

衆憲資第51号

**「中央政府と地方政府の権限のあり方(特に、
課税自主権)」に関する基礎的資料**

**統治機構のあり方に関する調査小委員会
(平成16年5月20日の参考資料)**

平成16年5月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 5 月 20 日（木）の衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会において、「中央政府と地方政府の権限のあり方（特に、課税自主権）」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たって、小委員の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関連する国会答弁、主要学説等を整理したのですが、必ずしも網羅的なものとなっていない点にご留意ください。

目 次

第1 中央政府と地方政府の権限のあり方	1
はじめに - 地方自治の意義 -	1
1 憲法における地方自治の保障（特に課税自主権の根拠）	1
（1）憲法92条の意義	1
ア 地方自治の本旨	1
イ 地方自治の保障の性質	2
（2）憲法94条の意義	3
ア 団体自治の原理	3
イ 94条の「条例」の意味	4
ウ 条例と課税権	5
エ 条例制定権の限界	5
2 地方分権一括法施行以前の地方自治	8
（1）明治憲法下の地方自治	8
（2）日本国憲法と地方自治法の制定	8
（3）シャウプ勧告と神戸勧告	9
ア シャウプ勧告	9
イ 神戸勧告	10
（4）税財源 - 地方交付税制度	10
（5）行政権限 - 地方公共団体の権能	11
地方分権一括法による地方分権改革	11
（参考）最近の地方分権推進に関する動き	13
3 地方分権一括法施行後の国と地方の権限の変化	14
（1）機関委任事務の廃止とその意義	14
ア 機関委任事務の廃止	14
イ 機関委任事務の廃止の意義についての評価	15
（2）地方公共団体に対する国の関与のあり方	16
（3）国地方係争処理委員会の設置	16
（4）国と地方公共団体の役割分担	17
4 国と地方の税財源のあり方	18
（1）地方財政の現状	18
（2）課税自主権の意義	22
ア 課税自主権の概念	22
イ 財源均衡化・財源保障の視点	23
ウ 両者の調整	23

(3) 課税自主権の具体的内容	24
(4) 法定外税	24
ア 法定外税の拡充と限界	24
(参考) 法定外税の同意要件	25
(参考) 法定外税の状況 (平成 15 年 4 月 1 日現在)	26
イ 法定外税の評価	27
(5) 法定税 (超過課税)	29
ア 現行地方税制の特徴	29
イ 税率の決定	29
(参考) 超過課税の実施状況 (2002 年 4 月 1 日現在)	31
(6) 「銀行税」 (東京都)	32
ア 東京都銀行税訴訟	32
イ 銀行税の今後	33
(7) 法人事業税の外形標準課税	33
ア 外形標準課税	33
イ 法人事業税の外形標準課税の意義	33
(8) 税源移譲	34
ア 国・地方の税財源配分	34
イ 三位一体の改革	35
ウ 税源移譲に向けての各種提言	36
(参考) 三位一体改革の具体的な工程と平成 16 年度予算における取組状況	37
エ 課税自主権の拡大への動き	38
5 諸外国における地方自治保障規定	39
(1) 南欧型	39
(2) アングロ型	40
(3) 中欧・北欧型	40
(参考) 諸外国の地方制度と法的根拠	42
第 2 地方財政の最適な自治体規模 - 都道府県合併・道州制 -	44
1 地方分権改革と自治体の広域化	44
(1) 「道州制」「都道府県合併」「市町村合併」論議の背景等	44
(2) 第 4 次地方制度調査会の「地方制」	45
2 道州制と都道府県合併	47
(1) 「道州制」に係る憲法問題	47
ア 問題の所在	47
イ 都道府県と市町村の二段階制は憲法上の要請か (政府答弁・学説)	47

ウ	道州制と連邦制	48
(2)	「都道府県合併」に係る憲法問題	48
ア	都道府県の合併のための特別法と憲法 95 条の関係	48
イ	新たに合併手続の特例を設けることと地方自治の本旨の関係	49
(3)	今後の都道府県、道州制のあり方	50
ア	都道府県の自主的合併の手続	50
イ	道州制	50
(4)	北東北三県（青森、岩手、秋田）の連携	52
ア	経緯と背景	52
イ	北東北広域政策研究会報告書（概要）	52
(5)	北海道における「道州制特区」の動き	53
ア	道州制特区	53
イ	道州制の先行実施	53
(付録)	地方自治（憲法第 8 章）に関する論点整理	
1.	92 条	55
(1)~(3)		55
(4)	地方公共団体の組織	55
ア	憲法における「地方公共団体」とは何か	55
イ	都道府県は憲法上の地方公共団体といえるか	56
ウ	特別区は憲法上の地方公共団体にあたるか	57
2.	93 条	58
(1)	93 条の趣旨	58
(2)	地方公共団体の機関	58
ア	地方公共団体の組織	58
イ	首長主義と 93 条	58
(3)	地方公共団体の議会	59
ア	地方議会の自律権及び議員の免責特権が認められるか	59
イ	議会の議員と投票価値の平等	59
(4)	地方公共団体の長	60
(5)	直接民主主義的諸制度	60
ア	地方住民の直接請求権	60
イ	住民訴訟	61
ウ	住民投票	61
3.	94 条	61

4 . 9 5 条	62
(1) 95 条の趣旨	62
(2) 「地方自治特別法」とは	62
(3) 「一の地方公共団体」とは	62
(4) 「地方公共団体に適用される」とは	63
(5) 地方自治特別法の実例	64
参考文献等	65

第1 中央政府と地方政府の権限のあり方

はじめに - 地方自治の意義 -

「地方自治の沿革やその理念には、国によりかなりちがいがあある。だが、その保障する自治の程度やその内容はさまざまであっても、近代国家はそのほとんどが地方自治制度を認めている。」とされる。そこで、近代国家において地方自治が必要とされる理由について考えると、以下の三つが挙げられるとされる。

地方行政の自律性・人間性の発露

地方自治の保障は、地方行政の民主的運営を可能にし、地域住民の自律と連帯によって人間性豊かな地域づくりを果たすのに役立つところが大きい。

民主国家の内部にあえて狭域団体である地方自治体の存立を認め住民自治が保障されるのは、自主自律・自己責任に基づく人権発揚の場を確保するにあるといってよい。

地域の要望と実情にそつ行政の展開

地方行政は、もともと地域の住民生活に深くかかわりをもつ協働の役務を適切に処理して、住民福祉に仕えることをその本来の任務とする。地域住民の便宜にもっとも貢献するよう運営されねばならない。

民主政治の基礎 - 民主主義の学校

地域住民がその創意と工夫にもとづいて地域の課題を自主的に解決していく訓練をつめば、民主社会に生きる市民としての自覚と公共精神が涵養され、国政の民主化にも貢献することができる。

(原田尚彦『地方自治の法としくみ』9～11頁 学陽書房 2003年)

1 憲法における地方自治の保障(特に課税自主権の根拠)

(1) 憲法 92 条の意義

憲法 92 条(地方自治の本旨の確保)

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

ア 地方自治の本旨

92 条は、地方自治の基本原則を明らかにした第 8 章地方自治の総則的規定である。本条を受けて、住民自治については 93 条が、団体自治については 94 条が規定している。

92条の「地方自治の本旨」の意味について、憲法は具体的にその内容を規定していないが、一般には、住民自治と団体自治の二つの原則によって構成されているものとされる。

住民自治

地方自治体の行う行政について、できるだけ広い範囲にわたって、地域住民の参加の機会を認め、住民自身の意思と責任において当該団体の運営が行われるという民主主義的要素である。

団体自治

地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。

国等からの関与をできるだけ必要最小限度にとどめ、当該団体の自主性・自律性を最大限に発揮させ公的事務を処理することが要請される。

(樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法』下巻 1384 頁(中村睦男執筆部分) 青林書院 1988 年)

このうち、**住民自治の原則**は、93条で地方公共団体の議会の設置及び執行機関の直接公選制による団体の機関の民主化を定めることによって、また、**団体自治の原則**は、94条で地方公共団体の自治権を定めることによって、それぞれ具体化されている。

『地方自治の本旨』の意義について

「地方自治の本旨というのは、…地方公共団体の運営は原則として住民自身の責任においてみずからの手で行うという住民自治の原則と、もう一つは、国から独立した地方公共団体の存在を認め、これに地方の行政を自主的に処理させるという団体自治の原則をともに実現するという、…地方自治の原則でございます。

(平成 11 年 7 月 7 日 参・行財政特別委 大森政府委員答弁)

イ 地方自治の保障の性質

憲法による地方自治の保障の性質及び地方公共団体のもつ地方自治権の性質については、以下のような諸説があるが、(C) **制度的保障説**が多数説になっているとされる(樋口他・前掲『注釈日本国憲法』下巻 1384 頁(中村睦男執筆部分))。

(A) 固有権説：(林田)

個人が国家に対して固有かつ不可侵の権利を持つと同様に、地方公共団体もまた固有の権利として一定の範囲の自治権を有するとする見解。

(B) 承認説(伝來說)：(柳瀬)

地方の自治権は国家の統治権から由来するものとし、92条は、地方公共団体への自治を許容したものに過ぎず、地方自治保障の意味を持たないとする見解。

(C) 制度的保障説：(清宮、橋本、佐藤(幸)、伊藤、成田(頼))

憲法に地方自治の章が設けられた意義にかんがみ、地方自治が制度として保障されたと解し、地方自治の本質的内容は国の法律によっても侵害されないとする見解。

なお、憲法が地方自治を制度として保障しているとの立場に立つものとして、以下の裁判例がある。

大牟田市電気税訴訟第一審判決(福岡地判昭和55年6月5日判時966号3頁)

地方公共団体の「財政運営についてのいわゆる自主財政権ひいては財源確保の手段としての課税権もこれを憲法は認めているもの」であり、「憲法はその94条で地方公共団体の自治権を具体化して定めているが、そこにいう『行政の執行』には租税の賦課、徴収をも含むと解される」ので、「例えば、地方公共団体の課税権を全く否定しまたはこれに準ずる内容の法律は違憲無効たるを免れない」が、しかし、「憲法94条、基本的には92条によって認められる自治権がいかなる内容を有するかについては、憲法自体から窺い知ることはできない。そもそも憲法は地方自治の制度を制度として保障しているのであって、現に採られているあるいは採らるべき地方自治制を具体的に保障しているものではな」い。

(2) 憲法94条の意義

憲法94条(地方公共団体の権能)

地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

ア 団体自治の原理

94条は、地方自治の本旨のうちの**団体自治**の原理に基づき、地方公共団体の権能として、行政的権能と立法的権能を保障している。

行政的権能としては、財産の管理、事務の処理、行政の執行が、立法的権能としては、条例の制定がこれに相当する。

イ 94条の「条例」の意味

94条のいう「条例」の意味については、次のように見解が分かれているが、(C) **最広義説**が多数説となっているとされる(野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法〔第3版〕』358頁(中村睦男執筆部分)有斐閣2001年)。

(A) 狭義説:(宮沢)

普通公共団体の議会の議決によって制定される条例(地方自治法14条1項、96条1号)のみが本条の「条例」に当たると解する見解。

(B) 広義説:(室井)

議会の議決によって制定される狭義の条例のほかに、長の制定する規則(地方自治法15条)が本条の「条例」に当たると解する見解。

(C) 最広義説:(佐藤(功)、伊藤、清宮、橋本)

議会の制定する条例、長の制定する規則のほかに、各種委員会の定める規則その他の規程が本条の「条例」にあたりと解する見解。

地方自治法(抄)

第14条1項 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

(第2条2項 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。)

第96条1項 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

第15条 普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。

条例制定権の根拠については、次のように見解が分かれている。判例はB説ないしC説の立場に立っているとされるが、B説とC説の間に実質的な差異はないものと解されているとされる(野中他・前掲『憲法〔第3版〕』359頁(中村睦男執筆部分))¹。

¹ 最大判昭和37年5月30日刑集16巻5号577頁は、「地方公共団体の制定する条例は、憲法が特に民主主義政治組織の欠くべからざる構成として保障する地方自治の本旨に基づき、直接憲法94条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法に外ならない。」と判示した。

A説：(清宮)

条例制定権の根拠は、地方公共団体の自治権を定めた憲法 92 条に求められ、憲法 94 条や地方自治法 14 条 1 項は、これを受けて条例制定権を保障し、しかもそれが「法律の範囲内」で行われるべきことを定めていると解する見解。

B説：(宮沢、佐藤(功)、成田(頼))

地方公共団体の条例制定権の根拠を、94 条に求める見解

C説：(室井、小林)

条例制定権の根拠として、憲法 92 条と 94 条とを並列的に挙げる見解。

ウ 条例と課税権

憲法 84 条は、「新たに租税を課し、または現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」(**租税法律主義**)と定めているため、条例で課税できるか、即ち 84 条の「法律」に条例が含まれるかが問題となる。この点、租税法律主義の目的は、行政権による専断的な課税を防止するところにあること等から、学説では、一般に民主的な手続によって制定された条例は「法律」に準ずるものと解されている。

また、裁判例は、憲法 84 条にいう『法律』には条例を含むと判示している²。

エ 条例制定権の限界

憲法 94 条は、地方公共団体は「法律の範囲内」で条例を制定することができる旨を定め、さらに、地方自治法 14 条 1 項は、「法令に違反しない限りにおいて」、同法 2 条 2 項の事務に関し条例を制定できることを定めている。

1969 年 7 月に制定された東京都公害防止条例に始まる各地方公共団体の公害規制条例が、国の法令で定める規制基準よりも厳しい基準を定める「上乘せ条例」であったり、法令の規制対象以外の事項について規制を行う「横出し条例」であったりする場合がしばしば見られ、このような「上乘せ条例」や「横出し条例」が、「法律の範囲内」のものであるかどうか、あるいは「法律に反しない」かどうかという形で問題にされた。

² 秋田市国民健康保険税訴訟控訴審判決(仙台高秋田支判昭和 57 年 7 月 23 日行集 33 巻 7 号 1616 頁)は、「地方自治の本旨に基づいて行われるべき地方公共団体の地方税の賦課徴収については、...租税(地方税) 条例主義が要請されるべきであって、この意味で、憲法 84 条にいう『法律』には地方税についての条例を含むものと解すべきであ(る)」と判示した。

A説:(成田(頼))

国の法令が明示または黙示に先占している事項については、法律の明示的な委任がない限り条例を制定し得ないとする法律先占論の立場に基本的に立ちながらも、先占領域の範囲は、法令が条例による規制を認めていないことが明らかな場合に限ると解する見解。

B説:(原田)

法律先占論が、国は地方の事務を法律をもってしさえすれば任意にこれを国の事務に吸い上げることができるという発想に立脚していることを批判する立場から、憲法 92 条の「地方自治の本旨」と人権保障の趣旨から憲法 94 条の「法律の範囲内」を再解釈して、一定の事項については「上乗せ条例」の合憲性 = 合法性を認める見解。

最高裁は、**徳島市公安条例事件判決**において、条例が国の法令に違反しないかどうかの一般的な判定基準を明らかにしたが、**高知市普通河川等管理条例事件判決**では、地方公共団体が、条例により、河川法以上に強力な管理の定めをすることは許されないと判示している。

徳島市公安条例事件判決(最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 489 頁)

「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」とし、

「例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規制を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんら矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない。」

高知市普通河川等管理条例事件判決(最判昭和 53 年 12 月 21 日民集 32 巻 9 号 1723 頁)

憲法 94 条及び地方自治法 14 条 1 項は、「条例制定権の根拠であるとともに、その範囲と限界を定めたものである」から、「普通地方公共団体は、法令の明文の規定又はその趣旨に反する条例を制定することは許されず、そのような法令の明文の規定又はその趣旨に反する条例は、たとえ制定されても、条例としての効力を有しないものといわなければならない。」

政府答弁

「条例と法律の関係について」

「法律と条例の関係は、...法律の範囲内とかあるいは法令に違反しない限りにおいて条例は効力を有するというたてまえになっている...。」

(昭和 45 年 2 月 27 日 衆・予算委 高辻政府委員答弁)

「...条例は憲法上法律の範囲内で制定をすることができるものでありまして、法律の範囲外にわたって制定することができるものではない...。」

(昭和 45 年 12 月 3 日 衆・本会議 高辻政府委員答弁)

「上乗せ条例について」

「地方の特殊事情から国の基準では不十分と考えられます場合に、いわゆる上乗せ条例というものを許容する旨の規定を法律に置くことがないわけではございませんで、その意味では立法政策上の裁量の余地があると思います...。」

(平成 9 年 5 月 21 日 参・環境特別委 宮崎政府委員答弁)

2 地方分権一括法施行以前の地方自治

(1) 明治憲法下の地方自治

明治憲法には、地方自治に関する規定が設けられていなかったが、これは「起草過程においては、地方制度に関する規定が構想されていたが、結局それは削除されてしまった。」ものとされる³。

明治憲法に地方自治に関する規定が設けられなかった最も基本的な理由としては、「地方制度関係規定が憲政不可欠の内容事項と考えられなかったこと」や、「町村自治については関係者の間で異論がなかったが、府県のあるべき姿について政府部内に意見の不一致が存在したこと」もその理由としてあげられているとされる⁴。

このように地方自治制度は、憲法では規定されなかったが、1888（明治21）年に市町村制、1890（明治23）年に府県制及び郡制が制定され、1926（大正15）年及び1943（昭和18）年の改正で市町村及び府県の自治権の拡張が図られた。1943（昭和18）年には、戦時における国家統制強化の一環として地方自治制度全般の改正が行われた。

(2) 日本国憲法と地方自治法の制定

日本国憲法は、「地方自治」の1章を設け、4か条の地方自治に関する原則的規定を置いているが、「憲法の趣旨に基づき、さらに地方行政の民主化と地方分権の徹底をはかる必要があったために、...地方自治法を制定し、1947（昭和22）年5月3日に日本国憲法と同時に施行することになった」とされる⁵。

