

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | 地方自治法改正をめぐる国会論議 －国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応－ |
| 著者 / 所属 | 牛上 直行 / 総務委員会調査室 |
| 雑誌名 / ISSN | 立法と調査 / 0915-1338 |
| 編集・発行 | 参議院事務局企画調整室 |
| 通号 | 470号 |
| 刊行日 | 2024-11-1 |
| 頁 | 100-116 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20241101.html |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

地方自治法改正をめぐる国会論議

— 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応 —

牛上 直行

(総務委員会調査室)

1. 本改正法案の提出の背景
2. 本改正法の概要
3. 主な国会論議
4. おわりに

第213回国会（常会）において、「地方自治法の一部を改正する法律案」（以下「本改正法案」という。）は、令和6年6月19日の参議院本会議で可決・成立し、6月26日に公布された（令和6年法律第65号。以下「本改正法」という。）。

本稿では、本改正法案の提出の背景、本改正法の概要、主な国会論議を紹介する¹。

1. 本改正法案の提出の背景

（1）令和5年の地方制度調査会における議論の経過

本改正法案は、第33次地方制度調査会（以下「第33次地制調」という。）における令和5年からの議論を経て立案されたものである²。令和5年1月23日に第33次地制調第10回専門小委員会が開催されて以降、同委員会においては、「社会全体におけるDX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た地方制度のあり方」、「ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から求められる地方制度のあり方」を主な議題として、審議が重ねられ、同年12月15日の第4回総会において答申案が了承された。

そして、同月21日、岸田内閣総理大臣に「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」（以下「令和5年答申」という。）が手交された。

¹ 本稿は令和6年10月22日までの情報に基づき執筆しており、また、本稿における肩書は当時のものである。

² 第33次地方制度調査会の発足から地方自治法の一部を改正する法律（令和5年法律第19号）の成立までは、牛上直行「時代に即した地方議会の多様性の向上と自治体運営— 地方自治法改正案をめぐる国会論議 —」『立法と調査』No. 460（2023. 9）20～34頁を参照されたい。

(2) 令和5年答申の概要

令和5年答申は、新型コロナウイルスの感染症危機がもたらした社会の急激な変化やこれに伴う対応は、我が国がこれまで十分に対応できていなかった課題を顕在化させたとして、「DXの進展を踏まえた対応」、「地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携」、「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」に関する法律制度を含めた対応について提言している。以下、同答申のうち本改正法に反映された内容の一部を紹介する。

ア DXの進展を踏まえた対応

「基本的な考え方」として、デジタル技術の活用は、あくまで地方公共団体が、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」（地方自治法³第1条の2第1項）というその本来の役割を果たすための手段であること、地方分権改革によって構築されてきた国と地方公共団体間の役割分担や関係を基礎としつつ、デジタル技術を最適化された形で効果的に活用するために、国と地方公共団体間の連携・協力を従来以上に緊密に行う重要性などが述べられている。

「フロントヤード（各種行政手続などの住民との接点）・バックヤード（基幹業務システムの標準化による内部事務）のデジタル化の一体的取組」については、法令に基づく申請、納付手続など、共通性が高い事務の処理に関しては、全国共通のインフラを活用することにより、住民の利便性を高めるとともに、重複投資を避けて個々の団体の事務負担を軽減しながら、より効率的な事業展開を行うことが望ましいと指摘している。その中で、地方税共同機構が運営する地方税ポータルシステム（eLTAX）⁴については、地方税の納付にとどまらず、公金の納付について、制度上地方公共団体の判断により、幅広く活用できるようにすべきであることなどを提言している。

「情報セキュリティの確保」については、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こと、セキュリティ研修の充実など地方公共団体の対策の実効性を担保するための措置を検討することも必要であることなどを提言している。

イ 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

「地域における共助の仕組みを支える主体間の連携」として、市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる。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

³ 昭和22年法律第67号

⁴ eLTAXは、全ての地方公共団体をオンラインで結び、地方税の電子申告・電子納付、公的年金からの個人住民税の特別徴収や国税連携、給与支払報告書等の電子的提出などのサービスを提供している。

町村の自主性・主体性が尊重され、地域の実情に応じた取組ができるようにする必要があることなどを提言している。

ウ 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

「情報共有・コミュニケーションの課題」、「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の役割分担の課題」、「必要な職員の確保の課題」（後述）を踏まえ、まずは、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する必要がある。その上で、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、地方分権一括法によって構築された一般ルール⁵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（以下「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」という。）においては、国民の生命、身体又は財産の保護のため、国・地方を通じ的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必要があることなどを提言している。

（ア）情報共有・コミュニケーション

新型コロナ対応として、全国の感染状況等の正確な把握・分析に必要な各地域の感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面があったこと、国から地方公共団体に大量に発出された通知に、新型コロナ対応に追われる保健所等の現場では対応できなかったことなどを指摘している。

上記の対応として、「情報共有・コミュニケーションの柔軟化」について、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、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、資料や意見の提出を求めることができるようにするべきと提言している。

（イ）役割分担

また、令和2年2月のダイヤモンド・プリンセス号船内での多数の新型コロナ患者発生の際に、都道府県の区域を越えた対応が必要となり国が調整の役割を果たしたこと、同年春に患者数の大幅な増加に伴い保健所設置市区単位での病床の効率的な利用が困難になった際に、国の要請により都道府県に入院調整本部が設置されたこと等を挙げ、これらの事案は、感染症法⁶の役割分担にかかわらず、事実上、国や都道府県が一定の役割を担わざるを得ない事態に至ったと指摘している⁷。

⁵ 平成12年4月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号。本稿では「地方分権一括法」とする。）における地方自治法の改正によって規定された、地方自治法第2編第11章の「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」を指している。

