

第3回地方分権改革の推進に向けた研究会 議事概要

- 1 日 時 令和2年7月27日（月）14:30～16:30
- 2 場 所 都道府県会館3階 知事会会議室
- 3 出席者
〔学識経験者〕 青木委員、磯崎委員、大石座長代理、小早川座長、勢一委員、谷委員、
沼尾委員
〔関係知事〕 平井知事、阿部知事、湯崎知事
- 4 主な議題
(1) 新型コロナウイルス感染症対策を踏まえた課題
(2) 国と地方のパートナーシップ

【概 要】

〔事務局（全国知事会 館部長）〕

- ・第3回地方分権改革の推進に向けた研究会を開催させていただく。
- ・はじめに、全国知事会地方分権推進特別委員長、平井鳥取県知事から、一言ご挨拶をお願いします。

〔平井鳥取県知事〕

- ・皆さまこんにちは。少し開会が遅れて申し訳ない。新型コロナの関係で西村大臣と知事会の協議をたった今まで行っていた。その関係で遅参したことをお詫び申し上げたい。
- ・本日は、大変お忙しい中にも関わらず、小早川座長、大石座長代理、さらには青木先生、磯崎先生、谷先生、沼尾先生、またネットで勢一先生に御出席いただき、本当にありがとうございます。
- ・本日は、私どもの同志である阿部長野県知事、湯崎広島県知事とともに、この研究会を開かせていただくこととなった。ぜひ意のあるところを汲んでいただき、多様な見解、御認識を賜りながら、特に、パートナーシップの問題、このへんを本日は掘り下げて話ができればというふうに思う。
- ・最終的には、この後にも、まだこの研究会を開催するので、本日は意見交換をしながら、いずれは取りまとめに進んでいく、まだその段階であるというふうにお考えいただければと思う。
- ・今日、様々なパートナーシップの問題があらうかと思うが、都道府県、それから国や市町村、そうした様々な行政構造というものがある。いわゆる三層の行政スタイルになっているわけである。
- ・ただ、近年ここに変容が生まれてきた。小早川座長にお世話になりながら、例えばハローワーク、これを地方でも設置していくようになり、地方版のハローワークと国の職業紹介が連携をするような形になった。サービスの向上にも繋がり、例えば、ただの職業斡旋だ

けでなく、ひとり親対策、ひきこもり対策、そうしたことも併せて県の方のハローワークでできるようになってきている。

- また、地方制度調査会の方で若干議論があったが、広域的な、そういう市町村のまとまり、これをどうするかということだが、この実践例が各地域で生まれてきている。例えば、長野県でも、なかなか大きな都市が中核にあるとは限らないので、県も入って、それで、そうしたゾーニングをした地域での市町村連携、行政サービスというものをお手伝いするというようなことをされている。そのほかにも、例えば医療圏を協力してやっていこうとか、また鳥取県はそうだが、除雪なども県と町で一緒になってやるという形で、もう垣根を取っている、そういう行政サービスも始まっているところである。
- こういうものをどういうふうに考えていくのか。また住民の参画など、そうしたもののとの関係で、本来あるべき地方自治の姿、これをどのように地域で図っていくのか。これは分権の大きなテーマであると思う。本日はそうしたことを皆様の方で御議論いただければというふうに思っている。
- そういう中で、今、タイムリーな 이슈 になっているのが、新型コロナ対策である。後ほど具体的に説明させていただくが、今日も西村大臣と意見交換をしていたところであるが、国の対策本部があり、都道府県の対策本部があり、さらには保健所設置市にも対策本部があって、保健所の機能というのも果たす。その他の市町村でも対策本部が置かれる。こういう重層構造の中で、今新型コロナウイルス対策は進められているが、ただ、どうもこれ分権の立場からも、ものをいうべきものがあるのではないかとということである。
- 特別措置法が発動されているわけであるが、現在は緊急事態宣言が解除されている。そうすると、第45条に基づく都道府県の権限は行使できないという状態になる。第24条の方で総合調整権があり、第24条第9項には個人あるいは組織の方に要請ができるということがある。条文は自由度の高い書き方になっているが、政府の運用があって、何かやる時には必ず国に協議をしないといけないということになっている。今よく問題になっている、お店を閉めてください、こういう要請については、まず第24条で、一般的な、このことで休業に協力してくださいということを使う。その後、緊急事態宣言のもとであれば、第45条でまた要請をして、さらに、それに従わないところに指示をする。それで初めて公表という手段がとれるようになる。この段階を踏まなければならないとなっているが、実は、法律にそういうことが書いてあるわけではない。
- それで今、新宿区等々いろいろあるが、そうした状況があってクラスターが発生し、それが外に染み出しているのではないかと。市中感染が起こっているのではないかとという緊急事態においてもなお、個別の店に対して休業要請をするという制度には、ストレートにはなっていないわけである。
- 今、政府の方では少し運用を見直そうと解釈変更について話し合いを始めておられるところであると、今日もそうした話し合いをさせていただいた。また、西村大臣の方の考え方としては、ガイドラインを守らないお店に対しては、休業要請をするという取扱いもでき

るのではないか。こういうように、つい先週ぐらいから話が始まり、こういう新しい運用に移行しようかというところだと思う。

- ただ根本の問題として、この特別措置法をめぐって、十分な都道府県知事の権限、それから国の方の権限の分配、その関係性の整序はできていないのではないか。それが、この緊急事態の中でも、我々として強い問題意識を持っているところである。
- このようなことなど様々な論点があるかと思うが、そういうタイムリーな新型コロナウイルス対策も含め御議論をいただければというふうに思う。どうぞよろしくお願い申し上げます。

〔事務局（全国知事会 館部長）〕

- それでは次第に従い、本研究会を進行する。本日の会議は、設置要綱第4条により、公開での開催とさせていただく。
- 本日は、勢一委員、阿部長野県知事及び湯崎広島県知事にもWebで御参加いただいている。村井宮城県知事におかれては、公務のため欠席となっている。なお、阿部知事におかれては、公務のため16時頃に退席される予定である。
- それでは、これからの進行を小早川座長にお願いする。

〔小早川座長〕

- それでは皆様、本日はよろしくお願いする。
- 本日の議事については、「新型コロナウイルス感染症対策を踏まえた課題」及び、「国と地方のパートナーシップ」を主なテーマとして議論を進めていきたい。そうした議題設定の趣旨については、先ほど平井知事からも説明があったところである。
- 資料を用意していただいているので、事務局から資料についての説明をお願いする。

〔事務局（鳥取県 井上部長）〕

- お配りしている資料1について、簡単に説明をさせていただく。
- 3ページからが、今般の新型コロナウイルス感染症対策を踏まえた課題ということで、国・地方の役割分担、あるいは県と市町村の関係等、分権に関わるテーマも入っており、今回の研究会で提示させていただく。
- 資料3ページについては、新型インフルエンザ等対策特別措置法の概要である。感染症対策について、個別の患者への医療の提供等については、別途、感染症法があるが、新型インフルエンザについては、全国的かつ急速に蔓延すると、社会経済等への影響も大きいことから、感染症法とは別に、新型インフルエンザ等対策特別措置法という法律が設けられ、事前に行動計画等を国、地方公共団体が作る。そして、いざ蔓延が起きたときに、国が新型インフルエンザ等の緊急事態宣言を行うと、これに対し様々な措置を行う。その大半については、都道府県知事がこの権限を行使する。このような法制になっている。

- もう少し詳しく書いているのが4ページとなる。新型インフルエンザ等の発生となると、政府対策本部が設置され、同時に都道府県の対策本部も設置される。国において、基本的対処方針ということで感染症の状況に応じて、こういった形での対策をするかという方針が定められる。基本的に県や市町村は基本的対処方針に基づき、様々な取組を行う。実際に蔓延が広がると、緊急事態宣言を国が発令することになる。この緊急事態宣言が発令されたときに、蔓延の防止に関する措置として、様々な施設に対する休業要請や指示、あるいは予防接種、あるいは医療機関の医療等の提供体制の確保等、また場合によってはワクチン等の運送、特定の物資（マスクなど）の売り渡しの要請など、強い権限が都道府県知事に与えられる。このような法制になっている。

