

21世紀地方自治制度についての
調査研究会報告書
(平成30年度)

平成31年3月

一般財団法人 自治総合センター

はしがき

我が国は人口減少局面に突入しており、現状の人口動態が続けば、2060年（約40年後）には約8,700万人になると予想されている。

このような人口減少社会を迎え、社会経済や地域社会の状況は大きく変容し、住民に身近な行政の果たすべき役割は、従来に増して大きくなることが見込まれている。

現在、政府においては、第32次地方制度調査会が設置され、同調査会において、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査・審議が行われているところである。

地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、当センターは、学識経験者の方々にご参加いただき、今後の地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について自由闊達にご議論いただくことを目的として、「21世紀地方自治制度についての調査研究会」を設置した。

本研究会において、平成30年度では、地方自治制度を巡る諸課題、特に、人口減少時代の土地利用コントロール、激甚災害指定と選挙結果の関係性、地方自治制度と世論、ロボット・AI利活用、憲法上の地方自治の意義、規制のサンドボックス制度等について議論を行った。

本研究会における新しい視点からの自由な論議が地方自治制度の構築の参考となり、地方自治の更なる発展に資することとなれば望外の喜びである。

なお、本研究の企画及び実施に当たっては、総務省自治行政局行政課から多くのご協力をいただいた。

平成31年3月

一般財団法人 自治総合センター
理事長 梶 田 信一郎

2 1 世紀地方自治制度についての調査研究会

構 成 員 名 簿

(五十音順、敬称略)

江藤 祥平	上智大学 法学部 准教授
片桐 直人	大阪大学大学院 高等司法研究科 准教授
境家 史郎	首都大学東京 法学部 教授
寺田 麻佑	国際基督教大学 教養学部 准教授
野澤 千絵	東洋大学 理工学部 教授
平田 彩子	岡山大学 法学部 准教授
福元 健太郎	学習院大学 法学部 教授
横田 明美	千葉大学大学院 社会科学研究院 准教授

以 上

目 次

第1回	自治体戦略2040構想研究会第一次・第二次報告について 住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳 制度等のあり方に関する研究会について	
○	議事要旨	3
○	資料	
	・事務局資料（自治体戦略2040構想研究会第一次・第二次報告につ いて）	13
	・事務局資料（住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住 民基本台帳制度等のあり方に関する研究会について）	23
第2回	人口減少時代の土地利用コントロールに関わる地方自治制度上の課題 激甚災害指定と選挙結果の関係性及び熊本地震関連死認定の市町村に よる違い	
○	議事要旨	41
○	資料	
	・野澤構成員提出資料（人口減少時代の土地利用コントロールに関わる 地方自治制度上の課題）	48
	・福元構成員提出資料（激甚災害指定と選挙結果の関係性及び熊本地震 関連死認定の市町村による違い）	79
第3回	地方自治制度と世論 ロボット・AI利活用とデータ駆動型社会における課題と情報行政法	
○	議事要旨	87
○	資料	
	・境家構成員提出資料（地方自治制度と世論）	95
	・横田構成員提出資料（ロボット・AI利活用とデータ駆動型社会にお ける課題と情報行政法）	105
第4回	憲法上の地方自治の意義に関する一考察 規制のサンドボックス制度について－国家戦略特区との関係－	

○ 議事要旨	・・・	127
○ 資料		
・ 江藤構成員提出資料（憲法上の地方自治の意義に関する一考察）	・・・	133
・ 寺田構成員提出資料（規制のサンドボックス制度について－国家戦略特区との関係－）	・・・	139

第 1 回

- ・ 自治体戦略 2040 構想研究会第一次・第二次報告について
- ・ 住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会について

21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成30年度）
（第1回）議事要旨

1 日 時 平成30年11月30日（金）17:00～

2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室

3 出席者 江藤 祥平 上智大学法学部准教授
片桐 直人 大阪大学大学院高等司法研究科准教授
境家 史郎 首都大学東京法学部教授
寺田 麻佑 国際基督教大学教養学部准教授
野澤 千絵 東洋大学理工学部教授
横田 明美 千葉大学大学院社会科学研究院准教授

4 議 題 ・自治体戦略2040構想研究会第一次・第二次報告について
・住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳
制度等のあり方に関する研究会について

5 概 要

自治体戦略2040構想研究会第一次・第二次報告について

（事務局から資料に基づき説明）

- 一部事務組合等、既存の連携の仕組みがある中で、自治体戦略2040構想研究会では、最初から圏域という新たな枠組みを前提に議論したのか。既存の連携の仕組みと圏域はどういう関係にあるのか。
- どのような行政経営改革、圏域マネジメントを行う必要があるのかということは、元々の課題設定としてあった。別団体をつくるのではなく、市町村同士の協力関係を強めた方がいいという考えの下、定住自立圏や連携中枢都市圏という仕組みをここ10年間ぐらい少しずつ強化してやってきた。今までやってきたことと、出てくる課題とを比べ合わせて、今までの仕組みで十分だろうかということを議論した。
- 人的リソース等もある程度柔軟に動かせるようにしようということか。
- ある程度規模が大きくリソースがある団体の力を圏域で活用することによって、その圏域全体にある程度力を及ぼすことができる、というのが1つの考え方。

もう1つの考え方は、周辺の地域が廃れてしまうと真ん中の都市も廃れてしまうというもので、人口減少下においては、個々の地域や市町村だけが頑張っているというのでは難しいのではないかと。色々な地域がお互いに助け合い、協力し合うような関係を強めることが必要ではないかと。

○ 市町村のまちづくりや都市政策は、どうしても部分最適的な視点で行われる。圏域マネジメントというのは、全体最適を目指しましょうという発想で、非常に大事だと思うが、市町村にとってメリットのある仕組みをつくらないと相当難しいのではないかと。

○ プラットフォームビルダーという概念は、自治体が自前のリソースだけではなく、周辺のリソースも踏まえた上で施策を考えられるようになれば、二層制の柔軟化にも取り組めるというイメージだろうか。

○ 個々の組織の役割、機能、リソースを、それぞれ個々に最適化させることだけを考えていると、人口減少時代には難しい部分があるだろうという中で、直面する政策課題に対して個々の自治体の予算で全て対処するというのではなく、公共私でやれる能力のある方で融通し合うことができるように変えていこうということ。

○ 人口減少によって私と共がやせ細るという前提であるにも関わらず、公がプラットフォームビルダーになり直接サービスを提供する領域がしぼんでしまえば、従来公によって支えられていた私と共は、ますますやせ細るのではないかと。公によって支えられている人たちが、実は私と共の担い手になっているという可能性があり、そうした構図が断ち切られることへの恐怖を考えると、何らかの形で明るい展望を考えないといけないのではないかと。

1つの発想としてAIの利活用があるが、2040年までというスパンで考えると、AIの進歩や展開には限界がある。そうすると、私と共の担い手が外国人に置き換わっていくというビジョンも、2040年の姿として想定する必要があるのではないかと。

○ 外国人材によって人口がむしろ膨れる地域があることを想定すると、現在検討されている2040構想は少し変わってくるのではないかと。スマートシティの推進により解決できる部分もあるかもしれないが、そこに関連した予算配分はあるのか。

○ 外国人材についてマクロの数字を述べると、ここで想定されている2040年頃は、日本の人口が毎年90万人減るという想定。その数字感を考えた上で、これが外国人材によって代替されるということは、現状からすると非常に考えにくい。

また、労働力という意味で非常にプラスになる部分はもちろんあるが、自治体の立場から見ると、例えば日本語教育、戸籍事務、婚姻手続き等、自治体の行政上の課題が増加することが考えられる。外国人材の受入れについて、こういった両面の効果があり得

るという意味では、シナリオが変わっていく余地はある。

スマートシティについて、具体的にいつ頃までに、どんなことが、どれだけのボリュームで出来るかということは想定しにくい部分はあるが、個々の自治体のスマート化だけではなく、地域全体のスマート化ということも併せて考える必要があり、重要だと考えている。

- ここで議論された改革案は、今後どういうスケジュール感で提言を行い、実現を目指していくのか。悠長に構えていると手遅れになりかねないのではないかと。

人口減少は非常にゆっくりと進むもので、昨日と今日で状況が急に変わるものではない。状況が急変すれば世論や政治家がショックを受け、改革のモメンタムが形成されるということが考えられるが、じわじわとダメージが蓄積されていく問題に対して大きな改革をどこかの時点で進めるとするのは、なかなか難しいのではないかと。世論の喚起という点について、どのように考えているか。

- 地方制度調査会において再来年の7月まで議論をするということになっており、そこでしっかりと議論していただくということだと思う。

ただ、AIやRPAの利活用について考えている自治体は急激に増えている。ものによっては、やれるものはどんどんやっていこうという話もある。一方で、議論をしっかりと詰めなければいけない分野も、もちろんある。

世論への浸透という点では、人口問題は静かなる有事ということで、毎日過ごしているうちは何の危機感も感じないのが普通感覚だろう。そういう意味で、世論の理解を得られなければ、なかなかこのような議論をやりにくいということはあると思う。

- 中山間地域等において、集落移転というワードが入っている。全域でサービスをユニバーサル化するとコストが上がる。結局、地方の固有性をどれだけ大事にしようとも、スマートなあり方としては、都市にインフラを整備してやっていくしかないのではないかと。問題は一体どうやって実現するのか。憲法第22条第1項に居住・移転の自由というのがあり、当然居住も移転も本人の意思に任せられなければならないというのが決定的に重要な事由。中山間地域の住民が自発的に都市に移住したくなるよう、都市のモデリング、デザインを行うぐらいしか方法はないのではないかと。

- 集落をたたむには膨大な公共投資や公務員の人的リソースが必要となる。また、住民全員が直ちに移転するにはコストが掛かるし、そもそも現実性が低い。

そこで、長期的なスパンで集落は集落で維持しつつ、そこに暮らす高齢者が亡くなって相続が発生したタイミングで個別に土地利用を止めていくというようなことが考えられるのではないかと。次の世代が相続を放棄する際に、何らかの税制上の優遇措置や支援策を設けて土地利用をたたんでいく。きちんと合意形成をとって進める必要があるが、そういう発想に変えていかないと、何でも税金を使って土地利用をたたむのは非常にコ

ストが掛かる。

また、中山間地域の土地利用よりも、今後非常に大きな問題になるのは、大都市郊外にある古いニュータウンの問題だろう。

- 人口が減り、民の力も減っていくことを考えると、都市構造として、民が手を出してある程度儲かるエリアをきちんと整備することが重要ではないか。儲からないエリアも当然あるが、都市全体として儲けがプラスになるような都市構造をつくる必要がある。
- 相続で土地をたたませるときに、その土地を物納してくれるかという問題がある。また、土地を物納したとして、現行制度下では当該土地が自治体ではなく国庫に納めることになるという問題もある。相続のあり方について仕組みを変えるためには、地方からも意見を出していく必要があるのではないか。
- 自治体側の立場から見ると、使い勝手のいい土地でないと管理費も掛かるし、トラブルがあったときに賠償の対象にもなり得るので、寄附を求める自治体は少ないのではないか。
- 相続に際して、相続税の控除額を上げるような仕組みをセットで考える必要があるのではないか。

住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会について

(事務局から資料に基づき説明)

- 海外に転出するとマイナンバーがなくなるのはなぜか。
- マイナンバーを生成する現行制度は、住民基本台帳を基礎としており、まず基本4情報（氏名、住所、性別、生年月日）により個人を特定し全住民に重複なく住民票コードを割り当て、当該住民票コードから全住民に重複なくマイナンバーを生成し、付番するという建て付けになっている。海外に転出するということは、マイナンバーの基礎となる住民票がなくなることなので、在外の個人とマイナンバーが1対1で対応していることについて、公証する台帳を失うということ。
- 在外投票の選挙区は最終住所地によって固定される仕組みになっている。同じロジックで海外転出した人のマイナンバーを残すことはできないのか。

- 在外選挙人名簿については、在外有権者の選挙区をどこに固定するかというところで、少なくとも自分が生活していた地域だということに意味があって、最終住所地という整理にしているのだろう。ただし、マイナンバーカードや電子証明書というのは、個人そのものを証明するということに尽きており、その役割さえ果たせれば必ずしも最終住所地でなくていいと考えている。
- マイナンバーによって公証してほしい事柄は住所や住民関係だけではなく、例えば死後の墓の所在や親族の居住地等について誰かが情報を一元的に握っていて、いざとなったら開示してもらえという制度があってもいいのではないか。住民関係のみ公証するという基本機能を維持しながらも、追加して公証してほしい機能をオプトイン的に追加できる又はオプトアウト的に削れるというような形で、公証可能な事柄を増やしていくというのも、1つの発想としてあるのではないか。
- 住民票の除票の保存期間が5年から150年になるのは大歓迎。他にも、例えば海外居住者が相続登記をするときに、住民票がないから印鑑証明を取得できない、在外公館に出向いてサインをして面談をする、帰国したときに公証役場に行く等、手続きが煩雑な面がある。印鑑証明の取得等についても考えていただけると良いのではないか。

所有者不明土地の問題が先行しているが、実は空き家の問題も非常に大きく、自治体職員によれば、海外居住者がいるとそこから先を辿れず、お手上げになってしまうという話で、そのままほったらかしになり、荒廃が進むと最終的には行政代執行をせざるを得なくなってしまう、公的支出が増大する。1968年から2016年にかけて海外長期滞在者数が16倍にも増加しており、今後は更に増えるだろう。こうした背景を踏まえ、不動産が責任ある所有者にバトンタッチされるための仕組みを構築していただければと思う。

資 料

21世紀地方自治制度についての調査研究会 設置要綱

我が国は、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中にあり、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることが見込まれ、地方自治体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げていくことが必要である。

現在、政府においては、第32次地方制度調査会が設置され、同調査会において、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査・審議が行われているところである。

一般財団法人自治総合センターでは、こうした地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、総務省自治行政局行政課の協力を得て、下記により学識経験者による研究会を設置し、21世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとする。

記

1 研究会の名称

「21世紀地方自治制度についての調査研究会」

2 研究の目的

21世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとし、今後における地方自治の健全な発展に資することを目的とする。

3 主な研究のテーマ

- ・ 圏域における地方公共団体の協力関係のあり方
- ・ 公・共・私のベストミックスのあり方

など

4 構成員

- ・ 研究会の構成員は別紙のとおりとする。
- ・ 研究会には、必要に応じ、構成員以外の関係者の出席を求めることができる。

5 研究会の開催

研究会は1ヶ月に1回程度、1回あたり2時間程度を定例とする。

6 開催期間等

平成30年11月から開催し、平成30年度中に調査・研究成果をとりまとめる。

2 1 世紀地方自治制度についての調査研究会（平成30年度）名簿

えとう しょうへい
江藤 祥平

上智大学法学部准教授（憲法）

かたぎり なおと
片桐 直人

大阪大学大学院高等司法研究科准教授（憲法）

さかいや しろう
境家 史郎

首都大学東京法学部教授（政治学）

てらだ まゆ
寺田 麻佑

国際基督教大学教養学部准教授（行政法・情報法）

のざわ ちえ
野澤 千絵

東洋大学理工学部教授（都市計画）

ひらた あやこ
平田 彩子

岡山大学法学部准教授（法社会学）

ふくもと けんたろう
福元 健太郎

学習院大学法学部教授（政治学）

よこた あけみ
横田 明美

千葉大学大学院社会科学研究院准教授（行政法・情報法）

（敬称略）

自治体戦略2040構想研究会 第一次・第二次報告について

～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～

自治体戦略2040構想研究会について

2040年頃をターゲットに人口構造の変化に対応した自治体行政のあり方の検討が必要

- 我が国の人口は、2008年(1.28億人)をピークに減少。**大都市部を中心に高齢化が急ピッチで進行。**
2040年頃には総人口は毎年100万人近く減少。
→ **自治体の税収や行政需要に極めて大きな影響を与える。**
- 医療、福祉、インフラ、空間管理など、**住民サービスの多くは地方自治体が支えている。**
地方自治体が**持続可能な形で**住民サービスを提供し続けることが、「住民の暮らし」や「地域経済」を守るために不可欠。
さらには、我が国が国際社会において「名誉ある地位」を占め続けるためにも必要。

高齢者人口がピークを迎える**2040年頃**(2042年に3,935万人)をターゲットに、

- ① 住民生活に不可欠な行政サービスがどのような課題を抱えていくことになるのか、
- ② その上で、住み働き、新たな価値を生み出す場である、都市をはじめとする自治体の多様性をどのように高めていくのか、
- ③ ①、②のために、**どのような行政経営改革、圏域マネジメントを行う必要があるのか、**
検討を進める必要がある。

➡ **持続可能で多様な自治体による行政の展開が、我が国のレジリエンス(強靱性)向上につながる。**

世界の変化(2015→2040)

- **人口はアジア、アフリカを中心に18億人増加**
世界の人口:14億人→92億人(うちアジア7億人、アフリカ9億人)
アジアの人口:印+3億、パキスタン+0.9億、インドネシア+0.5億、中+0.2億
- **人口は都市部へ集中。都市の時代に**
世界の都市人口:40億→57億、印+2.8億、中+2.6億、インドネシア+0.7億
- **東アジア諸国を中心に高齢化が進展**
合計特殊出生率(2015):日1.45、タイ1.4、韓1.24、台湾1.18
- **世界経済の中心は欧米からアジアへ**
GDPシェア(2010→2030):米24→20、欧17→12、中16→24、印6→10、日7→4

日本の変化(2015→2040)

- **人口は0.16億人減少し、1.11億人に**
- **団塊ジュニア世代が高齢者となり、高齢者人口がピーク**
65歳以上人口:3,387万人 → 3,921万人(+534万人(+16%))
75歳以上人口:1,632万人 → 2,239万人(+607万人(+37%))
- **三大都市圏で特に高齢化が急速に進行。**
東京都も2025年をピークに人口減少に転じる。
65歳以上人口: 東京都 307万人 → 400万人(+93万人(+30%))
大阪府 232万人 → 265万人(+33万人(+14%))
愛知県 178万人 → 224万人(+46万人(+26%))
- **生産年齢人口減少により労働力確保が課題**
生産年齢人口:7,728万人 → 5,978万人(▲1,750万人)

開催概要

座長・座長代理・委員

(座長)	清家 篤	日本私立学校振興・共済事業団理事長 慶應義塾学事顧問
(座長代理)	牧原 出	東京大学先端科学技術研究センター教授
(委員)	飯田 泰之	明治大学政治経済学部准教授
	池本 美香	株式会社日本総合研究所調査部主任研究員
	井手 英策	慶應義塾大学経済学部教授
	大屋 雄裕	慶應義塾大学法学部教授
	林 直樹	金沢大学人間社会研究域人間科学系准教授
	松永 桂子	大阪市立大学商学部准教授
	村上 由美子	OECD東京センター所長
	横田 響子	株式会社コラボボ代表取締役

開催実績

第1回(10月 2日)	意見交換
第2回(10月31日)	「教育・子育て」
第3回(11月16日)	「医療・介護」
第4回(12月 7日)	「インフラ・公共施設／公共交通」
第5回(12月15日)	「空間管理、治安・防災」
第6回(1月30日)	「労働」
第7回(2月 7日)	「産業・ICT」
第8回(2月23日)	「自治体行政」
第9回(3月19日)	第一次報告とりまとめに向けて①
第10回(3月29日)	第一次報告とりまとめに向けて②
4月26日	第一次報告を大臣に手交
第11回(4月27日)	「地域圏の圏域マネジメント」
第12回(5月10日)	「大都市圏(特に東京圏)の圏域マネジメント」
第13回(5月30日)	「多様な担い手によって住民ニーズを満たす仕組み／自治体行政の標準化」
第14回(6月 6日)	第二次報告とりまとめに向けて①
第15回(6月15日)	第二次報告とりまとめに向けて②
第16回(6月27日)	第二次報告とりまとめに向けて③
7月 3日	第二次報告を大臣に手交

2

I 我が国の人口の動向・人口段階別市区町村の変動(2015→2040)(P.4～6)

II 2040年頃までの個別分野の課題(P.7～12)

第一次報告

- 1 子育て・教育
- 2 医療・介護
- 3 インフラ・公共交通
- 4 空間管理・防災
- 5 労働力
- 6 産業・テクノロジー

III 2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機とその対応(P.13・14)

第一次報告

- 1 若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏
- 2 標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全
- 3 スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ

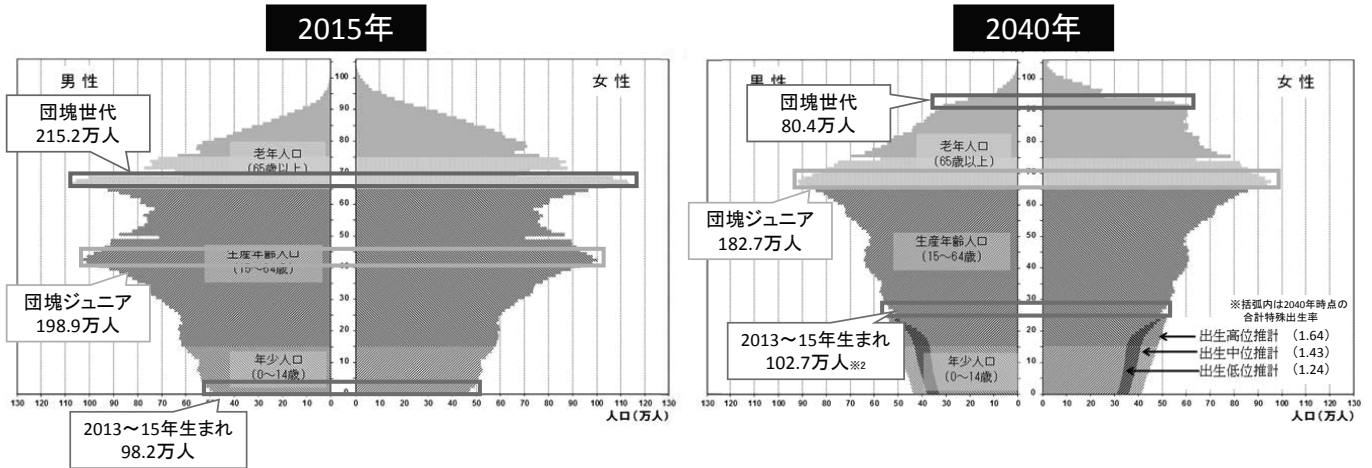
IV 新たな自治体行政の基本的考え方(P.15・16)

第二次報告

- 1 スマート自治体への転換
- 2 公共私による暮らしの維持
- 3 圏域マネジメントと二層制の柔軟化
- 4 東京圏のプラットフォーム

3

2040年に向けた人口の動向について



	出生数	2015年※1	2040年※1
団塊の世代 1947~49年生まれ	267.9万人 ~269.7万人	215.2万人 66~68歳	80.4万人 91~93歳
団塊ジュニア 1971~74年生まれ	200.1万人 ~209.2万人	198.9万人 41~44歳	182.7万人 66~69歳
【参考】 2013~15年生まれ	100.4万人 ~103.0万人	98.2万人 0~2歳	102.7万人※2 25~27歳

※1 2015年、2040年の各世代人口は各年齢の平均を記載。

※2 日本の将来推計人口は、国籍に関わらず日本に在住する総人口を推計の対象としており、国際人口移動率(数)を仮定して推計を実施している。

出典：出生数は厚生労働省「人口動態統計調査」から作成。

2015年、2040年人口は「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)から作成

人口段階別市区町村の変動(2015→2040)【H30推計】

	増加	人口増減率(2015年→2040年)				
		±0~▲10%	▲10~20%	▲20~30%	▲30~40%	▲40%以上
100万人以上	さいたま市、川崎市、福岡市(3団体)	札幌市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、広島市(6団体)	仙台市、神戸市(2団体)			
50~100万人	川口市、大田区、世田谷区、杉並区、板橋区、練馬区(6団体)	宇都宮市、千葉市、船橋市、江戸川区、相模原市、浜松市、岡山市、熊本市(8団体)	足立区、八王子市、新潟市、静岡市、堺市、東大阪市、姫路市、松山市、北九州市、鹿児島市(10団体)	旭川市、青森市、八戸市、秋田市、春日部市、市原市、横須賀市、高崎市、宇都宮市、下関市、長崎市(12団体)	函館市(1団体)	
20~50万人	つくば市、越谷市、柏市、港区、新宿区、文京区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、渋谷区、豊島区、荒川区、調布市、西東京市、藤沢市、岡崎市(17団体)	水戸市、高崎市、伊勢崎市、太田市、川崎市、上尾市、草加市、市川市、松戸市、中野区、北区、葛飾区、府中市、町田市、多摩市、大和市、金沢市、福井市、松本市、一宮市、豊田市、四日市市、大津市、豊中市、吹田市、茨木市、明石市、西宮市、倉敷市、福山市、高松市、久留米市、佐賀市、大分市、宮崎市、那覇市(36団体)	盛岡市、山形市、前橋市、所沢市、平塚市、厚木市、長岡市、富山市、長野市、岐阜市、豊橋市、春日井市、津市、高槻市、枚方市、八尾市、尼崎市、加古川市、宝塚市、奈良市、和歌山市、松江市、徳島市、高知市、佐世保市(25団体)	旭川市、青森市、八戸市、秋田市、春日部市、市原市、横須賀市、高崎市、宇都宮市、下関市、長崎市(12団体)	函館市(1団体)	
10~20万人	戸田市、朝霞市、三郷市、ふじみ野市、木更津市、志木市、吉原市、中央区、台東区、三鷹市、小金井市、日野市、小谷市、安城市、東海市、草津市、浦添市、沖縄市、うるま市(19団体)	堺市、小山市、新座市、富士見市、成田市、習志野市、八千代市、鎌ヶ谷市、川崎市、武蔵野市、小平市、東村山市、国分寺市、東久留米市、伊勢崎市、海老名市、葛飾区、豊川市、西尾市、小牧市、稲沢市、桑名市、彦根市、和泉市、箕面市、米子市、出雲市、東広島市、廿日市市、山口市、防府市、九尾市、筑紫野市、春日市(34団体)	室小牧市、大崎市、土浦市、古河市、ひたちなか市、佐野市、那須塩原市、熊谷市、鴻巣市、深谷市、入間市、久喜市、坂戸市、野田市、佐倉市、我孫子市、三芳市、昭島市、多摩市、鎌倉市、小田原市、秦野市、鎌倉市、高岡市、小松市、白山市、甲府市、上田市、大垣市、多治見市、各務原市、三島市、富士宮市、磐田市、掛川市、半田市、伊勢市、松阪市、鈴鹿市、長浜市、東近江市、岸和田市、池田市、泉佐野市、伊丹市、川西市、三田市、播磨市、生駒市、鳥取市、美山町、宇都宮市、新居浜市、飯塚市、宇治市、都城市、鹿屋市、霧島市(59団体)	羽前市、北見市、江別市、弘前市、一関市、奥州市、酒田市、取手市、筑西市、足利市、栃木市、加須市、狹山市、上越市、龍田市、沼津市、焼津市、瀬戸市、宇治市、守口市、松原市、大東市、羽曳野市、尾道市、岩手市、周南市、西条市、大牟田市、唐津市、八代市、延岡市(31団体)	石巻市、鶴岡市、日立市、桐生市、富田林市、河内長野市、門真市、今治市(8団体)	小樽市(1団体)
3~10万人	名取市、富谷市、利府市、守谷市、つくば市、みどり市、志木市、川口市、伊奈町、印西市、千代田区、柏市、稲城市、野々市市、瑞穂市、常滑市、大府市、知立市、高浜市、日進市、長久手市、幸田町、守山市、東海市、京田辺市、大津市、笠置市、志免町、新宮町、相模原市、鳥取市、合志市、大津市、菊池町、(41団体)	千歳市、恵庭市、滝沢市、東根市、牛久市、鹿嶋市、さくら市、下野市、壬生町、東松山市、藤市、和光市、八潮市、白岡市、四街道市、袖ヶ浦市、白井市、国立市、東大和市、清瀬市、武蔵村山市、綾瀬市、能美市、津幡町、鯖江市、甲斐市、美濃加茂市、可児市、袋井市、菊川市、長泉町、岩倉市、須賀市、北名古屋市、みよし市、東郷町、扶桑町、大治町、望江町、いなべ市、孤野町、野洲市、長岡京市、精華町、芦屋市、加東市、播磨町、香芝市、葛城市、広陵町、岩出市、総社市、府中市、下松市、筑後市、宗像市、太宰府市、古賀市、那珂川町、篠栗町、大村市、石垣市、糸満市(63団体)	前原市、北上市、岩沼市、東松島市、築田町、天童市、那珂市、神橋市、東海村、阿見町、上三川町、みどり市、大泉町、本庄市、横川市、蓮田市、鶴ヶ島市、三芳町、上里町、宮代町、東金市、あきる野市、瑞穂町、蓮子市、墨田市、寒川町、黒部市、福渡町、射水市、かほく市、敦賀市、坂井市、南アルプス市、笛吹市、中央市、諏訪市、駒ヶ根市、茅野市、塩尻市、佐久市、東御市、安曇野市、中津川市、羽島市、島田市、御殿場市、裾野市、湖西市、清水町、碧南市、蒲郡市、大山市、江南市、知多市、尾張旭市、豊明市、田原市、弥富市、あま市、東浦町、武豊町、竜山町、近江八幡市、甲賀市、湖南市、福知山市、向日市、貝塚市、摂津市、藤井寺市、大阪狭山市、小野市、和泉市、太子町、田原市、瀬戸市、赤松市、豊満市、東通市、松島町、豊田町、瑞穂市、行橋市、小郡市、糸島市、宇美町、岡垣町、武雄市、小城市、津島市、長与町、宇土市、益城町、中津市、由布市、杵築市、宮古島市、西原町(98団体)	羽前市、北見市、江別市、弘前市、一関市、奥州市、酒田市、取手市、筑西市、足利市、栃木市、加須市、狹山市、上越市、龍田市、沼津市、焼津市、瀬戸市、宇治市、守口市、松原市、大東市、羽曳野市、尾道市、岩手市、周南市、西条市、大牟田市、唐津市、八代市、延岡市(31団体)	石巻市、鶴岡市、日立市、桐生市、富田林市、河内長野市、門真市、今治市(8団体)	小樽市(1団体)

※人口は2015年時点 ※下線(赤字文字)は2040年の人口が下位の人口区分へ変動する団体。枠囲み(緑文字)は2040年の人口が上位の人口区分へ変動する団体。

※太枠は各人口段階において団体数が最も多い人口増減率のカテゴリー

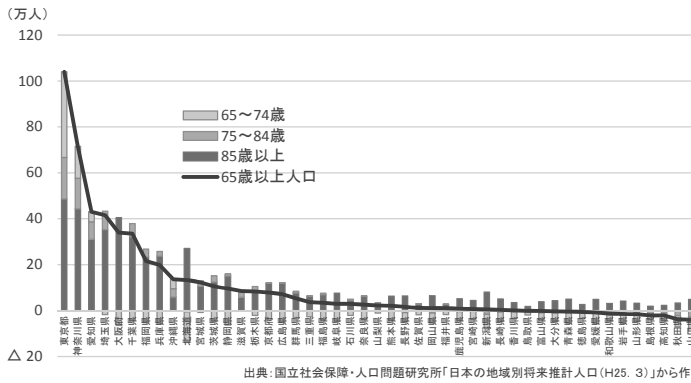
※ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(H30、3)」から作成

※ 地域別将来推計人口では福島県内市町村は推計がないため、市区町村数の合計は1,682としている。

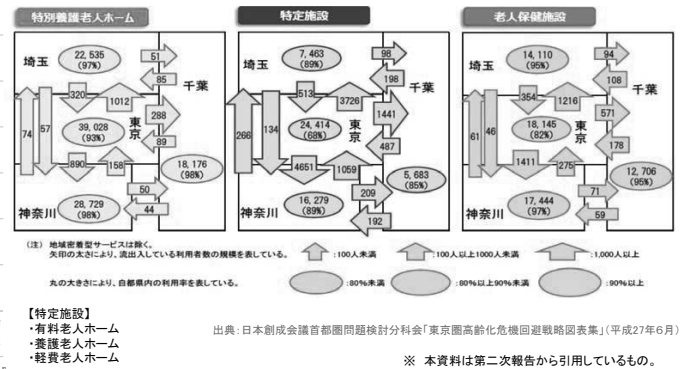
2040年頃までの個別分野の課題②(医療・介護)

第一次報告

【高齢者】東京圏を中心に、高齢者(特に医療・介護ニーズが高まる85歳以上)が2040年にかけて増加。



【介護】東京圏では、県境を越えて介護施設等を利用。東京都が最も他県への依存度が高い。



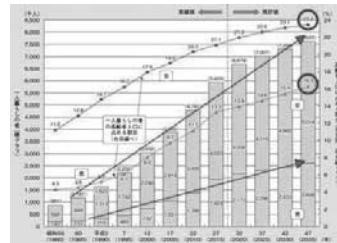
【介護】介護人材の需給ギャップが拡大。

	2000年	2013年	2025年
介護職員	55万人	171万人	【需要見込み】 253.0万人 【現状推移シナリオによる供給見込み】 215.2万人 【需給ギャップ】 37.7万人

※ 需要見込み(約253万人)については、市町村により第6期介護保険事業計画に位置付けられたサービス見込み量等に基づき推計
※ 供給見込み(約215万人)については、現状推移シナリオ(近年の入職・離職等の動向に将来の生産年齢人口の減少等の人口動態を反映)による推計(平成27年度以降に追加的に取り組む新たな施策の効果は含んでいない)
出典: 厚生労働省「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計(確定版)について」(平成27年6月24日)より作成

【高齢者】一人暮らし高齢者が増加。高齢者が増加する東京では、家族や地域の支えが弱い。

65歳以上の一人暮らし高齢者の動向



認可地縁団体(自治会等)の加入率

都道府県名	認可地縁団体数(団体)	加入率別の割合(%)			
		0~50%	50~70%	70~90%	90%以上
山形県	152	0.7	7.2	15.8	76.3
埼玉県	148	3.4	31.8	25.0	39.9
東京都	142	19.7	54.2	17.6	8.5
岐阜県	222	0.5	12.2	44.6	42.8
島根県	161	0.0	5.6	15.5	78.9
全国計	8,461	2.9	13.9	27.5	55.7

※ 総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」(H26.3) 認可地縁団体はH20.4~H25.4に認可されたものが対象。

8

2040年頃までの個別分野の課題③(インフラ・公共交通)

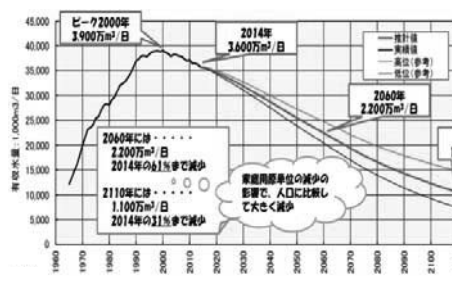
第一次報告

【インフラ】老朽化したインフラ・公共施設が大幅に増加。

建設後50年以上経過する社会資本の割合	H24年3月	H34年3月	H44年3月
道路橋 [約40万橋 ^{※1} (橋長2m以上の橋約70万のうち)]	約16%	約40%	約65%
トンネル [約1万本 ^{※2}]	約18%	約31%	約47%
河川管理施設(水門等) [約1万施設 ^{※3}]	約24%	約40%	約62%
下水道管さよ [総延長: 約44万km ^{※4}]	約2%	約7%	約23%
港湾岸壁 [約5千施設 ^{※5} (水深-4.5m以深)]	約7%	約29%	約56%

※1 建設年度不明橋梁の約30%については、割合の算出に反映していない。
※2 建設年度不明トンネルの約20%については、割合の算出に反映していない。
※3 河川管理施設の建設年度が不明な施設は、1,000施設を超過する。50年以内に整備された施設については概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約50%と仮定して算出している。
※4 建設年度が不明な約1万5千kmを考慮し、30年以内に整備された管さよについては概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な管さよは約30%と仮定して算出している。建設年度不明な管さよの割合は建設年度不明な河川管理施設より平均的な整備ペースを考慮し、算出している。
※5 建設年度不明岸壁の約10%については、割合の算出に反映していない。
出典: 内閣府「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議(第1回)」(平成25年10月18日)参考資料より作成

【インフラ】人口減少下では、公営企業(水道)の料金が上昇するおそれ。

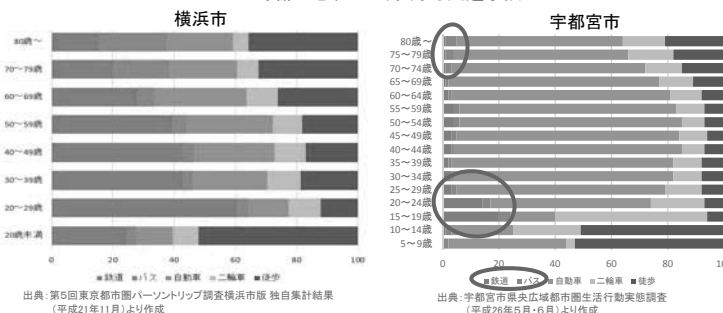


(例) 小規模市町村(A町)の水道事業の見通し

	H29(2017)	H39(2027)	H49(2037)
給水人口	1.2万人	1.0万人	0.8万人
供給単価(円/㎡)	174.6	323.6	602.7
平均的な4人家族の料金	3,957円	7,335円	13,661円

【公共交通】地方圏では、高齢者の利用は少なく、主要な利用者である高校生が減少すると、さらに民間事業者の経営環境が悪化するおそれ。

年齢と地域により異なる交通手段

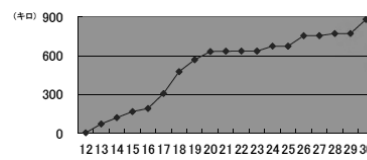


【公共交通】乗合バス・鉄道の廃止路線が増加。

廃止路線(乗合バス・鉄道)の状況

(各年度)

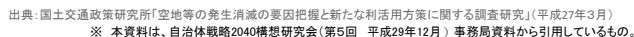
鉄道廃止路線長の推移(平成12年以降累計)
【平成30年4月1日時点】



年度	廃止バス路線キロ
19年度	1,832
20年度	1,911
21年度	1,856
22年度	1,720
23年度	842
24年度	902
25年度	1,143
26年度	1,590
計	11,796

