

# デジタル時代の「地方自治」のあり方 に関する研究会

(第4回)

令和3年7月  
総務省自治行政局

# これまでの議論の流れ

## 第1回研究会 「地方自治」への指摘

**指摘1** 協調と連携を欠く  
国・地方関係

**指摘2** 実現力を欠く  
行政施策

**指摘3** スピードと分かりやすさを  
欠く行政手続

## 第2回研究会 竹中教授による指摘

課題

原因

改善策

### コロナ対応における課題

- ・ 統一感のない対応 (=指摘1)
- ・ 実現しない施策 (=指摘2)

(なぜか?)

### 国・都道府県・市町村の独立性

- ・ 団体間の独立性により統一的な対応が困難
- ・ 国や都道府県に直接執行する権限がない

(どうしたらよいか?)

- ① 国や都道府県による市・区への指示権限の明記
- ② 保健所の直轄化 (国・都道府県への移管)

(緊急時の対応として  
どのような方法が  
考えられるか)

## 第3回研究会 選択肢の検討

金崎教授  
による指摘

### 緊急時における対応の類型

- ・ 地方公共団体が実施しつつ、国の関与を強化
- ・ 地方公共団体が実施しつつ、緊急時に限り国が直接執行
- ・ 国の事務として実施

### ①保健所行政の現状について

- ・ 地域保健法の施行により保健所の機能は変質したのではないか。
- ・ 保健所設置主体が広範にわたり、国と直接やりとりをする仕組みが機能しなかったのではないか。

### ②地方支分部局について

- ・ 地方支分部局と地方自治との関係はどのように変遷してきたか。
- ・ 地方支分部局を地方公共団体に代わる「実施機関」とする場合の課題は何か。

- 新型コロナウイルス感染症対策の中で見られた課題等を踏まえれば、分権の理念を維持しつつ、国・地方の役割分担には見直すべきものもあるのではないか

## 第4回研究会のテーマ

- これまでに議論された主な意見と今後の検討の方向性について
- 「非平時」における制度枠組みに関する論点について (災害・有事対応法制を例として)

