

地方公共団体における情報システムの標準化・共同化に関する意見書

2021年（令和3年）11月16日

日本弁護士連合会

本年5月12日にいわゆるデジタル改革関連6法に含まれるデジタル社会形成基本法及び地方公共団体情報システムの標準化に関する法律が成立し、同基本法とデジタル庁設置法に基づいて9月1日にデジタル庁が発足した。

今後、これらの関連法に基づき、デジタル庁及び関係省庁において、地方公共団体情報システムの標準化・共同化が進められていくことになる。また、2022年の通常国会において関連法案が提出される見込みである。

この標準化・共同化が進められることにより、地方公共団体の業務や地域の情報産業へ影響が生じることが予想されており、特に地方公共団体の業務の自由度を低下させ、地方自治を制約することになるのではないかという懸念は大きな問題である。

この観点から、当連合会は、地方公共団体情報システムの標準化・共同化について、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 国は、地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（以下「標準化法」という。）に基づく地方公共団体が利用する情報システムの標準化並びにデジタル社会形成基本法に基づく国及び地方公共団体の情報システムの共同化又は集約（以下、これらを合わせて「システム標準化等」という。）を進めるに当たっては、それが住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化のためのものである趣旨に照らし、次の措置をとることにより、地方公共団体の事務の執行における自由度を十分に確保し、地方自治の本旨、特に団体自治を侵害することとならない仕組みとすべきである。

(1) 標準化法第6条第1項及び第7条第1項に基づく地方公共団体情報システムの標準化基準の策定に当たっては、地方公共団体の業務実態を十分に踏まえたものとするとともに、独自施策が容易に実施できるような基準とすること。

(2) 地方公共団体情報システムは、地方公共団体が地域の実情に応じた施策を実施できるよう、カスタマイズを可能とする仕組みとすること。

(3) 地方公共団体のシステム標準化等に要する経費（移行に要する経費及びカ

スタマイズに要する経費を含む。)については、全ての地方公共団体に対して等しく、これらの財政需要を合理的に算定した財政措置を講ずるものとし、地方公共団体の独自施策を事実上抑制したり特定の事業を優遇したりするような財政誘導を行わないこと。

(4) 情報システムの共同化については、ガバメントクラウドの利用が地方公共団体の努力義務とされている（標準化法第10条）ところ、地方公共団体の自主的な判断を尊重し、その利用を地方公共団体に対して義務付けることや財政誘導を行わないこと。また、複数の地方公共団体の連携による情報システムの共同化についても、地方公共団体に対して義務付けることや財政誘導を行わないこと。

(5) 地方公共団体の情報システムが円滑に運営されるためには、地域の情報産業の支えが不可欠であるので、国は、地域の情報産業が地方公共団体の業務を適切に処理することができる環境を整えること。

2 国は、システム標準化等の実施に当たっては、個人情報の管理について、その安全性を確保し、情報セキュリティ対策に万全を期するため、次の措置をとるべきである。

(1) 国及び地方公共団体等の各行政機関等が保有する個人情報を特定の機関に集約する「一元管理」の方法をとるものとはせず、各行政機関等が個人情報を管理する「分散管理」の方法を採用すること。

(2) 不正アクセスに対する十分な技術的担保（情報セキュリティ対策）を講じるとともに、地方公共団体が保有する個人情報について地方公共団体がアクセス履歴をチェックできる仕組みを構築すること。また、外部からの不正アクセスのみならず、各行政機関等のアクセス権限のある者による不正アクセスを防止するため、専門家によって組織された第三者機関を設置し、情報セキュリティ体制を監視する制度を構築すること。

3 国は、システム標準化等の業務を所管することが予定されている地方公共団体情報システム機構について、代表者会議の構成を改めて見直すこと、個別の地方公共団体がガバナンスに参画する権利を法律上明記することなどにより、地方公共団体によるガバナンスを強化するとともに、同機構を情報公開法制の対象とするなど業務の透明性を確保するための措置を講じるべきである。

4 国は、システム標準化等の検討・実施については、地方公共団体の意見や要望を十分に反映し、業務の実態を踏まえたものとするとともに、国民の的確な理解と批判の下で公正かつ民主的に行われることを確保するため、次の措置を講じるべきである。

- (1) システム標準化等に関する国と地方公共団体との公式の協議検討組織を設置すること。
 - (2) システム標準化等を検討するワーキンググループ等の運営については、資料等の公表、会議の公開等を含め、国民に対して透明性が確保された手続とすること。
- 5 地方公共団体は、システム標準化等を含む行政のデジタル化を進めるに当たって、特定の民間企業の利益を図ることとならないよう、地方行政の中立・公平性を確保するための体制を強化・拡充すべきである。また、そのために国においても、地方公共団体における職員への技術指導、専門性を有する職員の育成等を支援する制度を設けるべきである。

