

地方（財政）制度改革 — 日仏比較をしながら

市川直子*

【要旨】 本稿は、フランスの地方（財政）制度改革を垣間見ながら、安倍政権の進める地方創生とよばれる地方（財政）制度改革を、憲法の保障する地方自治の観点から検証するものである。中央集権を崩さないフランスの改革と同様、日本の地方（財政）制度改革は、自治体の自主財政権が法的調整を受けながら進められており、地方自治権の憲法的保障、さらに住民の人権保障に、必ずしもつながるものとはなっていない。

1、はじめに

日本国憲法は第7章「財政」と第8章「地方自治」において地方財政制度を定め、それが財民主主義あるいは財政立憲主義にもとづき、地方自治の本旨に適うものとして構築されることを求めている。しかし、その保障の仕方は立法機関に広範な裁量を認めるものとなっているので、国の立法機関である国会と、条例を制定する地方公共団体の関係が問われてくる。地方財政をめぐる法制度をいかに構築し、それをいかに憲法的な統制へと導いていくのが問題になる。

本稿は、それを地方自治の保障に軸足を置きながら考察するにあたり、少し視野を広げて、フランスの地方（財政）制度とその改革を参照していきたい。それは、日仏ともに、地方（財政）制度改革を長きにわたり進めてきているからである。

日本の地方（財政）制度は、終戦直後の改革で作られた都道府県と市町村という二層制を前提にしている。それから40-50年後、道州制への動きと市町村の広域化という現在に続く改革が始められた。それは1990年代の第1次地方分権改革であり、その成果は地方分権一括法にまとめられ、2000年には1947年施行の地方自治法が大幅に改正された。次いで、地方（財政）制度改革の中心をなす三位一体改革が行われるも、それが失敗に終わると、政権交代期の地域主権戦略会議と地方分権改革推進本部の2つの組織にまたがり、第2次地方分権改革が始められた。この成果は、2011年から制定され始めた数次の地方分権一括法（地域自主性一括法）に盛り込まれている。その延長線上に、安倍改造内閣の下で制定された「まち・ひと・しごと」

* 非常勤講師／法学

創生（地方創生）法にもとづく地方創生と名づけられた地方（財政）制度改革がある。

それに対し、フランスの地方（財政）制度は、市町村と県の二層制から、市町村連合と州の創設、さらにその充実化へと向かっている。1980年代、政権が社会党に移行したことによって、地方（財政）制度が後に第1次と名づけられる地方分権改革の対象となった。その後1990年代はヨーロッパ各国がヨーロッパ連合（EU）の創設に力を注ぎ、その一環で統一通貨ユーロが流通するに至った。このEUの深まりを国内に取り込もうとしたのが、フランスの場合、2003年3月28日の憲法的法律による第2次地方分権改革である。その後、現在に連なる社会党政権による2010年代の第3次地方分権改革が行われている。フランスは確かにEU加盟国として、2012年の財政条約（TSCG）により、自国の財政政策の自由度を下げている。しかし、財政とともにあるべき行政権限の地方公共団体への移譲は、1980年代から今日に至るまで常に意識的に行われてきている。そのため、日本の地方（財政）制度改革の特徴を明らかにする手段として、フランスの例を参照することは有益であると思料される。

本稿の目的は、フランスの地方（財政）制度改革を参考にしながら、日本の地方（財政）制度改革のあり方に関する学説・判例の整理をやや広めに行うことである¹⁾。

以下においては、まず地方（財政）制度改革の前提にある地方公共団体の意味を確認する。その上で、憲法の定める地方自治の本旨、とくに補完性の原理をめぐる議論を瞥見し、その一環で自主財政権に関する判例・学説に触れていく。続いて、それを住民自治の議論に重ねることにより、人権保障の観点からも検討する。

2、憲法上の地方公共団体

(1) 地方公共団体

初めにフランスの例を見ていく。フランスの地方公共団体は、その多くが中世に起源を持つ市町村（commune）、革命期に創設された県（département）、そして第5共和制下で作られた州（région）等である。これらはフランス第5共和制憲法72条1項¹⁾に、特に質的な差異に触れられることなく、列挙されている。しかも、地方公共団体は「市町村、県、州である」と明示された後に、その他の団体も立法により創設されることが認められている。そのため、フランスには、憲法で種類が明示された地方公共団体と、立法により創設されることが憲法で明記されているにすぎない地方公共団体がある。前者も後者も同一だと理解することもあるが、それらは異なると解することもある。後者は確かに憲法的保障を受ける地方公共団体ではないが、前者は憲法上の保障を受ける地方公共団体であると解する。

