

総行行第376号
総行公第62号
令和6年8月5日

各府省官房長等 殿

総務省自治行政局長
(公印省略)

地方自治法第2編新第14章「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」の運用等の考え方について（通知）

地方自治法の一部を改正する法律（令和6年法律第65号。以下「改正法」という。）による地方自治法（昭和22年法律第67号）第2編「第14章 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係の特例」（以下「新第14章」という。）の新設については、「地方自治法の一部を改正する法律による地方自治法第2編新第14章の新設について（通知）」（令和6年7月2日付け総行行第281号・総行公第47号総務省自治行政局長通知）によりお知らせしたところです。

今般、改正法の適切な運用を確保するため、上記通知で示した各条項の考え方に加え、新第14章の規定の運用等の基本的な考え方や留意が必要な事項を示した「地方自治法第2編新第14章「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」の運用等の考え方」（以下「運用等の考え方」という。）を定めました。

貴職におかれては、新第14章の規定の運用に当たっては、本運用等の考え方に御留意いただくようお願いいたします。

地方自治法第2編 新第14章

「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における
国と普通地方公共団体との関係等の特例」の運用等の考え方

令和6年8月

総務省自治行政局行政課・公務員部公務員課

地方自治法第2編 新第14章
「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における
国と普通地方公共団体との関係等の特例」の運用等の考え方

目次

1	「運用等の考え方」の目的	1
2	総論	1
2-1	改正の背景	1
2-2	改正の趣旨	3
2-3	地方自治・地方分権との関係	3
3	国民の安全に重大な影響を及ぼす事態	4
3-1	「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の考え方	4
3-2	「発生するおそれがある場合」の考え方	4
4	資料及び意見の提出の要求	4
4-1	「資料及び意見の提出の要求」の趣旨	4
4-2	関与の主体	5
4-3	要件・効果・手続	5
4-4	事務の区分	6
5	事務処理の調整の指示	6
5-1	「事務処理の調整の指示」の趣旨	6
5-2	調整の内容	7
5-3	要件・効果・手続	7
5-4	事務の区分	8
6	生命等の保護の措置に関する指示（補充的な指示）	8
6-1	「補充的な指示」の趣旨	8
6-2	対象	8
6-2-1	指示の対象	8
6-2-2	指示の内容の限界	9
6-3	要件	9
6-3-1	補充性要件	9
6-3-2	必要性要件	9
6-3-3	自治事務に対する指示	10
6-4	効果等	11
6-4-1	法的効果	11

6-4-2	事務の区分.....	11
6-4-3	既存の関与に係る規定との関係.....	11
6-4-4	指示に不服がある場合の手續.....	12
6-5	事前手續.....	12
6-5-1	地方公共団体との協議・調整.....	12
6-5-2	閣議決定.....	12
6-6	事後の対応.....	13
6-6-1	個別法のあり方を含む事後の検証.....	13
6-6-2	国会報告.....	13
6-7	その他運用に当たっての考え方.....	13
6-7-1	補充的な指示に関する人材・財源等のリソース支援の考え方.....	13
6-7-2	補充的な指示の期限・撤回等の考え方.....	14
7	国による応援の要求及び指示等.....	14
7-1	「国による応援の要求及び指示等」の趣旨.....	14
7-2	要件・効果・手續.....	14
7-2-1	補充性要件.....	14
7-2-2	地方公共団体相互間の応援の要求.....	15
7-2-3	都道府県による応援の要求及び指示.....	15
7-2-4	国による応援の要求及び指示.....	16
7-2-5	職員の派遣のあつせん.....	16
7-3	国による応援の要求及び指示等に要する経費の考え方.....	17

1 「運用等の考え方」の目的

地方自治法の一部を改正する法律（令和6年法律第65号。以下「改正法」という。）については、「地方自治法の一部を改正する法律の公布及び施行について（通知）」（令和6年7月2日付け総行行第280号・総行市第75号・総行経第15号・総行テ第37号・総行公第46号通知）及び「地方自治法の一部を改正する法律による地方自治法第2編新第14章の新設について（通知）」（令和6年7月2日付け総行行第281号・総行公第47号通知）を地方公共団体及び各府省に対し発出したところである。

本運用等の考え方は、これらの通知で示した各条項の考え方に加え、特に、改正後の地方自治法（昭和22年法律第67号）第2編「第14章 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係の特例」（以下「新第14章」という。）の規定について、運用等の基本的な考え方や留意が必要な事項を示すことにより、改正法の適切な運用を図ることを目的とするものである。

