

2024年地方自治法の一部を改正する 法律案に関する国会審議

坂 本 誠

<要 旨>

「地方自治法の一部を改正する法律」（令和6年法律第65号）の国会審議過程を整理した。同法案は「①デジタル化」「②補充的指示権の創設（国と自治体との関係の特例）」「③指定地域共同活動団体制度の創設（公共私連携）」の3項目から構成されるが、①デジタル化については、公金収納事務のデジタル化（eL TAXの活用）、サイバーセキュリティ対策の一元化、システムの標準化・共通化と自治体の自主性・自立性との関係、自治体に対する財政支援が論点となった。②補充的指示権の創設に関しては、立法過程における地方自治体の意見の聴取・反映の状況、立法事実（個別法との関係など）、地方分権改革や地方自治の本旨との整合性、指示権行使にあたっての要件および事前・事後の手続きが議論された。③指定地域共同活動団体制度については、立法事実、地域の共助に行政の代替的役割を担わせることへの懸念、指定地域共同活動団体に関する財政措置、恣意的運用のリスクが議論の対象となった。

1. はじめに～本稿のねらい

本稿は、2024年6月19日に成立、同月26日に公布された「地方自治法の一部を改正する法律」（令和6年法律第65号）の国会における審議過程を整理することを目的とする。今回の地方自治法改正は、政府は《非平時》に限定された規定であるとの見解を示しているが、地方分権改革を通じて確立された事務区分や関与のルールを変更するものであり、国と地方の関係において制度的に「集権」に向けた変化をもたらす出来事である。さらに、デジタル化や公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）に関する重要な制度改正も含まれている。

地方制度調査会の審議過程および答申の内容については、堀内（2024b）が詳細に報告

している。また、答申に盛り込まれ、今回の改正法で法制化された補充的指示権の内容に関しては、今井（2024）が論点を丁寧に整理している。さらに、今井・自治総研編（2024）は、地方自治法改正の内容を逐条的に詳説している。本稿では、これらを踏まえつつ、国会における審議過程に焦点を当て、その内容を紹介する。

本稿の意義は次の2点にある。第1に、本改正法が抱える論点を国会における審議を通じて整理し、提示することである。本改正法は自治体側にとっては「棒を飲むようなこと」⁽¹⁾であったが、にもかかわらず、学界を含めて地方自治関係者の間で大きな議論は起こらないままに法案の成立に至った。また、国と地方団体とのやりとりは非公開で行われたため、知事会が総務大臣に提出した提言書等⁽²⁾を除いては、議論の内容が十分に共有されることはなかった。その結果、改正案の内容について議論を深める機会は限られたまま現在に至っている。本稿が改正法の課題を再認識して検証を進める機会となることを期待している。したがって、本稿の主要部において筆者の見解は必要最小限にとどめ、議論の整理に重点を置く。

第2に、新たな制度の解釈や運用にあたって、国会での審議内容が一つの指針となりうる点である。全国知事会長を務める村井嘉浩宮城県知事は参考人質疑（2024年5月21日⁽³⁾衆議院総務委員会）において、改正案に理解を示しつつも将来的に拡大解釈されることを懸念し、それを防ぐために「国会の議論が非常に重要であり、それは議事録に残るので大きな意味を持つ」と述べている。この点においても、国会でどのような議論が行われたのかを記録に留めることは重要であると考ええる。

地方自治法改正の内容は、大きく分けて「①デジタル化」「②国と自治体との関係の特例」「③公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）」の3項目から構成される。本稿ではこれらの項目別に順番に整理を進めていく。

1. デジタル化

公金の収納事務のデジタル化（地方税共同機構への収納の義務化）

- (1) 第33次地方制度調査会第4回総会における平井伸治委員（鳥取県知事・全国知事会副会長）の発言を参照
- (2) 全国知事会は、政府に対する3度にわたる提言・要請の内容を自ら公表している。①「国の補充的な指示の創設についての提言」（2024年1月23日）、②「地方自治法改正案の閣議決定を受けて」（2024年3月1日）、③「国の補充的な指示の制度化についての提言」（2024年5月10日）
- (3) 以下、国会本会議・委員会の開催日については、「2024年」を省略して月日のみ記載する。

情報システムの適正な利用等（情報セキュリティポリシー策定の義務化）

2. 国と自治体との関係の特例

資料と意見の提出の要求

調整の指示

生命の保護の措置に関する指示

国や都道府県による応援の要求および指示

3. 公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）

市町村と地域の多様な主体の協力

指定地域共同活動団体制度の創設

今井・自治総研編（2024：8－12）を参照

2. 審議経過の概要

3月1日に法案が提出されて⁽⁴⁾⁽⁵⁾以降の審議日程は以下の通りである。会派について

(4) 第33次地方制度調査会の答申から法案の閣議決定まで70日余りと短期間で法案が提出されたことについて、吉川元議員（立憲）は、拙速な法案化ではないかと指摘した。これに対して松本剛明総務大臣は「答申から答申を踏まえた改正案が国会に提出されるまでの期間につきましては、検討される改正の内容であるとか、答申が行われた時期と国会の開催のタイミングとの関係など様々な事情によるもの」と答弁している（5月14日衆議院総務委員会）。

なお、第29次地方制度調査会以降、地方制度調査会の答申が公表された日から、当該答申を踏まえた地方自治法の改正案が国会に提出されるまでの日数は、「衆議院議員おおつき紅葉氏提出『地方自治法の一部を改正する法律案』に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質213第74号：令和6年4月16日）によれば、以下の通りである。

第29次「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」：286日

第30次「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」：266日

第31次「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」：359日

第33次①「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」：65日

第33次②「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」：71日

(5) 内閣法制局における法令案の審査は、2023年12月中旬から、内閣法制局において予備審査が開始され、以降、継続的に、改正法案の原案について、法律的、立法技術的な観点からの検討が行われたとされる（「衆議院議員おおつき紅葉氏提出『地方自治法の一部を改正する法律案』に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質213第74号：令和6年4月16日））。地方制度調査会の答申は、第4回総会（2023年12月15日）においてとりまとめられた後、同年12月21日に首相に手交され、これを正式な答申日としているが、法令案審査のプロセスは答申以前から始まっていたことになる。

は略称で示している⁽⁶⁾。衆議院総務委員会における質疑時間は合計で11時間、参議院総務委員会における質疑時間は合計で10時間41分だった。なお、首相が本会議や委員会での質疑に出席する「重要広範議案」には含まれなかった⁽⁷⁾。

(1) 本会議および各院総務委員会

【衆議院】

5月7日	衆議院本会議	趣旨説明 代表質問： おおつき紅葉（立憲）・阿部司（維新）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民）
5月14日	総務委員会	法案質疑： 古川直季（自民）・中川康洋（公明）・吉川元（立憲）・藤岡隆雄（立憲）・中嶋秀樹（維新）・中司宏（維新）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民）
5月21日	総務委員会	参考人質疑： 山本隆司（東京大学大学院法学政治学研究科教授・第33次地方制度調査会専門小委員会委員長）・磯崎初仁（中央大学副学長・法学部教授）・村井嘉浩（全国知事会会長・宮城県知事）・永田尚三（関西大学社会安全学部教授）・白藤博行（専修大学名誉教授・弁護士） 質疑者： 川崎ひでと（自民）・道下大樹（立憲）・阿部司（維新）・平林晃（公明）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民）
5月23日	総務委員会	法案質疑： 福田昭夫（立憲）・岡本あき子（立憲）・阿部司（維新）・吉田とも代（維新）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民） 委員会の最後に、自民・公明・維新による修正案提出 「第二百五十二条の二十六の五に次の一項を加える。 4 各大臣は、第一項の指示をしたときは、その旨及びその内容を国会に報告するものとする。」

(6) 会派の正式名称は以下の通り。

衆議院の会派：自由民主党・無所属の会（自民）、立憲民主党・無所属（立憲）、日本維新の会・教育無償化を実現する会（維新）、公明党（公明）、日本共産党（共産）、国民民主党・無所属クラブ（国民）・有志の会（有志）・れいわ新選組（れいわ）

参議院の会派：自由民主党（自民）、立憲民主・社民（立憲）、公明党（公明）、日本維新の会・教育無償化を実現する会（維新）、国民民主党・新緑風会（国民）、NHKから国民を守る党（N党）

なお、参議院総務委員会に所属する広田一委員は会派に属していない。質問主意書を提出した神谷宗幣・参議院議員は、会派には属していないが、参政党副代表兼事務局長を務めている（いずれも執筆した2024年9月上旬時点）。

(7) 重要広範議案に指定されたのは、重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律案、子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律案、食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案、出入国管理及び難民認定法等の一部を改正する法律案の4法案である（「首相が審議出席『重要広範』に4法案 経済安保や子ども」日本経済新聞2024年3月7日配信）。

5月28日	総務委員会	<p>法案質疑：吉川元（立憲）・阿部司（維新）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民）</p> <p>討論 おおつき紅葉（立憲）＝政府案に反対・修正案に賛成⁽⁸⁾ 吉田とも代（維新）＝政府案・修正案ともに賛成 宮本岳志（共産）＝政府案・修正案ともに反対</p> <p>採決：修正案・（修正部分を除く）政府案→ともに賛成多数により可決</p> <p>附帯決議：自民・立憲・維新・公明・国民の共同提案→賛成多数により可決</p>
5月30日	本会議	<p>討論：吉川元（立憲＝反対）・中嶋秀樹（維新＝賛成）・宮本岳志（共産＝反対）</p> <p>法案採決：賛成多数により可決（賛成＝自民・維新・公明・国民・有志、反対＝立憲・共産・れいわ）</p>

【参議院】

6月5日	本会議	<p>趣旨説明 代表質問：岸真紀子（立憲）・高木かおり（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）</p>
6月6日	総務委員会	<p>法案質疑：野田国義（立憲）・西田実仁（公明）・高木かおり（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）・浜田聡（N党）・広田一（無）・岩本剛人（自民）</p>
6月11日	総務委員会	<p>参考人質疑：牧原出（東京大学先端科学技術研究センター教授・第33次地方制度調査会委員）・小原隆治（早稲田大学政治経済学術院教授）・東健二郎（一般社団法人コード・フォー・ジャパン・滋賀県日野町政策参与）・本多滝夫（龍谷大学法学部教授）</p> <p>質疑者：藤井一博（自民）・小沢雅仁（立憲）・西田実仁（公明）・高木かおり（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）・浜田聡（N党）・広田一（無）</p>
6月13日	総務委員会	<p>法案質疑：岸真紀子（立憲）・高木かおり（維新）・音喜多駿（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）・浜田聡（N党）・広田一（無）</p>
6月18日	総務委員会	<p>法案質疑：岸真紀子（立憲）・高木かおり（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）・浜田聡（N党）・広田一（無）</p> <p>討論 小沢雅仁（立憲）＝政府案に反対・修正案に賛成 高木かおり（維新）＝政府案・修正案ともに賛成</p>

(8) 委員会採決に際しておおつき紅葉議員（立憲）は、「立憲民主党は、最低限、国の関与の原則の維持と緊急性の明記、自治体との事前協議、調整の義務化、国会の関与と事後検証の義務化、個別法の見直しを柱とする修正をすべきとの要求項目をまとめましたが、受け入れられなかったことから、政府案には反対といたします。また、国会への事後報告を求める三党共同の修正案については、不十分ではありますが、国会の関与に資することから、賛成いたします」としている。なお、立憲民主党による修正要求項目の原文（2024年5月16日付）を末尾（資料2）に転載するので、参照されたい。

		伊藤岳（共産）＝政府案・修正案ともに反対 採決：賛成多数により可決 附帯決議：自民・立憲・維新・公明・国民・N党・広田一の共同提案→賛成多数により可決
6月19日	本会議	討論：小沢雅仁（立憲＝反対）・高木かおり（維新＝賛成）・伊藤岳（共産＝反対） 採決：賛成多数により可決（会派ごとの賛否は不明）

(2) 総務委員会以外の委員会において、法案提出後に法案について行われた質疑

- 3月21日：参議院地方創生及びデジタル社会の形成等に関する特別委員会（質問者：福島みずほ（社民））
- 4月15日：衆議院決算行政監視委員会（質問者：谷田川元（立憲））
- 5月20日：衆議院決算行政委員会（質問者：谷田川元（立憲））