他方、日本では、日本国憲法92条が「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」とするが、この「地方公共団体」については定義を置いていない。地方自治法が、1条の3において「地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする」（1項）とし、「普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする」（2項）、「特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする」（3項）と定める。

この規定の仕方は、フランスの場合と異なるが、意味するところはそれ程、遠くはない。日本でも、憲法上の「地方公共団体」と地方自治法上の「地方公共団体」とが別物であると理解される点で争いが無いからである。一般には、現在の都道府県、市町村および特別区を、憲法上の地方公共団体としてイメージし、法律上の地方公共団体として、その他の地方公共団体の組合等を考えている。

もっとも、フランスの地方公共団体の、とくに市町村と県は、フランス革命期前から、あるいは革命期からの長い伝統のあることが、その内実として重視される。この点で、日本の議論の仕方はやや異なる。日本国憲法の前提とする「地方公共団体」については、特別区をめぐる事例において、最高裁判所がその定義を示したことがある²⁾。すなわち、憲法上の「地方公共団体」といえるためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とする。憲法上の地方公共団体はすべて、事実上の「社会的基盤」と法的権能を付与された「国家的基盤」の双方にもとづくという理解である。

もっとも、この定義に関しては、判決が出された当時から批判があった。なかでも憲法上の地方公共団体とは、地方自治を行うことを存在目的として、一定の区域を基礎とし、その区域内の住民をもって構成される公共団体のことである、とする立場からのものが明白である。地方公共団体を明確に地域的な統治団体と位置づけるからである。この理解は今も確固たるものである。しかし現在から先の最高裁判所の判決を振り返ると、その判決が下された時期を考慮する必要のあることが明らかであろう。当時は終戦直後に約1万を数えた市町村が、昭和の合併により数を約3,500にまで激減させたときであり、最高裁判所の定義は、領域的かつ権限的に大規模化した市町村を前にして示されたものであった。この最高裁判所が考慮したであろう背景を重視すれば、やや社会学的な方向に傾いた立法政策的な定義も、日本の憲法上の地方公共団体の特質をまとめたものとして参考になろう。それは、地方公共団体の「社会的基盤」の意味を、住民自治の観点から説き起こしたものと理解し、その住民性を「共同生活」や「共同体意識」に見出そうとする見解も示されているからであり³⁾、本稿との関係でも、フランスの市町村や県との対応で検討しやすくなるからである。

(2) 改革に曝される地方公共団体

最高裁判所は上記の定義に続いて、地方公共団体が「かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解する」と示していく。この地方公共団体の自治権能を法律で奪うとはどういうことか、それがこの判決後も問われることになる。

再びフランスの状況をみってみる。先に触れたように、フランス憲法では立法による地方公共団体の創設が認められるため、地方制度はかなりの広がりを持ち、実際、立法者の改革意欲は

凄まじい。市町村の連合化(EPCI)や、その拡大版である大都市圏(métropole)の創設、さらに12州へと総数を減らすことによる州領域の拡大とその変容等が試みられてきている。

その結果、これまでのフランスの中心的地方公共団体は市町村と県であったが、その両団体が今日、財政的な存続の危機に立たされることになっている。地方公共団体は、ある程度独自の課税ができる地方税と、国から配られる経常総合交付金(DGF)により、その行財政を行うが、国が財政緊縮の要請からDGFを減らしているからである。国の緊縮財政の影響を受けて、市町村も県も財政難に陥っている。

特に財政が逼迫した市町村では、予算を獲得するために隣接市町村と合併する道が選ばれている⁴⁾。全国で約3万6,000も存続している市町村とはいえ、2010年から2014年までの15年間の合併数が25件であったのに対し、2015年だけでそれは206件に達している。そして2016年1月1日までに1,084市町村が合併に合意し、313の新市町村に統合されている。国から交付される予算が減らされる中で、市町村は合併前に受け取っていた交付金を3年間は保障されるという協定に頼って、それが行われているのである。この協定は当初2015年末までであったが、延長された⁵⁾。

県についても、第3次地方分権改革において、県制度自体の廃止が検討された際、前記の通り、県は憲法上にその存在が明記されていることから、辛うじてその存続が決まった。しかしながら、その権限は変更され、予算の規模も縮小されている。