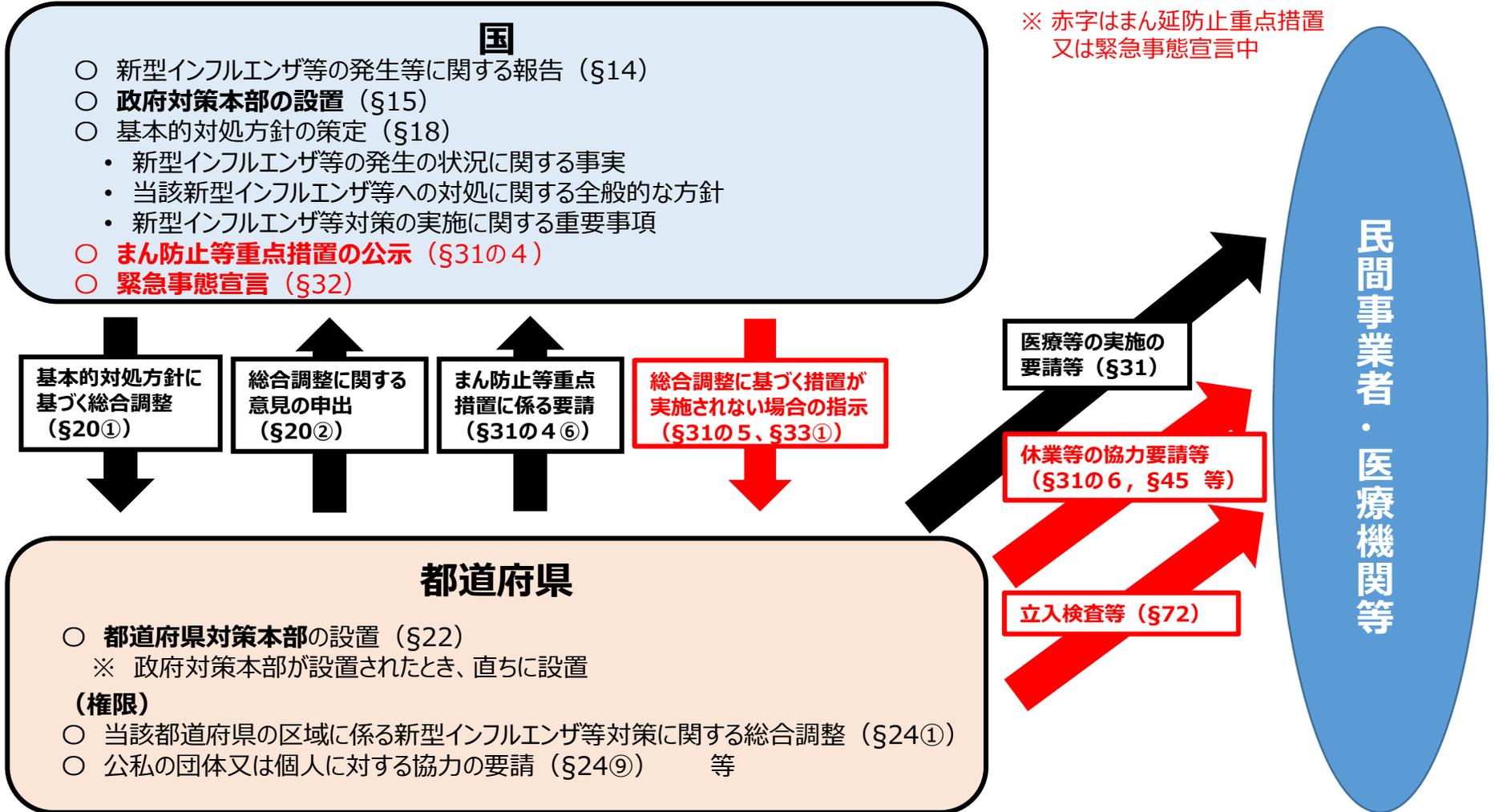
# これまでに議論された「非平時」対応に関する主な意見①

## 【新型コロナへの対応に投影された国・地方の役割分担の評価】

- 新型コロナ対策でのバラツキは、国と地方の政治的・行政的な意思決定が予定調和にならないことを企図した分権改革がそのとおりに機能したことの表れではないか。もっとも、今回は、対策にバラツキがない方がいい局面だったのではないか。
- 新型コロナへの対応は、地方が地方自治で自主的に対応した方がいい局面なのではないか。対策に国と地方で齟齬が生じたのは、分権の価値とは別に、コミュニケーション不全という運用上の課題があったのではないか。
- 国が権限を発動して感染を抑制することが有効なのであれば、地方の要請を待たずとも、国が自らの判断で権限行使すべきではないか。地域の実情が分からないので、地方からの要請を待つ形になったのではないか。
- 国は、基本的には新型インフル特措法に則った行動をとっていたが、緊急事態宣言に関しては、「地域差」の存在を前提に都道府県知事が具体の措置を決定するという用意された仕組みとは異なる運用がなされていたのではないか。

# (参考) 新型インフルエンザ等対策特別措置法における国・都道府県関係

- 新型インフルエンザ等対策特別措置法においては、休業要請など民間事業者に対する権限行使の多くは、都道府県知事が行うものとされ、国は、緊急事態宣言やまん延防止等重点措置の公示及び基本的対処方針に基づく総合調整や指示を行うことができるものとされている。
- 緊急事態宣言については、国の判断で発出が可能であるが、実態としては、都道府県知事からの要請に基づき行われている。



# (参考) 新型インフルエンザ等対策特別措置法における国・都道府県関係

## ● 新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成二十四年法律第三十一号）（抄）

（政府対策本部長の権限）

第二十条 **政府対策本部長は**、新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、基本的対処方針に基づき、指定行政機関の長及び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、都道府県の知事その他の執行機関（以下「都道府県知事等」という。）並びに指定公共機関に対し、**指定行政機関、都道府県及び指定公共機関が実施する新型インフルエンザ等対策に関する総合調整を行うことができる。**

2 前項の場合において、当該都道府県知事等及び指定公共機関は、当該都道府県又は指定公共機関が実施する**新型インフルエンザ等対策に関して政府対策本部長が行う総合調整に関し、政府対策本部長に対して意見を申し出ることができる。**

3・4 （略）

（新型インフルエンザ等緊急事態宣言等）

第三十二条 **政府対策本部長は**、新型インフルエンザ等が国内で発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがあるものとして政令で定める要件に該当する事態（以下「新型インフルエンザ等緊急事態」という。）が発生したと認めるときは、**新型インフルエンザ等緊急事態が発生した旨及び次に掲げる事項の公示（第五項及び第三十四条第一項において「新型インフルエンザ等緊急事態宣言」という。）をし、並びにその旨及び当該事項を国会に報告するものとする。**

- 一 新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施すべき期間
- 二 新型インフルエンザ等緊急事態措置（第四十六条の規定による措置を除く。）を実施すべき区域
- 三 新型インフルエンザ等緊急事態の概要

2～6 （略）

（政府対策本部長及び都道府県対策本部長の指示）

第三十三条 政府対策本部長は、新型インフルエンザ等緊急事態において、第二十条第一項の総合調整に基づく所要の措置が実施されない場合であって、**新型インフルエンザ等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、指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長並びに第十九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、都道府県知事等並びに指定公共機関に対し、必要な指示をすることができる。**この場合においては、第二十条第三項及び第四項の規定を準用する。

2 都道府県対策本部長は、**新型インフルエンザ等緊急事態において、第二十四条第一項の総合調整に基づく所要の措置が実施されない場合であって、当該都道府県の区域に係る新型インフルエンザ等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、関係市町村長等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。**

（感染を防止するための協力要請等）

第四十五条 **特定都道府県知事は**、新型インフルエンザ等緊急事態において、**新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、当該特定都道府県の住民に対し、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間及び区域において、生活の維持に必要な場合を除きみだりに当該者の居宅又はこれに相当する場所から外出しないことその他の新型インフルエンザ等の感染の防止に必要な協力を要請することができる。**

2 **特定都道府県知事は**、新型インフルエンザ等緊急事態において、**新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間において、学校、社会福祉施設（通所又は短期間の入所により利用されるものに限る。）、興行場（興行場法（昭和二十三年法律第百三十七号）第一条第一項に規定する興行場をいう。）その他の政令で定める多数の者が利用する施設を管理する者又は当該施設を使用して催物を開催する者（次項及び第七十二条第二項において「施設管理者等」という。）に対し、当該施設の使用の制限若しくは停止又は催物の開催の制限若しくは停止その他政令で定める措置を講ずるよう要請することができる。**

3 **施設管理者等が正当な理由がないのに前項の規定による要請に応じないときは、特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため特に必要があると認めるときに限り、当該施設管理者等に対し、当該要請に係る措置を講ずべきことを命ずることができる。**

4 **特定都道府県知事は、第一項若しくは第二項の規定による要請又は前項の規定による命令を行う必要があるか否かを判断するに当たっては、あらかじめ、感染症に関する専門的な知識を有する者その他の学識経験者の意見を聴かなければならない。**

