

子ども手当の地方負担問題について（報告）

平成22年 5月

神奈川県「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」

目 次

はじめに

1	子ども手当の地方負担に含まれる憲法問題の検討	1
	(1) 子ども手当法による地方負担の義務付けは、いかなる憲法問題を含んでいるか	
	(2) 憲法で保障されている自治財政権とは何か	
	(3) 児童手当の暫定併存による地方負担の義務付けは、法制として不合理なのではないか	
2	子ども手当の地方負担に対する自治体の対応策の検討	4
	(1) 国家賠償請求訴訟等を提起することは可能か	
	(2) 平成23年度以降の子ども手当の制度設計に関する国との協議の重要性	
3	“地域主権”時代における自治行財政法制の抜本的再検討の必要	6
	委員名簿 および 検討会議開催状況	10
	「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」設置要綱	11

平成22年 5 月21日

神奈川県「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」

座長 兼 子 仁

はじめに

子ども手当について、政府は当初、全額国庫負担で支給すると明言していたにもかかわらず、昨年末、地方への協議がないまま、平成22年度分の地方負担を決定し、これを立法化した。

こうした中で、神奈川県では、憲法で保障された自治行財政権に関して、専門的な観点から法制上の問題点や自治体が採るべき対応策を検討するため、当検討会議を設置し、憲法・行政法・財政法・財政学・立法学等に亘る学際的および政策法務的な検討を行なうこととした。

この報告書における、当検討会議による検討の結果を先に示すと、下記のとおりである。

まず、子ども手当の地方負担に含まれる憲法問題については、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すとき、子ども手当法制の政策判断には重大な問題があり、もっぱら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ていることを確認し、その上で、国が一方的に地方負担を課すことは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、と結論付けた。

次に、子ども手当の地方負担に対する自治体の対応策については、平成22年度分の子ども手当の県費負担を拒否した上で、国の関与に対して国地方係争処理委員会に審査の申出をすることも可能ではあるが、県民や市町村への影響を考慮すると平成22年度分の県費負担をすることはやむをえないと考える。

さらにまた、国家賠償請求訴訟等のありうる法的措置に時間を費やすよりも、平成22年度分の子ども手当法制には憲法上の疑義があることを前提として、平成23年度以降の制度設計が適正になされるよう国と協議することを優先すべきであろう、と結論付けた。

神奈川県におかれては、本報告を受け止めて現下の対応を決めるとともに、“地域主権”の時代に適合していない現行の地方自治システムを抜本的に検討するための議論をさらに深める場を設けられるよう願うものである。

1 子ども手当の地方負担に含まれる憲法問題の検討

(1) 子ども手当法による地方負担の義務付けは、いかなる憲法問題を含んでいるか

- 1) 一般に、新規に地方負担義務を不合理に国が法律で定めた場合には、自治体の自治財政権を侵害しているのではないかという重大な憲法問題が生じうる。これは、国直轄の公共事業負担金について近時大いに問題視されているところである。
- 2) これまでの児童手当を暫定併存させる子ども手当法（正式名称は「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律」）でも、その法制の不合理性が顕著であると、自治財政権の不合理な制約として重大な憲法上の問題を含むと解される。^[注1]
- 3) このため、以下では、自治財政権の憲法保障および子ども手当法の立法の合理性について考察する。

(2) 憲法で保障されている自治財政権とは何か

- 1) 憲法92条「地方自治の本旨」における“団体自治”（地方公共団体の自治）および94条にいう「財産管理」および「行政を執行する権能」の中に、自治財政権の憲法保障が含まれていると解される。

また、平成12年施行の地方自治法改正により明確化された国と地方の役割分担、国の立法原則、解釈運用に係る原則の観点からすると、平成22年度分の子ども手当における地方負担の義務付けは、地方自治法の原則、特に地方自治法2条11項および12項に反し、「地方自治の本旨」に基づかない不適切な役割分担の立法および運用であると認められる。

