

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会 報告書

令和4年3月

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会 報告書

目 次

1. 本研究会の問題意識	1
2. 地方分権改革の推移と社会経済情勢の変化への対応	3
(1) これまでの地方分権改革における国・地方関係の考え方	
ア 第1次地方分権改革	
イ 第2次地方分権改革	
ウ 国の施策立案に係る地方の意見反映の仕組みの整備	
(2) 社会経済情勢の変化に対応した制度整備	
ア 国の総合調整権・指示権等が整備された事例	
イ 地方公共団体の事務処理に関する全国的なルール整備等がなされた事例	
3. 社会全体のデジタル変革等を契機とした最近の動向	13
4. 新型コロナウイルス感染症対応にみる課題分析	16
(1) 感染症法と新型インフル特措法の概要	
ア 感染症法	
イ 新型インフル特措法	
(2) 国・地方／地方公共団体間の役割分担	
(3) 国・地方／地方公共団体間の情報共有	
(4) 地方公共団体における施策実施体制	
(5) 全国統一的な対応を徹底するための手法	
5. デジタル変革への対応にみる課題分析	29
(1) 地方行政に及ぼす影響	
(2) デジタル技術の特性と国・地方関係	
(3) 地方自治の機能	
(4) 地方公共団体間の関係	
(5) 公共私間の関係等	
6. 今後の地方自治制度に向けて	38

1. 本研究会の問題意識

- 昨今の新型コロナウイルス感染症への対応や国・地方を通じた行政のデジタル化に係る法制度の企画立案等に際して、国・地方関係や地方自治のあり方に関する議論が提起されている。

- 例えば、感染症対応を巡っては、以下のような事象が指摘されている。
 - ・ 医療提供体制の確立や休業要請のあり方、経済振興の進め方等を巡り、国と都道府県、あるいは地方公共団体間の意見の相違や連携不足が顕在化した。
 - ・ 国から地方公共団体に対し大量の通知が発出されている一方で、現場に十分浸透できず、施策の実効性・即応性が乏しい場面が見られた。
 - ・ 個人情報保護制度が各地方公共団体の条例により個々に運用されてきたこと（いわゆる「2000個問題」）によって感染者対策に支障が生じたとされた。
 - ・ 各種給付金等の交付が迅速に求められる中であって、デジタル技術の活用が十分になされず、地方公共団体の窓口の混乱や作業負担が生じた。
 - ・ 国や地方公共団体において、感染症対策に関する複数のシステムが併存・急造されることで、地方公共団体や保健所・医療機関で混乱や作業負担が生じた。
これらについて、「地方自治」「地方分権」を重視する意識が、施策の円滑・迅速な実施の支障となる面があったとの指摘が見受けられた。

- 上記の事象を「地方自治」の観点から課題整理すると、国と地方の関係としては、これまで国と地方の役割分担が図られてきたにもかかわらず、前例のない危機対応に当たり、国と地方の間で政策決定者が不明確になったり競合が生じたりする面があったのではないかと、また、地方分権改革と集中・集権を指向した他の諸改革（選挙制度改革や内閣機能の強化等を図る国の行政改革など）が同時に行われ、その違いが顕在化したことにより混乱が生じたものと考えられるのではないかと捉え方ができる。
また、行政施策の実現方法としては、国の地方に対する関わり方が、非双方向的かつ非権力・非公式な手段に依存していたのではないかと、即時・全国的な対応を実現する手法として不十分ではないかと捉え方ができる。
さらに、国民・住民への迅速な対応と分かりやすさの観点からは、社会全体のデジタル・トランスフォーメーション（デジタル変革）に対応し、デジタル技術を活用して、プライバシーへの配慮を図りながらも住民の利便性を高めるUI・UXの視点が不十分だったのではないかと捉え方ができる。

- このような課題認識の下、現行の地方自治制度の設計の基本的考え方に立ち返り、これまでの地方分権改革を通じた国から地方への権限移譲や地方の自主性・自立性の拡大がもたらした成果と課題を整理し、デジタル時代に適した「地方自治」のあり方を検討しようというのが、本研究会の問題意識である。

- そこで、まずは、これまでの地方分権改革の背景や取組内容、近年の社会経済情勢の変化への対応事例から現行の地方自治制度の考え方を整理し、次に、社会全体のデジタル変革等を契機とした最近の動向を振り返った上で、新型コロナウイルス感染症対応や国・地方を通じた行政のデジタル化において見られた事象に対する対応や影響を分析し、今後の国・地方関係や地方自治のあり方に関する課題等について考察することとする。

2. 地方分権改革の推移と社会経済情勢の変化への対応

(1) これまでの地方分権改革における国・地方関係の考え方

ア 第1次地方分権改革

- 平成5年6月に、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図ることを趣旨とした、衆議院及び参議院両院における「地方分権の推進に関する決議」が行われて以降、地方分権改革が進められてきた。

- 地方分権改革を推進する背景・理由については、平成8年3月にまとめた地方分権推進委員会の中間報告において、以下の5点にあるとされていた。
 - ・ 「中央集権型行政システムの制度疲労」：明治以来のこのシステムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間で配分するものであり、高度成長期には時代の要請に適合していたが、国際・国内の環境が変化する中、多様性や地域の個性を軽視する弊害が大きくなり、新たな課題に対応する能力を失っている。
 - ・ 「変動する国際社会への対応」：国が、激増する国際調整課題に十分対応できていないため、国の国内問題に関与する負担を軽減し、国の役割を国際対応等に純化し、強化すべきである。
 - ・ 「東京一極集中の是正」：人口・産業・金融・情報・文化等の東京への一極集中現象に歯止めをかけ、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育て、地域社会の活力を取り戻す必要がある。
 - ・ 「個性豊かな地域社会の形成」：世界有数の経済力を有しながら、国民の多くは日常生活において安らぎと豊かさを実感できていないため、固有の自然・歴史・文化を有する地域社会の自己決定権を拡充し、真の成熟社会を構築すべきである。
 - ・ 「高齢社会・少子化社会への対応」：福祉・医療・保育・教育サービスの再編成による総合行政化と、NPO、民間企業などとの公私協働の仕組みづくりが必要であるが、国の縦割では対応できず、住民に身近な地方公共団体の創意工夫が必要である。

- このような課題認識から、第1次地方分権改革¹においては、国と地方の関係を上

¹ 地方分権推進委員会による第1次から第4次までの勧告を、政府において実行に移すため、平成10年5月に「地方分権推進計画」が閣議決定された。これを踏まえ、475本の法律を一括で改正する、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号。以下「地方分権一括法」という。）が、平成11年7月に成立した。

下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、国と地方の間の調整ルールと手続を公正・透明なものへと改めること等により、地域住民の自己決定権を拡充する地方分権型行政システム（住民主導の個性的で総合的な行政システム）を確立するとの理念が打ち立てられた。

○ 第1次地方分権改革は、以下をその主な内容としている。

(i) 機関委任事務制度の廃止とそれに伴う事務の再構成

・ 対等・協力の新しい国・地方の関係を築くため、知事及び市町村長を国の下部機関として、国の事務を委任して執行させる仕組みである機関委任事務制度が廃止され、それに伴う事務の再構成が行われた。また、機関委任事務制度を前提に成り立ってきた地方事務官制度も廃止することとされた。

・ 機関委任事務の一部については廃止又は国の直接執行事務とされた²。

また、機関委任事務と従前の地方公共団体の事務について新たな事務区分として自治事務、法定受託事務として再構成された。

自治事務とは、地方公共団体の処理する事務のうち法定受託事務を除いたものとされ、法定受託事務とは、国が本来果たすべき役割に係る事務であって国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの³とされた。

具体的には、地方分権推進計画により、法定受託事務のメルクマールとして以下が示された。

(1) 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務

(2) 根幹的部分を国が直接執行している事務で以下に掲げるもの

① 国が設置した公物の管理及び国立公園の管理並びに国定公園内における指定等に関する事務

国立公園内における軽微な行為許可等に関する事務

国定公園内における特別地域・特別保護地区等の指定等に関する事務

② 広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水及び天然資源の適正管理に関する事務

² 地方分権一括法制定時において、432本の法律において機関委任事務が定められていたが、そのうち51本の法律において当該事務が国の直接執行事務（国立公園の管理、国民年金手帳の交付、駐留軍用地特措法（昭和27年法律第140号）における土地調査への署名押印の代行等）とされるとともに、40本の法律において事務自体が廃止（国民年金の印紙検認事務等）された。

³ 国が本来果たすべき役割に係る「第一号法定受託事務」（このほか都道府県が本来果たすべき役割に係る「第二号法定受託事務」がある。）。

- ③ 環境保全のために国が設定した環境の基準及び規制の基準を補完する事務
 - 環境基準の類型当てはめ（水質・交通騒音）に関する事務
 - 総量規制基準の設定に関する事務
 - 大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、交通騒音の状況の監視に関する事務
- ④ 信用秩序に重大な影響を及ぼす金融機関等の監督等に関する事務
- ⑤ 医薬品等の製造の規制に関する事務
- ⑥ 麻薬等の取締りに関する事務
- (3) 全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で以下に掲げるもの
 - ① 生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務
 - ② 全国単一の制度として、国が拠出を求め運営する保険及び給付金の支給等に関する事務
 - ③ 国が行う国家補償給付等に関する事務
- (4) 広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通の取締りに関する事務
 - ① 法定の伝染病のまん延防止に関する事務
 - ② 公衆衛生上、重大な影響を及ぼすおそれのある医薬品等の全国的な流通の取締りに関する事務
 - 医薬品等の取締りに関する事務
 - 食品等の取締りに関する事務
 - 農薬等の取締りに関する事務
- (5) 精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務
- (6) 国が行う災害救助に関する事務
- (7) 国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの
- (8) 国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直しが近く予定されている事務

この結果、上記メルクマールに該当する事務のみ（戸籍事務、国政選挙等 247 法律が該当）が法定受託事務とされ、それ以外（病院の開設許可、飲食店の営業許可、定期の接種等）は自治事務とされた。

自治事務と法定受託事務は、いずれも地方公共団体の事務であることに変わりはないが、それぞれの事務の性格の相違により、後述の(ii)のとおり国の関与等

の取扱いに差異が設けられている。

- ・ また、法定受託事務についてはできる限り新たに設けることのないようにするとともに、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとする抑制方針が法定された（地方分権一括法附則第 250 条）。

