

〔判例研究〕

地方公共団体の課税権——大牟田訴訟

北 島 泰 治

判例研究 地方公共団体の課税権

一、判決要旨

二、事実

三、判決理由

四、批評

a 地方公共団体の課税権が憲法上保障され得るのか

b 保障されるとすれば如何なる根拠によるのか

c その根拠とする「地方自治の本旨」とは如何なる内容のものか

d 地方税法上の非課税措置が憲法九二条から

導かれる地方公共団体の課税権を侵害しているか否か

昭和五五年六月五日福岡地方裁判所民事第一部判決
(昭和五〇年(ワ)三二九号損害賠償請求事件) 判例時報九六六号3頁——棄却

(控訴)

〔判決要旨〕

一、憲法は地方公共団体に課税権を認めていると解せられるから、その課税権を否定するような内容の法

律は違憲無効である。

二、しかし、憲法は、地方自治を制度として保障したものであるから、憲法上、地方公共団体に認められる課税権は抽象的なもので特定の団体的税目についての課税権を認めたものではなく、課税権の具体化は法律の規定にまかされている。

三、電気税という具体的税目についての課税権は、地方税法の規定によって、同法に定められた内容のものとして同法の許容限度内でのみ、条例を定め税の賦課徴収しうるにすぎない。

四、抽象的意味における憲法上の課税権をもって、損害賠償請求権を基礎づけることはできない。

〔事案〕

地方公共団体である原告X（大牟田市）では、昭和二五年制定の条例（条例第三三号）を制定し、電気ガス税（但し、昭和四九年条例第五四号により電気税とガス税に分離された。）を賦課徴収している。ところが昭和二五年の現行地方税法においても、その四八九

条一項において三五品目の製品等を掲げその製造等に直接使用する電気に対して非課税措置が規定された。

その後非課税品目については変遷があり、今日に至るまでほぼ毎年追加又は削除されてきているが、前記措置により課税を免れた企業の税額は、五億六四三万四〇〇〇円となり、Xは、前記非課税措置（地方税法八九条一項、二項）は違憲であって、これを立法し又は改廃しなかつた国会又は内閣の違法行為により原告固有の課税権を侵害され、その結果前記金額と同額の損害を蒙ったとして、被告国に対し、地方公共団体固有の課税権ひいては自主財政権を侵害し、憲法九二条の保障する地方自治の本旨に反する違憲の立法であり無効、又前記非課税措置は、実質的には特定企業の電力消費につき税負担を免除することに帰する。これらの特定企業は地方公共団体の住民たる地位を有するものであるから、地方税の負担については他の住民と等しく税負担をすべきであるにもかかわらず、これを優遇することは憲法一四条にいう「社会的身分」を理由

として「経済的關係」において不平等に取り扱うものとして国家賠償法に基いて損害賠償を求めたものである。

〔判決理由〕

一、固有の課税権について「憲法二九条は、「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。」と規定するが、これは憲法がその実現すべき理想の一つとして掲げる民主主義を徹底するために、地方公共団体に関する一般的な原則として、凡そ地方公共団体とされたものは、国から多少とも独立した地位を有し、その地域の公共事務はその住民の意思に基づいて自主的に行われるべきであるという政治理念を表明したものと解せられる。」といった意味において「地方公共団体の組織及び運営に関する事項を定める法律は——地方公共団体の自治権を保障するものでなければならぬ。そして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。憲法はその九四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。」といっている。

二、憲法上保障された課税権の内容については、「憲法九四条、基本的には九二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れるべき地方自治制を具体的に保障しているものではなく、現に地方公共団体とされた団体が有すべき自治権についても、憲法上は、その範囲は必ずしも分明とはいいがたく、その内容も一義的に定まっているとはいいがたいのであって、

その具体化は憲法全体の精神に照らしたうえで、立法者の決定に委ねられているものと解せざるをえない。このことは、自治権の要素としての課税権の内容においても同断であり、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、徴収の権能であって、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。税源をどこに求めるか、ある税目を国税とするか地方税とするか、地方税とした場合に市町村税とするか都道府県税とするか、課税標準税率等の内容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。」と述べている。

三、具体的課税権については、地方自治法は「法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収」することを地方公共団体の事務として例示し（二条三項二一号）、その事務に関し普通地方公共団体は法令に違反

