

## 専門小委員会における主な意見（非平時関係）

---

# 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に関する意見)

- 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と。
- 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と指摘がある。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。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と。
- 一般ルールに規定をするということは、地方分権改革以来の考え方からすると、国から地方に対する恣意的な関与をなくすというのが本来の発想であって、一種のカテゴリーを統一することが趣旨であったと理解している。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。
- 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と。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と。
- 一般ルールの規定の仕方について、大原則のような考え方と手続の段階における要件効果といったものを明示できるのではないかと。危機管理法制には、国と地方の責務が書かれており、基本原則のあり方については、国と地方の責務として議論できるのではないかと。
- 自然災害や感染症発災時に武力攻撃が起こるなど、複合災害発災時に同時にうまく対応ができるのか。今後、仮想の災害シミュレーションに基づき、国の権限や地方との連携、地方自治法のあり方等について検討していく必要があるのではないかと。

## 非平時に着目した地方制度のあり方②

### (非平時に着目した議論の必要性に関する意見、つづき)

- 「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、類型化した時にそこから外れるものがある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。とりこぼしを防ぐためには「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。「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。
- 「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はない限り、あまり実益がないのではないか。
- 自然災害、感染症、武力攻撃の3類型はそれぞれ違うので、それらを越える、また網羅する「非平時」の取組について概念として捉えておくことは重要かもしれないが、3つのタイプのどれかを拡張させて対応するほうが現実的であり、別立てで非平時全体をどうするかについて議論する実益はないのではないか。
- 「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。
- 一般法に何らかの補足的な受け皿が必要であるということについては、この専門小委において緩やかな合意ができていないのではないかと。その上で、この受け皿を現実的に運用可能性のある仕組みとして位置付けるのかどうかを検討すべきではないか。
- 補足的な受け皿というのは、全体としてあくまでも正規の制度整備ができるまでのテンポラリーな手段ということで整理できるのではないかと。

## 非平時に着目した地方制度のあり方③

### （「非平時」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。国の指示権がトリガーやスイッチになるのであれば、どこから「非平時」であるかが明確になることから、日常的に使っていない「非平時」ではなく、法令的には「緊急事態」や「有事」等の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。
- 非平時において国が一定の判断ができるのは、国が全国の状況にある程度把握できたときなのではないかと。状況が流動的で把握が難しい感染症対策のような場合においては補完性原則が働き、まずは市町村・都道府県での対応となるのではないかと。補完性原則が働く局面と、そうではなく国の指示や判断が求められる局面についての原則もあると思われ、これらは論理的な整合性がつけられるのではないかと。
- 非平時において国が関与していくのは、一自治体や複数自治体では対応できない場合で、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と。

## 非平時に着目した地方制度のあり方④

### （「非平時」とは何かという問題に関する意見、つづき）

- 「地域的に限定される場合であっても被害が甚大な場合や地方公共団体の対応能力を超え、あるいは地方公共団体相互間の連携が必要になる場合」まで「補充的緊急事態」に入れるのは書き込みすぎではないか。都道府県の意思決定機能が失われることは通常考えがたいため、原則としては、都道府県からSOSを発して、それに対して個別の派遣等の仕組みが適用されるべきではないか。他方、「国民の生命・身体の保護のために必要な」の場合については、類型化された緊急事態では対応できず、まさにこの場合に当てはまる事態だということを、誰がどう認定するかということが重要ではないか。
- 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。

### （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畳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。
- 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。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。
- 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。

## 非平時に着目した地方制度のあり方⑤

### 〔「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。
- 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畳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。  
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。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。
- 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。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明確にすると同時に、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。
- 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、過度に慎重な手続きとすると、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ことが問題なのではないか。

