

「想定外」論法による特例の一般化 —補充的指示制度の問題点—

岡田 正則（早稲田大学）

2024年6月、国の補充的指示権の創設等を内容とする地方自治法改正案が国会で成立した。その問題点は本誌でもすでに論じられているが⁽¹⁾、ここでは、改正擁護論の“論法”的危険性について述べてみたい。

補充的指示制度は、重大影響事態（大規模災害や感染症まん延などの国民の安全に重大な影響を及ぼす事態）の下で、①国家は全知全能で、完全情報を有しており、判断可能な組織体制を維持している、②地方自治体は、国に情報を提供し、国の指示を完全に実施できる組織体制を維持している、③全国統一の対応をすることが国民の生命等の安全をよりよく確保できる、④国の指示があれば、事態は解決・解消に向かう、という前提で成り立っている。

これに対する批判は、重大影響事態の下では、①国が冷静な判断を行いうる組織体制を維持できるとは限らない、②地方自治体は組織が打撃を受けているので国から指示を受けてもこれを完全に実施できない可能性が大きい、③むしろ分権的で多様な対応の方が、（現場で判断・実施する方がロスが少ない等の理由から）国民・住民のためになる、④国の指示が事態の解決・解消に結びつく保証はない、とまとめられる。

こうした批判に対し、改正擁護論は⁽²⁾、重大影響事態の下では、①地方よりも中央（=国）の方が判断中枢としてよりよい判断を行いうる、②国は派遣職員を通じた1対1の連絡体制（リエゾン体制）の下で地方の組織体制を把握しつつ指示するので、国の指示は有効性を發揮する、③地方自治体が判断できるのは想定内の事態に限られるので、国の指示は不可欠である、④補充的指示制

度の備えがなければ、事態の解決・解消を図ることはできない、といった反論をしていたと思われる。

以上の議論を検討してみると、擁護論は、要所で「想定外」論法とでも呼びうる論じ方を用いていることがわかる。つまり、批判する側の主張に対して、《すべて想定内（平時）の事態を根拠とした主張であり、想定外（非平時）の事態の下では成り立たない主張だ》としてこれをしりぞけながら、自己の主張については、《想定外の事態の下では、正当化の根拠は不要だ》という仕方で正当化しているのである。「地方分権」、「立法事実」、「従来の経験に基づく検証」などは、すべて想定内（平時）の議論だから、今回の立法については意味がないとされている。しかし、従来「想定外」とされてきた事態を経験等に照らして「想定内」に取り込むことが立法作業なのであるから、このような論法を立法の際に用いることは許されないのであろう。そして、想定外の重大影響事態は無限定があるので、「特例」がむしろ「一般」になってしまう点にも注意を払う必要がある。つまり、あらゆる事態に対処するためには想定外（非平時）がベースラインとされ、補充的指示の体制が一般化され、個別法の指示制度も地方自治法の関与制度も特殊化・個別化されてしまうのである（この点は、擁護論の論文がその表題を「国的一般的な指示権」としていることに明確に示されている⁽³⁾）。

補充的指示制度は、一種のクーデタ用のしくみであって、立憲主義・法治主義の観点からも地方自治の観点からも廃止すべきだといえよう。

（おかだ まさのり）

【註】

(1) デジタル自治と分権 1 号 (通巻95号、2024年)
掲載の山田健吾論文、門脇美恵論文など。関連して、岡田正則「国の「指示」権限創設の危険性と地方自治」月刊憲法運動535号 (2024年) 4 頁も参照。なお、本稿は、2025年3月15日開催の日本弁護士連合会主催シンポジウム「憲法的視点から地方自治法改正を改めて考える」における筆者の報告の一部を要約して作成したものである。

(2) 保科実・松田健司「地方自治法の一部を改正する法律について（下）」地方自治923号 (2024年) 38頁、山本隆司「国の指示に係る地方自治法上の特例——第33次地方制度調査会の審議を踏まえて」同誌 2 頁、牧原出「改正地方自治法における国的一般的な指示権はどう作動するか？」地方自治924号(2024年) 2 頁など参照。
(3) たとえば、牧原・前掲注 (2) の表題。