

集権化に向かう地方自治法

6月26日

榊原秀訓（南山大学）

はじめに

2023年12月21日に第33次地方制度調査会は「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（以下、単に「答申」）を提出。答申での地方公共団体の自主性・自立性の尊重はリップサービスにすぎないように思われる。

地方自治法の「改正」法案は、3月1日に閣議決定、国会提出。6月19日に成立。「改正」地方自治法の主要な柱は三つあるが、メイン部分は、いわゆる「補充的指示権」で、ここが活発に議論された。他は、議論としては、従来（第32次地制調）の延長線上の問題。ただし、情報システムを地方自治に新しい章を設けて規定するなどの法上の変化は小さくない。

「補充的指示権」は、地方自治に重大な影響を与えるものであるが、自治体側からの反対は必ずしも強くない（幾つかの自治体は強く反対するものの）。事前に協議され、一方的に行使されることはないからと考えているからか（答申では、「指示を行うに当たっては、状況に応じて、国と地方公共団体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」、「手続に関しては、まず、国と地方公共団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るようにし、状況に応じて、十分な協議・調整も行われるべきである。」）、あるいは、極めて例外的にしか行使されることはないと考えているからかは定かではない。

衆議院では白藤博行さん、参議院では本多滝夫さんが参考人として具体的な問題点を指摘する意見を述べている。しかし、衆議院で、「補充的指示権」にかかわる手続として、当初規定されていた閣議決定に国会への事後報告が加わることで追加修正されるにとどまり、本質に変更なし。

I 「補充的指示権」

一 答申

第33次地制調は、その一つの柱として、「平時」と区別される「非平時」に着目した国と自治体との間および自治体間の関係として、「自然災害」、「感染症」と「武力攻撃」を念頭に、リソースの確保、情報提供・コミュニケーションと並んで、指示権について議論を行った。「非平時」という用語は聞き慣れない用語であり、一般的なものではないことから、「有事」という用語の方が妥当ではないかといった議論もなされていた。

答申では、「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」の部分。9月11日の第18回専門小委員会に示された「総括的な論点整理（案）」の前までは「非平時」として議論されてきたものが、同専門小委員会において、それをこのようなタイトルに変更したことが説明される。タイトルには、災害や感染症と異なり、武力攻撃は登場しなくなっているが、対象が限定されたわけではなく、「等」の中に含まれたものと考えられる。これらの変更は、できるだけ刺激的なものを表面から隠すといった類いのもので、「有事」も「武力攻撃」を連想させることから、回避されたと推測される。

「第4」「3 役割分担の課題と対応」の「(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」において、「補充的指示権」が提案される。以下、この内容を説明していく。

1 現行の（地方自治法「改正」前の）法制度

答申は、「①現行制度」として、以下の説明を行う。「地方自治法は、地方公共団体が、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、地方公共団体に對する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはないとしている」とし、「地方自治法を直接の根拠とし、地方公共団体に法的な対応義務を生じさせる関与として」、「自治事務に対する是正の要求、法定受託事務に対する是正の指示」を示し、「当該地方公共団体の事務処理の違法等の是正のために行われるもの」とする。

そして、「このほかの関与については、地方自治法に規定されている関与の一般原則に従って、地方自治法以外の法律又はこれに基づく政令に根拠規定が置かれている」として、「例えば、新型インフル特措法、災害対策基本法等では、それぞれの法律が定める事態において、国民の生命、身体又は財産の保護等のための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には、国は必要な指示ができることとされている」と説明する。

つまり、違法等があるとされる自治体の活動に対しては、地方自治法上の関与がなされる。「是正の指示」の例としては、沖縄県辺野古新基地建設にかかわる埋立工事の設計概要変更承認拒否処分に対して、国が変更承認を求めるために行った是正の指示が最近のものとしてイメージしやすい。「違法等」の是正のための関与とされていますが、大臣によるその判断自体が争いになり、自治体側が不満をもつことも当然あるわけで、その場合、国地方係争処理委員会や裁判所で争うことになる。しかし、自治体にとって、地方自治を尊重した満足行く結論を得ることが容易でないことも、先の辺野古新基地建設の例でわかる。

個別法（地方自治法ではない、〇〇法のような特定の問題に関する権限を規定している法律）において、「違法等」に対するものではない（ここで論じていると同様の）「指示権」が規定されている例もあるが、一般的に適用があるものではなく、活用できる場

合が限定されていることから、一般的に利用可能とするために、地方自治法に規定をすることが考えられている。

2 補充的指示権の必要性

次に、答申は、「②国の補充的な指示」において、「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、国と地方公共団体が法令に基づき適切に役割分担して対応することが求められる。この点、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」とする。

