

## ■ 2021年度東海自治体問題研究所第49回会員総会

## 記念講演

# 地方行政のデジタル化の狙いと課題 ーデジタル化で住民自治は守られるのか？

本稿は講演要旨を事務局でまとめたものです。

川上 哲氏  
(三重短期大学准教授)

## (1) はじめに

昨年来のコロナの問題で、テレワーク等々、今日もこのような形でデジタルをフル活用しているわけですが、日本のデジタル化が一気に進んだというか、強制的に進められたといえますか、そういう側面もありました。

明日は総選挙ですけれども、前の菅政権は、デジタル化というものを非常に目玉政策の一つに掲げて法案を通して、もうことしの9月1日からはデジタル庁という役所を発足させるまでになっています。

昨年のコロナの問題で、デジタルの問題というのを私たちの生活の中に非常に意識させられるようになったわけですが、特に私たちの生活に密接にかかわる地方自治体とか行政の分野でのデジタル化というものが、今、大変大きな焦点になっており、その狙いと課題というものについて、本日はお話をしたいと思います。

後でもお話をしていきますけれども、地方行政のデジタル化というものは、単に行政サービスをデジタル化する(そういう側面も含まれますが)、デジタル化をして住民の利便性を向上させるという、そういうことではありません。今回のデジタル改革を機に、自治体の行政のあり方そのものを変えてしまうという、そういう狙いのもとに、地方行政のデジタル化ということが進められており、この点の理解を深めていただければと思います。

先ほど東海自治研の取り組みでも、デジタ

ルにちょっと不慣れな方も何とか参加できるような方途も考えてほしいという意見もあり、対面の良さとデジタルの利便性の双方を大事にしていくというようなことをおっしゃっておられましたけれども、地方行政のデジタル化というのは、それでは済まないということです。あらかじめ結論を言ってしまうと、地方行政のデジタル化というのは、原則、地方自治体の手続をオンラインにするということです。だから今まで役所の窓口に行って住民票を出す、戸籍謄本を出すということをやっていたわけですが、そういうものを原則オンラインでやる。窓口対応は例外中の例外にするという、そういう話になっています。

ですので、地方行政のデジタル化といった場合に、デジタル化という言葉がどうしても引っ掛かるのですけれども、この地方行政のデジタル化というのは、地方行政のあり方そのもの自治体のあり方そのものを変えていくということをご理解いただければと思います。

## (2) 自治体戦略2040構想とは何か

自治体戦略2040構想というものが3年ほど前に出されて、それが自治体そのもののあり方の見直しということを提起しており、これが現在のデジタル化政策の直接的な背景になっています。自治体問題研究所ほか東海研でも、自治体戦略2040構想については検討の蓄積があるかと思いますが、最初に自治体戦略2040構想というものを、焦点を絞って振り返って

おきたいと思います。

自治体戦略2040構想研究会は、総務省の一研究会として設けられたもので、2018年に一次報告、同年7月に二次報告というものをを出しており、これが、昨年の地方制度調査会の答申の大もとになっています。

自治体戦略2040構想で一体何がうたわれたかという、研究会自体の説明として次のように書いてあります。「2040構想というのは、2040年ごろにかけて迫りくる我が国の内政上の危機というものを明らかにし、共通認識とした上で、その危機を乗り越えるために必要となる新たな施策（アプリケーション）の開発と、その施策の機能を最大限発揮できるようにするために自治体行政（OS）の書き換えを構想するものである」。この「自治体行政の書き換え」というところが非常に大きなポイントになっているわけです。これは現在のデジタル化の問題とも非常に密接に絡んでいくところです。

### （3）「2040構想」の4つの柱

#### ①スマート自治体への転換

この2040構想というのは4つの柱を掲げていて、今回のデジタル化に直接かかわるのは、最初に掲げられた「スマート自治体の構築」と言われているものです。破壊的技術、AIとか、そういったものを使いこなす自治体を目指す。2040構想のそもそもの前提にあるのが、2040年ごろに非常に人口減少が見込まれる中で、自治体のあり方をどうすべきかということ構想しているのですが、AIとかRPA（Robotic Process Automation、定型業務の自動化のことですけれども）、そういうものを活用して、現在の自治体の職員が仮に半減したとしても、行政サービスの水準を維持するんだということを言っているわけです。そのためには、AIとかRPAとか、そういうものを積極的に導入しなければならない。

あと、デジタル化で非常に大きな焦点になっているのが、自治体行政の標準化とか共通化という話ですが、それはもうこの時点で2040

構想の中に出ているということです。

このスマート自治体への転換というものが、非常に現在の地方行政のデジタル化と密接に絡んでいる構想の部分です。

#### ②公共私によるくらしの維持

2番目に、公共私によるくらしの維持ということで、自治体というのは、行政サービスを直接提供するような主体としてだけ存在するのではなくて、地域の中に共助であるとか、あるいは私企業なども含めて、そういったものをマネジメントする役割を自治体は果たしていくべきだということを言っています。

#### ③圏域マネジメントと二層制の柔軟化

3番目に、圏域マネジメントと二層制の柔軟化ということで、ここが2040構想では結構注目されたところですけれども（これは地制調の答申ではちょっとトーンダウンしていますが）、要するに一つの自治体で行政サービスというものをフルで提供するというのではなくて、近隣の自治体が圏域という単位でまとまって行政サービスを提供できればそれでいいんだと、そういう話です。