なお、本運用等の考え方のうち、地方公共団体に関する部分については、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的な助言である。

2 総論

2-1 改正の背景

改正法は、第33次地方制度調査会の「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（以下「第33次地方制度調査会答申」という。）を踏まえ立案されたものである。

第33次地方制度調査会の審議における「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」の検討に繋がる議論及び第33次地方制度調査会答申においては、今般の新型コロナウイルス感染症（COVID-19。以下「新型コロナ」という。）対応に際し、

- ①国と地方公共団体間の情報共有・コミュニケーションに関しては、
- ・ 全国の感染状況等の正確な把握・分析に必要な各地域における感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面があった
 - ・ 国から地方公共団体に大量に発出された通知に新型コロナ対応に追われる保健所等の現場では対応できなかった

などの課題が指摘されている。

- ②国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の役割分担に関しては、
- ・ 令和2年2月のダイヤモンド・プリンセス号対応において、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年法律第114号。以下「感染症法」という。）に基づき保健所設置市区が行う入院調整

や入院患者の移送について、都道府県の区域を超えた対応が必要になり、国が役割を果たした

- ・ 令和2年春の患者数の大幅な増加に伴い、個々の保健所設置市区の区域を超えた効率的な病床配分が必要な事態が生じ、感染症法に基づき保健所設置市区が行う入院調整等について、国の要請で都道府県入院調整本部が設置され、保健所設置市区の区域を含め役割を果たした
- ・ 令和2年4月、緊急事態宣言発出の前段階において、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号。以下「新型インフル特措法」という。）に基づく都道府県知事による施設使用制限の要請の対象について国と都道府県との間で調整が難航した

などの課題があったことが取り上げられている。

その上で、こうした課題を踏まえ、その都度、新型インフル特措法、感染症法について必要な改正が行われてきたが、こうした困難な事態を招いたという事実は、地方自治法を含め、現行法制による国と地方公共団体の関係が、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に備える個別行政分野の関係法が想定しない事態に対し、十分に対応していなかったことを示すものと評価しなければならないと指摘されている。

また、近年の災害対応においても、

- ・ 平成25年伊豆大島台風災害や、平成27年常総水害では、「非常災害」に至らない規模であっても、島しょ部での発災や、広域にわたる発災であったため、地方公共団体のみでは対応が困難であり、国による関係機関等の調整の下で、円滑かつ迅速に災害応急対策に取り組む必要が生じたが、当時、このような事態に対応する法令上の権限が整備されていなかったなどの課題があったことが取り上げられている。

その上で、当時の災害対策基本法の規定で想定された「非常災害」に至らないものの、特定の地域に集中的に発生し、人の生命・身体に急迫の危険を生じさせるような災害については、災害応急対策をよりの確かつ迅速に行うため、国と地方公共団体が緊密に連携し、一体となって対応する必要があることを示すものであり、令和3年の災害対策基本法の改正が行われるまでは、新型コロナ対応と同様の課題があったということができると指摘されている。

③地方公共団体における必要な職員の確保に関しては、

- ・ 新型コロナ対応では、保健所等において、事態への対応に必要な職員が不足し、業務のひっ迫により、検査、入院調整、健康観察等が遅れるなどの事態が生じた
- ・ その際、必要な職員の確保について、地方公共団体相互間の求めに基づ

く応援では対応ができず、国が地方三団体等とともに調整して広域的な応援を行った

といった課題があったことが取り上げられている。

このように、過去の災害や感染症の対応を踏まえ、個別法の見直しが重ねられているが、これまでの経験を踏まえると、今後も、個別法において想定されていない事態は生じ得るものであり、そうした場合に備えておく必要がある。本改正は、このような立法事実に基づき行われたものである。

2-2 改正の趣旨

上述のとおり、これまでも災害、感染症のまん延等の事態や、その対応に当たり生じた課題等を踏まえて、備えるべき事態を適切に想定し、その都度、必要な規定を設けるなど、個別法の見直しが重ねられており、こうした取組は今後も引き続き必要となるものである。

一方で、そのような見直しが適時適切に行われていたとしても、なお個別法において想定されていない事態が生じた場合において、個別法の制定又は改正により対応が行われることが考えられるが、それまでの間は、法律上の根拠がない中で国による働きかけや対応が行われることとなり、国・地方公共団体間の責任の所在が不明確となる。

新第14章の規定は、大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態（以下「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と総称する。）における国の地方への働きかけについて、法律上のルールを整備し、国と地方公共団体の責任と権限を明確化するものである。