(3) 質問主意書

- 神谷宗幣（参・無）、3月19日提出、3月29日答弁
- おおつき紅葉（衆・立憲）、4月10日提出、4月16日答弁
- 小西洋之（参・立憲）、6月21日提出、7月2日答弁

3. 国会審議の概要①～デジタル化

(1) 公金収納事務のデジタル化（e L T A Xの活用）

改正案においてe L T A X（地方税共同機構が提供する地方税ポータルシステム）を用いて納付する公金・地方税以外の収納事務を地方公共団体の長が指定することとしている点について、西田実仁議員（公明）は、「地方公共団体ごとに違いが出ると利用者にとって不便ではないか」と懸念を示した。これに対して政府（山野総務省自治行政局長⁽⁹⁾）は「国民健康保険料などいずれの地方公共団体においても相当量の取扱件数がある公金や、道路占有料など性質上区域外にも納付者が広く所在する公金、これについては全国的に共通の取扱いとしてe L T A Xを活用した納付を行うことができるよう、地方公共団体に重点的に要請を行う」と答弁している（6月6日参議院総務委員会）。

(9) 以下、肩書きの表記において「総務省」は省略する。

その他、委員会質疑ではe L T A Xのさらなる活用を期待する発言もあった。「児童手当とか児童扶養手当とかいろいろありますけれども、これを全部e L T A Xにしちゃってもいいんじゃないかな、そういう思いがあります。これからよく検討してみてください」（福田昭夫議員（立憲）・5月23日衆議院総務委員会）。「（e L T A Xの取り扱い対象には：筆者注⁽¹⁰⁾）地方税や税金のほかにいわゆる公金も含まれるということが明記されております。この公金にいわゆる学校で保護者が負担している学校給食費も含まれる可能性がありということで、ある意味学校の職員の負担を軽減していく、そういう意味で期待をしたいと思っています」（岡本あき子議員（立憲）・5月23日衆議院総務委員会）。

（2） サイバーセキュリティ対策の一元化について

高木かおり議員（維新）は、これまで地方公共団体におけるサイバーセキュリティ対策は総務省からの技術的助言として示されているガイドラインにもとづいて個々の判断で行われてきたところ、本法案において法律に基づく指針によって対応することとした趣旨について、質問した。これに対して松本剛明総務大臣は第33次地方制度調査会の答申を根拠に、「答申においては、国や自治体のネットワークを通じた相互接続がますます進展することに伴い、その情報セキュリティの確保が提言をされておまして、これを踏まえて、本改正案では、各自治体における情報セキュリティに関する方針の策定と対策の実施及びそれに対する総務大臣の指針について、法律上の根拠を整備をいたしました。」と答弁した（6月13日参議院総務委員会）。

（3） システムの標準化・共通化と自治体の自主性・自立性との関係

委員会質疑では、自治体情報システムの標準化・共通化が自治体の自主性・自立性を損なうおそれについて質問が相次いだ。岸真紀子議員（立憲）は、自治体の情報システムは自治事務であり、共同化は各自治体が決めることであるのに、本改正案は共同化を努力義務にしている。努力義務とはいえ、これではシステムの中央集権化とならないのかと質した。これに対して松本総務大臣は、第33次地方制度調査会の答申を根拠に、「（答申では）事務の種類に応じて、他の地方公共団体や国等と協力し、デジタル技術を最適化された形で活用することが重要である旨の指摘がなされておま

(10) 以下、カギ括弧中の括弧内は筆者注

す。今般の改正はこの答申を踏まえたもの」であると答弁した（6月18日参議院総務委員会）。

本論点は参考人質疑でも扱われた。本多滝夫参考人（龍谷大学法学部教授）は、「（改正法案第244条の5第1項で求めている情報システムの全体的な最適化は）情報システムにおける地方公共団体の自主性を損なうことを助長するものとなり得るだけでなく、地方公共団体の行政運営全体の自主性をも損なう契機になり得るものである」と批判した。一方、東健二郎参考人（一般社団法人コード・フォー・ジャパン・滋賀県日野町政策参与）は、自治体DXは地方分権改革が目指してきた自治体の自立性にもとづく意思決定メカニズムに着目したものであり、本法案は、情報システムの有効利用、自治体間や国と協力した最適化、あるいはセキュリティの確保が地方自治において重要な要素であるということを明示したことにおいて重要な意味を持つものであると評価した（6月11日参議院総務委員会参考人質疑）。

（4）自治体に対する支援～財政措置

自治体が行うシステムの整備や標準化・情報セキュリティ確保等への対応に際して、地方財政措置を含めた支援の拡充を求める質問が行われた⁽¹¹⁾。政府は、必要な情報提供や支援をきめ細やかに行うことや、自治体への専門アドバイザー派遣制度などの支援策の活用は述べたものの、財政支援の拡充は明言しなかった。ただし、情報セキュリティの確保に関する取り組みに対しては、従来の普通交付税による措置を継続すると表明した（山野自治行政局長・5月23日衆議院総務委員会）。

4. 国会審議の概要②～国と自治体との関係の特例

国会審議において議論が集中したのは、新設される「第14章 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例（第252条の26の3～10）」、いわゆる国による補足的指示権の創設等に関する項目である。大きく論点を分類すれば、（1）立法過程における地方自治体からの意見の聴取・反映、（2）立法事実、（3）

(11) 5月7日衆議院本会議（阿部司議員・維新）、5月28日衆議院総務委員会（西岡秀子議員・国民）など。

地方分権改革との関係、(4)運用面における課題である。以下、順を追って論点ごとに審議内容を整理したい。

(1) 立法過程における地方自治体からの意見の聴取・反映

まず、国と自治体の関係に変更を加える本法案の作成にあたって、地方自治体からの意見聴取が十分に行われ、反映されたのかを問う質問が相次いだ⁽¹²⁾。これに対して政府は、地方六団体の代表を構成員に含む地方制度調査会の答申をふまえたものであること、法案の作成にあたっては地方六団体に対する事前情報提供を行い⁽¹³⁾、知事会からの提言をふまえて法案提出前に修正を加えたとの答弁を繰り返した⁽¹⁴⁾。

知事会の提言をふまえた法案の修正について、具体的には、改正案第252条の26の5第2項に、各大臣は指示権の行使にあたって事前に当該普通地方公共団体に対する資料又は意見の提出の求めその他の適切な措置を講ずるように努めなければならないとする国の努力義務が定められているが、これは全国知事会からの提言を反映して法案提出前に修正されたものであると答弁している（山野自治行政局長・6月6日参議院総務委員会）。この点について、参考人質疑において村井嘉浩参考人（全国知事会会長・宮城県知事）は、「これは今年1月に我々が行った提言を踏まえて改正案に盛り込まれたものというふうに思っております、そういった点は非常に高く評価をし

(12) 5月7日衆議院本会議（おおつき紅葉議員・立憲、西岡秀子議員・国民）、5月14日衆議院総務委員会（古川直季議員・自民）、6月13日参議院総務委員会（岸真紀子議員・立憲）、6月18日参議院総務委員会（伊藤岳議員・共産）など。

(13) 政府によれば、第33次地方制度調査会答申の公表後に、「地方自治法第263条の3第2項の規定により内閣に対して意見を申し出ることができるよう、改正の内容について、同条第5項の規定に基づき、令和6年1月26日及び同年2月5日に地方六団体に対して情報提供を行っている」という（「衆議院議員おおつき紅葉氏提出『地方自治法の一部を改正する法律案』に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質213第74号：令和6年4月16日））。

(14) 「今般の答申は、地方六団体の代表も構成員とする地方制度調査会において、地方六団体、指定都市市長会等のヒアリングも行いまして、丁寧に御議論いただいたものと認識をしております。本改正案の立案に当たりましては、地方自治法に基づき、地方六団体が内閣に対して意見を申し出ることができるようにすることを目的とした事前情報提供を行いました。全国知事会からは、法制化にあたって、補完的な指示について、事前に地方公共団体との間で十分な協議、調整を行うことにより、安易に行使されることのないようにすることについて提言をいただいたところです。御提言をいただいた際には、私も直接、知事会会長、副会長を始め皆様と意見交換をさせていただきました。御指摘がありました協議の場というものを設けるという形ではございませんでしたが、丁寧に調整を行いました。」（松本総務大臣・6月13日参議院総務委員会）

ているところでございます」と述べている（5月21日衆議院総務委員会）。

一方で村井参考人は、「非常事態で想定できないものということでもありますから、なるべく具体的にというのは当然なんですけれども、やはりどうしても書き込めない部分、グレーな部分がどうしても出てくるというのは、これも理解をしなければならぬ」として知事会の要望が十分に反映されたわけではないとの認識を示したうえで、「国会におきまして委員会等であらゆる角度から質問をしていただきまして、しっかりとした前向きな、我々の意に沿ったような答弁を引き出していただきたいというふうに思っておりますし、できれば附帯決議のようなもので、私たちの意を酌んだようなものをまとめていただければ大変ありがたい」と国会での議論および附帯決議による事実上の枠付けに期待を寄せている（5月21日衆議院総務委員会）。

（2）立法事実

① 政府が根拠とする地方制度調査会における議論の概要

立法事実に関して、政府は次のように説明している。「今後も個別法において想定されていない事態は生じ得るものであり、（中略）法的な根拠がなく働きかけや対応が行われることにより、国と地方の役割分担や責任の所在が不明確となるという課題がある」「（そこで本改正は）国民の生命等の保護を的確、迅速に行うため、国の地方への働きかけについて法律上のルールを整備するものでございまして、これは国が果たすべき責任を明確化する意義があるというふうに考えております」（山野自治行政局長・6月6日参議院総務委員会）。

そして政府が立案の根拠としているのが、第33次地方制度調査会における議論とその答申である。この点に関して、同調査会専門小委員会委員長を務めた山本隆司参考人（東京大学大学院法学政治学研究科教授）は、参考人質疑（5月21日衆議院総務委員会）において、同調査会における議論の概要を次のように紹介している。現行制度では、個別法が想定しない事態に対処するための国の関与は、地方公共団体に対する国の技術的助言、勧告までしかできない。国が助言、勧告等をして、最終的な意思決定を行う権限と責任は全面的に地方公共団体にある。国は地方公共団体に対し明確な権限を持たないだけでなく、あれこれ通知しても明確には国は責任を負わないことになる。そこで地方制度調査会では、個別法が想定しない事態への応急対応のために国が地方公共団体に対し指示を行う権限を定め、その範囲で国が明確に責任を負うという制度を議論したのだという。すなわち、《非平時》に

国が関与できる手段が制度上限られているために応急的な対応に支障が生じているとの問題意識に立ち、国と地方の役割分担や責任の所在を明確にするために、《非平時》における指示権限と手続きを法制化する必要があるという論理である。

② 国が関与できる手段は制度上限られているのか

国が関与できる手段が制度上限られているため、応急的な対応に支障が生じているとの主張を展開するために、政府や第33次地方制度調査会は、集団感染が発生したダイヤモンド・プリンセス号への対応など、新型コロナウイルス感染症対策を問題事例として挙げてきた。この点について、次のような批判が寄せられた。

岸真紀子議員（立憲）は、「技術的助言や勧告しかできないことが支障だというのが、具体的に何を指しているのか」と疑問を呈したうえで、政府が事例として説明しているダイヤモンド・プリンセス号への対応については、新型インフルエンザ等対策特別措置法は新型コロナウイルス感染症にも適用可能であり、特措法に基づく指示権で対応できたはずなのに、政府が条文を誤解して対象外だと主張し続けたことが支障を生んだ原因ではないかと指摘。「政府が制度をうまく運用できなかっただけであり、政府のコロナ対策の失敗を制度が悪かったとすり替えているのではないかと批判している（6月5日参議院本会議）。

参考人質疑においても、磯崎初仁参考人（中央大学副学長・法学部教授）が、感染症対策に関する事務は法定受託事務であるため、「（国は）処理基準を定めることも、指示を行うことも、必要なら代執行もできる」「国は十分な権限を有していた」と指摘する（5月21日衆議院総務委員会）。小原隆治参考人（早稲田大学政治経済学術院教授）も同様の見解を示している（6月11日参議院総務委員会）。

