

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）議事概要

開催日時：令和3年3月22日（月）10：00～12：00

開催場所：WEB会議

出席者：齋藤座長、石井構成員、太田構成員、大屋構成員、金崎構成員、川嶋構成員、
穴戸構成員、原田構成員、待鳥構成員

事務局：高原自治行政局長、阿部大臣官房審議官、小川行政課長、宮崎参事官、
三橋住民制度課長、植田市町村課長、田中行政経営支援室長、吉村行政企画官、
中西課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 構成員自己紹介
3. 研究会開催要綱について
4. 意見交換
5. 閉会

【意見交換】

（国・地方関係のあり方）

- コロナ禍という緊急事態の下での一元的な国家統治という観点の議論が強いが、リダンダンシィ（冗長性）やリザーブ（予備）の確保という論点があるはず。国と地方は互いに違うレジティマシィ（正統性）を調達しており、競合や対立が生じることがあるが、このことは冗長性を持っているという強みの現れといえるのではないか。
- これまでの諸改革における集権化志向と地方分権改革との方向性についても、国が集権化を進めるのであれば、反面において地方分権の要素がないと全体として冗長性や多元性が欠けてしまうことから必要なものと理解できるのではないか。
- 地方分権改革と他の諸改革の間で方向性が合わない領域があった。元々は同じ考え方から出発したが、違う方向に進んだ。方向性が異なっているとどこかで調整をする必要が生じる。例えば、中央銀行改革については、この10年間で調整が行われてきたのではないか。国・地方関係においても同様のことが起こってくるのではないか。
- 自治体が中央政府とは異なる考え方を持つことは、日本の公共部門に冗長性や多元性を与えるという重要な役割を果たしていると考えられるが、その際に、どのような課題に対応するときに、どの程度の冗長性が求められるのかを考える必要があるのではないか。

- 冗長性の担い手は公共部門に限られるのか。今後、特にデジタルの分野において、UI・UX の面で先行する民間部門が公共インフラを提供する場面が増えるかもしれない。そのような場合に、自治体が冗長性を供給する形がいいのかどうか。自治体が何をするのが日本の公共部門にとって意味があるのかということを考え直す必要がある。「役割分担の再定義」は、全体としてみれば 90 年代以降の諸改革が一段落した段階での、現代の課題を踏まえた再調整といえるのではないか。
- 国と地方の政策決定の「競合」ではなく、政策決定者の「不在」に陥っているのではないか。「地方分権」の理念は、国よりも地方の方が住民にとって良いサービスを提供できるという考え方であったが、その結果として、本来国がやるべきことまで実施できなくなっているということを強く感じる。新型コロナへの対応においては、人の生命を守る、又は生活のための支援金を配るといった本来国が担うべき政策課題に対し、国がきちんと決めて実施しなければならないのに、実施能力がなかった。これが役割分担の問題なのか、国の能力の再構築の問題なのかを考え直さなければならないのではないか。
- デジタル化が進む中で、国がやるべきことと地方がやるべきことの再整理を行う段階にあるのではないか。情報システムについても、本来国が行うべきことなのか、地方が行った方が住民にとって良いのかを整理した上で、国がプラットフォームをつくる方がいい、又は自治体で創意工夫があった方がいいという議論になるのではないか。
- 統治のリソースとして、お金、人、情報、権力がある。国・地方間におけるお金、人、権力については関係法令に一定の枠組みがあるが、情報の取扱いについても、ある種の枠組みや準則をつくるという思考実験をしてみてもいいのではないか。また、4つのリソースの組み合わせによって国・都道府県・基礎自治体の関係を整理できるのではないか。
- フィジカル（物理的な）世界だけでなく、デジタルの世界でも冗長性が大事だが、冗長性が、レガシーシステムを温存することや、人々の行動パターンを変えないことの正当化理由に使われてはいけない。
- 冗長性をレガシーの免罪符にしないという方向を念頭に置くとしても、冗長性を設計的につくることができるのだろうか。
- 現在指摘されている課題の多くは、スピードを重視したために問題視されるようになったものではないか。行政にどこまでの水準を望むかについては色んな層の住民がおり、合意形成は非常に難しい問題である。