このようなフランスの改革結果を見ると、日本の地方(財政)改革の様相も想像に難くない。これまでの制度改革を振り返ると、憲法的に微妙なものが散見される。

第1次地方分権改革のとき、平成の大合併とよばれる市町村改革が行われた。1995年、市町村の合併の特例に関する法律が改正され、市町村合併の推進が図られることになり、さらに1999年の地方分権一括法により、その再改正が行われ、地方交付税と民意による合併が誘導された。その結果、市町村の数は2005年に同法が失効するまでに約3,000から約1,800に減少した。

また近年の地方創生総合戦略をみても、そこには時代に合った地域をつくるとして「まちの創生パッケージ」が示されている。つまり、「中山間地域における“小さな拠点”」、「経済・生活圏である地方都市」および「大都市圏」の形成が、そこでは提示されている。この3つの「まち」と憲法上の地方公共団体の関係も考察が必要である。

「中山間地域における“小さな拠点”」は、地方公共団体という独立した団体であるのか、それとも法人格を認められない単に社会的基盤を意識したものにはすぎないのか。「経済・生活圏である地方都市」は、地域連携が想定されていようが、2004年、地方自治法6条の2に都道府県の合併規定が盛り込まれたことから、やはり疑問が生じる。最高裁判所のこのような社会的基盤を考慮する地方公共団体が前提としてあるならば、規模拡大は都道府県の合併まで視野に入れるべきではないだろう。領域的に際限なく社会的基盤のあることを要求すべきではないからである。大都市圏については、従来から道州制が議論されてきた。第28次地方制度調査

会は「道州制のあり方に関する答申について」を出し、地方分権改革推進会議も「道州制」に言及していた。これら的大都市圏は、国家類似の地方政府に、さらに連邦制に大きく進んでいくとするものであり、現行憲法の枠内に収まらず、憲法改正が視野に入ってきている。

このような国家統治の基本構造の改革に議論が及ぶに至り、地方分権やそのための地方公共団体の広域化を押し進めるだけではなく、現行憲法の下における地方自治の充実に目が向けられるようになる。そこで改めて、地方自治の本旨が問われてくる。

3、地方自治の本旨

日本国憲法92条は「地方自治の本旨」について、その内容を詳述してはいない。しかしながら、学説上、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体みずからの意思と責任の下でそれがなされるという団体自治と、地方自治が住民の意思にもとづき行われるという住民自治の2つが、そこに含まれることについては異論がない。1990年代以降、それを越えたところで議論が展開されてきた。つまり、そこに補完性 (Subsidiarity) の原則が含まれるか、というものである。

補完性の原則は1985年のヨーロッパ地方自治憲章に近接性 (proximity) の原則が明記されたことから注目され始めた。近接性の原理とは、公的な事務事業は一般に市民に最も身近な行政主体の権限として配分される、というものである。これを裏面から述べたのが補完性の原則である。つまり、公的な事務事業が市民に身近ではない行政主体に配分されるときには、それが技術的経済的な効率性と市民の共通利益によって正当化される場合に限定される、というものである。これがもともと地方自治に含まれる分権的要素を伸長させ、さらに加速させる指導原理と考えられた。

この補完性の原則が、日本国憲法の保障する地方自治の本旨の中に含まれているか。この原則は、地方自治を充実させようという立場から大いに注目され、ヨーロッパにおける地方自治改革の一つの成果として日本に紹介されたほか⁶⁾、それを人民主権説と同じ論理に基づくものとして歓迎する見解も示された⁷⁾。

そこで再び、ヨーロッパの一国であるフランスの例をみってみる。フランスは2003年に憲法を改正して補完性を憲法上の原則とした¹⁰⁾。そしてこの原則にもとづき、各地方公共団体にその受け持つ事務を割り振った。第3次地方分権改革といわれるのが、2015年8月7日に制定されたノートル法 (loi NOTRe)⁸⁾を中心とする地方公共団体間の権限再配分に関する改革である。EUの規制を受けながら、国家 (フランス) と個人 (市民) の間に、市町村・県・州等の地方公共団体が位置づけられ、それらが各段階で異なる行政権限を行使するというイメージを図示すると、次頁のようになる。

しかしながら、このノートル法制定の主目的は市町村連合と州の強化であったため、これまでの地方公共団体の仕組みを大幅に改編することになった。市町村は従前通りに一般権限条項 (clause de compétence générale) を持ち続けるが、他の地方公共団体は一部の事務を遂行する

にすぎないものとされた。その後者に位置づけられるものとして、まず市町村連合は、ゴミの収集処理や旅行者の受け入れ等の観光促進を義務的権限とし、将来的にはさらに権限を増やしていくことが目指されている。次に県は、中学校や図書館等の管理およびスポーツ施設への助成、幼児・障害者・高齢者等の社会保障 (RSA)、さらに県道や水道の整備等の事務を行う。その上で州は、経済活性化や地域開発などの事務を担当する。