地方自治法は、地方公共団体の民主化と自立性をさらに強化するため、都道府県及び市の参事会を廃止し、地方公共団体の議会の意見陳述権、調査権などを認め、また、委員会制度を設けて議会活動の促進をはかるなど、議会の権限と地位の強化をはかった。また、国の機関等による地方公共団体に対する許可事項その他個別的な監督事項をできるだけ整理して、地方公共団体に対する国の監督を限定したほか、監査委員及び選挙管理委員会を長から独立の執行機関として、その責任を明確化した。さらに、公選後も官吏の身分を保有していた知事は、地方公務員に切りかえられ、都道府県は、市町村と並んで完全自治体である「普通地方公共団体」として規定された。

³ 野中他・前掲『憲法〔第3版〕』337頁

⁴ 小嶋和司『明治典憲体制の成立』387～389頁 木鐸社 1988年

⁵ 野中他・前掲『憲法〔第3版〕』337頁

(3) シャウプ勸告と神戸勸告

ア シャウプ勸告⁶

知事公選制の導入から**地方自治法の制定**、内務省の解体と、占領軍が進める改革は地方行政の面では進んだが、地方財政に関する改革提案は並行して進められたわけではなかったとされる⁷。

シャウプ勸告は、市町村、都道府県および中央政府間の事務の配分および責任の分担が不必要に複雑でありまた重複していること、さらには国庫補助金及び交付金は独断的に決定されることが多い現状を改めるという観点から、地方財政充実のために、次の4つの柱からなる勸告を行った。

地方税の整理と増税⁸
補助金の廃止
配付税制度に代わる平衡交付金制度の導入⁹
地方財政委員会制度の創設¹⁰

しかし、地方平衡交付金制度の下で自治体に配分する総額の算定をめぐって、毎年の予算編成の度ごとに、大蔵省と地方財政委員会の間で激しい攻防が繰り返され、さらに、「事業税を改変して導入を図った付加価値税の新設には反対が強く、衆議院は通過したが参議院で否決されることになった。付加価値税の導入の地方税法改正は51年に漸く国会を通過したが、それも実施時期を遅らせるというかたちをとってであった。そして、実際には施行期日を遅らせたにもかかわらず、付加価値税の導入は見送られ、シャウプ勸告がそのままでは実現することはなかった」とされる¹¹。

⁶ コロンビア大学教授であったカール・シャウプ博士を団長とする5名からなるアメリカ人による使節団は、1949年5月に来日し3か月余の間に精力的な調査を行い、同年9月、マッカーサーに対し、国税・地方税を通じた税制改正案を勸告した。(天川晃、小田中聰樹『日本国憲法検証・第6巻「地方自治・司法改革」』87頁(天川執筆部分)小学館文庫2001年)

⁷ その理由としては、「政治や行政機構改革を進めたのが総司令部の民政局であり、税財政を担当したのが経済科学局であったこと」があげられるとされる(天川他・前掲書87頁(天川執筆部分))。

⁸ 税制は簡単でなければならないという観点から、雑多な税目を廃止して税率を上げることとし、住民税(市町村)地租・家屋税に代わる不動産税(市町村)所得でなく「附加価値」に課税する事業税(道府県)入場税・遊興飲食税(道府県)その他と整理した(天川他・前掲書91頁(天川執筆部分))。

⁹ 従来の配付税方式を廃止して地方ごとの予想収入額と必要最低経費の差額を埋め合わせる額を、中央政府が交付する平衡交付金に改めることを勸告した。

¹⁰ 平衡交付金の決定、その他の国と都道府県、市町村の間の地方財政に関する問題を処理するために設置された。

¹¹ 天川他・前掲書93,94頁(天川執筆部分)

イ 神戸勧告

行政事務の再配分に関しては、あらたに地方行政調査委員会議が設置され、前神戸市長の神戸正雄氏を委員長として中央政府、都道府県、市町村にまたがる複雑な行政事務をどのように再配分するかを検討を始めた。神戸委員会は、シャウブ勧告で提示された**行政事務再配分の原則**を、行政責任明確化の原則、能率の原則、市町村優先の原則、と捉えてこの原則に沿った形での勧告を準備した。**神戸勧告**は、国と地方公共団体の間の事務配分の方針の考え方として「国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務はできる限り地方公共団体の事務とする」とし、次いで府県と市町村の間の事務配分の方針として「市町村は住民に直結する基礎的の地方公共団体であるから、地方公共団体の事務とされるものは、原則として市町村に配分する」という方針で考えることにした。このような基本的考え方を前提として、行政事務についての再配分の方針を示す勧告を1950年と51年にわたって提出した。

しかし、「この勧告が出された時期は、改革をさらに進めることから占領改革の是正へと動いていく時期であり、1951年5月のリッジウェイ声明を受けて発足した政令諮問委員会が国力に適合した能率的な行政制度の再編構想を出し、以後の行政改革の方向は神戸勧告の線に沿ったものとはならなかった。」とされる¹²。

(4) 税財源 - 地方交付税制度

1954(昭和29)年、現在の地方交付税制度が創設されたが、このときに創設された地方交付税制度は、国税3税(所得税・法人税・酒税)の収入の一定割合(交付税率)を自治体への配分総額とする制度であった。そしてその後、この交付税率が当初の22%から25%へ、さらに27.5%へと引き上げられていったことにより、自治体の財政窮乏状態は徐々に改善されていき、この中央地方の財政調整制度はおおむね昭和32年頃を境にして安定期に入った。これにより、日本の自治体はかなり幅広い事務権限を担当することが可能になったのであり、その意味では、「**地方交付税制度**こそ融合型の戦後体制を財政面から支えてきた最も重要な支柱であった」とされる(西尾勝『行政学』82,83頁 有斐閣 2001年)。

なお、地方平衡交付金制度の廃止に並行してシャウブ税制も見直され、国税と地方税、都道府県税と市町村税の分離という原則も弱められていったとされる¹³。

¹² 天川他・前掲『地方自治・司法改革』93,94頁(天川執筆部分)

¹³ 西尾・前掲『行政学』82,83頁

(5) 行政権限 - 地方公共団体の権能

地方分権一括法による地方分権改革

1993(平成5)年6月、衆参両院において、「地方分権の推進に関する決議」がなされた¹⁴。1995(平成7)年7月には、「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ、...地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的」とする**地方分権推進法**(平成7年法律第96号)が制定された。そして、政府に総合的かつ計画的な地方分権を推進するため地方分権推進計画の作成を義務づけ、この地方分権推進計画作成のための具体的指針を勧告するために、**地方分権推進委員会**を設置した。

政府は、四次にわたる地方分権委員会の勧告を受けて、1998(平成10)年5月に**地方分権推進計画**を作成し、法案にまとめた。

1999(平成11)年に成立した「**地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律**」(地方分権一括法・平成11年法律第87号)は、2000年(平成12年)4月から施行されたが、国と地方公共団体との間に対等・協力の新しい関係を築くことを目的とするものであり、一般に、地方分権改革の第一歩であると評価されているとされる(野中他・前掲『**憲法** [第3版]』353頁 有斐閣 2001年)。この「**地方分権一括法**」は、本則における改正法律だけで475本になる膨大な規模の法律であるが、地方自治法の改正が基本になっており、その主な内容は、以下のとおりである。

地方自治法改正の主な内容

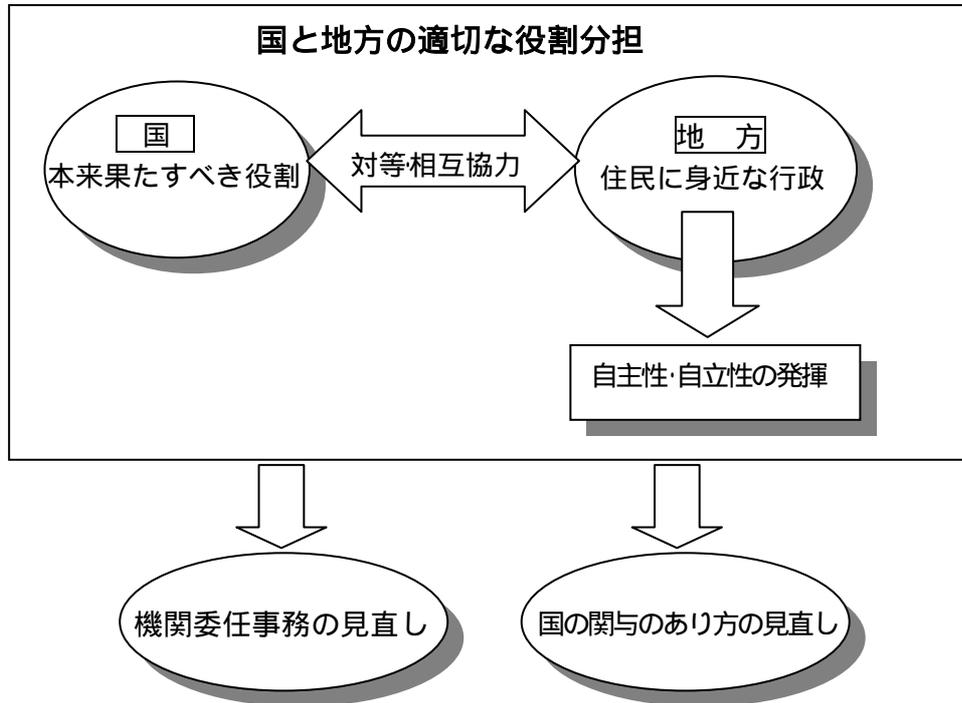
国と地方公共団体の役割については、国は「国が本来果たすべき役割を重点的に担い」、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだね」、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮される」ようにすること(第1条の2第2項)

機関委理事務制度を廃止し、従来、公共事務、団体委理事務、行政事務に区分されていた地方公共団体の事務区分を構成し直し、自治事務と法定受託事務に区分したこと(2条8,9項)

地方公共団体に対する国の関与のあり方を抜本的に見直し、関与に当たっての法定主義の明文化(245条の2)、必要最小限度の原則の明文化(245条の3第1項)、手続ルールの創設(246条~250条の6)、国地方係争処理委員会による係争処理制度の創設(250条の7~250条の20)。

¹⁴ この決議が、地方分権の流れを「議論の段階から実行の段階」へと移すことを促進したものと評価されている。また、この決議を受けて翌月に実施された総選挙では、政党の多くが地方分権を公約に掲げ、選挙後に樹立された細川連立政権では重要政策の一つに挙げられるに至ったとされる(辻山幸宣「地方分権と憲法」法律のひろば 1997年5月号 45頁)。

地方分権一括法による地方分権改革



憲法調査会事務局において作成

「...地方分権改革では、機関委任事務を廃止して、中央政府による干渉から地方政府を自由にすることに主眼が置かれました。すなわち地方政府が中央政府に従属する関係を改めて『対等・協力関係』に組み替えることが目指されたのです。そして一般にはそのような中央政府と地方政府の関係の改革こそが**地方分権**であると捉えられています。

地方分権の究極の目的は、...制度改革によって地方のことはそれぞれの地域で自己決定することができるようにし、地方政府と市民そして企業とがうまく連携して個性的で多様な地域社会をつくっていくことにあるのです。」

(辻山幸宣「地方分権はなぜ必要なのですか?」『世界』第687号175頁 岩波書店 2001年)

(参考) 最近の地方分権推進に関する動き

年月日	概要
平成元年 12月 20日	第2次行革審「国と地方の関係等に関する答申」
平成5年 6月 3,4日	「地方分権の推進に関する決議」(衆・参両議院)
10月 27日	第3次行革審「最終答申」(地方分権の推進、規制緩和等)
平成6年 12月 25日	地方分権推進に関する大綱方針(閣議決定)
平成7年 7月 3日	地方分権推進委員会発足 「地方分権推進法」制定、施行
平成8年 12月 20日	地方分権推進委員会第1次勧告 (機関委任事務制度の廃止、国の関与の新たなルール等)
平成9年 7月 8日	地方分権推進委員会第2次勧告 (同年9月2日第3次、10月9日第4次勧告)
平成10年 5月 29日	地方分権推進計画(閣議決定)
11月 19日	地方分権推進委員会第5次勧告
平成11年 3月 26日	第2次地方分権推進計画(閣議決定)
7月 8日	地方分権一括法成立
平成12年 4月 1日	地方分権一括法施行
5月 19日	「地方分権推進法」改正(有効期間の1年延長等)
8月 8日	地方分権委員会意見 (国庫補助金整理、合理化、地方税財源の充実確保等)
平成13年 6月 14日	地方分権推進委員会(最終報告) ・第1次分権改革の要請、第2次分権改革への提言等 ・第2次分権改革の始動に向けて(地方税財源充実確保方策についての提言) ・分権改革の更なる飛躍を展望して(地方財政秩序の構築等)
7月 3日	地方分権改革推進会議発足 (設置期間:3年間) ・国と地方公共団体との役割分担に応じた事務事業の在り方 ・税財源の配分の在り方 ・地方公共団体の行政体制の整備その他の地方制度
12月 12日	地方分権改革推進会議「中間論点整理」 ・事務事業の見直しにあたっての基本的な考え方 ・地方税財源の充実確保等
平成14年 10月 30日	地方分権改革推進会議(事務・事業の在り方に関する意見)
平成15年 6月 6日	地方分権改革推進会議「三位一体の改革についての意見」 ・国による三位一体の改革(「国庫補助負担金」、「地方交付税」、「税源移譲を含む税源配分」の見直し)の基本的考え方 ・三位一体の改革の具体的内容 等
11月 13日	第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(基礎自治体・大都市・広域自治体のあり方)

(全国自治会『地方自治のグランドデザイン - 自治制度研究会報告書 - 』104~106頁を参考)に憲法調査会事務局において作成)

3 地方分権一括法施行後の国と地方の権限の変化

(1) 機関委任事務の廃止とその意義

ア 機関委任事務の廃止

1999年改正前の地方自治法においては、普通地方公共団体の事務（自治事務）として、**自治事務**のほかに、知事や市町村長などの地方公共団体の機関に委任された国（または他の地方公共団体その他の公共団体）の事務である**機関委任事務**が規定されていた。この機関委任事務については、自治事務とは異なり、地方公共団体の議会の権限が大幅に制限され、国の包括的な指揮監督を受けることとなっており、しかも、機関委任事務は、都道府県で処理される事務の7～8割、市町村で処理される事務の3～4割を占めるといわれるほどの大きな規模の事務であったとされる（野中他・前掲『憲法〔第3版〕』354頁）。

1999（平成11）年に改正された地方自治法は、**機関委任事務**を廃止し、地方公共団体の事務を**自治事務**と**法定受託事務**に区分している。

法定受託事務は、従来の「団体事務」や「機関委任事務」のように当該事務が国の事務とされていたのと異なり、地方公共団体の事務であるが、事務の性質において、国が本来果たすべき役割にかかるものであるため、自治事務と区別されて地方自治法上異なった法的な取扱いが設けられている。

自治事務と法定受託事務（野中他・前掲『憲法〔第3版〕』355頁を参考に作成）

自治事務（地方自治法2条8項） 「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの」		法定受託事務 （地方自治法2条9項1号、2号）	
（ア）従来の「公共事務」に当たる地方公共団体の存立目的である事務	地方税の賦課徴収、長や議員の選挙、ごみ処理、上下水道などの公共事業、道路、公園、学校、病院、公民館などの公物や公共施設の設置管理など	第一号法定受託事務	「国が本来果たすべき役割に係るもの」であって、「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」として、「特に法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」
（イ）従来の「委任事務」に当たる国又は他の公共団体の事務が委任されたもの	国民保険事業の実施など		
（ウ）従来の「行政事務」に当たる地方公共の利益に対する侵害を防止または排除するため公権力の行使を伴う事務	交通やデモの規制、営業規制、公害の規制など	第二号法定受託事務	「都道府県が本来果たすべき役割に係るもの」であって、「都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」として、「特に法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」
（エ）従来の機関委任事務から移行したもの	都市計画の決定、飲食店営業の許可、病院・薬局の開設許可など		

新たな事務区分の制度上の取扱い

	機関委任事務	自治事務	法定受託事務
条例制定権	不可	法令に反しない限り可	法令に反しない限り可 (法律・政令の明示的な委任が必要)
地方議会の権限	・ 検閲、検査権等は、自治令で定める一定の事務(国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するもの)は対象外 ・ 100条調査権の対象外	原則及ぶ (地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外)	原則及ぶ (国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものは対象外)
監査委員の権限	自治令で定める一定の事務は対象外		
行政不服審査	一般的に、国への審査請求は可	原則国への審査請求は不可	原則国への審査請求は可
代執行(普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき又は当該普通地方公共団体がその事務の処理を怠っているときに、その是正のための措置を当該普通地方公共団体に代わつて行うことをいう)	長の権限に属するものについて、一定の手続を経た上で可	不可	一定の手続を経た上で可

(総務省ホームページを参考に憲法調査会事務局において作成)

イ 機関委任事務の廃止の意義についての評価

神野直彦『財政学』295,296頁 有斐閣 2002年

確かに機関委任事務は廃止されたものの、中央政府が事務を指令し、地方政府が事務を執行するという枠組みは、依然として存在しているといわざるをえない。...法定受託事務以外の事務である自治事務でも、中央政府は法令、つまり法律、政令で事細かに執行方法を定めて義務づけてしまう。例えば、介護保険は自治事務である。しかし、介護保険の執行方法については、事細かに中央政府が決定し、それを地方政府に義務づけて執行させている。

西尾勝『行政学』93~95頁 有斐閣 2001年

明治憲法時代の市町村制以来の機関委任事務制度を全面廃止したことが持つ意義は大きい。...自治事務はもとより法定受託事務もまた「自治体の事務」である

ことが明確にされた。そこで、これ以降は、自治体には国の下請け機関として執行する「国の事務」は皆無になった。しかも、数え切れないほど多数に上る既存の通達通知のうちのごく一部はこの機会に廃止され、その他の通達通知はすべてこれ以降は「技術的な助言」に改められたので、自治体はこれらの通達通知に拘束される必要はなくなった。

また、**残された課題**として、

第一に、自己決定・自己責任の原理を地方税財政の領域にまで貫徹するためには、国税と地方税の税源配分を改め自治体の自主財源を充実し、補助金等及び地方交付税交付金等の国からの財政移転への依存状態を大幅に緩和する必要がある。…第二に、市町村合併の帰趨を見極めながら、道州制論・連邦制論・廃県置藩論・一国多制度論といった地方分権の「受け皿」をめぐる論議の当否について改めて検討を深める必要がある。

