

# 審議項目 2 関係資料

(非平時に着目した地方制度のあり方関係の論点整理)



## ＜論点整理のテーマ構成＞

1. 非平時における地方制度のあり方を検討する必要性について
2. 非平時における役割分担、連携・協力のあり方について
3. 非平時における情報共有・コミュニケーションのあり方について
4. 非平時におけるリソース確保のあり方について

## 【論点（1）】

今般の新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題及びこれを踏まえた個別法改正による対応が行われている状況を踏まえ、非平時における地方制度のあり方を検討する必要性について、どう考えるか。

### 【主な意見】

#### （非平時に着目した議論の必要性に関する意見）

- 地方分権改革が非平時対応における失敗の原因ではないかという指摘がある。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非平時対応に支障がある仕組みではないかという批判に備え、議論しておく必要があるのではないか。
- **国から地方に対する恣意的な関与をなくすという発想の下**、地方分権改革により一般法である地方自治法に、関与の基本原則を位置付けたことを踏まえると、非平時における取組として、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。**今回、個別法が機能しない、あるいはまったく想定していない事態を想定するに当たり、今のカテゴリーでは捕捉できない部分について、非平時を想定したカテゴリーを作っておくことは重要ではないか。ただし、あくまで補足的でなければならないというものと理解している。**
- 非平時に着目した地方制度のあり方を考える際に問題となるのは、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。
- 個別法が想定している事態を包括する概念として「非平時」を考えていったときに、その定義は曖昧にならざるを得ないのではないか。その場合、国が一定の役割や責任を果たすトリガーの設定が不明確となるのではないか。このことを前提に考えれば、個別法が想定していない事態が生じた場合であっても、個別法を拡張的に適用する、又は迅速な法改正により必要な規定を整備するといった対応をとることが、現実的ではないか。

#### （「非平時」とは何かという問題に関する意見）

- 国が役割や責任を果たすべき事態として「非平時」の範囲を考える場合、既存の危機管理法制において、国が地方に対して総合調整や指示を行うこととされている事態が手掛かりになるのではないか。
- 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、「非平時」を類型化したときに、そこから外れるものがあったとしても良いと考えるかどうか、つまり補足的な緊急事態を考えるかどうかではないか。

## 【考え方】

- 今般の新型コロナウイルス感染症対応においては、都道府県の区域を越えた患者の移送・人材確保の必要が生じたことや保健所設置市区単位では効率的な病床配分ができない状況が生じたこと等の様々な課題に直面し、それぞれ国や都道府県によって運用上の対応が採られたほか、これを踏まえた個別法の改正による対応が行われた。  
これは、各危機管理法制において一定の国や都道府県の役割が定められているものの、実際には、個別法が想定しない場面が生じ、結果として、法律上は国や都道府県の役割が規定されていない事態に至り、法律に基づかない形で国や都道府県が役割を担うこととなったということではないか。
- 個別法が想定しない事態においても、国・地方を通じ的確かつ迅速な対応に万全を期す観点からは、現行の地方自治法に規定されている国と地方、地方公共団体間の関係とは別に、平時ではない事態、すなわち「非平時」における一般ルールを地方制度として用意しておくことが必要ではないか。
- 他方で、非平時における国・地方関係等の一般ルールを地方制度として定めようとする場合、各危機管理法制で用意しているような国が一定の役割や責任を果たすトリガーの設定が不明確となるのではないかという懸念がある。非平時における国・地方関係等の一般ルールを地方制度として検討する場合には、この点に十分に留意し、非平時の要件や事態の判断手続を定める必要があるのではないか。その際、平時と非平時が必ずしも明確に区別できるものではなく様々な段階があること、段階に応じ国が担うべき役割は異なることを踏まえ、非平時に国が担うべき役割に応じた要件・手続の検討が必要ではないか。

## 【論点（２）】

- 非平時対応については個別に危機管理法制が整備されており、それぞれ一定の事態において、国が関係機関の総合調整や指示を行うなどの役割や責任を果たすこととされているが、これらを踏まえ、地方制度として、非平時の国・地方関係等の一般ルールとして国が一定の役割や責任を果たすべき事態について、どう考えるか。

## 【主な意見】

- 地方分権改革により一般法である地方自治法に関与の基本原則を位置付け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。
- 危機管理法制の規定を踏まえると、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。
- 非平時において国が役割や責任を果たすべき局面は、一地方公共団体や複数地方公共団体では対応できない場合であって、首長同士の連携では調整がつかない場合になるのではないか。
- 個別法との関係について時間軸で整理すると、①平時における非平時の備えとしての体制整備について、平時の一般法として規定をしておく必要がないか、②非平時に向けて国において早めの対応をしたいという場合に、特に国による情報収集等の要請が強いのではないか、③非平時において個別法が本来対応すべきであるが、個別法が十分でない場合にどうするか、ということではないか。
- 今回議論している非平時とは、国としての対応がもはや不可能で、地方がブロック単位で対応しなければならない事態ではなく、国と地方のコミュニケーションが成り立つ状況であることを議論の前提としておく必要があるのではないか。

