

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 (令和5年12月21日)」を読む

堀 内 匠

<要 旨>

第33次地方制度調査会答申を読み解く。答申の主要な柱は、①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、②地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携、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の3本で構成されている。答申は、前次地制調における設定環境である資源制約、デジタル化の進展については基本的にこれまでどおり維持された上で、そこにコロナ禍対策が新たに加わった世界観で描かれる。とくにコロナ禍対策については「デジタル敗戦」をめぐる情報共有と階統制の整序が行われており、分権改革路線では「ポイントの切替え」がなされた。今回の答申で盛り込まれた自治法の制度改革事項として、補充的指示権および情報提供要請制度の創設、指定地域共同活動団体制度の創設が提唱された。本稿は諮問に至る経緯と、答申ができあがるまでの審議過程を紹介する。

はじめに

2022年1月に第1回総会において「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」との諮問を受けた第33次地方制度調査会（地制調）は、同年12月28日に「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」、翌年2023年12月21日に「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」を公表した。本稿は、このうち「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」について、取りまとめまでの議論の内容及び経緯について解説する。

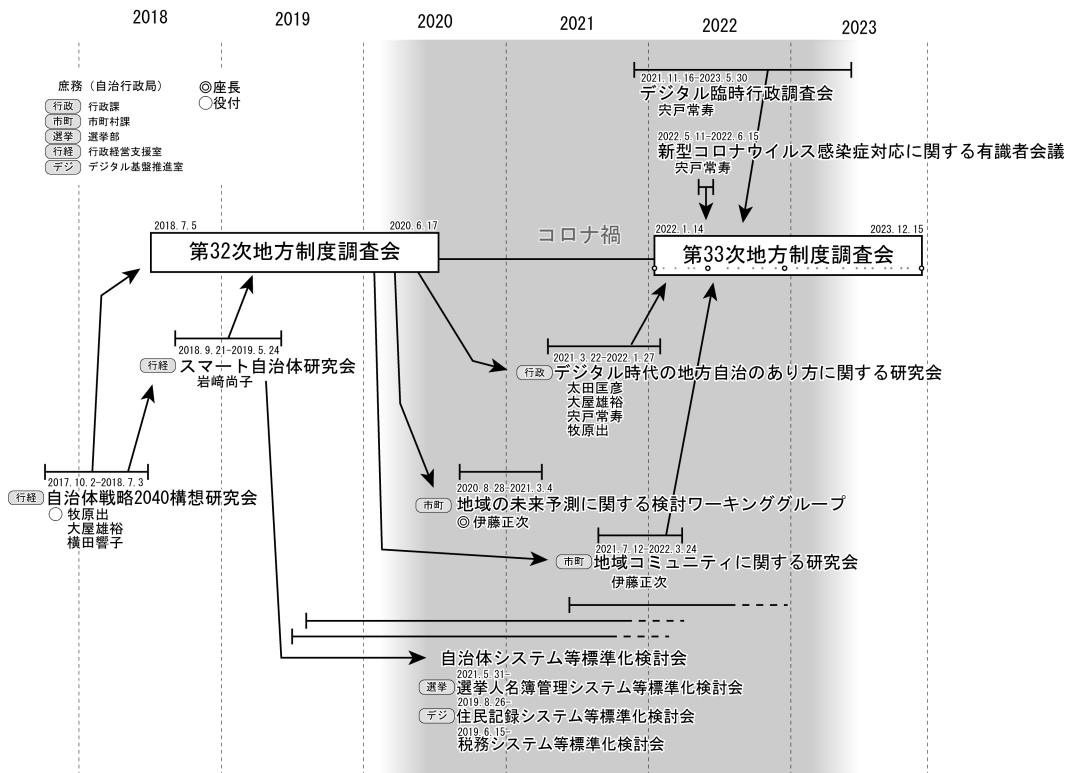
本答申は、それぞれもともとの出自の異なる①デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応、②地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私との連携、③大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応の3本柱で構成されている。答申は、前次地制調における環境設定である資源制約、デジタル化の進展については基本的にこれまでどおり維持された上で、そこにコロナ禍対策が新たに加わった世界観で描かれる。とくにコロナ禍対策については「デジタル敗戦」をめぐる情報共有回路の整備と階統制の整序が行われており、分権改革路線については対等・協力から連携・協力への「ポイントの切替え」がなされた。今回の答申で盛り込まれた自治法の改正事項としては、補充的指示権および情報提供要請制度の創設、指定地域共同活動団体制度の創設等が提唱されている。

なお、『自治総研』誌では既に答申のうち「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」について特に論じた論稿（今井2024）が出されている。本稿ではこの部分を含め論じるが、審議過程の紹介を主目的としている。

I. 審議開始までの経緯

近次の地制調は、a. 総務省内に設置された研究会等およびb. 国政の重要課題の双方からの流れをくむ課題を合流させる役割を担ってきた（拙稿2024）。この基本構図は33次においても変わらない（**図表1**）。上述3本柱それぞれについて、少し長めにさかのぼりながら諮問までの経緯を確認していこう。

図表 1 地方制度調査会と関連研究会



出典：筆者作成

1. 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) 行政デジタル

1) 総務省・地制調の筋

デジタル・トランスフォーメーションについて、33次地制調では、前次である32次地制調が〈2040年問題〉への対応策として答申に記述したこと（拙稿2020：60-）に引き続きとりあげており、「自治体戦略2040構想研究会」（2017.10-2018.7、「2040研」）に由来するものといえる。2040研は、団塊ジュニア世代が65歳以上となり高齢者人口がピークを迎える2040年頃に想定される課題について検討するため設けられた研究会で、そこでいう自治体像（スマート自治体）は、「従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組み」（2040研第2次報告p.31）として構想されたものだった。このとき自治体行政の標準化・共通化は、行政内部（バックオフィス）

の情報システムについて、自治体ごとに開発し部分最適を追求することで生じる重複投資をやめる枠組み（同p. 32）とされる。この流れのなかで、32次地制調では、国が共通して活用可能な基盤やツールを提供することを求めるとの考え方を示し、自治体情報システムの標準化・共通化へ向けて大きく舵が切られることとなる。

自治行政局地方行政⁽¹⁾の筋では、2040研以降、行政デジタル化関連の以下のような多数の研究会・検討会が立ち上げられ、議論が進められてきた。前後の地制調専門小委員会とメンバーが一部重なっている⁽²⁾会議体は✓を付した。

[総論]

- ✓ 自治体戦略2040構想研究会（2017. 10—2018. 7） 行政経営支援室（牧原出・大屋雄裕・横田響子）
- ・ 地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びA I・ロボティクスの活用に関する研究会（スマート自治体研究会）（2018. 9—2019. 5） 行政経営支援室
- ・ 地方自治体のデジタルトランスフォーメーション推進に係る検討会（2020. 11—） 地域情報政策室
- ✓ デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（2021. 3—2022. 1） 自治行政局 行政課⁽³⁾（太田匡彦・大屋雄裕・宍戸常寿・牧原出）

[システム等標準化・個人情報]

- ・ 地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会（2014. 5—2014. 12） 行政経営支援室
- ✓ 個人番号を活用した今後の行政サービスのあり方に関する研究会（2014. 7—） 住民制度課（山本隆司）
- ・ 地方公共団体が保有するパーソナルデータに関する検討会（2016. 9—2017. 3）

(1) 総務省ウェブサイトの研究会等に関する整理のうち、地方行政に分類されているもの。自治体システム等標準化検討会について、税務システム等標準化検討会は自治税制に関わるものとして分類されており、対象から除外している。そのほかに、マイナンバーカードの利活用に関する研究会も一部地方行政の分類外に置かれているものがある。

(2) 一覧には研究者によって構成される研究会のほか、実務者が集う懇談会も含まれている。実務者は自治体の担当者のほか、総務省からも参加する形のものがあり、そうした中には地制調の事務方を務める官僚が参加する検討会もある。例えば自治体システム等標準化検討会（住民記録システム等標準化検討会）には植田昌也が参加している。

(3) 斎藤誠座長は地制調委員を務めた経歴はあるものの、直近では30次までで、この研究会の議論を地制調に反映させる役割を担っているものではないため除外した。

地域情報政策室

- ✓ Society5.0を見据えた個人認証基盤のあり方懇談会（2017.11—） 住民制度課（大橋真由美・林知更）
- ・ 地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会（2017.7—2018.3） 自治行政局 地域政策課 地域情報政策室
- ・ 自治体システム等標準化検討会（住民記録システム等標準化検討会）（2019.8—） デジタル基盤推進室
- ・ 自治体システム等標準化検討会（選挙人名簿管理システム等標準化検討会）（2021.5—） 選挙部
- ✓ デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会（2021.6—） 住民制度課（太田匡彦・山本隆司）

[情報セキュリティ]

- ・ 自治体情報セキュリティ対策検討チーム（2015.7—2015.11） 地域情報政策室
- ・ 地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドラインの改定等に係る検討会（2021.9—） 住民制度課 デジタル基盤推進室
- ・ 地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドラインの改定等に係る検討会（2019.12—2020.10） 地域政策課 地域情報政策室

2) 内閣府・自民党の筋

他方、この間、総務省のみならず内閣府でも行政のデジタル化・オンライン化に一貫して取り組んできた。

1994年の「行政情報化推進基本計画」閣議決定以降20年以上の歳月をかけて行政の情報化による事務・事業及び組織の改革は進められてきたものの、これらが各省庁個別に行われた結果、重複や連携不足による無駄が発生し、会計検査院の検査報告でたびたび指摘を受けてきた（少なくとも2009年、2012年）。こうした状況を踏まえて政府は政府CIOを設置（2013年）したほか、IT総合戦略本部（2001年設置、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部）のもとに、2014年にはeガバメント閣僚会議（2018年にデジタル・ガバメント閣僚会議へ名称変更）を立ち上げるなど推進体制が強化されることとなった。

また、行政手続きのデジタル化は、利便性向上に資するだけでなく、コスト削減に関する改革でもあるとの認識のもと、規制改革会議でも検討されてきた。規制改革の筋では、「日本再興戦略2016 — 第4次産業革命に向けて」（2016年6月2日閣議決定）、「行政手続部会取りまとめ～行政手続きコストの削減に向けて～」（2017年3月29日）、「行政手続コスト削減に向けて（見直し結果と今後の方針）」（2018年4月24日）、「未来投資戦略2018 — 『Society5.0』『データ駆動型社会』への変革」（2018年6月15日）等、規制改革の流れからの関心は一貫して高い。この流れには超党派議連が加わっており、自民党IT戦略特命委員長の平井卓也が初代デジタル大臣に就任したほか、平井が取りまとめた自民党の「デジタルニッポン2020」では「デジタル田園都市国家構想」を提唱するなど、岸田文雄政権にも影響を与えたことで知られる。

こうした政府の動きはデジタルファースト、ワンスオンリー、コネクテッド・ワンストップの3原則を提唱した官民データ活用推進基本法（2016年）、デジタル手続法（2019年）、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」（2021年）等の制定へ続く流れとなっている。

（2） デジタル化＋コロナ禍→デジタル敗戦

つまり行政デジタル化は総務省のみならず内閣主導で進められてきたのだが、上述の通り当初捗々しい成果を挙げていたとは言い難く、日本は他国に比べて電子政府化が立ち遅れた国と見られてきた⁽⁴⁾。これが巻き返しとばかりに大きく勢いづく契機となったのが、コロナ禍だった。

2020年2月以降、国内でダイヤモンドプリンセス号における集団感染から急速に関心を広げたコロナ禍対策は、既に答申を間近に控えていた第32次地制調の議論にも途中から割り込む形で影響を与え、答申の構成順を入れ替えさせた（拙稿2020）。コロナ禍対策としてのデジタル化は「全国的に深刻化する人手不足への対応に加え、新型コロナウイルス感染症への対応も契機として、今後、デジタル技術の活用が一層進み、社会全体に普及すると考えられる。これに対応して、行政サービスの提供体制を平時

（4） UNDESAの世界電子政府ランキングにおいて日本は2014年に6位となったもののそれ以外は10位台で推移していたが、OECDが発表した2023年版では31位（前回5位。33カ国中）へと急落したことが報じられた（東京2024.2.6）。こうした動向は総務省の情報通信白書でも注視されている。

からSociety5.0における技術の進展を最大限活用したスマートなものへと変革し、デジタル社会の基盤となるサービスを提供していく必要がある。社会全体で徹底したデジタル化が進めば、東京一極集中による人口の過度の偏在の緩和や、これによる大規模な自然災害や感染症等のリスクの低減も期待できる。」（同p. 4）として、広範な課題への靈薬となり得るものと位置付けられた。

一方で政府は後に見る通りコロナ禍終盤にはいるとコロナ禍対応の検証をはじめますが、政権批判になるような国の責任・無能にかかる失敗の検討については棚上げにしてきた。コロナ対策禍は行政デジタル化と結びつき、焼け太りの状況を招来することとなる。それを象徴的に示すのが、コロナ禍対策として実施された10万円の特別定額給付金の支給で生じたオンライン申請をめぐる混乱を前述の平井デジタル大臣が「デジタル敗戦」⁽⁵⁾と呼称し、自民党から政府に対して「コロナ時代のデジタル田園都市国家構想」を提言した⁽⁶⁾ことであろう。コロナ対応で醜態をさらし続ける国に対する不満の高まりを受けて、菅義偉内閣（2020年9月－2021年10月）は「国全体のデジタル化」を看板政策とし、デジタル庁設置以降は行政デジタル化は総務省とデジタル庁の共管事務になっていく。菅内閣に続く岸田内閣（2021年10月－）は第2次安倍内閣以来の「地方創生」について、デジタルによる地域活性化を進めることを付加して、これを「デジタル田園都市国家構想」へと衣替えするなど、デジタル化は政府の重要施策としても推進されてきた。

この「デジタル敗戦」論は、コロナ禍対策を円滑に行う手段としてデジタル化を一層進めるべきと論じる際の論拠として内閣総理大臣等の言葉や多くの政府文書で語られることとなり、33次地制調でも冒頭の「基本的な認識」にしっかり記載されている。「デジタル敗戦」論は、総務省が進めてきた標準化の筋とは異なる出自だが、これを含めて飲み込んで地方制度改革にも大きな流れを作っていくことになる。

(5) 用語は2015年から少なくとも使われていたことが確認できる（有賀敏之（2015）「『家電敗戦』・『デジタル敗戦』とは何か：故 尾崎都司正教授の思い出に寄せて」『名古屋学院大学論集 社会科学篇』49(2)）。ただしこの際には日本のデジタル産業が米国巨大IT産業の勃興に対抗するだけの力を持ちえなかったことを呼んだものだった。

(6) 2020年6月29日時事通信「デジタル変革、与野党に聞く」

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

自治体間連携については「地域の未来予測」等とともに32次地制調でも柱となった内容で、やはり33次で引き続き審議されることとなった。32次答申以降ではこの課題に関する省内研究会は設置されていない様子だが、「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」には国地方関係及び都道府県市町村関係として関連する内容が登場してくる。

このとき、32次地制調で「連携」とのみされていた語は、「連携・協力」と呼び方が変えられることとなっていく点については後で分権改革や地方自治の原則論について大きな意味を持つことになっており、注意が必要である（後述）。

(2) 公共私連携

1) RMOに関する一連の研究会

一方で、33次地制調に関わる公共私連携（非・政府間関係）に係る課題については、この間総務省はいくつかの研究会を立ち上げ、議論を進めてきた。特に総務省では、高齢化・人口減少の現状下にあって、自治会や町内会等の地縁型組織の機能低下を背景に、高齢者の見守りや買い物支援や外出支援等、住民の生活機能を支援するアクターとしての期待からRMO（Region Management Organization＝地域運営組織）の研究を進めている。これらの多くは、旧自治省において昭和40年代以降、小学校区等を単位として行われてきたコミュニティ振興策の遺産を事実上継承しており、いわゆる単位自治会等を直接的に対象とするものというより、より広域的で、かつ、自治会等を含めた様々な団体、個人間の協力関係に着目するものが多い（植田2022：20）。そこで平成合併期から設置が進んできた地域運営組織は、上述の生活支援等に加え、商店や公共交通等の民間事業者の撤退に伴う「民（市場）」のサービス供給不足や、市町村合併に伴う厳しい財政状況や職員の削減等を背景とした、「公（行政）」のサービスの提供機能の低下の隙間を埋めるアクターとしていっそう期待されている（山中2018：130）。

