

地方公共団体情報システム機構のガバナンス改革に関する考察

板倉陽一郎^{†1} 寺田麻佑^{‡2}

筆者らは、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）のガバナンスについての問題提起を行い、地方公共団体によるガバナンスが図られるべきとの主張を行ってきたが、第193回国会（常会）に提出された地方公共団体情報システム機構法等の一部を改正する法律案はむしろ総務省（中央政府）の監督を強める方向の改革を志向している。本発表では、このようなJ-LISのガバナンス改革について検討を行う。

A Study on Governance Reform of Japan Agency for Local Authority Information Systems

YOICHIRO ITAKURA^{†1} MAYU TERADA^{‡2}

The authors have been raising a question regarding the governance of Japan Agency for Local Authority Information Systems (J-LIS) and made a claim that governance should be done by local governments. However, the proposed revision of the Act on Japan Agency for Local Authority Information Systems submitted to the 193rd Diet (Ordinary Session) is seeking a reform towards strengthening the supervision of the Ministry of Internal Affairs and Communications (central government). At this paper, we will examine the governance reform of J-LIS.

1. 地方公共団体情報システム機構のガバナンスに関するこれまでの研究

1.1 地方公共団体情報システム機構の概要

地方公共団体情報システム機構（地方公共団体情報システム機構法（平成25年法律第29号）に基づく法人、以下、地方公共団体情報システム機構を「J-LIS」といい、地方公共団体情報システム機構法を「機構法」という。）は、「地方公共団体が共同して運営する組織として、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号、以下、「住基法」という。）、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、「番号利用法」という。いわゆるマイナンバー法。）の規定による事務並びにその他の地方公共団体の情報システムに関する事務を地方公共団体に代わって行うとともに、地方公共団体に対してその情報システムに関する支援を行い、もって地方公共団体の行政事務の合理化及び住民の福祉の増進に寄与することを目的」として設立された（機構法1条）。「地方公共団体が共同して運営する組織」として、地方共同法人の一種であるといわれている。地方共同法人は、地方公共団体のガバナンスが強化された特別の法律に基づく法人とされてきたが、筆者（板倉）の研究によれば、「地方共同法人」は法律用語ではなく、実態のある概念でもない[1]（pp.72-73）。

1.2 個人番号カードの発行を巡る混乱

個人番号カードの発行を巡る混乱とは、平成28年1月13日以降の、各市町村が行うべきマイナンバーカードの交付事務が行えない、というJ-LISのシステム障害のことである。最終的に、J-LISから障害原因の特定と対応がなされたのは平成28年4月27日であり、この間、市区町村では混乱が続いた。具体的には、参考文献[1]において詳細に分析したところである（pp.66-70）。

個人番号カードの発行を巡る混乱を受けて、J-LISでは、①障害原因の背景要因等の総括、②カード処理システムの中継サーバで発生した障害の対応に関する総括、③再発防止策の策定、④役員の報酬の返納、⑤市区町村への謝罪、⑥定款の変更、という対応がなされた[1]（pp.70-72）。しかしながら、[1]で論じたように、これらはすべてJ-LISの自主的な措置としてなされ、「地方公共団体のガバナンス」が発揮された結果ではない。

1.3 地方公共団体情報システム機構のガバナンスの問題点

筆者は、個人番号カードの発行を巡る混乱及びこれを受けたJ-LISの対応の分析を通じ、J-LISのガバナンスの問題点として、①法人法制上は、前身であるLASDEC時代と比べても、機関構成の面では私法公共団体による直接的なガバナンスが後退しており、代表者会議における理事長の解任事由も厳格化されている、代表者会議の議案提出、招集についても、機構法により、地方公共団体が主導して行うことはできなくなった、ことをそれぞれ指摘した。また、②情報法制上は、情報公開法制としては公法関係を前提とし、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号、以下、「独立行政法人等情報公開法」

^{†1} 弁護士・ひかり総合法律事務所
Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices

^{‡2} 国際基督教大学教養学部准教授
Associate Professor of Law, College of Liberal Arts, International Christian University

