２１世紀地方自治制度についての
調査研究会報告書
(令和２年度)

令和３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・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。

昨年６月に第３２次地方制度調査会においてとりまとめられた「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」においては、行政サービスの提供体制を平時から Society 5.0 における技術の進展を最大限活用したスマートなものへと変革し、デジタル社会の基盤となるサービスを提供していく必要がある等の指摘がなされている。

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。

令和３年３月

一般財団法人　自治総合センター
理事長　荒　木　慶　司

２１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）

荒見　玲子	名古屋大学大学院 法学研究科 准教授
飯田　高	東京大学 社会科学研究所 教授
木寺　元	明治大学 政治経済学部 教授
久木元　美琴	専修大学 文学部 教授
小塚　荘一郎	学習院大学 法学部 教授
須田　守	京都大学大学院 法学研究科 准教授
巽　智彦	成蹊大学 法学部 准教授
成原　慧	九州大学法学研究院 准教授
西上　治	神戸大学大学院 法学研究科 准教授
松浦　正浩	明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科 専任教授

以　上

目　　次

第１回

○　議事要旨　・・・　3

○　資料

・事務局資料　・・・　11
・松浦構成員提出資料　・・・　45

第２回

○　議事要旨　・・・　65

○　資料

・成原構成員提出資料　・・・　75
・小塚構成員提出資料　・・・　89

第３回

○　議事要旨　・・・　103

○　資料

・荒見提出資料　・・・　111
・事務局資料　・・・　133

第４回

○　議事要旨　・・・　161

○　資料

・須田構成員提出資料　・・・　171
・事務局資料　・・・　181
・事務局資料　・・・　193

第１回

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（令和２年度）

（第１回）議事要旨

１　日　時　　令和２年１０月１９日（月）１７：００～

２　場　所　　ウェブ会議（(一財）自治総合センター　大会議室）

３　出席者

荒見　玲子	名古屋大学大学院法学研究科准教授
飯田　高	東京大学社会科学研究所教授
木寺　元	明治大学政治経済学部教授
小塚　荘一郎	学習院大学法学部教授
須田　守	京都大学大学院法学研究科准教授
巽　　智彦	成蹊大学法学部准教授
成原　慧	九州大学法学研究院准教授
西上　治	神戸大学大学院法学研究科准教授
松浦　正浩	明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授

４　概　要

（事務局から資料に基づき説明）

○　標準仕様に基づくシステムも民間のベンダーが作ることになると思うが、標準システムとは、資料でいうＸ社、Ｙ社のどれかが作るのか、いろいろな会社が共同で作るのか、それとも最終的な受注をするＸ社、Ｙ社とはまた別の、さらに専門的なところが作るのか。

○　国が一定の標準仕様を設定し、その上で、標準にのっとったシステムを各ベンダーが開発し、地方公共団体が導入する形になろうかと思う。Ｘ社、Ｙ社以外のベンダーが、国が定めた標準仕様にのっとったシステムを開発することも許容される。

○　行政法的な視点では、ベンダーが作るシステムが標準仕様に適合しているかに関して、認定の仕組みが必要になることはないのだろうか。

○　個別の適合性を認定することまでは仕組みとして設けることを考えているわけではないが、標準にのっとったものかどうかを、それぞれのベンダーが説明して契約をすることになるので、その段階で、それぞれが確認することになる。

○　標準化の制度設計に当たって、例えば行政法の仕組みで元となるモデルはあるのか。

○　既存の類例があったというわけではなく、新しい仕組みとして立案しているものと思われる。

○　複数のベンダーがオープンソースによるシステムの開発をすることも念頭に置かれているのか。

○　国が標準仕様を定めるということは、法的には、各システムに係る法令を所管する大臣が告示のような形で定めることになろうかと思っており、オープンソースの中で改正して、それが標準になるという法律上の構成にはならないと思われる。

○　標準化に合わせてクラウド化も推進していくと、規模の経済が働き、いわゆるＧＡＦＡのようなグローバルなプラットフォーム事業者が参入してきやすくなり、国内のベンダーが弱まって、グローバルなプラットフォーム業者に多くの地方公共団体が頼る可能性があるが、そのような事態は、個人情報保護やセキュリティー、安全保障等の観点からどのような問題があると考えているか。あるいは、海外の事業者も積極的に参入していただいて、より競争を促進することが望ましいと考えているか。

○　広域的なクラウドサービスに統合されたときにどういうサーバーを使うかなどの話になってくると、規模の大きいところがよいかもしれないが、日本国内で１，７４１の団体がそれぞれ使っているシステムを培ってきた現在のベンダーにも優位性はあるだろうと思う。

　最終的に、海外のベンダーも入ってくることはあろうかと思われるが、システムのセキュリティーの水準など一定のものについては満たすべき条件があると法制上位置づける必要があると思っており、知らない間に国外にデータが流出していることなどがな

いように対処することが必要。

○　広域連携について、幾つかの地域では社会的、経済的な一体性と県境が合っていないところがある。都道府県を越えるという話とは別に、県境をまたいで生活圏、経済圏があるところを含むような柔軟な仕組みになっているのか。

○　広域連携について、定住自立圏や連携中枢都市圏は、主には３大都市圏外のことを念頭に置いている仕組みだが、県境を越えて圏域を形成することは排除されていないので、かつての広域行政施策、協議会や一部事務組合を作る絵を都道府県が描くということよりも、やや柔軟化した仕組みになっていると思う。

○　無投票当選者割合については、都道府県議会と町村議会で選挙が成り立たない理由が違うと思うので、精査をする必要がある。住民の多様な意見を反映するというところを重視するならば、例えば、都道府県議会に関して１人区が増えている現状もあり、選挙制度についても考える必要はあるのではないか。

議員のなり手不足については、アンケート結果や様々な研究成果など、どのようなエビデンスがあってこのような答申につながったのか。

○　三議長会にも参加いただいた研究会の中でも都道府県議会と町村議会で無投票当選の割合が違うのは事情が違うだろうと整理されている。ご指摘のとおり、都道府県については、１人区という選挙制度の問題ではなかろうかということである。

エビデンスというよりは、特に議会の側から強く求めているものを中心に研究会で議論したのが実際のところ。

（松浦構成員から資料に基づき説明）

○　トランジション・マネジメントは、社会システムレベルでの構造変革を適切にマネジメントするという考え方である。

トップダウンでシステムを入れ替えるのではなく、また、関係者で合意形成を図るのでもなく、むしろイノベーティブな先駆者たちが挑戦的な取組を実証して、それに対しての共感を得る、あるいは仲間を増やしていくことによって、徐々にそれが当たり前に

変化させていくということを行う。

○　日本においては、人口問題、少子高齢化や気候変動の問題がある。また、いわゆるデジタル庁のように、一気にいろいろなものを電子化しなければならないということが新型コロナウイルス感染症の影響で出てきている中で、当たり前の転換をどうやるかというのは重要な問題。

○　トランジション・マネジメントで重要なのは超長期、２０５０年とか４０年の持続可能な社会システムを、きちんと描き、システムを全部変えるということを意識することで、現場での活動は、それ自体が目的ではなく、２０４０年に向かうための手段でしかないということを意識して活動にすることが必要。

○　ライドシェアや自動運転車の開発により、自動車社会の在り方自体が変わってくると思うが、今後のまちづくりや地域のあり方がどのようになっていくとお考えか。

○　ビジョンを１０年後ぐらいに見定めて例えば特区でやるのかなど、どのようにして常識を変えていくのかが必要。２０年後を見据えて、そもそも車がないような社会や、あるいは小型モビリティーや完全に運転手のいない社会というのもあり得る。ＡＩとか自動運転よりさらに先のモビリティーを見据えたビジョンに向かっての展開ができるともっと面白いと思う。

○　Ｓ字カーブによる検討プロセスというグラフの縦軸は何を意味するのか。

○　ロジャースのイノベーション普及学（Diffusion of Innovation）という考え方におけるＳ字カーブから着想を得ていて、新しい当たり前の普及率が縦軸で、一部でしか行われてないマイナーなものが未来ビジョンにつながる矢印として描かれ、捨象されている。

○　過度に合意形成をしないとはいっても、それについてみんながそうだと思うプロセスだとか、取組としてどんなことが念頭にあるのか。また、その中で、地方公共団体は、社会システムを整備したり運用したりする側として、どういうことをすることが期待さ

れるのか。

○　フロントランナー的な人たちを集めてきて、ワークショップのようなものをやってビジョンを描く。

　役所の役割としては、開かれた議論の場を作った上で、ビジョンを作ったり、フロントランナーを特定したりすることが考えられる。

○　社会的に非常に対立の大きな問題だと、かえって社会の分裂を生むことも想定される。この手法が利用可能な領域、利用できない領域はあるのか。

　また、この手法が成立する前提条件のようなものはあるか。

○　例えば、環境問題などいわゆる気候変動の問題で利用されることが圧倒的に多く、工学的なソリューションが比較的目に見えやすく、総論でコンセンサスが得られやすいけども現場が変われないタイプの問題が多いと思われる。

○　行政手法において、時間軸を導入したマネジメントは、古くは行政計画や長期計画があり、最近ではパブリックマネジメントの流れなどを汲み、改革工程表のようなゴールを設定して、それを管理してきたという話があったと思うが、それとの対比で、トランジション・マネジメントが持っている強みや、違いは何か。

○　トランジションは比較的非線形な社会変化を考えるので、まず、現状のことを忘れて、２０５０年に持続可能なシステム、２１００年に持続可能なシステムを考えてシナリオを描くことになる。従来の延長線上じゃない新しい取組を発見しやすいという強みがあるのは、トランジションだけでなく、シナリオプランニングやバックキャスティングと言われる手法に一般的なことだが、１つのポイントだと思う。

○　規制のサンドボックス制度やシェアリングエコノミーの助成など、国の側でも規制緩和や助成の取組はあるが、実際の動きとかみ合っているのかがしっくり来ない。国の規制との関係などについて何かお考えはあるか。

○　個人的に、国の政策は、全体として２０４０年、５０年の持続可能な姿を明確にして

いないと思う。シェアリングを推進するために規制緩和などの方向に行きがちだが、そもそも何のために、どのような社会を目指して推進するのか、手段と目的が見えなくなっているのではないか。

資　　料

資料１

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。

本年６月に第３２次地方制度調査会においてとりまとめられた「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」においては、行政サービスの提供体制を平時からSociety 5.0 における技術の進展を最大限活用したスマートなものへと変革し、デジタル社会の基盤となるサービスを提供していく必要がある等の指摘がなされている。

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

- 地方公共団体の情報システムの標準化
- データの利活用と個人情報保護制度
- 地域の未来予測

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

令和２年１０月から開催し、令和２年度中に調査・研究成果をとりまとめる。

２１世紀地方自治制度研究会（令和２年度）名簿

荒見（あらみ）　玲子（れいこ）	名古屋大学大学院法学研究科准教授
飯田（いいだ）　高（たかし）	東京大学社会科学研究所教授
木寺（きでら）　元（はじめ）	明治大学政治経済学部教授
久木元（くきもと）　美琴（みこと）	専修大学文学部教授
小塚（こづか）　荘一郎（そういちろう）	学習院大学法学部教授
須田（すだ）　守（まもる）	京都大学大学院法学研究科准教授
巽（たつみ）　智彦（ともひこ）	成蹊大学法学部准教授
成原（なりはら）　慧（さとし）	九州大学法学研究院准教授
西上（にしがみ）　治（おさむ）	神戸大学大学院法学研究科准教授
松浦（まつうら）　正浩（まさひろ）	明治大学専門職大学院ガバナンス研究科専任教授

（敬称略）

資料２

第32次地方制度調査会答申について

令 和 ２ 年 １ ０ 月 １ ９ 日 （ 月 ）
総 務 省 自 治 行 政 局 行 政 課

第32次地方制度調査会について

１．概　要

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法により、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため、昭和27年12月、総理府（現：内閣府）に設置。
平成30年7月5日に、第32次地方制度調査会の第1回総会が開催され、総理より諮問。

２．委　員

（任期：H30.7.5～R2.7.4）

委員は、内閣総理大臣が任命することとされており、30人以内で構成。任期は2年で国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長等及び学識経験者により構成。

委員　（R2. 4. 1時点）

【学識経験者18名】

	飯島淳子	東北大学教授
◎	市川　晃	住友林業（株）代表取締役会長
	伊藤正次	東京都立大学教授
	太田匡彦	東京大学教授
	大橋真由美	上智大学教授
	大屋雄裕	慶應義塾大学教授
○	大山礼子	駒澤大学教授
	岡崎浩巳	地方公務員共済組合連合会理事長
	宍戸常寿	東京大学教授
	勢一智子	西南学院大学教授
	田中里沙	事業構想大学院大学学長、（株）宣伝会議取締役
	谷口尚子	慶應義塾大学教授
	牧原　出	東京大学教授
	武藤博己	法政大学教授
	村木美貴	千葉大学教授
★	山本隆司	東京大学教授
	横田響子	（株）コラボラボ代表取締役
	渡井理佳子	慶應義塾大学教授

【国会議員6名】

あかま二郎	衆議院議員
井上信治	衆議院議員
坂本哲志	衆議院議員
武内則男	衆議院議員
二之湯　智	参議院議員
江崎　孝	参議院議員

【地方六団体6名】

飯泉嘉門	徳島県知事（全国知事会会長）
田中英夫	京都府議会議長（全国都道府県議会議長会会長）
立谷秀清	福島県相馬市長（全国市長会会長）
野尻哲雄	大分市議会議長（全国市議会議長会会長）
荒木泰臣	熊本県嘉島町長（全国町村会会長）
松尾文則	佐賀県有田町議会議長（全国町村議会議長会会長）

（ 委 員 ３ ０ 名 ）

（◎：会長、○：副会長、★：専門小委員会委員長）

３．諮　問

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、調査審議を求める。

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」の概要

1. 基本的な認識

○ **2040年頃にかけて人口減少・高齢化等の人口構造の変化が進み**、更新時期の到来したインフラは増加。支え手・担い手の減少など資源制約に伴い、地域社会の持続可能性に関する様々な課題が顕在化
「地域の未来予測」を踏まえ、**技術を活かした対応、地域や組織の枠を越えた連携**を長期的な視点で選択する必要

○ **新型コロナウイルス感染症**への対応を通じ、住民に身近な**地方公共団体が提供する行政サービスの重要性**や、人、組織、地域がつながり合う**デジタル社会の可能性**が広く認識。また、**人口の過度の偏在に伴うリスク**が浮き彫りに。

地方行政のあり方を変化・リスクに適応したものへと転換する必要

目指すべき地方行政の姿

地方行政のデジタル化 (→2) → Society5.0における技術の進展を最大限活用し、時間/場所を問わず迅速/正確な行政サービスの提供を推進

公共私の連携 (→3) / **地方公共団体の広域連携** (→4)
→ 資源制約の下でも、地域に住民が安心して快適に生活を営む地域社会を形成/都市・地域のスマート化の実現
→ 都道府県間の連携・協力によって、人の往来が活発な大都市圏の広域課題に対応

地方議会 (→5) → 資源制約の下で一層重要な役割を果たせるよう、多様な住民の参画を推進

2. 地方行政のデジタル化

✓ 従来の技術や慣習を前提とした行政体制を変革。Society5.0における技術の進展を最大限活用し、スマートな自治体行政へ
✓ マイナンバー制度は国・地方を通じたデジタル化の基盤に。地方行政のデジタル化に向けて、国が果たすべき役割はより重要に

① 国・地方を通じた行政手続のデジタル化

- 行政手続のオンライン化をはじめ地方行政のデジタル化は、住民が迅速/正確に行政サービスを享受するために不可欠
- 国・地方共通の基盤であるマイナンバー制度の活用とマイナンバーカードの機能発揮を通じた普及を図り、行政手続のデジタル化を推進

② 地方公共団体の情報システムの標準化

- 国は、地方公共団体の基幹系システムについて、法令に根拠を持つ標準を設定。地方公共団体は、原則として、当該標準に則って各事業者が開発したシステムを利用

③ AI等の活用

- 国は、地方公共団体のAI等の技術開発を支援
幅広く活用すべき技術の全国利用を促進

④ 人材面の対応

- 国は、地方公共団体のICT専門人材の確保等を支援

⑤ データ利活用と個人情報保護制度

- 官民相互のデータ利活用を円滑化していくことが重要であり、それに対応した個人情報保護制度の積極的な議論を期待

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」の概要

3. 公共私の連携

✓ 住民に必要なサービスを確保していくため、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会の多様な担い手の連携が重要に

① 連携・協働のプラットフォーム構築

- 地域の多様な主体の連携・協働のプラットフォームを市町村が構築
- 民間人材と地方公務員の交流環境の整備
(例：多様な任用形態・兼業許可の活用等)

② 地縁法人制度の再構築・共助の担い手の基盤強化

- 地域課題への取組を行う地縁法人制度として、認可地縁団体制度（自治会による不動産保有のための法人制度）を再構築
- 市町村は、共助の担い手に人材・資金・ノウハウ等を支援
(例：地域運営組織・集落ネットワーク圏、地域おこし協力隊・企業人)

4. 地方公共団体の広域連携

広域連携による基礎自治体の行政サービス提供

✓ 地域において住民が安心して快適に生活を営むことができるようにするため、住民の生活機能の確保や、持続可能な都市構造への転換・都市/地域のスマート化の実現などのまちづくりなどのため、市町村による他の地方公共団体との自主的な連携が重要

① 市町村連携の課題への対応

- 定住自立圏、連携中枢都市圏等の市町村連携の取組を深化
  - ✓ 連携計画の作成等の役割を担う市町村と、他の市町村による連携施策のPDCAサイクルの整備
  - ✓ 公共私連携の強化のため、共私からの意見聴取・提案検討
  - ✓ 市町村連携を前提として、都道府県からの積極的な事務移譲

  が重要
※法制度化には、関係者と十分な意見調整が必要

② 都道府県による市町村の補完・支援体制の強化

- 多様な市町村の現状を踏まえ、きめ細やかな都道府県による補完・支援が必要
- 市町村から都道府県に役割分担の協議を要請する仕組みも検討

③ 多様な連携による生活機能の確保

- 多様な市町村間の広域連携により住民の生活機能を確保(関係市町村に適切に財政措置)

都道府県の区域を越えた連携

✓ 広域課題への対応には、都道府県間の一層緊密な協力関係が必要に

都道府県の区域を越えた広域課題への対応

- 大規模な災害や感染症への対応など、都道府県を越えた広域的な課題に対し、都道府県相互の協力関係の構築が必要
- 人口の移動が特に多い東京圏では、国も連携し、継続的に協力・調整を行う体制の構築が必要

5. 地方議会

✓ 資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大する中、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である地方議会に、より多様な層の住民が参画できるようにすることが必要

【無投票当選者割合】
都道府県26.9%、指定都市 3.4%、市 2.7%、町村23.3%

① 請負禁止の緩和

- 禁止される請負の範囲の明確化等（個人の請負の一部緩和も検討）

② 立候補環境の整備

- 立候補に伴う不利益取扱いを禁止

率直に意見交換させていただきたい事項（例）

- 地方行政のデジタル化を推進する上で国が果たすべき役割について。特に、これまで地方公共団体が独自に定めてきた領域において、法制上の措置を講ずることについて。

- 専門人材の不足などの資源制約への対応や、市町村間の利害調整・合意形成が困難な課題への対応のため、事務処理・執行段階ではなく、計画段階から市町村間で連携していくことについて。市町村間の合意形成を円滑に行うために必要な方策について。

- 都道府県による市町村の補完・支援の役割の必要性について。さらに、新型コロナウイルス感染症への対応など都道府県を越える課題への対応のあり方について（都道府県と国との関係、都道府県同士の関係、都道府県と大都市との関係など）。

- 専門人材を組織を越えて共同活用する必要性の高まり、多様で柔軟な働き方の要請の高まり（副業・兼業、複業）など、「１人複役」が一般的に認められる社会における地方公務員のあり方について。

- 多様な層の住民から構成され、合意形成が困難な地域課題に対し利害や立場を包摂する地域社会のあり方を議論する議会のあり方について。

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申

目　　次

前　文

第１　基本的な認識
　１　2040年頃にかけて顕在化する変化・課題
　２　新型コロナウイルス感染症のリスク・課題
　３　目指すべき地方行政の姿

第２　地方行政のデジタル化
　１　基本的な考え方
　２　地方行政のデジタル化と国の役割
　３　取組の方向性

第３　公共私の連携
　１　基本的な考え方
　２　公共私の連携・協働の基盤構築
　３　共助の担い手の活動基盤の強化

第４　地方公共団体の広域連携
　１　広域連携による基礎自治体の行政サービス提供
　２　都道府県の区域を越えた広域的な課題への対応

第５　地方議会
　１　基本的な考え方
　２　議員のなり手不足に対する検討の方向性
　３　今後の検討の方向性

結　び

地方行政のデジタル化

6

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

第２　地方行政のデジタル化

１　基本的な考え方

- 2040年頃にかけて生じる変化・課題、そして大規模な自然災害や感染症等のリスクにも的確に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供するためには、国・地方を通じた行政のデジタル化を進め、デジタル・ガバメントを実現することで、新たな時代にふさわしい環境を整えることが喫緊の課題である。
- 地方行政のデジタル化を実現するためには、国・地方に共通する基盤の活用、情報システム等を効率的・効果的に整備するシステム面での対応や専門人材の確保を含めた人材面での対応が必要となる。

２　地方行政のデジタル化と国の役割

(1) 地方行政のデジタル化について国が果たすべき役割

- 地方公共団体の事務処理は、画一性よりも自立性や多様性をより尊重し、地域の実情に応じた行政サービスの提供が進められている。
- また、サービスの内容だけでなく、それを提供するための業務プロセスや組織のあり方についても、地方公共団体の判断が尊重されている。
- 他方で、追加的な処理のための費用が低廉であるデジタル技術の特性や官民を通じてＩＣＴ人材が不足する状況を踏まえれば、地方行政のデジタル化について、組織や地域の枠を越えた連携を様々な形で推進することが求められており、国の果たすべき役割は重要性を増している。

7

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

(2) 国が果たすべき役割の類型化

- 国が、地方行政のデジタル化の推進について一定の役割を果たす場合、例えば、国が直接、基盤となる制度や情報システムを提供することから、地方公共団体が情報システムを調達することを前提にその標準化を国が進めること、情報システムの共同利用について財政的支援を行うこと、地方公共団体の求めに応じて専門人材を派遣することまで、様々な手法があるが、地方公共団体の自由度への影響の大きさはそれぞれ異なる。
- したがって、地方公共団体の事務の標準化・統一化の必要性や地方公共団体の創意工夫が期待される程度に応じて、国は適切な手法を採るべきである。住民基本台帳や税務など、多くの法定事務におけるデジタル化は、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が比較的小さく、標準化等の必要性が高いため、地方公共団体の情報システムや事務処理の実態を踏まえながら、一定の拘束力のある手法で国が関わることが適当と考えられる。

3　取組の方向性

(1) 国・地方を通じた行政手続のデジタル化

- デジタル行政推進法により、デジタル・ガバメント実行計画が改定され、法令に基づく国の行政手続件数の約９割について、オンライン化するとの方針が示されている。
- デジタル行政推進法では、地方公共団体についてもオンライン化の努力義務を課しており、地方公共団体の行政手続のデジタル化が求められている。
- マイナンバー制度は、デジタル社会における国民の利便性向上や行政の効率化を実現するためのインフラとして導入された。
- また、マイナンバーカードのＩＣチップに搭載された公的個人認証の電子証明書によりオンライン手続や取引において安全・確実な本人確認が可能である。

8

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

- 行政手続のデジタル化を進めるに当たっては、住民目線に立った利便性向上を第一に、マイナンバー制度の活用とマイナンバーカードの機能発揮を通じた更なる普及を図り、国と地方公共団体が協力して行政手続のデジタル化を推進すべきである。
- なお、国がデジタル化を進めるための基盤を提供する場合には、地方公共団体の情報システム等の実態を踏まえた機能を実装し、さらに必要に応じ機能改善を加えるなど地方公共団体が円滑に利用できるよう配慮すべきである。

(2) 地方公共団体の情報システムの標準化

- 住民基本台帳、税務等の分野における基幹系システムは、地方公共団体の情報システムの中でも重要な位置を占め、維持管理に加え、制度改正等における地方公共団体ごとの個別対応による負担が大きい。
- 自治体クラウドによる共同利用を進めるに当たっては、団体間の情報システムの差異の調整が求められる。また、地方公共団体の枠を越えて活動する住民や企業の利便性の観点からは、団体ごとに規格等が異なると利便性を妨げる。さらに、国・地方を通じたデジタル化を進める観点からも、標準的機能を各地方公共団体のシステムが保有していることが望まれる。こうしたことから、標準化等の必要性は高く、早急な取組が求められる。
- そこで、基幹系システムについては、システムの機能要件やシステムに関係する様式等について、法令に根拠を持つ標準を設け、各事業者は当該標準に則ったシステムを開発して全国的に利用可能な形で提供することとし、地方公共団体は原則としてこれらの標準準拠システムのいずれかを利用することとすべきである。

9

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

(3) ＡＩ等の活用

- ＡＩ（人工知能）等の最先端の技術は、保健福祉業務やインフラの維持管理等の分野、住民サービスに直結する窓口業務など、様々な行政分野の業務において最大限活用することが期待され、人材面の供給制約の克服や住民の利便性向上に寄与する可能性を有する。
- 今後各地で開発、実装される先進的かつ汎用的な取組を見出した上で、それを共同利用につなげる必要がある。
- ＲＰＡのように、共通性が高い業務を中心に、業務プロセスを標準化した上で、共同利用を進めることが考えられる。

(4) 人材面での対応

- 官民を通じてＩＣＴ人材が逼迫する中、国は、地方公共団体において、専門人材の広域的な確保、職員に対するオンライン等での研修機会の充実、外部人材による適切な相談・助言が可能となるよう支援していくことが考えられる。

(5) データの利活用と個人情報保護制度

- 現在、官民や地域の枠を越えた社会全体のデジタル化を進めるに当たり、データ利活用の円滑化を図る観点から、国際的な制度調和の動向も踏まえ、官民を通じた個人情報保護制度のあり方に関する議論が行われている。
- 個人情報保護条例においては、個人情報の定義や制度内容に差異が存在するほか、独自の規制を設けている場合もあり、官民や官同士での円滑なデータ流通の妨げとなっていると指摘されている。
- 地方公共団体における個人情報保護に関する規律や国・地方の役割分担のあり方を検討するに当たっては、地方公共団体の意見を聞きつつ、データ利活用の円滑化に資する方策について積極的に議論が進められることが期待される。

10

スマート自治体研究会（※）報告書 ～「Society 5.0時代の地方」を実現するスマート自治体への転換～ 概要

※　正式名称：「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会」

令和元年（2019年）5月

背景

生産年齢人口(※)減少による労働力の供給制約
※　8,726万人（1995）→　6,000万人未満（2040）

Society 5.0（超スマート社会）における技術発展の加速化
（参考）商用利用開始から世帯普及率10%達成まで、電話76年、ポケットベル24年、ファクシミリ19年、携帯電話15年、パソコン13年、インターネット5年、スマートフォン3年

問題意識

- 行政サービスの質や水準に直結しないシステムのカスタマイズによる重複投資
  → 住民・企業等にとっての不便さ、個々の自治体やベンダにとっての人的・財政的負担
  （参考）1990年代以降、世界の企業が付加価値を生むICT投資を行う中で、日本は官民問わず既存の業務プロセスに固執し、それに適合させるためのカスタマイズを行い続けた結果、世界に大きく立ち遅れ
- 世界のスピードに間に合うためには、デジタル社会に向けて社会制度の最適化が必要
  （参考）米国や中国など世界各国はAI開発にしのぎを削る　／　エストニアは起業の手続が短いことで起業家が集積

今のシステムや業務プロセスを前提にした「改築方式」でなく、今の仕事の仕方を抜本的に見直す「引っ越し方式」が必要

方策

原則①　行政手続を紙から電子へ
原則②　行政アプリケーションを自前調達式からサービス利用式へ
原則③　自治体もベンダも、守りの分野から攻めの分野へ

〔具体的方策〕
業務プロセスの標準化　／　システムの標準化　／　AI・RPA等のICT活用普及促進　／　電子化・ペーパーレス化、データ形式の標準化　／　データ項目・記載項目、様式・帳票の標準化　／　セキュリティ等を考慮したシステム・AI等のサービス利用　／　人材面の方策、都道府県等による支援

目指すべき姿

「スマート自治体」の実現

- ✓ 人口減少が深刻化しても、自治体が持続可能な形で行政サービスを提供し続け、住民福祉の水準を維持
- ✓ 職員を事務作業から解放　⇒　職員は、職員でなければできない、より価値のある業務に注力
- ✓ ベテラン職員の経験をAI等に蓄積・代替　⇒　団体の規模・能力や職員の経験年数に関わらず、ミスなく事務処理を行う

11

スマート自治体を実現するための方策（１）

方策①　業務プロセスの標準化

- ✓ 人口規模や組織等で類似する自治体間で業務プロセスを比較しながらBPRを行い、最も効率性に差があるボリュームゾーンを見極めた上で、ベストプラクティスに標準化（取組例：総務省「自治体行政スマートプロジェクト事業」）
- ✓ システムを標準化してから、それに業務プロセスを合わせる。

方策②　システムの標準化

- ✓ 本報告書公表（2019年5月）後直ちに、自治体、ベンダ、所管府省を含む関係者がコミットした形で個別行政分野のシステムの標準仕様書を作成する取組を開始（各行政分野につき原則1年以内）。自治体クラウドは引き続き推進

（留意点）
- 標準仕様書の作成によるのでなく、標準化されたシステムを一元的に調達・配布する方法は、全国的な巨大なベンダロックインに陥るおそれ
- 国が調達・配布したシステムでも、自治体内の他システムとの連携にカスタマイズと追加費用を要する等の理由で使っていない自治体が多数あるものも存在

- ✓ 各行政分野に取り組むが、自治体システムの中核をなす住民記録システムを最優先。自治体業務の中で重要な位置を占める税務・福祉分野も優先的に取り組む。所管府省は、総務省・内閣官房IT総合戦略室と連携
- ✓ ベンダは、標準仕様書に記載された機能をパッケージに搭載
- ✓ 自治体は、システム更新時期（5年程度）を踏まえつつ速やかに導入し、遅くとも2020年代に、各行政分野において、複数（※1）のベンダが全国的なサービス（例：LGWAN-ASPサービス）としてシステムのアプリケーションを提供し、各自治体が原則としてカスタマイズせずに（※2）利用する姿を実現（※3）

※1　ベンダ間の競争環境を確保。各社が標準システムを自由に提供し、競争環境の中で、各自治体が各社の製品を自由に選択可能となる姿を目指す。
※2　住民サービスの維持・向上等の観点から自治体が独自の施策を行っている場合であって、他の方法での対応が困難であるなどの事由がある場合を除く。
※3　既にある程度標準化が進んでいる人口規模・分野等については、標準仕様書作成のプロセスを経ずにこの姿を実現することも考えられる。

方策③　AI・RPA等のICT活用普及促進

- ✓ (a) 住民・企業等にとって利便性が向上する部分、(b) 自治体行政の課題を抱える部分、(c) 自治体が取り組みやすい部分においてAI・RPA等のICT活用を普及促進
- ✓ このうち、数値予測やニーズ予測などAI技術の活用可能性があるもの（(a)）は、自治体と企業、各府省が検討
- ✓ 業務量が多いなど自治体行政が課題を抱える部分（(b)）は、業務プロセス・システムの標準化（方策①・②）や電子化・ペーパーレス化（方策④）を通じ、AI等を安価に共同利用できる環境を整備
- ✓ 直ちに導入可能なもの（(c)）は、自治体は、他団体の導入事例を参考に導入。国は、全国の導入事例を周知、財政支援

12

スマート自治体を実現するための方策（２）

方策④　電子化・ペーパーレス化、データ形式の標準化

- ✓ 政府・自治体において、抜本的な電子化・ペーパーレス化の取組が不可欠

〔具体的取組例〕
デジタル手続法案　／　マイナポータルを通じた電子申請　／　マイナンバーカードの普及　／　eLTAXを活用した電子申告　／　引っ越しワンストップサービス　／「書かない窓口」（北見市・船橋市）　／　住民異動届のタブレット入力（熊本市）

- ✓ 官民を通じた分野横断のデータ連携を行うため、データ形式を標準化

方策⑤　データ項目・記載項目、様式・帳票の標準化

- ✓ 標準化のニーズ等を勘案し、実態に即して標準化を推進
- ✓ 手法としては、
  - 住民・企業等からの申請（自治体から見たインプット）については、省令等により標準様式・帳票を設定
  - 住民・企業等に対する通知・交付等（アウトプット）については、システムの標準を検討・設定する際に併せて様式・帳票の標準化の検討を行い、システムの標準仕様書及び省令等において標準様式・帳票を設定

方策⑥　セキュリティ等を考慮したシステム・AI等のサービス利用

自治体は、クラウド上の全国的なサービスとしてシステムやAI等を利用する場合、

- ✓ セキュリティについては、
  - マイナンバー利用事務系についても、情報セキュリティポリシー（※総務省においてガイドラインを作成）等を遵守することで、外部と接続（LGWAN-ASPサービスを利用する場合を含む。）
- ✓ 個人情報保護条例については、
  - 条例上のオンライン結合制限を見直すとともに、
  - 制限している自治体も、個人情報保護審議会の意見聴取といった手続を経ること等により、オンライン結合を推進

方策⑦　人材面の方策、都道府県等による支援

- ✓ 首長・議員やCIO・CIO補佐官は、市町村アカデミーや自治大学校、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）において、今後のスマート自治体の目指すべき姿やICTを活用した経営戦略等を学ぶ。
- ✓ 人材確保の面からは、既に専門性のある外部人材をCIO・CIO補佐官等に任用するほか、単独で登用することが難しい場合、複数団体での兼務を前提として登用、又は外部人材をその都度活用
- ✓ 都道府県や、指定都市・中核市等の比較的人口規模の大きな自治体は、必要に応じて各自治体を支援
- ✓ 業務担当職員や法令・人事・財政担当職員を含め、自治体職員全員が、庁内研修等によりICTリテラシーを学ぶ。

13

「自治体システム等標準化検討会」について

○　住民基本台帳分野における自治体の情報システムや様式・帳票の標準化について、自治体、事業者及び国が具体的な検討を行う「自治体システム等標準化検討会」を令和元年８月から開催。

検討会の構成

✓ 構成員　：　自治体の住民記録システム等担当者、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会、J-LIS、APPLIC、有識者
✓ 準構成員・オブザーバ　：　システムベンダ

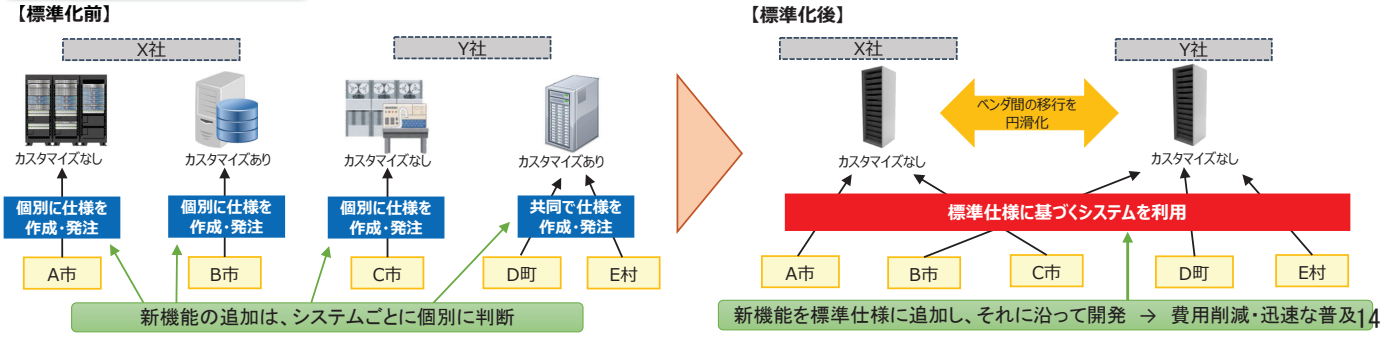
検討内容

✓ 住民記録システムの標準的な機能要件、様式・帳票要件等により構成される標準仕様書の作成
・仕様書の対象自治体は全ての市区町村
・①カスタマイズを原則不要とする、②ベンダ間での円滑なシステム更改の実現、③自治体行政のデジタル化に向けた基盤整備が目的
⇨ 複数のベンダが広域クラウド(※)上でシステムのアプリケーションサービスを提供し、各自治体は、原則としてカスタマイズせずに利用し、ほとんど発注・維持管理や制度改正対応の負担なく、業務を行える姿を目指す。

(※)近隣自治体にとどまらない全国規模のクラウド

▶ 令和2年9月4日開催の第4回検討会で、住民記録システムの標準仕様書についてとりまとめ。9月中に公表予定。
▶ 令和2年度からは、税務システムの標準化についても検討。

情報システムの標準化イメージ



14

自治体の業務システムの統一・標準化の加速策について

9/25マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善WG総務省提出資料

加速策の方向性

● 現在、住民記録、地方税、福祉など、自治体の主要な業務を処理する情報システム(基幹系情報システム)の標準仕様を、関係府省で作成し、自治体が標準仕様に準拠したシステムを導入することを目指している。このプロセスを「法制化」するとともに、「目標時期を設定」することで、自治体の業務システムの統一・標準化を加速化する。

【法制化】
○ 骨太の方針2020に基づき、自治体の情報システムの標準化を実効的に推進するため、法制上の措置を講じた上で、国が財源面を含め主導的な支援を行う。

○ 具体的には、政令で定める基幹系情報システムについて、国が標準化のための基準(標準仕様から作成)を告示し、自治体に移行期間内に適合することを義務付けることを想定。

【目標時期の設定】
○ 年末にとりまとめられる新たな工程表において目標時期を予め設定し、自治体が対応に向け準備を始められる環境をつくる。

○ 具体的には、「地方公共団体の情報システムについても、地方自治体の自主性を尊重しながら、システム基盤の統合を進め、全ての自治体で住民の利便性向上の観点から、共通的なサービスを提供できるような仕組みを今後5年間で実現していく」(令和2年7月15日　高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT総合戦略本部)・官民データ活用推進戦略会議合同会議)との方針を踏まえ、2025年度までに標準化のための基準に適合したシステム(標準準拠システム)への移行を目指すことを検討。

加速化を実現するための前提

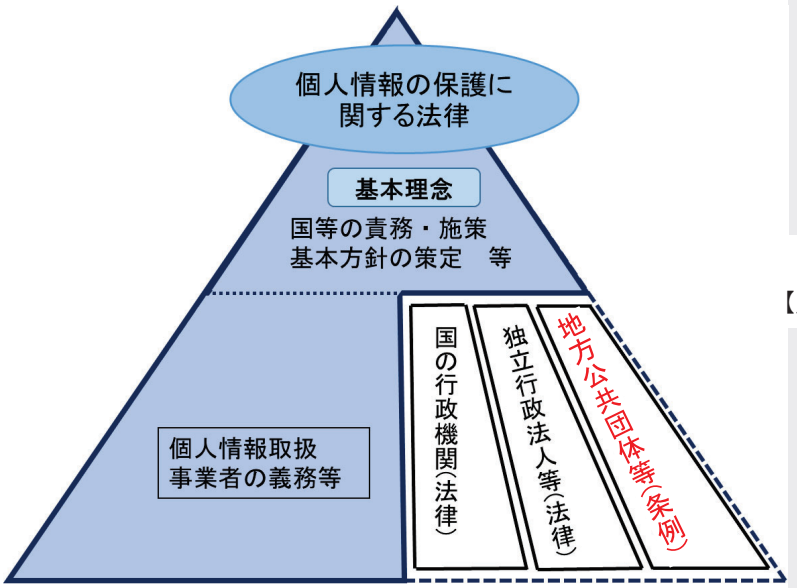
【目標時期の特例】
○ 標準化の対象事務や自治体ごとに情報システムの実情が多様であるため、自治体の意見を丁寧に聴くことが重要であり、真にやむを得ない場合において、目標時期の特例を認める仕組みを法制上設ける必要。

【国による財政支援】
○ システム更新時期の前倒し等に対する契約変更や事業者への業務集中により、自治体において移行のための経費が増嵩していくことが見込まれることによる追加的負担の影響も考慮し、国が財源面を含め主導的な支援を行う。

15

地方公共団体の個人情報保護制度について

【個人情報保護関係法令イメージ（現行）】



【関連する閣議決定】

【見直しの方向性：民間事業者・国の行政機関・独立行政法人】

「個人情報保護３法*の共通化を図る」
＊民間事業者、国の行政機関、独立行政法人
＜骨太の方針2020（経済財政運営と改革の基本方針（令和2年7月17日閣議決定））＞

「民間、国の行政機関、独立行政法人等に係る個人情報保護制度の一元化の在り方等について検討を進め、2021年の通常国会に必要な法案の提出を図る」
＜成長戦略（成長戦略フォローアップ）（令和2年7月17日閣議決定）＞

【見直しの方向性：地方公共団体】

「地方自治体の基準の在り方についても、地方自治体と十分調整の上、個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース等において検討を行い、年内を目途に結論を得る。」
＜骨太の方針2020（経済財政運営と改革の基本方針（令和2年7月17日閣議決定））＞

「地方公共団体の個人情報保護制度についても（中略）、地方側と十分調整の上、上記の個人情報保護制度の一元化と歩調を合わせて、具体的な検討を行う。」
＜成長戦略（成長戦略フォローアップ）（令和2年7月17日閣議決定）＞

16

地方公共団体の個人情報保護制度の検討の方向性①

＜地方公共団体の個人情報保護制度に求められるもの＞

１．社会全体のデジタル化に対応した「個人情報保護」と「データ流通」の両立

※ いわゆる「2000個問題」
①団体ごとの規定・運用の相違が、データ流通の支障となりうること
②条例がないなど、求められる保護水準を満たさない団体があること
等への問題提起がなされている

２．個人情報保護に関する国際的な制度調和

例）EUにおけるGDPR（一般データ保護規則）十分性認定
OECDプライバシー・ガイドラインとの整合

＜検討の方向性＞

○ 「個人情報保護」と「データ流通」の両立に必要な全国的な共通ルールを法律で設定

○ 法律の的確な運用を確保するため、国がガイドラインを策定

○ その上で、法律の範囲内で、必要最小限の独自の保護措置を許容

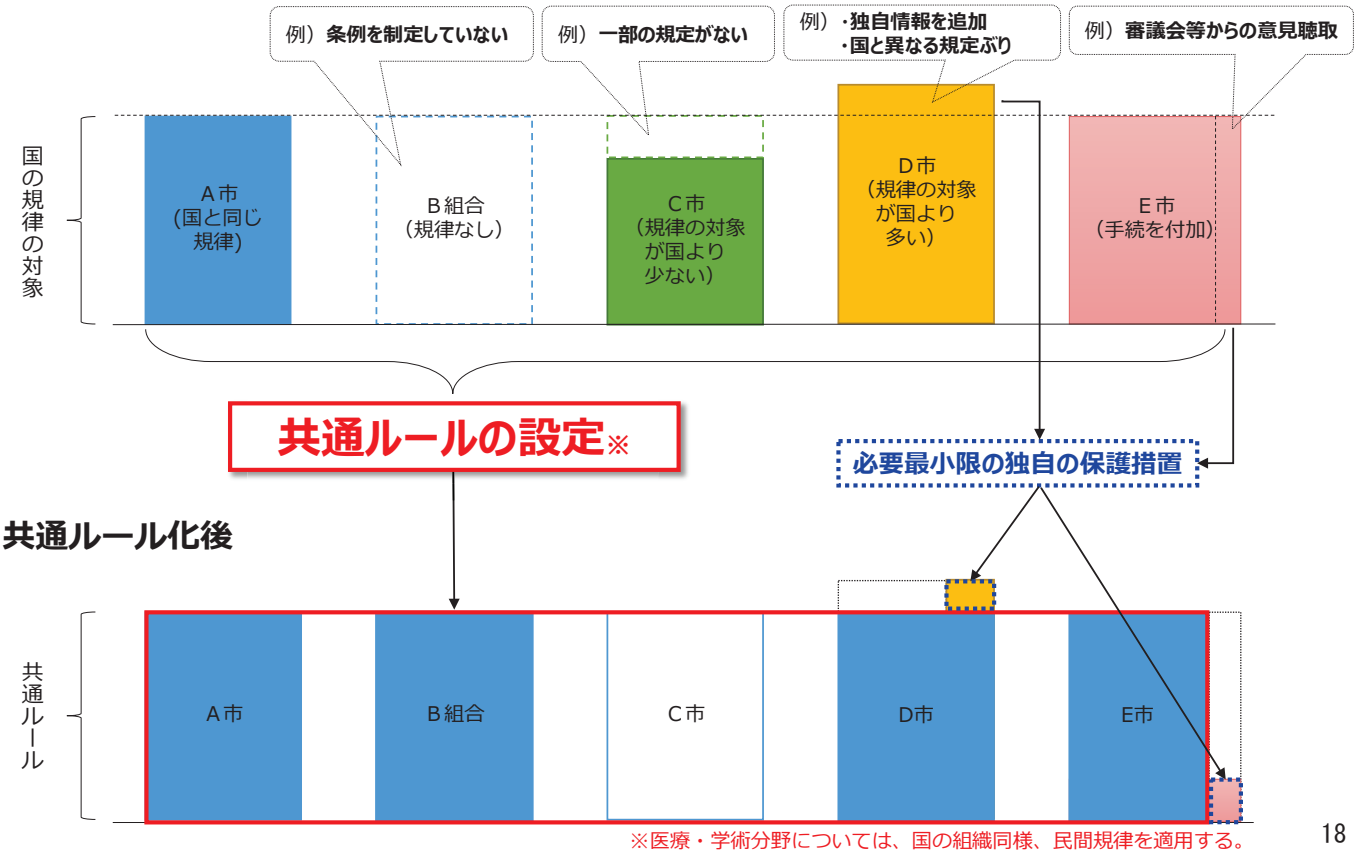
例）「要配慮個人情報」として保護する独自の情報を追加

保護のため、必要な場合に限り審議会等からの意見聴取手続きを規定

17

地方公共団体の個人情報保護制度の検討の方向性②

○ 地方公共団体の現状



18

地方行政のデジタル化に関する最近の動き

【デジタル改革関係閣僚会議(9/23)における菅内閣総理大臣の発言】

この政権においては、かねて指摘されてきたこれらの課題を根本的に解決するため、行政の縦割りを打破し、大胆に規制改革を断行します。そのための突破口として、デジタル庁を創設いたします。

この新たな組織の創設により、**国、自治体のシステムの統一・標準化を行うこと**、**マイナンバーカードの普及促進を一気呵成に進め、各種給付の迅速化やスマホによる行政手続きのオンライン化を行うこと**、民間や準公共部門のデジタル化を支援するとともに、オンライン診療やデジタル教育などの規制緩和を行うことなど、国民が当たり前に望んでいるサービスを実現し、デジタル化の利便性を実感できる社会をつくっていきたいと考えます。

【マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ＷＧ (9/25)における菅内閣総理大臣の要旨（抜粋）】

オンラインで確実な本人確認ができ、デジタル社会に不可欠なマイナンバーカードについては、ようやく普及率が２割を超えました。**今から２年半後の令和４年度末には、ほぼ全国民に行き渡ることを目指し、普及策を加速してまいります。**このために、カードをお持ちでない方に改めてＱＲコード付きの申請書を早急にお送りするとともに、５，０００円分の買い物ができるマイナポイントについて、国民への周知徹底をし、来年３月から始まるマイナンバーカードの健康保険証利用について、利用が加速されるように取り組んでまいります。

19

地方行政のデジタル化に関する最近の動き

マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて　ー課題の整理ー
（抜粋）

9/25　マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善WG　資料から作成

WGの検討課題	年度内に実現・開始を予定する事項（実現予定時期）
◆未取得者へのQRコード付きのマイナンバーカード申請書の送付とオンライン申請の勧奨	**・マイナンバーカード未取得者に対し、オンラインでも郵送でも申請が可能なQRコード付き交付申請書を発送する（令和２年12月～ ）**

WGの検討課題	次期通常国会における法改正・主な内容（見込み）
◆情報セキュリティや個人情報保護の強化・ルールの標準	□ **個人情報保護法等の改正** ・個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法の統合及び個人情報保護委員会への所管の一元化　など
◆マイナンバーカードの発行・運営体制の抜本的強化（J-LISの体制強化、専門性向上、国の関与等）	□ **番号法等の改正** ・J-LISに対するマイナンバーカードの発行・運営についての国による目標設定・計画認可等を導入　など
◆マイナンバーカードの発行・更新等が可能な場所（申請サポートを含む。）の充実（郵便局・金融機関、コンビニ、病院、学校、運転免許センター、携帯会社等）	□ **郵便局事務取扱法の改正** ・郵便局においてマイナンバーカードの電子証明書関連事務を実施できるようにする　など
◆自治体の業務システムの統一・標準化の加速策	□ **法制上の措置** ・自治体の基幹系システムを移行期間内に国が定める基準に適合させることを義務付け　など

20

公共私の連携

21

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

第３　公共私の連携

１　基本的な考え方

(1) 多様な主体の参画による持続可能な地域社会の形成

- 地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織、ＮＰＯ、企業等、多様な主体によって、住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために必要なサービス提供や課題解決がなされているが、今後は、これまで、主として家庭や市場、行政が担ってきた様々な機能について、これらの主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手としてより一層関わっていくことが必要である。
- また、大規模な自然災害の発生や感染症の拡大に際し、地域社会の多様な主体が協力し、きめ細やかな対応・支援を行うことが、危機を乗り越えていく上で大いに効果を発揮することが再認識されている。

(2) 地域社会を支える主体についての現状と課題

- 都市部では、一般にコミュニティ意識が希薄であり、地縁による共助の担い手は乏しい。
- 他方で、ＮＰＯ、企業等の多様な主体が存在しており、自治会・町内会等の活性化に加え、コミュニティ支援を担うＮＰＯ、企業等と行政との協定やシェアリングエコノミーの活用等により、多様な主体が地域社会を支える担い手として役割を果たしていくための環境整備が重要である。
- とりわけ、三大都市圏のベッドタウンや指定都市、中核市、県庁所在市等においては、今後、75歳以上人口が急速に増加する一方、15～74歳人口は減少することが見込まれており、コミュニティの強化や新たな形成が課題となる。

22

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

- 地方部では、一般にコミュニティ意識は高く、地縁による共助の支え合い体制の基盤が存在する地域が多い。
- 他方で、取組の担い手の減少により、共助の支え合い体制の基盤が弱体化しつつあり、今後、ほぼ全ての市町村において15～74歳人口が減少し、その一部では75歳以上人口も急速に減少することが見込まれている。

２　公共私の連携・協働の基盤構築

(1) 連携・協働のプラットフォームの構築

- 市町村は、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、住民のニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進められるようにすることによって、積極的にプラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される。
- 例えば、地域の多様な主体が参画している協議会など、一定の要件を満たしたプラットフォームについて、市町村の条例や要綱等によって、地域の将来ビジョンの作成や市町村への意見具申等の役割を担うものとしての位置付けを付与し、併せて、市町村による人的・財政的支援の対象としている取組が見られる。

(2) 民間人材と地方公務員の交流環境の整備

- 地方公共団体は、公務以外の職を経験した人材を獲得する機会や、職員が公務に就きながら公務以外の経験を得る機会を増やすなどの工夫を積み重ねていくことが考えられる。

23

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

- 民間と公務を行き来する人材を任期付職員として任用する、任期付短時間勤務職員として民間と公務を兼業する任用を行う等、多様な任用形態を活用して、民間人材を地方公務員として任用している事例が見られるところであり、適切な任用形態を活用していくことが考えられる。
- 地方公務員の営利企業への従事等の許可を行う事例が見られるが、許可の透明性や予測可能性を確保するほか、職員の具体的な職務内容を明確化していくなど、公務と公務以外との「１人複役」が可能となる環境整備を進めることが求められる。

３　共助の担い手の活動基盤の強化

- 市町村は、人材、資金、ノウハウ等の確保へ向けた支援等を、積極的に行っていくことが求められる。

(1) 地縁法人制度の再構築

- コミュニティ組織は、その目的や活動実態等を踏まえ、事業展開に対応して、最適な組織形態を選択し、活動を発展させていくことが期待される。法人格の取得は、持続的な活動基盤を整える上で有用な方策の１つである。
- 地方自治法には、自治会・町内会等が不動産等に関する権利等を保有することを目的として法人格を取得する地縁型の法人制度として、認可地縁団体制度が設けられている。
- この制度については、民間非営利部門を社会経済システムの中に積極的に位置付けるという公益法人制度改革の趣旨や、近年、地域の住民が主体となった組織により、地域課題の解決に向けて幅広い取組を持続的に行っている事例が広がっていることを踏まえ、簡便な法人制度としての意義を維持しつつ、不動産等を保有する予定の有無に関わらず、地域的な共同活動を行うための法人制度として再構築することが適当である。

24

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

(2) 人材・資金の確保等

① 地域人材の確保・育成

- 地域活性化・まちづくりに主体的に参画する人材を育成する場を設け、多世代が知識・技能の習得や交流を行うことにより、地域人材の世代交代が円滑に行われる人材確保・育成の仕組みを構築することが考えられる。
- 地域担当職員制を導入し、公務として継続的に特定の地域に関わる職員を確保・育成すること、また、地方公務員やその退職者が知識・経験を活かし、公務以外でコミュニティ組織の事務局など地域活動等に従事することが考えられる。その際、公務として行われる場合には無限定なものとならないよう、また、公務以外で行われる場合には自主的に取り組まれるものとなるよう、留意する必要がある。

② 外部人材の活用

- 都市部においては、市町村は、ＮＰＯ職員、大学教員、企業社員など地域社会を支える意欲とノウハウを有する地域公共人材と、コミュニティ組織が求める人材像とのマッチングを進めることが考えられる。
- 地方部においては、「地域おこし協力隊」や「地域おこし企業人」のように、地域外の人材が移住者や「関係人口」として関わる取組は、有為な人材の確保、地域住民との交流によるコミュニティ組織の活性化の観点からも効果的であり、引き続き推進すべきである。

③ 活動資金の確保・多様化

- 市町村は、例えば、市町村業務の委託や指定管理者としての指定等によって自主財源の涵養を促していくほか、地域の実情に応じて柔軟に活用できる交付金の創設、ふるさと納税やクラウドファンディングの手法を活用した資金確保の環境整備など、自主性・主体性が発揮できるような手法により支援を行うことが考えられる。

25

連携・協働のプラットフォームの構築

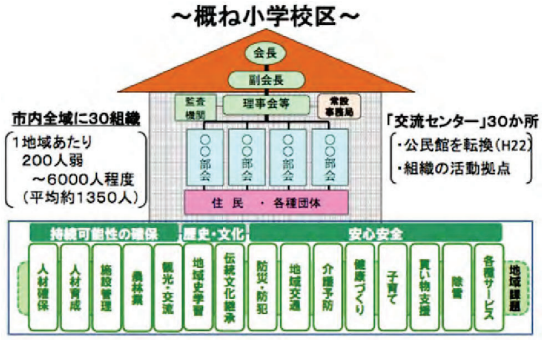
第26回専門小委員会
資料1を一部加工

● 快適で安心な暮らしを営んでいけるような地域社会を形成していくため、市町村は、地域で活動する多様な主体（自治会、ＮＰＯ、企業等）が連携・協働するための協議の場（プラットフォーム）を積極的に構築していく役割を担うことが期待される。

地域自主組織（島根県雲南市）

- 平成16年の６市町村の合併の際、集落機能を補完する新たな自治組織の確立と地域の主体性に基づく組織化に向けて**「地域自主組織」**の方向性を提示。平成19年９月末までに市内全域で地域自主組織が発足。
- 「**雲南市まちづくり基本条例**」（平成20年11月制定）に基づき、住民自治を重要な柱に位置付け、活動拠点施設の確保や、交付金による財政支援と地域づくり担当職員による人的支援を実施。平成27年度には地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書の締結など、制度的対応を充実。
- 雲南市波多地区にある「波多コミュニティ協議会」は、廃校となった小学校を活用した「波多交流センター」の指定管理業務を受託し、高齢者向けサロンの開催、「はたマーケット」の運営、高齢者の無料送迎等を実施。

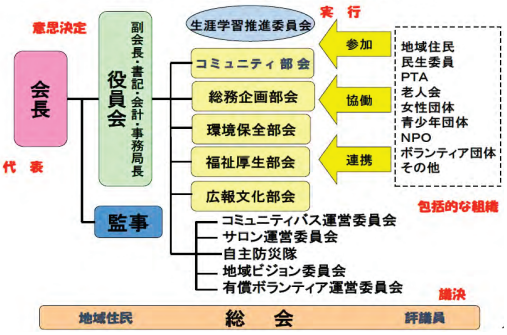
～概ね小学校区～



地域づくり組織（三重県名張市）

- 平成15年度から、「住民が自ら考え、自ら行う“まちづくり”」を目指し、概ね小学校区を単位とした住民主体の**「地域づくり組織」**に対し、従来の補助金を廃止し使途自由な交付金（ゆめづくり地域交付金）制度を創設。
- 「**名張市地域づくり組織条例**」（平成21年4月施行）に基づく一定のまとまりのある地域にひとつの包括的な自治組織として、地域づくり組織を位置付け。区・自治会である「基礎的コミュニティ」と、それを包含する市民センターを単位とする「地域づくり組織」に再編。
- 地域づくり組織の一つである「錦生自治協議会」は、「市民センター」（旧公民館）の指定管理業務を受託し、不採算路線のため廃止されたバス路線の運行委託、小学校跡地を利用したキノコの生産・販売、放課後子ども教室などの事業を実施。