- 一瞬で広く流通してしまうデータの取扱いに地域差を設けるのは好ましくないのではないか。データの取扱い自体のルールやそれを下支えする情報システムについては中央集権的な仕組み、共通ルールを作ってシステムを標準化していく流れが求められるのではないかと。情報の部分については団体自治的なものはなくなりつつあるのではないかと。
- 地方自治が、そもそも何のために必要なのかをポジティブに考えると、「何が正解かわからない」、「誰も決定権を持っていない」という状態の中で、みんなでいろいろ考えてみるという意味で必要な仕組みとして地方自治があるのではないだろうか。目指すべき方向が定まっていない中で、統治構造を一元化・集権化するのはいま好ましい選択肢ではないということは一般的に言えるのではないかと。
- 統治のシステムが一元的でないのなら、国と地方との「調整」が必要になってくる。その際、国と地方の関係について、分権当初に措定された仕組みが使われていないとはいえず、全て訴訟に持ち込むことがいいわけでもないのではないかと。枠組みの設定や調整過程の透明化という手法を検討すべきではないかと。「地方に任せる」という態度が、国が本来考えなければならないことを考えずに済ませている免罪符のような側面もあるのではないかと。枠組みを設定することも国の役割であるということをはっきりと再定義することは大事ではないかと。
- 地方自治制度の検討に当たって設計思考が強いという点も論点になるのではないかと。リダンダンシィ（冗長性）の名の下に潰すべきものを潰さないままにすることは良くないが、歴史的な文脈なく設計思考で制度を検討すると、合理化する以外の選択はないのではないかと。その際、国と地方でレジティマシィの調達が違う中、国・地方間の連携を強調すれば地方は納得するのかということ、そうではないのではないかと。
- 地方自治に関する指摘は、情報分野、それ以外など分野ごとにもう少し見ていく必要があるのではないかと。他方で、日本の自治体は様々な行政分野を全て扱うという総合性があるので、その中で、国と地方のあり方を考えていくということもあるのではないかと。

（行政の実現力関係）

- 行政執行の「非権力的手段への依拠」という論点は、単に、権限が与えられているかどうかではなく、より複雑な問題があるのではないかと。感染症法に基づけば入院を拒否する者には実力を行使して入院をさせることができるのに、実際には行われず、罰則を設けられた。他方で、精神障害者に対する強制入院は行われている実績があり、執行する対象によって異なるのではないかと。法制度の問題なのか、社会の問題なのかは考える必要がある。

- 計画策定義務は課さずに、計画を作らないと補助金を出さないという形で、事実上の義務を生み出す構造を作っている法律がある。地方分権が指定した分節された国・地方関係ではなくて、お金と情報で地方公共団体を誘導する手法になっている。国が地方公共団体を介さずに、地方の私人にお金を支払えば足りる場合もある。もっと広く国・地方の役割分担を考える必要があるのではないか。
- 手続きの公正性を考えるときに、処分が出されそうになった場合に異議を申立てて救済の可能性を高めることや、裁判的な救済を手厚くすることなどが考えられるが、マクロとして公正さを確保する観点からは、特定の問題では強権が発動されないで、別の特定の問題では発動されるという状態を可視化する必要がある、データをオープン化・透明化していくことが求められるのではないか。
- 計画策定のように非権力的な手法への依拠がとて多いと思われるが、このような誘導型はどこまで許容されているのだろうか。ある程度法律で明確に役割分担があって計画策定義務があるのであればわかるが、単に計画をつくらせ、結果は誰も把握していない状態は問題があるのではないか。
- 計画策定については、基本的には、権力的に関与しない限りは無限定である。しかし、最近度は過ぎていて、地方分権の議論の中で、非権力的なものについても網をかけないといけないのではと、全国知事会等において問題意識を持ち始めているということではないか。
- 計画の策定義務がどこまで許されるかという議論は、行政法学の中でこれまでやってこなかった。仮に計画を作らせるとしても、どの程度きちんとやっているか把握して公表するなど、透明性を確保する仕組みをきちんと考えるべき。
- 地方分権改革では、計画を国が義務づけることはできるだけ止めるようにと頑張ったが、かなり残っている。特に、災害対応やコロナ対応では広範に義務づけられるようになっているのではないか。今までの取組で良かったのかを考えてもいいのではないか。
- 日本の行政全般として実力を行使して強制する権限は多く与えられておらず、行政が社会を制御する、人の行動を変えるというためには、何かを発話して説得するか、お金で誘導するかしかない。その際、どの程度のお金が必要なのかを計算するために計画が必要になるということではないか。行政の真髓が人の行動を変えることであれば、行政法の三段階モデルは一部分であると認めざるを得ないし、インセンティブを情報やお金によって与えることの役割は大きいということではないか。ただし、地方自治に対して同じこと