(2) 地方公共団体に対する国の関与のあり方

自治事務及び法定受託事務を通して、普通地方公共団体の事務に対して国が関与を及ぼす場合には、法律又はこれに基づく政令の根拠が必要であるという「法定主義」（地方自治法 245 条の 2）と、国が関与を設ける場合には、目的を達成するための必要最小限度のものにするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならないという「必要最小限の原則」（地方自治法 245 条の 3 第 1 項）が適用される。

国の関与の基本類型

<自治事務について>

助言・勧告、資料の提出の要求、協議、是正の要求

<法定受託事務について>

助言・勧告、資料の提出の要求、協議、同意、許可・認可・承認、指示、代執行

(3) 国地方係争処理委員会の設置

対等・協力を基本とする国と地方公共団体の関係において生ずる法的紛争を、公平・中立に処理する第三者的機関が必要であるとして設けられたのが、**国地方係争処理委員会**である（地方自治法 250 条の 7 ~ 250 条の 20）。国地方係争委員会は、総務省に置かれた国の合議機関で、国会の同意を得て首相によって任命される 5 人の委員で構成される。地方公共団体は、法的拘束力のある国の関与に不服があるとき、国地方係争委員会に審査の申出をすることができ、同委員会は、国の関与が違法の場合には、国に対して必要な措置を講ずべきことを勧告する。地方公共団体は、委員会の審査の結果や勧告を受けた国の対応に不服があるときは、高等裁判所に違法な国の関与の取消しの訴えと国の不作為の違法確認の訴えを提起できる。これらの訴訟は、いずれも機関訴訟として位置づけられており、

また、審査前置主義をとっている¹⁵。

(4) 国と地方公共団体の役割分担

国と地方の役割分担は、国においては「国が本来果たすべき役割を重点的に担うことであるのに対して、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねること」である（地方自治法1条の2）。

「国が本来果たすべき役割」に係る事務

国際社会における国家としての存立に関わる事務	外交、防衛、通貨管理、司法等
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	公正取引の確保、生活保護基準、労働基準等
全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施	公的年金、宇宙開発、骨格的・基幹的交通基盤等

（野中他・前掲『憲法〔第3版〕』357頁を参考に憲法調査会事務局において作成）

(参考)「補完性の原理」

「『補完性』という考え方の起源は、古くはアリストテレスまで遡ることができると言われているが、それは、個人を社会組織の中心に据える思想である。また、『補完性の原理』の基礎にあるのは、政治権力は、社会やそれを構成する個人、家族、地域社会あるいはもっと大きなグループが、その必要性を満たすことができない部分に限って介入すべきだという考え方である。」とされる¹⁶。

この「補完性の原理」は、ヨーロッパ自治憲章に盛り込まれたほか、EUの「マーストリヒト条約」にも盛り込まれ、ヨーロッパの統合は地方分権なくしてありえないというコンセンサスが成立していく。つまり、国民国家の権限を上方と同時下方にも委譲し、国民国家の機能を両極に分解させていくことが模索されている」とされる¹⁷。

しかし、「補完性の原理」は、その概念の新しさや、本質的に有する曖昧性などから、全く違った2通りの解釈が可能とされ、「権限を、市民に最も近いレベルの政府に保持するためにも用いることができる一方で、それをより上位の政府に移してしまうことを正当化するためにも用いられる可能性がある」とされる¹⁸。

¹⁵ 野中他・前掲『憲法〔第3版〕』356頁 有斐閣 2001年

¹⁶ 全国知事会『地方自治の保障のグランドデザイン - 自治制度研究会報告書 - 』36頁 2004年

¹⁷ 神野直彦『財政学』362頁 有斐閣 2002年

¹⁸ 全国知事会『地方自治の保障のグランドデザイン - 自治制度研究会報告書 - 』37頁 2004年

4 国と地方の税財源のあり方

近年の分権化という形の地方財政改革は、グローバル化等を反映した社会環境の変化及び住民意識の向上の結果であり、地方政府に住民意思を反映させる仕組みが求められた結果と考えられる。この要請はまず分権化 - **行政事務事業の再配分**として実現され、現在はそれに対応する**財源の再配分**が課題となっている。この財源再配分は直接には税源を国から地方へ移譲することを意味すると考えられるが、現状で 3,000 余の地方団体の財政力較差を考慮し、また、財政構造改革の最も基本的な意味が国民・住民の厚生増大にあることを顧慮すると、それは一方で受益・負担の明確化による財政効率化のメリットを考慮しながら、同時に他方で財源均衡・保障に基づく住民厚生増大とのバランスを図るものでなければならぬとしている（山田雅敏「地方分権・財源移譲改革と課税自主権」税務弘報 52 号 11 頁 2004 年）。

(1) 地方財政の現状

近年の我が国の財政は、景気の低迷により「**税収が落ち込む中で、国・地方ともに巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況**」にあり、「**地方においても毎年巨額の財源不足を生じており、その借入金残高は平成 15 年度末で約 199 兆円にのぼると見込まれている。**」とされている¹⁹。

このため、「**行財政改革の推進などにより地方財政の健全化を進めるとともに、地方自治体が地域の実状に応じた自主的な財政運営を行うことができるよう、地方税財源の充実強化をはかっていく必要がある**」とされている²⁰。

(参考) 国及び地方の長期債務残高 (平成 15 年 12 月)

	H6 年度末 <実績>	H11 年度末 <実績>	H14 年度末 <実績>	H15 年度末 <補正後>	H16 年度末 <予算>
国	約 269 兆円	約 449 兆円	約 536 兆円 (約 487 兆円)	約 528 兆円	約 548 兆円
普通国債 残高	約 207 兆円	約 332 兆円	約 421 兆円	約 459 兆円	約 483 兆円
地方	約 106 兆円	約 174 兆円	約 193 兆円	約 199 兆円	約 204 兆円
国と地方の重 複分	約 7 兆円	約 22 兆円	約 31 兆円	約 32 兆円	約 33 兆円
国・地方 合計	約 368 兆円	約 600 兆円	約 698 兆円 (約 649 兆円)	約 695 兆円	約 719 兆円
対 GDP 比	74.8%	118.2%	140.3% (130.5%)	139.5%	143.6%

¹⁹ 第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申について」平成 15 年 11 月 13 日)

²⁰ 総務省ホームページ「地方財政の状況」

(注)

1. 14年度末の()内は、郵政事業特別会計及び郵便貯金特別会計の借入金残高(合計49兆円程度)を除いた場合の数値(両特別会計は14年度末で廃止)。
2. GDPは、15年度は実績見込み、16年度は政府見通し。
3. このほか16年度末の財政融資資金特別会計国債残高は124兆円程度。

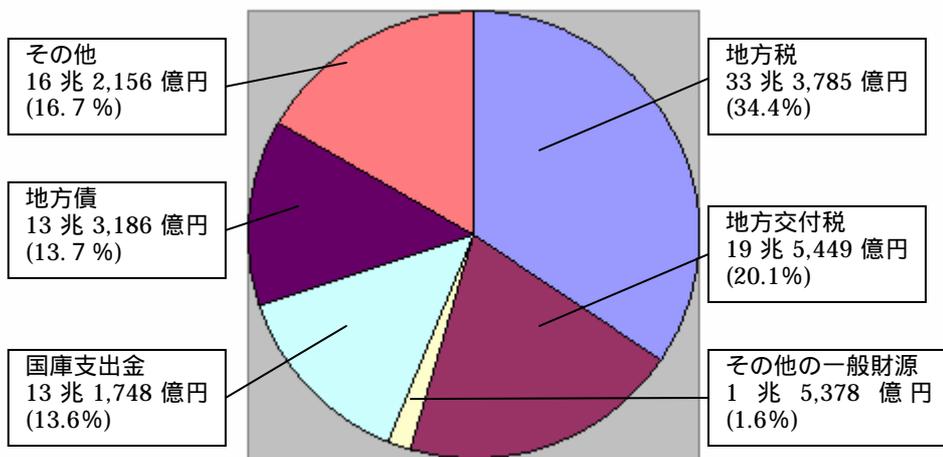
(財務省主計局「我が国の財政事情について」を参考に憲法調査会事務局において作成)

平成14年度の政府支出に占める地方財政の割合は、国と地方の歳出決算・最終支出ベースで61.9パーセントとなっている。

	14年度	構成比
国と地方の歳出純計額	150兆8,520億円	100.0%
国の歳出	57兆4,896億円	38.1%
地方の歳出	93兆3,624億円	61.9%

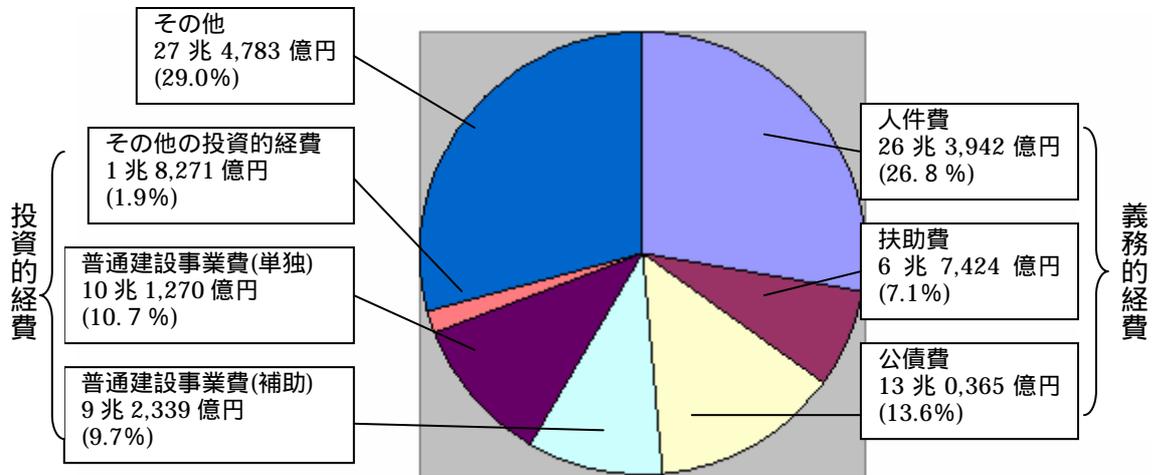
平成16年版地方財政白書 頁より

平成14年度の地方財政における歳入(普通会計)の状況は、以下のとおりである。



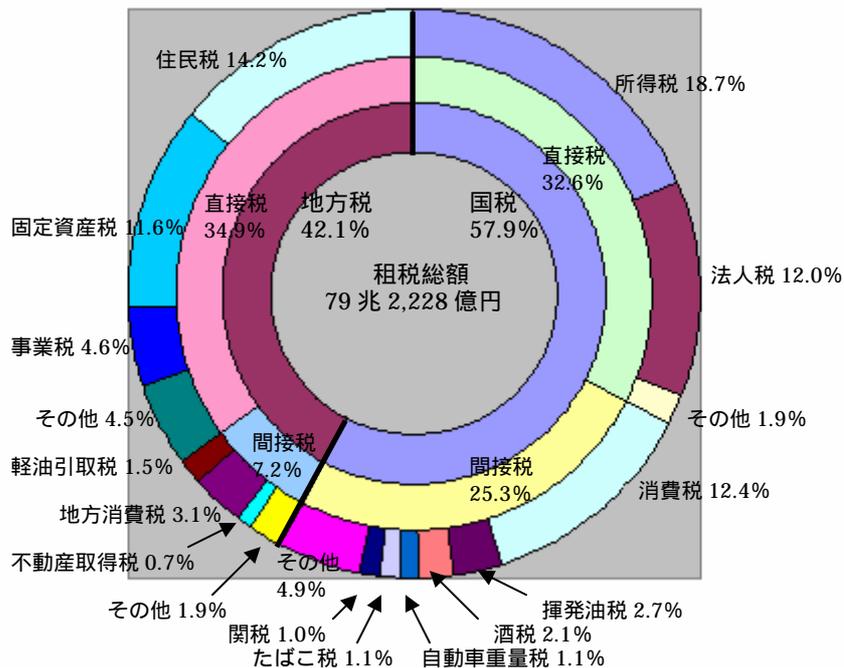
平成16年版地方財政白書 頁より

また、平成 14 年度の地方財政における歳出（普通会計）の状況は、以下のとおりである。



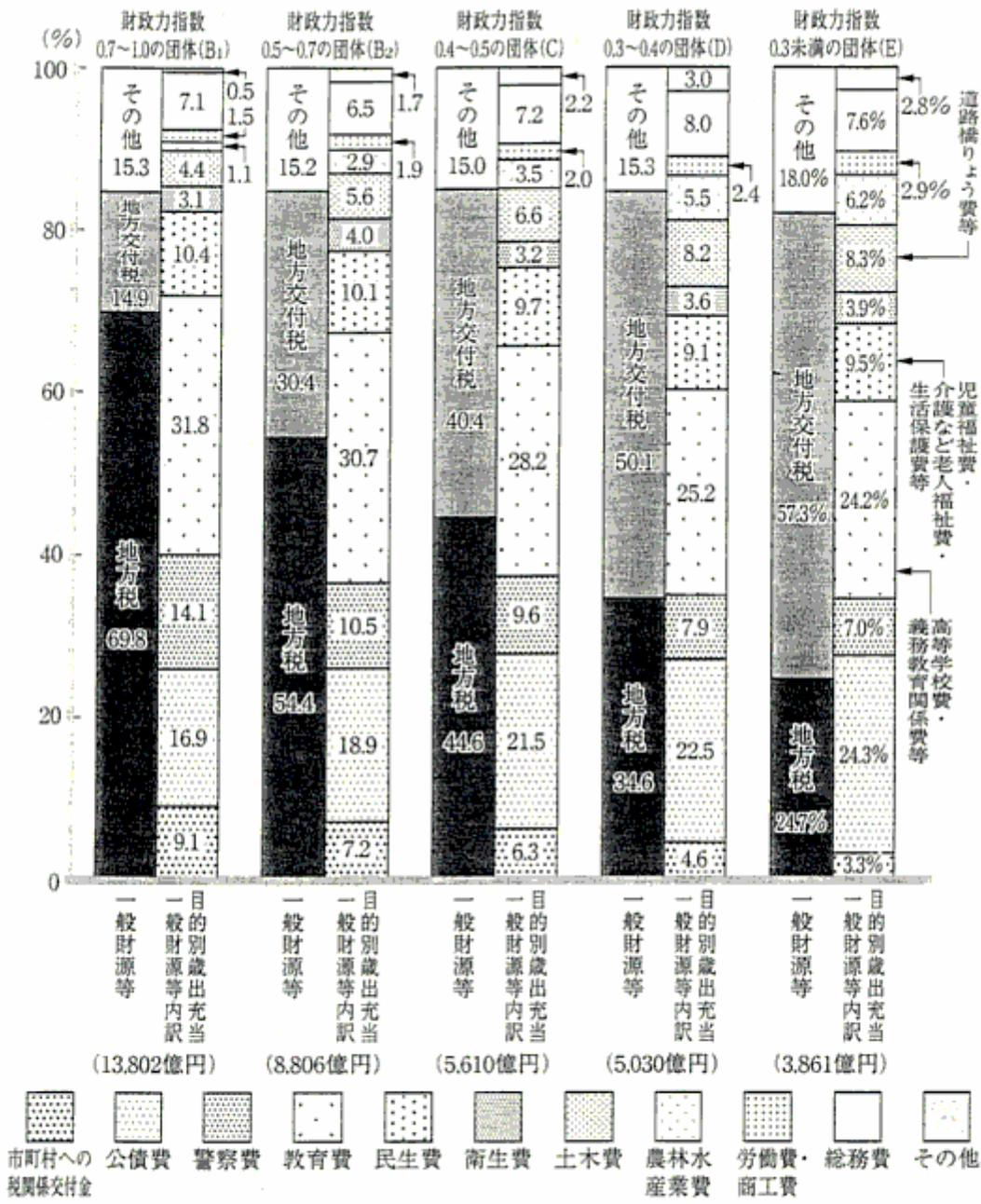
平成 16 年版地方財政白書 頁より

平成 14 年度における国税と地方税の状況は、以下のとおりである。



平成 16 年版地方財政白書 39 頁より

道府県の財政力指数ごとの目的別歳出充当一般財源等の状況は、以下のとおりである。



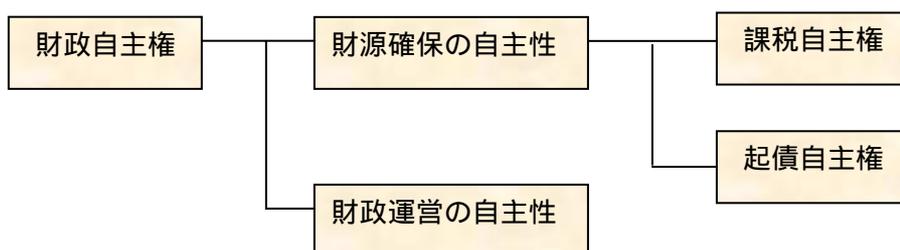
平成 16 年版地方財政白書 65 頁より

(2) 課税自主権の意義

ア 課税自主権の概念

「国から地方への税・財源移譲を考える際に最も基本となる理念・考え方は、地方財政の自主性・自律性であり、...それを象徴するのが**課税自主権**である」とされる²¹。

また、「財源調達面で必要なのは、...歳入を自主的に決定できる権限である。この権限は**課税自主権**と**起債自主権**に分けることができる」とされる²²。



課税自主権の概念は、「地方自治原則を敷衍して導かれる自主財政主義、自治財政権等の一環として認められ、...地方自治の不可欠の要素・地方団体の自治権の一つとされるもの」であるとされる（山田雅敏「地方分権・財源移譲改革と課税自主権」税務弘報 52 号 8 頁 2004 年）²³。

しかし「課税（自主）権という概念が、法律（実定法）に定められているのではなく、憲法における地方自治を敷衍する形で、具体的には同 94 条「地方公共団体は...行政を執行する権能を有し...」に従い、地方自治の不可欠の要素・地方団体の自治権の一環として直接に課税権が与えられる、等と理解される」ことに留意すべきであるとされる²⁴。

