

# ドイツ連邦財政制度における牽連性原則

## ——中央 - 地方関係における経費負担配分の憲法学的考察——

笛木 淳

### 目次

#### はじめに

1. 基本法における財政制度の概観
2. 任務責任と経費負担責任の結びつき
3. 牽連性原則を要請する憲法原理
4. 経費は原因者が負担すべき？
5. いくつかの例外

おわりに——日本の地方自治論への示唆？

### はじめに

#### (1) 本稿のねらい

本稿は、中央政府と地方政府との間で、それぞれの任務遂行ないし事務処理から生じる経費の負担配分について、あり得る憲法上の規律を明らかにすることを主題とする。また、地方政府が本来負担すべき経費を中央政府が代わりに負担することが、日本国憲法で保障された地方自治の本旨(92条)等憲法上の諸原理と緊張関係にあることを明らかにするのがここでの課題である。

その際に比較対象の素材とするのは、ドイツ連邦財政制度における連邦 - ラント間の経費負担配分の憲法上の規律であり、これが本稿のタイトルにもある牽連性原則である。

#### (2) 国庫補助負担金の問題

国が地方の経費負担を肩代わりする具体的な制度として本稿が念頭に置くのは、いわゆる国庫支出金ないし国庫補助負担金(本稿では国庫補助負担金で統一する)<sup>1</sup>であり、また国庫補助負担金を通じた国の財政的介入である。

国庫補助負担金とは、地方自治体の事務執行に必要な経費を国が負担するため、用途を限定して国から地方自治体に対して交付される補助金をいう。

地方財政法9条は「地方公共団体の事務……を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する」とし、そのただし書で、10条以降で定められる事務について国がその全部または一部を負担できる旨を定めている(法9条ただし書)。つまり、地方財政法上は、地方公共団体がその事務から生じる経費を全額負担することが原則であり、国が地方公共団体の経費を負担するために交付される国庫補助負担金は、例外として位置づけられることになる。

この国庫補助負担金には、地方分権推進委員会の第2次勧告において次のような問題点が指摘されていた。第1に、「国庫補助負担金の交付により、国と地方公共団体の責任の所在の不明確化を招きやすい」こと、第2に、「国庫補助負担金の交付を通じた各省庁の関与が、地方公共団体の地域の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがちである」点、第3に、「国庫補助負担金の細部にわたる補助条件や煩雑な交付手続等が、行政の簡素・効率化や財政資金の効率的な使用を妨げる要因となっている」ことである<sup>2</sup>。

また地方分権推進委員会の委員であった行政学者の西尾勝は、国庫補助負担金が有する「関与」としての性質をとりわけ問題視する。「関与」とは国の地方に対する干渉・介入の様々な類型を総称する地方自治法上の用語だが、国庫補助負担金の交付を受ければ、要綱・要領において定められる各種の諸条件が地方公共団体を拘束しており(いわゆる紐付き財源)、これが地方公共団体の自由度を狭めていることが批判されたのである<sup>3</sup>。これに加えて、補助金

<sup>1</sup> 国庫補助負担金ないし国庫支出金は、地方財政法のいわゆる①国庫負担金(法10条ないし10条の3)、②国庫委託金(法10条の4)、③国庫補助金(法16条)の総称であり、両者はしばしば互換的に用いられる(例えば中井英雄他『新しい地方財政[新版]』(有斐閣アルマ、2020)31頁)。これらのうち、②国庫委託金は、国会議員選挙や国勢調査など、本来はもっぱら国の責任であるが、事務効率上の観点から地方自治体が国から委託を受けて行う事務について全額国が負担するために交付されるものであり、これが本稿の観点から問題視されることはほとんどないように思われる。国と地方の負担区分の問題においてはむしろ、①国庫負担金と③国庫補助金が念頭に置かれており、このような場合に国庫補助負担金の名称がしばしば用いられているように思われる(財政法学におけるこうした用法としては例えば田尾亮介「財政法学から見た地方公共団体——地方財政計画・補助金を端緒に考える」法律時報91巻12号38頁)。

<sup>2</sup> 『地方分権改革推進委員会第2次勧告』の「第4章 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保」<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/4.html>(最終アクセスは2021年5月31日)。

<sup>3</sup> 西尾勝『地方分権改革』(東京大学出版会、2007年)83-85頁。

はそうした狭義の関与としての性格だけでなく、国が地方の政策を誘導する効果もあり、地方にとって望ましい公共財の供給を妨げる広義の関与の側面が指摘された。そして西尾によればこの誘導効果こそが「国庫補助負担金制度の最大の弊害」とされてきたところである<sup>4</sup>。

こうした観点から、一連の地方分権改革において国庫補助負担金の見直し、特にその件数の削減が期待されていたが、その最大の好機とみられていた三位一体改革では負担金額の削減を中心として不十分な見直しにとどまった<sup>5</sup>。こうした改革の挫折を受けて、行政学・経済学などからは負担区分を事務配分と関連させた上で整理検討する必要性等が指摘されている<sup>6</sup>。他方で、この問題について憲法学から検討されることはこれまでほとんどなかったように思われる<sup>7</sup>。