2-3 地方自治・地方分権との関係

国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においても、例えば、新型コロナ対応では、全国の地方公共団体で、現場の状況や地域の実情を踏まえ、様々な対策が行われたように、地方自治の重要性は変わるものではない。

平成12年の地方分権一括法により、国から地方への関与は、地方自治法に新たに定められた国と地方の関係の基本原則に従って行われることとされた。新第14章は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において国民の生命等を保護するために必要な国の責任を果たすため、改正前の「第11章 国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」（改正後は第12章）と明確に区分した特例として、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に限って適用される国又は都道府県の関与について要件・手続を定めるものであるが、これらの新第14章に規定される関与については、地方

分権一括法により新第12章に設けられた国と地方の関係の基本原則である関与の法定主義(第245条の2)及び関与の基本原則(第245条の3)等に則って定められたものであり、地方分権改革の考え方に沿ったものである。

3 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態

3-1 「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の考え方

「大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」とは、災害対策基本法や新型インフル特措法において、国が役割を果たすこととされている事態に比肩する程度の被害が生じる事態を指すものであり、実際に生じ、又は生じるおそれのある事態の規模、態様等に照らして判断されるものである。

なお、武力攻撃事態等への対応については、事態対処法制において必要な規定が設けられており、改正法に基づく関与を行使することは考えておらず、事態対処法制に基づき対応する考えであるとされている。

3-2 「発生するおそれがある場合」の考え方

「発生するおそれがある場合」とは、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が相当な確度で発生する見込みがある場合を指すものであり、該当するかどうかについては、新第14章の各規定に基づき、関与等を行う主体により、実際の事態に関する状況に即し、客観的・合理的に判断されるものである。

4 資料及び意見の提出の要求

4-1 「資料及び意見の提出の要求」の趣旨

新型コロナ対応に際しては、地方公共団体に対する助言・勧告等以外にも、新型コロナに対する基本的な対応方針の検討や、ワクチンの確保・配分や水際対策など直接措置を講ずる上で、地方公共団体から必要な情報の提供を受け、また、地方公共団体との間で十分なコミュニケーションを図る必要性が認識されたところであり、事態への対応を実効的なものとするためには、国と地方公共団体との間で迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションが確保される必要がある。

第245条の4第1項の規定により、国又は都道府県は、「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」をするため、又は「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」という目的に限り、地方公共団体に対し、資料の提出を求めることが可能となっているが、第252条の26の3の規定は、こうしたこと

を踏まえ、国と地方との間で十分な情報共有・コミュニケーションを図り、地方の実情をより適切に把握できるようにする観点から、国又は都道府県から地方公共団体に対する資料の提出を求めることができる目的を、国による事態対処に関する基本的な方針の検討等にも拡大するとともに、拡大後の目的で、国から地方公共団体に対して、意見についても提出を求めることができることとするものである。

4-2 関与の主体

第252条の26の3において、「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」資料及び意見の提出の要求を行うことができることとされている。

「各大臣」については、第245条の4第1項において、「内閣府設置法第4条第3項若しくはデジタル庁設置法第4条第2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及び国家行政組織法第5条第1項に規定する各省大臣をいう」ものとされており、各大臣は、その担任する事務に限り、第252条の26の3に基づく資料及び意見の提出の要求を行うことができるものである。

なお、「各大臣」の定義は、下記の「5 事務処理の調整の指示」、「6 生命等の保護の措置に関する指示（補充的な指示）」及び「7 国による応援の要求及び指示等」についても及ぶものである。

4-3 要件・効果・手続

第252条の26の3に基づく資料及び意見の提出の要求は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、

- ①国による事態への対処に関する基本的な方針の検討
 - ②国が講ずる生命等の保護の措置
 - ③地方公共団体が講ずる生命等の保護の措置について適切と認める地方公共団体に対する国又は都道府県の関与
- を行うために必要があると認めるときにできることとされている。

また、第252条の26の3第3項により、市町村に対する都道府県知事その他の都道府県の執行機関の資料及び意見の提出の要求については、第245条の4第2項を準用しており、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、資料及び意見の提出の求めに関し、必要な指示をすることができることとされている。

