



Title	中央 - 地方間の権限配分における「任務」と「支出」の牽連性
Author(s)	笛木, 淳
Citation	大阪大学, 2023, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/91824
rights	
Note	やむを得ない事由があると学位審査研究科が承認したため、全文に代えてその内容の要約を公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、大阪大学の博士論文についてをご参照ください。

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

論文内容の要旨

氏 名 （ 笛 木 淳 ）	
論文題名	中央 - 地方間の権限配分における「任務」と「支出」の牽連性
論文内容の要旨	
本研究では、中央 - 地方間の財政関係の一環として、両者の間の経費負担（支出）配分について、憲法上のあり得る規律構造を明らかにすることを目的とし、経費負担配分の問題として中央（国、連邦）から地方（自治体、ラント）への特定補助金を取り上げ、ドイツの連邦財政制度を素材として、特定補助金の交付が憲法上原則として許されないこと、例外は、地方の事務処理（任務遂行）が、国家全体の観点から特別に重要な関心事である場合に、限定された対象について、特定補助金の交付が許されることを、明らかにした。具体的には以下の通りである。 （１）牽連性原則：中央による地方の経費肩代わりの禁止について まず、ドイツ連邦財政制度において、連邦 - ラント間において経費負担が任務と牽連関係に置かれる形で配分されており（基本法104a 条1 項）、かかる配分規律は牽連性原則といわれる。牽連性原則の内容は、第1 に、ある任務において立法を連邦が、その執行をラントが担っている場合、経費負担責任を行政責任の担い手に一義的に帰属させること（経費負担と「行政」責任の一義的な結合）であり、第2 に、他者への負担転嫁の禁止、最後に、他者の経費の一部ないし全部を肩代わりすることの禁止（混合財政禁止）が挙げられる。特筆すべきは、最後に挙げた肩代わりの禁止が牽連性原則の中核的内容になっていることである。これにより連邦は、基本法に特別の根拠がない限り、ラントに対して使途を限定した特定補助金を交付することが許されなくなる。かかる意味における牽連性原則は、憲法上の要請によって根拠づけられる。すなわち、行政任務に係る経費の過剰防止（行政経済上の要請）、ラントの自律性・固有国家性の保護（連邦制的権限秩序）、およびラントの支出における経費責任の明確性の確保（民主的正統性の確保）、の3つである。 （２）ドイツ連邦制における行政任務の配分構造と経費負担配分 基本法上の建前として、一方で、ラント固有行政においては連邦監督が、他方で、連邦委任行政においては指示権が、それぞれ連邦に帰属していることが、各行政類型における連邦 - ラント関係のメルクマールとなっている。すなわち、ラント固有行政において連邦の主たる介入権が連邦監督となっているのは、あくまでラントを国家的単一体ないし完結的国家体として扱い、ラントの国家としての自律性を前提とするものであると言える。それゆえ、連邦とラントの共同による任務遂行も禁止される（混合行政の禁止）。その一方で、連邦委任行政では、連邦に監督権限のみならず、指示権まで付与されていることから、連邦とラントの関係は行政内部の上級官庁 - 下級官庁と同様の構造として捉えられる。かかる一義的かつ明確な任務配分構造に経費負担配分が従属することで、ドイツの任務・経費配分は、〈任務責任および経費負担が単一の主体に帰属する〉という基本的構造を有しているといえる。 （３）牽連性原則の例外 もっとも、基本法には経費負担配分について例外が、すなわち、連邦がラントの経費を負担できる混合財政が、明文で許容されている。共同任務および連邦財政援助である。共同任務とは、本来ラントが固有の事務として遂行する行政任務について、連邦とラントが協力して同一の任務を遂行するものであり、任務遂行の事項的権限を分有することから、連邦の経費負担が正当化される。他方で、財政援助は、連邦に任務遂行に関する判断・決定権は認められず、あくまでラント自身が単独で遂行すべき任務領域について、連邦が経費を負担するものである。これらの例外は、「協働的連邦制」ないし「政治的絡み合い」というコンセプトの下で、連邦が、国家全体の観点から重要な経済政策・構造政策、および学校教育等、特別の関心を有する任務領域について特に認められるものである。 （４）財政援助の限界 基本法においては、連邦がラントの経費を肩代わりする財政援助（基本法104 a 条1項）がある。この限界について、連邦憲法裁判所の判例法理を分析し、次の点を明らかにした。①連邦による財政援助は、あくまで基本法104a	