5 **特定都道府県知事は、第二項の規定による要請又は第三項の規定による命令をしたときは、その旨を公表することができる。**

## これまでに議論された「非平時」対応に関する主な意見②

### 【新型コロナ対策の実施体制】

- 権限があっても機能しないという問題がある。権限のみならずリソースにも着目する必要があるのではないか。
- 保健所の感染症対策業務を、地方厚生局（厚生労働省の出先機関）が実施することは現実的ではないのではないか。
- 国が地方の業務を代行することができるのは、国が同種・類似の事務を行っている場合に限られるのではないか。また、定式化されていない権限行使は抑制され、回避されがちではないか。

### （参考）

#### <地方公共団体>

保健所の職員数：約28,000人

保健所数：470（都道府県：354、指定都市：26、  
中核市：62、保健所政令市：5、特別区：23）



#### <国（地方支分部局）>

地方厚生局の職員数：約600人

地方厚生局(支局)の数：8（北海道、東北、関東信越、  
東海北陸、近畿、中国四国、四国（支局）、九州）  
（そのほか、各都道府県に事務所が設置されている）

※ 国土交通省 地方整備局の職員数は約22,000人

# これまでに議論された「非平時」対応に関する主な意見③

## 【制度的な対応に関連する論点】

### <モードの切り替え>

- 新型コロナへの対応は、いわば「非平時」の局面であり、平時の国・地方関係に一般化すべきではないのではないか。仮に、「非平時」への最適化を図ると、平時の行政サービスに支障を生じ、又は非効率になるのではないか。
- 緊急事態宣言に伴う効果として、より大きくモードの切り替えを行うことが考えられるのではないか。
- 対人サービスは地方がきめ細かく担うなど、事務の性格に応じた役割分担は引き続き妥当するのではないか。他方で、デジタル化によって国が直接実施することができる事務も増えているのではないか。

### <リソースの所在と役割分担>

- 国に権限もリソースもない中では、国に施策の実施権限を付与するのではなく、総合調整という役割を設定する方向性も考えられるか。
- お金、人、権力のほかに、情報という統治のリソースを観念することができるのではないか。

### <制度検討の際の留意点>

- 国が緊急に全国的な対応を講じる場合でも、地方の意見・あり方を反映できるように工夫する必要があるのではないか。
- 国と地方の調整過程の透明化や参加のプロセスなどの枠組みの設定も国の役割ではないか。
- 日本の自治体は様々な行政分野を扱うという総合性があるので、分野ごとに見ていく必要があるのではないか。

# 検討に当たっての論点整理



新型コロナへの対応が国による統一的な対応を必要とする局面であるか否かについては複数の見方があるが、「非平時」の国と地方の役割分担に関する現行制度上の整理とその課題を把握した上で、「非平時」の連携のあり方について、制度面を含め、何らかの対応が必要ではないか。

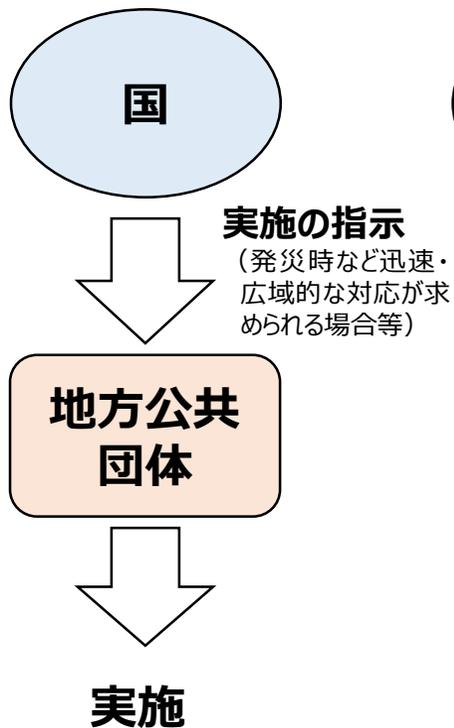


## 【検討の方向性（イメージ）】

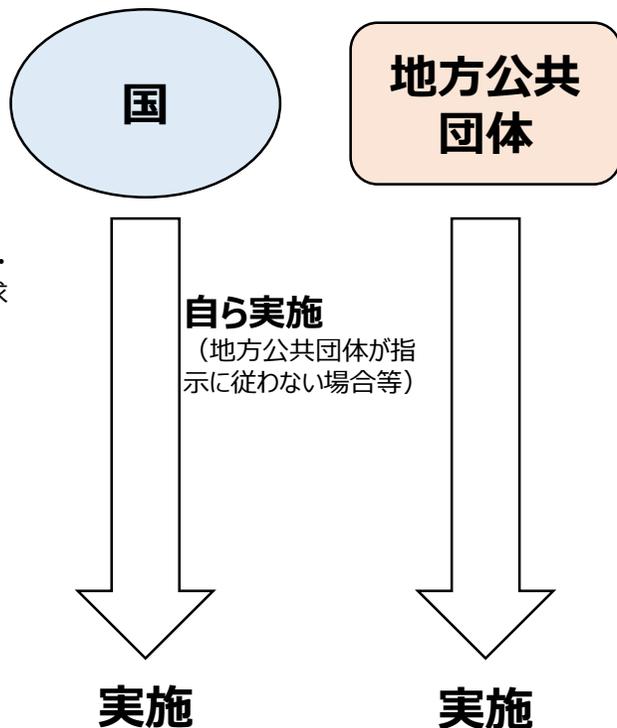
- 「非平時」においても、特定の行政目的を実現するために国が施策の決定から実施までを一貫して行える場合は限定的である。したがって、「非平時において」国・地方を通じた施策の実施をうまく機能させることができるか、地方に対して国がどのように関与することが求められるかについて、より丁寧に議論する必要があるのではないか。
- 「非平時」における地方の施策実施に国が強い関心を持って関わる方策については、現行法制においても一定の対応がなされているが、更なる対応を検討するに当たっては、以下のような**基本的考え方**が採用できるのではないか。
  - ① 平時のルールに対する「非平時の例外」（＝**オプション**）として設定すること
  - ② 平時には地方のサービス提供にあたるリソースを「非平時」の対応に**転用**することが基本となること  
その上で、リソースが不足する場合には、水平（地方相互間）・垂直（国地方間）の**応援**が考えられること
  - ③ 地方による自律的な意思決定に対する制約はその必要性に応じ、透明性が確保される形で行われること  
（＝**比例原則、透明性等**）

