

審議項目 1 関係資料

(前回資料を一部修正)

第3 3次地方制度調査会の審議項目

1. 地方制度のあり方を調査審議するに当たり踏まえるべき、「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等」及び「ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点」として、何を捉えるべきか。

- デジタル・トランスフォーメーションの進展が、地域社会や地方行政に与える影響とその課題について、住民からの視点も踏まえ、どのようなものが考えられるか。
- 新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題とその要因について、どのようなものが考えられるか。
- ポストコロナの経済社会において、人口減少・高齢化等の人口構造の変化やこれに伴う資源制約、感染症等の事態への機動的な対応をはじめ、地域社会や地方行政に生じることが見込まれる変化・課題として、どのようなものが考えられるか。
- 以上について、個別分野の法令・制度に係る課題を踏まえつつも、地方制度のあり方に関する課題として捉えるべきものとして、どのようなものが考えられるか。

2. 1を踏まえ、「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係」として、どのようなことが考えられるか。

- 国と地方の役割分担のあり方について、どのように考えるか。国に求められる役割、地方公共団体に求められる役割として、これまでの考え方を改めて整理、再定義した方が良い点、見直すべき点があるか。
 - ・ 例えば、非平時においては、平時と異なる考え方で役割分担を整理すべきか。あるいは、非平時への対応は、役割分担の考え方とは別に考えるべきか。
 - ・ 国と地方の具体の事務に係る、必要なリソースの確保や情報の把握・共有のあり方について、どのように考えるか。
- 国と地方公共団体との間の連携・協力のあり方について、どのように考えるか。相互の連携・協力の実効性を高めていくことが必要だとした場合、その方策について、どのように考えるか。
 - ・ 国に求められる役割を發揮するため、国が地方公共団体に対して関わる方策や、地方公共団体の実情を的確に把握するための方策について、どのように考えるか。
 - ・ 国と地方の相互のコミュニケーションや協議のあり方、国の施策に対する地方公共団体の意見反映のあり方について、どのように考えるか。
- 広域の地方公共団体としての都道府県に求められる役割や、住民に最も身近で基礎的な地方公共団体としての市町村に求められる役割及びその役割分担のあり方について、どのように考えるか。
- 地方公共団体相互間の連携・協力のあり方について、どのように考えるか。相互の連携・協力の実効性を高めていくことが必要だとした場合、その方策について、どのように考えるか。
 - ・ 大都市圏における都道府県を越えた広域的な課題への対応を円滑に行うための方策について、圏域内の大都市の役割を含め、どのように考えるか。
 - ・ 地方圏を含め、都道府県単位で広域的な対応が求められる場合や都道府県による市町村の補完・支援が必要な場合における、都道府県と大都市を含む市町村との連携・協力について、どのように考えるか。
- 国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連携・協力の実効性を高める観点において、デジタル技術の活用のあり方について、どのように考えるか。
- 国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連携・協力の実効性を高める観点において、住民、コミュニティ組織、NPO、企業など地域社会を支える多様な主体に期待される役割や、公共私連携・協力のあり方について、どのように考えるか。