## 非平時に着目した地方制度のあり方⑥

### (指示権行使に関する意見)

- 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づけるべきではないか。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。
- 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。
- 個別法の要件に該当するがそれだけでは対応できない場合に、個別法が用意できるまでのつなぎの部分として、一般法の規定を置くべきではないか。その際、地方分権推進計画に定める「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」と「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」に、慎重な手続を経た上で、例外的に指示権が発動できることとすべきではないか。
- 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、それが発動されるとき要件、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。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、自治事務について立法で指示が認められる要件よりも厳しいものとする必要があるのではないか。
- 個別法が想定していない場合として、①個別法が存在しない場合、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事態が発生した場合、③個別法が存在するが用意された指示権の要件に該当しない場合の3類型が挙げられているが、①のみを想定するのであれば、伝家の宝刀として仕組むことも可能ではないか。逆に③は、要件の操作で済む話であり、これを入れるかどうかは注目点となり、慎重な検討が必要ではないか。
- 一般法に基づく補充的な指示権を行使する主体が誰になるのかは、非平時対応において大きな問題になるのではないか。
- 非平時において、より緊迫した事態で一定の判断をしなくてはいけないという場合は、閣議決定の無い補充的な指示権を行使することを想定しておく必要があるのではないか。

## (指示権行使に関する意見、つづき)

- 実際に指示権の行使まで至った場合に、必ずしもその対応が適切だったかどうかは分からないため、それが本当に適切な対応であったかどうかということをチェックする仕組みを入れ込むことが重要なのではないか。
- 一般法に基づく補充的な指示権行使の後、何らかの事後評価をした上で、次の事態に向けた法整備を図ることが重要なのではないか。

## (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。

## (その他)

- 地制調における非平時の議論は、本来は国・地方関係だけではなく、緊急事態一般の議論の中で、私人に対する私権制限を伴う指示等も含めて考えるべきではないか。緊急事態法制の議論に何らかの影響を与えるかは意識する必要があるのではないか。

# 非平時における国と地方及び地方相互間のリソース確保のあり方①

## (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、冗長性をどこで確保するのかという問題。行政あるいは民間にリザーブを置いておくという場合、そこにリザーブを置いておく必要があるという意思決定と、どのように財政的な手当てをするのかについて議論する必要があるのではないか。

## (公務人材の確保に関する意見)

- コロナ対応のように全国どこでも人員が不足している状況下では、応諾義務のあるS O Sを発しにくいことを考えると、広域での相互の連携による応援・派遣を念頭に置くのであれば、基礎自治体も含めて、人的資源に余裕を持たせる必要があるのではないか。
- 地方公務員を減らしすぎており、そのひずみがコロナで顕在化したのではないか。人材のリザーブを民間企業で用意するのは困難で、それは行政の役割であることについて国民に納得を得ること、また、リザーブ人材が平時に何をするのかについて、正面から議論する必要があるのではないか。
- 非平時に外部のマンパワーを補充すれば足りるという発想でよいのか。電話対応など地域的な要素もあり負荷も大きい対人業務について応援職員がどれだけ対応できたのか、急激に専門職を増やした場合の職場でのトレーニングや研修など受入れに伴う負担増はなかったか、また、健康づくり等の通常業務が圧迫されていなかったかなど、改めて検証する必要があるのではないか。そう考えると、結局は、平時から保健福祉部局くらいの少し広い単位で人的リソースを増やして、非平時対応に役立てることが必要なのではないか。
- 応援や派遣については、震災といった局所的なものであればやりやすいが、感染症のように国全体の被害となると、回すこと自体が難しいという課題が生じる。各地方公共団体がある程度リザーブを置いておくシステムを考える必要があるのではないかと思うが、全ての地方公共団体に同じように置いておくのは無駄である一方、他国では専門性をもった比較的大きな単位でグループを作ってリザーブを置く例もあり、そのような方法も考えてもよいのではないか。
- 平時から専門人材を一定確保する必要はあるが、2030年頃には人口減少や高齢化がより深刻化し、個々の団体での確保は厳しくなるのではないか。それをある程度念頭においた提言をする必要があり、デジタル人材でやろうとしているように、平時から一定の人材を相互に融通し合う仕組みが大きな役割を果たすのではないか。

