

その20

地方自治特別法について



松永 邦男

1 憲法第95条のイメージ

憲法第8章は、四つの条文で構成されています。いずれも重要な条文ですが、「第92条は地方自治の原則を定めているもので、第93条と第94条はその原則を具体化したものであって、これらの三つの条文は一体のもの。しかし第95条はいささか異なる変わった条文」、このように感じている方も多いのではないかと思えます。

しかし日本国憲法誕生の沿革をみると、憲法第93条から第95条までの条文はGHQ草案の第86条から第88条までの条文に対応するものであり、いくつかのアメリカの州憲法の条文にそのルーツがあると考えることが可能なものです。これに対して憲法第92条は日本側からの提案に基づき加えられた条文であり、日本側のオリジナルな発想に基づく条文、いわば和風の条文です。この沿革からは、和風の第92条とアメリカ州憲法にルーツがあると考えられるその他の条文は親和性があまりないと感じられても不思議はないところです。しかし実際には憲法第92条から第94条までの条文は一体のものと同様に理解されている一方、憲法第95条の規定はその他の条文とは「なんとなく違った感じがするもの」と思われているのではないのでしょうか。

2 憲法第95条の立法趣旨について

憲法第95条の立法趣旨として、一般的には、①地方公共団体の個性の尊重、②地方公共団体の平等権の保障、③特別法による地方公共団体の自治権の侵害の防止、④地方行政における民意の尊重、といったことが挙げられています。

しかし、i) 地方公共団体の個性の尊重とい

うことであれば、他の団体との違いの存在が当然予想されます。しかし、特定の地方公共団体のみに適用される法律の制定要件を加重することは、そのような違いを生じさせることを難しくする可能性があると思われます。これが「個性の尊重」とどのように関係するのか、いささか疑問ではないでしょうか。また、ii) 憲法では地方公共団体の種類は決められておらず、「地方公共団体の平等権」が具体的に何を指すのかも不明ではないかと思えます。「天賦自治権」というようなものも考え難いところであり、「地方公共団体の平等権」も何らかの法的な意味があるものと考えerことは困難ではないかと思えます。さらに、iii) 地方行政における民意の尊重についても、憲法第95条自体は法律について住民発案を認めているものではありません。「民意の尊重」といっても、法律の成立を阻止するという消極的な意味でしか発揮されないものです。このようなことから考えると、①②④についてはその合理性に疑問があるのではないかと思えます。

憲法第95条の立案の参考とされたと考えられるアメリカの州憲法におけるspecial legislationの制限は、州の立法部（州議会）による地方団体に対する干渉を制限することを目的とするものと一般には解されています。憲法第95条についても同様に解すべきと、つまり③を目的とするものと解すべきと思われる。

3 憲法第95条はどのように働いてきたのか

地方自治特別法として制定された法律は18都市15件に達しますが、1952年以降に制定されたものはありません。憲法第95条適用の実例

は非常に少ないといえます。

地方自治特別法であるかどうかは、憲法第95条並びに国会法第67条及び地方自治法第261条の規定から明らかなように、国会において判断されるべきものと解される場所ですが、これまでの立法における取扱いからは、次のように考えられてきているということができそうです。

まず、特定の地方公共団体の組織、機能あるいは運営について、その特定の地方公共団体について法的拘束力を与えるような法律が地方自治特別法である、逆にいえば、特定の地域を対象とするが特定の地方公共団体を対象とするものではない法律や、地方公共団体がある程度特定していてもこれに対して特別に法的な拘束力を与えるものではない法律（事実上の経済的利益を与えるにとどまるような法律など）は地方自治特別法には該当しないと考えられてきています。

また、最終的には特定の地方公共団体に適用される特例を定めているが、法律上は特定の地方公共団体が対象となっていない法律も、地方自治特別法には該当しないと考えられてきています。このような法律には、法律上は対象の地方公共団体を特定せず、政令等により具体的な地方公共団体を指定するという仕組みとなっているものと、例えば「人口〇万人以上の市町村」というように一定の基準に該当する市町村のみを対象とするものとがあります。

このような考え方に基づいて憲法第95条は運用されてきたと考えられますが、現在では、最終的には実質的に特定の地方公共団体のみ適用されることとなる法律であっても、地方自治特別法に該当しないような形で立法が行われるという取扱いが確立していると評することができます。憲法第95条は『君臨すれども統治せず』ならぬ『存在すれども適用せず』の存在となっているといえるのかもしれませんが。

このような地方自治特別法の現状については、どのように評価すべきでしょうか。

まず、憲法第95条は法律がどのようにして制定されるのかということを決めている憲法第59条の重大な例外を規定している条文です。国

の唯一の立法機関である国会の立法権を制約する特別の例外規定であり、憲法第95条を厳格に解すべきことは当然と思われる場所です。

また、アメリカの州憲法のspecial legislationに関する事例においても、人口区分段階等を利用することなどによりspecial legislationの制限を回避している州法の存在が見受けられる場所です。日本における憲法第95条の運用の現状と通じるものがあると思われます。

さらに、そもそもアメリカ諸州における地方制度と日本の地方制度には大きな違いがあるにもかかわらず、special legislationの制度を日本に直輸入しようとしたという点にかなり無理があったのではないかとと思われる場所です。

このようなことから考えれば、憲法第95条の運用が現在のような形となっていることについては、特に問題があるとは考えられない場所です。また、現代社会においては、社会経済情勢の複雑化に伴い、様々な特例法や臨時措置法の必要性が高まっています。憲法第95条の運用の現状は、そのような立法に対する現代的な要請とも調和するものと考えられる場所です。

それでは憲法に第95条の規定が存在する意義をどのように考えるべきでしょうか。憲法第95条は、国権の最高機関である国会といえども地方公共団体に対して過度の干渉をすることは許されないということを示している規定であると考えられます。『存在すれども適用せず』であるとしても、地方自治の本旨について規定している第92条とは別の条文として第95条の規定が憲法に存在している意義は、現在でも大きいものがあるといえるのではないのでしょうか。

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。