

第33次地制調答申「国の指示権拡充」を読む

—自治・分権・地域の後退でよいか—

佐々木信夫*

1. 第33次地制調の答申

感染症の蔓延や大災害が発生した際に、国が自治体に必要な事務処理を指示できる制度を考えて欲しい！2年前に首相が地方制度調査会（総理大臣の諮問機関）にこう諮問した。それについて、昨年末（2023年12月23日）、第33次地方制度調査会（以下、第33次地制調という）が答申を出した。自治体に対し「国の指示権を拡充すべきだ」という基調の答申である。果たしてこれでよいか。

政府はこれに基づき、次期通常国会に関連法の改正案を出すという動きなので、何点か問題を指摘しておきたい。というのも、今回の答申は2000年の地方分権改革から、自治、分権、地域という捉え方が後ろ向きで大きく揺らいでおり、看過できないからである。これからの国と地方のあり方を考える点で大いに疑問である。

じつは筆者は2021年10月、都市化研究公室の当該「論壇」（2021 Vol.5）で「感染症対策の新たな仕組み—首都圏統治か首都圏自治か」というテーマで、地制調審議に対し問題を提起している。その問題認識は以下のようなものである。

—コロナ禍に翻弄されたこの1年半を経たところで、国は緊急時に国が地方を指揮命令できる新たな感染症対策の仕組みを構築する動きにある。

内閣官房や厚労省、国と都道府県、大都市圏における都道府県間、都道府県と市町村との間の統治の仕組みを見直す。なかでも都道府県と政令市、特別区、中核市といった保健所を所管している都市自治体との関係を問題視し、国が直接指揮命令できる仕組みはないかを探ろうとしている。

「平時」と「緊急時」と分けて捉える方法はないか、それに伴う法制度設計はどのようなものかなどが論点になりそうだ。地方自治体の保健所を俎上に上げ、保健行政を軸に国と地方の新たな関係を構築する関係から地方制度調査会等の立ち上げも検討されている。

ただ、「新たな仕組み」云々の前に、現在の制度、その運用、扱う意識の3面からの検証が必要ではないか。一と。

* 中央大学名誉教授、法学博士

2. 「答申」の狙いは何か

今回、第33次地制調は「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「答申」という。）と称し、岸田文雄内閣総理大臣に答申を手交した。

その答申内容は、新型コロナウイルス感染症で顕在化した課題、人口構造の深刻な変化や技術の進展などに適応していくための地方行政のあり方として、Ⅰ「デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応」、Ⅱ「地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携」、Ⅲ「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」の必要性や考え方の3つを大きな柱としている。

そのうち、本稿で取り上げたいのはⅢについてである。

Ⅲ「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」についてだが、答申の表現は国が補充的な指示を行う際と書かれているが、内容は直接国が自治体に指示できる内容になっており、自治体の自主性・自立性を大きく失わせる可能性が高いものだ。この答申を受けて政府は2024年の通常国会への法案提出を検討するという。だが今後の法案審議においては「緊急または大規模災害の定義自体」極めて限定的なものとし、かつ厳格な制度となるよう慎重に検討する必要があるのではないかと懸念される。

感染症や災害などに備えた個別法で想定されない事態が生じ、国民の生命や財産が脅かされる恐れがある場合、国から自治体へ必要な指示を行えるようにするという。この包括的な指示権は国と地方を上下主従関係に固定してきた機関委任事務制度を全廃し、国が通知、通達を直接地方に行えないようにした、2000年の地方分権改革の考え方を否定する内容とも言える。安倍政権以降この10年続く、再集権化の動きを地制調が追認した形になっており、本来なら未完の分権改革の完成を促し、地方自治を充実・強化することを検討すべき地制調のはずが、再集権化のお先棒を担ぐとは存在意義自体を疑うというのが筆者の認識である。

3. なぜ、「指示権」拡大か

さて、Ⅲでいう大規模災害、感染症蔓延云々に関する事項の中身について触れたい。

国の指示権を持ち出してきた認識についてまず問いたい。答申が国の指示権を持ち出してきた背景には、確かにコロナ対応で施設の使用制限やワクチン接種、病床確保などをめぐって国と自治体間の足並みが乱れた点がある。もっと手際よい対応方策はないかと求めた点はわからない訳ではない。

本答申の後だが、2024年1月1日能登半島で大地震が発生し、国と自治体はそれぞれの立場で災害復興に尽力している。今回の答申はコロナ禍を念頭に議論が進められているが、大規模災害の発生についても大地震などの例からも分かる。

答申の書き方は、「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、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、国は地方自治体に対し、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、地方自

