

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

2024年（令和6年）1月18日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

第33次地方制度調査会が2023年12月21日に内閣総理大臣に提出した「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」のうち「第4」で示された「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」に関する「国の補足的な指示」の制度の創設は、2000年地方分権一括法により国と地方公共団体が「対等協力」の関係とされたことを大きく変容させるものであるとともに、自治事務に対する国の不当な介入を誘発するおそれが高く、また、「第1」乃至「第3」もDXやAI技術の導入に当たって考慮すべき個人情報やプライバシー保護の視点が極めて不十分であるので、答申に基づく地方自治法改正案の国会提出に反対する。

第2 意見の理由

1 第33次地方制度調査会の答申

2023年12月21日に、第33次地方制度調査会は、「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」（以下「答申」という。）を内閣総理大臣に提出した。

答申の第4では、第1に、「3 役割分担の課題と対応(1)個別法の規定では想定されない事態における国の役割」として、「国民の生命、身体又は財産の保護のための措置が必要であるにもかかわらず、個別法の規定では想定されていない事態が生じた場合には、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る。」とした上で、「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、身体又は財産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。」と提言している。そして、指示を行う要件については、「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必要な措置の実施の確保が求められる場合とすることが適当である。これに加え、その事態が全国規模である場合や全国規模になるおそれがある場合、あるいは局所的であっても被害が甚大である場合などの事態の規模・態様や、当該事態が発生している地域が離島等のへき地であり迅速な対応に課題があるなどの地域の状況その他の当該事態に関する状況を勘案して、当該措置を的確かつ迅速に実施することが特に必要であると認められるときとすべきである。」とし、手続に関しては、「各大臣が、内閣の意思決定として閣議決定を経て行うものとする。」とする。

第2に、同3の「(2)規模・能力に応じて市町村が処理する保健所事務等の事務を含めた調整を行う都道府県の役割②都道府県による事務の調整」として、「国民の生命、身体又は財産の保護のため、様々な行政分野において、市町村の区域を超えて、生活圈・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る。こうした場合に、都道府県が直接に処理する事務と、規模・能力に応じて市町村が処理する事務との調整について課題が生じている。」とした上で、「個別法において都道府県による所要の調整に関する規定を適切に設けられるべきである。その上で、こうした規定が設けられていない場合であっても、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の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため、都道府県において当該都道府県が直接処理する事務と、規模・能力に応じて市町村が処理する事務との調整を図る必要があると国が認める場合には、国の指示に基づき、都道府県が当該調整のために必要な措置を講じるものとするべきである。」と提言している。

第3に、「4 必要な職員の確保の課題と対応」として、災害時や新型コロナ対応における応援の調整が行われたことを踏まえ、「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。具体的には、特に緊急を要する場合を除いて、地方公共団体の求めに応じて、国が応援の要求・指示や職員派遣のあっせんを行うものとする」と提言している。

2 国の地方公共団体への関与の一般ルールを大きく変容させること

(1) 第1次分権改革に基づく国の地方公共団体への関与のルール

第1次分権改革、すなわち、1999年に成立し、2000年から施行されたいわゆる地方分権一括法によって、それまで地方公共団体を国の下部機関と位置付ける機関委任事務が廃止され、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たが、国と地方公共団体は「対等協力」の関係とされた。

そして、国が地方公共団体に対する関与に関しては、第1に、法定主義の原則（国の地方公共団体に対する関与の根拠・態様は、法律又はこれに基づく政令で定めなければならない（地方自治法第245条の2）こと）、第2に、一般法主義の原則（地方自治法で自治事務¹及び法定受託事務²に関する国の関与の基本類型が定められるとともに、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（法第245条の3）こと）、第3に、必要最小限の原則（国の関与は、目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない（同条）こと）が定められた。

地方自治法が定めた関与の類型は、自治事務と法定受託事務で区別されており、自治事務については、基本類型を定めるとともに、基本類型以外の関与の類型のうち「指示」については、「国民の生命、身体又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、「代執行及びそれ以外の関与」についてはできる限り設けないこととされ、法定受託事務については、基本類型を定めるとともに、法定受託事務に関する指示については、「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」にできるものとされた。

