

21世紀地方自治制度についての  
調査研究会報告書  
(令和5年度)

令和6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であり、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を見込まれ、地方公共団体は、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。

令和4年1月に設置された第33次地方制度調査会では、新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえた調査・審議が行われ、昨年12月に「ポストコロナの経済社会に的確に対応する地方制度のあり方に関する答申」が取りまとめられた。答申では、デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応、地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応について提言が行われたところである。

このような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6年3月

一般財団法人 自治総合センター  
理事長 安田 充





## 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)

太田 響子	愛媛大学 法文学部 准教授
久保 倫子	筑波大学 生命環境系 助教
釵持 麻衣	関東学院大学 法学部 専任講師
須川 忠輝	三重大学 人文学部 法律経済学科 講師
田尾 亮介	東京都立大学大学院 法学政治学研究科 教授
羅 芝賢	國學院大學 法学部 准教授
西村 裕一	北海道大学大学院 法学研究科 教授
船渡 康平	信州大学 経法学部 准教授
村上 裕一	北海道大学大学院 法学研究科 准教授
山本 紗知	東京経済大学 現代法学部 准教授

以 上



# 目 次

## 第1回

- 議事要旨 ..... 3
- 資料
  - ・ 事務局資料 ..... 13
  - ・ 鈮持構成員提出資料 ..... 23

## 第2回

- 議事要旨 ..... 31
- 資料
  - ・ 久保構成員提出資料 ..... 39
  - ・ 事務局資料 ..... 51

## 第3回

- 議事要旨 ..... 73
- 資料
  - ・ 事務局資料 ..... 81
  - ・ 須川構成員提出資料 ..... 94

## 第4回

- 議事要旨 ..... 117
- 資料
  - ・ 西村構成員提出資料 ..... 125
  - ・ 船渡構成員提出資料 ..... 126



# 第 1 回



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和5年度）

### （第1回）議事要旨

- 1 日 時 令和5年11月17日（金）17:00～
- 2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者 太田 響子 愛媛大学法文学部准教授  
久保 倫子 筑波大学生命環境系助教  
釵持 麻衣 関東学院大学法学部専任講師  
須川 忠輝 三重大学人文学部法律経済学科講師  
田尾 亮介 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授  
羅 芝賢 國學院大學法学部准教授  
西村 裕一 北海道大学大学院法学研究科教授  
船渡 康平 信州大学経法学部准教授  
村上 裕一 北海道大学大学院法学研究科准教授  
山本 紗知 東京経済大学現代法学部准教授

#### 4 概 要

##### 国と地方の関係について—第33次地方制度調査会における議論—

（事務局から資料に基づき説明）

- 「役割分担、連携・協力のあり方」、「リソース確保のあり方」に関連づけて、およそ2,000ある有効な法律の中で、国家の権限から外れるものがあるのかという問題意識がある。つまり、最終的には国家のいずれかの主体の任務になるはずであり、少なくとも国家が誕生した近代以降、国家の役割というのは無限に広がっていると考えている。おそらく、ネックになっているのは国と地方の仕事の分配の問題ではないか。その分配に関するルールは法律によって人為的につくられたものにすぎないのであり、それにとらわれて、現実に対応できないというのは本末転倒である。
- 中世ヨーロッパの頃から、公衆衛生は公共の福祉そのものの事案であり、これで国家が何かをやらなくなると、一体国家は何をやるのかというレベルの事態であった。む

しる、これは国が本来やるべきことをやらなかったということが非常に大きな問題であり、その結果、本来は国の責任と権限で行うべきところを、地方がやむなく先行して行動したというのが実態ではないだろうか。

- 平時から有事への移行がスムーズにいくような仕組みづくりを優先するべきであり、想定外の事態を想定するというのはナンセンスではないか。
- 災害・危機の原因によらず、現れる結果や脆弱性に対してどう現場が対応していけばよいかという視点から逆算し、リスクを分析する、平時からチェックしておくという、オールハザードのアプローチやリスク分析に基づいた政策の立て方が昔から議論されているが、このようなリスクベースの進め方がなかなか進まないのはなぜか。
- 都道府県はボトルネックでもあり、調整の役割の一番の肝でもある。都道府県と市町村のコミュニケーションが潤滑かということ、必ずしもそうではないところもある。もっとうまく動かせば、国と地方のコミュニケーションがうまくいくのではないか。都道府県の役割というのはもっと議論されていくといいと思う。
- 「リソース確保のあり方」について、国に求められる役割が変化してきているということは、国の資源が縮小してきていることを意味するのではないか。このような環境変化に対する受動的対応が問題となる。国の強みは何かということ、民間企業とは異なり、強制的に情報を収集する権限と強制的に金銭を徴収する権限、つまりは情報とお金である。情報に関して言えば、情報独占における国家の優位性は相対的に低下していると言えるため、今後国がどのように情報収集をしていくか、その可能性と限界を考えていく必要がある。また、国家による課税権の行使についても国際的投資活動や電子商取引の進展により限界があり、これをどう考えるかが論点。

#### 自治体の条例制定権とその対象

(鈎持構成員から資料に基づき説明)

- 条例の区域外適用について、対物規制は他の自治体の自治権を侵害するのではないかという議論だが、対人規制についても他の自治体の自治権を侵害することは考えられるのではないか。



- 民主的な決定であるということを自治権の根拠とする場合、区域外の対人規制については他の自治体の自治権が侵害されないことにはならないのではないかと。民主的な決定であるということ以外にも、自治権の根拠があるということになるのではないかと。
- 仮に対物規制のみが他の自治体の自治権を侵害するとしても、自治権を侵害ということから直ちに条例の区域外適用を行い得ないという結論が導かれるか。区域外適用を受けることとなる自治体の自治権が当然に優越するということは自明ではなく、自治権は同格で対立しているという状況であって、自治権間の調整を経てはじめて結論を出せるのではないかと。
- 他の自治体の自治権を侵害する場合に、自治体間同士で調整をすることがあり得るものと考えられるが、実際に他の自治体の自治権を侵害するような場合に、自治体間で調整や協議を行う事例は多いのか。
- 自治体間で協力できる場合に限られるが、相互に同じ条例を制定し、お互いの権利を保障するということはあり得る。実際に下関と門司の地域で、関門海峡の景観を保護するため、お互いに同一の条例を制定している例がある。対岸から見た良好な景観を保護するために自身の区域内の開発行為を規制するというのは、当該自治体の住民にとってのメリットはないが、このように相互保障的な形で条例を制定している事例もある。
- 仮に自治権を侵害されたとして、これを争う手続にはどのようなものがあるか。仮に訴訟が認められるとした場合、それは法律上の訴訟に当たるか。他方、事前手続については、通常は行政指導で対応すると考えられるし、先進的な自治体であれば、行政手続条例などで自治体の区域外の者に対して事前協議を義務付けることも考えられる。行政手続条例で事前協議を義務付けるという立法は可能か。
- 地域との合理的な関連性が認められる限りにおいて、自治体は区域外で行われる行為等を規律する条例を制定し得ると考える場合、合理的な関連性の有無を判断する際の手がかりや基準として、どのようなことが考えられるか。例えば、関係自治体の双方に適用されるような法律や都道府県レベルの条例があり、これらの趣旨等も合理的関連性の有無の解釈に影響を及ぼすことがあるか。

- 徳島市公安条例事件で、法律と条例の抵触の判断は緩やかに行われてきたと評価した場合、これは判例の一貫した傾向と捉えられるか。この判断基準の適用の仕方について、何か傾向や波があるか。
- 徳島市公安条例事件は1975年に最高裁判決が出ており、分権改革が始まったのが1993年の国会決議であるとする、分権改革の約20年も前に最高裁は条例制定権拡大の余地を示していたことになり、これほどリベラルな判決はない。これは今でも有効かつ極めて重要な判例であるが、この後、法律と条例の関係に関する判例・裁判例は今回の報告裁判例くらいであり、決して多いとは言えない状況にある。
- 法律実施条例の制定が進んでいないという課題を、具体的にはどのように解決していくべきか。委任規定を増やす、もしくはより一般的に委任の範囲を広げていくということがあるか。または、委任規定がない場合に自治体が躊躇しないような方向に持っていく環境づくりもあり得るか。
- 条例への委任規定を増やすという解決策は望ましくないのではないか。国が想定していることと、実際に自治体が運用していく中でのニーズにはどうしても差が生じたり、また、想定されていないことも出てきたりする。それについて、毎回法律の改正を待つのではなく、条例への委任がない事項についても、条例による上乘せ・横出しができる方が望ましい。学説上は標準規定説と呼ばれたりするが、あくまでも法律は標準的なものであり、地域のニーズによって上乘せ・横出しができるかと解釈できないだろうか。
- 条例制定に関して、小規模自治体であれば条例制定権の活用は何らかの制約が生じる可能性が出てくるのではないか。
- 小規模な自治体ほど、実は法律で定められているとおりに運用するのが難しいため、条例を制定し、法律の規定をアレンジすることで省力化を図れるのではないか。条例制定にはリソースが必要だが、1回苦労をしておけば、その後の行政運用が効率的にできる可能性があるのではないか。
- 函館市が大間の原発の運転阻止訴訟を行っている。対物規制ができないということに

なると、函館市の自治権は大間町の自治権を侵害していないのか。

- 流域治水について、上流での行為を規制しなければ下流に影響が出てくるところをどう解決するか、下流のために上流の行為を規制したいというニーズは出てくる。このような場合、対物規制について区域外適用できないかと検討する必要があるのではないか。



# 資 料



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会 設置要綱

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

現在、政府においては、第33次地方制度調査会が設置され、社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方についての調査・審議が行われているところである。

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

### 記

#### 1 研究会の名称

「21世紀地方自治制度についての調査研究会」

#### 2 研究の目的

21世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究し、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

- ・ 地方公共団体の自主性・自立性確保のあり方
- ・ 国と地方公共団体との関係のあり方
- ・ 地方公共団体相互間の協力のあり方

など

#### 4 構成員

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

#### 5 開催期間等

- ・ 令和5年秋から開催し、令和5年度中に研究成果をとりまとめる。
- ・ 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。

## 21世紀地方自治制度研究会（令和5年度）名簿

おおた きょうこ  
太田 響子

愛媛大学法文学部准教授

くぼ ともこ  
久保 倫子

筑波大学生命環境系助教

けんもち まい  
鈕持 麻衣

関東学院大学法学部専任講師

すがわ ただてる  
須川 忠輝

三重大学人文学部法律経済学科講師

た お りょうすけ  
田尾 亮介

東京都立大学大学院法学政治学研究科教授

な じひょん  
羅 芝賢

國學院大學法学部准教授

にしむら ゆういち  
西村 裕一

北海道大学大学院法学研究科教授

ふなと こうへい  
船渡 康平

信州大学経法学部准教授

むらかみ ゆういち  
村上 裕一

北海道大学大学院法学研究科准教授

やまもと さ ち  
山本 紗知

東京経済大学現代法学部准教授

(敬称略)



# 国と地方の関係について

## -第33次地方制度調査会における議論-

### 令和5年11月17日(金) 総務省自治行政局行政課 保科 実

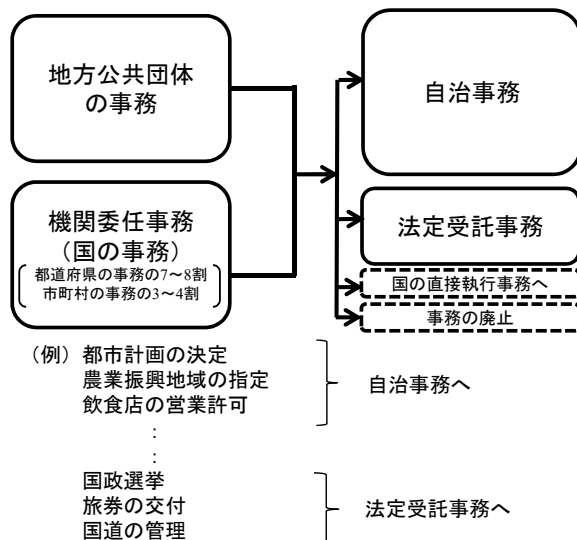
#### 第1次地方分権改革

##### いわゆる地方分権一括法の概要

※平成11年7月成立、平成12年4月施行 475本の法律を一括して改正

##### 1. 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成

- 知事や市町村長を国の下部機関と構成して国の事務を執行させる仕組みである機関委任事務制度を廃止 (351法律改正)
- これに伴い主務大臣の包括的な指揮監督権等も廃止 (通達行政の廃止)



##### 2. 国の関与の抜本的見直し、新しいルールの創設

- 機関委任事務に伴う包括的指揮監督権を廃止
- 国の関与の新しいルールを創設 (地方自治法)
  - 関与は個別の法令の根拠を要すること
  - 関与は必要最小限のものとする
  - 関与の基本類型を定め、原則としてこれによること 等
- 個別法に基づく関与を整理縮小 (138法律)

- (例) ・教育長の任命に係る文部大臣の承認→ 廃止  
・公営住宅の管理等に関する建設大臣の指示→ 廃止

##### 3. 権限移譲

- 個別法の改正により、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲 (35法律)
- 特例市制度を創設し、20万人以上の市に権限をまとめて移譲

- (例) ・国→都道府県 農地転用 (2ha超4ha以下)の許可権限  
一定の保安林の指定・解除の権限  
・都道府県→市町村 用途地域に関する都市計画の決定等  
障害児に係る日常生活用具の給付

##### 4. 条例による事務処理特例制度の創設

それぞれの地域の実情に応じ、都道府県の条例により、都道府県から市町村に権限を移譲することを可能とする制度。

##### 5. その他

- 必置規制の見直し (38法律)
- 市町村合併特例法の改正

## 地方自治法における国と地方の役割分担・関係に関する定め

### ○地方自治法（昭和22年法律第67号）（抄）

第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

② 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

#### （関与の法定主義）

第二百四十五条の二 普通地方公共団体は、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない。

#### （関与の基本原則）

第二百四十五条の三 国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に関し、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない。

2～6 （略）

#### （国の関与に関する審査の申出）

第二百五十条の十三 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、その担任する事務に関する国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの（次に掲げるものを除く。）に不服があるときは、委員会に対し、当該国の関与を行つた国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。

一～四 （略）

2～7 （略）

2

## 地方自治法の関与等についての規定

第33次地方制度調査会  
第11回専門小委資料

- 地方自治法に基づく助言・勧告は、地方公共団体の事務の運営に関し幅広く可能である一方、法的な対応義務が生じる是正の要求、是正の指示については、違法の場合等に限定されている。
- 地方自治法上の関与以外の関与は、個別法の根拠を要する。

### 自治事務

### 法定受託事務

<b>助言・勧告</b>	<p><b>【要件】</b> 地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める</p> <p><b>【効果】</b> 法的義務はない（解釈）、具体的措置内容は地方公共団体の裁量</p>	
<b>是正の要求</b>	<p><b>【要件】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき</li> <li>・ 事務の処理が著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき</li> </ul> <p><b>【効果】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべき法的義務（明文）</li> <li>・ 具体的措置内容は地方公共団体の裁量</li> </ul>	（なし）
<b>是正の指示</b>	（なし）	<p><b>【要件】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき</li> <li>・ 事務の処理が著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき</li> </ul> <p><b>【効果】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべき法的義務（解釈）</li> <li>・ 具体的措置内容についても指示可能</li> </ul>
<b>代執行</b> （※）	（なし）	<p><b>【改善勧告の要件】</b> 法令の規定、各大臣の処分に違反する場合又は事務の管理・執行を怠る場合において、他の方法によっては是正を図ることが困難かつ放置することにより著しく公益を害することが明らかであるとき</p> <p><b>【効果】</b> 各大臣（都道府県知事）は改善勧告した事項を都道府県知事（市町村長）に代わって行うことができる ※改善勧告、指示、高等裁判所における裁判を経て、代執行に至る</p>
<b>処理基準</b>	（なし）	<p><b>【効果】</b> 事務を処理するに当たり「よるべき基準」として、これに基づく処理を法律上予定※</p> <p>※異なる事務処理が行われた場合には法令違反と評価されることもあり得る（解釈）</p>

3

- 個別法に基づく関与については、地方自治法上の関与の基本原則に則って定めることとされている。
- 例えば、指示に関しては、自治事務には生命の保護等、特に必要と認められる場合を除き設けてはならないこととされており、このような立法例として災害対策基本法上の災害応急対策を的確・迅速に実施するための指示がある。

国は、普通地方公共団体が国の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない。（地方自治法§245の3①）

**国の地方公共団体に対する関与の基本原則（立法指針）**

	自治事務	法定受託事務
助言・勧告	○	○
資料の提出の要求	○	○
是正の要求	○	○
同意	特定の場合以外設けない※1	○
許可・認可・承認	特定の場合以外設けない	○
<b>指示</b>	<b>特定の場合以外設けない</b>	<b>○</b>
代執行	原則として設けない※2	○
協議	特定の場合以外設けない	特定の場合以外設けない
その他の関与	原則として設けない	原則として設けない

**【個別法に基づく指示の例】**

- ・ 災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための指示（災害対策基本法） [自治事務]
- ・ 感染症の発生予防又はまん延防止の緊急の必要があると認めるときの指示（感染症法） [法定受託事務]
- ・ 感染症法令に違反する等の場合における特に必要があると認めるときの指示（感染症法） [法定受託事務]
- ・ 総合調整に基づく措置が実施されない場合の指示（新型インフル特措法） [法定受託事務]

※1「特定の場合以外設けない」

（例えば「指示」については、）国は、以下の場合等特に必要と認められるときを除き、地方公共団体がその自治事務の処理について国又は都道府県の指示に従わなければならないこととすることのないようにしなければならない。（地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定））

- a 国民の生命、健康、安全に直接関係する事務の処理に関する場合
- b 広域的な被害のまん延防止の観点からの事務の処理に関する場合

※2「原則として設けない」

国は、できる限り、普通地方公共団体が、【代執行（自治事務のみ）・その他の関与】を受け、又は要することとすることのないようにしなければならない。（地方自治法§245の3②）

- ・ 自治事務については、国の行政機関又は都道府県知事は代執行することができない。（地方分権推進計画）

## 第2次地方分権改革

### 1. 地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）（第1次・第2次・第3次一括法等）

見直すべきとされた1,316条項に対し、975条項の見直しを実施（74%）

- （例）施設・公物設置管理の基準 公営住宅の入居資格基準及び整備基準、道路の構造の技術的基準、保育所の設備及び運営に関する基準  
協議、同意、許可・認可・承認 三大都市圏等における都道府県の都市計画決定に係る大臣同意協議の廃止  
職員等の資格・定数等 消防長及び消防署長の資格

### 2. 事務・権限の移譲等

**(1)国から地方**（第4次一括法等）

検討対象（地方が取り下げた事項を除く）とされた96事項に対し、66事項を見直し方針で措置（69%）

○ **移譲する事務・権限** 【48事項】

- 例：①看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等、②商工会議所の定款変更の認可、③自家用有償旅客運送の登録・監査等、④直轄道路・河川に係る整備等に関する計画、工事及び管理の実施等

○ **移譲以外の見直しを行う事務・権限** 【18事項】

- 例：①ハローワークの求人情報の地方公共団体への提供、②農地転用の許可等

**(2)都道府県から市町村**（第2次・第3次一括法等）

勧告事項である82項目に地方からの提案等を含めた105項目に対し、72項目の移譲を実施（69%）

- 例：①未熟児の訪問指導等、②農地等の権利移動の許可等、③三大都市圏の既成市街地等に係る用途地域等の都市計画決定

**(3)都道府県から指定都市**（第4次一括法等）

検討対象とされた64事項に対し、41事項（現行法で処理できるもの（8事項）を含む）を見直し方針で措置（64%）

○ **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病院の開設計画、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

○ **移譲以外の見直しを行う事務・権限** 【4事項】

- 例：①パスポートの発給申請受理・交付、②農地転用の許可等

### 3. 国と地方の協議の場

国と地方の協議の場に関する法律が成立（H23.4.28）

地方に関わる重要政策課題について、地方と連携して対処していくため、同法に基づき引き続き運営

# 国・地方公共団体の主な役割分担

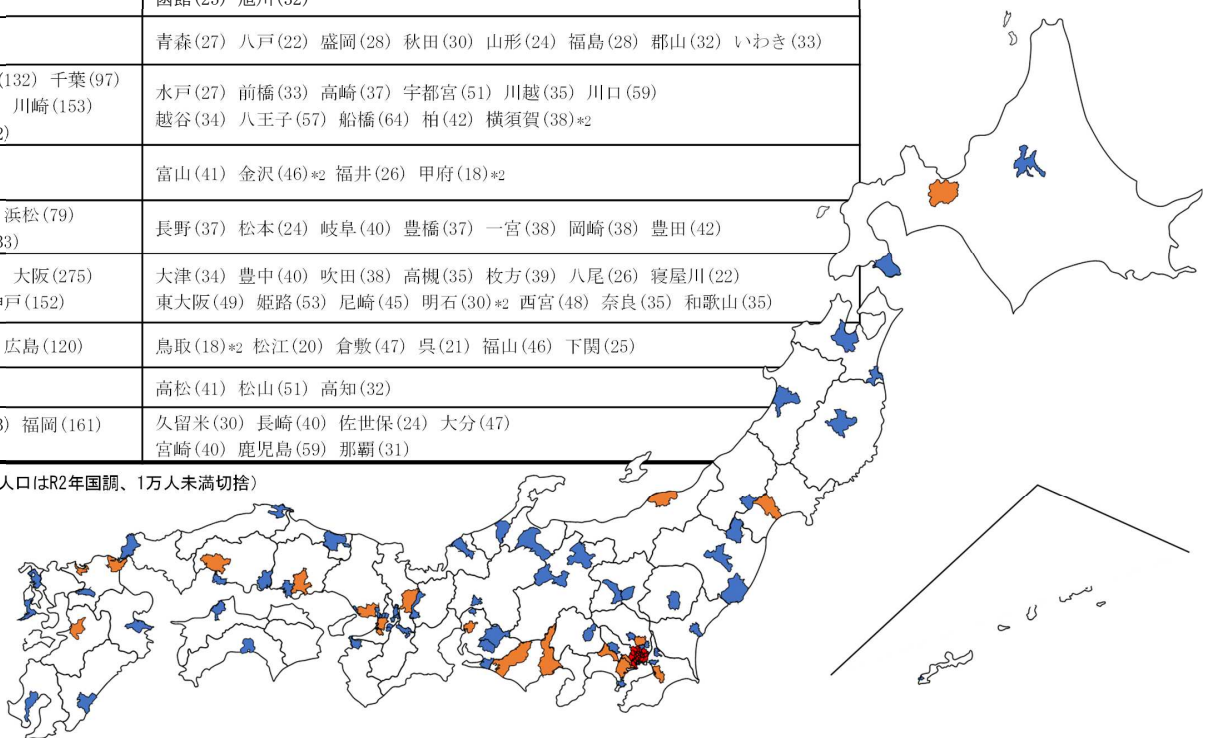
(令和5年1月1日現在)

	医療・保健衛生	福祉・労働	教育	環境	まちづくり	治安・防災その他
<b>国</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>医薬品製造販売業許可</li> <li>特定機能病院等の承認</li> <li>医師、薬剤師、看護師等の免許</li> <li>検疫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公的年金</li> <li>生活保護水準の決定</li> <li>公共職業安定所の運営</li> <li>地域別最低賃金の決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大学の設置認可（大学の設置）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>廃棄物の輸入許可・輸出確認</li> <li>廃棄物の広域的処理の認定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高速自動車道の管理</li> <li>指定区間の国道の管理</li> <li>指定区間外の一級河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急事態等の布告</li> <li>緊急消防援助隊出動の求め</li> <li>【その他】</li> <li>外交・防衛・通貨</li> </ul>
<b>道府県</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>准看護師、柔道整復師、調理師等の免許</li> <li>医療計画の策定</li> <li>精神科病院の設置・指定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育士、介護支援専門員の登録</li> <li>身体・知的障害者更生相談所の設置</li> <li>国民健康保険事業（財政運営等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>私立学校、市町村（指定都市を除く）立高等学校の設置認可</li> <li>教育職員の免許（高等学校の設置）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業廃棄物処理業の許可</li> <li>第一種フロン類回収業者の登録</li> <li>公害健康被害の補償給付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画区域指定</li> <li>指定区間の1級河川、2級河川管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察</li> <li>災害応急措置（所掌事務に係るもの）</li> </ul>
<b>指定都市</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>病院の開設計可（都道府県の同意協議）</li> <li>精神障害者の入院措置</li> <li>動物取扱業の登録</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>児童相談所の設置（政令指定の中核市、特別区）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>小中学校学級編制基準、教職員定数の決定</li> <li>市立小中学校等の職員の任免、給与の決定・負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築物用地下水の採取の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画（区域区分等）</li> <li>市街地再開発事業認可</li> <li>指定区間外の国道、県道の管理</li> <li>指定区間の1級河川、2級河川（一部）の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害救助（指定都市の申請に基づき内閣総理大臣が救助実施市を指定）</li> </ul>
<b>中核市</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健所の設置</li> <li>-薬局開設許可</li> <li>-飲食店営業等の許可</li> <li>-旅館業の経営許可</li> <li>-感染症発生届の受理、患者の入院措置等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督</li> <li>介護サービス事業者の指定</li> <li>身体障害者手帳交付</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>廃棄物処理施設の設置許可</li> <li>産業廃棄物処理業の許可（区域内のみの業）</li> <li>ばい菌発生施設の設置の届出受理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>屋外広告物の規制</li> <li>市街化区域・調整区域内の開発許可</li> <li>土地区画整理組合の設立認可</li> </ul>	
<b>市町村</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上下水道の整備管理</li> <li>市町村保健センターの設置</li> <li>健康増進事業の実施</li> <li>定期・臨時（一部）の予防接種</li> <li>結核に係る健康診断</li> <li>埋火葬の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所の設置</li> <li>生活保護（市及び福祉事務所設置町村）</li> <li>養護老人ホームの設置</li> <li>障害者自立支援給付</li> <li>介護保険事業</li> <li>国民健康保険事業（保険料賦課・徴収等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>（小中学校・幼稚園の設置）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般廃棄物の収集・処理</li> <li>一般廃棄物処理業の許可</li> <li>騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定（市）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画（用途地域等）</li> <li>都市計画（用途地域等以外の地域地区等）</li> <li>市町村道、橋梁の建設・管理</li> <li>準用河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>消防・救急</li> <li>避難指示、災害応急措置</li> <li>【その他】</li> <li>戸籍・住基</li> </ul>

## 指定都市・中核市の指定状況

	① 指定都市 *1 20市	② 中核市 *2 62市
北海道	札幌(197)	函館(25) 旭川(32)
東北	仙台(109)	青森(27) 八戸(22) 盛岡(28) 秋田(30) 山形(24) 福島(28) 郡山(32) いわき(33)
関東	さいたま(132) 千葉(97) 横浜(377) 川崎(153) 相模原(72)	水戸(27) 前橋(33) 高崎(37) 宇都宮(51) 川越(35) 川口(59) 越谷(34) 八王子(57) 船橋(64) 柏(42) 横須賀(38)*2
北陸 甲信越	新潟(78)	富山(41) 金沢(46)*2 福井(26) 甲府(18)*2
中部	静岡(69) 浜松(79) 名古屋(233)	長野(37) 松本(24) 岐阜(40) 豊橋(37) 一宮(38) 岡崎(38) 豊田(42)
近畿	京都(146) 大阪(275) 堺(82) 神戸(152)	大津(34) 豊中(40) 吹田(38) 高槻(35) 枚方(39) 八尾(26) 寝屋川(22) 東大阪(49) 姫路(53) 尼崎(45) 明石(30)*2 西宮(48) 奈良(35) 和歌山(35)
中国	岡山(72) 広島(120)	鳥取(18)*2 松江(20) 倉敷(47) 呉(21) 福山(46) 下関(25)
四国		高松(41) 松山(51) 高知(32)
九州 沖縄	北九州(93) 福岡(161) 熊本(73)	久留米(30) 長崎(40) 佐世保(24) 大分(47) 宮崎(40) 鹿児島(59) 那覇(31)

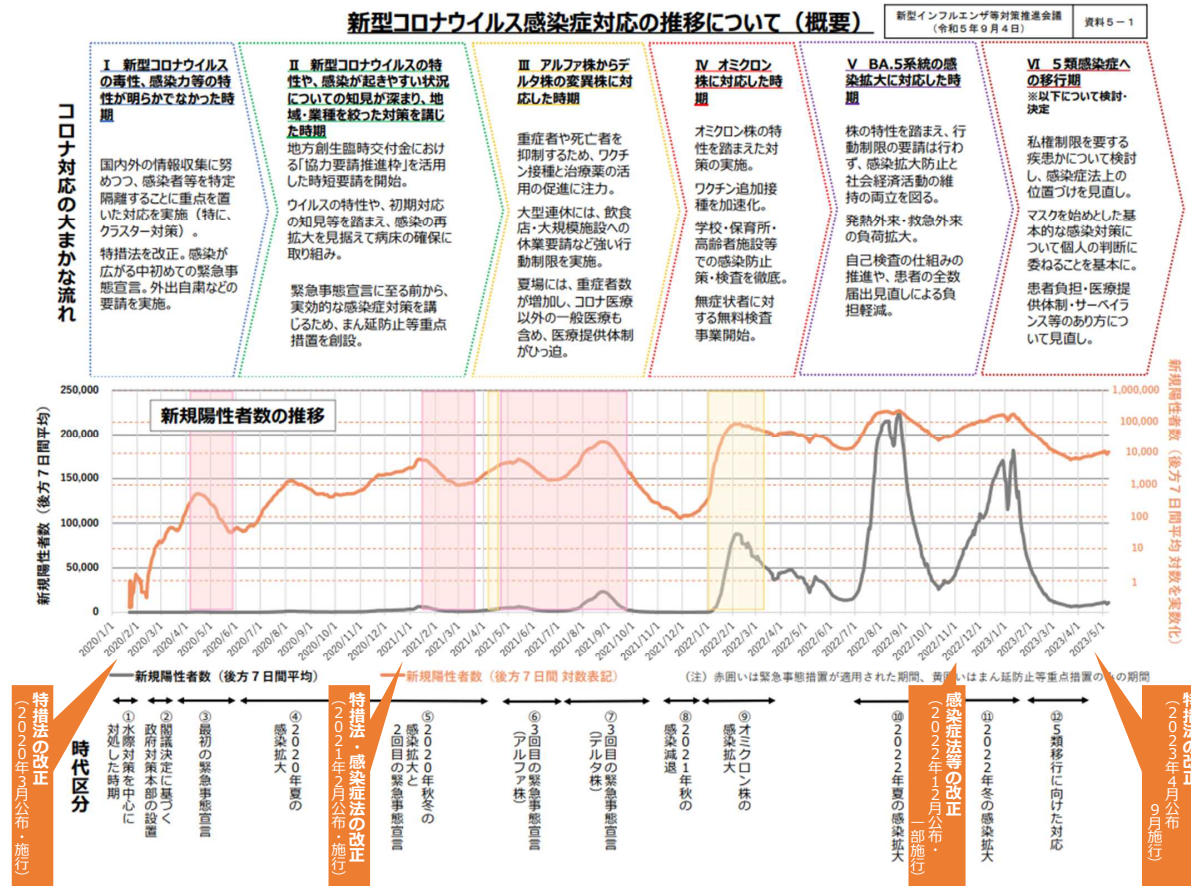
(令和5年4月1日現在、人口はR2年国調、1万人未満切捨)



\*1 指定都市(50万人以上)は、人口その他都市としての規模、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を指定  
 \*2 中核市(20万人以上 H27.4〜)だが、経過措置期間(R元年末までの5年)は特例市20万人未満でも中核市移行(甲府 鳥取)。児童相談所設置は3市(横須賀 金沢 明石)  
 \*3 保健所は、中核市以外に、町田(H23.4)・藤沢(H18.4)・茅ヶ崎(H29.4)・四日市(H20.4)のほか、小樽(S23,12万人)に設置



# これまでの新型コロナウイルス感染症対応の整理（概要）



## 地制調における主な議論 非平時関係 – 新型コロナ対応における課題の全体像 – (1/2)

○ 新型コロナ対応に関する調査審議においては、内閣官房「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」等で指摘されていた地方公共団体の事務に関する課題やその要因について、地方制度調査会において、国と地方、地方公共団体相互の関係として対応を議論すべきものを「**役割分担、連携・協力のあり方**」、「**情報共有・コミュニケーションのあり方**」、「**リソース確保のあり方**」の3つのテーマに整理。

### 1. 役割分担、連携・協力のあり方

国と都道府県等との役割分担や権限関係、あるいは、都道府県と指定都市をはじめとする保健所設置市区、保健所設置団体である都道府県とそうでない一般市町村など地方公共団体間の役割分担や権限関係が不明確・不十分であったことにより対策が円滑に実施されなかった（時短要請範囲の決定、入院調整、自宅療養者支援等）

#### < 新型コロナ対応で見られた主な課題・対応 >

- 令和2年2月、横浜港において発生した**ダイヤモンド・プリンセス号対応**では、本来は入院調整等の感染症対応は保健所設置市区が行うところ（感染症法）、**国が神奈川県のほか近隣1都3県と連携し、搬送先を広域調整する役割を担った。**
  - ⇒ R4法改正で対応（県域を越えた患者移送等に関する国の総合調整の役割の創設）
- 令和2年4月、**緊急事態宣言発出の前段階において、都知事による施設使用制限の要請の対象について**（新型コロナウイルス特措法）、総合調整の役割を担う**国と都との間で認識が異なり調整が難航した。**
  - ※宣言発出後は総合調整が不調の場合には国は指示が可能
  - ⇒ R5法改正で対応（対策本部設置時から行使できるよう国の指示権を拡充）
- 令和2年春、患者数の大幅増に伴い、**都道府県域単位での効率的な病床配分**が必要となったため、本来は入院調整等の感染症対応は保健所設置市区が行うところ（感染症法）、国から要請を受けて**都道府県が「都道府県入院調整本部」を設置し、保健所設置市区を含め、調整の役割を担った。**
  - ⇒ R3・4法改正で対応（都道府県の保健所設置市区に対する総合調整・指示の役割の創設）

## 2. 情報共有・コミュニケーションのあり方

国・地方間の迅速な情報共有が図られず、また、現場の実態を含めた綿密なコミュニケーションが十分取られなかったことにより調整・連携が十分に行われなかった（ワクチン接種の前倒し等）

### < 新型コロナ対応で見られた主な課題・対応 >

- ・ 令和2年春、感染者数が増加する中、**全国の感染状況等の正確な把握・分析に必要な情報（各地域における感染動向等）が地方公共団体から国に対して迅速に提供されなかった。**
- ・ 令和3年秋以降、ワクチンの**3回目接種をめくり**、2回目接種から8か月が経過していても、6ヶ月以上が経過した者については、積極的に接種できるよう**基準の見直し**が行われた。市町村による接種券の送付が追加接種の接種間隔の前倒しに即応できず、接種券送付のタイミングで接種の可否が決まるといった事態が生じた。
- ・ **国から1000本を超える通知・事務連絡が発出**されたが、感染症対応に追われる保健所等の現場では対応できなかった。  
（出典：第2回「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」（令和4年5月17日）全国知事会長提出資料）

## 3. リソース確保のあり方

非平時への対応に必要なリソースが不足し、業務のひっ迫により事務処理が滞った（保健所業務等）

### < 新型コロナ対応で見られた主な課題・対応 >

- ・ 感染拡大とともに**保健所に大きな業務負荷が発生**し、コア業務である**疫学調査や入院調整、健康観察等に目詰まり**を起こす地域が見られたため、令和2年秋以降、**国の調整により**仙台市・神奈川県・大阪市等に、他県から保健師等の**専門職の広域派遣**が行われた。

10

## 自然災害、感染症、武力攻撃に対する危機管理法制の比較の全体像

第33次地方制度調査会  
第12回専門小委資料

- 自然災害は異常な自然現象等地理的に限定される一方、感染症は全国的に急速にまん延し、武力攻撃は国家の存立への脅威であるなど事態の性質の違いから、対応の主体や役割分担のあり方などに相違がある。
- 他方、各危機管理法制において、国が役割や責任を果たすべき事態については、国民の生命・身体の保護等の必要があり、関係機関の連携・協力のもと事態対応を的確かつ迅速に実施することが求められる点が共通している。

