

○山本委員長 それでは、そろそろ時間になりましたので、第17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。

議事に入らせていただきます。

前回は審議項目2に関して、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から求められる地方制度のあり方に関し、地方公共団体相互間の連携協力のあり方等について御議論をいただきました。

今回は、これまでの専門小委員会において御議論いただいた非平時への対応、公共私との連携、地方行政のデジタル化への対応の3点について総括的な論点整理に向け、テーマごとの論点整理を行いたいと思います。

審議の流れにつきましては、まず、非平時への対応、公共私との連携に関しまして、資料1及び2に基づき事務局から一括して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。その後、休憩を挟みまして、地方行政のデジタル化への対応に関しまして資料3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。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2として整理しておりますので御確認ください。

まず、資料1について事務局から説明をお願いいたします。田中行政課長からお願いをいたします。

○田中行政課長 よろしく願いいたします。

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の論点整理について御説明を申し上げます。資料につきましては、このテーマにつきましては、これまでも何度も御議論いただいているテーマでございますので、ベースは前回の資料でありまして、前回の議論に朱書きで加筆をするという形で資料を作成させていただいております。

2ページ目、テーマ構成についてであります。非平時の地方制度のあり方を検討する必要性ということ、2つ目にそれを前提としまして役割分担、連携・協力のあり方、3つ目に情報共有・コミュニケーションのあり方、4つ目にリソース確保のあり方という構成にしております。

3ページ、1つ目でありまして、非平時の地方制度のあり方を検討する必要性ということでございまして、この点につきましては、これまでも何度か御議論いただいているテーマでございますが、朱書きのところを御覧いただきますと、個別法が機能しない、想定しない事態を想定するに当たって、今のカテゴリーでは捕捉できない部分について非平時を想定したカテゴリーをつくっていくことが重要ではないか。ただ、あくまでも補足的でなければならないという御指摘をいただいたところでございます。考え方の部分は特段修正をしていないところでございます。

5 ページ目、論点 2 であります。地方制度として非平時の国・地方関係の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をどう考えるかということでございます。前回の御議論では個別法の関係について時間軸で整理をするときに、備えとしての体制整備、あるいは国による情報収集、さらに進みまして、個別法で本来対応すべきであるけれども個別法が十分ではない場合という時間軸で整理をする必要があるのではないかとということでございます。これは後に資料をおつけしていただきますので御紹介させていただきます。

それから、今回の議論というのは国と地方のコミュニケーションが成り立っているという状況での議論だということが前提ではないかという御指摘をいただいたところでございます。

6 ページの考え方の部分につきましては修正しておりません。

7 ページ、2 つ目の役割分担、連携・協力のあり方についてであります。

8 ページの論点のところを御覧いただきますと、2 つ目のところでありますが、非平時の国・地方関係の一般ルールとして、一定の要件の下、的確かつ迅速な対応を実施するために必要な地方公共団体の指示について定める必要性、そういうものを設けるときに、その行使を可能とする手続についてどう考えるかという点であります。ページの下の方を御覧いただきますと、関与の基本原則は維持した上でという留保つきであります。個別法ができるまでのつなぎとして扱える権限として指示権が要るのではないだろうかということでもあります。

9 ページは続きであります。指示権発動の要件がポイントになるのではないかと。自治事務、法定受託事務があるときに、自治事務に対する指示権の行使のあり方に関わってくる話なので、立法指針を踏まえた上で、これは地方自治法の関与の基本原則のことではないかと理解しておりますが、これを踏まえた上で厳しい要件を加重する必要があるのではないかとということでございました。

それから、指示権の行使ということについて、これは最後の砦として、いざとなれば発動できるということで合意形成を促すデバイス、本来であれば合意形成をするべきでありますので、合意形成を促すデバイスとして位置付けるべきではないか。だとすると、責任の所在を明確にする、あまり細かな要件を設けるよりは制度として広く使えるようにしたほうがいいのではないかとということでありました。

次は個別法等の適用関係の整理でありまして、2 パターン考えられるのではないかとということで、個別法に基づいて対応しているけれども、そのメニューで対応できないので重疊的に地方自治法を作動させる必要がある場合と、個別法がそもそも作動させられないので、地方自治法だけで作動させなければならない場合の 2 つがあるのではないかとということでございます。

次の御意見につきましては、補足的な受け皿としての位置付けになるのではないかと、これが動かなくてはいけないのは個別法の規定が不十分で、そこを補う場合と完全な空白地帯で個別法がない場合の 2 つがあるのではないかとということでございました。

10 ページ、手続についての意見であります。個別法が動いている中で、それだけでは不十分という場合におきましては、その状況においては緊急事態宣言などがあるはずなので、閣議決定や対策本部長の同意などで十分ではないか。一方で、個別法が動いていない状態であれば、そこはより厳格な手続が必要であり、閣議決定はもちろんのこと、国会報告などの手続も必要ではないかという御指摘でございました。

また、個別法と一般法が両方選択できるとなると、使い勝手がいいほうを選ばれるということはいかなるものかということでありまして、あくまでも補充的な権限発動であることを明確にするということ、個別法では対応できないということを確認する手続をビルトインすべきではないかということでございます。それから、自治事務に対する指示権について相当ハードルが高いのではないかとございまして。それから、過度に慎重な手続にしますと必要な場面で発動できなくなるので、指示権の行使を伝家の宝刀にするかどうか問題なのではないかと御指摘をいただいたところでございます。

12 ページからいくつか資料を御用意させていただいております。このテーマは前回かなり御議論いただいたところだと思いますので、いくつか資料を用意させていただいておりますが、個別法があるときに一般法による補充的な指示権がどのように作動するのかということにつきましての一つの御議論材料としまして、いくつか事例を用意させていただいております。事例としましては、これまでの災害対応とかコロナ感染者対応において、想定外の事態が起きて指示権が行使できない場面を受けて個別法が改正されてきたことがありましたので、こういう事例を御紹介するのが一つ材料になるのではないかとございまして。

12 ページの下の方の緑の事例であります。これは災対法の事例であります。災対法は令和3年までは緊急災害、一番重いカテゴリーの下に非常災害というカテゴリーがありまして、この非常災害というのは大規模災害で都道府県段階で十分対策ができないような災害ということで、具体的には罹災者の数のなどで判断をするようになっていまして、ざっと申し上げますと、風水害の場合ですと死者・行方不明者100名以上というのが目安になっていたところでございます。ここに至らない規模であっても、例えば平成25年の台風26号の伊豆大島の土砂災害は死者43名だったわけですが、こういう特定地域に集中的に発生しまして、地域の状況、要は離島だということだと思いますが、こういう状況で生命・身体に急迫の危険を生じさせる災害が生じたということでもあります。こういうことを踏まえて非常災害に限定すると十分な対応ができないということございまして、令和3年の法改正があったということでございます。

このときに特定災害というカテゴリーができて、人の生命・身体に急迫な危険を生じさせて、地域の状況などを勘案して、災害応急対策を推進するための特別な必要がある災害について、国が地方に対して指示権が行使できるようになったわけでございます。このように、当初は必ずしも認識されていませんでしたが、局所的であっても被害が甚大なこのような特定災害についても、国における調整のもとで国民の生命などの保護のために必要

な措置を講じるために指示権を行使する必要性が生じたということの意味しているわけでありまして、こういう事態が一つ考えられるのではないかという事例でございます。

13ページは新型コロナウイルス感染症対応の例でございます、これはいくつかこれまでも御紹介した事例であります。令和2年春の緊急事態宣言が出る前の段階であります。国と地方の間で飲食店への営業時間短縮の要請について調整がなかなかできない事案が生じたということでもあります。ただ、その際に国がまとめられる立場にあったかと申しますと、当時の特措法は、国の地方に対する指示権の要件は緊急事態宣言下に限定していたものですから、緊急事態宣言の前の段階では指示権が必要になるということを想定されてなかったということございまして、その後の法改正でまん延防止等重点措置の段階であったり、あるいは令和5年の法改正は政府対策本部の設置時から行使できるように拡充されてきた経緯がございます。

こういう経緯につきましては、当初は認識されておりましたが、緊急事態宣言が発出されていない段階におきましても、飲食店への時間短縮の範囲などの設定を適切に設定することによって国民の生命・身体の保護の措置を講じるために指示権を行使する必要性が生じたということの意味しているのではないだろうか。こういう状況において一般法の指示権が補充的に行使される可能性があり得るのではないだろうかということでもあります。

14ページ、これも令和2年春の感染症の数が大幅に増えていく段階で、一部の保健所設置市区からデータ提供が行われなくなりました。これによりまして、国で感染の実態が把握できないような事態が生じたわけでもあります。ただ、その当時の感染症法というのは、国の指示権の要件につきまして、感染症の発生を予防し、まん延を防止するために緊急の必要があるときと限定しておりましたが、緊急の必要があると認められない場面では指示権が必要になることは想定していなかったわけではありますが、令和3年の法改正でこの要件が拡充されまして、規定に違反する場合のほかに、事務の管理・執行を怠っている場合において、新型インフルエンザ等感染症の発生を予防し、または全国的かつ急速なまん延を防止するために特に必要があると認めるときが指示権の行使の対象に追加されたわけでございます。

こういう法改正につきましては、まん延が全国規模になる中で、当初必要性が認識されておりましたが、まん延の防止のため、緊急の必要性とまではいかないけれども、感染の実態を把握した上で国民の生命・身体の保護の措置を講じるために、指示権を行使する必要性が生じ得たことを意味しているのではないだろうか。こういう場合において、一般法の指示権は補充するということが考えられるのではないかとということでもあります。

15ページであります。既存の危機管理法における国の指示権の手続について比較をしたものでございます。ヘッダーのところを御覧いただきますと、それぞれ危機管理法によります政府による指示権の行使につきましては、上の段であります。個々の指示権の行使につきましては閣議決定を求めることとはされていないというのが相場であります。どれも不要となっております。

ただ、これまでの専門小委員会の議論によりまして、これは個別法が適用できないことの確認が要るのではないかという議論になってきていると思います。手続的には閣議決定は必要だということではありますが、こういう相場感になっており、個々の危機管理法制では、そこまでは求められていないということでありまして、そういう個別法と今ここで議論されている一般法による補充的な事件というのは、そういう意味では手続上の重みが全然違うものとして位置付けられていくものだと理解するものだろうと思います。

他方で、下の段で政府対策本部の設置です。政府対策本部が設置されますと、これは政府に対して様々な特別な権限付与が行われることとなります。政府対策本部そのものの設置というのは本来は法律事項でありますし、政府対策本部は基本的対処方針を策定して、この方針に基づいて総合調整などを行うという権限が与えられたりします。こういう様々な権限付与が包括的に行われる場合とか、あるいは武力攻撃事態対処法におきましては、自衛隊の防衛出動命令とか準備行為について文民統制を確保する場合に求められているものでありまして、そういう場合には国会報告まで求められているということでもあります。

前回の議論で、政府による指示権の行使につきまして、閣議決定は必要だという相場かと思えます。国会報告が必要ではないかという議論もあったと受け止めておりますが、今の法制の相場感としてはそういう相場になっているということでございます。

16ページは、前回既に御説明申し上げています国の権限行使について適正手続を確保するために、分担管理する大臣の権限行使だけではなくて、閣議決定とか第三者機関の関与などを前提としているものの事例でございます。

17ページ、考え方のところを加筆しております。朱書きの方ではありますが、個別法が想定していなくて一般法に基づきます補充的な指示権が動く場面につきまして3つ整理をしております。

一つは個別法が存在しない場合、その中で国民の安全に重大な影響を及ぼす全国的な規模の事態が発生して、国民の命などの保護のための措置が必要なところ。

2つ目に個別法が存在する、ただ、その対象としている事態以外の想定外の国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模の事態が発生して、国民の命などを守るための措置が必要な場合。

3つ目ではありますが、個別法は存在しまして、対象としている国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模の事態がまさに発生しているわけではありますが、用意されている指示権の要件に該当しない想定外の事態が起きてしまったために指示権が行使できず、国民の命を守るための措置が必要な場合。

このように3つのカテゴリーを整理しておりまして、こういう場合があり得るのではないだろうかということでもあります。

18ページの下の方ではありますが、手続につきまして適正確保のための慎重な手続として閣議決定を求めている立法例とか、個別法の指示権の要件に該当しないという想定外の事態であることの認定という点で、広く関係する個別法を所管する各大臣の判断を必要と

するということを踏まえて閣議決定を求めるなど、適正な手続を経ることが考えられるのではないかとということでございます。

21ページからは、都道府県と大都市とか中核市とか保健所設置市などで事務処理の特例が適用されている都市との関係ということについてでございます。ここにつきましては朱書きのところでは30次地方制度調査会の答申、すなわち指定都市との関係につきまして、都道府県相互の関係と同様の扱いを指定都市との関係ではすべきではないかという点についてどう考えるかということございまして、前回の御意見で30次地方制度調査会では、特別自治市制度、すなわち区域の分割は退けられたわけでありまして、非平時に限って区域を分割することはならないのではないだろうかということでもあります。空間管理や有限資源の分配の性格が強い事務であれば、都道府県で対応したほうがいいのではないだろうかということございました。

22ページ、これまでの議論を踏まえまして整理をしております、1つ目の○の後段であります、非平時において都道府県自身が直轄で行う事務処理と、政令指定都市とか中核市とか保健所設置市など、そういう事務が移譲されている都市の事務処理との調整を図る必要があると国が認める場合において、都道府県がその都市に対して必要な助言とか勧告とか、その他の調整のため必要な措置を行うことで調整を図ることを明確化する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。

他方で、平時においては引き続き保健所業務など、一般都道府県が処理する事務について規模・能力に応じて都市が処理するという仕組みは望ましいのではないだろうかとしております。

3つ目の○でありまして、30次地制調との関係につきましては、これまでの議論を踏まえた上で結局区域を分割しなかったことをどう考えるかとしております。

23ページは大都市圏における広域的な課題への対応ということでございます。この点は前回特段議論がなかったと思いますので省略をさせていただきます。

26ページからは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ことでございます。

27ページを御覧いただきますと、地方から国に情報共有を行う仕組みについての御意見としまして、地方側からはそんなに情報伝達をする必要はないけれども、国が求めたいときにどうするのか。それは非平時に緊急事態法制を作動させるためには必要な情報収集なのだということを明確化することが必要なのではないかとということ。

逆に、地方側から法的性格が不明確で膨大な通知・事務連絡が来て混乱したという指摘については、これは非平時の混乱時における国の関与のあり方についての指摘として受け止めるべきではないかということございました。

28ページを御覧いただきますと、考え方の2つ目の○でありまして、御指摘を踏まえまして、指示権を含めた国の関与とか国の企画立案とか、そういう国の権限行使について、非平時について国が地方に対して情報提供や意見表明を求めることを可能にすることが考