なお、同章は、本改正法により第12章に変更された。同章においては、第245条の2では関与の法定主義（関与は法律又はこれに基づく政令の根拠を要する。）、第245条の3第1項では関与の基本原則（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。）、第250条の7から第252条までは国の関与について不服があるときは地方公共団体は審査の申出をすることができるとする係争処理制度等が定められている。

⁶ 正式名称は「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」（平成10年法律第114号）である。本稿では「感染症法」とする。

⁷ その後、令和3年2月に成立した「新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第5号）において、感染症法の改正として、厚生労働大臣による都道府県知事等に対する指示権限の拡大、都道府県知事による入院等の総合調整に係る規定の新設等が行われた。

また、令和4年12月に成立した「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等の一部を改

a 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

答申では、国民の生命、身体又は財産の保護のための措置（以下「生命等の保護の措置」という。）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、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生命等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・地方公共団体間の迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションの確保を前提に、地方自治法の規定を直接の根拠として、必要な指示、いわゆる補充的な指示を行うことができるようにすべきと提言している。そして、指示の要件については、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、生命等の保護のため必要な措置の実施の確保が特に求められる場合とすること、当該指示は目的を達成するために必要な最小限度の範囲で、地方公共団体の自主性・自立性に配慮して行うべきであるとしている。また、手続に関しては、各大臣が、内閣の意思決定としての閣議決定を経て行うことが適当であることなどを提言している。

b 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

国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においては、個別法の規定がない場合でも、都道府県において当該都道府県が直接に処理する事務と、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ずるべきであることなどを提言している。

(ウ) 必要な職員の確保

また、答申では、新型コロナ対応において、事態対処に必要な職員不足等が生じた際、地方公共団体相互間の求めに基づく応援では対応できず、国が都道府県及び市町村の全国的な連合組織等とともに調整して、広域的な応援を行う局面があったことなどを指摘している。

上記の対応として、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をすることが困難であり、国民の生命等の保護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べきであることなどを提言している。

2. 本改正法の概要

本改正法は、令和5年答申の提言内容を踏まえたものである。その内容は、①DXの進展を踏まえた対応（前記1.（2）ア）、②地域の多様な主体の連携及び協働の推進（同イ）、

正する法律」（令和4年法律第96号）において、感染症法の改正として、都道府県知事の保健所設置市長等に対する指示権の新設、厚生労働大臣の総合調整に係る規定の新設等が行われた。

さらに、令和5年4月に成立した「新型インフルエンザ等対策特別措置法及び内閣法の一部を改正する法律」（令和5年法律第14号）において、新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正として、政府対策本部長から都道府県知事等に対する指示権の拡充、都道府県による市町村の代行等の仕組みの整備等が行われた。

なお、本稿では「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（平成24年法律第31号）は「新型インフル特措法」とする。

③国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例（同ウ）等の措置を講ずるものである（図表1）。

3. 主な国会論議

本改正法案は、令和6年3月1日に閣議決定され、同日国会に提出された。衆議院では、5月7日に本会議における趣旨説明、質疑が行われた後、総務委員会に付託され、対政府質疑及び参考人質疑⁸が行われた。同月23日には、自由民主党・無所属の会、日本維新の会・教育無償化を実現する会及び公明党の三会派共同提案により、各大臣が生命等の保護の措置に関する指示をした場合に、その旨及びその内容を国会に報告する規定を設けることを内容とする修正案が提出された。同月28日に質疑が終局し、採決の結果、修正案及び修正部分を除く原案が可決された。本改正法案は、同月30日に本会議において委員長報告のとおり修正議決され、参議院に送付された。

参議院では、6月5日に本会議における趣旨説明、質疑が行われた後、総務委員会に付託され、対政府質疑及び修正案提出者に対する質疑並びに参考人質疑⁹が行われた後、同月18日に衆議院送付のとおり可決された。そして、翌19日に本改正法案は本会議で可決、成立した。なお、本改正法案に対し、衆議院では11項目、参議院では15項目の附帯決議が付された（図表2）。

以下、主な国会論議を紹介する。

（1）情報システムの適正な利用等

ア 地方公共団体の情報システムが自主的・自立的に選択される必要性

地方公共団体の情報システムの利用の最適化を図ることについて努力義務を課すことは、地方分権の観点から問題ではないかとの指摘がなされた。

これに対し、松本総務大臣は、「他の地方公共団体又は国との協力による情報システムの利用の最適化については、事務の種類及び内容に応じて、また、住民の利便性の向上、地方公共団体のコスト及び職員の負担軽減の観点から必要と認める場合に行うことを明確化したものである。規定の運用に当たっても、この考え方に立つべきものと考えており、地方公共団体の自主性、自立性を損なう趣旨のものではない。」¹⁰旨の答弁を行った。

イ 地方公共団体に担保される情報セキュリティの水準

総務省が統一的な指針を示すことで、各地方公共団体において一定水準以上の情報セキュリティ対策を担保しようとするが、「一定水準」とはどの程度であるのかが問われた。

これに対し、総務省は、「指針には、職員への十分な教育及び啓発を行うなどの人的な

⁸ 衆議院においては5月21日に、山本隆司東京大学大学院法学政治学研究科教授、礪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・弁護士に対し参考人質疑が行われた。

⁹ 参議院においては6月11日に、牧原出東京大学先端科学技術研究センター教授、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に対し参考人質疑が行われた。

