

## デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（第6回）議事概要

開催日時：令和3年10月1日（金）10：00～12：00

開催場所：WEB会議

出席者：齋藤座長、石井構成員、太田構成員、大屋構成員、金崎構成員、川嶋構成員、  
        宍戸構成員、原田構成員、牧原構成員、待鳥構成員

ゲストスピーカー：慶應義塾大学 國領教授

事務局：吉川自治行政局長、阿部大臣官房審議官、三橋行政課長、宮崎参事官、  
        植田市町村課長、原行政経営支援室長、田中マイナンバー制度支援室長、  
        中西理事官、保科課長補佐

### 【議事次第】

1. 開会
2. 國領教授からの発表
3. 大屋構成員からの発表
4. 意見交換
5. 閉会

### 【意見交換】

（標準化と多様な取組のバランスについて）

- 地方自治を巡る伝統的な議論は、権限と資源をどこがどの程度持っているかというものであったが、全国共通のプラットフォームに各自治体がモジュールを加えていくというデジタル化の方式は、地方自治の議論にどのように位置づけていくことができるか。プラットフォームを管理する主体が大きな権力を持つような中で、どの主体がプラットフォーマーとなることが地方自治の観点から有意義であると考えられるか。
- プラットフォームは、全てを単一の事業者が提供するのではなく、重層構造になるものと考えられる。例えば、LGWAN というプラットフォーム上で、複数の事業者が SaaS を提供している。従前であればこのような事業者に発注してシステムを導入していたような仕組みを、サブスクリプション、サービス利用契約を締結するようになるというイメージ。その上で、各自治体ごとにモジュールをどのように設定するかということについては、地域の IT ベンダーと相談しながら実施していくイメージではないか。
- 地方自治の中核は「What to do」（何をすべきか）を決めるところであり、「How to do」（どのようにすべきか）を決めるところは相対的に価値が低いのではないか。どちらの話をしているかが重要であり、DX については、「How to do」を統一する方向の話であると

理解すべきではないか。

- どのようなサービスが提供されるかと、誰がサービスを提供するかは別問題であり、プライバシーやプラットフォーマーによる支配の問題についても、規格の統一を通じた多元性を用意することが一つの答えとなるのではないか。すなわち、規格が統一されているのだから別の事業者のサービスに乗り換えることが容易であり、誰の提供するサービスを利用するかを恣意的に選択できるから、競争を働かせたり、監視をすることができる。日本の行政のDXも同様であり、規格を統一しつつ、実装については各ベンダーに競争させるという仕組みによってこの問題に対応しているのではないか。
- プラットフォーマーは民間事業者を想定しているか。
- LGWANもプラットフォームであり、民間事業者に限らないと考えている。
- 様々な解決方法が考えられる。
- 「多様性」をもたらす標準化と「画一性」をもたらす標準化を、実践的にどのように区別するか。区別できないのであれば、ベンダーロックインのような副作用が生じてしまうのではないか。
- 「多様性」をもたらす標準化のキーワードは相互運用性。様々なシステムが連携できるようにするための標準であり、いざとなれば他の事業者にデータを移転することを可能とするという意味でデータの規格の統一化が肝になるのではないか。これに対し、同じものを使うことを強制するのは画一化であり、創造性や多様性を制限することになるのではないか。
- 健全な競争環境があれば、画一化ではなく標準化であると言えるが、民間事業者とは異なり、地方自治体については移転（引越）コストが大きく、競争環境が成り立たない場合が多い。また、個人の自律的な自己決定権は十分に発揮されておらず、それを補完するものが、一元的に行使される公的な権力や科学的・客観的な検証になっているのではないか。単に競争環境があるだけでなく、システムの多様性が貧困であることにより人々の幸福が減少していないか、社会に対するモニタリングで確認する必要があるのではないか。
- 2014年頃に標準化の議論をしていたときは、中小規模の自治体の事務を共同で処理する文脈であったが、その文脈は今日まで維持されているか、あるいは、今般のデジタル化を巡る議論も含め、2040年問題など別の文脈からの議論と考えるべきか。