そして、補充的指示権の必要性について、「地方公共団体の事務処理が違法等でなくとも、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。このような指示を行うに当たっては、状況に応じて、国と地方公共団体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。・・・このような指示の制度により、個別法の規定では想定されていない事態が生じた場合にも、国が国民の生命、身体又は財産の保護のために役割を適切に果たすことができるようになる。指示を行う際の要件・手続については、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、・・・設定する必要がある」とする。

答申は、想定外の事態に対応することができるようにするために、個別法（改正）ではなく、地方自治法に指示権を置くことを選択している。本来（法治主義の観点から）、個別の領域で問題があるのであれば、個別法の改正で対応すべきと考えられる。しかし、改正には時間がかかり、いつどこでどのような問題が起こるか想定できないことに対応しようとする、指示権を規定した個別法ですら対応できない状況も考えられることになる。そこで、広く対応可能な規定を地方自治法に用意して置くということのようである。個別法で対応できない場合に地方自治法を活用することを「補充」的としているが、対象を限定せず、地方自治法に基づくのであれば、その活用はかなり一般的に可能なものになる。

答申の「1 問題の所在」においては、「地方分権一括法によって構築された現行の一般ルールに影響を及ぼさないよう、特例として、明確に区分した上で設けられるべきである」としている。「特例」としているものの、地方自治法に定めることが想定されていて、また、指示権は新たな権力的な関与と考えられる。

地方自治法上の補充的指示権の活用範囲は、かなり広範なものになる。違法等の場合に限定されることなく、答申が示すように、違法等がない状況においても、国が指示することができるようにする仕組みを用意するわけである。また、対象は、これまでのように、法定受託事務に限定されないことになる。

しかし、本当に個別法で対応できないのか、個別法の改正に協力が得られないのか、強制力ある指示までないと対応できないのか、といったことが問題になり得る。地方自治法に指示権が規定されれば、その一般的な性格から、個別法を改正することが可能でも、そのインセンティブはなく、地方自治法に基づく指示権で足りると判断するのではないかとも思われる。

3 補充的指示権の要件

答申は、補充的指示権の要件について、「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、・・・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」とする。

しかし、「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」といった要件を定めることによって、限定がかかっているといえるのかという問題がある。新型インフル特措法、災害対策基本法等のような特定の分野・問題に対する個別法における要件を、そのような限定がない地方自治法という法律において規定することになる。要件はかなり抽象的で、特定の趣旨目的がある個別法とは異なり、地方自治法が多様な場合に対応するものとする、個別法における例と比較しても、地方自治法上の国の指示権における裁量はかなり広いものとならざるを得ない。

補足 地方自治法「改正」前の関与にかかわる「緊急性」の要件
関与の基本原則を定める

245条の3第6項「国は、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、自治事務の処理に関し、普通地方公共団体が、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第二百四十五条第一号へに規定する行為（「指示」のこと—榊原）に従わなければならないこととする~~ことのないようにしなければならない。~~」

是正の要求を定める

245条の5第4項「各大臣は、第二項の規定によるほか、その担任する事務に関し、市

町村の事務（第一号法定受託事務を除く。）の処理が法令の規定に違反していると認める場合、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認める場合において、緊急を要するときその他特に必要があると認めるときは、自ら当該市町村に対し、当該事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。」

是正の指示を定める

245条の7第4項「各大臣は、前項の規定によるほか、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村の第一号法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認める場合、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認める場合において、緊急を要するときその他特に必要があると認めるときは、自ら当該市町村に対し、当該第一号法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。」

つまり、関与には「緊急性」の要件が必要であるはずなのに、「補充的指示権」には規定がないという問題。

4 補充的指示権の手続

答申は、手続に関しては、「まず、国と地方公共団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るようにし、状況に応じて、十分な協議・調整も行われるべきである。その上で、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のが適当である」とする。

しかし、個々の大臣にとどめず閣議決定を経ることがはたして適切かという問題がある。つまり、閣議決定の要求は、政治的判断として時の政権に委ねるものにすぎないとも考えられる。閣議決定を要求することによって、政治的判断がより前面に出ることになり、むしろ負の影響の方が大きい。

内閣ではなく、国会の関与を要求した方が適切な統制となる。国会の関与の必要性について、例えば、第20回専門小委員会において、行政課長は、「議論されている補充的な指示は、政府に対する様々な権限の授権ではなく、個別法が想定しない隙間の事態における、個別の権限行使」として、「一つ一つの権限行使について国会に対する報告を義務づけるということまですることは、機動性に欠ける」と議論されてきたとして否定している。しかし、本来であれば、個別法の改正によって対応すべきと思われるのに、一般的な地方自治法上の補充的指示権で対応するということから、国会の関与が必要で、個別法改正の代替と考えるならば、報告にとどまらず、承認が必要である。

