

—自治体DX計画の建て付けと正体を考える—

デジタル化は住民と地方自治に何をもたらすか

1. デジタル改革関連法とは？

2021年5月12日、デジタル改革関連法が成立し、5月19日に公布されました。デジタル改革関連法は、①デジタル社会形成基本法、②デジタル庁設置法、③デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律、④公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律、⑤預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律、⑥地方公共団体情報システムの標準化に関する法律の6本の法律をいいます。国会審議においては、①から⑤までは内閣委員会、⑥については各総務委員会で審理されました。

各法律の概要は以下のとおりです（⑥の標準化法については、別のレポートで取り上げています）。

（1）デジタル社会形成基本法（以下、「基本法」）

「デジタル社会の形成」により、我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活を実現することを目的とし、そのために、デジタル社会の形成に関し、基本理念及び施策の策定に係る基本方針、国、地方公共団体及び事業者の責務、デジタル庁の設置及びデジタル社会の形成に関する重点計画の作成について規定。

なお、基本法の制定により、IT基本法、IT総合戦略本部は廃止。

ア) デジタル社会の定義（第2条）

AIやIoTといった先端的な情報通信技術を用いて電磁的記録として記録された多様かつ大量の情報を活用することより、あらゆる分野で創造的かつ活力ある発展が可能となる社会。

イ) デジタル社会の基本理念（第3条から第12条）

- ・ 全ての国民が情報通信技術の恵沢を享受できる社会の実現
- ・ 経済構造改革の推進及び産業国際競争力の強化
- ・ ゆとりと豊かさを実感できる国民生活の実現
- ・ 活力ある地域社会の実現等
- ・ 国民が安全で安心して暮らせる社会の実現
- ・ 利用の機会等の格差の是正
- ・ 国及び地方公共団体と民間との役割分担
- ・ 個人及び法人の権利利益の保護等
- ・ 情報通信技術の進展への対応
- ・ 社会経済構造の変化に伴う新たな課題への対応

※下線を付したものは、IT基本法では規定がなく、今回追加されたもの。

ウ) 国・地方公共団体・事業者の責務（第13条から第19条）

- ・国及び地方公共団体は、基本理念に則った施策の策定及び実施について責務を負う
- ・事業者は、基本理念に則り自ら積極的にデジタル社会の形成の推進に努めるとともに国及び地方公共団体の施策へ協力するよう努める。

※事業者の責務はIT基本法にはなく、今回追加されたもの。

エ) 施策の策定に係る基本方針（第20条から第35条）

IT基本法と同種の規定や一部追加・変更された規定のほか、新たに、多様な主体による情報の円滑な流通の確保（データの標準化等）、高度情報通信ネットワークの利用及び情報通信技術を用いた情報の活用の機会の確保、事業者の経営の効率化・事業の高度化及び生産性の向上、国民生活の利便性の向上等、国民による国及び地方公共団体が保有する情報の活用、公的基礎情報データベース（ベース・レジストリ）の整備等を規定。

オ) デジタル庁の設置等（第36条から第38条）

- ・デジタル社会の形成に関する事務を迅速かつ重点的に遂行するために内閣にデジタル庁を設置
- ・政府は、エ)に関し、重点的に講ずべき施策について「デジタル社会の形成に関する重点計画」を作成。

（2）デジタル庁設置法

デジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進するため、デジタル庁を設置することとし、その所掌事務及び組織に関する事項を規定。

