

憲法第 95 条特別法規定の適用事例と新たな適用の類型に関する研究

正会員 石丸 紀興

憲法第 95 条 適用類型	特別法規定 復興支援型	適用事例 都市像宣言型
------------------	----------------	----------------

1. はじめに

前稿¹⁾において日本国憲法第 95 条に基づく特別法規定の現実的適用事例を整理し、それぞれの都市での役割、評価、さらに自民党憲法改正案で第 95 条を削除する動きがあることに対する受け取り方等に関して考察した。また、前稿の脚注で、石田頼房著「石田頼房著「日本近現代都市計画の展開」(自治体研究社、平成 16 年)において、この特別法適用事例が都市計画基本法制度、地方分権化と民主化の方向との関連で問題があると指摘されていることについて言及した。

本稿では、そもそもこの特別法が GHQ により導入されたときどのような意図であったのか、アメリカではどのような適用事例があるのか、日本において適用された事例はどのように類型化されるのか、将来新たな適用の可能性はないのか、といったことについては考察するものである。なお、この件に関しては法学分野で多くの検討がなされているが、現実の復興過程の研究を踏まえてあえて都市計画分野からの考察を進めた。

2. GHQ による導入とアメリカにおける適用事例の類型

新憲法改正後、最初に憲法 95 条特別法規定に基づいて「広島平和記念都市建設法」が制定されたとき、この制度はアメリカからの導入であると説明された。明治憲法にはそのような規定はないし、GHQ の発想なしにそのような制度が創設されることは有り得ないのであるから正しい指摘である。現憲法第 95 条の英訳は、"Article 95: A special law, applicable only to one local public entity, can not be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law."とされており、制定過程におけるマッカーサー草案原文とされる条文は、"Article 88: The Diet shall pass no local or special act applicable to a metropolitan area, city or town where a general act can be made applicable, unless it be made subject to the acceptance of a majority of the electorate of such community."であった²⁾。住民投票 (voters of the local public entity または acceptance of a majority of the electorate) を条件として特別法 (special law または act) 制定について規定しているのである。

これに類する規定はアメリカ合衆国憲法ではなく、州

表 1 特別法として制定された法律の法律名、適用対象都市、公布日

法律名	適用対象都市	公布日
広島平和記念都市建設法	広島市	昭和 24 年 8 月 6 日
長崎国際文化都市建設法	長崎市	昭和 24 年 8 月 9 日
旧軍港市転換法	横須賀市、呉市、 佐世保市、舞鶴市	昭和 25 年 6 月 28 日
別府国際観光温泉文化都市建設法	別府市	昭和 25 年 7 月 18 日
伊東国際観光温泉文化都市建設法	伊東市	昭和 25 年 7 月 25 日
熱海国際観光温泉文化都市建設法	熱海市	昭和 25 年 8 月 1 日
横浜国際港都建設法	横浜市	昭和 25 年 10 月 21 日
奈良国際文化観光都市建設法	奈良市	昭和 25 年 10 月 21 日
神戸国際港都建設法	神戸市	昭和 25 年 10 月 21 日
京都国際文化観光都市建設法	京都市	昭和 25 年 10 月 22 日
松江国際文化観光都市建設法	松江市	昭和 26 年 3 月 1 日
芦屋国際文化住宅都市建設法	芦屋市	昭和 26 年 3 月 3 日
松山国際観光温泉文化都市建設法	松山市	昭和 26 年 4 月 1 日
軽井沢国際親善文化観光都市建設法	軽井沢町	昭和 26 年 8 月 15 日

憲法あるいは州法におけるホームルール (地方自治) の考え方に通ずるものであるとされ、その起源は 1875 年のミズーリ州憲法にあり、他の多くの州憲法や州法に取り入れられ、地方公共団体で "Home Rule Charter" が制定される結果につながっている³⁾。ただしアメリカの州憲法に盛り込まれた規定は特別法の制定を促すというより、この考え方によって地方公共団体が州政府、州議会などの外部から加えられる統制を最小限にとどめるといふ保護機能・効果を果たしたのであり、それは内政干渉排除・自治志向型 (不利益排除型) であった。地方公共団体の同意なしに不利な扱いを受けないという、いわば自治性配慮の姿勢であった。この考え方に通じる条項が日本憲法に導入されたのは、当時の GHQ に日本の社会制度改革に対するそれなりの意図が存在した結果と捉えられる。

3. 日本における適用事例の類型

このように意図されて制定された憲法に基づいて、日本において適用された事例 (表 1) はどのような位置づけとなるのか。住民投票に付されて成立した地方自治特別法は 18 都市を対象とした 15 法であったが、その内、首都建設法は廃止されたので、現在は 17 都市を対象とした 14 法となっている。これらの法の趣旨、そして適用の類型について検討してみると、保護規定としての不利益排除型ではなく、都市建設を国の支援のもとに進めよう

という、受益的措置(期待)型の法律といえよう。⁴⁾

特に広島市と長崎市については被爆からの復興を目指しており、それぞれ「平和記念都市建設」「国際文化都市建設」を掲げ、そのための国の支援を要請するものである。同様に、横須賀市、呉市、佐世保市、舞鶴市の全市が戦災都市というわけではないが、戦時下にあつては軍港として活気を呈し、戦後は疲弊していた「旧軍港市」を平和産業港湾都市として「転換」し、復活させようとして意図して制定された法である。次いで、「国際観光温泉文化都市建設法」として成立した別府市、伊東市、熱海市、そしてやや遅れて成立した松山市においては、「国際文化の向上を図り、世界恒久平和の理想を達成するとともに観光温泉資源の開発によって経済復興に寄与するため」とされている。さらに「国際港都建設法」とされた横浜市、神戸市、「国際文化観光都市建設法」として奈良市、京都市、松江市が続き、「国際文化住宅都市建設法」として芦屋市、「国際親善文化観光都市建設法」として軽井沢町、いずれも受益を期待しての特別法であった。

