

# 法制情報

## 第 10 号

### 第 10 号テーマ

### 「地方自治法の一部改正について」

#### はじめに

令和 6 年 6 月に地方自治法の一部が改正されました。今回の改正は、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等の特例を定める新たな章が追加されるなど、国と地方の関係に関する重要な改正が含まれているため、その内容を解説します。

#### 目次

##### 1 改正までの経過

- (1) 経緯…… 1
- (2) 改正の背景…… 2

##### 2 改正の内容

- (1) DXの進展を踏まえた対応…… 2
  - ア 情報システムの適正な利用等／イ 公金の収納事務のデジタル化
- (2) 地域の多様な主体の連携及び協働の推進…… 3
  - ア 指定の対象／イ 指定の要件／ウ 指定の効果
- (3) 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例…… 4
  - ア 資料及び意見の提出の要求／イ 事務処理の調整の指示／ウ 生命等の保護の措置に関する指示（補充的な指示）／エ 地方公共団体相互間の応援又は職員派遣に係る国の役割／オ 国会審議の状況

##### 1 改正までの経過

###### (1) 経緯

令和 5 年 12 月 21 日	第 33 次地方制度調査会が「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」を提出
令和 6 年 3 月 1 日	改正法案を国会に提出

令和6年5月28日	衆議院総務委員会で、地方公共団体に対する補足的な指示について、国会への報告を義務付ける修正が加えられた上で可決
令和6年5月30日	衆議院本会議で可決
令和6年6月19日	参議院本会議で可決、改正法案成立
令和6年9月26日	改正法施行（サイバーセキュリティの確保の方針、公金の収納事務のデジタル化関連規定等を除く。）

## (2) 改正の背景

改正法案は、第33次地方制度調査会答申を踏まえて立案されたものです。答申では、新型コロナウイルス感染症（COVID-19。以下「新型コロナ」という。）による感染症危機がもたらした社会の急激な変化やこれに伴う対応は、我が国においてこれまで指摘されてきたにもかかわらず、十分に対応できていなかった課題を顕在化させたとして、今後の地方行政のあり方に関し対応が必要な課題として、次の3点を挙げています。

- ① DXの進展を踏まえた対応
- ② 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携の深化
- ③ 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

答申は、今後の地方行政のあり方に関して、対応が必要な上記の3点を通じ、情報共有・コミュニケーションの重要性を指摘しています。また、上記の3点に共通して、基礎自治体としての市町村、広域自治体としての都道府県、そして国の、それぞれの役割が十分に果たされるようにする観点が重要であるとしています。

## 2 改正の内容

### (1) DXの進展を踏まえた対応

#### ア 情報システムの適正な利用等

##### (ア) 情報システムの利用に係る基本原則

改正前の地方自治法には、情報システムについての規定はありませんでしたが、今回の改正により、行政目的を達成するための重要な手段となっている「**情報システム**」について、地方公共団体の運営に関する事項の一つとして、新たな章が設けられました（第11章）。

そして、**情報システムの利用に係る基本原則**として、地方公共団体は、①事務の種類・内容に応じ、情報システムを有効に利用するとともに、他の地方公共団体又は国と協力し、その利用の最適化を図るよう努めること、②情報システムの適正な利用を図るために必要な措置を講じなければならないことが規定されました（第244条の5）。

## (イ) サイバーセキュリティの確保

地方公共団体の議会及び長その他の執行機関に対し、サイバーセキュリティを確保するための方針を定め、これに基づき必要な措置を講じることが義務付けられました（第 244 条の 6（令和 8 年 4 月 1 日施行））。

この方針については、議会及び長その他の執行機関ごとに定めることとなりますが、必要となるセキュリティ対策が概ね同様のものとなるなど別個の方針を定めることが非効率となるような場合に、1 つの方針を複数の機関で共同で策定するなど、運用上の工夫を行うことは可能であるとされています。

## イ 公金の収納事務のデジタル化

地方税については、これまでも eLTAX（<sup>エルタックス</sup>地方税共同機構が運用している地方税ポータルシステム）を活用した納付が可能でしたが、今回の改正により、地方税以外の公金についても eLTAX を活用した納付を可能とする規定が設けられました（第 243 の 2 の 7（施行日未定））。

各地方公共団体がどの公金について、その収納を地方税共同機構に行わせるかについては、長が任意で定めることとされています。eLTAX を活用した公金収納の範囲については、「地方公共団体への公金納付のデジタル化に向けた取組の実施方針について」（令和 5 年 10 月 6 日地方公共団体への公金納付のデジタル化の検討に係る関係府省庁連絡会議決定）等において、次のように示されています。

