

「地方共同税」論について

2013年5月14日
東京都立大学名誉教授
兼子 仁

○私見の表明文書

- ①「神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会」報告書（2012年3月、座長・兼子）
- ②兼子『変革期の地方自治法』（岩波新書、2012年1月）24頁
- ③同「地方共同税を夢想する」『税』2013年1月号2頁以下

1 本日発表の前提

- (1) 地方交付税（≒地方共有税）の存在
 - (2) 道州制の導入前＝都道府県自治体の存在
- 「地方共同税」の特徴的な税法制しくみ問題の検討

2 “広域応益税”観による“持ち出し”論の否定

- (1) “応益”地方税の“広域連携自治”が必須である——本質的に“持ち出し”配分ではない
- (2) “応益的担税力”の広域化に見合う共同課税こそが公平

3 “共同地方税目”の素材

- (1) 固定資産税（東京23区に倣う）の広域応益的共同化——“水平財調”としての都府県・市区の共同税もありうる
- (2) 法人地方税の府県間共同化——とくに法人事業税の広域応益化に見合っ

4 共同賦課徴収と水平財調配分の組織編成と地方税条例主義

- (1) 府県共同税の「広域連合」課税——広域連合議会による共同税条例
- (2) 府県・市町村共同税の「広域連合」課税——スクランブル広域連合による共同課税
- (3) 市町村共同税の府県への課税事務委託——市町村税条例の委任に基づく府県税条例

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

報 告 書

平成 24 年 3 月

目 次

はじめに

1 国・地方協議の時代に自治行財政権の確立をめざす	1
(1) 地域自主自立改革の立法動向をどう見るか	
(2) 当面の自治法制改革への取組み	
(3) “国のかたち” を変える自治体改革をどう展望するか	
2 県をめぐる広域自治をどう考えるか	3
(1) 県の広域行政の役割は何か	
(2) 大都市自治体と都道府県との関係について	
(3) 自治体の広域連携をどう位置づけるか	
3 地方自治法の抜本改正に望むもの	5
(1) 地方自治基本法か、自治基本条例を自治憲章にするか	
(2) 自治立法権を政策法務で活用できるように	
(3) 住民二元代表である議会と首長の関係について	
(4) “住民協働” 時代らしい住民投票の位置づけ	
(5) 自治体監査制度をどう改革すべきか	
4 自治税財政の抜本改革をめざす	9
(1) 財源の移転における国の関与をルール化すべき	
(2) 国と地方が一体となって財政調整制度の抜本見直しをすべき	
(3) 抜本的な自立性を高める地方財政改革の検討が必要	
(4) 新自治税制をどう構築するか	
(5) 水平財政調整のあり方について	
委員名簿	12
研究会開催状況	12
神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会設置要綱	13

平成 24 年 3 月 26 日

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

座長 兼 子 仁

はじめに

平成 22 年1月、総務省は地方行財政検討会議を設置し、地方自治法の抜本的な見直しの案をまとめることとしたが、その際、神奈川県の「地方自治基本法の提案」も検討資料として提出された。その後の検討を踏まえ、平成 23 年1月に総務省は「地方自治法抜本改正についての考え方(平成 22 年)」を取りまとめた。

一方、子ども手当について、政府は平成 21 年末、地方と協議をすることなく平成 22 年度分の地方負担を決定し、立法化した。これを問題視した神奈川県は、平成 22 年2月に「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」を設置し、その法制上の問題点等について検討を行った。当該検討会議は、憲法および憲法の理念を反映した地方財政法や地方自治法に照らして子ども手当法制の政策判断には重大な問題があり、国の財政負担軽減の見地から児童手当の暫定併存を定めるなど、立法として相当の不合理性を有し、このような子ども手当法により、国が一方的に地方自治体に財政負担義務を課すことは、国会による立法裁量権の範囲を逸脱し、憲法上保障された自治財政権を害するものと評価する余地がある、という結論を出し、さらに、問題の起因は、現行の地方自治システムが全体として“地域主権”の時代に適合していないという点にあり、このような事態の再発を防ぐためにも、新たな地方自治システムを展望しながら、自治行財政法制を抜本的に再検討していくことが求められると提言した。

こうした状況を背景に、平成 22 年 10 月、地方自治法制のあるべき姿について有識者の視点から研究することを目的に、「神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会」が設置された。

当研究会は、平成 22 年度は地方自治基本法の必要性や自治行財政権について俯瞰的な研究を行い、平成 23 年度に入ってから、5月以降の“地域自主自立改革”での当面の法制改革についての評価論に加え、長期的な抜本改革の要望などについても研究を行った。

研究結果を取りまとめるにあたっては、以下について留意した。

平成 23 年3月 11 日、我が国は東日本大震災という大惨禍に見舞われた。平常時とは様相を異にする、非常時の自治の実践例が被災地から数多く報告され、研究者として非常時法制の必要性を痛感した。しかしながら、非常時自治法制は「特区」をはじめ全国一般的な自治法制とは多分に別個に研究すべきであって、平常時と非常時とで自治法制を区別しておく必要がある。

また、自治法制の改革論についても、当面取り組むべき改革と、長期的に取り組むべき改革とを、区別しておく必要がある。

さらに、長年にわたり地方自治体の悲願であった国と地方の協議の場が立法化されたことを考慮し、この報告の内容が地方六団体やすべての自治体のサポートとなるよう意識することも必要である。

当研究会は、憲法、行政法、財政法、行政学、行政政策論の専門家で構成されているが、その率直かつ真摯なフリートークは抜本的な改革に向けて深みと広がりのある内容となっているものと考えられる。なお、時間が許すかぎり、研究会の議事録にもお目通しをいただきたいと思う。

当研究会を設置した神奈川県の自治法制の改革に対する熱意に謝意を表するとともに、この報告をあらゆる地方自治関係者に対するエールとして受け取っていただければ幸いである。

1 国・地方協議の時代に自治行財政権の確立をめざす

(1) 地域自主自立改革の立法動向をどう見るか

1) 平成 23 年 5 月、法令による自治体への義務付け・枠付けを見直したいいわゆる“第 1 次一括法”(「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」)、および「国と地方の協議の場に関する法律」が公布された。

