

「国の補充的指示」権の法制化について — 33次地制調答申「第4-3-(1)」の論点整理

今 井 照

＜要 旨＞

2023年12月21日、首相に手交された第33次地方制度調査会答申には、現在の地方自治制度を根幹から揺るがすような提言が含まれている。この答申は地方自治法に定められている自治体に対する国の関与の一般ルールとは別に、緊急時に各大臣が自治体に対して「指示」ができる「特例」措置の法制化を求めている。本来は個別法やそれに基づく政令で規定されなければならない自治体に対する国の関与について、国会に代わって各大臣が自治体に対して「指示」できるようにするというのである。その対象は自治事務を含めたすべての自治体の事務となっている。結果的に自治事務に対する国による代執行の可能性すら生み出すことになる。緊急時の定義も抽象的で、各大臣が閣議決定を経て判断することになる。そもそもこれらはコロナ禍における失政の原因を「指揮命令系統」の機能不全に還元させた国の責任回避にあり、既にこの時点から国のミスリードが始まっている。

はじめに

2023年12月15日の第4回総会において、第33次地方制度調査会（以下、「地制調」）は「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（以下、「答申」）を確定させた（正式には12月21日の首相手交時点で決定）。答申の目次は表のとおりである。

2022年1月14日に発足した地制調に至る経緯や2022年12月28日に首相に手交された最初の答申（多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申）については既に今井（2022）と今井（2023 a）で整理した⁽¹⁾。また、今回の地制調

(1) 地方制度調査会という制度そのものについても、今井（2022）参照。

表 地制調答申目次

第1 基本的な認識
第2 デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応
1 基本的な考え方
2 DXによる地方公共団体の業務改革
3 国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等
4 地方公共団体における情報セキュリティとデジタル人材
第3 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私との連携
1 地方公共団体相互間の連携・協力
2 公共私との連携
第4 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応
1 問題の所在
2 情報共有・コミュニケーションの課題と対応
3 役割分担の課題と対応
(1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割
(2) 規模・能力に応じて市町村が処理する保健所事務等の事務を含めて調整を行う都道府県の役割
(3) 大都市圏における都道府県の区域を超える調整
4 必要な職員の確保の課題と対応
結 び

の全体像については、後日、他の執筆者によって本誌に論稿が掲載される予定と聞いている。

本稿では答申のうちの「第4 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応」を取り上げ、その中でも、「3 役割分担の課題と対応 (1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」を中心に切り出して整理し、論評することを目的としている。

一般的に、地制調答申のうち法律の制定や改正を伴うものについては、答申後の最初の通常国会に提案されて審議される。この答申についても地方自治法の改正（もしくは特別

法)として2024年の通常国会にかけられることが予想される。しかし執筆日時点(2023年12月)では具体的な法律の条文案が示されているわけではない。それにもかかわらず、敢えて急いで本稿をまとめて報告しようとしているのは、この答申の一部にこれまでの日本の地方自治制度の根幹を揺るがす可能性のある要素が含まれているからである。

したがってこれから提示される法律案や国会審議によっては本稿の危惧が杞憂に終わる可能性もある。本稿はそうなることを期待しつつ、その先の議論にも貢献できるように、答申の当該箇所の経過と結果を書き留めるものである。

1 「非平時の国・地方関係等の一般ルール」の法制化

(1) 答申までの流れ

本稿が俎上に載せる答申「第4」のポイントを粗っぽくまとめると、「地方自治法に、国から自治体への関与の一般ルールとは区別して、『非平時』において個別法に規定がない事態に備え『国の補充的指示』を規定する」ことである。地制調資料の言葉に基づけば、「非平時の国・地方関係等の一般ルールとして、一定の要件の下、的確かつ迅速な対応を実施するために必要な地方公共団体への指示について定める」こととなる⁽²⁾。ここでは「非平時の国・地方関係等の一般ルール」や「国の補充的指示」がキーワードになっている⁽³⁾。

「非平時」という言葉がどのように持ち出され、専門小委員会における議論を経て、最終的にどのように落ち着いたかについては改めて後述するが、まずは大雑把に地制調の流れをたどっておく。地制調のキーワードとなった「非平時」という言葉は第1

(2) 第15回専門小委員会(2023年6月28日)で事務局から示された資料による。以下、地制調や研究会などの資料や発言についてはウェブサイトに掲載されているものから引用している。また執筆日時点で公表されていない議事録については、取材に基づいて復元しているため、正式な議事録とは文言が異なる可能性がある。

(3) ただし、後述するように答申では「非平時」という言葉が消えて、その代わりに「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」(本稿では「本当の非平時」と呼ぶことがある)という要件が示されている。またこの場合の規定のあり方について、最後の第21回専門小委員会で示された「答申(案)」までは「一般ルール」としてきたが、第4回総会で示され、決定された答申では新たな「一般ルール」ではなく、「特例」と位置づけている(後述)。

回専門小委員会における宍戸常寿委員の発言が初出である。ただし、2022年中における地制調の議論のほとんどは、その12月にまとめられた自治体議会に関する答申のために費やされた。「非平時」をめぐる本格的な議論は2023年に入ってから始まり、その整理として事務局から上述のような資料が提出されたのは第15回専門小委員会（2023年6月28日）においてである。

その後、第16回専門小委員会（7月20日）では、このテーマは直接的には取り上げられず、第17回専門小委員会（8月9日）で論点整理が行われ、早くも第18回専門小委員会（9月11日）で「論点整理（案）」が事務局から提示されている。「論点整理（案）」は答申の骨格を示すものとなっており、最終的な答申の構成もほぼこのまま維持されている。その後、文言や文脈の修正は行われているが、結果的にこの時点で自治体に対する「国の補充的指示」の法制化を答申に盛り込むことが確定した。

第19回専門小委員会（9月27日）は地方6団体のヒアリングにあてられ、第20回専門小委員会（10月23日）には事務局から「答申（素案）」が提示されている。第21回専門小委員会（11月9日）に「答申（案）」が示され、若干の修正の上、第4回総会（12月15日）で確定した。

（2） 答申「第4」に至る問題認識

答申「第4」の概要をまとめる前に、そこに至る国の問題意識を確認しておく。答申「第1 基本的な認識」では答申「第4」に関連して次のように書かれている。

「近年は、広域かつ甚大な風水害が頻発し、また、大規模地震も相次ぐようになり、これまでの経験に基づく備えでは対応ができない事態が見られるようになっている。今般の新型コロナによる感染症危機に際しても、様々な局面において従来の法制では想定されていなかった事態が相次いだ。このことを真摯に受け止め、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の役割分担、関係等に関する課題について十分な対策を講じ、国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して、国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう万全を期する必要がある」

ここでは風水害、地震、コロナ禍など「従来の法制では想定されていなかった事態」が相次いでおり、これに対して的確に対応できなかった要因が国と自治体の役割分担や相互の関係にあったという認識が示されている。もう少し率直に書かれているのは、

地制調の前段として総務省に設置された「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の第1回資料（2021年3月22日）である。そこには次のように「地方自治」「地方分権」を仮想敵とするかのような問題認識が披歴されている。

「新型コロナウイルス感染症対策やデジタル法案立案などに際して、『地方自治』『地方分権』が施策の円滑・効果的な実施の支障となっているといった指摘が、国・地方の関係者のみならず、報道や学術研究においても見受けられたところ」⁽⁴⁾

ちなみに地制調の議論におけるキー概念となっている「非平時」という新しい概念が文書に登場したのは同研究会の第4回資料（2021年7月8日）からである。同じような認識は、その直前の6月18日にまとめられた、いわゆる「骨太の方針2021」⁽⁵⁾における次のような記述として国の方針と化していた。

「総務省は、内閣官房及び厚生労働省等の協力を得て、国と都道府県の関係、大都市圏における都道府県間の関係及び都道府県と市町村（政令市や特別区を含む）との関係について、今回の感染症対応で直面した課題等を踏まえ、地方制度調査会等において検討を進め改善に向けて取り組む。さらに、国と地方の新たな役割分担について、行政全般の広域化についての具体的推進、地方自治体間の役割分担の明確化の観点から、法整備を視野に入れつつ検討を進める」⁽⁶⁾

こうして「従来の法制では想定されていなかった事態」に備え、地方自治法などに

- (4) この資料で引用されている「学術研究」とは、竹中（2020）とアジア・パシフィック・イニシアティブ（2020）の2つで、いずれもコロナ禍初動期にまとめられたものである。確かにその中には「地方分権」に言及する文言が含まれているが、むしろその比重は小さく、コロナ禍対策における失政の主因とまでは読み取れない。詳細は、今井（2024）参照。
- (5) 同日の「令和3年第10回経済財政諮問会議」でまとめられ、直ちに閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021 日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」。
- (6) 枝葉末節の類かもしれないが、この文章に違和感を覚えるのは主語が総務省になっていることである。地制調は実態として総務省が中心となって運営しているが、組織上は内閣府に置かれ、事務局も内閣府にあり、総務省はそれに協力する存在に過ぎない。それにもかかわらず、閣議決定の文書で総務省を主語としているのは、ある意味では正直であるが、ある意味では法律の構成を無視しているとも言える。

