

○山本委員長 それでは、そろそろ時間ですので、第15回専門小委員会を始めさせていただきます。

本日の専門小委員会につきましては、ウェブ会議を併用する形で開催することとしております。

また、冒頭のカメラ撮りを認めることとしております。

それでは、早速議事に入らせていただきます。

前回は審議項目2に関し、ポストコロナの経済社会における地方公共団体相互間の連携・協力のあり方、公共私との連携のあり方について御議論いただきました。2月から前回までの専門小委員会におきまして、非平時への対応、地方行政のデジタル化への対応、地方公共団体間や公共私との連携について、現状や動向を踏まえた御議論をいただいたことを踏まえまして、今回以降求められる地方制度のあり方について、さらに議論を深めてまいりたいと思います。

具体的には、今回は非平時に着目をした地方制度のあり方と、デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた地方制度のあり方の2点について議論を行いたいと思います。審議の流れですけれども、前半の非平時への対応に関しては、新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題のうち、地方制度としての対応を議論すべき論点について、ある程度整理した上で御議論をいただいたかと思っておりますので、本日はそれを踏まえ、整理した考え方について、資料1に基づき事務局から説明をいただいた後、委員の皆様と議論してまいりたいと思います。

後半のデジタル化への対応に関しては、地方行政のデジタル化の現状や動向について幅広く説明を受けた上で御議論をいただいた状態かと思っております。本日は、地方制度としての対応を求められる点に係る論点を明確化してまいりたいと思っておりますので、資料2に基づき事務局から説明をいただき、委員の皆様と議論してまいります。

なお、前回の専門小委員会における主な意見につきましては、参考資料4として整理していただいております。御確認ください。

まず前半、資料1につきまして、事務局から説明をお願いいたします。田中行政課長、お願いいたします。

○田中行政課長 それでは、よろしくをお願いいたします。

早速でございますが、資料1に沿いまして、非平時に着目した地方制度のあり方関係につきまして御説明申し上げます。

1ページですが、これまでの議論の整理の仕方でございます。非平時の議論でございますが、感染症対応で直面した自治体の事務に関する課題を踏まえ、そこに着眼して議論を重ねてきたところでございまして、3つのテーマに整理をして調査審議を行ってきたものと認識をしております。役割分担、連携・協力のあり方、情報共有、コミュニケーションのあり方、リソース確保のあり方ということでございます。この3つのテーマに沿いまして、次ページ以降で論点と考え方を整理しているところでございます。

2 ページは全体のテーマ構成でございます。今3つ申し上げましたが、その前に、そもそもこの議論の入り口としまして、非平時におけます地方制度のあり方を検討する必要性ということについても議論があったと思いますので、そこについて、まず1個項目を立てまして、その後、先ほど申し上げました3つのテーマに入っていくという構成にしております。

まず、非平時における地方制度のあり方を検討する必要性という論点についてでございます。これまでいただいた主な意見が3ページでございまして、これを踏まえて考え方ということで整理をさせていただいているというのが全体の資料の構成でございます。

3 ページ、主な意見であります。非平時に着目した議論の必要性に関する意見としましては、地方自治というのが非平時対応に支障がある仕組みではないかという批判に備えて議論しておく必要があるのではないかとということ。あるいは分権改革で一般法である地方自治法において関与の基本原則を位置付けたということを踏まえると、非平時における取組としても地方自治法と一般ルールの中で規定しておくべきことは規定しておくという考え方もあるのではないかとということ。

それから、非平時対応を考えるということは想定外のものが起きたときにどう対応するかということであって、個別の仕組みで対応できない場合の受け皿を用意していくのか、それは意味がないと考えるのかという議論ではないのか。

一方で、懸念の議論としましては、個別法が想定する事態を包括する概念ということで非平時を考えていくというときに、トリガーがどうしても曖昧になってしまうということを見ると、個別法を拡張的に適用するということとか、迅速に個別法を改正していくということが現実的ではないか、このような議論があったところでございまして、こんな考え方を踏まえながら、4ページ目で考え方を整理しているところでございます。

1つ目の○の後段から御説明申し上げますが、各個別の危機管理方針におきまして、一定の国・都道府県の役割が定められていますが、実際には個別法が想定しない場面が生じまして、結果として、法律上は国と都道府県の役割が規定されていない事態に陥ったと、そういう状況において、法律に基づかない形で国・都道府県の役割を担うことになったということではないか。

2つ目の○であります。個別法が想定しない事態においても、国・地方を通じた確かつ迅速に対応に万全を期すという観点からは、平時ではない事態、非平時における一般ルールを地方自治法において用意しておくことが必要ではないか。

一方で、こういう非平時の一般ルールを地方制度として定めるようにする場合には、トリガーの設定が不明確になるのではないかと懸念があるわけでありまして、この点に十分留意しまして、非平時の要件とか事態の判断手続を定める必要があるのではないだろうか。ただ、その際に、平時・非平時も二元的に明確に分かれるわけではなくて、色々な段階がある。段階に応じて担うべき役割が違うということも踏まえて、要件・手続の検討が必要ではないかという整理をさせていただいております。

5 ページ、論点の2でございますが、そういう非平時における地方制度のあり方を検討する必要性を考えると、一般ルールとして国が一定の役割・責任を果たすべき事態と、このことをどう考えるかということでございます。

6 ページ、考え方でございますが、今の主な危機管理法制において国が一定の役割や責任を果たすこととされている事態、災害対策基本法でございますと自然災害、新型インフル特措法でございますと感染症のまん延などがございます。

次のページに既にお出ししております危機管理法制の比較の全体像をお示ししておりますが、こういったものを踏まえ、一般的に非平時において国が一定の役割や責任を果たす必要が考えられる事態の性質としましては、国民の安全に重大な影響を及ぼすものであって、国民の生命・身体及び財産の保護のため、必要な措置の実施の確保が求められる事態とすることができるかと、その上で、国が果たすべき役割とか責任には非平時の段階によっていくつかの内容が考えられますので、その内容に応じて対処すべき事態について規模や態様に依りて限定したり、要件を付加していくということになるのではないだろうかということでございます。

また、繰り返しますが、トリガーの設定について不明確にならないようにする必要があつて、個々の権限行使の具体的内容に応じて非平時の判断手続を慎重に設定する必要があるのではないだろうかということでございます。

一方で、一般法で国が権限行使を行うというのは、個別の危機管理法制では類型化しきれず対応ができない事態が生じた場合に取こぼしを防ぐという補充的な観点であるということと考えますと、要件該当性の判断というのは個々の権限行使の際、その都度行うということだろうかということでございます。考え方としましては、この判断に先立って、例えば新型インフル特措法のように緊急事態宣言であるとか、災対法のように非常災害対策本部の設置というような事態認定的なものを先行させるということはあると思いますが、取こぼしを防ぐという補充的な観点ということと考えますと、そういう構成はなかなか取りにくいのではないだろうかという論点でございます。

必要性の議論は以上でございます。10 ページ以降で各論に入っておりますが、役割分担、連携・協力のあり方でございます。

11 ページは法的な義務が生じるような関与についての考え方でございますが、今、地方自治法上には自治体に法的な義務を生じせしめる関与としましては是正の要求、自治事務に対するもの、是正の指示、法定受託事務に対するものがあるわけでございますが、いずれも基本的には違法の是正ということを目的にしているものでございます。それ以外は個別法の根拠を要するものとなっているわけでございます。

12 ページで考え方でございますが、1つ目の○でございますが、そういう現行法制を紹介申し上げた上で、自治法に基づく関与以外の関与については、自治法の関与の一般原則に従って個別法で規定していただくとなっているわけでございます。この考え方としましては、地方公共団体の自主性・自立性を尊重するという観点から、こういう仕組みを取

っていると考えられるわけでございます。

非平時の対応に当たっては、各危機管理法制においては個別に想定される事態において、国民の命とか身体を守るという観点から、特に必要があると認められるときに国が必要な指示ができるとされていますが、非平時において個別法が想定しない事態が生じた場合でも、国が一定の役割や責任を果たす必要がある事態においては、違法の是正ということには必ずしも該当しない場合であっても対応を的確かつ迅速にするために必要な指示を行うということが考えられるのではないだろうかということでございます。

こういう指示権行使の要件としましては、先ほど申し上げましたような事態の性質としては、国民の安全に重大な影響を及ぼすものであって、国民の生命・身体、財産の保護のために必要な措置の実施の確保が求められる事態であるということに加えまして、これは指示権の行使によって対応の義務を課すものだとすることを踏まえまして、事態の規模や対応については全国規模であるということ、または局所的であっても被害が甚大であるということ、それから、地理的な特性としまして、例えば離島などへき地であるなど、迅速な対応に課題がある場合に限定することが考えられるのではないだろうかとしてございます。

また、最後のところですが、慎重な手続ということについては、今の地方自治法上の関与というのは、行政事務についてそれぞれ分担管理しております各大臣が判断することで足りるようになっておりますが、今回のものが特別であるという考えで、一般法に基づいて特別な関与を行うということについて慎重な手続を設けるということであれば、例えば閣議決定を要することとするなど、より慎重な手続を求めるとことが考えられるのではないかとございます。

慎重な手続については、色々な制度設計の仕方があり得るのではないかと思います、15ページを御覧いただきますと、国の権限行使について、より慎重な手続を定めているほかの立法例でございまして、例えば閣議決定を求めているものとしましては、金融商品取引法上の投資家保護などのための業務停止命令について、内閣総理大臣が閣議決定を経て業務停止命令となっていたり、水資源開発促進法に基づく水資源開発水系の指定については、国土交通大臣だけではなくて閣議決定を経てとなっております。

また、第三者機関を関与させるという法制もありまして、都市計画法に基づきます国の利害に重大な関係がある事項について、必要と認められる都市計画区域の指定のために必要な措置については、国土交通大臣は社会資本整備審議会の確認を経るという事前手続が定められております。

最後は、分権一括法の前の方の地方自治法ですけれども、自治体の事務が違法の場合に、違法の是正のために必要な措置を要求するということについて、当時の地方自治法では主務大臣の請求があって内閣総理大臣が要求するという2段階の判断を経るとなっていたものでございます。

17ページ、次は都道府県と大都市などの関係でございまして、非平時において市町村

の区域を越えた面的な対応という観点から、平時には大都市に移譲されている事務について、都道府県の区域を単位として都道府県が調整する必要性という論点でございます。

18ページに飛んでいただきまして、この点については指定都市市長会のヒアリングでは指定都市市長会の側からの意見が述べられておりますが、考え方としまして、まず、一般の新型コロナウイルス感染症対応において、都道府県が保健所設置市の区域を含めて入院調整の役割を担ったように、非平時において人の移動など、市町村のエリアを越えた生活圈・経済圏の一体性を考慮に入れた対応とか、市町村のエリアを越えてリソースを効率的に配分する必要性が認められるという事務については、都道府県の区域を単位として、都道府県が直接処理している事務と大都市等に移譲されて処理されている事務の2つがあるわけですが、こういうものの調整の役割を都道府県が担うことが考えられるだろうかということでございます。

他方で、平時については引き続き現在のように一般に都道府県が処理する事務について大都市等が処理するとする仕組みについては、これは住民のニーズに対応して行政サービスを提供するという観点から、引き続き望ましいものとして考えてよいかどうかということでございます。

他方で、大都市等という中でも指定都市、中核市とか、あるいは個別の法律の中で一定の規模能力がある市に移譲されている事務もありますが、その中でも、ことさらに指定都市ということにつきましては、都道府県による調整を行う必要性がそもそもあるのかどうかという点について議論があるかと思えます。この点について、一つは30次の地方制度調査会においては、このときに大都市制度のあり方について議論されたわけですが、都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えることを基本とすべきとされていたという経緯がございましたということをお紹介するものでございます。

21ページ、先ほどの項目は都道府県単位でございますが、次の項目は都道府県のエリアを超える大都市圏における広域的な課題への対応関係ということでございまして、複数の都道府県が一体的に生活圈・経済圏を構成する大都市圏においての非平時対応を有効とするために、国が調整などを行う必要性についてどう考えるかということでございます。

22ページが考え方でございますが、先ほど申し上げましたように、市町村域を越えたがゆえに都道府県が面的な調整を行うことになりましたが、同じように、事態が都道府県の区域を越えて広がったということを考えますと、都道府県の足並みを揃えた対応も求められたということがあった。この点について複数の都道府県が一体的に生活圈・経済圏を構成して、人・物の移動が大きい大都市圏においては特に顕著であるということを考えますと、大都市圏においては、非平時の対応において圏域として一体的な対応を取ることを求められる場合もあるのではないだろうかということでございます。

とりわけ東京圏について九都県市サミットという枠組みがありますが、特にここが突出していることを考えますと、圏域でさらなる一体的な対応を行う必要性が高いということはあるのではないだろうか。その際の手法としまして、前回、この点を議論いただいたと

きに、広域連合のようなものを設けるとか、国・地方協議の場の首都圏版のようなものを設けるとか、広域連合のようなものに国が参加するとか、いくつかの手法について御意見が出てきましたけれども、その議論を踏まえまして、関西圏における関西広域連合のような政治的な調整の枠組み、国が都県を超えた県域の調整の役割を果たすこととする枠組み、あるいは都県と国が協議によって調整を行う枠組みなどが考えられるのではないかとということで、いくつかの手法を並べて書かせていただいているということでございます。

その際に、非平時が発生してからこういう枠組みを設けても有効に機能しないと考えると、平時からこういうことが求められるのではないかとということにしております。

関西圏、名古屋圏については、またこれは別の問題として、広域連合の取組を進化させていくとか、名古屋圏においては指定都市と県の調整ということに期待するのではないだろうかということでございます。

23ページは、前回の議論を踏まえまして、県域として一体的な対応を確保するための枠組みの参考となる制度ということで広域連合でございますとか、過去に設けられておりました東京を中心とする国の行政機関の例とか、国・地方協議の場の仕組みについて御紹介を申し上げているものでございます。

24ページ以降が、非平時におけます情報共有・コミュニケーションのあり方というテーマでございます。

26ページの方で考え方の御説明を申し上げますが、新型コロナウイルス感染症対応に際して指摘されました情報共有・コミュニケーション上の課題を踏まえて、例えば一対一窓口の構築とか、国へのリエゾン派遣とか、地方六団体を通じたハイレベルでの意見交換などの取組とか、こういったものが今回様々な事例があったわけございまして、国と地方の間で相互理解を築きながら、迅速・正確にコミュニケーションを取る上で有効であって、今後の非平時対応においても効果的な取組であると考えてよいかどうかということでございます。

2点目ございまして、制度的な課題としましては、地方自治法でございまして、国と地方の間の情報提供に関する制度としましては、国の地方に対する資料提出要求という制度がございます。