地域づくり組織の体制の例



26

民間人材と地方公務員の交流環境の整備（①地方公務員の兼業）

第26回専門小委員会
資料2を一部加工

１．地方公務員の兼業許可制度

➢ 地方公務員の兼業については、公務の能率の確保、職務の公正の確保、職員の品位の保持等のため、国家公務員と同様、許可制が採用されている。（地方公務員法第38条）

➢ 具体的には、地方公務員は許可なく次の行為を行うことができないこととされている。

（１）営利団体の役員等を兼ねること
（２）自ら営利企業を営むこと
（３）報酬を得て事業又は事務に従事すること

※具体的な運用については、行政実例や総務省通知で国家公務員法の基準を周知

２．兼業をめぐる最近の動向

➢ 多様で柔軟な働き方へのニーズの高まりや人口減少に伴う人材の希少化等を背景に、民間労働政策において兼業や副業が促進されている。

➢ 地方公務員も地域社会のコーディネーター等として、公務以外でも活動することが期待されるようになっている。

「2040年を展望した社会保障・働き方改革本部のとりまとめについて［参考資料］」（令和元年5月）
3 中途採用の拡大、副業・兼業の促進　：人生100年時代に向けて、高齢者、女性、不安定就労者なども含めた様々な立場の方が、個々の事情に応じて多様で柔軟な働き方を選択できるよう、中途採用の拡大や、副業・兼業の促進に向けた環境整備を進めていく。

「第32次地方制度調査会中間報告」（令和元年7月）
④ 組織の枠を越えた連携　：行政と民間がともに希少な人材を囲い込むのではなく、所属する組織の壁を取り払い、多様な人材が多様な場で力を発揮できるようにする必要がある。

３．地方公務員の兼業の現状

➢ 地域活動等の兼業について、一部の地方公共団体から、地方分権改革に関する提案募集等を通じて、次のような要望が寄せられていたところ。

- 兼業許可の基準が明確ではないため、必要以上に制限的な運用がなされているのではないか。
- 許可を要する兼業の範囲が明確ではないため、本来許可を要しない行為までもが抑制されているのではないか。

⇒ 地方公務員の社会貢献活動が積極的に行われるよう、総務省において地方公共団体における兼業に関する先進的な取組事例等について実態調査を実施（令和元年５月）

27

（参考）許可基準を明確にして社会貢献のための兼業を促進している事例

第26回専門小委員会
資料2を一部加工

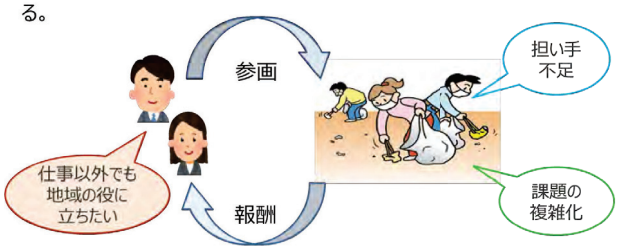
地方公共団体が許可基準を設定して広く公表することで、兼業許可の公平性・透明性・予測可能性を確保するとともに、地域活動に関する兼業を積極的に促進している事例

地域貢献応援制度（神戸市）

市長が取組を推進し、職員へ活用を呼びかけ

（１）制度導入の経緯

■平成29年４月より、「営利企業への従事等の許可」の運用形態の一つとして導入。
■制度設計の背景には、地域団体やＮＰＯ等において、高齢化等に伴い、担い手不足が進んでいることがある。
■市の職員が、知識・経験等を活かして市民の立場で、地域における課題解決に積極的に取り組むことを後押しすることを目的としている。



制度利用累計　９件

活動内容：須磨海岸での障害者支援活動
須磨海岸を皆が気軽に楽しめるユニバーサルビーチにすることを目的に、ＮＰＯ法人を設立。
運営側の立場からみても、ボランティア＝無償ではなく対価を得るという形で評価できる。この制度を利用して、神戸をよりよい街にしたいという志を持った市民活動家が一人でも増えてほしい。

（２）許可要件

対象職員
■一般職の職員
■活動開始予定日において**在職６ヶ月**以上

赤字は平成30年12月以降に緩和した要件

対象活動
■報酬等を得て行う、公益性の高い継続的な地域貢献活動
■社会的課題の解決を目的とし、**神戸市内外問わず**地域の発展・活性化に寄与する活動

要件審査
■勤務成績が良好
■勤務時間外、週休日及び休日の活動
■許容できる範囲の報酬
■過去５年以内に活動する団体との契約、補助、指導、処分を行う職に就いていない
■営利を主目的とした活動でない

活動内容：手話通訳活動
手話を必要とする市民が来庁されたことを機に手話を学び始め、より多くの人の役に立ちたいという思いから、NPO法人へ手話通訳者として登録。
手話通訳活動を行うと報酬が出るため、活動を躊躇していたが、地域貢献応援制度の利用で安心して活動できている。

その他の事例
■ＮＰＯによる農村地域の古民家の利活用調査
■農会におけるＪＡ等関係団体との調整
■産後ケアトレーニング教室の開催
■スポーツ推進委員（他自治体）等

※ 神戸市の他にも、長野県、福井県、奈良県生駒市、宮崎県新富町において兼業促進制度が存在

28

民間人材と地方公務員の交流環境の整備（②民間人材等の地方公務員としての任用）

第35回専門小委員会
資料3を一部加工

各地方公共団体においては、任期付職員、任期付短時間勤務職員、特別職非常勤職員等の多様な任用形態を活用して、民間人材等を地方公務員として任用している。また、在職中の民間との兼業も行われている。

	地方公務員		
	一般職		特別職
	常勤（任期の定めのない常勤職員 任期付職員 等）	非常勤（会計年度任用職員 任期付短時間勤務職員 等）	
地方公務員法の適用	あり		なし
営利企業への従事等（兼業）の制限	あり（許可制）	あり（許可制）※任期付短時間勤務職員 等 なし ※会計年度任用職員（短時間勤務）	なし
事例	➢ **生駒市「官民プロ人材」** ICT推進担当（任期の定めのない常勤職員）、収益確保担当（任期付短時間勤務職員／兼業予定）など計12名の民間人材等を公募選考により採用予定（R2.4～） ➢ **東京都「デジタルシフト推進担当課長」** ICT分野の民間経験を有する人材9名を任期付職員として任用 ※民間との兼業なし	➢ **富田林市「債権管理担当」** 弁護士2名を週2日勤務の任期付短時間勤務職員として任用 ※民間との兼業あり	➢ **港区「情報政策監」** 民間経験や政府CIO補佐官としての経験を有する人材を月2、3日勤務の特別職非常勤職員として任用 ※民間との兼業あり ➢ **鹿児島市「女性活躍アドバイザー」** 民間企業での人事管理等の経験を有する人材を月1日程度勤務の特別職非常勤職員として任用 ※民間との兼業あり

29

地縁法人制度の再構築（①地域運営組織の組織形態と法人化）

第24回専門小委員会
資料3を一部加工

● 地域運営組織の多くは（法人格を有しない）任意団体であるが、多様な活動実態に応じ、認可地縁団体、一般社団法人、特定非営利活動法人（ＮＰＯ法人）、株式会社など、多様な法人制度が活用されている。

● 法人化のメリットとして、①代表者個人への負担に関する不安の解消、②様々な団体との契約・連携による事業の幅の広がり、③経済面・人材確保の面での安定化、などが指摘されている。

地域運営組織をめぐる様々な不安

多くの事業を展開するようになり、様々な団体と契約を交わし始めたが、会長個人が契約する形で大丈夫だろうか？

寄附を受ける機会が増え、自治体からも指定管理契約や委託事業を受けるようになってきたが、組織としてしっかりしていくべきだが、人手が不足していてそれもままならない。

事業で失敗したり、事故が発生する恐れがあり、今のまま代表者が責任を負うようであれば、リーダーや役員のなり手がいなくなるおそれがある。

法人格を取得することで、

代表者個人への負担に関する不安を解消し、

様々な団体と契約・連携しながら事業の幅を広げ、

経済的にも、組織やリーダーとなる人材の確保の面でも安定して、

地域運営組織を持続させていきやすくなります。

＜認可地縁団体の例＞

- 錦生自治協議会（三重県名張市）
- 波多コミュニティ協議会（島根県雲南市）
- 津房地区まちづくり協議会（大分県宇佐市）
- 柚原町自治会（三重県松坂市）

＜一般社団法人の例＞

- 一般社団法人かわかみらいふ（奈良県川上村）
- 一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会（三重県名張市）

＜ＮＰＯ法人の例＞

- ＮＰＯ法人鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会（埼玉県鶴ヶ島市）
- ＮＰＯ法人夢未来くんま（静岡県浜松市天竜区）

＜株式会社の例＞

- 株式会社あいポート仙田（新潟県十日町市）

出典：内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局「地域の課題解決を目指す地域運営組織の法人化～進め方と事例～」（平成30年6月）

30

（参考）地域運営組織の事例（三重県名張市：地縁法人錦生（にしきお）自治協議会）

第24回専門小委員会
資料3を一部加工

● **錦生自治協議会**は、「自分たちのまちは自分たちでつくる」との観点から、高齢者サロン事業や、廃止されたバス路線の運行委託、小学校跡地を利用したキノコ生産・販売などを実施している。

● **平成24年に、法律上における責任の所在を明確化し、継続した活動基盤の確立を図るため、地縁法人（認可地縁団体）を取得**。

地域概況

- 人口約1,500人
- 面積　11.71㎢
- 高齢化率　44.8%
- 奈良県宇陀市に隣接した農村主体の地域
- 加入率は90%以上

取組内容

● 錦生自治協議会は、「自分たちのまちは自分たちでつくる」との観点から、平成16年に地域住民の思いや願いを反映した「錦生なごやかプラン」、平成22年に「錦生グランドデザイン・2010」を策定し、活力と潤いのあるまちづくり、人づくりを目指している。

● 具体的には、高齢者のサロン事業や、不採算路線のため廃止が発表されたバス路線の運行委託、小学校跡地を利用したキノコ生産・販売の実施、放課後子ども教室など、様々な事業に取り組んでいる。

● 活動拠点である「市民センター」（旧公民館）について指定管理業務を受託している。

錦生地区で生産されるキノコ「にしきおっ子」

市の地域コミュニティ政策

- **平成15年から、従来の補助金を廃止し使途自由な交付金（ゆめづくり地域交付金）制度を創設**
- **概ね小学校区を単位とした「地域づくり組織」を設立**し、地域住民が交付金をもとに自己決定・自己実現を図る仕組みを構築

法人化の経緯等

24年には、法律上における責任の所在を明確化し、継続した活動基盤の確立を図るため、地縁法人（認可地縁団体）としての認可を受けた。

6

出典：総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」（H28.3）を一部加工・加筆

31

地方公共団体の広域連携

32

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

第４　地方公共団体の広域連携

１　広域連携による基礎自治体の行政サービス提供

(1) 基本的な考え方

- 2040年頃にかけて生じる変化・課題、そして大規模な自然災害や感染症等のリスクにも的確に対応するためには、地方公共団体がそれぞれの有する強みを活かし、それぞれの持つ情報を共有し、資源を融通し合うなど、地域の枠を越えて連携し、役割分担を柔軟に見直す視点が重要となる。
- また、インフラの老朽化、利用者の減少に伴う維持管理コストの増大や、技術職員、ＩＣＴ人材等の専門人材の不足の深刻化に対応し、他の地方公共団体と連携し、施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用に取り組むことが効果的である。
- こうした広域連携は、地域の実情に応じ、自主的な取組として行われるものであり、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から、最も適したものを市町村が自ら選択することが適当である。

(2) 広域連携の課題と対応の方向性

① 事務処理の執行段階における広域連携の手法

- 執行段階においては、多様なニーズに対応する広域連携の手法が活用されている。
- 例えば、地方自治法の事務の共同処理の仕組みや、民法上の契約等の更なる活用が期待される。
- 事務量が少ない場合、パートタイムでの職員の派遣や、一連の事務処理過程のうち専門人材によることが必要な部分に係る事務の代替執行、専門人材を配置した内部組織の共同設置等の取組も行われている。
- 窓口関連業務については他の市町村が設立した地方独立行政法人を活用することも考えられる。
- 他方、資源・専門人材の共同活用による行政サービス提供については、安定的・継続的な体制の確保が課題となる。このため、連携協約の適切な活用も考えられる。

33

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

② 事務処理の計画段階における広域連携への着眼

- 広域連携の取組の円滑な実施のためには、地方公共団体の事務処理の計画段階に着眼する必要がある。
- 市町村においては、「地域の未来予測」の整理等を踏まえ、地域の実情に応じて、必要となる連携の相手方、方法等を検討し、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援などを適切に活用して、いくことが効果的である。
- 加えて、広域連携の取組については、住民の多様な意見を反映する関係市町村の議会が計画段階から積極的に参画することが重要である。

③ 多様な広域連携の取組による生活機能の確保

- 定住自立圏・連携中枢都市圏のほか、様々な市町村間の広域連携によって特に地域において必要な生活機能を確保していくことが必要であることを踏まえ、連携により生活機能を確保しようとする際に関係市町村に発生する需要に応じ、適切な財政措置を講じる必要がある。

(3) 定住自立圏・連携中枢都市圏

① 現状と特徴

- 定住自立圏・連携中枢都市圏の形成については、相当程度進捗した段階にある。
- 連携協約等により、市町村間で連携して行う施策等を記載する計画を作成する等の役割を担う市町村（以下「連携計画作成市町村」という。）の役割と責任が明確化され、また、他の市町村の役割と責任も連携協約等や連携計画によって明確になる点において、適切かつ円滑な合意形成に資するものと評価できる。

34

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

- なお、近年、個別行政分野の法令に基づいて計画を作成する事務が増加しているが、定住自立圏・連携中枢都市圏の取組として共同で作成している事例も見られる。地方公共団体による計画作成の義務付けについては必要最小限とすることを前提に、国は、できる限り共同作成が可能になるようにし、また、可能であることを明らかにすることが適当である。

② 市町村間の合意形成に際しての課題への対応

- 定住自立圏・連携中枢都市圏の取組については、比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられているが、今後は、合意形成が容易ではない課題にも積極的に対応し、取組の内容を深化させていくことが必要である。
- 連携計画作成市町村が、他の市町村の意見を十分に踏まえ、メリットを示しながら、丁寧に合意形成を進めていくことが重要である。

③ 公共私の連携への対応

- 市町村間の広域連携に際しては、公共私が連携した取組を充実させていくことが重要である。連携計画作成市町村が連携計画を作成する際には、他の市町村の区域の共や私の担い手の十分な参画が担保された場における議論を経て合意形成を行うことが重要であり、さらには、様々な共や私の担い手からの提案も受けることができるようにすることが効果的である。

④ 関係市町村の十分な参画を担保する仕組み

- 連携計画作成市町村が連携計画を作成し、これに基づいて関係市町村が役割を分担して施策を実施する枠組みを関係市町村が自ら選択した場合に、連携計画作成市町村が連携計画を作成する際の合意形成過程のルール化や、連携計画の進捗管理を行う際の他の市町村の適切な関与等により、他の市町村の十分な参画を担保する仕組みを法制度として設け、連携施策のＰＤＣＡサイクルが確実に実施されるようにすることが考えられる。

35

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

- また、共や私の担い手が参画する場において連携計画が検討されるようにし、加えて、共や私の担い手からの提案を可能にする仕組みについても、同様に法制度として設けることが考えられる。
- しかしながら、こうした仕組みを法制度として設けることについては、特定の広域連携の枠組みへ誘導され、市町村の自主性を損なうことなどの懸念があるのではないか、法制度化以外にも対応方策が考えられるのではないかなどの意見があり、他方、連携計画作成市町村以外の市町村の参画を担保する確実な方策は法制度化であり、関係市町村が自ら選択する仕組みであれば誘導の懸念は当たらないのではないかなどの意見もあることから、その是非を含めて、関係者と十分な意見調整を図りつつ検討がなされる必要がある。

(4) 定住自立圏・連携中枢都市圏以外の市町村間の広域連携

- 共同で「地域の未来予測」を整理すること等を通じ、2040年頃にかけて生じる変化・課題の見通しを市町村間で共有し、安定的・継続的な広域連携の取組によって必要な行政サービスを提供していくことが重要である。
- このような場合、合意形成は、基本的に市町村相互間の協議によって行われている。役割分担の合意を連携協約により明確化し、または、一部事務組合・広域連合を設けている事例もあり、有用であると考えられる。
- 特に、三大都市圏については、現時点では必ずしも75歳以上人口の増加や15～74歳人口の減少が深刻化しておらず、資源制約による課題が顕在化していないこと等から、このような広域連携が十分に進んでいるとは言いがたい。
- 他方、2040年頃にかけて生じる変化・課題は、今後三大都市圏において顕著に現れることが見込まれる。
- こうした観点から、三大都市圏の市町村においては、「地域の未来予測」の整理がとりわけ重要であり、広域連携の取組を自ら積極的に進める必要がある。国においては、先進事例の収集を重点的に実施し、取組の横展開を促進することが重要である。

36

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

(5) 市町村間の広域連携による都道府県からの事務移譲

- 規模・能力に応じて市町村が都道府県の事務の移譲を受ける際、住民の利便性の向上、都道府県・市町村の経営資源の効率的な活用のため、併せて、近隣市町村の区域に係る事務の移譲を受ける取組が見られる。
- さらに、近隣市町村の合意があり、かつ、関連する事務について市町村間の広域連携により事務を処理するための安定的な関係が構築されている場合には
村の区域に係る都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることが考えられる。

(6) 都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化

① 都道府県の役割の基本認識

- 都道府県は、市町村の自主性・自立性を尊重することが基本である。
- 都道府県は、市町村間の広域連携が円滑に進められるよう、市町村の求めに応じ、連携の相手方、方法等の助言や、調整、支援の役割を果たすことが求められているが、市町村間の広域連携が困難な場合には、自ら補完・支援の役割を果たしていくことも必要である。

② 都道府県による補完・支援の役割

ア 都道府県による補完・支援についての考え方

- 地方分権一括法により、従来の都道府県の補完事務は再構成され、その範囲は、市町村の規模・能力に応じて相対的に定まることとなった。都道府県はかつてのように幅広く市町村の補完・支援に取り組んでいる状況にはない。

37

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

- しかしながら、市町村の規模・能力は一層多様になり、多くの市町村において、技術職員、ＩＣＴ人材等の専門人材の確保・育成など、市町村間の広域連携によっても対応が困難な事案が増加しており、更なる深刻化も想定される。
- 都道府県は、個々の市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、これまで以上にきめ細やかに補完・支援を行う役割を果たしていくことが必要である。

イ　都道府県による補完・支援の手法

- 都道府県による補完・支援の手法については、法令上の役割分担は変更せず、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する、協働的な手法が考えられる。
- この場合、市町村の権限と責任が不明確になり、自主性・自立性を損ねることのないよう、連携協約の適切な活用も考えられる。
- さらに、市町村間の広域連携によっては行政サービスの提供体制の確保が困難である場合に、市町村から都道府県に対して、連携協約に基づく役割分担の協議を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることも考えられる。

(7) 技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化

- 土木技師、建築技師等の技術職員について、平時には不足している市町村を支援するとともに、大規模な自然災害の発生時に必要となる技術職員の中長期派遣要員を確保できるよう、令和２年度から財政措置が講じられている。
- 都道府県を主たる実施主体としつつ、市町村間の広域連携に取り組む市町村もこれに準ずる実施主体としており、積極的な活用が期待される。

38

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

２　都道府県の区域を越えた広域的な課題への対応

(1) 現状と課題

- 通勤・通学、買い物など住民の日常生活や経済活動が都道府県の区域を越えて広がる東京圏をはじめとする大都市圏では、関係する都道府県が広域的な観点から協調して対応することが求められる。新型コロナウイルス感染症への対応からも、国とも連携しながら、日常的に人の往来がある都道府県間で協力して対応を講じることの重要性が明らかになった。

(2) 都道府県の区域を越えた行政課題への対応の方向性

- 東京圏においては、国との連携を図りながら、東京圏全体の視点に立った戦略的な取組を進めていくことが重要であり、広域的な課題を日常的かつ継続的に検討し、関係機関との調整を行う体制を構築していく必要がある。
- 関西圏においても国との協働を進めることを含め、広域連合の取組をより深化させていくことが期待される。

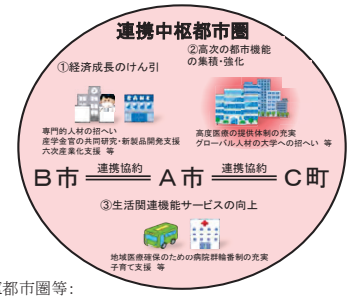
39

多様な広域連携の推進

- 2040年頃にかけて生じる人口構造の変化やインフラの老朽化等の変化・課題に的確に対応し、持続可能な形で住民生活を支えていくためには、各地方公共団体がそれぞれの強みを活かし、資源を融通し合うなど、地域の枠を越えた連携が重要。
- 今後のインフラの老朽化や専門人材の不足の深刻化に対応するため、長期的な変化・課題の見通しを共有し、広域連携による施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用に取り組むことが効果的。
- 市町村による他の地方公共団体との連携は、地域の実情に応じ、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から、最も適したものを選択することが適当。

連携中枢都市圏等

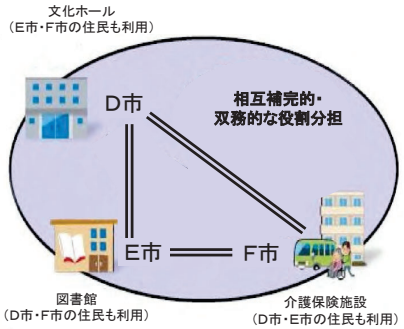
広域的な産業政策等の取組に加え、施設・インフラや専門人材の共同活用による生活機能の確保、広域的なまちづくりなど、合意形成が容易ではない課題にも対応し、取組を深化させていくことが必要



※連携中枢都市圏等:
・連携中枢都市圏(指定都市又は中核市かつ昼夜間人口比率おおむね1以上の市を中心とする圏域)
・定住自立圏(人口5万程度以上かつ昼夜間人口比率1以上の市を中心とする圏域)

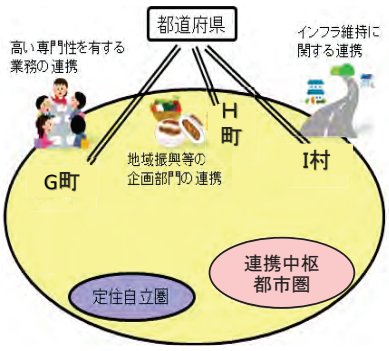
連携中枢都市圏等以外の市町村間の広域連携

核となる都市がない地域や三大都市圏においても、安定的・継続的な広域連携による生活機能の確保等の取組が必要



都道府県による市町村の補完・支援

個々の市町村の規模・能力や市町村間の広域連携の取組状況に応じて、これまで以上にきめ細やかな都道府県による補完・支援が必要



40

定住自立圏・連携中枢都市圏における合意形成・利害調整の枠組み

第32次地方制度調査会
第32回専門小委員会資料

○ 核となる都市のある地域における市町村間連携として取組が進められている定住自立圏・連携中枢都市圏については、①中心市宣言、②協定・連携協約の締結、③ビジョンの策定、④定期的な協議が行われるものとされており(国の助言(要綱))、合意形成・利害調整も、こうした枠組みにおいて行われている。

① 連携中枢都市宣言(中心市宣言)

○ 地方圏において相当の規模と中核性を備える中心都市が、近隣の市町村との連携に基づいて、都市圏の将来像を描き、圏域全体の経済をけん引し圏域の住民全体の暮らしを支えるという役割を担う意思を有すること等を表明

② 連携協約(定住自立圏形成協定)の締結

○ 中心市と近隣市町村が、圏域全体の方向性、連携する分野、役割分担等を規定した連携協約(定住自立圏形成協定)を締結 ※ 議会の議決を要する

③ 連携中枢都市圏ビジョン(定住自立圏共生ビジョン)の策定

○ 中心市が、連携中枢都市圏(定住自立圏)を対象として、連携協約(定住自立圏形成協定)に基づく具体的取組等について、各近隣市町村と当該市町村に関連する部分について協議を行い策定

○ 関係者の意見を幅広く反映させるため、産学金民の関係者を構成員(※)とした「連携中枢都市圏ビジョン懇談会(圏域共生ビジョン懇談会)」において検討

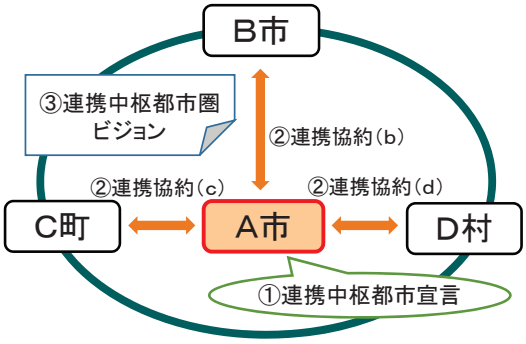
≪構成員≫・産業、大学・研究機関、金融機関、医療、福祉、教育、地域公共交通等の代表者
・地域コミュニティ活動・NPO活動の関係者
・大規模集客施設、病院等都市集積が生じている施設等の関係者 等

④ 定期的な協議・ビジョンの進捗管理

○ 中心市と近隣市町村の長の定期的な協議

○ ビジョンについて、KPIを設定し進捗管理

定住自立圏・連携中枢都市圏形成の手続きイメージ



【定住自立圏の場合】
①中心市宣言
②定住自立圏形成協定
③定住自立圏共生ビジョン

※定住自立圏構想推進要綱・連携中枢都市圏構想推進要綱・をもとに作成

41

連携が進展している連携中枢都市圏の取組事例

第32次地方制度調査会
第27回専門小委員会資料

○ 連携が進展している連携中枢都市圏では、中心となる都市と、連関性の強い近隣市町村が一体となって、様々な事務・施策を実施している。その中には、経営資源の共同活用や市町村間の利害調整を伴う計画作成に積極的に取り組んでいる事例も見られる。

地域公共交通網形成計画の作成

- 圏域内の複数自治体で地域公共交通網形成計画を共同作成。
- 自治体の区域をまたぐ広域的な路線の再編や新規設定を定める。

「広域的な立地適正化の方針」の作成

- 圏域内の複数自治体で「広域的な立地適正化の方針」を策定。
- 救急救命センター等の高次都市機能に関し、自治体間の連携や整備の役割分担等を記載。

医療体制の整備（ドクターカー運行）

- 救急医療体制の一層の充実を図るため、圏域の拠点病院にドクターカーを配備。
- 圏域市町村は、ドクターカーの維持管理を共同して行い、協議の上、必要な費用を分担。

国土強靱化地域計画の策定

- 国土強靱化地域計画を圏域内の市町村が合同して策定。
- 各市町村が共通して作成する総論部分をまとめて作成するほか、避難に関する連携等を記載。

（注）1. 「地域公共交通網形成計画」とは、「地域公共交通活性化再生法」に基づく法定計画であり、都道府県又は市町村が、単独又は共同で、交通事業者など地域の関係者と連携しつつ、地域公共交通の現状・問題点、課題の整理を踏まえて、公共交通ネットワーク全体を一体的に形づくり、持続させることを目的に、地域全体の公共交通の在り方、住民・交通事業者・行政の役割を定める地域公共交通に関するマスタープランとして策定することができるもの。

2. 「立地適正化計画」とは、「都市再生特別措置法」に基づく法定計画であり、市町村が、都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランとして策定することができるもの。複数の市町村で広域生活圏や経済圏が形成されている場合等には、「広域的な立地適正化の方針」を作成した上で、これを踏まえて各市町村の立地適正化計画を連携して作成することが望ましいとされている。

3. 「国土強靱化地域計画」とは、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」に基づく法定計画であり、都道府県又は市町村が、国土強靱化の観点から、地方公共団体における様々な分野の計画等の指針となるものとして策定することができるもの。

42

圏域における広域連携の取組事例①（地域公共交通）

第32次地方制度調査会
第27回専門小委員会資料

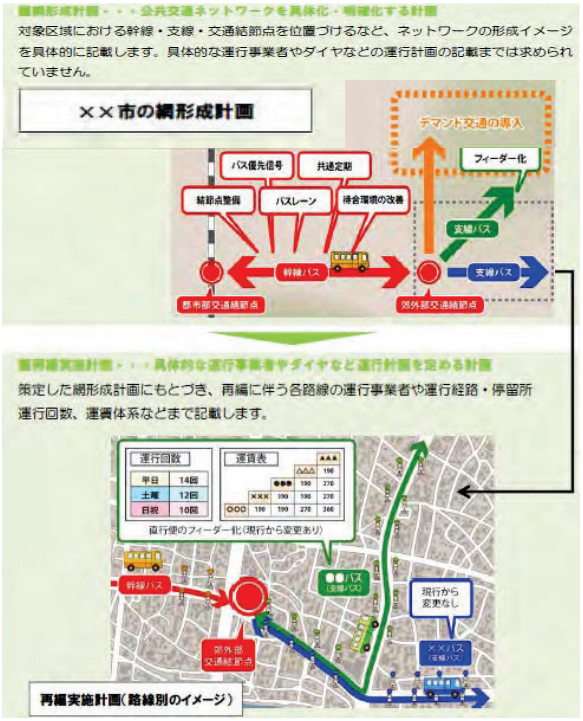
○ 八戸圏域連携中枢都市圏（当初は定住自立圏）の中心市である八戸市は、圏域内の町村と連携して、地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編実施計画を共同で作成。

連携内容・連携に至る経緯

- H20年度に、八戸市は定住自立圏の先行実施団体に選定。
- 定住自立圏構想の中では、「結びつきやネットワークの強化」に対する取組が必須となっていることもあり、地域公共交通の維持・活性化のための施策について、重点的に検討。
- H21年に、八戸市と近隣6町1村で定住自立圏を形成後、圏域内の市町村、県、バス・鉄道事業者等での協議や圏域内の住民へのアンケート調査などを踏まえ、H22.11に、「圏域公共交通計画」（法定の計画ではない）を策定。その後、H26.3に、「第2次圏域公共交通計画」を策定。
- 八戸市は、H28.3に、単独で法定の「地域公共交通網形成計画」を作成済み。
- H29.3に、連携中枢都市圏へ移行。
- 圏域内の市町村で共同して一の地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画を作成（H30年度に完了）。

※ 八戸市からのヒアリングなどをもとに事務局作成

〈地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編実施計画のイメージ〉



（国土交通省『地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き』より抜粋）

43

圏域における広域連携の取組事例②（広域的な立地適正化の方針）

第32次地方制度調査会
第27回専門小委員会資料

○ 播磨圏域連携中枢都市圏の中心市である姫路市は、圏域内の隣接する市町と連携して、各市町が法定の立地適正化計画を作成する際の基本方針となる「広域的な立地適正化の方針」を共同で作成。

連携内容・連携に至る経緯

- H27.4に、姫路市と近隣7市8町は、連携中枢都市圏を形成。
- H27年度に、国交省の関与のもと、姫路市を含む圏域内の複数市町、公共交通事業者等で構成される「鉄道沿線まちづくりに関する勉強会」を設立。公共施設に関する連携市町村間の相互利用・共同管理・施設の再編の手法や効果について検討。
- H27.12に、国土交通省が「鉄道沿線まちづくりガイドライン」を策定・公表。
- H28.5に、国の財政措置（事業）を契機として、圏域内の複数市町及び公共交通事業者等で構成される「鉄道沿線まちづくり協議会」を設立。
- 圏域における人口の将来見通し等の分析や、都市構造上の課題等の収集を踏まえ、H29.3、圏域内の複数市町の区域を対象とする「広域的な立地適正化の方針」を策定。
  ※当該複数市町は、連携中枢都市圏を構成済みであるとともに、一体的な都市計画区域を有しており、連携の素地あり。
- 「広域的な立地適正化の方針」において、救急救命センターや大学等の高次都市機能に関し、自治体間による連携や整備の役割分担などを記載。
- 各市町では、「広域的な立地適正化の方針」に基づき立地適正化計画を策定。高次都市機能については中心市と連携して機能を確保する旨を記載。

※ 姫路市からのヒアリングなどをもとに事務局作成

＜高次都市機能増進施設の設定及び役割分担＞

分野	高次都市機能	役割分担
医療機関	三次救急医療機関（救急救命センター）	姫路市
	二次救急医療機関	姫路市・たつの市
教育機関	大学	姫路市・福崎町（ふくさきちょう）
	短期大学	姫路市
	専修学校	姫路市
	高等学校	相互補完（全市町で相互利用）
文化施設	図書館・美術館・博物館等	相互補完（全市町で相互利用）
スポーツ施設等	体育館	相互補完（全市町で相互利用）
	総合公園	姫路市・たつの市、太子町（たいしちょう）
主要コンベンション施設		姫路市
商業施設	百貨店、大型SC等	姫路市、たつの市

※「広域的な立地適正化の方針」より抜粋

44

近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託（生活保護業務）

第32次地方制度調査会
第30回専門小委員会資料

背景と概要

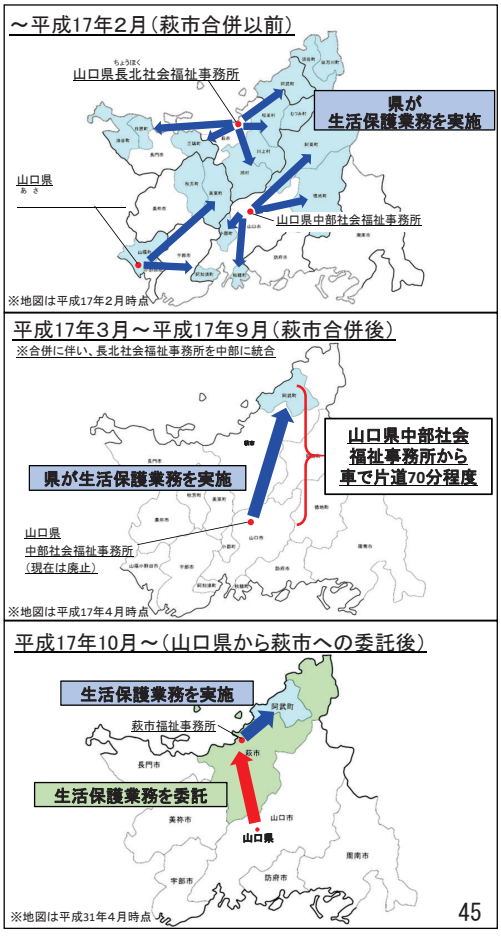
○市町村合併の進展により、山口県北部で山口県が実施する生活保護業務の対象区域が阿武町のみとなった。

○山口県中部社会福祉事務所から遠隔地である阿武町の生活保護業務について、山口県から、阿武町に隣接する萩市に委託。（H17.10.1～）

○住民サービスの向上、県・市トータルでの行政の効率化を実現。

住民サービスの向上
- 身寄りのない要保護者の入院等の緊急時に迅速な対応が可能。
- 日常の生活支援、就労支援等の自立支援について、ハローワーク等の関係機関とのきめ細やかな調整が可能。

県・市トータルでの行政の効率化
- 山口県：北部と中部の社会福祉事務所を統合。
  ※現在は、県では東部社会福祉事務所のみを設置。
- 萩市：新たな人員配置をせずに対応可能。



関係自治体

○委託団体：山口県　○受託団体：萩市　○委託事務の対象団体：阿武町（あぶちょう）
※萩市と阿武町は、萩市を中心とした定住自立圏を形成（H24.3～）。

委託の方法

○山口県と萩市の間で「生活保護業務の委託に関する協定書」を締結し、萩市に対して事務を委託。

○協定の締結に向けた協議の過程において阿武町とも協議し、合意。

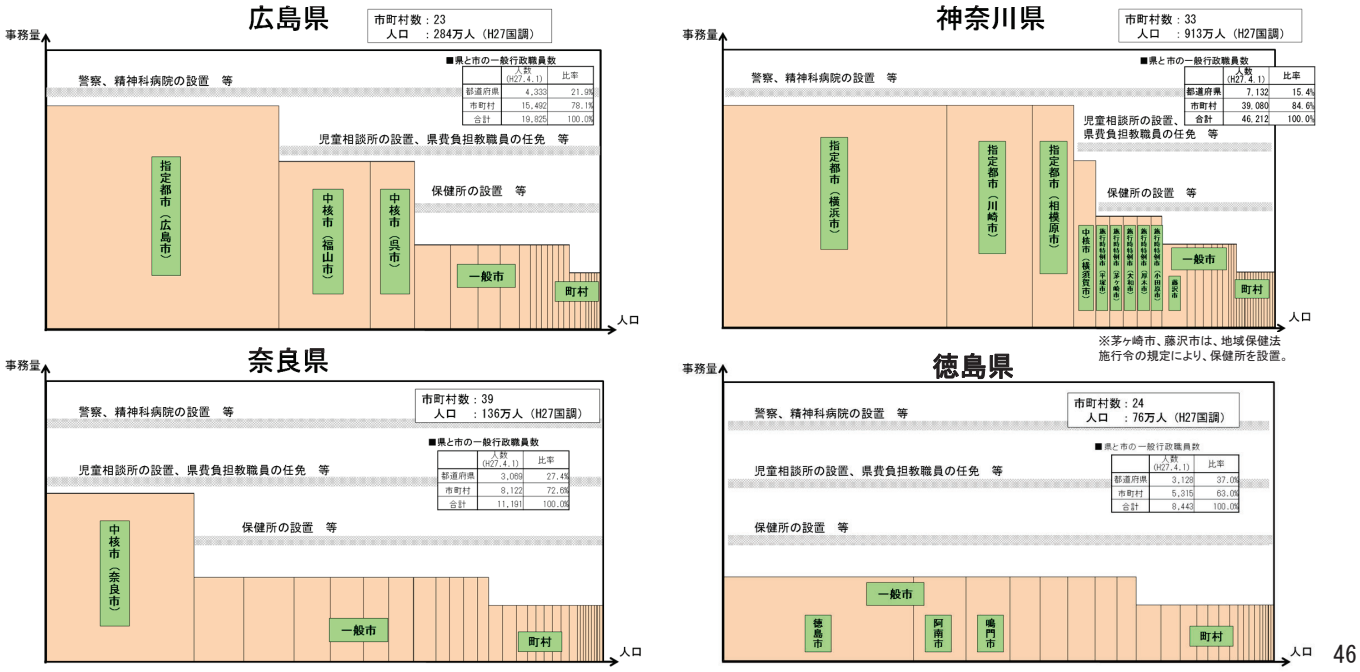
45

都道府県によって異なる都道府県・市町村間の事務分担

第32次地方制度調査会
第30回専門小委員会資料

○ 広島県は、指定都市等（指定都市1、中核市2）が存在するとともに、市町村合併や県から市町村への権限移譲が進展し、市町村が処理する事務の領域が大きい。また、神奈川県は、市町村合併の進捗率は低い（「平成の合併」における市町村の減少率10.8%）ものの、指定都市等（指定都市3、中核市1、施行時特例市5）が多く存在し、市町村が処理する事務の領域が大きい。

○ 奈良県、徳島県では、小規模な市町村が多く残っており、都道府県が処理する事務の領域が大きい。



46

奈良県における市町村との連携・協働（「奈良モデル」の取組）

連携自治体

・奈良県　・県内全市町村（39市町村）

※「奈良モデル」とは

奈良県と市町村が連携して行政の効率化や地域の活力の維持・向上を図っていく、奈良県という地域にとって最適な地方行政の仕組みを目指す取組。

背景

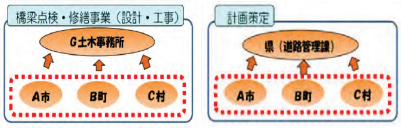
・平成20年10月、県と市町村の連携による効率的な行政運営の検討を開始。
・平成21年4月、知事と市町村長が一堂に会して意見交換を行う「奈良県・市町村長サミット」を開始。以後、年6回程度実施。

これまでに成果のあった主な取組

①市町村の合意のもと県が委託を受けて代行

★道路施設維持管理業務の支援　職員派遣

・市町村の技術職員の減少（12町村の土木技術職員が0人）を受け、県から技術支援を実施。
・まず点検を実施し（15/39市町村が県に委託）、全市町村の橋梁長寿命化修繕計画の策定が完了（32/39市町村が県に委託）。



②市町村間の広域連携を県が支援

★消防の広域化　一部事務組合

・広域化推進計画の策定等において県が強いリーダーシップを発揮し、人的支援、財政措置も実施。
・11消防本部（39市町村のうち37市町村）が1つの消防組合に統合。
・組織は、総務部門→通信部門→現場部門と段階的に統合予定。

平成26年4月 総務部門統合 → 平成28年4月 通信部門統合 → 平成33年 現場部門統合

③県と市町村が協働で事業実施

★過疎地域における広域医療体制の整備　一部事務組合

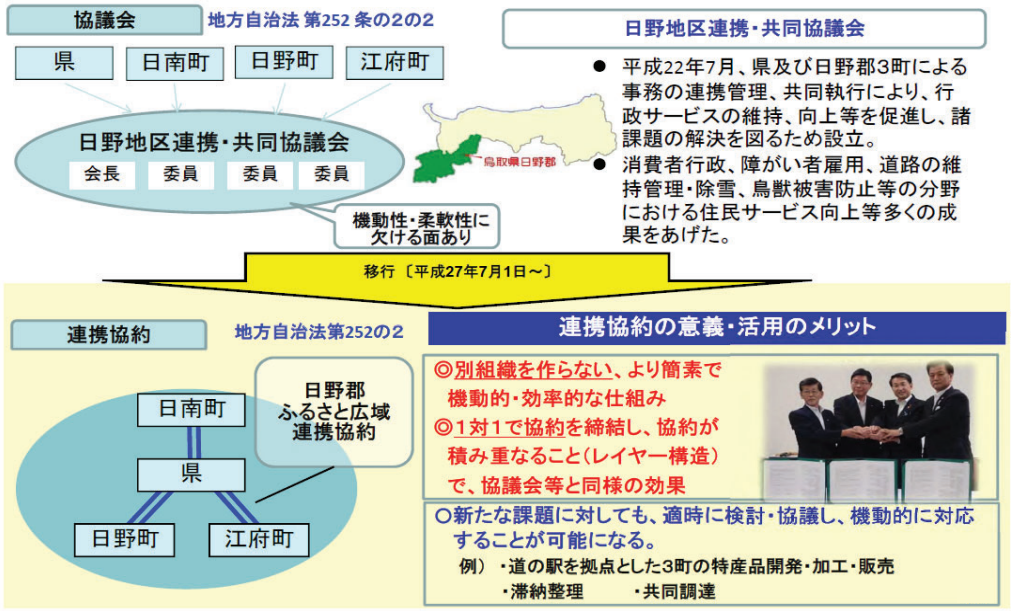
・12市町村と県が構成員となり、3つの公立病院を、救急医療を中心に担う病院と、療養期を中心に担う2つの病院に再編整備。
・9つのへき地診療所と連携し、地域医療サービスの充実も図る。

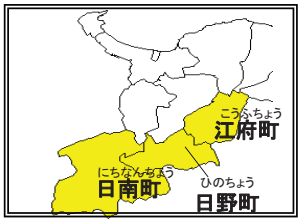
47

「連携協約」を活用した都道府県と市町村の協働的な取組（鳥取県と日野郡3町①）

第32次地方制度調査会
第34回専門小委員会資料2－1

○ 鳥取県及び日野郡3町は、平成22年7月に日野地区連携・共同協議会（地方自治法上の協議会）を立ち上げ、消費者行政、障害者雇用等の分野で事務の連携・共同処理に取り組んできたが、協議会の運営に機動性・柔軟性を欠く面があったため、より簡素で機動的かつ効率的な仕組みを構築することを目的として、平成27年7月に鳥取県が日野郡3町それぞれと連携協約を締結して連携施策を実施。
○ 連携協約は、普通地方公共団体同士の協議を経て締結するものであるが、広域自治体としての都道府県の役割が適切に果たされるようにする観点からは、例えば、市町村間の広域連携によっては、行政サービス提供体制の確保が困難であり、都道府県との連携による事務処理が必要であると認める場合には、市町村のイニシアチブにより、都道府県に対して、連携して事務を処理するに当たっての役割分担等について協議を求めることができる（都道府県は求めに係る協議に応じる義務がある）法的な仕組みを設けることは考えられないか。





※経済・財政一体改革推進委員会　第7回（平成28年2月1日）　全国知事会　鳥取県提出資料より抜粋

48

技術職員の充実等（市町村支援・中長期派遣体制の強化）

第32次地方制度調査会
第34回専門小委員会資料2－2

都道府県等

小規模市町村等で確保が困難な**技術職員※を都道府県等で増員**し、**新たな技術職員群**としてまとめて確保

※「技術職員」の範囲
- 土木技師
- 建築技師
- 農業土木技師
- 林業技師

右記（A）・（B）を同時に実現することを目指す。

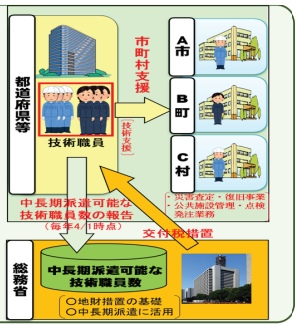
（A）技術職員不足の市町村支援

平時

都道府県等※が　※市町村間連携として、他市町村の支援業務のために技術職員を増員・配置する市町村を含む

技術職員を増員し、
市町村支援業務のための技術職員を配置

都道府県等は、下記①～③（毎年度4/1時点）を総務省に報告
① 技術職員の増員数
② 市町村支援業務に従事する技術職員数
③（大規模災害が発生した場合に）中長期派遣可能な技術職員数



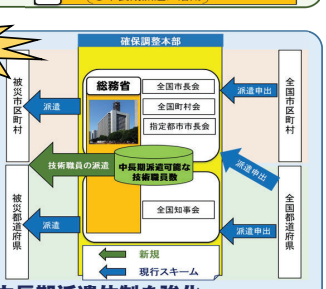
（B）中長期派遣要員の確保

大規模災害

大規模災害が発生した場合、中長期派遣調整の全体を総括する「確保調整本部」を設置
（地方３団体・指定都市市長会と総務省で構成）

(1) 新規分（（A）③）：確保調整本部で協議して決定

(2) 現行スキーム分：被災自治体からの派遣要請と全国からの派遣申出を踏まえて決定



⇒ 南海トラフ地震や首都直下地震などの今後の大規模災害に備え、中長期派遣体制を強化

地方財政措置

偏在是正措置により生じる財源を活用して、「技術職員の増員数」（（A）①）の範囲内で、
・「市町村支援業務に従事する技術職員数」（（A）②）
・「中長期派遣可能な技術職員数」（（A）③）
のいずれか小さい方の職員数に係る人件費に、普通交付税措置（都道府県分）又は特別交付税措置（市町村分）（報告数に応じて算定）

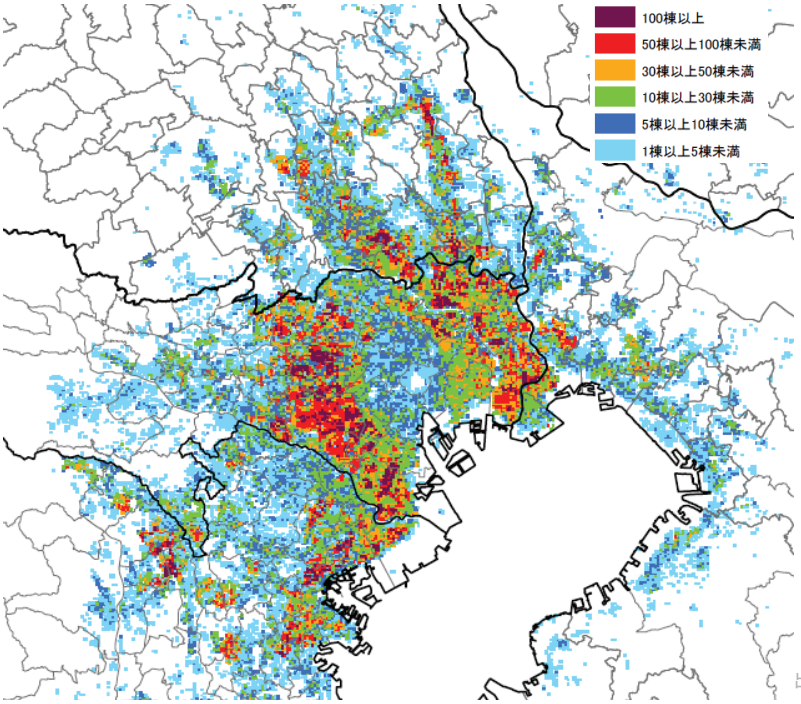
49

首都直下地震の被害想定と避難者対策

第32次地方制度調査会
第31回専門小委員会資料1

○ 避難者は断水・停電の影響を受けて発災2週間後に最大で約720 万人発生すると想定されている。木造住宅密集市街地が広域的に連担している地区を中心に、大規模な延焼火災に至ることが想定されている。
○ 東京都地域防災計画では、「広域的な物資調達のほか、帰宅困難者対策や広域避難などについては、自治体の必要がある」とされている。

都心南部直下地震における全壊・焼失建物の分布

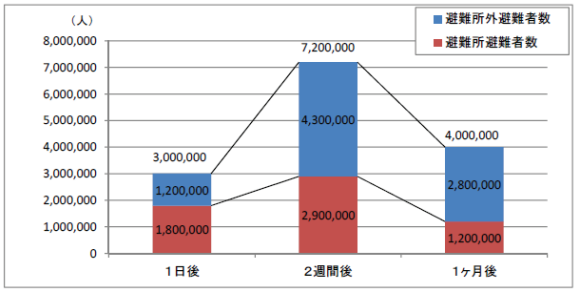


【都心南部直下地震】 M7．3

被害想定（最大値、未対策（現状））

- 全壊・焼失家屋 ：最大 約 61万棟(冬・夕方に発生)
- 死者 ：最大 約 2．3 万人(冬・夕方に発生)
- 要救助者 ：最大 約 7．2 万人(冬・深夜に発生)
- 被害額
  - 資産等の被害 ：約 47．4兆円
  - 経済活動への影響 ：約 47．9兆円

※それぞれの数値については、被害が最大と見込まれるケースにおける値であり、同一のケースではない。



出典：内閣府 首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）50

都道府県間の連携

第32次地方制度調査会
第34回専門小委員会資料2－1

○ ブロック単位や隣接する都道府県間で、知事会議等が設けられ、連絡調整や広域的な課題の検討が行われている。災害対応や広域観光等の個別の政策課題について、国が関わりながら都道府県間の連携体制の構築が行われる例も見られる。

ブロック単位の知事会議

各道県間の連絡調整等を図るため、ブロック単位（北海道東北地方、関東地方、中部圏、近畿ブロック、四国、中国地方、九州地方等）の知事会議が設立されている。

【事例】中国地方知事会議
- 6つの広域連携部会（広域防災、スギ花粉症対策、有害鳥獣対策、中山間地域振興、サイクリング、地域産業振興）が設置され、広域連携事業の検討が行われている。

【事例】九州地方知事会議
- 国への要望を中心とした活動から政策協議・実行に重点を移し、政策連合（統一的な産業廃棄物税の導入、各県で同様のサービスが受けられる子育て応援の店事業等）による広域的課題の解決の取組等を進めている。
- 経済団体と九州地域戦略会議を設置し、官民一体となって発展戦略の研究や具体的施策を推進。
- 九州・山口9県災害時応援協定を締結。

（出典）九州地方知事会議HP、中国地方知事会議HP

隣接する都道府県間の連携

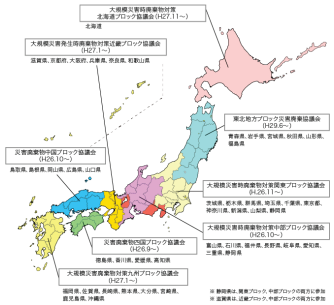
隣接する都道府県間の連携も進められている。

【事例】宮城県・山形県
- 宮城・山形の連携に関する基本構想に基づき、防災先進地域の形成、「観光・交流」の展開、「産業・経済」の振興・「交通基盤」の形成等の連携事業に取り組んでいる。

（出典）宮城県HP

災害廃棄物対策

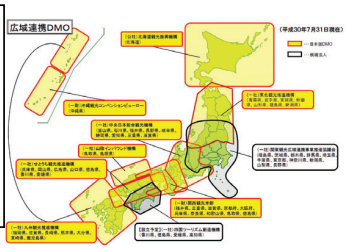
地方環境事務所が中心となり、地域ブロック協議会（環境省、関係省庁、都道府県、市町村、民間事業者等）を設置。
ブロック別の災害廃棄物対策行動計画の策定、共同訓練等。



（出典）環境省HP

広域観光

観光庁は、地方ブロックレベルの区域を一体とした観光地域として、マーケティングやマネジメント等により観光地域づくりを行う組織を広域連携DMOとして登録（10件）。
地方創生推進交付金（内閣府）、広域周遊観光促進のための新たな観光地域支援事業（観光庁）等により支援。



【事例】
（一社）せとうち観光推進機構
- 7県の行政により発足した組織に民間が加わり、2016年3月に一般社団法人として発足。

（一社）山陰インバウンド機構
- 鳥取県、島根県が連携して広域観光を行う協議体として、山陰観光推進協議会、山陰国際観光協議会が両県共同で国内外のプロモーションや研修会などの業務を実施していたが、さらに取り組みを加速するために、民間企業を事業体に組み込み一般社団法人化。

（出典）国交省「世界水準のDMOのあり方に関する検討会」資料、せとうち観光推進機構HP、山陰インバウンド機構HP 51

地方議会

52

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

第５　地方議会

１　基本的な考え方

(1) 人口減少社会における議会の役割

- 経営資源が制約される中にあって、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論する議会の役割がより重要になる。
- 議会がその重要な役割を十分に果たすためには、議会が多様な層の住民から選出された議員によって構成される必要がある。

(2) 投票率の低下、無投票当選の増加

- 近年、地方議会議員選挙における投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっている。
- 住民に身近であるべき地方公共団体の議会において、住民の十分な理解と関心が得られず、議員のなり手不足が生じている状況は、住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。

２　議員のなり手不足に対する検討の方向性

(1) 議会における多様性の確保

- 性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることが住民にとって議会が遠い存在であると感じられ、意欲のある住民に立候補を思いとどまらせることにつながるなど、議員のなり手不足の原因の一つになっている面がある。
- とりわけ、人口の半分を占める女性の議員の割合が低いことは課題であり、例えば、議会への欠席事由として出産・育児・介護を認めることや議会活動における旧姓の使用など、多様な層の住民の参画を促進し、議員の裾野を広げることに資する議会運営上の対応を講じることが考えられる。

53

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

(2) 住民の理解を促進する取組の必要性

- 各議会において、住民が議会に関する理解をより深め、関心を持つための取組を積極的に行う必要がある。
- その際には、議会や議員の活動に関する情報をオープンデータとして利用できるようにすることを含め、技術やデータを活用した情報発信の充実を図っていくことが重要である。併せて、住民との意見交換の場を設けるなどにより、議会からより主体的に働きかけを行い、議会と住民との意思疎通を充実させていくべきである。
- また、議会として主権者教育に積極的に関わり、若年層をはじめとする幅広い世代から議会や議員の役割に対する理解を得ることが重要である。

(3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

- 議員のなり手不足の要因として挙げられた課題に対する当面の対応について、以下の通り検討を行った。

① 議員の法的位置付け

- 議員の位置付けやその職務・職責については、これまで必ずしも法律において明確にされていなかったことから、議員の位置付けについて法律により明確化すべきとの意見がある。
- 他方で、議会を構成する議員の属性に偏りがある中で議員の位置付けを法律に規定したとしても、これまで参画してこなかった住民に議会への参画を促す効果は限定的ではないかとの指摘や、議員のあり方を国において一律に規定することへの懸念が指摘されている。
- 議員の位置付けの法制化については、これに伴う法的効果等を勘案しつつ、議員活動の実態等も踏まえ、検討を行っていく必要がある。

54

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

② 議員報酬のあり方

- 議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。
- 議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。
- なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

③ 請負禁止の緩和

- 議員の請負禁止は、禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことは、立候補しようとする者にとって懸念材料の一つであり、その範囲を明確化する必要がある。
- 個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要がある。
- 長等については地方公共団体に対して請負をする第三セクターの取締役等を兼ねることができる。議員についても長等と同様になるよう請負禁止を緩和することについては、監視機能の確保に留意しつつ検討すべきである。

55

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

④ 立候補環境の整備

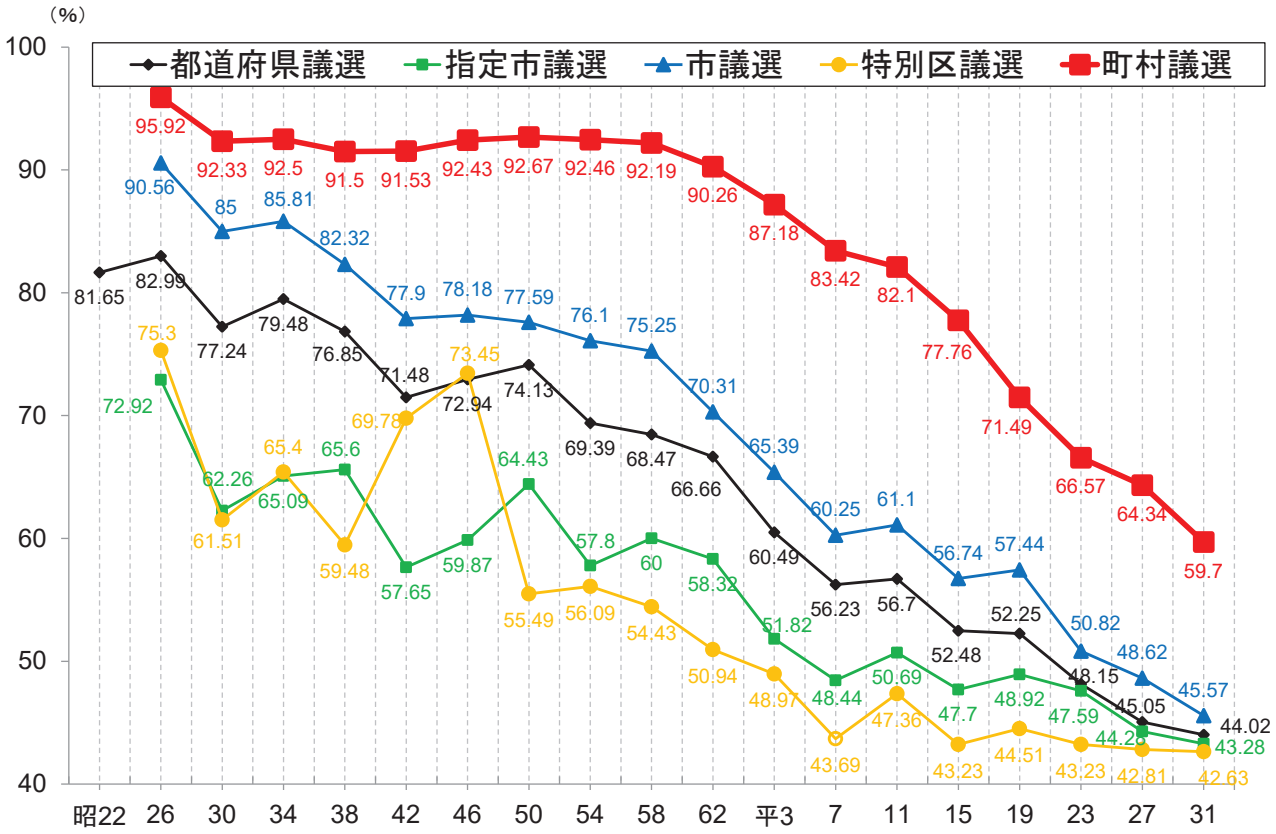
- 地方議会議員選挙に立候補した者が休暇を取得するなどした場合に、解雇や配置転換等の不利益な取扱いを受けることがないようにすることについて、労働法制のあり方にも留意しながら検討する必要がある。
- また、公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、議員のなり手不足を解消するのに有用な方策の一つと考えられるところであり、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続き検討する必要がある。

