

「地方自治法改正法案」は 地方自治の基本原則を壊すもの！！

2024・4・11 藤代政夫

地方自治法改正法案の問題点

- 地方自治の基本原則を壊してしまう
- 有事法制としての地方行政を規定する
- 緊急事態条項の先取りです

第 33 次地方制度調査会から出された「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」(2023 年 12/21)に沿った形でつくられた「地方自治法の一部を改正する法律案」が今年 3/1 通常国会に出されました。

“新型コロナ感染症の集団感染により県をまたいで患者の移送が必要となったものの、国の権限に関する法律の規定がなかったため自治体との調整に時間がかかったことなどを踏まえて”と提案されたものですがその内容は

『DXの進展を踏まえた対応』

『地域の多様な主体の連携及び協働の推進』

『大災害、感染症の蔓延、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における特例』

と三つの点を改正するものです。

それぞれ問題を含む改正法案ですが特に『国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例』は日本国憲法で創出された地方自治制度を破壊するものになっています。

1、地方自治の基本原則

この特例案を批判するに当たり、まず地方自治の基本原則である「憲法の地方自治の本旨」・「2000 年の地方分権一括法」についてみてみましょう。

大日本国憲法下、国家統治の大権は天皇にあり、地方行政機関は内務省が統括し一元的な国の行政に服するもので、知事や市長も国の任命制で上意下達の官僚機

構の出先機関でした。日本国憲法で新たに地方自治制度が誕生し、同 92 条は地方公共団体の組織・運営は地方自治の本旨に基づき行うものと決めました。

自治の本旨の意味:

団体自治と住民自治があり、住民の日常生活に密接な関連を持つ公共事務については国から独立した団体に委ねられ団体みづからの意思と責任でなされるという地方分権的要素である団体自治。地方自治が住民の意志に基づいて行われるという民主主義的要素である住民自治。

その地方の住民の手でその住民の団体が主体となって処理する政治形態を保障せんとする趣旨=自主立法権・自主行政権・自主財政権です。

地方分権一括法(1999 年制定 2000 年施行):

地方公共団体を下部組織と位置づける「機関委任事務」は廃止され、「自治事務」と「法定受託事務」に。国に地方公共団体に対する包括的指揮監督権を認める制度が廃止され国と地方公共団体は「対等協力」の関係となる。

それ故包括的指揮となる「通達」はなくなり、技術的助言の「通知」となりました。自治体には「条例制定権」も「自治事務にかかる法律の条文解釈が一義的に地方自治体にある」ことが明確に認められ、自主的・自立的活動によって住民の福祉の増進を図ると規定されたのです。

今回の改正法案では国から地方への関与がかなり制限なく認められていますが、現行の地方自治法による国から地方公共団体への関与が地方自治法の原則からどのように規定されているか見てみます。

《国が地方公共団体に対し関与するには・・・》

- ① 法定主義の原則: 国の地方公共団体に対する関与の権限・様態は法律またはこれに基づく政令で定めなければならない。(245 条の 2)
- ② 一般法主義の原則: 地方自治法で「自治事務」及び「法定受託事務」に関する国の関与の基本類型が定められていると共に、個別法による国の関与に関する定めは地方自治法の定める国の地方公共団体に対する関与に関する一般ルールに従わなければならない。(245 条の 3)
- ③ 必要最小限度: 国の関与は目的を達成するために必要な最小限のものとすると共に、地方公共団体の自主性・自立性の配慮をしなければならない。(252 条の 3)

Q、国の関与としての「指示」は、自治事務、法定受託事務ではどのような要件が必要か?