#### ④東京圏のプラットフォーム

4番目は、このあたりも地制調の答申になるとほとんど出てなくなるのですが、東京圏のプラットフォームということで、特に大都市部、その中でも東京圏における医療とか介護の需要をどういうふうにさばっていくのか、あと首都直下型地震のような大規模な災害が起こったときにどうするのか等々、そういったことも構想しています。

### （4）第32次地制調答申の中心課題としての「地方行政のデジタル化」と政府戦略

32次地制調の答申にこの2040構想がほとんど下敷きになっているのですが一影響を与えた。32次地制調答申（昨年6月）、何を言ったかということ、地方行政のデジタル化というものを自治体改革の課題のトップに据えたということです。2040構想でいうと、スマート自治体への転換というものを当面の地方自治の大きな政策課題であるというふうに位置づ

けました。その年の7月、昨年の7月に閣議決定された経済財政運営と改革の基本方針、要するに骨太の方針ですけれども、そこでもこの地制調の答申に触れつつ、国と地方を通じたデジタル基盤の統一であるとか標準化、そういったものが政策課題として位置づけられました。

### (5) 地方自治制度再編とセットとなったデジタル化政策

今回、注目されているデジタル化政策というのは、こういった自治体そのものを2040年に向けてつくり変えていくというそういう構想の背景として、その一つの手段として提起されているということです。ですので、地方行政のデジタル化というふうに言った場合には、最初に申し上げたように、単に住民の利便性の向上というものを目的として既存の行政のあり方を単に電子化していくという、そういうものではなくて、今回のデジタル改革を契機にして、地方自治制度の再編、そういうものを射程に入れた改革構想として提起されている、そういうことを把握しておくことが必要ではないかと思えます。

だから、自治体戦略2040構想は自治体行政の書き換えである、ということです。

ですので、地方行政のデジタル化というのは、政府とか財界は日本社会の未来構想として「Society 5.0」という構想を掲げていますけれども、地方行政はその不可欠の一環であるということです。言ってみれば「Society 5.0」という大きな未来社会の構想があって、その中の一つに地方行政のデジタル化というものが位置づけられているということです。

### (6) 「Society5.0」とは何か？

「Society 5.0」というのは、財界がずっとこの間言ってきていることですが、デジタル技術を前提とした社会構想です。5.0というのは、第5の社会という意味で、非常に大きな構想です。ここまで言う必要があるの

かと僕なんかは思いますが、とにかく「Society 5.0」ですから、その前の社会のあり方というのがある。狩猟社会から始まって農耕社会、工業社会、情報社会—今は情報社会というものに位置づけられるわけですが—、情報社会からさらに新しい第5の社会として「Society 5.0」ということを財界も政府も掲げているところです。

経団連は、2018年の文書で同じこと、要するに「Society 5.0」というのは日本の経済発展と国内外の社会課題の解決を両立し、快適で活力に満ちた生活ができる人間中心の社会を目指した国家ビジョンであるというふうに言っています。

これはもう骨太の方針等にも取り入れられていて、明確な政府の方針になっています。

「Society 5.0」と言われても何のことかということですが、一応、内閣府のホームページに「Society 5.0」というのは何かという説明の図があります。それは一部引用しておきましたけれども、具体的な例で考えると、例えばドローンによる宅配であるとか、AI家電であるとか、遠隔診療、介護用ロボット、あとは会計クラウド、自動運転等々上げられています。自動運転というのは時折ニュースなんかでも出ていて、かなりの程度技術も進歩してきているところですが、ドローンの宅配というのは、要するに今、特に去年のコロナ禍の問題で非常に宅配サービスの需要が増大して、それをさばくだけでも大変だと。だからドローンを活用して宅配というのをやれば、東京でも大阪でも、タワーマンションのようなところにドローンを飛ばして宅配すればいいんだと、そうすれば別に地上から荷物を運んで行って配達員の人がタワーマンションの上のほうまで配達する必要はない。それで宅配業界の省力化が図れるということですね。この間、ニュースでやっていたけど、ドローン宅配というのはアメリカでも一部やっているようですが、どうもうまくいかない。カラスが途中で襲いかかってきてそれを落としてしまうというようなことが