ア) 所掌事務

a) 内閣補助事務（デジタル社会の形成に関する内閣の事務を助ける機関としての事務）

- ・デジタル社会の形成のための施策に関する基本的な方針に関する企画立案・総合調整

b) 分担管理事務（デジタル社会の形成に関する行政事務）

- ・デジタル社会の形成に関する重点計画の作成及び推進
- ・個人を識別する番号に関する総合的・基本的な政策の企画立案等
- ・マイナンバー・マイナンバーカード・法人番号の利用に関すること並びに情報提供ネットワークシステムの設置及び管理
- ・情報通信技術を利用した本人確認に関する総合的・基本的な政策の企画立案等
- ・商業登記電子証明（情報通信技術を利用した本人確認の観点から行うもの）、電子署名、公的個人認証（検証者に関すること）、電子委任状に関する事務
- ・データの標準化、外部連携機能、公的基礎情報データベース（ベース・レジストリ）に係る総合的・基本的な政策の企画立案等
- ・国・地方公共団体・準公共部門の民間事業者の情報システムの整備・管理に関する基本的な方針の作成及び推進
- ・国が行う情報システムの整備・管理に関する事業の統括監理、予算の一括計上及び当該事業の全部または一部を自ら執行すること

イ) デジタル庁の組織

- ・デジタル庁は、柔軟な組織運営が可能となるように内閣府や復興庁と同様に国家行政組織法の規定の対象外とされている。
- ・デジタル庁の長は内閣総理大臣。補佐役としてデジタル大臣が置かれる。デジタル大臣には、内閣補助事務を円滑に遂行するため、関係行政機関の長に対する勧告権等の権限が付与。
- ・デジタル大臣に進言・意見具申を行うこと、庁務を整理し、各部局等の事務を監督する職務を担う、内閣任免の特別職としてデジタル監をおく
- ・全国務大臣等を議員とする、デジタル社会の形成のための施策の実施の推進等をつかさどるデジタル社会推進会議を設置。

(3) デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律（以下「整備法」）

基本法に基づきデジタル社会の形成に関する施策を実施するため、個人情報保護法、マイナンバー法等の関係法律について所要の整備を行うもの。

ア) 個人情報保護制度の見直し（個人情報保護法の改正等）

- ・個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法の3本の法律を1本の法律に統合するとともに、地方公共団体の個人情報保護制度についても統合後の法律において全国的な共通ルールを規定し、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化。
- ・医療分野・学術分野の規制を統一するため、国公立の病院、大学等には原則として民間の病院、大学等と同等の規律を適用。
- ・学術研究分野を含めたGDPR（EU一般データ保護規則）の充分性認定への対応を目指し、学術研究に係る適用除外規定について、一律の適用除外ではなく、義務ごとの例外規定として精緻化。
- ・個人情報の定義等を国・民間・地方で統一するとともに、行政機関等での匿名加工情報の取扱いに関する規律を明確化。

イ) マイナンバーを活用した情報連携の拡大等による行政手続の効率化（マイナンバー法等の改正）

- ・国家資格関係事務、健康増進事業の実施事務、高等学校等就学支援金の支給事務、知的障害者（児）の判定事務におけるマイナンバーの利用及び情報連携の拡大。
- ・従業員本人の同意があった場合における転職時等の利用者間での特定個人情報の提供を可能とする。

ウ) マイナンバーカードの利便性の抜本的向上（郵便局事務取扱法、公的個人認証法、住民基本台帳法、マイナンバー法等の改正）

- ・住所地市区町村が指定した郵便局において、公的個人認証サービスの電子証明書の発行・更新等を可能とする。
- ・公的個人認証サービスにおいて、本人同意に基づき、基本4情報（氏名、生年月日、性別及び住所）の提供を可能とする。
- ・マイナンバーカード所持者について、電子証明書のスマートフォン（移動端末設備）

への搭載を可能とする。

- ・マイナンバーカード所持者の転出届に関する情報を、転入地に事前通知する制度を設ける。等

エ) マイナンバーカードの発行・運営体制の抜本的強化（J-LIS法等の改正）

- ・地方公共団体情報システム機構（J-LIS）による個人番号カード関係事務について、国による目標設定、計画認可、財源措置等の規定を整備。
- ・J-LISの代表者会議の委員に国の選定した者を追加するとともに、理事長及び監事の任免に国の認可を必要とする等、国によるガバナンスを強化。
- ・電子証明書の発行に係る市町村の事務を法定受託事務化。等