条1項の定める牽連性原則の例外規定であり、基本法が定める連邦 - ラント間の権限秩序に鑑みれば、ラントの独自性を脅かさないように限定的に許容される（財政援助の例外的位置づけ）。すなわち、②財政援助は連邦財政調整の補完的機能に限定される。その補完的機能とは、ラントの任務遂行が、経済政策・構造政策といった、連邦領域全体にとって重要であり、その限りで当該任務遂行について連邦にも責任と特別な関心がある場合で、しかし、公共投資がラント単独による財政負担では過大で、国家全体にとり望ましい公共投資の水準が維持できないときに、連邦が特定補助金でもってラントの任務遂行を制御する機能である（財政援助の補完的機能）。そして、連邦財政がかかる補完的機能を果たすべき公共投資の領域として、基本法上明文化されたのが、基本法旧104a条4項（現104b条）の第1肢ないし第3肢である。③連邦財政の対象は、この基本法上明文で規定されたこれらの公共投資に限定される（財政援助の対象の法定主義）。それだけでなく、④対象となる公共投資は「規模と効果において特別な重みを有していなければならない」（対象適格のメルクマールとしての「特別に重要な投資」）。また、⑤財政援助の対象となる公共投資について、ラント域内の公共投資を集約・調整し個々の投資に優先順位を付する計画策定権限はラントに帰属する。他方で、連邦は各ラントの計画を調整する全体的な計画を策定する権限を有するとしても、その権限は限定的であり、ラントの計画内容に拘束される（連邦の限定的な計画策定・介入権限）。例えば、ラントの計画において、特に財政援助を受けるべき公共投資の優先順位が付されているにもかかわらず、これを無視して特定の公共投資にのみ財政援助を認めることはできない。可能なのは、ラント計画内にある、財政援助の対象となる資格のない公共投資を排除することに限られる。最後に、⑥混合行政の禁止原則から、連邦は、財政援助をラントに付与するにあたり、個別の公共投資に関する共同決定権を連邦に留保するような条件や、その他の交付条件を付与することは許されない。ラント域内における個別の公共投資の決定は、あくまでラントが自己の責任に基づき遂行すべき固有の任務だからである。

（５）本研究の意義と残された課題

本研究で、以上のとおり、経費負担は行政任務に従属すべきであり、地方政府（ラントや自治体）の経費を中央政府（連邦や国）が負担することは許されない、という牽連性原則ないし混合財政禁止原則が経費負担のありうる憲法上の規律であることを明らかにした。また、任務は原則として自己の責任において単独で遂行しなければならない（混合行政禁止）という任務配分原則からすれば、特定補助金を交付するにあたり、例えば地方政府の任務遂行につき中央政府が決定権を留保するような付加的な条件付けを行うことは許されず、交付を受ける地方政府の任務遂行責任を侵害してはならないことも、明らかとなった。

残された課題としては、まず、ドイツにおける共同任務、連邦財政援助、また日本における国庫補助負担金につき、具体的に特定補助金が交付される事務事業としていかなるものがあるか、それぞれの任務領域において個別法において、本研究で明らかにした基本原則がどのように具体化されているか、と言う点が挙げられる。また、ドイツ連邦財政制度においても日本の地方財政制度においても、財政調整制度が中核的な意義を有するので、その全容と憲法上のあるべき姿を解明することは、中央 - 地方間の財政関係の憲法学的考察を、ドイツ連邦制および日本の地方自治との比較において行うために不可欠であるが、この点も今後の課題である。