## 【考え方】

- 現行の主な危機管理法制において、国が一定の役割や責任を果たすこととされている事態は、例えば、
  - ・ 自然災害（災害対策基本法）については、罹災者の数、被害の程度、災害の態様等が一定の程度を超える場合（「非常災害」）やその程度に至らない場合であっても発災地域の状況等を勘案して特別の必要が認められる場合（「特定災害」）、
  - ・ 感染症のまん延（新型インフル特措法）については、国民に免疫がないこと等から全国的に急速にまん延し、病状の程度が重篤かつ国民生活・国民経済に重大な影響を及ぼす場合、とされている。
- これを踏まえると、一般的に、非平時において国が一定の役割や責任を果たす必要があると考えられる事態としては、事態の性質としては、国民の安全に重大な影響を及ぼすものであり、国民の生命、身体及び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事態ということが出来るか。その上で 国が果たす役割や責任には非平時の段階によっていくつかの内容が考えられることから、それぞれの個別具体的な内容に応じて、対処すべき事態について規模・態様に応じて限定したり、要件を付加することになるのではないか。
- その上で、国から地方への権限行使のトリガーの設定は、既述のとおり不明確にならないようにする必要があり、個々の権限行使の具体的な内容に応じて、非平時の判断手続を慎重に設定する必要があるか。
- 一方で、個別法ではなく、一般法に基づいて国が権限行使を行うのは、個別の危機管理法制では類型化しきれず、対応できない事態が生じた場合に、取りこぼしを防ぐという補充的な観点であることを考慮すると、国の地方に対する権限行使の発動要件への該当性の判断は、個々の権限行使の際、その都度行うか。この判断に先立って、別途、個別の危機管理法制に見られる、緊急事態宣言（新型インフル特措法）、非常災害対策本部の設置（災害対策基本法）のような方式による事態認定は行いにくい。

## ＜論点整理のテーマ構成＞

1. 非平時における地方制度のあり方を検討する必要性について
- 2. 非平時における役割分担、連携・協力のあり方について**
3. 非平時における情報共有・コミュニケーションのあり方について
4. 非平時におけるリソース確保のあり方について



## 【論点】

- 地方自治法上、地方公共団体に法的な対応義務が生じる関与には、是正の要求（自治事務）、是正の指示（法定受託事務）があるが、違法の是正等の目的に限定され、それ以外は個別法の根拠を要するものとされている。
- 各危機管理法制において、一定の要件の下、国は地方公共団体に対し事態への対応を的確かつ迅速に実施するために必要な指示ができることとされていることを踏まえ、非平時の国・地方関係等の一般ルールとして、一定の要件の下、的確かつ迅速な対応を実施するために必要な地方公共団体への指示について定める必要性について、どう考えるか。
- このような指示権を設けることとする場合、その行使を可能とする手続について、どう考えるか。

## 【主な意見】

### （非平時における国・地方関係のあり方に関する意見）

- 非平時において、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について、今回の新型コロナウイルス感染症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。
- 東日本大震災や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が考えられる。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。
- 国が役割や責任を果たすべき事態として「非平時」の範囲を考える場合、既存の危機管理法制において、国が地方に対して総合調整や指示を行うこととされている事態が手掛かりになるのではないか。（再掲）

### （補充的な指示権の必要性やその要件に関する意見）

- 個別法と一般法の関係について、東日本大震災のときも法律ができるまでには時間を要したことを考えても、関与の基本原則は維持した上で、個別法ができるまでのつなぎとして使える権限として指示権が必要なのではないか。したがって、個別法で対応できない事態が拾えるような手段が必要ではないか。

# 非平時における役割分担、連携・協力のあり方について①（国・地方関係）

## 【主な意見】（つづき）

### （補充的な指示権の必要性やその要件に関する意見）（つづき）

- 地方自治法上の一般的な枠組みを補充的な受け皿と考えた場合に、それが発動される時の要件、特に、指示権発動の要件に関わる点がポイントになってくるのではないかと。自治事務と法定受託事務のうち、自治事務に対する指示権行使のあり方に関わってくる話なのではないか。指示権行使の要件については、地方分権推進計画で定められた、自治事務についての立法指針を踏まえた上で、より厳しい要件として、事態の規模・態様が全国規模である場合等に要件を加重することが考えられるのではないかと。
- 指示権を実際に発動するものとして設計するかどうかが大きな選択肢であると認識。本来ならば合意形成で行うところ、何らかの政治的事情等により合意形成が進まないときに、最後の砦としていざとなれば発動できるとした上で、合意形成を促すデバイスとして位置付けるべきではないかと。だとすると、責任の所在を明確にした上で、あまり細かな要件を設けるよりは、制度として広く使えるようにしたほうがよいのではないかと。

### （個別法との適用関係の整理に関する意見）

- 非平時のための一般ルールを設けるに当たり、個別法に基づいて一定の対応はしているが個別法が用意したメニューでは対応できないので重疊的に地方自治法が作動する場合と、個別法を作動させられないので地方自治法だけ作動させなければならない場合の2つのパターンが理論的にはあるので、その両方を考える必要があるのではないかと。
- 地方自治法上の一般的な枠組みと、既存の個別法の枠組みとの関係について、地方自治法上の一般的な枠組みは、あくまで補充的な受け皿としての位置付けとなるのではないかと。そのような仕組みが発動しなければいけないときというのは、個別法の規定が不十分でそこを補う場合と、完全な空白地帯で個別法がない場合と、この二つの場合分けができるのではないかと。

