

第11回専門小委員会における主な意見（審議項目2関係）

非平時に着目した地方制度のあり方①

(非平時に着目した議論の必要性を指摘する意見)

- 地方分権改革の文脈の中で、一般法である地方自治法の中に関与の基本原則を位置付けるというのが考え方の1つとしてあったことを踏まえると、非平時における取組として、関与の強化や都道府県の権限強化をどう考えるかについて、個別法で様々な関与が規定されている状況をどのように捉えるか、地方自治法という一般ルールの中で規定しておくべきことは規定しておくという考え方もあるのではないかな。
- 国・地方関係の見直しの議論に関し、地方分権という仕組みや分権改革があったからコロナ対策や緊急時対応において失敗しているのではないかなという指摘がある。将来、地方制度の見直しをしなかったから非平時において問題が生じた、地方自治というのは災害・危機対応に支障がある仕組みではないかなという議論に備えて、きちんと対応しておくということではないかな。地方自治は平時においては極めて尊重されるが、そうでない事態に何ができるのかが試されているのではないかな。
- 地方分権という個別最適を目指す方向性と、国と地方の役割の調整という全体最適を目指す方向性とは常に緊張関係にあり、その調整が日に日に難しくなっている。国・地方ともリソースが減じている一方、「非平時」といわれる事態は今後も増えてくると考えると、対応はより困難になるのではないかな。そうすると、国による全体最適の実現に関しては、必要なときは強力に行うが、範囲を広げすぎないという方向性もありえるのではないかな。
- 「非平時」という言葉の定義は必ずしも明確ではないため、平時から非平時へ切り替えるトリガーの設定自体が不明確な形にならざるを得ず、個別法の規定を包括するような統一的な尺度を作って総合的な非常事態法制を構築するのでもない限り、あまり実益がないのではないかな。
- 「非平時」という言葉について、地方制度のあり方を考える際に問題となってくるのは、既に分かっている有事なり緊急事態なりのへの対応というよりは、想定外のものが起きたときにどう対応するかということであり、個別の仕組みで対応できない場合の受け皿を用意していくのか、それとも、それでは意味がないので別の方策を検討するのかという議論になるのではないかな。

非平時に着目した地方制度のあり方②

（「非平時」とは何かという問題に関する意見）

- 「非平時」という表現を使わなければならないのかについて、新型インフル特措法や主な危機管理法制を見てみると、非平時とは、国の指示権を発動し得る状況だと整理することができるのではないかと。そうすると「有事」という表現が分かりやすく伝わるのではないかと。
- これまでも、例えば自然災害に対しては、現行の仕組みの中で一定の対応が行われてきているが、今回のパンデミックはこれまでの自然災害とは異なる対応が必要であったと思う。南海トラフなどの自然災害、次の感染症などのパンデミック、あるいは戦争など、「非平時」についての一定の類型化を行い、今の地方制度の仕組みで対応可能なのかということは検討する必要があるのではないかと。ただ、非平時の制度的対応を全て一般法で準備することは難しいと思われるため、非平時の範囲を広く取った上で、当面の議論としては、南海トラフや次の感染症など想定しうる事態に対して、現在の仕組みでどこまで対応ができるのかという形で、地制調で必要な議論の範囲を決めてはどうか。
- 予想外の事態を前提として非平時を幅広く考え、柔軟性のある対応をしようとすることは賛成。広域的な災害の範囲や復旧の目処となる期間などによりある程度類型化できるのではないかと。その上で、予想される災害を取り上げて検討することはありうると考える。
- 「非平時」の範囲について明確化することや、非平時の範疇に入るような災害時において国が現地に人材や組織を派遣して対応していくことは望ましいと思う。一方で、復興時においては、地域で取り組んできたまちづくりをどこまで大事にするか、広域的なインフラ整備や自治体の境界周辺の開発などはどうするかなど、どこまで国が関わるのが望ましいかや、発災時と復興時の線引きをどこでするのか等を考えておくことが重要ではないかと。また、全てに対応することはできないという指摘に関しては、どのような事態が起きた際に迅速に対応する方法を考えておくのかを検討しておくことは重要ではないかと。
- 「非平時」と「有事」のどちらの用語を使うかはどちらでもいいと思うが、重要なのはとりこぼしを防ぐという観点を持つかどうかであり、それを防ぐためには「平時」と併せて包括的な概念である「非平時」という表現を使うのはいいのではないかと。「非平時」を類型化をすべきではないかという意見もあるが、類型化できない想像を超えるような非平時を考えるかどうかの問題であって、南海トラフなど想像の範囲で検討するとすれば、それは地方制度一般に関することではなくなるのではないかと。

