

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（第7回）議事概要

開催日時：令和3年10月29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、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

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、森川行政経営支援室長、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、永渕課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局説明
3. 原田構成員からの発表
4. 意見交換
5. 閉会

【事務局説明に関する意見交換】

- 地方公共団体による権力行使又は行政全般の権力行使の在り方が変わる可能性についてどのように考えるか。既に「ナッジ」概念が提唱されているように、情報を用いた誘導が大きな意味を持ってきていることが指摘されているが、デジタル化が進展した世界において、地方公共団体の権力行使の在り方も変わり得るかという点を論点化することも考えられるのではないか。
- 地方公共団体が従来用いてきた要綱・行政指導という行政手法は、情報・評判を用いて誘導を行う手法の1つであると考えられる。地方分権改革後は、行政手続法の制定も相まって、条例を根拠とする行政手法を採用すべきだという考え方に転換してきたものと思われるが、デジタル化の進展により、命令・強制という強力な権力を用いることなく、例えば、スマートフォンやあるアプリケーションを保有していなければサービスにアクセスできないといった形で、情報の使い方や誘導の手法について、従来とは異なる形で現れてくる可能性はないか、と考えている。
- 例えば、税の分野は強制徴収のような権力行使のイメージが一般には強いと思われるが、行動経済学の知見を活かして、情報による誘導等を外国の実務でも取り込んでおり、学説においても議論が進んでいるので、このような分野の行政手法の一般地方行政における位置づけも考えていく必要があるのではないか。

- 地方公共団体のデジタル化については、当面、デジタル社会形成基本法や情報システム標準化法を軸に進めていくのだと思われるが、中長期的にデジタル化がもっと進展すれば、あらゆることがデジタルでできるようになり、現在考えられているものとは異なるシステムが出てくるものと思われる。地方自治のあり方を議論にする際には、当面の 2025 年くらいまでの時間軸を想定し、システムの標準化を進めようとしているデジタル化の中での地方自治のあり方を議論するという理解か、それとも、中長期的なデジタル化の進展を見据えた上で、地方自治のあり方を議論するという理解か。
- 議論の時間軸については、事務局資料 9 ページの(1)の「国・地方関係」については、現在取組が進められているように、国が地方行政のデジタル化や自治体の事務処理に対してこれまでより主導的な役割を發揮していくという局面において留意すべき事項はないか、地方自治への配慮をどのように考えていくべきか、ということ意識したものとなっている。他方、(2)の「DXの進展と地方自治との関係」については、もう少し中長期的に、物理的な制約にとらわれない中での住民と自治体との関係など、デジタル化が進展した世界における地方自治の在り方をどのように考えていくべきか、ということ意識をしたものとなっており、いずれの視点もあり得ると考えている。
- 例えば、(1)に記載されている「プラットフォーム」はどのようなものをイメージしているか。
- 自治体が導入するシステムについて国が標準仕様を定めるという法的枠組みを用意していること、国・地方を通じたクラウド環境を国が用意することなど、現在の取組を中心に念頭に置いている。
- (1)は自治体情報システム標準化法など具体的に取組が進められているものを中心とする議論であり、(2)はもう少し先の将来まで見込んだ議論であると理解。ただし、2つのフェーズがあるということは常に意識しておいた方が良いのではないか。
- 地方公共団体情報システム標準化法は、作用法上定められている 17 業務を中心にシステム標準化を進めていくための法律であり、その業務に限り自治体に標準化義務が課され、それをガバメントクラウド上で実装していく努力義務が課されるという仕組みである。(1)は標準化対象事務に限り議論するというのではなく、現在盛んに議論されているように、それ以外の事務についても、デジタル技術を活用した住民サービスを実施していくべきという議論の中で、様々な統一志向のもとに、国・地方の関係が顕在化する場面があり得ることも範疇に含むことを意図している。

