

2024
12月1日発行

じちけん互版

第1号

奈良県地方自治研究センター

自治研センター：〒630-8133 奈良市大安寺5丁目12-16 電話 0742-64-1005

改正地方自治法

地方自治法改正の

問題点【澤井勝】

奈良女子大学名誉教授兼自治研奈良理事長

パンデミック条約や憲法改正、緊急事態条項などを危険視・問題視する人々が増えていると思いますが、私が一番問題だと思っているのは「地方自治法改正」です。地方自治法の改正案は、2024年5月30日の衆議院本会議において、与野党の賛成多数で可決され、2024年6月5日、参議院で審議が行われました。

表向きは「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における特例」となっており、国は自治体に必要な指示を閣議決定だけで手続きができ、自治体はそれに応じる義務があり、さらに資料または意見の提出も国から求められるということです。

要件として、「新型コロナウイルス措置法」や「災害対策基本法」などの個別法の規定では想定されていない事態に、国民の生命を守るために必要な場合に行使する、というところらしいのですが、これが定義もなく非常に曖昧で漠然としているため、運用の段階で、無制限且つ恣意的に行使される可能性があるのでは、と危惧されています。国と自治体は、2000年に施行された地方分権一括法により、上下関係がなくなり、対等・協力体制へと変わりま

したが、一方で、地方の財源は、地方交付税や国庫支出金など、国頼りとなっているのが現状です。

この度の法改正により、国と自治体のパワーバランスが崩れ、国が好き放題できるための準備が整ったというわけですが非常に曖昧な「想定できない有事や問題」がひとたび起きたら、自治体は国のいう事を全部聞かなくてはならず、逆らえなくなるということだと思います。これは、ただならぬ危機感を覚えるのです。

改正地方自治法は、2020年にクルーズ船で新型コロナウイルスの集団感染が発生した際の権限が明確でなかったことから、自治体をまたぐ患者の移送の調整に時間がかかったことなどを踏まえたものです。

改正法には、感染症の大流行や大規模災害など国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生した場合、個別の法律に規定がなくても国が自治体に必要な指示ができるとした特例が盛り込まれています。指示を行う際はあらかじめ国が自治体に意見の提出を求める努力をしなければならないとしています。

衆議院の審議では、国の指示が適切だったか検証する必要があるとして、国会への事後報告を義務づける規定を設ける修正が行われました。

地方自治法は、日本の地方自治の根幹となる法律です。

改正案の内容は、地方公共団体の運営や住民の生活に大きな影響を与えることが予想されます。

今回の変更意図は、地方自治にとってよいことなのでしょうか？市民にとってよいことなのでしょうか？

報道では、
① 国による地方公共団体への情報提供

及び意見提出の求め

② 重大事態発生時の国による指示

が内容に含まれ、地方自治体の自主性を侵害する恐れがあるなど懸念されています。また、今回の拙速な進め方や、地方自治体の首長からも懸念があがっています。この改正案は、主に以下の3つの内容を含んでいます。

① 国による地方公共団体への情報提供及び意見提出の求め

国は、地方公共団体が作成する基本的な方針等について、資料又は意見の提出を求めることができるようになります。

この目的は、国と地方公共団体が連携して、ポストコロナの経済社会や大規模災害等への対応を進めることです。

③ 重大事態発生時の国による指示

感染症のまん延や大規模災害など、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生した場合に、国が自治体に必要な指示をすることができるようになります。

この特例は、個別の法律に規定がなくても適用されることとなります。指示を行う際は、あらかじめ国が自治体に意見の提出を求める努力をしなければならないことになっています。

この改正案に対しては、地方自治体の自主性を侵害する恐れがあるなどの懸念もあがっています。

地方自治法改正案の反対意見

- ・ 地方自治体の自主性の侵害：国からの指示が自治体の裁量権を制限し、地方自治体の自主性を侵害する可能性がある。
- ・ 情報公開の不十分さ：国が自治体に求める資料や意見の内容が十分に公開されない可能性があり、情報公開の不十分さが懸念される。
- ・ 濫用の可能性：国が指示権を濫用し、

