

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（第2回）議事概要

開催日時：令和3年4月23日（金）17:00～19:00

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、
宍戸構成員、原田構成員、牧原構成員、待鳥構成員

ゲストスピーカー：政策研究大学院大学 竹中教授、
経済産業省 羽深ガバナンス戦略国際調整官

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、
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. 政策研究大学院大学 竹中教授からの発表
3. 意見交換
4. 経済産業省 羽深ガバナンス戦略国際調整官からの発表
5. 意見交換
6. 閉会

【意見交換】

【竹中教授との意見交換】

- 新型コロナへの対応について考える際には、「権限」とともに「リソース」に着目する必要があるのではないか。例えば、病床確保のためにも民間の一般病床を転用して調達しなければならないが、多くは期待できないという中で、少ないリソースをどう振り向けるかという話ではないか。国には権限もリソースもない状況では、国に権限を渡せという議論だけでなく、国は都道府県と市町村の判断に口を出さない、又は総合調整を行うのみという方向性も考えられるのではないか。
- 感染が広まると内閣支持率が下がるというように、国民は明らかに国のリーダーシップに期待しているので、国に権限やリソースを与えるべきではないか。また、保健所は、市長・特別区長の管轄ではなく、知事の管轄とすることも考えるべきではないか。市長・特別区長が保健所を持っていても機能しない例があり、問題が多いのではないか。
- 大都市の保健所を知事ではなく市長・特別区長が管轄するのは、分担とも考えられるのではないか。大都市も知事の管轄とすると、知事はかなりの規模の住民を対象としなけれ

ばならなくなる。感染症対応のときはいいが、普段の公衆衛生の際にそれでよいのかという議論ではないか。また、国に感染症対策に関する権限を与えとしても、知事に対する指示権という間接的なものでは実効的ではないのではないか。

- リベラリズムと公衆衛生は相性が悪い。リベラリズムは個々人が自分の幸福のために行動することによって世の中が大体うまくいくという世界観であるが、公衆衛生は個々人の利益に反しても他者に及ぶ危険を防ぐために強制をするものである。パンデミックでは、全体最適を考えて効率よく全体をコーディネートしなければならず、補完性の原理に基づいて分権してきたこれまでの地方自治制度との相性の悪さが露見したといえるのではないか。
- 保健所の管轄を知事に集約するという提案は、感染症対応の局面では理解できるが、一般化できるのかは大いに疑問。全てをパンデミックのために最適化しようとする、日常のパフォーマンスが落ちるのではないか。母子保健・老人保健の部局とまちづくりの部局を統合し、総合的な地域開発を行っている自治体があるが、この取組は、平時に地域特性に応じた行政を実現するのに都合がよい。これを危機のモードに改変できるか、使い分けをどう設計していくかということが論点となるのではないか。
- 国立病院は、以前は国から指揮命令を受けたが、現在は非公務員型の独立行政法人なので国は目標管理しか行っていない。理由があって現在の形態に移行したわけだが、場合によっては以前の形に戻すことも考えられるのではないか。ただし、感染症に最適化した形に戻すと、日常のパフォーマンスの観点からよくないのではないか。
- 保健所にも様々な機能があるが、感染症への対応については、ある地域で感染抑制を怠ると他の地域でも感染が広がっていく。ある地域の責任者の姿勢が他の地域に波及するともいえるが、例えば、北海道の人は東京都知事や特別区長の責任を問えない。そうであれば、権限と責任を一致させて、広域的な感染症に関して国に権限を持たせるべきではないか。
- 日本では、これまで、中央・地方関係でも、官・民関係でも、全体が同時にできるだけ同じ方向を向くことによって最小の冗長性で回すという原理でやってきたのではないか。ところが、パンデミックによって明らかに冗長性が足りないという問題が発生し、また、地方分権改革の影響もあるかもしれないが、皆が同じ方向を向かないようになり、うまく回らなかったのではないか。
- 補完性の原理は、身近なところの方がアカウンタブルに意思決定できるという前提で