# (参考) 地方公共団体の事務の実施に国が強い関心を持って関わる方法について

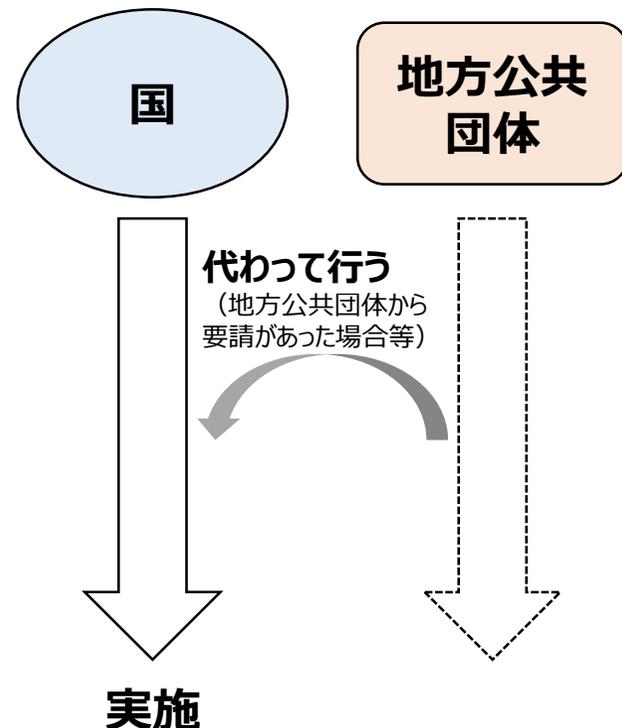
## 指示



## 並行権限の行使



## 代行



イメージ図

具体例

### (自治事務)

- 広域組織犯罪等に対処するために必要な指示 (警察法)
- 災害応急対策を的確かつ迅速に実施するために必要な指示 (災害対策基本法)

### (法定受託事務)

- 新感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するために必要な指示 (感染症法)

- 国の利害に重大な関係がある建築物についての建築確認等の措置 (建築基準法)
- 国の立場から特に必要があると認めるときの規制区域の指定等の措置 (国土利用計画法)
- 国利害に重大な関係のある都市計画区域の指定又は都市計画の決定等のための措置 (都市計画法)

- 特定大規模災害が発生した場合における被災地方公共団体の漁港、砂防、港湾、道路、海岸保全施設、河川等の災害復旧事業に係る国等の代行 (大規模災害復興法)
- 特定大規模災害が発生した場合における災害廃棄物の収集、運搬及び処分に係る国等の代行等 (災害対策基本法)
- 高度な技術力を要する道路啓開や災害復旧に係る国等の代行 (道路法)
- 基幹道路 (農林道含む)、公共下水道の幹線管渠等の整備に係る都道府県の代行 (過疎法)

# 想定される課題・論点（イメージ）

## 課題 1 「非平時」をどのように設定するか

### 論点等

- 現行法制において、国・地方関係に例外的な規律を働かせるような「非平時」について、**どのような局面**を定めているか
- 「非平時」への移行を**判断する主体**は国と地方のいずれか。また、どのような**手続**で判断がなされているか

## 課題 2 実施体制・能力の確保／応援態勢

### 論点等

- 現行法制において、「非平時」の**施策実施体制の確保に関する国と地方の役割分担**について、どのように定めているか
- 「非平時」の施策実施の実効性を確保するために必要な人員体制や能力（施設、装備、教育訓練、マニュアル整備など）の確保を、平時において、**どのような枠組み**で、**誰が担う**こととされているか
- 応援を**コーディネートする主体**は、国と地方のいずれか

## 課題 3 「非平時」の関与・施策実施のあり方

### 論点等

- 国の**施策を地方に浸透させる際にとりうる手段**には、国の関与、予算による誘導、情報提供などが考えられるか
- 国が「非平時」にとりうる手段を改善・強化する**必要はあるか**
- その際、**国と地方の役割分担**に関する基本的考え方（地方自治法第1条の2）の見直しも検討することが考えられるか

 「非平時」対応の枠組みを有する災害・有事対応法制を例に検討を行ってはどうか

**(参考資料)**

# 個別法における地方公共団体に対する「指示」について

- 現行制度においても、国民の生命、健康、安全に直接関係する事務の処理に関する場合、広域的な被害のまん延防止の観点からの事務の処理に関する場合など、事務の適正な処理を確保するため特に必要と認められる場合には、地方公共団体に対し、国等が指示することが許容されている。

## ○ 主な規定例

自治事務

- ・ 警察法第61条の3第1項 : 広域組織犯罪等に対処するために必要な指示
- ・ 災害対策基本法第28条第2項 : 災害応急対策を的確かつ迅速に実施するために必要な指示
- ・ 建築基準法第17条第1項 : 国の利害に重大な関係がある建築物について建築確認等の措置を命ずべき旨の指示

法定受託事務

- ・ 感染症法第51条の2第1項 : 新感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するために必要な指示
- ・ 国民保護法第97条第3項 : 武力攻撃災害を防除し及び軽減するため、所要の武力攻撃災害に対処すべき旨の指示