3. 2のほか、「その他の必要な地方制度のあり方」として、どのようなことが考えられるか。

- 地方議会の位置付けや議員の職務の明確化、多様な層の住民の議会への参画につながる環境整備など地方議会のあり方について、どのように考えるか。

【論点】

- (1) デジタル・トランスフォーメーションの進展が、地域社会や地方行政に与える影響とその課題について、住民からの視点も踏まえ、どのように考えられるか。

【考え方①（影響）】

- デジタル技術の活用は、人口減少やこれに伴い地域社会が直面している交通、医療、教育等様々な面で顕在化している課題を解決し、住民が場所、年齢、性別等にかかわらず、ライフコースやニーズに応じて安心して快適な暮らしを営むことができる地域社会の実現につながる可能性がある。
- デジタル化は、住民の利便性を向上させる契機になる。誰一人取り残されない社会を目指すため、住民視点・利用者視点で、U I・U Xに配慮した分かりやすい行政手続・サービスを実現するオンライン化が求められる。また、データの利活用等により、住民一人ひとりの状況等に応じて、地方公共団体がきめ細かいサービスを低廉なコストで提供できる可能性があり、地方公共団体が現実社会とデジタル世界との結節点の役割を果たすようになる。
- また、デジタル化は、行政運営の一層の効率化の契機にもなる。システムで代替しうる業務はシステムにゆだね、職員は職員でなければできない業務に注力できるようになり、行政の質の向上に寄与するとともに、職員の働き方改革にも繋がる。システムについては、各地方公共団体の枠を越えてネットワーク上での共同利用等（クラウド化）が進む。デジタル技術の実装に当たっては、業務プロセスを見直し、事務処理のあり方そのものを構築し直すB P Rが求められる。
- デジタルが前提となることによって、自然災害によるデジタル障害など不測の事態が発生した場合の影響が大きくなるため、そのような状況においても行政機能を維持する方策が必要となる。

DXの進展が地域社会・地方行政に与える影響とその課題②

※ これまでの専門小委員会における議論

- ・ 誰一人取り残さない社会を目指すため、ユーザー側のデジタルツールの利活用率の向上が重要であり、マイナンバーカードの活用等のデジタル政府を推進する国と、行政サービスの充実・向上を図る地方公共団体との連携が必要ではないか。
- ・ 住民の生活に最終的に責任を持つのは地方公共団体であるから、標準化やデジタル技術の利活用を促進するという面と、住民の感じる不安・心配を解消するという面のバランスをどのように考えるかが重要ではないか。
- ・ フィジカルな世界とデジタルな世界の結節点がポイントとなり、その結節点を担うのが自治体になると思われる。そのような自治体に必要な人材像について、考える必要があるのではないか。
- ・ デジタル化の進展に伴って、情報が流通するバーチャル社会と現実社会の接点が必ず必要になり、その接点の役割を地方公共団体が担っていくのではないか。例えば、教育や健康状態のデータから子どもの虐待が推測されたとしても、実際には地方公共団体が現実のコミュニケーションによりそれを確認する、即ちデータ上の変化が本当に問題かを確認する必要がある。
- ・ DXに関しては、フィジカルな世界とデジタルな世界の結節点としての地方公共団体の役割・あり方という問題や、国が統一的に進めるべき事項と地方公共団体がそれぞれ担う役割・権限との関係などについて、中心的に議論していくことになるのではないか。
- ・ デジタルインフラが前提になると災害や紛争により何らかの障害が発生した場合に、住民へのダメージも広範に及ぶ可能性がある。したがって、デジタル化は、ダメージを受けた場合に行政機能を維持するための体制についても並行して検討しながら進める必要があるのではないか。
- ・ 感染症、自然災害など将来起こり得るリスクを考えると、BCPの観点からも国・地方を通じたデジタル連携が不可欠ではないか。
- ・ デジタル社会が進展した際に、不測の事態によってデジタルによる対応が遮断される可能性を考えて、そのバックアップ体制をBCPに組み込んでおくといった議論も必要ではないか。

【考え方②（課題）】

<DXの進展と地方自治の関係>

- デジタル技術の性質上、統一化・共通化・標準化によってその効果も大きくなるが、統一的な事務処理や標準化は、集権化に対する懸念を惹起するおそれがあるのではないかと。他方で、新たな技術の地域社会への実装にあたっては、地域の実情を踏まえた利用者目線での創意工夫がイノベーションを生み出す可能性もあるのではないかと。このため、統一化・共通化が求められるデジタル化と、個々の自治体の自主性・自律性が十分に発揮されることを目指し、多様性を尊重する地方自治とのバランスをとりながら検討を進める必要があるのではないかと。
- DXの進展は、住民やコミュニティの参加を促すなど、住民自治を強化する側面があるのではないかと。