地方自治体に不当な介入を行う可能性がある。

- ・ 住民参加の阻害：国と自治体間の情報共有や指示が住民に公開されない場合、住民参加が阻害される可能性がある。

その他

- ・ 改正案の内容が複雑で、十分な議論が尽くされていないという指摘もある。

- ・ 今後の審議過程で、懸念事項を丁寧に議論していくことが重要である。

- ・ 緊急時こそ、地方自治が力を発揮するのではないか。

日本の地方自治法の設立経緯

① 大日本帝国憲法下の地方自治

大日本帝国憲法には、地方自治に関する条文がなく、府県知事は主に内務官僚が任命されるなど、住民の自主性と自律性が制限された不完全な自治でした。

② 地方自治法の制定

第二次世界大戦後の1947年、日本国憲法が施行されました。憲法第92条では、「地方自治の本旨」として、地域のことはその住民によりおこなわれ、自らの意思にもとづき公共事務がおこなわれることが定められました。

この理念に基づき、同年4月5日に地方自治法が制定されました。地方自治法は、地方公共団体の自主性と自律性を尊重し、住民の参加と協力を促進することを目的とした法律です。

③ 地方自治法の内容

地方自治法には、以下のような内容が定められています。

- ・ 地方公共団体の種類と権限
- ・ 地方議会の設置と役割
- ・ 地方行政の運営
- ・ 住民の権利と義務
- ・ 地方財政

地方自治法の改正

地方自治法は、時代の変化に合わせて何度か改正されています。主な改正内容は以下の通りです。

- 1948年…住民投票制度の導入
- 1956年…地方税制度の改革
- 1989年…地方行革推進
- 2000年…地方分権一括法の施行
- 2004年…特例民法の施行

地方自治法の重要性

地方自治法は、日本の地方自治の基盤となる法律です。地方公共団体の運営や住民の生活に大きな影響を与えるため、重要な法律と言えるでしょう。

【参院本会議】岸真紀子議員、「地方自治法の一部を改正する法律案」について代表質問



参院本会議で、「地方自治法の一部を改正する法律案」について質疑が行われ、岸真紀子議員が登壇しました。岸議員は岸田総理の諮問機関である「第33次地方制度調査会」が昨年末にまとめた答申内容について、「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ない。地方制度調査会の議論では、国の指示権拡大に対し、相当慎重な意見が出されてい

たにもかかわらず、反映されていない」と指摘。その上で、「果たして政府の介入のない客観的な答申だったといえるのか疑問だ。地方制度調査会の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に現行地方制度に一般的な検討を加えること』にないか」と総務大臣に見解を明らかにするよう求めました。

岸議員は、以下の問題点等について質問しました。新型コロナウイルス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政府が国会に提出した「国の指示権拡大」を柱とする本改正案について、「指示権拡大が必要との立法事実が判然としていない」と指摘。そのうえで、「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。本法案において、技術的助言や勧告しかできないから支障があるというのは具体的に何を指しているのか」と質問。

「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」と疑問視しました。本改正案が地方分権に逆行する「国の指示権拡大」の歯止めになるか不透明だと見解を示し、「国会における事後報告と合わ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行うべきだ」と強調しました。

岸議員は、武力攻撃事態対処法に言及。「武力攻撃事態等及び存立危機事態での補完的指示権」の発動は未来永劫ないのかと質問。その上で、補完的指示権の対象となる自治体との事前協議を努力義務にとどめた理由について「当該自治体の理解・納得は欠かせない」と述べ、今から条文を出し直すよう求めました。「総務省が現段階で示している、『国が地方に意見を求める』とはどこまで地方の意見の反映が担保されるのか。自治体、議

会、住民との関係性はどのように捉えているのか」と大臣の見解を示すよう求めました。また、補完的指示が出された後の機動的な対応を行うため、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、具体的な説明を求めました。国と地方公共団体の関係性について、「対等・協力」関係を維持し、国民の生命等を保護するために、大臣・自治体から国に対し是正を求める制度の必要性を訴えました。衆院での審議で総務大臣が補完的指示について「国の責任の所在を明確化することに意義がある」と答弁したことを受け、「国の責任とは何を指しているのか」を明らかにするよう求めました。

