

その26

地方自治法第1条の2



松永 邦男

1 地方自治法第1条の2の新設

地方自治法第1条の2の規定は、地方分権一括法による地方自治法の改正によって平成12年4月1日に新設されたものです。同条は「地方公共団体の存立目的と役割並びにその趣旨を達成するための国と地方公共団体の役割分担のあり方の基本及び国が地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性の発揮に関し、国として遵守しなければならない事項について規定しているもの」（佐藤文俊『逐条地方自治法』）であって、極めて重要な意義を持つ規定であると解されています。もっとも、同条の内容は盛り沢山であり、また、第2項は大変長い文章となっていて、決して理解しやすい条文ではありません。地方分権一括法案を作成する際に、国と地方公共団体の役割に関してどのような条文を書くべきか、そもそもどのようなことを書くことができるのか、などということをめぐる様々な議論があったことが、このような難解な条文が誕生した一因となったと考えられます。当初は国の役割を限定するなどというような発想も議論の背景にあったところですが、最終的には「どのようなことを、法律である地方自治法に規定することができるのか」という観点から検討を進めた結果、現在のような形に落ち着いたものです。その際の経緯を簡単に説明することはなかなか難しいところですが、興味のある方は、佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正（1）」（『自治研究』75巻12号56頁）及び当時の法案作成担当者による座談会「座談会 平成の地方制度改正をひもとく（第13回）」（『地方自治』914号56頁）を参照して

ください。

2 地方自治法第1条の2の機能と意義

粗雑な説明となりますが、アメリカ合衆国憲法では、連邦の権限は連邦憲法により与えられた権限のみであり、連邦に属するものとされた権限以外の権限は州に属するものと規定されています。これに対して、地方自治法第1条の2では、まず第1項において地方公共団体の存立目的とその役割について規定されており、第2項において、「前項の規定の趣旨を達成するため」に、国は国が本来果たすべき役割を重点的に担うという基本的方向性が示されているとともに、国は住民に身近な行政はできるだけ地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割分担をするようにすべきことなどが規定されています。比較してみると、アメリカ合衆国憲法では連邦の役割（権限）を限定的に規定するということが出発点となっているのに対して、地方自治法では地方公共団体の存立目的と役割（その役割を「広く担う」ということも明記されています。）を明らかにするということが出発点となっています。つまり、地方自治法第1条の2の規定は国の役割と地方公共団体の役割を截然と区分するようなことを企図しているものではありません（それは憲法レベルの問題と考えられます。）。その代わりに、まず第1項において地方公共団体の存立目的や役割を明らかにした上で、第2項において、せつかくそのような存在として地方公共団体が設けられている以上、その趣旨が達成されるように、国が様々な事項を遵守すべきであるということを決めるという構造になっています。

このような条文の構造に照らすと、地方自治法第1条の2の規定がその意義を発揮するためには、同条第2項のキーワードである「国が本来果たすべき役割」とは何かということが重要になります。この言葉の意味をできるだけ明確にするために、同項では三つのカテゴリーの事務が例示として挙げられています。そのうち第一と第三のカテゴリーの事務（「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」と「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施」）については、ある事務がこれらのいずれかに該当するかどうかということは、ある程度直感的に判断することが可能ではないかと思われまます。これに対し、第二のカテゴリーの事務（「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」）については、ある事務がこれに該当するかどうかということを直感的に判断することはなかなか困難であり、その事務の性格、内容、社会への影響といったことを総合的に踏まえて判断することが必要と考えられます。さらに、社会経済状況の変化により、その評価が大きく変動することも考えられます。例えば、個人情報の保護については、国が保有する個人情報は行政機関個人情報保護法により、地方公共団体が保有する個人情報はそれぞれの個人情報保護条例により保護が行われ、民間が保有する個人情報は旧個人情報保護法により保護が行われるという体制が長年にわたり続いていました。この体制の下では、地方公共団体が保有する個人情報の保護の事務は、「自らが保有する情報は、自らが責任を持って管理すべきもの」であって、第二のカテゴリーの事務には該当しないと理解されていたと考えられます。ところが個人情報保護法等の改正により、令和5年4月から民間や国だけでなく地方公共団体が保有する個人情報も、改正後の個人情報保護法によって一元的に保護されることとなりました。つまり、地方公共団体が保有する個人情報の保護の事務の評価が変わり、第二のカテゴリーの事務と考えるべきと判断されるようになったわけです。このような変化の背景には、社会の急速な情報化・

デジタル化の進展や国際的な個人情報保護制度との調和の必要性の高まりといった個人情報の保護をめぐる社会経済情勢の急激な変動と人々の意識の変化があったところです。

「国が本来果たすべき役割」とされる事務、特に第二のカテゴリーに該当する事務の具体的内容が、このように時代の変化などにより変動するというのであれば、地方自治法第1条の2の規定の意義は実際には乏しいのではないかと、という批判もあるかもしれません。しかしながら、「限定された権限しか持たない連邦」と「連邦の権限とされたもの以外の全ての権限を持つ州」ということが連邦憲法に明記されているアメリカ合衆国においても、州と連邦との関係の在り方は建国以来激しい議論が続く難題であり、様々な問題が生じてきています。つまり憲法で規定が置かれていても万能ではないわけです。そう考えると、連邦制を採用していない我が国において、あえて法律である地方自治法において、国と地方公共団体の在り方や役割分担の原則の基本を明らかとするとともに、地方公共団体を設けたその趣旨が達成されるように国が様々な事項を遵守すべきであることを定めていることは、例えばこの規定に正面から反するような立法をするためには立法者としては明確に理由を示すことが求められることとなると考えられるなど、やはり十分に意義があることではないかと考えられます。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。