¹ 自治事務とは「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外の事務をいう。」（地方自治法第2条8項）と控除方式で定義されている。自治事務は、「地方公共団体の自主的判断をより尊重し国等の関与を制限する」（宇賀克也「地方自治法概説（第10版）」（有斐閣）2023年3月）事務と位置付けられている。

² 法定受託事務とは「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村、又は特別区が処理することとされる事務のうち」、「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」あるいは「都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要がある」ものとして「法律又はこれに基づく政令に特に定める」事務をいう（地方自治法第2条9項）。

つまり、国の指示権は、法定受託事務については地方自治法で一般的に認められているのに対して、「地方公共団体の自主性を尊重すべき」自治事務については、「国民の生命、身体又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」に限って、個別法で根拠規定を設けることとされているのである。

(2) 一般ルールに関する改正論議

これまで、この一般ルールが一度だけ破られそうになったことがあった。それは、2006年10月に、高等学校必修科目未履修問題（大学受験における進学実績を向上させることを重視した高等学校が、学習指導要領で必修であるが大学受験には関係ない科目を生徒に履修させなかったため単位不足となって卒業が危ぶまれる生徒が多数いることが判明した。）及びいじめ問題（北海道滝川市立小学校での小六女児いじめ自殺事件で学校や滝川市教育委員会が遺書の存在を知りながら隠す対応をしたことが判明し大きな社会問題となった。）が発生し、政府において、文部科学大臣が地方公共団体に対する指示権を「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下「地教行法」という。）に新設する方向で検討が進められることとなった。これは、自治事務に関する「指示」であるため、地方公共団体側から反対が表明され、最終的には、地方自治法の一般ルールの範囲内での改正となった。つまり、いじめ問題は、地方自治法に定める「国民の生命・身体・財産保護のため緊急の必要」（同法第245条の3第6項）の範囲内となる「生徒等の生命・身体の保護のため、緊急の必要がある場合（他の措置によって是正困難な場合に限る）」に指示できるとする地教行法第50条が新設された。一方、高等学校必修科目未履修問題に関連した指示権の新設は、一般ルールの範囲を超えることから、見送られた。

(3) 答申の「第4」について

2000年の地方分権一括法により、地方自治法で定められた「国による地方公共団体への関与」の規定は、第1次分権改革における国と地方公共団体の関係が、それまでの「上下主従」から「対等協力」の関係へと抜本的に変える上で最も根幹的なルールである。そして、このルールは2000年以来、破られたことはない。答申の「第4」は、この根幹的なルールを改変しようとするもので、地方分権を大きく後退させることから、到底認めることはできない。以下、問題点を具体的に述べる。

今回の答申の「第4」は、第1に、個別法の根拠規定なしに、一般法たる

地方自治法を改正して、国の自治事務に関する指示権を一般的に認めようとするものであること、第2に、現在の地方自治法では、個別法で自治事務に対する指示権を認めることとする場合の要件は、「国民の生命、身体又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」（同法第245条の3第6項）とされているにもかかわらず、「緊急に」との用語を使用せず、指示権を認める要件を緩和しようとしていることなどの問題がある。なお、現行法では、「違法等の場合」に限定されている法定受託事務に関する指示権を「違法等以外の場合」にも、地方自治法を直接の根拠にして、より広く国の指示権を一般的に認めようとしている点も問題というべきである。

以上の点は、国と地方公共団体の関係を大きく変容させるものと言わざるを得ない。つまり、先に言及した2006年に地教行法を改正しようとした時の内容を大幅に超える形で、第1次分権改革の貴重な成果をないがしろにするものであり、団体自治を侵害するものである。