¹⁰ 第213回国会参議院総務委員会会議録第20号1～2頁（令6.6.18）

図表 1 本改正法の概要

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

【施行期日：①は令和6年9月26日、②は令和8年4月1日】

答申

・これまでの地方自治を基盤としつつ、事務の種類に応じて、他の地方公共団体や国等と連携・協力し、デジタル技術を最適化された形で効果的に活用することが重要。
 ・今後、国・地方公共団体等のネットワークを通じた相互接続がますます進展する中で、地方公共団体のサイバーセキュリティ対策の実効性を担保することが必要。

改正の概要

① 地方公共団体は、事務の種類・内容に応じ、情報システムを有効に利用するとともに、他の地方公共団体又は国と協力し、その利用の最適化を図るよう努めることとする。
 ② 地方公共団体は、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こととする。総務大臣は、当該方針の策定等について指針を示すこととする。

(2) 公金の収納事務のデジタル化

【施行期日：公布日（令和6年6月26日）から起算して2年6月を超えない範囲内において政令で定める日】

答申

・地方税の電子納付等に活用されているeLTAXにおいて、統一QRコードの導入により、納付手段のキャッシュレス化が促進されるとともに、電子的に納付情報が送付されることにより地方公共団体・金融機関の事務が効率化。
 ・こうした取組は、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り、公金の納付に幅広く活用できるようにすべき。

改正の概要

○ eLTAXを用いて納付するものとして地方公共団体の長が指定する地方税以外の公金の収納事務を、地方税共同機構に行わせるものとする。

2. 地域の多様な主体の連携及び協働の推進

【施行期日：令和6年9月26日】

答申

・人口減少等により経営資源が制約される中で住民の暮らしを支えていくため、市町村と地域の多様な主体の連携・協働が重要。
 ・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の位置付けについて、法律上、市町村の判断で明確化することを可能にすべき。

改正の概要

① 市町村は、地域の多様な主体と協力して住民の福祉の増進を図る。
 ② 地域住民の生活サービスの提供に資する活動を行う団体を市町村長が指定できることとする。（指定地域共同活動団体制度の創設）
 ・ 指定要件（民主的な運営等）は具体的な内容を条例で定める
 ・ 市町村が、団体への支援、団体の求めに応じた調整等を行う
 ・ 団体に対して行政財産の貸付、随意契約による関連する事務の委託が可能

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

【施行期日：令和6年9月26日】

答申

・新型コロナ対応に際しての国と地方の役割分担等の課題を踏まえ、現行の国と地方の関係等の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ける国と地方の関係等の特例を設ける必要。

改正の概要

・ 答申で示された内容に基づき、現行の国と地方の関係等の章とは別に新たな章を設け、以下のとおり特例を規定。

(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

○ 国は、地方公共団体に対し、資料又は意見の提出を求めることを可能とする。
 【場合】・ 事態対処の基本方針の検討や国が講ずる措置のため等にも拡大
 【対象】・ 上記のため、国が地方に意見を求めることも可能に

<地方制度調査会で議論された事例>

・ ダイヤモンド・プリンセス号対応(R2.2)では、患者の移送について広域的な対応を要する事態が生じ、国が役割を果たしたが、個別法（感染症法等）上は想定されていなかった。
 ※ 自治法上、国から地方への指示・要求は、違法等の是正のため

(2) 国の地方公共団体に対する補充的な指示（生命等の保護の措置に関する指示）

① 国は、地方公共団体に対し、その事務処理について国民の生命等の保護を的確かつ迅速に実施するため講ずべき措置に関し、必要な指示ができることとする。
 【要件】・ 事態の規模・態様、地域の状況等(全国規模、局所的でも被害甚大等)を勘案して、国民の生命等の保護のために特に必要な場合
 ・ 個別法の規定では想定されていない事態のため個別法の指示が行使できる場合を除く
 【手続】・ 閣議決定
 ・ あらかじめ、地方公共団体に対し、資料又は意見の提出の求め等の適切な措置を講ずるよう努める

② ①の指示をした場合に、その旨及びその内容を国会に報告する。 **衆議院修正で追加**

(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

○ 国民の生命等の保護のため、国の指示により、都道府県が保健所設置市区等との事務処理の調整を行うこととする。
 【要件】・ 国が、上記の調整が必要と認め、指示する場合
 【内容】・ 都道府県の事務処理と、規模等に応じて市町村が処理する事務(保健所事務等)の処理との調整のために必要な措置

(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

○ 国による応援の要求・指示、職員派遣のあっせん等を可能とする。
 【要件】・ 国民の生命等の保護のために必要な場合
 【内容】・ 地方相互間の応援の要求・指示、職員派遣のあっせん

<地方制度調査会で議論された事例>

・ 患者数の大幅増(R2春)に伴い、個々の保健所設置市区の区域を超えた効率的な病床配分が必要な事態が生じ、国の要請で都道府県入院調整本部が設置され、保健所設置市区の区域を含め役割を果たしたが、個別法（感染症法等）上は想定されていなかった。

(出所) 総務省資料より作成

図表 2 参議院総務委員会における本改正法案に対する附帯決議(令和6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っては、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、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っては、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。

(出所) 参議院ウェブサイト<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/213/f064_061801.pdf> (最終アクセスは令和6年10月22日) より作成

対策を講じること、不正プログラム対策などの技術的な対策を講じること、業務委託の際にセキュリティ要件を明記した契約を締結の上、委託事業者における対策の実施を確認すること、また情報セキュリティに関する方針の遵守状況を検証するため、監査や自己点検を実施することを盛り込むことを想定している。いずれの地方公共団体においても、これら指針の内容に沿った対応を取ることが一定水準の情報セキュリティを確保することになる。」¹¹旨の答弁を行った。