今回の新型コロナウイルス対策について、当初は当該法律の対象になっていなかったが、3月に通常国会で法改正が行われ、今回の新型コロナについても新型インフルエンザ等対策特別措置法の対象とする旨の法改正がなされ、その後、御承知の通り、政府対策本部の設置、4月に入り緊急事態宣言の発令、これに基づく各県の休業要請等の措置が行われた。
- 5ページに、現時点で各県から上がっている新型コロナウイルス対策に関する課題を記載している。例えば、特別措置法に基づき各種休業要請がなされることになっているが、対象施設、特に第45条の緊急事態宣言が発令された後の休業要請の対象施設については、政令に個別の施設が明記されており、その施設に対してしか休業要請ができないことになっている。
- 一方、平井知事も先ほど挨拶で触れたが、第24条第9項といった条文があり、都道府県対策本部長の権限として様々な関係団体、あるいは個人に対して協力要請ができる。こういった条文がある。これについては、条文上は特に限定が付されているということではないが、国からの事務連絡で、休業要請に関しては第45条の対象施設にしかできないという解釈が示されている。例えば長野県では、4月の蔓延時に東京から来る客に対し、県間の移動を抑制するというので、ホテルや旅館等の休業要請を出そうとされたが、できないということで苦労されたと伺っている。
- 第24条第9項の協力要請、第45条第2項の要請については、国から段階的に行うという解釈通知が出されている。また第24条第9項についても、業種や類型ごとの協力要請といった通知が出されており、この観点から個別の店舗については、実際には第24条第9項の条文上は限定がないが、個別店舗への休業要請を出せないといった解釈がなされている。
- これについては※で記載しているが、先般7月17日事務連絡において国が解釈を変更し、ガイドラインを遵守していない者に対しては、個別の施設、店舗に対しても、第24条第9項に基づく協力要請が出せるという解釈が示された。
- こうした様々な協力要請等、特措法上は知事の権限だが、これも国の基本的対処方針で、実際に要請を行う際には国との事前協議を行うこととされている。これは法定の関与で

はなく、基本的対処方針に基づく事前協議を課している。こうした様々な都道府県知事の権限が国の事務連絡等によって限定されている。それから、知事が行う協力要請、休業要請について法律上、実効性を担保する法的措置が無い。例えば休業指示に従わなかった際の罰則等の規定が無い。こういった点についても、各県から指摘があるところである。

- また、感染症についても、同じような形で保健所が行う疫学調査、あるいは新型コロナに感染しているということでの自宅待機の要請に対し、協力が得られない。これに対し罰則等の規定がない点で、実効性について各県が苦勞している例がある。
- また、これは県と市町村の関係だが、感染症法上は、県、保健所設置市それぞれに感染者の様々な情報を厚生労働大臣に報告するという条文になっている。特別措置法に基づく様々な権限を知事が行使しようと思っても、その基本的なデータとなる感染者の情報が県に集約されない。特に政令市や中核市等を抱える県において、こういった点が指摘されている。関係する条文、あるいは通知等について、参考に付しているのを参考にしていただければと思う。
- 9ページ、本来の今回の議論であった、国と地方のパートナーシップについてである。
- 10ページ、第1回の研究会において本研究会での論点として示したもののうち、国と地方のパートナーシップに関する部分の抜粋である。様々な状況が変わっている中で、こうした国、県、市町村の相互の連携をして、ハイブリット型の行政サービスといったものが考えられるのではないか。人口減少、少子高齢化等の中で、様々な取組を行っていく際に、国と地方が連携して行う際の、特に立法過程の問題、こうしたことについてどのように行うかといった点について、論点として掲げている。
- 11ページ以降、具体の個別テーマごとに関係資料を付けている。
- 11ページはハローワークの問題。従来から知事会として、ハローワークの地方への事務移譲を要望しているが、この間の国と地方の様々な協議を経て、国と地方が連携して実施する体制が整ってきた。現時点では、397自治体で地方版のハローワークを設置している。鳥取県の事例を紹介させていただく。県内全市の4市、それから特にUターンのかん旋ということもあり、東京、それから関西、大阪にも、県立のハローワークを開設している。国のハローワーク等と異なり、様々なきめ細かな企業への支援、あるいは合同の企業説明会の開催等、マッチングを促進する取組を行っている。こういった取組を行う際に、国とも協定を締結し、相互に連携しながら取組を進めている。
- また13ページ、もう一つの例として、これも国が事務を担っている地域交通の関係。バス等の許認可権限を国が持っているが、近年は地元市町村、あるいは県も入り、地域公共交通会議という形で地域ごとに議論をする場を設ける。これは法律上、こういった場で議論をした上で、例えば路線の変更や運賃等、こういったことを行う場合、通常は国の認可となるが、このような協議会で議論したことについては届出で良いといった、法的な枠組みが設けられている。
- 14ページ、これは国が直接事務を執行するというよりも、国と地方が連携しながら実務

を地方が担っている例であるが、災害時の応援職員の派遣について、国と県市町村が共同でシステムを作成しており、今般の九州の災害、豪雨でも発動されたが、全国から被災地に応援職員を派遣することについて、国、県、市町村が連携して対処する。一昨年の西日本豪雨、あるいは昨年の各種台風災害等においても、こうした枠組みの中で県、市町村、国が連携して、被災地の支援が行われている。

- 15ページ以降は、県と市町村の間での様々な連携である。15ページ、これは長野県の例であるが、地域の定住自立圏、中枢都市圏において、核となる市がない。こういった場合については県が職員を置くという形で圏域行政を進める形で市町村の支援を行っている例である。
- 16ページ。これは奈良県であるが、広域化の例。これは消防の広域化であるが、これ以外にも、直接個別の市町村に土木技師等の職員の派遣を行う取組や、県立病院と市町村立の公立病院、従来はそれぞれがバラバラに行っていたものを県と市町村が一体となり、一部事務組合を設立し、元々の県立病院や市町村立の病院を移管し、県域で一体となり公立病院の運営を行う取組をされていると伺っている。
- 17ページ。鳥取県の例である。冒頭、知事の挨拶でも申し上げたが、県と市町村が連携協約を結び、例えばその地域における除雪を一体的に行うといった取組を行っている事例である。
- 18ページ、これは広域自治体同士が中心になるが、関西広域連合では、府県、それから政令市も含まれるが、こういった形で連携をし、広域の防災、それから広域の医療、例えばドクターヘリの運用等、こういった取組を広域的な連携で行っている事例である。
- 19ページ以降、これは国と地方の間の連携の資料である。「国と地方の協議の場」についてである。もともと三位一体の改革を行っていたころから、こうした場を設置することを地方側から提案していたが、平成21年の分権委員会の勧告で法制化が示され、平成23年に協議の場の法律が成立している。以来、毎年、だいたい年3回程度の開催だが、これ自体は総理あるいは官房長官等が出席するということが、非常に重たい会議である。知事会としては、実際の協議に加え、分科会という形で個別のテーマについて実質的に協議をする仕組みが必要ではないかと提案している。
- 20ページ。これは「国と地方の協議の場」に位置付けられているものではないが、事実上、実際に協議を行っているという事例である。例えば国保の県移管や、農地の転用等についての議論、幼児教育保育の無償化の関係、昨年からは公立公的病院の病床再編等の地域医療確保、こういった点について、それぞれメンバーは若干異なるが、個別のテーマについて、国と地方で様々な協議を行うことが近年増えている。
- 21ページに今回の新型コロナウイルス感染症対策においても、国と実際に各種権限を行使する都道府県との間での綿密な連携が必要ということで、これは3月以来であるが、国と全国知事会で15回にわたる意見交換を行っており、西村担当大臣や加藤厚生労働大臣との意見交換を随時行っている。

- こうした中で22ページ。様々な地方からの提案を受け、国が動いた。記載のとおり、例えば政府の対策本部の設置や、あるいはゴールデンウィーク明けの緊急事態宣言の延長、県を跨いだ移動について、緊急事態宣言解除後もすぐに動くことと感染の恐れがあるため、知事会からしばらくの間は県を跨いだ移動を控えるよう提案を行い、国でもこういったことを受け、総理の発言があった。これ以外にも様々な交付金の創設、増額等、地方から提案を行い、国で制度化された様々な事例がある。国と地方のパートナーシップといった際、こうした実務的に国と地方が意見交換を行う枠組みが必要ではないかということが、今回の新型コロナウイルスの事例においても示唆される。
- 駆け足であったが、事務局からの説明は以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。中身が色々あるが、広島県、長野県からそれぞれ資料を提出いただいているので、それぞれに御発言をお願いし、その後、皆様から御発言いただければと思う。
- まず、広島県湯崎知事からお願いしたいが、よろしいか。