※「逐条解説 新型インフルエンザ等対策特別措置法」（中央法規出版）、「逐条解説 災害対策基本法」（ぎょうせい）、「逐条解説 国民保護法」（ぎょうせい）ほかをもとに抜粋・加工して作成

	自然災害 (災害対策基本法)	感染症 (新型インフル特措法)	武力攻撃 (事態対処法/国民保護法)
事態の性質	異常な自然現象、大規模な火事・爆発・事故	全国的かつ急速にまん延し、病状の程度が重篤かつ国民生活・国民経済に重大な影響	一国の領土、領海、領空に対する組織的・計画的な武力の行使（個別具体の状況に応じて判断）
対策の目的	国土及び国民の生命・身体・財産の保護	国民の生命・健康の保護、国民生活・国民経済に及ぼす影響の最小化	我が国の平和・独立、国・国民の安全確保、国民の生命・身体・財産の保護
対応主体	市町村（国・都道府県は補完）	国・都道府県（市町村は一部）	国 → 都道府県 → 市町村
事務の性質	自治事務	法定受託事務 (法定伝染病のまん延防止事務)   (国家統治の基本的な密接関連事務)	

11

	自然災害 (災害対策基本法)	感染症 (新型インフル特措法)	武力攻撃 (事態対処法/国民保護法)
政府対策本部設置	災害応急対策を推進するため <b>特別の必要</b> があると認めるときに設置「できる」 (第23条の3・第24条・第28条の2 各第1項)	新型インフルエンザ等感染症等の <b>発生</b> の報告があったときに設置「するものとする」 (第15条第1項)	<b>武力攻撃事態等に</b> 至ったときに定める対処基本方針が定められたときに設置「するものとする」 (事態対処法第10条第1項)
設置手続	設置の内閣総理大臣決定→設置の告示 (緊急災害対策本部は閣議決定) (第23条の3・第24条・第28条の2 各第1項・第2項)	設置の閣議決定→設置の国会報告・公示 (第15条第1項・第2項)	設置の閣議決定→設置の国会報告・公示 (事態対処法第10条第1項・第2項)
地方の 対策本部設置	発災又はそのおそれがある場合に 防災の推進を図る <b>必要があると認めるとき</b> (第23条・第23条の2)	都道府県：政府対策本部が設置されたとき 市町村：緊急事態宣言の公示があったとき (第22条・第34条)	国から本部設置すべき地方公共団体として 指定されたとき (国民保護法第25条等)
国の主な役割	・予想される災害事態、とるべき措置の周知 ・地方間では円滑に実施されないときの応援の調整 (第51条の2、第74条の3)	・感染症発生公表※・基本的対処方針の策定 ・まん延防止等重点措置・緊急事態宣言の公示 (※感染症法第44条の2等、第18条、第32条、第31条の6)	・対処基本方針の策定 (事態対処法第9条第1項) ・警報の発令・通知・ <b>避難措置の指示</b> ・ <b>救援の指示</b> (国民保護法第44条、第52条、第74条)
方針策定手続		学識経験者により組織する対策推進会議の意見 聴取→策定の公示 (第18条第3項・第4項)	案の閣議決定→閣議決定後直ちに国会に承認 の求め、公示・周知 (事態対処法第10条第6項等)
都道府県の主な役割	・所掌事務に係る <b>応急措置</b> の実施 (防疫措置、 洪水時等の緊急措置、災害派遣要請等) (第70条)	・ <b>医療関係者への医療等の実施の要請</b> ・ <b>事業者・住民への感染防止のための要請</b> (第31条、第31条の8)	・警報の市町村等への通知・住民への <b>避難指示</b> ・ <b>救援の実施</b> ・医療の実施の要請 (国民保護法第46条、第54条、第74条、第85条)
市町村の主な役割	・指定緊急避難場所等の指定・消防機関等 への出動命令・ <b>避難指示</b> ・ <b>応急措置</b> (第49条の4、第58条、第60条、第62条)	・特定接種の実施 (第28条)	・警報の通知内容の住民等への伝達 ・ <b>避難住民の誘導</b> (国民保護法第47条、第62条)
国の総合調整	政府対策本部設置から地方公共団体を含めた各機関に対する <b>全般的な総合調整</b> (災害対策基本法第23条の2・第28条・第28条の6 各第2項   新型インフル特措法第20条第1項   事態対処法第14条第1項等)		
国の指示権	<b>必要な指示</b> (政府対策本部設置以降において、災害応急対策を 的確かつ迅速に実施するため特に必要) (第23条の7・第28条・第28条の6 各第2項)	<b>総合調整に基づく措置が実施されない 場合の必要な指示</b> (総合調整に基づく所要の措置が実施されない場合であって、 新型インフル対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要) (第31条の7、第33条第1項) ※R3改正：緊急事態宣言下から まん延防止等重点措置下に拡充 ※R5改正案：政府対策本部設置時からに拡充	<b>避難措置・救援等の指示</b> (国民保護法第52条第1項、第74条等) <b>総合調整に基づく措置が実施されない 場合の必要な指示</b> (総合調整に基づく所要の措置が行われない場合において、 国民の生命・身体・財産の保護を図るため特に必要) (事態対処法第15条第1項)

## 一般法による個別法の指示権の補充の考え方

第33次地方制度調査会  
第18回専門小委資料

- 一般法に基づく補充的な指示は、個別法が想定せず指示が行使できない事態に行行使できるようにするものであるが、一般法の要件に従って、当該事態の性質、規模・態様等に照らし、国民の生命・身体・財産の保護のための措置を的確かつ迅速に実施する上での必要性の判断がなされる必要がある。
- その判断に当たっては、個別法の指示が、どのような事態において行使されることを想定して要件が設定されているかを踏まえる必要があることから、一般法に基づく補充的な指示が行使されるのは、個別法に基づく指示の要件においては想定されていなかった事情が生じている場面になると考えられる。
- 一方、個別法が想定している事態において単にその要件を充足しないにすぎないときには、一般法に基づく補充的な指示はできないと考えられる（個別法で「裾切り」されているにもかかわらず、一般法で「裾出し」することはできない）。

### 「個別法が対象としている事態以外の想定外の場合」の例（災害対策基本法改正）

改正前の国の指示権の考え方	個別法の想定外の手態と、その後の個別法改正												
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国が設置する政府対策本部における調整の下、円滑かつ迅速に災害応急対策に取り組むために、<b>国が地方公共団体に対して指示権を行使できる災害は、「非常災害」</b>（都道府県の段階では十分な災害対策を講ずることができないような大規模な災害であり、具体的には罹災者の数、被害の程度や災害の態様から判断。例えば、風水害の場合、死者・行方不明者100名以上かつ全壊・流出戸数100戸以上が目安）<b>以上に限定</b>されていた。</li> <li>● 例えば、以下の災害においては、非常災害対策本部が設置されなかった。</li> </ul> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>死者等数</th> <th>全壊戸数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>平成25年台風第26号 (伊豆大島の土砂災害)</td> <td>43名</td> <td>86戸</td> </tr> <tr> <td>平成29年9月関東・東北豪雨 (常総水害)</td> <td>20名</td> <td>81戸</td> </tr> <tr> <td>平成30年北海道胆振東部地震</td> <td>42名</td> <td>462戸</td> </tr> </tbody> </table>		死者等数	全壊戸数	平成25年台風第26号 (伊豆大島の土砂災害)	43名	86戸	平成29年9月関東・東北豪雨 (常総水害)	20名	81戸	平成30年北海道胆振東部地震	42名	462戸	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 近年、災害が大規模化・頻発化する中、「<b>非常災害</b>」に至らない規模であっても、<b>特定の地域に集中的に発生し、地域の状況等の事情により、人の生命・身体に急迫の危険を生じさせる災害</b>が生じている。例えば、島しょ部など<b>条件不利地域における土砂災害</b>（伊豆大島の土砂災害）、<b>県境付近の地域で発生した豪雨災害</b>（常総水害）、<b>特殊な地質により大規模な山腹崩壊が発生した地震</b>（北海道胆振東部地震）等では、地方公共団体のみによる対応は困難であり、実際、法律に基づかず国による災害応急対策の調整が行われた。</li> <li>● また、災害対応における国の役割・責任について、このような災害の性質や発災地域の地勢等のほか、近年の災害の頻発化や職員数の減少等により、<b>一次的な応急措置を担う市町村の対応力が不足</b>する状況にある一方、少子高齢化等に伴い<b>避難行動要支援者が増加</b>しているなど、発災時における迅速な災害応急対策の社会的要請が一段と高まっていることを考慮する必要が認められるようになった。</li> </ul> <p>⇒ <b>令和3年改正により、「非常災害」に至らない規模の災害のうち、人の生命・身体に急迫の危険を生じさせ、かつ、地域の状況等の事情を勘案して災害応急対策を推進する特別の必要がある災害を「特定災害」として「特定災害対策本部」が創設され、国における調整の下で、円滑かつ迅速に災害応急対策に取り組むために、国が地方公共団体に対して指示権を行使できるものとされた。</b></p>
	死者等数	全壊戸数											
平成25年台風第26号 (伊豆大島の土砂災害)	43名	86戸											
平成29年9月関東・東北豪雨 (常総水害)	20名	81戸											
平成30年北海道胆振東部地震	42名	462戸											

13



「個別法の指示権の要件に該当しない想定外の場合」の例①（新型インフル特措法改正）

改正前の国の指示権の考え方	個別法の想定外の事態と、その後の個別法改正
<p>● 「<b>新型インフルエンザ等緊急事態</b>」<sup>(※1)</sup>においては、現在の人の移動性の高さから、<b>一の地方公共団体が措置を講じないことが、他の地方公共団体への被害の拡大につながり、ひいては、国全体の社会的混乱を招くことにつながる</b>ため、当該事態下に限り、政府対策本部長による総合調整に基づく所要の対応措置が実施されないときは、国は都道府県知事等に対する指示ができるものとされた。<sup>(※2)</sup></p> <p><small>(※1) 全国的かつ急速なまん延により国民生活・国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがあるものとして政令で定める要件（一の都道府県の区域を越えて感染が拡大し、又はまん延していると認められる場合であって、医療提供に支障が生じている都道府県があると認められるとき）に該当する事態</small></p> <p><small>(※2) 新型インフル特措法は、平成21年に発生した新型インフルエンザ(A/H1N1)対応に際し、その病原性は、いわゆる季節性インフルエンザ並みであったにもかかわらず、一時的・地域的には医療資源や物資のひっ迫が見られたことを踏まえ、社会全体にわたる総合的な対策を統一的に講じるための所要の規定を整備する新法として平成24年に制定された。</small></p>	<p>● <b>2度</b>（令和2年4月及び令和3年1月）の<b>緊急事態宣言</b>を経て、<b>新型コロナウイルス感染症は感染力が強く急速に感染拡大するため、緊急事態に至る前に、特定の地域において、予防的かつ集中的に、まん延防止等に有効な措置を実施できるようにする必要が認められた。</b></p> <p>⇒ <b>令和3年改正により、「まん延防止等重点措置」が創設された。</b>（併せて、国が当該事態下から指示権を行使できるものとされた。）</p> <p>● 令和4年の有識者会議取りまとめ等において指摘<sup>(※1)</sup>されたように、<b>緊急事態宣言の段階における国・地方間の調整困難事案により、感染の拡大と収束を繰り返す中、法制定時に想定していた緊急事態宣言下にとどまらず、当該事態に至らないようにするための国の指示権の必要が認められた。</b></p> <p>⇒ <b>令和5年改正により、政府対策本部設置時<sup>(※2)</sup>からに国の指示権が拡充された。</b></p> <p><small>(※1) 「初動期等において、政府と都道府県が一体となって危機対応ができる仕組みづくりが必要」（内閣官房「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」）</small></p> <p><small>(※2) 一般に国民が免疫を獲得していないことから、その全国的かつ急速なまん延により国民の生命・健康に重大な影響を与えるおそれがあると認められる新型インフルエンザ等が発生したと認めるとき</small></p>

「個別法の指示権の要件に該当しない想定外の場合」の例②（感染症法改正）

改正前の国の指示権の考え方	個別法の想定外の事態と、その後の個別法改正
<p>● 平成14年に発生したSARS対応を踏まえ、<b>感染症が都道府県等の区域を越えて発生し、又は発生するおそれがあるような場合、</b>接触者調査の実施や患者等の移送等の対応について、<b>複数の都道府県等の間で連携して対応することが必要</b>であるところ、「<b>緊急に必要があるとき</b>」には、<b>国が都道府県等の間の事務を調整し、事務の実施を含めた指示を行うことが必要</b>であるから、国は都道府県等に対する指示ができるものとされた。</p>	<p>● 新型コロナウイルス感染症発生当初に生じた、感染者増による<b>保健所業務のひっ迫により、一部の保健所設置市区から感染症法の規定に基づく積極的疫学調査の結果の報告が行われず、国において感染症の実態を適切に把握しきれていない事態</b>のように、<b>必ずしも「緊急の必要がある」とまでは認められない事態</b>であるが、国民の生命・身体の保護の措置を講じるためとして、<b>国の指示権が必要</b>となった。</p> <p>⇒ <b>令和3年改正により、都道府県又は保健所設置市区が感染症法令の規定に違反し、又はこれらの規定に基づく事務の管理・執行を怠っている場合において、新型インフルエンザ等感染症等の発生を予防し、又はその全国的かつ急速なまん延を防止するため特に必要があると認めるときにも、国は指示できるものとされた。</b></p>

14

地制調査申索案（大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応）概要

- 新型コロナ対応に際しての国と地方の役割分担等の課題を踏まえ、大規模な災害・感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう、地方自治法に国と地方の関係等の特例を設ける必要。

(1) 情報共有・コミュニケーション

- ・ 感染状況の分析に必要な情報が地方から迅速に提供されなかった、大量の通知に現場では対応できなかった等の指摘があり、地方の職員の国へのリエゾン派遣などの対応が採られた。
- ※ 自治法上、国の地方への資料提出の求めは、地方への助言等のため

- **リエゾン派遣等の双方向のコミュニケーションは今後も適切に確保**
- **国が地方に資料の提出を求めることができる場合等を柔軟化**  
【場合】 事態対処の基本方針の検討や国自らの事態対応のため等にも拡大  
【対象】 上記のため、国が地方に意見を求めることも可能に

(2) 役割分担

① 個別法が想定しない事態における国の役割

- ・ **ダイヤモンド・プリンセス号対応(R2.2)**では、患者の移送について広域的な対応を要する事態が生じ、**国が調整の役割を果たしたが、個別法（感染症法等）上は想定されていなかった。**
- ※ 自治法上、国から地方への指示・要求は、違法等の是正のため

- **適切な要件・手続を経て、国から地方への補足的な指示を可能に**  
【要件】 個別法が想定しない事態のため個別法の指示が行使できず、国民の生命等の保護のために特に必要な場合  
(事態の規模・態様等に照らし判断)  
【手続】 閣議決定

② 保健所設置市区等の事務を含めた調整に係る都道府県の役割

- ・ 患者数の大幅増(R2春)に伴い、個々の保健所設置市区の区域を超えた効率的な病床配分が必要な事態が生じ、国の要請で**都道府県入院調整本部が設置され、保健所設置市区の区域を含め役割を果たしたが、個別法（感染症法等）上は想定されていなかった。**

- **国の指示により、都道府県が保健所設置市区等との調整の役割**  
【権限】 都道府県の事務処理と、規模等に応じて市町村が処理する事務（保健所事務等）の処理との調整のために必要な措置  
【要件】 国が、上記の調整が必要と認め、指示する場合

(3) 必要な職員の確保

- ・ 保健所等の業務ひっ迫により、検査、入院調整、健康観察等が遅れるなどの事態が発生。地方相互間の応援に関し、**国による調整等が行われた。**
- ※ 自治法上、地方公共団体間の求めに基づく職員派遣について規定

- **地方相互間の応援・職員派遣について国の役割を規定**  
【権限】 地方相互間の応援の要求・指示、職員派遣のあっせん  
【要件】 国民の生命等の保護のために必要な場合

15



# 参考資料

## 第33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。

令和4年1月14日に、第33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。

【諮問事項】 社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方について、調査審議を求める。

### 2. 委員（任期：R4.1.14～R6.1.13）

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（R5.9.27現在 30名）

##### 【学識経験者18名】

- ◎ 荒見玲子 名古屋大学教授
- ◎ 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
- 岩崎尚子 NPO法人国際CIO学会理事長
- 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
- 岡崎浩寿 地方公務員共済組合連合会理事長
- 穴戸常 東京大学教授
- 砂原庸介 神戸大学教授
- 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 慶應義塾大学教授
- 土山希美枝 法政大学教授
- 牧原出 東京大学教授
- ★ 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）コロラボ代表取締役

##### 【国会議員6名】

- あかま二郎 衆議院議員
- 坂本哲志 衆議院議員
- 重徳和彦 衆議院議員
- 馬場伸幸 衆議院議員
- 江島潔 参議院議員
- 岸真紀子 参議院議員

##### 【地方六団体6名】

- 平井伸治 鳥取県知事（全国知事会副会長）
- 山本徹 富山県議会議長（全国都道府県議会議長会会長）
- 立谷清 福島県相馬市長（全国市長会会長）
- 坊恭寿 神戸市議会議長（全国市議会議長会会長）
- 吉田隆行 広島県坂町長（全国町村会会長）
- 渡部孝樹 北海道厚真町議会議長（全国町村議会議長会会長）

（◎：会長、○：副会長、★：専門小委員会委員長）

### 3. 審議経過

これまで、総会3回、専門小委員会21回開催。11月9日の専門小委員会で答申案について議論。

1. DXの進展を踏まえた対応

(1) DXによる地方公共団体の業務改革

- ① フロントヤードのデジタル化
  - ・ オンライン手続へのシフト、マイナンバーカードを用いた公共サービスの改革、申請書の標準化等を推進。
- ② バックヤードのデジタル化
  - ・ 国の支援の下、標準準拠システムへの円滑・安全な移行が必要。
  - ・ 地方税以外の公金収納についてeLTAXを幅広く活用可能に。
- ③ デジタル技術を活用した意思形成
  - ・ より効果的に、意思形成に向けてデータを活用。生成AIなど最先端技術の適切な活用を含め、優良事例を横展開。

(2) 国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等

- ・ 共通的なインフラやアプリケーションは、広域又は全国で共通化して整備。全国的な共通基盤・共通機能の整備については、地方の創意工夫を活かしつつ、国が制度面、財政面を含め役割を果たす。
  - …国と地方の役割分担の原則からも、国が役割を果たすべき、全国的な規模・視点の施策・事業、全国的に統一して定めることが望ましい活動に該当
- ・ 国・地方間の情報共有を効率化すべき個別分野において、国・地方がそれぞれの情報をクラウド上に保存し、必要な範囲で互いの情報を活用する仕組みを、各主体による情報の適切な管理を前提に、積極的に推進。

(3) 地方公共団体における情報セキュリティとデジタル人材

- ① 地方公共団体における情報セキュリティの確保
  - ・ 国が示す情報セキュリティ対策に係る指針を基に、地方に対し、情報セキュリティ対策の方針の策定義務及びその方針に基づく措置の実施義務を課し、対策の実効性を担保することを検討。
- ② デジタル人材の確保・育成
  - ・ 国がデジタル人材の育成・確保に係る指針を策定し、職員の育成、外部人材の確保、都道府県・指定都市等による市町村支援等を促進。

2. 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

(1) 地方公共団体相互間の連携・協力

- ・ 市町村の自主的な圏域による公共施設の集約化や専門人材の確保等の取組が重要。その上でニーズに応じた都道府県等による調整・支援を促進。
  - ・ 「地域の未来予測」<sup>\*</sup>を踏まえた、目指す未来像の議論を積極的に支援。
- ※ 行政需要や経営資源に関する長期的・客観的な変化・課題の見直し

(2) 公共私連携

- ・ 地域の多様な主体と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体の位置付けについて市町村が明確化することを法律上可能に。
- ・ 地域コミュニティ活動の持続可能性向上のため、デジタル技術の活用、行政協力業務の棚卸しが必要。

# 自治体の条例制定権 とその対象

関東学院大学法学部講師  
鈿持 麻衣

## 0. 自己紹介と本報告の流れ

- 自己紹介
  - 日本都市センター研究員を経て、2022年4月より現職
  - 2021年3月に上智大学大学院法学研究科博士後期課程を修了
  - 研究テーマ：環境法政策（特に都市環境分野）、自治体政策法務
  - 主な業績
    - 『気候変動への「適応」と法』（勁草書房、2022年）
    - 「アメリカにおける立法権委任法理の変遷と新たな展開」自治研究90巻7号・8号（2014年）
    - 「独自条例の実効性確保：過料を中心に」北村喜宣先生還暦記念『自治立法権の再発見』（第一法規、2020年）
- 本報告の流れ
  1. 自治体の条例制定権
  2. 条例の効力が及ぶ範囲
  3. 法律による条例制定権の制約

# 1. 自治体の条例制定権

- **憲法94条**が定める条例制定権
  - 「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」
- 条例制定権を活用した立法法務
  - 第一次地方分権改革で、**政策法務**の一要素である**立法法務**に高い期待が寄せられる。
  - 条例は、自治体が課題解決や政策実現を図るための重要なツールである。
  - 法律よりも条例が先行した政策分野も
    - 例／公害防止、個人情報保護・情報公開、受動喫煙防止、空き家問題、盛土規制
    - ← 「**法創造の最先端実験室**」と呼ばれる所以

21世紀地方自治制度研究会 3

# 2. 条例の効力が及ぶ範囲

- **属地主義の原則**
  - 原則として、制定自治体の区域においてのみ、その効力を有する。  
= 居住する者に加えて、その区域に通勤・通学する者、徒歩や自動車・自転車、鉄道等で通過する者にも、条例の効力が及ぶ。
  - 属地主義の例外を定める地方自治法
    - 自治体の区域外に設けられる公の施設の設置および管理に関する事項を定める条例（244の3第1項、244条の2第1項）
    - 事務の委託が行われた場合の、当該事務の管理および執行に係る受託自治体の条例等の適用（252条の16）
  - 条例による規制が及ぶ対象物につき、所有権等を有する者や利用しようとする者が、当該条例を制定した自治体の区域外に所在する場合であっても、その効力が及びうる。
    - 例／「**豊田市産業廃棄物の適正な処理の促進等に関する条例**」  
市外で発生した産業廃棄物を同市内に搬入しようとする排出事業者に対し、当該廃棄物の種類や数量等の事前届出および実績報告の義務づけ

21世紀地方自治制度研究会 4

## 2. 条例の効力が及ぶ範囲

### ● 区域外適用を想定する条例とその適法性を肯定する裁判例

#### ① 大阪市ヘイトスピーチ規制条例

- ヘイトスピーチの拡散防止措置と行為者の氏名公表措置を規定。
- 市内で行われたヘイトスピーチのほか、市外で行われたヘイトスピーチのうち、明らかに市民等に関するものや市内で行われたデモの様子等を拡散するものも、適用対象と定める。
- 大阪地裁令和2年1月17日判決 ←住民訴訟
  - 「『地方自治法2条2項』にいう『地域における事務』とは、普通地方公共団体の自治権が及ぶ地理的領域である『区域』…という語が用いられていないことにも鑑みると、普通地方公共団体が、その区域における住民福祉の向上を目的とし、統治作用として処理する事務一般をいうものであって、当該区域の地理的領域にとどまらず、当該区域の住民を含めた地域との合理的関連性が認められるものをいうと解される。…〔大阪市ヘイトスピーチ規制条例〕に基づく拡散防止措置等の対象は、…大阪市の区域の住民を含め、大阪市の地域との合理的関連性が認められるもの、すなわち、大阪市の『地域における事務』に該当するものということができる。」

21世紀地方自治制度研究会 5

## 2. 条例の効力が及ぶ範囲

### ● 区域外適用を想定する条例とその適法性を肯定する裁判例

#### ② 香川県迷惑行為等防止条例

- 無言電話や連続電話、FAXの連続送信を禁止し、当該行為を行った者への罰則規定を置く。
- 香川県内に住む被害者に対し、徳島県内の自宅から反覆して電話をかけたとして、被告人が起訴される。
- 第一審は、区域外の行為に適用する旨の明文規定が香川県条例に置かれていないことを理由に、無罪判決を下す。
  - 検察側の控訴を受け、高松高裁は1万円の罰金刑を科す。

「犯罪の結果発生地が香川県にあるとされる以上、行為者は直接的かつ現実的に香川県に関わりを持ったものというべく、香川県民及び滞在者と同様に本件条例が適用されるものと解すべきである」

21世紀地方自治制度研究会 6

## 2. 条例の効力が及ぶ範囲

- 対物規制に係る区域外適用の可能性の検討
  - 住民を含む自治体との「合理的な関連性」が認められる限りにおいて、自治体は区域外で行われる行為等を規律する条例を制定しうる。
    - ← 条例の対象を「地域における事務」(2条2項)と定める14条1項が根拠
  - それでは、区域外で行われる開発行為を規制する条例は可能か？
    - 例/A市が学校や児童福祉施設、病院等から100m以内の区域でのパチンコ店の立地を規制する条例を制定した場合において、隣接するB市内で計画されているパチンコ店から100m以内にA市の学校があるときは、A市条例による立地規制が適用されるか。
      - A市内の学校に通う児童の健全な教育環境の保全という目的に照らせば、A市との「合理的な関連性」が認められる。
      - しかしながら、自身の区域内において、いかなる用途・形態の建築物を許容または制限するかを決定するB市の自治権を侵害する。
  - 被規制対象物が存在する空間的範囲を規律する権能を本来的に有する他の自治体の自治権を侵害するおそれがあるため、**対物規制については、条例の区域外適用は行えない**と考えられる。

21世紀地方自治制度研究会 7

## 3. 法律による条例制定権の制約

- 「法律の範囲内で」(憲法94条)の意味
  - 憲法94条は、「法律の範囲内で」自治体が条例制定権を有すると定める。
    - ← 法律と条例は立法機関の議決を経ている点で同格であることから、この規定を**法律と条例が抵触した場合の調整規定**と位置づける。
  - **徳島市公安条例事件最高裁判決**(最大判昭和50年9月10日)が、法律と条例の抵触性に関する判断枠組みを示す。
    - 「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の**対象事項と規定文言**を対比するのみでなく、それぞれの**趣旨、目的、内容及び効果**を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。」
    - 「特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、①後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、②両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである。」

21世紀地方自治制度研究会 8



## 3. 法律による条例制定権の制約

### ● 条例制定における制約

- 実際に条例が法律と抵触すると判断されることは少ない。
  - 法律と条例の抵触性が指摘する判例として、高知市普通河川等管理条例（最1小判昭和53年12月21日）や神奈川県臨時特例企業税条例（最1小判平成25年3月21日）
- 一方で、条例が規定できる**実効性確保手法**には法律上の制約がある。
  - 地方自治法14条3項「普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。」
    - ← 条例による盛土規制の課題として指摘あり
  - 行政代執行法1条「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる。」
    - ← 略式代執行や直接強制ではなく、即時執行への回避が発生
- **条例の実効性確保手法に関するこれらの制約は妥当か。**

21世紀地方自治制度研究会 9

## 3. 法律による条例制定権の制約

### ● 法律実施条例の制定可能性

- 法律とリンクしない**独立条例**はこれまでも数多く制定されてきた。
- 第一次地方分権改革を経て、法律と融合的に作用する**法律実施条例**への期待が高まる。
  - しかし、法律規定条例（委任条例、分任条例）を除き、制定は進んでいない。
- 法律上の規制に係る内容・水準等に地域の実情やニーズ等を反映させるため、法律は条例への明示的な委任（分任）を行う。
  - 反対解釈により、明示的な条例委任の規定がない事項については、自治体が**条例による上乘せ・横出し**を躊躇する。
- **条例制定権を拡充するための条例への委任規定が、法律規定条例を制定余地を狭めている可能性**

21世紀地方自治制度研究会 10

## 主な参考文献

- 阿部泰隆『行政法再入門 上〔第2版〕』（信山社、2016年）
- 磯崎初仁『自治体政策法務講義〔改訂版〕』（第一法規、2018年）
- 太田匡彦「区域・住民・事務―「地域における事務」の複合的性格をめぐって」地方自治807号（2015年）2頁以下
- 川村仁弘「新地方自治法2条2項の「地域における事務」について」地方自治635号（2000年）15頁以下
- 北村喜宣『自治体環境行政法〔第9版〕』（第一法規、2021年）
- 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）
- 日本都市センター『行政上の義務履行確保等に関する調査研究報告書』（2006年）
- 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2017年）

### 【初出】

- 「条例の効力が及ぶ範囲の再検討―自治体の区域と「地域における事務」―」都市とガバナンス36号（2021年）111頁以下
- 「独自条例の実効性確保:過料を中心に」北村喜宣先生還暦記念『自治立法権の再発見』（第一法規、2020年）71頁以下

ご清聴ありがとうございました！

質問やコメントは kemmochi@kanto-gakuin.ac.jp まで



## 第 2 回



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和5年度）

### （第2回）議事要旨

- 1 日 時 令和5年12月13日（水）17:00～
- 2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者 太田 響子 愛媛大学法文学部准教授  
久保 倫子 筑波大学生命環境系助教  
釵持 麻衣 関東学院大学法学部専任講師  
須川 忠輝 三重大学人文学部法律経済学科講師  
田尾 亮介 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授  
羅 芝賢 國學院大學法学部准教授  
船渡 康平 信州大学経法学部准教授  
村上 裕一 北海道大学大学院法学研究科准教授  
山本 紗知 東京経済大学現代法学部准教授

#### 4 概 要

##### 20世紀型大都市圏モデルの終焉と21世紀の都市像

（久保構成員から資料に基づき説明）

- 「都市」の範囲をどう考えるべきか。例えば「地方都市」と呼ばれる中核市等は、都市に入るか。
  
- 「都市」とは、農村という集落と対になる概念。集落の集積度合いが高いものを呼ぶのが基本であり、また、核があることが重要。フランスでは核になるパリがあり、そこから様々なサービスや財を供給される地域がある。この圏域が「都市」と呼ばれる。パリはあくまで大都市なので「大都市圏」と呼んでいるが、都心と郊外とを含んだ地域を大きな集落という意味で「都市」と呼んでいる。「地方都市」も当然ながら核があり、そこからの財やサービスの供給のある圏域、まとまった集落として機能しているため、「都市」に入る。

- 空き家問題が典型であるように、コミュニティや都市、国家など様々なスケールの課題が関連しているとする、問題間の関係（より根源的な問題は何かなど）について考える必要があると思われる。この点についてどのように考えるべきか。
- 都市の変化に付随して社会の変化が起こるという非常に大きな変化が根本的な要因としてあり、これに対応することが難しいため、対症療法として様々な条例や特措法を作り対処しているのではないか。しかしこれで対応できるのは問題のごく一部であり、逆に問題の根本が放置され、解決できないという課題があるのではないか。大都市圏モデルが次第に機能しなくなり、都市のあり方自体が変わり、人口が減っていく、その中で既存制度のうまくいかない部分を、現在の社会や都市のあり方に調整していくといった根本的な対策が必要ではないか。
- 昔と比べ、家業の意味が薄れ、福祉国家が弱まっていく中で、家を継ぐよりも、核家族の資産を獲得することが重視された結果として、都心への集中、つまり、資産価値の高い不動産を求める現象が起きているのではないか。韓国では民主化した直後の経済危機で福祉国家の発達の制約を受けたことにより、人生のセーフティネットとして不動産に人々が執着し、不動産政策で政権が交代することもある。日本でも似た現象が起きつつあるのではないか。
- 特に若い世代ではあらゆるリスクを回避したいという傾向があり、なるべく資産価値の落ちない都心のマンションを購入するという行動に表れているのではないか。また、資産だけではなく、例えば女性が育休を取得することになった場合、都心にいれば派遣で事務の仕事ができる等、仕事への復帰上のリスクも減らせるといった、リスクヘッジの意味でも都心が好まれる傾向がある。リスクを減らそうとする傾向がこのような現象を引き起こすという社会的な側面が存在している。
- グローバル化を要因とした都心への集中について、どのようなメカニズムが考えられるか。
- グローバルな都市間競争が大きい。東京や大阪などの都市群にグローバルな機能を集積させなければ、現代の都市間競争に負ける可能性がある。また、政策の傾向としても、

行政による再開発事業が行われたり、民間においても、Transit Oriented Developmentが進められるなど、都心の拠点性の高い駅や空港の周りの機能性を高め、都市の魅力も高めていくという投資が好まれている。このような政策が好まれていることも含めてグローバルなトレンドである。グローバルに動くエリート層は、一番良い賃金を得られるところを選ぶ。この競争に勝ち得る都市になれるかどうか重要。東京は従来からグローバルシティという地位があったため、都市開発を一層集中させ、都心の利便性を高めることで、都市の競争力を維持していくことが必要であった。この意味で、人々の流れ、投資の流れ、そして、競争に勝つための開発という内的な動き、これらが全部組み合わさってグローバル化という形で都市が変わると考えている。

- 東京都と特別区の間においては、財政間調整が行われているため、制度的に格差が広がらないようにしているはずであるが、なぜ23区内で格差が拡大しているのか。
- A・J・ジェイコブズが2005年に書いた論文で、アメリカの主要都市内と東京の23区内の経済格差の指標を比較したものがあり、これを見ると、アメリカほどではないが、都区部内での格差を確認できる事項がいくつもあるという指摘がされている。また、その都市に様々な投資・開発がされているか否かの動向で、開発の中心地になるようなホットスポットと、開発などが停滞しているコールドスポットに分かれていると言われており、この意味での格差という指摘もある。
- 現在の都市圏モデルに対して、どのような都市計画や土地利用規制の政策が求められるか。
- 北米の都市と比較すると、日本の場合、土地利用規制が非常に緩く、人口減少の一方でDID地区が広がっているという状況である。住宅市場の動向や税の問題を踏まえると、ある程度規制を強め、また、今の時代に合わせてどこまでを都市化させるべきか適切な範囲の設定が求められるのではないかと。民間開発業者の動向を見ても、60年代から90年代頃までは、新しいライフスタイルを売りにしており、ビジョンがあったが、今はそれがなくなまま開発している。これから求めていくべき都市のあり方とは何かという議論になりにくいところが課題。土地利用規制だけで問題を解決するのは難しいが、新たに田畑・山林の区域を開発するのではなく既存の都市インフラを有効活用する方向に

土地利用規制を使えると様々な問題が解決でき、余計なインフラの整備が不必要な都市になり、持続的ではないか。

- 都市問題について、政府の役割をどう考えるべきか。交通政策など、都市が衰退しないようにするのを政府の役割と考えるべきか、あるいは、都市の衰退は不可避なものとして、その中で生活の質、尊厳が保たれる都市を作る上で、政府に何らかの役割が求められると考えるべきか。
- アメリカなどは、政府のみならず色々な主体が関わって、それらの主体が自ら声を上げて解決する文化である。それでも政府は、交通利便性の向上、特に国際空港や市内の交通網の開発や治安の向上に注力し、そこに色々な主体を巻き込んでいるというところがあり、ある程度政府の役割が考えられるのではないか。
- 20世紀は世界中のどこの都市も発展しており、都市の発展期だけを考えていれば良かった。都市は一度衰退しても、ライフサイクル的に回っていくというグランドセオリーがあった。しかし今は都市が必ずしも成長し直すとは限らないという考え方に変わってきている。都市計画などによる政府の介入ももちろんある。また、衰退したとしても誰かはその地区に住まなければならないという点で、自治体間でしっかりと連携し政策を打つなど、政府・自治体などを含めて考える必要がある。
- 東京を含めた日本の都市が抱えている問題の解決策を考える際に、どのような国や都市を参照項として使うべきか。
- 日本の都市は短期間に都市構造が変わるのが特徴であり、欧州よりアメリカの都市の方が参照しやすいのではないか。個別の課題に関しては、それぞれの課題が表出している地域で参照していくことが適切である。また、日本は人口がかなり多く、各県が欧州の一国ぐらいの経済規模と人口を持っている。経済基盤、人口を考えた上で、適切に参照することが必要。
- 都市の拠点について、アメリカでは、CBD（中心業務地区）という、都市計画のゾーニング上も明確にされ、超高層建築物が密集している地帯があり、あらゆる機能が集積し

ている。他方、日本の場合は、もう少し緩やかであり、二次的な拠点、三次的な拠点と、それぞれ拠点の階層によって、集積してくるものが異なる。小さな拠点になるほど、周りに居住機能が強いと、生活に密着した商業機能などが集積するなど、拠点の階層に応じた施設配備が自ずと進む部分がある。

#### 大都市制度を巡る議論について

(事務局から資料に基づき説明)

- フランスの場合、大都市圏（メトロポリ）に権限を与えているが、地域圏（レジオン）という存在もある。日本で特別市を設けたときに、国はどのようにそこに働きかけられるかという点について、フランスにはプレフェという存在もある。大都市の広域的な役割と経営の集中の2つをどのようにバランスよく解決していくかを考えたときに、大都市に強い権限を与えるというだけではなく、広域連携のあり方や、レジオンのような広域自治体の役割を一緒に考えることが大事ではないか。
- 特別市構想について、2つの懸念がある。1つ目として、今後人口が急速に減少していく日本の人口動態を踏まえると、国等でこの構想について慎重な検討を進めているうちに、この構想が効果を発揮するタイミングを逸することが考えられる。自治体にとっても、特別市制度に移行する必要性が感じられなくなり、手を挙げる自治体が存在しなくなるのではないか。2つ目として、特別市構想と市町村広域連携の関係が問題になる。広域連携は、同じ権限と役割を与えられた自治体同士だからこそ連携できるわけであって、その権限が異なる自治体の間では、権限を有している自治体が、権限を有していない自治体を吸収する形になるのではないか。
- 特別市を設けた際に、行政区においてさらなる住民自治機能の強化に努める手法としては、具体的にどのようなものが想定されるのか。
- 特別市によって地方税が全て一元化されることで周辺の行政サービスが落ちるのではないかと懸念している。東京都では、都区制度による財政調整があるわけだが、特別市は全くそういうものが要らないのだろうか。
- 特別市になった後の周辺市町村への影響について、ある県では指定都市が抜けてしま

うと財源不足が生じるという試算を出しているところがある。特別市構想では、必要な財政需要については、一義的には地方交付税により措置されるとされている。また、税を一元的に徴収するとしているが、例えば警察事務は引き続き都道府県単位で処理することとした場合、果たして一元徴収が実態に即した形になるのかなど、細かい制度設計が必要ではないか。

- 東京都特別区制度について、これまでの国の地方制度に関する議論の中で検討対象になったことはあるか。現在の東京都特別区制度が最適解であるとは必ずしも言えず、今後も不断に改善していかなければならない点があるのではないか。
- 都区のあり方についての議論は、財源をどのように共有するかという議論の側面がある。とりわけ東京都心の区域は財政的な偏在、税源の偏在が著しいため、その話と切り離して、戦前にあったような自由な大都市制度の議論を行うことは、難しくなってきたのが現実ではないか。このため、都区制度の抜本的な見直しについては、都の調査会や特別区の調査会においても、なかなか踏み込んだ議論がされていないのではないか。



# 資 料



# 20世紀型大都市圏 モデルの終焉と 21世紀の都市像

Tomoko Kubo (久保倫子)

Collage of Life and Environmental  
Sciences, University of Tsukuba  
(筑波大学生命環境系)

tmkkb@geoenv.tsukuba.ac.jp



## 20世紀： 都市化と大都市圏モデル の時代

工業化と都市への人口集中

大都市圏の外延的拡大

大都市圏内の機能分化（都心と郊外とでは機能を補完しあう関係が形成された）

大量生産・大量消費の経済

Source: (Scott 2019)

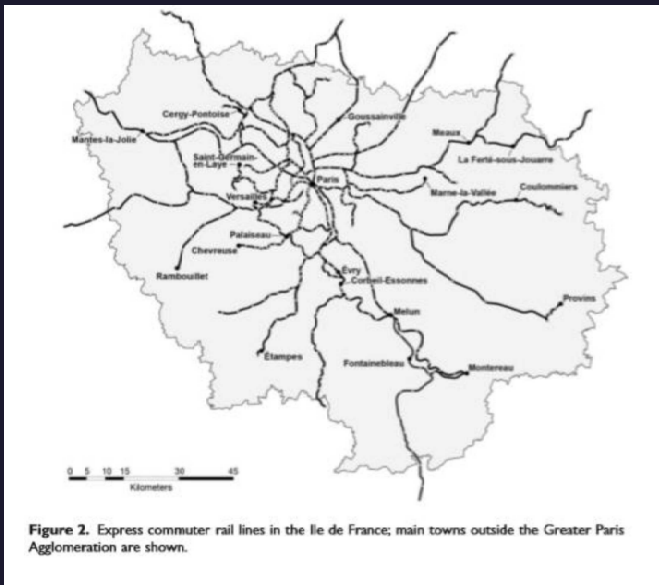


Figure 2. Express commuter rail lines in the Ile de France; main towns outside the Greater Paris Agglomeration are shown.

