

ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（案）

目 次

- 第1 基本的な認識
 - 第2 デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応
 - 1 基本的な考え方
 - 2 DXによる地方公共団体の業務改革
 - (1) 行政と住民との接点（フロントヤード）のデジタル化
 - (2) 内部事務（バックヤード）のデジタル化
 - (3) フロントヤード・バックヤードのデジタル化の一体的取組
 - (4) デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画
 - 3 国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等
 - 4 地方公共団体における情報セキュリティとデジタル人材
 - (1) 情報セキュリティの確保
 - (2) デジタル人材の確保・育成
 - 第3 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私との連携
 - 1 地方公共団体相互間の連携・協力
 - (1) 資源制約等に対応していくための連携・協力の取組の深化
 - (2) 公共施設の集約化・共同利用
 - (3) 専門人材の確保・育成
 - (4) 「地域の未来予測」の作成及び「目指す未来像」の議論
 - 2 公共私との連携
 - (1) 地域における共助の仕組みを支える主体間の連携
 - (2) 地域コミュニティ活動の持続可能性向上
 - 第4 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応
 - 1 問題の所在
 - 2 情報共有・コミュニケーションの課題と対応
 - (1) 現行制度
 - (2) 情報共有・コミュニケーションの柔軟化
 - 3 役割分担の課題と対応
 - (1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割
 - (2) 保健所事務等の規模・能力に応じて市町村が処理する事務を含めた調整に係る都道府県の役割
 - (3) 大都市圏における都道府県の区域を超える調整
 - 4 必要な職員の確保の課題と対応
- 結 び

第1 基本的な認識

新型コロナウイルス感染症（COVID-19。以下「新型コロナ」という。）の国内感染が令和2年1月に初めて確認されて以来、4年が経過しようとしている。感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（以下「感染症法」という。）上の分類は「新型インフルエンザ等感染症」から「5類感染症」に移行したが、移行までに累計感染者数は3,380万人、死者数は7万4千人を超える深刻な感染症危機をもたらした。この間、行動制限を伴う緊急事態宣言は令和2年4月の宣言を皮切りに3回、まん延防止等重点措置は2回発令された。

この感染症危機による社会の急激な変化やこれに伴う対応は、我が国においてこれまで指摘されてきたにもかかわらず、未だ十分な対応ができていなかった課題を顕在化させた。

新型コロナによる感染症危機への我が国の対応に関しては、「デジタル敗戦」と言われ、当初、国や地方公共団体、民間企業を含め、各種手続や業務運営でデジタル技術を十分に活用できず、迅速で柔軟な取組を行うことができなかった。その後、全国の感染状況の把握、ワクチン接種情報の管理、アプリによる健康観察など様々な形でデジタル技術の積極的な活用が進められるようになり、また、人と人との対面での接触が制限される中で、経済、医療、教育をはじめ、様々な分野でデジタル技術の活用の可能性が広く認識されるに至った。さらに、生成AI技術は、これまで人間が優位性を発揮してきた創造的な活動の領域で用いられ、新たな利便性や付加価値などの可能性も期待されているなど、社会全体のデジタル・トランスフォーメーション（DX）は一層加速化し、行政サービスのあり方を大きく変えることが期待されている。

新型コロナの感染拡大前から、我が国では、人口構造の深刻な変化や、人口急増期に集中的に整備してきたインフラの老朽化、都市の低密度化・スポンジ化等によってもたらされる様々な内政上の課題、Society5.0の到来をはじめとする技術の進展、あるいはライフコースや価値観の多様化が予見されており、各分野において、どのように対応していくかが重要な課題となっている。将来の人口構造の姿を指し示す出生数は、第1次ベビーブームの昭和24年の269万人余をピークに、第2次ベビーブームが過ぎた昭和50年以降、減少傾向が続いてきたが、近年、想定を上回るペースで減少を続け、令和4年には、ピーク時の3割以下の77万人余まで落ち込むに至っており、既に、我が国が少子高齢化・人口減少局面に入ってから久しい。各地で、また、各部門において人手不足が生じており、地方公共団体においても、とりわけ、専門人材の確保の難しさが指摘されているが、新型コロナによる感染症危機を経て社会経済が平時を取り戻していく過程において、こうした傾向は加速化することになった。第32次地方制度調査会は、地方行政のあり方について、地方公共団体が住民の暮らしを持続可能な形で支えていくために、新たな技術を基盤として、各主体の持つ情報を共有し、資源を融通し合うこと等により、組織や地域の枠

を越えて多様な主体が連携し合うネットワーク型社会を構築していくことを提言しているが、新型コロナの感染拡大の影響もあり、実際の取組は未だ道半ばである。

大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応という観点からは、地球規模の気候変動により気象災害リスクが高まっており、我が国でも、平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）、令和元年東日本台風や令和 2 年 7 月豪雨をはじめ、近年、広域かつ甚大な風水害が頻発するようになっている。また、東日本大震災、平成 28 年熊本地震といった大規模地震に見舞われたほか、南海トラフ地震、首都直下地震等が高い確率で発生することが見込まれている。こうしたことから、近年、関係法令の改正を含め、従来以上に国と地方公共団体が連携し、円滑かつ迅速に災害に対応するための備えが進められてきた。感染症危機についても、平成 21 年の新型インフルエンザの世界的な流行を踏まえ、病原性の高い新型インフルエンザ等の感染症に対して実効性のある方策を講じるため、平成 24 年に新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「新型インフル特措法」という。）が制定された。しかしながら、今般の新型コロナによる感染症危機に際しては、従来の法制においては想定されていなかった事態が相次ぎ、国と地方が連携し、総力を挙げて取り組んだものの、国と地方公共団体の間や地方公共団体相互間の役割分担、情報共有・コミュニケーションのあり方などを巡って様々な課題も指摘された。

このような認識のもと、今後の地方行政のあり方に関し、以下の課題への対応が必要である。

第一に、DX の進展を踏まえた対応である。急速な人口減少によって、人材不足が深刻化するなど、経営資源が制約される中で、地方公共団体が職員等のリソースをより創意工夫を要する業務にシフトさせ、より質の高い行政サービスを持続可能な形で提供していくためには、デジタル技術を活用し、地方公共団体と住民との接点や内部事務、意思形成における業務改革を飛躍的に進める必要がある。その際には、規模を拡大するための追加的な費用負担が低廉であり、かつ、規模の拡大によって付加価値を高めることが可能になるデジタル技術の性質を踏まえ、地方公共団体間で共通性の高いインフラやアプリケーションを、広域又は全国的に整備して、重複投資を回避しつつ全体的な最適化を図る必要がある。そのために必要な情報セキュリティや人材の確保も含め、個々の地方公共団体における主体的な取組のみならず、地方公共団体相互や国と地方公共団体の間で連携・協力した取組が求められる。

第二に、地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携の深化である。住民はサイバー空間ではなく、地域という物理的な空間で生活している。したがって、DX が進んだ社会においても、保健、福祉、教育、消防等のサービスや、住民が物理的に利用するインフラ・施設等の設置管理など、引き続き地方公共団体と住民の接点や、物理的な空間において対応する業務は重要である。経営資源が制約される中で、こうした分野においても、持続可能な形で行政サービスを提供し、住民の暮ら

しを支えていくためには、地方公共団体が、地域や組織の枠を越えて、それぞれの資源を融通し合い、他の地方公共団体や多様な主体と連携・協働していく視点が一層重要になる。

