

## トータルデザインの実現に向けた公共サービスメッシュ等の検討に関する意見

2021/10/22

東京大学大学院法学政治学研究科教授

宍戸 常寿

1. 「官民共創のエコシステム」をプライバシーの観点から検討する際に、住基ネット事件最高裁判決（最高裁平成20年3月6日判決）の趣旨及び射程をどのように受け止めるかが問題となる。
  - 同判決が、①「個人に関する情報をみだりに開示又は公表されない自由」が憲法13条で保障されると述べた点は、「官民共創のエコシステム」においても確保されるべきであり、むしろその強化が望まれる。また、②個人に関する情報の利用等が正当な行政目的の範囲で必要な範囲に限られるべきこと、③情報ネットワークシステムにおいてハード・ソフト両面にわたり十分な安全管理措置が取られていなければ、上記自由が侵害される具体的な危険があるものとして違憲の疑いが生じる（いわゆる「構造審査」）との同判決の基本的趣旨も、検討の出発点となるものと考える。
  - 他方、公的部門における個人に関する情報が必ずいわゆる「分散管理」されていないと原則を、同判決が具体的に要請するものではないと考える。住基ネット導入後の個人情報法保護法制の整備、とりわけ令和3年改正により地方公共団体を含む公的部門と民間部門の個人情報保護法制が一元化され、個人情報保護委員会による一元的な監視監督体制が整備されたことにより、住基ネット導入当時とは異なる前提状況が生じているというべきである。
  - すなわち、アーキテクチャ上の情報の性質・内容やその取扱われ方に即して、プライバシーへのリスクに対応した実効的なガバナンス体制を構築・運用することが要請されるものと考えるべきであり、それを実現するための一選択肢として「分散管理」を位置付けるべきである（仮にリスクを適切にコントロールすることが事実上困難である場合には、そのような事態をあらかじめ防止するために厳格な「分散管理」が要請されるという場合もあり得る。他方、「分散管理」によってかえって安全措置の水準が低下することのないようにすべきである）。
  - より根本的には、データの「分散管理」という表現自体が多義的であり、具体的な整理が必要である。観念的には、データを「本人のもの」と考えて、まずはデータをガバメントクラウド上の本人専用の「置き場所」に戻し、その置き場所の提供責任は国が一元的に負うが、そのデータの取扱い権限と責任は各種法令に基づき適

切かつ柔軟に国・地方公共団体に分配すると考えることも、「分散管理」の一種と位置付けることができるのではないかと考える。

- このような観点から、「分散管理」か「集中管理」かの二分論にこだわらず、先述の①②③の要請に適合的に、アーキテクチャ及びその運用によりプライバシーリスクのコントロールが実効的に行えるかどうかを、具体的・実質的に検討すべきものと考える。その際、プライバシーリスクのガバナンスの核となる個人情報保護委員会によるアーキテクチャ監視の実効性と透明性の確保が鍵であると考える。
- また、個人情報保護委員会の設立・拡充の経緯上、個人情報保護法とマイナンバーが異なる所掌事務とされているが、少なくとも令和 3 年改正個人情報保護法の全面施行後は、公的部門の個人情報保護をベースに、その中で特定個人情報の保護を上乗せ的な規律として連続的に扱う体制を整備すること、さらに、ガバメントクラウドにおいて国と地方公共団体の管理権限の分配ルールや情報連携に関するルールが遵守されているかどうかを、実効的に監視する権限と体制を整備することが期待される。

2. 事務局による「官民協創のエコシステム」の検討には賛同するとともに、なお、サービスメッシュの構築やサービス供給者の目線が強く、デジタル社会の構成員がなお受益者として受動的地位のままにとどまっている印象を受ける。むしろ、個人が「官民協創のエコシステム」において積極的に価値の実現に参画しそれを享受するという地位にもあるという位置づけを強く打ち出した上で、各論的課題の検討に当たってはその視点を意識すべきと考える。

- 私見では、今後のデジタル社会に求められる「データ基本権」の内実としては、①「データからの自由」(消極的意味でのプライバシーの確保)、②「データへの自由」(自己情報コントロールなど)に加えて、③「データによる自由」(自らデータを用いて、あるいは他者にデータを用いさせて、適切な利益やサービスを受ける)が考えられる。この観点からは、「官民協創のエコシステム」はこの①②③を同時に調和的に実現するための装置としても考えられるべきであり、とりわけ③の視点を意識すべきものとする。
- このように考えるならば、アーキテクチャ上で国・都道府県・市区町村のいずれがデータを管理しているとしても、誰がどの範囲で管理しているのかが明確であるだけでなく、データの本人が、誰が当該データの管理者であるのかが容易にわかり、必要な場合にはその取扱いに関する異議申し立て等ができることを担保することが肝要であるとする。
- さらに、「官民協創のエコシステム」が進む場合には、サービスの利用者は誰がサービスの供給者であるのか(したがって、誰がデータの管理者か)を強く意識することなく、サービスを受けることができるようになるものと思われるが、その場合

