出ております。資料2に関しましては、これは政府全体としての取組という部分が大きいので、地制調としてさらに何か具体的なことを加えていく話ではないかとは思いますが、ただ、この地制調の場でありまして、こういったテーマを正面から取り上げたことが従来はなかったという事情もございますので、資料2の15ページの着眼点のところなどを中心にして御議論いただければと思っておりますが、いかがでしょうか。

それでは、宍戸委員、お願いします。

○宍戸委員 東京大学の宍戸でございます。資料1について、何点か意見を申し上げさせていただきます。まず、5ページで、自治体行政のデジタル化の目的ということで、住民の利便性向上と行政運営の効率化が挙げられておりますが、これはある意味で自治体行政の目的としてユニバーサルなという意味で普遍的なものであり、同時に、いつ、いかなる時代においても、それはそうだろうと思っております。このタイミングで地方制度調査会で自治体行政のデジタル化を議論することとの関係では、正直申し上げて、切迫感といいますか、危機感といいますか、これまでのとりまとめで議論してきたこととの関係で何か弱いように私は感じます。

これまでのとりまとめにおいて、人口減少であるとか少子高齢化があり、また、技術が進展した社会全体のデジタル化が進んでくる。そういう中で、この行政のデジタル化をどういうふうにやっていくかというお話をしてきたと私は理解しておりますので、ここで普遍的なデジタル化の目的をとにかく掲げて、いわばそれを起点にして議論することは、究極の目的として、起点としては正しいのかもしれませんが、ややピントがぼけているという印象を私は持っております。

具体的に申しますと、一つには全体として様々な自治体の行政リソースが減少してくる中で、行政運営の効率化ということで含意されているのだと思っておりますが、そもそも行政サービス、真に必要な住民サービスを維持していくためにデジタル化を使うのが必須であることがまず一つの話でなかったのかということなのです。

第2点は、よくSociety 5.0と言われておりますけれども、社会的な課題を解決するときに、それが適切な解決単位において課題を解決する。国で中央的な解決をするだけでなく、自治体のレベルで住民、関係者が集まって、課題発見をして、ふさわしい解決をする。その基盤として、この行政のデジタル化があるはずなのです。

住民の利便性向上、行政運営の効率化というだけでなく住民参加、あるいはこれまでのとりまとめで申しますと、公共私ベストミックスの「共」の部分を支える、あるいはより様々な人たちの地方行政への参加と課題解決のための基盤となる。そういう意味で、この行政のデジタル化が必須である。恐らく、こういうお話であったのではないかと私は思っておりますので、この総論的な部分の考え方はもっと、これまでのとりまとめとの連

続性を意識して強く打ち出した方がいいのではないかと考えています。

これが1点目でございます。

2点目は、その関係で、13ページ目、14ページ目あたりに書かれていることですが、行政のデジタル化が進んでいくことについては国もそうでありまして、先ごろのG20大阪サミットにおきましては、いわゆるガバナンスイノベーションが高らかに宣言されて会議の決定でも打ち出されたと思います。

様々な国全体での行政サービスの見直し、イノベティブにガバナンスをしていくし、それによって社会全体のイノベーションを促進していくことが進んでいくことが見通している現状において、自治体においてガバナンスイノベーションを強制するようなことは、私は今の段階で国は行うべきでないと思いますが、そういった国全体でのガバナンスイノベーションが進んでくることを踏まえて、恐らく自治体の中でも先進的な取組はしていくだろう。そういったことをサポートできる国の役割を書き込んだ方がいいのではないかと考えています。

これが2点目でございます。

最後、3点目で、21ページの自治体の情報システムの標準化で申し上げますと、前に、例えば19ページでありますとか、あるいは17ページで様々な自治体が情報システムを持っているということですが、それぞれのシステムの間関係は多分、それぞれの関係する法令であったり、また、国の所管する省庁の関係でなかなか統合できないとか、情報連携がうまくいかないとか、別のバリアがあるとかいったことがあろうかと思っています。

私に関わった例で申しますと、文部科学省の教育情報セキュリティポリシーに係るガイドラインを策定する際に、例えば公立の学校における教育システムの中にも自治体の行政システムと接続しているところと、そうではなくて、学務系のシステム、あるいは児童・生徒がアクセスするようなシステムがそれぞれあって、そういったものをきちんと今後クラウドファーストでやっていくときに、セキュリティをどうするのかということ、やはり学校のセキュリティ意識は非常に弱いところがございまして、その意味で自治体の行政や教育委員会のシステムと、それから、一般の行政システムの方をまとめて面倒を見ていただくことはあり得ないのかという議論もあったのですが、それは怖いといえますか、やはり学校の教育システムと教務系のシステムと一般の行政システムが合わさったときに何が起きるかわからないということで、それはうまくいかなかったことがありました。

総じて、それぞれの自治体の現場で情報システムをもっと標準化して活用していこうと思っても、国のそれぞれの法令であるとか、行政のシステムについての考え方が官庁間で異なるとか明確な決めがないということであると、結果、このような情報システムの標準化といったことを言ってもかけ声で終わってしまうことがあると思いますので、国の行政、霞が関内部での調整をきちんとしていくことがまず第一次的に国の役割としてあるだろうということは、できれば書き込んでいただきたいと思います。

長くなりましたが、私からは以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

前半の議論との関係や、それから、もう少し大きな文脈の中で、地制調として考え方をまとめていかななくてはいけない重要な御指摘をいただきました。

では、大屋委員、太田委員、牧原委員の順にお願いします。

○大屋委員 ありがとうございます。大屋でございます。1つ目は、13ページ、14ページあたりなのですが、分野によって標準化の程度が異なってくるであろうという話と、基盤的な部分については国の関与の可能性が高く、先進的な分野、観光産業等においてはやはり競争が求められるので小さいであろうということが見通しとして示されております。

この見通しに基本的には賛成であるということをもまず強調した上で申し上げたいのですが、先進的な分野で競争が起きる際に、極めて非本質的な競争が発生する危険があることについて、一応、留意しておくべきかと思えます。典型例を挙げますと、QRコード決済で何とかペイというものが今、何個あるのか、皆さん御存じかというお話があつて、私も知らないのですが、決済手段としての利便性とか効率性のところで競争するわけではなくて、基本的にはシェア獲得のために割引であるとか、何か広告であるとか、そういうことを一生懸命競争する事態がしばしば発生するわけです。

民間部門の場合には、このように非本質的な競争をやっても、どこかの段階でやはり規模の経済があるので、収れんや淘汰への圧力がかかって、やはりシェアが取れなかった企業は撤退していくとか、あるいは連携や合併などを始めて、サービスとしては相互運用性の実現していくという方向性に行くことがとりあえず期待できるわけですが、問題は自治体の場合にそのような淘汰圧がかからない可能性が高いということです。

具体的にどういうケースを懸念しているかといいますと、例えば観光分野で、観光情報の提供を個々の自治体が努力と工夫を重ねてやりたい。それはよくわかります。そこで典型的なパターンは、自治体の観光情報提供アプリをつくり、iPhoneやAndroid向けに提供する。隣の町も同じような、だけれども、違うアプリをつくり、やはりiPhone向けに公開する。別の村がやはり同じことをやるという形で、ユーザーから見た場合に、使わなければいけないアプリケーションの数がどんどん増えていき、しかし、機能としては全く同じことをやっている。お互いに連携しないので、使いにくくてしょうがないみたいなパターンが発生するというところでございます。