Table 1. Number of cities worldwide in different size categories, 1950-2015.

Population range	Number of cities				Percentage change		
	1950	1970	1990	2015	1950-1970	1970-1990	1990-2015
>10 million	2	3	10	29	50.0	233.3	190
5-10 million	5	15	21	44	200.0	40.0	109.5
1-5 million	71	126	239	428	77.5	89.7	79.1
300,000 to 1 million	229	413	706	1191	80.3	70.9	68.7
Total	307	557	976	1692			

Source: United Nations, World Urbanization Prospects dataset, 2017.

Table 2. Total world population living in urban areas by different size categories, 1955-2015.

Population range	Population in millions				Percentage change		
	1950	1970	1990	2015	1950-1970	1970-1990	1990-2015
>10 million	24	55	153	471	131.9	178.8	208.7
5-10 million	32	106	157	307	230.0	48.2	95.4
1-5 million	129	245	459	847	90.0	87.7	84.4
300,000 to 1 million	115	216	359	633	87.2	66.6	76.0
<300,000	447	729	1156	1699	63.2	58.6	46.9
Total urban population	746	1350	2285	3957			
Urban as a percentage of the world population	29.6	36.6	42.9	54.0			

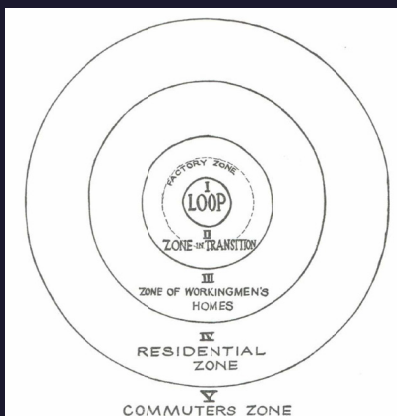
Source: United Nations, World Urbanization Prospects dataset, 2017.

Table 3. Percentage of total population living in urban areas by major world region, 1955-2015.

Year	Africa	Asia	Europe	Latin America	North America	Oceania	World
1955	16.1	19.3	54.3	45.2	67.0	64.8	31.6
1965	20.6	22.9	60.2	53.3	72.0	69.1	35.6
1975	24.7	25.0	65.4	60.7	73.8	71.9	37.7
1985	28.9	29.8	68.8	67.6	74.7	70.7	41.2
1995	33.1	34.8	70.5	73.0	77.3	70.6	44.7
2005	36.3	41.1	71.7	76.9	80.0	70.5	49.1
2015	40.4	48.2	73.6	79.8	81.6	70.8	54.0

Source: United Nations, World Urbanization Prospects dataset, 2017.

「都市は成長し続ける」



Source: Pacione (2009);  
Fyfe & Kenny (2005)

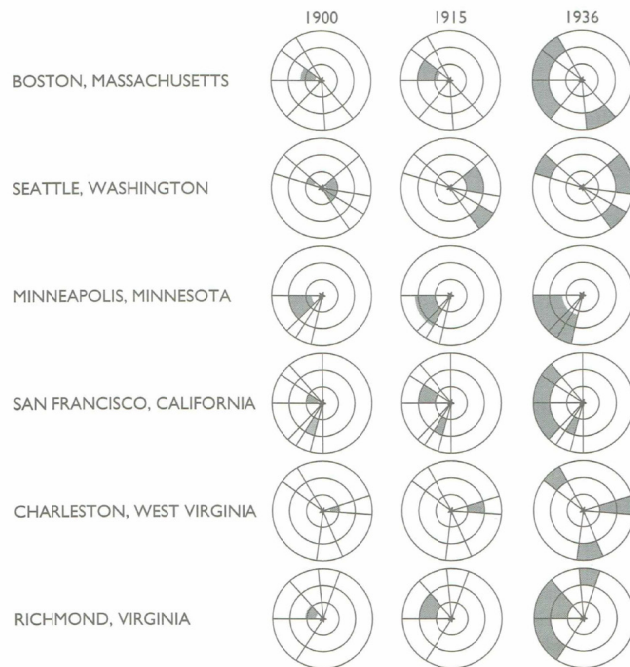


Figure 1 Shift in location of fashionable residential areas in six US cities, 1900 to 1936. Fashionable residential areas indicated by solid black.

# 20世紀型の都市の変質

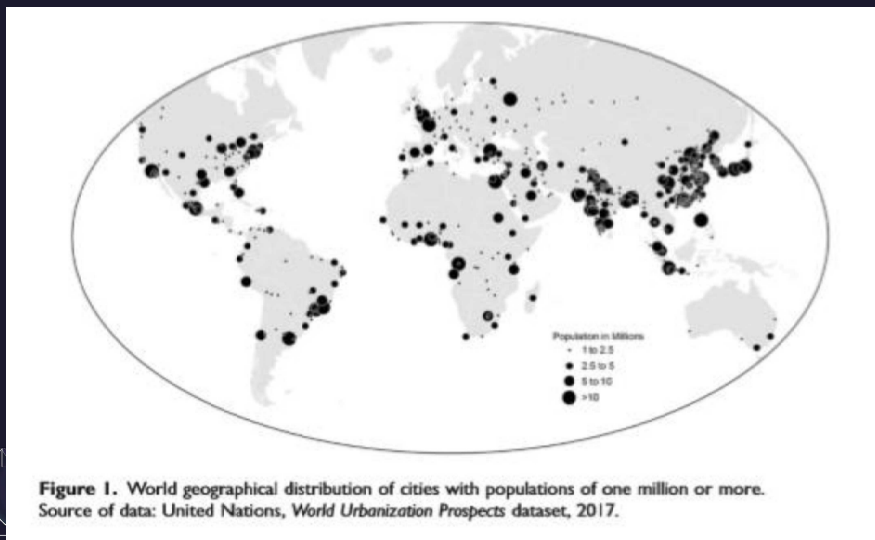


Figure 1. World geographical distribution of cities with populations of one million or more.  
Source of data: United Nations, World Urbanization Prospects dataset, 2017.

図：人口100万人以上の都市の分布（2017年）

Source: (Scott 2019)

## 21世紀の都市の在り方とは？

都市空間の再編

再編の営力

Divided Tokyo

高齢化・縮退化する郊外  
（「都市の空き家問題」）

郊外の変質

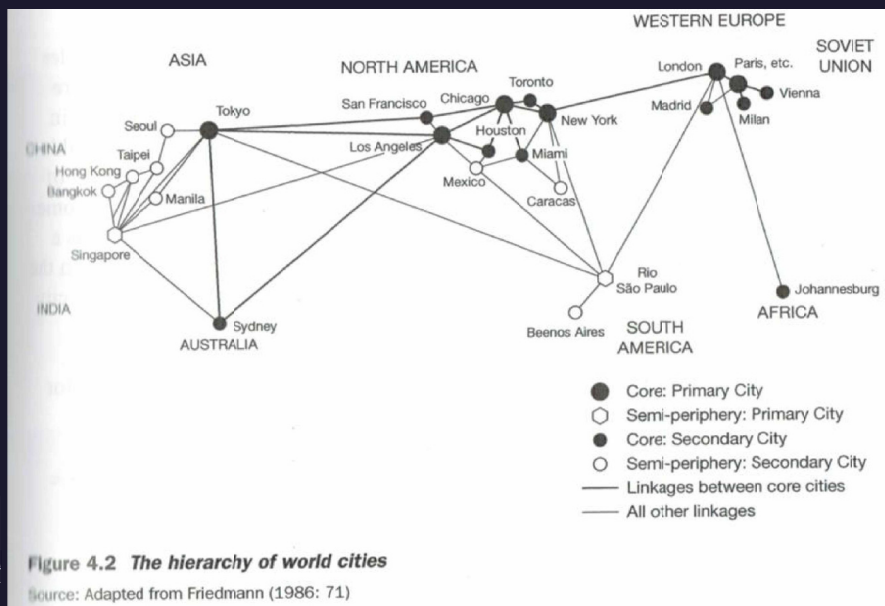


# 都市空間の再編

Spatial Restructuring along with the shift to the new urbanism (Scott 2019)

- 都心の再興: ジェントリフィケーション, 起業家的都市化, 都心志向の女性 (Druta et al. 2018; Fainstein et al. 1992; Harvey 1989; Kern 2010; Kubo & Yui 2011; Ronald et al. 2018; Smith 1990 )
- 収入格差の拡大: 郊外での貧困層の集積, 諸サービスや良好な住宅へのアクセスの悪化(Hulchanski 2010)
- 高齢化の進展にともなう縮退都市化 (Nordvik & Gulbrandsen 2009; Yui et al. 2017; Kubo and Yui 2019)
- グローバルな競争に不利な地域は縮退化: ① ポスト社会主義国における急激な人口減少と経済縮退 (Großmann et al. 2015; Hoekstra et al. 2018) ; ② 英国北部や米国ラストベルト地帯など旧工業地域からの急激な人口流出 (Immergluch 2011; Keenan et al. 1999; Sadler and Lafreniere 2017; Hoekstra et al. 2018)

## 再編の営力：グローバルゼーション



Source: Hall & Barrett (2012)



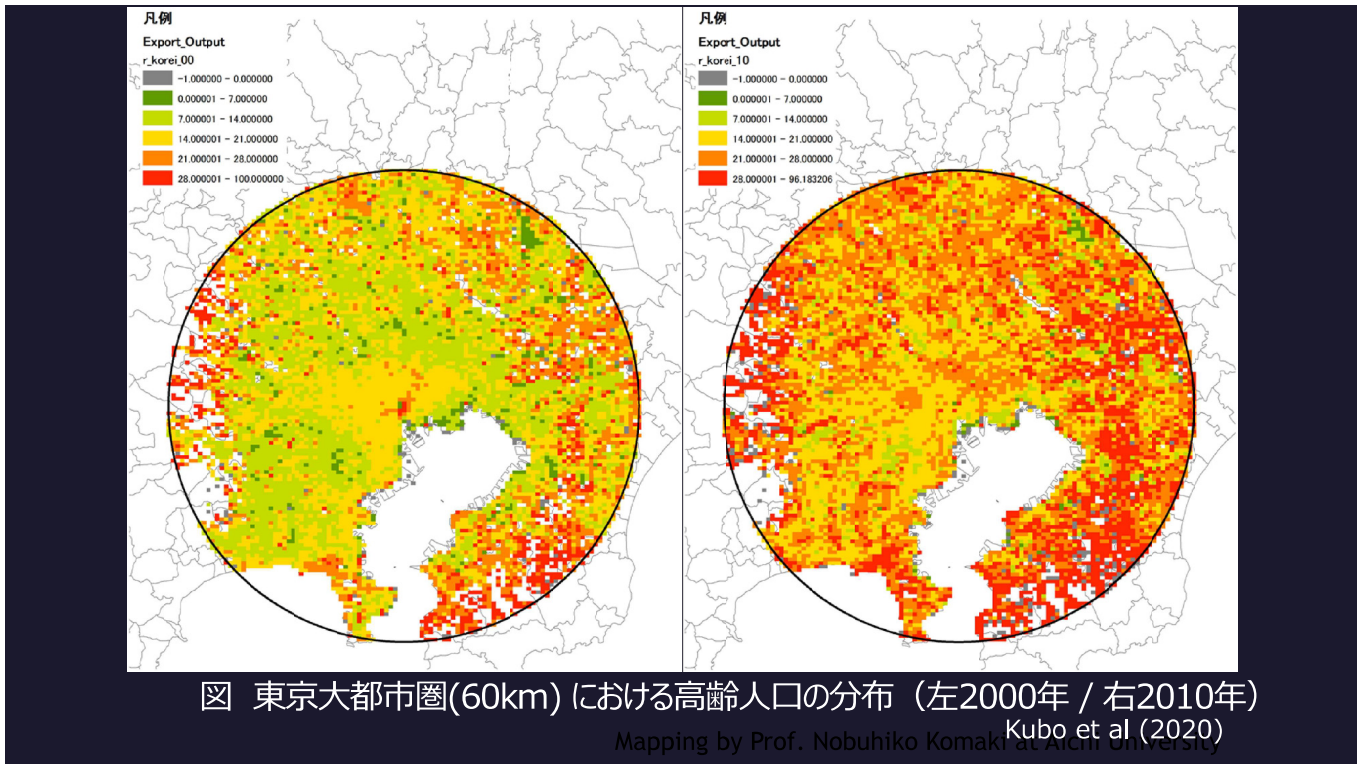
## グローバル／ナショナル（都心） vs ローカル（郊外）

- 世界都市における主要な経済部門は製造業から高度な金融や専門化したサービス業へ。これに伴い新たな階級が出現し、分極化を生んでいる(Sassen 1991)
  - 高収入職：移動性の高いグローバル・エリート、高度な金融業、専門サービス業、情報部門、クリエイティブ職など
  - グローバリゼーションに伴い、都市内部の分断が顕著となった
  - 1970～80年代のNYC・ロンドンでは高度な金融・サービス業、クリエイティブ職の都心集中が進む。彼らを支える安価なサービス職従事者との間に経済的な格差が拡大 (Fainstein et al. 1992)
- グローバルな都市間競争：起業家的都市化 (Harvey 1989), 都心機能の強化, グローバル・エリートを惹きつける魅力的なコミュニティ, 水辺空間, TODの進展

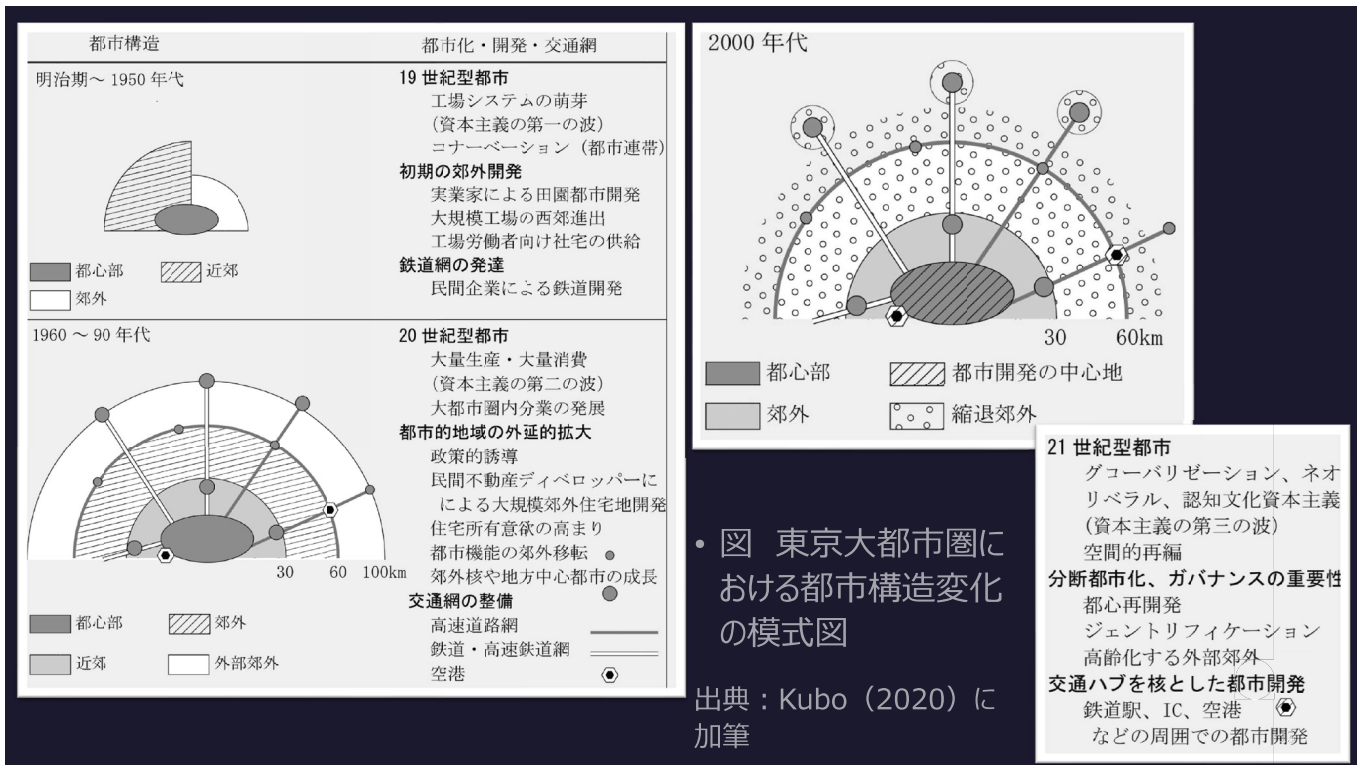
## Divided Tokyo (Kubo 2020)











・ 図 東京大都市圏における都市構造変化の模式図

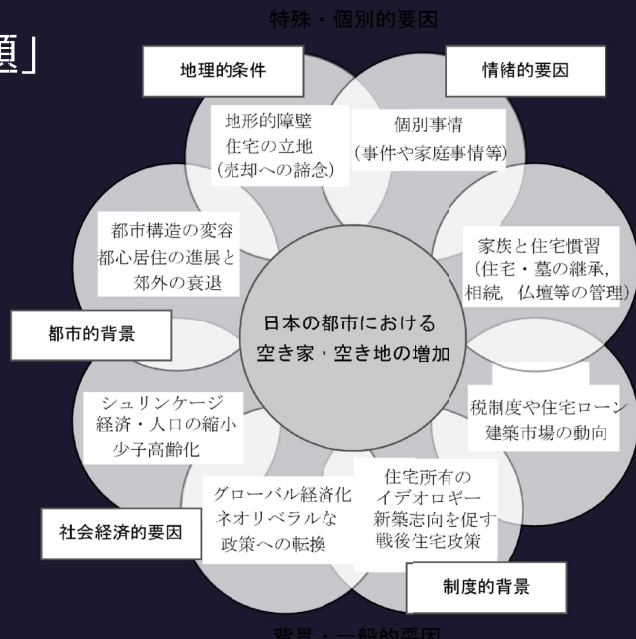
出典：Kubo (2020) に加筆

# Divided Tokyo

- 政策の影響を受け、東京都区部では社会経済的な格差が拡大 (Jacobs 2005)
- 都市開発の動向により、発展/衰退の地区分化が顕著に (Hirayama 2005)
- 大都市圏内は都心と郊外の分断が顕著に (Kubo 2020)
- 既存の制度では現代都市生活に対応できない問題が噴出：それらが顕著に表れているのが「住宅」の領域であり「郊外」(Izuhara 2000; Ronald & Lennarts 2018)
- 第二次世界大戦後に形成され1960年代にほぼ確立した日本の住宅制度：福祉国家からネオリベリズムへ (平山2009)
- 親族間継承が大半を占める住宅の流通 (平山2015)：格差拡大へ
  - 住宅購入後に移動率が低下 & 脆弱な中古住宅市場
- 愛着や帰属意識の欠如、根無し草感 (久保2010)：若年層の転出へ
  - 社会変化にともなう居住選好の変化 (Hirayama and Izuhara 2018)
- 郊外における親族近居 (香川2011)
  - 「家・家族・福祉の相互関係」が現代に即した形に変質? (Izuhara 2000; Ronald & Lennarts 2018)
  - 住み続けられる郊外住宅地とは? (Kubo et al. 2020)

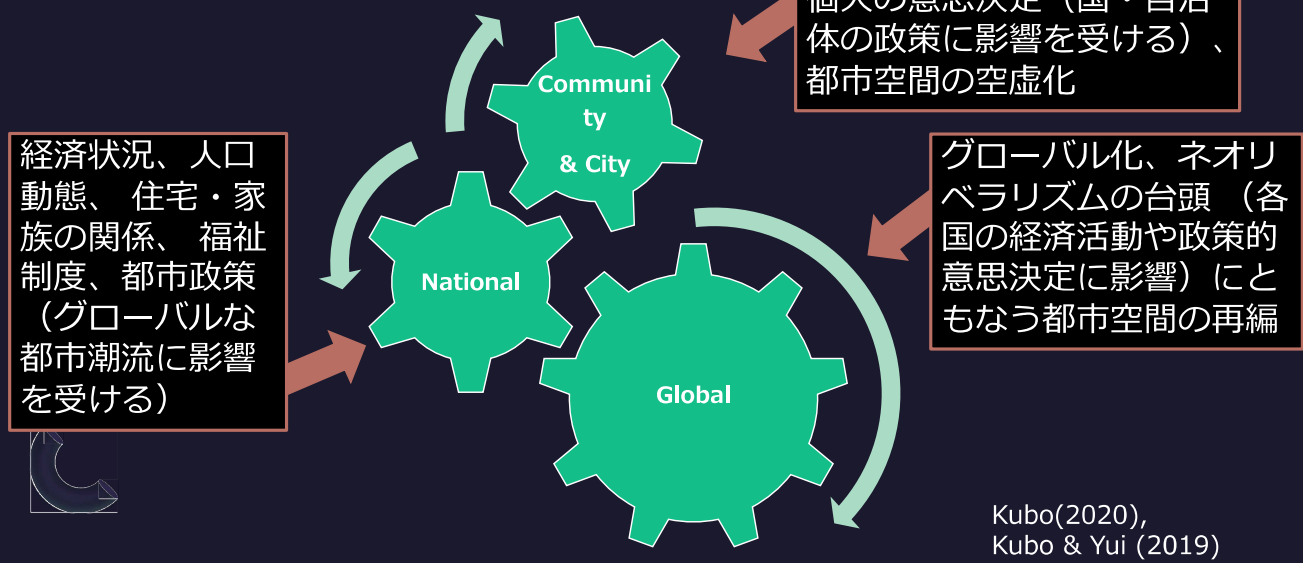
# 「都市（郊外）の空き家問題」

- **行政**にとっては「特定空家」の維持管理の問題+これまで大都市圏の機能を補完してきた郊外自治体を中心に長期的に税収減や空き家問題費用が偏る問題
- **地域住民**にとっては、「長期不在の家」や「他界後に放置されている空き家」が地域に増える危機感、そして高齢化と人口減で地域社会やサービスが維持できなくなる恐怖
- **当事者**にとっては、家族と家の問題
- **学術的**には、グローバル化や都市化が進む中で顕在化した荒廃・放逐の一形態。もしくは、居住の権利や住宅への不平等なアクセス。都市構造の変化。都市内部の未利用地の問題など分野により議論あり



第1図 日本における都市の空き家問題  
 出典：Kubo et al(2017) のFig.1を  
 由井ほか (2016) , Kubo & Yui (2019)

様々なスケールの課題が都市空間において複雑に絡み合い空き家問題をはじめとする「都市問題」として表出する



Kubo(2020), Kubo & Yui (2019)

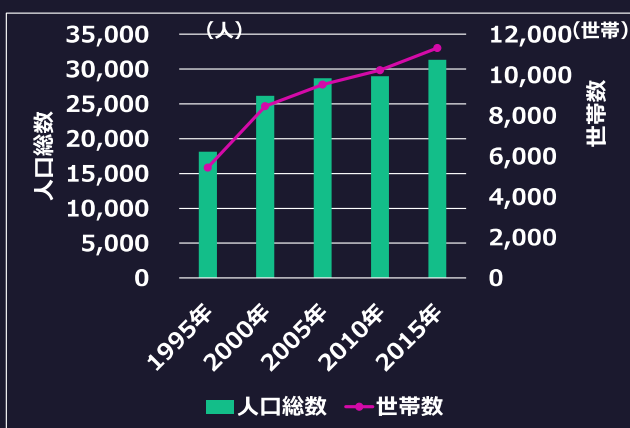
# 郊外の変質: Post-suburbanization

- TODの進展：高速道路（圏央道周辺など）、空港、港湾、新規延伸・開通路線（TXなど）、郊外立地の交通ハブに多様な機能が集積
  - 郊外の就業先の多様化、通勤行動の多様化、住宅の多様化が進行している
  - 特定の郊外住宅地とその近隣における都市機能の多様化を促す
  - 特定機能に特化した郊外の衰退と多様な開発拠点となった郊外とで明暗が分かれた事例（竜ヶ崎NTでの事例研究）



岩井ほか（2023）

## 初期に入居開始した西部とニュータウン全体の人口動態



出典：国勢調査

ニュータウン全体

西部

世帯規模の縮小と人口減少が顕著な西部  
一方、ニュータウンの人口増を支える東部

岩井ほか（2023）

## 郊外ニュータウンの変質と地域差

	西部	東部
生活関連施設	サプラ（ヨーカドー）	たつのこまちモール
居住経歴	全国各地、特に <b>関東地方</b> から、 <b>世帯拡大期に住宅購入</b> を目的に転入（転勤族）	茨城県出身者も多く（稲敷・河内町等）、 <b>結婚</b> を機に、若くして住宅を購入して転入
勤務先	東京方面が多い	東京方面と近隣市町村
人口動態	<b>世帯規模の縮小</b> （夫婦のみ世帯）と <b>人口減少</b>	夫婦と子からなる世帯が多く、 <b>人口増加</b>
配偶者の就業	<b>専業主婦</b> が多い	<b>共働き</b> （東京方面・茨城県内に二分）が多い
別居子の居住地	広範囲に分布	東京方面と近隣市町村

岩井ほか（2023）

## 21世紀の都市は どうなる？

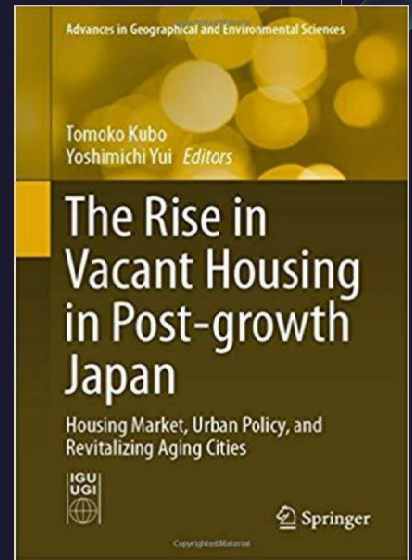
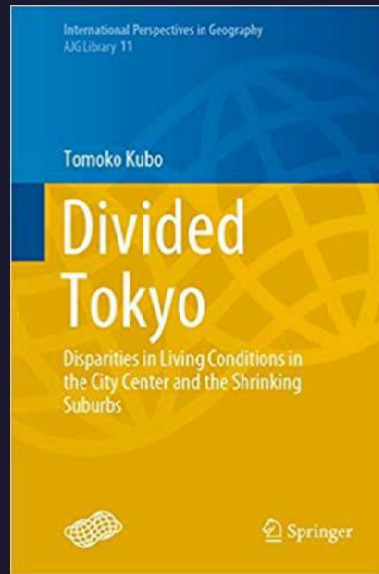
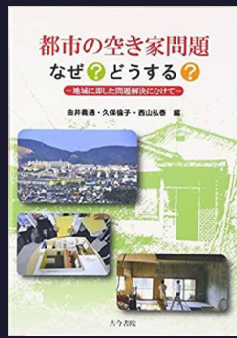
交通ハブとネットワークの構造が強化されるように

郊外内部でも明暗が分かれる

衰退は不可避ということを受容する  
なら、「生活の質」「尊厳」などが  
守られる都市が求められる



20



久保倫子 Tomoko Kubo

tmkkb@geoenv.tsukuba.ac.jp

[筑波大学人文地理学分野](http://tsukuba.ac.jp)  
([tsukuba.ac.jp](http://tsukuba.ac.jp))



21

- ・ 平山洋介 2009 『住宅政策のどこが問題か』 光文社.
- ・ 岩井優祈・岡田晃輝・中村瑞歩・久保倫子 (2023) 郊外住宅地における高齢者の帰属意識—龍ヶ崎ニュータウンの事例—, 地理空間15 (3) :283-294.
- ・ 久保倫子・駒木伸比古・田中健作 (2020) 岐阜市郊外住宅地における高齢者の居住実態からみた住み続けられる居住環境実現への課題. 都市地理学 15 : 76-90
- ・ 久保倫子・清水友輝・Mao Yaqian・岩井優祈 (2023) 都市の空き家問題と家・家族・福祉の相互関係の変化—龍ヶ崎市の事例—, 地理空間 15(3): 321-332.
- ・ Coleman, T., Kearns, R. A. & Wiles, J. 2016, Older adults' experiences of home maintenance issues and opportunities to maintain ageing in place. *Housing Studies* 31: 964-983.
- ・ Couch, C., & Cocks, M. 2013, Housing vacancy and the shrinking city: trends and policies in the UK and the city of Liverpool. *Housing Studies* 28(3): 499-519.
- ・ Davey, J. A. 2007, Older people and transport: coping without a car. *Ageing & Society* 27: 49-65.
- ・ Fyfe, N.R. and Kenny, J.T eds. *The Urban Geography Reader*. Routledge
- ・ Grobmann, K., Arndt, T., Rink, D., & Steinfuhrer, A. 2015, The influence of housing oversupply on residential segregation: exploring the post-socialist city of Leipzig. *Urban Geog.* 36 (4): 550-577
- ・ Hino, M., & Tsutsumi, J. 2015, *Urban geography of post-growth society*. Sendai: Tohoku University Press.
- ・ Hirayama, Y. & Izuhara, M. (2018), *Housing in post-growth society: Japan on the edge of social transition*. Routledge.
- ・ Hollander, J. B. 2018, *A research agenda for shrinking cities (Elgar research agendas)*. Cheltenham and Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- ・ Hoover, E. M., & Vernon, R. 1959, *Anatomy of a metropolis*. Harvard: Harvard University Press.
- ・ Immergluch, D. 2016, Examining changes in long-term neighborhood housing vacancy during the 2011 to 2014 U.S. National recovery. *Journal of Urban Affairs*, 38: 607-622
- ・ Izuhara, M. 2000, Changing family tradition: housing choices and constraints for older people in Japan. *Housing Studies* 15: 89-110.
- ・ Izuhara, M. 2009, *Housing, care, and inheritance*. Routledge.