(ii) 国の関与等の見直し

- ・ 機関委任事務制度の下での国の地方に対する包括的指揮監督権が廃止されるとともに、国の地方に対する関与の法定主義、関与に係る基本原則、新たな事務区分（自治事務・法定受託事務）ごとの関与の基本類型⁴、関与の手續及び関与に係る係争処理手續が定められるなど、国と地方との関係の基本ルールが確立された。特に、関与の基本類型については、自治事務は「助言又は勧告」、「資料の提出の要求」、「地方公共団体との協議」及び「是正の要求」の 4 類型、法定受託事務は「助言又は勧告」、「資料の提出の要求」、「地方公共団体との協議」、「同意」、「許可、認可又は承認」、「指示」及び「代執行」の 7 類型とされた。

なお、従来のお知らせ・通達については、指揮監督権に基づき法的拘束力のあるものとして出されていたものは廃止され、以後は法的拘束力のない技術的助言や、法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準（処理基準）として発出されるようになった。

(iii) 国と地方の役割分担の整理と権限移譲

- ・ 国と地方の役割分担については、地方分権推進委員会の勧告を経て、以下のとおり整理された（地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 1 条の 2〔地方公共団体の役割と国による制度策定等の原則〕）。

地方公共団体は、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役割を広く担うものとする。

国は、

- ①国際社会における国家としての存立に関わる事務（外交、防衛、司法等）、
- ②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務（生活保護基準、労働基準、公正取引の確保、地方公共団体の組織等）、

⁴ 個別法における関与は、基本類型に沿った必要最小限のものとする事とされ、138 本の法律において定められていた関与について整理縮小がなされた（教育長の任命に係る文部大臣の承認や公営住宅の管理等に関する建設大臣の指示の廃止等）。

③全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施（公的年金、エネルギー政策、宇宙政策等）

等、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とする。

国は、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

- ・ このような考え方を踏まえ、農地転用の許可権限、保安林の指定・解除の事務、水道事業の認可・監督の事務の一部など、事務・権限の国から地方への移譲が行われた。機関委任事務制度の廃止に伴う国の直接執行事務への移管と相まって、国と地方の役割分担の適正化が図られた。

(iv) 必置規制の見直し等地方公共団体の自由度の拡大

- ・ 国が地方公共団体の組織や職の設置を義務付けている必置規制については、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を進めるため、その廃止・緩和が進められた。例えば、福祉事務所の設置基準の緩和、農地主事の必置規制の廃止、公立図書館の館長の司書資格規制の廃止等が行われた。
- ・ このほか、これまで機関委任事務として条例制定ができなかったものについても制定が可能になるなど、地方公共団体の自由度を高める方向での見直しが行われた。

イ 第2次地方分権改革

- 平成18年7月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る」とされたことを踏まえ、地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）に基づき地方分権改革推進委員会が設置された。同委員会の勧告に基づき、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第1次一括法～第4次一括法）により、義務付け・枠付けの見直し、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲が進められたほか、後述するように、国と地方の協議の場の法制化が図られた。
- 第2次地方分権改革は、第1次地方分権改革では十分に行われなかった、権限移譲や規制緩和に関する個別法令レベルの制度改正が積み重ねられた。義務付け・枠

付けの見直しに当たっては、自治事務のうち、義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールを設ける方法により網羅的に検討を行い、第1次一括法から第4次一括法等において、見直すべきとされた1,316条項に対し、975条項について見直しが行われた⁵。

ウ 国の施策立案に係る地方の意見反映の仕組みの整備

- 地方分権改革が進められる過程で、地方自治に影響を及ぼす国の施策の立案過程に、地方の意見を反映するための仕組みも整えられてきた。まず、平成5年の地方自治法改正により、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、地方六団体が内閣に対し意見を申し出ることができることとされた。第1次・第2次地方分権改革は、この制度に基づき提出された「地方分権の推進に関する意見書」（平成6年9月、平成18年6月）が端緒となっている。

- さらに、地方の事務や組織及び運営に関係のある法令・制度について、「国と地方の意見交換を実質的に担保するためには、地方公共団体が、事後ではなく事前に法令の制定・改廃の案等の内容を知りうるようにすべき」（第28次地方制度調査会答申）との観点から、平成18年の地方自治法改正により、地方六団体に対する事前情報提供制度が設けられた。これにより、各大臣が地方公共団体に対し新たに必置規制や計画策定など事務を義務付ける施策又は新たに負担を義務付ける施策の立案をしようとする場合、地方六団体が内閣に対して意見を申し出ることができるよう、地方六団体に対し当該施策の内容について事前に情報提供することとされた。

- また、地方分権改革推進委員会第3次勧告を経て、恒常的に政府の代表と地方の代表とが対等な立場で協議をし、国と地方が連携をとって円滑に諸課題に対処する法的な枠組みを整備することが必要との観点から、国と地方の協議の場に関する法律（平成23年法律第38号）が制定された。この法律により、①国と地方公共団体との役割分担に関する事項、②地方自治に関する事項、③地方自治に影響を及ぼすと考えられる国の政策のうち、重要なものについて関係大臣と地方六団体の代表との協議が行われる枠組みが作られ、協議が調った事項については協議結果の尊重義

⁵ 具体的には、「施設・公物設置管理の基準」（児童福祉施設の設備・運営基準や道路の構造基準を政令から条例委任等）、「協議、同意、許可・認可・承認」（三大都市圏等における都道府県の都市計画決定に係る大臣同意協議や水防計画の策定等に係る都道府県知事との協議の廃止等）、「計画等の策定及びその手続」（地方自治法の基本構想の廃止、地域防災計画の記載事項の弾力化等）など、重点見直し項目を定めながら、対応方針が整理された。

務が課せられることとなった。

- 地方分権改革の推進手法についても、国に設置された委員会等からの勧告や関係省庁間の協議で地方分権改革の内容を主導してきた方式を転換し、平成 26 年以降、地方公共団体等から権限移譲や義務付け・枠付けの見直し等に関する改革提案を募る「提案募集方式」が採用され、地方の「発意」を重視したものとされてきた。地方からの提案に基づき、内閣府に設置された地方分権改革推進室と関係府省とで対応方針を策定し、通知や政省令での対応可能なものや法改正が必要なものなどについて整理し、法改正が必要なものについては、毎年、地方分権改革一括法としてとりまとめて国会に提出し成立している（第 5 次一括法～第 11 次一括法）。

（2）社会経済情勢の変化に対応した制度整備

- 地方分権一括法以降に行われた数々の地方自治制度改革は、その時々政治改革や規制改革、財政健全化等の影響を受けながらも、国と地方の役割分担を明確化し、地方の自主性と自立性を高める「地方自治」の実現を目指して行われてきた。一方で、社会経済情勢の変化に対応するため、地方分権改革の考え方を踏まえながら、以下のような制度整備がなされてきた。

ア 国の総合調整権・指示権等が整備された事例

- 例えば、東日本大震災や北朝鮮による弾道ミサイル発射等大規模自然災害や危機管理事象の発生等を踏まえ、全国的な観点からの危機対応能力を強化するため、以下のように、災害・危機管理法制等の創設・見直しが進められた。
 - ・ 平成 15 年の消防組織法（昭和 22 年法律第 226 号）改正により、阪神淡路大震災の教訓を踏まえ創設された緊急消防援助隊を法制度上明確に位置付けるとともに、著しい地震災害等の大規模災害等に対処するため特別の必要があると認められるときは、消防庁長官が都道府県知事や市町村長に対し緊急消防援助隊の活動を指示できる規定が創設された。この指示権は、「国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合」（地方自治法第 245 条の 3 第 6 項）に該当するものとして自治事務に対する指示と整理されている。
 - ・ 平成 16 年に制定された国民保護法⁶により、武力攻撃事態等において、対策本部長（内閣総理大臣）による都道府県知事への指示に基づき、都道府県知事が住

⁶ 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成 16 年法律第 112 号）

民への避難指示や救援措置を実施する等、国の方針に沿って、国民の生命、身体及び財産の保護を図るための措置を講ずる仕組みが整備された。この国の指示に基づく避難指示等の事務は、メルクマール「(1) 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務」に該当するものとして、法定受託事務とされている。

- ・ 東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 24 年・25 年の二度にわたる災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）の改正により、大規模広域災害への即応力を強化する観点から、内閣総理大臣は、災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため特に必要があると認める場合において、特に緊急を要し、都道府県知事の要求を待ついとまがないと認められるときは、要求を待たずに他の都道府県知事に対し応援を求めることができることとされた。また、災害により地方公共団体の指揮命令系統が壊滅し被災地方公共団体がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合に、指定行政機関（各省庁等）の長等による応急措置の代行等の措置が設けられた。このほか、大規模災害からの復興に関する法律（平成 25 年法律第 55 号）が平成 25 年に制定され、被災地方公共団体からの要請に基づき、特定大規模災害等からの円滑かつ迅速な復興のため必要があると認めるときは、災害復旧事業等について国土交通大臣等が代行することができることとされた。
- 感染症対応についても、SARS（重症急性呼吸器症候群）の発生を踏まえた平成 15 年の感染症法⁷改正により、感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため緊急の必要があると認めるときの厚生労働大臣の都道府県知事等に対する指示権が創設された。この指示権は、自治事務・法定受託事務を問わず認められるものであるが、自治事務に対する指示については、先述の「国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合」（地方自治法第 245 条の 3 第 6 項）に該当するものと整理されている。
- また、法定受託事務である都道府県知事等の積極的疫学調査に対する並行権限の行使として、厚生労働大臣が緊急の場合に自ら積極的疫学調査を行うことができるように措置される等、緊急時における感染症対策に係る国の役割が強化された。感染症法に規定する積極的疫学調査や入院措置等の事務は、メルクマール「(4) 広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通の取締りに関する事務 ①法定の伝染病のまん延防止に関す

⁷ 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（平成 10 年法律第 114 号）

る事務」に該当するものとして、法定受託事務とされている。

- さらに、平成 21 年の新型インフルエンザ (A/H1N1) の発生を踏まえて制定された新型インフルエンザ等対策特別措置法 (平成 24 年法律第 31 号。以下「新型インフル特措法」という。) により、病原性の高い新型インフルエンザなど危険性の高い感染症が発生した場合に、内閣総理大臣は政府対策本部を設置し、同本部において基本的対処方針を定めることとされ、広域的調整の必要性から政府対策本部長 (内閣総理大臣) による都道府県知事等に対する総合調整権⁸が設けられた。また、当該総合調整に基づく所要の措置が実施されない場合であって、新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときにおける都道府県知事等への指示権が設けられた。新型インフル特措法により地方公共団体が処理することとされている事務は、メルクマール「(1) 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務」や「(4) 広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通の取締りに関する事務 ①法定の伝染病のまん延防止に関する事務」に該当し、法定受託事務とされている。