論文審査の結果の要旨及び担当者

氏 名 (笛 木 淳)			
	(職)		氏 名
論文審査担当者	主 査	教授	高田 篤
	副 査	教授	高井裕之
	副 査	准教授	片桐直人

論文審査の結果の要旨

概要

「中央 - 地方間の権限配分における『任務』と『支出』の牽連性」は、中央 - 地方間の財政関係の一環として、両者の間の経費負担（支出）配分について、憲法上のあり得る規律構造を明らかにすることを目的とし、経費負担配分の問題として中央（国、連邦）から地方（自治体、ラント）への特定補助金を取り上げ、ドイツの連邦財政制度を素材として、特定補助金の交付が憲法上原則として許されないこと、例外は、地方の事務処理（任務遂行）が、国家全体の観点から特別に重要な関心事である場合に、限定された対象について、特定補助金の交付が許されることを、明らかにしようとするものである。

内容

第 1 章では、ドイツ連邦財政制度における牽連性原則、中央による地方の経費肩代わりの禁止について検討がなされる。まず、ドイツ連邦財政制度において、連邦 - ラント間において経費負担が任務と牽連関係に置かれる形で配分されており（基本法104a 条1 項）、かかる配分規律が牽連性原則であるとされる。そして、牽連性原則の内容は、第 1 に、ある任務において立法を連邦が、その執行をラントが担っている場合、経費負担責任を行政責任の担い手に一義的に帰属させること（経費負担と「行政」責任の一義的な結合）であり、第 2 に、他者への負担転嫁の禁止、最後に、他者の経費の一部ないし全部を肩代わりすることの禁止（混合財政禁止）が挙げられることが紹介される。その際、最後の肩代わり禁止が牽連性原則の中核的内容になっている点が注目に価するという。つまり連邦は、基本法に特別な根拠がない限り、ラントに対して使途を限定した特定補助金を交付することが許されないのである。また、かかる意味における牽連性原則は、憲法上の要請によって根拠づけられることが説明される。すなわち、行政任務に係る経費の過剰防止（行政経済上の要請）、ラントの自律性・固有国家性の保護（連邦制的権限秩序）、およびラントの支出における経費責任の明確性の確保（民主的正統性の確保）、の 3 つによってである。さらに、本章において紹介された牽連性原則の内容・根拠についての通説的立場が、反対説（原因者負担原理・法律因果説）との対比の中で捉え直され、その意義が明確化される。

第 2 章では、ドイツ連邦制における行政任務の配分構造が説明され、その経費負担配分への帰結が示される。すなわち、基本法上の建前として、一方で、ラント固有行政においては連邦監督が、他方で、連邦委任行政においては指示権が、それぞれ連邦に帰属していることにより、各行政類型における連邦 - ラント関係のメルクマールとなっている。つまり、ラント固有行政において連邦の主たる介入権が連邦監督となっているのは、あくまでラントを国家的単一体ないし完結的国家体として扱い、ラントの国家としての自律性を前提とするものであると言える。それゆえ、連邦とラントの共同による任務遂行も禁止され（混合行政の禁止）、その根拠は法治国家原理における権限秩序の明確性と民主制原理（民主的正統化要請）における責任の明確性である。その一方で、連邦委任行政では、連邦に監督権限のみならず、指示権まで付与されていることから、連邦とラントの関係は行政内部の上級官庁 - 下級官庁と同様の構造として捉えられる。かかる一義的かつ明確な任務配分構造に経費負担配分が従属することで、ドイツの任務・経費配分が、〈任務責任および経費負担が単一の主体に帰属する〉という基本的構造を有することになるとされる。

第 3 章では、牽連性原則の例外としての混合財政が検討される。基本法では、連邦がラントの経費を負担できる

混合財政、すなわち、共同任務および連邦財政援助が明文で規定されている。共同任務とは、本来ラントが固有の事務として遂行する行政任務について、連邦とラントが協力して同一の任務を遂行するものであり、任務遂行の事項的権限を分有することから、連邦の経費負担が正当化される。他方で、財政援助は、連邦に任務遂行に関する判断・決定権は認められず、あくまでラント自身が単独で遂行すべき任務領域について、連邦が経費を負担するものである。これらの例外が、「基金行政」と呼ばれるかつての実務を乗り越えるべく、「協働的連邦制」ないし「政治的絡み合い」というコンセプトの下で、連邦が、国家全体の観点から重要な経済政策・構造政策、および学校教育等、特別の関心を有する任務領域について特に認められるようになったことが明らかにされる。