国の介入が見込まれる学校一斉休校、地震への対応について、「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つての弊害とならぬか、大臣の答弁と矛盾しているのではないか」と指摘しました。少子高齢化・人口減少により、地方自治体における人材確保が難しくなっている現状を踏まえ、新たに規定予定の「指定地域共同活動団体制度」について、制度の具体性を質問。岸議員は、自治体機能の強化のため、「職員定数増を見据えた地方財政の確立・拡充こそが必要ではないか」と訴えました。本法案は、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」を理由に国の自治体に対する「指示権」を拡大する「国と地方公共団体との関係等の特例」(二七章)とデジタル化に対応する規定などを追加するものです。

憲法33条の「地方自治の本旨」の侵害法案の最大の問題は、国が「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と判断すれば、自治体に対して「指示権」を発動できる、つまり自治体を国に従属させる仕組みを規定している点です。政府は提案にあたって「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公共団体

との関係を明確化するため」に「国と地方自治体との関係等の特例の創設」などを行うと説明しました。しかし、日本国憲法は、戦前の自治体が侵略戦争遂行の一翼を担われた反省から、独立した章(第八章)を設けて「地方自治」を明記し、自立した地方自治体と住民の政治参加(団体自治と住民自治)の権利を保障しています。憲法上、国と地方は対等平等の位置づけです。「特例」とはいえ、地方行政に国が「指示権」を行使できるとなれば、憲法が保障した地方自治を否定し破壊することになります。衆院総務委員会における審議では、野党国会議員の追及により法案がはらむ重大な問題が次々と明らかになりました。

立法事実にも明確な根拠なし

政府は、「指示」を必要とする具体的な事例として2020年2月に横浜港に寄港したクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス号」での新型コロナウイルス感染症拡大への対応をあげ、感染症法などの「個別法が想定しない事態」に対応するために「指示権」を設けようとしています。しかし実際は、患者の受け入れにあたって、厚生労働省の協力要請を受けて神奈川県や周辺自治体また医療機関が協力して、受け入れ病院の選定や搬送の調整を行っています。国の「指示」を必要とする立法事実にも明確な根拠がないことが審議でも指摘されました。また、現在の能登半島地震の被災地へ、全国から多くの自治体が要請に協力して支援派遣が行われていることも確認され、災害時においても国と自治体との協力ベースでの対応がなされています。

「指示権」恣意的運用の危険

では、どのような「事態」で「指示権」が発動が想定されるのでしょうか。法案には「大規模な災害や感染症のまん延そ

の他」とあり、災害や感染症は例示されていますが「その他」とはいったい何を示すのか、また「個別法が想定しない事態」とはどんな事態なのか曖昧なままです。委員会の審議で政府は「特定の事態を念頭に置いている」と答弁していましたが、一方で、集団的自衛権の発動要件である存立危機事態を定めた「事態対処法」も除外されることが明らかになりました。そして「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」は「発生するおそれのある場合でも「指示権」が発動可能となつていきます。さらに、各大臣が「特に必要と認めるとき」、閣議決定で発動でき、国会への事後報告を規定する修正はなされましたが、事前の国会承認は不要で自治体の意見聴取は努力義務とされています。国会を軽視し、自治体の自立性を無視するうえに、時の政権による恣意的運用、濫用ができる仕組みとなつており、民主主義、立憲主義に背を向けるものです。

自治体を戦争体制に組み込む狙い

いま、沖縄県の辺野古新基地が県・県民の反対の意思を踏みにじり、国による代執行で建設が強行されています。法案が成立すれば、国の指示に従わせる強権的なやり方が全国に広がる危険があります。明文改憲による緊急事態条項創設を先取りし、地方自治を破壊して国が行う戦争体制に自治体を組み込むものと言えます。ここに法案の本質的な狙いがうかがえます。特に今国会では、兵器の共同開発を推進するために秘密保全体制を整備する経済秘密保護法や、陸海空自衛隊を一元的に指揮する「統合作戦司令部」設置を盛り込んだ改定防衛省設置法などが成立し、「戦争国家」づくりが進められています。災害や感染症に乗じて、法律の改定で日本国憲法を骨抜きにしようとする策動も見てとれます。