

デジタル時代の「地方自治」のあり方 に関する研究会

(第 1 回)

令和 3 年 3 月
総務省自治行政局

デジタル時代の「地方自治」のあり方に関する研究会について

- 新型コロナウイルス感染症対策やデジタル法案立案などに際して、「地方自治」「地方分権」が施策の円滑・効果的な実施の支障となっているといった指摘が、国・地方の関係者のみならず、報道や学術研究においても見受けられたところ。
- この機に、地方分権改革を通じた地方への権限移譲や地方の自主性・自律性拡大がもたらした成果と課題を整理し、デジタル時代に適した「地方自治」のあり方を検討したい。

指摘1 協調と連携を欠く 国・地方関係

指摘2 実現力を欠く 行政施策

指摘3 スピードと分かりやすさを欠く行政手続

指摘されている
事象
(例えば、コロナ対応では…)

- 「『首相支配』の版図外」
「首相と知事の齟齬」
(「コロナ危機の政治」 竹中治堅著 R2.11)
- 「知事たちの活躍と国・自治体間のガバナンスの混乱」
(「新型コロナ対応民間臨時調査会 調査・検証報告書」 R2.10)
- 「『2000個問題』情報共有の壁」
「コロナ対策でも支障」 (R2.11.24 朝日新聞)

- 「コロナ対策『通知行政』の壁」
「検査・接種で年900件」
(R3.2.18 日本経済新聞)
- 「国と地方 不作為のツケ」
「病床確保、『司令塔』機能せず」
「計画だけで放置」
(R3.3.5 日本経済新聞)

- 「オンライン申請『密』招く」
「『暗証番号忘れ』窓口殺到」
「自治体に負担 支援急務」
(R2.5.16 読売新聞)
- 「『10万円』自治体疲弊」
「申請ミス多発『給付遅れも』」
(R2.5.30 読売新聞)
- 「ワクチン接種 即時把握」
「状況管理 台帳から一転」
(R3.1.27 毎日新聞)

「地方自治」に
即した
課題の整理

- 役割分担の強調による政策決定の競合傾向
- 集中・集権を志向した他の諸改革との相違の顕在化

- 「計画策定」・「誘導」など非権力的・非公式な手段への依拠
- 執行手続きに係る体制・経験の手薄さ

- プライバシーに配慮したデータ管理と利便性を求める声のバランス
- 行政施策におけるUI・UXの貧弱さ

デジタル時代の
「地方自治」

役割分担の再定義

- 役割分担の下での機動的な関与の可能性
- プラットフォーム機能に関する国の役割の積極的な評価

施策を実現できる「地方自治」

- 執行手続きに係る制度・体制・能力の拡大
- 「法律－行政行為－強制」に代わるガバナンスモデルの模索

「地方自治」のDX

- 情報システムの標準化
- ICTの進展に即応できる制度体系への転換

1990年代以降の各領域の制度変革に共通の認識や考え方

- 日本社会を構成する個々人がより自律的になり、自らが関わる事柄について自ら責任を持って合理的に判断する主体として行動すること、そのような行動の集積によって日本社会の物事の決め方や進め方が合理化することを望ましいとする考え方

中央政府の改革

- 政策過程において影響力を持つアクターを限定し、それによって迅速な決定と説明責任の明確化を実現することを目指す

選挙制度改革

- 政策対立なき不毛なサービス競争合戦の忌避
- 政権交代を含む政党間競争による説明責任や透明性の向上

内閣機能強化

- 閣僚に対する首相の制度的影響力の拡大
- 分担管理原則に代わる各省官僚への指揮系統の確立
- トップダウンの政策立案を行う能力の確保

省庁再編

- 過度に細分化された縦割り行政の打破

中央政府以外の改革

- アクターの数を増やし、影響力と責任の所在を分散させることを標榜

地方分権改革

- 中央政府と地方政府の対等化
- さらなる事務や権限の移譲と地方政府内部での分権化
- 地方への財源移譲と財政運営責任の強化

中央銀行と司法部門の改革

- 中央銀行の独立性の確保(大蔵省による影響力の低下)
- 司法と社会との接点の拡大、他の政府部門からの自律性の強化

マルチレベルミックスの不整合

- 国政レベルにおいては集権化を進める選挙制度改革などが行われ、結果として政党内部における党首権力の強まりが生じた。行政改革における内閣機能強化は、それと同じ方向で連動し、今日の官邸主導を生み出した。
- その反面、地方分権改革などの結果として、政党内部の国政政治家と地方政治家のつながりは弱まり、地方自治体が自律的に政策決定できる余地も拡大して、国政レベルにおける集権化の効果を低減させた。
- このような連動に伴う制度変革の効果減殺は、各領域での改革に際して十分に意識されていたとは言い難い。