さらに、自治体に対する影響を踏まえると、自治体の関与の必要性も大きいと考えられる。しかし、答申は、先にみたように、「国と地方公共団体の間で迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションが確保されることが前提となる」とするにすぎず、それ以上に、具体的な自治体の関与の仕組みは提案されていない。

5 補充的指示権の検証

答申は、最後に、補充的指示権の検証として、「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」とする。

この検証については、補充的指示権が濫用されないようにする歯止めとしても期待されている。地方自治法に補充的指示権を規定するのであれば、指示権発動の適切性や、その後の個別法の改正の必要性等について検証が必要であるのは確かである。しかし、近年、様々な政治的問題が生じたときに、必ずしも十分な検証が行われずに、問題なしとする判断が示されることが多いことから、どこまで事後的検証に期待できるのかといった懸念もある。補充的指示権の活用は例外的なものであり、その活用件数は少数にとどまると予想されることからすると、一定の独立性を有する組織や国会が関与して、時間をかけて検証することなどが必要であると思われる。仮に事前には時間の余裕がなくても、事後には時間的余裕がある。

6 補充的指示権が地方自治や平和主義に与える影響

見てきたように、「補充的指示権」は、その要件や手続に照らしても、かなり一般的に活用可能なものになると考えられる。しかし、国が指示を行う際に、国が妥当な判断をできるのか疑わしいものがある。例えば、新型コロナへの国の対応は自治体よりも適切であったと評価し難いことは明らかである。辺野古新基地建設にみられるように、閣議決定によって判断の妥当性を担保することはできず、また、自治体の判断が国の考えとは異なるものであっても、それを貫くことは、要件等を考慮すると、現在の「違法等」を争う場合以上に困難になると予想される。

地方自治法に補充的指示権を新設するならば、地方自治法が、国の関与を制限して地方自治を守るものではなく、国の関与を拡大するものになってしまう危険性がある。

二 「改正」地方自治法—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

1 補充的指示権等の具体化

「改正」地方自治法（以下「改正法」）は、「第 14 章 国民の安全に重大な影響を及

ば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」を新設した。そのため、245条の「関与の意義」を改正して、新設の252条の26の3第1項・第2項における行為が追加されている。

252条の26の3第1項において、「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」を「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と総称することにして、以下を新設。

252条の26の3「資料及び意見の提出の要求」

252条の26の4「事務処理の調整の指示」

252条の26の5「生命等の保護の措置に関する指示」

252条の26の6「普通地方公共団体相互間の応援の要求」

252条の26の7「都道府県による応援の要求及び指示」

252条の26の8「国による応援の要求及び指示等」

252条の26の9「職員の派遣のあつせん」

252条の26の10「職員の派遣義務」

「補充的指示権」を具体化しているのは252条の26の5。特に1項が重要。

1項「各大臣は、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、当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態の規模及び態様、当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に係る地域の状況その他の当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に関する状況を勘案して、その担任する事務に関し、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は、・・・閣議の決定を経て、その必要な限度において、普通地方公共団体に対し、当該普通地方公共団体の事務の処理について当該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ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。」

2項 各大臣が「あらかじめ」「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努めなければならない。」ことを規定。

3項 市町村に対する指示は、「都道府県知事その他の都道府県の執行機関を通じてすることができる。」ことを規定。

最初に触れたように、国会への事後報告のみ修正によって追加。

答申であげられていた、①国と地方公共団体の間での「迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーション」の確保、状況に応じた、「十分な協議・調整」や、②事後的検証については規定なし。

松本大臣は、国会審議（衆議院総務委員会5月23日）において、いずれについても、法律の運用の考え方について、「各府省に周知する」とするにとどまる。つまり、法律ではなく、運用の問題にとどめるということである。

2 立法事実の不存在と補充的指示権の必要性

補充的指示権については、答申段階の問題点がそのまま継続している。日弁連も、法案に対して会長声明を出し、意見書と同様の問題点を指摘している。そして、

252条の26の4「事務処理の調整の指示」の「指示」を「要求」に改めること（つまり、「指示」に問題あり）

252条の26の5「生命等の保護の措置に関する指示」を削除すること

252条の26の7「都道府県による応援の要求及び指示」の表題を「都道府県による応援の要求」に改めた上で、同条第2項以下を削除すること（つまり、「指示」に問題あり）

252条の26の8「国による応援の要求及び指示等」の表題を「国による応援の要求」に改めるとともに、各大臣の指示権を規定する同条第4項以下を削除すること（つまり、「指示」に問題あり）

を求めている。

立法事実にかかわって、日弁連の意見書は、提言内容の必要性に関する論拠が希薄であること、大規模災害・コロナ禍の実証的な分析検証が行われておらず、現場で現実に直面している地方公共団体の方がより正確な情報を有している場合が多いこと（熊本地震の際に、屋外避難をしている者を体育館に入れる指示が国からなされたが、熊本県知事が拒否したという事例。後に屋根が落下し、仮に国の指示に従っていたら多数の死傷者が出ていた）などをあげている。

