

地方財政をめぐる民主的統制のあり方（仮）
—地方税条例主義，二元代表制，住民参加の鼎足—

帝京大学 吉田貴明

はじめに

➤ 「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。〔傍点報告者〕」（83条）

⇨ 地方公共団体の財政に関する“直接の”規定は憲法に存在しない。

⇒ 憲法原則としての財政民主主義は、地方財政をも規律しているか？

規律しているとしたら、どのような制度を要請しているか？

➤ 憲法 83 条のほか、84 条（租税法律主義）、92 条（地方自治の本旨）、93 条（地方公共団体の機関）、94 条（地方公共団体の権能）の趣旨と、実定法（とくに地方自治法）上の制度を検討する。

I 財政民主主義の外縁

(1) 地方自治の本旨

➤ 「現代国家の地方公共団体は、国家と対立・緊張関係に立つ自然権的人格権の主体ではなく、民主的國家構造の一環をなすものとして、国家とともに、国民生活の福祉の向上に奉仕するために、国民の主権から発する公権力を国から独立して各地域において自己の責任の下に行使する一の公の制度である。」¹⁾

⇒ 「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いて、法律でこれを定める。」と規定する憲法 92 条は、一般には、「中央政府と地方との事務の配分の決定権を、国会に与えたものとして理解されて」おり²⁾、「地方公共団体に関する一般的な立法方針を定め」ている³⁾。

1) 成田頼明「地方自治の保障」『地方自治の保障』76頁（第一法規，2011年）〔初出1964年〕。

2) 長谷部恭男『憲法（第8版）』456頁（新世社，2022年）。

3) 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』758頁（日本評論社，1978）。

➤憲法 92 条にいう「地方自治の本旨」は、「住民自治」と「団体自治」という 2 つの原則によって構成されると、一般に解されている⁴⁾。

↳住民自治とは、「地方の事務処理を中央政府の指揮監督によるのではなく、当該地域の住民の意思と責任の下に実施するという原則」をいう⁵⁾。

団体自治とは、「国家の中に国家から独立した団体が存在し、その団体がその事務を自己の意思と責任において処理すること」をいう⁶⁾。

⇒憲法 93 条…住民自治の実現→議会の設置、長および議員等の直接選挙。

同 94 条……団体自治の確保→自主財政権その他の権能を賦与。

(2) 財政民主主義

➤憲法 83 条の意義⁷⁾

↳財政処理の基本原則を定めるものであって、憲法第 7 章の総則的規定。

⇒「国の財政は、国民の負担に直接かかわるものであり、その点で、これを国民の監視のもとにおくことは、民主的な財政制度にとって不可欠⁸⁾。

↳議会は、「もともと国民が不当な負担を蒙ることをさけるために国の財政作用に適切なコントロールをおよぼす目的のために生まれたもの」⁹⁾

4) たとえば、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第 8 版）』393 頁（岩波書店，2023）、宇賀克也『地方自治法概説（第 11 版）』2 頁（有斐閣，2025）、杉村章三郎『地方自治法（改訂版）』16-17 頁（青林書院，1960）、成田頼明「地方自治総論」雄川一郎ほか編『現代行政法大系第 8 巻 地方自治』1 頁，3 頁（有斐閣，1984）など参照。宮澤俊義（芦部信義補訂）『全訂日本国憲法』759 頁（日本評論社，1978）は、憲法 92 条にいう地方自治は住民自治を意味するとしたうえで、団体自治をその実現の手段として位置づけている。なお、渋谷秀樹『憲法（第 3 版）』73 6-737 頁（有斐閣，2017）は、住民自治を「地方参政権」に、団体自治を「地方統治権」に、それぞれ呼び換えるべきであるとしている。

5) 宇賀克也『地方自治法概説（第 11 版）』2 頁（有斐閣，2025）。

6) 宇賀克也『地方自治法概説（第 11 版）』3 頁（有斐閣，2025）。

7) 拙稿「特別会計の創設と財政民主主義」日本租税理論学会編『租税理論研究叢書 34 雇用・教育と税制』157 頁，157-158 頁（財経詳報社，2024）参照。なお、宮澤俊義（芦部信義補訂）『全訂日本国憲法』709 頁（日本評論社，1978）は、「かならずしも国の財政作用に属する個々の行為につき、個別的に国会の議決が必要であるという意味ではなく、たとえば、法律により租税が定められ、その法律にもとづいて行政行為により具体的に租税が徴収される場合のように、一般的に定められた国会の意志にもとづいて財政作用がなされる場合も、また、国庫債務負担行為にもとづいて債務が負担される場合のように、比較的具体的に・個別的な国会の意志にもとづいて財政作用が行われる場合も、ひとしく、ここにいう『国会の議決に基いて』行われたといえる」としている。

