

社会全体のデジタル化に向けて

— 「デジタル手続法」の成立 —

榎本 尚行

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案提出の背景・経緯
 - (1) 行政手続オンライン化法の改正に係る経緯
 - (2) 住民基本台帳及び公的個人認証の利用拡大に関する検討
 - (3) マイナンバーの利用事務の拡大等の検討
 - (4) 本法律案の提出
3. 本法律案の概要
 - (1) 行政手続オンライン化法の改正
 - (2) 行政のデジタル化を推進するための個別施策
4. 国会における主な議論
 - (1) デジタル・ガバメント推進の意義等
 - (2) 情報システム整備計画の策定に向けた方向性
 - (3) オンライン化の適用除外の範囲
 - (4) 地方公共団体におけるデジタル化推進策
 - (5) 個人情報保護及びサイバーセキュリティ対策強化の必要性
 - (6) デジタルデバイド対策の在り方
 - (7) マイナンバー制度の利活用促進に関する課題
5. おわりに

1. はじめに

我が国では、平成12年に「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(平成12年法律第144号。以下「IT基本法」という。)が制定され、IT総合戦略本部¹を中心に、IT

¹ 本部の設置当初、同本部の呼称は「IT戦略本部」とされていたが、平成25年3月28日の本部会合から「I

政策、「電子政府」の推進に取り組んできた。現在「電子政府」は、「デジタル・ガバメント」へと言葉を変え、政府はその推進に取り組んでいる²。

近時、デジタル化の基盤となる制度の整備等が進んできた中、平成30年1月16日にeガバメント閣僚会議³で決定された「デジタル・ガバメント実行計画」では、「利用者中心の行政サービスを実現するため、単に情報システムを作るだけでなく、デジタル化の前提として業務改革（BPR⁴）や制度そのものの見直しを実施」した上で、「行政のあらゆるサービスを最初から最後までデジタルで完結させる」ことが目指された。さらに、同年7月20日に改定された同計画では、デジタル・ガバメントの推進を図るための法案を整備することが明記された。これらにより、デジタル化の基本原則（後述）に沿った行政手続のオンライン化の徹底、添付書類の撤廃を図り、社会全体のデジタル化を推進していくとされた。また、デジタル化に関連して総務省などで、個人認証の基盤である住民基本台帳、公的個人認証、マイナンバーの各制度について検討が進められた。

これらを踏まえ、平成31年3月15日、政府は「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」（平成14年法律第151号。以下「行政手続オンライン化法」という。）⁵、「住民基本台帳法」（昭和42年法律第81号）、「電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律」（平成14年法律第153号。以下「公的個人認証法」という。）及び「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」（平成25年法律第27号。以下「マイナンバー法」という。）の改正を柱とする「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案」（閣法第47号）（以下「本法律案」という。）⁶を国会に提出し、本法律案は令和元年5月24日に成立した（令和元年法律第16号）。

本稿では、本法律案の提出の経緯及び概要を整理し、国会における主な議論を紹介する。

2. 本法律案提出の背景・経緯

（1）行政手続オンライン化法の改正に係る経緯

T総合戦略本部」という呼称を用いることとなった。本稿では、一貫してIT総合戦略本部という呼称を用いることとする。

² 「電子政府」は、「e-Japan 戦略」（平成13年1月22日IT総合戦略本部決定）において、「行政内部や行政と国民・事業者との間で書類ベース、対面ベースで行われている業務をオンライン化し、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国・地方一体的に情報を瞬時に共有・活用する新たな行政を実現するもの」とされた。一方、「デジタル・ガバメント」は、「デジタル・ガバメント推進方針」（平成29年5月30日IT総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）において、「サービス、プラットフォーム、ガバナンスといった電子行政に関する全てのレイヤーがデジタル社会に対応した形に変革された状態を指す。」とされている。

³ 内閣官房長官を議長とする「eガバメント閣僚会議」は、平成26年6月、行政のIT化と業務改革の同時・一体的改革を機動的かつ強力に進めることを目的として設置された。平成30年4月、目的を「国及び地方公共団体のデジタル化を機動的かつ強力に進め、その成果を展開することによって、国、地方公共団体及び民間部門まで含めた社会全体のデジタル化を推進すること」とするなどの整理が行われるとともに、会議の名称が「デジタル・ガバメント閣僚会議」に変更された。

⁴ Business Process Re-engineering の略

⁵ 今般の法改正により、同法の題名が改正されている（3.（1）参照）。

⁶ なお、政府は本法律案を「デジタル手続法案」と呼称している。

ア デジタル・ガバメントに向けた基盤整備

行政手続は、書面によることが原則とされている。一方、IT基本法に基づき策定された「e-Japan 戦略」（平成 13 年 1 月 22 日 IT 総合戦略本部決定）において、電子政府の実現が掲げられ、インターネットを活用した行政手続、行政運営等が可能となるよう、平成 13 年度中に個々の手続に求められる書類の削減・標準化、書面の提出・保存を求める法令の見直しを行うなどとされた。これに基づき、平成 14 年に行政手続オンライン化法等が制定され、対面で行わなければならない手続、書面等の現物で行われなければならない手続を除き、オンラインによる申請、処分通知等が可能となった。

しかし、行政手続オンライン化に関する取組については、「使い勝手が利用者の視点に立ったものとなっていない等の理由から、国民・企業等による電子政府の利用は進んでおらず、また、住民サービスに直結する地方公共団体の電子化が十分ではないなど、国民・企業等利用者が利便性・サービスの向上を実感できていない。」⁷などの課題が指摘されていた⁸。