# 非平時における国と地方及び地方相互間のリソース確保のあり方②

## (公務人材の確保に関する意見、つづき)

- 平時において非平時のための人材のリソースがどの自治体にどれだけ準備されるのか、そしてその情報が共有されているかが重要だと思う。ただし、リソースを確保しない自治体が出てこないように、まずは各自治体のリソースを確保するとして、各自治体の能力を超えるときに助けてもらえるということを担保するような、平時における国又は広域自治体の調整の仕組みが必要になるのではないかと。

## (国等による派遣・応援のあっせんなど実効性の確保に関する意見)

- リソースの問題とは、非平時における人的な応援や派遣の仕組みを制度的にどう位置付けるのかという課題ではないかと。
- 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、地方公共団体相互間の調整と国による調整の関係については、地方公共団体相互間の調整による応援が先行してあって、その上で国が調整に乗り出すという補完関係にあるというのが原則的な考え方ではないかと。
- 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で派遣の調整を行うことは現実的に無理があり、実質的に総務省等が調整をしているのではないかと。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県があっせんを行う仕組みを設けてもよいのではないかと。
- 個別法で想定できない事態においての一般的な枠組みをどう用意するのかについて、現行の地方自治法第252条の17の職員の派遣に関する規定は、身分の異動やお金の調整など技術的な内容で、国による地方間の職員のあっせん等に関わるものではないので、これを見直し、特別な事態に対応しやすくするような仕組みを用意するという考え方はあるのではないかと。
- 応諾義務をつけた応援に関する規定を地方自治法に設けるのはありうろと思うが、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使われず、伝家の宝刀として置いておくという趣旨ではないかと。
- 人的資源の確保について、金銭的な誘導には難しさがある。感染症法で定める計画に関して、その実効性を確保するため、1つの工夫として協定の締結といった手法がとられ、その通りにやらない場合に勧告や公表という手段を用いることがあるが、冗長性を保った上で緊急時にどのように実効性を確保するかについて一層の議論が必要ではないかと。他方で、これらの具体的な要件・効果は個別の事態に応じて規定するものであり、一般的に地方自治法に書くことには無理があるのではないかと。

# 非平時における国と地方及び地方相互間のリソース確保のあり方③

## (国等による派遣・応援のあっせんなど実効性の確保に関する意見、つづき)

- マンパワー不足は今後ますます厳しくなることが想定される。平時からこれを踏まえた仕組みを考えていくという観点では、過疎地域においてDXで不足するリソースを補うチャレンジが既に始まっているので、これを注視するとともに、それでも不足する場合に国が支援・あっせんすることができるのかについて、国が必要な情報を把握して対応していくことになるのではないか。
- 誰が非平時にリソースを使うのかという問題を考えると、アприオリに国が現場の地方公共団体よりうまくリソースを使えるのかはわからないので、非平時の状況・程度にもよるが、国が常に出てくるよりも、責任の所在を明らかにした上で、リソースを渡し、連携の仕方も含めて自治体に任せるといった仕組みとする必要があるのではないか。
- 応援・派遣の義務付けを行ったとしても、人材のリソースがなければ地方公共団体は応援・派遣を嫌がると思われることから、国の財政的支援とセットで考えるべきではないか。

## (民間リソースの融通に関する意見)

- 公務員だけでリソースが足りない場合の視点としては、民間を活用することと、縮小・延期可能な業務で調整することが考えられるが、縮小・延期可能な業務の範囲は分野によって異なるものと思われ、個別の仕組みに委ねざるを得ないため、一般的な仕組みとして考えるとすると、民間リソースの活用がありうるのではないか。
- 人的リソースの確保が公的機関における人材を移すことで対応できる場合とそうでない場合がある。例えば、国と地方のシステム間の連携が進み、共通基盤を利用するようになる中で、大規模なシステム障害が起きたり、同時多発でハッキング被害にあう可能性もある一方、今回のコロナ対応においてもシステム化により自治体の業務が効率化される場面があったところであり、公的機関でシステム人材が不足する場合に民間の協力をいかにして得ていくかという視点もありうるのではないか。
- システム障害は現実的な危機であり、システム標準化・共通化が進めば一気にダウンする可能性やクラッキングも想定する必要があるが、それに対してはシステムを開発した会社のエンジニアが対応せざるを得ないため、運営保守契約を結んでそれがしっかりと納められているか確認するという点ではないか。