もちろん、何か他のところがやっていないような機能を実現するために、うちはこのプログラムが必要なのだというケースにおいてはやっていただかなければいけないと思うわけですが、他方でそうでもない場合においては、そういう非本質的な競争を避けるために、共通のプラットフォームを国や都道府県の段階で提供することが考えられるのではないかと。

例えば今、観光情報の提供を例に挙げましたけれども、観光庁はそういう事業を実際にやっておられるわけであつて、各自治体が自分でウェブページをつくってもいいけれども、うちが情報発信しているプラットフォームを使っただけでも結構です。それで対応で

きるのだったら、そちらにされてはどうかという形で、消費者から見た場合の利用しなければいけないプログラムの数を縮減する努力をしているわけです。したがって、このような形での、利用者側から見た場合の利便性確保のために、国がある程度プラットフォーム構築をする可能性は念頭に入れておかなければいけないと思います。

2点目ですが、これは19ページ、20ページあたりの事柄に係ります。

これも、例えばシステムを調達したり管理したりする視点に立つと、このような整理になるのは当然だということをもまず申し上げておいた上で言うのですが、システムを運用する側とかつくる側の観点に立った場合、例えばあるシステムが何個のプログラムからできているかとか、1つの機能を実現するシステムが何個あるかというのは極めて非本質的なことであります。

重要なのはAPIというものですが、Application Program Interfaceですか。要するに入力から出力までが1つのシステムであって、その間が自動的に続いていくのであれば、それは何個のプログラムでできていようが、発注のときに何個に分割されていようが、何社の業者が維持管理に関わっていようが、1つのシステムであると考えられる。自動的に動いていけるよう、完全に1つのシステムですし、例えばあるシステムから出力したファイルがそのまま別のシステムに入力として食わせられる場合には、このシステムは極めて緊密に結合していて、ほとんど一体であるというふうに言ってほしいということになります。

逆に言うと、発注側から見た場合に1つのシステムだと思っていなくても、例えばですけれども、途中で画面表示されたものを人間が別の入力ウィンドウにコピー・アンド・ペーストしなければならないとか、エクセルで出力されるものが、他のプログラムはワードしか受け付けないので、変換しなければいけないみたいなことがあると、これはシステム工学の観点から見ると、別のシステムであるということになってくるわけです。

この観点から見た場合に、22ページのあたりで、要するにこういう状態にあるのではないかという検討がされているわけですが、ここで見ているのはシステムの中身の話なのです。システムの中身のプログラムが一体か、バラバラなことを見ているわけですが、連携や相互運用可能性というものを見た場合には、中身がどうであろうが、入出力が一致していればいいわけです。中身については、色んな競争をやるかもしれないけれども、入出力が一体であれば、あるいは一定の規格を守っていれば、相互に運用したり乗りかえたりすることができるのだというのが、例えばですけれども、EUのGDPRです。一般データ保護規則におけるデータポータビリティであるというものの基本的な発想である。

だから、システムを見る場合には中身とインターフェースの両方を見る必要があり、どちらかという、今回想定しているような、あるいは先ほど宍戸委員が強調されたような、しかるべきところでしかるべき問題が解決されるように、問題に応じた解決の枠組みをきちんと組めるようにする観点から見ると重要なのは、このようなインターフェースの統一であると考えるところです。

例えば最も典型的な、端的な例として申し上げますとデータでして、どのような形式で、

どのようなデータを出すかというのが、このような意味でのシステムの本質なのですけれども、現状、これが極めてお寒い状況にあるのが我が国の実態である。最も典型的に言いますと、例えば私は横浜市民なので、保土ケ谷区が実在することを知っているのですが「ヶ」で書くか、「ケ」で書くかというのが全く統一されていない。それは自治体内でも実は統一されていないということが発生するわけです。

これは人間が見ると、どっちであろうと「ほどがやく」と読めるのですが、コンピューターにとっては違う字なので、違うデータですということになってしまい、このような、例えば住所情報の表記統一というところで実はかなりのマシンと人間のパワーが食われている実態があるわけです。これは、要するに本当にシステム動作上の摩擦であって、利用条件がゼロにできるものであるので、可能な限り小さくするように標準化に取り組むべきであろうと思われまして、それをやったから何か中身の自主性が、自立性が失われるとは思えないので、そういう観点でのお話を是非していただきたいと思うわけでありまして。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 太田でございます。

私も全部で3点ありますが、まず第1点目は資料1の19ページからの図、あるいは18ページを使ってお話ししたいと思います。

システムの標準化と考えているときのシステムの捉え方あるいは対象が一つの問題だろうと思います。この19ページの図は、例えば介護保険、障害者福祉、高齢者医療と全部、多分、根拠法規に則して一個一個のシステムのように書かれているのですが、見ようによっては社会福祉という形で1個にまとめられるかもしれない。だから、システムの対象というものをどう考えるか自体が一個の問題ではないか。そのときに我々の議論の仕方としては、自治体の効率化という点から考えると、少なくとも大屋委員が言ったような処理の仕方の部分で考えているのではないかと思います。では、住民の利便ということから考えると、どうなのか。住民は、例えば社会福祉という考え方よりは多分障害者福祉と国民年金と、あるいは児童手当、特別児童扶養手当のあたりがひっかかってくるかもしれないわけで、ここら辺はよくわからないところがあります。ただ、いずれにせよ、システム間の連携やシステムの標準化というときのシステムとはどう捉えているのかというのはもう少し意識的に論点にした方がよいのではないかと思います。

それから、標準化などを区分する際に、前回、自分もそうだったと思いますが、事務の区分論と関連づけなくていいのかと言って、その時点でもいくつかの御批判を浴び、本日の18ページの御説明などを聞くと、それは生産的ではなかったろうと若干反省はしているのですが、同時に無視していいかどうかはまだ未練が残ります。

例えば18ページの法定外事務で、障害者福祉で知的障害者のための療育手帳制度が法定外とされています。それはそのとおりなのです。他方で、法律上の定めがある、精神障害

者保健福祉手帳は、どの程度プレゼンスを持っているか。例えば措置入院や医療保護入院を考えると、手帳の有無は関係ないのです。だから、仕組みによって当然違う。

同時に、療育手帳の判断基準、誰を知的障害者と見るかが自治体ごとにバラバラになっていいわけではなくて、これは歴史的経緯から通達によってほぼ固められているはずです。そうすると、事務の区分とは別の形で事実上、事務の処理基準、事務の処理が決まっている。これは地方自治法上ゆゆしき事態かもしれませんが、現実問題としてはもう完全に決まっている領域がある。要するに法定の事務区分と違う軸で事務のやり方、あるいは標準可能性、処理のやり方が標準化されているものが既にあるだろう。

そういたしますと、21ページの最後の黒ポツの、どういう対象事務の範囲をどのようにすることが考えられるかという部分について、事務の区分論を素朴に適用するのはあまり生産的ではないかなと私も反省いたしますが、同時に多分、軸は別のところにあるが、その軸を無批判に受け入れていいかどうかというのがもう一つの問題だろうと思います。

事務の区分というものは多分に事務の内容・性質に着目して、第1号法定受託事務か、自治事務か、第2号法定受託事務かを決めています。選挙事務がバラバラになるのもそのためです。ところが、処理の仕方は標準化しやすい。したがって、別の軸で標準化の区分を設けることはあってもいいと思いますが、その際には多分、処理基準とか技術的助言という部分の書き方をもう少し考えないと、いけないのではないかと。例えば、処理基準という形で法定受託事務について標準の処理方法を定める。でも、それによって実は自治事務の事務処理の仕方までかなり縛り上げることができるようになるという事態が起こる可能性があります。