あって、技術的にまだちょっと問題があるということですよ。

AI家電というのは、例えば今、声で「電気をつけて」と言えばつけてくれるとか、そういうものはありますけれども、もちろんそういう技術も前提にしながら、究極の姿を言えば、例えばその人が会社から帰ってきて疲れている。この人は何時にお風呂に入る習慣というものがあるので、その時間に合わせて自動的にお風呂を沸かしておいてくれる。あとは、買い物を全部現金払いじゃなくてデジタルで払うということになると、何をその人が買ったかというのが全部分かるわけです。だからそういう買い物の購入履歴なども連動させて、例えばその人がラーメンが好きだったら、「もうラーメンがなくなりそうです」ということを声をかけてくれるとか、自動的にラーメンがなくなりそうだったら、帰りスーパーの前で、こういうラーメンが今、お得ですよということをスマホに自動的に宣伝が入ってくるとか、そういうようなことも考えられている。ほかに介護ロボットとか会計クラウドとかあるのですが、こういった一連の「Society 5.0」の社会、こういうものの実験場として、国家戦略特区法が改正されてスーパーシティ構想というものがある。これを幾つかの自治体では先駆的に導入をする。だからスーパーシティに指定された自治体では、実験段階ですけれども、そのスーパーシティの域内ではもう現金を使わない。全部デジタル通貨での支払いを強要する。バスなんかも全部自動運転バスになっているとか、そういうことをやろうとしているということです。現段階である情報社会（「Society 5.0」の一個前の4.0の段階）は、私たちが生きている空間とサイバー空間というものを分けたときに、サイバー空間にはいろんな情報が蓄積されていますが、それをフィジカル空間に生きる私たちが、必要に応じて取り出すという、そういう段階です。

しかし「Society 5.0」になると、AI、人工知能というのを非常に高く評価していて、

フィジカル空間で自動的に情報を収集する。だからデジタル通貨の場合でいうと、全部デジタル通貨になれば、その人がどういう購入の傾向があるのか、どういう食べ物が好きなのか、そういうものが全部情報として把握されるわけです。それを全部サイバー空間に蓄積をする。私たち一人一人のものをです。そうすることによって、こういうものの需要が増えていくということを自動的にAIが分析をして、商売の道具に役立てるとか、今もう例えばアマゾンで本を買おうと、その購入履歴に従って、「この本に関心がある方はこういう本も買っています」とか、自動的に出てくるわけです。あれが要するにあらゆる場面で登場してくると。さっき言ったように、スマホをもうみんな持っているという前提でいえば、その人がよく行くスーパーの前を通りかかっただけで、スマホに通知が来て、「今日はお刺身がお買い得ですよ」とか、そういうことが全部自動的に入ってくるわけです。そういう広告に使うということです。

### （7）なぜ財界は「Society5.0」を推進するのか？

こういう社会を構想しているわけですが、なぜ財界とか政府というのはそういった「Society 5.0」を推進するのか。それは、日本のIT企業というのは、圧倒的にアメリカなどの企業に遅れているわけです。グローバル競争に敗北しているということです。だから、日本がAI等の新技術競争で優位に立つにはどうすればいいのかということ、財界の特にIT企業なんかが考えるわけです。そこで狙い目になっているのが、行政の領域、特に行政の領域というのはまだまだ紙ベースでいろんな仕事が行われていて、デジタル技術というのがあまり普及していない。総務省のほうで統計をとっていますが、都道府県とか政令指定都市レベルでいえば、かなりの程度デジタル技術というものが活用されてはいますけれども、市町村レベルになるとそれが非常に遅れている。だから財界にしてみると、行政の領

域をデジタル化していくというのは、非常に市場化という点では大きな味があるわけです。また、行政領域の個人情報というのも、これは究極の個人情報ですから、こういったものも喉から手が出るほど欲しい。こういうものを手に入れて、先ほど言ったターゲティング広告なんかにどんどん活用していきたいということを財界は考えているわけです。骨太の方針2015という、もう6年も前の段階で、公共サービスの産業化ということで、IT企業を中心として公共サービス、行政の領域にどんどん入り込んでいくということが政府の方針として出されています。

財界にしてみると、ビジネスの本音を言えば、あらゆる領域の公共サービスというものを市場化していくというのが大きな狙いとしてあるわけです。極端な話を言うと、2040構想でさんざんあおっている、人口減少して少子高齢化が進むから2040年の自治体をどうするのということを言っているわけですが、人口減少があろうがなかろうが、公共サービスの市場化はやっていくということです。それが「Society 5.0」というものを推進する財界の立場になるわけです。地方行政のデジタル化というのは、一つは、巨大なビジネスチャンスが得られる市場として狙われているということが言えます。

その「Society 5.0」に見られるようなそういう未来社会というものをどこまでできるかは別にして、未来社会というものを踏まえてあらゆる領域を、行政に限らずデジタル化していく。それが現在の政府の大きな構想になっているということです。

## (8) 「自治体DX推進計画」とは

自治体を変革していくという話を前提にして、地方行政のデジタル化という話に移っていきたいと思いますが、総務省を中心に地方行政のデジタル化政策というのはもう既に動き始めています。

具体的に自治体DXーデジタル・トランスフォーメーションというふうに言いますがー自治体

DX推進計画というものがあり、地方行政のデジタル化計画が自治体DX推進計画というものになりますが、これは実は今年の12月25日、クリスマスですけれども、去年のこの時期というのはコロナの患者が年末から年始にかけてものすごく跳ね上がっていた時期で、あんまりこのニュースは出てなかったのですが、今年の12月の閣議決定された様々な文書、デジタル化にかかわる閣議決定の文書というのは非常に重要なものが多いです。デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針というものが今年の12月に閣議決定をされている。この方針をもとに、今年の9月1日に設置をされたデジタル庁であるとか、そういったものがうたわれています。このデジタル庁と総務省が連携をして、地方公共団体、地方自治体の情報システムの標準化、共通化に関する規格と総合調整、政府全体の方針の策定と推進を担うというふうに書かれています。

