

地方公共団体情報システムの標準化に関する法律

(令和3年5月19日法律第40号)

森 稔 樹

1. はじめに

本稿は、第204回国国会会期中の2021（令和3）年2月9日に内閣提出法律案第31号として衆議院に提出され、4月15日に衆議院総務委員会、同月16日に衆議院本会議において修正の上で可決され、5月12日に参議院本会議において可決・成立し、同月19日に法律第40号として公布された「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」（以下、地方情報システム標準化法）について、概観および検討を試みるものである⁽¹⁾。

地方情報システム標準化法は、第204回国会における最大の焦点であり、菅義偉内閣⁽²⁾が最も精力的に取り組んだと評価しうるデジタル改革関連法の一つである。デジタル改革関連法は、地方情報システム標準化法その他、デジタル社会形成基本法など合わせて六本の

-
- (1) 地方情報システム標準化法に関する文献として、衆議院調査局総務調査室『地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案（内閣提出第31号）について〔第204回国会（常会）総務委員会参考資料〕』（2021年3月）、本多滝夫・久保貴裕『自治体DXでどうなる地方自治の「近未来」 国の「デジタル戦略」と住民の暮らし』（自治体研究社、2021年）、皆川健一「地方自治体のデジタル化の実現に向けて——システム標準化とデジタル化の基盤となるマイナンバー制度——」立法と調査430号（2020年）36頁、其田茂樹「地方自治の観点から見たデジタル改革関連法の課題」月刊自治研742号（2021年）28頁、原田大樹「デジタル時代の地方自治の法的課題」地方自治884号（2021年）2頁、吉村顕「地方行政のデジタル化の推進について」同27頁、岡地俊季「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律について」同45頁、山本隆司「行政手続のデジタル化の諸分脈」ジュリスト1556号（2021年）14頁、佐藤一郎「技術者の視点からみた行政のデジタル化」同37頁、森浩三「地方公共団体における行政手続のデジタル化と情報連携の実務的課題」同44頁、などがある。
- (2) 本稿において、職名、所属会派（政党）、会派（政党）名は、原則として第204回国会の会期中（2021年1月18日から6月16日まで）におけるものである。

法律の総称であるが⁽³⁾、地方情報システム標準化法のみが4月6日に衆議院総務委員会に付託されており、他の五法はいずれも3月9日に衆議院内閣委員会に付託された。

デジタル改革関連法の趣旨は、まさしく基本法と位置づけられるデジタル社会形成基本法案の提出理由において「デジタル社会の形成が、我が国の国際競争力の強化及び国民の利便性の向上に資するとともに、急速な少子高齢化の進展への対応その他の我が国が直面する課題を解決する上で極めて重要であることに鑑み、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し、もって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の実現に寄与するため、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、デジタル庁の設置並びに重点計画の作成について定める必要がある」と示されている。これを受ける形で、地方情報システム標準化法案の提出理由は「国民が行政手続において情報通信技術の便益を享受できる環境を整備するとともに、情報通信技術の効果的な活用により持続可能な行政運営を確立することが国及び地方公共団体の喫緊の課題であることに鑑み、地方公共団体情報システムの標準化について、基本方針及び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基準の策定その他の地方公共団体情報システムの標準化を推進するために必要な事項を定める必要がある」と述べられている。

既に、デジタル改革関連法に関する文献は多く、その中には個人情報保護に着目するものも少なくない。もとより、デジタル社会における個人情報保護のあり方は重要な課題であるが、地方情報システム標準化法には、技術的な問題のみならず、情報システムに標準化という枠を設けることにより、これまで地方公共団体が各自の情報システムにおいて提供してきた行政サービスのあり方を変え、さらに条例制定権のあり方にも影響を及ぼしうるほどの内容も含まれており、地方自治の根幹にも触れるものであると評価しても、さほど大袈裟なものではなかろう。

そこで、本稿においては、地方情報システム標準化法の内容を中心に、衆議院総務委員会および参議院総務委員会での法律案の「審査」における議論も併せ、検討を行う。

(3) 拙稿「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（令和3年5月19日法律第37号）による個人情報保護法制度の改正」本集93頁を参照。

2. 法律案が提出されるまでの動向

〔1〕高度情報通信ネットワーク社会形成基本法から自治体クラウドの導入推進へ

2020年9月16日、菅内閣総理大臣は首相官邸での就任会見において「新型コロナウイルスで浮き彫りになったのは、デジタル及びサプライチェーンの見直し」であり、「行政のデジタル化の鍵はマイナンバーカードです。役所に行かなくてもあらゆる手続ができる、そうした社会を実現するためには、マイナンバーカードが不可欠です。しかし、その普及が進んでいませんでした。今後できることから前倒しで措置するとともに、複数の省庁に分かれている関連政策を取りまとめて、強力に進める体制として、デジタル庁を新設いたします」と述べた⁽⁴⁾。同年に世界を襲ったCOVID-19（以下、原則として新型コロナウイルス感染症をこのように記す）による経済的・社会的危機に直面し、国際比較における日本のデジタル化の遅れが顕著になったことは度々指摘されており、デジタル改革関連法が制定される直接の背景の一つがCOVID-19であることは否定できない。

しかし、国および地方公共団体の情報システムに関する法律の整備は、2000（平成12）年に制定された「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（平成12年12月6日法律第144号。デジタル社会形成基本法附則第2条により廃止。以下、IT基本法）を嚆矢としており、2001（平成13）年には高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部）が内閣に設置されており、21世紀に入ってから行政システムのデジタル化への取組が進められていた。

もっとも、IT基本法第11条は「地方公共団体は、基本理念にのっとり、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定めており、少なくとも文言上は地方公共団体の情報システムの標準化を目指したものではなかった。むしろ、同第7条が「高度情報通信ネットワーク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、公正な競争の促進、規制の見直し等高度情報通信ネットワーク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等を中心とした施策を行

(4) https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/0916kaiken.html

うものとする」と定めていたように、IT基本法の下においては地方公共団体の情報システムの標準化を目指すものとはなりえなかったと考えてよいであろう。

その後、地方公共団体の情報システムの標準化を目指す動きがみられるようになる。2010（平成22）年7月20日、総務省に自治体クラウド推進本部が設置され、2011（平成23）年6月には「自治体クラウド推進本部有識者懇談会とりまとめ」が公表される。それ以来、同省は自治体クラウドの導入を推進しており、「高止まりしている行政コストの大幅な削減を図り、更には実質的な業務の標準化を進めるとともに、ICTを効果的に利活用した電子自治体の実現による住民サービスの質の向上につながることを期待されており、その導入促進は大きな行政課題の一つとなっている」ともされた⁽⁵⁾。しかし、2019年4月時点において497団体82グループが導入するにすぎず（普及率は約29%）、2021年4月15日の衆議院総務委員会における榎屋敬悟議員（公明党）の質疑に対する高原剛政府参考人（総務省自治行政局長）の答弁においては2020年4月時点において583団体が導入していると述べられている⁽⁶⁾。見方によっては、地方情報システム標準化法の目的は自治体クラウドにおいて行われてきた地方公共団体の情報システムの標準化に明確な法的根拠を与え、一層の標準化を進めることであるといえる。

また、経済財政諮問会議が毎年まとめる「経済財政運営と改革の基本方針」（以下、「骨太の方針」）が情報システムの標準化を志向したことも見逃せない。「骨太の方針2013」（2013年6月14日閣議決定）においては「政府情報システムのクラウド化や自治体クラウドの推進」があげられたにすぎないが⁽⁷⁾、「骨太の方針2014」（2014年6月24日閣議決定）においては「国・地方を通じたクラウド化の推進など情報インフラの合理化・再構築」があげられた⁽⁸⁾。その後、「骨太の方針2017」（2017年6月9日閣議決定）からSociety5.0の語が登場し、「公共データのオープン化」や「規

(5) エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社「『自治体クラウドにおける住民サービス向上のためのアクセス・認証方式等に関する調査研究』報告書（平成23年度総務省請負調査）」（2012年3月）1頁。