3　今後の検討の方向性

- 議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び多様な層の住民の参画について、今後とも幅広く検討を進めていく必要がある。
- その際、議会運営や住民参加の取組等におけるデジタル化への対応や団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて引き続き検討すべきである。

56

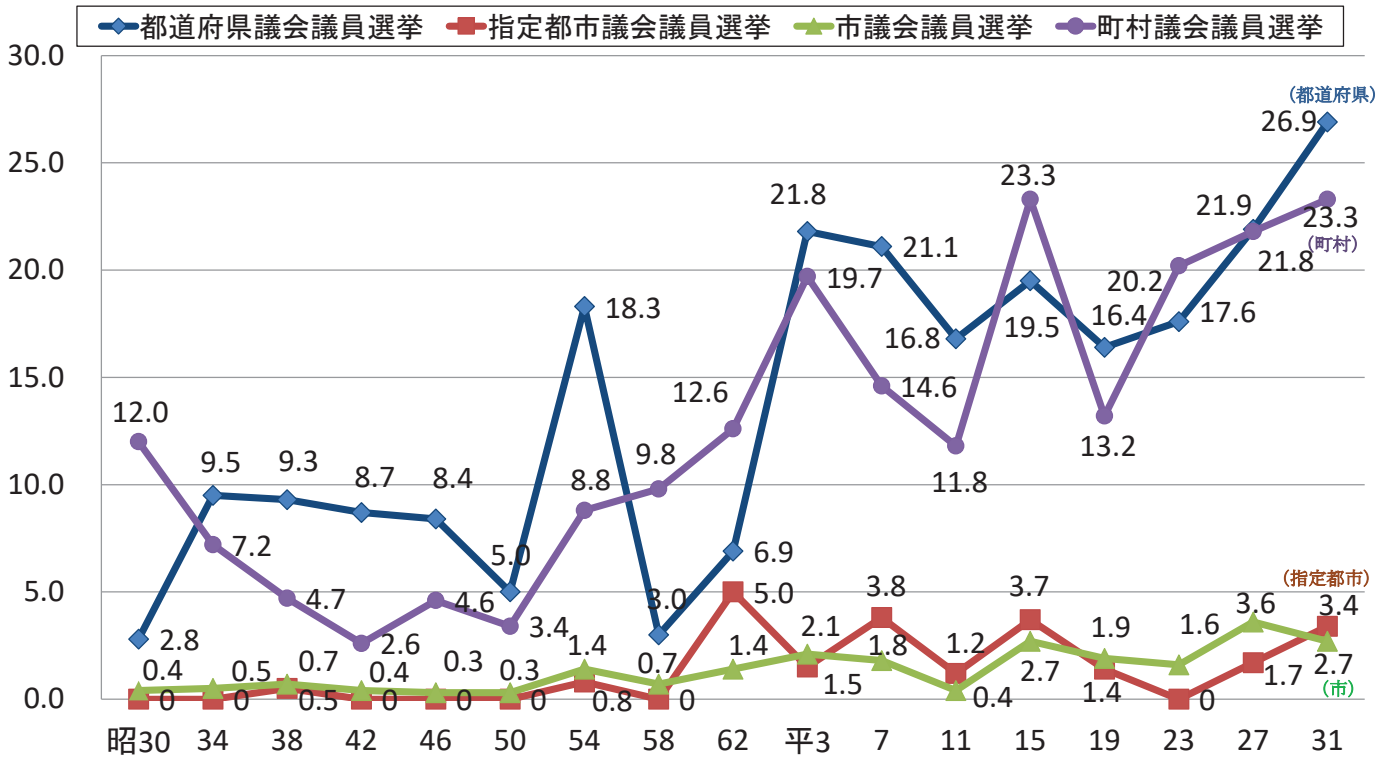
統一地方選挙における投票率の推移



出所：総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。（本調査は、統一地方選挙の際に実施したもの）
注：昭和22年の市区町村議選の内訳は調査していない。

57

統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



出所：総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。（本調査は、統一地方選挙の際に実施したもの）
注1：第1回、第2回統一地方選挙の際は調査を実施せず。
注2：市については、東京都特別区を除く。

58

請負・兼業の禁止（地方自治法第92条の2）の沿革

第33回専門小委員会
参考資料

［議員の兼業禁止］
第92条の2　普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

＜市制・町村制における主な経緯＞

［明治44年］　市町村に対して請負をなす者及びその支配人又は市町村に対して主として同一の行為（＝請負）をなす法人の無限責任社員、重役及び支配人は、その市町村において被選挙権を有しない旨規定（これ以前は制限規定無し）。

［大正15年］　市町村と請負の関係にある者にも被選挙権は付与されるが、その請負をやめまたはその業務の従事がなくならない限り、当選しても市町村会議員となりえない（当選告知から5日以内に当選の承諾を申し立てない場合は、辞退とみなす）旨などを規定。

［昭和21年］　議員の請負禁止規定は廃止。
〔改正理由〕・現在の経済取引の実情から考えて、公平な見解のもとに公務を遂行することについて弊害の生ずる余地のない場合もあり、現行規定は甚だしく権衡を失する場合がある。
・この制度を廃止しても、議員は一身上に関する事件については会議に参与できないから、実際問題としてこれを防止しうる制度的保障がある。

＜地方自治法における主な沿革＞

	主な改正内容等
昭和22年 （地方自治法制定）	・規定無し　（※普通地方公共団体の長の請負は禁止） 〔趣旨〕議員は合議体の一構成員にすぎないため地位を利用して私利を図る危険も少なく、また、広く人材を求める必要等から地方自治法にはこの制度を採用されなかったが、首長は独任制であり、かつ契約の締結および収支の命令の権限を有していて、弊害が予想されるので、請負禁止規定が存置された。
昭和31年	・請負禁止を規定（旧制度を踏襲） 〔改正理由〕地方議会は国会とは違い重要な契約や財産の取得等も議決事項としており、その意味で当該団体に対して直接請負をする行為をやめて、議員としての活動の信用を高め、または執行への疑いをなくすこととしたもの。

出典：「逐条研究　地方自治法Ⅱ」（佐藤英善、2005）、「逐条研究　地方自治法Ⅲ」（今村都南雄・辻山幸宣、2004）、国会会議録等をもとに作成

59

兼業・請負禁止に係る長等と議員との相違点

第33回専門小委員会
参考資料

	議員	長等 （※副知事・副市町村長、選挙管理委員会等の委員、監査委員等も同様）
兼業・請負の禁止	第九十二条の二 普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。	第百四十二条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（当該普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除く。）の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。 ※資本金、基本金その他これらに準ずるものの二分の一以上を出資している法人（自治令第百二十二条）。

【関連する議論】

平成三年三月十二日（火曜日）　衆議院　地方行政委員会

○ 中沢委員　今回の法改正では、それを少し緩めまして、第三セクターに対しても条件つきで兼職について認めよう、こういうことで出されておりますけれども、その法改正の趣旨、あるいは条件つきであるけれどもということは政令にゆだねるということだと思いますが、どういう法人について兼職を認めようとしているのか、具体的な基準ですとかあるいは範囲について、改めて聞いておきたいと思います。

○ 浅野政府委員　現在、地方公共団体に対する請負が業務の主要な部分を占めている法人につきましては、その地方公共団体の長などが役員になることを禁じております。これは、そういう取引関係がある場合に両方の役職を兼ねておりますと、とかく不明朗なことが起こるのではないかという懸念もあるからだと考えております。

ところが、そういう請負関係がある法人の中にもいろいろございまして、いわばその地方公共団体の仕事を、主として効率よくという理由でございましょうが、いろいろな理由からいろいろな法人をつくりまして、そこが地方団体と取引が生じるというようなこともあるわけでございます。そういうように、別法人といいましても、地方公共団体がイニシアチブをとっていわば地方団体のかわりに仕事をやっているというものにつきましては、むしろそういう団体の外部に対する信頼を高める、あるいはその地方公共団体の意思というものをよりよく反映させるという点から、むしろ地方団体の長等が兼務することがいいものもあると考えられますので、そういう道を開こうというふうに考えたものでございます。そういうような趣旨でございますから、政令で指定する法人というのは、当該地方公共団体が資本等の二分の一以上を出資している法人、こういうふうに定めればいいのではないだろうかと考えております。

地方自治法の一部を改正する法律案大臣答弁資料（「改正地方制度資料第二十二部」から作成）

問八　議員について兼業禁止の適用除外規定を設けなかった理由如何。土地開発公社については適用除外としているのではないか。

答一　今回、兼業禁止の適用除外規定を設けるのは、普通地方公共団体の長等、執行機関に関する規定であるが、これは、いわゆる第三セクターが実際に地方公共団体側に求めている人的支援は原則として地方公共団体の事務の執行につき責任を負う執行機関からのものであることに鑑みそれらに限ったものである。

二　議会の議員については、議決に加わる等により地方公共団体の意思決定に参画するが、直接的に地方公共団体の事務の執行に携わるものとはいえず、従って兼業禁止の適用除外規定を設けてまで、第三セクターへの支援の方法として認める必要性がないものと考えられることから適用除外の対象外としたものである。

三　（略）

60

労働基準法第７条の「公民権行使の保障」について

第33回専門小委員会
参考資料

【労働基準法（昭和22年法律第49号）】

第七条　使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

○労働基準法上ー労働法コンメンタール３ー〔平成２２年版〕（厚生労働省労働基準局　編）（抄）

被選挙権について、これが公民としての権利に含まれることは当然である…（中略）…なお、市会議員等の公職への就任について使用者の意思にかからしめることは、労働者の公民権の行使の自由を制限するものであって許されないところであり、裁判例も、公職への就任を会社に対する届出事項とするにとどまらず、使用者の承認にかからしめ、労働者がその承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する旨の就業規則の定めについて、「労働基準法七条が、特に、労働者に対し労働時間中における公民としての権利の行使及び公の職務の執行を保障していることにかんがみるときは…右労働基準法の規定の趣旨に反し、無効のものと解すべきである。」（最高裁第二小法廷判決　昭三六年（オ）第一二二六号　十和田観光電鉄事件）としている。（中略）

公の職務の執行のために必要な時間が著しく長期にわたる場合に、当該労働者を休職にしたり、解雇したりすることができるかという問題がある。…（中略）…本条は正常な労働関係を前提として労働者の公的活動との調和を図る趣旨のものであり、また、文理上も不利益取扱いの禁止まで含まれているとは考えられないので…（中略）…解雇しても本条違反は成立しないと解すべきである。裁判例でも、「同規定は、…労働者が公職についたため、使用者の立場からその労働関係が維持出来なくなったことを理由としてこれを解雇することまで禁止するものではない。」としたものがある（長崎地裁判決　昭四二年（ヨ）第一六五号　宝酒造島原工場事件ほか）。

○労働法〔第１１版〕（菅野和夫著）

「公民としての権利」とは、公職選挙の選挙権・被選挙権、最高裁判所裁判官の国民審査、地方自治法上の住民の直接請求、特別法の住民投票などであり、「公の職務」とは、各種議会の議員、労働委員会の委員、検察審査員、公職選挙の選挙立会人、裁判所・労働委員会の証人などの職務とされている。（中略）

従業員が会社の承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する、と定める就業規則条項は、公民権保障規定の趣旨に反し無効である。しかし、「公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する虞れのある場合」には、普通解雇は許容される。

61

不利益取扱いの禁止に関する条文について

第33回専門小委員会
参考資料

【裁判員の参加する刑事裁判に関する法律（平成16年法律第63号）】

（趣旨）

第一条　この法律は、国民の中から選任された裁判員が裁判官と共に刑事訴訟手続に関与することが司法に対する国民の理解の増進とその信頼の向上に資することにかんがみ、裁判員の参加する刑事裁判に関し、裁判所法（昭和二十二年法律第五十九号）及び刑事訴訟法（昭和二十三年法律第百三十一号）の特則その他の必要な事項を定めるものとする。

（不利益取扱いの禁止）

第百条　労働者が裁判員の職務を行うために休暇を取得したことその他裁判員、補充裁判員、選任予定裁判員若しくは裁判員候補者であること又はこれらの者であったことを理由として、解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

【消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律（平成25年法律第110号）】

（目的）

第一条　この法律は、我が国において、近年、東日本大震災という未曽有の大災害をはじめ、地震、局地的な豪雨等による災害が各地で頻発し、住民の生命、身体及び財産の災害からの保護における地域防災力の重要性が増大している一方、少子高齢化の進展、被用者の増加、地方公共団体の区域を越えて通勤等を行う住民の増加等の社会経済情勢の変化により地域における防災活動の担い手を十分に確保することが困難となっていることに鑑み、地域防災力の充実強化に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、地域防災力の充実強化に関する計画の策定その他地域防災力の充実強化に関する施策の基本となる事項を定めることにより、住民の積極的な参加の下に、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を図り、もって住民の安全の確保に資することを目的とする。

（事業者の協力）

第十一条　事業者は、その従業員の消防団への加入及び消防団員としての活動が円滑に行われるよう、できる限り配慮するものとする。

2　事業者は、その従業員が消防団員としての活動を行うために休暇を取得したことその他消防団員であること又はあったことを理由として、当該従業員に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

3　略

62

地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書　概要

Ⅰ 議会の現状と課題

H31統一地方選挙における無投票当選者割合：都道府県26.9%、指定都市 3.4%、市 2.7%、町村23.3%

1　**住民の関心の低下と無投票当選の増加**
- 投票率の低下、無投票当選の増加の傾向

2　**議員の構成**
- 性別や年齢構成の面で多様性が不足

3　**人口減少社会における議会の役割**
- 住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化

各方面での幅広い検討に資するため、一定の結論や方向性を出すことにこだわらず、各構成員から述べられた意見を幅広く紹介

Ⅱ 本研究会の視点

1 議会の存在意義と多様な層の住民が参画する意義
- 議会がその重要な役割を十分に果たすためには、多様な層の住民から選出された議員で構成される必要がある
- 住民にとって納得感のある合意形成を進めていくためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要

2　議会の位置付けや議員の職務等
- 議会の位置付けを法律で規定することが必要との意見 ⇒引き続き検討
- 議員の職務等を法律で規定することが必要との意見（→これに対し、法的効果や影響等の観点から様々な意見）⇒議員のあり方について、求められる議員像や規模の違いを踏まえ引き続き検討

➡ 阻害要因を取り除くだけでなく、なり手を増やすための促進の方策についても検討
➡ なり手不足の要因について検討を行う際には、住民の理解を得ていることが前提

Ⅲ 議会に対する住民の理解

1 議会への住民参加のあり方
- 住民参加の取組は、議員のなり手の長期的・継続的な涵養にもつながる

【取組例】
①住民参加の取組の充実 ➡ 議会モニター、政策サポーター、意見交換の場づくり等
②教育の場における取組 ➡ 教育関係機関と連携し、主権者教育に取り組む
③情報発信の充実 ➡ オープンデータサイトでの公開等、技術やデータを活用

2 議会における多様性の確保
- 女性をはじめとする多様な層の住民の参画を促すための取組が必要

【取組例】　※④について、三議長会から通知を発出
①女性模擬議会等の広報・啓発活動　②ハラスメント対策等の環境整備
③欠席事由の整備（出産・育児・介護等）　④議員の旧姓使用

Ⅳ 議員のなり手不足の要因と対応

（※）議員の職務等、議員報酬のあり方、請負禁止の緩和、立候補環境の整備については、第32次地方制度調査会において更に検討が行われ、当面の対応について答申

(1) 議会の権能の強化等
・三議長会から以下について提言
- ✓ 議長への招集権の付与
- ✓ 議決事件の対象拡大
- ✓ 予算修正権の拡大
- ✓ 事務局体制の強化
- ✓ 議会図書室の有効活用

など

➡ 議会の位置付け等（※）とともに引き続き検討

(2) 立候補環境（※）
① 定数 ➡ 住民の理解が前提
② 立候補に伴う休暇保障
➡ 事業者の負担等に留意して検討

(3) 時間的な要因
① 柔軟な議会運営の工夫
➡ 夜間・休日議会、通年会期の活用等
② 欠席事由の整備（Ⅲ.2③再掲）

(4) 経済的な要因（※）
① 議員報酬 ➡ 住民の理解が前提
② 厚生年金への地方議会議員の加入
➡ 各方面において十分な議論を期待

(5) 身分に関する規定（※）
① 兼業・請負の禁止
➡ 範囲の明確化、規制の緩和を検討
② 兼職の禁止 ➡ 引き続き検討

Ⅴ 地方議会への多様な人材の参画と選挙制度

- 多様な人材の参画を促す上で、将来を見据えた地方議会議員選挙制度のあり方について議論
  ①投票方式　②被選挙権
  ③選挙区　④選挙期日
  ⑤供託金　⑥選挙運動

➡ 各方面において幅広い国民的議論を期待

Ⅵ 今後の検討の方向性

➡議会のあり方、議員に求められる役割、多様な層の住民の参画などについて幅広く検討。その際には、新型コロナウイルス感染症への対応も踏まえたデジタル化への対応や団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて検討。

63

資料３

トランジション・マネジメントの視点から見たこれからの公共政策

明治大学専門職大学院
ガバナンス研究科（公共政策大学院）
教授　松浦正浩

明治大学

自己紹介

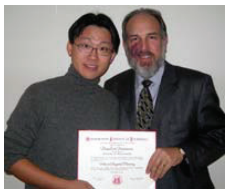
- 明治大学専門職大学院
  ガバナンス研究科　教授
- 東京大学公共政策大学院
  客員教授

- **合意形成論**
- 都市・環境・
  エネルギー政策
- 科学技術政策
- 政策研究

「おとしどころの見つけ方」
クロスメディア・
パブリッシング

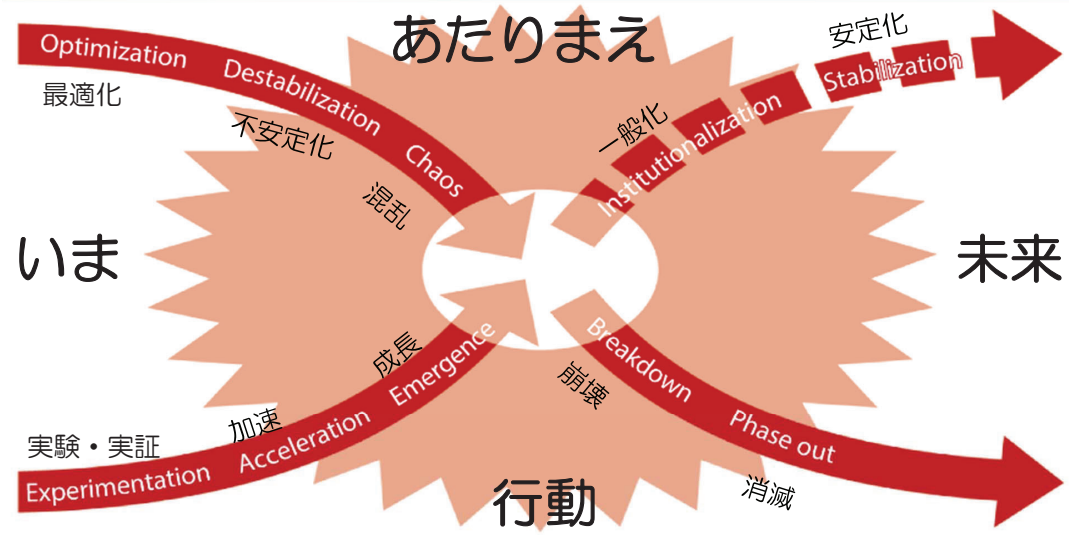
「実践！交渉学」
ちくま新書

- 東京大学
  - 公共政策大学院
    特任准教授 (2007-2016)
  - 土木工学科 (1992-1996)
- マサチューセッツ工科大学
  - Ph.D. in Urban and Regional Planning (2002-2006)
  - Master in City Planning (1996-1998)
- （株）三菱総合研究所
  - 社会・公共部門　(1998-2002)



2

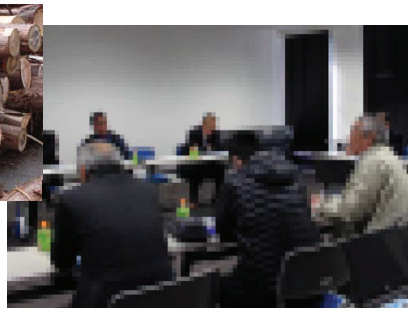
トランジション・マネジメント
(Transition Management)



Loorbach D, et al. 2017.
Annu. Rev. Environ. Resour. 42:599–626

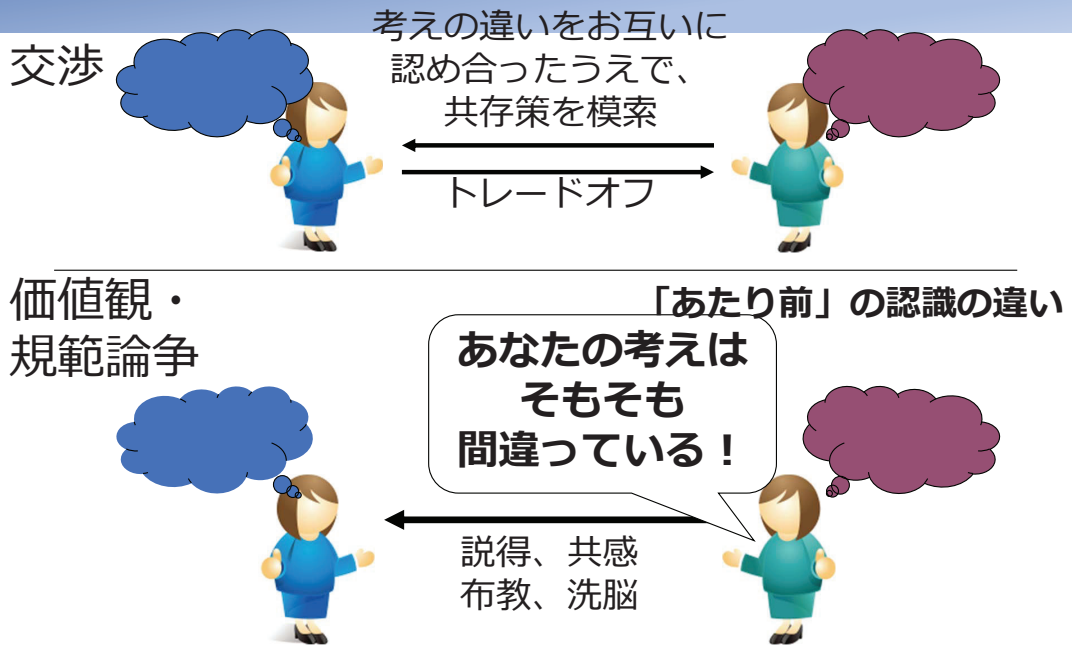
交渉による合意では解決しなかった事例

- ある市における木質バイオマス導入推進の具体的な方策の検討
- 市役所と連携し、１７名のステークホルダー代表を招き、推進策について協議いただく場を設置
- 結果：新しい取り組みへの関心低く、解決策のアイディアが出てこなかった



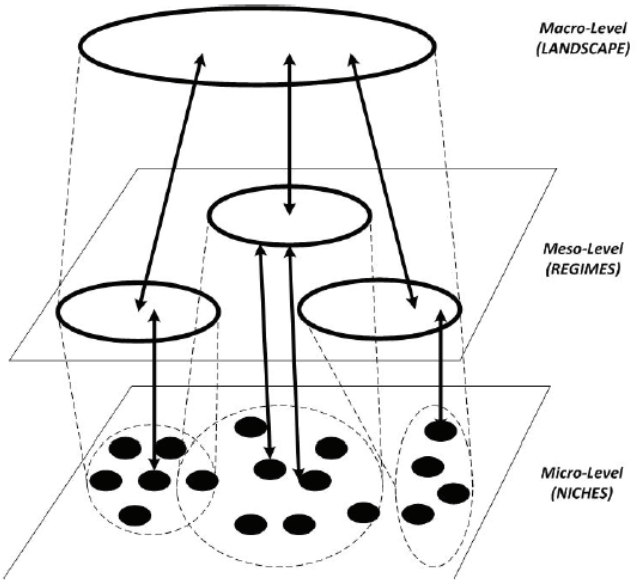
- 喫緊でもない課題に対して、ステークホルダーに交渉で解決策を考えてもらうことの無理さ
- 場のしつらえを全く異なるものとすべきだったのではないか？
  - 問題意識の醸成から始めるべきだったのではないか？
  - 全く異なる人々を招くべきだったのではないか？

交渉では解決しない課題



マルチレベルの視点

(Multi-level perspective: MLP)



世界・日本の
なかで対象地域が
置かれる環境

制約 ↓ ↑ 影響

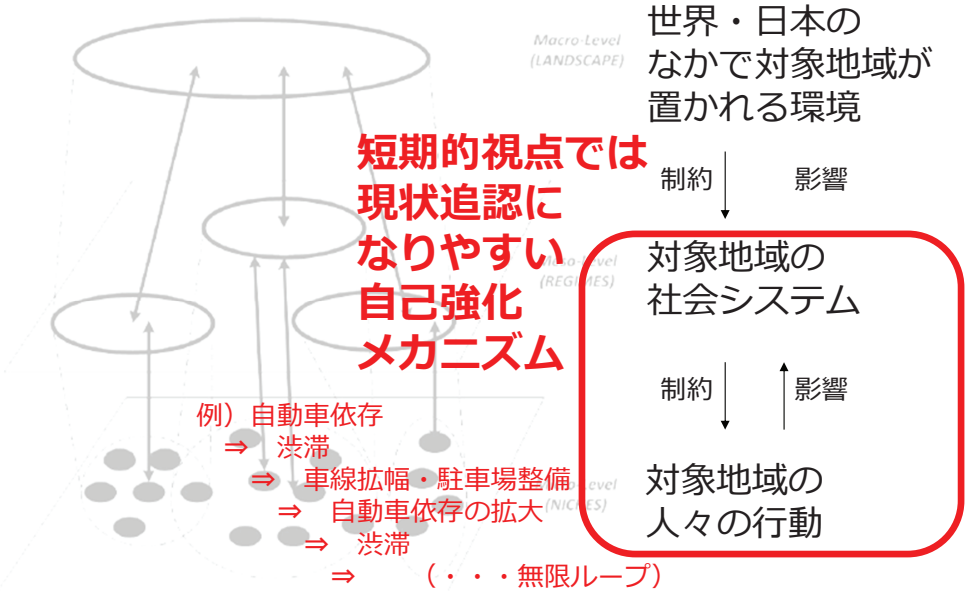
対象地域の
社会システム

制約 ↓ ↑ 影響

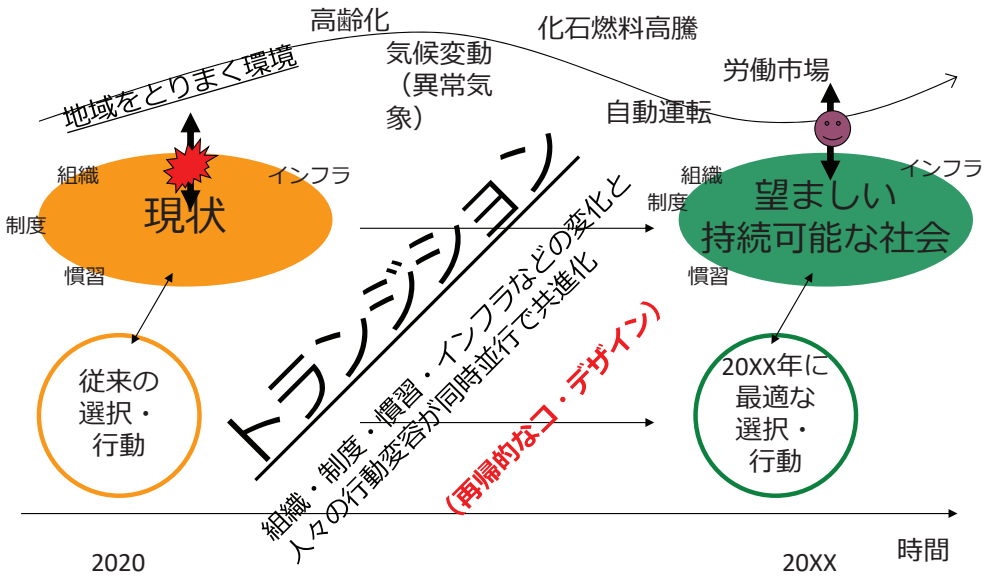
対象地域の
人々の行動

(Geels and Schot 2007)

変化しづらい社会システム



「トランジション（変革）」の必要性

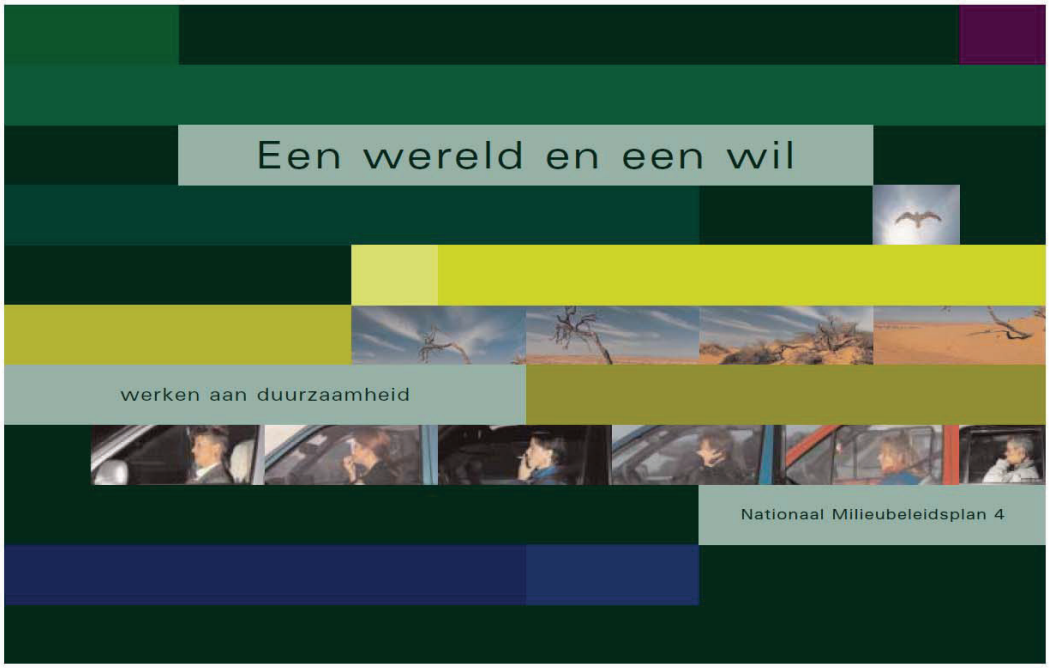


トランジション・マネジメント

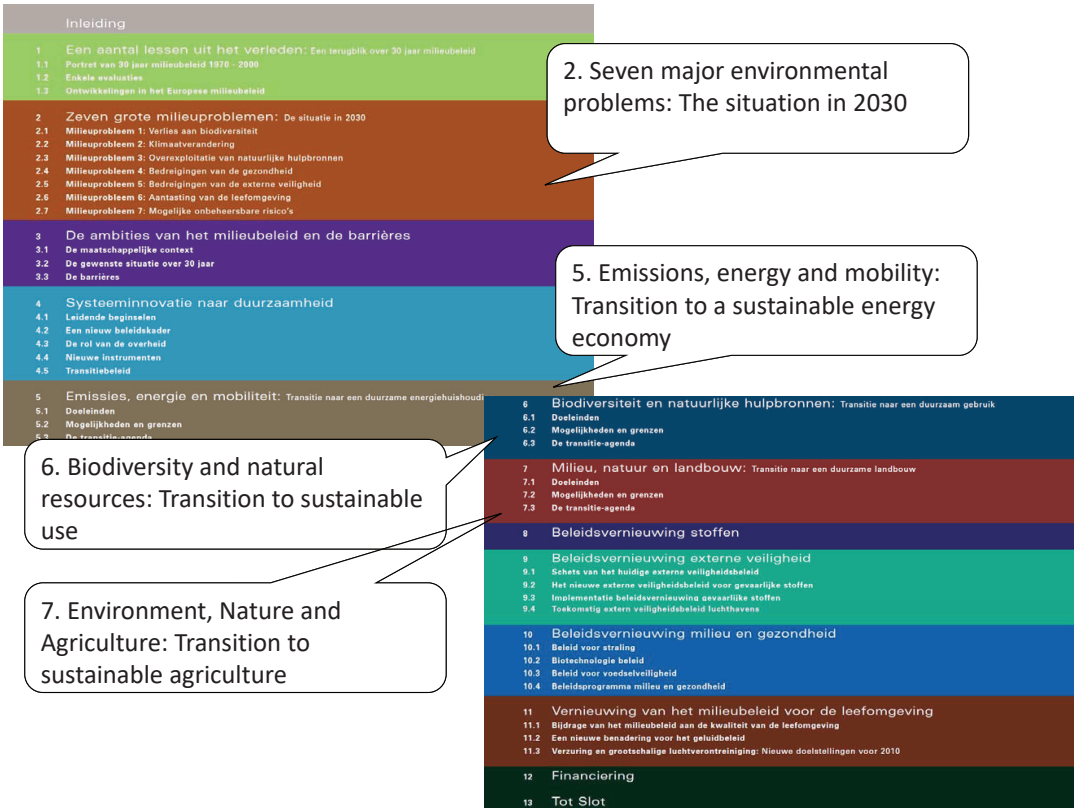
- **オランダ**発祥の概念
  - 2001年の環境基本計画(NMP4)で導入
    - 計画年次を従来の4年間から2030年目標に大転換
  - エラスムス大学トランジション研究所（ロッテルダム）で研究と実践
- **社会システムの構造変革**を「適切にマネジメント（操縦）」
- 関係者の合意形成ではなく、**先駆者（フロントランナー）**の**挑戦的な取り組み（実証）**で、社会の変革を促進
  - 持続可能な未来社会で当然の活動を見せる実証実験で制度、人々の考え方を徐々に変革
- 望ましい未来像からの**逆算**で、未来社会を体現する挑戦的取り組みを特定
  - 単に「やりたいこと」「おもしろいこと」だけではない！

次ページ図

9

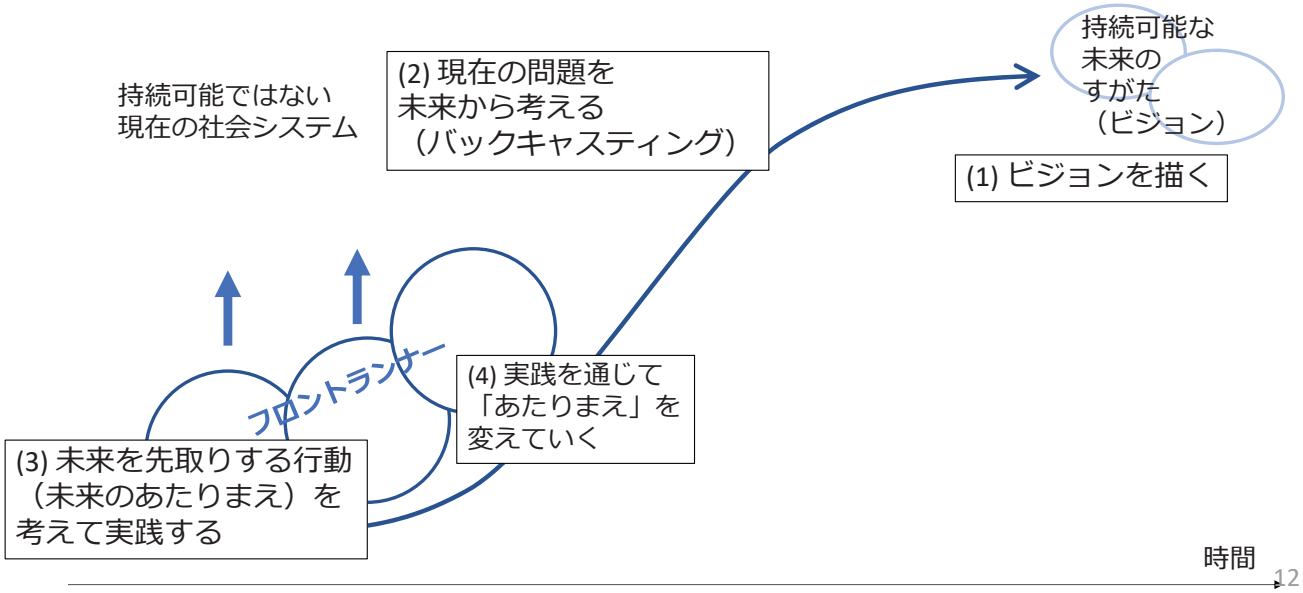


10



11

Sカーブによる検討プロセス



12

ロッテルダムのモビリティ戦略のトランジション・マネジメント

- 市の5カ年モビリティ計画の事前検討
- 市職員、局長からの依頼
- 関係者分析（Actor analysis）
  - 30名に聞き取り調査、課題把握
  - 15名をプロセスに巻き込み
- 検討会（Arena meeting）
  - 5回の会合
  - ロッテルダムが抱える本質的な課題の検討
    - モビリティ貧困層（特に移民）
    - ソーシャルキャピタルの弱体化
- 実験段階
  - 南ロッテルダムでの取り組み
  - 市役所による実験的取り組み

13

新しい方法をはじめる

NIEUWE WEGEN INSLAAN

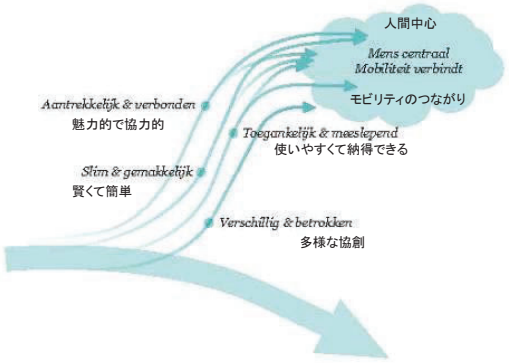
ロッテルダムの持続可能な未来への触媒としてのモビリティ

14

15

DROMEN OVER HET ROTTERDAM VAN STRAKS

Vanuit de discussie over de toekomst van mobiliteit zien we dat mobiliteit een katalysator kan worden voor duurzame ontwikkeling van Rotterdam. ***Twee principes*** staan aan de basis van het Rotterdam van Straks:



Dat levert vier toekomstbeelden op:

1. Rotterdam aantrekkelijk & verbonden
2. Rotterdam slim & gemakkelijk
3. Rotterdam toegankelijk & meeslepend
4. Rotterdam verschillig & betrokken

"MOBILITEIT ZONDER MENSEN IS ALS EEN ARTIEST ZONDER FANS"

16

７つの実験提案

1. リーディング・シティの生き方としてのクリスタル・モビリティ
   KRISTALMOBILITEIT HOORT BIJ WAY OF LIFE IN TOONAANGEVENDE STAD
2. Kuipから聖フランシス病院の間をオープン・ストリートに
   OPEN STREETS ROTTERDAM VAN KUIP TOT AAN SINT FRANSISCUS ZIEKENHUIS
3. BMXの自転車教室
   FIETSEDUCATIE OP DE BMX, LEKKER BELANGRIJK
4. あいのり自転車
   SPRING MAAR ACHTEROP!
5. バレットパーキングで効率よく駐車場を利用
   VALET-PARKING: ZORGELOOS DE STAD IN TERWIJL JE AUTO SLIM WORDT GEPARKEERD
6. Berkelselaan通の「夢ストリート」を実験から定常化へ
   DROOMSTRAAT BERKELSELAAN VAN EXPERIMENT NAAR PERMANENT(ER)
7. 芸術を誰もがどこでも楽しめるように
   KUNST BEREIKBAAR VOOR IEDEREEN EN OVERAL

17

18

待ち時間表示つき信号

19

FIETSEN OP ZUID

ロッテルダム市南部の自転車走行空間は十分整備されていない

21

BMXができる公園

22

自転車教育

23

ベルギー・ゲント（ヘント）市の Leefstraat (Living Street) プロジェクト

- 2012年のEU事業でTM議論開始
  - 持続可能な都市づくり→市の行政改革の検討
    - 調整型から実践のガバナンスへ
  - 自動車排除を超える取り組みの模索
    - ゲントは自動車排除で以前から有名なまち
    - 逆に交通部局のトランジションは困難（駐車料金権益）
- できることから始めることに
  - 非営利法人「トロイの研究室」発足
  - 若手市職員、経営者など
- 道路封鎖、路上駐車の集約→”Leefstraat”
  - 夏期のみ
  - 当初２事例から毎年徐々に拡大
  - 他の交通対策事例の真似ではない→担当者強調
- 2018年度から市役所の協働課へ移管
  - 市民のソーシャルキャピタル向上が目的に

gent:

24

Fietsstraat
ZONE
UITGEZONDERD
A.P
Uitgezonderd
vergunninghouders

25

27

日本にひるがえってみると・・・

- 人口問題（少子高齢化）
- 気候変動（適応化）
- 取引・手続きの電子化
- **<u>あたりまえの「転換」</u>**にどう立ち向かうのか？？？

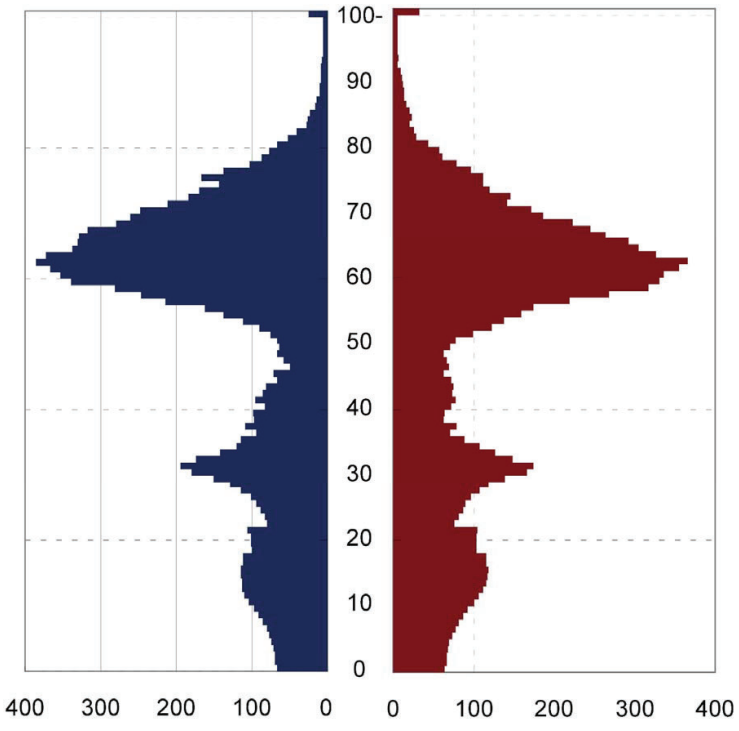
28

浦和美園の長期（2050年）課題

- 人口構成
  - 子育て層の急激な流入⇒急激な高齢化
- 気候変動
  - 暑熱、洪水リスク
- 交通
  - 自家用車依存（燃料費高騰、電気自動車、自動運転）、新モビリティ、自転車・徒歩
- 経済・社会・住宅
  - 自宅勤務、買い物行動の変化、建替（空き家）

29

2050年の浦和美園の人口ピラミッド（推計）



30

第1回ワークショップの議論

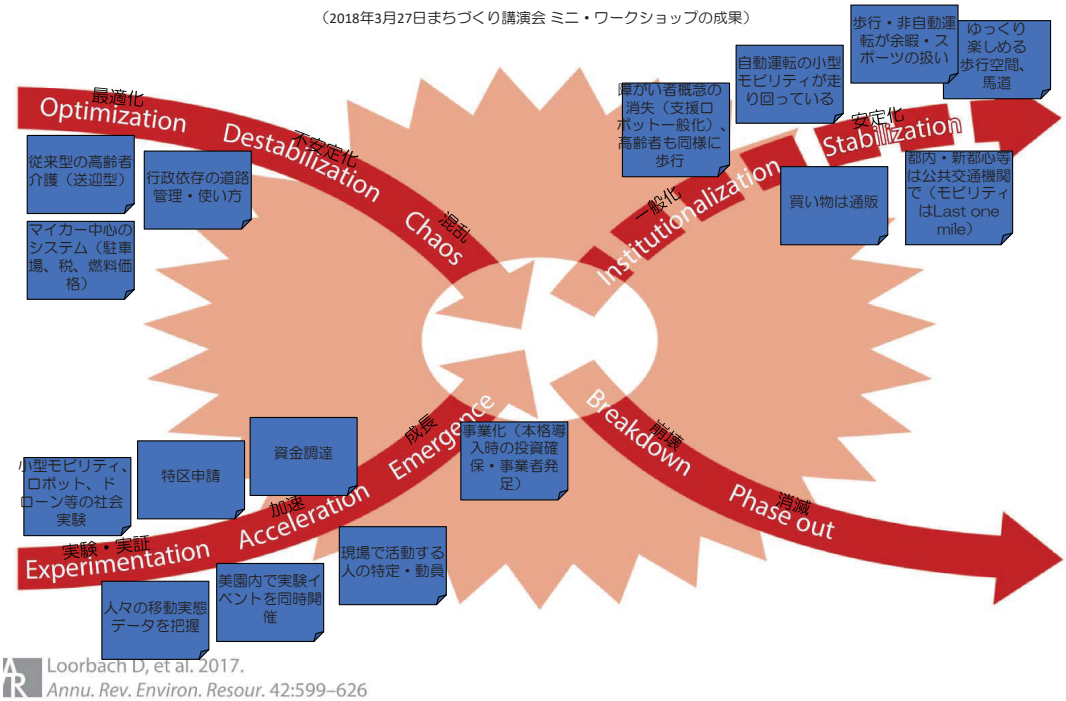
(2017/11/18)

- **２０５０年に持続可能な美園のすがた（未来像）**
  - まったく新しい美園モデル（郊外居住）の実現 New model of living
  - 美園ブランドの確立 Developing a distinctive brand of Misono
  - 美園のなかで循環する生活、経済、エネルギー Circular life/economy/energy in Misono
- **持続可能な美園に向けた、わたしたちのアクションアイテム**
  1）人々の交流を活性化しよう Energize interation among residents
  コミュニティ（ソーシャルキャピタル）を盛り上げよう
  2）農業と一体となってまちづくりを進めよう Involve farming communities
  3）もっと美園でスポーツを楽しもう Enjoy sporting events in Misono
  4）埼玉都民ではない美園での働き方を実践しよう
  Work as non Saitama-Tokyoites
  5）若者・外国人をもっと呼び込もう
  Invite more youth/internationals
  6）美園で循環する新たな資金調達メカニズムをつくってみよう
  Circular funding mechanism
  7）地域でエネルギーを循環させよう
  Circular energy
  8）その他（インフラ整備）
  Others (infrastructures)

31

高齢化が進む美園に向けたモビリティ*・トランジション

（2018年3月27日まちづくり講演会 ミニ・ワークショップの成果）



Loorbach D, et al. 2017.
Annu. Rev. Environ. Resour. 42:599–626

*人々の移動・交通のこと。「小型モビリティ」というときは、地域の手軽な移動の足となる１人～２人乗り程度の車両のこと。

32

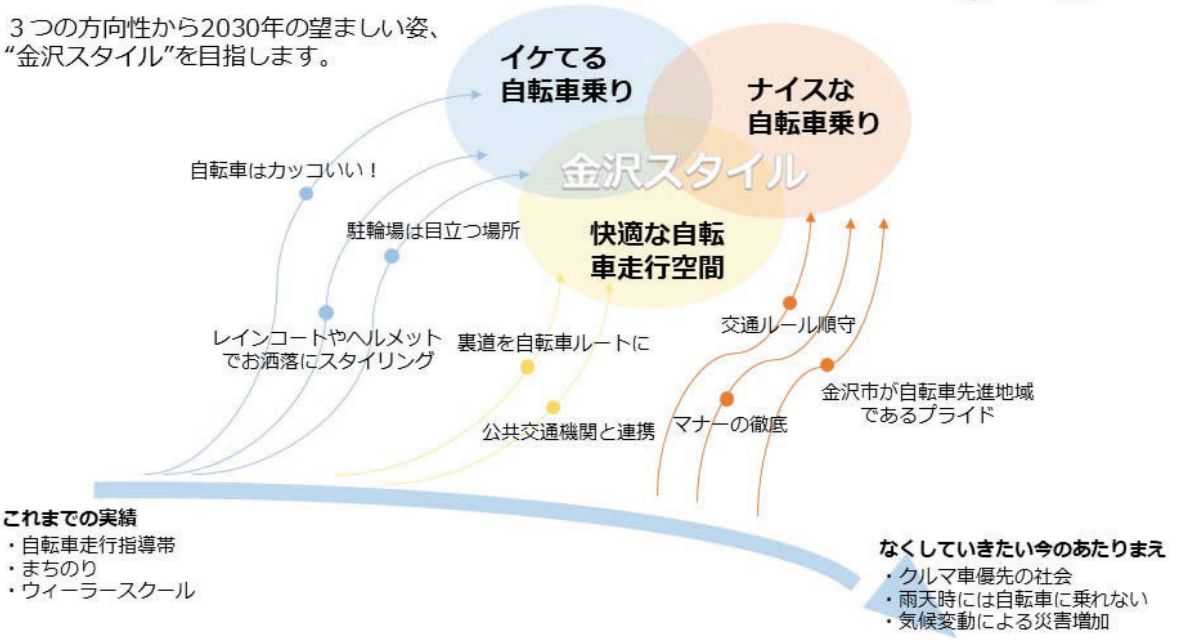
金沢まちなかエリアの自転車トランジション・マネジメント

- マイカー社会の非持続可能性、自転車等持続可能な交通手段への転換
- フロントランナーを集めたワークショップを開催
  - 2019年6月～8月：現地聞き取り調査
  - 2019年11月：第1回WS／ビジョン・課題の検討
  - 2020年1月：第2回WS／活動の検討
  - フロントランナー
    - 自転車製造・販売業、観光事業者、大学教員、高校教員、NGOなど
- 2030年ビジョンを設定
- これから活動に移る予定
  - ルートマップの配布

33

金沢市まちなかエリアで描く2030年のビジョン

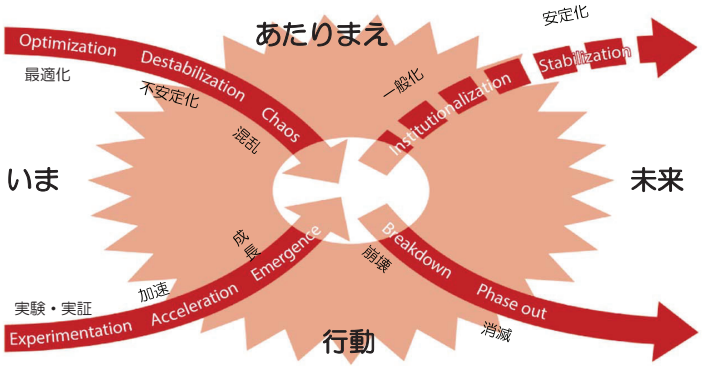
3つの方向性から2030年の望ましい姿、“金沢スタイル”を目指します。



34

トランジション・マネジメントのポイント

- 超長期の「持続可能（サステイナブル）」な社会像の見定め
- 過剰な合意形成にとらわれず、やめるものはやめる
  - 抵抗勢力は必ずや現れる、対立が進歩の糧
- 漸進的な問題解決ではなく、大胆な改革
- 現場の改革ではなく、システムの改革
- 「かっこいい」「おしゃれ」だけではない、逆算に基づく社会を変える活動
  - 現場の活動は目的ではなく、転換のための手段



Loorbach D, et al. 2017.
Annu. Rev. Environ. Resour. 42:599–626

35

第２回

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（令和２年度）

（第２回）議事要旨

１　日　時　　令和２年１１月１２日（木）１７：００～

２　場　所　　ウェブ会議（中央合同庁舎第２号館１０階　１００２会議室）

３　出席者

荒見　玲子	名古屋大学大学院法学研究科准教授
飯田　高	東京大学社会科学研究所教授
木寺　元	明治大学政治経済学部教授
小塚　荘一郎	学習院大学法学部教授
須田　守	京都大学大学院法学研究科准教授
巽　　智彦	成蹊大学法学部准教授
成原　慧	九州大学法学研究院准教授
西上　治	神戸大学大学院法学研究科准教授
松浦　正浩	明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授

４　概　要

（成原構成員から資料に基づき説明）

○　今年の６月に出された地方制度調査会の答申において、Society 5.0の到来が意識されており、まず初めに、地方行政のデジタル化が掲げられているのは注目に値する。

○　データの利活用を含む地方行政のデジタル化は、公共私の連携や地方公共団体の広域連携を可能にする前提条件であり、自治体と政府や民間事業者、自治体間のデータ流通、連携が一層重要になる。

○　こうした地方自治の変革という関係でも、地方の個人情報保護制度の共通化の必要性は明らかになっている。

○　従来から、学界や経済界などから、自治体ごとに条例の規定や運用が異なることによ

り、データ流通・連携が阻害されているという、いわゆる２０００個問題が指摘されていた。このたびのコロナ問題で改めて弊害が明らかになり、政府では現在、官民のデータ連携を促進する見地などから、個人情報保護法等を一体化し、個人情報保護委員会が官民の個人情報の取扱いを一元的に所管する方向で検討している。

○　日本の個人情報保護法制は、自治体の保有する個人情報の保護については、各地方公共団体が定める条例により規律されるという分権的なシステムが採られてきた。先進的な地方公共団体が国に先駆けて個人情報保護制度の形成をリードしてきた側面があり、地方の条例が国の法律よりも先進的な内容を含んでいる場合もあり、こういった先進的な規定を、国の側が取り入れていくという可能性もあり得るのではないか。

○　地方による必要最小限の独自の保護措置が、具体的にどこまで認められるのかということや、ナショナルミニマムの確保と地域の創意工夫による実験の要請をいかに調和するかということ等が今後の検討課題になり得るのではないか。

○　コロナ禍によって個人情報保護制度の見直しというところまで至ったという、具体的な出来事があったのか。また、実験的連邦主義のような話と、従来型の日本の地方自治の議論、特に住民自治との関係について、御感触をお伺いしたい。

○　コロナ以前から、そもそもＥＵ法への対応や２０００個問題は指摘されてきたことで、今回のコロナ禍での課題が後押ししたと思う。

実験主義は日本の伝統的な地方自治との関係では距離があると思うが、他方で、国よりも進んでいる規定を含む自治体の条例もあり、そういった優れた条例から国が学べる部分もあるのではないかという意義を示すことによって、機能的に、地方自治の意義を再評価することもできるのではないかと思っている。

○　地方の個人情報保護制度の一本化については、伝統的な地方自治からの反発は強いであろうと思ったが、驚くほどない。コロナで差し迫られたということもあろうかと思うが、共通的なプラットフォームを国がつくって、それを地方が利用するということが、むしろ地方自治の発展につながるのではないかという見方が体感的に出てきているような気がする。

○　プラットフォームやＯＳとして国が法律で共通の基盤をつくり、その上で、実質的な地方自治が行われていくという発想は、そのとおりだと思う。必要最低限の独自の保護措置がどこまで認められるかという論点とも関わってくるかと思うが、プラットフォームの上でどこまでそうした多様な実験が認められるべきかというのは、これは今後考えていくべき問題の１つになると思う。

○　プラットフォームという言葉に触発されて言えば、いわゆるＧＡＦＡに代表されるプラットフォーマーが、コンテンツのレイヤーまで含めて囲い込んでしまうというおそれが常にある。これを法制度に敷き直せば、プラットフォームをつくっている国が、コンテンツまで縛ってしまうおそれというのは常にあるだろうと思う。それをどうコントロールしていくかという、法技術は、まさにこれからの課題。

○　情報の流通やデータの連携が果たして憲法上の要請と言えるのか。言えないとすると、憲法上の要請ではないものが個人情報保護と地方自治という憲法上の要請を制約するということになり、独自の保護措置を制限することを制度化するのは難しいのではないかという印象を持った。

○　憲法９４条では、地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定することができると定められており、あくまでも条例は法律の範囲内で定められるものと位置づけられているので、従来の憲法学やあるいは行政法学の考え方からしても、正当化することはできるのではないか。

○　１つの例は、昭和４０年代の公害立法。従来、公害規制条例があったところで、公害国会があって、公害対策基本法ができた。そこで基本的には法律に位置づけて、その上で、上乗せができるという規定を置いたということがあった。

それからもう一つは、日米構造協議、平成の初めの、大店立地法、大店法の例で、地元の中小企業保護のために条例で上乗せして規制しているからトイザらスが参入できないとアメリカに言われ、上乗せ禁止をしたことがあり、よしあしは別として、条例先行に対して後から法律で枠をはめた事例はあると考えている。

○　地方が国のプラットフォームを受け入れるのは、政策的な利便性が各団体による自治を超えてもいいというところまで至った場合ではないか。地域によっては、自治の結果、その利便性を求めていない可能性もあるので、進めていく過程で、後からぶつかる可能性もあるのではないかと思うが、その辺りの議論はどうなっているか。

○　災害時の行方不明者の氏名の公表について各団体で対応が分かれるわけだが、そのときに地方公共団体は、国に、行方不明者の個人情報、氏名の公表について基準を示してほしいという話をするものの、国のほうからは、それぞれ自治体に１，８００も条例があるので統一の基準は示せないという冷ややかな関係がこれまでずっとあった。