また、答申には、上記に述べた制度的な問題とは別に、提言内容の必要性に関する根拠が希薄であるという問題もある。答申では、コロナ感染症への対応で問題があったと指摘するが、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく地方公共団体の事務は法定受託事務であり、現行地方自治法において、既に、一般的に国の指示権がある事務である。さらに、答申では、自治事務と法定受託事務の区分をせずに、国の関与を強化すべきとの議論を展開し、その議論を基にして、自治事務に対する国の関与を強めるべきとの結論を導いているのは極めて不誠実であるばかりか、議論としても成り立たない。現行の地方自治法において、国の地方公共団体に対する関与は、自治事務と法定受託事務を区分して一般ルールを定めているのであるから、本来、事務区分をした上で、国の関与について論を展開するべきであるが、それがなされないまま、国の指示権の必要性を強調することは不適切である。

3 地方自治の本旨（団体自治と住民自治）

憲法は、地方自治制度について一章を設けて、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」（憲法第92条）と規定している。ここにいう「地方自治の本旨」とは、団体自治と住民自治を意味すると解されている。団体自治とは、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、団体自らの意思

と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素である。

最高裁判所も、「憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたった所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となつて処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである。」とし、「相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体」については、「その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解するを相当とする。」と判示している（最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁）。

そして、地方自治法第2条第2項は、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」としているところ、これまで、憲法の下において、市町村も都道府県も、首長及び議会は住民による選挙によって直接選出される「普通地方公共団体」として、地方公共団体の事務を処理してきた。

以上のとおり、憲法の定める地方自治の本旨は、団体自治と住民自治を意味すると解されており、第1次分権改革によって定められた一般ルールは、この地方自治の本旨を具体的制度として規定したものというべきである。したがって、国と地方自治体の関係を大きく変更させる制度を提案する際には、地方自治の本旨に立脚した検討が不可欠であるが、本件ではそれがなされていない。

4 大規模災害及びコロナ禍の実証的な分析検証が行われていないこと及び自治事務に関する国の指示権が必要であることの根拠が示されていないこと

(1) 実証的な分析検証が行われていないこと

答申では、「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は、国と地方公共団体が法令に基づき適切に役割分担して対応することが求められる。この点、国民の生命、身体又は財産の保護のための措置が必要であるにもかかわらず、個別法の規定では想定されていない事態が生じた場合には、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」としているが、災害対策基本法は、様々な災害を、その規模等によって分類分けしており、被害想定を超えるような大規模な災害が発生したとしてもその最上位に分類されるだけであるから、個別法に基づく指示を行うことができないということはない（例えば、特定非常災害にお

ける国の指示権は災害対策基本法第23条の7第2項に法定されている。)。仮に、想定しない事態が、特定災害にも至らない規模の災害を指しているとするれば（そのようなことはないと思われるが）、その際の対応については、災害対策基本法の改正等で検討されるべきであって、地方自治法等一般的包括的な定めとして対処されるべきではない。

そもそも、自然災害と感染症のまん延は異なる事象であって、自然災害についても、台風や梅雨前線の活発化と、地震や津波は異なる事象であり、それによって、どのような被害が生じ、被災者がどのような被害を受けどのような状況に置かれるかは別である。そして、災害には顔があると言われるように、同じ種類の災害が起きたとしても、その地域が都市部であるか否か、人口密集地であるか否か、山間部であるか平野であるか、高齢化が進んでいる程度など、様々な要因によって異なる被害が発生する。

このように、災害によって生じる被害は、その地域の特性に大きく影響されることから、日本の災害法制は基本的な災害対応自治体を市町村とした上で、その規模等に応じて、都道府県の関与、国の関与を可能とし、それぞれの責務や権限等を定めている。

答申では、このような災害の特性を考慮することなく、一律に国の指示権を認めるべきとするが、法制度、事実の両面において、十分な分析検証が行われたとは到底言えない。これまで、災害毎の教訓等を踏まえて緻密に積み上げられてきた現在の枠組みの意味等を考慮しないものであり、立法事実もない議論と言わざるを得ない。

