

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（第3回）議事概要

開催日時：令和3年6月4日（金）13：00～15：00

開催場所：WEB会議

出席者：齋藤座長、石井構成員、太田構成員、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

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. 金崎構成員からの発表
3. 意見交換
4. 閉会

【意見交換】

【金崎構成員からの発表後の意見交換】

- 法定受託事務にすべきものと自治事務にすべきものとは事務の性質に応じて必然的に決まってくるものなのか。両者の違いが自治体の現場にどういう認識の差をもたらしているのか。
- これまでにも、地域振興券の配布や特別定額給付金の給付は自治事務として行われている。地域振興券は、地域振興というオブラートに包まれていたが、給付金は地域振興という趣旨でもない。生活保護のように本来国がやるべき事務として法定受託事務と位置づけるべきだったのではないか。自治体の方もなぜ自治事務なのかと思っているのではないか。
- 自治事務か法定受託事務かという区別は、その実施責任の問題とは連動していないのではないか。自治事務も法定受託事務も、どちらも地域における事務として地方公共団体がやらなければならない事務であって、国の関心の度合いが強いために国の関与が強いのが法定受託事務なのではないか。
- デジタル化によって中央政府の政策実施機能が向上するかもしれないが、本当にそれでいいのかという問題があるのではないか。自治体間のネットワークで処理することも

ありうるのではないか。中央政府という一つの司令塔で全てを処理しなくてもいいという画も描けるのではないか。

- 法定受託事務は本来国がやるべきことであるという前提があるから法律による統制が必要になるのではないか。特別定額給付金は、自治体の判断でやらないという選択もあったかもしれないが、全ての自治体で実施した。デジタル技術を使えば国でもできるようになるのではないか。
- 国がやるべきことと地方公共団体がやるべきことの線引きは、地方分権改革のときに行われているが、維持すべきか。あるいは、それ自体も変更した方がいいということか。
- 地方分権時の事務の線引きは維持すべきだが、その上で、もう地方がやらなくてもいいこともあるのではないか。
- 日本の中央－地方関係は業務融合的だが、かつては、政治的・行政的な意思決定のコーディネートが予定調和的にとれるものと想定していたのではないか。その想定を取り払うことが分権改革の一つのインプリケーションであり、その結果、異なった意見を持つことや異なる政策の選択肢を考えようとするのも当たり前のこととなる。そのことが、あまりバラつかない方がいい局面でバラつくという形で出てきたのではないか。
- 本来であれば、緊急事態宣言は、バラツキをなくすというメッセージとして出されなければいけなかったと思うが、地方自治体が要請を行い、それに基づいて緊急事態宣言が出されるという展開になった。しかし、予定調和に回帰できないことは明らかなので、予定調和ではないことを前提に、どのような時は中央がグリッップをして、どのような時は地方が色んな意見を言った方がいいのかということをし分ける作業が必要ではないか。
- IT化が、誰の仕事を減らしていくことになるべきなのか。ITのインターフェースが馴染みやすいのは公的部門ではなく民間部門であるということを考えていくと、IT化は、地方の仕事量や運営の仕方を効率化するという方向や、その試行錯誤を許容し、多元性を強化するという方向に使った方がいいのではないか。一方で、緊急時には中央政府がグリッップできるように、ネットワークのコントロール主体を切り替えればいいのではないか。
- 今回は「危機」のフェーズであり、全国統一的にやった方がうまくいくフェーズだったと思うが、必ずしも平時からそれがいいとはならない。むしろ各自治体の課題は各自治体が判断して解決することがあるべき姿であるし、それが最も合理的だということで分権改革が進められてきた。フェーズによって仕分けをする必要が確かにあるのではないか。