条文は次のページにありますけれども、資料提出要求というのはどんな場合でもできるわけではございませんで、要件が限定をされておりまして、国が自治体に対して助言、勧告、情報提供を行う場合に限定をされているところでございます。しかしながら、今回の一連の事態では、国と地方の綿密な情報共有・コミュニケーションが求められたと考えますと、例えば地方に影響が及ぶような国の制度の企画立案とか、ワクチンの配分とか水際対策のようなまさしく国の事務を執行する上でも、地方の正確な状況把握が必要だったということをどう考えるかということでございます。

それから、最後ですが、これは地方六団体からの意見でも、法的性格がよく分からなく、かつ膨大な文書、通知とか事務連絡が送られてきて、さらにその制度の内容が頻繁に変わ

ったということで混乱したという指摘があったわけでございます。

この点につきましては、最初に申し上げました一対一窓口の構築とリエゾン派遣などを通じた綿密なコミュニケーションによって、文書だけではないコミュニケーションによる対応ということのほか、特に法的性格がよく分からないという点については、法定受託事務についての処理基準とか、あるいは助言とか情報提供の区分を明確化して情報提供を行うなどの工夫が考えられるのではないだろうかとしているところでございます。

30ページからはリソース確保についてでございます。論点としましては、コロナ感染症対応における自治体のリソース確保について、他の自治体からの応援とか民間からの派遣による対応も行われてきたところでございますが、これらのうち地方制度として対応すべきものとして何が考えられるかということでございます。特に自治体間のリソースの融通の仕組みとしましては、地方自治法に一般的な根拠規定がありまして、職員の派遣という規定があるわけでございますが、これは純粹に複数の自治体の間で一方が一方に対して要請をした場合に派遣を行って、その場合の身分の取扱いとか給与の取扱いを定めているにとどまるわけでございます。

一方で、個別の危機管理法制においては、派遣のあっせんとか応援の調整というような国の役割が定められております。個別法が想定しない事態においてもリソースの確保の実効性を確保するために、国の役割を地方自治法においても規定する必要性についてどう考えるかということでございます。

32ページでございますが、考え方としましては今申し上げましたような現行制度について1つ目の記述をした上で、3行目のところからですが、現実の運用としては法律に基づくものではないにせよ、災害対応などの際には国においては全国知事会などと一緒に職員確保調整本部を設置しまして、この調整を現実に行っているところでございます。

こういう実態も踏まえすと、非平時における一般ルールとしまして、非平時において個々に相手方と調整することが困難な場合においては、国が応援や派遣の調整の役割を担うことが考えられるのではないかと。バイで調整することできる事態であれば、それは国の役割ということにならないかもしれませんが、例えば災害でございますと西日本豪雨とか東日本大震災とか、あるいは今回の新型コロナのような全国的な対応が必要になってきますと、なかなかバイの調整が難しいという局面があるのではないだろうかということで、国が応援派遣の調整の役割を担うということが考えられるのではないかとしているところでございます。

また、その実効性を高める観点から、これも個別の危機管理法制では例がありますが、応援や派遣に応じる余力がない場合などの正当な理由があれば別であります、そういう理由がないのであれば、自治体に対して応援や派遣を行うことを義務付けるということも考える余地があるのではないだろうかとしております。

一方で、リソースの確保については、これまでの審議の中では民間からリソースを確保するという点についても議論があったところでございまして、実際、感染症法などの改

正においては、都道府県が医療機関と協定を締結しまして民間人材を確保するという仕組みとか、あるいは予備自衛官のように防衛とか国民保護に当たって民間人材を活用するためにリザーブをしておくというような仕組みがあるわけではありますが、こういったものについては個別分野において具体的な運用方法とか履行確保手段を含めて制度のあり方を検討していただく課題なのかなと、そのようにまとめさせていただいているところでございます。

資料1については以上でございます。よろしくお願いいたします。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの事務局からの説明に関しまして、御意見等がございましたらお願いいたします。いかがでしょうか。

太田委員、お願いします。

○太田委員 太田でございます。御説明ありがとうございます。

皆さんの意見を聞いてからとっていたのですが、先に3点お話ししたいと思います。

一つは、非平時に関する取りこぼしを防ぐための一般ルールを地方制度として用意しておくことについてでございます。少なくとも私は論点化するべきだと申しましたし、やれるならやってもいいだろうと、やれるかどうか自信はないけれどもとこのことを言っていたので、原案に対してそんなに反対ではないのですが、考え方について、若干なお整理する点があるかなと思いましたのでお話ししたいと思います。

すなわち、非平時のために一般ルールを置くのですが、もちろん今まで議論されてきたように個別法があるわけです。典型的な非平時対応のための個別法があります。それとの関係を若干なお詰めておく必要があるのではないかと。例えば個別法に基づいて一定の対応はしているのだけれども、その個別法が用意したメニューでは対応できないので、地方自治法に今後もし可能であれば置かれる非平時における一般ルールを動かすという、要するに重疊的に動く場合です。このように、個別措置法が動き、他方で地方自治法も一緒に動くという場合と、あまりないとは思いますが、しかし、取りこぼしを防ぐという観点からすると、今一つ、個別措置法が動かさない、どれにもうまく当てはまらない、個別措置法が動かさないで、地方自治法だけ動かさないといけなくなるという場合の二つが一応理論的にはあるのではないかと。

どうもそれがごちゃっと書かれている気がします。私は個別措置法が動かさないというシチュエーションを実は考えていたのですが、そこで私も思考が止まっていたということがあって、その点は不十分だったのではないかと。その部分についての想定が手続とかに影響を及ぼすのではないかと。すなわち、個別措置法は動いていて、なお、それが用意したメニューでは対応できないので地方自治法を動かしたいというときに、一方において、個別措置法でやれという事態が動いているのだから、地方自治法は絶対動かさないというスタンスもあり得るだろうと思うのです。個別措置法に予定された要件、個別措置法の射程が絶対及ばないときに限って地方自治法を動かすとするならば、こういったと

きにはとにかく個別措置法の中でやれということになるだろう。そういう前提のもとで地方自治法を動かすときには、個別措置法を動かさないということの認定は必要であるので、手続はより慎重であるべきだし、より厳格でないといけない。要するに最低でも閣議決定は必要、あるいは閣議決定でさえ足りないのではないかというのが私の意図です。つまり個別措置法も動かさない、役に立たないほどの緊急状態なので、国会の報告は当然、実は事前承認が要るのではないかという意識があります。

他方で、個別措置法は動いているのだけれども、そこで用意したメニューでは足りないので地方自治法を動かしたいというときは、個別措置法を動かすための緊急事態宣言のようなものがされているはずだということになるので、手続は閣議決定とか本部長の同意とかであるいは足りるかもしれません。そこら辺の整理はもうちょっと詰めたほうがいいかなという気がした次第でございます。

そうすると、例えば6ページなどでも、一般的なルールで国民の安全に重大な影響を及ぼす、国民の生命・身体及び財産の保護のために必要な措置の実施の確保が求められる事態だというのがまず前提になって、前回か前々回かの議論を反映して、都道府県の方が動けないという要件を削ってくださったのはこれでいいと思うのですが、個別法は役に立たないという要件を何らかの形で入れておく必要があるだろう。

その上で、個別法が役に立たないということの含意が個別法は動いているけれども、地方自治法も動けるといことなのか、個別法がいかなる意味でも動いていないときに限って、これを使うという趣旨なのかというのは、もうちょっと考えたほうがいいかなと思います。ただ、取りこぼしを防ぐという観点からすると両方の場合を考える。両方の場合を考えて、それぞれを類型化しておくというのが、さらに必要ではないかという気がした次第でございます。これが1点目です。

それから、18ページ、連携の観点での大都市、都道府県との関係でございます。指定都市というのは潜在的にというか、実力としては都道府県と一緒に扱うのだから、危機管理のとき、非平時対応のときに、なお都道府県の中に入れ続ける、あるいは都道府県が大都市に移譲されている事務も含めて調整の役割を担うということをどう考えるかということです。第30次地制調との緊張も指摘されたわけですが、私はそこまで30次との関係が難しくなるかなという疑問があります。というのは、30次は一方において特別自治制度はやらないというか先送りした審議会でもあるわけです。

そうすると、結局のところ、何を嫌がったかということ、区域の分割を嫌がったと考えられます。つまり普通に特別自治市制度を導入すると、47都道府県に特別自治市分が加わって、事実上、六十いくつか都道府具体制ができるわけです。危機管理のときに限って、非平時のときに限って分割するべきだということにはならない。どちらかということ、本当にそれでいいのかというのは議論の余地がありますが、一体となって、要するに少数で早く意思決定をするからヒエラルキーのような仕組みも導入したいというときに限って、指定都市を入れる必要はないだろうと思います。

ただ、そこから先はずっと言っていることですが、要するに非平時といっても、どんな事務をやらせるのかによるから、空間管理で有限資源の分配という性格が強いのだったら、分配者を少数にしたほうが、その手持ちのリソースはどちらかというともくなるので、そうしたほうがいいのではないかということで、私は指定都市だからという議論はむしろしにくくなるだろうと。他方で、そうではないような金銭給付、一応有限な財ではないという関連で動けるようなときは、さっさと分配させたほうがいいから、これは大都市を都道府県並みに扱ったらいいのではないかという気がしている。着地点は一緒なのですが、だから、30次との関係はそんなに考えなくていい。むしろ、それを嫌がったという側面を注意したほうがいいのではないかと思います。

それから、情報提供の26ページでございますが、確かに助言、勧告、情報提供の目的でない場合には資料提出要求を行えないというのは、なるほどそうだと思いますが、他方において、ここで書かれているような地方の事務に影響の及ぶ国の企画立案、国の事務の執行の上で正確な状況の把握が必要だというだけだと、これは普通のとくにも当てはまってしまう。地方に事務をやらせるときに、そのために必要な情報提供を求めるということになってはまりそうで、それは避けたいものの一つだったのではないかなという気がします。だから、もうちょっと何か考えたほうがいいのではないかな。

大体地方の方が自発的にこういうことやってくれませんかとか、こういうところに不都合があるのでとって陳情といいますか、情報伝達をしてくることは今も禁じられていないわけで、結局、地方としては言う必要がないのに国としては聞きたいというときをどうするかという問題なのではないか。あるいは偏頗に行われるのをどうするか。そうすると、もうちょっと実体的要件を絞る、あるいは非平時のいわば緊急事態法制を機能させるために必要だというような形で絞る。これは暗黙のうち前提にされているのかもしれない。非平時における情報共有ですから前提にされているのだと思いますが、そこをもうちょっと明確化したほうがいいのではないかなという気がいたします。

もう一つ、次の処理基準、助言、情報提供の区分を明確化するという点ですが、どちらかという、法制上の手当はやりにくいのではないかなと思っています。その理由は、例えば法定受託事務の執行に当たるから、とりあえず全部処理基準で出してしまうとかいうことが緊急事態になればなるほど避けがたい。そのため、変な話ですが処理基準内部で実際に本当に守ってほしいものと、本音の部分ではそうでもないのだけれども、できればやってほしいという、法が用意したカテゴリー内部でのウェイト付けをやってもらう必要があるとか、そうでないと意味がないのではないかなというのが私の問題意識です。だから、運用に任せざるを得ないところがあるのではないかなという気はしておりました。だから、言葉は悪いですが、これでは、つまり法的性格の不明確性の対応の部分について、この区分を明確化するというだけでは地方公共団体の負担感は変わらないのではないかなという気がいたします。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

26ページの部分ですけれども、これはどのような要件のもとでというか、どのような場合に情報提供を求める範囲を広げるといふ考え方に立っているのでしょうか。非平時に限定されますか。

○田中行政課長 もちろん議論の前提として、これは非平時においてという前提で考えていたのですが、確かに今の書き方であれば、非平時に限定されないのではないかという御指摘については、確かに検討する余地があるなと思いつつ聞いておりました。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、宍戸委員、お願いします。

○宍戸委員 東京大学の宍戸でございます。時間稼ぎにと思って手を挙げたところです。その前に太田先生の方から緻密な御発言がいっぱいあったので発言しにくいと思うのですが、4点それぞれ申し上げたいと思います。

まず、資料で申しますと、4ページの非平時における地方制度のあり方の検討なのですが、この間の新型コロナ等を念頭に置いて、また今、太田委員からお話がありました本来個別法がある世界のはずだということをお前提にして考えたときに、時間軸でここに書かれていることは整理をいただいたほうがいいのではないかと思います。

一つは、本来非平時中の非平時といいますか、非平時そのものであって、まさに個別法で本来対応すべきところを個別法が十分でない場合にどうするかという局面が一方にあるかと思つています。

もう一つの問題は、これも本来個別法で対応がなされていけばいいのかもしれませんが、平時における非平時の備えについて、後ろの方で出てくるリソースの非平時におけるのではなく、平時における非平時に備えた整備の問題について、平時の一般法としての性格が強い地方自治法において規定をしておく必要はないのかという問題があるかと思つています。

第3に、ここで提起されている問題として、非平時に向けた平時の対応の話と、まさに非平時そのものの対応の真ん中の部分、いわばもうすぐ本当の非平時が来るのではないかと、何か非平時が起きそうだということで、早め対応を国の側でしたいといった問題が真ん中であつて、今、お話のありました国が地方から情報を求めたいという26ページ辺りの場面は、今申し上げました非平時と平時の間の部分、早め対応をもしかすとしなくては行けないかもしれないという部分で、特に情報を求める要請が国の側に強いという状況なのではないかと思われるところであります。

時間軸の中で、本来地方制度のあり方の検討、あるいは個別法で本来対応すべきところを対応できない部分はどうかというのを整理していただくとう分かりやすいかなと、私は思つたところであります。

関連して、非平時において発動を行う行わないということで、太田委員がおっしゃった6ページの2ポツの意味合いを私もようやく分かつてきたのですけれども、地方公共団体

が対応できないといったことについては、別にここで規定する必要はない。むしろ指示です。12ページにあるような場面でそのことを考えればいいというのは、ひとまず了解をいたしました。

了解をしたのでありますけれども、同時に、国の目線で書かれているわけですので、国にとって必要である場合に、個別法と地方自治法等で一般的な非平時の枠組みがあるときに、国の側としてはとにかく対応しなくてはいけない、両方選べるという感じであるといえますと、やはり使い勝手のいいほうを選んでいくということにならないか。非平時における地方制度一般の方をてこにして対応するということがあるといえますと、それは法治主義の潜脱、精神にもとめるのではないかと思われまます。

そうであるといえますと、これも太田委員がおっしゃいましたように、とりわけ本当の非平時における特別の対応を国が個別法の外側で行うというときに、個別法では対応できない場面であるということ、あくまで補充的な権限発動、ないし役割の発動は補充的なものであるということを確認すると同時に、これも太田委員がおっしゃられたことですので、閣議決定なのか国会の事前承認なのかどうかはともかく、その点をいわば確認する。個別法では対応できないから一般的な枠組みの方、補助的な枠組みを発動するのだということを確認する手続をしっかりと埋め込んでおくべきではないかと考えております。

