

シリーズ「国のかたちを問う」地方分権のススメ

危機を孕む国の指示権拡大

2024年7月

佐々木 信夫*

◇法律改正への経緯

このたび第213回国会で地方分権の趣旨と逆行するような「地方自治法の改正」が行われた。参考人の意見を求めるなど手続きは踏まれたが、国会の関与、自治体の聴取などおまけ程度に付加されたが、中身は無修正で可決された。大規模災害や感染症の大流行など非常事態に国が自治体に包括的、具体的な対応を指示できる、「指示権の明示」という法改正だが、コロナ禍で始まった本法案への問題意識と終息した後の今、法律を後付けで成立させることにズレがあり、違和感を禁じ得ない。

それより、こうしたドサクサ紛いの形で「非常事態」という定義が曖昧なまま“国の指示権拡大”を規定することが2000年に始まるわが国の新たなかたち「分権国家への道」にブレーキとなり、分権改革以前の上下主従関係に逆戻りする、負の効果を生むことの危険性の方が大きい。とりわけ国と地方の関係を運用上考える際、官僚主導から政治主導に切り替わり、事実上、大臣、副大臣のみが国会答弁の責任者になり官僚は単なる説明員に置き換わった今、政治家の劣化現象を目の当たりにし、今まで以上にいい加減な指示権発動が懸念されるからである。

本稿では、メディアなど上滑りの解説・評論が散見される中、それとは一線を画し、地方自治の本旨、地方分権の原理から改革の歴史を踏まえながら本法改正のもつ功罪について改めて問題を指摘してみたい。本件について筆者は本「論壇」欄で二度論じてきた。

一度目は「論壇」(2021.vol.5)で、今回の法改正に繋がる議論の出発点をこう紹介した。「感染症対策の問題認識の出発点、コロナ禍に翻弄されたこの1年半を経たところで、国は緊急時に国が地方に指揮命令できる新たな感染症対策の仕組みを構築する動きにある。内閣官房や厚労省、国と都道府県、大都市圏における都道府県間、都道府県と市町村との間の統治の仕組みを見直す。なかでも都道府県と政令市、特別区、中核市といった保健所を所管している都市自治体との関係を問題視し、国が直接指揮命令できる仕組みはないかを探ろうとしている。

「平時」と「緊急時」と分けて捉える方法はないか、それに伴う法制度設計はど

* 中央大学名誉教授、法学博士

のようなものかなどが論点になりそうだ。地方自治体の保健所を俎上に上げ、保健行政を軸に国と地方の新たな関係を構築する関係から地方制度調査会（総理大臣の諮問機関）等の立ち上げも検討されている。」と（同 p.1）。

これを受け、想定した通り昨年末（2023年12月23日）、第33次地方制度調査会は「自治体に対し国の指示権を拡充すべきだ」という基調の答申を出した。感染症や災害などに備えた個別法で想定されない事態が生じ、国民の生命や財産が脅かされる恐れがある場合、国から自治体へ必要な指示を行えるようにする、というものである（同答申）。

これに対し、もう一度筆者は本「論壇」（2023.vol.12）で「この包括的な指示権は大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応についてだが、答申の表現は国が補充的な指示を行う際と書かれているが、内容は直接国が自治体に指示できる内容になっており、自治体の自主性・自立性を大きく失わせる可能性が高いものだ」と警告を発した（同 P.1）。

今回の法改正はこうした流れの中で、第33次地制調の答申を受けて2024年通常国会へ法案が提出され、成立したという運びのものである。

◇地方分権の流れに逆行

法改正のタイミングのズレから、世の中には今回の法改正にあまり興味を示さない空気がある。実際、大災害と大感染症といっても一段落した空気があり、明らかに法改正は必要性の乏しいものとなっており、逆にだかゆえに理由づけに苦勞している感を否めない。

とはいえ、一旦法律ができると廃止しない限り効力をもつ。それを認めてよいかどうか、十分吟味してみる必要がある。今回の法改正は「コロナなど感染症の蔓延や震災、集中豪雨など大災害が発生した際」という理由が挙げられ、先のコロナ禍対策での混乱の反省を踏まえ「国が自治体に必要な命令、事務処理を指示できるよう、フリーハンドの権限を与えるべきだ」という内容である。個別法で想定されない事態が生じ、国民の生命や財産が脅かされる恐れがある場合、国から自治体へ必要な指示を行えるよう包括的な指示権を付与すべきだという話だが、果たして現実に即して考えるとどうか。閣議決定で政府は自治体に包括的指示権を発動できるという法構成は上の図が物語っている。