他方、平成 25 年にマイナンバー関連法等が成立し⁹、デジタル化の基盤整備が進んできた。具体的には、政府全体の IT 政策及び電子行政推進の司令塔となる政府 C I O¹⁰が設置され、高度な府省間の政策調整を行う権限や、府省横断的な計画や経費の見積り方針を作成する権限等を用いて、縦割りを打破して「横串」を通す取組が行われてきている。また、平成 28 年にマイナンバー制度の運用が開始され、様々な個人、法人をつなぐ情報連携基盤の整備が進められている。加えて、平成 28 年 12 月に官民データ活用推進基本法（平成 28 年法律第 103 号）が制定され、行政手続のオンライン化を原則とするよう、必要な措置を講ずることが盛り込まれた。

イ デジタル・ガバメントの推進に向けた法整備の検討

デジタル・ガバメントの推進については、IT 総合戦略本部、e ガバメント閣僚会議（平成 30 年 4 月、デジタル・ガバメント閣僚会議に改組）、規制改革推進会議などで検討が進められている。IT 総合戦略本部などで検討され、平成 29 年 5 月 30 日に閣議決定された「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」¹¹では、行政手続等の実態を把握するための棚卸し、行政手続等のオンライン化原則の実現に向けた法整備などを実施することが掲げられた¹²。

⁷ 「IT 新改革戦略」（平成 18 年 1 月 19 日 IT 総合戦略本部決定）

⁸ 「デジタル・ガバメント実行計画」（平成 30 年 7 月 20 日 デジタル・ガバメント閣僚会議決定）においても、「各種申請手続のユーザビリティの向上やビジネス環境の改善等、利用者への具体的な価値の提供という点において、必ずしも十分な効果を挙げてきたとは言えない」との評価がなされている。

⁹ 平成 25 年 5 月 24 日（第 183 回国会（平成 25 年常会））、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」、「内閣法等の一部を改正する法律」及び「地方公共団体情報システム機構法」の 4 法律が成立した。

¹⁰ Chief Information Officer の略

¹¹ 平成 25 年 6 月の「世界最先端 IT 国家創造宣言」以来、政府は毎年 IT 戦略を閣議決定している。また、平成 29 年 5 月以降の IT 戦略は、官民データ活用推進基本法に基づく基本計画として、IT 総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議の合同会議での決定を経て閣議決定されている。

¹² 同宣言・基本計画に加え、同日、「デジタル・ガバメント推進方針」が、IT 総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議で決定された。さらに、同方針などに示された方向性を具体化するため、平成 30 年 1 月 16 日、

これに基づき、行政手続等のオンライン化についての実態調査が行われ、平成 30 年 3 月 30 日、「行政手続等の棚卸結果等について」が公表された。同調査によると、全 46,385 種類、年間約 48 億件の法令に基づく手続のうち、オンラインで手続が可能であるものは 5,944 種類（約 13%）、年間約 35 億件（約 73%）である。

また、オンライン利用の実態としては、オンラインで行うことができる手続のうち、実際にオンラインで処理されたものは約 28 億件で、オンラインで行うことができる手続の処理件数の約 78%、全体の処理件数の約 57%に当たる。年間の処理件数が多い手続はオンラインで行える環境が整っている傾向があるが、処理件数が多くてもオンライン利用率が高いとは限らないとされ、オンライン利用率に影響を与える要因として、添付書類の有無、本人確認の手法・コスト・処理期間が挙げられている。

平成 30 年 6 月 15 日に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」では、デジタル・ガバメントの推進に当たっての「デジタル化の 3 原則」として、「デジタルファースト」（原則として、個々の手続・サービスが一貫してデジタルで完結する）、「ワンスオンリー」（一度提出した情報は、二度提出することを不要とする）及び「コネクテッド・ワンストップ」（民間サービスを含め、複数の手続・サービスがどこからでも／一か所で実現する）が掲げられた。同計画では、この 3 原則に沿った行政サービスの実現に向け基盤整備を進めるとし、行政手続等におけるオンライン化の徹底及び添付書類の撤廃等を実現するため「デジタルファースト法案（仮称）」を速やかに国会に提出する旨が明記された。これと併せ、重点取組として、地方のデジタル改革、民間部門のデジタル改革等が掲げられた¹³。

同年 7 月 20 日には、デジタル・ガバメント閣僚会議において、「デジタル・ガバメント実行計画」が改定されるとともに、オンライン化の徹底、添付書類の撤廃、デジタル化を実現するためのシステム整備に係る事項等を骨子とする法案の方向性が示された¹⁴。

（２）住民基本台帳及び公的個人認証の利用拡大に関する検討

平成 29 年 11 月より、総務省の「住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会」において、マイナンバーカード、電子証明書の海外継続利用、所有者不明土地問題等に対応する住民票等の除票¹⁵の保存期間の延長への対応方策等が検討され、平成 30 年 5 月に中間報告が、8 月に最終報告が取りまとめられた。

e ガバメント閣僚会議において「デジタル・ガバメント実行計画」が決定された。

¹³ 同日に閣議決定された「未来投資戦略 2018」においても、フラッグシップ（旗艦）プロジェクトとして、「デジタル・ガバメントの推進」が掲げられ、①個人向けワンストップサービスの実現、②法人向けワンストップサービスの実現、③デジタルファースト法（仮称）の整備を中心に取組を進めるとともに、マイナンバー制度の利便性の向上や地方公共団体における制度環境等の整備を含めたデジタル・ガバメント推進のための体制・環境整備を行う方針が示された。