- 2019 年のスマート自治体研究会においても、中小規模の自治体を念頭においた議論もあったが、クラウドへ移行していくという大きな流れの中で、共通ライブラリー化を図っていく、サブスクリプション型に移っていくことを考えると、中小規模の自治体に限らず全体として考えていくほうが適当だという議論であったかと思う。
- そもそも標準化は技術的に可能か、また、具体的に何をイメージすればよいか。データの標準化だけにとどまるか。標準化するのはバックグラウンドであってフロントではないとのことだが、具体例を含め、どの部分をどのように標準化するか教えていただきたい。
- これまでの IT サービスを振り返ってみても、複数あったものが競争しているうちに数個に収斂していけば、そこから先はある程度標準化していける。地方行政で言うと、外字問題が大きな課題であり、目指す方向は決まっているが、現時点では完全にばらけている状況である。これをクラウドに引越すのに合わせて収斂させていくことによって、例えば、スマートフォンであっても PC であっても、iPhone でも Android であっても、共通のサイトにアクセスできるという状態が作れるのではないか。
- 業務プロセスの見直しが必要との指摘があるが、地方自治との関係で緊張が生じるおそれはないか。どこまでの業務プロセスの見直しであれば、個別化やカスタマイズができるものと考えられるのか。
- 業務プロセスの見直しについても、画一的なプロセスを押し付けるべきではない。業務プロセスをモジュール化していきながら、そのモジュールを色々と組み合わせ、最適な組合せを自治体を選択していくというような形で、多様性と共通性の両立を図っていくべきではないか。収斂すべき部分は自然と収斂し、多様なニーズに応えなければならない部分は柔軟に対応するような構造を作っていくということではないか。
- 民間セクターでは、ビジネスモデルの構造化という取組が行われてきており、異質性の高いシステムの間での相互運用性を高めるようなテクノロジーもかなり発達してきたので、このようなノウハウも活用しながら、自治体の業務プロセスを標準的かつ柔軟に運用できるような方向が望ましいのではないか。

(国がプラットフォームを提供する場合の自治体との調整)

- 世界的に、プラットフォームにデータが集積していくと、政府を超越する存在になるのではないかという危機感がある。単にプライバシーの問題だけでなく、これをどのように適正にコントロールしていくかについては、しっかり考えていかなければならない。

- 国がプラットフォームを提供する、又は標準化することとなると、個別の自治体から個別の要望が出てくると思われるが、国と自治体間の調整プロセスのイメージはあるか。
- 2019年の研究会では、中央集権的トップダウンでの押しつけではないことを明確に意識しながらも、国と地方とでお互い議論を戦わせながら調整するというプロセスを考えた。運用しながら作っていくしかないのではないか。
- 国と地方との間で調整をするときに、主張には正当化できる根拠があるものとそうでないものがあるため、その仕分けをすることが重要である。ここでEBPMが効いてくるのであり、情報やデータに基づいて比較をして、独自性がある主張が正当かどうかを判断できるのではないか。
- システムの標準化や個人情報保護制度の共通ルール化のような国の動きに対する自治体の受け止め方をどのように変えていくか。実際に自治体DXにかかわっている方からは、専門家がいなかったか、費用負担はどうかとか、システム更改の時期が合わないとか、あまり前向きに捉えない声がよく聞こえてくるが、どのようにすれば受け止め方が前向きになると考えるか。
- 自治体も潜在的な標準化の必要性は感じているのではないか。他方、これまで仕事が増えるばかりだというネガティブ体験が不信感につながっているのではないか。成功例をなるべく早く作り、提示することが、受け止めを改善するために重要なことではないか。
- 個人情報保護条例も最初は実験的な局面があり、次第にデファクト・スタンダードが確立してきた。一方で、デファクト・スタンダードであることの問題も出てきたため、実験ができるというメリットと統合されていないデメリットを比較し、統合のメリットがデメリットを上回ったということで統合に進んでいったのだろう。その際、統合すべき時期だという評価については、納得できる決定プロセスが採られることが重要ではないか。
- ガバメント・クラウドについては、バックグラウンドの話であり、住民にとってどのようなメリットがあるか明確にすることは難しいと聞いたことがある。住民としては、どのようなサービスができるようになるか、まず知りたい。それが分からないのであれば、バックグラウンドがどのようなシステムになっているか教えてもらわなければ、システムがうまく回らないと、組織への失望感につながってしまうのではないか。ガバメント・クラウドがどういうもので、どういうルールに則って設計されているかを示さなければ、納得してもらえないのではないか。