あったが、日本の地方自治体のガバナンスが本当にそうなっているのかという問題があるのではないか。

- 緊急事態宣言にはモードを完全に切り替えるという意味があるはずだが、1速で走っていたのを2速にしたぐらいの変化しか生じていない。他方で、私権の制限を伴う緊急時への切り替えという考えは原理的には分かりやすいが、どうやって、どこまで切り替えるのかについては相当の知恵を持たないといけない。具体的にモードを切り替えるときの原理をどのように考えたらよいのか。首相が一決したらいいということでもいいのか、アカウンタビリティのメカニズムが弱いのではないか。
- 冗長性の不足に対してデジタル化で対応するという話があるが、例えば、ワクチン接種の情報をデジタルで管理すれば、無駄が減るかもしれないが、全体に大きな影響を与えるほどに変化するのかは見通せないのではないか。
- 病床の確保にはある程度権力的な要素もある。また、無症状患者にいかにして検査を受けさせるかという課題がある。これらについて、緊急事態宣言を出すような場合には義務が発生するという制度があり得るのではないか。その際、宣言発令の国会承認や、宣言に伴う権利制限を組み合わせることも考えられる。さらには、緊急事態宣言のレベル1、レベル2と設定して、レベル1で検査を受けてもらう、レベル2で移動制限というような仕組みも考えられないか。
- 新型インフルエンザ等対策特別措置法は、実は緊急事態宣言を出すことをあまり想定していない法律なのではないか。同法は、行動計画を国と都道府県・市町村で作ることが中心になっており、感染拡大が急速化したときに対応が遅い制度になっている。国にどういう権限を移すかという議論よりも、法律を作り直して国にどのような権限を持たせるかという議論ではないか。
- 仮に国が権限を持っても、それを行使できるかという問題がある。法定受託事務がかつて機関委任事務だったときの職務執行命令訴訟でも、相当の躊躇があった。分権改革とは関係なく、指示権があるからといっても、簡単には権限を振るえるわけではないのではないか。よほど事態が切迫すれば動き出すということではないか。
- 市町村の権限を国や都道府県に移すことができるのか。一度下ろした事務を国や都道府県に戻すときには、色々な議論をしなければならないのではないか。市町村や都道府県の権限を国に移すかどうかという権限の調整として捉えるのではなく、国が新たな領域で権限を持ち、発動すればいいのではないか。

- 地方支分部局を細分化して、国の税務署と同様に感染症署みたいなものを作って、検査や病床確保も含め、国が権限とリソースを持って指揮するという制度設計はあり得るのではないか。国に上げる権限を決め、それに必要なリソースを決め、その上で緊急事態の際にどういうことが必要なのかと議論を整理することは考えられるのではないか。また、例えば、外出自粛要請や飲食店の営業規制は、リソースの問題ではなく、権限の問題かもしれない。
- 事務の性格を変更した事例として国民年金保険料の徴収がある。分権一括法の施行（平成12年）前までは市町村職員がやっていたが、分権改革に当たり、当時の厚生省の判断で国の事務とし、社会保険庁の職員が徴収することにした。なお、その後、徴収率が低下し、さらには不祥事による社会保険庁の解体に至っている。
- 権限の所在を変えると同時に、組織をどう運営していくかも重要ではないか。国税庁には組織のディシプリンがあり、職員の養成や人事権を背景にした指揮・指示が行われて、事務の実効性の確保が図られているのではないか。他方、国には都道府県や市町村の職員の人事権はない。
- 行政法学では、規制権限があってもそれが機能しないということはどう考えるかについて、ここ20年間、よく論じられている。新型インフルエンザ等対策特別措置法では、強制入院という最も強い態様での規制権限の行使が機能しないので、罰則が設けられた。この点をどのように考えるべきか。
- 国のトップダウンという手法は、答えがはっきりと見えている場合には非常によいが、正しい答えについて見解の対立がある場合には指揮系統を集約することに問題があるのではないか。そのバランスをどう考えるべきか。
- 検査に関しては、都道府県も実施しつつ、国にも実施機関を置いて、必要に応じ、集中的な検査を実施するというようにラインを2つ持たせることはあるかもしれない。また、医療計画は都道府県が策定することになっているが、国立病院などを活用するなどして二重のラインにすることが制度設計としてあり得るのではないか。ただし、お互いに責任転嫁をしないようにしないといけない。
- 感染症患者の検査や隔離について、感染させられうる潜在的な感染者の権利を守るという観点からもう少し議論されていいのではないか。
- 新型コロナの危険性をどう評価するかは人によるが、現在の日本のシステムでは感染