「非平時の国・地方関係等の一般ルール」を法制化するという流れが作られた。そもそもこのような問題認識が適切であったかどうかから疑われるが、その点については改めて後述する。

(3) 答申「第4」の概要

具体的に答申「第4」ではどのようなことが書かれているのか、その概要をまとめておく。項目としては、「情報共有・コミュニケーション」、「役割分担」、「必要な職員の確保」の3点の課題と対応が挙げられ、特に「役割分担」については、さらに細かく、「個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」、「規模・能力に応じて市町村が処理する保健所事務等の事務を含めて調整を行う都道府県の役割」、「大都市圏における都道府県の区域を超える調整」、の3つに分けて論じられている。

「情報共有・コミュニケーション」については、「全国の感染状況等の正確な把握・分析に必要な各地域における感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面があった」ことと、「国から地方公共団体に大量に発出された通知に新型コロナ対応に追われる保健所等の現場では対応できなかった」の2点が問題として指摘され、「国から地方公共団体に対して、これらの目的で資料や意見の提出を求めることができるようにすべき」とされる。

「役割分担」については第一に、コロナ禍において「感染症法の規定では想定されない事態」が起こったり、過去に災害対策基本法の非常災害に該当しない災害が起きたりしたことを踏まえ、「地方公共団体の事務処理が違法等でなくても、地方公共団体において国民の生命、身体又は財産の保護のために必要な措置が的確かつ迅速に実施されることを確保するために、国が地方公共団体に対し、地方自治法の規定を直接の根拠として、必要な指示を行うことができるようにすべき」とする。さらに「国の市町村に対する指示は、都道府県を経由して行うほか、直接行うことも可能にする」ともしている。これらを答申では「国の補足的な指示」と呼んでいる。

「国の補足的な指示」については、その要件を「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」とする。加えて「全国規模である場合や全国規模になるおそれがある場合」、あるいは「局所的であっても被害が甚大である場合」、あるいは「離島等のへき地であり迅速な対応に課題がある」場合が要

件となる。その手続きは個別法を所管する「各大臣が、内閣の意思決定としての閣議決定を経て行う」とし、さらに各府省が検証し、個別法の制定や改正に結び付けることが期待されている。

第二に、個別法が想定していない事態が起きたとき、都道府県と市町村との間に「調整を図る必要があると国が認める場合には、国の指示に基づき、都道府県が当該調整のために必要な措置を講じるものとすべき」とする。

第三に、特に東京圏については、九都県市首脳会議の枠組みを超えて、「都県を超えた圏域の水平的な調整を行う枠組み、国が都県を超えた圏域の調整の役割を果たすこととする枠組み、あるいは、都県等と国が協議により調整を行う枠組み」が考えられ、それを平時から設けて運用の実効性を確保しておくことが必要としている。

「必要な職員の確保」については、コロナ禍対応において必要な職員が不足して「検査、入院調整、健康観察等が遅れるなどの事態が生じ」、「必要な職員の確保について地方公共団体相互間の求めに基づく応援では対応ができず、国等が調整して広域的な応援を行う局面があった」ことを踏まえて、「国が地方公共団体間の応援や職員の派遣の調整の役割を担うことを明確化」し、「地方公共団体の求めに応じ、国が応援の要求・指示や派遣のあっせんを行うものとする」とともに、「正当な理由がある場合を除いて、地方公共団体は応援や派遣を行わなければならないものとする」とする。

以上のような答申「第4」について、特にそのうちの「3 役割分担の課題と対応（1）個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」を中心に、「自治体に対する『国（＝各大臣）の補充的指示』権の特異性」、「『非平時』の定義の恣意性」、「『問題認識』のミスリード」、の3点に絞り論点を整理する。

2 自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権の特異性⁽⁷⁾

(1) 現行地方自治法の「一般ルール」

答申で提起されている自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」について論じる前に、現行の地方自治法における国と自治体との関係を整理しておく。このことを通じて、現在の地方自治法の一般ルールとは別に、新たな規定を制定する必要があるのか、あるとすればどこにあるのかを確認しておきたい。

まず国と自治体との役割分担については1条の2に明確に定められている。自治体は「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」とされる。それに対して国は、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施、④その他の国が本来果たすべき役割、を「重点的に担う」と規定されている⁽⁸⁾。

次に自治体に対する国の関与については、245条以下に詳述されている。関与の類型は、①助言又は勧告、②資料の提出の要求、③是正の要求、④同意、⑤許可、認可又は承認、⑥指示、⑦代執行、とされ、それ以外に関与として、⑧協議、⑨具体的かつ個別的に関わる行為、が挙げられている。一般的に、自治事務については、①②③、法定受託事務については、①②④⑤⑥⑦、が該当する。残る⑧⑨を含めて、それぞれの関与については限定的な要件が定められていて、恣意的に関与ができるわけではな

(7) 答申で提案されているのは「国の補充的指示」であるが、地制調における議論では「国の補充的指示」権と、「権」を付ける場合もあった。おそらく事務局の意図としては、その都度行使されるものであるから「国の補充的指示」としたのではないかと思われるが、法制化されればその行使自体が権限と化すことから「国の補充的指示」権という言い方も間違いではないように思う。本稿では使い分けるように努めている。

(8) 国と自治体との役割分担については閣議決定された地方分権推進計画で整理されているが、その後の法制化の段階で「憲法以下の立法レベルでその『国の役割』を限定することはできない」という内閣法制局からの指摘があり、やや迂回する法文になったことが関係者から明らかにされている（山崎ほか2024）。ただしこの部分については法文上でも主旨はほぼ貫かれているように読める。

い⁽⁹⁾。

最も基本的な要件は「法律又はこれに基づく政令」によることである（法定主義の原則）。すなわち自治体に対する国の関与は立法（国会）に委ねられている。地方自治法に書かれている諸々の要件を満たしたうえで、原則から外れる何らかの例外的関与（⑧⑨など）を設ける場合にも、法的な根拠が不可欠となっている。これらの法的根拠自体についても、「目的を達成するために必要な最小限度のものとする」と、「自治体の自主性及び自立性に配慮すること」という原則が設けられている。

以上のように、自治体に対する国の関与については地方自治法で一般ルールが定められている。注意すべきは、一般ルールの中に例外規定が既に含まれていることである。代表的なのが、⑧協議、⑨具体的かつ個別的に関わる行為、であり、その他にも自治事務には該当しない関与の一部について、例外的関与が法文上で言及されている⁽¹⁰⁾。例外的関与が増えること自体は望ましくないが、個別法を制定することで例外的関与が可能になり、既に多くの法律でそのように定められているのが現実である。

（２） 答申における「特例として」の「規定」の問題点

現行の地方自治法が規定している自治体に対する国の関与についての一般ルール（以下、例外的関与を含んで「一般ルール」とする）に対して、答申ではそれとは「明確に区分」して、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係に関する規定」が必要とする。その根拠は、管見の限り、「個別法が想定しない事態」が起こりうるという一点である。

前述のように、当初、地制調の事務局はこの規定について「非平時の国・地方関係等の一般ルール」と称し、現行の地方自治法の一般ルールに対して、新たに「一般ルール」を作成するとしてきたが、専門小委員会における議論を踏まえ、答申では新

（９）自治体に対する国の関与についての整理は解説書によって異なる場合がある。その原因は閣議決定された「地方分権推進計画」とそれに基づいて作成された地方自治法の条文との間に微妙な差異が生じているからである。拙著『図解よくわかる地方自治のしくみ』（学陽書房）では、「地方分権推進計画」における参考資料をそのまま示しており（「第6次改訂版」158頁）、多くの解説書や国会答弁もこれに準じている。ただし、それがそのまま地方自治法に反映されているわけではない。地方自治法の条文は、「地方分権推進計画」の閣議決定後に、当時の自治省と内閣法制局との調整によって立案されたからである。ここでは閣議決定された「地方分権推進計画」を尊重しつつ、地方自治法の条文にも配慮した整理としている。

（10）法定受託事務における⑧協議について、例外的関与ではなく、原則的関与とする解説書もある。

たに「一般ルール」を作るのではなく、新たに「特例として」「規定」を作るというスタンスに修正された。またその前に「非常時」という表現も改めている（後述）。

「国（＝各大臣）の補充的指示」の必要性の根拠とされている「個別法が想定しない事態」には二つのパターンが考えられる。一つは個別法があってもその想定を上回る事態であり、もう一つは個別法そのものがない事態である。前者にはその個別法を所管する大臣と府省が存在し、後者には存在しない。ただし、プロセスは異なるが結論としては同じで、それが国政の問題であればいずれかの大臣と府省が担当して対策を立てなければならないことに変わりはない。それが国と自治体との関係に及ぶのであれば、個別法を制定するか改正するか、いずれかの対処がとられることになる。