治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なっている点を問題視している。

分権化が定着するよう地方分権の枠をはめた「非関与の原則」を生命、身体、財産の保護を理由に外したい、国の自由裁量権を確保したい、2000年分権改革以前に戻したいということのようだ。

ただ、それは方便ではないか。国のいう個別法云々のような場合は、地方自治体の事務処理が違法等でなくても、自治体で国民の生命、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できる仕組みは残されている。

というのも、コロナ禍対応について言えば、それは感染症法に基づく法定受託事務であって自治体の固有事務ではなく、国は「是正の指示」ができたはずである。自治事務に対する「是正の要求」しかできない点に比べ、そもそも国の権限は大きい仕組みある。混乱したのは国のワクチン確保や配給が行き当たりばったりで、必要もないのに学校を全校休校にする指示を首相が勝手に出すなど、自治体現場を混乱させたことにある。その反省なしに、自治体で右往左往した表面上の混乱を根拠に、国が自治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だという考え方、「自治事務」にまで一気に網を掛けようとするのは無謀と言わざるを得ない。

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、地方自治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。」としている。

感染症とか大災害の発生については、例えば個別法とはいえ、自衛隊の災害派遣は「自衛隊法」という、自衛隊の活動について決めた法律に従って行われている。

地震などの天災、大規模な事故といった災害が起きたとき、原則として、都道府県の知事が判断して自衛隊の派遣を要請することになっているが、緊急の場合には知事からの要請がなくても国の判断で出動することができるようになっている。

少し掘り下げると、災害派遣に関し自衛隊は、災害を受けた人を助ける、行方不明になった船や航空機を捜す、水害から人や家屋を守る、ケガや病気の人を治療する、必要な水や食料を届けるなど、さまざまな活動を行っている。自衛隊は、災害の発生時に被災した地域の自治体などと連携、協力し、被災者や遭難した船舶・航空機の捜索・救助、水防、医療、防疫、給水、人員や物資の輸送といった、様々な活動を行っているが、災害派遣には2系統ある（図参照）。



1つは、都道府県知事からの要請により行うこと。これを原則とし、都道府県知事が、区域内の災害の状況を全般的に掌握し、消防、警察といった都道府県や市町村の災害救助能力

などを考慮した上で、自衛隊の派遣の要否、活動内容などを判断するのが最適との考えによるものである。

地元の市町村長は、都道府県知事に対し、災害派遣の要請をするよう求めることができる。都道府県知事への要求ができない場合には、その旨および災害の状況を防衛大臣またはその指定する者に通知することもできる。市町村長から通知を受けた防衛大臣などは、災害の状況に照らし特に緊急を要し、要請を待つ余裕がないと認められるときは、部隊などを派遣することができる仕組みにある。

もう1つは、地震防災派遣である。大規模地震対策特別措置法に基づく警戒宣言が出されたときには、防衛大臣は、地震対策本部長（内閣総理大臣）の要請に基づき、地震発生前に部隊などに地震防災派遣を命じることができる。

加えて、特殊な例だが3つめとして原子力災害派遣というものもある。原子力災害対策特別措置法に基づく原子力緊急事態宣言が出されたときには、防衛大臣は、原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）の要請に基づき、部隊などに原子力災害派遣を命じることができる。防衛大臣またはその指定する者は、特に緊急を要し、要請を待つ暇がないと認められるときは、要請がなくても、例外的に部隊などを派遣することができるのである。

こうした例、個別法とはいえ、大災害時に国が自治体に対し指示する権限はあらゆる場面を想定して確保されている。なのに、なぜ地方自治法を変えてまで国の一方的に指示権を拡充することになるのか。それに従うよう自治体に義務付ける新たな制度なのか。むしろ省庁の縦割意識（自治体は総務省、自衛隊は防衛省）が壁になっているのではないか。

4. そこに孕む問題点

そこで、要約して今回の答申について問題点を指摘しておきたい。

第1. 国と自治体はもう「上下・主従」の関係ではなく、「対等・協力」の関係に置き換わっている。分権改革で、国が自治体を下請け機関、下部組織のように指揮して仕事をさせた「機関委任事務制度」は廃止され、国が本来果たすべき仕事を自治体に委任する場合は法定受託事務として限定し、それ以外の多くは自治体が担う自治事務に振り分けたはずである。

その際に、国による「関与」は「必要最小限」で、自治体の「自主性、自立性への配慮」が原則だと地方自治法に明記された。今回の答申は、この分権改革に明らかに逆行するもので、運転席に座って後ろ向きに運転するような時代に沿わない印象が強い。