という。)の対象とされるべきこと、個人情報保護法制としては、民間事業者として扱われたとしても、個人情報保護委員会の監視・監督下にあることから、問題は無いのではないか、ということを描した[1] (pp.72-82)。

筆者としては、特に法人法制において、地方公共団体のガバナンスが強化される方向での改革を期待したのである。

2. 地方公共団体情報システム機構法等の一部を改正する法律案提出までの動き

ところが、J-LIS のガバナンス改革は、筆者の期待とは全く異なる方向に動くこととなる。具体的には、第 193 回国会(常会)において、「地方公共団体情報システム機構法等の一部を改正する法律案」(閣法 45 号、以下、「機構法改正法案」という。)が提出されることになるのであるが、その内実は、地方公共団体によるガバナンスを強化するのではなく、主として「総務省による」ガバナンスを強化するものであった。機構法改正法案は、審議会等のオープンな場で議論されなかった。総務省は、国会審議(衆議院総務委員会)において、J-LIS の代表者会議及び地方三団体(県知事会、市長会、町村会)とは事前の情報交換をしていたことを明らかにしているが、法案提出前に明らかになっていた情報は限られている。以下、公開情報を整理しておく。

2.1 平成 28 年 12 月 13 日高市総務大臣閣議後記者会見[2]

公開情報の中で J-LIS のガバナンス改革について初めて触れられたのは、平成 28 年 12 月 13 日の総務大臣閣議後記者会見であると思われる。この段階ですでに、「総務省がもう少し主体的に J-LIS のガバナンス体制に関わる、ガバナンスをしっかりと確保させていただく。まだ事務的な段階ですが、そういうことに関わるような法改正も必要なのではないか」とされており、国の関与を強める方向での改正がなされる方向であったものと考えられる。記者会見の全文は以下のとおりである。

問：もう一つ、システムトラブルでお願いしたいのですが、J-LIS の理事長と副理事長の役員報酬の自主返納というのをしていると思うのですが、総務省からは処分は行っていないと思うのですが、処分は責任の所在を明確にすることになるとも思うのですけれども、行わないことが適切だと感じられているかどうかをお伺いしたいと思います。

答：総務省から J-LIS に対する処分ということでございますか。

マイナンバーカードの交付業務は、マイナンバー法第 17 条に基づく市区町村の事務でございます。その事務を全市区町村が J-LIS に委任しています。

J-LIS は、地方公共団体情報システム機構法に基づき、地方公共団体が共同して設立した「地方共同法人」であり、

その運営は地方 3 団体の代表の方々などが参画する「代表者会議」のガバナンスのもと、行われることとされています。

今年の 1 月に発生したシステム障害につきましては、J-LIS が 5 社コンソーシアムに発注した中継サーバに係るものであり、この障害に起因する対応については、J-LIS 自身によって、主体的に判断されるものと考えています。

私もこれらの障害が発生したときに色々と考えましたが、法的に総務省には権限がございません。仮に、J-LIS が違法行為を行った場合には、立ち入り検査をする権限はございますが、今回のような事務やガバナンスについて、私自身には何の権限もございません。

しかしながら、代表者会議で御活躍いただいている飯泉嘉門知事ともお会いしまして、是非とも代表者会議でもっと頑張ってください、しっかりとガバナンスを確保していただきたいと申し上げましたし、飯泉知事も同じ意識を持っておられました。

特に、代表者会議が開催されている中で私自身が問題を感じたのは、これは市長さんや村長さんなど、自治体の代表者の方々も入っていらっしゃるし、知事会の飯泉知事は毎回出席していただいているのですが、そのほかの地方団体については、事務局が代理出席されており、選挙の洗礼を受けられた政治家の方が政治家としての目でしっかりとチェックして、主体的にガバナンスを確保していただきたい、こういう私自身の思いを伝えさせていただきました。

J-LIS の役員の方々に対して、何か処分をする権限は私にはございませんが、ただ、ガバナンス強化は必要だと思います。代表者会議の御意見も十分に伺わなければなりません、それでも足りないのであれば、総務省がもう少し主体的に J-LIS のガバナンス体制に関わる、ガバナンスをしっかりと確保させていただく。まだ事務的な段階ですが、そういうことに関わるような法改正も必要なのではないか、と検討に入らせていただいております。