- 例えば、国が本来やるべき現金給付などは、IT の利用を平時からきちんと準備しておけば、国で実施できたのではないか。そうすることで、国民が早く給付を受けられるとともに、自治体がやらなくてもいい仕事をやらなくて済んだのではないか。
- 自治体は住民と接するので、住民が IT 化による恩恵を得られるようどんどん進めるべきだが、国がやること、やらないことがはっきりとしていないため、自治体が待ちの姿勢になっているのではないか。自治体は、サービス水準を向上させるための IT 化を自らの責任で進めるべきではないか。
- 今起きている問題を各種の改革の結果ととらえ過ぎているのではないか。改革ではなく、その後の色々な運用・作動の問題であって、改革そのものに問題があるとは言えないのではないか。
- 平時と非平時の仕分けという議論があるが、改革時には今のような非平時を念頭に置いていなかったのではないか。非平時の状態、制度改革を構想することが果たして適切か。次に何が起こるか分からない状態で改革をすると、逆に今後機能しなくなるようなことを思いつくだけではないか。ただし、当面手当てしなければならないことについて、例えばオプションを増やすことができるのではないか。その場合のオプションとは何なのか。
- ドイツの保健所は手作業で業務を行っているというニュースがあった。デジタル化の度合いは国によって様々ではないか。
- デジタル化を進めて共通の情報システムを導入すると、ある種のシステムに合わせた作動・行動が必要になってくるのではないか。それは、今までと連続的に捉えていいものか。システムの技術革新と不即不離の状態となって、平時とは違った、システムに合わせた国と地方のあり方をこれから考えていくことになるのか。あるいは、今までの制度の前提で考えればいいのか。
- 分権改革の積み残しの課題があるということではないか。本来国がやることを国が実施し、地方がやるべきことときちんと仕分けをした上で、地方が自らの責任で実施するという分権改革の理念は今後も持ち続けていくべきではないか。
- 危機時の対応については実際に危機になってみないと分からないことも多いが、今回の感染症対応では、10 年前の新型インフルエンザ等対策特別措置法が想定していたことを生かし切れていなかったのではないか。全てを想定することは困難だが、平時に予想し

ていた想定でまずは対応し、足りなかった部分を明らかにすることで次の機会に高めていくことができるのではないかと。災害対応では、阪神淡路大震災から何回かの大災害を経て、自治体が自分たちでやるべきこと、できることの見え方がついてきた。感染症対策ではそれが通用しなかったものであり、自治体が独自に何ができたかということは後から検証すべきではないか。

- IT 化は技術の進歩にあわせて仕事のやり方を変えていくという側面があり、仕事のやり方を変えることは必須のことではないか。一方で IT の性質上、全ての自治体共通の仕事については共通のやり方を取り入れていくなどのアプローチは必要になり、それが結果的には自治体の仕事と世の中の IT 利用とのフェーズをあわせることにつながるのではないかと。
- 新型コロナの問題は、行政機構の問題というよりは、国あるいは地方公共団体の政治家集団の問題ではないか。新型インフルエンザ等対策特別措置法の建付けを厚生労働省が正確に理解していなかったというよりは、厚生労働省は、基本的には、法律に即して行動しているのではないかと。ただし、緊急事態宣言については、本来は、長期にわたって出しておいて、措置のレベルの上げ下げを知事が行うという建付けだったのではないかと。
- 緊急事態宣言によって統一した対応を講じるべきという議論があるが、新型インフルエンザ等対策特別措置法や感染症法の注釈書には必ず「地域差がある」と書いてある。だからこそ、緊急事態宣言を大きく出して、地域によってレベルを変えさせる仕組みだったのだろう。運用面をきちんと批判せずに中央-地方関係に置き換えることには問題があるのではないかと。
- IT が中央政府の政策機能の向上に貢献する可能性はあると思うが、IT 化をしても国が全部担うのではなく、やれる事務とやれない事務が分かれるのではないかと。金銭の流通について既に法制度化され、国が直接金銭支払いしているものとして年金があるが、年金は国が実施できても、生活保護は対人サービスが伴うから実施できない。対人サービス系は国がやりづらいところであり、IT 技術の進展のほかに、事務の性格があることを度外視してはいけないのではないかと。
- 国が IT によってできるようになることは主に現金に関する部分ではないかと。税金の申告・還付のように、現金のやりとりは国が実施した方が効率的で早いのではないかと。他方で現物のサービスは地方が行った方がきめ細かにできるので、地方の IT 化は、申請や通知などの住民からのアクセスをしやすくし、自治体内部の事務を効率化するというものになるのではないかと。