## 【主な意見】（つづき）

### （非平時の認定に係る手続に関する意見）

- 個別法に基づく一定の対応はしているが、それだけでは不十分なので重疊的に地方自治法を作動させる場合は、個別法を作動させるための緊急事態宣言のようなものは行われているはずであり、手続としては閣議決定や対策本部本部長の同意で足りるのではないかと。個別法を作動させられないので地方自治法だけ作動させる場合は、個別法を作動させられないという認定が必要であり、その手続はより慎重より厳格でなければならないのではないかと。個別法を作動させられないほどの緊急事態である以上、閣議決定では足りず、国会報告などの手続が必要ではないかと。
- 地方公共団体の対応能力を超えるという点については、非平時の範囲を定める要件ではなく、指示権行使の要件として考慮すべきではないかと。指示権行使が必要な場合において、国の側で個別法と一般法の両方を選択できるとすると、使い勝手が良い方を選ぶということとなり、法治主義の潜脱となるように思われる。  
そうすると、個別法では対応できない場面である、あくまで補充的な権限発動であるということを確認すると同時に、個別法では対応できないということを確認するという手続を埋め込むべきではないかと。
- 既に地方自治法上に国による代執行権が留保されている法定受託事務と異なり、自治事務に対して指示権を及ぼすことは相当にハードルが高いのではないかと。
- 認定について、閣議決定や国会承認などの慎重な手続を行うことは重要だが、過度に慎重な手続とすると、必要な場面で発動できない可能性があり、そもそも指示権の行使を伝家の宝刀とするのかどうか問題なのではないかと。



# 個別法が想定していない場面の例と一般法による補充の考え方

- これまで災害対応や新型コロナウイルス感染症対応においては、当時の個別法が対象としていない想定外の事態の発生や、個別法が対象としている事態が発生しているが、用意されていた指示権の要件に該当しない想定外の事態であるため、指示権が行使できない事態の発生といった個別法が想定していない場面が生じ、これらを受けて個別法が改正されてきたところ。
- 一般法に補足的な指示権を設ける場合、このような個別法が想定していない場面が対象として考えられる。

## 一般法の補足的な指示権の対象となることが考えられる事態の考え方

性質

国民の安全に重大な影響を及ぼすものであり、国民の生命・身体・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

規模・態様

- ✓ 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、又は局所的であっても被害が甚大な場合
- ✓ 当該事態が発生している地域が離島等のへき地であるなど迅速な対応に課題がある場合

## 災害対応における個別法が想定していなかった場面の例

### 【個別法が想定していなかった指示権行使が必要な場面】

- 近年、災害が大規模化・頻発化する中、「非常災害」（大規模な災害であって都道府県の段階では十分な災害対策を講ずることができないような災害であり、具体的には罹災者の数、被害の程度や災害の態様から判断。例えば、風水害の場合、死者・行方不明者100名以上かつ全壊・流出戸数100戸以上が目安。）に至らない規模であっても、特定の地域に集中的に発生し、地域の状況等の事情により、人の生命・身体に急迫の危険を生じさせる災害（例：平成25年台風第26号による伊豆大島の土砂災害（死者等43名・全壊86戸））が生じている。
  - しかしながら、令和3年改正以前の災害対策基本法は、国が対策本部を設置できる災害を「非常災害」に限定しており、これに至らない規模の災害では、国が対策本部を設置し、その調整の下で、円滑かつ迅速に災害応急対策に取り組むために、国の指示権が必要となることを想定していなかった。
- ⇒ 令和3年の法改正により、「非常災害」に至らない規模の災害のうち、人の生命・身体に急迫の危険を生じさせ、かつ、地域の状況（島しょ部等の条件不利地域で発生した災害であるため、地方公共団体のみでは対応が困難である等）等の事情を勘案して災害応急対策を推進する特別の必要がある災害を「特定災害」として「特定災害対策本部」が創設され、国における調整の下で、円滑かつ迅速に災害応急対策に取り組むために、国が地方に対して指示権を行使できることとされた。

### 【一般法による補充の考え方】

- 上記の個別法改正は、当初必ずしも必要性が認識されていなかったが、このような局所的であっても被害が甚大な「特定災害」においても、国における調整の下で、国民の生命・身体・財産の保護のため必要な措置を講じるために、国が指示権を行使する必要性が生じ得たことを意味しており、このような想定外の事態について、一般法の指示権が補充することが考えられる。

## 新型コロナウイルス感染症対応における個別法が想定していなかった場面の例①

### 【個別法が想定していなかった指示権行使が必要な場面】

- 令和2年春の緊急事態宣言（新型インフルエンザ等の全国的かつ急速なまん延により国民生活・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）の前段階において、国・地方間の飲食店への営業時間短縮の要請等をめぐる調整困難事案が生じた。  
※ 一の都道府県の区域を越えて感染が拡大し、又はまん延していると認められる場合であって、医療提供に支障が生じている都道府県があると認められるとき
  - しかしながら、新型コロナウイルス感染症発生当初の新型インフル特措法は、国の地方に対する指示権の要件を緊急事態宣言下に限定しており、このような緊急事態宣言の前段階では、国の指示権が必要となることを想定していなかった。
- ⇒ 令和3年の法改正により、創設した「まん延防止等重点措置」※1下から国が地方に対して指示権を行使できるよう拡充。その後、令和5年の法改正により、政府対策本部設置時※2から行使できるよう更に拡充。

- ※1 特定の区域において、国民生活・国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある当該区域における新型インフルエンザ等のまん延を防止するため、重点措置を集中的に実施する必要があるものとして政令で定める要件（当該区域が属する都道府県において感染が拡大するおそれがあると認められる場合であって、医療提供に支障が生ずるおそれがあると認められるとき）に該当する事態
- ※2 一般に国民が免疫を獲得していないことから、その全国的かつ急速なまん延により国民の生命・健康に重大な影響を与えるおそれがあると認められる新型インフルエンザ等が発生したと認めるとき

### 【一般法による補充の考え方】

- 上記の個別法改正は、当初必ずしも必要性が認識されていなかったが、緊急事態宣言が発出されていない状況下においても、飲食店への営業時間短縮の範囲等を適切に設定し、国民の生命・身体の保護の措置を講じるために、国が指示権を行使する必要性が生じ得たことを意味しており、このような想定外の事態について、一般法の指示権が補充することが考えられる。