者は強制入院か、お願いベースで療養施設に行くことになっている。いずれにしても権利制限がかかることについては、比例原則の観点からリスクとの関係で議論があるではないか。

- 新型コロナへの対応については、色々な課題はあるものの、通常法律改正・予算措置のスピード感からすると、機動的に対応されているのではないか。
- これまでの地方分権の考え方を踏まえても、今回は統一的な司令塔が対応すべき局面ではないかと思うが、国会の議論を見ても「権限を集約しろ」という話はほとんど出てこない。逆に、緊急事態宣言について法律に根拠のない知事の要請を求め、あるいは、国の予算事業である GoTo トラベルを地元で判断させるということが行われている。緊急事態宣言の遅れを謝るぐらいなら権限がほしいと思いがちだが、そうっていない。
- 確かに、国が地方自治体に責任を取らせるような行動がみられた。自治体に権限があつて国は何もできないので、第三波以降は、責任を転嫁するという政治現象が起きているのではないか。第一波、第二波では相当色々なことをやろうとしたが、結局これが動かないので、責任転嫁した方が政治リスクが少ないと国側の一部の関係者が判断しているのではないか。
- 国は医療体制に直接責任を負っておらず、東京都の責任だと最後は言えるので、感染対策も一生懸命にやらないのではないか。医療責任を負うところに全部の感染対策権限を持たせないといけないのではないか。
- 規制権限を誰に与えても日本の行政は使わないのではないか。今の法制でも、勧告に従わないときに実力を使って強制入院させられる。また、濃厚接触者であると確定させるために強制的に検体を採取することができる。しかし、現状ではそのようには行われぬ。力を使いたくないという行政スタイルであり、誰に権限を与えようが役に立たないのではないか。実際に、国は緊急事態宣言を出したくないという行動をとっている。要請してもらって初めて刀を抜く状況下で、国に権限を与えてよいのか。
- 医療の責任については、平時の制度では医療計画と医療保険という形で都道府県に責任を集中させている。責任を持っている主体に権限を与えるのであれば、結局、国には都道府県の調整を手助けする以上のことはできないのではないか。
- ある地域の感染症対策が不十分でも感染を広められた他の地域の人を助けた地域の対策の不十分さを問えないということからすると、やはり責任を国に持たせるべきではないか。

いか。平時と緊急時をどう切り分けるかを考えると、医療計画も作り直すことが考えられないか。地方支分部局をもっと強化して、地域の医療計画も国が作ってしまうことも考えられないか。ただ、ゼロベースで見直すことのフィジビリティは問われるので、現実的には都道府県ごとに作成するということになることが予想される。

【羽深ガバナンス戦略国際調整官との意見交換】

- 地方公共団体はDXの波を受けており、情報システムの標準化・共通化を進めているが、自治体の現場に伺うと、AI活用にしてもOCRを利用した作業の省力化に止まるなど、デジタルの最初の段階でつまづいているという印象を持つ。アジャイルガバナンスを、特に地方公共団体の電子化の推進に活かすにはどういう切り口があるのか。