えられるのではないかとしております。

また、考え方の最後のところではありますが、地方から指摘があった法的性格が不明確かつ膨大な通知・事務連絡などについては、国から示す内容については地方の自主性にもちゃんと配慮した上で処理基準とか助言とか情報提供とか、その性格の違いを適切に区分しまして、それぞれの内容の法的性格を明示する工夫が要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ページ以降がリソースの確保についてであります。この点につきましては特段御議論がなかったかと思っておりますので、手を加えていないところでございます。

資料1は以上でございます。

○山本委員長 それでは、資料2について事務局から説明をお願いします。原市町村課長からお願いします。

○原市町村課長 それでは、資料2の説明をさせていただきたいと思っております。

今回、2つテーマを入れております。主体間の連携と地域コミュニティ活動の持続可能性の向上ということであります。

2ページ目、まず1つ目のテーマです。論点としては市町村が多様な主体の連携・協働の取組に対しまして、地域の実情に応じた支援を行っていくために具体的にどのような方策が必要かという論点であります。これも朱書きで入れておりますのが前回の議論から新たにつけ加えたところでありまして、下から2つ目の○、市への意見具申権などの役割を与えるなど、条例などに団体の透明性や開放性を中心とする一定の要件を書き込むことで、特別な扱いをするという形なのかというような御意見、それから、一番下、地域づくりはそもそも本来的には地方議会が担う責務と重なるというようなことの御指摘があったところでございます。

それを踏まえて3ページ目、3点ほどございます。

1つ目、赤字で書いてある2つ目の○のところであります。従来市町村が担ってきたサービスの一部を住民の地域活動が担うような形で、両者が連携して地域における持続可能な生活環境の確保を図っていく必要がある。これらを踏まえて地域運営組織のような主体については位置付けを明確にしていく必要があるのではないかとということ。

2つ目にその下、後ほど資料が出てまいります。地方自治体から見たときにどういった取組をしているのかという整理、また、国において団体を指定することで法的な枠組みを設定しているような事例があるということをお覧いただこうと思っております。

最後に、一番下の○になりますが、組織の運営方法等については民主性や透明性を確保していくことが求められるのではないかとということで書かせていただいております。

5から6ページをお覧いただければと思います。先進的な条例で地域運営組織の活動を規定しているところをお紹介しております。

7ページをお覧いただきますと、こちらがそれぞれの個票の総括表になります。一番上のタイトルのところですが、条例における位置付けです。条例等によりまして特定の地域

運営組織を指定・認定する仕組みを設けている自治体、ここにおいては組織の運営方法等について民主性や透明性を確保するための規定が設けられているものです。自治体として名張市から茅ヶ崎市までを縦に並べております。上の方が比較的資格の要件等が厳しく規定されているものでありまして、共通しているのは、民主的な運営に関する事項を規約に規定することですとか、代表者・構成員を意思に基づいて選出するというようなことが規定されております。

上の方は、組織の体制を強化するという意味から法人化することを努力義務で課しているようなもの、また、豊中市のように地域住民が対等な立場で話し合う場を設定するというような要件を入れたり、一番下のように重要事項の決定に関するものの一部を公募で選出するというような要件を緩和しているようなものがございます。それぞれこうした要件に基づき指定した場合、右側にあります計画の策定ですとか、事業計画を提出した後、その反映を誠実に対応してほしいというようなことの規定があったりしております。

そのほか、透明性については、実績報告で収支決算などを出すことにより、情報公開を義務づけているということで透明性を担保しているという事例が一般的に見られるものでございます。

次に国の関係でございます。8から10ページ目にそれぞれ個別法において法令で一定の団体等に対する法律的效果を整理しております。11ページ目を御覧いただきますと、それらの総括表となっております。

これも法令により一定の団体等に対して法的効果を与えている制度について、一般的には法人等の専門性を活用する仕組みになっている事例が多いということでもあります。都市計画協力団体、それから、都市再生推進法人、また、歴史的風致維持向上支援法人というようなものを事例に挙げさせていただいておりますが、それぞれ個別法で定める業務内容を遂行できる団体を指定してきているものであります。

このため、法に規定する業務を適正かつ確実に行うことができると認められる法人、もしくはこれに準ずるものを指定することになっておりまして、都市計画協力団体においては、例えば住民の土地利用に関する意向等の把握ですとか、調査研究などの業務を行うことに基づいて指定をし、それらの法的効果としては、都市計画決定ですとか、その変更を提案するというようなもの、それから、一番ゆるい形でいきますと、一番下の歴史的風致の協議会への参加が可能となるというようなものというような形で、それぞれ法的効果を付与しているものでございます。

また、一番下は参考で地方自治法関係ということで地域自治区ですとか認可地縁団体の構想を入れさせていただいております。

次に2つ目、地域コミュニティ活動の持続可能性の向上ということでございます。これは13ページになりますが、論点として地域コミュニティが抱える課題にどう対処していくかということでもあります。特に前回、2つ目の朱書きで書いている○でございますが、行政協力業務の見直しといったことをしていく際に、例えば都市部と都市部以外での違い

があるのかといったようなことなどを見てみたらどうかという御示唆をいただきました。

これを踏まえて少し整理してみたのが15ページ目でございます。行政に協力する業務の実施状況ということでございます。大きく具体的な業務内容というこの表の中で、左側が比較的行政とのパイプ役としての業務を行っているものです。例えば定期広報物の配付・回覧ですとか、寄附金・募金集めのようなものです。

右側は公共的サービスの実施でありまして、子育て支援を行うものですとか、健康づくりを行うものですとか、防犯活動を行うものが入っております。右側の公共的サービスの表を御覧いただきますと、特に指定都市、中核市、一般市という順で入れておりますが、規模の大きい指定都市になればなるほど、こういった公共的サービスの提供については活性化しておいて、一般市になると少し下がってくるという傾向が見て取れます。全体としては左側にあります行政とのパイプ役の業務を見直して、公共的サービスの実施の右側にシフトしていくということをやっていきたいということで、自治会等の意見があるということでございます。

16ページ目は、それらの市町村での業務の見直しの実例をそれぞれ参考で入れさせていただいておるところでございます。

私からの説明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、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 御説明ありがとうございます。3点確認というか、これ以上論点を増やすのも問題かもしれませんが、論点を提出しておきたいと思えます。

1点目は細かなことでございますが、資料1の一般法に定める補充的な指示権に関するものでございます。御説明を聞いていてよく分からなくなったのは、17ページの個別法を想定していない場合を3つの類型に分けてくださった点です。1番は個別法が存在しないが安全に重大な影響を及ぼす全国規模等の事態が発生する。2番目は個別法が存在するが対象としている事態以外の想定外の事態である場合で、その後は似た書き方になっていきます。3番目が存在して対象としている事態なのだけれども、用意されたメニューの要件に該当しない。私はお話を聞いていて、①と②を区別する意味がいまいちよく分からなかった。あるいは手続かなという感じもしたのですが、その手続の部分について、よく分からないところがあったので意見か質問かということをお話ししたいと思えます。

すなわち補充的な指示権を行使する際に、手続をとる対象をどう考えているのか。つまり一個一個具体的に何らかの手続をとる、つまり例えば東京都に補充的な指示権を行使するということになったら、その東京都に行使するときだけを念頭に手続をとる。だから、その後、また大阪府に対して同じ補充的な指示権を行使したくなったら、今度はまた別に手続をとるということなのか。そういうことであれば、確かに15ページの相場感からする

と閣議決定は多分要るだろうと私は思います。それもありがたという気がします。

ただ、補充的な指示権を行使するとき、本当にそこまで分割してやるのか。やはり一般法が動かない事態であり、今も新しい立法の手当てがされていない限り当該指示権を動かし続けることになるのだとすると、もうちょっと包括的に権限行使を認める、つまり今後地方自治法何条かの定める指示権はしばらくの間、半年とか1年に限って動かすことを認めるという形態、そのときには、最初の東京都に行使したいというときに手続を取るけれども、大阪府にまたやる必要が生じたら、そのときはもう新たな手続をとらないというような可能性も考えられないか。どちらかという、私は無意識のうちに後者のパターンを考えていて、だとすると、包括的な特別な権限付与に近いのではないか。だから、最低閣議決定、それどころか、新型コロナの政府本部のときには国会報告しているから、やはり国会報告ぐらいがむしろいいのではないかと考えていたのです。

他方、③のケースについては、ひょっとすると閣議決定で足りるかもしれないと考えていたのは、③ではメニューの射程外という以上、政府対策本部を置くということについての承認を得られているから、国会報告はしているので、ひょっとすると閣議決定ぐらいで足りるかもしれないなと感じていたことによります。補充的な指示権を行使する際の手続の対象というのは、事務局としてどのように考えて資料をつくられたかというのをちょっとお伺いしておきたいし、今後、そこをもう少し議論する必要があるかという気がいたします。

それから、資料2の地域運営組織について、どの程度の民主性・透明性を要求するかという問題です。その際に、11ページにまとめていただいた法令による特別の組織の問題、それから、7ページの地域運営組織における条例の位置付けを見ながら思ったことですが、法令による特別の組織の場合にはテーマを限っているもので、そのテーマに応えられる能力の要件を課しているわけです。地域運営組織に関しては、その能力要件を私もあまり論点化してこなかった。ただ、地域運営組織の能力とは何なのだと考えると、結局そこは住民を代表できる能力だということで、また振り出しに戻る、つまり、となると、住民を代表しているとみていい組織、あるいは地域に住んでいる人たちの考えていることを広くある種代表していると見ていい組織だろうというところで、結局民主性・透明性の要件の求められる度合いが上がるということではないかと思うのです。

そうすると、自分の個人的な考え方としては、名張とか明石のような組織の代表者・役員部分をきちんと決めておかないといけないのではないか。ただ民主的・透明な組織であってくださいということを要求する茅ヶ崎や豊中レベルはちょっと危ないのではないか。豊中でボーダーラインかどうかを議論する余地はあるかなという気がいたしまして、能力ということを考えながら民主性・透明性を考える必要があるかなという気がしました。

3番目は簡単なことですが、行政協力義務の整理というのが1個の論点になっています。前回、補助金で支援するのがいいのか、あくまで業務委託で支援するのがいいのか、どちらなのだろうということを一応言ったつもりですが、そこは少数意見だから落ちたという

ことなのか、あるいは前の方で補助金についても条例の根拠が要るとすることは考えるべきでないかと言っていたから、そこは自治体の方でうまくやってくればよくて、ただ、協力義務の整理という部分については国の関心を示したほうが良いという判断なのか。3番目は簡単な質問でございます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

いくつか事務局への質問が含まれていましたが、第1の点は、私と事務局の間ではやりとりをあらかじめしていたところで、たしか1の方に書いたのです。

○田中行政課長 1点目の御質問について、17ページでございますが、この①②③は前回の太田先生の問題意識のような、要は手続を分ける必要があるかどうかという切り口ではなくて、1つ目は個別法がない状態というのは、今回のコロナの事態でありますと、新型インフルエンザ特措法が制定される前、その前の状態でもああいうことが起こることはあり得るわけでありまして、そういう状態が①のイメージです。

②は新型インフルエンザ特措法があるのだけれども、対象としている事態以外が起きたというのは、まさしく今回の新型コロナウイルス感染症は未知の感染症だったということで、想定していない事態だったということだったと思います。それが②ということでありまして、前回の太田先生の御指摘がありました問題意識からすると、確かに①②は分ける意味はないということになるかと思えます。そこはすみません、その考え方に即した整理ではなかったという、それだけのことでございます。

もう1点は、補足的な指示権の行使の手続を東京とか大阪とか、一件一件やるのかどうかということについてです。この補足的な指示権というのは、個別法で書いているような特定の種類の指示権を行使していくということではなくて、国民の安全に重大な影響があると、国民の生命・身体・財産を守るために特に必要があると認める。そこまでだったらいいのですが、さらに個別法が適用できないのだということが要件になってきますので、これはシチュエーションを考えてみると一件一件判断せざるを得ないのではないだろうかと考えました。

そうすると、例えば新型インフルエンザ特措法のような緊急事態宣言が出て、そのもとで特定のカテゴリーの指示権が行使されるものとは違うのではないだろうかと考えまして、そうしますと、特定の宣言をしたら、どうぞこの権限をお使いくださいという整理はなかなか難しいのではないだろうか考えたところでございます。そういう意味で、事務局の方でイメージしたのは、どちらかという、先ほどの太田先生の整理の前者であります。そういう個々の行政権の行使についてまでどこまで求めるかと考えると、相場でいうと閣議決定はこれまでのこの議論だと要るかなと思っております。それぐらいなのかなと思っ

以上です。

○山本委員長 では、後の方をお願いします。

○原市町村課長 御指摘ありがとうございます。

御指摘がありました民主的正当性との関係で、役員の選出手続きみたいなことも定めていく必要があるのではないかという御指摘がございました。ここは確かに名張・明石のような形できちんと業務を行うと定めているようなところは、そういう縛りをかけているので、それとのトレードオフの関係もあるのかもしれませんが、規約に定めただけだと弱いのかなという感じもしております。ここはまた先生方の御意見も踏まえながら、きちんと整理していきたいなと思っております。

また、行政協力業務の方については、運営組織の条例のところでは補助金で入れていくときに、それぞれがどのような形で選んでいくのというような要件を明確に書いておりますので、補助金をきちんと入れる場合には、自治体でこのような規定が必要なのかなという感じで見えておるところであります。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

先ほどの個別のという話は、6ページの最後の○のところでは今の事務局の考え方を書いたということです。

ほかにもございますでしょうか。

それでは、牧原委員、お願いします。

○牧原委員 かなり整理されてきたと思えました。その上で、一応確認ですけれども、個別法が存在する場合の指示権の行使と、個別法が存在しない場合の指示権の行使という一般法に基づく指示権の行使とは、いずれも一般法に基づく指示権の行使であって、あくまでも個別法の指示権の延長ではないという理解でよろしいのかということです。というのは、例えば感染症法が出ておりましたけれども、感染症法を前提にした指示権の行使だとすると、一般的な指示権の行使も厚生労働大臣が指示権を行使するのか、それとも本部長なり内閣総理大臣が行使するのかという点は、非平時に大きな問題になってくるのではないかと思いますので、指示権の行使の主体は何なのかということをお伺いしたいと思います。

そこで今、閣議決定が要るのではないかという議論があったのですが、非平時にも色々な場合がありうるとしたときに、きわめて緊迫した状況では、閣議決定のない指示権の行使というものも想定せざるを得ないのではないかと。万が一の危機的状況を考えると、私は必ずしも閣議決定を義務づける必要はないと思います。