関連する研究会として、総務省では2016年末に地域自治組織のあり方に関する研究会（名和田是彦座長、地制調重複委員＝飯島淳子、伊藤正次、山本隆司）が設置されており、2017年7月に報告書を出した。報告書は、現行の地縁型の法人制度について、地域運営組織の多様な活動実態を受けとめることができるよう、新たな法

人制度の創設を含め、見直しが必要であること、また、何らかの特別な位置付けや役割を付与することが必要だとした⁽⁷⁾。

新たな地縁型法人制度を求める声については、一般社団法人、NPO法人、株式会社等によっても設立可能であり、制度の特性を考慮した上で最適な組織を選択すべきとしたほか、「市町村が条例等に基づいて地域運営組織に意見具申の役割を担わせたり、財政支援等を行う事例があり、これらを参考とした取組みが考えられる」「こうした取組みに法律的な枠組み（指定法人制度等）を設定する必要性は、人口減少・高齢化対策、雇用創出等、様々な観点から検討されるべき⁽⁸⁾」とされていた。この点については2040研の「公共私のベスト・ミックス」に関する記述を経て32次地制調が連携プラットフォームの構築を答申したことを背景に、第33次地制調答申に持ち込まれることとなった。32次では具体的な議論に至らなかったものが、33次ではほとんど研究会の記述そのままの内容で復活し、答申に書き込まれることになった。

2) 地域コミュニティに関する研究会

32次地制調以降に設置された、コロナ禍を踏まえたコミュニティ関連の課題についての研究会としては、地域コミュニティに関する研究会（座長＝横道清孝、地制調重複委員＝伊藤正次）がある。同研究会はコロナ禍関連の研究会のご多分に漏れず、地域活動についてもデジタル化推進を柱の一つとするが、合わせて注目すべき点としては、自治会等の活動について持続可能性の向上策について検討している点がある。すなわち、自治会等の課題として、役員・運営の担い手不足、高齢化、加入率の低下等により地域によっては解散や合併に至った事例もあり、活動範囲の縮小や活動の停滞等、持続可能性に対するリスクとなっていること、その対応策とし

-
- (7) もう一つの論点として、現行の地縁型の法人制度である認可地縁団体について、現行制度で前提とされている不動産等の保有予定の有無にかかわらず、設立目的を「地域的な共同活動」に拡大することを積極的に検討すべきと提言している。これは第32次地制調に持ち込まれて、多様な主体によるプラットフォームを目指す観点から、認可地縁団体制度を改正して、不動産等の保有に関わらず法人格を取得できることとされた。
- (8) 報告書概要版の記述。本文では「地域の実情に応じて、市町村の施策・事業・施設管理の実施や、市町村に対する意見具申等の役割を担うことができるようにするため、又は財政的な支援を受けられるようにするために、様々な要件を設定して特定の地域運営組織を指定することについては、基礎的自治体の自主的な取組みとして様々な事例がある」p. 27

て、自治会等の自己改革のみならず、市区町村として、加入促進の取組や、自治会等の負担軽減のための「行政協力業務」の部局横断的な見直しが必要であるとする。より実務的な課題としては、2020年の地方公務員法改正に伴い特別職非常勤職員の任用要件が厳格化されたため、従来自治会等の役員を特別職非常勤職員の区長等として任用してきた手法を改め、区長等に対して連絡調整業務を委託したり有償ボランティアとして謝金を支給するといった手法に切り替えられており、こうした制度改正を踏まえた見直しの必要性も背景とされる（植田2022：40）。

また、公共私連携につながる観点として、報告書は3本目の柱に地域コミュニティの様々な主体間の連携を掲げる。地域コミュニティの活性化策として、自治会等の地縁団体（ボンド（結束）型ソーシャル・キャピタル）と、中間支援組織等のNPO等（ブリッジ（橋渡し）型ソーシャル・キャピタル）が問題意識を共有できる分野で連携・協働を進めることが必要であるとした上で、32次地制調答申が、多様な主体をネットワーク化し、市町村には、地域の多様な主体が参画している共同体等のプラットフォームを積極的に構築していく役割を担うことが期待されると提言したことを引用しながら、市町村のコミュニティへの関与の必要性を説く。

主体間の連携を進める方向性としては、地域的範囲を拡大させ、連合町内会といった単位で自治会間の連携を進める方法、地域活動の担い手を広げ、自治会等とNPO等との連携を目指す方向性、およびそれらの組み合わせである地理的連携を広げつつ包括的複合的な主体間の連携協力を目指す方向性の3方向に整理して議論が行われたことが紹介されており（植田2022：42、報告書資料7－3日高委員提出資料）、日高委員のかねてからの主張である「第3層の政府」論が制度化に向けて一定程度影響を与えた可能性がある。ただしそれに対する市町村の支援としては、財源面での公的支援のほか、企画部門等が推進計画を定めるといった非資金的援助を提案しており、抑制的である。

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

（1）コロナ禍で地方自治も敗戦

コロナ禍対策の「成果」を自治制度改革に関する地制調の議論に反映させようとする向きは、既に2020年6月の32次地制調答申の段階から見られた。

32次地制調答申の取りまとめが行われたコロナ禍初期は、学校の一斉休校や出勤の

自粛、リモートワーク化などが進展しはじめた頃であった。したがって答申の内容も、本稿1. で引用したような人口偏在の霊薬としてのデジタル化の位置付けのほか、「新型コロナウイルス感染症への対応に当たっても、マイナンバーカードを活用した特別定額給付金のオンライン申請が導入された。」（答申p. 7）と成果を強調するような場面もあった。また、「住民の安心な暮らしや地域の経済活動を支える地方公共団体が、地域の実情に応じた判断を主体的に行い、技術の活用や地域の多様な主体との連携を図りながら必要な行政サービスを提供すること、他の地方公共団体や国と協力して対応することの重要性が改めて認識されるようになっている。」（答申p. 3）と、自治体行政に対して主体的な判断を促す書きぶりであった。

ところがコロナ禍はその後3年程度にわたって猛威を振るうことになる。国および自治体におけるデジタル関連の対応はこの間役に立たず、特別定額給付金のサイトを国が開設して混乱を招き、COCOAを厚労省が提供するが不具合が多発する等、数々の不手際から「デジタル敗戦」を迎えることとなったのである。

（2） 諸改革における中央集権改革

コロナ（戦時下）においては時局に対応し戦時体制への移行を行うため、個別法改正では中央統制化、中央集権化が進められてきた。

例えば感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（感染症法）改正（令和4年法律第96号）は、感染症発生・まん延時における国・都道府県の総合調整権限等を強化して、国から都道府県、保健所設置市・特別区、医療機関等への総合調整権限と情報収集権限を創設した。また都道府県には感染症発生・蔓延時のみならず平時においても感染症対策全般について保健所設置市や特別区だけでなく市町村への総合調整権や情報共有の規定を付与することとした。さらに、都道府県と保健所設置市や特別区との間で、入院調整が円滑に進まない、応援職員の派遣のニーズを共有できない、迅速な情報共有ができないなど、連携が十分ではないケースが見られたことに対応して、都道府県と管内の保健所設置市や特別区を構成員とする「連絡協議会」を創設し、入院調整や人材確保、保健所体制等について平時から議論・協議を行うこととした。このような一連の対応強化策のなか都道府県においては「予防計画」が重要な役割を果たすが、事項追加や数値目標の記載が行われるなど記載事項を充実させた。

また、新型インフルエンザ等対策特別措置法（新型インフル特措法）改正（令和3

年法律第5号)では、まん延防止等重点措置を創設した上で新型コロナウイルス感染症を新型インフルエンザ等として位置付け、宿泊・自宅療養に法的規定を与えた。国や自治体が事業者に対する財政上の措置、医療機関・医療関係者に対する支援を講ずるものとし、また国には自治体に対する財政上の措置を位置付けた。さらに保健所設置市・区から都道府県知事への発生届の報告や積極的疫学調査結果の関係自治体への通報を義務化している。

一連の改正は、単に感染源の除去のための、中央集権的な傾向を持つ法制であるだけでなく、「感染拡大を防止するための社会活動の制限や、患者を適切に治療するための医療の確保のための措置などを定める危機管理法制が適用された」点(田中2023:7)が重要な意味を持つ。今次地制調の守備範囲をめぐって、「本来は緊急事態条項や憲法の問題を議論する文脈の中でとりあげられるべき課題」(第15回小p.18)との指摘もされたものの、こうした改正を経た地制調答申が、地方自治法のなかに危機管理法制としてのエッセンスを付加するものとなったからである。

4. デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会

(1) コロナ禍と分権改革の見直し

上に見た諸法改正に並行し、32次地制調答申から9ヶ月して立ち上げられたのが「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」(2021.3-2022.1、デジタル地方自治研)である。同研究会が33次地制調に関連する研究会のなかで最も重要な報告書を出しているので、少し詳細に見ておきたい。同研究会が最も重要といえるのは「地方分権の着実な進展が図られる一方、大規模な災害・感染症の発生やデジタル技術の飛躍的な利用拡大などを通じて新たな社会経済環境が立ち現れる中、地方自治制度の可能性と限界に関する論点の整理を通じ、デジタル時代に求められる地方自治のあり方について幅広く議論を行うこと」(開催要綱「開催趣旨」、傍点引用者)を目的に設置されたものだからである。同研究会はコロナ禍等を契機として、分権改革や自治制度の目指す方向性について再検討＝見直しをしようとする画期となった。

議事録は要旨のみなので、それぞれの意見が誰のものなのかは定かではないが、地方自治や地方分権改革の位置付けに関する議論が行われた様子である。

初回の議論から見て、大勢は、地方分権改革とは日本の公共部門に冗長性(リダンダンシー)や多元性を与えるものであるとする理解から出発している。この論のいうように自治体の存在価値を日本の行政サービス提供のいち部分であることと考えるな

らば、デジタル化においても、またコロナ禍対策においても、国が役割を果たせないでいることが問題となる。研究会では、その解消策として中央集権化を進めることが必要となるという理屈が主流となっているように見受けられる。この際、「人の生命を守る、又は生活のための支援金を配るという本来国が担うべき政策課題に対し、国がきちんと決めて実施しなければならないのに、実施能力がなかった。これが役割分担の問題なのか、国の能力の再構築の問題なのかを考え直さなければならないのではないか」（第1回議事要旨p. 2）といった問題提起については、国の能力の問題ではなく、役割分担の原理や原則のあり方を問題としているようである。つまり分権改革の見直しが基本的な方策であると位置付けられている。

報告書では、最初に問題意識が語られているが、コロナウイルス感染症への対応をめぐる不具合について5点ほど箇条書きで指摘した上で、これらの事象は「『地方自治』『地方分権』を重視する意識が、施策の円滑・迅速な実施の支障となる面があったとの指摘が見受けられた」と整理し、これを課題として「『地方自治』の観点から課題整理する」として引き取って、国と地方の関係の見直しの理由として用いる。32次までの議論はどこへやら、コロナ禍の対応における地方分権改革の成果を評価する議論はほとんど顧みられることなどなく⁽⁹⁾、つまり冒頭からこの報告書は地方分権や地方自治をコロナ対策禍の戦犯と位置付けている⁽¹⁰⁾といえる。

そうして唐突に提示される整理は、自ら挙げた5点の課題と論理的な対応関係があるとは言い難いが、次の通りである。

「国と地方の関係としては、これまで国と地方の役割分担が図られてきたにもかかわらず、前例のない危機対応に当たり、国と地方の間で政策決定者が不明確になっ

- (9) 地制調でも同様だった。第15回で土山委員が「コロナに関しても『国が間違いなく物事を判断して行うことができる』という無謬性に立って見たときには、地方分権であったことがコロナ禍でブレーキに働いたと思われることもあるかもしれませんが、実際には、結局、現場である自治体で好事例をつくっていったものを拡大していくという、ある意味地方分権の成果ではないか」（p. 19）と述べていたことがほとんど唯一の擁護論であった。
- (10) これを直接指しているかはわからないが地制調専門小委員会でも「地方分権という仕組みがある、あるいは分権改革があったから、コロナ対策や緊急時対応において失敗しているのではないか」という意見が色々なところで出ているということだと思っております。ここで改革をしないで放置したときに、将来、また非平時といえますか、問題があったときに、あのときに改革をしなかったから、あるいは地方制度の見直しをしなかったことが問題だ、地方自治というのはそもそも災害対応・危機対応において邪魔な仕組みなのではないかという議論が出ることに對して、きちんと対応する必要がある」（第11回・牧原発言p. 19）など、地方制度を戦犯にされることから守るための議論なのだという筋立てでも語られている。

たり競合が生じたりする面があったのではないかと、また、地方分権改革と集中・集権を指向した他の諸改革（選挙制度改革や内閣機能の強化等を図る国の行政改革など）が同時に行われ、その違いが顕在化したことにより混乱が生じたものと考えられるのではないかと捉え方ができる。

また、行政施策の実現方法としては、国の地方に対する関わり方が、非双方向的かつ非権力・非公式な手段に依存していたのではないかと、即時・全国的な対応を実現する手法として不十分ではないかと捉え方ができる。

さらに、国民・住民への迅速な対応と分かりやすさの観点からは、社会全体のデジタル・トランスフォーメーション（デジタル変革）に対応し、デジタル技術を活用して、プライバシーへの配慮を図りながらも住民の利便性を高めるUI・UXの視点が不十分だったのではないかと捉え方ができる。」

このように、コロナ禍、デジタル化、連携の3本柱に横串を刺すようにして2000年分権改革以来の国地方関係について見直す議論は、既にこの段階ではほぼ結論付けられており、このときの考え方は33次地制調へと続く基調となっていた。

（2） 分権改革の軌道修正のための証拠集め

報告書では、社会経済情勢の変化への対応と最近の動向として、全国的な観点からの危機対応能力を強化するため、先に見た感染症法や新型インフル特措法などコロナ禍対策での法改正に加え、消防組織法改正（2003年）、国民保護法の制定（2004年）、災害対策基本法改正（2012年、2013年）、大規模災害からの復興に関する法律（2013年）など、2000年代以降に災害・危機管理法制等の創設・見直しが進められたとしている。これら「国民の生命、身体、健康に危険をもたらすおそれのある全国的な事象等については、住民に身近な地方公共団体が対応するだけでなく、第1次地方分権改革で整理された国の本来果たすべき役割を踏まえ、国による総合調整・指示等を可能とするとともに、一定の場合に国自身による対応が可能となるよう所要の法制上の措置が講じられた」（p.11）として、分権改革の軌道修正はコロナ前からはじまっていた、という「証拠」を提示する。

また、国による総合調整権や指示権等を新たに設けた法の整備が図られたことや、災害対策基本法の改正・空家等対策特措法の制定などにみられるように、「基準や規制手法に関する、条例によるローカルルールから国の法令による共通ルール化」については、「第1次地方分権改革で整理された国と地方の役割分担を踏まえ、社会経済

情勢の変化に応じて全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務として行われたものとみることができる。一方で、共通ルールに加えて、地方公共団体独自の取組や基準の策定が可能であるなど、地方公共団体の自主性・自立性に配慮されたものになっている。」（p. 12）と評価している。

（3） デジタル化の積極評価

地方公共団体の事務処理に関しては、地方公共団体情報システム標準化法（総務省・デジタル庁共管）の制定や個人情報保護法の改正など、各地方公共団体が条例等により地域の実情に応じた施策を実施していたものについて、全国的・国際的な観点から法令による共通ルール化を図ったものを挙げる。

また社会全体のデジタル変革等を契機とした動向としては、マイナンバー制度（2013年）、官民データ活用推進基本法（2016年）、デジタル手続法の整備が行われてきたなかで生じたコロナ禍への対応として、デジタル社会形成基本法（2021年）、デジタル庁設置法（2021年）などデジタル改革関連法が創設されたが、そのほかに地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（標準化法・2021年）の制定により国に対し地方公共団体の行う一定の事務に係る業務システムの標準化基準を定める役割を与え、地方公共団体はそれに適合した標準準拠システムの使用を義務付けられることとなったこと、また個人情報保護法改正で官民や地域の枠を超えた社会全体のデジタル化を進めるに当たり、データ利用の円滑化と国際的な個人情報保護制度との調和を図る観点から制度の一本化が図られ、いわゆる「2000個問題」の解消が図られたことが重要であったとする。