(2) 公金の収納事務のデジタル化

ア eLTAXを活用した公金の収納事務に対する国の姿勢

国から地方公共団体に対して行う予定であるeLTAXを活用した公金の収納事務に関する要請が、実質的に地方公共団体への義務付けとなるかが問われた。

これに対し、総務省は、「地方税統一QRコードを活用した納付が既に始まっている地方税は義務付けではなく、情報提供や助言を通じて地方公共団体に準備を進めていただいた結果、令和5年4月の開始時には、ほぼ全ての団体で対応していただいたと承知している。国民健康保険料などいずれの団体においても相当量の取扱件数がある公金、道路占用料など性質上区域外にも納付者が広く所在する公金の納付についても、地方公共団体における検討状況、課題を丁寧に把握し、必要な情報提供や助言を行うなど、きめ細やかな対応で、全団体のeLTAX対応の実現を図っていきたい。」¹²旨の答弁を行った。

イ 公金の収納事務のデジタル化に係る意見聴取や財政支援の重要性

本改正法案による公金の収納事務のデジタル化に当たり、地方公共団体に対する意見聴取や財政措置の重要性について指摘がなされた。

これに対し、総務省は、「eLTAXを活用した公金収納の導入に当たっては、各地方公共団体においてシステム改修等の対応が必要となる。地方公共団体に対しeLTAXを活用するメリットをしっかりと説明しつつ、各地方公共団体の検討状況や課題を丁寧に把握し、地方税共同機構と連携して、システム改修に係るベンダーとの調整に活用できる資料を提供するとともに、必要な措置について検討するなど、きめ細やかに支援を行うこととする。」¹³旨の答弁を行った。

(3) 地域の多様な主体の連携及び協働の推進

ア 指定地域共同活動団体の具体的な活動内容や指定要件、指定に当たり恣意的な運用の懸念と議会の関与の重要性

本改正法案により創設される指定地域共同活動団体（図表1、2.②参照）についての具体的な活動内容、指定要件において地域性や構成員の属性を限定することの妥当性、さらに指定要件が恣意的な運用となりかねないことや公正性の確保のため議会の関与の重要性が問われた。

¹¹ 第213回国会参議院総務委員会会議録第19号8～9頁（令6.6.13）

¹² 第213回国会衆議院総務委員会会議録第21号12頁（令6.5.23）

¹³ 第213回国会衆議院総務委員会会議録第22号12頁（令6.5.28）

これに対し、松本総務大臣は、「具体的な活動内容は市町村の条例で定めることとしているが、例えば、高齢者等の生活支援や子ども・子育て支援、環境美化などの活動が想定される。」¹⁴、「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る。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る。」¹⁵旨の答弁をそれぞれ行った。

また、総務省は、「指定対象は、法律上、地域的な共同活動を行う団体のうち、地縁による団体、当該市町村内の一定区域に住所を有する者を主たる構成員とするその他の団体などが前提である。その上で、地域の多様な主体との連携などにより、地域の共同活動を効率的、効果的に行うと認められることが要件である。一方で、指定地域共同活動団体と連携、協働する地域の多様な主体については、法律上、特に地縁などの要件等は定めておらず、他の地域から、当該地域において、課題解決のために指定地域共同活動団体と連携して活動を行う主体を特に排除するものではない。」¹⁶、「指定要件等を規定する条例案の議会審議に加え、指定団体の活動状況や団体に対す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な判断が担保されるものと考えている。」¹⁷旨の答弁をそれぞれ行った。

イ 指定地域共同活動団体が行政の下請となることや手続等の事務負担の懸念

指定地域共同活動団体が行政の下請となること、自主性や自立性が阻害されること、手続等の過度な事務負担が課される可能性についての懸念が示された。

これに対し、総務省は、「指定はあくまで団体からの申請に基づき行うものである。一方で、指定地域共同活動団体は、市町村による支援や調整を受けることや随意契約等の特例が適用されることから、団体の適正な運営が求められる。市町村の関与は、団体の活動状況、団体に対する支援の状況の公表、市町村による報告徴収、措置命令の規定などを設けているが、必要最小限のものとしている。こうした自主性、自立性を担保する仕組みにより下請化を防ぐことと当該団体の過度な負担になら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。」¹⁸旨の答弁を行った。

ウ 市町村による指定地域共同活動団体に対する支援、調整等

市町村による指定地域共同活動団体に対する支援や調整の内容、同団体に対する税財政上のインセンティブの付与についての見解が問われた。

これに対し、総務省は、「市町村からの支援として、活動資金の助成、情報提供、研修、他団体との交流機会の提供などが想定される。また、市町村による調整については、指定地域共同活動団体が他の地域的な共同活動を行う団体と連携することで効率的、効果的に活動を行うことが期待できるような場合、市町村が他の団体との間の連携や連絡、協力し合うことなど、必要な調整を行うことが想定される。地域の実情に応じて、市町

¹⁴ 第213回国会参議院本会議録第24号4頁（令6.6.5）

¹⁵ 第213回国会衆議院本会議録第25号7頁（令6.5.7）

¹⁶ 第213回国会衆議院総務委員会議録第19号16頁（令6.5.14）

¹⁷ 第213回国会参議院総務委員会議録第17号3頁（令6.6.6）

¹⁸ 第213回国会衆議院総務委員会議録第21号5～6頁（令6.5.23）

村の創意工夫により同団体の取組を支援して必要な調整を行うことで、地域課題の解決に資する取組が一層活発化する環境の整備に資するものと考えている。」¹⁹、「指定地域共同活動団体に対する税制上の措置は検討していないが、財政上の措置については、まずは本制度施行後の条例の制定状況、あるいは実態を調査した上で、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も念頭に置きつつ、必要な財政措置を検討していきたい。」²⁰旨の答弁をそれぞれ行った。