(デジタル化の進展を踏まえた地方公共団体の意義)

- 多様性・多元性がないと実験自体が成り立たないが、分析は一元化すべきとの主張について、多元的なデータ分析に基づいて実践・実験を行わなければならないとの考え方もあるのではないか。分析についても、細分化した上で多元的な部分を用意しておく必要があるのではないか。
- 競争環境のある民間事業者は、各々で独自にアウトカムを分析するものだが、例えば、EBMにおいては、各々が独自で実験し分析するかもしれないが、最終的にはそれを評価としてとりまとめ、ガイドラインを出すことになり、第一義的にはガイドラインに従った治療が期待される。それは、医療が知識と能力の非対称性に立脚したものであり、エンドカスタマーが評価できないことが理由である。一段階目として多元的な分析があってもかまわないが、最終的にはとりまとめが必要ではないか。
- ドイツにおいては、「全権限性」と言われるように、自ら事務を作り出すことができるのが自治であるという考えかと思うが、多元性・階層性との関係で、自治体において、何をすべきかを決められる方がよいということにはならないか。
- 「What to do」を決めることが自治の主要な内容であり、それにどのような手法を採用するかについてはある程度制約があっても仕方ないと考えている。例えば、行政代執行や間接強制といった手法は法定されているが、具体的に建物を除却するかどうかは自治体が判断するということになっているのではないか。
- プロアクティブな行政は、非常に偏頗に発展するおそれがあるのではないか。例えば、児童虐待についてはプロアクティブに行動するかもしれないが、他方で、ホームレスに対して生活保護を差し伸べるようなことは実施してこなかったことを考えると、プロアクティブに活動しない可能性もあるのではないか。
- プッシュ型の行政は、IT 戦略の中でこれまでも議論されてきた。選択肢を示しながら最終的には本人意思を確認するという申請主義を自動化したような形式（「疑似プッシュ」）もあり得ると考えているが、昨年度のアメリカでの新型コロナウイルス対策の給付金小切手の送付を見ていると、確認に伴う行政コストやスピードが課題となるのではないか。
- プロアクティブな行政が偏頗に発展しないようにするためには、民主的コントロールに任せるほかないのではないか。

○ シビックテックによる行政サービスの改善を含め、団体自治と住民自治の関係性のあり方が変わってくるのではないか。地方行政サービスで何をすべきかを決めるという背景には住民自治があったと思うが、二元代表制、少なくとも代表者がいる中で集約的に決定するというシステムは、デジタル化が進んでくると縮減せざるを得ないと考えるか。

○ 住民自治や団体自治が実質的に機能していた時代においては、代表者の功績が手の届く範囲で見えていたが、現在は必ずしもそうではない。例えば、人口が何百万人の市においては、他の区で何が起きているか分からないため、住民自治・団体自治の仕組みを機能させるには、何らかの支えが必要となる。そのために必要となるのがデータの分析である。その地域の現状、将来の見通し等について、国や都道府県から外在的に提供されるが、それを踏まえてどう考えるかということや、どのようなデータ・分析がさらに必要かを主体的に判断してもらうところで、自治を実質化する方向性があり得るのではないか。

(デジタル化の進展が自治体の運営に及ぼす影響)

○ 標準化に取り組む自治体の技術的な能力をどのように考えればよいか。S Eや技術者を自治体が抱えていなければ、標準化のプロセスを自治体自身がマネジメントできないのではないと思うが、特に市町村では専門職員をフルスペックで抱えるのは難しい中で、デジタルに関する能力をどのように持てば、自治が成り立つと考えるか。

○ 自治体がデジタルに関する能力を持たなくてはならないが、その際、専任職員だけでなく、外部人材を非常勤職員として活用することも考えられる。地域においては、いわゆるシビックテックのように、住民が住民視点でモジュールを組み上げて、それを行政に持ち込む形も考えてよいのではないか。そのような機会を住民に与えることで、地域において足りないモジュールを行政と市民が一緒になって開発していくことで能力を確保していくことにつながるのではないか。