それが、１つのプラットフォームができ、地方公共団体が基本的には同じ個人情報保護の体系を持っているということになれば、行政分野ごとに、個人情報の保護や流通のあり方を各担当府省が責務として示していくことになるが、そのことに対する期待や、それぞれ適宜やってくださいと言われる辛さに比べると、共通のプラットフォームに乗って運用したほうが安心だ、あるいは説明責任が果たしやすいという感じがあるのではないか。

（小塚構成員から資料に基づき説明）

○　問題関心としては、地方自治体が産業政策をするということを、誰が責任を持って考えているかということである。一種のエアポケットになっているのではないかという感覚を持っている。

○　日本各地や世界の宇宙産業の事例から分析すると、地域が持つ地元企業、国の施設、大学の意義、地元出身者などのリソースをどう組み合わせるかが、まさに地方行政、自治体政府の産業政策そのものだが、うまくできているのかは、少し疑問がある。

○　今回紹介したところには、だいたい中央省庁からの出向者がいる。産業政策の最後のデザインをしていくときの発想、例えば、こういう話とこういう話を組み合わせて、それで国にこういう制度があるから、これを使えば補助金が出るなどのノウハウのようなものを、中央の官僚はごく普通に持っているけれども、地方自治体の側ではそのようなノウハウがないという面もあるのではないかと感じている。

○　内閣府の宇宙開発戦略推進事務局では、宇宙ビジネス創出推進自治体を指定しており、手を挙げた中で、これは見込みがあると思うと認定していくということだが、宇宙は安全保障ともつながっており、国家戦略的な、地政学的な意味もある。そのような国家としての考え方と、地方からの、「うちが宇宙をやりたい」というイニシアチブをどう調整していくのかは、潜在的には大きな課題だと思う。

○　法制度的な話では、空港を宇宙港に転用するためには、空港規則の改正が必要になるはず。それは地方管理空港ならば地方自治体がやればよいが、モデル規則などがなければ多分難しいだろう。

○　宇宙政策については、市町村レベルでも意欲を持つところがあるが、県の理解があると国とつながっている例も多いことから、県の理解を得ることが重要。

○　国ができることや、地方のリソースをうまく回していくことについては、いろいろなヒントがありそうではあるが、今のところ制度化されずに、たまたまうまくいったところが事業を引き続き実施しているというのが現状という感じがしている。

○　種子島への打上げ施設の立地のときに、最も調整が難航したのが漁業権交渉という話を聞いた。北海道の事例などでは、漁業権交渉はどうなっているのか。

○　最初はどうだったかはよく分からないが、地元の漁協さんは非常に協力的。ロケットの打ち上げをするときは当然漁に出られないことはあるが、実際には、そこに何か変な釣り船などが入ってこないように監視しているという新たな仕事がある。種子島も同じで、地元の方はそれほど御不満はないと聞いている。

○　宇宙産業政策に関して受益と負担の構造というのはどういうふうになっているのか。地元にとってみれば、ある種の迷惑施設の側面もあると思う。例えば補助金の構造や、実際に周辺の地域に与える影響や、地元の人が雇われるかとか、その辺の状況を教えていただきたい。

○　打ち上げ場関係は、ここに人が滞在するという性質を持っており、それに伴う地元への経済効果が、一定期間ある。来訪者がかなりの数で見込まれるということがむしろインセンティブになっている。そういう意味では観光客とはまた別に、ビジネス滞在需要が地元の受益ということになっている。地元側のコストがだんだんかさんでいくと、潜在的には問題になり得ると思う。

○　継続的に国家戦略として進めていく場合には、例えば交付金を出すなども考えられると思うが、宇宙政策の業界構造はどのようになっているか。

○　本格的に考えたほうがいいと思っている。ただ、宇宙関係の特別な交付金のような制度をつくるというロビーイングをするほどには、地方の方が相互に連携が取れていないのが現状。

○　日本では現状、宇宙産業を推進している自治体間の連携とか情報交換といったものはあるのか。また、自治体内部での決定過程に関して、成功の度合いと決定過程は、特に関係ないものなのか。

○　ＪＡＸＡがだいぶ前に、ＪＡＸＡと協力するところをプロモートした銀河連邦というものがある。しかし、地方自治体の側のイニシアチブではないので、そういう意味では、連携はない、あるいは非常に乏しい。ベストプラクティスのような形で、共有していけばいいのにと思っている。

　地元産業、県庁、そして地方大学でよく連携を取れたところは、うまくいくと思う。思いつきで働きかけても、連携を取る段階で失敗するのかもしれない。いずれにしても国レベルで産業政策を始めることに比べると、取組は進めやすいことから、それは地方自治体のアドバンテージとして生かしてほしいと思う。

○　宇宙産業では、国の関わり方として、地方公共団体の自主性を促す、あるいは取り組みやすくするということと合わせて、調整するということが出てくるのではないかと思うが、調整機能は、国は担うことになるのか。

○　担わなければいけないと思うけれども、どう実施するのかが課題。例えば、あちこち

の自治体がやりたいと言ったときに、制度的にそれを止める権限が国にあるのかと言われたときに、例えばロケット打ち上げ場の整備に関する法律は別にない。

その辺りが、今日の問題意識として申し上げたとおり、地方自治体による産業政策が制度的に見過ごされているのではないかと思うところ。どこの省庁が担当するかは別にして、国全体の利益、いわば国益と地方の自発的な意思というものの調整という、結局は、それは成原先生が問題提起された大きな問題につながっていくのではないかなという気はしている。

資　　料

21世紀地方自治研究会
2020年11月12日

資料１

Society5.0時代における地方自治と個人情報保護制度

九州大学法学研究院　准教授
成原　慧

1

はじめに

近年の我が国では、AIやIoTなどサイバー空間とフィジカル空間を融合させたシステムにより経済成長と社会的課題の解決を目指す「Society5.0」の実現に向けて、さまざまな立法や政策が進められている。一方、「Society5.0」の実現に向けた法・政策のあり方については、情報法との関係でも検討すべき課題が少なくない。

そこで、本報告では、スマート自治体、スーパーシティ、個人情報保護法制の官民一元化、地方の個人情報保護制度の共通化をめぐる動向と議論を題材に、Society5.0時代における地方自治と個人情報保護制度のあり方について考えてみたい。

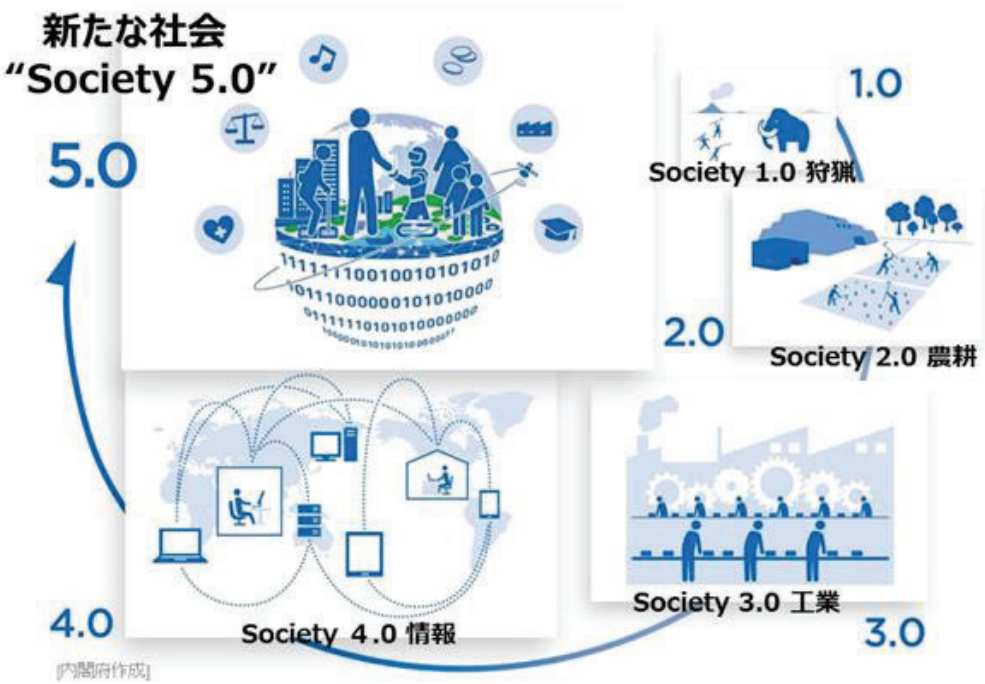
2

1. Society 5.0

- 「第四次産業革命」（クラウス・シュワブ）：AIなど先端技術により牽引される新たな産業革命→経済のみならず、政治や社会のあり方にも大きな影響を与える（クラウス・シュワブ（世界経済フォーラム訳）『第四次産業革命　ダボス会議が予測する未来』1章（日本経済新聞出版、2016年））。

- 「Society 5.0」（第５期科学技術基本計画）：「ICTを最大限に活用し、サイバー空間とフィジカル空間（現実世界）とを融合させた取組により、人々に豊かさをもたらす『超スマート社会』を未来社会の姿として共有し、その実現に向けた一連の取組を更に深化させつつ「Society 5.0」として強力に推進し、世界に先駆けて超スマート社会を実現していく」。Society5.0は、「狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続くような新たな社会を生み出す変革を科学技術イノベーションが先導していく、という意味を込めている」（平成28年1月22日閣議決定）

1. Society 5.0



出典：内閣府ウェブサイト　Society 5.0
https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/

1. Society 5.0

□ Society 5.0の実現に向けた法・政策

- 2019年5月　総務省スマート自治体研究会「報告書～「Society 5.0時代の地方」を実現するスマート自治体への転換～」
- 2020年5月　国家戦略特別区域法改正（スーパーシティ法）
- 2020年6月　科学技術基本法改正（科学技術・イノベーション基本法）

  2020年6月　地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」
- 2020年7月　経済産業省Society5.0における新たなガバナンスモデル検討会「GOVERNANCE INNOVATION―Society5.0の実現に向けた法とアーキテクチャのリ・デザイン」 など

2. Society5.0時代における地方自治

□ 総務省自治体戦略2040構想研究会「第一次報告」（平成30年4月）、「第二次報告」（平成30年7月）

- 「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」との問題意識に基づき、自治体行政（OS）の書き換えを提言。

- 新たな自治体行政の基本的考え方として、①スマート自治体への転換、②公共私によるくらしの維持（プラットフォーム・ビルダーへの転換）、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を掲げる。

2. Society5.0時代における地方自治

- 地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年6月26日）

- Society5.0の到来も見据え、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、目指すべき地方行政の姿として、①地方行政のデジタル化（行政手続のデジタル化、システムの標準化、AI等の活用など）、②公共私の連携（連携・協働のプラットフォーム構築）、③地方公共団体の広域連携、④地方議会への多様な住民の参画を提言

2. Society5.0時代における地方自治

- データの利活用を含む①地方行政のデジタル化は、 ②公共私の連携と③地方公共団体の広域連携を可能にする前提条件
- ①～③を進めるには、自治体と政府や民間事業者、自治体間のデータ流通・連携が一層重要に。
- 地方の個人情報保護制度の共通化の必要性

（宍戸常寿「地方行政のデジタル化と個人情報保護」地方自治876号2頁以下（2020年）等参照）

2. Society5.0時代における地方自治

◘ スーパーシティ法

- スーパーシティは、「最先端技術を活用し、第四次産業革命後に、国民が住みたいと思う、より良い未来社会を包括的に先行実現するショーケース」として「丸ごと未来都市を作る」ことを目指す（「スーパーシティ」構想の実現に向けた有識者懇談会「『スーパーシティ』構想の実現に向けて　最終報告」（2019年2月14日））。

➢ スマートシティの進化形という位置づけ

- 国家戦略特別区域法改正案が国会に提出され、本年5月に可決成立。

➢ 国主導により地方における実験を促す立法？

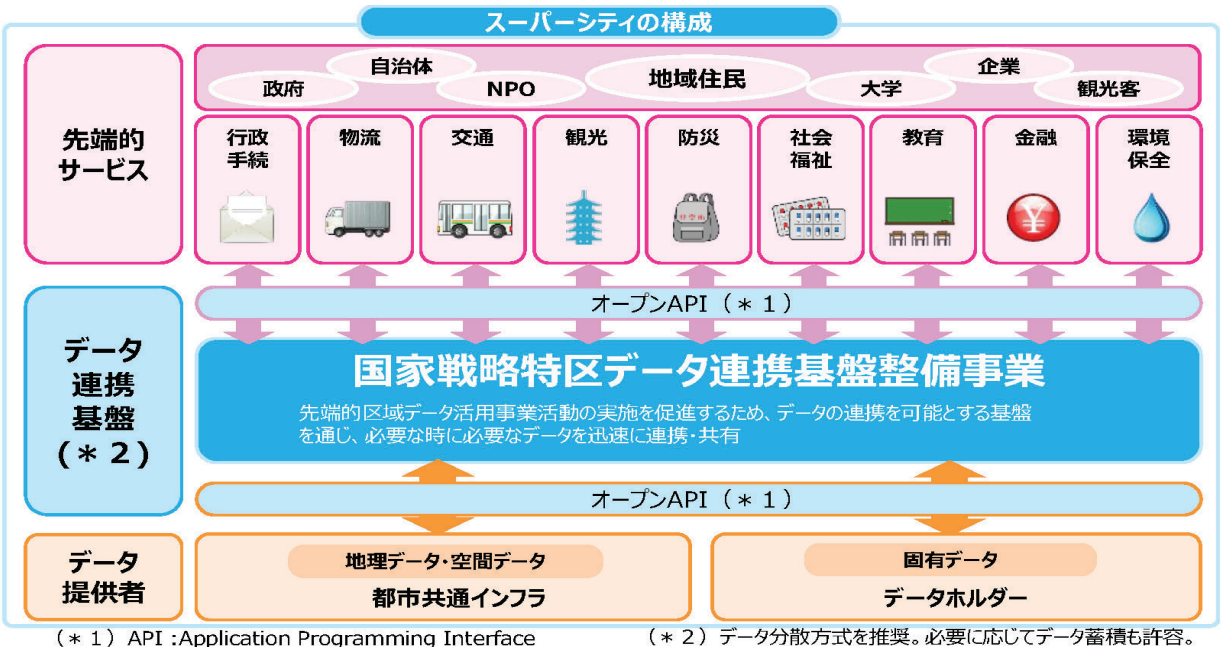
2. Society5.0時代における地方自治

◘ スーパーシティ法

- 改正法（いわゆる「スーパーシティ法」）は、従来の国家戦略特区制度を基礎としつつ、スーパーシティにおいて分野間のデータ連携を進めるための核として、データ連携基盤整備事業を特区で実施される特定事業に追加し（2条2項3号）、その実施主体が、安全管理基準を満たしていることを前提に、国の機関や自治体にデータ提供を求めることができるようにするとともに（28条の2、28条の3）、特区の区域会議が、住民等の意向を踏まえ区域計画等の案を作成し、首相に規制の特例措置の整備を求める手続を創設（28条の4）。

2. Society5.0時代における地方自治

◘ スーパーシティ法



（＊１）API :Application Programming Interface

（＊２）データ分散方式を推奨。必要に応じてデータ蓄積も許容。

出典：内閣府ウェブサイト
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/supercity/openlabo/supercitykaisetsu.html

11

2. Society5.0時代における地方自治

◘ スーパーシティ法

- スーパーシティ法の運用については、以下のような疑念も示されている。

  ①データ連携基盤整備事業の実施主体が国の機関や自治体からデータ提供を受ける際に個人情報が適切に保護されるのか

  ②特区の指定や事業者等の選定のプロセスにおいて透明性・公平性が確保されるのか

  ③住民合意のプロセスにおいてさまざまな住民の意向が十分踏まえられるのか

12

2. Society5.0時代における地方自治

◘ スーパーシティ法

- ①については、行政機関個人情報保護法における保有個人情報の第三者提供の制限の例外に当たる「特別の理由のあるとき」（同法8条2項4号）の解釈を精緻化する必要（西上治「国家戦略特別区域法の一部改正―いわゆるスーパーシティ法」法学教室482号53頁（2020年）等参照）
- 各自治体の条例でも同様ないし類似の規定→地方の個人情報保護制度の共通化にあたって調整が必要に。

✓ 福岡市個人情報保護条例10条2項6号「実施機関が…審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めるとき」に第三者提供を認める。

- 個人情報保護委員会の監視・監督権限を国の機関や地方公共団体にも広げることも求められる。

13

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

◘ 個人情報保護制度の形成と発展

- 1970年代　先進的な自治体で個人情報保護条例が制定
- 1980年　OECDプライバシーガイドライン
- 1988年　行政機関電子計算機個人情報保護法制定（コンピュータ処理される個人情報に限定）
- 2003年　個人情報保護法、行政機関個人情報保護法（マニュアル情報も含む）、独立行政法人等個人情報保護法制定
- 2015年　個人情報保護法改正（個人情報保護委員会の設置、要配慮個人情報の導入、匿名加工情報の導入など）
- 2020年　個人情報保護法改正（利用停止等の個人の請求権の拡充、仮名加工情報の導入、罰則の強化など）

14

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

個人情報保護法関連法体系のイメージ

※　金融関連分野や情報通信分野等においては、これらのガイドライン等のほか別途分野ごとに定められているガイドライン等も遵守する必要がある。

出典：個人情報保護委員会「個人情報保護法を巡る動きについて」（第1回地方公共団体の個人情報保護制度に関する懇談会資料、令和元年12月2日）

15

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

□ 現行法の課題①EU法への対応

- EUは一般データ保護規則に基づき越境データ移転を規制。原則として第三国が「十分な保護の水準」を確保している場合などに限り第三国へのデータ移転を認めている。
- 2019年1月にEUが日本に対して十分性認定を行う。同時に日本もEUに対して個人情報保護法24条に基づく指定を行う。
- ただし、十分性認定の効力は民間部門に限られており、地方公共団体を含む公的部門には及ばない。

16

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

□ 現行法の課題②2000個問題

- 学界や経済界から、地方公共団体ごとに個人情報保護条例の規定や運用が異なり整合していないことによりデータ流通・連携が阻害されているという問題（2000個問題）が指摘され、是正を求める声が強まってきた。
- LINEが神奈川県はじめ都道府県と連携して「新型コロナ対策パーソナルサポート」を提供→自治体ごとの個人情報保護条例のルールのばらつきにより全国での迅速なサービス提供が困難に（長倉克枝「個人データ活用阻む「2000個問題」 コロナ禍で現実に」日本経済新聞電子版（2020年5月21日）等参照）

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

□ 官民の個人情報保護法制一元化に向けた検討

- 政府に個人情報及び行政機関等保有個人情報の保護に関する規定を集約し、一体的に規定することを含め、個人情報の保護に関する法制の在り方について検討することを求める（2015年改正法附則12条6項）。
- 政府では現在、官民のデータ連携を促進する見地などから、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法を集約・一体化し、個人情報保護法委員会が官民の個人情報の取扱いを一元的に所管する方向で検討が進められている。
- 地方公共団体の個人情報保護条例についても国の法律に統合する方向で検討が行われている。

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

地方公共団体の個人情報保護制度の検討の方向性

10月8日第8回検討会資料（抜粋）　12

＜地方公共団体の個人情報保護制度に求められるもの＞

1　社会全体のデジタル化に対応した「個人情報保護」と「データ流通」の両立
※ いわゆる「２０００個問題」
①団体ごとの規定・運用の相違が、データ流通の支障となりうること
②条例がないなど、求められる保護水準を満たさない団体があること
等への問題提起がなされている

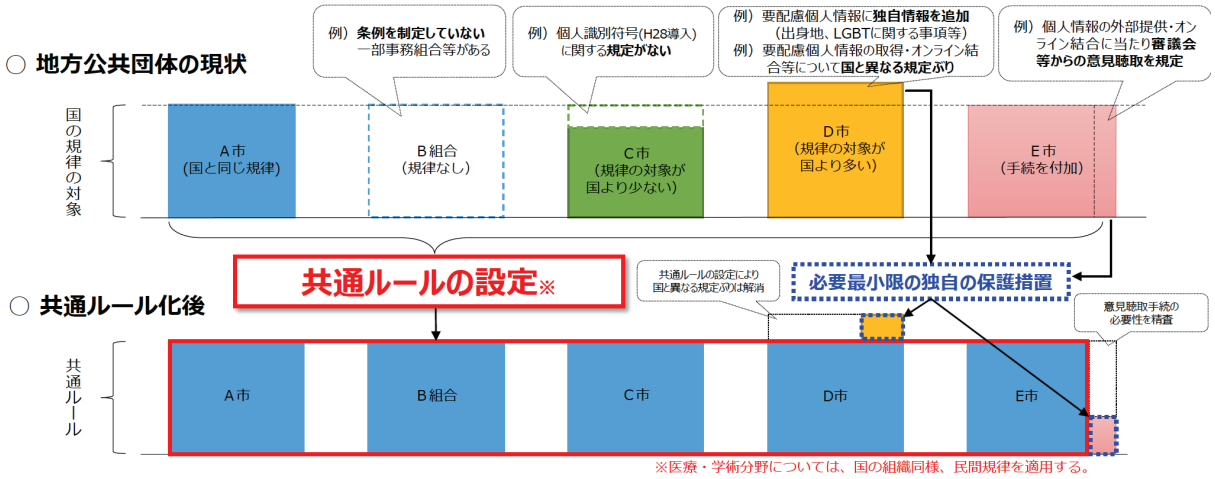
2　個人情報保護に関する国際的な制度調和
例）・EUにおけるGDPR（一般データ保護規則）十分性認定
・OECDプライバシー・ガイドラインとの整合

＜検討の方向性＞

○ 「個人情報保護」と「データ流通」の両立に必要な全国的な共通ルールを法律で設定

○ 法律の的確な運用を確保するため、国がガイドラインを策定

○ その上で、法律の範囲内で、必要最小限の独自の保護措置を許容
例）・「要配慮個人情報」として保護する独自の情報を追加
・保護のため、必要な場合に限り審議会等からの意見聴取手続きを規定



出典：総務省自治行政局「地方公共団体の個人情報保護制度に関する法制化について（素案）」（第9回個人情報保護制度の見直しに関する検討会資料、令和2年10月）

19

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

地方公共団体の個人情報保護制度に関する法制化について（素案）

1

趣旨

○ **社会全体のデジタル化に対応した「個人情報保護」と「データ流通」の両立が要請**される中、
・団体ごとの個人情報保護条例の規定・運用の相違がデータ流通の支障となりうる
・求められる保護水準を満たさない団体がある　等の指摘。（いわゆる**「2000個問題」**）

○ 独立した機関による監督等を求めるEUにおけるGDPR（一般データ保護規則）十分性認定など**国際的な制度調和**の要請。

○ こうした課題に対応するため、地方公共団体の個人情報保護制度について、**全国的な共通ルールを法律で規定**するとともに、国がガイドライン等を示すことにより、地方公共団体の的確な運用を確保。

素案

① 適用対象
・地方公共団体の機関及び地方独立行政法人を対象とし、国と同じ規律を適用
・病院、診療所及び大学については、民間部門と同じ規律を適用
※⑤、⑥に係る部分は除く

② 定義の一元化
・個人情報の定義について、国・民間部門と同じ規律を適用
例：容易照合可能性、個人識別符号、要配慮個人情報　等

③ 個人情報の取扱い
・個人情報の取扱いについて、国と同じ規律を適用
例：保有の制限、安全確保措置、利用及び提供の制限　等

④ 個人情報ファイル簿の作成・公表
・個人情報ファイル簿の作成・公表について、国と同じ規律を適用
※個人情報ファイル簿の作成等を行う個人情報ファイルの範囲は国と同様（1,000人以上等）とする
※引き続き、個人情報取扱事務登録簿を作成することも可能

⑤ 開示、訂正及び利用停止の請求
・自己情報の開示、訂正、利用停止の請求権、要件、手続きは、法律で、又は国の規定に準じて条例で規定

⑥ 非識別加工情報の提供制度の導入
・非識別加工情報の提供制度（定期的な提案募集）について、国と同じ規律を適用
※ただし、経過措置として、当分の間、都道府県及び指定都市について適用することとし、他の地方公共団体は任意で提案募集を実施することを可能とする

⑦ 個人情報保護委員会と地方公共団体の関係
・個人情報保護委員会は、地方公共団体における個人情報の取扱い等に関し、国の行政機関に対するものに準じた監督を行う
・地方公共団体は、個人情報の取扱い等に関し、個人情報保護委員会に対し、助言その他の必要な支援を求めることが可能
例：個人情報の提供を行う場合、非識別加工情報の作成を行う場合　等

⑧ 施行期日等
・施行期日は、地方公共団体において必要な準備に十分配慮して設定
・国は、制度の適正かつ円滑な実施を確保するため、地方公共団体の準備等について必要な助言(ガイドライン等)を行う

※地方公共団体が条例で定める独自の保護措置について
・特に必要な場合に限り、条例で、独自の保護措置を規定
・条例を定めたときは、その旨及びその内容を個人情報保護委員会に届出

出典：総務省自治行政局「地方公共団体の個人情報保護制度に関する法制化について（素案）」（第9回個人情報保護制度の見直しに関する検討会資料、令和2年10月）

20

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

□ 分権的個人情報保護法制の意義と限界

- 日本の個人情報保護法制では、地方公共団体の保有する個人情報の保護については、各団体の定める個人情報保護条例により規律されるという、分権的なシステムが採られてきた（宇賀克也『個人情報保護法制』22-24頁（有斐閣、2019年）等参照）。
- 先進的な地方公共団体が、国に先駆けて個人情報保護制度の形成をリードしてきた。
- 現在でも地方公共団体の条例が国の法律よりも先進的な内容を含んでいる場合もある。

✓ 多くの地方公共団体の条例が議会も規律の対象に

✓ 神奈川県秦野市：個人の自己情報開示請求権の規定を法人等の団体に準用する規定を設ける。

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

- 条例による実験を通じて個人情報保護法制の発展を促すことが可能になってきた。

➢ Cf. 米国の実験的連邦主義：州法による社会的・経済的実験

- 地方自治による実験を通じていったん優れたルールが明らかになり、その必要性について全国的なコンセンサスが形成されたのであれば、そのようなルールについては、法律で全国一律に定めナショナル・ミニマムを確保することにも十分理由がある。

□ 法律と条例の関係

- 「必要最小限の独自の保護措置」、「特に必要な場合」がどこまで認められるべきか？
- ナショナルミニマムの確保と地域の創意工夫による実験の余地をいかに調和するか？

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

◘ 情報公開条例・公文書管理条例との関係

- 日本では個人情報保護法制と情報公開法制が一体的に発展してきた。
- 国や地方公共団体の審査会・審議会も両者の審査等を兼ねるものが多い（村上裕章「情報公開と個人情報保護」季報情報公開・個人情報保護70号1頁（2018年）等参照）。
- 地方の個人情報保護制度の統合にあたっては、地方公共団体の情報公開条例や公文書管理条例との調整も必要に。
- 地方の情報公開制度や公文書管理制度の共通化のあり方も検討課題に。

Society5.0時代における個人情報保護制度

◘ 匿名加工情報（非識別加工情報）の提供制度

- 行政機関非識別加工情報の提供制度（行政機関個人情報保護法）、一部の地方公共団体の条例でも非識別加工情報の提供制度が盛り込まれている。
- 広義のオープンデータ政策の一環

➢ オープンデータ政策の目的：①国民参加・官民協働の推進を通じた諸課題の解決、②経済活性化行政の高度化・効率化、③透明性・信頼の向上（オープンデータ基本指針（平成29年5月策定、令和元年6月改正））

- 不開示部分を加工して提供することが可能に→情報公開制度を補完する側面も
- 個人情報保護法制の官民一元化に伴い民間部門の匿名加工情報の提供制度と統合される予定
- 地方公共団体にどこまで匿名加工情報の提供を求めるか。

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

□ 表現の自由への配慮

- 報道機関が報道目的で個人情報を取り扱う場合→義務の適用除外（個人情報保護法76条１項１号）
- 個人情報取扱事業者が報道機関に個人情報を提供する場合→個人情報保護委員会の権限不行使（同法43条2項）
- もっとも、個人情報保護法制定以降、取材源となる企業等が匿名発表を行う傾向（いわゆる過剰反応）
- 行政機関による報道機関への個人情報の提供について、行政機関個人情報保護法や個人情報保護条例では配慮が不十分（曽我部真裕「『実名報道』原則の再構築に向けて―『論拠』と報道被害への対応を明確に」Journalism317号84頁（2016年）等参照）。
- 新型コロナウィルスの感染者に関する情報の提供・公表についても自治体ごとに対応が異なるなどの問題。

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

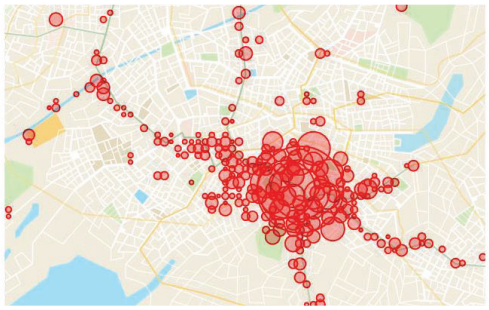
□ ガバメントアクセスの統制

- 事業者が捜査機関に捜査関係事項照会に基づき個人情報を提供してきた。十分性認定に向けたEUとの対話でも問題に。
- 統制する立法の縦割り構造
  - 個人情報を提供する民間事業者の統制：個人情報保護法
  - 個人情報を収集する行政機関等の統制：（検察や警察庁など国の機関）：行政機関個人情報保護法、（都道府県警など地方公共団体の機関）：都道府県の個人情報保護条例
- 統合に伴い統制の強化・実質化が期待される。
  - 個人情報保護委員会による公的部門（国の行政機関、地方公共団体）の個人情報の取扱いの一元的な監視・監督
  - 透明化・説明責任の強化

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

◘ 統計データ等の活用と統制

- 各国の政府は、コロナ対策を進めるにあたって、民間事業者が保有しているデータ（利用者の位置情報や検索履歴など）を活用
- 日本でも政府が通信キャリアやプラットフォーム事業者に対し感染拡大防止に資する統計データ等の提供を要請し、これに応じてヤフーやNTTドコモなどが利用者のプライバシー等に配慮しつつ、統計データ等を提供
- ヤフーは自治体にも統計データ（検索傾向や人流）を提供



出典：ヤフー　新型コロナウイルス感染症対策協力プロジェクト
https://privacy.yahoo.co.jp/notice202004.html

3. Society5.0時代における個人情報保護制度

- LINEは、厚生労働省と協力してユーザー向けに調査（アンケート）を実施し、感染症対策のためのデータを収集
- 政府や自治体が関連するデータを分析し、効果的な感染症対策を行うために活用することは望ましいことであるが、政府や自治体がセンシティブな情報も含まれるデータを利用できるようになると、プライバシーが侵害されたり、不当な差別に用いられる懸念も。
- 国民・住民から信頼を得られるよう、プライバシー等に配慮したデータの加工、データの利用目的の限定、データの保存期間の制限、差別の防止、データの利用方法についての透明性・説明責任の確保などが求められる。

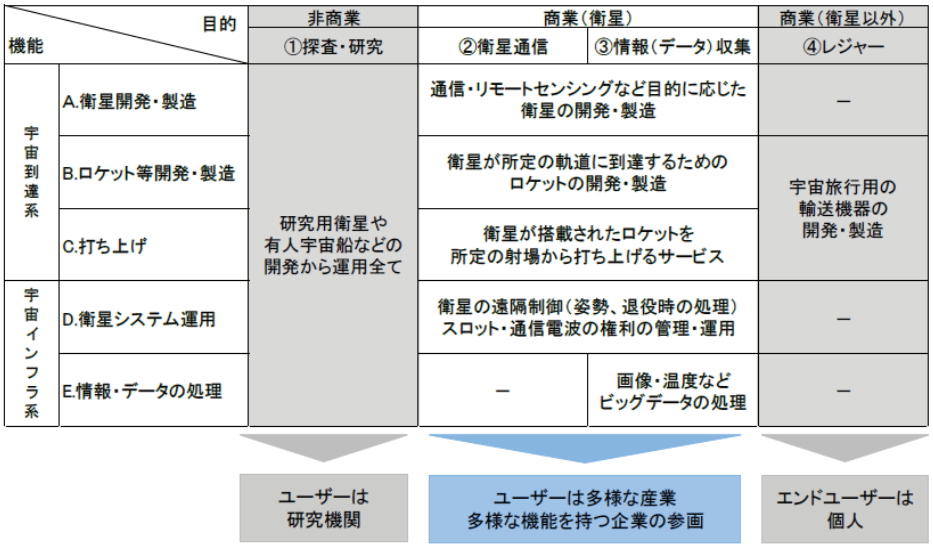
資料２

地方自治体による産業政策
――地域における宇宙産業振興の事例から――

小塚　荘一郎
（学習院大学）

宇宙産業の見取り図

宇宙産業の見取り図



機能＼目的		非商業	商業（衛星）		商業（衛星以外）
		①探査・研究	②衛星通信	③情報（データ）収集	④レジャー
宇宙到達系	A.衛星開発・製造	研究用衛星や有人宇宙船などの開発から運用全て	通信・リモートセンシングなど目的に応じた衛星の開発・製造		―
	B.ロケット等開発・製造		衛星が所定の軌道に到達するためのロケットの開発・製造		宇宙旅行用の輸送機器の開発・製造
	C.打ち上げ		衛星が搭載されたロケットを所定の射場から打ち上げるサービス		
宇宙インフラ系	D.衛星システム運用		衛星の遠隔制御（姿勢、退役時の処理）スロット・通信電波の権利の管理・運用		―
	E.情報・データの処理		―	画像・温度などビッグデータの処理	―
		ユーザーは研究機関	ユーザーは多様な産業多様な機能を持つ企業の参画		エンドユーザーは個人

（出所）みずほ銀行産業調査部作成

出典：みずほ銀行産業調査部
Mizuho Industry Focus No.200

宇宙産業に対する地域からの取り組み

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 射場・スペースポート建設・展開
  - 大樹町（北海道）、串本町（和歌山県）、下地島（沖縄県）、大分県
- 総合的「宇宙産業」集積構築
  - 北海道、茨城県
- 衛星開発・製造産業
  - 福井県、山口県
- 衛星データ利用産業
  - 山口県
- 観光業（宙［そら］ツーリズム）
  - 鳥取県、福井県

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 大樹町（北海道）
  - 1984 北海道東北開発公庫（現日本政策投資銀行）が北海道大規模航空宇宙産業基地構想を発表
  - 1985 大樹町による誘致活動
  - 1988 大樹スペース研究会設立
  - 1995 大樹町多目的航空公園竣工
  - 2003 JAXA大型格納庫等設置
    - 成層圏プラットフォーム定点滞空飛行試験
  - 2008 JAXAと連携協定、大気航空宇宙実験場と位置づけ
  - 2013 インターステラテクノロジズ(IST社)事業所開設
  - 2014 大樹町宇宙交流センター「SORA」オープン

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 大樹町（北海道）
  - 2019 IST社のロケットが高度100km到達
  - 2019 北海道航空宇宙企画株式会社(HAP)設立
  - 大樹町が株主、射場運営会社への移行を予定
- 北海道スペースポート（広域宇宙センター）計画
  - 4000mの滑走路を持つ水平発着型拠点(L1)、小型ロケット用射点(L2)、大型ロケット用射点(L3)を整備する計画
  - 現在の滑走路は1000m
- 射場整備による経済効果：年267億円（観光、出張etc）（政投銀北海道支店・道経連試算）

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 串本町（和歌山県）
  - 2017 新世代小型ロケット開発企画株式会社発足
    - キャノン電子、IHI エアロスペース、清水建設、日本政策投資銀行
  - 2018 スペースワン株式会社設立
  - 2019 スペースワンが串本町田原地区を射場として選定
    - スペースワン、和歌山県、串本町、那智勝浦町で連携協定締結
  - 射場建設により10年間で670億円
    （建設投資、射場運営、観光）（和歌山県試算）

写真：いずれも報告者撮影

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 下地島（沖縄県宮古島市）
  - 2015「下地島空港及び周辺用地の利活用基本方針」
    - 民間事業者のノウハウ等に基づく主体的な利活用提案
  - 2020「下地島宇宙港事業」の提案者と基本合意
    - 提案者（PDエアロスペース株式会社）の開発拠点
    - 国内外の宇宙機キャリアを誘致

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 大分県
  - 2020 米国Virgin Orbit社と、大分空港を「水平型の人工衛星の打上げに関するパートナーシップ」締結
    - （一社）スペースポートジャパンが仲介
    - 3000m級の滑走路を活用
  - 大分県版第４次産業革命「OITA 4.0」政策(2017-)の一環
    - 県庁の「先端技術挑戦室」が所管している模様

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 北海道
  - 1988「北海道総合計画」
    - １５の戦略プロジェクトの一つとして「北海道宇宙産業基地構想」
  - 現状
    - 宇宙機器産業
      - IST社によるロケット開発の支援、大樹町(HAP)による射場整備計画への協力
    - 宇宙利用産業
      - 2018 北海道衛星データ利用ビジネス創出協議会を設立
    - 2019 北海道経済連合会
      「宇宙産業ビジョン『宇宙で変わる北海道の未来、日本の未来』」公表
      （「宇宙版シリコンバレー」）

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 茨城県
  - いばらき宇宙ビジネス創造拠点事業
    - 2018 大井川知事が宇宙ベンチャーの講演を聞き、宇宙産業振興政策を決断
    - 平成30年度7570万円（補正予算）、令和元年度1億532万円
  - 具体的施策
    - いばらき宇宙ビジネスサミット開催(2018-)
    - 2018 いばらき宇宙ビジネス創造プラットフォーム開設（相談窓口）
    - 茨城県産業技術イノベーションセンターに試験設備を導入
    - いばらき宇宙ビジネス支援事業（県内に拠点を置く宇宙企業への補助金）
    - 2019 いばらき宇宙ビジネス創造コンソーシアム発足
    - いばらき宇宙ビジネス事業化実証プロジェクト

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 山口県
  - やまぐち産業振興財団
    - 山口県航空宇宙クラスター（会員6社によるネットワーク）
      - 小型衛星推進ユニット軽量化プロジェクト（新素材、新加工技術（3Dプリンター等）による衛星製造）
      - やまぐち空中発射プロジェクト
    - やまぐち産業イノベーション促進補助金により支援
  - 山口県産業技術センター
    - 衛星データ解析技術研究会（山口大学、JAXAと連携）
      - 2016 JAXA西日本衛星防災利用研究センターを宇部市に開設
      - 「衛星ビッグデータを活用した里山黄金郷創出事業」など

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 福井県
  - 2015 福井経済新戦略を改訂、「ふくいオープンイノベーション機構」(FOIP)設立
    - 宇宙産業は五つの重点産業の一つ
      - 「地方自治体初の人工衛星を打ち上げる」
      - 「宇宙開発現場への売り込みを強める」という方向性
  - 2015 ふくい宇宙産業創出研究会立ち上げ
    - 福井県民衛星プロジェクト（技術研究組合）
      - 衛星製造・開発グループ＋衛星データ利用グループ
  - 福井県工業技術試験センター
    - 環境試験設備を導入（振動試験機、クリーンブース、熱真空試験機（チャンバー）、六面電波暗室など）

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 福井県
  - 2016 ふくいPHOENIXプロジェクト（福井工業大学の私立大学研究ブランディング事業）
    - 「北陸最大級」のパラボラアンテナを保有
    - 宇宙研究（人工衛星の開発、打上げ）＋観光文化研究＋地域振興研究
    - FUT超小型衛星を打ち上げ（福井県民衛星とは別）、街灯りを数値化
  - 2020 福井県大野市、福井工大、パナソニックの産学官協働による「星空に優しい照明（光害対策型防犯灯）」
    - 星空保護区の認定（国際ダークスカイ協会）を目指す
    - 大野市は（一社）宙ツーリズム推進協議会にも参加

宇宙産業に対する地域からの取り組み

- 鳥取県
  - 2017「星取県」プロジェクト
    - 星取県推進会議立ち上げ
    - 星空観光メニューの造成に対する補助制度
  - 2018 新品種米「星空舞」全国販売
  - 2018 チームHakuto（月面探査車）と連携協力協定
    - 鳥取砂丘で走行実験
  - 空港のスペースポート転用可能性
    - 県議会議員が質問
    - 米子空港(2500m)、鳥取空港(2000m)とも改修が必要

写真：報告者撮影

分析

- 地域が持つリソース
  - 地元企業（福井：地場製造業、北海道：農林水産業）
  - 国などの施設（茨城：JAXA、NEDO）
  - 大学：企業のネットワークをつなぐ拠点
  - 立地
    - 主要都市からのアクセス（串本町－南紀白浜空港・関空、茨城県－TX）
    - 射場の場合、東方・南方が開けていることが必須
  - 既存のインフラ（ハコモノ）（大分、下地島：空港転用）
  - 地元出身者（鳥取、福井）
  - これらのリソースの組み合わせ方――自治体政府（地方行政）の役割
    - 国からの出向者（中央政府とのパイプ？発想の違い？）（和歌山県、大分県 cf. 鳥取県）
    - 国への出向者（北海道）、国から町への出向者（北海道庁－大樹町）

海外における地域の宇宙産業政策

ワシントン州の宇宙政策

- ワシントン州の宇宙産業概況
  - まもなく世界で最も多数の衛星を製造する地域になる
    - Blue Origin (BO)、Amazon: コンステレーション事業(Kuiper)、Boeing（1960年代から）
  - 生産拠点はシアトル市の南が中心
    (King County)
  - 州として宇宙産業を「誘致」「育成」したわけではない
    - Jeff Bezosが偶々シアトルを拠点に選択
    - Jeff Bezosは、学生時代から宇宙に関心を持っていた
  - 既存企業の存在
    - BOや宇宙スタートアップはMicrosoftの人材を採用
    - Boeingの存在：BOは航空産業のサプライチェーンを利用
    - ハイテク産業の集積

ワシントン州の宇宙政策

- 州政府、州議会も宇宙産業に注目
- 州法案
  - Bill 2596: 州政府に宇宙産業振興策・雇用創出の方策（人材育成10年計画等）の調査を義務づける法案
  - Bill 2665: 宇宙機製造に係る研究開発費に対してtax credit承認
  - Bill 4050: Space Academy of Air Forceをワシントン州に誘致する宣言
- 州政府の政策
  - 基本的には産業の自由な発展に干渉しない
  - 人材育成（UW SPARCとの協力を含む）
  - 州議会議員への情報提供（BO工場見学など）
  - 事業者間の交流促進　Space Happy Hour（3回目？）

シチリア島

- サブオービタル活動に関する制度枠組
  - 宇宙の平和的利用に関する米伊枠組協定 (2013)
    - 米国FAAとENAC（民間航空公団）の間で覚書締結 (2014)
  - 国土交通省(Ministry of Infrastructure and Transportation)「商業サブオービタル飛行業界の持続的な成長に関する告示(Decree)」
    - サブオービタルを宇宙への低コストのアクセス手段として位置づけ
- 政策プライオリティ
  - 水平型サブオービタル飛行のための規制枠組策定
    - 国内で完結すること、民間航空に悪影響を及ぼさないことが条件
  - スペースポート選定
    - 既存空港を優先的に考慮
    - Virgin Galacticが利用するという報道あり

地域からの宇宙産業振興と国の役割

地域からの宇宙産業振興と国の役割

- 宇宙ビジネス創出推進自治体（内閣府宇宙開発戦略推進事務局）
  - 2018 北海道、茨城県、福井県、山口県を選定
  - 2020 福岡県、大分県を選定
    - 効果――「シンポジウムに局長が来る」
  - 国家戦略と地方のイニシァティヴとの調整
- 法制度の運用
  - 森林法（宇宙産業の意義に着目した弾力的運用）
  - 空港規則（スペースポートに転用する場合のモデル規則）
- 都道府県と市町村の利害調整？
  - Cf. 西之表市「宇宙未来創造実現プロジェクト」
- 条例による独自の制度の可能性は？
  - 鳥取県星空保全条例

第３回

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（令和２年度）

（第３回）議事要旨

１　日　時　　令和２年１２月１１日（木）１７：００～

２　場　所　　ウェブ会議（中央合同庁舎第２号館１０階　１００４会議室）

３　出席者

荒見　玲子	名古屋大学大学院法学研究科准教授
飯田　高	東京大学社会科学研究所教授
木寺　元	明治大学政治経済学部教授
久木元　美琴	専修大学文学部教授
小塚　荘一郎	学習院大学法学部教授
須田　守	京都大学大学院法学研究科准教授
巽　　智彦	成蹊大学法学部准教授
西上　治	神戸大学大学院法学研究科准教授
松浦　正浩	明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授

４　概　要

（荒見構成員から資料に基づき説明）

○　自治体における「連携」について、国レベルで縦割りとなっている構造が自治体の現場にもたらす問題や、日本のメンバーシップ型組織を基盤にした行政管理の仕組みから生じる問題をどのように克服できるかが問題意識。

○　高齢者を対象にした地域包括ケアシステムから生活困窮者の支援、子ども・子育て関係の施策、障害者の施策を併せた地域共生社会に移行していく中で、厚生労働省は、対象者別に機能する専門職や地域資源を、地域割にしてマネジメントするという、言わば官僚制的な分業の階層型マネジメントの発想をしている。

○　自治体の実情は、権限、人員配置、予算という形でマネジメントができる官僚組織とは異なり、人間関係など不定型な形で動いており、地域活動をする住民をつなぐマネジ

メントこそが自治体が問われるものである。

○　教育と児童福祉の境界変容についての問題関心は、戦後日本において、子どもを対象とする政策における教育保障と生活保障の分業の在り方が、子どもの貧困対策への着目によってどのように変化したのかということである。

○　戦後日本の公教育においては、学校が教科指導と同時にケア機能を担って生活保障を補完し、教育と福祉が相互依存的に生活保障をしていたが、それが限界に達したことにより、生活保障が普遍的に実現されて初めて教育保障ができるにもかかわらず、教育保障も生活保障も政策領域として自律性が失われているという課題がある。

○　児童福祉と教育の連携も、結局は行政組織、組織管理の問題、国レベルの政策体系を誰がどう変えていくのかという問題である。

○　地方自治制度における連携とは、連携中枢都市制度や、定住圏自立圏構想のように、基本的には自治体間連携の改革が中心と理解している。リソースの不足は、より広いプールの中でシェアし合えるという発想だと思うが、これだけでは実際の現場で動いているところの問題点の解消というのは難しいのではないか。

○　公共私の連携や協働のプラットフォームの構築についても、現場の最大動員に頼る方向性に変わりはなく、メンバーシップ型組織に合わせて編成された政策資源の配置を変えていくことが求められるのではないか。

○　一方、自治体レベルでの組織編成は首長の専権事項であり、地方分権が進み個別の施策の自由度が高まっているが、国の所管体系や政策体系を超える問題が地方で発生したときに、それを地方の現状の体制で解決できるのかと思うことはある。

○　国の縦割りの問題はセクショナリズム研究が行政の研究として蓄積されているが、自治体を制約する国の縦割り問題はなかなか研究されていないということがあり、この辺が行政学とか地方自治研究の政策の立場から見た課題なのではないか。

○　①外国人の子どもが、教育と福祉制度の現体制においては縦割りの分野ごとに全く異なる位置づけとなることについて、どのようなアプローチを考えているか。

②公共私の連携について、例えば地縁組織などのインフォーマルなものの位置づけは行政学ではどのようにとらえられるのか。

○　国では、コンパクトシティ政策や立地適正化計画のような福祉と都市計画に関する部分がうまくいっていないと感じている。地理的な話と福祉の融合が、たとえば財政的なアプローチにより可能になればいいのではないか。

○　①外国人の子どもに対する教育や福祉は、制度の縦割りによって地域でうまく機能していないためにとりあえずＮＰＯが担っているものの典型例という印象。

②公共私における共と私については、現状の日本の行政学では行政が関わる範囲での地域や地縁組織と民間がやはり研究の対象になる。海外では地域と民間のほうが行政に対してどう働きかけているのかという研究の蓄積があり、例えばそういう方向から見ていくというのは今後の広がりとしてはありえる。

○　③メンバーシップ型組織とは、どのような範囲を念頭においているか。

④それなりに資源のある自治体のように見える名張市と藤沢市を取り上げられていたが、本当にこれから人手が足りなくなると予測されるような規模の小さい自治体では地域包括ケアシステムが維持できそうか、どのようにお考えになっているか。

⑤外国人の子どもとＮＰＯのお話があったが、地域から抜け落ちてしまうような人たちに対してどういうことができるのかお考えかをお聞かせいただきたい。

○　③メンバーシップ型組織とは、公務員組織を中心に、教員組織や地域の自治会などもあたると考えている。

④藤沢市や名張市よりもさらに小さい自治体では、高齢者を対象にした地域包括ケアでも、地域でのボランティアによって介護サービスを提供していくというのは十分にはできていないはずなので、地域任せのやり方では結構厳しいのではないか。共生社会のほうはさらに難しいと思う。

⑤地域から抜け落ちてしまう人のケアは、行政しかできないと考えている。個人情報の共有の範囲の問題などもあり、もう少し行政がしっかりできるように何か整えられな

いかと考えている。

○　地域包括ケアシステムの実現に当たり、何かしら現状の法制度が妨げになっており改革が必要とお考えのものはあるか。例えば、医師による医療行為の独占が多職種連携を妨げているとか、老人ホームの設置や基準が、老人ホームでいろいろな専門職の人が活躍するのを妨げているなど。

○　制度面では、地域共生社会関係では、補助金を使える範囲や個人情報保護の範囲が全部決まっており、それが非常に日頃の活動の障害になるという話がどこのヒアリングでも出ている。現在厚生労働省所管の政策のなかでは、改善を進めているようだが、教育、住まい、と福祉など省庁を超えると難しいようだ。

○　富山県は、障害者福祉と高齢者福祉と児童福祉を同じ施設の中で一体として提供するところに、当時は自治体独自であった補助金を出したという実例があり、草の根のほうから活動して縦割りを打破した一例かなと思いながら聞いていたところ。

○　富山の事例は結構有名で、自治体現場のほうから創意工夫でやっていくことができればいいと思う。私の問題意識としては、それができていない自治体でも工夫できるような仕組みを自治制度でできないかということがある。自治体のデジタル化なども、将来的には一つのツールにつながる改革だとは思う。

○　例えば中央官庁の組織の在り方をもっとフレキシブルにしていくことは解決になるのか。また、中央省庁の出先機関が省庁再編後も変わっていないことも関わりがあれば、教えていただきたい。

○　もしフレキシブルにできるのであれば良いとは思うが、日本の省庁は、鉄格子効果といって、基本的には定員も増やせないし、権限の範囲も動かしづらい仕組みになっている。根本的な縦割りの仕組みは出先機関でも温存されたままではないか。

○　役所のメンバーシップ型は、仕切られたメンバーシップ型というか、セグメント化されたメンバーシップ型になっていているのではないかと思う。省庁別、あるいは政策別

の縦割りがあって、その中でメンバーシップ的な働き方をしているところがあり、仕切りの間の人を動かしたり、あるいは組織をくっつけたり動かしたりするということは苦手というのが、実感として非常にある。

（事務局から資料に基づき説明）

○　権限移譲は、議事機関においていかなる代表制を採用するのかと密接に関わる。指定都市の権限を拡大するという方向性であるならば、都道府県議会も指定都市の議員定数の議論が必要と思われるが、どのような議論があるか。

○　ある程度調整が可能な財源や税源の配分と違い、その地域を代表する議員の定数問題は一番難しい問題であると思う。

　団体として独立して政策決定に関与しないという方法や、人口比例でない比率で議員の定数を配分することが考えられるが、選挙制度の根幹とも関わると思うので、現在の基本的な考え方からするとそれは難しいと思っている。

○　指定都市を完全に独立させた場合、都道府県が、指定都市から得た税収や人材などいろいろなリソースを、ほかの地域に再配分する機能がなくなる一方、非都市部から都市に流入する人たちは依然いるので、それによるアンバランスを整え直すような制度的な仕組みは、現在、想定されているか。

○　現在の制度では、都道府県の枠組みの中で、広域的な機能として技術職員を都道府県が採用することが行われているが、指定都市が抜けた後の残った都道府県のあり方というものは、検討されたことがないので、それを前提に考えたときにどういう制度があるのかというのは今後検討されるべき課題。

○　人材の話について、実際地域の現場において、特に福祉のことなどをお聞きすると、遠くの本社から派遣されたスーパーバイザー的な人がやってきて地域のことをよく知る前にまたいなくなってしまい、地域との信頼関係みたいなものができず、結果的にサービスの質が下がってしまっているという話を聞く。

　また、助産師や保健師、いわゆる女性の専門職は、都市部に吸い取られていってしま

うことが実際起きているが、実質的な地域との密着や、生活圏との齟齬が発生し得るという課題に関しては、どのように考えているか。

○　広域化して資源を調達し、何とかサービスを提供するというのが基本的な考え方。他方で、生活圏を単位とすることは、行政の区分がどのように変わろうと、基本的に変わらないものであり、広域化だけが答えではないとも考えられる。特に生活関連や介護系のものは、単に広域化するだけでは経営資源が増えるわけではないという点を考えながら議論をしないといけないと思っている。

資　　料

資料１

自治体における「連携」の課題

2020年度「21世紀地方治制度についての調査研究会」第3回
荒見玲子（名古屋大学大学院法学研究科）

本報告の目的

- 2つの拙稿をもとに、一見自治制度で対応していくものではなさそうに見えるものの、自治体で現在課題となっていると思われる「連携」について取り上げる。
- 国レベルで縦割りとなっている構造が自治体におりてくることで生じる課題、また日本のメンバーシップ型組織を基盤にした行政管理の仕組みから生じる課題をどのように克服できるのか。
  - cf.個別行政分野の政策官庁・自治体個別部局との関係における調整・棲み分け（金井2007:233）のあり方の変化？
- 自治制度官庁は（もしくは誰が？）、この問題にどのようなアプローチが可能なのか、皆さまと意見交換をさせていただきたい。

本報告の基礎となる論考

- １．荒見玲子2019「 地域包括ケアシステム――多層化・冗長化する多職種・多機関連携のマネジメント」『多機関連携の行政学』有斐閣、第8章（+「「制度の狭間」問題の解消・多機関連携・冗長性ー共生社会型・地域包括ケアシステム構築の事例から」『名古屋大学法政論集』286号、288号、（289号予定）連載中）
  - Cross-Sector Collaborationの問題
- ２．荒見玲子2020「第8章 教育と児童福祉の境界変容」『日本型公教育の再検討』岩波書店、第8章
  - 国の政策体系の再編の話
- いずれも、自治体現場でおきる「連携」の課題。

報告者の専門分野について

- 政策学・行政学・地方自治
- 本報告以外に取り組んできた研究テーマ

報告者の研究

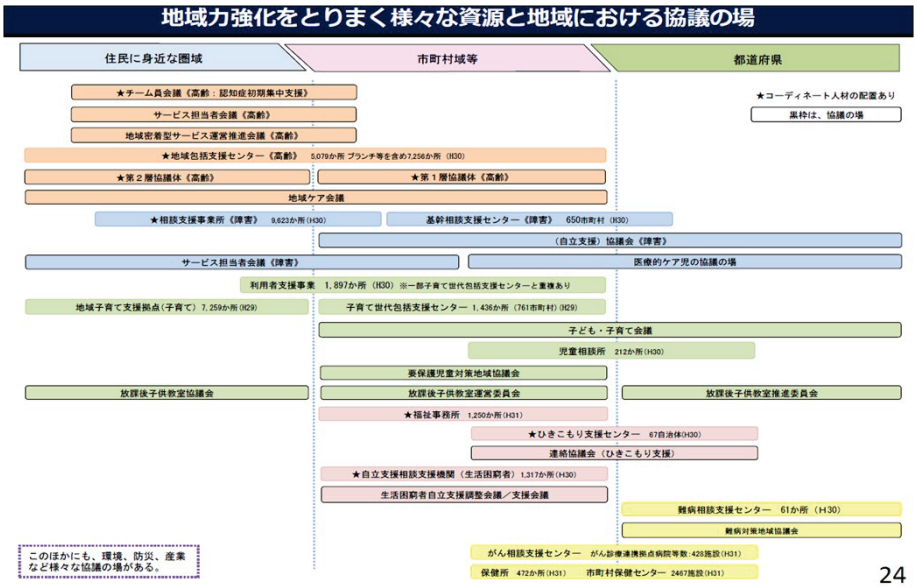
- 長所
  - 福祉・教育分野を中心に各政策分野の抱える問題について、政策学・行政学・地方自治の横割りの観点から分析
    - cf. 通常の行政学者は横割りの対象を横割りで分析（政治・管理）、各政策分野の研究者はその分野の分析視角で分析
  - 親学問の政治学の方法論・手法にこだわらず社会科学全般の手法を使用（統計・事例研究・解釈学などポストモダン系…）
- 短所

地域包括ケアシステム――多層化・冗長化する多職種・多機関連携のマネジメント

『多機関連携の行政学』有斐閣、第8章

「「制度の狭間」問題の解消・多機関連携・冗長性」『名古屋大学法政論集』286号、288号、（289号予定）

地域共生社会における多機関連携①
ー地域包括ケアシステム→地域共生社会へ



地域共生社会とは？

- 「子ども・高齢者・障害者を含めてすべての人々が暮らしと生きがいをともに作り、高めあえる地域社会」
  - ①「我が事」の意識づくり、すなわち地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備を重視
  - ②「丸ごと」の相談支援体制として、住民に身近な圏域において、分野を超えて総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整を行う体制を整備することを提唱する。
  - ③多機関の協働、すなわち複合化した生活課題を解決するための関係機関による体制整備を行うこと

先行研究の課題と冗長性への着目

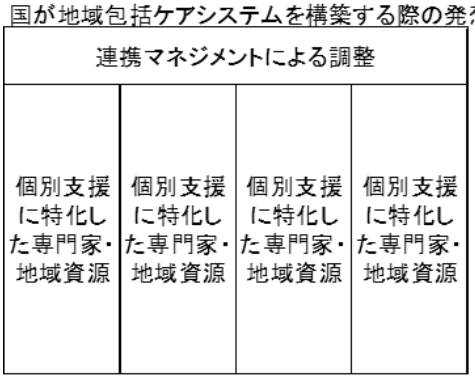
- 専門職・準専門職によるサービス提供と地域資源をどのように組み合わせるのか、多層化・冗長化する連携をどのようにマネジメントしていくのかは、ほとんど議論がなされていない。
- 地域包括ケアの概念が拡張されて、全世代型・全対象型の地域包括ケアが求められるようになる
- 実際にサービスを供給するには、予算や人員配置の考慮が必要なため、「場」「人」「制度」に基づいた多職種連携・多機関連携をどのように組み合わせ、冗長性がどのように機能するのかを考える必要