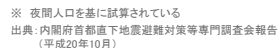
9

20年間に於ける空き地等の分布の変化 ⇒ スポンジ化



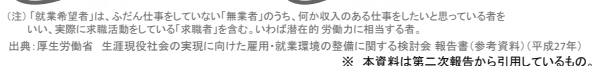
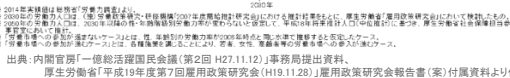
【防災】首都直下地震発災時には避難所生活者が最大約460万人が発生。23区では収容力が不足。

出典：国土交通省「国土のグランドデザイン2050
(平成26年7月4日)」人口関係参考資料



第一次報告

【就労ギャップ】 高齢者と女性は、就職希望者数に
対し、有業者が少ない。

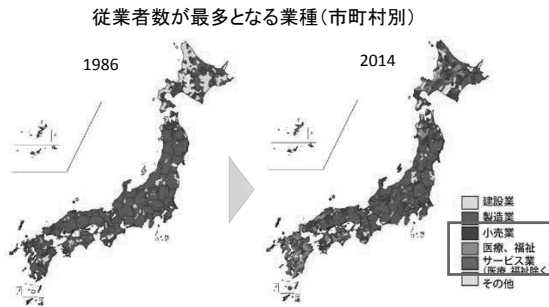


【就職氷河期】就業意欲がある長期失業者、無業者が多い。

出典：平成29年版 厚生労働白書

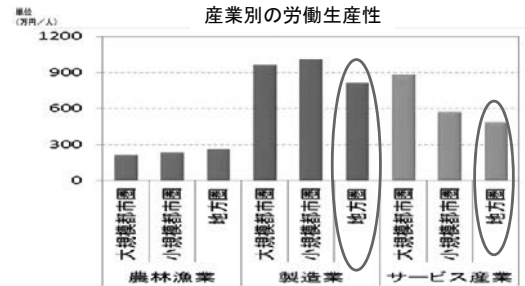
出典：内閣府経済財政諮問会議「2030年展望と改革タスクフォース報告書（参考資料集）」
（平成29年1月25日）より作成

【産業】地方圏では労働集約型サービス産業が増加。



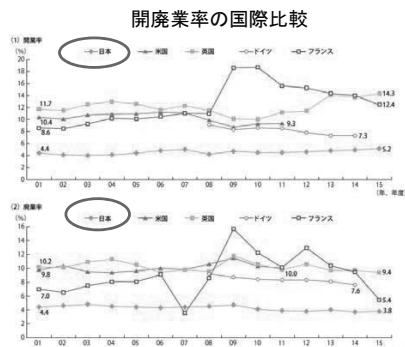
出典: 経済産業省「平成29年版中小企業白書」

【産業】地方圏のサービス産業は生産性が低い。



出典: 内閣府「まち・ひと・しごと創生本部「地域ごと創生会議」(第1回 平成27年11月)事務局資料

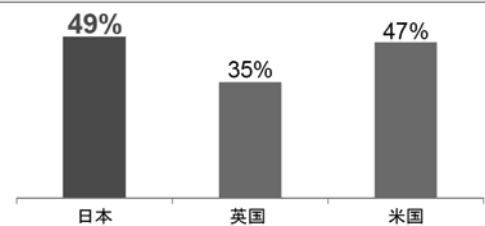
【産業】開業率・廃業率が低水準に止まり、産業の新陳代謝が低調。



出典: 「自治体戦略2040構想研究会(第6回 平成30年1月)」横田委員提出資料

【テクノロジー】ロボットやAI(人工知能)、生命科学と共存・協調する社会を構築する必要がある。

人工知能やロボット等による代替可能性が高い労働人口の割合



※米国データはオズボーン准教授、フレイ博士の共著「The Future of Employment」(2013年)。英国データはオズボーン准教授、フレイ博士、およびデロイト・トーマツコンサルティング社による報告結果(2014年)

出所: NRIと英オックスフォード大学マイケル・A. オズボーン准教授等との共同研究(2015年)

出典: 厚生労働省「労働政策審議会労働政策基本部会(第3回平成29年12月)」(株式会社野村総合研究所 未来創発センター2030年研究会 上田恵陶氏発表資料)

12

2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機とその対応①

第一次報告

- ◆ 2040年頃にかけて迫り来る我が国の危機を乗り越えるべく、**全ての府省が政策資源を最大限投入**するに当たって、**地方自治体も、持続可能な形で住民サービスを提供し続けられるようなプラットフォーム**であり続けなければならない。
- ◆ **新たな自治体と各府省の施策(アプリケーション)**の機能が最大限発揮できるようにするための**自治体行政(OS)**の書き換えを大胆に構想する必要がある。

1. 若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏

2040年頃にかけての危機

- 東京圏は入院・介護ニーズの増加率が全国で最も高い。医療介護人材が地方から流出のおそれ
- 東京圏には子育ての負担感につながる構造的要因が存在し、少子化に歯止めがかからないおそれ
- 地方圏では東京からのサービス移入に伴う資金流出が常態化
- 中山間地域等では、集落機能の維持や耕地・山林の管理がより困難に

考えられる対応

- 元気な高齢者が支援を必要とする高齢者の支え手にまわる仕組み
- 圏域内の自治体が連携した医療・介護サービス供給体制
- AIによる診断など技術革新の成果を積極的に導入し、支え手不足を緩和
- 共働き社会に対応した保育サービス、より安定的な就労環境とワークライフバランス、長時間通勤を減らす職住環境など、複合的な少子化対策
- ワークライフバランスを実現しやすい地方圏に移住しやすい環境の整備
- サービス業について、多様な人材が集積する指定都市や中核市等を中心として、新陳代謝によるイノベーションを誘発し、稼ぐ力を高める
- 意欲ある担い手への集約を進め、農林水産物の輸出を拡大
- 中山間地域等において、集落移転を含め、地域に必要な生活サービス機能を維持する選択肢の提示と将来像の合意形成
- 粗放的な針広混交林としての保全など、保険的な管理も選択肢化

13

2. 標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全

2040年頃にかけての危機

- 世帯主が雇用者として生活給を得る従来の世帯主雇用モデルがもはや標準的とはいえない
- 就職氷河期世代で経済的に自立できない人々がそのまま高齢化すれば社会のリスクになりかねない
- 若者の労働力は希少化し、公民や組織の枠を超えた人材確保が必要
- 教育の質の低下が、技術立国として、国際競争での遅れにつながるおそれ

考えられる対応

- 男性も、女性も、ともにライフステージに対応し、イノベーションをもたらす起業を含め、無理なく活躍できる柔軟な就労システムの構築
- 活躍し続けたいと思う女性や高齢者、就職氷河期世代の不安定な就労環境にある人々が就労の場が得られるような受け皿づくり
- 共助の領域を広げ、多様なバックグラウンドを持つ様々な年齢層の人々が必要なスキルを身につけながら、力を発揮することができるようにするための新たなスキームと就労モデルの構築
- 量的ニーズの減少を質の向上の契機と捉え、良質な施設を残しつつ適正な配置を行い、質の高い教職員を確保し、子供たちに充実した教育環境を提供
- 学び直しや高度なSTEM教育(科学・技術・工学・数学)の場として、地方において洗練された高等教育機関を確保

3. スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ

2040年頃にかけての危機

- 多くの都市で「都市のスポンジ化」が顕在化。放置すれば加速度的に都市の衰退を招くおそれ
- 東京圏では都心居住が進むが、過度の集中は首都直下地震発生時のリスクに
- 高度経済成長期以降に整備されたインフラが老朽化し、更新投資が増加

考えられる対応

- 地域経済をけん引する都市機能や生活機能を確保するため、DID(人口集中地区)における一定の集積を維持
- より安全で、医療や介護、買い物などの生活機能が近隣で維持された空間に集住することで、自然災害リスクを減少し、高齢者にも住みやすい空間を形成。警察力・消防力の効率的な運用で、治安・救急面での安心も確保
- 量を減らしながら既存ストックを有効活用するため、IoTを活用したインフラ点検の省力化とあわせて、活用方法の多様化などにより価値を向上
- 東京圏において、郊外を含めた圏域全体の持続可能性を高めるため、職住近接ができるような圏域の構築

14

新たな自治体行政の基本的考え方①

第二次報告

労働力(特に若年労働力)の絶対量が不足

人口縮減時代のパラダイムへの転換が必要

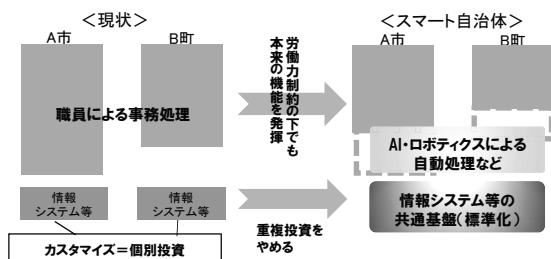
スマート自治体への転換

<破壊的技術(AI・ロボティクス等)を使いこなすスマート自治体へ>

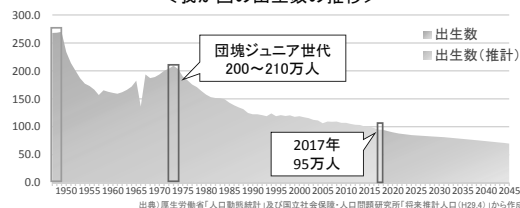
- 経営資源が大きく制約されることを前提に、従来の半分の職員でも自治体が本来担うべき機能を発揮できる仕組みが必要。
- 全ての自治体で、AI・ロボティクスが処理できる事務作業は全てAI・ロボティクスによって自動処理するスマート自治体へ転換する必要。

<自治体行政の標準化・共通化>

- 標準化された共通基盤を用いた効率的なサービス提供体制へ。
 - 自治体ごとの情報システムへの重複投資をやめる枠組みが必要。円滑に統合できるように、期限を区切って標準化・共通化を実施する必要。
- ⇒ 自治体の情報システムや申請様式の標準化・共通化を実効的に進めるためには、新たな法律が必要となるのではないかな。



<我が国の出生数の推移>



公共私による暮らしの維持

<プラットフォーム・ビルダーへの転換>

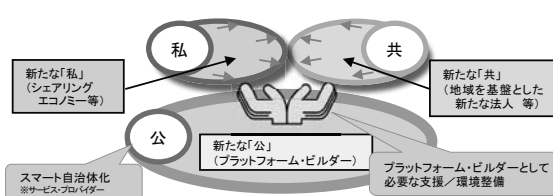
- 人口減少と高齢化により、公共私それぞれの暮らしを支える機能が低下。⇒ 自治体は、新しい公共私相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」へ転換する必要。
- 公共が必要となる人材・財源を確保できるように公による支援や環境整備が必要。

<新しい公共私協力の関係の構築>

- 全国一律の規制を見直し、シェアリングエコノミーの環境を整備する必要。
- ソーシャルワーカーなど技能を習得したスタッフが随時対応する組織的な仲介機能が求められる。

<くらしを支える担い手の確保>

- 定年退職者や就職氷河期世代の活躍の場を求める人が、人々のくらしを支えるために働ける新たな仕組みが必要。地域を基盤とした新たな法人が必要。
- 地方部の地縁組織は、法人化等による組織的基盤の強化が必要。



15

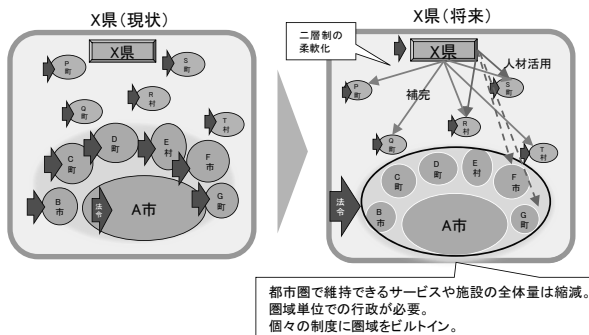
圏域マネジメントと二層制の柔軟化

＜地方圏の圏域マネジメント＞

- 個々の市町村が行政のフルセット主義から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的に圏域内の都市機能等を守る必要。
 - 現状の連携では対応できない深刻な行政課題への取組を進め、広域的な課題への対応力（圏域のガバナンス）を高める仕組みが必要。
 - 個々の制度に圏域をビルトインし、連携を促すルールづくりや財政支援、連携をしない場合のリスクの可視化等が必要。
- ⇒ 圏域単位で行政を進めることについて真正面から認める法律上の枠組みを設け、中心都市のマネジメント力を高めることが必要ではないか。

＜二層制の柔軟化＞

- 都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じ、都道府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤の構築が必要。
- 核となる都市がない地域では都道府県が市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要。
- 都道府県・市町村の垣根を越え、専門職員を柔軟に活用する仕組みが必要。



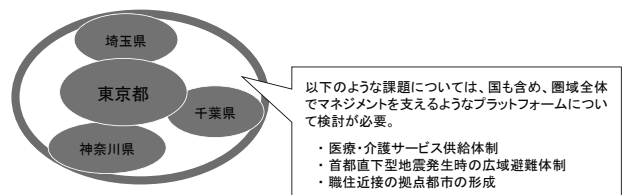
東京圏のプラットフォーム

＜三大都市圏それぞれの最適なマネジメント手法＞

- 東京圏では、市町村合併や広域連携の取組が進展していない。早急に近隣市町村との連携やスマート自治体への転換をはじめとする対応を講じなければ、人口減少と高齢化の加速に伴い危機が顕在化。
- 社会経済的に一体性のある圏域の状況は、三大都市圏で異なる。最適なマネジメントの手法について、地域ごとに枠組みを考える必要。

＜東京圏のプラットフォーム＞

- 利害衝突がなく連携しやすい分野にとどまらず、連携をより深化させ、圏域全体で負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成を図る必要。
- ⇒ 今後も我が国の有力な経済成長のエンジンとしての役割を果たしていくため、東京圏全体で対応が必要となる深刻な行政課題に関し、国も含め、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォームについての検討が必要。
- 長期にわたる医療・介護サービス供給体制を構築する必要。
 - 首都直下地震に備え、広域的な避難体制の構築が必要。
 - 仕事と子育て等を両立しやすい環境づくりの観点からも、都心に通勤しなくても済むような、東京23区外で職住近接の拠点都市の構築が必要。



住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する 住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会について



マイナちゃん

平成30年11月30日
総務省自治行政局住民制度課



マイキーくん

住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会について①

基本的な考え方

- 我が国における住民の把握・記録を行う制度は、明治4年の戸籍法制定以降、産業経済の発展や交通機関の発達に伴う都市への人口移動、市町村における事務処理の合理化等の要請を踏まえ、「寄留制度」(大正3年)「住民登録制度」(昭和26年)を経て、現在の「住民基本台帳制度」(昭和42年(1967年))に至っている。
 - また、住民基本台帳制度についても、情報化の進展に伴い、全国共通の本人確認を可能とする「住民基本台帳ネットワーク」が創設され、更には行政機関間の情報連携を可能とする「マイナンバー制度の基盤」となるなど、時代の変遷とともに進化を遂げてきた。
 - 近年、「人口減少・高齢化社会」「インターネット社会」の到来や人々の価値観の変化に伴い、国民のライフスタイルが大きく変貌している。「グローバル化」に伴うインターネットによる取引ニーズの増加、「無縁社会」といった言葉に象徴されるような「家族形態の変化」等の中で、より広範な住民の居住関係を公証する必要性が高まっている。
- ⇒ これらの時代の変化に対応し、「在外邦人のアイデンティティの公証」(より広範な空間軸における居住関係の公証)や「個人の生涯にわたるアイデンティティの公証」(より長期の時間軸における居住関係の公証)を可能とする住民基本台帳制度・公的個人認証サービスのあり方を検討することが必要。

グローバル社会

- ・ 海外長期滞在者数の増加
(1968 : 約5万人 ⇒ 2016 : 約87万人)【16.3倍】
- ・ 海外永住者数の増加
(1968 : 約27万人 ⇒ 2016 : 約47万人)【1.7倍】
- ・ 海外からの戸籍法に基づく身分関係の変更届出数
(出生、婚姻、離婚、死亡等)(2016) 約3万8千件
- ・ 在外選挙人名簿登録者数(2016) 約10万5千人
- ・ 在外公館における一般旅券発給数(2016) 約12万4千冊
- ・ 海外からの年金現況届出数(2016) 約3万4千件

家族形態の変化

- ・ 平均寿命の上昇
(1967(※1) : 男69歳 女74歳 ⇒ 2040 : 男83歳 女90歳)【男14歳↑ 女16歳↑】
(※1) 1967年 : 住民基本台帳制度創設
- ・ 死亡者数の増加(1967 : 約68万人 ⇒ 2040 : 約167万人)【2.5倍】
- ・ ひとり暮らし世帯の増加
(1970 : 約614万世帯 ⇒ 2035 : 約1,846万世帯)【3.0倍】
- ・ 高齢者ひとり暮らし世帯の増加
(1970 : 約44万世帯 ⇒ 2035 : 約762万世帯)【17.4倍】
- ・ 生涯未婚率(※2)の増加
(※2) 50歳時点で一度も結婚したことのない人の割合
(1970 : 男約2% 女約3% ⇒ 2035 : 男約29% 女約19%)【男19.3倍 女7.6倍】
- ・ 離婚率の増加(1967 : 0.84/千人 ⇒ 2016 : 1.73/千人)【2.1倍】

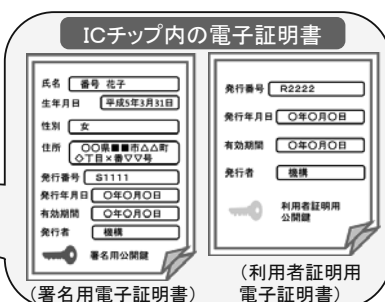
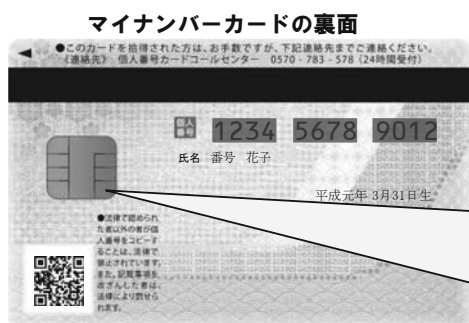
「グローバル社会」「インターネット社会」への対応

- 現行、海外転出時に住民票が削除され、これに伴い電子証明書も失効するため、インターネットを活用する機会が多いと考えられる海外在住者にとって、公的個人認証サービスが活用できない状態。
- ⇒ 海外転出後に必要な申請、届出や契約等をインターネットで可能とする基盤を構築するため、現行制度下において海外転出後も有効な台帳である「戸籍の附票」を基に新たな電子証明書を発行することができないか検討を行う。

(主な検討事項)

- 利用可能とする電子証明書の種類、有効期間、実施主体や事務フローの整理、戸籍の附票の記載事項の拡充
- また、現行の「戸籍の附票」を活用した住民票と戸籍の連携事務は、基本的には郵送でやりとりが行われており、その事務の合理化を図ることが必要。
- ⇒ 上記の検討にあわせ、戸籍の附票に関する各種事務を効率的に処理できるよう、戸籍の附票のネットワーク化に向けた検討を行う。(ネットワーク化に向けた制度設計、ネットワーク化により効率化する事務についての整理)

(参考)



公的個人認証サービスについて

- ・ 公的個人認証サービスは、電子証明書を用いてインターネット上での本人確認や電子申請等を可能とするサービス。
- ・ この電子証明書は、市町村が管理する「住民票」を基に発行されるもの。
- ・ マイナンバー制度導入時に、マイナンバーカードに電子証明書を標準搭載し、公的機関に限られていた利用を民間にも開放。

【現在の利用例】

e-tax、マイナポータルログイン、住民票の写し等のコンビニ交付、証券口座開設、住宅ローン契約等

2

「家族形態の変化」への対応

- 家族形態が変化していく中で、
- ① 婚姻・離婚や転出入を繰り返したとしても、過去の住所に基づいて行った契約等に起因する諸手続(不動産の売買手続、自動車の廃車手続、休眠預金の利用等)において、過去と現在の連続性等自分自身の生涯のアイデンティティを公証する手段の整備
 - ② 人が死亡した場合に必要な相続手続(不動産、金融資産等)等において、円滑に相続人等を探索する手段の整備(「所有者の特定が困難な土地」における所有者探索等)
- が求められている。

⇒ これらの諸問題に対応するため、個人情報保護を前提として、これまで「残っているもの(除票)を残っている限りで使う」ものであった住民票及び戸籍の附票の除票について、「積極的に残して様々な場面で使う」ものとして、住民基本台帳上の台帳として位置づけるべく検討を行う。

(主な検討事項)

住民票・戸籍の附票の除票を住民基本台帳上の台帳とすること、その保存年限の延長、個人情報保護との関係、写しの閲覧・交付制度の整備

(参考)

住民票及びその除票について

- ・ 「住民票」は、市町村における住民の現在の居住関係(現住所)を公証することが目的。住民基本台帳法に基づき、市町村ごとに作成される。
- ・ ある住民が死亡したり、他の市町村に転入したりすると、住民票は削除。削除された住民票(=住民票の除票)の保存期間は、住民基本台帳法施行令において5年としている。

戸籍の附票及びその除票について

- ・ 住民票の氏名等の情報を戸籍の氏名等の情報と一致させるため、住民票と戸籍を連携させるものとして「戸籍の附票」が存在。戸籍の附票には、これまでの住所の履歴が記載されている。
- ・ 戸籍の附票は、住民基本台帳法に基づき、戸籍を単位で作成されるため、戸籍がある限り戸籍の附票も存在し、戸籍に記載されている者全員が死亡した場合には、戸籍が削除され、戸籍の附票も削除。削除された戸籍の附票(=戸籍の附票の除票)の保存期間は、住民票の除票と同様、住民基本台帳法施行令において5年としている。

3

住民票									
氏名	姓	名	姓	名	姓	名	姓	名	姓
住所	市	区	町	丁目	番	号	住居表示	年	月
生年月日	年	月	日	性別	男	女	婚姻	有	無
本籍	市	区	町	丁目	番	号	本籍地	年	月

戸籍の附票									
本籍	市	区	町	丁目	番	号	本籍地	年	月
住所	市	区	町	丁目	番	号	住居表示	年	月
生年月日	年	月	日	性別	男	女	婚姻	有	無
本籍	市	区	町	丁目	番	号	本籍地	年	月

住民票(例)、戸籍の附票(例)

住 民 票 (例)																																																													
氏 名	このう きたろう	明 大 平	男	甲野義太郎	本人	世帯員数	2	4・1・10	・	・	X	X	X																																																
	甲野 義太郎	40・6・21	年 月 日 生	主	時	世帯主番号																																																							
住 所	東京都千代田区霞が関五丁目1番1号					住民と なった 年月日	明大取 4・1・10	出生 (記入)	届出 4・1・10	住 民 票 コード																																																			
						異 年 月 日 動 転	昭 平 転 居	昭 平	個人番号 XXXXXXXXXX																																																				
本 籍	東京都千代田区田区平河町一丁目4番地					筆 頭 者	甲野 義太郎																																																						
前 住 転 出	東京都中央区銀座九丁目1番1号																																																												
						昭 平	転出予定	届 出	昭 平																																																				
国民健康保険 <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>記 号 号</td> <td>XXXXXXXX-XX</td> </tr> <tr> <td>資 格 取 得</td> <td>資 格 喪 失</td> </tr> <tr> <td>昭 4・1・10</td> <td>昭 平 ・・</td> </tr> <tr> <td>昭 平 ・・</td> <td>昭 平 ・・</td> </tr> <tr> <td>昭 平 ・・</td> <td>昭 平 ・・</td> </tr> <tr> <td colspan="2">退職被保険者又は被扶養者の別</td> </tr> <tr> <td>当該年月日</td> <td>非該当年月</td> </tr> <tr> <td>・ 進 ・ 被 扶</td> <td>昭 平 ・・ 昭 平 ・・</td> </tr> <tr> <td>・ 退 ・ 被 扶</td> <td>昭 平 ・・ 昭 平 ・・</td> </tr> <tr> <td colspan="2">備考</td> </tr> </table> 後期高齢者医療 <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>番 号</td> <td></td> </tr> <tr> <td>資 格 取 得</td> <td>資 格 喪 失</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td colspan="2">備考</td> </tr> </table> 選挙人名簿 <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>登 録</td> <td>XXXXXXXXXXXX</td> </tr> <tr> <td colspan="2">児童手当</td> </tr> <tr> <td>支給開始</td> <td>支給終了</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td colspan="2">備考</td> </tr> </table>														記 号 号	XXXXXXXX-XX	資 格 取 得	資 格 喪 失	昭 4・1・10	昭 平 ・・	昭 平 ・・	昭 平 ・・	昭 平 ・・	昭 平 ・・	退職被保険者又は被扶養者の別		当該年月日	非該当年月	・ 進 ・ 被 扶	昭 平 ・・ 昭 平 ・・	・ 退 ・ 被 扶	昭 平 ・・ 昭 平 ・・	備考		番 号		資 格 取 得	資 格 喪 失	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	備考		登 録	XXXXXXXXXXXX	児童手当		支給開始	支給終了	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	備考	
記 号 号	XXXXXXXX-XX																																																												
資 格 取 得	資 格 喪 失																																																												
昭 4・1・10	昭 平 ・・																																																												
昭 平 ・・	昭 平 ・・																																																												
昭 平 ・・	昭 平 ・・																																																												
退職被保険者又は被扶養者の別																																																													
当該年月日	非該当年月																																																												
・ 進 ・ 被 扶	昭 平 ・・ 昭 平 ・・																																																												
・ 退 ・ 被 扶	昭 平 ・・ 昭 平 ・・																																																												
備考																																																													
番 号																																																													
資 格 取 得	資 格 喪 失																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
備考																																																													
登 録	XXXXXXXXXXXX																																																												
児童手当																																																													
支給開始	支給終了																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
備考																																																													
国民年金 <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>基礎年金番号</td> <td>XXXX-XXXXXX</td> </tr> <tr> <td colspan="2">資 格 取 得 ・ 種 別 変 更</td> </tr> <tr> <td>昭 4・x・x・x</td> <td>● 種 変 ・ 喪 ① ・ 任</td> </tr> <tr> <td>昭 平 ・・</td> <td>得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任</td> </tr> <tr> <td>昭 平 ・・</td> <td>得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任</td> </tr> <tr> <td>昭 平 ・・</td> <td>得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任</td> </tr> <tr> <td colspan="2">備考</td> </tr> </table>														基礎年金番号	XXXX-XXXXXX	資 格 取 得 ・ 種 別 変 更		昭 4・x・x・x	● 種 変 ・ 喪 ① ・ 任	昭 平 ・・	得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任	昭 平 ・・	得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任	昭 平 ・・	得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任	備考																																			
基礎年金番号	XXXX-XXXXXX																																																												
資 格 取 得 ・ 種 別 変 更																																																													
昭 4・x・x・x	● 種 変 ・ 喪 ① ・ 任																																																												
昭 平 ・・	得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任																																																												
昭 平 ・・	得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任																																																												
昭 平 ・・	得 ・ 種 変 ・ 喪 ① ・ 任																																																												
備考																																																													
介護保険 <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>番 号</td> <td></td> </tr> <tr> <td>資 格 取 得</td> <td>資 格 喪 失</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td>平 ・・</td> <td>平 ・・</td> </tr> <tr> <td colspan="2">備考</td> </tr> </table>														番 号		資 格 取 得	資 格 喪 失	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	平 ・・	備考																																					
番 号																																																													
資 格 取 得	資 格 喪 失																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
平 ・・	平 ・・																																																												
備考																																																													

戸籍の附票（例）

(3)										(4)				(1)		(2)	
5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	番号		
										平成4年1月10日 記入 除本					平成4年1月10日 記入 除本	記載事由欄	
										東京都千代田区墨田区三丁目一番一号					東京都千代田区墨田区三丁目一番一号	住所	
年 月 日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	平成4年1月10日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	年 月 日	平成4年1月10日	住所を定めた年月日 登録市町村名	
																在外選挙人名簿	
										梅子					姜太郎	氏名	
																甲野 姜太郎	

4

戸籍(例)

[illegible]

戸籍
(例)

5

住民票、戸籍の附票とは

住民票及びその除票

- 「**住民票**」は、**市町村における住民の現在の居住関係（現住所）を公証**することが目的。住民基本台帳法に基づき、市町村ごとに作成。
- **ある住民が死亡したり、転出したりすると、住民票は削除。**
- **削除された住民票（＝住民票の除票）**については、除票に記載されている個人情報[※]を長期間保有していることが不適当であり、また、市町村にとって負担となるため、その**保存期間を住民基本台帳法施行令において5年**としている。
- **住民票の記載事項**（住民基本台帳法第7条ほか）
氏名、生年月日、性別、住所、世帯主氏名・続柄、戸籍の表示（本籍及び筆頭者氏名）、マイナンバー、住民票コード、選挙人名簿の登録に関する事項、国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険、国民年金の被保険者の資格に関する事項、児童手当の受給資格に関する事項 など

住 民 票									
氏 名				明 大 昭 平	男		続		世帯主
				年 月 日 生	女		新		世帯主
住 所									住居となつた年月日
									昭和 年 月 日
本 籍									家督継承

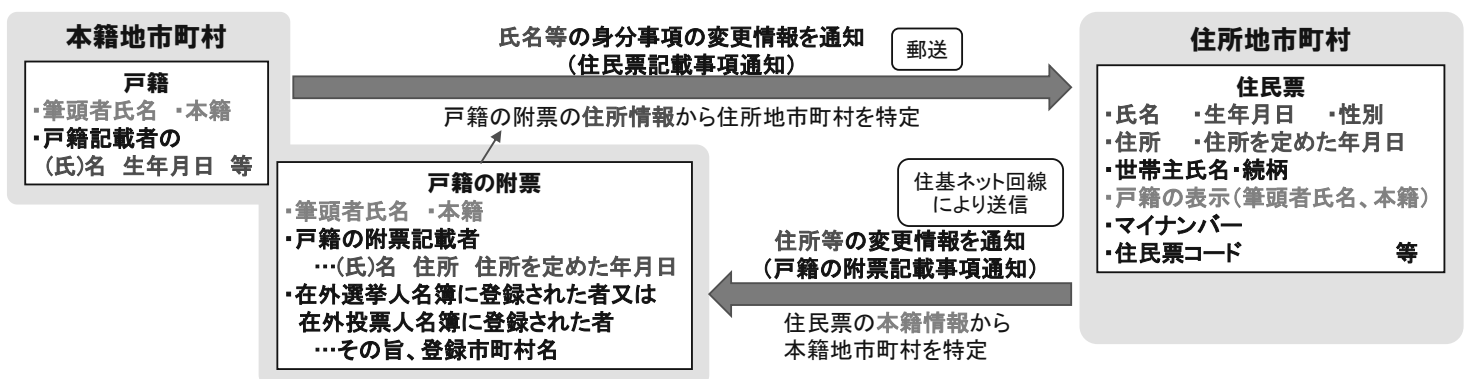
戸籍の附票及びその除票

- 住民票の氏名等の情報を戸籍の氏名等の情報と一致させるため、住民票と戸籍を連携させるものとして「戸籍の附票」が存在。戸籍の附票には、これまでの住所の履歴が記載されている。
- 戸籍の附票は、住民基本台帳法に基づき、戸籍を単位に作成されるため、戸籍がある限り戸籍の附票も存在し、戸籍に記載されている者全員が死亡した場合には、戸籍が消除され、戸籍の附票も消除。
- 消除された戸籍の附票（＝戸籍の附票の除票）の保存期間は、住民基本台帳法に基づくものであるため、住民票の除票と同様、住民基本台帳法施行令において5年としている。
- 戸籍の附票の記載事項（住民基本台帳法第17条ほか）
戸籍の表示（本籍及び筆頭者氏名）、氏名、住所、住所を定めた年月日 など

戸籍の附票	
本籍 住 所 住所を定めた年月日 年 月 日 年 月 日 年 月 日 年 月 日 年 月 日	氏名

戸籍の附票について

- 「戸籍」は、身分関係を公証するものとして、戸籍法(第6条)に基づき、本籍地市町村において作成。
- 「住民票」は、市町村における住民の現在の居住関係(現住所)を公証することが目的であり、住民基本台帳法(第5条等)に基づき、住所地市町村において作成。
- 住民票の氏名等の情報は、戸籍の氏名等をもとに記載しており、これと一致させることにより住民票の正確性を確保するため、住民票と戸籍を連携させるものとして「戸籍の附票」(住民基本台帳法第16条)が存在。



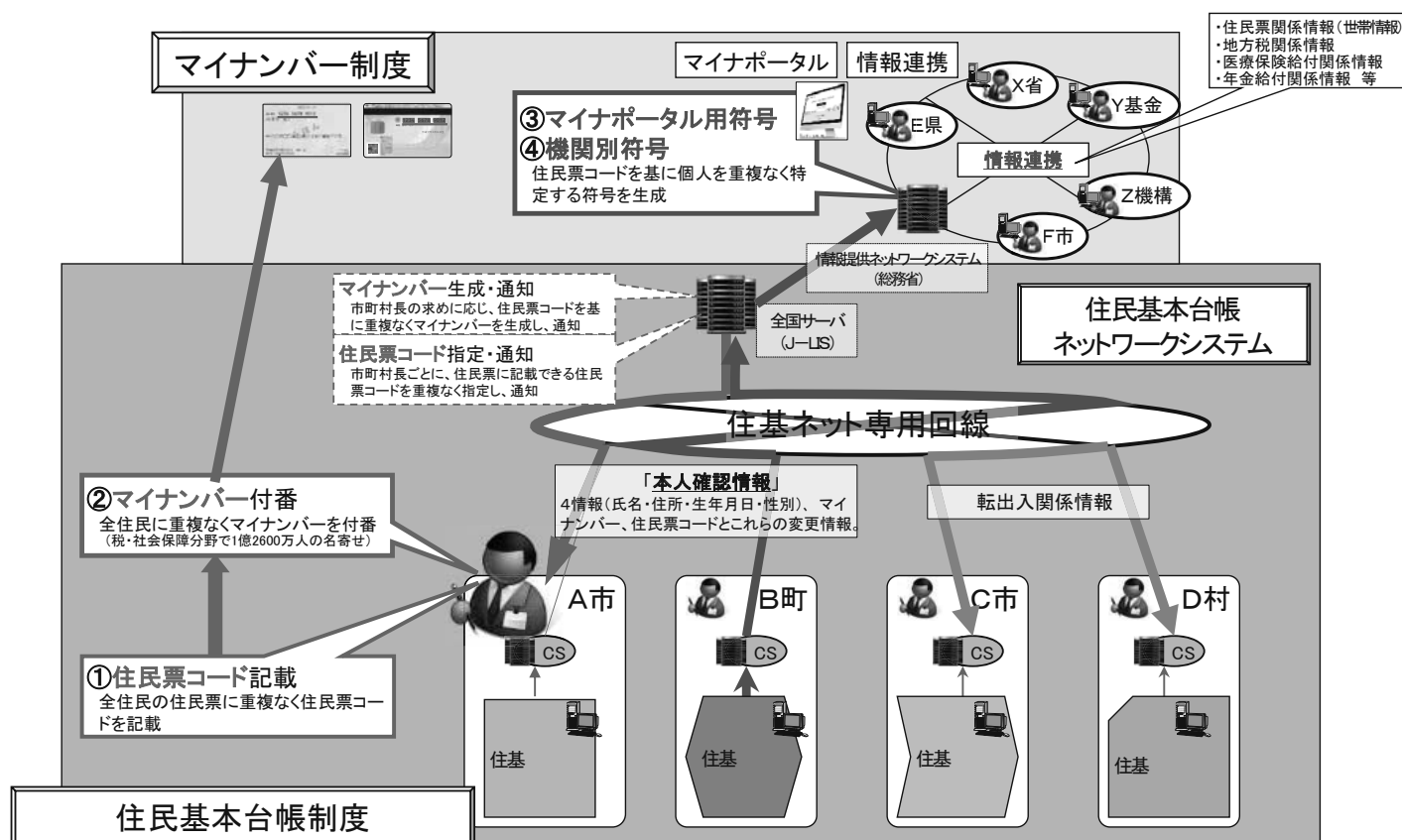
- 戸籍がある限り戸籍の附票も存在。例えば戸籍記載者全員が死亡すると、戸籍が消除され、戸籍の附票も消除。

(例)	出生	→ 親の戸籍、戸籍の附票に記載
	その後、結婚	→ 親の戸籍、戸籍の附票を一部消除 → 夫婦の新戸籍、新戸籍の附票を作成
	その後、他市町村に転籍	→ 現在の戸籍、戸籍の附票を全部消除 → 他市町村において、新戸籍、新戸籍の附票を作成
	その後、夫死亡	→ 現在の戸籍、戸籍の附票を一部消除
	その後、妻死亡	→ 現在の戸籍、戸籍の附票を全部消除

①マイナンバーカード・電子証明書の海外継続利用

マイナンバー制度を支える住民基本台帳ネットワークシステム

○ 住民基本台帳ネットワークシステムは、マイナンバー制度の骨格をなす重要なシステム。全住民に重複なく指定される住民票コードは、マイナンバーや情報連携に用いる機関別符号の生成の基礎となっている。



マイナンバーカードについて①

- マイナンバーカードはマイナンバー（個人番号）が記載された顔写真付のカード
- マイナンバーカードは、プラスチック製のICチップ付きカードで券面に氏名、住所、生年月日、性別、マイナンバー（個人番号）と本人の顔写真等が表示される。
- 本人の申請に基づき、市区町村長が厳格な本人確認を行った上で交付。
（カードの申請受付、作成業務等は、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）に委任して実施）

マイナンバーカードの表面



- おもて面には、住所・氏名・生年月日・性別が記載され、写真が表示され、身分証明書として利用できる。

- カードの有効期間が満了する日
発行の日から10回目の誕生日、
ただし、20歳未満は、発行の日から5回目の誕生日
- 電子証明書の有効期間が満了する日
発行の日から5回目の誕生日
- 追記欄
住所や氏名等の記載事項に変更があった場合に、
新しい情報が追記される

失効

- ・海外に転出したとき
- ・引越しの際、転出予定日から30日、転入した日から14日を経過しても転入届を行わなかったとき
- ・引越しの際、転入先の市区町村でカードの提出を行うことなく90日を経過したとき、又はその転入先市区町村から転出したとき
- ・死亡したとき

9

マイナンバーカードについて②

マイナンバーカードの裏面



①マイナンバー

- ・社会保障、税又は災害対策分野における法定事務又は地方公共団体が条例で定める事務においてのみ利用可能
- ・マイナンバーを利用できる主体は、行政機関や雇用主など法令に規定された主体に限定されており、そうでない主体がカードの裏面をコピーする等により、マイナンバーを収集、保管することは不可

