

月刊自治労連デジタル

(ホームページ版)



「自治体 DX 推進計画」に関する総務省ヒアリングに参加する自治労連（2月4日）

▼2021年2月号 contents

講演録

- ・「コロナ禍から考える第32次地制調答申の論理と地方自治の原理
～デジタル化の論理（DX）で、社会・ひとは動かない～」

専修大学 法学部教授 白藤博行

発行 日本自治体労働組合総連合

連絡先 03-5978-3580

<https://www.jichiroren.jp/>

2021.2.24

本稿は、自治労連全国代表者会議（2021年1月22日オンライン）における、白藤博行氏（専修大学教授）の講演について、その内容を編集部で編集したものです。

コロナ禍から考える

第32次地制調答申の論理と地方自治の原理

～デジタル化の論理(DX)で、社会・ひとは動かない～

専修大学 法学部教授
白藤博行

はじめに

『デジタル化でどうなる暮らしと地方自治』という本を出しました。きょうはデジタルそのものの技術的なことではなく、今いったいどういう形でデジタル化は進められているのか。それが国家や社会全体でどう位置づけられ、どう進められようとしているのか。この間の地制調（地方制度調査会）や政権の動きに位置づけるという形で話します。

副題は「デジタル化の論理（DX）で、社会・ひとは動かない」としました。この「ひとは動かない」というのは、「動かないぞ」という私の祈りと意思にすぎません。おそらく政府はあれこれとお金や権力を使ってくると思われませんが、「デジタル化の論理でひとは動かない」ということを共有できたと思います。

政府の「Society 5.0（ソサエティ 5.0）」というデジタル化戦略、あるいは電子政府戦略といえるものが公にされ、超スマート社会をめざすことが明らかになって以後、自治体戦略 2040 構想や、あるいはその具体化のための地制調という位置づけで、この間、盛ん

にデジタル化戦略が推進されてきました。

しかも安倍政権の末期においては、急速にそれが加速され、菅政権に受け継がれ、その菅はデジタル庁と称するデジタル推進庁を設置することでコロナに対する無策、愚策を覆い隠そうとしています。

デジタル化戦略が構想されていた時期は、コロナ禍になる前からです。第32次地制調は、最後の段階でコロナ問題を議論していますが、これはとってつけたようなものです。感染症がまん延する危機の事態にどう対応するかは示されておらず、再度検討を要する問題だと思います。

この新型コロナ禍を法学的に、あるいは政治的にどうとらえるかということです。新型コロナウイルス感染症がまさに地球を席卷しているわけですが、新型コロナウイルス感染症一つで世の中はこれだけパニックとなる。グローバル政治やグローバル経済といわれるもとの、このような感染症危機をどのように考えていたのか。コロナのまん延は、急速なグローバル化やグローバル独占資本の過剰な開発主義に対する警告だと私は受け止めている。それ

ではこのコロナ禍とその対策をどうとらえるべきか、ということです。

1. 新型コロナ禍という「例外状態」で問われる法治主義と民主主義

(1) COVID-19 という「例外状態」が問うもの

ドイツの公法学者、憲法学者、行政法もふくむ政治哲学者といわれるカール・シュミットの「例外状態 (Ausnahmezustand)」という議論があります。この例外状態においてはすべての法秩序や法制度がストップされても仕方がない、ということを定義しています。ざっくりといえば、例外状態においてあのナチスもヒットラー大統領の権限を正当化したということです。

今、コロナが席卷する状態で、最終的に誰がいったいコロナ禍に対してどういう対策をとるかということから始まり、どういう決断をするか。シュミット流に言えば、「決断主体は誰がふさわしいのか」がまさに問題とされなければいけません。

(2) 日本政府の法対応

幸い日本は法治主義ということで、このコロナに関しても「感染症法」と「新型インフルエンザ感染症等特別対策措置法」(特措法)の二つの法律で、新型コロナウイルス感染症への対策をはかり、それで制御可能だということになっているはずですが。

ところがテレビ報道などでは感染症法の対策で前面に出てくるのが「特措法」所管大臣の西村経済再生担当大臣で、なぜ「感染症法」の所管の厚労大臣があまり出てこないのか。特措法が新型インフルエンザの予防・まん延防止と国民経済との両立という目的を掲

げていますが、政権は、国民の命や健康よりも経済への影響を重視しているようにしかみえません。

「Go to 〜」政策への固執がその証拠です。いくら野党が追求しても、新型コロナまん延の原因であることの可能性を認めず、特措法に基づいた政策の一環であるという建前で、決してこの政策を中止しようとしていません。その結果が、第2次緊急事態宣言の発出および期間延長を招いたといえます。

(3) 実際のコロナ対策は、「事務連絡に基づく行政」

今、第2次緊急事態宣言を発出されている最中ですが、昨年をふりかえると緊急事態宣言を発出するにあたっては、地方公共団体の首長とどこをどう指定するかなど、ずいぶん協議が長引き、また混乱しました。

特措法によれば、コロナ政策本部の本部長である内閣総理大臣が基本的対処方針(昨年4月7日制定)をふまえてコロナ対策の措置がとられなければいけないはずなのですが、5月25日に緊急事態宣言が解除されるまでの間に2回ほど改定はされましたが、その後安倍総理が辞職される8月末まで、まったく改定されずに、対策が講じられてきました。