- Johansson, K., Josephsson, S. & Lilja, M. 2008, Creating possibilities for action in the presence of environmental barriers in the process of 'ageing in place'. *Ageing & Society* 29: 49-70.
- Kubo, T. 2020, *Divided Tokyo- disparities in living conditions in the city center and the shrinking suburbs*. Singapore: Springer.
- Kubo, T., Komaki, N. & Tanaka, K. 2020, Challenges in enabling aging-in-place initiatives in aging and shrinking Japanese cities: a case of the Gifu suburbs. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87). <https://doi.org/10.21138/bage.299>
- Kubo, T., & Mashita, M. 2019, Why the rise in urban housing vacancies occurred and matters in Japan. In T. Kubo, & Y. Yui. (eds.) *A rise in vacant housing in post-growth Japan: housing market, urban policy, and revitalizing aging cities* (pp. 3-22). Singapore: Springer.
- Morckel, V. 2014, Spatial characteristics of housing abandonment. *Applied Geography*, 48: 8-16.
- Musselwhite, C. 2015, Further examination of mobility in later life and improving health and wellbeing. *Journal of Transport & Health*, 2: 99-100.
- Molloy, R. 2016, Long-term vacant housing in the United States. *Regional Sci. and Urban Economics* 59: 118-12
- Nordbakke, S. & Schwanen, T. 2014, Well-being and mobility: a theoretical framework and literature review focusing on older people. *Mobilities* 9: 104-129.
- Nordvik, V., & Gulbrandsen, L. 2009, Regional patterns in vacancies, exits and rental housing. *European Urban and Regional Studies*, 16: 397-408.
- Pacione, M. (2009) *Urban Geography: A global perspective* (third edition). Routledge
- Peace, S., Holland, C. & Kellaher, L. 2011, 'Option recognition' in later life: variations in ageing in place. *Ageing and Society* 31: 734-757.
- Ronald, R., & Lennarts, C. 2018, Housing careers, intergenerational support and family relations. *Housing Studies*, 33: 147-159.
- Scott, A. J. 2019. City-regions reconsidered. *Environment and Planning A* 0(0): 1-27.
- Schwanen, T. & Ziegler, F. 2011, Wellbeing, independence and mobility: an introduction. *Ageing & Society* 31: 719-733.
- Schwanen, T., Banister, D. & Bowling, A. 2012, Independence and mobility in later life. *Geoforum* 43: 1313-1322

# 大都市制度を巡る議論について

---

令和5年12月13日(水)  
総務省自治行政局行政課  
松田 健司

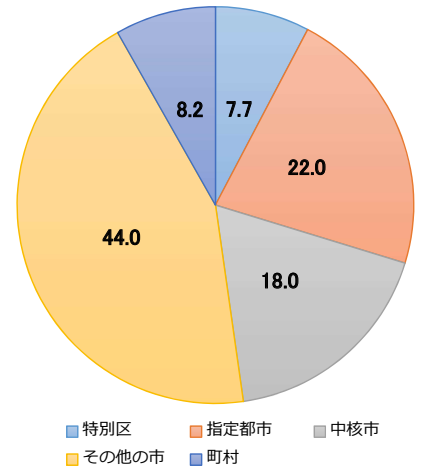
- 1 地方制度、大都市に関する制度の概要**
- 2 国と地方の役割分担
- 3 大都市制度の見直しに関する主な議論
- 4 大都市に関する最近の制度改正
- 5 諸外国における地方制度の例

## 地方公共団体の種類と人口

- 市町村の人口規模で見ると、最大の横浜市と最小の青ヶ島村の2万倍以上の人口となっている。
- 大都市（特別区、指定都市、中核市）に国民の約半数が居住している。

種別・数		人口(最大～最小)	
都道府県 47	都(東京都).....1	14,047,594	
	道(北海道).....1	5,244,614	
	府(大阪府・京都府)....2	8,837,469(大阪府)・2,578,087(京都府)	
	県.....43	8,837,685(神奈川県) ~ 553,407(鳥取県)	
市町村 1,718	市 792	指定都市.....20	3,777,491(横浜市) ~ 693,389(静岡市)
		中核市.....62	642,907(船橋市) ~ 188,465(鳥取市)
		施行時特例市.....23	342,464(所沢市) ~ 188,047(上越市)
		その他の市.....687	498,232(松戸市) ~ 2,989(歌志内市)
	町.....743	51,155(広島府中町) ~ 847(福島県大熊町)	
	村.....183	41,206(沖縄県読谷村) ~ 169(東京都青ヶ島村)	
	特別区.....23	943,664(世田谷区) ~ 66,680(千代田区)	

総人口に対する地方公共団体の種類別の人口割合(%)

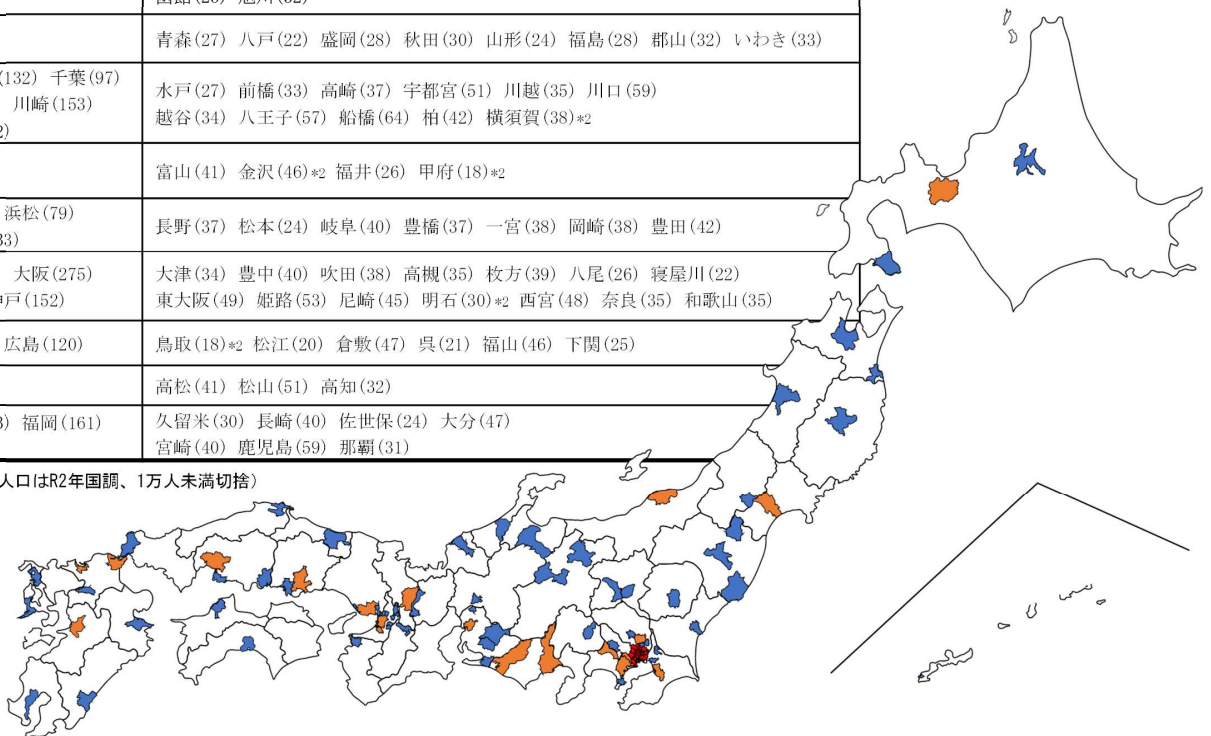


- (注1) 地方公共団体の数及び内訳は、2023年4月1日現在による。  
 (注2) 人口は2020年国勢調査人口(確定値)による。  
 (注3) 福島県双葉町については、令和4年8月30日まで全域が原子力災害による避難指示区域であったことから、上記「人口(最大～最小)」の対象から除外している。

## 指定都市・中核市の指定状況

	① 指定都市*1 20市	② 中核市*2 62市
北海道	札幌(197)	函館(25) 旭川(32)
東北	仙台(109)	青森(27) 八戸(22) 盛岡(28) 秋田(30) 山形(24) 福島(28) 郡山(32) いわき(33)
関東	さいたま(132) 千葉(97) 横浜(377) 川崎(153) 相模原(72)	水戸(27) 前橋(33) 高崎(37) 宇都宮(51) 川越(35) 川口(59) 越谷(34) 八王子(57) 船橋(64) 柏(42) 横須賀(38)*2
北陸 甲信越	新潟(78)	富山(41) 金沢(46)*2 福井(26) 甲府(18)*2
中部	静岡(69) 浜松(79) 名古屋(233)	長野(37) 松本(24) 岐阜(40) 豊橋(37) 一宮(38) 岡崎(38) 豊田(42)
近畿	京都(146) 大阪(275) 堺(82) 神戸(152)	大津(34) 豊中(40) 吹田(38) 高槻(35) 枚方(39) 八尾(26) 寝屋川(22) 東大阪(49) 姫路(53) 尼崎(45) 明石(30)*2 西宮(48) 奈良(35) 和歌山(35)
中国	岡山(72) 広島(120)	鳥取(18)*2 松江(20) 倉敷(47) 呉(21) 福山(46) 下関(25)
四国		高松(41) 松山(51) 高知(32)
九州 沖縄	北九州(93) 福岡(161) 熊本(73)	久留米(30) 長崎(40) 佐世保(24) 大分(47) 宮崎(40) 鹿児島(59) 那覇(31)

(令和5年4月1日現在、人口はR2年国調、1万人未満切捨)



\*1 指定都市(50万人以上)は、人口その他都市としての規模、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を指定  
 \*2 中核市(20万人以上 H27.4～)だが、経過措置期間(R元末までの5年)は特例市20万人未満でも中核市移行(甲府 鳥取)。児童相談所設置は3市(横須賀 金沢 明石)  
 \*3 保健所は、中核市以外に、町田(H23.4)・藤沢(H18.4)・茅ヶ崎(H29.4)・四日市(H20.4)のほか、小樽(S23,12万人)に設置



## 地方自治制度をめぐる動き①（地方自治法施行まで）

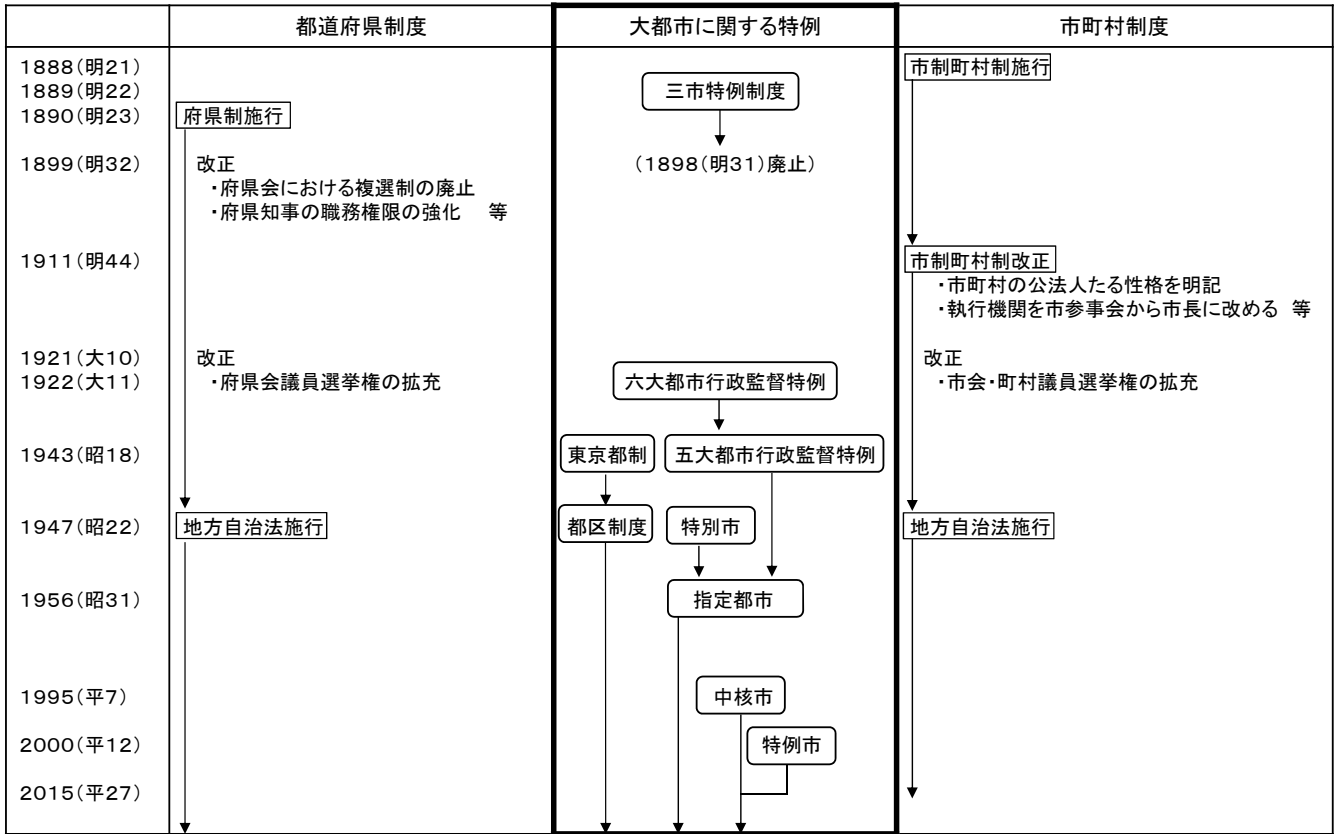
明治21年 (1888年)	市制町村制制定 ・市町村会は公選による名誉職議員で構成 ・ <b>執行機関は、市にあつては市長及び市参事会(市長・助役・名誉職参事会員で構成)、町村にあつては町村長とし、市長は市会から推薦のあつた者のうちから内務大臣選任、町村長は町村会で選挙</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #f9cb9c; text-align: center;">大都市に関する特例</div> 明治22年 <b>三市特例</b> (東京・京都・大阪) ↓ 【明治31年廃止】 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #f9cb9c; margin-top: 10px;">             ・市長、助役を置かず、その職務は府知事・書記官が行う等           </div>
明治23年	府県制制定 ・府県会は府県内郡市の複選制選挙による名誉職議員で構成 ・ <b>府県の執行機関は知事(国の機関)、府県知事は官選</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #f9cb9c; margin-top: 10px;">             ・市の団体事務や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・認可等を不要とする特例 等例)議員定数、条例の廃止           </div> 大正11年 <b>六大都市行政監督特例</b> (東京、京都、大阪、横浜、名古屋、神戸)
明治44年	市制町村制全文改正 ・市の執行機関を独任制の市長とし、市参事会は副議決機関化 ・市町村組合制度創設	
昭和21年	東京都制、府県制、市制・町村制改正 ・選挙権・被選挙権の拡充 ・ <b>都道長官、府県知事・市町村長の直接公選制の導入</b> ・直接請求制度の創設	昭和18年 <b>東京都制制定</b> ・東京府・東京市・区を廃し、東京都設置、旧東京市の区域に法人格を有する区を設置
昭和22年	<b>地方自治法制定</b> ・東京都制、府県制、市制・町村制の廃止 ・都道府県職員の身分を官吏から地方公務員へ変更 ・地方公共団体に対する国の一般的監督権を廃止  日本国憲法施行・地方自治法施行	(地方自治法) ・ <b>都区制度</b>  ・ <b>特別市制度</b> ↓ 【昭和31年廃止】 <b>指定都市制度</b> へ

4

## 地方自治制度をめぐる動き②（この30年の主な歩み）

平成5年6月	地方分権の推進に関する決議(衆議院・参議院)	第1次分権改革
平成7年7月	地方分権推進委員会設置	
平成11年7月	<b>地方自治法改正(地方分権一括法の成立)</b> ・国と地方の役割分担の明確化 ・機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再構成 ・国の関与等の見直し ・権限移譲の推進 市町村合併特例法(旧法)改正 ・市町村の合併に関する財政上の特例措置	
平成16年11月	地方自治法改正 ・地域自治区の導入 ・都道府県の自主的合併手続等の整備	第2次分権改革
平成16年度	三位一体改革の本格実施(3兆円の税源移譲)	
平成19年4月	地方分権改革推進委員会設置 ・第1次一括法(平成23年)、第2次一括法(平成23年)による義務付け・枠付けの見直し	
平成24年9月	<b>大都市地域における特別区の設置に関する法律成立</b> ・一定規模の指定都市等において、市の廃止・特別区の設置が可能	
平成25年4月	地方分権改革有識者会議設置 ・第3次一括法(平成25年)から第12次一括法(令和4年)による義務付け・枠付けの見直し、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲 ※ <b>第4次一括法(平成26年)</b> による県費負担教職員制度の権限移譲に伴い、税財源を指定都市へ移譲	
平成26年5月	地方自治法改正 ・ <b>指定都市に総合区の導入、指定都市都道府県調整会議の設置</b> ・新たな広域連携の仕組み(連携協約制度)の導入	5

# 大都市に関する制度の沿革



6

## 三市特例（1889（明治22）～1898（明治31））

```

graph TD
    A[府 県] --- B[郡]
    A --- C[三市]
    A --- D[市]
    B --- E[町村]
    C --- F[東京・京都・大阪]
    
```

### 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	<b>執行機関の特例</b> ・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」

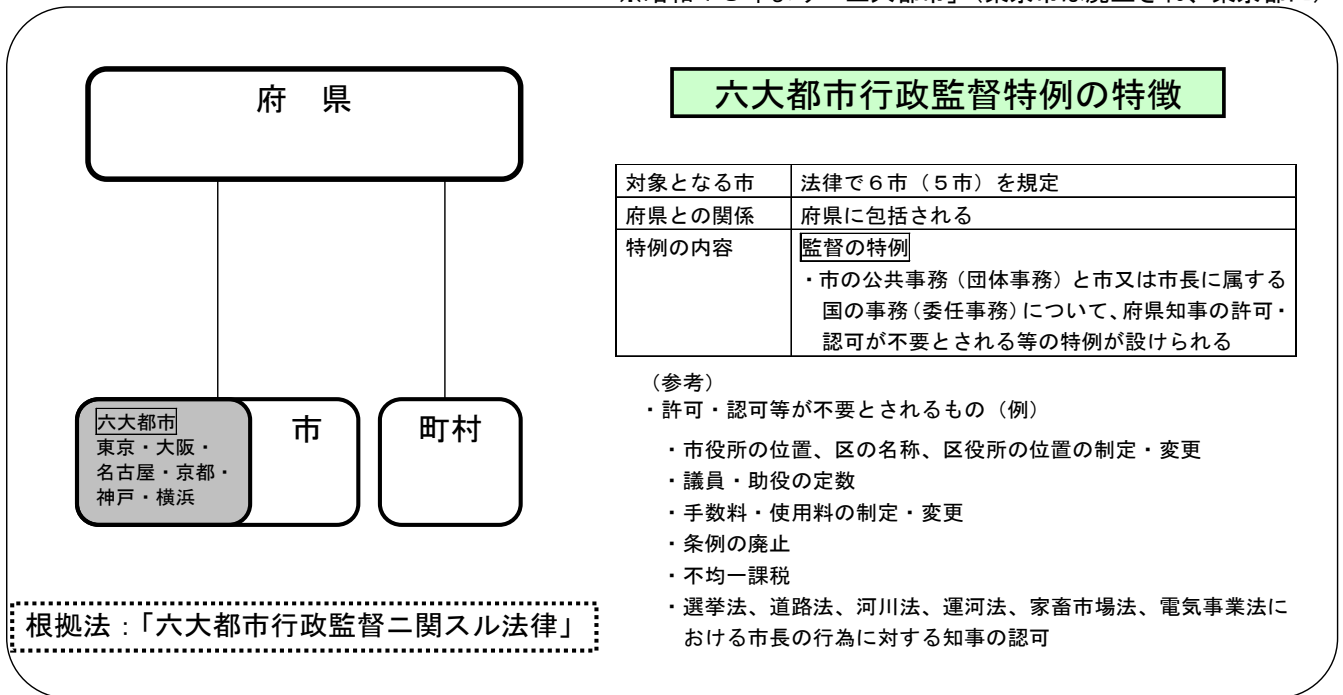
- ・郡部議員、市部議員がそれぞれ4名ずつを互選

根拠法：「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」

7

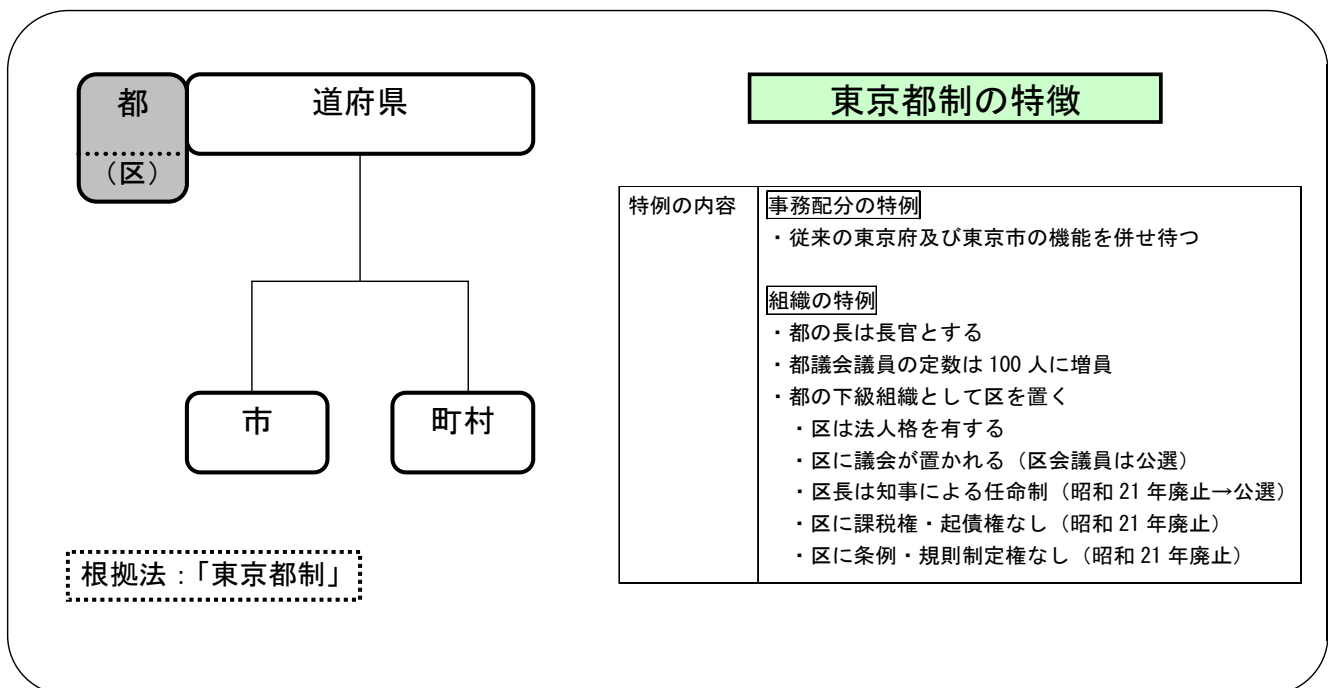
## 六大都市行政監督特例※（1922（大正11）～1956（昭和31））

※昭和18年より「五大都市」（東京市は廃止され、東京都に）



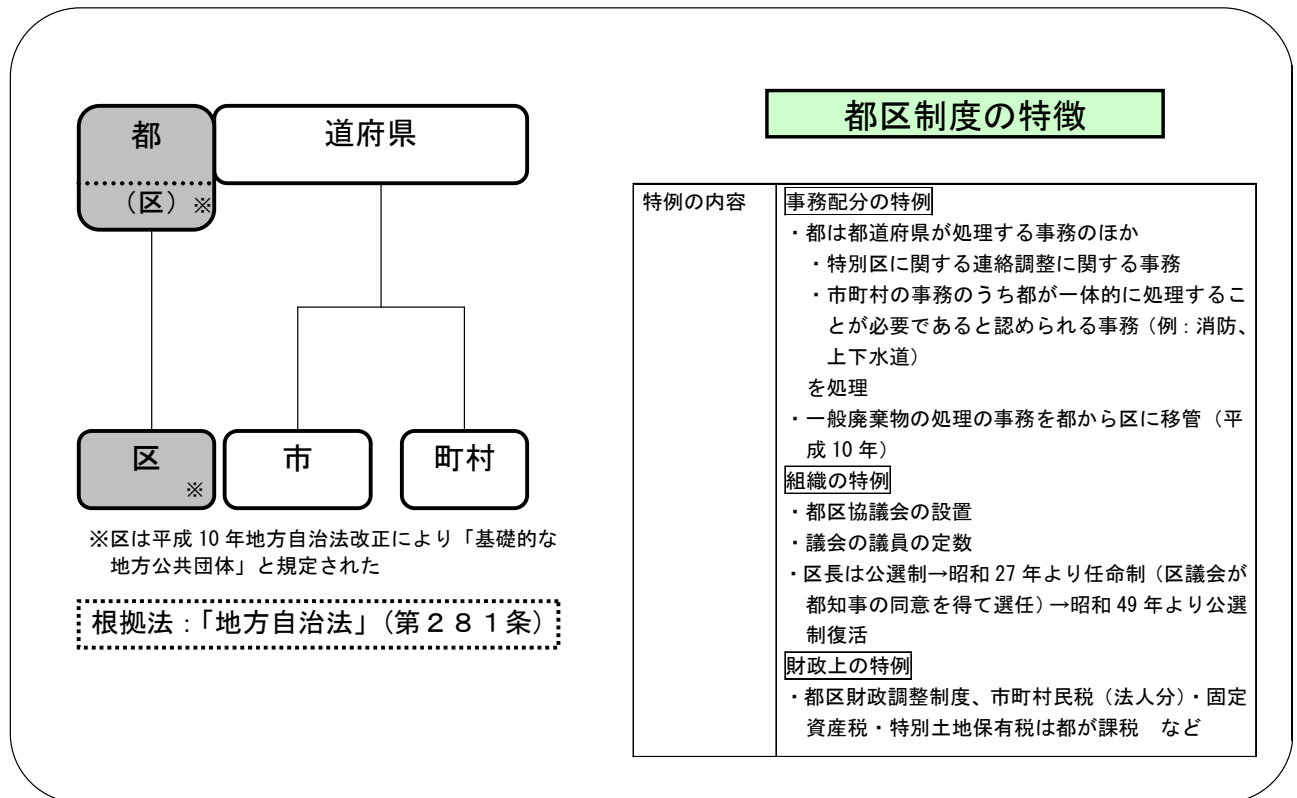
8

## 東京都制（1943（昭和18）～1947（昭和22））



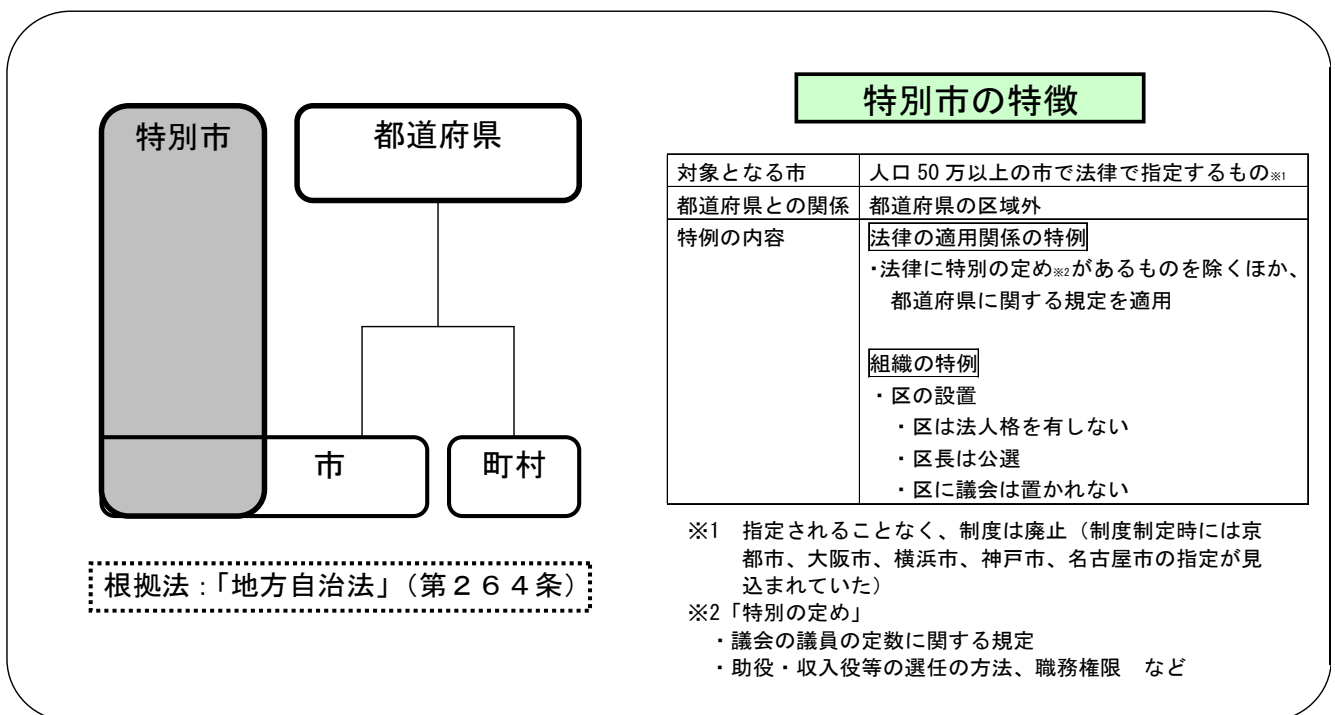
9

## 都区制度（1947（昭和22）～）



10

## 特別市（1947（昭和22）～1956（昭和31））



11

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

### 指定都市の特徴

<b>対象となる市</b>	人口 50 万以上の市のうちから政令で指定
<b>都道府県との関係</b>	都道府県に包括される
<b>特例の内容</b>	<b>事務配分の特例</b> ・ 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 <b>関与の特例</b> ・ 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 <b>組織の特例</b> ・ 区の設置等 <b>財政上の特例</b> ・ 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 2 5 2 条の 1 9)

12

### 中核市の特徴

<b>対象となる市</b>	人口 30 万以上の市の申請に基づき政令で指定(※1) 人口 20 万以上の市に変更(※2)
<b>都道府県との関係</b>	都道府県に包括される
<b>特例の内容</b>	<b>事務配分の特例</b> ・ 指定都市が処理する事務のうち都道府県が一体的に処理することがより効率的な事務などを除き、中核市が処理(除外される事務) ・ 道路法に関する事務 ・ 児童相談所の設置 など <b>関与の特例</b> ・ 原則として関与の特例はない ただし、福祉に関する事務については指定都市と同様の特例あり <b>財政上の特例</b> ・ 普通交付税の態容補正

### 特例市の特徴

**廃止**(平成 27 年 4 月 1 日に施行時特例市に移行)

<b>対象となる市</b>	人口 20 万以上の市の申請に基づき政令で指定
<b>都道府県との関係</b>	都道府県に包括される
<b>特例の内容</b>	<b>事務配分の特例</b> ・ 中核市が処理する事務のうち、都道府県が一体的に処理することがより効率的な事務などを除き、特例市が処理(除外される事務) ・ 民生行政に関する事務 ・ 保健所の設置 など <b>関与の特例</b> ・ 現在、関与の特例はない <b>財政上の特例</b> ・ 普通交付税の態容補正

根拠法：「地方自治法」(第 2 5 2 条の 2 6 の 3)

※1 平成 11 年、昼夜間人口比率要件を廃止。  
 平成 14 年、50 万以上の市について面積要件を廃止。  
 平成 18 年、50 万未満の市についても面積要件を廃止。  
 ※2 平成 27 年、人口 30 万から人口 20 万に要件を変更。

根拠法：「地方自治法」(第 2 5 2 条の 2 2)

13

# 1 地方制度、大都市に関する制度の概要

## 2 国と地方の役割分担

### 3 大都市制度の見直しに関する主な議論

### 4 大都市に関する最近の制度改正

### 5 諸外国における地方制度の例

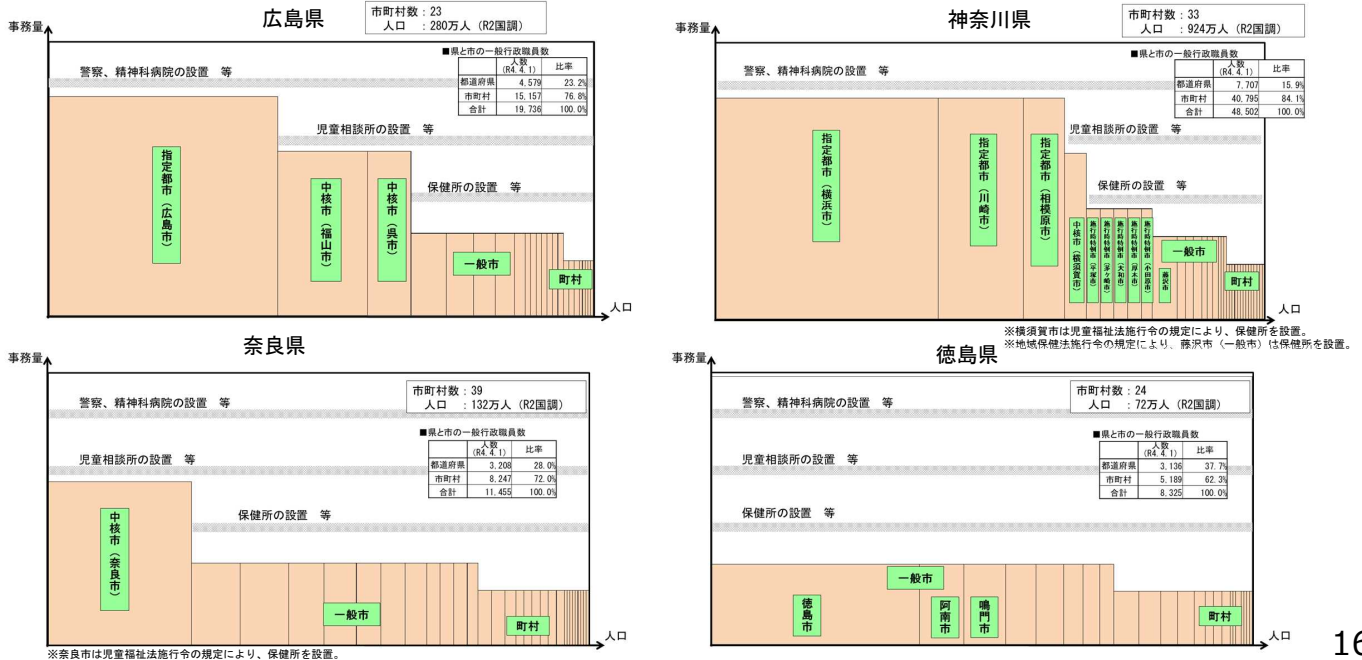
## 国・地方公共団体の主な役割分担

(令和5年1月1日現在)

	医療・保健衛生	福祉・労働	教育	環境	まちづくり	治安・防災その他
<b>国</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>医薬品製造販売業許可</li> <li>特定機能病院等の承認</li> <li>医師、薬剤師、看護師等の免許</li> <li>検疫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公的年金</li> <li>生活保護水準の決定</li> <li>公共職業安定所の運営</li> <li>地域別最低賃金の決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大学の設置認可（大学の設置）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>廃棄物の輸入許可・輸出確認</li> <li>廃棄物の広域的処理の認定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高速自動車道の管理</li> <li>指定区間の国道の管理</li> <li>指定区間外の一級河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急事態等の布告</li> <li>緊急消防援助隊出動の求め</li> <li>【その他】</li> <li>外交・防衛・通貨</li> </ul>
<b>道府県</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>准看護師、柔道整復師、調理師等の免許</li> <li>医療計画の策定</li> <li>精神科病院の設置・指定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育士、介護支援専門員の登録</li> <li>身体・知的障害者更生相談所の設置</li> <li>国民健康保険事業（財政運営等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>私立学校、市町村（指定都市を除く）立高等学校の設置認可</li> <li>教育職員の免許（高等学校の設置）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業廃棄物処理業の許可</li> <li>第一種フロン類回収業者の登録</li> <li>公害健康被害の補償給付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画区域指定</li> <li>指定区間の1級河川、2級河川管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察</li> <li>災害応急措置（所掌事務に係るもの）</li> </ul>
<b>指定都市</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>病院の開設許可（都道府県の同意協議）</li> <li>精神障害者の入院措置</li> <li>動物取扱業の登録</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>児童相談所の設置（政令指定の中核市、特別区）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>小中学校学級編制基準、教職員定数の決定</li> <li>市立小中学校等の職員の任免、給与の決定・負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築物用地下水の採取の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画（区域区分等）</li> <li>市街地再開発事業認可</li> <li>指定区間外の国道、県道の管理</li> <li>指定区間の1級河川、2級河川（一部）の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害救助（指定都市の申請に基づき内閣総理大臣が救助実施市を指定）</li> </ul>
<b>中核市</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健所の設置</li> <li>薬局開設許可</li> <li>飲食店営業等の許可</li> <li>旅館業の経営許可</li> <li>感染症発生届の受理、患者の入院措置等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督</li> <li>介護サービス事業者の指定</li> <li>身体障害者手帳交付</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>廃棄物処理施設の設置許可</li> <li>産業廃棄物処理業の許可（区域内のみの業）</li> <li>ばいり発生施設の設置の届出受理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>屋外広告物の規制</li> <li>市街化区域・調整区域内の開発許可</li> <li>土地地区画整理組合の設立認可</li> </ul>	
<b>市町村</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上下水道の整備管理</li> <li>市町村保健センターの設置</li> <li>健康増進事業の実施</li> <li>定期・臨時（一部）の予防接種</li> <li>結核に係る健康診断</li> <li>埋火葬の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所の設置</li> <li>生活保護（市及び福祉事務所設置町村）</li> <li>養護老人ホームの設置</li> <li>障害者自立支援給付</li> <li>介護保険事業</li> <li>国民健康保険事業（保険料賦課・徴収等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>（小中学校・幼稚園の設置）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般廃棄物の収集・処理</li> <li>一般廃棄物処理業の許可</li> <li>騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定（市）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画（用途地域等）</li> <li>都市計画（用途地域等以外の地域地区等）</li> <li>市町村道、橋梁の建設・管理</li> <li>準用河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>消防・救急</li> <li>避難指示、災害応急措置</li> <li>【その他】</li> <li>戸籍・住基</li> </ul>