法令で利用できる主体が限定

②電子証明書（署名用電子証明書・利用者証明用電子証明書）

- ・行政機関等（e-Tax、マイナポータル、コンビニ交付等）のほか、総務大臣が認める民間事業者も活用可能

署名用電子証明書のイメージ

氏名	〇〇 太郎
生年月日	〇〇年〇月〇日
性別	男
住所	東京都千代田区〇〇〇〇〇
発行番号	S1111
発行年月日	〇〇年〇月〇日
有効期限	〇〇年〇月〇日
発行者	〇〇〇〇〇

利用者証明用電子証明書のイメージ

発行番号	R2222
発行年月日	〇〇年〇月〇日
有効期限	〇〇年〇月〇日
発行者	〇〇〇〇〇

③空き領域

- ・市町村・都道府県等は条例で定めるところ、国の機関等は総務大臣の定めるところにより利用可能
例：印鑑登録証、国家公務員身分証
- ・新たに民間事業者も総務大臣の定めるところにより利用可能に

民間も含めて幅広く利用可能

ICチップ内のAP構成

電子証明書

（署名用、利用者証明用）

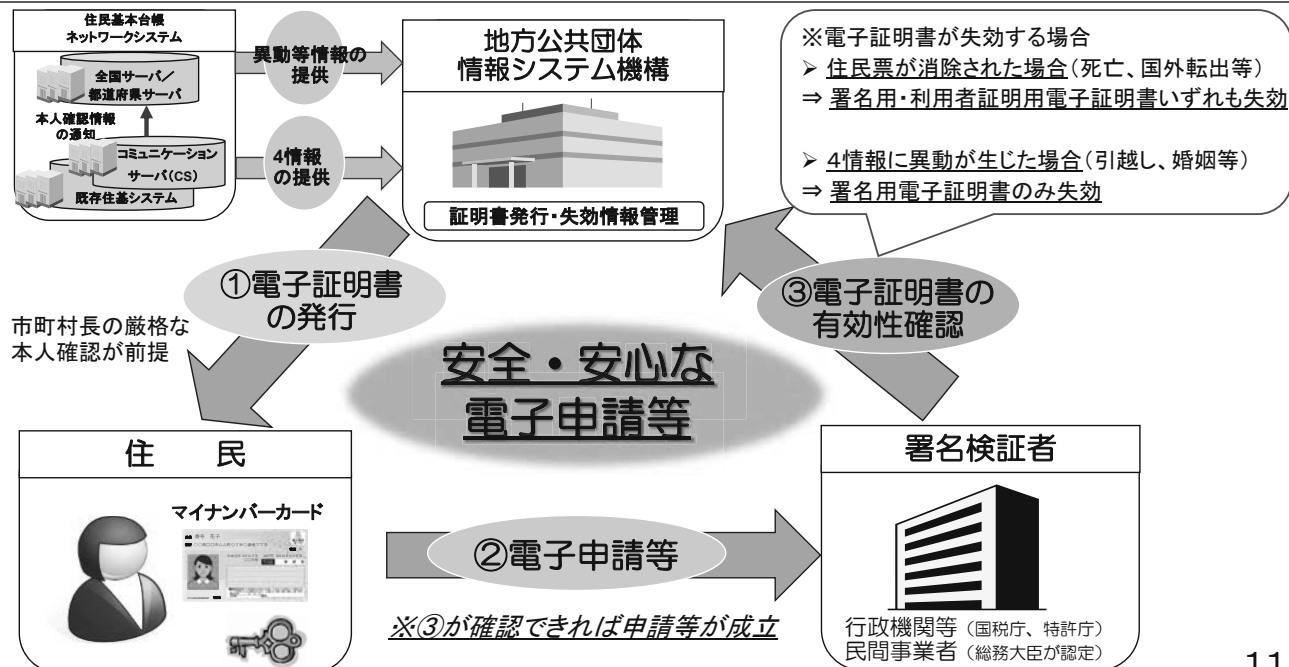
空き領域

その他（券面情報等）

10

ポイント

- 公的個人認証サービスは、電子証明書を用いて、成りすまし、改ざん、送信否認の防止を担保し、インターネット上での本人確認や電子申請等を可能とする公的なサービス。
- 電子証明書は、市町村が管理する「住民票」に基づき、市町村での対面による厳格な本人確認を経て発行。
- マイナンバー制度導入時に、マイナンバーカードに電子証明書を標準搭載し、公的機関に限られていた利用を民間にも開放。



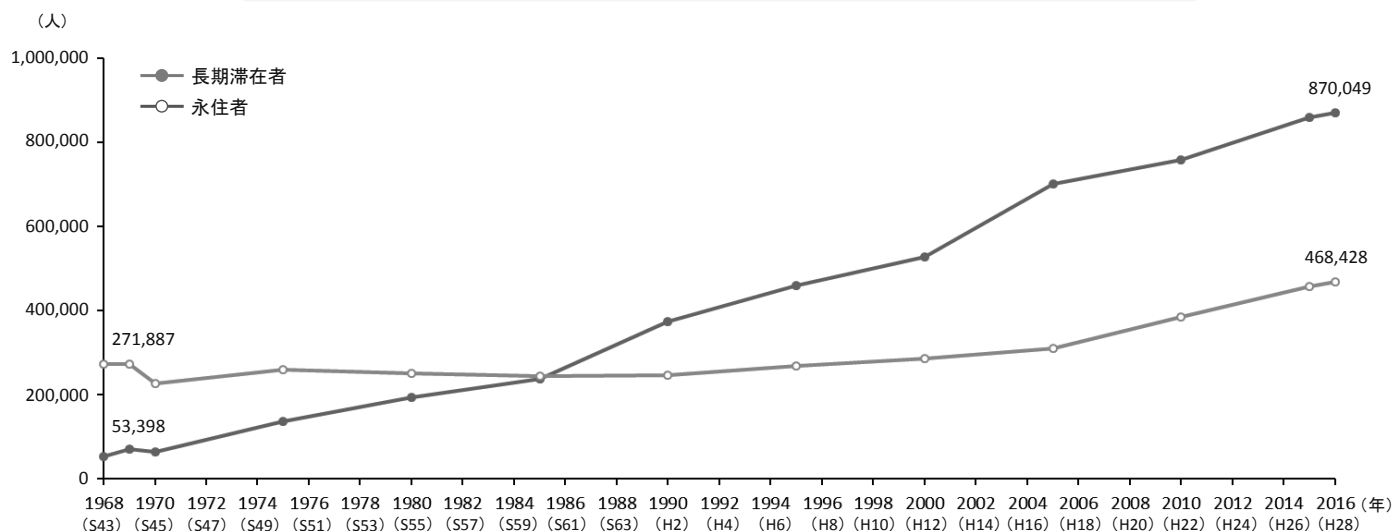
11

グローバル化の進展

海外在留邦人の増加

2016年10月1日現在の海外在留邦人数1,338,477人のうち、長期滞在者は870,049人（65.0%）、永住者は468,428人（35.0%）である。長期滞在者数については、1968年の約16倍まで増加している。

在留資格2区分別（①長期滞在者、②永住者）の在留邦人数の推移



注1) 海外在留邦人数調査統計は、海外における邦人の生命及び身体その他の安全に資するため、旅券法の定めにより在外公館（日本国大使館、総領事館）に届出されている「在留届」を基礎資料として、各年10月1日現在の海外在留邦人の実態（所在の確認、緊急時連絡先の変更の有無等）を把握するために行うもの
注2) 3か月以上海外に在留している邦人のうち、生活の本拠を我が国から海外へ移した人々を「永住者」、海外での生活は一時的なもので、いずれ我が国に戻るつもりの人々を「長期滞在者」としている
注3) 2016年10月1日現在の値
注4) 1968年については、3月1日現在の値

日本人の海外への移動・海外からの移動

- 海外在留邦人数(H28.10.1時点)・・・約134万人 ※ 海外在留邦人数＝長期滞在者数＋永住者数
 - 海外への転出者数(H28年度)・・・約17万5千人(H24年度 約16万5千人)
 - 海外からの転入者数(H28年度)・・・約17万人(H24年度 約14万人)
- 出所)総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」

海外長期滞在時に想定される行政手続(例)

- 在外選挙人名簿登録(H28.9.2時点登録 約10万4,000件、H28年度新規登録 約13,000件)
・・・旅券、住所要件期間中引き続き当該管轄区域内に住所を有することを証するに足る文書 等が必要
- 海外において年金を受給するための現況届(H28年度届出件数 約34,000件)
・・・居住国の在外公館で発行された在留証明書 等が必要
- 在外公館における一般旅券発給(H28年発給冊数 約124,000冊)
・・・新規旅券の申請、記載事項変更旅券の申請には戸籍謄(抄)本が必要
- 在留届・・・H28年届出件数 約20.8万件(※ 変更届等も含む。)
- 海外において生じた戸籍法に基づく身分関係の変更届出(出生、婚姻、離婚、死亡等・・・H28年度届出件数計約38,000件)
・・・旅券、滞在を証明する書類(ビザなど)、本籍地の変更を伴う場合等は戸籍謄(抄)本 等が必要

13

海外長期滞在時に想定されうる民間手続・サービス(例)

- 銀行サービス
・・・非居住者となる場合、非居住者向けの銀行サービス(インターネットバンキングの一部が使用可能)への切り替えができる。
切替手続のうち、住所変更の届出に当たり、出国先国名が記載された住民票の除票・居住国の在外公館で発行された在留証明書・出国先住所が記載された旅券の写し のうちいずれか1つの提出が必要となる場合がある。
※ 非居住者の国内預金口座の新規開設、住宅ローンの新規申込みを受け付けている銀行サービスは調査した限り確認されないが、インターネットによる非居住者の海外での住所等の公証が可能となれば、サービスとして提供される可能性があるのではないかと推察される。
- 生命保険契約
・・・既に契約している非居住者は、海外での住所情報等の提出が必要。
- 現地企業への就職
・・・就労ビザの申請に当たり、日本の大学等の卒業証明書を取り寄せた上で、在外公館における証明が必要となる場合がある。
- 日本の婚活サービスへの登録
・・・独身証明書(本籍地市町村が発行)の提出 等が必要となる場合がある。
- 日本国内に所有する資産の売却
・・・例えば普通自動車売却する場合、実印及び印鑑証明書 等が必要。

海外の手続ごとにみる電子証明書の利用可能性について

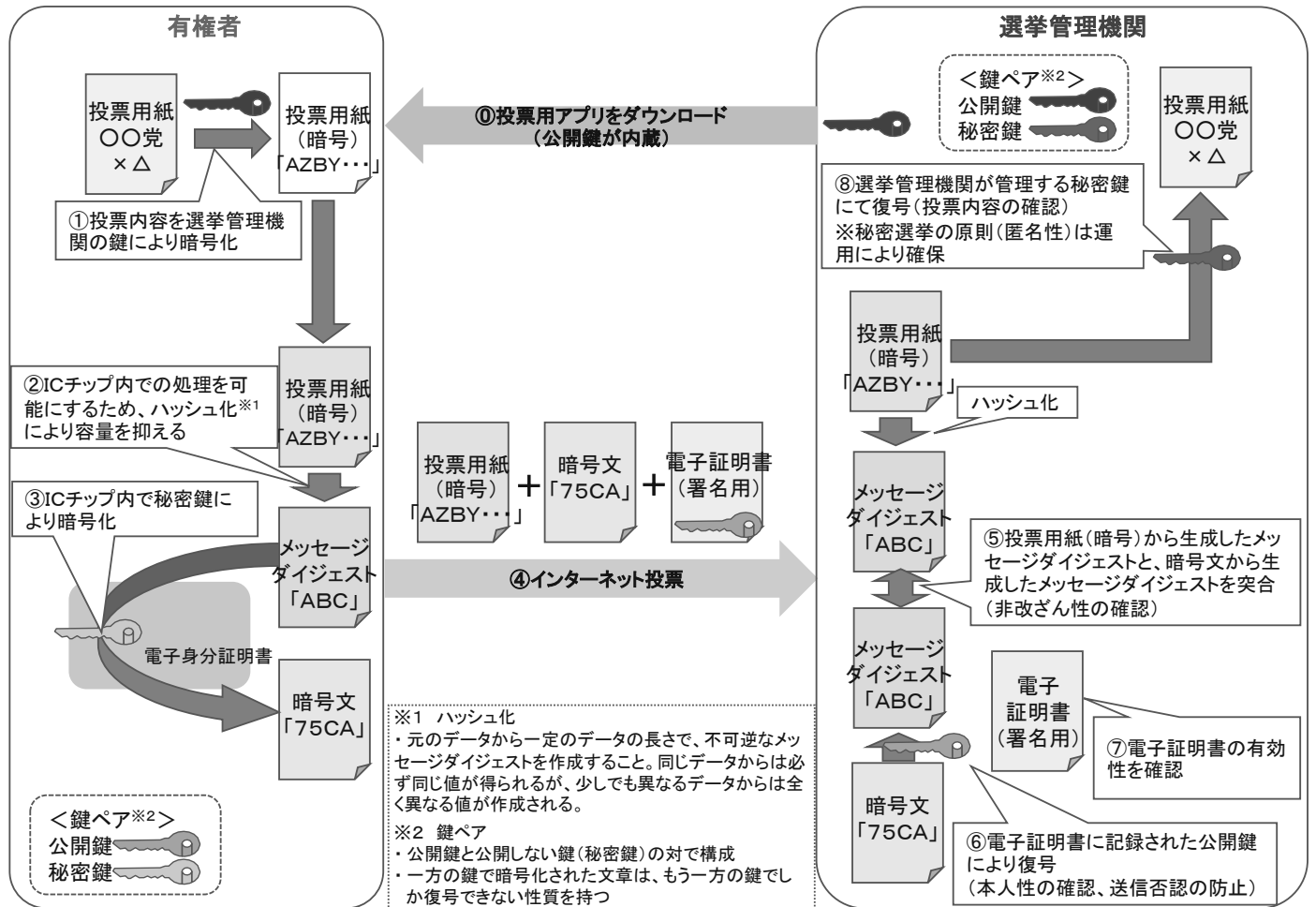
手続	本人確認・住所確認	電子証明書の利用可能性
在外選挙人名簿への登録申請	本人確認 必須(旅券などとあわせ、 <u>対面で行う</u>) 住所確認 管轄区域内における3箇月住所要件を確認するため必須(海外の住所が記載されている公共料金領収書など)	・ 対面で本人確認を行う手続であることにあわせ、在外公館において住所を確認することが必要な手続であることから、 <u>オンライン化(電子証明書の利用)は難しいか。</u>
郵便等投票	本人確認 必須(請求書の署名と在外選挙人名簿登録申請時の署名を照合) 住所確認 制度上求められていない。	・ あらかじめシリアル番号を最終住所地の選挙管理委員会に登録することで、 <u>利用者証明用電子証明書によることが可能か。</u> (※投票内容を外部から改ざんされるおそれのないサーバ上で投票行為を可能とする等のシステム上の工夫が必要か。) ・ 一方、エストニアの電子投票では、 <u>電子署名が可能な電子証明書</u> を利用しており(詳細第3頁)、在外における電子投票についてはこの仕組みを参考とすることも考えられる。 ただし、在外における投票行為に際して現住所の提示は必要とされていないことから、 <u>署名用電子証明書の住所記載事項としては「国外」で充分か。</u>
在外公館投票	本人確認 必須(旅券など) 住所確認 制度上求められていない。	
在留届	本人確認・住所確認 制度上必須ではない。	・ 本人確認が不要であるため、電子証明書は制度上不要だが、利用者証明用電子証明書を活用することで、なりすましを防ぐことが可能ではないか。
出生届	本人確認・住所確認 制度上必須ではない(運用上行われている場合がある)。	・ 届出書の記載内容や出生証明などの添付書類に改ざんがないことを確認するため、 <u>署名用電子証明書は必須か。</u> ただし、署名用電子証明書の <u>住所記載事項としては「国外」で充分か。</u>
婚姻届、離婚届	本人確認 必須(氏名及び生年月日又は住所) 住所確認 制度上必須ではない。	

15

海外の手続ごとにみる電子証明書の利用可能性について

手続	本人確認・住所確認	電子証明書の利用可能性
戸籍証明書等の請求	本人確認 必須(氏名及び生年月日又は住所) 住所確認 制度上必須ではない。	・ あらかじめシリアル番号を本籍地市町村に登録し、氏名及び生年月日情報と紐付けること等により、 <u>利用者証明用電子証明書によることが可能ではないか。</u>
年金(現況届)	本人確認・住所確認 在留証明(在外公館への出頭が必要)により生存確認として行う。	・ 仮に対面による生存確認を必ずしも要しないとすれば、あらかじめシリアル番号を日本年金機構に登録することで、 <u>利用者証明用電子証明書によることが可能ではないか。</u>
実特法※上の手続 ※ 租税条約等の実施に伴う所得税法、法人税法及び地方税法の特例等に関する法律	本人確認 住所確認書類により兼ねているものと考えられる。 住所確認 必須(居住地国の変更がある場合。在留証明など)	・ 現住所の提示及び証明を求めるものであることから、 <u>詳細な住所を含む4情報を記載した署名用電子証明書が必須か。</u>
犯収法※上の手続 ※ 犯罪による収益の移転防止に関する法律	本人確認 必須(住所が記載された旅券など) 住所確認 本人確認事項として必須	
不動産相続時の登記変更手続	本人確認 必須(署名証明など) 住所確認 必須(在留証明など)	

16



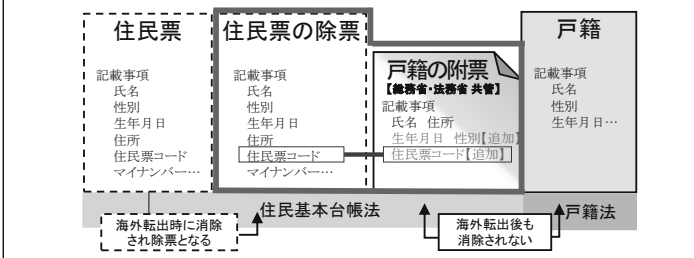
17

新たな個人認証基盤についての考え方

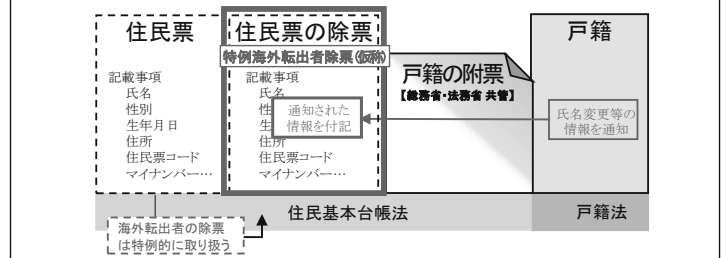
《中間報告》

1. 基本的な考え方

A案: 戸籍の附票を認証基盤とする



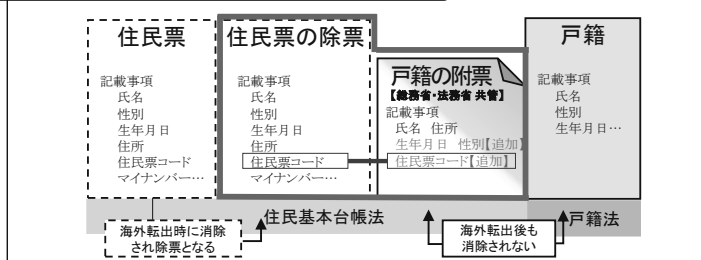
B案: 特例海外転出者除票 (仮称) を認証基盤とする



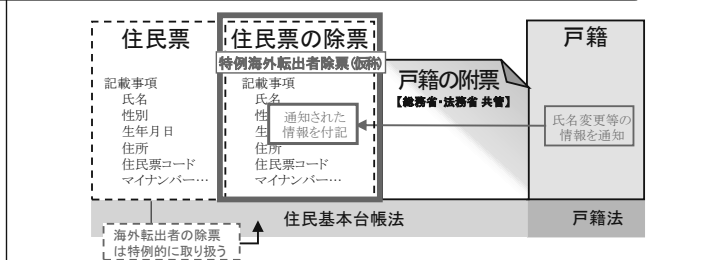
2. 両案について

	認証基盤	必要となる対応	特徴	課題
A案	戸籍の附票	- 戸籍の附票の記載事項の追加 (性別・生年月日、住民票コード) - 附票情報を電子的に送信するサーバに加え、附票情報を全国的に管理するシステムの整備	- 最新の氏名・性別・生年月日を公証することが可能。 - 本人確認情報のバックアップとしても活用が可能。 - 現在一部郵送が残る戸籍と住民票間の情報のやりとりを、全て電子的に行うことが可能。	- 住民票の氏名等の情報を戸籍の氏名等の情報と一致させるものとして使用されている戸籍の附票に性別・生年月日を追記し、新たな認証基盤として活用することをどう考えるか。 - 附票については、法務省との十分な協議が必要となるのではないかな。 - 海外転出者の認証基盤の制度を設けることを端緒として、全国民について附票の記載事項に性別・生年月日を新たに記載することをどう考えるか。 - B案と比較し、費用対効果をどう考えるか。
B案	特例海外転出者除票 (仮称) (海外転出者の住民票の除票については戸籍情報の変更を付記)	- 海外転出者に係る除票については、特例的に異動情報を付記することを可能とする - 海外転出者の死亡、氏名・性別・生年月日の変更があった場合、本籍地市町村から最終住所地市町村へ通知する仕組みの構築 - 戸籍と住民票間の通知等を電子的に行うサーバに加え、特例海外転出者除票情報を全国的に管理するシステムの整備	- 最新の氏名・性別・生年月日を公証することが可能。 - 住基ネットシステムの一部改修により対応することも可能。 - 現在一部郵送が残る戸籍と住民票間の情報のやりとりを、全て電子的に行うことが可能。	- 居住関係の公証を目的とする住民基本台帳制度において、除票は単に過去の記載事項を保存しているものに過ぎないが、除票となった時点以降も変更情報を反映させることをどう考えるか。 - 海外転出者のみを対象とするシステムを新たに構築することをどう考えるか。 - A案と比較し、費用対効果をどう考えるか。

A案：戸籍の附票を認証基盤とする



B案：特例海外転出者除票(仮称)を認証基盤とする



中間報告において2案を提示した海外転出者に係るマイナンバーカード及び電子証明書の基盤となる台帳については、A案とすべきとの結論。

(1) 台帳としての合理性

現行法上既に存在し、かつ、海外転出時に消除されない戸籍の附票を活用することが合理的。(地方公共団体も同意見)

(2) 機能と費用対効果

A案は全国民の利益に資するシステム。

- ① 海外転出者のマイナンバーシステムの構築
 - ② 所有者不明土地問題等で対応が求められている住所履歴検索
 - ③ マイナンバー制度の基盤となる本人確認情報のバックアップ機能
- ※ 戸籍の附票に性別・生年月日を追記する対象を全国民とする。

B案は海外転出者のみを対象。

⇒ システム構築にかかる費用は同額程度。

⇒ 費用対効果は明らか。

(3) 戸籍事務のマイナンバー制度への参加を踏まえた対応

戸籍事務がマイナンバー制度に参加するためには、4情報を活用して、戸籍記載者と住民票記載者の同定・突合を行うことが必要。

その際、附票の住所情報を利用することが必要。

⇒ A案で構築するシステム(附票管理システム)を用いれば、各市町村において住所情報を分散管理したまま、機械的に同定・突合を行うことが可能。

＜参考＞住所情報を国が一元的に集約して突合を行う場合
全国民の4情報+本籍地等の機微情報を国が一元的に保有・管理することとなる。
⇒ 住基ネット最高裁判決の判旨と相容れない。
⇒ 全国民の住所情報の集約により、漏えい等のリスクも増大。

19

代替案：A案を採用することができない場合

今後多死社会を迎えるに当たり、各個人の相続に関する負担増大が想定されるなど、住所履歴を簡便に公証する制度が必要か。
⇒ 住所履歴の公証機能という点に主に着目し、A案に代替する案の可能性について検討。

○ 転出時に住所履歴を市町村間で引き継ぐことにより、例えば、個人の一覧性を持った住所履歴票(仮称)を住所地市町村で管理することは可能(海外転出者のマイナンバー制度及び公的個人認証制度の基礎となる帳票としての活用も考えられる)。

○ 既にある附票を認証基盤とするA案について関係省庁の合意が得られない場合には、新たに住所履歴票(仮称)を制度設計することも考えられる。

※ ただし、住所履歴票(仮称)は、個人の生涯にわたる住所履歴を一覧性を持った形で集約するという側面を持ち、附票を認証基盤とするA案と比較して、プライバシー保護の観点から、より慎重な配慮が必要。



- ① 住民票等の除票の保存期間の延長(5年間→150年間)
- ② 利用者証明用電子証明書のスマートフォンへの搭載
- ③ 一定の場合にマイナンバーカードの利用者証明用電子証明書のPIN(暗証番号)入力を不要に(健康保険証としての活用関連)

⇒ 住民基本台帳法や公的個人認証法等の改正等を中心とした所要の法制的検討を進めるとともに、システム設計等の具体的な制度設計に着手し、制度の早期導入を図るべき。

マイナンバーカード・電子証明書の海外継続利用について

⇒ 法務省などの関係省庁と合意が得られることを前提に、法制的な検討を進めるとともに、具体的な制度設計に着手すべき。

②所有者不明土地問題等に対応する住民票等の保存期間の延長

住民票、戸籍の附票(これらの除票を含む)の写しのニーズ

住民票の写しが必要となるとき → 現在の住所を知りたいとき

＜求められる場面(例)＞

- 児童扶養手当や住居手当の認定請求の際、現住所等の確認のため、住民票の写しが求められる
- 不動産の賃貸契約の締結の際に、貸主が借主の引越前の住所の確認を行うため、住民票の写しが求められる。
- 運転免許証の新規取得の際に、本籍及び現住所の確認のため、戸籍の表示を記載した住民票の写し
が求められる。また、住所変更の際、新住所の確認のため、住民票の写し求められる 等

戸籍の附票(除票を含む)の写し、住民票の除票の写しが必要となるとき

→ 住所の履歴を知りたいとき

＜求められる場面(例)＞

- 不動産登記簿の登記名義人が当該不動産登記簿に記載された住所から複数回引越をしている不動産について、相続手続を進める際、住所をたどって真の所有者を特定するため、戸籍の附票(除票を含む)の写しを活用する。
- 以前に開設したが長期間使用していなかった口座(休眠預金)を利用する際、当時の住所と現住所の確認のため、これらが記載されている戸籍の附票(除票を含む)の写しが求められる
- 車の廃車、譲渡及び住所変更手続の際、車検証に記載された住所から所有者が複数回引越をしている場合には、当時の住所と現住所の確認のため、これらが記載されている戸籍の附票(除票の写しを含む)の写しが求められる。 等

所有者不明土地とは

○ 「不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」をいう。

○ 具体的には・・・

- ・ 所有者の探索を行う者の利用できる台帳が更新されていない、台帳間の情報が異なるなどの理由により、所有者（登記名義人が死亡している場合は、その相続人も含む。以下同じ。）の特定を直ちにを行うことが難しい土地
- ・ 所有者を特定できたとしても、転居先が追えないなどの理由により、その所在が不明である土地
- ・ 登記名義人が死亡し数代にわたり相続登記がされていないなど、相続人が多数となっており、その所在の探索が困難となっている土地
- ・ 所有者の探索を行う者の利用できる台帳に、全ての共有者が記載されていない共有地（例：不動産登記簿の所有者欄に「山田太郎外10名」との記載しかない場合等）

など

（第1回国土審議会土地政策分科会特別部会（平成29年9月12日）資料をもとに作成）22

所有者不明土地の所有者探索に関する意見等

所有者探索に関する意見

○ 所有者の探索・特定の過程で、住民票の除票や戸籍の附票の除票の保存期間が5年（住民基本台帳法施行令第34条第1項）であるために、所有者を探索できない場合があることから、次のような意見がある。

- ・ 住民票や戸籍の附票の除票の保存期間5年を延長すべき
- ・ 5年を超えて除票を保存している市町村において、除票が廃棄されないようにすべき

○ **自民党** 所有者不明土地等に関する特命委員会
中間とりまとめ（平成29年6月1日）

3 関連する環境整備

(1)所有者の探索（抜粋）

- ・所有者不明土地等へのマイナンバーや本籍情報の活用を見据え、これらの情報と住民票等の情報との連携により円滑な所有者探索を行うことができる方策を検討すべきである。

○ **公明党** 「成長戦略2017」（平成29年5月19日）

○相続登記の促進（抜粋）

- ・住民票の除票、戸籍の附票の除票、家庭裁判所における相続放棄申述記録の保存期間の伸長等について、関係省庁が一体となって検討する。

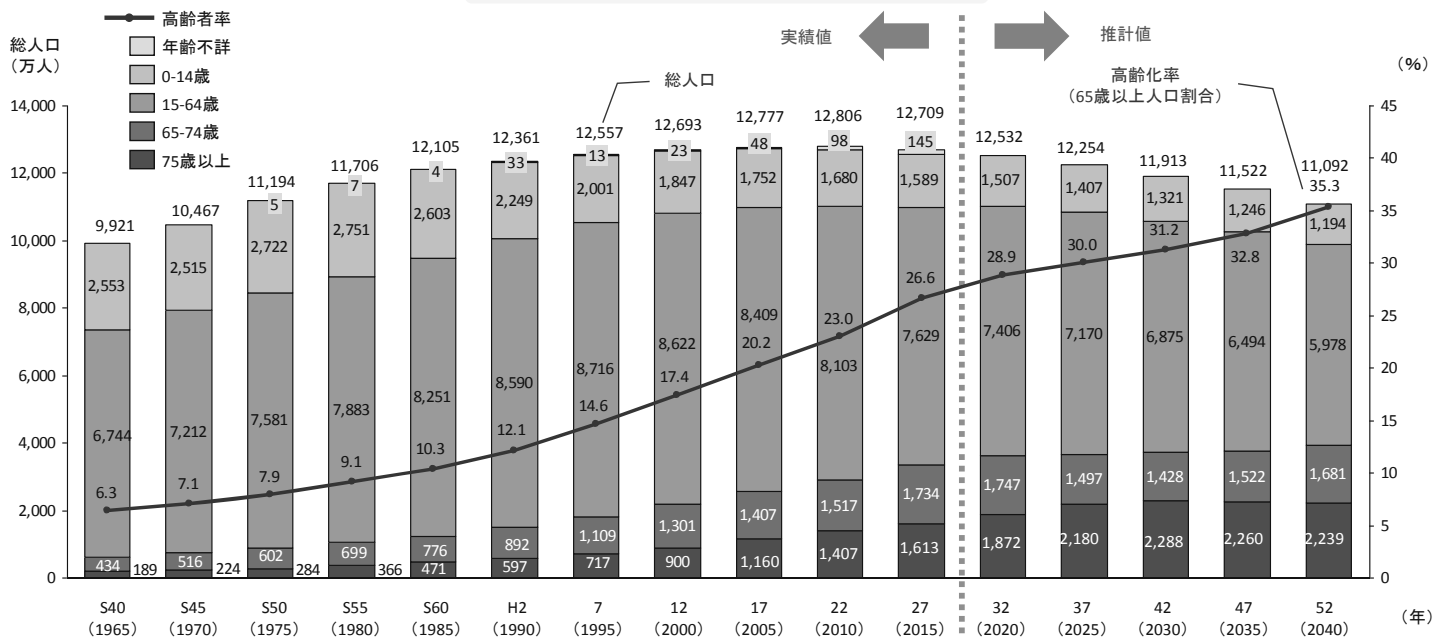
除票の保存期間の延長に関する市町村の声

- 国が不動産登記の義務化をすべきであるのに、市町村の負担になるようなことをしないでほしい。
- 居住関係の公証という住民票等の主たる目的に照らして、除票上の過去の個人情報を一律に長期にわたり保存することが適当かどうか。
- 長期にわたり保存する場合、
 - ・ 保存ディスクの増量、増加する証明書発行業務に係る人員の確保が必要。システム更新の際、旧システムからの除票データの移設にコストがかかる。
 - ・ 旧システム上に除票データを残している市町村では、老朽化によりデータ消失のおそれもある。
 - ・ 電算化以前の古い除票を紙保存している市町村では、保存スペースの確保が必要であり、また、証明対象者の検索に係る事務負担が大きい。

高齢化の進展

高齢化の進行度合いを推し量る高齢化率(65歳以上人口割合)は、2015年の26.3%から増加を続け、2040年には35.3%に達する。

高齢化の推移と将来推計



資料: 2015年までは総務省「国勢調査」、2020年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果

(注) 2016年以降の年齢階級別人口は、総務省統計局「平成27年国勢調査 年齢・国籍不詳を按分した人口(参考表)」による年齢不詳を按分した人口に基づいて算出されていることから、年齢不詳は存在しない。なお、1950年～2015年の高齢化率の算出には分母から年齢不詳を除いている。

出所) 総務省「国勢調査」、内閣府 平成29年版「高齢社会白書」

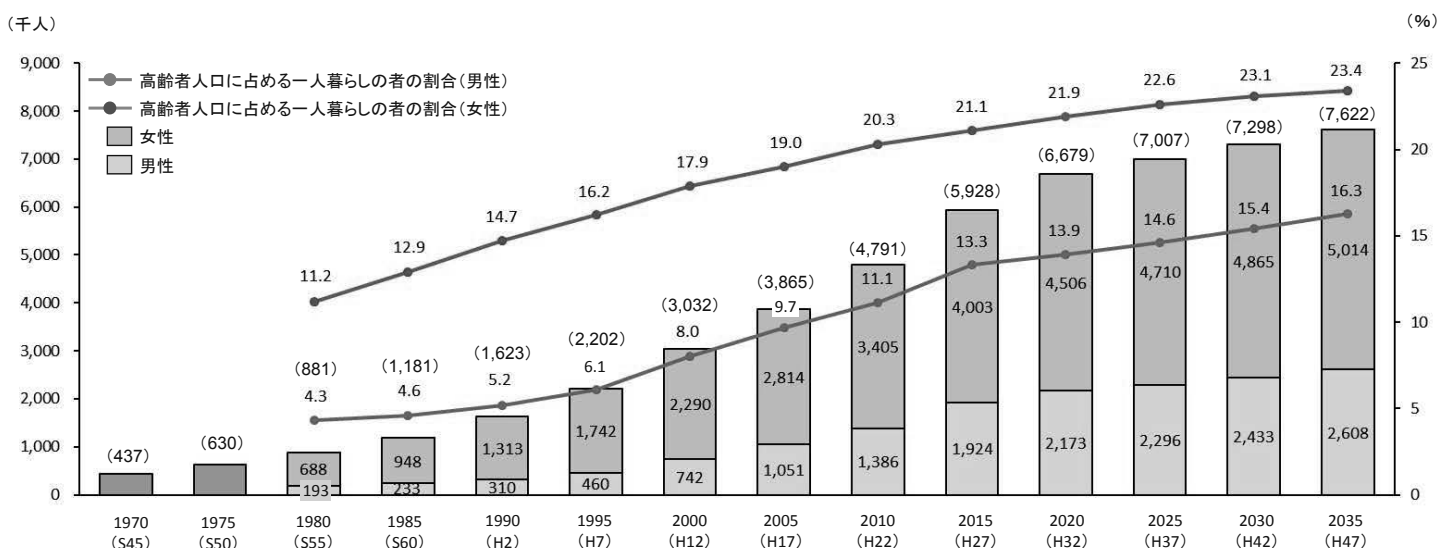
24

家族形態の変化

一人暮らし高齢者の増加

65歳以上の一人暮らし高齢者数は、男女ともに、増加傾向が顕著である。2015年には男性192万4千人、女性400万3千人であったが、20年後の2035年には男性が68万4千人、女性が101万1千人増加し、男性260万8千人、女性501万4千人になると見込まれている。

65歳以上の一人暮らし高齢者の動向



資料: 2015年までは総務省「国勢調査」、2020年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(2013(平成25)年1月推計)」、「日本の将来推計人口(平成24(2012)年1月推計)」

(注) 「一人暮らし」とは、上記の調査・推計における「単独世帯」又は「一般世帯(1人)」のことを指す。

棒グラフ上の()内の値は65歳以上の一人暮らし高齢者の男女計。(四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。)

出所) 内閣府 平成29年版「高齢社会白書」

1970年及び1975年の値については男女別なし。出所) 総務省「国勢調査」

25

住民票等の保存期間の変遷

住民票の除票の保存期間	戸籍の附票の除票の保存期間	新たな通知を受けた場合の直前の本人確認情報の保存期間	(参考) 除籍簿の保存期間
		住民票の記載・削除・記載の修正があると、当該記載等に係る本人確認情報を都道府県・J-LISに通知する。	(昭和23年施行時) 50年
(昭和42年 施行時) 5年 ＜年限設定の理由＞ ・ 国民年金の老齢年金請求権が満65歳になってから5年とされていること、税金の課税権が5年までしかさかのぼれないこと等を参考に決定	(昭和42年 施行時) 5年 ＜年限設定の理由＞ ・ 戸籍の附票は本籍地で現住所を把握することが目的であり、現住所を公証する住民票と同じとした		(昭和37年) 80年 ＜延ばした理由＞ ・ 相続登記申請等に必要のため50年以上経過した除籍簿の謄抄本の交付請求が少なくない現状を踏まえたため
	(平成11年 在外選挙導入時) 5年(在外者等は80年) ＜在外者等を80年に延ばした理由＞ ・ 在外者等に係る戸籍の附票の除票の保存期間5年を経過すると、最終住所地の把握が困難となるため	(平成14年 住基ネット導入時) 5年～80年 (従前の住民票コードを確認できるようにする等の理由により、その者が再び国内に転入するまで最長80年間保存) ＜年限設定の理由＞ ・ 住民票や戸籍の附票の除票の保存期間と同じ5年としたが、出国者が5年以上経過してから帰国した場合には、その者の直前に記載された住民票コードを削除された住民票(保存期間5年)から確認できないため ※年数は、当時の除籍簿や在外者等に係る戸籍の附票の除票の保存期間80年を考慮した	(平成22年) 150年 ＜延ばした理由＞ ・ 子が、自身が亡くなるまでの間に祖父母に係る相続手続をすることができるようにしたため ※年数は、平均寿命や第一子時の平均年齢を考慮した
	(平成27年 マイナンバー制度導入時) 5年(在外者等は150年) ＜在外者等の年限を延ばした理由＞ ・ 平均寿命が伸び、80年の保存期間では在外者等の最終住所地の確認ができない場合が生じると考えられたため ※年数は除籍簿の保存期間150年を考慮	(平成27年 マイナンバー制度導入時) 150年 ＜延ばした理由＞ ・ 番号制度導入後は、各個人の情報がマイナンバーを基に名寄せされ継続的に管理されることとなり、事務によっては生涯にわたり各個人の4情報やマイナンバーの確認を行う必要があったため ※年数は除籍簿の保存期間150年を考慮	