大体これで話の基本的なところは済んでいるのであります。残り3点は手短かに申し上げたいと思います。

12ページに書かれております指示権行使についてであります。これも卒然と読むと分かるといえば分かるのですが、実際問題として指示権の行使の対象が都道府県なのか市区町村なのか、あるいは複数の自治体にまとめて出すのか、あるいは例えば神奈川県と横浜市と川崎市に出すといったようにレイヤーをまたいで出すのか、実務上、かなり違いがあるような気が私にはいたします。もっとも、それを法律にどうやって書くのかというのは難しいと思うのですが、実際にここでイメージしている指示の類型として、特定の自治体にお出しするという形になるのか、基礎自治体に出すのか、都道府県に出すのか、それはかなり広域的な問題をもと想定しているはずであります。

あるいは、その次に問題になる連携・協力を国がコーディネートするといった場面のことを念頭に置いて、都道府県とその区域の中にある市区町村に出すという指示権、あるいは共同の要請のようなことなのかというのは類型化して、その必要性や意義や、そこで求められる内容を整理したほうがいいのではないかと思います。

3点目、17から18ページの連携・協働でございますけれども、これも大変言いにくいことではあるかもしれませんが、しかし、この小委員会ではコロナにおいて、要するに自治体が動くべきであるのに動かなかつた。一つには意思の問題もあると思われまますし、能力の問題もあると思われまます。それから、本来やらないほうがいいことを突出してやったのではないか。それで例えば国と地方の間の足並みが崩れているように見える場面があったりしたのではないかとといった問題も議論されていたと思われまます。

そうしますと、ここでの連携・協力というときに消極的な権限、抵触といいますか、やらないことをやってくださいという意味での連携・協力和、あまり突出しないでください、あるいはそれは例えば都道府県に任せてくださいとか、逆に大都市にお任せしてくださいといった意味での連携・協力の調整があるだろうと思います。少し中身に踏み込んだ議論がここでも必要ではないかなと思ったところでございます。

最後、32ページの非平時におけるリソース確保のあり方でございますけれども、これは先ほど申し上げましたように、非平時において本当にあちこちからリソースをかき集めてくるというだけではなくて、平時において非平時のためのリソースを、どの自治体がどれだけ準備されるのか、そして、その情報が共有されているのかということが重要なのだろうと思います。

ただ、いざとなったときには誰かが助けてくれるというのは、これはまさに自治体間の共助として大切なことだと思うのですけれども、それによって一生懸命リソースを準備される自治体と、そうでない自治体があるということにならないように、どのように調整するか。言い換えれば、それぞれの自治体で、まずはリソースを確保するというインセンティブであったり、それぞれがみんなやっている、そして、普通の自治体ができる能力を超える部分については助けてもらえるのだということを確認するような、平時における国ないし広域自治体の調整の作用が問題になるのではないかとということが気になっているところでございます。

長くなりましたが、私からは以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、砂原委員、お願いします。

○砂原委員 かなりの部分で太田先生と宍戸先生と重なるところもあるのですが、基本的には1点だけ申し上げたいと思います。

今のお二人のお話を聞いていて何となくそうかなと、少し私としても考えを持つところもあったのですが、申し上げたいこととしては、一般ルールを置いたときの国の仕事というか業務に一定の類型みたいなものがあり得ないのかというようなことです。

今だと例えば8ページでしょうか、その辺りでも全般的な総合調整をするというような話を書いているわけですが、結局全般的な総合調整とは一体何なのだというのが今般のコロナの話もかなり出てきたわけでありまして、何でもやろうと思えばできるというのは、逆に言えば、何もしなくなる可能性もあるというわけであって、出てくる時の類型みたいなものはあってしかるべきなのではないかというのが私の個人的な感覚ではあります。

そのときにどういうことをするのかということですが、以前も少し申し上げたようなところでもあるのですが、コロナ禍のときに、要するに地方で何かうまくできないことがあるのではないか、あるいは地方で言うことを聞かない場合があるのではないかとというようなときに、いわば国の方で代執行するようなイメージというか、実際は難しいと思うのですけれども、そういうようなことをしたらどうかというような主張があったと思います。

実際に、そういう代執行みたいなものが本当にできるのかというと、私自身はかなり懐疑的で、特定の地域の実情に合わせた仕事を地方よりも国の方が上手にできるという根拠がどの辺りに求められるのかというのを私は少し分からないところがあると思います。

もう1個、全般的なガイドラインとか、一般的な規定みたいな話について議論することがあると思います。何をしたらいいかということ、行動の指針になるような話です。今回であれば専門会議が担っていたというようなところもあると思いますが、科学的に望ましい行動はこういうものではないかというようなことを基準として示すような話が、色々な地方ごとによく分からない話も出てしまったというのは確かに問題だと思います。しかし、科学的に望ましい行動を取る、あるいはこういう行動が望ましいのだからみたいなガイドラインを示すことと、国と地方の関係で国がどういう仕事をするのか、地方がどういう仕事をするのかということとは、切り離された話なのではないかと思うところがあります。

そうすると、非平時で一般ルールを考えるというときに、私の感覚としては一般ルールを考えるときの一つの前提として、誰が責任を取るかということをおおまか程度明らかにしておくことが必要になるのではないかと思うのです。実際は、自治事務であっても法定受託事務であっても地方自治体の事務ということになるわけですから、いずれにしても非平時であっても一定程度地方自治体というものが状況の責任を取らざるを得なくなるのではないか。そのために自治体の長とか議会というものは選ばれているところがあると思いますし、個々の自治体のところに、国が自ら責任を取るみたいな形が入っていくことは、かなり難しいのではないかと考えております。

仮に国がこういった非平時のときに何か強いことをするといったら、例えば極端な話かもしれないですが、この地域から出てはいけないとか、この地域に入り込んではいけないとか、そういう一つの地域で決められないような話、国の観点からその地域をどうするかみたいな話ではないでしょうか。そういうときは確かに国が出てくるべきだと思うのですけれども、それ以外のことというのは、基本的に地方自治体の責任になるのではないかと私自身は考えるところがあります。

連携の話も重なってくると思うのですけれども、結局誰がメインで事業の責任を取るかということを決めないと、連携自体も進まないのではないかと考えます。自分が責任を持っていて、何かあったときに連携してほしい人が誰かということを考えていかないといけない。何かあったら連携しましょう、では、誰が責任を取るのですか、分かりませんというのでは、なかなか難しいのではないかという思うわけです。

非平時を想定すると、もちろん状況、あるいは程度も違うとは思いますが、ある程度責任の所在みたいなものを明らかにした上で、その人たちにむしろ連携の仕方も含めて任せるといようなことが入ってこないとなかなか難しいのではないかと感じました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

大橋委員、お願いします。

○大橋委員 私からもいくつかコメントをさせていただきたいと思います。

今回、本当に色々複雑な論点が多数提示されていて、なかなか消化するのが難しいことがございましたけれども、まずは、先ほどから話が出ている地方自治法上の一般的な枠組みと、既存の個別法の枠組みとの関係についてコメントしたいと思います。

私としては、地方自治法上の一般的な枠組みは、あくまで補充的な、受け皿としての位置付けとなるのではと理解しております。ただ、受け皿として補充的に存在する地方自治法上の枠組みと、それから、個別法との関係をどう解すべきか、ということで、先ほど太田委員が個別法と地方自治法が並行している場合と、個別法がなくて地方自治法のみの場合という整理を示してくださったところですが、これについては、言い方を変えると、あくまで受け皿としての仕組みが発動しなければいけないときというのは、個別法はあるのだけでも、そこでの規定が不十分でそこを補う場合と、それから、完全な空白地帯で個別法がない場合、このように2つに場合分けするというようにもみることができるのではないかと思ったところがございます。

その上で、一般的な枠組みで色々対応していくというときに、レベル別での対応が必要だというお話も今まで何度も出てきていたかと思います。そのときのレベル別の対応ということを考える場合にも、切り口は複数あるのではないかと思います。先ほど太田委員がおっしゃっていた、同時並行での場合の発動と、個別法がないときの地方自治法のみ発動という場合もあると思います。あと、事態の内容との関係でのレベル別というのもあるように思います。例えば事務局がまとめてくださった資料で、自然災害と感染症と武力攻撃というような3つの仕組みが並列で出ていますけれども、武力攻撃の場合と、感染症・自然災害というのはレベル感が違うような気がしますし、そういった事態の内容ごとのレベル感というのもあるのかなと思いました。

そして、補充的な受け皿というものを考える場合、それが発動されるとき要件というのがとても大事になってくるのではないかと私も考えております。そのときに出てくるのが、こちらの資料でいうと12ページの指示権発動の要件に関わる話というのは、大事なポイントになってくるのではないかと思います。この要件についてどのように理解すべきなのかと考えたときに、一般的枠組みだということになると、自治事務と法定受託事務の両方にかかってくる話になるということで、自治事務に対する指示権行使のあり方に関わってくる話になるのではないかと思います。

そのときに、参考資料の16ページのところで、自治事務について立法で指示について規定することが認められる要件というのが平成10年5月29日の閣議決定ということで紹介されていますけれども、こちらと比べた場合に、今回の指示権発動要件については、閣議決定で示された立法指針と比べて、より加重された要件というようになっているのではないかと理解したところがございます。

そういった形でかなり厳しい要件を設定する必要があるということは、私もそう思っておりますので、ベースになっているのは、平成10年の閣議決定が示している立法指針で、

それにプラスアルファということで今回の要件は構成されたのかなと理解したところであり、それが一般的な枠組みに関わる話でございます。

それから、大都市系の話との関係では、こちらにも既に太田先生が御指摘くださったところであり、私も30次の地制調の考えとの関係では、今回の議論でそこまで難しい調整は必要ないのではないかと考えているところでございます。

さらに特に今回、何か具体的な制度化というのを考えるに当たっては、この東京圏での体制整備というのは一つ検討すべき点なのではないかと思っているところでございます。

それから、情報コミュニケーションとの関係でいうと、26ページのところに地方団体側から法的な性格が不明確かつ膨大な通知事務で現場が混乱したということについて、業務運営上の工夫で対応することができるのではないかという整理が示されていたところでございます。これは業務上の運営で当然対応する部分があるということは御指摘のとおりかと思ったところではございますが、一方で、地方側からの指摘の意味をそれだけで捉えていいのかというところは、少し疑問に思っているところではあります。すなわち、この指摘から読み取れるのは緊急事態に陥って現場が混乱しているときに、色々な位置付けの根拠、関与がはっきりと法的根拠を示されずに膨大に地方に対して出されたという、そこもこの指摘の意味として受け取るべきであって、単に中身が分かりにくかったとか、そういった話だけではなくて、国の関与のあり方に関する疑問としての指摘として位置付けるべきではないかとも思った次第でございます。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

牧原委員、お願いします。

○牧原委員 貴重な話をいただきました。非常に大量な整理をしていただいたところで、色々な先生方がご意見をおっしゃっているので、私から思うところをいくつか申し上げさせていただきます。

これからまとめに向かって色々な論点が整理されていると思いますので、第1の前提としての非平時の定義です。今、この議論は地方自治法整備以後のお話をされているのだと思いますが、地方制度全般で非平時を考えたときには、地方総監府制度という太平洋戦争末期の制度のあり方というのは無視できないのではないかと。つまり、国と地方のコミュニケーションがなくなる非平時もあり得る。その場合は、地方単位で処理しなくては行けない、ブロック単位で対応するということが当時構想したわけです。ですので、今回議論している非平時というのは、あくまでも国と地方のコミュニケーションが成り立つ、国は国として成立しているという非平時であって、かなり極端な非平時ではまだないのだということだと思います。

現実に非平時の例外的な状況をもし考えると、そこまで議論しなくてはいけなくなるということだと思いますので、そういう非平時の類型の中のややマイルドなものを扱っているというのが今回の議論の前提だということは、どこかで確認したほうがいいので

はないか。つまり本当の非平時はおそらく自治体がまさに現場で対応しなくてはならないということなのだと思います。それが第1です。

次に、一般ルールの規定の仕方なのですけれども、私は一般ルールと言っても、地方自治法に書き込むものと、そうではないとしても様々な条件があるというようなものがあり、全体としての枠組みが成立しているのではないかと思います。やや抽象的な大原則とそれ以外のいくつかの条件、あるいは場合によっては宍戸委員がおっしゃられたような手続の段階における一定の要件効果のようなものを全体としてイメージできるのではないかと考えています。

この基本原則について指示権のありようなどで色々問題になってはいますが、改めて災害対策基本法とか、あるいは原子力災害対策特別措置法とか、新型インフルエンザ等対策特別措置法の規定の仕方を見ると、国・地方の責務という条件、条項が主にあるわけです。

そこで災害対策基本法は、国は総合調整を行うという総合調整の責務が規定されていて、ほかは相互に連携・協力というような規定ぶりなのですが、いずれにしても基本原則のあり方は、国・地方の責務、義務として議論ができるのではないかと。それがあつた上で、一定の指示なり、あるいは助言なり、そういうものを国が行えるという立てつけになっているのではないかと思います。

指示権が行使されることはあり得る、それにおいて国に一定の条件が本来は必要であり、国の側も地方自治がネックになって、本来決断すべきことを決断できなかったという状況を避けるという意味で、一定の指示に対して自治体は連携・協力するという枠組みが、一般原則としてあり得るわけで、あとはそれにどういう条件がつくかということを経験する必要があるのではないかと。というわけです。

ただ、問題はその条件が何かということです。トリガーの問題であるとか、緊急状態、非平時の質に応じた状況の違い、非平時がどれだけ長く続くか続かないか、色々な条件があるのですが、今ある法律や今想定されている非平時、先ほどお話しした原子力災害であるとか、あるいは武力攻撃であるとか、あるいは大規模自然災害といったもので既に類型はあると思いますから、一定の作業はできるのではないかと。思います。

その際に、協議・同意というモデルで考えると、長大な時間がかかる。それを避けたいのだとすると、連携・協力という文言の奥にあるのは、共有する情報の質を高めるということだと思ふのです。実態としてはこれが一番難しいのですが、やや理想論であっても、この情報共有の質を高めるということを経験として、議論を展開すべきではないか。国・地方が同質の情報を持っていれば、阿吽の呼吸で国と地方で迅速な判断ができるはずなのです。それをどのようにつくるかということを経験したほうがいいのではないかと。さらには、そこでデジタル化といった、様々なツールを使っていくという段取りにはなるのではないかと。思います。

ですので、コロナ対策とか原子力発電所事故とか、考えれば考えるほど細かい話に入っ

てうまくまとまらないのですけれども、今の規定ぶりで考えている責務であるとか、あるいは総合調整であるとか、その条件であるとかという、やや抽象的なレベルで整理は可能であり、抽象的な原則や条件を整理した上で、どこまで具体的に詰めた条件整備まで踏み込めるかと考えるべきではないかということです。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 資料1の御説明を伺って、また、委員の皆様の御意見を伺って、この非平時の問題、実は改めて非常に難しいなという印象を持っております。それが1点目のコメントということになります。