特措法は、緊急事態宣言と基本的対処方針を、新型コロナ対策において、もしかしたら生じるかもしれない国民の人権や自由の制限を法的にコントロールする仕組みの要にしています。つまり、「基本的対処方針にもとづいてコロナ対策もやりますから安心をしてください」という構造になっていたはずですが。

ところが実際には緊急事態宣言下での基本的対処方針は、昨年6月の第2波が到来している中でもまったく改定されていないまま、

ようやく第3波が到来し、再び緊急事態宣言が発出されて改定というお粗末ぶりです。ほぼすべての対策が、場当たりの中央省庁の「事務連絡に基づく行政」で行われていたのです。ただ単にコロナ感染症対策だけではなく、緊急経済対策もすべて各省の実施要綱や行政規則によって、そのための「事務連絡」で行われてきたのが実態です。

(4) 政権による法治主義の破壊

感染症法と特措法の改正が問題となっていますが（2021年2月にそれぞれの改正法が可決、すでに執行されている）、この間の政府のコロナ対策は、そもそも感染症法や特措法に基づくものではなかった。単なる「事務連絡に基づく行政」で凌いできただけであって、それは「法治主義なんてくそくらえ」というように見えます。したがって、政府自身がないがしろにしてきた法律改正を謳うことの意味を考えねばなりません。いかにも「法律の規制権限がなかったので、十分な対処ができなかった」というようなエクスキューズを許してはなりません。

一方で、都道府県の中には、知事の英断により、コロナ対策にかかる地方自治の芽生えともいえる対処がなかったわけではありません。それがせめてもの救いですが、感染症法や特措法の改定においては、それらを法的に支える中身が必要です。

問題は、法治主義の問題です。私は、去年の9月末まで日本学術会議の会員でしたが、日本学術会議会員の任命に関して日本学術会議法という法律があり、これまでその趣旨・目的に沿った運用もなされてきたにもかかわらず、それを無視して、国民主権に基づく国民の公務員の罷免権（憲法15条）を歪

曲して、内閣総理大臣の公務員選定罷免権の行使などと暴論を展開しています。これはどう見ても、法治主義の破壊であるというしかありません

こういう切迫した状況のもとで私たちは何を考えなければいけないのか。加速されるデジタル化政策にかかわっても、法治主義や民主主義、あるいは地方自治の視点からの検討が不可欠です。

(5) 「官僚制改革の逆機能」の結果としての誤った「政治主導」

最近、晴山一穂先生の古希をお祝いして、『官僚制改革の行政法理論』という書物を著しました。先ほどお話をした「例外状態」あるいは「偽例外状態」（例外状態ではないのに例外状態を装う事態）において「権力が暴走する」「官邸が暴走する」「内閣総理大臣が暴走する」というようなことがなぜ可能になっているのかという問題意識で書かれています。ふりかえれば、1990年代末の行政改革会議最終報告に基づいた中央省庁の官僚制改革が一番大きいと思われます。

簡単にいえば、内閣や内閣総理大臣の権限・機能の強化をいかに行うか、政治主導をいかに実現するか。そして、それを法制度的に実現することが当時の官僚制改革の目的でした。内閣官房の権限強化、内閣を補佐する内閣府の設置などが特に重要です。その後、政治主導の確立にとっては、主要官僚の人事権を握る内閣人事局の設置（2014年）も重要ですが、決定的となったのは、2015年に、国家公安委員会も含めた全省庁について、重要施策にかかわる「内閣の事務」について、内閣および内閣総理大臣の補佐機能を任務とし、かつ、その補佐機能を実現するための補佐事務が法

定されたことです。各省大臣は、内閣法が定める分担管理事務だけではなく、内閣の事務を掌理する「掌理大臣」とされたのです（国家行政組織法5条2項）。このように政治主導の確立の名のもとで、着実に法整備が行われてきたことを見逃してはなりません。

さらに深刻な問題は、現実の官邸政治、官邸行政は、このように法によって正当化された内閣・内閣総理大臣の権限を飛び超えて暴走しているように見えることです。イタリアの哲学者のジョルジョ・アガンベンは、そもそも己に法的権限がないにもかかわらず、行政権や執行権が、こともあろうか立法権にまで己の権限を事実上及ぼして、立法権の立法そのものやその解釈にまで侵食するような行為を「非立憲独裁」と定義しています。これは、かのカール・シュミットの「立憲独裁」論をふまえてのもののようですが、一度読んでみると、いまの政治状況がよく理解できるのではないかと思います。ありていにいえば、憲法や法律に基づいて授權された権限行使はやむをえないでしょうが、安倍前総理や菅総理は、政権を私物化し、闊歩する異常といえます。

このような「非立憲独裁」政権下で、アベノミクスの成長戦略の「Society 5.0」政策が構想され、これを実現するために、「自治体戦略構想2040」が提示され、さらにこれを具体化するために、第32次地方制度調査会答申が行われたことが、行政のデジタル化を考える上ではまずは注意しなければなりません。そこで、第32次地制調答申を見てみましょう。