第2 意見の理由

1 標準化法等の概要

2021年5月12日、デジタル社会形成基本法（以下「基本法」という。）、デジタル庁設置法、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」という。）、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、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及び標準化法（地方公共団体情報システムの標準化に関する法律）のいわゆるデジタル改革関連6法が成立した。

このうち、標準化法は、これまで自治体ごとに構築していた情報システムを標準化することで、住民の利便性向上と地方公共団体の行政運営の効率化を図るものである（第1条、第2条第1項）。この「地方公共団体情報システムの標準化」とは、住民の利便性の向上、地方公共団体の行政運営の効率化及び地方公共団体情報システムに係る互換性の確保のため、地方公共団体情報システムに必要とされる機能等についての統一的な基準に適合した地方公共団体情報システムを地方公共団体が利用することと定義されている（第2条第3項）。

標準化法等の内容は、概ね以下のとおりである。

(1) 地方公共団体情報システムの標準化に向けた国の責務

標準化法は、地方公共団体の実施する業務のうち、政令で定める「標準化対象事務」（現在は、児童手当、住民基本台帳、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、就学、国民健康保険、国民年金、障害者福祉、後期高齢者医療、介護保険、生活保護、健康管理、児童扶養手当、子ども・子育て支援の17業務が想定されている。）の処理に係る情報システムについて、標準化することを定める（第2条第1項）。

政府が作成する基本方針（第5条第1項）に基づき、所管大臣は所管する標準化対象事務についての標準化基準を作成し（第6条第1項）、内閣総理大臣及び総務大臣はシステムの互換性やサイバーセキュリティに関する事項等の標準化基準を作成することとされている（第7条第1項）。

また、国は、地方公共団体情報システムの標準化のために必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとされている（第11条）。

(2) 地方公共団体の責務とカスタマイズ

地方公共団体は、国との連携を図りつつ、地方公共団体情報システムの標準化を実施する責務を負うこととされている（第4条2項）。

また、地方公共団体は、①標準化対象事務以外の事務を地方公共団体情報システムを利用して一体的に処理することが効率的であると認めるときは、②当該地方公共団体情報システムに係る互換性が確保される場合に限り、標準化基準に適合する当該地方公共団体情報システムの機能等について当該事務を処理するため必要な最小限度の改変又は追加（カスタマイズ）を行うことができることとされている（第8条第2項）。

さらに、地方公共団体は、基本法第29条に規定する国による環境の整備に関する措置の状況を踏まえつつ、当該環境においてクラウド・コンピューティング・サービス関連技術を活用して地方公共団体情報システムを利用するよう努めるものとするとしてされている（第10条）。

(3) 共同化又は集約

基本法第29条は、「デジタル社会の形成に関する施策の策定に当たっては、（中略）国及び地方公共団体の情報システムの共同化又は集約の推進（全ての地方公共団体が官民データ活用推進基本法第2条第4項に規定するクラウド・コンピューティング・サービス関連技術に係るサービスを利用することができるようにするための国による環境の整備を含む。）」等のために必要な措置が講じられなければならないと定めている。

この「情報システムの共同化又は集約」とは、一部に異なる事務を行っている府省間、府省と地方公共団体間及び都道府県と市町村間において同一の情報システムを利用することを意味している（2021年3月12日衆議院内閣委員会における時澤忠政府参考人答弁）。

(4) システム標準化等に関する法整備の予定

システム標準化等（地方公共団体の情報システムの標準化並びに国及び地方公共団体の情報システムの共同化又は集約）については、これに関連する法案等が2022年の通常国会に提出されることが見込まれる。

2 システム標準化等と地方自治の保障

憲法は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」（第92条）と規定している。この「地方自治の本旨」は、団体自治と住民自治を意味すると解されている。

団体自治とは、「国家の中に国家から独立した団体が存在し、この団体がその事務を自己の意思と責任において処理することをいう」¹とされている。自由主義的・地方分権的要素であり、法的意味の自治あるいは対外的自治とも言われている。憲法は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」（第94条）と定めることによって、団体自治を保障している。また、住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素である。団体自治が保障された団体において、当該団体の意思形成における住民の参加が認められている場合、住民自治が保障されていることになるかと解されている。