〔湯崎広島県知事〕

- 広島県知事の湯崎である。平井知事におかれては本当に八面六臂の御活躍というか、直前は西村大臣との対応もあり、本当にありがとう。また、分権に関しても、新型コロナに関しては大きなテーマにもなると思う。そういう意味で、意を得たテーマ出しをしていただいていることに感謝を申し上げたいと思う。
- 今日のテーマとは直接ではないが、今後の全体の話との関連で、まず発言させていただきたい。資料①を御覧いただければと思う。広島県として、出過ぎた整理をしているかと大変申し訳ないのだが、これまでの研究会の議論の中で、かなりいろんな論点が挙げられてきたのかなというふうに思っている。それを、我々の中で整理を試みたので、皆様と共有したいと思い提出させていただいた。
- もともと我々は立法分権が非常に重要じゃないかなというふうに思っていたのだが、ここに挙げられている、これまで議論された論点、どれも重要なのかなというふうに思っている。そういう中で、この研究会なり知事会全体のテーマとして非常に重要なことは、やはり具体的に世の中にインパクトを与えていくということで、予定では10月に第5回の研究会を行って、そこで報告書を作って11月に知事会議に提出というスケジュールになっていると思うが、論点ごとにアウトプットを作っていく、それぞれ議論を深めて、具体的に地方分権を動かしていくということができたらというふうに思っている。
- 特に、例えばではあるが、資料①の一点目の「立法分権」。これは我々、もともと重要なものだと思っていたものではあるが、これであるとか、三点目の「立法過程への地方の参加」、こういったことについて、国に具体的に措置をとってもらい、どうすればいいのかということについて、継続的に議論をしてはどうかというふうに思っている。四点目の

「法令のスクラップ」であるとか、五点目の「計画策定義務の解消」ということについては、これは実は知事会としても整理ができることではないかなというふうにも感じるので、知事会として調査をして、その結果について地方自治法の意見具申権などもあるので、それに基づいて国に提出をしたりしてみてもどうかというふうにも思っている。

- それから事務局の方で設定いただいた新型コロナの課題だが、これも既にお話のあったとおり、知事が特措法上の第24条なり第45条の権限を持つとなっている訳だが、国の対処方針の中で、国と協議をせよ、ということになっている。小池都知事の有名な発言があって、「社長だと思っていたら天の声がきた」と、まさにそのようなことがあるのかなと思う。これは本来法令で定義された地方の権限があるということだと思うのだが、それを運用で変更できるということで、それはどうなのかなと。権限が形骸化するのではないかなと思う。
- 今回 Go To トラベルについても、知事会としても感染状況もあり、やはりそれぞれ各地域の感じ方というのもあるので、段階的に範囲を広げてはどうかという提言をしたが、なかなか国の方も、最終的には東京を除外するという事になったが、やや混乱したような感じになっているし、十分に地方の声を聴いていただけたのかなという、そういう疑問もあるところである。
- さらには、これは報道ベースの話だが、特措法や感染症法の改正を今、自民党の方で提言を検討されているということで、これによると厚生労働大臣が知事への指示権限を強める、あるいは内閣官房が都道府県への指示体制を定めるというようなことが言われており、これは何か逆行するような流れではないかなと。どちらかというところでは地方がそれなりに頑張ってきたこともあるのではないかなと思うのだが、それを逆に中央集権化していきこうという動きになるというのは、どうなのかなというふうに思う。これはそもそも、国のやるべきこと、地方がやるべきこと、これについてしっかりと国に言っていないといけないのではないかなと思う。それについては、やはり地方の声を聴いてその上で明確化をするように、これまた平井知事をお願いしないといけないかも知れないが、新型コロナウイルス対策検証・戦略 WT もあるので、そういったところから主張していったらいいかなと思う。
- それから、国と地方のパートナーシップについて資料②を出させていただいた。分権を進める上で、やはり国の役割、地方の役割はどうなるべきなのかなというのは大前提であると思う。広島県としては、国と地方の役割分担というのを念頭に置いて、これまで条例の上書き権、これには地方自治法の改正も必要となるが、それからもう一つは、なんでも国に頼るのではなく、地方側も自らの意識を変えていって、せっかく多様な自治体があるので、県レベルでいえば47の自治体のプラットフォームとして機能させていくということをお勧めさせていただいている。
- さきほど申し上げた、国がいろいろな計画を作れという現状がある中で、国が地方に義務を押しつけているということが明らかになってきたのではないかなと思うが、それはやはり

り、資料②の一番上にあるが、国の役割というのが形骸化してるのではないかということも感じる。

- これまで地方側としても、国の役割の議論というのは色々やっており、全国知事会でも平成29年11月に「憲法における地方自治の在り方検討ワーキングチーム報告書」というものを作っており、この時に、目指すべき国家像を作っている。ちなみに広島県は、下の四角に囲っている、国の役割をさらに限定する場合という、そういうのでどうかというのを提案して併記されているところだが、そういうものをまとめている。また下の(囲みの)2の方も、地方制度調査会の方でも、平成18年2月に「道州制のり方に関する答申」をまとめている。
- その他として、磯崎委員が第2回の研究会で発言されていた、法令の全国的な統一性、これに着目をして、国と地方の事務の分担、分類をするという考え方はあると思う。資料には載せていないが、国家的統一性、人権的統一性、基準的統一性、広域的統一性、政策的統一性ということで、国家的統一性とか人権的統一性というものは国がやはりやるべきだろうと。その他地方の裁量でいいのではないかというのが、例えば広域的な統一性だとか、政策的な統一性だという指摘をされている。いずれにしても、国の本来果たすべき役割というものを明確にしていくと、国がその事務を地方に課している、押し付けているという言い過ぎかも知れないが、それを是正していく第一歩になるではないかなというふうに思っている。
- これは国も見直す必要が大きいと思うし、我々地方側も、さきほど申し上げたような、地方としてできることは地方がやるんだということをやっていくことが必要なのではないかと思っている。
- 少し長くなったが、まとめて発言させていただいた。

〔小早川座長〕

- ありがとう。
- それでは続けて、長野県阿部知事をお願いします。

〔阿部長野県知事〕

- 長野県知事の阿部である。
- 本日は、小早川座長を始め、先生方には御参加いただき、大変ありがとうございます。また、平素から地方自治の発展に大変御尽力、御協力いただいていることに感謝申し上げます。本当にありがとうございます。また、平井知事には、新型コロナウイルス対応を始め、連日大変お疲れ様。分権の取りまとめも委員長としてお願いします。
- 私の方からは、新型コロナウイルスについて、分権の観点から少しお話ししたいことと、それから資料をお配りしていると思うが、立法過程への関与に絞ってお話申し上げたい。
- まず、新型コロナの関係は、冒頭、平井知事からもお話があり、少し重なるところもある

が、私の問題意識をお話させていただきたいと思う。

- 実は長野県は去る6月県議会において、新型コロナウイルス感染症等対策条例という新しい条例をコロナ対策ということで制定した。私の問題意識としては、いわゆる新型インフルエンザ等特別措置法を補完するものとして必要だということで、条例案を県議会に提出させていただき、議決いただいたわけである。
- 問題意識はいくつかあるのだが、主なことを二点申し上げれば、一つは、知事の権限は、特措法でも様々ある。また、特措法に基づかない、いろいろなお願いを県民の皆様、事業者の皆様方に行わせていただいているが、やはり社会に与える影響が、この感染症対策は、大きいと思っている。行政処分に類するようなものであれば、法令の根拠が必要だということは当然であるが、私の思いとしては、やはり社会に大きな影響を与えるようなお願い、行政処分に当たらないようなものであっても、一定の法律、条例の根拠というものがあることが適当でないかという思いでこの条例を作らせていただいた。
- 同時に、先ほど事務局の資料でも説明いただいたが、どうも地域の実態に合わせた対応を行う上で、この特措法の枠組みだけでは、必ずしも十分ではないのではないかという問題意識、大きくこの二点である。
- 後者の方について簡単にお話申し上げますと、事務局資料の4ページのところにまず、本部の設置の規定がある。特措法上の立て付けとしては、都道府県対策本部については、実は、これは政府対策本部ができれば直ちに設置をするという形になっている。長野県の正直な状況認識とすれば、政府の新型コロナ対策本部が特措法上立ち上がるかなり前から、これは他の県も同じだと思うが、かなり前から要綱設置の本部を設置してコロナ対応に当たってきた。政府が本部を作らないと法律上の本部が作れないということで、要綱設置で対策を行ってきたが、やはりこれは早め早めの対策をとる上では非常に課題ではないかということで、今回は条例上、この本部の設置ということを政府本部の前に条例設置の本部を設置できるという形にさせていただいている。
- ちなみに市町村本部については、緊急事態宣言が出されている時だけ設置という形になっているので、これも国と市町村との関係からするといかがなものかと。今の状況は、緊急事態宣言が出されていないので、そういう意味では、市町村本部が法律上は立ち上がっていないということで、若干、この体制的な課題があるのではないかとということが一つある。
- それから5ページのところに課題としていくつか記載いただいているが、先ほど紹介いただいたように、私も長野県は観光県であり、旅館、ホテルといった宿泊施設が非常に多い県である。特に先の緊急事態宣言の時は、都道府県境をまたがる人の往来をどう抑制するのか、これは長野県においても、あるいは全国的にも大きな課題である。そのような中で、5ページ上に書いてあるように第24条第9項、あるいは第45条第2項に基づく休業要請、施設の使用制限、停止については、実は、特措法施行令第11条に掲げている施設だけであるということが国の事務連絡で示されている。そうすると、いわゆる観光旅館みたいなところは休業要請の対象にならないわけである。これは感染拡大、人の移動を抑