- 2) 憲法83条は「国の財政」につき国会議決主義（財政民主主義）を書いているが、これは、地方財政に対する支配権を意味するものではなく（86条の国の予算議決主義も同様）、92条・94条との総合的解釈により、自治体の財政自治と地方議会議決主義による内在的制約が逆に予定されていると解すべきである。すなわち、83条が定める財政民主主義には、地方財政民

主主義も含まれていることが忘れられてはならない。

さらに、84条により、地方税に関する条例主義が予定されると解され^{〔注2〕}、この自治課税権の憲法保障も広義の自治財政権に含まれるところである。

- 3) 憲法92条・94条に加え、財政の章を含めて、総合的に解釈することで、憲法上、自治財政権が保障されているとすることができる。

すなわち、自治財政権は法律によって自治体に与えられるのではなく、92条・94条等を総合的に解釈することにより、憲法から直接に自治財政権が授権されていると捉えるべきである。

- 4) 憲法は83条で、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならない」という財政の議決主義を定めているが、ここでいう「国の財政」には、当然に地方の財政が組み込まれているというのが、従来解釈の前提であったと考えられる。

そして、古くは自治体を住民の権利の抑圧者と捉え、自治行政が行き過ぎないように法律を通じて国会がコントロールすべきと考えられていたが、近年では、自治体は住民の権利の擁護者であり、国に先駆けて条例により権利を護ることが求められるように、憲法上の自治体の位置付けが変化してきている。

このように自治体の位置付けが変化してきているとすれば、憲法解釈上も、それに対応する財政権の自治体への憲法上の分配があるべきとの解釈ができる。自治体の置かれた立場に見合った財政権が分配されているはずなのである。

- 5) さらに、自治財政権を広義の意味で捉えれば、自治課税権を含む歳入面も包含するものであるが、この点について、憲法84条を旧来の理解にあった租税法律主義とだけ捉えるのではなく、課税根拠が条例にあること（地方税条例主義）を憲法上保障していると解すべきものである。

(3) 児童手当の暫定併存による地方負担の義務付けは、法制として不合理なのではないか

- 1) 子ども手当をめぐる財政負担のあり方を、もっぱら国の歳入面から決する制度設計は、全く合理的でない。

- 2) 政府は、平成21年8月の第45回衆議院議員総選挙の民主党マニフェスト（以下、「マニフェスト」という。）で約束した子ども手当について、国家財政が厳しいとして、政策決定は予定どおり行い、その財源不足を地方に払わせるという対応をとった。

このように国庫の財源不足に直面する場合、憲法の理念に照らせば、マニフェストどおり「税金のムダづかい」の根絶などにより、国として新たな財源を生み出すべきなのであり、それでも政策決定が難しければ、説明責任を果たしつつ、政策の決定自体を修正することが本来の筋であった。

しかし、政府はそのいずれの方策でもなく、どこからか財源を調達して政策決定さえできればよいとの姿勢のもと、児童手当を暫定併存させるという極めて異例な立法によって、子ども手当の地方負担を一方的に決めてしまった。

このようにして、国の財源不足に基づき財政負担を地方に回す決定をしたことは、地方財政法2条2項にいう「地方財政運営の基本」に抵触するものと解される。

また、同法13条1項では、地方公共団体が「法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない」と規定しているが、児童手当の暫定併存による子ども手当の地方負担については、ここでいう「新たな事務を行う義務」に実質的に該当する余地があろう。

- 3) 児童手当は、「家庭における生活の安定に寄与する」という法の目的にもあるとおり、所得制限が重要なポイントになっているのに対し、子ども手当は、次世代の社会を担う子どもの育ちを社会全体で支援する観点から実施するものであるため、その支給には所得制限がないとされている。

したがって、本来であれば、仕組みの異なる児童手当と子ども手当を併存させることはできないはずであるが、今回の子ども手当法では、児童手当法との関係を調整する規定により、本来は所得制限によって児童手当を受給できない者に対しても支給するよう、児童手当の仕組みを変更した。^{〔注3〕}

これは単に国の財政上の都合で、所得制限を重要な理念としている児童手当を変質利用するものであり、明らかに立法制度として不合理であると言わざるをえず、たとえ、このことによって増加する児童手当の地方負担