(6) 「第204回衆議院総務委員会議録第15号（令和3年4月15日）」4頁。但し、総務省の「自治体クラウドポータルサイト」によれば611団体106グループとなっている（https://www.soumu.go.jp/main_content/000855084.pdf）。なお、ここにいうグループは神奈川県町村情報システム共同事業組合などを指す。また、地方公共団体情報システム機構によれば、自治体クラウドは2020年度で終了している（https://www.j-lis.go.jp/rdd/jititacloud/cms_9021.html）。

(7) 「骨太の方針2013」24頁。

(8) 「骨太の方針2014」30頁。

制改革・行政手続簡素化・IT化の一体的推進」などが唱えられる⁽⁹⁾。さらに「骨太の方針2018」においては「『デジタルファースト法案（仮称）』（2018年中の国会提出予定）、『介護』・『引越し』・『死亡・相続』に関する手続のワンストップ化、公的個人認証を活用したオンライン手続をスマートフォンで可能とするための法制度整備等を内容とする『デジタルガバメント』を2018年度から2020年度までに推進する」ことが明示される⁽¹⁰⁾。

〔2〕自治体戦略2040構想研究会

地方公共団体の情報システムの標準化への志向は、2018年4月の「自治体戦略2040構想研究会第一次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」（以下、2040構想第1次報告）において明確にされる。2040構想第1次報告は「自治体（住民基本台帳、税務、福祉など）の情報システムやデータを外部のデータセンターで管理・運用する『自治体クラウド』への移行が進んでいる。運用コスト削減や集中監視によるセキュリティ水準の向上などが期待される」とした上で「これまで自治体が個々にカスタマイズしてきた業務プロセスやシステムは、大胆に標準化・共通化する必要がある。更には、今後、ICTの利用によって処理できる業務はできる限りICT化するというICTの活用を前提とした自治体行政を展開する必要がある」と述べる⁽¹¹⁾。

さらに踏み込んで標準化を打ち出したのが、同年7月の「自治体戦略2040構想研究会第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」（以下、2040構想第2次報告）である。2040構想第2次報告は、まず、人口減少に伴う「労働力の厳しい供給制約」への対処として「従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある」とした上で、「AI・ロボティクスが処理できる事務作業は全てAI・ロボティクスによって自動処理することにより、職員は企画立案業務や住民への直接的サービス提供など職員でなければならない業種に注力

(9) 「骨太の方針2017」13頁。

(10) 「骨太の方針2018」20頁。なお、引用文中の「デジタルファースト法案（仮称）」は「情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年5月31日法律第16号）として実現している。

(11) 2040構想第1次報告40頁、50頁。

する」地方公共団体を「スマート自治体」と定義する。そして、かような「スマート自治体への転換」のために「行政内部（バックオフィス）の情報システム化において、自治体ごとに開発し部分最適を追求することで生じる重複投資をやめる枠組みが必要である」、「我が国全体では情報システムの標準化・共通化によって情報システム経費が軽減される」、「行政と利用者とのインターフェイス（行政手続）については、住民・企業の利便性の観点から一元化を優先させ、電子化と様式の標準化を進める必要がある」、「自治体の情報システムや申請様式は、法律の根拠なく、各自治体においてカスタマイズされたものが多い。（中略）今後、既存の情報システムや申請様式の標準化・共通化を実効的に進めていくためには、新たな法律が必要となるのではないか」と指摘されている⁽¹²⁾。しかし、本多滝夫氏が述べるように、2040構想第1次報告および2040構想第2次報告に潜む思考には「国の各府省はいろいろな施策を繰り出し、自治体は国が繰り出した施策を最大限発揮できるように基盤を整えなさい」、「自治体は、自分たちで独自の行政を展開するのではなくて、国が定める標準的な行政で良しとしなさい」とするものがあるのではないかと考えられる⁽¹³⁾。後に概観するように、地方情報システム標準化法第8条第1項は「地方公共団体情報システムは、標準化基準に適合するものでなければならない」と定め、原則として地方公共団体によるカスタマイズを禁じている。標準化が悪であるという訳ではないが、業務の効率性や経費の削減を優先するあまりに都道府県または市町村の個別事情を考慮しないのは行き過ぎである。敢えて記すならば、「情報システムの標準化・共通化」を進めることによって、システムが住民を選ぶのであって住民がシステムを選ぶ訳ではない、という事態に陥りかねない。

また、2040構想第2次報告において、いかなる業務をAI・ロボティクスに委ねるのかは明確にされていないが、地方公共団体の職員が「本来の機能を発揮し、地域に必要とされる役割を果たす」ために「高い専門性や企画調整能力、コミュニケーション能力が必要になる」と述べられることから⁽¹⁴⁾、多くの窓口業務などが自動化またはオンライン化されることが想定されているのであろう。しかし、AI・ロボティクスに過剰な期待を込めるのは禁物である。久保貴裕氏は、豊橋市の例を示して住民の質問に対するAIチャットボットの回答が質問の趣旨に対応していない例、浜松市がAIの翻

(12) 2040構想第2次報告31頁、32頁。下線および波線は引用者によるもの（以下同じ）。

(13) 本多・久保・前掲注(1)14頁、15頁。

(14) 2040構想第2次報告32頁。

訳機能を利用して外国人向けに発信した避難情報（2019年10月の台風19号）が避難場所を誤って伝えた例などをあげ、結局は人間によるチェックが必要であると指摘する⁽¹⁵⁾。これまでより多くの業務・事務がAI・ロボティクス化されるとしても、そのことと効率化とは別物と考えなければならない。

〔3〕「デジタル・ガバメント実行計画」

2018年1月16日にeガバメント閣僚会議が決定した「デジタル・ガバメント実行計画」は、国が「利用者中心の行政サービスの提供と効果・効率的な行政運営の実現に寄与するため」として「地方公共団体の壁を越えたサービスやプラットフォームの標準化、共通化も含め、IT化・業務改革（BPR）の取組を支援する」とした上で、「地方公共団体におけるクラウドの導入には、コストの削減や業務負担の軽減、業務の共通化・標準化、セキュリティ水準の向上及び災害に強い基盤構築の観点から重要な取組である」として地方公共団体におけるクラウドの導入を推進するとともに、その効率的な導入の支援のために「パッケージソフトのカスタマイズ抑制やデータセンターの効率的な活用等」について検討を実施し、2018年度末を目途に結論を得る」と述べていた⁽¹⁶⁾。

この計画は数回にわたって改定されているが、2019年12月20日に閣議決定された改定版（以下、2019年改定版）は「地方公共団体が行政手続のオンライン化を進めるに当たっては、法令に基づく行政手続だけでなく、条例又は規則に基づく行政手続も含めて対象とする」と述べ、マイナンバーカードの普及、内閣官房、総務省および内閣府が「全ての市町村について、マイナポータルの『ぴったりサービス』の活用や情報システムの共同利用を含めて、手続オンライン化のための汎用的電子申請システムの基盤を可能な限り早急に整備するよう、働きかける」こと、内閣官房、総務省および内閣府が「処理件数が多く住民等の利便性の向上や業務の効率化効果が高いと考えられる手続」および「住民のライフイベントに際し、多数存在する手続をワンストップで行うために必要と考えられる手続」について「地方公共団体が優先的に、かつ、早急に進めることができるよう、関係府省と連携しガイドラインの作成等により支援す

(15) 本多・久保・前掲注(1)61頁。

(16) eガバメント閣僚会議「デジタル・ガバメント実行計画」（2018年1月16日決定）48頁、49頁。

る」ことをあげる⁽¹⁷⁾。また、2019年改定版は「地方公共団体のデジタル・ガバメントの推進に当たっては、単なる手続オンライン化にとどまらず、行政サービスに係る受付・審査・決裁・書類の保存業務といったバックオフィスを含む一連の業務を、エンドツーエンドで、デジタル処理をすることを可能とするものでなければならず、「デジタル化の取組が進んでいない」地方公共団体も多い中で「我が国の地方公共団体全体のデジタル・ガバメント構築を進めるためには、地方公共団体のデジタル・ガバメントを支える情報システム等を個別に整備することは非効率であることから、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」と述べる⁽¹⁸⁾。