そうすると、このような標準を出していい、統一化していいものと、そうではない、違うものをやはり区別する必要がある。それを別の軸で分ける、その部分について拘束的な基準を国が設定できる、拘束できるとするのであれば多分、事務区分論の方で安易に技術的助言とか処理基準と言っているものの内容をもう少し反射で変えないといけなくなるのではないかと。これは多分、地制調らしい議論ということになるのではないかと気がいたします。

2番目にマイナンバーとの関係で、資料2の15ページの、行政の標準処理化の問題に関わると思われる点です。どこかで人間、私人、住民と行政が接点を持って案件、事務処理が始まる時に、一つにはマイナンバーカードがない人を考えますと、窓口に行って本人確認して、マイナンバーを行政に教える。そうすると、そこから図式的には職員がオンラインに情報を入れ込んで、そこから標準化が始まるわけです。それに対して、マイナンバーカードで使って電子申請が可能だとすると、行政と私人の接点から私人によりオンライン化が行われる。それで楽だろうということになります。

結局、いつ、この自然界に存在する情報をオンライン情報にするかという転換の接点があって、そのコストを行政の公務員が自分で入力するか。それとも、オンライン上、私人がマイナンバーカードを使いつつ、入力するかという部分の違いがあり、住民の利便性と

簡単に言うけれども、窓口で入力してもらうのが楽だと思える人からは、オンラインでやるということになると、住民の利便性という点について、なぜマイナンバーカードを持たされないといけないのかということになるだろうと思うのです。

他方で、これは宍戸委員のおっしゃった住民の利便性、2040年問題の切迫性のなさに関わるのだらうと思いますが、2040年のようなことも考えると、窓口職員をそんなに張りつけておけないのだから、行政との接点をオンライン化して、住民に入力してくださいとお願いするということであれば、これは住民の利便性の問題というよりは、住民の利便性の内容が実は住民の選択にはもはや委ねられておらず、住民の方がマイナンバーカードを持って、それをなくさないように、誰にも取られないように保管するというコストを払いつつ、行政との接点の最初の情報をオンライン化する負担を負うことを含意するのではないかと。

住民の利便性というものが切迫性が足りないというふうに宍戸委員がおっしゃったのは、一方ですぐやって、すぐ効率化していくのがいいから、2040年問題を引っ張り出さなくても大丈夫だということもあるとは思いますが、他方で切迫性を引っ張り出すと、実は住民の利便性というものは、ある種の住民の利便性を高めるために、ある種の義務は、申し訳ないのだけれども、責務は負ってくださいという議論を導くのではないかと思います。それはそれで理解可能ですし、議論すればいいだろうと思いますが、そういう論点もあるかと思いました。

もう一つ、第3として、標準処理化の部分については、システムの性能によるのだと思いますけれども、いわば定型化された情報を出せばいいようなところと福祉のような、ケースワーカーがケース記録に自然言語で書き込む情報が実は重要であるという分野の違いにも気を配るべきかと思います。後者の部分、この人はこんな問題を抱えているとか、こういうものであると、定型化されないようになりますね。それをAIが発達して、コンピューターが発達して、こういうときにはこうすればいいのだというデータ蓄積を兼ねて出力してくれればいいのですが、そういうことができないとなると、情報処理システムの外に自然言語で書かれた自然情報が残って、これを見るのが実は引き継ぎのワーカーにとっては重要であるということになってしまいます。

だから、そうなる、そこら辺はシステムの性能に依存しますので、私にもわかりかねますが、システムの標準化をするときには、やはりどの程度まで期待できるのかというのは考えておく必要があるのだらうかと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、牧原委員、お願いします。

○牧原委員 非常に詳細な資料をいただきましたので、色々考えるところもあるのですが、まず第一に、この種の問題を地方制度調査会で考えるのであれば、こういう自治体行政の標準化というものは諸外国でどう進んでいるのか。あるいはどのような形で標準

化が今到達しているのかという問題の検討は避けられないのではないかと思います。

しかも、これは例の大学入試の新共通テストと同じですけれども、1億人の人口規模で一体、こんなことがどの程度、現実に可能なかどうかというのを本当に考えていかないと、標準化というものは簡単ですが、実際、標準化を進めようと思ったら、ものすごく大きな問題が起こる可能性はあると思うので、そこはこの人口規模でどういう標準化が今、諸外国で進んでいるのかというのは一応、前提にした方がいいのではないかと思います。

そして、私も実は個人的に研究会をやって仲間と研究しているのですが、やはり非常に問題なのは、今の議論もそうですが、情報システムのリテラシーが非常に人によってバラバラであり、時代の変化も早いので、わかっていると思うと、数年もたつと古い情報になっている。これは我々、研究者がそうであると同時に、自治体職員が現実にそうであると思いますので、例えばそういう情報システムのリテラシーを地方公務員制度や自治体の職員のあり方としてどう考えるかということは、やはりここで提案しなければいけないのではないかと。つまり、行政のデジタル化というものは技術的に進める問題だと思いたすが、そうではない問題はまだまだあるのではないかとするのが最初の点でございます。

2点目は、今の5ページ、6ページですけれども、宍戸委員がおっしゃったように、やはり住民参加によって様々な新しい取組をする。これは非常に重要であるわけですが、そうだとすると、やはりこれから2040年に向けて、色々な問題が起こるために、私は個々で色々実験的な取組をする必要があるだろうと思っています。特に、切迫感が必ずしもない大規模な自治体の場合はそうだと思います。

だとすると、やはりカスタマイズを当然どんどん進める方向に働くと思うのです。国レベルで標準化をするというモメントを今、考えているわけですが、現実にはやはり住民との接点でカスタマイズをしたくなる傾向があったとき、このカスタマイズというものをどこまで考えていくか。これは自治の問題でもあるのですが、ここはやはりどこかである種の大枠の方向性は議論できるのではないかと。非常に抽象的な議論になるかもしれないけれども、それはできるのではないかと考えております。

3点目なのですが、これは22ページの表で、非常に私はこれはなるほどと思う部分と、どうかと思う部分があるのですけれども、この議論をするときに、一つは国と自治体の関係があるわけで、これも宍戸委員がおっしゃったことですが、各省ごとに、あるいは各省の局ごとに全国レベルの政策に合った情報システムをつかって公開することを今までやってきているはずですが。それが結局情報システムをバラバラにしているのですけれども、これで自治体システムの標準化を考えると、今後どこまで各省・各局の情報システムとの間で調整するのか、しないのかというのはやはり考えなければいけないのではないかと。思います。

といいますのは、恐らく新しいものをどんどんつくっていくのは10年、20年先でそれこそ起こり得るとすると、幾ら標準化しても、そこは違う部分が出てくる可能性はいくらでもあるのではないかと。思うのですが、そのすり合わせをどうするかというのは考えて

いく必要があると思うのです。それが一つの国と自治体の問題です。

もう一つは、ベンダーとの関係だと思います。これは、なかなか微妙な問題だからだと思いますが、自治体システム等標準化検討会ではベンダーとのヒアリングに関して一切資料を公表していないわけですが、私の聞き及ぶところでは、例えば民間企業ですと、1ベンダーに丸ごと投げて、そこでシステムをつくる傾向が多いと聞いています。そうだとすると、こういう更新は割と簡単なのですが、日本の地方公共団体は複数のベンダーに発注する。それは恐らく、公共事業の受注と似ているのではないかと思いますけれども、そういう傾向がある。そこがやはり一つ大きな問題になっているのだということを聞きました。

