

地方自治特別法の憲法問題

加藤 一彦

目次

- 1 はじめに
- 2 地方自治特別法の制定
- 3 地方自治特別法の改正と住民投票
- 4 地方自治特別法制定の回避
- 5 小結

1 はじめに

地方自治特別法に興味をもったのは、北海道大学／代表・岡田信弘教授による基盤研究（A）「二院制の比較立法過程論的研究」（科学研究費補助金）の研究分担者として筆者がドイツ連邦参議院研究を始めたことに端を発している。ドイツ基本法では、連邦参議院の法律同意権限は、ラント権限に影響を与える場合に限り行使され、その限りでは連邦参議院も第二院的機能を果たしている。しかし、連邦憲法裁判所は、いわゆる連邦参議院決定において¹⁾、連邦参議院は第二院ではないと判示し、しかもその際に、連邦参議院の同意を要する同意法律を将来改めて改正する場合には、必ずしも連邦参議院の同意は必要としないという重要な判断を下したことがある²⁾。

日本の国会の場合、参議院が立法機関として実定憲法上明記され（憲法42条）、法律は衆参両議院の賛成の議決がある場合に制定され（憲法59

条1項)、衆議院の法律案再議決という例外的手続がある場合にも(同2項)、一度成立した法律の改正は、通常法律制定手続と全く同じ要件が課せられ、参議院が立法過程において排除されることは、全くあり得ない。つまり、参議院はいかなる法律についても衆議院と同格に審議・議決する機関として位置づけられている。したがって、ドイツ連邦参議院の法律同意権限の将来的な意味を探る必要性は、日本の立法過程論において論じる必要性はないように思われる。

しかし、一つだけ憲法上の例外がある。それは国会が議決した法律について、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」(憲法95条/地方自治特別法)を制定する場合に、「その地方公共団体の住民の投票」の「過半数の同意」が加重要件とされているため、次のような問題が理論的に発生する。それは、衆議院と参議院の意思に加えて地方公共団体の住民の意思を加えた法律の制定があった場合、将来における当該地方自治特別法の改正・廃止は、国会の意思だけで足りるとみるのか、国会のほかに当該地方公共団体の住民の意思をも必要とするのかという課題である。

地方自治特別法は過去60年近く制定されず、現在では忘れられたテーマであるが、ドイツ連邦参議院の立法権限を分析する前に、日本の実例を先行的に調査することはやはり必要な手続であろう。そこで以下では、日本の地方自治特別法の改正問題について論じることにした。

2 地方自治特別法の制定

1 地方自治特別法制定手続の法構造

国会法67条は「一の地方公共団体のみに適用される特別法については、国会において最後の可決があった場合は……その地方公共団体の住民投票に付し、その過半数の同意を得たときに、さきの国会の議決が、確定して法律となる」と定めている。また地方自治法261条においては、「国会又

は参議院の緊急集会」における議決手続、内閣総理大臣、総務大臣の任務も合わせて規定している。時間軸に沿っていえば、国会の特別法の議決→最後に議決した議院の議長から内閣総理大臣への通知→内閣総理大臣から総務大臣への通知→通知受領後5日以内に総務大臣から関係地方公共団体の長への通知がそれぞれ行われる。

地方自治法261条3項によれば、住民投票は総務大臣の通知があった日から31日以後60日以内に行われなければならない。投票結果については、地方公共団体の長から総務大臣・内閣総理大臣に通知があげられ、内閣総理大臣は「直ちに当該法律の公布の手続をとるとともに、衆議院議長及び参議院議長に通知しなければならない」(同5項)とされている。要するに現行法上、地方公共団体における住民投票は、国会の最終的議決後に行われ、この国会の議決は、住民投票の賛成の意思によって初めて有効に成立するために、国会の議決は停止条件付きの議決であると解される³⁾—ある法律が地方自治特別法であるか否かについての形式的判断権は、国会にあると解されているが⁴⁾、この後者の点については後述する。

現憲法下の地方自治特別法の制定事例を通観すると、次頁の表にまとめることができる。

このように地方自治法は、1949年から1951年までに改正法を含め16法律が制定されており、現在まで有効な地方自治特別法は14法である⁵⁾。

II 地方自治特別法制定の識別基準

地方自治特別法制定時においてしばしば次の点が問題となる。すなわち、ある法律が全国に等しく適用される一般的・抽象的な法律の形式をもたず、一定の地域を他の地域とは異なった取扱いをすることがあるが、これを全て地方自治特別法の射程に入れることができるか否かである。つまり、地方自治特別法制定の要素となる「特別」の基準がどこにあるかである。

まず憲法95条に定める「一の地方公共団体」とは、「一つの」という意

地方自治特別法の憲法問題

〔地方自治特別法の制定／表1〕

法律名	法律公布日	特別法の附則明記（※1）
1. 広島平和記念都市建設法	1949年 8月 6日	×
2. 長崎国際文化都市建設法	1949年 8月 9日	×
3. 別府国際観光温泉文化都市建設法	1950年 7月 18日	×
4. 熱海国際観光温泉文化都市建設法	1950年 8月 1日	○
5. 伊東国際観光温泉文化都市建設法	1950年 7月 25日	○
6. 首都建設法（※2）	1950年 6月 28日	○
7. 旧軍港市転換法	1950年 6月 28日	○
8. 京都国際文化観光都市建設法	1950年 10月 22日	○
9. 奈良国際文化観光都市建設法	1950年 10月 21日	○
10. 横浜国際港都建設法	1950年 10月 21日	○
11. 神戸国際港都建設法	1950年 10月 21日	○
12. 松江国際文化観光都市建設法	1951年 3月 1日	○
13. 芦屋国際文化住宅都市建設法	1951年 3月 3日	○
14. 松山国際観光温泉文化都市建設法	1951年 4月 1日	○
15. 軽井沢国際親善文化観光都市建設法	1951年 8月 15日	○
16. 伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律	1952年 9月 22日	○