一般ルールに規定をするということは、地方分権改革以来の考え方からしますと、国から地方に対する恣意的な関与をなくすというのが本来の発想であって、一種カテゴリーを統一するというのがその趣旨だったと理解しています。ただ今回、個別法が機能しない局面ですとか、あるいは個別法が全く想定していない側面で、一般法のルールを補充的に整備するという観点とは、地方分権改革以来の一般ルールという話とは齟齬があるというのが改めて分かったということがあります。

ですので、その部分は、もちろん一般ルールという形で地方自治法であり得る事態を想定してカテゴリーをつくっておくということが非常に重要だと思いますけれども、あくまでも色々な想定を考えて補助的にやらなければいけないというところが、この議論の難しさかなと改めて認識をしたところです。

個人的に少し的外れかもしれませんが、気になっているのは、本来こういう議論というのはおそらく緊急事態条項ですとか、憲法の問題を議論する文脈の中で取り上げられるべき課題だろうと思います。ですので、例えば非平時といったときに、国から地方公共団体に対する関与とか指示ということだけではなくて、一般的には私人に対する制限、私権の制限等を含めて、民間の主体に対する国の指示もセットで考えられる話だと私個人的には理解しています。

ただ、今回地方制度調査会ということで、地方制度の枠内で議論していますけれども、これが緊急事態一般の法制に関わる話になり得るのかどうかという点は、少し気にする必要があるのかなと思っているというのが一つです。

それから、2点目の都道府県と指定都市の関係に関わる部分です。これは既に太田委員や大橋委員がおっしゃったとおり、第30次の地方制度調査会の文脈でも理解ができる部分ということになるかと思いますが、ただ、災害救助法で救助実施市の仕組みがあるように、大都市においても対応でき得る課題について、もう少し整理をすることも考えてもいいのではないかと個人的には思っております。

最後に東京圏の問題ですけれども、これは今、牧原委員がおっしゃったそもそも首都が機能しないような非平時、あるいは国の行政機能が失われるというような非平時というの

はあり得ることはあり得るわけで、それを考える上でも、国と東京圏の自治体でどういう事態を想定するのか、その際にどういう対応するのかを考える場をつくるということは意義があると思っています。

ただ、私個人としては非平時の問題だけではなくて、例えば人口減少とか東京一極集中といった課題を国と東京圏の自治体で検討する場というのを考えるという面でも、こういった会議体を設計するということを始めてもいいのではないかと考えております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

土山委員、お願いします。

○土山委員 複雑な論点について緻密に資料を御用意いただいて、色々考えながら拝読いたしました。多くの委員の方がコメントされているところで、私も色々考えながらお伺いしていて、少し原点、スタートのところを振り返ってみたほうがいいのかと思っています。

今回配っていただきました資料2、この次の論点のところなのですが、最初に松本英昭氏の地方自治制度詳解の話が載っていて、地方分権改革の意義・必要性和書かれていて、例えば地域における諸問題・諸課題に対しては、地域自らで判断して対応するのが最も的確に処理でき、また、効率的かつ能率的である、現地即応性・現地適格性の確保などと書いてあったり、縦割り行政に対して地方自治体は総合行政が確保できるといい、また、政治行政のニーズに対して先導的に試行的に施策を展開できるということが指摘されていて、あらためて納得しながら見ていたところです。

実際に、コロナに関しても「国が間違いなく物事を判断して行うことができる」という無謬性に立って見たときには、地方分権であったことがコロナ禍でブレーキに働いたと思われることもあるかもしれませんが、実際には、結局、現場である自治体で好事例をつくっていったものを拡大していくという、ある意味地方分権の成果ではないかということを感じながら私自身は見ておりました。

法令としては特措法と感染症法のある意味二元的状況があって、それについては、この地方制度調査会でも議論されて一定の整理をしたと。また、資源配分として見たときには広域自治体である都道府県のところにもう少し権限と資源を配分して人的な手当てもしていきましよう対応できた。また、司令塔という言い方もありましたけれども、国の関与のことについても一部変更があった。一方で、全てこれからの指示は司令塔から一元化されて発令されるのですかという、そこではそうではなくて、それぞれの個別の省庁からの情報交換や、そこでやりとりをする余地も残るところだったと理解しています。

そうしたところで今回の議論で見えますと、非平時という言葉について、新しく法令用語として入れていくおつもりなのかということについて。ずっと非平時という言葉で議論されているのですけれども、例えば太田委員がおっしゃられました閣議決定というよりも国会の事前承認が必要ではないかというような事態、また、宍戸委員が「本当の非平

時」という言い方をされた事態、それはいずれもおそらく有事、緊急事態という言い方がそもそもふさわしい。

私自身は、この間、議論を積み重ねていく中で、地方自治法という基本法があって、そこに一般原則として国と自治体の関わり方、地方分権ということを中心とした国と自治体の関わり方が規定されている。国と自治体の関わり方を変えるのは明確なトリガーが必要だと申し上げてきて、それはおそらくそうだという御理解を受け止めていただいているのだと思いますけれども、そうすると、ここから（平時とは）違いますというスイッチが入る。だから、それは非平時という言い方をしても、緊急事態という言い方しても、どちらも同じものを指しているのだと思います。

ただ、非平時という言い方をすると、緊急事態の手前も入るような、穴戸委員が「本当の非平時」という言い方をされた、では、本当ではない非平時の部分、緊急事態と認定される前の段階、これをプレ緊急事態と言ってみると、プレ緊急事態と緊急事態を含めて非平時と受け止められて議論される場所がある。

そのプレ緊急事態の中で、何か国と自治体の関与のあり方を変えるということを中心として入れていくのかなということ、これはなかなか難しいのではないかなと考えます。なぜならば、国と自治体の関係の平時における原則が地方自治法に書いてある。だから、その関与のあり方が切り替わるということは、平時ではないスイッチが入った緊急事態の状態です。スイッチが入るのがいつかというのは、それぞれの個別の状況によって違ってきますので、これは牧原委員がおっしゃられたことがそういうことだと思うのですが、そうすると、いつどういう状況でスイッチが切り替わるのでしょうかというのは、結局個別の分野の状況判断でいくしかないのではないかと考えるところがございます。

それが私の理解でいうと、太田委員がおっしゃられた個別法と地方自治法との関係というところで、どこでスイッチが切り替わるのかというのは、こういう場合にはここでスイッチが入りますということだと思います。例えば事務で言えば、災害で家屋が潰れてしまったときに罹災証明書を出しますが、罹災証明書を出すのは災害救助法施行令第1条では、一定の住家の滅失数に合わせて自治事務から法定受託事務に切り替わるわけです。それは災害救助法の施行令のところで書いてある。火山が危機にあったときに避難命令などを出しますが、それはレベルで分かれていて、でも、そのレベルは法律で決まっているのではなくて、法律ではないところで火山の活動レベルに合わせて避難命令などが出されるようになっている。

4 ページの考え方の丸ポツ1つ目のところ、法律上は国や都道府県の役割が規定されていない事態に至り、法律に基づかない形で国や都道府県が役割を担うことになったということではないかということなのですが、私の誤解だったらすみません、何となくネガティブな書き方をされている感じがするのですが、別にいけないことではなくて、個別法で定めのないものを自治事務で対応しているというものは幾らでもあるわけです。そこは一般論としては自治事務で柔軟にやりましたということなのです。

先ほど大橋委員から法定受託事務と自治事務の関係について規定の話がありましたが、法定受託事務については既に代執行するという権限が国の方には地方自治法でもって留保されている。そうすると、砂原委員がおっしゃいましたように、自治事務に対して指示権や代執行を及ぼすということなのか。それは相当にハードルの高いことであって、そうすると、それは非平時という言い方よりも緊急事態対応というところで、閣議決定というよりも国会のところで認める。国には国会があり自治体には議会があり、自治事務というのは基本的には議会の了解を経てやっているところになりますので、そこに指示権を及ぼすということになると、つくりとしてはそれぐらい厳しいものでないと、言い訳が立たないことになる。

それは一般状況としての地方分権を覆す例外状況だからということであって、それを基本的には個別法でやっている。なぜならば例外状況だから、緊急事態というトリガーを設定するのではない非平時という言い方で、もう少しプレ緊急事態も含めて例外状況として国主導で行きましょうということは、ある意味、今前提となっている原則の侵害に当たる可能性もあるのではないかなと危惧しているところでございます。

そのように見ながら12ページを見てみますと、先ほど申しましたような非平時において国が役割や責任を果たすための指示権を設けるということがあるのですが、これは法定受託事務には既に代執行というのがあるわけですから、そうではないところで、かつ緊急事態ではないところで自治事務などに対して指示権を発動するのかということ、それを緊急事態ではないけれども認めますということはなかなか難しいのではないかと、これまでの原則のところ大きく入り込むことになるのではないかと考えます。

4ページに戻りまして、ポツの3つ目に平時と非平時が必ずしも明確に区別できるものではなく、様々な段階があると書かれているのですが、（平時と緊急事態のあいだは）段階というよりもグラデーションなのだと理解できるのです。緊急事態というのはここからですというスイッチがある。その手前にいくつもスイッチがあるという理解よりも、緊急事態に向かってグラデーションがあって、プレ緊急事態のありようというのは、平時にできないことは非平時にもできないという言葉も言われますが、基本的には、平時に織り込んでいくしかない。つまり様々な自治体それぞれの災害のリスクの高さに応じてそれぞれで織り込みながら、個別法と、また、個別法を背景にした法定受託事務、あるいは自治体の交流の状況に応じた自治事務で積み重ねていく中で、国と自治体の原則的な関係の中でプレ緊急事態の条項を平時に織り込んでいながら個別に設計するということが、現場から見たときには合理的なのではないかなと思いつつ伺っておりました。

以上です。ありがとうございました。

○山本委員長 ありがとうございます。

大屋委員、お願いします。

○大屋委員 詳細な制度的な検討を色々な先生方がしていただいたところで、割と申し訳ないこと言うのですけれども、そもそも仮にこういう指示権みたいな制度をつくったとし

て、それを本気で使っていくものとして設計するのかというところが、まず大きな選択肢だと思うのです。

資料の32ページに出てくる2ボツ目のほかの地方公共団体に対する応援や派遣の要請に対して義務付けをしてはどうかみたいな論点が前に問題になったときにこれは申し上げたと思うのですけれども、そもそも相手方と合意形成して任意でできる行為であるところに、相手に義務付けをする要請権などをつくったとしても、それを発動するというのは要するにけんかを売ると同じことです。これが最後の砦として、いざとなればあるぞということを前提として、その段階で相互の合意形成で穏やかにやりましょうというところを促すためのデバイスとして、伝家の宝刀として置くなら置いてもいいけれども、それを使うものではないと申し上げたことがあると思うのです。

私自身は指示権なるものをつくったとしてもそれは同じことなのであって、本来ならば合意形成でやれるものを何らかの政治的事情等で合意がなかなか進まないようなときに、最後はこれがありますということを国の政治的な意思として発動するのであれば、それはぎりぎりあり得るといようなものとして位置付けられるのではないかと。

土山委員の御指摘もそれはそのとおりだと思うのですけれども、我々が想定できている緊急事態であれ、緊急事態の手前であれ、もうちょっと穏やかな事態であれ、何らかのトラブルであれば、それは個別法において手当てをしているはずであるし、そこまで切迫しないものであれば、個別法の手当てをしてから、その権限を抜くということができるはずであるところ、はみ出す事態のことを想定して考えているのです。リスク論の観点でいうと、unknown unknownsの話了我々はしているのだと私自身は思っていて、それが何なのかも分からないのだけれども、立法で対処できるよりも短いスパンで何かをしなくてはいけないことがもし生じたとき、しかもそれを合意形成でやれない何らかの特殊な政治事情があったときにどうしますかということを今回の制度として提案しているのだと思います。

だとすると、申し訳ないのだけれども、あまり細かい条件をつけるよりは、制度としては手広く使えるようにしておくのだけれども、その発動の責任が、どこのどういう政治家にかかるのですか、この地方分権の時代に、それに割と逆らうような権限発動をやらしたのが誰ですかというのがはっきり分かるような形で、それでも抜くべきときには抜けるようにしておきますという形で整理をするのが正しいのではないかなと、伺っていました。

私からは以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、岡崎委員、お願いします。

○岡崎委員 手短に2点申し上げます。

個別法と一般法の関係が大分議論になりまして、並行してそういう権限が動くかどうかという意見も太田先生からありましたけれども、私自身が思うのは、基本的には関与の基本原則というのは維持した上で、大震災のときを考えても、法律をつくる前に色々と時間

もかかりますし、その間に何も根拠がないと、コロナの最初の頃に東京都と大臣の間で色々あったような混乱が起きるのかなと思います。

そういう意味で、非常に分かりやすく言うと、個別法ができるまで、動くまでのつなぎみたいな形で使える権限、指示ができる権限が必要なのかなという気はしております。したがって、色々な御意見がありましたけれども、活用できる要件というのはかなり限定的になるのかな。取りこぼしが出たときに、とりあえず拾えるような手段が必要ではないかなというイメージで考えております。

もう1点は別の件ですけれども、指定都市と県の関係でありまして、18ページにある30次の答申の関係については、先生方の御意見を聞いても全体の答申の文脈を考えると、あまり気にしなくていいのかなというのは私も思います。ただ、制度をつくる上で、現実的に効率的に機能する制度にならないと意味がないと思います。そういう意味で、このページの上にあるように、指定都市の市長会の御意見というのと今の都道府県なり国の考え方は大分違いますので、実際にうまく制度が機能しないのではないかとという危惧があります。この辺は大都市側の理解なりも十分いただいて設計する必要があるような気がいたしております。

とりあえず以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

田中委員、お願いします。

○田中委員 御説明をありがとうございました。3点ほどお話しさせてください。

まず、3ページにある個別法を拡張的に適用するケース、4ページの国が一定の役割や責任を果たすトリガーの設定という辺りが、これまでヒアリング等で色々お話を伺って各省庁の事例や判断を聞かせてもらった上で、その先をどうするのが課題と感じていたところ、先生方から色々な視点をいただいて、メニューの条件をつくった上での判断のグラデーション及び設定のポイントは理解をさせていただいたところです。

その上で、非平時の情報コミュニケーションのあり方という観点において、特に25ページの前の見解のところでは情報を出すことにブレーキがかかった可能性という事例をいくつかお話を伺う中で、ここは国の総合調整とリーダーシップの関係をどのように整理しておくべきなのかを想像しました。国民、住民、民間からこういう制度をベースにした判断がどう見えるのか、どう受け止められるのかという設計の説明も重要だなと思いますし、住民主体の動きや、住民の協力・参加が生まれるように納得感や理解が進む環境づくりを想定した形が重要かと考えます。

もう1点は、情報・スキルの共有のところですが、これは先ほど宍戸先生からもご指摘のありました、例えば地域から出されない情報をどのように得るか、察知できるのかという点も、非平時においては非常に重要で、もちろん平時にも重要だと思いますけれども、それをどうするのが大きな課題です。次の議題に入る情報データベース、デジタル化のところの有効性・管理、閲覧の範囲と権限などにも、深くリンクしてくると思います