中央集権型行政システムの変革手段としての「地方分権改革」と「規制改革」

- 「地方分権改革」と「規制改革」はともに、中央集権型行政システムを変革する手段であり、車の両輪という位置づけ
- 国から地方への権限移譲や関与の縮小、国による規制の緩和など、国の権限の縮小に力点

【参考：政府方針における言及例】

- **第2次臨時行政改革推進審議会中間答申「国と地方の関係等に関する答申」（1989年12月20日）**
 - ・ 「国・地方を通じ、公的規制の緩和、民間能力の活用等を積極的に推進し、不要・不急の行政事務・事業の整理を進める。これを前提として、以下の措置をとるものとする」
 - ・ （以下の措置として、）「権限移譲等の推進」「国の関与・必置規制の廃止・緩和等」「機関委任事務の整理合理化」「改善等の実施推進」
- **地方分権推進委員会中間報告（1996年3月29日）**
 - ・ 「地方分権の推進は、「国から地方へ」の権限移譲であり関与の縮小である。その限りにおいてそれは、「官から民へ」の関与の縮小を求め「官主導から民自律へ」の転換を追求している規制緩和の推進と、軸を一にしている。規制緩和と地方分権は、中央集権型行政システムの変革を推進する車の両輪なのであって、この双方が並行して徹底して推進されたときに初めて、「第三の改革」が成就するのである。」

「地方分権改革」と「規制改革」の相違の顕在化

- 規制改革・民間開放推進会議は、第一次分権改革直後から、全国一律の義務づけを一定評価
- 近年は、条例による地方の独自規制について否定的な評価にも言及。さらに、地方公共団体間の共通ルール欠如が事業者の負担になっているとも指摘

【参考：政府方針における言及例】

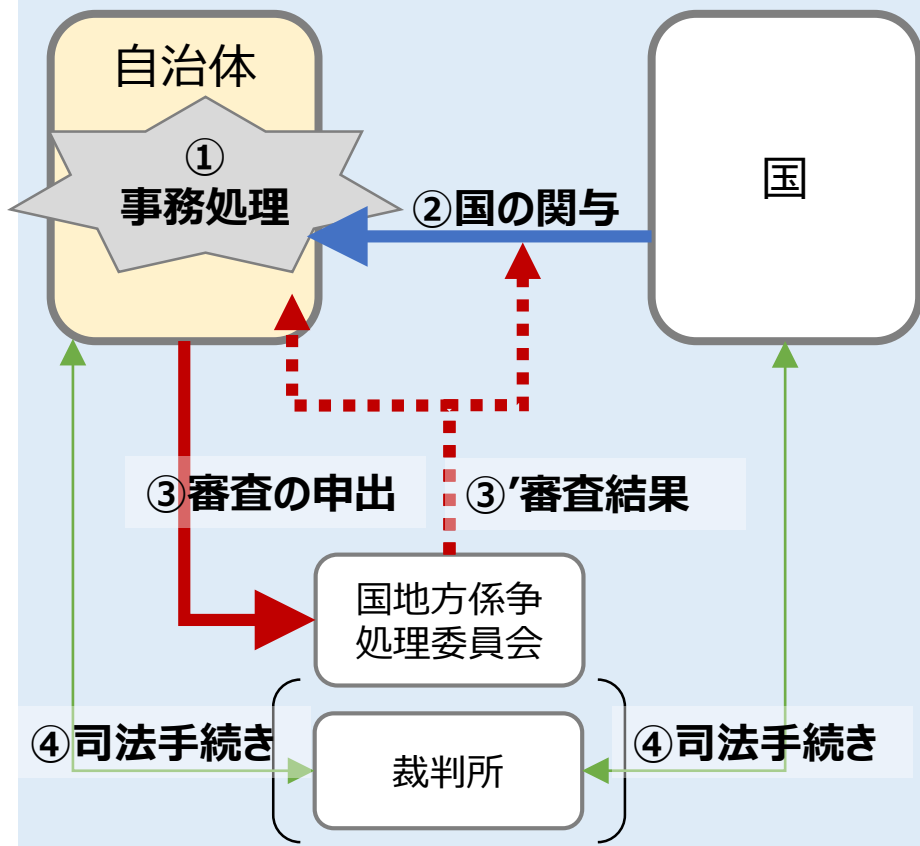
- **規制改革・民間開放推進会議第2次答申（2005年12月21日）**
 - ・ 「地方自治法第245条の4に定める技術的な助言、勧告を内容とする通知の中には、全国一律で義務付けを行う方が国民にとって望ましいものが存在する」
- **規制改革会議第4次答申（2016年5月19日）**
 - ・ 「地方自治体における条例等に基づく規制について、地域の実情等に照らして必ずしもその理由が明確でないものもあるとの指摘」
- **規制改革推進会議「規制改革推進に関する答申」（2020年）**
 - ・ 「地方公共団体が受け手となる手続については、国等の手続と比べてもオンライン利用が進んでおらず、申請項目、書式、添付書類に係る取扱い等が地方公共団体ごとにバラバラであることとあまって、特に、地域をまたいで活動する事業者にとって大きな負担となっている。また、国民への迅速かつ的確な行政サービスの提供という観点からも、地方公共団体がバラバラにシステム開発を行う現状の見直しが必要である。」