#### ◎令和5年改正後の新型インフル特措法 （定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 （略）
- 二 新型インフルエンザ等対策 …政府対策本部が設置された時から…廃止されるまでの間において、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に及ぼす影響が最小となるようにするため、国、地方公共団体並びに指定公共機関及び指定地方公共機関がこの法律及び感染症法その他の法律の規定により実施する措置をいう。
- 二の二～八 （略）

#### （政府対策本部長の権限）

第二十条 （略）

2 （略）

3 政府対策本部長は、新型インフルエンザ等のまん延により、国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがあるにもかかわらず、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、…都道府県知事等に対し、必要な指示をすることができる。

4・5 （略）

## 新型コロナウイルス感染症対応における個別法が想定していなかった場面の例②

### 【個別法が想定していなかった指示権行使が必要な場面】

- 令和2年春に感染者数が増加する中、一部の保健所設置市区から感染状況等のデータ提供が行われず、国で感染実態を適切に把握しきれない事態が生じた。
- しかしながら、新型コロナウイルス感染症発生当初の感染症法は、国の地方に対する指示権の要件について「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」に限定しており、このような必ずしも「緊急の必要がある」とまでは認められない場面では、国の指示権が必要となることを想定していなかった。

⇒ 令和3年の法改正により、国の地方に対する指示権について要件が拡充された。具体的には、保健所設置団体が【感染症法令】の規定に違反し、又はこれらの規定に基づく事務の管理若しくは執行を怠っている場合において、新型インフルエンザ等感染症の発生を予防し、又はその全国的かつ急速なまん延を防止するため特に必要があると認めるときにも、国が保健所設置団体に対して指示権を行使できることとされた。

### 【一般法による補充の考え方】

- 上記の個別法改正は、新型コロナウイルス感染症について、そのまん延が全国規模となりつつある中、当初必ずしも必要性が認識されていなかったが、まん延等防止のための緊急の必要性は認められないものの、感染実態を適切に把握した上で国民の生命・身体の保護の措置を講じるために、国が指示権を行使する必要性が生じ得たことを意味しており、このような想定外の事態について、一般法の指示権が補充することが考えられる。

#### 令和3年改正後の感染症法

(厚生労働大臣の指示)  
第六十三条の二 (略)

2 厚生労働大臣は、前項の規定によるほか、都道府県知事が【感染症法令】の規定に違反し、又はこれらの規定に基づく事務の管理若しくは執行を怠っている場合において、新型インフルエンザ等感染症若しくは指定感染症(第四十四条の七第一項の規定による公表が行われたものに限る。)の発生を予防し、又はその全国的かつ急速なまん延を防止するため特に必要があると認めるときは、当該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…第一号法定受託事務…に関し必要な指示をすることができる。

#### 令和3年改正前の感染症法

(厚生労働大臣の指示)  
第六十三条の二 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、【感染症法令】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。  
(新設)

# 危機管理法制における国の指示権等の手続

- 各危機管理法制に基づく政府による指示権の行使に際しては、閣議決定を求めることはされていない。
- 他方、政府への包括的な特別の権限付与の前提となる政府対策本部の設置に当たっては、多くの場合、閣議決定が必要とされる。
- 国会報告（承認）については、現行の危機管理法制では、政府に対して非平時における特別の権限付与が「包括的に」行われる場合（※1・2）、自衛隊の防衛出動命令（自衛隊法上国会承認が必要）やその準備行為（防衛出動待機命令等）について文民統制を確保する場合に求められている。

※1：平時は法律の定めるところにより行われる政府対策本部の設置を特別に政府の判断により実施（新型インフル特措法§15、事態対処法§10）。本部は基本的対処方針を策定し、方針に基づき総合調整等を実施（新型インフル特措法§18、§20）。

※2：国民の権利・義務に対する特別な制限・賦課を可能とすること（＝施設管理者に対する施設の使用制限・利用停止の要請・命令、住民に対する外出禁止の要請等を可能とする緊急事態宣言の発出）を政府の判断により行うこと（新型インフル特措法§32）

政府による指示権の行使		自然災害 (災害対策基本法)	感染症 (新型インフル特措法)	武力攻撃 (事態対処法／国民保護法)
		主体	対策本部長 (内閣総理大臣)	対策本部長 (内閣総理大臣) ※避難措置、救済措置等に関する指示 内閣総理大臣 ※対策本部長の総合調整に基づき所要の措置が実施されない場合の指示
手続	閣議決定	不要	不要	不要
	国会報告（承認）			

## (参考)

政府への包括的な特別の権限付与 (政府対策本部の設置等)

不要: 閣議決定・国会報告等がともに不要

政府対策本部の設置	特定災害、非常災害：不要 緊急災害：閣議決定	閣議決定 →国会報告※1	閣議決定 →国会報告※1
対処方針の決定		不要	閣議決定 → 国会承認

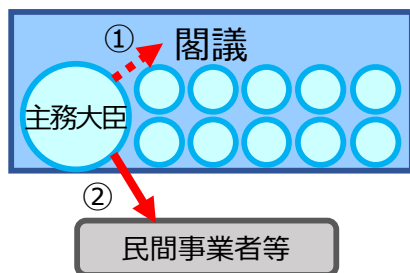
より深刻な事態の認定

- ・まん延防止等重点措置：不要
- ・緊急事態宣言：国会報告※2



- 国の行政事務は、国家行政組織法等に基づき、主任の大臣により分担管理されているが、個別の権限行使に当たり、当該権限の重要性等に鑑み、適正確保のための慎重な手続を定めている例として、閣議決定を経ることとするものや第三者機関の関与を前置するものなどがある。