止するという観点、旅館、ホテルを経営されている皆様自体も実は、感染拡大地域からお越しになられるのは非常に心配であるという声もある。

- 他の法律の問題になるが、いわゆる旅館業法においては、感染症にかかっていることが明らかの方は宿泊させないことができるという形になっているが、それ以外の方は宿泊をさせなければいけないというのが旅館業法の規定となっている。このため、休業しない限り、営業している限りは、少なくとも極めて感染リスクの高い地域からお越しになられた方でも宿泊させなければならないということもあり、総合的に勘案して、私どもの方としては、県独自にこの旅館、あるいはホテル、ビジネスユースを除く、いわゆる観光目的の分に限っていただくが、休業の検討の協力依頼を出させていただいた。本来は旅館等の宿泊施設は営業を継続しなければいけない施設になっているが、国といろいろ協議をし、事務連絡で部分的、部分的に解除していただいて県としての取組をある程度認めていただいたという形にはなっている。ただ、限定的に認められているわけであるため、恒久的にそうなっているわけでないということもあったので、今回の私どもの条例においては、ここの部分も知事の権限として、協力を求めると、休業の検討の協力を求めるという形で条例化をさせていただき、特別措置法だけでは、必ずしも十分ではないというところを補完させていただいている。
- この他にもいくつか論点があったが、長くなって申し訳ないが、私として申し上げたいことは、国の法律、必ずしもそれぞれの地域に適合していない、身の丈に合っていない、あるいは実情に合っていない場合がたくさんある。そういう時にやはり地方の側で独自の取組をすることを認めていただく必要があるわけだが、そうしたものが、実は法律ではなく通知や事務連絡で制限がかけられているというのが、今回の新型コロナウイルス感染症対策の中で明らかになった部分である。ここの部分については、これからコロナ対策を進めていく上でも、あるいは他の取組を進めていく上でも、実は大きな課題ではないかと思っているため、もう少し問題意識の共有をさせていただければありがたいと思っている。
- それから、もう一点の方であるが、立法過程への地方の関与という長野県提出資料という一枚紙、表裏でお配りさせていただいている。先ほど湯崎知事からもお話があったが、例えばGo Toトラベル、これは法令ではないが、事前に地方と相談いただいた方が我々都道府県としてもいろいろ意見を言えば、よりよいスタートを切れたのではないかという部分があるし、様々な法律ももっと都道府県、市町村の意見を反映していただけると現実に即したよりよいものになるのではないかという問題意識がある。そのような中で①から④まで記載しているが、立法過程への地方の関与として、こうした大きく四点の部分について、踏み込んで国あるいは国会等に求めていけばどうかという問題提起である。
- まず一つ目は、「国と地方の協議の場の分科会の設置」。これは、これまで知事会の中でもだいぶ議論されているところであるが、法律上地方側からこの分科会の開催を求めるということは可能になっている。そういう中で平井知事に御尽力いただいて、昨年、地域医

療確保に関する国と地方の協議の場、こうしたものもできてきており、ある程度国と地方がしっかり協議する枠組みができてきているように思っているし、また、今回のコロナ対策も平井知事を中心に意見交換を重ねていただいて、大変ありがたく思っている。ただ、こうした意見交換の場を、ぜひ今後は法律上の分科会にしっかり位置付けて法的な枠組みの中で議論していくということが必要ではないかというのが、一番目の分科会である。

- それから二番目の「意見具申権の一層の活用」であるが、これも先生方の御支援の中で地方六団体は意見具申ができるという形になっている。ただ、我々の方に情報提供いただけるのは、法案が国会に提出される直前ということもあるし、また、我々側としても法律に基づく意見具申をあまり使わずに別の形で意見を言っているという状況が多くみられる。せっかくこういう法律上の立て付けがあるので、これをしっかり機能させていくということが大変重要なことではないかと思っている。特に先ほど湯崎知事の発言の中にもあったが、最近多いのが計画を地方に作らせるというものがある。これも我々としては、計画の義務付けであれば正面切った議論ができるが、場合によっては努力義務であったり、任意の計画ということで、義務付けには当たらないということで国の省庁間の協議の中でも義務付けでないからいいのではないかという扱いになっているケースがある。ただ、実際そうした計画がなければ補助金を出さないとか、そういう別の縛りがかかっている場合が多くあるので、実は法令上は義務付けにはなっていないけれども実質的には、義務付けと同様というケースがある。こうしたものについては、我々知事会としてももう少し強い対応を今後はしていく必要があるのではないかと思っている。
- それから三点目の「国会への『地方分権推進委員会』の設置」ということである。地方の声を反映していただく観点から国会で地方に関連する議案については、こうした委員会を作って御議論いただくということも必要ではないかと思っている。ただ、これは国会法の改正であったり、両議院、政党の合意が必要になってくるのでハードルが非常に高い部分があるが、今後国においてしっかり検討いただくように働きかける必要があるんじゃないかと思う。また、憲法の議論の中では参議院の地域代表化という議論もあるので、そうした中で併せて検討していくことも必要でないかと思っている。
- それから最後、四番目の地方への情報提供・意見聴取のルール化。これは議員立法の部分ではあるが、議員立法も最近、計画を作ってというようなことが非常に多くなっているが、これは内閣提出法案と同じように、やはり我々地方の声を反映していただく仕組みが必要でないかと思っている。こうしたものについて国会に対しての申し入れということも必要でないかと思うし、また、国政選挙の際の選挙公約に盛り込んでいただくというようなことも今後検討していただきたいと思っている。
- 長くなって恐縮だが、私の方からは、この立法過程への地方への関与、これは地方の声を反映させるということに留まらず、よりよい立法を行っていただく上では非常に重要なものではないかと思うので、ぜひこうしたことからまずは、具体化を働きかけていってはどうかと思っている。

- 最後に一点、広島の湯崎知事からも話があったが、今後の取り組み方として11月に報告書をまとめるという形になっているが、ぜひこのテーマ、いずれも重要なものばかりだと思うので、引き続き継続的な研究、あるいは具体的な取組を行っていくことを私からもお願いしていきたいと思う。私からは以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。ただ今、両知事から資料とともに説明いただいた。その前に、事務局から資料の説明もあった。
- この研究会は、広く地方分権全般に関わる基本的なことや一般的な話など色々あるが、そのようなことを踏まえながら、毎回少しずつ議論を積み重ねていき、まとめていこうというスケジュールだと思うので、本日も先ほどの事務局の説明、それから両知事の御発言を踏まえ、本日の予定されたテーマについての意見交換という形で進めていきたいと思う。
- ということで、予定されているのは二つで、一つは「新型コロナウイルス感染症対策を踏まえた課題」、もう一つは「国と地方のパートナーシップ」ということになるが、そもそもこの二つを並べた場合、両方が関係するのかもしれないのか、どのように関係するのか、という理解の問題が少しあると思う。
- 今の話の中でも少し出ているが、元々パートナーシップをこの研究会で取り上げるようになったのは、今日の資料にもあった、地方版ハローワークの話や、地域交通の話などがイメージとしては最初にあり、しかし、それだけではないだろう、国と地方がそれぞれ事務、事業をやる場合のパートナーシップの話から、一つの分野・制度の中で役割分担がある場合の両者の協力関係のような話など、縦横に色々あるのだろう、そういう少し広いスコープで、このパートナーシップを考えようということになっているのではないか。
- そうだとすると、新型コロナの話はある意味、うってつけの一つの代表事例ということにもなるだろう。今日のテーマ設定がこのようになってきているのも、そうしたこともあるのではないかと思う。少し余計なことを申したが、そういうことも踏まえ、特にどちらからということではなく、どこからでも結構なので、御発言をいただければと思う。
- では早速、お手が挙がった平井知事、どうぞ。