2. 第32次地方制度調査会答申～ 2040年頃から逆算して、地域の未来像が描けるのか

(1) 厳しい「資源制約」のもとでの地域の 未来予測

2040年頃の惨憺たる日本の状態をまずは想定し、そこから逆算して、そうならないように地域の未来像を描こうというのが第32次地方制度調査会答申です。

まずは、果たして想定そのものに疑問があるところでありまして、そのような惨憺たる状態になる2040年頃まで、政治は何もしないのか、ということも大問題です。

なにより2040年の一番の問題は「資源制約」です。そこで、地方公共団体には2040年問題にかかわって、地域の未来予測を作成することを求めています。それは「資源制約」という大枠のなかで、地方公共団体のあり方を自ら考えさせる仕組みとして、地域の未来予測があることを忘れてはなりません。

つまり、人的資源、物的資源、財政的資源が乏しいなかで、国に要求するばかりでなく、自分たちのことは自分たちでやるようにすることが求められているのです。菅総理にいわせれば、地方公共団体の「自助」、ひいては住民の「自助」ということになるのでしょう。例えば、人的資源に関わってその不足が生じた場合、「人的資源を補うためにコンピュータやAI、ロボットなどの導入を考えたらいかがですか」「社会全体のデジタル化が必要でしょう」という話になるわけです。

コンピュータやAI、ロボティクスができるところは任せて、自治体職員の労働は対人サービスが必要なところにまわそうとよくいいますが、政府は行政をデジタル化し、そのうえで民間ができることは民間に放り出して

と考えているわけですから、「対人サービスを民間化していく」ことによって「資源制約」を果たすというのが基本路線です。

(2)「組織の枠超え」の「公共私連携」

第32次地方制度調査会答申では、「公共私連携」が謳われています。答申の筆頭項目には「地方行政のデジタル化」が挙げられており、最優先課題かのように見えますが、おそらく「公共私連携」と「地方公共団体の広域連携」の二つが内容的には最も重視している項目であると思います。この二つの目的を達成する最良の手段が「デジタル化」と位置づけたと読まなければなりません。

「公共私連携」といえば聞こえはいいのですが、これまで「公私協働」の名のもとで公共サービスの提供の主体が議論されてきましたが、要は、行政のアウトソーシングの話です。「もはや市町村や都道府県のような地方公共団体だけが行政の主体ではない。地域の多様な主体としてコミュニティ組織、NPO、あるいは民間企業等でもかまわない。地域の多様な主体が行政主体となってこそこれからの困難は克服できる」という考え方です。

字義どおりに考えれば、「資源制約」が深刻化し、公行政主体による公共サービスの提供が無理となれば、ありうるひとつの考え方もありません。しかし、「公共私連携」によって公共私の仕事を共有しあうということは、さまざまな問題を孕みます。

とくに公務員労働者にとっては、「公共私連携」は、突き詰めていけば、公務員労働者削減論、あるいは、究極のところ、無用論に繋がることには十分な注意が必要です。つまり、公務労働は、国家権力の維持のために

必要な、公権力の行使に直接携わる最小限の公務員だけを残せば足り、あとはどのような法的整理をするかわかりませんが、いわゆる「非常勤職員」の身分で働かせ、これを法的に統制すれば十分であると考えているのではないのでしょうか。会計年度任用職員制度は、その実験であるというのが私の見立てです。

昨年末、総務省が会計年度任用職員の調査結果を発表しました。全部で地方自治体職員といえるのが270万、そのうち約68万人が会計年度任用職員となっているのですが、これがもっと広がると思います。こういう形で公務職場にますます非常勤職員が増えていく予兆だと思います。

同時に、公務と公務以外の職・業を兼ねることができるようにするための「一人複役」論が顕在化してくることが当然であると思います。公務員の身分を有しながら、公務以外の別の職や業にも携わるということです。収入が増えていいという方もいるかもしれませんが、裁判所にしてみれば、「公権力行使等地方公務員」といった創作概念まで駆使して守ってきた「公権力の行使」に携わる人的資源の「公務性」は、いったいどうするんでしょう。公務員が民間の職や業を兼ねることが果たしてどこまで許されるか、の問題は、公務労働、公務員あるいはこれらによって支えられてきた「国家なるもの」の概念に地殻変動的な影響を与えるに違いありません。

(3)「地域の枠超え」の「地方公共団体の広域連携」

「地方公共団体の広域連携」については、人口減少を主な原因として生き残れるかどうかの市町村がたくさん出てくる。当然それを支える連携論が必要であることは自ずと想像

できることです。ただ、この「広域連携」については、地方自治法上は、広域連携の手法や事務の共同処理というのは満タン状態です。問題は、それがなぜうまく機能しないかでしょう。

この点、答申では、事務の最終的な処理段階ではなく、計画段階における合意形成が問題とされています。つまり、これまでの広域連携と違って、計画段階の早期において合意形成をするための広域連携論に重点があるように見えます。おそらくこの計画作成段階の合意形成過程においてもAI等が導入され、合意形成の合理化がもくろまれているということでしょう。そういう意味では、広域連携のなかでも計画段階における合意形成の大問題さえうまくクリアできれば、あとはスムーズにいくとでも想定されているのでしょうか。