## 閣議決定

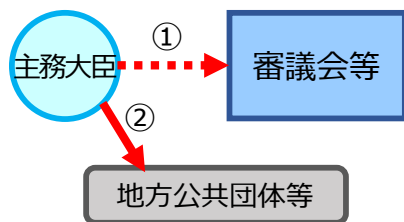


### 【内容】

- (例①) 金融商品取引所の行為等が公益又は投資者保護のため有害であると認めるときに、**内閣総理大臣は、閣議決定を経て、期間を定めて業務停止命令を行うことができる**（金融商品取引法）。
- (例②) 産業の開発等に伴い用水を必要とする地域について広域的な用水対策の緊急の必要があると認めるときに、**国土交通大臣は、閣議決定を経て、当該地域に対する用水供給確保のため水資源の総合開発等の合理化を促進する必要がある河川水系を水資源開発水系として指定することができる**（水資源開発促進法）。

【趣旨】 その重要性に鑑みて手続の適正性を担保することとしたものと解されている。

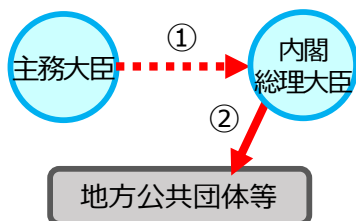
## 第三者機関の関与



【内容】 国の利害に重大な関係がある事項に関し必要があると認めるときに行った、都市計画区域の指定等のために必要な措置に係る指示について、地方公共団体が正当な理由なく従わないとき、**国土交通大臣は、正当な理由がないことについて社会資本整備審議会の確認を得た上で、自ら当該指示に係る必要な措置をとることができる**（都市計画法）。

【趣旨】 国が地方公共団体に代わって都市計画区域の指定等を行うことは極めて例外的な事態であり、その手続については慎重に行われるべきものであるため、学識経験者によって構成される審議会の客観的判断に基づく確認を得ることとしたものと解されている。

## 内閣総理大臣への権限行使の請求



※旧地方自治法

【内容】 地方公共団体の事務処理が違法等の場合に、当該事務を担当する**主務大臣の請求に基づき、内閣総理大臣は、当該地方公共団体に対し、是正等のため必要な措置を要求することができる**。

【趣旨】 国と地方の間の調整における問題であるため、行政の最高責任者である内閣総理大臣としての権限とされたものであり、主務大臣の請求を受けて調整の上で、内閣総理大臣が権限行使することと規定することにより、事前に2段階の判断を経ることとしたものと解されている。

## 【考え方】

○ 地方自治法上、基本類型の関与のうち一定のものについては、個別法ではなく地方自治法に一般的な根拠規定が置かれており、地方公共団体に法的な対応義務が生じる関与である是正の要求（自治事務）、是正の指示（法定受託事務）については、違法等の是正の目的に限定されている。それ以外の関与については、地方自治法上の関与の一般原則に従って個別法に規定することとされている。このような関与の規定の体系は、平時における国・地方関係の一般ルールとして、地方公共団体の自主性・自立性を尊重する観点から定められたものと考えられる。

非平時の対応に当たっては、各危機管理法制においては、個別に想定される事態において、国民の生命・身体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。非平時においては、個別法が想定していない事態が生じた場合でも、国が一定の役割や責任を果たす必要がある事態では、必ずしも違法等の是正には該当しない場合であっても、対応を的確かつ迅速に実施するために必要な指示を行うことが考えられるか。

○ このような個別法が想定していない場合としては、

- ① 個別法が存在しないが、国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模等の事態が発生し、国民の生命・身体・財産の保護のための措置が必要な場合
- ② 個別法が存在するが、対象としている事態以外の想定外な国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模等の事態が発生し、国民の生命・身体・財産の保護のための措置が必要な場合
- ③ 個別法が存在し、対象としている国民の安全に重大な影響を及ぼす全国規模等の事態が発生しているが、用意された指示権の要件に該当しない想定外の事態であるため指示権が行使できず、国民の生命・身体・財産の保護のための措置が必要な場合

が考えられ、このような場合が、一般法に基づく補充的な指示権の対象となることが考えられるか。

## 【考え方】（つづき）

- このような指示権行使の要件としては、事態の性質として、国民の安全に重大な影響を及ぼすものであり、国民の生命、身体及び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事態であることに加え、指示権の行使により地方公共団体に対応義務を課すものであることを踏まえ、事態の規模・態様が
  - ✓ 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、又は局所的であっても被害が甚大な場合
  - ✓ 当該事態が発生している地域が離島等のへき地であるなど迅速な対応に課題がある場合に限定することが考えられるか。
  
- また、非平時において国が役割や責任を果たすための指示権を設けることとする場合、その手続は、権限の重要性等に鑑み、適正確保のための慎重な手続として閣議決定を求めている立法例や、個別法上の指示権の要件に該当せず行使できない想定外の事態であるという認定に当たって、広く関係しうる個別法を所管する各大臣の判断の必要性を踏まえ、閣議決定を求めるなど、適切な手続を経ることとすることが考えられるか。

# 非平時における役割分担、連携・協力のあり方について①（国・地方関係）

## 【関係条文（地方自治法）】

### （関与の法定主義）

**第二百四十五条の二** 普通地方公共団体は、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、普通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。

### （技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求）

**第二百四十五条の四** 各大臣（内閣府設置法第四条第三項若しくはデジタル庁設置法第四条第二項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法第五条第一項に規定する各省大臣をいう。以下本章、次章及び第十四章において同じ。）又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

2・3 （略）

### （是正の要求）

**第二百四十五条の五** 各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該自治事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。