- 本研究会における議論と「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」における議論との関係をどのように考えるか。
- 「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」において、「公共サービスマッシュ」という考え方が提唱されている。これは、国と地方のシステムの在り方を抜本的に見直して、国・自治体の保有する情報を民間も含めて様々な局面で利活用するためのシステム基盤を整備する構想であるが、どちらかというシステム合理性が先行した議論の色彩が強いものと考えている。他方で、個人情報の保護やデータ管理の責任分担等を制度的に議論する必要もあり、その場合には、国と地方の関係や地方自治との関係を考えなければならないことから、本研究会では、このような制度的な議論に備えた整理を行う必要があると考えている。
- 第32次地方制度調査会で地方行政のデジタル化と併せて議論した公共私連携・広域連携ともう少し結びつけて議論してもいいのではないか。
- 地方自治の保障について議論するに当たっては、自治体の行政サービス提供主体としての側面と、自治体は国と同じく統治団体・権力主体であり、権力の在り方がデジタル化により変容し得るという側面を意識する必要があるのではないか。また、自治体は地理的な空間を前提とする共同体であるが、デジタル化の進展により、このような共同体の在り方が変容し得るのではないかという視点を盛り込む必要があるのではないか。
- 自治体が地域性を有する共同体であるという特性については、デジタル化によりプラス・マイナスのいずれの影響も受け得ることを視点として追加するというのではないか。公共私連携については、事務局資料8ページに「民間部門との連携を含め」と記載されているが、適宜補足すればよいのではないか。
- 情報システムや情報の取扱いに関する制度については、国が統一的に作っていくという方針が既に示されているという理解であり、この点について自治体の独自性を発揮する余地はないのではないか。制度等のベースとなるものについては国が主導的に作っていく認識のもとで将来を考えると、国は、将来の環境変化に柔軟な対応ができるよう政策を講じていかなければならないのではないか。また、特に地方税の分野は、比較的電子化がスムーズに進んでいる領域であると思われるので、その取組状況を議論に組み込むことも考えられるのではないか。
- デジタル化によりきめ細かいサービスを提供することができるようになるという側面もあるが、他方で、標準化されたサービスを効率的に提供することができるようになる

いう側面もある。これにより、「地域における事務」として自治体がこれまで実施してきた事務について、地域で処理せずとも、国民1人1人に届けられるようになり得るのであり、国・地方の役割分担を再整理したり、地方の共同処理のような対応も含め、「地域における事務」の範囲が変容するのではないか。

- 法令による根拠を有し、役所による行政サービスとして提供されてきたからこそ、信頼感が保たれてきたという側面もあると思うが、仮にAI等によるサービス提供が可能となった場合に、このような信頼をどのように担保するか。これまでは法令により地方自治の内容が定められてきたが、今後はシステムの能力により地方自治の内容が定められてしまうのではないかという不安もあり、システムによる対応が許容される範囲をどうやって決めていくべきかという視点も必要ではないか。

【原田構成員からの発表に関する意見交換】

- これまでの地方分権を巡る議論では、政治的・行政的・財政的な側面の分権・集権があり、そこに情報的な側面の分権・集権という軸を立て、これを他の側面の分権・集権とどのように組み合わせるのかについて考えているものと理解している。他方、デジタルの特性からは、情報的な側面の分権・集権が全ての基盤となり、その上にその他の側面の分権・集権が乗るといった構造に変わってしまうという発想があり得るのではないか。プラットフォームの議論が典型的だが、デジタル化は各主体の自律性を奪う側面を持っており、デジタル化が国と地方の関係を相当程度変えてしまう可能性もあるのではないかという想定をしておく必要があるのではないか。
- デジタル化は、これまでの議論の仕方を土台から変える可能性のあるものではないか。単にコミュニケーションツールが変わるとか、ロボットにより便利になるとかいう次元の問題ではなく、コミュニケーションそのものの在り方や、物事の決定の在り方が全て変わってしまう可能性のあるものであり、もう少し慎重に議論する必要があるのではないか。
- 今般の個人情報保護制度の改正の背景には、2つの流れがあった。1点目は、包括的・一体的なルールを作って独立の監視機関のもと厳格な法執行を行っていくべきというEUのGDPRの影響である。2点目は、いわゆる2000個問題の指摘であり、例えば、個別の個人情報の取扱いについて審議会に諮る必要があったり、条例の改正が追いついていなかったり、要綱・手引き等が10年以上も更新されていなかったりという実態があり、データの流通の妨げになっているという指摘があった。これらの背景が、個人情報保護のルールを共通化する流れに繋がったと理解している。一定の保護水準を確保しながらデータの流通をスムーズに行うための仕組みを作る上では、一律の規制が必要となる。地方