エ 指定地域共同活動団体に随意契約による事務委託などの特例を認める意義

指定地域共同活動団体に随意契約による事務委託及び行政財産の貸付けの特例を認める意義が問われた²¹。

これに対し、総務省は、「指定地域共同活動団体制度においては、地域住民の生活サービスの提供に資する活動を行う団体を、条例で具体的な要件を定めた上で市町村が指定し、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ある。この趣旨を踏まえて、市町村と当該団体の活動との相乗効果により効率的、効果的に住民福祉の増進を図る環境の整備に資する場合には、随意契約による事務委託や行政財産の貸付けを可能とする特例を設けることとしている。」²²旨の答弁を行った。

(4) 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例

ア 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態及び生命等の保護の措置の具体的な内容

国民の安全に重大な影響を及ぼす事態及び生命等の保護の措置の具体的な内容を明らかにすべきとの指摘がなされた。

これに対し、松本総務大臣は、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態は、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が、災害対策基本法²³、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を想定している。本改正法案が成立した際には、その施行に当たって、災害対策基本法や新型インフル特措法と同等の必要性等が求められるという解釈について、各府省への周知を徹底していきたい。」²⁴旨の答弁を行った。

また、総務省は、「生命等の保護の措置の具体的な内容は、生じている事態により一様ではないと考えるが、一般論として、例えば災害対策基本法上の災害応急対策に類するよ

¹⁹ 第213回国会衆議院総務委員会議録第21号2頁（令6.5.23）

²⁰ 第213回国会参議院総務委員会会議録第20号6頁（令6.6.18）

²¹ 地方自治法第234条では、地方公共団体の契約は一般競争入札によることが原則とされているが、同法第234条第2項及び同法施行令第167条の2により、一定の要件に該当する場合に限り、地方公共団体が競争の方法によらないで、任意に特定の者を選定してその者と契約を締結する方法である随意契約を締結することが可能とされている。また、同法第238条の4第1項では、行政財産は、原則として、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない旨が定められている。

²² 第213回国会衆議院総務委員会議録第21号2頁（令6.5.23）

²³ 昭和36年法律第223号

²⁴ 第213回国会衆議院総務委員会議録第21号3頁（令6.5.23）

うな住民を危険から守るための措置が該当し得る。」²⁵旨の答弁を行った。

イ 国の地方公共団体に対する補足的な指示

(ア) 本改正法案提出の立法事実及び個別法に基づく指示の規定の検証

ダイヤモンド・プリンセス号や災害での対応は、個別法改正の立法事実と言えるものであり、本改正法案提出の立法事実として適切なものか、さらに地方自治法以外の個別法に基づく362件の指示の規定の検証状況について指摘がなされた。

これに対し、松本総務大臣は、「今回の立法に至る考え方は、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。その場合に、国民の生命等の保護のために国が果たすべき役割があるが、国、地方間の責任の所在が不明確となるため、個別法が改正されるまでの間に行われる国から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必要がある、これを踏まえて提案した。これまでも個別法において課題が認識されたが、それぞれ所管の省庁において検証し、個別法の改正が行われてきた。補足的な指示が行われた場合も、そもそも個別法において想定されていない事態が起こって、個別法で用意をされていない措置が必要になったとも言えるわけであり、事態全般、対応全般についての検証を行った上で、個別法において所要の改正が行われるものである。」²⁶旨の答弁を行った。

また、総務省は、「362件の指示等の規定については、事業活動の適正化のために設けたものなど様々なものがある。法制化に当たり、国民の生命等の保護に関する指示に関する法令について、法律上、どのような場合や要件の下で国の役割が求められ、指示が設けられているかを確認しており、その結果として本改正法案を立案した。」²⁷旨の答弁を行った。

(イ) 地方自治の本旨や地方分権との整合性

補足的な指示について、憲法の規定する地方自治の本旨²⁸や国と地方は対等であるという地方分権の理念との整合性がとれていないのではないかとの疑問が呈された。

これに対し、松本総務大臣は、「補足的な指示は、国民の生命等の保護の措置の的確、迅速な実施を確保するために特に必要がある場合において、かつ個別法の規定によって指示を行うことができないときに行使される。このような事態に対応するための事務は、法定受託事務とは限られないことから、指示の対象に自治事務を含めたものである。地方自治法上の関与の基本原則は、国の地方公共団体に対する関与を設ける場合には、その目的を達成するため必要最小限度のものとしなければならないこととしている。関与の基本原則は、地方公共団体に関する国又は都道府県の関与を設ける場

²⁵ 第213回国会参議院総務委員会会議録第19号4頁（令6.6.13）

²⁶ 第213回国会参議院総務委員会会議録第17号13頁（令6.6.6）

²⁷ 第213回国会参議院総務委員会会議録第19号14頁（令6.6.13）

²⁸ 日本国憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定している。地方自治の本旨とは、国の下に、地方公共団体の「団体自治」及び「住民自治」の二つの要素を兼ね備えた意味における地方自治を確立すること、言い換えれば、地域的な行政事務は、原則として、国の行政官庁がこれに関与することなく、これを地方公共団体に移譲し、地方の住民自らの責任と負担において、これを処理すべきことを意味する（田中二郎『新版行政法 中巻 全訂第2版』（弘文堂、昭和52年）77頁）。