大災害においてもコロナ禍においても、現実にはそのように対処されてきた。国と自治体との関係において例外的関与は避けるべきだが、その都度、立法で処理されてきたことは事実であり、答申にもそのことが記載されている。確かに「個別法が想定しない事態」が起こりうることは想像できるが、現行の地方自治法の一般ルールの範囲内でこれまで対処してきたのである。

唯一、対処できない可能性を想定すれば、「立法する暇（いとま）がない場合」だけと思われる。たとえば国会が閉会中であり、招集する暇がないほどの緊急事態が発生しているときなどが考えられる。自治体関係者には周知のとおりだが、似たような状況における対処方法としては地方自治法179条で規定されている自治体の長による専決処分がある。ここでは「議会が成立しないとき」、「定足数に達しないため会議を開くことができないとき」、「議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであるとき」、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」という要件が課せられたうえで、自治体の長が専決できる。その際には、次の会議において議会に報告し、承認を求めなければならないことになっている。

また180条では「議会の権限に属する軽易な事項」で、議会の議決によって「特に指定したもの」は、自治体の長が専決処分できるという規定もある。この場合にも、自治体の長は議会に報告しなければならない。答申が提案している流れの形式はむしろ後者の180条に近い。つまり、本来は立法で対処すべき内容の一部をあらかじめもう一つ別の「規定」として地方自治法に置き、国会を経ずに各大臣の権限とするということになる。

だが実質は正反対である。180条は「軽易な事項」だからあらかじめ自治体の長に

委ねているのであるが、今回、答申で提案されている「国の補充的指示」は緊急事態や非常事態における対処として各大臣に権限を委ねようとするもので、179条の案件を180条のやり方で規定しようとしている。もちろん国と自治体との統治構造には「議院内閣制」と「二元的代表制」という違いがある。しかしそれを勘案すれば、そもそも国会と各大臣との間に「専決処分」という概念はあてはまらないのではないか。

答申が提案する「特例として」の「規定」は、確かに国と自治体との関係についての規定ではあるが、その本質は国会と各大臣との関係の問題であり、各大臣が国会に代わって国会に属する権限を自治体に行行使することなのである。民主主義や議院内閣制の観点からこのようなことがあり得るのかどうか、国会自体が問題意識を持つ必要があるのではないか。仮にこのようなことが国会によって認められるとしても、自治体に対する「国の補充的指示」権行使の要件には、「立法する暇（いとま）がない場合」が不可欠なのではないかと思われる。

(3) 「補充的指示」権と包括的指揮監督権

以上が制度的要件としての課題とすれば、さらに重要なのは自治体に対する国の「補充的指示」権の実質である。前述のように答申では「地方公共団体の事務処理が違法等でなくても」、「国の補充的指示」権が発動されると明記されている。「国の補充的指示」権が発動される事務は、法定受託事務のみならず自治事務も含まれると総務省は国会で答弁している⁽¹¹⁾。

まず「補充的指示」という言葉から考えてみたい。地制調事務局が「補充的指示」という言葉を最初に使用したのは第20回専門小委員会（10月23日）に提出された「答申（素案）」における小見出しと本文中の1か所である。ここで言う「補充」という意味合いは、第15回専門小委員会（6月28日）に提出された「審議項目2関係資料」によれば、「個別法ではなく、一般法に基づいて国が権限行使を行うのは、個別の危機管理法制では類型化しきれず、対応できない事態が生じた場合に、取りこぼしを防ぐという補充的な観点」という文章で使われた「補充的」という言葉の定義と同じと思われる。

一般的な語感から考えると、「補充的指示」とはまずは原則的な強い指示が行使され、それに付随する細かい指示のように受け止められるが、答申で用いられているの

(11) 2023年11月7日衆議院総務委員会における山野謙自治行政局長の答弁。

はそのような意味ではない。むしろ、「本当の非平時」においては原則的指示では対応できない事態が生じるので、一般ルールで定められた指示を凌駕する強い指示を出すという意味になっている。つまり、「補充的」というのは指示を出す対象の形容であり、指示そのものが補充的ということではない。したがって「補充的指示」というネーミングはミスリードであり、あえて指示の強さを弱く見せようとしているとも考えられる。

第二に「補充的指示」権の実質を考えてみる。自治体に自治行政権があるのは当然のことである。かつて機関委任事務が存在していた時には、機関委任事務においては自治体の長が国の機関の一部であるというレトリックによって、自治体が行っている事務の一部に対する国の指揮監督権が主張されてきたが、あくまでもそれは機関委任事務の範囲内のことに過ぎない。機関委任事務の廃止によって、自治体に対する国の指揮監督権は自動的に消滅し、地方自治法150条は削除された。

もちろん自治体は国とともに国家の構成要素の一つであるから、国政と無関係に存在するわけではない。そこで国と自治体との関係は国法を媒介としたルールに基づいて形成されている。憲法に違反するような国法の執行には抵抗する権利を留保しつつ、全ての自治体が国法を尊重して日々の行政を実践している。ところがこの答申では、自治体の事務処理が「違法等でなくても」、自治体に対して「国の補充的指示」権が発動されるとする。この場合の「国」とは、前述のように国会を経ていないので、「各大臣」を意味している。つまり国法を超えて、各大臣が自治体に対して「補充的指示」権を発動することが宣告されているのである。

確かにその要件は示されている。そのポイントは「国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」である。だがこれを解釈するのは各大臣にほかならない。それ以上の具体的要件は答申に書かれていない。

以上のことから考えると、この答申に基づいて法改正が行われれば機関委任事務における包括的な指揮監督権が復活するのではないかという危惧を覚える。しかもかつての対象は機関委任事務のみであったが、法定受託事務はもちろんのこと自治事務も含まれている。すなわち自治体の仕事全般に対して各大臣の「補充的指示」権が行使される可能性が開かれている。日本の地方自治制度の根幹を揺るがす事態という指摘はここに根拠がある。

3 「非平時」の定義の恣意性

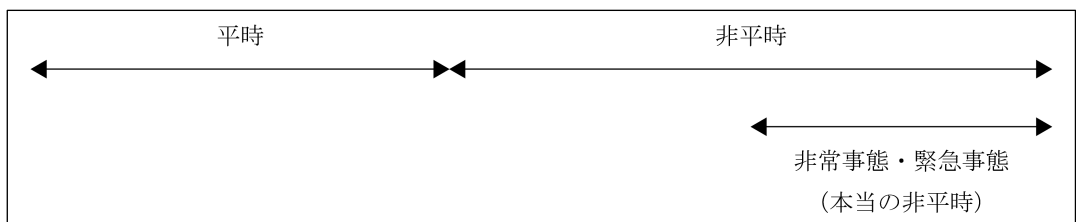
(1) 「非平時」概念の登場

国（＝各大臣）による自治体への「補充的指示」権行使の要件となっている「国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」について、地制調では「非平時」と呼ばれてきた。前述のように「非平時」という新しい概念は総務省に置かれた「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」において使われ始めた。法律検索サイトで調べると、「緊急事態」という言葉は16の法律で使われており、「非常事態」という言葉は9の法律で使われているが、「非平時」という言葉が使われている法律は存在しない。造語の可能性もある⁽¹²⁾。

法律上、「緊急事態」と「非常事態」がどのように使い分けられているかは必ずしも判然とはしないが、どちらかという「非常事態」は電気通信事業法や鉄道事業法などインフラ系に用いられており、「緊急事態」は原子力災害対策特別措置法や国家安全保障会議設置法など事故、武力衝突（戦争）、パンデミックなどに用いられている。いずれにしても、日本語では平時の反対語は緊急時か非常時であり、それに比べて非平時とは平時ではない事態全般を指すことになるので、かなり幅広い概念と推測される（図）。専門小委員会の議論では委員の間でも「非平時」の概念をめぐる疑問や困惑が感じられた。

「非平時」という言葉が初めて使われた「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」第3回研究会（2021年6月4日）の議事概要には「非平時の状態で、制度

図 「非平時」の概念図



〔出所〕筆者作成

(12) 朝日新聞の検索サイトで確認すると、この時まで「非平時」という言葉が新聞紙上で使われたことはない。

改革を構想することが果たして適切か。次に何が起こるか分からない状態で改革をすると、逆に今後機能しなくなるようなことを思いつくだけではないか」という発言が記録されている。この研究会は議事録が公開されず、発言者が特定できない発言要旨が箇条書きで記された議事要旨だけが公表されているので、誰の発言かはもちろんのこと、発言前後の文脈をたどることが難しい⁽¹³⁾。だがこれを読む限り、発言者は必ずしも「非平時」の対応を議論することについて好意的ではないように思われる。