### (3) 比較研究の素材——ドイツ連邦財政制度

本稿は、こうした国庫補助負担金の問題について、これが憲法問題となり得ることを明らかにするものである。そして、そのための比較研究の素材として、冒頭で述べたようにドイツ連邦財政制度を選択する。具体的には、連邦・ラント間における経費の負担配分に関するドイツ連邦共和国基本法(以下、単に「基本法」)の規律とそれをめぐる解釈論である。それゆえ、同じ負担配分の問題でも、ラント・自治体間のそれを扱うドイツの地方財政制度は本稿の検討対象ではない。

本稿が参照点を地方財政制度ではなく連邦財政制度に求める理由は、①ドイツでも連邦によるラントへの交付金の弊害が問題視され、これに対処するために基本法改正が行われ、経費負担に関する原則的規律が導入されたこと、②基本法改正時およびその後の議論において、憲法上の諸原理から経費負担配分のあり方が議論されたこと、③当該議論における財政権限秩序の捉

<sup>4</sup> 西尾・前掲注3)85頁。もっとも、政治学からは、国庫補助負担金について、中央による地方に対する指揮監督の重要な手段であることを認めつつも、補助金交付の場面における地方の利益主張の動きが観察されるために、地方自治を必ずしも損なうものではなく、また、政策形成とその実施における合理化のメカニズムが促進されることも期待できることから、一概には否定的に評価できないことが指摘されている。村松岐夫「補助金制度の政治行政上の意義」自治研究57巻9号3頁以下、とりわけ26頁。

<sup>5</sup> この点についてはさらに、西尾・前掲注3)84頁以下。

<sup>6</sup> 例えば財政学からの指摘として、小西砂千夫『日本地方財政史——制度の背景と文脈をとらえる』(有斐閣、2017年)177頁

<sup>7</sup> 憲法学以外で地方財政制度全体について分析を加える基本文献として、藤谷武史「地方財政制度のあり方——租税法・財政法の視点から」ジュリスト1360号(2008)118頁以下。近年のものとして田尾・前掲注1)38頁。

え方が我が国において有用であること、の3つである。

①の理由であるが、ドイツ基本法は財政に関する規定について1969年に大改正(いわゆる財政大改革)が行われている。その際、日本における地方分権改革と同様、ドイツでもラントに対して連邦が交付する補助金の諸々の弊害が問題視され、これに対処するために基本法の改正が行われた。この改正によって導入されたのが、本稿で検討の中核をなす基本法104a条1項であり、これが経費負担配分の原則的規律をなす。理由②については、同規定をめぐる議論において、連邦による補助金の問題が憲法上の諸原理との関係で議論されていることである。国庫補助負担金の問題が憲法問題として十分に扱われていない日本にとって、そうした議論の蓄積は無視できない。最後の理由③について、近年の我が国における憲法学ないし財政法学の研究<sup>8</sup>が指摘するように、ドイツの法学は国家における財政権限秩序を任務・支出(=経費負担)・収入(・課税)という局面に分節化して把握し、各局面において議論を展開してきた。当然ながら、連邦-ラント間の財政権限も、それぞれの局面ごとに配分されているため、それぞれの局面において権限配分を巡る問題が議論され<sup>9</sup>、かつ、各局面における議論は相互に関連付けられてきた。こうした議論の在り方は、事務配分も踏まえて経費負担配分が見直されるべきである、という日本の問題意識からすれば十分に参照に値するように思われる。

以上が、本稿がドイツ連邦財政制度を比較対象とする理由である。連邦制と地方自治制度という決定的な違いはあるものの、ドイツの議論は日本の国-地方間の財政関係を考える上でも有用な視座を提供してくれるものと思われる。なお、本稿の中心的な検討はもっぱらドイツの経費負担配分に関する規律であり、日本の国庫補助負担金それ自体を具体的に扱うものではない。むしろ、補助金の問題を憲法学において引き受けるにはどのような観点から議論すべきか、ということについて示唆を得るために、まずはドイツ連邦財政制度において関連する仕組みを明らかにすることを主眼としており、また、この点に本稿の限界がある。

<sup>8</sup> 片桐直人「財政法学の分化と統合——ひとつの試論」法律時報91巻12号13-14頁。

<sup>9</sup> 三宅雄彦「財政憲法の独自性? ——ドイツ基本法の債務ブレーキ導入の意義——」法律時報89巻10号82-83頁。同論文は、起債制限条項の基本法導入により、追従憲法 Folgeverfassungであるはずの財政憲法が政治・国家憲法 Politische- oder Staatsverfassung と衝突することの問題を指摘するものである(したがって、連邦制が直接の主題ではない)が、その冒頭で任務・支出・収入・課税の4段階に分節化された構造について簡潔なスケッチを提供し、その上、そこに連邦とラント間の権限配分の問題があることを指摘する。

#### (4) 地方自治体の財源保障の問題について

本稿はもっぱら、中央による地方への補助金交付の弊害を問題とするものである。それゆえ、地方自治体の財源不足をいかにして解消・克服するか、という財源保障の問題は本稿の対象ではない<sup>10</sup>。また、摂津訴訟<sup>11</sup>に代表される超過負担金<sup>12</sup>等に関する問いも、国庫補助負担金の重要な課題ではあるが、本稿の検討対象から外される。

