

定等の実効性を担保するためには、地方公共団体等から適切な情報提供が行われる必要がある。こうした必要性を踏まえ、国による事態対処に関する基本的な方針の検討や、国が直接講じる措置、あるいは、地方公共団体に対する助言や指示を適切に行うことができるよう、国から地方公共団体に対して、これらの目的で資料や意見の提出を求めることができるようにすべきである。

他方、地方公共団体からは、国から膨大な通知が発出されたが、新型コロナ対応に追われる現場では対応できなかつた、また、通知の法的性格が不明確であり現場が混乱したとの指摘があった。地方公共団体が、必要な最新の情報に、その重要度や位置付け、他の情報との関連性を踏まえてオンラインで容易にアクセスできるようにすることが求められる。また、上述のとおり、双方向の綿密なコミュニケーションを適切に確保するため、デジタル技術の活用や、必要に応じ、リエゾン派遣、一対一の連絡体制の構築等による対応が考えられる。加えて、国から地方公共団体への通知については、その内容、発出の時期・方法等について地方公共団体の自主性・自立性や、事務処理上の必要性にも配慮した上で、処理基準、技術的助言・勧告、情報提供等の法的性格を適切に区分し、明示するなどの工夫をすべきである。

3 役割分担の課題と対応

(1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割

① 現行制度

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、地方公共団体に対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。その上で、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は、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が用意され、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されている。

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。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。

② 国の補充的な指示

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、①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。

このような場合は、地方公共団体の事務処理が違法等でなくとも、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を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。また、様々な事態に迅速かつ柔軟に対応できるよう、国の市町村に対する指示は、都道府県を経由して行うほか、直接行うことも可能にすることが望ましい。②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、国、地方公共団体それぞれの役割が適切に果たされるように設定する必要がある。

まず、要件については、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合とすることが適当である。これに加え、その事態が全国規模である場合や全国規模になるおそれがある場合、あるいは局所的であっても被害が甚大である場合などの事態の規模・態様や、当該事態が発生している地域が離島等のへき地であり迅速な対応に課題があるなどの地域の状況その他の当該事態に関する状況を勘案して、当該措置を的確かつ迅速に実施することが特に必要であると認められるときとすべきである。また、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ようにしなければならない。

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。

なお、このような個別法の規定では想定されていない事態における国の補充的な指示が行使された場合には、各府省において、どのような事態においてどのような国の役割が必要とされたのか、地方公共団体をはじめとする関係者の意見を聴いた上で、適切に検証される必要がある。こうした検証が、個別法の規定のあり方についての議論の契機とされることが期待される。

ております。

結びになりますが、本会では去る11月29日の全国大会において、町村議会に関する重点要望を決定いたしました。その中には主権者教育の推進、低額な議員報酬の改善、地方議会議員の厚生年金の加入など、政府・国会に対する要望を多く掲げております。私も町村議会は議員のなり手不足という大きな課題を抱えておりますが、本答申の提言も踏まえながら、多様な人材が参画する開かれた議会の実現に向け、一層邁進してまいりますので、御支援をお願いいたします。

以上であります。

○市川会長 どうもありがとうございました。

貴重な御意見をたくさんいただきまして、本当にありがとうございます。

それでは、色々御懸念点、御質問等もありましたので、ただいまいただきました御意見につきまして、山本委員長から答申案の考え方、あるいは専門小委員会での議論等の補足説明をしていただきたいと思いますのでお願いいたします。

○山本委員長 ありがとうございます。

時間も限られておりますので、絞ってお話をさせていただきたいと思っております。

とりわけ懸念が示されたのは補充的指示権の部分であったかと思っております。この点に関しましては、先ほど来の議論の中にございましたように、地方公共団体の自主性・自立性を尊重するという地方分権改革の考え方を守っていかなくてはならないということが一方にあります。

しかし、他方において、事態によっては一つの地方公共団体では対応が非常に難しく、国も対応に当たらなくては事態を克服できないということが考えられます。その間でどのような制度をつくっていくのか、先ほど来、委員の先生方からいただいた言葉を使えば、バランス、両立をどう図っていくか。そこには確かにジレンマがあり、また、非常に微妙な問題であるということです。まさにそういう意識で私たちは議論をしてきました。委員の先生方が難しいとお考えになっていると言われたことを、私たちも検討の中で感じました。

その上で、どのような結論を出したかという点が、主に19から20ページに書かれています。20ページについていくつかのことを申し上げます。

まず、20ページの中ほどの要件の部分でございます。ここに関しまして大規模な災害、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、と挙げさせていただきました。国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が何か、さらに具体的に書けるかどうかが問題になりますけれども、なかなか難しいところがございます。事象は多様で複雑ですので、具体的に事象が起きないと、それがこの要件に該当するかという判断が難しいことがございます。

それから、予想できる事態ですと、それは今、個別法も改正して対応しておくべきだという話になりますが、そうではない事態を考えていますので、ますます具体的に書くこと

が難しくなります。個別法に今規定できるような事態であれば、それは個別法を改正して対応すればいいわけですし、そうではない事態に対してどう対応するのかを考えたということです。そのような悩みを持って、このような要件を書きました。ということは、これは極めて限られた例外的な事態であると私たちは考えたということです。そのように御理解をいただきたいと思っております。

それから、2番目でございますが、今の要件についての段落の最後にある、必要最小限の範囲でという部分です。これは先ほど平井知事からも御指摘がありました非常に重要な点です。地方自治法上は国の関与について必要最小の限度で地方公共団体の自主性・自立性に配慮して行うということが立法の指針として書かれています。指示権を発動する場合においても、こういった考え方を採らなくてはならないという点が重要であることを強調しておきたいと思っております。

次に、3番目の手続の問題でございます。まず、地方公共団体との間で迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションを確保することの重要性が私たちの議論の前提でした。地方公共団体にこそ情報があるというのは全くそのとおりです。したがって、地方公共団体から十分情報をいただいて、地方公共団体とコミュニケーションを取った上で、指示権の発動を考えるということです。

ただ、状況に応じて書かれているとおり、特定の手続を必ず取るように言えるかという、それは難しいだろう。困難で多様な事態を想定して、ここでは議論いたしましたので、具体的にこの主体とこの主体を参加させて、こういう手続を取るよと言いうことは難しいだろうと考えて、こういう表現になっています。したがって、コミュニケーション・情報共有の重要性を私たちは十分意識しましたし、それをできるだけ取るという考え方に立っていますが、しかし、特定の手続を取らなくてはならないとまでここで書くのは難しいと議論したということでございます。

もう一つ重要な点は、20ページの最後のなお書きのところ、国会との関係でございます。筋として個別法で対応すべきというのは全くそのとおりですが、ただ、個別法で想定されていないような事態が起きたらどうするかを私たちは考えたということが一つございます。

それから、国会で事後的にでも承認、あるいは報告を取ることが必要ではないかという議論があるのですけれども、ある事態に直面して、それぞれ指示権が発動されたとき、その都度国会に報告する、あるいは国会の承認を求めるのは、機動性に欠けるところがあると考えたということです。

しかしながら、20ページの最後に書きましたように、指示権が発動された場合には必ず検証しなくてはならない。どのタイミングになるかは事態によって色々だと思います。比較的早く収まる事態であれば、早く検証できると思っておりますし、検証が難しいような状況が続きますと、タイミングが遅れるかもしれません。しかし、いずれにしても、検証が必要で