補充的な指示権の行使として、制度の類型としては補充的になるのですが、いざ非平時になったときには、これはおそらく伝家の宝刀になるだろうと思います。政治学的、あるいは政治的に考えると、政権によって指示権の行使を非常に慎重にする政権と、すぐ行使しようとする政権との両方を想定できます。特に後者のような場合にどうするかということが現実には問題になるのだと思います。なるべくそれは慎重にということなのですが、しかし、後者の場合でも、非常に切迫した事態で一定の判断をしなくてはいけないという

場合、本当に閣議決定まで要求しなくてはいけないのかということになるのではないかなと思います。

ただ、そのときに今日の議論を聞いていますと、少なくとも熟慮した上で果敢な判断が必要になるだろうと思うわけで、その熟慮のプロセスが閣議決定なのか、あるいは本部決定なのかということなのだと思うのです。28ページの非平時における情報共有・コミュニケーション、ここが私は実質的な条件としては重要なのだと考えます。つまり国と地方との間でのリエゾンの派遣とか1対1窓口の構築とか、ここには明示されていませんが、後で議論になるデジタル化による情報共有といったことも、重要な条件になってくるのでしょう。そうだとすると、補充的な指示権の行使に際して、非常に重要な役割を果たすのは双方の総合的な意味での窓口となる総務大臣になるのではないかと思うのです。

結局は、総務省を核として地方自治体との実効性のある情報ネットワークが構築される、あるいは国と地方自治体のデジタル化も総務省がかなり大きな役割を持っているとすると、万が一閣議決定をしないのであれば、地方制度調査会という場ではやや牽強付会なのかもしれませんが、総務大臣の助言によって内閣総理大臣が指示権を行使するということが、私は合理的な仕組みなのではないかと思います。つまり総務大臣は確かに分担管理の一大臣なのですが、非平時の場合に限って内政の総括官庁的な役割を担わざるを得ないというのが、これまでの議論である程度明らかになってきたことなのではないかと思うのです。実際に制度設計をそこまでするかどうかは別にしても、私はそういう制度の立て方はあり得るのだと思います。

その上で、最後にもう1点だけ申し上げたいのは、今、災害対策基本法の改正で特定災害が設けられた。一定の非平時があった上でそういう法改正があったということにして、ここは重要ではないかと思うのです。つまり非平時の状況となって、補充的な指示権が行使された後は、事後的にできるだけそれを個別法へ吸収していくということが必要なのです。また同じようなことが起こったら、もう一度一般法による補助的な指示権の行使はなされるべきではないということです。したがって、指示権が行使された後は、私は必ずしも検証という言葉が適切と思わないのですが、事後評価をした上で、何らかの次の事態に向けて、ある種の法整備を図っていくとか、何かそういう手続を設けておいた方がいいのではないかということでございます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。非常に重い御意見だったと思います。

何かございますか。

○田中行政課長 まず、最後の御指摘です。次は法改正につなげていくこと自体はごもつともございまして、これまでの専門小委員会の議論もそういうことだったと理解をしております。

それから、前段の方の閣議決定が要るかどうかということについては、この専門小委員会では個別法が適用できないことの確認ということがございました。それが閣議決定なの

かどうかということは、確かに議論はあるかなと思いました。ただ、各大臣の権限と並べてしまうのは適切ではないと、レイヤーが違う権限にしておかないと、前回の議論で、易きに流れてしまうと個別法と一般法の関係を壊してしまいますので、それは適切ではないのかなと思いました。

それから、総務大臣なのかどうかは、確かに他の所掌に属さないものが総務大臣の権限になっているという意味で、総務大臣に落ちてくる事務はあるかなと思います。ただ、事例をいくつか御紹介させていただいて、例えば今回の一連の事態の中で総務大臣なのかというと、残念ながら総務省にはなかなか荷が重いかなという感じもしました。

以上です

○山本委員長 ありがとうございます。

結局、現行法上は所掌事務の定めに従って担当大臣が決まることになるかと思います。それから、今、一連のやりとりで明らかになったかと思いますが、閣議決定、あるいは国会報告が現行法上求められる例は、多くの場合には、通常であれば行わないような重大な権利侵害を伴う措置をとるので、それだけ重い手続が必要であるという趣旨かと思えます。

ここで議論をしている閣議決定とか、国会への報告の可能性は、もちろんそれもあるのですけれども、どちらかということ、個別法で本来は定めるべきところを、緊急事態で間に合わず、個別の法律に本来よるべきところをよらないで、一般法の根拠だけで対処するため、閣議決定とか、国会報告により、先ほど言われたように、こういう事態がありました、今後、国会として個別法等を定める必要があるのではないのでしょうかということを示すためかと思えます。現行法上、閣議決定とか、国会報告等の定めがあるのとは、ここで議論している場面では、違う意味合いが出てくるかと思いました。

ほかにいかがでしょうか。

砂原委員、お願いします。

○砂原委員 私も3つございます。

初めの2つは資料1-2のところについてです。そのうちの1点目につきまして、今更そんな話をみたいなことになってしまうかもしれませんが、私自身もどう考えていくのかわからないところがあります。今回出てきた例とかを改めて拝見して、何を指示するかといったときに、今回のコロナ禍のときの一つの住民側というか国民側の戸惑いの原因というのは、国が住民というか国民に対して特定の行動を指示するのかどうかというのがわからなかったところがあると思うのです。

地方自治法の立てつけというか一般ルールでは基本的には国と自治体の関係であって、国が自治体に指示をして、そのときには自治体が好まないことであるにもかかわらず、国の指示を自治体が受け入れて、自治体が地域住民に対して何かをしてもらう、ある特定の行動を取ってもらうという形式になるのではないかと考えるわけです。そうすると、公共団体が地域の住民に求めることと、国が求めることが違うときに、極端な話をすると、「そ

の地域から出て行かなくてはいけない」とか、もっときついことで、あんまりそんなことを考えたくありませんが、「この地域から出るな」というようなときに、私は一つの考えとしては、国が直接国民に特定の行動を促すとか指示することも考えられるように思いますが、地方自治法の立てつけ上、多分そういうことは考えられないと思います。結局、何らかの形で公共団体が国の意見を自らの意見、国の指示を自らのものとして、住民に対して働きかけるといようなことをせざるを得ないだろうと思うわけです。

そうすると、要は周りというか、それを見ている国民とか住民からすれば、実質的には国が地方自治体の意見とか考え方をある種オーバーライドしているようなところがあるわけですから、そこについては一般法で、どうしても自分の自治体が考えていることと違っても国の言うことを聞かなくてははいけないというのを国家の決定としてやるのであれば、何らかの重い閣議決定等の意思決定の契機が必要ではないかと考えるところです。

そのような立てつけ自体、おそらく一般には非常に分かりにくくて、なぜ、結局自治体が国の言うことを完全に内面化して指示しなくてはいけないのか、本当にそのようにやり切れるのだろうかというところは、やや疑問としては残るのですが、ただ、国と地方の関係という地方制度として見ると、そういう形を入れざるを得ないのかなというのが1つ目の論点についてのコメントです。

2つ目ですが、都道府県と政令市のところにつきまして、これは自治体によってかなり状況が違ってくるのではないかと思います。具体的にどうかというのはよく分かりませんが、京都みたいなところは京都市が京都府の中で非常に大きな面積を占めていて人口も半分ぐらいというところ、京都地域において、例えば京都市が責任を持ってやるということには違和感がないかもしれませんが、大阪みたいなところを考えると、大阪府という比較的狭い都道府県の中に大阪市と堺市という2つの政令指定都市があるとすると、政令市レベルでやるというのはなかなか調整も困難になるのではないかと。

そうすると、あらかじめ都道府県なり政令市なり、どちらかがデフォルトで権限を持つと決めるのができるのだろうかというのが個人的には疑問に感じます。ですから、ケースによって異なるということを考えて上で、それぞれの自治体、地域、都道府県におけるディザスター・プリペアドネスの問題としてあらかじめ準備することを促しておくような形が妥当ではないか。つまり、どちらかが必ず責任を負うべきということをあらかじめ決めるのではなくて、事前に準備することをきちんと求めるというような形の方があり得るのではないかと感じたところです。

3点目ですが、資料2の方で多様な主体というところで、これは私が議論に着いていけているか、いまいち自信がないのですが、補助金みたいなものを積極的に使うときに、要は補助の受け皿として団体をつくってしまうようなことは、むしろあまり望ましくないことも多いのではないかと感じます。

そうすると、もちろん民主的な正当性がある人たちを選ぶのは重要ですが、団体としての実績みたいなものがどのぐらいあるのか。それがまた自治体において災害対応のマネジ

メントを行う人たちとどういう関係を今まで築いてきたかといったようなことの方がむしろ重要ではないか。むしろ補助金のある種の受け皿として地域団体を再編成すること自体には意味があるかもしれませんが、目的は多分そういうところではありませんし、そうすると、例えば既存のPTAみたいなものも含めて、もともと存在している団体をどう生かすのかみたいなのところの延長に、こういう制度の議論があってもいいのかなと感じました。以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

第1点については、先ほど来の議論のあったところですので、今後答申を作成する際に、どういう考え方に基づいてこういう制度を提案するかということを明確に示したいと思います。

第2点については、あらかじめといいますか、非平時になる前の調整が必要ということで、そのとおりかと思います。

第3点については、公益法人改革をしたときにも、補助金をもらうためだけに存在しているような法人のあり方は今後考え直すべきという議論もありました。確かに補助金をもらうためにつくるのは本末転倒といいますか、本来の趣旨とまた違うという問題かと思えます。

それでは、ほかによろしいでしょうか。

土山委員、お願いします。

○土山委員 資料をおまとめいただきまして、ありがとうございます。自分の中でも色々考えながら整理させていただくことができました。

資料1につきまして短めにと思いますが3点、資料2について1点、コメントしたいと思えます。

まず、資料1を読みながら私はずっと、個別法が想定していない、かつ、一般ルールとしての「非平時」という状況が必要なものはどのようなことがあるだろうと考えて、例えば隕石が落ちてくるとか、エイリアンが攻めてくるとか、そういうことを色々考えてみたのですけれども、なかなか浮かばない。浮かばないというのは、だから想定されていない事態なのだと言えらるるのですけれども、何かが起こったときには必ず物理的にどこかの場所で起こっているはずなのです。それが広がって、「これは国民全体の問題になってくるのだ」となると、どこかに（初めの）場所があって、そこから広がって、それが可視化されてきて見えてくる。そうすると、最初にそこで何か対応しているのは、必ずどこかの担当の部局のようなところが無理やりにでも決まって、押しつけられてでも決まって、担当部局となって、それらしい担当部局がそれらしい（個別法や根拠となり）何かを使いながらそれに対応し始めるだろう。それが大きくなってくると、実はそこではもう抱合できないから、違う法律とか仕組みとか制度とかを考えなければいけない…となってくると考えられます。個別法が想定できない一般ルールとしての非平時の必要性を変えたときに、発生現場を考えると、最初はどこかの部局で対応していて、この個別法令ではできないよ

ねというのが見えてきて、そこから動き出すということなのではないかなと、どうしてもそういうふうを考えてしまいますということです。

ただ、それでも私の想像できないところで個別法が想定しないことがあるかもしれないという前提で書かれておられるのだなと思いましたが、私もそういう前提で考えてみようとしていました。ただ、考え浮かべられていなくて、個別法の延長で、これでは間に合わないから何かを継ぎ足さなければいけないとか、新しいのをしなければいけないということになるのかなと思いつつ、それでも拝読していましたということです。

2点目は、「非平時」というのは何だろうということなのです。地方自治法には地方分権が一般原則として書いてある。そうすると地方自治、地方分権という一般原則が機能しなくなる、自治事務に対しても国の指示権が発動されるという事態だと考えると、これは一般原則が停止する状態になる。一般原則が停止する状態というのは相当に大きい状態だろうと思うのです。でも、一般原則が停止するという状態を、その部分を見ると非常事態とか緊急事態と呼ばれるのがふさわしいのではないかなと思いつつ、ただ、非常事態や緊急事態というのはその定めがあって、その基準には到達しないけれども、平時ではない。それはこの間、何回か申し上げてきた「プレ緊急事態」という設定で、緊急事態が平時の方にちょっと寄せられてくるというイメージで捉えざるを得ないのかなと。今回拝読していると、自治体から見たときには、ここで表現される非平時というのは国の指示権が発動する状態だと考えますと、それはこれまでは非常事態とか緊急事態と言われてきた状態ですね。でも、これまで国の方で考えていた非常事態とか緊急事態に対応しないので、そこを埋める言葉として「非平時」という言葉を使うのであれば、それは「プレ緊急事態」ということなのかなと思いつつ。

そうするとプレ緊急事態、つまりこれまで定義してきた非常事態や緊急事態ではないけれども、国が指示権を発動することができるよということをも認めるというのは、相当に大きなことであろうと思うわけです。そうすると私自身は、しかも個別法でそれが用意されていないという事態であれば、太田委員がおっしゃったように、包括的に今、こういうときでどうしようもないから、個別法に定めがないのでこういうふうに対応するよという、包括的なお話がありましたが、時間や何かを区切って、包括的な部分に関して、地方分権の一般原則を停止して、自治事務に対しても国が指示権を与えるよということをも認めるというつくりにするという、私もその意味では太田委員がおっしゃっていたイメージとちょっと近いのかなと思いつつ伺っていたので、そうすると閣議決定よりも国会報告などが必要なのではないかなと思いつつ見ていましたということでございます。

今回この事例でまん防のことなどが上がってきましたが、個人的にはまん防のときは「どうしても緊急事態宣言をしないのかな」と思っていました。政治が緊急事態宣言ができなくて、とはいえ行政的には指示権を発動しなければいけないという状態なのだと考えますと、そこには地方自治法に書かれている一般原則を一時的に何かの前提において停止するということは、立法的な部分からオーケーを出さなければいけないのではないかな、そう

いうぐらいの重い事態なのではないかなと思っておりますというのが2点目です。

3点目は、それに関わりますと、先ほど17ページの①、②、③というのがあったのですが、①、②について、国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模の災害云々と。緊急事態なのだけでも、これを緊急事態と設定しますという個別法がない。個別法が存在しているけれども、想定外な緊急事態が発生する。これと③の個別法が存在して深刻な影響を与えることが想定されるのだけでも云々というのは、①、②と③は随分重さが違うなど拝見しているということです。③が通るならば相当に何でもできてしまうのではないかと。個別法もあるし、個別法に書いてある基準で指示権が発動するようになっているのだけでも、その手前のところで任意で判断して発動しますというのは、相当に使おうと思えばプレ緊急事態を随分拡張してできてしまうところがあると思います。