¹⁴ なお、社会全体のデジタル化に向けた理念や方向性を明記する議員立法を平成 30 年秋の国会（臨時会）に提出し、これを受け、行政手続の原則デジタル化に関する法律案を政府が提出する旨の報道もなされていた（『日本経済新聞』（平 30.10.12））が、議員立法は提出されなかった。

¹⁵ 住民票は、住民の死亡、転出などにより消除される。戸籍の附票は、戸籍の消除とともに消除される。これら住民票等の除票は、一部を除き保存期間が 5 年とされている。

両報告において、①海外継続利用については、住民票は海外転出時に消除されることから、海外転出者に係る新たな個人認証の基盤として、海外転出後も消除されない戸籍の附票を活用することが合理的であると考えられる、②住民票等の除票の保存期間については、現行の5年から150年に延長することが必要ではないか¹⁶、③保存期間の長期化に伴う個人情報保護の観点から、不正取得等の防止のため、罰則の見直し等の検討が必要ではないか、等とされた。加えて、マイナンバーカードの電子証明書を健康保険証として利用するための暗証番号（PIN）入力不要の認証方式の導入、スマートフォンへの電子証明書の搭載について、公的個人認証法令上明確に位置付ける必要性が指摘された。

これらについて、「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（平成30年6月15日閣議決定）では、海外における公的個人認証サービスの継続利用については「平成31年度中を目途として改正法案の国会提出」を目指し、電子証明書のスマートフォンへの搭載、PIN入力不要の認証については「平成31年通常国会を目途に必要な法制上の措置」を講じるとされた¹⁷。

（3）マイナンバーの利用事務の拡大等の検討

マイナンバー及び情報提供ネットワークシステムを使用した特定個人情報の提供範囲の更なる拡大に関しては、マイナンバー法附則第6条第1項に、法律施行¹⁸後3年を目途とする検討条項が定められていた。また、政府においては、マイナンバーカードの普及促進に向けた方策についても検討が進められていた。

これらについて「未来投資戦略2018」（平成30年6月15日閣議決定）では、「被災者生活再建支援金の支給に関する事務等の情報連携を平成32年7月までに開始する。さらに、各種申請手続における添付書類の省略やマイナポータルを利用した避難所や遠隔地からの電子申請等の利用者の利便性向上に向けた取組を推進していくため、罹災証明情報の連携について、番号法（筆者注：マイナンバー法）の3年後の見直しに向けて、費用対効果や地方公共団体等のニーズ等を踏まえ、マイナンバー制度等の活用を視野に入れた検討の上、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、国民の理解を得つつ、所要の措置を講ずる。」とされた。

（4）本法律案の提出

以上のような経緯を踏まえ、本法律案は平成31年3月15日に政府から提出された。衆議院では、内閣委員会において4月17日に提案理由説明を聴取し、26日に質疑・採決が行われ¹⁹、令和元年5月10日の本会議において、多数をもって可決された。その後参議院では、内閣委員会において同月21日に趣旨説明を聴取し、23日に質疑・採決が行われ、

¹⁶ 同中間報告では、人の寿命、戸籍の除籍簿等の保存期間が150年であることを踏まえ、住民票等の除票の保存期間についても150年に延長することが適当とされた。

¹⁷ 本法律案には、電子証明書のスマートフォンへの搭載に関する規定は盛り込まれなかった（4.（7）イ参照）。

¹⁸ マイナンバー法は、一部を除き、平成27年10月5日に施行された。

¹⁹ 衆議院内閣委員会では、これに加え平成31年4月24日に行政のデジタル化に関する質疑が行われた。

24日の本会議において、多数をもって可決、成立した（令和元年法律第16号）²⁰。なお、衆参の内閣委員会において、セキュリティ対策や個人情報保護の措置を講じること、地方公共団体の対面業務機能が損なわれないよう配慮すること、行政機関の職員の事務負担が軽減されるよう配慮することなどを盛り込んだ附帯決議が付された²¹。

3. 本法律案の概要

(1) 行政手続オンライン化法の改正

ア 題名、目的及び基本原則

行政手続オンライン化法について、題名を「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」に改め、目的を、「国、地方公共団体、民間事業者、国民その他の者があらゆる活動において情報通信技術の便益を享受できる社会が実現されるよう、情報通信技術を活用した行政の推進に関する基本原則及び情報通信技術を利用する方法により手続等を行うために必要となる事項を定めるとともに、民間手続における情報通信技術の活用促進に関する施策について定めることにより、手続等に係る関係者の利便性の向上等を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与すること」とする。

また、政府の基本計画等で言及されていたデジタル化の3原則（「デジタルファースト」、「ワンスオンリー」及び「コネクテッド・ワンストップ」）を、法律上も基本原則として規定する。

イ 情報システム整備計画

政府は、情報通信技術を利用して行われる手続等に係る国の行政機関等の情報システムの整備を総合的かつ計画的に実施するため、閣議決定により、情報システムの整備に関する計画（情報システム整備計画）を定めなければならない。

同計画には、計画期間、情報システムの整備に関する基本的な方針、オンライン化の範囲、添付書面を省略するために必要な事項等を定める。

国の行政機関等は、情報システム整備計画に従って情報システムを整備しなければならない。また、地方公共団体を始めとする国の行政機関等以外の行政機関等は、国の行政機関等が行う措置に準じて必要な施策を講ずるよう努めなければならない。