- アジャイルガバナンスのモデルが行政・自治体に与える最も重要なインプリケーションは、無謬性の否定ではないか。一度作った法制度を金科玉条にする固定的なガバナンスは少し前までは成り立ったかと思うが、常に環境も変わり、次に何が起こるか全く予見できなくなってきている。無謬性の考え方に立脚するものを一旦捨てて、ルールを作ってみる。しかもできるだけソフトなアプローチでまずはやってみる。それで上手くいかなかった点や課題を抽出して、更に解決するようにデザインを新たに作る、というサイクルを回していくことは、様々な行政に活かせる考え方ではないか。

- アジャイルガバナンスと法制度との関係について、対象となるのは基本的にはソフトローで動かせるような領域の規律になるのではないか。ハードローしか認めない刑事法の分野などは対象外になるのか。今までソフトローで運用していくことが議論されてきた情報銀行やデータ連携については、アジャイルガバナンスを当てはめると何が変わっていくのか。

- アジャイルガバナンスは、ソフトローのみならず、ハードローにも関連する。ハードローで全て細かい内容を定めると、一方でイノベーションを殺してしまい、他方で新たなリスクにキャッチアップできない。ハードローは、サンクション（制裁）を科すことや、簡単には変えられないことを前提に、より高次のゴールやプリンシプル（原則）を定めつつ、それに関連する制裁を用意しておくという点で重要である。ただし、これだけでは予見可能性が問題になるので、そこを埋めるようなガイドラインなどのソフトローが両輪になるのではないか。刑法はハードローだが、例えばその抽象的な構成要件に関し、どういう場合に訴追されるのかというガイドラインを検察当局が公表すべきであるし、そのようなガイドラインと行政のルールとの整合性を常に意識し、常にアップデートすることが重要ではないか。

- 訴追のやり方も、何か結果が起こったら制裁を加えるという伝統的なモデルから、よりガバナンスに注目したモデルに変えることが重要ではないか。すなわち、日頃どのようなコンプライアンス・プログラムを設定し、実行していたかという点や、きちんと当局に隠さずに事故を報告する、事後調査に協力する、あるいはそれを克服する改善策を出すといった事前事後のガバナンスに着目した制裁を科すなど、物事を隠して黙っておくことが不利に働く訴追方針が重要なのではないか。
- アジャイルガバナンスには、重要なところで大きな分岐点が隠れているのではないか。最初から決めないで、やってみて評価するというときの、その評価を誰がどのようにするのか。Society5.0におけるゴールとして掲げられている幸福と自由だが、幸福というのは客観的概念であって、その評価は外在的に行いうるという解釈か。この場合、Society5.0の中の各個人は、幸福を測定され配慮される客体としては尊重され、その幸福が重要な測定項目になる。しかしながら、それはある意味で、ペットのハムスターをケージの外から見て、その健康状態をチェックし、彼らの社会が繁栄するように環境を変えろということと大して変わらないのではないか。
- 幸福を主観的評価の問題であると考え、ある制度によって社会が良くなったか悪くなったかということ、その社会の中のメンバーに聞いてみるしかない。その結果として、GDPが膨らんでいるけれども皆が嫌だということであれば直さないといけないということになる。この場合は、主体としての人間が存在し、その主観的な幸福を個々人の主体的な自由を尊重しつつ実現していくというリベラリズムの基本的モデルに近い。
- ガバナンス・イノベーションの報告書では、例えば、幸福の概念についてアリストテレスに言及しているが、幸福を客観的な要素と考えるものか。また、自由について、消極的自由ではなく、むしろ可能性の実現という積極的自由を想定するという指摘もあるが、この主張は、有権者の主体的選択は信用ならないとして社会主義政権が計画主義経済を正当化する時に主張した内容に近いのではないか。これらの点を踏み誤ると、人間の主体性と全く相容れない社会を現出させ、地方自治制度を根本的に破壊するのではないか。
- ガバナンス・イノベーションの報告書は、後者（幸福を主観的評価の問題と捉える立場）に立脚している。基本原則として、①透明性とアカウンタビリティ、②適切な質と量の選択肢の確保、③ステークホルダーの参加、④インクルーシブネス、⑤責任分配、⑥救済手段の確保を挙げている。「適切な質と量」としている点には大きな意味があり、例えば、誰も読まない利用規約を提示されたところで事実上の選択肢の確保にならない。きちんと適切な選択肢をユーザーに付与すべきとしている。このことは、幸福や自由はそれぞれの個人個人の単位でしか判断できないという前提に立つもので、あくまで出発点として