（4） <非平時>の登場

お気づきのように、これまで進められてきた国と地方の関係性の修正を検討する作業を通じて集められた「証拠」は、地方自治法に書き込まれた一般ルールの変更ではなく、個別法で積み上げられた例外である。そこで、これを踏まえて報告書には今回のコロナ禍を受けて、その状況をさらに進め地方自治法を改正し、自治・分権の流れを修正する概念として、「平時」と「非平時」を区別する枠組みが登場する。とりわけ以下の整理（第4回資料1p. 8）は33次地制調答申に持ち込まれることになる。

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

ことが基本となること

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

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

さらにデジタル化が相当程度進展した後の地方自治の意義については、次の3点に要約する。

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

最終的に報告書は、今後の地方自治制度に向けた次の提案を行う。

- ① 国と地方、地方公共団体間の相互の協力・連携の強化が重要な鍵となる。今後は国と地方、都道府県や指定都市・特別区も含めた地方公共団体相互間の「協力」や「連携」を対住民・国民という観点からどのように機能的に実効性あるものにするか、との観点が重要となる。
- ② 連携上の課題があるものについて、まず、個別法令等において、これまでの制度整備の事例も参考に、国の役割の拡充や、関与も含めた連携方策の活用・強化などを図ることが考えられる。
- ③ その上で、個別の法令や制度における対応にとどまらず、より基本的な国と地方の関係あるいは地方公共団体間の役割分担、緊急時における関与も含めた連携方策のあり方など、地方分権改革や地方自治制度の基本的な考え方について、改めて整理、再定義した方がよい点、見直すべき点等があれば、検証の上、必要な対応を行

うことも視野に入れるべき。その際、地方分権の成果や地方自治の意義について十分留意する必要がある。

研究会は上述のような提案の根拠として色々な事例をも挙げる。中央政府の政策を自治体が自治事務として実施させられた例（特別定額給付金、GOTOトラベル等）、中央政府の政策決定について地方の要請に依拠した例（緊急事態宣言発出やGOTOトラベル事業停止）等である。しかしそもそもが国が司令塔としての機能を発揮できなかったというよりも、安倍・菅政権が現場にそぐわない事務を強権的に実施させようとして無駄な混乱を招いた事例ばかりである。これを地方行政・地方自治を司る総務省が自ら地方自治や地方分権改革の機能不全あるいはその転換が必要な論拠とするのは倒錯しており、中央の政治の機能不全の責任が押し付けられたものと見るべきであろう。

（5） 「ポイントの切替え」論

研究会の報告書を踏まえて、『地方自治』誌上では総務省自治行政当局からこれを補強するべく丁寧な紹介がなされている。吉川浩民自治行政局長論文（吉川2022）を少し詳細に紹介しておこう。

地方分権改革一括法20周年の節目を振り返るなかで、この間コロナ禍が「デジタル敗戦」状況を露呈させ、菅内閣以降デジタル化が急速に進められることとなったことを出発点とするのはこの課題に関する総務省のセオリー通りである。吉川はこうした状況を踏まえ、現在進められているコロナ禍・デジタル化を踏まえた国・地方関係のあり方の変革について、「ポイントの切替え」と評する。「ポイントの切替え」論は、吉川によれば2000年分権一括法の審議の中で当時の野田毅自治大臣がこの改革を「鉄道のレールの切替えのようなもの」と答弁したことになぞらえている。小さな一歩のように見えるが、将来大きな意味を持つとの趣旨である。

以下、吉川の整理によれば、分権改革の効果はまず首長に現れ、「合併しない宣言」や住基ネット訴訟に繋がったが、後者については「法律に基づく行政を蔑ろにするような行為」であるため「やむを得ない対応」として国による違法確認訴訟の制度が創設されることとなった（吉川2022：5）。また国地方係争処理制度が21年間で8件と利用が進まないのは、自治体側に不満がないことと共に、「国側にも意識の変化があった」ためであるとする。それは、分権改革で自治事務について国から自治体への指示権を法律に設けることに関しては地方自治法上の一般ルールとしてできるだけ抑

制する旨の立法指針が設けられていたことが影響しており、法定受託事務にしても、「仮に法律上指示権が定められていても、国の各府省庁は極めて抑制的に運用してきた」からであるという。

これを転換させるべき契機となったのがコロナ禍であるということになる。緊急事態宣言発令後には新型インフル特措法に基づいて都道府県知事が事業者等へ休業要請を行うことができるが、対象範囲をめぐっては政府と東京都の調整に時間がかかり、結局政府が総合調整権限を発動することとなった。また再度の緊急事態宣言発令をめぐっては「地方の実情がわからない国が適切に権限を行使するのは難しい」といわれる状況が露呈した。都道府県と市町村の関係でも、感染症患者に関する情報を保健所から市長や区長へ届け出る仕組みが無く、都道府県内の全体像がリアルタイムで把握できなかった。保健所の目詰まり状況をめぐっては、厚生労働大臣は知事、保健所設置市長、特別区長に指示することができる規定を発動することがなかった。

このように分権改革の20年を振り返ると、「『対等』が意識されすぎ、国も地方も『協力』を忘れがちだった面は否めない」のであり、コロナ禍で顕在化した国と地方の関係に関わる諸課題を踏まえ、「人口減少時代に見込まれる経営資源の制約などを考えれば、いわば協力と連携を基軸に国・地方関係をよりよいものにしていく」（吉川2022：15）ことが重要であると説く。分権提案、標準化、デジタル化こそが「あるべき国と地方の協調と連携の姿」を描く取組であり「ポイントの切替え」の時期を迎えつつあるとするのである。

議論を先取りすることになるが、吉川論文の通り、今回の地制調答申でも、抑制的としてきた一般ルールを上書きするわけではないものの、平時と切り分けて、一度非平時となれば「協力と連携」の名の下に、自治体に対しては法定受託事務・自治事務間わぬ指示権の活用を各省庁に促すこととし、あるいは非平時の指示権を十分に機能させるための平時からの体制づくりについてもかじを切ることとなる。

5. コロナ対策検証有識者会議

内閣官房では、コロナ禍対策を検証し、この際明らかになった対策の問題点についての改善策を提言するべく、新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議（2022. 5. 11—6. 15、「有識者会議」）を5回にわたり開催した。ただし、総務省は後に33次地制調において有識者会議が地方自治・地方分権改革の一般ルールのあり方について課題を提示したかのようにまとめているが、実際には有識者会議が地方自治のシステムそのものを「戦

犯」にしたわけではない。これに先んじて総務省でデジタル地方自治研が自ら分権改革の軌道修正を試みていたのは先に見た通りである。

有識者会議には地制調委員でもある宍戸常寿東京大学教授が構成員として含まれていた。地方分権改革・地方自治がコロナ対応の戦犯にされる事態を避ける必要があるのであれば、同委員には地方自治の擁護者としての立ち回りが期待されたが、上述の通り、総務省側としては既にこれまでにコロナ禍をうけて行政のデジタル化および国と地方の役割分担の見直しについて推進することが既定路線化しており、デジタル臨調にも所属する宍戸委員は有識者会議議事録を見る限り地方自治の擁護者としての役割を果たしたとはいえない⁽¹¹⁾。

有識者会議では、地方団体や経済団体、医療団体のヒアリングも行われ、経団連からは政府自治体省庁を超えた連携ができるようなバーチャルな対応組織の創設を2021年に求めたことが紹介されたほか、都道府県の枠や公立市立病院の枠を超えて病床調整ができるようにすべきといった要望が出された。また保健所から医療機関に権限委譲をしたいこと、市中感染期においては、もはや保健所が担う必要がない部分が大いなのは、との意見（保健所連合会）、コロナ対応のために首長は学校の休校措置などの判断をする必要があり情報格差解消のために対応をすべて医療界に任せるべきではない（市長会）など一部意見の対立が見られた。

有識者会議は2022年6月15日に「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」を発表した。国・地方の役割については、「都道府県の区域を超えて入院等の調整が必要な場合の国と都道府県の役割分担や国の権限の明確化を図るなど、感染症危機時に広域的な調整が円滑に行われる仕組みづくりが必要」（p. 9）、「感染拡大期における保健所業務の優先順位や、保健所と医療機関、消防機関、市町村等との役割分担や協力関係が不明確であった」ことを踏まえ「平時・緊急時における保健所の役割・機能の見直しやそれを通じた保健所と医療機関、消防機関、市町村等が協働して対応する仕組みづくり、保健所のICTツールの徹底的な活用、他部署や外部委託でも保健所業務を実施することができる体制づくりが必要」（p. 12）

(11) 宍戸委員発言は以下のような点についてのものだった。司令塔機能の人的強化策やその検証（第1回）、大臣・知事間の意思疎通（第2回・欠席）、相互理解策（第3回・欠席）、リソース配分の優先・劣後の決定を速やかに実施できる行政の体制、司令塔の体制を確立すべき（第4回）、COCOAとHER-SYS間に見るようなデータガバナンスと司令塔機能の関係の検証が必要（第4回）、私権制限のあり方の検討の必要性（グローバルダイニングと東京都の間の地裁判決を受け、処分の判断を迅速・的確に行うため処分の要件を法律上類型化する必要がある等）（第4回・第5回）

「体系的な接種類型の整備、デジタル化を進め接種記録や副反応疑い報告のデータベースの一体的なシステム設計・運用を確保することなどにより機動的にワクチン接種を進める仕組みづくりが必要」（p.16）などと記載された。なお、支障事例についての総務省の手による整理は次の通りである。

- ・ 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）
- ・ 国と都道府県等の間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）
- ・ 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）

出典：「新型コロナウイルス感染症で直面した課題とその要因」第10回専門小委員会【資料4】審議項目1 関係資料

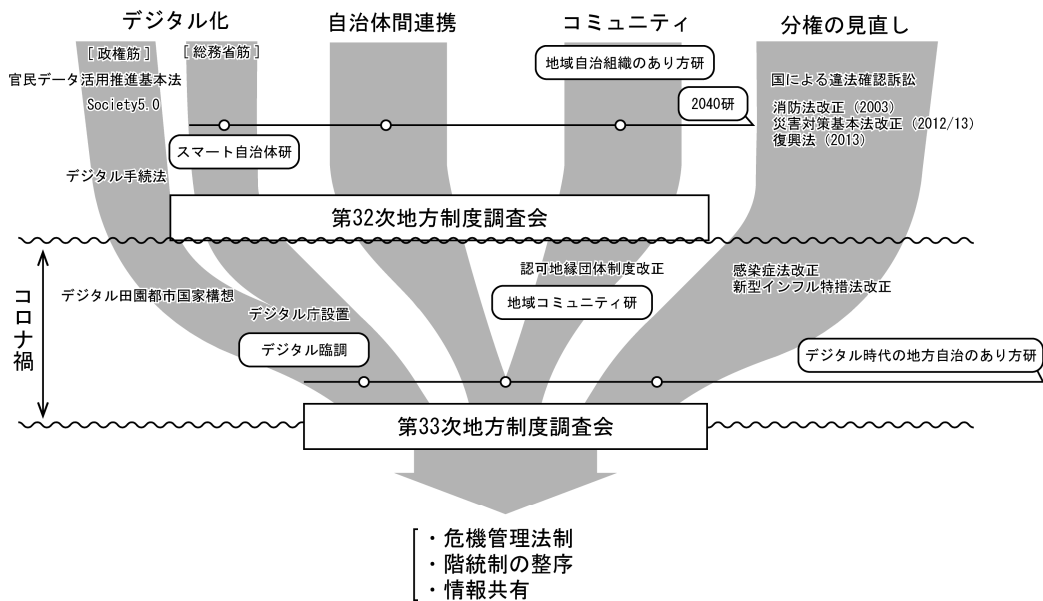
II. 地制調の設置

1. 骨太の方針2021への記述

こうした経緯を経て、骨太の方針2021では「今回の感染症対応で明らかとなった医療提供体制の広域的対応の遅れ、特に大都市圏における広域的対応の未進捗に対処する必要がある。このため、厚生労働省は、…。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（政令指定都市や特別区を含む）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」と記述され、地制調の設置が呼びかけられた。

このとき「今回の感染症対応で直面した課題等」には、「デジタル化の遅れも当然含まれていると考えられ」（吉川2022：11）ることから、地方行政のデジタル化は主要テーマの一つとされることとなったとされる。各テーマのたどってきた道のりをあらためて図にすると以下の通りである（図表2）。

図表2 審議テーマの推移



出典：筆者作成

2. 審議の経過

答申に至るまでの4回の総会、21回の専門小委員会という審議回数は近次の地制調においては異例に少なく、これまで最多だった前次＝32次の専門小委員会39回と比較すると約半分である。これほど開催回数が少ないのは、2000年地方分権改革と並行して行われた26次地制調（計19回）まで遡らなければ例がない。審議回数を絞った理由には、政府の他の審議体等との歩調を合わせようとする意図もあったものと推察される。その代償に、地制調での議論は進行ペースが早く、関係者にとっては大きな改革答申をこれほど少ない審議回数でまとめたことについて驚きがあっただろう。

審議は、第1回総会の後、まず専門小委員会を4回開いて、自由討論（第1回）、関係省庁からの意見聴取（第2回）、地方六団体からの意見聴取（第3回）を行って、今後の

審議事項についての整理（第4回）をした結果、今後の審議事項について審議項目①「地方制度のあり方を調査審議するに当たり踏まえるべき、『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』及び『ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点』として、何を捉えるべきか」、審議項目②「①を踏まえ、『国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係』として、どのようなことが考えられるか」、審議項目③「②のほか、『その他の必要な地方制度のあり方』として、どのようなことが考えられるか」に分解してそれぞれ審議を行うこととなった。

このうち、審議項目③について、「地方議会の位置付けや議員の職務の明確化、多様な層の住民の議会への参画につながる環境整備など地方議会のあり方について、どのように考えるか」は、「各議長会から、多様な人材の議会への参画等につながる重要かつ喫緊の課題であり、早期の審議が求められていることも踏まえ」、課題整理である①と並行するかたちで先行して審議を進めることとなり、2022年12月の第3回総会には、この部分の審議のみを取りまとめた「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（令和4年12月28日）」が答申されている。地制調のここまでの審議については、今井（2023）に詳しい。本稿では、もっぱら同答申以降、第11回専門小委員会以降を対象に見ていくことにしよう（図表3）。

審議項目①および②については、2022年7月に第5回、第7回で討論が行われたものの、討論が本格化したのは、新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議の審議およびそれを受けた政府対策本部の「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」（2022年9月2日・本部決定）や第3回総会後の第10回専門小委員会からで、2023年に入ってからだった。

図表3 第3回総会以降の専門小委員会の開催状況

開催日		審議項目①	②	③
2023/1/23	第10回	省庁ヒアリング 課題整理		
2/20	第11回	課題整理	非平時対応	
3/16	第12回		非平時対応	
4/11	第13回	資料修正	行政DX対応	
5/24	第14回		公共私連携	
6/28	第15回		非平時対応 行政DX対応	
7/20	第16回		自治体間連携・公共 私連携	
8/9	第17回		非平時対応 公共私連携 行政DX対応	
9/11	第18回	総括的な論点整理（案）		
9/27	第19回	地方六団体ヒアリング		
10/23	第20回	答申（素案）		
11/9	第21回	答申（素案）		

出典：筆者作成

3. 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（審議項目①）

審議項目①は、課題整理であるので、審議は後半戦の早い段階である第10回と第11回において行われた。第10回で行われた論点整理によれば、おおよそ次の通りである。

DXの進展が地域社会・地方行政に与える影響について、「デジタル化は、住民の利便性を向上させる契機になる。…誰一人取り残されない社会を目指すため…分かりやすい行政手続・サービスを実現するオンライン化が求められる。また、データの利活用等により…きめ細かいサービスを低廉なコストで提供できる可能性があり、地方公共団体が現実社会とデジタル世界との結節点の役割を果たすようになる。」「また、デジタル化は、行政運営の一層の効率化の契機にもなる。システムで代替しうる業務はシステムにゆだね、職員は職員でなければできない業務に注力できるようになり、行政の質の向上に寄与するとともに、職員の働き方改革にも繋がる」「デジタルが前提となることによって、自然災害によるデジタル障害など不測の事態が発生した場合の影響が大きくなるため、そのような状況においても行政機能を維持する方策が必要となる。」とする。その上で課題を<DXの進展と地方自治の関係><国・地方関係><地方公共団体相互間の関係><デジタル人材>に整理する。