8) 樋口陽一ほか『注釈日本国憲法下巻』1301 頁〔浦部法穂〕（青林書院，1988）。

9) 宮澤俊義（芦部信義補訂）『全訂日本国憲法』707 頁（日本評論社，1978）。樋口陽一ほか『注釈日本国憲法下巻』1301-1302 頁〔浦部法穂〕（青林書院，1988）によれば、歴史的には、次のように説明される（ここではイギリスの例を取り上げている。）。「租税承認権をめぐる、国王に対抗する議会の権限が発展し、1215 年のマグナ・カルタにおいて、国会の同意なくして国王は租税その他の徴収金を課することができないとする原則が定められ、1628 年の権利請願においても、同様の原則が確認された。そして、名誉革命後の権利章典（1689 年）においては、租税の徴収のみならずその用途についても国会の同意が必要であるとされ、国の財政は収入支出の両面において国会の統制のもとにおかれるものとなった」。また、金子宏『租税法（第 24 版）』78 頁（弘文堂，2021）は、「近代以前の

➤ 財政民主主義は、地方公共団体の財政にも妥当する。

↳ 「国の財政と地方公共団体の財政とは一応区別されるが、しかし、いずれも結局は国民の負担に帰する問題である点においては、異なるところはない」¹⁰⁾。

⇔ 地方自治の本旨に抵触するような国会によるコントロールは許されない。

↳ 国会の立法により、団体自治を蔑ろにし、住民自治を阻むことは、憲法 92 条違反。

⇒ 地方自治の本旨と財政民主主義の双方に鑑みれば、地方財政は、第一義的には、地方議会によってコントロールされなければならない¹¹⁾。

2 地方税における租税「法律」主義

➤ 地方公共団体は、「国とは別途に課税権の主体となることが憲法上予定されている」¹²⁾

↳ 「地方団体が、地方自治の本旨に従ってその事務を処理するためには、課税権、すなわち必要な財源を自ら調達する権能が不可欠である」¹³⁾。

➤ 「地方税は、厳格には、ここ〔憲法 84 条〕にいう『租税』には含まれない〔傍点報告者〕」¹⁴⁾ものと解されている。

↳ 「国の立法府による自治体課税権の規律」を意味するならば、憲法第 7 章ではなく「『地方自治』に関する第 8 章に定めるべきであろう」¹⁵⁾。

➤ 租税法律主義の“理念”は、地方税にも妥当する。

↳ 「国民からいえば、国税も地方税も、公の負担である点において、少しも変わりはない」ことから、「地方公共団体の財政について、国の財政に関する〔憲法〕第 83 条の原則が当然に適用されるべきである

国家においては、封建領主や絶対君主が戦費の調達や個人的欲望の満足のために恣意的な課税を行うことが多かったため、勃興しつつあった市民階級のそれに対する抵抗が徐々に実を結び、『代表なければ課税なし』(No taxation without representation) という思想のもとに、課税権は国民の同意、すなわち国民代表議会の制定する法律の根拠に基づくことなしには行使できない、という憲法原理が成立することになった」としている。

10) 宮澤俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』708 頁(日本評論社, 1978)。

11) 樋口陽一ほか『注釈日本国憲法下巻』1307 頁〔浦部法穂〕(青林書院, 1988)は、「地方公共団体の財政に対する議決主義は、本来的には地方議会のそれによるものと考えらるべきであろう。……地方公共団体の財政も国の財政と密接な関係を有するものであるから、そのかぎりでは、国は地方公共団体の財政に関し法律によって抽象的・一般的な基準を定めることもできるとしななければならないが、それをこえて具体的・個別的な基準を定め地方公共団体の財政処理権限を一義的に拘束することは、『地方自治の本旨』に反し許されないものと解される」としている。

12) 最判平成 25 年 3 月 21 日民集 67 卷 3 号 438 頁(神奈川県臨時特例企業税条例事件)。

13) 金子宏『租税法(第 24 版)』97 頁(弘文堂, 2021)。なお、小林幸夫=関畑崇之編著『イントロダクション憲法』214-215 頁〔拙著〕(玉川大学出版部, 2025)および中川義朗ほか編『地方自治の法と政策』107-108 頁〔拙著〕(法律文化社, 2018)も同旨。