ところがこの発言を受けて事務局（総務省）が作成したその次の第4回研究会の資料には「非平時」という言葉が中軸に据えられる。第3回までに研究会で出された意見をまとめた資料には「これまでに議論された『非平時』対応に関する主な意見」というタイトルが付けられている。あたかもそれまでの議論のほとんどが「非平時」をめぐるかのようなのである。

さらには「想定される課題・論点（イメージ）」として、「『非平時』をどのように設定するか」「『非平時』の関与・施策実施のあり方」など、「非平時」をめぐる議論として3本の柱が設定されている。結論には「『非平時』対応の枠組みを有する災害・有事対応法制を例に検討を行ってはどうか」とある。前回、たった一人のたった一つの発言、しかもネガティブな発言であるにもかかわらず、事務局資料によって研究会全体の方向が「非平時」の検討へと鮮やかに転回していくのである。少なくとも研究会資料と議事要旨からはそのように読める。

この研究会は第9回（2022年1月27日）を最終回として閉じられる。報告書が公表されたのは、およそ2か月後の3月のことで、観察者の視点からみると「いつのまにか」ウェブサイトに掲載され、たまたま発見できたような感覚である。地制調は第1回総会を2022年1月14日に開催し、第1回専門小委員会を2月7日に開いているので、ちょうどこの研究会を引き継ぐ形になっている。

前述のように、地制調の第1回専門小委員会で宍戸委員が「非平時」という言葉を口にしてるのは、宍戸委員自身がこの研究会の構成員であり、そこでの問題意識を引き継ぐという意味合いによるものであろう。ちなみに、研究会構成員から地制調委員にそのまま移行したのは宍戸委員のほか、太田匡彦委員、牧原出委員のいずれも東京大学教授の3人である。

(13) 研究会構成員の発言と事務局の発言も区別されていない。

(2) 「非平時」をめぐるせめぎ合い

地制調の議論は、2022年前半が審議項目の整理、後半が自治体議会に関する議論が中心であり、「非平時の国・地方関係等の一般ルール」に関する本格的な議論は2023年半ばに入ってからだった。多数の論点があったが、とりわけ「非平時」をめぐる委員と事務局とのやり取りが多く見られ、むしろ他の論点が深められなかったくらいすらある。

第15回専門小委員会（2023年6月28日）で伊藤正次委員は2000年分権改革（地方自治法1999年改正）との対比において、「今回、個別法が機能しない局面ですとか、あるいは個別法が全く想定していない側面で、一般法のルールを補充的に整備するという観点とは、地方分権改革以来の一般ルールという話とは齟齬があるというのが改めて分かった」と発言している。つまり、現行の地方自治法における一般ルールと、事務局から提起されている「非平時の国・地方関係等の一般ルール」とは齟齬があるという認識を示している。特に行政学を専門にしている学識者委員は概ねこのような違和感を持っているように見えた。

牧原委員も「つまり本当の非平時はおそらく自治体がまさに現場で対応しなくてはいけないということなのだと思います」と発言している。ここで牧原委員は「本当の非平時」という言葉を使っている。このころから委員の間でも平時ではない「非平時」という概念ではなく、既存の法体系で言えば「緊急事態」や「非常事態」に近い意味で、「本当の非平時」という言葉遣いが見られるようになる。それ自体、「非平時」概念の破綻を示している。

宍戸委員は現行の地方自治法での一般ルールに並立して、「非平時の国・地方関係等の一般ルール」を作ると、国の側は「使い勝手のいいほうを選んでいくということにならないか」「それは法治主義の潜脱、精神にもとるのではないか」と発言している。つまり一般ルールが並立すれば、事実上、現行の地方自治法での一般ルールが軽視されることになり、国が恣意的に自治体に向けて指示することにつながって、法治主義の観点からも問題であるという指摘であろう。

委員個人からはこのような違和感の表明が続くが、専門小委員会総体としては事務局の提起を尊重するゆえか、正面から反対することにはならず、むしろ事務局の提起との折り合い、すなわち条件面での縛りのような手続きの議論に傾いていく。宍戸委員も「あくまで補充的な権限発動」であることを明記するべきという結論であり、また太田委員も、「個別措置法を動かさないということの認定は必要であるので、手続

はより慎重であるべきだし、より厳格でないといけない。要するに最低でも閣議決定は必要、あるいは閣議決定でさえ足りないのではないかと、「国会の報告は当然、実は事前承認が要るのではないかと」ここでは発言している。

こうした議論を踏まえて、事務局は第18回専門小委員会（9月11日）において「総括的な論点整理（案）」を提示する。ここでは議論の多かった「非平時」という言葉が削除され、配布された参考資料のタイトルの1か所だけにとどめられて、「国民の安全に重大な影響を及ぼすものであり、国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が必要である事態」と言い換えられることになった。

（3） 「非平時」は誰がどのようにして判断するのか

総務省がその研究会において提起した「非平時」概念は、地制調の専門小委員会の議論によって「本当の非平時」へと縮退した。しかし「本当の非平時」において自治体に対する「国の補足的指示」権を法制化することには変わりなく、問題は誰がどのような状況に対して「本当の非平時」と判断するのかという論点が残った。「本当の非平時」を各大臣が決めるのであれば、依然として国の恣意性が残り、各大臣は自治体に対して包括的な指揮監督権を行使する危険性が残る。

「総括的な論点整理（案）」が示された第18回専門小委員会で、太田委員は「結局のところ、個別法が動かないときに全部補足的指示権を使えるということになりかねないので、そこはもう少しリジットに考えていく必要がある」「感染症法の報告のようなことを考えると、指示権を使ったって意味がない」と発言した。土山希美枝委員は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態がいつになるか、誰がそれを認めるかということ、国だけでは決められないのではないかと」、荒見玲子委員は「この手続の認定の妥当性に関しては政治に投げてしまうのか、どうするのかというのは書いたほうがいいのではないかと」という意見を述べている。

前述のように、ここで提案されている「国の補足的指示」権における「国」とは所管の各大臣のことを指し、本来は立法（国会）で決めるべきことを各大臣が「専決」的に行使することを意味している。したがって仮に立法する暇（いとま）がないほどの緊急事態であったとしても、立法（国会）との関係づけは押さえておく必要がある。たとえば事前に国会へ通告する、事後に報告する、それに対して国会が検証するなどのことが考えられるが、「総括的な論点整理（案）」では「閣議決定を求めるなど、適切な手続を経るものとする」という表現にとどまっていた。

さらに当然のことながら関係する自治体との事前の協議は不可欠である。この場合、協議の相手方となる自治体をどの範囲に定めるかも問題となる。該当する個別の自治体との協議は当然のこととして、個別自治体だけで国との協議が対等な関係で行えるかというリスクを考えると、周辺の関係する自治体、あるいは広域自治体である都道府県、もしくは全国組織である地方6団体などの介入も必要になるかもしれない。法的には、国と地方の協議の場に関する法律に基づく協議の場もある。もちろん協議の相手方である自治体が大災害や大事故などによって機能不全に陥っている場合はどうするかなども考えておかななくてはならない。しかし、「総括的な論点整理（案）」では一切触れられていなかった。

第19回専門小委員会（9月27日）では地方6団体からの意見聴取が行われた。この問題については各団体とも総じて批判的であり、「非平時において国に指示権を付与することにつきましては、これまでの地方分権の議論からすると、重大の例外となるべきものであると、このため適切な手続を経て行使するなど、限定的に考えるべきではないか」（都道府県議会議長会）、「非常事態への対応は基本的には個別法またはその改正等を通じて行われるべきであり、地方自治法に個別法の想定外の事態に備えたルールを規定する際は、あくまで補充的なものとして行い、その範囲も限定すべき」（町村会）などの意見が相次いだ。ただしいずれも事務局との組織的關係性のためか、正面から反対とまでは踏み込まず、慎重に、限定的に、といった意見が述べられていた。

その後、第20回専門小委員会（10月23日）において事務局から「答申（素案）」が、さらに第21回専門小委員会（11月9日）において事務局から「答申（案）」が示され、第4回総会（12月15日）で答申が確定する。この間に修飾される文言の修正はあった。たとえば事前の自治体との協議については、「このような指示を行うに当たっては、状況に応じて、国と地方公共団体の間で迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションが確保されることが前提となる」という文言が追加された⁽¹⁴⁾。検証については、「国の補充的な指示が行使された場合には、各府省において、どのような事態におい

(14) 地制調委員である牧原出は、国（＝各大臣）が「補充的指示」を出す前に、「総務省の対一連絡体制が、『ホットライン』として機能することは、冷静な判断を下される土壌となるだろう」として評価する（牧原2024）が、コロナ禍における経験や現在の国自治体間関係から考えると、むしろ平時から国による自治体への統制が強化される危険性が高くなるとされる（今井2023b）。

