

重大事態発生時に特例（補充指示権）を設ける地方自治法改正案に反対する

伊籐久雄（NPO法人まちぼっと理事）

さる3月1日、「大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に特例を設ける」地方自治法改正案が閣議決定され、「地方自治法の一部を改正する法律案」として国会に上程された。

今回の改正案は、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）を受けたもので、以下の改正内容が盛り込まれている。

1. DXの進展を踏まえた対応
 - ① 情報システムの適正な利用等
 - ② 公金の収納事務のデジタル化
2. 地域の多様な主体の連携及び協働の推進
3. 大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例
 - ① 国による地方公共団体への資料又は意見の提出の求め
 - ② 国の地方公共団体に対する補充的な指示
 - ③ 都道府県の事務処理と規模等に応じて市町村（保健所設置市区等）が処理する事務の処理との調整
 - ④ 地方公共団体相互間の応援又は職員派遣に係る国の役割

本稿では上記改正内容のうち、特に3項目目の内容、とりわけ「国の地方公共団体に対する補充的な指示」は、今後の地方自治にとって重大な影響を及ぼすことになることから、反対の立場で論評を加えるものである。

1. 琉球新報<社説> 地方自治法改正案 国の「指示権」拡大は危険

まず現在、国との関係において最も敏感な沖縄の琉球新報の社説（2024年3月5日付）を紹介する。私も基本的な立場はまったく同じであるからだ。

▽ ▽ ▽

政府は、国と地方自治体の関係の基本ルールを覆す地方自治法改正案を国会に提出した。自治体の自由度が高い「自治事務」にまで国の「指示権」を拡大する。国と自治体の関係を「上下・主従」から「対等・協力」に変えた地方分権改革を完全に無にするものだ。憲法の定める地方自治の本旨を否定する改正に反対する。

改正案は「大規模な災害、感染症のまん延その他の及ぼす被害の程度において、これらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に対する「特例」として、国が閣議決定を経て「補充的な指示」をできるとしている。要件が極めてあいまいであり、乱用が懸念される。

改正案は法定受託事務と自治事務を区別していない。2000年に施行された地方分権一括法で「機関委任事務」が廃止され、国が自治体にゆだねる「法定受託事務」と「自治事務」が定められた。法定受託事務について自治体側に違法などがあれば国は「是正の指示」ができ、最終的に訴訟を経て国が代執行できる。自治事務については「是正の要求」にとどまるが、災害対策基本法や感染症法など個別法で国の指示権を定めることができる。必要なら個別法を改正すればいい。

法改正を求めた昨年12月の地方制度調査会の答申は、新型コロナの感染症危機で「さまざまな局面において従来の法制で想定されていなかった事態が相次いだ」とする。自治体から感染動向の情報が迅速に提供されないとか、国から大量に発出された通知に現場が対応できなかったとか、営業時間制限で都道府県との調整が難航したなどの事例を挙げた。これは、政府と自治体双方の対策の不備が原因ではないか。実際に動くのは自治体の現場だ。国の指示で解決できるとは思えない。

日本弁護士連合会（日弁連）は1月に改正に反対する意見書を発表し「自治体の方が多くの情報を把握しており、国の判断に従うよう義務づけるのは誤りだ」と断じた。「日本の災害法制は基本的な災害対応自治体を市町村とした上で、その規模等に応じて、都道府県の関与、国の関与を可能とし、それぞれの責務や権限等を定めている」とし、感染症問題も含め「答申では、法制度、事実の両面において、十分な分析検証が行われたとは到底言えない」と批判した。

磯崎初仁中央大教授も「地方自治法は本来、国と自治体の役割分担を守るための法律で、非常時の対応は個別の法律で定めるべきだ。コロナ禍を振り返っても、現場から遠い国が強権的に指示しても混乱するだけだ」と述べる。