26

住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会《中間報告・最終報告》

＜「グローバル化社会」「インターネット社会」への対応＞

- 海外に永住・長期滞在する日本国民の増加。(H28年約134万人)
- インターネットの人口普及率は83.5%、インターネットを活用した取引も近年急増。
- 在外投票におけるインターネット投票を求める声もある。

国内のマイナンバー・公的個人認証(電子証明書)制度は住民票を基礎とした制度。住民票は海外転出時に削除されることから、海外転出者に係る新たな個人認証の基盤を検討することが求められている。

- 海外転出後も削除されない戸籍の附票の活用(A案)、あるいは海外転出後の異動情報を住民票の除票に付記することを可能とすること(B案)により、新たな個人認証の基盤とすることができないか。
- これにより、マイナンバー、マイナンバーカード、電子証明書^(※)の海外継続利用が可能となるのではないか。

(※) 署名用電子証明書及び利用者証明用電子証明書

＜「ライフスタイルや家族形態の変化」への対応＞

- 所有者不明土地問題では、政府、与党、民間の検討会議において、住民票等の除票の保存期間の延長を求める意見・指摘がある。

現在の住民基本台帳制度について、個人の一生を確実に公証し、確認できる基礎台帳(公証・確認基盤)としての位置付けに改めることが求められている。

- 「除票簿」という概念を設け、住民票等の除票の保存期間を延長することが必要ではないか。その場合、保存期間は150年とすることが適当ではないか。
- 保存期間の長期化に伴う個人情報保護の観点から、不正取得等の防止のため、罰則の見直し等も検討することが必要ではないか。

- ① 住民票等の除票の保存期間の延長(5年間→150年間)
- ② 利用者証明用電子証明書のスマートフォンへの搭載
- ③ 一定の場合にマイナンバーカードの利用者証明用電子証明書のPIN(暗証番号)入力を不要に(健康保険証としての活用関連)

⇒ 住民基本台帳法や公的個人認証法等の改正等を中心とした所要の法制的検討を進めるとともに、システム設計等の具体的な制度設計に着手し、制度の早期導入を図るべき。

マイナンバーカード・電子証明書の海外継続利用について

⇒ 法務省などの関係省庁と合意が得られることを前提に、法制的な検討を進めるとともに、具体的な制度設計に着手すべき。

27

第2回

- ・人口減少時代の土地利用コントロールに関わる地方自治制度上の課題
- ・激甚災害指定と選挙結果の関係性及び熊本地震関連死認定の市町村による違い

21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成30年度）
（第2回）議事要旨

1 日 時 平成30年12月14日（金）17：00～

2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室

3 出席者 片桐 直人 大阪大学大学院高等司法研究科准教授
境家 史郎 首都大学東京法学部教授
寺田 麻佑 国際基督教大学教養学部准教授
野澤 千絵 東洋大学理工学部教授
平田 彩子 岡山大学法学部准教授
福元 健太郎 学習院大学法学部教授
横田 明美 千葉大学大学院社会科学研究院准教授

4 議 題 ・人口減少時代の土地利用コントロールに関わる地方自治制度上の課題
・激甚災害指定と選挙結果の関係性及び熊本地震関連死認定の市町村による違い

5 概 要

人口減少時代の土地利用コントロールに関わる地方自治制度上の課題

（野澤構成員から資料に基づき説明）

- 規制がコントロールされている市街化調整区域の外側に、何もコントロールされていない非線引き区域があるため、まちが市街化調整区域を飛び越えて外側へどんどん拡大している都市もある。
- まちが外側へ広がるほど管渠が延長され、維持管理にかかる一人当たり負担額が増大するという問題がある。
- 全体の人口も減っているので、更に加速度的に維持管理コストが増大することになる。下水道処理区域に限定した開発を誘導すればまだいいのだろうが、実際には下水道処理区域に関係なく、道路がある付近などに単発的・無秩序に市街地形成をしてしまい、その結果、無秩序にまちが拡散してしまうという土地利用規制の弊害がある。
典型的な例として、企業誘致の場面で、立地は申し分ないのだが、住宅が点在していることでまとまった土地が確保できず、誘致の機会を逃すということがおきている。

- 工場が建ったとしても、付近に住宅があるため騒音被害や公害対策に相当気をつける必要がある。
- 用途地域の指定権限を有する市町村がきちんと用途地域を定めればいいのだが、何となく「うるさいことを言うと開発が来なくなってしまう」というマインドがあるようで、何もしないことにメリットがあるということになってしまっている。
- 現行の線引き区域は、市街化区域と市街化調整区域の2つだが、二分するのではなく、中間に「準市街化調整区域」のようなものを入れて、もう少し柔軟な線引きが可能になれば良いのではないか。
- 非線引き区域の線引き（規制強化）については、反対圧力が働き、実際に行われることはほとんどない。非線引き区域の線引きを行った鶴岡市の事例は珍しいパターンで、これ以降1つも出ていない。
- 条例により線引き自体をやめるという自治体が出てきている。
- 市町村が線引きをやめたいとしても、線引きの権限を有する都道府県が決定しないと実行できない。市町村の意向を尊重する都道府県もあるし、グリップを効かせて何とかコントロールしようとする都道府県もある。
- 非線引き都市の居住誘導施策について、例えば長岡市の場合、居住誘導区域内で新築された建物の固定資産税を優遇する措置を設けるなど、区域の内外で空き家対策の補助金に差をつける等、居住誘導施策を充実させている自治体も出始めてはいる。
- 少なくともバイパス整備、橋梁整備、道路整備等に伴い、その沿道区域に関しては、きちんと土地利用をコントロールしないと、整備する都度、その周囲にだらだらと低密にまちが形成され、結果として、上水道、下水道、ごみ収集、小学校等の行政需要が逼迫してしまうという問題が繰り返されるのではないか。
- 市町村の現場で実際に開発許可等を担当する職員というのは、いわゆる土木職（専門職）採用なのか、それともジェネラリストなのか。市町村の現場で政策形成を担う職員にどのようなバックグラウンドがあるのか。
- 都市計画や開発許可を担当する職員は基本的には土木専門職か建築専門職の採用で入っている人が多いが、ある程度の専門性を有する人材の有無は自治体の規模によるところがあり、小さい自治体では去年まで教育委員会にいた人が都市計画課にいたりする。

いずれにしても、土地利用系の知識を豊富に持ち合わせている人は少ないのではないか。

○ 市街地の広がり是不可逆的に一方向に進むのか、それとも、どこかで均衡点のようなところがあるのか。

○ まちによって違うと思うが、全体として、2023年頃から世帯数が減り始め、住宅需要が低下する。現在でさえ住宅数が世帯数より約16%も多い。非線引き区域でどんどん建てられた家が、次の世代にしっかり相続できるかという問題を考えたとき、恐らくできないのではと思う。

○ 他の市町村、区域、上位の公共団体との広域的な調整のメカニズムを整えるという解決策が考えられる一方、そのようなことを見越してやれる専門職人材をどのように見出すかという課題がある。

国として、そのような調整の仕組み、専門家の雇用・育成の仕組みを制度的に誘導するという方向性もあり得る。

○ 調整のメカニズムをどのように整えるかは、国レベルでもう少し踏み込んで、何を調整すべきなのかというところを明確にする必要があるだろう。現在の都市計画の分野では、都道府県は広域的な観点から関与するものについてのみ権限を有しているが、「広域的」とは何なのかということをはっきりとした上で、広域調整すべき対象は何なのか、実際に何を調整するのかということをはっきりすべきだろう。

専門職人材の確保については、非常に問題だと思っている。都道府県が市町村に専門的な支援をするような形に持っていけないと、市町村だけでは厳しいのではないか。これから人口が減少する中で、市町村職員の数も減っていくと、都市計画や土地利用コントロール、空き家対策も含めて、市町村職員だけできめ細かくできるわけがないので、業務の一部を市町村から都道府県へ移譲又は委任してしまうということも含め、広域的な視点で新しい仕組みを考えるべきではないか。

○ 業務の一部を都道府県に移譲又は委任することについて、市町村側にインセンティブがあるのかという疑問がある。つまり、地方分権の流れの中で、市町村に高い自治意識があるとする、自分たちの権限を手放すことに対して抵抗感があり、なかなか協働するというようなところまでたどり着かないのではないか。

激甚災害指定と選挙結果の関係性及び熊本地震関連死認定の市町村による違い

(福元構成員から資料に基づき説明)

- 関連死認定は制度的に未熟で、自治体側もまだ使い慣れていない。熊本地震では日弁連が関連死認定を組織として強力にバックアップした。熊本市など県央から早めに認定が始まっていき、県南では認定が遅かったことの1つの要因として、情報格差という側面が考えられるのではないかな。
- 市町村による認定には限界があるとする、どのような制度を構築すればいいかな。
- 市町村ではなく都道府県で対応を集約するべきという意見もある。少なくとも、市町村間のばらつきをなくすという意味や、専門家をプールするという意味では、その方がいいのではないかな。
- 認定が早いか遅いかということを分析の目標にすることのインプリケーションは何か。
- 関連死認定制度の本来基準では、死亡が災害から半年程度を目途とされており、この半年という基準が適正水準かどうかという判断は難しいが、やはり認定が遅いというのは問題。認定の有無が恣意的になっているきらいはないかということも、問題意識としてある。
- 関連死認定制度が周知されて、一斉に利用されているという状況ではない。当然、制度を知らずに動けなかったとか、あるいは制度は知っていたがリソースがなくて申請が出せなかったということはあるわけで、遅めの認定ということにどれだけ恣意性があったのかということデータを分析するのは難しい。
- 激甚災害指定と得票率の相関をコントロールする変数は色々あるが、国からの交付金だけではなく、市町村や都道府県が自主財源で交付するというのも当然あり得るので、それらを考慮する必要はないのかな。
- 災害の規模に応じて、国と県の補助負担割合というのは、ある意味自動的に、割合で決まっているので、基本的には考慮しなくてもいいと思う。
- 震災関連死には、震災の直撃で亡くなった人の他にも、避難生活で居所から離れ不慣れた生活を続けたことによる心理的な要因で震災後時間が経ってから亡くなる方も含まれる。こうした事情も関連死認定が遅くなっている背景としてあるだろう。
- 海外においても同様の観点からの研究があると思うが、他国の研究と比べたときに、どのようなインプリケーションがあるのかな。
- 先進国の研究と比べた場合に日本固有のインプリケーションはなく、他国並みと言え

る。途上国の研究はそれほど見ないが、まず経済途上国の場合、そもそも国に財政的余裕がなく、非民主主義国の場合、有権者のことを気にする必要がないため、お金を配ってアピールする必要がないという 2 つの理由もあって、研究がないと断言できないが、少なくとも研究の数は、先進国に関するものが圧倒的に多い。

資 料

21世紀地方自治制度調査研究会

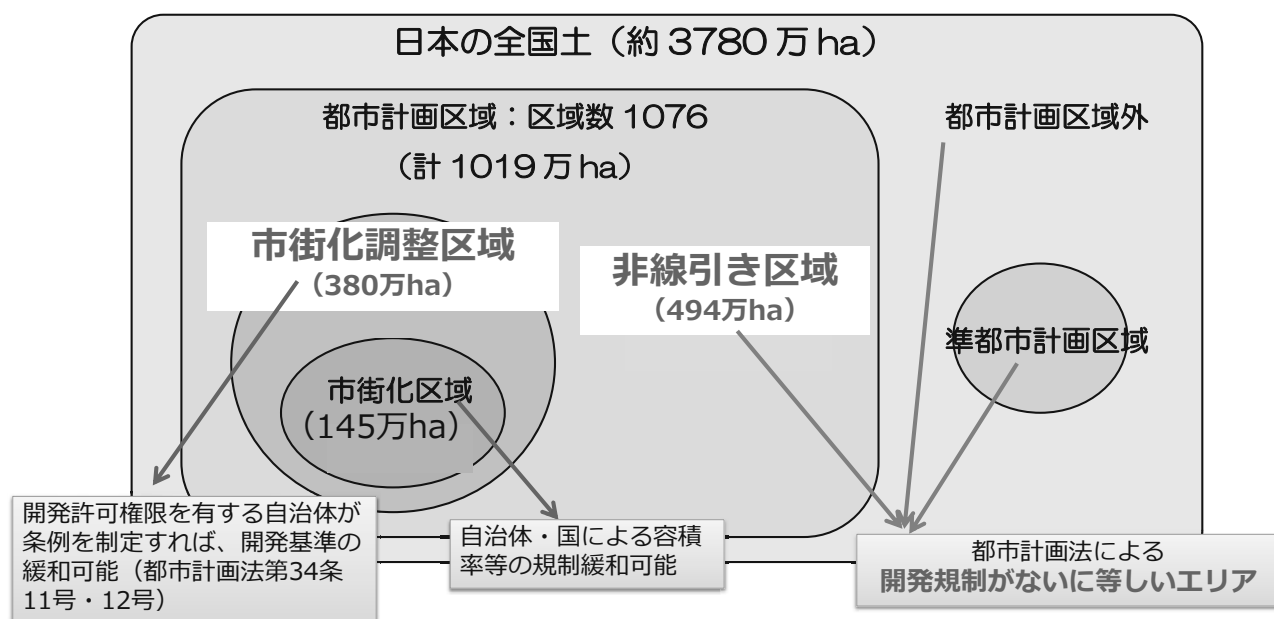
人口減少時代の土地利用コントロール に関わる地方自治制度上の課題

東洋大学理工学部建築学科

野澤千絵

1

日本の都市計画の枠組み



2

開発許可制度～開発許可の対象

都市計画区域	市街化区域	原則として1,000 m ² 以上の開発行為、(三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等は500m ²)以上 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可能
	市街化調整区域	原則として、規模を問わず、開発許可必要
	非線引き区域	3000m ² 以上の開発行為 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可能
準都市計画区域		3000m ² 以上の開発行為 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可能
都市計画区域外・準都市計画区域外		1ha以上の開発行為

※市街化区域外の区域内で行う開発行為で、農林漁業の用に供する特定の建築物、又はこれを営む者の居住の用に供する建築物、駅舎等の鉄道施設、図書館、公民館、変電所等公益上必要な建築物のうち、適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないものとして政令で定める建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為、都市計画事業等の施行として行う開発行為等は開発許可不要。
なお、公益的建築物であっても、社会福祉施設、医療施設、学校の施設の用に供する目的で行う開発や国、地方公共団体等の行う庁舎、宿舍等のための開発行為は開発許可を要する。

3

都道府県が有する主な都市計画の権限

【都市計画】

- 都市計画区域指定
 - 都市計画区域マスタープラン (※)
 - 線引き (区域区分) (※)
 - 市の都市計画決定における協議
 - 町村の都市計画決定における同意
- (※) 指定都市も権限あり

2000年都市計画法改正により、
都道府県が線引き導入や廃止を決定できる
選択制に移行

【開発許可】

- 政令指定都市・中核市・特例市・事務処理特例市町以外
の市町村の開発許可権限
(ただし、事務処理特例市町：開発審査会の設置権限がないため、都道府県の開発審査会に)

※市街化調整区域の開発許可制度 (立地基準) : 2000年都市計画法改正
都市計画法第34条11号：市街化区域に近隣・隣接する一定の地域のうち、条例で指定する区域において、
条例で定める周辺環境の保全上支障がある用途に該当しない建築物の建築等を目的とする開発行為

東京都の都市計画の枠組み



出典：東京都HP

5

埼玉県の都市計画の枠組み



出典：埼玉県都市計画課HP

6

地方分権の進展～埼玉県の開発許可権限の委譲

開発許可権限の状況 (県権限と市町村権限)



出典：埼玉県都市計画課HP

7

香川県の都市計画の枠組み 平成16年5月に線引きを廃止



香川県都市計画課リーフレット「香川県の都市計画が変わります」

8

線引きを廃止した高松市の人口動態

人口増加している用途地域縁辺部（多肥・林地区）の線引き廃止後の人口動態分析結果

50人以上人口増があるメッシュ（多肥・林地区）の増減表

年		H18⇒H19	H21⇒H22	H27⇒H28
自然増減		+45	+146	+115
社会増減	市内間移動	+426	+550	+300
	市外間移動	+55	+35	+118



高松市「立地適正化計画（仮称）素案」平成29年3月

用途地域縁辺部の人口増は、市内間移動の転居が主な要因



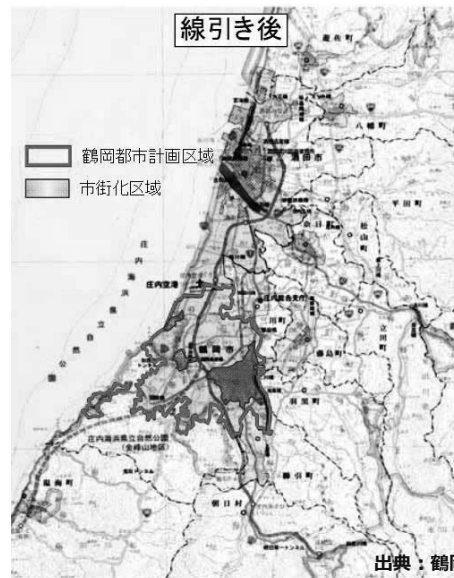
H18⇒H27 の間で 50 人以上人口増がある

用途地域縁辺部（多肥・林地区）のメッシュ



鶴岡市（山形県）の都市計画の枠組み

非線引き→線引きへ（平成16年5月）



出典：鶴岡市都市計画課HP

開発許可制度～開発許可の対象

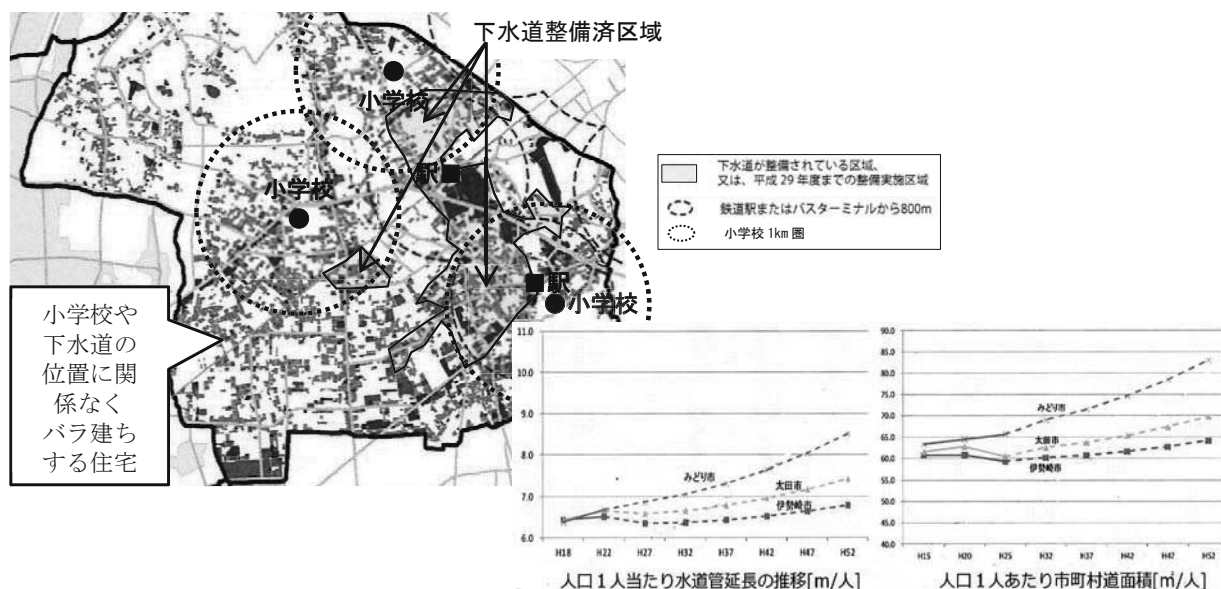
都市計画区域	市街化区域	原則として1,000 m ² 以上の開発行為、(三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等は500m ²)以上 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可能
	市街化調整区域	原則として、規模を問わず、開発許可必要
	非線引き区域	3000m ² 以上の開発行為 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可能
準都市計画区域		3000m ² 以上の開発行為 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可能
都市計画区域外・準都市計画区域外		1ha以上の開発行為

※市街化区域外の区域内で行う開発行為で、農林漁業の用に供する特定の建築物、又はこれを営む者の居住の用に供する建築物、駅舎等の鉄道施設、図書館、公民館、変電所等公益上必要な建築物のうち、適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないものとして政令で定める建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為、都市計画事業等の施行として行う開発行為等は開発許可不要。

なお、公益的建築物であっても、社会福祉施設、医療施設、学校の施設の用に供する目的で行う開発や国、地方公共団体等の行う庁舎、宿舍等のための開発行為は開発許可を要する。

11

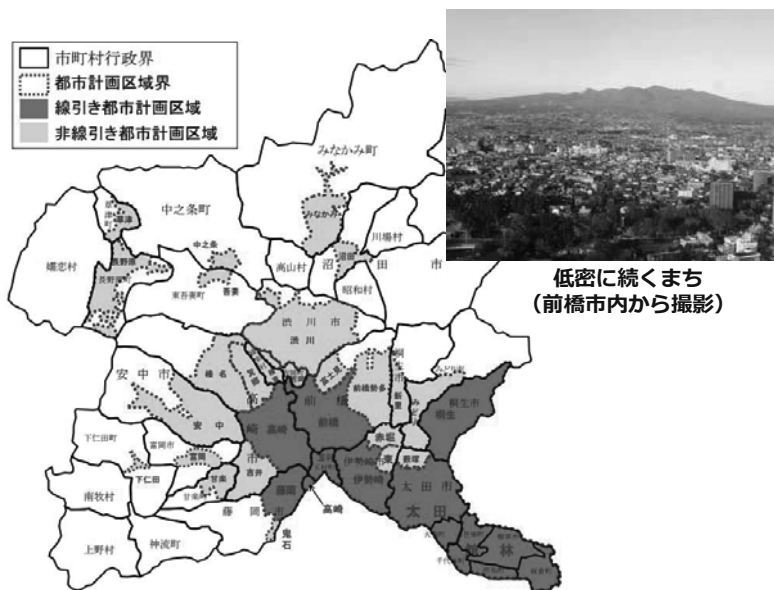
非線引き区域～住宅のバラ建ちを止める仕組みがない



みどり市のインフラ維持管理費の推計

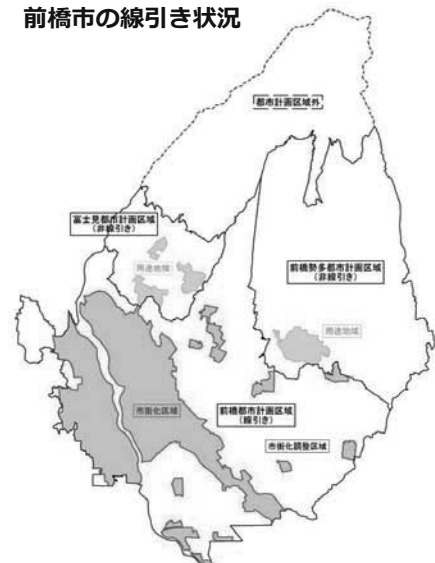
12

線引きに伴う不連続な土地利用規制の弊害（群馬県）



出典：群馬県都市計画課HP

前橋市の線引き状況



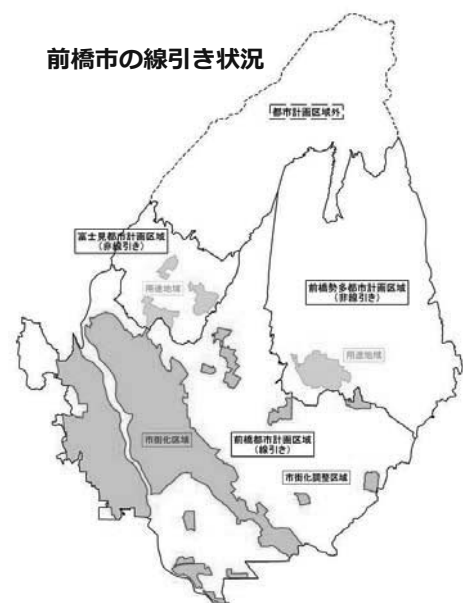
出典：前橋市都市計画課HP

13

市町村合併と土地利用規制の見直し状況（群馬県）

	市町村合併	H16.5の 都市計画区域	H27.5の 都市計画区域	線引き	非線引き 用途地域 指定あり	非線引き 用途地域 指定なし
前橋市	前橋市、大胡町、宮城村、 粕川村、富士見村	前橋都市計画区域	前橋都市計画区域	○		
		大胡都市計画区域			○	
		宮城都市計画区域	前橋勢多都市計画区域			○
		粕川都市計画区域				○
		富士見都市計画区域	富士見都市計画区域		○	
高崎市	高崎市、倉沢村、箕郷町、 群馬町、新町、榛名町、吉 井町	高崎都市計画区域	高崎都市計画区域	○		
		群馬都市計画区域		○		
		新町都市計画区域		○		
		榛名都市計画区域	榛名都市計画区域		○	
		箕郷都市計画区域	箕郷都市計画区域		○	
太田市	太田市、新田町、尾島町、 藪塚本町	吉井都市計画区域	吉井都市計画区域		○	
		太田市都市計画区域	太田市都市計画区域	○		
桐生市	桐生市、新里村、黒保根村	藪塚都市計画区域	藪塚都市計画区域			○
		桐生都市計画区域	桐生都市計画区域	○		
伊勢崎市	伊勢崎市、赤堀町、東村、 境町	新里都市計画区域	新里都市計画区域			○
		伊勢崎都市計画区域	伊勢崎都市計画区域	○		
		境都市計画区域		○		
		赤堀都市計画区域	赤堀都市計画区域		○	
みどり市	みどり市、笠懸町、大間々 町、東村	東都都市計画区域	東都都市計画区域		○	
		大間々都市計画区域	みどり市都市計画区域			○
吉岡町	吉岡町	吉岡都市計画区域	吉岡都市計画区域		○	

前橋市の線引き状況

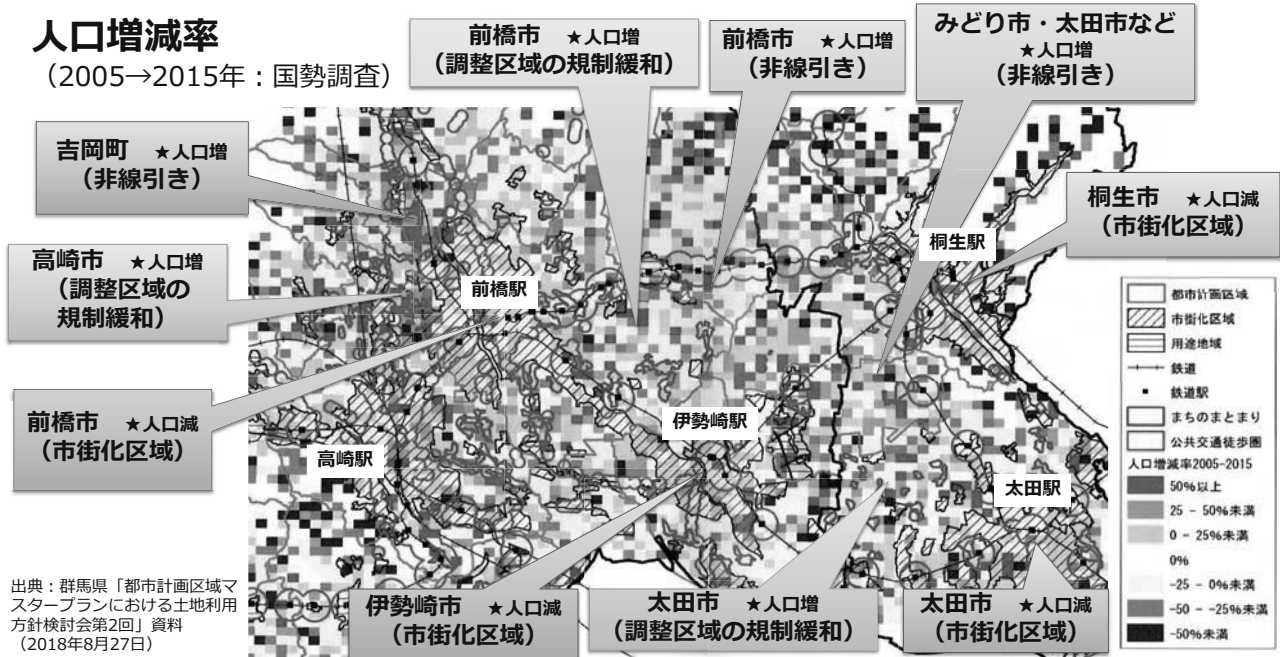


出典：前橋市都市計画課HP

線引きに伴う不連続な土地利用規制の弊害（群馬県）

人口増減率

（2005→2015年：国勢調査）

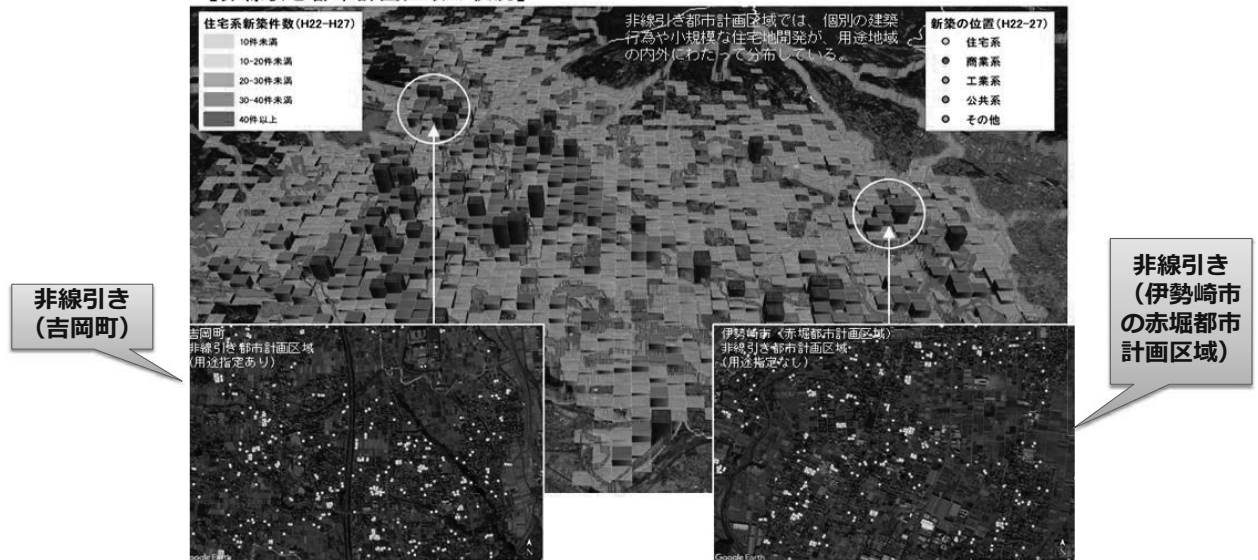


15

線引きに伴う不連続な土地利用規制の弊害（群馬県）

新築動向

【非線引き都市計画区域の状況】



16

線引きに伴う不連続な土地利用規制の弊害（山梨県）



市町村別人口の増減率（平成22年～27年）

出典：H27年国勢調査人口等基本集計結果」概要版

17

線引きに伴う不連続な土地利用規制の弊害（高知県）

●高知県の都市計画区域図（平成20年1月1日現在）



18

空間管理(都市政策) 上の問題 「面」として空き家・空き地が出現＝「都市のスポンジ化」

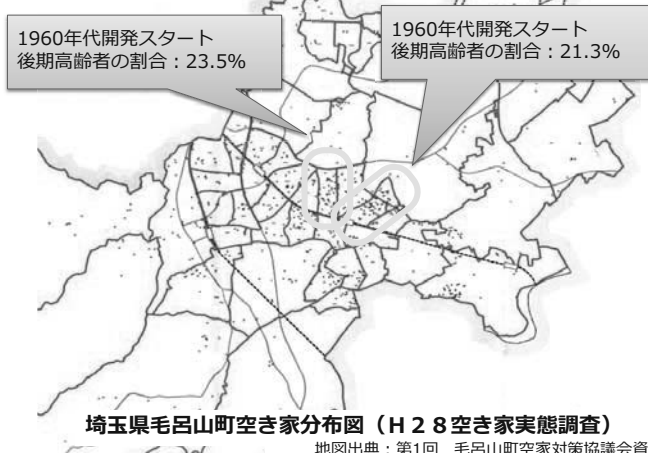
大量相続時代の到来
団塊世代の実家相続＋団塊ジュニアの実家相続

市街化した時期が古い街で
居住者と住宅の老い「面的」に進展

「面的」に空き家・空き地化
＝都市のスポンジ化

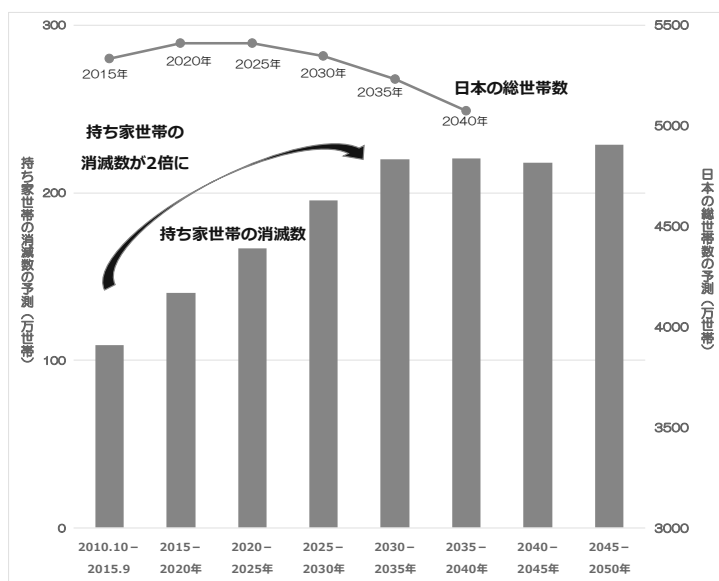


帯広市（北海道）の駐車場だらけの中心市街地

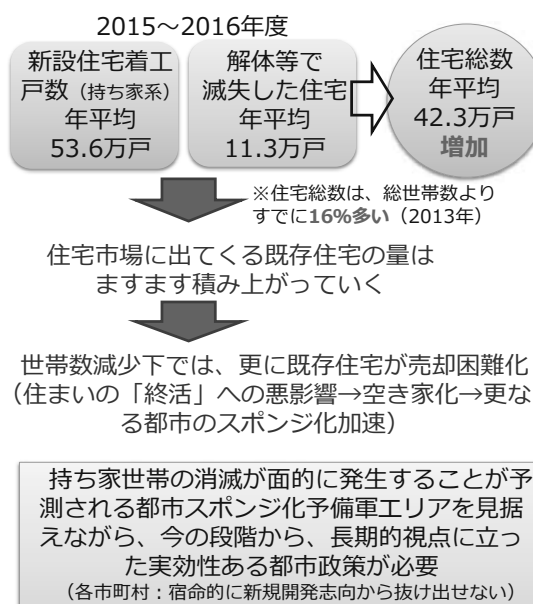


19

持ち家世帯の消滅数の予測：2030年頃に現在の2倍の持ち家が消滅

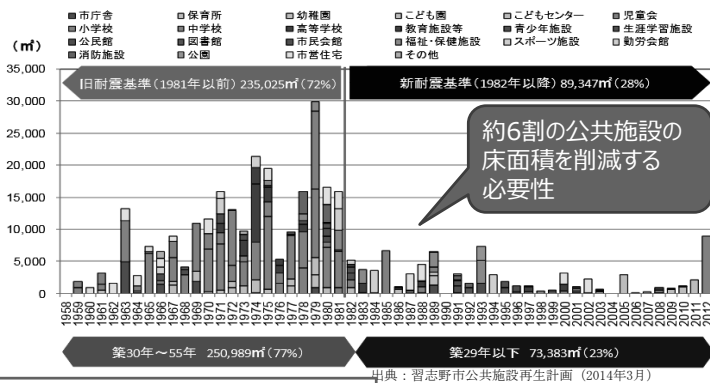


（国勢調査における「持ち家の夫婦のみ世帯・単独世帯」の年齢別（5歳別）世帯数データをもとにコーホート変化率法により筆者が作成）



まちも老いている～インフラ・公共施設の老朽化問題

旧耐震基準の公共施設の割合例（習志野市）



旧耐震基準の公共施設 延べ床割合（築30年以上）

- 習志野市72%（2009年）
- 目黒区58.6%（2013年）
- 三鷹市55.2%（2012年）
- さいたま市51.9%（2012年）

全ての公共施設
（+インフラ）
を更新することは不可能

インフラの老朽化・更新問題例

■ 橋梁

危険性が増して通行止め・通行規制が行われている橋は、全国で1400件（2013年）（国土交通白書）

■ 水道管

法定耐用年数40年を超える水道管の割合12・1%（2014年度末）
2014年度中に更新できた水道管は0.76%

→このままのペースだと、今ある水道管の更新に約130年、費用は9700億円要すると試算（水資源白書、2014年構成労働省推計）

■ 下水道

市街化区域内の人口減少で経営難が深刻化

人口減少・空き家増加でまちはどうなる？

行政のサービス

救急医療、警察の緊急対応、ゴミ回収、防災対策、水道の提供、道路の維持管理・清掃などインフラの維持管理、公共施設・インフラの維持管理etc

民間サービス

宅配、訪問介護、在宅医療、訪問看護に影響
大型ショッピングセンターやチェーン店、ガソリンスタンド
鉄道沿線やバス路線etc

移動距離・移動時間の非効率さ、深刻な財源不足、サービスを提供できる労働者世代の減少により、今以上に効率性・採算性を求めざるを得なくなる

暮らしの広域化

今よりも更に遠くにいかなければ、暮らしが成り立たなくなる

各種サービス・提供網の手薄化

各住宅への戸別サービスが提供されない、追加料金を支払わないと提供されない地域の増加

交通弱者問題の深刻化

車に乗れない高校生の通学や高齢者の暮らしに影響（交通手段がないという理由で、子供たちが既にいきたい高校にも行けない地域がある）

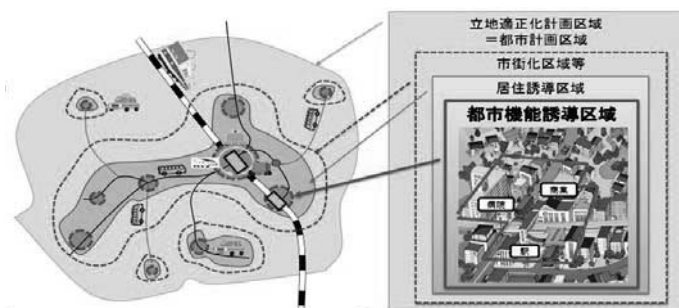
長期的に見ると、「暮らしやすさ」として見た場合、
今と同じように暮らせるまちのままか、極めて未知数