ウ 添付書面等の省略

オンラインによる行政手続の利用率が伸びなかった背景の一つとして、添付書面等を提出しなかったことが挙げられている。このため、本法律案において、行

²⁰ なお、衆議院内閣委員会では、平成31年4月26日の本法律案の審議に限って、通信機能を持たないタブレット端末を使用することが認められた（朝日新聞デジタル（令和元年5月7日）〈<https://www.asahi.com/articles/ASM4V6GRDM4VUTFK01L.html>〉（以下、URLの最終アクセスはいずれも令和元年8月19日。）。参議院内閣委員会では、「議運でデジタル化、ペーパーレス化についても大きな前進、論議を推し進めているというところ」（第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号2頁（令和元年5月23日））であるとして、タブレット端末は使用されなかった。

²¹ 衆議院内閣委員会では9項目の附帯決議が、参議院内閣委員会では11項目の附帯決議がそれぞれ付されている（衆議院内閣委員会附帯決議〈http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naiikakuF11B15EDE42DBB6E492583F6001953EC.htm〉、参議院内閣委員会附帯決議〈http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f063_052301.pdf〉）。

政機関間の情報連携等により省略可能となるものについては、法令上省略可能とするための規定が盛り込まれた。

具体的には、他の法令において申請等に際して添付することが規定されている政令で定める書面等について、行政機関等が、政令で定める措置により当該書面等により確認すべき事項に係る情報を入手し、又は参照することができる場合には、添付することを要しないものとする。

エ デジタルデバイドの是正

情報通信技術の活用にあたっては、活用のための能力や利用の機会の格差、いわゆるデジタルデバイドへの配慮が必要となる。

本法律案では、これに対応するための規定が置かれており、国は、情報通信技術を活用した行政の推進にあたっては、全ての者が情報通信技術の便益を享受できるよう、情報通信技術の利用のための能力又は知識経験が十分でない者が身近に相談、助言その他の援助を求めることができるようにするための施策、当該援助を行う者の確保及び資質の向上のための施策その他の年齢、身体的な条件、地理的な制約その他の要因に基づく情報通信技術の利用のための能力又は利用の機会における格差の是正を図るために必要な施策を講じなければならない。地方公共団体は、国の施策に準じて、必要な施策を講ずるよう努めなければならない。

オ 民間手続における情報通信技術の活用の促進のための環境整備等

民間が行う手続のうち行政手続と密接に関連する業務を行う民間事業者は、民間手続をオンライン化し、行政機関等との連携を確保するよう努めなければならない。

また、法令に基づく民間手続については、国は必要な施策を講じ、その実施状況を踏まえ、支障がないと認めるときは、オンライン化を可能とするよう法制上の措置等を講ずるものとする。

(2) 行政のデジタル化を推進するための個別施策

本法律案には、住民基本台帳法の一部改正、公的個人認証法の一部改正、マイナンバー法の一部改正が盛り込まれている。これらの改正により、本人確認情報の長期かつ確実な保存、マイナンバーカード・公的個人認証の利用拡大など、行政のデジタル化を推進するための個別施策についての措置を講ずる。

ア 本人確認情報の長期かつ確実な保存関係

住民票・戸籍の附票については、住民基本台帳法施行令（昭和42年政令第292号）に基づき、削除してから5年間保存するものとされており、その保存に係る安全管理義務等は法令上規定されていなかった。しかし、削除された住民票等は、本人確認情報の原本として各種行政事務の基盤となり、長期かつ確実に保存することが必要とされる。

このため、本法律案ではこれらを法律上位置付け、住民票及び戸籍の附票について、削除した後も除票として保存することを市町村長に義務付けるとともに、住民票・戸籍の附票の除票についての市町村長の安全管理義務等を規定する。また、政令の改正により、住民票・戸籍の附票の除票の保存期間を150年に延長する。

イ 国外転出者によるマイナンバーカード・公的個人認証の利用関係

マイナンバーカードや公的個人認証は、住民票を基盤としているため、国外転出時に住民票が削除された者は、これらを利用することができなかった。

このため本法律案では、戸籍の附票の記載事項に出生の年月日、男女の別及び住民票コードを加え、また、地方公共団体情報システム機構は、国の機関等から国外転出者に係る事務の処理に関し求めがあったときに、附票本人確認情報を提供するものとする。

これにより構築する附票ネットワーク（仮称）を個人認証の基盤として活用し、国外転出者によるマイナンバーカード及び電子証明書の利用を可能とする。

ウ 利用者証明用電子証明書の利用方法の拡大関係

電子証明書のうち利用者証明用電子証明書²²について、暗証番号入力を要しない利用方法を導入する。具体的には、「特定利用者証明検証者」の認可制度を創設し、利用者証明検証者は、総務大臣の認可を受けて、利用者証明利用者本人が電子利用者証明を行ったことの確認を、当該利用者証明利用者のマイナンバーカードの券面の顔写真²³により行うことを可能とする。

この改正は、改正健康保険法²⁴に基づき令和3年3月からの導入を目指している、いわゆるオンライン資格確認に関連したものである。オンライン資格確認においては、マイナンバーカードの公的個人認証の仕組みを活用し、医療機関・薬局において健康保険の被保険者資格情報を確認することとされ、医療機関・薬局の窓口においてマイナンバーカードの提示を求め、顔写真を確認した上でオンライン資格確認を行うことが想定されている。本法律案により、窓口において暗証番号入力を要せず、本人確認を行うことが可能となる。