だからとりあえずは地方自治体の、地方行政のデジタル化というのを見ていくには、総務省の出されている文書というものに非常に注目しておかないといけません。その政府全体の方針であるデジタル社会の実現に向けた改革の基本方針というのを受けて、総務省が策定しているのが、これからお話しする自治体DX推進計画というものです。このDX推進計画というものをひもといていくことで、地方行政のデジタル化というのが見えてきます。

この自治体DX推進計画ですが、これは総務省のホームページですぐ検索できます。しかもそんなに長くありません。40ページぐらいで、字も大きいので、30分程度で読める文書です。ぜひ読んでいただきたいと思いますが、これには結構重要なことが書かれています。このDX推進計画というのは、計画ですから一応、計画年次があって、今年の1月から2026年3月までの約5カ年という計画で地方自治体のデジタル化を進めていくという方針が示されています。

具体的にどういうふうにデジタル化を各自

治体が進めていくのかということ、自治体DX全体の手順書という形で今年の7月に総務省が出していて、それに従って進めてくださいというふうに書かれています。

このDX推進計画もDXの推進手順書というもの、これは地方自治法上という技術的な助言ということなので、別に自治体はこれに絶対に従わなくてはいけないという性質のものではありません。そもそも地方分権改革というのは国と地方が対等ということに切り替わっているわけですから、国が何かを強制することとは基本的にはできないということになるわけで、国のほうもそんなことは百も承知ですが、技術的な助言だから自治体に従う必要はありませんなんていうふうには考えてないわけです。どうやってそれに従わせるかというのがポイントになるわけです。

### (9) 「自治体DX推進計画」の推進体制

このDX推進計画並びにDXの手順書で一体何が書かれているのかということですが、幾つかポイントがありますが、まず、自治体におけるDXを推進するための司令塔としてDX推進担当部門を設置すること、全庁的・横断的な推進体制を構築することを求めています。

この計画の中に図があって、例えば、独立したDXの推進担当課を設ける場合は、ほかの課と並列をして別個の新しい課をつくってそれを推進させる。あるいは既存の、例えば企画総務部門の中にDX推進部門を置く場合でも、DXの担当というものをきちんと掲げて、置いて、それを担わせる。いずれにしる、課を設けるか、既存の課の中に置くかは別にして、独立した担当部署としてDXの推進課というのを置いてくださいというのがまず書かれています。ここが旗振り役になって、全庁横断的に自治体行政のデジタル化というものを進めていくということです。

次のところが結構問題になるところです。自治体の首長が最高責任者なのでそれはいいんですが、首長のもとに新たにCIOという役職を置くと。CIOというのは、チーフ・イン

フォメーション・オフィサーの略ですけども、最高情報責任者というものを置いてください。これは副市長などを想定しています。副市長といっても、とりわけその最高情報責任者として情報関連の技術に非常に詳しいということではないので、それは名目的な形が多いと思いますので、次のところが重要です。

CIOの補佐官というものを置くと。補佐官というのは、このDXを推進するための非常に知識も持っている人材を想定しているということです。

問題なのは、そのCIO補佐官というのをもちろん自治体が独自に雇ってもいいのですが、日本全体を見回してみても、ITに関連する人材というのが払底しているので、自治体が独自に確保できるというのは非常に難しい。特に地方なんかに行くと難しいということなので、CIO補佐官というのは外部の人材を登用する。要するに、外部のIT関連企業なんかの社員を自治体のCIO補佐官として招いて兼務してもらうことです。それが望ましいと書いてあるのです。そういうCIO補佐官というものを置くというのが一その問題点は後で言いますが一、そういうものを置いて自治体の地方行政のデジタル化を図ってください、そういう推進体制を各自治体が揃えてくださいということです。基本的に、さっき言ったように、これは技術的な助言ですから強制力はないのですが、強制力がないかわりに、例えばCIO補佐官を雇った場合には、交付税で2分の1財政措置しますという財政誘導を通じて、事実上押しつけていくというような形がとられています。

### (10) 「自治体DX推進計画」の内容

以上が推進体制の話ですけども、推進体制とは別に、じゃあその自治体のDX推進計画ではどういうことをやれと言っているのかというと、一番重要なのは、自治体の情報システムというものを標準化・共通化していくことです。今まで自治体の情報システムというのは、自治体固有のものを各自治体がそれぞれ

れつくって来たわけです。けれども、そういう自治体固有の情報システムというのを全部なくして、新たに全国共通の情報システムというものを導入するということが、自治体情報システムの標準化とか共通化というふうに言われていることです。

対象となる事務ということで現在のDX推進計画に書かれているのは、17の業務（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、国民健康保険、国民年金、障がい者福祉、後期高齢者医療、介護保険、児童手当、生活保護、健康管理、就学、児童扶養手当、子ども・子育て支援）が対象になっています。これを見るとお分かりのように、基本的に市町村がやっている仕事の基幹的なもの全てが入っているわけです。これを全国共通の情報システムに適合するようにつくり直すということです。

自治体がこの業務の情報システムについて独自のカスタマイズ、要するに手を加えたりすることは、基本的にはしちゃいけませんということが書かれているわけです。さらに、今後必要に応じて対象業務を拡大していくということです。