しない限りにおいて、条例を制定することができる旨規定し、また地方税法も「地方団体は、この法律の定めるところによって、地方税を賦課徴収することができる。」（二条）、「地方団体は、その地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収について定をするには、当該地方団体の条例によらなければならない。」（三条一項）と規定して、地方税の内容が、第一次的には法律により具体化されること及び第二次的にはこれによって許容される限度において地方公共団体は条例でその内容について定めることを妨げないことを明らかにしたうえで、地方税法は、第一章「総則」で地方税についての通則的規定を置いたのち、その四条、五条にそれぞれ列挙された道府県税及び市町村税の各税目について、第二章以下で細目的な内容を個別的に定めている。そして、本件の電気ガス税については、地方税法五条二項において市町村の普通税として掲げられ、その第三章第五節「電気ガス税」において納税義務者、課税標準等の具体的内容（本件非課税措

置も含め）が定められている。すなわち、電気ガス税という具体的税目についての課税権は、地方税法五条二項によって初めて原告大牟田市に認められるものであり、しかもそれは、同法に定められた内容のものとして与えられるものであって、原告は地方税法の規定が許容する限度においてのみ、条例を定めその住民に対し電気ガス税を賦課徴収しうるにすぎないのである。

四、「原告固有の課税権」に基づく損害賠償請求権について「若し原告主張の課税権が、「地方自治の本旨」から導かれる抽象的意味における憲法上の課税権を指すのであれば、かかる内容の課税権の侵害を理由に原告主張のごとき損害の賠償を請求するのは失当といわざるをえない。すなわち、憲法上地方公共団体とされるもの一般に認められた抽象的意味における課税権は、具体的な税目についての課税が法律上一部禁止されたからといって右課税権の侵害として、当核禁止にかかる得べかりし税収入を直ちに原告の損害である

として賠償を求めうる性質のものではないからである。

本件について原告は、その蒙った損害の内容として、まさに電気ガス税についての非課税措置がなかったならば賦課徴収したはずの税収入の喪失を主張しているのであるから、これとの関連からいって、原告において主張すべき課税権は、右非課税措置がなかったならば賦課徴収しえたはずの税すなわち電気ガス税それ自体についての課税権であるべきである。そうすると、原告主張の課税権は、地方税法によって認められた具体的な電気ガス税にかかる課税権と考えざるをえないが、しかしかかる課税権は、前示のとおり同法の規定によって初めて認められるものであり、かつその内容も同法の許容する範囲に限られるのであるところ、同法自体が電気ガス税についての非課税措置（本件非課税措置）を設けているのであるから、原告は、もともと、地方税法上の具体的な電気ガス税についての課税権としては、本件非課税措置によって除外され

る以外の電氣の使用についてのみ課税権を有するものといわざるをえない。そうすると、原告が主張するよ
うな、「本件非課税措置により侵害される課税権」、つ
まり右非課税措置の範囲内の電氣の使用に対する課税
権なるものは、そもそもありえない道理である。――

――以上の次第であって、原告がその侵害により損害
を蒙ったと主張する課税権なるものは、原告の本件請
求を基礎づけるに足りないものであるか又はもともと
認められないものである」

「参照条文」 憲法九二条、地方税法四八九条Ⅰ・
Ⅱ、国家賠償法一条

〔批評〕

批評 判旨に同意できない。本判決は、判決理由
(1)において、憲法が自主財政権ないし課税権を認
めていることを肯定し、地方公共団体の課税権を全く
否定するような法律は違憲無効になるとしている。

しかし、判決理由(2)において、地方公共団体の
課税権の具体化は、法律の規定に待たざるをえないと

述べている。このような判示の基礎になっているのは
「憲法は地方自治の制度を制度として保障している」
という制度的保障理論であろう。制度的保障理論が、
裁判例において、明確に採用された点に注目してよい
と思われる。⁽¹⁾

本判決の提示した重要点は、一、地方公共団体の課
税権を憲法問題として争ったこと、二、憲法九二条に
いう「地方自治の本旨」の意味が実際の裁判の上で問
われたこと、三、地方税を通じて租税特別措置の合憲
性が争われたことが、注目に値する。したがって地方
公共団体の課税権が憲法上保障され得るのか、保障さ
れるとするならば如何なる根拠によるのか、その根拠
とする「地方自治の本旨」とは如何なる内容のものな
のか、又地方税法上の非課税措置が憲法九二条から導
かれる地方公共団体の課税権を侵害しているかどうか、
等が問題とされる。以下このような問題点を考察
しようとするものである。

