2024年6月5日　参議院本会議　会議録抄

地方自治法の一部を改正する法律案 代表質問

**○岸まきこ**　立憲民主・社民の岸真紀子です。

　会派を代表し、ただいま議題となりました地方自治法の一部を改正する法律案について、松本総務大臣に対し、質問します。

　本改正案は、岸田内閣総理大臣の諮問機関である第33次地方制度調査会が昨年末にまとめた答申内容を踏まえ、法案が提出されたと承知しています。

　しかし、この答申自体が最初から政府の意図的な答えありきで進んだのではないかと疑念を持たざるを得ません。地方制度調査会の議論では、国の指示権拡大に対し、私も委員として反対意見を述べていますし、相当慎重な意見が出されていたにもかかわらず、反映されていません。果たして政府の介入のない客観的な答申だったと言えるのか疑問です。

　総務省は、諮問機関である地方制度調査会を隠れみのにしていないか、地方制度調査会設置法の目的である日本国憲法の基本理念を十分に具現するよう現行地方制度に全般的な検討を加えることから反していないか、この指摘に対し、大臣の答弁を求めます。

　政府は、新型コロナ対応をめぐり国と地方自治体の調整が混乱したことを教訓に、これまでの地方分権に逆行する補充的指示権、いわゆる国の指示権拡大を柱とする本改正案を提出しています。しかし、指示権の拡大が必要との立法事実は判然としていません。

　個別法が想定しない事態に対処するための国の関与は、技術的助言や勧告しかできないため、本法案において、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における国と地方自治体との関係等の特例を規定するとしています。

　はて、技術的助言や勧告しかできないから支障があるとは具体的に何を指しているのでしょうか。お答え願います。

　政府が事例として説明しているコロナ禍でのダイヤモンド・プリンセス号の対応は、本来、新型インフルエンザ等対策特別措置法が新型コロナウイルス感染症についても「等」で読み取ることが可能で、特措法の下で指示権も含め対応できたのではないでしょうか。当時の政府が条文を読み誤って対象ではないと言い続けたことに原因があるのではないか。政府が制度をうまく運用できなかっただけであり、政府のコロナ対策の失敗を制度が悪かったとすり替えているのではないか。

　ダイヤモンド・プリンセス号での対応を含め、政府のコロナ対策を検証した上での本法案の提出なのか、大臣、お答えください。

　松本大臣は衆議院の審議において、国の指示権拡大は国民の安全に重大な影響が及ぶ場合に限るので地方分権の後退との指摘は当たらないと答弁していますが、メッセージとして地方自治体がどのように受け止めるか想像できていますか。

　地方分権一括法の成立から20年以上経過した今もなお、税源移譲が不十分な中、条文上で上下主従と捉えられかねない改正内容では、国と地方のパワーバランスが崩れるおそれはないのか。自治体が萎縮あるいは指示待ちになってしまうといった負の効果に強い懸念があります。なぜ地方分権の後退とならないと言えるのか、分かりやすく説明願います。

　本改正案は、衆議院で修正がなされ、参議院に送られましたが、その内容は極めて限定的で、本法案の最大の問題である地方分権に逆行する国の指示権拡大の歯止めになるかは不透明です。

　立憲民主党は、衆議院における審議で、国の地方への関与の原則の維持、自治体との事前協議、調整の義務化、国会の関与と事後検証の義務化の3点を柱とする修正を与党に求めましたが、受け入れられませんでした。国が誤った判断をしないとは限らないため、事後検証は必須です。

　2020年2月27日、当時の政権が突然、3月2日から全国の小中学校と高校、特別支援学校に臨時休校を要請する考えを表明しました。いわゆる全国学校一斉休校です。あれはあくまで要請であったものの、感染者が一人も出ていない自治体も国の休校要請に従い、どれだけ多くの子供の学びの機会や居場所を奪うことになったのか検証したのでしょうか。学童保育は開所しても、学校の教室よりも狭い部屋での預かりに現場がどれほど苦労したか。保護者も仕事を辞めざるを得ない事態を生み、児童虐待の増加といった問題もありました。国民生活は大きく混乱しました。

　一方で、島根県は、県内に一人も感染者がいなかったことから国の要請には従わず休校としなかったので、子供の学びや居場所を守ることができました。また、有識者によれば、休校のメリットはなかったとの指摘もあります。