〔平井鳥取県知事〕

- 座長の方で今お話があったが、ちょっと事務局の説明に不十分な点があったかと思う。
- パートナーシップのテーマで今回議論するということであるが、その中で、非常に今タイムリーで重要なのが、新型コロナウイルス対策。これが県と国、あるいは保健所設置市や、他の様々な関係主体、これがパートナーシップを組んでやっていく。ただ、制度的に、まだ分権の考え方と照らし合わせても、ちょっと正直通達行政的な、解釈通知でやっているような面もあって非常に使い勝手が悪いところがあり、これが国民の命や健康にも関わることであるので、ぜひ、パートナーシップの問題として、重要な一つのジャンルという

ことで、お取り上げいただきたいという趣旨である。したがって、パートナーシップの中で御議論いただき、何か付随の観点があって、コロナにも特有の課題で、こういうことということがあればまた御議論いただければと思うが、パートナーシップの題目の中で、という趣旨で提出をさせていただいている。

〔小早川座長〕

- ありがとう。はっきりした補足の御説明をいただいた。
- それでは、どうぞどなたでも。では、磯崎委員。

〔磯崎委員〕

- 今ちょうど議論になった点だが、私自身は、この研究会のテーマとして、あるいは題材として、新型コロナ対策をめぐる国と自治体の関係、これは大変重要なテーマではないかと思う。むしろこのタイムリーなテーマを取り上げなくて、他のテーマをあれこれやるよりも、やはりこのテーマを取り上げることが日本の地方分権を考える上で非常に重要ではないか。今のお話、各知事のお話を聞いても、なおそのように痛感をしたので、取り上げるのはとても重要ではないか。11月の報告書に向けても、議論が必要ではないかというふうに思う。
- 二点感想と、二点質問をさせていただければと思う。
- まず感想の一つ目だが、この間の新型コロナの対応を見ていると、私はいよいよ地方分権の重要性が高まっているなというふうに思う。国のリーダーと自治体のリーダーそれぞれ頑張っておられるが、今日御出席の知事も含めて、やっぱり現場に直結しているということ、それからスピード感、これも首長制をとっているということがやっぱり大きいと思うが、国のように、各省庁横断的に調整した上で、官邸がやるのか、所管省庁がやるのか、内閣府がやるのか分からないが、このような手続の中では、なかなか重要な意思決定を迅速に行うことができない。地方の強みが出てきたというふうに思う。地方分権の必要性をいよいよ感じさせるのが、この間の6ヶ月ぐらいの状況だったんじゃないかというふうに思う。
- 二つ目の感想だが、特措法はやっぱり問題が大きいと思う。二つあると思うが、休業要請など「要請」で、指示というのは一応、行政処分だと捉えられているようだが、罰則もないので、法的拘束力がないというのが一番大きな問題点ではないかと思う。よく言われていることではあるが。それからもう一つは緊急事態宣言、これを国、県しか出せないということで、今日用意していただいた法令にもあるが、全国的かつ急速な蔓延がある場合に出せるということ。そうすると、コロナの感染状況などは地域によってかなり差があるようである。今回も、もう今はかなり全国的な蔓延になりつつあると思うが、1週間前、2週間前はやっぱり首都圏が大きなターゲットであったかと思う。このように地域的蔓延、しかしやっぱり今押さえておかないとまずいということについては、緊急事態宣言が出

せないという状況にあるので、都道府県も緊急事態宣言、あるいはこれに類するようなものが出せるようにすべきではないかというふうに思う。そういう意味でもちょっと不徹底な法律なのではないかなと思う。実は運用面でも大いに問題があると思うが、運用の事前協議というのは、後ほど時間があったら申し上げたいと思うが、地方自治法違反ではないかと思う。従って、事前協議をしてくださいという要請をされているだけなので、そこそこお付き合いされたいんじゃないかというふうに思うが、時間があったら申し上げたいと思う。

- 質問であるが、そのように法律に限界があるのだとすると、我々この研究会のテーマ、立法分権にも大いに関わるが、独自条例をつくることはできないか。そしてその独自条例の中で、要請、その後、命令を出して、そして罰則、氏名公表もいいかもしれないが、いずれにしても、法律が不十分だとすると、独自条例でしっかりと対応するということができるだろうか。長野県さん、私も承知しているが、大変興味深い条例をつくられたと思うが、あれも協力の求めということになっており、やっぱり法的拘束力あるわけではない。なぜ法的拘束力まで高められなかったのかという質問にもなるかもしれないが、いずれにしても全体としては独自条例での対応というのがなぜ議論に出てこないのだろうか。
- それからもう一つは、行政指導、緊急事態宣言も、実は北海道は何の法的根拠もなく緊急事態宣言を2月にお出しになったわけで、まさにこういう臨機応変な対応というのは行政指導の持ち味である。行政手続法でも、行政指導は良くないとは言っていない。ニュートラルであって、やる時はこういうルールを守りなさいというふうになっているだけなので、こういった場合こそ行政指導をもっと弾力的に使ったらどうだろうか。すなわち、各都道府県知事で緊急事態宣言をおやりになり、休業要請などもおやりになる、行政指導ベースでおやりになることは問題ないのではないかと思うが、私みたいに無責任に言っている、そういうことをすると、例えば訴訟になるとか、国の臨時交付金が使えないとか、そういう色々な問題があるのかもしれないが、その辺も含めて教えていただければ。
- 長くなったが、法律が不十分だったらなぜ独自条例をつくらないのか、行政指導をもっと積極的におやりになってもいいのではないか、こういう感想を持ったので、質問させていただいた。

〔小早川座長〕

- 他の方々からもいろいろ御発言があると思うが、まずは、今の磯崎委員からの質問二点、これは法律をやっている立場からすれば当然頭に浮かぶ、聞きたくなる話だと思う。
- それでは、阿部知事から。

〔阿部長野県知事〕

- それでは今の二点、御質問いただいた点について。
- 二点目の方からだが、まず北海道のような宣言を独自にやっていってはどうかという話

は、やっていこうという考え方で整理をしている。条例を制定する議論の中でも一定の感染状況になってきた時は県独自の宣言を行うというようなことを含めて検討してきているので、そういう行政指導ベースのことはこれまでも行ってきているし、これからも行っていこうと考えている。

- もう一点、もう少し強い命令とか罰則をなぜ条例に置かなかったのかという質問である。これは、そもそもの立案した思想が、感染症対策については、我々の考え方としては、県民と事業者の理解と協力を前提にしていこうというところからスタートしている。もちろん今後シビアな状況になれば、特措法の議論も含めてより強制力のある対応というのにも必要になってくるかもしれないが、長野県においての議論というのが、どちらかという県民の皆様にはしっかり協力を得られるようにしているということを前提にしている。そういう意味でどちらかという、御覧いただいていたようであるが、拘束力としては弱い。ただ、県としてどんな協力の求めをするか、あるいは専門家の意見とか議会との関係、ある意味手続を明確にすることによって県民の皆様には県としてどういう人の意見を聞いてどういうプロセスで対策を講じていくかという、ある意味枠組みを明確にするというところに力点を今回置いている。
- さらに強い措置ということについては、これはかなりいろんな議論がありうると思うところだと思っている。私自身も例えば特措法で罰則ということの議論もあるが、実際に個別の店舗等に罰則を科すということになると、その前提として個別の調査権とか、そうしたものでかなり具体的に踏み込んでいけないと罰則まで持っていくことは難しいのではないかと考えているので、今の特措法上、あるいは感染症法上も知事なり保健所の権限がそこまで個別の店舗に踏み込んで具体的な調査をするようなことまでできるような法体系になっていないため、現時点で条例上、より強い規制を条例単独で置くというのは、率直に言ってなかなか難しいかなと考えている。そもそもの発想の原点としては、協力ベースということで組み立てたので、そういう意味であまり強い命令だとか罰則だとかということには言及していない条例となっている。以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。では、平井知事どうぞ。