第三に、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応である。平成 12 年の地方分権一括法の施行により、国と地方の役割分担や、国と地方の関係の基本ルールが明確化され、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねられることとなってから 20 年が経過し、地方公共団体は自主性・自立性を発揮して、地域の実情や住民ニーズを踏まえた行政サービスの提供が行われるようになった。その一方で、近年は、広域かつ甚大な風水害が頻発し、また、大規模地震も相次ぐようになり、これまでの経験に基づく備えでは対応ができない事態が見られるようになっている。今般の新型コロナによる感染症危機に際し、様々な局面において従来の法制では想定されていなかった事態が相次いだことを真摯に受け止め、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の役割分担、関係等に関する課題について十分な対策を講じ、国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して、国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう万全を期する必要がある。

今後の地方行政のあり方に関して、対応が必要な上記の 3 つの点を通し、情報共有・コミュニケーションの重要性を指摘できる。第一で示したように、地方公共団体は、デジタル技術の活用によって、今後、様々な分野において情報共有・コミュニケーションを飛躍的に充実させていくことが求められる。そして、デジタル技術も活用した情報共有・コミュニケーションの充実が、地方公共団体の内部はもちろん、国と地方公共団体の間、地方公共団体相互の間、あるいは、地方公共団体と地域社会の担い手、住民など様々な主体の間で図られることで、第二で指摘される、組織や地域の枠を越えた連携が進み、関係者間で必要な合意が形成されていくことも期待される。こうした様々なレベルでの情報共有・コミュニケーションが平素から迅速かつ柔軟に図られ、組織や地域の枠を越えた連携が築かれていることは、第三の、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が生じた際の対応を実効的なものとする前提でもある。

その上で、第一から第三までの対応に共通する点として、基礎自治体としての市町村の役割、広域自治体としての都道府県の役割、そして、国が果たすべき役割も含めて、それぞれの役割が十分に果たされる観点が必要であることを指摘する必要がある。市町村は、基礎自治体として、地域で住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるよう役割を担うが、あらゆる局面においてその役割の全てを市町村だけが背負うものではないことは、これまでと同様である。第一の DX の進展への対応においては、デジタル化の共通基盤・共通機能の整備等について、全国の地方公共団体が共同して行う枠組みを含め、地方公共団体の連携による取組が十分に役割を果たすことが期待されるほか、都道府県、そして国もそれぞれの役割を果た

して広域的・全国的な取組を行うことが必要である。市町村は、その自主的な判断に基づき他の市町村との広域連携によって必要な行政サービスを提供するが、第二で指摘したように、市町村間の連携が困難な場合、都道府県においても市町村の求めに応じて補完・支援を行う役割を果たす必要があり、様々な主体との組織や地域の枠を越えた連携の環境整備については国が役割を果たす必要がある。第三の大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応においては、国民の生命、身体又は財産を保護するため、国、都道府県及び市町村が、事態の性質、規模・態様に応じて、それぞれの役割を十分に果たしていかなければならない。

第2 デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応

1 基本的な考え方

デジタル技術は、地理的・物理的な制約を受けにくく、規模の経済が働きやすいため、統一化・集約化・大規模化に向かう性質がある。そのため、地方行政のデジタル化を進めていくことは、地方自治のあり方や、国・都道府県・市町村の間の関係性に大きな影響を与える可能性がある。

そもそも、地方公共団体における情報システムの利用は、昭和30年代半ばから、個々の地方公共団体が、その処理すべき事務について、自ら創意工夫して電子計算機により処理を効率化する取組として始まった。当時は、各団体の庁舎内において汎用機（メインフレーム）を整備する方法が主流であり、大量処理のニーズの高い団体から自主的に始められたことから、広域的な取組につながりにくかった。

平成に入り、情報通信ネットワークの利用が拡大されるようになってから、地方公共団体の事務処理を行うためのシステムは、基本的には各団体が自ら整備することを前提にしつつ、地方公共団体間で共同して事務処理を合理化するための全国共通のインフラとして、平成11年の住民基本台帳法改正により住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）が整備され、また平成16年には総合行政ネットワーク（LGWAN）への全市町村接続が完了し、いずれも安定的に運用されてきた。

その後、社会全体でデジタル化が進展する中で、国と地方公共団体が協力して、行政のデジタル化を進める取組が行われてきた。平成25年には国・地方の行政手続において特定の個人を識別するための番号を整備・利活用するマイナンバー制度が導入され、情報提供ネットワークシステムやマイナポータルなど、国が共通基盤・共通機能を提供し、国とともに地方公共団体が利用する取組が行われた。令和元年には、デジタル行政推進法により国・地方の行政のデジタル化に関する基本原則等が定められるとともに、令和3年には個人情報保護法が改正され、国が個人情報保護に係る規律を統一的に定めるなどの取組が行われた。第32次地方制度調査会では、地方公共団体間で共通する一定の事務を処理する情報システムの標準化を進める法制が提言され、標準準拠システムへの移行を義務付ける地方公共団体情報シス

テムの標準化に関する法律（以下「標準化法」という。）として制度化された。これらは「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施」や「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動」（地方自治法第1条の2第2項）として国が制度的な対応を行ったものであり、今後ともデジタル技術を適切に活用するため、国はこうした役割を適切に果たす必要がある。

他方で、デジタル化が進展しても、住民が地域という物理的な空間において、サービスの提供を受けるとともに、その負担を分任する以上、地域における民主的な意思決定主体として課題を解決する地方公共団体や地方自治の重要性は変わらない。地方公共団体は、現物給付等のサービスを的確に提供するとともに、これらのサービスとデジタル空間との接点として、より一層重要な役割を果たすことが求められる。

その上で、デジタル技術の可能性を最大限活かしつつ、全国の地方公共団体が行政サービスの効率化・高度化を図りながらその役割を最も効果的に果たせるようにするためには、地方公共団体の間で事務の共通性の高い分野に係るインフラやアプリケーションは、業務フローの標準化を前提として、広域又は全国的な規模で整備することが必要となる。地方公共団体が、こうした共通基盤・共通機能を活用しつつ、地域の課題解決に向けた多様な取組や試行的な施策の展開を引き続き積極的に行えるよう、国は、制度面、財政面を含めて、積極的に地方公共団体を下支えすることが重要である。

これまで積み重ねられてきた取組に加え、今後こうした取組を一層進めることを通じて、物理的な空間で区切られ、個々の地方公共団体の自主性・自立性を特に重視してきたこれまでの地方自治を基盤としつつ、ネットワークで結ばれた地方公共団体同士がデータをやりとりしながら、緊密に連携・協力し合う新たな時代の地方自治の姿に進化していくことが可能になると考えられる。さらに、事務の種類に応じて、国や民間事業者との連携・協力も円滑に行っていくことが求められる。

デジタル技術の活用は、あくまで地方公共団体が、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」（地方自治法第1条の2第1項）というその本来の役割を果たすための手段である。こうした地方分権改革によって構築されてきた国と地方公共団体との役割分担や関係を基礎としつつ、デジタル技術を最適化された形で効果的に活用するために、国と地方公共団体との連携・協力を従来以上に緊密に行うことが重要である。

具体的に取り組むべき事項は、以下に示すように多岐にわたるが、技術の進展等に柔軟に対応しつつ、一定の将来見通しを持って、計画的に取り組むことが重要である。なお、計画的に取り組む場合であっても、従来各地方公共団体が個別に行ってきた取組を全国的な取組に移行させる場合には、団体によって移行の難易度や費用対効果等が異なることも想定されることから、丁寧に地方公共団体の実情や意見を踏まえた対応を行うことが求められる。