		自然災害 (災害対策基本法)	感染症 (感染症法)	武力攻撃 (有事対応法、防災対策法)
政府による指示権の行使				
主体	閣議決定 自治体長(自治体)	対策本部長 ・特定災害：内閣府副大臣 ・緊急災害：内閣府副大臣 ・緊急災害：内閣府副大臣	対策本部長(内閣府副大臣) ・閣議決定、閣議決定 ・閣議決定、閣議決定	対策本部長(内閣府副大臣) ・閣議決定、閣議決定 ・閣議決定、閣議決定 ・閣議決定、閣議決定 ・閣議決定、閣議決定
手続	閣議決定 自治体長(自治体)	否	否	否
政府への包括的・特別の権限付与 (政府対策本部の設置等)		閣議決定、閣議決定、閣議決定、閣議決定		
政府対策本部の設置	特定災害、非常災害：閣議決定 緊急災害：閣議決定	閣議決定	閣議決定	閣議決定
対地方方針の決定		閣議決定	閣議決定	閣議決定
より深刻な事態の認定		閣議決定	閣議決定	閣議決定

（第33次地制調資料）

確かに先のコロナ感染症対応において、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。施設の使用制限やワクチン接種、病床確保などをめぐり、国と自治体間の足並みが乱れたことは事実だ。もっと手際のよい対応を求める発想があるべきだという話は、わからないではない。

だが、それが一足飛びに「個別法が想定しない事態においても、国・地方を通じた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」という話になるのか。

(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。

関係条文を1つ挙げておこう。わが国では2000年の地方分権改革で国と地方が役割の異なる対等な政府となるよう、それまでの上下主従関係にあった国と地方の関係を大きく変える法改正を行った。上記条文にあるように、国の関与は法律またはそれに基づく政令に依らなければ、指示命令ができないように変えたのは事実である。これを根底から覆し、事実上、「対等・協力」な関係を「上下・主従」の関係という2000年改革以前に戻してしまうことにならないか、その危機の大きさを問題にする声がある。筆者もそうした危機を孕む改正だという認識では同一である。

地方分権改革（第1期2000年～）

- ① **機関委任事務制度の全廃**
- ② **必置規制の緩和、廃止**
- ③ **通知、通達による介入廃止**
- ④ **課税自主権(法定外)の拡大**
- ⑤ **国地方係争処理機関の設置**

2000年分権改革で、国が自治体を下部組織のように指揮して仕事をさせた機関委任事務を廃止し(①)、国が本来果たすべき仕事を委ねる法定受託事務と、それ以外の自治体が担う自治事務に振り分けた。その際に、上図のように国による関与は「必要最小限」(③②)とし、自治体の「自主性・自立性への配慮」が原則だと地方自治法に明記された。今回の答申はこの分権改革に明らかに逆行する。

コロナ禍対策を問題にしているが、しかしそもそも、コロナ禍に対応した感染症法に基づく対応は法定受託事務で、国は「是正の指示」ができたはずだ。自治事務には「是正の要求」しかできないのに比べて、法定受託事務には国の権限は大きかつ

た。それを十分使わず、自治体現場での混乱を主な根拠に、自治事務にまで一気に網を掛けるのは無理がある。コロナ禍で露呈した個別法の問題点はその都度、法改正で対応してきた。その功罪を国会で十分に検証せずに新制度をつくったのは乱暴すぎる。

この4年間、確かに日本はコロナ禍の対応に苦慮してきたが、あれを異常時、緊急事態とし、「緊急時」には国が自治体の意思に関わらず、自治体行政の中身を差配できるようにしよう、指示権を拡大しようという話なのだが、どうか。

感染症や災害などに備えた個別法で想定されない事態が生じ、国民の生命や財産が脅かされる恐れがある場合、国から自治体へ必要な指示を行えるようにするという、包括的な指示権を国が手に入れようという話だ。長らく戦後、国と地方を上下主従関係に固定してきた機関委任事務制度を全廃し、国が通知、通達を直接地方に行えないようにした、2000年の地方分権改革の考え方を根本から否定する内容とも言える。