　この事例から見ても、国会における事後報告と併せて検証を義務化することで個別法改正につなげるなど、国会の議論に資する修正をすべきと考えますが、大臣の見解を求めます。

　国会への事後報告を義務付ける修正は加えられましたが、閣議決定を経れば指示できる仕組みには変わらず、時の政権による恣意的な運用のおそれは消えていません。

　衆議院の審議では、武力攻撃事態対処法で想定していない事態が対象となるのか焦点となり、大臣は、対処法には必要な規定が設けられており、本法案では想定していないと答弁しています。しかし、想定していないことを想定しての改正案であり、条文の立て付けからいえば法律上可能ではないですか。武力攻撃事態等及び存立危機事態での発動をしないとの明言は未来永劫とお約束いただけるのか、お伺いします。

　私は、個別法に基づかない指示権は発動すべきではないと考えますが、万が一発動する場合の歯止めが必要です。当該自治体との事前協議は絶対条件です。実態把握も含めた事前協議、そしてコミュニケーションを取れば、わざわざ国からの指示といった上下主従関係にしなくても、全て地方自治体が自主的、自立的に対応できると考えます。だからこそ、当該自治体との協議は原則義務とし、緊急を要する場合はこの限りではないなどと修正すべきです。

　松本大臣、当該自治体の理解、納得は欠かせません。なぜ努力義務にとどめるのか、今からでも条文を出し直すべきではないですか。

　新型インフルエンザ等対策特別措置法のまん延防止等重点措置や緊急事態宣言を振り返ると、当時の政権は、2020年4月7日に東京など七都府県に緊急事態宣言を行い、4月16日に対象を全国に拡大しています。その際、コロナが急速に拡大し、限られた時間でのやり取りが必要であったため、文書や紙ではなく、電話を活用してスピーディーにやり取りをしていたと承知しています。当時のコロナ対策室が分担して、都道府県の知事や幹部などに個別、事前に宣言発出や全国に適用拡大する意向を伝えた上で実施していました。当時の未知なる感染症対応でも当該自治体に事前協議したことを踏まえれば、当然事前協議はできます。

　なお、現段階で総務省が示している事前に国が地方の意見を求めるとは、どこまで意見反映が担保されるのか、自治体、議会、住民との関係でどう捉えているのか、お答え願います。

　国の判断が全て正しいわけではない事例をもう一つ紹介します。

　政府は災害を想定していますが、2016年熊本地震は4月14日に前震がありました。当時の総理大臣は防災担当大臣に対して、屋外に避難している人たちを屋内に避難するよう指示をしました。しかし、そのとき、益城町の体育館の副館長が屋内避難は危険と判断し、政府から圧力を受けても対応しませんでした。その後、4月16日に本震が発生、メインアリーナの天井パネルや照明がほとんど落下し、甚大な被害となりました。政府の要請に従わず、体育館を避難スペースとして開放しなかったことが人的被害を未然に防ぎました。

　国が持つ情報というのは一部であり、地域住民を守るには限界があります。熊本地震のように事態は現場で起きており、緊急時だからこそ次々と情勢は変化します。本法案にある個別法に基づかない、今のところ何を想定しているのかも不明な事態時に国からの指示が一旦出てしまえば、自治体は縛られることになり、その時々の最適な措置がとれなくなるのではないでしょうか。指示が出された後の機動的な対応、例えば出された後の当該自治体との協議をどのように考えているのか、指示は場合によっては解除されるのか、大臣に伺います。

　コロナ禍では、地方自治体が地域の現況に応じ、自ら創意工夫した感染症対策を生み出し、それを後に国が後追いで取り入れたり、他の地域に反映されたケースがありました。想定していない事態だからこそ、風通しの良い仕組み、地方自治体から国に対し是正を求め、指示できる制度が必要です。そうすれば、国と地方の関係は対等協力関係を維持し、何より国民の生命等を保護できます。大臣、自治体から国に是正を求める制度が必要ではないですか。

　衆議院の審議で松本大臣は、国が助言として行うと自治体の責任において実施することになって国の責任の所在が不明確になる、国の責任の所在を明確化することに意義があると答弁していますが、ここで言う国の責任とは何を指しているのか、明らかにしてください。