ここにいう「情報システム等の共同利用」の中心に置かれているのが「費用の削減や業務負担の軽減、業務の共通化・標準化、セキュリティ水準の向上及び災害に強い基盤の整備の観点から重要な取組」としての「自治体クラウドの推進」であり、総務省が内閣官房と連携して「地方公共団体が策定する自治体クラウド等導入計画の進捗を把握し、カスタマイズの抑制や、各団体の情報システム更新時期を踏まえた個別団体への助言を行う等、自治体クラウド等を中心に地方公共団体における基幹系システムのクラウド導入を推進する」こと、総務省が「自治体クラウド導入を含めたAI・デジタル化、クラウドサービスの利用等を抜本的に進める計画を策定すること」が述べられる⁽¹⁹⁾。

さらに、2019年改定版は「地方公共団体における業務プロセス・情報システムの標準化の推進」として、内閣府、総務省、文部科学省および厚生労働省が2020年度に「市町村が情報システムを構築している地域情報プラットフォーム標準仕様又は中間標準レイアウト仕様で示されている業務（児童手当（内閣府）、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税及び軽自動車税（総務省）、就学（文部科学省）、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、健康管理及び児童扶養手当（厚生労働省）並びに子ども・子育て支援（内閣府、厚生労働省））について、業務プロセス・情報システムの標準化に向け市町村の業務プロセスや情報システムのカスタマイズ状況等についての調査を行」い、「行政サービスの利用者の利便性向上並びに行政運営の簡素化及び効率化に立ち返った業務改革（BPR）

(17) 2019年改定版82頁、83頁。

(18) 2019年改定版84頁。

(19) 2019年改定版84頁。

の徹底を前提に業務プロセス・情報システムの標準化を進める。特に地方税、介護保険、国民健康保険、障害者福祉及び就学業務については、速やかに地方公共団体の状況等を踏まえた課題を整理し、業務プロセス・情報システムの標準化により効果が見込める場合には、地方公共団体関係者や事業者等を含めた研究会を組織し標準仕様書を作成するなど、標準的なクラウドシステムへの移行に向けた技術的作業に着手する」、「すでに検討に着手している住民記録システムについては、2020年（令和2年）夏頃までに地方公共団体関係者などと、標準的な機能や様式等を盛り込んだ標準仕様書を作成する。住民記録システムが他の基幹系システムの基礎となるため、普及策や他システムとの連携方策も検討する」と述べる⁽²⁰⁾。波線を付した業務に住民基本台帳を合わせた17業務が業務プロセスおよび情報システムの標準化の対象業務とされているが⁽²¹⁾、内閣府、総務省および厚生労働省が2021年度および2022年度に「情報システム標準化による効果が見込める業務について、地方公共団体関係者や事業者等を含めた研究会を組織し標準仕様書を作成するなど、標準的なクラウドシステムへの移行に向けた技術的作業を進める」ともされており⁽²²⁾、業務プロセスおよび情報システムの標準化の対象業務は17業務に限定されなくなる可能性もある。そして、2019年改定版は、以上のような業務プロセスおよび情報システムの標準化を「国が主導して」を進めることを明確に記しており、「総務省は、地方制度調査会における地方自治制度との関係を含めた議論等も踏まえ、関係府省と連携して、法制上の措置も視野に、必要な検討を行う」とも述べる⁽²³⁾。

「デジタル・ガバメント実行計画」は2020年12月25日にも改定され、閣議決定された（以下、2020年改定版）。2020年改定版の内容は2019年改定版と大差がないが、2020年改定版においては「住民記録、地方税、福祉など、地方公共団体の主要な17業務を処理するシステム（基幹系システム）の標準仕様を、デジタル庁が策定する基本的な方針の下、関係府省において作成する」ことを通じて「『（仮称）Gov-Cloud』の活用に向けた検討を踏まえ、各事業者が標準仕様に準拠して開発したシステムを地

(20) 2019年改定版85頁。

(21) デジタル庁「地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化のために検討すべき点について（令和3年12月。加筆修正：令和4年4月、令和4年6月、令和4年10月）」（https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/9dfe6497/20221007_policies_local_governments_outline_03.pdf）も参照。

(22) 2019年改定版86頁。

(23) 2019年改定版87頁。

方公共団体が利用することを目指す。このため、地方公共団体の情報システムの標準化・共通化を実効的に推進するための法律案を、2021年（令和3年）通常国会に提出する」と述べる。その上で、上記17業務の「標準化並びに共通化について、地方公共団体が処理する事務が適切かつ効率的に行われるように、それぞれの事務ごとに詳細な検討を深めた上で、デジタル庁が整備方針や標準化法の基本方針の下に全体を調整しつつ推進する」と述べる⁽²⁴⁾。

〔4〕第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」

2018年7月5日に安倍晋三内閣総理大臣（当時）が第32次地方制度調査会に対して行った諮問を受け、2020年6月26日に第32次地方制度調査会は「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」

（以下、地制調答申）を行った。名称からして2040構想第1次報告および2040構想第2次報告の影響が強いことがうかがわれるが、答申の内容にもこれらの報告や「骨太の方針」と共通するものが見受けられる。

地制調答申は、2040年頃までに発生しうる変化やリスクに適応するための対応の一つに「地方行政のデジタル化」をあげ、「行政サービスの提供体制を平時からSociety 5.0における技術の進展を最大限活用したスマートなものへと変革し、デジタル社会の基盤となるサービスを提供していく必要がある。社会全体で徹底したデジタル化が進めば、東京一極集中による人口の過度の偏在の緩和や、これによる大規模な自然災害や感染症等のリスクの低減も期待できる」とする⁽²⁵⁾。その上で、現状は「国・地方を通じて行政手続のオンライン化は十分に進んでいるとは言えず、利用者目線での利便性向上への取組が一層求められる。また、地方公共団体における自治体クラウド、AI（人工知能）等の導入やオープンデータの取組も更なる広がりが必要」であるとして「地方行政のデジタル化を実現するためには、国・地方に共通する基盤の活用、情報システム等を効率的・効果的に整備するシステム面での対応や専門人材の確保を含めた人材面での対応が必要となる。また、デジタル化を進める際の前提として、セキュリティの確保や個人情報の保護、災害時の対応、分野を越えた連携、さ

(24) 2020年改定版94頁。

(25) 地制調答申4頁。

らにはデジタル化の移行過程における高齢者等の住民や行政側の負担等に留意する必要がある」と述べる⁽²⁶⁾。

続いて、地制調答申は「地方公共団体の事務処理は、画一性よりも自立性や多様性をより尊重し、地域の実情に応じた行政サービスの提供が進められている。このことは、行政の即応性、柔軟性、総合性を増し、住民の期待に応えるとともに、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ことにつながる。また、サービスの内容だけでなく、それを提供するための業務プロセスや組織のあり方についても、地方公共団体の判断が尊重されている」としつつ、「追加的な処理のための費用が低廉であるデジタル技術の特性や官民を通じてICT人材が不足する状況を踏まえれば、地方行政のデジタル化について、組織や地域の枠を越えた連携を様々な形で推進することが求められて」いるとして、「国には、共通して活用可能な基盤やツールの提供、条件不利地域も含めた地域におけるデジタル化に必要なインフラの整備促進を早急に進めていくことが求められ」ており、それが「地方公共団体が即応性、柔軟性を求める住民の期待に応え、迅速かつ的確な行政サービスを実現することにも通じる」と述べる⁽²⁷⁾。そして「地方公共団体の事務の標準化・統一化の必要性や地方公共団体の創意工夫が期待される程度に応じて、国は適切な手法を採るべきである。住民基本台帳や税務など、多くの法定事務におけるデジタル化は、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が比較的小さく、標準化等の必要性が高いため、地方公共団体の情報システムや事務処理の実態を踏まえながら、一定の拘束力のある手法で国が関わるのが適当と考えられる。他方、地方公共団体が創意工夫を発揮することが期待され、標準化等の必要性がそれほど高くない事務については、奨励的な手法を採ることが考えられる」と述べる⁽²⁸⁾。

行政手続のデジタル化についてはマイナンバー制度の利用が前提となっている。こ

(26) 地制調答申5頁、6頁。なお、同9頁においては「各地方公共団体が制定している個人情報保護条例においては、個人情報の定義や制度内容に差異が存在するほか、独自の規制を設けている場合もあり、官民や官同士での円滑なデータ流通の妨げとなっていると指摘されている。一方で、個人情報保護に関して地方公共団体が果たしてきた役割にも留意する必要がある。そこで、地方公共団体における個人情報保護に関する規律や国・地方の役割分担のあり方を検討するに当たっては、地方公共団体の意見を聞きつつ、データ利活用の円滑化に資する方策について積極的に議論が進められることが期待される」と述べられている。

