

地方財政をめぐる民主的統制のあり方 —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〕」（憲法 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 地方財政における財政民主主義の外縁

(I) 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、民主的国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）』464 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⁷⁾

➤憲法 83 条の意義

↳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（芦部補訂）・前掲注 3）・759 頁は、憲法 92 条にいう地方自治は住民自治を意味するとしうえて、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）』736-737 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・前掲注 4）・2 頁。

6) 宇賀・前掲注 4）・3 頁。

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（芦部補訂）・前掲注 3）・709 頁は、「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、比較的に具体的・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（芦部補訂）・前掲注 3）・707 頁。樋口ほか・前掲注 8）・1301-1302 頁〔浦部〕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、

➤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

(1) 租税法律主義と地方税条例主義

➤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。

『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(芦部補訂)・前掲注 3)・708 頁(日本評論社, 1978)。他方、佐藤功『ポケット註釈全書 憲法(下)(新版)』1091 頁(有斐閣, 1984)は、「地方公共団体の財政も国の財政と密接不可分な関係にある」ことから、「地方公共団体の財政を処理する権限も国の法律の定めるところによって行使され」るのであって、「国は法律によって地方公共団体の財政に対しても一般的・抽象的基準を定めることができ[る]」としている。

11) 樋口ほか・前掲注 8)・1307 頁〔浦部〕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はし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・前掲注 9)・97 頁。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(芦部補訂)・前掲注 3)・711 頁。

15) 碓井光明『地方税のしくみと法』5 頁(学陽書房, 2001)。金子・前掲注 9)・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。

「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」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。

16) 宮澤（芦部補訂）・前掲注 3）・711 頁。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) 樋口ほか・前掲注 8）・1319 頁〔浦部〕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）。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にと妥当することであって、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・前掲注 9）・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・前掲注 4）・2 頁。

20) 金子・前掲注 9）・97 頁。

(2) 地方税をめぐる国のかかわり——裁判例の概観²¹⁾

➤ 地方公共団体の自主課税権——福岡地判昭和 55・6・5 訟月 26-9-1572 (大牟田市電気税訴訟)

「地方公共団体がその住民に対し、国から一応独立の統治権を有するものである以上、事務の遂行を実効あらしめるためには、そ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というべきである」。憲法 94 条にいう「『行政の執行』には租税の賦課、徴収をも含むものと解される。そこで例えば、地方公共団体の課税権を全く否定し又はこれに準ずる内容の法律は違憲無効たるを免れない」。

しかし、「憲法上地方公共団体に認められる課税権は、地方公共団体とされるもの一般に対し抽象的に認められた租税の賦課、徴収の権能であつて、憲法は特定の地方公共団体に具体的税目についての課税権を認めたものではない」。課税要件等を「いかに定めるか等については、憲法自体から結論を導き出すことはできず、その具体化は法律（ないしそれ以下の法令）の規定に待たざるをえない」。

⇒ 自主財政権ひいては自主課税権は憲法によって保障されたものである。

⇨ 自主課税権は抽象的に保障されているにすぎず、具体的な内容は法令により規律される。

➤ 地方税条例主義

——仙台高秋田支判昭和 57・7・23 行裁例集 33-7-1616 (秋田市国民健康保険税条例事件)

「いわゆる租税法律主義とは、行政権が法律に基づかずに租税を賦課徴収することはできないとすることにより、行政権による恣意的な課税から国民を保護するための原則」である。「地方自治に関する憲法 92 条に照らせば、地方自治の本旨に基づいて行われるべき地方公共団体による地方税の賦課徴収については、住民の代表たる議会の制定した条例に基づかずに租税を賦課徴収することはできないという租税（地方税）条例主義が要請されるというべきであつて、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。地方税法 3 条は、こうした「憲法上の要請を確認的に明らかにしたものということができる。そして、右地方税条例主義の下においては、地方税の賦課徴収の直接の根拠となるのは条例であつて、法律ではないことになり、地方税法は地方税の課税の枠を定めたものとして理解される」。