自治労連は、ダイヤモンド・プリンセス号への対応にかかわって、混乱していたのは、自治体側ではなく、国の方であることを指摘している。また、能登半島地震への対応でも自治体は積極的に協力していることを紹介している。

自由法曹団の声明は、法案の要件が漠然で濫用の危険が極めて大きいとし、コロナ対策としての「休校要請など」が「かえって自治体の業務や住民の生活に混乱を招いた」ことや、辺野古新基地建設問題のように、「指示権の拡大によって政府による自治体への不当な介入がエスカレートする傾向が強まることは容易に想像がつく」としている。

地制調委員の牧原の議論（朝日新聞2024年5月18日11面「耕論 地方自治法改正は必要か」）牧原は、安倍元首相による学校一斉休校の要請について、「法的根拠のない指示を二度としてはいけない」とする。牧原のこの認識は妥当であり、多くのものが共有すると思うが、指示権を「非常時の政権に歯止めをかける規定である」とする牧原の評価には賛成できない。牧原は、「一斉休校の時にこの規定があれば、官邸内で『やりすぎじゃないか』と考え直す根拠になった」とか、「強権的な政権が地方に指示を出す懸

念」はあるが、「だとしても、今回の規定を踏まえて『間違っただけでは』と事前か事後に政権を問いただすことはできる。それが政権を縛ることにつながるとするが、何故このように考えることができるのか、その理由がわからない。

牧原は、国会審議でも参考人として、同様の説明をする。「今回のような指示権というものがもし規定されていれば、特に本当にあのような形で一斉休校したのかと」考えています。「休校要請ぐらいは仮にできるとしても、全国一斉である必要はなかったのではないかと、あるいは木曜日のあの夕方に翌週からというのが、そんなに早急にする必要があったのかと、こういったことがいろいろ問題になっていたのではないかと思います。どうも、そのプロセスを見ていると、余りそういうことを考えずに要請が出されたようにも見えるということで、やはりその法律があれば、その要件を一つ一つクリアしながら、どこまでの要請がふさわしいかということを考えるということになるのだと思います。」ここでも問題という認識は理解できるが、法律をつくって根拠を置くことを積極的に評価する理由がわからない。

ここには、文部科学大臣ではなく、閣議決定もなく、首相が「指示」を出すことの問題と、休校の決定権限が各自治体の教育委員会にあるにもかかわらず、「一斉」休校を「強制」しようとした、現行法（地方自治法「改正」前）を無視した「違法」な行動に問題がある。

「補充的指示権」によって、閣議決定が必須となることから、前者の問題はなくなるが、依然として後者の問題は続くことになる。それにもかかわらず、「違法」な行動が「適法」（実際に「適法」かは争われ得るが）な行動になることに問題がある。牧原は、法律に根拠を置く活動であることから国会で議論し得るとするが、「改正」地方自治法でも「補充的指示権」は国会に事後報告されるだけであり、事前の承認はなく、承認とは異なる質疑応答がなされるにとどまる。そうだとすると、「改正」地方自治法前の現行法でも同様である。地方自治法「改正」前の法律を無視する人物（安倍元首相のような人物）が、「改正」地方自治法の「補充的指示権」の要件は真剣に検討するという牧原が念頭に置く状況が現実に実現されるのかは相当に疑わしく、「適法」なものとなるデメリットの方がはるかに大きい。

なお、関連して、参議院における小原参考人の議論にも一言触れる。小原は、「改正」法案には反対の立場であるが、それにもかかわらず、イギリスをモデルにして、法律に基づかずに、首相が一定範囲でリーダーシップをとることを認めている。ただ、リーダーシップとして、どのような行動まで認めるのかは明らかではない。そもそもイギリスと日本では、首相の位置が異なり、イギリスをモデルにして日本を語ることは適切ではない。

また、「補充的指示権」では、閣議決定が必須となることから、各省の大臣ではなく、首相が閣議決定に基づいて活動できる範囲が拡大すると考えられるという問題もある。

3 「個別の規定では想定されない事態」

第17回専門小委員会（2023年8月9日）資料1

- ① 「個別法が存在しないが、国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模の事態が発生し、国民の生命・身体・財産の保護のための措置が必要な場合」
- ② 「個別法が存在するが、対象としている事態以外の想定外な国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模の事態が発生し、国民の生命・身体・財産の保護のための措置が必要な場合」
- ③ 「個別法が存在し、対象としている国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模の事態が発生しているが、用意された指示権の要件に該当しない想定外の事態であるため指示権が行使できず、国民の生命・身体・財産の保護のための措置が必要な場合」