ので、この辺りの整理、情報共有の部分というのは、これから自治体のデジタル化のところにおいても、ここはソフト面のところに入りますけれども、この1のところと連携した議論が必要なのかなと感じております。

以上、よろしく申し上げます。

○山本委員長 ありがとうございます。

荒見委員、お願いします。

○荒見委員 ありがとうございます。まず、皆さんが議論されている地方自治法の一般的なルールの話なのですが、私は十分皆さんの議論が飲み込めていないかもしれないのですが、お話を伺っていてよく分からなかったことをいくつかお伺いしたいと思います。

私自身も地方自治法による関与は補助的であるべきだと考えます。また、地方自治法以外の個別法では動かせないという認定をどうしていくのかというところがすごく大事だというお話が太田先生からありました。そこでいう個別法では動かせないというのが、どういうレベルなのかというのが難しい、といいますか分からなくて、法そのものが空白になっているのかということの、空白という部分についても、運用では動かせないという話なのか、どうしようもない、つまり本当に空白なのかという場面があるのかという想定で考えるのかというところ、動かせないという認定の中身そのものもかなり難しいのではないかなと思ったというのが1つ目です。

それから、それを誰が認定するのかというのが、また難しいかなと思ひまして、結局、砂原先生がおっしゃっていた地域が関わることで、国がよりよくできる場合というのがなかなか少ないのではないかという話だったと思いますが、私もそう思っています。多分、うまくいかなかったというのは、要は国がやらざるを得ない場面とか、国が主導でやっていきたいときに、自治体に足並みをそろえてほしいとか、調整させてほしいとか、そういう場面で、それ以外は基本的には国がやるよりも地方がやったほうが良いということは多分多いと思うのです。

そういうときに、補助的な形だとしても、指示権を行使していく、関与のルールを決めていくというときに、その発動要件を国が認定するというのはどういう話になるのかというのが掴めておりません。国がやりたいことを国が認定していくみたいな話になりますので、国自治体双方が納得できるような形はどうすればよいのか、と話を聞いていて思いました。

その際に、慎重な手続が必要だという論点では、閣議決定でも足りないし、国会の関与でという話もありましたし、また、資料の中にも閣議決定以外にも慎重な手続、審議会を経るとか、二重の決定をするとか、色々ありました。もちろん慎重な手続をはめていくことは大事だとは思っていますし、そう進めていくべきだとも思います。

他方、こういう慎重な手続を実際に組み立て始めると、時間的な枠でもない限り多分動かないのではないかと。国会では紛糾して決められないとか、閣議決定の場合は逆に前のめ

りになってしまうとか、ここ最近の閣議決定の使い方などを見ると、そういう場面もあるかと思えますので、そうしていくと、結局慎重な手続をはめても、どれぐらい機能するかというのが分からない。そうなると、大屋先生が最初におっしゃっていたように、そもそも伝家の宝刀を抜くものなのかというか、そもそも使うつもりで作るのかどうか問題なのかなと思いました。それが2点目です。

それから、都道府県と大都市の連携の話に関しては、太田先生がおっしゃっていたとおり、調整するべきリソースとの関係で決まってくる、事務によって決まってくると思うので、それに応じて変えればいいのかということなのですけれども、では、逆にそれを一般的な制度として定義できるのかというのが難しいのかなと思った次第です。

それから、広域的な連携に関しては、東京圏に関して伊藤先生がおっしゃっていたのと関連するのですけれども、考え方にもあるとおり、非平時に急に協議しても動かないと思うので、平時から首都圏の連携に関して必要な議題について、どうやっていくのか、話し合う仕組みを考えていくというのは大事だと思いました。

それから、情報提供のところに関して、次のリソースのところもそうなのですが、論点として書いてあることはそのとおりだと思うので、できるだけ進めていければいいと思います。他方、情報提供に関しては、例えば先ほど太田先生がおっしゃったと思うのですけれども、自治体側が言う必要がない、言えない場面と言ってほしいということなので、自治体側から国に、実はこういう課題があり、こういう情報があると、多分国もいい決定ができるよねと、自分から出したくなるような仕組みとのセットでの情報提供のあり方、地方制度のあり方を変えていくということになると思います。

リソースのところに関して、応援や派遣を行うことの義務付けなどをするということも、義務付けられても各自治体でリソースがない場合は嫌々という話になると思うので、きちんと人的・財政的な支援を国から追加的にするといったようなリソースの配分もセットで行うべきだと思います。

リザーブの話は、どなたも言ってなかったと思うのですけれども、これも平時からリソースを増やせないのであれば、リザーブしておく仕組みに関して、国からのやり方のサポートですとか、リソースのサポートみたいなところをセットでやらないと、これも動かないような気がします。情報提供とリソースに関しては、国が調整を担い、単にこういう仕組みを制度化していこう、というだけではなくて、国が制度ではない部分でのサポートをどうしていくのかもあわせて考えたほうがいいのではないかなと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

横田委員、お願いします。

○横田委員 手短になるべくいきます。2点申し上げます。

まず、指定都市の件です。指定都市とのコミュニケーションをより格上げしていく必要があるかないかという点です。私はニュートラルな立場ではあるのですけれども、災害時

や非平時において経済圏が非常に重要になってくるので、もし、指定都市とのコミュニケーションを強化していく方向性であったとしても、大前提として平時から近隣自治体とのデジタルや、災害時の対応というところのコミュニケーションがなされているのであれば、視野に入れていくというのは可能性としてあるのではないかと考えています。

2点目は、コミュニケーション手段についてです。まだまだコミュニケーションの部分ではデジタル化がそんなに進んでいないという現状ではありますけれども、本来、より進化した状況になっていくと、現状の一方通行の話よりも迅速に双方向性を持ってPDCAが回せるようになる。さらにはそれが定量情報だけでなく、定性的なものも含めてデジタルツールで保管していけるというのが将来的な世界観ではないかなと考えております。

そういう中で言うと、先ほど田中委員からもありましたけれども、非平時の場合は情報共有が広くなされることでのパニック状態を起こさないようにどうするかとか、そういったこともあるので、状況に応じて閲覧制限などの議論も非常に重要になってくるのではないかと考えているのが1点目です。

六団体については、私も頭の中が整理できていないのですけれども、もともとはアナログな時代にしっかり意見集約をしてやっていくという中で出来上がった仕組みが伝統的に長く続いていると理解をしております。そういった点では、デジタルが進化した中での新たな関係性のあり方というのも、きちんといずれは議論していくべきなのではないかと考えています。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、大山副会長、お願いします。

○大山副会長 色々御意見をありがとうございました。

最初に太田委員がおっしゃった個別法の規定では足りない場合にどう対処するかという点は、全然想定していなかったもので、なるほどと思って伺っていました。ですが、多分、それを地方自治法に書くのは難しいのではないかなという気がしていて、結局、岡崎委員がおっしゃったような法律ができる前の少しつなぎみたいなところを書くことにならざるを得ないのかなと思いました。

そうすると、参考資料の16ページに出ている地方分権推進計画の国民の生命・健康・安全に直接関係する事務の処理に関する場合と、広域的な被害のまん延防止の観点からの事務の処理に関する場合は例外ですというようなところを、もう少し慎重な手続を経て、こういうときは指示ができるみたいなことを書くぐらいしかできないのではないかなという気が、皆さんの御意見を伺っていて思いました。

それから、土山委員がおっしゃっていた非平時という言葉なのですけれども、私も何か最近慣れてきてしまったのですけれども、最初からちょっと変な言葉だなと思っていました、何かくたびれたときみたいな、疲弊したときみたいに聞こえてしまいますので、もうちょっと適切な言葉が見つければいいなと考えていますので、皆さんのお知恵を借りたい

と思っております。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

時間がかかなり超過していますので、土山委員、後で書面で御意見をいただいて、それを委員間で共有して、次回、それを資料に示すような形でよろしいでしょうか。

○土山委員 指示の根拠について、行政権が内閣に属するという憲法について、内閣が持っている行政権は地方公共団体の行政執行権を除いた分だという国会答弁がありましたので、それを見ると、指示権はなぜそれが指示できるかというのは大変だなということ、その根拠をお伝えしたかただけですので、そのことについては文書でお話しさせていただきます。失礼いたしました（第139回国会、衆議院予算委員会、平成8年12月6日／第151回国会、参議院憲法調査会、平成13年6月6日／第169回国会、衆議院予算委員会、平成20年1月28日）。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、11時50分まで休憩とし、その後、後半の議論に入ります。

（休憩）

○山本委員長 それでは、11時50分になりましたので再開いたします。

後半の議論ですけれども、資料2につきまして事務局から説明をお願いします。これは浦上行政経営支援室長からお願いします

○浦上行政経営支援室長 行政経営支援室長の浦上でございます。

それでは、私の方から資料2に基づきまして、デジタル分野における国と地方公共団体との関係について御説明いたします。

1 ページ目、全体の構成は御覧いただいているような構成で、大きく3つに分けてございます。

まず、1つ目のデジタル分野における国と地方公共団体との関係についてでございますが、この点は前々回の専門小委員会で、牧原委員からデジタル固有の国と地方公共団体との関係は何かという御指摘がございましたので、それを受けての資料ということでございます。

2 ページ目は、デジタル社会であるかどうかということに関わりなく、地方自治の意義ということについては、まずどういうことなのだろうということをもとめた文献でございます。御覧いただいている4つあるところでございます。

3 ページ目は、2 ページ目で御覧いただいた4つの地方自治の意義に対して、これまでの委員の先生の御意見の中で、デジタルの特性を踏まえた御意見をプロットさせていただいております。俯瞰していただきますと、大体（1）（3）（4）の地方自治の意義に関しましては、どちらかというデジタル技術がよりその意義を高める方向であると受け止められるのですけれども（2）の現地即応性等の確保に関するものについては、少し異なるトーンかなと考えておりました。

現在、地方自治体の事務については国等の関与をなるべく抑制するという考え方が取られていますので、地方自治体が実施する多くの事務について、デジタル技術の活用は基本的には地方公共団体に委ねられてきた中で、デジタル技術と地方自治の意義の間のバランスをどう考えるのかというところかと思えます。

中でも、地方自治体の情報システムを支えております共通基盤・共通機能に関しましては、国と地方自治体との間でどう連携していくのかという点は整理していく必要があるのではないかと考えましたので、論点案を作成しております。後ほど御説明させていただければと思います。

4 ページ目、デジタル固有の国と地方自治体の関係につきましては、これまで総務省の研究会においても議論をしてまいりまして、その中の報告書の抜粋でございますが、先ほど3 ページ目の論点に加えまして、例えば1 ポツ目でございますような物理的な制約を受けにくいデジタル技術の性質を踏まえれば、コミュニケーションや意思決定のやり方そのものが変わってしまう可能性があるというような御指摘もございまして、国と地方自治体のシステムをめぐる国の役割の増大という観点のほかに、国と地方自治体との間の新しいコミュニケーションのあり方、国と地方自治体の情報共有ということもデジタル技術の進歩により見られるようになってきております。それもまた項目出しをして御説明したいと思えます。

5 ページの1 つ目、共通基盤・共通機能における国と地方公共団体の連携でございます。

6 ページ目、これは前々回の委員会の資料において出させていただいた資料でございますが、共通機能・共通基盤について検討の視点を出させていただいております。

7 ページ目、地方自治体の情報システムを支える共通基盤・共通機能の歴史を振り返ってみましょうということでもとめた資料でございます。

平成11年の住基法改正による住基ネットの整備ですとか、平成16年のLGWANへの全市区町村接続完了など、情報システム間の必要な情報連携基盤などの共通基盤・共通機能については、地方公共団体が共同して広域化や全国共通化を行ってまいりました。

その後、平成25年にマイナンバー制度が導入されまして、情報提供ネットワークシステムですとか、マイナポータルですとか、国が地方公共団体の事務処理を補完するという観点から、国が共通基盤・共通機能を提供する取組が見られてきています。

さらに32次地方制度調査会で、人口減少社会において持続可能なサービスを提供するという観点から、共通する一定の事務について情報システムの標準化を進める法制が提言されて制度化され、そして今、20業務について、令和7年度末までに標準準拠システムに移行できるような取組を進められているというのが、大きな経緯でございます。

8 ページ目、共通基盤・共通機能といっても様々あるのかなというところでございます。主なものを書いてございますけれども、例えば(2)の利用する地方公共団体の事務というところを御覧いただきますと、自治体の裁量の幅のようなものがあるのかなとも見えますし、また(3)提供主体については、色々経緯がございますし、また(4)の提供する

機能を御覧いただきますと、これはシステムの観点で申し訳ないのですが、システムのインフラの部分から自治体の職員が直接オペレーションで触るようなレベルまで様々な切り口の共通機能・共通基盤があるのかなというところでございます。

9 ページ以降は主要な共通基盤・共通機能の例の御紹介でございます。9 ページは住基ネット、10 ページはLGWAN、11 ページはマイナンバー関係のシステム、12 ページは標準化でございます。

13 ページは、標準化の中で地方自治体が努力義務とされているガバメントクラウドで、国が提供しようとしているものでございます。

14 ページは、国が提供するガバメントクラウドに関する契約関係の一覧でございますが、国と地方自治体との関係でいうと、緑色のイの契約の部分でございます。この部分の発想の原型になっておりますのは、VRS、新型コロナウイルスワクチン接種システムにおいて国が提供しているのですけれども、その利用規約を定めているというところから、こういう発想が出ているところです。

15 ページはVRSでございます。新型コロナウイルス感染症のワクチン接種に当たり、個人の接種状況を記録するシステムで、国が提供しているものでございます。ワクチン接種は漏れなく迅速に行う必要があったということなので、クラウド上にシステムをつくって、ワクチン接種の記録を行って統計情報のダッシュボードですとか、接種証明書のアプリのデータとして活用しているということでございます。

このVRSを地方公共団体が利用するに当たっては、国が定める利用規約に同意することを必ず求めておまして、右下に書いてございますような利用規約には、国と地方公共団体の責任分界点ですとか、個人情報の管理について定めているというものでございます。

16 ページは、この点に関連しまして、上の囲みの方はこれまでの委員の御意見を書かせていただいております。これらも踏まえて論点案として、下の囲みのおりに書かせていただいております。

「今後、人口減少はさらに進むことが確実な中で、地方公共団体がその事務処理に当たって、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を上げるようにし、また、地方自治の意義をより高めていくためには、国も関わる形でさらなるデジタル技術の活用を図る必要があるのではないか。」

「近年のデジタル技術の進歩により、地方公共団体の情報システムを支える共通基盤・共通機能は、市町村や都道府県の区域を越えて全国的に整備することが経済合理的であり、かつデジタル人材は全国的に不足し、単独の地方公共団体で確保するのは困難な状況であることを踏まえると、こうした共通基盤や共通機能は全国の規模、もしくは全国的な視点に立って行わなければならない施策として、国が責任を持って提供することを求める局面が増えてくるのではないか。」