第2. 繰り返すが、コロナ禍対応は感染症法に基づく法定受託事務であって自治体の固有事務ではなく、国は「是正の指示」ができたはずだ。そもそも自治事務に対する「是正の要求」しかできない点に比べ、国の権限は大きい仕組みにある。混乱したのは国のワクチン確保や配給が行き当たりばったりの対応で、自治体現場を混乱させたことにある。

第3. 初体験だったとはいえ、コロナ禍で露呈した個別法の問題点はその都度、法改正で対応してきたはずだ。その功罪を国会で十分に検証せずに新制度をつくるのは乱暴すぎると言わざるを得ない

また、現場を直接見ていない国の指示が、かえって混乱を広げる懸念も大きい。繰り返すが安倍首相（当時）が唐突に会見して発した休校要請がどれだけ現場とズレたものであり、

各自治体、学校を混乱させたか、この典型例をみれば国の指示権は的外れになる可能性を孕む。統一性、公平性、国の強い指導力という集権体制の価値を持ち出す場面はもはや限られている。そこを見誤ってはならない。

第4. どんな事態を想定しての新制度なのか曖昧な点も看過できない点である。「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」「生命、身体または財産の保護のため」など抽象的に述べているが、自衛隊法の例で見た通り、個別法で掘り下げた規定が既にある。地方自治法改正の根拠としてはあまりにも具体性に欠ける。これだと何でもありとなってしまう。これでは自治への安易な介入を招きかねない。

第5. 自治体側の対応にも疑問がある。全国知事会は「国が一方的に指示するのではなく、双方向の制度に」と主張してきたが、今回の答申でそれは果たして担保されるのか。また全国政令市長会は会長談話として「これまでの指定都市市長会の要請に即して、指示の客体について、『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』とお示しいただいたことに感謝申し上げます。」（12月21日）と述べているが、単に感謝しているのか、意味不明の観がする。要は国の指示権の拡充を受け入れるという話なのか。

もし答申通り法改正されたら、非常時に国と対等な関係で役割分担ができるのか。現場を担う責任の重さに鑑み、むしろもっと厳しく答申の中身にクギを刺すべきではないか。

5. 政府対応の検証が先

コロナ禍を奇貨として地方自治法の改正を目論む今回の答申について、政府内、内閣の対応を俎上に乗せることなく、一方的に保健所を問題視する点も看過できない。今回のコロナ禍対応の出発点に話を戻してもう一度検証してみたらどうか。

周知のとおり、4年に及んだコロナ禍対策は法律上コロナ対策特措法で各県知事を現場責任者としていた。しかし実際は「基本的対処方針」という、国のガイドラインで「担当大臣と協議の上」と書き込み、現場の箸の上げ下げまで国が関与する形になり、事実上知事の手足を縛ることになった点を見落としてはならない。

当初、休業要請の範囲をめぐる国と地方との意見が食い違った。その際は財源の配分をちらつかせながら、国の意見で押し切る姿が見られた。現場無視の不満が知事らに充満することもあった。しかし、次の相次ぐ緊急事態宣言、蔓延防止地域の指定では、形の上では各県知事の「要請」という形式を踏むが、事実上、国の判断で該当地域の指定を行うようになり、次第に知事らは国に陳情請願する姿勢に転じ、むしろ国からの指示待ち姿勢をとるように変質していった。当初見られた各県知事が競ってコロナ対策のアイデアを出すという関係は消え去り、事実上、担当大臣の下請け機関知事に成り下がっていった。

司令塔役を自認する政府内での混乱も目に余った。GOTO キャンペーンを進めたい時の首相・菅義偉はコロナ対策をヨソに経済再生の切り札としてGOTO トラベル、GOTO イートの推進を本格化する。小池都知事ら東京を敵視する首相の意向を踏まえ、当初東京外しのトラベル推進に踏み切る姿までであった。経済再生担当大臣はその成果を問われるとあって、コロナ

対策より経済対策に軸足を移すようになり、遅れて東京も GOTO 枠に組み入れたが、すると再びコロナ感染の拡大が急速に広まったのである。

すると今度は GOTO を抑制し感染対策に走る動きとなる。そもそも、コロナ禍対策と経済対策を同一人物に委ねる組閣のあり方が問題とされたが、当の本人はどちらがホンネでどちらがタテマエなのか二重人格のような立場に担当大臣は置かれた。