地方自治の本旨、とりわけ団体自治の観点からは、国は、地方公共団体が、それぞれの地域の特性に応じて、実施する事務を処理することができるよう配慮しなければならない。すなわち、情報システムは、まさに地方公共団体が実施する事務の内容に直接関係するものであるから、システム標準化等によって、地方公共団体が自己の意思と責任において事務を処理することが妨げられ、団体自治が侵害されることのないよう、国は対処しなければならない。

3 地方公共団体の自主性の確保（意見の趣旨第1項）

システム標準化等は、あくまで地方公共団体による住民の利便性向上やその業務を改善するための手段にすぎないものであり、システム標準化等自体を目的化することがあってはならない。そのためには、国が以下の措置を講じる必要がある。

(1) 地方公共団体による独自施策を阻害することがない標準化基準を策定すること

システム標準化等の対象となる地方公共団体の業務は、地方公共団体が自己の意思と責任において処理する業務である。したがって、これら業務の執行に当たっては、地方公共団体の事務執行における自由度が十分に確保されなければならない。

これらの業務については、例えば、国民健康保険料の均等割について一定

¹ 宇賀克也「地方自治法概説（第9版）」（有斐閣，2021年3月）3頁

の要件を満たす場合に減免する制度²，児童扶養手当を独自に加算する制度³等，児童扶養手当受給者への独自支援措置として一人親世帯への就労支援や医療費助成等の制度⁴等が地方公共団体の判断によって実施されてきている。こういった独自施策は，地方自治の本旨，とりわけ地方公共団体の団体自治に関わる事柄である。そのため，標準化基準の策定に当たっては，地方公共団体の業務実態を十分に踏まえ，地方公共団体情報システムが独自施策を容易に実施できるようなシステムとなるよう，十分配慮しなければならない。

(2) 地方公共団体情報システムは地方公共団体によるカスタマイズを可能とするシステムとし，柔軟にそのカスタマイズを認めること

標準化基準において柔軟性を確保したとしても，地方公共団体の施策は多岐にわたるため，標準化された地方公共団体情報システムだけでは対応できない事例が生じることは避けられない。その場合，システム上対応できないことを理由に，地方公共団体独自の施策が制限されてしまうことは，団体自治の観点から許されない⁵。そのため，地方公共団体が地方公共団体情報システムを利用する場合，地域の実情に応じた施策を実施するために必要な同システムのカスタマイズを可能とすることは極めて重要である。

前述したように，標準化法上，地方公共団体情報システムのカスタマイズが可能とされているのは，「標準化対象事務」以外の事務を処理する場合とされているが，「標準化対象事務」の範囲を広く捉えて，カスタマイズできる範囲を狭く解釈するべきではない。地方自治の本旨，とりわけ団体自治は憲法上直接保障されたものであることからしても，「標準化対象事務」の範囲を広く解釈すべきではなく，あくまで全国の地方公共団体で同様の処理がなされるべき個別具体的な事務に限定されると解すべきであり，地方公共団体が独自に実施する施策は「標準化対象事務」とは別の事務と捉えるべきである。例えば，「国民健康保険法に基づく住民への保険料賦課」は「標準化対象事務」

² 18歳以下・未満（又は18歳に達して最初の3月末まで）の子について均等割を全額免除する例（宮古市（https://www.city.miyako.iwate.jp/zeimu/kokuminkenkouhokenzei_3.html）等），減額する例（旭川市（<https://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/kurashi/135/171/175/d059430.html>）等），第2子又は第3子以降の子について減免する例（桶川市（https://www.city.okegawa.lg.jp/soshiki/kenkofukushi/hokennenkin/hoken_nenkin/kenkohoken/hokenzei/6528.html）等）等があり，所得制限の有無等も様々である。

³ 浦安市

（<https://www.city.urayasu.lg.jp/fukushi/yobou/kansen/1028485/1032822/1032824/1032850.html>）等

⁴ さいたま市（<https://www.city.saitama.jp/007/002/006/index.html>）等

⁵ 富山県上市町では，健康保険税の第3子負担分を軽減する旨の提案に対し，町長は「この減免を行うに当たっては電算システムの改修が必要となる」ため，困難であると答弁している（上市町平成30年6月定例会）。この事例は，自治体の判断によるものであるが，同様のことが自治体の判断ではなく，国のシステム如何によって，自治体の独自施策が制約されることが起こり得ることを示している。

であっても、地方公共団体が独自に実施する「18歳以下の国民健康保険料の均等割を免除する」との施策は「標準化対象事務」には該当せず、かかる施策を実施するために必要な地方公共団体情報システムのカスタマイズは許容されると解さなければならない。