エ マイナンバーカードへの移行促進関係

マイナンバーカードの利用拡大に向け、マイナンバーの通知を通知カードによらずに行う。併せて、通知カードの記載事項変更等の手続を廃止する。ただし、施行日時点で交付されている通知カードは、その記載事項に変更がない場合等については、引き続きマイナンバー証明書類として利用することができるとの経過措置が設けられている。

オ マイナンバー利用事務及び情報連携対象の拡大関係

マイナンバーの利用範囲、情報提供ネットワークシステムを利用した情報連携については、マイナンバー法の中で限定列举され、それ以外に用いることはできない。

本法律案において、罹災証明書の交付に関する事務等の個人番号利用事務の範囲の拡大や、乳幼児に対する健康診査に関する事務等の情報連携の範囲の拡大を行う。

²² マイナンバーカードに搭載される電子証明書には、「署名用電子証明書」、「利用者証明用電子証明書」の2種類がある。「署名用電子証明書」が、作成・送信した電子文書が、利用者が作成した真正なものであり、利用者が送信したものであることを証明するものであるのに対し、「利用者証明用電子証明書」は、ログインした者が、利用者本人であることを証明するものである。利用者証明用電子証明書には、PIN入力を要するとされていた。

²³ 具体的な確認方法は、総務省令により定めることとされている。

²⁴ 「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律」（令和元年法律第9号）

4. 国会における主な議論

(1) デジタル・ガバメント推進の意義等

ア デジタル・ガバメントが進んでこなかったとされる理由

デジタル・ガバメントが進んでこなかった理由について、平井国務大臣（IT政策担当）は、これまでの政府の取組により、政府情報システムの削減などの成果があったとしつつ、デジタル・ガバメントが進んでいないように思われるのは、国民の利便性が顕在化していないことが挙げられる旨を答弁した²⁵。

また、今までの手続をそのまま電子化するというだけでは国民は圧倒的に支持してくれるということはない、本法律案によって、次の時代に進化、発展させていけるようなデジタルの基盤をつくっておくということが一番重要なことである旨を答弁した²⁶。

イ デジタル・ガバメント推進の意義

デジタル・ガバメント推進の意義について、平井国務大臣は、セキュリティ、個人情報やプライバシーに対する配慮、デジタルデバイド等の問題をクリアしながら、我が国が抱える社会的な課題にもデジタル化が貢献しなければならない旨を答弁した。また、少子高齢化の先頭にいる我が国が世界に対して成功モデルを提示できるチャンスでもあると思っているので、Society 5.0は実際どんな社会かということの世界に提示していくために政府が自らデジタルの手続に踏み込んでいこうという一つの方向性を示すということが一番大きな意義と考えている旨を答弁した²⁷。

加えて、本法律案を通じて社会全体のデジタル化を進めていくことに関して、平井国務大臣は、デジタル化とグローバル化は不可逆的に進行し、多くの利便性や富をもたらす、また、様々な問題も起きてくると思う、そういう問題を全部解決して乗り越えていくというのが一番重要な点で、官民挙げて取り組まないといけないとし、本法律案の目指すものは、単に物をデジタル化する「デジタイゼーション」(Digitization)ではなく、社会システム全体をデジタル対応にしていく「デジタルライゼーション」(Digitalization)である旨を答弁した²⁸。

ウ 成長戦略等におけるデジタル・ガバメント推進に係る検討

政府の経済財政諮問会議では、「次世代型行政サービス」が民間議員から提言されている。この「次世代型行政サービス」を進めていくことによって、単なるデジタル化だけではなく、IoTやAI等の新技術活用やデータ整備等を通じて、行政が保有するデータを民間も利活用し、より効率的で質の高い行政サービスに転換するとともに、行政が新しいデータを整備し、民間の利活用を積極的に後押しする必要があるとされている。

「次世代型行政サービス」と本法律案との関係について、平井国務大臣は、単に過去の延長線上で今の行政をデジタル化するのではなくて、デジタル化の前に業務改革、BPRを徹底して、エンド・ツー・エンドで最新の技術動向を踏まえたデジタル技術の活

²⁵ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号9頁（令元.5.23）

²⁶ 同上

²⁷ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号5～6頁（令元.5.23）

²⁸ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号5頁（令元.5.23）

用を前提とした見直しや、情報システムの共有化やデータの標準化の推進、行政手続と関連する民間手続のワンストップ化等を図ることによって、セキュアで利便性の高い次世代型行政サービスを実現していきたいとした²⁹。さらに、国民目線の真の行政のデジタル化を強力に進めていくために、年内をめどに情報システム整備計画を策定して本法律案に基づく取組を具体化していくほか、成長戦略においてA Iやデータを活用したスマート公共サービスを盛り込むとともに、I T戦略においても、デジタル技術を徹底的に活用した行政サービス改革をデジタル・ガバメント実現の柱として位置付ける方向で現在調整している旨を答弁した³⁰。

この点、「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年6月21日閣議決定）では、次世代型行政サービスについて、「情報セキュリティの確保を大前提にするとともに、個人情報保護に適切に配慮しつつ、国・地方自治体を含め、政府横断的な取組により、行政サービスのデジタル化を早急に推進する」との基本的な考え方が示されている。その実現のために集中的に推進する取組の一つとして、「デジタル・ガバメントによる行政効率化」が掲げられ、具体的には、国主導の情報システム・データ標準化の推進と財源の確保等、書類・対面手続等の徹底した簡素化、地方自治体のデジタル化の推進といった取組を進めていくとされた。同日閣議決定の「成長戦略フォローアップ」では、多くの国民の生活に大きな影響のある個人向け行政手続等のワンストップ化推進を図るとされた。