ついで同年 8 月末にはいわゆる“第 2 次一括法”(法律名は第 1 次一括法と同じ)が公布され、義務付け・枠付けの見直しおよび都道府県事務の基礎自治体・市町村への権限移譲が行われた。

これらの改革は、自治体の自主性および自立性の向上をねらいとしており、その意味から“地域自主自立改革”ともよべるものである。

2) 本研究会では、これらの新立法に対する概括的な評価について議したが、その結論をまとめると次のとおりである。

① 法令による義務付け・枠付けを見直す改正である第 1 次・第 2 次一括法は、今後に連なる自治改革立法としての方向性を示しているとは認められ、実際に地域の实情に合った行政サービスを提供できるかは、多分に都道府県と市町村の政策決定にかかっている。

しかしながら、従うべき国の基準を多く残しつつ主に都道府県条例によって基準を設定するという形態は、自治体の自主性および自立性の向上とは相容れない部分もあると考えられる。

② 都道府県事務を基礎自治体・市町村に権限移譲する法律改正は、のちに論ずる「基礎自治体優先の原則」という考え方に問題があるほか、都道府県・市町村に対する法律による新たな義務付けであることが問題視される。

むしろ、地方自治法(252 条の 17 の 2)に基づく「事務処理特例」に基づく都道府県条例による市町村への事務移譲の方式を活用することが望まれる。それは、都道府県と市町村との協議に基づき地域自治的な決定がなされうるからである。当然だが、都道府県と市町村の協議は対等の立場で行われる必要があり、平成 21 年 3 月に制定された「神奈川県自治基本条例」では、「市町村が県と相互に対等な関係の下に」県政に参加する旨が明記されている。

(2) 当面の自治法制改革への取組み

現下の国による自治法制改革には、当然ながら東日本大震災対策としての復興の取組みが合流しているが、国と地方の協議の場を生かして着実に進められなければならない。

その場合に本研究会が重視するのは、次の観点である。

- ① 広域自治体・都道府県と基礎自治体・市町村との関係について、これまでの国の政策方針が当然のごとくに「基礎自治体優先の原則」および「広域自治体の補完性」とされてきたが、これらは地方自治体の多層的なあり方と深くかかわっており、県をめぐる広域自治のあり方（後出2）という見地から再検討しなければならない。
- ② 地方自治法の問題状況に対応する改正には、それぞれ必要性が認められるが、地方自治法の大幅な規律緩和（スリム化）あるいは「地方自治基本法」の問題に連なることが意識されていなければならない（後出3）。

(3) “国のかたち” を変える自治体改革をどう展望するか

1) 地域自主自立改革における長期的な課題は、国家制度を変えることに深くかかわらざるをえない。とりわけ次の2つの課題は、都道府県による広域行政に大いに関連して重大である。

- ① 国の出先機関の廃止問題
- ② 道州制問題

①に関しては、国の出先機関を地方自治体に移管する受け皿づくりが問われる。

②に関しては、現政権の方針に影響されるであろうが、①の動向および全都道府県の姿勢が肝要であると考えられる。

2) 本研究会は、これらの長期的な課題については、東日本大震災対策に関わりが深いとしても、現時点で結論づけることになじまず、主に国と地方の協議の場（専門的な分科会を含む）において、自治体の意向を重んじつつ政策決定されていくことが望ましいと考える。

2 県をめぐる広域自治をどう考えるか

(1) 県の広域行政の役割は何か

「基礎自治体・市町村優先の原則」と「広域自治体・都道府県の補完性」とを無条件に強調しがたいのは、大都市を含む市町村と都道府県との行政役割がそれぞれ具体的・実質的に存し、とくに都道府県による広域行政の役割が国との関係を含めて改めて必要視されているからである。

すなわち、今日における都道府県による広域行政の役割は、都道府県域もしくはそれを越えた区域にわたる広域的な行政課題への対応のほか、①市町村行政をバックアップすること、②国の出先機関の受け皿を示していくこと、加えて、③国と市町村の間を調整すること、などがあると見られる。

①の役割は、市町村合併ののちに残る過疎地域支援をはじめとして、小規模町村から都道府県への事務委託もすでに唱えられており、都道府県と町村等との協議課題であろう。加えて、市町村が行政分野ごとに適正な範囲で近隣市町村などと連携を図れるよう、支援することも必要であろう。その際に、「基礎自治体優先の原則」を掲げる国と市町村との間を仲介する③の働きも重要であるに相違ない。

また、②の役割は、都道府県が広域行政を充実させる方向に向かわせるきっかけにもなるものであろう。

(2) 大都市自治体と都道府県との関係について

神奈川県は唯一、指定都市を3つ擁する県となっているが、目下、指定都市の側からは、指定都市を都道府県の区域から独立させる「特別自治市」の創設が提案されている。

歴史的な経緯などは考慮しなければならないものの、指定都市が都道府県の区域から独立する憲法上の障害はないと思われる。その際に地方自治特別法に基づく住民投票という問題はある。

しかしながら、この“指定都市独立論”には、次のような重大な難点が伴っていると云わなければならない。

① そもそも大都市自治体には、市民生活圏の広がりから、近隣市町村との連携によって、都市・農山村の協同による地域発展の中核となる役割が期待され、その点は同じ“政令指定市”としての中核市・特例市と共通しているのであって、独

立論は都道府県による広域機能の発揮をも妨げるということ。

- ② 多くの人口を抱える指定都市の場合、都道府県からの独立による一層化は、住民自治の点で問題があり、独立するなら公選制の区長・区議会が必要であるが、通常の“指定都市独立論”にはそのような配慮が十分でないこと。
- ③ 仮に公選制の区長・区議会を設置して二層制の「特別自治市」になったとしても、道州制の観点から、将来的にさらなる多層化か又は道州外独立かが問題になること。

(3) 自治体の広域連携をどう位置づけるか

自治体による広域連携の形態は様々であるが、まずは、都道府県にしても市町村にしても、事業内容ごとに適正な範囲で連携を進めるべきであろう。

また、東日本大震災対策でクローズアップされている自治体間の広域支援協定をはじめとして、改めて自治体の広域連携の仕組みが注目されている。もともと、都道府県と市町村との2段階で大いに相違がある。