2～5 （略）

### （是正の指示）

**第二百四十五条の七** 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善の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。

2～4 （略）



## 【論点】

- 非平時においては、市区町村の区域を超えた面的な対応等の観点から、都道府県の事務処理と、平時にその規模・能力に応じ事務処理の特例の適用のある都市（指定都市、中核市、特別区、保健所設置市等）の事務処理とを、都道府県の区域を単位として都道府県が調整する必要性について、どう考えるか。
- その際、特に規模・能力の点で都道府県と遜色がない指定都市の取扱いについて、どう考えるか。

## 【主な意見】

### （非平時における事務処理の特例の適用のある都市に対する都道府県の役割の必要性を指摘する意見）

- 非平時において一定の広域主体に強力な調整権限を付与することを一般制度として規定することを検討するという議論の方向性はあるのではないか。広域自治体としての都道府県の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。
- 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。

### （都道府県が調整の役割を担うべき事務の区分に関する意見）

- 非平時対応においては、特に指定都市が、独自に迅速に対応すべき役割も大きいのではないか。他方、例えば、都道府県が平時から広域調整を担っている病床の機能分担等については、非平時において指定都市に移譲しても円滑な事務執行が困難となるのではないか。
- 第30次地制調答申との関係はそこまで難しくないのではないか。第30次地制調において退けたのは特別自治市制度、すなわち区域の分割であったのであり、非平時に限って区域を分割すべきということにはならない。  
その上で、指定都市へ権限移譲するかどうかは、どのような事務を行わせるのかによるのであり、空間管理や有限資源の分配の性格が強い事務であれば、都道府県で対応した方がいいのではないか。例えば入院のように、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。他方で、補助金の交付や宿泊療養施設の確保など、資源が有限ではなく、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いえるのではないか。

## 【考え方】

- 今般の新型コロナウイルス感染症対応においても、都道府県が、感染症法上の役割を超えてその規模・能力に応じ事務処理の特例の適用のある都市を含め都道府県内の入院調整の役割を担ったように、非平時において、人等の移動など、市町村域を越えた生活圈・経済圏の一体性を考慮に入れた対応や、市町村域を越えて限られたリソースを効率的に配分する必要性が認められる事務については、都道府県の区域を単位として、都道府県が直接処理している事務と、当該都市が処理する事務との調整の役割を担うことが考えられるか。その際、現行の地方自治法上、都道府県は当該都市を含む市町村に対し助言・勧告等を行うことが可能であり、国は当該助言・勧告等に関し都道府県に指示を行うことが可能であることを踏まえ、非平時において、都道府県が当該都道府県の事務処理と、当該都市の事務処理との調整を図る必要があると国が認める場合には、都道府県は、当該都市に対し必要な助言・勧告その他調整のために必要な措置を行うことを明確化することが考えられるか。
- 他方、平時においては、引き続き保健所業務など一般に都道府県が処理する事務について、当該都市が処理することとする仕組みは、多様化する住民ニーズに即応して機動性の高い行政サービスを提供する観点から望ましいものと考えられるか。
- 第30次地制調答申において、「規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると、（中略）都道府県と指定都市の関係は都道府県間同様に考えることを基本とすべき」とされているが、結局、区域を分割しないこととしたことをどう考えるか。

## 【関係条文（地方自治法）】

（技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求）

第二百四十五条の四 各大臣…又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

2 各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、前項の規定による市町村に対する助言若しくは勧告又は資料の提出の求めに関し、必要な指示をすることができる。

3 （略）

## 【論点】

- 複数の都府県が一体的に生活圈・経済圏を構成する大都市圏において、非平時の対応を有効なものとするために、都府県を超えた観点から国等が調整を行う必要性について、どう考えるか。その際、東京圏、関西圏及び名古屋圏それぞれの違いについて、どう考えるか。

## 【主な意見】

### （大都市圏に関する国の役割の必要性に関する意見）

- 特に三大都市圏というのは都府県を越えた人流・物流が非常に激しいところであるため、緊急事態宣言等はもう少し国の権限を強化するという考え方もあるのではないかと。これを前提とすると、指定都市の権限が強化されたとしても当然、道府県との連携は必要になる。感染症対策のように道府県の境界を越えるものについては、国が一元処理した方がいい面もあるが、それ以外に道府県に権限が残る部分については、指定都市の部分も含めて、道府県の間で調整を行うことが現実的ではないか。
- 国の機関として置くのは難しいだろうと思うので、広域連合のようなものを設ける、国と地方の協議の場の首都圏版のようなものを設ける、広域連合のようなものに国が参加する仕組みを作る、ということが考えられるのではないかと。
- 平時で使わないものが非平時になったときに連携して機能するかは疑問があるので、平時の仕組みを作っておき、それを何らかの形で転用するような対処方法にしかたないのではないかと。

### （東京圏の特殊性に関する意見）

- 東京圏と関西圏は状況が異なるため一律の仕組みを考えるのは難しいのではないかと。
- 東京圏は、他の大都市圏と比べても、面積的にも人口的にも、あるいは国との関係においても非常に大きな課題を抱えているので、非平時において国が何らかの形で関与するような調整のスキームを考える余地はあるのではないかと。
- 三大都市圏で構図が全く違う点を踏まえて議論すべきであり、東京圏は突出した地位にあるが、制度的な枠組みが構築されていないので、何らかの国における制度整備をするか、そうでなければ広域連合の設置を誘導したり、東京都の特殊な地位に応じた義務を課すのか、といった議論がありえ、何らかの対応が必要ではないかと。