分について、国が特例交付金を措置しようとも、このような立法が、これまでの児童手当法の趣旨を没却する不合理性を有することには変わりがない。

また、今回の子ども手当法の立法経緯を見ても、政府は、地方自治体が予算編成期にあるにもかかわらず、その最中に、前言を翻し、急遽、児童手当を併存させることによって地方負担の継続を強いたため、地方自治体はやむなく予算編成を組み直すことになったのであるから、このような立法は、時期的にも不合理性を有する。

- 4) こうした立法の不合理性は、国と地方の協議の場で追及されうる法制問題であることはもとより、裁判においては違憲審査の争点にも深くかかわるところと目される。

また、既に指摘したとおり、子ども手当法は、憲法の理念を反映した地方財政法や地方自治法の原則に照らしても問題がある。

- 5) このように法原則上の問題を多く抱える子ども手当法によって、一方的に地方自治体に対して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。

2 子ども手当の地方負担に対する自治体の対応策の検討

(1) 国家賠償請求訴訟等を提起することは可能か

- 1) 子ども手当の地方負担が違憲ないし不合理な法定義務であることを自治体が争う裁判は、国の立法により受けた法人自治体の損害の賠償を求める国家賠償請求訴訟としては、既存の地高裁判例^[注4]に照らして十分成り立つものと解される。

そして、国家賠償請求訴訟においては、自治財政権の侵害という憲法問題だけでなく、国の不法行為原因として、子ども手当法の立法の不合理性や、地方財政法の原則違反等を主張しうる。

さらにまた、子ども手当法の違憲無効を前提とすれば、国に対し地方負担分の返還を求める不当利得返還請求の訴訟もありえよう。

しかしながら、こうした国家賠償請求訴訟等を提起するか否かについては、次のような実務的な課題も踏まえ、県において、慎重に判断すべきであろう。

- ① 前記の憲法問題や不法行為を指摘しうる今回の子ども手当法は平成22年度の単年度立法であるため、勝訴によって賠償金の支払命令という形で事後的な救済は受けられるにしても、立法上の問題そのものを将来に向かって解決できるものではないこと。
 - ② 憲法問題を含む訴訟においては判決までに数年間という時間を要することが珍しくなく、判決を待っているのは、とうてい平成23年度以降の子ども手当の制度設計に間に合わないこと。
- 2) このほか、立法そのものに対して争うのではなく、平成22年度の子ども手当の県費負担を拒否することで、国から是正の関与を受けたときに国地方係争処理委員会に「審査の申出」をする余地も生ずるが、平成22年度分の子ども手当の県費負担を拒否することは県民や市町村に多大な混乱を生じせしめるものであることから、この対応策を採ることは難しいと思われる。
- 3) 自治体の対応策としては、以上のような法的措置が考えられるが、いずれも解決までに時間がかかり、また、来る6月の子ども手当の支給に向け、既にそのための準備が始まっていることから、県民や市町村への影響を考慮して、平成22年度分の子ども手当については、当初予算に計上している県負担金の支出はやむをえないと考える。

(2) 平成23年度以降の子ども手当の制度設計に関する国との協議の重要性

平成22年度における子ども手当法の立法の不合理性は遡及的な課題であろうが、平成23年度以降の子ども手当の制度設計にあっては、全国自治体の意思表示にかかわる必須課題にほかならない。

このため、県としては、法的措置による遡及的な課題の解決に時を費やすよりも、この報告書で指摘したとおり、平成22年度分の子ども手当法制に憲法上の疑義があることを前提として、平成23年度以降の子ども手当の制度設計が適正なものとなるよう国と協議していくことを優先すべきであろう。