一、判決は、(判決理由一)は、憲法九二条の地方

自治の基本原則を「凡そ地方公共団体とされたものは、国から多少とも独立した地方を有し、その地域の公共事務はその住民の意思に基づいて自主的に行われべきである」という政治理念を表明したものと解していることから明確に制度的保障説に立脚していることが窺い知れる。

この伝来説の立場からの憲法上の制度的保障によれば、「憲法における地方自治の保障は、地方公共団体の自治行政が民主的國家構造の基礎として欠くことのできない公の制度であるという認識にたつて、歴史的、理念的に確立された一定の内容をもった地方自治制度の本質的内容または核心を立法による侵害から擁護する趣旨をもつのである。すなわち、地方自治は公の制度として、国法によって種々の規制を受けるが、国の法律は、その制度の本則的内容を骨抜きにした^り、空虚なものにしてはならないという制約を受け、その可能性が否定される^{こと}というかたちでの保障」であるとされる。

以上の理論の上で課税権の憲法上の保障について判旨は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項を定める法律は——地方公共団体の自治権を保障するものでなければならぬ。そして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、事務の遂行を实效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ふべきである。」と判断し課税権を憲法上の保障としてとらえたことは意義がある。

又地方公共団体が「地方自治の本旨」の内容の一つとして自主財政権としての課税権を有するとした点にも重要な意義が認められる。

判旨(一)の「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。」とする点は、「制度的保障の理論は、制度の核心 || 最低限を侵害から保護する意義をもつが、この理論をとり入れると、保障の意義よりもむしろ

る最低限のぎりぎりの線まで法律で規制する可能性をひろく認めることになり、かえって、地方自治をいまいより以上に大幅に制約する口実を与えるおそれがある」との指摘のように地方公共団体の財政に関する憲法の保障をきわめて弱いものと判示した先例として引用される可能性を残すものである。

しかしながらここで重要なのは、憲法九二条の規定が将来の立法の指針であるたんなるプログラム規定ではないことを明らかにしたことであろう。ただ判決では「例えば」という限度に限られるが、憲法が地方自治を保障し、そのために課税権を認め自主財政を保障するものである以上、自治を支えるに足りる財源が法律上確保されない場合には理論上憲法に違反する余地は考えられる。地方財源の確保の要請は歳入の確保という租税原則に核当するであろうが、租税原則としての歳入の確保はその他の公平や経済的中立性等の目的の達成に必要な限度を要求するという手段としての側面と、量的な側面が考えられる。ここでは特に地方

自治との関係で量的側面が最低限度憲法上保障されることを意味する。ただし財源の確保は独立税の他に、地方交付税や補助金をも併せて考えなければならぬ。また逆に税源の他の財源を一切提供しないことは違憲であるという考えも成り立つわけである。

二、次に地方公共団体の課税権が、如何なる根拠により憲法上保障されるのかという問題であるが、判決理由二では、「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れるべき地方自治制を具体的に保障しているものではなく、現に地方公共団体とされた団体が有すべき自治権についても、憲法上は、その範囲は必ずしも明らかとはいいがたく、その内容も一義的に定まっているといいがたいのであって、——その具体化は法律の規定に待たざるをえない。」と判断し、立法裁量を広く認めた。

また判決は「地方税の内容が、第一次的には法律により具体化されること及び第二次的にはこれによって

許容される限度において地方公共団体は条例でその内容について定めることを妨げない」と理解している。それによると、判決は憲法九二条にいう「法律でこれを定める」という意味を強調しており、法律以前には、具体的課税権は何ら存在しないことになる。しかし、憲法の解釈上課税権を認めることと法律でこれを定めるとしていることよって地方団体は法律がない以上課税権を行使できないと解することは、行きすぎではないかと思われる。憲法九二条で課税権を認め、そして憲法九四条で「条例を制定することができる」とする以上、第一次的に法律によって具体化されない場合であっても条例による課税が可能であると考えられる。⁹⁾