第252条の26の3による資料及び意見の提出の要求を受けた地方公共団体には、第245条の4第1項による資料の提出の要求と同様に、一般

的な尊重義務があるものである。

国が現場の状況を的確に把握した上で適切な対応を行うためにも、現場の状況を把握している地方公共団体との間で十分な情報共有・コミュニケーションを図ることは重要であるが、他方で、できるだけ地方公共団体に負担をかけない形で行われることも重要であり、第252条の26の3に基づく資料又は意見の提出の要求については、事態への対応に当たる地方公共団体の置かれる状況にも配慮しつつ、目的を達成するために必要な最小限度の範囲で行われる必要がある。

なお、人口や都市機能が高度に集中する指定都市等については、国民の生命等の保護を的確かつ迅速に実施する上で、国が直接コミュニケーションをとることも考えられるところ、第252条の26の3において、各大臣は「普通地方公共団体に対し」資料又は意見の提出の要求を行うことができることとされており、国から指定都市等に対して資料又は意見の提出の要求を直接行うこともできるものである。この場合には、国からの資料又は意見の提出の要求と都道府県からの資料又は意見の提出の要求が指定都市等に対して重複して行われるといった非効率が生じることをないように留意する必要がある。

4-4 事務の区分

第252条の26の3の規定により都道府県知事その他の都道府県の執行機関が処理する資料又は意見の提出の要求に関する事務については、当該資料又は意見の要求に関する市町村が処理する事務が第一号法定受託事務である場合には、第一号法定受託事務とされ、当該資料又は意見の要求に関する市町村が処理する事務が自治事務又は第二号法定受託事務である場合には、各大臣の指示を受けて行うものに限って第一号法定受託事務とされている。

5 事務処理の調整の指示

5-1 「事務処理の調整の指示」の趣旨

新型コロナ対応に際しては、令和2年春の患者数の大幅な増加に伴い、個々の保健所設置市区の区域を超えた効率的な病床配分が必要な事態が生じ、感染症法に基づき保健所設置市区が行う入院調整等について、国の要請で都道府県入院調整本部が設置され、保健所設置市区の区域を含め役割を果たした。

このように、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においては、国民の生命等の保護のため、様々な行政分野において、市町村の区域を超えて、生活

圏・経済圏の一体性を考慮に入れた対応を行うことや、リソースを効率的に配分する必要が生じることがある。こうした場合に、都道府県が直接に処理する事務と、規模・能力に応じて市町村が処理する事務との調整について、課題が生じていると考えられる。

第252条の26の4第1項の規定は、こうしたことを踏まえ、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命等の保護のため、国は、都道府県の事務処理と当該都道府県の区域内の市町村の事務処理との調整を図る必要があると認めるときは、都道府県に対し、当該調整を図るために必要な措置を講ずるよう指示することができることとするものである。

5-2 調整の内容

第252条の26の4第1項に基づく調整の内容としては、例えば、都道府県単位での区域全体のリソースの活用や、市町村の区域を超えた生活圈・経済圏の一体性を考慮に入れた対応を行うため、都道府県が事務処理の一元化の調整を行うことなどが考えられる。

なお、国民の生命等の保護を的確かつ迅速に実施する上で、指定都市等の事務を含め、全国的な視点に立った調整が必要である場合には、同項の規定によらず、国が自ら事務処理の調整のための措置を講ずることも考えられるものである。

5-3 要件・効果・手続

事務処理の調整の指示については、第252条の26の4第1項において、各大臣は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため、都道府県において、一の市町村の区域を超える広域の見地から、当該都道府県の事務の処理と当該都道府県の区域内の市町村の事務の処理との間の調整を図る必要があると認めるときに、当該都道府県に対し、指示をすることができるものとされている。

この調整は、国の指示を受けて行うものであり、調整の対象となる事務は、法律又は政令により都道府県が処理することとされている事務のうち、

- ①指定都市又は中核市が処理するもの
- ②保健所設置市区が処理するものなど、規模等に応じて市町村が処理するものとして政令で定めるもの
- ③地方自治法等に基づく条例による事務処理特例の適用により市町村が処理するものが該当する。

事務処理の調整の指示が行われた場合、指示に従う法律上の義務は、当該指示を受けた都道府県に課されるものである。

各大臣は、事務処理の調整の指示を行った場合、当該指示の対象となる事務を処理する市町村に対し、当該指示をした旨を通知するものとされている。なお、第252条の26の4第2項により、当該通知は、都道府県知事その他の都道府県の執行機関を通じてすることができることとされている。

5-4 事務の区分

第252条の26の4第1項の規定により各大臣の指示を受けて都道府県が事務処理の調整を図るために講ずる措置に関する事務、及び同条第2項の規定により各大臣が市町村に対して指示をした旨を通知する場合における都道府県の経由事務は、第一号法定受託事務とされている。