もう1つ、その混乱に輪をかける形で、今度はワクチン接種担当を新設し、外交分野に明るい規制改革担当大臣が充てられた点だ。医療行政は厚労大臣の担当。新設担当大臣はワクチン輸入までが担当なのか、ワクチンを各医療機関まで配布し接種方法まで指揮する担当なのか、仮に後者までだとすれば医療行政全体を統括する厚労大臣の立場はどうなるか。ここが不明確なまま、この2人の大臣はバラバラに発言し地方の現場は混乱を極めた。感染拡大のさなかにも拘らず、五輪実施を目論む当時の首相の思い込み、一本足打法「ワクチン投与が普及すれば感染は収まる」発言でさらに現場は混乱し、内閣の一体性自体が疑われたのであった。

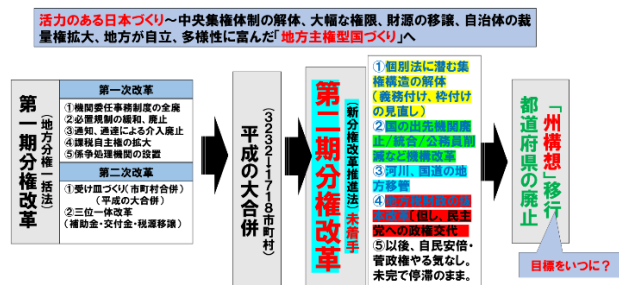
このように、感染症対策の指揮命令系統が一本化できず、個別に指示が出てくることに都道府県、市町村、医療現場は振り回され、ワクチン接種を求められた国民、職域接種を迫られた企業、大学まで混乱していった。こうした政府自身の指揮命令系統を一本化できない事に伴う混乱を検証することなく、地方の保健所が問題だ、自治体の対応が問題だ、だから国の指揮命令系統が貫通するよう「指示権拡充」に法体系を変えよと言うのでは、仮にその方向で法改正が行われたとしても、実行段階でいま見たような政府内の混乱が無くなるかといえば、答えはノーと言わざるを得ない。ここを見抜けない、棚上げしての第33次地制調答申は集権前のめりの岸田内閣に対する「忖度」と言わざるを得ない。

6. 分権改革再起動こそ必要

むしろいま政府がやるべきことは、「未完の分権改革」を再起動させることではないか。中央集権のメリットとされる①統一性、②公平性、③国の指導力よりも、地方分権のメリットとされる①多様性、②迅速性、③市民との協働の方に相対的な価値を認める。これが普通の民主主義の国のかたちである。

これまで日本は、2000年の地方分権一括法の施行で「分権の矢」が放たれて以降、三位一体改革、交付税改革、税制改正と分権化を軸に次々と改革が行われてきた。しかし、ここ10年、改革は第1期で止まったままである(図参照)。しかし都市国家化した日本の改革方向は今後も「分権化」を進めるのが方向ではないか。今回の答申の分権、自治、地域という視点での書き方の弱さは何を意味するか。

未完の分権改革～第1期改革。その後の動き停止



沖縄・辺野古で行われている米軍普天間基地飛行場の移設工事を地元の了解を得られずとも国が強硬に「代執行する」集権化の動きと相通ずるものがあるように思う。この国はどこか「いつか来た道」に向け逆走しているのではないか。

その議論はともかく、2000年に始まる日本の分権改革と言えども確たる「哲学」があったようには見えない点も問題として残る。ただ、地方分権に踏み切った以上、後戻りはできないが、めざす分権国家のあり方について、そこに到る過程の改革について「合意」を得る必要がある。中央地方関係の形態について少し深めた議論が必要である。

自治体の自治権は、どれぐらいの範囲と量の仕事をどの程度の裁量権を持って企画立案、実施できるかによって決まる。仕事の範囲と量は自治体の活動量を規定し、裁量権の程度は自治体の自律度を規定するが、この自治体の活動量と自律度が拡大する方向に向かうことを「分権化」といい、逆に縮減する方向に向かうことを「集権化」という。

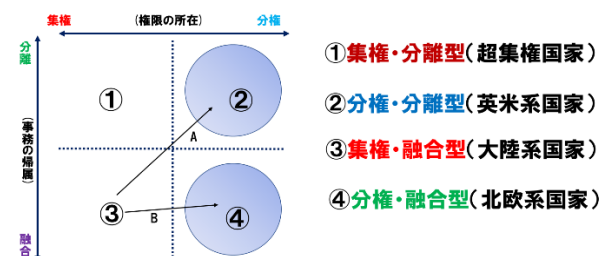
自治体を実施する権限を国の法律でどのように決めるか（授權方式）について、イギリスなどアングロサクソン系の国は制限列举方式を採っているのに対し、フランスなどヨーロッパ大陸系の国では概括例示方式を採用している。前者のもとでは、自治体は法律で明示的に授權された事務権限しか行使してはならず、その範囲を逸脱すると越権行為となり、裁判で違法となれば無効となる。この方式の場合、国と自治体の事務権限は分離されており、国、府県、市町村はそれぞれ守備範囲内において自己決定・自己責任で行動する。