オ) 押印・書面の交付等を求める手続の見直し（48法律の改正）

押印を求める各種手続についてその押印を不要とするとともに、書面の交付等を求める手続について電磁的方法により行うことを可能とする。

（4）公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律（以下「公金受取口座登録法」）

公的給付を迅速かつ確実に支給するため、預貯金口座の情報をマイナンバーとともにマイナポータルにあらかじめ登録し、行政機関等が当該情報の提供を求めることができるようにするとともに特定公的給付をマイナンバー利用事務とするもの。

ア) 口座情報の登録

- ・預貯金者は、公的給付の支給等の授受に利用するため、一つの預貯金口座について、マイナンバーとともに登録できる（具体的にはマイナポータル又は金融機関の窓口から申請）。
- ・行政機関等は、自ら取得・保有する口座情報について、当該名義人の同意を得て登録可能

イ) 口座情報の利用

行政機関の長等は、公的給付の支給等に必要があるとき、登録された口座情報の提供を求めることができる

ウ) 特定公的給付の迅速かつ確実な実施に必要な措置

- ・特定公的給付とは、国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある災害若しくは感染症が発生した場合に支給されるもの、又は、経済事情の急激な変動による影響を緩和するために支給されるもの、を内閣総理大臣が指定
- ・行政機関の長等は、特定公的給付の支給に係る情報について、マイナンバーを利用して管理することができる。また、他の行政機関の長等に対し、資料の提出その他必要な協力を求めることができる。

※2021年12月10日現在、受取口座の登録は始まっておらず、2022年度中の運用開始をめざしている。

（5）預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律（以下「預貯金口座個人番号利用申出法」）

行政運営の効率化及び行政分野における公正な給付と負担の確保に資するとともに、預貯金者の利益の保護を図るため、預貯金者の意思に基づくマイナンバーの利用による預貯金口座の管理に関する制度及び災害時又は相続時に預貯金者又はその相続人の求めに応じて預金保険機構が口座に関する情報を提供する制度を創設

ア) マイナンバーの利用による預貯金口座の管理に関する制度

預貯金者は、金融機関に対し、口座がマイナンバーにより管理されることを希望する旨の申出をすることができる。また、預金保険機構に対し、全ての自己名義の預貯金口座がマイナンバーにより管理されることを希望する旨の申出をすることができる。

金融機関は、口座開設等の際に預貯金者に対し、他の金融機関が管理する口座を含めて、全ての預貯金口座をマイナンバーにより管理することを承諾するかどうか確認しなければならない

イ) 災害時又は相続時における預貯金口座に関する情報を提供する制度

- ・災害救助法の適用区域に居住していた預貯金者は、金融機関において、口座を有する金融機関の名称を提示し、当該口座の情報の提供を求めることができる。
- ・相続人は、金融機関において、その被相続人を名義人とする口座に関する情報の提供を求めることができる。

2. 国会では十分に審議されたのか

デジタル改革関連法案に対しては、日本弁護士連合会が、プライバシーや個人情報の保護を後退させるおそれが強く危惧されるとして、慎重審議を求める会長声明を発していました。また、法案提出後、法律案に添付する要綱等の参考資料に誤りがあることが発覚し、その対応に関し、平井大臣（当時）からの説明聴取・質疑も行われました。にもかかわらず、4月2日に衆議院内閣委員会で採択された際には、「多くの論点が消化不良のまま、わずか27時間半の審議で採決」（時事通信）、「63本もの新法や改正案が一つに束ねられた法案の衆院内閣委員会での審議時間は、参考人質疑も入れて27時間25分。野党や日本弁護士連合会、市民団体が指摘していた個人情報保護など、課題の多くは積み残し」（朝日新聞）、「第2次安倍政権下で成立した重要法案と比べても短く、個別の法律に対する議論は深まらなかった」（東京新聞）とマスコミ報道されるなど、十分に審議されたとは言い難い状況です。

また、法案の委員会採択にあたり、以下のとおり数多くの付帯決議がつけられたことはこの法案に対する懸念の現れと言えます。

基本法に対しては、①本法は国民に義務を負わせるものではないことに留意すること、②本法の運用に当たり、デジタル化の推進が国民を監視するための思想信条、表現、プライバシー等に係る情報を収集し一元的に管理する手段として用いられることのないようにすること、など9項目。

