

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（第8回）議事概要

開催日時：令和3年11月25日（木）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、牧原構成員

事務局：吉川自治行政局長、阿部大臣官房審議官、三橋行政課長、宮崎参事官、
植田市町村課長、森川行政経営支援室長、中西理事官、保科課長補佐、
永淵課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局説明
3. 意見交換
4. 閉会

【意見交換】

- 全国的なルール整備の事例としては、例えば、空家等対策特別措置法のような、自治体が課題をキャッチして独自に対策を講じてきたものを国が共通ルール化して全国に適用させていく事例も考える必要があるのではないか。
- 危機管理・感染症対策・デジタル化の分野で、自治体の事務処理に関する全国的なルール整備等がなされた事例を取り上げるべきではないか。
- 国・地方間や都道府県・市町村間の意思疎通や情報共有が様々な場面で重要となる。地方分権改革以前、両者の関係は上位下達であり、単方向的であったが、両者が対等・協力の関係に改められた中で、意思疎通や情報共有の方法が課題となっているのではないか。また、円滑な情報共有を図るため、様々な事態を想定した訓練を実施することが必要なのではないか。
- 役割分担に関する議論について、一方では、役割分担の決定方法が曖昧であるとか、緊急事態を念頭に置いておらず誰が決定すべきか不明確であるという論点があり得るが、他方で、役割分担に関する基本理念が国・地方間で共有されていない、又はそれを尊重していないという論点もあり得るのではないか。例えば、新型インフル特措法に基づく基本的対処方針において国との協議を求めていることを関与法定主義の観点からどう考えるかなど、役割分担そのものを考え直す必要があるかどうか、どのような方向で考え直す必

要があるかを検討する上で、課題の深掘りが重要ではないか。

- 役割分担のどの部分が問題を生じさせたかを分析すること、また、役割分担の考え方を「守ったから」問題が生じているのか、あるいは、「守らなかったから」問題が生じているのかについて、分析することが必要ではないか。
- 現在の役割分担を守って適切な運用が行われていれば、円滑な行政運営が可能となったのではないかという視点は重要だと考える。実際の行政運営がどのようなものであったかについても議論すべきではないか。
- 国は国が本来果たすべき役割を担い、地域における事務は自治体が担うという地方分権改革以降の基本的な考え方を、社会経済情勢の変化に合わせて見直すべきかという、基本的な考え方自体の是非について検討する視点を置く必要があるのではないか。
- 役割分担の見直しが求められる流れはあるが、これまで新たな課題に直面した場合も、地方分権改革における関与の基本原則を尊重して、その範囲内でファインチューニングが行われてきた。例えば、地方教育行政法において、具体的な措置内容を示すことができる是正の要求が設けられたが、これは具体的な措置内容は拘束的なものではなく、是正の要求の枠内にとどまると整理してバランスをとった。このようなファインチューニングではなくて、従来の役割分担のもとでの関与のあり方まで見直しが必要となるか、という問題意識を明確化することもあり得るのではないか。
- 事前の計画化に関して、例えば、今般の新型コロナ対応においても、国が示しているものが曖昧であったり、国が示したとおりの対応を自治体を実施できない場合もあることを考えると、計画のブラッシュアップを含め、実効性のある計画策定のために国と自治体が連携し、チェックすることも重要ではないか。
- 今回の感染症のようなパンデミックにおいて保健所が十分に機能しなかったことを踏まえると、単に都道府県と保健所設置市とのコミュニケーションを強化するという結論だけでなく、これを教訓として、組織を含めた保健所のあり方について、自治体の意見も踏まえながら整理する必要があるのではないか。
- 国が自ら施策の決定から実施までを直接行える場合は極めて限定的だとしつつ、「非平時」において国・地方を通じた施策の実施をうまく機能させることができるより実効的な仕組みを考えるとすると、国・都道府県・市町村が連携した「非平時」への対応を整理することが本研究会の肝だと考えており、全体として、もう少し「非平時」の取組にフォー

カスすべきではないか。

- 本研究会は「デジタル時代」を念頭に置いているにもかかわらず、デジタル関係の議論が終盤に位置づけられていることに違和感を覚える。例えば、個人情報保護法の改正は、自治体の条例制定に係る裁量を相当程度制限するものであり、役割分担に大きな変化をもたらしているなど、デジタル化は自治体のあり方に大きな変化を及ぼしていると考えられているが、この論点をどのように位置づけるか。
- 本研究会は、デジタル化の進展という社会経済情勢の変化に伴って地方自治がどのように変容したかという問題意識が出発点であったと思う。「非平時」に関する議論と「デジタル」に関する議論の関係性について、例えば、新型コロナ対応においても、デジタル技術をうまく活用すれば実効的な対策が可能となったとか、両者の繋がりを整理すると分かりやすいのではないか。
- 本研究会においては、個別最適化と全体最適化のバランスをどのようにとるかということを経験してきたのではないか。新型コロナの影響を受け、個別最適化を問題視し安易に全体最適化を指向する見解に対して歯止めをかけるという側面もあるのではないか。また、デジタル化がこの問題にどのようなインパクトを及ぼすかという観点から深掘りすると、地方分権改革の時代に地方分権の必要性が唱えられたが、その正当性を現在においてどのように振り返るかということではないか。
- デジタル化により、大規模な計算が可能となり、情報収集が容易となり、情報提供のインセンティブが向上したことにより、個別最適化を積み重ねることで社会を運営していくという市場経済の諸理論が崩れてきているが、その中で地方自治をどのように正当化するか。これについては、特に感染症対応等においては何が正しいかを容易に判断できず、トライアルアンドエラーの中で正解を発見していくしかないため、これを個別分散的に実施していく必要があるということではないか。他方、そのためにはエビデンスを全体で共有する必要があり、様式など「How to do (どのようにするか)」の形式的な部分は可能な限り統一すべきということではないか。
- 「非平時」の問題と「デジタル」の問題をどのように結びつけるかについて、新型コロナやデジタル化といった様々な環境の変化の中で、地方自治や地方分権が機能しないのではないかと批判に対してどう対応するか、国民・住民の福祉や、生命・自由を確保する観点からむしろ地方自治や地方分権体制を変容させながら維持していく、又はその機能を高めていくことが必要という議論が重要なのではないか。