- 以上のように、国民の生命、身体、健康に危険をもたらすおそれのある全国的な事象等については、住民に身近な地方公共団体が対応するだけでなく、第 1 次地方分権改革で整理された国の本来果たすべき役割を踏まえ、国による総合調整・指示等を可能とするとともに、一定の場合に国自身による対応が可能となるよう所要の法制上の措置が講じられたものとみることができる。

イ 地方公共団体の事務処理に関する全国的なルール整備等がなされた事例

- 各地方公共団体が条例等により地域の実情に応じた施策を実施していたものについて、全国的・国際的な観点から法令による共通ルール化を図ったり、規制の実効性の確保を図ったものもある。
- 例えば、災害対策・公衆衛生対策の強化等、国民の生命、身体、健康の安全を確保する観点から以下のような措置が講じられてきた。
 - ・ 従前、避難場所・避難所の基準がなく、東日本大震災において被害拡大の一因

⁸ 「総合調整」とは、各機関の活動又は行為がその目的、手続、手段、経費等の見地から相互に調和して行われるように必要に応じた措置をとること。具体的には、助言、要請、勧告等により、双方向の意思表示を経て調整が行われる。

となったとの指摘を踏まえ、平成 25 年の災害対策基本法の改正により、切迫した災害の危険から逃れるための「指定緊急避難場所」と、一定期間滞在し、避難者の生活環境を確保するための「指定避難所」が明確に区別され、政令でそれぞれの基準が定められることとなった。その一方で、地域の実情に応じて独自の基準を追加することも同法上許容されている。また、同改正により、被災者に対する罹災証明書の発行が法律上位置付けられるとともに、その後には、応援業務の円滑化の観点から、地方公共団体の要望を踏まえ、国の通知により罹災証明書の統一様式が示された⁹。

- ・ 空き家の増加とそれに伴う社会問題の顕在化を踏まえ、地方公共団体において、防犯・防災や環境衛生等の観点から、空き家対策条例が各地で制定されてきたが、平成 26 年に空家等対策の推進に関する特別措置法（平成 26 年法律第 127 号）が制定された。同法により、市町村長による立入調査や略式代執行などの実効性確保の手段等が全国的に整備されることとなった。その一方で、同法制定後においても、各地方公共団体において条例で必要な規定を定め独自の取組が行われている。
 - ・ 食品衛生管理の国際標準である HACCP の普及により、安全性の高い食品の生産性の向上が期待されること等を踏まえ、平成 30 年の食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 号）の改正により、従前、地方公共団体の条例で独自に規定されていた衛生管理の基準について、HACCP に適合した基準が省令で規定され運用の平準化が図られることとなった。その一方で、当該省令で定められた基準に違反しない限り、地方公共団体は条例で必要な規定を定めることができることとされた。
- このような基準や規制手法に関する、条例によるローカルルールから国の法令による共通ルール化については、第 1 次地方分権改革で整理された国と地方の役割分担を踏まえ、社会経済情勢の変化に応じて全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務として行われたものとみることができる。一方で、共通ルールに加えて、地方公共団体独自の取組や基準の策定が可能であるなど、地方公共団体の自主性・自立性に配慮されたものになっている。

⁹ 「罹災証明書の様式の統一化について」（令和 2 年 3 月 30 日府政防第 737 号）

3. 社会全体のデジタル変革等を契機とした最近の動向

- 地方分権改革の動向と平行して、情報通信技術の発展に応じ、社会全体におけるデジタル技術の活用や行政のデジタル化が進められてきた。
- 第1次地方分権改革が行われた1990年代後半より、パソコン、インターネットや携帯電話等の情報通信技術が急速に普及した。我が国では、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成12年法律第144号）が制定されて以降、e-Japan戦略をはじめとした様々な国家戦略等を掲げ、インフラ整備、ICT利活用やデータ利活用の推進等デジタル化が推進されてきた。2000年代前半以降には、インターネットの普及率が大幅に増加するとともに、超高速・大容量化の進展、また、スマートフォンの利用拡大やモノがネットワークにつながるIoT化など、様々な形で通信インフラの普及が進んでいる。加えて、インターネットを活用したサービスについても、インターネットショッピングや支払い・決済等の生活に密着したサービスが広く普及するとともに、オンライン申請等の公的サービスにも広がりを見せており、社会全体のデジタル変革はコロナ禍を契機として一層加速しつつある状況となっている。
- 行政制度としては、国民の利便性向上と行政の効率化及び公平・公正な負担と給付の確保の観点から平成25年にマイナンバー制度¹⁰が創設された。また、行政手続の原則オンライン化やオープンデータの取組推進の観点から、官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）や行政手続のオンライン化原則等を定めるデジタル手続法¹¹等が整備されてきた。一連の行政のデジタル化を推進する法整備がなされる中、総務省のスマート自治体研究会¹²において、Society5.0の到来をはじめとした技術の進展を見据え、今後見込まれる労働力の供給制約の中にあっても持続可能な行政サービスの提供を実現するため、AI・RPA等の活用、電子化・ペーパーレス化等とともに、自治体情報システムの標準化の必要性が示された。

¹⁰ 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号）、電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律（平成14年法律第153号）等の関係法令が整備された。

¹¹ 情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（平成14年法律第151号）

¹² 地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会（平成30年9月～令和元年5月）

○ このような中発生した新型コロナウイルス感染症への対応に際し、地域・組織間で横断的なデータの利活用に支障が生じたことなど様々な課題が指摘されるなど、我が国における社会全体のデジタル化の遅れが顕在化した。これを背景としてデジタル変革の加速が求められることとなり、令和3年の通常国会において、デジタル社会形成基本法（令和3年法律第35号）やデジタル庁設置法（令和3年法律第36号）などデジタル改革関連法が成立した。このうち、本研究会のテーマと関連の深いものとして特に以下の二つがあげられる。

（1）地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（令和3年法律第40号。以下「標準化法」という。）

- ・ 住民基本台帳や税務、国民健康保険、介護保険、児童手当など事務処理の内容が各地方公共団体で共通し、住民の利便性向上や行政運営の効率化に寄与する効果が高いと考えられる分野においては、これまで地方公共団体が自主的に整備してきた情報システムに関し、その機能等について国が基準（標準化基準）を策定し、当該基準に適合したシステムの利用を地方公共団体に義務付ける法的枠組みが構築された。

（2）個人情報保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。）の改正

- ・ 社会全体のデジタル化に対応した「個人情報保護」と「データ利活用」の両立という要請を満たすため、これまで地方公共団体ごとに条例を制定し、個別に運用されていた個人情報保護ルールについて、個人情報保護法の下に統一して全国的な共通ルール化が図られた（いわゆる「2000個問題」の解消）。また、保有する個人情報の取扱いについては、地方公共団体についても国の行政機関や民間事業者と同様に、独立した第三者委員会である個人情報保護委員会の監視の下に置かれることとなった。

○ 前述したように、地方分権改革以降、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることが基本とされ、地方公共団体が実施する個別の事務の実施方法や業務処理におけるデジタル技術の活用や、事務の実施に伴い住民から得た個人情報の管理についても、原則、各地方公共団体に任されてきた。

これに対し、標準化法は、システム管理やセキュリティ確保を効率化し、官民を通じた ICT 人材の有効活用を図りつつ地方行政のデジタル化に対応した行政サービスの維持・展開を行うための取組を加速する手法として、国に対し地方公共団体の行う一定の事務に係る業務システムの標準化基準を定める役割を与え、地方公共団体はそれに適合した標準準拠システムの使用を義務付けられることとなった。ま

た個人情報保護法の改正は、官民や地域の枠を超えた社会全体のデジタル化を進めるに当たり、データ利用の円滑化と国際的な個人情報保護制度との調和を図る観点から、制度の一本化が図られた。

- 他方で、これらの制度改正に際しては、標準化法については、第 32 次地方制度調査会において、住民基本台帳や税務等のシステムは、維持管理や制度改正等における地方公共団体ごとの個別対応による負担が大きい一方、相対的に創意工夫の余地が小さいこと、個別団体同士の共同利用の取組では、情報システムの差異調整が必要となるとともに、広域的に活動する住民や企業から見て規格等の違いは利便性を妨げることから、個々の地方公共団体間の調整を原則不要とするとともに、ベンダーロックインを防ぎ、事業者間のシステム更改を円滑にするなどの制度化の意義が整理されている。また、国は標準を設定する対象事務の範囲について、効果が見込まれ地方公共団体にニーズがある事務を対象とすべきこと、標準の設定に当たっては地方公共団体等の意見を踏まえることなどが提言されており、これを踏まえた制度化が行われている¹³。

また、改正後の個人情報保護法（以下「新個人情報保護法」という。）においても、法律の範囲内での地方公共団体による必要最小限の独自保護措置を可能とし、個人情報保護委員会による地方公共団体への関与は地方自治法上の一般原則に則ったものとしているなど、これまでの地方自治や地方分権の考え方との整合性を図りながら取組が行われてきている。

- 今後、感染症対応などについてよりの確に対応するとともに、行政のデジタル化をさらに推進するに当たり、国と地方の役割分担や地方公共団体間の関係、さらに地方自治のあり方などの基本的な課題について、地方分権改革で整理された考え方を前提として検討すれば足りるのか、あるいは当該考え方そのものの見直しを図るべきなのかといった観点も含め、感染症対応、デジタル化それぞれの事象ごとに、以下さらに具体的な考察を行っていく。

¹³ 国が定める情報システムの標準化の推進を図るための基本的な方針の策定や、標準化基準の策定・変更の際して、地方側の意見を聴取する等の規定が盛り込まれている。

4. 新型コロナウイルス感染症対応にみる課題分析

- 新型コロナウイルス感染症対応において、日々変化する状況に対応しながら対策を講じていく必要がある中で、国と地方、また、地方公共団体間の対策の整合性を巡るガバナンス上の混乱が生じたとの指摘がある¹⁴。そこで、以下、(1)で感染症法と新型インフル特措法の仕組みを概観した上で、(2)国・地方／地方公共団体間の役割分担、(3)国・地方／地方公共団体間の情報共有、(4)地方公共団体における施策実施体制、(5)全国統一的な対応を徹底するための手法、について考察する。