今後の行政の在り方について、デジタル化を通じて「申請主義」から「プッシュ型」に変えていくことが必要ではないかとの問題意識が示され、これについて平井国務大臣は、国民からの申請を待つのではなく、対象者に対して必要なお知らせをする、言わばプッシュ型サービスを普及させることは非常に重要であり、今後、今般のデジタル手続法案を契機として、行政機関間の情報連携を始めとしたシステム整備を推進するとともに、デジタル社会の本人確認の基盤であるマイナンバーカードの普及に取り組んで、その上でプッシュ型の行政サービスを拡大していきたい旨を答弁した³¹。

（2）情報システム整備計画の策定に向けた方向性

本法律案に基づき、今後閣議決定により定めることとされる情報システム整備計画について、内閣官房は、関連するデジタル・ガバメント実行計画と一体のものとして作成したい、情報システム整備計画を作成するに当たっては、官のみでの取組を進めるのではなく、民間出身の政府C I Oの下、内閣官房を中心として、民間出身のエキスパートである政府C I O補佐官を活用するとともに、I Tに精通した民間事業者や優れた技術を有するスタートアップ等とも積極的に意見交換を図るなど、行政サービスのユーザーでもある民の力を積極的に活用していきたい旨を答弁した³²。

²⁹ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号22頁（令元.5.23）

³⁰ 同上

³¹ 同上

³² 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号12頁（令元.5.23）

情報システム整備計画の内容、同計画を通じた情報システムの費用対効果の検証等に関して、内閣官房は、情報システム整備計画の中の情報システム整備に関する基本的な方針において、費用対効果を踏まえた情報システムの整備について位置付けることを予定しており、情報システム整備計画の策定を通じ内閣官房において費用対効果を厳しく精査し、費用対効果に見合うもののみを計画の対象とする予定としているとした³³。また、計画策定に当たっては、クラウドの活用等の情報システムの共有化、現在検討中である予算の要求から執行まで年間を通じたプロジェクト管理等を通じて最大限、費用対効果が出るような取組を進める予定である旨を答弁した³⁴。

（３）オンライン化の適用除外の範囲

本法律案では、行政手続を原則オンライン化することとしているが、他方、その例外としてオンライン化の適用除外となる事項が定められている。適用除外となるのは、①対面による確認を要すること、許可証等を事業所に備え付ける必要があること等の事由によりオンライン化が適当でないものとして政令で定めるもの、②当該手続等に関する他の法令の規定においてオンラインにより行うことが規定されているもの、の２点に該当する行政手続である。

この点、適用除外の項目を定めることにより本法律案が目的とする原則デジタル化の方向を骨抜きにするのではないかとの懸念が示された。これについて内閣官房は、現時点で確定した例ではないとしながらも、運転免許証の交付、不動産登記の手続において申請者に出頭を求めて対面で質問する場合などが考えられるとしつつ、こうした例外ケースというのは、真にオンライン化になじまないものに限定をするということであり、行政手続のオンライン原則が可能な限り実現されるように、内閣官房がリーダーシップを発揮してデジタル化を進めてまいりたい旨を答弁した³⁵。

（４）地方公共団体におけるデジタル化推進策

地方公共団体におけるデジタル化に関して、内閣官房は、地方公共団体は行政手続に際して住民と直接接する機会が多く、地方公共団体に対する手続も多数存在するため、住民の利便性向上の観点から、地方公共団体に対する手続のオンライン化というのは急務との認識を示した³⁶。

地方公共団体のシステム整備などに関する国の支援について、総務省は、クラウド技術を活用した情報システムの導入を支援しているほか、平成 18 年度にオンライン利用促進指針を策定し、優先的にオンライン化に取り組むオンライン利用促進対象手続を具体的に定めた上で、これらの手続に関するオンライン利用率を公表してきたところであり、平成

³³ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 18 号 30 頁（令元. 5. 23）

³⁴ 同上。なお、「政府情報システムの予算要求から執行の各段階における一元的なプロジェクト管理の強化について」（令和元年 6 月 4 日デジタル・ガバメント閣僚会議決定）において、今後の取組に向けた方針が示されている。

³⁵ 第 198 回国会衆議院内閣委員会会議録第 14 号 13 頁（平 31. 4. 24）

³⁶ 第 198 回国会衆議院内閣委員会会議録第 14 号 19 頁（平 31. 4. 24）

31年4月時点で、電子申請に係るシステムが未整備となっている団体が260団体あるとし、これらの団体においては、速やかにオンライン化のための情報システムを整備する必要があると考えており、システムの整備に当たっては、自治体単独で導入するのではなく、電子システムの共同利用や、さらにはマイナポータルの活用による取組を検討するよう働きかけてまいりたい旨を答弁した³⁷。

このシステムの共同利用について、内閣官房は、自治体クラウドも共同利用の一つだと思っているが、今後、更なる共同利用の方策として、例えば国がプラットフォームをつくって地方公共団体が利用するという方法、地方公共団体が共同利用することを前提として開発をした優良なアプリケーションを横展開していくということも考えられるとした³⁸。さらに、行政分野ごとに全国の共通標準仕様書を策定し、地方公共団体は、システム等の更新時期に合わせて標準仕様書に準拠したシステム等を導入するという方向もある、また、総務省で、「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会」を開催しており、国、地方公共団体、そしてシステムベンダーが十分に関与した形で標準を設定することの重要性を今議論しており³⁹、注視している旨を述べた上で、地方公共団体の事務の効率化を図り、地方公共団体の職員は職員でなければならない、より価値のある業務に従事できるように、地方公共団体のデジタル化について関係省庁と連携してしっかりと取り組んでいきたい旨を答弁した⁴⁰。