新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題とその要因については、前述の「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」の報告書で出された課題を引用し、整理した（前に囲みで引用した整理）。

最後にポストコロナの経済社会に的確に対応するために捉えるべき視点として、次の4つの視点を提示する。

1. コロナ禍を経て、近年の出生数の減少に伴う人口動態の変化や都市部を中心としたテレワークの普及、オンライン医療・教育の広がりなど様々な変化が見られるが、この変化が中長期的にどのような変化をもたらすかについては、可変性・流動性があるのではないか
2. 他方、第32次地制調で示された、2040年頃にかけて顕在化する人口減少・高齢化等の人口構造の変化、インフラの老朽化等に伴う変化・課題については、相当程度長期的な見通しが可能であり（人口減トレンドはコロナで深刻化）、地方公共団体は、これらに伴う資源制約に対応し、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ことが求められるのではないか
3. また、デジタル・トランスフォーメーションの進展は確実な状況であり、1.で示したような地域社会・地方行政に与える影響・課題に的確に対応する必要があるのではないか
4. 加えて、新たなパンデミック、大規模な自然災害、あるいは安全保障上の重大な事態など、不測の事態が全国的規模で生じうることを前提とする必要があるのではないか

Ⅲ. 答申内容の審議経緯と検討

ここまで、長々と33次地制調の設置・答申に至るまでの経緯を追いかけてきたが、ここからは答申にまとめられた内容について、審議会内でどのような議論がなされていたのか、答申の構成に沿って委員の発言内容を紹介していく。引用については総務省ウェブサイトに掲載されている議事録のページ数を記載している。

1. 基本的な認識について

デジタル地方自治研の整理の通り、答申は、コロナ禍のような「感染症危機による社会の急激な変化やこれに伴う対応は、我が国においてこれまで指摘されてきたにもかかわらず

ず、十分に対応できていなかった課題を顕在化させた」ことを基本的な認識として置く⁽¹²⁾。答申の柱は、地制調設置以前の各種研究会の取りまとめや論調によりあらかじめ定められた通り、①「デジタル敗戦」の戦後処理のため、いっそうの行政デジタル化を進める。②32次地制調で2040年からバックキャストしてきた未来はコロナ禍で実現が早まったので、単純な路線継続を許さない状況にあるので、対応を加速する必要がある。③分権改革から四半世紀経過するなかで国と地方の関係および役割分担の原則や情報共有の仕組みは機能不全を起こしており、見直す必要がある、という理屈立てになる。

結びにもあるように「本答申は、ポストコロナの経済社会において、地方公共団体がこのような役割を実効的に果たしていくためには、それぞれの地域という物理的な空間において住民の福祉の増進を最大化させようとしてきた地方自治のあり方、また、地方公共団体と国、他の地方公共団体、さらに、地域社会の担い手、住民など様々な主体との関係を、新たな時代に即したものにしていける必要があることを提言した」と、地方自治のパラダイムシフトを謳っている。

答申が打ち出す新たなパラダイムをどのように読み取るべきか。本稿では、答申を貫くコンセプトの第一は地方自治システムにおける危機管理法制の内製化とそれに伴う階統制の整序であり、もう一つは「情報共有によって新しく国と地方の関係を組み替えていこうというのが、かなり明確なメッセージとして全体を貫いている」（牧原第18回小p. 27）とする指摘があるように、情報のもつ統制力をキー・コンセプトに描かれているものと考えらる。

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) 地方自治とデジタルの緊張関係

情報による統制に関連して、まず答申に盛り込まれている柱は行政デジタル化に関

(12) 新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議が「新型インフルエンザ流行後にしっかりとした備えをすることができなかつた反省も踏まえ、行政各部が行う平時からの備えについて、総合的・一体的に企画立案するとともに、実践的な訓練も含め、きちんと機能しているか政府全体の立場からチェック、改善し、メンテナンスすること（P D C Aサイクルの実践）」（報告書pp. 20-21）としていることが直接的な淵源と指摘されている。（宍戸第10回小p. 20など参照）

わる内容である。他の柱と比較して、制度改革に直接結びつけた提言は少ない⁽¹³⁾箇所ではあるが、地方自治と標準化、デジタル化をめぐる考え方等、今後行政デジタル化を政策として推進していく政府の指針、理屈が描かれており、重要な意味を持っている。

1) 委員の懸念

答申では、デジタル化は統一化・集約化・大規模化に向かう性質を持つため、地方自治の原則とそぐわない場面がある、とする認識が自ら語られる。議論の出発点として、地方自治とデジタル化の緊張関係については委員から多くの重大な懸念が示されている。いくつか見ておこう。

標準化やセキュリティポリシーは「ある種自治体側にとっては規制を受けることになりますので、デジタルですと、ただの法律の規制以上に、かなり思考様式というか思考枠組みというか、規定される要素が強くなっていく」（荒見第13回小p. 24）のではないか。また制度が変わらなかつたとしても、実態として、例えば国がつくった標準システムによって意思決定が行われる部分が大きくなっていくのではないか。「標準化を行う程度によっては、従来の国の事務と地方の事務、それ自体、もちろん今は全て地方の事務で法定受託事務があるという整理なのだと思いますけれども、国と地方の役割分担みたいなもの見直しにも係ってくる可能性がある」（砂原第13回小p. 23）⁽¹⁴⁾。

牧原委員は、「何がデジタル固有なのか、そして、なぜデジタルだと国と地方の関係が特殊なものになるのかという説明が要る」（牧原第13回小p. 14）との問題意

-
- (13) 本文で挙げなかった制度改革に係る記述としては、地方税統一QRコード（eL-QR）「の導入はフロントヤード・バックヤードのデジタル化に資するものであることから、地方税の納付にとどまらず、制度上、地方公共団体の判断により、公金の納付について幅広くeL TAXを活用できるようにすべきである。」「全国的に共通の取扱いとすべき公金の納付については、地方公共団体に重点的に要請を行い、全国どこからでも住民・事業者がeL TAXを活用して公金を納付できるようにすべきである。」（「重点的に要請を行い」はパワーワード）と書き込まれた。ただし「eL-QR」等のワードは答申案の段階で突如として詳細に書き込まれたもので、地制調の議事録には登場していない。
- (14) 奥田デジタル基盤推進室長は返答として「あくまで事務は地方の事務でありまして、事務の処理をそろえていくというのが標準化の取組でございますので、おそらく私の感覚で言いますと、児童手当の地方・国の役割分担というのは変わらず、引き続き地方の事務として行われていく」と総務省の整理を繰り返している。

識から、防災関連情報システム等、今後標準化対象20業務以外についてさらに標準化を進めることが想定される中で、集権と分権のバランスについて考える必要があり、国の行政にかかるデジタル三原則（デジタルファースト、ワンスオンリー、コネクテッドワンストップ）とは別に地方行政のデジタル化に関する原則を設けることを検討すべきではないか（第15回小p. 37）といった提起を行っている。

あわせて、大橋委員からは規制改革会議の議論の推移に注目すべき旨の指摘もなされている。「国・地方関係の視点から制度的に何か留意すべき点があるかどうかという視点からの検討」がなされる必要があつて、具体的には規制改革会議 第6回医療・介護・感染症対策WG（令和4年4月18日）専門委員提出資料における「分権化すべきは政策であつて、書類の様式や申請届出方法のような業務の細目ではない」との表現に注目した場合、「一見業務の細目であるように見えて、そこに自治体の判断が介在すべきような内容というのものもあるかもしれないということで、一見業務の細目のように見える事項でも、国・地方関係の関係で、きちんと慎重に検討すべき点がある」のではないかと等、規制改革会議やデジタル庁の推進するシステム構築論に対して、総務省から住民目線を入れた主張を行う必要があるのではないかと注文をつける。

いずれの指摘も今次地制調では深まらなかったが、地方自治を擁護する立場からは看過できない問題である。今後いずれかの場で議論が進むことに期待したい。

2) 答申の書きぶり

ほとんどこれらの懸念に答えてはいないが、答申の理屈ではおおよそ次の通りである。

これまでマイナンバー制度、デジタル行政推進法、個人情報保護法（2000個問題）が改正されてきたが、32次地制調では情報システム標準化についてもお墨付きを得、標準化法が制定された。これら標準化・統一化の動きは地方自治法第1条の2第2項「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」や「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動」であ

る⁽¹⁵⁾のだから今後も粛々と進めることになる⁽¹⁶⁾。

また標準化された情報システム、標準化された業務フローで仕事を進めるが、これらのシステムを自治体間で共有する仕組みとしてクラウドを活用すべきであり（標準化されたシステムをガバメントクラウドに上げている団体はまだない。奥田デジタル基盤推進室長第13回小p. 10による）、それらの財政支援は国が行うことになる。自治体間で共有するのだから「自治体間は緊密に連携・協力」し合うことが重要で、国は支援を惜しまない——とする。

あくまでも様式の標準化や共通化を図るだけだから地方自治は阻害しない、とする理屈は、「地方が国に協力するのではなくて、これは国が地方に協力するのだ」ということを、私は国・地方関係の枠組法である地方自治法における役割分担の原則として、新たに明記するぐらいのことが本来あるべき」（宍戸第11回小p. 24）と考えられているからかもしれない。

（2）DXによる地方公共団体の業務改革の狙い

1）行政と住民との接点（フロントヤード）のデジタル化

行政のデジタル化が進められる領域は、住民と向き合う場面とそれ以外の部分とで分けて論じられている。あえて前者を「フロントヤード」、後者を「バックヤード」と呼ぶ意図は定かではないが、「バックヤード」は通常、店舗における売り場に供さないスペース＝倉庫や作業場、調理場などを意味する和製英語である。一方で似た用語として2040研が用いていた「バックオフィス」は企業において利益に直接関わる部署である営業やマーケティング部門（これらをフロントオフィスと呼ぶ）を支える部門で、総務・経理・財務・人事・労務・法務等を指すビジネス用語である。似た文脈で用いられた似た語でありながら意味合いが全く異なる点には注意が必要であろうが、今次地制調は、窓口業務以外の一切を「バックヤード」としてひとまとめにすることで、これらの事務を、住民自治から切り離されたものと捉えようとする意図があるのかもしれない。

(15) このあたりの趣旨については宍戸委員「住民に身近な行政は地方にということを確認するためにも、地方の自主性を確保するための共通機能を整理することが国の役割」（第11回p. 24あたり）が採用されたものか。

(16) このあたりの記述は「国防のような古典的なナショナルな業務とは少し性質が違う」のであり「中央集権的なイメージを持たれないように」（第13回pp. 11-12）との注意が払われて、自治法1条の2の第2項との接続に係る文言は編まれている。

そうしておきながら、答申はいくつかの言葉で繕いつつ、「フロントヤード」についてさえも非対面化したうえで効率化を求める。マイナンバーシステムを積極活用することで、住民が窓口に「行かない」非対面オンライン手続き、「迷わない」、「待たない」、「書かない」（タブレットで入力）窓口業務の改革が推奨されている。

住民との接点をデジタル化する利点として掲げられているのは、行政にとっては業務改善につながる点が第一である。データ化された業務情報なので即時や集計での把握がしやすくなるし、また人的リソースに余剰を生むので、「政策の企画立案、きめ細やかな配慮を要する住民への相談業務やプッシュ型のサービス提供等の業務にシフトすることが考えられる」とする。さらに窓口の削減まで進めれば庁舎空間も空きが出るので（合併等で既に空いているスペースと合わせて）公共私連携の活動拠点（後述のプラットフォーム＝指定法人の事務所等としてであろう）として活用することを提案する。窓口での手続きデジタル化は事業者にとって都合が良い、という点も正直に書き込まれている。ただ、いま庁舎が空いているのは集中改革プランや市町村合併によって庁舎・行政職員が撤退したからであって、デジタル化を推進した恩恵によって余剰が生まれたからではない。今後デジタル化を進めることで人的リソースに余剰が生まれる証拠はない。

また、この部分の記述について扱った第15回専門小委員会の配布資料では、書かない、待たない、迷わない、行かないをキーワードにして、窓口対応の余剰人員を「より高付加価値の業務」へと割り振ることをイメージしている。そもそも窓口は企画立案と比して付加価値が低いものだろうか。「書かない」こと、窓口に「行かない」ことを改革の指針として価値を置くものとして良いのかについては疑問である。典型的には「窓口に来なくなるときに、より手を差し伸べる人をどうやって判断するのか、それから、どのタイミングで誰から差し伸べるのをどうやって判断するのか」という仕分けです。行政学ではPeople Processingという言い方をしますが、その作業はかなり窓口業務でやってきたところがあると思うのです。それを勘による判断としてしまうのがデジタル化なのかもしれないのですけれども、対人で接することでたくさんの情報を得る、観察するという部分があると思いますので、このあり方が変わってくるときに、自治体でどう対応していくのかというのはある。「これまで窓口が担ってきた繊細な状況判断を『書かない窓口』でどのように対応していくのか」（荒見第13回小p. 25）といった指摘には耳を傾ける必要が

あるのではないか。

2) 内部事務（バックヤード）のデジタル化

他方、「バックヤード」は既に標準化法にもとづいて2025年度末までに標準準拠システムへ移行できるよう取組が進められている標準化対象20業務の含まれる領域である。標準化は、人的・財政的負担を軽減させ、データ連携や新たなサービスの迅速な提供を容易にさせるものとして位置付けられている。業務フローや制度をデジタル化を前提にしたものに組み替えれば行財政運営のあり方に革命を起こすことになるかと期待するのである。

ここで「バックヤード」として窓口以外の一切を含めたことで、標準化の対象は当然に現在の標準化対象20業務以外にも広がることになるが、広げる際の原則論についての検討は、先に引用した牧原委員の発言があったにも拘らず、何ら行われなかった。なお地方団体へのヒアリングでも繰り返し注文されていたように移行費用は基盤整備に必要不可欠な投資なので、「国が必要な財政支援を行うことにより、着実に移行を進めていくことが必要である」「全国的な共通基盤・共通機能については、…国が制度面、財政面を含め、積極的にその役割を果たすことが必要である」と書き込まれた。

① クラウド・コンピューティングと地方自治

今後、政府が進めようとしているのは、自治体の業務システムのクラウド化である。答申では、「国及び地方公共団体が、共通のクラウド上にそれぞれの情報を保存し、あらかじめ決められた範囲内で互いに当該情報にアクセスできるようにすることは、膨大な文書のやりとりが不要になるなど、双方の事務の効率化につながることから、各主体における情報の適切な管理を前提としつつ、積極的に推進することが重要である」と書き込まれている。

クラウド・コンピューティングは、インターネットを通じて各種事務処理業務システムがWebサービスとして提供されるものであり、情報端末がどこにあるとも、実際の処理の大半はサービス提供事業者側のデータセンター内におけるコンピュータ群で実行される。こうしたクラウドサービスは個々の自治体が構築するものではないため、どのように組み上げるのか、どのように共有するのかについては、国および広域自治体、あるいは自治体間の連合体等の関与の仕組みが

不可欠となる。このようなクラウド化と地方自治の関係をどう整理するのか、どのように理解することで可能となるのか、いかなる改革を必要とするのかについて、33次では深まったわけではないが、重要な指摘もなされている。

このようなクラウド上にあるデータについて、情報の性質によって、あらかじめ自治体と国の間で共有の範囲や手続きについて制度上切り分けておく必要が出てくるだろう。この点については「特に国が統計を作成するために必要な範囲の情報については、その目的・範囲において国がアクセスすることについて合意を得ておくといったことが必要になる」（大屋第15回p. 35）のではないかと、という指摘がされている。例えば自治法第245条の4の規定はあくまで国・地方関係の関与、法定主義との関係で設置されている条文であって、クラウドベースの情報共有についてはここでの想定を超える対応となってくる。

② 情報セキュリティの確保と国の関与

クラウド等で全国共通のシステムを用いるデジタル化を進めると、一度セキュリティ・インシデントが発生した場合にはその影響が全国に及ぶことになる等、情報セキュリティリスクが高度・広域に高まることになる。一方で、現状の「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」は技術的助言にとどまるし、標準化法はセキュリティ水準について必要な規定が定められているが、標準化対象外の事務は一般的な責務規定が置かれているにすぎない。こうした事態に対処するために、デジタル化はここでも国の関与を促す。答申には「地方公共団体が講ずべき情報セキュリティ対策に係る指針を国が示すとともに、地方公共団体に対し、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すこととすべきである」と書き込まれた。