沖縄県は辺野古新基地を巡り、設計変更承認が法定受託事務だとして史上初めて代執行を強行された。国の強権をさらに肥大化させ、自治をないがしろにしかねない法改正は決して受け入れられない。

2. 地方制度調査会答申の問題点

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）については、今井照氏が自治総研通巻545号 2024年3月号において、「国の補充的指示」権の法制化について—33次地制調答申の論点整理として明確に批判している。

本論文は長文であるので、ここではまずその要旨を紹介する。

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

なお改正案は、緊急時に各大臣が自治体に対して「指示」ができる「特例」として国が閣議決定を経て「補充的な指示」をできるとしているが、今井氏は「補充的な指示」について掘り下げて検討されている。

まず答申では「地方公共団体の事務処理が違法等でなくても」、「国の補充的指示」権が発動されると明記されている。「国の補充的指示」権が発動される事務は、法定受託事務のみならず自治事務も含まれると総務省は国会で答弁しているとした上で、2つの観点から見解を述べている。

第一は、一般的な語感から考えると、「補充的指示」とはまずは原則的な強い指示が行使され、それに付随する細かい指示のように受け止められるが、答申で用いられているのはそのような意味ではない。むしろ、「本当の非平時」においては原則的指示では対応できない事態が生じるので、一般ルールで定められた指示を凌駕する強い指示を出すという意味になっている。つまり、「補充的」というのは指示を出す対象の形容であり、指示そのものが補充的ということではない。したがって「補充的指示」というネーミングはミスリードであり、あえて指示の強さを弱く見せようとしているとも考えられる。

第二は、自治体は国とともに国家の構成要素の一つであるから、国政と無関係に存在するわけではない。そこで国と自治体との関係は国法を媒介としたルールに基づいて形成されている。憲法に違反するような国法の執行には抵抗する権利を留保しつつ、全ての自治体が国法を尊重して日々の行政を実践している。ところがこの答申では、自治体の事務処理が「違法等でなくても」、自治体に対して「国の補充的指示」権が発動されるとする。この場合の「国」とは、(前述のように)国会を経ていないので、「各大臣」を意味している。つまり国法を超えて、各大臣が自治体に対して「補充的指示」権を発動することが宣告されているのである。

確かにその要件は示されている。そのポイントは「国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」である。

だがこれを解釈するのは各大臣にはかならない。それ以上の具体的要件は答申に書かれていない。

以上のように論じた上で、以下のようにまとめている。

▽ ▽ ▽

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

3. 地方自治制度の根幹を揺るがす事態にどう対応するか

まず、全国知事会はどのように対応してきたのかをみておきたい。全国知事会は今年（令和6年）1月23日、国の補充的な指示について法制化するにあたり、「下記事項を反映するよう提言する」として以下の3点を提言した。

- 1 国の補充的な指示については、事前に地方公共団体との間で十分な協議・調整等を行うことにより、安易に行使されることのないようにするとともに、現場の実情を適切に踏まえた措置となるようにすること。また、行使後も適切に国と地方公共団体の間で情報共有・コミュニケーションを図ること。
- 2 国の補充的な指示は、地方自治の本旨に則り、目的達成のために必要最小限度の範囲とすること。
- 3 国の補充的な指示は、国と地方公共団体の関係の特例として位置づけ、一般ルールと明確に区別すること。

しかし、3月1日、法案の閣議決定と国会提出に対しては、そのコメントのなかで「我々の要請に対して一定の配慮がなされた」と評価してしまっているのである。

『本法律案では、国の補充的な指示について、国と地方公共団体との関係の特例と位置づけられ、必要な限度において行使することやあらかじめ適切な状況把握や講ずべき措置の検討のために地方公共団体に意見等を求めるなど適切な措置を講ずるよう努めなければならないことが規定されており、我々の要請に対して一定の配慮がなされたことは評価したい。』