(2) 現実の事例からの教訓

答申では、大規模災害及びコロナ禍を例として取り上げて、国の指示権を認めるべきとするが、事実に基づいた分析検証が行われているとは言えない。

国の指示権が機能する場面は、迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションが一定程度確保されたにもかかわらず、地方と国の見解が分かれたときと思われるが、このときに、違法でない範囲についてまで、必ずしも国の見解が正しいとは言えない。むしろ、現場で現実には直面している地方公共団体の方がより正確な情報を有していることが多く、それに基づく見解の方が適切である場合も多く見られる。現に、熊本地震の際、体育館の中に入らず車中生活を送っている人の窮状がマスコミで取り上げられたことを受けて、当時の防災担当大臣が、避難者を体育館に入れるようにと言ったのに対し、現場の実態に基づき危険性を十分に認識していた熊本県知事はこれを拒んだ。

その数日後に、震度7の本震がおきて、避難所になっていた体育館の屋根が落下した。仮に、国の指示に従っていたら、多数の死傷者が発生していた。尋常でないおびただしい余震の中で現実の危険性を十分認識していた自治体の判断の方が、国の判断より正しかったのである。災害では現場主義の重要性が強調されるが、それは、報告された情報しか持っていない国よりも、現場の方がより多くの情報を有しているからである。

(3) 指示を行う要件

自然災害においては、その規模が大規模であればあるほど、情報を正確に収集することが困難となる。構造上国は、県や市町村などから報告された情報しか把握できず、常に後追いとなる。その国より、被災地で現に被災している地方自治体の方が、少なくとも、その地域の被災状況等については多くの情報を把握している。限定された情報しか持っていない国と、より多くの情報を持っている自治体、それぞれが下す判断の、どちらの判断がより正しい傾向にあるかを良く考える必要がある。それにもかかわらず、限定的な情報を後追いで把握する立場にある国に指示権を認め、国と地方の見解が異なったときに国の判断に従うよう地方を義務付けるのは誤りであると言わざるを得ない。

しかも、答申では、指示を行う要件について、「事態が全国規模である場合や全国規模になるおそれがある場合、あるいは局所的であっても被害が甚大である場合などの事態の規模・態様や、当該事態が発生している地域が離島等のへき地であり迅速な対応に課題があるなどの地域の状況その他の当該事態に関する状況を勘案して、当該措置を的確かつ迅速に実施することが特に必要であると認められるときとすべきである。」としており、現在の自治事務に関する国の指示権を個別法で定める場合の要件である「国民の生命、身体又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」と比較すると、「緊急に」との用語を使用しないことにより要件を緩和するとともに、「おそれがある場合」、「迅速な対応に課題があるなどの地域の状況その他の当該事態に関する状況を勘案して」など余りに曖昧で、「内閣が特に必要だと認めた場合」という運用となることが予想され、結局のところ、現場に混乱と、誤った対応を生じさせ、かえって、国民を危険にさらすことになる。

また、感染症法第63条の2では、「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。」との規定があるし、先に述べたように、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく地方公共団体の事務は法定受託事務であり、現行地方自治法において、一般的に国の指示権がある。自治事務に関する国の一般的指示権が必要である根拠は具体的に全く示されていない。憲法が定める地方自治と、国と地方は対等という、基本的な原則を破る例外を設定する要件としては、余りに不十分と言わざるを得ない。

(4) 答申が実現した場合に予想される弊害

さらに、現行法で自治事務について個別法で指示権を定める要件とされている「国民の生命、身体又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」以外にまで緩和することは、答申の「事態が全国規模である場合や全国規模になるおそれがある場合、あるいは局所的であっても被害が甚大である場合などの事態の規模・態様や、当該事態が発生している地域が離島等のへき地であり迅速な対応に課題があるなどの地域の状況その他の当該事態に関する状況を勘案して、当該措置を的確かつ迅速に実施することが特に必要であると認められるとき」の要件が極めて広いばかりでなく、自治事務に関する国の不当な介入を誘発するおそれが高い。例えば、過疎地域だから行政能力が低いので、大きな近隣の市に事務を委託するように指示することも可能となる。これは、全国市長会や全国町村会が強く反対した³「中心市が周辺市町村を従属させる仕組み」に繋がりがかねない。