議論の基調として、セキュリティについては能力不足をいながら自治体の責務としていることには注意が必要だろう。要は不祥事がおきた際は自治体の責任を問うこととされていて、自らシステムを組み上げることのできない小規模自治体にとっては国及び大規模自治体のシステムに従うほかない。もっとも、国に従ったとしても責任を免れることはできないだろう。

一般には、セキュリティ対策について、共通の基盤を適切に管理するにあたっては事故対策のための組織・体制CSIRT（Computer Security Incident Response Team）が必要になってくる。国におけるNIS（内閣サイバーセキュリティ

ティーセンター)にあたる体制としては自治体についてはJ-L I SのCSIRT協議会が任に当たるが、この実効性を担保していくことが必要になる。現状、具体のインシデントについては、特定の政府機関や企業から独立した中立の団体であるJPCERT/CCが報告を受け、その対策の検討や助言等を行う体制があり、JPCERT/CCはアメリカのCERT/CCのカウンターパートとなる機能を担うほかFIRST (Forum of Incident Response and Security Teams) に加盟するなど海外との連携を担う。このように情報セキュリティに関わる技術や対応は一自治体どころか、一カ国にとどまるものとは限らず、世界に通じた体制となっている。したがって、ガバメントクラウドに関するCSIRT体制の構築は、情報セキュリティにリソースを割く余力のない自治体の受け皿として必要となる一方で、インシデントへの対応に関するアウトソーシングは、地方自治の観点からは外部からの新たな規制や責務を課される性質を持つ。

3) デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画

第32次の議論を引き継ぎ、公共私連携においてもデジタル化は役に立つ部分があるとの認識が描かれる。思い描かれるビジョンは、「データドリブンな行政改善については、様々な研究者であったり、シンクタンクであったりが外部にいて、その知恵や知見を利用することができる」(宍戸第13回小p. 13)とするものである。都合良く知識の提供に期待しているようだが、通常は外部の知見には対価が要る。事業者にとって宝の山である住民の個人情報や行政・政策関連のデータの保護と活用は危うい天秤にかけられている。

行政のデジタル化によって多くのデータが利活用できるようになるのは確かである。これら行政データは外部人材や生成AIに提供できるようにすることで意思決定支援に使える。うまく使えば住民参加のツールにもなりえる。そこで、住民参加は開かれた議会の実現にも資するとして、議会におけるデジタル化についても答申には一部言及がある。地方議会に関する議論は専門小委員会で一定程度の時間を割いて行われたのだが、ただ、その割には答申における扱いは軽い。

3. 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

柱の名称として「連携・協力」を謳ったこの箇所では、自治体間連携と公共私連携

の2種類について語られる。ポストコロナの経済社会における自治体間連携・協力のあり方については公助の基盤整備に関する項目であり、同じく公共私連携のあり方とは共助の基盤整備に関する項目であると整理することができる。連携・協力の要は情報である。

公助の基盤整備については、32次地制調までに自治体間連携に関する制度的手当は整っており、定住自立圏・連携中枢都市圏で網羅されているため、その路線をさらに推進し、それを生かした取組が各自治体で行われることを求めるものとなる。この際求められるのは都道府県の役割であると位置付けられる。昨今の人手不足に対応する観点から、この間の都道府県による補完についてはとりわけ小規模自治体に対する専門人材の確保・育成について求められるようになってきている。

32次地制調以降変わった点としては、地方創生政策が「デジタル田園都市国家構想」(デジ田)へと衣替えされ、その結果、圏域連携についてもデジタルを活用した取組が称揚されるようになった点くらいである。この点からは非隣接の自治体連携についても推奨することになっている。

1) 資源制約等に対応していくための連携・協力の取組の深化

自治体間連携については、ポストコロナを看板に掲げてはいるが、課題は変わらず、縮減社会において資源制約下にありながら、いかに行政サービス提供主体としての自治体に役割を果たさせていくかが焦点となっている。自治体は連携・協力しあわねばならないとする議論が基調になっているが、その目的はインフラ老朽化対策で、資源の共同活用や公共施設の集約化を急ぐこととされる。これらはあくまで市街地が連担している都市部においてのみ機能する「連携」であろう。特に三大都市圏は後期高齢者が増えることが予想されるため、この目的での連携・協力の必要性が高い一方で、インフラ老朽化対策としての連携・協力は合意形成や利害調整の困難さから進んでいない。そこで、その困難を除去・軽減する手立てを考えよう、とする。

その処方箋は、合意形成や利害調整を進めるために、連携する市町村間で将来ビジョンを共有することに求められる。答申は、公共施設やインフラの老朽化対応は、「各地方公共団体での取組だけでなく、他の地方公共団体と連携して、公共施設の集約化・共同利用や長寿命化に取り組むことが効果的」なので、「連携中枢都市圏・定住自立圏においては、…関係市町村間で、連携協約や協定に合意形成過程の

ルール等を記載しておくことも考えられる」とした。

本答申について情報による統制をコンセプトに読み込む場合、連携・協力の要になるのが地域の未来予測の共有である。本答申はあわせて32次から提言している「地域の未来予測」の利用促進策について、市町村間で共有して作成することの有効性も説いており、こうした「未来」も含めた情報の共有が、合意形成や利害調整の鍵とされるのである。

だが縮減型社会における「未来」は華々しいものではあり得ない。危機への備えとして連携が必要だと言い、また連携促進のための方策が未来予測の共有にあるのだとしたら、未来予測とは脅し文句として機能することが危惧される。「消滅可能性自治体」について名指しされたときのように、危機的状況情報の共有は、縮小への圧力として作用するはずである。このとき国の責任は、東京など大都市圏でなくても自治体運営がつづけられるよう、地域住民や自治体当局に安心を提供することではないのだろうか。将来の地域の見通しが暗いのはひとり自治体の責任なのだろうか。

2) 専門人材の確保・育成

資源制約等に対処するという点では、専門人材の枯渇問題は深刻である。答申は、「市町村がそれぞれ単独で専門人材を確保・育成する取組には限界があると考えられる。」「都道府県や規模の大きな都市には、専門人材の確保・育成について課題に直面している市町村と認識を共有し、連携して確保・育成に取り組んでいくことがこれまで以上に期待される。」とするが、具体的な対処策はほとんど何も書かれていない。ただ都道府県や大都市が後背地（ヒンターランド）に対する道理を通すべしとの30次以来の論がここには見られる。これ自体は自治体関係者の間で一致して求められていることと言える⁽¹⁷⁾。

(17) 中心市と後背地の関係については、近年、若手公務員の早期退職が多く見られるうち相当数の職員が「後背地」の自治体職員であり、しかも退職後の再就職先が大都市自治体である例が報道されている（神奈川新聞2020.12.24「市職員、止まらぬ早期退職 2桁の年度も 他自治体へ転職多く 三浦」等）。実数に関する詳しい統計などは無いものの、「連携」相手が引き抜き相手でもあるなかで、自治体職員の共有化は後背地自治体にとってはどのような意味を持つことになるだろうか。

(2) 公共私連携

1) 地域における共助の仕組みを支える指定地域共同活動団体

自治体間連携が公助の基盤整備であったことと対比すると、本項は共助の基盤整備に関する項目である。今次地制調は、公共私連携としては、ほとんど地域コミュニティの話題しか出てこない。共助に関する基盤整備については、先に32次地制調答申を受けて、認可活動団体の維持・継続に寄与するよう、認可地縁団体が合併することを可能とするための規定の追加及びコロナ禍を受けて総会の表決について非対面を可能とする自治法改正が2022年に行われたところである。

33次地制調では、地域社会で資源制約が顕在化することで生じる人手不足に対応するためには「これまで主に行政が担ってきた様々な機能について、コミュニティ組織、NPO、企業といった地域社会の多様な主体が連携・協働し、サービスの提供や課題解決の担い手として、より一層、主体的に関わっていく環境を整備することが必要である」としており、この部分を見ると公共私連携が行革の受け皿整備論であることが明確にされている。

この受け皿をプラットフォームと呼ぶ。「プラットフォーム」の語は、2040研では「地域が生活実態に合わせて自主的に形成した圏域」あるいは自治体間で構築した圏域を指し、32次地制調では「地域の多様な主体が参画している協議会など」や定住自立圏・連携中枢都市圏を指していた。33次答申では「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（プラットフォーム）を市町村が構築し、その活動を下支えする」としており、当初の圏域に付随したイメージから、市町村が支える地域自治組織のような具体的な法人を意味するものへと転換した。本稿前半で見てきた総務省内研究会での議論を踏まえれば、具体的には地域運営組織（RMO）を想起すれば理解しやすい。

本答申の目玉の一つが、こうしたプラットフォームの法定化である。「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」ことを目的として、「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」であり、「民主的で透明性のある運営や構成員の開放性を担保」していることを要件に、「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こと」が書き込まれた。「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」として、その他の要件・役割については条例等により定められることとする。

こうしたプラットフォームは活動資金や人材、ノウハウ、連携に課題を抱えているので「活動資金の助成、活動拠点や情報共有の場の提供、他団体との連絡・調整など、必要に応じ、市町村が支援を行っていく」としている。

プラットフォームへの支援については、先に32次地制調が、地方公務員には「地域社会のコーディネーターや有為な人材として、公務以外でも活躍し、地域の課題解決等に積極的に取り組むことが期待される」としており、「公務以外でコミュニティ組織の事務局など地域活動等に従事すること」等も推奨している。また総務省は、2023年12月に、条例を定める等すれば、職員の特別休暇として「地域貢献活動休暇」を新たに創設できる旨の通知を出した⁽¹⁸⁾。地域活動における職員の役割は業務内外問わず大きくなっており、プラットフォームの運営においても欠かせないものとなると考えられる。

なお、指定地域共同活動団体については意見具申権を認める例についての記述はあるが、後に法案に具体化された際に設けられた委託に係る随意契約、行政財産の貸付等については、審議すらされていないか、不十分である⁽¹⁹⁾点には注意を促しておきたい。法律案についての検討は本稿の目的を超えているため、別稿に譲りたい。

2) 地域社会の多様な担い手の連携

上に見た通り、今回の答申は、指定地域共同活動団体について国が特権的地位を与え制度的に援助する仕掛けを設けるものとなっている。となれば、指定されない一般の団体、および市民の活動はどうなるのか、指定団体を通じて住民が行政の階層制の底辺に位置付けられることになるのではないか。この点について、委員から

(18) 32次地制調第26回専門小委員会でも地方公務員の社会貢献活動に関する兼業について資料が出されているが、通知の発出自体は、具体的には神戸市等の令和5年地方分権改革に関する提案「地方公務員の休暇制度において、地域社会に貢献する活動に従事することを事由とする特別休暇を各地方自治体の裁量により創設できることの明確化（重点番号：15）」に基づく動きとして行われた。

(19) 公金の支出の方法については、第16回専門小委員会等において、事業委託費なのか団体への補助金なのかといった点が論点として委員から提示されている。

は行政が地縁団体やNPOを支援することの相性の悪さを指摘する声が上げられた。

伝統的に地域コミュニティは地域固有の結びつきを前提としており、多様性、属人性が高い上に、活発・不活発の差も大きい。したがって市民自治の領域に行政が踏み込もうとして「全体で一斉に制度をつくろうとしたところになりますと、つくれるところとつくれないところがあって、つくれないところを支援した行政は、ずっとその支援を続けなければいけない」（土山第14回小p. 14）状況に陥ることにもなる。とりわけNPOが地域で多く携わる福祉関連の領域等では、「行政や地縁団体と距離があるからこそ利用者の信頼を得る部分がある」（荒見第14回小p. 28）のも実態である。

自治体間にせよ公共私間にせよ、連携は、「自治体も市民も個性を前提とするものなので、全国にあまねくある枠組みで進めることが、そもそもそういう発想になじまない」（牧原第16回小p. 31）問題である。地域における男女平等推進の観点からは「国が援助する以上は、（世帯単位の加入等でなく）もうちょっと開放するような方向性を取っていただいたらいいのではないか」（大山第14回小p. 19）といった観点は倫理的に正しい一方、地域や関わる団体の性質の多様性を勘案すると、制度化することで一律・平準化が進められてしまうことや、指定による自治体との上下関係の生成など懸念も多く、正義が悪平等を生む危険性も無視し得ない問題となる。

少なくとも、第14回専門小委員会の段階では、制度化については委員の間で賛否が分かれる状況だった。だが第16回専門小委員会で事務局はそれら一切の懸念を解くことなく、「プラットフォーム的な多様な主体が連携・協働して行う地域課題の解決に向けた活動に対して、一定の要件を定めた上で支援を行う」とする提案が行われた。

総務省では既に地域コミュニティの活動支援策として地域運営組織の持続的な運営などについて、必要な経費を平成28年から地財措置を行っているところであり、2022年度からは、特に孤独・孤立対策という観点から、登下校時の見守りとか子ども食堂といったものを対象経費に追加している。第16回専門小委員会では地域運営組織に関する支援の事例が多く登場し、地域運営組織に特別な位置付けを付与している自治体の取組として神奈川県茅ヶ崎市と大阪府豊中市が紹介されている。こうした取組を参考にして、ガバナンスに関して「地域コミュニティの公平性・中立性を担保する意味で、地区内に存在する全ての自治会の加入を要件とするとか、そう

いった形での一定の条件をかませている事例」があるとか、「担い手不足に対して、実際にNPOなどの中間支援組織を活用していく事例」があることを紹介しながら、「市町村独自の取組として、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に対して、条例に基づき市町村に対する意見具申等の役割を与えることについて、どう評価するか」とする考え方を提示した。

事務局の前のめりな姿勢に対しては、反対の立場の委員からは、国が標準化し、モデル化し展開するのではなく、国は見守る、「よきタニマチ」（土山第16回小p. 13）たるべきではないかと反論がなされた。だが土山委員が法定化と行政の介入への疑義を示し入口論での反対をしながら、「タニマチ」という資金援助主体として行政をなぞらえたため、制度化を前提とする委員からは、公金の受け皿となることや、意見具申権等について特別な扱いをするのであれば、条例等で透明性を中心とする一定の要件、あるいは開放性を要件とすること等を書き込む必要がある（太田第16回小p. 15）といった反論⁽²⁰⁾が行われてしまい、他の委員からは強い反対も出なかった。第4回総会でも国会議員や地方団体の委員から、制度化の良し悪しについて特に言及されることもなかった。

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

本項の解説は今井（2024）が特に論じている点と重複する点があるが、本稿の主目的である議論の推移を紹介する観点から触れておくこととする。

（1）問題の所在について

未曾有の自然災害に際して、自治制度は何を改めるべきだろうか。先に紹介した通り、新型コロナ対応に関しては、内閣府に設置された新型コロナウイルス感染症対応

(20) 行政法学的には、補助金の交付に当たっては、法律の根拠は要らないという議論が典型的にされる場所であるが、補助金のうち公共の役割を担わせることへの補助金を交付する場合は、そのための要件は、本来は法制度上定めておくべきではないかという議論があり得るとの立場からのものでもある、という。太田委員は、支援することのみを目的にした制度では「『共』を広げるという名の下に、プライベートセクターがパブリックの金を食べ物にするという危険も当然出てくるのだから、支援するのであれば、開放性や透明性について資格要件に含めるべき（太田第14回小p. 21）として支援するNPOや地域団体および事業者に透明性を求めようとする行政側の対応については理解できる部分もあるとしている。

に関する有識者会議では、様々な課題の整理が行われた。しかし、これらの課題は個別法改正で手当してきたので現在では解消されている。かつて似た事例として、30次地制調では「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」が問われたが、このときは個別法が既に措置された問題であることから当時の西尾会長や確井委員長は「何を聞かれているのかははっきりしない」ので、「よく理解していない」と困惑されたことがあった（拙稿2013：42）⁽²¹⁾。諮問をどう解釈するかは難問とされたのである。

それに対して33次地制調では既にデジタル地方自治研でこの難問への回答の方向性が固められていた。「こうした困難な事態を招いたという事実は、地方自治法を含め、現行法制による国と地方公共団体の関係における国の役割、都道府県と保健所設置市区の関係における都道府県の役割が、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備える個別行政分野の関係法（以下「個別法」という。）が想定しない事態に対し、十分に対応していなかったことを示すものと評価しなければならない」とするものであり、地方自治法においても危機管理法制が必要で、「今般の新型コロナ対応や、近年の自然災害の発生状況は、個別法において想定されていなかった事態が生じること、こうした事態であっても国と地方が連携し、総力を挙げて取り組む必要があることを、改めて認識させるものであった」とする。