6 生命等の保護の措置に関する指示（補充的な指示）

6-1 「補充的な指示」の趣旨

過去の災害や感染症の対応を踏まえ、個別法の見直しが重ねられているが、これまでの経験を踏まえると、今後も、個別法において想定されていない事態は生じ得るものであり、そうした場合に備えておく必要があるところ、個別法では想定されていない事態においては、国・地方間の責任の所在が不明確となることから、本来、国の責任において指示すべきものは、限定的な要件、適正な手続を経て指示として行われるようにする必要がある。

このため、第252条の26の5第1項は、各大臣は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、事態の規模等を勘案して、特に必要があると認めるときは、他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に関し必要な指示をすることができる場合を除き、閣議の決定を経て、地方公共団体に対し、当該生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため講ずべき措置に関し、必要な指示（以下「補充的な指示」という。）をすることができることとするものである。

補充的な指示は、個別法において備えるべき事態を適切に想定し、国が果たすべき役割・責任について規定を設けておくことを前提とした上で、個別法では想定されていないものの、国の役割・責任において対応する必要がある事態に備えるものである。

6-2 対象

6-2-1 指示の対象

補充的な指示の対象は、「地方公共団体の事務の処理について生命等の

保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため講ずべき措置」としており、「地方公共団体の事務の処理」が対象となるものである。

補充的な指示は、個別法が想定しない事態に対応するためのものであり、このような事態に対応するための事務については、必ずしも法定受託事務と位置付けられているとは限らないことから、自治事務も含め、「地方公共団体の事務」が指示の対象となっている。

6-2-2 指示の内容の限界

国民の権利を制限し、義務を課す場合には、法律の根拠が必要となることから、補充的な指示によって、地方公共団体に対し、法律の根拠のない国民の権利の制限や義務の賦課を指示することはできない。

また、指示を受ける地方公共団体が処理する権限や能力を有しない事項について指示することはできない。例えば、法令上、市町村が処理するという事務配分が定められている事務に関し、当該事務処理への支援を超えて、当該事務の処理そのものを都道府県に対し指示することはできない。

6-3 要件

補充的な指示の要件は、新型インフル特措法、災害対策基本法等の危機管理法制において国が指示を行う際の要件を参考として設定しており、これらの法律と同等の厳格な要件に従った運用が求められる。以下、条文に沿って具体的に説明する。

6-3-1 補充性要件

補充的な指示は、その要件に「他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に関し必要な指示をすることができる場合を除く」と規定している。個別法の指示の発動要件を満たす場合には、個別法に基づき対応が行われるものであり、補充的な指示を行うことはできない。

6-3-2 必要性要件

補充的な指示に関し勘案すべき事態の「規模」、「態様」及び事態に係る「地域の状況」について、「規模」とは、被害の地域的、人的な広がりを指し、事態が全国規模である場合や、局所的であっても被害が甚大であるかが考えられ、「態様」とは、被害の種別、程度等を指し、例えば、生命・身体に生じさせる危険の重大性などが考えられる。また、「地域の状況」とは、例えば、離島等のへき地であり迅速な対応に課題があるなどの状況が考えられるものである。

「特に必要があると認めるとき」とは、国の役割として指示を行う必要性が特に認められる場合に限定する趣旨であり、例えば、全国的な観点から、国の責任において広域的な対応や統一的な対応を行う必要性が高く、かつ、国民の生命等の保護のため、助言・勧告ではなく法的な対応義務を課す指示によつて的確かつ迅速な措置を確保する必要性が高い場合などが考えられる。即ち、より緩やかな関与である助言・勧告によることが可能な場合には、まずは、これらの関与を行うことが求められる。

なお、上述のように、個別法において備えるべき事態を適切に想定し、必要な規定が設けられる必要があるところ、これらの法律が想定している事態において、単に法律上の指示の要件を満たさないに過ぎない場合については、これらの法律の趣旨を踏まえ、国民の生命等の保護のため「特に必要」となるものという要件を満たすとはいえず、指示することはできないものである。

補充的な指示は、「的確かつ迅速」な実施が「特に必要であると認める」場合に、「他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に関し必要な指示をすることができる場合を除き」、「必要な限度において」、「必要な指示」を行うものとされており、目的を達成するために必要な最小限度の範囲で、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮して行われる必要がある。