③ 指示権限と手続きの法制化は、国の責任の明確化に資するのか

《非平時》における関与について法的根拠を設けることにより、国の責任の明確化が図られるのか。この点について山本隆司参考人は、「地制調では、個別法が想定しない事態への応急対応のために国が地方公共団体に対し指示を行う権限を定め、その範囲で国が明確に責任を負うという制度を議論いたしました」（5月21日衆議院総務委員会）と説明する。一方、松本総務大臣は「補充的な指示を行使した場合、その範囲内において国が責任を負うものと考えられますけれども、この範囲を超えて自治体が地域の住民の安全を守るという責任が国に移るものではない」とする

（6月13日参議院総務委員会）。

岸真紀子議員（立憲）は両者の見解の齟齬を突いて、自治体が国の指示に従った結果起きてしまったこと責任はどこに帰属するのかを質問したが、政府（山野自治行政局長）は「仮定の質問にお答えするのは差し控えさせていただきたい」と明確な答弁は避けた（6月13日参議院総務委員会）。岸議員は6月18日の参議院総務委員会でも、今度は松本総務大臣に対して同様の質問を行ったが、大臣は「補充的な指示につきましては、その範囲におきましては国の責任において行われるものとなりますが、補充的な指示の範囲を超えて住民の安全等を守っていただく自治体の役割は、引き続きまたその役割を果たしていただくようお願いするものであるというふうに理解をしております」と述べ、やはり明確な答弁は避けた。すなわち、指示権限の制度化と国の責任の明確化は必ずしもイコールではないということである。

参議院総務委員会の参考人質疑（6月11日）において、第33次地方制度調査会専門小委員会の委員を務めた牧原出参考人（東京大学先端科学技術研究センター教授）は、指示権の制度化によって事実上の政府のフリーハンドを縛る効果があると主張した。一般的な指示権の規定がないとしても、非平時において、法律の根拠のない指示を国が地方に対して出すことはあり得るのであって、であるならば、法律上の要件と手続を厳格に規定し、必要最小限の措置をとるという法規定を設けるべきであるとの見解である。さらに牧原参考人は、法的規定があることで、国会での具体的な議論が可能となり、指示に際しての政府の姿勢を国会で質することができるようになるとも述べた。

他方、小原参考人は、補充的指示権を制度化しなくとも、緊急時には、選挙で選ばれ、国会で内閣首班指名を受けた正統性を持つ内閣総理大臣に一定のフリーハンドを与えることはあっても良いが、その際に重要なのは政治的決定のプロセスであるとする。そして、新型コロナウイルス感染症対策として当時の英国ボリス・ジョンソン首相が主導したロックダウンと安倍元首相による2020年2月27日の全国一斉休校要請を比較して、次のように指摘する。英国のロックダウンは、科学的・合理的で説得力のある知見に基づき、首相自らが国民を説得し、さらに野党やスコットランドのfirst ministerらと合意形成を図って実施された。一方、安倍元首相による全国一斉休校要請は、科学的・合理的な根拠に基づく説得や政党・自治体関係者との合意形成が欠如していたことに最大の問題があったとする。すなわち、法的根拠の有無が最大の問題ではなかったとの指摘である。

④ 補充的指示権は迅速かつ的確な対応を可能にするか

衆議院総務委員会参考人質疑（5月21日）において永田尚三参考人（関西大学社会安全学部教授）は、想定外の課題に対して対応できる体制を事前に整備する必要を主張して、「私は、消防とか防災行政の分野、ここの分野では、個別法で既に国の指示権というものが確立されている分野の研究をしておりますが、こういう研究では、指示権というものがあることによって、危機対応という側面で、確実に、ないときよりも迅速化している部分というのは確信として持っております」と述べた。

これに対して白藤博行参考人（専修大学名誉教授・弁護士）は、「地方自治法の規定で、一般的に要件も効果も曖昧な形で本件のような特権的指示権が行使できるとすれば、それはそこに白紙委任をしている状態としか考えられませんか」と反論、さらに「今回のような事態が起こったときに、国が指示すれば問題が解決するんだというような考え方というのは、国こそが唯一の解決者であるとか、国こそが万能であるとか（中略）そのような発想がうかがえる、そこが危険じゃないかということですね。（中略）それが特例なんだから仕方ないでしょうということので済ませておく間はいいいんだけれども、そういう考え方が通例の関与の問題、通例の国、自治体関係においても影響を与えてくるんじゃないかというのが私の危惧であります」と指摘した。

⑤ 国の指示の有効性

補充的指示権の創設がよりよい決定をもたらすのかについては、他にも多くの議員や識者から疑義が寄せられた。

小原隆治参考人は、「（補充的指示権を定め、国と自治体間の情報共有を制度化したとすると、）ではダイヤモンド・プリンセス号事件はどのように打開できたのか、それから一斉休校は、あれに法的根拠があればうまくいったという話なのか、そういう立法事実関係の綿密な検証がない限りは今回の改正に進んでいいのだろうかということを私は切実に思っております」と述べている（6月11日参議院総務委員会）。

磯崎初仁参考人は、指示が現場の状況を見無視した形で行われる可能性があり、情勢の変化に対応できないリスクもあるとして、指示権の行使が逆効果を招く可能性があるとして指摘した（5月21日衆議院総務委員会）。同様に吉川元議員（立憲）も衆議院本会議（5月30日）の反対討論において、「学校一斉休校。アベノマスク。四

日間連続で37度5分以上でなければ検査もできない。地方を無視し、国の準備もできていなかったワクチン接種百万回の大号令。いずれも、現場の実情に全く合わず、自治体の行う対策の阻害要因となり、混乱を招いたのではないですか」と断じている⁽¹⁵⁾。

また、小沢雅仁議員（立憲）は、「補充的指示権、調整に関する指示、応援の指示のいずれも、国が常に正しいとの前提で、国の一方的指示に従う義務を自治体に課すものであり、自治体側の主体性や自発性も損ない、現場の的確な判断や対処を妨げかねない」と指摘している（6月18日参議院総務委員会）。

この論点に関しては、運用にあたっての要件の規定に絡んで後述する【(4)①(e)：要件としての国の指示の有効性】。

⑥ 改正法は国と地方のコミュニケーションの強化に資するか

改正法案を支持する側は、改正を通じて国と自治体間のコミュニケーションが強化されると説く。参議院総務委員会参考人質疑（6月11日）において、牧原出参考人は次のように論じた。法案には、国が都道府県や市町村に指示権を行使する場合のみならず、都道府県から国に応援を要求する場合や、都道府県、市町村から国に職員派遣を要求する場合も規定されている。また、指示権を行使する前の段階で地方自治体からの意見表明を受けることが努力義務として定められている。このように、国の関与が強化される一方で、地方自治体から国への関与も強められており、国と地方がきめ細かくコミュニケーションを行おうとするプロセスにおいて、国、地方のそれぞれが権限を新たに持つようになったとも考えられる。指示権とは、地方自治体と国との密接なコミュニケーションとの間で、冗長性、リダンダンシーの関係に立つと捉えられ、「指示権のみならず、多様な規定が整備されて、想定外の事態において国と地方自治体とが密接なコミュニケーションを取ることができるようになる」。

一方、衆議院本会議（5月7日）においておおつき紅葉議員（立憲）は「国、自治体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れば、指示を出さずとも、国、自治体間で合意形成ができる」と指摘し、コミュニケーションを促進する手段として補充的指示権は不要であるとして、立法事実を否定した。これに対

(15) 岡本あき子議員（立憲）も、5月23日衆議院総務委員会において同様の指摘をしている。

して松本総務大臣は、「（第33次地方制度調査会）答申で指摘されているように、国と地方の間で十分な情報共有、コミュニケーションを図ることは、事態への対応を実効的なものとする前提です」と述べたうえで、「このため、補足的な指示を行う際には、あらかじめ、自治体に対して意見提出の求めなどの適切な措置を講ずるよう努めなければならないこととしています」と答弁した。あくまでコミュニケーションを確保するための手段として補足的指示権を位置づけようとするものであり、両者の議論は真っ向から対立する。

⑦ 立法の前提としてコロナ対策の評価は十分に行われたか

前々項において小原隆治参考人が言及しているように、改正に先立って、新型コロナウイルス感染症対策の検証が十分に行われていないのではないかと指摘も多く寄せられた。

西岡秀子議員（国民）は、既存の有識者会議で行った検証は不十分であるとの認識を示して、本改正案の前に、政府の新型コロナウイルス対策の十分な検証が必要だったのではないかと指摘した。これに対して松本総務大臣は、「本改正案は、地方制度調査会の答申を踏まえたものであり、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に備えるため、個別法の所管省庁における検証とは別に、速やかに制度化する必要がある」として、有識者会議および地方制度調査会において検証は済んでいると反論した（5月7日衆議院本会議）。

磯崎初仁参考人は、自身が所属する学会で自治体のコロナ対応を検証する作業に携わってきたことによる知見をふまえて、「（自治体は）コロナ対応でもおおむね期待される役割を果たして」おり、一方で国の方針が常に正しかったというわけではないとも指摘。「自治体が国の言うことを聞かなかったからコロナ対応がうまくいかなかった、これからは指示権が必要だと考えたとすれば、奮闘してきた首長や自治体職員に失礼な話だと思えますし、事実に基づかない発想だと思えます」と述べている（5月21日衆議院総務委員会）。

⑧ 個別法との関係

立法事実に関して議論がもっとも集中したのは、個別法との関係だった。

吉川元議員（立憲）は、「コロナのダイヤモンド・プリンセス号の話とか災害の話というのは、確かに立法事実ではありますが、それは、個別感染症法やあるいは

災害対策基本法の改正の立法事実です。」 「個別法の改正の立法事実ではあるとは思いますが、今回の一般法たる自治法の改正の立法事実にはならないと思います」と指摘。これに対して、松本総務大臣は、新型コロナウイルス感染症対策を通じて、「個別法において想定されていない事態が生じ得る」ことが判明したことが、立法事実であると答弁した（5月14日衆議院総務委員会）。

政府によるこの見解に対して、参考人質疑では、個別法と一般法との関係を誤って解釈しているのではないかとの指摘が相次いだ。白藤博行参考人は、地方自治法で関与のルールを定めているのは、個別法でむやみに関与が強化されることを防ぐために関与の強化を一般法たる地方自治法で法的に枠づけるためであって、個別法にもとづく指示権行使が不可能だからといって、一般法で補充的な指示権を定めようとするのは、地方自治法の一般法主義の理解を誤っていると説く（5月21日衆議院総務委員会）。本多滝夫参考人も、補充的指示権は一般ルールが個別法を補おうとするものであり、言わば主客が転倒した法制になっていると批判している（6月11日参議院総務委員会）。

一方、山本隆司参考人は、第33次地方制度調査会専門小委員会委員長として、「個別法が制定、改正されるまでという応急的な対応としてこのような指示権を考えた」とする（5月21日衆議院総務委員会）。また、中嶋秀樹議員（維新）は、衆議院本会議における賛成討論において、「個別法による対応では、直近に発生したハザードに対応した体制整備が中心となるどころ、多様化する危機に対しては後追いとなる弱点があり、対策としてこの（補充的指示権のような）考え方が重要であることは言をまちません」と述べている。すなわち、危機管理において隙間（個別法で想定されていない事態が生じること）はあってはならず、包括的な制度が必要との主張である。

ところが政府は、武力攻撃事態等への対応については事態対処法（武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律）で隙間なく対応できる（個別法では想定されていない事態は存在しない）と答弁している。「事態対処法等で定められている武力攻撃事態への対応については、法律で必要な規定が設けられており、本改正案に基づく関与を行使することは想定されてございません。改正案自体については、何ら、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例を設けるものでございまして、特定の事態を除外するものではございません。」（山野自治行政局長・5月23日衆議院総務委員会）

この答弁について吉川元議員（立憲）は、次のように疑問を呈している。「大変不思議なのは、事態対処法の法制度では想定できない事態は存在していない、全て対応できるんだということなのであれば、感染症法、インフル特措法、災害対策基本法などでもそうした想定できない事態をなくしていくことは論理的には可能だというふうに考えるんですが、この点はいかがですか。」（5月28日衆議院総務委員会）

これに対して政府は「災害対策基本法や感染症法等の改正が行われてきており、個別法の想定されていない事態が生じるものと受け止める必要があると考えております」（山野自治行政局長・5月28日衆議院総務委員会）と述べたものの、明確な答弁はなかった。