また、法定受託事務も自治事務いずれも、地方公共団体自らの事務であって、国の関与は必要最小限（国の関与は、目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならないこと）でなければならないが、この原則にも反している。

以上、国と地方公共団体は「対等協力」の関係にあるのであるから、地方公共団体の自治事務に関する国の不当な介入を誘発するおそれが高いものであるにもかかわらず、十分な立法事実が明示されないまま、地方公共団体の自主性を尊重すべき「自治事務」の性格を大きく変容させるものである。

また、大規模災害及びコロナ禍の実証的な分析検証が行われておらず、自

³ 第32次地方制度調査会第17回専門調査小委員会（2019年5月31日）及び第3回総会（同年7月31日）における全国市長会長及び全国町村会長の意見

治事務に関する国の指示権が必要であることの根拠が示されておらず、法改正をする根拠が全くないと言わざるを得ない。大規模災害及びコロナ禍の実証的な分析検証が行われないうまま、拙速な結論を出すべきではない。

5 答申「第1」乃至「第3」について

答申の中心的なテーマは前述の第4であるが、その前提となっている第1乃至第3の記述においても、基本的な認識に問題があるため、以下に付言しておく。

(1) 答申「第1 基本的な認識」について

少子高齢化、地方人口の減少、都市部の人口構成の高齢化などにより自治体行政実務の担い手不足が深刻になっていること、そのため、このままでは地方自治体における行政サービスのレベルが下がる一方になる危険があることは、十分に予測できる。データ管理ルールを標準化し合理化し自治体相互間で協力・支援しやすくすることは必須である。今後生じるかもしれない重大な事態や災害にできるだけ適切に対応するために市町村、都道府県、国の行政機関が連携・協力関係を改善すべきだという答申案の問題意識には異論はない。

しかし、答申が、「生成AI技術が、これまで人間が優位性を発揮してきた創造的な活動の領域で用いられ、新たな利便性や付加価値などの可能性も期待されているなど、社会全体のデジタル・トランスフォーメーション（DX）は一層加速化し、行政サービスのあり方を大きく変えることが期待されている。」という認識に立っている点には問題がある。生成AIについては、世界では希望に満ちた利便性だけが語られているわけではなく、情報の偏りによる差別や不透明な運用による運用する側も意識しない不利益を対象者に与えてしまいかねないなどの問題が懸念されている。ところが、答申には、AIについて問題となり得る個人データ保護についての言及は全くない。住基ネットやマイナンバーカード、マイナポータル、LGWAN、J-LISなどへの言及があることからすると、個人データを扱う場面も想定していると考えられるが、そうであれば、市町村、都道府県、国の行政機関が連携・協力する場面で個人データの取り扱いが課題になることを想定した視点とそれに基づく準備が不可欠である。

(2) 「第2 デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応」について

答申が「地方公共団体の間で事務の共通性の高い分野に係るインフラやアプリケーションを整備することが必要となる。地方公共団体が、こうした共通基盤・共通機能を活用しつつ、地域の課題解決に向けた多様な取組や試行的な施策の展開を引き続き積極的に行えるよう、国は、制度面、財政面を含めて、積極的に地方公共団体を下支えすることが重要である。」と指摘しているのは、そのとおりである。これとの関係で、答申が、2021年に個人情報保護法が改正され、国が個人情報保護に係る規律を統一的に定めるなどの取組が行われたと指摘している点は重要である。個人情報保護のルールが官民、国の行政機関、地方自治体で共通になればこそ、上記のような課題に取り組むことができるからである。

しかし、個人情報保護法は官民、国の行政機関、地方自治体の個人情報について規定しているが、実態が別々だった法律を1つにただけのもので、同じ規律になっているわけではない。特に問題なのは、民間部門については2019年1月23日にEUのGDPR（一般データ保護規則）45条1項の充分性認定を受けているのに対して、行政部門（国の行政機関、地方公共団体）については2021年の個人情報保護法改正以降も未だに充分性認定を受けることができていないという分断状態が続いていることである。EUからみれば、日本の行政機関は未だに個人データ保護制度が明らかに不十分だとみているのである。