分析枠組み―連携の仕組みを作る際の、国と自治体の発想の違い①

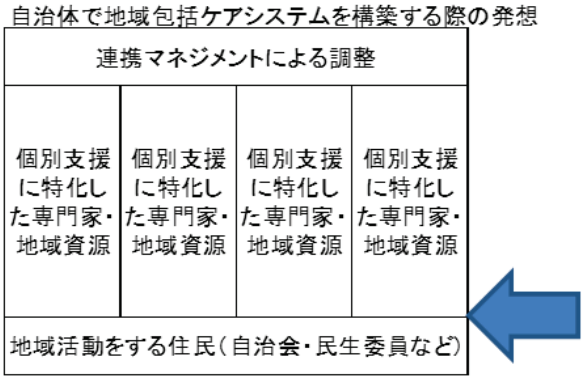
- 厚生労働省は、対象者別に機能する専門職や地域資源を地域割にして制度設計を行い、それらをマネジメントするという発想。地域に介入できるリーダーを配置し、そのリーダーが、それぞれの個別支援に強みのある専門職をつないでいく。
- →いわば官僚制的な、分業の階層型マネジメント、仕事の機能分化、人の専門化が、分業をもたらし、組織の専門化が行われる（C.Barnard 1938(1968)）
- 自治体レベルでは地域活動を行っている住民を実際に動かしながら施策を展開させていく必要。地域活動は、権限や人員配置、予算という形でマネジメントができる官僚制組織とは異なる人間関係
- 地域活動における個々人の行動原理は明確ではなく、不定形で包括的生活全体を見ながら、課題が明確ではないものの、人や集団や地域がもともと持っている力や潜在的な可能性を引き出そうとする福祉のアプローチと親和的。面のアプローチ。

分析枠組み―連携の仕組みを作る際の、国と自治体の発想の違い②

国が地域包括ケアシステムを構築する際の発想



自治体で地域包括ケアシステムを構築する際の発想



分析枠組み―連携の仕組みを作る際の、国と自治体の発想の違い③

- 地域活動主体の面ないし横の動き方と専門職の分業に基づいた縦の動き方、結節点をどのように連携させ、マネジメントするのか、という問題に常に直面
- 自治体や地域ごとに、乗り越えるべき課題や機能分化の統合の度合い、そこでの緊張や矛盾、調整の力学、必要な行政技術が異なる→各行政機関の統合度合い、地域へのアウトリーチの方策、地域活動の状況による→「場」「人」「制度」の連携方法の組み合わせを規定
- 三重県名張市・神奈川県藤沢市、川崎市の3事例の比較研究

Cross-Sector Collaborationの成否

- 地域へのアウトリーチを行う専門職の役割をだれに担わせているのか
- 多機関連携を行う「場」のワンストップ化の程度
  - 特に区域や建物をそろえているかどうか
- 行政内の連携と縦割りの解消方法
  - 出先機関の設置、所管部署の設置、会議体の設置、計画による調整
- 地域活動主体の面ないし横の動き方と専門職の分業に基づいた縦の動き方結節点の接続方法
  - 一元化できているか、個別交渉か？

残された課題

- 主体間での仕事の押し付け合いの発生
- 特定の「組織」または「人」への集中、地域へのアウトリーチ組織のありかたの編成、専門職と住民の関係の調整
- 高齢者を対象とした地域包括ケアと地域共生社会政策の関係性の整理の必要性
  - 国の省庁及び厚生労働省各局レベル及び自治体の各部署・地域の各レベル
  - 特に予算面
    - Cf.「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）」（2019 年12 月26 日に最終とりまとめ）

第8章 教育と児童福祉の境界変容

『日本型公教育の再検討』岩波書店、第8章の一部より

はじめに

- 18歳未満の児童・子どもを対象とする公共政策体系は、教育政策、児童福祉政策、青少年健全育成行政、刑事政策のおもに四つの領域
- 子どもや家族をめぐる課題への対応策として「教育と福祉の連携」→格差社会のなかで、課題を抱える子どもに対する権利の保障という視点から、教育保障と生活保障の両方が要求　cf.　課題の複合化
  - 福祉政策に教育支援の要素を取り入れ、問題解決能力を高め、自立を促す…生活困窮者自立支援制度、子どもの貧困対応、地域共生社会
  - 教育政策のなかに福祉的要素を取り入れ、個別のニーズに応えながら生活全体のエンパワーメントを進める…スクールソーシャルワーカーの導入、特別支援学級や発達支援教育など
- 政策体系の変容と同時に行財政制度の変容→重なり・競合・補完
  例）内閣府と文部科学省・厚生労働省

本論文の問い

- 「福祉と教育のクロスオーバー」は福祉国家に共通の歴史的進化（広井2018）
- 子どもを対象とする政策における教育保障と生活保障の分業のあり方＝教育と児童福祉の境界が、どのように変化してきたのか
  - ①政策言説の変化②歴史的変化の記述から検討

子どもをめぐる政策体系をとらえる視点①
先行研究①

- 福祉国家研究→子どもそのものに着目した研究が少ない
  - 家族政策もしくはジェンダーの観点からの比較研究
    - cf. ヨーロッパでの家族政策
  - 児童福祉政策の国際比較…国家の役割と養育責任が中心
  - 教育行政と福祉行政の守備範囲の変化、福祉国家の質の変容を指摘する研究
    - cf.ワークフェア（仁平2015）社会構造の転換なしに問題を個人化させ個人が社会的排除に対応するように仕向ける性格をもち、成功可能性が確率に委ねられる側面が強く、構造上、恒常的に生み出される排除の原因を、自己に遡及的に帰責させる

子どもをめぐる政策体系をとらえる視点①
先行研究②

- 福祉研究からみた教育
  - 相互の疎外→教育扶助・貧困児童のスティグマ化→教育制度の中に社会的福祉機能が備わる（発展段階論、岡村1963）
- 教育研究から見た福祉
  - 学校外実践
    - 「福祉教育」「教育福祉」（小川1985、1994）、スクールソーシャルワークへの着目（青木1997、2002）
  - 学校内実践
    - 生活指導論、学校の福祉機能論（城丸1973、高石2017）
- →主流の議論とはならず　∵戦後日本では教育と福祉の分業が確立していなかった。
- 生活保障の欠乏に応じて補うことこそが制度としての正当性をもつ福祉領域、生活保障の欠乏度合いをあえて考慮の外におくことで成立する教育領域では、互いの存在が周縁的に。

子どもをめぐる政策体系をとらえる視点①
先行研究③

- 2010年代に入り言説動向は大きな変化
  - 子どもの貧困対策が、子どもの貧困対策が政策課題→教育機会が格差を生じさせる、という議論が主流に。⇔大人の貧困を学力格差で説明することへの疑義（教育文化総合研究所2017）
  - 教育サイド…「全てのこどもを大切にする貧困対策」（末富2017）
  - ＳＳＷや学校プラットフォームについての議論（山野2015、2018）／…学校を「スクリーニング機関」、ＳＳＷerが多機関連携の核に

公共政策のデザインと政策的補完性①

- 日本の省庁制度の特徴…省庁間の分立制が高く公務員の定員管理が厳格であり、政策の立案と実施が業界団体やグレーゾーン組織等、組織ベースで行われやすいという特殊性。→担当省庁ごと自律的に政策が発展
- 自治体…教育と福祉は行政委員会である教育委員会と首長部局に所掌が分立、地域の団体やボランティアを最大限活用する対人サービスとしてシームレスになるような編成がとられ、家庭・地域・学校など地域資源の組合せが目指される

公共政策のデザインと政策的補完性②

- 公共政策をデザイン…対象者を分類・カテゴリー化して、政策対象に届く手段を考える→政府が対象者をどのように扱うのかを知らせる→市民に対してメッセージ性(deservingness)をもつ(Ingram et al.2014)
  - 普遍主義…ニーズをもつすべての人を対象にする場合
  - 選別主義…ニーズをもつ人のなかで、特定の要件（属性等）を満たす人のみを対象とする場合
- こうした政策デザインは、（ａ）対象のカテゴリー化、（ｂ）対象に対応した供給主体の役割分担、（ｃ）社会資源の編制（組織、機関の連携、専門性、財政の分配）、（ｄ）給付の種類（現金給付、現物給付）、（ｅ）提供の形態（公的施設、在宅など、あるいは訪問、クライアント出向く）によって決定

公共政策のデザインと政策的補完性③

- 子どもをめぐる政策のような複数の分野にまたがる政策体系
- 「政策的補完性」の視点
  - cf.「制度的補完性」（Aoki 2001)…異なる領域の間で、一方の制度の存在・機能が他方の制度をより強固なものにしている関係
  - 異なる領域が相互依存性をもつのは、公共政策も制度と同様。政治集団など社会におけるアクターらのインセンティブや資源を変え、政治を形づくり、再構成する（Pierson 2006）
  - 政策デザインの普遍性と選別性の組み合わせ方が時系列で変化しながら、福祉国家のありかた（大きさ・性質）などを決めていくのではないか？…子どもをめぐる政策領域のうち、児童福祉政策と教育政策に着目して検討

教育政策と児童福祉政策の分業の位相

- 基本的理念や近代社会での位置づけ、政策における資源配置の違い
- 教育…近代化に資する人材の育成と、近代国家における国民統合・動員の道具としての位置づけをもち、教育保障を通じた機会均等の実現
- 児童福祉…国民国家成立における軍事力・労働力として高質な人口ストックへの政策的関心（母子保健領域）であるとともに、捨子、棄児、浮浪児、貧児など貧困問題としての児童救済（保護）政策。親の子に対する不適切な関わりから生じる格差やリスクへの対応、困難を抱えるものへの支援に存在理由。

戦後の日本型の教育保障と児童の生活保障―学校・家庭・地域の役割分担の確立

- 共通点：両者のめざす理念すなわち子どもへの教育保障と生活保障を、福祉国家の発展期に経済成長に資する形で中央集権的に進めていく
- 相違点：達成方策
  - 教育には、機会均等の原理が強く働き、一条校による画一的で普遍的なサービス提供の実現をめざし、供給体制もそれに応じて編成された。
  - 義務教育費国庫負担金制度、義務教育標準法、学習（教科指導）と集団の生活活動を通じた社会規範の育成、個別ニーズへの配慮は忌避、教員の職務範囲の無限定性、多能職化、単一文化組織。特殊ニーズは1条校の制度の枠外で対応
  - 児童福祉については、家庭による子の監護を前提に、要保護の概念が戦後の社会情勢に応じて広がり、リスクの種類に応じて選別的・分立的に制度が拡充。
  - 戦災孤児、貧困といった逸脱した家族の子どもを対象に拡大→高度成長期後半から保育や学童が拡充子どもや家庭の抱える困難に応じて縦割りに制度が整備され、関わる個別ニーズに対応できる専門職も多様になり、児童福祉施設も教育施設に比べれば、相対的に公私が多様に。
- 一般的な子どもに対する普遍的な教育保障・生活保障は学校と家庭がそれぞれ責任をもち、その両者が対応できない特殊・個別・多様なニーズをもった子どもに対しては児童福祉行政（専門性が高く狭い支援）と地域社会が支援する（ボランティアによる広い支援）という仕組み

日本型福祉社会の進展と教育・児童福祉の接近①

- 高度経済成長の終焉によって変容を迫られる
  - （背景）都市化の進展と産業構造の高度化、女性の労働参加、平均寿命の向上、高齢化、核家族化の進展、離婚率の上昇、ひとり親の増加
  - 教育：こうした問題を教員が対応し抱え込むことが難しく1980年代以降の教育行政は学校の役割や責任の軽減を図り、家庭と地域と学校の連携が提唱されるように
  - 児童福祉：自助努力の重視、民間活力・市場の重視、家庭による福祉の重視、地域における相互扶助の重視、企業福祉の重視といった「日本型福祉社会論」にもとづき、福祉政策の縮小と行政改革の推進
    - さまざまな施設への国庫負担金の削減や一本化、児童相談所の最低基準の廃止（1985年）、児童福祉業務の団体委任事務化（1987年）

日本型福祉社会の進展と教育・児童福祉の接近②

- 1990年代、橋本行革等により政府全体で行政改革・構造改革、「市場原理の貫徹」「競争の促進」の進展、公的支出が削減され、規制緩和が進められ、教育保障や生活保障の責任が地域・家族・民間に移譲
  - 児童福祉：
    - 措置制度から契約制度への転換（1997年）、財政の縮小とニーズの拡大へ同時対応を目的とした社会福祉の普遍化、在宅化・地域福祉化が指向。地域子育て支援に関わる政策やファミリーサポートなどの施策や主任児童委員および保育士資格の法定化（いずれも民間化）などで対応
    - 困難な児童に対応する児童相談所や児童養護施設、人員や予算不足に悩まされる
    - 普遍化された生活保障を実際に担うのは民間や地域であり、虐待や児童養護など重点的な対応が必要な公的機関が責任をもつべき生活保障も維持が難しくなる。
  - 教育：
    - 教育予算の削減と定員抑制…学級編制および教職員定数の標準の分権化・弾力化、非常勤講師の配置、家庭教育の支援、地域社会の力の活用、完全学校週五日制の実施、中高一貫教育制度の導入、公立小中学校の通学区域の弾力化など、現場の教員に大きな負荷のかかる数々の改革
    - 教育行政が財政負担できる範囲を最大限として、多くの対象（課題）を画一的に取り込み、管轄（業務）を最大化し、最低限の水準の教育内容を保障する従来の仕組みは崩壊。生活指導なども含めて包括的・普遍的に提供されてきた教育保障は、人件費抑制に呼応しながら自ら内容の多様化を受け入れ、維持が難しくなる。

教育と児童福祉の交錯―組織再編の論理から

- 国レベル
  - 内閣機能強化と省庁再編→個別政策の分業構造をセクショナリズムとして問題視→教育保障と生活保障と異なる論理で政策が編成されていることは政策共同体外部から問われないどころか、問題視
  - 内閣官房長官・内閣府が主催する会議体の場で全体の方針が定められ、関係各省庁が協力して推進する体制。政府全体の観点から個別の政策分野の論理を超えた決定がなされ、各政策分野で行政改革の圧力により進めていた地域化、家庭化、民間化は加速。
    - cf.子ども・若者にかかわる政策
- 自治体レベル
  - 国の所掌に合わせ教育委員会と首長部局に分かれて所管されていた施策を教育委員会または首長部局のどちらかに一元化
    - cf.「子ども行政」「青少年行政」
  - 具体的なサービスも、ＮＰＯや社会福祉法人、地域住民などさまざまな民間より提供。放課後の居場所づくりや学習支援など公的部門では所管が分かれる施策でも、地域では同一団体がサービスを提供

教育と児童福祉の交錯―ワークフェア・成果主義の論理から

- ワークフェアのアイデアが導入。両政策分野の論理が似通い、人的資本への社会的投資の正当化論理としての成果主義が求められるようになる。「〈教育化〉する福祉」（仁平2015）
  - 福祉：手厚い支援が必要な領域で実施社会的養護関連施設の目的変更（1997年）、母子及び寡婦福祉法、児童扶養手当法の制度改正（2002年）、生活困窮者支援制度（2013年）。より普遍的なサービス：保育や放課後児童対策などにおいては、民営化・地域化の進展
  - 教育：義務教育費国庫負担金制度の見直し、就学援助の準要保護者への国庫補助の削減、「全国学力・学習状況調査」（2007～）（木村2017）cf. 評価をクリアできない対象を排除する傾向をもつクリーミング現象

教育と児童福祉の交錯―地域化の論理から

- 1980年代以降、政策資源が減少し、格差が拡大。児童虐待の深刻化や家庭内暴力、不登校、いじめの凄惨さ、小一プロブレムなど、問題がさらに複雑化・多様化
- 行政は選別的にしか資源投入が許されず、成果主義によりその投入自体の正当化も求められる。担えることは減り、現場の人員不足や業務過多、資源不足も限界に近づく
- →以前は家庭に問題解決を期待、今は「地域」に課題解決を期待
  - 児童福祉：児童相談所と要保護児童対策地域協議会との関係
  - 教育：学校評議員制度や学校運営協議会制度などの導入

2010年代以降の交錯

- ①政策論理の交錯
  - 生活困窮者自立支援制度に象徴される自立支援施策の延長線上での「子どもの貧困」「貧困の世代間連鎖」という課題設定。→「子どもの貧困対策の推進に関する法律」。「教育機会の保障」という発想と「＜教育化した＞福祉」
- ②「学校」という教育政策において蓄積されてきた「含み資産」である普遍主義的な施設を地域の政策資源として共有する論理
  - 包括化…地域共生社会・全世代型地域包括支援体制では、地域と学校の関係性が課題に
  - 窓口拠点の共有…相談窓口を拠点にスクリーニングを行い、各専門分野につなぐアプローチ　例）学校プラットフォーム、ＳＳＷerの配置、チーム学校論
- 政策資源の共食いと仕事の転嫁
  - 教育政策側では、あくまで現行の教員の負担軽減、質の向上、加配の改善が主眼にある。
  - 福祉政策側も、限られた資源は緊急性・要保護性の高い施策に選別的に回し、総合相談の窓口は既存の組織体制の転用を行い、すべての子どもに対する普遍的な福祉は、教育政策のもつ資源で提供するべき

まとめ①

- 長期的には格差社会が改善されないなかで、貧困・虐待・不登校・発達障害などさまざまな困難を抱えた子どもは増えていく。
- その多くは、教育保障以前に、生活保障が十分になされていない場合が多い。
- 戦後日本においては、家族への依存を前提に、普遍的な教育保障は学校で行い、選別的な児童福祉には至らない、しかし家庭では不十分な場合には生活指導や生徒指導といった生活保障もあわせて行ってきた。つまり教科指導と同時にケアを機能的に担っており、それこそが日本型公教育による教育保障であり、歴史的に挫折した普遍的な生活保障を補完していた。補完すると同時にそれは教科指導の前提でもあり、相互依存的であった。
- 現在はこの仕組みが限界に達している。

まとめ②

- 戦後長らく日本型公教育によって教育保障が行えていたのは、教育予算と定員が一定程度確保されるなかで、画一的な学級運営、給食、保健室の存在などによって、学校が一定程度、生活保障と居場所の提供→相対的に支援が必要な子どもたちの学力を底上げ
- 新自由主義改革の進展をうけて、学校の業績評価と多忙化により多様な集団の抱え込みと最低限の生活保障・学力保障は難しくなる。→〈教育化〉した福祉の生活保障によって、政策論理は教育保障と連動していくため、逆接的に、より生活保障が不十分なゆえに教育保障も機能しない支援が必要な子どもは排除されることになる。
- 教育保障は実際には投資的な側面をもち、即時にも、また長期的にも確実な生活保障にはつながらない。教育保障と生活保障の必要性は区別しないと、＜今＞は保障されない。
- 生活保障が普遍的に保障され、はじめて教育保障ができるにもかかわらず、教育保障と生活保障の政策領域としての自律性が失われている。

まとめ③

- 改革の方向性①…いままでの教育保障と生活保障の役割分担は維持し、課題がある子どもをスクリーニングしつつ、その範囲で学校というアーキテクチャ（場）は児童福祉政策と共用しつつ、教員は授業や学力に関わる職務（専門性）に限定していく方向性→教育と福祉の連携による家庭教育支援事業、ＳＳＷｅｒ・ＳＳＣの利用）
- 改革の方向性②…地域においてＳＳＷｅｒを中心に教育・福祉領域の連携機関・組織を設置してその主導で、全戸訪問をし、地域共生社会・地域包括支援体制における多機関の調整を行っていく主体になる→①との違いは学校は1アクター。学校の政策資源の維持
- 改革の方向性③…学校を教育保障と同時に生活保障の場として位置づけ、昼間に社会による子育てを担う「児童福祉施設」に。学校・教師の教科指導の役割をドラスチックに削減し、ケアをする任務を割り振り、より専門的なケアについては、サポートするスタッフの配置

まとめ④

- 3つとも成功し難いと予想される理由
  - メンバーシップ型組織とそれに合わせて編制された政策資源と、成果主義や専門分化の組合せの相性の悪さ
  - 組織の専門分化・機能分化のためには、メンバーシップ型組織よりもさらなる政策資源が必要
  - 第一、第二の方向性は、専門職に十分な位置づけを与えないまま過剰な役割を果たさせるか、現行の学校の職員構成や教育の役割をほとんど変えないため、本質的には学校組織の専門分化が進まず、教員の定員配置を大幅に改善できない現在の教育改革のトレンドでは、どちらも実質的には機能しないのではないか。第三の方向性は、子どもに関わる政策体系を現状とは変えなければ実現できず
- いずれも（行政）組織の問題・組織管理の問題・国レベルの政策体系の変化の問題→これは誰が対応？

Discussion

ご示唆をいただきたいこと

地方自治制度における「連携」とは？

- 自治体間連携についての改革が中心
  - 広域連携制度の整備、連携中枢都市圏構想の推進、定住自立圏構想の推進
    - cf.専門職・技術職の広域連携（松井2020、都市問題）→広域的な人事管理制度の難しさ
- 第32次地制調答申での議論
  - 地方行政のデジタル化・スマート自治体…あくまで行政改革の一環？
  - 公共私の連携…連携・協働のプラットフォームの構築など→拙稿2の議論の改革の方向性①の発想に近い。しかしメンバーシップ型組織とそれに合わせて編制された政策資源の配置を変える必要性？

地方自治制度における「連携」とは？②

- 自治体レベルでの組織編制は（原則）首長の専権事項。総合行政というのも自治体の特徴。
  - 人材の派遣―出向人事・地域おこし協力隊・地方創生人材派遣制度・デジタル専門人材派遣制度→メンバーシップ型の組織のなかで、適合するのか？「よそ者」？
- 一方で、国の所管体系・政策体系をこえる問題については、首長では結果的に如何ともしがたいにもかかわらず制度的な方策が存在しない。cf.地方分権？
- また、地縁組織や地域活動団体と行政の専門職、民間の専門職の連携についても、現場の「人」まかせ。「会議体」/プラットフォームのインフレ状態。―最大動員モデルのまま。

地方自治制度における「連携」とは？③

- 海外の行政学でも日本の行政学でも、パートナーシップ論、協働論、連携論は多くの蓄積があるが、いずれも実践報告にとどまっており、境界橋渡し人材（Boundary Spanner, 例えばWilliams 2002など）の機能条件等の実証的な研究が少ない。またメンバーシップ型組織の中にどのように専門職を機能させていくのかも研究が少ない。　cf.法社会学？
- 国の縦割りの問題はセクショナリズム研究なり行政調整の研究として蓄積。
- 自治体を制約する国の縦割りの調整問題は？
  - 融合型の地方自治制度（天川1983）/自治制度官庁の総合性バイアス（金井2007）の特徴といってしまえばそれまでだが…各自治体個別政策の人事管理や財政にかかわる部分について、何か自治制度によってできることはないか？
- 行政学/地方自治研究の課題？？
  - cf.地域医療確保に関する国と地方の協議の場（財政からのアプローチ？）

資料２

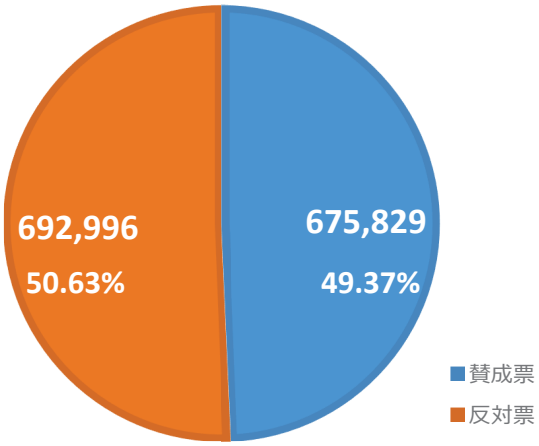
大都市制度について

令和２年１２月１１日（金）
総務省自治行政局行政課

大都市制度

いわゆる「大阪都構想」に係る住民投票の投票結果

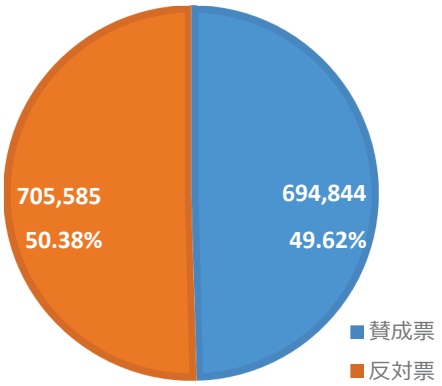
令和２年 住民投票の結果



（R2投票結果の概要）

有権者数（A）	：	2,205,730人
投票の総数（B）	：	1,375,313票
投票率（B／A）	：	62.35%

参考 平成２７年 住民投票の結果



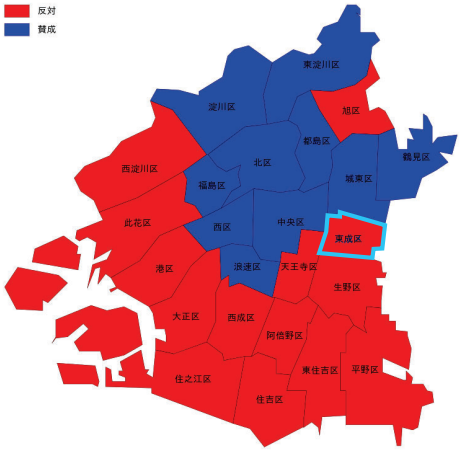
（H27投票結果の概要）

有権者数（A）	：	2,104,076人
投票の総数（B）	：	1,406,084票
投票率（B／A）	：	66.83%

2

行政区ごとの賛成・反対

	区名	有権者数	投票総数	投票率	有効投票総数	賛成（票数）	反対（票数）	賛成（票数）	反対（票数）
	（大阪市計）	2,205,730	1,375,313	62.35%	1,368,825	675,829	692,996	694,844	705,585
1	北区	108,914	68,179	62.60%	67,896	38,207	29,689	36,019	25,001
2	都島区	86,332	56,773	65.76%	56,563	29,758	26,805	30,135	26,671
3	福島区	63,570	41,185	64.79%	41,024	22,017	19,007	21,586	17,267
4	此花区	54,302	33,770	62.19%	33,607	15,741	17,866	17,597	18,872
5	中央区	81,945	48,798	59.55%	48,580	24,766	23,814	24,336	20,657
6	西区	82,132	50,075	60.97%	49,850	26,824	23,026	26,094	19,160
7	港区	66,677	43,208	64.80%	43,018	18,491	24,527	21,410	23,351
8	大正区	54,058	34,334	63.51%	34,189	15,911	18,278	16,646	21,211
9	天王寺区	60,918	42,089	69.09%	41,895	20,042	21,853	18,327	20,815
10	浪速区	53,605	25,816	48.16%	25,729	13,294	12,435	13,563	12,189
11	西淀川区	78,626	48,730	61.98%	48,482	22,971	25,511	23,670	28,337
12	淀川区	147,927	86,533	58.50%	86,103	47,415	38,688	48,566	38,903
13	東淀川区	142,532	81,645	57.28%	81,237	40,862	40,375	43,388	41,340
14	東成区	65,728	42,071	64.01%	41,873	20,771	21,102	20,689	20,667
15	生野区	85,380	50,461	59.10%	50,227	24,142	26,085	25,396	29,190
16	旭区	75,537	49,247	65.20%	49,017	23,123	25,894	23,145	28,048
17	城東区	139,191	93,514	67.18%	93,097	46,976	46,121	46,728	45,784
18	鶴見区	90,002	58,692	65.21%	58,397	29,842	28,555	29,859	29,752
19	阿倍野区	89,539	63,700	71.14%	63,392	28,578	34,814	30,434	32,446
20	住之江区	100,154	64,305	64.21%	63,988	31,150	32,838	33,184	36,880
21	住吉区	126,173	80,923	64.14%	80,529	36,242	44,287	38,623	45,950
22	東住吉区	109,054	68,848	63.13%	68,502	32,404	36,098	34,079	37,322
23	平野区	158,067	96,757	61.21%	96,237	43,930	52,307	46,072	56,959
24	西成区	85,367	45,660	53.49%	45,393	22,372	23,021	25,298	28,813



図はWikipediaから一部加工

前回投票（平成27年）と比較して、賛成と反対が入れ替わったのは１区（東成区）のみ。

3

いわゆる「大阪都構想」と大都市地域特別区設置法の制定経緯について

１．いわゆる「大阪都構想」（大阪府・大阪市の主張）のポイント

（「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」（平成２４年４月～平成２５年１月）に提出された資料等より抜粋）

○ 広域自治体機能の一元化：新たな広域自治体（大阪都〔仮称〕）の創設

⇒　世界的な都市間競争に打ち勝つ「強い大阪」の実現

○ 基礎自治体機能の充実：新たな区（特別自治区〔仮称〕）の設置

⇒　住民の参政・参画のもと、だれもが生涯にわたって生き生きと暮らすことができる「やさしい大阪」の実現。行政区を中核市並みの権限をもった「特別自治区」へ再編（法人格を持ち、公選の区長・区議会を置く）

⇒ 大阪市を廃止し、特別自治区（仮称）を設置

○ 大阪都と特別自治区の間で事務に応じた財源を配分し、住民自らが施策を選択できるための財源を特別自治区間で調整するために大阪独自の財政調整制度が不可欠

○ 最終ゴールは関西州

いわゆる「大阪都構想」と大都市地域特別区設置法の制定経緯について

２．大都市地域特別区設置法　⇒ 大阪市を廃止し、特別区を設置する手続法

○ 平成２４年８月２９日、七会派（※）共同提案による大都市法案が賛成多数により可決成立

※ 自由民主党・無所属の会、公明党、民主党・無所属クラブ、国民の生活が第一・きづな、みんなの党、国民新党・無所属会、改革無所属の会

○ 平成２４年９月５日に公布され、同年９月２１日一部施行（特別区設置協定書の作成・議会の承認まで可能に）

○ 残りの部分は、住民投票の手続や特別区が設置された際の経過措置等に関する政省令とともに平成２５年３月１日施行

参考

大阪都構想に係る各党法案の比較①

			民主党・国民新党（H24.6.12提出）	自民党・公明党（H24.4.18提出）	みんなの党（H24.3.9提出）
対象地域			全国 （一の指定都市又は一の指定都市及び当該市に隣接する同一道府県内の市町村） ※ おおむね200万人以上の規模を想定	全国 （一の指定都市又は指定都市を含み、隣接する同一都道府県の区域内の二以上の市町村であって、その総人口が100万人以上で政令で定める人数を超えるもの）	全国 （指定都市又は指定都市及びこれに隣接し若しくは近接する市町村で、その総人口が70万人以上）
地方自治特別法（憲法95条）か			特例法 （新法）	一般法 （地方自治法改正）	一般法 （地方自治法改正）
都			都は設置しない	都は設置しない	都を設置する
特別区			市町村を廃止し、特別区を設置する	市町村を廃止し、特別区を設置する	市町村を廃止し、特別区を設置する
手続	地域の発意		道府県及び関係市町村による申請	都道府県及び関係市町村による申請	道府県及び関係市町村による申請
	民意の反映	①協議会の設置	①協議会の設置が必要 （特別区を設置する計画の作成等を行う） ※ 計画の内容は、区域、名称等	①協議会の設置が必要 （特別区移行協議会において特別区移行協定書の作成等を行う） ※ 設置時期、区域、事務分担、財政調整、議員定数等を記載	①協議会の設置は任意 （ア 都・特別区基本計画の作成等を行う都・特別区設置協議会 イ 事務・財源配分等についての提案に関する協議を行う事務・財源配分等協議会）
		②議会の議決	②議会の議決が必要（道府県・関係市町村）	②議会の議決が必要（都道府県・関係市町村）	②議会の議決が必要（道府県・関係市町村）
		③住民投票	③住民投票が必要（関係市町村のみ）	③住民投票が必要（関係市町村のみ）	③住民投票は不要
	国の関わり		①特別区設置計画を作成したときは、議決の前に総務大臣に報告。総務大臣は検討し、遅滞なく意見を述べる	①特別区移行協定書について総務大臣に情報提供・説明	①計画についての事前協議なし
			②特別区設置計画に、事務分担、税財政制度等のうち、国において法制上の措置等を講ずる必要があるものを記載する場合は総務大臣に事前協議し、同意を得なければならない		
			③総務大臣が特別区の設置を決定	②総務大臣が特別区の設置を決定	②内閣が都・特別区の設置を決定

6

参考

大阪都構想に係る各党法案の比較②

	民主党・国民新党（H24.6.12提出）	自民党・公明党（H24.4.18提出）	みんなの党（H24.3.9提出）
事務配分	事務分担、税財政制度について意見の申出があった場合、政府は、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに、必要な法制上の措置その他の措置を講ずる。	政府は、特別区移行協定書の内容を尊重し、特別区の設置の申請があったときから６月を目途に必要な法制上の措置等を講ずる。	・事務・財源配分等につき国が講ずべき措置について、内閣に提案することができる ・内閣は国会に報告 ・内閣は提案を尊重し、概ね三月以内に措置の必要性を判断し、必要があると認めるときは、所要の法制上の措置等を講ずる ・内閣は、概ね六月以内に、対応状況を国会に報告
税財政制度			
その他	政府は、地方公共団体からの新たな大都市制度についての提案の申出を受けたときは、地方制度調査会において検討する。	－	－

7

大都市地域特別区設置法の概要①（目的、法令適用の特例）

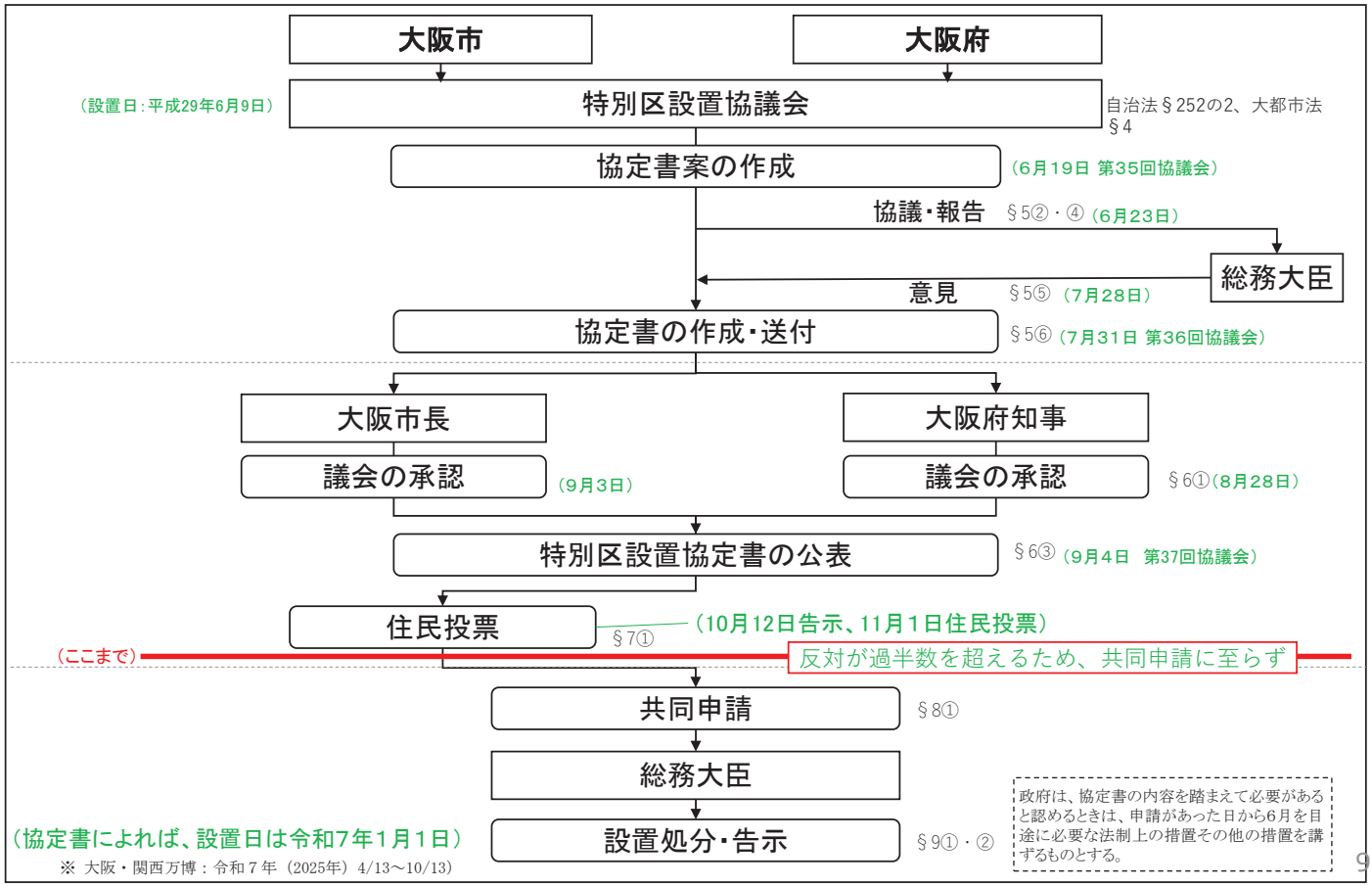
目　的 §1

○　この法律は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることを目的とする。

特別区を包括する道府県に対する法令の適用 §10

○　特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。

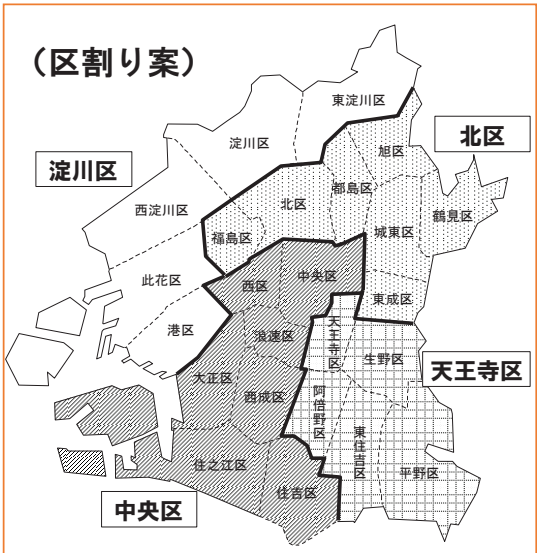
大都市地域特別区設置法の概要②（手続き）



「特別区設置協定書（案）」の概要

項目	概要
(1) 設置日	○ **令和７年１月１日**
(2) 名称・区域	○ 現行24区 → **４区**（淀川区、北区、中央区、天王寺区）
(3) 議員定数	○ 4区の合計　83人（現在の大阪市議会の議員定数と同数）
(4) 事務分担	○ 特別区は、**東京都の特別区の処理する事務を基本**に、中核市が処理する事務の全部、都道府県・指定都市が処理する事務の一部など、東京都と異なる事務については、**事務処理特例制度等の現行制度を活用**して対応
(5) 税源配分・財政調整	○ **東京都及び東京都の特別区と同じ**税源配分 ○ 財政調整の財源として、調整3税等（法人市町村民税、固定資産税、特別土地保有税、法人事業税交付金）の一定割合に**一般財源（条例で定める額）を追加可能**とする
(6) 財産処分	○ 行政財産は事務の分担に応じてそれぞれ承継
(7) 職員移管	○ 事務の分担に応じてそれぞれに移管
(8) その他	○ 大阪府・特別区間の連絡調整のため、大阪府・特別区協議会（仮称）を設置 ○ 現行の24区を事務所として、地域自治区・地域協議会を設置

（区割り案）



10

特別区の区割り案、特別区の議員定数

（人口：平成27年国勢調査）

大阪市の行政区（24区）			特別区案（4区）			
区	人口	議員定数	区	人口	議員定数	議員一人当たり人口
此花区	66,656	2	淀川区	595,912	18	33,106
港区	82,035	3				
西淀川区	95,490	3				
淀川区	176,201	5				
東淀川区	175,530	5				
北区	123,667	4	北区	749,303	23	32,578
都島区	104,727	3				
福島区	72,484	2				
東成区	80,563	3				
旭区	91,608	3				
城東区	164,697	5				
鶴見区	111,557	3				
中央区	93,069	3	中央区	709,516	23	30,849
西区	92,430	3				
大正区	65,141	2				
浪速区	69,766	2				
住之江区	122,988	4				
住吉区	154,239	5				
西成区	111,883	4				
天王寺区	75,729	2	天王寺区	636,454	19	33,498
生野区	130,167	4				
阿倍野区	107,626	3				
東住吉区	126,299	4				
平野区	196,633	6				
合計	**2,691,185**	**83**	**合計**	**2,691,185**	**83**	**－**

※　平均人口　112,133人　　※　平均人口　672,796人

（大阪府・大阪市特別区設置協定書（案）資料をもとに、総務省にて作成）

11

参考

都・特別区における事務配分・税の特例と都区財政調整

1. 事務配分の特例

都は、市町村が処理する事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する。（地方自治法第２８１条の２）

（主な事務）

- 上水道の整備、管理運営
- 公共下水道の整備・管理運営
- 消防に関する事務
- 都市計画決定（用途地域、上下水道、電気ガス供給施設、市場、と畜場等）

2. 地方税の特例

都は、特別区の存する区域において、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税を課するものとし、法定外普通税、事業所税、都市計画税、法定外目的税を課することができる。（地方税法第７３４条、第７３５条）

3. 都区財政調整

都は、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税の収入額と法人事業税交付金相当額の一定割合を、特別区財政調整交付金として特別区に対して交付する。（地方自治法第２８２条）

12

住民投票について

○「拘束的住民投票」：投票の結果がその地方公共団体の団体意思、議会又は長その他の執行機関の行動を拘束するもの

※ 拘束的住民投票は、法律に根拠がある場合にのみ可能と解されている。

	根拠	概要
地方自治特別法	憲法９５条 地方自治法261条、262条	憲法９５条に基づき「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定に当たって、住民投票を実施（法律の制定には過半数の同意が必要。）。
合併協議会の設置	市町村合併特例法 ４条、５条	直接請求で付された合併協議会の設置に係る議案が議会で否決された場合に、長による住民投票に付する旨の請求又は有権者の６分の１以上の直接請求により、住民投票を実施（投票で過半数の同意があったときは、議会が可決したものとみなされる。）。
議会の解散 公務員の解職	地方自治法 ７６－８５条	有権者の総数の３分の１以上の連署による議会の解散、議員・長の解職の請求があった際に、住民投票を実施（投票で過半数の同意があったときは、それぞれ解散、失職。）。
特別区の設置	大都市地域における特別区の設置に関する法律 ７条、８条	特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けた場合に、特別区の設置について住民投票を実施（投票で過半数の同意が必要）。

○「諮問的住民投票」：議会又は長その他の執行機関が自らの意思を決定する上で住民の多数意見を知るために行われるもの

※ 投票の効果としては、議会又は長その他の執行機関に尊重義務を課すものが多い。
・根拠：条例、要綱など

13

住民投票制度に関する課題の指摘

第三〇次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」（平成23年12月）（抜粋）

4　大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度

我が国の地方自治制度の基本は代表民主制であり、住民の選挙を通じて選ばれた長や議会がまず、住民の意思を反映する役割を果たすことが前提である。

一方、地方公共団体の行政運営に対する住民の信頼の確保や住民の参加の観点等から、各地方公共団体においては現在も色々な住民意思の把握手法が活用されており、条例に基づく諮問的な住民投票についてもこれまで様々な形で実施されている。

このような状況を踏まえ、**代表民主制を補完する制度の一つとして**、住民投票制度を法制化し、投票によって示された住民の意思に地方公共団体が法的に拘束される制度の導入について途を開くことは、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるための有益な試みであると考えられる。

制度化にあたっては、地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとすべきであり、長及び議会が適切な情報を住民に積極的に提供し住民が十分な情報を得た上で投票を行うことができるような仕組みとすべきである。

原案は、受益と負担の関係や将来世代への負担のあり方について住民の関心が高いことを踏まえ、住民が直接利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置に住民投票の対象を限定することとしており、当該施設の設置について、条例を制定することによって住民投票の対象とすることを可能とするものである。

具体的には、長が大規模な公の施設の目的、位置、予定事業費及び財源を明らかにした上で、その設置について議会に承認を求め議会の承認が得られた場合に限って住民投票を実施することとしている。この手続により、議会審議等を通じてその対象に係る必要な情報や論点が住民に明らかにされるとともに、議会の役割すなわち代表民主制と直接参政制度との調和に配慮されていると考えられる。

しかしながら、長と議会が承認した場合に住民投票を実施する仕組みでは、長や議会の側に住民投票を導入しようとする動機が働かないのではないかという指摘もある。また、大規模な公の施設の設置を住民投票により決定することについては、施設の設置場所や規模など多様な論点があるにもかかわらず、**結果として設置の是非のみが問われる**こととなり、その手法として適当ではないのではないかという考え方もある。

一方、住民投票を制度化するのであれば、その対象は、大規模な公の施設の設置ではなく、地方公共団体の存立に関わる重要な事項である市町村の廃置分合や長と議会が対立した案件等とすべきではないかという考え方もある。

さらに、住民投票の効果については、その拘束力が及ぶ期間のあり方についても検討する必要がある。

以上を踏まえ、拘束的住民投票制度の導入は、住民自治の充実の観点から意義を有すると考えられるものの、住民投票を実施する場合の対象のあり方や要件等について更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべきである。

14

大都市制度とは？

指定都市制度の概要①

1　政令指定都市とは、地方自治法第２５２条の１９第１項の規定により、政令で指定される人口５０万以上の市をいう。

政令指定の要件としては、法の文言では人口５０万以上とのみ規定されているが、立法の経緯、特例を設けた趣旨から、人口その他の都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されているところ。

都　市	人　口		移行年月日	指定政令　※３
	指定時人口　※１	※２		
大　阪　市	２，５４７	2,691,185	昭和31年9月1日	昭和31年政令第254号
名 古 屋 市	１，３３７	2,295,638	昭和31年9月1日	
京　都　市	１，２０４	1,475,183	昭和31年9月1日	
横　浜　市	１，１４４	3,724,844	昭和31年9月1日	
神　戸　市	９７９	1,537,272	昭和31年9月1日	
北 九 州 市	１，０４２	961,286	昭和38年4月1日	昭和38年政令第10号
札　幌　市	１，０１０	1,952,356	昭和47年4月1日	昭和46年政令第276号
川　崎　市	９７３	1,475,213	昭和47年4月1日	
福　岡　市	８５３	1,538,681	昭和47年4月1日	
広　島　市	８５３	1,194,034	昭和55年4月1日	昭和54年政令第237号
仙　台　市	８５７	1,082,159	平成元年4月1日	昭和63年政令第261号
千　葉　市	８２９	971,882	平成4年4月1日	平成3年政令第324号
さいたま市	１，０２４	1,263,979	平成15年4月1日	平成14年政令第319号
静　岡　市	７０７	704,989	平成17年4月1日	平成16年政令第322号
堺　　市	８３０	839,310	平成18年4月1日	平成17年政令第323号
新　潟　市	８１４	810,157	平成19年4月1日	平成18年政令第338号
浜　松　市	８０４	797,980	平成19年4月1日	
岡　山　市	６９６	719,474	平成21年4月1日	平成20年政令第315号
相 模 原 市	７０２	720,780	平成22年4月1日	平成21年政令第251号
熊　本　市	７３４	740,822	平成24年4月1日	平成23年政令第323号

※１　指定時人口（単位：千人）は、

五大市 昭30.10
北九州市 昭40.10
札幌市・川崎市・福岡市 昭45.10
広島市 昭50.10
仙台市 昭60.10
千葉市 平2.10
さいたま市・静岡市・堺市 平12.10
新潟市・浜松市・岡山市・相模原市 平17.10
熊本市 平成22.10
の国勢調査人口を用いた。

※２　人口（単位：人）は、平成２７年国勢調査（確定値）を基に作成している。

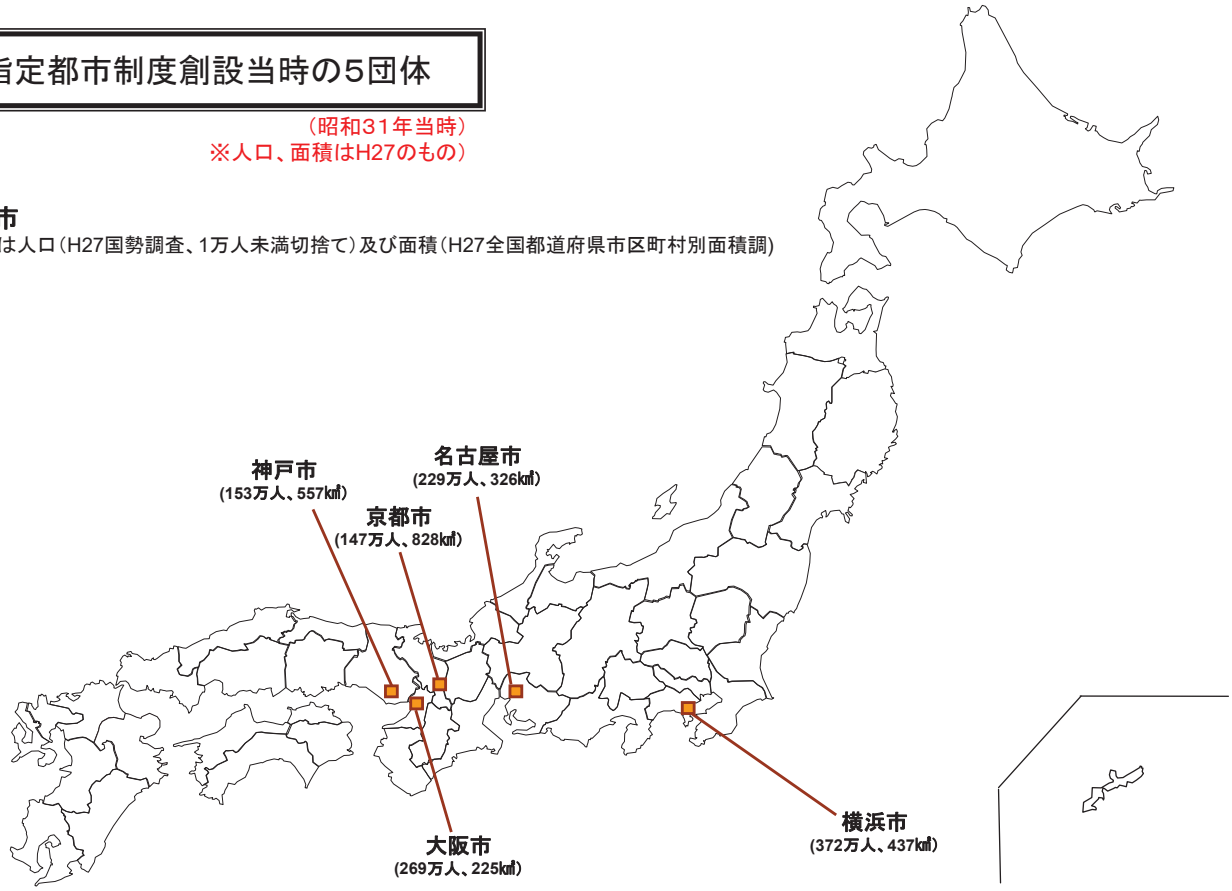
※３　地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の指定に関する政令（北九州市の指定からは同政令の一部を改正する政令による。）

16

指定都市制度創設当時の5団体

（昭和31年当時）
※人口、面積はH27のもの）

■ **指定都市**
※括弧内は人口（H27国勢調査、1万人未満切捨て）及び面積（H27全国都道府県市区町村別面積調）



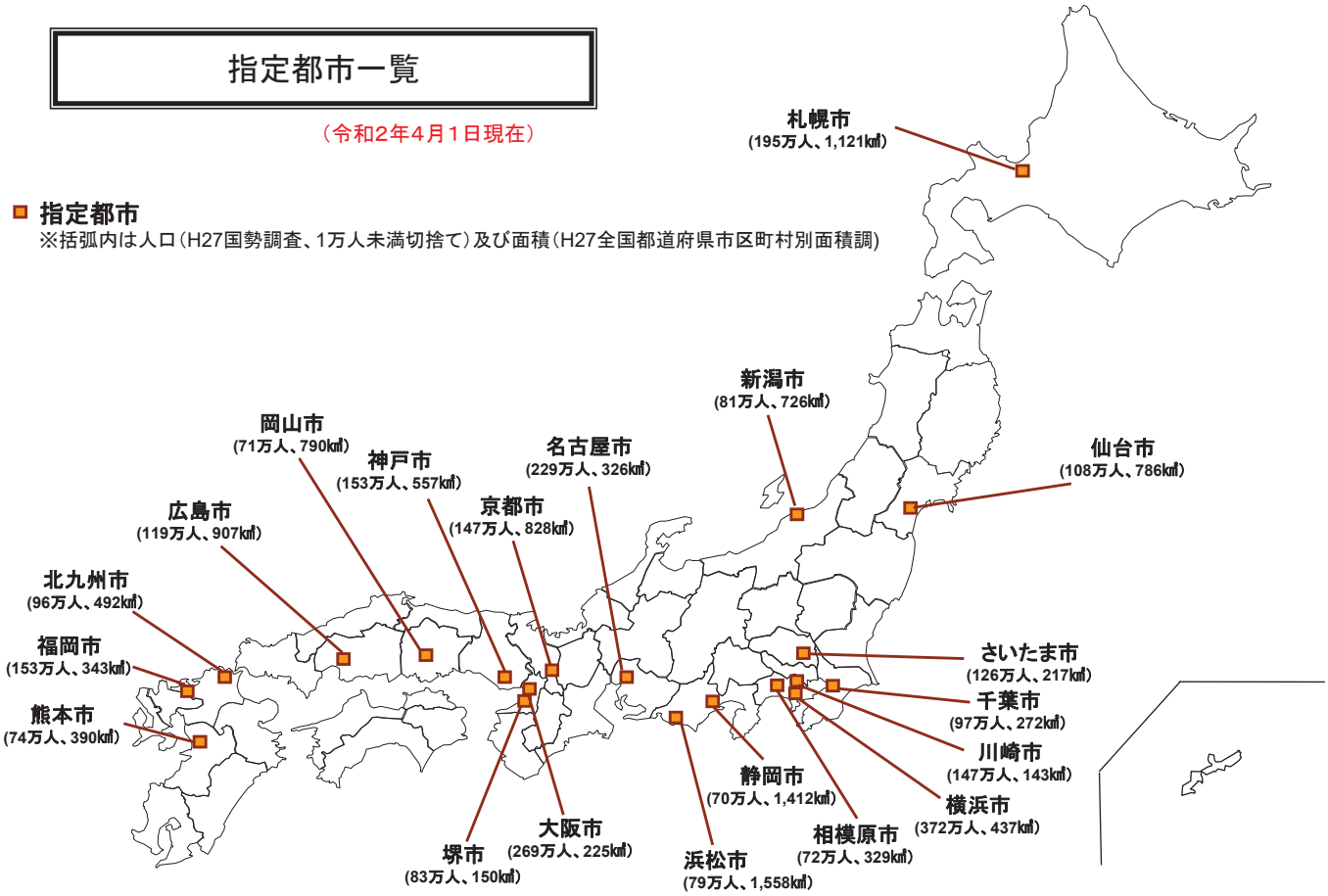
17

指定都市一覧

（令和2年4月1日現在）

■ **指定都市**

※括弧内は人口（H27国勢調査、1万人未満切捨て）及び面積（H27全国都道府県市区町村別面積調）

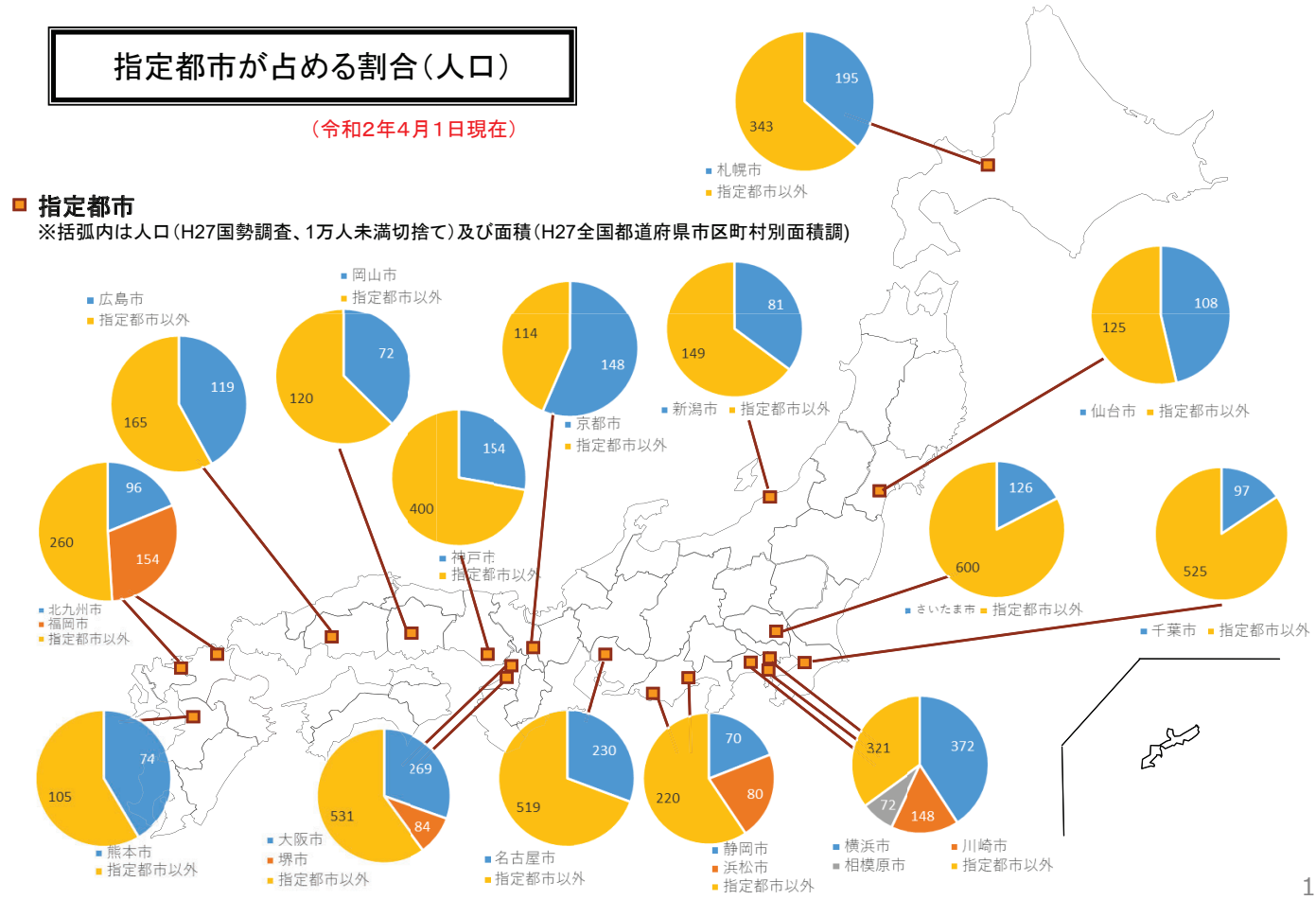


指定都市が占める割合（人口）

（令和2年4月1日現在）

■ **指定都市**

※括弧内は人口（H27国勢調査、1万人未満切捨て）及び面積（H27全国都道府県市区町村別面積調）



指定都市制度の概要②

2　政令指定都市は、都道府県の区域に包括される普通地方公共団体たる市であるが、現行制度上、その組織、権能等について一般の市とは異なる取扱いをされている。

政令指定都市については、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法及びその他の法令において、**(1) 事務配分、(2) 関与、(3) 行政組織、(4) 財政**の各面において他の一般市とは異なる特例が定められているところ。