そもそも個別法が存在するカテゴリの事態であれば、本多滝夫参考人が指摘するように、「想定されていない事態への対応としては個別の法律において定める指示につきバスケット条項を設ければ足りるとも言え、そうすることで通例の関与法制との同質性、連続性は維持される」（6月11日参議院総務委員会）。よって、それでもなお個別法で想定されていない事態を探し求めるとなれば、個別法が規定していないカテゴリの危機を想定することになる。例えば巨大不明生物の襲来（岸真紀子議員（立憲）・6月13日参議院総務委員会）、あるいは未確認飛行物体や宇宙人の襲来（白藤博行参考人・5月21日衆議院総務委員会）である。

（3） 地方分権改革・地方自治の本旨との関係

① 総論

衆議院本会議（5月7日）における代表質問では、おおつき紅葉議員（立憲）が「包括的指揮監督権の復活をほうふつとさせ」「地方分権改革の流れを逆回転させ」るおそれを指摘した。これに対して松本総務大臣は、補充的な指示は「（地方分権の）基本原則の下で、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に限って適用される、地方自治法に基づく関与として設けられるものであり、包括的な指揮監督権の復活や地方分権の後退等との御指摘は当たらない」と答弁した。

こうした政府の見解に対して小原隆治参考人は、憲法第92条は地方自治の本旨として国が自治体に対して不要不急かつ不当な介入を行うべきではないことを定めており、地方自治法第1条もこの本旨に基づく理念を掲げている。ところが改正法で新設される第14章の補充的な指示権は、国が自治体に対して過度な干渉を許すもの

であり、地方自治法が自らの理念を自己否定する結果となるのではないかと指摘。さらに、第14章の補充的な指示権は、国が自治体を監督していた戦前の体制に類似したものであり、たとえ実際に国が指示権を使うことはないとしても、自治体に対して萎縮効果を与えてしまうのではないかとの懸念を示した（6月11日参議院総務委員会）。

また、白藤博行参考人は、指示権行使の要件である「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の定義が曖昧であり、個別法でも想定できない事態を念頭に置いていると指摘し、この曖昧な定義により、国の行政権が無制限に拡大し、白紙委任に近い状態になると批判している。そして、行政に授権し行政を統制する法としてできるだけ要件と効果を厳密に定めようとする行政法の世界では想定し難いことだと断じる（5月21日衆議院総務委員会）。白藤参考人によるこの批判をふまえて、伊藤岳議員（共産）は参議院本会議（6月5日）において松本総務大臣の見解を質したが、大臣は「補充的な指示は、国民の生命等の保護を的確、迅速に実施するための特例として、関与の基本原則にのっとり限定的な要件と適正な手続を定めており、白紙委任との指摘は当たらないと考えています」と答弁した。

芳賀道也議員（国民）は、同様に指示の内容や程度に関する規定も曖昧であることから、本法案は政府への白紙委任であり、違憲ではないかと質している。これに対して松本総務大臣は「国が事態の規模、態様等を勘案して特に必要があると認めるときに、国民の生命等の保護を的確、迅速に実施するために講ずべき措置に関し、個別法に基づく指示ができない場合に限って必要な限度で行使されるものとしておるところでございまして、白紙委任といった御指摘は当たらない」と答弁した。つづけて芳賀議員は「法案の第252条26の5では指示の内容は、程度について具体的な法定が全くされていないため、地方自治法245条の2に違反し、自治体への関与が際限なく拡大することに歯止めがないため、地方自治法245条の3第1項にも違反するのではないかと考えます」とも指摘したが、大臣は「関与の基本原則にのっとり本改正案を提案させていただいている」と繰り返すのみであった（6月6日参議院総務委員会）。

② 《平時》は分権、《非平時》は集権という切り替え論

政府あるいは法案に賛成する議員や識者の多くが依拠しているのは、《平時》と《非平時》を切り分けて、《平時》は地方分権で良いが、《非平時》は集権が求め

られるという論理である⁽¹⁶⁾。

たとえば中嶋秀樹議員（維新）は、衆議院本会議（5月30日）における賛成討論において「緊急事態に係る規律を平時から整備しておかなければ、かえって国民の権利や自由がなし崩し的に制限されることも、我々がコロナ禍で学んだ苦い経験の一つです。有事を法の支配下に押しとどめる観点から、民主的統制の下、平時と有事を切り替えることのできる複線的な統治システムの必要性は明らかです」と主張する⁽¹⁷⁾。松本総務大臣は、「本改正案は、国民の安全に重大な影響を及ぼす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、現行の国と地方の関係を規定する章とは別に新たな章を設けた上で、新たに設ける補充的な指示についても、地方分権一括法で構築された国と地方の関係の基本原則の下で、国が果たすべき役割を踏まえた限定的な要件と適正な手続を定めておりまして、関与の基本原則等との整合性は担保されているものと考えております」（5月14日衆議院総務委員会）と答弁している。《非平時》に適用される条文は新たな章を設けて規定しているので、《平時》に適用される地方分権に即した既存の条文とは区別されているので問題ないという主張である。

ただし、この論理の抱える課題の1つは、本改正案においては《平時》と《非平

(16) 衆議院総務委員会参考人質疑（5月21日）において永田尚三参考人は、新型コロナの特殊性は、局地的・時限的な危機ではなく、全ての地域が不確実性の高い状況に置かれていたことにあり、そのため、自治体間の水平補完による連携や応援が十分に行われなかったとの認識を示した。そして、本法案によって「危機時の国の総合調整機能」が強化され、「我が国の行政組織が丸となった危機対応が可能になる」と述べた。さらに「地方分権は危機時の対応の遅れの原因になる危険性というのは当然ある」として、消防行政や防災行政において阪神・淡路大震災を機に国の指示権が認められた経緯を紹介し、災害対応の迅速化につながったことを紹介する。本法案をめぐる課題は一般法である地方自治法において指示権を定めることの是非にあるので、いささか脇道に逸れた議論と言えるが、立法の背景として、危機管理における国による集権的な対応に期待する議論があることは押さえておきたい。

一方、白藤博行参考人は、「緊要なのは危機管理の国化や集権化ではなく、危機管理の現場化、地域化ではないでしょうか」と指摘している。また、白藤参考人は、「沖縄の問題だけを直ちに今回の問題と直結させて議論してはいけない」としつつも、「沖縄の事態と今構想されている立法との間に通奏低音として流れているのは、地域で生じていることは地域でまずは考えましょうよねという地方自治の理念とかいったものをどこまで考慮するかという問題だと思うんですが、それがなかなか見て取れないというのが残念だというふうに思っております。」と述べている。

(17) 6月5日参議院本会議の代表質問においても、高木かおり議員（維新）が同様の主張を行っている。

時》の切り替えがアドホックに行われることとなっており、ややもすれば恣意的な運用が可能になる点にあるが、この点については後述する【(4)①(f)：《非平時》を判断する主体および判断の継続する期間】。

③ 自治事務・法定受託事務の区分

参考人質疑（5月21日衆議院総務委員会）において磯崎初仁参考人は、地方自治法において自治事務については基本的に権力的関与が認められていないにもかかわらず、緊急事態の指示権を認めることはこの原則を崩す可能性があるとは指摘している。また、白藤博行参考人は、本改正案では自治事務、法定受託事務の区別がなく規定されていると指摘。地方分権改革において国の関与を抑制すべきところとして自治事務を区別して設けたにもかかわらず、改正案がその区別を曖昧にしていることは、分権改革の趣旨に反していると主張する。

また、岸真紀子議員（立憲）は、「現行法では自治事務に対する是正の要件の要件は違法等の場合のみにあるのに対して、本改正案の自治事務に対する指示の要件は更に広がっています。是正の要求よりも強い関与形態である指示の要件が是正の要求の要件よりも著しく緩和されているというのは、法律のバランス、均衡を欠いています。法的に説明が付かないのではないかと考えます」と指摘。これに対して政府（山野自治行政局長）は、補充的な指示と是正の要求とは目的や性質が異なるものであり、要件を単純に比較することはできない旨答弁している（6月13日参議院総務委員会）。

なお、改正第252条の26の4において国が都道府県に対して市町村との事務処理の調整を指示することができることと定められているが、当該事務処理の調整の指示に関しては、改正第298条第1項により法定受託事務とされ、代執行が可能である。このことは、6月13日の参議院総務委員会における伊藤岳議員（共産）による質疑で確認された。この点について岸真紀子議員（立憲）は、「分権改革当時、野田自治大臣・小淵総理大臣は、今日、自治事務の中で代執行の対象となる事務はなく、また、今後も、法令の立法に当たりましては、政府部内の対応としては、自治事務に対する代執行規定を設けることは考えておりませんと明確に答弁している」「完全に過去の答弁とのそごが生じます」と追及した。これに対する松本総務大臣の答弁は、国が自ら調整を直接行うことができるから代執行の必要はない、というもの

だった⁽¹⁸⁾。さらに大臣は、「また、補充的な指示によって自治体が行う事務が法定受託事務となるものではなく、指示の対象が自治事務である場合には代執行を行うことはできません」と付け加えている⁽¹⁹⁾。

④ 都道府県と市町村の関係

改正第252条の26の7は、都道府県の市町村に対する応援の要求・指示（市町村には応諾義務）を定めているが、この点について磯崎初仁参考人は、地方自治法で都道府県と市町村は対等とされているのであるから、避けるべきであるとの見解を示している（5月21日衆議院総務委員会）。ただし、この点について他の委員会質疑では議論されていない。

また、改正第252条の26の4（国が都道府県に対して市町村との事務処理の調整を指示できるとの規定）については、岸真紀子議員（立憲）から、都道府県と指定都市との関係を考慮すると、都道府県を経由して調整されることによってさらなる混乱をきたすのではないかと指摘された。これに対して政府（山野自治行政局長）は、「指定都市市長会からは、国からの補充的な指示権の客体は、都道府県のみならず、地域の実情に応じて指定都市も加えること、あるいは、資料及び意見の提出要求、応援の要求、指示については、指定都市と国が直接情報共有し、迅速な対応ができるよう、指定都市の実情を踏まえ、運用面も含めた適切な制度設計を行うことについて御要望をいただいております。本改正案におきましては、各大臣は普通地方公共団体に対し必要な指示をすることができると規定しまして、国は指定都市に直接補充的な指示をすることが可能であるものとし、市長会、指定都市の市長会の要請では、要請が反映されたものと受け止めているとされております」と答弁し

(18) 「地方自治法に基づく法定受託事務の代執行は、代執行以外の方法によって違法な事務処理等の是正を図ることが困難であること等を要件としているところございまして、本条に基づく国の指示を受けた都道府県による事務の調整に関しては国が自ら調整を行うことも可能であることから、仮に都道府県による事務処理の調整に違法な事務処理等が生じた場合でも、代執行の要件を満たさず、必要があれば国が自ら調整を直接行うことになるものと考えております。」

(19) そもそも第252条の26の4については、立法事実について疑問が呈されているところである。本多滝夫参考人は、大臣から調整の指示を受けた都道府県知事は市町村と調整を行う義務が発生するが、調整を働きかけられる市町村にとっては義務ではないことから、調整には都道府県知事と市町村の両者の合意が必要となる。通常の調整と変わるところはなく、この規定にどれだけの必要性があるのか疑問であるとしている（6月11日参議院総務委員会）。

ている（6月13日参議院総務委員会）。

（4）運用

① 要件

本法案では、指示権行使等の新たに定める関与の要件として、（a）「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に対して、（b）迅速・的確な対応を確保するために、（c）個別法に規定されていない場合に、（d）必要な限度において、普通地方公共団体に対して指示することができるように定めている（第252条の26の5第1項）。以下、これらの要件について国会でどのように議論されたのか、順に見ていく。

（a）「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態（《非平時》）」とは

松本総務大臣は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態について、具体的にどのような事態が該当するのかは、本改正案は特定の事態の類型を念頭に置いているものではなく、実際に生じた事態の規模や態様等に照らし、その該当性が判断されるもの」と説明している（5月7日衆議院本会議）。

詳細な事態要件に関して、岸真紀子議員（立憲）は、たとえばエネルギーの安定供給を理由に放射性廃棄物の処分地を指示できるのか、などと例を挙げながら具体的に質問を重ね、松本総務大臣から次のような答弁を引き出した。

「補充的な指示の対象となる事態は、その及ぼす被害の程度において、大規模な災害、感染症の蔓延に類する事態に限定されるものでありまして、災害対策基本法、新型インフル特措法などにおいて国が役割を果たすこととされている事態に比肩する程度の被害が生じる事態が想定されるものと考えています。