この点、2021年3月17日衆議院内閣委員会において平井卓也国務大臣も、「給付の上乗せとか範囲とか（中略）あるいは、標準準拠システムとは別にシステムを構築する（中略）場合も、必要に応じて、（中略）標準準拠システムを活用して実施することが可能である」と述べている。

なお、電子国家と呼ばれるエストニアのX-Road⁶に見られるように、カスタマイズを可能とするシステムの構築は可能であり、システム技術上の障害はないと考えられる。

また、地方公共団体が独自施策を行う場合、地方公共団体情報システムでは対応できず、新たなアプリケーション等の追加装備が必要となったり、システムのカスタマイズが必要となったりすることは十分考えられる。そこでは、地方公共団体がカスタマイズを民間企業に委託する場合等において、地方公共団体情報システムの開発事業者の協力が不可欠になる。地方公共団体情報システムの開発事業者に対し、各地方公共団体が行うカスタマイズに協力する義務を法律で課すなどの措置を講じるべきである。

(3) システム標準化等に関する財政措置について

システムのカスタマイズ等が可能であっても、多額の費用を要する可能性もある。そうすると、財政基盤が弱い自治体は、事実上、独自施策の実施が困難な状態となりかねない。

国は、地方公共団体情報システムの標準化に向けて必要な財政的措置を講ずるよう努めることとされているが（標準化法第11条）、地方公共団体情報システムの導入に際しての移行に要する財政措置における地方負担がないことだけでなく、地方公共団体による独自施策を阻害しないよう、地方公共団体のシステム標準化等に要する経費（カスタマイズに要する経費も含む）については、全ての地方公共団体に対して等しく、これらの財政需要を合理的に算定した交付税や交付金等の財政措置を講ずるものとし⁷、地方公共団体

⁶ X-Roadとはエストニアで採用されているデータ連携基盤システムの名称だが、X-Roadが提供する機能以外の部分については、各機関が独自の機能を持たせることが可能とされている。

⁷ 濱村進議員（公明党）は、2021年3月24日衆議院内閣委員会総務委員会連合審査会における質疑の中で「標準準拠システムに搭載できないようなもの、所得基準が国と違ったり、給付額を上乗せして給付されていたりするような、地方自治体で独自施策をやっていたらしゃるところ、この点についての経費がなかなか明言がない」と述べている。

の独自施策を事実上抑制したり特定の事業を優遇したりするような財政誘導を行わないことが必要である。

(4) 情報システムの共同化又は集約について

標準化法第10条は、「地方公共団体は、デジタル社会形成基本法第29条に規定する国による環境の整備に関する措置の状況を踏まえつつ、当該環境においてクラウド・コンピューティング・サービス関連技術を活用して地方公共団体情報システムを利用するよう努めるものとする」と規定しており、地方公共団体の「国が整備したクラウド・コンピューティング・サービス」（いわゆるガバメントクラウド⁸）の利用は、あくまで努力義務とされている。基本法でも、国及び地方公共団体は、デジタル社会の形成に関する施策の策定に当たり、「情報システムの共同化又は集約の推進」をすることとされているものの（第29条）、地方公共団体に対して「共同化又は集約」の義務は課されていない。

この点、2021年3月24日衆議院内閣委員会総務委員会連合審査会において平井国務大臣も、「地方公共団体に対して具体的に情報システムの共同化又は集約を行うことを義務づけるには、今回の基本法の規定に加えて、個別の法制上の措置、作用法の規定が必要であると考えておりまして、それは別途審議されるもの」と述べている。当該大臣答弁は、個別の法制上の措置、作用法の規定があれば、義務付けることが可能であり、今後、法案を提出し審議することを示唆したとも取れるものであるが、ガバメントクラウドの利用は地方公共団体の自主的判断によって行うことであるので、国は、個別事務に関するガバメントクラウド利用を地方公共団体に義務付ける個別法の制定又は法改正は行うべきではない。また、交付税・交付金等による国による財政誘導は行うべきでない。

また、ガバメントクラウドの利用とは別に、総務省は、2020年12月25日付け「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」（以下「DX推進計画」という。）において、「今後は、地方公共団体における情報システム等の共同利用を推進していくべきである」（11頁）とし、「情報システムの利用に当たっては、自治体の職員の事務負担の軽減という観点からは、全国的なサービスとして提供される情報システムを共同で利用するという運用方法が最も効果が見込まれる」（14頁）、「さらに、AI・RPAなどのデジタル技術の導入に当たっては、データの集積による機能の向上や