非平時に着目した地方制度のあり方③

（「非平時」の認定に係る手続に関する意見）

- 一般制度として考える場合、何をもって緊急事態だと考えるか、補充的緊急事態であると誰かが宣言することにより非平時への切り替えがなされるといった手続を整備する必要があるのではないか。その際、内閣が宣言すればいいのか、国会の関与が必要かという論点があり国の統治機構に関わることもかもしれないが、議論しておく必要があるのではないか。
- 平時と非平時の切り替えについて、煩雑でないかどうか、分かりやすいかがポイントになるのではないか。誰が見ても分かるような切り替えの仕方を考えないと、自治体の現場で混乱するのではないか。

（非平時に備えて平時からの対応を含めた議論の必要性を指摘する意見）

- これまで予想外の事態に対して後出しで個別法の整備が行われてきたが、今後も似たような状況になるだろうと思われるので、そうした事態に備え、非平時のトリガーの設定方法、権限のあり方など法整備のノウハウをマニュアルのような形で整理しておき、予想外の事態が起きたときに迅速に対応できるようにすることが現実的ではないか。
- 新型コロナウイルス感染症への対応についても、あらかじめ感染症対策の基本的な考え方はあったにもかかわらず、実効性を確保する手立てが講じられず機能しなかった。非平時のことを考えるからこそ、平時において、非平時の際に機能する計画だったり、事前の準備だったり、リエゾンの取扱い等についてしっかり議論しておくことが重要ではないか。

国と地方及び地方相互間の役割分担、連携・協力のあり方①

<国・地方関係>

(国・地方関係の基本原則に関する意見)

- 国・地方関係について気になったのは、全国知事会から、国の関与の程度がよくわからない膨大な通知についての指摘があった点。緊急事態において、国と地方の関係に関する基本原則とのバランスをどう考えるのか、大目に見るのかそうではないのかについて、今回のコロナ対応の経験も踏まえ、整理する必要があるのではないか。柔軟な体制を考える上では責任の所在が不明となる点が課題になると思われるため、そうしたことへの対応を考えていく必要があるのではないか。
- 個別の問題については担当省庁が詳しく、実際に情報を収集して指示を行う役割を担うが、総務省は、制度的枠組みが国・地方関係に及ぶ場合に、関係省庁と地方をつないで枠組みを作っていく役割を担うのではないかと。

(国による関与に関する意見)

- 阪神・淡路大震災や東日本大震災、グローバルパンデミックのような事態においては、合理的な判断ができるところで合理的な判断を積み上げ、パニックを抑えながら徐々に対処することも考えられる。そう考えると、指示権が国にあっても良いが、指示権を行使する上で冷静かつ十分な体制のもとで合理的な判断ができることが前提であり、当面その条件が何かについて議論できるのではないかと。
- DXが進むことで、非平時においても、リアルタイムで個々の地域の状況を国が把握することができるようになるという意味で、非平時における国の対応のあり方を変えるのではないかと。その場合、通信が機能しなくなる時が真の非平時となるかもしれない。他方で、デジタル化によって中央集権的に情報が集まってくることになると、地方で起きている問題に対しても国が批判されやすくなってしまい、国がマイクロマネジメントに陥る危険もあるため、非平時には、国が自らやる部分と切り分けて、地方が本来やるべき部分、国が地方の創意工夫に任せる部分を積極的に考えることが重要ではないかと。