### 1. 基本法における財政制度の概観

#### (1) 分節化された財政権限の配分

具体的に経費負担配分の規律を見る前に、基本法における連邦財政制度の全体像を簡単に確認する。

基本法はまず、第7章から第9章においてそれぞれ立法・行政・裁判という国家の〈任務〉を連邦・ラント間において配分する。財政制度に関する規律は、これらの任務配分が画定された後に続く第10章に置かれる。基本法第10章は冒頭の104a条とそれに続く条文で経費負担(=支出)の配分を規律し、その後に〈収入〉の配分について定める(基本法105条以下)。このように、任務→支出→収入の順に権限配分が基本法で行われるのは、「国家の財政活動は、それ自体が目的のではなく、国家がその任務を適切に遂行できるようにするものでなければならない」<sup>13</sup>という、財政についての財政法の特徴的な見方があるためであろう。こうした見方からすれば、連邦とラントのそれぞれが担うべき〈任務〉がまず画定され、次にその任務から生じる〈支出〉負担が割り当てられ、最後に、その経費を賄う〈収入〉の配分について規律される、ということになる。すなわち、各要素における責任・権限の配分の在り方がその後の責任等の配分の在り方を決定するように規定されているのである。

財政権限の配分が憲法レベルでこのように細かく規律されるのは、ドイツ連邦制の特徴だといえる。そもそも連邦国家の憲法である基本法の第一次的な目的は、連邦とラントとの間における権限配分の規律・画定であり<sup>14</sup>、そ

<sup>10</sup> 自治体の財政保障の観点から、ドイツの地方財政制度を検討する近年の研究として、上代庸平『自治体財政の憲法的保障』(慶應大学出版会, 2019)。

<sup>11</sup> 東京高判昭和58年7月28日判時972号3頁。

<sup>12</sup> 超過負担金の問題は、国が地方自治体に交付すべき補助金が過少となる事態を争点化するものであるが、本稿はむしろ国が地方自治体に補助金を交付することそれ自体の問題点に焦点を当てるものである。

<sup>13</sup> *Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht*, 2. Aufl., 2019, Rn. 99.

れは財政権限についても同様である。だからこそ、連邦とラント間の財政権限の配分に関する議論が、憲法学において展開されているのであり、それは、上述の分節化された構造を前提としているため、任務・支出・収入という局面ごとに展開され<sup>15</sup>、また、各局面相互の連関も踏まえられたものとなっている。

繰り返しになるが、ここに日本の地方財政制度に関する憲法学からの検討として、ドイツ連邦財政制度を参照する意義があろう。すなわち我が国では、経費（支出）負担の中央・地方間の配分の見直し、事務配分も踏まえた上でなされるべきであるという指摘がなされているものの、こうした問題が憲法上のものとして検討されることはなかった。これに対して、ドイツ連邦財政制度における連邦・ラント間の経費負担は、任務配分との関係において憲法問題として議論されている。それゆえに、連邦財政制度を検討することは、我が国の地方財政度を考察するうえでも有益と思われる。

また、地方自治と連邦制の相違はあるものの、次の点において我が国の地方財政制度は、ドイツ連邦財政制度と構造的に類似することが指摘できよう。すなわち、我が国においてもまず事務配分が行われ、次に国庫支出金まで含めた経費負担の配分がなされ、この経費負担を賄うために収入配分がなされている点である<sup>16</sup>。

## （2）連邦財政調整制度

前節で、ドイツ連邦財政制度について素描したが、最後に、収入配分の中核的な制度である連邦財政調整制度について概観したい。本稿の検討対象である牽連性原則をめぐる見解の対立において、少なくとも連邦財政調整制度の存在を念頭に置いた方が論争の対立軸を把握しやすいと思われるからである（4.で詳述）。そこで、次章において牽連性原則の議論に立ち入るに先立って、この財政調整制度を簡単に確認する。

<sup>14</sup> 参照、石川健治「ドイツ（解説）」高橋和之編『新版 世界憲法集〔第2版〕』（岩波書店、2012）167頁。

<sup>15</sup> 例えば（租税）収入の配分の局面である連邦財政調整制度について、Korioth, Stefan, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder, 1997.

<sup>16</sup> 例えば、やや古い、我が国における国と地方間の財政関係を説明する基本文献は、「国と地方の財政関係は、国と地方の事務配分のあり方によって規定される」ことを理由に、まず国・地方間の事務配分原則の概要を示した上で、支出の原則的な配分（「国費・地方費区分」）を説明する。その後、補助金・負担金制度、地方財政調整制度（さらには地方債へ）と記述が続く。これは、日本の国－地方の財政関係がドイツ同様、任務→支出→収入という構造を有していることの表れだと思われる。佐藤進「国と地方公共団体の財政上の関係」雄川一郎ほか編『現代行政法体系第10巻（財政）』（有斐閣、1984）289頁以下。