また、「課税（自主）権を憲法に基づく自主財政主義あるいは自治財政権の一環と捉えれば、地方財政の自主性が基本的なものとされるが、それは国による指揮・監督をできるだけ排除し、課税に関しても憲法の制限の範囲内で最大限尊重されるべきもの」とされる²⁵。

なお、**課税自主権**をこのように解すると「地方自治体・政府が税目、税率等について自由に選択できるかのように思われるが、これに対して、憲法、地方自治

²¹ 山田・前掲論文 8 頁

²² 山崎正『地方分権と予算・決算』155 頁 1996 年

²³ 米国においても、「課税権を有しない市町村は生命のない機関（a body without life）である」、「課税権なしに市町村は存在しえない」、また、「課税権は市町村の本質的な属性（essential attribute）である」などと言われているとされ、「財政権（課税権）は統治団体にとって最も根源的本質的なものである」とされる。（北野弘久『憲法と地方財政権』29 頁 勁草書房 1980 年）

²⁴ 山田・前掲論文 8 頁

²⁵ 同上

法、地方税法等はいずれも“法律の定めるところによって”などの限定を課しており、実際にはその自由度、自律性は限定されると理解されている」とされる²⁶

地方分権改革推進会議は、「三位一体の改革についての提言」(平成15年6月6日)において、**課税自主権の意義**について、「地方公共団体が住民に向き合って受益と負担の関係を明確にする手段であり、個人住民税への超過課税などにまずその活用が検討されるべきである。地方公共団体が、自らの責任において実際に地方税の増減税が可能となるよう、それを妨げている制度の見直しなど課税自主権が活用されやすい制度改革が検討されるべきである。」としている。

これに対し、**全国知事会**(会長：梶原拓岐 岐阜県知事)が出した「三位一体の改革に関する提言」(全国知事会会長私案、平成15年10月7日)は、「税源移譲を求める前に課税自主権の活用を図るべきであるとの意見があるが、…既に主要な税源は法定化されており、…国と地方の税源配分の見直しに見合う規模の財源を課税自主権の活用によって、生み出すことは不可能であり、地方税源の充実確保を図るためには、基本的には、国と地方の税源配分の見直しによって法定税を充実すべきであると考える。」としている。

イ 財源均衡化・財源保障の視点

「地方自治体・政府の自主性・自律性を尊重する視点に立つと、地方政府がその財源を調達する権限は当然に認められるべきものであり、…また、事業の再配分に伴って対応する何らかの税源が移譲されるべきと考えられる。」とされる²⁷。

一方で、「地方団体・政府はその規模においてさまざまであり、なかでもその財政力において大きな較差を抱え、…単純な税源移譲が地方団体・政府間の財政力較差調整の仕組みを失うことを意味する」ことから、「財源の均衡化、地方行政運営、地方団体の独立性の保障を重視すると、事務・事業再配分に対応した財源移譲においても、**財源均衡化・財源保障の視点**もまた求められる」とされる²⁸。

ウ 両者の調整

「財源再配分を考える際に**課税自主権・税源移譲**と**財政調整の論理**が矛盾しうることを考慮すると、両理念をどのように均衡・調和させるべきかは、結局、分権化・地方財政構造改革の基本に戻って考察することが求められる」とされる。

²⁶ 山田・前掲論文 8頁

²⁷ 同上

²⁸ 同上

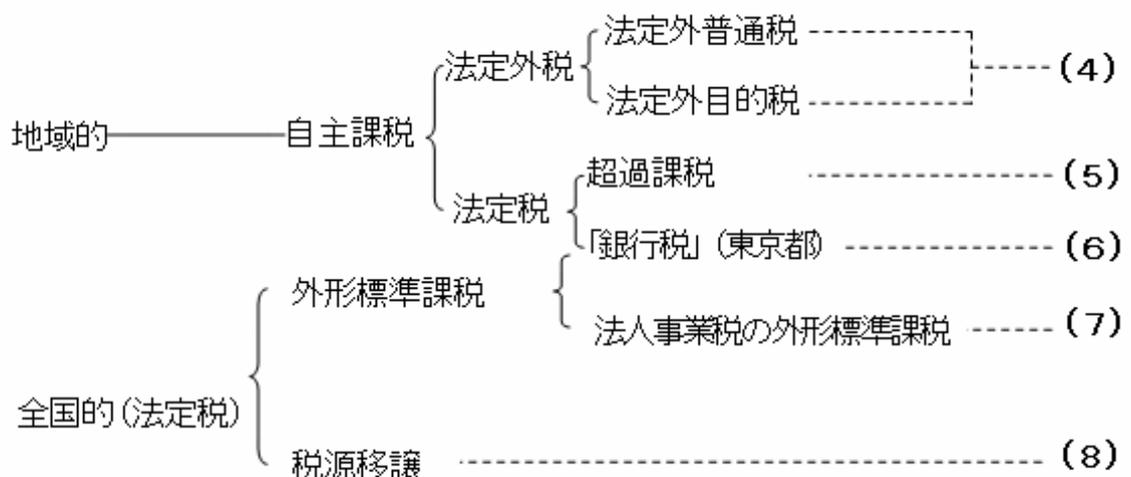
財源移譲の在り方に関する論点

事務事業の再配分に対応する財源再配分が当然要求される。
この財源再配分は、課税自主権に対応するよう**税源移譲を基本**とし、税源の選択にあたっては特に**税収の普遍性***が考慮されることが要求される。
この場合でも地方団体間に大きな財政力較差が残ると考えられることから、その調整のため当面は現行交付税に相当する規模の**財政調整制度**が考えられるべきであり、この財政調整制度は地方政府が全体として自主的に定め運用するものであることが求められる。(山田・前掲論文を参考に作成)
*普遍性の原則...空間的に見て、税収が偏在することなく、普遍的に存在することが望ましいという原則²⁹

(3) 課税自主権の具体的内容

課税自主権の具体的内容については次のように分類される。以下では、それぞれの特徴、メリット・デメリット等について概観する。

分権改革における地方税改革の方向



(星野泉「地方分権下の地方税制」『税』58巻6号85頁ぎょうせい 2003年を参考に憲法調査会事務局において作成)

(4) 法定外税

ア 法定外税の拡充と限界

「地方分権推進委員会の勧告を受けた地方分権一括法によって、課税自主権活用にあたっての規制緩和が図られた。**法定外普通税**の新設または変更は総務大臣の許可から同意に改められるとともに**法定外目的税**が新設され、超過課税の弾力化も加わり課税自主権活用の余地が広がった」とされる)³⁰。

²⁹ 神野直彦『財政学』299頁 有斐閣 2002年

³⁰ 木村収「税源移譲を機軸とした地方税充実と課税自主権活用の限界」『税』58巻6号5頁ぎょうせい 2003年

その後、東京都の銀行税課税もあって、一種の新税ブームが起り、多くの自治体が研究会を設置して、新税の鉤脈の探查に情熱を傾け、その努力のなかでいくつかの新税が生まれたとされる。

しかし、**法定外税の同意要件**の壁は厚く、また、50にも及ぶ国税・地方税体系のなかで隙間を見出し、落穂を見出すことは容易ではなく、やがてブームは沈静化し、地道な取組みの中での納税者との対話が続けられている。」とされる³¹。

(参考)法定外税の同意要件(地方税法第261条、第671条、第733条)

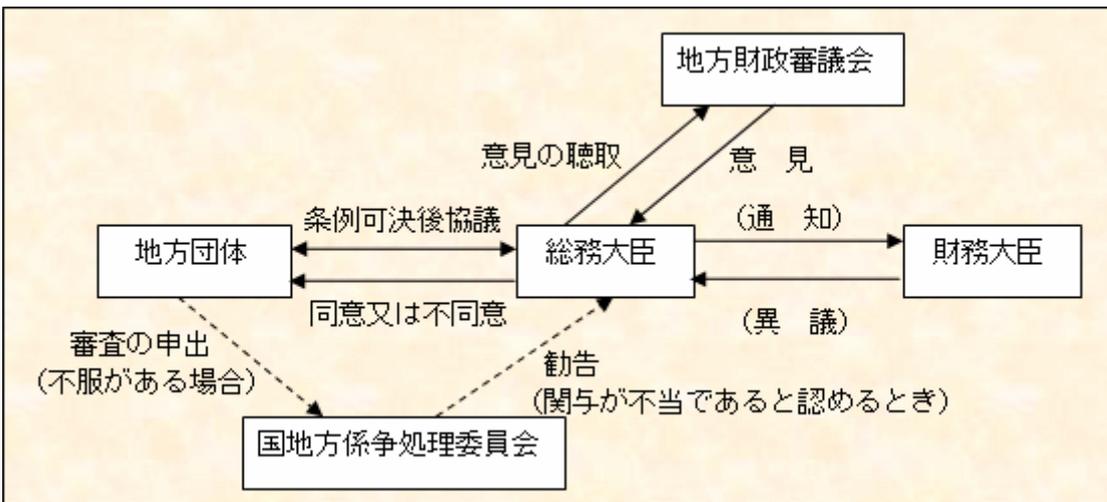
国税または他の地方税と課税標準を同じくし、かつ住民の負担が著しく過重となること

地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること

及び のほか、国の経済施策に照らして適当でないこと

のいずれかがあると認める場合を除き、総務大臣はこれに同意しなければならない。

不服がある自治体は、国地方係争処理委員会に審査を申し出ることができる。



「横浜市勝馬投票権発売税」については、2000年3月総務大臣が上記の理由に該当するとして、不同意を決定。この決定を不服として同市は、4月に国地方係争処理委員会に審査の請求を行い、同委員会は協議再開の勧告を行い、協議が続いていたが、横浜市議会は、2004年2月25日、「国から地方への税源移譲が進み始め、導入の意義が薄れた」と、馬券発売税に関する条例の廃止を可決した。

³¹ 木村収「税源移譲を機軸とした地方税充実と課税自主権活用の限界」『税』58巻6号5頁ぎょうせい 2003年

なお、自治体が新税を求める理由としては、介護保険など新しい仕事は増える一方、景気低迷で税収が頭打ちであること、地方交付税も年々減っており、新たな財源探しが課題であること、環境保全など政策目的を達成する手段として位置付けるためなどがあるとされる。

(参考) 法定外税の状況 (平成 15 年 4 月 1 日現在)

法定外普通税 (20 団体 288 億円)

() 都道府県 15 団体 282 億円

税目名	都道府県名	平成 13 年度決算額
石油価格調整税	沖縄県	9 億円
核燃料税	北海道、宮城県、福島県、新潟県、石川県、福井県、静岡県、島根県、愛媛県、佐賀県、鹿児島県	139 億円
核燃料物質等取扱税	青森県	124 億円
核燃料等取扱税	茨城県	9 億円
臨時特例企業税	神奈川県 (平成 13 年 8 月 1 日施行)	(40 億円)

() 市町村 5 団体 6 億円

税目名	市町村名	平成 13 年度決算額
砂利採取税等	山北町、中井町 (神奈川県) 城陽市 (京都府)	0 億円
別荘等所有税	熱海市 (静岡県)	5 億円
歴史と文化の環境税	太宰府市 (福岡県) (平成 14 年 7 月 11 日同意)	(0.7 億円)

法定外目的税 (11 団体 0 億円)

() 都道府県 6 団体

税目	都道府県名	平成 13 年度決算額
産業廃棄物税	三重県 (平成 14 年 4 月 1 日施行)	(4.1 億円)
宿泊税	東京都 (平成 14 年 10 月 1 日施行)	(15 億円)
産業廃棄物処理税	岡山県 (平成 14 年 9 月 27 日同意)	(7 億円)
産業廃棄物埋立税	広島県 (平成 14 年 9 月 27 日同意)	(9.4 億円)
産業廃棄物処分場税	鳥取県 (平成 14 年 9 月 27 日同意)	(0.07 億円)
乗鞍環境保全税	岐阜県 (平成 15 年 2 月 19 日同意)	(0.3 億円)

() 市町村 5 団体

税目	市町村名	平成 13 年度決算額
遊漁税	河口湖町、勝山町、足和田村 (山梨県) (平成 13 年 7 月 1 日施行)	0.31 億円
一般廃棄物埋立税	多治見市 (岐阜県) (平成 14 年 4 月 1 日施行)	(0.5 億円)
環境未来税	北九州市 (福岡県) (平成 14 年 9 月 27 日同意)	(15 億円)

各税目の税収のうち、() 書きの金額は、同意時における平年度見込額である。

(税制調査会・基礎問題小委員会 第 26 回資料を参考に憲法調査会事務局において作成)

イ 法定外税の評価

木村收（阪南大学経済学部教授）

法定外税は、あわせて 31 団体で実施し、288 億円の税収であるが、これは 2001 年度地方税収の 0.1% に相当するにすぎない（木村收「税源移譲を機軸とした地方税充実と課税自主権活用の限界」『税』58 巻 6 号 8,9 頁 2003 年）。

法定外税の活用目的は環境問題や産業廃棄物処理関連など特定の政策目的の実現に向けてのものが多く、税収的には限界がある（木村・前掲論文 5 頁）。

小西左千夫（関西学院大学経済学研究科教授）

産廃税などの新税を見ても、税収はごくわずかであって、徴税コストから見れば割に合わない税である。産廃規制という環境政策の観点から一定の効果は期待できるが、そのためには産廃税の取り漏れがないような監視が必要になる。

法定外目的税として取れる税目はごく限られており、むしろ、普通税の税率の引き上げの方が、税収としては伸張する（小西左千夫『地方財政改革論』241 頁 日本経済新聞社 2002 年）。

土居丈朗（慶應義塾大学経済学部客員助教授）

東京都内のホテルや旅館の宿泊者に課税する宿泊税や、河口湖町などが釣り客に課税する遊漁税の税収は、負担したのは他地域の住民であっても、課税した地方自治体の住民への公共サービスに充てられ、その便益は主にその地方自治体住民が享受するものとなるため、こうした税は公共サービスの税負担を他地域の住民に転嫁することになり、こうした転嫁を「**租税輸出**」と呼ぶ。

租税輸出は、公共サービスの便益を受ける住民がその費用を負担する原則が徹底できず、また、税負担を無制限に他地域の住民に転嫁したり、その税収で不必要な支出を増やしたりして、地方自治体の放漫な財政運営に歯止めをかけられないため問題であるとされる。さらに、民主主義の基本である「代表なくして課税なし」の原則からも逸脱しているため、**租税輸出**の性質を持つ税は、地方自治体の独自課税にはふさわしくないとされる（土居丈朗「税源移譲より課税自主権移譲が得策」地方財務 591 号 28 頁 ぎょうせい 2003 年）。

水谷守男（鹿児島国際大学大学院教授）

法定外税においては、極めて大幅な課税自主権が認められているが、法定外税を課税できる地方自治体は、...その地域に特有な財政需要が存在する場合に偏りがちである（水谷守男「課税自主権の活用」地方財務 592 号 16 頁 ぎょうせい 2003 年）。

しかし、域外からの訪問者等は、なんら費用も支払わず、（地方公共団体のサービスの）便益だけを享受するという「フリーライダー」になるため、その一部を

負担してもらうために法定外税を課税することは、この法定外税は…住民以外を対象に課税するとして非難する声もあるが、むしろ便益と負担の関係を明確にして、公平を実現しようとする望ましい課税である。

車両による大気汚染・交通渋滞や産業廃棄物の廃棄など、負の便益を発生させる原因の廃除手段として、課税が用いられる場合がある(水谷・前掲論文 17 頁)。

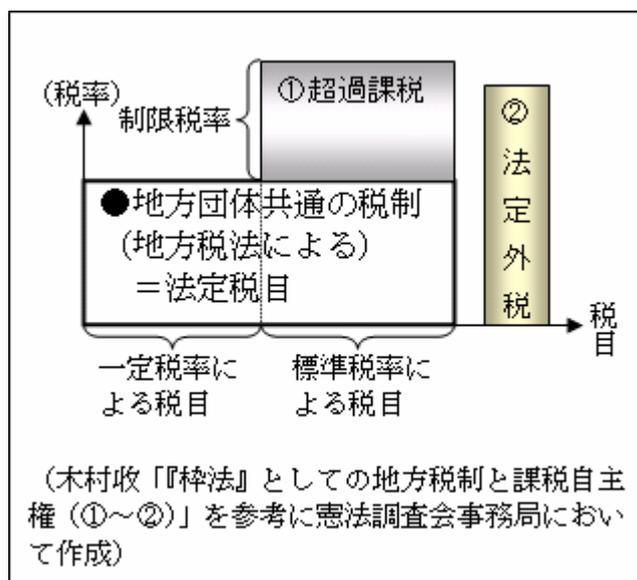
(5) 法定税（超過課税）

ア 現行地方税制の特徴

現行地方税制は、税としての基本的な事項について、税目、課税客体、課税標準、税率等こと細かに地方税法による枠組みが定められており、一定税率による特定税目を除いて**税率操作権限（超過課税）**に留めるというきわめて拘束性の強いシステムとなっているとされる³²。

この結果、「法定税における課税自主権は、現在極めて限定されており、超過課税における税率の決定のみである。」とされる³³。

税率の自主決定権は、「国際的にもきわめて重要なものと認識されている（「ヨーロッパ自治憲章」第9条第3項はその一例）」とされるが、「わが国の場合は、標準税率の規範力が強く下方硬直的」とであるとされる。



イ 税率の決定

地方税法には、それぞれの租税ごとに税率が規定されている。その税率は、標準税率、制限税率、一定税率の三つに分けることができる³⁴。

標準税率：地方自治体が通常課税している税率であり、地方交付税の基準財政収入額の算定に用いられている。

制限税率：地方自治体に特別な必要がある場合に、標準税率を超えて課税できる税率であるが、その税率を超えることはできない。課税可能な税率の最高限度を示している。

一定税率：地方自治体の裁量の余地は全くなく、地方自治体はこの税率で課税しなければならない。

地方自治体が超過課税を行えるのは、都道府県税では、県民税、事業税、不動産税など、市町村税では、市町村たばこ税、特別土地保有税、事業所税を除く諸税である。

³² この限定された税率操作権限と並ぶ課税自主権が、前項の法定外税の創設であるとされる。

³³ 水谷守男「課税自主権の活用」地方財務 592号 17頁

³⁴ 水谷・前掲論文 14頁の記述による。

超過課税については、「延べ 2,435 の自治体を実施し、4,712 億円の税収を確保しているが、これは 2001 年度税収の 1.3%に相当する税収である」とされる³⁵。