3 “地域主権”時代における自治行財政法制の抜本的再検討の必要

- 1) 以上のとおり、本報告では、昨年来、政府の対応が二転・三転した子ども手当を題材として、地方の行財政に大きな影響を及ぼす国の政策に関して、憲法や地方自治法などの問題点や課題を整理しながら、地方自治体が採るべき対応策等について検討を行ってきたところである。
- 2) しかしながら、今回のような地方の自治行財政権を損ないかねない問題が発生している背景としては、現行の地方自治システムが、全体として“地域主権”の時代に適合しなくなっているという点にあると考える。そこで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、自治行財政法制の抜本的再検討が求められていると言わざるをえない。
- 3) このため、次に掲げる事項については、その問題の大きさから、神奈川県として、今後引き続き専門的な検討がぜひ必要と考えられるのである。
 - ① “地方自治基本法”案と「地方自治法」の抜本の見直しおよび関連課題
 - ② 地方税財政法制の憲法原理に照らした再検討

[注1] 昭和38年3月27日最高裁判所大法廷判決
(渋谷区長選任にからむ贈収賄被告事件)

「憲法は、93条2項において「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。」と規定している。何がここにいう地方公共団体であるかについては、何ら明示するところはないが、憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたつた所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となつて処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである。この趣旨に徴するときは、右の地方公共団体といい得るためには、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機能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、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を相当とする。」

[注2] 平成18年3月1日最高裁判所大法廷判決
(旭川市国民健康保険条例事件)

「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いふべきである。」

[注3] 子ども手当法と児童手当法との関係

子ども手当法第20条では、「受給資格者のうち児童手当法第6条第1項に規定する受給資格者（同法第5条第1項の規定により児童手当が支給されない者を含む。）に該当する者に支給する子ども手当については、当該子ども手当の額のうち同法の規定によりこれらの者に対して支給されるべき児童手当の額（同法第5条第1項の規定により児童手当が支給されない者については、同項の規定の適用がないとしたならば支給されるべき児童手当の額とする。）に相当する部分を、同法の規定により支給する児童手当とみなして、同法第18条（第4項を除く。）、第20条から第22条まで、第23条（第2項を除く。）、第24条から第25条まで及び第30条の規定を適用する。」などと規定して、所得制限に関する児童手当法5条1項の規定の適用を排除（上記規定の下線部分）した上で、子ども手当（13,000円）のうち、児童手当が支給されるべき額（3歳未満の児童：10,000円、3歳以上小学校修了前児童：5,000円（第1子及び第2子）又は10,000円（第3子～））に相当する部分を児童手当とみなし、県費負担の根拠となっている18条の規定等を適用することとした。

[注4] 自治体が原告となって提起した国家賠償請求訴訟の例

① 昭和55年6月5日福岡地方裁判所判決
(大牟田市電気税訴訟)

原告大牟田市は、内閣及び国会による違憲の立法または違憲の状態となった法律の改廃措置の懈怠（大牟田市は、地方税法による特定産業用電気の消費に対する課税の禁止措置については、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92条の保障する地方自治の本旨に反して違憲と主張）により、本来賦課徴収しえた電気ガス税の相当額について損害を被ったと主張した。判決では、「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」の憲法保障および国家賠償請求訴訟の適法性を肯認しながら、「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、当該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」として、原告の請求を棄却した。

② 昭和55年7月28日東京高等裁判所判決
(摂津訴訟)

原告摂津市は、保育所設置に係る国庫負担金の交付申請に際し、厚生大臣及びその履行補助者である大阪府職員の故意又は過失による違法な公権力の行使（実額による申請を妨害する行為）により、交付決定を受けた額と実額との差額相当額について損害を被ったと主張したが、判決では、「右事前協議・内示及び交付申請についての行政指導をもって、控訴人がその意思に基づいて正当な国庫負担金の交付を申請する権利の行使を妨げた違法又は著しく不当な行為ということとはできない」として、原告の請求を棄却した。

③ 平成18年3月24日東京地方裁判所判決およびその控訴審である平成19年11月29日東京高等裁判所判決
(杉並区住基ネット訴訟)