〔地方自治特別法にもとづく住民投票結果／表2〕

法律名	有権者数 (人)	投票者数 (人)	投票率 (%)
1. 広島平和記念都市建設法	121,437	78,962	65.0
2. 長崎国際文化都市建設法	111,090	81,637	73.5
3. 別府国際観光温泉文化都市建設法	50,237	40,073	79.8
4. 熱海国際観光温泉文化都市建設法	17,903	10,821	60.4
5. 伊東国際観光温泉文化都市建設法	18,655	10,253	55.0
6. 首都建設法	3,341,232	1,840,312	55.1
7. 旧軍港市転換法（※1）			
①横須賀	147,155	101,678	69.1
②呉	107,040	87,993	82.2
③佐世保	93,677	83,350	89.0
④舞鶴	47,253	35,068	74.2
8. 京都国際文化観光都市建設法	612,723	193,018	31.5
9. 奈良国際文化観光都市建設法	40,882	30,039	73.5
10. 横浜国際港都建設法	500,232	197,618	39.5
11. 神戸国際港都建設法	383,952	166,114	43.3
12. 松江市国際文化観光都市建設法	39,189	28,189	71.9
13. 芦屋国際文化住宅都市建設法	23,802	13,400	56.3
14. 松山国際観光温泉文化都市建設法	88,058	49,729	56.5
15. 軽井沢国際親善文化観光都市建設法	6,832	5,548	81.2
16. 伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律（※2）	19,331	13,035	67.4

参議院事務局『平成10年版 参議院先例諸表』491頁以下、全国選挙管理委員会事務局『選挙した。なお、『選挙年鑑』記載の法律名が明らかに誤っているものもあり、官報によって法律名植であり、その結果、各値も誤植であるため修正を施した。『読売新聞』1950年9月21日朝刊2投票率・賛成表率の値は、小数点第4位を四捨五入して算出した。

（※1）旧軍港市転換法は、横須賀、呉、佐世保、舞鶴の各自治体を対象にしており、各4つの件である。

（※2）「伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律」の投票結果については、『衆議院』には記載されていない。

住民投票日
1949年7月7日
1949年7月7日
1950年6月15日
1950年6月28日
1950年6月15日
1950年6月4日
1950年6月4日
1950年9月20日
1950年9月20日
1950年9月20日
1950年9月20日
1951年2月10日
1951年2月11日
1951年2月11日
1951年7月18日
1952年8月20日

- (※1) 法律附則において地方自治特別法の趣旨は、「この法律は、日本国憲法95条の規定により、XX市の住民投票に付するものとする」という形式で表される。この記述がある場合は「○」、ない場合は「×」で表記した。
- (※2) 上記法律の内、首都建設法のみが現在廃止されている。廃止理由は「首都圏整備法(1956年4月26日/法律83号[内閣提出第138号])」の制定による。同法附則4項において「首都建設法(昭和25年法律第219号)は、廃止する」と明記されている。
- 上記法律の順番は法案提出順による。参照文献は、後掲表(2)の注意書き参照のこと。

有効投票 (票)	賛成 (票)	反対 (票)	無効投票 (票)	賛成票率 (%)
78,192	71,852	6,340	770	91.9
80,356	79,220	1,136	1,289	98.6
39,345	29,487	9,858	728	74.9
10,623	8,792	1,831	198	82.8
10,186	6,534	3,652	67	64.1
1,702,342	1,025,792	676,550	137,970	60.3
97,545	88,644	8,901	4,133	90.9
84,878	81,355	3,523	3,115	95.8
78,795	76,678	2,117	4,555	97.3
33,681	28,481	5,200	1,387	84.6
190,524	132,263	58,261	2,294	69.4
29,824	22,089	7,735	215	74.1
195,333	175,361	19,972	2,285	89.8
163,910	138,272	25,638	2,204	84.4
28,290	21,486	6,804	453	75.9
13,237	10,288	2,949	163	77.8
48,587	40,571	8,016	1,142	83.5
5,548	5,138	410	0	92.6
12,966	12,710	256	69	98.0

年鑑』(1950年)221頁以下、自治庁選挙部『選挙年鑑』(1953年)180頁以下をもとに筆者が作成の正確性を確保した。また『選挙年鑑』中、「奈良国際文化観光都市建設法」の「賛成」の値も誤面により誤りを正して記載した。

自治体において住民投票が行われた。したがって特別法の数は16件であるが、住民投票の数は19議院公報』(昭和27〔1952〕年10月8日2頁・3頁)によった。この投票結果のみ、前掲『選挙年

味ではなく、「特定の」という意味である⁶⁾。したがってある地方自治特別法が複数の地方公共団体を対象にすることも許容される。実例としては、「旧軍港市転換法」において 横須賀、呉、佐世保、舞鶴の四市を特定化した地方自治特別法が制定され、それぞれの各市において住民投票が行われたことがある（表2参照）。

では、特定化された地方公共団体に対する立法措置は、全て地方自治特別法と解せるであろうか。この点につき、通説を形成した清宮四郎は次のように地方自治特別法の意味の限定化を試みている。すなわち、「地方公共団体について、一般的・原則的な制度を定めている既存の法律に対し、新たに特別的・例外的制度を設ける法律をいう。したがって、都道府県市町村などの種別に応じて一般的な制度を定める法律は一般法であって、特別法ではない⁷⁾」。

この言及は、基本的には地方自治法という一般法が存在し、この地方自治法の適用を特定の地方公共団体には除外し、あるいは特別な法律的措置を新たに加える場合に限って地方自治特別法を要するという発想に基づいている。そこには地方自治特別法の制定の契機をなるだけ押さえようとする姿勢がみられる。いわば一般法と特別法との関係性がある場合に限って、地方自治特別法の制定が許容されるという視点である。しかし、地方自治特別法の制定根拠となる識別としては、この清宮の言説は曖昧である。そこで成田頼明はさらに進んで、4つの識別基準を設定し、以下の4つの場合があるときは、地方自治特別法の制定理由は基本的にはないとみる⁸⁾。