- ① 都道府県の広域連携——被災県を支援する他都道府県の連携協定は別にして、関西広域連合をはじめとした都道府県の広域連合は、国の出先機関の受け皿として大いに注目される。また、広域連合という組織形式でなくても、九都県市首脳会議のような広域連携も受け皿となりうる実績を蓄積している。
- ② 市町村の広域連携——市町村は基礎自治体らしい行財政能力を養うために、近隣市町村間で広域連合・一部事務組合その他で連携を図る必要がある。大都市自治体もその中核になる気持がだいじなことは前述のごとくである（小規模町村等にあっても、安易に都道府県の補完に頼らないために）。なお、上記のとおり、東日本大震災の被災市町村を、縁のある遠隔市町村が支援する広域連携は今日的に目立っている。

3 地方自治法の抜本改正に望むもの

(1) 地方自治基本法か、自治基本条例を自治憲章にするか

1) 現政権下における地方自治法の抜本改正の検討が、「地方政府基本法」づくりと並行的に企図されている事実は公知である（平成 22 年 6 月閣議決定「地域主権戦略大綱」）。

そして現在、地方自治法の規律緩和が進められつつあるが、がんらい日本国憲法 92 条にいう「地方自治の本旨」の意味は必ずしも定かではなく、とくに憲法が法律で定めるとしている自治体の「組織及び運営に関する事項」とは何か、大いに今後とも解釈・見解の分かれるところと見られる。

現行の地方自治法の規律密度が高いため、今世紀の自治体において自治基本条例が創られ出しても、自治体が組織・運営の基本的仕組みを選ぶ“自治憲章”（アメリカ諸都市のシティ・チャーターがモデル）とはなりえていない。

2) 神奈川県は平成 22 年 1 月に「地方自治基本法」の制定を提案した。これは自治体の側で、国の法律によって定めるべき自治体の組織・運営の基本的事項を確かめようとした試みと解される。

確かに、「地方自治の本旨」の具体化を考えていこうとするときに、現行の地方自治法がそれに適していないというのはほぼ通念になっているが、単純に地方自治法に代えて地方自治基本法を制定すれば良いと結論づけてしまうのはどうであろうか。神奈川県の提案と同じ「地方自治基本法」という名称であっても、規律密度の高い地方自治基本法が制定される事態も想定できるからである。肝心なのは実質的な内容である。

そこで、神奈川県は平成 21 年 3 月に自治基本条例を制定しているが、自治体側からは自治基本条例において自らの組織・運営の基本的仕組みを定められるよう、現行地方自治法の規律緩和を間接的・具体的に要求していくことがより望ましいように考えられる。

つまり、現行地方自治法の枠付け緩和を実現しつつ、「地方自治の本旨」を各自治体の地域自治として具体化していく方途としては、法律レベル（地方自治法ないしは地方自治基本法）における「ホームルール制」（自治体が自治憲章の起草・採択を通じ、自らの組織形態や事務執行権限などを定めることができる制度）の確立を目指すべきであろう。

(2) 自治立法権を政策法務で活用できるように

1) 法務活動（自治立法活動、自治体の法規解釈権の行使、訴訟遂行）を自治体の政策遂行の上での重要な手法の一つと捉える「政策法務」は、今世紀に入って自治体に普及し、神奈川県では平成 22 年度に「政策法務課」を新設している。

政策法務には、自治体独自の法令解釈をはじめとした自治権行使が含まれており、条例づくりなどの「自治立法権」を真に活性化させる働きが期待されている。

地域の自治政策は予算編成にだけつながる場合もあるが、新条例を立法化するに際しては、政策法務の働きを通して、法的仕組みを合理的かつ合法的に創造していかなければならない。“自主条例”が真に地域に責任をもてるようにするのは、政策法務の働きにほかならないのである。

2) 新条例を立法化するに際して、国の関係法令に反しないという合法解釈を採択し通用させる必要があるが、近時の基準法令の見直し改正に伴って、法律もしくは政省令を自治体条例で上書きできるようにする「上書き権」を認める規定をする事が論議されている。

ただ、「上書き権」を法律の授権ないし委任に因り認めるとした場合、条例を法認する仕組みになり、法律優先主義であることは変わらない。自治立法らしさを示すのは本来、憲法によって直接的に自治体に認められているところの、法律に基づくものではない自主条例のはずであり、「上書き権」が限定効果をもって法律規定され、自主条例を圧縮するようでは、地域自主自立改革にそぐわないであろう。

(3) 住民二元代表である議会と首長の関係について

1) 現政権が国会に提出しようとしていた地方自治法の改正案について、全国知事会等から検討不十分と指摘されたため、改めて第 30 次地方制度調査会において平成 23 年後半に地方自治法の改正問題が論議されてきたが、その一つに標記のテーマがある。

確かに近年、首長と議会の不毛な政治的衝突、首長による議会不招集や専決処分多用などの問題事態が目立っていることから、住民二元代表である議会と首長の間柄が、地方自治法改正の基本問題の 1 つとして検討を促されているのであろう。

公選の首長と議会による二元代表制は憲法 93 条 1・2 項に明記されているわけだが、現行の地方自治法は、アメリカ大統領型とイギリス議会内閣型の中間的な混合型を一律的に採り、首長に議会招集権・不信任解散権・条例提案権・再議請求権

などを規定している。

そこで改めて、上記の自治基本条例で各自治体が、議会と首長の関係を選択できるよう、地方自治法の規定の仕方を変えることが論議されているのには理由があるであろう。

- 2) 現行の地方自治法では首長の議会に対する権限が強すぎるのではないかという論議を踏まえ、公選首長に対しては、住民自治的統制と並んで、住民代表議会の権限を強化する改正が、必要と考えられる。

また、首長に議員の身分を持たせる方式も挙げられたが、この兼職は憲法上の疑義があると解される。

- 3) 「ホームルール制」を確立し、自治憲章条例の制定を可能にするほどの地方自治法の規律緩和は、コンスティテューション（日本国憲法とその付属法規とされる地方自治法等の諸法律が形成する法体系）を大きく変えるものだが、憲法上は可能と解される。

ただし、自治基本条例で選択できるメニューを法定することを超えて、議会と首長の関係にかかる自治体の組織・運営の基本を法定しないことまでは結論づけられなかった。むしろ、議会と首長による二元代表制の課題については、地域自治を住民が選択していく制度に問題があると考えのではなく、首長も議会も自らの権限を強く行使し過ぎないように運用することが肝要だという意見が、併せて強調されている。

