

地方自治法改正案の問題点

田中 隆（弁護士 改憲問題対策法律家6団体連絡会、自由法曹団）

はじめに 改正案と経緯

- * 地方自治法改正案 「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と自治体の関係等の特例」などを追加（デジタル化への対応などとともに）。

「安全」を理由に国（政府）の自治体への権力的介入を拡大。

中心となるのは、政府の包括的指示権（改正案252条の26の5）。

- * 21年4月 「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」設置。→報告書。
- 22年1月 第33次地方制度調査会設置。→答申。
- 24年3月1日 国会（衆議院）に提出。

5月7日 本会議で趣旨説明、代表質問。14日、総務委員会で審議入り。

1 地方自治の本旨に反し、団体自治を破壊

(1) 憲法と地方自治

- * 「地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」（憲法92条）

地方自治の本旨 政府からの自立＝団体自治、住民自身による統治＝住民自治。

地方自治法の国の自治体に対する介入は限定

法定受託事務には法令違反の場合等に是正の指示。自治事務には是正の要求まで。

- * 地方分権改革 2000年の自治法改正など

多くの法定受託事務を残し、自治体の財源を削って機能を弱めたことなどの問題。

それでも、国と自治体の対等・協力を掲げて地方自治を発展させる方向。

(2) 指示権拡大の意味するもの

- * 「安全」を理由にした国の支配を容認。指示＝義務としての強制。

「住民の福祉の増進」という自治の根幹で国の支配介入

- * 研究会・調査会の論議と報告・答申

デジタル化と危険の拡大を理由に分権から集権への転換。自治体を国の従属下に。

- * 地方自治の本旨に反し、団体自治を根本から破壊

地方分権改革が掲げていた対等・協力からも逆行

2 立法事実なき指示権拡大で災害対策を捻じ曲げる

(1) 指示権拡大を求める立法事実はない

- * 指示権拡大の理由＝答申の「論理」

「新型コロナ」や自然災害で「個別法が想定しない事態」があったから。

「指示権がないから混乱」「指示権があれば適切に対応」との論証はない。

- * 持ち出されるのは「コロナ」の混乱。ダイヤモンドプリンセス号と横浜市。国の要請に横浜市が従わなかったから混乱したのではない。

(2) 災害対策と指示権拡大

- * 「コロナ」や災害での混乱は、指示権がなかったことが原因ではない。

根本の原因は、防災の立ち遅れと防災のための人的資源や財源の不足。

- * 救援・復興の主体は自治体。

国の役割はバックアップ。権限と財源・人的資源の保障こそ必要。

「東京から遠隔操作で対処する」との思考は災害対策の捻じ曲げ。

- * 指示権拡大がもたらす災害対策の捻じ曲げ。

自治体の責任放棄 大変な時は国の指示待ち。

国会の責任放棄 精緻な法制度を生みだしても政府の指示が優越する。

政府の責任？ 指示をして責任は果たした。あとは自治体が・・・。

3 指示権にまったく限定がない

(1) 拡大される国の指示権

- * 「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」が「発生し、又は発生するおそれ」

「災害」や「感染症」は例示。

武力攻撃（戦争）や内乱・テロも除外されていない。

研究会・調査会では自然災害・感染症と武力攻撃事態を「非平時」として並列。

- * 「おそれ」を含む。

安全に影響が出ていなくても、その「おそれ」があればいい。

「安全に重大な影響」そのものが抽象的だから、「おそれ」は際限なく広がる。

- * 各大臣が「特に必要があると認めるとき」。なんのしほりにもならない。

閣議決定だけで国会承認は不要。自治体の意見聴取は努力義務。

- * どんなことでも指示ができる。法定受託事務、自治事務の区別なし。
「是正又は改善」に限られないから、「〇〇をやれ」も可能。
個別法で指示が可能なら個別法が優先、不可能なら地方自治法。

(2) 指示権の性格

- * 他に類例を見ない大雑把な権力介入規定。
恣意的な運用、濫用は必至。こんなものは法治国家、立憲国家の法制ではない。
- * 調査会での総務省の説明
「想定していない事態が生じれば出せるが、想定している事態で要件を満たさないものには出せない。個別法の『裾切り』を自治法で『裾出し』することはできない
改正案に書かれていない。個別法に「想定している事態」は明記されていない。
これで「線引き」できるか。濫用を封じられるか。