地方創生という話もそうだったが、安倍政権以降この10年続く、再集権化の動きを地制調が追認した形になっており、本来なら未完の分権改革の完成を促し、地方自治を充実・強化することを検討すべき地制調が、再集権化のお先棒を担ぐとは存在意義自体を疑わざるを得ない。

個別法の規定では想定されていない事態が生じた場合には、国は地方自治体に対し、個別法に基づく指示を行うことができないほか、地方自治法上も、地方自治体の事務処理が違法等でなければ、法的義務を生じさせる関与を行うことができず、個別法上も地方自治法上も十分に役割を果たすことができないとなっている点を問題視している。

感染症とか大災害の発生について言えば、個別法とはいえ、例えば自衛隊の災害派遣は「自衛隊法」という、自衛隊の活動について決めた法律に従って行われている。地震などの天災、大規模な事故といった災害が起きたとき、原則として、都道府県の知事が判断して自衛隊の派遣を要請することになっているが、緊急の場合には知事からの要請がなくても国の判断で出動することができるようにもなっている。

ちなみに、災害派遣に関し自衛隊については、災害を受けた人を助ける、行方不明になった船や航空機を捜す、水害から人や家屋を守る、ケガや病気の人を治療する、必要な水や食料を届けるなど、さまざまな活動を行っている。自衛隊は、災害の発生時に被災した地域の自治体などと連携、協力し、被災者や遭難した船舶・航空機の捜索・救助、水防、医療、防疫、給水、人員や物資の輸送といった、様々な活動を行っているが、この災害派遣には2系統ある指示権の中で十分活動が可能な

ものとなっているのだ。

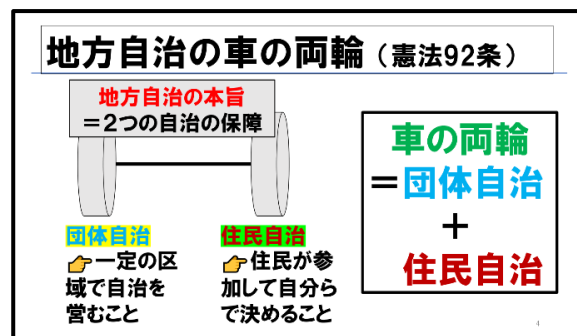
こうしたことからみて、国の包括的な指示というが、実態をみて問題が解決する方策なのかどうか。ここもよく検討として見る必要がある。なぜなら、現場を直接見ていない国の指示が、かえって混乱を広げる懸念も大きいからだ。その典型例は、コロナ禍の拡大が始まった当初、当時の安倍首相が唐突に発した休校要請だろう。用もないのに学校を全国一斉に全校休校にする指示を首相が勝手に出したこと、輸入ワクチンの確保や担当大臣がころころ変わり、国のワクチンの地方配給が行き当たりばったりで、自治体現場を混乱させた。混乱が増幅したのはむしろ国の対応にあった。

その反省、検証なしに、自治体で右往左往した表面上の混乱を根拠に、国が自治体に対し地方自治法の規定を直接の根拠として必要な指示を行うことができるようにすべきだという考え方は間違っている。まして「自治事務」にまで一気に網を掛けようとするのは無謀と言わざるを得ない。分権化が定着するよう、地方分権の枠をはめた「非関与の原則」に対し、生命、身体、財産の保護を理由に外したい、国の自由裁量権を確保したい、2000年分権改革以前に戻したいという狙いが潜むなら余計に問題だ。再集権化への逆行である。

というのも、統一性、公平性、国の指導力を看板に動く中央集権体制の問題は、これまでさんざん問題視され、その改善の為に改革を断行したはずだ。10階のベランダから地上で上を向いている人の目に目薬を打つような補助金制度、しかも類似の補助金を各省タテ割りがかつバラバラに打つ仕組みのムダの指摘は論を待たないほど多くなされてきた。

◇「地方自治の本旨」から問う

少し原点に戻って解説しておこう。地方分権の改革は、憲法第92条で保障された地方自治の本旨に沿った中身にしようということ。すなわち一定の区域で住民が自治を営むことを保障する団体自治と、その意思決定を多くに住民が参加して行えるよう「住民自治」を保障している「地方自治の本旨」が名ばかりではダメ。実質化するという改革で、2つの自治は車の両輪でいずれが欠けても地方自治を保障したことにはならない。そこで地方分権改革を進め、本来の姿にしようというものであった。