①国の特定の施策の実施に係る法律がたまたま特定の地方公共団体の区域のみに適用され、あるいは国の事務・事業について定める法律が特定の地方公共団体のみに適用される場合。

②社会的実体としての共通の自治意識に支えられた地域団体がいまだに成立していない特殊の地域について、完全な地方公共団体となるまでの間、暫定的に組織・運営について通常の自治制度によらず、国の特別法を制定

する場合。

③特定の地方公共団体に国有財産の貸付・払い下げ、特別の財政援助その他の地方公共団体に認められていない特別の経済的利益を供与する場合。

④地方公共団体を一般的基準に従って分類し、それぞれの種類または等級に応じて異なった扱いを一般法で定める場合。

以上の4つの識別基準は概ね妥当であるが、しかし、地方自治特別法の制定実体をみると、この識別基準とはかなり離れて地方自治特別法が制定されていることが分かる。すなわち、地方自治特別法のほとんどが、「広島平和記念都市建設法」の例にみられるように、「××建設法」という形式をとり——旧軍港市転換法もその一つであろう——「各都市に国が各種の財政援助などを与えることを主たる内容」⁹⁾としつつ、特定都市の振興が目的とされており、一般法的な国レベルの法律の例外として地域限定型の特別な制限を課し、住民投票によってその同意を得なければならないとする法律とは若干距離感がある。この点について、佐藤功は、これら地方自治特別法は「特別法に該当しないのではないか」¹⁰⁾と疑問を呈し、「少なくとも当初の『特別法』のイメージと一致しないものであることは確かである」¹¹⁾と指摘している。むしろ、各地方公共団体はそれぞれが観光地であることを競い合うことで、地方公共団体の側から国へ地方自治特別法の制定を求め、地元議員を動かし議員立法¹²⁾として地方自治特別法の制定を要求したようにみえる。

和田英夫がかかる地方特別自治法の一連の制定をみて、「地方自治体の一種の観光案内的PR価値をもつにすぎないのではないか」¹³⁾と評しているが、確かに地方公共団体への地方自治の憲法的保障という憲法原理的意義はそこにはみられない。では、憲法が想定していた地方自治特別法の制定事由、換言すれば、地方自治特別法を制定せざるを得ない実質的識別基準はどこにあるのであろうか。おそらく、憲法92条に定める「地方公共団体の組織及び運営」に関する国の一般法律に対する特定の地方公共団体

への例外的取扱がその基本線にあるのであろう。したがって単に地域を立法対象にしつつ、国の行政事務を個別的に適用するのであれば、地方自治特別法の制定事由にはならないのであろう¹⁴⁾。とはいえ、立法実体をみれば、事情は複雑である。以下では、「観光PR」的な地方自治特別法とはいえない首都建設法を事例に考察してみよう。

III 首都建設法と北海道開発法の相違

首都建設法は1950年6月28日に地方自治特別法として公布されたが、立法当時、この法律と北海道開発法との法定立形式の相違が問題となっていた。すなわち、両者とも地域を特定化した法律ではありながらも、首都建設法（議員立法）は地方自治特別法として扱われ、北海道開発法（内閣提出法）は通常法律とされていたからである。北海道開発法が地方自治特別法に該当しない理由として政府は次のような説明を国会に行っている。

「法制局長（奥野健一君） 北海道の開発法案につきましては、これは専ら問題になると考えますのは、この法案の第二条でありまして『国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、北海道総合開発計画を樹立し、これに基く事業』云々というこの条文が専ら問題になるのではないかと考えるのでありますが、この条文はいろいろ考え方があると考えますが、北海道という地域を押さえて、別に北海道という自治体を押さえなくて、その地域の開発、而もその開発は国民経済の復興、人口問題の解決という国家全体の見地から行う事業であるというふうに取りますと、これは自治体に関する自治行政の特例というのではないということになりますと、憲法九十五条の関係はないのではないかとというふうな一応考えが成立つのではないかと考えます」（参議院地方行政委員会／昭和25〔1950〕年04月08日）

「政府委員（高辻正己君） 極めて御尤もな御質問を受けたわけでございますが、私共の見解といたしましては、こう考えておるわけでございます。御承知のように憲法第95条の住民投票の規定と申しますのは『一の地方公共団体の

みに適用される特別法』について適用があるものであるのであります。併しながら北海道開発法は北海道という地域を対象として開発を行うことに関するものではありませんけれども、それについて国の施策なり国の機関を定めた法律なのでございまして、北海道という地方公共団体そのものにつきまして、特別の規定を設けようとするものではないのでございます。この法律を御覧頂きますというと、第1條、第2條等に見えます『北海道』というのは、いずれも北海道という地方公共団体を言うのではなくして、地理的名称である北海道を指しておるのでございます。従つて憲法第95條に言いますところの『一の地方公共団体のみに適用される特別法』とは言い難いのでございます。従つて住民投票は不要と考えておる次第でございまして（参議院内閣委員会／昭和25〔1950〕年4月10日）¹⁵⁾。

この答弁は、先の識別基準①の適用事例である。すなわち、地方自治特別法における地域的規制対象は、単に「地域」ではならず、「地方公共団体」そのものであることが不可欠である。しかもその際に、地方公共団体に対する特別の規定が設けられること、換言すれば、特定の地方公共団体に対する組織・運営に特例を設けることが要件となっている。逆にいえば、首都建設法が地方自治特別法とされたのは、(i) 首都である東京都という地方公共団体のみを規律対象としていたこと（同法1条）、(ii) 首都整備計画につき国家行政組織法に基づく首都建設委員会が首都建設計画を策定し、東京都の独自性がその限りにおいて制限されること（同法3条）、(iii) 必要に応じて国の主管行政庁が事業執行することなど（同法12条）、既存の地方自治法とは異なり東京都に対する国の優越的支配権限が明記されていたからである¹⁶⁾。