- |   |
|---|
| <p>① <u>地方公共団体の判断により eLTAX を活用した納付を行うことができるようにするもの</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 地方公共団体の普通会計に属する全ての公金</li><li>・ 公営事業会計に属する公金のうち水道料金及び下水道使用料</li></ul> <p>② <u>全国的に共通の取扱いとして eLTAX を活用した納付を行うことを可能とするもの</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ いずれの団体においても相当量の取扱件数がある公金（国民健康保険料、介護保険料、後期高齢者医療保険料）</li><li>・ その性質上、当該地方公共団体の区域外にも納付者が広く所在する、公物の占有に伴う使用料としての性質を有する公金（道路占用料、行政財産目的外使用許可使用料等）</li></ul> |
|---|

## (2) 地域の多様な主体の連携及び協働の推進

第 33 次地方制度調査会答申において、「様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくこと

が考えられる」といった提言があったことを踏まえ、指定地域共同活動団体制度が創設されました（第 260 条の 49）。

#### ア 指定の対象

指定の対象は、次の①②を満たす団体です。

- ① 地域的な共同活動を行う団体
- ② 住民を主たる構成員とする団体又は当該団体を主たる構成員とする団体

#### イ 指定の要件

- ・ 良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であって、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定める活動を、地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的かつ効果的に行うと認められること
  - ・ 民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備えること など
- ⇒ 具体的には、市町村の判断により条例で定めることとされています。

#### ウ 指定の効果

- ・ 市町村による支援、団体の求めに応じた調整
- ・ 委託における随意契約の特例
- ・ 行政財産の貸付けの特例 など

### (3) 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例

第 33 次地方制度調査会答申は、今般の新型コロナ対応や、近年の自然災害の発生状況は、個別法において想定されていなかった事態が生じること、こうした事態であっても国と地方が連携し、総力を挙げて取り組む必要があることを、改めて認識させるものであったとし、個別法において備えるべき事態を適切に想定し、必要な規定が設けられることを前提に、地方自治法が定める国と地方公共団体の間及び地方公共団体相互間の関係の一般ルールを尊重しつつ、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において、国民の生命、身体又は財産の保護のため、国・地方を通じ的確かつ迅速な対応に万全を期す観点から、所要の見直しを行う必要があると提言しています。

今回の改正は、この答申を踏まえ、地方自治法に新たな章を設け、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（以下「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と総称する。）における国の地方への働きかけについて、法律上のルールを整備し、国と地方公共団体の責任と権限を明確化するものです。

総務省の通知（地方自治法第2編新第14章「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」の運用等の考え方（令和6年8月総務省自治行政局行政課・公務員部公務員課）。以下「運用等の考え方」という。）によると、「**国民の安全に重大な影響を及ぼす事態**」とは、災害対策基本法や新型インフルエンザ等対策特別措置法において、国が役割を果たすこととされている事態に比肩する程度の被害が生じる事態を指すものであり、実際に生じ、又は生じるおそれのある事態の規模、態様等に照らして判断されるものとされています。

また、「**発生するおそれがある場合**」とは、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が相当な確度で発生する見込みがある場合を指すものであり、該当するかどうかについては、新第14章の各規定に基づき、関与等を行う主体により、実際の事態に関する状況に即し、客観的・合理的に判断されるものであるとされています。

## ア 資料及び意見の提出の要求

改正前は、国又は都道府県は、技術的な助言や勧告をし、又は情報を提供するという目的に限り、地方公共団体に対し、資料の提出を求めることが可能でした（第245条の4第1項）。

今回の改正では、国と地方公共団体との間で十分な情報共有・コミュニケーションを図り、地方の実情をより適切に把握できるようにする観点から、国又は都道府県から地方公共団体に対する資料の提出を求めることができる目的を国による事態対処に関する基本的な方針の検討等にも拡大するとともに、拡大後の目的で、地方公共団体に対して、意見についても提出を求めることができるようになりました（第252条の26の3）。

第252条の26の3に基づく資料及び意見の提出の要求ができるのは、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生する恐れがある場合において、次の行為を行うために必要があると認めるときとされています。

- ① 国による事態への対処に関する基本的な方針の検討
- ② 国が講ずる生命等の保護の措置
- ③ 地方公共団体が講ずる生命等の保護の措置について適切と認める地方公共団体に対する国又は都道府県の関与