(1) 感染症法と新型インフル特措法の概要

- 新型コロナウイルス感染症への対応については、主に感染症法及び新型インフル特措法に基づき様々な対策が講じられてきた。

ア 感染症法

- ・ 感染症法は、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関し必要な措置を定め、感染症の発生予防、まん延の防止を図り、もって公衆衛生の向上及び増進を図ることを目的としている。
- ・ 同法においては、原則として、積極的疫学調査、入院措置、自宅療養者の生活支援等の感染拡大防止事務については、感染拡大防止措置の専門性を担保しつつ迅速な対応を可能とする観点から、保健所を設置する地方公共団体（都道府県・保健所設置市・特別区）の長の権限とされている。また、当該事務の処理に当たっては、都道府県知事と保健所設置市・特別区の長は同等の立場として位置付けられている。

したがって、例えば、保健所設置市・特別区の長は、都道府県知事を介することなく厚生労働大臣に対して直接感染者情報等を報告することとされている（令和3年の同法改正以後は、都道府県知事にも報告する仕組みが設けられた。）。

なお、保健所を設置する地方公共団体の長は、地域保健法（昭和22年法律第101号）第9条の規定により、保健所長にその権限を委任することができることとされている。

- ・ 他方、予防計画の策定、感染症指定医療機関の指定など、広域的な観点からの

¹⁴ 「新型コロナ対応民間臨時調査会 調査・検証報告書」（一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ、2020.10）

調整等が必要となる事務については、都道府県の役割とされ、保健所設置市・特別区が処理することとはされていない。

- ・ 厚生労働大臣は、感染症の予防の総合的な推進を図るための基本指針を定めることとされているほか、感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため緊急の必要があると認める場合等においては、都道府県知事及び保健所設置市・特別区の長に対し、必要な指示を行うことができることとされている¹⁵。

イ 新型インフル特措法

- ・ 新型インフル特措法は、新型インフルエンザ等の発生時における措置その他特別の措置を定めることにより、感染症法等と相まって、新型インフルエンザ等に対する対策の強化を図り、もって新型インフルエンザ等の発生時において国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることを目的としている。
- ・ 同法においては、感染症法の規定に基づき厚生労働大臣が新型インフルエンザ等感染症等の発生を公表し、内閣総理大臣に対し報告をした場合には、内閣総理大臣が政府対策本部を設置し、感染症への基本的対処方針を定めることとされている。

今般の新型コロナウイルス感染症においても、基本的対処方針において、

- ・ 感染状況を的確に把握するためのサーベイランス・情報収集、ワクチン接種、検査体制確保
- ・ 感染リスクの高い場所等への外出・移動の自粛要請、飲食店等に対する制限、イベントの開催制限、施設の使用制限、在宅勤務（テレワーク）の活用、水際対策等のまん延防止
- ・ 病床・宿泊療養施設等医療提供体制の確保と医療従事者・医療物資の確保
- ・ 感染拡大の防止と社会経済活動の維持との両立を図るための経済・雇用対策などが決定されてきた。

加えて、政府対策本部長（内閣総理大臣）は、感染症のまん延が国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがあるなどの場合には、緊急事態宣言の発出又はまん延防止等重点措置の公示¹⁶をすることとされている。

¹⁵ 令和3年の感染症法改正により、緊急の必要がない場合においても一定の要件を満たせば指示を行うことが可能となり、国による指示権限は拡大した。

¹⁶ 令和3年の新型インフル特措法改正により、緊急事態宣言の発出にまで至らない状況においても必要な措置をとることができるよう、まん延防止等重点措置の公示が追加された。

- ・ 都道府県知事は、政府対策本部が設置されたときは、直ちに都道府県対策本部を設置しなければならないこととされている。その上で、臨時の医療施設の設置¹⁷や、緊急事態宣言の発出又はまん延防止等重点措置の公示がなされた場合には、事業者への休業要請等を実施することができることとされている。
- ・ 政府対策本部長は、新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、基本的対処方針に基づき、都道府県知事等に対し当該対策に関する総合調整を行うことができ、また、緊急事態宣言の発出又はまん延防止等重点措置の公示がなされた場合において、当該総合調整に基づく措置が実施されないとき等には、都道府県知事等に対し、当該措置を実施するよう必要な指示を行うことができることとされている。

(2) 国・地方／地方公共団体間の役割分担

- (1) のとおり法制度上の権限が定められている一方、感染症法に基づく入院措置等について、都道府県と保健所設置市・特別区の間で役割分担や連携・調整が不十分な場合が見られたとの指摘がある。

また、新型インフル特措法に基づく事業者への休業要請などの措置の運用に関して、国と都道府県の役割分担が曖昧であり、特に新型コロナウイルス感染症の発生当初において、ガバナンス上の混乱を招いたとする指摘がある。

【考察】

- 感染症法においては、積極的疫学調査、入院措置、自宅療養者の生活支援等の感染拡大防止事務については、都道府県知事と保健所設置市・特別区の長は同等の立場として位置付けられている。したがって、保健所設置市・特別区の長は、都道府県知事を介することなく厚生労働大臣に対して直接感染者情報等を報告することとされ、都道府県知事は保健所設置市・特別区の区域において感染症に関する権限を行使する仕組みとなっていない。
- 例えば、県庁所在市が保健所設置市である県を見た場合、当該県の知事は、県庁所在市以外の地域の保健所は、自らの組織として指揮監督し、感染対策に係る権限を行使できるが、人口が集中する県庁所在市の保健所については、指揮監督や感染

¹⁷ 令和3年の新型インフル特措法改正以前は、緊急事態宣言下においてのみ臨時の医療施設の設置が可能であったが、同改正により、緊急事態宣言の発出又はまん延防止等重点措置の公示前でも臨時の医療施設の設置が可能となった。

対策の権限は知事ではなく、当該保健所のある市の市長にある。感染症法上は、入院措置等の感染拡大防止事務について、両者が相互に調整する仕組みは当初設けられておらず、法制度上は、都道府県、保健所設置市・特別区の双方が、厚生労働大臣へ直接感染者情報等を報告し、また、直接助言や指示等を受けることとなる。

さらに、指定都市や中核市、特別区が多い大都市圏になれば、都道府県知事が有する感染対策に係る権限が域内の一部の地域に限られる状況は、一層顕著になる。大都市圏域の都道府県知事は、自らの保健所で感染対策ができるのは郡部などに限られ、広域的な感染拡大防止が必要な大都市圏域ほど、法制度的には、それぞれの保健所設置市・特別区が、広域的な地方公共団体である都道府県から独立して対処する仕組みとなっている¹⁸。

- その一方で、新型インフル特措法における事業者に対する休業要請、イベントの開催制限等の具体の緊急事態措置等の事務については、都道府県知事が、保健所設置市・特別区の区域を含む都道府県の区域全体において実施するものとされている。

このように、国（厚生労働大臣）と、保健所を設置している区域で権限を持つ都道府県知事及び保健所設置市・特別区の長をその主な権限主体の体系としている感染症法と、政府対策本部長（内閣総理大臣）とともに保健所設置市・特別区の区域も含め広域自治体としての都道府県の知事をその主な権限主体の体系としている新型インフル特措法の2つの法体系が交錯している。地方公共団体から見た国の窓口も、厚生労働省（健康局、医政局等）と内閣官房（新型コロナウイルス等感染症対策推進室）に分かれている。

- さらに、感染症法と新型インフル特措法の権限体系の違いに加え、都道府県と保健所設置市・特別区を問わず、専門職が多く現場性の高い保健所と、知事や市区長の内部組織である本庁保健福祉部等との関係・組織体制も団体ごとに異なっている実態もある。保健所長に地方公共団体の長の権限が委任されている場合、法的には保健所長が自己の責任において感染症法上の権限を行使することとなる。これらを背景に、知事・市区長部局である保健福祉部等と、出先機関である保健所とが十分に連携できている場合とそうでない場合があるとも言われ、より複雑な構造となっ

¹⁸ 実際の感染症対応においては、都道府県において入院調整本部を設け、保健所からの依頼を受け入院措置に係る調整を一元的に行う事例も見られた。こうした事例を踏まえ、令和3年の感染症法改正により、広域的な調整を要する事案について都道府県知事による総合調整の仕組みが設けられた。

ている。

- このような権限上・組織上の構造に加え、新型インフル特措法については、国（政府対策本部）は基本的対処方針において全般的な方針や対策の実施に関する重要事項を示すこととされており、基本的対処方針に基づき具体的な措置を決定できる都道府県知事との間で、国（政府対策本部）がどこまで措置の内容を縛ることができるのか、都道府県知事がどこまで自由に決められるのかといった運用面に関し、当初、お互いの認識に差が生じていたと考えられる。加えて、法制度に規定されていない運用として、基本的対処方針において、都道府県知事が措置を講じるに当たり、あらかじめ政府と協議することが求められたり、政府対策本部長が緊急事態宣言を発出するに当たり、事実上都道府県知事から国に要請が行われることが常態化したりしたことも、国と地方の取組の整合性を確保する見地から行われたものではあるが、結果として国・地方の役割分担が曖昧であるとの評価につながったと考えられる。
- このような権限上・組織上・運用上の構造の下で、緊急時に国と都道府県、保健所設置市・特別区及びその他の市町村がどのような役割を分担するか、明確な共通認識を欠いていたのではないかとの指摘がある。あらかじめお互いの認識共有を図るため、例えば、協定の締結や連絡協議会の設置等により、都道府県と保健所設置市・特別区等との間の情報共有や役割分担を図っている事例もあるが、重要なのは緊急時に実効的に機能させることである。仮に実際の運用において、役割分担や権限関係が不明確な点があるのであればその明確化を図り、それを相互に共有・共通認識とすることが、まず必要と思われる¹⁹。
- その上で、緊急時に国と都道府県、保健所設置市・特別区が相互に役割分担をしつつもお互いに協力・連携して対処できるよう、コミュニケーション機会の充実等を図るための具体的方策や、広域自治体としての都道府県と、保健所設置市・特別区とが統一的な対応をとれるようにするための具体的方策について検討する必要がある。その際、住民に身近な保健所設置市・特別区と都道府県とが各種対策を分担して担う方が合理的であるという側面と、病床など限りあるリソースの配分を調整する場合や市区町村をまたがる対応は、広域自治体である都道府県が一元的に担