このほか、このような広域連携が進めば、かつての市町村合併論のときのような自主的な市町村合併の地ならしになるのではないかという思惑もあるかもしれません。あるいは定住自立圏やすでにある連携中枢都市圏といった広域連携も、あわよくば合併につなげたいという願望もあるのかもしれません。

ただ、市町村合併のような区域の合併論は、あとで少しふれますように、「機能的自治」・「機能的行政組織」論が前面・全面化するところの議論では、「区域自治」そのものが重視されない傾向にありますから、あえて市町村合併を目的とする必要も希薄化すると考えています。区域と区域の合併ではなく、機能と機能の連携となれば、もはや広域連携論の重点は、機能連携論のなかに吸収されていくのではないかという見立てです。

3「地方行政のデジタル化」の論理と地方自治～人間を「超越」するAI時代の到来

(1)「地方行政のデジタル化」が筆頭課題なのか

第32次地方制度調査会答申では「地方行政のデジタル化」が一番前に飛び出してきました。もともとは「公共私連携」「広域連携」が主たるテーマではなかったのかという人からみれば、重点が変わったかのように見えますが、私自身はそうは見えていません。導入はデジタル化ですが、実はそうではないと見ています。筆頭課題として「地方行政のデジタル化」があげられているのですが、果たして筆頭課題なのかという疑問です。

冒頭で申し上げたようなコロナ禍のなかで、堪えがたい国政の軽さに堪え、「自粛」ではなく「萎縮」を強いられた国民からすれば、コロナ対策にかかる政府対応策の不首尾を「地方行政のデジタル化」の遅れのせいとされてはたまらないというほかありません。それではコロナの前に戻ればよいというものではなく、連続すべきものは連続し、断絶させるべきものは断絶させ、仕切り直すことが必要です。地制調の答申がそのような内容になってはいないことに、まずは基本的な問題があることを指摘しておきたいと思います。

(2)「地方行政のデジタル化」は自治体と住民の情報を奪うものであってはならない

「地方行政のデジタル化」は、部分ではなく社会全体のデジタル化という大きな構えのなかで位置づけられています。それは、すでに述べたように、「Society 5.0」、「自治体戦略2040構想」、「第32次地制調」と下降す

るかたちになりますが、もう少し視野を広げると、2020年7月17日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2020～危機の克服、そして新しい未来へ～」(いわゆる「骨太方針 2020」)で「デジタルニューディール」と謳われていることが重要です。これは、新型コロナウイルス対策や頻発する災害への対応を大義名分にして、「デジタルトランスフォーメーション(DX)」の推進を大きく掲げているところが肝になってきます。

デジタルトランスフォーメーションが「DT」では「DX」となるのは、デジタルがいろんなかたちを変えて、どんなものに結びつき成果をあげるかどうか分からないから「X」となっているわけです(クロスオーバーのクロスをXが表していることもあります。いろんな人がいろんなふうに定義しています)。例えば総務省の「デジタルトランスフォーメーション推進に係る検討会」(2020年12月)では、「自治体のDXというのは、標準化されたシステムを前提とした業務プロセスの見直しや関連業務を含めたシステムの最適化、手続きのオンライン化を指す」と定義しています。

これだけだと「地方行政のデジタル化」を言い換えているようにも見えますが、もっと「DX」の意味を知ろうとすると2020年5月に経団連が提言・報告書「デジタルトランスフォーメーション(DX)～価値の協創で未来をひらく～」のなかでDXを定義していることも見逃せません。同提言・報告書では「DXとは何か、デジタルやデータによる変化は、テクノロジーの変化だけでなく、社会基盤や文化そのものの変革をもたらす」とし、DXを「デジタル技術とデータの活用が進むことによって、社会・産業・生活のあり

方が根本から革命的に変わること。また、その革新に向けて産業・組織・個人が大転換を図ること」と定義しています。社会現象としてのデジタルトランスフォーメーションと企業の変革戦略としてのDX、その両方を射程に入れた定義をしています。

昨年の5～6月、「2020骨太方針」が出され、「地制調答申」が続き、安倍総理が退陣し、菅政権が誕生するまでの数か月の間に、デジタルトランスフォーメーションの推進が政治の中心課題として鎮座することになりました。もはやデジタル化そのものは止めようがない、おそらく止まらないだろうと思います。それにとどめを刺すのがデジタル庁の設置になります。

今までデジタル推進という掛け声はいいとしても、それを推進する行政機関が存在しないことから、停滞してきました。デジタル庁を設置することによって一気に一気にデジタルトランスフォーメーション化が進むことは明らかです。さて、どうするか、というのが私たちの喫緊の課題です*。

最近、『デジタル化でどうなる暮らしと地方自治』という本を出したことで、いろんなメディアがコメントを求めてくるようになっています。99.9%の人々が社会全体のデジタル化に対して異議を唱えることなく進んでいえるように見えるなかで、「ちょっと慎重に…」と意見を述べているのはこの本ぐらいしかないと思えば意味もあるのでしょうか。もはやデジタル化の問題を正面からメリット、デメリットが論じられるという時期は過ぎて、「デジタル社会」を前提にした議論になっている状況が残念であり、恐ろしいです。