第4章では、財政援助の限界について、それが争われた連邦憲法裁判所の判例法理が分析され、明らかにされた。すなわち、①連邦による財政援助は、あくまで基本法104a条1項の定める牽連性原則の例外規定であり、基本法が定める連邦-ラント間の権限秩序に鑑みれば、ラントの独自性を脅かさないように限定的に許容される（財政援助の例外的位置づけ）。つまり、②財政援助は連邦財政調整の補完的機能に限定される。その補完的機能とは、ラントの任務遂行が、経済政策・構造政策といった、連邦領域全体にとって重要であり、その限りで当該任務遂行について連邦にも責任と特別な関心がある場合で、しかし、公共投資がラント単独による財政負担では過大で、国家全体にとり望ましい公共投資の水準が維持できないときに、連邦が特定補助金でもってラントの任務遂行を制御する機能である（財政援助の補完的機能）。そして、連邦財政がかかる補完的機能を果たすべき公共投資の領域として、基本法上明文化されたのが、基本法旧104a条4項（現104b条）の第1肢ないし第3肢である。③連邦財政の対象は、この基本法上明文で規定されたこれらの公共投資に限定される（財政援助の対象の法定主義）。それだけでなく、④対象となる公共投資は「規模と効果において特別な重みを有していなければならない」（対象適格のメルクマールとしての「特別に重要な投資」）。また、⑤財政援助の対象となる公共投資について、ラント域内の公共投資を集約・調整し個々の投資に優先順位を付する計画策定権限はラントに帰属する。他方で、連邦は各ラントの計画を調整する全体的な計画を策定する権限を有するとしても、その権限は限定的であり、ラントの計画内容に拘束される（連邦の限定的な計画策定・介入権限）。例えば、ラントの計画において、特に財政援助を受けるべき公共投資の優先順位が付されているにもかかわらず、これを無視して特定の公共投資にのみ財政援助を認めることはできない。可能なのは、ラント計画内にある、財政援助の対象となる資格のない公共投資を排除することに限られる。最後に、⑥混合行政の禁止原則から、連邦は、財政援助をラントに付与するにあたり、個別の公共投資に関する共同決定権を連邦に留保するような条件や、その他の交付条件を付与することは許されない。ラント域内における個別の公共投資の決定は、あくまでラントが自己の責任に基づき遂行すべき固有の任務だからである。

おわりににおいては、本研究を通じて解明された牽連性原則・混合財政禁止原則と混合行政禁止原則が、それを根拠づける民主的正統化の要請、自己責任による任務遂行、行政経済上の要請が普遍性を有しているため、日本法においても妥当しうることが指摘され、それを日本法において具体的に展開する方向性が示される。

意義

ドイツの公法研究者にとっても把握が非常に困難な連邦-ラント関係の解明に果敢に挑み、それに明快な説明を与えたことは、特筆に価する。日本の公法学において十分に取扱いわれてこなかったテーマであり、パイオニア的な研究であるとして高く評価できる。複雑な問題であると同時に、1960年代以降、絶えず議論され、何次にも法改正がなされてきた分野でもあり、その全てについて歴史的・理論的解明を与えることはできたわけではない。しかし、この研究がその完成に向けて着実かつ大きな歩みになっていることは間違いない。

日本法に対しては、補助金という現象を憲法的に把握するための重要なとぐちを与えた点で、貴重な貢献であると言い得る。日独の相違（連邦制/地方自治、憲法の規律密度の相違等）により、ここで展開された考察を日本の議論に生かしていくためには、更なる工夫が必要であろう。しかしながら、その方向性とそれに向けての基礎は、本研究で築かれている。

この研究がさらに発展し、モノグラフィとして完成した場合、補助金について考察しようとするあらゆる分野の研究者にとって、必読の文献となるであろう。

以上の理由により、審査委員全員一致で、学位申請者は博士（法学）の学位授与に値すると判断するものである尚、本論文に剽窃がないことを確認した。