6-3-3 自治事務に対する指示

補充的な指示は、その要件に「生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため特に必要があると認めるとき」と規定しており、「緊急に」とはされていない。

自治事務に対する指示については、地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）において、「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」等の「特に必要と認められる」ときを除き、地方公共団体がその自治事務の処理について国等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とされており、これを踏まえ、地方自治法では、関与の基本原則（第245条の3）として、自治事務の処理に関する指示については「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」設けてはならないと規定されている。この「緊急に」とは、「特に必要と認められる場合」の例示として規定されているものである。

補充的な指示は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に対応するための様々な国民の生命等の保護の措置の実施を確保するものであることか

ら、「緊急に必要」という要件ではなく、「措置の的確かつ迅速な実施を確保するため特に必要があると認めるとき」という要件としているものであり、これは、大規模な災害や感染症のまん延から国民の生命等を保護するという立法趣旨から、「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」という要件を規定している災害対策基本法や新型インフル特措法と同様のものである。

6-4 効果等

6-4-1 法的効果

補充的な指示は、第245条第1号への「指示」に当たるもので、法的な対応義務を課すものである。仮に、地方公共団体が指示に従わないような場合には、地方自治法に基づく他の関与と同様に、罰則を設けることはしておらず、国は、協議などを通じて、指示によって求めた措置を講ずることを促していくことが考えられる。

6-4-2 事務の区分

第252条の26の5第3項の規定により、各大臣が、都道府県知事その他の都道府県の執行機関を通じて市町村に対して指示をする場合における都道府県の経由事務は第一号法定受託事務とされている。

補充的な指示は、「当該普通地方公共団体の事務の処理について当該生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため講ずべき措置に関し」行われるものであり、指示を受けて地方公共団体が処理する事務の性質は、指示の対象となる地方公共団体の事務の区分によることとなる。このため、指示の対象となる事務が自治事務であれば、指示を受けて行われる場合であっても当該事務は自治事務であり、指示が行われることによって、地方公共団体が行う事務が法定受託事務となるものではない。

6-4-3 既存の関与に係る規定との関係

補充的な指示の対象となる事務が自治事務である場合は、第245条の8に基づく代執行の対象とはならない。補充的な指示の対象となる事務が法定受託事務である場合においては、事務の管理・執行が法令の規定や各大臣の処分違反している又はこれを怠っていること、代執行以外の方法によっては是正を図ることが困難であること、放置することにより著しく公益を害することが明らかであることという同条第1項に規定されている各要件を満たす場合に限り、同条に基づく代執行の対象となる。

また、第251条の7に基づく不作為の違法確認訴訟については、是正

の要求（第245条の5）又は是正の指示（第245条の7）のみを対象としているため、国は、補充的な指示に基づく措置が講じられないことについて、不作為の違法確認訴訟を提起することはできない。その上で、要件に該当すれば、「是正の要求」や「是正の指示」を行うことは可能である。

6-4-4 指示に不服がある場合の手続

補充的な指示は、地方公共団体に対し、法的な対応義務を課すものであるため、「処分その他公権力の行使に当たる」国の関与に該当し、第250条の13第1項に基づき、国の「補充的な指示」に不服がある地方公共団体は、国地方係争処理委員会に対し、審査の申出をすることができる。

6-5 事前手続

6-5-1 地方公共団体との協議・調整

国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、事態への対応を実効的なものとするためには、国と地方公共団体との間で迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションが確保される必要があることから、状況に応じて、十分な協議・調整が行われることが求められる。

このため、第252条の26の5第2項において、各大臣は、地方公共団体に対して補充的な指示をしようとするときは、あらかじめ、地方公共団体に対する資料又は意見の提出の求めその他の適切な措置を講ずるよう努めなければならないこととされている。

これは、事態は多様かつ複雑であり、具体的に参加する主体を特定し、特定の手続を必ずとることを求めることは困難であるといったことを踏まえ、努力義務として地方公共団体に対し事前に資料又は意見の提出を求めることを規定しているものである。

各大臣は、本規定に基づき地方公共団体から提出を受けた資料又は意見等により地域の実情を十分踏まえた上で、当該指示の行使について検討する必要がある。

6-5-2 閣議決定

第252条の26の5第1項において、各大臣は、補充的な指示を行うに当たり、事前に閣議決定を経なければならないこととされている。

これは、当該指示を行う場合には、個別法上の要件に基づく指示が行使できない想定外の事態であることについて、広く関係し得る個別法の所管大臣の判断を得る必要があると同時に、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国と地方公共団体の関係の特例として行使されるものであ