4 自治体を丸ごと戦争態勢に組み込む

(1) 個別法・有事法制と指示権

- * 自然災害や感染症拡大には、個別法で包括的な指示権
「必要な指示」が可能（災害対策基本法 28 条の 2、感染症予防法 63 条の 2）
自然災害や感染症で、拡大される指示権発動の場面は想定できない。
- * 有事法制での自治体の役割
自治体の役割は住民避難などの国民保護。戦争態勢への全面組み込みは考えず。
国の指示と直接執行 住民の避難・誘導・救援と港湾・空港の利用に限定。
発動には国会承認。自治体への指示には総合調整と自治体の意見聴取が義務。
（事態対処法 15 条、16 条、国民保護法 52 条、特定公共施設利用法 9 条など）
「戦争法」の有事法制の方が要件がはるかに厳しい。

(2) 包括的指示権がもたらすもの

- * 有事法制ではできない広範な指示の発動が可能
「自衛隊のために通行路を開く指示」「施設に防護措置を施す指示」・・・
自治体は全面的に戦争態勢に組み込まれる。
- * 「おそれ」での発動 武力攻撃予測事態に至らず、安全に影響が出ていない段階でも。
「台湾有事のおそれのもとで、〇〇島の基地建設に協力する措置」すら。
- * 松本剛明総務大臣答弁（5月7日）

「事態対処法で想定される事態について法律で必要な規定が設けられており、改正案による関与を行使することは想定されていない」。

「想定しない事態」が発生すれば「関与を行使」できることになる。

武力攻撃事態＝戦争では「想定しない事態」は起こり得ないか。

5 明文改憲による緊急事態条項を先取りする

- * 自由民主党「日本国憲法改正草案」（12年に党議決定）の緊急事態条項

自治体への指示権は緊急事態宣言（武力攻撃などで発出）の効果。

緊急政令、緊急財産処分、議員任期延長とともに（草案98条、99条）。

発出には「事前又は事後に国会の承認」が必要。「おそれ」では発出できず。

- * 自民党ですら自治体への包括的指示権には明文改憲が必要としていた

憲法が保障する「地方自治の本旨」による団体自治を制約するから。

- * 緊急事態条項の一部を地方自治法改正で先取り

国会承認が不要で「おそれ」から可能。国の権限は緊急事態条項以上に拡大。

政府に独裁的権限を与えて国会の審議権を侵害。立憲主義を真っ向から侵害。

おわりに 本質と対抗

- * 地方分権改革の「地方切り捨て」の弊害を、集権化によって繕おうとする。

「地方だけでは対処できない事態」→国の主導的な関与→政府の指示権。

有事に際して、自治体を国（政府）に全面的に隷属させようとする。

軍事大国化と「台湾有事」の危険の拡大のもとで。

- * 法律家はこぞって反対。日弁連、各地の弁護士会。法律家6団体、自由法曹団。

首長・地方議会の懸念・批判 保坂世田谷区長、玉城沖縄県知事ら。議会決議も。

メディアの反対・批判の報道・社説も広がる、

労働組合・市民団体の反対運動も。

その声をどれだけ広げることができるか。

- * 事態は現場で起こっている。

自然災害でも感染症でも・・・そして万が一の有事でも。

永田町の会議室で起こっているのではない。

現場の声を、対処にあたる自治体や職員の声をも国会へ。

（2024年 5月11日作成）

関係法令

漢数字を洋数字に改めるなどの表記調整を行っている

■ 地方自治法改正案

第252条26の3（一部）

「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」を「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と総称する。

第252条26の5（生命等の保護の措置に関する指示）

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の規模及び態様、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の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、その担任する事務に関し、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、その必要な限度において、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、必要な指示をすることができる。

- ② 各大臣は、前項の規定により普通地方公共団体に対して指示をしようとするときは、あらかじめ、当該指示に係る同項に規定する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に関する状況を適切に把握し、当該普通地方公共団体の事務の処理について同項の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の検討を行うため、第252条の26の3第1項又は第2項の規定による当該普通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に努めなければならない。（③略）

■ 現行地方自治法

第245条の5（是正の要求）

各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該自治事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。（②以下略）

第245条の7（是正の指示）

各大臣は、その所管する法律又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るとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。（②以下略）

第245条8（代執行等）

各大臣は、その所管する法律若しくはこれに基づく政令に係る都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは当該各大臣の処分違反するものがある場合又は当該法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合において、本項から第8項までに規定する措置以外の方法によつてその是正を図ることが困難であり、かつ、それを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ときは、文書により、当該都道府県知事に対して、その旨を指摘し、期限を定めて、当該違反を是正し、又は当該怠る法定受託事務の管理若しくは執行を改めるべきことを勧告することができる。