⁸ ガバメントクラウドとは、政府の情報システムとして、政府が構築する共通的なクラウド基盤である。2021年9月発足のデジタル庁が構築・運用を担当する。

導入費用の負担軽減の観点から、共同導入・共同利用の推進が有効であるため、都道府県の主導も効果的である」(9頁)と、全国統一システムの利用及び複数の地方公共団体による共同化を積極的に進めようとしている⁹。

しかし、そもそも、総務省による集中改革プラン(2005年～2010年)による強力な指導により、地方公務員数は業務に見合わないほど極端に削減され、住民に向き合っていくべき地方行政に支障が生じている。地方公共団体の窓口業務等には、来庁者が抱えるDVや多重債務等の存在に職員が気づき、弁護士等の専門家による問題解決につなげるという「ワンストップサービス」が期待される場所であるが、「自治体の職員の事務負担の軽減」などを名目にしてDXを推進することは、地方行政の役割を更に劣化させてしまうことになる懸念が大きい。

そして、全国統一システムの利用及び複数の地方公共団体の連携による共同化は、あくまでも地方公共団体ごとの事情に応じてその可否が判断されるべきであり、その利用を地方公共団体に対して法律によって義務付けることのないようにするとともに、交付税・交付金等による国による財政誘導も行うべきでない。

(5) 地域の情報産業が地方公共団体の業務を適切に処理することができる環境を整えること

システム標準化等により、大手のIT事業者(ベンダ)に地方公共団体のシステムに関する業務が集中し、地域のIT事業者の役割が大幅に減少して地域における情報産業が衰退することが懸念されている。

全国共通のシステムの構築を優先することなどによって、地域のIT事業者が参与する余地を奪うことになれば、地方公共団体の情報システムの円滑な運営に支障が生じかねない。国は、大手のIT事業者に業務が集中し過ぎない措置を講じるなど、地域の情報産業が地方公共団体の業務を適切に処理することができる環境を整えるべきである。

4 個人情報管理の安全性の確保と情報セキュリティ対策(意見の趣旨第2項)

(1) 分散管理とすること

地方公共団体は住民の大量の個人情報を収集・管理していることから、そ

⁹ 日弁連『地方公共団体の広域連携』に係る第32次地方制度調査会答申に対する会長声明(2020年6月26日)では、「中心市が主導する連携中枢都市圏等の広域連携制度は、中心市に権限と財源を集中し、市町村の対等・平等を損ない、中心市と周辺市町村との間に格差を生じさせ、周辺部の衰退を助長してしまう可能性があり、憲法上の保障である地方自治の本旨の基本的内容をなす、地方自治の基礎的単位である市町村の『住民自治』と『団体自治』を脅かすおそれがある」と指摘しているところである。複数の地方公共団体による共同化に当たっても、同様に、市町村の対等・平等を損なうことのないようにすべきである。

の情報管理における安全性の確保とプライバシー保護は、システム標準化等においても格別重要な問題である。

住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）の合憲性が争われた事件において、最高裁判所は、住基ネットにより、住民のプライバシー情報が本人の予期しない時に予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される具体的な危険が生じているとした原審を否定して合憲性を認定した根拠の一つとして、「現行法上、本人確認情報の提供が認められている行政事務において取り扱われる個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体は存在しないこと」を挙げている（最高裁判所第一小法廷平成20年3月6日判決,民集62巻3号665頁）。すなわち、個人情報の分散管理は、情報管理の安全性の観点からの住基ネットの合憲性を認定する前提とされていると言える。

先に述べたように、標準化法上、地方公共団体は、ガバメントクラウドを利用することの努力義務を負うものとされ、国は、その利用のための補助を行うことなどにより、ガバメントクラウドの活用を推進することとなっている。ガバメントクラウドを活用した情報システムにおいては、IT事業者が基幹業務についての標準準拠システムをクラウド上に構築し、これを地方公共団体が利用することになり、当該クラウド上に地方公共団体が有する個人情報提供されることになる。

最高裁判決を踏まえれば、システム標準化等の実施に当たっては、ガバメントクラウドを利用する場合であっても、国及び地方公共団体等の各行政機関等が保有する個人情報を特定の機関に集約し、その集約した個人情報を各行政機関が閲覧することができる「一元管理」の方法をとるものとはせず、各行政機関等が個人情報を保有し、他の機関の個人情報が必要となった場合には、原則として、その都度、本人の同意を得た上で（本人の同意を得ることができない場合には、個人情報の第三者提供を行う必要性や相当性を十分に吟味した上で）、個人情報保護法に基づく要件を満たす場合に限り、必要最低限の情報の照会・提供が許される「分散管理」の方法を採用するべきである。2021年4月22日衆議院内閣委員会において平井国務大臣は、「分散管理や不正アクセス防止策は現行システムよりも更に高度になると考えております」と答弁しているところであり、この考えを堅持すべきである。