ベンダー間、ベンダー内で標準化と22ページに書いてありますけれども、これは私はそんなに簡単ではないと思います。ここは非常に難しい問題を書いているだけなのではないかという気がしております。これはこれまでの、私が聞ける範囲でもベンダーと総務省との関係は、これはいわば産業政策の問題ですから、大きな、非常にここは複雑な調整を必要としていたのですが、これを今後乗り越えていくのが本当にうまくいくのかということは、ある程度、やはり想定していかないといけないのではないかと思います。

その上で、この進め方なのですからけれども、これは自治体システム等標準化検討会でやっていらっしゃるようですが、やはり若干心配なのは、色んな情報をここで集約しておかれるのでしょけれども、それが本当にさっきの1億人規模の、この国で行う標準化に見合うだけの情報がきちんとここに集まっているのでしょかというのは、非常に私は気になるところです。

その上で、この作業プロセスはよくわかりませんが、システムを標準化すると同時に恐らく必要なのは、例えば業務フローみたいなものをどの程度、自治体間で共通しているのかというのがあって、ただ、システムが同じだけではなくて、業務フローが違っていると恐らくやり方も違って来るのだと思うのです。そういった、ある種の行政過程といいますか、行政の手续といいますか、そういうものの標準化もあわせて必要なのだということだとしますと、そこはもう少し地方制度調査会で色々調べられるところなのではないか。

つまり、システムをつくる人はシステムの専門家なのですが、システムを行政活動の中でうまく利用できるようなところにまでもっていけるかということについては、地方制度調査会で検討できるのではないのでしょうか。そうだとすると、本来必要なのは、そのシステムを実際どうやって業務フローと一緒に使っているかという、個々の自治体へのある種の調査という話になるのかもしれない。

長期的な課題かもしれませんが、システムの標準化と合わせた行政の作業手順や事務のあり方の標準化というものは事務区分が同じで、例えば住民基本台帳はかなり似ていると聞いていますが、それだけではなくて、色々な他の行政事務のフローとの関係で、どのように業務が全体としてなされているのかということはどうももう少し我々は独自に本来は調べられるのではないかと考えています。技術的な問題以外の部分について、まだ地方制度調査会として検討あるいは提案できることもあるのかなと考えているということでござ

います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

さらにいかがでしょうか。

それでは、大橋委員、勢一委員の順で、大橋委員からお願いします。

○大橋委員 大橋でございます。

先ほど他の委員の先生方からのお話で、どれくらい標準化を進めることができるのか。さらに、住民の利便性という視点から見たときの住民の負担という話もあったと思います。

まず、どれだけ標準化が進められるかというもので、例えば地方税の関係で、eLTAXを利用することができるという事業者も、中小の事業者だったら、やはりそもそもコンピュータを持っていないような業者などもたくさんいて、企業数で言うと中小事業者は日本の企業種の中ですごく大きい部分を占めていて、そういったところはなかなか対応できていないという話を耳にしたことがあります。

それから、税務関係は、こちらの御説明だと大分、共通化することのできる要素があって、自治体側の裁量の余地もある程度限定されているというお話があったのですけれども、事業者側が市町村に対して提出する税務関係の資料でも、やはり市町村ごとで色々と欲しい情報が違ったりしていて、何か一応の統一的な基準はあるようなのですが、やはり市町村ごとにその辺の中身が具体的に結構違っていることがあるという話も聞きました。

そういった中で、どれだけ標準化を進めることができるのか、何か統一的な基準を決めたとしても、やはり現実に運用する段階でバラバラになってしまうのではないかと、色々難しい点があるのではないかと思います。

以上です。

○山本委員長 それでは、勢一委員、お願いします。

○勢一委員 ありがとうございます。

既に色々論点は出ているので、若干補足的なところでコメントを申し上げたいと思います。

一つは、資料1の6ページの考え方の最初のところで、ここもたくさん議論があったのですが、このデジタル化の目的は、もはや大前提になっている資源制約があり、ここで言われてきている状況の中で地方行政を持続可能に維持するためにはというところが書かれていないけれども、当然前提になっている。その中でデジタル化を進めることによって行政運営の効率化が図られるので、少ない職員でも持続可能になる。

あわせて、住民サービスは必ずしも低下につながるわけではなく、利便性が向上する側面もあるであろうということで、内容は捉えればそれほど違和感がない議論が補足したらできているのではないかと感じている次第です。その代わり、行政運営の効率化がどのようなものを指しているのか。そして、住民の利便性向上はどのようなものを見ているのかというところを少し掘り下げる必要があるのかなと思います。

例えば住民の利便性向上という点では、デジタル化によって時間と場所を選ばずに、様々なサービス提供、手続をすることができるという意味で利便性は上がりますし、さらに住民のライフスタイルやライフコースが多様になってきていますので、自治体の区域を超えた形での生活を支援できるという意味でもデジタル化、ひいては標準化を含む形で整備ができればより望ましいことになろうかと思えます。

また、行政運営の効率化についても、紙媒体を電子化すれば効率化するわけではありませんので、やはり現在の運営の仕方のダイエツトと申しますか、そこをあわせて行った上での標準化、システム化という議論をするのが資源制約としての行政運営の効率化の意味になろうかと思えます。

先ほどのマイナンバーのところの説明では、券面事項の入力補助で、マイナンバーカードを使えば必要な事項が記入された紙が印刷されてくる。確かに、全部手書きにするよりは明らかに効率化なのですが、このままデジタルで手続ができればプリントアウトしたものをどうこうしなくてもよくなり、さらに先に進む期待もあろうかと思えます。

それが1点目です。

もう一点ですけれども、先ほどのマイナンバーとまた続くのですが、資料2の1ページでデジタル手続法の御紹介をしていただきました。この議論を拝見しますと、もはや行政の手続の原則がオンライン実施になっている。従前は、例外的な位置付けであったオンラインの仕組みが原則化したという点では、社会の変化と技術の進歩等によって原則と例外が変わることは当然あり得るわけで、その段階を踏まえて、自治体レベルの手続についてもいかにあるべきかを考えることは非常に重要になろうかと思えます。

その点で1つ留意をしなければいけない部分としましては、こちらは資料1の19ページのところで自治体の情報システム間の連携のイメージ図を出していただきました。自治体が行っている事務は色々な分野の法律に基づいて、それが自治体の現場で合流している形になっています。そうしますと、自治体の方のシステム、体制として、デジタル化し、効率化するためには、それぞれの法制度の側でもデジタル処理を標準とする手続の再整理は考えていただく必要があると思えます。ただ、これは地制調のmatterではないと思えますので、お願いベースになるのかもしれませんが、あわせて必要なことかなと思えます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

谷口委員、お願いします。

○谷口委員 ありがとうございます。

2点ほどなのですが、最初に宍戸委員がおっしゃった論点の部分に非常に強く賛成するもので、「行政のデジタル化」という題名だと非常に大きな、様々な課題をはらむものという印象を受けます。行政のデジタル化の目的は主に住民の利便性を高めることと行政の効率化であると6ページに提起されていますが、本来はもっと大きなものでしょう。実際に今回深掘りしていったり、制度化していく部分はこちらかもしれませんが、