個別法において備えるべき事態を適切に想定し、必要な規定が設けられ、個別法及び地方自治法上の国等の権限が適切に行使されるようにした上で、「国と地方公共団体の間及び地方公共団体相互間の関係に関する地方自治法の規定について、平成12年の地方分権一括法によって構築された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事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため、国・地方を通じた確かつ迅速な対応に万全を期す観点から、所要の見直しを行う」ことが33次地制調に課され、「地方分権推進計画の国民の生命・健康・安全に直接関係する事務の処理に関する場合と、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は例外ですというようなところを、もう少し慎重な手続を経て、こういうときは指示ができるみたいなことを書くぐらいしかできないのではないか」（大山第15回小p. 26）とまとめられたのである。

(21) 30次地制調では「行政体制」の語を用いたことから、市町村合併のさらなる推進を意味するものとの捉え方もあった。もっとも、当時西尾会長はさらなる合併については明確に拒否する姿勢を示している。

こうして本答申で提言されたのは、危機管理法制としての①補充的指示権の創設と、②役割分担および情報共有に関する階統制の明確化である。

論点：「非平時」という言葉について

「非平時」における対応方策の検討は、デジタル地方自治研でも中心的な課題として議論されていたものが地制調にもそのまま引き継がれた形だが、この言葉の定義をめぐっては専門小委員会でも相当程度の時間が議論に費やされた。

「非平時」の語は委員間で評判が悪く、結局「非平時」の語は用いないこととされて決着したが、その間の議論については、今回の危機管理法制の性質に関する重要な議論がなされている。

「非平時」について既存の危機管理法制が対象とする自然災害、パンデミック、武力攻撃の3つに類型化し整理する知恵を出したのは牧原委員だった（第11回小p. 19）。一方で、こうした3類型はそれぞれの間には大きな相違があるため、これを超えてすべて網羅する取組が必要となるとする主張（大山第12回小p. 29）についても一定の説得力をもって委員に受け入れられたものと考えられる。したがって、非平時とは、個別法が想定する非常事態のことでありつつ、今回の自治法はそれら非平時における想定外に対応する制度であると整理されていくことになる。

非平時対応に関する包括的、一般的規定を自治法に盛り込むことについては当初から委員には異論が噴出していた。大屋委員は、非平時対応において、個別的危機管理法制を超えるものとする点については、この言葉の定義が曖昧であるという点を指摘し、「総合的な非常事態法制みたいなものを構築するのであれば話は別だと思うのですが」とした上で、「そうでない限り、あまり実益がないのではないか」「予想外のことがおきたときに、…いわば後出しの法整備が進むということになっている。…何か予想外の事態が勃発したときの法整備を迅速に進められるような対応を考えたほうが健全」（同p. 12）とし、太田委員も「問題は非平時も色々あるから類型化するべきではないかと考えると、そうしたときに、類型化の外に出る想像を絶するような、考えても無駄なような非平時を考えるかどうかという問題になると…それは地方制度一般に関することではないという気はいたします。」（同p. 22）との意見を述べている。これを引用する形で、大橋委員もどちらかという後ろ向きに「個別の既にある仕組みで対応できないところについて受け止めることができるような受け皿を用意しておくのか、それともそういった受け皿はあまり意味がないので、何か別途方策を考

えるのか、この辺りを考える必要がある」（同p.17）とした。

それに対してどちらかと言えば前向きな意見も見られた。伊藤委員は、コロナ禍対応とはいえ現状既に個別法で関与の強化が行われていることについて、第一次分権改革では「関与というものを一般法である地方自治法で位置づけることが考え方の一つ」であったのだから、「地方分権改革という文脈を重視する中でも、こうした状況を放置しておくのが果たして望ましいのか」、「やはり地方自治法という一般ルールの中で規定しておくべきことは規定しておくという考え方も一つあり得る」と述べるなど、自治法に新たな関与の種類を設けること自体への賛否はともかくとして⁽²²⁾、審議の中で「非平時」における受け皿を議論する素地は委員の間でも醸成されていたものと考えられる。

ただ議論の俎上に載せるにしても具体の賛否については、牧原委員は国が指示権を持つべきとしながら、早くから「少なくとも大きな非平時と思われる出来事があった中で、官邸が冷静に対処できた件があったかという、おそらくなかったと思うのです。つまり指示権を国が持つとしても、これを国が合理的に使える仕組みがない場合、パニックが起こった官邸から無闇な指示権が行使される可能性が実は高い」（第11回小p.20）「ア prioriに国が現場の地方自治体よりもリソースをうまく使えるのかというのは、私はちょっとよく分からない」「国が出てくるのが常によいかということころには少し疑問」（砂原第12回小p.26）などと国の無謬性を前提とする制度化になることに警鐘を鳴らす声が聞かれ⁽²³⁾、委員たちの本音については読み取りづらい。

「非平時」という言葉の問題としては、結局、大山副委員長の「最初からちょっと変な言葉だなと思ってまして、何かくたびれたときみたいな、疲弊したときみたいな聞こえてしまいますので、もうちょっと適切な言葉が見つければいいなと思っていますので、皆さんのお知恵を借りたい」（第15回小p.26）との発言をトドメとして表

(22) 伊藤委員は後に「一般ルールに規定をするということは、地方分権改革以来の考え方からしますと、国から地方に対する恣意的な関与をなくすというのが本来の発想であって、一種カテゴリーを統一するというのがその趣旨だったと理解しています。ただ今回、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いうことがあります。」（第15回小p.18）と述べる等、地方分権改革の文脈との整合性については意見を変えたきらいもある。

(23) 第4回総会でも岸委員（立民）から事例を挙げながら同様に国が誤った判断はしないと限らないことから、自治事務に対する指示権は個別法の根拠規定を必要とする基本を変えるべきではなく、補充的指示権制度そのものに反対との意見が述べられている。（第4回総会p.17）

現を改め、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」となった。

(2) 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

2000年分権一括法によって、自治体に対する関与は、自治事務と法定受託事務とで区分し、自治事務については国の関与は是正の要求までとされ、段階を踏むことで代執行まで行うことができる法定受託事務とは異なる扱いとなった（**図表 4**。自治事務については2012年の自治法改正で国による違法確認訴訟制度が創設）。また、あわせて明文化された基本原則が設けられ、関与は必要最小限のものとし、地方公共団体の自主性・自立性に配慮したものでなければならないこととした。その他個別法に基づく関与についても、協議・同意、許可・認可・承認は一定の場合に限定し、代執行及びその他の措置に関与についてもできる限り設けないこととする規定が設けられている（第245条の3）。

本答申は、危機管理法制として、これらの原則によらず一定の場合については、指示を行うことができる補足的指示権の創設を提言した。位置付けとしては、国と地方公共団体の関係に関する原理原則は維持されるが、地方自治法に書かれた関与に関する一般的なルールについて、情報共有と補足的な指示権を加える形となっており、これが個別法における特別な定めを非平時に限って上書きする形になる。自治事務・法定事務の区分には言及されておらず、また制度設計次第では包括的指揮監督権となる可能性があり得る。

関連する主要な記述を答申から抜き出してみよう。

「国民の生命、身体又は財産の保護のための措置が必要であるにもかかわらず、個

図表 4 関与のルール化

		自治事務	法定受託事務
助言・勧告		○	○
資料提出の要求		○	○
協議・同意、許可・認可・承認		△（協議）	○
是正の要求		○	—
指示（是正の指示）		×	○
代執行		×	○
非平時	資料・意見提出要求	○	
	補足的指示	○	

出典：筆者作成

別法の規定では想定されていない事態が生じた場合には、国は地方公共団体に対し、個別法に基づく指示を行うことができないほか、地方自治法上も、地方公共団体の事務処理が違法等でなければ、法的義務を生じさせる関与を行うことができず、個別法上も地方自治法上も十分に役割を果たすことができないという課題がある。

このような場合は、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である。」

指示を行う際、新型インフル特措法、災害対策基本法等の危機管理法制において国が指示を行う際の要件・手続を参考として、要件については「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ことが適当である。これに加え、その事態が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などの事態の規模・態様や、当該事態が発生している地域が離島等のへき地であり迅速な対応に課題があるなどの地域の状況その他の当該事態に関する状況を勘案して、当該措置を的確かつ迅速に実施することが特に必要であると認められるときとすべきである」。

手続きについては「指示を行う場合には、個別法上の要件に基づく指示が行使できない想定外の事態であることについて広く関係しうる個別法の所管大臣の判断を得る必要があること、また、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国と地方公共団体の関係の特例として行使されるものであることを踏まえ、各大臣が、内閣の意思決定としての閣議決定を経て行うものとする事」「個別法の規定では想定されていない事態における国の補足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。」

「こうした検証が、個別法の規定のあり方についての議論の契機とされることが期待される」

論点：個別法との関連性

補足的指示権を発動する際には個別法との関係性が重要な意味を持つことになる。すなわち、個別法と自治法が並行する場合には「個別措置法に予定された要件、個

別措置法の射程が絶対及ばないときに限って地方自治法を動かすとするならば」、個別法の規定を補うものとなるので「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」ことになろう。その場合は最低でも閣議決定が必要であるし、あるいは個別法も役に立たないほどの緊急状態であるからこそ、「国会の報告は当然、実は事前承認が要るのではないか」との指摘（太田第15回小p. 9）もなされた。

したがって、非平時において個別法が役に立たないということの含意を、このような法の並行状態と、法の完全な空白状態とのうち、どこまで読み込むのが論点となる。地方自治法による関与を補助的なものと規定するならば、個別法では動かさないという認定の中身及び誰がそれを認定するのが難しい（荒見第15回p. 24）ものとなる。平時と非平時を分かつトリガーについての考えの整理が必要との意見も相次いだ。要件の厳格性にも関係して、「個別法と地方自治法等で一般的な非平時の枠組みがあるときに、国の側としては…やはり使い勝手のいいほうを選んで…非平時における地方制度一般の方をてこにして対応するということがあるといたしますと、それは法治主義の潜脱、精神にもとる」（宍戸第15回p. 12）。「個別法では対応できないから一般的な枠組みの方、補助的な枠組みを発動するのだということを確認する手続をしっかりと埋め込んでおくべきではないか」（同p. 12）という主張は頷ける。このような議論を回避するため、答申は、個別法が規定していない空白状態（個別法上の指示の要件に該当せず指示が行使できない想定外の事態⁽²⁴⁾）のみを対象とすることとした。個別法が機能しないとき限定の制度なので、上乘せ・横出し・裾切り等は行えないことになる。

第18回専門小委員会の論点整理で提出された資料では「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」であり、「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）。」と書き込まれることとなった。

また、そのほかに、個別法との関係性については、第18回における総括的な論点

(24) 「個別法が適用できない場合と書いてしまったときに、個別法で敢えて裾切りしているものについて、裾を伸ばすことができるようにしている、権限行使ができるかのような誤解を与えるのではないかということがあって、実はこういう表現」とした。

整理から「一般法に基づく対応は、個別法が想定しない事態が生じた場合に、国が必要な役割を果たす補充的なものであり、こうした補充性の要件を充足しているかどうかは、個別の権限行使の都度、適切に判断する必要があるか。」（pp. 10-11）と書き込まれた⁽²⁵⁾ことには大きな意義があるはずである。

一方でその指示権の主体が「各大臣」となっていることについては委員から「そもそも個別法が規定していない事態なのに関係し得る大臣がいるのか」「そもそも個別法とは全く無関係と解釈するしかない事態で、担当大臣が指示権を行使するという意味がよく分かりません。仮に各大臣が行使する場合を認めるとしても、『内閣総理大臣をはじめ』という表現は不可欠である気がします」（牧原第20回小pp. 26-27）と批判されたが、事務局からは「内閣法とか国家行政組織法では、世の中にある様々なことは必ず分担管理されているという前提になっています。そこで、いずれかの大臣の分担管理になるということを前提に、各大臣ということではないのかなと考えた」（田中行政課長第20回小pp. 27-28）と説明されている。

論点：発動の要件について

地方による関与

発動の要件について、当初案では地方との協議・同意等を要しないものとされていたことについては疑問の声が上がった。

例えば、「地域的に限定される場合であっても被害が甚大な場合や地方公共団体の対応能力を超え、あるいは地方公共団体相互間の連携が必要になる場合」としており、この場合に念頭に置いているのは都道府県であるわけだが、地方からの関与として、「都道府県の方から『助けてちょうだい』とやはり言わすべきではないか、言ったら言ったで普通の派遣とかそういうのが動くのではないか」（太田第12回小p. 17）。あるいは発動要件を国が認定するというのでは、「国がやりたいことを国が認定していくみたいな話になりますので、国自治体双方が納得できるような形」

(25) 答申では「なお、このような個別法の規定では想定されていない事態における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。こうした検証が、個別法の規定のあり方についての議論の契機とされることが期待される。」と述べるにとどまっている。

（荒見・同）を盛り込む必要があるのではないか。「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は、国だけでは決められないのではないか。」（土山第18回小p. 25）等の意見から、素案の段階では「緊急を要する場合を除き、必要に応じて十分な協議・調整が行われることを含め、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を前提として」（素案p. 17）と資料・意見提出要求が前置することで地方への配慮が組み込まれることになった。ところが成案時点においてはこの部分の書きぶりは「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。」（答申p. 20）と後退した修文となっている点は注意が必要である⁽²⁶⁾。

国会による関与

また、国会による関与の要否についても議論となった点である。地方分権改革の原則論と照らし合わせて、指示の対象が自治事務にも及ぶのであれば平成10年5月29日に閣議決定された立法指針と比べてもより加重された要件が設定されねばならないとしつつ、「国には国会があり自治体には議会があり、自治事務というのは基本的に議会の了解を経てやっているところ…自治事務に対して指示権や代執行を及ぼすということ」ならば、「それは非平時という言い方よりも緊急事態対応というところで、閣議決定というよりも国会」が関与すべきものなのではないか、地方分権を覆す例外状況を作り出せるのは国会を経た個別法が担うべきものとの基本原則があり、それは例外であることを担保せねば原則の侵害に当たるのではないかと、との指摘がなされた（土山第15回小p. 21）。また「内閣が宣言すればそれでよいという、そんな軽い手続であっていいかどうかという、私は大いに疑問で、せめて国会の関与は要るだろう」（太田第11回小p. 22）との主張に対して「立法で対処できるよりも短いスパンで何かをしなくてはいけないことがもし生じたとき、しかもそれを合意形成でやれない何らかの特殊な政治事情があったときにどうしますかということ」を今回の制度として提案している」（大屋第15回小p. 22）と委員同士での議論が分かれたところである。

だが、国会の事前関与については、最終的に盛り込まれることはなかった。つまり「国の補足的な指示」における「国」とは、各省大臣のことを指す。理由は、閣

(26) 山本委員長は「文章を整理して分かりやすいようにします」と引き取っている。

議決定が「相場」（田中行政課長第17回小pp. 4－5）だからであり、山本委員長が説明し田中行政課長が同意するように「閣議決定は個別の事例を想定していますから、同種の事態が原因となって、色々な補充的な指示が行われるときには、その都度閣議決定を行うことを想定しています。それと同様にその都度、国会での承認等を得るのは、やや機動性に欠けるので、閣議決定を踏まえて国会で立法が必要かどうか、どのように立法するかも議論していただくという流れになるというニュアンス」（山本第20回小p. 24）とのことである。

事後的な検証

一方で、「仮に緊急を要する場合に閣議決定だけでもろもろが進んでいくのであれば、事後的な検証というのがセットであるということを明記されるほうがいい」（横田第20回小p. 24）といった意見については「ここで個別法のあり方について議論するということは、前提として事後的に検証することも含まれ」（山本第20回小p. 25）とのことで、これに従って答申は「各府省において、どのような事態におい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。」（p. 20）とされた。検証の必要性自体については認められ、「指示権が発動された場合には必ず検証しなくてはならない」（第4回総会・山本委員長p. 26）ものとなっている。

要件については、最終回となる第21回専門小委員会でも土山委員がなお食い下がりで、「立法的対応のいとまがないとき」といった文言を加えることや、事後的な検証のため、立法的機構が何らかの形で関わる必要があるのではないか（pp. 12－13）としたが、「いとまがない」については書き込んだことでかえって「恣意的な運用の原因にもなる」として却下され、また検証に自治体加わることについては「地方公共団体に新たに義務を課す法律をつくる際には、地方六団体に対して事前に情報提供するものとされており、制度的にもしっかりそこは担保されている」（田中第21回小p. 13）との理由で不要と判断された。