(国・地方の権限移譲の是非に関する意見)

- 国と地方の役割分担や連携について、今回のコロナ対応を踏まえ、国の総合調整を強くする方向での改正が行われていることに関し、本来、都道府県間の連携で処理することができるのではないかとという意見があるが、例えば、入院先の確保について考えると、地域の住民から一步離れた立場で国が交渉するのか、地域の実情をよく知っている都道府県が相互に交渉するのかという問題で、どちらが良いかは事務の性格によるのではないかと。一般的に議論を行うためには、対象となる事務の類型化の観点が必要ではないかと。

<都道府県・大都市等関係>

(非平時における大都市等の事務に対する都道府県の役割の必要性を指摘する意見)

- 現行制度が二層制を規定している以上、非平時において、国－都道府県－市区町村という形での情報流通や統一的対応が求められる場合には、広域自治体としての都道府県の役割を一定程度認める必要があるのではないか。このような指定都市に対する調整権限や指示権を平時に広げたり不必要なものにまで拡充するのは認められないが、一定程度考える余地はあるのではないか。
- 指定都市がいくら大都市であるからといって、都道府県が持つ総合調整機能を代替させることはできない一方で、直接事務を遂行する部分については、指定都市へ移譲した方が望ましいというように、画一的に考えるのではなく、非平時として想定する局面に応じて区分けを行うことが重要ではないか。
- 非平時に都道府県の区域を単位として対応を行う必要性をどう考えるのかについては、平時・非平時で役割分担を切り替えるのではなく、事務の性質に応じて、都道府県単位で調整を行うことを前提としたものか、権限を移譲するのか等を区別するようにしないと現場が混乱するのではないか。

(指定都市への権限移譲の是非に関する意見)

- 物資の輸送や接種の体制づくりに早急な対応が求められることを踏まえると、都道府県を介するのはやや冗長であり、ワクチン供給についての指定都市の意見はもっともではないか。逆に、それ以外の事務については、指定都市を都道府県並みに取り扱うのがいいかというのはもう少し検証する必要があるのではないか。
- 入院のように、総量があり一定の限界がある中で優先度を考慮する必要がある問題について、さらなる分割をもたらすような指定都市への権限移譲には違和感があるが、補助金の交付や宿泊療養施設の確保など、要件を満たしているかどうかで判断するものについては、迅速性を優先し指定都市に権限を移譲しても良いと言えるのではないか。ワクチン供給についても、国が優先度を決めて分配するのでないなら、迅速性を優先し指定都市に分割して対応を任せることができたかもしれず、事務の内容をある程度類型化して考える観点が必要ではないか。

<その他>

- 連携・協力をなぜ行うのか。その目的によって必要とされる連携・協力のあり方はおそらく異なってくるので、入院調整など場面ごとに類型化し、目的を明確化する必要があるのではないか。
- 非常に広域かつ大規模な被害をもたらす「非平時」に対して、DXの進展により遠隔でサポートすることがより可能になると考えるが、その際、遠隔による支援を阻害する要因や課題が現状あるのかについて確認してはどうか。

(共有されるべき情報とは何かという問題に関する意見)

- 情報共有については、何のために情報を集めるのかを考えると、求められる意思決定のレベルに対応した情報が集められ、共有されたのかという観点で議論すべきではないか。意思決定者に必要な情報が集まったか、そもそも意思決定者が誰なのか、ということを検討しなければ効率的な仕組みを設けることは難しいのではないか。
- 情報共有については、誰に連絡するかを厳格に決めすぎて共有できなくなっている事態は改善した方がいいのではないか。他方、必要な情報が何かについては、あらかじめ認識しておらず、緊急事態になってから特定し始めるという傾向があるため、幅広い共有システムというのは持つておく必要があるのではないか。この点、例えば、通知・通達をHPに載せている省庁もあるが、制度化されていないので必ずしも全てが載っているわけではない。

(共有される情報の重要性・位置付けに関する意見)