合の立法指針として規定されているものである。この立法指針にのっとり、個々の関与の規定において、様々な法律の立法趣旨を踏まえて具体的な要件を定めることとなり、災害対策基本法や新型インフル特措法において規定があるが、本改正法案の補充的な指示についても同様の要件とした。限定的な要件の下、地方公共団体への意見の求め等適正な手続を経て行使をし、地方自治の原則にのっとりたものであり、地方自治の本旨の趣旨に背いているものではない。²⁹、「本改正法案は、基本原則にのっとり、現行の国と地方公共団体の関係に関する規定と明確に区分した特例を規定するものである。補充的な指示についても、国の役割について責任を持って果たす観点から、地方公共団体との情報共有、コミュニケーションを十分に確保することを前提とし、限定的な要件、適正な手続の下に行使されるものである。本改正法案成立後も国と地方の対等、協力関係を変えるものではない。地方公共団体の自主性、自立性を高める地方分権改革は引き続き着実に進めていきたい。」³⁰旨の答弁をそれぞれ行った。

(ウ) 武力攻撃事態等及び存立危機事態における補充的な指示の行使の可能性

武力攻撃事態等及び存立危機事態³¹において、補充的な指示が行使される可能性が指摘された。

これに対し、松本総務大臣は、「武力攻撃事態等に関しては、その対応には様々なものがあり得るが、いずれにせよ事態対処法等において、国と地方公共団体との関係について必要な規定が設けられており、本改正法案に基づく関与を行使することは考えていない。」³²、「ライフラインが途絶し、国民の生死に関わるような深刻、重大な影響が生じるような場合についても、存立危機事態に該当する場合はこれを認定し、適切に対応することができるよう必要な規定が設けられており、補充的な指示を行使することは考えていない。」³³旨の答弁をそれぞれ行った。

(エ) 国と地方公共団体間との事前のコミュニケーションの在り方

国が補充的な指示を行使する際、地方公共団体との事前協議の義務付けを明文化する必要性、さらに国として事前協議にどのように臨んでいくのかが問われた。

これに対し、松本総務大臣は、「令和5年答申においては、補充的な指示を行うに当たり、地方公共団体と十分な情報共有、コミュニケーションが確保されるようにして、状況に応じて十分な協議、調整も行われるべきであると指摘している。さらに、事態

²⁹ 第213回国会参議院総務委員会会議録第19号6頁（令6.6.13）

³⁰ 第213回国会参議院総務委員会会議録第20号7頁（令6.6.18）

³¹ 「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」（平成15年法律第79号。本稿では「事態対処法」とする。）第2条において、武力攻撃については「我が国に対する外部からの武力攻撃をいう。」（同条第1号）、武力攻撃事態については「武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態をいう。」（同条第2号）、武力攻撃予測事態については「武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態をいう。」（同条第3号）、存立危機事態については「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態をいう。」（同条第4号）とそれぞれ定義されている。

なお、事態対処法第1条において、武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態については、「武力攻撃事態等」と定義されている。

³² 第213回国会参議院総務委員会会議録第19号22頁（令6.6.13）

³³ 第213回国会参議院総務委員会会議録第19号21頁（令6.6.13）

は多様かつ複雑であり、協議の主体を含め、特定の手続を必ず取ることは難しいのではないかという答申のとりまとめに向けた議論を踏まえて、本改正法案を作成した。本改正法案では、あらかじめ地方公共団体に対する資料、意見提出の求め等適切な措置を講ずるように努めなければならないこととしている。地方六団体³⁴とも、この点については丁寧な調整を行っており、一定の理解をいただいている。」³⁵、「本規定は、事態の状況の適切な把握と講ずべき措置の検討を目的としている。国が地方公共団体から提出を受けた資料や意見を十分踏まえた上で補充的な指示の行使を検討する必要があると考えており、本改正法案が成立した際には、こうした法律の運用の考え方について各府省への周知を徹底するとともに、地方公共団体に対してもこの旨を丁寧に説明していきたい。」³⁶旨の答弁をそれぞれ行った。

(オ) 国の責任の範囲、地方に生ずる事務経費の負担等の考え

補充的な指示を行使することによる国の責任の範囲、さらに当該指示により生ずる地方公共団体の事務経費負担や人材確保についての認識が問われた。

これに対し、松本総務大臣は、「国は、補充的な指示を行った場合、その指示の範囲で責任を負うものであり、その範囲を超えて地域の住民の安全を守る責任が国に移るものではない。国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命等を保護するため国と地方が連携して総力を挙げて取り組む中で、国には果たすべき役割があり、責任を持って果たす必要もある。」³⁷旨の答弁を行った。

また、総務省は、「補充的な指示に基づいて実施する事務については、地方公共団体の財政状況にかかわらず確実な実施を確保する必要がある。事務の執行に要する費用や人材等の課題については、丁寧に解決していく必要がある。人材の確保については、必要に応じて国や都道府県が地方公共団体間の応援や職員派遣のための調整の役割を担う。また、財政措置については、指示の対象となる事務について当該事務の性質や地方公共団体で既に行われている事務かどうか、指示によってどのような事務処理、どの程度の規模の費用がそれぞれ必要なのか、地方公共団体がどのような財政状況にあるのかといったことに照らして適切に判断する必要がある。」³⁸旨の答弁を行った。

(カ) 国地方係争処理委員会や代執行に関する規定の適用、補充的な指示に地方が従わない場合の対応

補充的な指示について国地方係争処理委員会³⁹や代執行⁴⁰に関する規定の適用、地方

³⁴ 全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会を指す。

³⁵ 第213回国会衆議院総務委員会議録第19号11頁（令6.5.14）

³⁶ 第213回国会参議院総務委員会議録第17号6～7頁（令6.6.6）

³⁷ 第213回国会参議院総務委員会議録第19号3頁（令6.6.13）

³⁸ 第213回国会衆議院総務委員会議録第22号5頁（令6.5.28）

³⁹ 地方自治法第250条の7から第250条の20において、国地方係争処理委員会について規定されている。同委員会は、普通地方公共団体に対する国の関与に関して不服のある地方公共団体からの審査の申出を受け、当該国の関与について審査を行い、国の関与が違法又は不当であると認められる場合には、国の行政庁に対して必要な措置を講ずべき旨の勧告等を行うものである。