立地適正化計画の取り組み（市町村が作成）

住宅及び医療施設、福祉施設、商業施設その他の居住に関連する施設の立地の適正に誘導するための計画
（都市再生特別措置法改正により平成26年8月施行）

「コンパクト＋ネットワーク」型の都市構造を目指す
2018年8月31日時点で420都市で策定済・策定中

税制や融資等による誘導措置と
届出・勧告制度による立地の誘
導を行おうという仕組み



居住誘導区域外において、建築・開発行為着手
の30日前までに市町村に届出を要する行為

- 3戸以上の住宅の建築目的の開発行為
- 3戸以上の住宅を新築しようとする場合
- 建築物を改築し、または建築物の用途を
変更して3戸以上の住宅とする場合

○ 3戸以上の住宅の建築目的の開発行為
（例1）

届出が必要



立地適正化計画の区域指定の主なタイプ

線引き都市

- 引き算型
→ 市街化区域から、災害リスク
・ 工専・生産緑地などを除外
- コンセプト型
・ 公共交通維持
・ DID・人口密度維持

非線引き都市

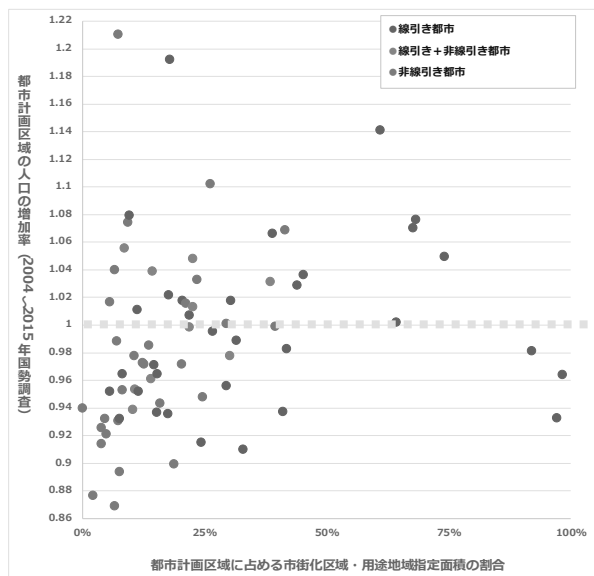
- 引き算型
→ 用途地域指定区域から、災害リスク
・ 工専などを除外
- コンセプト型
・ 公共交通維持
・ DID・人口密度維持
・ 健康都市づくり
・ 市街地拡大抑制型（居住調整区域）

立地適正化計画：線は引けたけど・・・

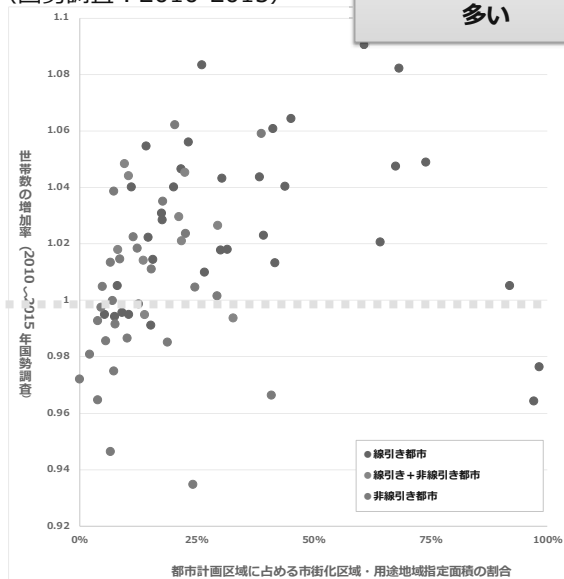
- 立地誘導手法が見いだせない
- 非集約エリア（居住誘導区域外）への対応
- 立地適正化計画を策定しているのに、調整区域の開発基準の緩和条例の区域見直しは
行わない市町村が多い（実際に大幅に緩和条例を見直した市町村：和歌山市、毛呂山町など少数）
＝ 都市政策の方向性の相反が常態化する懸念

立地適正化計画策定済72都市の人口・世帯数の増減状況

都市計画区域の人口増加率（2004-2015）



各市町村の世帯数の増加率
(国勢調査：2010-2015)



人口は減少都市が多いが、世帯数は微増・増加都市が多い

出典：国交省都市モニタリングシートのデータをもとに作成

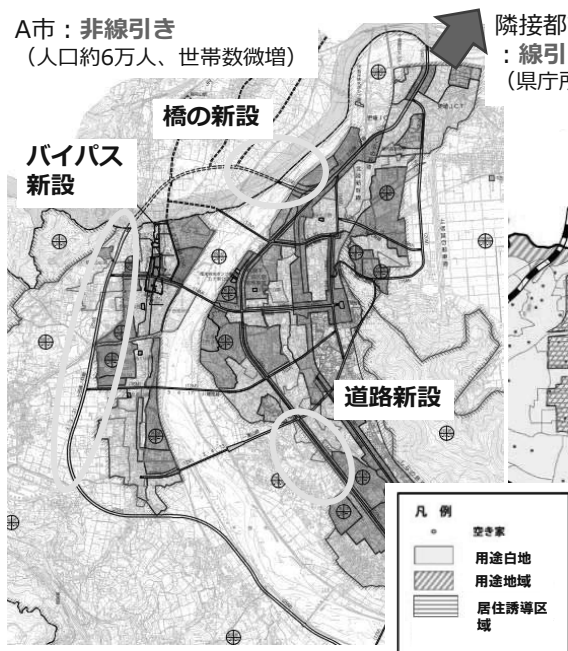
25

非線引き都市の課題（用途地域内DIDベースに指定したA市場合）

A市：非線引き
(人口約6万人、世帯数微増)

隣接都市：
線引き都市
(県庁所在地)

A市の立地適正化計画の区域指定方針
：用途地域内DIDベース＋追加（公共交通利便性）



■世帯分離した若い世帯（＋隣接都市からの流出世帯）の新築住宅の開発需要への対応

■新設の橋・道路ができるたびに、沿道の農地の土地利用が進み、「住宅のバラ建ち」進行
→まとまった土地の喪失
→産業誘致・バイパス速達性阻害

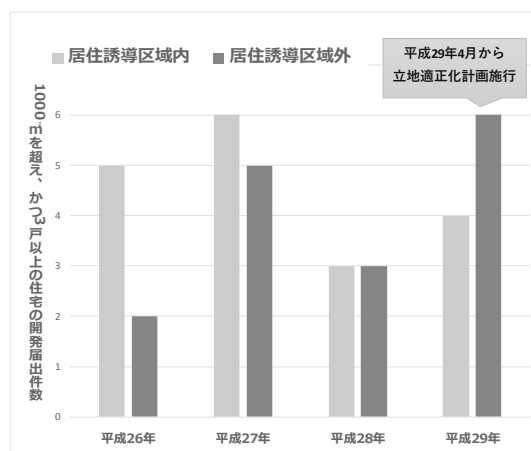
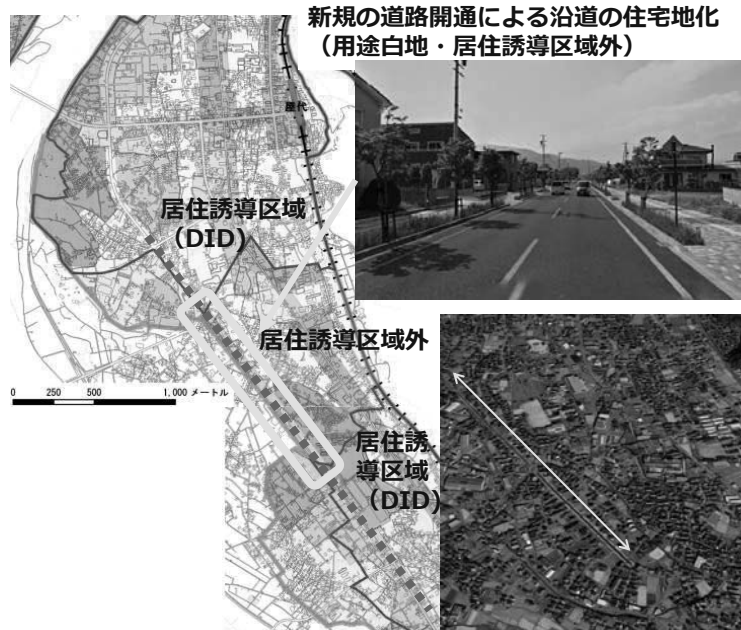
■既存の市街地は、空き家は増えていますが、旧集落が多く、道路や宅地が狭いなど、若い世代には魅力的でない

■空き家・土地の所有者：手放さず、とりあえず置いておく

出典：A市都市計画図、及び空家等対策計画

26

非線引き都市の課題（用途地域内の人口密度維持目的に区域指定したA市場合）



出典：A市宅地開発審査会受付台帳
(※A市は、非線引き都市だが、景観計画により、1000㎡以上の建築行為・開発行為の届け出制度を導入しているため、立地適正化計画施行以前のデータがある)

27

これまで整備してきた街の持続的な更新に向けて

■ 1968年線引き制度導入時と比べ、

都市計画を遂行するための前提条件が大きく異なる

- ・道路網・バイパス・橋などの整備が進み、生活圏の広域化
＝立地の制約があまりない。
(自家用車があれば、(現状では)不便ではないエリアの拡大)
- ・市町村を超える影響を有する施設(大規模集客施設等)の奪い合い
その結果、その周辺に新たに住宅がバラ建ち

市町村への
都市計画権限の委譲が
進むほど、
都市圏としての
広域調整機能
は低下

■ 複数の市町村が集まった「都市圏」での広域的な土地利用調整機能の向上

- ・現状を見る限り、市町村同士(水平方向)での協議には期待できない
- ・対立して調整が図れない場合、専門の第三者機関による審議などの仕組み？

■ 広域調整すべき土地利用を法的に明確化し、都道府県と市町村で協議

- ・広幅員道路・バイパス・スマートICの新設に伴う沿道の土地利用規制の広域的なコントロール機能の強化が必要
(例：大規模商業施設、住宅等の新規開発等)

■ 市町村の創意工夫・権限は、都市のスポンジ化対応(＝市街地の持続可能な更新

に対して更に充実 (ただし、都心居住の過度な推進に関わる規制緩和の横行に対する広域調整機能は必要)

(参考) 県が市の都市計画の方針と逆行する動き (鹿児島県有地の開発)



29

(参考) 県が市の都市計画の方針と逆行する動き (鹿児島県有地の開発)

■ 鹿児島市による集約型都市構造に向けた取り組み

7 ソーン別のまちづくりの方向性と店舗規模の上限

各拠点及びその地周辺地域については、地域の特性、商業集積の現状、住宅の立地状況、そして用途地域の指定状況等を踏まえ、23種類のゾーンに区分しています。また、各ゾーンのまちづくりの方向性と商業施設の店舗規模の上限は、以下のとおりとします。

ゾーン名称	まちづくりの方向性	店舗規模の上限 (延べ面積)
中・小規模商業ゾーン	〔鹿児島中央駅周辺地区〕 駅前広場を中心に土地の高度利用の促進や商業・業務機能の集積の充実を図る。 〔いづる・天文館地区〕 これまで蓄積された商業機能など多様な都市機能とともに、桜島、隼江湾に近接した恵まれた環境を活かし、歩いて楽しくにぎわいに満ちた鹿児島らしい交流空間の集積の充実を図る。 〔鹿児島駅周辺地区〕 かごしま発祥の地としての歴史性や駅前、桜島、隼江湾の景観を活かし、新たな都市拠点形成を図る。	特に定めない
	〔鹿児島港本港区〕 鹿児島港本港区ウォーターフロント開発基本計画の促進等による、雄大な桜島や市街地中心部に近接した立地性を活かした商業・業務施設の立地誘導、多彩なイベントの開催等により、活気ある交流空間を形成する。 〔いづる地区〕 地域内の歴史の資源や文化施設等を活かしたまちづくりを進める。	10,000㎡

出典：鹿児島市「集約型都市構造に向けた土地利用ガイドプラン」（副題：歩いて暮らせるまちづくりを目指して）（平成24年3月）

■ 鹿児島県の意向

(1) 土地利用規制の見直し

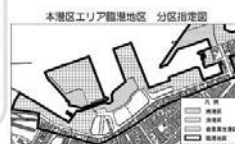
民間活力の導入を図りながら、国際的な観光都市にふさわしい「来て見て感動する観光拠点」の形成を実現するため、土地利用規制の見直しや港湾計画等の変更など、事業化に向けて必要な手続きを進めます。

① 土地利用規制見直しの方向性

ドルフィンポート敷地など、準工業地域かつ臨港地区の区分が設定されていない区域（無分区）については、現在、床面積の合計が1万㎡を超える大規模集客施設の立地規制が適用されています。



「来て見て感動する観光拠点」を実現するため、当該地区については、民間事業者との対話（床面積の合計が3～5万㎡程度の提案等）を踏まえ、床面積の合計が1万㎡を超える大規模集客施設の立地が可能となるよう、鹿児島市の協力を得て、土地利用規制の見直しを進めます。



出典：鹿児島県土木部港湾空港課「鹿児島港本港区エリアまちづくり グランドデザイン（素案）」（平成30年10月）

30

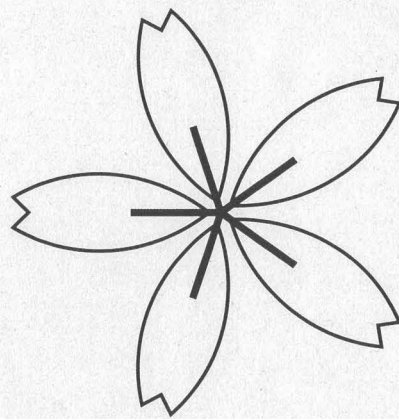
The Electoral Consequences of Disaster Relief: Rain as an Instrument

Kentaro Fukumoto¹ Kyosuke Kikuta² Masato Yanagi¹

¹Gakushuin University

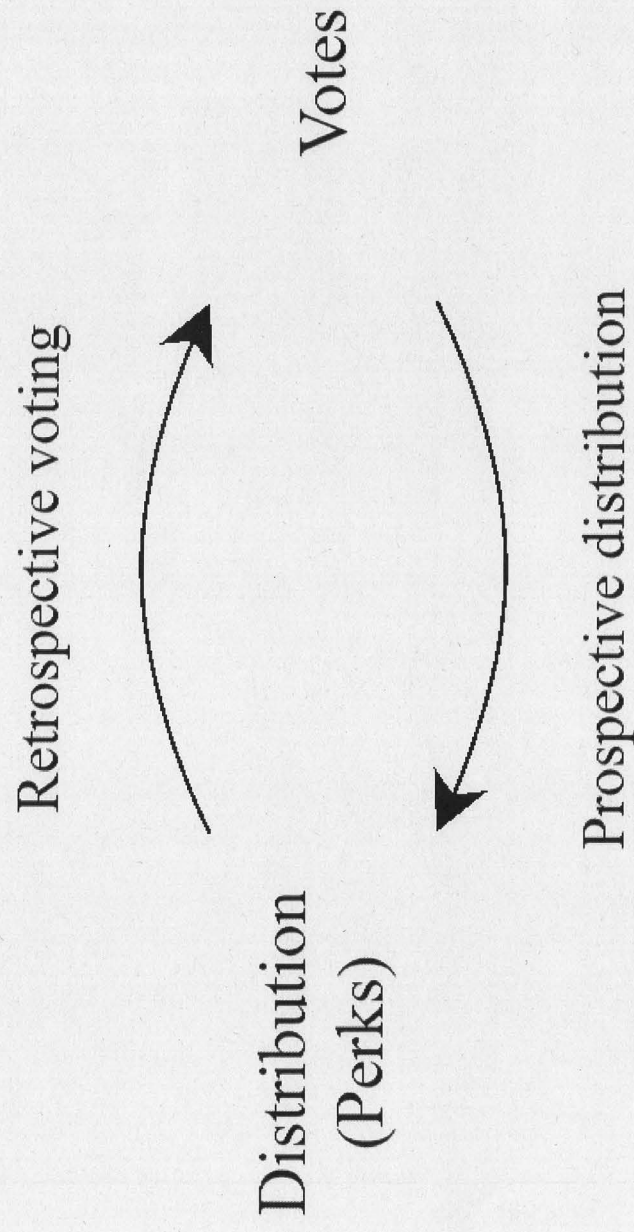
²University of Texas, Austin

July 27, 2018



Motivation

“Votes for Distribution” or “Distribution for Votes”?



Motivation

Election-to-distribution model

- core voters? (+)
- swing voters? (—)

Distribution-to-election model

- retrospective voting
- but simultaneity or endogeneity

How to identify the effect of distribution on election?

- disaster relief
 - endogenous distribution
- disaster
 - exogenous shock
 - affects
 - disaster relief
 - elections only through disaster relief

Local Disasters of Extreme Severity (LDES)

Types of Disasters of Extreme Severity

- National
- Local (municipalities) ← our study

Requirements (excerpts)

- cost of disaster recovery for public works > 50% of standard (local) tax revenue
- cost of disaster recovery for agricultural land > 10% of agricultural income

Procedures

- 1 Prefectures apply (towards the end of a calendar year)
- 2 Meeting of the Central Disaster Management Council
- 3 Cabinet designates LDES (period and municipalities) by an ordinance (towards the end of a fiscal year)

Benefits ~→ increment of ratio of national subsidy for disaster recovery

Rain-related Local Disasters of Extreme Severity

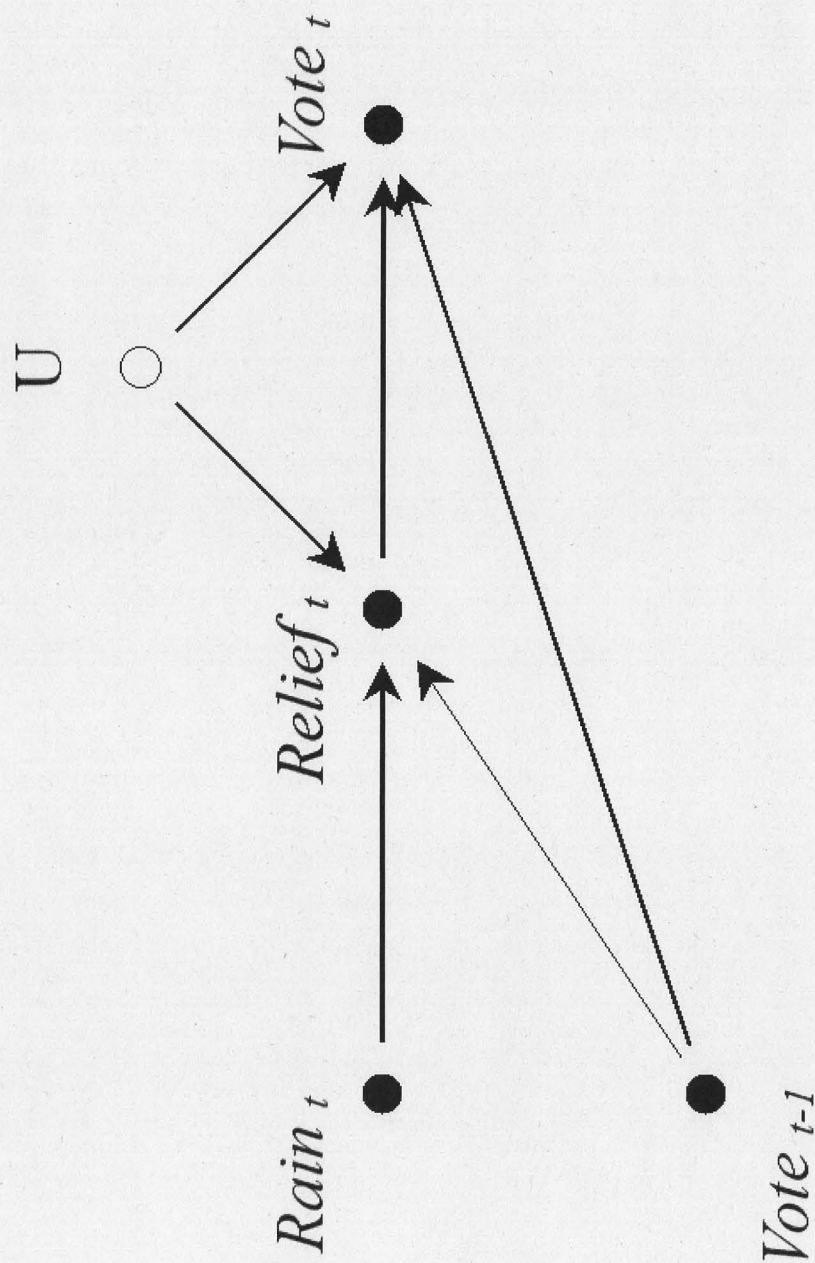
How to specify disasters without referring to official specification of disasters?

Focus only on rain-related LDES

- include
 - rainstorm, downpour, heavy rain (sometimes due to typhoon)
- exclude
 - earthquake, volcanic eruption
 - landslide, snowmelt (which are durable process and are not necessarily related to rain in terms of timing)

Maximum rainfall as an instrument affects

- LDES
- but not elections (without through LDES)



Distribution-to-election model

$$Vote_{ipct} = \beta_{\cdot pct} \cdot Disaster_{ipct} + \lambda_{\cdot pct} \cdot Vote_{ipc(t-1)} + \gamma_{\cdot pct} \cdot Controls_{i \cdot ct} + \epsilon_{ipct}$$

Election-to-distribution model

$$Disaster_{ipct} = \lambda_{\cdot pct}^{E2D} \cdot Vote_{ipc(t-1)} + \delta_{\cdot pct}^{E2D} \cdot Rain_{ipct} \\ + \gamma_{\cdot pct}^{E2D} \cdot Controls_{i \cdot ct} + \epsilon_{ipct}^{E2D}$$

Index

- municipality $i \in \{1, 2, \dots, 1750\}$ as of the end of period ct
- party $p \in \{LDP, DPJ\}$ (including coalition partners)
- chamber $c \in \{L, U\}$
- period $t \in \{1, 2\}$ (2005–2013, details later)

Variables

$Vote_{ipct}$

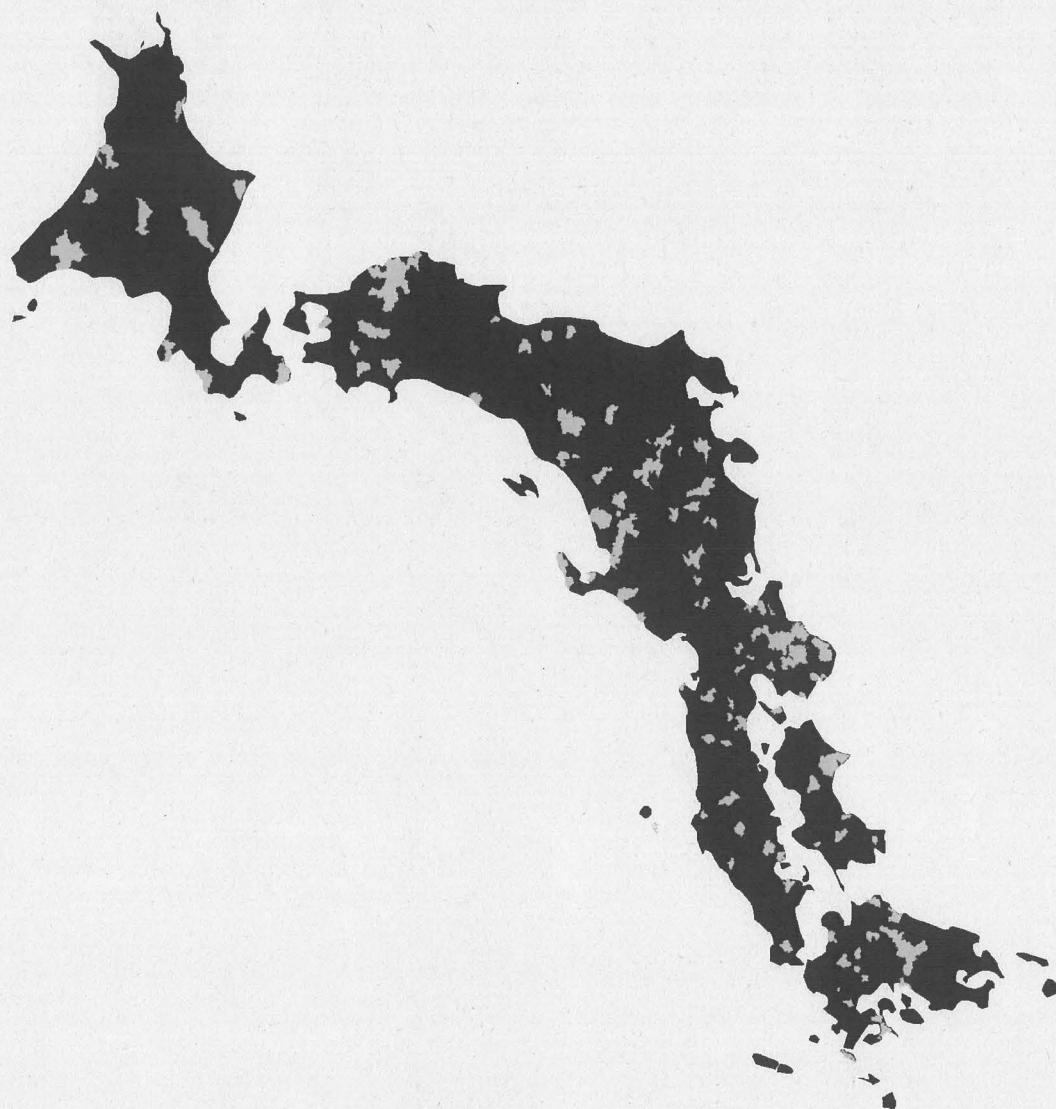
- vote share (between 0 and 1) of party p in municipality i at the election to chamber c in the end of period t

$Disaster_{ipct}$

- a dummy to indicate whether party p government designates LDES for municipality i during period pct

$Rain_{ipct}$

- amount of precipitation
 - based on observed amount of precipitation by radar and AMeDAS (Automated Meteorological Data Acquisition System)
 - analyzed by Japan Meteorological Agency
 - recorded every 30 minutes
 - hourly amount
 - about 1 km square mesh
- its maximum
 - across meshes in municipality i
 - over half-an-hours during period pct

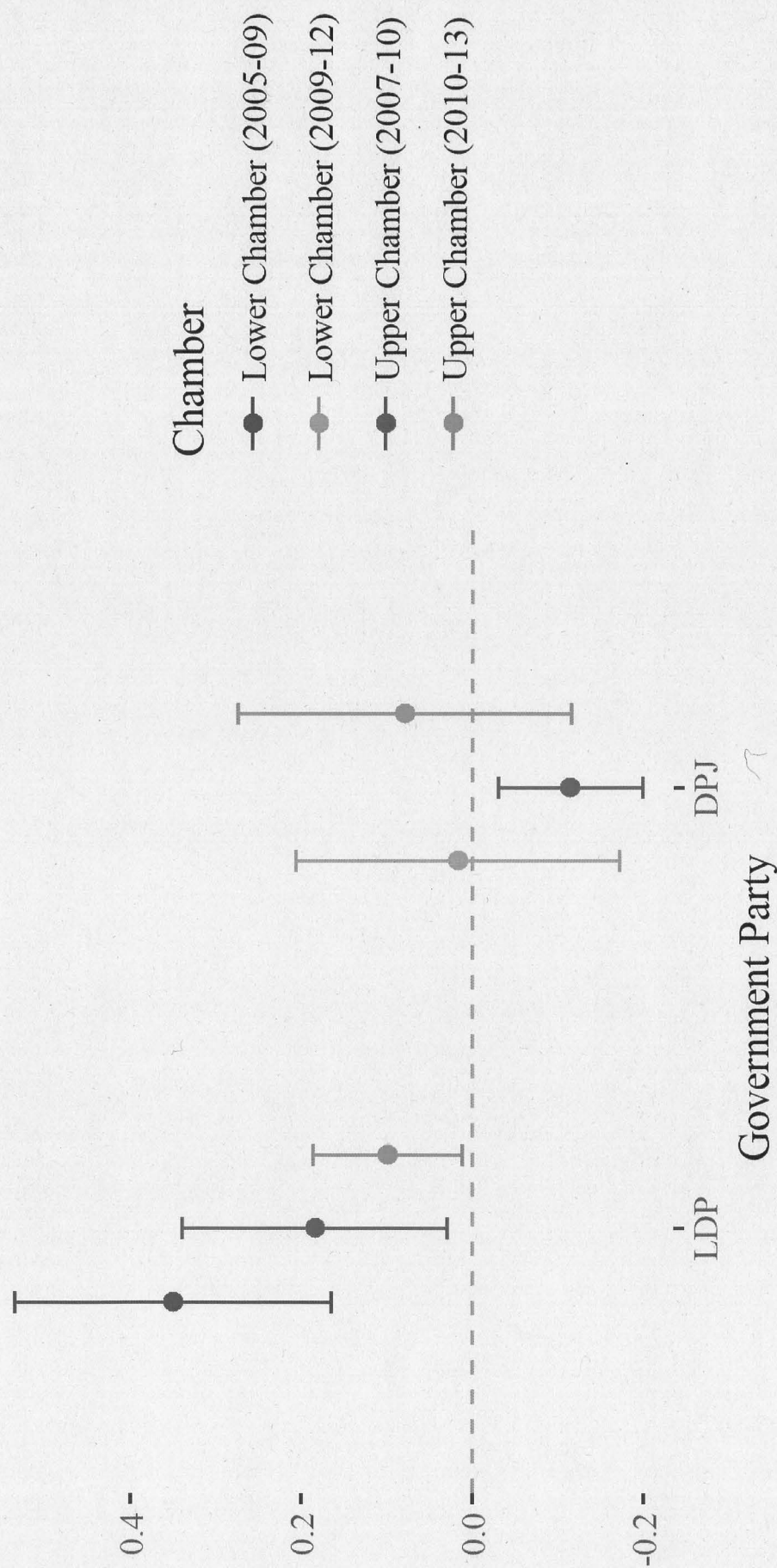


Control Variables

Controls_{i.ct}

- population density (log)
- area size (log)
- local tax revenue (log)
- 65+ years old (%)
- DID population (%)
- daytime population (%)
- livable area (%)
- fiscal index
- labor force (%)
- unemployed (%)
- employed in the secondary industry (%)
- employed in the tertiary industry (%)

Election-to-Distribution Model



Analysis 1: Instrumental Variable

Assumption: exclusion restriction

$$Vote_{ipct} \perp\!\!\!\perp Rain_{ipct} \mid Disaster_{ipct}$$

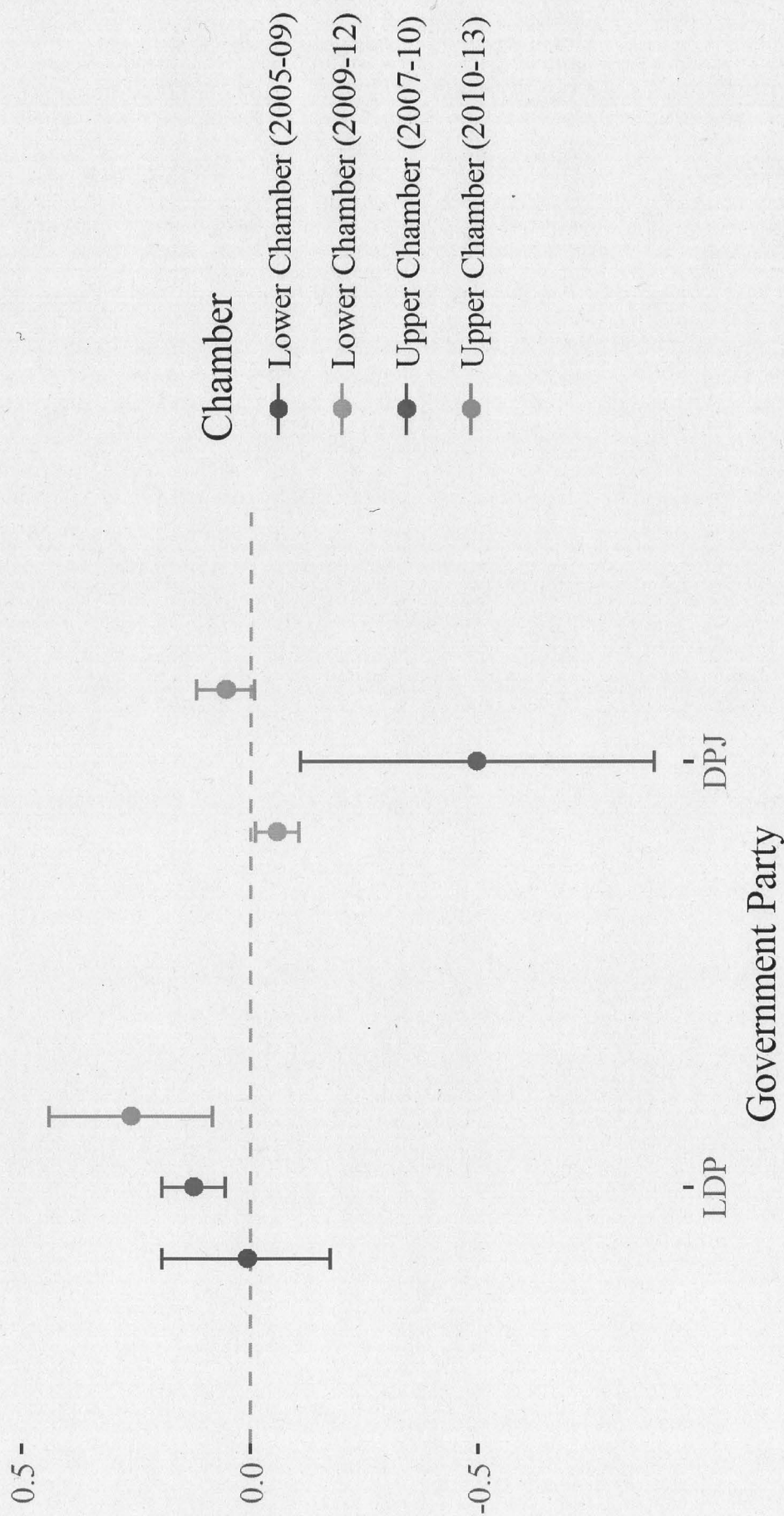
2SLS

1st stage: election-to-distribution model

2nd stage

$$Vote_{ipct} = \beta_{pct}^{IV} \cdot \widehat{Disaster}_{ipct}^{IV} + \lambda_{pct}^{IV} \cdot Vote_{ipct}(t-1) \gamma_{pct}^{IV} \cdot Controls_{i.ct} + \epsilon_{ipct}^{IV}$$

Analysis 1: Instrumental Variable



Conclusion

- Election-to-distribution model
 - core voters (+) for LDP
 - swing voters (–) for DPJ? Why?
- Distribution-to-election model
 - positive for LDP (probably)
 - negative for DPJ? Why?