〔平井鳥取県知事〕

- 今、阿部知事がおっしゃったことと大体重なり合うかと思うが、条例については、これは本来可能であると思うし、ある程度の強権的というか、規制を伴うような条例も本来可能なのだと思う。そういう中で、それぞれの地域である程度躊躇しているのかなというように見えたかもしれないが、その理由として考えられるのは、特別措置法で結構広範囲にできるような条文にはなっている。特に第24条第9項については、個人あるいは関係者に対して、協力要請をすることができるというふうには書いてある。また第45条でも、様々

な条文もあって、ある程度使えるようになってきていると思うが、結局、そこにまた特措法の中にも条文があって、要は権利制限を過度にやらないように、個人の自由を過度に制限しないようにという、そういう条文も入っていて、ある程度抑制的に解釈されてしまっているということである。だから、ここはもう法律で決めてあるのだということになると、法律の範囲内でしか条例を作れないという制定権の問題があって、非常にちょっとやりにくい状況にあったということである。

- ただ、私個人としては、最近いろいろ国とやりとりをしているわけであるが、特措法や感染症法を仮に改正をするような、抜本的な、私たちが要求しているようなことをやろうとすると、通常国会になりそうかなと、最近の菅官房長官の話など聞いていて思う。そうすると、とてもではないが今の第二波ということに間に合わないかもしれない。であるので、私個人としては、一定の対策を、やはり条例という伝家の宝刀を抜いてもやらなければいけない、そういう状況もあるのかなと思う。
- だから自治体によっては、長野県が最初にトップバッターで出られたが、同じような形で、条例で一定の措置を緊急に講じていくということが十分に考えられるだろうし、それは今の解釈がなかなか変わっていかなくて、使えないという状況の中で動いているから、そうすると、条例での制定の余地というのは逆に広がってきているのかなというふうにみているところである。
- あともう一つ、行政指導を活用するというのは、これ実は各都道府県で事実上行っている。特別措置法とか、そういうものにかかわらず、例えば県境を越えて不要不急の外出、往来は控えてくださいとか、ああいうものはあまり根拠がないところである。実は緊急事態宣言が出された後、その条文の中に、外出についてお願いをすることができる、そういう条文があるが、緊急事態宣言が出ていないときから外出について制限をしたり、現に今も各都道府県で例えば東京に行く時はこういうところに行っては駄目とか、そういうことはもう始めているところである。ただそれがニュースになってるかどうかということはあるかもしれないが、北海道が緊急事態宣言と称してやったような行政指導は、今、現実問題、各地域でとられているというふうに考えている。

〔小早川座長〕

- では、湯崎知事どうぞ。

〔湯崎広島県知事〕

- 行政指導については、いま平井知事がおっしゃった通りなのだが、独自条例については、むしろ小早川先生に教えを請いたいと思うところ。私も小早川先生の講義を取らせていただいた身として、改めて質問をさせていただきたい。
- 感染症法なり、ある意味では特別法的な位置付けにあるインフルエンザ特措法は、基本的にやはり私権制限を限定的にしか行わないということがある。感染症法などでは一部非

常に厳しい場合があり、食中毒などの場合だとすぐ営業停止できるようになっているが、インフルエンザ特措法では、あえて強制的な権限というのはほとんど入れられていない。これは私権制限との関係でそうになっていると。

- 感染症法の対応についても、たとえば、今かなり無理な解釈で、無症状感染者を、無理とかかなり複雑な解釈をして、無症状病原体保有者というのだが、無症状の人もホテルに行ってもらえることができるというふうになっているが、本来もともとの法律ではそういうことは想定されていなかった。
- そういう中で、条例で強制力を持った対応を行うということは、これはまさに典型的な許されない上書き、というか上乘せにならないのかなというのが、私の考えたことである。平井知事は逆にできるというお考えだったと思うが、これはどちらが正解なんだろうかという、そのへんの解釈を少し御示唆いただけると有難い。これは磯崎委員も御見解があると思うが、いかがか。逆質問して大変恐縮だが。

〔小早川座長〕

- この話にどれだけの時間をかけるかということになるが、せっかくその分野の方がいろいろいらっしゃるので、まずは勢一委員いかがか。(システムトラブルのため繋がらず)
- それでは恐縮だが、大石委員お願いする。

〔大石座長代理〕

- 私の方から少し、問題意識を申し上げる。この特措法、前から気になって見ていた。従来から立て付けがはっきりしないというのはその通りであるが、伝統的な考え方からすると、基本的に我々には移動の自由があるわけである。移動の自由があるのに外出制限というふうに外国みたいにできるのかというできないので、今そういう措置がないからみんな作ったらどうかという話をするが、いざ立法化しようと思うと必ず憲法問題になる。これをするためには相当理論的に武装しなければならないので、そのためにこの特措法の第5条も念入りにこういう規定を置いているわけである。そこは少し慎重に考えた方がいいのではないか。一般的な憲法上の移動の自由があって、それがばっさり移動制限するということに対する緊張感が、あまりマスコミの報道を見ても出てこない。先ほどおっしゃった伝統的な議論からいうと、なかなかそこまで踏み込めないんだというのは、たぶんそうした背景、御指摘もあった。その点は非常に大事だと思う。
- もう一つの問題は、割合新しい問題なのだが、食品衛生法の先ほどの問題でも出たが、あれが具体的な害悪が発生して、具体的な危険があったから、例えば3日間とかの営業停止等ができるわけである。しかしこの感染症の問題は、先ほども話が出ているように住民の不安や心配を含めて、かなりリスクに基づいた議論をしなくてはいけないのに、リスクの議論はほとんどしていない。だから議論が具体的な危険から発した問題だけに集中していて、この感染症の問題は違うということに対する認識が非常に甘いし、マスコミの報道

でも一切出てこない。だからどうしてもズレが出てくる。

- 一番典型的な、リスクの議論に基づいて制定されたのは、クローン技術規制法（ヒトに関するクローン技術等の規制に関する法律）である。作成はいいが移植することはだめだというのは、将来何が起こるか分からないからである。だから罰則としては1,000万円以下という非常に重い罰則となっている。それは研究の自由に対する正面からの侵害なのだが、なぜそれが認められるかということ、やはりそれは、何が起こるから分からないリスクがあるから。それに備えるもので、それは具体的な害悪が発生しては遅いという理論的な背景があって、あの法律は作られている。
- この問題、感染症対策の議論をするときに、そのスタンスは、どうもはっきりしていないのではないかと非常に感じる。だから、あくまでも具体的な危険ということに着目する一方で、一斉に広く網をかける、そのような立法をしようとすることに対しては相当の反発が起きて、たぶん法制局的には無理で、もたないと思う。
- こういう危険が具体的に発生するからそこに対して手を打ちますということは、公権力行使の観点で従来の伝統的な考え方で許されるが、そうではない、網をかけるという議論をしたとたん、やはりそこは大きな憲法問題になるということは必ず牽制されるので、そこは慎重に考えた方がいいのではないかと思う。
- 以上私から、従来の憲法論からするとそうなるということを申し上げたが、リスクに基づいた法制度を設計することを否定するつもりはない。

〔小早川座長〕

- ありがとう。具体的な危険に対処する、危険を制圧するのと、もう一方で、リスクに対処するためにどこまでのことを広範囲の人々に求めることができるか、それはかなり違うかという御指摘だと思う。
- 他に御発言は。青木委員どうぞ。

〔青木委員〕

- ちょっと法律ではない方から、別の方向から、同じ論点にいきたいと思う。
- 今、委員の先生方から法的な難しさもお伝えいただいたが、例えばワイドショーなど一般の国民の立場からすると、どうしてもこの問題はお金の問題が絡んできて、強制力を持たせられないのは財政的にもたないからだろうという質問が、まとめ方が、必ずどのワイドショーでも出てきて、その時財政学者として答え難いので、御質問というかお答えいただければと思うが、特措法の中に財政規定が全く入っていない。一言も、財源問題も、財政の問題も入っていない。当然、今日の議題から言うと、パートナーシップの中で一番ホットであり、かつ、先ほど磯崎委員もおっしゃったように一番いいテーマだと思うが、国と地方の役割が、どこまでがあってというふうにする場合に、当然その中には、権限の問題と並行して財源の問題が入っていかねばいけないのに、全く一言も入っていないと