(27) 地制調答申6頁。

(28) 地制調答申6頁。

の点は地制調答申においても変わらない。その上で、地制調答申は「地方公共団体の情報システムの標準化」に向けた「早急な取組」が求められる理由を、次のように述べる。

「住民基本台帳、税務等の分野における基幹系システムは、地方公共団体の情報システムの中でも重要な位置を占め、維持管理に加え、制度改正等における地方公共団体ごとの個別対応による負担が大きい。自治体クラウドによる共同利用を進めるに当たっては、団体間の情報システムの差異の調整が求められる。また、地方公共団体の枠を越えて活動する住民や企業の利便性の観点からは、団体ごとに規格等が異なると利便性を妨げる。さらに、国・地方を通じたデジタル化を進める観点からも、標準的機能を各地方公共団体のシステムが保有していることが望まれる。」⁽²⁹⁾。

また、地制調答申は「基幹系システム」の標準化を求め、「個々の地方公共団体でのカスタマイズや共同利用に関する団体間の調整を原則不要とするとともに、ベンダロックインを防ぎ、事業者間のシステム更改を円滑にするため、システムの機能要件やシステムに関係する様式等について、法令に根拠を持つ標準を設け、各事業者は当該標準に則ったシステムを開発して全国的に利用可能な形で提供することとし、地方公共団体は原則としてこれらの標準準拠システムのいずれかを利用することとすべきである」と述べる⁽³⁰⁾。

一方、地制調答申は、2040構想第2次報告や「デジタル・ガバメント実行計画」と異なり、標準化に際して次のことが必要であるとしている。

- ・ 「標準の設定に当たっては、国は、地方公共団体間の調整の負担を軽減するため、地方公共団体や事業者の意見を踏まえた標準を設定し、地方公共団体は、システムや業務処理の実態を標準に反映させるとともに、一部の団体の創意工夫によるシステムの機能改善等を他の団体にフィードバックできるようなプロセスを設けること」
- ・ 「標準を設定する対象事務の範囲については、標準化の目的や様々な種類の事務がシステム上一体的に処理されている実態を踏まえ、標準化の効果が見込め、地方公共団体に標準化のニーズがある事務を対象とすること」
- ・ 「対象事務の所管府省が複数にまたがる場合、分野横断的な事項をはじめとする府省間の調整が適切に行われること」

(29) 地制調答申 7 頁。

(30) 地制調答申 8 頁。

- ・ 「システムの標準化に伴う業務プロセスの標準化に当たっては、団体規模による差異とともに、業務の内容や組織のあり方について地方公共団体が有する自主性に配慮すること」
- ・ 「標準を設定する主たる目的が、住民等の利便性向上や地方公共団体の負担軽減であることを踏まえ、地方公共団体が、合理的な理由がある範囲内で、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こと」⁽³¹⁾

〔5〕法律案の提出まで

前述の他、デジタル・ガバメント閣僚会議の「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」および「デジタル改革関連法案ワーキンググループ」などの動きがあったが、紙数の関係で省略する⁽³²⁾。本稿では、2020年12月25日に総務省がまとめた「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）に触れておく。

DX推進計画は2020年改定版を受ける形で策定されたものであり、地方公共団体の取組方針を示したものである。「自治体の情報システムの標準化・共通化」について、DX推進計画は「自治体は、目標時期を2025年度とし、『（仮称）Gov-Cloud』の活用に向けた検討を踏まえ、基幹系17業務システムについて国の策定する標準仕様に準拠したシステムへの移行に対応するための準備を始める必要がある」、「各自治体においては、早期から全庁的・横断的な推進体制を整え、現行のシステムの調査や、スケジュール策定をはじめとして計画的な導入に向けた検討を行うことが求められる」、「標準準拠システムへの移行に向けた具体的な検討の段階においては、国の策定する標準仕様に基づいて、例えば、様式や帳票などに関して条例・規則等の見直しの検討が必要となる場合があるほか、標準準拠システムを前提とした業務プロセスの見直しも必要となる」などとしており⁽³³⁾、国主導の姿勢を強く見せる。また、「国が策定する基準（標準仕様）に基づく情報システムの利用を自治体に義務づけるなど、自治体の情報システムの標準化・共通化を実効的に推進するための法律案を、2021年通常

(31) 地制調答申8頁。

(32) 詳細は衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)13頁、吉村・前掲注(1)28頁、岡地・前掲注(1)46頁を参照。

(33) DX推進計画14頁。

国会に提出する」とも述べる⁽³⁴⁾。その法律案こそ地方情報システム標準化法案である。

3. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の地方税法等改正法について、衆参両院において審査・審議がなされた。法律案の提出から公布までの経過について概略を示し、法律（案）の内容に対する質疑・応答については項を改めて概観する。

衆議院議案受理年月日	2021年2月9日
衆議院付託年月日	2021年4月6日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2021年4月15日（修正）
衆議院審議終了年月日	2021年4月16日（修正。賛成会派：自由民主党・無所属の会／立憲民主党・無所属／公明党／日本維新の会・無所属の会／国民民主党・無所属クラブ。反対会派：日本共産党） ⁽³⁵⁾
参議院予備審査議案受理年月日	2021年2月9日
参議院議案受理年月日	2021年4月16日
参議院付託年月日	2021年4月26日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2021年5月11日（可決）
参議院審議終了年月日	2021年5月12日（可決） ⁽³⁶⁾

〔1〕衆議院総務委員会

衆議院総務委員会における武田良太総務大臣による地方情報システム標準化法案の趣旨説明は、2021年4月13日に行われた。同月15日に審査が行われ、橘慶一郎議員（自由民主党）他4名より、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、公明党、日本維新の会・無所属の会および国民民主党・無所属クラブの五派共同提案による修

(34) DX推進計画15頁。

(35) https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DD1CCE.htm

(36) 起立による採決であり、賛成会派・反対会派などの詳細は「第204回国会参議院会議録第21号（令和3年5月12日）」にも示されていない。

正案が提出され、神谷裕議員（立憲民主党・無所属）より説明がなされた。また、本村伸子議員（日本共産党）による反対討論がなされたが、採決の結果、修正案を含めて起立多数により可決された。なお、採決の後、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、公明党、日本維新の会・無所属の会および国民民主党・無所属クラブの五派共同提案による「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案に対する附帯決議」（以下、衆議院附帯決議）の案が提出され、賛成多数で可決された⁽³⁷⁾。

〔2〕衆議院本会議（2021年4月16日）

石田祝稔総務委員長の報告の後、直ちに採決が行われ、地方情報システム標準化法案は賛成多数で可決された⁽³⁸⁾。

〔3〕参議院総務委員会

参議院総務委員会における武田総務大臣による地方情報システム標準化法案の趣旨説明、および神谷衆議院議員による修正案の趣旨説明は、2021年4月27日に行われた。5月11日に審査が行われ、同日に伊藤岳議員（日本共産党）による反対討論が行われたが、採決の結果、賛成多数により可決された。なお、採決の後、自由民主党・国民の声、立憲民主・社民、公明党、日本維新の会および国民民主党・新緑風会の五派共同提案による「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案に対する附帯決議」（以下、参議院附帯決議）の案が提出され、賛成多数で可決された⁽³⁹⁾。

〔4〕参議院本会議（2021年5月12日）

浜田昌良総務委員長の報告の後、直ちに採決が行われ、地方情報システム標準化法案は賛成多数で可決され、法律として成立した⁽⁴⁰⁾。

(37) 「第204回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和3年4月15日）」33頁、34頁。

(38) 「第204回国会衆議院会議録第22号（令和3年4月16日）」1頁。

(39) 「第204回国会参議院総務委員会議録第13号（令和3年5月11日）」25頁、26頁。

(40) 「第204回国会参議院会議録第21号（令和3年5月12日）」20頁。

4. 地方情報システム標準化法（案）の概要

地方情報システム標準化法は、4章13条からなるものであり、第1章（第1条～第4条）が「総則」、第2章（第5条）が「基本方針」、第3章（第6条～第8条）が「標準化基準等」、そして第4章（第9条～第13条）が「補則」である。また、附則は2項からなるが、第2項は衆議院総務委員会における修正案によって追加されたものである。以下、法律の内容を逐条的に概観する。なお、必要に応じて、国会における審査・審議の状況にも言及する。