〈フランスの地方(財政)制度〉

EU 財政条約 (TSCG)

国 憲法、財政計画法 (組織法律)

経常総合交付金 (DGF: *dotation globale de fonctionnement*)

平衡交付金 (*dotation de péréquation*)

市町村・市町村間財源衡平基金 (FPIC)

州 (région) → 領域の拡大
経済活性化

県 (département)

社会保障 (RSA: *revenu de solidarité active*)

図書館・中学校等の維持管理

住宅税 (*taxe d'habitation*)

市町村 (commune)

一般権限条項 (*clause de compétence générale*)

住宅税と不動産税 (*taxe sur le foncier bâti*)

→ 大都市 (*métropole*)
市町村連合 (EPCI)
住宅税と企業不動産税
(*cotisation foncière des entreprises*)

市民

前述の通り、ノートル法が成立した直後から県の権限行使の困難性が目立つものになっている。県に、権限を委譲された社会保障の事務範囲が広がってきているからであるⁱⁱⁱ⁾。国からの交付金が減る一方で、県の支出の8割が社会保障に当てられ、公共施設の管理等が難しくなっている。さらに社会保障費に対する国の補助が2014年にそれまでの65%にまで減り、さらに減らされる可能性が高いからである。全101県のうち約40県が財政難に陥り、国の後見下に置かれるかもしれないという状況にある^{iv)}。そして国は分権した社会保障事務を取り戻す再中央集権化の提案をしている^{v)}。

このようなフランスの実情を覗いてみると、補完性の原則を重視することは必ずしも地方自治にとって理想的なものとは考えられない。補完性の原則は、どこまで、どのように分権していくのかを明らかにしていないからである。出自がもともと民主的なものではないため、住民の人権保障を第一に目指す近代憲法の中にその指導原理として含めることには無理がある。補完性の原則を地方自治の本旨の1つとして理解するという立場は、日本では必ずしも主流になっていない¹⁰⁾。

もっとも、この点は憲法改正論とも関連させて検証する必要がある。2005年の自由民主党の「新憲法草案」は、「地方自治体は、基礎地方自治体及びこれを包括し、補完する広域地方自治体とする」と記し、「国及び地方自治体は、地方自治の本旨に基づき、適切な役割分担を踏まえて、相互に協力しなければならない」と、国と地方公共団体の権限行使の分担に言及していた。同じく2005年に示された民主党の「憲法提言」も、「補完性の原理に基づく分権型国家へと転換する」と明言し、「国と地方の役割分担を明確にし、中央政府は外交・安全保障、全国的な治安の維持、社会保障制度など国が本来果たすべき役割を重点的に担う一方、住民に身近な行政は優先的に基礎自治体に配分する。補完性の原理の考え方にに基づき、国と基礎自治体、広域自治体の権限配分を憲法上明確にするとともに、基礎自治体ではなしえない業務や権限は、都道府県ないし道州に相当する広域自治体が担当する」と詳述していた。

しかしその後、2012年に発表された自由民主党の「日本国憲法改正草案」を除き、補完性の原則の強力な主張は影を潜めている。その理由の1つとして考えられるのは、それが既に法定されていることである。第1次地方分権改革の集大成の一部として、地方自治法1条の2に「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」(1項)という規定が挿入された。そして「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、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又は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その他の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ることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、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しなければならない」(2項)と定められたのである。この地方自治法の規定を、日本国憲法の地方自治の本旨を確認したものとして理解するのである。この議論は、従来からの団体自治、特に財政権をめぐる議論と結びついて、さらなる展開をみる。

4. 団体自治

(1) 地方自治権の根拠

そもそも、地方自治を成り立たせている法的根拠は何か。1960年代、立法上及び行政上に

における自治権の侵害を制約する原理として、法律によっても侵すことのできない地方自治制度の本質的内容ないし核心的部分がある、と唱えられた¹¹⁾。当初、この制度的保障説は、地方自治権というもの否定したところに成り立つ上に、保障される内容が明らかではないという批判を受けたが、その後、ドイツの憲法裁判所がその中身を詳細に分析するようになり、理論としても精緻化されていく¹²⁾。その結果、それは市町村の全権限性の核心領域論と周辺領域における比例原則、さらにそれ以上のものである、と説明されるに至っている。これを応用して、日本でも、それは国の実質的な立証責任を伴いながら、市町村優先型で地方分権がなされることである、と説明されている。判例においても、地方自治の本旨は制度的保障説に依拠すると理解されている¹³⁾。