また、デジタル化の推進に向けモデルとなる自治体をつくる手法を検討すべきではないかとの指摘がなされ、平井国務大臣は、今でも、先進的な取組をしている自治体があり、そうした先進的な取組を積極的に横展開できるような環境をつくるべきで、先行自治体がそうではないところに協力できるような体制も今後検討する必要がある旨を答弁した⁴¹。

(5) 個人情報保護及びサイバーセキュリティ対策強化の必要性

本法律案における個人情報保護の視点に関して、平井国務大臣は、行政機関が保有する個人情報の扱いについては、既に行政機関等個人情報保護法等の個人情報保護法制に基づき、個人情報を保有するに当たっては、法令の定める所掌事務を遂行するために必要な場合に限り、かつ、個人情報の利用の目的をできるだけ特定するとともに、保有個人情報の漏えいを防ぐために必要な処置を講ずるなど、個人情報の保護に関する規律が課せられているところ、本法律案に基づくデジタル化の取組も、このような規律を前提とし、加えて、本法律案においても情報システムの整備に当たり、情報システムの安全性及び信頼性を確保するために必要な措置を講ずる義務を国の行政機関等に課している旨を答弁した⁴²。

なお、個人情報保護法については、3年ごとの見直しを行うこととされており、個人情

³⁷ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号6頁（令元.5.23）

³⁸ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号7頁（令元.5.23）

³⁹ 令和元年5月24日、同研究会（通称：スマート自治体研究会）の報告書が公表された。報告書では、システムやAI等の技術を駆使して、効果的・効率的に行政サービスを提供する「スマート自治体」の実現を目指すことを掲げ、「スマート自治体」実現のためのロードマップが示されている。

⁴⁰ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号7頁（令元.5.23）

⁴¹ 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第15号15頁（平31.4.26）

⁴² 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第14号21頁（平31.4.24）

報保護委員会において検討が行われている。

また、デジタル化を進めるに当たってのサイバーセキュリティ対策の強化について、内閣官房は、本法律案において、情報システムの整備に当たり、情報セキュリティ対策を講ずる義務を国の行政機関等に課している、具体的には、サイバーセキュリティ戦略本部が定める政府機関等の情報セキュリティ対策のための統一基準群に基づき、各府省庁において、手続のオンライン化に当たり必要な情報セキュリティを確保するための対策を講ずることとしているとした上で、統一基準の方も随時、定期的にはアップデートし、最新の状態を維持しており、引き続き、サイバーセキュリティ対策を着実に強化してまいりたい旨を答弁した⁴³。

(6) デジタルデバイド対策の在り方

デジタルデバイド対策について、平井国土大臣は、今後、政府においては幅広くデジタルデバイド対策をやっていくが、これには、年齢、身体的条件に基づく格差、地理的な制約に基づく格差だけではなく、経済的な要因に基づく格差への対策も当然含まれるとし、例えば、経済的な理由によりスマートフォンやパソコンなどのデジタルデバイスを購入することができず、デジタル技術に触れる機会が少ない方に対する施策も今後行っていく旨を答弁した⁴⁴。

具体的な施策について、平井国土大臣は、雇用保険の電子申請では、社会保険労務士がアドバイザーとしてオンライン申請を支援する取組が行われており、これは様々な形で広げることができると思う、また、行政のオンライン申請に限らず、日常生活も含めた様々な場面で高齢者や障害者の方々がIT機器を利活用できるよう、ITリテラシーのあるNPO団体やIT企業の退職者等がデジタル活用支援員として地域の自治会や社会福祉協議会、地域運営組織等とも連携して支援する仕組みが今総務省で着々と検討されているところである旨を答弁した⁴⁵。

参議院附帯決議においても、「経済的事情によりパソコン・スマートフォン等の情報通信機器を所有していない者も、情報通信技術の便益を享受できるよう、必要な施策を講ずること」、「地方公共団体が、情報通信技術の利用のための能力等における格差の是正を図るため、当該能力等が十分でない者が身近に相談、助言その他の援助を求めることができる機会の確保、当該援助を行うために必要な資質を有する者の確保及び配置等の施策を講ずることができるよう、必要な支援を行うこと」が盛り込まれている。

(7) マイナンバー制度の利活用促進に関する課題

ア マイナンバーカードの普及促進策

マイナンバーカードの人口当たりの交付率は、令和元年5月21日現在で約13.3%である。今後の普及促進に向けて、総務省は、関係府省で連携して、マイナンバーカード

⁴³ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号6頁(令元.5.23)

⁴⁴ 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第14号13頁(平31.4.24)

⁴⁵ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号26頁(令元.5.23)

を活用した消費活性化策や、健康保険証との一体化などを含めたマイナンバーカードの普及策やマイナンバーの利活用促進策について取りまとめるべく検討を行っているところであり、これらの取組を通じてマイナンバーカードの利便性を高め、取得しやすい環境を整えることで普及促進を図ってまいりたい旨を答弁した⁴⁶。