国会審議において政府参考人が行った以下のような説明を、どのように理解することができるのか。

「事態対処法等で定められている武力攻撃事態等への対応については、これは法律で必要な規定が設けられておりまして、本改正案に基づく関与を行使することは想定されていないものと承知しているところでございます」（衆議院総務委員会・山野政府参考人5月23日答弁）他方、同じ答弁の中で「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」から「特定の事態を除外したものではありません」としている。

本多の理解

「本改正案に基づく関与を行使することは想定されていない」とは現行法では③の場合はないという趣旨

「特定の事態を除外したものではありません」というのは、なおも武力攻撃事態等には②の場合の余地があることを認める趣旨

武力事態攻撃事態や重要影響事態において②の場合があり得るかと言えば、あり得る。個別の法律である武力攻撃事態法や重要影響事態法の改正に取り組むのが筋。

個別法改正をしないのは、政治的な事情からか、それとも真に想定されがたい①の場合をも本条の射程にしているからか。

① は白藤のいう「UFOの出現や宇宙人の来襲」。

4 「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の認定主体

「改正法」252条の26の3第1項は、「各大臣又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関」は、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の発生又は発生のおそれがある場合、・・・（「生命等の保護の措置」を講じ）、・・・措置普通地方公共団体に対し、「資料の提出の要求」をすることができることを規定している。

つまり、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の認定主体として、「大臣」と「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」が存在することになる。

他方、「補充的指示権」にかかわる 252 条の 26 の 3 第 1 項は、「大臣」が「指示」をすることになっている。そこで「指示」が必要と認定するものは、大臣のみということになる。

「国」だけではなく、「知事等」が認定主体となることから、両者の判断が食い違う場合も考えられ、それをどのように考えるべきか難しい問題も生まれる。

白藤は、国と自治体の対応にかかわって、以下のような問題をあげる。

「たとえば各大臣によって「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」が認定され、「生命等の保護の措置に関する指示」（「補充的指示」）が出されれば、当該地方公共団体はこれに対する服従義務を負うことになる。各大臣の「補充的指示」が先行すれば、もはや当該地方公共団体の独自の「生命等の保護の措置」を講じることは不可能になるだろう。もし「補充的指示」が出されるまでに当該地方公共団体が先行して独自に「生命等の保護の措置」を講じている場合であっても、いったん「補充的指示」が出されれば、これにかかる措置の義務履行が優先されることになるのであろうか。」

5 事務の区分と「代執行等」

「改正法」298 条は事務の区分を規定している。そこでは、「252 条の 26 の 3 第 1 項及び第 2 項の規定による処理することとされている事務（・・・）」や、「252 条の 26 の 3 第 3 項の規定による処理することとされている事務」などについて、第 1 号法定受託事務とするとしている。

「補充的指示権」に関する 252 条の 26 の 3 第 1 項の規定による処理することとされている事務」が直接的（明示的）には規定されていないが、「252 条の 26 の 3 第 1 項及び第 2 項の規定による処理することとされている事務（・・・）」の延長線上の行為だと理解することができれば、それらは第 1 号法定受託事務として扱われることになる。つまり、自治事務と法定受託事務の区分なく、「補充的指示権」が行使されるが、「補充的指示権」の行使を通して、事務が法定受託事務に転化しているように思われる。そして、法定受託事務であれば、時間的余裕があるかとはともかく、法的には「代執行等」も可能ということになりそうである。

これらの点については、国会審議においてもあまり議論がなされていないと思われる。

6 「上下・主従関係」から「対等・協力関係」

答申に対する批判的見解や国会審議において、地方分権は、国と自治体の関係を従来の「上下・主従関係」から「対等・協力関係」にしたのに、「補充的指示権」は「上下・主従関係」に戻すものであるといった批判がみられる。

このような批判を前提に、自治体問題研究所の理事会声明にかかわっての意見1として、声明にこのような批判を盛り込むべきという意見をもらい、考えたことがあるので、それに少し触れておきたい。

確かに、そのような批判は可能であり、わかり易い批判であると考えてるが、他方で検討すべきこともある。そもそも「改正」前の地方自治法における関与法制をどのように評価すべきか。関与法制は、「対等・協力関係」の例外と思われる。今回の「補充的指示権」は、その例外を拡大するものと位置付けられるのではないだろうか。

現状で「対等・協力関係」であることを主張することの意味を考える必要がある。総務省関係者には、「対等」が行き過ぎたので、「協力」を重視すべきという考えもある（地方分権改革が目指したものとして国と地方を「対等・協力」の関係にすることをあげつつ、分権改革の20年を振り返って「対等」が意識されすぎ、国も地方も「協力」を忘れがちであったことを述べるが（吉川浩民「強調と連携の国・地方関係へ～コロナ禍とデジタル化を踏まえて～」自治研究890号（2022年）15頁）。もちろん、これは、国からみて自治体が国に「協力」すべきという意味であるが、こういった文脈で使われることにも注意が必要である。