(2) 不正アクセスの防止措置

不正アクセスには、アクセス権限を持たない者による外部からの不正アクセスと、アクセス権限を有する者による目的外のアクセス（濫用）の2種類

があるとされている。

前者については、地方公共団体が取り扱う個人情報には医療情報等極めてセンシティブなものが含まれており、情報流出による被害は甚大なものとなるため、不正アクセスに対する十分な技術的担保（情報セキュリティ対策）を講じるとともに、地方公共団体が有する個人情報について地方公共団体がアクセス履歴をチェックできる仕組みを構築することが必要である。

後者については、地方公共団体情報システムにおいて、本人同意に基づかない個人情報の第三者提供を本人が確認することができるシステムを構築すべきである。また、専門家によって組織された第三者機関を設置し、外部からの不正アクセスのみならず、各行政機関等のアクセス権限のある者による不正アクセスを防止するため、情報セキュリティ体制を監視する制度を作るべきである。また、標準仕様書における仕様の設計段階でプライバシー侵害リスクの最小化を図るとともに、実際に標準仕様書から具体的なプログラムへの実装作業をするに当たってもそのリスクを的確に把握し、リスクへの対処が行われる必要がある。

5 J-LISの適切なガバナンスの確保（意見の趣旨第3項）

(1) J-LISの在り方の問題点

システム標準化等の業務は、地方公共団体情報システム機構（以下「J-LIS」という。）が所管することが予定されている。

しかし、J-LISのガバナンスに関しては、情報公開法制の対象外とされており、制度の整備が極めて不十分なレベルにとどまっている。第193回国会（2017年）での地方公共団体情報システム機構法（以下「J-LIS法」という。）の改正法案に対する衆議院総務委員会における附帯決議（同年4月18日）においては、「地方公共団体情報システム機構の運営に、地方公共団体の意向が適切に反映されるよう、地方公共団体の意見を踏まえつつ、代表者会議の組織の在り方の見直しを含め、地方公共団体によるガバナンスを抜本的に強化するための方策を検討すること」及び「地方公共団体情報システム機構における情報の公開については、同機構が個人番号制度の基幹的な業務を担う法人として説明責任を全うする重要性に鑑み、その業務の遂行に関する情報の一層の公開が図られるよう、地方公共団体の意見を踏まえつつ、速やかに適切な措置を講ずること。併せて、同機構を含めた地方共同法人の情報公開の在り方について、地方公共団体の意見を踏まえつつ、情報公開制度の整備のため、法制上の措置を含め検討を行い、必要な措置を講ずること」とされた。参議院総務委員会においても同様の附帯決議がなさ

れている（同年5月16日）。

また、全国知事会、全国市長会及び全国町村会も連名で、J-LISは地方公共団体が地方共同法人として設立したものであって、「現在も原則として地方公共団体の負担によって運営されており、以上のようなこれまでの経緯や地方公共団体の事務を担っていることを十分に踏まえて組織を強化すべきである」と主張している¹⁰。

それにも関わらず、先に成立したデジタル改革関連6法中の整備法によるJ-LIS法の改正においては、前記附帯決議で指摘された事項を含め何らの措置もとられていない。

他方で、むしろ、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、従前は代表者会議の委員全員が地方公共団体側の判断のみで地方公共団体を代表すると考えて選定した者で構成されていたが、今回の法改正によって、地方公共団体側の判断のみで地方公共団体を代表すると考えて選定した者はわずか3分の1になるとともに、理事長及び幹事の任免に国の認可を必要とするなど、国のガバナンスの強化が行われている（整備法第57条）。この理由は「マイナンバー関連業務に関する体制を抜本的に強化するため」とされているが（「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」（2020年12月25日閣議決定）IV2(3)）、2017年のJ-LIS法改正で国のガバナンスの強化がされた¹¹ことの検証もなく、国のガバナンスが強化されればマイナンバー関連業務に関する体制が抜本的に強化されるとするのは、理由がないものと言える。

また、J-LISの業務は、地方公共団体の業務に直接関わるものであり、他方で、マイナンバーカードの交付が開始された2016年1月直後の、マイナンバーカードの交付事務における障害事案においては、J-LISの意思決定において地方公共団体の意向が十分反映されなかったなどの反省を踏まえれば、業務の実施に当たっては地方公共団体の意向が十分反映される必要がある。