- 通知と事務連絡を使い分けている状況が伺えるが、こうした情報のランク分けをしてほしいという受け手側の要望は理解するものの、緊急事態であるほどそのような対応ができるのかという出し手側の問題もあり、例えばランク分けを示す記号を設定する等、法制的な対応ではなく現場での実務の工夫で対応することになるのではないか。
- 国から自治体に対する助言と情報提供の区別がつかない場合があるという指摘があったが、これは自治体にとって負担になると思われるため、少なくとも自治体が何らかの対応をする必要があるかどうかの区別はした方が良くはないか。
- コロナに関しては、メディアを通じ、国・都道府県・基礎自治体の方針や対応がバラバラであるように見えてしまい、それが住民に不公平感や不安をもたらしたのではないか。災害時の例を参考に、情報の送り手である国・自治体側の置かれている状況を見える化し、状況が段階的に変化する等の前提について、住民の理解を得ようとする努力も重要ではないか。

(デジタル技術を活用した情報共有の手法に関する意見)

- 非平時においてこそ、地方における先駆的な対応事例についての情報を国が集約して横展開することが重要ではないか。その際、法制度上は通知や報告という形になると思うが、HER-SYSがそれを目指したように、情報共有のプラットフォームを用意してそれを通じてリアルタイムに必要な情報のやりとりができるようになるということが、非平時には望ましい仕組みではないか。
- DX対応という観点から言うと、これまでの災害対応や感染症対応の取組から得られるノウハウ、知見、講じた対策とその成果、あるいは失敗や課題も含めてデジタル化し、できればAIにラーニングさせて活用していくということも必要ではないか。

(リエゾン派遣に関する意見)

- リエゾンについて、国が決定権限を持っている人を地方の現場に送り込むというのは理解できる一方で、より担当に近いレベルの派遣員数が多い場合に受入れ側は負担ではなかったかという懸念はあり、誰を派遣するかというのは1つの論点ではないか。
- 自治体から国へのリエゾン派遣について、予防接種に関しては全都道府県から派遣された一方、感染症対策推進本部には11都道府県からしか派遣がなかったとの話があったが、自分たちが必要だと思えば人も情報も出すはずであり、出てこなかったということはやりづらい状況があったのではないか。現行の資料の提出要求、意見申出の仕組みでは柔軟性がなく、情報を出すことにブレーキがかかった可能性があることから、自治体が情報提供しやすい仕組みについて考える必要があるのではないか。

(国と指定都市とのコミュニケーションの必要性を指摘する意見)

- コロナ対応での総務省の1対1対応において、都道府県だけでなく指定都市ともコミュニケーションをとっていたことは指定都市にとって納得できる仕組みだと思う。非平時の対応において、都道府県と指定都市がある程度同じような形で国とコミュニケーションできる仕組みが広がっていくことが必要ではないか。
- コミュニケーションについて、総務省は指定都市に対して担当を設定する一方、内閣官房や厚労省は都道府県を介せば十分と判断していたが、もっと指定都市について議論をしてもよいのではないか。情報の共有体制を厳格にしすぎて柔軟性を欠いており、問題であるという指摘は納得できる。

(その他)

- 感染症法上の積極的疫学調査のように、情報提供に関して国が必要な情報を自ら取りに行く並行権限の行使に関する手続きが整備されていることは多い。相手方に負担をかけるため難しい面もあるが、これについても考える必要があるのではないか。
- 情報を上げる自治体の側、情報を精査し共有するべきものをピックアップする国の側、双方に情報を取り扱う「人の足りなさ」があるのではないか。情報共有の仕組みを整えたとしても、それを動かすための兵站・ロジスティックスの点からの混乱が想定される。この点、新型コロナ対応に関し、情報を巡ってどのような模索や混乱があったのか、より現場に近い方々の意見も聴いてはどうか。
- 役割分担・連携のあり方や情報共有・コミュニケーションのあり方と、リソースの確保についてどの程度の水準がよいかを考えるのかという点は、切り離さずに併せて議論する必要があるのではないか。