⇒ 自主課税権は、住民の代表から構成される議会の制定する条例によって規律されなければならない。

21) このほか、地方税の賦課徴収に直接に関係する裁判例ではないものの、最判令和 2・6・30 民集 74-4-800 (泉佐野市ふるさと納税事件) を掲げておきたい。特例寄附金控除の対象となる寄附を募集・受領できるかどうかは、当該地方公共団体の財政収入に多大な影響を及ぼすうえ、寄附者に対する返礼品の交付を含めたいわゆる「ふるさと納税」事業費が予算に占める額は少なくない。そのため、総務大臣が特例寄附金控除の対象となる地方公共団体として指定するかどうかは、地方税ひいては地方財政に関する国のかかわりとしてきわめて重要である。

総務大臣による不指定は、地方公共団体の事務の処理に関する「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別に関わる行為」（地自法 245 条 3 号）である。本件では、その判断基準の 1 つとして総務大臣の制定した告示は、関与の法定主義（地自法 245 条の 2）に照らして法律の根拠を必要とし、地方税法 37 条の 2 第 2 項の委任の範囲内で制定されなければならないとされた。本報告の主題との関連では、地方財政に対して国の行政機関が制約を課すには、少なくとも法律により根拠づけられていなければならず、行政機関限りにおいてこれを行うことは許されない、という点が重要である。本件では、告示の内容が同項の委任の範囲を逸脱しており違法無効であるとされた。寄附金による財政収入が減じ、地場産品の提供を通じた産業振興が困難となる可能性もあることから、憲法 92 条の規定する「地方自治の本旨」に鑑みれば、不指定を通じて団体自治を阻んではならず、住民自治の実現としての経済政策の実施を妨げてはならないと解される。

➤ 地方税法による地方税条例の枠づけ

——最判平成 25・3・21 民集 67-3-438（神奈川県臨時特例企業税条例事件）

「普通地方公共団体は、地方自治の本旨に従い、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するものであり（憲法 92 条、94 条）、その本旨に従ってこれらを行うためにはその財源を自ら調達する権能を有することが必要であることからすると、普通地方公共団体は、地方自治の不可欠の要素として、その区域内における当該普通地方公共団体の役務の提供等を受ける個人又は法人に対して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ものと解される。しかるところ、憲法は、普通地方公共団体の課税権の具体的内容について規定しておらず、普通地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律でこれを定めるものとし（92 条）、普通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ものとしていること（94 条）、さらに、租税の賦課については国民の税負担全体の程度や国と地方の間ないし普通地方公共団体相互間の財源の配分等の観点からの調整が必要であることに照らせば、普通地方公共団体が課することができる租税の税目、課税客体、課税標準、税率その他の事項については、憲法上、租税法主義（84 条）の原則の下で、法律において地方自治の本旨を踏まえてその準則を定めることが予定されており、これらの事項について法律において準則が定められた場合には、普通地方公共団体の課税権は、これに従ってその範囲内で行使されなければならない。」

⇒ 地方税法による統制のもとにおいてのみ、自主課税権行使の法的根拠としての地方税条例を制定できる。

⇔ 抽象的課税権を侵害するなど、「地方自治の本旨」に反する法律は憲法に違反する（ただし、そのような法律を国会が制定するとは想像しがたい²²⁾。）。

➤ 法定外税制度…真の意味で自主課税権を行使するための制度と評価しうる²³⁾。

⇔ 法定外税は、「意思決定を行う住民の多くが税の痛み（負担）を分かち合わない余所者課税的な性質を持つことが多い。税を負担する者の意見を十分に反映しないまま、市民の抵抗感が少なく賛成も得られやすい一部の企業や産業だけを狙い撃ち的に課税する自治体の姿勢が、果たして自治の精神に合致するかどうかは厳しく問い直す必要がある」²⁴⁾。

22) 藤谷武史「判批」小幡純子ほか編『地方自治判例百選（第5版）』189頁（2023）は、「自主課税権が憲法論として争われることは稀である」としている。

23) 藤谷武史「判批」小幡純子ほか編『地方自治判例百選（第5版）』10頁、11頁（2023）は、「地方税法は地方公共団体が課しうる税目につき極めて『詳細かつ具体的な規定を設けている』ため、課税権の『自主的』行使は、實際上、同法が許容する『隙間』に限定される」と指摘している。