⁴⁰ 地方自治法第245条第1号トにおいて、代執行は「普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき又は当該普通地方公共団体がその事務の処理を怠っているときに、その是正のための措置を当該普

公共団体が補充的な指示に従わない場合の国の対応が問われた。

これに対し、総務省は、「補充的な指示は、地方公共団体に対し法的対応義務を課すものであり、地方自治法第250条の13第1項の処分その他公権力の行使に当たる国の関与に該当するため、補充的な指示は同項に基づく国地方係争処理委員会への審査の申出の対象になる。また、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、地方自治法第245条の8に規定されている、事務の管理、執行が法令の規定や各大臣の処分に違反している又はこれを怠っていること、代執行以外の方法によっては是正を図ることが困難であること、放置することにより著しく公益を害することが明らかであること、こういった要件を満たす場合に限り同条に基づく代執行の対象になる。他方、指示の対象となる事務が自治事務の場合は同条の代執行の対象にはならない。」⁴¹、「地方公共団体が補充的な指示に従わない場合、現行法の地方自治法に基づく関与と同様に、罰則は設けておらず、国は協議などを通じ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。」⁴²旨の答弁をそれぞれ行った。

(キ) 補充的な指示の行使要件に緊急性を加える必要性

補充的な指示を行使する要件として、緊急性を加えるべきとの指摘がなされた。

これに対し、松本総務大臣は、「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記載されている。「緊急に」とは、特に必要と認められる場合の例示として置かれており、地方公共団体に対する国等の関与を設ける場合の立法指針との位置付けで規定されている。災害対策基本法や新型インフル特措法では、この立法指針にのっとり、生命等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おり、補充的な指示についても、同様としたところである。」⁴³旨の答弁を行った。

(ク) 閣議決定のみによる補充的な指示の行使が恣意的に運用される懸念

補充的な指示の行使の決定が閣議決定だけでは、恣意的な運用がされるのではないかの懸念が示された。

これに対し、松本総務大臣は、「閣議決定としたのは、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、広く関係し得る個別法の所管大臣の判断を得る必要がある、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もある。これらを踏まえて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とされており、これを踏まえて本改正法案を立案した。このような限定的な要件、適正な手続の下、地方公共団体と情報共有、コミュニケーションを図った上で、慎重に

通地方公共団体に代わって行うことをいう。」と規定されている。

⁴¹ 第213回国会衆議院総務委員会議録第22号5頁（令6.5.28）

⁴² 第213回国会衆議院総務委員会議録第19号15頁（令6.5.14）

⁴³ 第213回国会参議院総務委員会議録第19号5頁（令6.6.13）

発動されるものであり、恣意的な運用がされることにはならないと考えている。本改正法案が成立した際には、その施行に当たって、こうした法律の運用の考え方について各府省へ周知徹底を図る。」⁴⁴旨の答弁を行った。

(ケ) 修正案により補充的な指示の行使の国会報告を追加したことによる効果等

衆議院修正により、補充的な指示を行使した場合の国会報告を各大臣に義務付けたことで期待される効果、国会報告を行うべき適切な時期が問われた。

これに対し、修正案提出者は、「報告の内容については、指示を行ったことに加え、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。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効果が期待される。」⁴⁵、「政府による機動的な対応が、国会報告の義務があるといって損なわれることがあってはならない。政府の対応に一定のめどが立った段階で、できるだけ速やかに国会報告を行うことを政府において検討していただきたい。」⁴⁶旨の答弁をそれぞれ行った。

(コ) 事後検証が明文化されていない理由

補充的な指示を行った際の事後的な検証が重要であるにもかかわらず、明文化されていない理由が問われた。

これに対し、松本総務大臣は、「補充的な指示が行使されるような場面では、個別法で想定されていない事態が生じたことを踏まえて、そのような事態に対してどのように対応していく必要があるのか、指示の必要性の点も含めて、対策の実効性の確保方策、国、地方その他の主体の役割分担など、事態対応全般についての検証が必要になると考えている。補充的な指示の行使という点に着目し、事後の検証を義務付ける規定は設けていない。本改正法案が成立した際には、その施行に当たり、このような検証などの考え方について各府省へ周知を図っていきたい。」⁴⁷旨の答弁を行った。

ウ 国の指示を受けた都道府県の事務処理の調整の措置に対する代執行の可能性

国民の生命等の保護のため、国の指示を受けた都道府県が行う事務処理の調整のための措置に関し、当該措置に対し代執行が行われる可能性について懸念が示された。

これに対し、松本総務大臣は、「当該措置は、全国的な視点に立って国が所要の調整を行うほか、地域の実情に応じた調整が必要である場合に、国の指示に基づき都道府県が法定受託事務として調整を行うことを可能にするものである。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り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。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

⁴⁴ 第213回国会参議院総務委員会会議録第19号5頁(令6.6.13)

⁴⁵ 第213回国会参議院総務委員会会議録第19号8頁(令6.6.13)

⁴⁶ 第213回国会参議院総務委員会会議録第17号7頁(令6.6.6)

⁴⁷ 第213回国会衆議院総務委員会会議録第19号15～16頁(令6.5.14)