は個人をベースにしている。

- リベラルで民主ラティックな社会において、PDCA サイクルを高速に回すというコンセプトとアジャイルガバナンスには、何か違いがあるのか。また、企業、法規制（統治団体）、インフラ、テクノロジー、市場マーケットなど、社会システムによって分化する社会像を前提にしているように理解できるが、システムは自己準拠するとともに、他のシステムが環境となることを考えると、ガバナンス・オブ・ガバナンスを担当するシステムが実効的なものとして存在しうるのか。誰がガバナンス・オブ・ガバナンスを担当できるのかという点も疑問だが、他のシステムに対してきちんと予想したような形で関われるのか。
- ガバナンス・イノベーションの考え方は、ある種リバタリアン的な発想で、各アクター（主体）にセルフインプルーブメント（自己改善）をさせるようなイメージと捉えた方が適切ではないか。なぜガバナンスなのか。
- リベラルで民主ラティックであることとアジャイルガバナンスは、できるだけ両立させるが、本来的には別々のものではないか。あまりにリベラルやコンセンサスを突き詰めると、それによってシステムを変えられなくなっていく。全員の合意をとれないと今の状態から動けなくなり、結局、全体としてどんどん不幸なことになっていくという価値観がアジャイル・ガバナンスであり、報告書ではその調和を図ろうとしている。確かに、リベラルで民主ラティックな価値は重要だが、その見出し方として、ある時点での全員のコンセンサスを得るよりは、一旦多数が受入れ可能な合意をとってやってみて、事後的にそれを評価し、直していくことで民主ラティックな価値を実現していくことが、理想論かもしれないが、考えられるのではないか。
- ガバナンス・オブ・ガバナンスが実現できるかどうかについてはこれからやってみたいが、まずは形として、経済産業省所管の IPA（独立行政法人 情報処理推進機構）に昨年 5 月にデジタル・アーキテクチャ・デザイン・センター（DADC）を作り、自律移動ロボットやスマート安全などのシステムについて、企業や自治体関係者、コミュニティの代表などのステークホルダーに集まってもらい、みんなで全体像を書くという試みをスタートさせた。
- ガバナンス・イノベーションの考え方がリバタリアン的ではないかとの指摘であるが、やはり最後は誰かがきちんとサンクション（制裁）の権力を持つことが重要ではないか。全てを市場に任せることには問題がある。誰かが監視をして、セルフレギュレーション（自己規制）になるとしても、きちんと機能しているかということのを誰かが客観的・中立

的に評価をし、かつ、それを破った場合には必要に応じて強烈な制裁を科せることが重要ではないか。これらは、憲法的価値に則って、法の支配の下で運用する必要があるのではないか。

- デモクラシーにおける政治決定は、基本的に、暫定的な多数決であって、いつでも変わりうるものではないか。したがって、何かコンセンサスをとらない限り動けないとして、従来とは違うものを作るという説明には疑問を覚える。

- あくまで民主主義的価値のみを極限まで突き詰めると、コンセンサスがないと動けなくなるという話であり、主として伝えたいことは、常に評価してアップデートすることを組み込んでいくことである。法律改正の頻度は、せいぜい2～3年に1回が限度ではないかと思うが、そうであれば法律の方を2～3年に1回の頻度で改正すればいいように内容をルールベースではなくゴールベースにするというアプローチが重要になってくるのではないか。