実態としてももう少し大きな視点が必要だと私も思っております。

といいますのも、先ほど牧原先生からも諸外国の事例はどうであろうかというお話がありました。こういうオープンデータとか電子政府等の関わる論文を欧米と日本とで調べて、その書誌情報からどういう内容なのかをテキスト解析を通じて類推するというのを院生がやっているのですけれども、そうすると、欧米においてはこういった取組は、まず住民や市民の民主主義を支えるためにあるのだという考えから始まって、いかに情報が透明で、公開性がある、人々の活動を支えるかというところがまず重要視されているのです。

ところが、日本での取組に関する論文にはそういう視点があまりなくて、ガバナンス側から「こういう技術やデータがあるからみんなで活用しましょう」とか、ビジネスになる場合は企業が「こんなことが技術的に可能で新しいビジネスになります」ということを主張するものが多く、住民参加という視点が少ないのです。それはやはり、我が国はそういった住民参加や政治参加を活性化することを意識化してこなかった、制度化が弱かったという面が影響していると思うのです。地方自治の面で、やはり投票率が低いとか、議員のなり手不足であるとか、どう考えても活性化しているとは言えない状況の中で、そういった問題についてもデジタルの技術を通じて補完していかなければいけない時期が多分来る。これはまたそれぞれ非常に大きな話なので、別の論点になるのですが、今、デジタル化というものが利便性といいますか、住民が客体化している定義の中で行われているのは少し側面が限られ過ぎているのではないかと感じております。

また、太田委員がおっしゃったように、実はシステム化というものは便利であると同時に、その反面で我々は何かを奪われている、行動が制約される可能性もあるかもしれません。システム化されたマイナンバーカードが使われる、あるいは自治体の行政が標準化されるということは、そのシステムが前提となって我々は動かなければいけないという社会を想起させる。あるいはマイナンバーで色んなことができるようになるということは、我々のそういった情報行動や行政とのアクセス関係なども追えるようになるといえなくなるわけです。

今日問題視されているのは、例えばGAFAsのような巨大なシステムが我々の行動をかなり把握することができるような点です。民主主義国家にあっては、巨大なシステムの弊害から民であれ、公であれ、いかにして守るかということが議論化されている中で、システム化の利便性の部分だけを言うのは大丈夫かなという気がします。今後の議論になるかもしれませんが、住民の側もシステム化のプロセスに参加したり、あるいは行政を監視するとか、情報を得るとか、そういった部分が視点として今後は必要になってくるのかなとも思いました。

ただ、2点目としまして、技術活用を通じて行政を効率化すること自体には賛成するものでございます。先ほど牧原委員もおっしゃったように、実際に今、様々な企業が自治体の情報化の仕事を請け負っている。各自治体がそれぞれゼロからシステム構築を考え、企

業に委託すると、非効率的な面もあるかもしれません。そういった点で、国が標準化システムを提案することは、非常に寄与があるのではないかと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

横田委員、お願いします。

○横田委員 横田です。

まず、目的について、住民の利便性向上と事務処理のコストダウンとあり、間接的メリットも補足しておいた方がよいと思います。例えばデジタル化されることで統計情報に活用できたり、データをベースに政策立案をするという流れがある中、住民にとって、デジタル化が回り回ったら住民サービスを向上させる政策立案とかにもつながってくる点も踏まえた上でこの政策があるところも付記してよいのではないかと思います。

また、もし可能であれば調べていただきたいのが、法定事務の共通化をしていくのは、私は個人的にそれほどカスタマイズ性が必要なかろうと考えてはいるのですが、自治体側で本当にカスタマイズの必要性がありますかというヒアリングはしてみてもいいのではないかと。具体的にどこかは聞いてみた方が、こちら側から机上では共通化していくのが筋であろうと思っても、念のため、ヒアリングはした方がいいのではないかと思います。

最後に、私はシステムリテラシーとは何かというところはあって、結局、技術は進歩して、システムをみんなが理解していくことはかなり難しいのだけれども、1つだけ言えるのは、繰り返しになってしまうのですが、大屋先生もおっしゃったように、データの形式であったりとか、項目であったりとか、ある一定、きちんと定まっていれば、要は移動性の確保が、省庁間も含め、命綱と考えております。競争的分野であれ、非競争的分野であれ、移動性を確保することが大前提かと思えます。繰り返しになりますが、私もデータを扱う立場におり、データを調えるだけで時間を食われることに非常に負担を感じている身です。より有効に頭を使う分野に集中してもらうためにも、その点は早急にやっていくべきところであろうと思っております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、村木委員、お願いします。

○村木委員 ありがとうございます。

自治体の情報システムの標準化ということを考えると、標準化できるものと、あと、個別に持っていた方がいいものがあるというところで、観光のお話があったと思いますが、大屋委員がおっしゃっていたように、色んなところで同じようなアプリケーションがたくさんあると非常にわかりにくい。観光というものを考えると、特に地方に行った場合はネットワークで他のところに行く。そのときの観光で町を活性化しようということを考えた際に、データが非常にたくさんあるような状況が本当に望ましいのか。または、ネットワ

ークというものは移動になりますので、前回の地制調でのお話があった広域というものを考えたときに、交通や町の活性化といったときの土地利用といったデータをどう考えていくかが非常に関係してくるようになります。

私などは土地利用のデータをとるときに、大都市ほど土地利用データはしっかりしていますが、地方に行くとそれほどでもないです。広域で土地利用を考えると、データを持っていない行政体があったり、データの形式が非常に違うところがあったりして、これから先のことを考えると、そのあたりのことを踏まえてデータの共通化、またはデータを扱える行政職員をどういうふうに育てていくのかということも大事なことのように思います。

もう一つが、今後、活用の可能性が非常に広がるようなスマートシティなどのことを考えると、データの標準化は今、考えているものと、将来的にこんなデータが本当はあった方がよかったということもありそうな気がしていて、今、標準化できるものと絶対できないものが何なのかをもう少し考えてもいいように思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 資料1の18ページのところと関連すると思うのですが、先ほど横田委員がおっしゃったところと関連するのですが、システムを標準化する場合、それ自体、私も賛成でして、定型的に行っているものについては、当然、書式や入出力に関してシステムを標準化していく方向性は必要だと思っています。

他方で、現状で定型的であると想定されていても、自治体の窓口段階では色んな判断が求められていて、色々と模索しながらやっている事務も実は多分あるのではないかと思います。私が見聞きした範囲では、典型的には戸籍の業務でありまして、戸籍については様々な実例などを自治体の職員相互に勉強し合って、こういう場合にはこうした方がいいとか、こういう場合にはこうであるということを一生涯懸命やっているのが実情でして、基準で一義的に定められてはいるのですが、実際の現場では色んな工夫が求められているところがあるかもしれません。

そういうときに、やはりシステムの標準化の話と業務プロセスの標準化の話の関係をどういうふうに整理しておくのかということ是非常に重要であると思っていて、実際にどういうふうに事務がパッケージで行われているのかとか、どういうふうに学習、現場で色んな知識が蓄積されているのかということ踏まえた上でシステムの標準化を考える必要があるのではないかと思います。