2.2 平成 28 年 12 月 31 日高市総務大臣ブログ[3]

高市総務大臣の政治家としてのブログにおいて、「平成 28 年の業務を振り返って③」として、「J-LIS のガバナンス強化については、法的権限を有する「代表者会議」の飯泉知事と話し合う中で深いご理解を頂き、来年は実効的な対応がなされるように力を合わせて取り組んでいきます。」との進展状況が明らかにされている。機構法改正法案の提出にあたり、事前に代表者会議とは情報交換をしていたとの、国会審議における総務省の答弁と符合する。

2.3 平成 29 年 1 月 18 日読売新聞朝刊[4]

平成 29 年 1 月 18 日の読売新聞報道では、「総務相が機構の事務作業に対して監督命令を行えるようにし、作業内容

に関する報告書の作成や公表を義務付ける。必要に応じて機構に立ち入り検査を行い、報告要求に従わない場合は罰則を科す。地方公共団体情報システム機構法の改正案など、3本の改正案を一括して提出する。」とされた。次項の、総務省による提出予定法案の資料を先取りしたものと思われる。

2.4 総務省第193回国会（常会）総務省提出予定法律案等（平成29年1月20日）[5]

平成29年1月20日には、機構法改正法案の内容は確定しており、提出された機構法改正法案と符合する法案の内容及び、提出時期は3月上旬であることが明らかにされた。

地方公共団体情報システム機構法等の一部を改正する法律案

個人番号制度の一層の円滑な運用を図るとともに、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規定により地方公共団体情報システム機構が処理する事務の適正な実施を確保するため、同機構について、役員の解任、業務方法書、機構処理事務特定個人情報等保護委員会の設置等に係る規定の整備を行うとともに、当該事務について、機構処理事務管理規程、機構処理事務特定個人情報等の安全確保、総務大臣による監督命令、機構保存本人確認情報の利用等に係る規定の整備を行う。（提出時期：3月上旬）

2.5 平成29年2月17日高市総務大臣閣議後記者会見[6]

平成29年2月17日の総務大臣閣議後記者会見において、再度、第193回国会（常会）で機構法改正法案が提出されることが確認されている。平成28年12月13日の総務大臣閣議後記者会見や、本閣議後記者会見における記者からの質問（「総務省は、今後J-LISの監督強化を…」と異なり、「J-LISのガバナンス強化と総務大臣の権限強化」と要約されている。

問：それでは、幹事社から1問質問させていただきます。マイナンバーのシステムトラブルについて伺います。13日にマイナンバーカードを使ったコンビニ交付が約3時間できなくなるシステムトラブルが発生しております。総務省は、今後J-LISの監督強化を盛り込んだ法案提出も予定されておりますけれども、今回のトラブルへの所見と今後の対応について教えてください。

答：13日（月）、J-LIS（地方公共団体情報システム機構）が運用しているLGWAN全国センターのルータに不具合が起き、その対策を行う過程において、LGWANを活用して行うコンビニ交付サービスに影響が出たものと承知してい

ます。

コンビニ交付については、マイナンバーカードの普及促進のためにも全国の市区町村の参加を私から促している中でもあり、このような障害が起こってしまったことは、とても残念に思います。

障害発生当日に、障害の原因究明及び再発防止策の策定を早急に行うように、J-LISに要請しました。しかし、少し時間がかかりまして、2月15日（水）にJ-LISから連絡がございました。

「2月16日（木）の深夜に不具合を起こしたルータの交換を行うこと」、「本来行っはいけない時間帯に回線の復旧を行ったことが障害発生の契機であって、今後は運用マニュアルに沿った作業を徹底し、営業時間帯（朝6時半から23時）の復旧は原則行わないこととすること」という内容の再発防止策の報告がありました。これは、昨日公表されたと思います。

本国会に、J-LISのガバナンス強化と総務大臣の権限強化を内容とする法律案を提出することにしています。J-LISには、適正な事務の執行に取り組んでいただきたいと思います。

2.6 平成29年3月7日閣議決定[7]