もっとも、この法律によっても侵すことのできない制度の中身は何かをめぐる議論は、近年の地方(財政)制度改革を検討するときの道具としては、あまり適切ではない。なぜなら第2次地方分権改革として進められているのは、国から地方公共団体への権限の移譲であり、地方公共団体の自治領域を減らすことではなく、むしろ増やすことを目指しているからである。そして、その増えた権限の行使が財政的に過負担になっているからである¹⁴⁾。この新たな状況を前にして改めて考えてみると、かねて主張されてきた地方自治権を肯定した上で考察を始める諸学説が有益のように解される。

従前より、地方自治権の根拠につき、日本国憲法制定当初の固有権説を刷新させた新固有権説¹⁵⁾のほか、憲法全般の背景に流れる自然法思想を強調する説¹⁶⁾などが提示されてきた。これらは団体自治を根拠づけるものとして、日本国憲法第3章の人権保障を持ちだす。地方公共団体は、住民の活動の自由を保障することのみならず、住民の生活全般を保護、防禦する場でないといけない。それは人権擁護を当然に内在させた活動をしなければならない。ここから、人権、特に社会権を保障するために必要な財政的な裏付けが重要になる。

(2) 地方公共団体の財政権

団体自治の一環で、地方公共団体にはどこまでの財政権が保障されるのか。日本国憲法は、地方自治体の財政権に関する直接の規定を持たない。そこで再び、フランスの例をみる。

フランスは第2次地方分権改革のとき、第5共和制憲法を改正して72-2条に「地方公共団体の財政」条項を設けた¹⁷⁾。そして同条3項^{v)}を受けて制定された「地方公共団体の財政的自律に関する組織法律」において、「財政的自律(*autonomie financière*)」という文言を用いている。もっとも、この憲法改正の際、法律による調整(*péréquation*)という文言も挿入されたことに留意する必要がある^{vi)}。その規定をもとに、国は地方公共団体に交付する経常総合交付金(DGF)を、国の財政規律に関連させて減らし、さらに2010年まで地方税の中心的存在であった職業税(*taxe professionnelle*)も廃止し、大幅な地方税制改革を行ったからである。なかでも地方公共団体に税率決定権がある地方税を、住宅税(*taxe d'habitation*)と不動産税(*taxe sur le foncier bâti*)のみに限定し、さらにその2税を有する市町村と、住宅税のみを有する市町村連合に対して水平調整(*Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales*)を行ってきているか

らである。このフランスの手法は、地方公共団体に独自性を認め、その自主財政権を保障するものからは相当の距離がある。もっとも、次のような日本の最高裁判所の示したところを見てみれば、このフランスの手法が憲法改正によって実現されたという点で、日本にとっては一考を促すものかもしれない。

日本の話に戻れば、日本国憲法92条の地方自治の本旨、さらに同94条の「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」という規定をもとに、通例、地方公共団体には憲法上、地方自治権の一部として財政権のあることが肯定されている。具体的には、地方公共団体は自治権行使の保障として、条例の制定による課税権の行使が認められている。かつて大牟田訴訟¹⁸⁾で認定された地方公共団体の憲法上の課税権は、近年では、神奈川県臨時特例企業税条例判決¹⁹⁾において確認されている。

もっとも、この地方公共団体の課税権は、国の課税権との関係に注意を払う必要がある。日本国憲法84条は租税法律主義の原則を定め、具体的には主に地方税法がそれを定めているからである。この地方税法は第1次地方分権改革の時に、次のように改正された。すなわち、法定外普通税の新設・変更には、従来、大臣による許可が必要であったが、それが大臣の同意で足りるとする事前協議制に改められたのである。また法定外目的税も新たに創設された。その結果、同じく事前協議制の下ではあるが、地方公共団体は条例を制定して独自に課税できることになった。そして三位一体改革の時、法人事業税をめぐる税収の不安定性が取りざたされる中で、神奈川県はこの新規定に基づき独自に課税を行い、税収の安定化を図ろうとした。こうして作られたのが神奈川県臨時特例企業税条例であったが、これが国と地方公共団体の両課税権の関係をめぐる論争を引き起こした。特に最高裁判所の示した見解は、地方公共団体の財政権の拡大を必要と考える立場からは問題を孕むものと批判されることになる。