〔1〕 総 則

（1） 第1条

本条は地方情報システム標準化法の目的を示す規定であり、「情報通信技術の効果的な活用により持続可能な行政運営を確立することが国及び地方公共団体の喫緊の課題である」として「地方公共団体情報システムの標準化に関し、基本理念を定め」ること、「国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、基本方針及び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基準の策定その他の地方公共団体情報システムの標準化を推進するために必要な事項を定め」ることによって「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に寄与すること」が目的とされる。

地方情報システム標準化法の意義について、高原政府参考人は、堀井巖参議院議員（自由民主党・国民の声）の質疑に対する答弁において「現状では、自治体ごとに情報システムのカスタマイズが行われている結果、維持管理や制度改正時の改修等において自治体は個別対応を余儀なくされ負担が大きい、情報システムの差異の調整が負担となりクラウド利用が円滑に進まない、住民サービスを向上させる最適な取組を迅速に全国へ普及させることが難しいといった課題が」あり、「こうした状況の中で、複数の自治体による情報システムの共同利用を通じた仕様の共通化の取組を進めてまいりましたが、自主的な取組を基本とする中では、業務プロセスの相違や団体間の調整コストなどが課題となりまして、円滑に進みづらいという面が」あったため、「今回の標準化法案により、国が自治体の意見を聞きながら標準を策定し、自治体に標準準拠システムの利用を義務付けるなどの法的枠組みを設けることで全国の自治体が足

並みをそろえ、実効性のある取組となるよう取り組んでまいりたい」と述べている⁽⁴¹⁾。

また、武田総務大臣は、井上一徳衆議院議員（国民民主党・無所属クラブ）による「地方においてデジタルを進めていく必要性、意義」についての質疑に対し「デジタル化の推進によりまして、全国どの地域に住んでおっても同様の社会経済活動を営むことができるようになることから、地域における魅力ある多様な就業の機会の創出や、東京一極集中の是正にも資する取組と考えており」、「地方公共団体の情報システムの標準化は、デジタル化の基盤として住民サービスの向上に寄与するとともに、システムの維持管理、改修の負担を軽減することにより、職員がより創意工夫を発揮できる業務に注力できるようになるものであり、その結果として、地方創生にもつながっていくものと考えて」と答弁した⁽⁴²⁾。武田総務大臣は「デジタル技術を活用するということは、地方公共団体の事務作業を効率化し、職員が企画立案や住民への直接的なサービスの提供など、職員でなければできない業務に注力できる環境を整えるものであり」、「地方行政のデジタル化は、今後、人口減少が進行する中であっても自治体が行政サービスを持続可能な形で提供し続けるために必要な取組であり、住民が迅速、正確に行政サービスを享受するために不可欠なものと考えており、窓口業務の縮小や削減を目的とするものではない」とも答弁している⁽⁴³⁾。

一方、本条によれば情報システムの標準化が「住民の利便性の向上」に寄与することになり、国会における審査・審議においても政府参考人による答弁で繰り返し述べられているが、その具体像は明確にされていない⁽⁴⁴⁾。

(2) 第2条

本条は、地方情報システム標準化法において用いられる用語の定義に関する規定である。

① 第1項は「地方公共団体情報システム」を「地方公共団体が利用する情報システムであって、情報システムによる処理の内容が各地方公共団体において共通し、か

(41) 「第204回国会参議院総務委員会会議録第13号（令和3年5月11日）」1頁。同19頁〔片山虎之助参議院議員（日本維新の会）の質疑に対する高原政府参考人の答弁〕も参照。

(42) 「第204回国会衆議院総務委員会会議録第15号（令和3年4月15日）」29頁。同28頁〔足立康史衆議院議員（日本維新の会）の質疑および高原政府参考人の答弁〕も参照。

(43) 「第204回国会参議院総務委員会会議録第13号（令和3年5月11日）」23頁（伊藤参議院議員の質疑に対する答弁）。

(44) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)36頁がこの旨を指摘する。

つ、統一的な基準に適合する情報システムを利用して処理すること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に寄与する事務として政令で定める事務（以下「標準化対象事務」という。）の処理に係るものをいう」と定義する。

「標準化対象事務」は「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第2条第1項に規定する標準化対象事務を定める政令」（令和4年1月4日政令第1号）および「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第2条第1項に規定する標準化対象事務を定める政令に規定するデジタル庁令・総務省令で定める事務を定める命令」（令和4年1月4日デジタル庁・総務省令第1号）によって「デジタル・ガバメント実行計画」に示される17事務（前記17業務）およびそれらに附帯する事務とされる。

しかし、衆議院調査局総務調査室も指摘するように、この17事務のうち、選挙人名簿管理、国民年金および生活保護は法定受託事務であるが、残りの14事務は自治事務であり、「義務付け・枠付け」の問題が生ずる⁽⁴⁵⁾。この問題は国会における審査・審議において言及されていないが、「標準化対象事務」を個別法で定めるのではなく、政令で定めることとしたのは「①情報システムの有り様は事務により様々であることから、それぞれの情報システムの事務を所管する各府省において検討し、基準の作成の見通しが立った段階で標準化法の対象とすることが適当であること、②標準化法の対象とすべき事務の範囲は不変のものではなく、今後新たな事務の追加もありうるどころ、個別の事務を法律に規定することとした場合、事務の追加に法改正が必要となり、機動性や柔軟性を損なうおそれがあること」を理由とする解説がある⁽⁴⁶⁾。情報システムの技術的な問題などを考慮するならば理解できる話ではあるが、地方情報システム標準化法（などのデジタル改革関連法）が「義務付け・枠付け」の役割を果たすことになるとしても、また意見公募手続きにかける必要

(45) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)41頁。なお、「義務付け」は「一定の課題に対処するために、地方公共団体に一定種類の活動を義務づけること」を意味し、「枠付け」は「地方公共団体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うことを意味する」（宇賀克也『地方自治法概論』〔第9版〕（有斐閣、2021年）243頁）。

(46) 岡地・前掲注(1)56頁。

があるとしても⁽⁴⁷⁾、政令に委ねる点には疑問が残る。

国会において「標準化対象事務」に対する質疑は多くなされた。例えば、櫻井周衆議院議員（立憲民主党・無所属）が第1項の要件を満たすものであれば17事務以外の事務が追加されるのかと質したのに対し、高原政府参考人は「標準化法案では、事務処理の内容が各地方公共団体で共通し、統一的な基準に適合する情報システムを利用することが住民の利便性向上や行政運営の効率化に寄与する事務を対象として規定しており」、「17業務以外の業務でございますが、事務の共通性など、標準化法案における標準化対象事務の趣旨に合致するものについては、関係府省及び地方自治体の意見を十分に踏まえた上で、対象に加えることも検討し得る」と答弁した⁽⁴⁸⁾。また、熊田裕通総務副大臣は、神谷議員の質疑への答弁において「この標準化対象事務の内容につきましては、範囲等について、自治体の職員にも参加をいただきながら、関係府省における標準仕様の検討の中で、システムや業務の実態を十分に確認し、創意工夫を発揮する余地も含めて、事務の共通性等を精査することとしており」、「標準化対象事務を定める政令の制定に当たっては、地方自治法第263条の3第5項の規定に基づき、地方六団体への情報提供を行うことも考えており」、「政令において標準化対象事務を定めていくに当たっては、自治体の職員の意見等を丁寧に向いながら検討をしてまいりたい」と述べている⁽⁴⁹⁾。

- ② 第2項は「機能等」の定義を示すものであり、「地方公共団体情報システムの標準化のための統一的な基準を定めるべき情報システムの機能」などを指している。
- ③ 第3項は「地方公共団体情報システムの標準化」の定義を示すものである。標準化は「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」とされており、「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

(47) 「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第2条第1項に規定する標準化対象事務を定める政令」および「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第2条第1項に規定する標準化対象事務を定める政令に規定するデジタル庁令・総務省令で定める事務を定める命令」の案は、2021年11月6日に公示され、同年12月7日0時0分まで意見の公募がなされた（案件番号145209837）。結果は2022年1月4日に公示された。