それはもともと個別法が想定している緊急事態や状況等々の問題なのであって、個別法をむしろアップデートしなければいけないような話であって、でも、先ほど災害について特定災害の設定があったという話がありましたが、緊急事態に何段階かあるのであれば、分野ごとに（個別法で）それを想定して書き込まれるべき部分であろうと思いますし、17ページの③番がそのまま残ると、プレ緊急事態が相当に拡張されて展開することが可能になってしまうのではないかと思います。

また、それは10ページに書かれておられます非平時の認定に係る手続に関する意見で、ポツの2個目の国の側で個別法と一般法の両方を選択できるとすると、使い勝手がよいほうを選ぶという法治主義の潜脱ということが前回の御発言でありましたけれども、③番については相当にそれに近い部分があるのではないかと思います。一般原則としての地方自治、地方分権ということを考えると、なかなかそれは難しいのではないかと思います。ということでございます。

最後に資料2についてなのですが、私、前回発言を後ほど大変深く反省しまして、交付税算定に町内会・自治会の加入促進が交付税で算定されるというのは全く不勉強で気が付いていなかったもので、それにびっくりして（市民の活動にも）交付税算定ぐらいならばみたいなことを申し上げてしまったのですが、やはり市民活動と政府（の支援）の関係性は相当に難しいものがある。難しいといいますか、簡単に言いますと市民の自治の領域に政府は手を出さないほうがよろしかろうと考えられるということでございます。砂原委員のお話にもありましたけれども、市民活動やそうした市民の自治的な地縁的な団体というのは相当に地域性による差も高いですし、団体固有それぞれの差も高いですし、その中でも関係性も流動的なのです。同じような市民活動を展開していた同士の2人がたもとを分かって物すごい敵対関係になってやりとりをするというのも現実としてあることですし、「あいつがいるあいだは俺は町内会には絶対入らない」ということもやはりあることですし、でも、そのこと自体が市民活動のエネルギーになっているところでもございます。

そうした中で、政府と関わると、特にお金の問題が発生すると、必ず透明性、公開性、

代表性が求められます。ただ、透明性、公開性、代表性を担保できる組織というのは、市民活動の現場から見ても相当にハードルも高いですし、政府から見たときに、公金が入ることに対して求められるこれらのものが市民活動に必須のものとは限らないわけです。そうすると、ためにつくる団体がどうしても出ざるを得ないというところにございます。また、先駆の事例がありましたが、地域で同じ制度を入れても同じようには決してならないですし、同じ地域で同じ制度を入れていっても、その団体ごとにできることは違うというのが実際のところで、そうすると団体ごとに例えば実際には地域の自治組織を全市で立ち上げよう。ここはなかなか力が足りないから、市役所が支えようというふうに支えたら、ずっとそのまま支えて面倒を見なければいけなくて自治体の負担になっている、というのが現場から見たときの市民の団体の地域性、固有性、流動性ということに不可分についてくることなのです。

そうやって考えますと、資料2の15ページに様々な行政活動について、こうした市民の団体関わっているというところがありました。そうしますと地域の活動、市民の活動を地域の自治、市民の自治に委ねる。国や自治体はそこからほどよく距離を取り、こういう関わり方ならばあり得るよということを自治体の判断ですということであれば、それはあるかもしれないけれども、でも、そこにも、だからうまくいくと担保されているわけではない。

同時に、このような先駆事例に出てくるのは、それなりの人口があって、それなりの元気がある自治体であると見ています。むしろ難しいのは、10年後、こういう（地縁的）団体がもうなくなるということは相当にリアリティーを持って、特に条件不利地域では出てきています。どんなに支えても、どんなにお願いしたくても、団体そのものが失われるということは、この間、相当にあると思います。世帯加入の問題もありますけれども、世帯が単身になって、さらにそこから消えてゆくというところがたくさんあるということ想定しますと、資料2で想定されているような、行政が市民にしてもらっているこうした行政サービス、自治体行政の様々な施策を自治体の行政の方に内部化させて、自治体が地域の地縁組織に支えてもらっているところから自治体が自立するというのをそろそろ計画して考えていかなければいけないと思っています。

10年後の状況というのは、既にそれが表れているところもありますし、10年後を想像しますと、その危機は相当に深まっていて、自治体自体がこうした構造から自立しなければいけないということを言わなければいけないのではないかという問題意識を持っています。

すみません、長くなりました。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。

17ページの3つに分けたところですがけれども、ここでの考え方は、結局いずれも個別法が想定していない事態であることをきちんと判断するべきであり、もし一般法上、指示権を定めるとしても、必ず個別法が想定していない事態であることをきちんとチェックし

なさいという趣旨かと思えます。その点では、①、②、③は連続的といえれば連続的であって、明確に区別できないところもあるかもしれません。ただ、③は個別法がある場面ですから、当然個別法を制定する段階で色々な議論、検討をして、さらに個別法を適用・執行するための実務の動きがあつて、そこでも色々な判断をしているわけです。それを前提にしてもなお、考えられていなかったような事態が発生した場合にしか③は使えないこととなります。①は本当に考えていなかった、ほとんど何も検討していないという場面ですから、それに比べると③の要件に当てはまる場合の方が厳しくなるというか、かなり慎重に考えなければいけなくなるという気がいたします。

それでは、荒見委員、お願いします。

○荒見委員 ありがとうございます。

毎回非平時の話は難しく、自分が議論についていけないか分からないので、分からないところをお伺いするという形になります。1つ目が非平時の定義のところ、今、話としては非平時における指示権のトリガーや、指示権行使の中身が中心になっていると思うのですが、そもそもところで、この資料全体が非平時の話なわけで、指示権の話と、情報提供、コミュニケーションの話と、リソースの確保の話が全部入っているわけです。それぞれのトピックにおいて、最後の33ページの図で、時系列で進んでいくという形でイメージされていると思うのですが、非平時、平時の切替えが重要なわけですが、その切替えというのは、情報提供、リソース確保、あと指示権発動が同じ場面で段階的にすばっと切れるのかどうかというのはよく分からなくなっています。

他方、4ページの3ポツ目のところで、非平時と平時の区分けはグラデーションがあるという話をされていて、実際問題グラデーションはあるとは思いますが、他方、平時の状態から非平時に切り替わるときには、切替えの線引きは大事だと思うのです。それが情報提供とかコミュニケーションのあり方を変える場面と、リソース確保というカリソースの調整の場面のところと、指示権のような話を一気にがらっと変えるようなイメージになると、包括的に国の状態が変わるみたいなイメージをすればいいのかなという気もするのですが、実際には項目ごとに段階がずれる場合もあるのではないのでしょうか。私は整理できていないのですが、平時非平時の切替えの仕方が指示権、情報提供、リソースの項目ごとに同じなのか、どのように考えているのかをお伺いしたいというのが1つ目です。

2つ目がトリガーについて、ここも自分できちんと整理できていないのですが、具体例の個別法で想定していない場面の例を見ていくと、特定災害の災対法の辺りはこういうことはあるね、指示権を出したらうまくいくねというところはよく分かります。他方、飲食店の営業時間短縮の部分の場合とかは、私の記憶が間違っていたら申し訳ないのですが、どちらかというと東京都が比較的早く出そうとしていて、国はゆっくりしていたような場面だったような気もしていて、住民に対して何か制限をしたり、何かを課すときに、自治体が考えているよりも国が甘くなる場合と厳しくなる場合が考えられます。例えば保

健所のデータ提供の話も、指示権がないとデータ提供が行われぬという場面は、自治体は必要ないと思っているから出さないということだと思ふのですけれども、このようにケースによって違ふ気がして、そうすると指示権の行使を出すときに、自治体に負担や規制、縛りをつける場合と、そうではない場合、つまり災対法でサポートするような場合のときと同じトリガーで考えていいのかがよく分からないというのが2点目の質問になります。

3点目は、個別法で想定していない場合の一般法による補充という場面が終わりになるときはいつなのだろうと思ふていて、それもはっきり決めなくていいのだろうかというので、自治体に負担をかけるような場合、自治体が国と住民の板挟みになってしまったりするようなシーンなど、色々あると思ふのですけれども、そういうときに、終わりを国が恣意的に決めるというのは自治体にとっては結構しんどいのだろうなというのは思ふので、トリガーも大事だけれども、終わりの場面も考えたほうがいいのではないかなというのが3つ目です。

以上3点が単純にもやもやして、質問という感じなのですが、4点目が、32ページの非平時におけるリソースの確保についての3ポツ目なのですが、個別分野で結局リソースの確保をやらせるということになると縦割りになり、あまりインセンティブがなく個別分野だけで持っている結局コストが高くなると思ふので、むしろ自治体として汎用性のある人材みたいなものを持っていく、みたいな考え方にしたほうが、インセンティブとしては進むのではないかなと思ひました。これは意見です。

それから、資料2について、今、地域運営組織との行政のかかわりかたについて、先ほど太田先生が能力を重視する場合と代表性という整理をされていて、意見を聴くときに専門性を重視する場合と、代表性の部分を重視する場合という整理ができると思ひながら聞いていました。代表性に関しては前回の議論でも指摘されていたとおり、本来ならば議会で担保すべきということがあるというのが一つと、一方で、そこで議会にはのっていないような部分を拾っていくような代表性というものを考えたときに、民主性と透明性を求めるというのはすごく大事だということでは分かるのですけれども、土山委員がおっしゃったとおり、すごくハードルが上がるのではないかと考えます。私も何回か前の小委員会で話をしたような、例えばシングルマザーの人がやっているような団体でも行政に意見を伝えたい、行政も声を聞くことに意味があるという場面はあると思ふのですが、そういう細々やっているようなところだと、透明性や役員をきっちりそろえるといったことは、なかなか実際のところは難しくなってくるように思ふのです。なので、議会にのらないような代表性のようなものを拾っていかうとするのであれば、民主性や透明性を求めることはある程度は必要だと思ふのですけれども、事前の規制を厳しくするよりも、事後にあまりひどい場合はもう少し考えたほうがいいのではないかな、というようなことを言えるような縛りのかけ方、そういう監視の仕方の方がいいのではないかなと思ひたりもしました。

それから、これも土山委員がおっしゃっていたことと重なるのですけれども、自治体が

住民に依存している状態を脱却するということでは言う必要はあると私も思う一方で、今現実的にそれがどれくらいできるのかということでは分からないと思います。しかし、条件のかなり不利な地域では、この民主性、透明性を求めて何か意見を取る、具申するというのを制度化するところまで行かないような状態で、日々の意見交換の中で行政が地域団体に意見を聴いているもちつもたれつのようなところがあると思うのです。でも、そういうところは行政と地域団体ががっつき結びついていて、それ以外の市民活動をした人たちは入っていけないという空気になったりすることもありたりして、それによってより先細りになっていくみたいな状況もあると思われまふ。そういうところに関して民主性とか透明性みたいなものを求めることをどう進めていくのかについて、この資料で示されているようなやり方、つまり規約を見るといったやり方ではちょっと難しいのではないかなという意見をもちました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

非平時のスタートの方の話ですけれども、まさに先ほど御指摘をされた33ページで、全部非平時と言っているのですけれども、情報提供なのか、指示権を発動するのか、あるいは人材を融通するかによって要件が変わってくるということです。情報提供の場面では、まさに非平時なのかどうかを知るために情報を集めることまで含みますので、明らかに指示権の発動される場面よりももっと手前から始まると思います。先ほどの御意見で申しますと、使われる手法・手段によってどういう場面を想定するか、どこまでの緊急性のある場面を想定するかが変わるということで、一律にあるところから、平時から非平時に変わるというのとは少し違うかと思ひます。

非平時の終わりの方に関しては、現在の案では個別に判断するということですので、緊急事態宣言が発令されて、それが解除されるというほど始めと終わりが明確になるわけではなく、そのときそのときに判断をするというのが現在の指示権に関する案かと思ひます。

もう一つの論点に関しては、透明性とか民主性等に関してどれだけのものを要求するかは、どれほど重い、大きな役割を担っていただくかによっても変わり得る話かと思ひます。小規模な団体において透明性等を要求するのが難しい面があることは、現実にはそのとおりかと思ひますが、ただ、今まさに荒見委員も指摘されましたように、それだけでは先細ってしまうこともまた確かであり、現実問題としても色々考えなくてははいけないかと思ひます。

それでは、大橋委員、お願いします。

○大橋委員 ありがとうございます。

色々ともう既に議論が出ているところですので、簡単にコメントさせていただきます。

資料1の非平時に関わる話としては、まず、この場において、何らかの補足的な受け皿が一般法の中で必要だということについて緩やかな合意ができていのではないかと理解しております。その受け皿の仕組み方について色々な御意見が出ているところですのでけれど

も、以前の会議で指摘があったところですが、受け皿を、実際には使う可能性があまりない仕組みとして想定するのか、それとも、厳しい要件は設定しながらも現実的に運用可能性のあるものとして仕組むのかというところをまずは検討すべきなのかと思っています。

そのときに、既に色々と御意見がある資料1の17ページの3類型に関わる話ですけれども、①のところだけを想定するのであれば、実際には引き抜かない刀的なものとして仕組むことも可能なのかなと思いました。

一方、これはもう既に何人かの委員の方が指摘されているところですが、③については、先ほど委員長もこの扱いは慎重さが必要だと指摘されていたと思いますが、ここを入れていくかというのはかなり注目点になるのかなと思いました。特に指示権については、地方自治法の大原則、現行の仕組みではあまり想定されていない自治事務に対する指示権の行使というものが関わってくる話になりますので、相当に慎重な検討が必要かなと思っています。

慎重な検討の延長になるのかなと思いますけれども、補充的な受け皿というのは、あくまで正規の制度整備ができるまでのテンポラリーな手段として位置付けられるのだということは、全体を通じて言えることなのかなと思っています。先ほど、終わりはいつなのかなという御指摘がほかの委員からありましたけれども、これはあくまでテンポラリーな位置付けの仕組みであるということを確認すること、自治権に対する侵害というのでこれから色々と議論も出てくる可能性もあると思いますので、そこは必要があるかと思っています。

それから、資料2、地域運営組織に関わる論点、特に行政協力事務のあり方について、前回、もう少し色々と状況を踏まえて深掘りをできたらいいなということを申し上げたところ、早速、事務局の方で非常に緻密な分析をしていただきまして、この点御礼を申し上げます。その中で、今回の分析から読み取れるメッセージとしては、次のようなものがある気がしております。すなわち、15ページの持続可能性の表で、具体的な業務内容で2つ、すなわち、行政とのパイプ役と公共的サービスの実施というものに分けてくださっています。事務局の説明のところでも言及がありましたけれども、棚卸しで整理してより効率化を進めていく必要がより高いのは、行政とのパイプ役業務であって、ここは例えばデジタル化などもうまく活用しながらできるだけ省力化を進め、公共的サービスの実施の方に注力していけるような仕組みを考えていくというのが必要なのかなと、こちらの表からはそのようなことを読み取ることができたと思っています。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 ありがとうございます。