（中略）事態の規模として、事態が全国的規模である場合、局所的であっても被害が甚大であるかどうかなどが勘案されます。また、事態の態様としては、例えば生命、身体に生じさせる危険の重大性などが勘案されると考えております。このため、これらの事態に比肩する程度の被害が生じる事態が発生しておらず、そのおそれもない場合には要件に該当せず、補充的な指示を行使することはできないものと理解をしておるところでございます」（6月13日参議院総務委員会）。

広田一議員（無）は、指示権行使の条件が国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生する「おそれがある」場合にまで広げられていることについて、時

の政権が恣意的な運用をすれば歯止めが掛からなくなるのではないかと懸念を示し、「おそれがある場合を理由とした恣意的な補充的指示権の行使をいかにして防いでいくのか、その法的担保はどうなっているのか」と質した。だが、松本総務大臣から質問に対する明確な答弁はなかった（6月18日参議院総務委員会）。

(b) 「緊急」ではなく、「迅速・的確」という表現が使われている点

5月28日の衆議院総務委員会において以下のような議論があった。

まず吉川元議員（立憲）は、次のように質問している。「（改正法案）252条の26の5では、事態の緊急性という点について、この緊急性という言葉が存在いたしておりません。代わりにあるのは、事務処理に迅速な実施が必要な場合は指示を出すとしているだけであります。自治法の245条の3の6（ママ）、自治事務に対する関与の基本原則では、国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理が必要とされる場合以外は国は自治事務に関与、つまり指示できないということになっており、緊急という言葉が明記をされております。今回の改正は、従来の国の関与の原則の下にある、これは大臣が何度も答弁されてまいりましたが、緊急というこの言葉が今回の改正案の中にないということ、これをもって見ると、現行の関与の基本原則から外れているのではないかと、原則の下にあると果たして言い切れるのか。なぜ緊急という言葉が省略したのか教えてください。」

これに対して政府側は、関与の基本原則を定めた地方自治法245条の3第6項中の「緊急」は例示の1つであると主張する。「地方自治法上の関与の基本原則は、自治事務の処理に関する指示については、国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合を除き設けてはならないとしており、緊急にとは、特に必要と認められる場合の例示として規定されております」（松本総務大臣）⁽²⁰⁾。よって、「緊急性」がなくても、特に必要と認められる場合には、指示規定を設けることができるというのである。

つづけて政府は、災害対策基本法や新型インフル特措法においても、生命等

(20) 5月14日の衆議院総務委員会においても松本総務大臣が同様の答弁をしている。

の保護の措置について国の責任として指示を行う役割を果たす必要がある要件として、的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときと規定しているのであるから、「同じく国民の生命等の保護が求められる様々な事態に対応するための本改正案の補足的な指示についても同様に、生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため特に必要があると認めるときとしている」のだとする。

これに対して吉川議員は、「我々が今議論しているのは個別法ではなくて、一般法である自治法の議論をしているわけです。自治法の世界の中で使われる言葉を、とりわけ今回の関与の基本原則の中にある（中略）緊急という言葉なぜ使用しないのか」と反論した。

さらに吉川議員は「国会の関与を否定するほど機動性が問われながら緊急的な事態という表現をしない、これは私は論理矛盾を起こしているのではないかと追及したが、政府側は、「緊急」という表現をしないのは、災害対策基本法や新型インフル特措法の規定に揃えたものであるとするばかりで、議論はこれ以上進展しなかった⁽²¹⁾。

(c) 個別法で規定されていない場合

個別法との関係では、多くの議員が事態対処法を例に取り上げて政府の見解を質したが、既に立法事実における個別法との関係に関する項目で言及したので、ここでは割愛する。

なお、特定利用空港、港湾における円滑な利用に関する枠組みに関して、補足的指示権が行使されることがあるかとの質問に対しては、「（同枠組みは）事前に既存の法律に基づいて関係者間で連携、調整するためのものであり、自衛隊、海上保安庁の優先利用のために個別法で想定されていない事態に備える補足的な指示を行使することは想定されていない」（松本総務大臣・5月23日衆議院総務委員会）と答弁している。

(21) なお、政府側は、国会審議を通して「迅速、的確な対応」という表現を徹底し、法案の説明に際して「緊急」という言葉は使っていない。

(d) 必要な限度（必要最小限）

法案第252条の26の5では、各大臣は「必要な限度において」普通地方公共団体に対して指示することができるかとされているが、「必要な限度」の具体的な定義について松本総務大臣は、補充的指示権は関与の法定主義に基づいており、関与の基本原則が定めるとおりその目的を達成するため必要な最小限度とするもの、と答弁している（6月6日参議院総務委員会）。

この点について、参考人質疑（5月21日衆議院総務委員会）において磯崎初仁参考人は、「（本法案は）かなり包括的な内容になっておりますので、必要最小限度と言えるかどうか微妙である」と指摘する。一方、山本隆司参考人は、「（指示について）必要最小限というこの一般原則は当然私は適用されるというふうに思います。その上で、今回の法案に書かれているのは、例えば感染症等あるいはこれに類する規模のときとか、更に限定をしている」ものであると評価している。

参議院における審議では、芳賀道也議員（国民）が、指示できる内容についてより明確な見解を政府に求めて質問を重ね、政府から「本改正は、個別法の改正が行われるまでの間に、個別法に必要な規定がない場合に、補充して、国の地方への働きかけについて、法律上のルールを明確化するものでございます。その上で、個別法上、実際、例えば自治体が処理することができない事務すとか、あるいは国民の権利を制限し義務を課すような措置、法律の根拠を必要とする事務であってこれらの根拠が設けられていないものなどについては、これは補充的な指示によって処理させることはできない」（山野自治行政局長）との答弁を引き出している（6月6日参議院総務委員会）。さらに芳賀議員は、市町村の対応が非常に悪いであるとか非平時が続いているといった理由で、自治体の長の就任又は辞職、それから任期の延長、議会の解散について国が指示することはできないのかを確認した。これに対して政府（山野自治行政局長）は「いずれも地方自治法や公職選挙法等に規定が置かれておりまして、補充的な指示によりこれらの法律の定めを覆すことはできません」と答弁している（6月13日参議院総務委員会）。

(e) 要件としての国の指示の有効性

衆議院総務委員会の参考人質疑（5月21日）において興味深い発言があった

ので、記録に留めておきたい。

政府は第33次地方制度調査会の答申を立法の根拠としているが、その答申の作成にあたって中心的に関与した山本隆司参考人は、補充的指示権の発動要件に関するやりとりにおいて、次のように言及している。「当然指示権を発動する場合にはそれによって有効な措置が取られる、要するに国が地方公共団体に対して指示権を発動することによって事態に対して有効な措置が取られる、有効な対策になる、対応になるということが前提でして、そうならないものについては指示をしても結局は不適切な指示、もっと言えば必要のない指示ということになってしまいますので、それはこの法律の下ではできないということかと思えます」（5月21日衆議院総務委員会）。

そのまま受け取れば、「有効」な措置・対策でなければ、不適切・不要な指示であり、指示権を行使する要件を満たさないということになるが、事前にその指示が「有効」であるかどうかは、誰がどのように判断するのだろうか。

(f) 《非平時》を判断する主体および判断の継続する期間

「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態（《非平時》）」を誰が判断するのかについては、関与等を行う主体が、関与等を行おうとする際に、アドホックに行うとされている。政府は、「当該事態に該当するかの判断については、本改正案の各規定に基づき、それぞれの規定に基づく関与等を行う主体が、必要な手続を経て、関与等を行おうとする際に行うことになる」（山野自治行政局長・5月14日衆議院総務委員会）として、また「それぞれどのような事態で適用されてどのような対応が行われるかについては個別具体の事案に即して判断をされるもの」（松本総務大臣・5月14日衆議院総務委員会）と答弁している。

また、その判断がいつまで継続するのかについて、西田実仁議員（公明）が「補充的指示権が内閣の判断だけでいつまでも継続するおそれはないのか、閣議決定される中身として補充的指示権の期間は含まれるのか」と質問している。これに対して政府（山野自治行政局長）は、「補充的な指示は必要な限度において行うものとされており、指示の具体的な内容によっては必要に応じて期間を区切ることもあり得る」と答弁している。言い換えれば、必ずしも期間を区切る必要はないとの見解である（6月6日参議院総務委員会）。

(g) 附帯決議

指示権行使の要件に関して、衆参の附帯決議には次のような内容が盛り込まれている。

生命等の保護の措置に関する指示は、個別法を制定又は改正するいとまがない場合であって、かつ、当該指示以外の措置では目的を達成することができないと認められる場合に限定すること。また、指示の内容は、目的を達成するために必要最小限のものとするともに、地方公共団体の意見や地域の実情を適切に踏まえたものとする。 (要旨)

② 事前手続き

(a) 地方自治体との事前協議

審議では、指示権行使にあたって地方自治体との事前協議を明確に規定すべきではないかとの意見が相次いだ。これに対して松本総務大臣は、「(第33次地方制度調査会) 答申の取りまとめに向けた議論におきまして、状況に応じて書かれておりますとおり、事態は多様かつ複雑でありまして、協議の主体を含め、特定の手続を必ず取るようにということは難しいのではないかという議論を踏まえまして、法案を作成」したとする(5月14日衆議院総務委員会)。

知事会からの要請に基づき、指示権の行使にあたって資料又は意見の提出の求めその他の適切な措置を講ずる努力義務が国に課されたが、この運用について、山本隆司参考人は、「具体的な場面でどの程度それができるのかということについては、それはケース・バイ・ケースで判断される。しかし、努力義務ですから、やはり努力はしないとそれは法律に違反することになる」、加えて「あくまで関与は必要最小限でなければならないという基本原則をいわばベースに持った努力義務ですので、やはり私はそれは重い意味があると思っております」と述べる。これに対して白藤博行参考人は「努力したふりをすればできる」と指摘している(5月21日衆議院総務委員会)。

(b) 国会の関与

また、5月28日の衆議院総務委員会において吉川元議員(立憲)は「事態対処法では原則国会の事前承認を必要としておりますし、緊急で事前承認を得るいとまがない場合には国会の事後承認が必要とされている」「(にもかかわら

ず、本法案では)なぜ国会関与の規定、とりわけ事前報告の規定を設けなかったのでしょうか」と問うている。これに対して政府(山野自治行政局長)は、地方制度調査会において「個々の自治体への指示の都度国会承認や国会報告を義務づけるということは機動性に欠けるのではないか」との議論があったことを根拠に⁽²²⁾、事前あるいは事後における国会承認等の規定を設けていないとする。吉川議員は「機動性の問題だということであると、(事前あるいは事後における国会承認の)規定を設けている事態対処法は機動性を無視している(のか)」と矛盾を突いたが、政府側は「既存の危機管理法制(個別法)の中には、(国会承認を)義務づけることはされていないということもございまして」とかわした。

自民・公明・維新共同提出の修正案においても、国会に対しては事前ではなく事後の報告手続きにとどまっている。この理由について、修正案の提案者を代表して中司宏議員(維新)は、「事前報告を求めることについては、政府答弁にもあったように、緊急時⁽²³⁾において国民の生命等の保護のために迅速な対処が求められる場面で行政の機動性が損なわれる可能性も否定できないと考えております」(5月28日衆議院総務委員会)と答弁している。

6月13日の参議院総務委員会において岸真紀子議員(立憲)は、新型コロナウイルス対策の改正特別措置法に基づく緊急事態宣言とかまん延防止等重点措置の際に、国会への報告と短時間ながら質疑を行ったことに触れて、「この例に倣って、条文にはなくとも、補充的指示権を発動するには必ず各所管委員会において事前報告と質疑を行うことを徹底すべき」であると主張した。これに対して松本総務大臣は「補充的な指示の行使の前後を問わず、国民の生命等の保護のために必要な措置に関し、国会の判断により求めに応じて適時適切に説明することは当然のことというふうに考えている」と答弁している。

(c) 附帯決議

事前手続きに関して、附帯決議では「生命等の保護の措置に関する指示を行

(22) 小原隆治参考人は、「(地方制度調査会の議事録を全て点検したところ、)公式記録上は、機動性に欠けるから、だから国会の関与はそれほど要らないのだと、そういう議論はなかった」と指摘している(6月11日参議院総務委員会)。