そもそも、ラントが租税収入の範囲を規律する立法権をほとんど有していないこと、租税収入の第一次的な配分だけではラント間に構造的な税収格差が生じてしまうこと、の2点から、ラントに十分な財源を確保するために設けられたのが連邦財政調整制度である。1955年に基本法に導入されたこのドイツの制度は、全部で4段階の複雑な仕組みを持っており、特に第3段階における、富裕ラントから財政力の弱い貧困ラントに財政移転が行われるラント間財政調整が特徴的であり、我が国でも水平的財政調整の代表的なものとしてしばしば紹介されてきた<sup>17</sup>。もっとも、2017年の基本法改正により、この第3段階においてラント間財政調整が廃止され、ラント間の財政調整は売上税の配分によってなされることになった<sup>18</sup>。各段階における具体的な仕組みは以下の通りである。

まず、第1段階で、連邦とラント全体との間で垂直的な租税配分が行われる(基本法106条)。第2段階では、この前段階でラント全体に割り当てられた税収がラント相互間で配分される。売上税を除き、原則として税収はラントの税財務官庁が徴収する限度において当該ラントに帰属する(地域的収入。基本法107条1項)。所得税は居住地原則、法人税は営業所原則により配分される<sup>19</sup>。

第3段階では、ここまでの税収配分によってラント間で生じた収入の格差を是正するために、ラント間において売上税の配分がなされる。ごく簡単に言えば、人口一人当たりの税収が全国平均を下回るラントに対して、その不足分を補填するように売上税が配分されることになる。基本法の改正前は、

<sup>17</sup> 差し当たり、石原信雄『地方財政調整制度論(改訂版)』(ぎょうせい)471頁。なお、中央から地方への財政移転を垂直的財政調整といい、日本の地方交付税がこれに当たる。もっとも、地方交付税制度がそうであるように、垂直的財政調整も地方間の財政格差を是正する効果(水平的効果)を有する。それゆえ、同じレベルの政府間で直接に生じる財政移転を「狭義の水平的財政調整」といい、水平的効果を持った垂直的財政調整と区別されることもある。参照、神野直彦=小西砂千夫『日本の地方財政(第2版)』(有斐閣、2020)33頁。

<sup>18</sup> 廃止前の制度と比較しつつ新制度を詳細に紹介するものとして、中村良広「ドイツ連邦財政調整制度の抜本改革」地方自治総研『地方財政レポート2018 経済・財政・社会保障のこれまでとこれから』(2019)127-139頁。http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/127/No.127\_127-139.pdf(最終閲覧日は2021年5月31日)。

<sup>19</sup> なお、改正前の旧制度では、売上税の、各ラントの合計の最大25%を補充取得分として、(売上税を除いた)住民一人当たりの税収が全国平均を下回るラントのために、その不足分に充てることができた(基本法旧107条1項4文)。売上税(ラント全体の帰属分)の残りの部分は、人口比例で各ラントに配分されていた。この補充取得分の配分も租税収入の調整を目的としているので、第3段階の水平的財政調整に先立つ財政調整という意味で、売上税事前調整 Umsatzsteuervorwegausgleich といわれていたが、改正によりラント間財政調整とともに廃止された。

第2段階までの租税収入配分によりラントに帰属した本来的財政財源 *Finanzausstattung*が、部分的に、他のラントのために拠出されることになっていたが、2017年の基本法改正で廃止された。

第4段階は、第3段階までの租税収入配分でもなおラント間に残存する財政格差を補填するため、連邦からラントに連邦補充交付金が付与される垂直的財政調整(同107条2項)が行われるのである<sup>20</sup>。

以上が、ドイツ連邦制における財政調整制度の概要である。ここではとりわけ、連邦、ラントそれぞれの一般財源を確定する段階で、財政力の弱いラントの収入を確保するために、財政調整を行う仕組みが用意されていることを確認した。次章ではいよいよ、費用負担配分の規律について検討しよう。

## 2. 任務責任と経費負担責任の結びつき

### (1) 経費負担配分にかかる基本法の規定

#### ア 一般的規律とその例外

基本法は財政制度を定める第10章の冒頭に置かれる104a条1項において、次のような定めを置く。「連邦およびラントは、この基本法に特別の定めのある場合を除いて、その任務の遂行から生じる経費を別々に負担する」。これにより、連邦とラントはそれぞれの任務を遂行する上で生じる費用を自らの財源から拠出しなければならない。すなわち、基本法104a条1項は、経費を負担する責任を〈任務〉を遂行する責任と結びつけているのである。このような経費負担配分の牽連性原則 *Konnexitätsgrundsatz* という<sup>21</sup>。

なお、この原則の基本法上認められた例外は本稿でも後にいくつか紹介するが(5.)、ここであらかじめ挙げておけば、連邦委任行政(基本法104a条2項)、金銭給付法律(同3項)、連邦財政援助(104b条ないし104d条)、および共同任務(91a条ないし91e条)である。

<sup>20</sup> 最後の第4段階で連邦から交付される連邦補充割当金は、ラント間でなお解消されない収入差をできる限り是正するためのものであるから、文字通り補充的な性格を有する。とはいえ、従来から第3段階のラント間財政調整において交付される額に匹敵する額が連邦から交付されていたが、今回の改正により連邦補充交付金の規模が増大し、その重要性がますます高まった。中村・前掲注18) 133頁。

<sup>21</sup> *von Arnim, Hans Harbert, Finanzzuständigkeit*, in *Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV*, 3. Aufl., 2008, § 138 Rn. 17; *BeckOK GG/Kube, Hanno*, 47. Ed. 15.5.2021 GG Art. 104a Rn. 5; *Heun, Werner*, in: *Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3*, 3. Aufl., 2018, 104a Rn. 12; *Tappe/Wernsmann (Fn. 13)*, Rn. 101.