てどのような国の役割が必要とされたのか、地方公共団体をはじめとする関係者の意見を聴いた上で、適切に検証される必要がある」とされている。

しかし依然として立法（国会）を各大臣が代行して「専決」的に権限行使をするという認識には至らず、したがって国会とのリンク付けが行われていない。検証も各大臣が行ったことを各府省で行うことにされており、客観性に乏しい。このように、「本当の非平時」に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権については、「総括的な論点整理（案）」の骨格が大きく変化することはなく答申に至った。

（４） 現実に生起すると予想されること

仮に答申で示された自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権が地方自治法の一般ルールとは「区別」されたもう一つの「一般ルール」として創設された場合、どのようなことが起こりうるだろうか。

第一に、定められた要件は抽象的ではあるが必ずしも頻繁に起こる事態ではなく、また各大臣としても決断するには重い「補充的指示」であるので、実際に行使されることは少ないであろうという希望的観測が成り立つ。ただし、そうであればこそ、「脅し」としての効果は想像以上のものと予想される。現に、コロナ禍以降において感染症法や新型インフル特措法などが改正され、さらに自治体に対する国の関与強化が行われてきたが、それ以前に定められていた国の権限でさえも現実には行使されず、そのことによって不十分な結果をもたらしていたというわけではない。

法律上の権限を強化しておいて、実際の運用をやりやすくするというのは日本の行政の得意とするところであり、今回の「国（＝各大臣）の補充的指示」権にもその要素がないわけではない。機関委任事務についてもそれが現実であった。機関委任事務そのものはもちろんのこと、機関委任事務が存在することによって、その他の事務においても実質的に自治体への国の統制が機能することが課題だったのである。

第二に「国（＝各大臣）の補充的指示」権が行使された後のプロセスを用意しておく必要があるが答申には明記されていない。国が「指示」をすれば自治体は「指示」のとおり動く（動ける）と考えているのかもしれない。しかしそれは理想的にも現実的にも困難である。そもそも、助言又は勧告、資料の提出の要求、是正の要求という一般ルールだけでは自治体が動かない（動けない）という前提で、「国（＝各大臣）の補充的指示」権が発動されるはずであるから、可能性としては自治体はその指示に納得していないか、現実的に対処できないかのいずれかの事態のはずである。

したがって、もし国が本気で「本当の非平時」に対処しようと考えているのであれば、「国（＝各大臣）の補充的指示」権が行使された後のプロセスを事前に制度として用意しておく必要がある。

仮に「国（＝各大臣）の補充的指示」権行使後のプロセスについて、現在の地方自治法上の一般ルールが準用されるとすれば、自治事務に対して「指示」はもちろんのこと、「代執行」という国の関与が新たに創設されることになる。自治事務に対する「代執行」は、2000年分権改革の経過においては「ない」ことが前提となっており、国会答弁でも明確に否定されているが、条文では曖昧な表現になっている。245条の3で自治事務に対する代執行は「できる限り」行わないとされており、読み方によってはその余地を残している。ただし245条の8の代執行手続きについては法定受託事務についてしか書かれていない。もし今回、これが準用されることになるとしたら、もともとの一般ルールに関する条文も改正が必要になり、なおかつ国会答弁の変更も事前に必要である。

自治事務においても法定受託事務においても「代執行」が可能となった場合、現実的に国は何をどうするのであろうか。245条の8には改めての「勧告」「指示」の後、高等裁判所に訴えを提起することになっている。「国の補充的指示」権行使の要件となっているほどの緊急事態に際してこのような手続きを踏むことができるだろうか。

仮に可能だとして、実際に国はどのように代執行をするのであろうか。たとえばそれが決定を下す（ハンコを押す）程度の業務であればそれほど時間的、量的に難しくはないが、大災害に対処するとか感染症に対処するなどの業務を国が自治体に代わって行えるとは到底思えない。その場合、代執行は机上の空論と化する。

第三に、答申には明記されていないが、「国（＝各大臣）の補充的指示」権に対して自治体が納得できない場合、国地方係争処理委員会マターになると想像される⁽¹⁵⁾。当然のことながら、「国（＝各大臣）の補充的指示」権が行使された事後になってしまえば、国地方係争処理委員会にかけける意味が減衰する。ひょっとしたら事後であることをもって国地方係争処理委員会が門前払いすることさえも考えられる。つまり、「補充的指示」があった時点で、直ちに自治体は国地方係争処理委員会に持ち込まなくてはならない可能性が高い。

一方、「国（＝各大臣）の補充的指示」権行使の要件を考えれば必ずしもそのよう

(15) 非公式ながら総務省関係者はそのように言明していると聞く。

な時間的余裕がある状況とは思えない。即断即決が求められるであろう。この場合、十分な検討を経ることなく、自治体が「国（＝各大臣）の補充的指示」権を受け入れざるを得ない可能性がある。そうなれば国地方係争処理委員会というしくみ自体が空洞化する。しくみのあり方を変えるか、新しいしくみを導入しない限り、実効的に自治体が対抗することはできなくなってしまう。このことについても答申では触れられていない。

以上のように、自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権の法制化は、張子の虎の様相を呈している。大災害やパンデミックという「本当の非平時」においては成果や効果が得られず、逆に平時において「脅し」としての機能を果たすことになりかねないのではないか。そういう意味でも、機関委任事務の復活に近いものがあると言えるだろう⁽¹⁶⁾。

4 「問題認識」のミスリード

(1) コロナ禍政策失敗の要因

以上が答申の「第4」、特にそのうちの「3(1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」を中心とした論評であるが、そもそも総務省や経済財政諮問会議がこのような発想に至った経緯を書き留めておく必要がある。そこに問題認識の誤りがあるはずだからである。悪意を持って推測すれば、ひょっとしたら敢えて問題認識をゆがめて、別の方向に捻じ曲げているのかもしれない。

まず答申に書かれている事例から見ていくことにする。第1の「基本的な認識」のところでは「広域かつ甚大な風水害」と「大規模地震」、さらには「新型コロナによる感染症危機」が挙げられ、「これまでの経験に基づく備えでは対応ができない事態」と「従来の法制では想定されていなかった事態」が相次いだとされる。具体的には第4の「1 問題の所在」で、①「全国の感染状況等の正確な把握・分析に必要な各地域における感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面」と、②「国から地方公共団体に大量に発出された通知に新型コロナ対応に追われる保健所

(16) 金井利之は「国（＝各大臣）の補充的指示」権について、「地方自治法を『白紙委任の授權法』にする発想」と批判している（金井2024）。

等の現場では対応できなかった」の2点が「情報共有・コミュニケーション」の問題として取り上げられている。

しかしこの2点は必ずしも「国（＝各大臣）の補足的指示」権の創設に結びつくものではない。「各地域における感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面」があったとしても、それは国が「指示」を出せば出るものとは限らない。少なくとも初期においては初めて遭遇する新型コロナという病気の性質もわからず、どのような情報を収集し報告を徴取すべきかが国にも専門家にも不明だったはずである（尾身2023）。自治体にとっても極度に事務が集中したセクションでできることは限られている。仮に「指示」を振り回したところではできることとできないことはある。

現実に起きていたことは、国から自治体への情報提供要請の内容やコロナ禍政策の執行方法が毎日のように変化し、国が用意したシステムやアプリも直ちには使いものにならなかったことである（今井2020）。もちろん自治体もできることには対応していたが、むしろ自治体が国に振り回されていた。その後の推移を見ればわかるとおり、情報回路は時間をかけて徐々に整備されていく。今後に向けて検証し準備していくことは重要だが、それは「指示」権の有無の問題ではない。混乱の要因は実務上にある。

「国から地方公共団体に大量に発出された通知に新型コロナ対応に追われる保健所等の現場では対応できなかった」についても同様である。そもそも保健所など自治体の中の特設部署に業務が集中したのは、コロナ禍政策の構造の問題にほかならない。後述のように根本的な要因は、国が医療資源の動員に失敗したことである。そこで本来は公衆衛生を任務とする保健所が、厚生労働省からの事務連絡（法律を根拠としていない）によって、その代替を担わされることになった（今井2020）。

事実上の医療行為であるトリアージ（入院調整）や、新型コロナの性質が見えてきた2020年3月時点では意義が薄くなっていた後向きの「積極的疫学調査」（クラスターとなった現場で過去の接触をたどって記録すること）などが保健所などに課せられることで、本来の公衆衛生業務に支障が出るほど保健所などに業務が集中したのである（上2023）。もちろん都道府県も市町村も持てる力を尽くして緊急事態に対応したが、今後については別の形が必要になっている。それは自治体に対する「国（＝各大臣）の補足的指示」権の創設ではなく、厚生労働省が医療関係者と協議して、法改