(23) 前述(注釈21)のように、政府は答弁において「緊急」という表現は用いていない。

うに当たっては、状況に応じて、あらかじめ関係地方公共団体等との協議を行うなど、事前に関係地方公共団体等と十分に必要な調整を行うこと」（衆参同文）との内容が盛り込まれている。

③ 関与時

(a) 自治体に関与に従わない場合の対応

政府は、国の関与に対して自治体に従わない場合に、それがすなわち違法となるものではないと答弁している。「資料又は意見提出の要求については、現行法における資料の提出の要求と同様に、自治体に対して一般的な尊重義務を生じさせるものであり、それに応じないことをもって違法となるものではありません」（松本総務大臣・5月7日衆議院本会議）。「現行法の地方自治法に基づく関与と同様に罰則を設けることはしておらず、国は協議などを通じまして指示によって求めた措置を講ずることを促していくことになる」（山野自治行政局長・5月14日衆議院総務委員会）。

また、補充的指示は国地方係争処理委員会への審査の申出の対象になり、さらに補充的な指示の対象となる事務が法律上法定受託事務とされている場合には代執行の対象になるが、指示の対象となる事務が自治事務の場合は代執行の対象にはならないと答弁している（山野自治行政局長・5月28日衆議院総務委員会）。

(b) 指示を受けた自治体の能力に対する配慮、自治体に対する支援

中司宏議員（維新）は、補充的指示権を行使する際に、指示を受けた自治体が指示に基づいてその事務が遂行できるように国の責任において人材、財源の支援などを行うのかと質問したが、これに対して政府（山野自治行政局長）は、「事務の執行上の人材や財源等の課題について丁寧な解決していく必要がある」と具体的な答弁は避けた（5月14日衆議院総務委員会）。

また、本改正法では国による応援の要求及び指示の規定が設けられており、自治体には応諾義務が課せられている。この点に関して吉川元議員（立憲）は、現行の災害対策基本法の枠組みと同様に、いったん応援する自治体が費用を負担をするものの後に特別交付税で措置をされることと理解して良いかと確認したが、政府側の答弁は「財政措置につきましては、実際に発生した事態ですと

か応援により処理する事務の性質等に照らして適切に対応してまいりたい」
（小池自治行政局公務員部長）と述べるにとどまった（5月28日衆議院総務委員会）。

(c) 附帯決議

衆参の附帯決議には、次のような内容が盛り込まれている。

指示にもとづいて、地方公共団体が事務を処理したり、職員を派遣したりなどした場合は、これに要する経費の財源や必要な人材を適切に措置するなど、国が責任をもって当該地方公共団体を支援すること。（要旨）

④ 事後の手続き

(a) 国会の関与

政府が提出した改正案では、事前のみならず事後の手続きにおいても、国会による関与は規定されていなかった。政府はこの理由について、事前の国会承認を設けなかったのと同様に、地方制度調査会における議論をふまえての対応であるとしてかわそうとしたが⁽²⁴⁾、藤岡隆雄議員（立憲）や中司宏議員（維新）の追及を受けると、次のように答弁した。「補充的な指示が行使されるような場面では、そもそも個別法では想定されていない事態が生じたことを踏まえて、（中略）事態対応全般についての検証が必要になってくると考えておりまして、（中略）補充的な指示の行使という点に着目し、事後の検証を義務づける規定は設けておりません」（松本総務大臣・5月14日衆議院総務委員会）。

事後の国会への報告を条文に盛り込まなかった理由として地方制度調査会における議論を根拠に挙げる政府の当初の見解に関して、第33次地方制度調査会の専門小委員会委員長を務めた山本隆司参考人は、「具体的にどのような手続を設けるかということについて、いろいろな事態によって多様であろうということがありますし、また、これは国会との関係にもなってまいりますので、そ

(24) 「（事前の）国会承認又は（事後の）国会報告を法律で一律に義務づけることにつきまして、地方制度調査会の審議におきまして、既存の危機管理法制では個々の権限行使に際して義務づけることとはされていない、自治体への個別の権限行使の都度義務づけることは機動性に欠けるのではないかといった議論がなされておりまして、このことを踏まえて盛り込まれなかったというふうに承知しております。」（松本総務大臣・5月14日衆議院総務委員会）

れ以上はちょっと私どもでは踏み込めなかったというところがある」ものの、「国会での手続に結びつけていくということが重要であるということは、これは地制調の場でも確認をされております」としている（5月21日衆議院総務委員会）。また、同じく第33次地方制度調査会専門小委員会の委員を務めた牧原出参考人も、「できる限り検証というものはやはり国会がしっかり法律化することが本来は望ましいと考えています」（6月11日参議院総務委員会）と述べている。このように、地方制度調査会の側は、事後における国会の関与に関する規定を盛り込むことについては、積み残した課題であると認識していた。

本件に関しては、5月23日に自民・公明・維新の3会派により、補充的指示権を行使した場合に、所管大臣に国会への報告を義務づける修正案が提出された。報告内容と期待される効果について、提案者を代表して中司宏議員（維新）は次のように述べている。「各大臣が生命等の保護の措置に関する補充的な指示権を行使した場合の報告の内容につきましては、指示を行ったということに加え、いつ、どのような事態において、どの地方公共団体に対し、どのような措置の的確かつ迅速な実施を確保するためにどのような指示を行ったかなど、詳細なものを想定しているところでありまして、このような内容を国会に報告させることによって、その後の国会における適切な検証と個別法の制定や改正に関する議論につなげていくという効果が期待されるものと思っております。」（6月13日参議院総務委員会）

(b) 附帯決議

衆参の附帯決議には、次のような内容が盛り込まれている。「生命等の保護の措置に関する指示を行った場合には、その旨及びその内容を速やかに国会に報告する（とともに、国会報告の内容については、国会における検証と個別法に関する議論に資するものとなるようにする）こと。また、当該指示について、同様の指示が再度行われることのないよう、地方公共団体等の関係者の意見を聴いた上で十分な事後検証を行い、その結果に基づいて、迅速に個別法の規定の整備に係る必要な法制上の措置を講ずること。」（括弧内は、参議院の附帯決議にのみある部分。それ以外は衆参同文）

(5) 国や都道府県による応援の要求及び指示

第252条の26の6から10にかけて規定されている応援の要求及び指示、派遣のあっせんと派遣義務については、立法事実と、応援の内容について議論となった。

① 立法事実

岸真紀子議員（立憲）による質疑（6月18日参議院総務委員会）において、立法事実をめぐって議論が交わされた。

政府は、「災害に限らず、国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態について、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ことについて提言をいただいた。今回の改正は、この答申を踏まえたもの」（松本総務大臣）として、ここでも第33次地方制度調査会の答申を根拠とした。

これに対して岸議員は、自治体相互の応援や職員派遣は「指示とか要求がなくたって、（これまでも）できていましたよね」と指摘。さらに災害対策基本法及び国民保護法などの現行法に基づいて応援の要求又は応援指示が具体的に行われた事例を照会すると、政府（小池自治行政局公務員部長）は、「内閣府、内閣官房、消防庁において把握している限りでは、これまで行使された事例はない（中略）。個別法の規定による応援の要求や指示の事例としては、消防組織法の規定による緊急消防援助隊の出動の求め又は指示について、平成7年の創設以来、これまで、38回の求め、6回の指示による出動があったものと承知をしております」と回答した。

また、岸議員は、各大臣に自治体に対する応援や職員派遣等に関する指示権を与える規定について、「縦割りによる各府省の権限ばかりが優先されて、自治体において無用な混乱を生じる」危険性を指摘した。これに対して松本総務大臣は、「状況に応じて地方公共団体と十分な協議、調整を行うことを含め、法律の運用の考え方について各府省へ周知徹底を図ってまいります」と述べるにとどまった。

② 応援の内容

同日の質疑において岸真紀子議員（立憲）は、通常の自治体間の支援には人的支援以外にも、災害物資などの物的支援や施設・業務の提供などがあることをふまえて、法案中の「応援」とはどの範囲を指すのかを質問した。これに対して政府は、

「本改正案に規定する応援とは、マンパワーとしての人員に着目し地方公共団体に対して職員を短期間送るものである」（小池自治行政局公務員部長）として、人的支援に限るとの見解を示した。

さらに岸議員は、放射性廃棄物を受け入れることは応援には該当しないかを確認し、政府は対象外であると答弁した。

5. 国会審議の概要③ ～公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）

（1）立法事実

補充的指示権に関する議論に審議時間の大半が充てられたために、本改正における3本目の柱である指定地域共同活動団体制度の創設に関しては、掘り下げた議論はほとんど行われなかった。

指定地域共同活動団体制度創設の立法事実に関して、政府は地方制度調査会の答申を根拠にした。「第33次の地方制度調査会の答申では、法律上も市町村の判断でその位置づ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考えられるとの提言がなされた」（山野自治行政局長・5月14日衆議院総務委員会）。

自治体と指定地域共同活動団体との契約において随意契約とすることを可能にする特例を設けている理由を問われて、政府は「今般の指定地域共同活動団体制度におきましては、条例で具体的な要件を定めた上で、市町村長が指定し、市町村の事務処理と当該団体の活動を一体的に行うことによりまして、効率的、効果的に地域のサービス提供を行えるようにするものでございます。これによりまして、市町村と当該団体との相乗効果が発揮され、効率的、効果的に住民福祉の増進を図る環境の整備に資する、こういうことを目的としておる」（山野自治行政局長・5月14日衆議院総務委員会）と答弁。公共サービスの提供にあたって、地域団体にその一翼をより効率的・効果的に担わせようとするための制度であることが示された。

（2）地域の共助に行政に代わる役割を担わせることに対する懸念

こうした政府の見解に対して、地域の共助に行政を代替補完する役割を求めること

への懸念を示す意見が見られた。

衆議院本会議（5月7日）における代表質問において阿部司議員（維新）は、「多様な主体に公共の役割を担わせるためには、権限の付与や会計の透明性確保など一定のルールが必要であり、ルールを遵守するためには、民間企業のような強固な組織づくりが欠かせません。自治会等はいくまでも住民の自主性に基づく組織であり、強制加入団体ではありません。このような組織が役場組織に代わって継続的に公共の役割を担い続けることには、懐疑的にならざるを得ません。」と指摘し、続けて、「少子高齢化により地域の活力が漸減する中、そのような発想から脱却し、市町村合併などの手段により役場組織の強化と効率的な運営を目指すべきではありませんか。」と主張した。参議院本会議（6月5日）における代表質問では、岸真紀子議員（立憲）が「そもそも多様な地域の主体が少なくなり、共助が困難な地域が増えてきているからこそ自治体の役割の重要性が求められている中、この新制度は根本的解決になるのか疑問です。地方自治体の強化には職員定数増を見据えた地方財政の確立、拡充こそが必要であると考えます」と主張した。

両者とも、地域の共助に解決策を求める前に自治体の強化が先決である（その手法についての考え方は分かれるが）との主張だが、政府からはこの主張に正面から向き合った答弁はなかった。

委員会質疑では、岡本あき子議員（立憲）が「行政の下請化を助長することとか自主性、自立性が阻害されることはあってはならない。また、団体にとって、活動団体に指定をされることによって過度な事務負担や手続が煩雑にならない制度設計にすべき」と指摘し、これに対して政府（山野自治行政局長）は、「（そのようなことがないように）制度上は配慮しているが、運用においてもその点を留意する必要がある」と答弁した（5月23日衆議院総務委員会）。しかしこれ以外には取り上げる議員はほとんどおらず、議論は深まらなかった⁽²⁵⁾。

(25) なお、参考人質疑においては、磯崎初仁参考人から「今後コミュニティ団体等の役割は大きくなりますので、指定制度を設けることは意味があると思いますし、自治の多様な担い手を位置づけることは自治法の目的にも合致いたします。本来は自治基本条例などの条例で定めることが望ましいと思いますが、随意契約、行政財産の貸付けなど、法律による規律の例外を設ける点で、自治法に規定することは意味があると思います。」（5月21日衆議院総務委員会）との見解が示されている。

(3) 指定地域共同活動団体に関する財政措置

岩本剛人議員（自民）の質問に対して、船橋利実総務大臣政務官は、「指定地域共同活動団体に対する支援につきましては、まずは本制度施行後の条例の制定状況あるいは実態というものを調査をさせていただいた上で、指定対象として想定され得る地域運営組織に対する既存の地方財政措置、こちらの方も念頭に置きながら、必要な財政措置を検討してまいりたい」と答弁している（6月6日参議院総務委員会）。