## 都道府県によって異なる都道府県・市町村間の事務分担

- 「都道府県－市町村」関係には、大都市等の有無や平成の合併の状況に応じ、異なる方向性が見られる。
- 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、市町村合併が進展し、市町村が処理する事務の領域が大きい。県からの権限移譲も進め、福祉事務所（町は任意設置）は全ての町が設置。指定都市や中核市を核とした水平連携が進められている。
- 奈良県、徳島県においては、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。小規模な市町村が多い都道府県では、市町村と一体となって行政サービスを提供する取組が進められている。

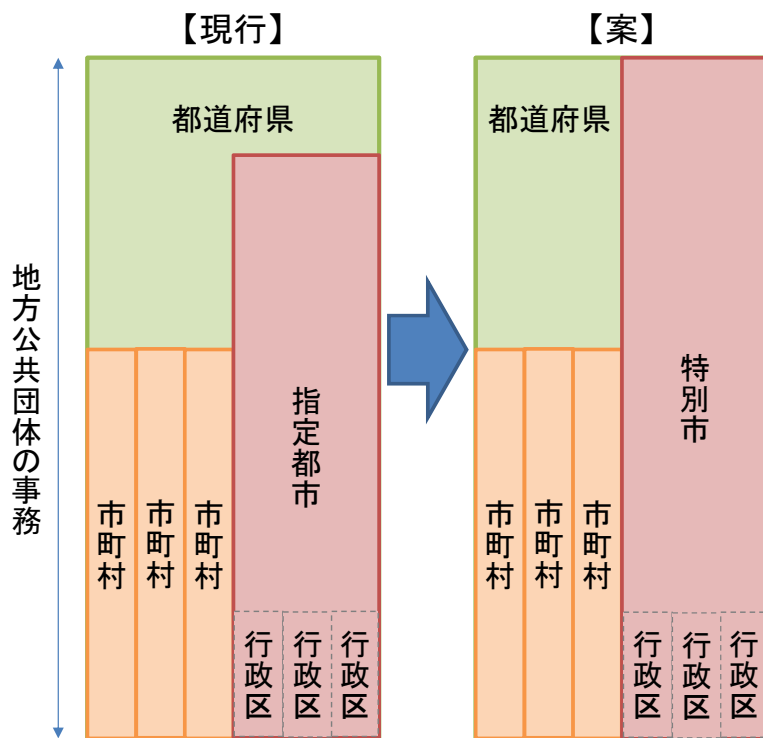


16

- 1 地方制度、大都市に関する制度の概要
- 2 国と地方の役割分担
- 3 大都市制度の見直しに関する主な議論**
- 4 大都市に関する最近の制度改正
- 5 諸外国における地方制度の例

17





## ＜特別市構想の概要＞

- (1) 都道府県からの独立  
(広域自治体が47から最大67へ)
- (2) 特別市が都道府県・市町村の事務を一元的に処理する
- (3) 特別市がすべての地方税を一元的に賦課徴収する

## ＜第30次地制調の指摘＞

- 二重行政の完全解消など意義はある。
- 一方、次の課題について更に検討が必要
  - ・ 現行の指定都市の区と同様の区では住民代表機能が不十分
  - ・ 警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念
  - ・ 全地方税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等

18

（「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25日））

## 第3 新たな大都市制度

## 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。

なお、現在の全ての指定都市を特別市（仮称）制度の対象とする場合、現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。

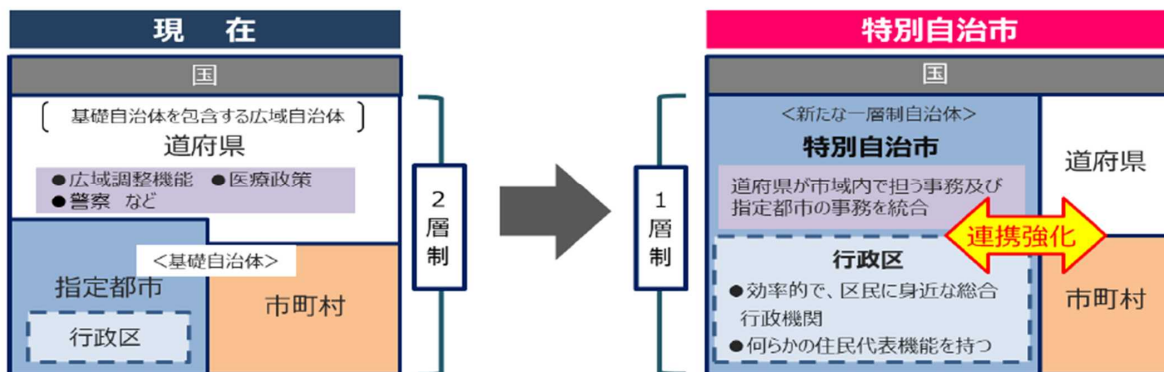
## (3) 当面の対応

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 Kategorie 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。

19



項目	考え方
性格	特別地方公共団体
区域	都道府県の区域外とする（一層制自治体）
事務	基礎的な地方公共団体として、市及び市域内における都道府県に属する事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。）、その他区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理。 圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う。
税財源の調整	区域内における地方税は特別自治市が一元的に賦課徴収する（市民目線では地方税の納税先が一元化される）（地方税法等の改正が必要）
区	行政区（市の内部組織）とし、法人格を有しないこととする。 行政区においてさらなる住民自治機能の強化に努める。

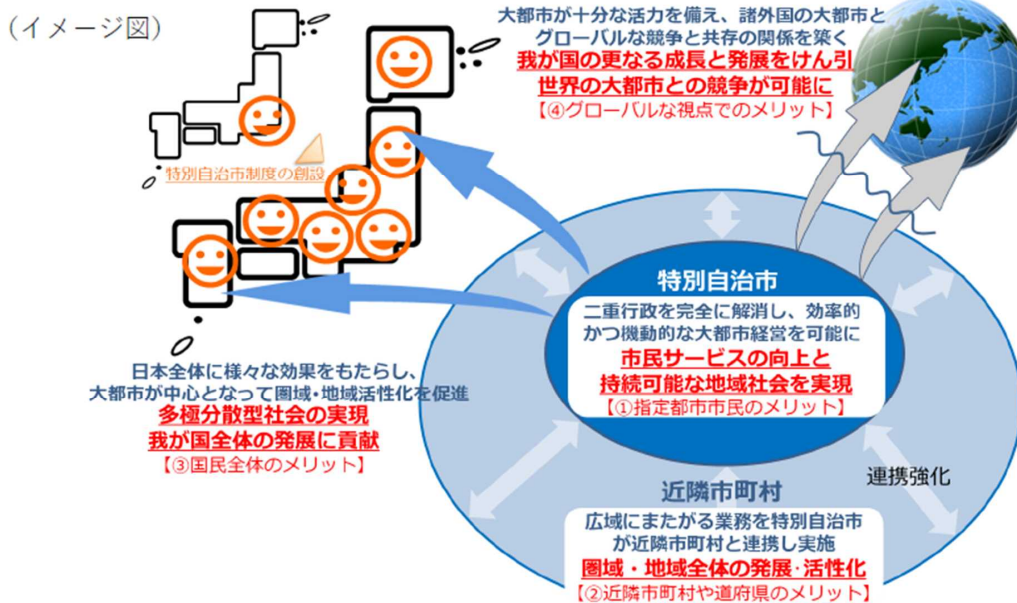


（出典）指定都市市長会資料

20

✓効果・メリット

- ① 『大都市の自立(一層制)により二重行政を完全に解消し、市民サービスの向上を実現』  
(特別自治市に移行する区域の市民にとって)
- ② 『近隣自治体との連携による持続可能な強い圏域づくり』  
(近隣自治体の住民にとって)
- ③ 『多極分散型社会の実現、日本の成長のエンジンに』  
(国民全体・日本の未来にとって)



（出典）指定都市市長会資料

21

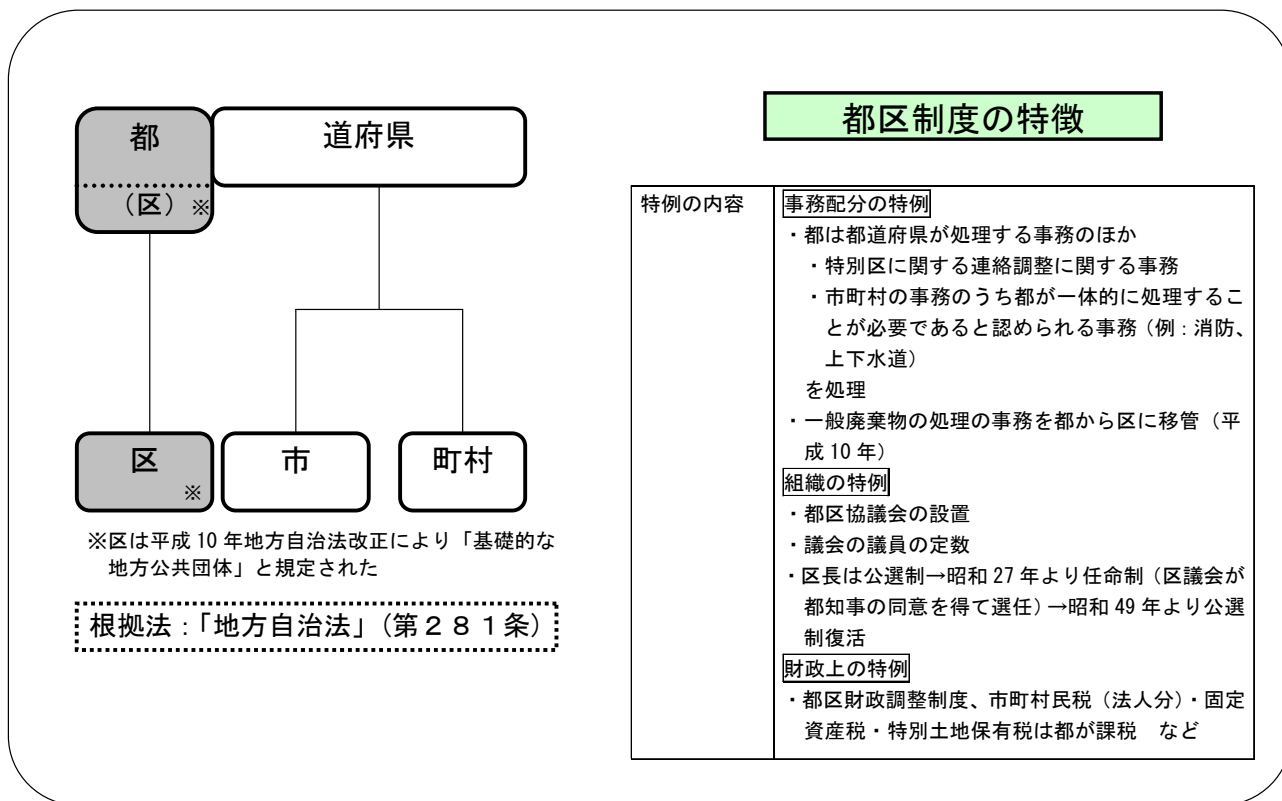
基本的な方向性

- 法概要の建て付けとしては、**地方自治法に特別自治市の定義を規定**することを基本とする。
- 移行手続きは、地方分権の流れを踏まえ、「**地方からの発意**」とする。
- このうえで、現行法令との権衡を考慮しながら、以下の2つの手法が考えられる。
  - ①地方自治法において移行手続きを定める方法
  - ②大都市地域における特別区の設置に関する法律を参考とし、別に移行手続法を定める方法

移行手続きの手法案の整理

	移行手続き案① (地方自治法に規定)	移行手続き案② (別途特別法に規定)
手法案	関係団体からの申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定める	大都市地域における特別区の設置に関する法律を参考に別に移行手続法を定める
参考法令	地方自治法第6条の2 (平成16年施行)	大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成25年施行)
発意の主体	道府県と指定都市の共同申請	
意思決定の方法	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	市議会・道府県議会の議決 総務大臣の処分
住民投票の考え方	移行にあたって住民代表である市議会及び道府県議会の議決を経ること、市民目線では市の区域は変わらず、新たな住民負担も発生しないことから、 <b>住民投票は制度化しない</b> 。(地域の実情に応じ任意で実施)	
共同申請に向けた道府県と指定都市の調整の仕組み	『地方自治法第252条の21の2に基づく指定都市都道府県調整会議に準じた仕組み』や『地方自治法第252条の2の2に基づく協議会の設置に準じた仕組み』を参考として、道府県との調整の仕組みを設ける。	

(出典) 指定都市市長会資料



昭和18年 東京都市制施行

- 東京府・東京市を廃し、府の区域をもって東京都を設置
- 東京都の機能は、従来の府・市の機能を合わせたもの
- 都長官（官吏）が都を統括
- 区には、条例・規則制定権、課税権、起債権なし
- 区長は、官吏

昭和21年 東京都市制改正

- 都長官・区長は公選
- 区に、条例・規則制定権、都条例による区税の課税権、起債権を付与

昭和22年 地方自治法制定

- 区は、特別区になり、特別地方公共団体として位置付け
- 特別区に、原則として市に関する規定を適用

昭和27年 地方自治法改正

- 特別区を都の内部的団体に位置付け（都が基礎的な地方公共団体）
- 区長公選制を廃止（区議会が都知事の同意を得て選任）

昭和39年 地方自治法改正

- 都の福祉事務所等を特別区へ移管
- 特別区に、地方税法上の課税権を付与

昭和49年 地方自治法改正

- 区長公選制を復活
- 都が行う保健所設置市の事務を特別区へ移管 等

平成10年 地方自治法改正  
(平成12年4月1日施行)

- 特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理
- 都から特別区への事務の移譲（一般廃棄物の収集・運搬・処分等）
- 都知事から特別区長への事務委任の義務付け、都知事の指揮監督の規定の廃止
- 都区財政調整制度の改正（調整財源の法定化、都の総額補填の廃止等） 等

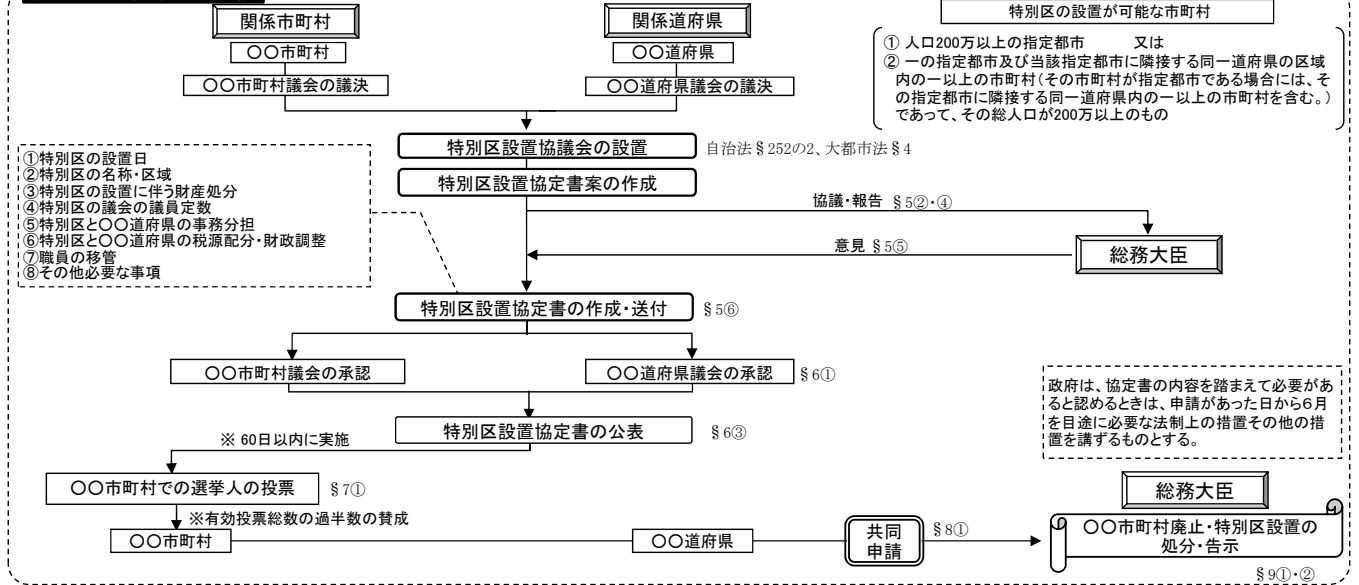
大都市地域における特別区の設置に関する法律の概要（※）

※議員立法として7会派（自民、公明、民主、生活・きづな、みんな、国民、改会）から共同提案され、平成24年8月に成立

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。

特別区の設置の手続



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。



■ 大阪の特性

- ◎ 狭隘な府域の中心に大阪市が存在
- ◎ 都市の集積も大阪市を中心に、ほぼ府域全域に広がり、さらには京阪神に連担

都市の集積と広がりを踏まえ一体的な都市経営をなすべきところ・・・

■ 現状認識

- ◎ 政令市制度を特別的に運用
- ◎ 「市は市域、府は市域外」という区域分断的な役割分担が固定化
- ◎ 「二つの大阪」「二元行政」の状態 ⇒ 大阪全体の都市経営の責任が不明確
- ◎ これまでの連携・協議の取組みも府市の枠組みをこえた成果はあがらず

あわせて

- ◎ 大阪市は広域自治体機能と基礎自治体機能の両面を担当
- ◎ 住民生活をきめ細かに守るには、人口267万人の大阪市は住民自治の面で限界

〈あるべき姿〉

広域機能を一元化  
統一戦略  
重点投資

住民の参政・参画で  
身近な行政  
公選区長

■ 基本的方向性

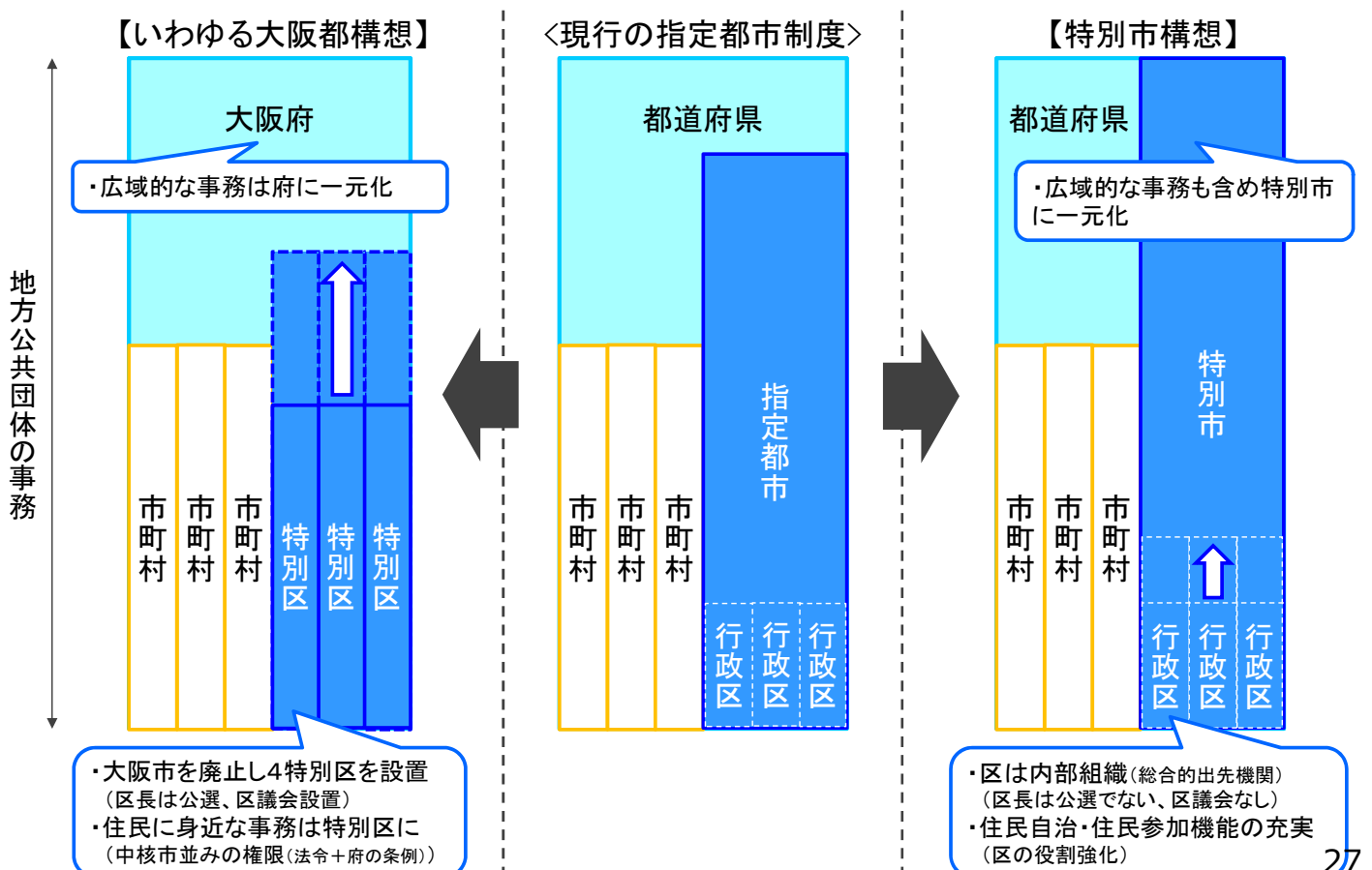
【大阪都の実現】

- ◆ 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  
※全てを「都」に一元化するのではなく最適な運営形態をめざす
- ◆ 基礎自治体機能の充実：新たな区（特別自治区〔仮称〕）の設置

【3つのポイント】

1. 広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化
2. 都市の集積と広がりにあわせて広域行政のエリアを設定し広域機能を一元化
3. 住民自治が十分働き、迅速、きめ細かで総合的な住民サービスが行えるよう基礎自治体機能を強化

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市構想）



# 1 地方制度、大都市に関する制度の概要

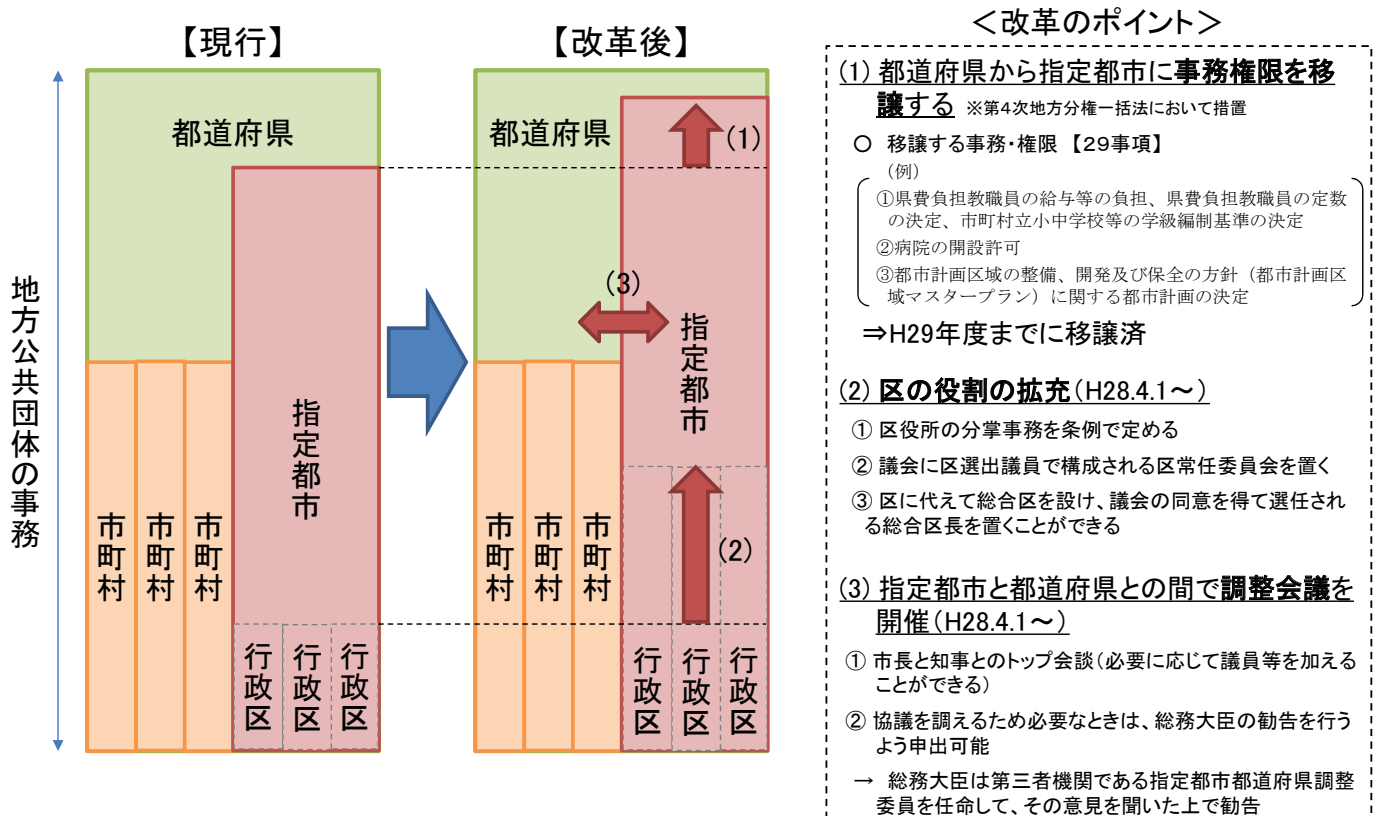
# 2 国と地方の役割分担

# 3 大都市制度の見直しに関する主な議論

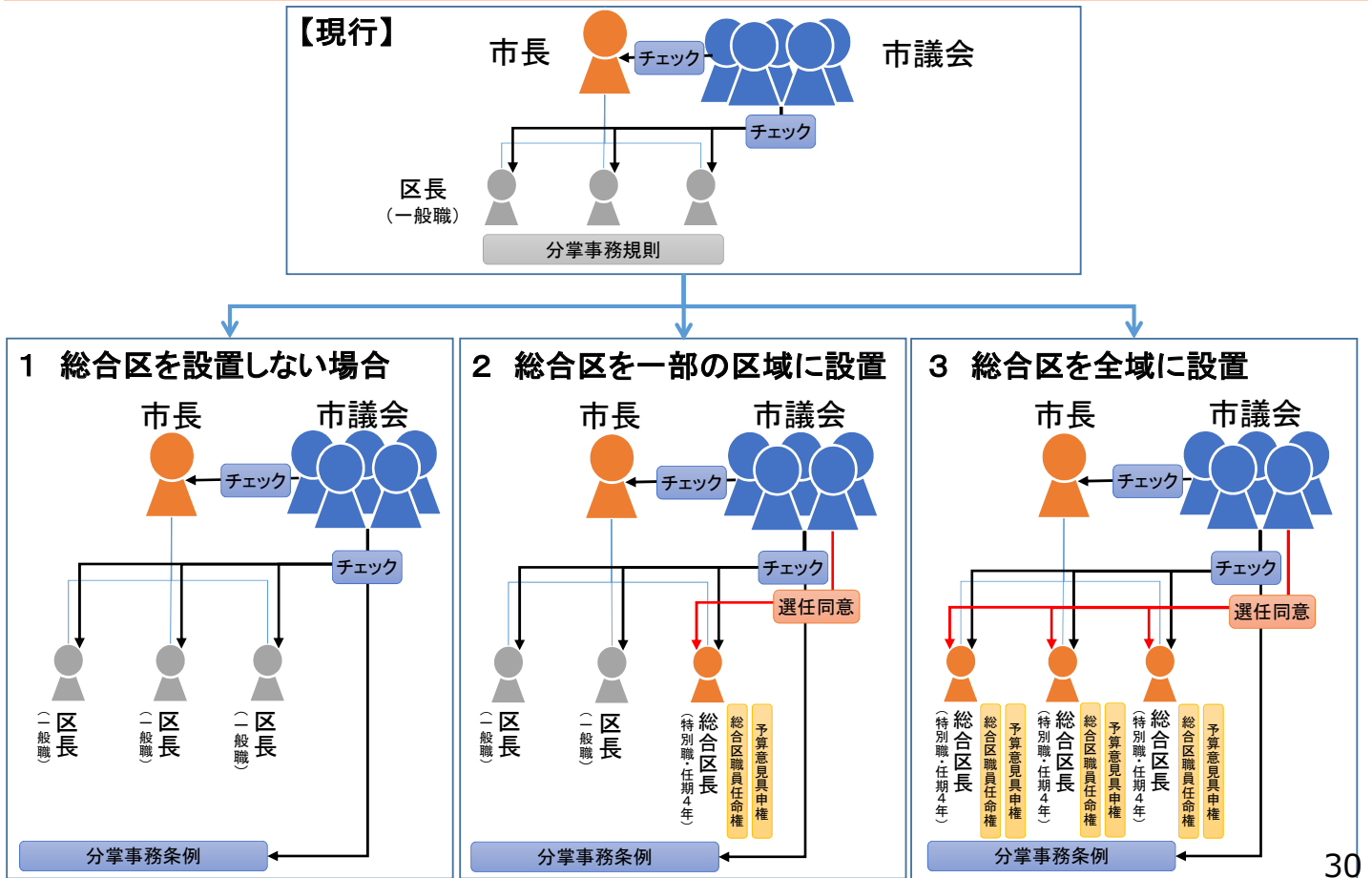
# 4 大都市に関する最近の制度改革

# 5 諸外国における地方制度の例

## 第30次地制調答申に基づく指定都市制度改革



## 総合区の設置について



## 指定都市都道府県調整会議

### 目的

- 指定都市と都道府県の二重行政の問題を解消し、事務処理を調整するための協議の場（改正法の施行により、いわば自動的に設置されていることになるもの）

### 協議事項

- 指定都市又は都道府県は、二重行政を防止するために必要であると認めるときは、調整会議における協議を求めることができる。

→ 指定都市又は都道府県は、協議を求められれば、応じなければならない。

### 【例】

- ・ 公共施設の整備（都市部に不足する介護老人福祉施設の整備など）
- ・ 同一の施策の調整（圏域の成長のための産業政策や中小企業支援策など）
- ・ 類似した行政分野の調整（ゲリラ豪雨対策としての河川整備と下水道整備など）

### 指定都市都道府県調整会議



指定都市の市長



都道府県知事

#### 【構成員として追加可能な者】

- ・ 他の執行機関の代表者
- ・ 職員
- ・ 議会を代表する者として議会が選任した者
- ・ 学識経験者

協議を調えるために必要と認めるとき  
総務大臣の勧告を求める申出が可能

総務大臣の勧告  
(指定都市都道府県勧告調整委員  
及び各省の意見を聴く)

## 指定都市都道府県調整会議の開催実績

指定都市名	回数	開催年月日
札幌市	0	－
仙台市	2	H28.7.20 R2.1.31
さいたま市	0	－
千葉市	0	－
横浜市	2	H29.3.30 R2.11.16
川崎市	1	R2.11.5
相模原市	0	－
新潟市	5	H28.7.14 H29.3.30 H29.8.10 H30.7.23 R1.8.7
静岡市	0	－
浜松市	0	－
名古屋市	2	H28.4.19 H28.8.30

指定都市名	回数	開催年月日
京都市	5	H28.9.8 H29.11.9 H30.8.29 R1.8.28 R2.8.26
大阪市	16	H28.4.19 H28.7.22 H28.8.22 H28.12.27 H29.1.31 H29.6.20 H29.8.29 H29.11.9 H30.1.26 H30.4.2 H30.6.28 H30.12.20 H31.2.12 R1.5.20 R1.8.27 R2.12.28

指定都市名	回数	開催年月日
堺市	0	－
神戸市	5	H28.12.1 H29.11.29 H30.12.17 R1.12.17 R2.12.15
岡山市	4	H28.11.14 H29.11.20 H30.11.16 R1.11.1
広島市	7	H28.6.1 H29.2.8 H29.9.13 H30.2.6 H30.9.7 R1.6.10 R2.2.7
北九州市	0	－
福岡市	0	－
熊本市	2	H29.5.29 H31.1.21

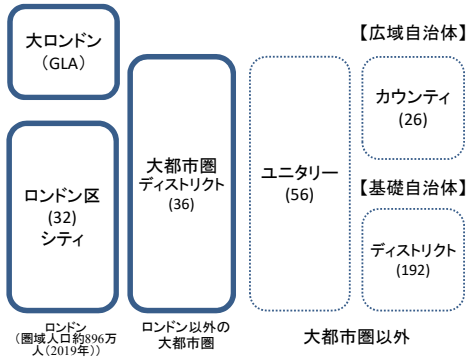
32

- 1 地方制度、大都市に関する制度の概要
- 2 国と地方の役割分担
- 3 大都市制度の見直しに関する主な議論
- 4 大都市に関する最近の制度改正
- 5 諸外国における地方制度の例**

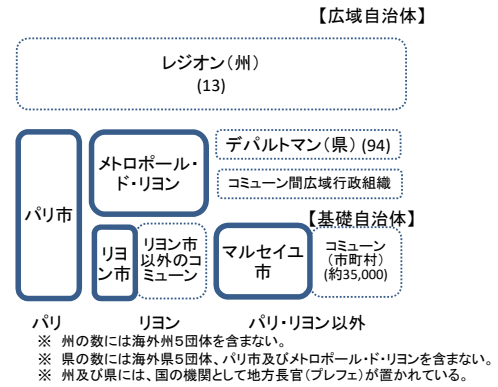
33

# 諸外国における地方自治制度の例（広域自治体と基礎自治体の関係①）

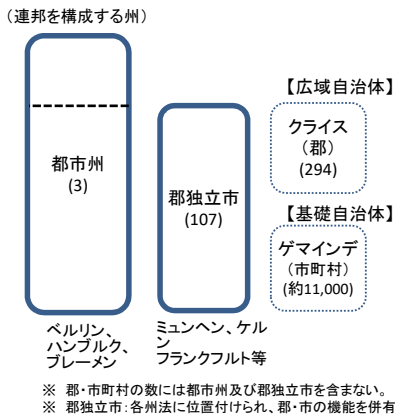
## イギリス



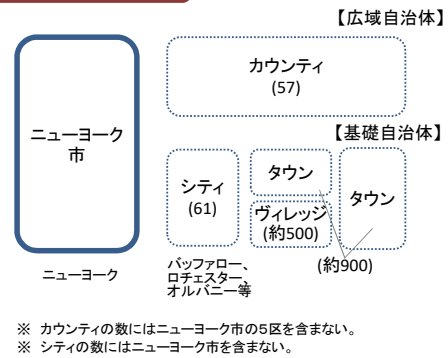
## フランス



## ドイツ



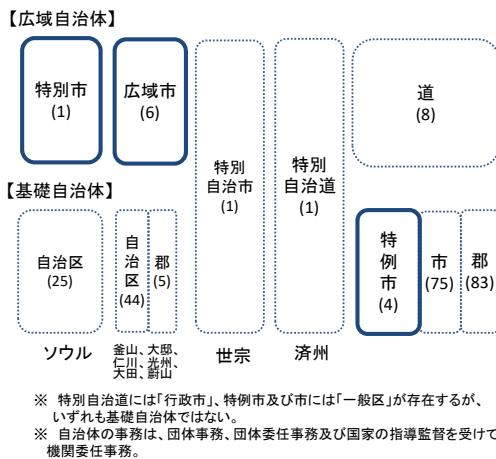
## アメリカ(NY州)