- ある種の事務を国の事務に持ってくるということを量的な話ではなく、質的に考えると、自治事務、法定受託事務、国の事務という3類型で足りるのか、例えば共管事務のようなものを観念する必要はないのか。
- 基本的には、国・都道府県・市区町村の事務配分は一義的・画一的に決まっているが、自治体ごとに、例えば、この市は自分ですが、他の市は国に事務を返上するというような柔軟化を考えていく必要はないのか。
- 国民の側から見たときに、全体として公共サービスが適切に提供されているかという問題がある。一人の国民に対して、国・都道府県・市町村が重層的な形でそれぞれ関与して、一つの行政サービスを実施するというモデルを考え直さないといけないのではないか。行政サービスの提供が重層的になってくるところの規律をもう少し考えた方がいいのではないか。それをうまくやるためにITを使うことを考えることはできないか。
- 分権改革時には、国が地方の自治事務に対して予算という政策ツールで引っ張っていくことは想定してなかったのではないか。そういう意味では、共管の類型というものがどういうフェーズで必要なのかということはあるが、例えばこういう平時ではない場合に国と自治体が共同でやっていく類型があってもいいかと思う。
- 現在は、市町村優先の原則で、都道府県は広域的な事務や補完事務、連絡調整事務をすることになっているが、ある程度ロットがないと効率的にできない事務があるので、都道府県に一定の事務を返していく、都道府県単位にまだらに集権化していくという形を考えることも一つのやり方ではないか。
- 我が国行政の特質として、行動変容や履行確保を求めるための実力や権限の行使を表に見せたがらないという傾向がある。このため、国が直接できることも必ず自治体からの要請に基づいてやった体裁をとることになっているのではないか。また、県ごとにバラバラにできることも、実際にバラつくことは憚られるという傾向もある。このため、県ごとのバラツキが出ないように、国がインフォーマルな形で統一を図るという行動様式につながっているのではないか。
- コロナ対策の仕組みを動かしていくうちに、結果的に地方からの要請が定着して、要請がないと動けない形になってしまったということではないか。国が地方の動向の把握に手間取っている間に要請が続いたという経緯があるにせよ、なぜ国の政策決定が地方の要請に基づかないと動かないのかと国民には見えてしまった。国がある程度の権限を発動して抑えることが有効なのであれば、国が信念を持って対応する必要があった。

- ワクチンの接種に関しては、うまくいっていると評価している。自治体が創意工夫を重ねて、地方の実態に即して進める必要がある意味では、ワクチン接種は地方に委ねることが成功した事例であると思う。やるべきことに応じて、どこに任せるかというパートナーを選べるかどうかは国の判断として重要になる。
- 共同事務という考え方は、第一次分権改革の分権推進委員会の中から、採らないという基本的な方向性でやってきたが、折あるごとに共同事務という発想は出てくる。そのような類型がなくても対処できるという風にこれまでも対応してきたのではないか。
- 地域振興券は自治事務と整理されているというが、かなり特殊な整理だったのではないか。今回の特別定額給付金を自治事務と位置づけることについて、最初の特種な位置づけとの関係はどうなっているか。

【事務局資料説明後の意見交換】

- 分権改革以来、公衆衛生部門では、公衆衛生系の人員の確保は課題になっていた。最近では、中核市に保健所を下ろすという方向であり、単独で設置できなければ色々と連携して対応することとされていたが、保健所の共同設置の例はほとんどなく、それ以外の連携として、特に感染症拡大という場面での連携のあり方をどう考えるのかということが一つの課題ではないか。また、過労死レベルになっているという切実な現場があるが、ある程度専門性を持った人をどのように自治体内で融通するのか、あるいはその自治体以外から融通するのかという問題がある。
- スペイン・インフルエンザへの対応について、対住民の関係では、それほど権力的なこととは行われていない。戦前は行政執行が強力だったと一般論としてよく言われるが、スペイン・インフルエンザについては、助成や行政指導を中心にやっていた。また、対地方の関係では、県に対する指導、あるいは指示等はかなり強かったが、それでも県によって差があることが内務省の資料から分かる。
- 課題ごとに行政作用や組織を考えるべきではないか。保健や社会福祉については、より現場に移していくという基本的な方向性はわかるが、緊急時対応などでは調整が必要であり、それでもやはり集権的過ぎるものにはせず、むしろ自主性を封じるべきではないのではないか。例えば、地域の感染状況を把握し対策を講じた上で一斉休校要請に応じず卒業式を開いた町長の判断は評価すべきである。国の方で緊急に決め打ちをしなければならぬ場合にも、地方の意見や地方のあり方を反映できるように工夫することが必要ではないか。