条例と地方税法の関係を検討するにあたり、最高裁判所は、地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他の事項について、「憲法上、租税法律主義(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」いると述べたからである。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」として、国の権限行使を重視したからである。しかも、最高裁判所は続いてこう判示した。法律と条例の関係について、条例は法律の範囲内で制定されなければならないが、それは「対象事項と規定文言を対比するのみではなく、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」決定される。これは徳島市公安条例判決²⁰⁾の一般的定式部分を引用したものであるが、この一般的定式部分のみをあげるのは、地方税法が地方公共団体の課税権を保障するとともに、調整目的でその課税権を規律する意味も持っているという点を重視するからである、と指摘されている²¹⁾。地方税法が地方公共団体の課税権、広くは地方自治権を保障する法律であるからこそ、最高裁判所判決の補足意見は、「国税や法定地方税が広く課税対象を押さえて

いるため、これらの税との矛盾抵触を避けて、地方公共団体が法定外税を創設することには、大きな困難が伴うというのが実情かもしれない」と付言したともいわれている。そして、この法定外課税の難しさを前提としているのが、近年の地方(財政)制度改革としての地方創生²²⁾である。

(3) 地方創生

先に触れた通り、2001年から2005年にかけて行われた三位一体改革は、全体的に国の財政再建にすぎなかったし、地方公共団体間の税収格差も拡大化させた、と総括されている。その改革は、国が地方公共団体の一般財源として支出する地方交付税を減額したからである。この減額はもともと富裕とはいえない交付団体だけを苦しめることになり、富裕な不交付団体には影響を与えなかったからである。税源移譲された財源も、個人住民税であったため、過疎化の進む地方公共団体にとっては大した財源にならなかったが、高額所得住民の多い都市部の地方公共団体にとっては重要な財源となり、むしろ増収の方向に進んだからである。こうした中で試みられたのが、2001年に導入された神奈川県臨時特例企業税であり、その課税権の行使に歯止めをかけたのが2013年の最高裁判所判決であった。2014年から進められている地方創生は、すべての地方公共団体がその税収を増やせるということが目指されている。

まず国は、2016年3月までに地方公共団体すべてに対し人口ビジョンと総合戦略を策定することを求めた。これは全市町村に対し、人口減少による市町村民税の減収という危機感を募らせた上で、「産官学金労言」と連携させようとするものである。域内で伸びる事業を発掘させ、政策全体を地元経済の活性化に向かわせ、全市町村の税収を上向かせようとするものである。他方、国は大企業を中心とする財界相手の官民対話だけではなく、地元中小企業と連携をもつ地方公共団体を介した官民対話も行うことにより、日本全体の経済成長を狙っていく。同時に、法人住民税と法人事業税という法人2税の増収等による地方公共団体、特に道府県の財政的自立を促していこうとするものである。

もっとも、この壮大な経済政策が成功し、全地方公共団体に一般的な増収がもたらされたとしても、それによって持続的な社会保障制度が自動的に確立するわけではない。それは、これまでの改革が、団体自治を中心として展開されてきていることと関係する。憲法上、地方自治の本旨には、団体自治のみならず、住民自治も含まれている。

5. 住民自治

(1) 個人の参政権

日本国憲法93条は「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」とし、地方自治が住民の意思に基づいて行われることを求めるほか、住民個人がその選挙に参加することも要請している。そして、この住民自治の精神を一層推し進めたものとして、地方議会の制定する条例にもとづき住民投票が行わ

れる場合、住民個人はその投票にも参加することができる。これも憲法上の住民自治の流れを汲むものとして理解される。

先程からの地方自治権の根拠につき、制度的保障説に対抗する今一つの学説として、住民個人のもつこの権利に注目するものがある。それは民意による政治を求める人民主権説²³⁾のほか、社会契約説²⁴⁾等である。これらの説は、その依拠する主権の意味が少しずつ異なるが、住民個人が主権者であることを重視するものである。また近年では、地方自治の本旨の中核的意味を国民主権の地域的行使とみる対話的立法権分有説²⁵⁾も唱えられている。

これらの住民自治の議論は、しかしながら、地方創生をはじめとする地方(財政)制度改革では大きく取り上げられない。注目されているのは、住民個人つまり自然人ではなく、法人住民の方だからである。確かに、従前から、住民自治は「地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」とも説明され、必ずしも個人が明示されているわけではない²⁶⁾。行政計画や行政基準の策定にあたっては、対話を通じて多様な利害を調整するという民主主義の観点からは、経済的自由を展開する事業者の積極的参加が促されてきた。地方創生総合戦略の目指すところも、この延長線上にあり、そこでは「産官学金労言」の連携が求められているにすぎない。これでは、日本国憲法が第一に保障を目指す個人の尊重が、諸団体の内部なり背後なりに隠れてしまうことになる。