ることを踏まえ、各大臣が、内閣の意思決定としての閣議決定を経て行うこととするものである。

6-6 事後の対応

6-6-1 個別法のあり方を含む事後の検証

補充的な指示が行われた場合には、国が責任をもって対応すべき事態であるにもかかわらず、個別法による対応ができなかったことが明らかになることから、各府省において、どのような事態においてどのような国の役割が必要とされたのか、地方公共団体をはじめとする関係者の意見を聴いた上で、適切に検証される必要があり、こうした検証が、個別法の制定や規定のあり方についての見直しの検討も含めた議論の契機とされることが期待される。

6-6-2 国会報告

第252条の26の5第4項において、各大臣は、補充的な指示をしたときは、その旨及びその内容を国会に報告することとされている。

同項は、補充的な指示が行われたときは、国が責任をもって対応すべき事態であるにもかかわらず、個別法に必要な規定が設けられていないことを意味することから、どのような場面でどのような指示があったのか、国会においても適切に検証し、個別法の制定や改正に関する議論につなげていくことを目的としており、指示を行ったということに加え、いつ、どのような事態において、どの地方公共団体に対し、どのような措置の的確かつ迅速な実施を確保するためにどのような指示を行ったかなどについて、政府の対応に一定の目途が立った段階で、できるだけ速やかに国会に報告することが求められるものである。国会報告の内容については、個別法に関する議論に資するものとなるようにしなければならない点に留意が必要である。

6-7 その他運用に当たっての考え方

6-7-1 補充的な指示に関する人材・財源等のリソース支援の考え方

国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においては、通常時を念頭において構築されている地方公共団体の体制の再構築が必要になり、当該地方公共団体のみでは必要な体制確保が困難になることがあり得る。

そのような状況においても、補充的な指示を行うに当たっては、地方公共団体の体制や財政状況等にかかわらず、確実な実施が確保されなければならないことから、地方公共団体における事務の執行上の人材や財源等の

課題について、丁寧に解決していく必要がある。

このため、国は、新第14章に規定する地方公共団体相互間の応援や職員派遣のための調整の役割を担うことや、当該指示の対象となる事務の性質、地方公共団体において既に行われている事務なのかどうか、当該指示によってどのような事務処理が必要になりどの程度の費用が必要になるのか、地方公共団体がどのような財政状況にあるのか等を考慮した上で、当該指示の内容が確実に実施されるよう、必要な措置を講ずるなどの対応を執る必要がある。

6-7-2 補充的な指示の期限・撤回等の考え方

補充的な指示は、「必要な限度において」行うものとされており、当該指示の具体的な内容によっては、必要に応じて、期間を区切ることもあり得るものである。

また、当該指示を行った後において、事情の変更等により当該指示が不要となった場合は、当該指示が、地方公共団体に対して法的に対応すべき義務を課すものである以上、速やかに撤回されるべきものである。なお、撤回に際しての閣議決定は不要であると考えられる。

7 国による応援の要求及び指示等

7-1 「国による応援の要求及び指示等」の趣旨

新型コロナ対応では、保健所等において、事態への対応に必要な職員が不足し、業務のひっ迫により、検査、入院調整、健康観察等が遅れるなどの事態が生じた。その際、必要な職員の確保について、地方公共団体相互間の求めに基づく応援では対応ができず、国が地方三団体等とともに調整して広域的な応援を行った。

第252条の26の6から第252条の26の10までの規定は、こうしたことを踏まえ、個別法の規定では想定されていない国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命等の保護の措置を的確かつ迅速に実施するため、あらかじめ、応援や職員派遣に係る必要な要件・手続を整備するものである。

7-2 要件・効果・手続

7-2-1 補充性要件

国による応援の要求及び指示等は、その要件に「他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置について応援すべきことを指示することができる場合を除く」と規定している。個別法の国による応援の要求及び指

示等の発動要件を満たす場合には、個別法に基づき対応が行われるものであり、第252条の26の6から第252条の26の10までの規定に基づく国による応援の要求及び指示等を行うことはできない。

7-2-2 地方公共団体相互間の応援の要求

地方公共団体の長等は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、生命等の保護の措置を的確かつ迅速に講ずるため必要があると認めるときは、他の法律の規定に基づき応援を求めることができる場合を除き、他の地方公共団体の長等に対し、応援を求めることができるものとされている。この場合において、応援を求められた地方公共団体の長等は、正当な理由がない限り、当該求めに応じなければならないものとされている。

