



# 地方自治の否定につながる地方自治法「改正」 「補充的指示」規定新設の問題点

にいがた自治体研究所理事長  
石崎誠也

## 1、今年6月の地方自治法「改正」の内容

今年（2024年）6月に地方自治の否定につながる重要な地方自治法の「改正」が行われました。これらの「改正」は昨年（2023年）12月21日に発表された第33次地方制度調査会（以下、「33次地制調」と言います）の答申に基づくものです。「改正」の主な事項は次の通りです。

### (1) 大規模な災害・感染症のまん延等国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における「指示」等の立法化

- 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「補充的指示」
- ③ 都道府県の事務処理の処理に関する「指示」
- ④ 地方公共団体相互間の応援又は職員派遣に係る「指示」

### (2) 地域の多様な主体の連携及び協働の推進

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の指定に関する規定の整備

### (3) DX（デジタル化）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

以下では、地方自治にとって特に深刻な意味を持つ（1）について説明をします。

## 2、自治体に対する国の「指示権」の立法化

### (1) 今回追加された条文の内容

今回の「改正」で追加された国の「指示」は次の3つです

#### ① 生命等の保護に関する「補充的指示」（法252条の26の5第1項）

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、「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、普通地方公共団体（都道府県と市町村）に対して、必要な「指示」をすることができる」という条文が新たに設けられました。但し、既に個別法で国の指示権が規定されている場合は、本条項による「指示」はできません。つまり、個別法の規定がない場合に「指示」できるという規定で、政府は「補充的指示」と称しています。

#### ② 事務処理調整の「指示」（法252条の26の4）

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、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、当該都道府県に対し、当該調整を図るために必要な措置を講ずるよう「指示」をすることができるという規定が設けられました。

#### ③ 国による応援の「指示」（法252条の26の8）

今回の「改正」では、大規模災害等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し又はその発生が予想される場合に、市町村長による他自治体等への応援の要請や都道府県知事による応援の要請に関する規定を設けると共に、大臣が他の都道府県や市町村に対し応援を「指示」できるとする規定が設けられました（第4項）。

※改正法の条文上は、「指示」ができる要件をそれぞれ定めています（参考資料（1）参照）。

### (2) 大臣の自治体に対する「指示」とは

- ① 国の地方自治体に対する「指示」は、国の自治体に対する関与の一つとして、1999年の地方自治法改正（いわゆる地方分権改革）で設けられました。この「指示」は拘束力を持つという理解が通説です。
- ② この「指示」は地方自治法が定める国の自治体に対する関与のひとつで、関与には指示の他に助言・勧告、許可、同意などがありますが、「指示」は限定的なものとされています。国による自治体への関与はその根拠規定が法律又はこれに基づく政令に根拠規定がある場合にのみできますが（地方自治法245条の2。これを関与法定主義と言います）、「指示」は地方自治への強い介入となるので、「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置を確保する必要がある場合等特に必要がある場合を除き、……第245条の2第1号へに規定する行為（石崎注：「指示」のこと）に従わなければならないこととするものがないようにしなければならない。」とされています（245条の3第6項）。

このように、「指示」は法律及びそれに基づく政令の根拠規定（これを個別法といいます）を必要とすると共に、自治事務に関してはその法律や政令を策定することを制限しているのです。

2024年1月の総務省調査で、「指示」を定める法律・政令は93法令（法律87、政令6）あるとのこと。例えば、自治事務では感染症予防法63条の2や災害対策基本法28条、法定受託事務では旅券法21条の4などがあります（参考資料（2）参照）。

### (3) 「補充的」とは

今回の改正で導入された「指示」は「補充的指示」と言われています。それは（1）①の指示が、「他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に関し必要な指示をすることができる場合を除き」とされていることを理由としています。

つまり、個別法で「指示」が規定されている場合は、それに従うことが求められ、今回の改正による「指示」はできません。つまり、今回の改正の「指示」は個別法の定め

がない場合の「補充的」なものという訳です。しかし、それは「改正」法による「指示」が控えめなものであることを意味するものではありません。むしろ、これが意味するのは、1999年地方分権改革で基本原則とされた関与法定原則からの重大な逸脱です。というのは、個別法律で定めていない「指示」が可能となるからです。