2 DXによる地方公共団体の業務改革

(1) 行政と住民との接点（フロントヤード）のデジタル化

現在、自治体 DX 推進計画等の取組により、地方公共団体の手続のオンライン化が推進されている。マイナンバーカードの普及が進み、オンライン手続において本人確認を確実にできる基盤が整いつつあるとともに、国が運営するマイナポータルにおいて LGWAN との接続や電子申請の受付等の機能が実装されるなど、地方公共団体におけるオンライン手続の環境が整備されている。

また、行政資源が今後益々制約されていく中でも住民の利便性を維持・向上させるため、多くの地方公共団体において、各種行政手続などの住民との接点（フロントヤード）について、「行かない」オンライン手続に加え、「迷わない」「待たない」「書かない」ことを目的とした窓口業務の改革に取り組んでいる。

今後の地方公共団体の手続は、対面による紙の申請から、①非対面のオンラインによるものにシフトし、②対面で手続等を行う場合であっても、タブレット等の活用により申請情報をデータで対応することで「書かない」場面を増やすことが求められる。その際、障害者や高齢者を含む全ての住民が円滑にオンライン手続等を利用できるよう、誰もがデジタル化の恩恵を享受できる環境の確保に努める必要がある。

多くのフロントヤードの手続において、直接データでやりとりすることにより、基幹業務システムの標準化による内部事務（バックヤード）に係るデジタル化と相まって、以下のような業務改善につなげていくこととすべきである。

まず、窓口対応において、住民に必要な手続を案内する機能等を活用して、複数の手続のワンストップ対応をしやすくなり、また、申請の処理時間等のデータをシステム上把握・分析可能となりうることから、こうしたデータに基づき業務改善につなげることが考えられる。業務改善により生まれた人的リソースについては、政策の企画立案、より手を差し伸べるべき方への相談業務やプッシュ型のサービス提供等のきめ細やかな業務にシフトすることが考えられる。

また、庁舎空間に関しては、それまで窓口の手続に使われていた空間を有効利用することにより、庁舎空間は単なる手続の場だけでなく、住民や地域社会を担う様々な主体が集い、公共私で連携しながら地域課題を解決していく場としても活用可能となる。

多様な住民ニーズに対応するためには、こうした窓口改革の取組の更なる推進とともに、地域公共交通や救急業務、避難所等において、マイナンバーカードを活用し、住民目線に立った公共サービスを提供することが求められる。

さらに、フロントヤードの手続に関し、複数の地方公共団体に対して申請等を行う事業者にとっては、地方公共団体ごとに異なる申請書様式から生じる事務負担が過大であると指摘されている。地方公共団体が担っている事務の実態や地域事情等を十分把握しつつ、標準化・共通化が合理的と思われるものについては、地方公共団体や事業者等の意見も踏まえながら、国が必要な標準化や共通化を図るなどの施策やそのための支援を行うことが重要である。

(2) 内部事務（バックヤード）のデジタル化

現在、標準化法に基づき、標準化対象の 20 業務について、原則として令和 7 年度末までに標準準拠システムへ移行できるよう取組が進められている。

基幹業務システムの標準化の取組は、情報システムの開発・運用に係る地方公共団体の人的・財政的負担を軽減するだけでなく、従来、地方公共団体間・システム間で互換性がなかったデータの標準化によってデータ連携や新たなサービスの迅速な提供が容易になり、さらには、デジタル化を前提とした業務フローや制度の見直し、人員配置やシステム構成の最適化が可能となるなど、デジタル化を通じて行財政運営のあり方を変革する重要な契機となるものである。

標準化の取組によって、国の制度改正への迅速な対応や、地方公共団体相互間、国・地方間における共通基盤・共通機能の円滑な利用が可能となる。現在、全ての地方公共団体が標準準拠システムへの円滑かつ安全な移行を目指しているところであり、国は、地方公共団体が移行作業に注力できる環境を整える必要がある。

標準準拠システムへの移行に要する経費は、今後の地方行政のデジタル化に係る基盤整備として必要不可欠な投資であるため、国は、必要な財政支援を行うことにより、着実に移行を進めていくことが必要である。その上で、共通基盤であるガバメントクラウドに関する情報提供などの支援も積極的に行うことが求められる。

これまでの標準化の取組においては、標準仕様書の作成段階から地方公共団体の意見を丁寧に聞きながら進められてきた。標準準拠システムへの移行後の運用段階や、事務の追加を検討する場合においても、改善案の有無を含め、地方公共団体の意見を丁寧に聞くことが必要である。また、必ずしも画一化すべきでない部分については、地方公共団体が自主性・自立性を発揮できるよう留意が必要である。

(3) フロントヤード・バックヤードのデジタル化の一体的取組

自治体 DX を総合的に推進するためには、フロントヤードとバックヤードのデジタル化を一体的に取り組むことにより、住民サービスの高度化に加え、窓口対応等の効率化による創意工夫を要する業務への人員配置の最適化を実現するとともに、(4)で述べるデータを活用した意思形成につなげていく視点が重要である。

このような取組は、個々の地方公共団体でも実施可能ではあるが、法令に基づく申請、納付手続など、共通性が高い事務の処理に関しては、重複投資を避けるため、マイナンバーカード、マイナポータル、住基ネット、LGWAN といった全国共通のインフラを活用することにより、個々の団体の事務負担を軽減しながら、より効率的な事業展開を行うことが望ましい。

そうした共通のインフラについては、LGWAN など全国の地方公共団体が共同して運営する方法のほか、マイナンバーカードなど国と全国の地方公共団体が協力して運営する方法が採られてきており、今後とも適切に活用していくことが考えられる。

例えば、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）は、地方公共団体が共同して処理する事務として、フロントヤードのデジタル化の重要なツールであるマイナンバ

ーカードの発行業務やコンビニ交付システム、情報連携に必要な自治体中間サーバーの運營業務を行うとともに、バックヤード業務の効率化に欠かせない住基ネットやLGWANの運營業務などを行っている。

また、地方税共同機構が運営する地方税ポータルシステム（eLTAX）は、地方税の電子申告・申請や電子納付等に活用されている全国共通の基盤である。この eLTAX において、令和 5 年 4 月から eL-QR（地方税統一 QR コード）が導入されたことにより、納税手段のキャッシュレス化が促進されるとともに、eL-QR 対応金融機関であれば、全国どの窓口からでも納付が可能である。また、納付や入金情報が eLTAX 経由で電子的に送付されること等により、公金収納事務を取り巻く環境が厳しさを増す中で、地方公共団体における納付情報の消込作業が効率化されるなど、金融機関や地方公共団体等における地方税の収納事務の効率化が図られている。

このように eL-QR の導入はフロントヤード・バックヤードのデジタル化に資するものであることから、地方税の納付にとどまらず、制度上、地方公共団体の判断により、公金の納付についても幅広く eLTAX を活用できるようにすべきである。いずれの地方公共団体でも相当数の取扱件数があるものや、性質上区域外にも納付者が広く所在するものなど、全国的に共通の取扱いとすべき公金の納付については、地方公共団体に重点的に要請を行い、全国どこからでも住民・事業者が eLTAX を活用して公金を納付できるようにすべきである。

(4) デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画

地方公共団体においては、データ分析ツールや AI を含めたデジタル技術の活用により、基幹業務システムのデータ解析による窓口業務の改善、道路等のインフラ管理や課税客体の把握における業務の効率化、地域の多様な意見の集約等の取組が始まっている。