24) 玉國文敏「判批」磯部力ほか編『地方自治判例百選（第3版）』10頁、11頁（2003）。特定の属性のみを取り上げて課税対象とするような狙い撃ち的課税は、租税公平原則（憲法 14 条 1 項）に抵触する。他方、住民でない税負担者の意思が反映されない税条例は、「自治の精神」に反するであろうか。

この問題は、外国人の人権保障と同様に考えることができるかもしれない。長谷部恭男編『注釈日本国憲法(2) 国民の権利及び義務(1)』14頁（有斐閣、2017）〔長谷部〕は、「人権が、すべての人がすべての人に対して侵害しないよう要求し得る権利だとしても、誰がそれを保護すべきかは当然には決まらない。国籍は誰が（どの政府が）保護すべきか、その責任の配分を決めるための標識である」とする。地方自治を、「国家の統治構造の一環としての地方の政治・行政…において治者と被治者の自同性が認められる『自治』」である（佐藤文俊『逐条地方自治法』1頁（学陽書房、2025））と解するならば、住所がその「標識」であり、住民以外の者の意見が反映されるという状況自体が想定されないであろう（なお、別荘等所有税（静岡県熱海市）や宮島訪問税（広島県廿日市市）等、追加的な行政需要を創出している者に一定の負担を求める趣旨で課される法定外税は、「自治の精神」に適うものと考えられる。その意見が反映されるとは限らないものの、納税義務者として自同性を正面から認め、構成員として受容されることとなるからである。）。

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²⁵⁾

⇨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・議員双方に民主的正統性→首長の選出に議員はかかわらない＝与野党の区分の本来的不存在²⁶⁾

⇒「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²⁷⁾。

議会の議決事件（地自法 96 条 1 項）	長の事務（同法 149 条）
条例の制定・改廃（1 号）	議案提出（1 号）
予算の議決（2 号），予算の修正（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 28)。 29)	予算の調製・執行（2 号）
決算の認定（3 号）	議会への決算認定付議（4 号），会計の監督（5 号）
地方税の賦課徴収等（4 号）	地方税等の賦課徴収（3 号）
財産の交換，不適正対価による譲渡・貸付け（6 号）， 不動産の信託（7 号），財産の取得・処分（8 号）， 負担付きの寄附（9 号），権利の放棄（10 号），損害 賠償額の算定（13 号）	財産の取得・管理・処分（6 号）
公の施設の長期独占利用（11 号）	公の施設の設置・管理・廃止（7 号）

⇒「二元代表制で想定されていた首長と議会の関係は，両者が相互に監視やチェックを行いつつ，協力すべ

25) 北村亘ほか『地方自治論（新版）』35 頁（有斐閣，2024）。

26) 北村ほか・前掲注 25)・35 頁。

27) 北村ほか・前掲注 25)・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。

28) 昭和 52 年 10 月 3 日付自治行第 59 号自治省行政局長通知は，「長が提案した予算の趣旨を損なうような」修正であるかどうかは，当該修正の「内容，規模，当該予算全体との関連，当該地方公共団体の行財政運営における影響度等を総合的に勘案して，個々の具体の事案に即して判断することが必要である」としている。

29) 宇賀・前掲注 4)・293 頁は，予算の「減額修正については明文の規定はないが，当然に可能と解されている」としている。

きは協力するというもの」³⁰⁾。

└長の対抗手段としての再議（地自法 176 条³¹⁾，義務費等の削除・減額につき同法 177 条），専決処分（同法 179 条）³²⁾。

➤地方議会による財政統制の機能不全を地方公共団体自らが主張してしまった事例³³⁾

——横浜地川崎支判令和 7・1・21 LEX/DB 25622064（ふるさと納税返礼品交付請求事件）

【事案の概要】

神奈川県川崎市内に居住する個人Xは，令和 3 年 10 月 9 日，いわゆる「ふるさと納税」制度に係る業務を行う事業者が運営するインターネット上のサイトを利用して，宮崎県内の地方公共団体である都農町Yに対して 1 万円を寄附した（以下，「本件寄附」といい，寄附した金員を「本件寄附金」という。）。総務大臣からふるさと納税制度の対象団体として指定されているY町は同日現在，1 万円の寄附に対する返礼品として，「数量限定【緊急支援品】宮崎牛赤身肉（切り落とし）計 1.5kg 以上」（以下「本件返礼品」という。）を寄附者に交付する旨の情報を前記サイト等において提供しており，Xは，本件寄附に際して，本件返礼品の交付を希望した。