## ○ 自治事務に係る特別の関与のメルクマール（地方分権推進計画別紙1末尾より抜粋）

### (3) 指示

メルクマール(j) : 国民の生命、健康、安全に直接関係する事務の処理に関する場合

メルクマール(k) : 広域的な被害のまん延防止の観点からの事務の処理に関する場合

メルクマール(l) : その他、個別の法律における必要性から特別に国が指示することができる場合

### 参考

- 地方自治法（抄）  
（関与の基本原則）  
第二百四十五条の三  
6 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（注：指示）に規定する行為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。
- 地方分権推進計画（平成10年5月29日）（抜粋）  
第2 国と地方公共団体との役割分担及び国と地方公共団体の新しい関係  
4 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の在り方  
（1）地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の基準  
ク 指示  
（7）国は、地方公共団体の行政については、以下の場合等特に必要と認められるときを除き、地方公共団体はその自治事務の処理について国又は都道府県の指示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。  
a 国民の生命、健康、安全に直接関係する事務の処理に関する場合      b 広域的な被害のまん延防止の観点からの事務の処理に関する場合  
（4）国は、地方公共団体の行政については、法定受託事務の適正な処理を確保するため特に必要と認められる事項及び場合には、地方公共団体に対し指示を行うことができる。

# いわゆる「並行権限の行使」について

- 「並行権限の行使」とは、国の行政機関が、地方公共団体が処理している事務と同一の事務を、法令の定めるところにより、自らの権限に属する事務として処理するもの。
- 地方分権推進委員会の勧告及び地方分権推進計画において、「自治事務として地方公共団体が処理する事項に関し、その性質上特に必要があるものについて、国民の利益を保護する緊急の必要がある場合」には、認められるものとされている。
- 参議院において、「地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、国民の利益を保護する緊急の必要があり、かつ、国がこれを行うことが不可欠である場合など、限定的・抑制的にこれを発動すること」とされている。
- 地方自治法において、国の行政機関が、自治事務と同一の事務を自らの権限に属する事務として処理するときは、原則としてあらかじめ地方公共団体に対して事務処理の内容等を書面により通知しなければならない旨定めている。

## ○ 主な規定例

- ・ 建築基準法第17条第7項・第12項 : 国の利害に重大な関係がある建築物についての建築確認等の措置
- ・ 国土利用計画法第13条第2項 : 国の立場から特に必要があると認めるときの規制区域の指定等の措置
- ・ 都市計画法第24条第4項 : 国の利害に重大な関係のある都市計画区域の指定又は都市計画の決定等のための措置
- ・ 障害者自立支援法第11条 : 自立支援給付対象サービス等に対する調査等
- ・ 国際観光ホテル整備法第12条第2項・第13条第2項 : 登録ホテルを営む者に対する施設の基準の維持等のための指示

## 参考

### ●地方自治法（抄）

（国の行政機関が自治事務と同一の事務を自らの権限に属する事務として処理する場合の方式）

第二百五十条の六 国の行政機関は、自治事務として普通地方公共団体が処理している事務と同一の内容の事務を法令の定めるところにより自らの権限に属する事務として処理するときは、あらかじめ当該普通地方公共団体に対し、当該事務の処理の内容及び理由を記載した書面により通知しなければならない。ただし、当該通知をしないで当該事務を処理すべき差し迫った必要がある場合は、この限りでない。

2 前項ただし書の場合においては、国の行政機関は、自ら当該事務を処理した後相当の期間内に、同項の通知をしなければならない。

### ●地方分権推進計画（平成10年5月29日）（抜粋）

第2 国と地方公共団体との役割分担及び国と地方公共団体の新しい関係

4 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の在り方

（1）地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の基準

サ 国の直接執行

自治事務として地方公共団体が処理する事項に関し、その性質上特に必要があるものについて、国民の利益を保護する緊急の必要がある場合には、国は、法律の定めるところにより、直接事務を行うことができる。

# 「代行」について

- 「代行」とは、国の行政機関（都道府県）が、一定の場合に、地方公共団体（市町村）が処理している事務を、地方公共団体（市町村）に代わって処理するもの。
- 主に道路整備を中心に、条件不利地域のインフラ整備を推進する観点から規定が設けられていたが、東日本大震災の発生により、被災地方公共団体の公共土木施設の災害復旧事業の国等による代行を実施して以降、災害時に国等が工事を代行する制度の創設が相次いでいる。
- 代行にあたっては、もともとの事務権限の主体からの要請があること、高度な技術を要する工事など一定の範囲に限定していることなど、地方公共団体の自主性・自立性に配慮した規定となっていることが多い。

## ○ 主な規定例

- ・ 過疎法第14条・第15条 : 基幹道路（農林道含む）、公共下水道の幹線管渠等の整備に係る都道府県の代行
- ・ 半島振興法第11条 : 基幹道路の整備に係る都道府県の代行
- ・ 山村振興法第11条 : 基幹道路の整備に係る都道府県の代行
- ・ 沖縄振興特措法第106条～第108条 : 道路・河川・港湾の整備に係る国土交通大臣の代行

## 東日本大震災以降に創設された主な代行制度

- ・ 平成25年大規模災害復興法制定 : 特定大規模災害が発生した場合、被災地方公共団体の漁港、砂防、港湾、道路、海岸保全施設、河川等の災害復旧事業について国等が代行する制度を創設
  - ※ 東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律に同様の規定あり
- ・ 平成25年災害対策基本法改正 : 特定大規模災害が発生した場合、災害廃棄物の収集、運搬及び処分について国が代行する制度（※）や、被災市町村に代わって応急措置を代行する制度を創設
  - ※ 東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法に同様の規定あり
- ・ 平成25年道路法改正 : 都道府県道・市町村道を構成する施設又は工作物の一部について、改築・修繕のうち高度な技術を要するものを国が代行する制度を創設
- ・ 平成29年河川法改正 : 既存ストックを活用したダム再開発事業や災害復旧事業等のうち高度な技術を要するものについて、国・水資源機構が工事を代行する制度を創設
- ・ 平成30年道路法改正 : 「重要物流道路制度」（新設）及びその代替・補完路について、災害時の道路啓開、災害復旧事業のうち高度な技術を要するものを国が代行する制度を創設