だから、この基幹的な業務、17業務全てが同じ情報システム上で整備されるということになると、ほとんどどこの自治体に行ったら、マイナンバーカードを1枚持っていれば手続きができるということになるわけです。みんな全国同じシステムだから、私は津に住んでいますけれども、津の市役所に行かなくたって、名古屋に来たときに名古屋の区役所に行って手続きをするということだってできるわけです。そういうことを狙っている。そうすれば、情報システムの構築に一々自治体ごとにやっていたときよりも経費が3割ぐらいは削減するという目標を掲げられていますけれども、そういうことをやるということです。だから、政府としてはマイナンバーカードをぜひとも普及させたいということなのです。それが自治体情報システムの標準化とか共通化。

これも、財政的な誘導によって事実上の強制化が図られている。自治体は、住民の要求とか要望に従って、国の標準的な行政サービスに上乘せしたり、横出ししたりしているサービスというのはたくさんあるわけです。例えば、子どもの医療費の支援ということで、自治体によっては高校生とか、場合によっては大学生まで医療費の窓口負担の軽減を図っていることをやっているわけですが、自治体情報システムが標準化・共通化された場合には、そういうものは基本的には認めないを書いてあります。だから、標準化基準に適合しない施策というのは、自治体が独自に費用負担してカスタマイズする必要があるのですが、原則、そういうことはやめてくれということはこの標準化とか共通化の話では言っています。

そして、標準化基準に適合するために情報システムの改変をしていくという費用については、財政的に支援をしますが、それ以外については財政支援しませんということをはっきり書いています。そういう自治体情報システムの標準化とか共通化っていうことと同時に、行政手続をオンライン化していく。もっと言えば、原則、オンライン化です。だから窓口というのは基本的に廃止をするということをお前提にしているわけです。窓口というのは廃止、無人化。要するに自治体の窓口はオンライン化するので、基本的には自動販売機のようなものにするということです。必要だったらマイナンバーカードを使って手続きしてくださいということです。

総務省に設置されたスマート自治体研究会が2011年5月に打ち出していることですが、そこにこういうふうに書いてあります。「行政における多くの手続というのは、現在、住民が窓口を訪れるサービスのあり方になっているが、窓口に来ることは住民にとっても負担であることから、現状のサービスのあり方を前提とせず、窓口に来なくても所期の目的を実現できないか常に考えることが重要である」。住民にとって負担かどうかなんていう

ことは、別にその本人の問題なので、大きなお世話なのですが、とにかく住民が来ることは負担であるということを前提にして、原則、行政手続はオンライン化しますということを明確にうたっている。その行政のオンライン化とかかわってAIの活用ということも言っているわけです。

そして、AI-Chatポットという自動応答システムというふうに考えておけばいいのですが、メールで手続とか制度について問い合わせると、AIが自動的に回答してくれる仕組みです。だから、役所に電話をかけて、「この場合にどういう手続をすればいいですか」というのを聞くというのは、基本的にできなくなるということです。メールでもって質問して、AIがそれに回答してくれる。だから基本的に普通の段階で住民と自治体職員との接点というのがもう全くなくなります。AIを使えば、24時間いつでも回答できるし、多言語、要するに日本語以外の対応も可能という、そういう触れ込みでやっていますが、しかしこのシステムはまだ十分に整備されているわけではありません。

AIの活用ということで新聞なんかでよく出てくるのは、保育所、特に都市部の保育所の待機児童問題、保育所の割り振りですね、あいうものでAIなんかを使ってやってみると、職員が今まで休日返上で3日以上かかっていたような業務が、AIでやらせると数秒でできる。結果を照らし合わせて見ると、90%以上が一致しているようなことなので、そういうのも活用していくという、そういうことを想定しています。

今、言った自治体情報システムの標準化とか共通化、それから行政手続の原則オンライン化、それから行政手続のオンライン化に合わせてAIを活用していく、そういうことをセットになって自治体内のCIO、あるいはCIO補佐官というものを中心に、全庁的に進めていってくださいというのが、この総務省のDX推進計画で書かれている大きな中身ということになります。

## (11) 「自治体DX推進計画」の問題点

### ① 「デジタル」利権の温床

推進計画で書かれているような形で自治体を改変していくということに対して、どういふ問題点があるのかということですが、結局、デジタル化を進めた結果、住民のくらしとか命、住民自治も含めて守られるのかということですが、これは当然、問題があるということです。

一つは、さっき言ったCIO補佐官に絡むものですけれども、外部人材の活用が望ましいというふうに言っているわけですね。だから想定されているのは、IT企業の社員が本業のIT企業の業務と自治体のCIO補佐官としての業務を兼務するということです。そして、外部人材を登用した場合にはその経費の2分の1を交付税で措置しますといっています。常勤の公務員として登用するということは、この計画にも書いてありますが、想定していません。だから正規の公務員としてももちろん雇ったっていいわけですが、現実問題としてそんな人材はいないということなので、CIO補佐官というのは特別職の非常勤であったり、あるいは業務委託のような形で仕事をしてもらうということを想定しています。だからIT、情報関連企業の社員が兼務をするということを中心に、自治体内におけるデジタル化の推進体制というのを考えてくださいということです。