¹⁹ 国・地方／地方公共団体間の役割分担や連携を考えるに当たっては、制度面のみならず、大臣や知事・市町村長を含む行政機関同士のコミュニケーションによる影響を考慮する必要があるとの意見もあった。

う方が合理的であるという側面とが相克する面もあり、その調和をどのように図るかが重要と思われる。

○ 現行法制を前提とした国の役割としては、緊急時に際し、専門性・現場性の高い保健所等において、上記のように複雑な感染症関連法令の解釈への不安から権限行使を躊躇することのないよう、事務処理に対する明確なガイドラインを示すことが重要ではないかとの意見がある。その一方で、地域の実情に応じた判断ができる余地を残しておく必要もあるといった意見もあった。

○ 別の見方として、地方分権改革によって国・地方関係が対等・協力の関係になり国と地方の役割分担が明確化されたことにより、国において地方が行う事務は地方にゆだねるという意識や姿勢が定着し、その結果として、国が地方の実態を把握するための十分な情報収集の取組やフィードバックなどの連携が不足していたのではないかといった意見もある。

例えば、病床確保の計画について、基本的対処方針等に基づき都道府県が計画を策定してきたが、計画上の確保病床と実際に患者の受入れが可能な病床に乖離があったという課題も指摘された。国は方針を示すのみならず、地方の実態を把握した上で、地方が実施する上での課題やそれを踏まえた方針達成のための施策の立案、方針変更など、一体的に対応する手法を適切に用いる役割があると思われる。

○ さらに、特に大都市圏においては、都道府県境を越えて人的交流や経済活動が行われていることから、関係都道府県間で連携した感染対策を行うことが重要であり、国にその調整の役割を期待する意見がある。同一の都市圏域において、都道府県境を越えた広域的な感染対策を調整する仕組みや、緊急事態宣言やまん延防止等重点措置の公示に伴い都道府県知事の行う措置に関し調整する仕組みをどう構築するか、検討する必要がある。

○ 他方で、緊急時においては、国が施策の決定から実施までを直接実施する、又は国が指揮監督するにすれば、迅速・円滑に特定の行政目的の実現が可能になるのではないかとの指摘もある。これについては、(5)で考察する。

(3) 国・地方／地方公共団体間の情報共有

○ 保健所設置市・特別区で把握される感染者情報や病床確保状況が、関係者間で円滑に共有できず、県内全体の病床確保等の見通しを立てられないなど対策の立案に

必要な情報が迅速に得られなかったのではないかと、との指摘がある。新型インフル特措法に基づく政府行動計画及び都道府県行動計画を作成するための前提となる訓練についても、どういう場合に、誰が、どんなシステムを活用し、どういう流れで情報を報告するかということを意識して、実践的な形で実施することができていなかったとの指摘がある。

- また、大都市圏では、保健所といっても、一人の感染者に対し、医療機関から届出を受理する医療機関最寄りの保健所、患者に対する勧告等を実施する患者の居住地の保健所、勤務先や接触場所、接触者住所地を所管する保健所など、様々な保健所が関わることとなる。患者調査や家族調査、接触者の疫学調査などを分担するケースもあり、情報の共有や集約に時間がかかるとの指摘もある。

【考察】

- 感染症対応において国に求められている役割をより発揮し、国全体として万全の態勢を整備するためには、国が対応方針を決定する前提として、感染状況に係る情報を収集し、的確に分析する必要がある。実際、新型コロナウイルス感染症の発生以前から、感染症法における積極的疫学調査の結果を厚生労働大臣に報告する仕組みなど、国が地方公共団体から必要な情報を収集するための制度が設けられている。
- 他方で、前述のとおり、感染症対応に当たっては、感染症法（令和3年改正前のもの）では、保健所を設置する地方公共団体（都道府県・保健所設置市・特別区）の長が、医師から保健所長を経由して届け出られた感染者情報等をそれぞれ厚生労働大臣に報告することとされ、都道府県知事が区域内の感染者情報等を集約して把握することとはされていなかった。一方で、新型インフル特措法に基づく緊急事態措置等を講ずるのは都道府県知事とされている。

この結果、保健所設置市・特別区の長が把握する感染者情報が、関係者間で円滑に共有できず、県内全体の病床確保等の見通しを立てられないなど対策の立案に必要な情報が迅速に得られなかったのではないかと、との指摘があった。これを踏まえ、令和3年の感染症法改正により、保健所設置市・特別区の感染者情報を都道府県知事にも共有する仕組みが制度化され、都道府県知事と保健所設置市・特別区の長との間の情報共有について、一定の制度的な対応がなされた。
- その上で、今後は、一元的・集約的な情報収集を円滑・迅速に行うことが可能となる制度・システム両面の整備が求められる。

これに関しては、国（厚生労働省）が主導して感染者等の情報を関係者間で共有するためのシステム（HER-SYS）や、全国の医療機関の稼働状況、医療機器や医療資材の確保状況等を一元的に把握するためのシステム（G-MIS）が整えられてきた。しかしながら、こうしたシステムが地方公共団体や医療機関の現場の実情に合っていない、入力の仕事負担が支障になっているとの意見もある。このようなシステムを整備する場合に、地方公共団体や医療関係者等が信頼して利用できるようにするための制度的な裏付けとともに、実際に運用する地方公共団体や医療機関等の現場担当者の意見を十分把握・整理し、できる限り情報の入力に係る負担軽減策等を講じながら効果的に情報共有できる仕組みを構築することが求められる。特に、個人情報保護やセキュリティの観点からこうしたシステムへの参加を躊躇する事案も見られたところであり、地方公共団体や現場担当者の持つ具体的な懸念や課題を整理し、個人情報保護・セキュリティと情報の利活用のバランスに留意してシステムを構築する必要がある。

- さらに、緊急時に全国的にリソースが不足する状況下において適切な資源配分を実施するためには、地方公共団体間の連携・協力をゆだねるだけでなく、国が責任をもって総合調整を図る等の役割が期待される。そのためには、どこにどの程度リソースがあるかを平時から把握しておく必要があり、そうした情報を全国的に集約して即時に共有できる制度・システムが必要ではないかとの意見もあった。ここでも制度的な対応と、それを実効的に支えるシステム整備という両面が必要となると思われる。
- その一方で、今般の感染症のように、未知の課題への対応に当たっては、何が正しいか試行錯誤しながら進めざるを得ない部分がある中で、地方公共団体発の感染症対策における様々な創意工夫が生まれ、国のモデルとして取り上げられたり他の地域に展開されたりした例も少なくない。

例えば、PCR 検査対象の拡大、外出自粛要請、効率的なワクチン接種体制の確保、医療従事者の確保など医療連携体制の構築などについては、住民に身近な地方公共団体が、地域の実情を踏まえて自らの判断と責任により独自の対策を講じている。これらは、地域の自主性・自立性を高めてきたこれまでの地方分権改革の取組の成果とも言え、このような地方独自の先進的な取組を国の方針に導入したり、国が得られた科学的知見を地方の政策判断にフィードバックしたりすることも重要である。国と地方が協力して対応していく上で、それぞれの役割に応じて得られた知見を国と地方で迅速に情報共有するような仕組みも求められている。

(4) 地方公共団体における施策実施体制

- 今般の感染症への対応について、対応リソースの問題、すなわち、感染拡大期における患者の情報把握や PCR 検査体制の確保など業務量の急増に、保健所の対応能力が追いつかない事態が生じ、迅速な対策の実施の支障となったのではないかと、といった指摘がある。

- また、新型インフル特措法は、平成21年に発生した新型インフルエンザ(A/H1N1)を踏まえて制定された法律であり、実際に作成された政府行動計画及び都道府県行動計画は新型インフルエンザを想定していた。このため、新型コロナウイルス感染症のように無症状者であっても人に感染させ、完全な根絶に苦慮する感染症が発生するという想定に基づいたシナリオへの準備が不足しており²⁰、事態に即した対応が困難となったのではないかと、といった指摘がある。

【考察】

- 全国の保健所における就業保健師数は、近年はほぼ一貫して増加傾向にある。その一方で、保健所の対応能力については、地域における保健行政の中心が、感染症対策から地域保健対策にシフトしてきた中で、保健所における感染症対策の人員体制が必ずしも十分に確保されていなかった可能性がある。

- そこで、当面は保健所の人員体制等を確保・充実させることが、感染症対応の最前線に立つ保健所の対応能力の強化につながると考えられる。感染症対応業務に従事する保健師の恒常的な人員体制を強化するために必要な地方財政措置も講じられているところであり、感染症発生時に備えた一定の冗長性の確保が求められる。

- 他方で、保健所において感染拡大期を念頭においた人員体制を平時から常に配備することは現実的ではなく、地方公共団体内での応援、地方公共団体間での応援、地方公共団体外からの応援という体制を適切に考えていく必要がある。地方公共団

²⁰ 新型コロナウイルス感染症の発生当初、新型コロナウイルス感染症は新型インフル特措法の対象となる「新型インフルエンザ等」に該当しないものと整理され、新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律（令和2年法律第4号）により、暫定的な措置として「新型インフルエンザ等」とみなすこととされた。その後、新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律（令和3年法律第5号）により、本則上、「新型インフルエンザ等」に該当するものとして位置付けられた。

体内での応援体制では、同じ保健所内や都道府県など複数の保健所を設置している団体における他地区からの応援、さらには本庁や他部署からの応援体制の整備が考えられる。また、地方公共団体間の応援には、あらかじめ協定等を結んで対応することが通例である。さらに、地方公共団体外からの応援については、民間からの応援派遣体制の構築など外部のリソースを活用することが考えられる。これらはいわゆる業務継続性の確保の観点からも、平時から準備・訓練等をしておく必要がある。また、専門性の高い保健所において応援職員が的確に業務を実施する上では、例えば統括保健師による応援職員に対する相談対応やスキルアップの支援等、受援体制の仕組みも求められる。