他方、後者のもとでは、自治体の事務権限を1つひとつ個別に列举せず、例示をして国に属さないものを処理するように決めている。そのため、国と自治体の事務権限は整然と分離されず、同一の事務の処理に国、府県、市町村といった複数の政府が関与する融合や重複が起りやすい。日本の場合、こうした概括例示方式の下で、かつ国の事務権限の施行を公選首長（地方機関とみなす）に委任するという機関委任の方式が多用されてきた。機関委任事務制度がそれだが、これは2000年の分権一括法の施行で全廃されている。

もちろん、だからといって制限列举方式に変えようという強い意思は見られないが、ただ、機関委任事務の8割近くを自治体の固有事務（自治事務）に置き換える改革をしたことは事実である。

戦後、新憲法制定からまもなくシャウプ勧告があったが、そこでは市町村優先を掲げ、国、府県、市町村の役割分担の明確化するような勧告だった。同勧告が日本に求めた国家像は分権・分離型（②）であったと言えよう（詳しい説明は省くが図を参照）。しかし、戦後日本が選択した道は集権・融合型

国と地方の関係～4つの類型



（④）であった。国と地方を上下主従関係に固定し、国の事務を大幅に自治体に執行委任する機関委任事務、団体委任事務が自治体の太宗を占めた。

そこでの中央地方関係には次の特徴がみられた。①法律的な上下関係（通達、許認可など）、②財政的な上下関係（補助金、交付金など）、③人事的な上下関係（出向人事、必置規制な

ど)、④行政指導の上下関係(特定の地域振興、行財政指導など)。だから、結果として日本の中央地方関係には5つの問題点が生まれてきた。第1. 国と地方が上下主従関係にある、第2. 首長に対し二重の役割、二重の責任を負わせる、第3. 国と地方における行政責任の所在が不明である、第4. 各自治体の裁量権が狭く、地域の実情に合わない、第5. 国のタテ割り行政が、地方の行財政システムの硬直化を促している、といった具合である。

これを解消しようと動いたのが、2000年に始まる地方分権改革である。この第1期分権改革(地方分権一括法施行)では、次の5点の改革が行われた。①機関委任事務制度の全廃、②必置規制の緩和、廃止、③通知、通達による介入廃止、④課税自主権(法定外税)の拡大、⑤係争処理機関の設置。それに加え、分権の受け皿として市町村合併(平成の大合併)が進められ、また2004~2006年にかけて三位一体改革(補助金、交付金、税源移譲)が行われた。

これは分権化という以上、先の図でいうと、指向するのは②か④ということになる。1995年に始まった分権推進委員会の「中間のまとめ」は、国の役割を限定し、自治体の裁量権、自治権を最大限に増やすよう求めている。その点、矢印のA(③から②への移行)を指向したと見られる。しかし、実際の改革は国の役割を限定する方向はとらず、機関委任事務制度の全廃に見るように、自治体への権限委譲と国の関与の縮小・廃止に止めた。その後の三位一体改革も同様に、一部の補助金廃止と税源移譲に止まっている。

だが、わが国の分権改革は矢印Aの分権・分離型国家を指向しているのか、Bの分権・融合型国家を指向しているのか、はっきりしない。めざすべき分権国家像が国論として統一されないまま、なし崩し的に分権化を叫んできたように見える。その曖昧さの隙を突くかのように今回の第33次地制調答申が出てきていると筆者はみる。

地方自治の質が高く、将来めざすべきは英米系の分権・分離型国家であろう。府県、市町村が固有の権限と財源を保有し、地域住民の参画によって地域ニーズに沿った独自の政治行政が行われることが望ましいと思う。第2期改革は「地方政府」という言葉をキーワードに「中央政府と対等・協力の関係にある地方政府」という表現で始めようとした。

そのポイントは、①地方税財源の充実確保、新たな地方財政秩序の構築、②法令による義務づけ、枠づけの廃止縮減、法令の規律密度の緩和、③さらなる事務権限の移譲(国から府県、府県から市町村へ)、④市町村の適正規模確保、府県制度から道州制への移行、⑤住民自治の拡充方策、⑥地方自治の充実を明確化する憲法改正などにある。