この2つの法律の制定の事例は、①に関する識別基準の実際の適用であり、これ以降、この適用事例が前例となったことは確実である。すなわち、地方自治特別法＝「地方公共団体そのものを押さえて、その組織・権限・運営に特例を設ける法律」、通常の法律＝「たまたま特定の地方公共団体

の地域を対象とするものであっても、その地域に対する国の事務・事業に関する法律という図式が成立し¹⁷⁾、国主導型の地域開発立法は全て通常の法律、つまり地方自治特別法ではないと解されるに至っている。しかしこの後者の発想が適切であるかは、後述するように疑問である。

3 地方自治特別法の改正と住民投票

地方自治特別法が制定された後、当該立法を改正あるいは廃止するときには、その立法過程において地方自治特別法の法形式として処理されるべきか否かが次の論点である。そこでは、①地方自治特別法の廃止の場合、②地方自治特別法の部分的・技術的改正の場合、③地方自治特別法の実質的・本質的改正の場合、に分けて考察してみよう。

1 首都建設法の廃止と首都圏整備法の制定

首都建設法は、首都圏整備法（1956年4月26日／法律83号）の制定により、廃止された。首都圏整備法制定理由は、次の通ように説明されている。

「東京都の首都としての整備については、昭和25年、第7国会において首都建設法が制定され、都の区域内に施行される重要施設の基本計画の作成並びにその実施の推進がはかられてきたのでありますが、単に東京都の区域内の整備だけでは不十分でありとして、同法の趣旨を拡充強化して、新たに本法案が提出されたものであります。すなわち本案は、東京都の区域及びその周辺の地域を一体とした広域について、総合的な計画を策定し、わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設並びに秩序ある発展をはかろうとするのがこの趣旨であります」（参議院本会議／昭和31〔1956〕年04月20日）。

ここでの論点に即していえば、地方自治特別法として制定された首都建設法の廃止は、地方自治特別法の成立要件である住民投票を要するか否かである。この点につき、参議院の審議では、次にみるように内閣は不用であるという立場を示している。

「村上義一君 この首都建設法が廃止せられると、この首都建設法は成立の際に住民投票を経たと記憶しているのですが、廃止については住民投票——住民に意見を聞く必要はない、こういう見解をおとりになっておるのですか、ちょっと伺っておきたい」。

「政府委員（水野岑君） ただいまの御質問でございますが、政府といたしましては、以下述べますような見解に基いて、住民投票は要らないというふうに考えておるのでございます。と申しますのは、今度のこの法律案が首都建設法の趣旨を継承いたしまして、首都建設計画及び首都建設委員会の拡充強化というものを考えまして、これが必要な規定を整備いたしておるということでございます。要するに首都建設法の趣旨はそのまま継承をして、これの趣旨を拡充強化していった、従って首都建設法の本旨というものは、そのまま引き継がれておる、こういうことで、私どもといたしましては、この住民投票は要らないというふうに考えておるのでございます」（参議院建設委員会／昭和31〔1956〕年4月17日）。

この政府の説明は不自然である。政府委員の説明のように、旧法と新法との連続性を強調し、新法制定が旧法を「継承」するのであれば、法定立形式も同一であることが求められるはずである。佐藤功は、「一般に、『特別法を廃止する法律は特別法であるか』という問題としていえば、それは特別法であるというべきであろう¹⁸⁾」という視点の下、「以前には特別法であったのに、後には特別法ではないということは理解しがたい¹⁹⁾」と指摘しているが、確かに政府答弁は説得性をもっていない。

ただ佐藤功が、首都圏整備法の立法目的が東京都という地方公共団体ではなく、首都圏という広域地域を対象とし、国の事務として開発整備の事

務・事業に関する法律であることを理由に、首都圏整備法が地方自治特別法ではないと捉え、当該立法が通常の法定立手続で成立させることに同意している点は注意が必要であろう。首都圏整備法が通常の法定立形式で成立した場合に、従来よりあった首都建設法の効力が別個問題となるからである。おそらく、「特別法を廃止する法律は特別法である」ことを前提にすれば、首都建設法の廃止は、廃止自体をめぐる住民投票に付す必要があるのであろう。しかし、このような法形式の同一性を確保することが、憲法92条の「地方自治の本旨」の中に含まれているとみるのは、やはり読みすぎであろう。地方自治特別法の廃止法は、当該地方公共団体をその他の地方公共団体と同列に扱うことを意味するのであるから、廃止法自体への住民投票は不必要である。その点では、首都圏整備法の附則の中に、首都建設法の廃止を明示したことは、憲法95条の許容範囲内にあったといえよう。

II 伊東国際観光温泉文化都市建設法とその改正法の問題

地方自治特別法として一度成立した法律に改正を加える場合、地方自治特別と同じ法手続で改正法を成立させるべきか否かがここでの課題である。この課題については、先の論点、②地方自治特別法の部分的・技術的改正の場合、③地方自治特別法の実質的・本質的改正の場合の2つを分けて見た方が適切であろう。というのも、立法実務上、(表1)の1~4と7~15までの各地方自治特別法は、全て立法改正を経験しているが、いずれも住民投票は課されておらず、通常法律改正と同じ手続で改正が行われている。その一方で、「伊東国際観光温泉文化都市建設法」だけが、「伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律」を制定する際に、地方自治特別法として改めて住民投票が課せられている。

では、伊東市についてのみ地方自治特別法の形式で当該改正が行われた理由はどこにあるのであろうか。国会審議過程を見てもその理由は明白で

はない。伊東国際観光温泉文化都市建設法が制定された根拠は、「国際観光温泉文化都市」として都市計画法が定める都市計画を超えた「諸施設の計画」を伊東市のために特別に実施する点にあり、地方自治特別法として制定されてきた各建設法と同趣旨である。