(48) 「第204回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和3年4月15日）」11頁。同4頁〔榎屋敬悟衆議院議員（公明党）の質疑および武田総務大臣の答弁〕、同30頁〔井上衆議院議員の質疑および高原政府参考人の答弁〕も参照。

(49) 「第204回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和3年4月15日）」17頁。

テムを地方公共団体が利用すること」が標準化の意味であるとされる。

- ④ なお、衆議院附帯決議は、政府に対して「標準化対象事務を定める政令の制定等に当たっては、地方自治法に基づき、都道府県知事、市長又は町村長の全国的連合組織である地方三団体に対し情報提供するとともに、意見聴取するほか、有識者からも意見を聴くなど、地方公共団体の意見を最大限尊重すること」を求める⁽⁵⁰⁾。

(3) 第3条

本条は基本理念に関する規定であり、情報システムの標準化の推進および実施が、行政手続のオンライン化、マイナンバー制度、官民データの活用など関係施策と相まって「地方公共団体における情報通信技術を活用した行政の推進を図り、もって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に寄与することを旨として、行われなければならない」とするものである。

(4) 第4条

本条は、第1項において国が「地方公共団体情報システムの標準化の推進に関する施策を総合的に講ずる責務」を負い、第2項において地方公共団体が「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」を負うことを定める。地方公共団体の責務の具体的な内容は、地方情報システム標準化法においては第8条第1項に定められるところとなる。また、デジタル社会形成基本法第14条は「地方公共団体は、基本理念にのっとり、デジタル社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定める。

問題は、地方公共団体が定める「自主的な施策」と地方情報システム標準化法第5条に基づいて政府が定める基本方針、ならびに同第6条第1項および同第7条第1項に基づいて定める標準化基準との関連であろう。「自主的な施策を策定」するとしても、基本方針および標準化基準に従うものとならざるをえないのであり、「自主的な施策」に対して国がいかなる関与をなしうるのかという点が、地方情報システム標準化法およびデジタル社会形成基本法から十分に明らかにされているとは言い難い。

(50) 参議院附帯決議も同旨。

〔2〕 政府が定める基本方針

デジタル社会形成基本法第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、公共サービスにおける国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資するため、行政の内外の知見を集約し、及び活用しつつ、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。）、個人番号の利用の範囲の拡大その他の国及び地方公共団体における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を積極的に推進するために必要な措置が講じられなければならない」と定める。

同条について、岸真紀子参議院議員（立憲民主・社民）は「全国一律の共同化は、自治体によって手続や処理方法が異なるため」に不可能に近いと思われるが「共同化を進めようとして自治体の処理方法（中略）を統一しようと考えているのであれば、それは明らかな地方自治への介入で」あり、「共同化はいかなる考えで書き込んでいるのか」と質した。時澤忠政府参考人（内閣官房内閣審議官）は「一部に異なる事務を行っている主体も含めまして、例えば、国でいうと府省間、府省と地方公共団体、都道府県と市町村、こういったことも含みますけれども、同一の情報システムを利用することを意味するということ」あり、「情報システムの共同化又は集約を行うということだけではなくて、それに加えて、共同化又は集約に向けて検討を進めるということも含まれるもので（中略）地方公共団体に画一的な対応を求めるということではございません。仮に具体的な義務付けを行うということになりますと、これは別途個別の法律が必要になると考えております」、「結果的に共同化又は集約というのが実現できない場合も法律上は否定されるものではないということ、地方公共団体の裁量を制約するものではないというふうに考えております」と答弁した⁽⁵¹⁾。

同条にいう「必要な措置」に関する規定が、地方情報システム標準化法にはいくつか存在する。その一つが同法の第2章に置かれる第5条である。同条第1項は、政府が「地方公共団体情報システムの標準化の推進を図るための基本的な方針」（以下、基本方針）を定めなければならないことを規定する。この基本方針において定められ

(51) 「第204回国会参議院総務委員会会議録第13号（令和3年5月11日）」6頁。岸参議院議員によるデジタル社会形成基本法第30条に関する質疑についても同頁を参照。

るべきものは、本条第2項により、次のとおりとされる。

- ・ 「地方公共団体情報システムの標準化の意義及び目標に関する事項」(第1号)
- ・ 「地方公共団体情報システムの標準化の推進のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針」(第2号)
- ・ 「電磁的記録において用いられる用語及び符号の相互運用性の確保その他の地方公共団体情報システムに係る互換性の確保に係る事項」(第3号イ)
- ・ 「サイバーセキュリティに係る事項」(同ロ)
- ・ 「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た地方公共団体情報システムの利用に係る事項」(同ハ)
- ・ 上記の他に「各地方公共団体情報システムに共通する基準を定めるべき事項」(同ニ)
- ・ 第6条第1項および第7条第1項に基づいて定める標準化基準の「策定の方法及び時期その他の標準化基準の策定に関する基本的な事項」(第2項第4号)
- ・ その他の「地方公共団体情報システムの標準化の推進に関し必要な事項」(第5号)

基本方針の案は内閣総理大臣、総務大臣、および「標準化対象事務」にかかる法令または事務を所管する大臣(以下、所管大臣)が作成するが、その際には閣議の決定を求めなければならない(第3項)、かつ関係行政機関の長に協議し、また「都道府県知事、市長又は町村長の全国的連合組織」などの「関係者の意見を聴かなければならない」(第4項)。意見聴取について、武田総務大臣は神谷衆議院議員の質疑への答弁において「地方の実情を踏まえて策定することが必要とされているものであり、地方公共団体の意見をしっかり反映させていくことが重要であると考えており」、「標準化、共通化の推進に当たっては、これまでも地方六団体との意見交換を実施するなど、地方の実情を把握し、検討を進めてまいりましたが、引き続き、様々な場を活用して地方公共団体の御意見を丁寧にお伺いし、関係府省と連携して取組を進めてまいります」と述べる⁽⁵²⁾。

第5条に関連して、衆議院附帯決議は「地方公共団体の利用する情報システムは、地方公共団体が構築することが基本であり、その整備・管理の方針についても地方公

(52) 「第204回国会衆議院総務委員会議録第15号(令和3年4月15日)」18頁。同20頁における本村議員の質疑および高原政府参考人の答弁も参照。

共団体が策定すべきものであることに鑑み、国による基本方針の策定に当たっては、地方三団体に加え、その他の地方関係団体等とも十分な調整を行った上で、地方公共団体の実情に即したものとすることを求める⁽⁵³⁾。附帯決議の実質的な意義をどのように評価するかについて議論があるとしても、基本方針の策定に対する要求の意味は重視されなければならない。

〔3〕標準化基準

(1) 第6条

本条は、第1項において所管大臣が「標準化対象事務に係る法令又は事務に係る地方公共団体情報システムに必要とされる機能等」について省令によって「地方公共団体情報システムの標準化のため必要な基準を定めなければならない」と定めるとともに、第2項において「標準化対象事務に関する制度の見直し及び情報通信技術の進展その他の情報システムを取り巻く環境の変化を勘案し、前項の基準に検討を加え、必要があると認めるときは、これを変更しなければならない」ことを定める。なお、第3項により、所管大臣が標準化基準の策定または変更を行うに際しては「あらかじめ、内閣総理大臣及び総務大臣に協議するとともに、地方公共団体その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」。

(2) 第7条

本条は、内閣総理大臣および総務大臣が第5条第2項第3号に列挙される事項について「デジタル庁令・総務省令で、地方公共団体情報システムの標準化のため必要な基準を定めなければならない」と定めるとともに（第7条第1項）、「情報通信技術の進展その他の情報システムを取り巻く環境の変化を勘案し、前項の基準に検討を加え、必要があると認めるときは、これを変更しなければならない」と定める（第2項）。なお、第3項により、第6条第3項と同様に、内閣総理大臣および総務大臣が標準化基準の策定または変更を行うに際しては「あらかじめ、地方公共団体その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」。