(1) 事務配分上の特例

（例１）児童福祉に関する事務
児童相談所を市において設置することに伴い、児童福祉に関する県等の事務のほとんど全部を行うことになる。

（例２）都市計画に関する事務
基本的に都市計画決定に関し都道府県が処理する事務のほとんど全部を行うこととなる。

（例３）道路に関する事務
道路法に基づき市内の指定区間外の国道及び県道の管理を行うことになる。

（例４）教育に関する事務
県費負担教職員の任免、給与の決定を行うことになる。

(2) 関与の特例

大都市としての自主的、一元的な行政執行を図るため、市が事務を処理するに当たって、知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとされている。

（例）地方債の協議又は起債の方法、利率若しくは償還方法の変更の協議
知事の関与に代えて各大臣の関与となる。

(3) 行政組織上の特例

指定都市における行政を能率的に執行させるため、行政組織上の特例が設けられている。

（例）区の設置
指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例でその区域を分けて区を設置するものとされている。

(4) 財政上の特例

財政上の特例としては、大都市にふさわしい行政需要をまかなう財源が確保されるよう、特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の増額等の措置がなされている。

20

地方公共団体の主な役割分担の現状

（令和2年4月1日現在）

	（保健衛生）	（福祉）	（教育）	（環境）	（まちづくり）	（治安・安全・防災）
道府県	・麻薬取扱者(一部)の免許 ・精神科病院の設置 ・臨時の予防接種の実施	・保育士、介護支援専門員の登録 ・身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置 ・国民健康保険事業（財政運営等）	・私立学校、市町村（指定都市を除く）立高等学校の設置認可 ・高等学校の設置管理	・第一種フロン類回収業者の登録 ・公害健康被害の補償給付	・都市計画区域の指定 ・指定区間の１級河川、２級河川の管理	・警察（犯罪捜査、運転免許等）
指定都市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録	・児童相談所の設置	・小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 ・県費負担教職員の任免、給与の決定・負担	・建築物用地下水の採取の許可	・区域区分に関する都市計画決定 ・市街地再開発事業の認可 ・指定区間外の国道、県道の管理 ・指定区間の１級河川(一部)、２級河川(一部)の管理	
中核市	・保健所の設置 ・飲食店営業等の許可 ・温泉の利用許可 ・旅館業・公衆浴場の経営許可	・保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督 ・介護サービス事業者の指定 ・身体障害者手帳交付	・県費負担教職員の研修	・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可 ・ばい煙発生施設の設置の届出の受理	・屋外広告物の条例による設置制限 ・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録	
施行時特例市				・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 ・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理	・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立の認可	
市町村	・市町村保健センターの設置 ・健康増進事業の実施 ・定期の予防接種の実施 ・結核に係る健康診断 ・埋葬、火葬の許可	・保育所の設置・運営 ・生活保護（市及び福祉事務所設置町村が処理） ・養護老人ホームの設置・運営 ・障害者自立支援給付 ・介護保険事業 ・国民健康保険事業（保険料賦課・徴収等） ・介護サービス事業者の指定（一部の事業）	・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置・運営 ・県費負担教職員の服務の監督、勤務成績の評定	・一般廃棄物の収集や処理 ・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定（市のみ）	・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定（用途地域等） ・都市計画決定（用途地域等以外） ・市町村道、橋梁の建設・管理 ・準用河川の管理	・消防・救急活動 ・災害の予防・警戒・防除等（その他） ・戸籍・住基
特別区						

※事務処理特例制度により、都道府県の条例の定めるところにより、市町村・特別区との協議の上で、都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村・特別区に移譲することが可能。
※保健所・児童相談所については、政令で定める市・特別区も設置することが可能。

21

市と町村

○ 明治期の市制町村制では、都市的形態を有する都市（＝市）と町村は異なる制度が採られていた。

明治期の「市」と「町村」（明治22年（1889年）市制町村制 施行）

市は、府県知事の具申により、内務大臣が指定。（明治22年に39市）

「市制を施行す可き地は、人口大凡２万５千以上輻輳の地にして、本大臣之を指定す可きものなり」
（山縣有朋内務大臣の意見書）

【明治22年　市制施行地】
4月１日　弘前、盛岡、仙台、秋田、山形、米沢、水戸、横浜、新潟、富山、高岡、金沢、福井、静岡、津、京都、大阪、堺、神戸、姫路、和歌山、松江、広島、赤間関（現下関）、高知、福岡、久留米、佐賀、長崎、熊本、鹿児島
5月以降　東京、岡山、甲府、岐阜、名古屋、鳥取、徳島、松山

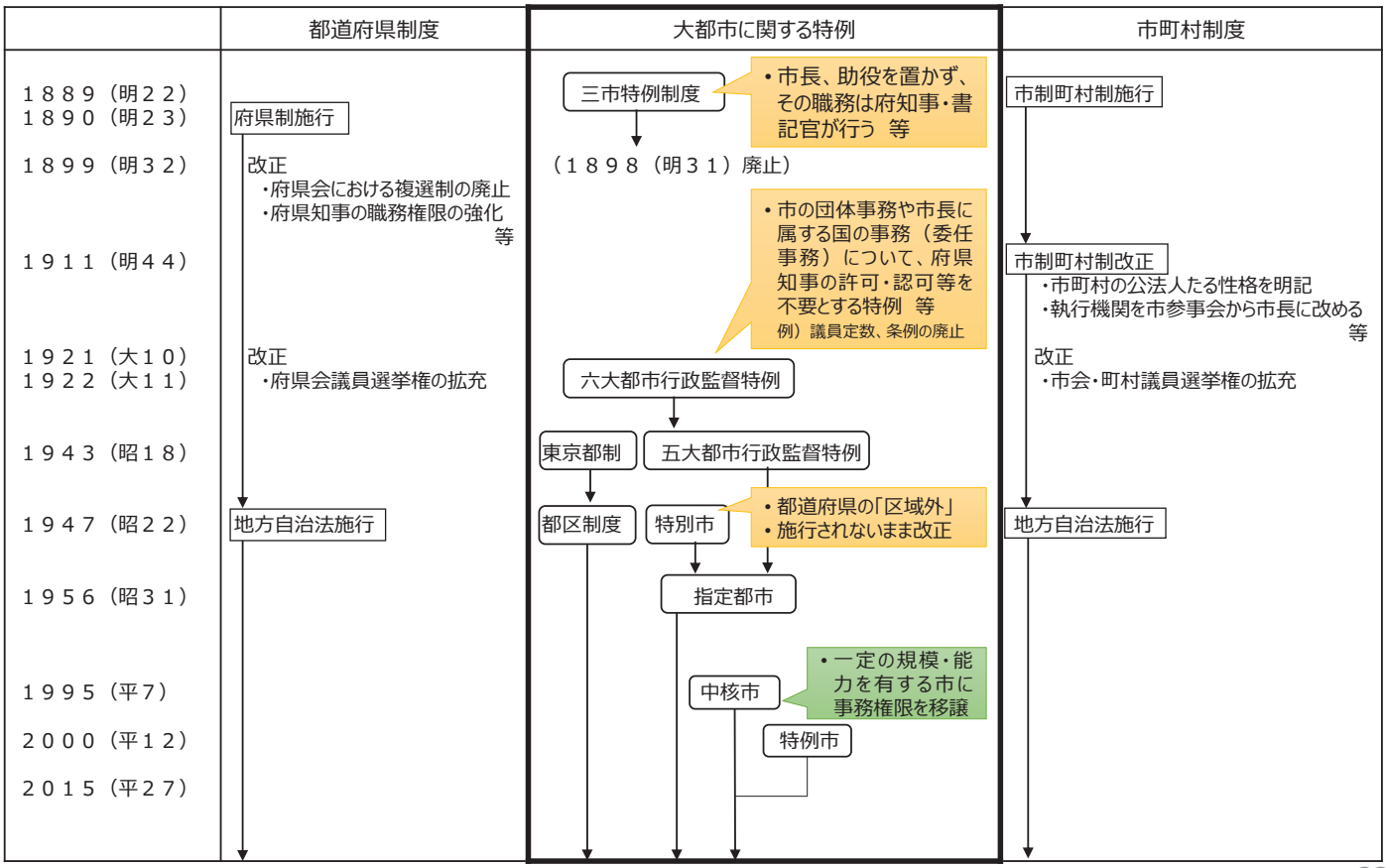
【参考】「市」と「町村」の基本的考え方（山縣有朋内務大臣回顧、市制町村制理由及び地方自治百年史第１巻から要約・抜粋）

・「そもそも町村の自治は、隣保団結の旧慣を基礎とし、その上に行われるものなり。」
・「都会の地に至っては大いに人情風俗を異にし、経済上自ずから差あり。故に、これを分離して別に市制を立て、機関の組織及び行政監督の例を異にせり。」

市の中でも、東京・京都・大阪については、執行機関の特例が定められていた。

22

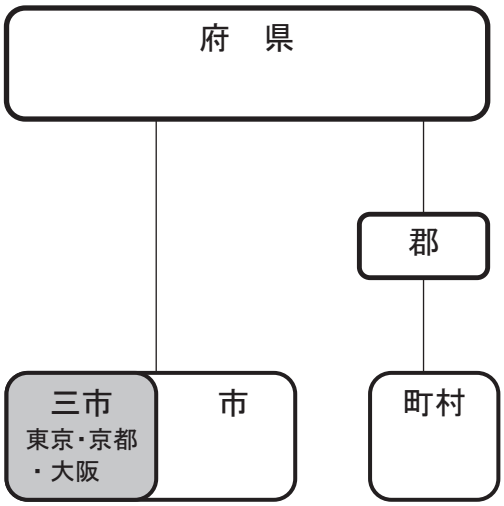
大都市に関する制度の沿革



23

参考

三市特例（1889(明治22)～1898(明治31)）



三市特例の特徴

対象となる市	法律で３市を規定
府県との関係	府に包括される
特例の内容	執行機関の特例 ・市長・助役を置かず、その職務は府知事・書記官※が行う ・収入役・書記その他の附属員も置かず、その職務は府庁の官吏が行う ・市参事会は府知事・書記官及び府の名誉職参事会員※で構成する

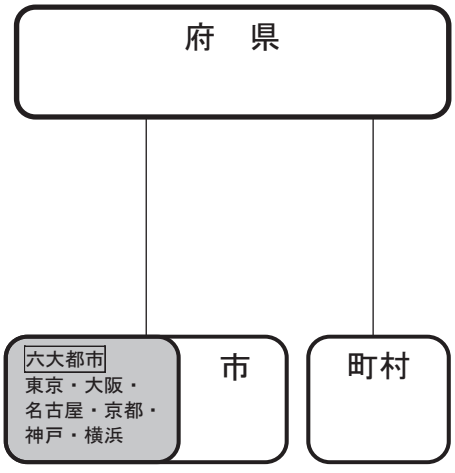
※「書記官」
・各府県に置かれる官吏（２名、部長を兼ねる）
・知事に事故あるときには上席書記官が知事の職務を代理
「名誉職参事会員」
・郡部議員、市部議員がそれぞれ４名ずつを互選

根拠法：「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」

参考

六大都市行政監督特例※（1922(大正11)～1956(昭和31)）

※昭和１８年より「五大都市」（東京市は廃止され、東京都に）



六大都市行政監督特例の特徴

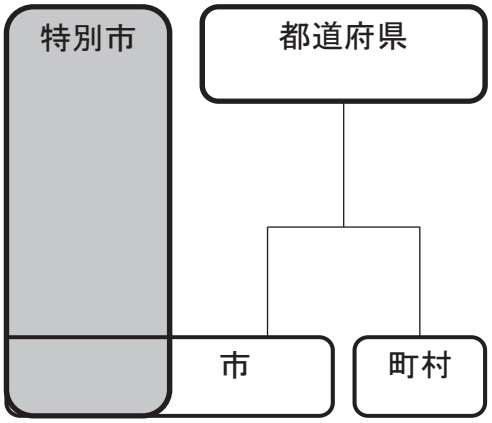
対象となる市	法律で６市（５市）を規定
府県との関係	府県に包括される
特例の内容	監督の特例 ・市の公共事務（団体事務）と市又は市長に属する国の事務（委任事務）について、府県知事の許可・認可が不要とされる等の特例が設けられる

（参考）
・許可・認可等が不要とされるもの（例）
・市役所の位置、区の名称、区役所の位置の制定・変更
・議員・助役の定数
・手数料・使用料の制定・変更
・条例の廃止
・不均一課税
・選挙法、道路法、河川法、運河法、家畜市場法、電気事業法における市長の行為に対する知事の認可

根拠法：「六大都市行政監督ニ関スル法律」

参考

特別市（1947(昭和22)～1956(昭和31)）



根拠法：「地方自治法」（第２６４条）

特別市の特徴

対象となる市	人口 50 万以上の市で法律で指定するもの※1
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	法律の適用関係の特例 ・法律に特別の定め※2があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用 組織の特例 ・区の設置 ・区は法人格を有しない ・区長は公選 ・区に議会は置かれない

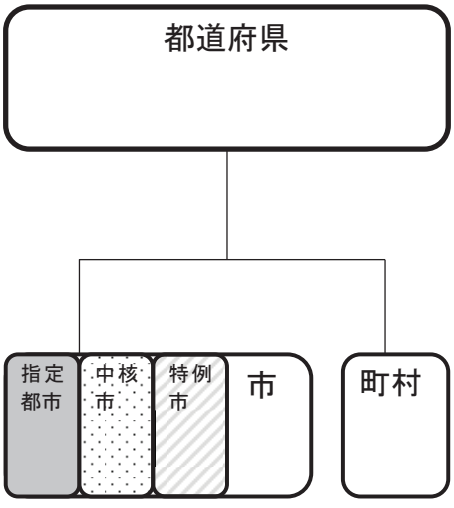
※1　指定されることなく、制度は廃止（制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた）

※2「特別の定め」
- 議会の議員の定数に関する規定
- 助役・収入役等の選任の方法、職務権限　など

26

参考

指定都市（1956(昭和31)～）・中核市（1995(平成7)～）・特例市（2000(平成12)～）※2015(平成27)～施行時特例市



指定都市の特徴

対象となる市	人口 50 万以上の市のうちから政令で指定
都道府県との関係	都道府県に包括される
特例の内容	事務配分の特例 ・都道府県が処理する事務のうち、 ・民生行政に関する事務 ・保健衛生行政に関する事務 ・都市計画に関する事務 などの一部を指定都市が処理 関与の特例 ・知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとされる 組織の特例 ・区の設置等 財政上の特例 ・大都市の特別の行政需要を考慮 ・普通交付税の態容補正 ・地方譲与税等の割増 ・宝くじの発行が可能　など

根拠法：「地方自治法」（第２５２条の１９）

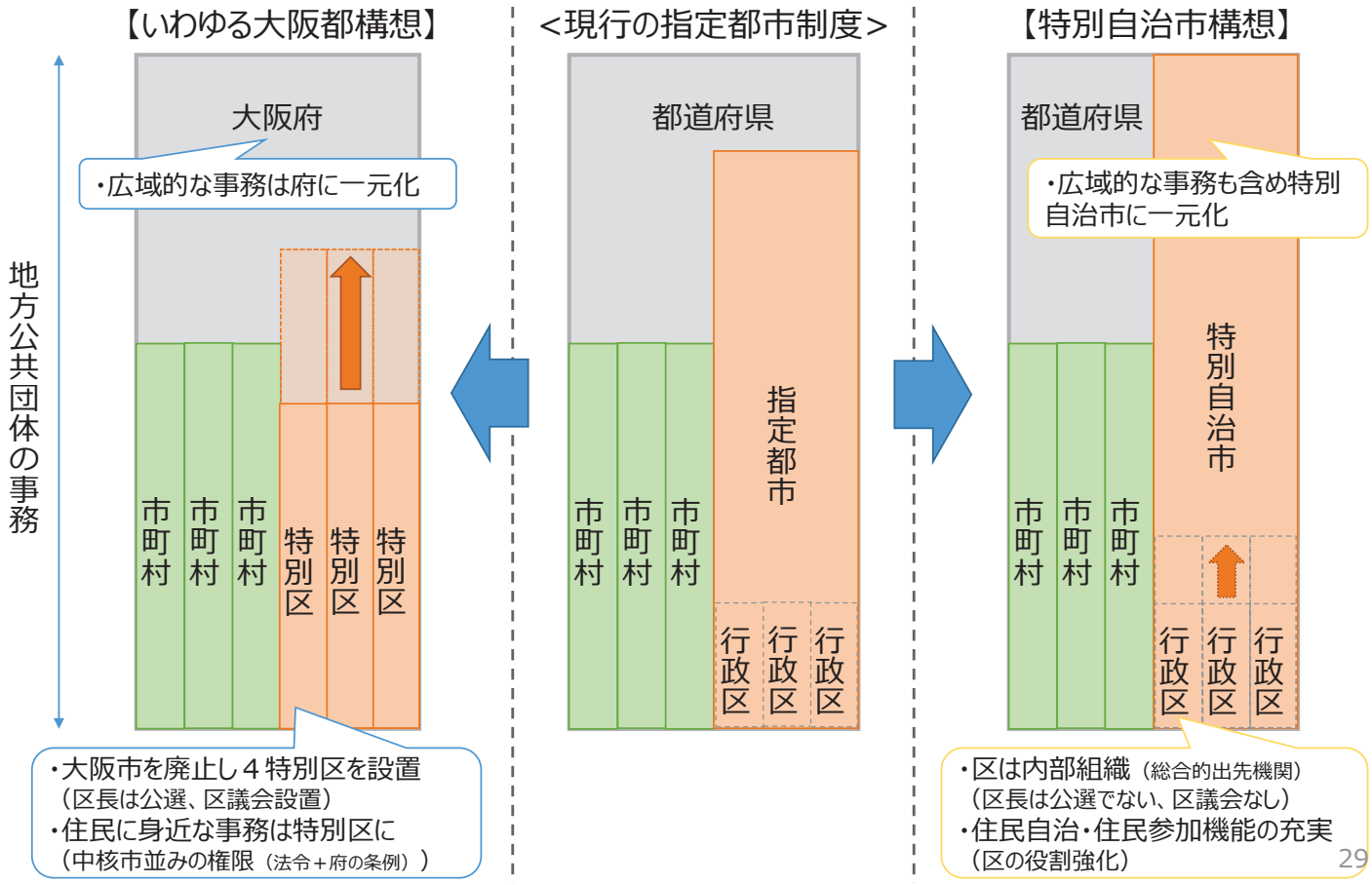
27

【参考】大都市に関する制度の沿革（指定都市制度創設以降）

年月		関連制度	事務配分の特例	指定都市（追加年）
1956年	S31	**指定都市**制度の創設（特別市制度廃止）（自治法§252の19等）	指定都市に関する事務配分の特例 〈現行〉 ① 児童福祉に関する事務 ② 民生委員に関する事務 ③ 身体障害者の福祉に関する事務 ④ 生活保護に関する事務 ⑤ 行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務 ⑥ 社会福祉事業に関する事務 ⑦ 知的障害者の福祉に関する事務 ⑧ 母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の福祉に関する事務 ⑨ 老人福祉に関する事務 ⑩ 母子保健に関する事務 ⑪ 介護保険に関する事務 ⑫ 障害者の自立支援に関する事務 ⑬ 生活困窮者の自立支援に関する事務 ⑭ 食品衛生に関する事務 ⑮ 医療に関する事務 ⑯ 精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務 ⑰ 結核の予防に関する事務 ⑱ 難病の患者に対する医療等に関する事務 ⑲ 土地区画整理事業に関する事務 ⑳ 屋外広告物の規制に関する事務 ※下線は指定都市制度創設以降に事務権限の特例の対象となった事務 累次の分権一括法や個別法の改正により、指定都市への権限移譲は進展	横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市（S31） 北九州市（S38）
1965年	S40	地方行政連絡会議法制定		札幌市、川崎市、福岡市（S47）
1994年	H6	**中核市**制度の創設（自治法§252の22等）		広島市（S55） 仙台市（H元） 千葉市（H４）
2000年	H12	**特例市**制度の創設（自治法§252の26の３等）		さいたま市（H15）
2004年	H16	区地域協議会制度（自治法§252の20等）の創設		静岡市（H17） 堺市（H18） 浜松市、新潟市（H19） 岡山市（H21） 相模原市（H22） 熊本市（H24）
2012年	H24	**大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定**		
2014年	H26	**総合区**制度（自治法§252の20の２）及び**指定都市都道府県調整会議**（自治法§252の21の２等）の創設 中核市制度と特例市制度を統合		

28

大都市制度に関する提案の比較イメージ（いわゆる大阪都構想と特別自治市構想）



29

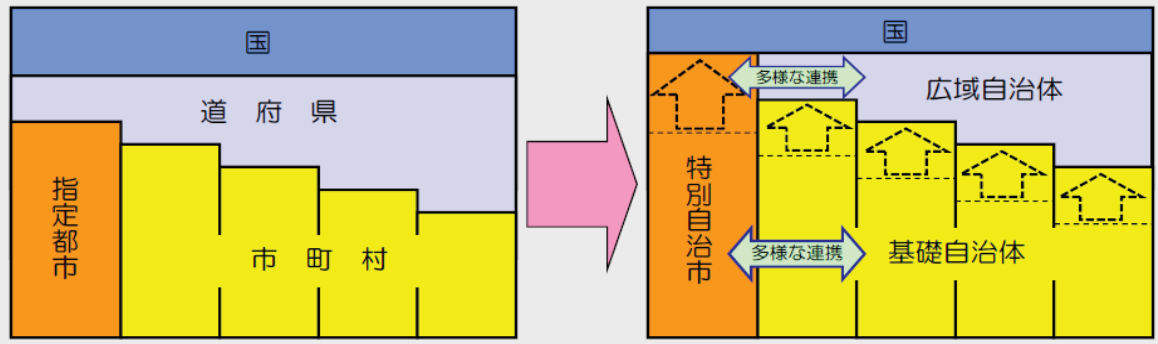
【参考】新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案

第30次地方制度調査会
第7回専門小委員会
指定都市市長会提出資料（抜粋）

3 新たな大都市制度「特別自治市」

■ 二層制の自治構造は廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を！
■ 地方の行うべき事務の全てを一元的に担当！
■ 大都市圏域の広域的行政課題は、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で対応！
■ 新たな役割分担に応じた税財政制度を構築
■ 市域内の地域課題に対応するため、住民自治・住民参加の仕組みを構築
■ 大都市の多様性を踏まえた制度設計

特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図



30

特別自治市（地方制度調査会では「特別市（仮称）」）に関するこれまでの検討

第三〇次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月）（抜粋）

2 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）を検討する意義

特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

（2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

また、特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

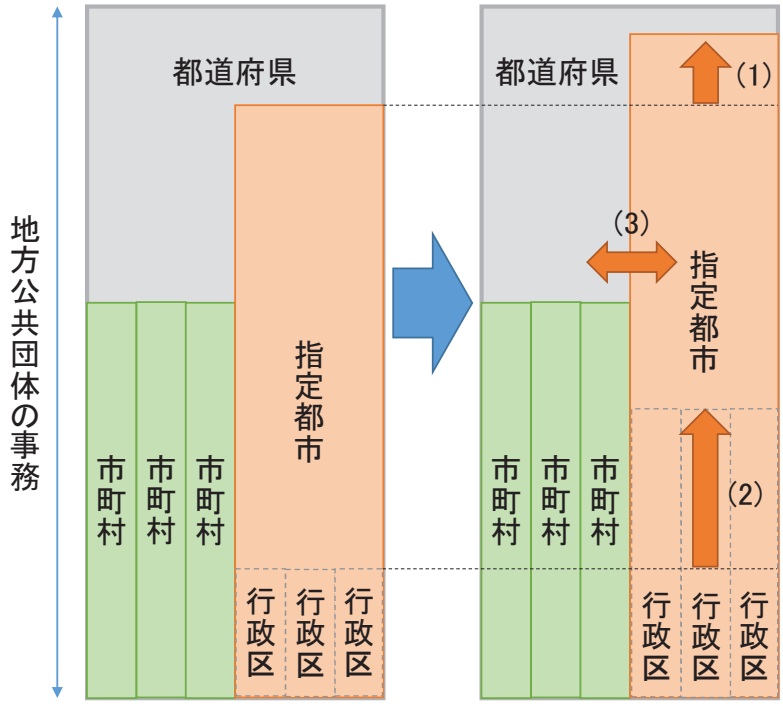
さらに、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。（略）

（3）当面の対応

まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り 進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

31

第３０次地制調答申に基づく指定都市改革について



＜改革のポイント＞

(1) 都道府県から指定都市に事務権限を移譲する ※第4次地方分権一括法において措置

○ 移譲する事務・権限【29事項】

（例）
①県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定
②病院の開設許可
③都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定

(2) 区の役割の拡充

① 区役所の分掌事務を条例で定める
② 議会に区選出議員で構成される区常任委員会を置く
③ 区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができる

(3) 指定都市と都道府県との間で調整会議を開催

① 市長と知事とのトップ会談（必要に応じて議員等を加えることができる）
② 協議を調えるため必要なときは、総務大臣の勧告を行うよう申出可能
→ 総務大臣は第三者機関である指定都市都道府県調整委員を任命して、その意見を聞いた上で勧告

32

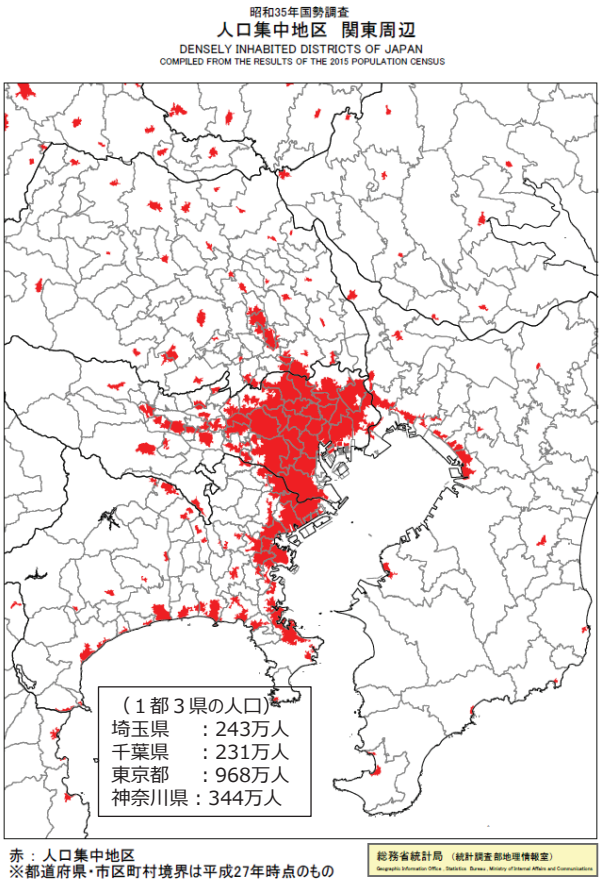
近年の大都市への権限移譲（地方分権一括法（H12）以降）

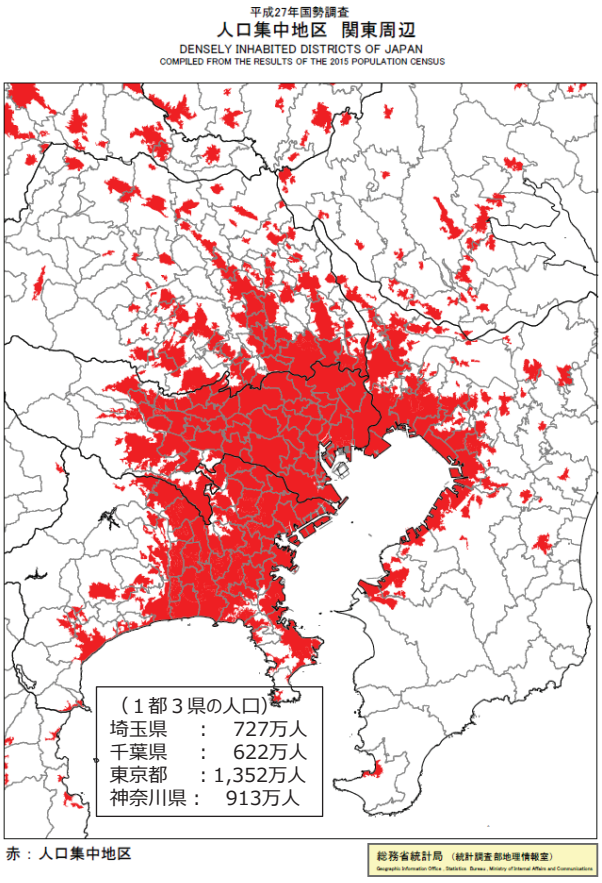
年月		事務権限の移譲等	指定都市（追加年）
2000年	H12	地方分権一括法　（10項目） ・ 工場の新設・増設に関する届出受理、勧告、変更命令等　など	さいたま市（H15） 静岡市（H17） 堺市（H18） 浜松市、新潟市（H19） 岡山市（H21） 相模原市（H22）
2004年	H16		
2011年	H23	第２次分権一括法 ・ **区域区分、都市再開発方針等に係る都市計画決定**	
2013年	H25	第３次分権一括法 ・ 市街地再開発事業における事業認可権限等	熊本市（H24）
2014年	H26	第４次分権一括法 ・ **県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編成基準の決定** ・ **病院の開設許可** ・ 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（**都市計画区域マスタープラン**）**に関する都市計画の決定**　など計２５法律	
2015年	H27	第５次分権一括法 ・ 指定都市立特別支援学校の設置等認可 ・ 火薬類の製造許可等　など計５法律	
2017年	H29	第７次分権一括法 ・ **幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定**等	
2019年	R元	第９次分権一括法 ・ 介護サービス事業者の業務管理体制の整備に係る届出・立入検査等	
2020年	R2	第10次分権一括法 ・ 軌道経営者に対する運輸開始の認可等	

33

大都市の課題

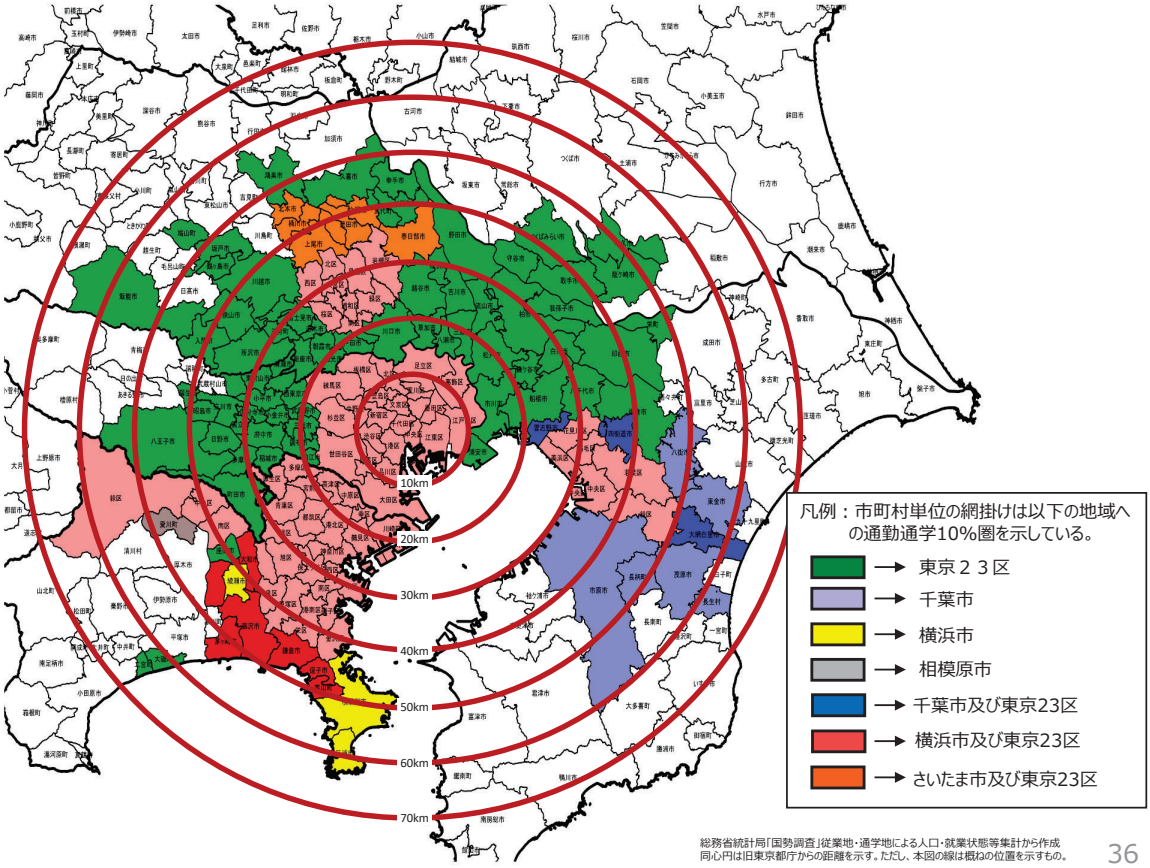
東京圏におけるDID（人口集中地区）の変化（S35（1960年）→H27（2015年））





35

東京23区・横浜市・川崎市・相模原市・さいたま市・千葉市の通勤・通学10%圏

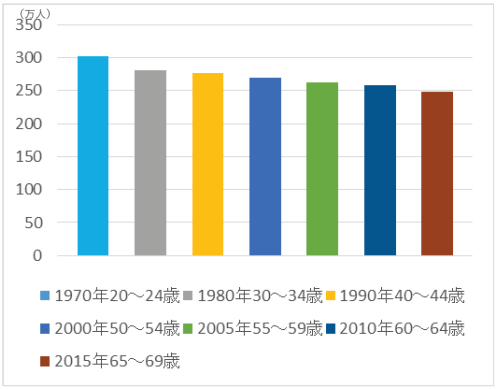


総務省統計局「国勢調査」従業地・通学地による人口・就業状態等集計から作成
同心円は旧東京都庁からの距離を示す。ただし、本図の線は概ねの位置を示すもの。

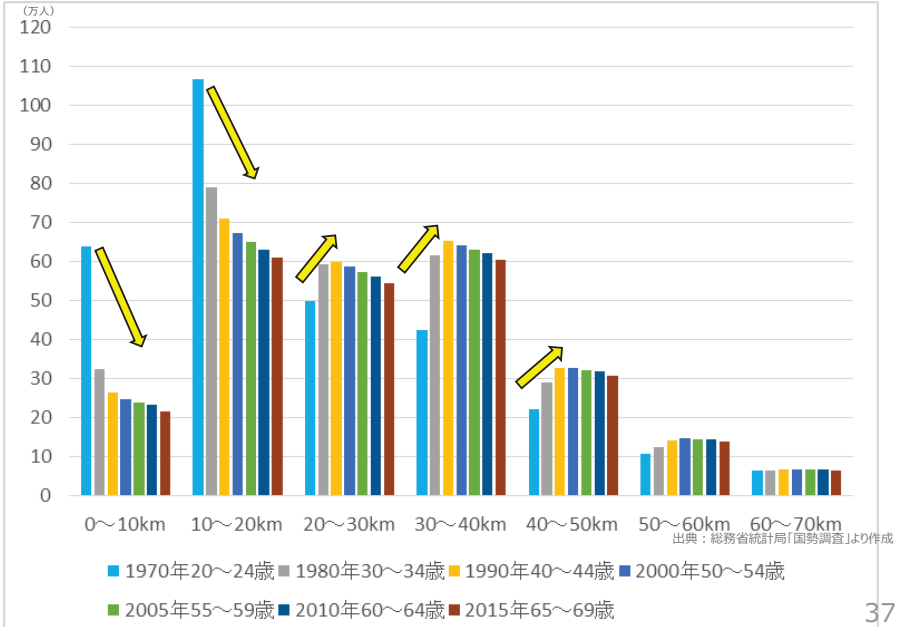
団塊世代の動き（東京圏）

○ 東京圏には、団塊世代（※1947～49年生まれ）が1970年には300万人超いたが、現在では250万人程度となっている。
○ 団塊世代は、20～24歳・25～29歳時点（1970年代）では東京都心（0～20km圏）に多く居住していたが、30歳代前半から40歳代にかけて郊外部に移動した者が多い。50歳代以降では、大きな異動はみられない。

都心70km圏内に居住する団塊世代（各年代）の人口

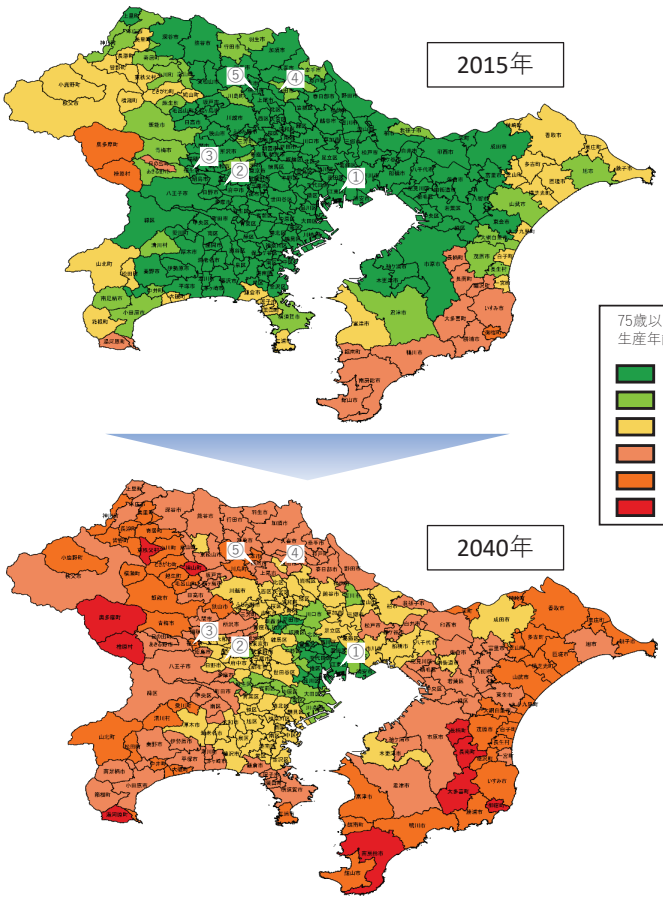


団塊世代の距離帯別分布（都心70km圏内）



出典：総務省統計局「国勢調査」より作成

７５歳以上人口一人当たりの生産年齢人口（2015→2040）



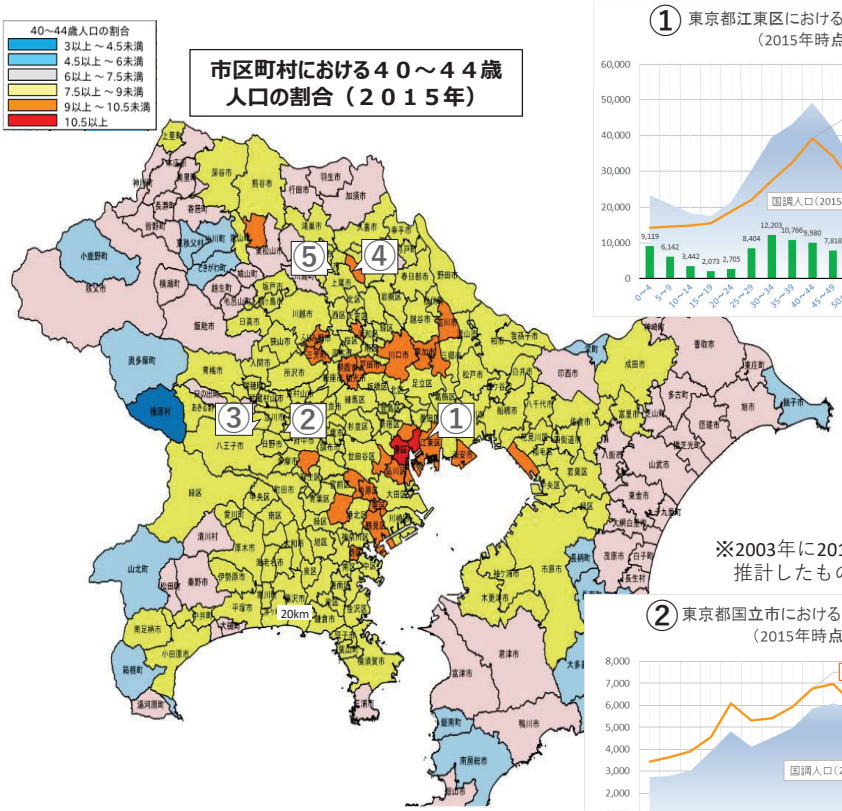
75歳人口一人当たりの生産年齢人口及びその変化

（人、%）

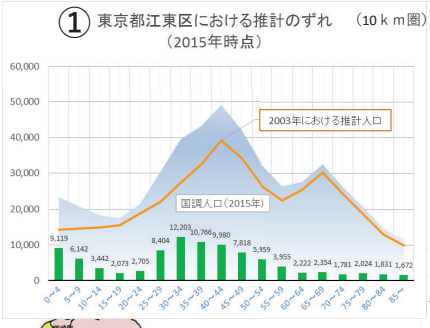
団体名	2015年（人）	2040年（人）	2015→2040（%）
江東区	7.0	5.6	79.1
国立市	6.1	3.7	59.9
福生市	5.0	1.8	36.4
伊奈町	7.3	3.3	45.8
桶川市	5.1	2.6	49.9

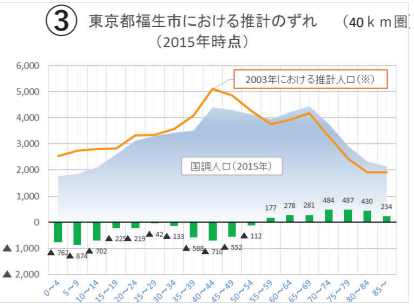
出典：総務省統計局「国勢調査」から作成

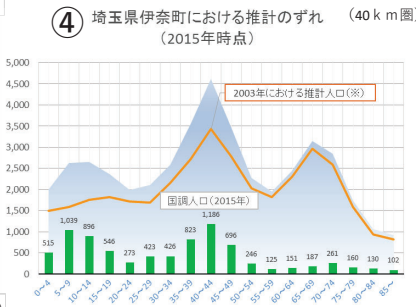
自治体ごとの人口構成の変化（人口推計とのずれ）

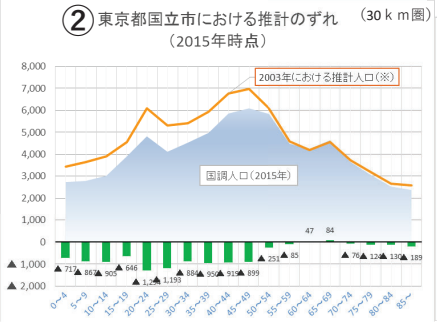


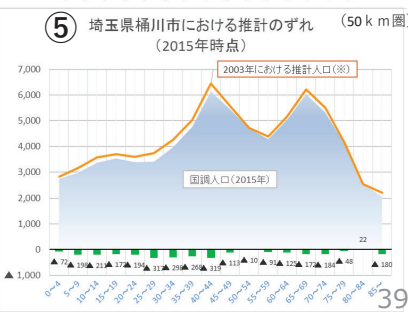
※2003年に2015年時点の人口を推計したもの。









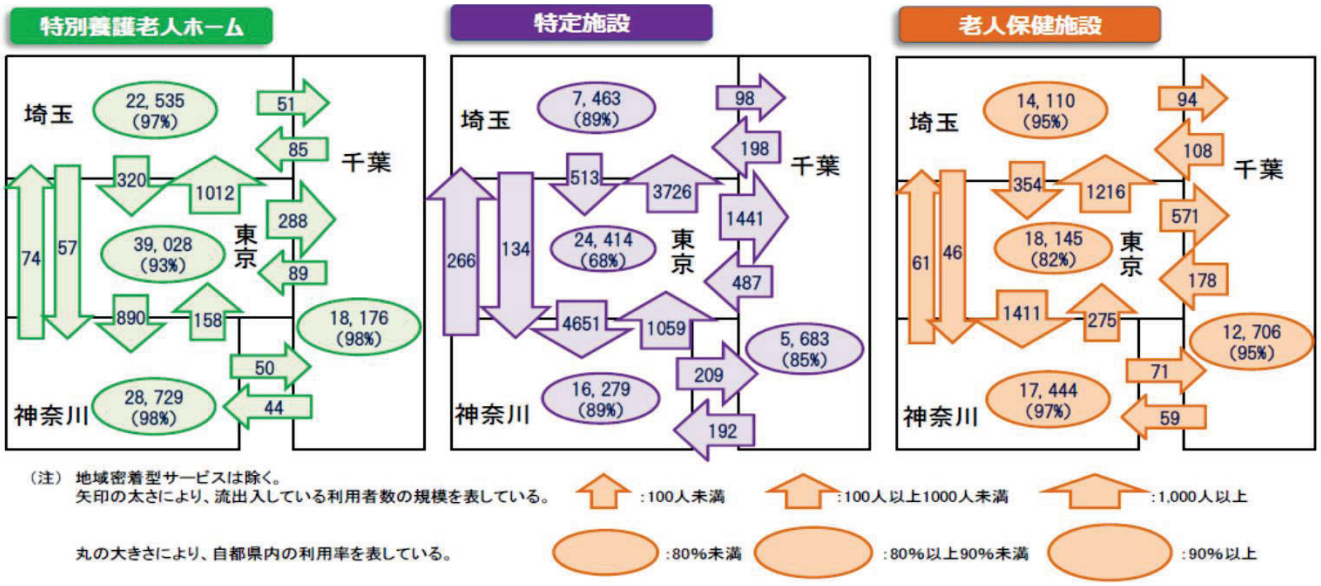


出典：総務省統計局「国勢調査」より作成

再掲

2040年頃までの各行政分野の課題（医療・介護②）

【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。



出典：日本創成会議首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略図表集」（平成27年６月）

【特定施設】
・有料老人ホーム
・養護老人ホーム
・軽費老人ホーム

首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画の概要

○ 首都直下地震では、１都３県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）の全域が緊急対策区域として指定されており、緊急輸送ルート、救助・消火活動、医療活動、物資調達、燃料供給、帰宅困難者対応等において、自治体の枠を超えた広域的な対応が必要。

救助・救急、消火等

◎１都３県以外の４３道府県の広域応援部隊の派遣（最大値）
・警察：約1.4万人
・消防：約1.6万人
・自衛隊：約11万人（※）等

◎航空機４５０機、船舶３３０隻

※１都３県に所在する部隊を含む。

医　療

◎ＤＭＡＴ（全国の登録数1,426チーム）に対する派遣要請、陸路・空路参集、ロジ支援、任務付与

◎被災医療機関の継続・回復支援（人材、物資・燃料供給等）

◎広域医療搬送、地域医療搬送による重症患者の搬送

物　資

◎発災後４～７日に必要な物資を調達し、被災都県の拠点へ輸送
・飲料水：２２万㎥（１～７日）
・食料：５，３００万食
・毛布：３４万枚
・大人/乳幼児おむつ：４１６万枚
・簡易トイレ等：３，１５０万回分

燃　料

◎石油業界の系列を越えた供給体制の確保

◎緊急輸送ルート上の中核ＳＳ等への重点継続供給

◎災害拠点病院等の重要施設への要請に基づく優先供給

緊急輸送ルート、防災拠点

◎人員・物資の「緊急輸送ルート」を設定、発災時に早期通行確保

◎各活動のための「防災拠点」を分野毎に設定、発災時に早期に確保

帰宅困難者

◎一斉帰宅の抑制に向けた呼びかけや施設内等における待機

◎一時滞在施設等の活用

◎帰宅困難者への適切な情報提供

※ 出典：内閣府HP「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」より作成

新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言の経緯

R2.4.7	**１都３県（東京、神奈川、埼玉、千葉）**、**大阪**、**兵庫**、**福岡**（７都府県）に緊急事態宣言 ✓ 総理大臣が宣言を行い、緊急的な措置を取る期間や区域を指定
R2.4.16	**全都道府県**に対象を拡大 このうち７都府県に、**北海道**、**茨城**、**石川**、**岐阜**、**愛知**、**京都**の６道府県を加えた１３都道府県を、「特定警戒都道府県」と位置づけ
R2.5.14	**北海道**、**１都３県（東京、神奈川、埼玉、千葉）**、**大阪**、**京都**、**兵庫**の８都道府県**を除く**３９県で解除
R2.5.21	**大阪**、**京都**、**兵庫**の３府県で解除
R2.5.25	**北海道**、**１都３県（東京、神奈川、埼玉、千葉）**の５都道県で解除

42

地方分権改革の「役割分担論」

○ 地方分権改革は、国と地方、また都道府県と市町村の役割分担を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることを目的として推進されてきた。

※ いわゆる「機能分担論」（国と地方公共団体は、国民福祉の増進という共通の目標に向かってそれぞれの機能を分担し、相協力して行政の処理に当たるべきとの考え方）の下で機関委任事務制度が不可欠のものとされ、国が明解なルールに基づかない関与を行うなどしたため、国と地方公共団体が上下・主従の関係に置かれる等の弊害を生じたことを踏まえたもの。

＜地方分権推進法（平成7年法律第96号）（抄）＞

第２条　地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。

「地方分権推進委員会　中間報告」（H8.3.29）（抄）

第1章　総論 ― 地方分権推進の趣意
2. 目指すべき分権型社会の姿 ― 地方分権推進の目的･理念と改革の方向
3. 地方公共団体の自治責任

この地方分権型行政システムは、国・都道府県・市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分けしようとするものである。したがって、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与かる地位にある地方議会と首長の責任は現在に比べ格段に重くなる。そしてまた地方公共団体の職員も、その日々の事務の管理執行において国の各省庁による指示を口実にして主体的な判断を回避することも、困難な事態に直面して安易に国の各省庁の指示を仰ぐことも、もはや許されない。

第2章　国と地方の新しい関係
2. 機関委任事務制度の廃止

５．なお、機関委任事務制度は、国と地方公共団体とが一つの目的に向かって共同で実施する行政分野にとって必要不可欠な仕組みであるとの見解や、仮に機関委任事務を廃止した場合においても、新たに例えば共同事務のような事務区分を設けるべきとする見解がある。しかしながら、真の共同・協力の関係は、国と地方公共団体との行政権限と行政責任の所在が明確に区分され、かつ、両者の関係が上下・主従から対等・協力の関係に大きく変化してはじめて可能となると考えるものであり、このような見解は適当でない。

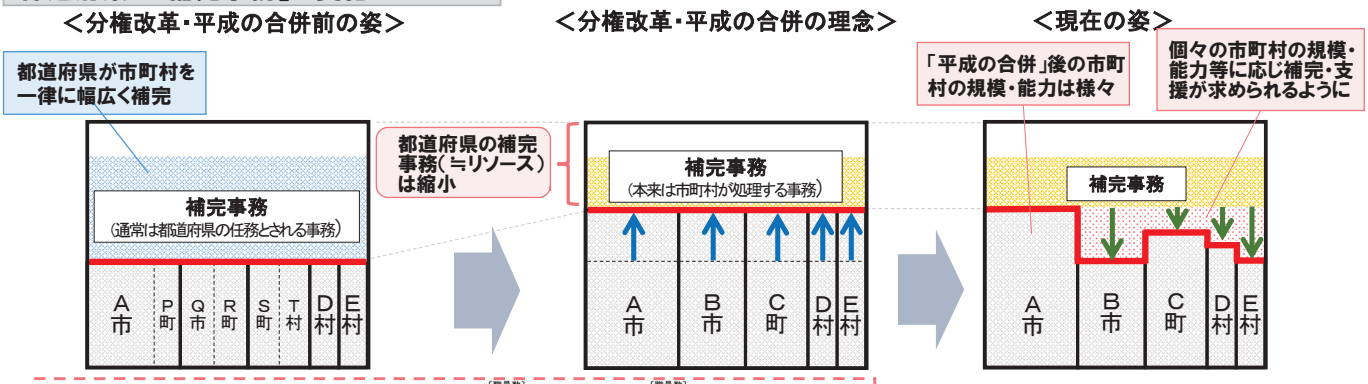
国と地方公共団体とが国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることはもとよりであるが、地方分権を抜本的に推進するためにも、機関委任事務制度を廃止し、国と地方公共団体との役割分担を明確にすることにより、両者の間の調整は基本的には国が優越的な地位に立つ行政統制によるのではなく、公正かつ透明な立法統制・司法統制にできるだけ委ねることとすべきである。

43

地方分権改革・「平成の合併」前後の都道府県・市町村関係の変化

○ 地方分権改革、「平成の合併」の前には、都道府県は市町村の事務を一律に幅広く補完していたが、地方分権一括法により都道府県の「補完事務」は再構成された。また、実態を見ても、市町村の規模・能力の拡大、行政改革の進展により、都道府県のリソースは縮小。
○ さらに、「平成の合併」の後、市町村の規模・能力は一層多様となった。
○ これにより、都道府県には、個々の市町村の規模・能力に応じて個別的な支援が求められるようになっているのではないか。

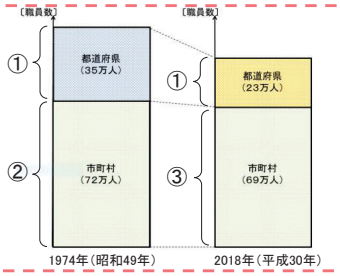
都道府県の「補完事務」の変化のイメージ



出典：総務省「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書」（H29.7）

都道府県と市町村の職員数（一般行政職員）の変化

昭和49年　1:2
➡ 平成30年　1:3



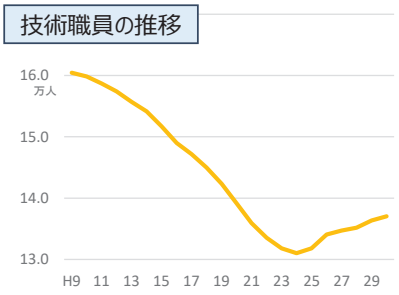
出典：総務省「地方公共団体定員管理調査」

都道府県による補完・支援の取組⑤（技術職員の確保）

第32次地方制度調査会
第17回専門小委員会
（19/12/5） 事務局資料

○ 地方公共団体の技術職員数は近年まで一貫して減少。技術職員（土木・建築・農林水産のいずれか）が配置できていない市区町村は全体の約7割を占める。
○ こうした中で、技術職員の派遣、技術職員を必要とする事務の受託、人材育成支援、相談への対応等により、市町村の支援を行う都道府県も見られる。
○ さらに、一部の県では、市町村への派遣のため、県が技術職員を上乗せして採用する取組を検討中。

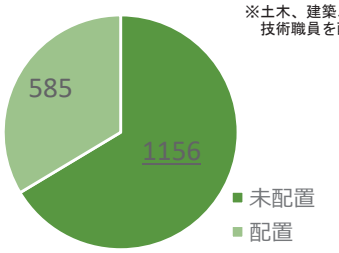
技術職員の推移



出典：総務省「地方公共団体定員管理調査」

技術職員を配置できていない（※）市区町村

※土木、建築、農林水産のいずれかの技術職員を配置できていない場合



出典：総務省「平成30年地方公共団体定員管理調査」

市町村支援のための取組（現在検討中のもの）

○神奈川県

県で専門人材を計画的に採用し、希望する市町村に対して一定の職務経験を持つ職員を地方自治法に基づき派遣（市町村負担）する方針
（令和２年度派遣予定：土木職４人、保健師２人※令和元年10月時点想定）

○福井県

市町において確保が難しくなっている土木、建築、保健師等の技術職員について、県の採用に上乗せして確保・育成し、市町に派遣する方針
（令和２年度派遣予定：土木職２人、建築職１人）