## イ 「経費」の意味

かかる規定の解釈においては、経費負担と結び付けられる「任務」とは何かが中心的な問題となるが、その解釈論の検討分析に移る前にまず、104a条1項の意味における「経費」とは何かについて確認したい。というのも、1項とは別に同条5項が、連邦とラントは「自身の官庁において生じる行政経費」を負担すると定めているからである。すなわち、1項の「経費 Ausgaben」と5項にいう「行政経費 Verwaltungsausgaben」の語が基本法上区別して用いられており、「行政経費」については例外が存在しない。このように、単なる「経費」と「行政経費」では例外を認めるか否かで異なるから、「経費」の意義について予め検討が必要となる。

まず、104a条5項の「行政経費」であるが、これは次のように説明される。任務遂行のためにはしかるべき行政機構 Verwaltungsapparat を組織することが必要であり、その活動のために人件費および物件費が生じる場所、こうした機構の運営と維持に必要な人件費や物件費を「行政経費」という<sup>22</sup>。これに対して、104a条1項の意味における「経費」は学説から「目的経費 Zweckausgaben」と呼ばれるものである。これに含まれるのは、たとえば社会給付や助成金、また道路の建設・維持にかかる費用など、行政が任務を遂行するために直接必要な経費を言う<sup>23</sup>。

このように、目的経費と行政経費とが基本法上は一応区別されているが、その線引きは曖昧であり、これらの概念を区別することは困難であることが指摘されている<sup>24</sup>。また、行政経費については連邦の同意法律によって詳細が規律されることが基本法上予定されているが、いまのところ立法はなされていないようである<sup>25</sup>。もっとも、例えば国法学ハンドブックでは両者の区別について、1976年3月29日のシュレースヴィヒ＝ホルシュタインの財政調整法37条<sup>26</sup>における定義が参照されており、それによれば、行政経費とは「人的および物的経費であって、行政機構の活動を可能にするもの」であり、他方で目的経費とは、「個々の計画の事项目的、あるいは行政目的の遂行に直接

<sup>22</sup> 基本法における経費負担をめぐる議論の関心が主として行政活動から生じる経費にあるため、ここにいる機構とは行政組織が念頭に置かれているが、本稿の規定は立法機関と司法機関にも打倒する *Tappe/Wernsmann* (Fn. 13), Rn. 121.

<sup>23</sup> *von Arnim* (Fn21), Rn. 20.

<sup>24</sup> *Kube* (Fn21), Art. 104a Rn. 24.

<sup>25</sup> *von Arnim* (Fn21), Rn. 20.

<sup>26</sup> GVB, S. 99.

用いられるものであり、公の営造物、施設、設備および学校・病院の人件費および物件費も含まれる」。公立の学校や病院の人件費と物件費は一見したところ行政経費に含まれそうであるが、この規定によれば目的経費に含まれている。したがって、目的経費の方が相当に広く解釈されていることが伺える。連邦・ラント間の経費負担配分はもっぱら104a条1項の解釈論として議論され、したがって、そこでいう「経費」も目的経費が念頭に置かれており、行政経費についてはほとんど論じられることがない。その背景には、このように目的経費が広く捉えられているからであると思われる。そこで本稿でも、基本法上は「経費」が目的経費と行政経費とに概念上区別されることを踏まえつつも、もっぱら目的経費の負担配分について、すなわち104a条1項の解釈論を検討する。

## （2）牽連性原則の内容

次に、経費負担と結びつくところの「任務 Aufgabe」の意義について判例・通説の立場に拠りながら、牽連性原則の3つの内容を明らかにする。あらかじめその内容を列挙すれば、①経費負担責任と行政任務との一義的な結合、②負担転嫁の禁止、③混合財政の禁止である。以下、それぞれ見ていく。

### ア 経費負担と行政権限との一義的な結合

まず、第1の内容について、そもそもここにいる任務とは、通常言われるところの国家作用、すなわち立法・司法・行政を指す。国家としての性格を有するラントはこれらすべての作用を連邦と分担しており、牽連性原則により、ラントが担う任務から生じる経費はラントが自ら負担することになる。

ところが、経費負担の帰属が直ちには決まらない事態も生じる。そもそも国家構成原理として連邦制を採用するドイツは、連邦とラントのいずれも立法権を有しており、基本法が70条以下で立法権限の配分を行っている。そして、任務領域ごとに立法権と行政権がセットになって連邦とラントのいずれかに配分されていれば、経費負担配分についても特に問題は生じない。しかしながら、実際にはほとんどの領域において連邦が法律（連邦法律）を制定しており、ラントが立法（すなわちラント法律の制定）を行う領域は限られている<sup>27</sup>。他方で、連邦が制定した法律を連邦自身が自前の官庁で執行する場合（連邦固有行政 *bundeseigene Verwaltung* という）は基本法上限定されている。むしろ、連邦法律は、ラントが固有事務としてこれを実施すること（ラント固有行政 *landeseigene Verwaltung*）が原則とされる（基本法83条）。か

<sup>27</sup> *Tappe/Wernsmann* (Fn. 13), Rn. 104.