- ② 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに同項の規定による勧告に係る事項を行わないときは、文書により、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを指示することができる。
- ③ 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに当該事項を行わないときは、高等裁判所に対し、訴えをもつて、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる。
- ⑧ 各大臣は、都道府県知事が第6項の裁判に従い同項の期限までに、なお、当該事項を行わないときは、当該都道府県知事に代わつて当該事項を行うことができる。この場合においては、各大臣は、あらかじめ当該都道府県知事に対し、当該事項を行う日時、場所及び方法を通知しなければならない。（④～⑦、⑨以下略）

□ 有事法制

■ 事態対処法

(武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律)

第5条 (地方公共団体の責務)

地方公共団体は、当該地方公共団体の地域並びに当該地方公共団体の住民の生命、身体及び財産を保護する使命を有することにかんがみ、国及び他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し、武力攻撃事態等への対処に関し、必要な措置を実施する責務を有する。

第14条 (対策本部長の権限)

対策本部長は、対処措置を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、対処基本方針に基づき、指定行政機関の長及び関係する指定地方行政機関の長並びに前条の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員、関係する地方公共団体の長その他の執行機関並びに関係する指定公共機関に対し、指定行政機関、関係する地方公共団体及び関係する指定公共機関が実施する対処措置に関する総合調整を行うことができる。

② 前項の場合において、当該地方公共団体の長その他の執行機関及び指定公共機関（次条及び第16条において「地方公共団体の長等」という。）は、当該地方公共団体又は指定公共機関が実施する対処措置に関して対策本部長が行う総合調整に関し、対策本部長に対して意見を申し出ることができる。

第15条 (内閣総理大臣の権限)

内閣総理大臣は、国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除に支障があり、特に必要があると認める場合であつて、前条第1項の総合調整に基づく所要の対処措置が実施されないときは、対策本部長の求めに応じ、別に法律で定めるところにより、関係する地方公共団体の長等に対し、当該対処措置を実施すべきことを指示することができる。

② 内閣総理大臣は、次に掲げる場合において、対策本部長の求めに応じ、別に法律で定めるところにより、関係する地方公共団体の長等に通知した上で、自ら又は当該対処措置に係る事務を所掌する大臣を指揮し、当該地方公共団体又は指定公共機関が実施すべき当該対処措置を実施し、又は実施させることができる。

1 前項の指示に基づく所要の対処措置が実施されないとき。

2 国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除に支障があり、特に必要があると認める場合であつて、事態に照らし緊急を要すると認めるとき。

■ 国民保護法 (武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律)

第52条 (避難措置の指示)

対策本部長は、第44条第1項の規定により警報を発令した場合において、住民の避難（屋内への避難を含む。以下同じ。）が必要であると認めるときは、基本指針で定めるところにより、総務大臣を経由して、関係都道府県知事（次項第1号又は第2号の地域を管轄する都道府県知事をいう。以下この節において同じ。）に対し、直ちに、所要の住民の避難に関する措置を講ずべきことを指示するものとする。②以下略。

第56条 (避難の指示に係る内閣総理大臣の是正措置)

内閣総理大臣は、避難の指示に関し対策本部長が行った事態対処法第14条第1項の総合調整に基づく所要の避難の指示が要避難地域を管轄する都道府県知事により行われな場合において、国民の生命、身体又は財産の保護を図るため特に必要があると認めるときは、対策本部長の求めに応じ、当該都道府県知事に対し、当該所要の避難の指示をすべきことを指示することができる。

② 内閣総理大臣は、前項の規定による指示を行ってもなお所要の避難の指示が当該要避難地域を管轄する都道府県知事により行われなとき、又は国民の生命、身体若しくは財産の保護を図るため特に必要があると認める場合であつて事態に照らし緊急を要すると認めるときは、対策本部長の求めに応じ、当該都道府県知事に通知した上で、自ら当該所要の避難の指示をすることができる。

→ 都道府県の区域を越える避難住民の受入れのための措置に係る内閣総理大臣の是正措置＝60条

避難住民の誘導に関する措置に係る内閣総理大臣の是正措置＝68条
救援につき 救援の指示＝74条(対策本部長)、救援に係る内閣総理大臣の是正措置＝88条(内閣総理大臣)

■ 特定公共施設利用法 (武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律)

第7条 (港湾施設の利用の要請)

対策本部長は、特定の港湾施設に関し、対処措置等の的確かつ迅速な実施を図る上で特定の者の優先的な利用を確保することが特に必要であると認めるときは、港湾施設の利用指針に基づき、当該特定の港湾施設の名称、特定の者の優先的な利用を確保する必要がある対処措置等の内容及びその期間その他の具体的な事項を明らかにして、当該特定の港湾施設の港湾管理者に対し、当該特定の港湾施設の全部又は1部を特定の者に優先的に利用させるよう要請することができる。