(2) 地方特別法に求められる住民投票

地方創生については、同様のことが日本国憲法95条に関連しても見られる。同条は「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」と定める。この規定に基づく地方特別法は、戦後初期を除いて、制定されていない。その理由の1つに法律の書式の問題がある。つまり、法律の文面を特定の地方公共団体ではなく全地方公共団体を対象とする一般的なものにすれば、それは地方特別法にはあたらない。また、地方特別法の住民投票は、地域に注目するのではなく、その地域を管轄する地方公共団体の組織等にかかわるものであり、しかも特定の地方公共団体のみが不利益に取り扱われる時に限定される、とも説明されている。これらにより地方特別法の規定はほぼ死文化している。しかしながら、憲法学においては地方特別法に関する議論は決して途絶えていない。むしろ、この規定は日本国憲法41条の国会単独立法の原則に対する例外であり、地方公共団体の同意を、議会の決定ではなく住民の投票によるべきことにした点で、団体自治のみならず住民自治の重視が表れている規定である、と高く評価され続けている²⁷⁾。

この点を重くみれば、同95条の趣旨を没却するような手法が、地方(財政)制度改革で多用されているようにみえることは、やはり問題であろう。三位一体改革が行われていた2002年、国会は構造改革特別区域法を制定し、構造改革特区制度を導入した。これはまず国が民間から規制緩和の提案を募集し、それを国が検討した上で規制の特例措置を決定し、改めて地方公共団体による特区計画の申請を受けつけ、最終的に国が申請された計画を認定するというもので

ある。認定を受けた地方公共団体の区域に立地する個人や法人は、緩和された規制の下で従来よりも自由な経済活動を行うことができる。この手法の採用は、総合特区、国家戦略特区などに広げられている。これらの特区は、特定の地方公共団体の組織に関するものではなく、その地域に立地する民間の法人等の活動に関するものにすぎない。しかもその法人等を一面では有利に扱うので、同95条の想定するような不利に扱われるときの防御権に関するものではない。とはいえ、同95条の趣旨を考慮すれば、特定の地方公共団体のみに立地する法人の活動であり、しかもその経済的自由の拡大は、他の住民なり消費者なりにとっては従前の権利保障水準の引き下げにつながるものである。この特区の対象となっている領域は、教育、福祉、医療、労働などの社会保障分野であり、また物流や農業などの安定的な地域経済の基盤に関する分野である。これは正に憲法の保障する人権であり、とくに同25条以下の社会権であり、福祉国家の理念にもとづき社会的経済的弱者を保護し、実質的平等を実現するために保障されるに至っているものである。また同22条の経済的自由に関するものでも、同じく福祉国家理念にもとづき経済的弱者を保護するための積極目的規制と解されてきたものである。しかも、この緩和される規制のリストは閉じていない。広く人権にかかわるものすべてが、手厚い保障の方向ではなく、その保障緩和の方向に置かれており、規制撤廃の対象として考えられているのである。

このような現実の適用対象が特定の地方公共団体の領域のみという場合には、その実態を重視して、少なくとも同95条が地方特別法の制定にあたり要請しているような民主的正当化が求められるのではないだろうか。住民投票による意思の確認が重要だと解される。自由民主党が2012年の「日本国憲法改正草案」97条において、「特定の地方自治体の組織、運営若しくは権能について他の地方自治体と異なる定めをし、又は特定の地方自治体の住民にのみ義務を課し、権利を制限する特別法は、法律の定めるところにより、その地方自治体の住民の投票において有効投票の過半数の同意を得なければ、制定することができない」と提案している点は参考になる。もっとも、問題となっているのは人権それ自体であるので、地域的な民主的正当性だけでその切り下げをできると断定することはできないであろう。第1次地方分権改革のとき、市町村合併が住民投票という民意の動員により進められ、その結果、多くの市町村が消えていったところからも、その危うさは想像に難くない。

6. おわりに

大規模化し個人から離れていく地方政府は、民主的統制が困難になるほか、連邦制国家で留意されているような地方レベルの司法的救済もないので、人権侵害の危険性を高めてしまう。逆に、小規模化し、個人が社会的基盤に埋没していく小さな拠点も、個人の精神的自由を重視する近代人権論をつき崩す可能性を拡大する。この両極端を回避したところが、憲法の求める地方自治の姿であり、それを保障できる地方（財政）制度が求められている。そのための改革は、法律による地方公共団体の課税権の制限や経済一辺倒の政策遂行ではなく、ましてや法律による経済規制の緩和撤廃でもないはずである。それは団体自治の強化のみではなく、個人と