(参考) ヨーロッパ地方自治憲章(抄)

第 9 条

- 1 地方自治体は、国家の経済政策の範囲内において、かつ自らその権限の範囲内において、自由に使用することのできる適切かつ固有の財源を付与されなければならない。
- 2 地方自治体の財源は、憲法及び法律によって付与された責務に相応するものでなければならない。
- 3 地方自治体の財源の少なくとも一部は、法律の範囲内において、当該地方自治体が自らその水準を決定することができる地方税及び料金から構成されるものとする。
- 4 地方自治体に付与される財源の構造は、その責務の遂行に相応して伸張していくことができるよう、十分に多様でかつ弾力的なものでなければならない。
- 5 財政力の弱い地方自治体を保護するため、財政収入及び財政需要の不均衡による影響を是正することを目的とした財政調整制度またはこれに準ずる仕組みを設けるものとする。ただし、これは、地方自治体が自己の権限の範囲において行使する自主性を損なうようなものであってはならない。
- 6 地方自治体は、財源の地方自治体への再配分に当たっては、その再配分の手法につき、適切な方法によりその意見を申し出る機会を与えられなければならない。
- 7 地方自治体に対する補助金または交付金は、可能な限り、特定目的に限定されないものでなければならない。補助金または交付金の交付は、地方自治体があるその権限の範囲内において政策的な裁量権を行使する基本的自由を奪うようなものであってはならない。
- 8 投資的経費の財源を借入金によって賄うため、地方自治体は、法律による制限の範囲内において国内の資本市場に参入することができる。

(出典：神野直彦参考人資料・154 回国会 平成 14 年 5 月 9 日・衆議院憲法調査会 地方自治小)

³⁵ 高知県では、森林資源の保護を目的とする森林環境税として、個人・法人とも 1 人当たり 500 円を住民税(法人事業税)に上乘せしている。課税期間は、平成 15 年度から、原則 5 年間とし、5 年経過したところで点検、検討を行うものとされる(高知県ホームページ)

(参考) 超過課税の実施状況 (2002年4月1日現在)

	税目	自治体数	税収額
都道府県	都道府県民税法人均等割	1	11億円
	同法人税割	46	927億円
	法人事業税	7	943億円
市町村	市町村民税個人均等割	18	2000万円
	同法人均等割	574	141億円
	同法人税割	1428	2270億円
	固定資産税	276	415億円
	軽自動車税	29	5億円
	鉱産税	52	1300万円
	入湯税	2	2400万円
合計		2433	4712億円

税収額は2001年度決算 (読売新聞 2003年5月29日付を参考に作成)

(6)「銀行税」(東京都)

ア 東京都銀行税訴訟

東京都は、地方税法第 72 条の 19 (事業税の課税標準の特例) を援用して、大手銀行の**外形標準課税**に踏み切った。この課税については、租税理論上、賛否両論あり、成り行きが注目されていた³⁶。平成 15 年 1 月 30 日、東京高裁は、都銀など 17 行と都が争った訴訟において、一審に引き続き、条例を違法・無効と判断し、都が既に徴収した平成 12 年、13 年事業年度の税金計 1,628 億円の返還を命じる都側敗訴の判決を下した。

しかし、特定業種に外形標準課税を導入すること自体は、自治体の裁量として認め、従来の納税額から著しく増えた点に違法性を求めた。

なお、本件での主な争点と一審、二審判決は、次のとおりである。

銀行税訴訟の主な争点

争点	一審判決	二審判決
銀行への業務粗利益への課税(外形標準課税)は、地方税法に違反するか。	所得が納税額に適切に反映する限り、原則どおり所得を課税標準とすべきである。銀行業務には外形標準課税を導入する特段の事情はなく、条例は違法である。	業務粗利益を、課税客体である銀行の規模、活動量を測定するものとして課税標準とした都の裁量判断が、合理性を欠くとはいえない。
都の裁量で課税対象を資金量 5 兆円以上の銀行に限定できるか。	自治体は法律の範囲内でのみ課税自主権を行使できるに過ぎないので、この条例に裁量権は認められない。	中小事業者に影響がある中小金融機関を納税義務者としなかったことは、妥当な政策的配慮で、5 兆円で線を引いた裁量権行使には、合理性がある。
所得課税による負担と著しく均衡を失することないように定めた地方税法に違反するか。	判断せず。	従来の税負担と比較して「著しく」均衡を失っており、条例は、自治体の制定権を越えたものであり、無効である。
条例制定過程で、都に国家賠償法上の責任を負う違法行為があったか。	議会に誤った説明をした主税局長、不十分な検討を看過した都知事には過失があり、その結果、銀行は減益となり信用が著しく低下した。	条例は、地方税法の均衡要件に違反しているが、都は条例の検討過程で吟味を加えており、職務上尽くすべき法的義務に違反したとは言えない。

(毎日新聞 2003 年 1 月 31 日付を参考に憲法調査会事務局において作成)

³⁶ 水谷・前掲論文 13 頁

イ 銀行税の今後

今後、東京都は和解に持ち込み、本件は、決着する見込みであるとされる。

法定税における課税自主権は、課税標準の選択と税率の決定であるとされるが、「法定外税において、このような形で課税標準の選択に関して課税自主権が認められたのは極めて珍しいケースである」とされる³⁷。

なお、銀行税は、次項に述べる外形標準課税に吸収され、「事業税における課税標準の選択に関する課税自主権は、この時点で終止符が打たれた」とされる（水谷・前掲論文 13 頁）。

（7）法人事業税の外形標準課税

ア 外形標準課税

都道府県に納める法人事業税については、2004 年 4 月 1 日から資本金 1 億円超の大企業対象に**法人事業税に外形標準課税**が導入された。

対象は、全法人約 247 万社のうち、資本金 1 億円を超える大企業約 3.3 万社であり、平成 3 年から平成 12 年の平均税収の 4 分の 1（約 5,100 億円）を外形化し（外形標準課税）、4 分の 3 は所得課税とする。

これまでの法人事業税は所得のみにかかったが、人件費や資本金などの活動規模に応じて赤字法人でも税を納めなければならなくなるとされる³⁸。

企業もごみ処理や道路整備などの行政サービスの恩恵を受けており、その分を負担してもらうというのがその理由とされる。

イ 法人事業税の外形標準課税の意義

法人事業税は不況の影響を受けやすいため、外形標準課税により都道府県の税収を安定させるのが主な目的とされる。

法人事業税の外形標準化は、「昭和 39 年税調以来、さらには**シャウブ勧告**以来の懸案といえるものであり、東京都の銀行税を除けば、基本的には全国的なもの」とされる（星野泉「地方分権化の地方税制」税 58 巻 6 号 86 頁 ぎょうせい 2003 年）。

³⁷ 水谷・前掲論文 13 頁

³⁸ 日本経済新聞 2004 年 3 月 30 日付

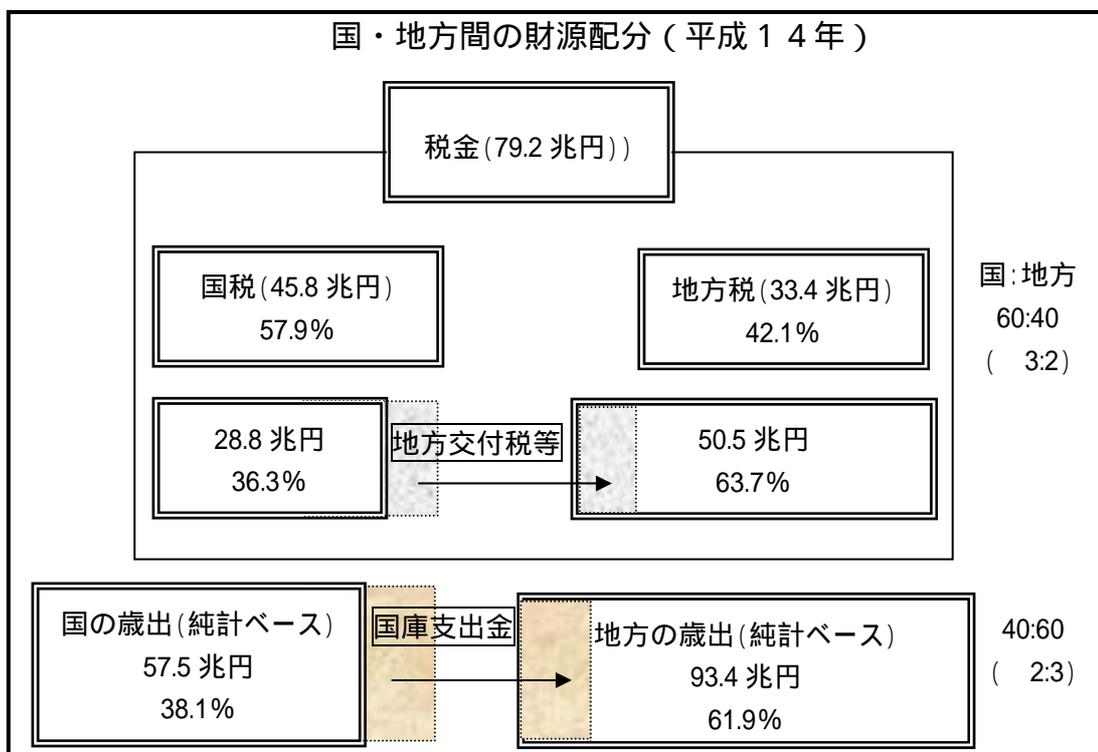
(8) 税源移譲

現状の我が国の租税構造の仕組みからみて、地方税の充実は、税源移譲による枠組みの拡充によるべきであって、課税自主権の活用はあくまで補完的なものであるべきである」(木村・前掲論文 11 頁)との意見もある。

ア 国・地方の税財源配分

国・地方の税財源配分については、次のような指摘がある。

- ・我が国の財政は、最終支出ベースで国と地方の比率が概ね 2:3 となっているのに対し、国民が負担する租税収入の配分においては国と地方の比率が概ね 3:2 となっており、最終支出と税源配分との間に大きな乖離が生じている。
- ・我が国は、地域の経済力の格差等により税源が偏在しているため、地方交付税制度により地方財源を保障するとともに、地方団体間の財源の不均衡を調整している。また、特定の国税の全部又は一部を地方譲与税として譲与している。
- ・この結果、地方交付税等による財源配分後の一般財源ベースでは、国と地方の比率は、概ね 2:3 となる。



イ 三位一体の改革

小泉内閣における構造改革の一環として、いわゆる三位一体の改革が進められている。具体的には、平成 14 年 6 月 25 日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」において、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討」するとされ、平成 15 年 6 月 27 日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」で、平成 18 年度までの「改革と展望」の期間中に 国庫補助金について概ね 4 兆円程度を目途に廃止、縮減等の改革を行い、 **地方交付税総額を抑制し財源保障機能を縮小**していき、 **廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについて税源移譲**するとされた。これを受けて、平成 16 年度においては 1 兆円の補助金改革、 地方交付税などの削減、 所得譲与税等の創設が行われることとなった。

この平成 16 年度における三位一体の改革については、地方団体側からは特に地方交付税の削減に対して批判的な声が出ている一方で、マスコミの論調では更なる削減を求める意見も出ており、評価が分かれている。「評価の違いには、三位一体のあるべき姿についての考え方の相違が背景にある。三位一体の改革については、改革の必要性については大方の理解が得られているが、どこに重点をおいて、どう改革していくかについて、必ずしも意見が一致していない。」とされる（鶴田晋幸「地方財政の三位一体の改革について」PRI Discussion Paper Series (No.04A - 05) 2004 年の記述による）。

（参考）地方交付税

地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む住民にも標準的な行政サービスや基本的な社会資本が提供できるように財源を保障するためのもので、地方の固有財源である。地方公共団体の行政の自主性を損なわないように、各地方公共団体が自ら徴収した地方税同様、どのような用途に充てるかは、その地方公共団体の自由に任されている。

本来、地方自治の観点からは、行政活動に必要な財源は、それぞれの地方公共団体がその住民から徴収した地方税で賄うのが理想だが、税源の地域的なアンバランスがあり、多くの地方公共団体が必要な税収を確保できないため、本来地方の税収入とすべき財源を国が代わって徴収し、財政力の弱い地方公共団体に対して、地方交付税として再配分している。

（総務省『地方財政の状況』（平成15年度版地方財政白書ビジュアル版）を参考に作成）

ウ 税源移譲に向けての各種提言

地方分権推進委員会「地方分権推進委員会最終報告」（平成13年6月20日）

- ・国・地方を通じた現在の租税負担率に制度的変更を加えない前提で地方税源の充実を行うためには、国から地方への税源移譲により地方税源の充実を図っていく必要があり、その際には、税源移譲額に相当する国庫補助負担金や地方交付税の額を減額するなどにより、歳入中立を原則とすべきであるとする。
- ・税源移譲による地方税の増収がある程度地域的に偏在するのは不可避であるが、できるだけ偏在の少ないものとする必要がある。税制面においては、偏在の少ない税目を中心に税源移譲を考えることが重要であり、また法人事業税の外形標準化により税収の偏在が緩和される効果も期待できる。

地方分権改革推進会議「三位一体の改革についての意見」（平成15年6月6日）

- ・税源移譲を含む税源配分の見直しは、地方財政の自立と地方公共団体における受益と負担の関係の明確化を実現する上で、その中核をなすものである。
- ・国庫補助負担金の廃止・縮減は強力に進められるべきである。廃止される国庫補助負担金の対象事業のうち、引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては、地方に税源移譲することが必要である。
- ・課税自主権は、地方公共団体が住民に向き合って受益と負担の関係を明確にする手段であり、個人住民税への超過課税などにまずその活用が検討されるべきである。地方公共団体が、自らの責任において実際に地方税の増減税が可能となるよう、課税自主権が活用されやすい制度改革が検討されるべきである。

(参考)三位一体改革の具体的な工程と平成16年度予算における取組状況

	三位一体改革の要点	平成16年度予算における取組									
(1)補助金の改革	・2006年度までに事務事業を徹底的に見直し、補助金は4兆円程度をメドに廃止・縮減。	地方向け補助金を1兆円削減。									
(2)地方交付税の改革	・地方交付税の財源保障機能を縮小するが、地域間の財政力格差の調整はなお必要。 ・地方財政計画の歳出を見直し、地方交付税総額を抑える。	<p>・地方歳出の見直しを通じて地方交付税総額を大幅に削減</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>(一般会計ベース)</th> <th>15年度</th> <th>16年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>地方交付税</td> <td>16.4兆円</td> <td>15.4兆円</td> </tr> <tr> <td>地方特例交付金</td> <td>1.0兆円</td> <td>1.1兆円</td> </tr> </tbody> </table> <p>・地方歳出の総額を84.7兆円(15兆円)に縮減</p>	(一般会計ベース)	15年度	16年度	地方交付税	16.4兆円	15.4兆円	地方特例交付金	1.0兆円	1.1兆円
(一般会計ベース)	15年度	16年度									
地方交付税	16.4兆円	15.4兆円									
地方特例交付金	1.0兆円	1.1兆円									
(3)税源移譲を含む税源配分の見直し	・税源移譲は基幹税の充実が基本である。補助金の性格などを考え、補助金削減額の8割程度を目安に税源を移譲。	<p>国庫補助負担金の一般財源化に対応して、所得譲与税を創設し、4,249億円を税源移譲。</p> <p>義務教育費国庫負担金の退職手当等の一般財源化にかかる所要額(将来の税源移譲までの暫定措置)について、特例的な交付金により暫定的に措置(2,309億円)、を合わせて6,558億円</p>									
(4)その他	・義務的な事業については徹底的に効率化したうえで、所要の全額を移譲。 ・課税自主権も拡大。										

(出典：日経新聞2003年6月18日付、財務省「平成16年度地方向け補助金等の改革について」を参考に憲法調査会事務局において作成)

エ 課税自主権の拡大への動き

「現状においては、地方自治体が課税自主権を活用できる領域は極めて限られている。超過課税を除けば、すべての地方自治体が課税自主権を行使できる状況ではない。すべての自治体が公平にこの権利を行使できるようにしなければならない」とされる。(水谷守男「課税自主権の活用」地方財務 592 号 17 頁 ぎょうせい 2003 年)

この点、「16 年度税制改正においては、課税自主権の拡大方策についても集中的な検討が行われ、次のような制度改正が行われることとなった。これらの制度改正は地方税法の一部改正によって行われるものであり、この改正を含む地方税法の一部改正案は、(2 月)6 日に閣議決定され、国会に提出され、2004 年 3 月 5 日に衆議院を通過後、同 3 月 26 日参議院で可決、成立した。

地方税の課税自主権の拡大(16 年度改正内容)

1 制限税率の撤廃

固定資産税の制限税率を廃止する。

改正前の制度(固定資産税) 標準税率 1.4%

制限税率 2.1% (標準税率の 1.5 倍)

2 税率設定の自由度の拡大

標準税率の定義を見直し、財政上の特別の必要がある場合に限り税率を変更できるとされている要件を緩和する。

3 法定外税制度の見直し

既存の法定外税の変更に係る国の関与を縮減する。

(税率引き下げ、課税期間の短縮等については、国への協議・同意を不要とする。)

特定の納税者にかかる税収の割合が高い場合には、議会で納税者の意見を聴取する制度を創設する。

4 固定資産税の条例減額制度の創設

負担水準の高い商業地等について、条例で定めるところによって、税額を減額できる仕組みを創設する。

(総務省自治財政局、自治税務局「地方税財政関係参考資料」11 頁・地方制度調査会専門小委員会資料を基に憲法調査会事務局において作成)

5 諸外国における地方自治保障規定

全国知事会『地方自治の保障のグランドデザイン - 自治制度研究会報告書 - 』は、諸外国における地方自治保障規定を(1)南欧型、(2)アングロ型及び(3)中欧・北欧型に3分類し、以下のように、それぞれの特徴を述べている。