しかし、当該法律の改正は、その他の地方自治特別法としての各建設法とは異なり、「諸施設の計画」をさらに強めるという意味での改正ではなく、伊東市が温泉都市として存在しうるか否かという「温泉」問題自体にあったように思われる。この点について、敷衍すれば次の通りであろう。

(i) 伊東市は鉱物・採石採掘による温泉枯れの危機感を持っていたこと。

(ii) 鉱物・採石の制限を条例で行うことが、国の法律と抵触する可能性をもっていたこと。

(iii) そこで温泉保護のため、既存の地方自治特別法の中に、伊東市長と国の機関（東京通商産業局長）との協議に基づき鉱業又は採石業に関する制限禁止等の措置をとれるように法改正をする必要性があったことがあげられる²⁰⁾。実際、改正法の法文は次のように規定されている。

「伊東国際観光温泉文化都市建設事業の執行者は、条例の定めるところにより、伊東市の区域内における鉱物の採掘、土砂の採取その他の行為で観光温泉資源の保護に著しい影響を及ぼす虞のあるもの……を禁止し、若しくは制限し、又は当該禁止若しくは制限に違反した者に対し、原状回復その他必要なる措置を命ずることができる。／伊東国際観光温泉文化都市建設事業の執行者は、前項の掲げる行為のうち鉱業又は採石業に関するものについて、同項の禁止又は制限をしようとするときは、あらかじめ東京通商産業局長の同意を得なければならない」（以下略）。

こうした伊東市だけに適用される「鉱物の採掘、土砂の採取等」について条例規制ではなく、法律規制という必要性が発生したために、地方自治

特別法の改正が不可欠となり、その結果、再度の伊東市民の住民投票が行われたといえる。

この事例において、改めて住民投票を要するとした判断は適切であると思われる。第1に、地方自治特別法を改正する場合には、原則として地方自治特別法として処理するという基本線が維持されていること。換言すれば、法定立形式の同一性が確保されるべきという立法概念が堅持されているからである。第2に、立法内容の面でも、実質的な改正要素を内包しているからである。たしかに温泉の源泉確保のために「鉱物の採掘、土砂の採取等」につき伊東市固有の条例による規制可能性はあったであろう。しかし、当時の実務・学説状況では、「法律の範囲内で条例を制定する」（憲法94条）という憲法規範の意味が阻害要因になっていたと思われる。いわゆる「横だし規制」、「上乘せ規制」が論じられる前の法律先占論が主流を占めていた1950年代では、伊東市独自による条例規制は不可能だと判断されたのであろう。したがって、地方自治特別法としての伊東国際観光温泉文化都市建設法改正は、地方自治特別法の法形式に則して改正する必要性が国会サイド（衆議院議員提案）から求められたといえる。

では、地方自治特別法の改正はいかなる場合にも、特別法の法形式で改正されなければならないかといえば、必ずしもそう見るべきではない。立法実務上もその立場に立っていない。というのも、法律の定立に特別の手續規定がある場合に、常時、同一の手續ルートでなければ、当該立法の同一性は確保できないとみるには不都合な場合があるからである。すなわち、立法技術の問題としてある通常の法律が改正される場合、これに附随して地方自治特別法として成立した法律に改正が及ぶ場合があり、その際に、当該地方自治特別法について改めて住民投票を求めることに、いかなる憲法的価値があるであろうか。例えば、地方自治特別法が引用している法律名称・条文の改正に住民投票を課す場合を考えてみよう。

仮にそうした点についてまで住民投票が必要であるとした場合、そこで

は次の問題が発生すると思われる。第1に、その住民投票は、当該住民が居住する地方公共団体への地方自治に関する実質内容を聞く内容をもたない点。第2に、そこでの住民投票は地方自治特別法の改正の賛否を問う形式をもちつつも、同時に関連する通常法律の効力を問うことになる点。第3に、法形式の意味だけを問うとなれば、住民の政治的関心事は著しく低くなり、投票率の異常な低下と住民投票に関わるコストとの相関関係性が改めて問われる事態が発生する点。こうしたデメリットを見れば、地方自治特別法の改正は、当該改正の実質内容を基準に2つを識別する必要がある。

その実質的識別基準は、地方自治特別法として現に存在する法律の規定に新たに、当該地方公共団体に対し一定の規制を加えるなど、本来であれば、通常法律ではできないような特定化された内容的変更を伴う改正であるか否かという点にあると考えられる。それ故に、これまでの地方自治特別法の改正が、伊東国際観光温泉文化都市建設法を除いて、通常法律改正手続で行ったことは適切であったし、また伊東市の実例も法律改正に住民意思を導入したことは、法手続の点でも評価できる。

加えて、伊東市における住民投票の実体の面から見ても、住民投票の憲法的価値はあったといえる。すなわち、最初の住民投票の投票率が55%であるのに対し、第2回目の住民投票の投票率は67.4%と高率を維持し、また法律改正の賛成率が64.1%から98.0%（表2参照）へ高まっているという法的・政治的事実は、伊東国際観光温泉文化都市建設法の改正に伴う住民投票が、伊東市の「地方自治の本旨」を住民自治の側面で具体化した現れだといってもよいであろう。

4 地方自治特別法制定の回避

1 沖縄問題と内閣の支配権確保

これまでの地方自治特別法の制定は、全て衆議院側からの議員立法であった。おそらく、選挙区の地方公共団体の長／議会の要請を受け、その他の地方公共団体とは異なる特別な利益恩恵的政策を「地方自治特別法」としてその制定を求めたのであろう。逆にだからこそ、既存の地方自治特別法は観光・地域振興的な特別法の意味合いがあり、憲法が要請する「地方自治の本旨」に合致した、つまり団体自治と住民自治との合成力を加重した立法概念とは異質な地方自治特別法だったと思われる。