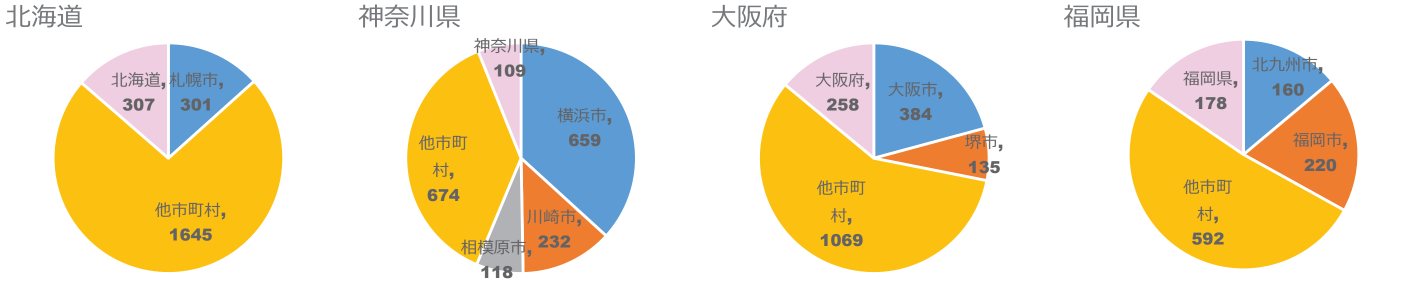
○熊本県

県の技術職を上乗せして採用・育成し、職員派遣や事業受託など、市町村の希望に応じた支援を行う方針
（令和２年度派遣予定：土木職・農業土木職２～３人）

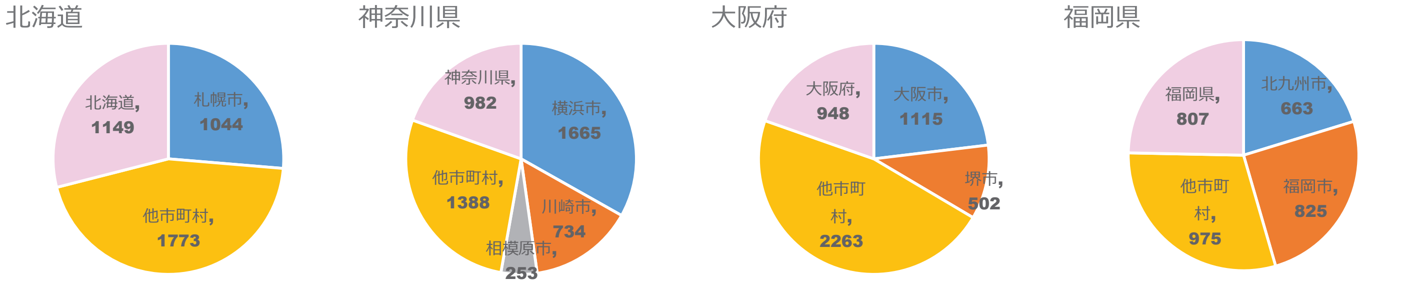
※いずれの県も令和２年度からの支援実施を検討中
（熊本県においては、令和３年４月採用分（令和２年度採用試験実施分）から上乗せ採用を開始））

補完・支援の前提となる専門職員数（保健師・助産師／土木技師）

保健師・助産師



土木技師



出典：総務省 平成31年定員管理調査から作成

新型コロナウイルス感染症への対応における課題

「感染情報共有へ法改正」

厚労相、国・自治体間で

田村憲久厚労相

田村憲久厚生労働相は日本経済新聞のインタビューに応じ、新型コロナウイルスなどの感染症対策で国と自治体の情報共有を強化するため、感染症法（3面きょうのことば）の改正を進める考えを示した。情報共有が滞り治療や検査に支障が出る事態を防ぐ。医療機関には感染情報を把握するシステムの利用を義務付け、遅れが目立つデジタル化にも取り組む。

（関連記事5面に）

田村氏は新型コロナへの対応に「いろんな目詰まりがあった」と認め、「うまく連携がとれる形を考えないといけない」と述べた。来年の通常国会にも感染症法の改正案を提出するとみられる。

デジタル化急ぎ連携推進

感染症法は自治体に感染者数などのデータの国への報告を義務付けている。一方、都道府県や保健所を設置する政令指定都市との共有は求めていない。このため病院で必要なマスクや防護服の数、検査に使った検体の運搬といった情報が共有されず、治療や検査に支障が出ることがあった。

厚労省は感染者のデータなどを電子入力するシステムの利用を医療機関に要請してきたが、導入は今夏時点で4割にとどまる。田村氏は「法的根拠ができれば使ってもらえる」とし、法改正により環境整備を急ぐ考えだ。

菅義偉首相は不妊治療の保険適用を厚労省に指示した。今はほとんどの治療法が保険適用外で高額が多い。田村氏は「顕微授精や体外受精など、どれを保険適用するか検討する」とし、年末までに方向性を示すとした。

日本の医療制度では、保険適用されている治療でも、適用外の薬剤などと組み合わせると患者が全額を自己負担する必要がある。田村氏は「保険外の併用を例外的に認める制度の活用もあるかもしれない」とし、不妊治療では一部のみの保険適用も認め、患者の負担を減らせるようにする考えを示唆した。

インタビューの詳細を電子版に▼経済・金融↓

経済

対コロナ 国・地方に溝

厚労相 指揮系統見直し急ぐ

新型コロナウイルス禍への対応で国と自治体間の溝が浮き彫りになっている。田村憲久厚生労働相は曖昧だったそれぞれの役割を法改正で明確にすることを狙う。足元では再び感染者数が拡大する傾向が出始めた。冬場にコロナとインフルエンザが同時流行するリスクも見据え、指揮系統の見直しが急務だ。

（1面参照）

「東京都から報告が上がってこない」。コロナの第1波が襲った3～4月、厚労省や官邸は最大の感染地である都にいらだちを募らせた。日本の感染症対応の枠組みでは実務を担うのは自治体だ。感染症法上、保健所を置く政令指定都市や23区にも都道府県と同等の権限がある。こうした横並び関係が情報集約の目詰まりの一因だった。

国の権限が不明瞭で、指示の不徹底などの弊害が出た面もある。田村氏は「司令塔機能の位置づけを考える」とし法改正をする考えを強調した。

時間的な余裕は少ない。厚労省は10月中をメドにインフルエンザも含めて発熱患者を検査する体制を整備するよう都道府県に要請したものの「自治体からの回答の集約が遅れている」（厚労省幹部）。来年の通常国会での法改正を待たず、すぐに動くべき場面も多い。

感染者情報を電子的に入力するシステム「HER－SYS（ハーシス）」は導入が伸び悩む。田村氏は法的な位置づけの整理を進める考えだが、保健所や医療機関の現場からは法的な問題以前に「使い勝手が悪い」といった声も出ている。現場の声を吸い上げながら課題を解決していく姿勢が欠かせない。

田村厚労相が検討する感染症法改正のポイント
第一段階（来年の通常国会が念頭）
・都道府県と保健所設置市も一体で情報共有
・感染症情報の電子入力に法的根拠
・自治体の情報提供の義務を明確化
第二段階（早ければ来秋想定の臨時国会に）
・緊急時の国・地方の権限を整理。司令塔機能を明確に
・調査拒否の濃厚接触者や自宅待機を守らない陽性者への罰則規定を国民的に議論

日本経済新聞
令和２年11月１日

大都市に関する課題の指摘

第三二次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年7月）（抜粋）

2　都道府県の区域を越えた広域的な課題への対応

(1) 現状と課題

通勤・通学、買い物など住民の日常生活や経済活動が都道府県の区域を越えて広がる東京圏をはじめとする大都市圏では、高齢者数の急速な増加に伴う医療・介護サービスの確保や震災等の課題に、関係する都道府県が広域的な観点から協調して対応することが求められる。新型コロナウイルス感染症への対応からも、国とも連携しながら、日常的に人の往来がある都道府県間で協力して対応を講じることの重要性が明らかになった。

従来からの広域連携の枠組みとして、東京圏においては、関係する都県知事及び指定都市の市長で構成される九都県市首脳会議が設けられ、広域的な行政課題を議題として協議等が行われている。また、関西圏においては、関西広域連合が設立され、構成府県市の職員が分野別事務局として広域防災や広域観光等の連携施策に取り組んでいるほか、広域連合の本部事務局に専任職員が配置されている。

その他の地域においても、遠隔地の都道府県間の連携やブロック単位での会議の定期開催を含め、大規模災害への対応や産業施策・観光施策、地域づくりなど、都道府県の区域を越えて広がる共通の行政課題に対し、都道府県間の協力体制を構築して対応する取組が見られる。

(2) 都道府県の区域を越えた行政課題への対応の方向性

都県の区域を越えた人口移動が大きい東京圏においては、国との連携を図りながら、東京圏全体の視点に立った戦略的な取組を進めていくことが重要であり、広域的な課題を日常的かつ継続的に検討し、関係機関との調整を行う体制を構築していく必要がある。関西圏においても長期間にわたる戦略的な対応が重要であり、国との協働を進めることを含め、広域連合の取組をより深化させていくことが期待される。

その他の地域においても、都道府県の区域を越えて広がる共通の行政課題に対し、都道府県が自主性を発揮しつつ協力関係を一層緊密にして対応することが求められる。

都道府県の区域を越えた連携に当たり、課題への対応に資する場合には、民間団体との連携も図っていく必要がある。

48

参考

過去の地方制度調査会 答申における「首都制度」への言及

第八次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」（昭和37年10月）（抜粋）

第1　都及び特別区の制度の合理化

東京府市を合体して都政が設けられて以来、二重行政・二重監督の弊は除去されたとはいえ、都は、府県の事務のほか、特別区の存する区域においては、市の事務をも併せ行なうものとされているため、人口及び産業の過度集中の進むにつれて、都行政は、質量ともに複雑ぼう大となり、一つの経営体としての円滑かつ能率的な運営が期せられなくなっているばかりか、都行政に対する住民の批判と監視も充分に行なわれていない現状で、都は、自治団体として本来果たすべき機能を完全に果たしていないといっても必ずしも過言でない状況である。

このような都行政の行詰りの状況を打開するためには、都の事務を大幅に特別区に移譲し、都は、総合的な企画立案、大規模な建設事業、なかんずく首都にふさわしい公共施設の整備、特別区及び市町村の連絡調整等の重要な事務に専念することができるようにすることが必要である。これとともに、都議会及び都の執行機関は、各々その職分に応じ、改正の趣旨を体して、その実効を挙げるよう都政の運営について一段の工夫改善の努力をすることが必要である。すなわち、都民の声を代表する議決機関である都議会は、世論を公正に都政に反映させるとともに、高い見識と広い視野に立って都政の方向を定め、執行機関は、経営理念に立ってその組織及び人事、財務その他の内部管理を思い切って合理化、能率化し都民へのサーヴィスの充実向上に努めなければならない。また、特別区の区域、組織及び財政並びに都と特別区及び特別区相互間の関係についても、合理化を図ることが必要であり、これに対応して特別区の議会及び執行機関のありかたについても、都について述べたと同様の配慮が必要である。

1　特別区の性格　　2　都及び特別区の事務　　3　特別区の区域
4　区長の選任方法　　5　特別区の組織　　6　都と特別区及び特別区相互間の関係
7　都と市町村の関係　　8　都及び特別区の財政　　9　行政連絡協議会の設置

第2　首都行政及び首都整備に対する国の配慮

第3　東京への人口及び産業の過度集中を抑制するための措置

49

指定都市市長会　「多様な大都市制度実現プロジェクト」の設置について

1 趣 旨

○現行の指定都市制度は、人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題や圏域全体の活性化・発展のけん引役として求められる役割に十分対応できる制度にはなっていない。
○二重行政を完全に解消する制度としては、いわゆる都構想といわれる指定都市を解体し道府県に権限を一元化する方法と、道府県の権限を指定都市が担う特別自治市の２つの方法がある。
○前者の制度は、大都市地域特別区設置法が施行されているが、後者の特別自治市は法制化されておらず、均衡のとれた地方自治制度となっていないため、双方の制度を選択可能にすべきである。

2 テーマ

多様な大都市制度を早期に実現するため、特別自治市制度の立法化に向けた素案を策定し、国・政党に提言する。

3 担当市長（プロジェクトリーダー）

久元　喜造　神戸市長（指定都市市長会　総務・財政部会長）

4 進め方（案）

プロジェクトの下に、大都市制度を所管する各市部局長級職員による作業部会を設置する。プロジェクトへのアドバイザーとして、特別自治市制度に造詣と理解がある学識者の参画を検討する。

5 今後のスケジュール（案）

令和２年	１２月	プロジェクトのメンバー決定
	１２月	プロジェクト会議（または作業部会）
令和３年	３月	プロジェクト会議
	５月	プロジェクト会議・指定都市市長会に中間報告

50

第４回

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（令和２年度）

（第４回）議事要旨

１　日　時　　令和２年１２月１１日（木）１７：００～

２　場　所　　ウェブ会議（中央合同庁舎第２号館１０階　１００４会議室）

３　出席者

	荒見　玲子	名古屋大学大学院法学研究科准教授
	飯田　高	東京大学社会科学研究所教授
	木寺　元	明治大学政治経済学部教授
	小塚　荘一郎	学習院大学法学部教授
	須田　守	京都大学大学院法学研究科准教授
	巽　　智彦	成蹊大学法学部准教授
	成原　慧	九州大学法学研究院准教授
	西上　治	神戸大学大学院法学研究科准教授
	松浦　正浩	明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授

４　概　要

（須田構成員から資料に基づき説明）

○　今次の地方制度調査会の答申等で描かれた、行政手続のオンライン化、ＡＩ等の活用、システムの標準化等が一定程度進んでいった場合に、行政活動や手続の在り方がどのように変わり得るか、どのような法的な問題が生じ得るかについて検討を加える。

○　ドイツでは、２０１６年に行政行為（いわゆる行政処分）を全自動で発することを可能とする法改正がされたが、あわせて、自動装置を利用するとしても、処分の対象者などの陳述や自動的な手続では調査されないであろうものを考慮しなければならないというルールもつくられた。全自動手続の不十分性を埋め合わせて、適切な内容の活動とするためには、人の手で作業する可能性を残すことが差し当たり解決策と考えられたということ。自動化が進めば進むほど、手作業の可能性をどの段階で確保するかということも重大な課題となる。

○　ドイツでは、ＡＩ等のプログラムが行政規則に当たるという理解も示されている。日本でプログラムが行政規則に当たり、かつそれを行政手続法上の審査基準等と解釈した場合、原則として意見公募手続、いわゆるパブコメを経なければならないということが一つの問題。もっとも、意見公募手続においては、必ずしも条文そのものを示す必要がないので、例えばルールベース型などの人工知能であれば概要の説明は十分可能と思われるが、機械学習については課題がある。

○　特に重い不利益を与える処分がなされる前の意見聴取のフェーズは、ＡＩでは考慮されない事情があるかどうかの確認のポイント、あるいは、全自動化に近い場合には、手作業へのルート変更のポイントとして位置付けることができるかもしれない。

○　処分の理由提示は、事実と法律の関係条文が挙げられていればいいと考えられているが、これと同じようなことが人工知能でも可能になったときには、法的な思考によってその理由が導かれたのではない場合にも認めるかという辺りも問題となりうる。

○　行政の決定過程において、システムやソフトの開発者、ベンダー側が設定した決定過程が利用されることになり得るため、行政自身が取った判断過程なのかどうかという疑問が生じるかもしれない。

○　処分の対象者の陳述書や申請書の様式でどういう情報を求めるかという設定は、自動化が進めば進むほど重要になっていくだろう。調査の情報の入手先については、第三者から蓄積された情報が過剰になる可能性や、基本的な情報の入手先が相手方に大きく依存する可能性がある。処分の対象者からのアクセスやそれによって行政が適切に反応する機会をうまく用意することが重要になる。

○　市民が行政手続に関わる先は主に国よりも地方公共団体だとすると、こうしたコミュニケーションや行政の活動の在り方の変容というものは、まさに地方公共団体の行政実務に影響を及ぼすものになる。

○　①プログラムにバグのようなものがあり得るが、そのときの法的責任は、役所が責任

を負うのか、プログラムをつくった人が負うのか。法的な仕分けはどうなっているのか。

②また、プログラムにはソースコードがあるはずなので、それを公開すれば完全に透明性は確保されると思うが、そこまでやるという議論はあるのか。

○　①ＡＩを利用する場合でも、行政の活動とみることができるので、処分の取消訴訟などを変わらず利用はできる。損害賠償責任については、公務員が自動装置にまかせきりで、手作業をしなかったというところに、責任の所在を認める可能性がありうる。システム自体が問題となる場合には、国家賠償法に基づきソフトウェアをつくった人たちに対して賠償責任を追及するというルートや、ソフトウェアをつくった企業の人たちをある種公務員として見るという構成や、システムが安全でないことを、物的瑕疵として捉える構成もアイデアとしてはあるようだ。

②ＡＩのソースを出してしまう方法も十分考えられると思うが、現時点では必ずしもそのようには考えられていない。ドイツでは情報公開の対象にするのがいいのではないかという議論がある。審査基準と扱うとすれば、これを公にしなければならない義務が課せられるので、公表するという可能性も実際の法律論としてはある

○　③個別事情は基本的に審査せず、何かしらおかしな行政決定が出た場合には事後的に救済することとし、外れ値を許容することで事前決定の効率をよくするという制度設計もあり得ると思う。そのような発想でデジタル化をどんどん進めていくという議論はなされてないのか。

④民主的正統化を内容的な正統化と人的な正統化に分けた場合、全自動化することによって、内容面は向上する可能性が高いと思うが、人的な正統化については、民主的正統性を有する公務員が決定したものではなく機械が行ったものにすぎず正統でないという議論も想像されるところだが、これについて何かしら議論があるか。

⑤公務員が手作業でやるということにどういう意味があるのか。人が介在することに、正統性ないしそれ以外の観点から、何かしら意義があるのか。

⑥アルゴリズムを行政規則と捉えた場合、公表されたアルゴリズムを市民が理解できないと、予測可能性の担保という趣旨が達成されないと思うがどういう形で公表するのか。

⑦アルゴリズムを使った場合でも、具体的に提示される理由はこれまでと同じように根拠条文と事実が読める形で提示されるのか。アルゴリズム等を理解できないと読解で

きないようなものであれば、不服申立ての便宜等の観点から問題があるのではないか。

○　③全体を通じて総量として適切な手続保障を用意しておくという観点は、ドイツでも見られる。不服申立てか、あるいは不服申立ての負担をなくすために事後的に行政が説明をするような段階を設け、そこで何とか人と人のコミュニケーションを確保する方法があるのではないかという話はある。

④民主的正統性は、ソフトウェア開発段階をコントロールする形で先取りすれば、そこで説明できないかということを、差し当たり言われていたと思う。

⑤行政決定の時点で、できるだけ合理的な決定がなされるべきであり、それは、手作業の余地を残すことによってこそ可能となるという発想があるのではないか。また、行政手続の中で個人が尊重されるという観点との結びつきでは、具体的に人と人が対面して、それで決定の形成に導かれるということが尊重されている面があるということかと思う。

⑥現状でも、例えば政省令や行政規則について意見公募手続を行うときに、必ずしも条文の複雑な内容を出すことはせず、その概要の説明や働き方の説明がされると思う。行政規則として扱われるのであれば、同じような取扱いができると思う。ただし、機械学習になってくると、説明のしようがないので、少なくとも制御の方法というものを意識して表現していくほかないのではないか。

⑦理由の提示については、ただＡＩとか自動装置を参考にするだけで、結局の決定は行政庁が行っている場合については、従前と同じような形の提示をすることになるのではないか。

○　⑧インプットされるデータ、例えば許可を受けたい人が掲出するデータについて、必ず人間の可読性を要求するかということは論点になっているか。

⑨例えば営業許可を考えた場合、店舗の構造の安全性というような要件があったとしたときに、ＡＩか機械学習のようなものを利用して、例えば過去に火災が起きた店舗の写真を大量に学習させて、それに判断させることも許容するという話にまでなっているのか。安全性の中で、ＡＩが決めるというところを行政側が決めた上で、プログラムを組ませるということをドイツでは要求しているのか。

○　⑧申請をするときに提出する情報の内容ということに鑑みた議論というのは、今回の

テーマのところではあまり話題になっていないと思う。

⑨安全性認定というのは全自動化の対象としてやりやすい分野なのではないかと言われており、画像認識の可能性も言われてはいるところなので、潜在的な力としてはドイツでも考えられているのではないか。一般的な論点ではまだあまり議論がされていないように思う。

○　ドイツ連邦行政手続法３５ａ条における「行政行為は、法規定がこれを許容し、かつ裁量も判断余地も認められない場合に限り、もっぱら自動装置によって発せられることができる」という規定は、ＧＤＰＲとの関係でどのような議論があるか。ＧＤＰＲの２２条１項では、データ主体は専ら自動化された取扱いに基づいた決定の対象とされない権利を有すると定められている。

○　ＧＤＰＲの２２条の２項の例外事由の中に、加盟国の法律で許容されている場合は、フルオートメーションの決定も可能だという条項が入っており、そちらで許容されているという理解ではないか。

画像認識で安全性を判別する等のお話は、安全性確保というのが不確定概念を使っている場合は、その段階でドイツでは自動化の対象から外されている可能性が高い気がしている。

外れ値を許容する運用というのは、租税の分野では日本にも入っているのではないかという気がする。行政不服審査法を改正したときにも再調査の請求を残して、簡易迅速な不服申立てをするというのが租税の分野では残っている。

○　⑩要介護の認定をするときは、最初にコンピューターの一次判定を経るが、その結果を専門家が議論するときに、事務局のプレゼンや追加で説明したことが二次判定での決定に影響するということあり、そのような追加情報の扱いについてドイツではどういうふうな議論がなされているのか。

⑪人が個別事情の考慮した判断とコンピューターが出した判断がずれた場合に、どちらをどれだけ重んじるか、兼ね合いはどうなっているのか。

○　⑩ドイツの場合、自動化から外してほしければ、入力するときに個別事情を書いてもらうことになると思うので、個別事情を書くほど、結論が変わる可能性があるというこ

とはあり得るのだろうと思う。それに気づく人と気づかない人の差が生まれるというのは間違いなく、行政決定の際に自分が欲しいものを勝ち取りにいくという意味において、行政と市民とのコミュニケーションの重心が、市民のほうにどんどん移っていく可能性がある。

⑪ドイツの検討の方向からすると、行政自身が決定することをあまり抑制的に考えるべきではないと考えられており、むしろ自らがＡＩから外れて個別の判断をしていって、その事例が集積されることによって、逆にＡＩのほうもよりよいものにフィードバックされていく可能性もあると理解されている。

（事務局から資料に基づき説明）

○　デジタル庁と総務省の役割分担みたいなところは、簡潔に言うと、大体どのような違いがあるのか。

○　デジタル庁は国の各省の間の調整を行っていき、それから国のデジタル関連の方針との整合性を確認していく、担保していくところを大きな役割として担っている。一方で、総務省は、地方公共団体との連絡調整を主な役割として担っているという役割分担である。

○　「地域の未来予測」について、住民参加が形だけ行われることになるのを非常に危惧している。２０年後に２０歳になっている人たちが今は０歳、あるいは３０歳で活躍している人が今は１０歳であり、そういう人たちの利害をどういうふうにこのビジョンの検討の場で代弁させるのかといったことについて議論されているのか。

○　小学生や中学生ぐらいでもこうした議論についてくるこができ、組織や既存の信念等にとらわれないような自由な意見が出てきて、非常に面白い議論ができる。公教育のようなところにも効果があるという御意見をいただいている。

議論の際の人数や、どのような進行をすればいいのか等についても、御意見をいただいているので、例示のようなものが多少なりともできればいいと思っている。

○　例えば高知工科大の西條先生は、未来からやってきた人という役割を割り当てた参加

者を入れることによって、未来を考慮させるフューチャー・デザインということをやっており、いろいろなことをやっている人たちがいるので、幅広くレビューされたほうがいいと思う。

○　①システムの標準化について、どのくらいの強制度をもって地方公共団体に標準化されたクラウドを利用するように求めるか。仮に従わない地方公共団体がいた場合に、どのような手段を考えているのか。システムを移行するのにかかる費用については各地方公共団体が負担するものであるとお考えか。標準化されたクラウドを導入したかを実際どうやってチェックするのか。

②標準化するとベンダー間の競争が激しくなくなり、クラウドの開発意欲が失われるおそれはないのか。同じようなサービスをベンダーが提供するということになると、サービスで競争ができず価格の争いになって、削ってはいけないものが削られてしまうおそれはないのか。

○　①法律上は、基準の対象となる情報システムを使う場合には、全ての地方公共団体が基準に適合したものを使っていただくことを考えており、従わない場合は、地方自治法上の勧告を行うことを想定している。

今回、令和２年度第３次補正予算の中で、移行に要する経費の準備経費や、実際の移行経費についての支援のための予算を組んでおり、国による指導的な支援というのを講じていきたい。

導入後のチェックは、調査規定のようなものを法律に規定しており、毎年度かもう少し短いスパンで地方公共団体に調査をし、導入状況または導入予定を調査していく予定。

②標準化での競争のあり方については、例えば、システム要件ではない運用のサポート等の顧客サービスの競争は引き続き期待ができると考えている。法律上の対象外のシステムについては、引き続き競争領域として残るのと、例えばＲＰＡを活用した業務改善の御提案のようなところも併せて将来的には期待をするところ。

○　③システムの標準化については、今の地方分権の議論の中で、勧告で進める場合、自治体の意向と実効性とのバランスをどのようにとるのか。

④「地域の未来予測」のマネジメントは、思ったより一般的な指標で構成されている。医療計画とか介護保険事業計画など既に各分野別の計画で使っていたような指標がそ

のまま使われているが、こうした指標をまとめて出すことに意味があるということか。この指標を選んだ理由を伺いたい。

○　③地方自治法での対応ということを回答したが、どの時点で発動していくのか等々というのは、今後の地方公共団体の意向、検討状況を踏まえながらというところになる。

システム移行は、本来、検討に時間を要する作業で、今回、加速化という観点から令和７年度という目標時期を設定しているが、地方公共団体の状況を丁寧に伺いながら、例えば財政面や技術面での支援、もしくは法制度上で何か対応すべきものがあるのか、聞き取っていきながらの対応と考えている。

○　④「地域の未来予測」は、新しい計画、例えば総合計画や人口ビジョンや地方創生総合戦略のようなものを大量につくらせようとするものではなく、パッケージで全部まとめて公表することに意味があるわけではないと思っている。

自らの団体の持続可能性のようなものについてチェックし、対応を考えていただくことが重要と思っており、指標の例は、議論のための素材の例、つくり方や実例をお示しするようなものだと思っている。２０４０年頃をターゲットにしたような指標の例を考えており、そのような未来に向かって長期的に推計しているものを集めたということ。

○　分野別にタイムラインが違い、制度改正等もあることで未来予測が変わってくることもあり得ると思う。２０年予測することの意味というのは、どこにあるのか。当たるか当たらないか不正確な場合、「煽り」になってしまう可能性もある。

○　人口減少等については、比較的オーソライズされた推計ができ、またインフラの老朽化についても、一定見通すことができるので、この２つの影響を特に大きく受ける行政分野で、とりわけこの２つについてパラメーターにしながら見通せるような指標を整理した。

当然、今後制度改正などにより大いに影響を与えることもあると思うが、今回挙げている指標の例については、多少の仮定を置いているにせよ、かなりの高確度で訪れるであろう未来であるという理解である。

少し補足すると、例えば経済という分野は、あまりに予測不確実性が高いということで記載していない。

資　　料

資料１

デジタル行政手続の法的問題

2021. 1. 22　須田　守

1

目次

I　原状
　1 総説　2 オンライン化　3 AI等活用　4 システム標準化
II　発展の方向
　1 発展サイクル　2 以降の流れ
III　極としての全自動化
　1 全自動発布　2 手続保障　3 手作業の可能性　4 対象論
IV　手続デジタル化の法的課題
　1 総説　　コミュニケーションの流れ　3 行政の調査判断
V　自治体行政にとっての意義

2

Ⅰ　1　総説

○2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために
　必要な地方行政体制のあり方等に関する答申（2040答申）

「地方行政のデジタル化は、行政手続のオンライン化をはじめ、住民に身近な地方公共団体の行政サービスに係る一連の業務を様々なICT技術を活用して処理をするものである」（5頁）

3

Ⅰ　2　行政手続のオンライン化

○デジタル・ガバメント実行計画（実行計画）
「地方公共団体の行政手続のオンライン化は、住民の利便性向上という観点から優先して行う必要がある」
　→法令のみならず、条例・規則に基づく手続も（92頁）

○情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律
　地方公共団体は努力義務（4条4項）

Ⅰ　3　AI・RPA等の活用

○2040答申
「人材面の供給制約の克服や住民の利便性向上に寄与」（8頁）

○実行計画
「希少化する人的資源を本来注力するべき業務に振り向けるため、地方公共団体の業務の在り方そのものを刷新することが必要」
　→「業務を改善する有力なツール」（98頁）

5

Ⅰ　4　システムの標準化・共同利用

○2040答申

・基幹系システムを想定
・クラウドによる共同利用に向けた差異の調整
・地方公共団体の枠を越えて活動する住民・企業の利便性
・各地方公共団体が標準的機能を具備する望ましさ（8頁）

6

Ⅱ　1　発展のサイクル

○地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及び
AI・ロボティクスの活用に関する研究会報告書（スマート）

・電子化がAI・RPA等活用の基礎
・様式・システムの標準化がシステム・AI等の共同化へ
・業務プロセスの標準化へのみちのり（34頁）

7

Ⅱ　2　以降の流れ

・現在実現が目指されているのは形式的な点が多いが、
行政内部の手続過程、私人とのやりとりにつき定めるもの

・行政手続のデジタル化が実現されていくときに、
行政活動・手続のあり方がどのように変容しうるのかをみる

・そのまえに、デジタル化を突き詰めた形のひとつである、
行政決定の全自動化のプロジェクトを眺める

8

III　1　処分の全自動発布

○ドイツ連邦行政手続法（VwVfG）35a条
「行政行為は、法規定がこれを許容し、かつ裁量も判断余地も認められない場合に限り、もっぱら自動装置によって発せられることができる。」

※もっぱら自動装置による：
「あらかじめ定められたパラメータにより自律的に、つまり、それ以上の人的な作用なくしてはたらく技術的な装置」

9

III　2　行政手続の保障

・引き下げの可能性
VwVfGが、聴聞、署名、理由の提示の省略可能性を認める
※同法制定当時の技術水準を踏まえた規定が残ったもの

・個別事情の顧慮（VwVfG24条1項3文）
「官庁が行政行為の発布のため自動装置を利用する場合には、官庁は個々の事例にとって意味のある事実に関する関係人の申述で、自動的な手続では調査されないであろうものを顧慮しなければならない。」

10

III　3　手作業への移行

・アルゴリズムが捕捉できない事実の存在、
　インプットされる事実の適正さのチェック

○転轍機
　・関係人の申述に基づく調査義務（VwVfG24条：前掲）、
　　様式に事情の記入欄の義務付け（公課法（AO）150条7項）
　　→調査の責任を、行政から対象者に大きくずらすもの？
　・自動的なリスクマネジメントシステム（AO88条5項）

11

III　4　全自動化の対象

・裁量決定が一律に外されるべきかには争いあり

・定型的で、処分の対象者が関係する情報を有しているような
　場合が、主に想定される

12

Ⅳ　1　総説

〇行政手続法（行手）

・デジタル化は、人的な作業が必要な事務の減少・集中に働く

・行政手続法は行政活動に際して経なければならない手順を定め、
事務の流れを、公正で透明なものとする

・リソースを、手続の細やかな実施にまわすことができる一方、
デジタル化が進めば、手続の意義が再び問われる必要も

13

Ⅳ　1　総説

〇行政の調査・判断

・デジタル化は、大量の情報を高速に処理することを可能にする

・行政は、自身で決定にとって重要な事実を調査し、決定を導く

・AIを利用するにせよ、しないにせよ、行政の判断の仕方が問題
自動化が進めば進むほど、行政の手作業を求めたい者に、
どのようにその機会を与えるかが問題となる

14

Ⅳ　2　コミュニケーションの流れ

○準備段階

・アルゴリズムが、行政規則と扱われる可能性？

・「審査基準」や「処分基準」、「行政指導指針」（行手2条8号）に該当することがあれば、意見公募手続との関係が問題

・従前通りの審査基準や処分基準を定めておくことは、
自動化のための単線化に資する可能性

15

Ⅳ　2　コミュニケーションの流れ

○「窓口」で

・申請等のオンライン受付と、適式性の判断

※行手7条
「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく
当該申請の審査を開始しなければならず」

16

Ⅳ　2　コミュニケーションの流れ

〇検討段階

・対象者の意見陳述のための手続（行手13条）
　アルゴリズムが、意見陳述に反応して決定を吟味することは、
　困難な可能性

　→自動化事例では、個別の審査に移行させるためのきっかけ

17

Ⅳ　2　コミュニケーションの流れ

〇決定段階

・理由の提示（行手8条、14条）
　恣意を抑制し慎重を担保し、対象者の不服の申立てに便宜
　→AIに提示が可能だとしても、前者との結びつきは薄い

　AIを参考にする場合には、行政庁が理由を提示する必要
　→アルゴリズムの基本的な作動方法をなぞることで満足
　　すべき場合がありうる

18

Ⅳ　2　コミュニケーションの流れ

※簡素で定型的な提示をすることについて
〇大阪地判平成31・4・11（障害基礎年金支給停止処分）
・被告の主張
　多数の処分を短時間で通知するため、定形化せざるをえない
・判決
「いかなる事実関係に基づきどのように障害認定基準を適用して当該処分がされたのかを，当該処分の相手方においてその理由の提示の内容自体から了知し得るものとする必要性が高い」
　→「定型化することには，おのずから一定の限界」

Ⅳ　3　行政の調査・判断

〇決定過程
・ベンダーが設定した決定過程が利用される可能性
・具体的な事例で、行政庁が自身の判断で決定するための備え

〇情報の入手先
・決定の相手方からの情報に依存する可能性
・第三者からの情報や蓄積された情報に頼りすぎる可能性

20

資料２

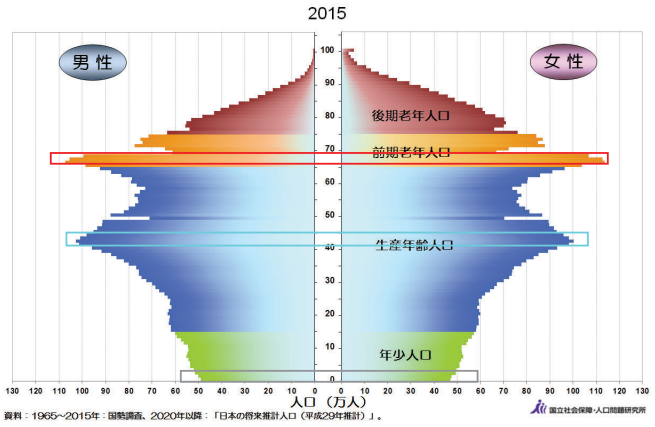
「地域の未来予測」について

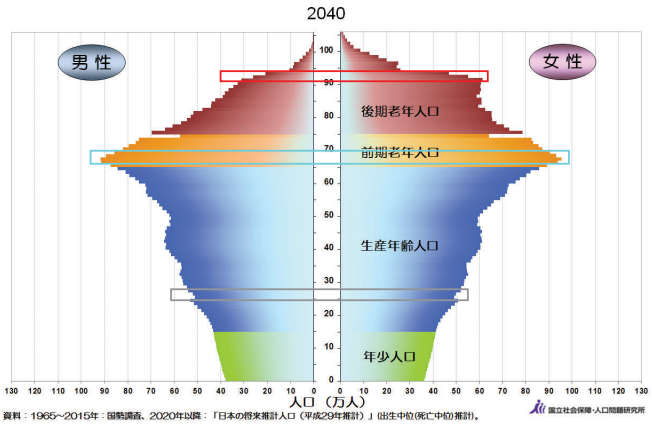
令和3年1月22日（金）

総務省自治行政局市町村課課長補佐　安藤　公浩

我が国の人口の動向について

○　2040年には、団塊の世代（出生数　260～270万人／年）及び団塊ジュニア世代（出生数　200～210万人／年）が高齢者となっており、我が国の人口ピラミッドはいわゆる棺おけ型になる。
○　近年の出生数は、年間100万人に満たない。2040年にはこの世代が20歳代となる。





出典：「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）

	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

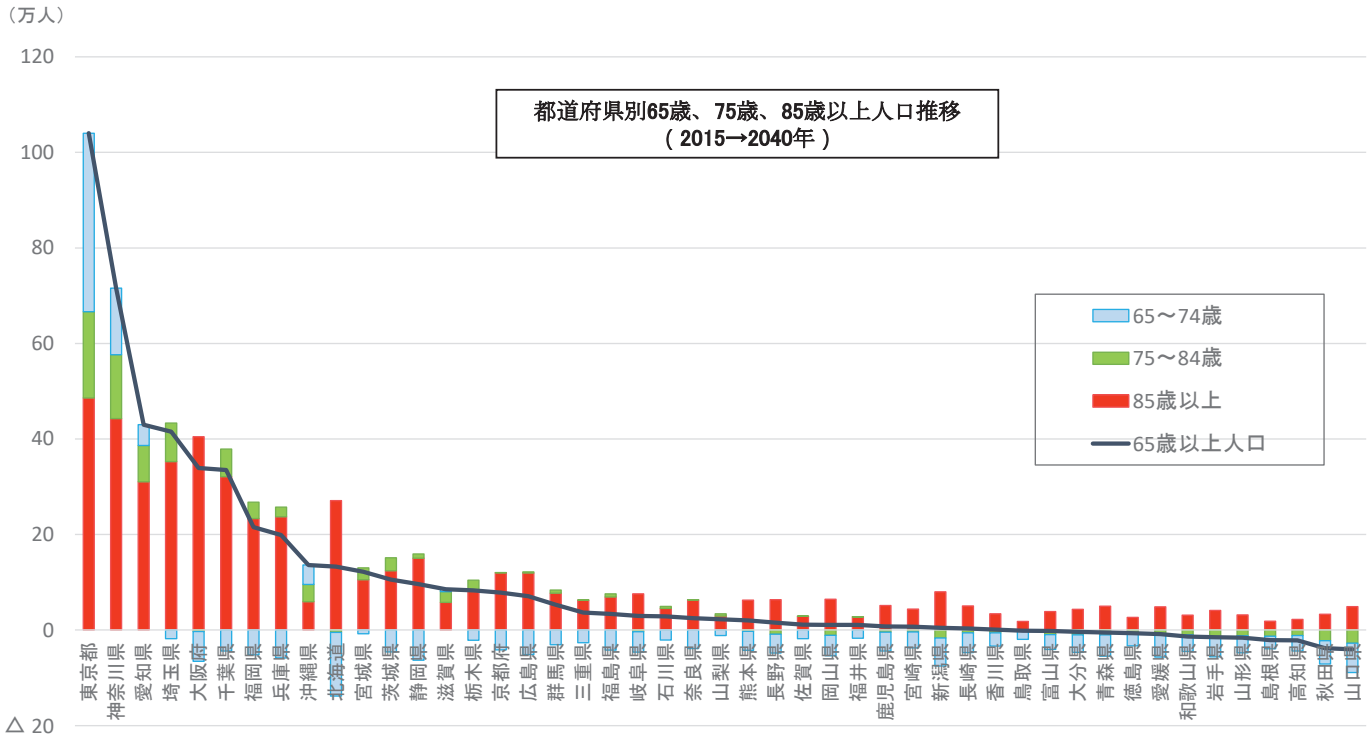
1

地域ごとに異なる変化・課題の現れ方の例

都道府県別65歳、75歳、85歳以上人口推移

○ 介護ニーズが高まる85歳以上人口は、2040年頃にピークを迎える。

○ 全ての都道府県で2040年にかけて増加し、特に一都三県、大阪府、兵庫県、愛知県、北海道、福岡県で大きく増加する。



出典：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（H25.3）」から作成

2

地域ごとに異なる変化・課題の現れ方の例

75歳以上人口増減率と15～74歳人口増減率（2015年→2040年）

15～74歳人口増減率 ＼ 75歳以上人口増減率（2015年→2040年）	～▲50%	▲50%～▲25%	▲25%～±0%	±0%～＋25%	＋25%～＋50%	＋50%～＋75%	＋75%～＋100%	＋100%～＋125%	＋125%～＋150%
＋25%～						2団体（0.1%） 20.0万人（0.2%） →26.5万人（0.2%）	1団体（0.1%） 24.3万人（0.2%） →32.3万人（0.3%）		
±0%～＋25%				5団体（0.3%） 105.7万人（0.8%） →113.1万人（1.0%）	11団体（0.7%） 283.5万人（2.3%） →312.0万人（2.8%）	14団体（0.8%） 237.3万人（1.9%） →255.4万人（2.3%）	16団体（1.0%） 328.6万人（2.6%） →359.3万人（3.3%）	4団体（0.2%） 34.9万人（0.3%） →39.0万人（0.4%）	2団体（0.1%） 10.9万人（0.1%） →12.8万人（0.1%）
▲25%～±0%			1団体（0.1%） 0.1万人（0.0%） →0.1万人（0.0%）	56団体（3.3%） 663.0万人（5.3%） →578.3万人（5.3%）	180団体（10.7%） 3070.5万人（24.5%） →2794.5万人（25.5%）	146団体（8.7%） 2985.2万人（23.8%） →2810.8万人（25.7%）	43団体（2.6%） 901.5万人（7.2%） →867.1万人（7.9%）	7団体（0.4%） 45.7万人（0.4%） →44.9万人（0.4%）	3団体（0.2%） 19.3万人（0.2%） →20.0万人（0.2%）
▲50%～▲25%		16団体（1.0%） 2.8万人（0.0%） →1.6万人（0.0%）	209団体（12.4%） 415.2万人（3.3%） →267.3万人（2.4%）	368団体（21.9%） 1489.2万人（11.9%） →1062.2万人（9.7%）	163団体（9.7%） 1053.0万人（8.4%） →798.7万人（7.3%）	54団体（3.2%） 394.2万人（3.1%） →309.9万人（2.8%）	7団体（0.4%） 22.8万人（0.2%） →17.9万人（0.2%）	3団体（0.2%） 18.0万人（0.1%） →14.7万人（0.1%）	
▲75%～▲50%	7団体（0.4%） 1.7万人（0.0%） →0.6万人（0.0%）	102団体（6.1%） 48.3万人（0.4%） →22.4万人（0.2%）	191団体（11.4%） 237.1万人（1.9%） →127.5万人（1.2%）	52団体（3.1%） 82.3万人（0.7%） →47.1万人（0.4%）	7団体（0.4%） 9.8万人（0.1%） →5.7万人（0.1%）	7団体（0.4%） 12.2万人（0.1%） →7.1万人（0.1%）			
～▲75%	2団体（0.1%） 0.3万人（0.0%） →0.1万人（0.0%）	3団体（0.2%） 0.6万人（0.0%） →0.2万人（0.0%）							

	団体数	2015年人口	2040年人口	特別区	指定都市	中核市	一般市	町村
①15～74歳人口増加、75歳以上人口急増（25%以上の増）	50 （3.0%）	939万人 （7.5%）	1,037万人	11	2	0	20	17
②15～74歳人口減少（25%未満の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）	379 （22.5%）	7,022万人 （56.1%）	6,537万人	4	18	37	213	107
③15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）	241 （14.3%）	1,510万人 （12.1%）	1,154万人	0	0	8	120	113
④15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）	820 （48.8%）	2,224万人 （17.8%）	1,504万人	0	0	5	316	499
⑤15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急減（25%以上の減）	130 （7.7%）	54万人 （0.4%）	25万人	0	0	0	8	122
－15～74歳人口安定（25%未満の増減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）	62 （3.7%）	769万人 （6.1%）	691万人	8	0	5	27	22
計	1,682	12,518万人	10,949万人	23	20	55	704	880

※ 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。境界線上に位置する場合は、上位に分類している。

出典：第32次地方制度調査会
第15回専門小委員会資料１－４を一部加工

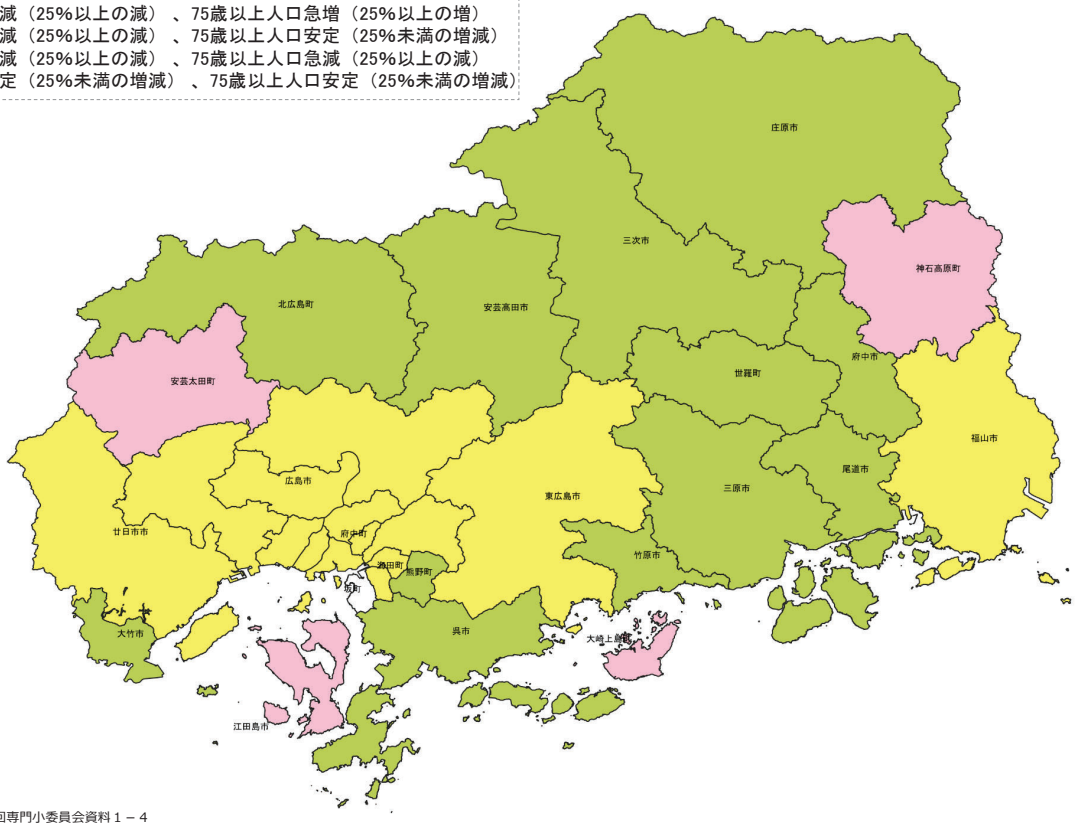
3

地域ごとに異なる変化・課題の現れ方の例

広島県の場合

75歳以上人口増減率と15～74歳人口増減率（2015年→2040年）

凡例
- ① 15～74歳人口増加、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ② 15～74歳人口減少（25%未満の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ③ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ④ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）
- ⑤ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急減（25%以上の減）
- ー 15～74歳人口安定（25%未満の増減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）

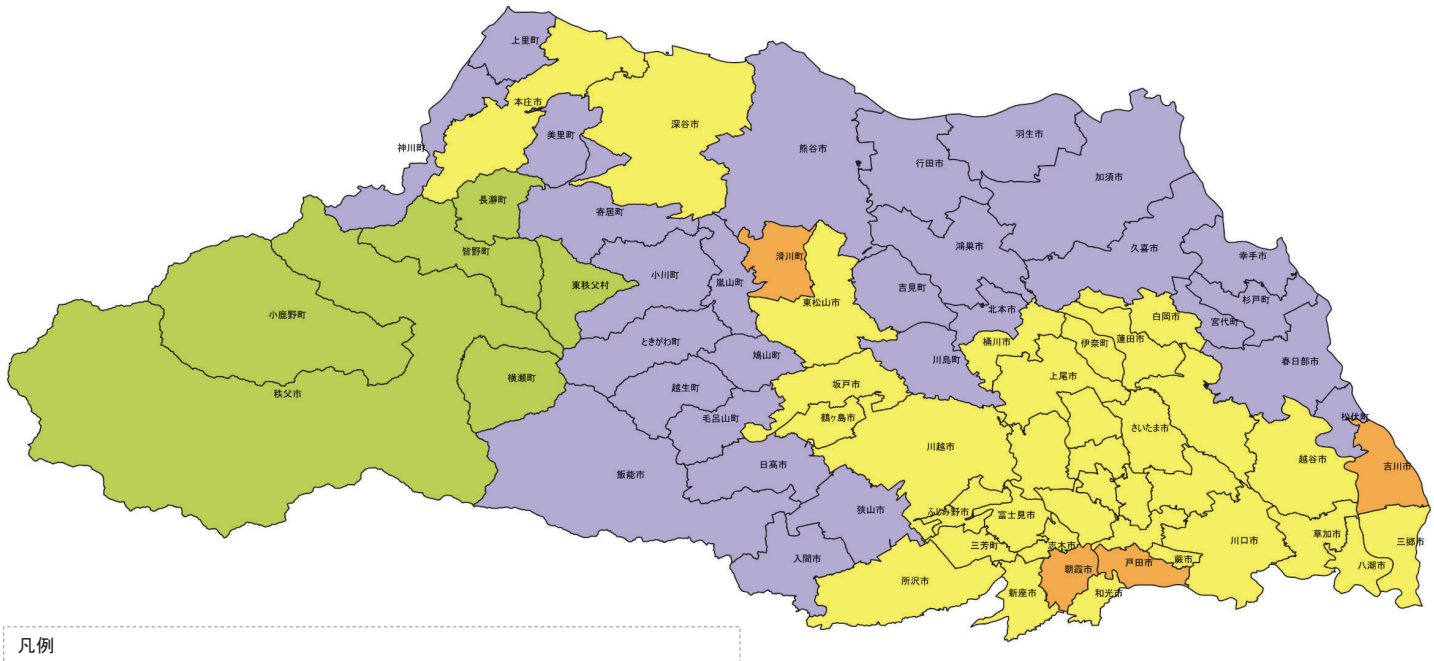


出典：第32次地方制度調査会第15回専門小委員会資料１－４

地域ごとに異なる変化・課題の現れ方の例

埼玉県の場合

75歳以上人口増減率と15～74歳人口増減率（2015年→2040年）

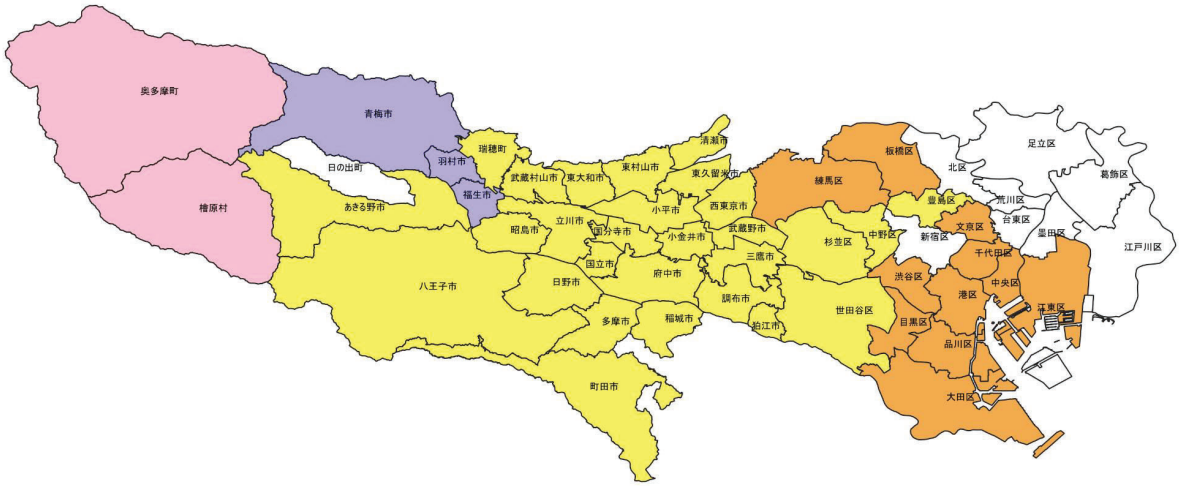


凡例
- ① 15～74歳人口増加、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ② 15～74歳人口減少（25%未満の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ③ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ④ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）
- ⑤ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急減（25%以上の減）
- ー 15～74歳人口安定（25%未満の増減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）

出典：第32次地方制度調査会第15回専門小委員会資料１－４

東京都（島嶼部を除く）の場合

75歳以上人口増減率と15～74歳人口増減率（2015年→2040年）



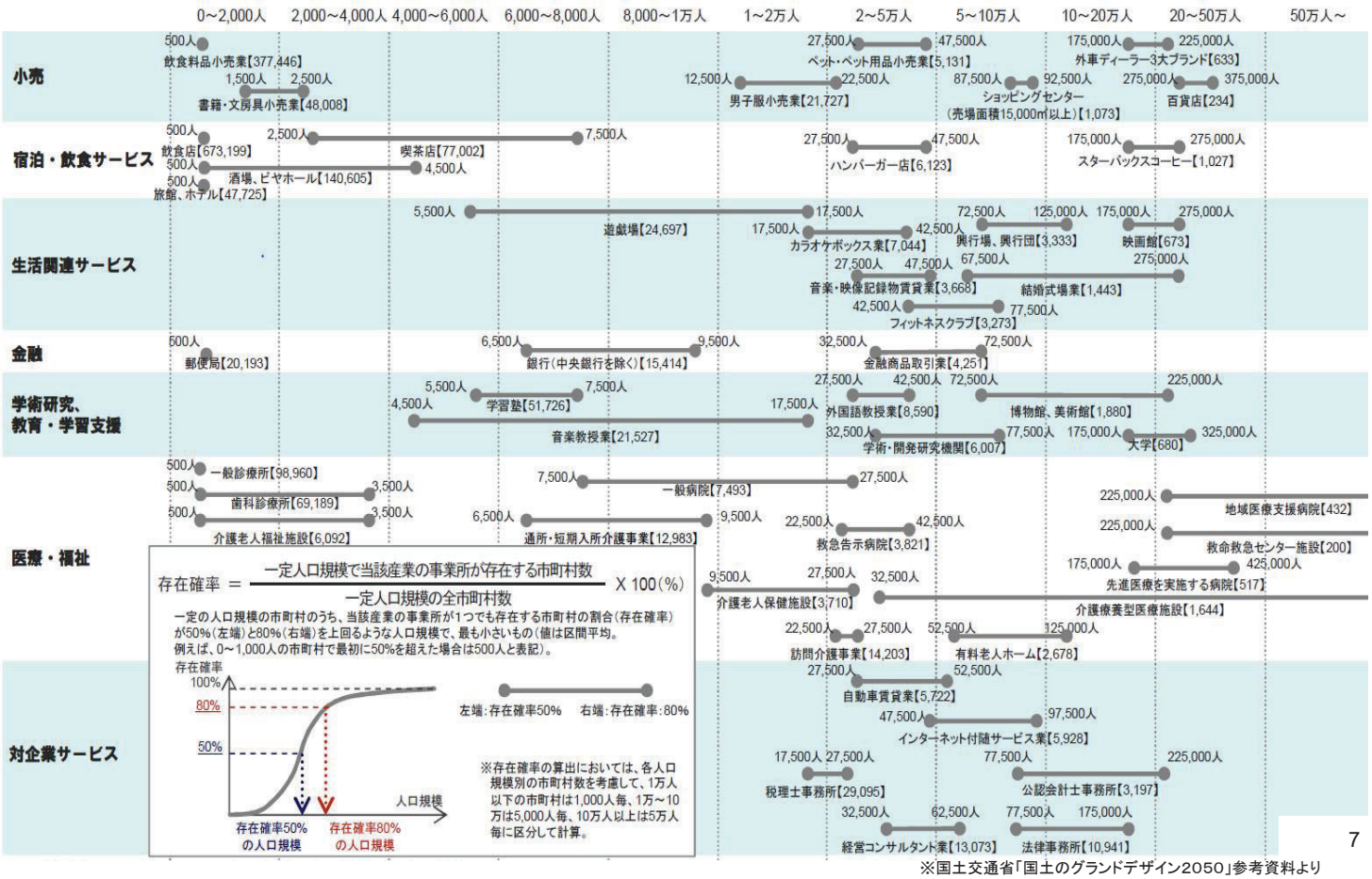
凡例

- ① 15～74歳人口増加、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ② 15～74歳人口減少（25%未満の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ③ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ④ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）
- ⑤ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急減（25%以上の減）
- ― 15～74歳人口安定（25%未満の増減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）

出典：第32次地方制度調査会第15回専門小委員会資料１－４

6

（参考）サービス施設の存在確率（50%-80%）



7

※国土交通省「国土のグランドデザイン2050」参考資料より

社会資本の老朽化の現状

高度成長期以降に整備された道路橋、トンネル、河川、下水道、港湾等について、建設後50年以上経過する施設の割合が加速度的に高くなる。
※施設の老朽化の状況は、建設年度で一律に決まるのではなく、立地環境や維持管理の状況等によって異なるが、ここでは便宜的に建設後50年で整理。

≪建設後50年以上経過する社会資本の割合≫

	2018年3月	2023年3月	2033年3月
道路橋 [約73万橋注1)（橋長2m以上の橋）]	約25%	約39%	約63%
トンネル [約1万1千本注2)]	約20%	約27%	約42%
河川管理施設（水門等） [約1万施設注3)]	約32%	約42%	約62%
下水道管きょ [総延長：約47万km注4)]	約4%	約8%	約21%
港湾岸壁 [約5千施設注5)（水深－4．5m以深）]	約17%	約32%	約58%

注1） 道路橋約73万橋のうち、建設年度不明橋梁の約23万橋については、割合の算出にあたり除いている。（2017年度集計）
注2） トンネル約1万1千本のうち、建設年度不明トンネルの約400本については、割合の算出にあたり除いている。（2017年度集計）
注3） 国管理の施設のみ。建設年度が不明な約1，000施設を含む。（ 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年以上経過した施設として整理している。）（2017年度集計）
注4） 建設年度が不明な約2万kmを含む。（30年以内に布設された管きょ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30年以上経過した施設として整理し、記録が確認できる経過年数毎の整備延長割合により不明な施設の整備延長を按分し、計上している。）（ 2017年度集計）
注5） 建設年度不明岸壁の約100施設については、割合の算出にあたり除いている。（2017年度集計）

出典：第32次地方制度調査会第４回専門小委員会資料１－３（国土交通省総合政策局社会資本整備政策課・公共事業企画調整課提出資料）を一部加工

8

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」の概要（令和２年６月26日総理手交）

1. 基本的な認識

○ **2040年頃にかけて人口減少・高齢化等の人口構造の変化が進み**、更新時期の到来したインフラは増加。支え手・担い手の減少など資源制約に伴い、地域社会の持続可能性に関する様々な課題が顕在化
「地域の未来予測」を踏まえ、**技術を活かした対応、地域や組織の枠を越えた連携**を長期的な視点で選択する必要

○ **新型コロナウイルス感染症**への対応を通じ、住民に身近な**地方公共団体が提供する行政サービスの重要性**や、人、組織、地域がつながり合う**デジタル社会の可能性**が広く認識。また、**人口の過度の偏在に伴うリスク**が浮き彫りに。