なお、日本は、「主として法律的ベースでは」という留保付きであるが、この3分類の中では、「中欧・北欧型」に含まれるとされている³⁹。

(1) 南欧型⁴⁰

南欧型の特徴は、フランスに代表されるように、従来は、地方自治体が国や上級機関の強い統制を受ける中央集権型の地方自治であった。しかしながら、その様相は大きく変わりつつあることが分かる。まず、本家本元のフランスが、1982年地方分権改革以来の成果を踏まえ、さらに地方分権を促進するため、2003年に憲法改正を行った。また、イタリアでもその直前の2001年に、同じく地方分権を進める方向での憲法改正を行っている。

両者に共通する重要な点は、まず、「補完性の原理」を導入したことである。特に、イタリアは、その言葉自体も明示して導入した。2つ目が、財政についての規定の新設である。地方自治体の財政自主権を認め、強化する一方で、財政均衡化のための制度が必要であることも規定している。

また、フランスやベルギーにおいて、住民投票を始めとする住民参加・住民自治を強化する規定が新設されたことも注目される。

さらに取り上げた4つの国に共通しているのが、「地域」の台頭である。フランスは、今回の憲法改正により、初めて州を憲法上の地方自治体であると位置付けた。イタリアは、従来から州を憲法上の地方自治体としてきたが、今回の憲法改正により、その権限をさらに強化した。ベルギーは、1993年の憲法改正により、自らを連邦制国家であると規定することにより、州を、地方自治体ではなく国家並みの存在と位置付けた。スペインも、地方自治体というよりも国家的性格を持つ自治州の存在を認めている。

一方で、これらの諸国では、弱められたとはいえ、国(あるいは、それに代わる州)の統制には、まだ強いものがある。フランスは、今回の憲法改正においても後見監督の規定を残し、ベルギー憲法にも後見監督の規定が設けられている。イタリアは、今回の憲法改正で**後見監督の規定を削除**したが、それに代えて**国代理の制度を導入**した。また、州議会の解散や州参事会議長を解職する権限を国に認めている。スペインも、憲法上、国が自治州に対して統制するこ

³⁹ ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修、北海道比較地方自治研究会訳『地方自治の世界的潮流：20カ国からの報告(下)』596頁、信山社、1997年

⁴⁰ フランス、イタリア、ベルギー、スペインを取り上げている。

とや強制的手段をとることが認められているのである。

(参考) イタリアにおける後見監督の規定の削除及び国代理制度の導入

従来は、国や州が、地方自治体に対して、合法性の監督や合目的性の監督をすることができる規定があったが、それらはすべて削除された。

そして、次に掲げるような場合には、政府（国）はいつでも、州、大都市、県及び市町村の代理人として行動することができるとした。

地方自治体が、国際的なルール、条約及び EU 法を遵守しないとき

公共の安全やその確保にとって重大な危険があるとき

国の法的あるいは経済的な統一を確保するために必要があるとき

特に、市民権や社会権に関係する基本的な福祉水準を確保するために必要があるとき

なお、この代理権が、補完性や公平協力という原則が求める範囲内で行使されることを確保するために、適正な手続きを定めた法律が制定されなければならないとも規定している。

(全国知事会『地方自治の保障のグランドデザイン - 自治制度研究会報告書 - 』56 頁 2004 年)

(2) アングロ型⁴¹

アングロ型の特徴は、地方自治は、国が憲法上保障するものではないということである。単一型国家では、地方自治は、法律により定められる。また、連邦制国家では、地方自治は州の管轄であるとして、各州の憲法又は法律により規定されているのである。しかしながら、近年、アイルランドのように地方自治を憲法により保障する国も出てきた。また、州レベルの憲法であるが、オーストラリアにおいては、憲法により地方自治を保障する州が増えてきている。

このアングロ型のもう 1 つの特徴は、「ホームルール」の権能を有する米国を除き、地方自治体は一般的権限を持たず「権限踰越の法理」に服するということである。しかしながら、この点についても、近年、アイルランド憲法が地方自治体の一般的権限を認めたような規定を設け、また、ニュージーランドやオーストラリアにおいては、国レベルあるいは州レベルで地方自治に関する一般法の改正が行われ、規制行政に関する分野を除き、地方自治体に対して広範な権限を認めるなどの変化が生じてきている。

(3) 中欧・北欧型⁴²

中欧型の諸国では、憲法上、地方自治体は、直接公選の議会を有し、一般的

⁴¹ イギリス、ニュージーランド、アイルランド、米国、カナダ、オーストラリアを取り上げている。

⁴² ドイツ、オーストリア、オランダ、スウェーデン、デンマーク、ノルウェーを取り上げている。

権限を持つことが保障されている。この中欧型の特色としては、地方自治体の監督に関する規定（オーストリア・オランダ）もみられるが、地方自治体の司法的救済に関する規定（ドイツ・オーストリア）が置かれていることが挙げられる。また、ドイツでは地方自治体に対する税目の割当てについて、オーストリアでは市町村の一般的権限に属するものについて、それぞれ憲法で具体的に掲げられていることも、特色の1つである。

北欧型の諸国では、地方自治に関してはわずかしか規定されていない。スウェーデン憲法は、地方自治体の存在、議会及び課税権を認めた規定があるだけであり、デンマーク憲法には、市町村の一般的権限及び選挙人に関する規定があるだけである。ノルウェーに至っては、憲法上、地方自治については何も規定されていない。その他、地方自治に関するほとんどの事項は、法律に任されているのである。

各国の憲法における地方自治に関する規定内容

	自治保障	団体種類	議会	長	一般的権限	立法権	課税権	財政調整	その他財政	監督	訴訟提起	住民参加	境界保護	市町村連合	法律委任	その他
--	------	------	----	---	-------	-----	-----	------	-------	----	------	------	------	-------	------	-----

南欧型

フランス	○	○	○		○	行政命令	○	○	○	○		○			○	自治法案 上院先議
イタリア	○	○	州のみ	州のみ	○	州のみ	○	○	○	代理権	州のみ		○			補完性原理 明記
ベルギー	○	○	○		○					○		○		○	○	
スペイン	○	○	○	市町村のみ	○		○	○	○	自治州のみ						

アングロ型

アイルランド	○		○		○											
--------	---	--	---	--	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

中欧・北欧型

ドイツ	○	○	○		○		○		○		○			○		
オーストリア	○	○	○	○	○	警察 布告	○		○	○	○			○	○	委任事務
オランダ	○	○	○	○	○	○	○		○	○					○	
スウェーデン	○	○	○				○									有事規定
デンマーク	○	○	選挙 言及		○					○					○	

全国知事会『地方自治の保障のグランドデザインー自治制度研究会報告書ー』2004年 95頁より

(参考) 諸外国の地方制度と法的根拠

国名	行政単位			法的根拠	
	連邦制	地方制度		「地方自治法」制定の有無	内容
		階層数	地方自治体		
1. 南欧型(4)					
(1) フランス		3層制	①州(26) ②県(100) ③市町村(35,763) ※このほか、単なる行政上の区画として、県と市町村の間に、カントンと郡がある。 ※特に、市町村は、小規模のため、様々な広域行政組織が設置(2001年)	有	○「地方自治体の自治権の保障」(憲法第72条) ○「州、県及び市町村の権利と自由に関する法律(1982年法)」制定 ーいわゆる「地方分権化法」ー ○「権限分法(1984年)制定 ◎「フランス地方自治法典(2000年)」制定
(2) イタリア		3層制	①州(20) (普通州(15)・特別州(5)) ②県(103) ③市町村(8,102) ※大都市圏(1) (2001年)	有	○「地方自治体の自治権の保障」(憲法第5条) ○地方自治体は、それぞれ固有の憲章が認められている。 (憲法第114条第2項、第116条第1項) ○大都市圏の組織は、法律による。 (憲法第114条第3項) ◎「新地方自治法(1990年)」制定
(3) ベルギー	①官語共同体(3) ②州(3)	2層制	①県(10) ②市町村(589) ※このほか、市町村集落・連合及び首都圏集団が法律による設置(2001年)	有	○官語共同体と州は、独自の憲法を持っていない。 ○「県・市町村自治権の保障」(憲法第8章) ◎「地方自治法(1836年)」制定
(4) スペイン		3層制	①自治州(19) うち、自治市(2)を含む。 ②県(50) ③市町村(8,098) ※各自治州及び各県には、国の出先機関として政府代表部が置かれている。 ※このほか、市町村共同体、広域区、大都市圏、集落行政組織といった特別地方行政機関がある。(2001年)	有	○「統一国家の中の民族・地方の自治権」(憲法第2条) ○自治州・県・市町村の自治権の保障」(憲法第137条) ○それぞれの自治州は、自治州の憲法に当たる「自治憲章」を定めることができる。 ◎「地方自治法(1985年)」制定 ※自治連合国家と呼ばれる連邦制に近い体制となっている。
2. アンクロ型(6)					
(1) イギリス		1層制 ないし 2層制	(イングランド) ①県(34) ①-2ディストリクト(238) ②ロンドン区(32)及びシティ(1) ③大都市区(36) ④統合自治体(46) ※このほか、制度的に県やディストリクトの下にパリッシュ(コミュニティ自治体)がある。 (2000年)	有	○成文憲法は存在せず、個別立法による。 ◎「2000年地方自治法」制定
(2) ニュージールランド		2層制	①地域自治体(74) うち、統合自治体(4) ②広域自治体(12) ※特別目的地方団体(6) ※地域自治体の区域内に、政令又は議会の議決による「コミュニティ」の設置(147) (1999年)	有	◎「地方自治法(1974年)」制定
(3) アイルランド		2層制	①県(8) ②郡(29) ③市(5)ー郡と同等 ④町(80)は、郡・市の下に住民からの申請による設置 (2001年)	有	○「郡・市・町の地位保障」(憲法第28A条) 県は法律による設置 ◎「2001年地方自治法」制定
(4) 米国	州	2層制	①市 ②町 ③村	有	◎地方自治体は、「州憲法」及び「市憲章(ホームルール・チャーター)」に根拠規定を有する。

			※「準地方自治体」郡(カウンティ)、タウンシップ、タウン、特別区等 <米国全体 87,453> <1997年>		◎ (例)ニューヨーク州「州内地方公共団体自治法(1963年)」制定
(5)カナダ	州	1層制 ないし 2層制	自治体 ※①二層自治体(上層自治体-リージョン、カウンティ-と下層自治体-市、タウン、村、タウンシップ-)及び②単一層自治体(一市、タウン、村、タウンシップ-)に大別される。 ※このほか、特定目的団体(特定目的を有する存在)がある。 <カナダ全体 4,066> <2000年>	有	○ 地方自治体は、連邦憲法に承認されておらず、その存在と権限は、各州法に付与される。 ◎ 各州法による「地方自治法」制定
(6)オーストラリア	州	1層制	基礎的地方自治体(730) ※地方自治体の名称は、州により多種多様である。 <1999年>	有	○ 連邦憲法上及び州憲法上から、地方自治を保障したものとはいえない。 ◎ 各州憲法による「地方自治法」制定
3. 中欧・北欧型(6)					
(1)ドイツ	州	2層制	①郡(323) ②市町村(13,854) ※このほか、特別市(117)、市町村連合などがある。 <2000年>	有	○ 「地方自治体の自治権の保障」(基本法第28条第1項及び州憲法) ◎ 各州憲法による「地方自治法」制定
			※連邦制と異なり、連邦と各州が「基本法」の下での協調的連邦主義とされている。		
(2)オーストリア	州	1層制	市町村(2,357) ※市町村と州の間には、ディストリクト(州の行政出先機関)があるが、法的独自性を持つものではない。 <2001年>	有	○ 「地方自治体の自治権の保障」(憲法第116条) ◎ 各州憲法による「地方自治法」制定
(3)オランダ		2層制	①県(12) ②市町村(548) <2001年>	有	○ 「地方自治体の自治権の保障」(憲法第7章) ◎ 憲法第132条第1項に基づく「県に関する法律」及び「市町村に関する法律」に根拠規定を有する。<1994年制定>
(4)スウェーデン		1層制 ないし 2層制	①県(20) ②市町村(289) ※県の区域には、原則として国の行政機関(レーン)が設置されている。 <2001年>	有	○ 「地方自治体の自治権の保障」(憲法第1章第7条第1項) ◎ 「新地方自治法(1992年)」制定
(5)デンマーク		2層制	①県(14) ②市町村(275) ※県・市町村には、それぞれ国の出先機関が設置されている。 <1994年>	有	○ 「市町村の自治権の保障」(憲法第82条) ○ 県は「制定法」による設置 ◎ 「改正地方自治法(1970年)」制定
(6)ノルウェー		2層制	①県(19) ②市町村(439) ※県知事の身分は、国の官僚である。 また、地方自治体には、住民の選挙による首長はいない。 <1995年>	有	○ 地方自治に関し、ノルウェー憲法には言及されていない。 ◎ 「新地方自治法(1993年)」制定

(出典)

- 「自治体国際化協会」各種文献及びレポート
- ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修、北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流：20カ国からの報告(上・下)」(信山社、1997年)
- 星野 泉「スウェーデンの地方自治制度(Ⅰ)」(「地方財務」No.560、ぎょうせい、2001年)
- 宮崎正寿「オランダの地方自治制度」(「地方財務」No.562、2001年)
- 高島 進「スペインの地方自治制度」(「地方財務」No.570、2001年)
- 久保田裕郎「オーストラリアとニュージーランドの地方自治(Ⅰ)(Ⅱ)」(「地方財務」No.572、No.573、2002年)
- 「資料集 カナダの地方自治」-第4回海外共同調査報告書- (東京市町村自治調査会、1993年)
- 竹下 譲監修「新版 世界の地方自治制度」(イマジン出版、2002年)
- 室田哲男「欧州連合加盟国の地方制度と地方分権の動向」(「地方自治」No.641、ぎょうせい、2001年)
- 松本英昭「要説 地方自治法【第一次改訂版】-新地方自治制度の全容-」(ぎょうせい、2003年)
- 「諸外国の憲法事情-2-」(国立国会図書館調査及び立法考査局、2002年)

第2 地方財政の最適な自治体規模 - 都道府県合併・道州制 -

「地方分権の基本的な目的が『効果的・効率的な事務・事業の執行をもたらす』ことであるのを顧慮すると、規模の経済等を考慮し地方財政の最適・効率的な規模をいかに考えるかの問題が存在」し、「現在市町村合併が進められ、道州制等府県の統合も議論されていることは、分権化のこのような目的を考慮したものと考えられ」とされる。また、「市町村・府県合併は自治体規模を拡大、その数を減少させ、それは一般に自治体間の較差を縮小し、財源調整・財源保障の問題を容易にする」ものとされる（山田雅敏「地方分権・財源移譲改革と課税自主権」税務弘報 52 巻 5 号 8 頁 中央経済社 2004 年）。

1 地方分権改革と自治体の広域化

(1) 「道州制」「都道府県合併」「市町村合併」論議の背景等

地方分権一括法による地方分権改革は、まずそのスタートを切るために、地方の二段階性(市町村と都道府県)の構造に触れないことを前提に始まったが、諸外国の地方分権改革は、ほとんどの場合、自治体の広域化を射程に入れた地方制度改革を伴っていると言われている。日本においても、地方分権改革の残された二つの課題を考えるに当たっては、自治体の規模の拡大について検討する必要があるとの指摘がなされている。(岩崎美紀子「地方分権改革と広域行政」『分権改革と自治の空間』79 頁 敬文堂 2001 年)

地方分権一括法による地方分権改革後に残された課題

地方分権の名にふさわしい税財源の確保・配分（税財政の分権）

地方分権の担い手である市町村と都道府県の改革（地方自治体の自治能力の向上）

日本においては、従来、自治体の広域化は、基礎自治体レベル（市町村）を対象として問題とされることが多く、現在も市町村合併が積極的に進められている。しかしながら、自治体の広域化は、広域自治体レベル（都道府県）でも同様に問題となるものである。現在、都道府県の広域化に関しては、一般に全国を 10 程度の地域に区分して、広域行政を担う地方団体を設置する仕組みである「道州制」の導入、「都道府県合併」等について論議がなされている。

また、そのような議論がなされている背景としては、都道府県や市町村が以下のような状況におかれていることもであると指摘されている。

都道府県・市町村の相対的狭小化

交通の発達や情報化の進展により国民の社会的・経済的活動が行われる範囲が拡大したこと等により、現行の都道府県、市町村の区域が相対的に狭小となっている現状において、その区域を越えて広域的に処理すべき行政課題が増大しており、これに適切に対処する必要があること。

行政運営の効率化の必要性

現在、高齢化、少子化等により行政サービスの一層の拡充が必要とされる一方で、地方財政は極めて厳しい状況にあり、スケールメリットを活かすこと等による行政運営の格段の効率化が不可避であること。