日本は、分権化を進めたこと自体に問題はないが、問題は矢印のAなのかBなのかがはっきりしない点である。21世紀前半の日本がめざす分権改革の方向はBではなからうか。都市と農村では不均衡が著しく経済基盤が大きく異なる。こうした現実と集権体制が長く続いてきたわが国の歴史を加味して考えると、わが国がめざすべき分権国家像は矢印Bの分権・融合型国家ではなからうか。であるなら、機関委任事務制度を全廃し、8割近くを自治事務に置き換えた以上、国は政策のガイドラインの作成や財政力格差の是正といった外形上の関与の役割に限定する改革に応えるべきである。ひも付き補助金の改革で補助率を下げるだけに止め個別の関与権限を残そうとする姿勢は基本的に間違っている。

自治体が事業官庁から政策官庁に脱皮するよう求める筆者の考えは、国の関与を外形上のものに限定するのはよいが、実質的に政策形成の権限を自治体に委ねた結果、今までの国が設計したナショナルミニマム以下に“政策が劣化”するなら、分権改革は失敗だったと評価されかねないからだ。そうあってはならないと考える。

そうではなく、分権改革を進めたら、これまで以上に政策の多様化が進み、問題処理が迅速化し、政策の総合化が自治体の手で行われ、国民の行政サービスに対する満足度が高まったという結果が生まれなければならない。

7. 「分権、自治、地域」後退の危機

今回の答申のように、分権、自治、地域の概念を後退させ、戦後長らく続き、限界を迎えたと言って分権改革に走った動きを逆走するような、国の直接「指示権の拡充」は認められない。かといって、現状の細切れの府県制度や事業官庁体質を色濃く残す市町村で事がうまく行くとはいきれない。今後続けるべき第2期分権改革は、国の関与を制限し、自治体の裁量権を確立する明確な分権・融合型国家像(④)を共有しながら、広域化と政策官庁化を進めなければならない。

その息吹を地方自治体にどう吹き込むか、国民一人ひとりの意識にも掛かっている。選挙を通じてよい政治リーダーを選ぶ、質の高い自治体職員を確保する、地域のことは地域解決する「共助」の営みを住民は強めるべきである。その上で国が関与すべきことは全国共通の事項に限定するという考え方を浸透させなければならない。

【質問・意見（光多長温氏からの）と著者回答】**1. 「答申」に関する意見**

質問 1 今頃になって、これを国が地方自治体に指示を行う方向で法改正を行うことは新聞紙上でもほとんど取り上げられていないし、意外である。99 年地方分権推進委員会以降、「国の都道府県に対する指示」の表現は極めて慎重に扱うべきとなっていると理解していたが、なし崩し的に基に戻ろうとしている感がする。

回答 1 「今頃になって」という感覚は国民共通の感覚だと思う。そもそも首相が「諮問」した 2 年前の段階で「重大かつ緊急の事態」は終っており、遅すぎ感は否めない。それがさらに 2 年経ってから「指示権拡充をすべき」という答申が出て、何をターゲットに述べているのかわからない。地震など他の大規模自然災害はそれぞれの法律で国の立場で自治体に指示できるよう規定されており、いま想定される、残る「災害」は「感染症」と思われるが、上記本文で紹介したように、国の指揮権行使の迷走、タテ割、首相の認識混乱が地方の自治体や保健所、病院、さらに事業者に対し混乱を招いた結果であって、あたかも自治体に能力が欠けるが如く述べ、直接国が指揮できるようにすべきであるの「答申」は、それ自体が国地方関係の現実に対する認識が不十分な中で行われていると断ぜざるを得ない。

地方分権一括法で機関委任事務制度が廃止されている。機関委任事務は、自治体の首長などを国の下部機関とみなして委任していた事務であるが、この改革により、国と地方の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールの確立などを実施し、地方分権型行政システム（住民主導の個性的で総合的な行政システム）が構築されるよう、促してきたものである。