# 非平時における国と地方及び地方相互間のリソース確保のあり方④

## (民間リソースの融通に関する意見、つづき)

- 人材のリザーブをどこに確保するかについては、今後の人口減少、少子高齢化を考えると、いざという時の人材を地方公共団体が抱えておくのは難しく、できるところは民間セクターの人材にいざというときには政府セクターに入ってもらうのではないかと。例えば、予備自衛官制度では、本人への手当だけでなく雇用している企業への報償を含めたシステムが構築されている。民間から活用可能な人材としては、看護師や薬剤師など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置くべきではないかと。

## (その他)

- 政府有識者会議において、保健所業務に入院調整など医療的な対応が入ってきたことが目詰まりのボトルネックであったとの意見があったことを踏まえると、都道府県に保健師のバッファを置いて応援・派遣体制を構築していくとするなら、地制調としても、保健所業務からの医療業務の切分けはしっかり検証して進めていく必要があるのではないかと。また、2類感染症として、HER-SYSの入力項目の必要性についても検証が必要ではないかと。
- 人的リソースの不足を補完するデジタルの活用による国・地方の連携の中で、感染症対応も含め有効であった事例など、民間の知見も含め何が必要なのか平時に議論していく必要があるのではないかと。今後、人を介在せずに収集できるIoTやビッグデータの活用や、データの所有権、民間組織との連携なども検討しておく必要があるのではないかと。
- 例えば、防災に関する連携協定が地域では民間も入って組まれているが、協定の中身が漠然としているので、地制調の議論を反映させ、現場感も踏まえて整理していくと実効性の確保につながるのではないかと。

## <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。
- 非平時における大都市等の事務について、現実に効率的に機能する制度を作るためには、大都市側の理解を得る必要があるのではないか。
- 都道府県と政令市の関係については、自治体によってかなり状況が違うのではないか。都道府県・政令市のどちらかが必ず責任を負うべきということをあらかじめ決めるのではなく、事前に準備することを求めるというような形の方があり得るのではないか。

## <都道府県・大都市等関係、つづき>

### (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。
- 第30次地制調答申との関係はそこまで難しくないのであるか。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。

## ＜大都市圏における都道府県域を越えた広域的な課題への対応＞

### （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。
- 3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。
- 全ての構成団体が当事者としての対応を求められたコロナ対応の中で、関西広域連合としてどういう対応ができ、何ができなかったかという検証を行っていただくことが、関東圏での広域対応の参考になるのではないかと。

### （大都市圏に関する国の役割の必要性についての意見）

- 全国知事会と指定都市市長会の考え方に相当違いがあることを踏まえると、都道府県が、指定都市も含めて調整を行うのは現実的ではなく、地方からの求めがあった場合に、国が調整する仕組みの方が機能するのではないかと。
- 過去、東京や首都圏を対象とする調整機関を国の行政委員会として設置する例があった。今日どのようなスキームを設計するかについては、非平時の性質毎に考えるのか一般的な仕組みとするのか、国と首都圏の地方公共団体との協議・調整の仕組みをあらかじめ設けておく場合に国の対応窓口をどうするのか、など難しい課題はあるが、どういう事態を想定して、どのように対応するかを考える場を、国と東京圏の自治体が参画した会議体として設けることは始めてもいいのではないかと。例えば、人口減少や東京一極集中の課題についても考える場と設計してもいいのではないかと。
- 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。ただし、国の代表として誰が出て行くのかという問題があるのではないかと。

## <大都市圏における都道府県域を越えた広域的な課題への対応、つづき>

### (大都市圏に関する国の役割の必要性についての意見、つづき)

- 三大都市圏については、結局、破局的事態が起きたときに誰が責任を負うのかという問題ではないか。もし国が何らの手を打たなかった場合に責任を取らなければならないとしたら、地方自治の原則に反してでも、首都圏整備委員会の21世紀版をつくるような手を打つ必要があるのではないか。例えば、南海トラフのような事態が東西で同時期に起きた場合にもある程度対応できる仕組みをとるかどうかであって、何らかに対応するのであれば、知事がどの程度責任を持って対応しようとしているのか問題提起すべきではないか。