(2) 地方公共団体のガバナンスの確保の必要性

このように、2017年改正の検証もないまま、今回の改正によって代表者会議の構成において国の関与を強め、随所に主務大臣の認可を要件としたことは適切とは言い難い。したがって、代表者会議の構成は地方公共団体側

¹⁰ 2020年11月20日付け「地方のデジタル化の推進について」（全国知事会、全国市長会、全国町村会）

¹¹ 代表者会議における理事長の解任事由も厳格化された。代表者会議の議案提出、招集についても、J-LIS法改正により、地方公共団体が主導して行うことができなくなった。

の判断のみで地方公共団体を代表すると考えて選定した者とする今次改正前の構成に戻すことを含め、改めて見直しをすべきである。また、個別の地方公共団体が J-L I S に対して意見を述べる権利を保障し、J-L I S に応答義務を課すなど¹²、地方公共団体が J-L I S のガバナンスに参画する権利があることを法律上明記すべきである。

さらに、マイナンバー制度及びシステム標準化等の業務等の基幹的な業務を担う法人として説明責任を全うする重要性に鑑み、J-L I S の業務の透明性を確保するため、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律別表 1 に J-L I S を加えるべきである。

6 システム標準化等の検討方法の適正化（意見の趣旨第 4 項）

(1) 地方公共団体からの懸念

全国町村会による 2020 年 4 月 23 日付け「『総括的な論点整理（案）』に対する意見」においては、「全国的な標準化といっても、大都市と人口数百人の村が同じシステムを運用することには無理があり」、例えば、「需要が少ない事務は、費用対効果の面から、職員が作業した方が効果が高い場合もあること」、「不要な項目や必ずしも必要ない項目が盛り込まれることも想定され、コストが高くなる恐れがあること」等、様々な懸念が示されている。

これらの懸念を踏まえて、全国町村会は、「町村の情報システムの標準化・クラウド化については、町村の意見を十分に踏まえるとともに、専門人材に乏しく、財政状況の厳しい町村のための人的・財政的支援を講じること」を要望事項として掲げている¹³。

中核市市長会は、2020 年 10 月 30 日付け「Society5.0 時代における社会的課題解決に向けた提言」において、業務プロセス・システムの標準化について、「市民サービスを考慮し、自治体の規模の相違等による機能選択や一部カスタマイズの可能性を残した柔軟なシステムとする」ことや、「自治体の規模に応じたデータ項目の拡充を推進すること」を要望している。

また、全国知事会、全国市長会及び全国町村会が連名で、「地方のシステムの整備状況や更新時期等は様々であることから、統一・標準化の取組に当たっては、運用の実態を踏まえた現実的なスケジュール、システム構成とするため、住民サービスの提供や住民情報の管理を担う地方公共団体との十分な

¹² 上記に加え、業務執行に当たる理事を地方公共団体から選任し、業務執行理事の相互牽制を可能とする体制にすることや役割の異なる複数の有識者第三者委員会が有機的に連携して機能させるようにすることも検討すべきである。

¹³ 2020 年 11 月 26 日付け全国町村長大会「重点要望」第 5 項

調整が必要である」と要望している¹⁴。

これらの地方自治体の懸念は当然のものであり、前記のとおり実際に生じ得る問題であるから、十分に配慮する必要がある。

(2) 地方公共団体の意見を十分に踏まえたものとするための公式の協議検討組織の設置

システム標準化等は地方公共団体全てに影響する政策であり、地方公共団体によってはその業務の大幅な転換が要求される可能性もある。かかる政策を実施するに当たっては、システム標準化等によって地方公共団体の事務にいかなる影響が及ぶのかをよく見極め、地方公共団体情報システムに求められる機能等の標準化基準を策定するに当たって検討すべき事項等について、地方公共団体の現場の意見を十分に踏まえる必要がある。

また、ガバメントクラウド上で標準化された地方公共団体情報システムを利用する際、クラウドそれ自体に障害が発生した場合には、各自治体の業務には多大な支障・影響が生じることになる。よって、システム障害対策構築という観点からも、地方公共団体関係者の意見が取り入れられるべきである。

そのためには、地方6団体¹⁵をはじめとする地方公共団体の代表に加え、実際に地方公共団体の現場で働く職員の意見を十分に聴取することが必要である。したがって、これらの意見を集約して分析するため、国と地方公共団体との公式の協議検討組織を設置することが必要である。