というのも、より掘り込んでその国に地方自治がなぜ必要かという、①独裁や

専制政治に対する防波堤、②政治の地域的実験が可能、③民主政治の基礎（民主主義の学校）、④民主的な社会改革への道、⑤地域の特性や民意の多様性を反映できる、という理由からである。

地方自治はなぜ必要か

1. **独裁や専制政治**に対する防波堤。
2. **政治の地域的実験**が可能。
3. **民主政治の基礎**（民主主義の学校）。
4. **民主的な社会改革**への道。
5. **地域の特性や民意の多様性**を反映。

国が全国をあたかもモノクロ社会のように、統一性、公平性、強い指導力で仕切る「中央集権の仕組み」よりも、カラフルな社会、多様性を重んじ、地域自らの意思決定で問題解決の迅速性を高め、多様な住民の参加によって物事を決めていく方が妥当な結論に至るという認識からだ。世界の先進国と言われる3分の1の国は、全て地方分権の仕組みをとっている。それは民主主義のまっとうな姿であるという考え方からだ。

しかし、日本の場合、憲法での保障は名ばかりで、実態は国が多くを仕切る中央集権の体制が長らく温存されてきた。右図のように、そこには次の5点の問題があった。①国と地方が上下主従関係、②首長に対し二重の役割（責任）、③行政責任の所在が不明確、④自治体の裁量権が欠如、⑤国の下請けで硬直した行財政システム、が問題であった。

戦後長らくの国と地方の関係

- ①国と地方が**上下主従関係**
 - ②**首長に対し二重の役割(責任)**
 - ③**行政責任の所在が不明確**
 - ④**自治体の裁量権が欠如**
 - ⑤**国の下請けで硬直した行財政システムに**
- 2000年まで機関委任事務制度の適用が自治体業務の8割を占めた
- 問題点を解消する改革が2000年の「**地方分権改革**」

これを解消する、国と地方が上下主従ではなく、対等協力、役割の異なるそれぞれ独立した政府であるという考えのもとに改革したのが475本の法律を一括改正した地方分権改革だった。第1期の改革は、具体的には①機関委任事務制度の全廃、②必置規制の緩和、廃止、③通知、通達による介入廃止、④課税自主権（法定外）の拡大、⑤国地方係争処理機関の設置である。

しかしその後、右図の右に位置する改革はストップしている。この第1期改革から20年経つ。確かに13年前は3.11東日本大震災に見舞われ、ここ4年間はコロナ感染症の大流行に見舞われ、国、地方とも大変苦勞をした。しかし、それぞれ個別の法律に基づき対応し、問題解決をしてきた。コロナ禍では地方の保健所や医療機関が思うように動かない問題があった。しかしそれ以上に、突然安倍首相が会見し、全国の小



中学校を休校にする処置に走るなど、おおよそ感染症の発生していない農村や地方都市まで巻き込む、全国を右往左往させるような措置をとった。中央集権の判断ミスの典型がこれだ。

日本は行政全体の3分の2を地方自治体に委ねている国だが、2000年に地方分権改革と称し、それまで8割近くの仕事を国の下請け機関のような形で地方に委ねてきたしくみを廃止し、多くを各自自治体の固有事務にした。

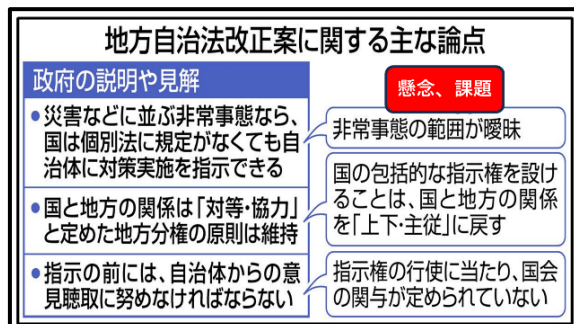
一応、これで各地方は地域に合ったまちづくり、住民ニーズにあったサービスの提供が可能になった。もちろん、制度と運用と意識は三位一体で動かさなければ意味がない。制度がよく出来ていても、それをうまく運用できなければよい結果は得られないし、さらに言えばそれを運用する者たちの意識が制度趣旨を踏まえたものにならないければ、これまた良い結果は得られない。