(4) “住民協働”時代らしい住民投票の位置づけ

- 1) 第30次地方制度調査会で検討されている地方自治法改正のなかに、住民投票による決定事項を増やす法律の定めとして、大規模な公の施設の設置が入れられている。

なるほど、地域自主自立改革において、あくまで間接民主制を前提にしながらも、“住民協働”とよべるような自治体直接民主制の拡充策は肝要であって、法律に基づく住民投票での決定事項の増加は一策であろう。

しかし、“決定住民投票”（投票結果により自治体の意思決定をする仕組み）の法定化は自主的な住民投票条例を阻害するおそれがあることから、法定化の対象は限定的なものとし、“諮問住民投票”（投票結果を参考にして議会・首長が自治体の意思決定をする仕組み）を法定外の自主条例として自治体が多様に活用していくのが望ましい。また、住民から一定の請求があれば義務的に諮問住民投票を実施せざる

を得ない制度設計にするべきであろう。

現在、多くの自治基本条例で規定されているのは諮問住民投票であって、その多様な仕組みと働きが現下の地域自治にフィットしていると考えられる。“決定住民投票”の法定が、そうした諮問住民投票の多様な動向にブレーキをかけるようになってはならない。

(5) 自治体監査制度をどう改革すべきか

1) “不適正経理”問題といった悪しききっかけに限らず、独自の存在意義を発揮できず、「住民訴訟」の前置手続に過ぎないものと化している「住民監査請求」の実情にかんがみても、自治体の監査制度が法改正上の検討対象になることは認められよう。

しかしかねて、自治体の監査委員監査に対する国からの見方はきわめて厳しかった。その結果、内部監査だけでは足りないとして、平成9年の地方自治法改正で「外部監査」制が導入された。ところがその後、外部監査制度も十分機能していないのではないかと評されている（平成21年第29次地方制度調査会答申）。

たしかにこの際、現行の監査制度を抜本的に見直す改正を考えることは妥当であろう。しかし抜本改革の考え方および制度設計については熟考しなければならないはずであって、国における論点には大いに問題が含まれている。

2) 監査委員監査以上に首長部局における内部統制機能を重視する国の見解には疑問もあり、改めて自治体監査機関の共同設置による監査の中立性が評価される。ただし、独立性の確保や責任の所在の明確化など、自治体監査機関の共同設置案には問題がある。

また、同時に、議会による検査関係権限の強化や納税者住民の関与論も理由がある。例えば、監査委員による内部監査をテコ入れするために、憲法93条2項にいう「法律に定める吏員」の住民選挙制にかんがみた、監査委員の公選制ないし条例による準公選制を考える余地があろう。

4 自治税財政の抜本改革をめざす

(1) 財源の移転における国の関与をルール化すべき

1) 現行法制の下では自治体が毎年国から、自己財源だけでは大きく不足する財源を保障される主な仕組みとして、地方交付税と国庫支出金が存する。

現政権は、各省補助金を「一括交付金」(地域自主戦略交付金)に置き換えつつあるが、補助金等適正化法の適用等により各府省関与が伴うもので、中途半端だと評さざるをえない。

2) 第一次地方分権改革の際に財政面での国の関与を全て改革対象から外したため、集権的な仕組みが残されたまま依然として国の裁量は極めて大きい。このままで一括交付金を実施されれば、事前規制が事後規制に置き換えられることで今よりももっと悲惨な状況に自治体が陥ることが懸念される。一括交付金にとらわれるよりは、財源移転および事務配分全体における国と自治体間の手続について、まずは、国の意思決定に自治体が参加できる機会を確保し、しっかりとした「関与」のルールを定めていくことが必要である。

その上で将来的には、財源保障としては交付金ではなく、一般財源化を目指すべきであろう。

(2) 国と地方が一体となって財政調整制度の抜本見直しをすべき

1) 自治税財政権の確立を長期的にめざすためには、地方交付税そのもののあり方も論じなければならない。

地方交付税の問題は、その意思決定に自治体側が国と共同で関われないことが本質にある。本来の財政調整は、国と地方を通じて包括的に配分を調整するというもので、その配分決定を誰が行うのかが一番重要であり、そして一番難しい。かつての地方財政委員会も国務大臣と当時の地方代表の協議により政治的に決めようとして決定できず、官僚の裁量に任せてしまったのが実相で、それが戦後のコンステーションとして固まっているのである。したがって、財政調整は現在のところは国税を国が法律および政省令で配分決定する仕組みであるが、これからの財政調整についても、国と地方の協議の場などを通じて自治体を意思決定に関わらせしめ、

まずは、国と地方の共同決定により行うことをめざすべきである。

- 2) 共同決定するための協議プロセスの制度設計は非常に難しいが、国に依存して垂直調整をしてもらうといった発想から脱却し、自治体にとって実質的に必要な財政調整は何なのか、税源移譲まで必要なのか、あるいは資金の移転を確保できれば十分なのか、といった問題に合理的で現実的な対応がとれるように改めていかなければならない。

(3) 抜本的な自立性を高める地方財政改革の検討が必要

地方交付税は法制上あくまでも国による垂直的な財政調整の仕組みにほかならないので、地域自主自立改革の長期的な見地においては、地方交付税の廃止をも含めた抜本的な改革（例えば自治体への十分な税源移譲）を検討する必要があるだろう。

また、現状では、各自治体が税財政の自己責任をとて全うできない体制の下にあって、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の規律が及んでいるということにも根本的な問題が認められることを指摘したい。財政悪化の原因に国策が深く関わっている場合や、税源や財源の配分に問題がある場合もあることから、現状で自治体の自己責任にすべてを帰着させることは正しくないと考えからである。

(4) 新自治税制をどう構築するか

- 1) 国による地方税収の保障策として当面、地方消費税の増額配分など法定の税源移譲や新税目保障が強く求められており、国・地方協議の働きも大いに期待される。

しかしながら、自治体が全国普遍的で安定的な税収を確保できる地方新税のあり方については、これまでの知見を超えた新たな理論的検討が必須だと考えられる。

- 2) 地方税の新たな編成として考えられるのが、すでに論議され出している「地方共同税」である。

この地方共同税が何かについて、各自治体の自己徴収税源である税目だけでなく、本質的に共同徴収して調整配分すべき理由のある“共同税目”であるという見解が考えられる。それはさらに、たんに税収に地域格差が生じやすく財政調整を要するというのとどまらず、国税とちがう“応益地方税”の応益税性（自治体の行政サービスに受益した住民の生活・事業上の収入に見合う税負担）および応能地方税の地方応能性（国税の全国的な応能性とは異なる地域的な応能性）が、各自治体の区域内では完結しない場合が多くなり、生活圈・経済圏の拡大にも見合う広域的な応