今後は、フロントヤード及びバックヤードのデジタル化を通じて、より多くのデータが利活用・分析しやすくなり、その結果、潜在化していた課題の発見・解決につながりうる。また、データを外部に提供することにより、アカデミアを含めた外部の知見を利用しやすくなるが、その際の規律も検討する必要がある。このように、データを従来以上に大量、即時に活用していくことによって、より効果的・効率的な意思形成につなげていくことも可能となる。

地方公共団体が生成 AI などの最先端技術を業務上利用する場合には、情報セキュリティ等のリスクへの対応に万全を期すとともに、雇用への影響にも留意した上で、行政サービスの信頼性を保ち、職員の負担軽減のため有用な分野において、適切な手法を検討した上で活用するとともに、国は優良事例の横展開などの支援を行う必要がある。

住民が、地方公共団体が設定したテーマや住民に身近な行政ニーズに関して、デジタル技術を活用して、プラットフォーム等を通じて直接やりとりをすれば、地域の課題解決、さらには地方公共団体の意思形成に参画する意識を高めることにもつながる。

このような効果的なデータの活用や、住民からの情報収集、得られた知見の積極的な住民への発信は、本調査会において先に答申した議会のデジタル化の取組とも相まって、住民自治の根幹をなす存在である議会への多様な人材の参画や住民に開かれた議会の実現にも資することが期待される。

3 国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等

デジタル技術の活用にあたっては、その特性を踏まえ、従来から、共通的なインフラやアプリケーション（住基ネット、LGWAN、マイナンバー関連システム、ワクチン接種記録システム（VRS）等）について、市町村や都道府県の区域にかかわらず、広域又は全国で共通化して整備し、業務の効率化・高度化を図ってきた。

今後も、デジタル技術を一層活用するため、国と地方が連携し、この方向を更に推進していく必要性が高まっている。

その際、地方公共団体のニーズや意見を十分踏まえた上で、行政分野の種類・特性に応じ、広域の単位から国・地方全体まで、様々な規模での最適化が求められるが、全国的な共通基盤・共通機能については、地方の創意工夫を活かしつつ、国が制度面、財政面を含め、積極的にその役割を果たすことが必要である。

さらに、地域の課題解決を行う先駆的・革新的なアプリケーションのうち多くの地域で有用なものについては、地方公共団体間で容易に横展開されるようにし、特に汎用性の高いものについては、全国の地方公共団体で活用されるようにするため、国として支援していくことが考えられる。

デジタル技術の進展により、国・地方公共団体等のデータの保有主体がクラウド上のアプリケーションにデータを保存し、各主体が参照できる範囲を定めた上で、相互にアクセスすることが技術的に可能となっている。こうした方法による情報共有は、国・地方公共団体間では、従来あまり行われなかったものである。

例えば、地方公共団体のシステムの標準化に活用しているプロジェクトマネジメントオフィス（PMO）ツールでは、地方公共団体が進捗状況を入力し、それをシステム上で集計・表示するほか、国が同ツール上で、標準化の取組に関する最新情報の提供等を行っている。また、VRS や新型コロナウイルス感染症医療機関等情報支援システム（G-MIS）では、個々の調査票による照会や回答、集計といった国や地方公共団体等の業務を大幅に合理化・迅速化し、全国レベルの状況把握や施策検討等に成果を挙げている。

このように、国及び地方公共団体が、共通のクラウド上にそれぞれの情報を保存し、あらかじめ決められた範囲内で互いに当該情報にアクセスできるようにすることは、膨大な文書のやりとりが不要になるなど、双方の事務の効率化につながることから、各主体における情報の適切な管理を前提としつつ、積極的に推進することが重要である。

その際には、例えば、VRS において、市町村が保有する個人情報とは当該市町村のみがアクセスできるよう厳格に管理され、国及び都道府県は統計情報のみを利用可

能としたように、各主体の権限・行政目的に照らして厳格に管理すべき情報と、統計的な情報など性質上共有可能な情報との区分などを、国と地方公共団体との間で予め整理しておくべき場合があることに留意する必要がある。

4 地方公共団体における情報セキュリティとデジタル人材

(1) 情報セキュリティの確保

デジタル技術の進展に伴い、複雑化・巧妙化するサイバー攻撃によるシステム障害の懸念など、地方公共団体でも情報セキュリティに係るリスクが増大している。

これに対し、現在の地方公共団体の情報セキュリティは、総務省が地方自治法に基づく技術的助言として示している「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」を踏まえ、各地方公共団体がそれぞれのセキュリティポリシー（方針と対策基準）を定めて確保することとされている。標準化法に基づく標準準拠システムのセキュリティ要件や、学校教育における情報セキュリティに関する基準など、個別分野の特定のシステムや通信ネットワークに関しては、セキュリティ水準について法令で必要な規定が設けられている。他方で、標準化対象事務となっていない事務を処理するシステムなどについては、サイバーセキュリティ基本法に一般的な責務規定が置かれているにとどまる。

今後、国・地方公共団体・民間企業・住民のネットワークを通じた相互接続がますます進展することに伴い、一つの地方公共団体のセキュリティ対策の不備や不適切なシステム利用が、他の地方公共団体や国の機関等の情報セキュリティにも脅威となり、その安全性や信頼性に影響を与える蓋然性が高くなることが想定される。

こうした状況を踏まえ、地方公共団体が講ずべき情報セキュリティ対策に係る指針を国が示すとともに、地方公共団体に対し、情報セキュリティ対策の方針の策定義務及びその方針に基づく措置の実施義務を課すこととすべきである。その結果、事前の対策からインシデント発生時の対応まで適切に対策を講じるとともに、災害等の脅威にも備える必要があるが、この取組を通じて、地方公共団体の対策の実効性を担保するための措置を検討することが必要である。

(2) デジタル人材の確保・育成

日本全体で官民を問わずデジタル人材が不足し、中でも小規模な市町村では確保が難しい傾向がある中で、全国どこであっても効果的かつ効率的に、デジタル人材を確保・育成する必要がある。

特に、次に掲げるような取組の必要性が高まっている。

- ① 高度専門人材について、都道府県や指定都市等がデジタル人材を確保し、単独では確保が難しい市町村のデジタル化を支援すること
- ② 都道府県・市町村を問わず、各地方公共団体でデジタル化の中核を担う職員を指定し、DX推進リーダーとして集中的に育成する取組を進めること
- ③ J-LIS や自治大学校等における研修を充実させるなどの方法により、各地方公

共団体の全ての職員が一定以上のデジタルリテラシーを持つようにすること

地方公共団体のデジタル人材の確保・育成の動きを加速させるため、デジタル人材に求められる役割や必要なスキルを更に明確化するなど、実効的にデジタル人材が確保・育成できるよう、柔軟に対応策を講じていく必要がある。具体的には、国においてデジタル人材の育成・確保に係る指針を策定し、職員の育成、外部人材の確保、都道府県や指定都市等による一般市町村の支援等を促進することとすべきである。

第3 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私との連携

1 地方公共団体相互間の連携・協力

(1) 資源制約等に対応していくための連携・協力の取組の深化

地方公共団体相互間の連携・協力の取組については、柔軟な連携を可能とする仕組みとして設けられた連携協約をはじめ、様々な事務の共同処理の仕組みが整備され、地域の実情に応じ、地方公共団体が多様な手法の中から最も適したものを自ら選択できる環境が整えられており、ごみ処理や消防など、様々な分野で取組が進んでいる。また、地方圏において人口減少社会に的確に対応していくための連携の枠組みである連携中枢都市圏・定住自立圏の形成についても、相当程度進捗した段階にあり、広域的な産業政策、観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられている。