手短に2点申し上げたいと思います。

1点目は資料1に関わる非平時の問題ですけれども、考え方としては想定外の事態が起

きたときの法制的な対処の選択肢を事前に準備しておいて、さらに柔軟に対応できるという余地を広げるという性質を持っていると思いますので、これを整備しておくことは非常に重要だと考えております。

ただ、その上で、先ほど牧原委員がおっしゃっていたとおり、実際に例えば指示権の行使にまで至った場合に、それが本当に適切な対応であったのかどうかということ、この仕組みを考えると、国が無謬性を持って対応できるという前提になっているのですけれども、必ずしもそうではないということはある得ますので、事後的にどのようにそのチェックをするか、評価をするかという仕組みをきちんと入れ込むということは非常に重要だと思っております。

関連して、都道府県と政令指定都市等との関係についても、個別に判断するという事なので、都道府県の方に調整権限を一定程度与えるという局面を想定しておくというのは非常に重要だと思いますけれども、それが果たしてどういう基準でそれを行い得るのか。実際行ったときに、最終的にどういう結果がもたらされて、何らかの課題は生じなかったのかということ、個別法の改正というのが次に来るわけですので、その時点できちんとチェックできるような仕組みなり、制度化するというのは難しいのかもしれませんが、考え方を整理しておく必要があるのではないかとすることが1点目です。

2点目は資料2に関するところで、私もなかなかどう理解したらいいかというのは難しいのですが、地域運営組織のようなものが各地で取り組まれていて、それが非常にうまくいっているということを前提としつつ、これが公共私連携として、一定の制度的な選択肢として整備をしていくということは、個人的には非常に重要な点かと思っております。

ただ、それが自治体の側のニーズとか、実際に問題解決につながっているかどうかというところをきちんと見極めた上で、制度化するのであれば制度化すると。必ずしもそうではない、あるいはそういう制度があると余計邪魔だというようなことを、もし仮にその自治体の側からそういうことがあるのであれば、そこは慎重に検討すべきかと思っております。ただ、制度的な選択肢の一つとして考えるということの意義は、私は個人的には認めておきたいと思っております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、村木委員、お願いします。

○村木委員 ありがとうございます。

私から1点だけ短く申し上げたいと思います。

資料2の3ページの下から2つ目のところに、地域の多様な主体に対する活動資金の助成というのが書かれていると思います。今回の資料はまちづくり推進法人とかのことも記載されていますが、こういったところは企業が中心となる事業化を進めるタイプのもので、ここで記載されているような活動資金の助成に対応するのは基本的には地域まちづくりと

認識します。

地域まちづくりについては、かなり長いことほかの省庁さんのまちづくり団体の補助金に対する支援の認定とかを仕事でさせていただきましたが、自立できているところはほとんどなくて、多くの場合は補助に頼っているところが多いかなと私自身、認識しています。

また、既に認定したまちづくり団体に対して補助を行う地方公共団体などもあるのですが、これも一度補助をいただくと自立するというニーズがなかなかなくなってしまいうところも散見されていて、ここで活動資金の助成という言葉に記載するのであれば、最終的に地域まちづくりというのも自立を求める、補助にだけ頼るといった形にならないようなことを認識できるようなことを記載していただけるといいかなと思いました。

以上です。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。

それでは、ここで5分程度の休憩を挟みたいと思います。もうすぐ3時38分になるというところで、3時45分に開始をいたします。それまでにお席にお戻りください。

(休憩)

○山本委員長 それでは、再開いたします。

資料3につきまして事務局から説明をお願いいたします。植田住民制度課長、お願いします。

○植田住民制度課長 住民制度課長の植田でございます。

資料3について御説明をさせていただきたいと思います。

早速お開きいただければと思います。

2ページにテーマ構成ということで8つに分けさせていただきました。1つ目は地方自治とデジタル化の関係という全体の総論でございまして、2、3、4がそれぞれ場面ににおけるデジタル化ということなのですけれども、住民との接点（フロントヤード）、また、内部事務（バックヤード）、それから、意思決定に係るデジタル化と分けさせていただきました。それから、5番目、6番目が国・地方関係のところでございますけれども、デジタルの共通基盤・共通機能についてどう考えるか。また、国・地方間の情報共有についてどう考えるかという論点でございます。7番、8番は全体に係る部分でございますけれども、それらを支える論点としてサイバーセキュリティ、それから、人材の関係を挙げさせていただいております。

早速、1つ目の地方自治とデジタル化の関係について、3ページでございます。論点としては、地方自治とデジタル化の関係についてどう考えるか。今までの御議論の中で様々な意見をいただいております。住民が、場所、年齢、性別等にかかわらず、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のためにどうしていくかと。また、様々なサービスへの住民からのユニバーサルアクセスの確保が要るのではないかという点。それから、手続について国が統一化したり、大胆に簡素化・デジタル化をすることに意味があるのではないかという御意見。また、地方が国に協力するのではなく、国が地方に協力するとい

う原則が立てられないかという御意見。それから、国による共通基盤の整備は、地方公共団体の自主性を確保するためのものだとすることを考えるべきではないか。また、住民自治をサポートする側面があるのではないのではないか。それから、なぜデジタルだと国と地方の関係性が特殊なものになるのかという説明が要るのではないか。さらに、地方行政のデジタル化について何か原則が要るのではないか。最後ですけれども、制度的に対応しなければならないものがあるのかどうかといった御意見をいただいております。

4 ページ目は既に提出済みの資料でございますけれども、地方自治の意義として一、二、三、四とございますが、民主政治の基盤であったり、現地の即応性とか効率性、それから、総合行政の確保、また、施策の先導的、試行的な展開という点に地方自治の意義があるのだろうと従来言われていました。

それから、5 ページ目ですけれども、これは研究会の報告書であります。この中でもデジタル技術の性質ということで、物理的な制約を受けにくいとか、国の役割が増大している。また、エビデンスに基づき対応策を導き出すということがあるのではないか。それから、民主的な意思決定主体としての地方公共団体の必要性はなお不変ではないか。対人サービスなどの住民との接点というのは残り続けるのではないか。住民参加の充実にも関係するのではないか。それから、取組の多様性とか施策の試行的な展開を生み出す仕組みということが重要な機能になるのではないか。それから、地方公共団体の多様な取組に係る情報を国が収集・分析の上、フィードバックするという点もあるのではないかとといったことがこの報告書ではまとめられておりました。

6 ページは関連法制ということで、今まで法的にはどういうふうに考えてこられたかといいますと、マイナンバー法なり、デジタル手続法、標準法等がございますけれども、一定の分野、マイナンバー法で言えば異なる行政機関等の中で情報の連携をしていく、情報の連携が必要な分野に限って国と地方公共団体の中でそういった共通の仕組みをつくっていったという点がございます。デジタル手続法については、主に国民、住民からの手続をオンライン化していくという点にフォーカスが当たっていました。標準化法については、基幹業務システムということで20分野ございますけれども、特に共通性が高い分野について、地方公共団体がそれぞれ作るシステムがあるけれども、一定の共通性なりが高い分野について標準を国が定めていくということについて、法制化が行われてきたという点が挙げられるかと思えます。

もう一点、7、8 ページのところ、別の角度から経緯を中心にまとめておりますけれども、8 ページを御覧いただければと思えます。

国と地方の役割分担という意味では、国との関与を必要最小限度とするということがまず大前提としてはございます。その中で、下半分ですが、地方公共団体における事務処理の効率化のために個々の団体がやってきたというところから、広域化、全国共通化という地方公共団体間の取組として始まったと。その後、マイナンバー制度ということで、先ほど申し上げましたけれども、国・地方間で共通基盤や共通機能を国が提供して、地方公共

団体もそれを使うというようなことになってきた。さらに標準化法制ということで、先ほど申し上げたような話につながっているということでございます。

9 ページに考え方を少しまとめさせていただいております。

1 つ目の○ですけれども、デジタル技術の特性として、物理的な制約を受けにくい、限界費用がゼロに近いということがございます。そうすると、統一化とか集約化・大規模化が指向される傾向にありますけれども、それは地方自治のあり方、国・地方関係に大きな影響を与える可能性がある。

他方で、2 つ目、3 つ目の○でございますけれども、バーチャル空間と人が人にサービスを提供する現実社会との接点、これは特に公共部門において大部分の役割は引き続き地方公共団体が担っていくのではないかとしております。また、住民自治をサポートする側面もあるのではないかとこの3 つ目に書いてございます。

4 つ目でございますけれども、言わずもがなですが、デジタル化を通じて業務の効率化、利便性の向上といった点で大きな効果が期待される。

そういった点から、5 つ目、6 つ目の○では、国・地方を通じた最適化の観点から、国も積極的に関わる形でのデジタル技術の活用を図る必要があるけれども、それと自主性・自律性を重視する地方自治とを両立させなければいけないのではないかとこの5 つ目に書いておりますし、また、6 つ目で、国の役割はあくまで地方公共団体の役割を下支えし、地方自治の発展に資するべきものという視点が重要だとしております。

そのため、最後2 つの○にございますけれども、国がそういったデジタル関係の施策を立案する際には、地方の実態、意見を十分把握し、また、標準化とか規模拡大の範囲、手法、規律等についても施策展開の自由度に応じて設定することが必要ではないかというのを7 つ目の○に書いてございますし、最後の○でございますけれども、国が常に最先端とか最適であるとは限らないということもございます。地域の先駆的な、また、革新的な技術を横展開とか、国がそれを制度として取り上げるということも可能にしていく必要があるのではないかとさせていただいております。

続いて、10 ページ以降、フロントヤード、住民との接点というところでございます。

11 ページに論点を書いてございますけれども、住民の行政手続に関して、デジタル技術を活用する意義、その方策、また、フロントヤード、窓口等の業務のあり方についてどう考えるかということでございます。

これまでの議論の中では、書かない申請とかデータによる手続対応というのは非常に重要だという点のほか、フロントヤードのデジタル化で住民サービスをいわば面的に捉えて行えるのではないかとこのこと御指摘、窓口を真に必要としている人たちは誰なのかという視点が必要だという御指摘、国と地方間でやりとりして連続的に行政手続を行うような場合には、国側の対応も重要ではないかという御指摘、最後ですけれども、現実社会とデジタル世界との結節点の役割が地方には重要なのではないかとこの御指摘をいただいております。

12ページは既に出している資料でございますけれども、窓口改革の中にはデジタル技術の活用という点と、また、職員の対応による工夫の点、それらを合わせてA、B、C、Dにあるような改革が考えられるのではないかとございまして。13ページは経済財政諮問会議で松本大臣が出された資料でございますけれども、左半分のところは住民との接点、フロントヤードの改革という点を書いてございまして。オンライン申請、多様な窓口ということのみにとどまらず、マイナンバーカードの活用の促進というところでは救急とか避難所、公共交通といった、窓口ではない、まさに地域社会の中における住民との接点においてもデジタル化をうまく活用していく必要があるという点を指摘している資料でございます。

それから、14ページです。こちらはどちらかというと窓口、庁舎のイメージをさらに敷衍したものでございましてけれども、自宅や近場というところでオンライン申請をできるだけ進めていく中で、庁舎はどういう風になっていくべきかということを書いた資料です。色々なワンストップもデジタル化の先にはやりやすくなるだろう、また、個別ブースで丁寧な相談対応が受けられるようになるだろう、さらには、住民が行う協働の場、行きたい場所ということで、そういった住民のためのスペースというものを拡大することも可能であろうという点をまとめてございまして。

そういった点を踏まえて15ページにフロントヤードにおける住民との接点に係るデジタル化の考え方を書いてございまして。

1つ目の○は現状でございますけれども、自治体DX推進計画等でオンライン手続、また、マイナポータル、eLTAx等の活用について言及しております。

その上で、先ほどの資料にございましたような「行かせない」「迷わせない」「待たせない」「書かせない」ということを目的としたフロントヤードの改革にも取り組みつつあり、さらにこれを推進するということです。考え方としては①、②ということで、非対面のオンラインということをしてできるだけ進めていくということなのですが、もちろん非対面のオンラインでは対応が難しい方々も多くいらっしゃるということで、対面で手続を行う場合であっても、できるだけ書かないことを基本として、データからスタートすることが求められるのではないかとしております。

そのような取組を推進した場合には、3つ目の○ですけれども、データで対応することになってくればワンストップ対応もしやすくなる。また、業務改善にもつなげることができる。職員の業務についてもより付加価値の高い企画立案、官民のコーディネート、相談業務とかプッシュ型のサービス等にシフトできるのではないかと。それから、先ほど書いていたように、庁舎の窓口の手続スペースは減らせるけれども、デジタルに不慣れな方の対応を含め、ワンストップ窓口とか丁寧な相談対応ということができるようになるのではないかと。それから、フロントヤード改革とバックヤード等の他の分野のデジタル化というのは有機的に結びつけるべきであろうと思われましてけれども、そういったことによってサービスの充実・進化につなげられるのではないかとしております。

以上のような取組において、一番下ですけれども、マイナンバーカードはオンラインでも対面でも確実な本人確認ができる重要なツールとなるのではないかとさせていただいております。

続いて、16ページ以降、バックヤード、内部事務に係るデジタル化ということで、標準化の点が中心になります。

17ページに論点として、基幹業務システムの標準化・共通化を着実に進めるということと、さらに事務の追加というのがあるのかどうか、さらなる内部事務のデジタル化を通じた効率化をどう考えるかということでございます。

これまでの御意見の中で、人口減少の中で人員不足の解消に貢献するのではないかと。20業務以外にも広げていくことが起こるのかどうか、その際には基本原則が要るのではないかと。それから、各地方公共団体が独自施策として創意工夫して行う部分に関して、リソース面では国が支援したほうがいいのではないかとという御意見。それから、スピーディーにアップデートするように運用すべきだろうという御意見。それから、独自アプリについても標準準拠システムに格上げして、全国展開ということもあり得るのではないかとという御意見。それから、アップデートも重要ではないかとという点等について御意見をいただいております。

18ページはこれまで何回も出ている資料ですので飛ばしますけれども、19ページに考え方としてまとめております。

1つ目の○は標準化法の現状と意義ということでございます。標準化法は20業務を対象業務といたしまして、令和7年度の移行を目指して作業が現在進められているという状況です。人的・財政的な負担の軽減とか、フロントヤードのデジタル化を普及させやすくするといったデジタル化を推進する重要な契機だとしております。

また、2つ目の○ですけれども、クラウドサービスとかネットワーク技術の利用、また、文字情報といった点において、共通基盤として提供しやすくなるという点もあるのではないかとしております。