従来の地方自治特別法の制定がその程度であったにせよ、憲法 95 条に定める「住民投票」は、ある意味、政府、具体的には内閣にとってやはり大きな障害になる。内閣がある地方を対象にした法律を制定する場合、憲法 95 条の規定に従って地方自治特別法の制定を国会及び地方公共団体さらには当該住民の協力を求めざるを得ないからである。だが三つの部面の協力を獲得することは、内閣にとって事実上、不可能であろう。既存の地方自治特別法では、地方公共団体の要請に基づき国会議員がこれを受け止め、議員立法化するといういわば「下から上へ」の構図がみられるのに対し、国の政策が「上から下へ」降ろされる図式の場合には、最後の住民投票が内閣にとって最大の障害物となるからである。

この点については、首都圏整備法制定時に同時に議論になった北海道開発法の制定が参考になる。すなわち、先の識別基準①地域性及び政府主導型事業遂行型法律の制定の場合は、地方自治特別法に該当しないという見方である。この識別基準①は、その後、政府主導型の立法は全て地方自治特別法とはしないという理由づけにもなったように思われる。その典型が沖縄問題に凝縮している。

「沖縄」を対象とした法律は数多い。中でも地方自治特別法に該当する

か否かが本格的に争われたのは、「沖縄駐留軍用地特別措置法」に関してである。内閣は、本法制定時に当該法律が地方自治特別法ではないことを次の答弁で説明している。

「国務大臣（小川平二君） 憲法 95 条につきましては、従来解釈上いろいろな議論があったと承知いたしておりますが、今日の通説におきましては、地方公共団体の組織あるいは権能に制約を加えるような、そのような特別法についてのみ住民投票が必要である、これが今日の通説となっておるわけでございます」

「政府委員（真田秀夫君）（憲法）95 条に対する私たちの方の解釈は、従来からこの 95 条は憲法の『地方自治』という章の中に書いてあることから明らかかなように、これは特定の地方公共団体の組織なり権限なり、それにじかに適用される特別の立法、そういうふうと考えておりますので、今回の法案のように、なるほど特別な取り扱いを受ける土地は沖縄県の区域内にありますけれども、しかし、それはその土地について特例を書くだけであって、沖縄県という地方公共団体そのものの組織なり権限なりにじかに触れるというものではないのじゃないかと、そういう意味合いにおきまして、95 条の特別法とは言えないというふうには実は考えておる次第でございます」（参議院内閣委員会／昭和 52〔1977〕年 5 月 14 日）

この答弁は明らかに識別基準①の拡大事例である。沖縄駐留軍用地特別措置法が、一般法律の形式をとりながらも、その規制対象は沖縄地域であり、しかも沖縄の基地内に土地を所有している者に対する不利益立法措置である。立法概念の内、実質的意味の立法である「国家と国民との関係性を規律する成文の一般的法規範」²¹⁾たる法規概念からすれば、「一般的法規範」の例外が、「地域的・人的対象」を限定化した法律内容であり、沖縄駐留軍用地特別措置法という法形式における「特別」の意味は正にその点にあったはずである。

日本国憲法に則していえば、この立法制定手続の憲法上の例外として、

「特別」な加重要件が課される地方自治特別法の実質概念が何であるかが問題となる。この点について、仲地博は本法のあり様について「一国二制度」と表現しているが²²⁾、確かにこの事例は、1997年改正過程をみれば、本法定定・改正が地方自治特別法における「地方自治の本旨」に適合的な住民投票を課す典型事例として憲法定定者が想定した概念と一致する。しかし逆にだからこそ、内閣も国会も住民投票回避のために、従来の国主導型立法は地方自治特別法ではないと強弁せざるを得なかったのであろう。当時の国会における答弁は次のようである。

「国務大臣（久間章生君） この改正をする前の特措法も日本全国を対象としている法律でございますし、今回の改正法もまた同じようなものでございます。現在進行中のものを対象とする部分については、これは沖縄の方に事実上適用されるのは確かにそのとおりでございます。また、沖縄において現在裁決が進行中のものについて無権原になるということから、これを解消すべく提出したわけでございます。その点については現在進行中のものに深くかかわってくるのも事実でございます。しかしながら、憲法第九十五条というのは、御承知のとおり、ある地方公共団体の組織運営権限等にかかわるものについてはいわゆる住民投票ということを要求しているわけでございますけれども、この法律はそういう地方公共団体の組織運営権限等に影響するものではございませんので、これは憲法95条で言う投票は要らないというふうに私どもは解して、この法律を提案させてもらっているわけでございます」。

「政府委員（大森政輔君）ある法案が95条に言う特別法に当たるかどうかということは、立法の流れからしますと最終的には国会がお決めいただくことである。すなわち、地方自治法の261条におきまして、最後に議決した議院の議長が当該法律をそういう特別法に当たるという判断をされた場合には、当該法律を添えてその旨を内閣総理大臣に通知しなければならない、このように定めておりまして、法律を提案いたします前に、これは地方特別法でございますということを内閣から申し上げるシステムにはなっておりまして、このように定めております」（参議院・日米安全保障条約の実施に伴う土地使用等に関する特別委員会平成9〔1997〕年4月15日）。

地方自治特別法制定の過去の16例が、地方公共団体の要請に基づき議員立法として、しかも基本的には地域振興的立法であったという歴史的経緯は、憲法95条の地方自治特別法の制定の契機をある意味限定化したように思われる。これらの事例は確かに地方自治特別法の制定事由の一要素を充足していたことは事実である。しかし地方自治特別法の制定事由には、これとは異なる残余の部分も存在しているはずである。佐藤功が過去16事例を「特別法」のイメージと一致しないと述べているのは、これらの地方自治特別法が、憲法が想定する地方自治特別法概念と完全に一致し、その他の事例を排除する形でこれまで国会も内閣も同一歩調をとっていたからであろう。本来は、残余部分を理論化し、「地方自治の本旨」の中の住民自治を実質化するための努力が行われるべきだったのであろう。