というのは、知事の皆様方は必要ない、あると考えたが難しいのか。あるいは、それよりはまずは権限の話なのかというところが、まずは一つお伺いしたいところ。

- それともう一つ、それと関連して、御質問、お答えいただければと思うのは、お金の問題については、もう皆さん御存知のように臨時交付金、地方創生臨時交付金の方でやっているわけだが、ああいう補助金型でやるのが正しいなんて、たぶん誰も思っていないと思うわけである。これこそ典型的に、もう一括交付金で、例えば、あんまり色々なもの、夜の人口とか入れてしまうと面倒になるので、単純に人口でやってもいいかと思うが、もうこれノーチェックで、地方自治体を信じて。先ほど阿部知事から、国の法律等、地域の実情とがズれているというお話もあり、まさにその通りだと思うので、まさに財源で裏打ちするのであれば、もう一括交付金以外の形ではないだろうというふうに思っている。
- この二点について、どういう御意見かというのを皆さんにお伺いしてみたいというのが私のまずはお願いである。

〔小早川座長〕

- それでは、阿部知事どうぞ。

〔阿部長野県知事〕

- これでちょっと失礼するので、今の青木先生の前段のお話だが、特措法上、財政的な支援の話、これは地方に対しても事業者に対しても私は必要だという立場である。長野県で作った条例には、実は、県民及び事業者に対する措置という条項を置かせていただいております。「県は、新型コロナウイルス感染症等により生活又は経済活動に影響を受ける県民及び事業者に対し、相談体制の充実、経済的な支援その他の必要な措置を講ずるものとする。」ということで、経済的な支援も県としての役割、責任の中に入れさせていただいている。ただ、よく言われている補償というような概念ではなくて、これは財政力には限りがあるので、できる限り応援するという趣旨で書かせていただいているので、そういう意味では条文の規定としては非常に弱い書き方に留まらざるを得ない状況になってきているが、ただ、この感染症対応を進める上では、経済活動にも日常生活、県民の暮らしにも非常に大きな影響を与えるので、その点については、法律上もしっかりどういう書き方がよいかというのは議論あるかと思うが、しっかり書き込むべきだと思っている。県としては条例の中で一定の経済的支援を行うということを明記させていただいているところである。

〔小早川座長〕

- 湯崎知事、どうぞ。

〔湯崎広島県知事〕

- これは私の理解だが、第3条に国、地方公共団体の責務というのがあり、その中での国の

責務として、第3条第1項に、地方公共団体が実施する新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に支援するという事になっている。私はそれを、広い意味で、財政も必要な項目として入ってるんじゃないかという理解をしている。現実としては、今回三回にわたる、地方創生臨時交付金という形で出ているのと、厚生労働省からも医療関係のものが出ているということである。

- 一括交付金というのが用途の制限がないことについては、これは我々、幅広い使い方ができることが最も望ましいと思う。実際には、地方創生臨時交付金の方は、かなり自由度が高くなっているのが事実であって、ほとんどさかのぼり適用を含め、使わせていただいているので、あえて一応、ほとんどダメといわれるものがない。ただ国としては、おっしゃるように、地方交付税交付金のようなまったく自由度の高いものであれば、より望ましいものだというふうには思う。

〔小早川座長〕

- 平井知事、どうぞ。

〔平井鳥取県知事〕

- まず、大石先生の話であるが、具体的危険が生じる場合中にはあって、実際にそこで感染が蔓延する原因になっている。特に今、我々が心配しているのは新宿区のようなケースで、そういうところでは、なぜあのお店を閉められないのかということで、一般的危険に基づく、例えば外出禁止だとかそういうものはかなり自由度の制約も大きいし、包括的になりすぎると思うが、個別具体のものについては条例の可能性もあるのではないかと。そういうことで、先ほど申し上げた趣旨である。
- それから青木先生の話であるが、現実には特措法の中でも第69条、第70条などで、国庫の負担や財政上の措置についての規定はあるが、一番問題とされているのが、いわゆる協力金といわれるところである。本来は、憲法第29条に基づいた補償という措置がとられるべきものである。つまり、お店を閉める人も正義であるし、閉めてくれという行政の方も正義である。正対正の対立になるので、補償でそれを補填するというのが、本来の憲法に基づく法律の体系だと思う。そういうような規定が入っているのは、例えば、この土地を接収するので使わせてもらう、それについては補償する、これは条文に書いてある。しかし、営業について、施設の閉鎖ということで協力をしてもらう。その第45条関係の部分については、この条文の適用はない。それで、政府の方が反対解釈をして、補償は出せないと言って当初頑張っていたわけである。ところが、後々知事会でも、大分それではもう現場がもたないということで、事実上、協力金という知恵、これについては、後から地方創生臨時交付金で追認していったというのが実情である。そういう意味で、今知事会の方では、こういう補償金的な協力金について国として制度化すべきだと、特別措置法の改正等を含めて求めているところであり、先般、菅官房長官からこの趣旨を飲み込んでく

れそんな感じでの記者会見でのコメントもあった。そういう意味でちょっとここは発展途上であり、正直国の法律に不備があると我々は思っている。

〔小早川座長〕

- 私も一言割り込ませていただくと、もともとの特措法自体の立法過程について、私はつまびらかでないので想像も入るが、まず憲法上補償があるかいないかという議論は、多分立法過程においてやったのだろうと思う。また、憲法上はともかく、法律上補償すると書いたら、これも後々大変だということで、おそらく政府の中で誰か強く反対をしたのではないかと想像する。
- もう一方で、この場合に強力な規制をするのは憲法上どうかという議論もあったのだろう。おそらくそうした点の流れとして一致をし、大変緩やかな措置しか規定に書かない、同時に補償についても触れない、そういう法律になったのではないかという気がする。これは私の憶測だが、そのように読めば、全体が何となくよく分かるのではないかと思う。
- それを現に動かしてみたら、こういうことになって、そういうもやもやした立法では問題点を克服できないということが分かってきたので、もう一度作り直すしかないのではないか。このように私も思っている次第である。
- ということで、さらにこの点に関しても結構だし、それ以外でもいかがか。それでは、谷委員どうぞ。

〔谷委員〕

- 今回の一連のコロナ対応をめぐって見てきた、ちょっと感想というか意見を一つだけお話しさせていただきます。
- ご存じのとおり、今メディアではこの一連の半年あまりの取組を見た上で、国と地方の役割分担が曖昧だという指摘が多い。
- 私自身、確かに曖昧だというのはそうなのだが、その結果、ある新聞では、もっと国が調整権限を強めろ、みたいな論調も出てくるし、その逆側も出てくるのだが。私は、むしろこの曖昧だということそのものが、何というか、日本の行政システムの特徴なのだと思う。内政に関わる大半の仕事は都道府県、市町村がやってるのだが、法令の解釈や、仕事の手順まで国がいわゆる関与してくると。
- だから、コロナでというよりも、もともと日本の、融合型というのかは分からないが、この仕組みの問題点がすごく国民の関心もあって、機動的にいろいろ事態の動くコロナの中で出てきたのだと思う。
- 先ほど、阿部知事のお話の中に出てきたが、事務連絡の数がすごい。私は保育所と学童保育に関する事務連絡の数というのだけちょっと数えてみたのだが、1月末から4か月間で大体60ぐらい自治体向けの事務連絡が出ている。大体2日にいっぺん事務連絡が出る。

- それはなぜかという、もちろんその間に緊急事態宣言みたいな、諸々が動いたということもあるが、厚労省側に聞くと、自治体から問い合わせがくるという。これはどうなんだ、あれはあんなんだというのに対して、国側からすると、出してるんだというお話。
- 結局、私らが目指してる分権のありようというのは、なるべく国が示すのは原則にとどめて、それを参考にして自治体で判断させてくれということなので、先ほども阿部知事の中で旅館とかに絡む中で、事務連絡を部分的に解除してもらって云々という対応、というお話があったが、私の理解では事務連絡というのは技術的な助言なんだろうから、コロナ対応も含めて、先ほど来、条例とかで対応できるものは対応していった方がいいのではないのかなっていうことを強く感じた。