○ 経営の世界はプロセス・業務を改善して利益を上げていくのだろうが、自治体、特に市町村はほとんど変わらなくてもよい業務が多い。デジタル化・標準化が必要だとしても、自治体現場では数十年に1回の見直しになるかもしれない中で、執行現場の最適化をできる限り効率的にするにはどうしたらよいか。

○ これまで自治体は、事務処理のためのシステム構築を民間に投げてきた。特に小規模自治体では、自らの事務プロセスを考えてそれを自動化するという設計能力がなかったため、自動化するためのシステムをベンダーに作ってもらってきたが、これはもう限界を迎えているのではないか。自治体のシステム標準化にベンダー側も賛成しているというの

は、ベンダー側ももう背負いきれないということではないか。人手が少なくなってきている中で、アナログな業務の自動化はある程度まとめて実現していく必要がある。そういった統一化は進めつつ、やる気や能力のある自治体は、より先進的なサービス、より柔軟な制度設計を検討してもらおうという二面性を考えていく必要があるのではないか。

- 業務をモジュール化した上で、自治体でも学習を継続し、住民を巻き込んでサービスを改善していこうとすると、自治体間格差が結果的に広がらざるを得ないのではないか。そうではなく、モジュール化することにより、むしろ平準化されると言えるか。
- 格差に対する危機意識はあり、格差が拡大しない施策を打ち出していくことが必要である。そのために重要なのは、現場での経験である。例えば、プログラムコードを書かずに自動でプログラミングをしてくれる仕組みのように、様々なツールが出てきている。地域間格差が出てくることもあるが、それぞれコンピテンシーを上げる努力を続けていくことは、民主主義を守る上で必須であると考えます。
- デジタル化に合わせて業務全体を見直さなければならないということであれば、自治体にとって相当な負担だと思うが、数十年に1回の更新で終わるのか、あるいは、累次にアプリケーションを更新する必要があるのか。さらに、アプリケーションの更新にとどまらず、条例等の法システムの変更につながるのであれば、大きな負担になるのではないかと思うが、デジタル化にあわせた他の制度面での省力化は可能なのか。
- 制度とシステムをバラバラに考えるべきではない。法令を作ってからシステム化を考えるから、複雑・高価で使い勝手の悪いものが出てしまうので、法令作成の段階で、どのようにシステム化するかを考えなければならないのではないか。
- 条例等への影響については、現在でも大量かつ急ぎの対応が必要なものなど、原案の作成につき民間に委託している自治体はあるので、これ自体をどのように評価するかであったり、自動化してもよい部分と、そうではない住民自治の本質のような条例等についてどのように区別するかを考えていく必要があるのではないか。
- 制度をそのままにした上で AI を導入したとしてもうまく回らないという指摘がある。制度の見直しにもいろいろなフェーズがあり、組織、作用、国と地方の関係、分野、住民との関係等について、示唆的な議論であったと考える。

(個人情報の提供義務)

- そもそも情報を秘密にしたいという人間の意思の問題をどのように位置づけるか。ト

レーサビリティを確保するため、公共財として情報を提供しなければならないとすると、極論すると、例えば全員がスマートフォンを持つことを義務づけられるようなことになりかねない中で、スマートフォンを持たず位置情報を隠したいといったものを正当に位置づけられる社会はどのように構想されるか。