地方行政のあり方を変化・リスクに適応したものへと転換する必要

目指すべき地方行政の姿

地方行政のデジタル化（→2） → Society5.0における技術の進展を最大限活用し、時間/場所を問わず迅速/正確な行政サービスの提供を推進
公共私の連携（→3） / **地方公共団体の広域連携**（→4）
→ 資源制約の下でも、地域に住民が安心して快適に生活を営む地域社会を形成/都市・地域のスマート化の実現
→ 都道府県間の連携・協力によって、人の往来が活発な大都市圏の広域課題に対応
地方議会（→5） → 資源制約の下で一層重要な役割を果たせるよう、多様な住民の参画を推進

2. 地方行政のデジタル化

✓ 従来の技術や慣習を前提とした行政体制を変革。Society5.0における技術の進展を最大限活用し、スマートな自治体行政へ
✓ マイナンバー制度は国・地方を通じたデジタル化の基盤に。地方行政のデジタル化に向けて、国が果たすべき役割はより重要に

① 国・地方を通じた行政手続のデジタル化
- 行政手続のオンライン化をはじめ地方行政のデジタル化は、住民が迅速/正確に行政サービスを享受するために不可欠
- 国・地方共通の基盤であるマイナンバー制度の活用とマイナンバーカードの機能発揮を通じた普及を図り、行政手続のデジタル化を推進

② 地方公共団体の情報システムの標準化
- 国は、地方公共団体の基幹系システムについて、法令に根拠を持つ標準を設定。地方公共団体は、原則として、当該標準に則って各事業者が開発したシステムを利用

③ AI等の活用
- 国は、地方公共団体のAI等の技術開発を支援
幅広く活用すべき技術の全国利用を促進

④ 人材面の対応
- 国は、地方公共団体のICT専門人材の確保等を支援

⑤ データ利活用と個人情報保護制度
- 官民相互のデータ利活用を円滑化していくことが重要であり、それに対応した個人情報保護制度の積極的な議論を期待

9

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」の概要（令和２年６月26日総理手交）

3. 公共私の連携

✓ 住民に必要なサービスを確保していくため、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会の多様な担い手の連携が重要に

① 連携・協働のプラットフォーム構築

- 地域の多様な主体の連携・協働のプラットフォームを市町村が構築
- 民間人材と地方公務員の交流環境の整備
  （例：多様な任用形態・兼業許可の活用等）

② 地縁法人制度の再構築・共助の担い手の基盤強化

- 地域課題への取組を行う地縁法人制度として、認可地縁団体制度（自治会による不動産保有のための法人制度）を再構築
- 市町村は、共助の担い手に人材・資金・ノウハウ等を支援
  （例：地域運営組織・集落ネットワーク圏、地域おこし協力隊・企業人）

4. 地方公共団体の広域連携

広域連携による基礎自治体の行政サービス提供

✓ 地域において住民が安心して快適に生活を営むことができるようにするため、住民の生活機能の確保や、持続可能な都市構造への転換・都市/地域のスマート化の実現などのまちづくりなどのため、市町村による他の地方公共団体との自主的な連携が重要

① 市町村連携の課題への対応

- 定住自立圏、連携中枢都市圏等の市町村連携の取組を深化
  - ✓ 連携計画の作成等の役割を担う市町村と、他の市町村による連携施策のPDCAサイクルの整備
  - ✓ 公共私連携の強化のため、共私からの意見聴取・提案検討
  - ✓ 市町村連携を前提として、都道府県からの積極的な事務移譲

  が重要

  ※法制度化には、関係者と十分な意見調整が必要

② 都道府県による市町村の補完・支援体制の強化

- 多様な市町村の現状を踏まえ、きめ細やかな都道府県による補完・支援が必要
- 市町村から都道府県に役割分担の協議を要請する仕組みも検討

③ 多様な連携による生活機能の確保

- 多様な市町村間の広域連携により住民の生活機能を確保(関係市町村に適切に財政措置)

都道府県の区域を越えた連携

✓ 広域課題への対応には、都道府県間の一層緊密な協力関係が必要に

都道府県の区域を越えた広域課題への対応

- 大規模な災害や感染症への対応など、都道府県を越えた広域的な課題に対し、都道府県相互の協力関係の構築が必要
- 人口の移動が特に多い東京圏では、国も連携し、継続的に協力・調整を行う体制の構築が必要

5. 地方議会

✓ 資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大する中、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である地方議会に、より多様な層の住民が参画できるようにすることが必要

【無投票当選者割合】
都道府県26.9%、指定都市 3.4%、市 2.7%、町村23.3%

① 請負禁止の緩和

- 禁止される請負の範囲の明確化等（個人の請負の一部緩和も検討）

② 立候補環境の整備

- 立候補に伴う不利益取扱いを禁止

10

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（抜粋）

第１　基本的な認識

３　目指すべき地方行政の姿

(2) 地域の未来像についての議論

- 市町村は、住民に最も身近な地方公共団体としての役割を果たすため、今後の変化やリスクに的確に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供していく必要がある。その際、市町村の現在の状況や課題、今後の変化の現れ方は多様であることから、それぞれの市町村において、首長、議会、住民に加え、コミュニティ組織、ＮＰＯ、企業等の地域社会を支える様々な主体がともに、資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要である。
- そのためには、具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基にして「地域の未来予測」として整理することが考えられる。また、住民の日常生活の範囲が市町村の区域を越えて広がっている地域や、市町村間の広域連携を視野に入れている地域においては整理を共同で行うことも有用である。
- その上で、目指す未来像を実現するため、限られた経営資源の中でとるべき方策の優先順位をどのようにつけていくのか、技術を活かした対応、組織や地域の枠を越えた連携等により資源制約を乗り越えることができるか、市町村が、地域の置かれた状況に応じて自ら判断し、長期的な視点で必要な対応を選択していくこと、また、様々な政策や計画に具体的に反映させていくことが求められる。こうした取組は、既に一部の市町村で始められているが、取組の広がりが期待される。
- 都道府県においては、市町村の求めに応じ、その整理を支援し、地域の変化・課題の見通しを市町村と共有することが重要である。国においては、各府省の政策に関わるデータ等、「地域の未来予測」の整理のために必要となるデータについて情報提供を行う必要がある。また、国・地方を問わず、オープンデータの取組を推進することによって、住民や地域社会を支える様々な主体がデータを利活用できるようにすることが必要である。

11

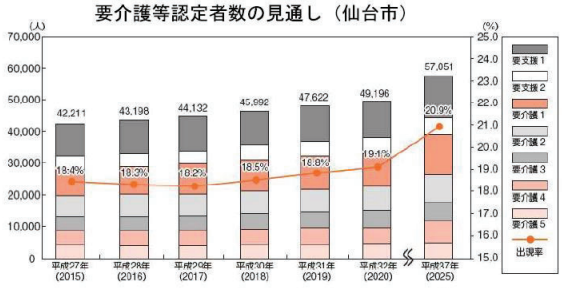
地域の状況に関する将来推計データの作成事例（仙台市の事例）

○仙台市の例

仙台市は、仙台市総合計画審議会における21世紀半ばを展望した「仙台市基本計画」（H30.11）策定のための調査・審議の中で、仙台市各部局において、様々な項目について独自に将来推計を行った。

【第２回仙台市総合計画審議会資料に掲載されている主な項目】
- ・区又は支所ごとの将来人口推計（仙台市まちづくり政策局）
- ・区又は支所ごとの高齢化率の将来推計（仙台市まちづくり政策局）
- ・中学校区ごとの高齢化率の将来推計（仙台市まちづくり政策局）
- ・要介護等認定者数の将来推計（仙台市健康福祉局）
- ・認知症高齢者数の将来推計（社人研等）
- ・仙台医療圏の入院に係る需要の将来推計（宮城県地域医療構想）
- ・仙台医療圏の在宅医療等に係る需要の将来推計（宮城県地域医療構想）
- ・救急需要の将来推計（仙台市消防局）
- ・保育需要の将来推計（仙台市子供未来局）
- ・保育に係る利用意向率の将来推計（仙台市子供未来局）
- ・気温上昇量の将来推計（仙台市環境局）
- ・温室効果ガス排出量の将来推計（仙台市環境局）

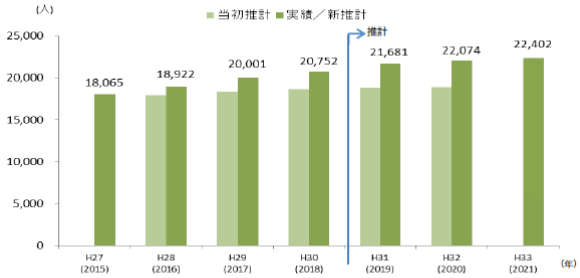
要介護等認定者数の見通し（仙台市）



※平成29年までは実績(各年10月1日)、平成30年以降推計

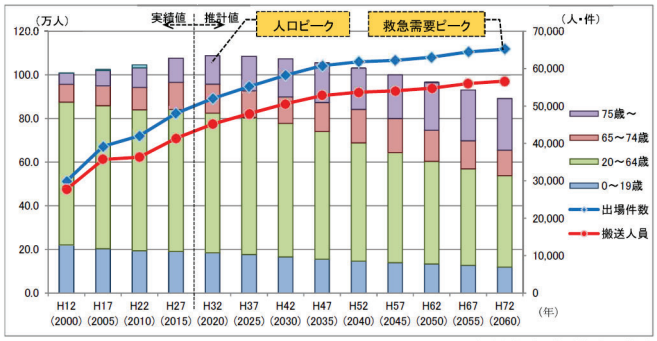
出典：仙台市健康福祉局「仙台市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画（平成 30～32 年度）」

＜保育需要の見込み（仙台市）＞



出典：仙台市子供未来局資料
注１：各年４月１日現在。
注２：保育に係る量の見込み＝保育に係る利用意向率×就学前児童数。なお、２号認定については、地域型保育事業等の卒園時の一部が幼稚園に移行することを考慮している。
注３：当初推計については、平成 26 年４月１日時点の住民基本台帳をもとに、新推計については、平成 29 年４月１日時点の住民基本台帳をもとに、コーホート要因法により仙台市子供未来局が独自に推計。

救急需要の推移と見通し（仙台市）



出典：仙台市消防局「総合的消防力の整備方針 2016」

地域の状況に関する将来推計データの作成事例（未来カルテ）

出典：第32次地方制度調査会第15回専門小委員会資料１－１（参考資料）を一部加工

未来カルテ

全市町村について、各種統計データを用いて、現在の人口減少・高齢化傾向が継続した場合の2040年の人口や産業、保育、教育、医療・介護、公有施設・道路、財政等の地域の状況を予測した結果を示すもの。
プログラムが公開されており、無料でダウンロードが可能。

「地域の未来予測に関する検討ＷＧ」について

概要

第32次地方制度調査会答申（令和２年６月26日）において、今後、具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基に「地域の未来予測」として整理することが考えられる旨が指摘された。これを踏まえ、総務省において、「地域の未来予測に関する検討ＷＧ」を開催し、各市町村における実施の際の参考となるよう、国として例示すべき対象分野や指標、推計方法について検討を行っている。

検討内容

①**「地域の未来予測」のあり方**：「地域の未来予測」のあり方について、その基本的な考え方をはじめ、これを踏まえた地域における「目指す未来像」の議論のあり方等について検討

②**分野・指標**：「地域の未来予測」として行政需要や経営資源に係る長期的見通しを作成することが考えられる分野・指標の例について検討

③**推計方法**　：指標の例ごとの推計方法の例について、既存の各種推計の手法との関係を含め検討

構成員

学識経験者３名、地方公共団体職員６名の計９名で構成（◎:座長）

【学識経験者３名】

◎伊藤　正次　　東京都立大学法学部法学科教授
倉阪　秀史　　千葉大学大学院社会科学研究院教授
野澤　千絵　　明治大学政治経済学部政治学科教授

【地方公共団体職員６名】

石川　教男　　千葉県市原市企画部総合計画推進課長
五味田　直史　神奈川県秦野市政策部行政経営課長
城間　正樹　　大阪府総務部副理事
田村　泰司　　北海道下川町政策推進課長
松田　智子　　宮城県仙台市まちづくり政策局政策企画部長
矢谷　明也　　京都府舞鶴市建設部長

スケジュール

○令和２年８月　第１回ＷＧ
・「地域の未来予測」のあり方の検討
・分野・指標の例の検討

○令和２年10月　第２回ＷＧ
・指標の例の検討
・指標ごとの推計方法の例の検討
⇒（総務省から地方公共団体へ指標・推計方法の例（案）を照会）

○令和３年１月　第３回ＷＧ
・意見照会を踏まえた指標、推計方法、推計結果の可視化の例の検討

○令和３年３月　第４回ＷＧ
・とりまとめ

14

「地域の未来予測」検討ＷＧの検討状況について①

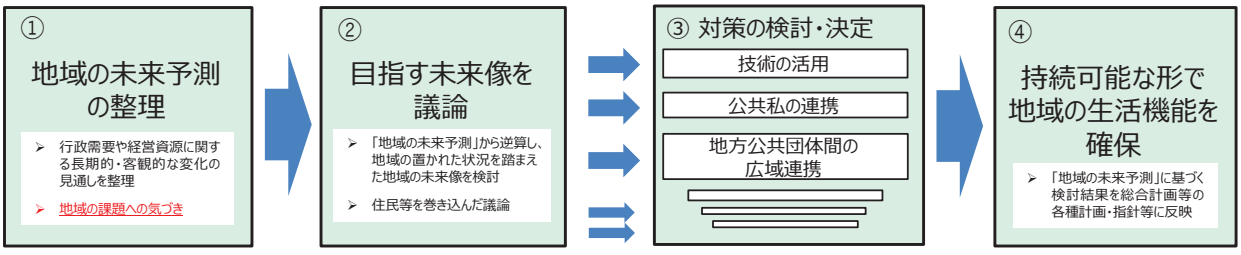
1　「地域の未来予測」の基本的考え方

○　2040年頃にかけて、人口減少の加速とともに、生産年齢人口の減少幅が増大し、高齢者人口はピークを迎える。また、集中的に整備してきたインフラが老朽化し、更新需要が高まることとなる。その結果として、日常生活に支えを必要とする人や適切な管理・更新が求められるインフラの需要が増加する一方、支える人材が減少するギャップにより、**多様な分野において課題が顕在化**することが見込まれる。

○　これらの変化・課題に的確に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供していくため、それぞれの市町村において、首長・議会・住民やコミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会を支える主体がともに、**資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要**である。

○　その際、これらの変化・課題の現れ方は地域によって異なることから、議論の前提として、具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、**各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基にして「地域の未来予測」として整理**することが考えられる。

○　各市町村においては、「目指す未来像」を実現するため、客観的な長期見通しとしての「地域の未来予測」を基礎として、限られた経営資源の中で取るべき方策の優先順位をどのようにつけていくのか、技術を活かした対応、組織や地域の枠を越えた連携等により資源制約を乗り越えることができるか、自ら判断し、様々な政策や計画に具体的に反映させていくことが期待される。



15

「地域の未来予測」検討ＷＧの検討状況について②

２－１　「地域の未来予測」の対象となる分野・指標

○　客観的な長期見通しとしての「地域の未来予測」の対象となる分野や指標については、以下のとおり考えられるのではないか。

（１）分野について

・　「地域の未来予測」として長期的な見通しを立てるべき行政需要や経営資源の範囲としては、基本的な考え方を踏まえ、**今後の人口構造の変化やインフラの老朽化の影響を大きく受ける行政分野**が中心と考えられる。また、行政サービスや公共インフラのほか、公共的サービスである共・私のサービスも長期的な見通しの対象に含みうることとする。

・　このほか、第32次地方制度調査会答申においては、Society 5.0の到来をはじめとする技術の進展、ライフコースや価値観の変化・多様化などの今後の変化も指摘されているが、これらに関する長期的・客観的な見通しのデータを提示することは困難であることから、「地域の未来予測」の対象ではなく、これを踏まえた「目指す未来像」の議論の中で取り扱われるものとする。

（２）指標について

・　分野と同様に、具体的な指標についても、地域における議論の前提となる行政需要や経営資源に関する長期的な変化についての客観的な見通しを示すためのものであることから、**市町村が掲げる目標とは異なるものとして、施策の効果を極力取り除いた、可能な限り客観的に推計できる指標を採用**する。

・　「地域の未来予測」における長期的な見通しについては、おおむね20年先を目途としつつ、入手可能なデータに応じて、15年～30年など、指標によって見通しの期間が異なることが考えられる。また、見通しについては、人口推計の改定や、総合計画の見直しのタイミングを捉えて更新することが考えられる。

16

「地域の未来予測」検討ＷＧの検討状況について③

２－２　分野及び指標の例について

○　「地域の未来予測」の対象は、分野横断的な指標として前提となる人口と施設・インフラとした上で、人口等を基礎として長期見通しの推計が可能な分野であって、施設・インフラをはじめとしたサービス提供体制の見直しに長期的な視点での検討が必要な分野の例として、以下の分野とする。

分野	指標の例（参考事例）抜粋
人口	総人口／85歳以上人口／75歳以上人口／65歳以上人口／生産年齢人口／年少人口／高齢化率／町丁・字別人口 【参考事例】世帯主が75歳以上の単独世帯・夫婦のみの世帯数
施設・インフラ	メッシュ別人口／町丁・字別人口／公共施設・インフラ資産の更新時期及び面積／メッシュ推計／各種施設等の位置 【参考事例】耐用年数を超える施設数・割合／生活サービス施設800m圏等の人口カバー率／生活サービス施設の位置と人口密度／生活サービス施設の徒歩圏内人口密度／公共交通路線網と人口密度／公共交通路線網と人口増減率
医療・介護	医療需要（外来患者数・入院患者数）／介護サービスの見込み量／平均寿命 【参考事例】要介護等認定者数
公共交通	年齢別各交通手段の利用者数 【参考事例】バス停圏域人口／公共交通路線網と人口密度・人口増減率
子育て・教育	0～3歳児数／3～5歳児数／小学生数／中学生数 【参考事例】保育所需要／幼稚園需要
空間管理	【参考事例】空き家数／農地面積／森林面積
衛生	有収水量（生活用水）／ごみ発生量
消防・防災	避難行動要支援者数／救急搬送人員

17

指標の例及び参考事例（抜粋）

分野	指標	分類	単位	推計方法（・データソース）	出典
人口	総人口	国推計（社人研）	市町村	【2040年5歳階級別総人口（市町村単位）】	・「日本の地域別将来推計人口（平成30年）」（社人研）
	総人口	自治体推計（町田市）	中学校区	【2040年における年少、生産年齢、老年別人口（中学校区単位）（町田市推計）】住民基本台帳人口をベースにコーホート要因法を用いて推計	・第1回町田市長期計画審議会資料8「町田市将来人口推計」（令和元年8月）
	65,75,85歳以上人口	国推計（社人研）	市町村	【2040年65,75,85歳以上5歳階級別人口（市町村単位）】	・「日本の地域別将来推計人口（平成30年）」（社人研）
	生産年齢人口（15～64歳）	国推計（社人研）	市町村	【2040年15～64歳5歳階級別人口（市町村単位）】	・「日本の地域別将来推計人口（平成30年）」（社人研）
	町丁・字別人口	国推計（国土技術政策総合研究所）	100mメッシュ、町丁・字	任意の市区町村を対象に、2045年まで5年ごとの100mメッシュ別、町丁・字別人口について、国勢調査人口をベースとして、コーホート変化率法・コーホート要因法の2パターンで推計。全ての町丁・字の予測値の合計が、「平成30年社人研推計」による市区町村単位の将来推計人口と一致するよう調整 ・地図上で100mメッシュ、町丁・字別に人口等を色分けして表示 ・町丁・字別に人口推移や人口ピラミッド等の表示。	・「将来人口・世帯予測ツールV2」（国土技術政策総合研究所） ※インターネット上で公表（H30年7月から提供）

分野	指標	分類	単位	推計方法（・データソース）	出典
施設・インフラ	公共施設・インフラ資産の更新時期・面積	新規	市町村	2040年までに更新時期が到来する各施設について、更新年・施設面積を棒グラフで可視化	
	各種施設等の位置	国推計（国土交通省）	500mメッシュ	各調査年度時点における施設等（医療機関、福祉施設、文化施設、学校、公共交通（鉄道、バス停留所、バスルート等）、給水区域等）の位置情報	・「国土数値情報」（国土交通省）（インターネット上で公表）
	生活サービス施設800m圏等の人口カバー率（数値） 参考事例	自治体推計（舞鶴市）	100mメッシュ	2030年における100mメッシュ別人口について、「都市計画基礎調査」（舞鶴市）の土地の利用状況（住宅、商業施設、道路、農地等）に基づき、「国土数値情報」（国土交通省）の1kmメッシュの人口を案分することにより推計 100mメッシュ上に現状の施設等（医療施設、福祉施設、大規模商業施設、公共交通）の位置をプロットし、各施設への徒歩圏内の人口を推計することにより、2040年時点における徒歩圏カバー率を算出（施設800m圏域内（バス停は300m圏域）人口を総人口で除して算出） ※施設の位置データは市が保有し、または把握した情報等による	・「都市計画制度　区域区分の見直し基準」（舞鶴市平成29年3月） ・「舞鶴市立地適正化計画資料編」（舞鶴市平成30年4月）
	公共交通路線網と人口密度、高齢化率（地図） 参考事例	自治体推計（北九州市）	町丁目・字	町丁目・字別の2040年の人口密度、高齢化率を推計 町丁目・字別の人口密度、高齢化率に基づき色分けした地図上に、2011年時点の公共交通路線網（鉄軌道、バス停、バス路線等）、鉄軌道駅500m圏、バス停300m圏を示すことで、将来の人口密度・高齢化率と公共交通路線網の関係を提示 ※「国土数値情報」から、鉄軌道・バス路線・バス停等のデータを取得	・「北九州市立地適正化計画」（北九州市平成28年9月）

18

「地域の未来予測」検討ＷＧの検討状況について④

3　実施のあり方について

○　「地域の未来予測」は、地域における議論の材料として、あくまで自主的な取組として作成されるものであり、国が示す分野や指標の例を参考にしつつ、地域の実情に応じて作成されることが期待される。

○　「地域の未来予測」を作成するに当たっては、住民の日常生活の範囲が市町村の区域を越えて広がっている地域や、市町村間の広域連携を視野に入れている地域においては共同して作成することが有用である。
　また、指定都市における行政区のほか、支所の管轄区域や中学校区など、推計データの入手が可能な範囲で、より狭域での見通しを作成することも有用である。

○　各市町村は、「地域の未来予測」を作成した上で、どのような未来を実現したいのか、**「目指す未来像」について、ワークショップの開催や地域の多様な主体が参画している協議会等のプラットフォームの活用等により住民等とともに議論**すること、議論の結果を様々な政策や計画に反映させていくことが期待される。

○　「目指す未来像」の議論において、多様なステークホルダーと課題やビジョンを共有するには、長期的な変化や課題を、GISソフト等を活用して視覚的にわかりやすくする「見える化」や、必要に応じて緊張や心理的な抵抗を和らげ、議論を進めやすくするための工夫を行うなど、提示方法の検討も重要である。

○　市町村の「地域の未来予測」の作成に資するよう、都道府県は、市町村の求め等に応じ、広域で把握すべきデータの提供やデータ分析の支援等を行い、地域の将来見通しを市町村と共有することが重要である。

○鎌倉市

公共施設再編の取組に関する認識を共有するとともに、再編計画の検討における課題やアイデアを把握するため、再編シミュレーションを体感的に把握できる住民参加のワークショップを開催

<付箋を使って施設の再編シミュレーションをした様子>

19

人口や施設等の地図上での分析の方法（GISソフト等の活用）

メッシュ分析のプロセスは「①データセットの収集・作成」「②マップ作成」「③マップに基づく分析・計画策定」に整理される。

プロセス	概要
①データセットの収集・作成	• 分析に必要な地域の粒度（町丁目単位、100mメッシュ、500mメッシュ等）に応じたデータセットを収集・作成する。 • データセットの一部は国等のオープンデータから取得可能である。データセットが公開情報から取得できない場合に、自治体が独自にデータセットの収集・作成を行う。 • **代表的なデータセットの例**
②マップ作成	• アプリケーションを用いて、①で作成したデータセットからマップを作成する。アプリケーションの機能の一部として、データセットが組み込まれているものもある。 • マップを作成するアプリケーションの中には有償のものもあり、サポートやインターフェースが充実している。無償のアプリケーションについても、国や県から詳細な使い方マニュアルが公開されている。 • **代表的なアプリケーション**
③マップに基づく分析・計画策定	• 作成したマップに基づき、将来の街の在り方の検討や、計画策定のための基礎資料として使用

代表的なデータセットの例

データセット名称	概要
国土数値情報	国土交通省が提供するデータセット。無料でダウンロード可能 ①国土（水・土地）、②政策域→行政区域、学区や医療圏等 ③地域→インフラ、教育、医療施設等、④交通→バス、鉄道等 ⑤各種統計→500mメッシュ別将来人口予測
将来人口・世帯予測ツールV2	国総研が提供するツール。国勢調査の小地域人口・世帯データを用いてコーホート法により将来人口予測を行うとともに、マップ表示する機能を備えた Excel ベースのツール
DRMデータベース	一般財団法人日本デジタル道路地図協会が提供する有償のデータセット。 民間系のデータ（コンビニ・スーパー等）や、道路の路線名の表示や延長の表示　等

代表的なアプリケーション

オフラインで動作するアプリケーションの例
1．ArcGIS
2．SIS
3．QGIS
4．地理情報分析支援システム MANDARA

オンラインで動作するアプリケーションの例
5．My City Forecast
6．都市構造可視化計画ウェブサイト
7．JSTATMAP
8．地域包括ケア「見える化」システム

20

人口や施設等の地図上での分析の方法（GISソフト等の活用）

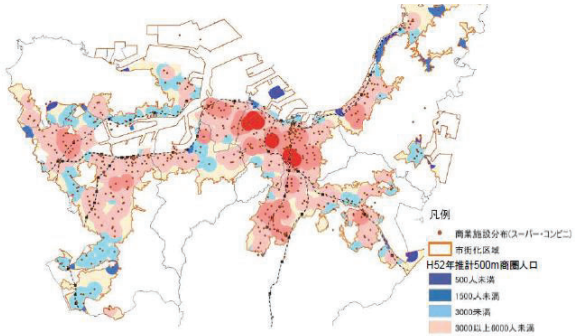
○北九州市

北九州市は、「北九州市立地適正化計画」（平成29年4月）策定に際し、2040年の町丁目・字別の人口（人口、人口密度、高齢者人口、高齢化率、年少人口、人口増減率・人口密度増減）と、公共交通路線網、生活サービス施設等のポイントデータを重ね合わせたマップを作成し、施設周辺の人口密度等の分析を行った。

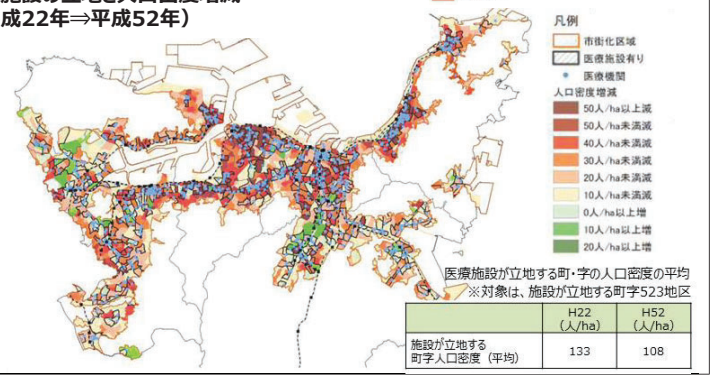
各プロセスへの対応状況

プロセス	対応状況
①データセットの収集・作成	• **町丁目・字別の将来推計人口**： 国勢調査（小地域集計、年齢（５歳階級））を基準に、コーホート要因法を用いて、町丁目・字別に2010年から2040年の人口密度増減等を推計 • **公共交通路線網、生活サービス施設（商業施設、医療施設等）の位置**： 国土数値情報や各企業HPから取得
②マップ作成	• ツールはArcGISを利用 • 町丁目・字別人口等に、公共交通路線網や、生活サービス施設を重ねて表示した • 公共交通路線網（鉄軌道駅500m圏、バス停300m圏）と町丁目・字別将来人口密度や高齢化率を重ね合わせた図を作成 • 商業施設については500m商圏人口で色分けした図を作成
③マップに基づく分析・計画策定	• 居住誘導区域と都市機能誘導区域を検討する際に、作成したマップを使用 • 医療施設、老人福祉施設については施設が立地する町字人口密度平均を算出する等の分析のうえ、「北九州市立地適正化計画」（平成29年4月）を策定

身近な商業施設（スーパー・コンビニ）の立地と500m商圏人口（平成52年）



医療施設の立地と人口密度増減（平成22年⇒平成52年）



医療施設が立地する町・字の人口密度の平均
※対象は、施設が立地する町字523地区

	H22（人/ha）	H52（人/ha）
施設が立地する町字人口密度（平均）	133	108

21

人口や施設等の地図上での分析の方法（GISソフト等の活用）

○南砺市

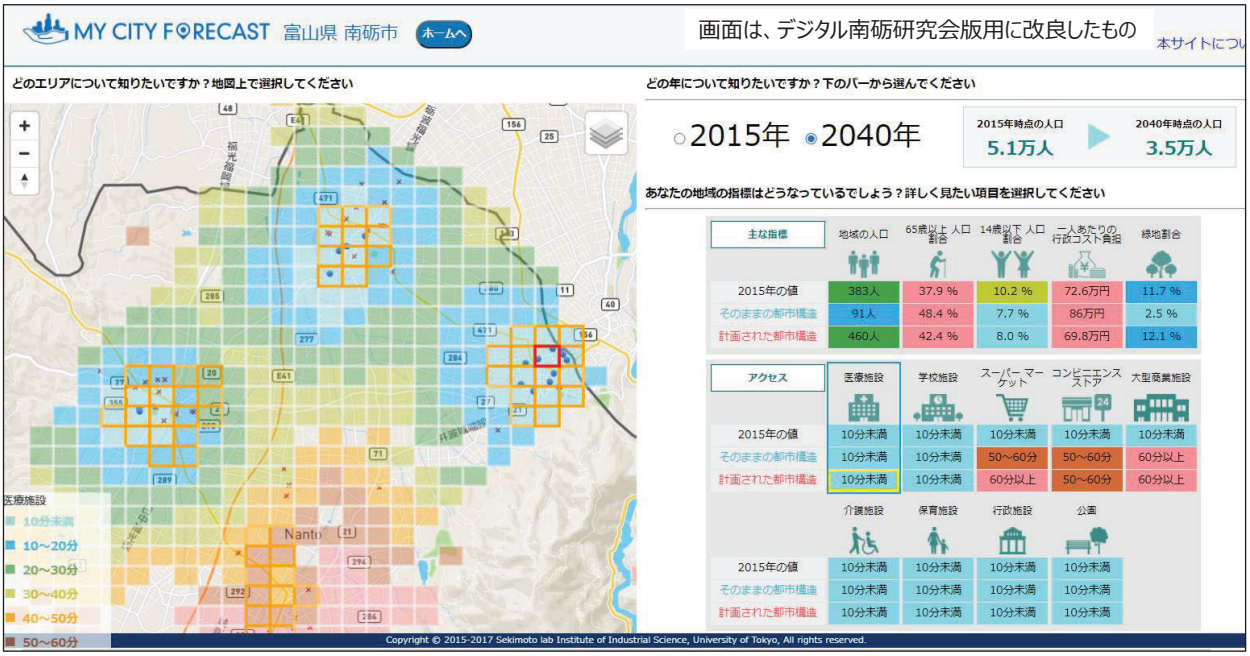
富山県南砺市は、「MY CITY FORECAST（デジタル南砺研究会版）」を用いて、2040年の各指標について将来推計を実施（東京大学生産技術研究所関本研究室等と共同研究）し、街の将来を考えるワークショップや研究会を開催した。

マップ作成の方法

「MY CITY FORECAST」のトップページで市町村名をプルダウンで選択
https://mycityforecast.net/

⇒

地域別の人口や、医療施設、学校へのアクセスについて、2040年の将来値が表示される



22

資料３

地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案について

総務省

令和３年１月２２日（金）
総務省自治行政局行政経営支援室

辻川　和希

地方公共団体の情報システムの標準化

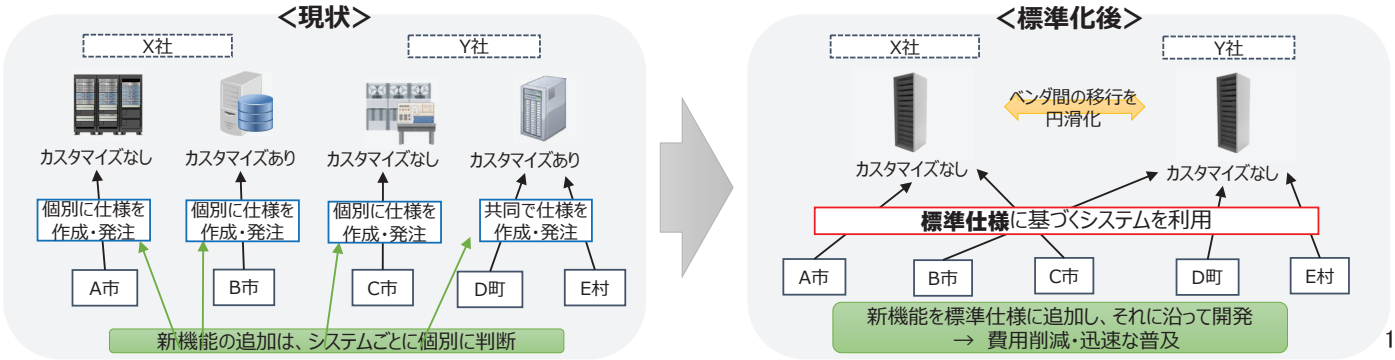
趣旨

○ 地方公共団体の基本的な事務（住民基本台帳、地方税、社会保障等）の大半は法令で内容が定められている。一方、情報システムは個別にカスタマイズを行っている例が多い。

【主な課題】
- 維持管理や改修に**重複投資が発生**。
- **調整コストが大きく**、クラウド利用が円滑に進まない。
- 申請手続きのオンライン化・デジタル化の取組等が**全国に迅速に普及しない**。

○ こうした課題を解決するため、地方公共団体の基幹系情報システムについての基準（標準仕様）を策定し、地方公共団体に当該基準に適合したシステムの利用を求める法的枠組みを構築し、**地方公共団体の情報システムの標準化を実効的に推進**。

【情報システムの標準化イメージ】



地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案（仮称）の概要

趣旨

国民が行政手続において情報通信技術の便益を享受できる環境を整備するとともに、情報通信技術の効果的な活用により持続可能な行政運営を確立することが国及び地方公共団体の喫緊の課題であることに鑑み、地方公共団体情報システムの標準化について、基本方針及び地方公共団体情報システムに必要とされる機能等についての基準の策定その他の**地方公共団体情報システムの標準化を推進するために必要な事項を定める**。

概要

① 情報システムの標準化の対象範囲

・各地方公共団体における事務の処理の内容の共通性、住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化の観点から、標準化の対象となる事務を政令で特定

※ 児童手当、住民基本台帳、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、就学、国民健康保険、国民年金、障害者福祉、後期高齢者医療、介護保険、生活保護、健康管理、児童扶養手当、子ども・子育て支援

② 国による基本方針の作成

・政府は、地方公共団体の情報システムの標準化の推進について、基本方針を作成

・内閣総理大臣、総務大臣及び所管大臣が、関係行政機関の長に協議、知事会・市長会・町村会から意見聴取の上、方針案を作成

③ 情報システムの基準の策定

・所管大臣は、①の事務の処理に利用する情報システムの標準化のための基準（省令）を策定

・内閣総理大臣及び総務大臣は、データ連携、サイバーセキュリティ、クラウド利用等各情報システムに共通の事項の基準（省令）を策定

・策定時に地方公共団体の意見反映のための措置を実施

④ 基準に適合した情報システムの利用

・地方公共団体が①の事務の処理に利用する情報システムは、③の省令で定める期間内に基準に適合することが必要

・①の事務と一体的に処理することが効率的である場合に、基準に適合する情報システムの機能等について、①の事務以外の事務を処理するために必要な最小限度の追加等が可能

⑤ その他の措置

・地方公共団体は、国による全国的なクラウド活用の環境整備の状況を踏まえつつ、当該環境においてクラウドを活用して情報システムを利用するよう努める。

・国は、標準化のために必要な財政措置を講ずるよう努めるとともに、地方公共団体が基準への適合を判断するための支援等を実施

⑥ 施行期日

・令和３年９月１日

2

標準に準拠した情報システムの利用

◆2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申（令和2年6月26日）（抄）【第32次地方制度調査会】

第２　地方行政のデジタル化
１　基本的な考え方

2040 年頃にかけて生じる変化・課題、そして大規模な自然災害や感染症等のリスクにも的確に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供するためには、国・地方を通じた行政のデジタル化を進め、デジタル・ガバメントを実現することで、新たな時代にふさわしい環境を整えることが喫緊の課題である。

しかしながら、国・地方を通じて行政手続のオンライン化は十分に進んでいるとは言えず、利用者目線での利便性向上への取組が一層求められる。また、地方公共団体における自治体クラウド、ＡＩ（人工知能）等の導入やオープンデータの取組も更なる広がりが必要な現状にある。

地方行政のデジタル化は、行政手続のオンライン化をはじめ、住民に身近な地方公共団体の行政サービスに係る一連の業務を様々なＩＣＴ技術を活用して処理をするものであるが、従来の技術や慣習を前提とした行政体制を変革し、住民が迅速かつ正確で効率的な行政サービスを享受するために不可欠な手段である。さらには、住民、企業等の様々な主体にとって利便性が向上するとともに、公共私の連携や地方公共団体の広域連携による知識・情報の共有や課題解決の可能性が広がるなど、組織や地域の枠を越えたイノベーション創出の基盤となり、さらにこうした連携が、デジタル化の効果を一層高めるといった好循環の形成も期待される。

地方行政のデジタル化を実現するためには、国・地方に共通する基盤の活用、情報システム等を効率的・効果的に整備するシステム面での対応や専門人材の確保を含めた人材面での対応が必要となる。また、デジタル化を進める際の前提として、セキュリティの確保や個人情報の保護、災害時の対応、分野を越えた連携、さらにはデジタル化の移行過程における高齢者等の住民や行政側の負担等に留意する必要がある。

3

標準に準拠した情報システムの利用

2　地方行政のデジタル化と国の役割

(1) 地方行政のデジタル化について国が果たすべき役割

地方公共団体の事務処理は、画一性よりも自立性や多様性をより尊重し、地域の実情に応じた行政サービスの提供が進められている。このことは、行政の即応性、柔軟性、総合性を増し、住民の期待に応えるとともに、国・地方を通じた行政全体のあり方を再構築し、行政全体の簡素効率化を進めることにつながる。また、サービスの内容だけでなく、それを提供するための業務プロセスや組織のあり方についても、地方公共団体の判断が尊重されている。

他方で、**追加的な処理のための費用が低廉であるデジタル技術の特性や官民を通じてＩＣＴ人材が不足する状況を踏まえれば、地方行政のデジタル化について、組織や地域の枠を越えた連携を様々な形で推進することが求められており、国の果たすべき役割は重要性を増している。**

そのため、国には、共通して活用可能な基盤やツールの提供、条件不利地域も含めた地域におけるデジタル化に必要なインフラの整備促進を早急に進めていくことが求められる。このことは、地方公共団体が即応性、柔軟性を求める住民の期待に応え、迅速かつ的確な行政サービスを実現することにも通じる。

(2) 国が果たすべき役割の類型化

国が、地方行政のデジタル化の推進について一定の役割を果たす場合、例えば、国が直接、基盤となる制度や情報システムを提供することから、地方公共団体が情報システムを調達することを前提にその標準化を国が進めること、情報システムの共同利用について財政的支援を行うこと、地方公共団体の求めに応じて専門人材を派遣することまで、様々な手法があるが、地方公共団体の自由度への影響の大きさはそれぞれ異なる。

したがって、地方公共団体の事務の標準化・統一化の必要性や地方公共団体の創意工夫が期待される程度に応じて、国は適切な手法を採るべきである。**住民基本台帳や税務など、多くの法定事務におけるデジタル化は、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が比較的小さく、標準化等の必要性が高いため、地方公共団体の情報システムや事務処理の実態を踏まえながら、一定の拘束力のある手法で国が関わることが適当と考えられる**。他方、**地方公共団体が創意工夫を発揮することが期待され、標準化等の必要性がそれほど高くない事務については、奨励的な手法を採ることが考えられる**。

また、国が住民からの情報入手や住民への情報発信に係る様式・データ項目や経路の整備、プラットフォームの提供を行う際には、地方公共団体がこれを活用して自由に様々な行政サービスを提供できるようにすることが必要である。

4

標準に準拠した情報システムの利用

(2)地方公共団体の情報システムの標準化

住民基本台帳、税務等の分野における基幹系システムは、地方公共団体の情報システムの中でも重要な位置を占め、維持管理に加え、制度改正等における地方公共団体ごとの個別対応による負担が大きい。自治体クラウドによる共同利用を進めるに当たっては、団体間の情報システムの差異の調整が求められる。また、地方公共団体の枠を越えて活動する住民や企業の利便性の観点からは、団体ごとに規格等が異なると利便性を妨げる。さらに、国・地方を通じたデジタル化を進める観点からも、標準的機能を各地方公共団体のシステムが保有していることが望まれる。こうしたことから、**標準化等の必要性は高く、早急な取組が求められる**。

また、法令でほとんどの事務が定められており、観光、産業等の分野と比べて創意工夫の余地が小さいと言える。

そこで、基幹系システムについては、個々の地方公共団体でのカスタマイズや共同利用に関する団体間の調整を原則不要とするとともに、ベンダロックインを防ぎ、事業者間のシステム更改を円滑にするため、**システムの機能要件やシステムに関係する様式等について、法令に根拠を持つ標準を設け、各事業者は当該標準に則ったシステムを開発して全国的に利用可能な形で提供することとし、地方公共団体は原則としてこれらの標準準拠システムのいずれかを利用することとすべきである**。

具体的には、

・ 標準の設定に当たっては、国は、地方公共団体間の調整の負担を軽減するため、地方公共団体や事業者の意見を踏まえた標準を設定し、地方公共団体は、システムや業務処理の実態を標準に反映させるとともに、一部の団体の創意工夫によるシステムの機能改善等を他の団体にフィードバックできるようなプロセスを設けること
・ 標準を設定する対象事務の範囲については、標準化の目的や様々な類型の事務がシステム上一体的に処理されている実態を踏まえ、標準化の効果が見込め、地方公共団体に標準化のニーズがある事務を対象とすること
・ 対象事務の所管府省が複数にまたがる場合、分野横断的な事項をはじめとする府省間の調整が適切に行われること
・ システムの標準化に伴う業務プロセスの標準化に当たっては、団体規模による差異とともに、業務の内容や組織のあり方について地方公共団体が有する自主性に配慮すること
・ 標準を設定する主たる目的が、住民等の利便性向上や地方公共団体の負担軽減であることを踏まえ、地方公共団体が、合理的な理由がある範囲内で、説明責任を果たした上で標準によらないことも可能とすること

が必要である。

5

標準化法案の対象とする主な情報システムの範囲

○　自治体においては、基幹系システム、内部管理系システム、情報提供系システム等、様々な情報システムが活用されている。
○　標準を設ける場合の標準の位置付けについて、標準化等が求められる程度や自治体の創意工夫が求められる程度に照らして判断するとすると、基幹系システムは、自治体の情報システムの中でも重要な位置を占め、自治体の負担が大きく、とりわけ制度改正等についての自治体ごとの個別対応による負担が大きいため、標準化等が求められる程度が高いと言える。また、基幹系システムは、法令でほとんどの事務が定められており、創意工夫の余地が比較的少ないと言える。

（参考）市区町村において用いられている情報システムの分類例　　参照：総務省「新たな電子自治体推進のための情報化調査」（H25夏）

	内容	例
基幹系システム	住民情報を扱う等、市区町村の業務の中枢を担う情報システム	● 住民情報関連システム ➢ 住民記録システム、宛名管理システム、印鑑証明システム、学校教育システム、選挙人名簿システム等 ● 税務関連システム ● 国民健康保険関連システム ● 国民年金関連システム ● 福祉関連システム ➢ 介護保険システム、高齢者福祉システム、障害者福祉システム、生活保護システム、児童手当システム、母子健診システム、乳幼児医療システム等
内部管理系システム	人事給与、財務会計等、市区町村の内部管理を担う情報システム	● 人事給与システム ● 財務会計システム ● 文書管理システム
情報提供系システム	住民、企業、各地方公共団体職員、他の地方公共団体等の特定又は不特定の個人、法人・団体等への広報、広告、通知、通達、紹介、周知その他の情報提供を目的とする情報システム	● 各団体ホームページ
通信ネットワークシステム	庁内ネットワークなど、複数のLAN又は情報処理システムを接続するための通信ネットワーク及びそれを制御するコンピュータ群	● 庁内 LAN

6

標準化のための基準において定めることとなる事項

住民記録システム標準仕様書［第1.0版］目的、対象等

目指す姿

・複数のベンダが広域クラウド（全国規模のクラウド）上でシステムのアプリケーションサービスを提供

・各自治体は、原則としてカスタマイズせずに利用し、発注・維持管理や制度改正対応の負担がほとんどなく、業務を実施可能

目　的

・カスタマイズを原則不要にする
・ベンダ間での円滑なシステム更改を可能にする
・自治体行政のデジタル化に向けた基盤整備を行う

⇒人口減少社会・デジタル社会における住民サービスの維持・向上

対　象

・全ての市区町村
（指定都市、中核市等、一般市区町村（人口20万未満）の区分に応じて異なる要件を設定している項目もある）

標準準拠の基準

・実装すべき機能は実装が必要、実装してもしなくても良い機能は選択可能で、それ以外の機能は実装しないことが必要

想定する利用方法

・本仕様書に準拠していることを要件に付すだけで、システムの調達が可能となることを想定

改　定

・制度改正、自治体等による機能改善の提案、新たな技術開発等があった場合には、仕様書の改定を想定

住民記録システム標準仕様書［第1.0版］構成とポイント

第１章　本仕様書について
▷本仕様書の目指す姿、目的、対象、標準準拠の基準、想定する利用方法、改定等を明示

第２章　業務フロー等
▷本仕様書の機能要件に対応したモデル的な業務フローを掲載

第３章　機能要件
▷住民記録システムが管理する住民データ等の項目を統一
▷転入・転出などの異動処理のための機能を統一
▷除票用データベースのレイアウトを統一
▷汎用的なデータ抽出機能により様々な統計ニーズへ対応
▷CSV形式でのデータ取り込みによる窓口事務の効率化　等

第４章　様式・帳票要件
▷システムから出力される様式・帳票のレイアウトの統一

第５章　データ要件
▷データ移行や庁内他システムとの連携の円滑化（文字情報基盤文字の活用）

第６章　非機能要件
▷セキュリティ、運用・保守、可用性等について、「地方自治体の業務プロセス・情報システムの非機能要件の標準（標準非機能要件）」（内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室及び総務省）に従うことを基本とする

第７章　用語
▷本仕様書で使用される用語を定義

7

情報システムの共同化が与える効果

1．情報システム経費の全体像

平成29年度当初予算における1,741市区町村の基幹系システム及び内部管理系システムに係る整備経費及び運用経費について、総務省の調査結果を取りまとめたもの

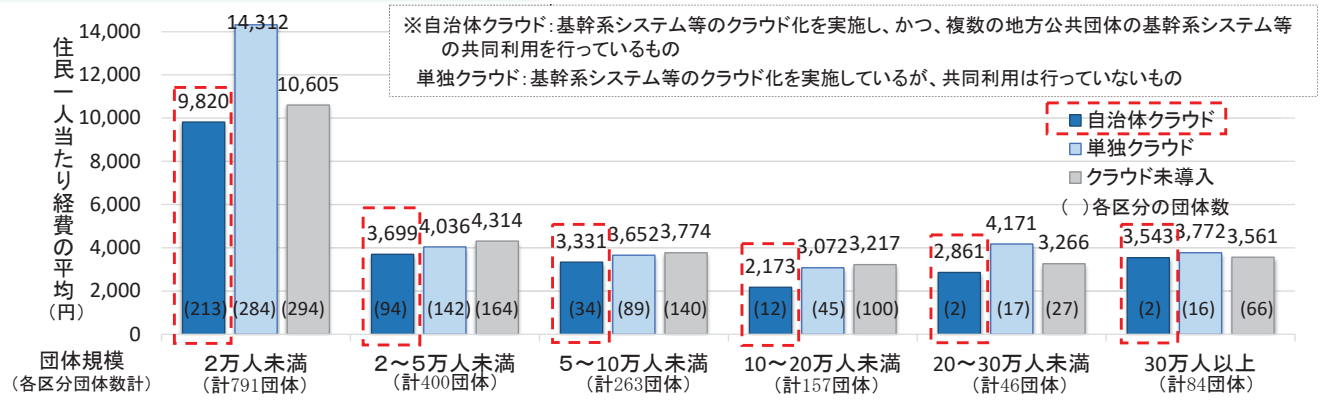
全市区町村の情報システム経費の合計額	住民一人当たりの経費（※）
4,786億円	3,742円

2．人口規模ごとの状況

（※）4,786億円を住民基本台帳に基づく人口（1億2,790万7,086人、平成29年1月1日時点）で除したもの
なお、全市区町村の平成28年度普通会計決算額は56.5兆円（平成29年度市町村普通会計決算の概要より）

	2万人未満	2～5万人未満	5～10万人未満	10～20万人未満	20～30万人未満	30万人以上
人口規模区分の総経費（億円）	487	531	664	692	409	2,003
住民一人当たり経費 人口規模区分平均（円）	11,724	4,071	3,675	3,096	3,583	3,601
人口規模区分における一団体当たり経費（億円）	0.6	1.3	2.5	4.4	8.9	23.8

3．クラウド導入団体と未導入団体の状況



8

情報システムの共同化が与える効果

○ システムの標準化により、カスタマイズの抑制、システムの共同化による割り勘効果を生むことで、導入・維持管理の費用削減。

1．情報システム経費の全体像

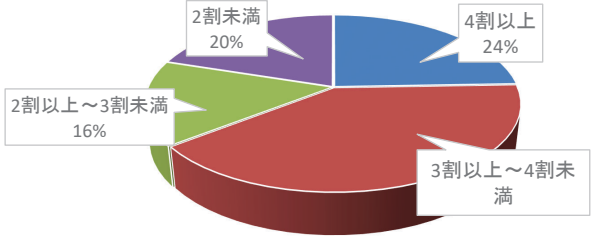
全市区町村の情報システム経費の合計額
4,786億円

※ 平成29年度当初予算における1,741市区町村の基幹系システム及び内部管理系システムに係る整備経費及び運用経費について、総務省の調査結果を取りまとめたもの

2．システム共同利用による費用削減効果

・ 自治体クラウド導入を実施したグループに対して、費用削減効果について、調査を実施。
・ 全体の約６割以上のグループにおいて３割以上の費用削減効果があり、又は見込まれるとしている。

＜調査対象：45グループ、244団体＞



＜「自治体クラウドの現状分析とその導入に当たっての手順とポイント（総務省地域情報政策室平成28年8月5日公表）」より＞

3．システム共同利用による費用削減例

＜富山県・富山県情報システム共同利用推進協議会＞

《構成団体》：
9団体（射水市、滑川市、入善町、上市町、朝日町、舟橋村、黒部市、魚津市、立山町）

《開始時期》：
H27（射水市、滑川市、入善町、上市町、朝日町、舟橋村）、H30（黒部市）、H31（魚津市、立山町）

《自治体クラウド利用可能業務（利用団体数）》：
住民情報、税、国民健康保険、国民年金、福祉（９団体）、
人事給与システム（３団体）、財務会計システム（４団体）、文書管理システム（３団体）

情報システム運用経費比較　（単位：億円）

	共同化前（5年間）	共同化後（5年間）	削減率
射水市	9.2	5.7	38%
滑川市	4	2.5	38%
入善町	2.5	1.8	28%
上市町	2.4	1.7	29%
朝日町	2.4	1.4	42%
舟橋村	1.1	0.8	27%
黒部市（H30.4～）	5.25	3.6	31%
魚津市（H31.4～）	4.2	3.6	14%
立山町（H31.4～）	3.4	2	41%
合計	34.45	23.1	33%

（参考）中核市市長会での検討結果

・「中核市における自治体クラウド実現に向けた研究会」において、中核市レベルであってもシステムの共同クラウド化によりコストメリットがあることが示された。

『住民記録システム』でのコスト削減効果

事業者	自庁設置方式	共同クラウド導入時の自治体数 2市	3市	5市
A社	100.0%	78.6%	71.4%	65.7%
B社		90.8%	87.3%	84.5%
C社		92.3%	86.9%	82.3%
平均		87.2%	81.9%	77.5%

RFI参加事業者に対し、共同クラウドと自庁設置方式とのコスト比較（試算）を依頼

2市共同で導入した場合は約13%削減、5市共同の場合は、約23%の削減効果が期待できる。

※「税システム」「国保システム」においても同程度の削減効果が期待できる結果

出典：第2回スマート自治体研究会 資料6中核市市長会提供資料

9

国が整備するクラウド基盤の利用

デジタル･ガバメント実行計画（令和２年12月25日閣議決定）（抜粋）

5 価値を生み出すガバナンス
5.1.2 政府CIO レビューの実施
（3）政府横断施策や投資額の大きいプロジェクトのガバナンスの徹底（ ◎内閣官房、総務省、関係府省）
ア.クラウドサービスの利用環境整備（◎内閣官房、◎総務省、全府省）
政府情報システムについて、**共通的な基盤・機能を提供する複数のクラウドサービス（IaaS、PaaS、SaaS）の利用環境（「（仮称）Gov-Cloud」）**を整備し、早期に運用を開始する。　（略）

また、独立行政法人、**地方公共団体**、準公共分野（医療、教育、防災等）**等の情報システムについても、「（仮称）Gov-Cloud」の活用に向けて、具体的な対応方策や課題等について検討を進める**。（略）

12 地方公共団体におけるデジタル・ガバメントの推進
12.2 地方公共団体における情報システム等の共同利用の推進
（1）地方公共団体における業務プロセス・情報システムの標準化の推進（◎内閣官房、◎総務省、内閣府、文部科学省、厚生労働省、関係省庁）（略）

住民記録、地方税、福祉など、地方公共団体の主要な17業務を処理するシステム（基幹系システム）の標準仕様を、デジタル庁が策定する基本的な方針の下、関係府省において作成する。

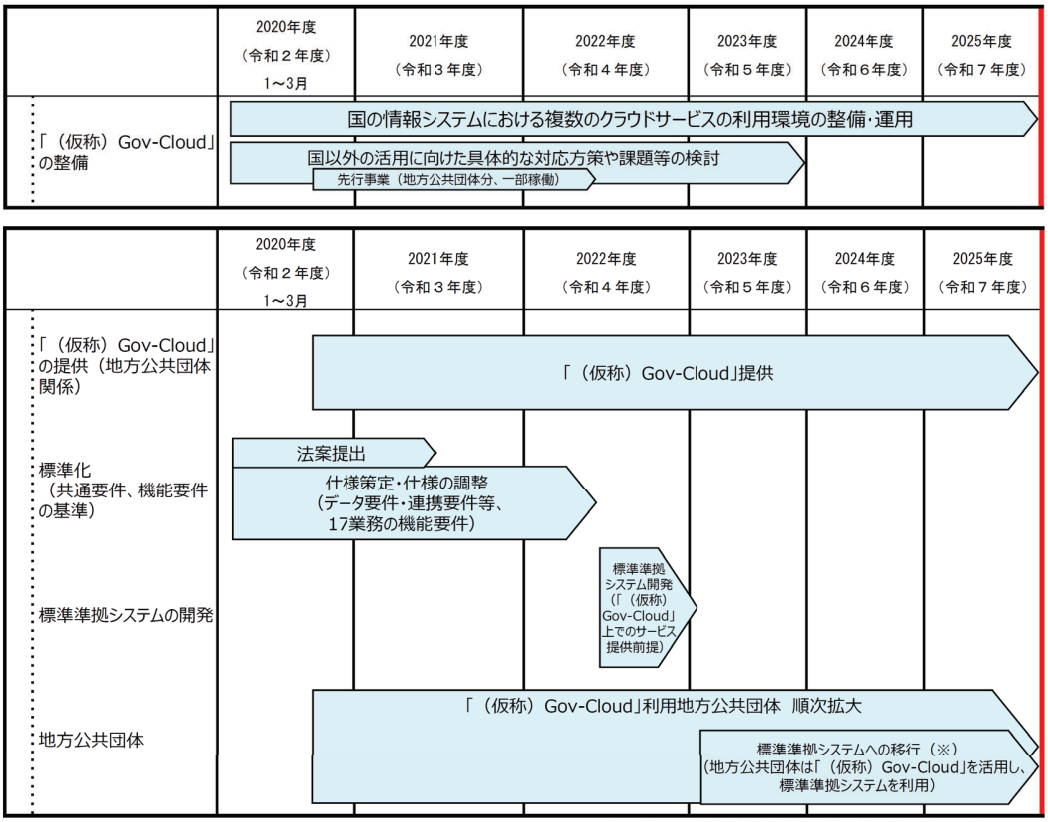
これを通じ、「（仮称）Gov-Cloud」の活用に向けた検討を踏まえ、各事業者が標準仕様に準拠して開発したシステムを地方公共団体が利用することを目指す。このため、**地方公共団体の情報システムの標準化・共通化を実効的に推進するための法律案を、2021 年（令和３年）通常国会に提出する**。その上で、**国が財源面（移行経費等)を含め主導的な支援を行う**。その際には、「（仮称）Gov-Cloud」の利用に応じた地方公共団体の負担の在り方について合わせて検討する。また、**目標時期を2025 年度（令和７年度）**とし、それに向け地方公共団体が対応に向け準備を始められる環境をつくる。（略）

なお、取組においては、**多様な地方公共団体の実情や進捗をきめ細かく把握し、丁寧に意見を聴いて進める**とともに、地方公共団体にわかりやすく目標・取組・スケジュールなどの段取りを示し、適時・適切に調整しつつ、住民サービスの安定・向上と、地方公共団体業務の円滑化・効率化を旨として、推進する。（略）

10

今後のスケジュール

Ⅳ　マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて　－ 工程表 －



※　取組においては地方公共団体の意見を丁寧に聴いて進める。

11