国会の関与については第4回総会で重徳委員（立民）からも指摘を受けることになっており⁽²⁷⁾、今後も国会審議や制度運用上の論点となっていくだろう。

(27) 同じく国会議員である江島委員（自民党）は協議、事後の国会報告や国会承認の義務付けに反対した。

論点：「伝家の宝刀」

また、こうした制度は機能しないのではないかという指摘も複数の委員から相次いだ。指示したとして、それを地方側が無視した場合の実効性をどのように担保すべきか。「非平時」で事態が逼迫していることを所与とすれば、あらためて裁判に訴える等の手段をとるのは現実的ではない。そもそも指示の内容は国に代執行可能な事務とは限らない。

ではなんのための指示権創設なのか。「実際に、そういう代執行みたいなものが本当にできるのか」というと、私自身はかなり懐疑的で、特定の地域の実情に合わせた仕事を地方よりも国の方が上手にできるという根拠がどの辺りに求められるのかというのを私は少し分からない」、自治体は正統性を国とは別個に確保する存在であるのだから、「個々の自治体のところに、国が自ら責任を取るみたいな形で入っていくことは、かなり難しいのではないか」（砂原第15回小p. 14）と疑念の声が上がる。大谷委員は「そもそも相手方と合意形成して任意でできる行為であるところに、相手に義務付けをする要請権などをつくったとしても、それを発動するというのは要するにけんかを売ると同じことですから、通常はやらない」としつつ、「相互の合意形成で穏やかにやりましょうというところを促すためのデバイスとして、伝家の宝刀として置くなら置いてもいいけれども、それを使うものではない」「何らかの政治的事情等で合意がなかなか進まないようなときに、最後はこれがありますということをして国の政治的な意思として発動するのであれば、それはぎりぎりあり得る」と譲歩していく。今回の提案は「立法で対処できるよりも短いスパンで何かをしなくてはいけないことがもし生じたとき、しかもそれを合意形成でやれない何らかの特殊な政治事情があったときにどうしますかということをして今回の制度として提案している」（大屋第15回小p. 22）として理解されたようである。あるいは「個別法ができるまで、動きまでのつなぎみたいな形で使える権限、指示ができる権限が必要」（岡崎第15回小p. 23）との理解も示されている。指示権をちらつかせながら情報共有・コミュニケーションを言うのはSpeak softly and carry the big stick（穏やかに話せ、だが手には棍棒を持って）そのものである。

そもそもこういう制度を使うつもりで作るのかどうか、という議論はほかに荒見委員等からも提起されたが、結局事務方からはその点についての明確な回答をすることはできなかった。委員はあくまで「伝家の宝刀」として設計した感はあるが、立法者・運用者の意図がどう働くのかはわからず、有耶無耶になっている。ただ指

示権の客体として都道府県に加えて市町村まで加えられていることに鑑みるに、都道府県を動かす手はずは整えられているといえる（後述）。

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：階統制の整序

非平時においては階統制についても課題とされている。

現行制度が、市町村が、その規模・能力に応じて事務を処理する制度（保健所が例示されているように見えるが、それに限らない全般的な構造として書かれている）について、非平時において、地域ごとに事務の主体が異なる状況が好ましくない状況を生むとしており、答申は、国による調整とともに、都道府県の調整機能を重視する。「ウイルスは行政単位と無関係でありますので、個々の団体単位の対応を前提とした政策ではなくて、生活圏・経済圏を配慮した広域的な対策の必要性が前提だ」（田中行政課長第11回小p. 4）との理解から、「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は、国民の生命、身体又は財産の保護のため、様々な行政分野において、市町村の区域を超えて、生活圏・経済圏の一体性を考慮に入れた対応を行うことや、リソースを効率的に配分する必要がある」とするが、このような課題に対しては、国が所要の調整を行うほか、様々な事態に迅速かつ柔軟に対応できるよう、都道府県において調整を行うことが考えられるとして、調整における都道府県の役割が強調されるのである。このとき都道府県の役割は、域内の市町村を調整するとともに、これらから収集された各種情報について国に提供し、また国からの情報を市町村に届ける役割を果たす。このような場合の総合調整の実質は、統制であろう。

審議では、伊藤委員から、「非平時に都道府県を単位として行う必要性をどう考えるか…非平時において、国、都道府県、市区町村という形での情報流通あるいは一定の統一的な対応が求められるというような場合においては、やはり広域自治体としての都道府県の役割というものはい一定程度認める必要がある」（第11回小p. 18）として、都道府県優先を支持する意見が出されたが、「都道府県を介するのは冗長にすぎる」ので、「ワクチンについて指定都市が一定の対応をすべきだというのは、合理的な提案だと言えるのではないか」（牧原第11回小p. 20）等、事案によっては都道府県を介さず直接の対応を促す形をよしとする等、両方の意見が見られた。

答申の記述では、事務権限について個別法が規模・能力に応じて配分してきたものを非平時においては一律化しようとしており、「個別法において都道府県による所要の調整に関する規定…が設けられていない場合であっても、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の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため、都道府県において当該都道府県が直接処理する事務と、規模・能力に応じて市町村が処理する事務との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である」とする。多様な主体が担う地方自治は、バラバラであるからこそ地域に最適化され機能するが、コロナ禍等非平時においてそれは邪魔になるということだろう。

ここで想定されているのは入院調整の事務だが、感染症法上入院調整は保健所設置市区の事務だった。こうした保健所設置市区等の事務についての都道府県の役割は、自治法を考えるのではなく、「事務の性格によるので、今般の事態を踏まえて個別法を見直す際の視点ではないか」（太田第18回小p. 17、荒見第15回小p. 25等）との指摘もあった。それに対して答申の記述は、個別法改正を待って総合調整の役割が付与されるのではなく、都道府県が自ら直轄で処理している地域と保健所設置市との調整の役割を果たすことが「生活圈・経済圏の一体を考慮に入れた対応とか、リソースを効率に使わなくてはいけないという要請」（田中行政課長第18回小p. 21）に応える上で必要なのではないかとの考えから提案されたものであると説明されている。

都道府県の調整の考え方は、災害対策基本法等危機管理法制における政府対策本部設置後の国に対する総合調整権限の付与を参照したものであり（本答申でも大都市圏における調整として国の役割は登場する）、こうした国による都道府県を超えた調整（および指示）の仕組みに倣う形で都道府県に総合調整権限を付与し、国、都道府県、市町村（あるいは国→市町村）というヒエラルキーを出現させることとなる。

当然ここで、平時における道府県は政令指定都市の区域内においては当該事務を実施していないのであって、非平時における都道府県の調整機能がワークするのかという疑問が生じる。こうした点についても「それが果たしてどういう基準でそれを行い得るのか。実際行ったときに、最終的にどういう結果がもたらされて、何らかの課題は生じなかったのか」（伊藤第17回小p. 24）の検証が必要との意見が出さ

れている⁽²⁸⁾。もちろん、総合調整とは何なのか⁽²⁹⁾という議論についても詰める必要があるだろう。

こうした指揮系統の均質化の要求は、平時に関するこれまでの地方分権改革や自治制度改革の流れとは真逆のベクトルである。大都市制度改革を答申した第30次地方制度調査会答申においては、「指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると、指定都市における事務の処理については、都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えることを基本とすべきである」とし、「特別市（仮称）に近づけることを目指す」とされてきたことから、危機管理法制としての33次答申は例外の許容、もしくは路線転換となる。非平時へ向けた改革の方向性はきっと平時政策へも影響するだろう。

③ 大都市圏における都道府県の区域を超える調整：連携・協力及び一体性の醸成のため

大都市圏、とくに東京圏に関する対応という点は30次以降の地制調で繰り返し議論になってきた部分だが、今次地制調では危機管理法制の文脈から登場した。

念頭に置かれた事案としては、感染初期において、「県をまたいだ移動」の自粛が要請された際、感染拡大を抑えるためには隣接県との連携が不可欠となった事案があった一方で、飲食店への営業時間短縮の要請などをめぐって東京都と財源的余裕のない他県の間で足並みが揃わず東京から隣県に宴会に繰り出すというケースが懸念された事（第12回小p. 6）等「難航した際には国が決めることなのか、地方公共団体が決めることができることなのかということについて意見の乖離、齟齬が

- (28) 関連して、第8回と第9回の専門小委員会では指定都市市長会および東京都に対するヒアリングが行われた。このうち指定都市市長会からは「指定都市が自ら医療機関や宿泊療養施設を確保するという法制が素直である」（第8回p. 22）「ふだんおつき合いがあるのは指定都市の方…それを緊密にしているのは多くの指定都市だ」（p. 26）と、調整についても都道府県に比して「現場力」に優れると主張する。また、市町村が接種事務を担うのに対してワクチン確保は道府県を通じてなされることなどから様々な問題が生じた（同p. 23）等、都道府県との関係性について優位性を主張しつつ一般法における権限移譲の要望を出していたほか、危機管理法制についても、新型インフルエンザ等対策特別措置法が都道府県を実施主体としていることから問題を生じており、災害救助法改正に倣った指定都市への移譲が求められている。指定都市市長会の提案の背景には特別自治市構想があり、都道府県を介した関与を嫌う。
- (29) 「総合調整」とは、各機関の活動又は行為がその目的、手続、手段、経費等の見地から相互に調和して行われるように必要に応じた措置をとること。具体的には、助言、要請、勧告等により、双方向の意思表示を経て調整が行われる。（デジタル地方自治研報告書p. 11注8）

あったことが一つの要因だったのではないか」（田中行政課長第11回小p. 3）という問題意識である。

結論として、答申は「新型コロナ対応で見られたように、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態は、都道府県の区域をも超えて広がり、広域的な対応が求められることがある。」「大都市圏において特に顕著である」が、「特に、東京圏については、九都県市首脳会議による広域的な調整の枠組みが設けられているが、他の大都市圏と比べても人口規模が突出しており、都県域を超えた観点からの調整によって圏域で更なる一体的な対応を行う必要性が高い。」「関西広域連合のように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…は、平時から設け、体制の構築とともに運用の実効性を確保しておくことが必要である」とした。

こうした一体性や連携の必要性について、既存の枠組みとしては、東京圏における九都県市首脳会議や関西広域連合がある。答申は、両者を比較したうえで、関西広域連合は休業要請、医療連携、住民への統一メッセージ等様々な広域行政が推進されているものと評価する。

一方で、危機管理法制として考えた場合、首都圏と関西圏の最大の違いは、連携・協力の体制に国の主体的な関与が加わる可能性について俎上に載せられることであろう。かつて国の行政委員会である首都圏建設委員会や首都圏整備委員会が計画の策定・実施に関して関係行政機関及び関係自治体に対する勧告権を持った事例がある。政治責任の観点からも「関西は関西広域連合があったからある程度調整ができたのだとして、首都圏では全く広域の枠組みが機能していないから災害が起こったときに大変なことになったのだとした場合、…最終的にやはり国が責任を取らなければいけないというのであれば、それは今の地方自治の原則に反してでも首都圏整備委員会の新しい版を、21世紀版をつくるということになるでしょう」（牧原第12回小p. 21）といった言及もなされている。

いずれにせよ、ほかの大都市圏と比べて首都圏については東京という突出した存在があることが焦点になる。したがって、首都圏は「面積的にも人口的にも、あるいは国との関係でもやはり非常に大きな課題を抱えているということですので、非平時において国も何らかの形で関与するような調整のスキームを考える余地というのはあるのではないか」（伊藤第12回小p. 14）という意見が支持されることになっ

ていた。

その際の枠組みとしては、①関西圏における関西広域連合のように都県を越えた圏域の水平的な調整を行う枠組み、②国が都県を越えた圏域の調整の役割を果たすこととする枠組み、③都県等と国とが協議により調整を行う枠組み等が提案されたが、「非平時が発生してからこういう枠組みを設けても有効に機能しないと考えると、平時からこういうことが求められるのではないか」（田中行政課長第15回小p.6）として、非平時への備えのためとの名目で常設の枠組みを設けることが複数の委員から支持され答申に盛り込まれることになった。今後こういった働きかけがなされるのか注目される。

（3） 情報共有・コミュニケーションの課題と対応

地方分権一括法による改正を経た自治法は、国が自治体から必要な情報を得る手法について「資料の提出の要求」の項を設けている（第245条の4第1項）。自治体からの要求については制約がないのに対して（同上第3項）、国から自治体への資料の提出の要求は、担当する事務について、自治体への技術的な助言・勧告をするため、あるいは事務の適正な処理に関する情報を提供するために行われるものとされているが、コロナ対応時のような国の関連施策の立案のための情報収集が必要になる場合については法的な規定が欠けているのではないか。国と地方の協議の場も、日々刻々と変わっていく事態にどう対応していくのかというレベルの意思疎通についてまで大臣や六団体代表というチャンネルでは窮屈だ、という指摘が総務官僚の手によるものとして、『地方自治』誌上でされている（田中2023：10）。国が企画・立案する機能を発揮するための情報をいかに「末端」たる自治体から収集し、それをもとにした政策を指示として自治体へ行き渡らせるかの方策ということであろう。

答申では次の通り書き込まれた。「新型コロナ対応に際しては、国が、現行制度で認められている地方公共団体に対する技術的助言・勧告等以外にも、新型コロナに対する基本的な対応方針の検討や、ワクチンの確保・配分や水際対策など、直接措置を講じる上で、地方公共団体から必要な情報の提供を受け、また、地方公共団体との間で十分なコミュニケーションを図る必要性が認識された。」「こうした必要性を踏まえ、国による事態対処に関する基本的な方針の検討や、国が直接講じる措置、あるいは、地方公共団体に対する助言や指示を適切に行うことができるよう、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

きである。」

「双方向の綿密なコミュニケーションを適切に確保するため、デジタル技術の活用や、必要に応じ、リエゾン派遣、一對一の連絡体制の構築等による対応が考えられる。加えて、国から地方公共団体への通知については、その内容、発出の時期・方法等について地方公共団体の自主性・自立性や、事務処理上の必要性にも配慮した上で、処理基準、技術的助言・勧告、情報提供等の法的性格を適切に区分し、明示するなどの工夫をすべきである。」

情報共有の点については、並行権限の関係についても話題に上がった。太田「国が必要な情報を自分で取りに行く。これは関与ではないが、地方公共団体の仕事に影響を与えるわけで一定の手続が用意されています。積極的疫学調査とかの感染症法15条とか、そういう情報収集のところには並行権限がかなり書き込んであるのです。これの使い方、あるいはこの部分をどうするか。もちろん情報をよこせと言われる側に負担をかけますので難しいのですが、並行権限という問題は少し考える必要がある」のではないかと提起したが、審議の中では特に議論は深まらなかった。

(4) 必要な職員の確保の課題と対応

感染症の拡大に伴い業務が逼迫し、いわゆる目詰まり問題がおきたことに対する手当てとしていかに職員を確保するかという課題が出発点となり、応援派遣の法制化について検討されることとなった。

個別の危機管理法制においては、既に派遣のあっせんや応援の調整といった国の役割が定められていることを受け、個別法に対する補完的な役割を担わせるため自治法の危機管理条項にも国の役割について同様の規定を置くことや、応援に関する法的根拠を与えることについて議論となった。自治法252条の17が規定するのは派遣など身分の併有や給与負担のルールにとどまり、応援については法律上の根拠はない。しかし危機管理法制の中では一部の場合に応諾義務が設けられているものもあり、これを自治法で規定するものが企図された。新型インフル特措法では国のあっせんの規定がないのだが、実際には厚労省において応援の調整が行われていた実態なども紹介されており、こうした点を補おうとする趣旨と考えられる（第12回小p. 5）。

答申では、次の通り書き込まれた。「当該地方公共団体において業務の実施体制を十分に確保することが困難であると判断される場合には、他の地方公共団体に応援や職員の派遣を求めることが考えられる。」「災害対策基本法では、事態の態様によっ

ては、地方公共団体間の調整では必要な職員が確保できないおそれがあることから、国の役割として、職員派遣のあっせんや、応援の広域調整を行うこととされている。」

「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、地方公共団体が個々に調整することが困難であり、国民の生命、身体又は財産の保護のための措置が的確かつ迅速に実施されるようにするため必要があると認める場合には、国が地方公共団体間の応援や職員派遣の調整の役割を担うことを明確化するべきである。」