第6条第3項および第7条第3項に関して、神谷衆議院議員が「市町村は、人口、権能、地域特性など様々で」あることを指摘して「標準化基準は、自治体の実情を踏

(53) 参議院附帯決議も同旨。

まえた幅のある柔軟なものとするべきであると考えます。標準化基準はどのような点に留意して策定するのか」と質した。武田総務大臣は「住民記録システムの標準仕様の検討においては、指定都市、中核市、一般市、町村の担当者の参画を得て議論を進め、地方公共団体の規模や権能等の特性を踏まえたものとしており」、「今後、標準化基準を定める場合におきましても、これと同様に、地方公共団体の規模や権能等の特性を十分に考慮することが重要であると考えており、地方公共団体の御意見を丁寧にお伺いし、関係府省と連携しながら取組を進めてまいります」と答弁した。また、高原政府参考人は「標準化基準を定める際に、地方公共団体のほか、意見を聴取することとしておりますその他の関係者としては、標準化対象事務に係るシステム事業者などを想定しており」、「現在、関係府省において進められている標準仕様の検討におきましても、地方公共団体の職員やシステム事業者を検討会の構成員とするほか、広く全国の地方公共団体や事業者への意見照会を行うなどしており、標準化の取組においては、地方公共団体等から丁寧に意見を伺うことが重要だと考えて」と答弁した⁽⁵⁴⁾。

(3) 第8条

前述のように、本条第1項は「地方公共団体情報システムは、標準化基準に適合するものでなければならない」と定め、原則として情報システムのカスタマイズを認めない。その理由として「地方公共団体ごと、ベンダごとに機能等の改変や追加を安易に認めた場合、カスタマイズの抑制やベンダ間の円滑なシステム更改といった目的を果たせないことになる」ことがあげられている⁽⁵⁵⁾。しかし、従来、税務関係システムや社会保障関係システムにおいてカスタマイズが行われることが多く、場合によっては、上乘せ条例や横出し条例への規制という形をとり、とくに社会保障法の分野における条例制定権への影響も出かねない。そこで、本条第2項は「地方公共団体は、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、前項の規定にかかわらず、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

(54) 「第204回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和3年4月15日）」18頁。

(55) 岡地・前掲注(1)61頁。衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)39頁も参照。

又は追加を行うことができる」と定め、あくまでも互換性が確保される範囲においてカスタマイズが可能であるとしている。

本条によると「標準化対象事務」についてはカスタマイズが全く認められないことになる。そのため、第5条に基づく基本方針ならびに第6条および第7条に基づく標準化基準の内容次第では、地方公共団体（主に市町村）の規模によって余剰な機能が生じたり、逆に機能が不足したりすることが考えられる。また、本条第2項にいう「必要な最小限度の」カスタマイズの具体的な意味は、結局のところ所管大臣の判断に委ねられるところとなるであろう。標準化の名の下に統一化が行われようということになるかもしれないが、硬直化につながる懸念は存在しないのであろうか。

本条については国会における審査・審議においても多くの質疑がなされた。まず、神谷衆議院議員が、本条第2項について「自治体独自の行政サービス等を考慮すれば、当然必要な配慮であると考え」と質したのに対し、熊田総務副大臣は「標準化対象事務につきましては、地方公共団体の創意工夫の余地が小さい事務であり、それ以外の独自性を発揮すべき事務につきましては標準化の対象としておらず、地方公共団体において、地域の実情を踏まえた独自の取組を行うためのシステム整備は引き続き実施可能と考えており、地方公共団体の自主性、自立性をも配慮しております」、「標準化対象事務と一体的に処理することが効率である場合には（中略）標準準拠システムの機能に必要な最小限度の改変又は追加することも可能としているものであり、地方公共団体において効率的かつ合理的にシステムが構築できるようにしている」と答弁した。これを受けて、神谷衆議院議員がカスタマイズについての財政支援について質したのに対し、高原政府参考人は「独自施策に係る情報システムについては、基本的には国庫補助の対象とすることは考えておりませんが、標準化対象システムと連携を行っている場合に、連携のインターフェース部分に何らかの影響が生ずることも考えられるので「システムの実態をよくお伺いしながら、令和2年度第3次補正予算で計上した標準化、共通化のための経費に対する財政支援の対象経費の範囲に含めるかどうかについて、更に検討を進めてまいりたい」と答弁した⁽⁵⁶⁾。

本条について特に質疑を重ねたのが本村議員であり、内容も多岐にわたるが、本稿

(56) 「第204回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和3年4月15日）」18頁、19頁。櫻井衆議院議員の質疑に対する武田総務大臣の答弁（同12頁）、若松謙維参議院議員（公明党）の質疑および高原政府参考人の答弁（「第204回国会参議院総務委員会議録第13号（令和3年5月11日）」14頁）も参照。

においては質疑に対する若干の答弁のみ概観する。まず、本条第2項にいう「一体的に処理することが効率的である」の意味につき、高原政府参考人は「例えば福祉などの分野において、地方公共団体が国事業の上乗せ助成を行っているような場合を想定したもので」あるが、同項の「対象になるもの、あるいはならないものをあらかじめ類型的に想定しているものではございません」と述べる。次いで、武田総務大臣は「標準化対象事務に係る情報システムの標準化が、自治体の独自施策を制限するものとは考えてはおりません」と答弁した。また、岡崎毅政府参考人（厚生労働省大臣官房サイバーセキュリティ・情報化審議官）および大隈和英厚生労働大臣政務官は、標準仕様書が地方公共団体の「システム面における統一化を図るもの」であって「独自施策を制約するものではない」と述べている⁽⁵⁷⁾。

なお、衆議院附帯決議は、政府に対して「標準化基準については、地方公共団体の規模、権能及び地域特性等の違いを踏まえた柔軟なものとする事」、「標準化基準の策定・変更に当たっては、全ての地方公共団体や関係事業者の意見を丁寧に聴取するとともに、情報システムの運用実態を踏まえたものとなるよう、標準化対象事務に従事している職員及び情報システムを担っている職員等の意見を聴取するなど、関係者の幅広い意見を十分に反映したものとする事。また、標準化基準の検討状況について、逐次公表すること」および「地方公共団体情報システムについて、地方公共団体や関係事業者の創意工夫による改善が図られるよう、地方公共団体及び関係事業者からの新たな機能に関する提案を受け付け、当該提案のうち有用性が認められるものについては、積極的に標準化基準に反映すること」を求める⁽⁵⁸⁾。

〔4〕補 則

(1) 第9条

本条は「国の措置等」を定めるものである。

- ① 第1項は、国が「地方公共団体情報システムが標準化基準に適合しているかどうかの確認を地方公共団体が円滑に実施できるようにするために必要な措置を講ずるものとする」ことを定める。その内容としては「納入されるシステムが標準に準拠したシステムであるかどうかを確認するためのガイドライン等を作成し、地方公共

(57) 「第204回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和3年4月15日）」20頁、21頁。

(58) 参議院附帯決議も同旨。

団体およびベンダに提供することなどが考えられる」とされる⁽⁵⁹⁾。

- ② 第2項は、国が「地方公共団体における地方公共団体情報システムの標準化の状況を把握するための調査を行うとともに、地方公共団体に対し、地方公共団体情報システムの標準化のために必要な助言、情報の提供その他の措置を講ずるものとする」と定める。「助言」は地方自治法第245条第1号イおよび同第247条の「助言」と同義であると解すべきであろう。

また、「その他の措置」の具体的な意味は不明であるが、地方公共団体の自主性を損なわない程度の関与に留められることが求められるであろう。ただ、国が「調査を行う」とされているので、同第245条第1号ロの「資料の提出の要求」も含まれると解される可能性はある。

一方、国会における審査・審議では人材の問題が取り上げられており、大村慎一政府参考人（総務省大臣官房地域力創造審議官）は「自治体DXの推進に当たりましては、ICTの知見を持った上で、現場の実務に即した技術導入の判断等を行うことができるデジタル人材が必要で」あるが、「限られた人材を有効に活用する観点から、市町村間の広域連携や都道府県の支援による人材確保は有効である」から「自治体DX推進手順書」として「市町村間の広域連携や都道府県の支援によるデジタル人材の確保手法、研修やキャリアパスの形成等の人材の育成手法などについても盛り込むとともに、先進的な自治体の事例も紹介してまいりたい」と述べている⁽⁶⁰⁾。