このような全国知事会の姿勢は、閣議決定を受けて記者会見した松本総務大臣の「一般ルールを尊重」するした発言と軌を一にしたもので、まったく危機感に乏しいと言わざるを得ない。このような姿勢は、琉球新報も言及している「沖縄県が辺野古新基地を巡り、設計変更承認が法定受託事務だとして史上初めて代執行を強行された」ことを、自らの問題として受け止めていないことの証左である。

▽ ▽ ▽

こうした全国知事会とは別に、第33次地方制度調査会答申以来一貫して反対してきた日弁連は、法案提出にあたって以下のように声明を発出している。

『答申の「第4」は、その根拠とする大規模災害及びコロナ禍についての実証的な分析検証が行われていない点、法定受託事務と自治事務を区別せずに国の指示権を論じている点、及び現行法では国の地方公共団体への「指示」は、個別法で「緊急性」を要件として認められているのに対し、一般法たる地方自治法を改正して、自治事務についても、個別法の根拠規定なしに、かつ「緊急性」の要件も外して、曖昧な要件のもとに国の指示権を一般的に認めようとする点で、地方分権の趣旨や憲法の地方自治の本旨に照らし極めて問題があるものである。』

『しかし、今回出された法案は、これらの問題点を解消するものとは到底言えない。』
『2000年地方分権一括法が「対等協力」の理念のもと法定受託事務と自治事務とを区別して、自治事務に関する国の地方公共団体への指示権を謙抑的に規定した趣旨を没却するものであり、憲法の規定する地方自治の本旨から見ても問題である。』

▽ ▽ ▽

マスコミ各社の論調は全国市では2分される。朝日「国の指示権拡充 自治への介入を危惧」と毎日「国の「指示権」拡充 地方との対等をゆがめる」と明確なのに対し、日経と読売は政府寄りである。地方紙は、残念ながら共同通信や時事通信の配信や、社説としてではなく有識者の意見の紹介等にとどまっているところが大半のように見受けられる。その中で東京新聞はようやく、「<社説>国の指示権拡大 地方自治を後退させる」と主張を明確にし（4月5日）、さらに4月11日には1面トップで、「非常時国が指示」を報じた。

舞台は国会審議に移るが、国会の論戦に任せておくわけにはいかない。憲法、行政法、行政学などの研究者や、全国各地の地域運動などとの連携を作り出すことから、まず取り組むことから始めよう。

<参考資料>

- 国の補充的な指示の創設についての提言（全国知事会）

https://www.nga.gr.jp/committee_pt/item/teigen20240123youseikatudou.pdf

- 地方自治法改正案の閣議決定を受けて（全国知事会）

https://www.nga.gr.jp/committee_pt/item/20240301_comment.pdf

- 地方自治法改正案に反対する日弁連会長声明

<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2024/240313.html>

- 松本総務大臣閣議後記者会見の概要（3月1日）
https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02001326.html
- （社説）国の指示権拡充 自治への介入を危惧（朝日新聞）
<https://www.asahi.com/articles/DA3S15802280.html>
- 社説 国の「指示権」拡充 地方との対等をゆがめる（毎日新聞）
<https://mainichi.jp/articles/20231210/ddm/005/070/048000c>
- 〔社説〕危機対応で国と地方の隙間埋める一歩に（日本経済新聞）
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODK304TF0Q3A131C2000000/>
- 国の「指示権」非常時の責任を明確にせよ（読売新聞 2023/12/02 05）
<https://www.yomiuri.co.jp/editorial/20231201-OYT1T50234/>
- 非常事態、国の指示権拡充 「地方分権が後退」との批判も（東京新聞）
<https://www.tokyo-np.co.jp/article/312422>
<社説>国の指示権拡大 地方自治を後退させる（2024年4月5日）
<https://www.tokyo-np.co.jp/article/319416>
- 地方自治法改正案 国の補充的指示権、分権に逆行 神奈川大法学部教授 幸田雅治
（中國新聞）
<https://www.chugoku-np.co.jp/articles/-/435524>