- 地方公共団体間、地方公共団体外の応援に関しては、ある特定の地域が被災する災害時の応援とは異なり、感染症対応はより広域的な対応が必要であるとともに、応援する側の余力も限られるとの指摘がある。全国的な感染症への対応に当たっては、任意の取組による広域応援・調整では現実的には困難であり、全国的に人的リソースが不足する状況下では、緊急時の役割として、国が、限られた資源の全国的な配分調整に関わっていくことが考えられる。被害状況や感染状況等の情報が判明しない状況下において国が適切な資源配分を実施するためには、被害想定など様々なパターンを事前に想定し、必要な対応を計画し、訓練しておくことが重要であり、事前の計画化とあわせて、国・地方双方の計画の見直しを行うなど実効性の向上を図るという点にこそ、国としての役割が求められるとの意見があった。
- さらに、前述したように、保健所は感染症対策を進める上で国や都道府県、市町村とのより緊密な連携を図る必要がある、都道府県が設置する保健所と保健所設置市・特別区が設置する保健所や都道府県知事・市長との関係をはじめ、今般のような感染症が発生した場合であっても十分に機能する連携・組織体制のあり方について、さらに検討が必要であるとの意見もあった。

(5) 全国統一的な対応を徹底するための手法

- 感染症への対応については、ある地域で感染抑制を怠ると他の地域でも感染が広がっていく。こうした感染症の特質を踏まえると、権限と責任を集中させて、広域的な感染症に関して国に責任を持たせるべき、といった指摘がある。
- 加えて、国の担当省庁が感染症法を所管する厚生労働省と新型インフル特措法を所管する内閣官房に分かれており、それぞれから技術的な助言を発出していること

や、これを受け取る地方公共団体の部局もそれぞれ異なっていることから、現場において課題があったとの指摘もある。

【考察】

- 感染症法に基づき都道府県知事や保健所設置市・特別区の長が実施する感染症発生時のまん延防止に係る事務のほとんどは法定受託事務とされ、前述のとおり、緊急の必要があると認める場合等において、厚生労働大臣による都道府県知事等への指示権が認められている。また、新型インフル特措法においては、政府対策本部長（内閣総理大臣）による総合調整権や、緊急事態宣言下等において総合調整に基づく措置が実施されない場合において、政府対策本部長による都道府県知事等への指示権が認められている。

- しかし、今般のコロナ禍への対応に当たっては、感染症法・新型インフル特措法に基づく指示は行われていない。政策執行手段としては、専ら国から地方公共団体に対して通知等の技術的な助言（地方自治法第245条の4第1項）を发出することが中心となった。このため、全国統一的な対応の徹底という観点からは、まずは現行の感染症法・新型インフル特措法において制度化されている国（厚生労働大臣・政府対策本部長）の権限がどのように機能したかを検証した上で、必要な場合における指示権を、時機に応じて適切に活用するための方策を考えることがより重要と思われる。

- これに関し、地方公共団体の意思に反して法的拘束力のある指示を行えば、国と地方のコミュニケーションが遮断されてしまうのではないかと、というリスクを考えると行使できなかったのではないかとこの見方がある。また、「必要な指示ができる」といった抽象的かつ広範な指示権限が規定されていても、的確に権限を行使するためには、あらかじめ具体的に指示をする場面や要件を想定しておくことが必要ではないかとの指摘があった。

実際には、どういう場合に指示権を発動するかの基準があらかじめ定められておらず、科学的知見が限られる中で、指示すべき状況かどうかの判断が迅速にできなかったことや、訓練等を通じ、指示する側とされる側の双方に指示権の発動に関する事前の共通認識を形成できていなかったことが、機動的な対応を欠いたとされる要因の一つなのではないかとの見方がある。国（厚生労働大臣・政府対策本部長）の都道府県知事等に対する権限行使について透明性を確保するという観点からも、可能な限り、あらかじめ指示等の発動場面・発動要件を定め、公表することが考え

られる。

以上の点を踏まえ、現行制度の運用面での改善点を検討し、なお不足の部分があるか、さらに検証する必要がある。

- 感染が拡大する局面における国の役割の強化という観点からは、例えば、感染者情報の迅速な把握や感染防止対策の徹底、社会経済活動の維持等について国の方針と整合的な施策をよりの確に実施するため、緊急時には保健所が担っている業務を国（例えば地方厚生局等）が行うことや、保健所を国の直轄機関にすることで、実効性を確保すべきといった意見がある。

- しかしながら、保健所業務を国が自ら実施することについては、
 - ・ 地方支分部局の人員面の体制は限定的なものになっているとともに、現に所掌していない業務においては新たな体制やノウハウが必要となること、
 - ・ 大規模災害時などにおける地方支分部局による公共施設の災害復旧事業等の各種代行制度の創設についても、同種・類似の事務を当該地方支分部局が自ら担っていることが前提となっているものと考えられること、
 - ・ 実際の感染対策や住民対応においては、結局、地域の状況に応じた施策の実施や地方公共団体との連携が必要となり、却って非効率となりかねないこと、から、現時点では課題が多いものと考えられる。

また、保健所を国の直轄機関にすることについては、

 - ・ 感染拡大局面における保健所の応援に必要な人員は地方公共団体内から長が措置していること、
 - ・ 実際の感染対策や住民対応においては、結局、地域の状況に応じた施策の実施や地方公共団体との連携が必要となり、却って非効率となりかねないこと、
 - ・ 平時のことも含めて考えれば、保健所と福祉事務所の一体的な運営を含め、地方公共団体が総合的な保健福祉行政を担っていること、といった実態を十分踏まえる必要があり、同様に課題が多いものと考えられる。

- これに関連し、感染症対応など一定の「緊急事態」（＝非平時）への対応に関し、より強力な仕組みが求められるという観点から、「平時」とは異なった国の役割や地方公共団体への関与が必要になるという議論がある。例えば、消防防災分野における大規模災害発生時の国の役割として、現場の実働部隊の運用を指揮するのは難しいものの、全国的視点に立った情報収集、応援部隊の出動調整、他機関との連絡調整など、全国レベルの後方調整の役割があるとの意見がある。

「非平時」における地方の施策実施に国が強い関心を持って関わる方策については、現行法制においても一定の対応がなされているが、さらなる対応を検討するに当たっては、以下のような点が基本的考え方になると思われる。

- ① 平時のルールに対する「非平時の例外」（＝オプション）として設定すること
- ② 平時には地方のサービス提供にあたるリソースを「非平時」の対応に転用することが基本となること

その上で、リソースが不足する場合には、水平（地方公共団体間）・垂直（国・地方間）の応援が考えられること（なお、あわせて、民間リソースの活用も考えられること）

- ③ 地方による自律的な意思決定に対する制約はその必要性に応じ、透明性が確保される形で行われること（＝比例原則、透明性等）

ただし、このような検討を行う際には、平時のルールが適切に運用されていたかも含め、これまでの取組の客観的な検証を踏まえた上で進める必要がある。

5. デジタル変革への対応にみる課題分析

(1) 地方行政に及ぼす影響

- 社会全体のデジタル変革の進展は、地方行政にも広範な影響を及ぼすことになる。

- 第一に、地方公共団体が行う行政手続・サービスの面において、例えば、スマートフォン等を利用して、簡易に各種申請等の手続が行えるようにするなど、デジタル化・オンライン化が強く要請される。これと同時に、行政機関間による情報連携や様式等の統一化などにより、利用者の視点に立った簡素で分かりやすい仕組み(=UI・UXを向上させやすい仕組み)とすることがより一層求められる。

- 第二に、業務システムについては、各地方公共団体の枠を越えてシステムのネットワーク上での共同利用等(クラウド化)が可能となり、「所有」から「利用」への転換が進むと考えられる。すなわち、従前であれば、各地方公共団体が事業者が発注し個々にシステムを構築するのが一般的であったところ、プラットフォーム上で複数の事業者により提供されるサービスを利用契約(サブスクリプション)により購入・利用する方式への転換である。これにより、プラットフォーム上で提供されるサービスを自由に組み合わせることで、地方公共団体が住民ニーズを踏まえたUI・UXに優れた行政サービスをより提供しやすくなることも可能と考えられる。

- 第三に、デジタル技術の実装に当たっては、いわゆる国の縦割行政の影響を受けてきた業務プロセスを見直し、事務処理のあり方そのものを構築し直すBPR(Business Process Re-engineering)が求められる。行政サービスの提供方法や業務方法そのものについても、デジタル技術の多様・迅速な変化に柔軟に対応していくことが求められる。

- 第四に、データの入手や利活用が容易になることにより、例えば、住民は従来の画一的な行政サービスから、住民一人ひとりの状況やサービスの受給資格等に応じて、プッシュ型で提供される情報に基づく、健康、医療、福祉サービスが受けられるようになるなど、地方公共団体がきめ細かいサービスを低廉なコストで提供することが可能となる。また、データに基づく政策形成(EBPM(Evidence Based Policy Making))が可能となり、より効果的・効率的な行政の推進につながることを期待される。例えば、データの相互運用性を高め、同じ地域での市町村・都道府県間(タテ)や市町村間(ヨコ)で継続的にデータを把握・分析することにより、潜在的なニーズを掘り起こすプロアクティブな行政が実現可能になるといったイメージで

ある。

- 第五に、A I・R P A等のデジタル技術を活用することにより、システムで代替しうる業務はシステムにゆだね、職員は職員でなければならない業務に注力できるようになる。また、A I等のデジタル技術が人の意思を介在させずに、命令等の手段を用いることなく情報を用いて誘導することができるようになれば²¹、地方公共団体の権力行使のあり方も変わりうるのではないか、との指摘もある。人口減少が深刻化しても持続可能な形で行政サービスを提供し続けるためにも、サービス提供体制の再構築がより一層求められることになると考えられる。
- 以上のようなデジタル変革が地方行政に及ぼす影響を踏まえ、地方分権及び地方自治の観点からどのような課題が生じうるか、また、それらの課題に対してどのように考えるのか、以下、①デジタル技術の特性と国・地方関係、②地方自治の機能、③地方公共団体間の関係、④公共私間の関係等について考察した。