地方分権一括法による役割分担の考え方

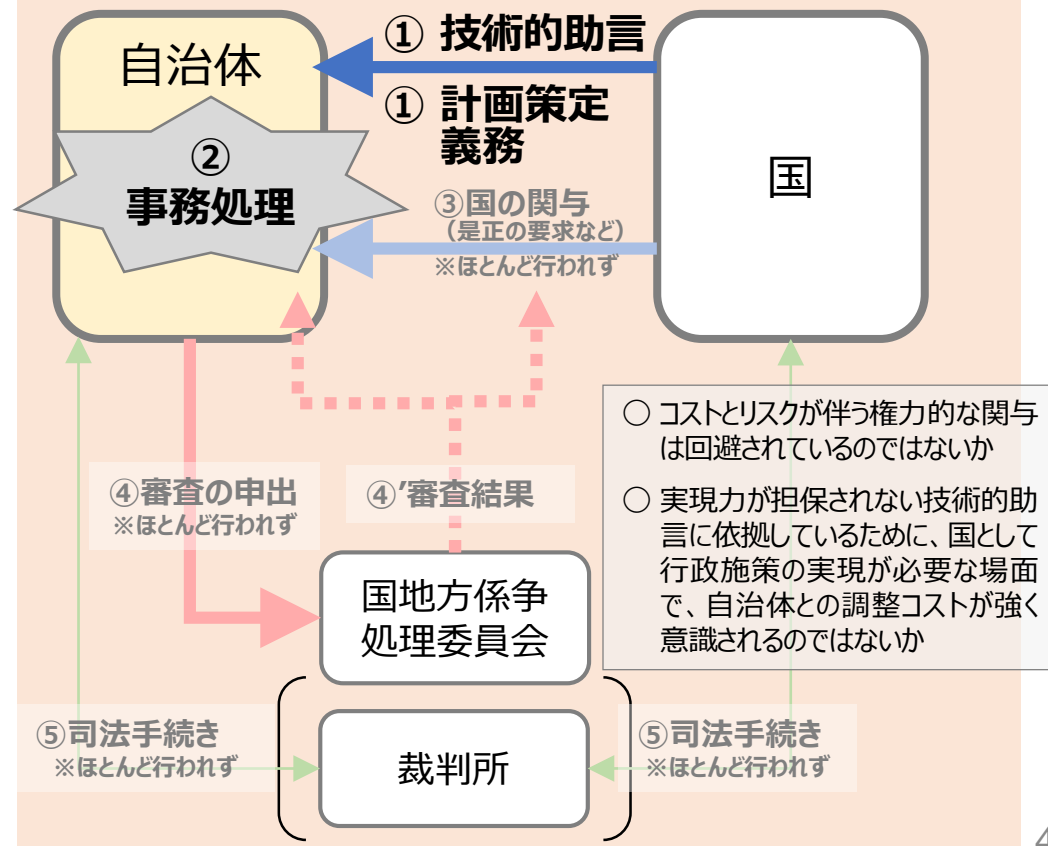
- 分権前は、機関委任事務・補助金を核にした「上下・主従」関係、通達を中心にした濃密な「行政統制」が存在
 - 機関委任事務を廃止し、事前の「立法統制」と事後の「司法統制」を中心にしたシステムへと切り替え。自治体の行動の規制・統制は、国会が制定する法律を中心に、法令で明確に実施
 - 自治体は、国の機関という役割から解放。地域住民による自主的な選択が自治体の政策を動かす