この点について被告は、憲法八四条及び三〇条との関係においても「法律に留保しなければならぬ」と主張したのであるが、判決は、その点には言及しておらず、租税法律主義との関係については、地方税について、原告主張のように、条例主義が憲法上要請されて

いる。¹⁰⁾

したがって租税法律主義を根拠に地方税法の定めがなければならぬとか、又憲法九二条の法律の定めを根拠に地方税の賦課は法律に基づかなければならないという見解は他にみられない。¹¹⁾つまり租税法律主義が、地方税について、「法律」の留保を求めるものとはいえない。

三、裁判所は過去において「地方自治の本旨」について触れてはいるが、消極的であって、その内容、性格等については論じられていない。つまり「憲法九二条は、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」と規定しているだけで、「地方自治の本旨」が何であるかを具体的に明示してはいない。そして地方自治法二四三条の二のような訴訟の制度を設けるか否かは立法政策の問題であって、これを設けないからとて、地方自治の本旨に反するとはいえない。従ってかかる制度を設けていなかった。昭和二三年七月の改正以前の地方自

治法を憲法九二条に違反するものということはできないし、また右の改正によって始めてかかる制度を設けた規定の遡及適用を否定した原判決を同法条に違反するものということもできない。」(最大判昭三四・七・二〇民集一三―八―一〇三)「上告人は、同法(警察法)はその内容において憲法九二条に反するものであるが、同法が市町村警察を廃し、その事務を都道府県警察に移したからといって、そのことが地方自治の本旨に反するものと解されないから、同法はその内容が憲法九二条に反するものとして無効な法律といえない。」(最大判昭三七・三・七民集一六―三―四四五)である。¹³⁾

地方自治の本旨が、住民自治、団体自治であるといっても、その概念が不確定かつ抽象的であることからも判例に明確に示しがたいことは理解できるが、通説としては、「地方自治の本旨」に反する点を掲げることにより明確な概念に近づけようとしている。(a)地方公共団体を廃止し、すべての地方行政を国の中央集権

になさしめる法律、(b)地方公共団体の長の公選制を廃止する法律、吏員の任免権について国の認可制にすることや、長や議員の間接選挙制にする法律、(c)議会の議決権を否定したり、それを長の権限にする法律、(d)地方公共団体の自治事務を国が処理し、その事務を縮少せしめる法律、(e)地方公共団体の自律的財政を脅かす法律、(f)国の後見的監督のもとに地方公共団体の議會を解散せしめる法律、(g)条例制定権を否定したり、国の認可事項にする法律等。¹³⁾

この点本判決は積極的に制度的保障を展開し課税権を憲法上の問題としていることは意義深い。しかし、本判決は立法によっても侵すことのできぬ保障されるべき本質的内容を明確にするよりも、最低限のぎりぎりの線まで法律で規制する可能性を認めたことになるという批判を免れ得ない。¹⁴⁾

四、次に地方税法上の非課税措置が憲法九二条から導かれる地方公共団体の課税権を侵害しているか否かが問題となる。つまり、日本国憲法は、地方公共団体

に一種の団体としての地位を認め、広範な自治立法権および自治行政権を付与した（憲法九四条）。地方公共団体は、この結果、地域住民を害悪から守りその福祉の向上をはかるため、自らの判断に基いて、自主的に条例を制定して、各種の規制を行ない、それに基づいて行政権力を発動して住民の自由を制約する権能をもつに至ったわけである。……だが、地方公共団体の事務のうちには、地方公共団体の固有の存立目的からいって、地方自治の本旨に基づき、地方公共団体が主体的に処理すべき性質の事務が含まれているとみることができるといえる。いまこれをかりに「固有の自治事務」と呼ぶとすれば、この固有の自治事務については、たとえ国が法令で規制措置を定めても、かかる領域についての地方公共団体の権能は当然に奪われるのではなく、法令に積極的に抵触しないかぎり、自治体は、なお条例で独自の規制をすることができるといえるが、この固有の自治事務論の主張である。¹⁶⁾ 私は、このことは次のようにも言えると考ええる。