自治事務: 基本類型を定めると共に基本類型以外の関与の種類のうち「指示」については「国民の生命、身体また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に限定して、個別法で根拠を定めることとされる。」

*代執行及びそれ以外の関与については出来る限り設けない。

法定受託事務について、国の地方公共団体への関与の指示については「基本類型を定めると共にその所管する法律また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られたとき、又は著しく適性を欠き明らかに公益を害していると認められるときにできるものとされた。」

*参考(総務省自治行政局行政課 2024 年 2/16 資料・「自治体議員情報政策センター」学習会)

《地方自治法の関与についての規定》

「助言・勧告」:—自治事務、法定受託事務に対して—

要件: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助言。

効果:法的義務がない。解釈、具体的内容は地方公共団体の裁量。

「是正の要求」:—自治事務に対して(法定受託事務にはない)—

要件:事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、事務処理が著しく適性を欠きかつ明らかに公益を害していると認めるとき。

効果:違反の是正、または改善のため必要な措置を構うべき法的義務。具体的措置内容は地方公共団体の裁量。

「是正の指示」:—法定受託事務に対して(自治事務なし)—

要件:事務処理が法令の規定に違反しているとき、事務処理が著しく適性を欠きかつ明らかに公益を害していると認めるとき。

効果:是正改善のため必要な措置をする法的義務。具体的指示内容についても指示可能。

「代執行」:—法定受託事務に対し(自治事務なし)—

改善勧告の要件:法令の規定、各大臣の処分に違反する場合、または事務の管理・執行を怠る場合において、他の方法によっては是正することが困難かつ放置することにより著しく公益を害することが明らかとなるとき。

効果:各大臣は都道府県に代わって行う。

cf、改善勧告—指示—高裁の判決—代執行

II、改正法案の「特例」の内容

ところが今回の改正案では「特例」であり「必要最小限度」で「閣議決定」でするものと言いつつも、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出来るようにする「国の補足的な指示」を地方自治法の中に規定しようとしているのです。

その特例規定の内容は、改正案 252 条の 26 の 3~252 条の 26 の 10 で、

○国による地方自治体への資料または意見の提出を求めることを可能にする。

○国の指示により都道府県の事務処理と保健所設置市区等の事務処理との調整を行う。

○国による地方公共団体相互間の応援の要求・指示、職員派遣の斡旋等を可能とする。

○適切な要件・手続きのもと国から地方自治体への「補足的な指示」を可能に。

が示されています。

具体的に条文を見てみましょう。

資料及び意見の提出の要求(252条の26の3)

: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、
大規模な災害・感染症の蔓延、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(「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」)が発生し、または発生する恐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への対処に関する基本的な方針について検討を行う等のため必要があると認めるときは、
普通地方公共団体に対し資料または意見の提出を求めることができる。

事務処理の調整の指示(252条の26の4)

: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、または発生するおそれがある場合において、
国民の生命、身体または財産の保護のための措置(「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、
都道府県の事務処理と当該都道府県の区域内の市町村の事務(法律と基づく政令により指定都市、中核市等が処理することとされている事務に限る)の処理との間の調整を図る必要があると認めるときは、
当該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。

生命等の保護の措置に関する指示(252条の26の5)

: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、また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の規模及び様態、当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に係る地域の状況、その他当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に関する状況を勘案して、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て必要な指示をすることができる場合を除き、
閣議決定を経て、
その必要な限度において、普通地方公共団体に対し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るべき措置に関し必要な“指示”をすることができる。
各大臣は…指示しようとするときは、あらかじめ252条の26の3第一項第二項の規定による当該普通地方公共団体に対する資料または意見の提出を求め、その他適

切な措置を講ずるように努めなければならない。

国による応援の要求及び指示等(252条の26の6~10)

《普通地方公共団体相互間の応援の要求(252条の26の6)》

普通地方公共団体の長は、

国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、また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出来る場合を除き、

他の普通地方公共団体の長に対し、応援を求めることが出来る。

応援を求められた普通地方公共団体の長等は正当な理由がない限り当該応援に応じなければならない。

《都道府県による応援の要求及び指示(252条の26の7)》

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、また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事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出来る。

*都道府県知事は・・・応援が円滑に実施されないと認めるとき、

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を応援すべきことを指示する。

《国による応援の要求及び指示(252条の26の8)》

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、また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、または発生するおそれがある都道府県の知事等(事態発生都道府県の知事等)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、または発生するおそれがある市町村の長等(事態発生市町村の長等)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出来る場合を除き、