## 【考え方】

- 新型コロナウイルス感染症対応においては、事態が市町村域を越えて広がり、都道府県が、その規模・能力に応じ事務処理の特例の適用のある都市の区域を含め面的な調整を行うこととなったが、同様に、事態は都道府県の区域をも越えて広がったため、都道府県の足並みを揃えた対応も求められた。この点は、複数の都府県が一体的に生活圈・経済圏を構成し、都府県を越えた人やモノの移動が大きい大都市圏において特に顕著であり、大都市圏においては、非平時の対応に当たり、各都府県がそれぞれ対応を行うのではなく、圏域として一体的な対応を採ることが求められる場合があると考えられるのではないかと。
- 特に東京圏については、九都県市首脳会議による広域的な調整の枠組が設けられているが、他の大都市圏と比べても人口や面積が突出しており、都県域を超えた観点からの調整によって圏域で更なる一体的な対応を行う必要性が高いといえるのではないかと。東京圏において圏域として一体的な対応を確保するための手法としては、例えば、関西圏における関西広域連合のように都県を越えた圏域の水平的な調整を行う枠組、国が都県を越えた圏域の調整の役割を果たすこととする枠組、あるいは、都県等と国とが協議により調整を行う枠組などが考えられるのではないかと。
- その際、非平時の事態が発生して初めてこのような仕組みを設けることとした場合には有効に機能しないことが想定されることから、平時からこのような枠組を設け、体制の構築とともに運用の実効性を確保しておくことが求められるといえるのではないかと。
- このほか、関西圏については、広域連合の取組をより深化させていくことが期待されるのではないかと。名古屋圏については、ほぼ愛知県内にとどまっており、指定都市と県の調整に依るところが大きいと考えられるか。



## ＜論点整理のテーマ構成＞

1. 非平時における地方制度のあり方を検討する必要性について
2. 非平時における役割分担、連携・協力のあり方について
- 3. 非平時における情報共有・コミュニケーションのあり方について**
4. 非平時におけるリソース確保のあり方について

## 【論点】

- 今般の新型コロナウイルス感染症対応に際して指摘された国と地方の情報共有・コミュニケーション上の課題を踏まえ、国へのリエゾン派遣等の取組が講じられてきたが、これらの取組は、非平時における国と地方の間のコミュニケーションの円滑化に有効と考えられるか。
- 地方自治法上、国が地方から情報収集する仕組みは、地方公共団体に対し助言等を行うための資料提出要求が規定されているが、これに加え、非平時における情報共有・コミュニケーションの円滑化のため、助言等の目的以外の情報提供の求めなど、国と地方の間の情報提供に関する制度を設ける必要性について、どう考えるか。

## 【主な意見】

### （非平時における情報共有・コミュニケーションの円滑化の必要性に関する意見）

- 国の役割や責任を強化するとしても、どのように実効性のある仕組みとするか検討しなければならないのではないかと。情報共有についても、全国の地方公共団体と一斉に共有できるシステムが必要になるのではないかと。
- 地方から国へのリエゾン派遣について、地方からの派遣が一部にとどまったということは、派遣しづらい状況があったのではないかと。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、地方が情報提供しやすい仕組みについて考えることが必要ではないかと。
- 国の方針と現場の実情が乖離したときに、現場から地域の実情をフィードバックしながら調整するための意見の吸い上げの仕組みが必要ではないかと。
- 法制度上は通知や報告という形になると思うが、HER-SYSが目指したように、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と。

### （地方から国に情報共有を行う仕組みに関する意見）

- 地方としては情報伝達する必要がないのに、国が求めたいときにどうするか、あるいは偏頗に行われることをどう防ぐかということを考えるべきであり、非平時に緊急事態法制を作動させるために必要な情報収集であるということを明確化することが必要ではないかと。

### （共有される情報の位置付けに関する意見）

- 地方側からの「法的性格が不明確かつ膨大な通知・事務連絡により現場が混乱した」という指摘については、非平時という混乱時における国の関与のあり方に関する指摘として受け取るべきではないかと。この指摘に対しては、非平時における送り手と受け手の双方の負担を考慮しながら、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と。

## 【考え方】

- 新型コロナウイルス感染症対応に際して指摘された国と地方の情報共有・コミュニケーション上の課題を踏まえて講じられた一対一窓口の構築や国へのリエゾン派遣、地方六団体を通じたハイレベルでの意見交換等の取組については、国と地方の間で相互理解を築きながら、迅速かつ正確にコミュニケーションをとる上で有効であり、今後の非平時対応にも効果的な取組であると考えられるか。
- 地方自治法上、国と地方の間での情報提供に関する制度としては、国の地方に対する資料提出要求があるが、この仕組みは助言・勧告・情報提供に目的が限定されている。しかしながら、新型コロナウイルス感染症対応に際して国と地方の綿密な情報共有・コミュニケーションが求められたように、国は地方への助言以外にも、指示権を含めた国の関与や、地方の事務に影響の及ぶ国の企画立案、ワクチンの確保・配分や水際対策といった国の事務を執行する上で地方の正確な状況把握が必要であったことを踏まえ、非平時に限り、国が地方に対してこれらの目的での情報提供や意見表明を求めることを可能とすることが考えられるのではないか。
- 地方側から指摘された法的性格が不明確かつ膨大な通知・事務連絡による頻回の制度変更で現場が混乱したとの指摘については、非平時における国の関与のあり方として、その適正を確保する必要があるのではないか。その具体的な方法としては、一対一窓口の構築やリエゾン派遣等を活用した双方向の綿密なコミュニケーションによる対応のほか、特に法的性格の不明確性の部分については、国から示す内容について、地方の自主性にも配慮した上で処理基準、助言、情報提供等に適切に区分し、それぞれの内容の法的性格を明示する等の情報提供における工夫を講じることにより対応することが考えられるか。