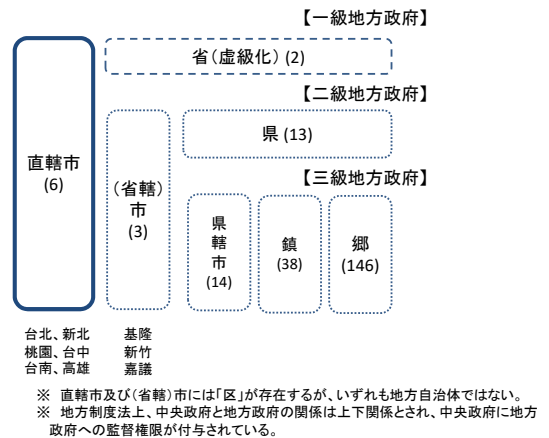
34

# 諸外国における地方自治制度の例（広域自治体と基礎自治体の関係②）

## 韓国



## 台湾



参考文献：(イギリス)自治体国際化協会(2019)「英国の地方自治(概要版)－2019年改訂版－」、イギリス国家統計局ウェブサイト等  
(フランス)植村哲ほか「グラン・パリの展開－フランスの首都圏の変遷と挑戦」(「地方自治」第858～866号)、自治体国際化協会(2017)「フランスの地方自治」等  
(ドイツ)自治体国際化協会(2011)「ドイツの地方自治(概要版)－2011年改訂版－」、ドイツ連邦統計局ウェブサイト等  
(アメリカ)自治体国際化協会(2021)「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」、New York Cityウェブサイト、Westchester Countyウェブサイト、Village of Ardsleyウェブサイト等  
(韓国)自治体国際化協会「韓国の地方自治」(2020.12改訂版)、韓国行政安全部ウェブサイト等  
(台湾)山形勝義(2016)「台湾における六大都市の変遷」(「アジア文化研究所研究年報」第50号)、中華民国(台湾)外交部発行「2021-2022台湾のおしり」等

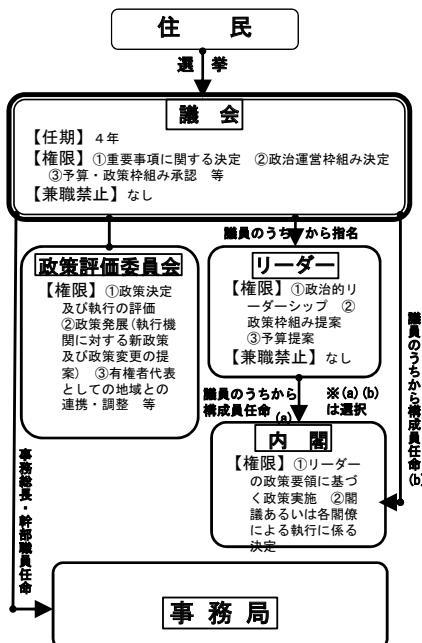
35



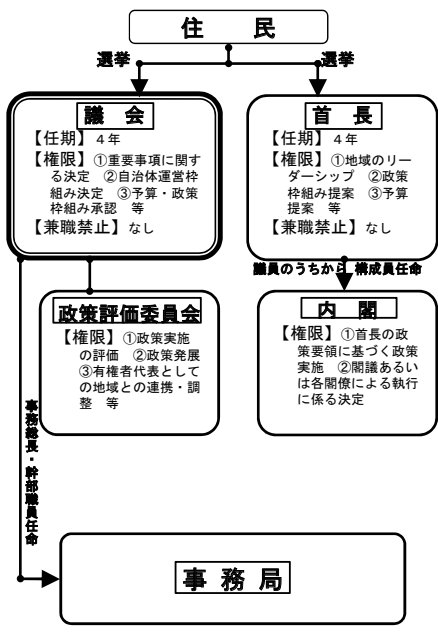
## 諸外国における地方自治制度の例（長と議会の関係（イギリス））

○議会の議決によって、異なる制度への移行が可能。（「直接公選首長と内閣」制の採用にあたって、議会は議決により住民投票に諮ることができるが、さらに、有権者の5%以上から請願があった場合には、住民投票が行われる。）

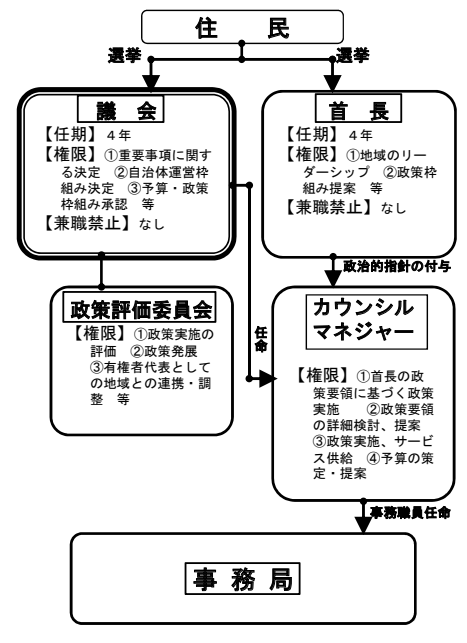
### ① リーダーと内閣制度



### ② 公選首長と内閣制度



### ③ 公選首長とカウンシルマネージャー制度 (※ 2007年地方自治法で廃止)



(注1)：「2000年地方自治法」（イングランド及びウェールズ地方に適用）で、従来型の議会全体で行ってきた政策決定とその評価に係る責任の所在を、政策決定に責任を持たせるエグゼクティブ（内閣構成議員）と政策評価を担当するバックベンチャー（一般議員）に明確に区分する3つの地方自治体構造モデルを示し、すべての地方公共団体（人口85,000人未満の小規模自治体は除く。）にこのいずれかを選択することを義務付けた。

(注2)：人口85,000人未満の地方公共団体等は、上記3類型に加えて従前の委員会制も選択可能。

(注3)：イングランドとウェールズの6大都市圏及び各カウンティに公安委員会が設置されている。

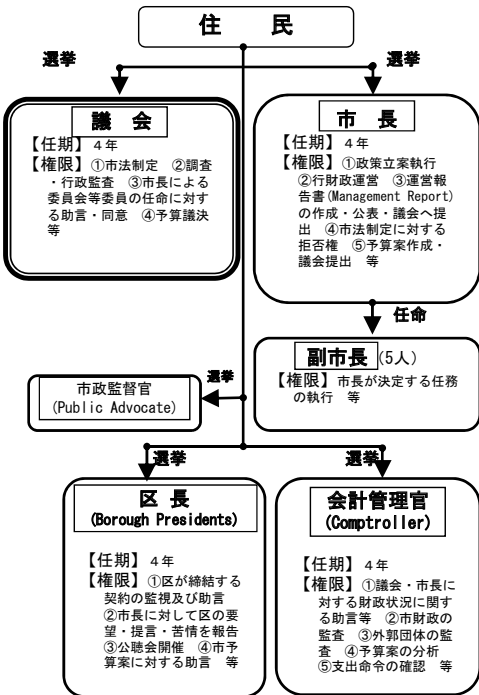
出典：自治体国際化協会『イギリスの地方自治』（2003.1）、山下茂他『比較地方自治』（増補改訂版 第一法規1996.9）

36

## 諸外国における地方自治制度の例（長と議会の関係（アメリカ））

### ① 市長一議会型

(ニューヨーク州ニューヨーク市の例)



### ② 議会一支配人型

(ヴァージニア州スタントン市の例)



### ③ 評議会型



(注1)：2500人以上の地方自治体の①は4割以上、②は約58%、③は約1%。

(注2)：①の類型は、市長が優位に立つ「強市長・議会型」と、議会が優位に立つ「弱市長・議会型」とに分類できる。「強市長・議会型」は、市長が予算及び各事業の執行など幅広い権限を持ち、行政の全責任を負い、拒否権の行使等により立法過程にも関与できるもの。「弱市長・議会型」は、主要な行政官が議会の指名や公選によるなど、市長の行政権限が限定されているもの。

(注3)：行政委員会として、例えばニューヨーク州下の市町村では、都市計画委員会、入権委員会、麻薬利用防止委員会、環境保護委員会、住宅委員会、障害者委員会等が存在する。

(注4)：②の類型には、直接公選の首長が置かれるものもある。

出典：小滝敏之『アメリカの地方自治』（2004.6）、山下茂他『比較地方自治』（増補改訂版 第一法規1996.9）

37



## 第 3 回



21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和5年度）

（第3回）議事要旨

- 1 日 時 令和6年1月16日（火）17:00～
- 2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者 太田 響子 愛媛大学法文学部准教授  
 劔持 麻衣 関東学院大学法学部専任講師  
 須川 忠輝 三重大学人文学部法律経済学科講師  
 田尾 亮介 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授  
 羅 芝賢 國學院大學法学部准教授  
 西村 裕一 北海道大学大学院法学研究科教授  
 船渡 康平 信州大学経法学部准教授  
 村上 裕一 北海道大学大学院法学研究科准教授

4 概 要

地方行政のデジタル化の現状と動向について

（事務局から資料に基づき説明）

- DXの推進にあたり、広域自治体にはどのような役割が想定されているか。
- 特に小規模自治体においては、DXの推進体制の構築が非常に課題となっており、担当部署においては、少人数の担当者であらゆる制度改正等に対応している状況である。都道府県の役割として、専門人材を確保し、人材が不足している自治体に派遣する等の体制面での支援のほか、都道府県と市町村が共通して行っているような分野の事務であれば、ノウハウの提供を行う等の役割も考えられる。
- 一概に自治体と言っても様々な規模のものがあるため、大都市は自身でDXを進められるとしても、それ以外の部分では都道府県、もしくは更に広域で、人材面・財源面をカバーする仕組みを作る必要があるのではないか。

- 全国規模で共通基盤・共通機能を持たせるべきものについては、国が前面に出て整備すべきではないか。統一化や標準化の手法として、自治体の独自性や裁量はある程度、縮減すべきものとして考えた方が良いのではないか。
- 行政がその活動やDXの中で集めたデータは、一体誰のもので、誰がどういった範囲でを使用することを許容できるか等について、議論しておく必要があるのではないか。
- 行政がデータに基づいて意思決定、政策決定するということになると、一層、エビデンスの取捨選択や分析が重要になってくるのではないか。
- 人口減少や公共資源の制約を理由にデジタル化を進める必要があると言われることが多いが、デジタル化は、デジタル・ネイティブ世代が人口のかなりの部分を占めるようになるなど、これらとは全く関係がない事情も動因になっているのではないか。
- 多様な主体が交流するという点について、開かれた庁舎空間と無防備な庁舎空間は表裏一体の関係にあり、セキュリティ上の問題があるのではないか。窓口またはオンラインを通じて行われることは、法律行為もあれば、単に相談して自身の方針を決めるような事実行為もあるが、もし職員がミスを犯し、その職員が委託された業者の職員であった場合、通常法律行為であれば行政手続上の瑕疵が生じ、窓口で間違った懲慥をした際には国家賠償責任が発生する。民間委託をした場合の責任の所在について、平成17年最判及び平成19年最判は、いずれも自治体側に責任があると判示している。他方で、学説は、民間事業者側に責任があるとする説が有力であり、窓口等でミスが生じた際の責任の所在について、検討する必要があるのではないか。
- 標準化されたモデルの提示は引き続き国の役割と考えるが、DXの効率的な推進に絞って考えた際、自治体に対してはそのモデルからの逸脱を認めるなど、自治体の創意工夫を尊重することが有効ではないか。他方で、自治体の業務改革のみならず、国と自治体のあり方自体に踏み込み、事務の種類によっては、例えば事務権限の返上等についても考えていく必要があるのではないか。
- 標準化を進めていくと、自治体ではなく国が直接事務を行えば良いのではないかとい

うことも考えることができ、実際、従前は小さな自治体が行っていた住民登録の業務について、登録庁のようなものを作り、集権的に行っている国もある。しかし、日本の戸籍制度、住民基本台帳制度の本質や歴史的な経緯を踏まえると、1億以上の人口のある日本で同様の仕組みを構築するのは考えにくいのではないか。

- DXは本来、手段であるが、とりわけ小さな自治体においては手段が目的化していると捉えられる可能性があるのではないか。中央集権化と分権化のバランスもあるが、何のためにDXを行うのか等、各自治体が考えられる形で進めていくべきではないか。
- デジタル技術を活用し、住民が地方公共団体と直接やり取りすることで、住民の多様なニーズをきめ細やかに把握し、自治体の意思決定に活かしていくという点について、住民の多様なニーズを吸い上げるというのは、憲法構造の建前としては、地方議会の仕事として考えるべきではないか。
- データドリブンな行政経営に関して、データの入手にもっと時間をかけるべきではないか。ダッシュボードに上がってくる情報を用いて、新たな気付きを得ることもあるが、データは即入手できる数値化しやすいものに偏重していくこともあり、行政経営においても、上がってくるデータだけに政策が偏重していくという現象が起きてしまう可能性があるのではないか。
- データで把握できない情報に関しては、政策形成に当たりヒアリングを行う等様々な形で情報収集することが必要である。自治体間でDXの活用事例の共有を行う際、このような活用に当たっての課題についても共有していくことが重要ではないか。
- 分権の観点から、どこまでDXを進めるか、誰のためのDXか、といった取捨選択の意思決定権については、自治体が持ち続けることが重要ではないか。また、DXのみならず、地域の現場では限られた資源の中で住民サービスの再編や住民自治組織の位置付けの見直しといった課題もある。そこと連動してDXを進めていくという創意工夫についても、まさに地方ならではのやり方があるため、この意味でも、分権の流れを損ねない形でDXを進めていくことが重要ではないか。



(須川構成員から資料に基づき説明)

- EUの分権改革が、中東欧国にも影響しているのではないかと考えられるが、最終的に各国で集権化が進んでいる点を踏まえると、EUの改革は、長期的に見てどのように評価できると考えたら良いか。
  
- EUの分権改革に関して、EUでは独自の資金プログラムを数多く持っており、その中で分権の方向性を推進するような目標があり、それを各国が具体化する形で改革を行うということが民主化以降あった。しかし、EU自体が長期的に地方分権改革の方向性を提示しているかということ、個々の制度の中身についてはそこまで具体的には踏み込んでいない。主には中央の政党政治の中で分権改革の中身が決まっていく。したがって、中長期的な観点を持って行っているかということ、その時の政党政治の動向に合わせて制度設計が行われているというのが実態ではないだろうか。
  
- チェコでは多様な自治体連携の仕組みがあるが、多様な仕組みのそれぞれにどのようなメリット・デメリットがあり、どのように使い分けられているのか。
  
- チェコでは、自治体に決定権があるという形で自治体間連携の仕組みが導入されているため、多様な連携が行われている点がメリットではないか。国境を越えた自治体間連携もあるが、中央政府が関与している連携以外に、自治体独自の決定によって行われている連携もあるため、国が提供しているメニューと、それぞれの自治体が自立的に行っているメニューが併存しており、自治体の状況や必要性に応じて連携のタイプが選択されている。他方で、自治体の状況に応じて、連携の新たな仕組みが都度登場していくため、既存のものと後からできたものが併存しており、体系性が欠如している点がデメリットではないか。
  
- チェコの事例のように、一旦合併した自治体が再び分裂するというのは、日本の自治体だけ見ていると、なかなかイメージがつかないが、これは元々強制合併される前の単位がかなり残っていたというようなイメージなのか。もしくは、元々共同体の認識が、歴史的な単位や境界が強固にあるというチェコの文化的、歴史的、土地柄の背景なのか。また、分裂して小規模自治体が急増していくとのことであるが、なぜまた元に戻ることに

になったのか。

- チェコでは、社会主義時代の強制合併の対象であった自治体が、民主化後に分裂した事例が多く、分裂した自治体の大半は人口が200人前後と非常に小規模であった。社会主義時代の強制合併後の領域は、歴史的な境界や地域のアイデンティティを無視したものであったため、民主化後は元々残っていたコミュニティに応じて分裂が進んでいったという性格がある。したがって、歴史的な単位に戻ったというのが実態ではないか。
- アメリカのトランプ政権下で連邦政府の権限を強化する動きがあり、それに対して州が反発している状況において、裁判所が果たした役割はかなり大きいものであったが、ハンガリーやポーランドにおいて、民主化が後退し、地方自治が弱められることに対して、当時裁判所はどのような反応を示したのか。
- 中東欧諸国については、90年代の段階でも裁判所に一定の独立性があり、一部の国では中央政府が政治性の強い中央・地方の関係の改革を行おうとしても、憲法裁判所が違憲判決を出すということが見られた。他方で、2010年代以降のハンガリーやポーランドの政権においては、政権が司法の領域に介入し、政治性の強い裁判官人事を行う例も見られた。ハンガリーの場合は、3分の2以上の賛成がないと変更ができない枢要法がイリベラルな政権によって活用されている。こうした背景から、両国では司法の独立性がかなり弱められており、地方自治の改革に対しても裁判所のチェック機能が有効に機能しなかったのではないか。
- 本日のご報告のように、因果関係の問題として、民主主義が後退すれば地方自治も後退するという見方がある一方で、英米を中心に、「地方自治は民主主義の学校である」と言われるように、地方自治があつてこそ、その上に民主主義が育つという見方もあり得る。地方自治の成熟度が民主主義の成熟度に影響を与えるという因果関係も否定することはできないところ、両者の関係はより複雑であり、現時点では相関関係があると言えるにとどまるのではないか。
- オベツの憲法上の地位はどのようになっているのか。日本のように団体自治の制約等といった議論はあるのだろうか。

- 基本的に基礎自治体に関しては、中東欧の大半の国で憲法上その存在が認められ、法的に保障されている。憲法上で、条例や権限、財源等の規定があり、主には基礎自治体に関して地方自治を保障している。広域自治体に関しては、国によって異なっており、広域自治体を設置するという規定があっても、そもそも法的には保障されていない、地方自治の単位として、そもそも認められていないようなパターンもある。したがって、憲法で広域自治体を作るということは書いているが、実際に作ったのがかなり後になったという事例もある。
  
- ハンガリーにおいて、ポピュリズムが台頭するというのはある種の民主主義であり、国民が支持しているという側面があると考えるが、その上でなぜ国民が中央集権化というものを支持しているのか。
  
- ハンガリーに限らず、いくつかの中東欧諸国で似通っていることとして、政治的な問題を考える必要がある。中東欧では直接公選首長制を導入している国がいくつか存在しており、政権党が中央では高い得票率を獲得しても、地方では都市部を中心に野党が首長ポストを握っているという事例が頻繁に見られる。つまり、中央と地方の政権の党派性が一致しない状況が生まれる。国政では与党が強力なハンガリーでも、首都のブダペストの市長選挙で野党系候補が勝利している。したがって、制度や実態として、地方選挙で国政与党が敗北する可能性があるため、野党の影響力を削ぐために、かなり集権的な改革をしている側面もあると言えるのではないかと。

# 資 料



# 地方行政のデジタル化の現状と動向について

～新たな重点取組事項としてのフロントヤード改革を中心に～

---

令和 6 年1月16日

総務省自治行政局行政経営支援室

中野 秀樹

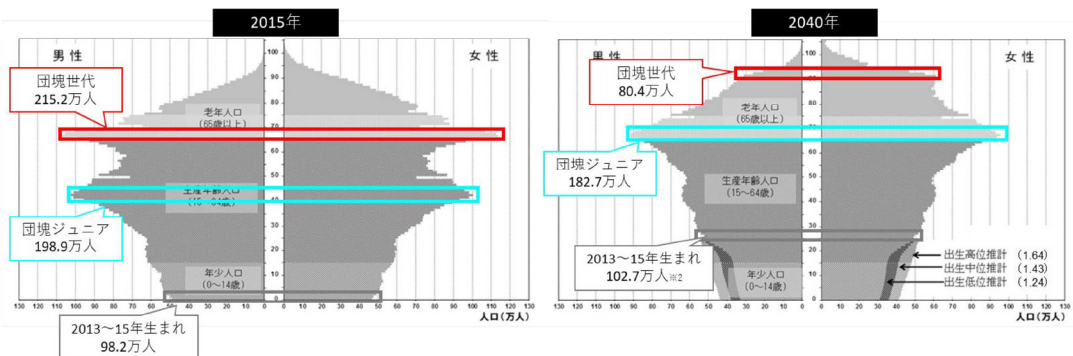
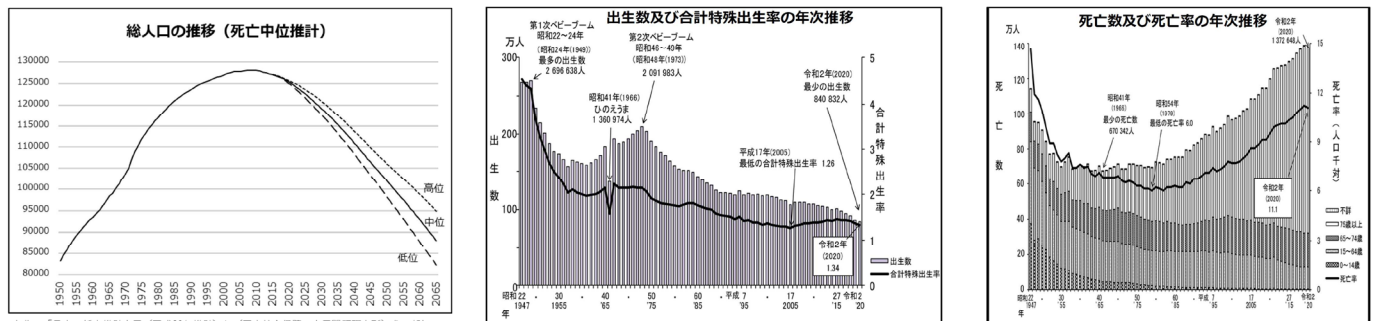
## 目 次

1. 自治体DXの背景と目指す姿	…	2
2. 自治体DXの具体の取組（フロントヤード改革）	…	11
3. 自治体DXの具体の取組（バックヤード改革）	…	22

# 1. 自治体DXの背景と目指す姿

## 我が国の人口の動向について

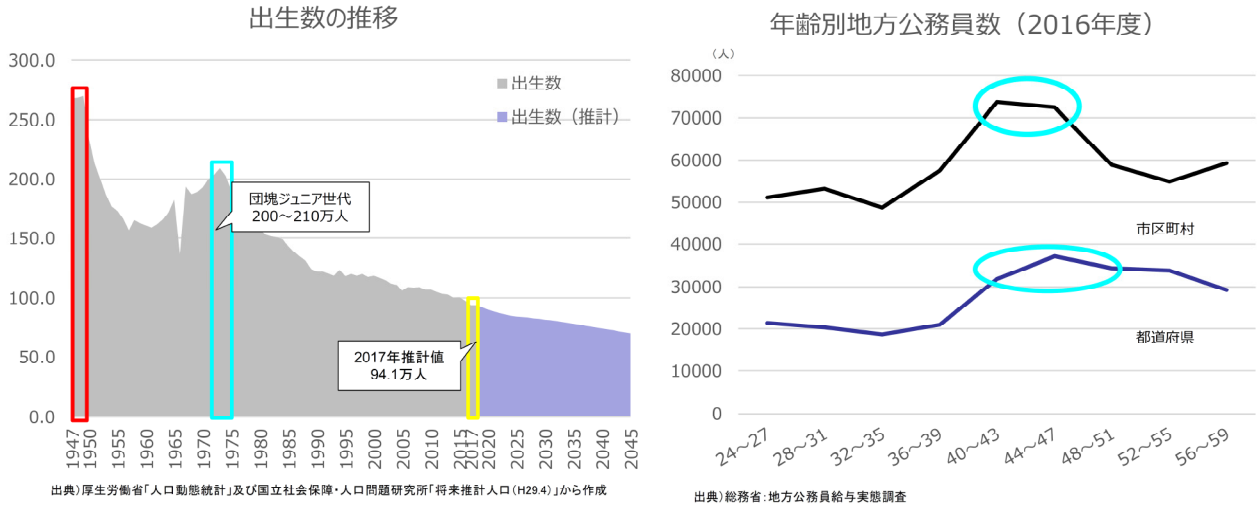
- 我が国の総人口は、**2008年をピークに減少に転じており、今後も人口減少が加速するものと推計されている。**
- **出生数は、第2次ベビーブームをピークに一貫して減少しており、合計特殊出生率についても、平成18年から上昇傾向にあったものの、平成28年から再び低下基調に転じている。**一方、**死亡数及び死亡率は、近年、概ね一貫して増加傾向にある。**
- また、人口構造は、**2040年には、団塊の世代（出生数 260～270万人／年）及び団塊ジュニア世代（出生数 200～210万人／年）が高齢者となる。**全人口の3人に1人が高齢者となり、人口ピラミッドはいわゆる棺おけ型になる。





## 地方自治体における経営資源の制約

- 年齢別地方公務員数をみると団塊ジュニア世代が相対的に多く、山となっているが、2040年頃には団塊ジュニア世代が65歳以上となる一方、その頃に20歳代前半となる者の数は団塊ジュニア世代の半分程度にとどまる。  
(団塊ジュニア世代の出生数：200～210万人、令和4年出生数：77.1万人)



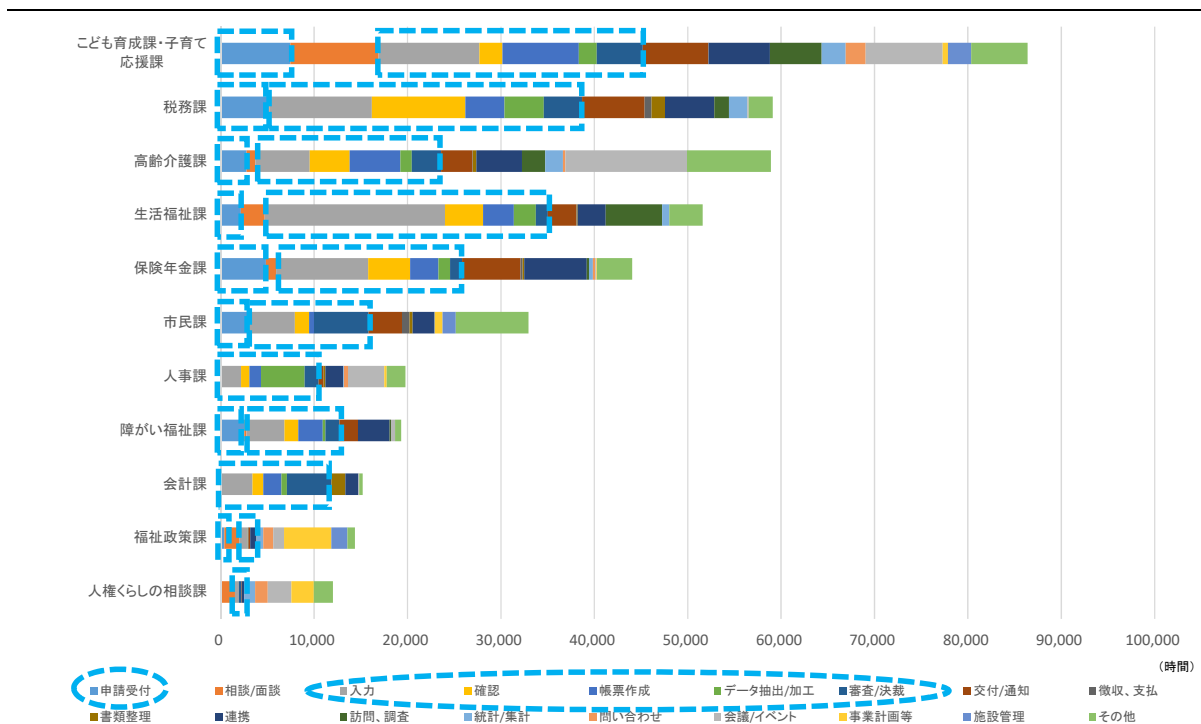
出生数の半減などにより自治体の経営資源が大きく制約されることを前提として、従来のあり方の延長線上にはない新たなサービス提供体制を検討する必要がある。

4

## 市町村における事務分量ごとの業務量

- 大阪府泉大津市(人口約7万人、職員390名)の各課の個々の作業を、事務分類ごとの業務量で確認した結果、現状は、申請受付・入力・確認作業等の事務作業が半分程度と多く、一方で、相談、訪問、事業計画などは2割弱であった。

<課別 事務分類ごとの業務量の割合>



5

# 第32次地方制度調査会 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受用するため不可欠
- 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

6

## 第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」の概要

### 基本認識

- **新型コロナの感染症危機がもたらした社会の急激な変化は、我が国がこれまで十分対応できていなかった課題を顕在化。**

新型コロナ対応において感染状況把握などでデジタル技術の活用が進み、その可能性が広く認識。生成AIの登場など社会のDXは一層加速し、行政サービスの改革の期待。

人口減少・高齢化で各地・各分野で人材不足が生じ、地方の専門人材の確保が困難に。出生数は減少が継続。新型コロナの影響もあり、市町村の連携・協力の取組は道半ば。

災害、感染症への備えが進められてきたにもかかわらず、新型コロナの感染症危機に際して、想定されていなかった事態が相次ぎ、国と地方の役割分担等の様々な課題が指摘。

今後の地方行政のあり方に関し以下の課題への対応が必要

### 1. DXの進展を踏まえた対応

- **デジタル技術を積極的に活用した業務改革を進め**、人口減少により経営資源が制約される中で、**職員等のリソースをより創意工夫を要する業務にシフト。**
- 国・地方における**デジタル化の共通基盤等の整備**や、**情報セキュリティの確保、デジタル人材の確保・育成等**を促進。

### 2. 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

- 地方公共団体の経営資源が制約される中で、持続可能な形で行政サービスを提供し住民の暮らしを支えていくため、地方公共団体が、**地域や組織の枠を越えて資源を融通し合い、他の地方公共団体や地域の多様な主体と連携・協働していく取組を深化。**

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

- 新型コロナ対応に際しての国と地方の役割分担等の課題を踏まえ、**現行の地方自治法の国と地方の関係等の一般ルールを尊重しつつ、大規模な災害・感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう、地方自治法に国と地方の関係等の特例を設ける必要。**

7

# 第3 3次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」の概要

## 1. DXの進展を踏まえた対応

### (1) DXによる地方公共団体の業務改革

- ① フロントヤードのデジタル化
  - ・ オンライン手続へのシフト、マイナンバーカードを用いた公共サービスの改革、申請書の標準化等を推進。
- ② バックヤードのデジタル化
  - ・ 国の支援の下、標準準拠システムへの円滑・安全な移行が必要。
- ③ フロントヤード・バックヤードのデジタル化の一体的取組
  - ・ 地方税以外の公金収納についてeLTAXを幅広く活用可能に。
- ④ デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画
  - ・ より効果的に、意思形成に向けてデータを活用。生成AIなど最先端技術の適切な活用を含め、優良事例を横展開。

### (2) 国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等

- ・ 共通的なインフラやアプリケーションは、広域又は全国で共通化して整備。全国的な共通基盤・共通機能の整備については、地方の創意工夫を活かしつつ、国が制度面、財政面を含め役割を果たす。
  - …国と地方の役割分担の原則からも、国が役割を果たすべき、全国的な規模・視点の施策・事業、全国的に統一して定めることが望ましい活動に該当
- ・ 国・地方間の情報共有を効率化すべき個別分野において、国・地方がそれぞれの情報をクラウド上に保存し、必要な範囲で互いの情報を活用する仕組みを、各主体による情報の適切な管理を前提に、積極的に推進。

### (3) 地方公共団体における情報セキュリティとデジタル人材

- ① 地方公共団体における情報セキュリティの確保
  - ・ 国が示す情報セキュリティ対策に係る指針を基に、地方に対し、情報セキュリティ対策の方針の策定義務及びその方針に基づく措置の実施義務を課し、対策の実効性を担保することを検討。
- ② デジタル人材の確保・育成
  - ・ 国がデジタル人材の育成・確保に係る指針を策定し、職員の育成、外部人材の確保、都道府県・指定都市等による市町村支援等を促進。

## 2. 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

### (1) 地方公共団体相互間の連携・協力

- ・ 市町村の自主的な連携による公共施設の集約化や専門人材の確保等の取組が重要。その上でニーズに応じた都道府県等による調整・支援を促進。
- ・ 「地域の未来予測」<sup>\*</sup>を踏まえた、目指す未来像の議論を積極的に支援。
  - \* 行政需要や経営資源に関する長期的・客観的な変化・課題の見直し

### (2) 公共私連携

- ・ 地域の多様な主体と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体の位置付けについて、法律上、市町村の判断で明確化することを可能に。
- ・ 地域コミュニティ活動の持続可能性向上のため、デジタル技術の活用、行政協力業務の棚卸しが必要。

8

## 自治体DX推進計画等の概要

- 「デジタル・ガバメント実行計画」策定（令和2年12月）以降、自治体が重点的に取り組むべき事項や国による支援策、手順書、参考事例集等を取りまとめ、自治体の取組を後押し（計画期間：令和3年1月～令和8年3月）。
- 「経済財政運営と改革の基本方針2023（骨太の方針2023）」に、「推進計画<sup>※1</sup>に基づき、デジタル人材の確保・育成やデジタル技術の活用、住民との接点（「フロント」）の改革<sup>※2</sup>など、財政の効率化等につながるデジタル化の取組を推進する」旨が記載されたこと等をふまえ、随時改定を実施。

※1 「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画【第2.0版】」（令和4年9月2日総務省策定）  
※2 オンライン申請の推進・強化や多様な窓口の実現など。

### 自治体DX推進計画（2020.12.25策定、2023.11.7最新改定）

#### ■自治体におけるDXの推進体制の構築

- ① 組織体制の整備
- ② デジタル人材の確保・育成
- ③ 計画的な取組
- ④ 都道府県による市区町村支援

#### ■重点取組事項（自治体の業務システムの改革）

- ① 自治体フロントヤード改革の推進
  - ・ 各自治体の実情に応じた創意工夫で、新しいフロントヤード（住民と自治体の接点）を実現
- ② 自治体情報システムの標準化・共通化
  - ・ 2025年度までに基幹系20業務システムを標準準拠システムへ移行
- ③ マイナンバーカードの普及促進・利用の推進
- ④ セキュリティ対策の徹底
- ⑤ 自治体のAI・RPAの利用推進、⑥ テレワークの推進

#### ■自治体DXの取組とあわせて取り組むべき事項

- ① デジタル田園都市国家構想の実現に向けたデジタル実装の取組の推進・地域社会のデジタル化
- ② デジタルデバйд対策
- ③ デジタル原則を踏まえた規制の点検・見直し

### 自治体DX推進手順書（2021.7.7策定）

#### ■自治体DX全体手順書（2023.1.20改定）

- ・ DXの推進に必要なと想定される一連の手順を0～3ステップで整理
- ステップ0：認識共有・機運醸成
- ステップ1：全体方針の決定
- ステップ2：推進体制の整備
- ステップ3：DXの取組の実行