(3)「地方行政のデジタル化」で個人情報保護はどうなるか

法律家からすると、「地方行政のデジタル化」の問題は、どうしても個人情報保護の問題にいきつきます。個人情報さえキチッとできれば問題ないのかといわれそうですが、そうではなく「個人情報保護すらまっとうに対処できないようなデジタル化では取り返しがつかなくなるのではないか」ということです。

「地方行政のデジタル化」問題で、ネットワーク化そのものが悪者であるかのようにとらえるのは、早計でしょう。法政大学の田中優子教授（現学長）の話では、江戸の昔からネットワークなるものは存在し、「連」と呼ばれたようです。仕事や趣味で人々が集まると、そのコンテンツに応じた「場」ができ、その「場」がそのネットワークの中心となりそれぞれの仕事が結びついていく。内容が先にあって、それをよりよくするための「連」と呼ばれたネットワークは、好ましいものではないでしょうか。

答申が述べている「地方行政のデジタル化」は、もちろん何かしらの目的はあるのですが、その目的達成のための手段として、はじめに「連携」ありきの発想に見えます。「公共私の連携」および「地方公共団体の広域連携」といった名のもとでデジタル基盤整備そのものが目的であるかのように見えます。しかも、このようなデジタル基盤整備は、紙からパソコンへとといったように（ペーパーレスや介護記録の電子化など）、アナログ情報をデジタル情報化する Degitization（デジタイゼーション＝いわゆる「デジタル化」）にはとどまりません。この「デジタル化」したもので、新たな価値や行動様式を生

み出すような Digitalization（デジタルイゼーション）、さらにこれを超えて、業務そのものや組織あるいはプロセスの変革をめざす Digital Transformation（デジタルトランスフォーメーション、民間ではこれをもって競争上の優位を獲得すること）が最大の目的となります。したがって、デジタル化は、単なる技術革新の問題ではなく、中身を含む業務改革であることを注視しなければなりません。

行政の手続ばかりでなく、行政の中身までが、行政 DX によって左右されることになります。行政 DX が行政手続や行政過程のあり方に与える影響も大事ですが、行政に携わる公務員の行政上の判断内容や意思決定に大きな影響を与えるネットワーク化だということがより重要です。つまり政策の企画立案のような政策形成の中身に立ち入ってくるでしょうし、最終的な行政処分において行政 DX が実現すれば、「丸ごとアウトソーシング」も可能な体制が出来上がるだろうと予想できます。

すでにドイツでは、行政手続法が改正され、AI による全自動化行政処分が可能になっているのですが、いまのところ要件が厳しく、その適用は極めて少ないといわれています。ただ、デジタル化が遅れているといわれる日本では「地方行政のデジタル化」にかかる答申では、基幹系の分野である戸籍や住民基本台帳法上の事務、あるいは租税関係業務の領域等において、デジタルネットワークをいち早く導入することが述べられています。とくに租税徴収の分野は、たとえば差押処分については、国税法徴収法の中で要件および効果が一義的に決められている羈束行為（きそくこうい／自由裁量の余地がなく、法令の

定めをそのまま行わなければならないような行政行為) ということになっていますので、基幹系システムのなかでもっとも早期にデジタルネットワーク化がなされることが予想できます。

行政法のレベルでいえば、行政行為のなかでも国民の権利自由に関わる重要な行政処分については、その発動要件と効果を法律で一義的に明記することで、そこに行政処分の担当者の判断や裁量が入り込むことが無いように羈束行為とすることが好ましいとしてきました。また、行政裁量を認めるにしても、裁量権の逸脱・濫用がないように、また、もし逸脱・濫用があった場合には、裁判所の事後的審査ができるようにといったような裁判的統制論を立ててきました。しかし、どうでしょう。羈束行為は、それが一義的であればあるほど、AI化あるいはデジタル化の対象となる可能性が高くなりそうです。さて、このような行政処分は、AIの判断に任せられることが適切なのでしょうか。果たして行政の現場で、人の知恵や裁量権の行使が、どのように適宜に発揮されるのか、今後大きな問題となりそうです。

(4) 「2000 個」問題と個人情報保護条例

地方公共団体との関係では、いわゆる個人情報保護条例をめぐる、いわゆる「2000 個」問題が一番大きい問題かもしれません。今のところ、地方公共団体でさまざまに個人情報保護条例が定められていて 2000 条例に及ぶといわれます。今、このばらばらの条例が、デジタル化に向けて邪魔もの扱いされています。せっかくデジタルネットワーク化し、行政 DX でデジタル利用価値を高め業務改革を図ろうとしているときに、地方公共

団体の、しかも小さな市町村のまちまちでばらばらの個人情報保護条例が、デジタルネットワークの邪魔になるということです。

「2000 個」あるといわれている個人情報保護条例をなんとか早く共通化・統一化してしまえ、あるいは無くしてしまえという議論です。

東大の憲法学者の宍戸常寿教授は、全国知事会のアドバイザーとしても講演をし、地方自治にも一定の見識もある方と思いますが、宍戸教授は、公的部門における個人情報の取り扱いに関する規律の不十分さについての指摘はしつつも、個人情報保護検討会「個人情報保護制度の見直しに向けた中間整理案