　なお、5月21日、衆議院総務委員会において、第33次地方制度調査会の専門小委員会の委員長をされていた山本参考人は、指示の制度を設けても国が責任を負うのはあくまで指示の範囲に限定される、地方公共団体が住民の安全を守る基本的な事務と責任が国に移るというわけではないと意見陳述しています。山本参考人の意見を踏まえると、国が指示権を発動したとしても、結局は住民の安全を守る基本的な事務と責任は自治体にあり、そうなると国の介入は余分であって、先ほど例示した学校一斉休校や熊本地震の例を踏まえても、責任のない国が指示を出すことは自治体や地域住民にとっての弊害となりかねず、大臣の答弁とも矛盾していませんか。

　また、本改正案では、少子高齢社会、人口減少により地方自治体における人材確保の難しさを踏まえ、新たに指定地域共同活動団体制度を規定するとしています。例えば、自治会や町内会、ＮＰＯ、企業等の地縁団体に条例の定める要件を備えれば指定地域共同活動団体として指定できるとし、同団体への支援や活動の調整、随意契約による事務委託、行政財産の貸付けといったことが可能になります。これは具体的にどういった活動を想定しているのでしょうか。

　そもそも多様な地域の主体が少なくなり、共助が困難な地域が増えてきているからこそ自治体の役割の重要性が求められている中、この新制度は根本的解決になるのか疑問です。地方自治体の強化には職員定数増を見据えた地方財政の確立、拡充こそが必要であると考えますが、大臣の見解をお願いします。

　結びに、1993年に衆参両議院において地方分権の推進に関する決議が全会一致で可決してから31年、まさか本法案のような地方をないがしろにするものが提出されるとは思いませんでした。地方自治を破壊する自民党に対し、地方自治を守り発展させる立憲民主党の違いがはっきりしました。

　立憲民主党は、地方の衰退を招いた政権与党から地域住民の暮らしを守るためにも、政権奪取に向け全力で取り組んでいくことを申し上げ、質問を終わります。

　御清聴ありがとうございました。（拍手）

　　　〔国務大臣松本剛明君登壇、拍手〕

**○松本剛明　総務大臣**　岸議員から14問御質問をいただきました。

　まず、地方制度調査会答申についてお答えいたします。

　第33次地方制度調査会においては、日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えるとの設置法上の目的に従って、各委員の専門的知見を生かし、自由な立場から活発かつ丁寧な御議論をいただき、これまでの地方分権の成果を尊重した上で、国民の命を守っていくために求められる地方制度という重要なテーマに答えを示していただいたものと受け止めています。

　次に、助言等による支障、次に、事情等によることの支障についてお答えいたします。

　新型コロナ対応では、例えば、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、関係者から協力をいただきながら国が調整の役割を事実上果たしました。

　国と地方の協力の下、住民の命を守る懸命な努力がなされたものですが、当時の感染症法では国が広域的な調整の役割を担うことが想定されていなかったという課題等を踏まえ、国が果たすべき役割を明確化するため、感染症法等の改正が行われたものと承知をしております。

　このように、過去の感染症への対応について必要な検証が行われた上で個別法の見直しが重ねられていますが、それまでの間、法的根拠なく国による働きかけや対応が行われることにより、国と地方の役割分担や責任の所在が不明確となるという課題があります。

　これは、国が国民の生命等の保護の措置の的確、迅速な実施の確保という役割を果たすべき場合であっても、その対応に必要な法的根拠を欠くという観点からは支障があると考えています。

　次に、新型コロナ対応の検証についてお答えいたします。

　新型コロナ対応については、有識者会議における関係団体からの意見聴取も踏まえた、あっ、意見聴取も含めた検証を踏まえ、法改正等が行われたほか、現在、新型コロナ対応を振り返りつつ、政府の行動計画の見直しが行われているものと承知しています。

　検証は個別法の所管省庁において行われますが、本改正は、国民の生命等の保護を的確、迅速に行うため、国の地方への働きかけについて法律上のルールを整備するものであり、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に備えるため、速やかに制度化する必要があると考えています。

　次に、地方分権との関係についてお答えいたします。

　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ました。本改正案の補充的な指示は、この基本原則の下で、国民の生命等の保護を的確、迅速に実施するための特例として地方自治法に基づく関与として設けられるものであり、地方分権の後退とはならないものと考えています。