熊本地震関連死認定の 市町村による違い

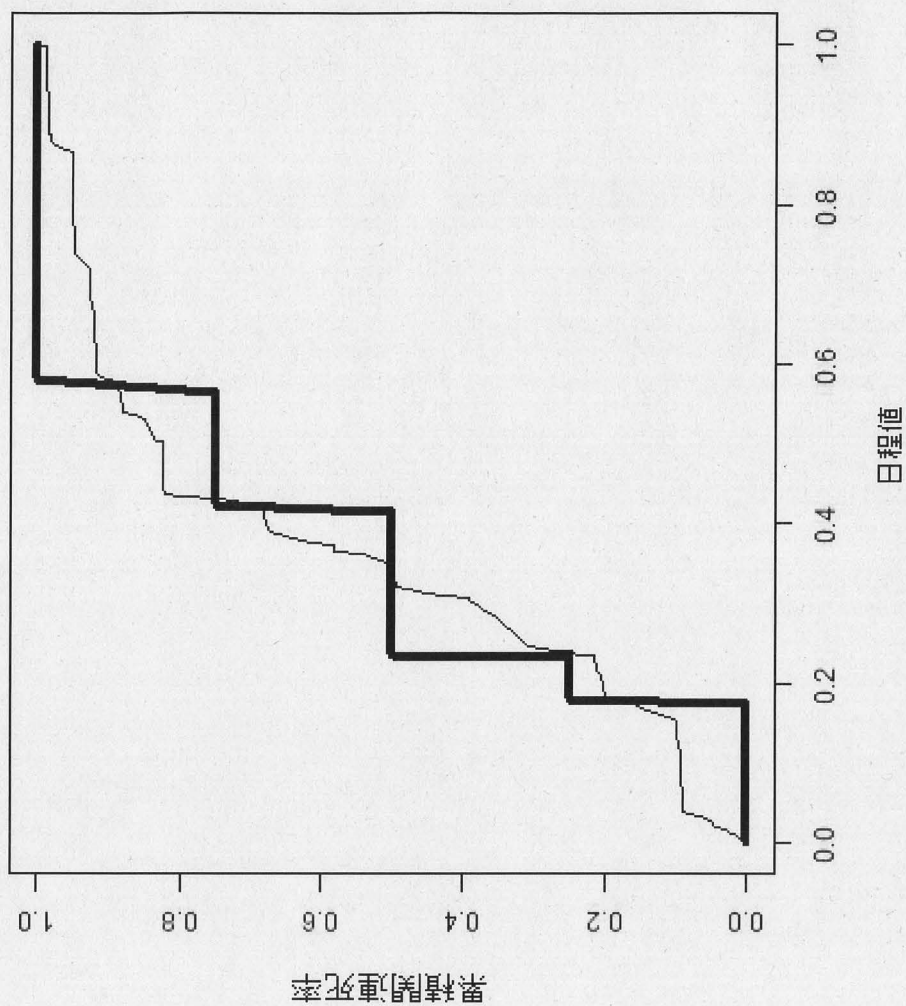
福元健太郎（学習院大学）

早坂 義弘（東京都議会）

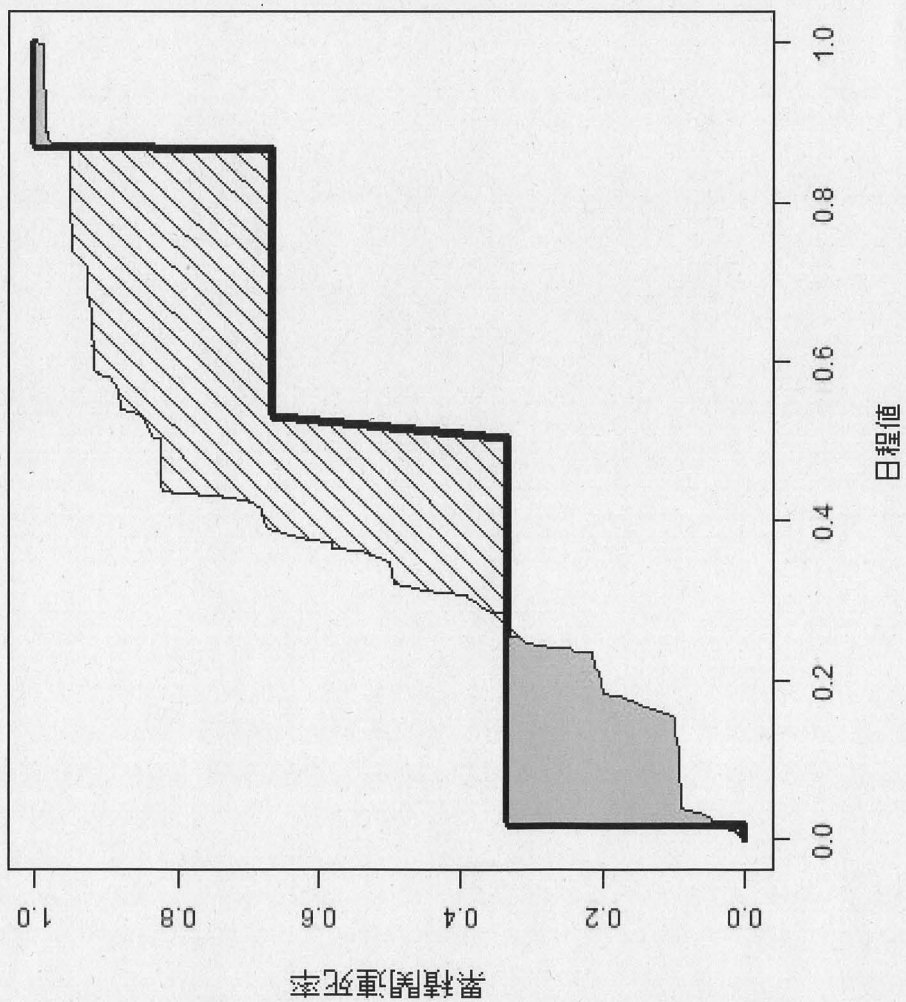
21世紀地方自治制度研究会

2018年12月14日

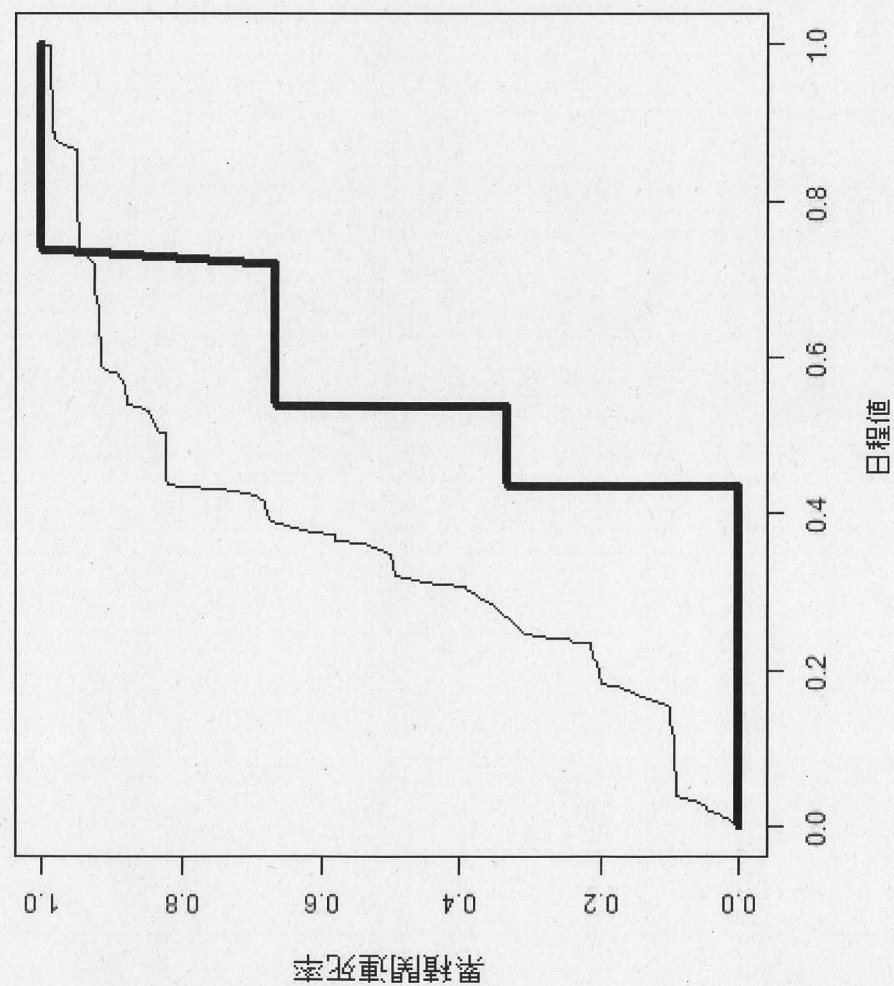
菊池市 (4人, 乖離度=0)



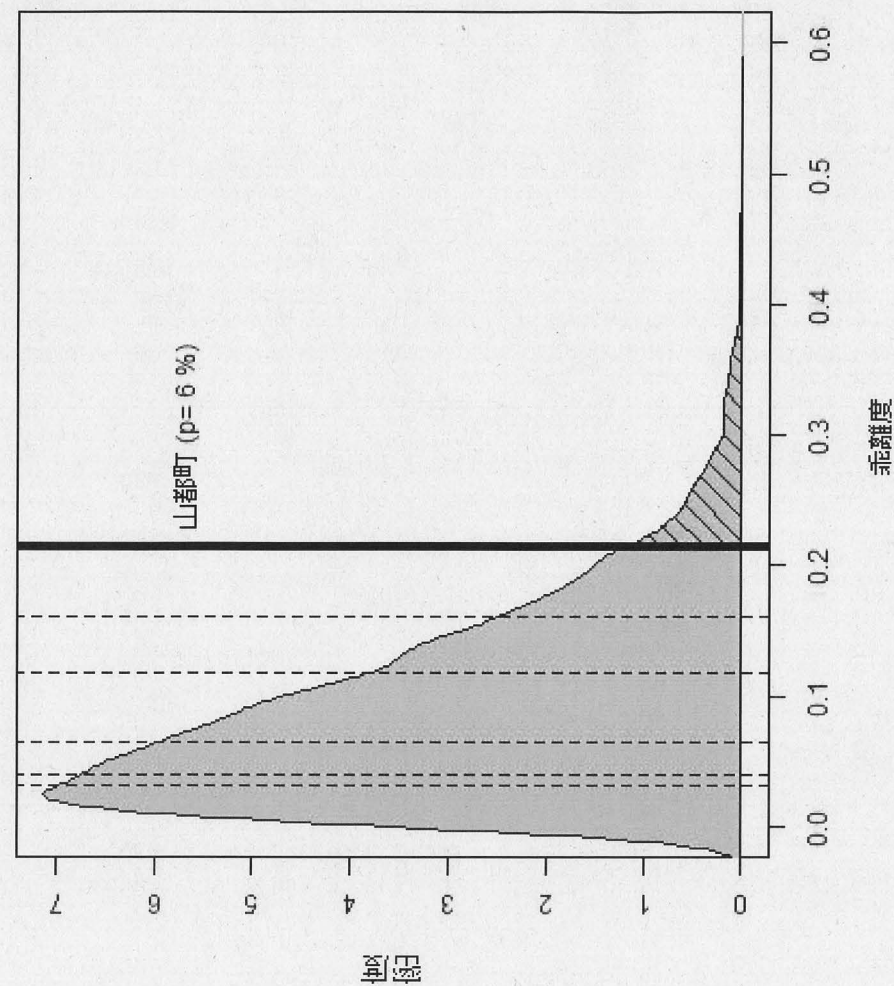
氷川町 (3人, 乖離度=0.12)



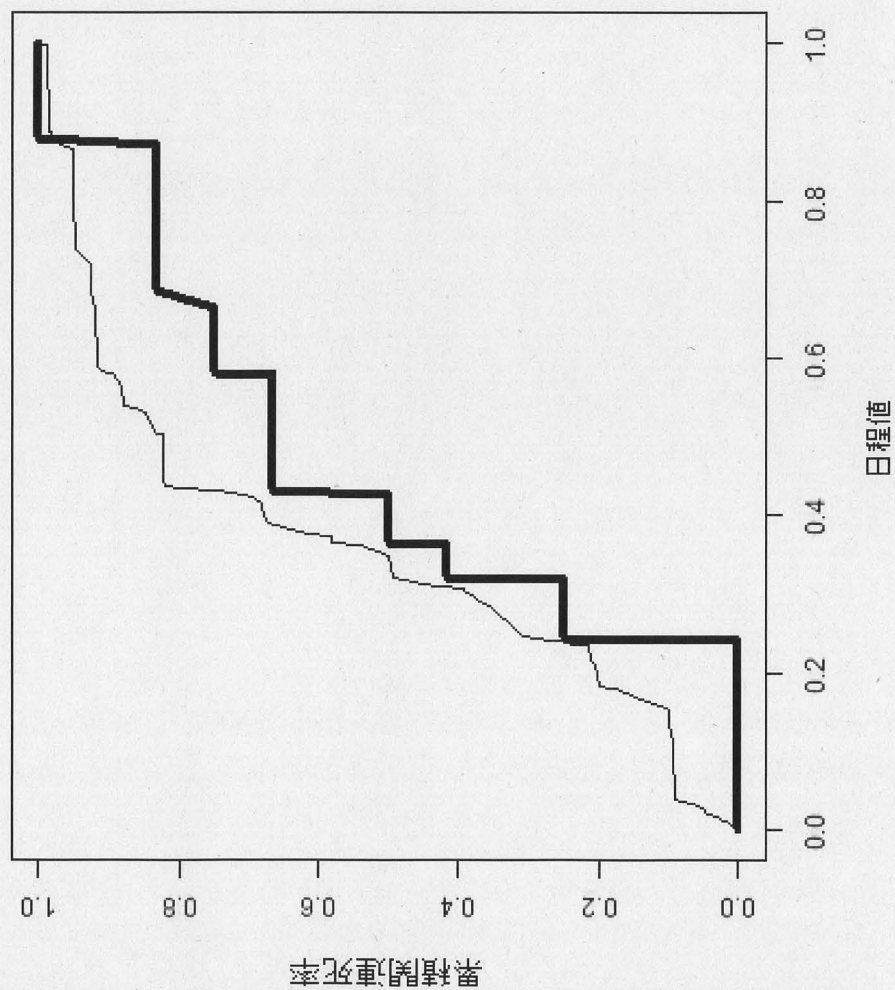
山都町 (3人, 乖離度=0.22)



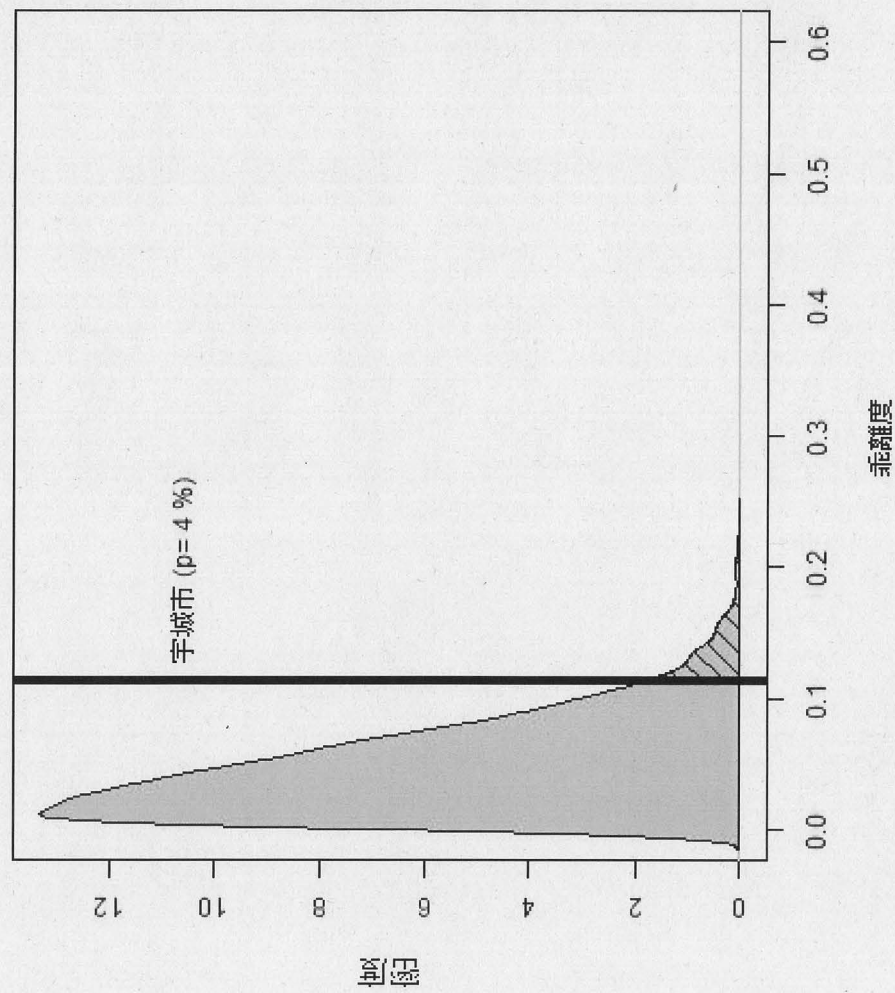
乖離度の分布 (3人の場合)



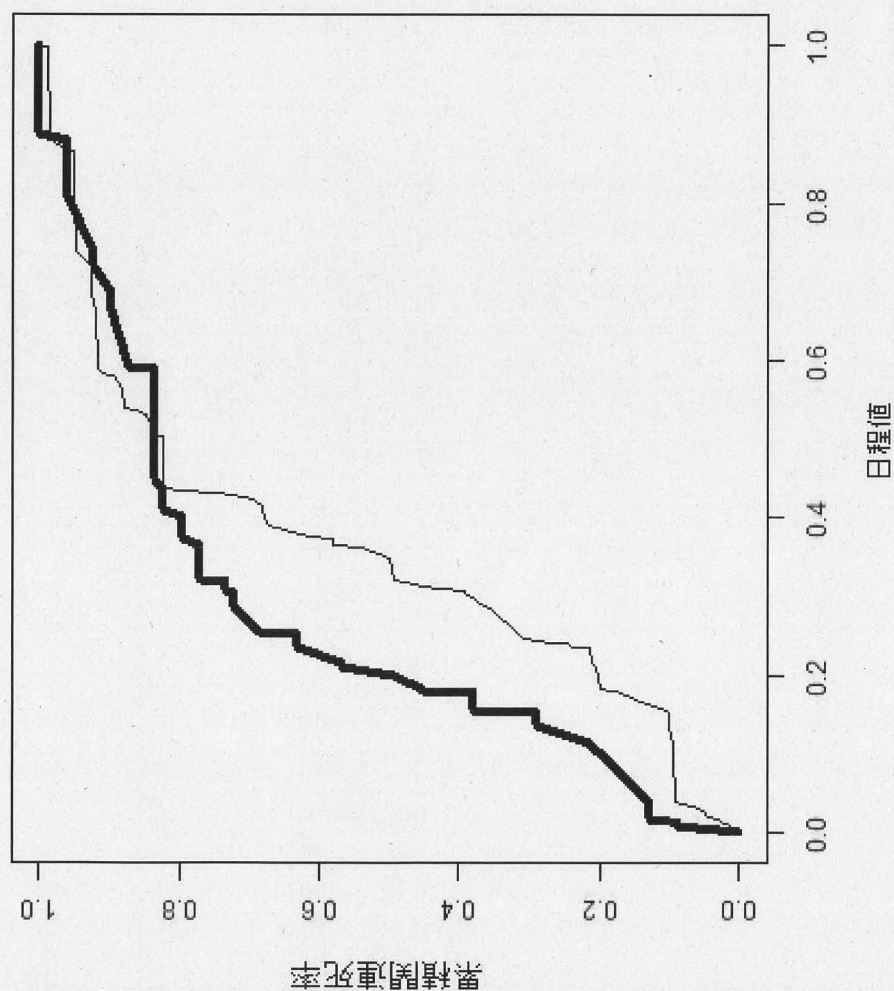
宇城市 (12人, 乖離度=0.11)



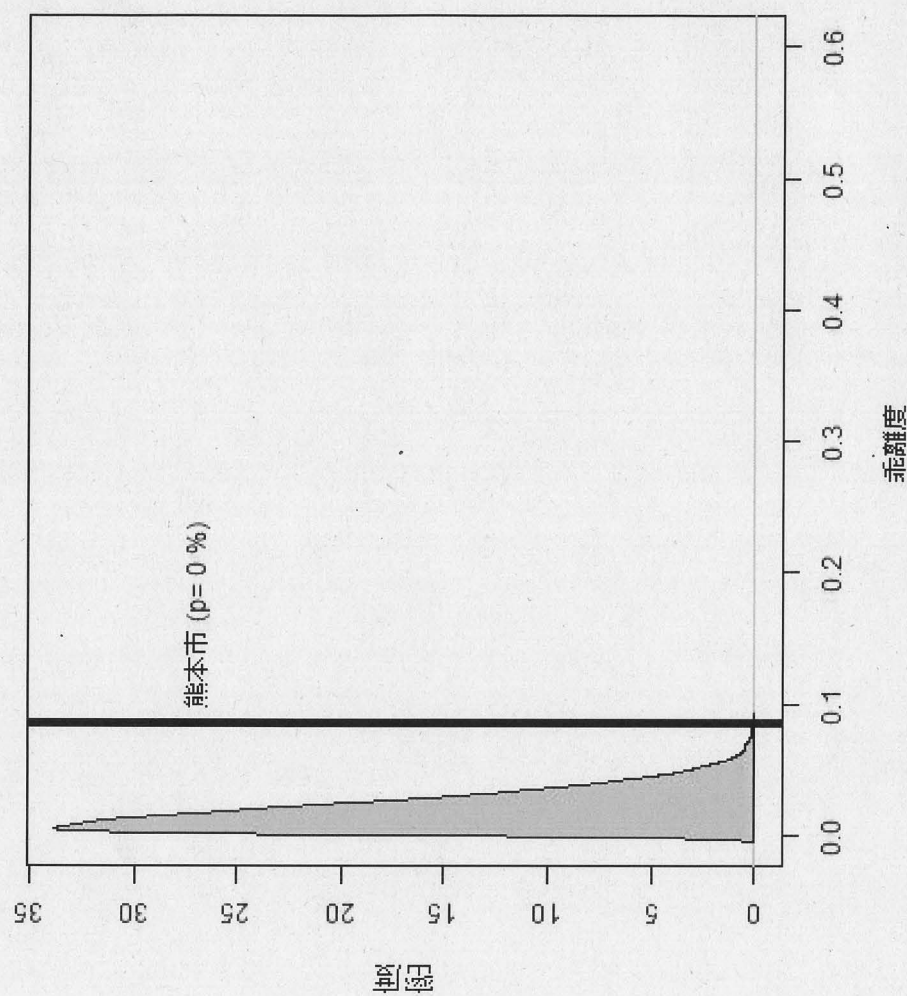
乖離度の分布 (12人の場合)



熊本市 (79人, 乖離度=0.09)



乖離度の分布 (79人の場合)



第3回

- ・ 地方自治制度と世論
- ・ ロボット・A I 利活用とデータ駆動型社会における課題と情報行政法

21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成30年度）
（第3回）議事要旨

- 1 日 時 平成31年2月1日（金） 17：00～
- 2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室
- 3 出席者 江藤 祥平 上智大学法学部准教授
境家 史郎 首都大学東京法学部教授
寺田 麻佑 国際基督教大学教養学部准教授
野澤 千絵 東洋大学理工学部教授
平田 彩子 岡山大学法学部准教授
福元 健太郎 学習院大学法学部教授
横田 明美 千葉大学大学院社会科学研究院准教授
- 4 議 題 ・地方自治制度と世論
・ロボット・AI利活用とデータ駆動型社会における課題と情報行政法
- 5 概 要

地方自治制度と世論

（境家構成員から資料に基づき説明）

- 1960年代以降、自民党の改憲構想で首長公選制が問題視されることがなかったのは、自民党内に官僚派が多くいた1950年代に比べ、1960年代になると党人派が増えたことで、地方自治体の首長を官僚が務める必要がないという発想に党内のマインドが変化したことが、1つの背景として考えられるのではないかと。
- 1950年代は官僚主導の姿勢が強いが、1970年代になると政党優位に変わり、1960年代は過渡期のような感じがする。
- 1970年代、保守・中道有権者において分権志向が高まったことの要因として、何が考えられるか。
- 保守・中道有権者が支持する政治家が地方分権を主張した結果、有権者の中で分権志向が高まったのか、それとも、有権者の中で分権志向が高まった結果、政治家がそれに同調する形で地方分権を主張し始めたのか、因果関係の順序は定かではないが、方向性

は一致しているということ。

- （資料9ページの）4.「改革後」の動向について、世論において体制改革熱が低下した状態が今後しばらく続いていくだろうか。
- 先のことは読めないが、大きな傾向として、体制改革熱が高まるときというのは、国に不幸が起こった時期と一致する。
- 分権改革の背景には中央集権を転換するとの運動があったように思うが、これから地方分権を推進していく上で、どうすれば改革への熱を高められるか。
- キャンペーンを実施して、改革熱を無理矢理に高めるということはできないだろう。やはり、社会構造として改革熱が高まるような時代があり、現在はある種の安定の時代である。そういう時代に、次に起きるかもしれない不幸に備えて準備をしておくことが大事なのかもしれない。
- 官僚内部における中央集権志向か地方分権志向かのマインドの変化について、どういうタイミングでどういうメカニズムが働いていると考えられるか。
- 戦争を直に体験され、戦争の全体主義の問題を認識していた先生方は、やはり地方自治が大事という意識が強く、そうした世代の先生方が考えた地方自治の理想というのが憲法第8章に反映されていて、学生時代に授業を受け、こうした地方自治の理想に共感した官僚は地方分権志向を強めるのではないか。
- 現在、大学のカリキュラムから地方自治の時間がどんどん削られているのが実情。今後、地方分権志向を持った官僚を育てるには、大学で地方自治の授業がきちんと行われるように協力体制を敷かないといけないだろう。

ロボット・AI利活用とデータ駆動型社会における課題と情報行政法

（横田構成員から資料に基づき説明）

- 行政の現場でAIを用いた場合、現場の職員にはAIを使って判断したということを経由に自分の説明責任を表面的にでも達成したいというマインドがあるだろうから、AIを使うことで自分たちの正当性を少なくとも主張するという流れに向かうのではないか。
- 一方、行政の裁量判断においてAIを用いること自体に、実際に判断を受ける側が納

得するのかもしれないのかという点において、特に今、これからどんどん社会が変化していくときに、人々の規範意識と大きく関わることになるので、どこかで分岐点が来るように思われる。

○ AIの分野におけるルール作りについて、立法し行政法として規制を設けるのか、それとも、実際に問題が発生して損害が生じてから、裁判の中で判例という形で裁判所がルールを形成していくのか、あるいは、業界が自主規制的なルールを設け、安全性や正当性を少しでも確保していくのか、様々なルートが考えられる。立法だけでなく、政府以外のアクターが果たす役割についても興味がある。

○ AIの定義にもよるが、保育所マッチングは単なるマッチングであり、ゲーム理論によって説明されるもの。つまり、プレーヤー全体の利得をみたときにどれだけ無駄がないかということで、保育園側と応募者側の最も無駄のない組合せはどれかということコンピュータが計算しているだけ。今後、AIが学習をしていってデータを推測していくという段階に入ったときに、より深刻で難しい問題が生じるのではないか。

○ 行政判断に「AIを使用した」ということをもって一見の公正らしさを作れてしまうため、取り込まれていないデータやデータ化しにくい事情が取りこぼされる可能性があるということは問題意識として有している。

一方、将来どこかの時点で「AIを使用しないで人間がやるからミスをするんだ」という批判が出てくるようになるだろうから、そうなったときにどうするかという、分岐点は必ず来るだろう。

○ 裁判での法形成、行政機関等の立法系のルール、自主規制のルール、これらは相互的に動くものと思われる。とりわけ、自主規制のルールについては、この先、世界の中で日本のプレゼンスがこれ以上大きくなることはなく、どんどん国際社会のルール形成を先導していくことは難しいという展望の下、今のうちに、まだ力があるうちに「日本としてこういう価値観を持っています」ということを発信して、アメリカと中国を牽制したいというのが、大きな話として存在している。

○ 機械学習の利活用例については、道路補修効率化のように、どこから着手するか優先順位を付ける作業には有効と思われるが、本来優先順位が高い箇所をAIが見落とし、人間も見落としてしまった場合、「頑張ったけれど仕方ありませんでした」という考え方をするのか、それとも「AIを使ったからだ」という考え方をするのか。現状、何か事故が起きると、人員不足や考慮不足に原因があったとして厳しい判決が出がちだが、これらを与件とし、「もともと既にそういう時代なのだ」と議論が振り切ってしまうと、AIを使ってもできなかったものは仕方ないよね、という考え方になる余地はないか。

他方で、全部機械の判断でいいのか、人間の関与は不要なのかという議論もある。機械学習だからだめだということはないが、実際どのように運用するのかという論点は、今問題になっている。

- ルールメイキングについて、現在の日本の統治構造上、立法や司法がA I 導入に伴うリスクの顕在化というものに十分に迅速に対応できるのかという問題がある。差し当たり、例えば総務省や経産省がアドホックなガイドライン的なものを提案しようとしていると認識しているが、そうこうしているうちに、G o o g l e 等の巨大グローバル企業が規範形成をしてしまい、我々が想定している憲法上守られると思っている個人情報やプライバシーに関する権利が侵害されるかもしれない。その点については、やはり国が立法によりルール作りを行わなければならないのではないのか。裁判は問題が起こった後の対処であるし、政策形成訴訟というのものもあるが、報道してもらえないと困るし、やはり時間がかかるので、裁判よりは立法対応が先だろう。
- 現実の立法を考えた場合、ロジックは各論の分野の性質によって異なる。例えば、ドローンは物理空間を飛行する性質上、生じるリスクの範囲は物理空間で一応閉じるため、地域レベルの特区で対応可能だろう。問題は、生じるリスクがデータにはね返るようなタイプのものをどうするかということ。同意ベースでリスクを理解している人だけを巻き込むという話にするのか、何によって限界づけて、何によって本採用にするのかという話は詰めて考えないといけない。
- データの性質上、特区のように地域限定という整理は無理なので、そうすると、5年ごとあるいは3年ごとに見直しみたいな形で、具体的な問題解決に資するようなある程度の特別法が必要なのではないのか。実際に行政がA I 活用を進めていく中で、自治体によっては首長が旗を振り独自の活用をした結果、クリティカルな非常に問題のある事故が起きてしまうかもしれないという問題意識があり、そうなる前に立法で対応しないといけないのではないのか。
特に、A I というのはまだまだデータを吸収して生きていくものなので、そのデータにバイアスがかかっている場合に、バイアスのかかったデータを吸収したA I を活用してしまう自治体が近い将来に必ず出てくると思われる。それは非常に問題なので、事前に何とかして予防できないかという問題意識は強くある。
- 実際の自治体の現場で、A I を活用するのকাশないのかという決断は、しばらくの間は自治体によって割れると思われる。その場合、国賠法上の問題で、A I を活用しなかったことによる損害又は活用したことによる損害というのが、これから先10年ぐらいで色々出てくると思う。
- 個別的権利性は具体的事象においてあるかもしれないが、少なくともA I を使用した

（使用しなかった）せいであるところの因果関係を証明するのは相当困難だろう。

広い意味での消費者問題と位置づけることもできるが、誰が消費者なのかという問題がある。ある程度の人では自分でA Iを開発して自由に使っていくという未来像があるとすると、皆が開発者であり加害者でもあるという状況が生じる。情報格差だけを理由に誰かを保護するというロジックをいつまで維持できるのか、消費者自身がいつまでもつかという危機意識もある。

他方で、「行政は大きい」という漠然としたイメージが残り続けるとすると、「行政も実質的には消費者なんですよ」という言い訳が効くかどうか。効かないとすると、A Iを使用することのリスクを回避するためにA Iを使用しなくなるが、すると反対にA Iを使用しなかったことのリスクが顕在化するという問題がある。

資 料

地方自治制度と世論

0. はじめに

➤ 『憲法と世論』（筑摩書房、2017 年）

- ・ エリートレベルにおける憲法論議の動き
- ・ 憲法をめぐる世論の動き
 - ・ 世論把握の難しさ…世論調査の結果の揺れ
→ 主要調査機関が戦後行ってきた憲法に関する意識調査の結果を「すべて」集め（総質問件数 1200 超）、総合的に検討。
 - ・ 主な検討対象は、「一般改正質問」（「憲法改正は必要か」等と総論的に聞くもの）と 9 条に関する質問への回答
- ・ 同書における「地方自治」の扱いは軽い。
 - ・ 質問件数自体が少ない。メディアの注目は、個別論点としては 9 条に集中。
 - ・ 他方、エリートレベルでは、「地方自治」は重要な憲法論点（後述）。

➤ 本報告の目的

- ・ 戦後地方自治制度（改革）をめぐる世論の動向について、各時期の政治的文脈（エリートレベルでの制度論議の在り方）との関連に注目しつつ、確認していく。
- ・ 可能な限り、（憲法に関係ないものも含め）関連調査を探し出す。

➤ 時期区分

- ・ 『憲法と世論』の区分に準じる。地方自治制度論の文脈でも意味のある区分との認識。

1. 1940～50 年代

・ 戦後地方自治制度の形成期

- ・ エリートレベルでは、「憲法問題」の一環として大争点に。対立構造は 9 条問題に類似。保革対立の焦点。

➤ GHQ 占領改革の産物

- ・ 戦後改革の象徴としての憲法第 8 章…同章（& 第 2 章）は明治憲法に存在すらしない。
- ・ 明瞭な条項規定に対する、明確な対立点の存在…「首長公選」（93 条）
→ 「官選知事」復活が保守エリート（保守党政治家、官僚）の一大目標に。
（cf. 「戦力不保持」規定（9 条 2 項）改正による再軍備論）

➤ 「逆コース」の時代

- ・保守エリートによる、1950 年前後からの占領改革修正の動き。新憲法のもとで「実質的修正」を施しつつ (ex. 自衛隊・日米安保体制の確立)、仕上げとして憲法典改正を目指す。
- ・「全面改憲」運動が主流。

・地方自治制度の修正

- ・50 年代～ 機関委任事務の拡大
- ・52 年 特別区区長公選廃止
- ・53 年 自治庁設置 (→60 年自治省)
- ・54 年 自治体警察廃止
- ・56 年 教育委員公選廃止

・憲法第 8 章改正構想

- ・53 年 12 月 内閣法制局「憲法改正の問題点に関する調査資料」…住民投票、知事公選制の是正を論点に挙げる。
- ・54 年 5 月 自由党憲法調査会…92 条 (!)、93 条、95 条を論点に挙げる。
- ・54 年 9 月 改進黨「現行憲法の問題点の概要並びに各部会報告」…知事公選、住民投票を論点に挙げる。首長間接選挙制を提案。
- ・54 年 11 月 自由党「日本国憲法改正案要綱並びに説明書」…首長公選制 (官選復活にも含み)、住民投票を論点に挙げる。
- ・56 年 4 月 自由民主党「憲法改正の問題点」…直接選挙制の緩和、住民投票制の合理化
- ・57 年 4 月 広瀬久忠 (内務次官→厚生次官→厚生大臣→内閣書記官長→東京都長官→公職追放→自民党参院議員) 改憲試案…知事官選の含み
- ・64 年 7 月 政府憲法調査会最終報告書…「現行制度は地方分権に傾きすぎているとの見解が強い。…長の選任方法を明らかにすべきであるとの見解が多数」

➤ 93 条をめぐる世論

- ・この時期、第 8 章に関する世論について調査しているのは、もっぱら政府。
保守エリート・政権の改憲への意気込み ⇔ メディア (≒ 社会) における関心の低さ
- ・首長直接選挙制には、早くから圧倒的な支持が認められる。(1951, 55, 61~63 年調査)

⇒保守・政権エリートと一般国民意識とのギャップ

→高度成長期以降、エリートレベルで、93 条問題が「消滅」したことの背景といえるか。

【政府 1951 年 3 月調査】

「ちょっと前は、町村長は県で（市長は国で）、任命したのですが、今は選挙するようになっています。どちらがよいと思いますか。」

わからない	10%
選挙がよい	84%
官選がよい	4%
どちらでもよい	2%

「県知事の場合は、選挙と任命とどちらがよいですか。」

わからない	20%
選挙がよい	61%
官選がよい	12%
その他	7%

「選挙のやり方に二つあるのですが、皆さんが直接に村（市、町）長を選挙するのと、村（市、町）の議会で議員が選ぶのと、どちらがよいですか。」

わからない	13%
直接選挙	71%
間接選挙	12%
どちらでもよい	4%

【政府 1955 年 8 月調査】

「知事のえらび方としては、次の三つのうちでどれが一番よいやり方だと思いますか。」

政府がみて適当な人を任命する	8%
都道府県の議会が相談してきめる	8%
都道府県民が選挙してきめる	73%
不明	11%

【政府 1962 年 8 月調査】

「ご承知のように、今の憲法では、都道府県の知事も、住民の直接選挙で選ぶことになっていますが、あなたは、都道府県の知事を任命制や間接選挙で選ぶように改めるべきだと思いますか、それとも今のままにしておくべきだと思いますか。」

改めるべきだ	3%
今のままにしておくべきだ	73%
一概にいけない	7%
不明	18%

➤ 中央・地方の権限配分について

- ・証拠は少ないが、分権志向が強かったといえそう。

【政府 1951 年 3 月調査】

「国と村との関係についてお伺いしたいのですが、なるべく多くの仕事を国が直接やる（処理したり監督したりする）のと、出来るだけ村（市，町）にまかせるのと，どちらがよいですか。」

わからない	32%
村（市，町）	49%
県・国	19%

➤ 9 条問題との比較

- ・「占領改革への賛成」は当然ではない。
- ・再軍備賛成論の強さ → 9 条改正論の強さ
 - ・少なくとも、自衛隊・日米安保体制には（逆コース政策の最たるものだが）強い支持。

【朝日新聞 1950 年 9 月調査】

「ある人たちはわが国は軍隊をつくるべきだといっていますが、あなたはこの意見に賛成ですか、反対ですか。 — 「軍隊」というのは日本を侵略から守る軍隊のことで、警察予備隊や海上保安隊とはちがいます」

→ 賛成 54%、反対 28%

【朝日新聞 1952 年 2 月調査】

「日本は憲法で、戦争はしない、軍隊は持たないときめています、このようにきめたことは、よかったと思いますか、まずかったと思いますか」

→ 「よかった」 27%、「仕方がなかった」 27%、「まずかった」 16%

【毎日新聞 1952 年 3 月調査】

「軍隊を持つための憲法改正」に対する賛否

→ 賛成 43%、反対 27%

2. 1960～80 年代

➤ 「地方自治」の脱憲法問題化

- ・ エリートレベルの憲法論議が 9 条問題に収斂。 ⇔1950 年代の「全面改憲」運動
 - ・ この時期の改憲構想における第 8 章の位置づけ
 - ・ 72 年 稲葉修（中大憲法教授→自民党代議士）改憲試案…8 章関連の記載なし
 - ・ 81、82 年 「自主憲法期成議員同盟」草案…92 条拡充
 - ・ 82 年 自民党憲法調査会中間報告…95 条削除、他は維持
- 以降今日まで、自民党の改憲構想で首長公選制は問題視されず。

➤ 「革新自治体の時代」から「保守回帰」へ

- ・ 60 年代後半からの革新系首長増加 →中央政府との対決姿勢
- ・ 石油危機～低成長時代へ
- ・ 79 年統一地方選…自公民路線定着、保守復調

→地方政治の焦点が、「革新対立」から「中央地方関係」へと変化

- ・ 選挙後、多くの保守系首長が「自治体の行財政を自律的に運営しうる権能の移譲を求める声を公然と上げはじめた」（大森彌『『革新』と選挙連合』）

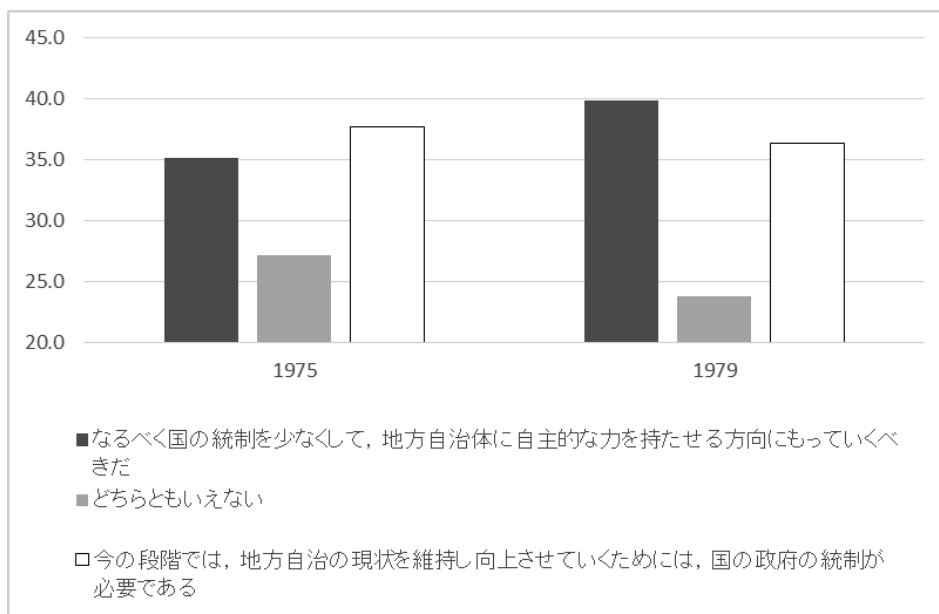
➤ 「地方自治」をめぐる世論

- ・ 憲法第 8 章関係の質問は見当たらず。政府も 60 年代半ば以降、この問題に関する質問を止める（＝8 章改正の断念）。
 - ・ 上記エリートレベルの議論状況をふまえると、国民の多くもおそらく「地方自治」を憲法問題とは捉えなくなっていたと考えられる。

- ・ 他方、「分権志向」を一般的に聞く質問は存在。

【明るい選挙推進協会 1975、79 年調査】

「県や市区町村などの地方自治体は、財源と事業の面で国の政府の統制を強く受けています。このことについて、あなたはこの中の 2 つの意見のどちらに賛成ですか。」



・「分権志向」選択割合（支持政党別）

	1975	1979	△
自民	27.9%	35.0%	7.1%
公明	36.2%	45.5%	9.3%
民社	36.7%	56.3%	19.5%
社会	47.7%	43.6%	-4.0%
共産	48.1%	39.7%	-8.4%
支持なし	34.1%	41.5%	7.3%

→保守・中道有権者における「分権志向」の高まり。

支持政党（≡保革イデオロギー）による、この問題での意見差の減少。

→80年代からの、保守系知事の分権主張の背景？

3. 1990年代～2000年代初頭

➤ 改革の時代

・国際情勢の変化、バブル崩壊、テロ事件、震災 etc.