<国・地方関係>

- 地方行政のデジタル化において、国・地方を通じた共通基盤の整備などにおいて国が果たす役割が増大しているが、国と地方がそれぞれ担う役割や権限が整理されていないのではないかと。国・地方が、それぞれ担う役割・権限を整理・明確化していく必要があるのではないかと。
- 地域差なくデジタル化の恩恵を広める・最適化を図る観点から、これまでは地域の自主性・自律性に委ねられてきた行政サービス提供の手法（How）については、一定程度、国による統一的な対応、標準化、共通基盤の活用を進めていく必要があるのではないかと。
- 国による統一的な対応、標準化、共通基盤の活用を進めるに当たっては、地方公共団体の事務処理の実態を把握し、その意見を丁寧に反映させることが求められるのではないかと。
- デジタル技術の性質上、規模の経済が生じやすくなる点を踏まえると、国が（あるいは地方が共同して）処理する方が行政の効率化の観点から適当と言える事務と、デジタル化になじまず、地方公共団体による現地での処理が適当な事務を整理する必要があるのではないかと。

＜地方公共団体相互間の関係＞

- 地方行政のデジタル化に広域自治体である都道府県が果たす役割として、区域内の市区町村間の連携・調整や、小規模市町村の補完などが求められるのではないか。
- DXの進展が、地方公共団体間の広域連携や公共私連携にどのように寄与するのか整理する必要があるのではないか。

＜デジタル人材＞

- 地方行政のデジタル化を進めるためには、行政とデジタルの双方の分野に精通した人材が求められるが、そのようなデジタル人材が不足しているのではないか。デジタル人材を確保するために、デジタル人材に求める内容やスキルを明確化・類型化した上で、その人材像に応じて、行政内部における人材の育成・採用、地方間の連携を通じたデジタル人材の確保を図る必要があるのではないか。

※ これまでの専門小委員会における議論

(DXの進展と地方自治との関係)

- ・ デジタル化によって、情報の移転コストが飛躍的に低くなり、規模の経済が生じやすくなることから、全国統一的な事務処理や集権化に結びつくのではないかと懸念も生じ得る。このため、それをどういう形で限定し、地域の実情に応じた事務処理によるメリットとのバランスをとるかを課題として受け止めるべきではないか。
- ・ デジタル化は、標準化を進めることにより最も効果が発揮されるが、標準化と集権化は表裏一体の関係にあり、このバランスをどのようにコントロールするかが課題となるのではないか。
- ・ 地方制度との関係において、DXのあり方を議論する上では、集権化に対する懸念が指摘されていることも踏まえ、バランス感を持って議論する視点が必要ではないか。
- ・ 標準化と自主性の関係について、尊重すべき自主性がどういうものか検討すべきではないか。地方の側は、住民への説明責任やシステムの細かなカスタマイズの負担が大きいため、標準化を進める際には、地方公共団体の負担に対するサポート・配慮が必要ではないか。

D Xの進展が地域社会・地方行政に与える影響とその課題⑤

(前頁からの続き)

- 国や地方公共団体が主体であるような形の位置付けだけでなく、社会を構成する個人・コミュニティ・企業・政党などが主体になるような形で、国や地方公共団体がそれをどう助けられるかといった視点で考えることもありうるのではないかな。
- 行政のデジタル化は、住民の利便性を向上させるという視点が強く、住民は客体化される面があるが、意思決定者としての住民を支援するような、民主主義のデジタル化についても考える必要があるのではないかな。こうした点は、アナログを前提とした各種制度のアップデート、制度改善に資するのではないかな。
- 国が有するデジタル技術が常に最先端であり自治体にとっても最適であり続けるとは限らず、地域の先駆的・革新的な技術や、ユーザーサイドのニーズを反映し、惹起するような仕組みも必要ではないかな。

(国・地方関係)