(2020 年 8 月)」が示した内容を各地で披歴(包み隠さずに打ち明ける)しています。

宍戸教授は、2021 年通常国会に個人情報保護法、行政機関個人情報保護法および独立行政法人等個人情報保護法の三法をひとつの法律に統合し、個人情報の保護ルールを共通化することが盛り込まれることになると思っています(そのとおり、すでに法案として提出されたことについては前述)。

その共通化・統一化とはどういうことかが問題になりますが、宍戸教授によれば、個人情報保護制度の共通化・統一化は、経済的關心からの流通・利活用の促進のためだけでなく、デジタル社会における地方自治および地方行政に不可欠なものであり、共通化・統一化の方向性が地方自治・分権に逆行すると捉えるべきでなく、基幹系システムの標準化と同じく、地方行政の責務をデジタル化社会で効率的に果たすために必要なものとして積極的に評価すべきであるとしています。

個人情報保護の共通制度のもとで、「自治体の独自条例を否定するまではしないが、そ

の運用の可能性の余地を実体的・手続的に明確化することが必要であると述べており、それより個人データへの権利がデジタル社会における基本的権利だとすれば、その姿が地域ごとに異なることは原則想定しがたいとまで述べています。

基本的人権の保障といっても、憲法が保障している地方自治の観点からすれば、その保障の仕方や程度が地域の実情に応じて異なることは当然にあります。地方自治の保障に造詣が深いという憲法学者が、このような考え方をするのかと驚くばかりです。

個人情報保護事務が自治事務であるという事務の性質からして、また、より根源的には、地方自治の本旨からして、このような考え方は地方自治の保障を熟慮したものとは考えにくく、受け入れがたいところです。地方行政のデジタル化と個人情報保護制度の見直しが一体であり、公共私連携や地方公共団体の広域連携の施策とも密接に関係すると考え、さらに、デジタル社会が持続可能な経済成長だけでなく社会的課題解決にも資する、政府が目指す Society5.0 へと健全に発達することを願うのは自由ですが、個人情報管理の論理と個人情報保護の原理がせめぎ合う問題について、もう少し慎重な議論が必要でしょう。

(5) 「デジタル権威主義体制」の危険

個人情報保護の問題に限らず、デジタル社会における個人の自律と民主主義の確保が喫緊の課題となるでしょう。最近、市民あるいは民主主義を繋げる運動として、シビックテック (Civic Tech) のように、市民自身が、テクノロジーを活用して、行政サービスの問題や社会課題を解決する取り組みや、取

手市のように「デモテック宣言」をする自治体も登場していますが、注目すべきところで

デジタル社会における参加民主主義をいかに可能にするか、そのために社会をどのようにデザインするかの議論が不可欠であることからすれば、市民の側からの積極的な挑戦が歓迎されるところでもあります。

ただ、ドイツの若き哲学者マルクス・ガブリエルの「デジタル権威主義体制」の危険についての警告には耳を傾ける必要があります。デジタル化による「公的な領域と私的領域の区別の喪失」は全体主義のひとつの特徴であり、デジタル化によって権力集中と格差拡大の危険が一層高まるという指摘です。このような「デジタル全体主義」あるいは「デジタル中央集権」といった新しい全体主義や中央集権主義の政治様式の登場には十分な注意が必要だと思います。

4. 第32次地方制度調査会答申の「連携」の論理と地方自治の原理

(1) 機能的自治論と“as a Service”論

第32次地方制度調査会も総務省もそうですが、典型的な論者としては増田寛也氏ですが、もはや「区域に基づく地方自治なるものは不要である」という考え方が機能的自治論と呼ばれるものです。

憲法が保障する地方自治は、一定の区域を前提として、そこに住民が居住し、法人格あるいは自治権を有する自治体 (区域) が存在することを地方自治の3要件と考えてきました。それがデジタル化時代、AI化時代の今、機能的自治論では、区域要件が不要であると考えているようです。

では区域に代わる要件は何かといえば、そ

れが「機能」なのです。行政が提供する行政サービス機能に着目し、この機能の最適処理さえなされればそれでよし、とする考え方で。つまり、これは、もはや行政サービスの提供機能が最適に処理できる主体であれば、必ずしもそれは地方公共団体に限られないということであり、民間事業者でも全くかまわないという議論です。

増田寛也氏は、GaaS（Governance as a Service）という考え方を主張しています。

「ガース」と読ませるようです。これは、サービスとしてのガバナンスといった考え方で、これは今まで地方公共団体が処理してきた、あるいは処理すべきだとされてきた行政の内容について、他のサービス主体でも最適に提供できれば、それでいいと明言しています。この考え方はとても今風であるわけですが、いろいろ調べるとガバナンス

（Governance）のGをいろいろに変えるという意味で、「XaaS as a Service」となり、略してXaaS（ザース）です。日経産業新聞編『XaaSの衝撃 すべてがサービス化する新ビジネスモデル』（日本経済新聞出版、2020年）を読んで、まさに衝撃を受けました。いろんなことをすべてサービスとしてとらえている、という発想です。