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を含む)に対し、当該事態発生都道府県の知事等また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出来る。

各大臣は・・・応援が円滑に実施されないと認められるときは

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以外の都道府県知事等または事態発生市町村の長以外
の市町村の長等に対し、
当該事態発生都道府県の知事等また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。

《職員の派遣の斡旋》(252 条 26 の 9・252 条の 26 の 10)

普通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、または発生する恐れがある場合
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られるときは、
他の法律の規定に基づき職員の派遣の斡旋を求めることが出来る場合を除き、
各大臣または都道府県知事に対し、職員の派遣について斡旋を求めることが出来
る。
普通地方公共団体の長等は、
斡旋があったときは、
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。

Ⅲ、地方自治法改正(補充的な指示の創設)の問題点

以上の改正案の条文を見ても、改正案の特例(補充的な指示)の規定は、現行法の
自治の基本原則をまったく否定していることが明らかです。

○地方公共団体と国との関係は「対等」であり、地方公共団体の自主性・自立性が
尊重されるべき。それ故国が地方公共団体に関与するときは、自治事務では“生命等
の保護のため必要があるときのみ”“個別法”の規定に基づいて指示を。法定受託事
務ではその事務処理が法令違反であるとき、適切な取り扱いでなくかつ明らかに公
益を害するときに指示が出せるのです。しかも必要最小限度で。

にもかかわらず個別法の根拠規定なしに一般法たる地方自治法に基づいて国の自
治事務に対する指示権の行使を可能にする。緊急時に各大臣が地方公共団体に指示
ができる特例措置の法制化により、個別法によることもないことは“国会に代わって各
大臣”が自治体に対して指示できるようになるのです。(今井照)その対象は自治事務
を含めたすべての自治体の事務となる。現在の自治制度を根底から揺るがすことにな
るのです。

○指示を出す要件について改正法案は

「各大臣は」「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態(大規模な災害、感染症の蔓
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)が発生し、または発生する恐れのある場合」「生命等の保護の措置(国民の生命、身体または財産の保護のための措置)の的確かつ迅速な実現を確保するため特に必要があると認めるとき」「他の法律の規定に基づいて必要な指示をすることが出来る場合を除き」「閣議決定して」「必要な限度において」「普通地方公共団体に対し・・・講ずるべき措置に関し必要な指示をすることが出来るものとする」と細かく規定しています。

しかし要件としての「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」とは災害・感染症のどのような状況と言うのか、又「その他」には国民保護法の有事や原発事故のような場合のどの領域まで該当するのかその概念があまりにもあいまいで不明瞭です。しかも発生する恐れと言う「おそれ」はどこまでの状況なのかが良く分かりません。大臣の恣意的判断が入ってきてしまいます。

必要最小限度の範囲も総務省の説明「国民の生命、身体または財産保護のため必要な措置の実現確保が求められる場合」では限度の概念になりません。要件の概念がこんなにあいまいではどこまで広がるのか分かりません。特例が一般事務の領域まで広がってしまうのでは・・・???です。

○何よりもこの「補充的な指示」を創設する立法事実がないのです。

総務省は「コロナ感染症での課題は個別法の改正で手当てされ、今では個別法で対応できるが、個別法の範囲を超えた事態の場合に対して指示権を用意しておくことが立法事実です」と説明するが、コロナ感染症時の困難、風水害・地震時の困難は個別法(災害対策基本法、感染症法、等)改正のための立法事実ではありますが地方自治法改正の立法事実にはなりません。

個別法で解決できるものを何故、地方自治法の基本原則を壊してまでも「補充的な指示」を地方自治法の中に規定しようとするのかの立法事実は説明できません。

改正法案 14 章を見ていると国の地方自治体へのコントロール権の強化、国から県へ・県から市町村へというピラミッド型の中央集権の国家主義の行政に戻したいと思えません。自治権を放棄した社会に民主主義はありません。