益性・地方応能性に基づく自治税制の広域性あるいは共同性を示しているという認識である。

これに対し、各自治体が相互に自立した団体であるという筋からはずれる観があるということもでき、真に自治税財政権の確立をめざす今後の地方税制論において追究していかなければならないであろう。

(5) 水平財政調整のあり方について

1) 各自治体の税収の偏在を自治体間で水平財政調整する際に、“持ち出し”（自己税収分を他自治体に提供すること）の難しさが言われやすい。それを克服する理論も今後求められようが、「地方共同税」論は、税目編成レベルにも及ぶ水平財政調整の基本的根拠という意味合いをもつであろう。

それに加えて、自治体間における水平財政調整の制度設計にあっては、その水平財政調整の単位・地域的範囲の如何が、その組織機構とともに大きな問題になる。

市町村共同税の水平財政調整は多く府県区域の単位で、広域連合・一部事務組合・機関共同設置などになろう（府県の指導補佐的役割は求められるとして）。府県共同税のそれは、広域連合ないし地方ブロック単位となろう。そしていずれにしても、共同税の根拠条例を議会民主制的に制定できるのでなければならない。

しかも地方共同税によっては、全国単位にもなり得、その組織編成はいっそう重大であろう。

2) それと同時に、共同税の共同徴収の仕組みが問われる。つまり水平財政調整の組織は、配分決定の前に共同賦課徴収に任ずる組織編成を用意しなければならない。

本研究会の中ではこの点、全国単位の地方共同税の徴収は国税庁（ないし歳入庁）に事務委任するのが効率的だという見解が述べられたが、その当否および実現方法が、自治体の全国組織の役割も含めて論議的になるであろう。

長期的見地に立って真に全国自治体の自治課税権を有効に自立させる法制としては、こうした課題に積極的取組みをしなければ立ち行かないのである。

— 以 上 —

委員名簿

氏 名	職
座長：兼子 仁 (かねこ まさし)	東京都立大学名誉教授（行政法）
石川 健治 (いしかわ けんじ)	東京大学大学院法学政治学研究科教授（憲法）
岩橋 健定 (いわはし たけさだ)	弁護士
金井 利之 (かない としゆき)	東京大学大学院法学政治学研究科教授（行政学）
金子 仁洋 (かねこ じんよう)	評論家
木村 琢磨 (きむら たくまる)	千葉大学大学院専門法務研究科教授（行政法）

（座長を除いて五十音順、敬称略）

研究会開催状況

開 催 日	研 究 内 容
第1回 平成22年10月18日	・ 地方自治基本法の必要性をめぐる総論
第2回 平成22年11月11日	・ 自治財政権をめぐる検討課題
第3回 平成22年12月2日	・ 自治行政権・自治組織権をめぐる検討課題
第4回 平成23年1月17日	・ 自治立法権・政策法務をめぐる検討課題
第5回 平成23年3月14日	（地震により中止）
第6回 平成23年4月18日	・ 「平成22年度末まとめ」の報告 ・ 平成23年度の研究会の進め方について
第7回 平成23年5月26日	・ 県をめぐる広域自治の諸問題と考え方 ・ 指定都市と県との関係
第8回 平成23年7月21日	・ 新自治税制と水平財政調整の問題
第9回 平成23年9月5日	・ 国の地域自主自立改革立法に望むもの
第10回 平成23年10月14日	・ 国の地域自主自立改革立法に望むもの（その2） ・ 中間報告に向けた意見交換
第11回 平成23年11月18日	・ 中間報告（素案）について
第12回 平成24年3月26日	・ 報告書（案）について

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会設置要綱

(趣旨)

第1条 「地方自治基本法の提案」(平成22年1月)及び「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」からの報告(平成22年5月)の趣旨を踏まえ、地方自治基本法(仮称)の制定についてさらなる研究を進めるため、「神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会」(以下、「研究会」という。)を設置する。

(所掌事項)

第2条 研究会は、地域主権国家への転換に必要な地方自治システムの再構築に向けて、新たな地方自治法制のあり方について調査、研究する。

(委員)

第3条 研究会の委員は、学識経験及び専門知識を有する者等のうちから、知事が委嘱する。

(座長)

第4条 研究会に座長を置き、座長は知事が指名する者とする。

2 座長が不在のとき、又は座長に事故あるときは、あらかじめ座長が指名する者がその職務を代理する。

(会議)

第5条 座長は、会務を総理し、必要があるときは随時研究会を招集し、その議長となる。

2 座長は、第3条に定める委員のほか、第2条の所掌事項について調査、研究するため必要と思われる者に研究会への出席を求めることができる。

(庶務)

第6条 研究会の庶務は、政策局広域行政部広域行政課において処理する。

(補則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、研究会の運営その他に関し必要な事項は、座長が定める。

附 則

この要綱は、平成22年10月18日から施行する。

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

報告書

平成 24 年（2012 年）3 月 26 日

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

〔 事務局 神奈川県政策局広域行政部広域行政課
（電話 045-210-3149） 〕

「地方共同税」を夢想する



東京都立大学名誉教授
兼子 仁

はじめに

(1) もはやいかなる政権にあっても、「地域自治」改革を推進する姿勢は必須にちがいない。もっとも、地域行政の事務・権限を増進させるだけではだめで、自治税財政の自主・自立性が真に確立されなければならぬことは自明のだが、自治税財政の抜本改革は最たる国家税財政の変革につながるため、

これまではきわめて長期的な計画テーマにとどまりやすかった。

しかし新政権下で、新たに自治税財政の抜本改革に取り組もうとするとき、真に「地域に責任をもつ自治体」の税財政を自立させる法制変革の手だてについては、かなり遠い先まで見通せるようになってきていると言えよう。