さらに、論点に掲げられた20業務以外に拡大を検討する場合には、場合によっては相対的に今の20業務に比べると自由度が高い事務というものも含めるべきではないかという議論が起こる可能性もございます。そういった際には規律密度を少し低くしていく。事務の対応に応じて考えていく必要があるのではないかと3つ目の○で書いてございます。

4つ目の○のところ、標準化の取組においては、運用の段階においても地方公共団体の意見を丁寧に聞く必要がある。また、事務を追加する場合も同様であるとしております。

20ページでございます。意思決定に係るデジタル化ということでございます。

21ページをお開きいただければと思います。

論点として、データを発生源から取得して意思決定に用いて、住民のニーズをよりきめ細やかに把握していくことの意義、その方策についてどう考えるかということです。これまでの御意見として、地方議会などでもデジタルで住民自治を強化していくということの

基盤となっているのではないかという御意見、公共私の連携の方にもデジタル化が役立つ部分があるのではないかという御意見、また、アカデミアの参画など外部の知見を利用しやすくなるのではないかという御意見がございました。

22ページ、23ページには生成AIの関係の関連資料をつけさせていただいておりますけれども、22ページは外部サービスの利用ということで、政府機関の基準と同様の対応を求めているということで、これはセキュリティ関係の扱いについて既に出した資料でございます。23ページはテレコム部局の方でネット記事等の公表情報を取りまとめたものでございますけれども、既に色々な団体でガイドラインをつくらうとしたり、資料の要約とか挨拶文とかアイデア出しですとか文章の翻訳といった分野において使ってみようことをやっておられるようでございます。

そういう中で、24ページに考え方として示しております。まず1つ目の○でございます。データ分析ツールとかAIを含めたデジタル技術の活用によってデータ解析、また、業務の効率化、多様な意見の集約等の取組が始まっておりますけれども、そういうことはこれまでは勘と経験に頼りがちであった意思決定から、データに基づく意思決定というものに変容させていくことになるのではないかということが1つ目の○です。

2つ目の○は生成AIなどの外部サービスの業務上の利用ということで、こちらは特に生成AIに関してはどういったものになるのかという点についても議論がまだ始まったところと考えられますけれども、セキュリティ面のリスクへの対応に万全を期した上で、適用する分野とか手法についてあらかじめ当然十分検討することが重要となるのではないかという点を書かせていただいております。

それから、最後の○ですけれども、住民はこのデジタル化、意思決定に関わる点についても、直接やりとりをすることで住民の参加意識が高まることもあるのではないかということでございます。住民自治とか地方自治を強化していく基盤となっていくのではないかとしております。

続きまして、5つ目ですけれども、国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能ということで、26ページをお願いいたします。

地方公共団体が共通して利用するもの、1つ目の○は地方間の話ですけれども、それは共通基盤の整備、また、利活用をさらに推進すべきではないかという点。

それから、国・地方の両方が利用するような共通基盤等は、原則として国が提供するという点についてどう考えるかというのが2つ目の○でございます。

これまでの主な意見としては、地方間の共通基盤等について、地方公共団体相互間の連携・協力がどういった役割を果たすのか、こういった中で整理する必要があるのではないかという点、独自施策についても連携の対象となることがあり得るのではないか、遠隔地の連携というのがあり得るので、広域連携施策との関係性も考えるべきではないかという御意見がありました。

また、協力・共創関係にある地方公共団体同士の情報共有とか情報連携というのを国が

介在しなくてもできたりする仕組みは考えられないか、民間企業と異なって、競争的ではなく協調的ということだと思いますけれども、全体的な底上げを図ることは有益ではないか、さらに、人口規模とか課題の共通性に応じて連携することが有効ではないかといった御意見をいただいております。

27ページですけれども、国・地方間に関する御意見としては、共通機能・共通基盤の部分の整備については、全国的な規模又は全国的な視点に立って行わなければいけない施策ということで、地方自治法上で見ても国が責任を持って対応すべき部分ではないかという御意見、さらに、複数の自治体に対して一括で届出を行うとかということになったとした場合に、特別の入力項目を求められたときにそれを把握できる仕組みが必要ではないかという御意見、それから、独自アプリを標準システムに格上げし、全国展開というのもあり得るのではないかと御意見等をいただいております。

28ページは左半分が地方公共団体間で、右の方は国が整備して国・地方の両方で使っている。また、そのレベルについても様々なものがあるということを示した表でございます。

30ページに考え方を示させていただいております。

1つ目の○は現状ということでございますけれども、住基ネット、LGWAN等で全国共通化をやってきました。また、マイナンバー制度ということで、国が基盤等を提供していくとともに、地方公共団体が利用するという取組が進められてきたとしております。

今後のことを考えたときに、住民の福祉の増進、また、最少経費、最大効果ということを見ると、地方同士の共同の取組に加えて、国も関わる形で技術の活用を図る必要があるのではないかとしております。

3つ目、4つ目でまとめるに書いてございますけれども、3つ目の○で共通基盤・共通機能については全国的に整備することが経済合理的である場合があるということと、人材不足ということで、単独の団体で確保するのは困難な状況にもございます。そういうことを踏まえると、国及び地方公共団体の双方が活用するものを中心に先ほどの全国的な規模云々というのを施策として国が責任を持って適用することが必要となる局面が増えてくるのではないかとしております。

その上で、効率化、経済合理性の観点と、やはり地方公共団体の役割、また、創意工夫といった観点、これを支えるという観点が必要ではないかと4つ目の○でしております。

個別の話といたしましてあと2つ書いておりますけれども、公金収納事務、これは税以外のものですが、それを既に税の方でeLTAXとして共通基盤ができておりますけれども、それをうまく活用して共通基盤として利用することができるようにするための制度を国が整備することが必要ではないかという点を書いております。

それから、申請書式とか手続等が個々に異なっているということで、利用者等の負担になっているという御指摘は以前からございます。これは標準化とか統一化のニーズが高い、また、共通部分が多いものについては、そういった標準化・統一化ができる部分に関して

はやっていくということが考えられるのではないかとしておりますけれども、他方、地域の実情に応じて必要な部分というのが当然ございますので、それをできる限り生かせるような仕組みにする必要があるのではないかとしております。

続いて、6番目の論点として、国と地方の情報共有ということでございます。

32ページをお願いいたします。

国及び地方公共団体間で、デジタル技術を活用して即時かつ高頻度に必要な情報共有を行うための方策はどのようなものが考えられるかということでございます。

これまでの御意見を御紹介いたします。

非平時において、迅速なデータの共有とか連携などが重要なのではないかとという御意見、国と自治体双方が必要な情報を共有していく方式は、今の地方自治法が書いている必要になったときに要求する都度方式とは異なるのではないかとという御意見、現行の地方自治法の条文はクラウドベースの情報共有は想定していないのではないかとという御意見、だからといって、届出義務を無条件に広げるのがいいのか、一つ一つ必要性を確認する必要があるのではないかとという御意見等をいただいております。

33ページは既に出した資料で、VRSの例示ということでございます。

具体的には、34ページの考え方の方に移っていただければと思います。

1つ目の○でこれまでやってきた事例について改めて御紹介しております。データの発生原因が直接クラウド上のデータベースにデータを記録して、国・地方が参照する方法は技術的に可能となっているという中で、例えばシステム標準化を今進めておりますけれども、その進捗状況とか疑義の照会とかを国・地方間で共有するようなPMOツールというのを作っておりますし、また、ワクチンの接種記録について、各団体で、さらにそれをマクロで見た場合にどういったふうに進んでいるかというのが見られるVRSであるとか、それから、コロナ関係での医療機関の様々な状況について情報共有するG-MISというシステムがございました。こういった全国レベルの状況把握とか施策の検討、機関間の情報共有というものは、今後とも様々な分野でニーズがあるのではないかとすることを1つ目の○で書いてございます。

その際に、2つ目の○ですけれども、今の地方自治法の245条の4の規定については、これまでも何度もお話が出ておりますが、国が地方公共団体に対して技術的助言等を行うためにするものということで、専ら国側の必要性のみから資料提供を要求すると適当でないと解されておりますし、国・地方の双方の行政運営の効率化のための情報共有というものを想定しているわけではないと考えられます。

ということで、例えばVRSではということでございますけれども、これは個別調整がかなり必要になったということで、そのことによる国・地方公共団体双方間での負担が大きかったのではないかとということで、「このため、」としておりますけれども、あらかじめ何らかの一般的なルールを定めておく必要があるかどうかということの御議論かと考えてございます。

そして、7番目でございます。サイバーセキュリティですけれども、36ページをお願いいたします。

論点としては、デジタルの関係の環境変化、それから、一つの団体が国とか地方全体に対して影響を与える蓋然性が高くなっているということを踏まえると、情報セキュリティを確実に確保するためにどのような方策が考えられるかとしております。

これまでの御意見としては、国において全国統一的なセキュリティポリシーを定める部分、また、その外側で地方が定めている部分といった規律も考えられるのではないかとという御意見、ガイドラインで技術的助言をするだけで十分なのかという御意見、できる限り自治体の創意工夫が生かせるような、しかし、セキュリティポリシーをきちんと守らせるようなうまい規制の書き方を考えたほうがいいのではないかとという御意見、それから、セキュリティ水準を独自に高く設定したいと考える自治体が現れた場合、そういった対応をどう考えるかという御意見、地方公共団体全体にセキュリティの責務を課すほうが市民・住民の目線からもよいのではないかとという御意見、それから、事故対応、インシデント対応を行う体制というのもつくっておく必要があるのではないかとという御意見等がございました。

37ページでございます。

これは法令等の全体像で、現在の情報セキュリティポリシー、それに対して、サイバーセキュリティ基本法からそれぞれ流れてくる部分がございますけれども、地方公共団体に対しては総務省の方でガイドラインをつくって、その技術的助言の下に情報セキュリティポリシーをつくっているという状況を示した図になります。

38ページですけれども、考え方をまとめさせていただいております。

1つ目の○ですけれども、情報セキュリティに関するインシデントは様々なレベル、業務で発生している状況にあります。技術的助言としてのガイドライン、それに基づくセキュリティポリシーがあるということでございます。標準化法の20業務など、規範を設ける例はございますけれども、それ以外については法律上の根拠は設けられていないという点を1つ目に書いてございます。

2つ目ですけれども、ネットワークを通じた相互接続がますます進展する中で、一つの団体の不備が他の地方公共団体とか国への脅威となるということが予想されるということを記述しております。

したがって、こういった状況を踏まえた場合に、必要な措置を講じるようにするための法的根拠というものを明確化することが必要になってきているのではないかと3つ目に書かせていただいております。

続いて、最後ですけれども、デジタル人材の確保・育成という論点でございます。

40ページをお願いいたします。

地方公共団体のデジタル化を支える人材を確保、配置するための方策はどのようなものがあるかという点でございます。

今までの御意見といたしましては、高度専門人材とD X推進リーダーを分けて示していることは的確だろうという御意見、底上げが研修だけで十分なのかというのは疑問だという御意見、職員に対する処遇なども考える必要があるのではないかと御意見、標準化・共通化は、現在移行期ですけれども、人手が足りないという状況をどうしていくかという御意見、民間の協力をいかに得ていくかという視点もあるという御意見、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要するという御意見、それから、都道府県が果たす役割として、市町村間の格差が拡大しないようにしていく支援等が求められるのではないかと御意見がございました。

4 1 ページも既にお出ししている資料でございますけれども、高度専門人材とかD X推進リーダー、また、一般職員に分けて、どういうそれを確保・育成していくかということについて書かせていただいている点でございます。

4 2 ページをお願いいたします。

考え方でございますけれども、全国どこであっても効果的かつ効率的な形でデジタル人材の確保・育成が必要ではないかとしております。

その中で特にということで、2 つ目の○ですけれども、高度専門人材については、都道府県等がより規模の大きな団体が人材を確保して市町村、それ以外の団体の支援をしていくことが重要ではないか。

2 つ目の○ですけれども、そうは言っても、各地方公共団体においてもD Xを進めていく中核を担う職員というのは要るでしょうと。そういった推進リーダーというものを集中的に育成する必要があるのではないかと御意見がございました。

それから、職員全体としても研修を充実化するなど、底上げが必要ではないかと御意見を書かせていただいております。

これまでの支援策の効果も見ながら、対応策を柔軟に講じていくべきではないかと最後に書かせていただいております。

私からの説明は以上でございます。

○山本委員長 それでは、ただいまの事務局からの説明に関しまして、御意見等ございましたらお願いいたします。

ここは非常に論点が多く、既に大変多角的に意見が出ているのですが、どうまとめたらいいか非常に難しいところがございます、その点ももし何かアイデアとか御意見がございましたら是非お願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

それでは、岩崎委員、お願いします。

○岩崎委員 岩崎です。

御説明どうもありがとうございました。

私、今朝、米国で開催されたA P E C 国際会議から帰国しまして、スマートシルバリーノベーションという高齢社会にどうデジタルを活用していくかというプロジェクトの委員長として出席して参りました。今、A P E C の加盟エコノミーでは、今後社会課題となる

高齢社会における行政のデジタル化や効率的に、かつコストをかけずに行政運営ができるかどうかといったところに関心が高まっています。またクラウドトランスフォーメーションやDXに関心が集まっておりました。AIについても、エコノミーの中で非常に議論が進んできている印象を持っています。

このAIに関してですが、本日の資料として頂きました生成AIやAIの地方公共団体の活用についてというところの資料を非常に興味深く拝見した次第なのですが、23ページの都道府県を取組状況ですとか政令指定都市を取組状況を拝見してみますと、都道府県によっても内容や質、政令指定都市によっても差が出てきている印象を受けております。

29ページに記載のように、AIの活用につきましては、ある程度国が共通プラットフォームを策定して、それを地方公共団体が活用できるようにするというような御意見もあったかと思うのですが、これは当時のAIの使われ方とか定義が少し異なるかもしれませんが、AIの活用が進んできている中でもありますので、一定程度国が主導的な役割を担う必要があると思います。都道府県、政令指定都市のみならず、市町村でもかなりデジタル化のスピードが異なるため行政サービスにも差が出てくると考える次第です。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、田中委員、お願いします。

○田中委員 整理と御説明をありがとうございました。

まず、9ページに地方自治とデジタル化の関係についてまとめていただいているのですが、この2つ目のポツと4つ目のポツあたりの連動性から、これはデジタル化をすることで、地方自治体における課題であるリソースが解決されることがポイントです。地域には高齢者の方も多く、若い人がどこにいるかということ、市役所や町役場に務める方々になります。若い人材というリソースの確保につながって、住民サービスの充実にもつながっていくことが期待されますし、それを志向すべきではないかと思っておりますので、行政が人員と予算を効率的に活用できるきっかけがデジタル化であるということも認識をしておきたいと思いました。

