

補足説明資料

(非平時に着目した地方制度のあり方関係)

一般法による個別法の指示権の補充の考え方

- 一般法に基づく補充的な指示は、個別法が想定せず指示が行使できない事態に行使できるようにするものであるが、一般法の要件に従って、当該事態の性質、規模・態様等に照らし、国民の生命・身体・財産の保護のための措置を的確かつ迅速に実施する上での必要性の判断がなされる必要がある。
- その判断に当たっては、個別法の指示が、どのような事態において行使されることを想定して要件が設定されているかを踏まえる必要があることから、一般法に基づく補充的な指示が行使されるのは、個別法に基づく指示の要件においては想定されていなかった事情が生じている場面になると考えられる。
- 一方、個別法が想定している事態において単にその要件を充足しないにすぎないときには、一般法に基づく補充的な指示はできないと考えられる（個別法で「裾切り」されているにもかかわらず、一般法で「裾出し」することはできない）。

「個別法が対象としている事態以外の想定外の場合」の例（災害対策基本法改正）

改正前の国の指示権の考え方

- 国が設置する政府対策本部における調整の下、円滑かつ迅速に災害応急対策に取り組むために、**国が地方公共団体に対して指示権を行使できる災害は、「非常災害」**（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大規模な災害であり、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）**以上に限定**されていた。
- 例えば、以下の災害においては、非常災害対策本部が設置されなかった。

	死者等数	全壊戸数
平成25年台風第26号 (伊豆大島の土砂災害)	43名	86戸
平成29年9月関東・東北豪雨 (常総水害)	20名	81戸
平成30年北海道胆振東部地震	42名	462戸

個別法の想定外の事態と、その後の個別法改正

- 近年、災害が大規模化・頻発化する中、**「非常災害」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**が生じている。例えば、**島しょ部など条件不利地域における土砂災害**（伊豆大島の土砂災害）、**県境付近の地域で発生した豪雨災害**（常総水害）、**特殊な地質により大規模な山腹崩壊が発生した地震**（北海道胆振東部地震）等では、地方公共団体のみによる対応は困難であり、実際、法律に基づかず国による災害応急対策の調整が行われた。
- また、災害対応における国の役割・責任について、このような災害の性質や発災地域の地勢等のほか、近年の災害の頻発化や職員数の減少等により、**一次的な応急措置を担う市町村の対応力が不足**する状況にある一方、少子高齢化等に伴い**避難行動要支援者が増加**しているなど、発災時における迅速な災害応急対策の社会的要請が一段と高まっていることを考慮する必要が認められるようになった。

⇒ **令和3年改正により、「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、国が地方公共団体に対して指示権を行使できるものとされた。**

「個別法の指示権の要件に該当しない想定外の場合」の例①（新型インフル特措法改正）

改正前の国の指示権の考え方	個別法の想定外の事態と、その後の個別法改正
<p>● 「新型インフルエンザ等緊急事態」^(※1)においては、現在の人の移動性の高さから、一の地方公共団体が措置を講じないことが、他の地方公共団体への被害の拡大につながり、ひいては、国全体の社会的混乱を招くことにつながるため、当該事態下に限り、政府対策本部長による総合調整に基づく所要の対応措置が実施されないときは、国は都道府県知事等に対する指示ができるものとされた。^(※2)</p> <p>(※1) 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（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）に該当する事態</p> <p>(※2) 新型インフル特措法は、平成21年に発生した新型インフルエンザ(A/H1N1)対応に際し、その病原性まいわゆる季節性インフルエンザ並みであったにもかかわらず、一時的・地域的には医療資源や物資の逼迫が見られたことを踏まえ、社会全体にわたる総合的な対策を統一的に講じるための所要の規定を整備する新法として平成24年に制定された。</p>	<p>● 2度（令和2年4月及び令和3年1月）の緊急事態宣言を経て、新型コロナウイルス感染症は感染力が強く急速に感染拡大するため、緊急事態に至る前に、特定の地域において、予防的かつ集中的に、まん延防止等に有効な措置を実施できるようにする必要が認められた。</p> <p>⇒ 令和3年改正により、「まん延防止等重点措置」が創設された。（併せて、国が当該事態下から指示権を行使できるものとされた。）</p> <p>● 令和4年の有識者会議取りまとめ等において指摘^(※1)されたように、緊急事態宣言の前段階における国・地方間の調整困難事案により、感染の拡大と収束を繰り返す中、法制定時に想定していた緊急事態宣言下にとどまらず、当該事態に至らないようにするための国の指示権の必要が認められた。</p> <p>⇒ 令和5年改正により、政府対策本部設置時^(※2)からに国の指示権が拡充された。</p> <p>(※1) 「初動期等において、政府と都道府県が一体となって危機対応ができる仕組みづくりが必要」（内閣官房「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」）</p> <p>(※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</p>

「個別法の指示権の要件に該当しない想定外の場合」の例②（感染症法改正）

改正前の国の指示権の考え方	個別法の想定外の事態と、その後の個別法改正
<p>● 平成14年に発生したSARS対応を踏まえ、感染症が都道府県等の区域を越えて発生し、又は発生するおそれがあるような場合、接触者調査の実施や患者等の移送等の対応について、複数の都道府県等の間で連携して対応することが必要であるところ、「緊急に必要があるとき」には、国が都道府県等の間の事務を調整し、事務の実施を含めた指示を行うことが必要であるから、国は都道府県等に対する指示ができるものとされた。</p>	<p>● 新型コロナウイルス感染症発生当初に生じた、感染者増による保健所業務の逼迫により、一部の保健所設置市区から感染症法の規定に基づく積極的疫学調査の結果の報告が行われず、国において感染症の実態を適切に把握しきれていない事態のように、必ずしも「緊急の必要がある」とまでは認められない事態であるが、国民の生命・身体の保護の措置を講じるためとして、国の指示権が必要となった。</p> <p>⇒ 令和3年改正により、都道府県又は保健所設置市区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・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等の発生を予防し、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、国は指示できるものとされた。</p>