を行っていいのかという論点がある。

- 昨今の国・地方関係の問題は、「忖度」を前提とした運用だったのではないか。その限りにおいて、調整は透明化されず、権限は発動されず、権限を発動する分野が恣意的になるという面が出たのではないか。コロナ対策においては、「忖度」だけで処理できない場面が顕在化したのではないか。地方分権改革が指定した制度はあるが、権限行使を回避してきたこれまでの運用を見直すにはどのような方向があるかといった論点は考えられないか。
- 「忖度」は、自分が行動する前に事後の帰結を予期したうえで結果が最良になるようにする合理的な行動という側面もある。各主体が自律的・合理的に判断し、コーディネートする社会像と一致する。他方、選好構造がインセンティブ設定側の想定と異なったり、ある種の過剰最適化が生じ、忖度させたい側にとって予期せぬ反応が生じる場合もある。この状況をブレークスルーするための1つの方法として、常に現実の動きをモニターし、改善するという「アジャイル・ガバナンス」が現われているのではないか。
- 「ナッジ」も、当事者が必ずしも合理的に行動しないということを前提に、意思決定を誘導するシステムを設計する考え方である。誰がデザインするのか、デザイナーの方が知識水準や設計能力で卓越しているという前提を置けるのかという課題がある。これらは、全体として、個々人の合理性に対する信念が問題に直面してきたことをどう乗り越えていくのかという課題であると整理できるのではないか。
- 透明な調整は重要であり、権限の行使よりも、コミュニケーションが求められているのではないか。記者会見を通じた政治的なコミュニケーションではなく、普通のコミュニケーションを確保する、というところまで立ち返る必要があるのではないか。

(アジャイル・ガバナンス関係)

- 新たなガバナンスモデルである「ガバナンス・イノベーション」の議論は、その制約要因や限界を意識しておく必要があるのではないか。アジャイル・ガバナンスのモデルには冗長性は想定されていない。トライアンドエラーを繰り返し、競争を通じて淘汰されていくことを通じて効率性を高めることを指向する。IT ビジネスのモデルなので、高速に新陳代謝を繰り返すエコシステムが組み込まれている。
- 自治体そのものは新陳代謝が行われる存在ではないのではないか。また、失敗を繰り返しながら成長していくというモデルであり、情報産業のようにモノを動かさない、影響範囲が限定されているもの（高頻度低影響）と相性がいい傾向があり、逆に、例えば、原子

力規制のような低頻度であるが高影響な事象（低頻度高影響）を対象とするのは難しいのではないか。

- アジャイル・ガバナンスの議論の背後にある問題意識は、技術的な安全基準のチェックを年1回の立ち入り検査からIoTによるリアルタイムのモニタリングへと変えることで実効性を高めるというイメージである。安全性を高める上で、規制枠組みを強化していただだけではスタートアップ企業が参入できなくなり、活力のある社会経済は生まれないので、規律の枠組みを柔軟化していく必要があるのではないか。
- 近年台頭しているプラットフォーム事業者については、事業者自身すらプラットフォームの仕組みを掌握しきれない部分がある中で、どうやって規律を確保するかという視点が必要であり、国家がピンポイントで規制をかけてもうまくいかず、内部統制やガバナンスの仕組みを構築する必要があるのではないか。

（UI・UX）

- 制度やルールといった本質的な部分のほか、UI・UXの面でも課題を抱えているのではないか。例えば、自治体ごとに書類の様式が違うことがあるが、これは地方自治の問題ですらない。法務局ごとに不動産登記のための必要書類の束ね方が違うこともある。このような差異を一部の事業者だけが調べて対応しており、一種の非関税障壁のようになっている。UI・UXが競争阻害要因になっていることは問題ではないか。
- 民間部門の感覚では、使いやすいシステムを作ろうという発想ですらない。人間がシステムに合わせることを前提に使いやすいシステムを設計するのではなく、自然言語処理の技術を活用して、システムが人間に合わせるように進化している。その点、行政のシステムは数段遅れているのではないか。
- 個人情報保護制度の2000個問題は法律改正によって共通ルールが設定されれば改善されていくが、UI・UXについては改善されるのか疑問もある。むしろ自治体が責任をもって改善していく必要があるのではないか。サービス提供の機能を高める上では、地方の独自性を発揮できるかもしれない。

（住民自治関係）

- ガバナンス・イノベーションは、マネジメントではなく、ガバナンスを論じており、多様な主体が関わりを持ち、消費者に寄り添ったサービスになるよう消費者が参画していくモデル。そのためのエンパワーメントをしないと企業のやりたい放題になるということは、意識して議論されている。そのようなモデルが流行していくと、生活者が声を上げて

いくことができるようになる。それは住民自治の根幹に当たるところであって、地方自治が民主主義の教室たる所以をデジタル時代にどうやって厚くしていくのかという議論につながるのではないか。

- グローバル化・デジタル化によって人々は物理的な制約から解放されていくが、他方で、人々が暮らしている空間は物理的なものであり、生活者としての私たち、地縁的集団のなかに帰属している私たちという存在はデジタル化してもなお残り続ける。そのときに、住民自治という要素が効いてくるのではないか。自分が生活していく中で出てくる問題をどう解決していくのかというときに地方公共団体に何かを求めていくということは今後も続くのではないか。

- 住民がデジタル社会の中で利便性を享受するという消費者的な側面が強くなる傾向があるのかもしれないが、他方で、消費者的な側面だけではなく、地域のことを自分たちで決めていくという住民自治、正統性の根拠としての住民をどのように位置づけていくのかという論点があるのではないか。