→占領期以来の、「体制改革」熱の高まり

・エリートレベルの改革運動は憲法典に及ぶ。9条以外への改憲論点の拡散。

・「憲法論点としての地方自治制度論」（第8章改正論）の復活（むしろ体制改革論的改憲論の柱のひとつ）。ただし、修正のベクトルが50年代とは逆。集権化ではなく分権化の方向。

・93年 自民党憲法調査会中間報告…「地方分権」「道州制」「連邦制」の語。

・94年 読売新聞改憲試案…92条「地方自治の本旨」の趣旨明確化。

- ・96年 新進党憲法問題調査会中間報告…「我が国政治の再生の突破口とすべく」「地方分権の実現」を目的とする改憲。道州制、地方への権限全面的移譲など。
- ・00年 日本経済新聞社論…「地方分権踏み出す時 国の役割限定列举」、道州制も。
- ・01年 民主党憲法調査会中間報告…分権方向での改正案多数。「自治体の課税自主権、財政自治について明記」（三位一体改革関連）
- ・04年 読売新聞改憲試案…「地方自治体の財政は…自主財源を基礎とする…」（三位一体改革関連）
- ・04年 民主党「憲法提言」…「分権国家への転換を展望した新たな憲法提案を行う必要」。道州制のほか、財政自治権、課税自主権（三位一体改革関連）等。
- ・05年 衆院・参院憲法調査会報告書
- ・05年 自民党「新憲法草案」…三位一体改革と連動、95条削除

・分権改革の実際の進展

- ・93年 地方分権の推進に関する国会決議
- ・99年 地方分権一括法（第一次分権改革）
- ・00年代初頭 三位一体改革 →自治体財政への懸念

➤ 地方分権への幅広い民意

- ・「体制改革」一般に対する強い支持（→一般論としての改憲論調の高まり）。とくに首相のリーダーシップ強化に関する制度改革に対して。

- ・非常に強い地方分権志向

【JES II】

「地方分権について次のA, Bの意見があります。あなたの意見はどちらに近いですか」

A 中央に権限を集中しなければ、全国で行政サービスの質を揃えることは難しい。

B 地方に権限を分配しなければ、地方の主体性や活力を削ぐことになる。

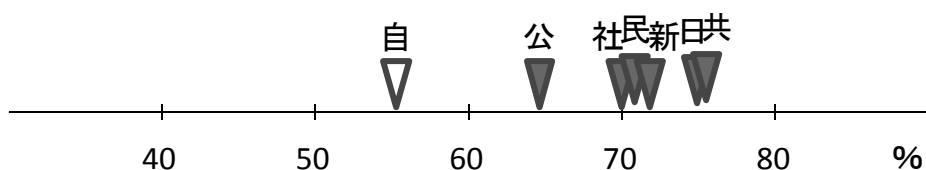
	1993	1996
Aに近い	8%	8%
どちらかといえばA	9%	10%
どちらともいえない	21%	20%
どちらかといえばB	29%	28%
Bに近い	33%	34%

・党派性との関係

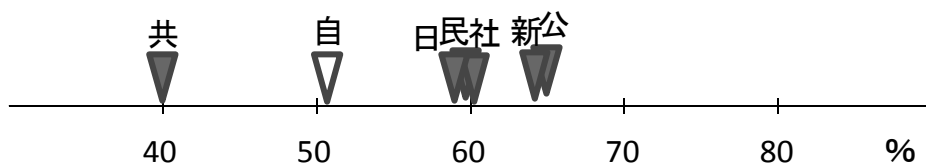
- ・地方分権には、（自民党支持者を除き）総じて非常に強い賛成。
- ・地方分権推進論は、改革保守勢力（新生党／日本新党支持者）から左翼勢力（共産党支持者）まで広がってる。 ⇨選挙制度改革問題における野党支持者の意見の割れ

【JES II 1993 年調査】

地方分権積極派（％）



選挙制度改革積極派（％）



（自…自民党、公…公明党、民…民社党、社…社会党、共…共産党、新…新生党、日…日本新党支持者をそれぞれ指す）

・選挙制度改革論や憲法改正論と地方分権志向にはほとんど関連が見られない（憲法に関しては、むしろ護憲派のほうが分権志向強い）。

→90 年代初頭に盛り上がった他の体制改革論点と比べても、地方分権にはより裾野の広い賛成論があったことを示唆。

【JES II 1993 年調査】

		集権志向	分権志向
選挙制度改革	消極派	17%	65%
	積極派	18%	62%
		集権志向	分権志向
憲法改正	消極派	15%	72%
	積極派	21%	61%

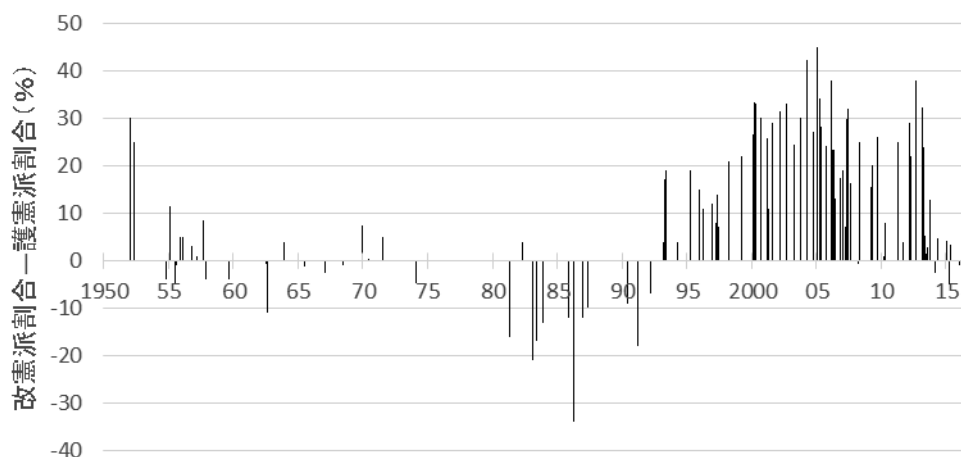
4. 「改革後」の動向

➤ 「改革の時代」のおわり

- ・小泉内閣による「独裁的」リーダーシップ&「ゆきすぎた」改革に対する反発の高まり
- ・再び「逆コース」の時代…第1次安倍内閣以降の反改革の動き（ex.郵政問題）
- ・二度の政権交代…制度改革競争から政策競争へ

➤ 世論の転換

- ・「体制改革熱」の低下



- ・ 小泉改革に対するバックラッシュ

【JES3, JES4】

Q17【回答票 18】国と地方自治体の関係について、次のA、Bのような意見があります。

- 意見
- | | |
|---|---|
| A | 競争力の弱い地域を助けるためには、国が補助金などを配分するのは当然である。 |
| B | 国の補助金などを減らして、地方の自由な競争による活力のある社会を目指すべきである。 |

S Q 1 あなたの意見はどちらに近いですか。この中ではどれにあたりますか。

a17s1

- | | | | | | |
|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (ア) | (イ) | (ウ) | (エ) | | |
| Aに近い | どちらかといえばA | どちらかといえばB | Bに近い | わからない | 答えない |

	2001	2005	2007
Aに近い	31%	34%	42%
どちらかといえばA	20%	24%	29%
どちらかといえばB	16%	17%	16%
Bに近い	34%	24%	13%

・道州制導入のような大制度改革を期待する声は大きくない（cf.大阪都構想否決）。政権交代という「世直し」実現による、有権者の「溜飲下げ」も背景か。

【東京大学谷口研究室・朝日新聞社共同調査】

「都道府県に代えて道州制を導入すべきだ」

	2012	2016
賛成	9.8%	4.4%
どちらかと言えば賛成	14.7%	11.4%
どちらとも言えない	59.2%	58.6%
どちらかと言えば反対	10.3%	16.1%
反対	6.0%	9.6%

ロボット・AI利活用と データ駆動型社会 における課題と情報行政法

2019年2月1日

「21世紀地方自治制度についての調査研究会」報告
(平成30年度第3回)

千葉大学 大学院社会科学研究院准教授
横田明美

自己紹介

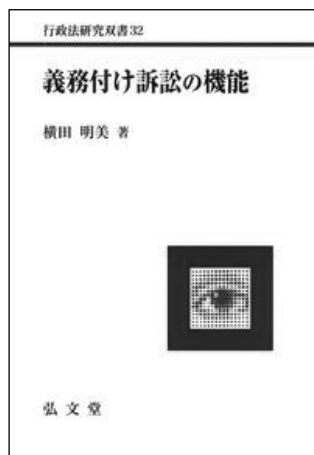
- 専門：行政法
 - 「義務付け訴訟の機能」（弘文堂、2017）
- 現在：情報法・環境法・消費者法の架橋
 - 総務省「AIネットワーク社会推進会議 影響評価分科会」構成員
 - 法解釈から法政策へ
 - 「制度設計学」としての行政法（大橋洋一、原田大樹）
 - Cf.横田明美『カフェパウゼで法学を 対話で見つける〈学び方〉』（弘文堂、2018）

これまでの著作

行政法 (市民から行政に対する訴訟)

→環境法・情報法・消費者法

→『ロボット・AIと法』へ



p.3

【特別企画】

ビジネス法務 (中央経済社) 2018年2月号目次より抜粋

AIで変わる法規制

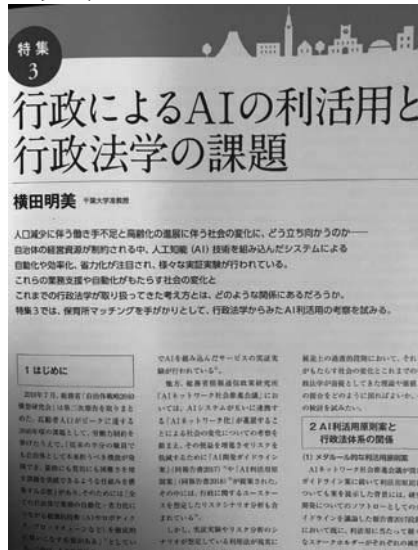
総論	AIに対して法はどう向き合うか	新保史生	73
憲法	個人の尊厳・自律とAIによる評価	山本龍彦	75
労働法	デジタル経済時代の労使関係	濱口桂一郎	77
行政法	AI社会における行政規制・行政によるAIの活用に向けて	横田明美	80
不法行為法・PL法	民事責任 — AI・ロボットと責任の分配	波多江 崇	82

Vol.18 / No.2 February 2018

知財法	ビッグデータ、学習済みモデル、AI生成物の保護	柴野相雄／松村将生	84
独禁法	デジタル・カルテルが問う「合意」要件	植村幸也	86
金融法	市場取引、金融サービス、コンプライアンスにおけるAIの活用	森口 倫	88
刑事法	AI・ロボットと刑事法 — 取得情報とプライバシーを中心に	松尾剛行	90
司法制度	裁判過程・司法判断におけるAIの可能性	大屋雄裕	92
国際法	AI搭載兵器の責任をめぐる法的問題	佐藤丙午	94

p.4

- 横田明美「行政によるAIの利活用と行政法学の課題」自治実務セミナー2019年1月号 9 – 13頁



p.5

本報告の構成

- I データ駆動社会、ロボット・AIを利活用する社会における変化と行政
 - 経産省・総務省の研究会等で示された社会イメージ
 - 行政による規制
 - 行政による利活用
 - (ここまでは拙稿あり、以下は研究構想段階)
- II 情報行政法という視点
 - 情報行政法という視点での理論構築の必要性

p.6

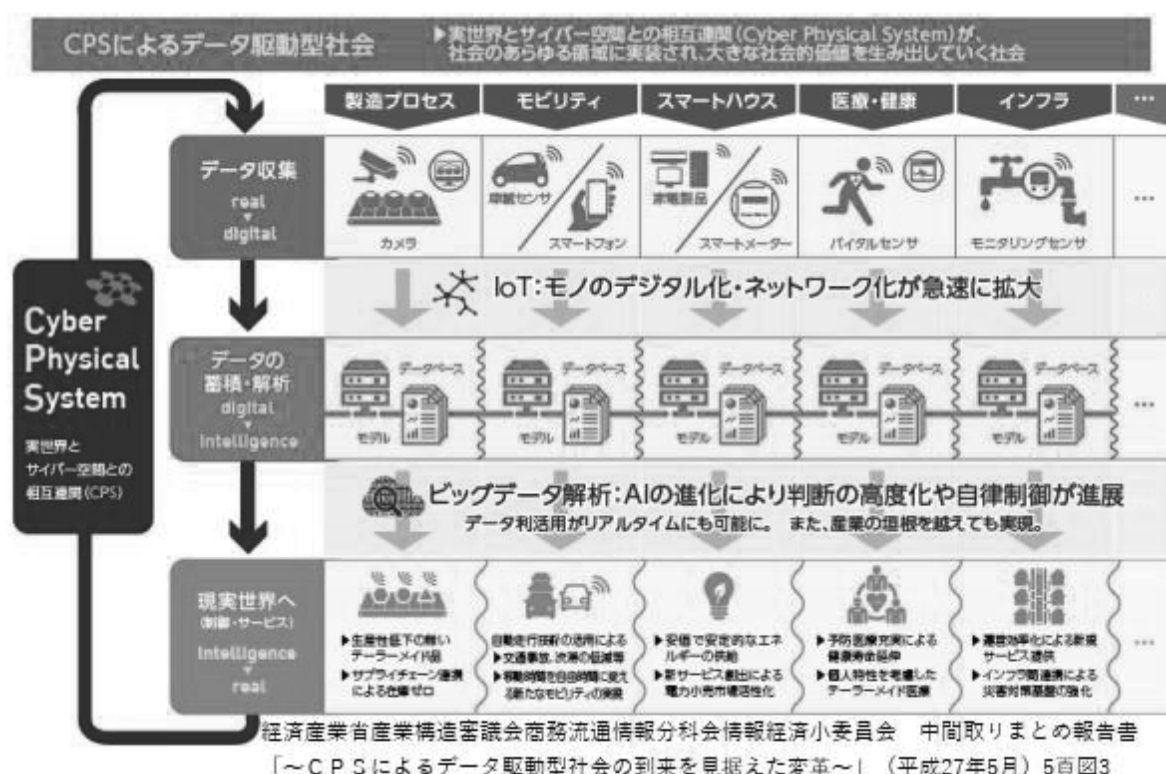
CPS、データ駆動型社会とは

- 実世界とサイバー空間との相互連関（Cyber Physical System）を前提
 - 別の言い方： Digital Twin デジタル上の双子
 - 参照：情報圏（InfoSphere）でのアイデンティティ構築が当たり前になるという仮定と、「情報からなる身体」が現実と乖離することの問題点（フロリディ、2017（原著、Floridi,2014））
- データ駆動型社会：デジタル化されたデータが収集、蓄積・解析されることを通じ、現実世界を動かしていく社会像

p.7

経産省産業構造審議会 商務流通情報分科会 情報経済小委員会 中間取りまとめ
～CPSによるデータ駆動型社会の到来を見据えた変革～ のイメージ図

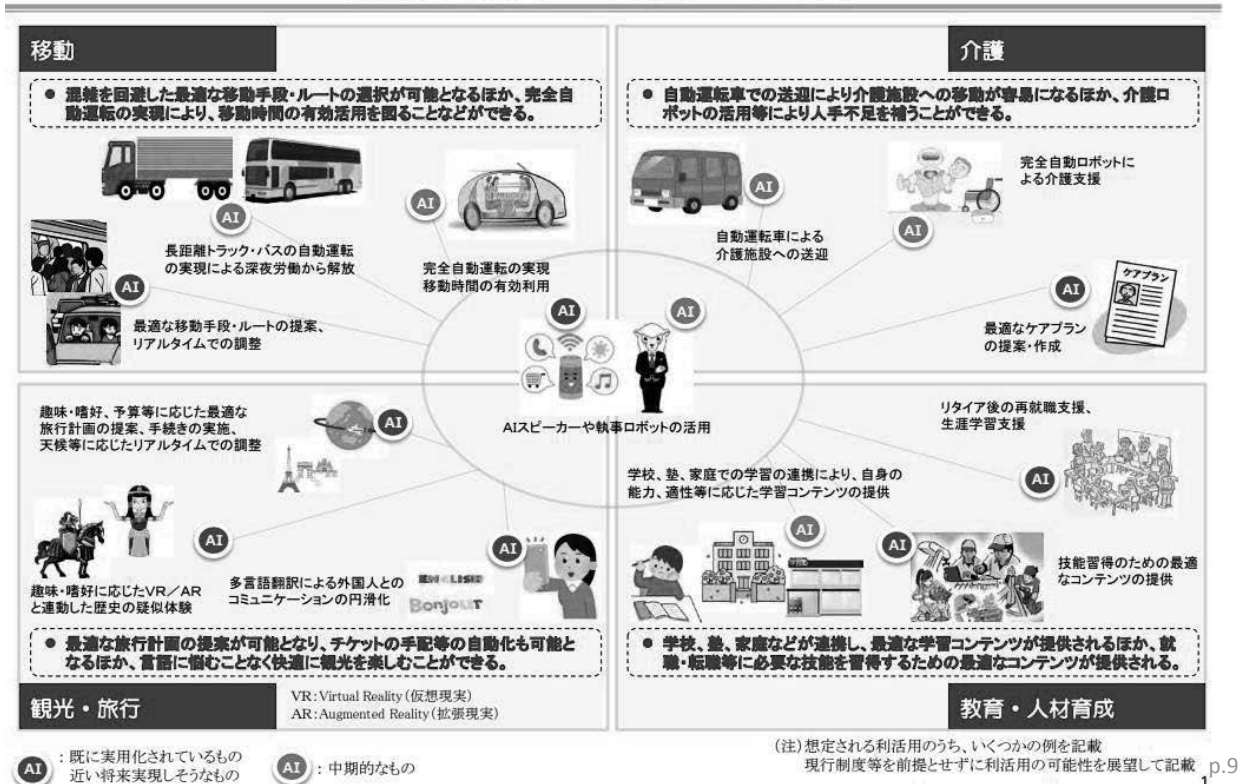
<図3：CPSによるデータ駆動型社会の概念図>



p.8

AIの利活用で変わる社会のイメージ AIネットワーク社会推進会議報告書2018別紙2

都市部におけるAIの利用シーン（例）



自治体戦略2040総務省自治体戦略2040構想研究会 第2次報告書(2018年7月)

- 労働力人口低下に対応として「破壊的技術を使いこなすスマート自治体への転換」
 - 「全ての自治体で業務の自動化・省力化につながる破壊的技術（AIやロボティクス、ブロックチェーンなど）を徹底的に使いこなす必要がある」
 - 「AI・ロボティクスが処理できる事務作業は全てAI・ロボティクスによって自動処理することにより、職員は企画立案業務や住民への直接的なサービス提供など職員でなければならない業務に注力するスマート自治体へと転換する必要がある」

参考：自治体戦略で想定されている自動化・省力化
（「機械学習」だけでは無いことに留意）

- 情報提供型チャットボット、会議録作成・要約サービス、定型業務の自動化、災害情報集約、道路補修効率化、検索による職員業務支援、保育所マッチング、介護サービスケアプラン作成、過疎地域での「御用聞き」等
 - 詳細については、稲継裕昭『AIで変わる自治体業務－残る仕事、求められる人材』（ぎょうせい、2018年）第2章（39－108頁）。

p.11

「ロボット・AI法総論」と「ロボット・AI法各論」
（「ロボット・AIと行政規制」『ロボット・AIと法』第5章）

- 私論：「ロボット・AI法総論」と「ロボット・AI法各論」の必要性
 - 総論の必要性和専門家集団の過少性
 - 法と倫理と経済と技術すべてが分かる人は居ない
 - 参考：AI研究開発原則（案）・利活用原則（案）
 - 「専門性は相対的」を体現できるか
 - 各論における漸進的対応と問題点の洗い出し
 - 交通分野
 - 介護分野・医療分野・・・境目が消失していくはず
 - 教育分野
 - 災害対応（平時と有事の区別可能性含む）

p.12

- 現行の規制：既に分かっている危険については民事・刑事・行政の組み合わせによる制御
- 技術進展による正と負の影響
- 変革の中途段階・過渡的段階における安全確保

p.13

- **課題 1：IoT化→ブラックボックス化**
 - 製造物責任（モノ）とベストエフォート（インターネット）の考え方が衝突する
 - データで学習し続ける…出荷後責任？
 - ヒトが理解可能か？という問題も
- **課題 2：アクターの多層化 誰の責任？**
 - モノ／プログラム／ネットワークの3層構造
それぞれについての制作者・利用者関係
→業法規制（介護等）の交錯

p.14

- **課題3：「取り残される人々」への対応**
 - デジタル・ディバイド
 - 「過少代表」・「過剰代表」
 - 「デジタル・アーミッシュ」
- **課題4：個人の尊重との関係**
 - デジタルの世界に「正しく」「望むように」写し取られるか
 - 自己責任論の限界
 - 隠しておきたいことも「推知」？
 - 例) 高校生の「妊娠」
 - 健康診断の結果が悪くなると「信用」まで落ちる？

p.15

行政による利活用を論じる視点と手法

- 「ロボット・AI総論」と「ロボット・AI各論」の架橋としての行政による利活用
 - これらの業務支援や自動化を進めていくにあたって、これまでの行政法学が取り扱ってきた考え方とは、どのような関係にあるか
- 手法：そろそろ実現する「AI利活用」ユースケースを素材に、既存の紛争状態の何を変更しうるのがかを検討
 - 保育所AIマッチングを例に、既存の判例も分析
 - 留意点：この「AI」はAIか？問題（機械学習ではなくルールベースAIだと説明されている）
 - 言い換えると：これまでの「マクロ」と何が違うのか

p.16

行政法体系の3階層（行政作用法を念頭に）
【裁量審査の枠組みとの関係】

- ①憲法及び法の一般原則
 - 平等原則、比例原則、透明性原則、効率性原則等
- ②行政通則法
 - 行政手続法・行政手続条例、情報取扱いに関する法制度（情報公開・個人情報保護）等
- ③分野ごとの個別法令（下位規範含む）
 - 具体的な根拠規定において裁量が認められる場合の審査は？

p.17

理由付記（8条1項・2項）の程度

- 理由付記の趣旨（通説的説明）：
 - 「行政庁の**判断を慎重**ならしめ、処分の理由を申請者に知らせて**不服の申立てに便宜を与える意図**の下に置かれたもの」（後掲・京都地裁）
- 本件の理由付記：通知書には定型印字文に「○」印を付す方法により、本件処分の理由が「入所希望者が多数のため、選考した結果により、入所できません」とのみ記載されていた

p.18

参考：理由付記（8条1項・2項）の程度
第一審・京都地裁の要求する書面の記載レベル

- － 「行政庁がどのような事実認識に基づき、そのような審査基準へのあてはめをしたのかが分かるような理由を記載しなければなら」ず、またその程度においても「処分の理由は書面の記載自体から相手方の知り得るように示さなければならない」（昭和60年1月22日最高裁判所第三小法廷判決・民集39巻1号1頁参照）」
- － 本件通知書外の事情を斟酌して理由付記が足りているかどうかを判断すべきではない
- － 通知書外での説明をしたことによって理由付記の違法が治癒されるものではない

p.19

参考：理由付記（8条1項・2項）の程度
控訴審・大阪地裁の指摘「他の児童のプライバシー」

- － 「本件処分の理由をより具体的に記載するとなると、その性質上、他の児童の具体的な養育状況、各家庭における保護者の勤務状況等のプライバシーに亘る具体的事情との比較が問題とならざるを得ず、各希望者が相当に近くに居住する者であると推測されることに照らしても、更にその具体的事情まで踏み込んで本件通知書に記載することは、被控訴人の福祉事務所としては困難を伴う」

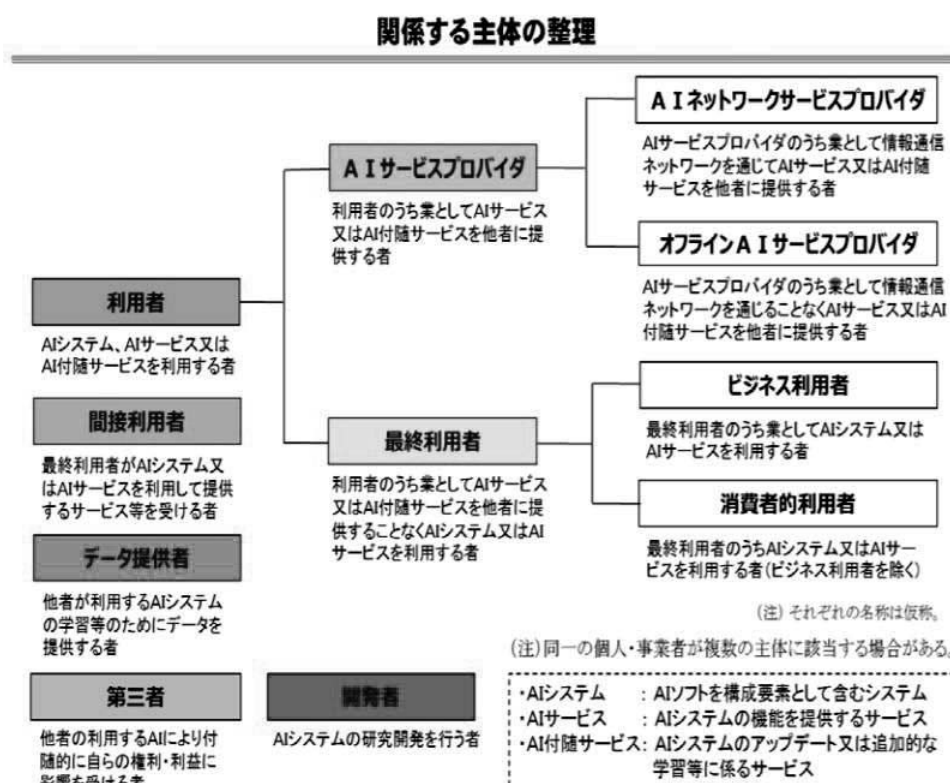
p.20

保育所AIマッチングの可能性と課題

- 公開すべき「審査基準」の範囲
 - 人間が判読可能な「審査基準」を適切に機械可読可能性のあるかたちに写し取れるのか
 - 公開されている審査基準が「適切に写し取られたこと」の説明も「審査基準」か
- 2重の「ブラックボックス」
 - 行政内部の意思決定過程における（最終利用者）である行政職員にとっての透明性
 - 行政外部関係での（間接利用者である）入所希望申込者にとっての透明性

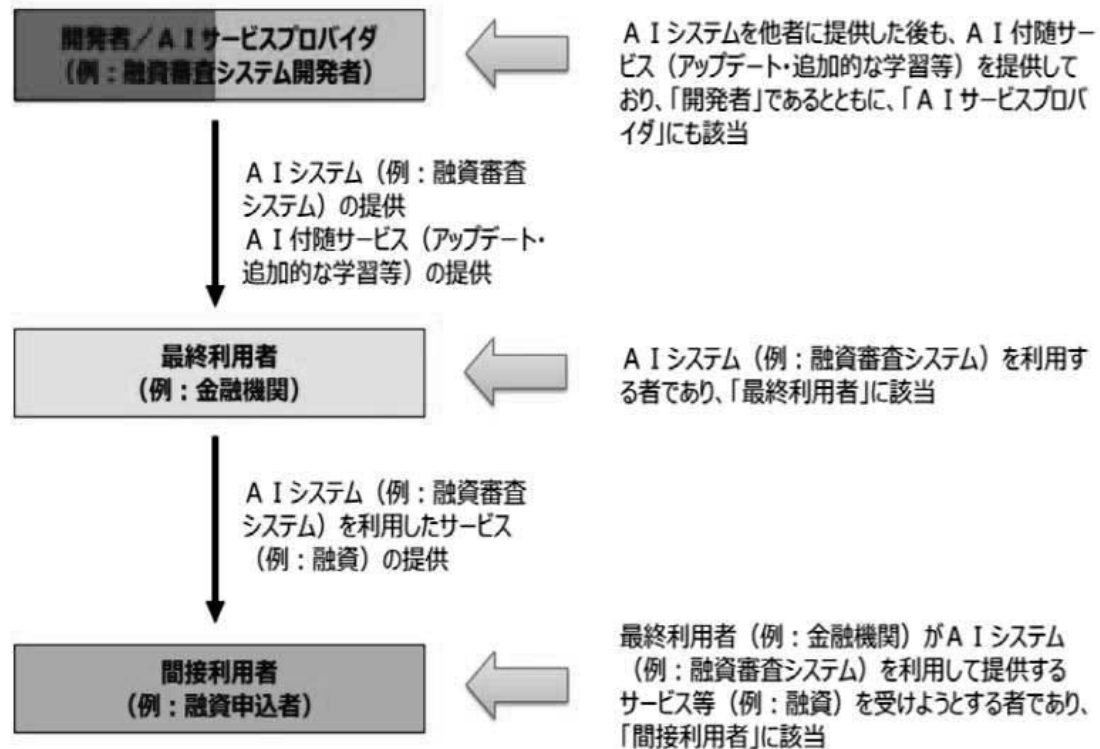
p.21

参考：報告書2018 51p以下「関係する主体の整理」



p.22

<例②：融資審査>



p.23

保育所AIマッチングの可能性と課題

- 十分な理由付記とは
 - 「定型文に丸」よりはマシになる・・・？
 - 因子は説明可能、ということの意味
 - 第一審からの示唆：最判昭和39年の枠組みを維持できるか
 - 控訴審からの示唆：他者のプライバシーを侵さずに説明できるか？

p.24

- そもそも論として：法制度設計の無理
 - 児童福祉法：本来「給付」・二者関係
 - 実際：「競争・分配」多数者関係の状況になっている
 - しかも：人間の能力では調整しきれない可能性

「人間でもできないことを、機械がやろうとしているだけで批判される」状況なのか？

p.25

既存の法体系が守ってきた価値とのすり合わせ

- 法的な正当性とは、何か
 - 「AIは学習したデータから確率的に判断」することを前提とした裁量審査の枠組み
 - では、人間の判断の「正当性」は本当に担保できるのか？
 - 手続によって守られてきた価値とその具体的密度の関係
- 「すべてクリアできなければ導入不可」か
 - 「いままで、本当に人間もやってきていたの？」
 - 自動運転と高齢者運転、「権限のある人」の最低ライン問題
 - リスク・トレードオフの問題

p.26

- 過少代表問題は、コミュニティ単位の代表性だけでなく、考慮事項単位、あるいは観点の見落としという形でも生じる
- 現実においてデータ化されていない価値や要素の抜け落ちは、過渡的段階における危難
 - 保育所マッチング：数値化・データ化された基準に従う「公平性」が一応社会的にも承認されつつあるという点で「まだ幸せな」分野かもしれない
 - 他の分野：それほどまでに緻密な審査基準設計、包括的なデータ取得がなされているとは思えない

p.27

Ⅱ 情報行政法という視点

- 今後の研究計画における問題意識：
「行政機関における情報加工過程（収集・形成・利用・公表）全体を総論的に捉えた上で、そのレベルにおける概念や基本原則は何か」を探究する必要がある

Augsberg（2013）：「情報行政法は単なる行政法各論の部分領域ではない」として、複合的な問題を扱う単なる専門領域（例えば環境やテレコミュニケーションのような）ではなく、社会における基礎的な操作（運用）であって、全ての社会領域における原理的な意味を持つ
→同書は情報の加工過程全体での議論を行う

p.28

- ①憲法及び法の一般原則
 - － 平等原則、比例原則、透明性原則、効率性原則等
- ②行政通則法
 - － 行政手続法・行政手続条例、情報取扱いに関する法制度（情報公開・個人情報保護）等
- ③分野ごとの個別法令（下位規範含む）

p.29

Ⅱ 情報行政法という視点

- 基本原則＝①のレベル
 - － 制度設計段階で配慮しておかなければ行政通則法や個別法令レベルでの是正が極めて困難な課題が、現実には生じつつあるのではないか、という懸念
 - － 「平等原則」「透明性原則」等の具体的意味内容それ自体が大きく変わるのではないかという見立て

p.30

実務的要請を受けた動き

- データ流通促進政策の動きの例
 - 官民データ活用基本法（2016年12月）：オープンデータの推進
 - 各法分野でのオープンデータ化の試みや、オープンデータ利活用のための枠組み作りに
 - 行政機関個人情報保護法・独立行政法人個人情報保護法（2016年改正）：公的部門が保有する個人情報から作成した非識別加工情報の提供を事業者から申請する制度
 - 生産性向上特別措置法(2018年6月)：「革新的データ産業活用計画」につき認可を受けた民間事業者から、国の機関等の保有するデータの提供を要請できる制度の創設

p.31

これまでの行政法学での「情報」の扱われ方

- 行政法総論で：行政調査＋いわゆる「情報三法」
 - 公文書管理、情報公開、行政機関個人情報保護
- 行政法各論で：情報法（通信分野等の規制）

これら以外での文脈における分析は多くない

・・・行政機関の内部規律の問題としてのみ捉えられてしまい、外部法（行政作用法・行政救済法）の問題として扱われてこなかったのでは？

p.32

再掲：行政法体系の3階層（行政作用法を念頭に）
【裁量審査の枠組みとの関係】

- ①憲法及び法の一般原則
 - 平等原則、比例原則、透明性原則、効率性原則等
 - ②行政通則法
 - 行政手続法・行政手続条例、情報取扱いに関する法制度（情報公開・個人情報保護）等
 - ③分野ごとの個別法令（下位規範含む）
- この全てのレベルにCPSへの変化の波が来ている、と考えると理論構築を図るべきではないか？

p.33

現実に生じている「情報と権限・組織の乖離」

- ①文科省：教育免許状の管理についての自治体共通システムが（法の設計とは異なり）ヒトに紐付く設計になっていない
 - 法の権限を現場の情報システムが制御出来ない
- ②民間銀行のマネロン対策：銀行法等で反社会的活動を行う者に対して口座開設制限が課されているにもかかわらず、民間事業者である銀行は犯歴調査を行うことができない
 - 極めて不合理なシステム（一部かつ不正確な新聞報道をデータベース化したもの）を参照して業務を行っている

p.34

ビッグデータ利活用における「予測」

- ビッグデータ利活用での予測
 - 収集→傾向分析→あてはめによる「推知」・・・
- 行政法の観点からみると
 - 行政が規制するべきリスクの増大・拡大
 - 行政自体がそのような情報分析手法を**利用する**場面における問題
 - 行政が**活用しない・できないこと**によって生じる問題
 - 行政による情報分析手法の活用（あるいは不活用）により問題が生じた場合に、いかなる手続で是正するか

p.35

最後に：本当に怖いシナリオの問題意識を

- 「取り残される行政」
 - 外国や民間で先にどんどん進むのに過少すぎる行政リソースにより行政が取り残される
 - なかなか進まない「真のデジタル化」
 - データ利活用の前提となるデータ自体の質が確保出来ないおそれ
 - メタデータの取扱いはどうなっているか？
 - 複雑化し分断される市民
 - 平等性・公共性と「下位互換性」の罫

p.36

参考文献一覧

- 経済産業省産業構造審議会 商務流通情報分科会 情報経済小委員会
中間取りまとめ ～C P S によるデータ駆動型社会の到来を見据えた
変革～（平成27年5月）
(http://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/shomu_ryutsu/joho_keizai/pdf/005_s01_00.pdf)
- 総務省自治体戦略2040構想研究会「総務省自治体戦略2040構想研
究会第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊
重する社会をどう構築するか～」（平成30年7月）
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf)
- 総務省 AIネットワーク社会推進会議「報告書 2017 –AIネッ
トワーク化に関する国際的な議論の推進に向けて–」（平成29年7
月28日）
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000499624.pdf)
- 総務省 AIネットワーク社会推進会議「報告書 2018–AIの利活
用の促進及びAIネットワーク化の健全な進展に向けて–」（平成30
年7月17日）
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000564147.pdf)

p.37

参考文献一覧

- 山本龍彦『おそろしいビッグデータ 超類型化AI社会のリスク』（朝日新書、2017
年）
- 山本龍彦「序章 AIと憲法問題」同（編著）『AIと憲法』（日本経済新聞出版社、
2018年）17–58頁
- 山本龍彦『プライバシーの権利を考える』（信山社、2017年）
- 稲継裕昭『AIで変わる自治体業務–残る仕事、求められる人材』（ぎょうせい、
2018年）
- 弥永真生・宍戸常寿（編）『ロボット・AIと法』（有斐閣、2018年）
– 横田明美「第5章 ロボット・AIの行政規制」同書103-130頁
- クロサカタツヤ=横田明美「AIやモリカケ問題を通して行政法研究者が語る日本の行
方はどちらだ？」（連載・クロサカタツヤのネオ・ビジネス・マイニング第52回）
サイゾー2018年5月94-96頁
- 横田明美「AI 社会における行政規制・行政によるAI の活用に向けて」ビジネス法務
2018年2月号80-81頁
- 横田明美「AI・ロボット社会の進展に伴うリスクに対する環境法政策の応用可能
性」環境法研究7号71-88頁
- 横田明美「行政によるAIの利活用と行政法学の課題」自治実務セミナー2019年1月
号9–13頁
- ルチアーノ・フロリディ（著）・春木良且・犬束敦史（監訳）『第四の革命 情報
圏（インフォスフィア）が現実をつくりかえる』2017年新曜社

p.38

参考文献一覧

- 山本隆司「事故・インシデント情報の収集・分析・公表に関する行政法上の論点(上)(下)」ジュリスト1307号19-27頁・1311号168-184頁
- 山本隆司「現代における行政法学の体系」岡田正則＝白藤博行他編『現代行政法講座 1 現代行政法の基礎理論』2016年日本評論社,31-58頁
- 山本隆司「行政訴訟法の課題—行政機関の情報処理行為を審査する訴訟に焦点を当てて」行政法研究20号(2017年10月)81-104頁
- 米丸恒治「情報化社会における行政とその法的環境—立法・行政・司法のワークフローを通じての現状と課題」行政法研究6号1-23頁
- 岩橋健定「法の情報分析と公共政策法学の可能性」宇賀克也・交告尚史(編)『現代行政法の構造と展開』2016年有斐閣、19-35頁
- Eberhard Schmidt-Aßmann, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes, Mohr Siebeck, 2015
- Elisabeth Kirschner, Transparenz der Verwaltung – Open (Government) Data, PSI-Richtlinie, Umweltinformation, danzig&unfried, 2016
- 福田雅樹・成原慧・林秀弥(編)『AIがつなげる社会』2017年弘文堂
- 多賀谷一照『行政情報化の理論』2000年(財)行政管理研究センター
- 多賀谷一照「情報通信と行政法理論」行政法研究22号(2018年1月)1-36頁
- Augsberg 2013 : Ino Augsberg, Informationsverwaltungsrecht, Mohr Siebeck, 2013
- 林2017 : 林紘一郎『情報法のリーガル・マインド』2017年勁草書房