例えば、私が住んでいるような田舎の小さな自治体が、これまで提供してきた、提供すべきだとされてきた仕事が、民間業者であれ、なんらかのコミュニティ組織やNPOであれ、そのほうがよければそっちに任せたらいい、という考え方になる。このような「機能的自治」が「区域的自治」にとって変わろうとしていると見なければいけません。ちなみに、増田氏は、「だから団体自治なんて、もういらないよ」とまでいっています。

皆さんには、このことを十分に理解した上で、これからのデジタル化社会をとらえ、そこでの自治は何かということを考えていただきたいと思います。

（2）「区域的自治」と「機能的自治」の相互補完

「機能的自治」が「区域的自治」にとって代わろうとしていると、私が強調すると、

「白藤は機能的自治を一切排除するのか」と思われがちですが決してそうではありません。「限界集落」に代表されるような少子高齢に悩む自治体はたくさんあります。「区域的自治」では処理できないような行政サービスがあることも考えられます。その場合には「機能的自治」が補完し、代替する必要があるかもしれません。ですが、それは最後の手段であり、かつ、あくまでも補完的であることを忘れてはいけません。

「公共私の連携」および「地方公共団体の広域連携」にかかわり、「地方行政のデジタル化」が追い求められる限り、「区域的自治」から「機能的自治」への大転換が必然化されていることに十分な注意が必要です。

もちろんこれは地方公共団体の内部でのNPO、支援団体、地域自治組織だけの話ではなく、既存の地方公共団体の区域を越えて、圏域行政ネットワークにも「機能的自治」という考え方は応用できます。「区域的自治」を凌駕できるという考え方は、ここが一番の理論的な難点だと思います。

このGaaS（Governance as a Service）という考え方が出てくるのは、現在内閣府の事務次官である山崎重孝氏が、市町村合併が行き詰まる直前に、「縮小する経営資源のなかで持続可能な行政サービスの供給体制を考

えれば、地方の統治構造そのものを変革すべきところにきている」という認識のもとに、「圏域行政主体論を中心に考えるべきだ」という持論を展開したことと無関係ではありません。

彼は、地方政府のサービス供給体制論にこだわり、都市圏域を中心としたサービス提供の効率化・標準化・アウトソーシング化・ネットワーク化の必要性を論じ、これが今の議論につながっています。

彼の頭のなかでは、かろうじて住民参加の単位としての基礎的自治体のネットワークというような考え方は維持しつつも、「サービス供給主体の単位としての圏域行政主体論を中心に考えるべきだ」という議論でしたから、「基礎的自治体＝サービス供給主体の単位」という考え方は、「機能的自治」あるいは「機能的自治組織」論に結びつきやすかったといえます。

第32次地方制度調査会は、ここまでは立ち入らずに「圏域行政主体論」を意図的に避けているように見えます。「区域的自治」から「機能的自治」への大転換が生じれば、圏域行政ネットワーク化は容易になりますので、圏域行政主体論が確実に背後にあることは見通せます。これに基づけば都道府県と市町村の二層制などという地方自治論は簡単に退けられることも可能となり、地方自治の憲法保障論の問題となります。このへんは私たち法学者の理論的課題になります。

山崎氏は、地方自治がどうのこうのといっても、地方自治は革新自治体が華やかかりし頃は、それぞれの自治体が、それぞれの個別最適を実現することが、すなわち日本の全体最適に貢献するということだったが、もはやそのような時代ではない。人口縮減期には行政

サービスの水準の向上に直結しない個々の自治体行政のカスタマイズ化はかえって全体最適の支障になるというように述べています。これがもっとも端的に、今の地方行政デジタル化の問題を象徴している言説です。

あれこれといろいろと包み隠す言説はいろいろありますが、最終的には「国家全体の最適化を邪魔するような地方自治や地方分権などというのはもはや時代錯誤である」ということを意図しており、そのことに関して行政デジタル化が象徴的に表しています。

おわりに

自治体の役割や仕事はそもそも採算がとれない、生産性や効率性ではかれない、そういう仕事をする事だったのではないのでしょうか。今や生産性や効率性を最優先させて、そのためのデジタル化を堂々と進めようとしています。本当にそれが私たちのいのちや暮らしを守る地方自治になるのでしょうか。

このことを忘れてしまうと、本来的な行政主体である地方公共団体が、他のサービス提供主体と同様に生産性や効率性ではかられてしまうことになりかねません。

ネットワークが必要というならば、まずはいのちと暮らしを繋ぐネットワーク、つまり「(セーフティネット(生活安全網)ワーク)ではないのでしょうか。

また、自治体は、さまざまな行政サービス提供の単なる「プラットフォーム・Platform)ではないけません。自治体そのものが、地域的統治団体として、それ自身が公行政サービスの提供主体であることを忘れてはいけません。地方自治は、アメリカでは、よくホームルールの原則といわれます。ホームはホームでも、大事なものは、あえてカタカナで書くなら「フ

フォーム(form)」ではなく、「ホーム(home)」です。自治体はプラットフォーム・Platformではなくて、民主主義・地方自治の「プラットフォーム・Plathome」であるべきで、このような観点から地方自治の原理を憲法に立ち戻って再考すべきです。