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。よろしいでしょうか。

それでは、市川会長、お願いします。

○市川会長 皆さんの御意見で共通していると思いますのは、デジタル化というものは必須だということです。どう進めていくかという議論の中で、これは他の部門にもあるのですけれども、実は専門人材が非常に不足してきていて、相当大きな自治体は別ですが、そうでない自治体が数多い国において、これだけ複雑化するデジタル化に対応できる専門人材が各地方自治体にいらっしゃるかという、難しい状態になっている。また、ベンダーもカスタマイズをし続けることで、それをメンテナンスするのが大変な状態になってきているということがあると思いますので、ここは一度、デジタル化を前提として、どう整理するかということだと思っておりますけれども、その整理の仕方、皆さんがおっしゃっている業務フローのあり方、あるいはシステムのあり方を議論する段階だと私は思っています。

そこで大切なのは、住民サービスの話が出ていますが、色々な勉強会でも議論になって、まだつかみ切れていないのですが、本当に自治体の職員の方が住民に対してどれだけの時間が割けているのか。本当は時間を割きたいのだけれども、どうしても事務手続や内部の処理に時間がかかって、なかなか現場に出向いていけないという実態が現場にあるのではないかと思うのです。ですから、ある意味では標準化や事務处理的なところで楽にできる部分は早く楽になっていただいて、そして、できるだけ現場に目を向けていただけるような、そういう仕組みを支えるような議論が私は大事なかなと思うのです。

そんな中で、例えばデジタル化が必須だとなった場合に、この資料2の1ページのところなのですが、私は法律の専門家でないので、この言葉の解釈がどうかというのはわからないのですが、今年できたデジタル手続法の中のオンライン実施を原則化ということで、地方公共団体については努力義務ということになっているのです。これは多分、色々な議論の中でこういう表記をされているのだと思うのですが、ただ一方で、実際の法令の規定の中で、電子情報処理組織を使用する方法により行うことができるという表現はむしろ、これをするのが例外的なように私にはどうしてもイメージされるのです。原則とするというふうを書いてあるのと、行うことができるというのでは何となくニュアンスが違っているので、デジタル化を進めるとした場合に、この辺の法律の言葉のあり方がどうなのかを教えてくださいということはこの点をお話しさせていただいております。主従が変わってくるのではないかと。デジタルが主になってくるのではないかと。思うのです。

○山本委員長 ありがとうございます。

最後、法律の解釈の話が出てきましたけれども、何かございますか。

○住民制度課長 直接、総務省が所管している法律ではないのですけれども、おっしゃるところは、原則化というよりはできる規定ということだと思います。

これは、実はオンライン化法の改正で今回、この法律ができていけるわけなのですけれども、それまではまさに行政手続のオンライン化法改正前は特定のそれぞれの作用法上、書類の申請や法令上に申請手続が定められていて、特定の決められたものだけがオンライン化できるという規定の法律でございました。それを今回、どう改正するかという中で色ん

な議論がありまして、各作用法を全部変えていって、一括して変えるかという議論も実はあったようなのですが、一応、原則として、このオンライン化法の全面改正をして、こういう各作用法で決められている法令の規定によって書面を出すとか、あるいは署名をすとかという手続であっても、この主務省令に定めるところにより電子情報処理組織を使って具体的な手続を定めれば、各作用法を乗り越えて、この法律によって電子申請を行うことができるという、あるいは署名等を省略することができるという法制的な整理の中でそうになっている。まさに作用法をそのままにしておきながら、これを乗り越えるための一般法をつくったという整理でこれが使われていると伺っております。

特にそれまでの法律ですと、特定のものを定めたということに対しまして、できるということであったのですが、この申請等のうち、こういうことができる。この申請の手続から書き起こしたという形で、国民の側から見て、この定める手続においては、各作用法の規定に関わらずオンライン化の原則が逆にその原則を立てるという形で法制化されているというふうに、私どもとしてはこれを所管している省庁から伺っていたところでございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

「できる」という規定は法律家からしてもなかなか難しいところがあって、周りの規定がどうなっているかによってニュアンス、意味が変わるところがありまして、これに関しては従来の扱いをいわば乗り越えて、デジタル化を進めるという意味で、できるという表現を使っているという御説明であったと思うのです。

それでは、議論について、個人情報保護委員会の方からおいでいただいておりますので、次に資料3の議論をしてから最後にまとめることにしたいと思います。

資料3「地方公共団体の個人情報保護制度の検討について」を個人情報保護委員会事務局総務課長の青山忠幸様から5分程度で御説明いただき、その後、15分程度の質疑応答を行うこととしたいと存じます。

○青山課長 個人情報保護委員会事務局総務課長の青山でございます。どうぞよろしくお願いたします。

私からは資料3に沿いまして、地方公共団体の個人情報保護制度の検討について、御説明申し上げたいと思います。

まず、1ページ目をお開きいただきたいのですが、現行の個人情報保護制度がどうなっているかということで、制度の体系でございます。

2つ目でございますように、個人情報保護法で官民を通じた基本理念が規定されております。ただ、義務付けなどの規律の対象になりますのは、この左側のところでございますけれども、民間事業者だけということになっております。公的分野の規律につきましては、右側の緑のところでございますが、国の行政機関については行政機関個人情報保護法、独立行政法人等は独立行政法人等個人情報保護法、地方公共団体については個人情報保護条例で規律されるということになってございます。

これらの法律・条例につきましては、制定時期もそれぞれ異なっておりまして、地方公共団体の条例制定が先行してきたという事実がございます。個人情報保護法は平成15年に成立しておりますが、その前の昭和59年には福岡県春日市が、昭和60年には川崎市が制定したということでありまして、この法律の法制化の検討を開始いたしました平成11年には既に半数近くの地方公共団体で条例が制定されておりましたし、平成15年、個人情報保護法が成立したときには全ての都道府県、また、市町村の7割強が条例を制定していたという状況でございました。平成18年度以降には全団体で条例が制定されている状況でございます。

この個人情報保護条例の規定内容でございます。個人情報保護法等の趣旨にのっとりまして、概ね共通しておりますが、一方で地方公共団体の区域の特性に応じまして、例えば個人情報の定義などで規定内容に差異もございます。

また、地方独自の規定もございまして、あと、平成27年に行政機関個人情報保護法が改正されましたが、そのときに導入された規定、例えば個人識別符号の定義ですとか、要配慮個人情報の定義といったものもございまして、それへの条例での対応は様々であるという状況でございます。

この公的分野の規律についての検討で、資料の2ページをご覧くださいと存じます。

個人情報保護法につきましては、現在、3年ごとに見直しというものをしております。この3年ごとに見直しにつきましては、平成27年改正法附則に規定がございまして、この改正法附則の第12条第3項にございまして、法律の施行後3年ごとに、国際的動向、情報通信技術の進展、新たな産業の創出及び発展の状況等を勘案して、検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるというふうに規定してございます。これがいわゆる3年ごとに見直しでございます。

また、第6項に公的分野の規律に関しまして、個人情報及び行政機関等保有個人情報の保護に関する規定の集約、それから、一体的に規定することを含めて、個人情報の保護に関する法制のあり方について検討するというように定められているものでございます。

この改正法附則の規定に基づいて、現在、3年ごとに見直しの検討を行っておりまして、個人情報保護委員会では、今年の1月以降、検討を重ねてきたところでございます。

有識者ヒアリングも行いましたが、その中でも公的分野の取扱いが論点の一つになったところでございます。宍戸委員にも有識者ヒアリングに御協力いただきまして、その際には公的部門における個人情報の取扱いについて、個人情報保護委員会にも何らかの権限を認めるべきではないかという趣旨の御意見を頂戴したところでございます。