(4) 運用における課題

同制度の創設に関する質疑が少ない中で、議論が集中したのは、市町村長による指定等をめぐる恣意的な運用の危険性についてだった。

衆議院本会議（5月7日）における代表質問においておおつき紅葉議員（立憲）は、「議会の関与もなく、首長の判断において指定できることとなっていることから、現行の指定管理者制度より恣意的な運用となるおそれはありませんか。場合によっては、癒着の温床にもなりかねないのではないのでしょうか」との懸念を示した。これに対して松本総務大臣は「市町村が指定地域共同活動団体を指定するためには、地域の実情に応じ、具体的な指定要件については、議会による審議を経て条例で定めることが前提となります。また、団体の活動状況や団体に対する支援の状況の公表、市町村による報告徴収や措置命令の規定を設けることにより、適正な運用を確保することとしています。」と答弁している。

6月18日の参議院総務委員会においても、芳賀道也議員（国民）が次のように問題を指摘した。「この法案には、公共私連携に似て非なる指定地域共同活動団体という新たな制度が盛り込まれています。特定の団体に特権を与えて、例えば、行政財産を無制限、無期限で貸付けが可能で、同業他者との調整が求められた場合には市町村長が求められるまま調整を進めなければならないとしたら、この団体と市町村の間に癒着が生まれて、多様な団体や多様な個人がコミュニティーを支えることを妨害する危険性があります。この制度の導入で特定の指定団体だけが優先的地位を占めることになれば、地域社会全体の活力をそぎ、市民自治さえも損なうことになる危険があります。しかも、指定管理者のときとも違って、条例の制定や議会の議決なく指定できるということです。指定地域共同活動団体制度はやめるべきではないかと考えます」。

これに対して政府（山野自治行政局長）は、衆議院本会議における松本総務大臣の答弁内容（前述）を繰り返したうえで、次のように述べている。「行政財産の貸付け

は、これは、市町村の判断により、その用途又は目的を妨げない限度で可能とされておりまして、調整についても、市町村長が必要であると認められるときに限られます。さらに、制度の運用に当たっては、団体の活動状況や市町村による支援の状況の公表、議会や監査委員によるチェック機能などを通じて、公正性や透明性が確保されるものと考えております」。

芳賀議員が市町村長と団体との癒着の危険性を指摘しているにもかかわらず、政府による答弁は市町村長の判断に委ねられているから大丈夫であるとするもので、両者の議論はすれ違ったまま審議は終局を迎えた⁽²⁶⁾。

また、指定対象が住民等を主な構成員とする地縁的な団体に限定されている点について、6月5日参議院本会議の代表質問において高木かおり議員（維新）が、「自治体と他の市町村で活動するNPOとが協働する例も見られます。なぜ自治会等、地理的な範囲を協働の条件とするのでしょうか。行政が一つの団体と固定的な関係を取り結ぶよりも、域外、域内を問わず多様な団体を巻き込み、それぞれ得意とする分野で活動する方が地域の活性化につながるとも考えられます」として政府の見解を求めたが、松本総務大臣は明確な答弁を避け、委員会質疑でも議論には至らなかった。

（5） 附帯決議

なお、関連して次のような附帯決議が行われている（いずれも衆参同文）。

「指定地域共同活動団体制度の創設に当たっては、行政財産の貸付や随意契約による事務委託に関して、弾力的な運用を可能とする特例を設けることに鑑み、指定に係る団体の民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するため、事前及び事後チェックを適確に行えるよう、地方議会が一定の役割を担うことも含め、市町村に対して必要な助言を行うこと。」

「指定地域共同活動団体としての指定の有無にかかわらず、地域住民が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する団体に対し、市町村が十分な支援を行うことができるよう、引き続き、適切な財政措置を講ずること。」

(26) なお、参議院総務委員会において、野田国義議員（立憲・6月6日）および浜田聡議員（N党・6月13日）がこのテーマについて質問をしているが、議論は深まらないままだった。

6. 国会審議が投げかける国—地方関係をめぐる課題 ～まとめにかえて

(1) 消化不良に終わった審議

以上のように、本法案をめぐる論点は多岐にわたる。しかし、衆参合わせて22時間足らずという審議時間では、十分な議論が行われたとは言い難く、多くの論点が消化不良のままに法案成立に至った。

しかも、限られた審議時間の大部分が補充的指示権（国と地方の関係）に関する議論に費やされたため、それ以外の項目についてはほとんど議論されなかった。

特に、指定地域共同活動団体制度の創設に関する議論がわずかしこ行われなかった点は、禍根を残しかねないのではないかと危惧される。本法案に関し、政府は第33次地方制度調査会の議論および答申を踏まえているとの説明を繰り返しているが、指定地域共同活動団体に関する規定は、今井（2024：80）が指摘するように、同調査会の議論や答申を大きく踏み外した内容となっている。すなわち、同制度は、国会はおろか審議会等においてもさしたる議論が行われないうまま成立したということになる。

この制度は、運用によっては自治体の地域コミュニティに対する統制強化につながる可能性がある（堀内2024b：81）。また、同制度は《平時》にも適用されるために、むしろ補充的指示権の創設よりも現場への影響が大きい改正項目とも言える。より時間をかけて慎重に議論すべきではなかっただろうか。

(2) 地方制度調査会の正当性に対する疑義

国会における審議を通じて、政府は法案の裏付けとして地方制度調査会の議論および答申を繰り返し持ち出している。法案の内容は、第33次地方制度調査会において議論が尽くされた結果をふまえたものであり、地方制度調査会には地方六団体の代表も入っているから、議論を通じて自治体側の意見も反映されたとの理屈である。

だが、その反照として、国会審議において、地方制度調査会の正当性を疑問視する意見が相次いで示されることとなった。

吉川元議員（立憲）は、衆議院本会議（5月30日）における反対討論において、憲法92条に規定された地方自治の本旨を具現化することを目的として設置された地方制度調査会が、目的に反して、国の指示権創設ありきの議論・答申を行ったことを批判

した⁽²⁷⁾。また、岸真紀子議員（立憲）は、参議院本会議における代表質問において、自身が第33次地方制度調査会の委員として答申案を議論する第4回総会に出席し、自身が反対意見を述べ、他の委員からも慎重な対応を求める意見が示されていたにもかかわらず、答申に反映されなかったことを指摘し、政府の介入のない客観的な答申だったと言えるのか疑義を示している⁽²⁸⁾⁽²⁹⁾。

地方制度調査会は、かつてのように地方自治関係者が集合して地方制度改革に関する利害を調整するアリーナ（大杉1991：144）から、主として学識者委員から構成される専門小委員会を中心に総務省の自治行政政策を取りまとめる場へと変質しつつあ

-
- (27) 「この際、地制調についても一言申し上げます。今回の法案は、第33次地方制度調査会の答申を基に作られました。地制調は、そもそも、憲法の基本理念を具体化するために設置されたものです。憲法92条に規定された地方自治の本旨を具現化することを目的とした地制調が、国による指示権の創設を是認する答申を出したことは、驚きを禁じ得ません。百歩譲って、想定されていない事態への対応が必要だというのであれば、この地方制度調査会の目的に従った答申を行うべきでした。（中略）今回の地制調専門小委員会の議論は、そうしたベクトルとは真逆の方向を向き、国の指示権創設ありきだったのではないのでしょうか。」
- (28) 「本改正案は、岸田内閣総理大臣の諮問機関である第33次地方制度調査会が昨年末にまとめた答申内容を踏まえ、法案が提出されたと承知しています。しかし、この答申自体が最初から政府の意図的な答えありきで進んだのではないかと疑念を持たざるを得ません。地方制度調査会の議論では、国の指示権拡大に対し、私も委員として反対意見を述べていますし、相当慎重な意見が出されていたにもかかわらず、反映されていません。果たして政府の介入のない客観的な答申だったと言えるのか疑問です。総務省は、諮問機関である地方制度調査会を隠れみのにしているか、地方制度調査会設置法の目的である日本国憲法の基本理念を十分に具現するよう現行地方制度に全般的な検討を加えることから反していないか、この指摘に対し、大臣の答弁を求めます。」
- (29) この点に関して、おおつき紅葉議員（立憲）は質問主意書において「答申を最終審議した第33次地方制度調査会第4回総会では、補充的指示権について各委員から懸念や反対意見が出されたにもかかわらず、答申案の修正が行われなかった理由を示されたい」と質問。これに対して内閣は「（前略）第33次地方制度調査会第4回総会において、同調査会会長から「本日御議論いただきました「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案」につきましては、皆様の御意見をしっかりと拝聴した上で、本調査会として本案のとおり答申を取りまとめることにしたいと思っておりますけれども、よろしいでしょうか。」と諮ったところ、異議はなかったため、原案のとおり了承されたものであると承知している。」と答弁している（内閣衆質213第74号）。

るとされる（今井2022・堀内2024 a）⁽³⁰⁾。今後もお政府が立法の裏付けとして地方制度調査会の議論・答申をことさらに引き合いに出し続けるとなれば、早晚、地方制度調査会の正当性が問われる事態が訪れることになりはしないだろうか⁽³¹⁾。

（3） 国と地方のコミュニケーションをめぐる分岐点

国会審議を通じて、政府は、国と地方の間で十分な情報共有とコミュニケーションを図ることが、事態への対応を実効的なものとする前提であり、国と地方の間のコミュニケーションの強化を目的に地方自治法の改正を行うと説明している。しかし、堀内（2024 b：81-83）の指摘を踏まえると、本改正で強化されるのは「国→都道府県→市町村」という階層的な動員体制を円滑に機能させるための、国が統制する一元的なコミュニケーションに過ぎないのではないかとの疑問が生じる。

指示にあたって国と地方の間で事前協議がどのように行われるかについては、議論が深まらないまま審議が終了した。意見聴取の対象や方法が政府に一任されるのであれば、都合の良い意見を選んで対応する恣意的な運用も可能である。衆議院総務委員会の参考人質疑（5月21日）において、磯崎初仁参考人は、自治体間で意見が異なる場合に、政府にとって都合の良い自治体とだけ協議を行って物事を進める可能性があるとの懸念を次のように述べている。「ただ、ちょっと懸念がありますのは、今も少

(30) 今井（2022）によれば、2001年に委員数が縮減された際に国会議員委員および地方六団体委員の数はほぼ半減し、学識者委員の比重が高まっている。学識者委員の中でも研究者委員の割合が大きくなり、第33次では約8割に達している。また、研究者の中でも経済経営分野の研究者が減少して法学者の割合が増加した。この結果、学識者委員で構成される専門小委員会の議論内容にも変化が生じ、良い意味でも悪い意味でも「あるべき」姿についての論議が進むようになったという。研究者コミュニティも世代交代によって変化している。第1次地方分権改革に中心的に関わった研究者はおらず、委員自身がなんらかの政策推進に向けた意欲を持ち合わせているわけではない。その結果、堀内（2024 a：15）が指摘するように、地方制度調査会の審議は研究者同士の自由討論の場へと変化している。

さらに堀内（2024 b：78）は、第33次地方制度調査会において、研究者委員はコロナ禍を契機とした「ポイントの切替え」に対し、「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」と指摘する。

(31) 前述のとおり、事後における国会の関与に関する規定を盛り込むことについては、地方制度調査会自身が積み残した課題であると認識していたものであり、法案化の際に再検討されるべきであった。少なくとも、地方制度調査会の答申を当該規定を設けなかったことの根拠にすべきではなかったのではないか。

し出しましたが、自治体間でも意見が違う部分がございますので、自治体の意見がそれぞれ違うとき、あるいは利害関係が違うとき、こうした場合に、利益を受ける自治体と協議したよということを進めるということも考えられないだろうか、そんな懸念点もちょっと感じたところでございます。」

本法案の立案過程自体が、まさにこのような問題を内包していた。政府は地方六団体に対して意見を照会したと説明しているが、その意見は個別に照会され、しかも地方六団体からの意見の内容など、やりとりの詳細は公表されていない⁽³²⁾。地方自治に影響を及ぼす政策立案であるにもかかわらず、なぜ国と地方の協議の場が活用されなかったのか。開かれた場で協議を行い、政策決定の過程を記録に残すことは、国と地方のコミュニケーションを充実させるために欠かせないプロセスではないのか。政府が地方自治体の意見を聞き及んだとする根拠として繰り返し答弁に持ち出した地方制度調査会は、前述のように、現在では政府の統制下での政策立案の場へと変質しつつあり、かつてのような開かれたアリーナとしての機能は失われつつある。