私自身が、個人的にデジタル化に関してどう思っているかですが、デジタル化そのものが悪だとは思っていません。現に私はオンラインで八ヶ岳の麓にいながらみなさんの顔が見えて、コミュニケーションができるというのはデジタル化のおかげです。素朴に言えば紙からデジタルへの転換についてはなんのためらいもありません。

しかし、デジタルネットワークやデジタルトランスフォーメーションというところに力点が置かれた「デジタル社会」の構成となれば、話は別です。たとえば自治体のデジタル化では、なによりクラウド化が求められています。ときには「クラウド民主主義」といわれるようですが、雲をつかむようなクラウドに、自分たちの貴重な情報を預けるリスクを冒す必要を感じません。

このクラウド民主主義のリスクは、諸外国でもいろいろ指摘されているところです。このクラウド民主主義になったからといって、私たちのいのちと暮らしが守られるのでしょうか。雲をつかむようなクラウド民主主義では私のいのちと暮らしは守れないと確信しています。

この「デジタル社会」問題に直接にかかわりはないのですが、憲法学の樋口陽一先生が書かれた『危機の憲法学』(弘文堂 2013 年)という本にまったく私が同感した内容がありました。

新型コロナがまん延する今の日本社会で、

政治はいったい何をしているんだとか、法治主義はどうなっているんだとか、地方自治をどう思っているんだとか、私の中には、通奏低音(常に底流としてある、考えや主張のたとえ)として流れている苛立ち、焦り、憤りなどがありますが、樋口先生は、すでに8年前に、第二次世界大戦中のフランス・レジスタンスの闘士であったステファヌ(ステファン)・エセルの「怒ることだ!」「憤慨することだ!」と呼びかけた冊子(『怒れ! 憤れ!』)を引用し、以下のように述べておられます。読むとスッキリします。

「—その怒り、憤慨が向かうべきなのは危機の本体に対してだけではない。危機の切迫するなかでの苛立ちと不安、それを煽り回収しようとする企てにも向けなければならない。苛立ちのぶつけあいを煽り、手をつなぐべき相手の足を引っ張り合うことになる兆候が危機を一層無惨なものとしようとしているからである。失業者と非失業者、非正規労働者と正規労働者、民間企業労働者と公務員労働者、農漁村と都市、外国人と国籍保持者など、数え上げるまでもなくその例には事欠かない—」と書いておられます。

今のこの事態を予測するかのように、「怒れ」「憤れ」の矛先を示唆しておられます。今後の運動方針のなかで、私たちがどこに向かって怒るか、憤るべきかを、考えるうえで十分に生かしていただきたいと思います。

【補論】

22日朝、横道清孝氏(政策研究大学院大学副学長)の「デジタル化社会の政策形成」(自治日報 2021 年 1 月 15 日号)を読みました。その内容は「大量・迅速な情報の収

集・分析、問題把握、政策形成もデジタル化社会のなかで回避できないだろう。その各段階で ICT/AI の積極的活用が求められるところだ」として、現在の行政で大事なものは（自治）空間における行政であるが、自治体のこれからの仕事はバーチャル空間において、大量の情報を収集し、分析し、問題把握し、政策形成をすることだ、というようにも書いておられます。

私は、それはちょっと違うのではないかと思います。あくまでもリアル空間における自治行政が本来の仕事ではないかと思ひからです。横道氏は「最後は自治体職員が現場感覚

と想像力をもつことは大事ではあるが、同時にデータサイエンス能力をもつことが求められる」ということも書いておられます。一般論としては、デジタル社会のもとではそういうしかないでしょうが、実際には、公務員の削減をどんどんと進め、会計年度任用職員制度を活用してそれを補うことしかやらないような人事政策のもとで、このようなデータサイエンス能力をもったものを首尾よく調達することは至難の業だと思います。もう少し自治体職員の現場に目を向けて、リアルなデジタル社会を論じてほしいものだと思います。

★ デジタル改革三法案が、2021年2月9日、第204回通常国会に提出されました。この講演録が公開される頃には可決されていることでしょう。内閣官房HP(cas.go.jp)を参照してください。

○デジタル社会形成基本法案のポイント

「国際競争力の強化」、「国民利便性の向上」、「急速な少子高齢化の進展への対応」（第1条）

「デジタル社会」の定義（第2条）■「デジタル社会」は法律用語になる。

「民間が主導的役割を担うことを原則」（第9条）

「データの標準化」（第22条）

○デジタル庁設置法案のポイント

「内閣に、デジタル庁を置く」（第2条）「内閣

の統轄の下に」（第5条第2項）

「内閣の事務を内閣官房と共に助ける」（第3条第1号）

「デジタル庁の長は、内閣総理大臣とする」（第6条第1項）

「内閣総理大臣は」、「主任の大臣」として「事務を分担管理する」（第6条第2項）

「デジタル庁に、デジタル大臣を置く」（第8条）
デジタル大臣の関係行政機関に対する勧告権（第6条第5項）

○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案のポイント

個人情報保護法改正に係る改正案が多い。