(2) 国が全国の自治体に財源保障してきた「地方交付税」は、東日本大震災にともなう被災自治体の復興

支援策として再評価される面が当面大いに生じている。

しかしながら地方交付税交付金が、自治体の財源不足を補う「垂直財政調整」のしくみであることから、元来「地域自治」改革にとっては、本質的にその存続が問われてしかるべきはずであろう(参考・関西経済連合会・栗山和郎「交付税制度の廃止を地方分権改革の起点に」月刊自治研2003年6月号)。

2006年に地方六団体から、地方交付税は国税の一部を「地方共有税」とするしくみと把握すべきだという指摘が出された(新地方分権構想検討委員会「第二期地方分権改革とその後の改革の方向」)。

なるほど「地方交付税」制度の運用的改革を当面意識するときには、この「地方共有税」論は有力であろう。

しかし地域自治体の税財政を真に自主・自立化させるためには、国による「垂直財調」のしくみを全国自治体間における「水平財調」に変革していくことが、長期スパンであれ、本質的に要請されるはずである。すると長期展望的な変革策としては、地方交付税を

廃止し、自治体の税財源を総量的に完全保障する地方税制を造成していかななくてはならない。

すでに全国知事会で検討されつつある「地方共同税」論(日本経済新聞2012年9月8日記事)は、まさに全国自治体間における水平税財政調整のしくみ計画であって、今現在ではかなり「夢想的」であっても、自治税財政変革の正道を示すものであることを意識する必要があろう。

(3) 本稿では「地方共同税」に関する「夢想的な法制論を、以下順次、①地方税の本質にかかわる「応益地方税」論とその憲法保障解釈、②これからの「広域応益地方税」として必然的な「地方共同税」、③共同地方税目の仮説、④地方共同税の共同賦課徴収および水平財調配分のしくみと自治体「広域連合」等によるその組織体制づくり、として打ち出していきたい。

とはいえ、こうした「地方共同税」の新法制論は、これまでの「地方税法」においてほとんど研究されていないもので、筆者の「自治体行政法学」の見地からいわば傍目八目的に立論しているのにすぎない。

新政権下の自治税財政改革における中長期課題として、こうした「地方共同税」の新法制論が、今後各面で専門的・実務的に検討されていくことを、筆者は心底念願するものである。とりわけ本誌読者の方々と一緒に考えていくきっかけになれば、筆者にとって幸いこの上ない。

1 「応益地方税」の課税自治権の憲法保障

① 地方税の応益課税自治権の憲法保障解釈

(1) 応益税・国税と応益税・地方税との質的区別論は、かねて財政学説と旧自治省筋の見解としては有力であったが、租税法学説では、それが、地方税の原理にかかわる地方税法の解釈や憲法解釈にまで固められてはいかなかったと見られた。

(2) ところが、応益国税と応益地方税の質的区別に立つ憲法・地方税法解釈の必要は、東京都の銀行税訴

訟および神奈川県の特例企業税(臨時税)訴訟において、大いに目立った。

都道府県の「法人事業税」が地方税法で「所得」課税を原則とする規定されていたため、①2000年当時不良債権処理に熱心で低所得だった大手15銀行に對して、東京都が地方税法の委任条例によって「外形標準」課税(業務粗利益に税率3%課税)をしたところ、2年目には形式上3600倍もの法人事業税の増税結果となり、②神奈川県では2001年、約7割の県内企業が免税という事態に對応して、繰越欠損控除をするだけの当期利益のある企業に「法定外税」条例によって臨時税(当初税率3%)を課したところ、いずれも訴訟を提起され、地裁段階では都・県の完敗であった。

それに対しその後、①都の銀行税訴訟は、東京高判(平成15年1月30日)が「応益」課税の余地を大幅に肯認しつつ「均衡要件」違反としたのを承けて、最高裁で異例の正式和解となり(2003年9月、税率を0・9%に引き下げ)、②神奈川県の特例税訴訟の方は、

合憲・合法の法定外応益課税と解して逆転させた東京高判(平成22年2月25日)をベースに、目下最高裁で審理中、という情勢にある。

裁判の推移の原因はもとより多元的であるが、筆者は、①銀行税訴訟の高裁段階において、②臨時税訴訟では地裁に対して、「鑑定意見書」(①平成14年7月25日、②平成18年10月12日)を提出し、「応益地方税」条例課税の憲法保障および「地方税法」適合性について所見を公にしていたのだった。

(3) 銀行税条例が法人事業税に関する旧地方税法72条の19の委任範囲に属しているか、臨時税「法定外税」条例が法人事業税の地方税法規定の趣旨に反しないか、は税法の解釈にほかならないが、その結論は深く課税自治権の憲法保障にかかわっていると気づかれた。

その場合に、租税法主義と並ぶ地方税法条例主義(地方税法③①)が憲法保障されているという解釈は、すでに有力な租税法学説であったが、その原理的な裏づけ・条理的根拠として、応益国税と応益地方税との

質的区別を強調することが必要ではないか、ということが両裁判に際して改めて意識された次第であった。

(4) 憲法30条・84条により国税に関する「租税法主義」が定められ、84条にいう「法律の定める条件」下に、地方税法下の「地方税法主義」が予定されているとしても、自治体の課税自治権は94条の自治行政執行権として憲法保障されている主旨が、地方税法条例の自主・自立性として生かされるのでなければならぬ。

本稿では、こうした憲法解釈論の検討には深入りしたが、右の地方税課税自治権の憲法保障解釈の原理的・条理的裏づけ論として、応益国税と応益地方税の質的相違を明確にしておく必要は、以下のあるべき地方税法制の根幹にかかわるところとして改めて強調しなければならないのである。

② 地方税の「応益」課税権が地方自治権の根幹

(1) 租税法主義に含まれる国税の公平課税として、税金を支払える経済的能力である「担税力」に應

じた「応能税」負担がそれだとされ、その主旨で、収入から必要経費・損金を差し引いた「所得」が課税対象となる。しかしその結果、債権放棄や繰越欠損控除を含む経理処理に税額が左右され、赤字決算企業は法人税等が無税となる。

それに対し、自治体が条例に基づいて地方税を課する主旨は、産業インフラ整備や金銭助成を含む地域行政サービスで受益した住民の事業活動や生活につき、その行政受益に見合う財源分担として、「応益税」を負担せしめるということのはずである。