しかも、CIO補佐官というのは複数の自治体にまたがって兼務することも可能としているところが、重要です。富士通の社員の人が名古屋市のCIO補佐官も務めることができるし、津市のCIO補佐官も同時に務めることができる。そういう意味ですよね。また、国のデジタル庁の職員が自治体のCIO補佐官を兼務することも可能です。IT企業の社員だけでなく、デジタル庁の職員も自治体のCIO補佐官等を兼務できますが、デジタル庁の職員というのはほとんど民間から採用された人です。

従って、企業が自治体の業務に介入するだ



けではなくて、国からも自治体の業務に介入する。言ってみれば支配ということが起こり得るということです。

非常勤とか業務委託で勤務するCIO補佐官というのは、守秘義務などが基本的には適用されないということなので、何度も言うように、自治体が持っている個人情報というのは、その人そのものにかかわる個人情報ですから、そういったものに対して非常にザルな体制になっているということです。

あとは、利益相反の可能性。企業の社員と兼務をするということですから、住民よりも企業の利益を代弁する可能性が高く、ほとんど確実だと思われれます。なぜなら、自治体はしょせん非常勤の待遇で来ているわけで、本業はIT企業の社員なわけです。IT企業の社員としてそれなりの給料をもらっているわけですから、どっちの言うことを優先させるかといったら、それはもうおのずと明らかです。

あるいは、富士通だったら、別に富士通に恨みがあるわけじゃないですけども、富士通だったら富士通の社員の人がCIO補佐官になったら、優先的に富士通のシステムを採用するということになるわけですね。そういった利益相反、言ってみれば新たに自治体のデジタル化をめぐる利権のようなものが発生するということですね。

## ②地方自治（住民自治）の否定としての「標準化・共通化」

それから2番目、情報システムの標準化とか共通化の問題ですけども、これは基本的には地方自治、住民自治を否定するものであるということです。先ほど言ったように、自治体の情報システムの標準化とか共通化というのは、今は17業務ですけど、今の17業務一つ取ったって、ほとんど住民の生活の根幹にかかわるような業務を占めているわけです。今後もそれが拡大されていくということです。自治体独自の施策、先ほど言った子どもの医療費とか各種の手当なんかは、システム上、それを行うのが難しくなるということです。

基幹業務をほとんど全て標準化・共通化し

て情報システムをつくり上げていくわけですから、自治体の持っている独自性というもののが失われていく可能性がある—というか、ほとんどそうになっていくと思います—。自治体というのは、住民自治というものが基本になっていなければ存在する意味がないわけです。だから全て全国同じ情報システムを強制していくという形というのは、これはもう地方分権ではなく、明らかに集権化だということです。

## ③窓口のない自治体？—AIに代替可能か

それから3番目、これは住民に直接影響のあることですが、窓口のない自治体というふうにさっき言いましたが、これをAIによって代替可能かということです。自治体の窓口業務というのは、単なる手続の場ということだけではなくて、職員の人々が住民と接しているんな相談に乗るという意味もあるわけです。住民の方の行政サービスに対する需要とか要求というのは、非常に多様であるので、基本的にはオーダーメイド的な対応が求められるわけです。だからここに公務員の専門性というものが発揮されるということですけども、そういう場がなくなるということです。

それをAIに任せるということですが、このAIの技術というのは、まだまだ人にかわって何かができるようなレベルのものではありません。2年ぐらい前に、新井紀子さんという方が『AI vs 教科書が読めない子どもたち』という本を書いて、これが非常にベストセラーになりました。読んだ方もいらっしゃるかもしれませんが、この本の中で新井さんが言っているのは、AIと人間との決定的な差は何かというと、国語力だと。要するに読解力のことですね。だからAIというのは、国語、書かれた文章を意味あるものとして認識することがまだできないということです。ましてや文学とか詩とか俳句とか短歌とか、そんなものはAIは絶対に意味が理解できないということです。文章の意味が分からないということは、これはコミュニケーションがとれないということです。従って、現状ではAIが人間の仕事

を奪うことはあり得ない。これはAIにコミュニケーションがとれるようなレベルではないからだということですね。

新井さんが言いたかったことは、AIが人間の仕事を奪うことはあり得ないということではなくて、この本の主張は、AIの批判というよりは、AIにも劣るような現在の子どもの読解力ということを問題にしているわけですが、新井さんの本を今の話と引き寄せて言うと、AIというものには文章の意味が分からないので、とてもじゃないけれどもさまざまな事情を抱える住民の方にAIが対応するなんていうのは、まだまだ夢物語。さっき言ったように、この自治体のDX計画というのは、期限が2026年の3月までですよ。ここまでにするということを目指しているのです。あと5年でこんなAIの技術が、職員に代替するようなAIの技術が確立できるのかどうかという話ですね。そういうような問題点が考えられるということです。