II 地方自治特別法の形式的識別

ある法律が地方自治特別法であるか否かの形式的識別について一言しておこう。内閣は、国会審議において一貫して、地方自治特別法であるか否かは内閣の問題ではなく、国会の問題であると答弁している。これには、地方自治法261条の規定が関係しているからである。すなわち同条は「一の普通地方公共団体のみに適用される特別法が国会又は参議院の緊急集会において議決されたときは、最後に議決した議院の議長（衆議院の議決が国会の議決となつた場合には衆議院議長とし、参議院の緊急集会において議決した場合には参議院議長とする。）は、当該法律を添えてその旨を内閣総理大臣に通知しなければならない」と定め、ある法律が地方自治特別法であるか否かを両議院のいずれかの議長の裁量に委ねているからである。もとより、ある法律が地方自治特別法としての性格を有するか否かは、実質的識別基準がそこでも機能するが、その基準を踏まえた上で両議院の議長が最終的判断をするという実定法構造は、政治状況によっては、微妙以上の問題を醸し出す。

通常、内閣と与党は一体化し、衆議院が先議した法律案は参議院に送付される。次に参議院では、当該法案について参議院の政治勢力によって異なる形式で議決される場合がある。第1に、衆議院と参議院の多数派が一致する場合である。その際には、法案は衆議院が議決した内容に変更を加えられず、参議院が法案につき最後に議決する議院であり、したがって参議院議長が問題のある法案を「地方自治特別法である」と判断することはまずない。

第2に、参議院多数派が衆議院多数派とは異なるいわゆる「逆転国会」現象がある場合である。衆議院が先議し、参議院が後院であるとき、参議院が修正議決あるいは法案否決をした場合には、「最後に議決した議院」は衆議院である。ただその際にも、衆議院多数派により議長が出されることが通例のため、ある法案を衆議院議長が地方自治特別法と判断する余地はないと思われる。

第3に、衆議院再議決が不可能な多数派しか政府・与党がもっていない場合、つまり、政府・与党の議席が衆議院の全議席の過半数以上3分の2未満の場合はどうであろうか。ある法案が地方自治特別法であるか否かが国会内で問題となり、衆議院先議→参議院送付→参議院否決あるいは修正議決→衆議院返付・回付→衆議院再議決不能のとき、地方自治特別法としての認定が両議院間の争点となることが想定できる。その場合、「最後に議決した議院」の議長（多くは衆議院議長）の役割は、極めて重要な意味をもつ。というのも、地方自治特別法の形式を当該法案に付与し国会の議決が行われた場合であっても、当該地方公共団体の住民投票が法律制定の必須条件であるため、与野党とも国会内の妥協を通じての法案成立の展望は望めないからである。

地方自治法 261 条の適用が現在まで顕在化したことはないが、国会内勢力に拮抗がある場合には、「最後に議決した議院」の議長に地方自治特別法の認定付与権を留保させる現在の仕組みは、今後大きな問題の発生を予

想させうる。

5 小結

地方自治特別法は「伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律（公布日／1952年9月22日）」を最後にこれまで制定されたことはない。日本国憲法が、代表民主制を基本としつつ例外的に直接民主制的制度を設けているが²³⁾、地方政治の場面で国が直接民主制を積極的に利用し、地方自治を確立させようというする意図は、今日まで認められない。むしろ内閣は、地方公共団体がそれぞれ地方自治法に従い地方政治を国の法律枠組みの中で運営させることに限定化し、国の業務部門においては、国の支配力を留保させてきた。

その留保の仕方は2つある。第1に、国主導で法律先占型発想をもって地方自治を「上から」押さえる方法である。その一つの現れが地方自治特別法概念自体を縮小する発想である。第2に、基本姿勢は第1と同じであるが、「下から」の要求でいわば直接民主制をテコとして、地方自治を後退させる発想である。この代表例として、戦後警察制度の「逆コース」的改革にみられる。すなわち、旧警察法（1947年12月17日公布制定）に基づき自治体警察が日本国憲法制定直後に設けられたが、自治体警察は当時の国家地方警察に吸収される過程において、住民投票によって自治体警察解散のための同意を得つつ、廃止されてきた。1952年までに1314の自治体の内1028の自治体において自治体警察の廃止に関する住民投票が行われ、1024自治体において自治体警察廃止に同意が得られた²⁴⁾。住民の安全・安心を地方公共団体が自ら地域レベルの民意に問いかけるという手法をとりつつ、国がこれを全面的バックアップするという形式で国の治安制度の集中化が行われてきたといえる²⁵⁾。この事例は、地方政治を住民を利用して国主導型へと転換する試みとして記憶されていていであろう²⁶⁾。

こうした国主導型の地方政治制限政策、さらには、地方自治特別法制定の縮小化に対しては、今一度、地方自治特別法制定・改正の実質論の構築が不可欠になろう。ここでの関心事に照らせば、次のことが指摘されなければならない。

第1に、地方自治特別法制定理由の基準のさらなる実質化である。成田頼明は4つの識別基準を設定したが、特に、「①国の特定の施策の実施に係る法律がたまたま特定の地方公共団体の区域のみに適用され、あるいは国の事務・事業について定める法律が特定の地方公共団体のみに適用される場合」については再考の余地がある。沖縄の事例が教えているように、国の特定の施策の実施が、「たまたま」特定の地方公共団体の区域のみに適用されるという言説は、不正確である。立法制定の最初の段階で内閣は、当該立法措置は特定の地方公共団体のみに適用されることを事前に認知しており、偶然、特定の地方公共団体だけに法律が適用されるわけではないからである。むしろ特定の地方公共団体についてターゲットにせざるを得ない立法措置を行う場合には、立法過程における当該地方公共団体の参与の方法が新たに設けられるべきであろう。