この応益課税自治権が、憲法上の地方自治権の根幹を成すと条理解釈するならば、地方税条例の憲法適合的な合法解釈において、「応益地方税」論がなるべく生かされなくてはならない。

(2) 現行の地方税法においても、応益税性が課税要件や税率等にいろいろ表われてはいるが、法人住民税や法人事業税の「所得」課税分には、応能課税の法定が応益課税自治権を現実強く制約してしまっている(2003年の地方税法改正による法人事業税の「外形

標準」化も4分の1にとどめられている)。

現行法制上こうした「応能」地方税制が、自治体の税財源を縮減し、地方交付税をはじめ国からの垂直財調の現実的必要を生じているのだと言わなければならぬ。

そこで、全国自治体の財政総需要に見合う自治税源を法制上保障していくには、「応益地方税」の課税が地域自治権として全からしめられるべきなのである。しかし併せて、こうした応益自治課税を条例主義の全国の実現として公平・有効ならしめるためには、真に地方税収の普遍的・実効的な保障をめざすべく創出していくことも必要であって、最たる難題であろう。そこに新たな正道と意識されうる抜本改革案が、このあと論じていく、「広域応益税」観に裏づけられた「地方共同税」論だというわけである。

2 「広域応益税」論がぜひ必要

向かないからにほかならない。

そこには、昼夜人口移動実態が深くかわり、たとえば都心の千代田・中央・港区における莫大な「固定資産税」収は、実勢地価等の反映とはいえず、夜間居住者の多い周辺区の生活基盤行政にかかる「応益税」分を大いに化体・包含していると目しうるであろう。

実は応益税にも、応能税とは質的にちがっても「応益的担税力」というものが予定されうるのであって、今やその応益的担税力の実質評価が、各自治体の区域内だけでは公平になされえず、生活圈等の広がりから自治体行政の受益と負担の関係を広域的に見定めなければならぬというわけである。

しかしこのことは、ほんらい各自治体課税の地方税にとつて、本質的な難題性を擁しており、抜本変革の地方税制のなかで、自治体間水平財調の新たな考え方のしくみとして取り上げていかなければならない。

わけても、これまでの水平財調にありがらだった、多収入自治体からの「持ち出し」だという意識が本質的に当たらないということを、「広域応益税」の見方

① 広域の受益・負担調整こそが公平課税

(1) 地方税収が十分な総量となった場合、直ちに問題はらみなのが、税収の地域格差が大規模になり実質的な不公平課税になりうるということであろう。しかも、もはや国等による垂直財調に頼りえず、関係自治体間での「水平財調」による公平課税制を目ざすほかはない。

この問題を現行法制上目立たせているのが、東京23特別区の固定資産税等の税制だと言えよう。

地方自治法282条1項・2項に基づく「特別区財政調整交付金」が主にそれで、都税とされている特別区にかかる固定資産税・法人住民税などの3税につき、都が各区に所定割合で交付するしくみだ(地方税法734①・②)。

これは都区間の「垂直財調」制にほかならないが、その存在理由は、23特別区にかかる固定資産税や法人住民税に区間格差が莫大で、とくに固定資産税を都内市町村ごとの課税標準評価で課する一般方式には全く

は示しているのだ。

(2) この「広域応益税」論こそが、「地方共同税」の税制的裏づけになるわけだが、自治制度的にはそれは、自治体間の広域的地域交流が地方自治の今日の特徴であることの表れでもあるといえる。

大震災対策の広域復興支援、里まち連携、過疎地域おこしの広域環境保全的連帯、産廃処理施設・基地分散等の広域協力態勢、などの自治体間協定がそれをリアルに示す。

地域自治体間における応益地方税の公平課税にとっても、以下に論ずる「地方共同税」方式が、けっして単なる便法ではなく、これからの日本の地方自治にとって必然的な広域連帯法制なのである。

② 共同地方税目の仮説

(1) 「地方共同税」は、のちに論ずる共同賦課徴収および水平財調配分を必須とするしくみだが、その前提としてまずは、関係自治体間の「共同課税」である新地方税目（「共同地方税目」）を生ぜしめるので、

(2) 改めて共同地方税目に関する条例主義のありようを考えると、法定の共同税目については、改正地方税法に基づく委任条例に因るであろう。

その「地方共同税」の条例規定内容は、全国一律的な法定事項になじまないものが少なくなく、適用地域範囲をはじめ自治体自治で決すべきこと、後述するとおりである。

「法定外」の共同税目を起こすのは、自主条例としての税条例となりうる。

(3) このように共同地方税目が地域自治的に条例化されるときには、課税物件、課税標準および税率もそのうした地域的共同税として決せられるので、公平税制としての一般ルールをふまえながらも、実質的公平を期して地方税制に大幅な「一国多制度」が予定されることになり、これは日本の地方税法制の一大転換にはかならない。

そうした共同地方税目の法認については、2011年に法定された国・地方協議組織の働きに俟つべき場合が多いにちがいない。

その手がかりを現段階で仮説的に掴んでおきたい。

① これまでの問題例示に照らして、固定資産税や法人住民税・法人事業税が、最たる共同地方税目となるろう。

その際に、「固定資産税」を物税である財産税的資産税とのみ把握することは適切を欠き、その「広域応益税」性を地域的に明確に把握しなくてはならず、しかもその際に、行政受益が質的に異なる住宅か事業用資産かの用途別課税制が改めて重要になると考えられる。法人地方税については、個人事業に比して法人事業活動の広域性が概して顕著であることが、自明であるろう。

② 地方消費税や自動車関係税などが共同地方税目となりうるのは、地域普遍的な地方税収を、住民生活関連の事業活動の広域性に合わせて公平財調配分すべきだからである。

③ 共同地方税目については、地方税法の大改正で法定の根拠があるべきことになるが、地域的特色のある「法定外税」としての共同税目も有りえよう。

3 地方共同税の共同賦課徴収および水 平財政調整

① 共同地方税目を共同賦課徴収する

(1) 共同地方税目は、関係自治体が共同で賦課徴収するのが当然であって、その共同税収を水平財調配分すべきことになる。

共同の賦課徴収はそれだけ効率的なはずであり、ただ税率等を、広域的応益課税の見地から、過疎や住民居住地区についてはとくに低く定めることもかわるろう。

また、徴収に関しては、地方税の滞納が残念ながら多く「滞納整理指導」に尽力が必要な今日であるが、共同税の滞納対策は、後述する「広域連合」等の共同自治組織による取り組みを中心とするほか、ネットワーク的な関係自治体ごとの地域的活動を含めて効率的になりえよう。