(「未完の分権改革」(西尾 勝,1999年) から要約・抜粋)

地方分権改革が指定した関与ルールの運用



関与ルールの実際の運用状況



- コストとリスクが伴う権力的な関与は回避されているのではないかと
- 実現力が担保されない技術的助言に依拠しているために、国として行政施策の実現が必要な場面で、自治体との調整コストが強く意識されるのではないかと

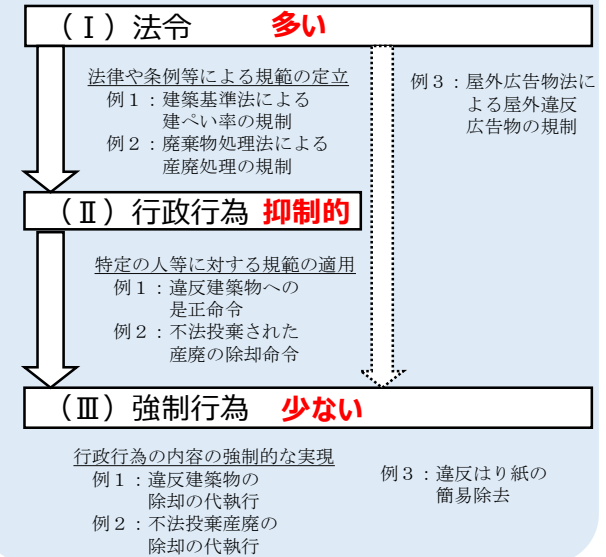
現行の行政システム

- 現行の行政システムは、行政法学の三段階構造モデル（右図）として説明されるが、法令の立案が多数行われる一方、行政行為（規範の適用）は抑制的で、一般法に基づく強制行為についてはほとんど行われていない。その上で、特定の課題に射程を絞った立法措置（例：空家等対策特措法、インフル特措法）があって初めて具体的な強制行為等が積極的に行われるようになるという傾向が見られる。
- 自治体による行政目的の実現性の向上を図るためには、現行の行政システムを拡張する方向で、執行手続に係る制度・体制・能力の拡大を行うことや、新たなガバナンスモデルへの転換を行うことが考えられるのではないか。

【事例：空家等対策の場合】

- 人口減少や既存住宅の老朽化、産業構造の変化等を背景に、空家問題が顕在化。これに対し、各自治体で対策が採られたものの、条例に基づく強制執行など実現力の手段の活用が進まなかったことなどから、課題の抜本的には至らず。
- こうしたことを受け、空家等対策特別措置法が制定。同法の制定後、行政代執行等の事例が増加。（同法施行後H31.3.31時点で行政代執行41件、略式代執行124件）