続いて、6番目の国と地方公共団体の情報共有について、このテーマにおいては、今後、ガバメントクラウドの時代が成立するとなると、大きくガバナンスのあり方が変わってきます。情報共有の前に、データ管理の概念及びガバナンスのあり方が趣旨ということなので、「情報管理と共有」というふうな項目表記にしたほうが明確ではないかと考えます。

また、前半の議論の資料2の15ページの行政に協力する業務の実施状況で、行政のパイプ役という部分と公共的サービスの実施の項目において、やはり小さな地方公共団体ほど右側のグラフが低いわけなのですが、これを見ると、行政とのパイプ役的な機能というのはパブリックリレーションズ的で、デジタル化はうまく機能していくと思うところだと思います。右側の公共サービス、つまり、課題解決型の地域のテーマというのは、民間等の

色々な主体が入りながら形成していくものになって、ここにデータベースとかデータとかクラウドとかが大きく有効になってくるところがありますので、ここでガバナンスに、この項目の中で触れておくことが重要ではないかと思えます。

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。

ほかにいかがでしょうか。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 御説明ありがとうございました。

ご説明が非常に多岐にわたったので、ついていけていなかったところもあるかもしれませんが、3点意見と、それから、質問をしたいと思えます。

まず1点目は、9ページの地方自治とデジタルの関係について、これは意見というか確認なのですが、国の役割について、国・地方を通じた最適化の観点から、国も積極的に関わるのだけれども、自主性・自律性を重視する地方自治ということを考えて、地方公共団体の役割を下支えし、地方自治の発展に資するべきものということになっており、基本的なポリシーはこうなるのかなと思っておりますし、また、地方制度調査会としても、地方行政、地方自治を担当するところとしてはこういう書き方が無難かなと思うのですが、地方自治そのものが最終目的なのかというと、多少違うのではないかと。つまり、地方自治を発展させたほうが住民の福利、利益につながるからだ、つまり、住民が最終目的なのではないかと思えます。そうすると、結局、住民の利益をより地方公共団体が実現しやすくするように、地方自治の発展に資するというスタンスで書いたほうがいいのではないかと。さもないと、手段が少し目的化しないかなと思えます。

他方で、若干私もちゅうちょがあって、定額給付金のような一時的にぱっとばらまくような金銭給付は今後国がやれという考え方もできるだろう。デジタル技術が発展してきたら地方公共団体なんか使うんじゃないと。定額給付金ぐらいになると私はそちらでいいのではないかと、あんなものために地方公共団体を使うほうが気の毒ではないかと思ったりします。他方で、中央集権的な役割分担のやり直しに逆流されても困るところがあるので、そこら辺、事務分配の見直しなどまで書くとぎらつくから、書き方が難しいなとは思いますが、この点でアンビバレントですが、しかし、今のこの書き方がベストなのかどうかは今後検討していただきたいと思った次第でございます。

それから、情報共有の部分は個別に調整すると大変だから、やはり今後一般的な規定を置いておいたほうがいいのではないかということについて、私もそれはそうだろうと思いつつ、その際にどこら辺の一般的な規定のスタイルを念頭に置いているのかなと疑問に思いました。国が別に大臣告示で定めた情報は全部共有できるようになるとか、それだちょっと包括的過ぎるが、さりとて情報の種類ごとに根拠規定を置いていったら、それもまた大変そうだなと。だから、そこら辺のバランス、情報の定性的な性格とか何かを定めていく必要があるのだろうと思うのですが、そこら辺のイメージはどんな感じで考え

ておられるかというのを教えていただければというのが、これはやや質問に近いものですが、2点目です。

それから、最後、情報セキュリティポリシーの38ページですが、論点としてセキュリティを確実に確保するためにどういう方策が考えられるかとあって、意見を見ると、色々な意見が出ているということがありながら、38ページの方は、どうも結論としては取りあえず包括的な情報セキュリティポリシーを決めろという感じになっていて、情報セキュリティポリシーさえないのも困るから決めてもらう必要はあるのですが、今の書き方だとそれでおしまいみたいになってしまっていて、それでいいのかなと思います。もう少し、最低セキュリティポリシーは決める。これは今回法令を改正する形で義務づける。内部統制のように義務づけるというのにはありかと思いますが、さらに今後そこで打ち止めにならないようなことを考える必要があるのではなかろうかという気がいたしました。そこは間に合わずに将来の課題を列記するというで終わるかもしれませんが、以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

第2点、第3点について、もし事務局の方で何かイメージのようなものが既にあればお願いします。

○植田住民制度課長 ありがとうございます。

正直に申し上げます、まだ内部でもそれほど議論が詰まっている状況ではないという状況をまず申し上げます。その上で、2つ目の情報共有のところでおっしゃった点でございますが、今34ページに書かせていただいているのは、今の地方自治法の245条の4が技術的助言を行うための資料提出要求という規定になっていることについてでございます。資料提出要求が技術的助言を行うためでなかったとしても、国の方の必要性から資料提出要求ができるというための根拠規定は現在のところないのではないものと考えられます。その際の根拠をつくることはあり得るかもしれないということが一点あるかということでございます。

ただ、そうした際に、まさに委員がおっしゃったように、どの範囲の情報だったらいいのだと。個人情報なのか、個人情報ではない一般的に共有可能な情報なのか、またはオープンデータのように国・地方から外に基本的には出せるような情報なのか。おそらくオープンデータのようなものというよりは、国・地方間で閉じた形で、地方の情報、国の情報という切り分けをすることはできるけれども、それを一定の必要性に応じて共有するというようなものではなかろうかと思います。その際、そこはさらにどういったものに限定するかという情報の中身のことを考えるのか。それとも手続規定を置いて、国・地方間でこれは必要と考えた場合に、結局、1対1741市区町村の個別の協定なり契約なり何かが必要になってしまうことへの対応策として、それに代わる何らかの手続規定があるのかどうかということを少し議論をしておりました。それが2点目の話でございます。

それから、セキュリティポリシーについては色々な御意見をいただいているにもかかわ

らず、まだその入口に止まっていて、中身についての議論というところにもなかなか入っていけない点がございます。地方公共団体におけるセキュリティポリシーの話もありますが、国全体としても、世界的にも、サイバーセキュリティの問題は時々刻々と変化をされていて、それにどのように官民間問わず対応していくかということが強く求められている状況にあると思います。そういう状況に的確に対応できるようにするための体制を考える必要があると思いますし、世界的な動きに対応できるかという点と、あとは個別の地域における実情についてもどう考えるのか。そういった論点は今の論点以外の論点として残ろうかと思います。

○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。

このデジタル関係は、これまで色々言いたい放題御意見を申し上げてきましたけれども、テーマ構成等を拝見して、答申の案を今後作っていくという準備、基礎として、全体として非常によくできているのではないかと、私自身は思っております。今後は大文字で地方公共団体と申しましても、中で意思決定などでも出てきますように、議会あるいは首長の方、公務員の方、現場でフロントヤード、バックヤードで働かれる方、管理業務の方、それから、何よりも住民にとってこのデジタル化が何を意味するのか。今、太田委員からの御指摘もございましたけれども、そういった角度からのブラッシュアップを、答申案を起こしていく上でもう一度行って、だからこういうことが必要だとか、ここに取り組まなければいけないといったことを答申案として議論して深掘りできるかというのかなと思います。これが1点目です。

2点目は、この論点のテーマ構成を拝見していて、2から4、それから、5もそうなのであろうと思うのですが、全体として、地方公共団体が住民に対して、あるいは地域社会に対して情報を収集し、政策を決定し、実施して、住民の権利義務を変動させたり、給付を行ったりする。こういった一連のプロセスの中で、やはりもの的でございますけれども、AIに代表されるデジタルテクノロジーを地方公共団体が住民に向かって、あるいはその前提となる意思決定において使っていく上で、やはり注意しなければならないことはいくつかあるだろうと思います。よくAI倫理等の分野で言われることでございますけれども、どういう考えで地方公共団体がこの場合にAIを使うのかということについて、また、AIの判断に対して最終的にどういう意思決定をした、その意思決定に問題があった、なかったといった問題についての説明責任でありますとか透明性、それから、何よりも公権力を行使する公的な主体であることとの関係で公平性が、これは5もそうだと思いますが、4、3、2を通じて一貫通貫して基本的な考え方が求められるだろう。そういった意味では、デジタルテクノロジーを使う上での基本的な地方公共団体の考え方をやはりしっかり考え、住民と対話を通じて、あるいは議会も含めてつくっていただくということが大事だ。そうでないと、AIを使ってひどい目にあつたみたいな話ばかりになっ

てしまうので、御注意いただければと思います。

あと2点簡単に申し上げますが、一点はこの延長で、とにかく外部のデジタルテクノロジーを使うというイメージの話が当然多いわけですが、地方公共団体が業務用に何か便利なAIを使うとか、そういったAIを開発するといった議論は、デジタル庁もそうだと思いますけれども、せっかく日本語AIを開発するNICTを所管されている総務省でございますので、是非色々なやり方を考えていただくといいのではないかと。まさに地方公務員の方々の、現場の声を聞きながら、いいテクノロジーを開発する。あるいは企業と協力してまた現場で使って、ここは使い勝手が悪いよというので直していくとか、そういったことに向けての国の役割、責任は書いていったらいいのではないかと。これが一点です。

それから、残りの一点は、これはもともとと言う予定がなかったのですが、太田委員の情報セキュリティポリシーとの関係ではっと思い出しましたが、今、お答えがありましたように、法的根拠を持たせて情報セキュリティポリシー等を地方公共団体が定めることを求める。そして、またそれが全体として、自治体はちゃんとこういう情報セキュリティポリシーを持っている、持っていない、あるいは横並びでどうだということが一覧できるようになるということは、自治体間の、あるいは広域自治体と基礎自治体の、国と自治体の間の情報の共有を円滑に行う上でも必要なことであるだろうと思いますし、その点での国の役割は一定程度あるだろうと思います。

個人情報保護は情報セキュリティの機能を一部担ってきたという部分があるかと思いますが、御案内のとおり、個人情報保護法について国・地方の共通ルールがなされたということとも考え合わせて、情報セキュリティについてもある種のルールの共通化を、法律でやるかどうかは別ですが、進めていくということがやはり求められるのではないかと考えております。

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、横田委員ですかね。お願いします。

○横田委員 ありがとうございます。

私からは、デジタル化を標準化の20業務からどれだけ広げていくかという点についてお話しします。広げていくかは別として、データの流通性は重要。業務効率性を上げて対面での住民サービスを強化していくという観点から、やはりより広げていく必要があるとは考えております。特に、地域性がない点に関してはより共通化を進めていくということなのですが、例えば今まで出ている例で言うと、生成AIなどは地域性がばらばらに出る余地もない面だったりもします。今、各地で積極的に議論を始めているというのは歓迎したいところではあるけれども、横並びで手当てをしていくというのを早急に検討してもよいのではないかとと思うのが一点。

2つ目が、20業務以外のデータ項目が20業務とそろっているのか。マイナンバーで

共通化できるのであれば、その点は問題ないと思うのですけれども、そうでなくても、項目の統一化というのは、やはり義務化をすることで将来的なデータの流通性を高めることになりますので、その点は縛っていくほうがデジタル化の恩恵を受けることができる動きではないかと思っています。

その上で、私に分からなくなっているのが、法人情報等個人情報以外の項目の統一化状況です。マイナンバーは今、若干アゲインストな状況ではありますけれども、個人認証の大きな可能性になると思っていますのですが、法人、あるいは個人事業主の項目の統一化状況、またデータ共通化についても何をキーにしていくのかというのにも検討していてもよいのではないかと思います。

というのは、今、ちょうどインボイス制度開始にあたり、法人番号がある法人は問題がさほどないが、個人と個人事業主が結構曖昧な存在にあると認識している。そこは本当は3段階に分けてもいいのではないかとかというのもあるのですけれども、それはいずれどういった形で何に使っていきたいかによるかと思いますが、検討の余地があるのではないかと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございました。

それでは、次に大屋委員ですかね。お願いします。

○大屋委員 大屋でございます。

1点だけ申し上げます。24ページの1ポツ、2ポツに関してであります。21ページにもそういう趣旨の内容が多少書いてあるのですが、生成系かどうかを問題にする以前に、AIによる決定には一般的に、学習させたデータに起因するバイアスだけではなくて、アルゴリズムに起因するバイアスであるとか、あるいは客観的には正当なのだけれども、利用すべきでないとされているセンシティブ情報、典型的には例えばアメリカにおける人種がそれに当たるわけですが、それと結果的に相関を生じさせてしまう、相関が生じることがあるといった問題が指摘されています。これらの技術的制約の問題というのは生成AIによって深刻化したと認識されていて、それを踏まえて、AIガバナンスについて国際的に通用する枠組みを形成すべきだという合意がG7の広島サミットで行われたところであります。それを踏まえて、その具体化として広島AIプロセスが進行中でありまして、地方自治体のAI利用についても、情報セキュリティについてのみならず、このようなガバナンスの枠組みに準拠することが必要であると考えます。まさに総務省が所管されておる内容でもありますので、この点に関する言及を記述に盛り込んでおくべきだと考えます。

私からは以上です。

○山本委員長 ありがとうございました。

谷口委員、お願いします。

○谷口委員 ありがとうございます。

今回の資料に関しても、非常に細かい点の論点が丁寧に網羅されていて、大変すばらし

いと思いました。ただ、地方行政のデジタル化でしたらこれでよいと思うのですけれども、地方自治のデジタル化みたいな形から触れていただくのであれば、やはり住民自治であるとか住民参加のデジタル化という視点が少ないかなと思います。太田委員が言われたように、住民自治のために地方行政をデジタル化するという面からつなげていくということはありかと思うのですけれども、やはりこちらの地制調の中でも既に地方議会のあり方はまとめられた中で、議会のオンライン化等には触れられていたのですけれども、こうしたある意味の自治の面であるとか、そういった面についてのデジタル化についてはまだあまり手つかずの状態の部分が多いのではないかなとも思います。地方自治のデジタル化が住民目線と言うと何が変わるのか。行政サービスのスタイルが変わっていく、高度化する、効率化するということはすばらしいこととしても、例えば住民が参加する方法がデジタル化するわけでもないという状況が続きますと、やはり日本の地方の民主主義というものが、選挙の投票率も下がっていく中で、活性化する決め手がないという印象もあります。

なかなかそういった新しいところを掘っていくというのは難しいかもしれませんが、実際に各自治体レベルですと住民と議会をつなぐデジタルプラットフォーム、例えばD e c i d i mなどが注目されているところもありますし、シビックテックの団体が地方行政、地方自治を助けていくという状況もあります。そういった参加のレベルでの色々な事例の情報収集であるとか整理を試みるという点があってもよいのかなと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