#### ■自治体情報システムの標準化・共通化に係る手順書（2023.1.20改定（2.0版）2023.9.29改定（3.0版））

- ・ 自治体情報システム標準化・共通化の意義・効果、作業手順等を示す

#### ■自治体の行政手続のオンライン化に係る手順書（2023.1.20改定）

- ・ 自治体の行政手続のオンライン化の取組方針や作業手順等を示す

#### ■自治体DX推進参考事例集（2023.4.28改定）

- ・ 全国の自治体におけるDXの最新の取組を、①体制整備、②人材確保・育成、③内部DXに整理し、参考事例集としてまとめたもの

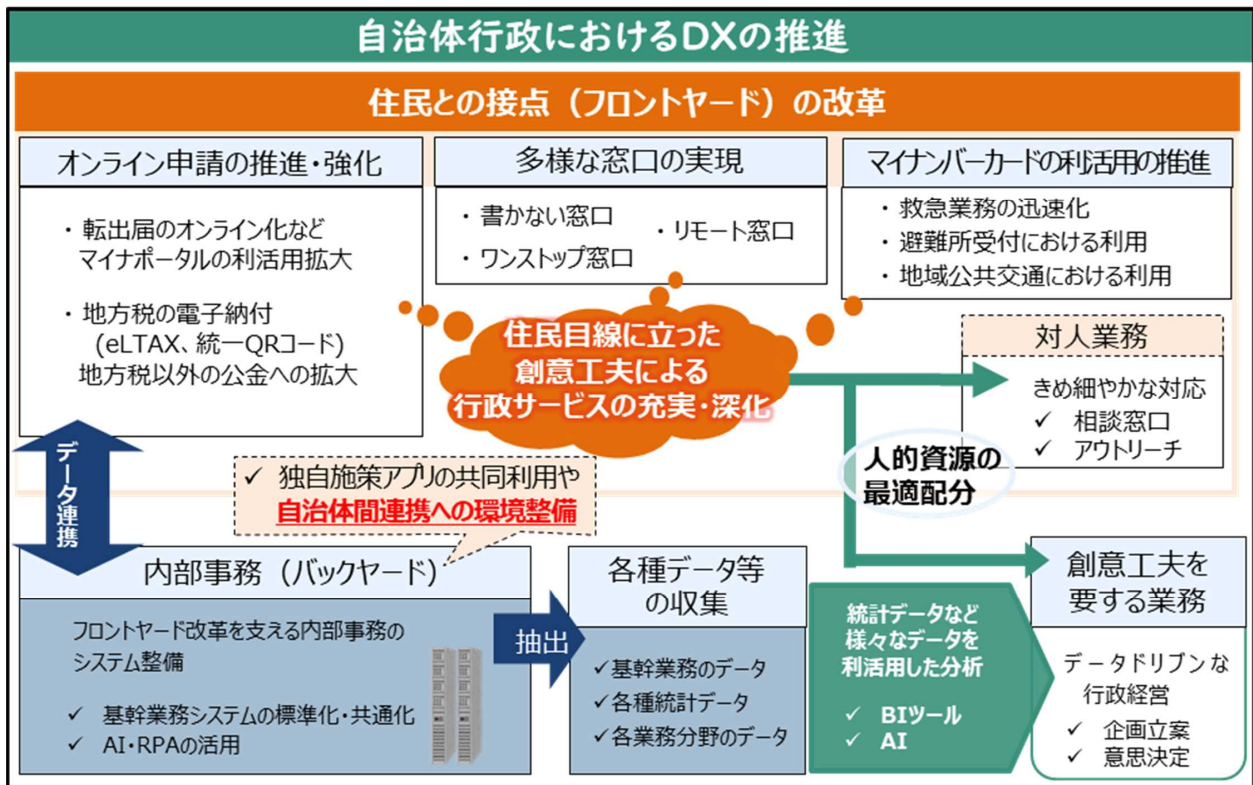
#### 地域社会のデジタル化に係る参考事例集（2021.12.28策定、2022.9.4改定）

これから事業に取り組む団体の参考となるよう、各事業の概要に加え、事業のポイント・工夫点、取組に至った経緯・課題意識等を参考事例集としてまとめたもの

本日の主なトピック

9

# 自治体行政におけるDXの推進



10

## 2. 自治体DXの具体の取組（フロントヤード改革）

11



# 自治体フロントヤード改革が目指すもの

## ① マイナンバーカードの活用で、住民との接点を多様化・充実化



- 住民視点に立って、自治体と住民との接点を多様化（オムニチャネル（※）化）し、マイナンバーカード1枚で、自宅（オンライン）、郵便局、庁舎窓口など様々な場所で手続きが可能に。
- **マイナンバーカードの利活用シーンの更なる拡大**で、住民との接点を充実化し、もっと身近で便利に。

※オムニチャネル：リアルからオンラインまであらゆるチャネルを相互に融合し、両者のチャネルを境目なく運用すること（→多様な住民ニーズに対応可能）  
 ※フロントヤード改革の取組状況（R5.2月時点）：書かない窓口 304団体（17.5%）、総合窓口 272団体（15.6%）、リモート窓口 106団体（6.1%）、地方公共団体が優先的にオンライン化を推進すべき手続き（59手続き）のR3年度オンライン利用率：55.0%（いずれもR4年度総務省調査結果）

## ② 紙ではなくデータで対応



- オムニチャネル化に伴う事務処理のダブルトラックを解消するため、対面であっても、紙ではなく、**データによる対応**を前提とした「End to End」のデジタル化を。
- 申請データ活用により**処理状況**（処理件数・処理時間・待ち時間等）**見える化**し、**窓口業務改善のきっかけ**に（データドリブン行政経営）。データ対応により、**バックヤードは集約化・効率化**（支所での事務処理を本庁に集約化等）。

## ③ 庁舎空間は、単なる手続きの場所から、多様な主体との協働の場へ



- 手続きは、早く、簡単に。生み出した時間で、**相談・交流は、じっくりと、深く**。
- 記載台や事務専用カウンター等の削減で、手続きの場を減らし、**多様な主体が交流できる場**を確保。  
 → 住民や地域社会を担う様々な主体が集い、地域社会の変革に結びつける。

➔ 今後、このような自治体フロントヤードの将来の姿について**自治体の理解を促進する**とともに、**必要な人的・財政的支援**を通じて、**新たな自治体フロントヤード改革を強力に進めていく**。

12

# 自治体フロントヤード改革が目指すもの

**コンセプト**

① マイナンバーカードの活用で  
住民との接点の多様化  
・充実化（オムニチャネル化※）

② 紙ではなくデータ対応

③ 庁舎空間は、  
単なる手続きの場所から  
多様な主体との協働の場へ

※リアルからオンラインまであらゆるチャネルを相互に融合し、境目なく運用すること

**イメージ** ～各自治体の実情に応じた創意工夫で、新しいフロントヤード（住民と自治体の接点）を～

**A 自宅で**

- ・来庁せずにオンラインで手続き完結
- ・来庁したい時も自宅で簡単予約

**i 自宅で予約**

**ii スマホからオンライン申請**

- ✓ 困った時はチャット（有人・ボット）で相談
- ✓ マイナンバーカードで本人確認

**C 庁舎で**

セルフ端末

集約化したワンストップ窓口

総合案内予約システム

個別ブースで丁寧な相談対応

**住民スペースの拡大**  
住民が集う協働の場  
行きたい場所へ

- ✓ 手続きのための記載台・専用カウンターを削減
- ✓ 業務の効率化・人的配置の最適化により、職員の時間を確保

→ 相談・交流や企画立案などきめ細やかな対応へ

**データ処理のためのバックヤードは集約化**

処理状況をデータで見える化・BIツールで分析

**データに基づく改善**  
（データドリブンな行政運営）

**B 近場で**

リモート窓口を活用し、行政手続き（オンライン申請）をサポート  
本庁職員とリモート相談も

郵便局

公民館

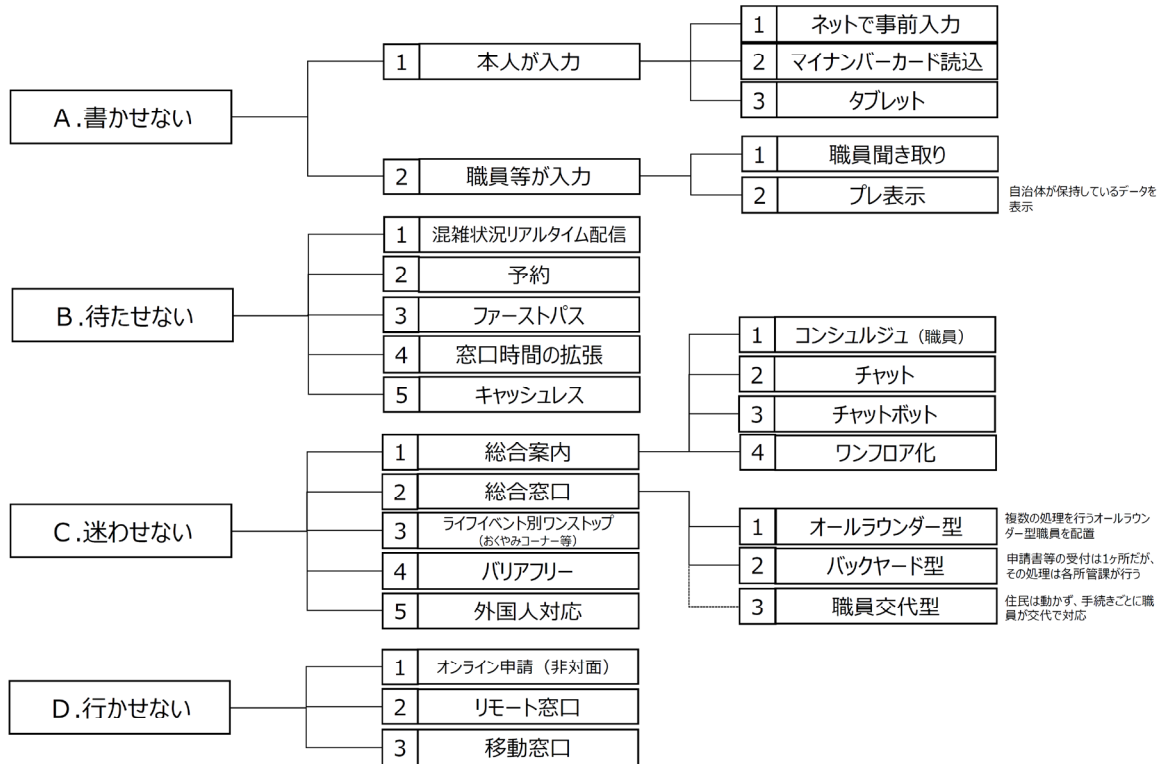
**D 自治体と住民との接点の充実化** ← **マイナンバーカードの更なる利活用シーンの拡大**

（例）避難所受付における利用  
・地域公共交通における利用

13

## 地方公共団体のフロントヤード（窓口）における創意工夫

- 地方公共団体におけるフロント（窓口）改革は、住民に「行かせない」「迷わせない」「待たせない」「書かせない」ことを目的に、その実現方法は、職員が創意工夫をしており、多様。



14

## マイナンバーカードを活用した「書かない窓口」を設置＜北九州市（人口約92万人）ほか＞

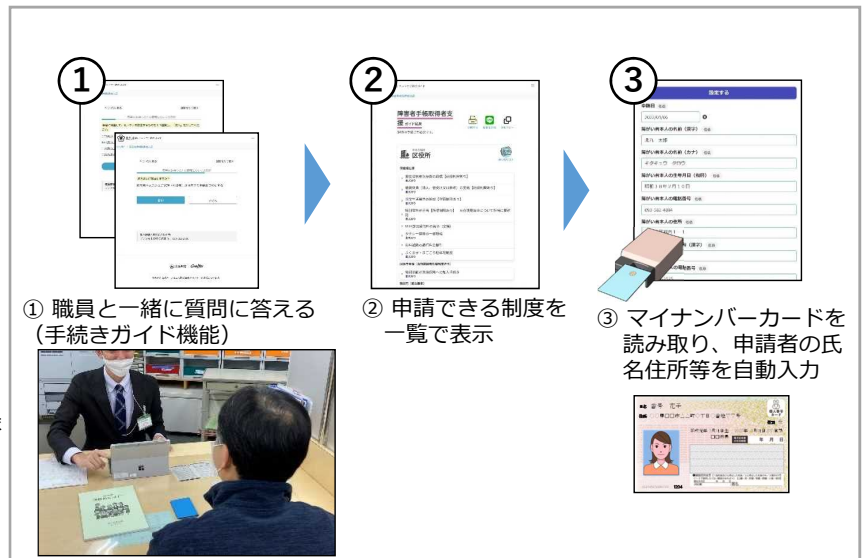
- 職員が住民と一緒に質問に答えながら、マイナンバーカードに記録されている4情報を読み取り、申請者に書類を書かせない、いわゆる「書かない窓口」を導入し、住民サービスの向上と職員負担の軽減をはかる。

### 課題

- 住民は、複雑な制度のうち、利用できるものが何かがわからない。また、氏名等を何度も書かされる。
- 職員は、多岐にわたる制度の要件を覚え、窓口で状況を適切に確認して、漏らさず説明する必要あり（訴訟リスクも）

### 取組

- 「書かない窓口」のシステムを段階的に導入。  
※ 身体障害者手帳の交付で実証をはじめ、現在は、死亡関係手続（おくやみコーナー）で使用。
- 右図のとおり、住民と一緒に質問に答えながら、手続きを進める。
- 氏名や住所等は、マイナンバーカードのICチップに記録されている4情報を読み取り。
- 現在は、申請書を印刷する形となっているが、今後は、標準化の進捗にあわせ、受け取ったデータを基幹システムと接続し、データを自動で流す仕組みを目指す。



### 成果

- 住民は、分厚い案内書を渡されるのではなく、多数の制度のうち、どの制度が使えるのか窓口で説明を受けた紙が手元に残るため、わかりやすい。
- 職員は、案内漏れによる訴訟リスクが低減し、市民への説明が効率的にできる（異動後間もない職員でも一定の対応可能）。
- 氏名や住所等の書き間違い等が減り、きれいなデータを取得できる。

15

## フロント（窓口）業務をデータドリブンで改革＜神奈川県川崎市（人口約154万人）＞

- 対面で申請を受け付ける場合においても、いわゆる「書かない窓口」のためのシステム等を導入することで、申請状況や処理状況を、自動でデータで把握することが可能になり、それらの状況の集計・分析により、フロント（窓口）業務の改革・改善を実施。

### 課題

- これまで、対面で申請を受け付ける場合は、紙の書類が前提となることから、紙の書類からシステムへのデータ入力を行う必要があり、入力やその確認に時間を要していた。
- また、各工程ごとの業務時間の可視化ができず、どの処理に時間を要しているかの把握が難しかった。

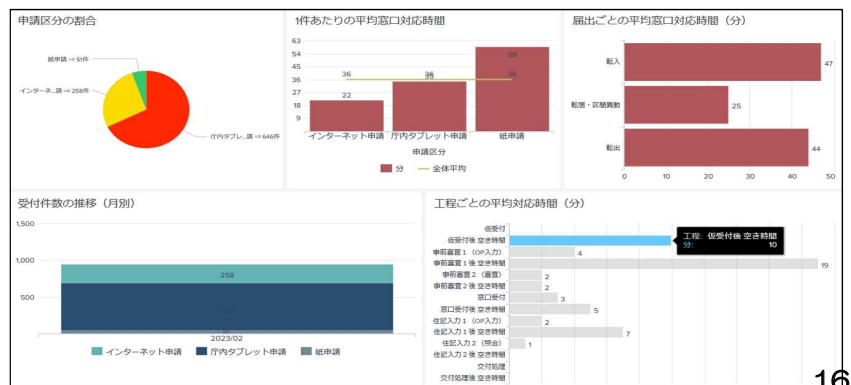
### 取組

- 対面で申請を受け付ける場合においても、いわゆる「書かない窓口」のためのシステム（インターネットからの事前入力や窓口でタブレットで入力等が可能な区役所フロントシステム）を導入することにより、受付、審査、窓口等の各工程の電子化や必要な情報をデータ化することで、システムへの手作業でのデータ入力を極小化した。
- また、受付、審査、窓口等の各工程に要している時間をデータ化し、各システムからのログやデータを横断的に自動集計できる分析ツールを導入して、処理時間を可視化した（右下図参照）。

### 成果

- 分析ツールを活用し、時間を要している工程の体制強化など、ほぼリアルタイムの証跡データに基づき、短いサイクルでの機動的かつ効率的な業務改善が可能となった。
- 業務改善の一環として、受付、審査、窓口対応といった処理工程を分業化したことで、年度交替時の職員教育の効率化につながった。

【参考】ある申請に係る申請区分や処理時間のダッシュボード



16

## データドリブンな行政経営＜兵庫県神戸市（人口約151万人）＞

- 基幹業務システムのデータを、BIツール（※1）を活用してダッシュボードを内製し、データ収集・分析等に要する時間を大幅に削減。政策議論に、より多くの時間を費やせるようになった。
- 市長をはじめ幹部も重要な意思決定の場においてダッシュボード（※2）を活用し、データドリブンな行政経営を実践。

### 課題

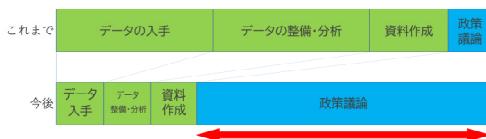
- 政策立案に必要なエビデンスの取捨選択に苦慮していたため、全庁的にデータに基づく政策形成、行政データの利活用が進んでいなかった。

### 取組

- 基幹業務システムの個人情報を特定できない形で抽出加工し、自動で蓄積する庁内データ連携基盤を構築。
- BIツールを導入し、専門知識を持たない職員でも直感的な操作でデータ分析ができるようにするとともに、作成したダッシュボードを安全に共有できる環境（神戸データラウンジ）を実現。
- 各局幹部等へのデモの実施や研修の実施により、職員の理解を深め、様々な政策議論でダッシュボードを利用。

### 成果

- データ分析の高速化で、より長い時間を政策議論に使えるようになり、政策議論がデータに基づくものに転換。



（例）政策議論におけるダッシュボードの活用例

○ 今後、5年間で、面積が不足する学童施設はどこか（子ども青少年課）】

○ 従来は都度、必要な表やグラフを作成。しかし、担当者ごとにファイルがバラバラで、できる分析が限定的。

⇒ 小学校区ごとの児童館の生徒数や登録数を集計し、現在の利用状況や人口予測から、ガイドラインや条例の基準と照合して面積が不足しそうな施設を予測するダッシュボードを作成し、予め対策を検討できるようにした。

- BIツールを使った分析が広がり、データの利活用や分析を内製化で推進しようとする機運が高まった。

⇒ 神戸データラウンジにおいて、33種類、93ダッシュボードを実施

※詳細は「神戸市HP（EBPM（エビデンスに基づく政策立案）の推進）」をご覧ください。<https://www.city.kobe.lg.jp/a47946/shise/kekaku/kikakuchosekyoku/ebpm/ebpm.html>

17



# デジタル技術を活用した地域の意見集約・合意形成<加古川市（人口約26万人）>

○ 市民参加のためのデジタルプラットフォーム（オープンソースのソフトウェア）を活用して、オンラインで多様な市民の意見を集め、双方向で議論し、政策に結びつけていくための取組（加古川市市民参加型合意形成プラットフォーム）を行う。

## 【参考】加古川市市民参加型合意形成プラットフォームの画面遷移

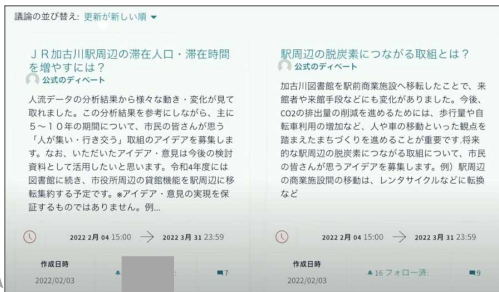
Step1：サイトにアクセスしてクリック



Step2：市が設定したテーマ（計画や施策に対する意見募集等）の一覧が表示される



Step3：市民が政策提言やアイデアを投稿することができる。



Step4：政策提言やアイデアに対し、市役所も市民もコメントや「いいね」ボタンを押すことが可能。



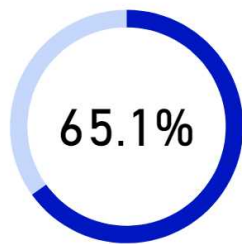
(※) 加古川市では、2016年にバルセロナ市で開発されたDecidim（デシディム）といわれるオープンソフトウェアを利用。投票機能やコメント機能など、様々な機能を自由に組み合わせて利用することが可能。バルセロナやヘルシンキなどで世界中の30を超える自治体で利用。日本では、加古川市を皮切りに、横浜市や兵庫県、浜松市等で利用。  
 (参考) 【DX×地方公務員】加古川市役所職員 多田功さんに聞く - 市民と共につくる街づくりをDecidimで実現する【兵庫県加古川市 スマートシティ構想】 | MONOSASHI #10 よりキャプチャ (<https://www.youtube.com/watch?v=GcaZYRSHjA&t=651s>)

18

# マイナポータルにおける子育て・介護関係の26手続きのオンライン化取組状況

○ 特に国民の利便性向上に資する手続（31手続）のうち、市区町村手続である子育て・介護関係手続（26手続）については、令和4年度末時点で1,133団体（全1,741団体の65.1%）が26手続全てで、マイナポータルからマイナンバーカードを用いたオンライン手続きが可能となっている。

子育て・介護関係の全26手続をマイナポータルでオンライン手続きできる自治体の割合



※自治体によっては、汎用的電子申請システムにより、オンライン手続きが可能となっている場合があります。詳細はデータの詳細を参照ください。

オンライン化が完了した自治体数/全自治体数 1,133 / 1,741

凡例

都道府県名（オンライン化が完了した自治体数/全自治体数）  
 オンライン化が完了した割合（%）  
 ● 青色：100%  
 ● 薄い青色：80%以上100%未満  
 ● 灰色：80%未満

北海道・東北	関東	中部	近畿	中国・四国	九州・沖縄
北海道(150 / 179) 83.8%	茨城県(25 / 44) 56.8%	新潟県(25 / 30) 83.3%	三重県(9 / 29) 31.0%	鳥取県(13 / 19) 68.4%	福岡県(36 / 60) 60.0%
青森県(22 / 40) 55.0%	栃木県(15 / 25) 60.0%	富山県(14 / 15) 93.3%	滋賀県(4 / 19) 21.1%	島根県(13 / 19) 68.4%	佐賀県(9 / 20) 45.0%
岩手県(29 / 33) 87.9%	群馬県(18 / 35) 51.4%	石川県(14 / 19) 73.7%	京都府(9 / 26) 34.6%	岡山県(19 / 27) 70.4%	長崎県(11 / 21) 52.4%
宮城県(16 / 35) 45.7%	埼玉県(28 / 63) 44.4%	福井県(15 / 17) 88.2%	大阪府(18 / 43) 41.9%	広島県(17 / 23) 73.9%	熊本県(38 / 45) 84.4%
秋田県(15 / 25) 60.0%	千葉県(54 / 54) 100.0%	山梨県(27 / 27) 100.0%	兵庫県(28 / 41) 68.3%	山口県(9 / 19) 47.4%	大分県(17 / 18) 94.4%
山形県(20 / 35) 57.1%	東京都(19 / 62) 30.6%	長野県(71 / 77) 92.2%	奈良県(22 / 39) 56.4%	徳島県(14 / 24) 58.3%	宮崎県(23 / 26) 88.5%
福島県(46 / 59) 78.0%	神奈川県(9 / 33) 27.3%	岐阜県(37 / 42) 88.1%	和歌山県(21 / 30) 70.0%	香川県(7 / 17) 41.2%	鹿児島県(10 / 43) 23.3%
		静岡県(22 / 35) 62.9%		愛媛県(19 / 20) 95.0%	沖縄県(17 / 41) 41.5%
		愛知県(33 / 54) 61.1%		高知県(26 / 34) 76.5%	

※ 2023年3月31日時点。デジタル庁HPで公表

19

## 地方公共団体のフロントヤード（窓口）改革の取組状況

	書かない窓口 <small>(※1)</small> (令和5年2月現在)	総合窓口 <small>(※2)</small> (令和4年4月現在)	ライフイベント別 ワンストップ窓口 <small>(※3)</small> (令和5年2月現在)	リモート窓口 <small>(※4)</small> (令和5年2月現在)	移動窓口 <small>(※5)</small> (令和5年2月現在)	(参考) 団体総数
全市区町村	304団体 (17.5%)	272団体 (15.6%)	438団体 (25.2%)	106団体 (6.1%)	61団体 (3.5%)	1,741団体
指定都市	10団体 (50.0%)	8団体 (40.0%)	14団体 (70.0%)	5団体 (25.0%)	3団体 (15.0%)	20団体
特別区	7団体 (30.4%)	7団体 (30.4%)	8団体 (34.8%)	4団体 (17.4%)	0団体 (0.0%)	23団体
中核市	33団体 (53.2%)	25団体 (40.3%)	45団体 (72.6%)	10団体 (16.1%)	8団体 (12.9%)	62団体
指定都市・中核市 以外の市	192団体 (27.0%)	135団体 (19.0%)	238団体 (33.5%)	70団体 (9.9%)	39団体 (5.5%)	710団体
町村	62団体 (6.7%)	97団体 (10.5%)	133団体 (14.4%)	17団体 (1.8%)	11団体 (1.2%)	926団体

「導入している」と回答した団体（304団体）における、「書かない窓口」の種別  
(複数回答可)

本人がネットで事前入力	マイナンバーカードを用いて読み込み入力	本人が端末(タブレット等)に入力	職員が聞き取って端末に入力	自治体が保持しているデータを表示	その他
118団体 (38.8%)	115団体 (37.8%)	74団体 (24.3%)	142団体 (46.7%)	72団体 (23.7%)	59団体 (19.4%)

- ※1 書かない窓口：来庁者又は来庁予定者が行う手続きにおける各種申請書等への記入について、デジタル技術を用いて簡便化しているもの。
- ※2 総合窓口：住民等からの各種申請等（戸籍・住民基本台帳業務、税証明、福祉業務等）に関する受付部署を複数部署から1部署に集約し、例外的なケースを除きワンストップで対応が完結する取組。
- ※3 ライフイベント別ワンストップ窓口：出生、子育て、結婚、引越、お祝い等のライフイベント別に窓口があり、ワンストップで対応が完結する取組。
- ※4 リモート窓口：本庁舎と支所・出張所等と間をオンラインでつなぎ、ビデオ会議システムを通じて相談業務等を行う窓口。
- ※5 移動窓口：通常は庁舎で行っている窓口業務を、市町村職員が車両等に乗り移動し、移動先で行う窓口。
- ※6 ( ) の割合は、団体の規模ごとの団体総数に占める割合

出典：窓口業務改革状況簡易調査（令和5年2月総務省）  
総合窓口のみ地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和4年4月総務省）

20

## 自治体フロントヤード改革支援事業

R5補正予算

マイナンバーカードを活用した住民との接点の多様化・充実化、窓口業務の改善などを通じて、**住民の利便性向上と業務効率化**を図る自治体フロントヤード改革を推進するため、

- I 総合的なフロントヤード改革モデルの構築  
 II フロントヤード改革の取組の横展開に向けた調査研究 を実施 【新規】予算額10.2億円

### I 総合的なフロントヤード改革モデルの構築

#### 改革の コンセプト

①マイナンバーカードの活用で  
住民との接点の多様化・充実化

②データ対応の徹底

③庁舎空間は、単なる手続きの場所  
から多様な主体との協働の場へ

- ・人口規模別のモデル  
(①1万人未満、②5万人未満、③10万人未満、④30万人未満)
- ・先駆けとなる改革モデル  
(高度なデータ分析に取り組む事例、周辺市町村と共同でオンライン申請基盤を整備・運用する事例 等)

※住民利便性向上、業務効率化に関する成果指標を設定

#### <イメージ>

自宅	・スマートフォンで <b>オンライン申請</b> ・来庁予約
近場	・郵便局等で <b>リモート相談</b> ・オンライン申請を <b>サポート</b>

庁舎  
 ・ライフイベント等**のワンストップ窓口**  
 ・対面であっても**データ対応を徹底**  
 ・分析データに基づく**業務改善・行政経営**  
 ・記載台の削減等により個室ブースを設け  
**丁寧な相談対応**

[窓口のイメージ]



### II 調査研究

- ・総合的な改革のノウハウ等を提供  
⇒モデル事業を通じた、改革のプロセスや効果等をわかりやすく普及啓発
- ・フロントヤード改革に関する取組状況の見える化  
⇒各団体の自主的な改革を促進
- ・効果的な成果指標の検討・分析  
⇒フロントヤード改革推進のための取組を進化



21

### 3. 自治体DXの具体の取組（バックヤード改革）

#### 自治体情報システムの標準化・共通化

##### これまでの取組・現状

- 自治体ごとにおける情報システムのカスタマイズにより、
  - ・維持管理や制度改正時の改修等において、自治体は個別対応を余儀なくされ負担が大きい
  - ・情報システムの差異の調整が負担となり、クラウド利用が円滑に進まない
  - ・住民サービスを向上させる最適な取組を迅速に全国へ普及させることが難しい 等の課題が発生。
- このような状況を踏まえ、地方公共団体に対し、標準化対象事務(※) について、標準化基準に適合した情報システム（標準準拠システム）の利用を義務付ける「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」が成立。

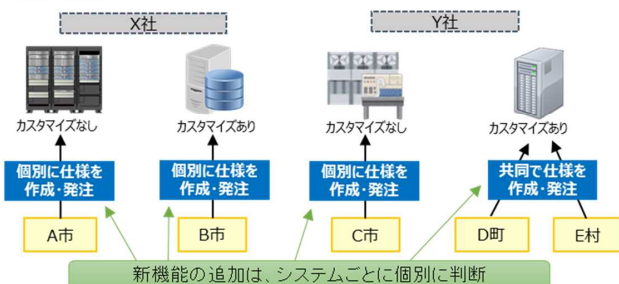
※ 2.0業務（児童手当、子ども・子育て支援、住民基本台帳、戸籍の附票、印鑑登録、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、戸籍、就学、健康管理、児童扶養手当、生活保護、障害者福祉、介護保険、国民健康保険、後期高齢者医療、国民年金）

##### 目標・成果イメージ

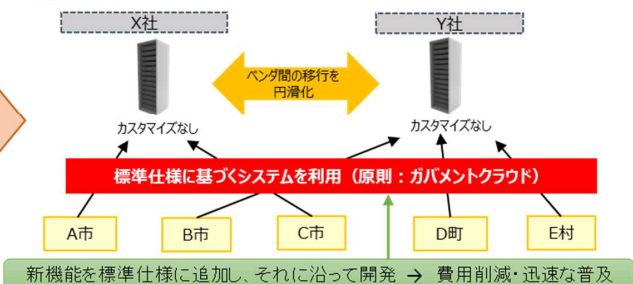
- 標準化・共通化の取組により、人的・財政的な負担の軽減を図り、自治体の職員が住民への直接的なサービス提供や地域の実情を踏まえた企画立案業務などに注力できるようにするとともに、オンライン申請等を全国に普及させるためのデジタル化の基盤を構築。
- 令和7年度（2025年度）までに、ガバメントクラウドを活用した標準準拠システムへの円滑かつ安全な移行を目指す。  
 ※移行の難易度が極めて高いと考えられるシステムについては、所要の移行完了の期限を設定。（令和5年9月8日閣議決定）

##### 情報システムの標準化イメージ

【標準化前】



【標準化後】



# 自治体情報システム標準化・共通化に向けた総務省としての主な取組

## 1. 仕様書の公表

標準化対象業務のうち、住民基本台帳など総務省所管の業務について、「自治体システム等標準化検討会」（R元年8月～）を開始し、システムの機能や様式・帳票の標準仕様を策定し、公表。今後、適宜改定を予定。

住民記録システム  
印鑑登録システム  
戸籍附票システム

税務システム  
・固定資産税  
・個人住民税  
・法人住民税  
・職自働車税

選挙人名簿管理システム

## 2. 手順書の公表

標準準拠システムへの円滑な移行に資するよう、標準化・共通化の作業手順等をまとめた手順書を策定し、公表。今後、適宜改定を予定。

<作業手順等>

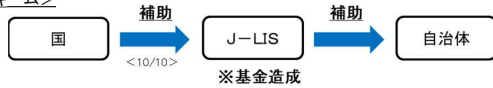
(下線部は早期に実施可能と想定される作業)

計画立案フェーズ	①推進体制の立ち上げ、②現行システムの概要調査、③標準仕様との比較分析、④移行計画作成
システム選定フェーズ	⑤ベンダに対する情報提供依頼(RFI)資料の作成、⑥RFIの実施、⑦RFI結果分析及び移行計画の詳細化、⑧予算要求、⑨ベンダへ提案依頼(RFP) ⑩ベンダ選定・決定、⑪契約・詳細スケジュールの確定、⑫特定個人情報保護評価(PIA)
移行フェーズ	⑬システム移行時の設定、⑭データ移行、⑮テスト・研修、⑯次期情報システム環境構築・NW、⑰条例・規則等改正

## 3. 財政支援

R7年度までにガバメントクラウド上に構築された標準準拠システムへの移行に資するよう、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）に基金を設け、自治体の取組を支援。

<施策スキーム>



<基金の主な使途>

- ・ガバメントクラウド上のシステムへの移行準備経費（現行システムの概要調査・比較分析、移行計画作成等）
- ・システム移行経費（データ移行等） など

1,825億円\*

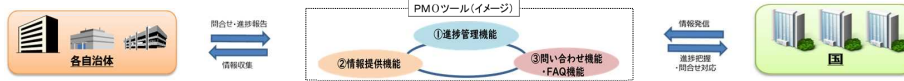
1,509億円（R2第3次補正予算） + 317億円（R3第1次補正予算）

\* 両年度とも概算上、計上済みの金額

R5補正で  
5,163億円  
積み増し

## 4. 進捗状況の把握・情報提供等（PMO）

各自治体における移行作業の進捗状況等を把握するとともに、標準化・共通化に係る助言や情報提供等を体系的に実施。



## 5. アドバイザー派遣

地方公共団体金融機構が実施する「地方公共団体の経営・財務マネジメント強化事業」を活用し、移行準備等に関する技術的・専門的な支援を実施。（R5年度～）

### 課題対応アドバイス事業

標準化、マイナンバーカードの普及を契機として、先進的な業務の効率化や住民の利便性向上に取り組む団体に対する手挙げ型の支援

### 課題達成支援事業

R7年度までに、すべての地方団体が標準化に対応できるよう、事業進捗が遅れている団体に対するプッシュ型の支援

※ 標準化法共管、共通基準作成などデジタル庁との協議・調整事務



2023年度・第3回・21世紀地方自治制度についての調査研究会  
(2024年1月16日[火])

## 中東欧における地方自治の動向

—自治体の断片化と連携、民主主義の後退と地方自治—

三重大学人文学部法律経済学科 講師

須川 忠輝

### 報告者の研究関心

- 報告者の研究分野
  - 行政学・地方自治論、比較政治学。
- これまでの主な研究関心
  - **なぜ特定の地方自治制度や中央地方関係が設計されるのか？**
    - 要因と帰結をつなぐ制度設計過程への関心
    - 博士課程～：民主化後の中東欧諸国における地方自治制度を研究（須川2018a, 2022）
      - 政治的要因に着目して制度設計者の選好や意図を説明
    - 派生：戦前日本の地方自治制度の研究（須川2024）



2

## 研究対象としての中東欧

- 事例としての有用性
  - 地方自治制度の組み合わせや中央地方関係の多様性
  - 各国で同時並行的に民主化や地方自治の導入が進められたため、類似した環境に置かれた国々との多国間比較の可能性を秘めている点。
  - ほかの新興民主主義国と比較して、国際社会や軍部、官僚制の影響が小さく、政党や政治家固有の選好や動向を抽出することが可能である点。
- ヨーロッパ地方自治研究における中東欧
  - EU拡大に伴い、中東欧を比較対象として組み込む研究が増加。
  - 中東欧型の指摘や中東欧内部の多様性の分析が進む (Ladner, et al. 2019; Loughlin, et al. 2011; Swianiewicz 2014; 須川2018b)

3

## 報告の概要

- 報告者の研究対象である中東欧諸国
  - 近年の比較研究にて、その地方自治のあり方や制度が分析対象に。
- そこで、中東欧の事例から地方自治制度一般を議論する素材を2つ提示したい。
  - ①小規模自治体への対応－チェコ共和国を事例に－
  - ②民主主義の後退と地方自治－東中欧を事例に－

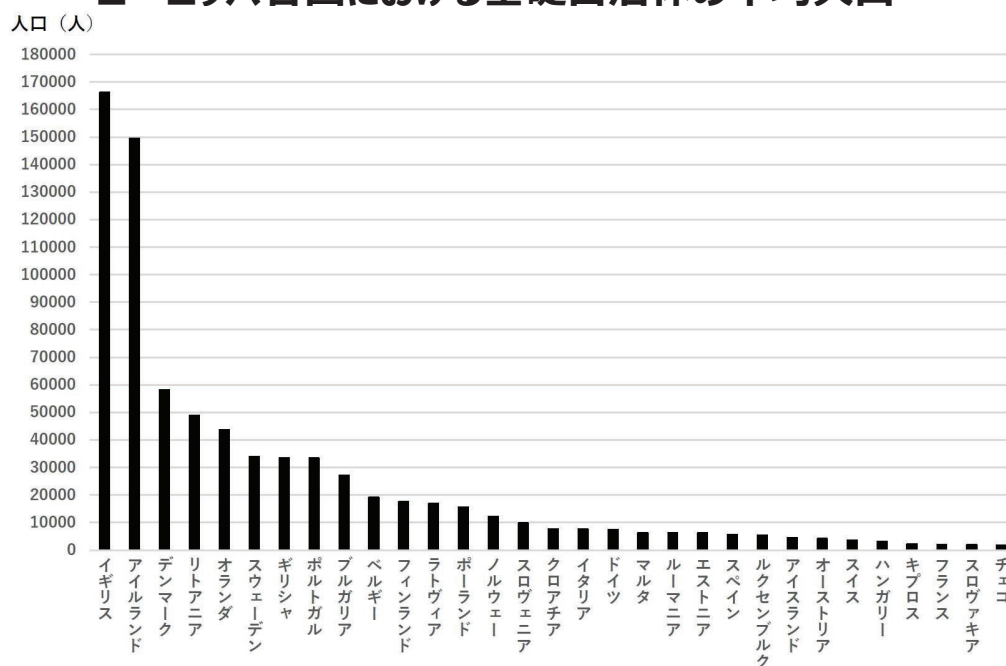
4

## 小規模自治体への対応 －チェコ共和国を事例に－

5



## ヨーロッパ各国における基礎自治体の平均人口



出典：OECD・UCLG2016を基に筆者作成

6

## 現在のチェコの地方制度

広域自治体

県 (14)

基礎自治体

オベツ (6254)

法定  
都市  
(26)

市  
(582)

市場町  
(231)

プラハ  
市

(広域自治  
体・基礎自治  
体両方の性格  
を有する)

※軍区 (4) を除く。

7

# 基礎自治体の断片化

- 社会主義時代
  - ソ連型の中央集権的な地方制度
    - 共産党の地方支部と密接に結びつく地方の行政単位
    - 歴史的な単位や境界を無視した**強制合併**
      - チェコの基礎自治体数:11459(1950年)→4120(1989年)
- 体制転換(民主化)
  - 憲法による地方自治の保障と地方における自由選挙の実施
    - 基礎自治体の分裂(**断片化**)と広域の単位への反感
      - 社会主義時代の地方制度の反動
      - 例外:旧東ドイツ

8

## 1989年以降の中東欧諸国における基礎自治体数の変化

	基礎自治体の数		増加率 (1989=100%)
	1989年	変化後(年)	
ボスニア=ヘルツェゴヴィナ	109	143(1995)	131%
クロアチア	115	543(1998)	472%
<b>チェコ</b>	<b>4104</b>	<b>6230(1993)</b>	<b>152%</b>
ハンガリー	1368	3133(1992)	229%
マケドニア	30	123(1995)	410%
ルーマニア	2948	3190(2008)	108%
スロヴァキア	2694	2875(1998)	107%
スロヴェニア	62	210(2006)	339%

出典:Swianiewicz 2010a, p.184.