## 【関係条文（地方自治法）】

（技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求）

第二百四十五条の四 各大臣…又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

2 （略）

3 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、各大臣又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、その担任する事務の管理及び執行について技術的な助言若しくは勧告又は必要な情報の提供を求めることができる。



## ＜論点整理のテーマ構成＞

1. 非平時における地方制度のあり方を検討する必要性について
2. 非平時における役割分担、連携・協力のあり方について
3. 非平時における情報共有・コミュニケーションのあり方について
4. 非平時におけるリソース確保のあり方について

## 【論点】

- 今般の新型コロナウイルス感染症における地方公共団体のリソースの確保については、他の地方公共団体からの応援や民間からの派遣等による対応が行われてきたところ。これらのうち、今後の非平時対応に向け、地方制度として対応すべきものとして何が考えられるか。
- 特に地方公共団体相互間のリソースの融通の仕組みについては、地方自治法は、職員派遣の一般的根拠が定められる一方、危機管理法制においては、派遣のあっせんや応援の調整といった国の役割が定められている。個別法が想定していない事態においてもリソース確保の実効性を確保するため、地方自治法に派遣のあっせんや応援の調整に係る国の役割を規定する必要性について、どう考えるか。

## 【主な意見】

### （総論）

- 非平時におけるリソース確保については、既に社会に存在する人的資源をスライドさせるしかないので、そこで動かせるリザーブをどこで確保するのかという問題であるといえる。政府セクターがリザーブを確保しておくことは難しく、アクティブに働いていない層が一定数いる資格職を念頭に、民間セクターの人材を活用することが考えられるのではないか。
- 民間セクターが非平時のためのリザーブを用意することは困難であり、平時に何を担わせるかを含め、正面から政府セクターにリザーブを用意する必要性を議論するべきではないか。

### （地方公共団体相互間の人的支援における国の役割の必要性に関する意見）

- 国・地方のどちらがより適切な情報を持っているかが大きなポイントになると思うが、地方相互間の調整と国による調整の関係については、前者の調整が先行してあって、その上で後者が調整に乗り出すという補完関係が原則的な考え方ではないか。
- 全国的に感染がまん延しているような状況では、地方公共団体相互間の調整を行うことは現実的に無理があり、実質的に国が調整をしているのではないか。そう考えると、災害対策基本法の仕組みを参考に、一般法である地方自治法の派遣の規定に、非平時において地方からの求めに応じて国や都道府県が調整の役割を担う仕組みを設けてもよいのではないか。
- 応諾義務を付加した応援に関する規定を地方自治法に設けるのはありうると思うが、他の地方公共団体による応援については、通常は相手の好意の範囲で対応してもらうことになるため、原則としては最終手段としての規定という趣旨ではないか。



## 【考え方】

- 地方公共団体間のリソースの融通については、現行地方自治法上、職員派遣の一般根拠のみを定めている一方、各危機管理法制においては、事態の態様によっては、地方公共団体間の調整では必要なリソースが確保できないおそれがあることから、国の役割として、職員派遣のあっせんや、応援の広域調整・指示等を行うこととされている。現実の運用としては法律に基づくものではないが、災害対応において、国は全国知事会等とともに職員確保調整本部を設置し、応援や派遣の調整を行っている。これを踏まえ、非平時における一般ルールとして、非平時において個々に相手方と調整をすることが困難な場合においては、国が応援や派遣の調整の役割を担うことが考えられるのではないか。
- また、その実効性を高める観点から、応援・派遣に応じる余力がない場合等の正当な理由がない限り、地方公共団体に対し応援や派遣を行うことを義務付けることが考えられるのではないか。
- 非平時における地方公共団体のリソースの民間からの確保については、今般の新型コロナウイルス感染症対応を踏まえた感染症法等の改正により新設された都道府県と医療機関が協定を締結して必要な民間人材を確保する仕組みのほか、防衛・国民保護等に当たって民間人材を活用するために平時から公務員として任用し、リザーブしておく仕組みとして予備自衛官制度等があるが、これらはいずれも個別分野において具体的な運用方法、履行確保手段を含め、制度化のあり方を検討することが適当か。

## 【関係条文（地方自治法）】

### （職員の派遣）

**第二百五十二条の十七** 普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員は、法律に特別の定めがあるものを除くほか、当該普通地方公共団体の事務の処理のため特別の必要があると認めるときは、他の普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員に対し、当該普通地方公共団体の職員の派遣を求めすることができる。

2 前項の規定による求めに応じて派遣される職員は、派遣を受けた普通地方公共団体の職員の身分をあわせ有することとなるものとし、その給料、手当（退職手当を除く。）及び旅費は、当該職員の派遣を受けた普通地方公共団体の負担とし、退職手当及び退職年金又は退職一時金は、当該職員の派遣をした普通地方公共団体の負担とする。ただし、当該派遣が長期間にわたることその他の特別の事情があるときは、当該職員の派遣を求め普通地方公共団体及びその求めに応じて当該職員の派遣をしようとする普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員の協議により、当該派遣の趣旨に照らして必要な範囲内において、当該職員の派遣を求め普通地方公共団体が当該職員の退職手当の全部又は一部を負担することとすることができる。

3・4 （略）

事態の進展

事態の発生

- 地方に対する関与等
  - 地方の事務に影響の及ぶ国の企画立案
  - 国の事務（水際対策等）の執行
- のための**情報提供・意見表明の求め**

都道府県の調整の  
役割の明確化

地方間の応援・職員派遣に係る  
国の調整

講ずべき措置についての  
補充的な指示権