「地方公共団体は国が提供する共通基盤や共通機能を利用してアプリケーションを整備・活用して事務処理や住民サービスの提供を行うことになるが、それが円滑に実施されるた

めにはアプリケーションと共通基盤・共通機能の責任分界を明確にする必要があるのではないか。また、その際、利用規約の作成段階から、実際に事務処理や住民サービスを担う地方公共団体の意見等を的確に反映させる必要があるのではないか」と書かせていただいております。

17ページ、次に、こういう共通基盤や共通機能を地方自治体が利用しながら、地方自治体の独自性の確保をしている工夫についていくつか紹介いたします。

18ページは、標準化の中で独自性の確保の工夫ということで、システムのつくりの工夫になってございます。標準化法に基づいて標準化対象とされた事務を処理するシステムにつきましても、基本的にノンカスタマイズでございますけれども、標準化対象とされていない事務について、例えばある市が1万円給付のところを2万円上乘せしたいというようなことであれば、標準準拠システムの中でパラメーター設定ができるようにしているということですか、ある市でおむつを独自に支給したいということであれば、そのためのシステムやアプリを別につくって標準化システムとAPIで連携するなど、疎結合で独自政策を実現するためのアプリをつくることを可能とさせていただいているところでございます。

19ページはマイナポータル上の工夫でございます。様式や入力フォーマットの標準的なものはプリセットさせていただいておりますけれども、赤線を引かせていただいておりますが、それをベースとして、データ項目の追加等を行う編集が可能な仕組みにしてございまして、独自性を確保してございます。

20ページ、競争入札参加資格審査の申請について、これは事業者の方からの要請で様式や入力フォーマットの標準化ということを進めてございますが、この際、様式や入力フォーマットの標準を国として示すわけでございますが、赤い線で引かせていただいたところを御覧いただきますと、自治体が独自に追加する項目がある場合は、標準様式とは別に追加項目等一覧というのを作成して、標準的なものと独自のものと明確に分けるというような工夫をさせていただいております。

21ページは介護の関係でございますが、同様に事業者の方から地方公共団体の様式や入力フォーマットに対する標準化の要請が出てございまして、この点、実は事業者の方も全て統一しろというよりは、真ん中の下線のただし書きのところを御覧いただきますと、各自治体が独自に定める事項については、実際の独自様式等とすることを制限するものではないとされているところでございます。こういった要請を踏まえて、今後、厚生労働省はこの要請にどう対応していくかということが求められているところでございます。

22ページ、この点に関連した上の囲みはこれまでの委員の先生方の御意見を書かせていただいておりますが、これらも踏まえて論点案として下の囲みに書かせていただいております。

「国等が提供する共通基盤や共通機能を地方公共団体が利用しながら、その上で、地方公共団体の独自性を発揮できるような仕組みが重要ではないか、それはどのようなものと

してあるべきか。」

「地方公共団体は共通基盤や共通機能を利用することで、地方公共団体が独自性を発揮して構築したシステムをほかの団体も利用することが、より円滑に可能となる。地方の実情に応じた住民サービスの展開に資するのではないか。」

「同一法令に基づき、各地方公共団体の利用者や事業者に求める申請様式や手続等が、地方公共団体ごとに個々にこだわっていることで、地方公共団体の区域をまたいで活動する利用者や事業者の負担になっている等の指摘についてどう考えるか。仮にこれらを標準化・統一化するとすれば、その際に留意すべき点は何か」とさせていただいております。

23 ページ、次に共通基盤や共通機能をめぐる地方自治体が利用する事例としまして、お金にまつわるお話でございまして、一つは、住民の皆さんが自治体にお金を支払う公金収納の事務、もう一つは自治体が住民の皆さんにお金を支給する現金の支給事務というところでございます。

24 ページ、公金収納の事務につきましては、上の囲みでございますように、依然として書面・対面をベースとしており、非効率・高コストになっているという指摘がされているところでございます。また、公金収納の受け持つ指定金融機関を取り巻く環境も低金利の長期化などにより大きく変化しているということで、地方公共団体と指定金融機関等において経費負担の見直しに向けた検討が現に行われているところが背景としてございます。

25 ページは電子納税、税の世界では e L T A X という全国的な共通基盤がありますというものでございます。

26 ページの上の囲みでございますが、地方税以外の公金についても、これまで納付者への拡大を図ってきたということですか、e L T A X を活用した収納を可能とすべきだというような声がございまして、下の取組状況のところでございますが、関係府省庁との連絡会議において、e L T A X を活用した公金収納を可能とするための取組方針を決めているところでございます。こういった動きがあるということでございます。

27 ページは現金給付の関係の話でございます。コロナ禍のいわゆる10万円給付をきっかけにしまして、現金給付事務については議論が色々ございまして、下の図の B e f o r e にあるように、申請ごとに口座情報を申請して行政機関も申請ごとに確認する必要性がこれまではあったということでございますが、下の図の A f t e r にありますように、公金受取口座登録制度を導入するというので、国民が公金受取のための口座をマイナンバーとともに登録するというので、緊急時の給付金ですとか、そういったものをはじめとした様々な公金給付の支給に利用できるようにするというところでございます。

国は共通基盤・共通機能として、公金受取口座登録システムというのを構築・運用しているところでございます。

28 ページは、実際にこの公金受取口座登録制度の対象となっている給付金の一覧でございまして、真ん中辺り、実は地方自治体も給付主体になっているものは利用できるということでございます。県で29件、市町村で88件、合わせて117件の現金給付事務が

利用可能となっております。

29 ページ、これはあくまで将来的な話でございますけれども、特に行政が行う現金給付事務につきましては交付物が金銭でございますので、データで取り扱いやすいということで、必要なデータが本当にそろっていればということでございますけれども、エンドツーエンドの自動処理を行える可能性も大きいのではないかとこのところでございます。

30 ページの上の囲みにこの点に関連したこれまでの委員の御意見を書かせていただいております。これらも踏まえて論点案として下の囲みに書かせていただいております。

「公金収納事務のデジタル化や納付手段のキャッシュレス化を一層推進する上で、住民・事業者の利便性向上や事務処理の効率化・合理化の効果を最大化する観点からは、全国共通の仕組みとして公金収納の基盤を整備・運用していくことも重要ではないか。」

「今後、現金を給付する事務を国が新たに企画・立案する場合には、公金受取口座を活用して、効率的に事務処理を行うことが可能となるか」とさせていただいております。

31 ページ、共通機能・共通基盤に関する最後の項目としまして、地方公共団体の情報システムのセキュリティ確保でございます。

32 ページ、まず、各地方公共団体の情報セキュリティの確保につきましては、各団体がセキュリティポリシーを定めるということを原則としてございます。上の囲みにございますように、総務省としてはガイドラインを作成して技術的助言を行っているという状況でございます。

33 ページ、その中で、平成27年度の年金機構の情報漏えい事案を受けまして、短期間で自治体の情報セキュリティ対策を抜本的に強化するという観点から、このガイドラインを改正して3層の対策を自治体に要請してございます。3層というのは自治体の庁内のネットワーク環境をインターネット接続系、L G W A N 接続系、マイナンバー利用事務系と3つに分けて、それぞれを分離してセキュリティを確保するという考え方のものでございます。このおかげでインシデントの数は大幅な減少を実現することができていますけれども、データの取り込みなどにおいて事務効率の低下する問題ですとか、クラウドサービスの利用をはじめとしたデジタル技術の進展に追いつけないというような課題が指摘されておりましたので、令和2年にこのセキュリティガイドラインを改定しまして、ゼロトラストセキュリティという最新のセキュリティの確保の考え方を取り入れて、インターネット接続系に業務端末を寄せていくβ´モデルを提示しているところでございます。

34 ページ、セキュリティポリシーのガイドラインと標準化法との関係でございます。標準化対象事務のシステムにつきましては、標準化法7条の国が定める共通基準としてのセキュリティ基準に適合しなければならないこととされているのですが、結局情報システム全体の整合性を考えていかないと、トータルでセキュリティ確保ができないところでございまして、2ポツ目にあるように、標準化法に基づくセキュリティに関する基準等は、標準化対象外の事務に係るシステムを対象に含めた総務省のセキュリティポリシーに関するガイドラインを参照することと整理されていまして、この辺をどのように考えて

いくかというところがございます。

35ページ、前々回の委員からの御指摘で、自治体はちゃんと共通基盤・共通機能を利用していくにしても、自治体もちゃんとチェックしていく必要があるのではないかという御指摘があったと思います。このセキュリティガイドラインの中で色々と示しておりまして、今後、地方自治体は外部サービス、つまりクラウド上のサービスを利用していくことが多くなっていくわけでございますけれども、その際の留意事項をセキュリティポリシーガイドラインの中に記載してございます。

下の下線にございますように、外部サービスの選定時に定めたセキュリティ要件を調達仕様を含めることですか、調達仕様を満たすことを契約までに確認して、調達仕様の内容を契約に含めることをガイドラインとして求めているところでございます。

36ページ、話題のChatGPTでございます。こちらは国の方も検討を色々進めて、それと同時並行で利活用を推進するための考え方というのをこのセキュリティガイドラインの中で示しているところでございます。

37ページ、そういうような中で、色々セキュリティの確保をさせていただいていますが、インシデントがゼロになるということはありません。また、マルウェア等、かなり陰湿化・複雑化しておりますので、例えばランサムウェアですとか、Emotetなどの社会全体で起動するようなマルウェア等に関して、地方自治体でも御覧いただいているようなインシデントが起きているということでございます。

38ページ、セキュリティの関係に関して、上の囲みはこれまでの先生の御意見、これらも踏まえて、論点案として下の囲みのおりに書かせていただいております。

「国等が提供する共通基盤や共通機能は、国の各府省や多くの地方公共団体が共用するものであり、共通基盤や共通機能を利用して整備したシステムを利用する一地方公共団体の不適切な利用が共通基盤・共通機能全体の安全性や信頼性に影響を与える蓋然性が高くなるのではないか。」

「標準化対象事務のシステムに係るセキュリティについては、標準化法第7条に規定する基準に適用することが義務付けられている一方、標準化対象事務とされていない事務を処理するシステムや通信回線、LGWANなどについては、セキュリティに関する法令の規定がなく、総務省の定めるガイドライン等による技術的助言を踏まえて各地方公共団体が対応しているけれども、近年のデジタル技術の進展やインシデント事案への対応として十分かどうか」というように論点をさせていただいております。

39ページ、もう一つの論点として、デジタル時代の国と地方公共団体の関係として、新しいコミュニケーションのあり方として国と地方公共団体の情報共有、クラウドベースの情報共有ということについて御説明したいと思っております。

40ページは自治体がデータの発生源となっているものの例でございまして、前々回の委員会でも少し御紹介させていただきましたが、標準準拠システムへの移行を円滑に行うための標準化PMOということでございます。

これはクラウド上に実は構築しております、41ページを御覧いただければと思います。このPMOツールはクラウド上に構築し（1）各市町村の進捗状況については、市町村がクラウド上のPMOツールに直接書き込みをしまして、その進捗状況を市町村も県も国も参照することができるというものでございます。おそらく一昔前であれば、こういうことをやろうとするのであれば、国が市町村に対して都度照会をして、市町村はエクセルファイルに書き込んで、そのファイルを都道府県に提出して都道府県がそれを集計して国に報告するというようなことになっていたと思います。集計の手間、時間のロスを考えると、クラウドベースの情報共有の方が、皆さんが楽に、また、リアルタイムに近い形で状況を把握することができるようになってきているということでございます。

42ページは、自治体以外の主体がデータの発生源となっている事例でございまして、クラウドベースの情報共有の端緒となっている事例と認識しております。G-MISというコロナ対策に係る病院等の状況を把握する仕組みでございます。

上の囲みを御覧いただきますと、システム導入前は色々な病院の状況について保健所が医療機関に電話等で照会をして、そして、都道府県を通じて国に報告していたということでございますが、コロナをきっかけに、国がこのシステムをクラウド上に構築して提供して、その導入後は医療機関が入力した情報をシステムが自動的に集計し、地方公共団体に提供する仕組みになっている。

それから、医療従事者も保健所も省力化になったということですし、また、迅速な入院調整、医療機器や医療資材の配付調整がデータをリアルタイムに近い形で収集しているのでしやすくなったと聞いているところでございます。

43ページ、国と地方公共団体とのクラウドベースの情報共有に関連する規定は、一般法でいえば地方自治法の245条の4ということでございます。地方自治法に記載しておりますとおり、分権前は法令上の根拠がなくても資料提出の要求を行うことができたということでございますが、分権後は法令上の根拠が必要となって、この地方自治法第245条の4に基づき、資料の提出の要求が可能となっておりますが、こういったことも踏まえまして、論点案として下の囲みのおり書かせていただいております。

「国による地方公共団体の情報の把握や、地方交付団体に対する情報の提供に関する根拠規定は地方自治法第245条の4であるが、データの発生源が直接クラウド上のデータベースにデータを記録し、国及び地方自治体があらかじめ決めておいた範囲のデータをあらかじめ決めておいた参照権限を有する者が参照する方法に移行することが技術的に可能となっていることを踏まえ、このような情報共有をより適切・円滑に進めるためにはどのような方策が考えられるか」と書かせていただいております。

デジタルの関係については以上でございます。よろしく申し上げます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの事務局からの説明に関しまして、御意見等がございましたらお願いいたします。いかがでしょうか。

大屋委員、お願いします。

○大屋委員 御説明ありがとうございました。3点ほど申し上げたいと思います。

一つは22ページの3ポツです。申請書や手続の標準化・統一化についてですけれども、これについては端的に言うと、統一すべきものは統一すべきで、そうではないものはやめたほうが良いということであり、その両者の基準というのは、要するに判定基準であるとか考慮すべき事項というものに共通性があると、典型的には法令で規律されているような場合には、それは記録すべき情報に共通性があるのだから様式も統一してしまったほうが良いよねということである。

他方で、その要件が自治体の裁量に任されているようなものの場合には、尋ねるべき情報自体に共通性がないわけですから、書式を共通にやりようがないということだと思います。ただ、全体に例えば統計的な情報として、全国の状況を見ておかないといけないというような状態はあると思いますので、その意味で様式は自由なのだけれども、一定の共通項目を設けるとか、そこの部分だけ、次の話と共通しますけれども、国との情報の共通アクセスを保障してもらうようなことは、政策として考えるべきだと思いますというのが1つ目です。

2つ目は43ページになりますが、このような形で、要するに国と自治体の双方が必要な情報について、それをどう共有していくかという問題は、地方自治法で想定されているような必要になったときに改めて資料提供を要求するという、要するに都度都度方式のものとは異なっていると考えるべきだと思います。

その一方で、単に同じクラウドサーバー上にあるから、セキュリティも何もしない、情報共有をしていいでしょうという話にもならないわけであって、これは先ほど申し上げたように、情報の性質によって、あらかじめ自治体と国の間で、この情報はシェアして構わないですね、共通アクセス可能ですよねとか、ここは見ないでくださいねということ、制度的にきちんと切り分けていく必要がある。特に先ほど申し上げましたが、国が統計を作成するために必要な範囲の情報については、これはその目的でアクセスすることについては許してくださいというような形で合意を取得しておくということが、非常に重要ではないかと思うところです。