ということではあるが、とにかく日本ではそうした分権国家づくりが始まった。にもかかわらず、ここにきてもう一度中央集権に戻そうという動きだ。これは自治体にとって危機であり、行政のムダ、財政のムダ使いを奨励する動きではないか、逆方向に動こうとしている。自治、分権、地域という捉え方が後ろ向きで大きく揺らいでおり、看過できない。

分権国家をめざす日本で、これからの国と地方のあり方を考える点で大いに疑問である。というのも、日本は2000年に地方分権一括法の改正として、戦後60年以上の長きにわたり、は国と地方を上下主従関係に固定してきた機関委任事務制度があり、国が自治体に地方機関として通知、通達を直接行う仕組みが続いておりました。中央集権体制のもとで地方自治の営みは限定されていた。

◇危機を孕む幾つかの論点

今回の改正をみて幾つも懸念、課題が見えてくる。それは第1に、国が一方的な判断で国が指示権を出す、この法律改正は、重大事態への対応について「国が指示を出せば問題は解決する」という発想に基づいている点だ。それは机上の空論でしかなかろう。霞ヶ関、永田町にいて地方のことが分かるはずがない、国が正しい判断をするというのは幻想にすぎないのではないか。



実際、個別法に規定されていないような重大事態では、明確な解決策はすぐには思いつかない。「国が最善策を用意して指示する」と考えるのは、無理がある。答え

がない時こそ、国が自治体と協力しながら対策を探すことが必要ではないか。それとも国は軍事的な有事（戦時体制）を想定して自治体を手足のように使うことを考えているのではないか。三桁国道も県道も滑走路に使うとか自治体に食料補給を求めるとかの有事体制。それならそれとハッキリそう言うべきだ。

第 2 の点はもっと重要な政治主導という動きについてだ。この 10 年余（民主党政権交代後）、問題視せざるをえないのが「政治主導」という名の動きだ。

「政治主導か」「官僚主導か」に関しても、いま起きている政権与党（自民党）の政治資金の裏金問題を絡めて、改めて政治主導でうまく行く仕組みなのかどうか、考えを巡らせてみる必要がある。要は図のように、官僚より優れた政治家が大臣ほか要職に就かない限り、政治主導は成功しないということだ。官僚主導より政治主導が正しいことは民主主義では当たり前だ。しかし、政治、政治家の中身が問題だ。政治家の劣化の中で果たして理屈上国民の代表がリードすべきだ（政治主導の大義）というオモテの説明を鵜呑みにしてよいか。とてもそうは思えない。それより政治主導の逆機能が表出し国民に対する行政サービスの劣化が懸念される。

そこで第 3 に、政治家の中に分権の発想がない点も大きな問題だ。日本の場合、与野党とも中央政党本部に権限、財源が集約され、各議員は地方支部（長）扱い。これは首長選を通じて知事、市区町村長まで広まっている。政治家の世界に上下主従関係が存在することは歴然。こうした中で国に包括的指示権を与えたら、それを振りまわす政治家は自治体の首長、議員を手足のように扱うのではないか。これは火を見るより明らかだ。

であるから、官僚主導の時代の国地方の上下主従関係より、いま始まった政治主導の今の方が指示権拡大は危険度が高いと言わざるを得ない。

第 4 に、国が都合の良い情報と中途半端な判断で、拙速に全国画一的な対策を採るのはリスクが甚大であるという点も問題だ。むしろ自治体が試行錯誤し、うまく行けば全国に広げる方がむしろ有益ではないか。先の地方自治の必要性で述べた通りである。地域的実験を経て成功すれば全国展開も行うことが可能。これが地方自治の良さだ。そして国と自治体の対等な政策論議には、対策の質を高める効果がある。

今回のこの法律だと、双方の意見が一致しないとき、「なんでも国に従え」となっ



てしまう。そこまで国の政策なり判断が優れていた時代はもう過去形。政治主導のもと政治家、大臣らが仕切る政策は、「政治家の質」が著しく劣化している今、とても信用できる状況ではない。なので、下支えを求められる官僚は若手からどんどん霞ヶ関を離れて行っている。筆者のみる限り、国会議員と市議会議員、県議会議員を入れ替えてもそう大差なく見える。むしろ、現場をもつ地方議員や首長に優れた人材がいるのが実情。中央集権が優れているというのはもう明治時代からの幻想ではないか。国民の教育水準も格段に上がっている。