設置法に対しては、特定企業との癒着を招くことがないよう配慮すること

整備法に対しては、

- ①個人の権利保護について検討を行い、必要な措置をとること、

②地方自治の本旨に基づき、自治体の条例制定権を尊重すること、

③個人情報保護委員会の体制強化など15項目。

公金受取口座登録法に対しては、国民の資産把握のために用いないこと

預貯金口座個人番号利用申出法に対しては、税務調査など法令に基づく目的以外で国が口座の利用状況を確認しないことなど2項目

3. なぜデジタル改革か

デジタル改革関連法は、新型コロナウイルス感染症対応で明らかになったとされる我が国のデジタル化の遅れに対応するもの、と説明されています。確かにデジタルトランスフォーメーション（DX）という言葉は昨年から突然使われ始めたものですが、デジタル化自体は、IT基本法制定、IT戦略本部設置、「e-Japan 戦略」、官民データ活用推進基本法制定など2000年以降、経団連の成長戦略（Society5.0など）と軌を一にするように進められてきたものです。

このことは、基本法の第2章（基本理念）において、「ゆとりと豊かさを実感できる国民生活の実現」と並んで、「デジタル社会の形成は、・・・中小企業者その他の事業者の経営の効率化、事業の高度化及び生産性の向上、多様な事業の創出・・・をもたらし、・・・経済構造改革の推進及び産業の国際競争力の向上に寄与するものでなければならない」、「デジタル社会の形成に当たっては、民間が主導的役割を担うことを原則とし、国及び地方公共団体は、民間の知見を積極的に活用しながら、公正な競争の促進、規制の見直し等デジタル社会の形成を阻害する要因の解消その他の民間の活力が十分に発揮されるための環境整備・・・を中心とした施策を行うもの」と規定されていることから読み取れます。

そもそも、デジタル社会の形成が、「少子高齢化への対応等、我が国が直面する課題を解決する上で極めて重要」（基本法第1条）といった、デジタル化さえすれば、なんでも解決できるかのようなデジタル万能論とでもいふべき認識自体が問われる必要があるのではないのでしょうか。

また、昨年5月には、スーパーシティ法（国家戦略特区区域法の一部を改正する法律）が成立しています。スーパーシティ構想とは、「完全自動運転」、「決済の完全キャッシュレス化」、「遠隔医療」といった、AIやビッグデータを活用し、社会のあり方を根本から変えるような最先端の「まるごと未来都市」作りを目指すものです。スーパーシティ法では、このスーパーシティを実現するために、複数行政分野における規制改革を同時・一体的に進めるための手続きを整備するとともに、データ連携基盤整備事業の事業者が、国や自治体が持つデータの提供を求めることができるようにするものです。スーパーシティでは、「データ連携基盤」事業者が、国・自治体・民間企業等が保有する多様な個人情報を連結し、本人の知らないところで利活用される危険があります。

昨年12月から内閣府が公募を行ったスーパーシティ区域指定の提案募集には、全国31団体から応募があり、スーパーシティの区域指定に関する専門調査会の調査・検討を経て、今後、閣議決定により区域が指定されることになっています。

自治体行政のデジタル化についてはどうでしょうか。2018年7月に出された「自治

体戦略2040構想研究会第二次報告」では、団塊ジュニア世代が65歳以上となる2040年頃に迫りくる若年労働力の深刻な供給不足という危機に対処するための新たな自治体行政の基本的な考え方として、次の4点を提案していました。①スマート自治体への転換、②公共私によるくらしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォームです。そのうち、スマート自治体への転換では、AI・ロボティクスが処理できる事務作業は全てAI・ロボティクスで自動処理することによって、職員は企画立案や住民への直接的なサービス提供など職員でなければならない業務に注力するスマート自治体へと転換し、従来の半分の職員数でも自治体が本来担うべき機能を発揮できる仕組みを構築することや自治体情報システムの標準化・共通化、行政手続きの電子化及び申請様式の標準化・共通化を求めています。