機構法改正法案は、平成29年3月7日に閣議決定された。総務省の当初の予定通りである。

3. 地方公共団体情報システム機構法等の一部を改正する法律案によるガバナンス改革

3.1 地方公共団体情報システム機構法等の一部を改正する法律案の概要[8]

総務省の概要資料に適宜条文の引用を加え、概観する。

3.1.1 趣旨

「個人番号制度の一層の円滑な運用を図るとともに、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規定により地方公共団体情報システム機構が処理する事務の適正な実施を確保するため、同機構について、役員の解任、業務方法書、機構処理事務特定個人情報等保護委員会の設置等に係る規定の整備を行うとともに、当該事務について、機構処理事務管理規程、機構処理事務特定個人情報等の安全確保、総務大臣による監督命令、機構保存本人確認情報の利用等に係る規定の整備を行う等の措置を講ずる。」とされている。総務省の提出予定法案資料と内容的な変化はない。

3.1.2 地方公共団体情報システム機構法（平成25年法律第29号）の一部改正

①代表者会議の権限及び役員の解任事由の拡大

「機構の代表者会議による理事長に対する是正措置命令の対象範囲及び機構の役員解任事由を拡大する。」

機構法 16 条 2 項各号の改正であり、「職務上の義務違反」が解任事由となっている（新 4 号）。なお、旧 1 号（機構法、機構法に基づく命令又は定款違反）が解任事由から除外されたが、新 4 号に包摂されると解釈されるものと思われる。

② 業務方法書への内部統制規定の明記

「機構の業務方法書の記載事項として、役員職務の執行が法令又は定款に適合し、適正に行われることを確保するための体制の整備に関する事項を明記する。」

機構法 23 条 2 項の改正であり、いわゆる内部統制に関する義務が定められている。これは、それ自体は総務省の権限強化ではなく、J-LIS 自体の義務を拡張している規定である。

③ 機構処理事務特定個人情報等保護委員会の設置

「機構に、機構処理事務特定個人情報等の保護に関する事項の調査審議等を行う機構処理事務特定個人情報等保護委員会を設置する。」

本人確認情報保護委員会と認証業務情報保護委員会（機構法 25 条及び 26 条）に加えて、機構処理事務特定個人情報等についてもパラレルに諮問機関たる機構処理事務特定個人情報等保護委員会を置くものである（機構法 27 条）。

3.1.3 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）の一部改正

① 機構処理事務管理規程の策定・認可・変更命令

「機構は、機構処理事務の実施に関して、機構処理事務管理規程を定めなければならないこととする。また、機構処理事務管理規程について、その策定・変更における総務大臣の認可及び総務大臣による変更命令の規定を設ける。」

住基法における本人確認情報管理規程（住基法 30 条の 17）と公的個人認証法における認証事務管理規程（公的個人認証法 39 条）に加えて、機構処理事務についても機構処理事務管理規程を定めることを義務付け、策定・変更を総務大臣の認可に掛からしめ、不適当になった場合の総務大臣の変更命令について定めたものである（番号利用法 41 条の 2）。

② 機構処理事務特定個人情報等の安全確保措置

「機構は、機構処理事務特定個人情報等の電子計算機処理等を行うに当たっては、機構処理事務特定個人情報等の適

切な管理のために必要な措置を講じなければならないこととする。」

機構処理事務特定個人情報等（機構が機構処理事務において取り扱う特定個人情報その他総務省令で定める情報）について、安全確保措置義務を定めたものである（番号利用法 41 条の 3）。

③ 総務大臣の機構に対する監督権限等の規定の設置

「機構は、機構処理事務に関する帳簿の備付け及び報告書の作成・公表をしなければならないこととする。また、機構処理事務の実施に関し、総務大臣の機構に対する監督命令並びに報告要求及び立入検査の規定を設けるとともに、帳簿の備付け並びに報告要求及び立入検査に関し、不履行等があった場合における罰則の規定を設ける。」