独自の水準の引上げを寛容的に認めてしまうと、データ流通の妨げになってしまうということではないか。

- 民間部門であれば、個人情報の保護と流通のバランスについてGDPRへの対応の観点から論ずることに合理性があると考えますが、自治体に対しても同様の措置を講ずることについて、地方自治の本旨とのバランスについては、立法の段階で十分な考慮がなされたか疑問もある。2000 個問題についても、おそらく一番問題であったのは、条例改正が追いついていないことだったと思われるが、今回の法改正が採用した手段以外にも解決策はあり得たのではないかと考える。保護水準を引き上げればデータ流通の妨げになるが、自治体が保有する情報は、民間が集めた情報とは質的に異なり、権力的手段で集めた情報やセンシティブな情報があり、民間と同様の視点で自治体が保有する情報の流通をどこまで高める必要があるか、という問題意識である。
- デジタル化により従来の概念が全て変わってしまう可能性があるという指摘に賛同する。これまでの地方分権改革や地方自治の理念は、身近な事務は身近なところで決定し実施することが最も住民のためになるというものであったが、この理念自体が変わってしまう可能性がある中で、憲法論だけでなく、住民に身近なところで事務を実施することの意義をどう捉えていくべきか。
- 地方自治の意義については、国が常に正しい決定をすることは限らないので、多様な形で政策形成のルートを用意しておくことが制度・システム全体から見て合理的であるということではないかと考えている。デジタルを突き詰めて考えると国政のあり方全般に影響するような問題であり、現行憲法で考えるとそこまではできないのではないかとこの趣旨で、地方自治の正当化根拠について憲法の規定を参照した。
- 情報システムを標準化していくと、庁内における業務効率化はもちろん、住民がシステムにアクセスして様々な恩恵を受けることができるようになるように、内外が連動して手続が変容していくのではないかと考える。標準化された情報システムを使用するとしても、「地方自治」には、標準システムをどうマネジメントするかという側面と、業務をどうアーキテクチャするかという側面があり、後者が決定的に重要な要素ではないかと考える。どんなにデジタル化が進化したとしても、住民とのインターフェイスの部分は残っているのではないかと考える。また、自治体は仕事が増え続けている中で、これをどのように削減しながら進行管理していくかが重要になるのではないかと考える。このように論点を収斂させれば、標準化時代の地方自治を析出できるのではないかと考える。
- 住民とのインターフェイスの部分に地方自治を残すという議論の展開は非常に魅力的

に感じるが、今回の発表は、A Iが現在考えられている以上に発展したらどうなるかという観点である。それまでの間は、人間がシステムをどう組むか、システムをどのように動かしていくかが決定的に重要となり、自治体ごとに差異が生じるのではないか。業務を標準化することはできないのではないかという指摘については、A Iがどの程度発展するかによるが、少なくとも現状では、我々が考えているほど簡単に標準化は進まないのではないか。

- A Iが発展したとしても、インターフェイスの部分は残るのではないかと考えている。A Iが全ての自治体業務を実施できるわけではないので、むしろ業務のアーキテクチャは繊細なものになるのではないか。
- データは複製が容易であり、伝統的な意味での分権を確保しようとする、ネットワークシステムを閉じるほかなく、クラウド上のデータについて分権を実践しようとする、もう少し別の工夫が必要になるのではないか。具体的には、道路・河川のように、物理空間において繋がっているものの切分けのような特異な切分けが法制度上求められるのではないか。
- デジタルが従来の分権・集権の枠組み自体を壊してしまうのではないかと考えたものであり、データについての分権を憲法原理から正当化しようとは考えていない。他方、データについての分権が道路・河川のような概念に類似しているという指摘はそのとおりだと考える。公物法的な考え方も必要になるかもしれない。
- 個人情報保護制度を枠組み法（Rahmen=gesetz）として捉える視点は共感できる。これまでも、地方税法・地方財政法・地方公務員法等の地方自治に関する枠組み法が存在してきたが、これらの枠組み法において、どれほど自治体の自主性・自立性が重視されてきたか明らかでないと考えているか。あるいは、デジタルに関して一つでも穴を開けると今後なし崩しになるおそれがあるから、個人情報保護法制という枠組み法において、自治体側からの異議申立て等の仕組みを設けるべきだと考えているか。
- 地方税法・地方財政法・地方公務員法等の枠組み法が必ずしも自治体の自主性・自立性に十分配慮されたものとは言いがたいと感じている。他方、個人情報保護制度について、改正前のように全て条例で定めるべきというわけではなく、最低限の基盤を共通ルール化することは必要であると考えている。今回はある程度ルールが揃っていたので共通ルール化したということで良いかもしれないが、今後制度の在り方を見直していく上では、自治体側がフォーマルに意見を表明することのできる手続や組織が必要ではないか。