- ③ 第3項は、都道府県が市町村および特別区に対して「地方公共団体情報システムの標準化のために必要な助言、情報の提供その他の措置を講ずる」ことを努力義務として定めるものである。
- ④ なお、本条に関連して、衆議院附帯決議は、政府に対して「地方公共団体情報システムの標準化及び業務プロセスの見直し等によって、地方公共団体の窓口業務に混乱が生じ、住民サービスの提供に支障が生じることのないよう、地方公共団体との十分な調整を行った上で、必要な人的・財政的支援を行うなど、万全の対策を講ずること。また、標準準拠システムへの円滑な移行が図られるよう、十分な移行期間を確保するとともに、やむを得ない事由のある地方公共団体については、移行期間の取扱いについて検討すること」および「地方公共団体情報システムの標準化を

(59) 岡地・前掲注(1)63頁。

(60) 「第204回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和3年4月15日）」3頁。

始め、地方公共団体のデジタル化の推進に当たっては、これを支える人材の確保及び育成が不可欠であることに鑑み、市町村において、高度な専門的知識を有するデジタル人材の確保及び育成が円滑に図られるよう、必要な人的・財政的支援を行うこと」を求める⁽⁶¹⁾。

(2) 第10条

本条は、地方公共団体が「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」と定める。ここにいう「クラウド・コンピューティング・サービス関連技術」は「(仮称) Gov-Cloud」を指している。なお、地方情報システム標準化法には規定されていないが、各地方公共団体は2025年度までに「(仮称) Gov-Cloud」上で標準化基準に適合した情報システムを利用するという目標が立てられている⁽⁶²⁾。

なお、衆議院附帯決議は、政府に対して「ガバメントクラウドの構築に当たっては、セキュリティ対策に万全を期すとともに、システム障害が発生することのないよう十分な対策を講じること。また、標準準拠システムへの移行を円滑に進めるため、ガバメントクラウドの構築に向けた検討段階においても、地方公共団体に対する適時適切な情報提供を行うこと」を求める⁽⁶³⁾。

(3) 第11条

本条は、国に「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」ことを努力義務として課すものである。なお、地方情報システム標準化法の成立より前に、2021年度補正予算(第3号)において約1,509億円が財源として計上され、地方公共団体情報システム機構に基金を設けた上で「(仮称) Gov-Cloud」への移行準備経費やシステム移行経費などについて支援がなされることとなっている⁽⁶⁴⁾。

(61) 参議院附帯決議も同旨。

(62) 2020年改定版95頁、デジタル庁地方業務システム基盤チーム「地方自治体によるガバメントクラウドの活用について(案)(令和3年12月)」
(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/20211224_local_governments_02.pdf)。

(63) 参議院附帯決議も同旨。

(64) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)45頁、岡地・前掲注(1)64頁。

「必要な財政上の措置」の内容が明確にされておらず、また国の努力義務に留められているが、衆議院附帯決議は、政府に対して「地方公共団体情報システムの標準化に要する経費については、国の責任において全額国費で支援すること。また、標準準拠システムの維持・管理及び改修等に要する経費について、必要な財政措置を講ずること」、「地方公共団体情報システムの標準化に伴う情報システムの運営経費等の減少額については、地方行政のデジタル化や住民サービスの維持・向上のための経費に振り替えるなど、地方財政計画において適切な措置を講ずること」および「地方公共団体情報システムの標準化を契機として、上乘せ給付などの地方公共団体独自の施策が廃止・縮小されることのないよう、地方公共団体情報システムの機能等について、当該施策を継続するための改変・追加が行えるようにするとともに、当該改変・追加に要する経費について必要な財政支援を行うこと」を求める⁽⁶⁵⁾。

(4) 第12条および第13条

第12条は、地方情報システム標準化法に基づく命令の制定または改廃の際に「その制定又は改廃に伴い合理的に必要と判断される範囲内において、所要の経過措置を定めることができる」と定める。また、第13条は地方情報システム標準化法を実施するために必要な事項について政令に委任することができる旨を定める。

〔5〕 附 則

第1項は、地方情報システム標準化法が2021年9月1日から施行されることを定める。前述のように、当初の法律案においてはこの第1項のみが附則とされていたが、衆議院総務委員会において「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と定める第2項が追加された。また、衆議院附帯決議は、政府に対して「本法附則第2項に基づく検討に当たっては、地方公共団体独自の施策への影響等にも留意しつつ、地方公共団体の意見を踏まえて検討を加え、その結果に基づいて、標準化対象事務、基本方針及び標準化基準の在り方等について必要な見直しを行うこと」を求める⁽⁶⁶⁾。

(65) 参議院附帯決議も同旨。

(66) 参議院附帯決議も同旨。

5. おわりに

第204回国会における審査・審議においては、標準システムへの移行スケジュール、ベンダーなどに関する質疑応答もなされたが、紙数の関係などにより割愛せざるをえなかった。そこで、本稿を閉じるに際して、次の点を記しておきたい。

前述のように、地方情報システム標準化法第2条第1項にいう標準化対象事務とされる17事務（業務）のうち、選挙人名簿管理、国民年金および生活保護が法定受託事務であり、残りの事務は自治事務である。標準化対象事務については、当該事務を所轄する各省によって標準仕様（書）が作成されることとなっているが⁽⁶⁷⁾、この標準仕様（書）の内容によっては（法的）性質が問われうるかもしれない。自治体システム等標準化検討会（住民記録システム等標準化検討会）が2021年8月31日にまとめた「住民記録システム標準仕様書」〔第2.0版〕によれば、基本的には「（仮称）Gov-Cloud」に「実装すべき機能」、「実装しない機能」および「実装してもしなくとも良い機能」を掲げるものであり、クラウドの機能または事務処理に関するマニュアルとしての性質を有するものである⁽⁶⁸⁾。その意味においては、直ちに「法令の解釈や、許認可の審査基準」などに関する処理基準（地方自治法第245条の9）に該当する訳ではない⁽⁶⁹⁾。しかし、何らの影響をも及ぼさないということでもなく、処理基準としての意味を有することになるかもしれない。

また、標準仕様（書）の作成は「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」（同第245条第3号）に該当すると理解することも可能であるとも考えられる。「住民記録システム標準仕様書」〔第2.0版〕において「複数のベンダーが広域クラウド（※近隣自治体にとどまらない全国規模のクラウド）上でシステムのアプリケーションサービスを提供し、各自治体は、原則としてカスタマイズせずに利用し、ほとんど発注・維持管理や制度改正対応の負担なく、業務を行える姿」が「目指す姿」とされ、「カスタマイズを原則不要にする」、「ベンダー間での円滑なシステム更改を可能にする」および「自治体行政のデジタル化に向けた基盤整備を行う」ことが目的と

(67) 2020年改定版94頁。

(68) 自治体システム等標準化検討会（住民記録システム等標準化検討会）「住民記録システム標準仕様書」〔第3.0版〕（2022年8月31日）も参照。

(69) 松本英昭『新版逐条地方自治法』〔第9次改訂版〕（学陽書房、2017年）1176頁を参照。なお、この処理基準は法定受託事務に関するものである。

される⁽⁷⁰⁾。これらの目的は「地方公共団体の事務の処理に関して、全国的な統一性、広域的な調整、行政事務の適正な執行の確保を図る等の行政目的」と言いうるであろう⁽⁷¹⁾。

さらに、今後、法令の改正によって標準化対象事務が増やされることになるのであれば、国の関与の範囲が拡大するのみならず、自治事務・法定受託事務の区別の意義、さらに国と地方との役割分担の意義が再び問われることになるかもしれない⁽⁷²⁾。

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

(70) 自治体システム等標準化検討会（住民記録システム等標準化検討会）「住民記録システム標準仕様書」〔第2.0版〕（2021年8月31日）15/460頁。

(71) 松本・前掲注(67)1134頁。

(72) その意味において、松本英昭（聞き手・鎌田司）「私と地方自治——松本英昭氏に聞く」自治実務セミナー2021年1月号8頁において、松本氏が「自治事務も法定受託事務も、どちらも合わせて自治事務でよい、という考えなのです。自治事務の中で、性格の違ったものがあるから、全体的な視点からの役割分担原則が必要という考えです」と述べる点は興味深い。