憲法自身はその九二条の「地方自治の本旨」の法規範の意味について具体的に規定していない。しかし、それは決して法規範的無内容を意味するものではない。「地方自治の本旨」とは一口にいえば当核地域社会の人々の豊かな生存権保障を意味するといいたい。……これに反する内容の法律規定は憲法九四条の「法律」に含まれない。つまり九二条に反する内容の法律規定は条例のあり方を拘束しないのである。憲法はこのように地方自治に関する国の法律のあり方について憲法自体による具体的・実体的な法拘束規定を用意しているのである。国の法律は決して法的に自由な立場におかれているわけではない。特に統治団体にとって本質的契機を構成する財政権、課税権については右のことが強調されるのである。¹⁷⁾

判決は、判決理由（3）にて「…具体的税目についての課税権は、地方税法五条二項によって初めて原告大牟田市に認められるものであり…」と語り法律留保論に徹し、判決理由（4）で「…地方税法上の具体的

な電気ガス税についての課税権としては、本件非課税措置によって除外される以外の電気の使用についての課税権を有するものといわざるをえない。」として原告に本件の非課税措置により侵害される課税権は存在しないとす。

しかし、ひとたび大牟田市に電気税の課税権が付与された以上、その具体的内容は能うかぎり課税権を有する大牟田市議会（大牟田市民の代表機関）で定めるようにするのがのぞましいのである（憲法の本来的租税条例主義）。殊に、大企業の電気税の不合理な非課税措置は実質的には「かくれた補助金」であり、「かくれた補助金」である。それゆえ補助金についての財政議会主義（財政民主主義）からいえば、それは、本来、国会ではなく、大牟田市議会で、しかも大牟田市の歳出予算審議において個別的に決定さるべき性質の問題なのである。さらに、その電気税制度の内容を制度論的にとのように構築するかは常に立法政策（立法裁量）の問題にとどまる筋合いのものではない。な

ぜなら、電気税制度も憲法秩序のもとにあらねばならないからである。電気税に関する個別制度が憲法秩序の枠からはみ出すときはそれは当然に違憲無効とされねばならないのである。もし電気税の非課税措置が今日の段階では憲法論のレベルにおいて合理性がないとされるときは憲法一四条に違反するものとされねばならない。そして憲法一四条に違反するような内容の不合理な規定を地方公共団体に押しつけることは、同時に憲法九二条の「地方自治の本旨」を違法に侵すことになろう。

この原告主張の非課税措置の憲法一四条違反に対して全く答えなかった点には疑問が残る。

大牟田訴訟においては、大牟田市に押しつけられた国の法律である地方税法自体の内容の合理性が問われているのである。裁判所はこの点については何も答えていない。裁判所の論法でいけば、国の法律でもって「地方自治」の内容をどのようにでも改変することができることになり、地方自治関係についてはおよそ憲

法問題は生じないこととなる。また租税法律主義の例外的な存在として租税条例を位置づけるといふ誤まった姿勢にたっているとみられる。⁽¹⁸⁾

〔注〕

- (1) 碓井光明「大牟田市電気ガス税訴訟一審判決について」ジュリスト七二四号五一頁。
- (2) 成田頼明「憲法事典」(一九六八・青林書院新社)六五〇頁。
- (3) 鴨野幸雄「地方税法上の非課税措置と憲法九二条の『地方自治の本旨』」ジュリスト七四三号二五頁。
- (4) 成田頼明「地方自治の保障」日本国憲法体系第五卷(昭和三九年有斐閣)二四二頁。
- (5) 碓井光明・前掲論文五一頁。
- (6) 水野忠恒「大牟田訴訟」判例評論二六六号(判例時報九九二号)一五九頁。
- (7) 北野弘久「新財政法学」自治体財政権二五一頁。
- (8) 佐藤功「憲法における『地方自治の本旨』」都市問題四五卷一号四四頁。
- (9) 水野忠恒・前掲論文一六一頁。
- (10) 碓井光明・地方税条例(昭和五四年学陽書房)一四頁、一九頁の註(9)の文献参照。

- (11) 水野忠恒・前掲論文一六一頁。
- (12) 有倉遼吉編「判例コンメンタール2」三四四頁。
- (13) 成田頼明「憲法事典」六五一頁。
- (14) 成田・前掲論文「地方自治の保障」二四二頁。
- (15) 原田尚彦「公害と行政法」一二七頁。
- (16) 北野弘久「大牟田電気税訴訟判決の検討」Law School 二二号五七頁。
- (17) 同・前掲論文五七頁。
- (18) 同・前掲論文五八頁。