白藤は、以下のような意見を述べる。「国と地方公共団体との「対等・協力関係」を口にしながら、「協力関係」を反故にしたたからである。国は、「協力関係」の前提である地方公共団体への「信頼」を自ら放棄したのである。信頼関係に上に立つべき「協力関係」を放棄したからこそ、特権的指示で地方公共団体を服従させ隷属させようとしたのである。一般には、特権的指示（補充的指示権に基づく指示のこと一榊原）が国と地方公共団体の対等関係を破壊するという批判が多いところであるが、それは特権的指示の制度化の結果であって、もちろんしかるべく批判されねばならないが、地方公共団体が改正法案を批判すべきは、地方公共団体を信頼せず、対等なパートナーとして協力するつもりがないという点である。」

7 憲法「改正」と地方自治法「改正」

補充的指示権は平和主義にも大きな影響を与える。さらに、この補充的指示権は、直接国民の権利を制限したり、義務を課したりするものではないとしても、緊急事態に対応できないから、憲法に緊急事態条項を置こうという発想と同様のものがあり、憲法の緊急事態条項にもつながり得るものと思われる。

自由法曹団の声明は、平和主義や改憲との関係でも批判的なコメントをしている。具体的には、「武力攻撃予測事態の認定すらできない段階」で、一般法である地方自治法を根拠として、自治事務全般に対して網羅的に指示権を行使する危険性を指摘し、国は有事において、自治体に対し、例えば侵害を排除するために出動する自衛隊のために通行路を空ける措置、武力攻撃に備えて施設・住戸に防護措置を施す措置や、自治体職員

を市役所に配置させてミサイル攻撃に備える措置を講じるよう一方的に指示することなどが可能になる、と批判。さらに、2012年の自民党憲法改正草案が、緊急事態条項の一つとしてあげていた地方自治体に対する指示権であり、憲法改正の先取りであると批判。

自治体問題研究所の理事会声明にかかわっての意見 2

自民党の憲法改正草案においては、国から自治体への指示は憲法改正でないとできないとしていたはずなのに、憲法「改正」ではなく、地方自治法「改正」でそのことが実現できるのか。

第2次安倍政権以降、明文改憲が目指される一方で、閣議決定や法律制定を通した「改憲」も同時に進行している。明文改憲にこだわらない政治家にとっては、地方自治法「改正」で十分ということになるのではないだろうか。もちろん、これが将来的には、明文改憲へと「格上げ」される可能性もある。

地方自治法が「改正」されたわけであるが、今後、「補充的指示権」に基づき指示があった場合、「学校一斉休校」の要請や熊本地震等の事例のように妥当性・合理性がないこともあり、指示の内容の妥当性・合理性については、自治体（議会）で検討しなければならない。また、国が「検証」を適切に行う保障もなく、自治体が（単独でまたは合同で）検証を行う必要があると考えられる。その場合、弁護士等の第三者を交えたり、住民から意見を聴くといったことが必要である。

II DXの進展を踏まえた対応

一 答申

「第一に、DXの進展を踏まえた対応である。急速な人口減少によって、人材不足が深刻化するなど、経営資源が制約される中で、地方公共団体が職員等のリソースを創意工夫を要する業務にシフトさせ、より質の高い行政サービスを持続可能な形で提供していくためには、デジタル技術を活用し、地方公共団体と住民との接点や内部事務、意思形成における業務改革を飛躍的に進める必要がある。その際には、規模を拡大するための追加的な費用負担が低廉であり、かつ、規模の拡大によって付加価値を高めることが可能になるデジタル技術の性質を踏まえ、地方公共団体間で共通性の高いインフラやアプリケーションを、広域又は全国的に整備して、重複投資を回避しつつ全体的な最適化を図る必要がある。これらのDXの進展を踏まえた情報セキュリティや人材の確保も必要となる。いずれの取組も、個々の地方公共団体において主体的に行うのみならず、地方公共団体相互や国と地方公共団体の間で連携・協力して行うことが求められる。」

「地方公共団体のニーズや意見を十分踏まえた上で、行政分野の種類・特性に応じ、広

域の単位から国・地方全体まで、様々な規模での最適化が求められるが、全国的な共通基盤・共通機能については、地方の創意工夫を活かしつつ、国が制度面、財政面を含め、積極的にその役割を果たすことが必要である。」