- デジタル時代に見合う国・都道府県・市区町村の役割を明確化する必要があり、例えば、デジタル技術を活用すれば、人口・経済規模にかかわらず、隣接する団体以外の地方公共団体同士の連携も可能となるのではないかな。
- 地方公共団体におけるデジタル臨時行政調査会が示すデジタル原則への適合については、国・地方関係を考える上で大きな論点であり、行政サービスを提供するに当たっての「How」は、地方公共団体の特性に応じて柔軟な対応を認めつつも、ある程度標準化されるということではないかな。本調査会においても、できる限り地方公共団体の声を生かす形で議論することが望ましいのではないかな。
- 標準化は一定程度進める必要はある一方で、地方分権の観点からは何をやるかが重要であり、Howの部分は一定程度共通化してもいいのではないかなという議論があるが、手段が共通化されることによって思考が規定されてしまう可能性があるのではないかな。
- 情報システムの標準化によって、地方公共団体の自主的なカスタマイズを制限するのであれば、地方側がその標準システムに対して、意見を出しやすくするべきではないかな。その際に、地方6団体を経由する形ではなく、個別のユーザーとしての地方公共団体が意見を出す機会を広く確保すべきではないかな。
- デジタル化に関して意見聴取の仕組みについて要望が出るのであれば、既存の地方からの意見聴取の仕組みが不十分である、あるいはインフォーマルで柔軟な意見聴取の機会のニーズがあるということではないかな。地方からの意見反映をどのように考えていくか検討すべきではないかな。

D Xの進展が地域社会・地方行政に与える影響とその課題⑥

(地方公共団体相互間の関係)

- ・ 地方公共団体間の広域連携を促す、サポートするという観点から、デジタル技術の活用やDXがどのように寄与するのかについて、議論する必要があるのではないかな。

(デジタル人材)

- ・ デジタルと行政の両方に詳しい人材の確保が課題と考えており、特に小規模団体などに対し、人材の養成・育成の支援が必要なのではないかな。
- ・ DXを進めるに当たっては、従前の仕組みをデジタルに対応させるための人材などリソースが不足していることが課題ではないかな。
- ・ 今後の公務員は、デジタル化のコーディネーターやマネージャーとしての素養が求められるのではないかな。そのような人材の育成手法についても、民間の豊富な研修プログラムの利用など、様々な工夫があり得るのではないかな。
- ・ デジタル人材の内容を明確化した上で、そのようなデジタル人材の都市部から地方への還流よりも、本来は地域における育成と流出防止を重視すべきではないかな。それぞれの地域で教育も仕事もできる環境を整えることを中長期的に考えるべきではないかな。
- ・ デジタル人材を類型化した上で、地方で求められているのはどういう類型の人材なのかという点について検討すべきではないかな。
- ・ レイヤーごとに必要とされるデジタル人材の質と量が異なることを前提に人材不足を懸念している地方公共団体に対してどのように支援を行うのか、人材育成をどう進めるのか検討する必要があるのではないかな。

新型コロナウイルス感染症で直面した課題とその要因①

【論点】

(2) 新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題とその要因について、どのようなものが考えられるか。

【考え方】

- 「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」等で様々な課題が指摘されているが、特に地方公共団体の事務に関するものとしては、
 - ・ 医療提供体制については、感染拡大期に病床がひっ迫したことで自宅・宿泊療養が必要なケースが急激に増大したが、保健所業務のひっ迫等により健康観察等による健康管理が適切に行われない場合があり、また、都道府県・保健所設置市区の区域を超えた入院調整が難航した事例があった
 - ・ 保健所体制については、保健所設置数の減少や日常業務の増加などにより非平時に対応する余力の乏しい中で、感染拡大期に保健所に大きな負荷がかかり、積極的疫学調査などの主たる業務が適切に行われない地域があり、また、自宅療養者の増加に伴い健康・医療面だけでなく生活支援が必要となったが、保健所を有しない市町村の役割が不明確で生活支援が円滑に行われない場合があった
 - ・ 検査体制・ワクチン接種についても、感染症の発生初期の段階において地方衛生研究所における検査体制が十分ではなく、検査を行う医療機関においても医療物資の不足や保健所業務のひっ迫などから検査ニーズの高まりに十分対応できず、また、ワクチンの追加接種の前倒しに市町村が即応できない場面があった
 - ・ 事業者・個人への要請については、緊急事態宣言やまん延防止等重点措置の発令時期、事業者への時短要請等の範囲等を巡り、国と都道府県の意見の相違が顕在化した