この点、本法律案の審議後の令和元年6月4日、デジタル・ガバメント閣僚会議で「マイナンバーカードの普及とマイナンバーの利活用の促進に関する方針」が決定され、各府省においてマイナンバーカードの普及等の促進を強力に推進することとされている。

また、マイナンバーカードの普及を図るためとして「通知カード」を廃止することの是非について、総務省は、転居等の際は市区町村の窓口で記載事項を変更する必要がある、これが住民、市区町村職員の双方に負担となっているとして見直しが求められている、あわせて、社会のデジタル化を進める観点からは、紙製の通知カードから公的個人認証の電子証明書が搭載されたマイナンバーカードへの移行を促進していくことも重要であることを踏まえたものである旨を答弁した⁴⁷。

イ マイナポータルに関する課題

マイナポータルは、平成29年11月から本格運用が開始された政府が運営するオンラインサービスで、子育てワンストップサービス、行政機関から住民に向けたお知らせの確認などが可能である。このマイナポータルを利用した電子申請の状況について、内閣官房は、電子申請のできる市町村については、「現在、909 団体、人口カバー率 72%になっている」とした上で、実際の利用を見ると、マイナポータルで電子申請したものと、マイナポータルを通じているがそのまま自治体に飛ぶものがあり、その自治体に飛ぶものの件数は把握していないが、マイナポータルだけでいうと1万件弱であり、まだまだ少ないと思っている旨の答弁があった⁴⁸。さらに、マイナポータルの利用促進に向けては、マイナポータル自体の魅力を向上させること、国民のアクセス環境を改善することが肝要であると認識しており、この観点から、介護、引っ越しなどのマイナポータルを利用した電子申請や手続の拡大、電子申請を行う場合のデバイスは非常に重要で、スマートフォンでも、アンドロイドではほとんどの機種がマイナンバーカードを読めるようになっているが、iPhoneがまだなので、iPhoneも含めた機種の拡大をできるだけやっていく必要がある⁴⁹、また、多くのウェブサービスがマイナポータルの各種の機能を利用することを可能とすると、API⁵⁰連携し、民間のウェブサービスとの連携というようなことも重要であるとし、マイナポータルの魅力と利便性の向上に今後とも取り組んでいく旨の答弁があった⁵¹。

なお、マイナポータルにログインする際にマイナンバーカードに限らない本人確認を

⁴⁶ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号26頁（令元.5.23）

⁴⁷ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号29頁（令元.5.23）

⁴⁸ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号26頁（令元.5.23）

⁴⁹ iPhone（iPhone）については、令和元年秋公開の新基本ソフトでマイナンバーカードのICチップ読み取りが可能となる旨の報道がある（『日本経済新聞』（令元.6.12））。

⁵⁰ APIは、Application Programming Interfaceの略で、他システムの情報や機能等を利用するための仕組みである。

⁵¹ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号26頁（令元.5.23）

検討する必要性について、石田国務大臣（マイナンバー制度担当）は、マイナポータル
の自己情報閲覧サービス、自己情報やりとり履歴閲覧サービスなどは、個人情報
の閲覧を可能とするものであるため、マイナンバーカードによる厳格な利用者認
証としているとし、現在、総務省では、マイナンバーカードの利用者認証機能
をスマートフォンに搭載する方法について検討を行っているところで、これが実
現すれば、手元にマイナンバーカードがなくても、スマートフォンでマイナポ
ータルにログインし、安全にさまざまなサービスをご利用いただけるようにな
ると考えており、これからも国民にとってより利用しやすいものとなるよう
に取組を進めてまいりたい旨を答弁した⁵²。

5. おわりに

令和元年6月7日、IT総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議におい
て、「デジタル時代の新たなIT政策大綱」が決定された。同大綱では、デジ
タル時代の国際競争に勝ち抜くための環境整備、社会全体のデジタル化に
よる日本の課題の解決の2点が目的として掲げられ、本法律案に基づく取
組を始め、様々な政策を進めていくとされている。

今後、年内を目途に情報システム整備計画が策定され、同計画に沿った
デジタル化が進められていくことになる。地方公共団体においても、同計
画に準じた取組を行うことが努力義務として課されている。デジタル化の
推進に関する取組を具体的かつ効果的に進めていくことができるか、国・
地方双方の取組が注目される。その際、これまで縦割りだったシステム
整備の在り方を改め、効率化していくことが重要と考えられる。

一方、デジタル化を推進していく上で配慮すべき点として、国会審議
で指摘されたとおり、デジタルデバイド対策、個人情報保護、サイバーセ
キュリティ対策などが挙げられる。これらについて、行政サービスや行政
の信頼性が低下することのないよう万全の対策を採ることが求められる。

加えて、本法律案に盛り込まれた民間手続におけるオンライン化等の規
定に基づき、民間におけるデジタル化の推進も図られる。参議院附帯決
議では、政府は、オンライン化促進に当たって、利便性や留意点等につ
いて、国民への広報を行うよう努めることも盛り込まれた。行政機関と
民間事業者との連携等により、利用機会の多い分野を中心に国民の利
便性を向上させることができるか、今後の取組が注目される。その際、
国民が利便性を実感できるように取組を進めていくことが重要である。

デジタル・ガバメント、それを通じた社会全体のデジタル化の推進に
当たっては、社会全体に恩恵をもたらすとの目的を念頭に、国・地方・
関係事業者などが連携し、進歩し続ける情報通信技術を効果的に活
用していくことが望まれる。

(えのもと なおゆき)

⁵² 第198回国会衆議院内閣委員会議録第14号16頁（平31.4.24）