正を含め緊急時に医療資源を動員できるように準備しておくことに他ならない⁽¹⁷⁾。

(2) 国が「補充的指示」にこだわる理由

次に、答申では国と自治体、あるいは自治体相互間の「役割分担」の問題事例として、③「ダイヤモンド・プリンセス号船内で多数のコロナ患者が発生した際には、入院する患者の移送について都道府県の区域を超えた対応が必要になり、国が調整の役割を果たした」ことと、④「保健所設置市区単位では病床の効率的な利用が困難となった際には、国の要請により都道府県に『都道府県入院調整本部』が設けられた」ことが挙げられている。

これらの事例も国に「指示」権がなかったために混乱したとは言えず、現実的には国や自治体間の調整によって運用が行われている。もちろんこれまでに経験したことがない事態であり、個別法によってルールが明記されていたわけではなかったが、一般ルールの範囲内で国と自治体との間で協議と調整が行われた。強権的な国の「指示」が必要なほどどこかに非協力的な主体が存在していたわけではない。前述のように地方自治法には国の役割と自治体の役割が明示されていて、それぞれのアクターが役割を果たしている。

問題はその次の⑤「新型インフル特措法に基づいて使用制限を要請する施設の範囲や、営業時間の短縮を要請する時間帯について、国と都道府県との間で考え方の相違によって調整が難航した事例」である。この事例は当時の西村康稔担当大臣と小池百合子東京都知事との間で休業要請の範囲や開始時期をめぐる意見が対立したことを想起させる。このとき小池知事は「代表取締役社長と思っていたら、天の声が聞こえて私は中間管理職になったみたい」と発言した⁽¹⁸⁾。

一見すると法の隙間や解釈をめぐる争いのように見えるが、実態は経済活動のためにリスクを低めに見積もるか、感染防止のためにリスクを高めに見積もるかという政策判断の違いであり、結果的に国と都との間で調整されている。この時点でどちらが正解だったのかは現時点でも不明であり、むしろ異なった意見が顕在化し調整されたことにこそ社会的意義を感じる。おそらく国にとって「国（＝各大臣）の補充的指示」

(17) ただし現実には、2022年の感染症法改正により、個別医療機関と都道府県との間に医療措置協定を結ばせて、事前に立案された感染症予防計画の実効性確保を委ねるなど、医療資源動員の責任を都道府県に押し付けるかのような体制になっている（太田2023）。

(18) 『日刊スポーツ』Web 2020年4月10日。

権創設への最大の動機は、社会的インパクトのあった⑤の事例ではないかと邪推する。俗っぽく言えば、「メンツをつぶされた」からである。

自然災害に関する事例については、当時の災害対策基本法による「非常災害」には至らなかったが、国と自治体との「緊密な連絡調整の下、災害応急対策が実施された」事例として、⑥「2013年の伊豆大島の土砂災害」と、⑦「2015年9月の常総水害」の事例が挙げられている。これらの事例もその時点では実質的な対応が行われており、その後の個別法改正に結びついている。

答申に盛り込まれている「国（＝各大臣）の補充的指示」権創設の根拠として挙げられている事例は以上の7事例である。いずれもその後には個別法改正を含めて対処されている。答申にもあるように、個別法においても「備えるべき事態を適切に想定し、必要な規定が設けられ」ることは確かに重要であり、引き続き努力されるべきである。

しかしそれでも森羅万象が予測できるわけではないから、個別法に隙間が生じることはありうる。それに対して、「国（＝各大臣）の補充的指示」権を対置しても実効性はほとんどない。そもそも事前に想定されていない事態なのだから、その場で何を「指示」するかもわからない可能性が高く、むしろ予測されていない問題が現に起きている場所から遠く離れたところで適切な「指示」が行えるとは思えないからである（原田2023）。

一方、仮に個別法に想定されている事態であったとしても、原子力災害のようにそれぞれの主体が初めて経験することには、国と自治体との関係においても大きな混乱が生じている⁽¹⁹⁾。たとえば現地対策本部として機能することが想定されていたオフサイトセンターに参集できた国の職員はきわめて少なかった。SPEEDI⁽²⁰⁾と呼ばれる放射性物質の拡散予測が公表されず、かえって線量値の高い地域に住民が誘導されるという事態も起きた。これらは事前に想定がなかったから混乱を生じさせたのではなく、事前の想定が空論に近かったから混乱が起きたのであり、たとえ「国（＝各大臣）の補充的指示」権が法制的に設けられたところで実効的な解決にはつながらない。むしろ被災場所の混乱を増幅しかねない。これらの結果を検証して個別法改正

(19) 被災地自治体側の混乱については、今井・自治体政策研究会（2016）、今井・自治総研（2021）など参照。

(20) 緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム。

など、次への備えに結びつけることこそが重要なのである⁽²¹⁾。

(3) 指揮命令系統に原因を還元させた元凶

答申に挙げられた問題事例から、なぜ国（＝各大臣）の補充的指示」権創設にこだわるのか、その理由を推測してきた。ただしそこにはもう少し深刻な課題が残る。コロナ禍政策の失敗を単に指揮命令系統の問題へと還元してしまい、今後に向けて肝心の対策が取られていない可能性が残ることである。

コロナ禍政策の失敗を指揮命令系統に還元したのは、内閣官房に置かれた「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」（以下、「有識者会議」）であり、そこでまとめられた「新型コロナウイルス感染症へのこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に向けた中長期的な課題について」（以下、「意見」）である。地制調でも有識者会議の意見が資料の一部に引用され、「国（＝各大臣）の補充的指示」権創設への流れを形成してきた。実は答申で言及されている国と自治体との関係の齟齬に関する事例の多くは、「意見」に記述されているものと同じである。「意見」はそれ自体が長文であるとともに300頁余りの資料が添付されていて、簡単には読みこなせるものではない。

「有識者会議」は2022年5月11日から6月15日までの約1か月の間に5回というハイペースで開催されて意見をまとめたが、そのうち実質的な意見交換は第4回の1回のみである。それにもかかわらずこれだけの分量の「意見」がまとめられたことには驚嘆する。まとめられた「意見」は多岐にわたっているが、そのほぼすべての項目について、「仕組みづくり」「体制づくり」が問題とされている。その結果、「総理が司令塔となって行政各部を指揮命令し一元的に感染症対策を行う体制を強化すること」、「行政の縦割りを排し、関係省庁の実働組織が一体的に取り組む体制を構築すること」という指揮命令系統の整備が提起されることになった。総理の指揮命令を受ける「行政各部」には自治体も含まれていることが関係者の発言からわかっている。つまり、国と自治体を貫く行政における指揮命令系統の問題に、コロナ禍政策の失敗要因を還元させたように読める。

有識者会議の「意見」からわずか2日後、内閣官房新型コロナウイルス感染症対策本部は「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危

(21) 原子力災害の伝承と検証の実態については、今井（2021）参照。

機に備えるための対応の方向性」を決定している。それを受けて、「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の具体策」が内閣官房新型コロナウイルス感染症対策本部で決定され、これに基づいて内閣感染症危機管理統括庁の設置、感染症法改正、新型インフル特措法改正などが2022年臨時国会から2023年通常国会にかけて進められた。いずれも要点は「総理が司令塔となって行政各部を指揮命令」するための措置である。

しかし、「有識者会議」の記録を読むと、「意見」では反映されていない問題提起が委員や関係者のヒアリングから指摘されていることがわかる⁽²²⁾。最大のポイントは公衆衛生と医療行為との切り分けについてである。事務局（内閣審議官）は保健所のひっ迫の要因を、本庁からの応援の遅れ、外部委託の遅れ、専門家の応援の拒否など、テクニカルな要素で説明している。だが委員からは「今回保健所が提供した業務の中には、私から見ると、本当は地域のプライマリ・ケア医療機関で十分にできることが多い」「それを保健所の方が必死に対応されていた。日本国民1億2,000万人に対して、保健所の人員は非常に限られていますので、当然逼迫するわけです」という意見が出ている。

ヒアリングに応じた全国保健所長会の内田勝彦会長も、「保健所は本来業務であります感染拡大防止対策のほかにも、有症状者の受診調整、診療方針の決定、療養者の管理なども担当しております。これら患者さんの医療につきましては、通常の流れに沿って医療機関が担当したほうが感染者にとって望ましい内容であります」とする。日本病院会の相澤孝夫会長も「コロナウイルス感染拡大においては、保健所の仕事量が急激かつ莫大に増加し、保健所の疲弊が目立ちました。感染症拡大時は、医療機関で行える仕事は医療機関に任せて、保健所の仕事負荷を軽減する仕組みを構築すべきです」と述べている。

これらの発言は「意見」に全く反映されていない。なぜなら、これらの発言は、国、すなわち厚生労働省が医療資源の動員に失敗したことを示しており、なおかつそれに対して対策を持ってない（持つ気がない）ので、「意見」に書かなかったのではないかという邪推も成り立つ。