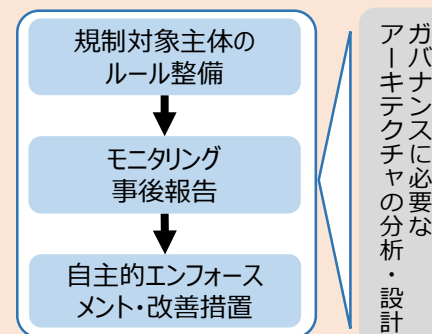
行政法学の三段階構造モデル



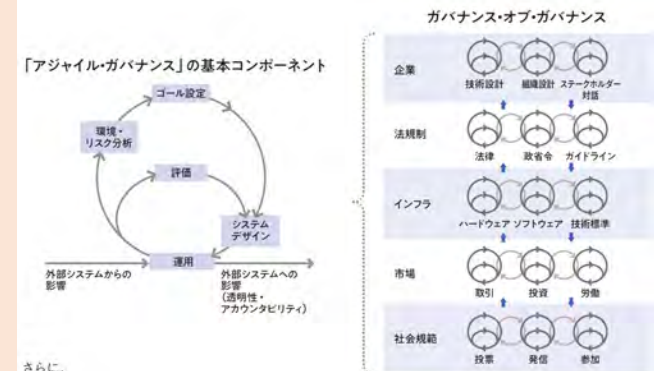
新たなガバナンスモデルの検討

- Society5.0では、技術やビジネスモデルの変化が急速になり、従来型の法規制が変化に追いつくことができないとの問題意識から、
 - ✓ 「ゴールベースの規制（法目的達成という結果に着目する規制）」への転換
 - ✓ 技術的、組織的及び社会的システムの設計・運用を様々なステークホルダーの相互作用によって行うモデル（更には、「システムデザイン」「評価」「改善」等のサイクルを継続的かつ高速に回転させるモデル）が検討・提唱されている（右図）
- 上記は、対民間を前提として構想されたものであるが、国・地方関係におけるガバナンスについても、こうした新たなガバナンスモデルにおける考え方を援用することはできないか。

【ゴールベースの規制*（イメージ）】 【「アジャイル・ガバナンス」の提唱**】



(* 経済産業省「GOVERNANCE INNOVATION」から要約・加工)



さらに、(** 経済産業省「GOVERNANCE INNOVATION ver.2」から抜粋)

デジタル化の進展が社会にもたらした変化

▶ インターネットの普及やテクノロジーの進化により知識や情報の流れが加速。製品のライフサイクルの短縮やコモディティ化が進展する一方、人々のニーズは価値や体験を求める方向に多様化

- テクノロジーやニーズの多様・迅速な変化を前提に、変化に柔軟に対応できる組織・ビジネスモデルを設計
- 多様化するニーズをきめ細かく汲み取るサービス（例：ターゲティング広告）や、UI・UXを重視したデザイン指向・サービス指向の価値提供（例：○○ツーリズム、IoTを活用したエンジンの保守・点検サービス、サブスクリプションサービス（Netflix等））が普及

▶ データ通信技術や処理技術の向上、AI・IoTなどの新たなテクノロジーの発達に伴い、あらゆるものがネットワークでつながる社会（Society5.0）が到来

- 取引費用の下落により、垂直統合型ビジネスモデルは凋落。分散化されたネットワークのプラットフォームを提供する企業が隆盛（例：Google、Amazon、Uber等）
- デジタル技術の活用目的は、業務効率化から社会経済活動の変革（DX：デジタルトランスフォーメーション）へと変化
- 様々な主体（企業、個人）間でのデータ連係、ビッグデータの活用の進展
- 物理的な制約にとらわれない暮らしの実現

地方自治に与える示唆

▶ 行政サービスにおけるUI・UXの視点

- 現在の地方自治制度においては、行政の中立性・公正性・適正性の確保に力点が置かれ、各種行政処分について、厳密な手続が課されているが、住民の利便性という視点が欠けているのではないか
- 国民が行政サービスの利便性向上を求める中において、本人同意はどうあるべきか

▶ 変化に即応する行政

- 多様・迅速な変化に即応するには、社会が安定的であり、事前に行為規範を定めることが可能であることを前提とした規制体系は適さないのではないか
- 変化に柔軟に対応するため、「新たなガバナンスモデル」を国地方関係にも援用できないか。この際、「地方自治」の強みとされてきた点をどのように評価するか

▶ プラットフォームとしての地方自治

- Society5.0においては、自治体の一定の機能を集約したプラットフォームを構築・活用することで、個々の自治体では実現できないサービスの提供が可能になる（＝自治体の活動範囲が拡張される）など、積極的に評価すべき役割があるのではないか
- 人々の暮らしが物理的な制約にとらわれなくなっていく中で、なお、自治体が担うべき価値はなにか