　次に、事後の検証についてお答えいたします。

　補充的な指示が行使されるような場面では、そもそも個別法では想定されていない事態が生じたことを踏まえて、そのような事態への対応全般についての検証が必要になると考えています。このため、補充的な指示の行使という点のみに着目し、事後の検証を義務付ける規定は設けておりません。

　衆議院における修正により国会報告が盛り込まれており、これは、国会における適切な検証と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指しているものと承知しています。

　次に、武力攻撃事態などと補充的な指示の関係についてお答えいたします。

　本改正案は、答申を踏まえ、特定の事態の類型に限定することなく、その及ぼす被害の程度において大規模な災害、感染症のまん延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を設けるものであり、特定の事態を除外しているものではありません。

　お尋ねの武力攻撃事態など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いるため、事態対処法制に基づき対応する考えであると理解しています。

　次に、自治体への意見の求めを努力義務としている理由についてお答えいたします。

　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、事態への対応を実効的なものとする前提です。

　一方、地方制度調査会では、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、特定の手続を必ず取ることを求めるような制度化は難しいのではないかといった議論があり、これを踏まえたものです。

　次に、自治体からの意見の反映についてお答えいたします。

　自治体に対する資料、意見の提出の求めについては、事態の状況の適切な把握と講ずべき措置の検討を目的としており、国が自治体から提出を受けた資料、意見を十分踏まえた上で補充的な指示の行使を検討する必要があります。

　その際、自治体では、議会や住民など様々な主体との間で必要に応じて情報共有、コミュニケーションを図ることになるものと考えております。

　次に、指示後の対応についてお答えいたします。

　補充的な指示は、その時点の情報や知見に基づいて、限定的な要件、適正な手続の下、行われるものです。指示を行った後についても、現場の状況を把握している自治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り、これを踏まえ、事情の変更があれば、必要に応じて指示の変更などを含めた対応がなされると考えています。

　次に、自治体から国に是正を求める仕組みについてお答えいたします。

　地方自治に影響を及ぼす国の施策に関する自治体から国への意見の、失礼、地方自治に影響を及ぼす国の施策に関する自治体から国への意見については、地方六団体による意見提出や、国と地方の協議の場などの仕組みが設けられています。

　また、新型コロナ対応では、リエゾン職員の派遣や一対一の連絡体制の構築など、自治体から国への意見を含め、国と自治体の意思疎通を円滑化する取組が行われました。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、国と地方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極めて重要だと認識しています。

　なお、補充的な指示を行う場合には、自治体に対する意見提出の求め等、適正な手続が求められるとともに、係争処理制度の対象となり、この制度の下で適切に対応されるものと考えております。

　次に、国の責任の趣旨と自治体への指示についてお答えいたします。

　さきの衆議院での質疑において、補充的な指示について国が果たすべき責任を明確化する意義があるとお答えしたのは、自治体の区域を超える広域での対応が求められる場合の調整など国が役割を果たすべき局面においては、国の責任において指示すべきものについては、助言等ではなく法律上のルールに従って指示として行うことにより、その判断の内容について国が責任を負うこととなることを申し上げたものです。

　国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応に当たっては、国と自治体がそれぞれの役割を相互に連携しつつ適切に果たすことが必要です。このため、衆議院総務委員会において山本参考人が指摘されているように、補充的な指示を行使した場合であっても、その範囲を超えて自治体が地域の住民の安全を守るという責任が国に移るものではなく、この御指摘はさきの答弁と矛盾するものではないと考えています。

　次に、指定地域共同活動団体の具体的な活動の想定についてお答えいたします。

　本改正は、地域の多様な主体と連携して地域課題の解決に取り組む団体を指定地域共同活動団体として市町村が指定する制度を創設するものです。具体的な活動内容は市町村の条例で定めることとしていますが、例えば、高齢者等の生活支援や子ども・子育て支援、環境美化などの活動が想定されると考えています。

　最後に、自治体の定員についてお答えいたします。

　各自治体において行政サービスを適切、十分に届けるために必要な定員を確保しなければならない一方、公務員の人件費は住民の負担になるため、適切に定員管理を行うことが重要と考えています。近年では、一般行政部門の常勤職員は平成26年を境に九年連続で増加しており、令和6年度地方財政計画においては職員数全体で約1.4万人の増としております。

　以上です。（拍手）