くして、多くの領域において連邦が法律を制定し、ラントがこれを執行する、という事態が生じることになる<sup>28</sup>。そして104a条1項の負担配分との関係でいえば、ある事項領域において立法と執行がそれぞれ連邦とラントに分離して帰属する場合に、いずれが経費負担を負うのか、すなわち104a条1項の意味における「任務」とは立法と執行(行政)のいずれを指すのかが解釈上問題となる。ラント固有行政が法律執行の原則的な形態となっており、行政実務全体に占める割合が大きい(したがってそこから生じる経費負担も大きい)状況においては、この「任務」概念の解釈はきわめて重要である。

この意味における「任務」とは立法を意味する、という立場(立法牽連性説)も少数ながら有力に唱えられているが、判例・通説はこれを執行(行政)である、と解する(執行牽連性説)<sup>29</sup>。それゆえ、連邦法律をラントが実施する場合には、原則としてラントが全額その費用を負担する義務を負うことになる。

通説・判例の立場からすれば、ある事項領域につき立法権限と執行権限が分離している場合に、経費負担を立法権限ではなく行政権限に一義的に結びつけるのが牽連性原則の第一の内容である。なお、通説に対する立法牽連性説からの批判とその分析は第4章で行う。

#### イ 負担転嫁の禁止

このように牽連性原則は、(行政)任務の責任を担う者に、そこから生じる経費の負担をも同時に義務づけるものである。したがって、自らが負担義務を負う経費を他者に転嫁すること(例えば連邦→ラント、またラント→他のラントも<sup>30</sup>)が禁止される。

さらに、牽連性原則による負担と「任務」との結合は、負担と「受益」との結合を阻止する。すなわち、当該任務遂行によって利益を享受する者がそれに伴う費用を負担すべし、という受益者負担原則に基づいて他者に負担を求めることが禁止される。例えば、大学の設置・運営は各ラントの任務とされているのであるが、あるラントが大学を設置したところ、その大学に在籍する学生の多くが大学を設置したラントとは別の近隣ラントの住民である場合、その近隣ラント(厳密にはその住民)も大学設置の利益を享受していることになるが、だからといって、当該近隣ラントに費用の分担を求めることは牽連

<sup>28</sup> Waldhoff, *Christian*, Mischfinanzierungen in der Bundesstaatsreform, KritV 2. 2008, S. 214.

<sup>29</sup> BVerfGE 26 338 (390); Heun (Fn. 21), Art. 104a, Rn. 12.

<sup>30</sup> なお、ラント間においては経費の肩代わりを禁止するものではない、という反対説がある。Vgl. Koriath (Fn. 15), S. 132 f.

性原則により禁止されるのである。これはラント間の負担転嫁の例として財政法のテキストで紹介される事例である<sup>31</sup>が、同様のことは連邦-ラント間にも当てはまる。

#### ウ 経費負担の肩代わり(混合財政)禁止

最後に、連邦財政制度における牽連性原則は、〈自己の任務以外の経費について、その一部または全部を肩代わりすること(いわゆる混合財政 Mischfinanzierung)の禁止<sup>32</sup>〉まで含む<sup>33</sup>。そして注目すべきことに、基本法104a条1項の定める牽連性原則は、この3つ目の内容がその中心的な位置を占める。このことは基本法の他の規定を見れば明らかである。すなわち、牽連性原則の例外である基本法上の特別の定めとして先ほど列挙したものは全て、ラントの行政任務について連邦が経費を負担できる場合を定めたものだからである。こうした特別の場合を除き、連邦は、ラントの行政任務から生じる経費を負担することが許されない。このような規律構造は、牽連性原則の第一次的な狙いが、連邦によるラントの行政任務に関する経費の肩代わりを禁止する点にあることを示している<sup>34</sup>。

#### (3) 小括

以上の内容をまとめると、基本法上の牽連性原則とは、①行政任務と経費負担を一義的に結びつけて、②行政任務の主体に経費負担を義務付けるだけ

<sup>31</sup> *Tappe/Wernsmann* (Fn. 13), Rn. 96.

<sup>32</sup> ③の負担転嫁禁止ではなく、経費が肩代わりされることの問題とその禁止を主題化するため、経費の支出については負担 Last だけでなく、これと区別して資格 Befugnis という語が用いられ、両者は経費支出責任 Finanzierungsverantwortung ないし経費支出権限 Finanzierungskompetenz の下位概念として理解される場合がある。Vgl. *von Arnim* (Fn.21), Rn. 10; *Waldhoff* (Fn. 28), S. 216. もっとも、管見の限りこれらの概念が積極的に用いられて議論が展開されているわけではなさそうである。そこで、本稿でもここでこうした用語法の使用を指摘するにとどめる。

<sup>33</sup> これを明示する判例として BVerfGE 26 338 (390); vgl. auch BVerfGE 39, 96 (108). また、学説としては *Heun* (Fn. 21), Art. 104a, Rn. 19; *Tappe/Wernsmann* (Fn. 13), Rn. 123 f.; *Waldhoff* (Fn. 28), S. 214.