滞納整理指導は、滞納者との連絡・面談により分納計画の話し合いと実行を目ざすもので、地元的取り組みを要するが、顔見知りの地元人でない広域的活動が便宜なこともある。

いずれにせよ「滞納整理指導」には、税条例の改正により根拠づけが必要と考えられるのであって、各関係自治体の税条例と、後述する連合自治体の税条例とが両方かわる。

なお、地方共同税の共同賦課徴収を国の「歳入庁」等に事務委託するプランは、地方消費税などの共同税目について全く有りえないではないとしても、垂直財調を脱して水平財調を自立させようという地方自治改革には一般に沿いにくいと意識すべきである。

(2) ここで、共同税目に関する地方税条例主義のあり方を改めて考えると、共同地方税目の賦課徴収の主体が「広域連合」といった共同自治体であるならば、その根拠条例はその共同自治体の議会条例になるように解される。

ところが、共同税目の賦課徴収があくまで関係各自ちがう。協議に預る関係自治体とその議会は、広域応益税収の配分について実質的公平の見地から協力しなければならぬ。

けっして、市町村間の共同税の財政調整配分を、府県による「垂直財調」に安易に期待してはならない。ただし共同地方税目の実質から、府県事務とのかわりが深いような場合には、市町村共同税の財調配分を対等自治体である府県に事務委託することも有りえないではなからう。

(2) 問題は、水平財調における公平配分基準であるが、本稿ではやはり詰めきれない。共同税収の配分基準は、人口・地積などの固定指標以外に、「広域応益課税の地域的公平」を期して、過疎地域や住民居住地区などへの傾斜配分基準が有って

然るべきである。そうした地域的公平配分基準づくりは、共同税の広域応益性に見地に立って共同自治組織および関係自治体間の協議において、「地域的裁量」によって決すべ

治体の事務であって、それが共同自治組織に委託されたと解する場合には、各自自治体の税条例の委任に基づく共同の賦課徴収だということになる。

この問題は、本稿では十分に詰めきれない。

事は、地方共同税の賦課徴収が、前述した憲法保障の応益課税自治権の中身であるとして、その課税自治権の実質的主体が、関係各自自治体なのか共同自治体なのか、の解釈に深くかわる。そしてそれは、地方共同税の裏づけ根拠である広域応益課税の考え方にもつながっている。すでに述べたとおり、共同地方税目とその課税要件の具体的定めが多分に共同自治体の税条例に因るとするならば、関係各自自治体の税条例の定めは委任根拠を主にすることになりえよう。

② 地方共同税の水平財政調整配分

(1) 前述したごとく、広域応益課税の本質をもつ地方共同税は共同賦課徴収が当然であって、その共同税収を関係自治体に地域的公平な基準に則って配分することは、いわゆる強制「持ち出し」配分とは本質的に

きところであらう。

ここにもまさに、共同税目の編成と一体的な、共同地方税制における「一国多制度」性が表れるのである。多税収自治体からは「持ち出し」意識がなかなか消えないかもしれないが、今日の地方自治における、地域発展のための広域連携の必要に心がみつ、広域応益課税の公平性を実感することに努めることを望みたい。

③ 「広域連合」等による水平財調の組織づくり

(1) 地方共同税の共同賦課徴収が関係自治体の共同事務であることからすると、前述の問題をほらみなながらも、「広域連合」(地方自治法284⑥、291の2以下)がその主体になることがフィットしよう。共同賦課徴収自体が水平財調制であって、税収調整配分はその延長となる。

「広域連合」議会(地方自治法29の4①七)による共同税条例によって地方税条例主義が締めくくられよう。広域連合はほんらい広域総合計画(地方自治法284

③)に基づくとすべきだが、地方共同税の事務のみを処理する広域連合も、介護保険広域連合等に似て適法に有りうる。

しかし、地方共同事務のみを処理する共同自治体としては、先例が存した徴税事務組合のように「一部事務組合」(同284②、286以下)が本来的でもあろう。

(2) 共同地方税目の地域的特色によっては、共同の水平財調組織が関係自治体の協議で、自治体連合以外に「事務委託」(地方自治法252の14)や「機関の共同設置」(同法252の7)に基づく場合もありえよう。

もつともこの場合には、地方共同税事務の受託が法定されていない限り、課税主体はあくまで関係各自治体にとどまらざるをえない。

(3) 全国知事会・全国市長会・全国町村会(国・地方協議組織法2①六・八・十)という自治体の「全国的連合組織」(地方自治法263の3)は、かねて自治体の全国的活動主体として実在してきた。

そこで最後に、それらが、例外的にありうる全国規模の地方共同税事務の処理に任ずる受託主体たるべき

ではないか、という問題が意識される。

ここは、さきの国組織への事務委託を避けるべきことにつながり、例外的ながら「全国的地方共同税」の組織編成のあり方として肝要であろう。

しかし、自治体の「全国的連合組織」が地方共同税事務の処理主体となるためには、行政主体らしい法人格を有するほか、地方税条例主義を充たす「議会」組織問題もあるので、特別の法定根拠が求められ、これはいわゆる地方六団体の法制化という大問題の一環でもある。

しかも、自治体連合にまで昇華せずとも、全国的地方共同税事務を受託執行するためには、事務局職員体制が抜本改革されなくてはならないという難事である。以上をもって、「地方共同税」の夢想的法制論を終えたい。

かねこ・まさし

1935年東京生まれ。1957年東京大学法学部卒業・東京大学助手(65年法学博士)、1960年東京都立大学講師

75年同法学部教授、87-91年法学部長、94-97年日本学術会議会員、98年東京都立大学定年退職・名誉教授、2001-7年川崎市市民オンブズマン。行政法、情報法専攻。主な著書『行政法学』(97年、岩波書店)、『新地方自治法』(岩波新書、99年)、『自治体行政法入門』(北樹出版、2010年改訂版)、『地方自治ことばの基礎知識』(2010年、ぎょうせい)など多数。