第2は、このことと関連する。地方自治法261条によれば、地方自治特別法の判断権は、「最後に議決した議院」の議長に委ねられている。地方自治特別法制定の場合、直接民主制に発露としての住民投票が憲法的義務として規定されているが、そのレベルに達しなければ、当該地方公共団体の組織・住民の意思を聞く必要性はないという現在の法制度は、極端に過ぎよう。この問題を解決するには、既存の地方自治法改正を伴う立法論となるが、一点だけ指摘しておきたい。地方自治特別法には至らないが、事実上、特定の地方公共団体のみに新たなる不利益・負担を求める立法措置が行われる場合には、両議院の議長より、当該地方公共団体の長に地方自治特別法の適用可能性を事前に通知し、当該地方公共団体の長は、住民の代表機関たる地方議会の議決をもって地方自治特別法の適用あるなしの判

断権を付与することが適切である。地方自治特別法であるか否かの判断権をもつばら「最後に議決した議院」の議長のみに留保させている現在のあり様は、再考の余地があろう。

本稿では、小笠原返還時における小笠原諸島の国直轄論、秋田県八郎潟干拓事業に伴う大瀧村問題にはふれることができなかった²⁷⁾。この両事例は、今後、北方四島の返還が現実味を増すにつれて、当該地域の地方公共団体としての法的地位・旧島民の法的地位などにつき多くのヒントを与えるであろう。こうした諸問題については、今後の研究課題にしておきたい。

註

- 1) BVerfGE 37, 363.
- 2) BVerfGE 37, 363 (379).
- 3) 同旨・佐藤功『ポケット註釈全書 憲法(下)』(1984年、有斐閣)1247頁参照。また、住民投票が国会の議決前に行われる可能性について、佐藤は否定的評価を示している。国による地方公共団体への特別な措置が適切であるか否かを住民が直接意思表示をするというのが、憲法95条の規範的要請である以上、提案された案についてのみ住民投票が可能だとみられる。国会の議決前に住民投票を行えば、①国会は住民の意思を阻害する形式では法案の修正は不可能になり、②また国会における法案修正が行われた場合には、改めて住民投票を行うなど不適切な事案が発生するであろう。この点については、同・1248頁参照。
- 4) 宮沢俊義／芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』(1978年、日本評論社)778頁参照。実例として
- 5) 伊東国際観光温泉文化都市建設法は改正を含めて1法と数えた。
- 6) 代表的なものとして、清宮四郎『憲法I〔第3版)』(1979年、有斐閣)421頁参照。
- 7) 同上・421頁。

- 8) 成田頼明「地方公共団体の住民の権利」(田上穰治編『体系 憲法事典』1968年、青林書院新社) 668頁参照。
- 9) 佐藤功「憲法95条の諸問題」(杉村章三郎古稀記念『公法学研究 上』1974年、有斐閣) 367頁。
- 10) 同上。
- 11) 同上・369頁の脚註(5)。
- 12) 地方自治特別法は全て衆議院の提出法案である。この点については、参議院事務局『平成10年版 参議院先例諸表』491頁以下参照。
- 13) 和田英夫「憲法95条」の注釈(有倉遼吉・小林孝輔編『基本法コンメンタール憲法〔第3版〕』1986年、日本評論社) 320頁。
- 14) 和田英夫『憲法体系〔新版〕』(1982年、勁草書房) 379頁参照。
- 15) 国会審議録についてはインターネットを利用したほか、首都整備法と北海道開発法との国会論議については、佐藤・前掲(9)論文・372頁以下参照。なお、国会審議録を引用する場合、以下では、議院の会議名及び年月日のみを記載し、インターネットのアドレスは省略する。
- 16) 首都整備法の原本は、『官報(号外)』昭和25〔1950〕年6月28日に掲載されている。
- 17) 佐藤・前掲(9)論文・375頁。
- 18) 同上・377頁。
- 19) 同上・378頁。
- 20) 国会審議録・参議院建設委員会昭和27(1952)年6月16日。また参議院本会議昭和27(1952)年6月20日の改正理由説明の中では、次のように説明されている。「一定の基準区域を定めて禁止制限ができるかについて、多くの質疑応答がありましたが、条例で直接禁止制限することは法律の趣旨に反するとの法制局長の発言があり、鉱山局長からは、条例によつて直接禁止制限するばかりでなく、実質的に禁止制限するとき規定を設けることは適当でないとの意見がありました。又提案者からは『本案の運用に当つては、伊東市当局と通産局長との緊密な連繫を保ち、条例の制定についても、関係当局との連絡、法制的な指導を受けることに努める』旨の発言がありました。かくて質疑が終了、討論を省略して採決の結果、全会一致、衆議院送付案通り可決すべきものと決定いたしました」(旧字体は新字体に変更した)。

- 21) 清宮四郎『憲法 I〔第3版〕』(1979年、有斐閣) 204頁。
- 22) 仲地博「有事と沖縄」全国憲法研究会編『憲法と有事法制(法律時報増刊)』(2002年、日本評論社) 110頁。
- 23) 日本国憲法上、国家レベルでは代表民主制が原則とされ、その一方、地方自治レベルでは国の統治構造とは異なり直接民主制的諸制度が要求されている。たとえば地方政治の担当者への選定では、「住民が、直接これを選挙する」(憲法93条2項)と定め、直接選挙を国レベルとは異なり明示的に保障し、この直接選挙の対象に「地方公共団体の首長」(同)も含ませている。こうした地方政治の直接民主制的諸要素は、国からすれば、中央政治実現の妨げになる場合がある。
- 24) 自治庁選挙部『選挙年鑑』(1953年) 182頁参照。
- 25) その後、1954年には国家地方警察自体も廃止され、現行警察法が制定された。
- 26) 「下からの要求」という発想で政治を動かす最悪の形態が、地方議会を利用した「改憲決議」運動である。1980年代の一連の地方議会における改憲決議については、吉田善明『地方自治と住民の権利』(1982年、三省堂) 122頁以下が詳しい。
- 27) 松本英昭「小笠原の復帰に伴う法律問題」(『自治研究』第44巻2号 1968年) 115頁以下、特に125頁以下参照。