今回の法改正のための理由として答申のなかでも総務省の説明でも「コロナ感染症に際して保健所の・病床の逼迫、ダイヤモンド・プリンセス号対応の困難」を言っていますが、これらは国が新自由主義の政策で医療のカット・保健所をなくしてきた結果の困難さであり、感染症対策の基本が先端医療に依拠していない政策の遅れ故のものなのに、地方自治体への国の指示権がなかったから混乱したみたいな理由づけは許せません。

今回の補充的な指示権創設は、コロナ禍における失敗の原因を指揮命令システムの機能不全に還元させた国の責任回避にあります。補充的な指示制度の創設の立法事実はありません(今井照)。

○2000 年の地方分権一括法で国と地方とは対等となった、まさに自治の原則が今回の改正法案で 180 度ひっくり返されてしまいます。

国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、または発生する恐れがあるとき地

方自治法の規定で国が地方公共団体に指示を出すことが出来ることにしてしまうことで国と地方との対等はなくなり、国からの指示によって地方公共団体の行動がコントロールされてしまうこととなります。

自治事務での個別法で指示の根拠を持つこともなく、又、法定受託事務における指示を出せる要件としての事務処理の法令違反性も、適切な処理でなく明らかに公益を害することがなくても、国がまさに「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態の発生、発生の恐れ」と判断し「国民の生命、身体又は財産の保護に必要最小限のもの」と判断すれば指示を出せることになるのです。

特例と言って国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に限定しているといってもどこまでの事態かがすこぶるあいまいで、国の恣意的判断に多くを担うがゆえに特例のルールが一般ルールの領域を蚕食していくのではないかと多くの方から心配・批判の声が上がっています。“自治の政治・社会”が全面否定されてしまう危険性を持っている改正法案です。

○と同時に有事法制の一端を担う法律となることが改正法の持つ大きな問題点です。

この規定では武力攻撃事態にあってはもちろんのこと、武力攻撃予測事態ともいえない段階であっても、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、発生する恐れがある場合と判断されれば国の指示権を行使できる。、それ故国が有事において自治体に対し侵害を排除するために出動する自衛隊のために通行路を開ける措置や武力攻撃に備えて施設・住居に防衛措置を施す措置などを一方的に指示することができてしまうことに・・・(自由法曹団反対声明)

有事法制(個別法)に規定がないすべての状態に対応できるよう、白紙委任のごとく国から地方公共団体への指示権を設定したのと同じです。

○更に緊急事態条項の先取りの問題があります。

自民党の日本国憲法改正草案(2012年)の緊急事態条項では①内閣の政令制定権②内閣の財産処分権③国会議員の任期延長と同時に④地方自治体に対する指示権が規定されています。今回の地方自治法改正法案がまさに緊急事態条項の先取りと見ることもできるのでは・・・(自由法曹団反対声明)

国が自治体に対してフリーハンドで指示権を行使することを可能にする点で、立法府の国会の役割を卑小化するし、国民主権を侵害することから緊急事態条項のごとき問題をうみだします。

○有事法制の、そして緊急事態条項のごとき役割を果たす今回の地方自治法改正案が出てくる背景は安保法制から安保3文書へと「戦争を出来る国」から「戦争をする国」への戦時体制の推移の流れの中から出てきています。

安保3文書以降の動き

43兆円防衛費(GDP2%11兆円軍事費)、防衛費財源確保法、武器輸出全面解禁・軍事企業強化法、マイナンバー法改正法、日米共同作戦計画・南西諸島ミサイル基地

建設、経済安全保障推進法、米国の対中国包囲網戦略と一体化、地方自治法改正法案、食料・農業・農村基本法改正法案&食糧供給困難事態対策法案、セキュリティクリアランス法案(特定秘密保護法拡大法案:あらゆる領域に秘密がある社会に)、土地規制法実施、・・・

“私たちの民主と平和主義をどう取り戻すか、どう掴み取るかが問われています。”