現在、GDPRの充分性認定を受けている国地域はEU以外にスイス（2000年）、アルゼンチン（2003年）、イスラエル（2011年）、ニュージーランド（2012年）、イギリス（2021年）、韓国（同年）がある。これらの国々では民間部門・行政部門ともに充分性認定を受けている。韓国は北朝鮮との軍事対立など難しい問題を抱えているにもかかわらず、EU並みの個人データ保護制度を確立し運用しているのである。

日本の行政部門がGDPRの充分性認定を受けないまま今後も推移するなら、日本の行政部門だけでなく、民間部門もEU域内の個人データの移転ができなくなる可能性がある。なぜなら、行政部門が民間部門からEU域内の個人データの提供を受けるなら、EUが日本の行政部門についてGDPRの充分性認定をしていないことが空洞化するからである。これは民間企業にとっても深刻な事態である。政府が本気で創造的にデジタル・トランスフォーメーションに取り組む考えを持っているのであれば、行政部門がGDPRの充分性認定を受けられるよう個人情報保護法を改正することから始めるべき

であるが、答申にはこうした視点が欠けているのである。

(3) 「第3 地方公共団体相互間の連携・協力」について

地方自治が憲法上重要な位置づけがなされているのは、地方自治体、特に市町村こそが住民に最も近い位置にいる行政組織として住民の生活を守る立ち位置にいるからである。これは自治体の自己決定という観点、住民の自己決定という観点からしても重要である。自己決定は他者からみれば常に正しく、合理性のある判断とは限らない。しかし、間違えることがあったとしても、自分たちで決め、自分たちでその結果を引き受けるという関係性こそが、地方自治の充実発展につながるのである。

したがって、国の行政機関が強制力を持って都道府県や市町村の行政実務に指示できるという一般的な法規範を設けることは、地方自治の充実発展を損なうことは明らかであるから、設けるべきでない。地方自治体相互の連携・協力も、国と地方自治体の連携・協力も、住民に最も近い市町村の現場からのボトムアップ型にしないと、地方自治体の実情を無視、軽視した有害な仕組みになる可能性が高い。

例えば、答申では、「現在、自治体DX推進計画等の取組により、地方公共団体の手続のオンライン化が推進されている。マイナンバーカードの普及が進み、オンライン手続において本人確認を確実にできる基盤が整いつつあるとともに、国が運営するマイナポータルにおいてL G W A Nとの接続や電子申請の受付等の機能が実装されるなど、地方公共団体におけるオンライン手続の環境が整備されている。」として、マイナンバーカードを全国民に普及しこれを基盤にして様々なサービスを行うことを無批判に是としているが、マイナンバーカードが身分証明書機能（これだけならあえて国が力を入れて作るほどのものではない。）以外にはほとんど利用されていない実態には言及しておらず、健康保険証機能をマイナンバーカードに持たせ、来秋には健康保険証を廃止するという政府の政策・方針が、全国の市町村と医療現場に深刻な混乱を招いていることは周知の事実である。このような実情からすると、答申に基づいて地方自治法の改正がなされるならば、現場は混乱し、国民も地方自治体も疲弊する事態になることは必至である。

6 まとめ

第3 3次地方制度調査会第20回専門小委員会が作成した答申のうち「第4 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」は、希薄な根拠に基づいて、国と地方公共団体の関係を大きく変容させるものであり、団体自治を侵害するものである。そして、自治体の現場に混乱と誤った対応を生じさせ、かえって国民を危険にさらすものである。また、答申における基本的な認識においても、DXやAI技術の導入にあたって考慮すべき個人情報やプライバシー保護の視点が極めて不十分であるという問題もある。

第33次地方制度調査会の審議の進め方自体も、このような重大な事柄についての審議のあり方として不十分であり、地方自治の本旨の観点から大きな問題があると言わざるを得ない。

よって、当連合会は、第33次地方制度調査会の答申に基づく地方自治法改正案の国会提出に反対する。

以上