〔小早川座長〕

- ありがとう。沼尾委員、どうぞ。

〔沼尾委員〕

- 今の谷委員の御発言ともちょっと関わるが、私は法律が専門ではないので、少し違った観点から気になっていることを申し上げたいと思う。
- どちらかという都道府県よりも市町村の自治体職員の方と話をする機会があるが、国が例えば一定の給付金制度の導入を決めたということがメディアで報道された瞬間に、市町村の窓口で電話が殺到して、日常の業務にならないというような話であるとか、例えば保健所の場合、一般市町村の場合には、当然県の所管になるわけだが、それが分からないと市町村の窓口に行って、対応に追われるとか。結局、一般の国民あるいは住民の側からすると、事務権限をどこが所管しているのか分からないまま身近な窓口に行くという実態があると。ある市では、保健所については県の所管なので市役所に来ないでくださいというチラシを3回ぐらい配ったら、やっと窓口問い合わせが減った。でも県の保健所は大変になったという話であるとか。職員の数が限られている中で、対応を説明するということだけに、これだけ労力が割かれているという実態を聞くと、役割分担ということに対して、何かもう少し国民に対してきちんと説明していく、理解を求めていくというか、そこを共有することも大変必要なことなのではないかなというふうに感じている。
- それからもう一点、それとの絡みで言うと、今回阿部知事の方から立法過程の地方の関与ということで、まさに立法過程での、地方がどういうふうに意見を言っていくかということで、ポンチ絵を出してくださっているが、他方で、私は法律素人だが、実際には法律自体にはかなりざっくりした枠組みが書かれていて、もうちょっと政省令とか何かで細かいところを規定していくのだとすると、むしろその政省令を作る過程の中で、もう少し行政レベルで、あるいは現場の担当職員レベルで国、都道府県、市町村の職員の方が協議をする場であるとか、そういったことを、国地方の協議の場の分科会の設置も大事だが、行政レベルでの対等協力の関係の中での意見交換であるとか、やり取りということをし

かりやっていくということがとても大切なのではないかというふうに思っている。

- この立法過程での協議の場ということと並行して、何か、職員の交流であるとか連携というところを実体化していくような、既に人事交流の制度などはあると思うが、そこがまだ上意下達のような仕組みが残っていて、そこを連携できるような制度というのをもう一方に入れていくということが大切なのではないかという印象を持っている。

〔小早川座長〕

- 勢一委員には、システムトラブルでしばらく参加いただけなかったが、どうぞ。今の議論の状況としては、特措法についての分析と評価の話から、独自条例でやってもいいのではないかという話、補償の要否の話、あるいは国の財政責任がどうなのかを制度的にもう少し考える必要があるだろうという話、それから今、沼尾委員から、実務的なレベルでもっといろいろ協力関係を作るべきだろうという話もあった。

〔勢一委員〕

- 私からも何点かお話をさせていただきたいと思う。
- まず新型コロナの特措法の件だが、研究会最初の方で礒崎委員が課題を御指摘されておられたが、法律のレベルで今の規定内容が本当に想定している対象に合ったものになっているのかどうかは、むしろ今回、新型コロナがあって、現場が動く段階になって問題点が明らかになったところではないかと思う。立法段階ではおそらく、人権への配慮であるとか、経済活動の自由への配慮から、緩めの規制をおいたと思うが、それでは機能しないということが、今回明らかになった。そういう点では新しい視点から法改正をしなければいけないのと思う。基になっている立法の規制レベルと内容が、この状況のところで、それを超えるような条例を今の段階でつくることは、憲法論を含めて難しいところが多いのではないかというのが直観的な印象である。
- 今日、両知事の御提言の中で、立法分権であるとか、立法段階への地方の関与という発言があったが、やはり立法のやり方自体をしっかりと変えていかなければ、問題は解決しないのだと思う。立法が不十分な状況の中で、その穴を埋めるような条例をつくれというような法体系は、むしろ乱暴な話ではないかという印象を持っている。
- その意味で、新型コロナ特措法については、今回、法改正のエビデンスが多数出てきたところであり、資料でおまとめているような課題が、法改正に向けた第一歩になるのだろうと感じている。
- 私は地方分権改革の提案募集検討専門部会の委員として議論をしているが、提案を実現する法改正には、エビデンスが極めて重要であり、地方団体の皆様をお願いをして、支障事例を出していただいている。そういう意味では今回の場合、現場知からエビデンスが揃っている状況であり、法改正の前提条件は整っている。
- パートナリシップの方だが、国と地方との協議については、半分は教えていただきたい部

分があるが、国と地方の協議の場以外に、類似の協議体の事例がいくつかあるというご説明であった。協議のチャンネルが複数あるのは大事だと思うし、法制度によってそれが変わってくることは、もちろんあり得ることだと思うが、異なる場で異なる参加者が協議して得られた結論が、地方自治全体にとってどのような影響があるのか。複数に分かれることで良い影響が出るのか、支障になることはないのか、懸念というか気になっている。よく部分最適と全体最適との矛盾が言われるが、地方自治全体として最適になる結論が出るような、協議の場の相互連携は大事であり、その意味では分科会というのは、体制として分かりやすい仕組みではないかと思う。

〔小早川座長〕

- 皆様から一通り御発言いただき、まだ言い足りないことがあるかと思うが、司会の特権で私から少し補足、発言をさせていただく。
- 法律と条例の関係について、色々な方から、色々な角度から御発言があったが、私の感じとしては、今回の特措法は全国的な蔓延の事態を想定するという前提で、ただしそれは想定レベルでありリスクレベルの話だが、そういう観点で立法されていて、全国的にみて緊急事態宣言を発する要件を満たしているかどうかというようなことで考える、そういう仕組みだと思う。しかしそれでは、各地域はそれぞれ違うわけで、それだけでは困るという、色々な方向からの地域の声が出てくる。これは、この法律それ自体にも、たとえば、要請とは一体何なのかというような内在的な問題があるが、もう一つには、やはり、そういう地域ごとの対策の位置付けがこの法律の中に何かあった方がよい。それなしでも、もちろん理論的には独自条例の適用という隙間はあると思うが、各都道府県としては、本当に自分でやれと言われるよりは、法律の枠組みがあって、それによって条例を作っていると言えるような構造になるといいのではないかと思う。本当に思いつきだが。立法分権ということでも、色々なものの言い方があると思うが、これも一つの立法分権の形だという気がしている。
- そういうことについては、また、皆様から色々御意見があるかと思うが、そろそろ予定の時刻となったので、本日の議論は終わりとさせていただきます。
- 平井知事、何かあれば。

〔平井鳥取県知事〕

- この特措法をはじめとした新型コロナウイルスの問題をひとつの題材としながら、国・地方のパートナーシップについて、大変有益な御意見を様々ないただいたと思う。これは早速に、今新型コロナウイルス関係は国・地方で様々な協議を行っており、制度設計についても今日まさに西村大臣と議論したところであり、先生方の知見をしっかりと反映してやっていきたいと思うし、この秋から冬にかけて取りまとめる時にも今日のような意見をそのまとめの中に入れていき、知事会の本体の方にも報告ができるのではないかという

ふうに考えている。

- なお、冒頭、湯崎広島県知事、阿部長野県知事からお話があった、この委員会のスケジュールについてであるが、また小早川座長、あるいは大石座長代理とも御相談申し上げて参りたいと思うが、一応、秋11月の取りまとめという当初のスケジュールもあり、本当は夏にまとめるはずだったのが新型コロナで延びてきたものであるから、一旦そこで取りまとめをする中で、次回、できれば、今日湯崎知事からお話があった残る論点についても、少し時間を延ばしてでも、御協議いただければありがたい。
- その上で、中間的な取りまとめとして、取り急ぎ知事会の本体の方にお返しをしながら、また次回の議論があれば、継続的というか、最終取りまとめに向けて、また改めて会議を持つという方法もあるのかなと思いつつ、冒頭のお話を伺っていた。
- また後ほど、事務的な関係も含めて関係の知事、あるいは先生方と協議させていただき、今後の取りまとめのやり方について考えていきたいと思う。本日は本当にありがとう。

〔小早川座長〕

- それでは、この先のスケジュールに関しては、平井知事がおっしゃったような点があるかと思うが、そこは御検討いただくこととして、差し当たりの次回の研究会では、テーマとしては「地方税財政制度」について、それから、議論のまとめに向けた論点整理について、ということで御議論いただければと思っている。
- では、本日の会議はこれで終了する。進行を事務局にお返りする。

〔事務局（全国知事会 館部長）〕

- 次回、第4回研究会は、8月下旬頃に開催したいと考えている。詳細については、追って連絡、調整させていただく。よろしく願います。