原告杉並区は、被告東京都にあつては横浜方式（通知を希望する者に係る本人確認情報のみを通知する方式）による本人確認情報の受信を知事の故意に職務上の任務に違背する行為により拒否したこと、被告国にあつては被告東京都に対する適切な指導・監督を怠り、誤った法解釈を被告東京都に示し、平等原則に反して横浜方式による住基ネットへの参加を認めなかったことにより、住基ネット設備関連経費、転入転出手続上の郵便費用、住民票無料交付費用および横浜方式による住基ネットへの参加ができれば必要のなかった事務処理に要する人件費について損害を被ったと主張したが、判決では、「被告東京都は、原告が送信する杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報について、受信義務を負っていないというべきであるから、被告東京都の上記行為には何ら違法性はない」とし、「横浜市方式による住基ネットへの参加は違法というべきである。…したがって、被告国が、被告東京都に対し、横浜市方式による住基ネットへの参加について、必要な協力をするよう適切な指導、監督等をしなかったことや、横浜方式による住基ネットの参加は違法である旨の法解釈を示したことに、何ら違法性はない」として、国家賠償請求訴訟の適法性を認め、原告の請求を棄却した。

関係法令条文

日本国憲法

第7章 財政

第83条 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。

第84条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

第86条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

第8章 地方自治

第92条 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。

第93条 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。

2 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。

第94条 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。

地方自治法

(地方公共団体の法人格とその事務)

第2条 (前略)

11 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。

12 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。

(後略)

地方財政法

(地方財政運営の基本)

第2条 (略)

2 国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。

(新たな事務に伴う財源措置)

第13条 地方公共団体又はその経費を地方公共団体が負担する国の機関が法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない。

2 (略)

3 (略)

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
金子 仁洋 (かねこ じんよう)	神奈川県参与
木村 琢磨 (きむら たくまろ)	千葉大学大学院専門法務研究科教授（行政法）
沼尾 波子 (ぬまお なみこ)	日本大学経済学部教授（財政学）

(座長を除いて五十音順、敬称略)

検討会議開催状況

開 催 日	検 討 内 容
第1回 平成22年2月26日	<ul style="list-style-type: none"> 今後の検討項目について
第2回 平成22年3月24日	<ul style="list-style-type: none"> 子ども手当法の自治権侵害問題について 自治体行財政権の憲法保障にかかる国の法律・予算の策定と国・自治体協議法とのかかわり
第3回 平成22年4月22日	<ul style="list-style-type: none"> 子ども手当法の自治権侵害問題について 報告書の骨子について
第4回 平成22年5月20日	<ul style="list-style-type: none"> 報告書のとりまとめについて

「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」設置要綱

(趣旨)

第1条 子ども手当の地方負担の一方的な導入など、地方の自治行財政権を損ないかねない課題が発生していることを踏まえ、地域主権型社会の確立に向けて、地方の自治行財政権を担保するための方策等を専門的な見地から検討するため、「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」（以下、「検討会議」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 子ども手当（児童手当）をケーススタディとして、地方の行財政に大きな影響を及ぼす国の政策に関して、憲法及び地方自治法上の問題点や課題を整理するとともに、地方自治体が取るべき対応策、国の政策が地方の行財政権を損なうことなく実施されるために必要な制度や国・地方間の基本的なルールのあり方等について検討し、知事に報告する。

(設置期間)

第3条 検討会議は、平成22年2月26日から平成22年5月31日まで設置する。

(委員)

第4条 検討会議は、委員6人以内で構成する。

2 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。

3 委員の任期は、第3条に定める設置期間と同一とする。

(座長)

第5条 検討会議に座長を置き、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6条 座長は、会務を総理し、必要があるときは随時検討会議を招集し、その議長となる。

2 座長は、第4条に定める委員のほか、第2条各号に掲げる事項について検討するため必要と思われる者に検討会議への出席を求めることができる。

(庶務)

第7条 検討会議の庶務は、政策局政策調整部政策法務課及び政策局広域行政部広域行政課において処理する。

(補則)

第8条 この要綱に定めるもののほか、検討会議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2月10日から施行する。

附則

この要綱は、平成22年4月1日から施行する。

子ども手当の地方負担問題について（報告）

平成22年（2010年）5月21日

神奈川県「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」

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）
神奈川県政策局政策調整部政策法務課
（電話045-210-2420）