## イ 事務処理の調整の指示

新型コロナ対応に際しては、個々の保健所設置市区の区域を超えた効率的な病床配分が必要な事態が生じ、感染症法に基づき保健所設置市区が行う入院調整等について、国の要請で都道府県入院調整本部が設置され、保健所設置市区の区域を含め役割を果たしました。このように、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態においては、国民の生命等の保護のため、様々な行政分野において、市町村の区

域を超えて、生活圏・経済圏の一体性を考慮に入れた対応を行うことや、リソースを効率的に配分する必要があることがあります。

そこで、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命等の保護のため、国は、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処理との調整を図る必要があると認めるときは、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こととされました（第252条の26の4）。

## ウ 生命等の保護の措置に関する指示（補充的な指示）

個別法の規定では想定されていない国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が生じた場合には、国民の生命等の保護のための措置が必要であるにもかかわらず、国は地方公共団体に対し、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、地方公共団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いう課題がありました。

第33次地方制度調査会答申は、このような場合において、地方公共団体の事務処理が違法等でなくても、地方公共団体において国民の生命等の保護のために必要な措置が的確かつ迅速に実施されることを確保するために、国が地方公共団体に対し、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であると提言しました。

今回の改正では、この答申を踏まえ、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、事態の規模等を勘案して、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、地方公共団体に対し、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（以下「補充的な指示」という。）をすることができることとされました（第252条の26の5）。

補充的な指示は、個別法において備えるべき事態を適切に想定し、国が果たすべき役割・責任について規定を設けておくことを前提とした上で、個別法では想定されていないものの、国の役割・責任において対応する必要がある事態に備えるものとされています。

補充的な指示の要件等については、総務省の運用等の考え方で次のように示されています。

### (7) 要件

#### ① 補充性要件

補充的な指示は、その要件に「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く」と規定されている

ため、個別法の指示の発動要件を満たす場合には、個別法に基づき対応が行われるものであり、補充的な指示を行うことはできません。

## ② 必要性要件

補充的な指示に関し勘案すべき事態の「規模」、「態様」及び事態に係る「地域の状況」については、次のことが考えられるとされています。

規模：被害の地域的、人的な広がりを指し、事態が全国規模である場合や、局所的であっても被害が甚大であるか

態様：被害の種別、程度等を指し、例えば、生命・身体に生じさせる危険の重大性など

地域の状況：例えば、離島等のへき地であり迅速な対応に課題があるなどの状況

「特に必要があると認めるとき」とは、国の役割として指示を行う必要性が特に認められる場合に限定する趣旨であり、例えば、全国的な観点から、国の責任において広域的な対応や統一的な対応を行う必要性が高く、かつ、国民の生命等の保護のため、助言・勧告ではなく法的な対応義務を課す指示によつて的確かつ迅速な措置を確保する必要性が高い場合などが考えられます。すなわち、より緩やかな関与である助言・勧告によることが可能な場合には、まずは、これらの関与を行うことが求められます。

## (イ) 法的効果

補充的な指示は、第245条第1号への「指示」に当たるもので、法的な対応義務を課すものです。しかし、地方公共団体が指示に従わない場合について、地方自治法に基づく他の関与と同様に、罰則は設けられていません。したがって、国は、協議などを通じて、指示によって求めた措置を講ずることを促していくことが考えられます。

## (ウ) 事前手続

### ① 地方公共団体との協議・調整

補充的な指示をしようとするときは、あらかじめ、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と規定されています。

### ② 閣議決定

各大臣は、補充的な指示を行うに当たり、事前に閣議決定を経なければならないことが規定されています。

## (エ) 事後の対応

### ① 個別法のあり方を含む事後の検証

補充的な指示が行われた場合には、国が責任をもって対応すべき事態であるにもかかわらず、個別法による対応ができなかったことが明らかになることから、各府省において、どのような事態においてどのような国の役割が必要とされたのか、地方公共団体をはじめとする関係者の意見を聴いた上で、適切に検証される必要があります。こうした検証が、個別法の制定や規定のあり方についての見直しの検討を含めた議論の契機とされることが期待されます。

## ② 国会報告

各大臣は、補充的な指示をしたときは、その旨及びその内容を国会に報告することが規定されています。この規定は、衆議院における修正で追加されたものです。補充的な指示が行われたときは、国が責任をもって対応すべき事態であるにもかかわらず、個別法に必要な規定が設けられていないことを意味することから、どのような場面でどのような指示があったのか、国会においても適切に検証し、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的としています。