14) 宮澤俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』711 頁(日本評論社, 1978)。

15) 碓井光明『地方税のしくみと法』5 頁(学陽書房, 2001)。金子宏『租税法(第 24 版)』99 頁もまた、「〔憲法〕84 条の規定の位置からして、……同条は地方税については規定していないと解すべきであろう。」としている。

としたのと同じ趣旨で、地方税についても、本条〔憲法 84 条〕の定める原則は当然に適用がある」と解される¹⁶⁾。

→課税要件等の具体的な規律まで、法律に基づかなければならないのかが問題となる¹⁷⁾。

⇒『『代表なければ課税なし』という租税法律主義は、納税者の同意を中心として発達してきたものであるから、地方公共団体の課する租税にあつては、まさに、当該地方公共団体の住民の同意を反映しうる法形式、すなわち条例によることが要請される』¹⁸⁾。

⇨「地方税の枠組みを定めた枠組法ないし準則法」¹⁹⁾としての地方税法

↳「地方団体ごとに税制がまちまちになり、住民の税負担が甚だしく不均衡になるのを防ぐために、地方団体の課税権に対して国の法律で統一的な準則や枠を設けること」²⁰⁾が必要となる。

3 二元代表制における財政統制

➤議院内閣制における内閣と国会の関係

↳国会の議決による内閣総理大臣の選出（憲法 67 条 1 項）→国会の多数派と内閣の部分的融合²¹⁾

⇨地方公共団体の長および議会の議員に係る公選制（憲法 93 条 2 項，地自法 17 条，89 条 1 項）

↳長および議会の民主的正統性→与野党の区分の不存在²²⁾

⇒「二元代表制の下で議会に期待されている役割は、首長の行政運営や政策決定に問題がないかをチェック

16) 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』711 頁（日本評論社，1978）。また，最大判平成 18 年 3 月 1 日民集 60 卷 2 号 587 頁（旭川市国民健康保険条例事件）は，「国又は地方公共団体が，課税権に基づき，その経費に充てるための資金を調達する目的をもって，特別の給付に対する反対給付としてでなく，一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付は，その形式のいかんにかかわらず，憲法 84 条に規定する租税に当たる」と判示している。

17) 樋口陽一ほか『注釈日本国憲法下巻』1319 頁〔浦部法穂〕（青林書院，1988）によれば，次のように整理される。いわゆる伝来説の立場からは，「地方税に関し課税要件等の定めが条例に任されるのは，憲法が地方自治を保障していることにともなう，本条〔憲法 84 条〕の例外としてとらえられることになる」。他方，いわゆる固有権説によれば，「租税法律主義は，地方税に関しては条例主義として妥当すべきものであり，地方税が条例によるべきことは，本条の例外ではなく，むしろ本条の予定するところである，と解されることとなる」。

18) 碓井光明『地方税条例』14 頁（学陽書房，1979）。地方税条例において定める事項の範囲について，同「地方税法と地方税条例との関係の再検討」木村弘之亮古稀『公法の理論と体系思考』7 頁，36 頁（信山社，2017）は，「地方税条例主義は，課税要件に関する定めが妥当なことであって，処罰や不服審査・訴訟に及ばないことはもちろん，賦課徴収の手續規定については，法の規定が直接に納税者をも拘束する」としている。なお，金子宏『租税法（第 24 版）』99 頁もまた，「地方税については，国会の法律で課税要件を定めなければならないという意味での租税法律主義は妥当しないと解すべきであろう。〔傍点原文〕」としている。

19) 宇賀克也『地方自治法概説（第 11 版）』2 頁（有斐閣，2025）。

20) 金子宏『租税法（第 24 版）』97 頁（弘文堂，2021）。

21) 北村亘ほか『地方自治論（新版）』35 頁（有斐閣，2024）。

22) 北村亘ほか『地方自治論（新版）』35 頁（有斐閣，2024）。

することで、いわゆる是々非々の立場で首長と向き合うこと」にある²³⁾。

- 議会の議決事件：条例の制定・改廃，予算の確定，決算の認定，地方税の賦課徴収等，財産の譲渡等，権利の放棄（同法 96 条 1 項各号），予算の増額（同法 97 条 2 項。ただし，長の予算提出権限を侵害してはならない。）
- 長の事務：議案提出，予算の調製，地方税等の賦課徴収，財産の取得・管理・処分（同法 149 条各号）
- 執行機関の義務：条例・予算等に基づく事務の管理・執行（地自法 138 条の 2 の 2）