このようにみれば、同じ受益的措置型でも当初の広島・長崎・旧軍港市への3法は復興・転換支援のための法で、特に復興支援(期待)型である。次いで「国際観光温泉文化都市」関連では、石田頼房氏によって「それぞれの都市は『国家目的』に照らして特別に重要な都市であることを強調し、その整備に国に特別な配慮を求めるといやり方」と指摘されているように地元受益措置(期待)型といえよう。ただし、石田氏の熱海についてのコメント「『在日アメリカ軍人を含めて外国人が多く観光に訪れる』都市を整備することが『国家目的』にかなうとした考え方は、制定当初の時代を反映してのことであり、特別法への普遍的な批判としては妥当ではない。末期の4法は、特別の支援・補助を強く期待していたというよりは、もはやそのような期待は十分に満たされないことが明らかになっていた時期であり、それぞれの都市像・都市イメージを強調するために特別法を利用したといった方が適切である。すなわち、この場合の特別法は、都市像宣言型といえる。

が指摘されたが、受益的措置型の中の抜け駆け的な地元受益措置(期待)型が存在するとして、特別法規定を削除すべきであろうか。アメリカ的なホームルール制度による憲章制定につながる不利益排除型の適用事例がなく無意味な保護規定型⁵⁾として、削除すべきであろうか。

日本における適用事例の類型を發展させ、広島・長崎における復興支援型をその原型とし、狭量な受益追求でなく広く支持される支援増進の考え方、すなわち地方公共団体側が自治性を弱めて受益を要請するのではなく、率先した国家的世界的な支援増進型特別法制定の可能性、必要性が指摘できよう。これは石田氏が批判した自治・地方分権化に抵触するわけではない。前稿でも記述したが、例えばハリケーン・カトリナによって大きな被害を受けたニューオーリンズはまさにこのような特別法適用類型による復興が可能ではないか。このような特別法適用類型はアメリカに逆輸入されてしかるべきであろう。

特別法によって不利益を抑制するという類型だけでなく、紛争の絶えない世界、あるいは災害の絶えない世界において、世界的規模で復興を支援する必要性はますます高まっている。

都市像宣言型も特別法の展開として決して無意味ではない。地元利益追求というより、真摯にその都市像を追求する都市にこそ適用されてしかるべき特別法であろう。

5. まとめ

日本における特別法の適用事例は、国が地方公共団体への内政干渉をさせない不利益排除型というより、地方公共団体が国から支援を引き出す受益的措置のための拠り所とする法律となったから、GHQの意図からいえば全く逆方向であった。しかし、復興支援型、都市像宣言型による特別法の類型は、自治性を高めて發展させれば、世界的にも適用可能な意義深いものと考えられる。

脚注

- 1) 拙稿：憲法第95条特別法規定の適用状況と削除問題に関する研究(日本建築学会中国支部研究報告集、第29巻、pp.565-568、2006年3月)
- 2) 第88条は「一般法を適用できる都、市、または町に適用される地方的または特別の法律は、その地方自治体の有権者の過半数の同意を条件とするのでなければ、国会は、これを制定してはならない。」と訳されている。佐藤幸治著：憲法(有斐閣、1994) p.247 参照
- 3) アメリカのホームルールの考え方については法学分野の文献に詳しく触れられており、例えば自治体国際化協会編「アメリカにおけるホームルール」、甲斐素直の「統治機構論」等でも触れられている。例えばコロラド州憲法、Section 6. Home rule for cities and towns (第6章市町にための地方自治)において「コロラド州内のそれぞれの市あるいは町の住民は、ここに当該市・町の憲章を作成、追加、改正する権限を付与されるとともに永久にその権限を有する。この憲章は当該市・町の基本法となり、その自治体に生じる全ての事案に影響を与える。その憲章や法令は、当該地方自治体の管轄内においてのみその効力を有する。」といった規定が見られる。
- 4) このような適用については、「制度趣旨のはき違えともいえる」とする説のあることを宮崎伸光著「日本国憲法第九五条の政治的意義」(中央大学法学会法學新法第100巻、第5・6号)で述べている。
- 5) 高見勝利他著：日本国憲法解釈の再検討(有斐閣、2004) p.377

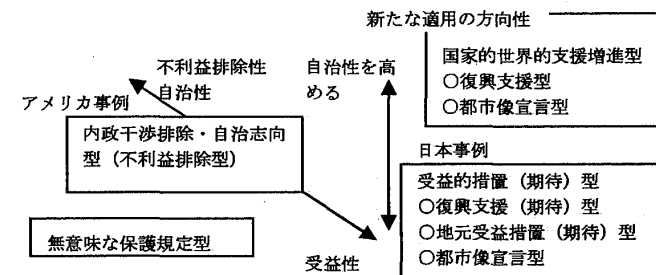


図1 特別法適用の類型

4. 新たな適用類型の可能性

以上の適用事例からいくつかの類型の存在とその問題