# 国による権限代行の例（道路の管理関係）

	平時（維持・修繕）	発生直後（道路啓開）	災害復旧
<b>補助国道</b>	<p>補助国道全道 (修繕法)</p>	<p>行政機能が壊滅的に失われた災害 (災害対策基本法)</p> <p>↓ 対象範囲の拡大 (H30改正)</p> <p>重要物流道路（代替・補完路含む）</p> <p>↓ 対象範囲の拡大 (R2改正)</p> <p>補助国道全道 ※高度な技術力・機械力を用いるもの</p>	<p>著しく異常かつ激甚な非常災害 (大規模災害復興法)</p> <p>+</p> <p>補助国道全道 ※高度な技術力・機械力を用いるもの</p>
(都道府県道・市町村道) <b>地方道</b>	<p>地方道全道 ※高度な技術力・機械力を用いるもの</p> <p>新たに措置 (H25改正)</p>	<p>行政機能が壊滅的に失われた災害 (災害対策基本法)</p> <p>↓ 対象範囲の拡大 (H30改正)</p> <p>重要物流道路（代替・補完路含む）</p> <p>↓ 対象範囲の拡大 (R2改正)</p> <p>地方道全道 ※高度な技術力・機械力を用いるもの</p>	<p>著しく異常かつ激甚な非常災害 (大規模災害復興法)</p> <p>↓ 対象範囲の拡大 (H30改正)</p> <p>重要物流道路（代替・補完路含む） ※高度な技術力・機械力を用いるもの</p> <p>↓ 対象範囲の拡大 (R2改正)</p> <p>地方道全道 ※高度な技術力・機械力を用いるもの</p>

※ その他、都道府県による市町村道に係る権限代行（災害発生直後の道路啓開及び災害復旧）も措置予定（R3改正）

# 災害対応に関する地方公共団体間の「相互協力」について

- 近年、大規模・広域的な災害が発生し、被災地域に対する他の地方公共団体からの応援の重要性や、被災地域住民の広域避難の必要性が指摘されている。
- そのような地方公共団体間の相互協力のため、これまでから自主的に「災害時相互応援協定」を締結している地方公共団体も少なくないが、あらかじめ対応を円滑に行い、共通化を図る観点から、災害対策基本法において相互間地域防災計画等に関する規定が設けられている。

## 災害対策基本法における地方公共団体間の相互協力に係る規定

(地方防災会議の協議会)

第十七条 都道府県相互の間又は市町村相互の間において、当該都道府県又は市町村の区域の全部又は一部にわたり都道府県相互間地域防災計画又は市町村相互間地域防災計画を作成することが必要かつ効果的であると認めるときは、当該都道府県又は市町村は、協議により規約を定め、都道府県防災会議の協議会又は市町村防災会議の協議会を設置することができる。

2 前項の規定により協議会を設置したときは、都道府県防災会議の協議会にあつては内閣総理大臣に、市町村防災会議の協議会にあつては都道府県知事にそれぞれ届け出なければならない。

(都道府県相互間地域防災計画)

第四十三条 都道府県防災会議の協議会は、防災基本計画に基づき、当該地域に係る都道府県相互間地域防災計画を作成し、及び毎年都道府県相互間地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該都道府県相互間地域防災計画は、防災業務計画に抵触するものであつてはならない。

2・3 (略)

(市町村相互間地域防災計画)

第四十四条 市町村防災会議の協議会は、防災基本計画に基づき、当該地域に係る市町村相互間地域防災計画を作成し、及び毎年市町村相互間地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村相互間地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

2・3 (略)

(円滑な相互応援の実施のために必要な措置)

第四十九条の二 災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務又は業務について、災害応急対策又は災害復旧の実施に際し他の者の応援を受け、又は他の者を応援することを必要とする事態に備え、相互応援に関する協定の締結、共同防災訓練の実施その他円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(備蓄物資等の供給に関する相互協力)

第八十六条の十七 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関、公共的団体並びに防災上重要な施設の管理者は、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において、その備蓄する物資又は資材の供給に関し、相互に協力するよう努めなければならない。

# 特別定額給付金事業の概要①

## 1. 施策の目的

「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（令和2年4月20日閣議決定）において、「新型インフルエンザ等対策特別措置法の緊急事態宣言の下、（中略）人々が連帯して一致団結し、見えざる敵との闘いという国難を克服しなければならない」と示され、このため、感染拡大防止に留意しつつ、簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行う。