4 住民による直接の財政統制

- 単独あるいは複数の住民の意思に基づく各種の請求権が保障されている。

(1) 直接請求（条例の制定・改廃：地自法 12 条 1 項，74 条）

- 有権者の 50 分の 1 以上の書名により，条例の制定・改廃を請求することができる。ただし，地方税条例等は請求の対象から除外されている（74 条 1 項かっこ書）²⁴⁾。

23) 北村亘ほか『地方自治論（新版）』36 頁（有斐閣，2024）。また，砂原庸介『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択』48 頁（有斐閣，2011）は，地方公共団体の長は「地方政府の全域を選挙区とする小選挙区で唯一の候補が当選する，独任制の機関である」ことから「地域の利益を代表する立場に立つ」一方，中選挙区と小選挙区が混在する選挙制度を採用する地方議会の議員にあっては，「相対的に小さい選挙区の中での支持を集約する必要がある」ため，地域「全体の利益とは必ずしも一致しない，特定の地域を代表する傾向が強くなる」としている。

24) 地方自治法 74 条 1 項かっこ書の趣旨は，次のように説明される。まず，第 2 回国会衆議院「治安及び地方制度委員会議録第 36 号」1 頁〔鈴木俊一発言〕（昭和 23 年 6 月 5 日）によれば，「地方団体の行政並びに行政を維持する経費の根本になりますいろいろの財政に関係，その他緊急事態に應じます治安関係のもの，こういうものは住民の直接請求権をかりに規定いたしましても，結局において國体の経費を維持するために，とるべきものはとらなければならないということになると思います……」ので，50 分の 1 以上の署名調印を求めて，いろいろの運動をするということ自体がそう重大な意味をもつものではない。かえっていろいろの運動の経費その他の点において無用の出費を来すというようなことも考えられますので，また経費が軽くなるということにつきましては，住民はそのこと自体何人も不賛成のものはないと思いますので，そういう調印をとることが，あまり意味がないと思います」とされている。次に，佐藤文俊『逐条地方自治法』130-131 頁（学陽書房，2025）は，「普通地方公共団体の収入に関する条例についても，直接請求を認めることとなると，負担が軽くなることのみをもつて何人にも一応の賛成が得られやすく，その結果が当該団体の財政上にいかなる影響を及ぼすかについては，一般住民としては詳細に知悉し得ないため，経験上容易に請求が成立し，ために普通地方公共団体の財政的基礎を揺がすに至る好ましくない事態を惹起しがちとなり，特にそれが特殊な政治的意図に基づいて行われるような場合，甚だ不都合な結果となる懸念もあるために，除外されたものである」としている。

他方，第 30 次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」4 頁（平成 23 年 12 月 15 日）は，次のような意見を述べている。「地方税をはじめとする地方公共団体の収入に関する事項について住民の意思が適確に反映されることは，住民自治の観点から極めて重要である。昭和 22 年当時は，いまだ戦後まもない時期であり住民の経済状況も極度に逼迫していた事情もあってこのような改正が行われたものと考えられるが，経済状況も大きく変化した今日，本来あるべき姿に立ち戻り，住民自治の充実・強化の観点から地方税等に関する事項を条例制定・改廃請求の対象とすることを基本とすべきであると考えられる。〔中略〕直接請求がなされた場合においても，実際に条例の制定・改廃が行われるためには議会の議決が必要であり，最終的な判断は議会に委ねられている。地方税等に係る住民からの提案について議会が真剣な審議を行うことは議会の活性化にも資するものであり，この点からも地方税等に関する事項を直接請求の対象とすることについては意義があるものと考えられる」。

⇒「間接民主主義の欠陥を補強し、住民自治の徹底を期するため、直接民主主義の原理に基づく直接請求の権利を住民の基本権として認めている」²⁵⁾。

(2) 住民監査請求

(3) 住民訴訟

➤中里実『財政と金融の法的構造』243頁（有斐閣，2018）は、「予算という政治的な行為について司法審査は及ばないが、それが議会の厳格な留保の下に置かれているという点は重要である。これに対して、租税法律が、予算と同様に財政権に基づくものでありながらも、通常法律と同様の法律とされていることの意味は、租税法律が、予算と異なり司法審査に服するという点を反映していると考えられる」としている。

⇒地方財政においては、地方税のほか、予算の執行としての財務会計上の行為も、司法審査に服しうる。

25) 佐藤文俊『逐条地方自治法』209頁（学陽書房，2025）。