第5に、権力を傘に何でも国に従え！となると、自治体が委縮し、国に付度するようになってしまう。こうなると不利益は国民に及ぶ。指示権を規定せずとも、国が適切な方針を示すなら自治体は協力する。国の政策を自治体が吟味する過程こそが重要ではないか。

政府与党の政治家は、自らに都合のよいお手盛りの判断をしがちである。選挙ばかり意識しがち。国民に納税を義務付けながら、政治資金の問題を長年放置してきたのは典型ではないか。それすら今変えられないで右往左往している。未だ都合のよい改正ばかり画策しているのではない。こうした政治家を信用できるか。こうした政治家たちが場当たりの指示を出すことになるのだ。自治体が異論を言えない仕組みでは、国の悪政、暴走を阻止する、国民の利益を守るということはできない。まさに地方自治は防波堤なのだ。

重大事態の対策に失敗するのは、ヒト、モノ、カネ、情報など資源不足が原因であることが多い。ならば、国は日頃から資源の整備に努め、柔軟な対応力を高めるべきではないか。現場を持つ自治体と対等な関係でコミュニケーションを密にとり、意見を吸い上げることこそ必要ではないか。

第6に懸念される点は、国の指示権は政策や対策が失敗したときに「指示を出したのに自治体が応じなかった」と、自治体に責任転嫁する仕組みとも言う側面をもつことだ。彼らは国民の生命、財産を守るより、首相や大臣、政府高官の保身を優先する。政治家に動き易い免罪符を与えるのがこの仕組み、この法律ではないか。

性格上、この法律は実質的には超法規的措置の創設とも言える。ラフで抽象的な「重大」「生命等の保護」などといった要件では、とても国の暴走の歯止めにはならない。抽象的過ぎ、何とでも解釈、抗弁できるからだ。安政法制の改憲的解釈で経験ずみではないか。措置の内容も実質、白紙委任となる。この法律はこれまでの法の穴を埋めるどころか、広げてしまう。大きく言えば「法の支配」の否定と言えよう。

全国地方6団体や全国知事会のメンバーの中には「伝家の宝刀で使われないから害害はない」という人もいるが、しかし、実際に刀を振るわなくても、伝家の宝刀

は用意するだけで自治体は委縮や政策の質の低下につながる。「国の指示権」はあってはならないものとする。

◇むすび — 分権改革の再起動こそ本筋

それより、いま政府、政治がやるべき本当の改革は止まっている分権改革を再起動することだ。①個別法に潜む集権構造の解体（法律の義務付け、枠付けの見直し）、②国の出先機関廃止/統合/公務員削減、③河川、国道の地方自治体移管、④地方税財政の抜本改革（分権化）、⑤府県制度見直し、州制度へ移行

第Ⅱ期分権改革の課題

- ①個別法に潜む集権構造の解体
(法律の義務付け、枠付けの見直し)
- ②国の出先機関廃止/統合/公務員削減
- ③河川、国道の地方自治体移管
- ④地方税財政の抜本改革(分権化)
- ⑤府県制度見直し → 州制度へ移行

地方税財政の抜本改革（分権化）、⑤府県制度見直し、州制度へ移行などの改革に本格的に取り組み、内政については地方自治体が主体的に政策に取り組める体制をつくりことではないか。図を再掲するが、この図の真ん中から右側を動かす改革を進めることだ。それなくして、地方衰退、人口減少など食い止めることもできない。全国各地が元気を取り戻す仕組みを再構築する、それが日本でいま行うべき分権改革の本筋である。

何か世の中に中央集権の幻想を追う空気、軍備拡大がよい日本を創るかのような空気がある。だが、これは間違い。こうした間違った道を歩んではならない。

ポピュリズムに踊る政治や中身の無い政治家が威張りたような政治主導など要らない。むしろ、身近なと

ころに税金を納め、国民がその使い道と政策内容をコントロールしていく、地方主権の国をつくっていくことこそ、改革に力を注ぐべきことではないか。

民主主義の王道を歩む改革を行うべき、それがいま政治に課せられた基本的課題である。そこに覚醒できるかどうか、それが日本政治の課題である。

本法のように、問題対応にタイミングがズレて後付けで成立した法律なら、再改正をしてもよいのではないか。はずみで改悪の道を選択したら後戻りする。それは常識である。私達は今回の改正が放置され、後日都合のよいように利用されない方途を探らなければならない。当面その運用がどうか、よく見なければならない。そこから目を逸らしてはならない。