その他、二次医療圏と市町村領域との齟齬の問題やシステム不備の原因が国の政策形成過程によってもたらされていることなどの指摘がありながら、「意見」には言及

(22) 詳細は、今井（2023b）参照。

されていない。結局のところ、「有識者会議」の開催はアリバイ的であり、初めから国によって「意見」の概略が決まっていたのではないかという憶測すら思い浮かぶ。最終回で出された意見も座長一任で修正すると取りまとめながら、ほぼ同じ内容（管見の限り修正は1か所のみ）が2日後の対策本部に確定版として提出されている。このようにして作成された「有識者会議」の「意見」が素材となって、地制調では議論が進められ、答申の内容に取り込まれているのであり、そもそも前提となっている問題認識そのものに疑問が残る。

5 残された課題

(1) 法制化と関連するその他の重要な論点

以上、2024年通常国会における議論に備えて、答申「第4」の中の「3 役割分担の課題と対応（1）個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」を中心に論点整理を行った。答申には他にも多数の論点が存在する。冒頭に述べたように答申のその他の論点や今回の地制調の経緯などは、別の執筆者が本誌に論稿を掲載すると聞いているが、2024年通常国会における議論という喫緊の課題として、法制化と密接に関連するその他の重要なポイントを2点ほど指摘しておきたい。

第一は、答申「第4」「3」の中の「(3) 大都市圏における都道府県の区域を超える調整」についてである。ここでは前述のように、東京圏について、九都県市首脳会議の枠組みを超えて、「都県を超えた圏域の水平的な調整を行う枠組み、国が都県を超えた圏域の調整の役割を果たすこととする枠組み、あるいは、都県等と国とが協議により調整を行う枠組み」を平時から設けることが提起されている。素直に読む限り、ここでは国が関与する余地を含む新たな首都圏制度が構想されているが、管見の限り、この点について地制調では全く議論が深められていない。

明治維新政府が近代的な地方自治制度（市制町村制）を施行した当初（1889年）、東京、京都、大阪の大都市圏には特別な制度が設けられた（市制特例）。市長と助役が置かれず、その職務を府知事と府の書記官が担うこととされたのである。当時の知事は国の官吏であったから、結果的に国がこの3市を直轄することになった。この3市については首都、もしくは首都に近い歴史を持っていることから、国は公選市長を忌避し、自治体としての機能の一部を損壊することを狙ったと理解されている。しか

し3市からの反発は激しく、施行後わずか9年で特例法は廃止され一般の市制と同じ統治構造になった（櫻井2003、橋本1995）。

その後、戦時体制の強化に伴い、1943年、再び東京市は廃止され、東京都が誕生した。東京市長の役割は国の官吏である都知事が担うことになった。このときはまさに東京が「帝都」であることを根拠として国による直轄化が図られている。戦後になって知事が公選制となり、東京都も他の県と同様に自治体として位置付けられるようになる⁽²³⁾。このように国の為政者はしばしば首都制度を設けて自治権を制約する性向を持ち、そのたびに自治を希求する市民との間にコンフリクトを生じさせている。答申で、敢えて首都圏に対して国が関与するような組織を提起し、しかもそれを常設化するというのは、この答申が「本当の非平時」を想定して組み立てられていることから大きく逸脱する。当事者である4都県5政令市からまず声をあげなくてはならない問題であろう。

（2） 謎が深まる「プラットフォーム」の法制化

法制化と密接に関連する第二の重要なポイントは、答申「第3」の「2 公共私連携」にある。ここでは「市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していく」とある。注目すべきは敢えて「法律上も」と書き込まれていることである。答申で法制化が必須と予測されるのは、「国（＝各大臣）の補足的指示」とここにしかない。しかしいったい何を法制化したいのか、答申ではあいまいになっている。

地制調としてこのテーマに関する議論の機会もあまり多くなかった。連携・協働に関する当初の資料は自治体間の連携を中心として作成されていた。第14回専門小委員会で事務局が作成した資料においても、32次地制調答申や総務省に置かれた「地域コミュニティに関する研究会」報告書の概要とその後の経過が中心となっている。その後、第20回専門小委員会で事務局が用意した「答申（素案）」において、「法律上も」という文言が登場し、「プラットフォーム」の法制化が明記される。それに対して委

(23) ただし、東京都に置かれた特別区が一般市並みの基礎的自治体と法に明記されたのは2000年のことだった。

員から素朴な疑問が出て、文面の修正や追加が行われた結果、答申ではわかりにくい言葉が並ぶこととなった。

まず「プラットフォーム」について、答申では「地域の課題を共有し、解決していくため、多様な主体が参画し、連携・協働を図りつつ、それぞれの強みを活かした活動を行っていく枠組み」と定義している。だがこのような枠組みは従前から自治体や地域に存在する。たとえば地方自治法上においては地域自治区における地域協議会が該当するし、それ以外にも総務省が旗を振り、総務省自身が成果を誇ってきた地域運営組織などもある。もちろん従来の自治会・町内会もあるし、地方自治法上では認可地縁団体の制度もある。答申で書かれているように「市町村が構築した」地域組織も少なくない。答申にも「地域の多様な主体による連携・協働の枠組みは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるものである」とあるように、必要があれば当該の条例で規定すべき事項であり、敢えて国法で制度化する必然性はない。

さらに答申では「プラットフォーム」の性格について「地域社会の様々な主体に対して開かれたもの」「民主的で、透明性のある運用がなされ、その前提として、参加する主体の構成員が制限されず開放されたものになるようにする」とされている。これ自体はまったくそのとおりであるが、そうであればなおさら国法で規定することに無理がある。

答申の意図はどうやら「一定の要件を満たした団体を条例に位置付け、意見具申等を通じて団体の意見を市町村の政策決定に反映させることや、市町村から団体に対して必要な支援を行うこと」にありそうである。すなわち、特定の団体に政策具申権を与え財政支援をするためには法律上に規定する必要があるというロジックのように見える。しかしそもそも市民一般やその他の団体と比べて、特定の団体に特権的な地位を付与することは適当であろうか。しかもプラットフォームに参加する地域主体はオープンとされているので、必ずしも当該自治体における民主的正統性を持たない地域主体も存在する。たとえば他の地域の住民や団体も参加し得るし、東京に本社がある企業も参加し得る。

委員からの疑問を踏まえ、答申では、保留事項として「民主的で透明性のある運営や構成員の開放性を担保する必要がある、そうした前提を満たした上で、このような主体に求められる具体的な要件及び役割の設定や、市町村による支援の具体的な方法については、市町村の自主性・主体性が尊重され、地域の実情に応じた取組ができる

ようにする必要がある」と説明されている。正直に言って、とても読み取りにくい文面であり、このことが法律にどのように規定されるのか、想像がつかない。

危惧するのはこうして法律上に規定された「プラットフォーム」なるものが、戦時に向けて制度化された「部落会町内会」と同じ機能を果たしかねないのではないかという点である。もともと地域社会で自発的に運営されていた地域組織は、内務省訓令第17号（1940年9月11日）「部落会町内会等整備要領」によって、戦時体制に協力する「部落会町内会」としてある種の特権的地位が与えられた。「部落会町内会」を中心として構成された市町村単位の「常会」は、議会よりも高い地位を占めるようになり、公選議員で構成される市町村議会の機能が無効化する自治体も少なくなかった。市町村における民主的統制が損なわれたのである。したがってこのしくみは戦後直ちに廃止される。答申の主旨がそこになくしても、理念的にも無理筋の法制化には危険な香りが漂う。法制化されないことを期待するが、もしされるのであれば条文を注視する必要がある。

（3） 第4回総会における国会議員選出委員とのやり取り

以上、地制調答申のうち、法制化が想定される一部の提案について、2024年通常国会の議論に資するために論点整理を行った。地制調の最後となる12月15日の第4回総会では、専門小委員会に参加していない国会議員選出の委員と地方6団体選出の委員が発言をした。答申を確定する通常地制調総会では、事前に事務局から委員への個別説明があり、もし大きな反発があればそれを踏まえて答申案が提示されるので、答申案に対して特段に批判的な意見は見られない場合が多いが、今回はやや様相が異なった。「国（＝各大臣）の補充的指示」権の創設については、一部の国会議員選出委員を除いて、全般的にネガティブな発言が多かったのである。

まず答申案に賛意を示したのは、あかま二郎委員（衆院自民）で、「個別法の改正までの間、そうした国民の生命、これらを危険に晒すということが決して正しいようには思えない」とした。だが答申には「個別法の改正まで」という要件は書かれていないので、誤解をされているかもしれない。ただし、あかま委員も「国の補充的指示」の「範囲、これが不明確ではないだろうか」という懸念もごぞいます。その意味では事態の類型化、具体化、明確化、これをすべき」としている。