一方、人口構造の変化により更なる深刻化が予想される、インフラの老朽化や人手不足といった様々な資源制約に対応し、それぞれの地方公共団体が有する資源を共同活用していく取組については、十分に進んでいるとは言い難い。その要因としては、合意形成や利害調整に責任を持つ主体が不明確で、意見の集約や役割分担が困難な場合があること、責任主体が明確であったとしても、合意形成・利害調整に困難を伴うことが懸念されること、実際に連携に取り組もうとしたものの、地域の実情の相違により合意形成・利害調整に苦心することなど、合意形成・利害調整の難しさが指摘されている。

このような、合意形成が容易ではない課題にも積極的に対応し、取組の内容を深化させていくため、連携中枢都市圏・定住自立圏においては、関係市町村が政策形成に積極的に参画し、その意見を十分に踏まえた丁寧な合意形成が行われることが重要である。そのための方策として、市町村の自主性・自立性を尊重することを前提とした上で、例えば、関係市町村間で、連携協約や協定に合意形成過程のルール等を記載しておくことも考えられる。

一方で、連携中枢都市圏・定住自立圏以外の、規模・能力が同程度の市町村が複数存在するような地域においては、「地域の未来予測」を共同で作成すること等を通じ、ビジョンを共有して円滑な合意形成を図っていくことが重要である。また、後期高齢者人口の急速な増加など、変化・課題が今後顕著に現れることが見込まれる

三大都市圏については、特に、連携して今後の資源制約に対応する必要性が高まっていくと考えられる。

また、都道府県には、引き続き、市町村の自主性・自立性を尊重することを基本とした上で、広域の地方公共団体として、市町村間の広域連携や「地域の未来予測」の共同での作成が円滑に進められるよう、適切な助言や調整、支援の役割を一層きめ細やかに果たしていくことが求められる。

このような地方公共団体の取組に加えて、国には、地方公共団体の自主的な連携の取組を適切に支援していくことを前提に、先進事例の収集や取組の横展開などによる連携の促進のほか、各府省による広域連携に関する様々な政策について、府省間での適切な調整と連携を図っていくことが求められる。

なお、デジタル技術を有効に活用することにより、従来と異なり、非隣接市町村が連携して共通する地域課題の解決等に取り組む事例も広がりを見せており、引き続き、取組を進めていくことが適切である。

(2) 公共施設の集約化・共同利用

高度経済成長期以降に整備された施設・インフラの老朽化が課題となる中、各地方公共団体は、その所有する公共施設の現状や施設全体の管理に関する基本的な方針を定めた公共施設等総合管理計画を策定し、長期的視点をもって、公共施設の更新や統廃合、集約化、長寿命化などに取り組んでいる。今後ますます課題の深刻化が懸念される状況においては、各地方公共団体での取組だけでなく、他の地方公共団体と連携して、公共施設の集約化・共同利用や長寿命化に取り組むことが効果的と考えられる。

しかしながら、公共施設の集約化・共同利用は、施設の廃止の議論を伴うなど合意形成のハードルが高く、地域を超えて取り組む場合の利害調整には特に困難を伴うため、広域での集約化・共同利用の取組が十分には進んでいないものと考えられる。このため、市町村間の広域連携においては、(1)で述べたような円滑な合意形成に向けた取組を通じ、各市町村が、広域的な公共施設の集約化・共同利用にも積極的に取り組むことが期待される。

また、地域によっては、都道府県が調整や事務局機能といった役割を担うことで、市町村間での公共施設の集約化・共同利用に関する議論が円滑に進んでいる事例も見られる。地域の実情や市町村のニーズを踏まえつつ、都道府県には、自らが市町村等と連携して公共施設の集約化・共同利用に取り組むことや、広域自治体としての役割を発揮して、市町村間での合意形成が円滑に進むよう、適切な助言や調整、支援を行うことが期待される。

国としても、このように、市町村間の連携や都道府県と市町村との連携を促進しやすい環境を整えるため、適切に支援していくことが期待される。

(3) 専門人材の確保・育成

専門人材については、人口減少社会を迎えても、まずは、それぞれの地方公共団

体が自ら確保・育成することに取り組んできた。市町村間での連携や都道府県による補完・支援によって専門人材を確保・育成する取組事例は多くは見られず、現在、小規模市町村では専門人材の配置が困難な状況が生じている。生産年齢人口が急速に減少し人材獲得競争は厳しさを増しており、今後、さらに多くの市町村において、専門人材の確保・育成が課題として顕在化することが見込まれる。このような状況を踏まえると、市町村単独での専門人材の確保・育成の取組には限界があり、今後は、各地方公共団体が必要な専門人材を自ら確保・育成することにこだわらず、連携して確保・育成に取り組む視点が一層重要になる。都道府県や規模の大きな都市には、専門人材に関する課題に直面する市町村と認識を共有し、連携して確保・育成に取り組んでいくことがこれまで以上に期待される。

都道府県等が専門人材を確保し、市町村支援を行う現行の制度としては、①平時の技術職員不足に対応しつつ、大規模災害時には、被災地に技術職員を派遣する仕組みや、②地方公共団体のデジタル人材の確保に係る地方財政措置がある。このうち、①は、平時に、技術職員不足の市町村を支援できる一方、災害派遣時には支援が途切れてしまうことや、②は、市町村における自治体 DX の取組を支援する時限的な仕組みであるなどの懸念がある。

また、市町村においては、地域や組織の枠を越えた連携・協働の重要性が高まる中で、上述の技術職員やデジタル人材のみならず、地域の実情を熟知し多様な主体と連携できる人材や、そうした連携の取組をマネジメントできる人材を確保・育成する視点も、ますます重要になる。

このような、既存制度の射程により生じる市町村側の懸念や、ますます複雑化・多様化する課題に対応できるようなスキルを有する人材の確保・育成のニーズも踏まえ、国は、支援策を検討する必要がある。

(4) 「地域の未来予測」の作成及び「目指す未来像」の議論

地域が直面する変化や課題についての長期的な見通しを、客観的なデータに基づいて整理しようとする取組が「地域の未来予測」である。地方公共団体は、地域の実情に応じた自主的な取組として、「地域の未来予測」を作成することにより、変化・課題の見通しを可視化し、公共私が多様な主体と認識を共有することができる。そして、資源制約の下で何を実現したいか、各主体間で「目指す未来像」の議論を重ねて政策に反映することにより、持続可能な形で行政サービスを提供していくことが可能となる。

「地域の未来予測」は、住民の日常生活の範囲が広域である場合などを考えると、市町村単位に限らず、市町村間で共同して作成することも有用である。また、施策の内容や手順、目標値を記載した計画とは異なるものであり、精緻な予測を立てることは必ずしも必要ではない。市町村には、地域の実情に応じた期間を設定し、既存の将来推計を整理する等の方法により、効率的に作成することが期待される。

また、「目指す未来像」は、客観的な長期見通しのある分野に限定せず、更に視野を広げ、地域のよりよい未来や魅力ある地域づくりに向けた施策等も含め、前向き

な議論を行うことが可能である。市町村には、議論が活発なものとなるよう、公共私の多様な主体の関心・意欲を高め、組織の枠を越えて議論を行うことが望まれる。

その際には、地域の多様な民意を集約し、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂した地域社会のあり方を議論する議会の役割も重要である。議会には、住民自治の根幹をなす存在として、地域における変化・課題を見通しながら、住民の共通理解を醸成していくことが期待される。