3点目ですが、38ページでセキュリティの話がございました。セキュリティポリシーについて統一するのはいいとは思いますが、どちらかというと重要なのは、ポリシーがどうなっているかが事故は起きるということでごさいます、事故対策のための組織とか体制というものをつくっておく必要がある。つまりシステムの健全性を監視し、事故が起きた場合には対応する、あるいは将来の予防対策のための情報共有をするための組織を通常CSIRTと呼ぶわけです。

このCSIRTについては、日本を代表して海外と連携する組織としてのJPCERT/CCというのがあり、それを受けて国内の民間セクターでは日本CSIRT協議会というのがあり、政府の中ではNISC、内閣サイバーセキュリティセンターがその任に当た

っているということで、海外とも共有された情報がきちんと全国津々浦々に届く体制が整っている。これに相当するものが自治体について言うと、J-LISの自治体CSIRT協議会ですけれども、これが本当に実効的な体制として動いているかということについて、若干検討する余地があるかなと思います。

というのは、現在、このCSIRT協議会は全自治体、都道府県・市町村が全て会員になるということになっているところ、端的に言うと、CSIRT協議会側から自治体に情報提供するというルートはこれできちんと動きそうなのですが、これでインシデントが起こった市町村で本当に調査とかができていますかというのは、不十分などころがあるのではないかと。

情報共有のシステムとしてはいいのですけれども、事故が起きて何か監視とか、それが起きた場合の対策については、例えばですけれども、ガバメントクラウドにおいて独自のCSIRT組織をつくってにおいて、独自にやりたい自治体は独自にやっていただいてもいいけれども、うちは任せたいというところは、そこに権限を委ねていただくというような形である種の集団化を目指して、その仕組みを国の方が打っておく必要があるのではないかと思いました。

以上3点です。

○山本委員長 ありがとうございます。

砂原委員、お願いします。

○砂原委員 私の方は大きく2点あります。後ろの方は質問のような感じになります。

1つ目、手短かに申し上げたいと思いますが、標準化の話で、国と地方の持っている情報とかデータの標準化という話は言われているわけですが、実際に自治体の中での情報を集めるときのポリシーとか、そういったものはどの程度確立されているのか、それ自体そもそも分からないのではないかとというのが1つ目の問題というか、確認したいことなのです。

というのは、今、神戸市と一緒に共同研究したりしているのですけれども、例えば氏名とか住所とか、そういったような具体的に情報を指定して集めるみたいな規則とか条例というのはほとんどないような感じでありまして、結局のところ、各部局が自分たちで仕様とか様式をつくって、そこで集めるような形になっているわけです。そうすると、自治体全体で情報を利用するとか色々言っても、それぞれの部局がどういう情報を持っているのか、自治体内部で共通理解みたいなものがあるのかもよく分からないわけです。国の方から自治体に対してこの情報をよこせと言われれば、もちろん出すことはあるし、そこで統一される部分はあると思います。しかし、そもそも自治体が情報を集めることについて、どの程度規定とか決まりみたいなものがあるのか、共有されているのか。そういう前提となるところ自体が問題ではないかと考えています。

もう一つですが、標準化と地方分権の中で自治体に独自のことをやってもらうという話をするとき、自治体の独自性を発揮することを促すみたいな話はしばしば出てくるわけ

です。今回も標準化の話の中で、独自性が重要みたいなことは出てきていると思います。

そのときに、これも神戸市と一緒にやっている中で色々議論が出ているのですが、計画のようなものをつくることは、自治体にとってかなり負担になるところがあります。しかし、国が標準化を進める中で、自治体が何か独自に仕事するための計画を作ってくださいということがある。そうすると、自治体の方は自治体の方で標準化の話を考えているにもかかわらず、補助金をもらうために何か一定の計画をつくらなくてはいけなくて、やや屋上を重ねるような形になってしまうところがあるわけです。

何でそんなことをするかというと、例えば自治体がシステムを更新するときにお金がなくて、お金がないときに補助金を出せるように、そういうことも配慮して計画を作らせるみたいなところもあると思います。こういった自治体内部での情報の整理とか、標準化とか、そういったところでもそれなりにお金がかかるわけですが、そのためのお金について、今標準化を進めている皆さんの方としては、どういう財源を使ってこれをやろうと考えているのかについて、もしお考えがあれば教えていただきたいと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

今、質問にわたる部分があったのですけれども、いかがですか。

○奥田デジタル基盤推進室長 デジタル基盤推進室長の奥田でございます。

今、砂原先生からお問い合わせのありましたお金のお話でございますけれども、この標準化をするに当たっての移行に要する経費につきましては、国10分の10でJ-LISに基金を設けておまして、現在、基金総額は1825億円ございまして、これを標準化を進める団体に対して支出することになっております。

○砂原委員 それは何か計画とかを立てたところという形になるのでしょうか。それとも普通に譲与税みたいに配分するのでしょうか。

○奥田デジタル基盤推進室長 実際に申請をしてもらいます。我々は手順書というのを示しておまして、その中で移行計画というものをつくっていただきます。そこで今回、この部分について標準化を進めますので申請しますということをしてJ-LISに出してもらって、J-LISで審査をして補助金を支出するという仕組みになっております。

○砂原委員 分かりました。やはり計画は必要ということですね。ありがとうございます。

○山本委員長 よろしいですか。

それでは、牧原委員、お願いします。

○牧原委員 牧原です。貴重なお話をありがとうございました。

確認ですけれども、地方自治体の標準化、情報システムの20業務の中での税に関わるところで、18ページの標準準拠アプリ、標準準拠以外のアプリについてというところですが。各市町村などで、税は色々なカスタマイズというか独自の対応をしていると思うのですが、これは標準準拠アプリに入って、そこで対応できるのか。それとも、それぞれの独

自の地方税のあり方に応じた標準準拠アプリ以外のアプリをつくるのかという、この辺りはどういう分け方をしているのか。一つ伺えればと思っています。

その上で、デジタル化なのですけれども、国の行政のデジタル化についてはデジタル三原則があります。デジタルファースト、ワンスオンリー、コネクテッドワンストップですが、これとは別に地方行政のデジタル化に原則があるべきではないか。そうした原則の上で、集権とのバランスを考えないと、デジタル化で問題が生じるたび集権と分権のバランスを考えることになるわけですが、それはプラクティカルすぎるのではないかという気がします。

先ほどの非平時の問題も同じですが、どういう基本的な原則があるのかということ、私はそろそろ議論してもいいのではないかと考えています。もちろんそれがどの程度ルール化するかはまだ分かりませんが、まずは原則が必要で、その上で、どういう方向を今後取っていくのかということ、これを議論すべきではないかと全般として思います。

たとえば、今、2025年の年度末に向けて色々な標準化を進める中で、集権と自治とのバランス取っていくことになると思うのですが、今後、その仕組みがどう展開していくのかです。一つは20業務以外の業務に、標準準拠アプリを標準のシステムに加えていくということが起こるのか起こらないのか。起こる場合に同じようなプロセスを時間をかけてまたやっていくことになるのかどうか。そこでまた集権と分権のバランスが出るか出ないかということ、これをゼロベースで一々議論するのは煩雑であり、基本的な原則があってそこから対応を考えていく必要があるようにも思うのですが、それがどうかということなのです。

その例が防災で、防災は統合防災情報システムを国がつくって自治体が入るようすけれども、防災はそちらの防災の方の情報システムに任せて、今後、標準化のシステムに入ることはないのかという課題がありえます。そのようなこと一つを考えても、諸々の行政分野の情報システムと、今回進めている情報システムの標準化が今後どうなっていくか、ということをお聞きしたいということです。

最後に、今後標準化が進んでいくと思うのですが、市民から見ると、基幹情報システムというのは、あくまでも内部管理の話にとどまり、それは自治体でやってくださいという話になります。

これに対して市民目線に立てば、もっとコモディティー化というか、事務手続を楽にしていく必要があるでしょう。例えば先ほどの原則論で言えば、市民ファーストというのですか、市民にとって使いやすいものにすべきだという見方はできるのではないか。見てみると、だんだん使いにくくなっていくとか、色々機能を盛り込んで、素人には難しくなっていくような傾向もあるので、そこはしっかり住民目線で、情報システムをつくり込むときに分かりやすいシステムをつくるべきだと、是非総務省がデジタル庁に言っていたきたいという気が私はします。

デジタル庁の研究会の議事録を見ていると、勝手にアプリをつくるのはよくないとか、

まずシステムをつくらなくては駄目だとかいう方向で、ユーザー目線に欠けている傾向があるように思うのです。デジタル庁はそれでいいのだとしても、総務省は住民目線を入れたシステム構築についての主張をすべきだと思いますので、それに沿うような原則なり、ルールなりを地制調でできればいいのではないかと思います。その辺り、そうではないというのが何かお考えがあればお聞きしたいと思います。

以上です。よろしくをお願いします。

○山本委員長 ありがとうございます。

地方税のこととか、防災とほかのシステムとの関係の質問があったかと思いますが、いかがですか。

○浦上行政経営支援室長 牧原先生、ありがとうございます。

1点目の18ページの図でございますけれども、基本的に標準化法に基づいて標準化対象事務とされたものについてはカスタマイズをしないということなので、その部分はしっかり作るのですけれども、地方自治体が税で独自に何かやっているものは、あまり想像がつかないのですけれども、給付行政で多いとは思いますが、何かしら独自に単独で何かやっているようなものについては、標準化対象の射程に入らないので、そのときのつくりとしてはこのような工夫がありますというような御説明でございました。お答えになっていきますでしょうか。

○牧原委員 いや、独自に条例で税を設定する場合はこの標準準拠アプリに入るのでしょうか。それ以外にも様々な措置を行っているのではないかと想像しますが、どこまでが標準準拠アプリの範囲であり、どこからが独自アプリになるのかという質問です。

○浦上行政経営支援室長 個別の地方税の中のどのような形で独自システムとつなごうとしているのかというところは、確認させてまた回答させていただければと思います。

○奥田デジタル基盤推進室長 デジタル基盤推進室長の奥田でございます。

20業務以外で防災の話をなさっておられました。法律上、標準化法の第2条で定義がございまして、地方公共団体が利用する情報システムであって、情報システムにより処理の内容が各地方公共団体において共通し、かつ統一的な基準に適合する情報システムを利用して処理することが、住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化に寄与する事務となっていて、これで政令で定める事務となっています。今、20事務が定められております。防災とかどうかという話もあります。この規定に照らして議論をしていくということになるかと思いますが、これを標準事務にするのであれば、政令で定めて位置付けることで標準事務になるかと思っています。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、横田委員、お願いします。

○横田委員 今、牧原先生がおっしゃっていたユーザー視点でのシステムの改善というのは、すごく重要だなと思っています。毎回電子申請等々、つらい思いをしながらやっておりますので、仕組みとして何かあればいいなと思っています。

1点質問になります。独自アプリを標準に格上げするケースというのも出てくるのではないかと考えています。地方独自でいい取組をどんどんしていった中で、それがいい取組だからもっと広げるべきであるというところで項目や、アプリあるいは取組自体でも、もし標準化に格上げする際、何か弊害・障害が考えられるのか。また先んじて取組む自治体が損をしない仕組みにすることも重要。そこら辺で何らかのレギュレーションが現存するのか、今、そういったところを想定した動きがあるのであれば、お伺いしたいと思っています。

確か32次のときに、有識者の方にオランダの事例をおっしゃっていただいたときに、プライマリーケア関連だったと思うのですけれども、9割は標準仕様なのだけれども、1割ぐらいのものが独自でやっていて、その中でいいものはどんどん標準化に振り替えていくみたいなお話もあったように記憶しておりますので、是非お願いいたします。

○浦上行政経営支援室長 横田委員の御指摘のとおり、格上げすることは十分あり得ますので、まさにそれが標準化の効果と考えます。よいものをどんどん取り入れていくという理念があると思います。そのときに、標準準拠システム自体の機能増加によって費用が発生してくるので、費用対効果も含めて各省が標準仕様書を検討する会議を設けているので、地方自治体とも一緒に議論しながら、それが本当に標準に位置づくのかどうかというのを議論しながら、そこを改善していくという仕組みが必要だと思います。

○山本委員長 よろしいですか。

それでは、大橋委員、お願いします。

○大橋委員 簡単に2点だけ意見を申し上げます。

地方制度調査会でデジタル関係の議論をする際に、優先的に議論すべきなのは、あくまで国・地方関係の視点から制度的に何か留意すべき点があるかどうかという視点からの検討ではないかと思っています。

そこで1点、気になりましたのは、例えば資料の21ページの規制改革会議の真ん中辺りのところで、分権化すべきは政策であって、書類の様式や申請届出方法のような業務の細目ではないと書かれていて、これを読むと、そのとおりのかなと思う一方で、これは危険をはらむ表現である可能性もあるように思われます。例えば、先ほど大屋先生が指摘されていたかと思いますが、一見業務の細目であるように見えて、そこに自治体の判断が介在すべきような内容というものもあるかもしれないということで、一見業務の細目のように見える事項でも、国・地方関係の関係で、きちんと慎重に検討すべき点があるのかどうか。そういった点はしっかり留意すべきなのかなと思いました。

もう一つ、制度的な対応の必要性という意味では、資料の43ページのクラウドベースの情報共有のあり方と地方自治法の規定の関係という論点があるかと思っています。この法第245条の4の規定は、あくまで国・地方関係の関与、法定主義との関係で設置されている条文かと思っています。ただ、この段階ではクラウドベースでの情報共有のような事態は想定されていなかったとすると、クラウドベースの情報共有においても法第245条の4を

念頭に置いていたような、資料提出についても法令上の根拠、またはこれに基づく政令の根拠が必要というような留意が必要な場面があるのだとしたら、そこは一定の法制度上の対応が必要なのではないかと思います。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 太田です。御説明ありがとうございました。

システムでよく分からないところもあるのですが、2点述べたいと思います。前半は若干質問を含みます。後半は意見ということで述べたいと思います。

前半は、システムにおける地方公共団体の独自性が発揮できるようにしておくということの文脈です。私は一般論としては賛成なのですが、それはおそらくシステムを利用する施策の中で独自性を発揮する、施策自体の独自性を発揮するときに、システムが足かせになるというのは避けるべきであろうという発想です。もう一つ、システム外で行う施策を考えたときにも、標準化されたシステムがその足かせになるというのも防ぐべきだろう。そのことはある程度配慮されていると思いましたが、他方で、システムの管理自体に関わる独自性というのはどういう位置付けになるのだろうかという疑問を持ちました。素人でも分かりやすい例を挙げますと、例えばシステムのセキュリティ確保というときに、もちろんガバメントクラウド上、国が一定の責任を持ってシステムのセキュリティを管理する。それはある程度集団化しておいたほうが望ましいだろうというのは大屋委員がおっしゃったとおりで、私もそれは考えるべきだと思います。