「具体的には、特に緊急を要する場合を除いて、地方公共団体の求めに応じ、国が応援の要求・指示や職員派遣のあっせんを行うものとする、…災害対策基本法等と同様に、それらに応じる余力がない場合等の正当な理由がある場合を除いて、地方公共団体は応援や職員の派遣を行わなければならないものとするのが考えられる。」

だが、そのような非平時状況において、そもそも調整しようにも人材そのものに冗長性がなければ人的にスライドさせることはできない。どのようにして人材をリザーブするのか、そもそもこの間地方公務員を減らしてきたことによるひずみがコロナで顕在化したのであって、リザーブ人材の確保には国民的合意が必要（大山・荒見第12回小）といった課題は今後も残される。

また実効性確保についても具体的な要件や効果はそれぞれの事態に応じるものであって、「応諾義務を入れるぐらいしか思いつかないし、それで何の意味があるのか」

（太田第12回小p. 16）、応諾義務は「相手の好意の範囲でやってくださいという話をすっ飛ばして、お前の気分がどうだろうがやらせるんだという話をしてしまうというのは普通やらない」「いざとなればそれを発動するからねという最後の脅しとして置いておくものであって現実には使われないであろう」（大屋第12回小p. 25）と自治法に一般的に書くことの有効性について疑問視する意見があり、また「非平時に外部の人材を、要はマンパワーを補充すれば回るという発想自体が、これだけでいいのか」

「実際に外部からの派遣を増やすという方向性でどれだけのことが対応できたのか…検証したほうがいい」「外から職員をもってきたときに、自治体現場の脆弱な対人の部分をちゃんと補強できているのか」（荒見第12回小p. 19）等懐疑的な意見が出されている。そもそも論として、応援等法律上の措置がないことを実施してきたことについては、ネガティブな意味を持つとは限らず、「一般論としては自治事務で柔軟にやりましたという」（土山第15回小p. 21）表現で語られるべき性質のものでもある。

委員たちの疑問に対して、「自然災害のときなどには、こういう応援とか派遣とかというのが行われ、目覚ましい実績もある一方で、人手の確保については自分の経験

上やはり苦勞するということがあります。ですので、現実に総務省の人材派遣のスキームも法律の根拠なしでやっていますが、かなり苦勞して、地方三団体の協力もいただきながら行っている」（田中行政課長第12回小p. 14）と事務局から法制度上の根拠が必要と主張があり、答申に盛り込まれることとなった。

おわりに

地制調以前への注目

本文でも述べた通り、本答申は、地方自治・地方分権改革の「ポイントの切替え」が目指されたものであり、2000年分権改革の路線から大きく転換が図られた野心作である。特に補充的指示権の創設は自治法上の関与の類型を書き換えるものとなっており、関係者の関心は大きい。これまでの原則を翻すのであれば、コロナ禍において国と地方公共団体の一般ルール（関与の体系）のせいで起きた障害と、それを破ることで起こる地方自治の本旨の侵害についての比較衡量の観点が必要だが、答申は必要性を論じるのみで具体的な検証がなされていない。地方分権推進計画に「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」は例外だと書かれていると言うが、いかなる理由とどれほどの議論から当時の計画にこの文言が組み込まれたのかは紹介されていないし、自治法に書きこむことで原則が骨抜きにされかねない懸念はぬぐえない。憲法との適合性についてどう考えるべきなのかも今後議論が必要になるかもしれない。

近年の地制調の審議は、専門小委員会での議論を中心に進行している。専門小委員会を構成するのは、総会の委員から利害関係者を除いた学者委員である。学者委員は、コロナ禍をきっかけとした「ポイントの切替え」について賛成した委員ばかりではなかった。ただ、委員達は、たびたび反対であるニュアンスで論じながらも、事務局側の前のめりな姿勢を前にすると、制度化するのであればこのような書き方では問題があるのではないか、といった論法を用い、結局のところ制度化実現の知恵袋として機能した印象がある。

もちろん、学者たちがそのような言動をとったことには理由もある。本稿前半で論じたように、各テーマは地制調に持ち込まれたときには既に相当程度が固められた状態になっているものだからである。特に開催回数の少なかった今次地制調での審議は各テーマについて検討する機会は数回に限られ、そのなかで各委員が発言するチャンスは各回2、3回程度になる。個人が強く反対したところで、事務局およびそれと共同歩調の委員長によっ

て「認識」が述べられることで押し通される場面はこれまで幾度となく繰り返されてきた。

だが総務省側のプランが崩された事例もこれまで幾度かあったのも事実である。直近では、32次地制調において、2040研で提唱された圏域の制度化をめぐることは、六団体をはじめ各種関係団体が協調して反対の論陣を張り、これを地制調に持ち込ませることを阻止した。33次地制調において、このことは「トラウマ」として複数委員から言及されるほどである。ほかに町村議会のあり方研究会に載った「集中専門型」と「多数参画型」議会のあり方についてもメディア等を通じて反対の声が巻き起こり、これを潰した例もある。

これらに共通しているのは、地制調以前の段階で、研究会報告書の段階で反対の声を糾合するのに成功したことにある。今次地制調であれば、少なくともデジタル地方自治研の報告書については、関係者はより深刻に受け止め、反対の声を糾合させる必要があったのではないだろうか。民主党政権下の地制調など政権基盤が不安定であった回を除くと、反対するのが地制調の俎上に載った時点であっては、遅きに失したものとなっている。ただ、そうした総務省内研究会には地制調の委員である研究者もメンバーになっている。地方自治への理解ある研究者の存在が不可欠である。

地方団体の結束を

答申案への賛否をめぐる、学界のほかには鍵となりえるのは、拒否権プレイヤーといっても良い地方六団体の動きである。だが意外なことに、補充的指示権の創設自体について、地方団体はこれまで大きな反対の声をあげてはいない。総会メンバーでもある六団体は、何度かのヒアリングの機会において、手続きに関して、全国知事会が「閣議決定の前に国と地方公共団体との協議を行う仕組みとすべき」ことを要望し、また全国市議会議長会が「その発動の要件を厳格に規定するとともに、発動する際には関係する地方公共団体との協議や意見聴取の手続きを設けるなど、緊急性と適正手続の双方に目配りをした仕組みを設ける必要」があると、事前協議制の導入を求めた。また運用について全国町村会が「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」とした。また知事会は関係自治体と、市議会議長会と町村議会議長会は関係団体との協議と、協議の相手方については若干の違いはあるものの、補充的な指示権を行使する事前に地方公共団体と協議をし、意見を聞くべきとの意見は六団体それぞれから何等かの形で出された⁽³⁰⁾。しかし、制度の導入

(30) 都道府県議会議長会は「適切な手続を経て行使してほしいということを申し上げているので、全国都道府県議会議長会として何か具体的なものを言っているわけではない」と述べている。

そのものについて、地方自治の擁護や地方分権改革の路線からの逸脱である点については特に強い反対の声を上げたとはいえない。

今次地制調で、地方団体の動きによって制度の修正に成功したほとんど唯一の事例としては、補充的指示に関係して、国が市町村に対して（都道府県を經由せず）直接指示することができることとされたことである。指定都市市長会は「指定都市は、消防機関や医療機関、保健所、地方衛生研究所等の高度で専門的な人的・物的資源を有しており、現場で起きている正確な状況を迅速に直接国へ伝えることができるだけでなく、非平時に国の指示に基づき的確で迅速な判断や対応が可能である」として、実動力（彼らは「現場力」「総合力」と呼ぶ）のあることをアピールし指示の客体として指定都市を直接国が指示できるようにすべきとしてきた⁽³¹⁾。だが指定都市市長会の主張はかねてからの要望である特別自治市制度の創設による道府県を飲み込む形での同列化が念頭にある。指示の客体として政令指定都市以外の市町村が含まれてしまうことに関心があったわけではないだろう。

都道府県を関与させない頭ごなしの（空飛ぶ）指示は、都道府県と国の権限をめぐる混乱を招きかねず、あるいは事実上都道府県の調整機能を国が剥奪する事態が起り得る。都道府県にとって、頭ごなしの指示が規定されたことは、国の指示に従わない・あるいは無視する戦術が通じなくなることは想像に難くないはずである。つまり、ここでの指定都市市長会の要望は地方自治の擁護や全体の自治体共通の利益ではなく、政治力のアピールに固執したに過ぎないものと言わざるを得ない。

地方制度調査会は、かつてのような自治制度改革の中心的なアリーナとしての位置付けを失ったと言われて久しい。だが、内閣総理大臣の諮問機関であり権威ある審議会であるがゆえに、持ち込まれた記述について一致した反対をしなかったり、あるいは議論しなかったとしても、答申に書き込まれれば正当性・お墨付きを付与することになる。地制調答申は政府文書で繰り返し引用されることになるものである。

地方団体としても、補充的指示権について、非平時状況に限ったものであるからとして安心していただけるだろうか。沖縄をめぐる問題や、あるいは原発事故に関連した問題等、当時の政府にこの制度があったらどのように用いたか考えても安寧でいただけるだろうか。六団体の早い段階での、しかも結束した行動が地方自治のあり方についての総務省に対するカウンターパートとなり得るはずである。

(31) 「第33次地方制度調査会における非平時に着目した地方制度のあり方に対する指定都市市長会要請」（2023年9月19日）

総務省に向けて、規制改革会議やデジタル行政改革会議等と戦う役割を期待する声は地制調のなかで学者委員から聞かれたところである。「標準化が指揮を執る」Standardization Takes Command（斎藤2023：3）状況が作り出される中において総務省に戦えというのであれば、戦う武器を供給する必要がある。地制調での議論には、そうした役割を期待したい。

新たな統治スタイル

他の項目についても触れねばならない。

地制調の答申にありがちなことだが、3つの柱間の関連性は低い。本稿で整理したように、それぞれ違った出自と文脈があったものが地制調で合わさったに過ぎないから致し方ない部分もある。だが今回の取り合わせは極めて悪い。コロナ禍対応をめぐるこれまでの地方自治や地方分権改革の路線を転換させ危機管理法制を盛り込むこととなった今次地制調答申は、自民党政権が進めようとする憲法改正における緊急事態条項を盛り込むための露払いの役割を果たす可能性がある。

また、冒頭紹介した「情報共有によって国と地方の関係を組み替えていこう」というメッセージ（牧原第18回小p. 27）についてどう考えるべきか。非平時においては、トップダウンの指示権に前置する形で、自治体からの情報や意見提供を求めるものとした。だがこの情報や意見提供は、あくまでその後の指示のために必要な準備に過ぎない。情報共有はボトムアップの姿を持ちながら、自治体を手足として機能させる手段でもある。今回合わせて行われる地方自治体の二層制に関する階統制の整序は、国の意思を貫徹させるための通り道を整備するものとなる。従順な都道府県によって批判や反対の声はフィルタリングすることが可能になる。しかもこの答申において、同時に、指定地域共同活動団体という協働の受け皿を法制化したことについては先の大戦期を彷彿とさせるものであり、懸念せざるを得ない状況を生み出している。国→都道府県→市町村の階統制が整序された上、さらに市町村から指定地域共同活動団体を通じた地域住民に至る国家総動員のための縦の系統が出現したではないか。

また、自治体間連携の場面での情報共有は、後ろ向きの未来像をめぐるには縮小、脅しのための道具として機能することは本稿でも指摘した。デジタル化で共有される情報は自治体でコントロールすることは不可能なほどに発展していこう。そのとき中枢部にいる存在こそが情報流通を握る地位を手に入れることができる支配的地位を得るプレイヤーになり得るが、それは国以外はあり得ないことになる。要は、情報共有は、国が思う施策

をスムーズに実施するため盲目的な自治体に与える恩恵であり、潤滑油である。だがこのとき地方に共有される情報はあくまで当該圏域のものであって、日本国全体が沈んでいく状況において国は自らの失敗の責任を自治体に転嫁することが可能になる。発想としては消滅可能性自治体論を提起し地方創生施策のもとで社会増の競争をさせてきたのと変わらない。

「対等」なき「協力」の時代

本報告書が「連携」とともに「協力」の語を用いることとした点はキー・コンセプトとされる（cf. 三橋2022）。32次地制調まで「連携」の語を単独で用いてきたことと、今回「協力」の語をセットで用いることの意味はどこにあるのだろうか。

本稿冒頭から述べている通り、33次地制調はコロナ禍対策を踏まえた危機管理のあり方が問われている点が32次と最も異なる環境設定上の変化であるが、「協力」の語が、こうした状況を受けた行政局長の論稿に登場するのは偶然ではあるまい。吉川論文を再び引用すると、「地方分権改革が目指したのは、国と地方を対等・協力の関係にすることでしたが、分権改革の20年を振り返ると、『対等』が意識されすぎ、国も地方も『協力』を忘れがちだった面は否めない」（吉川2022：15）。ということは、「連携・協力」の語は、分権改革の際の「対等・協力」を置き換えたものとして意図されたものではないだろうか。吉川論文が分権改革時と比較してコロナ禍を踏まえて必要性を強調した「協力」概念は答申に15回にわたって登場してくる。

33次地制調答申で確認すると、コロナ禍による「敗戦」からの復興策として新たな国地方関係に登場する「連携・協力」は、国による指示権やDX推進を手段として推進される考え方となっていることがわかる。本答申における「連携・協力」の語は主として政府間関係について用いられる概念であり、公共私連携については「連携・協働」の語が用いられて区別される。

先にも指摘したが、答申は自治体と国が協力し合うと言うが、結局制度は一方向的にしかつくられない。「情報共有」は「国が、初動対応の基本的な方針や、国際的な要請等を踏まえた対応を採るための…基本的な方針の策定等の実効性を担保する」（答申pp. 18－19、傍点引用者）ものにすぎず、自治体から国への指示権が付与されるわけではなく、当然、国に対する代執行訴訟の制度もない。答申が謳う「新たな時代に即した住民本位の地方自治の姿」において「対等」の語は一度たりとも登場しない。「対等」なき「協力」レトリックは欺瞞である。吉川論文では、2000年以降の「協力」が欠けた状態を象徴するものとし

て、違法確認訴訟制度の導入等が「やむを得ない対応だった」（同：5）とされているが、それを踏まえて、今回「ポイントの切替え」として創設される危機管理法制としての指示権の創設は、「協力」の象徴的な制度であると位置付けられているのである。

こうして新たな国地方関係として、国の必要に基づいて自治体に求められる「連携」は、国への「協力」の名の下に推し進められるものであり、分権改革以降の連携概念が曲がりなりにも自治体側の事情に端緒が置かれていたこととは根本的に異なる。

本答申を受けた法改正案は本稿執筆時点の2024年3月には既に第213通常国会にかけられていて、可決される見込みである。法学者等の分析を含む学界横断的な動きにも注目していきたい。

（ほりうち たくみ 北海学園大学法学部准教授）

キーワード：地方制度調査会／補充的指示／指定地域共同活動団体／非平時／階統制

【参考・引用文献】

- 今井照（2023）「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（2024）「『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」『自治総研』545号
- 植田昌也（2022）「『地域コミュニティに関する研究会』報告書について」『地方自治』896号
- 斎藤誠（2023）「地方自治における標準と標準化——法的・政策的な位置付けの史的計測（上下）」『地方自治』903・904号
- 白水伸英（2023）「『デジタル田園都市国家構想』の推進について（前後編）」『地方自治』906・907号
- 田中聖也（2023）「新型コロナウイルス感染症対策に何を見るか」『地方自治』902号
- 中西則文・永渕智大（2022）「『デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書』について」『地方自治』897号
- 堀内匠（2013）「第30次地方制度調査会答申の読み方——都市機能の『集約とネットワーク化』をめぐって」『自治総研』418号
- 堀内匠（2020）「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』を読む」『自治総研』502号
- 堀内匠（2024）「2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会」『北海学園大学法学研究』59巻

- 三橋一彦（2022）「国と地方の『協力』『連携』に関する一考察 — 『デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書』を基に —」『地方自治』899号
- 山中雄次（2018）「地域運営組織の体制に関する一考察 ～ 地域の主要なアクターとなりえるか～」『作大論集』第8号、2018年3月
- 吉川浩民（2022）「協調と連携の国・地方関係へ～コロナ禍とデジタル化を踏まえて～」『地方自治』890号