なお、「補充的」という言葉は33次地制調答申で「国の補充的な指示」として使われた言葉によるもので、地方自治法の条文には使われていません。行政法・地方自治法研究者の白藤博行氏は「特権的指示権」というべきだと述べています（参考文献（2）参照）。

#### （4）今回の「改正」の危険性

今回の改正は、「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」には、個別の根拠法律規定がなくとも、国が都道府県及び市町村に指示をすることができるとするものです。

つまり、上記のような重大事態と大臣が認定したときは地方自治法に基づく「指示」が可能となりますので、対象が限定されなくなります。そこでは自治事務か法定受託事務かも区別されません。地方自治法が、自治事務については「指示」の個別法で規定することも控えるべきであるとしていたことも無視されています。

また、地方自治法が採用する個別法によるという考え方は、予め国会が「指示」の要件とその内容を定めるというものですが、今回の改正法では、大臣に一般的に授権しているため、国会の個別判断を待たずに内閣（大臣）の判断で指示できるということになります。ナチスの「全権授権法」を思い起こさせるものです。

### 3. 改正の根拠とされた33次地制調答申とその問題点

#### （1）33次地制調答申が書いたこと

- ① 同答申は、「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」と題するもので、新型コロナやこの間の大規模な自然災害への対応に問題があったとして、「補充的指示」を提案した理由を次のように述べています（答申17頁）。

個別法は、これまで発生した災害、感染症のまん延等の事態や、その対応に当たり生じた課題等を踏まえて、備えるべき事態を適切に想定し、必要な規定を設けており、その見直しも重ねられている。しかしながら、今般の新型コロナ対応や、近年の自然災害の発生状況は、個別法において想定されていなかった事態が生じること、こうした事態であっても国と地方が連携し、総力を挙げて取り組む必要があることを、改めて認識させるものであった。

- ② そして、「補充的指示」につき、次のような提示をしました（答申19頁）。

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。

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ても、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。

#### （2）地制調答申の問題点

- ① しかし、地制調の考え方に対しては、今回の新型コロナ問題への対応を踏まえても、「補充的指示」の法定化の必要性はなかったという研究がなされています。

例えば、松田亮三教授（立命館大学産業社会学部）は、感染症予防法について「指摘された問題に対応した改正が行われたといえる」として、「少なくとも感染症対策という点についていえば、これまでなかったような「想定外」の感染症が生じたとしても、初動で機動的に対応し、必要な手立てを迅速に組織しうるような枠組みと実務レベルでの取り組みを構築する仕組みが導入されているということであり、特段一般的な補充的指示権を創出する必要性が低いということである。」と述べています（参考文献（1）99頁）。

また、実際に、PCRの限定的検査や一斉休校など政府の対応に対して、自治体が自らの判断で適切な対応をした例も少なくありません（参考文献（2）の『住民と自治』2024年10月号の特集Ⅱが参考になります）。もし、ここに国の指示がなされると、自治体の適切かつ先進的な対応も困難となります。

- ② さらに、国会でも問題となったのですが、現在制定されている個別法で適切な対応ができず、「補充的指示」を必要とする事例を政府は明確に示すことができませんでした（立法を必要とする根拠である「立法事実」が存在しないという指摘はこの問題です）。

つまり、33次地制調は、地方自治法の原則から逸脱することの根拠を十分に示すことなく、新たな立法を提示したということです。

政府は、新型コロナ問題や自然災害を利用して、自治体に対する監督権強化の立法を行おうとしているようであり、自治体問題研究所前理事長である岡田知弘氏が述べるように、「惨事便乗型」の政治といえるように思われます。