といった課題等が見られたとすることができるか。

新型コロナウイルス感染症で直面した課題とその要因②

- これらの課題については、様々な要因が考えられるが、共通する課題・要因として、
 - ・ 非平時への対応に必要なリソースが不足し、業務のひっ迫により事務処理が滞った（保健所業務等）
 - ・ 国と都道府県等との役割分担や権限関係、あるいは、都道府県と指定都市をはじめとする保健所設置市区、保健所設置団体である都道府県とそうでない一般市町村など地方公共団体間の役割分担や権限関係が不明確・不十分であったことにより対策が円滑に実施されなかった（時短要請範囲の決定、入院調整、自宅療養者支援等）
 - ・ 国・地方間の迅速な情報共有が図られず、また、現場の実態を含めた綿密なコミュニケーションが十分取られなかったことにより調整・連携が十分に行われなかった（ワクチン接種の前倒し等）

ということが挙げられるのではないか。

※ これまでの専門小委員会における議論

(リソース不足)

- ・ 今般の感染症対応における最大のボトルネックはリソース不足であり、非平時における国の関与を強化するという制度設計も可能ではあるが、権限を強化してもリソースが不足しては実効性が期待できないのではないか。
- ・ 国と地方との関係よりも、保健所業務の体制・連携等の問題が大きいのではないか。保健所業務を感染予防対応に集中させる業務の整理と体制の構築を進めるべきではないか。
- ・ 保健所のリソース不足に対応するためには、保健所業務に含まれている入院調整や自宅隔離者の健康管理などの医療分野の業務について保健所業務から切り離すべきではないか。

新型コロナウイルス感染症で直面した課題とその要因③

(国・地方、地方相互間の役割分担・権限)

- コロナ禍においては、医療・福祉・教育・防災といった各分野において日本全体の動きとそれぞれ地方公共団体の動きの違いが顕在化しており、責任・役割の明確化を進める必要があるのではないか。
- 集権・集中をすれば、日本全体が対応を間違える可能性もあり得ることを踏まえ、まずは、今般の感染症対応でどのような課題が生じたのか、どのような原因があったのかを丁寧に議論する必要があるのではないか。
- 今般の感染症対応において、地方公共団体は限定的なリソースの中で封じ込めを行ってきたが、地域によって感染状況や対応が大きく異なる中で、どのような段階で地方公共団体ごとにどのような違いが認められるかを整理する必要があるのではないか。また、リソース不足により国の方針通りの対応が難しい場合、地域の実情をフィードバックして国の方針を見直すということもありうるのではないか。
- 危機時における都道府県と指定都市の関係について、特に大都市圏で起きる課題に対して、指定都市への分権を進めるなど自由度を高めるのか、それとも都道府県による近隣自治体を含めた広域的な調整を重視するのかといった点が大きな論点ではないか。
- 保健所設置市の中でも特に指定都市は、感染症対応においては権限や財源など、道府県と同等に扱うことが適当ではないか。
- 感染症対応については、国・都道府県のみならず、地域医療と関係の深い市町村、特に指定都市が、独自に迅速に対応すべき役割も大きいのではないか。
- 都道府県が実施している病床の機能分担やマネジメントについて、非平時において指定都市に移譲しても円滑な事務執行が困難となるのではないか。
- ヒアリングにおいて連携・調整の話はよく出てくる一方、例えば、感染症対応のキャパシティの確保やその拡大に誰が責任を有するのかという話はあまり出てきておらず、実際に誰が権限を持っているのか、誰が責任を果たすべきなのかといった点も議論すべきではないか。

新型コロナウイルス感染症で直面した課題とその要因④

(国・地方間の連携調整)

- コロナ禍のような非平時には、リアルタイムのデータを把握することが不可欠である。データの収集や信頼性の確保の面で、国・地方・民間がどのように連携すべきか、権限やデータの所有権に関する議論が必要ではないか。
- よりスピーディに、声の大小にかかわらず全体を把握できるような情報収集の仕組みを考える必要があるのではないか。また、国における施策検討の際、データから分析することが重要と考えるが、これに加え国・地方間でコミュニケーションを取ることも大事ではないか。
- 国と地方のコミュニケーションがより積極的に図られる仕組みを検討すべきではないか。感染症対応に当たって国の方針と現場の実情が乖離したときに、現場から状況をフィードバックしながら調整するためのインフォーマルな意見の吸い上げの仕組みも必要になるのではないか。