### (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)

- 非平時において国が総合調整権を行使する区域として大都市圏が考えられるが、いきなりやっとうまくいくとは限らないため、平時から連携が機能する仕組みを考えておくことが重要ではないか。
- 関西圏の連携について、さらに地方制度を考えるのは屋上屋を架すことになるのではないか。東京圏だけ別に考える可能性はあると思うが、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なりえないのではないか。
- 災害対応時には経済圏が重要になるので、その大前提として、平時における近隣自治体のコミュニケーションが行われているのであれば、災害時等における指定都市とのコミュニケーションの強化を視野に入れていくことも可能性があるのではないか。

### (その他)

- 各都県の対応が揃っていないというのが問題について、政治家同士が動いている中で生じているものとする、制度的な対応をすることが解決できる問題かという点をもう少し考える必要があるのではないか。例えば、名古屋圏であれば、南海トラフ地震に備えてNPO団体等が日頃どう協力していくかの話し合いをしており、民間主体がどのように都道府県域を越えて動いているかを踏まえた上で、都道府県間の行政同士の連携をどうしていくかを考えてもいいのではないか。

### <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、D X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。
- D Xは離れた地域がデジタルで繋がって相互補完できる特徴があるので、今後の連携を考える上では、人口規模や土地環境の類似性、抱えている課題やソーシャルリソースの状況などをデジタルで見える化し、地理的条件にとらわれない連携を平時から準備するというのが攻めの対応になるのではないか。国が総合調整をする場合にも、ソーシャルリソースをリアルタイムで把握した上で対応することができるか、複数のシミュレーションがあるのか、地域がどう関わるのか等について議論が必要ではないか。
- 国と地方の連携・協力のうえでは、同意・協議というモデルで考えると時間がかかる。国と自治体が同じ質の情報を持っていれば、お互いが迅速な判断ができるはずであり、共有される情報の質を高めることを強調したほうがいいのではないか。そこでデジタル技術といったツールが活用できるということになるのではないか。
- 交流人口や関係人口という形で都市部と地方部のつながりをソーシャルリソースとして捉え、連携の可能性の検討に住民も意識的に関わっていくことが重要であり、そのほうが国も総合調整がしやすいのではないか。

## (地方から国に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。

## (地方から国に情報共有を行う仕組みについての意見)

- 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。
- 地方公共団体が情報提供をする必要がないものの国が情報を必要としている場面が想定されることから、地方公共団体が情報を提供したくなる仕組みとセットで情報共有のあり方を考えていくべきではないか。
- 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。
- 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。

### (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。
- コミュニケーションの場面ではデジタル化はあまり進んでいない状況であるが、これが進化した状況となると、現状の一方通行のコミュニケーションから、迅速に双方向性を持ってPDCAサイクルを回すことや、その情報の内容も定量的な情報のみならず定性的な情報も含めてデジタルツールで補完していけるようになるのではないか。  
その場合、非平時において情報共有が幅広く行われた場合における混乱を起こさないようにする必要があり、状況に応じて閲覧制限の議論も必要になるのではないか。

## (国から地方に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。
- 国から発出される通知や事務連絡について、処理基準や助言、情報提供等の区分により法的性格を明確化しても、運用においてそれぞれの区分の内部でのウェイト付けをしなければ、地方公共団体の負担は変わらないのではないか。
- 国から自治体に対する助言と情報提供の区別がついてい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いのではないか。
- 地方団体側からの「法的な性格が不明確かつ膨大な通知事務で現場が混乱した」という指摘について、緊急事態に陥って現場が混乱しているときに、はっきりとした法的根拠が示されないまま、地方に対して膨大な関与が行われたのでないか。単に中身がわかりにくいという話ではなく、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。
- 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。

## (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)

- 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。