- 大変悩ましい論点であるが、例えば、医療情報を考えれば、ある程度公共財としてデータを共有することを義務づけることもあっていいのではないか。ただし、それが私的な利益のためでなく、公共の利益のために利用されること、個人の人権が守られることが担保される必要がある。その際、プラットフォーマーに対して、利益相反のようなことをしていないかチェックをかけるといった規制が現実的ではないか。
- スマートフォンを持たない自由はあるが、確定申告をしない自由はないように、個々人の情報を秘密にする自由については、ある程度制限せざるを得ないと思う。公的セクターならではの制約について考えていかなければならないのではないか。
- 個人情報保護制度の歴史を振り返ると、日本においては個人情報保護条例の制定が1970年頃から進んできたが、この段階に来て国が法律により共通ルール化した。これはまさに「画一化」であり、独自条例を定めることができるものは非常に限定されていることになるが、データの取扱いに関する制度を考える上で、自治体の自律性が縮減していると見ることができるか。また、データを取り扱う制度を設けて運用していく上で、何を自治体に残すべきなのか。
- 国に情報を吸い上げられるのがポータビリティの本質ではないと考える。自治体において何らかの取組をポータビリティと位置づけて、そのポータビリティが有効に機能するような場面はあるか。
- ポータビリティについて、例えば防災を考えると、カスタマイズされたデータ形式のバックアップをとっていたとしても運用できないが、標準化されたファイルでバックアップをとっていれば、他の自治体に支援を求めやすい。データ形式を標準化するのは相当時間がかかるが、せめてバックアップは標準化されたファイルで行っておくことが重要ではないか。
- デジタルデータに関するサービスも含めて、何事においても少なからず移転コストがあるが、自治体行政の移転コストは特に大きい。ある自治体の行政が気に入らなければ住民は引っ越すのだから、自治体は何をできるかについては規制する必要がなく、自己決定に任せればよいという考え方もあるが、住む場所を決めるのは、数十年に一度の決断であ



るはずだから、ポータビリティに大きな期待をすることは難しい。他方、移転コストが大きいため、移転が救済手段又は制裁としての意味を持つのではないか。

(その他)

- 都道府県・国の役割として「競争」があり得るとの主張について、これは基礎自治体に対してあえて競争をさせるということか。単に競争を煽るだけの国・都道府県では他責的すぎるのではないか。
- 「競争」だけでなく、「再分配」や「総合調整」も必要であるという趣旨であり、「競争」させることが国・都道府県の役割だという趣旨ではない。「競争」を補完するものとして、「再分配」や「総合調整」もしっかりと実施していく必要がある。
- 理念・基準に整合的な事務の再配分との主張に関して、強力に基礎自治体を再編する必要性はないという主張だと認識しているが、事務の性格がバラバラであるときに、基礎自治体を考える意味は何か。複雑性の縮減の観点か。
- 市町村や都道府県の再編を合理的・客観的に行うべきだとは考えておらず、統合したいのであればかまわないが、それは当事者が決めることだと考えている。当事者の自己決定との調和のもとで、今の三層構造になっているのではないか。
- モジュールを作り、それを各々が選択できるようにサービスを構成していくことが理想であるが、例えば、マイナポータルというプラットフォームについては、自治体が積極的に活用しようという雰囲気になっていない。国から提供したものはあまり使われていないという状況になっているが、「古い制度の矛盾を直す」という主張と関連するものか。どのようなものを念頭にした指摘なのか。
- 例えば、現在は基本4情報で身元確認を行っているが、社会がグローバル化・流動化している中においても本当にそれでいいのかという疑問を持っている。韓国はIT化に合わせて戸籍制度を廃止し、出生証明・親子関係証明のような形に移行した。日本は地縁をベースに身元を確認するという伝統が続いているが、これを見直していかなければ世界の潮流についていけないのではないか。また、住民登録は必要であるにせよ、印鑑登録証明事務に住所が紐付いているなど、混乱を招く仕組みではないか。これをそのままシステム化しても、業務プロセス自体は煩雑なまま残るのではないか。
- 内部のデータの共有、例えば、旅費のシステムをクラウドに乗せるだけであれば、現状のままでも問題ないのではないかと思うが、市民がデータを利用できるようになること

によって利便性が増すような、市民との関係が重要ではないか。この点、マイナンバーカードやマイナポータルでボトルネックになっていると考えている。

- マイナポータルは過渡的なものであると認識している。デジタル化の目まぐるしい進展に合わせて、まずはマイナポータルが先行的に民間事業者向けの API を提供しているので、民間と行政のシステムの連携を迅速に進めていくことは適当だと考えている。他方、自治体の業務全般にわたって標準化を進めていったり、また、柔軟な仕組みを作っていくためには、もっと開かれたものとするべきではないか。