(2) 第4次地方制度調査会の「地方制」

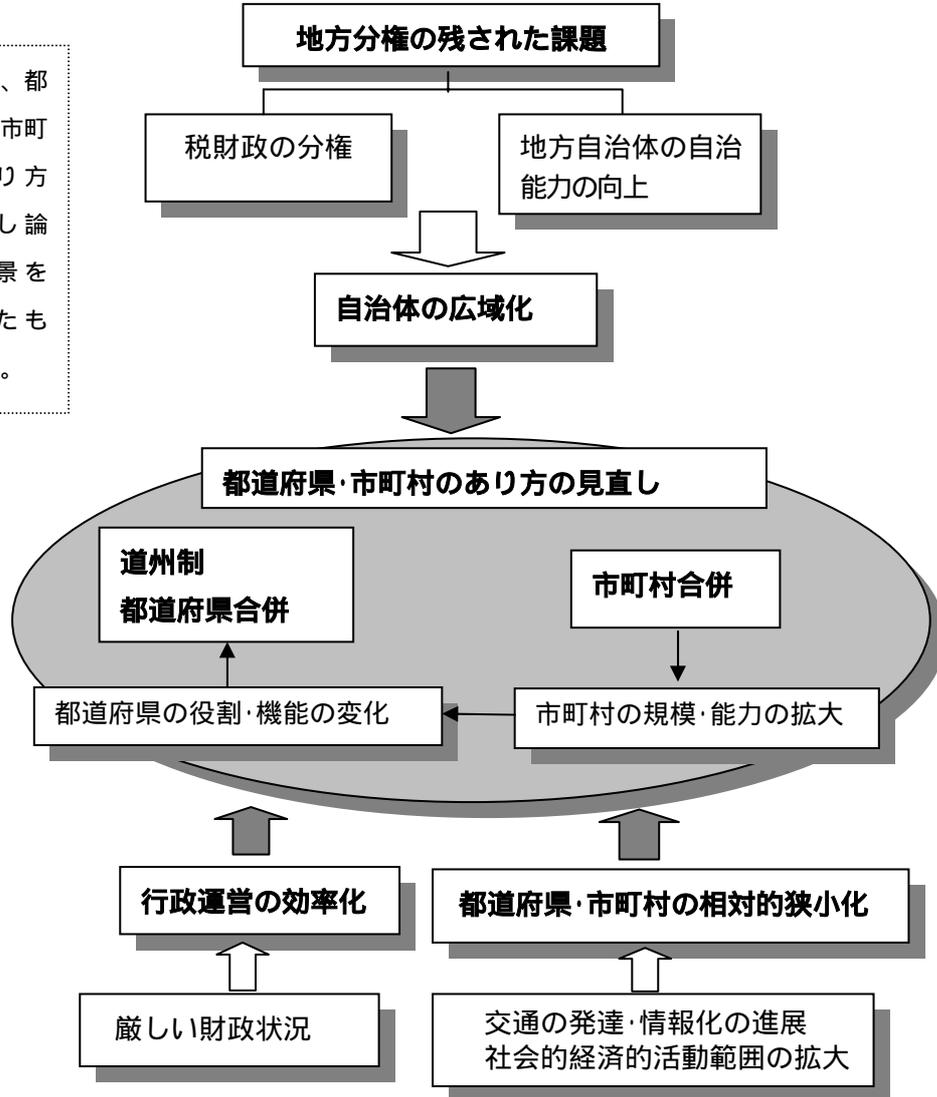
過去においては、1953年(昭和28年)から始まっていた「昭和の大合併」の進展等を背景として、1957年(昭和32年)の第4次地方制度調査会の答申において、「地方制」の構想が示されたことがある。

「地方制」

1957年(昭和32年)10月に提出された第4次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」は、市町村を基礎的自治体とし、現行都道府県を廃止して、国と市町村の間に全国を7ないし9ブロックに区分した「地方」という中間団体をおき、「地方」には公選制の議会と「地方」の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命する「地方長」をおく、という内容の現行の都道府県制度を廃止する構想を出し、議論を呼んだ。

「道州制」「都道府県合併」「市町村合併」の背景

右の図は、都道府県・市町村のあり方の見直し論議の背景を図示したものである。



2 道州制と都道府県合併

(1)「道州制」に係る憲法問題

ア 問題の所在

「道州制」についてはさまざまな提言がなされているが、現行の都道府県制を廃止することを内容とする場合、地方自治法上の普通地方公共団体となっている都道府県と市町村という二段階制が憲法上保障されているかが問題となる。

イ 都道府県と市町村の二段階制は憲法上の要請か（政府答弁・学説）

(ア) 政府答弁

市町村を基礎的自治体とし、現行都道府県を廃止して、国と市町村の間に全国を7ないし9ブロックに区分した「地方」という中間団体をおく「地方制」の仕組みについて、以下のような答弁がなされており、「憲法は必ずしも都道府県と市町村という固定した二重構造を保障しているものではないと考えることも可能ではないか」としている。

政府答弁「府県と市町村の二重構造」

「...地方自治法の体系からいいますと、憲法上の『地方公共団体』だけを地方公共団体と申しておるわけではございません。そこで問題は、憲法が考えておりますところの『地方公共団体』というものは、府県と市町村という二重構造を憲法は予定しておったのか、あるいは『地方公共団体』として憲法が注文しております『地方公共団体』は、一重の構造でもいいのかということが実は問題になるわけでございます。つまり地方という中間団体は特別な地方団体であって（注：憲法上の『地方公共団体』ではない。）市町村という団体が憲法上の地方団体であれば憲法上の要請を満たしておるのではないかと、こういう議論も議論としては成り立つのではなからうかという感じがいたします。」

（昭和44年6月10日 参・地 方行政委 長野自治省行政局長答弁）

(イ) 学説

学説は、大きく「二段階制を立法政策と解する見解」と「二段階制を憲法上の要請と解する見解」に分かれている。（野中他『憲法（第3版）』343頁 中村睦男執筆部分 2001年 有斐閣）

二段階制を立法政策と解する見解（A説）

憲法はかならずしも現在存するすべての地方公共団体が、そのまま地方公共団体として存続することを要求するわけではなく、地方公共団体は、すべて「地方自治の本旨に基づいて」法律で定められるべきことを要求するにとどまる（一段階制にするか、二段階制にするか、あるいは三段階制に

するかについても立法政策に委ねられる。)

二段階制を憲法上の要請と解する見解 (B 説)

B1 説：都道府県と市町村という固定した二重構造を憲法上保障していると解し、現行の都道府県制を廃止して道州制を採用することは憲法違反とする見解

B2 説：二段階の地方公共団体の存在を憲法上の要請としつつ、上級の地方公共団体について都道府県を維持するか、道州制のような地方の行政の広域化に対応した地方公共団体を設けるかは、「地方自治の本旨」に反しない限り立法政策の問題とする見解

ウ 道州制と連邦制

「道州制」についてのさまざまな提言の中には、全体政府と地域政府の地位・権限が対等の関係に立つような「連邦制」に限りなく近い制度の導入を主張するものもある。

この点に関しては、「連邦制」においては、憲法に国と州との立法権の分立が明記されることとなるので、その点において「道州制」とは本質的に異なり、我が国において「連邦制」をとる場合、憲法改正が必要となるとの指摘がなされている。(岩崎美紀子参考人 154 回国会 平成 14 年 2 月 28 日 衆議院憲法調査会地方自治小)

(2) 「都道府県合併」に係る憲法問題

ア 都道府県の合併のための特別法と憲法 95 条の関係

現行制度では、都道府県が合併しようとするときは、新たに特別法(例えば「A 県と B 県の合併に関する法律」)を定める必要があるが(地方自治法 6 条 1 項)この特別法が、憲法 95 条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」に該当するかが問題となる⁴³。

この点について、合併に際して必要とされる特別法は、一般に、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」に該当するとされている(以下の政府答弁参照)。したがって、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、制定することができない(憲法 95 条)。

⁴³ 「二以上の都道府県の廃止及びそれらの区域の全部による一の都道府県の設置又は都道府県の廃止及びその区域の全部の他の一の都道府県の区域への編入は、関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定めることができる。」旨規定する「地方自治法の一部を改正する法律案」は、第 159 回国会に提出され、2004 年 4 月 27 日に衆議院を通過し、参議院で審議中である(2004 年 5 月 7 日現在)。

政府答弁「憲法 95 条と地方自治法 6 条 1 項の特別法」

「...現行法の第 6 条の解釈としては、それが法律できめられるという意味は、国家的重要性を持っているから、現在の立法としてはそうする、したがってその立法について憲法 95 条にいいますところの『一の地方公共団体のみに適用される特別法』という関係が起こる、それは現行法の解釈としては私は当然そうだと思います。...」

(昭和 43 年 5 月 10 日 衆・地 方行政委 長野自治省行政局長答弁)

イ 新たに合併手続の特例を設けることと地方自治の本旨の関係

新たに地方自治法 6 条 1 項の合併手続の特例を設けることが、「地方自治の本旨」に適うものであるかが問題となる。

この点に関しては、関係都道府県の発意に基づく合併の手続の創設を内容とする昭和 43 年の都道府県合併特例法案の審議に際し、以下のような政府答弁がなされている。

政府答弁「地方自治法 6 条 1 項の合併手続の特例」

「...現在の第 6 条で『法律でこれを定める。』と書いてありますこと自体は、直接その住民の意思をどのように反映させるかについて自治法自体としては規定をしておりません。それに対してこの特例法は、そういう法律でいわば上からきめていくという形に対して、下から地方団体の関係の意思決定機関、それは第一次的には議会であり、最終的には住民でございますけれども、その意思に従って申請が行われ、関係地方団体としては異議はないのだということが先に、地方自治の本旨にのっとってといたしますか、明らかになった上できめてよろしいということを法律自体で制度をつくるということでございますので、憲法にいうところの地方自治の本旨という点にかんがみましても、決してやましいところがあるわけではございませんで、むしろそれは地方自治の本旨を本来の姿で生かした一つの行き方であるというように考えます。...」

(昭和 43 年 5 月 10 日 衆・地 方行政委 荒井内閣法制局三部長)

(3) 今後の都道府県、道州制のあり方

第27次地方制度調査会⁴⁴は、今後の地方自治制度のあり方に関する答申（平成15年11月13日）を行った。この中で「広域自治体のあり方(都道府県合併と道州制)」については、「国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州(仮称。以下同じ。)から構成される制度(以下「道州制」という。)の導入を検討する必要がある」として、次のような提言を行っている。

ア 都道府県の自主的合併の手続

現行地方自治法上、都道府県の廃置分合は、国の法律によってのみ行い得ることとなっており、都道府県の発意により合併手続に入ることができないことから、現行の手続に加えて、都道府県が自主的に合併する途を開くことを検討することとしている。

イ 道州制

(ア) 基本的考え方

道州制に関する基本的な考え方は、次のとおり。

- (a)道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築することとし、その制度及び設置手続は法律で定める。
- (b)現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として道又は州を設置する。
- (c)道州の長と議会の議員は公選とする。
- (d)道州の区域については、原則として現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

(イ) 役割と権限

国の役割は真に国が果たすべきもの((a)国際社会における国家としての存立にかかわる事務、b)全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務及び(c)全国的な規模で又は全国的な

⁴⁴ 地方制度調査会は、内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議するため内閣府に設置されている。委員は、30人以内(必要がある場合、臨時委員20人以内を置くことができる)で国会議員、産業界、自治体の首長や議長、学識経験者から選ばれる。昭和27年(1952年)に発足し、地方制度の改革、地方財政改革など重要課題についてその都度答申をしてきた。委員の任期(2年)ごとに第1次、第2次と呼ぶ。
(『イミダス2003』(辻山幸宣・澤井勝執筆部分、集英社、2003年)を参考に作成)

視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施)に重点化され、その事務権限の相当部分を地方に移譲する。

また、道州に対する国の関与、基礎自治体に対する道州の関与についてはいずれも必要最小限度とし、国、道州、基礎自治体相互間の新たな調整手続の整備を図る必要がある。

(ウ)道州の区域及び設置

道州の区域は、(a)法律により全国をいくつかのブロックに区分してその区域を定めるという考え方と、(b)道州の区域は、関係都道府県が自らのイニシアチブにより議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定するという考え方がある。また、道州の設置については、全国一斉に道州に移行する方法と、一定の道州の要件に合致した場合には順次道州に移行する方法とが考えられる。

(I) 税財政制度

地方税財政制度については、道州の権限に応じて、自立性を高めることを原則とする。また、自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、新たな財政調整の仕組みを検討するものとする。

(オ) 連邦制との関係

連邦制⁴⁵の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院(参議院)の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となること等から、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないと考えられる。

(カ) その他の検討事項

(a)現行憲法上は公選の長と公選の議員からなる議会を有することが地方公共団体の要件とされているが、広大な区域と大きな権限を有することとなる道州が、現行の地方公共団体と同じく、それぞれ住民の直接公選による二元代表制であることでよいか。

(b)道州制の導入に伴い、その議決機関、執行機関、補助機関のあり方をどうするか。

(c)首都圏、近畿圏、中部圏など、人口や経済集積等において他の圏域と著しく

⁴⁵ 憲法において権限(行政権のみならず立法権(又は立法権及び司法権))が国と州とで明確に分割されている国家形態。

異なる圏域についても同じ制度としてよいか。

(d)大都市圏域においては、現行の指定都市制度よりも道州との関係において独立性の高い大都市制度を考えるのかどうか。

平成 16 年 3 月 1 日、内閣総理大臣から地方制度調査会会長に対して「『道州制のあり方』、『大都市制度のあり方』その他最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」との諮問がなされ、第 28 次地方制度調査会において引き続き協議していくこととなったところである。

(4) 北東北三県（青森、岩手、秋田）の連携

ア 経緯と背景

青森県、岩手県、秋田県の北東北三県では、これまでの連携の実績を踏まえ、県の枠組みを越え、地方分権が進んだ先の北東北地域全体の将来像を検討すべく、平成 14 年 4 月に「**北東北広域政策研究会**」を設置し、平成 14 年 12 月の報告書骨子案、平成 15 年 3 月の中間報告書に続き、平成 15 年 8 月 29 日、これまでの研究会での検討結果を報告書として取りまとめた⁴⁶。

その中で、地域主権の確立には、県の再編は避けて通れないものとの認識の下、北東北三県の連携強化のあり方を基本としながら、国と地方の役割分担や県合体、道州制など望ましい真の地方自治の姿について提言している。

イ 北東北広域政策研究会報告書（概要）

最終報告書は、

北東北における広域連携の推進 これからの地方自治の姿 北東北にふさわしい自治の姿 一層の地方主権の実現に向けて
--

という四つの柱からなる。

この中で、「これからの地方自治の姿」としては、**国と地方の役割分担**について、国の役割は、国の本来果たすべき役割（外交、防衛、国家法性、社会保障、マクロ経済政策等）とすること、**地方税財源と財政調整**について、地域主権の確立のためには、地方の課税自主権の拡大、国からの所得税や消費税等の

⁴⁶ 青森の木村知事、岩手の増田知事、秋田の寺田知事の間では、平成 9 年（1997 年）以降、定期的にトップ協議が行われており、出先機関の統合（北海道、福岡、ソウル）、平成 14 年（2002 年）末の産業廃棄物税の 3 県共通の導入等、さまざまな連携の実績を積み重ねてきたとされる。

基幹税を中心とした税源移譲等が必要であること、税源の地域偏在にかんがみ、必要最低限の財政調整は必要であること等を述べている。

また、「北東北にふさわしい自治の姿」としては、「望ましい広域的自治体制度としては道州制の導入を検討しつつ、そこにいたるまでのより現実的な選択」として、「北東北三県合体」を提唱し、平成 22 年（2010 年）に北東北三県合体による東北特別県の実現、東北特別県設置後、5～10 年で道州制へ移行すべきこと等を提言している。

（5）北海道における「道州制特区」の動き

ア 道州制特区

北海道は、道州制の先行実施に関する北海道の基本的な考え方を示した「道州制プログラム」と、「道州制特区に向けた提案（第 1 回）」を、平成 16 年 4 月 26 日に開催された第 1 回道州制推進本部員会議（本部長：知事）において決定し、国に提案したところである。

イ 道州制の先行実施

平成 15 年 12 月 19 日に開催された経済財政諮問会議において説明された「道州制を展望した北海道からの提案」では、「独立してブロックを形成し、他府県との合併なしに道州制に移行できる北海道は、道州制の実現に向けて先導的な役割を果たす上で最もふさわしい地域」と位置づけられている。

また、同提案では、道州制先行実施の 4 つの基本方向を挙げている。

国から道への大幅な権限移譲 自由裁量を高める国から地方への財源移譲 官から民への流れを拡大する規制改革 国の出先機関との一元化
--

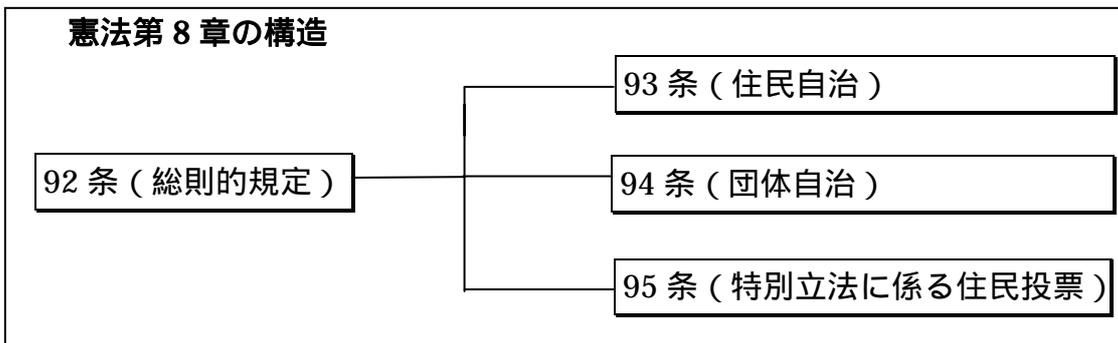
具体的には、許認可権限、事務事業の実施権限などを国から道へ大幅に移譲するとともに、道と市町村の役割分担を見直すこと、地方の自由裁量の大きい統合補助金の拡充や統合交付金制度の創設により、成果志向のきめ細かな政策を展開すること等を提言している。

（付録）

**地方自治（憲法第 8 章）に関する論点整理
（衆憲資第 16 号より再録）**

はじめに

明治憲法には、地方自治に関する規定がなかったが、日本国憲法は、「第 8 章 地方自治」を設け、権力集中の排除、民主主義の強化、地域の実情に応じた行政の確保、人権の保障等の観点から、4 か条の規定を置いている。具体的には、地方自治に関する総則を定める 92 条、「住民自治」の具体化を図る 93 条、「団体自治」の具体化を図る 94 条、地方自治特別法に対する住民投票について定める 95 条から構成されている。



1. 92条

- (1) 憲法 92 条の意義.....本資料 1 頁参照
- (2) 地方自治の本旨..... 同 2 頁参照
- (3) 地方自治の保障の性質..... 同 3 頁参照

(4) 地方公共団体の組織

ア 憲法における「地方公共団体」とは何か

(ア) 地方公共団体の一般的定義と憲法上の「地方公共団体」

憲法は、地方公共団体とは何かについて明確な定義を行っていないが、一般には、「国の領域の一部をもって自己の区域となし、その区域における公共的事務を行うことを存立の目的とし、その目的を達するために、その区域内に居住・滞在する者に対して、国法の認める範囲内において、支配権を有する団体をいう」（『ポケット注釈全書 憲法(下)[新版]』佐藤功著(有斐閣、2001年、1196頁))とされる。