二 「改正」地方自治法—情報システム

「改正法」は、「第 11 章 情報システム」を新設。突然、従来の地方自治法とは異質の新しい章が設けられた。「補充的指示権」以上に異質なものとも考えられる。

244 条の 5「情報システムの利用に係る基本原則」

244 条の 6「サイバーセキュリティを確保するための方針等」

243 条の 2 の 7 収納事務に地方公共団体が地方税共同機構を利用できる規定を新設。

特に 244 条の 5 に注目する必要があると思われる。

1 項「普通地方公共団体は、その事務を処理するに当たって、事務の種類および内容に応じ、第 2 条第 14 項及び第 15 項の規定の趣旨を達成するため必要があると認めるときは、情報システムを有効に利用するとともに、他の普通地方公共団体又は国と協力して当該事務の処理に係る情報システムの利用の最適化を図るよう努めなければならない。」と規定

2 条 14 項は事務処理に当たって「最少の経費で最大の効果を挙げる」こと、同 15 項は「組織及び運営の合理化に努め」、「規模の適正化を図」ることを求めるもの。

つまり、デジタル化の最大の目的と考えられる「効率化」が目指されていると考えられる。また、「最適化」は地方自治法では初めて使用されるものであるが、この間、地方公共団体ごとの「個別最適化」ではなく、「全体最適化」が強調されている。「他の普通地方公共団体又は国と協力して」という規定からも、後者の「最適化」が意図されていると考えられる。

2 項「普通地方公共団体は、その事務の処理に係る情報システムの利用に当たって、サイバーセキュリティ（・・・）の確保、個人情報保護その他の当該情報システムの適正な利用を図るために必要な措置を講じなければならない。」と規定。

個人情報保護法の改正によって、地方公共団体の個人情報保護条例の独自規定が原則として否定されたことを踏まえると、「必要な措置」として、実質的には統一化が求められていく危険性大。

全体として、情報システムにかかわって、さらなる標準化・共通化・画一化を進めるものと思われる。

地方自治法の「改正」がなされたが、国の方針に従うことが「効率的」か、「効率性」

を優先することによって、住民の権利利益を損なっていないか検討する必要がある。また、「最適化」については、法上は、「国に従う」こと（全体最適化）を義務付けられているわけではない（「協力して」「努めなければならない」）ので、自治体や自治体の住民にとって何が必要かを考えなければならない。デジタル化に伴う透明性や説明責任の低下の懸念や、住民参加促進を具体化する規定は存在しないことにも関心を向ける必要がある。

Ⅲ 地域の多様な主体の連携及び協働の推進

一 答申

「人手不足や複雑化する課題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。」

「多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる。この場合に、民主的で透明性のある運営や構成員の開放性を担保する必要がある、そうした前提を満たした上で、このような主体に求められる具体的な要件及び役割の設定や、市町村による支援の具体的な方法については、市町村の自主性・主体性が尊重され、地域の実情に応じた取組がでてくるようにする必要がある。」

二 「改正」地方自治法―補則に条文新設

1 「指定地域共同活動団体」・「特定地域共同活動」と随意契約による関連する事務の委託・行政財産の貸付

「改正法」は、「第 16 章 補則」に 260 条の 49 を新設。

1 項「市町村は、基礎的な地方公共団体として、その事務を処理するに当たり、地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにしなければならない。」と規定。

市町村が独自に行政サービス・公共サービスを提供するのではなく、民間営利企業も含む他の団体と協力してこれらのサービスを提供すれば足りるという考えが前提となっている。もっとも、協力したくても、そのような団体が存在するのか、どのような性格の団体かは地域ごとに相違があり、他の団体に期待すべきかも当然に問題となり得る。

2項以降は、「指定地域共同活動団体」や「特定地域共同活動」といったものを規定。

2項「市町村長は、前項の規定の趣旨を達成するため必要があると認めるときは、地域的な共同活動を行う団体のうち、地縁による団体その他の団体（当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とするものに限る。）又は当該団体を主たる構成員とする団体であって、次に掲げる要件を備えるものを、その申請による、指定地域共同活動団体として指定することができる。」と規定。次の四つの要件。

1号「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であって、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの（以下この条において「特定地域共同活動」という。）を、地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的かつ効果的に行うと認められること。」

2号「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に必要なものとして条例で定める要件を備えること。」

3号「目的、名称、主としてその活動を行う区域その他の総務省令で定める事項を内容とする定款、規約その他これらに準ずるものを定めていること。」

4号「前三号に掲げるもののほか、条例で定める要件を備えること。」

2 地方公共団体の条例・地域ごとの状況の相違

まず、「指定地域共同活動団体」であるためには、「地縁による団体その他の団体（当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とするものに限る。）」であることがわかる。地方自治法 10 条 1 項は、「市町村の区域内に住所を有する者」を住民としています。これには、自然人のみならず、法人も含むと理解されている。また、「地縁による団体」を規定する 260 条の 2 第 2 項 3 号は、「その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができる」といった規定の仕方をしている。「指定地域共同活動団体」の場合、「個人」という限定はない。「主たる構成員」という規定からも、法人も構成員になり得る。法人が構成員となった場合、その影響力は大きいものとなることが予想される。