第32次地方制度調査会は、このような「地域の未来予測」に基づき地域において議論を重ねていくことを提言したが、現時点で、その作成事例は少数にとどまっている。その要因として、市町村からは、作成の意義は理解するものの具体的なイメージが湧かない、ノウハウや手順がわからないといった声が聞かれている。

国は従前から、作成に資するよう、推計方法・データソースの公表、共同作成やそれに基づく連携の取組に対する財政措置等を行っているが、作成状況や市町村の実情を踏まえると、例えば、作成手順や得られる効果をよりわかりやすく周知する、事例をデータベース化して横展開を図るといった方法により、市町村の主体的な取組をより積極的に支援していくことが必要である。こうした取組により、「地域の未来予測」の作成が進展し、新型コロナ対応もあって未だ道半ばの連携の取組が前に進んでいくことが期待される。

2 公共私の連携

(1) 地域における共助の仕組みを支える主体間の連携

地域社会においては、今後、様々な課題や資源制約が顕在化することが想定される。都市部では共助の受け皿が乏しく、また、地方部を中心に、生活支援機能を担ってきた地縁組織は高齢化と人口流出により機能が低下する。人口減少による市場の縮小は、民間事業者の撤退やサービスの縮小にもつながるなど、地域社会をとりまく環境は、今後ますます厳しい状況となっていく。このような環境変化によって生じる、人手不足や複雑化する課題に対応していくためには、これまで主に行政が担ってきた様々な機能について、コミュニティ組織、NPO、企業といった地域社会の多様な主体が連携・協働し、サービスの提供や課題解決の担い手として、より一層、主体的に関わっていく環境を整備していくことが必要である。

こうした観点から、例えば、安心安全、子どもの居場所づくりや高齢者福祉など様々な活動を行う団体が参加して、住民同士の助け合い、支え合いによる地域運営を持続可能なものとする連携・協働の多様な枠組みづくりを進めている事例が見られる。地域の多様な主体による連携・協働の枠組みは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるものである。市町村が、多様な担い手が地域課題の共有を図って連携・協働し、主体のネットワーク化を図った上でそれぞれの強みを活かした活動を行っていく枠組みを構築し、活動を下支えすることにより、人々が快適で安心な暮らしを営むことができる地域社会を形成する取組は、今後、重要性を増していくと考えられる。

一方で、このような多様な枠組みの多くは、活動資金、担い手となる人材や運営ノウハウ、他団体との連携などに課題を抱えており、継続的な活動を行っていく上での障壁となっている。これらの課題を解決していくためには、自主的な取組が行えるような環境を構築することに主眼を置きつつも、活動資金の助成、活動拠点や情報共有の場の提供、他団体との連絡・調整など、必要に応じ、市町村が支援を行っていくことが考えられる。

その際には、このような連携・協働の多様な枠組みは、地域社会の様々な主体に対して開かれたものである必要があることを踏まえ、民主的で、透明性のある運用がなされ、その前提として、構成員の資格が開放されたものになるようにする取組を併せて行っていくことも重要である。また、人材の確保・育成については、民間企業との連携など公共私をつなぐブリッジ人材などの活用も考えられ、市町村が運営ノウハウや団体間の連携コーディネーターとして必要なスキルなどを習得する場を提供することも考えられる。

このような問題意識から、市町村において、一定の要件を満たした団体を条例に位置付け、市町村がその意見を反映した政策決定を行うことや、市町村による支援、当該団体からの意見具申等の役割を明確化している取組が見られる。

このような実情を踏まえ、市町村が構築した連携・協働の枠組みにおける地域づくりの担い手として、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる。この場合には、その要件や支援の具体的な方法については、地域の実情に応じた取組を行うことができるよう、市町村が自主的・主体的に定めることができるようにする必要がある。

(2) 地域コミュニティ活動の持続可能性向上

新型コロナがまん延する中、地域コミュニティ活動においては、SNS やオンライン会議などのデジタル技術を活用しながら地域活動を継続する動きが見られた。こうしたデジタル技術の活用は、災害時の住民間の連絡手段確保のみならず、平時の情報共有等への利用も期待できること、また、多様な主体間で共通のデジタル技術を活用することで市町村からの情報の集約化にも資することから、持続可能な活動を支えるツールとして、積極的な活用が求められる。こうしたニーズに対応するため、市町村による支援も期待される。

また、自治会・町内会等については、持続可能性の低下が指摘されているが、例えば行政に協力する業務への負担感が強いため、市町村において、定期広報物の配布・回覧や各種委員の推薦・選出などの行政とのパイプ役に関する業務の効率化を進めつつ、それぞれの地域の実情に応じた総合的な見直し、いわば棚卸しを行っていくことが求められる。

第4 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への

対応

1 問題の所在

新型コロナ対応に関しては、内閣官房「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」が取りまとめた「新型コロナウイルス感染症へのこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に向けた中長期的な課題について」等において、様々な課題の整理が行われている。

国と地方公共団体の間の情報共有・コミュニケーションに関しては、全国の感染状況等の正確な把握・分析に必要な各地域における感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面があった、国から地方公共団体に大量に発出された通知に新型コロナ対応に追われる保健所等の現場では対応できなかった等の課題が指摘されている。

次に、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の役割分担に関しては、当時の感染症法の規定では想定されない事態に直面して、例えば、令和2年2月のダイヤモンド・プリンセス号対応において、入院する患者の移送について都道府県の区域を超えた対応が必要になり国が調整の役割を果たした、同年春の患者数の大幅な増加に伴い保健所設置市区単位では病床の効率的な利用が困難となり、国の要請により都道府県に「都道府県入院調整本部」が設けられた等、感染症法上の役割分担にかかわらず、事実上、国や都道府県が一定の役割を担わざるを得ない事態に至った。また、新型インフル特措法に基づいて施設の使用制限を要請する施設の範囲や、営業時間の短縮を要請する時間帯について、国と都道府県との間で考え方の相違によって調整が難航した事例があり、一体となって対応できる仕組みの必要性が指摘されている。

こうした課題を踏まえ、その都度、新型インフル特措法、感染症法について必要な改正が行われているが、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に備える個別行政分野の関係法（以下「個別法」という。）が想定しない事態に相次いで直面した結果、地方自治法を含め、現行法制による国と地方公共団体の関係における国の役割、都道府県と保健所設置市区の関係における都道府県の役割は、こうした事態に十分に対応していなかったと評価しなければならない。

自然災害への対応に関しても、例えば、平成25年台風第26号（伊豆大島の土砂災害）や平成27年9月関東・東北豪雨（常総水害）は、災害対策基本法における「非常災害」には至らない災害であった。しかしながら、集中豪雨による住宅地での土砂災害の発生や河川の堤防の決壊による市街地の水没など、特定の地域に集中的に発生し、人の生命・身体に急迫の危険を生じさせる災害であったため、当時、効果的に災害対策に当たる観点から、国と地方公共団体との緊密な連絡調整の下、災害応急対策が実施された。その後、令和3年の災害対策基本法の改正により、このような災害が「特定災害」と位置付けられ、政府対策本部の設置、国から地方公

共同体への指示の規定が盛り込まれた。これは、当時の災害対策基本法の規定で想定された「非常災害」に至らない災害ではあるものの、特定の地域に集中的に発生し、人の生命・身体に急迫の危険を生じさせるような災害については、災害応急対策をよりの確かつ迅速に行うため、国と地方公共団体とが緊密に連携し、一体となって対応する必要があったことを示すものであり、当該改正が行われるまでは、同様の課題があったということができる。