ポストコロナの経済社会に的確に対応するために捉えるべき視点①

【論点】

(3) ポストコロナの経済社会において、地域社会や地方行政に生じることが見込まれる変化・課題を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点として、どのようなことを捉えるべきか。

【考え方】

- ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、地方制度のあり方を議論する上では、
 - ① コロナ禍を経て、近年の出生数の減少に伴う人口動態の変化や都市部を中心としたテレワークの普及、オンライン医療・教育の広がりなど様々な変化が見られるが、デジタル社会の進展が人口の地方分散を進めるか、あるいは一極集中を加速させるかを含め、これらが中長期的にどのような変化をもたらすかについては、可変性・流動性があるのではないか
 - ② 他方、第32次地制調で示された、2040年頃にかけて顕在化する人口減少・高齢化等の人口構造の変化、インフラの老朽化等に伴う変化・課題については、相当程度長期的な見通しが可能であり（人口減トレンドはコロナで深刻化）、地方公共団体は、これらに伴う資源制約に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供し住民の暮らしを支えていくことが求められるのではないか
 - ③ また、デジタル・トランスフォーメーションの進展は確実な状況であり、(1)で示したような地域社会・地方行政に与える影響・課題に的確に対応する必要があるのではないか
 - ④ 加えて、新たなパンデミック、大規模な自然災害、あるいは安全保障上の重大な事態など、不測の事態が全国的規模で生じうることを前提とする必要があるのではないか

といった視点が必要と考えられるか。

ポストコロナの経済社会に的確に対応するために捉えるべき視点②

※ これまでの専門小委員会における議論

(①について)

- 首都圏・都市部ではリモートワークを中心に働き方が変化しているが、地方部においてはあまり変化が見られていない。地方部においても、リモートワークに対応できるかが、移住や交流人口に影響を与えるのではないか。
- ポストコロナの経済社会がどういうものになっているかについては、可変性や流動性のある未来像と思われるので、これまでの地方分権の成果が生かされるような形で、地方での様々な先駆的な取組が共有されていくことによって、的確に対応していくことになるのではないか。
- デジタル化の進展が社会に与える影響として、一極集中を緩和するのか、一極集中をむしろ進めて、それでも耐えられるのか、という問題があるという点は意識されていると思うが、人口動態の変化等について、一極集中との関係では、むしろデジタル化がそれを進めかねないという問題状況があまり出ていないのではないか。

(②について)

- 今後、技術の進展等が、資源制約の現れ方を変える可能性があるということよりも、2040年頃にかけて生じる人口構造の変化やインフラの老朽化等の資源制約が、コロナ禍を経て深刻度を増していることから、そちらをより喫緊の課題として対応を優先的に検討すべきではないか。
- ナショナルミニマムのサービスについては、地方公共団体だけでなく国も責任を負っているのであって、国と地方公共団体の間でどのような役割分担がなされるのか視点としては入っているのではないか。

(③について)

- 従来、リモートアクセスが乏しかったため、国土に均衡に高度な医療機関を配置することが目指されてきたが、その結果、医師の数は多いが、一人当たりの執刀数が限られるため、技能については限界があると言われてきた。これをリモート技術を活用して、一部の執刀医が地域の医師と連携して医療を供給することで、高度な医療を高い技能で提供することが可能となる可能性がある。そう考えると、物理的に地域に均等に何かを配置するという政策を根本的に考え直さなければならないという問題提起につながっていくのではないか。

(④について)

- ポストコロナの経済社会のあり方がどうなるのかを突っ込んで議論していくと、地方制度に結びつけるところに至らず、議論が拡散し過ぎる懸念もあるが、少なくとも、資源制約の中で、資源を効率的に投入する仕組みをどう作っていくかという視点や、不測の事態に柔軟に対応できる仕組みをどう作っていくかという視点はあるのではないか。