が自ら調整を直接行うことになる。」⁴⁸旨の答弁を行った。

エ 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

(ア) これまでに個別法に基づく応援の要求等が行われた事例及び本改正法案における 応援の具体的な内容

これまでに災害対策基本法や国民保護法⁴⁹といった個別法によって、応援の要求や指示（以下「応援の要求等」という。）が行われた具体的な事例とともに、本改正法案に規定する応援の具体的な例示をそれぞれ明らかにするように求められた。

これに対し、総務省は、「災害対策基本法や国民保護法の規定による応援の要求等について、内閣府、内閣官房、消防庁が把握している限り、これまでに行使の事例はなく、個別法の規定が存在する前提の下で実際の運用が行われていると承知している。個別法の規定による応援の要求等の事例は、消防組織法⁵⁰の規定による緊急消防援助隊の出動の求め又は指示に関しては、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と承知している。」⁵¹、「本改正法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り、事態発生から間もない初動対応の際に用いることが想定されている手法である。職員を短期間送るものであるため、身分の異動は伴わない。」⁵²旨の答弁をそれぞれ行った。

(イ) 各大臣による応援の要求等を行うに当たり地方公共団体との事前相談の必要性

各大臣への応援の要求等の権限の付与により、当該応援の要求等が地方公共団体の様々な部局に対し行われることで混乱が生ずることの懸念、応援の要求等を行うに当たり、当該地方公共団体に対する事前相談の必要性が指摘された。

これに対し、松本総務大臣は、「本改正法案では、国による地方公共団体に対する応援の要求等や職員の派遣のあっせんについて各大臣が行うこととしているのは、各大臣が事態に係る状況を最も把握していると考えられるためである。」⁵³、「本改正法案による応援の調整が必要な場面において、国と地方公共団体の間、あるいは地方公共団体相互間で、事前の相談も含め適切にコミュニケーションを図り、国民の生命等の保護を的確、迅速に行うことが重要である。総務省において災害時の派遣の調整を行う際にも、現在、地方公共団体とコミュニケーションを図りながら実施している。法案が成立したら、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り、この趣旨を地方公共団体にも丁寧に説明したい。総務省としては、国と地方との連絡調整を担う立場であるので、政府において地域の実情を踏まえた対応が可能となるよう、しっかり地方公共団体の声を伺いながら各府省と連携して取り組んでいく。」⁵⁴旨の答弁をそれぞれ行った。

⁴⁸ 第213回国会参議院総務委員会会議録第20号5頁（令6.6.18）

⁴⁹ 正式名称は「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（平成16年法律第112号）である。本稿では「国民保護法」とする。

⁵⁰ 昭和22年法律第226号

⁵¹ 第213回国会参議院総務委員会会議録第20号2頁（令6.6.18）

⁵² 同上

⁵³ 第213回国会参議院総務委員会会議録第20号3頁（令6.6.18）

⁵⁴ 第213回国会参議院総務委員会会議録第20号4頁（令6.6.18）

(ウ) 職員派遣のあっせんの義務の性質

本改正法案において、職員派遣のあっせんを受けた地方公共団体は、その所掌事務の遂行に「著しい支障のない限り」職員派遣の義務を有することとなるが、「著しい支障」の判断主体、義務に従わなかった際の罰則の有無について質疑がなされた。

これに対し、松本総務大臣は、「著しい支障とは、職員派遣に応じる余力がないなど、あっせんに応じることが困難な場合を指すものである。どのような事情が著しい支障に該当するかについては、事態の性質や職員派遣のあっせんを受けた地方公共団体の状況等により個別具体的に判断されるべきものであるが、派遣する側の地方公共団体の判断によるものである。なお、地方公共団体が職員派遣に応じない場合、罰則を設けることはしていない。」⁵⁵旨の答弁を行った。

(エ) 国による応援の要求等に要する地方公共団体の経費負担

国民の安全に重大な影響を及ぼす事態等において、国による応援の要求及び指示等については、原則として地方公共団体に応諾義務が課せられていることから、その経費は国が負担すべきではないかとの指摘がなされた。

これに対し、松本総務大臣は、「応援に関する費用は、それぞれ個別法が想定している事態の性質などを踏まえて費用の負担者があらかじめ定められている。本改正法案では、応援により処理する事務の性質等に照らして適切に判断する必要がある。令和6年能登半島地震でも地方公共団体の話をよく伺って財政的な支援については懸命に努めてきたところであり、適切に対応したい。」⁵⁶旨の答弁を行った。

4. おわりに

令和6年8月5日、総務省は各府省や地方公共団体に対し、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例の運用等の考え方の通知を行った⁵⁷。その中で、補充的な指示に関しては、「目的を達成するために必要な最小限度の範囲で、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮して行われる必要がある。」⁵⁸と記されているなど、国会での議論や附帯決議の内容が反映された側面が見られる。補充的な指示の国会への事後報告が衆議院修正で追加されたことを踏まえると、事後検証など補充的な指示に関する適切な法の運用や執行を監視していく上で、国会の果たす役割は非常に大きいと言える。

こうしたことに加え、平素から、地方分権や地方自治の本旨の理念を具現化、発展させる観点で、地域の多様な主体の連携・協力の下、持続可能でかつ強靱な地域社会の形成のための所要の取組を着実に進めていくことが重要であろう。

(うしがみ なおゆき)

⁵⁵ 第213回国会参議院総務委員会会議録第20号4頁(令6.6.18)

⁵⁶ 第213回国会衆議院総務委員会会議録第22号6頁(令6.5.28)

⁵⁷ 地方自治法第2編新第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」の運用等の考え方について(通知)として、各府省官房長等宛て(総行行第376号・総行公第62号)、各都道府県知事・各指定都市市長宛て(総行行第377号・総行公第63号)にそれぞれ通知されている。

⁵⁸ 同上、10頁