もちろん、デジタル化ということ自体は、今回の総会もそうですけれども、非常に場所を選ばずにいろんな会議ができたりとか、そういう利便性の向上という側面が確かにあるということは否定できません。けれども、それはあくまでも通常の業務の補助手段として位置づけられておかなければならないということです。だから手段である以上は、デジタル化をどういうふうに進めるのかというのは、国が上から強制すべきことではなくて、自治体が判断すべきことだということです。過疎地域なんかに行くと、デジタル化に対応できないようなお年寄りの方がたくさんいますね。もちろんデジタル情報技術の格差ということで、格差を解消するというところでこの推進計画にも書いてあります。何をやるかということ、IT企業に業務委託をしてお年寄り向けの講習会をやるとか、そういうことはもう書いてありますが、その程度です。

しかし、講習を受けたからと云って、マイナンバーカードを使って自治体の窓口に行かなくてオンラインで手続きができるかとい

うようなことも、よくよく考えないといけないと思います。

#### ④デジタルに活用される自治体ではなくデジタルを活用する自治体に

そもそも自治体から対人サービスというものをなくすということはできません。それは、さっき言ったように、住民の方が抱えている事情というのは非常に多様であるからです。堤未果さんという方が、最近「デジタル・ファシズム」という本の中でこういうふうに言っています。「福祉とか教育や医療など、政府による公共サービスには、デジタル技術や民間事業者にはカバーしきれない人間の力を必要とする領域が確かに存在する。なぜなら、そこには相手の痛み心に心を寄せる想像力であるとか、声を上げたくても上げられない人々の声をすくい取る、データだけではなく共感に動かされるというのが必要だから」。

AIに共感ということが可能かどうかということです。僕は、それはできないというふうに思います。自治体が行う公共サービスというのは、そういう想像力、あるいは共感、そういったものが必ず必要になる仕事です。だからデジタル化ということに対しては、もうあと5年でこれをやるというふうに言っているわけですから、非常に忙しいんですけども、自治体の職員の方がこれまで取り組んでこられた公務労働の意味とかそういうものを改めて問い直すことによって、性急な地方行政のデジタル化というものが問題だということをお話していく必要があると思います。

これで私の話を終わりにさせていただきます。どうもありがとうございました。

#### (参考文献)

- 白藤博行・自治体問題研究所編『デジタル化でどうなる暮らしと地方自治』（自治体研究社、2020年）
- 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」』（自治体研究社、2021年）
- 日経MOOK『まるわかり！行政のデジタル化』（日本経済新聞出版、2021年）
- 堤未果『デジタル・ファシズム 日本の資産と主権が消える』（NHK出版新書、2021年）

## ■ 2021年度東海自治体問題研究所第49回会員総会

## 記念講演質疑応答

<牧野幸雄氏>

東三河くらしと自治研究所の副代表をしています牧野と申します。発言の機会を与えていただき、ありがとうございます。

川上先生にお尋ねする前に、少し私たちの取り組みについて紹介をさせていただきます。

私たち研究所では、行政のデジタル化問題が今日話にありましたように住民のくらしと自治に大きな影響を与える問題でありますことから、先週の土曜日に座談会という形で開催をいたしております。

コーディネーターは私たち研究所の代表であります宮入興一が行いまして、東海研の事務局からは永井さんに来ていただいて、国と県の動向を紹介していただき、また地元からは、豊橋市職労の委員長に自治労連の考え方を紹介してもらいました。そして最後に私から、個人情報保護法と個人情報保護条例の動向について報告をして、話し合いを持ちました。

コーディネーターの宮入先生からまとめをしてもらいまして、行政のデジタル化が国民や住民に利便性をもたらす一面もあるものの、個人情報自治体を通じて国や経済界に集められて、国民のコントロールといった政治的に利用される側面、あるいは利潤追求のために経済的利用に使われると、こういった側面も有すること。また、デジタル庁の職員が4割も民間の出向者で占められているということで、国の機関と企業との癒着の問題が生じているということを確認しました。

この座談会の内容は、私たちの会報で来月、簡単なものを載せますが、また追ってもう少し詳しいものをまた1月ごろの号に載せたいと考えております。

来年度以降、個人情報保護条例の改正案がいずれ各自治体で提案されてきますので、国

の示すとおりにそのまま従うということではなくて、住民自治の立場と自己情報コントロール権を保障させるという立場で臨んでいきたいというふうに考えております。これからも東海研と連携をしてこの問題に取り組んでいきたいと考えております。

川上先生に質問をさせていただきます。今日は本当に、頭がすっきりしたといいますが、うまく整理していただいてありがとうございます。

特に、推進体制とか標準化、共通化のところですね、このあたりは非常に参考になりました。1点だけ、なおこういう問題が考えられないかということをお願いしたいと思います。

それは、例えば愛知県が今年度5人のICT枠で採用するというので、システムエンジニアを増やしていく計画を持っているようですけれども、こうしたことは、果たして恒久的に行われるのか。私が疑問として持ちましたのは、国のほうで標準化、共通化を進めて集権化を図っており、国が頭脳で自治体は手足となってそのとおりにやればよいという、そういう方向にチェンジをしてきている。そうすると、今、県や市町村が一時的に民間からSE職の採用を増やしたとしても、それは国のソフトウェアをそのまま市町村に浸透させるための一時的な道具立てであって、やがて定着すれば、もう市町村や県にはそういう専門職は要らないというふうな、全く集権的な方向にいつてしまわないかという、そういう心配はないでしょうか。