でも本人が知りたいと思った場合には、自らのデータが誰によってどのように利用されているのかが、簡単にわかる仕組みが必要であると考え。

- また、民間サービスアプリとガバメントクラウドなどの連携に際しては、既に情報信託機能として議論されているような、本人による個人データのコントロール性を高める仕組みを実装することも、「データへの自由」と「データによる自由」を同時に高めるものとして検討に値すると思う。
- データの連携については、国と都道府県、都道府県と市区町村、国と市区町村の間の「縦」の連携に加え、行政サービスの広域連携のインフラとなるように、サービスごとの市区町村間の「横」の連携がスムーズに行くように、地方公共団体の現場の実情や意見を適切に吸い上げながら進めることが有用ではないかと思う。

以上

## 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 トータルデザイン実現に向けた公共サービスメッシュ等の検討に関する意見

立命館大学情報理工学部教授  
上原哲太郎

### 1. 個人のデータの取扱いについて

- ・ 公共サービスメッシュ等の検討にあたって、セキュリティの確保のための対策は重要であるが、個人情報保護については「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン」において示されている個人参加の原則の実現も重要。
- ・ 個人が、自らのデータの所在や内容、関係機関からの参照状況を確認できるとともに、利用目的の照会や意義を申し立てることのできるようにすることなど、個人情報の利用に関する透明性を確保することが必要と考える。

### 2. トータルデザイン実現に向けたインフラ整備について

- ・ インフラの検討にあたっては、設計・運用・管理にかかる国と自治体の間の法的な責任分界を明確化することが不可欠。自治体側ではオンライン処理に係る規定を条例に定めるなどの場合もあり、運用体制が確定するまで規定の整備や移行作業の着手も困難である。技術的検討と並行して法律・制度の面からの検討も十分に成されるべきと考える。
- ・ 実装に向けたロードマップ策定にあたっては、自治体毎に人材、予算、運用負荷等の事情は異なることを前提に、様々な自治体の実情を踏まえながら、多様なケースに応えられるように留意することが重要と考える。たとえば、三層分離したネットワークの今後の取扱いについても、自治体の現場の運用負荷を十分に踏まえながら検討することが不可欠である。

### 3. 民間サービスとの連携について

- ・ 行政サービスの提供にあたって民間サービス等の各ステークホルダーとの連携を進めることは重要であるが、多様なアプリ・サービスの参入を可能とするようなシステムの設計とあわせて、民間サービスがビジネスとして実施されることを前提に、官民の適切な連携のためのルールについても、予め明らかにしておくことが必要と考える。
- ・ なお、民間アプリ・ポータルとの連携は、行政サービスのユーザーインターフェースの選択肢を多様化することが目的であり、民間が接続するフロントサービスを利用するかどうかも含め、あくまで個人（ユーザー）の明確な同意に基づくべきである。

トータルデザイン実現に向けた公共サービスメッシュ等の検討に  
かかる主な論点について

株式会社地域情報化研究所  
後藤省二

表題について、次のとおり意見を申し述べます。

0 検討の視点

- (1) 技術面からの検討に偏り過ぎることなく、法律・制度面からの検討もあわせて丁寧に行う必要がある。そのことのすべてをこの場で検討する性格の検討体ではないので、関連各府省や自治体等のステークホルダーを交えた検討を行う事こそを明記すべき。
- (2) システム設計の最新性やコストの合理性だけでなく、情報セキュリティや個人情報保護などの観点から、安定的な運用を目指す視点も重要。このことについても、国民の接点である自治体等の意見も丁寧に聞く必要がある。

1 国としてデジタルによる行政とサービスの変革を進めて行くことは非常に重要

- (1) 住民にとって行政サービスを簡単・便利に、もれなく利用できることが大切
- (2) 自治体行政の「高コスト体質」、あるいは 2040 年に向けて、また平成の大合併後の「圏域での連携」なども含め、地方自治行政のあり方にも検討が行われていると認識している。