<sup>34</sup> 経費負担の肩代わりは、日本の国庫補助負担金がそうであるように、目的・用途を限定した補助金(財政学でいう特定補助金)を交付することによって行われる。したがって、混合財政禁止の意味での牽連性原則は、政府間(とりわけ連邦からラント)における特定補助金の交付を原則として禁止するものとして捉えることもできよう。基本法上想定されている連邦からラントへの原則的な補助金の交付は、何よりもまず、前述の連邦財政調整における連邦補充交付金である。財政調整におけるこの政府間財政移転は、ラントの一般財源を確保するために行われるものであるから、用途を限定しない補助金(一般補助金)の形をとる。104a条1項の牽連性原則は、連邦からラントへの補助金を交付する場合を、原則として連邦財政調整に限定する機能を果たしているということもできよう。Vgl. *Korioth* (Fn. 15), S. 131-134.

でなく、③他者の経費を代わりに負担すること（混合財政）まで禁止するものである。なかでも③が中心的な位置を占める点に、この原則の特徴がある。すなわち、任務配分が経費負担義務の範囲を決定し、それだけでなく、連邦がラントの（あるいはラントが他のラントの）経費を負担するために特定補助金を交付することが禁止されるのである。

なお、以上の連邦財政制度における牽連性原則は、ほとんどのラント憲法において採用されるラント・自治体間の財政関係における牽連性原理とは、牽連性Konnexitätという言葉こそ同じであるが、その内容において相当に異なる点に注意が必要である<sup>35</sup>。最後にこの点について補足しておきたい。

そもそも、基本法が規律するのは原則として連邦制秩序を構成する連邦・ラント関係のみである。したがって、地方自治体とラントの関係はもっぱら各ラントにおいて定められる憲法および法律により規律されることになる。この各ラント憲法におけるラントと自治体間の任務と経費負担の配分規律も、同じく牽連性原理と呼ばれる。とはいえ、このラント・自治体間において妥当する牽連性原理は、ラントによる任務委託が十分な財源措置もなく行われることによって、地方自治体の財政的自律が損なわれることを防止することを狙いとしている。ラント憲法上の牽連性原理は、基本法上の牽連性原則とは異なり、自治体の財政保障のためにラントによる自治体への任務委託に際してラントによる財源措置を要請するものであり、国から自治体への財政移転の問題性を第一次的には主題化しない<sup>36</sup>。

それでは、基本法104a条が規律する牽連性原則はいかなる理由から基本法に導入されたのか。任務責任と経費負担の結合（牽連性）が負担転嫁禁止を含むのは当然としても、それに加えて、そこから他者の負担を肩代わりすることの禁止までただちに導けるわけではないだろう。仮に牽連性原則の目的が、連邦の負担転嫁によってラントの財政的基盤が掘り崩されるのを阻止する点にある場合、連邦による経費の肩代わりは問題とならないはずである。それゆえ、104a条1項の第一次的な目的は少なくともラントの財源保障にはないことが伺われる。そこで次章で、（とりわけ肩代わり禁止の意味における）牽連性原則の根拠をいかなる点に求めることができるかを検討する。

<sup>35</sup> ラント憲法上の牽連性原理については、上代・前掲注10)が、判例法理の展開について包括的かつ詳細な分析・検討を行う。

<sup>36</sup> とはいえ、ドイツの自治体財政制度がこの問題に無頓着であるわけでは当然ない。参照、上代・前掲注10)194頁。

### 3. 牽連性原則を要請する憲法上の要請

#### (1) 行政経済上の要請

牽連性原則の根拠としてまず最初に挙げられるのは、行政経済上の要請 *verwaltungsökonomische Forderung*、すなわち過剰な支出の防止である。仮に経費の具体的な額を決定する者とそれを負担する者が一致せず、両者が乖離する場合、しばしば経費が過剰になる危険性が指摘されている。というのも、支出について決定権を有するにもかかわらずその負担を負わないのであれば、決定権者は経費を抑制するインセンティブを持たないからである。そこで経費の決定者とその負担者とを一致させることによって、過剰な経費を防止することが牽連性原則の狙いの一つとなる<sup>37</sup>。そして、ある任務の経費の額が具体的・最終的に決定されるのは立法ではなく執行の段階であることを理由に、経費負担が行政権限に結びつけられることになったのである。かかる理由づけは、104a条1項が導入された当時の財政改革の議論を主導したいわゆるトレーガ委員会の報告でも次のように強調されていた。

「承認された行政経済上の要請に適うのは、任務権限と経費責任を一つの主体にまとめることである。特定の任務の遂行を割り当てられた領域団体は、財政についての責任も負わなければならない。なぜなら、任務執行の方法が、支出されるべき財源の額を同時に規定するからである。そこから帰結されるのは、任務責任と経費責任の直接的な関係である」<sup>38</sup>。

また、ある行政任務の経費について一方の主体が完全に肩代わりするのではなく、複数の主体が分担する場合にも、支出に関する責任が不明確となって財政規律が及びにくくなり、経費の過剰発生の虞がある。以上から、他者の行政任務の経費を一部ないし全部の肩代わりが禁止される。

#### (2) 連邦制原理

##### ア 金を出す者は口も出す

次に、連邦性原理が牽連性原則を採用する根拠としてあげられる。すなわち、連邦制における権限秩序であり、またそれを前提としたラントの自律性・固有国家性の保護である。これについて理解するためには、104a条導入

<sup>37</sup> *Heitsch, Christian, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder*, 2001, S. 336 ff.; Kommission Für Die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966 (Troeger-Gutachten), Rn. 201.