- 保健所の変化について、保健所設置市が一市で一箇所設置している場合に、これがきちんとした密度なのか。大阪市でも一本に集約したことがどうだったのかという問題があり、数だけに注目すべきではないのではないか。また、保健所の衛生警察として能力が縮退したかという点について、保健所の性格を軽んじ過ぎていないか。精神保健福祉法に基づく措置入院は毎年平均 1,000 人に対して行われているが、これだけの対人実力行使をやる行政機関はないのではないか。
- 日本の行政は、ある仕切られた分野においては、権限行使を驚くほど実施する傾向があり、精神保健における強制入院や警職法による一斉検問などはその例と考える。一方でそれ以外の分野では、権限行使に過度に抑制的になる、あるいは不慣れなので権限行使しないという傾向が見られるのではないか。
- そのような問題意識であれば、それは理解できるが、法律改正等で保健所の権限が変化してきたこととはまた別の問題ではないか。
- 保健所設置市と国の関係がうまくいっていないように見えるが、感染症法では、保健所設置市は国と直接コンタクトを持つこととされている。積極的疫学調査についても、必要があれば国からコンタクトを持つことになっている。権限がない、ルートがないということではないのではないか。
- 厚生労働省の地方支分部局は、地方厚生局と都道府県労働局が別系統になっており、地方厚生局は高等裁判所と同じような置き方しかしていない。この縦割りの問題を解消しなければ、地方支分部局の拡充というのは、言っても無駄な選択肢ではないか。
- 保健所に関しては、保健師のマンパワーの問題が大きかったのではないか。おそらく市町村保健センターに保健師が行ったことで、都道府県の保健師が少なくなり、感染症対応を担う保健所の業務ができなかったのではないか。機能すべき組織に必要な人材を置き、マンパワーを動かせるような体制をとることが大事なのではないか。
- 地方支分部局の組織や職員数を考えれば、ここに何かサービスの業務を任せることは不可能ではないか。
- 今回のような感染症が 10 年に 1 回あるかどうかであれば、南海トラフ地震に備えるために地方の事務所に入を置くかという話に似ており、冗長性を考える必要がどこまであるのか。普段の保健所の業務との兼ね合いから、どこまでシフトし、転換できるかという形でないととても無理ではないか。

- コロナ対策は、地方が地方自治で自主的に対応したことが良かったのではないかと。まだ収束までに時間がかかることが十分に想定される中で、国が全国規模で施策を展開する必要があるのか。分権改革の価値は国にあまり信頼を置かないということではないか。国の能力を過信しない、もちろん自治体にも過信してはいけないということではないか。
- 分権改革の課題の中で、国と市町村、あるいは保健所でも、コミュニケーションがうまくいってないと言われている。これは、分権改革の価値の後退ではなく、別に何か問題があるのではないかと。緊急時にはやはりコミュニケーションが必要であり、そのためにどう制度的なケアができるかという問題なのではないか。
- 住民対応レベルで機能する地方支分部局を作るためには数万の人員を配置して、数百の事務所を置いて、さらにそのために教練施設を置くといった覚悟と準備がなければ、これを地方支分部局で行うのは難しいというのが資料の含意。そうであれば、保健所業務を地方厚生局で行うことは難しいことになる。
- 保健師を市町村保健センターに厚く配置したのは、地域保健法が目指した政策。地域保健法がプログラムしたとおりに地方自治体がワークしたのが、今回の結果。精神論ではなく地域保健法の考え方をプログラムし直さないと、今回の問題の解決にはつながらないのではないかと。
- 連携不足や情報集約のまずさが出てきたが、平時から連携をとり、情報集約のシステムが機能するようになればよかったのではないかと。また、例えば、保健所設置市が複数ある都道府県では、都道府県に情報があまり入らず、都道府県単位での判断に問題が生じたのではないかと。この点は後ほど検証した方がいいのではないかと。