資料の3ページ目で、3年ごとに見直しに係る検討の中間整理を4月にとりまとめてございます。公的分野につきましては、官民を通じた個人情報の取扱いについて、この法律等の統合を求める意見や、個人情報保護委員会が行政機関や地方公共団体における個人情報の取扱いについても所管することを求める意見等があったということで紹介しております。委員会としても適切に対応していく必要があると記載してございます。

ここにございますように、論点としては、法律等を統合するといった話と、もう一つは所管の一元化といったところが上げられたところでございます。

この中間整理を公表いたしまして、パブリックコメントにかけましたが、その際にも公的分野の取扱いに関する意見をいただいたところでございます。

公的分野の取扱いに関する意見としましては、大きく2つ御紹介しますと、一つは規律が異なっているということで、我が国におけるデータの官民連携、それから、利活用を阻害しているのではないかという御意見がございます。国などと民間とで個人情報の定義ですとか制度内容が異なるだけでなく、制度の所管も異なるので、AIですとかビッグデータなど、官民のデータ流通の際に支障がある。例えば医療現場でございますが、国立大学病院、民間病院など、官民での個人データのやりとりが多く、今後も増えていくことが見込まれるけれども、根拠法が異なって、所管も異なるので、分野のデータ連携などに支障があるといった御意見がございます。

また、もう一つ、官民を通じた国際的な個人データ保護に係る制度調和の課題というのがございます。国際的な制度調和の課題でございます。これは資料の4ページをご覧くださいと思います。

個人データの国境を越えた流通が増えておりまして、個人情報の保護を図りながら国際的なデータ流通が円滑に行われるための環境を整備することが重要ということで、今年1月には日本とEUの間で相互の円滑な個人データ移転を図るための枠組みを構築したところでございます。

具体的には4ページ目の一番下にございますが、日本側、個人情報保護委員会が個人情報保護法に基づきまして、個人の権利利益を保護する上で我が国と同等の水準にあると認められる制度を有している外国ということでEUを指定するとともに、EU側では欧州委員会がEU一般データ保護規則、GDPRと言われておりますが、それに基づきまして、我が国の個人データ保護レベルの十分性を認定したというものでございます。

ただ、この十分性認定の対象は個人情報保護法の対象領域、民間事業者だけでございまして、公的分野は対象外となっております。これはGDPR、EU一般データ保護規則では、その十分性認定を行う際の最低条件の一つとして独立した監督機関の存在を規定してございまして、民間部門につきましては個人情報保護法が対象になって、個人情報保護委員会が監督しておりますけれども、公的分野はそうではないということの事情がございます。

その他、公的分野の取扱い、特に条例の関係では条例の運用が特に小規模自治体にとっては負担になっているのではないかという御意見も有識者ヒアリングのときにはお伺いしたところでございます。

こうした中で、この3年ごと見直しの中でどう整理するかということでございます。5ページはパブリックコメントのときにいただいた御意見ですけれども、省略させていただきます。

6ページをご覧くださいと思います。この3年ごと見直しにつきましては来年の通

常国会への法案提出を目指してございまして、11月29日に制度改正大綱の骨子を公表しております。大綱につきましては近々公表する予定でございますが、その中には、この公的分野につきましては国の行政機関と地方公共団体を分けて記載しております。

国の行政機関につきましては、1. でございます。既に平成27年の改正法附則で規定の集約・一体化ということの規定していたこともございますので、今回の大綱骨子では一歩進めまして、個人情報の保護に関する規定を集約・一体化し、これらの制度を個人情報保護委員会が一元的に所管する方向で、政府としての具体的な検討において、スケジュール感を持って主体的かつ積極的に取り組むということを記載してございます。

一方、地方公共団体の関係ですが、実は地方公共団体の個人情報保護制度の中長期的なあり方については、これまで検討が十分に行われてこなかった状況にございます。まずは関係者による意見交換の場の設置が必要ではないかということを考えてございまして、この大綱骨子の中では、法律による一元化を含めた規律のあり方、地方公共団体の個人情報保護制度に係る国・地方の役割分担のあり方に関する実務的論点について地方公共団体等と議論を進めるという形の記載をしてございます。

これは具体的には7ページで、地方公共団体の個人情報保護制度に関する懇談会というものを設置いたしました。地方公共団体、地方三団体、それから、総務省の協力をいただいて、実務的な意見交換を行っていきこうというものでございまして、地方公共団体、地方三団体に構成員をお願いしておりますし、また、総務省自治行政局にもオブザーバーとして参加していただいております。

誤解を与えるような報道もあったのですが、この懇談会につきましては、決して法律による一元化という結論ありきで進めているものではございません。実態を踏まえつつ、丁寧に議論を進めていきたいと考えてございます。また、現時点では特に懇談会の期限についても定めていないところでございます。

8ページをご覧くださいますと、第1回の会合で、初回ということでありましたが、議論を進めるためのあくまでもたたき台ということで、論点の素案をお示ししております。

資料の最初のところにも書いてありますけれども、例えば以下のような論点が考えられるのではないかとということで、あくまでもたたき台でございまして、そこにございまして、個人情報保護条例の実態把握、個人情報保護審査会の取扱いといったことの他に、一番最後でございますが、地方自治との関係ということで、法による一元化を含めた規律のあり方、国・地方の役割分担のあり方ということ为例示として示してございまして、これ以外の論点も含めまして玉を出していただきながら議論を進めていきたいということで考えております。

第2回、第3回で、この論点の素案を参考にしまして、構成員の方々から御報告いただくということを考えておりますし、また、実態把握ということで、地方団体に調査を行うことも検討しているところでございます。

この初回の会合では構成員の方から、個人情報保護法制については条例が先行していて、

一元化ありきというのではなくて、慎重に進めてほしいということですか、地方公共団体からの必要性も論点にしているのではないかと御意見を頂戴したところでございます。事務局からは、結論ありきではなくて、実態を踏まえつつ丁寧に議論していきたいという御説明をさせていただいたところでございます。

このように、地方公共団体の個人情報保護制度に関する検討は着手したところで、中身の議論はこれからという段階ではございますが、先ほど申し上げましたように、官民を通じたデータ利活用の要請というものがございます。一方で、地方公共団体の個人情報保護制度につきましては、法律ができる前から各団体が実態を踏まえて条例を制定して運用してきたという事実がございますので、様々な意見を踏まえながら総務省とも連携して、地方公共団体の個人情報保護制度の中長期的なあり方、また、法律による一元化を含めた規律のあり方などにつきまして、懇談会で地方公共団体の皆様と議論を行いながら検討していきたいと考えているところでございます。

私からの説明は以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

地方公共団体の個人情報保護制度につきましては、この地制調の場でも問題提起ないし意見がございまして、現在、個人情報保護委員会の方でこの点の検討を始めたということでございますので、本日は御報告をいただきました。

それでは、ただいまの報告につきまして、御意見、御質問はございますでしょうか。

それでは、宍戸委員、太田委員の順でお願いします。

○宍戸委員 東京大学の宍戸でございます。

第1点は、課長がおっしゃいましたように、官民データの活用を考えますと、例えば具体的にスーパーシティー一つとっても、何らかの形で委員会が地方公共団体の個人情報の官民をまたいだ取扱いについて、何かしらの助言や監視ができなければ恐らく十分性認定との関係を考えないといけない状況でございますので、規律内容の一元化というものは色々難しいのかもしれませんが、標準化であったり、少なくとも委員会が何らかの形で関わることを確保されたいのではないのかというのが私の意見でございます。