## 2. 事業費（令和2年度補正予算（第1号）計上額）

12兆8,802億93百万円	〔・給付事業費	12兆7,344億14百万円
	・事務費	1,458億79百万円

## 3. 事業の実施主体と経費負担

- ・実施主体は市区町村
- ・実施に要する経費（給付事業費及び事務費）については、国が補助（補助率10/10）

## 4. 給付対象者及び受給権者

- ・給付対象者は、基準日（令和2年4月27日）において、住民基本台帳に記録されている者
- ・受給権者は、その者の属する世帯の世帯主

## 5. 給付額

給付対象者1人につき10万円

## 特別定額給付金事業の概要②

### 6. 給付金の申請及び給付の方法

感染拡大防止の観点から、給付金の申請は次の①及び②を基本とし、給付は、原則として申請者の本人名義の銀行口座への振込みにより行う。

(※) なお、やむを得ない場合に限り、窓口における申請及び給付を認める。その際、受付窓口の分散や消毒薬の配置といった感染拡大防止策の徹底を図る。

#### ① 郵送申請方式

- ・ 市区町村から受給権者宛てに郵送された申請書に振込先口座を記入し、振込先口座の確認書類と本人確認書類の写しとともに市区町村に郵送

#### ② オンライン申請方式（マイナンバーカード所持者が利用可能）

- ・ マイナポータルから振込先口座を入力した上で、振込先口座の確認書類をアップロードし、電子申請（電子署名により本人確認を実施し、本人確認書類は不要）

### 7. 受付及び給付開始日

- ・ 市区町村において決定（緊急経済対策の趣旨を踏まえ、可能な限り迅速な支給開始を目指すことを願います）
- ・ 「①郵送申請方式」「②オンライン申請方式」それぞれに受付開始日を設定可能
- ・ 申請期限は、郵送申請方式の申請受付開始日から3か月以内

(参考) 特別定額給付金に係るQ&A

問 特別定額給付金の給付決定は、審査請求の対象となるのか。

答 特別定額給付金の法的性格は、市区町村が申請書を受給権者に郵送（贈与契約締結の誘引）し、受給権者は申請書を記入のうえ市区町村に返送（受贈の意思表示）し、市区町村が給付を決定することをもって成立する贈与契約である。

したがって、一連の行為は専ら民事上の行為にすぎず、行政処分ではなく公権力の行使に当たる行為でもないことから、行政不服審査法に基づく審査請求の対象とはならないものとする。

## (参考) 過去の事業に関する整理

	地域振興券（1999）	定額給付金（2009）	特別定額給付金（2020）
概要	若い親の層の子育てを支援し、あるいは高齢福祉年金等の受給者や所得の低い高齢者層の経済的負担を軽減し、もって個人消費の喚起・地域経済の活性化を図り、地域の振興に資する	景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を行うとともに、あわせて、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資する	感染拡大防止に留意しつつ、簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行う
給付対象者	15歳以下の児童が属する世帯の世帯主 高齢福祉年金の受給者等 住民税非課税である65歳以上の者	住民基本台帳に記録されている者 外国人登録原票に登録されている者のうち特別永住者・在留資格を有する者	住民基本台帳に記録されている者
金額	2万円	原則1．2万円	10万円
実施主体	市区町村	市区町村	市区町村
経費負担	国10／10補助	国10／10補助	国10／10補助
事務の性格	地域経済の活性化、地域の振興を目的とする、いわゆる団体事務と考えている（自治省）	景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を目的とし、あわせて、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資する自治事務である（総務省）	自治事務

# 法定受託事務のメルクマール（地方分権推進計画（H10.5.29閣議決定））

- (1) 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務
- (2) 根幹的部分を国が直接執行している事務で以下に掲げるもの
  - ① 国が設置した公物の管理及び国立公園の管理並びに国定公園内における指定等に関する事務  
国立公園内における軽微な行為許可等に関する事務  
国定公園内における特別地域・特別保護地区等の指定等に関する事務
  - ② 広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水及び天然資源の適正管理に関する事務
  - ③ 環境保全のために国が設定した環境の基準及び規制の基準を補完する事務  
環境基準の類型あてはめ（水質・交通騒音）に関する事務  
総量規制基準の設定に関する事務  
大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、交通騒音の状況の監視に関する事務
  - ④ 信用秩序に重大な影響を及ぼす金融機関等の監督等に関する事務
  - ⑤ 医薬品等の製造の規制に関する事務
  - ⑥ 麻薬等の取締りに関する事務
- (3) 全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で以下に掲げるもの
  - ① 生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務
  - ② 全国単一の制度として、国が拠出を求め運営する保険及び給付金の支給等に関する事務
  - ③ 国が行う国家補償給付等に関する事務
  - ④ 広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通の取締りに関する事務
    - ① 法定の伝染病のまん延防止に関する事務
    - ② 公衆衛生上、重大な影響を及ぼすおそれのある医薬品等の全国的な流通の取締りに関する事務  
医薬品等の取締りに関する事務  
食品等の取締りに関する事務  
農薬等の取締りに関する事務
- (5) 精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務
- (6) 国が行う災害救助に関する事務
- (7) 国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの
- (8) 国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直し近く予定されている事務

## 第2章 国と地方の新しい関係

### II 機関委任事務制度の廃止

5. なお、機関委任事務制度は、国と地方公共団体とが一つの目的に向かって共同で実施する行政分野にとって必要不可欠な仕組みであるとの見解や、仮に機関委任事務を廃止した場合においても、新たに例えば共同事務のような事務区分を設けるべきとする見解がある。しかしながら、真の共同・協力の関係は、国と地方公共団体との行政権限と行政責任の所在が明確に区分され、かつ、両者の関係が上下・主従から対等・協力の関係に大きく変化してはじめて可能となると考えるものであり、このような見解は適当でない。

国と地方公共団体とが国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることはもとよりであるが、地方分権を抜本的に推進するためにも、機関委任事務制度を廃止し、国と地方公共団体との役割分担を明確にすることにより、両者の間の調整は基本的には国が優越的な地位に立つ行政統制によるのではなく、公正かつ透明な立法統制・司法統制にできるだけ委ねることとすべきである。

# 「国と地方の役割分担」について①

## 1 地方自治法の定める「国と地方の役割分担」の概観

- 地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされ（地方自治法（以下「法」という。）§ 1 の 2 ①）、地域における事務及び法令で定められたその他の事務を処理する（法§ 2 ②）。