地方公共団体における必要な職員の確保に関しては、保健所を中心に、都道府県、保健所設置市区において、事態への対応に必要な職員が不足し、業務のひっ迫により検査、入院調整、健康観察等が遅れるなどの事態が生じたが、必要な職員の確保について地方公共団体相互間の求めに基づく応援では対応ができず、国等が調整して広域的な応援を行う局面があった。

個別法は、これまで発生した災害、感染症のまん延等の事態や、その対応に当たり生じた課題等を踏まえて、備えるべき事態を適切に想定し、必要な規定を設けており、その見直しも重ねられている。しかしながら、今般の新型コロナ対応や、近年の自然災害の発生状況は、個別法において想定されていなかった事態が生じること、こうした事態であっても国と地方が連携し、総力を挙げて取り組む必要があることを改めて認識させるものであった。

これらの課題を踏まえ、個別法において備えるべき事態を適切に想定し、必要な規定が設けられるとともに、個別法及び地方自治法上の国等の権限が適切に行使されることを前提とした上で、地方自治法が定める国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係の一般ルールを尊重しつつ、そのあり方について、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため、国・地方を通じた確かつ迅速な対応に万全を期す観点から所要の見直しを行う必要がある。その際には、こうした事態において国等が果たすべき役割を適切に規定する必要があるが、地方公共団体が果たすべき役割との分担が明確になるよう、その具体的な役割に応じ、事態の規模・態様等を踏まえた要件・手続を設定する必要がある。

また、このような国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係の一般ルールは、地方分権一括法により設けられた現行の地方自治法の一般ルールの規定に影響を及ぼすことがないよう、特例として、明確に区分した上で設けられるべきである。

2 情報共有・コミュニケーションの課題と対応

(1) 現行制度

国と地方公共団体間の情報共有に関しては、地方自治法上、地方公共団体から国に対して、技術的助言・勧告又は情報の提供を求めることができることとする規定が設けられている。一方、国から地方公共団体に対しては、技術的助言・勧告をし、又は情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができることとする規

定が設けられている。

(2) 情報共有・コミュニケーションの柔軟化

新型コロナ対応においては、国と地方公共団体の間等の情報共有・コミュニケーション上の課題が生じたことを踏まえ、デジタル技術を活用し、HER-SYS（新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理支援システム）や G-MIS（医療機関等情報支援システム）など、情報システム上での迅速な情報共有の仕組みの構築が行われた。また、地方公共団体の職員の国へのリエゾン派遣、都道府県及び市町村の全国的な連合組織を通じたハイレベルでの意見交換、都道府県・指定都市の幹部と総務省職員との一対一の連絡体制の構築等の取組により情報共有・コミュニケーションの改善が図られた。このような取組は、国と地方公共団体がそれぞれの役割に応じて得られた情報を共有し、国と地方公共団体の間の相互理解の下において、双方向での迅速かつ正確なコミュニケーションを実現する上で有効であり、今後も、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に対応する際に参考にすべき取組である。

また、新型コロナ対応に際しては、国は、地方公共団体に対し技術的助言・勧告をし、又は情報を提供するために必要な地方公共団体からの資料の提出以外にも、新型コロナに対する基本的な対応方針の検討や、ワクチンの確保・配分や水際対策などの国の事務を処理する上で、地方公共団体から必要な情報の提供を受け、また、十分なコミュニケーションを図る必要があった。国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においては、国が、初動対応や国際的な要請等を踏まえた対応を含めた事態対処の基本的な方針を示すことが必要な場面が想定されるが、このような基本的な方針の策定等の実効性を担保するためには、地方公共団体等から適切な情報提供が行われる必要がある。これを踏まえ、国による事態対処に関する基本的な方針の検討や、国が直接講じる措置、あるいは、地方公共団体に対する助言や指示を適切に行うことができるよう、地方公共団体に対してこれらの目的で資料や意見の提出を求めることができるようにすべきである。

他方、地方公共団体からは、国から膨大な通知が発出されたが、新型コロナ対応に追われる現場では対応できなかった、また、通知の法的性格が不明確であり現場が混乱したとの指摘があった。地方公共団体が、重要度や関連性を踏まえ、必要な最新の情報にオンラインで容易にアクセスできるようにすることが求められる。また、双方向の綿密なコミュニケーションを適切に確保するため、デジタル技術の活用や、必要に応じ、リエゾン派遣、一対一の連絡体制の構築等による対応が考えられるほか、国からの通知については、その内容、発出の時期・方法等について地方公共団体の自主性・自立性や、事務処理上の必要性にも配慮した上で、処理基準、技術的助言・勧告、情報提供等の法的性格を適切に区分し、明示するなどの工夫をすべきである。

3 役割分担の課題と対応

(1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割

① 現行制度

地方自治法は、地方公共団体が、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはないとしている。その上で、地方自治法を直接の根拠とする地方公共団体に法的な対応義務を生じさせる関与としては、自治事務に対する是正の要求、法定受託事務に対する是正の指示が用意され、当該地方公共団体の事務処理の違法等の是正のために行われるものとされている。

このほかの関与については、地方自治法上に規定されている関与の一般原則に従って地方自治法以外の法律又はこれに基づく政令に根拠規定が置かれている。例えば、新型インフル特措法、災害対策基本法等では、個別に想定される事態において、国民の生命、身体又は財産の保護等のための措置を的確かつ迅速に実施することが特に必要であると認められるときには、国は必要な指示ができることとされている。

② 国の補充的な指示

大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においては、国と地方公共団体が法令に基づき適切に役割分担して対応することが求められる。この点、国民の生命、身体又は財産の保護のための措置が必要であるにもかかわらず、個別法の規定では想定されていない事態が生じた場合には、国は、個別法に基づく指示を行うことができないほか、地方自治法上も、地方公共団体の事務処理が違法等でなければ、関与によって地方公共団体に対して法的義務を生じさせることができず、個別法上も地方自治法上も十分に役割を果たすことができないという課題がある。

このような場合は、個別法の規定がないとしても、国民の生命、身体又は財産の保護のために国が役割を適切に果たす必要があると考えられることから、必要に応じて十分な協議・調整が行われることを含め、国と地方公共団体間で迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションが確保されることを前提に、地方公共団体の事務処理が違法等でない場合であっても、地方自治法の規定を直接の根拠として、国が地方公共団体に対して必要な指示を行うことができるようにすべきである。その際、様々な事態に迅速かつ柔軟に対応できるよう、国の市町村に対する指示は、都道府県を経由して行うほか、直接指示を行うことも可能にすることが望ましい。

このような指示を行う際の要件・手続については、国、地方公共団体それぞれの役割が適切に果たされるように設定する必要がある。新型インフル特措法、災害対策基本法等の危機管理法制において国が指示を行う際の要件・手続が参考となる。

要件については、事態の性質として、国民の安全に重大な影響を及ぼすものであり、国民の生命、身体又は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。これに加え、事態が全国規模である場合や全国規模になるおそれがある場合、あるいは局所的であっても被害が甚大である場合などの事態の規模・態様や、当該事態

が発生している地域が離島等のへき地であり迅速な対応に課題があるなどの地域の状況その他の当該事態に関する状況を勘案して、当該措置を的確かつ迅速に実施することが特に必要であると認められるときとすべきである。