2 現下のデジタル技術を活用すれば、様々な着地点を想定することが可能

- (1) 大量の情報を蓄積・保管し、高速ネットワークで拠点間や利用者を結び、高度な予測や判断までも瞬時に行うことが可能。
- (2) 行政サービスのすべてを国が一括して処理・提供することや、一方でそれらを大規模に民間に委ねることも技術的には可能。

3 しかし、1 億3千万人の国民と 1700 余の市区町村の理解と、利用可能にするための「学習」と意識変革、そしてそれらを受容して頂くことは容易ではなく、関係者の地道な努力の積み重ねが欠かせない。

4 すべての行政制度の抜本的な変革には法令の改正・整備、また自治体の例規の改正・整備も必要で、国会、地方議会での審議も含め、緻密な準備を行うとしても、政治的判断に委ねられることも非常に多い。

また、制度間の関係から、システム構築の前後・順序を考えることが欠かせない

ので、その点への配慮は大変重要である。

- 5 個人情報の保護は住民の関心が特に高く、国・自治体が一体となって取り組む必要があり、民間企業における個人情報保護が適切に管理される前提での議論であるが、民間において外国の企業がアクセス可能になるなどの事故事案も散見されることに適切な対応が必要である。
  - (1) 行政手続き等に関係する部分への民間の参入と開放に関しては「促進」の立場と「慎重」の立場がそれぞれあることに最大限の配慮が必要である。
  - (2) デジタル推進においても、制度・業務・サービス・手続き等の均一性・全体性や公平性などの課題を明確に整理し解決策を準備することが重要。  
民間において収益性の観点から行政に関するサービスを「良いとこどり」されることにより国民の混乱を招くことが無いように制度設計を行う必要がある。
  
- 6 ガバメントクラウドを提供する「国」、ガバメントクラウド上で業務システムを提供する「事業者」、業務を行う「自治体」の3者間の法的関係を整理する必要がある。  
特に業務システムの安定運用、情報管理、セキュリティの確保、情報漏洩・滅失等に対する具体的な責任分界がどうなるか、などに関しての緻密な検討と議論が関係者間で行われ結果を広く公開する必要がある。
  
- 7 公共サービスマッシュにおけるデータ管理や情報連携のあり方についても議論が必要である。
  - (1) 公共サービスマッシュを通じた情報連携について、個人認証や本人同意設定など提供機能の例が示されているが、こうした仕組みを構築して何を実現しようとしているのか、具体的な議論が必要であるとともに、接続先における情報セキュリティの確保を前提とするべきである。
  - (2) また、ガバメントクラウド上に、国及び自治体のどのデータを置き、どの範囲で連携を行うことを想定しているのか整理を行い、国民が理解し安心できる状況にすることが必要である。
  - (3) 現行のマイナンバー制度に基づく情報提供ネットワークシステムは、個人情報の分散管理、マイナンバーを直接用いない情報連携、法令による利用範囲・目的の特定などの措置が講じられているが、公共サービスマッシュを通じた情報連携においても、現行制度の課題と解決の方向を緻密に検討し、特に個人情報保護及びセキュリティの観点からこうした制度設計との整合性について整理が必要である。
  
- 8 国、自治体(地方公共団体)、地方公共団体情報システム機構(J-LIS) の役割分

担と連携が極めて重要である。

- (1) トータルデザインの実装にあたり、開発・運用の実施主体について整理が必要。
- (2) トータルデザインの実装スケジュールに関して、現在、自治体は 2025 年度までに標準化に対応する必要があるがその仕様書が一旦整うのは 2022 年夏と言われており、その後、システムをベンダーが改修・再構築等を行いガバメントクラウド上に搭載して、そこに 1700 余の市区町村がシステム移行を 2025 年までに行うことは至難なことと認識すべき。
- (3) 今後、構築される諸システムのトータルデザインは、ガバメントクラウドに加え、ネットワークやセキュリティ対策まで検討の射程に入っており、自治体の現場の負担にも考慮する必要がある。標準システムへの移行作業と重複することが無いよう、段階的な実施を是非検討されたい。
- (4) 自治体にとっても自らが行う業務やシステムへの理解、住民への周知を得ることへの努力などについて、自治体の負担を十分に理解し納得する事が肝要である。
- (5) また、制度間の関係や情報の流れなどから、システム整備に関しても順序がある。
- (6) これらのことから、まずは国のシステム(国税・年金・医療保険等)を対象に、トータルデザインの中に位置づけ利用できるよう、改修・再構築し運用を開始することも考えられるのではないか。