憲法における「地方公共団体」について、政府は「普遍的、一般的な地方公共団体」を指すものとの答弁している。

政府答弁「憲法上の地方公共団体」

「憲法でいっております地方公共団体...と申しますのは、いわば普遍的、一般的な存在である...。

そこで、地方自治法の中でも普通地方公共団体、特別地方公共団体という区分をいたしているわけであります。特別地方公共団体は、何らかの意味で地域的にあるいは権能的に普遍的、一般的でない、特殊的、個別的、制限的なもの...であって、これは憲法でいっております地方公共団体というものとは必ずしも合致しない...」

(昭和46年5月12日 衆・地方行政委 宮沢政府委員答弁)

(1) 地方自治法の地方公共団体

地方自治法1条の2は、地方公共団体を、普通地方公共団体と特別地方公共団体とに分類している。

普通地方公共団体

一般的な性格を持ち普遍的に存在する地方公共団体であり、都道府県と市町村の二重構造をなしている。市町村は基礎的自治体であり、都道府県は市町村を包含する広域の自治体であるとされる。

特別地方公共団体

特定の政策的見地から設けられたもので、その存在、組織及び権能等において特殊な地方的団体であるとされる。特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団が挙げられている。

イ 都道府県は憲法上の地方公共団体といえるか

憲法上の「地方公共団体」として基礎的な地方公共団体である市町村がそれに該当することには異論はないとされているが、都道府県もそれに含まれるか否か、すなわち憲法は地方公共団体として市町村と都道府県の二重構造を保障したものが否か、については説が分かれている。この点について学説は、大きく二段階制をとるかは立法政策に委ねられているとする説と二段階制は憲法上の要請であるとする説とに分かれているが、『憲法〔第三版〕』（佐藤幸治、270頁）では、「(都道府県も) 今日では、...地方自治を担当すべき実質を備えた存在であることは否定し難い」としたうえで、「都道府県よりもより大きな政治単位を設け、それに憲法が地方自治に関して定める組織や権能を与え、それとの関連で府県制を廃止するような場合ならばともかく、濫りに都道府県から憲法上の地方公共団体としての地位を奪うことは許されない。」とされている。

ウ 特別区は憲法上の地方公共団体にあたるか

地方自治法上、特別地方公共団体である特別区は、憲法上の地方公共団体であるといえるか。憲法 93 条 2 項は、地方公共団体の長の選任は直接選挙によることを定めているが、かつて東京都の区長の選任について、直接公選制から間接選挙制に改められたことが、これに違反しないのかが問題となった。最高裁は、特別区を憲法 93 条 2 項の地方公共団体と認めることはできないとし、違憲ではないと判示した。

なお、1974 年の地方自治法の改正により、区長の直接公選制が復活した（283 条 1 項）。また、特別区は、1999 年の地方自治法改正により、「基礎的な地方公共団体」（281 条の 2 第 2 項）とされ、市町村にきわめて近い位置付けを与えられた。

政府答弁「都の特別区の性格」

「（特別区は）...憲法上にいう地方公共団体には当たらないけれども、...特別地方公共団体のうちでは最も普通地方公共団体に類似しておる形態を持っておるわけで...、この方向（注：自主性、独立性の徹底）...がどんどん進んでいく場合には一般の市と何ら選ぶところがなくなって、これを憲法上にいう地方公共団体に見ざるを得ないということも、制度のいじり方によっては...予想されます。現在はまだそこまではいっておらない。」

（昭和 49 年 5 月 16 日 衆・地方行政委 林（忠）政府委員答弁）

「憲法上の地方公共団体」

「憲法の地方公共団体というのとは一体何をいうのか...については御存じの特別区の区長の選任制が憲法に違反しないかという問題がかつてございまして、最高裁はそれに対して、私どもが立法の、立案の際にとった考え方と同じ考え方でございますが、憲法にいう地方公共団体というのとは、その基盤に社会的実体、住民の共同生活体としての社会的実体がある。それをもとにした地方公共団体が憲法にいわれる地方公共団体であるという...判決が出ております。」

（昭和 42 年 12 月 20 日 参・予算委 高辻政府委員答弁）

2.93条

93条（地方公共団体の機関）

地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

（1）93条の趣旨

93条は、住民自治ないし住民主権の原理に基づき、地方公共団体が住民の直接公選による議員で構成される議会を議事機関として設置すること、執行機関である地方公共団体の長などが住民の直接選挙で選ばれることを要請している。

（2）地方公共団体の機関

ア 地方公共団体の組織

憲法93条は、地方公共団体の意思決定及びその意思決定の実行に当たる機関として「議事機関としての議会」、「地方公共団体の長」を規定している。

地方自治法は、憲法93条の規定を受けて、首長主義を採用し、議決機関としての議会と執行機関としての長とを、ともに直接民意に基礎を置く住民の代表機関として対立させ、それぞれその権限を分かち、その自主性を尊重しながら、相互の間の均衡と調和を図るという見地に立って、地方行政の運営を図ろうとしている。

イ 首長主義と93条

首長主義は、93条が直接規定しているのか。それとも、立法政策によって議事機関と執行機関の関係について、他の組織形態をとることができるか。委員会制や市支配人制の導入の可能性について問題となるが、通説は、憲法が、国の政治については、議院内閣制を採用しているのに対して、地方政治については、執行機関の首長制をとっているものと解し、その理由として、「知事や市町村長は、直接に住民から選挙され、住民の意思を背景としながら、地方議会に対して独立・対等の関係に立ち、勢力の均衡を保ちつつ地方政治の運営に当たる方が望ましい」⁴⁷ことをあげている（樋口ほか・前掲『注釈日本国憲法 下巻』1396,1397頁）。

⁴⁷ 清宮四郎『憲法』〔新版〕83頁 有斐閣 1971年

委員会制：

公選による数人の議員が立法権と執行権の双方を統合する委員会を構成し、その委員会の議長をもって当該団体を代表させるとともに、他の議員が行政各部を分担して管理する制度。

市支配人制：

議会を存置したまま、行政の執行についてのみ、議会が任免権を有する市支配人（City Manager）に委ねる制度。

（樋口ほか・前掲『注釈日本国憲法 下巻』1397頁）

（3）地方公共団体の議会

地方公共団体には、住民によって直接選出された議員によって構成される議会が置かれる。国会が国権の最高機関であるのと異なり、地方公共団体の議会は、住民の代表機関、議決機関である点において、国会と同じ性質を有するが、執行機関との関係においては独立対等の関係に立ち、自治権の最高機関たる地位にあるものではないとされている。

ア 地方議会の自律権及び議員の免責特権が認められるか

最高裁は、地方議会には国会と同様の議会自治・議会自律の原則が認められるわけではないため、地方議会議員の免責特権は憲法上保障されないものと解している。

最大判昭和42年5月24日刑集21巻4号505頁

「憲法上、国権の最高機関たる国会について、広範な議院自律権を認め、ことに議院（マ）の発言について、憲法51条に、いわゆる免責特権と与えているからといって、その理をそのまま直ちに地方議会にあてはめ、地方議会についても国会と同様の議会自治・議会自律の原則を認め、さらに、地方議会議員の発言についても、いわゆる免責特権を憲法上保障しているものと解すべき根拠はない。」

イ 議会の議員と投票価値の平等

地方公共団体の議会の議員定数は、その地方公共団体の人口に従って定められている（地方自治法90条、91条）。

選挙区ごとの定数配分は、公職選挙法15条8項により、「人口に比例して、条例で定めなければならない」が、「ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる」とされる。

最判昭和 59 年 5 月 17 日は、地方議員の定数配分について、選挙区関の投票価値の最大較差が 1 対 7.45 に達するような定数配分を違法と判示した。

東京都議会議員定数不均衡訴訟上告審判決（最判昭和 59 年 5 月 17 日民集 38 巻 7 号 721 頁）

「地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、その選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは、憲法の要求するところであると解すべきであり」、「そして、公選法 15 条 7 項（注：平成 6 年改正前、現 8 項）は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求していることが明らかである。」

最高裁の投票価値の格差についての判断（公選法 15 条 8 項について）

最高裁の判断	判決年月日	1票の格差
違法	昭和59年5月17日	7.45
	昭和60年10月31日	4.58
	昭和62年2月17日	3.40
	平成元年12月21日	3.81
違法でない	平成元年12月18日	2.81
	平成元年12月21日	2.834
	平成5年10月22日	2.45
	平成7年3月24日	2.04
	平成11年1月22日	2.15

（４）地方公共団体の長

地方公共団体の長は住民の直接選挙によって選出されるが、憲法は住民による長の直接選挙を要請しているから、法律で長の間接選挙制や推薦制をとることは違憲であるとされている。

（５）直接民主主義的諸制度

ア 地方住民の直接請求権

憲法 92 条の「地方自治の本旨」の 1 つである住民自治の内容として、憲法が直接規定している直接請求権は、地方公共団体の長、議会の議員の住民による直接選挙（93 条）である。

また、地方自治法は、住民の直接請求として、条例の改廃の請求（74条～74条の4）、監査の請求（75条）、議会の解散請求（76条～79条）、議員・長・役員の解職請求（80条～88条）を認め、このうち解散請求と解職請求に対して住民投票を認めている。これらの直接民主制的諸制度は、代表民主主義に伴う欠陥を補いかつ代表的民主主義そのものの健全な発展を図るために、地方自治法にとり入れられたもので、憲法92条の「地方自治の本旨」にかなうものとされている。

イ 住民訴訟

地方自治法は、地方公共団体の執行機関（長・委員会・委員）及び職員の違法な公金支出や公金の賦課を怠るなどの行為に対して、監査委員に対する住民監査請求を経て、監査委員の決定に不服があるときには、違法な財務行為の差止め、当該行為の取消し等の訴訟を住民訴訟として提起できる旨定めている（242条の2）。

住民訴訟は、地方公共団体の行政に対する住民の重要なコントロールの手段であると同時に、津地鎮祭訴訟や愛媛玉串料訴訟のような政教分離原則違反を争う憲法訴訟の一類型としても機能している。

ウ 住民投票

一定の案件について住民の意思を直接投票によって問う住民投票は、95条によって「一の地方公共団体」に適用される特別法に対して認められているほか、地方自治法では、議会の解散請求に対して（76～78条）及び議員・長の解職請求に対して（80～83条）認められている。

条例による住民投票は認められるか

直接民主主義の理念に基づき、住民自治を具体化するものとして、条例による住民投票の制度化の例が増えてきているが、憲法の地方自治規定を具体化する地方自治法は、住民投票について根拠規定を設けていないため、住民投票を条例で定める場合には、法律で定める議会や長の権限を法的に侵害しない範囲で認められることになり、法的拘束力をもたない住民投票である限り許されるものと解されている（『憲法〔第三版〕』佐藤幸治著（青林書院、1995年、367頁））。

3.94条

- (1) 94条の趣旨……………本資料3頁参照
- (2) 条例制定権……………同4頁参照

4.95条

95条（特別法の住民投票）

一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

（1）95条の趣旨

本条が定める特別法は、通常、地方自治特別法と呼ばれており、その制定に当たっては、通常の方法と異なり、国会の議決のほかに、当該法律が適用される地方公共団体の住民の過半数の同意が必要であることを規定している。

地方自治特別法に住民投票を必要とした理由

国の特別法による地方自治権の侵害の防止
地方公共団体の個性の尊重
地方公共団体の平等権の尊重（保障）
地方行政における民意の尊重

（2）「地方自治特別法」とは

地方自治特別法とは、地方公共団体そのもの、すなわち、公共団体の組織・運営・権能について、他の地方公共団体と異なる取扱いを規定するものであるとされる。

特定の地方公共団体の地域を対象とする法律であっても、国の事務や組織について規定し、地方公共団体の組織、運営、権能に関係のないものは、本条の地方自治特別法に該当しないとされている。

政府答弁「地方自治特別法の意義」

「九十五条の地方特別法の意味...につきましては、従来から政府といたしましては、特定の地方公共団体の組織、運営、または権限について特例を定める法律をいうという理解をしております...」

（平成9年4月14日 参・安保土地特別委 大森政府委員答弁）

（3）「一の地方公共団体」とは

「一の地方公共団体」とは、実際にその法律の適用される地方公共団体が一つである必要はなく、「特定の」という意味であると解されている。

旧軍港市転換法は、旧軍港のあった横須賀、呉、佐世保、舞鶴の四市に適用

されるものであったが、地方自治特別法に該当するものとして住民投票に付された。

政府答弁

「95条の『一の地方公共団体』の意義」

「(95条の『一の地方公共団体』とは、)ある特定の、具体的の、という意味でございます。一つには限りません。」

(昭和42年11月13日 衆・地方行政委(閉会中) 林説明員答弁)

「『一の地方公共団体』とありますが、それは特定の地方公共団体という趣旨に理解をいたしております。そして、『一の地方公共団体のみに適用される特別法』といいますのは、その特定の地方公共団体の組織、運営、権能について他の地方公共団体とは異なる特例を定める法律をいうものと解されております。」

(平成7年3月8日 参・選挙制度特別委 大出政府委員答弁)

「地方特別法と住民投票」

「九十五条で『一の地方公共団体のみに適用される特別法』、これは国会の両院の議決だけでなしに、住民の投票に付して、そして法律ができ上がるというたてまえになっております。したがって、いわゆる地方特別法に該当するものであれば、むろんそういう手続をしなければいけませんし、また、地方特別法に該当しないものについてそういう手続をとれば、これはむしろ憲法違反になるということに相なります。」

(昭和42年12月20日 参・予算委 高辻政府委員答弁)

「憲法第九十五条は、地方自治を尊重する立場から、すなわち地方公共団体の自治権ないし自主性を保障する立場から、特定の地方公共団体に係る法律の制定につきましては、特にその地方公共団体の住民の投票を必要とすることとしたものであります。」

(平成7年3月8日 参・選挙制度特別委 大出政府委員答弁)

(4)「地方公共団体に適用される」とは

特定の地方公共団体に適用されることを意味し、特定の地域に適用されることではないとされている。以下に掲げる政府答弁においても、北海道開発法は、地方公共団体としての北海道ではなく、北海道という地域において、国全体の国土開発計画の一環としての北海道開発を行うものであるから、地方自治特別法にはあたらないとされている。

政府答弁「『地方公共団体に適用される』の意義」

「昭和二十五年のことのようではありますが、北海道開発法というのが当時確かにございまして、それが憲法九十五条の特別法ではないかという質疑を受けたことがございます。…これになるほど北海道という地域について適用される法律ではあるけれども、要するに地方公共団体という、北海道としての地方公共団体に適用される法律というものとは違う。」

(昭和 46 年 11 月 12 日 衆・沖縄北方特別委 高辻政府委員答弁)

(5) 地方自治特別法の実例

地方自治特別法の実例は、1949 年から 1951 年にかけて、広島平和記念都市建設法をはじめ、都市建設法として制定された 18 都市 15 件に達する法律である。これらの法律は、いずれも国が各種の財政的援助を与えることを主たる内容とするもので、地方公共団体の組織や権限について特別の規定を設けるものではなく、実質的には、住民投票で決める必要のない法律であったと言う論者もいる(『憲法 第 3 版』中村睦男執筆部分(有斐閣、2001 年、366 頁))。

参考文献等

- ・ 芦部信喜著 高橋和之補訂『憲法 第三版』 岩波書店 2002 年
- ・ 天川晃、小田中聰樹『日本国憲法検証・第6巻「地方自治・司法改革」』
- ・ 岩崎美紀子「地方分権改革と広域行政」『分権改革と自治の空間』 敬文堂 2001 年
- ・ 鶴田晋幸「地方財政の三位一体の改革について」PRI Discussion Paper Series (No.04A - 05) 2004 年
- ・ 北野弘久『憲法と地方財政権』 勁草書房 1980 年
- ・ 木村收「税源移譲を機軸とした地方税充実と課税自主権活用の限界」『税』 58 巻 6 号 2003 年
- ・ 清宮四郎『憲法 』〔新版〕83 頁 有斐閣 1971 年
- ・ 小嶋和司『明治典憲体制の成立』 木鐸社 1988 年
- ・ 小西左千夫『地方財政改革論』 日本経済新聞社 2002 年
- ・ 小林孝輔、芹沢斉『基本法コンメンタール 憲法 第4版』 日本評論社 2002 年
- ・ 衣川光正『憲法の要点 第一次改訂版』 学陽書房 1999 年
- ・ 財務省ホームページ
- ・ 佐藤功『ポケット注釈全書 憲法(下)〔新版〕』 著有斐閣 2001 年
- ・ 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』 青林書院 1995 年
- ・ 渋谷秀樹、赤坂 正浩『憲法2 統治』 有斐閣アルマ 2000 年
- ・ 神野直彦『財政学』 有斐閣 2002 年
- ・ 全国知事会『地方自治の保障のグランドデザイン - 自治制度研究会報告書 - 』 2004 年
- ・ 総務省ホームページ
- ・ 総務省編『平成 16 年版地方財政白書(平成 14 年度決算)』
- ・ 地方制度調査会ホームページ
- ・ 辻山幸宣「地方分権と憲法」法律のひろば 1997 年 5 月号
- ・ 辻山幸宣「地方分権はなぜ必要なのですか？」『世界』第 687 号 175 頁 岩波書店 2001 年)
- ・ 土居丈朗「税源移譲より課税自主権移譲が得策」地方財務 591 号 ぎょうせい 2003 年
- ・ 西尾勝『行政学』 有斐閣 2001 年
- ・ 日経新聞 2003 年 6 月 18 日付
- ・ 日本経済新聞 2004 年 3 月 30 日付
- ・ 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法 [第3版]』 有斐閣 2001 年
- ・ 原田尚彦『地方自治の法としくみ』 学陽書房 2003 年
- ・ 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法 下巻』 青林書

院 1988 年

- ・星野泉「地方分権下の地方税制」『税』58 巻 6 号 85 頁 ぎょうせい 2003 年
- ・毎日新聞 2003 年 1 月 31 日付
- ・水谷守男「課税自主権の活用」地方財務 592 号 ぎょうせい 2003 年
- ・山崎正『地方分権と予算・決算』1996 年
- ・山田雅敏「地方分権・財源移譲改革と課税自主権」税務弘報 52 巻 5 号 中央経済社 2004 年
- ・ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修、北海道比較地方自治研究会訳『地方自治の世界的潮流：20 カ国からの報告（下）』信山社、1997 年