(3) システム標準化等の検討の透明化

システム標準化等の検討は、これまで国が設置したワーキンググループやタスクフォースによって議論が進められてきているが、その詳細は明らかでない。例えば、2021年7月7日に公表された「自治体DX推進手順書【第1.0版】」の検討を進めてきた「地方自治体のデジタルトランスフォーメーション推進に係る検討会」（以下「DX検討会」という。）の議事録は公表されていない。また、行政のデジタル化を進めるための「直接対話型」プラットフォームが設置されたが、利用者は地方公共団体・官公庁の職員に限定され、一般には公開されていない。

システム標準化等に関する議論は、国民の的確な理解と批判の下で公正かつ民主的に行われることが必要不可欠である。よって、今後、システム標準化等を検討するワーキンググループ、タスクフォース、研究会等の運営に当

¹⁴ 前掲脚注11参照

¹⁵ 全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会

たっては、配布資料及び議事録の公表を含めて会議を公開とする運営方法とし、国民に対して透明性の確保された手続において、十分な検討がなされるべきである。

7 地方公共団体における中立・公平性等の確保（意見の趣旨第5項）

(1) 地方公共団体におけるDX推進計画

総務省は、DX推進計画において、「情報システムの標準化・共通化（中略）等の自治体における施策を効果的に実行していくためには、国が主導的な役割を果たしつつ、市区町村を含め、自治体全体として、足並みを揃えて取り組んでいく必要がある」（8～9頁）とし、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的助言として、地方公共団体におけるDXを推進している。

そしてDX推進計画では、最高情報統括責任者（CIO:Chief Information Officer）及びこれを補佐するCIO補佐官等を置き、全庁的なDX推進体制を整備するものとしている（5頁）。CIO及びCIO補佐官等については、国からの財政措置を行うなど、外部専門人材の登用が推進されている。

(2) 地方公共団体のシステム標準化等の取組における課題

地方公共団体情報システムの標準化は、標準化基準を満たすシステムから地方公共団体が選択して採用することとされている。システム開発業者の関係者がCIO補佐官等に任用された場合、地方公共団体の利益とは関係なく、当該企業のシステムが選択される可能性がある。前記の「自治体DX推進手順書【第1.0版】」では、「CIO補佐官等の任用に当たっての注意事項」において、特別職非常勤職員として任用する場合には地方公務員法の規定が適用されないことから、要綱等で信用失墜行為の禁止、守秘義務、職務専念義務等の事項を定めること、「新たなシステム調達への助言」等が含まれる場合には、入札制限の措置等を講じることも必要である、とされている。しかし、デジタル人材不足等の理由から、地方公共団体においては十分な措置がとられているとは言えない。少なくとも、地方公共団体が特定の民間企業の利益を優先するようなことは許されないのであり、地方公共団体はこれら癒着を防ぐための適切な措置を講じるべきである。

そもそも、地方公共団体が外部人材の登用に頼らざるを得ないことが問題である。本来であれば、それぞれの地方公共団体において、デジタル技術に精通した人材を育成し、地方公共団体独自でデジタル化した行政事務の取扱いに対応できる組織体制を構築するべきである。そのためには、地方公共団体職員への適切な技術指導等を行うとともに、専門性を有する職員を採用し、育成するための制度を設ける必要がある。併せて、国は、一方的にデジタル

化の推進を求めるだけでなく、地方公共団体職員への適切な技術指導，専門性を有する職員を育成するための支援制度等を設けるべきである。

8 結論

以上より，当連合会は，国に対して，システム標準化等に関し，地方自治の本旨とりわけ団体自治を侵害することのないよう，独自施策が容易に実施できるような標準化基準とすること，地方公共団体が地域の実情に応じた施策を実施できるよう，システムのカスタマイズを可能とする仕組みとすること，個別事務に関するガバメントクラウド利用を地方公共団体に対して義務付ける個別法の制定又は法改正は行わないことなど，地方公共団体の事務執行における自由度を十分に確保するための必要な措置を講じることを求めるものである。

また，システム標準化等の実施に当たっては，個人情報の管理について，各行政機関等が管理する「分散管理」の方法を採用するとともに，地方公共団体がアクセス履歴をチェックできる仕組みを構築するなどにより，個人情報管理の安全性及び不正利用の防止措置を講じること，J-L I Sについては，代表者会議の構成を今次改正前の構成に戻すなど改めて見直しを行い，また，個別の地方公共団体がJ-L I Sのガバナンスに参画する権利を法律上明記するとともに，J-L I Sを情報公開法の対象とするなど業務の透明性を確保するための措置を講じることなどの措置をとることも求めるものである。

以上