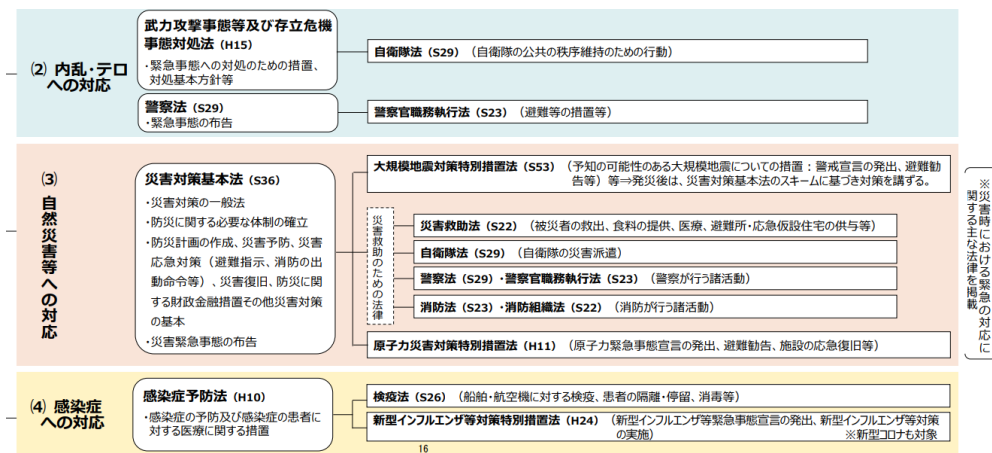
光多氏の述べる、国の指示は「極めて慎重に扱うべきとなっていると理解していた」という認識は地方分権一括法の制定の趣旨説明でも厳格に述べられているもので、今回の答申はその趣旨を踏みにじるものであり、分権改革以前への回帰を意味する何ものでもない。

2. 幾つかの点を確認したい

質問 2-1 (1) 国が地方自治体に指示ができる事態がどの程度具体的に定められているかである。「大規模な災害、感染症のまん延当国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の具体的な基準を国会等でさらに議論すべきではないか。

回答 2-1 抽象的な「事態論」は危険である。どのようにでも拡大解釈され、為政者に都合のよいように使われる。そうした事態に陥らないよう「歯止め」を掛けたのが機関委任事務制度の廃止と法律に基づかない関与（通知、通達など）の禁止であったはず。地方自治法の根拠にして関与できるようにしようというのが今回の「答申」の趣旨かと思うが、しからば何がいま欠けているというのか。現行の法体系でも既に網羅されている（図参照）

これに何を加えようというのか。まさか戦争状態などを想定しての事前改正という話ではないだろうな。もしそうだとするならば、こうした蟻の一穴のような姑息な法改正手段は認められない。一部関係者しか分からない形での（国民は知らない）法改正は認められず、もしどうしても必要だということなら具体例を幾つも挙げ国会の場でしっかり掘り下げるべきだ。



質問 2-2 (2) 補完性の原則に反するものであり、国が指示することと国が支援することの比較がどのように議論されたのか。議事録を見る限り（全部に目を通したわけではないが）委員各位からの意見はほぼ政府原案を追認する議論が多い気がする（細かな指摘が多い）。

回答 2-2 「地方自治」の大原則を踏みにじる答申の認識だ。内政事項については基礎自治体である市町村でできないものを都道府県が、都道府県ができないものを「国」が行うという「補完性の原則」で都道府県、国の役割は限定的に捉えるべきという考え方を忘れたかのような地制調の答申である。これが地方制度調査会の答申なのか耳を疑う。特に行政学、地方自治関係の委員の人選自体おかしいのではないかな。

質問 2-3 (3) 特に、知事会の意見がほとんど見えない。知事会会長が、東京都知事であったら（知事にもよるが）また異なった対応だったかもしれないが、財政的に国に首根っこを押さえつけられている県レベルの知事では真っ向からものを言えるはずがない。しかし、歴史には残るであろう。

回答 2-3 確かに全国知事会の影が薄い。最近では鳥取の平井知事、徳島の飯泉知事、そして宮城の村井知事と会長が続くが、平井、飯泉は総務中堅官僚出身で天下り知事、村井は自衛隊上がりで本答申直前に就任しており、関与していないに等しい。この10年、地方創生も集権型地方創生で地方側は補助金、交付金の割り増しを求める態度。コロナ禍ではすべて国からの資金で地元対応を行う始末。それを奇貨として、国は自治体を下部機関、手足のように使う態度が当たり前になった。都知事が全国知事会長だったのは鈴木俊一まで。青島幸男都知事以降、東京都自体、全国知事会の真ん中に座る機会を失った。これは知事本人の属性によるが、同時に、地方交付税不交付団体である東京都では他の地方の痛みが分からないという理由づけもある。

いずれ知事会メンバーの内輪の選挙で選ぶ会長職は、知事の6割以上が各省中堅官僚で占められていることから、そのメンバーのたらい回しになりがち。国（総務省）の都合のよい人物しか会長にならない。もはや全国知事会に期待することはない。

質問 2-4 (4) 文章での「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」は、解釈としてはいかようにも解釈できる。これは、安全保障関係で実証済である。沖縄の辺野古埋立、台湾有事の際の対応と勘繰られても仕方がない。