これまでの地方自治体の情報化というのは、地元のベンダーと、それから自治体のSE職が相談をしながら、カスタマイズも含めてそれなりに作り上げてきたわけですね。ところが今の動きというのは、一たんそれを全てリセットさせて、もう国の言うとおりにやると、こういうことになってきますので、地元のベンダーも要らないと。だから民間に頼

るという言い方ではまだ不十分、不正確であって、もう地元のベンダーも要らないですよ。ですからNTTのようなああいう国の大臣を接待するのが上手な、そういう大手の民間企業だけが国と癒着して、そしてそれが官僚とともに全国を支配している、そういう構造に向かっていないかという危惧を持つのですけれども、いかがでしょうかということをお聞きさせていただいて終わらせていただきます。

#### <川上哲氏>

今お話のあったように、基本的に情報システムについては標準化、共通化していくということですので、お話のあったような方向に進んでいくのではないかというふうに私も思います。

基本的に自治体レベルで何かその情報システムをいじるということが、もうほとんどできないというか、する必要がないというか、そういう方向になっていくわけですから、システムの維持・補修ということでエンジニアはある程度は残るとは思いますけれども、その情報通信システムそれ自体は、大手のIT企業が全て引き受けていくということになるので、地元のそういう専門職の方というのは、維持補修のような形では残るかと思えますけれども、その独自性を発揮するとかいったことは、もうほとんど、このまま進めばですが、なくなるというふうに私も思います。

#### <市橋理事長>

市橋です。私からもひとこと発言させてください。そういう方向にいつてしまう可能性はもちろんあります。しかし、名古屋市も今年からIT人材の独自採用をして、今までは委託で、富士通なり何なりと協議しながら、ほとんど向こうのノウハウでやっていたわけですが、これをみずからの公務員にしていく方針を持っています。私は、こうした非常勤ではなく自分の職員にしていくということの持っている意味は、二義的に、ダブル・ミーニングで考えたほうが良いと思っています。

例えば、現在デジタル庁を初め国が標準化したり共通化しようとしている業務は17業務。さらに増える可能性はありますが、この17業務は、ずっとこの間、自治体は、形式的に言えば脱法的かもしれないけれども、目的を少しずらしたり、仕組みのところで基準等々をずらしたりしながら、異なる運用をするという、典型的には上乗せとか横出しの条例をつくって対応した歴史があります。従って、17業務であっても、そういう上乗せなり横出しで目的をちょっと変えて、独自の創意工夫の取り組みを自治体としては、やるべきだと思っています。やっても、もちろん裁判されたり、これは自治事務なので指示は出せませんので、先ほどの助言・指導が来るだけですが、それをどうやっていくか、今後の運動とかプロセスでこれが合法化されていくのか、定着するのか、違法視されてしまうのかとかあると思いますが、そういうときに、独自人材を持って、この人たちが頑張れば、今後、違う展開もあるかなというふうに私は思っているというのが1点です。

それから、自治事務はたくさんありますので、17業務がどれだけ増えていくか、国のほうが法定自治事務化したりする可能性はもちろんありますが、ただそうは言っても、自分のものがありますので、そこはこのデジタルをどう使うか。さっきのカスタマイズの話も含めて、どうつくっていくか。とりわけさっき保育所の選定の話がありましたけれども、さまざまな人の持っている性質とか、その人の環境とか、いろんなものをプログラムしていくわけですね。それで90%合致したという話もありましたが、でも10%は合致していませんし、それからその90%合致したと言っても、どういう順番かとか全部点検する必要があるはずなので、そこは人間がこれからもやると思いますし、そこにおいて、人間を中心にして考えることはとても大事で、機械がこうなっているからこうなんだという理屈は通用しません。人間中心に利益考慮するときの要素なんか、どう設定するか、それが合わない、

個別具体的事案では絶対に合わないことがあるので、そういうものは独自に職員が専門的な見地から判断するということがやっぱり必要になりますから、ここもちょっとある種弁証法的に考えていただいて、使うものは使うけども、それを何か物神崇拜して崇め奉ってそれしかないみたいな運用はすべきではないだろうと思います。

一番気になっているのは、開会挨拶で述べた通り、今、ヨーロッパにしるアメリカにしる、フェイスブックを初めとしてこういうプラットホーム企業に対する倫理の問題、あるいはアルゴリズム規制とか言っていますが、法規制の問題がものすごく大きく取り上げられていて、監視資本主義という言葉がありますが、監視資本主義国のほうが、もうこれではだめだということまである種気がついていまして、次のフェイズに入っていると思うんですね。日本は相変わらず「Society 5.0」というとても楽観的な矛盾のない幸せな世界が来るみたいな、そういう世界でいまだにやっていますが、今日の新聞を見ていると、フェイスブックはどうとう逃げ道を失ってみずからの社名を変えとかですね、何とか逃げきろうとしているのははっきりしているんですけども、それと闘っているというか、そういう状況も出ていますので、今の流れがどこまでいくかというのは、これだけで、5.0の世界とかあの事実だけで矛盾なく来るとはとても思っていないので、自治体のほうも頑張って独自の創意工夫をするとおもしろいのではないかと、半分期待しつつ、半分危機感を持って考えているというのが私の意見です。

(以上、文責：事務局)