(2) デジタル技術の特性と国・地方関係

【国と地方の役割分担】

- 既に見たとおり、地方分権改革以降、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることが基本とされ、地方公共団体の事務とされたものについては、国の関与は抑制的に運用されてきた。さらに、地方公共団体が実施することとされた事務の具体的実施方法や業務の処理方法については、一部を除き、システム化やデジタル技術の活用を含め、基本的には当該地方公共団体に任せられてきた。
- しかし、デジタル技術は一般的に、統一化・共通化・効率化を指向する傾向にある。デジタル社会の進展に対応するためには、これまで地方公共団体が自らの責任で実施していた事務についても、国が担う役割が増大する可能性がある。このような特性を持つデジタル技術を、個々の地方公共団体の自主性・自立性・多様性を尊重する地方自治にどのように取り込んでいくかが課題となる。
- これに関し、地方公共団体が実施する事務について、その処理方法、即ち「how to do (どのようにするか)」について国が法令で義務付けを行ったり関与を強めた

²¹ 行動科学の知見の活用により、人々を強要することなく自分自身にとってより良い選択を自発的にとれるように手助けする政策手法である「ナッジ理論」が提唱されている。

りすることは、地方公共団体の自主性・自立性を制約することになりうるものであるが、地方自治の中核が「what to do (何をするか)」であるならば、「how to do (どのようにするか)」は一定程度制約されてもやむを得ないのではないかとの意見がある。その一方で、地方公共団体の状況は多様であり画一的な手法を押しつけても機能しないのではないかとの意見もある。「how to do (どのようにするか)」の制約が地方公共団体の自主性・自立性との関係でどこまでの制約ならば許容されると考えるのか、地方公共団体に関する制度の策定等に当たって、地方公共団体の自主性・自立性が十分に発揮されるようにするとの国の配慮や、地方公共団体が実施することとされている事務に対する国の関与の抑制といった地方分権改革の考え方との整理を考える必要がある。

- この点については、標準化法の必要性を提言した第 32 次地方制度調査会において、国が地方行政のデジタル化の推進について一定の役割を果たすには、例えば、国が直接、基盤となる制度や情報システムを提供することから、地方公共団体が自ら情報システムを調達する前提でその標準化を国が進めること、情報システムの共同利用について財政的支援を行うこと、地方公共団体の求めに応じて専門人材を派遣することまで、様々な手法があることを指摘している。

その上で、「地方公共団体の自由度への影響の大きさはそれぞれ異なる」とし、「したがって、地方公共団体の事務の標準化・統一化の必要性や地方公共団体の創意工夫が期待される程度に応じて、国は適切な手法を採るべきである。」としている。具体的には、住民基本台帳や税務など、多くの法定事務におけるデジタル化は、「地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が比較的小さく、標準化等の必要性が高いため、地方公共団体の情報システムや事務処理の実態を踏まえながら、一定の拘束力のある手法で国が関わるのが適当と考えられる。」とし、他方で、「地方公共団体が創意工夫を発揮することが期待され、標準化等の必要性がそれほど高くない事務については、奨励的な手法を採ることが考えられる。」としている。このような整理は一つの参考になると思われる。

- また、デジタル技術の特性を踏まえれば、例えば、感染症対応のため緊急に措置された給付金の支給や、本来国が果たすべき役割であるものの適正な処理を確保する観点から地方が担ってきた現金給付については、地域の特性に応じた事務処理の必要性が低いものである限り、そもそも地方公共団体の事務とせず、国が直接実施

する事務と整理することも考えられる²²。

【国と地方の連携による行政サービスの提供】

- 今後、社会全体のデジタル変革に対応し、地方公共団体がデジタル技術を活用して効率的・効果的に行政サービスを実施するためのクラウド基盤などのプラットフォームを国が提供することが想定されている。また、ベース・レジストリの議論に見られるように、国や地方公共団体が登録・公開する人、土地、建物等の正確・最新の情報を官民で広く参照できるような社会の基盤となるデータベースを構築するため、国がデータ基盤の整備を推進するとの構想もある。
- さらに、当該クラウド基盤等において、地方公共団体が、既存アプリケーションの活用可能性や広く他の地方公共団体において活用可能な仕様とすること等に留意しつつ、住民ニーズに応じたアプリケーションの開発や共同利用を行うことも想定されている。
- この場合、地方公共団体は自らの住民への行政サービスの実施基盤の整備を国にゆだねることになり、国とクラウド基盤等の運営事業者、クラウド基盤等を利用するアプリケーションの運営事業者、行政サービスの実施責任を負う地方公共団体との間で、責任を明確化し、適切な管理体制を確立しておく必要がある。
- その上で、地方公共団体が、国の整備するクラウド基盤等を利用することについて住民の理解を得られるよう、当該クラウド基盤等の利用メリットや安全性などについて、地方公共団体の納得が得られるようにする必要がある。その際、仮に、国の整備するクラウド基盤等に国がこれまで保有していない国民の個人情報や地方公共団体が載せ、国や他の地方公共団体がその業務を遂行する上で参照する場合がありますとすれば、具体の法令の根拠を設けるなど、個人情報保護の観点から整理を行う必要もある。
- いずれにせよ、このようなクラウド基盤等の利用スキームの構築に際しては、国と地方公共団体間の明確な制度的枠組みと丁寧な調整プロセスが必要になるとともに、その後の運用フェーズやアプリケーションの開発においても、実際に現場

²² なお、国が実施することが適当でない場合には、デジタル技術を活用しつつ、地方公共団体が共同で処理することも考えられる。

で利用する地方公共団体の意見を踏まえる必要がある。

- 国の施策立案に係る地方の意見反映の仕組みは、これまで見たように、地方六団体による意見提出権、国と地方の協議の場、標準化法など個別法によるものが順次整備されてきた。地方行政のデジタル化の進展に際しては、このような国と地方が相互にコミュニケーションをとり、合理的な連携を行えるようにする仕組みを一層充実させること、及びその有効活用が極めて重要になると思われる。
- なお、事務処理の基盤となるプラットフォームの提供主体としては、国のほか、地方公共団体間のネットワークや、地方公共団体が共同で担うこともありうる。その場合には、例えば、地方共同法人や地方自治法の事務の共同処理の仕組みの活用が考えられる。

(3) 地方自治の機能

- 社会全体のデジタル変革の進展は、地域における諸課題に対しては住民に身近な地方公共団体が自らで判断して対処するのが最も適切に処理でき、また効率的・能率的であるといった「地方自治」の考え方そのものに影響を与えうる。
- 改めて地方自治の必要性（意義）についてみると、これまでおおよそ以下のよう
に考えられてきた²³。

第一に、地方自治は、民主主義の政治体制の具体化であり、また国民の民主主義の政治体験の場であることから、民主政治の基盤をなすものである（民主政治の基盤、政治行政の民主化への寄与）。

第二に、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処するのが最も適宜・適確に処理できるし、また効率的である（現地即応性・現地適確性の確保、現地効率性・現地能率性の確保）。

第三に、全国を対象とする中央政府の組織機構及びその運用は、高度に専門分化し、横断的な調整を十分行うことが難しい（“縦割行政”）が、地方公共団体は一定の地域に限られた組織機構及びその運用により活動するものであり、地域の状況に即して総合的に調整し、対処しやすい（総合行政の確保）。

第四に、地域の状況の推移に応じて、新しい政治行政へのニーズに対して先導的に、また、試行的に施策を展開できる（施策の先導的・試行的な展開）。

²³ 「新地方自治制度 詳解」（松本英昭著、2000年）

- これに対し、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あり方そのものが変わってしまう可能性があるのではないかと、共同体の空間構造や統治のあり方そのものに変化が生じ、地域で暮らしている住民を基礎にした地方自治の有り様を大きく変える可能性があるのではないかと指摘がある。
- また、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処するのが最も適宜・的確に処理できるし、また効率的であるという点に関して、前述した標準化法の制定や個人情報保護制度の統一、地方公共団体の行う事務の実施における国によるクラウド基盤等の提供、地域の特性に応じた事務処理の必要性が低い現金給付の国による直接実施の可能性などを見れば、施策の効率性や有効性の観点から、国の役割が増大している状況が見られる。
- さらに、将来的には、デジタル技術の進展によって、AI等がデータの収集、分析、共有等に基づくエビデンスに基づき客観的に適切な対応策を導き出すことも可能になるなど、革新的技術、イノベーションの創出によりさらなる根源的な変革をもたらす可能性もあるとの指摘もある。
- 他方で、住民がサイバー空間でなく「地域」という物理空間に存在する以上、そこで生じる地域の課題を解決し、地域における民主的意思決定主体として正統性を持つ地方公共団体や地方自治の必要性はなお不変と考えられる。また、デジタル化が進展したとしても、対人サービスなどの地方公共団体と住民との接点は残り続けることから、そのような機能を担う地方公共団体の必要性は変わらないとも考えられる。むしろ、住民による意思決定に関しては、デジタル技術を活用した住民参加の充実につながることも考えられ、デジタル化によって住民意思を的確に反映することが可能となることで、地方公共団体の意思決定の正統性をより高めることとなるとも考えられる。
- さらに、地域ごとに抱える課題は異なり、結果的に課題解決に向けた取組は地域ごとに多様なものとならざるをえないが、こうした取組の多様性や施策の試行的な展開を生み出す仕組みこそ、デジタル時代における地方自治の重要な機能の一つとして捉えることができるのではないかと指摘もある。

○ これについては、デジタル技術の活用により各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、地方公共団体にフィードバックすることで、さらに多様な取組が促進されるといった国と地方の協働による好循環への期待に係る意見がある。また、地方公共団体における多様な実践の共有や好事例の横展開は、国によって行われる場合のみならず、デジタル技術によって地方公共団体間で行うことも容易になると考えられる。各地方公共団体間において、他団体の取組を評価しさらなる実践につなげることが進めば、デジタル化によって、どのような取組が地域にとってベストであるかの価値判断を民主的に行う地方自治の意義がより高まるとの意見もある。

○ これらを踏まえ、デジタル化が相当程度進展した後の地方自治の意義を捉え直す視点として、①行政資源の観点、②決定の受容性の観点、③決定の合理性の3つの観点から整理できるとする意見もある。

具体的には、

- ① 行政資源の観点からは、A I・ロボティクス等が実用化されてもなお、国とは別に地方公共団体が行政資源を確保することで、非平時の場合も含め、行政需要に即応して事務処理に当たることができること、
 - ② 決定の受容性の観点からは、人間が物理的な存在でありその存在空間が思考様式の多くを規定すると考えられることから、物理的な空間を共有する人を基盤とする地方自治が人々の納得を生み出すことにつながること、
 - ③ 決定の合理性の観点からは、国に一元化した政策決定・実施プロセスが機能しない場合に、その代替機能を地方自治として確保するとともに、政策決定・実施プロセスを国のみならず地方公共団体が担うことで取組の多様性を確保でき、ひいては、それが事務遂行のイノベーションの契機となる可能性があること、
- との3つの観点である。