この2040構想を具体化すべく、昨年6月には、第32次地方制度調査会答申が出されました。今回成立したデジタル改革関連法は、答申が地方行政のデジタル化の基本的方向性として挙げた、①国・地方を通じた行政手続のデジタル化、②地方公共団体の情報システムの標準化、③AI等の活用、④人材面での対応、⑤データの利活用と個人情報保護制度、を法制化するものと言えます。

4. デジタル化は何をもたらすか

(1) 個人情報保護の脆弱化

行政機関個人情報保護法では、「他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができる」ものを個人情報に含むと定義されていましたが、今回の見直しにより、「他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができる」という個人情報保護法の定義にあわせられることとなります。この容易性の要件によって個人情報の範囲が狭められる可能性があります。

個人情報保護法に「自己情報コントロール権」を明記するための修正案は否決され、プロファイリング（対象者に関する様々な情報を名寄せすることで人物像を仮想的に作り出すこと）されない権利も謳われていません。第三者機関として設置されている「個人情報保護委員会」も警察等には監督権限が及ばず、個人情報の漏洩等による被害についての補償・救済措置も用意されていません。

個人データの利活用を進めるのであれば、EU一般データ保護規則（GDPR）のように手厚い権利保障と強力な権限をもつ独立した監督機関を設置が必要です。

<GDPRの特徴>

- ・データ処理の適法性
- ・個人の権利保護に関する強力な規定

事前同意、忘れられる権利、データポータビリティの権利、プロファイリングを含む自動処理されない権利

- ・個人データの管理者・処理者等への厳格な義務
- ・個人データの越境移転に関する厳格な規律
- ・個人データ保護の権利の擁護者としての独立監督機関

行政機関や企業への立入検査権限、データ処理停止権限や制裁金を科すなどの強力な制裁権限

（２）マイナンバー利用の拡大

今回、医師、看護師、保育士、税理士等の32の国家資格関係事務がマイナンバー利用事務に追加されました。今後も利用対象が税と社会保障に限定されず、行政手続き全般、さらには民間での利用と際限なく拡大される危険性があります。マイナンバー利用事務については、特定個人情報保護評価（個人のプライバシー等の権利利益に与える影響を予測した上でマイナンバーの漏えいその他の事態を発生させるリスクを分析し、そのようなリスクを軽減するための適切な措置を講ずることを宣言するもの）を実施し、評価書を公表する必要があります。人口規模や取り扱うマイナンバーの件数によっては、パブコメや第三者機関での審査も必要とされています。特定公的給付に指定されるとマイナンバー利用事務になりますが、迅速な給付が優先され、厳格な保護措置が取られるのかどうか疑問が残ります。

（３）地方自治の弱体化

個人情報保護制度に見直しにより、個人情報保護に関する事務は法定外の自治事務から法定の自治事務に変わります。地方自治体は、これまで個人情報保護条例を設けて、オンライン結合を原則禁止するなど、国の個人情報保護法よりも厳しい独自の規制を行い、住民の権利、プライバシーを守ってきました。改正個人情報保護法第108条は、いわゆる「上乗せ条例」や「横出し条例」を許容する規定となっていますが、条例制定時には個人情報委員会へ報告する義務が課されていることや個人情報保護委員会には自治体に対して助言・指導・勧告する権限が付与されていることと相まって、条例制定権行使に委縮が生じる可能性もあります。

自治体情報システムの標準化が進み、さらに効率化を進めようとするれば、自治体間での情報システムの共同化につながります。自治体の合併にあたってのネックの一つに情報システムの統合があります。情報システムの標準化・共同化が進めば、このネックが解消し、令和の市町村合併が加速する可能性もあります。

AI等による事務処理の自動化や行政手続のオンライン化が進めば、対面窓口の縮小につながります。ニーズを抱えたリアルな接点を欠いた自治体は、住民福祉に対する責任ある対応をとる契機を失うことになりかねません。