## エ 地方公共団体相互間の応援又は職員派遣に係る国の役割

新型コロナ対応では、保健所等において職員が不足し、業務のひっ迫により、検査、入院調整等が遅れるなどの事態が生じました。その際、必要な職員の確保について、地方公共団体相互間の求めに基づく応援では対応ができず、国が地方三団体等とともに調整して広域的な応援を行いました。

そこで、第 33 次地方制度調査会答申は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、地方公共団体が個々に調整をすることが困難であり、国民の生命、身体又は財産の保護のための措置が的確かつ迅速に実施されるようにするため必要があると認める場合には、国が地方公共団体間の応援や職員派遣の調整の役割を担うことを明確化するべきであると提言しました。

この答申を踏まえ、個別法の規定では想定されていない国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命等の保護の措置を的確かつ迅速に実施するため、応援や職員派遣に係る必要な要件・手続について新たに規定が設けられました（第 252 条の 26 の 6～第 252 条の 26 の 10）。

普通地方公共団体相互間の応援の要求（第 252 条の 26 の 6）、都道府県による応援の要求及び指示（第 252 条の 26 の 7）、国による応援の要求及び指示等（第 252 条の 26 の 8）、職員の派遣のあっせん（第 252 条の 26 の 9）の規定では、その要件に「他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置について応援すべきことを指示することができる場合を除くことなどが定められています。個別法の応援の要求及び指示等の発動要件を満たす場合には、個別法に基づき対応が行われるものであり、これらの規定に基づく応援の要求及び指示等を行うことはできません。



## オ 国会審議の状況

### (7) 地方分権との関係

国会における法案審議では、地方分権一括法で整備された「関与の法定主義」、「関与の基本原則」などの国の関与に関する規定との整合性について問われました。松本総務大臣は、「本改正案は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に対して国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう、現行の国と地方の関係を規定する章とは別に新たな章を設けた上で、新たに設ける補充的な指示についても、地方分権一括法で構築された国と地方の関係の基本原則の下で、国が果たすべき役割を踏まえた限定的な要件と適正な手続を定めておりまして、関与の基本原則等との整合性は担保されている」と答弁しています。また、個別法が想定していない場面では、国の責任において指示すべきものも助言等として行わざるを得ず、この結果、法律上は自治体の責任において実施せざるを得ないことになり、国の責任の所在が不明確になることから、「本改正は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における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、国が果たすべき責任を明確化する意義があるもの」と答弁しています。

参考人質疑において、第33次地方制度調査会で専門小委員会長を務められた山本隆司参考人は、「地制調では、個別法が想定しない事態への応急対応のために国が地方公共団体に対し指示を行う権限を定め、その範囲で国が明確に責任を負うという制度を議論」し、「地方自治、地方分権の基本的な考え方を守るために重要なことは、指示の要件と手続をしっかりと限定すること」であると述べています。

### (イ) 国会の関与

国会では、補充的な指示を行う際の、国会の関与の必要性についても議論されました。この点について松本総務大臣は、地方制度調査会の審議において、①既存の危機管理法制では個々の権限行使に際して義務付けることとはされていない、②自治体への個別の権限行使の都度義務付けることは機動性に欠けるのではないかとといった議論が行われ、答申には盛り込まれなかったものであるとし、これを踏まえ、本改正案においては国会承認等の規定は設けていないと答弁しています。

なお、補充的な指示を行った場合の国会への報告については、当初の改正法案には規定がありませんでしたが、衆議院において、各大臣が補充的な指示をしたときはその旨及び内容を国会に報告する規定を追加する修正が行われました。

[参考文献等]

- ・ 地方自治制度研究会編『地方自治 令和6年8月号』（ぎょうせい）
- ・ 地方自治制度研究会編『地方自治 令和6年10月号』（ぎょうせい）
- ・ 地方公共団体への公金納付のデジタル化に向けた取組の実施方針について（令和5年10月6日 地方公共団体への公金納付のデジタル化の検討に係る関係府省庁連絡会議決定）
- ・ 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（令和5年12月21日 地方制度調査会）
- ・ 地方自治法の一部を改正する法律の公布及び施行について（通知）（令和6年7月2日付け総行第280号・総行市第75号・総行経第15号・総行テ第37号・総行公第46号）
- ・ 地方自治法第2編新第14章「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」の運用等の考え方（令和6年8月 総務省自治行政局行政課・公務員部公務員課）



「法制情報」は、「市会ジャーナル」の特別編として、議会活動を法制面でも積極的にサポートすることを目的として、議会局政策調査課（法制等担当）が編集・発行しているもの