番号利用法 41 条の 4 ないし 7 において、総務大臣の J-LIS に対する（機構処理事務に関する）報告要求、資料提出要求、立入検査等の権限を定めた。

3.1.4 住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号）の一部改正

① 機構保存本人確認情報の利用

「機構が、一定の機構処理事務に機構保存本人確認情報を利用することができることとする。」

「一定の機構処理事務」については総務省令で定めるところとなっている（住基法 30 条の 15 第 4 項）。

3.1.5 施行期日

「公布の日から 1 月を超えない範囲内で政令で定める日から施行」

3.2 地方公共団体情報システム機構法等の一部を改正する法律案の審議状況

本稿執筆時点（平成 29 年 4 月 21 日）で、機構法改正法案は、平成 29 年 4 月 18 日の衆議院総務委員会の審査の結果、附帯決議を付して、可決されている[a]。同委員会において、菅家一郎議員（自民）が「地方公共団体の意見をどのような形で集約して、どのように本改正案に反映させたのか、総務省に確認したい。」と質問したところ、J-LIS の代表者会議及び地方三団体（県知事会、市長会、町村会）とは事前の情報交換をしていたことが明らかになっている。

[a] 衆議院総務委員会における審議については、本稿執筆時点で会議録が公開されていないため、衆議院総務委員会ニュース（第 193 回国会第 14 号）における「主な質疑内容」及び、審議の中継動画を参考にしている。

また、足立康史議員（維新）が「憲法上の『地方自治の本旨』の理念がある中、なぜ、地方共同法人である J-LIS に対し、総務大臣の監督権限を強化することが許されるのか、総務省の見解を伺いたい。」と質問したところ、総務省（政府関係人）の答弁は、①情報連携がこれから始まる、という必要性と、②既に住基法や公的個人認証法に同様の制度があるという許容性から説明するものであった。

さらに、附帯決議では、①地方共同法人の情報公開について法制上の措置を含めて検討せよという内容と、②代表者会議のあり方を含めて地方公共団体のガバナンスを抜本的に強化することを検討せよという内容が含まれた。これらはいずれも[1]での主張と同趣旨のものであり、今後、政府において適切に対応することが求められる。

3.3 改正法案によるガバナンス改革の検討

さて、改正法案によるガバナンス改革は、どう評価されるか。特に、[1]での検討と比較してみることとしよう。まず、代表者会議の、特に役員の解任事由の拡大は、地方公共団体による直接的なガバナンスの拡大（厳密には、LASDEC 時代のレベルに戻したもの）であり評価できる。

他方、総務大臣の権限強化は、地方公共団体によるガバナンスの後退を意味するかといえ、そうでもなさそうである。番号利用法における J-LIS 業務について、住基法や公的個人認証法における総務大臣の関与と同程度まで関与することになったわけであるが、通常、特殊法人に対する主務官庁の監督権限のうち、抜けていたところが補完された、ということに過ぎない。

問題は、（衆議院総務委員会）附帯決議における、①地方共同法人の情報公開について法制上の措置を含めて検討せよという命題と、②代表者会議のあり方を含めて地方公共団体のガバナンスを抜本的に強化することを検討せよという命題である。いずれも容易ではなく、附帯決議という性質上、政府がどの程度これらを参考にすることも不明だが、現時点で、地方公共団体による直接的なガバナンスについては、これが不十分であるという点が共通理解になったという効果はあったといえよう。

4. おわりに

本稿執筆時点で、機構法改正法案の審議は終わっておらず、政府の見解を含めて、情報量が限られた。ガバナンス改革の更なる考察については、参議院の審議、総務省令の制定を待って、引き続き検討することとする。

参考文献

- [1] 板倉陽一郎「地方公共団体情報システム機構のガバナンスの問題点」自治研究 93 巻 1 号 64-85 頁（2017 年）。
- [2]

- http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000549.html.
- [3] https://www.sanae.gr.jp/column_details851.html.
- [4] 「マイナンバー監督強化へ」読売新聞平成 29 年 1 月 18 日朝刊 9 頁。
- [5] http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kanbo02_02000035.html.
- [6] http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000567.html.
- [7] <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2017/kakugi-2017030701.html>.
- [8] 総務省「地方公共団体情報システム機構法等の一部を改正する法律案の概要」。