ところが，Y町は令和 3 年 12 月頃，Xに対して，本件返礼品を送付できない事態に陥ったことを理由として，指定された口座への返金または代替品の交付のいずれかを申請するよう書面にて依頼した。しかし，Xは，いずれの申請もせず，返金も代替品の交付も受けなかった。そこでY町は令和 6 年 10 月 15 日，Xに対し，書面により，本件返礼品を交付しない旨を通知した。これに対しXは，返礼品の交付を内容とする贈与契約の債務不履行に基づく損害賠償として，本件寄附金の 3 割に相当する 3,000 円の支払いを求めて，Y町を被告として訴訟を提起した。

【判旨】

「Xによる本件返礼品の送付の希望の申請は，本件返礼品を無償で取得する旨の，贈与を受ける意思表示であったと認められる」。「Y町が，寄附者に送付の可否を連絡することなく本件返礼品を送付することを予定して，本件返礼品の情報を本件サイト上で提供していたことからすれば，Y町による本件返礼品の情報の提供は，本件サイト上で 1 万円を寄附して本件返礼品の送付を希望した寄附者に本件返礼品を無償で交付する旨の，贈与の意思表示であったと認めるのが相当であり，寄附者であるXの上記意思表示により，XとY町との間で，Y町がXに本件返礼品を贈与するとの意思が合致し，本件贈与契約が成立したと認めるのが相当である。」

Y町は，「ふるさと納税制度における地方公共団体による返礼品の交付は，寄附者との契約に基づく義務の履行行為ではなく，地方税法に基づく一定の範囲，要件のもとに許容された事実行為としての贈与行為と解するべきである旨主張する。」「一般に，地方公共団体は，ふるさと納税に関する計画について議会における審議を経て作成実施していると考えられる」。「Y町についても，ふるさと納税の返礼品の交付につき複数の事業者と委託契約を締結し，多くの寄附者に返礼品を交付してきた」のであり，「返礼品の交付にかかる議会の議決が欠けていたとしようかがわからない」。したがって，「本件返礼品の交付が事実行為としての贈与行為であり，Y町が法的義務を負わない旨のY町の主張は採用できない。」

→返礼品の交付は，地方公共団体と寄附者との間で成立した贈与契約に基づく債務の履行であると判示

30) 北村ほか・前掲注 25)・36 頁。曾我謙吾＝待鳥聡史『日本の地方政治―二元代表制政府の政策選択―』46 頁（名古屋大学出版会，2007）は，「議院内閣制の場合と異なり，首長の交代あるいは議会の解散を経ても，議会と首長の選好の同質化がもたらされることは保障されていない」点を指摘する。

31) 地方公共団体の長が，地自法 176 条 1 項に基づき予算を再議に付す場合，その対象は「予算全体であり，異議のある部分のみではないために，予算全部が未確定となり，異議のない部分についても，長が執行することはできない。また，もし，長が議決された予算の一部を執行したとすれば，すでに第 1 項の再議に付する権限を失うものと解さなければならない」とされている（佐藤・前掲注 24）・552 頁）。

32) 地自法 179 条 3 項により，議会への報告およびその承認を求めることとされている。承認が得られなかったとしても，専決処分の効力は否定されないと解されている。なぜなら，「議決機関たる議会がその本来の職責を果たせない場合又は果たさない場合に長が補充的に議会に代わってその機能を行うものであり，また時間的に余裕がないために処分するものであるから，議会の承認が得られないためその処分が無効となるとすれば，すでに行われた処分に関係する者の利益を害し，行政の安定をそこない，当該処分の目的を達成することも不可能となる場合も考えられ，本条制定の趣旨が全く没却される虞があるからである」（佐藤・前掲注 24）・567 頁）。