江島潔委員（参院自民）は、「国・都道府県の責務というものは、決してこれは地方分権の改革と相反するものではないと、私は両立をするものであろう」とした上で、

危機管理体制の時に「いちいち事前に法律上の協議とか、事後の国会報告、国会承認というものが法律で義務付けられるということをするというのは、私は反対をしたい」と強く言っている。あかま委員が「概ね了とさせていただきたい」と結論づけたのに対して、江島委員は「是非修正なしで原案通りの取りまとめをお願いをしたい」とまとめ、具体的な反対論が出ることを想定した踏み込んだ言い方をしている。事務局による事前説明があったのかもしれない。

一方、重徳和彦委員（衆院立憲）は、既に11月7日の衆議院総務委員会でこのテーマについて総務大臣などへの質疑をしている。それを踏まえて、「大規模な災害、感染症のまん延等というのは、何を指すのかという想定が十分できていない」が、このようなときには「迅速な対応を立法府としても求められる部分なのではないか」とし、自治体に対する国の関与に関する個別法の制定や改正が国会の責務であることを述べている。また、「地方自治法上の基本原則への重大な例外」なので、「国会への事前、または最悪事後の報告・承認といったことも欠かせないのではないか、あるいは国・地方の協議の場における議論も必要なのではないか」とする。

岸真紀子委員（参院立憲）からは、「国（＝各大臣）の補充的指示」権は「第一次分権改革の成果を失わせるものであり、反対」と立場が鮮明にされた。その上で「国が地方に対し法律に基づかない要求をしたことによって自治体も地域住民も大きな影響や混乱を生じた事例」として、コロナ禍における一斉休校要請や熊本地震における屋内避難指示を挙げ、「国が持つ情報というのは、一部であり、地域住民を守るには限度」があり、「こういった意見があったことを答申に記載することを要求」するとした。

馬場伸幸委員（衆院維新）も「個別法で想定していない事案において国の役割・権限を明示することは大事ですが、あくまで緊急事態であることを前提に、その範囲・期間等を明確に定義しておくことが肝要」と発言している。

地方6団体選出委員も概ねネガティブな発言が多く、「必要最小限」、「十分に協議・調整」、「法案にまとめる際に改めて私どもの考えを聞く機会も、この点に限っては作っていただく」（知事会）、「限定的なおかつ厳格なもの」（市長会）、「非常事態への対応は原則として個別法またはその改正等によって行われるべき」、「あくまでも補充的なものとし、その範囲を限定すべき」（町村会）など、いずれも国政に対する団体としての微妙な立場に配慮して答申案を尊重しながらも、その範囲内で要件の厳格化を求めている。

これらの意見を引き取って、山本隆司専門小委員会委員長は、「事態によっては一つの地方公共団体では対応が非常に難しい、そこにおいて国も対応にあたらなくてはそういった事態を克服することができないということが考えられる」とまとめたが、この事態はそもそも「国（＝各大臣）の補充的指示」権行使の要件とは内容が異なっており、ミスリードである。また、重徳委員の疑義に対して、「個別法に今規定でできるような事態であれば、それは個別法を改正して対応すればいいわけですし、そうではないものに対してどう対応するのか」を考えたとする。これも噛み合っていない。

さらに「地方公共団体こそ情報があるというのは全くその通り」で、「地方公共団体から十分情報をいただいて地方公共団体とコミュニケーションをとった上で指示権を発動する」とするが、問題はそこでなぜ各大臣の「指示権」が必要なのかという点なのである。また、「国会で事後的にでも承認あるいは報告をとることが必要ではないかということが議論としてある」が、「その都度国会に報告をするあるいは国会の承認を求めるとするのは、なかなか機動性に欠ける」という点も理屈として通っていない。そうであれば地方自治法179条、180条など成り立たないことになる。

検証については「十分な検証をして、その上で国会でご議論いただくと、必要であれば個別法の改正について議論いただくというプロセスがここで予定されている」とあるが、そうであればそのように答申に書くべきであろう。最後に、「指示権を発動したら途端に国と地方公共団体の関係が一方的になってしまうということではない」、「指示は一方的であって、指示をすると地方公共団体が判断する余地が全くなくなってしまうという、そういうものではない」とするが、ここに至るとそもそも「指示」の意味を取り違えているかのようにも聞こえる。

このようなやり取りを経て、市川晃会長は「皆様のご意見は我々も共有している」とした上で、「本案の通り答申を取りまとめる」と取りまとめをし、答申案を修正のないままに確定させた。

（４） 通常国会における議論に向けて

私個人は「国（＝各大臣）の補充的指示」権の創設は認められないという意見ではあるが、国会で否決できないのであれば、その発動に高い制約を課すための最大の修正を期待したい。その第一は、要件の一つに「立法の暇（いとま）がないとき」を含め、地方自治法の規定に準じて具体的にその状態を示すことである。その上で事前に国会に対して通告すること、事後には報告して承認を得ること、さらに国会による

検証を踏まえ、個別法の改正につなげることを義務化しなくてはならない。もし個別法を改正する必要がないのであれば、そもそも「国（＝各大臣）の補充的指示」権は意味がなかったことになるので、今後、同様の対応は不可能とする。

第二に国と自治体との間に紛争が起きた時の手続きを法制化することである。現実的な局面を想像すると、国と自治体との間に意思の齟齬が生じるから「国（＝各大臣）の補充的指示」が発動に至るのであり、必然的に紛争状態に陥ることになる。その場合、国地方係争処理委員会マターであることは明示しておかなくてはならない。また、緊急事態であり非常事態であることを勘案すると、その場では国の意思どおりに執行されることが予想され、その場合には事後においても国地方係争処理委員会にかけられることを可能にしておくことも必要である。

第三に、仮に国の意思どおりに執行することとなった場合、代執行手続きに入ることが予想されるが、地方自治法の規定のとおり、自治事務については代執行を認めないことも確認しておきたい。そもそも自治体が法令に基づいて執行している事務について「国（＝各大臣）の補充的指示」を行うこと自体、法治主義国家として到底容認できる事態ではないが、まして自治事務に対してこのように国が介入することは不可能と明記するべきである。

その他にも答申の法制化には論点が多数存在する。冒頭に述べたように、そもそも法律の案文が出ていない時点で本稿をまとめるのは研究論文として拙速に過ぎるという批判を浴びかねないが、時限的な切迫度に免じてお許し願いたい。

（いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所特任研究員）

キーワード：地方制度調査会／非平時／自治体に対する国の関与

【引用文献】

- アジア・パシフィック・イニシアティブ（2020）『新型コロナ対応民間臨時調査会調査・検証報告書』ディスカヴァー・トゥエンティワン
- 今井照（2020）「新型コロナウイルス感染症対策と地方自治——『日本モデル』と法の支配」『自治総研』501号
- 今井照（2021）「失敗の伝承、伝承の失敗——原発事故の経験から」『年報行政研究』56号
- 今井照（2022）「地方制度調査会研究の論点——21次～32次を中心として」『自治総研』522号

- 今井照（2023 a）「地方自治法の一部を改正する法律（令和4年12月16日法律第101号）及び第33次地方制度調査会『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申』（2022年12月28日）について」『自治総研』533号
- 今井照（2023 b）「ポスト『コロナ禍対策』禍の分権——集権構造」『るびゅ・さあんとる』21号
- 今井照（2024）「ポストコロナの地方自治——荒れる社会に何ができるのか」『月刊自治研』2024年3月号
- 今井照・自治体政策研究会編（2016）『福島インサイドストーリー——役場職員が見た原発避難と震災復興』公人の友社
- 今井照・自治総研編（2021）『原発事故 自治体からの証言』筑摩書房
- 太田匡彦（2023）「パンデミック下における感染症医療の確保・分配と法——2021年・2022年の感染症法等改正から」『ジュリスト』1591号
- 尾身茂（2023）『1100日間の葛藤——新型コロナ・パンデミック、専門家たちの記録』日経BP
- 金井利之（2024）「補充的指示の法制化論」『ガバナンス』2024年1月号
- 上昌広（2023）『厚生労働省の大罪——コロナ政策を迷走させた医系技官の罪と罰』中央公論新社
- 櫻井良樹（2003）『帝都東京の近代政治史——市政運営と地域政治』日本経済評論社
- 竹中治堅（2020）『コロナ危機の政治——安倍政権vs.知事』中央公論新社
- 橋本勇（1995）『地方自治のあゆみ』良書普及会
- 原田大樹（2023）「パンデミックと地方自治」『ジュリスト』1591号
- 牧原出（2024）「非平時の国・地方の役割と一般的な指示権の意義」『ガバナンス』2024年1月号
- 山崎重孝・岡裕二・小川康則・田中聖也・植田昌也・山口憲明・渡邊康之（2024）「座談会 平成の地方制度改正をひもとく（第13回）」『地方自治』914号