次に、「特定地域共同活動」や、「民主的で透明性の高い運営」の確保などの要件を「条例」で定めることになっていることから、地方公共団体ごとにかなり異なる要件となることが考えられる。地域運営組織も地域ごとの相違があることから一律に規定できないことも確かであるが、法的性格がより多様であることをどのように評価するのかが問題となる。

260 条の 49 第 6 項・第 7 項は、市町村が指定地域共同活動団体との関係で、随意契約によることができることや、行政財産を貸し付けることができることを規定。

このような優遇措置をとることができるとするわけであることから、指定地域共同活

動団体や特定地域共同活動をどのように規定するのかは重要。

特に都市部において、民間営利企業の利益を図ることが目的にならないかという懸念が残る。他方、農村部では、民間企業ではなく、地域運営組織等にサービス提供を押し付ける側面があると考えられる。

地方自治法の「改正」によって、条例制定が求められることから、議会において要件をどのように定めるか検討しなければいけないことになる。

また、民間企業に優遇措置の必要があるかなども慎重も検討が必要である。他方、地域運営組織にはサービス提供を押し付けるのではなく、その活動を補助金交付等を含めて支援することの必要性を考えなければならない。「民主的で透明性の高い運営」が困難な団体もある

おわりに

「改正」地方自治法は、「補充的指示権」だけではなく、予想を超える人口減少を背景に、それを前提としたデジタル化等を通じた画一的対応や、民間団体に期待したサービス提供によって、基礎的自治体の存在意義はますます低下し、全体として、地方分権改革を逆流させ、全国的画一化、中央集権化に向かっている。また、先に触れたように、平和主義や憲法改正にとっても影響がある。

政策形成に関して、地方自治にかかわる政策を地制調で議論する意義があるか。総務省の研究会が地制調に先行し、経済財政諮問会議等の別の組織で大枠が決定され、地制調はそれを具体化するのみになっているように思われる。

個々の地方自治体での具体化や対応のあり方も重要である。例えば、先に見たように、指示の内容が不合理であることも考えられ、安易にそれに従うことは適当ではない。また、「指定地域共同活動団体」のように、条例で要件を具体化する制度も存在している。さらに、新しく章を設けられたデジタル化を梃子にして、「全体最適」の観点から、画一化が進行し、地方自治体にとって必要なもの、住民の権利保障にとって必要なものなくなる危険性もあり、議会にとって今後検討が必要になることは様々ある。

オマケ

2024年4月から放送が開始されたNHKの朝ドラ「虎に翼」においては、日本国憲法制定、民法家族法改正等が描かれ、大きな話題となっている。このドラマをみて、戦後直ぐに公表された川島武宜「日本社会の家族的構成」とその論文を所収する『川島武宜著作集第10巻』（岩波書店、1983年）の「解題」を読み返した。

「家族制度」の日本社会への反映として、①「権威」による支配と権威への無条件的服従、②個人的行動の欠如と個人的責任感の欠如、③一切の自主的な批判・反省を許さない社会規範、④親分子分的結合の家族的雰囲気とその外に対する敵対的意識などが指摘されており、近代化のみでは解決できない古くて新しい課題の存在を考えさせられ、それに懸命に取り組まなければならないことを痛感させられた。

(川島は、東京大学法学部民法の教授(民法とともに、法社会学も研究している))

参考文献

はじめにで触れた白藤、本多の国会での意見陳述を別にして以下のものがある。

榊原秀訓「第33次地方制度調査会における『補充的指示権』住民と自治731号(2024年)12頁～16頁

榊原秀訓「第33次地制調と地方自治法「改正」案」住民と自治733号(2024年)36頁～39頁

榊原秀訓編『「補充的指示権」と地方自治の未来』(自治体研究社、2024年刊行予定)
(自治体学校前の7月に刊行予定)

白藤博行「国家安全保障と地方自治」井原聰ほか『国家安全保障と地方自治』(自治体研究社、2023年)の「3『22年安保戦略』と第33次地方制度調査会の『非平時』論」177頁～186頁

日本弁護士連合会「答申における「大規模な災害等の事態への対応に関する制度の創設」等に反対する意見書」(2024年1月18日)

日本弁護士連合会「地方自治法改正案に反対する会長声明」(2024年3月13日)

自由法曹団「国の地方公共団体に対する指示権を拡大する地方自治法改正案に反対する声明」(2024年3月11日)

金井利之「補充的指示権に見る集権型国家指向の体質」自治実務セミナー741号(2024年)2頁～8頁

今井照「『国の補充的指示』権の法制化について」自治総研545号(2024年)53頁～85頁

角田英昭「地方自治法『改正』案のもう一つの論点—指定地域共同活動団体制度について」住民と自治735号(2024年)27頁～29頁