「正当な理由」とは、応援の求めに応じる余力がない等、求めに応じることが困難な場合があることを指す。どのような事情が「正当な理由」に該当するののかについては、事態の性質や応援の求めを受けた地方公共団体の状況等により、個別具体的に判断するものである。

7-2-3 都道府県による応援の要求及び指示

都道府県知事は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、当該都道府県の区域内の市町村の実施する生命等の保護の措置が的確かつ迅速に講ぜられるようにするため特に必要があると認めるときは、他の法律の規定に基づき応援することを求めることができる場合を除き、市町村長等に対し、他の市町村長等を応援することを求めることができるものとされている。

都道府県知事は、上記の求めのみによっては応援が円滑に実施されないと認めるときは、他の法律の規定に基づき応援すべきことを指示することができる場合を除き、市町村長等に対し、他の市町村長等を応援すべきことを指示することができるものとされている。

応援の調整が必要な場面においては、都道府県と市町村との間で、適切にコミュニケーションを図り、国民の生命等の保護を的確かつ迅速に行うことが重要であり、状況に応じて都道府県と市町村との間で十分な協議・調整を行うことが必要である。また、応援の要求及び指示が行われる場合においては、応援を行う側の市町村の実情を適切に踏まえることが必要である。

7-2-4 国による応援の要求及び指示

各大臣は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し又は発生するおそれがある都道府県の知事等（以下「事態発生都道府県の知事等」という。）及び当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し又は発生するおそれがある市町村の長等（以下「事態発生市町村の長等」という。）の実施する生命等の保護の措置が的確かつ迅速に講ぜられるようにするため特に必要があると認めるときは、他の法律の規定に基づき応援することを求めることができる場合を除き、当該事態発生都道府県の知事等以外の都道府県知事等（特に緊急を要すると認めるときは、当該事態発生市町村の長等以外の市町村長等を含む。）に対し、当該事態発生都道府県の知事等又は当該事態発生市町村の長等を応援することを求めることができるものとされている。

各大臣は、上記の求めのみによっては応援が円滑に実施されないと認めるときは、他の法律の規定に基づき応援すべきことを指示することができる場合を除き、事態発生都道府県の知事等以外の都道府県知事等又は事態発生市町村の長等以外の市町村長等に対し、当該事態発生都道府県の知事等又は当該事態発生市町村の長等を応援すべきことを指示することができるものとされている。

応援の調整が必要な場面においては、国と地方公共団体との間で、適切にコミュニケーションを図り、国民の生命等の保護を的確かつ迅速に行うことが重要であり、状況に応じて地方公共団体と十分な協議・調整を行うことが必要である。また、応援の要求及び指示が行われる場合においては、応援を行う側の地方公共団体の実情を適切に踏まえることが必要である。

7-2-5 職員の派遣のあっせん

地方公共団体の長等は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、生命等の保護の措置を的確かつ迅速に講ずるため必要があると認めるときは、他の法律の規定に基づき職員の派遣のあっせんを求めることができる場合を除き、各大臣又は都道府県知事に対し、第252条の17第1項の規定による職員の派遣についてあっせんを求めることができるものとされている。

地方公共団体の長等は、上記のあっせんがあったときは、その所掌事務の遂行に著しい支障のない限り、適任と認める職員を派遣しなければならないものとされている。

「著しい支障」とは、職員派遣に応じる余力がない等、あっせんに応じ

ることが困難な場合を指す。どのような事情が「著しい支障」に該当するののかについては、事態の性質や職員派遣のあっせんを受けた地方公共団体の状況等により、個別具体的に判断するものである。

職員派遣の調整が必要な場面においては、国と地方公共団体との間、あるいは都道府県と市町村との間で、適切にコミュニケーションを図り、国民の生命等の保護を的確かつ迅速に行うことが重要であり、状況に応じて国と地方公共団体との間、あるいは都道府県と市町村との間で十分な協議・調整を行うことが必要である。また、職員派遣のあっせんが行われる場合においては、職員の派遣を行う側の地方公共団体の実情を適切に踏まえることが必要である。

7-3 国による応援の要求及び指示等に要する経費の考え方

国は、国による応援の要求及び指示等が行われる場合にあっては、実際に発生した事態や、応援や職員派遣により処理する事務の性質等を考慮した上で、これまでの災害時や感染症まん延時の事例も踏まえ、応援や職員派遣に要する経費を負担する地方公共団体の財政運営に支障が生じないように、必要な措置を講ずる必要がある。