第4回

- ・ 憲法上の地方自治の意義に関する一考察
- ・ 規制のサンドボックス制度について－国家戦略特区との関係－

21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成30年度）
（第4回）議事要旨

- 1 日 時 平成31年2月19日（火）17：00～
- 2 場 所 中央合同庁舎2号館 総務省 共用1001会議室
- 3 出席者 江藤 祥平 上智大学法学部准教授
片桐 直人 大阪大学大学院高等司法研究科准教授
境家 史郎 首都大学東京法学部教授
寺田 麻佑 国際基督教大学教養学部准教授
野澤 千絵 東洋大学理工学部教授
平田 彩子 岡山大学法学部准教授
福元 健太郎 学習院大学法学部教授
横田 明美 千葉大学大学院社会科学研究院准教授
- 4 議 題 ・憲法上の地方自治の意義に関する一考察
・規制のサンドボックス制度について－国家戦略特区との関係－
- 5 概 要

憲法上の地方自治の意義に関する一考察

（江藤構成員から資料に基づき説明）

- 市町村合併に関し、昭和の合併で合併した市町村は、合併した後も合併前の市町村の枠組みというか、ノモスというか、ある種のアイデンティティーが今でも残っているが、平成の合併ではそこまでではないのではないか。
- ノモスはアイデンティティー論と深く関連している概念である。最高裁判決によれば地方公共団体として存在するための要件として二つ掲げているが、そのうち一つが、住民の帰属意識である。しかし、昨今の憲法学では、この要件自体削るべきだという見解が有力である。
- 一方で、ノモス論から言うと、このアイデンティティーのような、目に見えないような帰依、帰属の感覚のようなものが決定的に重要である。
- アメリカでは、憲法判例という観点で、積極的に様々な判例が出されているが、地方部が貧しかったり、問題があったりと、現場からの民主主義が望めるような状況ではな

い場所もあると思われる。

- ゲーテッドコミュニティの問題が、背景にある格差やそこから生み出されるクライムレートの人種間での不平等などから端を発しているとする、従来のノモス論という概念枠組みをもって、これらの問題を解消し得るのかどうかということはやや難しいのではないか。
- 日本の地方自治、特に戦後の日本国憲法下の地方自治は、地方によって担われるべき行政を住民自治によって行うことであり、いわゆる行政かぎりの民主化というテーゼによるものである。しかしながら、80年代から地方分権や地方自治の世紀などと言われるようになり、「行政」ではなく「統治」に変質している。「統治」への変質は、地方によって担われるべき行政を住民自治によって行うというレベルの地方自治に戻ることが難しいということの意味しているのではないか。
- 憲法学における地方自治論では、地方自治体間をどのように調整するのかということについて、議論から抜け落ちているように思う。憲法学における地方自治論は、地方公共団体が競合的に様々なことに取り組んだときに、どのように利害を調整し、どのように一国のまとまりを持たせるか、という局面を全く議論していないのではないか。ノモス論はこの点にどのように応答するか。
- 国と地方公共団体の適切な役割分担は必要であるが、役割分担を決するためには、地方公共団体自体がノモスであるという認識を前提にしなければならない。
地方公共団体間の争いが起きた際には、中央政府がノモスを調整することとなるが、調整の方法は、ノモスは原理であってルールではない以上、一つには定まらない。ただし、特定の地方公共団体を特別に扱うことなく、平等な配慮と尊重の下に、公平な枠組みを構築していくこととなるのではないか。
- 地方公共団体間の争いをどのように解決するのも重要ではないか。総務省等の行政が解決するのか、衆議院や参議院などの政治が解決するのか、場合によっては、機関争訟として裁判所が解決するのか、また、これらをどのようにミックスするのか、加えて財源・財政問題もあり、これらの調整方法についても枠組み構築の問題と考えられる。
- 中央政府と県、あるいは市町村の権限問題を調整する仕組みがどのように機能しているのか、機能していないのか、機能していない場合には、どこに問題があるのかについては、しっかりと考えるべきではないか。
- アメリカは連邦司法裁判所の役割が強く、また、最高裁判所の判事が保守化したことにより、連邦の権限が制約されたように思われる。その一方で、日本は訴訟があまり起

きず、また、司法消極主義であり、地方自治のダイナミクスにおいて、司法がどれだけ役割を果たしてきたのか疑問である。

- 憲法の第8章（地方自治）は、地方に対して国が何をできるか、できないか、を定めているのであり、地方のあり方そのものについて根本的に規律するという側面は弱いのではないか。
- 国に対しアイデンティティーを持つことを強制することが不可能であり、愛国心を持つことを、国籍要件にすることはできない。従って、ノモスは、国との関係では成立しないと考えられる。一方、地域共同体の間においては、ノモスと似たようなアイデンティティーの感覚は必要になるのではないか。

規制のサンドボックス制度について－国家戦略特区との関係－

- 実験法律が適用できる場面は、倫理面の問題が重要であり、限定的になるのではないか。
- どのような規制を取り払うかという内容にも大きく依存するが、特区やある地域固有の要因が因果関係のプロセスに入っている場合には、実験の結果が、当該地域以外の地域に当てはまるか、ということは、自動的に言えないのではないか。
- 生産性向上特別措置法をはじめとする規制のサンドボックス制度は、全国の規制緩和を前提として実験するという視点があるのではないか。
一方で、特区制度は、外国人材登用などの地域で強力に推し進めたいことを当該地域で実際に実施するものであり、特区制度の方が地域固有の特色を生かそうとする取組みである。
- 規制のサンドボックス制度における「実験」は、実験をするために規制を外すのか、それとも法規そのものを実験したいのか不分明である。
- レギュラトリー・サンドボックスは、新規の産業に従来の規制を硬直的に当てはめるのではなく、どのような規制にするかも含めてよく観察するという側面が強いのではないか。そういう意味では、実験の対象となっているのは規制ではないか。そうすると、サンドボックスは、地方公共団体ではなく、法令所管省庁が強く関与する形で実施すべきではないか。
- 生産性向上特別措置法は実験法律の傾向があると思われるが、地域と結びつけること

には違和感がある。

- 規制のサンドボックスは、制度全体をどう理解するのか、主体は誰か、認定主体は誰か、既存の何を回避するのかということを、整理すべきではないか。過度に、生産性特別措置法をモデルにし過ぎてもいけないのではないか。
- 特区制度は特区制度、規制サンドボックス制度は規制サンドボックス制度として、それぞれ固有に実施しても良いと考えられるが、これらをミックスして、同じ文脈で議論することは、それぞれの良いところ、悪いところが分かりにくくなるのではないか。
- 規制のサンドボックス制度は、許認可の機動性を上げるため、政策的な側面に重きを置いた法律であることから、規制緩和よりもむしろ、許認可の手続きに要する時間の短縮や、様々な調整を省略することに重きがあるのではないか。

資 料

憲法上の地方自治の意義に関する一考察

@21 世紀地方自治制度についての調査研究会

上智大学 江藤祥平

1 地方自治というパラドクス

地方自治とは何か＝「地方自治の本旨」（憲 92 条）

①「地方の行政を地方の住民の意思によって行うこと」（註解日本国憲法（下）1358 頁）＝住民自治。②「地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされること」（芦部『憲法 367 頁』）＝団体自治。

地方自治の位置づけ：「国家の下における地域的共同体の自治として、それ自体が国家の承認にかかっており、地方自治が具体的にどういう形式と内容をもつかは、そのよって立つ社会的基礎によって制約されているとはいえ、一に国家の立法政策によって決定される」（註解日本国憲法（下）1355 頁）

パラドクス：自治が国家の立法政策によって定まるとされている点。自治とは self-government＝自己統治のこと。地方 local が自己統治するとしておきながら、立法政策がその内容を定めるとするのは、他律による自律の保障であって、みせかけの自治ではないか。

立法政策とすれば、中央集権主義と地方分権主義のどちらを採用するかは立法裁量の問題。1999 年改正地方自治法は機関委任事務を廃止したが、廃止しなかったとしても「地方自治の本旨」を害するわけではない。「補完性 (subsidiarity) の原理」（ヨーロッパ地方自治憲章）は憲法の要請ではないとする見方が一般的（反対、杉原泰雄『地方自治の憲法論』171 頁）。

もっとも、憲法は地方に対しそれなりの自治を保障しているのも事実。自主組織権、自主行政権、自主立法権、自主財政権、国政参加権。中でも重要なのが、自主立法権としての条例制定権（憲 94 条）。国の法令の委任がなくても独自に定めることができる（芦部『憲法』369 頁以下）。Cf. 法律の根拠を必要とする委任命令、執行命令とは根本的に性質が異なる。

しかし、自主立法権といっても「法律の範囲内で」（憲 94 条）認められるものにすぎない。法令と条例が抵触したときには法令が優越。自主立法は、原則として法律（黙示的留保を含む）の存在しない事項に限って認められる（但し、徳島市公安条例事件最高裁判決）。裏を返せば、立法府が法律で留保することで、容易に地方公共団体の意思を制約しうる。

「国と地方公共団体との適切な役割分担」（自治 2 条 11）は、憲法上の要請か（肯定、小早川光郎「公法研究」62 号 170 頁）。仮にそうであるとして、「適切な役割分担」の内実を決する指導原理とはいかなるものか。Cf. 国の事務、法定受託事務、自治事務

2 立憲主義と地方自治

立憲主義とは何か（拙著『近代立憲主義と他者』）。国家権力を構成し、同時にこれを制約すること。前者が統治機構論、後者が人権論。なぜ構成した権力を制約？権力は自己目的化する傾向にあるから。権力は個人の福利（well-being）を実現するという目的の手段にすぎないが、その絶対性ゆえに手段を目的化する傾向にある。

権力を制約する憲法上の原理としては大きく二つ

- ① 権力分立。権力の全体化の契機を「分離」の契機によって相対化する。自由主義の要請として説明するのが一般。しかし分離だけでは、中庸を図ることはできても、個人の福利の積極的実現にまでは至らない。
- ② 人権（個人の尊重＝憲法 13 条）。正統性を標榜する権力行使にもかかわらず不服従を認める（civil disobedience）。人権とは非国家的なるもの。国家を destabilize させるという意味では「非国民」の論理。国家自体が目的ではないことをリマインドさせる。

地方自治。①権力分立の原理として説く見解。政治の領域を「中央」と「地方」に分割する垂直的権力分立（高橋和之『立憲主義と日本国憲法』315 頁）。しかし、権力分立の思考は、まず権力ありきでそれを分割するという具合に、国家権力の「全体」存在を前提にしてしまうところが、自治の発想にそぐわない。

そこで、②人権（個人の尊重）の観点からも、地方自治を鍛え直す必要。地方自治の本旨とは、個人の尊重に由来する地域的共同体の尊重に基礎づけられる（高橋和之『立憲主義と日本国憲法』370 頁）。従来、この②の観点は希薄。団体自治は「付与された権能」という具合に①に近く、住民自治は②というよりは民主主義の論理に解消されてきた。

その背景には歴史的要因。廃藩置県による「上からの革命」。地方には江戸時代以来の自主的沿革もあるが、固有権の発想に乏しい。戦前が中央集権主義の時代なら、戦後も中央と地方が拮抗する図式はみられない。むしろ国会議員と地方政治家の系列は強固。たしかに 90 年代以降は地方分権の流れに転じるも、経済停滞からかえって国頼みの側面もみられる。

要するに「権力への懐疑」という側面から、地方自治を確立する視点の欠落。地方は権力からの防波堤として独立した法人格を有する主体性を確立しえていない。国の事務の「残余」を地方の事務とみなすようでは、本来的な地方自治は実現しえない。

これはひとえに地方自治だけの問題ではなく、憲法における人権論的発想の不在でもある。人権は国を超越する原理。地方自治も、単なる国法の一原理と捉えるのか、国法を超越する固有権的な意味合いを見出すかによって、その重みは変わってくる。

3 比較法的視点から：アメリカ連邦制

アメリカは連邦と州の二元体制。連邦の権限は、憲法第 1 条第 8 節で明示的に規定（州際通商、課税、歳出権は general welfare の縛り）。「本憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されなかった権限は、それぞれの州又は人民に留保される」（修正 10 条）。

問題は、何が連邦の権限なのか。たとえば合衆国銀行の創設権限。McCulloch v. Maryland（1819）は第一次合衆国銀行について肯定したが、第二合衆国銀行は時の大統領アンドリュー・ジャクソンが拒否権を発動。連邦と州のせめぎ合いは、その後も続く。

経済に関しては、憲法 1 条 8 節 3 項「各州間の通商を規定すること」が連邦権限。経済を州内で管理したい州と、統一的に把握したい連邦の思惑が衝突。最高裁は、Gibbons v. Ogden(1824)で、州際通商規制に関する連邦議会の優越性を確立（明示的先占）。

しかし、Lochner 時代（実質的デュープロセスの時代）に入って連邦が州権限への介入を強めるにつれ、最高裁が連邦規制を違憲とする事例が増加（Child Labor case（1918）、Child Labor Tax case（1922））。但し、合憲とする事例も複数存在（製品自体に害があるとき等）。

New Deal Era の到来。Wickard v. Filburn（1942）：農業調整法は割当以上の小麦を生産した農家を処罰。Filburn は自家用目的で割当以上を生産。自家用ゆえに州際通商に影響はないと主張。しかし最高裁は、aggregate すれば substantial な効果が認められるとして合憲。

これ以降、連邦権限は飛躍的に拡大。州際通商条項は、60 年代以降の公民権関連法の制定の際の根拠となる。Heart of Atlanta Motel v. U.S.（1964）→モーテルでの人種差別を禁止（合憲）、Katzenbach v. McClung（1964）→レストランでの人種差別を禁止（合憲）。1937-1987 まで連邦法が権限不在として違憲とされたのは僅かに 1 件。

ところがレーンクイストが長官に就任して以降、連邦権限に歯止め。①Lopez 判決（1995）：学校区域内の銃規制法を州際通商条項の下で認めず違憲。②Morrison 判決（2000）：女性に対する暴力規制に関する法律も違憲。③Raich 判決（2005）：マリファナ規制を違憲。

オバマケア判決（2012）：Affordable Care Act を合憲としたが、実は州際通商条項の下では違憲としている。個人の不作为を規制することまでは予定していないというのが理由（ブロッコリー問題）。不作为を規制の対象にすると、連邦の権限が無際限に拡大する。

要約：連邦議会の権限には限界。州際通商はもちろん、課税や歳出条項に基づく規制も無制限には認められない。州の権利、州民の権利という固有権的発想が背後にある。

4 地域共同体とノモス

日本国憲法は、enumerated powers という発想に乏しい（天皇は例外）。そのため頼りの綱は個人の人権だけとなるが、これは個人の権利だけに、国の大綱的施策を覆す根拠としては機能しない（住基ネット高裁判決）。過去の法令違憲の多くも平等権に関連する問題である。

一応、公共の福祉に合致していることは必要。だが、裁判では国の施策の必要性・合理性を肯定して、おしまいにするケースがほとんど。経済規制についても、積極目的規制は明白性の原則を妥当させる。放送規制についても、制度思考で契約の自由の論理の不在。

連邦制ではないから当然の帰結？立憲主義であるからには権力を制約する防波堤が必要。地方分権や道州制構想はこれに沿ったものといえるが、上から行政権限を付与したり、行政区画を定めたりするだけでは自治の精神は育たない。Cf.小選挙区制導入の経験。

ノモスと法（拙著『近代立憲主義と他者』）。自治=Autonomy (auto-nomos)。自己のノモス。古代ギリシャの概念。伝統や文化を含むその地域共同体の客観精神的形態。人はノモスに生きることで、アイデンティティを獲得し、生の意味を充実化させる。

ノモスは創造的・発生的。解釈共同体であり特殊 (local)。組織化・客体化をモチーフとする国家のような形態とは異なる。戦後の国体論争では、尾高朝雄がノモスをもって主権を基礎づけようとした。日本を日本あらしめる客観的意味（統治意思）の存在。

ノモスの観点からすれば、地方公共団体も、一つの行政区画以前に、それ自体が歴史的・発生的に基礎を有する社会共同体。そこから国家権力の必要性和限界を見極めていく必要がある。国家から地方が伝来するのではなく、地方の存在意義から国家の必要性を導く。

実験的民主制（木下昌彦）の思考はこれに近いが、この考え方が最終的には世界線の収斂を目的とするのに対して、ノモス論はあくまで地域の独自性をそのままに共存させる多元主義の発想。条例間の不均衡は解消すべきものではない（Cf. 伊藤正巳補足意見）。

これによれば、国家の強制力は、ノモスの自治を共存させるのに必要な限度でのみ許される。「囚人のジレンマ」状況からの脱却はその典型。国家は特定の意味を正統と押しつけるのではなく、地域共同体が生み出す意味の多様化と共存を実現する役割に徹する。

想定される批判。国家的ビジョンが欠落していないか。地方が衰退する現状ではノモスの衰退は不可避ではないか。そもそも日本の地方にノモスの基盤はあるのか。地方が意味の創出主体となりうるのか。都市主導でしか再生はありえないのか。

5 結び—地方自治の未来

地方自治というパラドクス。パラドクスかどうかは立憲主義をどう捉えるかによる。あくまで個人の福利の実現、そのための地域共同体の必要性を前提にするなら、地方から国家の必要性を導くのが順序。国家から地方が伝来するというのは順序が逆。

ところが、高度経済成長を経る中の日本では、国家から地方という順序によって上手く事が運んでいた（一種のトリクルダウン）。その中でも地域共同体の弱体化は着実に進んでおり、分権の流れが来た頃には少子高齢化の流れも重なって地方の衰退が切実に。

統治システムの変革だけでは、真の地方自治は望めない。第4次産業革命（AI、IoT）が人間の生き方を劇的に変えるというのも幻想。そもそもそれを使いこなす人間の側に主体性が失われていては、技術に呑み込まれる可能性が高い（第3次産業革命）。

今必要なのは、地方が着実に創造性を伸ばすことのできる環境づくり。環境づくりは自治を実現する前提であるから、そのための介入は、他律による自律の侵害にならない。近時の試みである構造改革特別区域法、総合特別区域法は、この方向に沿ったものといえるか。

立憲主義は長期的なプロジェクト。「下から」の支えなくして、長期的な発展は期待できない。そのための努力は直ちには実を結ばないため、政治はこの分野における努力を忌避する傾向。そこにあえてリソースを差し向けさせるのが、立憲主義としての地方自治の役割。

規制のサンドボックス制度について—国家戦略特区との関係—

2019 年 2 月 19 日

国際基督教大学教養学部 寺田麻佑

1. 問題の所在

(1) 立法対応の必要性

- ・先端技術の活用に合わせて様々な立法対応が必要となっている。
 - 自動走行車やドローンの実験が現行法律下では難しい。
 - AI の開発にあたって法的規制をどのようにかけるのか、検討が進まない→かけすぎても開発を阻害する。
- ・規制をかけるべきでない分野の検討が進まない。
 - 特別法や時限法での対応は行っているが、実験法律として立法政策を進め、対応を行えるのだろうか？

(2) 実験法律の可能性—政策手段の実現としての立法

- ・法律＝一般性と抽象性を備えた堅固なもの、固定的・静態的？
- ・科学技術の進展の状況のなかで求められる行政システムの開発など、解決の求められている課題の複合性に着目すると、法律を固定的なものとして捉えることはできない
 - 法律にも、高度の学習能力と進化可能性が必要となる。
- ・立法は人間の運命を用いた実験？
- ・ドイツの法律学者ヤーライス
 - 法律はそもそも実験の要素をもつ＝立法の機能が試行錯誤にある (Trial and Error)
- ・そもそも、法律には実験的性格がある
- ・法律が持つべき高い価値を前提に議論が進められることが多いが、政策手段としての性格はもともとある。

(3) 具体例としての特区—地方自治との関係は？

- ・日本において、21 世紀に入ってから特区制度の立法例が急増
- ・特区制度は、地域を限定し、他の地域とは異なる行政法制度を作用させる＝地方自治と類似
 - ・憲法上、地方自治の保障があり、地方分権改革によって地方公共団体の権限や法的地位が強まっている中での特区制度の充実
 - 特区制度は、既存の憲法—法—条例構造の中における行政裁量によって実現できない免除措置や、条例によって変更することができない法治主義・租税法律主義の要請と地方

自治の理念を調整する仕組みの一つであり、特区と一般法規制は競合関係にたつ？

（調整の観点→復興特区（漁業特区構想）において住民自治を機能させる¹⁾）

→ 規制者と被規制者の距離が接近する地方自治に委ねられるべき事項と、国会で決定されるべき事項が質的に異なる？

→ 地方自治によって設定可能な規制や課税の範囲が拡大すれば、特区制度の必要性も少なくなる？

→ 特区制度は、地方自治では不可能な領域を国の立法者による制度設計を基礎に可能とするもの？

（４）条例の認知的先導性

条例は、地方の実情に応じて別段の規制を施すことを法律が容認する趣旨であれば法律と抵触せずに新たな社会的問題に対処することができる。

古くは情報公開条例（大阪市、横浜市など）にみられるように地方が先導した事例は多い。

最近の例：渋谷区男女平等及び多様性を尊重する社会を推進する条例

同性カップルを「結婚に相当する関係」と認め、お互いを「パートナー」とする証明書を発行することなどを定めた東京都渋谷区の条例であり、2015 年 3 月に成立し、同年 4 月 1 日に施行された。行政としては全国初の取り組みである。

狭域の政治空間のほうが新たな問題への感受性は高く、条例という形式によって一定の法的決定がなされたうえで、条例による制度化が果たされた法的仕組みの中から、制度の改善もされる。

→ 情報公開制度のように、条例で制度化が果たされ、国の法制度に発展するものも。

→ パートナーシップ条例も、千葉市の導入なども含め、全国で条例による導入が図られ、民法改正へとつながる可能性。

政策形成のイノベーションを支える地方公共団体の能力としての認知的先導性、試行的先導性²⁾。

2. 生産性向上特別措置法

2018 年 6 月 6 日に、「生産性向上特別措置法」という法律が施行された³⁾。

この法律の趣旨は「近年、IoT やビッグデータ、人工知能など、ICT 分野における急速な技術革新の進展により、産業構造や国際的な競争条件が著しく変化しています。こうした変

¹⁾ 濱田武士「水産業の再生と特区構想の行方」ガバナンス 125 号（2011 年）18－21（19）頁。

²⁾ 角松生史「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』（東京大学出版会、2001 年）321－350（326－327）頁。

³⁾ 生産性向上特別措置法

<http://www.meti.go.jp/press/2018/06/20180606001/20180606001.html>

化に対応し、世界に先駆けて「生産性革命」を実現させるべく、政府は、昨年12月に「新しい経済政策パッケージ」を取りまとめました。この中で、2020年までを「生産性革命・集中投資期間」として、あらゆる政策を総動員することとしていることを受け、生産性向上特別措置法により、我が国産業の生産性を短期間に向上させるために必要な支援措置を講じます。」ということである。

なお、その政策パッケージとは、以下のようなものである。

法律の概要

1) プロジェクト型「規制のサンドボックス」制度の創設

参加者や期間を限定すること等により、既存の規制にとらわれることなく新しい技術等の実証を行うことができる環境を整備することで、迅速な実証及び規制改革につながるデータの収集を可能とします。

2) データの共有・連携のためのIoT投資の減税等

データの共有・連携を行う取組を認定する制度を創設し、こうした取組に用いる設備等への投資に対する減税措置等の支援を行います。また、一定のセキュリティの確認を受けたデータ共有事業者が、国や独立行政法人等に対し、データ提供を要請できる手続を創設します。

3) 生産性向上特別措置法に基づくデータ活用支援施策について

中小企業の生産性向上のための設備投資の促進

中小企業者が、市町村の認定を受けた計画に基づいて先端設備等を導入する際の支援措置を講ずることで、地域の自主性のもとで、生産性向上のための設備投資を加速します。

具体的な生産性向上措置法の条文【抜粋】

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、近年の情報技術の分野における急速な技術革新の進展により産業構造及び国際的な競争条件が著しく変化する中で、我が国産業の生産性の向上を短期間に実現するための措置が早急にとられなければ、我が国産業の国際競争力が大きく低下するおそれがあることに鑑み、新技術等実証の促進、革新的データ産業活用の促進その他の革新的事業活動による短期間での生産性の向上に関する施策を集中的かつ一体的に講ずること等により、我が国産業の国際競争力の維持及び強化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「革新的事業活動」とは、我が国において国際競争力を早急に強化すべき事業分野に属する事業活動であって、当該事業分野において革新的な技術又は手法を用いて行うものをいう。

この法律において「新技術等実証」とは、次の各号のいずれにも該当するものをいう。

3 この法律において「規制の特例措置」とは、法律により規定された規制についての別に法律で定める法律の特例に関する措置及び政令又は主務省令（以下この項において「政令等」という。）により規定された規制についての別に政令等で定める政令等の特例に関する措置であって、第十三条第二項に規定する認定新技術等実証計画に従って実施する新技術等実証について適用されるものをいう。

4 この法律において「革新的データ産業活用」とは、革新的事業活動のうち、電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録をいう。）に記録された情報（国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すことになるおそれがあるものを除く。以下「データ」という。）を、革新的な技術又は手法を用いて収集し、産業活動において活用するものをいう。

（基本理念）

第三条 革新的事業活動による生産性の向上は、近年の情報技術の分野における急速な技術革新の進展により産業構造及び国際的な競争条件が著しく変化する中で、我が国産業の生産性の向上を短期間に実現するための措置が早急にとられなければ、我が国産業の国際競争力が大きく低下するおそれがあることに鑑み、事業者が、経営改革を迅速かつ適切に推進しつつ、新技術等実証、革新的データ産業活用、革新的事業活動に資する研究開発及び人材の確保その他の革新的事業活動による短期間での生産性の向上のための取組を自主的かつ積極的に行うことを基本とし、国が、生産性の向上が短期間に実現するよう、事業者に対する支援措置の実施、規制の見直しその他の必要な事業環境の整備を計画実行期間（第八条第一項に規定する計画実行期間をいう。次条において同じ。）内に集中的に行うことを旨として、行われなければならない。

（国の責務）

第四条 国は、前条の基本理念にのっとり、革新的事業活動による短期間での生産性の向上に関する施策を計画実行期間内に集中的かつ一体的に推進し、迅速かつ確実に実施する責務を有する。

国は、革新的事業活動による短期間での生産性の向上に関する施策の推進に当たっては、事業者による新技術等実証、革新的データ産業活用、革新的事業活動に資する研究開発及び人材の確保その他の革新的事業活動による短期間での生産性の向上のための取組が自主的かつ積極的に行われるよう、事業者に対する支援措置の実施、規制の見直しその他の必要な事業環境の整備を計画実行期間内に集中的に行うこととする。

（事業者の責務）

第五条 事業者は、第三条の基本理念にのっとり、当該事業者の属する事業分野における商品若しくは役務に関する需給の動向又は事業者間の競争の状況その他の当該事業者の事業を取り巻く環境を踏まえて、経営改革を迅速かつ適切に推進しつつ、新技術等実証、革新的データ産業活用、革新的事業活動に資する研究開発及び人材の確保その他の革新的事業活動による短期間での生産性の向上のための取組を自主的かつ積極的に行うよう努めなければならない。

3. 規制のサンドボックス制度制定への経緯

2018年2月1日に開催された「**未来投資会議（第13回）**」において、成長戦略のKPIの進捗状況や産業競争力強化のための重点施策などについて、議論・検討がおこなわれた。この会議において、国家戦略特区における地域限定型規制のサンドボックス制度の創設などの規制緩和について検討が行われた。

具体的に、産業の国際競争力の強化や国際的な経済活動拠点の形成を図るための新しい政策パッケージ（平成29年12月8日閣議決定）及びまち・ひと・しごと創生総合戦略（平成29年12月22日閣議決定）をふまえ、国家戦略特別区域法において新たな規制の特例を設ける措置として規制のサンドボックス制度が議論された。この時点で議論されていた規制のサンドボックス（想定されていたもの）は、「イノベーション促進のために、一時的に規制の適用を停止するなど、新たなビジネスの実験場の仕組みとしてイギリスなどで始められた「規制の砂場（Regulatory Sandbox）」をいう。これを参考に特区において

も、監視・評価などの事後チェックルールを整備し、近未来技術実証に関する事前規制・手続きを見直すことで、迅速・円滑に実証実験を実現する仕組みを設けようとするもの。」である。

規制のサンドボックス制度では、自動走行、小型無人機その他、近未来技術や第四次産業革命の実現に関連する実証実験を、特区内に地域限定型のサンドボックスを設け、より迅速・円滑に実現するようにするとともに、監視・評価体制を設けて事後チェックを強化し、その代わり、事前規制は最小化していくとしています。

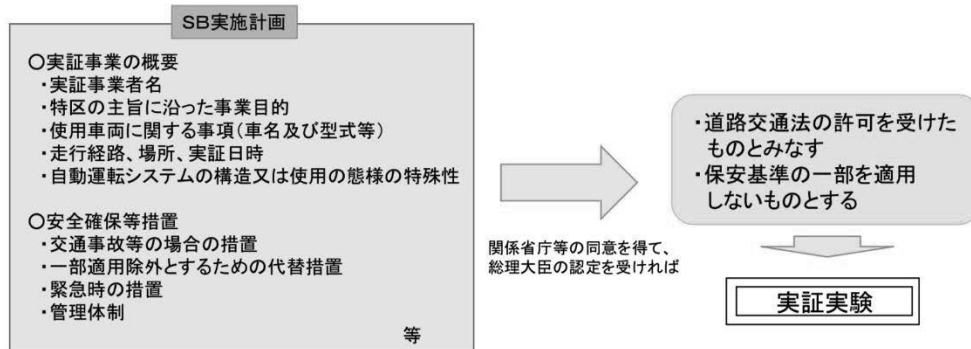
自動走行	小型無人機 (ドローン)	電波利用
下記条件のもと、 <u>道路交通法(道路使用許可)、道路運送車両法(保安基準)</u> などの規制を最小限にする。	下記条件のもと、 <u>航空法(飛行空域の許可・飛行方法の承認)</u> などの規制を最小限にする。	下記条件のもと、 <u>電波法(無線局免許等)</u> などの規制を最小限にする。
・ <u>国家戦略特別区域会議は、各区域における区域計画の中で、自動走行、小型無人機などの類型ごとに、その地域の実情を反映した「サンドボックス実施計画」を定めることとする。</u> (サンドボックス実施計画で規定する内容) 実証事業の内容(目的、実施区域、実証内容等) 安全確保等事業実施に当たって遵守すべき基準 ・ <u>区域会議のもとに、専門家による「監視・評価委員会」を設置し、事後チェック体制の強化を図る。</u>		

参考図1 未来投資会議(第13回) 2018年2月1日

自動運転に係る実証事業のイメージ

(参考)

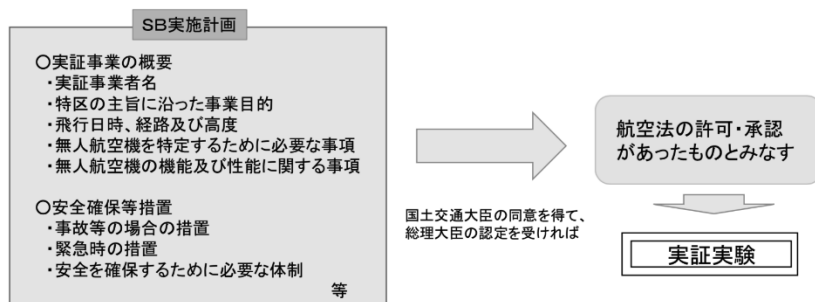
- 区域計画において、サンドボックス実施計画を策定
関係省庁等の同意 ⇒ 総理大臣認定



無人航空機の飛行に係る実証事業のイメージ

(参考)

- 区域計画において、サンドボックス実施計画を策定
国土交通大臣の同意 ⇒ 総理大臣認定

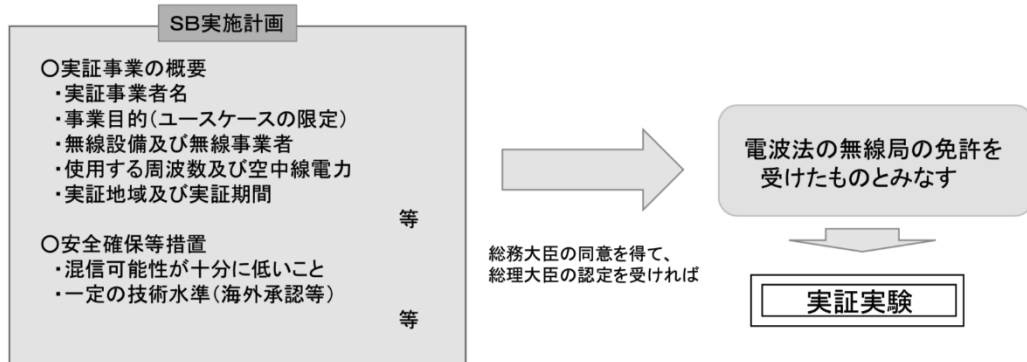


自動運転実証実験・ドローンなどの航空機の飛行に係る実証事業（以上）・革新的無線事業の実証実験（以下）のイメージ参考図・未来投資会議（第13回）（2018年2月1日）

革新的無線技術に係る実証事業のイメージ

(参考)

- 区域計画において、サンドボックス実施計画を策定
総務大臣の同意 ⇒ 総理大臣認定



4. 具体的な規制のサンドボックス認定事案（2018年12月26日）⁴

- ・IoT社会の実現に向けた高速PLC（電力線通信）でつながる家庭用機器に関する実証

「規制のサンドボックス制度」の初めての認定案件として、パナソニック株式会社が行うIoT社会に向けた高速PLC（電力線通信）でつながる家庭用機器に関する実証計画を認定しました。

1. 「新技術等実証制度」（規制のサンドボックス制度）の活用について

生産性向上特別措置法（平成30年6月6日施行）に基づき、新しい技術やビジネスモデルを用いた事業活動を促進するため、「新技術等実証制度」（いわゆる「規制のサンドボックス制度」）が創設されました。本制度は、参加者や期間を限定すること等により、既存の規制の適用を受けることなく、新しい技術等の実証を行うことができる環境を整えることで、迅速な実証を可能とするとともに、実証で得られた情報・資料を活用できるようにして、規制改革を推進する制度です。

⁴ <http://www.meti.go.jp/press/2018/12/20181226005/20181226005.html>

新技術等の実証を実施しようとする者は、新技術等実証計画（以下「実証計画」といいます。）を作成し、主務大臣（事業所管大臣及び規制所管大臣）に提出します。申請を受けた主務大臣は、革新的事業活動評価委員会の意見を聴いた上で、実証計画の認定の可否を判断します。（本件の場合、事業所管大臣及び規制所管大臣は経済産業大臣です。）

2. 実証計画の概要と認定について

本実証計画は、高速 PLC※装置を組み込んだテーブルタップ、照明器具、電子レンジ、エアコン、冷蔵庫及び洗濯機等の電気用品が、通信や放送に障害を及ぼす雑音を発生させるおそれがなく、電気用品安全法上の安全性が守られることを確認しようとするものです。

※PLC（Power Line Communication、電力線通信）とは、通信ケーブルを新たに増設することなく、既設の電力線を通信回線として利用する通信の方式です

本実証計画は、生産性向上特別措置法第 11 条第 4 項の規定における認定要件を満たすと認められるため、同実証計画の認定を行いました。

本実証の結果等を踏まえ、IoT 時代にふさわしいホームネットワーク基盤の構築が促進されると考えています。

5. 結論

実験法律の在り方について、「人間を対象とする社会科学において実験は許されない」とした定式は一定の限定をもって実験法律も包含した立法政策がなされていくべきである。特に、AI を含めた先端技術に関する規制もしくは規制の抑制は、まさに実験法律的手段を用いて模索していく必要がある。しかし、規制のサンドボックス制度も特区と併せて活用する必要があるが、全国規制を考えるべきものについての適用は難しいとの指摘があることについても、あくまでも、まずは Try ということができるのだろうかという課題がある。