- 団体自治を考えるに当たっては、国・自治体・住民の三者関係を踏まえる必要がある。2000 個問題の核は、自治の名を借りて、条例改正等の必要な措置を実施していなかった自治体があるということではないか、という指摘もある。本日の発表は、機能する住民自治・団体自治という観点から、とかく個人情報保護制度を一元化すれば万事解決するわけではないとの主張であると受け止めた。その上で、自治体には国や民間事業者から住民の権利利益を積極的に守っていく役割があると考えられることもできるのではないかと。
- 団体自治で自治体が守られればそれで良いと考えているわけではなく、住民の権利・利益の保護が最も重要だと考えている。このような観点から考えると、2000 個問題の見方の一つとして、個人情報保護条例のない団体（一部事務組合等）があるという指摘があったが、このような団体にだけ行政機関個人情報保護法を適用するという選択肢もあったのではないかと。また、自治体が住民の権利利益を積極的に守る役割を果たしていくことは重要だと考えている。既に個人情報保護法にも組み込まれていると思うが、自治体が規制主体として関わっていく場面についても、今後検討を深めていく必要があるのではないかと。
- 地方自治の必要性にも関わるが、AIが発達した場合に、人間が意識的に決定する必要がなくなり、デモクラシーそのものがなくなるといった問題意識があるのではないかと。それでも物理的空間を共有する人的組織として自治体が必要であり、その根拠を決定の受容可能性に求めているのだと理解したが、自治体をこれまでどおり住民の強制加入団体とすることの正当化が難しくなるのではないかと。むしろ、決定の合理性という要素が重要なのではないかと。様々なリザーブを置いておくという考え方も分かるが、それ自体AIやビッグデータをもって対応できることにはなるかもしれない。この場合、実施主体を分散させるということは考えられるが、なお決定主体を分散させる必要性は残り続けるかと。
- 自治体が強制加入であるということなどをどのように説明するかは非常に難しい問題であると考えているが、空間を共有する人たちが、公的な空間を同じ責任で考えていこうという枠組みができていることに積極的な意味があるのではないかと。もしかすると、教育なら教育、福祉なら福祉というように、セクtralな形で組織を構成していくという方法も事務の性質によってはあり得るかもしれない。また、リザーブを置いておくことに意味があるかについては、AIによる決定というものをどのようなものとイメージするかによって変わるのではないかと。
- セクtralな形で組織構成するのであれば、総合行政主体の必要性について議論が必要ではないかと。

- 標準化の対象とならない情報は必要がない情報であると考えて、効率的な事務処理を目指すことは考えられるか。すなわち、標準システムにどのような情報を乗せるかの部分で実体的な基準が決められていくという現象が起こるのではないか。他方で、ビッグデータにのらないデータは不要なデータ、不要な情報であると判断されてしまい、自治体において取捨選択をすべきでないという議論が強くなる可能性もあるので、自治体が独自に特定の情報を重視する側面は、何らかの形で保障されるべきでないか。
- 標準化にできる情報とできない情報の線引きはクリティカルな問題だと考える。ビッグデータにならないデータは現場に数多あり、自治体はこれまでこのようなデータをカスタマイズというやり方で保有していたのかもしれないが、それにどのように対応していくかというのは難しい問題ではないか。
- デジタル化が、自治体の再編や合併を促進する可能性はあると考えるか。
- 今回の発表は、個々の市町村・都道府県の存続より大きなレベルで、そもそも地方自治制度そのものが変容していくのではないかという問題提起が中心である。システムを標準化することは、小さい自治体でも運営が継続できるという方向と、システムが同じなら一緒になって合理化すべきという方向と、いずれにも働くと考えられることから、標準化の議論において、自治体の再編等についてはニュートラルなのではないか。他方で、市町村間の連携については、連携しやすくなる土壌ができるという点で、プラスに働く可能性はあるのではないか。
- 地方分権改革や地方自治は、国があらゆることを決めるのではなく、地域に決定を委ねることであり、仮に自治体が事務を適切に立案・実施していないということがあれば、グッドプラクティスを見て住民が改善を促すなど、住民が見て判断するという考え方があったのではないか。他方、情報公開制度がその典型であるが、DXや情報化が進むと、住民の意見の反映や住民による決定は、デジタル技術を活用すれば、自治体を介在させなくても国の統治機構でできてしまう可能性もあるのではないか。これをどう考えるかということが本日の議論の核の一つだったのではないか。