これからの国と地方の関係は、コーポラティズム的な関係を基盤としたパブリックなアリーナにおけるコミュニケーションを目指すのか、それとも国が統制する一元的な体制に基づくコミュニケーションへ進むのか、大きな分岐点に差し掛かっている⁽³³⁾。ただし、現状を見る限り、後者を選択しつつあるように思われる。

(さかもと まこと 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：地方自治法改正／国会審議／補充的指示／国と地方の関係／地方制度調査会

【参考文献】

- 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、41-84
- 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、53-85

(32) ただし注釈2のとおり、全国知事会は、政府に対する提言・要請の内容を自ら公表している。

(33) あるいは多元的な競争空間を目指すという選択肢も想定されるが、競争条件（ルールの設定や資源の配分）を国が掌握しているなかでは、むしろ一元化を進めてしまう（坂本2018：6-7）。

- 今井照・自治総研編（2024）『「転回」する地方自治 2024年地方自治法改正（上）【解題編】：自治総研ブックレットNo. 27』公人の友社
- 大杉寛（1991）『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成』東京大学都市行政研究会
- 坂本誠（2018）「『地方創生』と農村」，日本地方自治学会編『地方創生と自治体（地方自治叢書 29）』，敬文堂，3－39
- 堀内匠（2024 a）「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（4），1－36
- 堀内匠（2024 b）「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」『自治総研』547号，23－84

<資料1：附帯決議（衆議院・参議院）>

【衆議院】地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（2024年5月28日）

政府は、本法施行に当たり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 本法によって創設する国と普通地方公共団体との関係等の特例の対象となる「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」については、国と地方公共団体の認識や対応に違いが生じることのないよう、当該事態に該当するか否かを判断する考え方を可能な限り明確にし、速やかに地方公共団体に周知すること。
- 二 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合においては、当該事態に適切かつ効果的に対処できるよう、デジタル技術の積極的な活用や、地方公共団体への情報収集及び連絡のための要員の派遣などによって、関係地方公共団体との迅速かつ円滑な情報共有・意思疎通に努めること。この際、地方公共団体に過度な負担とならないよう十分に配慮すること。
- 三 生命等の保護の措置に関する指示を行うに当たっては、状況に応じて、あらかじめ関係地方公共団体等との協議を行うなど、事前に関係地方公共団体等と十分に必要な調整を行うこと。
- 四 生命等の保護の措置に関する指示については、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、個別法を制定又は改正するいとまがない場合であって、かつ、当該指示以外の措置では目的を達成することができないと認められる場合に限定してこれを行うようにすること。また、当該指示の内容は、目的を達成するために必要最小限のものとするとともに、地方公共団体の意見や地域の実情を適切に踏まえたものとする。
- 五 生命等の保護の措置に関する指示を行った場合には、その旨及びその内容を速やかに国会に報告すること。また、当該指示について、同様の指示が再度行われることのないよう、地方公共団体等の関係者の意見を聴いた上で十分な事後検証を行い、その結果に基づいて、迅速に個別法の規定の整備に係る必要な法制上の措置を講ずること。
- 六 生命等の保護の措置に関する指示に基づき、地方公共団体が事務を処理する場合にあつては、これに要する経費の財源や必要な人材を適切に措置するなど、国が責任をもって当該地方公共団体を支援すること。
- 七 本法の規定に基づく応援や職員の派遣が行われる場合にあつては、これまでの災害時や感染症まん延時の事例も踏まえ、これに要する経費を負担する地方公共団体に対し、適切な財政措置等

を講ずること。また、事態発生市町村等への応援や職員の派遣を適時適切に行うため、各地方公共団体における多様な職種の職員の充実を図ることや、都道府県・市町村の連携等による広域的な人材の確保及び活用の在り方について、必要な検討を行うこと。

八 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に的確かつ迅速に対処するためには、その前提として、地方公共団体の規模・能力に応じ、適切に権限が配分されている必要があることに鑑み、都道府県から指定都市等への権限移譲を始め、更なる権限移譲を推進すること。

九 公金収納のデジタル化に伴う各地方公共団体のシステム改修については、国が必要な財源を確実に措置するとともに、既に地方公共団体情報システムの標準化等により、地方公共団体に大きな負担が生じていることに鑑み、過度な負担を強いることとならないよう留意すること。

十 指定地域共同活動団体制度の創設に当たっては、行政財産の貸付や随意契約による事務委託に関して、弾力的な運用を可能とする特例を設けることに鑑み、指定に係る団体の民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するため、事前及び事後チェックを適確に行えるよう、地方議会が一定の役割を担うことも含め、市町村に対して必要な助言を行うこと。

十一 指定地域共同活動団体としての指定の有無にかかわらず、地域住民が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する団体に対し、市町村が十分な支援を行うことができるよう、引き続き、適切な財政措置を講ずること。

【参議院】地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（2024年6月18日）

政府は、本法施行に当たり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

一、本法によって創設する国と普通地方公共団体との関係等の特例の対象となる「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」については、国と地方公共団体の認識や対応に違いが生じることのないよう、当該事態に該当するか否かを判断する考え方を可能な限り明確にし、速やかに地方公共団体に周知すること。

二、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合においては、当該事態に適切かつ効果的に対処できるよう、デジタル技術の積極的な利活用や、地方公共団体への情報収集及び連絡のための要員の派遣などによって、関係地方公共団体との双方向での迅速かつ円滑な情報共有・意思疎通に努めること。この際、地方公共団体に過度な負担とならないよう十分に配慮すること。

三、生命等の保護の措置に関する指示を行うに当たっては、状況に応じて、あらかじめ関係地方公共団体等との協議を行うなど、事前に関係地方公共団体等と十分に必要な調整を行うこと。

- 四、生命等の保護の措置に関する指示については、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、個別法を制定又は改正するいとまがない場合であって、かつ、当該指示以外の措置では目的を達成することができないと認められる場合に限定してこれを行うようにすること。また、当該指示の内容は、目的を達成するために必要最小限のものとするとともに、地方公共団体の意見や地域の実情を適切に踏まえたものとする。
- 五、生命等の保護の措置に関する指示を行った場合には、その旨及びその内容を速やかに国会に報告するとともに、国会報告の内容については、国会における検証と個別法に関する議論に資するものとなるようにすること。また、当該指示について、同様の指示が再度行われることのないよう、地方公共団体等の関係者の意見を聴いた上で十分な事後検証を行い、その結果に基づいて、迅速に個別法の規定の整備に係る必要な法制上の措置を講ずること。
- 六、生命等の保護の措置に関する指示に基づき、地方公共団体が事務を処理する場合にあつては、これに要する経費の財源や必要な人材を適切に措置するなど、国が責任をもって当該地方公共団体を支援すること。
- 七、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国又は都道府県による応援の要求及び指示並びに職員の派遣のあっせんについては、個別法による措置が可能な場合には個別法によること。なお、個別法による措置を含めた応援の要求又は指示並びに職員の派遣のあっせんが行われる場合においては、応援や職員の派遣を行う側の地方公共団体の実情を適切に踏まえること。
- 八、総務大臣は、国と地方公共団体との対等な関係を踏まえ、各大臣による地方公共団体の長等に対する応援の要求又は指示が、各大臣により独断的・一方的に行われることがないように、運用の考え方を周知するなど本法の適正な実施の確保を図ること。
- 九、各大臣による職員の派遣のあっせんについては、総務大臣が事前の調整に協力するなど、あっせん及び職員派遣の円滑な実施を確保するために必要な措置を講ずること。
- 十、本法の規定に基づく応援や職員の派遣が行われる場合にあつては、これまでの災害時や感染症まん延時の事例も踏まえ、これに要する経費を負担する地方公共団体に対し、適切な財政措置等を講ずること。また、事態発生市町村等への応援や職員の派遣を適時適切に行うため、各地方公共団体における多様な職種の職員の充実を図ることや、都道府県・市町村の連携等による広域的な人材の確保及び活用の在り方について、必要な検討を行うこと。
- 十一、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に的確かつ迅速に対処するためには、その前提として、地方公共団体の規模・能力に応じ、適切に権限が配分されている必要があることに鑑み、都道府県から指定都市等への権限移譲を始め、更なる権限移譲を推進すること。

十二、公金収納のデジタル化に伴う各地方公共団体のシステム改修については、国が必要な財源を確実に措置するとともに、既に地方公共団体情報システムの標準化等により、地方公共団体に大きな負担が生じていることに鑑み、過度な負担を強いることとならないよう留意すること。

十三、地方公共団体が、サイバーセキュリティの確保の方針を定め、必要な措置を講ずるに当たっては、一定の水準を確保するために関係行政機関や関係団体と連携・協力し、知見の共有や研修の充実、デジタル人材の確保・育成等の取組を支援することにより、地方公共団体の情報セキュリティの向上を図ること。

十四、指定地域共同活動団体制度の創設に当たっては、行政財産の貸付や随意契約による事務委託に関して、弾力的な運用を可能とする特例を設けることに鑑み、指定に係る団体の民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するため、事前及び事後チェックを適確に行えるよう、地方議会が一定の役割を担うことも含め、市町村に対して必要な助言を行うこと。

十五、指定地域共同活動団体としての指定の有無にかかわらず、地域住民が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する団体に対し、市町村が十分な支援を行うことができるよう、引き続き、適切な財政措置を講ずること。

右決議する。

<資料2>

2024年5月16日

地方自治法の一部を改正する法律案に対する 修正要求項目

立憲民主党

1. 国による地方公共団体への「関与の原則」の維持

- 新設される第14章「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」において、各大臣が行う「事務処理の調整の指示」「生命等の保護の措置に関する指示」並びに「都道府県による応援の要求及び指示」「国による応援の要求及び指示等」に際しては、現行法の「関与の原則」に基づき、国の関与は必要最小限度とし、地方公共団体の自主性・自律性に配慮することを明記すること。
- 国から普通地方公共団体への「指示」を可能とする要件として、事態に対応する「緊急性」があることを明記すること。

【理由】

個別法で想定されていない「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の発生に際し、改正案は国に「補充的な指示権」を付与するものとされるが、自治事務と法定受託事務の区分なく指示権を行使する規定は、現行法の国による地方公共団体への「関与の原則」を逸脱する危険性をはらんでいる。そのため、「補充的な指示」が現行法における国の地方公共団体に対する「関与の原則」の下にあることを明確化させる。

また「指示」が限定的に行使されるよう、事態に対応する際の「緊急性」を要件とする。

2. 地方公共団体との事前協議・調整の義務化、事務処理における国の責任

- 各大臣が生命等の保護の措置に関する「指示」を行う際、期間、地域、内容等について当該地方公共団体と事前に適切な協議・調整を行うとともに、特に緊急の必要がありやむを得ない場合を除き、事前に国会に報告する規定を設けること。
- 「指示」に基づき、地方公共団体が事務を処理する際には、これに要する経費、必要な人材の適正な措置など、国が責任をもって地方公共団体を支援する規定を設けること。

【理由】

国から地方公共団体への「指示」が個別法で想定されていない事態であることに鑑み、地方に混乱をもたらさず、迅速かつ円滑な事務処理が進むよう、国が必要な情報を提供し、事前に地方公共団体との協議・調整を行い、国の責任で地方公共団体を支援することを義務付ける。

3. 国会の関与と事後検証の義務化・個別法の見直し

- 事態終了後速やかに、生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため講じた措置について、政府が国会に報告し承認を得ることを義務付けること。
- 国会及び政府は、政府及び地方公共団体が講じた措置の内容、当該措置が講じられるまでの経緯並びに当該措置の効果について検証を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

【理由】

国会報告と承認の規定を設けることによって、時の政府の意思によって地方公共団体への「指示」が恣意的に行われることを可能な限り排除する。

事後検証の必要性は、第33次地方制度調査会答申に盛り込まれていたものの、改正案が省略した経緯も踏まえ、改正案に規定を盛り込むこととする。事後検証はまた、個別法改正の判断材料並びに契機となることを期待するものである。