### 4. 「補充的指示」立法化の危険性

#### （1）一般的・包括的な「指示権」を国に付与することの危険性

今回の「補充的指示」の立法化は、既に述べたとおり、大臣が「国民の安全に対する重大事態」と判断すれば、個別法による授権がなくとも、自治体（都道府県・市町村）

に「指示」をすることができるというものです。

自治体が自治権を保障されるということは、自らの判断と責任で自治体の政策・行動計画・意思を決定できるということです。

これまでの経験が示すように、住民に一番近く、住民の状況をよく理解している自治体が住民の直面する問題を解決するために最も適切な対応を決定できます。また、このような自治体の自主的判断を保障することが地方自治の根幹の一つであり(団体自治)、地方自治を保障する憲法の意味です。しかし、今回の「改正」はこのような自主的判断を包括的に侵害する可能性を有するものです。

日本弁護士連合会は、今年(2024年)6月の会長声明で、「答申の『第4』(石崎注:補充的指示に関するもの)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。」と述べていますが、法の専門家からの重要な指摘です。

## (2) 「補充的指示」を発する要件の漠然性

改正法は、大臣が「補充的指示」を行うことができる場合として、「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」としています。しかし、この規定はあまりにも包括的・抽象的であり、明確な歯止めがありません。答申は、大規模な自然災害や新たな感染症発生を挙げていましたが、この条文だけを読むと、いわゆる「有事」も含まれます。

個別法であれば、各法律の目的等により、「指示権」を発動できる場合が絞られますが、地方自治法という一般的法律で、上記のような規定をすると、その限定ができません。地制調の議論では、いわゆる「有事」を含むかという議論はあったようですが、法文には限定がありません。

## (3) 自治事務の法定受託事務化

また、改正法による「指示」の対象は自治事務にも法定受託事務にも及びます。そして、「事務処理調整の指示」による措置及び「補充的指示」に基づき知事が市町村に対して行う事務は法定受託事務となります。いわば自治事務の法定受託事務化という問題が生じるのです。法定受託事務となると、国の関与権が強くなり、最終的には大臣が自治体の権限を行使する代執行も可能となります。そして、現在の最高裁判例によれば、

法定受託事務に関する国の自治体に対する関与に対して裁判でその適否を争うこともできません(辺野古埋立をめぐる沖縄県の出訴は殆ど門前払いです)。このような自治事務の法定受託事務化も、今回の「改正」の重要な問題点です。

## 参考資料

### (1) 「補充的指示」を定めた条項(地方自治法 252 条の 26 の 5 第 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、他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に関し必要な指示をすることができる場合を除き、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) 大臣の「指示」を定める個別法の例

#### ① 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(感染症予防法)63 条の 2 第 1 項(自治事務)

厚生労働大臣は、感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため緊急の必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、この法律(第八章を除く。次項において同じ。)又はこの法律に基づく政令の規定により都道府県知事が行う事務に関し必要な指示をすることができる。

#### ② 災害対策基本法 28 条 2 項(自治事務)

非常災害対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を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は、その必要な限度において、関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長並びに前条の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をすることができる。

#### ③ 旅券法 21 条の 4(法定受託事務)

外務大臣は、国内外の情勢の急激な変化、人道上の理由その他の事由により必要と認めるときは、都道府県知事に対し、この法律又はこの法律に基づく政令の規定により都道府県知事が行う事務に関し必要な指示を行うことができる。

## 参考文献

### (1) 榑原秀訓編著『「補充的指示権」と地方自治の未来』自治体研究社(2024年)

その第Ⅱ部で、白藤博行「「特権的指示権」にみる「逆分権化」の危険な徴候」及び松田亮三「感染症対策と補充的指示権」がこの「改正」法の問題点を分析しています。

### (2) 『住民と自治』2024年10月号

特集Ⅱが「地方自治法「改正」を自治の現場から問う」となっており、特に世田谷区長である保坂展人氏の論稿は、この「改正」の真の狙いを暴いています。

### (3) 浅岡幸彦・水谷哲也・岡田知弘編著『感染症と教育』自治体研究社(2024年)

### (4) 平尾和久・尾関俊紀編著『新型コロナウイルス感染症と自治体の攻防』自治体研究社(2021年)