他方で、ある地方公共団体が、自分だけはまだ高いセキュリティでやりたいと言ったらどう扱うか。要するに十分いいセキュリティ水準に満たない地方公共団体がどうしても出てくるので、国がある程度セキュリティに責任を持つ。それはそれでいいのですが、自分は今ちょっと高いところに設定したいというときに、それは一方において、それならそれでいいと考えるのか、それともそれは結構迷惑というか、逆にシステム全体のかく乱要因になるということになるのか、あるいは、もし、そのオプティマルなままでセキュリティ上で目指すということになったら、国がそこまでむしろいかないといけないのではないかとすることがあって、独自性を発揮されたら困るというか、独自性を発揮させる必要がないという文脈がないだろうか。そこら辺の考え方は、どうやって仕分けするのかがよく分からないのですが、そこら辺の問題はどのように考えておられるのか。

おそらく手続なども大屋委員がおっしゃったようなところはあるのですが、それは結局のところ、どうしても手続と内容がある程度システムを介して一体化している部分で、どうやって仕分けするか。だから、手続は実体だということで分けていいのかということも若干よく分からず、そこら辺を考える必要あるのではないかという気もします。もし、システムの業界でそこら辺がきちんと議論されているのだったら教えていただけないかというのが前半でございます。

後半ですが、情報共有に関してです。こちらに関しては実は難しいように見えるのだけれども、もうちょっと単純に考えることもできるのではないかとも思います。というのは、結局のところ、クラウドにおける情報共有というのは、まずクラウドに情報を記録するというのと、誰が見られるかという2つに分解できるように思えます。従来は届出とか回答という形で、そこは一体的に判断されていた。だから、届出をしようとしたら、まず、届け出る情報を確保しないとイケないし、その上で、共有すべき相手方にその書類を送るというイメージだったわけです。

そうすると、結局のところ、そういう届出義務を課すということが分解されて、まず情報を集めてクラウドに載せてという義務を課すか否かを考え、その義務を課してクラウド上に載せた後に誰が見られるかというところを次に考えるのではないか。感染症法などの届出というのは比較的そういう形で説明しやすい。今までは名宛人に届け出たら共有できないものだから、保健所設置市とそうでないところとの間で分からなくなってしまうとか、そういうことだったと思うのです。

だから、そのように考えると、まずは情報のガバメントクラウドへの記録義務というのが一つの論点になるだろう。とすると、逆にクラウドができたからといって記録義務をそれを理由に広げていいのかというのがよく分からないのです。それ以前は、届出をする義務とか、そういうのを一個一個考えていったわけです。だから、地方自治法の問題になった。43ページにあるように、地方自治法の一般規定をそれ自体として広げるということになるのかどうか。むしろ、そこは、届出義務を課すことが必要かどうかをチェックしていたように、これは今後も地方分権の基本方針にのっとり一つ一個確認する必要があるのではないかという気がいたします。

他方で、その際にもう一つ考えておかないといけないのは、行政が届け出るというときは、前提として誰か私人が届け出ている可能性があるのです。感染症法が典型です。あれは医師から届出を受けるというのがまず必要になります。そうすると、私人・住民に情報提供の義務をさらに課すことに意味があるのかどうかにも関連するだろうと思います。

次に誰が見るのかということについては、データは大きければ大きいほうがいい、せっかくクラウドになっているのだから、見られる範囲も広いほうがいいのではないかと、システムの人たちはそう考えるのかなと何となく思うのですが、そのときに個人情報保護とか匿名化とか、そういう問題だけで考えていいのか。そこは別の、普段は見えないようにしておくこと自体の価値というのがあるのかなのか、そこがよく分からないので、そちらの方はもうちょっとシステムを前提に考える余地があるのかどうかという気がいたしました。その部分もシステムの業界で何かルールがあるのであれば教えていただきたいし、ないのであれば、そこは独自に考えたほうがいいかなという気がいたします。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございました。

おそらく一言でお答えするのは難しいのではないかという気もしますので、次に議論す

るまでに、その点も踏まえて資料を作成いただければと思います。

それでは、岩崎委員、お願いします。

○岩崎委員 岩崎です。地方自治法が制定された頃と比べますと、圧倒的にデジタル化が進化してきていますので、事例に挙げられたような公金収納事務ですとか、事務手続の負担軽減、あるいは処理の効率化・合理化に寄与するだろうと思いますし、何よりも人口減少や高齢化による人員不足の解消にも貢献すると期待が持てるわけで、まず、手続は国が統一して、さらに大胆に簡素化・デジタル化を進めるということに意味があると思っております。

事例として挙げられていた現金給付事務の自動化の工程に関しては将来モデルというお話がございましたが、既存のアナログ方式と比較すれば、非常に簡易に完結するものでして、これによって将来、どの程度の行財政コスト、ペーパーレス、人材の効率化が図れるのかどうか、データドリブンで推進していくことでデジタル政府の意義が出てくると思っております。

16ページには、「地方自治体の今後の事務処理の過程において、国も関わる形でさらなるデジタル技術を活用する必要がある」との文言が記載されていますが、より主体的に国が主導する形に置き換えたほうがよいかと思っております。国別評価している世界のデジタル政府ランキング評価でも、ランキング上位国のデジタル政府の特徴は国と地方自治法が一本化している国が多い点にあります。

一方で、自治体の住民サービス、アプリケーション利活用・運用等については、各自治体が提供すべきものでもありますので、この分野においてその独自性を確保するという点については、地域経済にも寄与していこうと思っておりますので、私として特に異論はございません。

簡単ですが、コメントさせていただきました。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、宍戸委員、お願いします。

○宍戸委員 簡潔に3点申し上げたいと思います。

基本的には論点として整理していただいていることに賛成なのですが、まず、16ページで挙げていただいていることも賛成なのですが、要するに利用規約の作成段階、バイデザインでここから事務処理、住民サービスを担う地方公共団体の意見を的確に反映させる。これはアプリケーションの色々なレベル、ユーザーインターフェースの部分も含めてそうだろうと思っております。

その際に、住民の方にとっての使いやすさということと、フロントで対応される地方公共団体の職員の方、また、バックヤードで入力される地方公共団体の職員の方と、色々な目線が地方公共団体の意見には含まれているわけでありまして、それらをいずれもちゃんと丁寧聞いていくことを国の任務とすることを意識していく必要があるのではないかと思っております。これが1点目でございます。

2点目は22ページでございます。その前提として21ページのローカルルールの問題があって、これは大橋委員からも御指摘があったものでございます。これについてもデジタル臨調でも上がってきまして、私としては苦しい立場でもございますが、これは今後、同一法令に基づき各地方公共団体に申請をするときに、デジタル窓口みたいなものを通じて複数の自治体に対して一括して例えば届出をするとか、関連する行政手続について同一の入力で一括して複数の行政手続、届出を一自治体に対して行ったことにするとかいった話に多分展開していくものだと予想されます。

そうだといたしますと、この地方制度調査会で議論することとして重要なことは、地方自治の観点からそれぞれの自治体の政策ないし事務との関係で必要であるということで、特別の入力項目を求めることがある場合、今のような将来を見据えて、統一的な入力フォームに、この自治体がこういう入力が必要だからちゃんとここに入力してくださいとか、こちらに飛んでいって追加で入力してくださいといったことを、デジタルの統一窓口の中で守っていくことをあらかじめしっかり考えていく必要があるのだろうと思っております。

ただ、その場合には、地方公共団体において、このような仕組みを持っている、このような入力を求めるということが全体として分かっていないと、今のような対応ができません。その結果として、これは個人情報保護法第167条で最近導入して、色々評判も悪いような気もいたしますけれども、条例の内容とか、こういう要件を求めているということについて、やはりどこかで、例えば国のシステムの設計や運用の段階で分かりやすく分かるようになっている仕組みが必要なのではないかと。それは条例の届出という形がいいかどうかは別なのですけれども、必要なのではないかと思っております。

3点目は38ページでございます。セキュリティの確保について大屋委員がおっしゃったことに賛成なのですが、そのように申しますと、行政の部門のところには地方公共団体における情報セキュリティポリシーがあります。

これに対して34ページのところでは、教育委員会等については教育情報セキュリティポリシーガイドラインがあります。片方のところで医療情報システムの安全管理に関するガイドラインがありますと立っていて、それぞれ固有のセキュリティの必要があることは分かるのですけれども、特に教育分野におけるセキュリティの確保について、首長部局が責任を必ずしも持ちきれないまま、非常に多くの問題が教育分野で、これも教育分野に関わっている人間としては残念でございますが、しかし、現実に起きているというのが現状でございます。

そういった点で、地方公共団体全体にこのようなセキュリティの責務を課す。そして、その中で首長部局、あるいは通常の行政部門のセキュリティ、それから、教育部門のセキュリティなど、色々やるのだけれどもということを実現していったほうが、市民・住民の目線という観点からも、今後のデジタル社会という観点からいいのではないかと私は思っております。

以上でございます。



1つ目は、国や自治体の間で情報共有ができていくことで利便性が高まる部分があると同時に、市民から見たときには、自分のどの情報をどこが、誰が見られるようになるのであろうかということについては、やはり不安ということもありますので、「自分のどの情報をどこが、誰から見られるのかということについては分かる、あるいは了解が得られる」ということが確保され、そのことで不安がなくなり便利を享受できると思えるような周知が必要であろうということで、その点の周知について、どこかで何か書かれておかれると、より心強いなと思ったということでございます。

もう1点目は、情報漏えいについてのセキュリティについては大変丁寧に書いていただいているのですが、同時に、これだけ便利になって集約されていきますと、サーバーの機械やシステムの方の堅牢性ということがすごく大事になってくるのではないかと思います。どこかが落ちると非常に大きな影響が与えられるということになるかと思えます。もちろんそこについては、既にそれぞれの個別のところでは考えられているとは思いますが、そうしたサーバー、あるいは情報機器側の堅牢性については、一層安心して運用できることを担保することが必要なのだろうと思いました。

あとは大変シンプルなのですが、L GWANのシステムを拝見していると、メール機能しか残らないということになるので、L GWANはどうなるのかなと思って見ておりましたというところです。特にお答えいただくことはないのですが、そんなことが気になりましたというところで、細かいところで失礼いたしました。ありがとうございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

荒見委員、お願いします。

○荒見委員 手短に、時間がないのでうまくまとめられているか分からないのですが、色々出ている論点の中で私が気になっているのは現金給付事務のところ。デジタル庁と総務省と関係府省の調整のあり方に関して、今、デジタル庁と総務省はそこそこ調整が取れているという話だったと思うのです。現金給付事務において総務省と関係府省、例えば個別の20業務との連携というのはどうなっているのだろうかというところが引っかかっています。

なぜそう思うかというと、これは委員として話しているのか、個人と話しているのか混ざってしまっているかもしれませんが、私自身、この半年、行政へ現金給付を申請する場面が多く、色々なタイプのものを利用して感じたのですが、申請や給付はデジタル化で便利になりそうですけれども、もちろんその方が早い場合もあるのですが、やりとりが発生しそれが煩雑で結局は紙で出したほうが早い場面がありました。利用して便利だなと思うことと、面倒くさいと思うこととか、使ってやりやすいと思うことと、使ってやりにくいと思うものというのは、個別の給付の認定など、政策のデザイン次第であります。

例えば育児休業給付は初回の振り込みまでとても時間がかかるのですが、時間がかかる上に旧姓だと駄目とか、旧姓の口座だと駄目とか、戸籍上の名前と一致しないと駄

目とか、いつからいつの分を、いつ頃申請して金額を確認して、といった、細かい色々なやりとりが往復になっていくと、結局デジタルでやることであえて煩雑になっていき、振り込みが結局もっと遅くなり面倒な気分になるわけです。現金給付の中でも生活費にかかるようなものは、市民からすれば時間割引率がすごく高いのです。特別定額給付金とかもそうだと思うのですけれども、施策の性質が利便性とかの感覚に関わってくるわけです。

標準化する前は紙ベースでやっていくことで申請がある程度スムーズになる、実際には、各自自治体が一連の手続を工夫してスムーズになるように、個別の政策との関わりの中で最適化されている部分もあると思うのですけれども、デジタルを進めていくというか、現金給付を自動化して振り込めるように工夫していくためのやりとりをしていくのであれば、ベースを変えるには、また別の議論が要ると思うのですけれども、施策の側も変わっていく必要があるのではないかと、ある程度処理の要件を変えて、手続を簡素化することなどが必要になってくると思うのです。

そこに関して省庁間でうまく連動できるのかというのが分からなくて、政府として、何省かは別として、給付する側の行政としてはすごく便利になるかもしれないけれども、市民にとって給付申請に対する負担が、いわゆるAdministrative Burdenが増大するという話になります。それは単にユーザー目線でどうこうという話よりも、行政から、福祉国家として市民がサービスを受けるときの行政との関わりの方がものすごく負担になってしまう。私自身も結局口座情報を取られて終わったなみたいな気分になったり、言葉は悪いのですけれども、あまりよい印象を受けない場面は結構あったので、個別の施策の給付デザインも変えていく、デジタル化に合わせて変えていくというような試みができそうなのかどうなのかというのは、標準化の恩恵を政府だけではなく市民が享受できる、やってよかったなと思えるかに、かなり影響があるのではないかなと思いました。

また、将来的な現金給付のあり方とかもエンドツーエンドでやってこうという話があったと思うのですけれども、給付そのものが普遍性の高い給付など、受給要件を細かくしないで配っていくようなタイプの給付に関して、自動処理の現金給付というのがうまくいきやすいのではないかなと思います。今は細かく審査する選別的な給付が多いので、その辺りの将来的な現金給付に係る政府全体の考え方もデジタル化に合わせて変わっていくと良いかと思ったというのが2点目のコメントになります。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

既に時間を超過しておりますので、この辺で本日は閉めることにしたいと思います。

前半の方は多岐にわたって色々な御意見がございましたが、特に指示権のところは、さらに考える必要があろうかと思えます。場面としては個別法を定めるまでのいわばつなぎの期間を想定する。そういった状況で動くようにすることが必要ですし、それから、指示権を定めるとしてもそれはいわば究極の手段であって、実際は、それを背景にして様々なやりとりが行われて問題が解決していくほうが普通だろうと思えますので、そういったこ

とを考える必要があります。その上で、既存の個別法との関係、あるいはトリガーの手続を考えなくてはいけないかと思えます。

個々にはほかにも色々ございますが、事務局の方で、さらに本日の議論をおまとめいただいた上で、次につなげることができればと思えます。

それでは、ここまでといたしまして、次回ですけれども、引き続きこれまでの議論を踏まえつつ、求められる地方制度のあり方について、さらに議論を深めてまいりたいと思えます。日程につきましては、追って事務局より御連絡をさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

それでは、これもちまして本日の専門小委員会を閉会いたします。長時間にわたりましてありがとうございました。