9

## 断片化への対応

- 改革の4つの選択肢 (Hulst and van Montfort 2007)
  - ①地方自治体の規模を拡大することを意図した自治体間の**合併**
  - ②広域自治体の設置・活用など、別のレベルの政府への権限や責任の再分配
  - ③民間企業や公企業・組織、サードセクターなどによる行政活動の補完
  - ④複数の自治体が共同で事務を実施する**自治体間の連携**
- up-scalingとtrans-scaling (Baldersheim and Rose 2010)
  - 上記の①と④に相当

10

## チェコの事例：民主化直後

- 1990年のオベツ法 (オベツは基礎自治体に相当)
  - オベツ側が主導する形での分裂を許容
    - **小規模自治体の急増**
  - 自治体が連合を設立できる旨は規定されたものの、具体的な連携の形式の詳細は定めず。

### チェコにおけるオベツの数の変化

年	1930	1950	1970	1989	1991	1995	2003	2023
数	11768	11459	7509	4120	5768	6232	6249	6258

出典: Illner 2006: 17、チェコ統計年鑑、チェコ財務省MONITOR (※軍区を含む)。

11

## チェコにおける人口規模別の基礎自治体数（2023年）

人口	基礎自治体数	割合（%）
～199人	1359	21.7
200～499人	1995	31.9
500～999人	1382	22.1
1000～1999人	795	12.7
2000～4999人	448	7.2
5000～9999人	148	2.4
10000～19999人	68	1.1
20000～49999人	44	0.7
50000～99999人	13	0.2
100000人以上	6	0.1
合計	6258	100

出典：チェコ政府統計局ホームページを基に筆者作成（※4つの軍区を含む）

12

## チェコの事例：断片化への対応①

- 1990年代
  - 強制合併→×
  - 広域自治体の設置→×（遅滞）
  - **オベツの規模に応じた階層化**
    - オベツ固有の事務+中央政府からの委任事務
    - 小規模自治体の事務の執行を大規模なオベツに委託
  - 中央政府の**出先機関（郡）**の活用

13

## チェコの事例：断片化への対応②

- 2000年代以降
  - 1990年代末～2000年代初頭の地方分権改革
    - **広域自治体の新設**
    - 中央政府から地方政府への大規模な分権
      - 分権の受け皿の問題
  - 新オベツ法
    - オベツの**分裂の厳格化**
    - **自治体間連携**制度の明記
  - **オベツの規模に応じた階層化**
    - 3段階(92%[一般]+5%+3%[Illner2010])

14

## チェコにおける自治体間連携①

- 2000年の新オベツ法
  - 当初は、オベツ間の**契約**や特別法による法人の設立などについても詳細に明記。
  - 現在では、**オベツ連合**のみ同法で具体的に規定。
- ただし、契約や様々なタイプの法人の設立、**EUの資金提供プログラムに基づく連携**など多様な連携が行われている。
  - EUの政策に基づく連携にはオベツのみならず、NGOや市民の参加も。
    - **Local Action Group(LAG)**
      - LEADER事業に基づく農村部の開発や過疎対策
      - 小規模自治体を中心(大規模な自治体は参加不可)

15

## チェコにおける自治体間連携②

### ・オベツ連合

- ・オベツのみが参加可能で、単一・複数目的いずれでも設立可能。
  - ・2023年現在、703連合があり、ピーク時の2006年には820連合があった(Sedmíhradská 2018: 159)。
  - ・2000年代半ば以降は、減少傾向にある。
  - ・財源は、オベツからの拠出金やEUなど外部機関からの補助金の獲得による。
    - ・中央政府からの補助は限定的。
    - ・歳入・歳出ともにオベツ全体の予算の1%程度で、歳出超過の傾向。
- ・このほか、国境を超えた自治体間の連携も。

16

### チェコの自治体間連携における主な連携分野(重複あり)

分野	割合(%)
交通	61.9
ごみ処理	59.7
教育(初等教育)	54.2
観光	43.2
高齢者福祉	42.8
上下水道等のインフラ整備	39.5
幼児保育(幼稚園・保育園)	38.6
消防	38.6
環境保護	36.4
文化	35.5
犯罪抑止	33.1

出典: Lysek and Šaradín 2018, p.317.

17

## 結論

- チェコ共和国
  - ヨーロッパで最も基礎自治体の規模が小さい事例
  - 社会主義時代の政策への反感により合併が困難
  - ゆえに多様な自治体間連携の仕組みが導入されている
  - 小規模自治体への対応
    - 主に、①基礎自治体固有の事務を定めつつ、その規模に応じて機能に差をつけること、②法人設立型、契約型を問わず多様な自治体間連携の仕組みを導入。
    - EUのプログラムやEUからの資金獲得も。

18

# 民主主義の後退と地方自治 － 東中欧を事例に －

19

## 問題の所在

- 世界各地で指摘される「**民主主義の後退**」
  - 学術的にも社会的にも強い関心
- では、**サブナショナルな領域ではいかなる影響が生じているのか？**
  - 「**民主主義の後退**」が指摘される地域において、どのように地方自治や中央地方関係が変化しているのか（あるいは変化していないのか）？
    - 「民主主義の後退」が地方自治に与える影響、イリベラルな政権や政治指導者が地方政府にどのような働きかけを行うのかを解明する第一歩。
    - 分析の事例→「民主主義の後退」の典型例とされる**東中欧諸国**
      - （～EU加盟）：（表面的には）大規模な地方制度改革、中央から地方への分権改革。

改革の方向性は持続？ or 想定外の帰結？

20

## 「民主主義の後退」をめぐる先行研究

- 「民主主義の後退」をめぐる研究
  - 近年の**政治学における重要な研究テーマ**
  - その中心は、特定の政権や政治指導者の政治手法やポピュリズムの分析。
- 先行研究の課題
  - 「民主主義の後退」の定義や理論化が不十分 (Waldner and Lust 2018)。
  - **個別の政策領域における「後退」の影響**が不明瞭
    - 特に行政の領域に関する先行研究が不足 (Bauer, et al. 2021; Peters and Pierre 2019)。

21

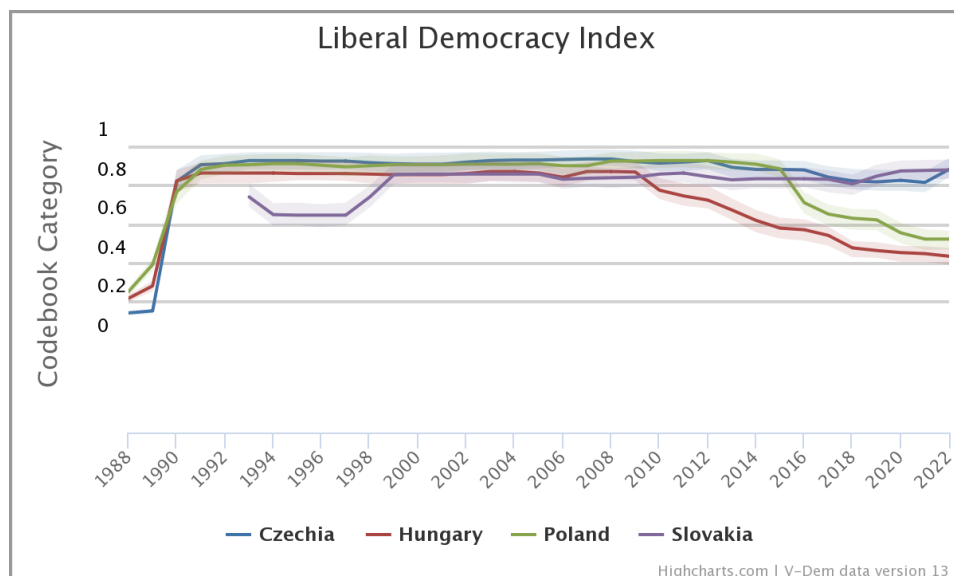


## 事例としての東中欧諸国

- かつての「民主化の優等生」
  - OECDやEUへの加盟
  - デモクラシーへの移行・固定化の成功例との評価(平田2014)
- 2010年代以降の「後退」
  - ハンガリー、ポーランド→政権によるイリベラルかつ強権的な政治手法(平田2014; Holzer and Mareš 2017; 中田2018, 2020; 山本2023)
  - 東中欧全体→ポピュリズム政党や極右政党の台頭と政権参加(Pytlas 2015; 仙石2018)
  - 今日では「民主主義の後退」の典型例

22

### 東中欧4か国におけるV-Dem・自由民主主義指標の推移



出典: V-Demホームページの図表作成ツールより筆者作成

23

## 東中欧における「後退」

- ハンガリー
  - 2010年以降の**フィデス**政権
    - 司法やマスメディアへの介入、基本的人権の制約、与党主導での新憲法の制定、中央銀行や個人情報保護機関の独立性の侵害、枢要法の制定、政権に批判的な大学の活動への制約（中田2020；平田2014）。
- ポーランド
  - 2015年以降の**法と正義(PiS)** 政権
    - 憲法裁判所をはじめとする諸機関の人事への介入・政治化、法の支配への攻撃、マスメディアや個人の自由の悪化（Sadurski 2019）

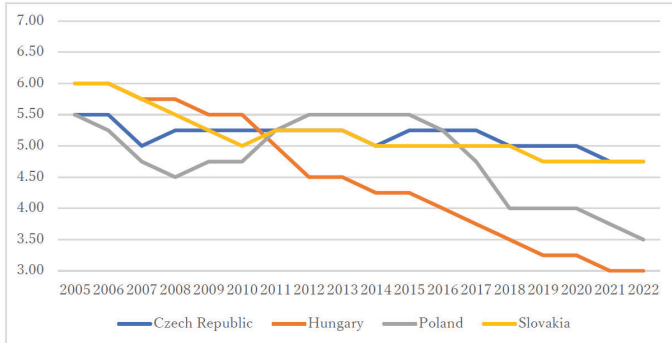
24

## 国際比較指標からみるEU加盟後の地方自治①

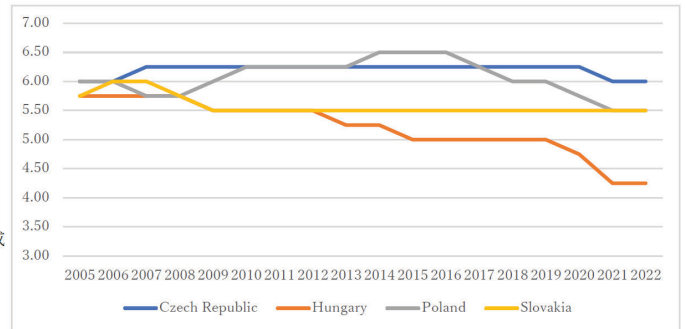
- フリーダムハウス
  - 国家の民主的統治
    - 「政府システムの民主的性格、立法府と行政府の独立性、有効性、アカウンタビリティを考慮した（指標）」
  - **地方の民主的統治**
    - 「地方分権、地方政府の責任、選挙、能力、地方当局の透明性や説明責任を考慮した（指標）」
- **Local Autonomy Index(LAI)**
  - 11の変数と7つの要素、7要素を統合したLAI指標
    - 7要素→法的な自治(LA)、政治的裁量(PD)、政策範囲(PS)、財政的な自律性(FA)、組織的自治(OA)、上位の政府からの不干渉(NI)、上位の政府の政策決定へのアクセス(AC)。

25

## 東中欧4か国のフリーダムハウス・国家の民主的統治指標（左）と 地方の民主的統治指標（右）の推移



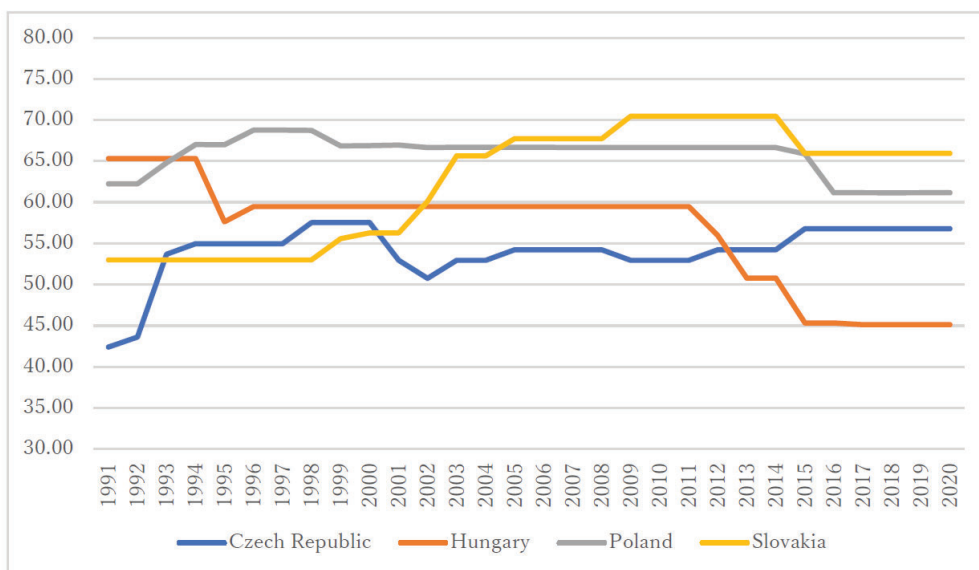
出典：フリーダムハウスのデータを基に筆者作成



出典：フリーダムハウスのデータを基に筆者作成

26

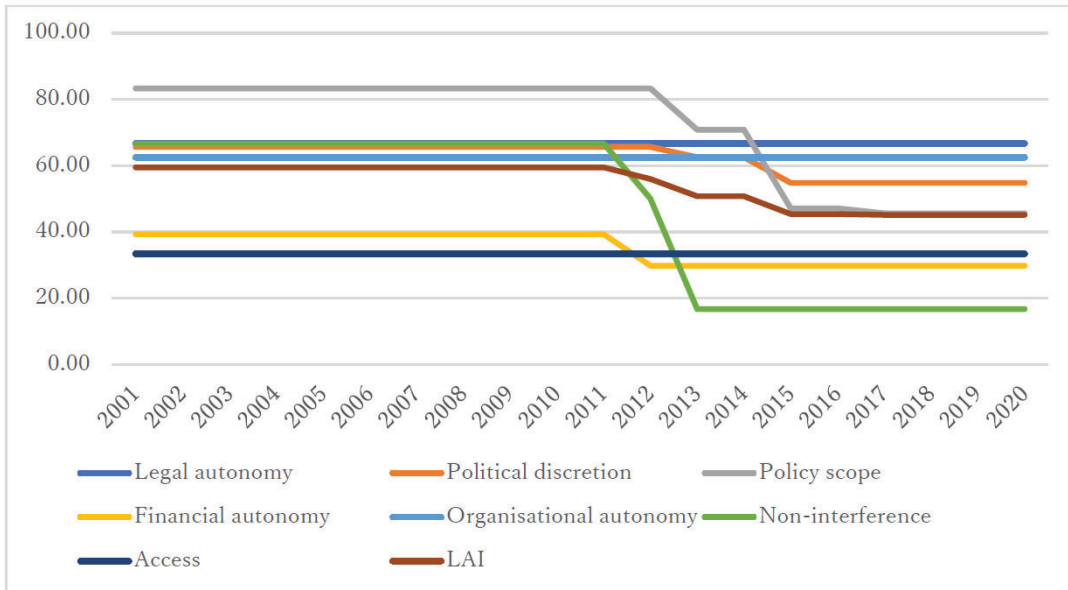
## 東中欧4か国のLAI指標の推移



出典：LAI2.0 データセットより筆者作成

27

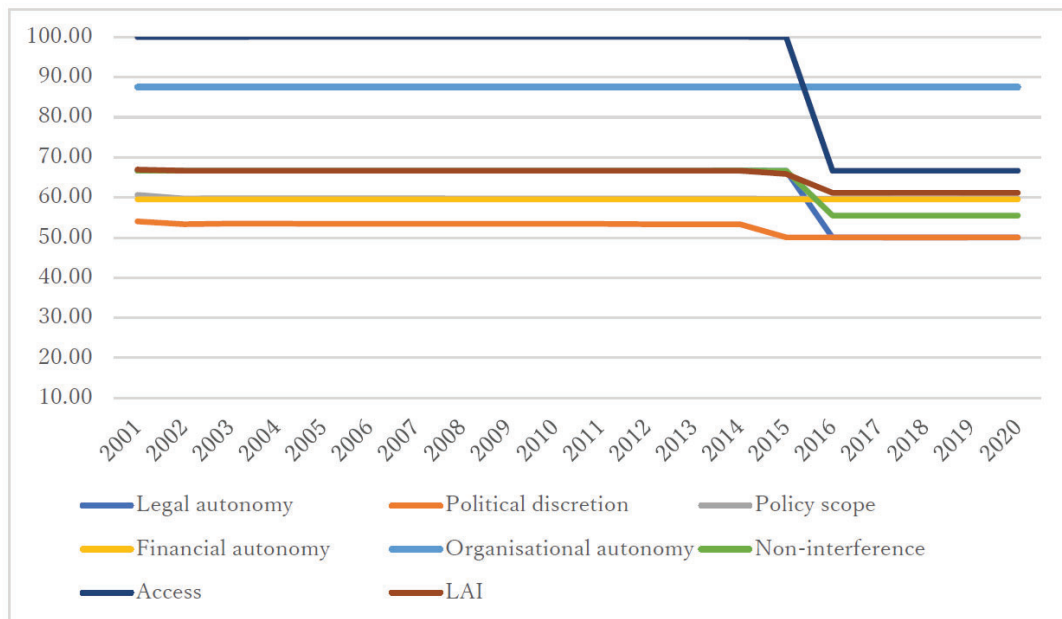
## ハンガリーのLAI各要素の変化



出典：LAI2.0 データセットより筆者作成

28

## ポーランドのLAI各要素の変化



出典：LAI2.0 データセットより筆者作成

29

## 国際比較指標からみるEU加盟後の地方自治②

- 国際比較指標の変化
  - 特にハンガリーで、フィデス政権発足以後に著しい変化。
  - ハンガリーと比較すると緩やかではあるが、ポーランドでも法と正義政権発足以後に明確な変化。
  - 上記2か国と比較するとチェコやスロヴァキアの変化は小さい。
- **ハンガリーとポーランドで、明確に地方自治の弱体化**を読み取ることができる。
  - 弱体化のはじまりとイリベラル政権の発足時期の重複

30

## 事例：ハンガリー①

- EU圏で最も「後退」が表面化するハンガリー
  - 2010年総選挙によるフィデスを中心とするオルバーン政権の発足
  - **議会で3分の2を超える与党の議席**
- フィデス政権による地方制度改革
  - 2010年以降、早い段階で大規模な地方制度改革。
  - その性格は、**中央集権を強めるもの**。

31

## 事例：ハンガリー②

### • 基本法制定

- 制定に至る手続きやその内容に対する懸念
- 地方自治の制約という性格
  - 地方政府の機能や権限の弱体化
  - 中央政府と地方政府の役割分担の曖昧化
  - 地方政府としての県の形骸化
  - 中央政府による地方政府への介入の可能性

32

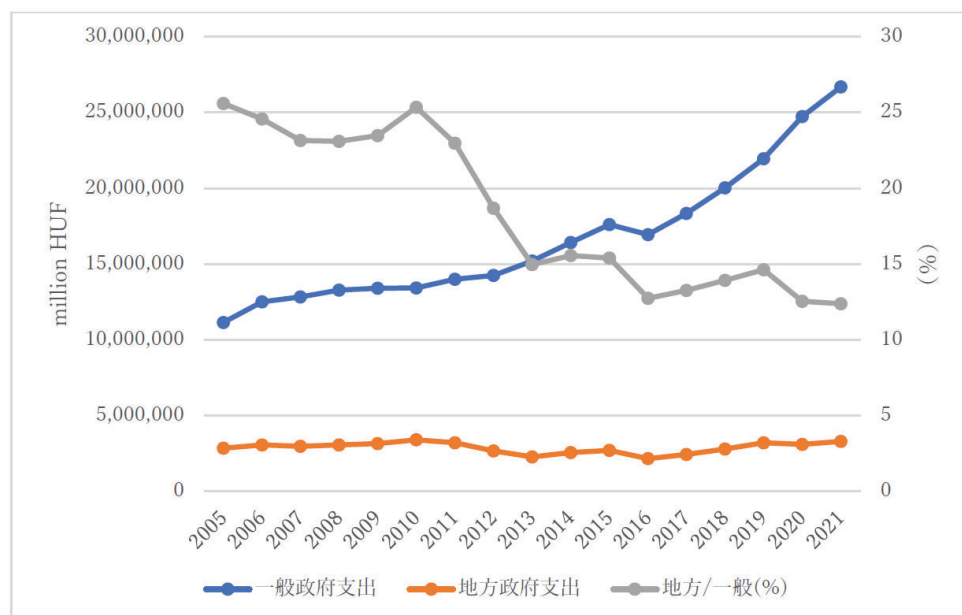
## 事例：ハンガリー③

### • 複層制の出先機関の設置とパトロネージ

- 中央政府の強い統制下におかれる二層からなる出先機関
  - 政権党による出先機関人事の政治化
  - 広域レベルでの出先機関のプレゼンスの増加（県の弱体化）
    - 地方政府の機能を出先機関へ移管
  - 予算面での地方政府の役割の低下
- 国政レベルの民主的統治の後退と並行して、**地方政府の機能縮小**が進んだ。
- 中央政府への集権化が強力に推し進められた

33

## ハンガリーにおける地方政府の歳出の推移



出典：ハンガリー政府中央統計局のデータを基に筆者作成

34

## 事例：ポーランド①

- ハンガリーに続くEU圏の「後退」事例（～2023年）
  - ただし比例代表制による下院選挙と一定規模以上の野党の存在
  - 2023年の下院選挙の結果、イリベラル政権は終焉へ。
- 法と正義 (PiS) 政権下の地方制度改革
  - 欧州評議会などから問題視
  - ハンガリーと比較すると緩やかに地方自治の制約が進む

35



## 事例：ポーランド②

- **野党系自治体の影響力低下**を図る改革
  - 野党が強い地方政府への財政的制約 (Mazur2021)
  - 選挙制度改革や多選禁止導入の試み
- 国と地方の協議の形骸化
  - **政策決定における地方側の影響力の低下**
- 一部の政策分野における**権限の集権化** (Bober and Kozina 2019)
  - 学校教育などの分野で地方政府の裁量が喪失

36

## 事例：ポーランド③

- 他方で、現時点では政治的な意図があるのかが不明な政策も多数。
  - ひも付き補助金の急増など
- イリベラルな政策実施は、ハンガリーと比較すると表面化していない。
- 他方で、PiS政権発足以前と比較すると、**中央集権化と地方自治の弱体化が緩やかに進行**してた。

37

## 結論①

- 「民主主義の後退」が指摘される地域における地方自治
  - 国政レベルでの「後退」と並行して、地方自治の弱体化が観察される。
  - とりわけ、ハンガリーでは、国会で3分の2以上の議席を有する政権党によるドラスティックな地方制度改革が実施されてきた。
    - 明確に地方政府の機能縮小と中央集権化が推進
  - 同じく「後退」の例であるポーランドでは、ハンガリーと比較するとより緩やかな集権化が進行。
- **イリベラル政権による地方自治の縮小**という選好
  - 権力の集中化、国家資源の搾取。
  - 政策選好を実現する上で障壁となる地方政府の弱体化

38

## 結論②

- 「民主主義の後退」下における地方自治の弱体化という問題
  - **その背景や意図、帰結の分析が必要。**
    - そもそもイリベラルな政権固有の現象？
    - イリベラル政権の誕生以前からの傾向という可能性
      - 中東欧諸国における国政の民主化と地方の民主化のズレ
    - 「後退」下の改革の多様性
      - 背景要因の分析
    - ほかの行政の領域との関連性や比較

39



## 第4回



21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和5年度）

（第4回）議事要旨

- 1 日 時 令和6年2月7日（水）17:00～
- 2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者 太田 響子 愛媛大学法文学部准教授  
 劔持 麻衣 関東学院大学法学部専任講師  
 須川 忠輝 三重大学人文学部法律経済学科講師  
 田尾 亮介 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授  
 羅 芝賢 國學院大學法学部准教授  
 西村 裕一 北海道大学大学院法学研究科教授  
 船渡 康平 信州大学経法学部准教授  
 村上 裕一 北海道大学大学院法学研究科准教授  
 山本 紗知 東京経済大学現代法学部准教授

4 概 要

海の憲法学—柳田国男を読む中村哲—

（西村構成員から資料に基づき説明）

- 戦前における植民地、外地あるいは植民政策学と憲法学の関係は、どのようになっていたのか。
- 例えば、京城帝国大学にいた清宮四郎の体系書などを読む限りでは、政治学や植民政策学との関係はあまり見えてこないように思われる。その一方で、中村哲は政治学者であることに加え、彼の植民地研究には後藤新平や歴史家の竹越三叉の影響が見られることから、必ずしも法学一辺倒ではなく、政治学や植民政策学などの領域にも目配りをした研究を行っていたのではないか。
- 中村哲が台北帝国大学に着任した1930年代半ばは、台湾における統治の大きな転換点になった時期であるが、この時期に着任したことが学問的な立場や憲法学の研究に影響

を与えていた可能性はあるのか。

- 中村哲が台北帝国大学に着任したのは天皇機関説事件の直後であり、憲法講座担当者であった中村も非常に苦しい立場に置かれていた。このような状況下において、中村としては、皇民化政策に対して可能な限りの抵抗はしたものの、そこには台湾統治の枠組みがもたらす限界も当然あったのではないか。
- 中村哲が沖縄研究を進める際、伊波普猷の征服国家論に対峙したという点について、和合・征服の対立軸に着目することにはいかなる意義があるのか。また、これをどのような史実をもって明快に区別して捉えるべきか。
- 中村哲が問題にしているのは、第一義的には歴史的な事実であり、実際どうであったかということに対して歴史学者としての関心があったと思われる。しかし、それと同時に、日本の起源を和合と征服のどちらに見るかということは、ある種の思想的な立場を示すものとして、重要な意義を有していたのではないか。
- 国と地方の関係を考えるときに、沖縄に関する議論を特殊性と一般性の間でどのように位置付けるべきか。また、例えば安全保障的な意味を含めて沖縄の特殊性をどのように捉えて、そこから憲法学上の一般的意義をどのように導き出すか。
- 安全保障の問題については、沖縄に固有の問題という側面が多分にあるため、むしろ、沖縄が置かれている経済的な状況、貧困、差別といった問題をクローズアップした方が、国と地方の問題について何かしら普遍的な意味を取り出すことができるのではないか。
- 伊波普猷の征服国家論に対するカウンターパートとして柳田國男の研究が出てきたと理解した。柳田は日本の民俗学の泰斗であるが、彼の研究は当時、対外政策論や征服国家論が喧しい中、人々の関心を日本の内なるものへと誘うものであり、そのような研究もナショナリズムをあおるような危険性をはらんでいたとは言えまいか。また、当時の明治憲法下において、柳田による一連の研究がわずかでもイデオロギー的側面を有していたか、有していたとしたらそれはどのように受け止められていたか。



- たしかに、柳田國男の民俗学にナショナリズムに利用される側面があったことは否定できないが、他方で、柳田には国家神道に対する批判的なまなざしがあり、これは当時の国家官僚としては注目すべきことではないか。

#### 条例による事務処理特例制度の課題—都道府県による事務執行の留保—

(船渡構成員から資料に基づき説明)

- 地方財政法第28条第1項においては、事務処理特例による市町村への権限移譲後は都道府県が財源について必要な措置を講じなければならないとされており、権限の移譲がただちにコスト削減につながるとは言えないのではないか。
- 行政学は人員リソースと権限リソースを別のものと捉え、人員を削っても権限を残し続けることはできるという考え方をとるため、権限が多少でも残るなら、同程度の人員配分をしなければいけないという議論の部分は、行政学の立場からの解釈とはやや異なるように感じる。
- 事務処理特例における留保条項を置くことが、どういう意味でどのような冗長性が確保されることにつながるのか。
- 事務処理特例によって、都道府県から市町村に事務を一旦移すわけであるが、留保条項を置くということは、市町村もその事務を処理する権限を持っており、都道府県もその事務を処理する権限を持っているということになる。したがって、ここに事務処理権限が多重的に存在していることが見てとれる。これにより、例えば地方、市町村がうまく処理できなかった場合には、都道府県がバッファとして出てきて処理する、これは冗長性の表れと考えられるのではないか。
- 行政学における冗長性の議論というのは、ネオリベリズム的な改革が行われ、行政をどんどんスリム化していく、この流れに抵抗するような議論ではないか。したがって、立法趣旨が効率性にあった場合には、それに抵抗する動きとして事務処理特例における留保条項を設けるということが積極的な意味を持つのではないか。他方、その前提が違うのであれば、冗長性以外のところで、もう少し積極的な意味を生み出す必要があるのではないか。

- 冗長性以外の理由で、事務処理特例における留保条項を何らか支持する説明がないかという点について、一定の事務については移譲できないものがあり得るが、事務処理特例における留保条項によって適法にする余地があるということで、冗長性と無関係とは言わないが、直接にシステムの二重化ということを前面に押し出した説明ではないため、こうした理屈から支持することもあり得るのではないか。
- 留保条項に基づく並行的な権限行使について、市町村に事務が移譲される一方、うまく執行されなかった場合に都道府県が引き取るというように、事は理想的に進むか。都道府県と市町村で調整の必要が生じ、場合によってはそれが消極的な権限争いだった場合、どのように調整するかをあらかじめ決めておくのが地方自治法ではないか。どちらでも良いとしてしまうと責任の所在や調整の方法、そのコスト負担者が不明確になるといったおそれもあり、冗長性を持ち出すことには注意が必要ではないか。
- 都道府県と市町村の調整をどのように行うかという点について、一定の調整を図っていくことは、立法論としてあり得るのではないか。
- 事務処理特例において何らかの留保を付すことができるかという議論については、論者によって「留保」の意味の捉え方が異なっているのではないか。
- これまで、「権限移譲」という場合には、権限は全て切り切るという前提で議論が行われており、第30次地方制度調査会における事務処理特例の議論についても、特例市を廃止した後の具体的な方策として議論されるなど、あくまでも権限移譲の文脈の中で進められていたのではないか。
- 事務処理特例による権限移譲の際、一定の条件を付すという点について、立法論としてはあり得るのではないか。他方、解釈論としては、現在の事務処理特例の効果の規定においては、法律の効果は市町村に適用があるとされているため、移譲された事務のうち、一定の事務については都道府県に権限を留保するという余地はないのではないか。
- 現在の事務処理特例の効果の規定では、法律の効果は市町村に適用があるとの規定のみであるところ、都道府県への適用については開かれた規定になっているとの理解も可

能ではないか。

- 一定の行為許可等に係る事務など、事務処理特例により移譲される事務の種類及び範囲が区域内の一定の範囲に広がりをもつこととなるものについては、国際課税における課税管轄権の衝突とその解決策としての二国間条約と平行に考えることが可能であり、それによると、地方公共団体間の協定または地方自治法が定める連携協約の活用により対応できるのではないかと。
  
- 事務処理特例において留保条項を置く場合、移譲概念に反するという説明に対する反論として、移譲が生じて権限が喪失した後に、新たな事務が分配されるという考えをとる場合、誰が分配することを想定しているか。
  
- 新たな事務の分配について、都道府県の条例で事務を残すことになるため、その前提の下で行おうとすると、同様に条例によって分配されるということになるのではないかと。



# 資 料



21 世紀地方自治研究会 2024 年 2 月 7 日@一般財団法人自治総合センター 大会議室  
海の憲法学——柳田国男を読む中村哲

西村裕一（北海道大学）

## 0. はじめに

- ・ 中村哲の略歴
- ・ 柳田国男の略歴
- ・ 中村哲と柳田国男
- ・ 海の憲法学

## 1. 『柳田国男の思想』

- ・ 書誌
- ・ 柳田に対する批判
- ・ 『柳田国男の思想』への省察
- ・ 柳田の沖縄研究について

## 2. 台湾から沖縄へ

- ・ 中村哲における台湾
- ・ 台北帝大時代
- ・ 法政大学時代
- ・ 沖縄研究の開始
- ・ 日本人の起源

## 3. 若干の感想

- ・ 中村哲について
- ・ 柳田国男について
- ・ 憲法と沖縄——古川純の場合
- ・ 憲法学にとっての「地方」



# 条例による事務処理特例制度の課題 ——都道府県による事務執行の留保

21世紀地方自治制度研究会  
2024.2.7 信州大学准教授 船渡康平

1

## 報告者の紹介

- 専門は行政法学
- 特に行政裁量・行政組織法に関心がある
- 現在、行政組織法の問題である権限の委任に関する論文（未公開）を準備中

→本報告では、この論文を準備している中で見出した、地方自治に関する問題を取り上げる

2

# 報告の流れ

- 導入
- 但田翔による問題提起
- 課題の設定・検討の方法
- 問題の整理・検討