回答 2-4 光多氏も挙げているように辺野古基地建設の代執行の例が典型的な国の態度と言えよう。自治体と国が対立した時、国地方関係係争処理委員会で議論し、妥当な答えを出すべきだという地方分権改革時の趣旨も、実際幾つかの係争処理を見るとすべて国側に都合の結論しか導かれていない。その点、この係争処理委員会のあり方を含め民主的な解決方法はどうか考え直す時である。

地域の自主性を高めるため地方分権一括法が施行されたのは2000年だった。その7年前に衆参両院による地方分権推進決議は「国から地方への権限移譲」を図り、自治体の自律性を強めて「21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務」としているが、21世紀も既に4分の1世紀過ぎた。むしろ逆コースの動きにある。これから始まる通常国会で、改めてこの決議を問い直し、玩味して国会に答申に基づく本案審議を行うべきである。アリの一穴、地方自治の空洞化の引き金となる法改正は行うべきでない。

質問 2-5 (5) ただし、新型コロナ感染症にける対応で、都道府県と市町村の関係はやや疑問を残したと思う。これについては、改めて議論すべきことかと思う。

回答 2-5 ご指摘のとおり、地元元医師会と良好な関係を保っている市町村とそうでない市町村でワクチン投与などに大きな差が出たのは確かだ。また保健所も府県の保健所はコロナ患者の少ない田舎に置かれ、人口20万以上の中核市、70万以上の政令市に保健所が置かれており、コロナ禍の患者の多くは人口20万以上の都市、東京23特別区で8割近くが発症した。そこには府県の権限が及ばず、府県側からすると隔靴搔痒の感があったのではないかと。そうしたこともあって、今回異常事態を理由に国が直接保健所に指示を出せるようにすることは、言葉に出さないが府県からすると渡りに船の感を抱いているのではないかと。

だが、その発想は府県も自治体、広域自治体であり、市町村とは役割の異なる地方政府であり、市町村と対等・協力の立場にあることを忘れてはならない。いつの間にか、国、府県、市町村の上下・主従の関係が蘇っているのではないかと。その大きな責任は府県にある。併せて平成の大合併も受け入れず、弱小市町村のまま残っている東日本地域の市町村では、今回の国の指示権拡充、介入、関与の拡大を歓迎する動きすら感ずる。議員、首長のなり手不足も深刻で、地方自治体の政治機能の弱体化も国の関与を拡充する呼び水効果となっている。

質問 3 客観的に見て、地方分権は逆戻りしている感がする。それに相応しい委員の人材の確保が前提であるが、本当にこれで良いか、国民的な議論を再度お願いしたい。何はともあれ、国民に情報公開すべきである。

回答 3 国の「下請け仕事」といわれた機関委任事務の廃止など一連の地方分権改革で、制度的には一応形ができた。しかし、その運用で、さらに受け止める意識面で、いびつな上下主従関係はどれだけ改善してきたのか。昨今の動きを見ると疑わしい。分権の流れは停滞、否、後退しているようにも見える。

第33次地制調の答申は、政府の閣議決定がすれば個別法に規定がなくても自治体に指示できる「指示権」を盛り込んでいる。筆者が何度も問題にしているのはここだ。国民の安全に重大な影響を及ぼす感染症や災害を念頭に置くというが、るる上述してきたようにその中身は見えない。むしろ辺野古工事の対応の例を見れば、それを奇貨として、新たな権限も持って自治体の自主性を損ねる運用に走らないという保証も担保もなくなる。この懸念を払しょくできない。

国の「公益」と民意の狭間に立たされている辺野移設問題、この沖縄の現状は1つの県の問題ではない。重要な課題こそ、対話を通じて解決すべきだ。未だ膨大な法定受託事務を託されている都道府県はじめ各自治体は分権の現状を点検し、地域本位の行政という大切な足場が崩れぬよう、しっかり議論をし、自ら緩んでいる「籬」を締め直すべきである。

そして、それ以上に国民の代表からなる国会で1993年の地方分権推進国会決議を行った趣旨をもう一度自らの問い直し、「自治、分権、地域」の価値を改めて再認識し、出されるであろう「国の指示権拡充」法案は廃案にする態度に出ることを望みたい。なぜなら、統一性、公平性、国の指導力という中央集権体制の価値は、戦後70年近い行政執行において「都市国家の時代に合わない」ことは既に例証されているからである。

以上、拙いが、光多氏の国民に代わる疑問提示、意見開陳に対する筆者の回答としたい。

(以上)