残り2点は、この地制調との関係でということになりますが、一つには8ページに出していただいた資料の中で、自治体間の連携状況と、また、個人情報保護審査会の取扱いがございました。各自治体において審査会や個人情報保護審議委員会の委員を、適任の方を確保することが難しい局面もあろうかと思っておりますので、例えば審議委員会や審議会などについて、県であったり、あるいは圏域レベルで共有するというのも考えられるのではないかと。これはこの場と委員会、両方での議論をまたぐことになるかもしれませんが、申し上げたいと思います。

もう一点は、下の方の「企業側のニーズ」というところで「企業等からの」ということで含意されていると思いますが、例えば社会統計調査でありますとか、社会科学についてのオープンサイエンスということを進める中で、自治体の個人情報保護の運用が必ずしも、

恐らく自治体のレベル、行政レベルで十分に御理解がないために進まないということがあ
るように先日、私、日本学術会議のシンポジウムで伺いました。

こういったオープンサイエンスがこういったことについて進んでくるといことは、こ
の地制調で議論している公共私ベストミックスということであったり、将来データの予
測の分析とか、あるいはそれを住民が議論することによって不可欠な学問分野であると思
いますので、そういった企業側のニーズをお考えになる場合には、是非オープンサイエン
スの問題とか、そういったことも御考慮いただいたらいいのではないかと考えております。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 東京大学の太田と申します。

先ほど言われたようなオープンサイエンスの問題やデータの利活用の問題に関しお伺い
させていただきたく思います。公が持っている情報・データが、ある種、対象として非常
に求められているシチュエーションがある中で、6ページの1.と2.で書き方が違うよ
うに、国と地方公共団体でやはりそれぞれ性格は違うだろうと思います。国が協力するの
は国が勝手に行えばいいということなのですが、個人情報保護委員会の基本方針や、ある
いはもう少し上のフォーマルな閣議決定などで、国が協力するように地方公共団体もデー
タの利活用に協力するべきである、同じように等しく協力するべきであるという基本的な
政策決定はもうされているという理解でよろしいのでしょうか。お願いいたします。

○山本委員長 他に御意見あるいは御質問はございますか。

それでは、大屋委員、お願いします。

○大屋委員 慶應義塾大学の太田でございます。

1点だけ、宍戸委員がおっしゃったことの中にもインプライされていたと思いますが、
規制権限や監督権限などをまとめた方がいいのではないかとということと、規律の内容・水
準を統一化するのは違う話であるだろう。パブリックコメントの中でも規律水準が違うか
ら問題だということをおっしゃっている方もいて、これに答えるためには要するに条例制
定権の制限に踏み込まないといけない。つまり、上乘せとか横出しについてもだめだと言
わないと規律の統一はできないわけですね。

この問題と、先ほど宍戸委員もおっしゃったとおり、個々の自治体が例えば独立的な監
督とか審査をどこまでやるべきかというのは切り離される問題であり、要するに規律の内
容と形式の問題なので、そこは丁寧に議論された方がいいのかなと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、今、お答えできる部分についてはお答えいただき、また、後ほど何か資料を
お出しいただくということ等も可能ですけれども、いかがでしょうか。

○青山課長 貴重な御意見を頂戴いたしまして、ありがとうございます。また御意見を踏

まえて今後の検討を進めていきたいと考えてございます。

太田委員からデータの利活用について、国と等しく協力すべきという閣議決定等があるかという御質問がございましたが、また確認いたしますけれども、等しくというところまではなかった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。

それでは、最後に先ほどの議論につきまして一言だけ申し上げますと、資料1に関して種々御議論をいただきました。

いくつかあるのですけれども、観点として、事務の区分との関係の問題、それから、住民との関係の問題、情報システム、いわば行政の資源や手段としての情報システムの問題、4つ目には、事務の内容と情報システムとの関係の問題といったことがあろうかと思います。

第1点の事務の問題に関しては、既にこの資料の中で、個別の施策の中で個々の自治体が個性を発揮して、それぞれ決定をしていくべき問題がある。それが損なわれないようにしなくてはいけないと書かれています。さらにその点の細かい部分について指摘がありまして、事務として見ると、確かに個々の自治体が自分で決定をすべきであるといっても、その中で個性を発揮すべき部分といますか、あるいは個性を発揮するために重要な部分とそうでない部分がある。そこのところは区別をして、標準化の問題を考えていかななくてはいけないのではないかと指摘がありました。それから、事務の中には、情報の連携を前提としたような事務があるという観点もあろうかと思います。

第2の住民との関係で申し上げれば、利便性が高まるということが一つあるわけですが、他方でそれによって負担を負う部分も当然出てくるので、そこのところは住民の理解を求めていく必要があるのではないかとということ。それから、利便性といっても、それぞれの事務に関する利便性という話と、もう少し大きな話があるのではないかと。住民参加のために情報という意味もあるでしょうし、それから、情報が色々連携・連結されることによって住民がより多くの利便を受けるといった面もあるという指摘がございました。

第3点の行政資源としての情報システムの問題については、色々な問題提起がありまして、まず前半の議論との関係をもう少し明確に出すべきではないかという御意見がございました。2040問題に対する対応として、あるいは現在の社会環境の中で、こういったものが求められているのではないかと。さらに前半の方では、所管を超えて、他の省庁の所管の話も色々したのですけれども、本日もそれぞれの所管省庁ごとにフォーマットが違って、自治体が苦慮しているのではないかと問題提起がございまして、この辺のことも重要かと思えます。個別の問題に関して申し上げますと、一方で、情報システムがバラバラなことによって、無駄などは申しませんが、あまり生産性のない部分で自治体が労力をかけている部分があるのではないかとということが一方であり、他方で、日本全国、人口1億人以上の国で本当にこれだけのことが現実に可能なのか、どれだけできるのか十分検討しなくてはいけないのではないかと問題提起もございました。

それから、民間のベンダーとの関係も技術の問題に関しては非常に重要ですので、そこも検討すべきであろうという指摘がございました。

最後に、情報システムと事務との関係の問題で、システムの問題が事務フローにはね返っていく部分があるのではないかと。そうすると、事務フロー自体の考え直しも必要ではないかと。これは私が前半の部分のヒアリングで行ったつくば市からも聞いたところですがけれども、そのような問題提起がございました。

それから、そういったことを考えていく上では、仮に標準化をすることとしても、地方公共団体との十分な、継続的な対話が必要であって、事務フローの問題であるとか、現場がどういうところで困っているか、あるいは現場がこれからどういうニーズが出てくるかを把握する上でもそういった場が重要なのではないかとということがございました。

本日の21ページでは、標準ということですので、想定をしているのは、2つ目のポツで書かれていますけれども、絶対にそれに従えというのではなく、標準によらないことも可能であるという形のもので想定されているということ、最後に確認しておきたいと思います。技術の世界では恐らくそういうことになるのではないかと思います。

以上のように色々な意見をいただきました。本日はここまでとさせていただきます。

青山課長におかれましては、御多用のところ、御出席いただき、貴重な御意見をいただきまして、ありがとうございました。

次回は、前回の専門小委員会において議論をした広域連携について審議を行いたいと存じますので、事務局は資料の作成をお願いいたします。

次回ですけれども、12月17日14時から全国都市会館の第2会議室で開催したいと存じます。

それでは、これもちまして、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。