(4) 地方公共団体間の関係

○ デジタル化が距離的・時間的制約を克服する特性があることを踏まえれば、大都市から離れた地域においてその効果が発揮され、地方と都市の差を縮める可能性もある。また、従来の広域連携の枠組みに限らず、共通の行政課題を有する遠隔地間の連携においても効果を発揮することが期待されている。

○ 例えば、ICTを活用した遠隔診療や遠隔教育など、デジタル技術を活用し広域的に連携して取り組むことが効果的と考えられる取組のほか、ICTを活用した有害鳥

獣対策や、観光客の受入環境整備、観光マーケティングなど広域で取り組むことによって、より効果を発揮する取組も考えられる。

- 他方で、大都市から離れた地域の市町村では、大都市に比べてデジタル人材やデジタル関係のノウハウが不足しがちであることを踏まえ、地域社会のデジタル化を効率的・効果的に進めるためには、デジタル人材やノウハウを持つ都市や都道府県が他の市町村を牽引し、広域的・一体的にデジタル化を進める必要があるとの指摘がある。この点に関し、国は、地域の実情やニーズを踏まえつつ、専門人材の広域的な確保、オンライン等での研修機会の充実等、地方公共団体への支援が期待される。
- また、事務の配分に関しては、市町村が主に住民との接点を担う一方、広域自治体である都道府県は、これまで、広域にわたる事務、市町村に関する連絡調整に関する事務、規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと思われる事務を行うこととされてきたが、地方行政のデジタル化が進展する中、都道府県の果たすべき役割そのものについて変質が生じる可能性があることから、改めて議論することが必要となるとの意見がある。

(5) 公共私間の関係等

- デジタル化は住民、企業等による地域の課題解決に向けた取組への参画を容易にし、公共私連携による新たなサービスの共創にもつながるものと期待される。例えば、住民がデジタル技術を活用し、主体的に住民視点で行政サービスの改善を図ること（いわゆるシビックテック）が一層進み、地方公共団体と住民との連携が一層進むことが考えられる。このように、地方行政のデジタル化は、公共私連携・協働の基盤となるプラットフォーム構築等を促す方向での機能を有すると考えられる。
- また、デジタル化への対応に当たり、デジタル技術を積極的に活用し行政サービスの向上に努めることが可能な地方公共団体と、人材や財政的制約からそうした対応が困難な地方公共団体との間で格差が顕在化する懸念があるが、例えば、専門知識を有する職員が不足している地方公共団体においては、専任職員だけでなく外部人材の非常勤職員への登用や地域のベンダー等外部資源の活用、また、いわゆるシビックテックの活用といった形で、対応能力を向上させていくことが必要と考えられる。

- さらに、社会全体のデジタル変革の進展に対応し、地方公共団体が持つデータの流通の円滑化が求められている。これにより、住民、企業等の様々な主体にとって利便性が向上するとともに、公共私連携や地方公共団体の広域連携による知識・情報の共有や課題解決の可能性が広がるなど、組織や地域の枠を越えたイノベーション創出の基盤となる。さらにこうした連携が、デジタル化の効果を一層高めるといった好循環の形成も期待される。
- 一方で、公権力の行使主体である地方公共団体が保有する個人情報、一定の行政目的を達成するため相手方の意思にかかわらず強制的に収集しうる性質のものであり、目的外の利用や提供等については、それを踏まえた取扱いが求められる。また、地方公共団体は、国や民間事業者から住民のプライバシーに係る権利利益を積極的に擁護していく役割も担っている点について留意する必要がある。
- 以上を踏まえながら、新個人情報保護法をはじめとする個人情報保護法制を国や地方公共団体が十分理解して、適切に情報の保護と利活用を進めていく必要がある。

6. 今後の地方自治制度に向けて

- 地方分権改革により、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることが基本とされ、国の役割は国家としての存立に関わる事務等に重点化することが基本とされた。また、国による地方公共団体の事務への関与は必要最小限のものとするとともに、地方公共団体の自主性・自立性が十分に発揮されるようにしなければならないとされるなど、国による制度策定等の原則や事務執行における解釈・運用の基準として、今日の国と地方の関係の基本となる法制上の枠組みが確立された。その後、地方自治に影響を及ぼす国の施策の立案過程に地方の意見を反映する仕組みや、地方からの提案によりさらなる権限移譲や義務付け・枠付けの見直し等を行う取組も順次、整備・推進されてきた。
- 他方、全国的な観点からの危機対応や感染症対応など社会経済情勢の変化に対応して国の役割の強化が必要な場合には、上記の国と地方の関係の基本的な法制上の枠組みに照らし、個別法令において、国家の統治の基本に密接な関連を有するなど国の役割として位置付けられるか、国による関与の基本原則に則ったものかどうか等の整理を行いながら、地方公共団体の事務処理に対する国の総合調整権や指示権、地方公共団体の事務処理の基準等に係る全国的な共通ルール化などの制度整備が行われてきた。
- 加えて、社会全体のデジタル変革等を契機として、それまで地方公共団体に任されていた個々の事務の業務システムの整備・運用や情報の管理のあり方についても、国の積極的な役割が求められるようになってきている。標準化法や新個人情報保護法はその典型例であるが、これらに関しても、地方側の意見を聴取しその理解を得ながら、それぞれ効率的で持続可能な地方行政サービスの提供を行うための取組を加速する手法として、あるいは官民や地域の枠を超えたデータ利用の円滑化と国際的な個人情報保護制度との調和を図る観点から、制度化の意義が整理されてきた。また、具体の制度化に当たっては、その効果や地方側のニーズの整理、地方の意見反映や独自措置への配慮などもなされている。これらの動向を踏まえ、本研究会ではさらに、新型コロナウイルス感染症への対応やデジタル変革への対応という二つの事象を参考に、今後の地方自治のあり方に関わる課題について考察した。
- 感染症対応に関する考察においては、国と地方又は地方公共団体間の役割分担に関し、個別法（感染症法と新型インフル特措法）において、国、都道府県、市区町

村の権限・組織・運用が複雑に交錯しており、その構造の下で相互の共通認識が欠け、役割分担が曖昧であるという評価につながったことなどが指摘された。既に個別法の改正等で一部改善が図られているものもあるが、国・都道府県・市区町村相互の役割に係る共通認識と情報の共有、積極的な連携や関与の仕組みの活用等により、現行制度を適切に運用することで施策の実効性を上げることがまず考えられる。

また、役割分担に関しては、住民に身近な基礎自治体である保健所設置市・特別区が担うことの合理性と、広域調整の観点から都道府県が一元的に担うことの合理性とが相克する課題も指摘された。さらに、統一的な対応を徹底するための国の役割の強化に関しては、既存の総合調整権や指示権の運用の検証や改善、国が直接実施する場合等における実態上の課題、平時のルールの特例としての緊急時対応の考え方の整理の必要性などが指摘された。

- デジタル変革への対応に関する考察においては、デジタル変革が地方行政に及ぼす影響を踏まえた上で、国と地方の関係に関し、国の役割をより積極的に捉える場合において、地方公共団体の自由度に与える影響度合いに応じて多様な手法が考えられること、例えば一定の現金給付は国が直接実施する事務と整理することも考えうるなどが指摘された。また、国がクラウド基盤等を提供して地方公共団体が行政サービスを提供するような場合には、関係事業者を含めた責任の明確化と適切な管理体制の確立、個人情報保護や地方の意見を反映するための仕組みが求められることなどが指摘された。国民ニーズに沿った全国的な施策を迅速かつ効果的に実施する上でも、国と地方公共団体の協力は不可欠であり、両者の役割分担を踏まえつつ、相互の協力をどのように実現するかが課題となる。

さらに、物理的な制約を受けにくいデジタル技術の性質が、従来の地方自治の意義付けにも影響を与えうる反面、民主的意思決定主体である地方公共団体や地方自治の意義はなお不変と考えられ、むしろ住民意思の的確な反映や地域における多様な取組が共有されること等の意義があることが指摘された。地方公共団体間においては、デジタル技術により、従来の地理的な広域連携の枠組みにとどまらない多様な連携の可能性があること、公共私関係においては、デジタル技術が地域の課題解決に向けた住民や企業等の参加をより容易にし、公共私連携・協働を促す機能があると考えられることなどが指摘された。

- 以上の考察を踏まえると、今後の地方自治制度においては、国と地方、地方公共団体間における相互の協力・連携の強化が、重要な鍵となる。地方分権改革は、国と地方の関係を、それまでの上下・主従の関係から対等・協力の関係へ転換

することを旨としたが、その理念に沿って言えば、今後は国と地方、都道府県や指定都市・特別区も含めた地方公共団体相互間の「協力」や「連携」を、対住民・国民という観点からどのように機能的に実効性あるものにするかとの観点がより重要となる。

この観点から、連携上の課題があるものについては、まず、個別の法令や制度において、国と地方又は地方公共団体間の関係に関し、国の役割の拡充や、関与も含めた連携方策の活用・強化などを図ることが考えられる。その際、これまでの制度整備の事例も参考に、現行の国と地方の関係の基本的な法制上の枠組みを踏まえた国の役割や関与等の必要性の整理とともに、地方公共団体の意見の反映や地方の自主的な取組への配慮などについて適切に取り入れることが必要であると思われる。

- その上で、個別の法令や制度における対応にとどまらず、より基本的な国と地方の関係あるいは地方公共団体間の役割分担、緊急時における関与も含めた連携方策のあり方など、地方分権改革や地方自治制度の基本的な考え方について、改めて整理、再定義した方がよい点、見直すべき点等があれば、それを検証の上、必要な対応を行うことも視野に入れるべきである。その際、地方公共団体が地域の民主的意思決定主体であること、今回の感染症対応においても、地方公共団体による創意工夫を活かした様々な取組が生まれ、国にフィードバックされたり他の地域に横展開されており、地方自治は集権的な対応では実現できない多様な施策の実践の場となりうることなど、地方分権・地方自治の成果や意義について十分留意する必要がある。

- 今後、ポストコロナ社会を見据え、国と地方又は地方公共団体間の役割分担や連携のあり方、デジタル時代における地方自治のあり方について、さらに検証・検討を深めるに当たり、本報告書がその一助となれば幸いである。