② 前項の要請を受けた港湾管理者は、同項の要請に関し、対策本部長に対して意見を申し出ることができる。

第9条 (港湾施設の利用に関する内閣総理大臣の措置)

内閣総理大臣は、特定の港湾施設について第7条第1項の要請に基づく所要の利用が確保されない場合において、国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除を図るため特に必要があると認めるときは、対策本部長の求めに応じ、当該特定の港湾施設の港湾管理者に対し、当該所要の利用を確保すべきことを指示することができる。②③略。

④ 内閣総理大臣は、前項の規定により当該特定の港湾施設の利用に係る許可その他の処分又は許可その他の処分の変更若しくは取消しを行わせた場合において、現に停泊中の船舶の移動が必要であると認めるときは、国土交通大臣を指揮し、当該船舶の船長等に対し、当該船舶の移動を命じさせることができる。

第10条 (飛行場施設の利用指針)

対策本部長は、武力攻撃事態等において、対処措置等の的確かつ迅速な実施を図るため、対処基本方針に基づき、飛行場施設の利用に関する指針 (以下この条及び次条において「飛行場施設の利用指針」という。)を定めることができる。②略)

第11条 (準用)

第7条から第9条までの規定は、特定の飛行場施設の利用の確保について準用する。この場合において、次の表の上欄に掲げる規定中同表の中欄に掲げる字句は、それぞれ同表の下欄に掲げる字句に読み替えるものとする。(表は略)

□ 緊急対処法制 (有事法制を除く)

■ 災害対策基本法

第28条の2 (緊急災害対策本部の設置)

著しく異常かつ激甚な非常災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、内閣府設置法第40条第2項の規定にかかわらず、閣議にかけて、臨時に内閣府に緊急災害対策本部を設置することができる。②以下略)

第28条の6 (緊急災害対策本部長の権限)

緊急災害対策本部長は、前条の規定により権限を委任された職員の当該緊急災害対策本部の所管区域における権限の行使について調整をすることができる。

② 緊急災害対策本部長は、当該緊急災害対策本部の所管区域における災害応急対策を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は、その必要な限度において、関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長並びに前条の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をすることができる。③以下略)

■ 感染症予防法 (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)

第63条の2 (厚生労働大臣の指示)

厚生労働大臣は、感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため緊急の必要があると認めるときは、

都道府県知事に対し、この法律（第8章を除く。次項において同じ。）又はこの法律に基づく政令の規定により都道府県知事が行う事務に関し必要な指示をすることができる。

- ② 厚生労働大臣は、前項の規定によるほか、都道府県知事がこの法律若しくはこの法律に基づく政令の規定に違反し、又はこれらの規定に基づく事務の管理若しくは執行を怠っている場合において、新型インフルエンザ等感染症若しくは指定感染症（第44条の7第1項の規定による公表が行われたものに限る。）の発生を予防し、又はその全国的かつ急速なまん延を防止するため特に必要があると認めるときは、当該都道府県知事に対し、この法律又はこの法律に基づく政令の規定により都道府県知事が行う地方自治法第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務（第65条及び第65条の2において「第1号法定受託事務」という。）に関し必要な指示をすることができる。

■ 警察法

第71条（布告）

内閣総理大臣は、大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際して、治安の維持のため特に必要があると認めるときは、国家公安委員会の勧告に基き、全国又は1部の区域について緊急事態の布告を発することができる。（②略）

第72条（内閣総理大臣の統制）

内閣総理大臣は、前条に規定する緊急事態の布告が発せられたときは、本章の定めるところに従い、一時的に警察を統制する。この場合においては、内閣総理大臣は、その緊急事態を収拾するため必要な限度において、長官を直接に指揮監督するものとする。

第73条（長官の命令、指揮等）

第71条に規定する緊急事態の布告が発せられたときは、長官は布告に記載された区域（以下本条中「布告区域」という。）を管轄する都道府県警察の警視総監又は警察本部長に対し、管区警察局長は布告区域を管轄する府県警察の警察本部長に対し、必要な命令をし、又は指揮をするものとする。（②以下略）

□ 自由民主党「日本国憲法改正草案」

2012年4月27日に党議決定

第98条（緊急事態の宣言）

内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

- ② 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。（③④略）

第99条（緊急事態の宣言の効果）

緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同1の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

- ② 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。
- ③ 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第14条、第18条、第19条、第21条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。
- ④ 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。