※「総合的に実施する」とは、狭義の管理・執行のみならず、企画・立案、選択、調整、管理・執行などを一貫して行うという意味を持つものとされる（参考：第24次地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」）。

- 上記を達成するため、次のような国と地方公共団体の役割分担の在り方を定め、国はこれを基本として適切に役割分担するようにならなければならないとされている（法§ 1 の 2 ②）。

- ・ 国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担う。

※ 国が本来果たすべき役割として、次の3類型を例示

- ① 国際社会における国家としての存立にかかわる事務
- ② 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務
- ③ 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施

- ・ 住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねる。

また、国は、地方公共団体に関する制度の策定や施策の実施に当たっては、地方公共団体の自主性・自立性が十分発揮されるようにならなければならないとされている（法§ 1 の 2 ②）。

- これらの法の規定は、地方公共団体に関する制度や施策及び運営の根幹が法律等で定められる場合において、
  - ① 国が地方公共団体に関する制度の企画立案を行う際の立法基準として
  - ② また、地方公共団体に配分された事務の処理に際して法令の解釈・運用基準としてそれぞれ機能することが期待されており、国はこれらの制約に服することとなる（2及び3で詳述）。

# 「国と地方の役割分担」について②

## 2 地方公共団体の事務に関する制度の企画立案段階

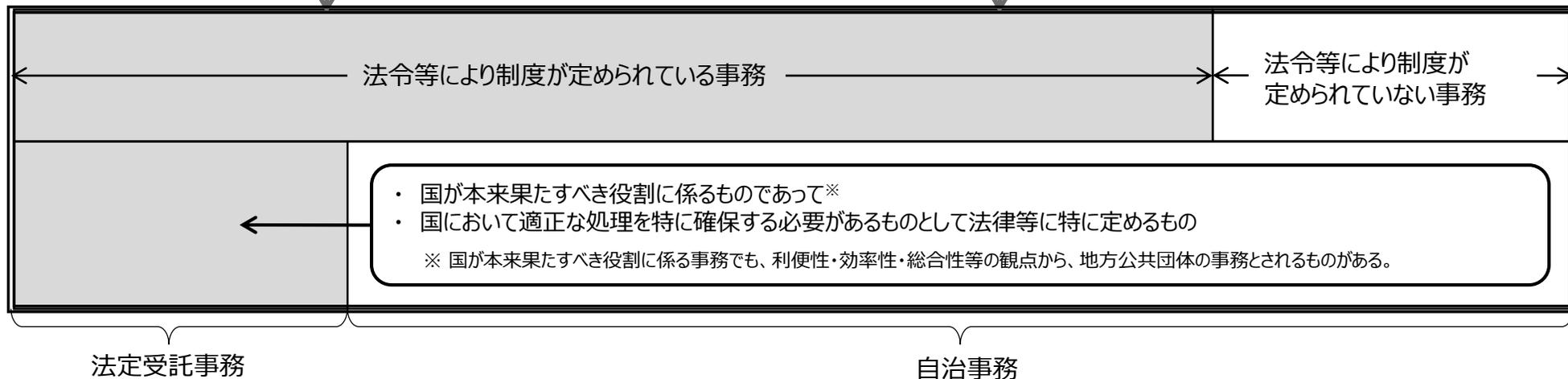
- 国は、地方公共団体の事務に関する制度の企画立案を行うことができる。  
この場合における国の立法基準として、地方自治法は下記の枠囲みのような事項を定めている。

※ 地方自治法等は、次の2つの側面に着目して、立法基準を定めている。

- ① 法律又はこれに基づく政令・省令・告示等で、地方公共団体に関する制度を企画立案しようとする場合
- ② ある事務について、国において適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律等に特に定めようとする場合（＝法定受託事務にしようとする場合）

国は、地方公共団体に関する制度の策定に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない（法§1の2②）

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない（法§2⑩）



法定受託事務については、できる限り新たに設けることのないようにするとともに、・・・地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとする（地方分権推進一括法附則§250）

# 「国と地方の役割分担」について③

- なお、地方公共団体の事務処理に関する国の関与については、法律又はこれに基づく政令で定めなければならない、また、地方自治法が定める下記の枠囲みのような立法基準に則さなければならない。

【国の地方公共団体に対する関与の基本原則】 ※  は地方自治法に一般的な根拠規定が置かれている関与

	自治事務	法定受託事務
助言・勧告	○	○
資料の提出の要求	○	○
是正の要求	○	○
同意	特定の場合以外設けない※1	○
許可・認可・承認	特定の場合以外設けない※1	○
指示	特定の場合以外設けない※1	○（是正の指示）
代執行	原則として設けない※2	○
協議	特定の場合以外設けない※1	特定の場合以外設けない※1
その他の関与	原則として設けない※2	原則として設けない※2

国は、普通地方公共団体が国の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない（法§245の3①）

## ※1「特定の場合以外設けない」

（例えば「協議」については、）国は、国又は都道府県の施策との間の調整が必要な場合を除き、普通地方公共団体が、「協議」を要することとすることのないようにしなければならない（法§245の3③）

## ※2「原則として設けない」

国は、できる限り、普通地方公共団体が、次の関与を受け、又は要することとすることのないようにしなければならない（法§245の3②）

- ① 自治事務の処理に関しては「代執行」「その他の関与」
- ② 法定受託事務の処理に関しては「その他の関与」

# 「国と地方の役割分担」について④

## 3 事務の執行段階

- 国は、地方公共団体における事務の執行に関して法令や施策を解釈・運用する際には、地方自治法に定める下記の枠組みのような事項を解釈・運用基準としなければならない。  
また、国が地方公共団体に関する関与を行うに当たっても、同様の基準に則さなければならない。