- 本研究会は「デジタル時代」と題されているが、全体の構成について「デジタル」との関係が分かりにくいのではないか。「非平時」における議論も「デジタル」における議論も、いずれも正しい答えがあり、それを導き得るという前提やデータの集積が重視されるという前提をもとにした、全国的な資源配分や全国的な対処方法の決定が望ましいと考えられている問題群であり、それを代表して「デジタル時代」と言っているのではないか。このことが分かるような構成や説明とすべきではないか。
- 地方分権改革における基本的な考え方を踏まえつつ、国の指示権等を整備してきた事例もあるという経緯を説明した部分と、新型コロナやデジタル化という社会経済情勢の変化に対し、さらにどう考えるかという部分とで構成されていると理解しているが、デジタル化のインパクトは極めて大きく、位置づけが十分でないという見解もあるのではないか。
- 「非平時」と「デジタル」は並列の課題だと考えており、従来の地方自治・地方分権の考えにチャレンジする2つの波が同時に到来し、それに対する見解が求められているということではないか。これまでの地方分権改革による制度の変遷は簡潔にまとめた上で、地方分権改革を支えていた考え方が現在も成り立つかという根本的な問題をもう一度考える必要があるという問題提起の部分をしっかり書き、その考え方を踏まえつつ、「非平時」と「デジタル」の問題についてまとめるということではないか。
- 従来の行政法の制度設計論は、正しい答えはあるかもしれないがはっきりとはわからないという前提であったかと思うが、デジタル化の進展によって正しい答えがあり、それを決定することができるという理解が行政法以外の分野から出てきているように思われる。分からない答えについて地方自治によって創意工夫で生み出していこうという考え方は行政法の制度設計論と親和的であったが、最近の議論とはマッチしないところがあるのではないか。
- 様々な政策判断の適否は客観的に決定されとの見解もあるが、仮にそうだとすると、地方自治そのものが不要となってしまう。事実を踏まえた価値判断は客観的には定まらず、地方自治や民主制に委ねられるものではないか。他方、価値判断の前提となるエビデンスは客観的に決まるものと考えており、エビデンスやデータの収集・共有、それらの客観性・公正性・真実性の担保が重要だと考えている。
- 地方公共団体や地方自治の大きな役割の一つは、地域における社会資源の維持や開発、連携などネットワークの構築にあると考えられ、そのための計画や体制整備の重要性が増すのではないか。生活者としての市民という要素をもう少し強調することで、このよう

なことが自治体の大きな役割であることに言及すべきではないか。

- 住民自治は、決定の正当性の部分に深く関わっており、デジタル時代における地方自治のあり方を議論する上で重要な論点だと考えるが、住民自治が「非平時」や「デジタル時代」においてどのように機能するか、それが地方自治や地方分権をどのように支えるかということを論じる必要があるのではないか。また、個人情報積極的に擁護するという記述があるが、デジタル技術を活用して新しいガバナンスの形を構築するといった視点を盛り込む必要があるのではないか。
- 団体自治との関連では、自主性・自立性とは、一般的には、他の機関の介入を受けずに活動することであるが、ベース・レジストリやデジタル・アーキテクチャのように、バックヤードで繋がるような場合に、自治体の事務を従来どおり捉えることで十分かどうか。また、自主性・自立性とは、各々が独立して判断することが念頭に置かれているが、国と地方の協働をどのように確保していくかという視点をもっと追求していくべきではないか。例えば、情報共有により他団体の取組を評価し、共有された情報を国が適切に分析する仕組みが必要ではないか。また、横展開については、本来的には、地方同士で情報を共有し取組を展開していくものであり、こうした点にデジタル技術を活用できるのではないか。
- 国と地方の役割分担として、住民に身近な業務は地方に委ねられてきたが、都道府県と市町村の間においても、例えば、事務処理特例により県の事務が市町村に移譲されている。連携・補完とデジタル化との関係について、デジタル化によって国と地方の事務配分にどのような影響が及ぶかというのと同様に、自治体相互間の事務配分についても、デジタル化による影響が及び得るのではないか。