荒見委員、お願いします。

○荒見委員 大きく2点ほどあります。1つ目がフロントヤードのデジタル化のところで、15ページの考え方のところの2ポツなのですけれども、以前からしつこくて申し訳ないのですが、住民のなかで、多くの一般の方にとっては窓口には行きたくないし、迷いたくないし、待たせたくないし、書きたくないなどは思うのですけれども、そうではない人に対する配慮というのは必要だと思っておりまして、それについて文章の中には一応配慮していることは書いてあると思うのですけれども、「行かせない」と「書かせない」は本当に書く必要があるのかなというところが疑問に思っています。特に福祉の文脈などで言うと、本当に必要な人は窓口には来ない、来てほしい人は行かないといったことがある前提で、デジタル化して行かせないみたいな話になると、行政がつかまえようがないみたいな話になるような気がしています。「書かせない」も同様で、もちろん書かないほうが楽と言えば楽なのですけれども、書いてちゃんとゆっくり確認していきたい人もいると思うのです。なので、「迷わせない」「待たせない」はいいと思うのですけれども、「行かせない」「書かせない」は、もしこの考え方をそのまま答申に載せたりするのであれば、ちょっと発するメッセージとして強いのではないのでしょうか。デジタル化を進めていく中で、住民にも色々な人がいて、色々な感覚を持った人がいるというところを考えると、あえて書く必要はないかなと思っています。

なので、その2ポツの後半の②もそうなのですけれども、極力書かないことを基本とするとかまでは書かなくてもいいのではないかな。それはもちろんそうしたい人はそうすればいいと思うのですが、そうではない人も、書きたい人はあまりいないかもしれないですけれども、書く人については書いてもいいよという空気をしっかり残すためには、書かないことを基本とする、とはっきり書いてしまうとよくないのかなと思ったのが1点目です。

それから、2点目はデジタル人材のところなのですけれども、これは大変些末な質問で申し訳ないのですが、DX推進リーダーの「活用できる」と「使える」の違いは何だろうと思っていて、まあ何となくは分かるのですけれども、個人的には「活用できる」の部分も一般職員の方にはできないと将来的に難しいのではないかなと感じます。したがって、高度専門人材と今定めているDX推進リーダーの間にもう一段要ると思っています。例えば、もしかしたらいるかもしれませんが、自治体職員の中でもさすがにパソコンを使えない人は、今はないと思うのですけれども、今後は多分世代が変わっていくので、DXを使えるのが多分普通になっていくのではないかと。そこからやはり活用できるというところを日々の行政の中に取り込んでいく、そこを一般の職員の方のレベルにした上で、もう少し発注とか旗振りという立場と、それから、高度専門と、でも、高度専門も結構バリエーションがあるような気はするのですけれども、そこはもうちょっと区分したほうがいいのではないかなと思ったというのが一つです。

あと、これも以前の繰り返しになってしまうのですが、人材確保と同時に人事管理に関してかなり見直していく必要があるのではないかなと思っています。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

ほかに。

それでは、砂原委員、その次に牧原委員、お願いします。

○砂原委員 私も3点ほど申し上げたいと思いますが、一つはまとめ方についてですが、今はまとめ方は非常に分かりやすく分けられていると思いますが、ただ、一つ感じたこととして、何のためにデジタル化をするのかというか、デジタル化とは何だろうというのがよく分からないところもありました。デジタル化は、ある種の手段というところもあって、結局、基本的には情報の利活用の仕方が変わるとというのが重要なことであるとすると、やはりどういうデータベースを作るかとか作らせるかという辺りが一つのポイントになるのかなと思いつきながらお聞きしておりました。おそらくデジタル化をして色々な情報を使おうとすると、データベースがなくてはいけないわけです。しかし、データベースの方は、どういうデータベースがあるのか分からないけれども、何かのデータベースを使うような形になっているというのは理解しづらいところでもあると思います。具体的にどういうデータベースを使うのかというようなことがイメージできるとよいのかなと思ったところです。

それに関しまして、次の2点目なのですけれども、ワンストップとセキュリティという

問題が出てくるわけですが、これらは別々のところで取り上げられているわけですが、どうしてもワンストップを非常に強調すると、セキュリティが難しくなるみたいなところもやはりあるわけです。自治体として全部の情報をまとめて活用して、一つのデータベースの中でワンストップでできるようにすると、それは情報漏えいしたときには大変だとか、そういった問題が起きてしまうところもあると思います。そういうときに、例えば情報のデマケーションみたいなものをどこで切るのかとか、先ほど申し上げた言い方をすると、どういう形のデータベースというものを想定するのかということ的前提として考えるべきではないかと感じたところです。

現状、例えば、しばしば言われるのは、保育所の決定などでそうですが、なるべく利用者が平等に保育所の割当てがなされるように、色々な情報を取って、それを活用して、例えば家族構成とか何時間働いているとか、そういう情報を本当にたくさん取って決めているわけですがけれども、そういう何でもかんでも情報取るというようなあり方が、ワンストップでやっていくときに可能なのかと。その情報を、ある程度謙抑的に取っていくとか、そういったようなガイドラインみたいなものも必要になってくるのかなというのが、このワンストップセキュリティのところをセットで考えたときに出てくるのかなと感じました。

最後ですけれども、標準化のところ、これは太田先生が先ほどおっしゃったようなことと私は逆側です。もちろん定額給付金のようなものが、国がつくったシステムで自動的に計算されて実施されるというのは、私も全くそのとおりでと思います。加えて、例えば児童手当みたいなようなものであっても、現金給付業務であれば、国がつくったシステムの上でやるのであれば、国の業務なのか地方の業務なのか分からなくなってくるというか、従来とはひょっとしたら違うような見え方もしてくる。そうすると、そういったもの、それを国に戻すのは集権的だというような見方ももちろんあると思いますが、しかし他方では、現在やっている補助業務を廃止するという言い方もできるわけです。補助業務を廃止して違うところに集中するという考え方もあることを念頭に置けば、例えば、現状の財源の配り方みたいなものも含めて見直すことはやってもいいのではないかと考えているところです。

以上です。

○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 時間がないかと思ったのですが、皆さん短くやっていただいて、私もできるだけ短く思っております。

まず、第1点目なのですが、先ほど谷口委員のおっしゃった話と重なるのですが、何のための住民目線の自治体デジタル化なのかということは、今日の資料では14ページと45ページの資料で論じられているところだと思うのです。つまり、14ページの③の後ですよ。住民にとってどうか。45ページには、地域課題の解決に注力する。これらは、結局のところ、分権型社会を高度化することなのではないかと思っています。

つまり、もし、分権改革をする前にデジタル化が進んでいたら、デジタル化の目的は分権型社会にはならなかったというわけで、分権改革後のデジタル化とは、分権型社会をより実質化させていくという方向性をここから抽出できるのではないか。その場合に、この④があれば、そこで少し明るいイメージを出していけないのではないか。住民が地域をよりよく把握し、住民自治を実現するという事なのではないかと思うのです。それについて、若い世代と、高齢化世代でそれぞれこんな感じだというイメージを示せると、明るく好ましいデジタル化の方向というものが見えてくるのではないかと思ったのが1点目でございます。

2点目は、44ページで、前に私が御質問したところに回答していただいたのですが、標準化対象と評価対象外の区分のところ、税ではパラメーター処理で吸収できるところや機能要件で吸収できるところもあり、かつ、独自施策アプリで対応するところもあるということですね。ありがとうございました。

18ページでは、基幹システムの標準化後、カスタマイズしないところと、今度アプリでということに分かれていくのですが、これについては、19ページの3つ目の○の新しい20業務の先のシステム標準仕様の規律密度の問題があるのではないか。32次地制調と、その前の2040構想研究会のときの議論で、システムの標準化を入れておくということは、独自の施策をやらなくてもいいところはやらなくていいという、そういうニュアンスでの方向性があったと思うのです。

今後、独自のアプリで、色々な新しいことを考えることが必要ではある反面、そこに注力すると、結局、また10年もたつと同じ話になって、標準化の部分以外のところが膨れ上がってくるというのではないかと思うのです。

例えば宿泊税ですと、今はいくつかの自治体でしか採用されていない、やっていないのですけれども、これなどは、ある程度準共通化ができてしまうはずでしょう。標準化対象外の独自設定についても、なるべく共通化していくような方向で行くべきだということ、メッセージとして出したほうがいいのではないか。新しい自治体独自の工夫が出てきたとしても、共通化できるものは共通していき、なるべく標準化の規律密度を増やしていく方がいいのではないか。

最後の3点目ですが、45ページの先ほどのところですが、デジタル化で地域課題に対応できるようになるという部分です。私も色々ところで講演をしたときに、「デジタル化をすると効率化するのでしょうか」と言われるので、「短期的には業務が増える可能性もあります」という答えをして、かなり皆さんから驚かれています。このまま2025年に標準化が完成したとして、その先にまたさらにデジタル化を進めていくときに、安定的にデジタル化による業務の効率化が進まないと、結局は、業務量は増えるかもしれない。どこかで働き方改革と連動させながら、デジタル化を進ませる必要があります。

例えば、業務を速くこなせるようになれば、同じ時間内でより多くの業務をこなせるわけです。より多くの業務をこなしていくと、我々の電子メールがそうですけれども、いつ

もまでも電子メールを打っている、業務にかかりきりになることが起こりうるのです。だから、なるべくそうではない業務にシフトしていけるような、いわゆるブルシットジョブを増やすのではなくて、例えば対面やフィールドワークといった業務を重視することが必要になるでしょう。自治体の業務のあり方、働き方を考えてほしいというようなメッセージを出しておくといいのではないかなと思っています。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

後半の方は早く進みまして、少し時間がありますので、何かあればいかがでしょうか。

それでは、大橋委員、お願いします。

○大橋委員 自分の中でもちゃんと整理がし切れていなくて自信がないのですが、こちらの資料の34ページの、地方自治法の245条の4の手入れの話なのですが、こちらは、事務局としては、新しい情報共有に関わる枠組みというのは、245条の4のところで書き込むことを想定されているのか、それとも何か別のところを考えているのか、伺いたく存じます。この245条の4の周辺というのは、まさに国が自治体に対して関与するときのあり方に関して定めている部分でありまして、国と自治体が完全に対等な立場で共同して何かをするというのは、もともとの構造としては想定されていない気がして、ちょっと異質なような気もするのですが、そこについて事務局の御意見をいただければと思います。

○山本委員長 いかがでしょうか。

○植田住民制度課長 ありがとうございます。

大変貴重で、的確な御意見と受け止めさせていただきました。先ほど太田委員の御質問に答える形で申し上げた点に関しては、この245条の4の周辺というか、それに関連する規定が考えられないかと考えておりましたけれども、御指摘のとおり、地方自治法の全体の構造からしても、そういう類の規定というものがなかなか見当たらないというのが現実でございます。今の国と地方公共団体の情報共有といったときに、これはどちらかというと、個別の情報団体との情報共有というよりも、総体としての地方公共団体との情報共有という点に、より重きを置いたものとなりますが、総体としての地方公共団体というものを考えた規定は、地方自治法の中には見当たらない状況でございます。

デジタル化というものの特性上、こういう論点が出てきているのだろうと考えておりますけれども、その点、どのようにすれば今の地方自治法の規定にフィットする形で、何か付け加えられるのかという点について、まだ十分検討はできていないというのが実情でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

どうぞ、お願いします。

○市川会長 ありがとうございます。

デジタル化について、かなり精緻に技術的な点や、仕組みについて記載いただいております。一方で、やはりデジタル化というものを考えるときに、先ほど谷口委員からもお話がありましたけれども、我々、地方制度調査会が言ってきた議会の機能強化、広域連携、それと住民視点・住民自治について、それを促進するための道具としてデジタル技術をどう活用していくのかということも、提案の中にしっかり書いておいたほうがいいかと思っております。

これからどんどんデジタル技術は発達していきますから、それぞれの地域においてデジタル技術をうまく活かしてもらえるような仕組みをつくっていくべきだと思いますので、その視点も是非入れていただきたいと思っております。

○山本委員長 ありがとうございます。

いかがでしょうか。

お願いします。

○大山副会長 この調査会としてそういうこと言っているか分からないのですが、人材の話で、今どんどん、ちょっと育てると引き抜かれるという話がすごくありますよね。自治体でも会社でも。これは公務員課の方の話かもしれないのですが、横並びで待遇していて、いつまでもそういうので成り立つのかどうかというのはすごく将来的には疑問に思っています。だから、そういう専門人材について、何か違う採用の仕方とか、育成の仕方とか、ちょっと大きな話になりますけれども、それも考えていく必要があるのではないかと。感想でございます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

公務員課の方はもういませんか。伝えておいてください。

ほかにいかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

ありがとうございます。

大きく言うと2つあって、1つは総論的な話です。先ほど来御指摘がありますけれども、何のためにデジタル化をするのか。それは、住民自治を高度化する、あるいは、住民に対するサービスをきめ細かくし、デジタル化がむしろできないところに労力を投入できるようにするという意味も含めて、住民サービスを高度化するということであり、あるいは、自治体間の連携を推進するために使うということです。何のためにデジタル化するかを明らかにしなくてはいけないということです。

これを制度に落とし込むときにどうするかという問題はある、一般原則のようなものを入れるかということがあるかと思っております。

それから、もう一つは、あまり厳密な言葉遣いはしませんけれども、情報システムとかデータベース等の管理、ガバナンスのあり方をどうするかです。この点については、地方

自治法の中にも隣り合わせの規定は確かにあります。245条の4等ですけれども、先ほど指摘がありましたように、それが情報共有の場面に当てはまるかという、当てはまらない部分があります。

地方自治法の中には、例えば、財産の管理に関する規定、あるいは職員に関する規定等があります。地方公務員法の方にも含まれています。あるいはコンプライアンス等の手がかかりもありますけれども、そういうところと接しつつ、しかし、それとはやはり違う情報システムとか、データベース等の特性に鑑みた、何らかの仕組みがあってもよいかという感じがいたしました。

情報セキュリティの問題もそうですし、AIの利活用のあり方の問題もそうですが、情報システムあるいはデータベース等の管理、ガバナンスを行うための手がかかりとなる制度が、何か必要ではないかという感じが全体としてはいたしました。

それでは、これぐらいにいたします。

大体時間になっていますので、これまでの専門小委員会において、非平時への対応、地方行政のデジタル化への対応、地方公共団体間の連携や公共私連携の各テーマごとに御議論いただいてまいりましたが、今回は、これまでの審議において委員の皆様からいただいた御意見を踏まえながら、総括的な論点整理に関する検討を行ってまいりたいと思います。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、これをもちまして、本日の専門小委員会、かなり長時間にわたりましたけれども閉会いたします。どうもありがとうございました。