33) 拙稿「判批」ジュリ 1617 号（2025 刊行予定）。

された。地方公共団体が「適正な対価なくして」財産を譲渡する際には、地方議会の議決が必要である（地自法 96 条 1 項 6 号）。しかし、Y 町は、個別に議会の議決がなされた事実はなく、贈与契約は成立していないと主張してしまった。

⇒町議会がこのような主張を是認していたかは不明であるが、財政に関する議決をなす議会のみならず、財政を執行する町長も、民主的統制を確保すべき責務を負っている点を自覚すべき³⁴⁾。

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、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）³⁵⁾。

⇒「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」³⁶⁾。

34) 本件において主張されてはいないものの、ふるさと納税としての寄附金の受領自体が負担付きの寄附に該当するかどうか問題となりうる。拙稿・前掲注 33)。

35) 地自法 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。かえつ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・前掲注 24)・130-131 頁は、「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」。

36) 佐藤・前掲注 24)・209 頁。

(2) 住民監査請求

- 住民であれば（国籍，自然人・法人の別，年齢を問わず）誰でも，自己の個人的権利利益とかかわりなく，財務会計行為の適正を期すために，単独で請求することができる（地自法 242 条）³⁷⁾。
 - ↳ 違法・不当な公金の支出，財産の取得・管理・処分，債務の負担，公金の賦課等を怠る事実
- 「地方公共団体の職員による違法又は不当な行為等により地方公共団体の住民として損失を被ることを防止するために，住民全体の利益を確保する見地から，職員の違法，不当な行為等の予防，是正を図ることを本来の目的とするものである」³⁸⁾。

(3) 住民訴訟

- 住民監査請求と同様に，住民であれば単独で請求できる（地自法 242 条の 2）。
 - 「地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によつて特別に認められた参政権の一種であり，その訴訟の原告は，自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためではなく，専ら原告を含む住民全体の利益のために，いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するものである」³⁹⁾。
 - 「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，通常の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ことを反映していると考えられる」⁴⁰⁾。
- ⇒ 地方財政においては，地方税のみならず，予算の執行としての財務会計行為も，司法審査に服しうる。

37) 宇賀・前掲注 4)・403 頁。

38) 佐藤・前掲注 24)・942 頁。

39) 最判昭和 53 年 3 月 30 日民集 32 卷 2 号 485 頁（桃花台調整交付金住民訴訟）。

40) 中里実『財政と金融の法的構造』243 頁（有斐閣，2018）。

➤住民訴訟提起後にその対象とされている債権が放棄された事例

——最判平成 24・4・20 民集 66-6-2583（神戸市債権放棄議決事件）

「地方自治法 96 条 1 項 10 号が普通地方公共団体の議会の議決事項として権利の放棄を規定している趣旨は、その議会による慎重な審議を経ることにより執行機関による専断を排除することにあるものと解される」。したがって、「普通地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その議会の議決及び長の執行行為（条例による場合は、その公布）という手続的要件を満たしている限り、その適否の実体的判断については、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているものというべきである」。

他方、「住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を放棄する旨の議決がされた場合についてみると、このような請求権が認められる場合は様々であり、個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする同法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認められるときは、その議決は違法となり、当該放棄は無効となるものと解するのが相当である。そして、当該公金の支出等の財務会計行為等の性質、内容等については、その違法事由の性格や当該職員又は当該支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象とされるべきものと解される」。

⇒住民代表としての議会による判断を尊重し⁴¹⁾、広範な裁量を認めている。

⇔「債権放棄議決に対する歯止めとしては、今後もほとんど機能しないであろうと言わざるを得ない」⁴²⁾。

おわりに

41) 岡田正則「判批」小幡純子ほか編『地方自治判例百選（第5版）』166頁，167頁参照。

42) 曾和俊文「住民訴訟と債権放棄議決：再論—最判平成 24・4・20 以後の展開—」同志社法学 74 巻 3 号 1 頁，34-35 頁。