また、手続に関しては、個別法上の指示の要件に該当せず指示が行使できない想定外の事態であることについて広く関係しうる個別法の所管大臣の判断を得る必要があること、また、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国と地方公共団体の関係の特例として行使されるものであることを踏まえ、各大臣が、内閣の意思決定として閣議決定を経て行うものとするのが適当である。

なお、このような個別法の規定では想定されていない事態における国の補充的な指示が行使された場合には、どのような事態においてどのような国の役割が必要とされたのか適切に検証され、個別法の規定のあり方についての議論の契機とされることが期待される。

(2) 保健所事務等の規模・能力に応じて市町村が処理する事務を含めた調整に係る都道府県の役割

① 現行制度

市町村が、その規模・能力に応じて事務を処理する制度としては、指定都市、中核市、保健所設置市区の制度などがある。こうした制度が適用される市町村の区域においては、対象となる事務は、都道府県ではなく当該市町村が処理するものとされている。この結果として、こうした制度の対象となる事務については、都道府県の区域内で、当該都道府県が直接に事務を処理する区域と、この制度の適用によって市町村が事務を処理する区域が存在している。

このような制度は、市町村が、その規模・能力に応じ、多様化する住民ニーズに即応して機動性の高い行政サービスを提供できるようにする観点から設けられているものである。

② 都道府県による事務の調整

大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においては、国民の生命、身体又は財産の保護のため、様々な行政分野において、市町村の区域を超えて、生活圈・経済圏の一体性を考慮に入れた対応を行うことや、リソースを効率的に配分する必要があることがあり、こうした場合に、都道府県が直接に処理する事務と、その規模・能力に応じて市町村が処理する事務との調整について課題が生じている。

このような課題に対しては、国が所要の調整を行うほか、様々な事態に迅速かつ柔軟に対応できるよう、都道府県において調整を行うことが考えられる。このため、必要に応じて、個別法において都道府県による所要の調整に関する規定を適切に設けることが考えられる。その上で、こうした規定が設けられていない場合であっても、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のための措置の的確かつ迅速な実施を確保するため、都道府県において当該都

道府県が直接処理する事務と、その規模・能力に応じて市町村が処理する事務との調整を図る必要があると国が認める場合には、国の指示により、都道府県が当該調整のために必要な措置を講じるものとすべきである。

なお、調整のために必要な措置を国が自ら講じるか、その指示により都道府県が講じるかは、事態に迅速かつ柔軟に対応できるよう、適切に判断される必要がある。例えば、全国一律ではなく地域の実情に応じた調整が必要である場合には国の指示により都道府県が措置を講じる、人口や都市機能が高度に集中する大都市等の事務を含めて全国的な視点に立った調整が必要である場合には国が自ら措置を講じるなどの対応が考えられる。

(3) 大都市圏における都道府県の区域を超える調整

新型コロナ対応で見られたように、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態は、都道府県の区域をも超えて広がり、広域的な対応が求められることがある。この点は、複数の都府県が一体的に生活圏・経済圏を構成し、都府県を越えた人やモノの移動が大きい大都市圏において特に顕著である。大都市圏においては、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応に当たり、各都府県がそれぞれ対応するのではなく、圏域として一体的な対応を行うことが求められる場合がある。

特に、東京圏については、九都県市首脳会議による広域的な調整の枠組みが設けられているが、他の大都市圏と比べても人口や面積が突出しており、都県域を超えた観点からの調整によって圏域で更なる一体的な対応を行う必要性が高いといえる。例えば、関西圏における関西広域連合のように都県を超えた圏域の水平的な調整を行う枠組み、国が都県を超えた圏域の調整の役割を果たすこととする枠組み、あるいは、都県等と国とが協議により調整を行う枠組みなどが考えられる。このような仕組みは、平時から設け、体制の構築とともに運用の実効性を確保しておくことが必要であるといえる。

また、関西圏については、関西広域連合が広域防災や広域観光等の連携施策を講じており、新型コロナ対応における医療資機材の広域的な融通など、綿密な意思疎通に基づく取組が実を結んでいる。このような連携の取組をより深化させていくことが期待されるが、東京圏と同様の枠組みの活用も考えられる。

4 必要な職員の確保の課題と対応

大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においては、地方公共団体の内部での体制の見直し等によっても職員の確保ができない場合、他の地方公共団体に応援や職員の派遣を求めることが考えられる。この点、地方公共団体間の職員の派遣については、地方自治法上、地方公共団体間の求めに基づくものとされ、派遣された場合の職員の身分取扱い等について規定が設けられている。

一方で、災害対策基本法では、事態の態様によっては、地方公共団体間の調整では必要な職員が確保できないおそれがあることから、国の役割として、職員派遣のあっせんや、応援の広域調整を行うこととされている。実際、平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）、令和元年東日本台風や令和 2 年 7 月豪雨などの大規模災害が発生した際には、この規定に基づく権限行使ではなかったにせよ、国が都道府県及び市町村の全国的な連合組織等とともに地方公共団体間の応援や職員派遣の調整を行っている。また、新型コロナ対応に際しても、同様に、感染が拡大している地域への応援について、地方公共団体間の調整では必要な職員が確保できないおそれがあることから、国が都道府県及び市町村の全国的な連合組織等とともに全国規模で地方公共団体間の応援の調整を行った。

これを踏まえ、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、個々に相手方と調整をすることが困難であり、国民の生命、身体又は財産の保護のための措置が的確かつ迅速に実施されるようにするため必要があると認める場合には、国が地方公共団体間の応援や職員の派遣の調整の役割を担うことを明確化するべきである。具体的には、特に緊急を要する場合を除いて、地方公共団体の求めに応じ、国が応援の要求・指示や派遣のあっせんを行うものとする事、その際、地方公共団体間の応援の求めや職員派遣のあっせんの実効性を確保する観点から、災害対策基本法等と同様に、それらに応じる余力がない場合等の正当な理由がある場合を除いて、地方公共団体は応援や派遣を行わなければならないものとする事が考えられる。

結 び

当調査会は、ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方について調査審議を行なってきた。ポストコロナの経済社会は、DX が社会全体において加速度的に進展していく世界的な変革期に置かれている。

その中で、我が国は、今後、確実に訪れる人口構造、インフラ・都市空間の変化等をもたらす様々な課題に対し、急速に減少していく人材によって対応していくとともに、今後、予想される大規模な災害の発生、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態にも備えなければならない。

このような内政上の重大な課題について、地域の課題に総合的に対応する地方公共団体が果たすべき役割は大きく、また、社会全体における DX の進展に対しては、地方公共団体は、デジタル技術の活用の要請に応じていくにとどまらず、持続可能な形で、個性豊かな地域社会を守り、発展させていくために DX を積極的に活用していくことが求められる。

本答申は、ポストコロナの経済社会において、地方公共団体がこのような役割を実効的に果たしていくためには、それぞれの地域という物理的な空間において住民の福祉の増進を最大化させようとしてきた地方自治のあり方、また、地方公共団体と国、他の地方公共団体、さらに、地域社会の担い手、住民など様々な主体との関係を、新たな時代に即したものにしていく必要があることを提言した。地方分権改革によって構築されてきた地方公共団体の自主性・自立性を基盤としつつ、デジタル技術を活用

して情報共有・コミュニケーションを充実させていくことを前提に、地方自治は、組織や地域の枠を越え、住民本位で、これらの主体との間において緊密に連携・協力し、役割を分担し合う新たな時代の姿を目指していかなければならない。

本答申が提言した地方行政のあり方の課題への対応について、国、地方公共団体を通じて幅広く議論が行われ、適切な施策が実施されることを期待する。