しての住民の自治にも留意するものである必要がある。

参考条文

- i) フランス第5共和制憲法72条1項「共和国の地方公共団体は、市町村、県、州、海外領土である。その他のすべての地方公共団体は、法律によって創設される。」
- ii) フランス第5共和制憲法72条2項「地方公共団体は、その階層で最も良く遂行できる全権限につき、決定する資格を有する。」
- iii) フランス第5共和制憲法72-2条4項「国と地方の間における権限の移譲はすべて、その権限の行使にあてられていた財源 (ressources) と等しい財源の付与 (attribution) を伴う。地方公共団体の歳出の増大をもたらす事務 (compétences) の創設または拡充はすべて、法律の定める財源を伴う。」
- iv) フランス第5共和制憲法72条5項「いかなる地方公共団体も、他の団体に対して後見監督 (tutelle) をすることができない。但し、権限の行使が複数の地方公共団体の協力を要する場合、法律は、一の地方公共団体またはその連合体に、その共同活動のあり方を組織する権限を与えることができる。」
- v) フランス第5共和制憲法72-2条3項「地方公共団体の税収入 (recettes fiscales) およびその他の自主財源 (ressources propres) は、地方公共団体の種類ごとに、歳入総額の一定割合を占める。この規定が適用される要件は、組織法律で定める。」
- vi) フランス第5共和制憲法72-2条5項「地方公共団体の間における平等に向けた調整 (péréquation) 制度は、法律で定める。」

注

- 1) 本稿は2015年12月19日の日本財政法学会予備研究会での報告をベースにしている。
- 2) 特別区長公選制廃止事件、最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁。
- 3) 飯島淳子「地方分権・地方自治の法構造」法学73巻1号(2009年)等。
- 4) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.
- 5) Patrick Roger, Un bouleversement en profondeur, Le Monde, 9 janvier 2016.
- 6) 廣田全男「イギリスの地方自治とヨーロッパ地方自治憲章」日本法学72巻3号(2006年)等。
- 7) 杉原泰男『地方自治の憲法論』勁草書房(2002年)等。
- 8) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
- 9) Départements en difficulté : Valls promet le transfert du RSA à l'Etat, Le Parisien, 25 février 2016.
- 10) 進藤兵「補完性・近接性原理批判」唯物論研究年誌14号(2009年)等。
- 11) 成田頼明「地方自治の保障」『日本国憲法体系(5)』有斐閣(1964年)等。
- 12) 高橋洋「地方自治権保障の法的性格と自治体の固有の作用領域—オッフエンバッハ判決」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例』信山社(1996年)等。
- 13) 那須俊貴「地方自治の論点」『シリーズ憲法の論点⑩』国立国会図書館調査及び立法考査局(2006年)等。
- 14) 上代庸平「自治体財政保障のための規律形式—牽連性原理の具体化と形成を素材として—」Law & Practice No.3(2009)等。

- 15) 手島孝『憲法学の開拓線』三省堂 (1985年)等。
- 16) 吉田善明『地方自治の保障』三省堂 (2000年)等。
- 17) 小沢隆一「財政自主権保障の意味 (2009年12月29日判決)」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例Ⅱ』信山社 (2013年)等。
- 18) 大牟田市電気税訴訟、福岡地判昭和55年6月5日訟月26巻9号1572頁。
- 19) 神奈川県臨時特例企業税条例事件、最判平成25年3月21日裁時1576号2頁。
- 20) 徳島市公安条例事件、最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁。
- 21) 碓井光明「神奈川県臨時特例企業税と地方税法」磯部力ほか編著『地方自治判例百選 (第4版)』有斐閣 (2013年)等。
- 22) 平岡和久「地方財政と『地方創生』政策」岡田知弘ほか編著『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社 (2015年)等。
- 23) 杉原泰男『前掲書』勁草書房 (2002年)等。
- 24) 渋谷秀樹『憲法』有斐閣 (2013年)等。
- 25) 大津浩『分権国家の憲法理論』有信堂高文社 (2014年)、同「分権改革の行方と『地方自治の本旨』解釈」全国憲法研究会編『憲法問題』27号、三省堂 (2016年)等。
- 26) 田中二郎『行政法』有斐閣 (1974年)等。
- 27) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法』有斐閣 (2013年)等。

(2016.10.11 受稿, 2016.11.25 受理)