○自治の根本原理が壊されようとしているとき、政府のこの間の動向を徹底的に批判すると同時に、私たち一人ひとりの自治のあり様を掴む必要があります。

2000年地方分権一括法で団体自治の確立と共に市民自治が広く議論され多くの市民活動・運動が活性化され協働を求めて活動しました。その成果が今日までつながっていますが問題点もあったのです。

市民の運動の中にも新自由主義の考えが多分に入り込んでいました。規制緩和・官から民へ・効率主義・公務員バッシング・指定管理・非正規化の流れと、本来の市民の自立と参画による市民自治が混在していたのです。その結果公共サービスの市場化が進んでしまった現実があります。今回の自治法改正案の問題をきっちり批判する中でもこの点について批判的に分析する必要があります。“公の復権”のためケアの社会・経済を獲得するためにも。

○獲得した自治の原則・自治権を守り拡大していきましょう。

cf、介護度認定の方法について国が出した方法では不具合があると我孫子市(福嶋市長)は独自の判定基準を作り出したら厚生省から否定されました。地方分権一括法と介護保険法が自治事務あることから我孫子市はみづからの考えを主張し続け、結果的に市の正しさを政府も認めました。(機関委任事務から自治事務に転換したこと、国と自治体は対等、解釈権は自治体に)——2000年直後——

cf、2023年施行となった個人情報保護法に対する地方自治体の条例改正は、ほとんどが個人情報保護委員会のガイドライン(国の技術的助言なのにもとまるで通達=指示だったのごとく)に従った「●施行条例」として規定しました。各自治体はみづからの自治権を放棄してしまいました。(条例運用の中からも自治権を取り戻しましょう)

cf、沖縄辺野古の新基地建設に対し県民も知事も反対の意思を表明しているのに「代執行」という法律の運用を曲解してまでも埋め立て工事を強行し国の政策を通そうとしているこれまでの政府の動きは自治を否定するものです。戦時体制をつくっていく上では地方自治体の自治権は政府にとっては不都合なのでしょう。

国からの圧力が強まっています。2025年度までに地方自治体20業務を標準準拠システムへ移行するという『地方公共団体情報システムの標準化に関する法』でも国の権限強化が加速度的に進められています。

このような状況下、地方自治法に国の指示権が規定されたら地方自治体の自治権は更に大きく後退してしまいます。

《付記》

*DXへの対応としての情報システムの最適化、サイバーセキュリティの確保の方針・措置を総務省の指針のもと進めていくには、マイナンバー制度の問題、情報システムへの民主的チェックの問題が解決されておらず、国の指示権強化と連動する課題があります。

*地域の多様な活動する団体(自治会など)を市町村長が「指定地域共同活動団体」と指定することで、自治活動をしている自治会などが市町村の下請け機関のようになってしまう危険性がある点を自治の観点から慎重に議論しなければと思われま

今こそ“公共を復権”し、市民一人ひとりが人間として処遇され、市民が安心して暮らせるよう公共サービスを実行するには、社会的共通資本・コモンを実現するには、生活の場となる地方自治体における自治の基本原則が重要なのです。

今回の地方自治法の改正案は私たちが求める

“住民参加の地域主権=ムニシパリズム”と真逆のものです。

地方自治法の改正案には反対です。

*参考・引用資料:

『地方自治法の一部を改正する法律』概要・要綱 2024・3・1

『地方制度調査会: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』2023・12・21

『第33次地方制度調査会の議論について』総務省自治行政局 2024・2・16

『地方自治法改正案に反対する会長声明』(3/13)『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”における大規模な災害等の事態への対応に関する制度の創設等に反対する意見書』1/18日弁連

『国の地方公共団体に対する指示権を拡大する地方自治法改正案に反対する声明』(3/11)自由法曹団

『国の補足的な指示権の法制化について』今井照 2024・3月号自治総研

全国知事会の『提言』(1/13)『閣議決定を受けて』(3/1)

『地方自治法改正による国の指示権創設に反対する声明』(3/15)官製ワーキングプア研究会