<sup>38</sup> Troeger-Gutachten (Fn. 37), Rn. 199.

された憲法改正時の議論を見る必要がある。

1969年の改正当時の議論では、連邦によるいわゆる基金行政 *Fondsverwaltung*<sup>39</sup>の弊害が指摘されていた。基金行政とは、連邦がラントに対し補助金等を交付することで、ラントの行政権限の行使に重大な影響力を行使することをいう。これによって連邦は、自身が行政権限を持たない領域でも、資金援助を通じたラントの誘導により自らにとって望ましい行政を実現することができた。

そして、基金行政で特に問題視されていたのが、交付に当たっての条件付けである。これに従う法的義務はラントにないが、その拒否は将来の資金供与の喪失を意味したから、ラントは交付に当たり連邦から提示される諸条件に事実上従わざるを得なかった<sup>40</sup>。とりわけ財源不足のラントは、そうした連邦資金に依存せざるを得ず、連邦による資金の申し出を拒否することは不可能であった<sup>41</sup>。こうして、連邦の資金供与はしばしばラントの政策に対する本質的かつ内容的な干渉として機能し<sup>42</sup>、それによって連邦は「ラントの行政権限をこっそりと手中に収める」<sup>43</sup>ことができた。1969年の104a条導入以前において、専門家にも把握できないほどに多くの領域においてそうした資金供与がなされ<sup>44</sup>、ラントの権限の核心が侵害されていたのである。

#### イ 連邦法律のラントによる実施と基金行政

こうした基金行政は、連邦に立法権限がない(＝ラントに排他的立法権限がある)領域においてだけでなく、連邦に立法権限がある場合にも、いやむしろその場合にこそ、基本法の連邦制秩序を空洞化する危険をはらんでいる。

というのも、連邦法律の実施における基本法上の権限配分は、すでに触れたように、原則としてラントが固有の事務として実施するラント固有行政である(基本法83条および84条)。この行政類型における連邦の介入権限として、①合法性監督、②官庁の設置と行政手続の規律、③一般的行政規則の制定および④指示権が基本法上認められているが、そもそも基本法制定以来行使されたことのない①の連邦監督<sup>45</sup>は措くとしても、これらの介入権限には

<sup>39</sup> 代表的な文献として *Köttgen, Arnold*, *Fondsverwaltung in der Bundesrepublik*, 1965.

<sup>40</sup> *Troeger-Gutachten* (Fn. 37), Rn. 49. Vgl., auch, *Waldhoff* (Fn. 28), S. 216.

<sup>41</sup> *Oeter, Stefan*, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*. 1998, S. 275.

<sup>42</sup> *Waldhoff* (Fn. 28), S. 216.

<sup>43</sup> *Müller-Volbehr, Jörg*, *Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes*, 1975, S. 23.

<sup>44</sup> *Waldhoff* (Fn. 28), S. 217.

限界が設けられている。

まず②について、連邦はラント固有行政においてラント官庁の設置と行政手続の規律を連邦法律により行うことができる。しかしながら、こうしたラントの組織高権への干渉に対して、これと異なる規律をラント法律において定めることが認められている（離反立法<sup>46)</sup>。次に、③一般的行政規則を制定する場合は連邦参議会の同意が必要であり（基本法84条2項）、またラントに対して個別の指示をする権限（④）を連邦に付与するには連邦参議会の同意を要する法律（同意法律）が必要（同条5項）である。

このようにラント固有行政においては、ラントに対する連邦の介入権限は限定的であり、基本法上、連邦法律のラントによる執行は原則としてラントの責任においてなされることになる。すなわち、ラントの自律性は連邦法律の実施においても保障されているのである。仮に、基金行政によって連邦がラントの行政に重大な影響力を行使することが可能であれば、連邦法律の執行をラントの自律性に委ね、連邦の介入権限を制限した上記の権限秩序が裏側から掘り崩されることになりかねない。それゆえ、基本法下の連邦制的権限秩序においては、連邦法律のラントによる実施においても、いやむしろ、ここにおいてこそ基金行政が警戒されるべきことになる<sup>47)</sup>。

牽連性原則は、まさにこうした連邦の強力な干渉を排除することを目的としている。したがって、104a条の牽連性原則の重要な役割の1つとして、ラントの任務遂行（とりわけ連邦法律の実施）に係る自律性とそれを規定する連邦権限秩序を保護することが挙げられる。

<sup>45)</sup> Heun (Fn. 21), Art. 84 Rn. 96.

<sup>46)</sup> 2006年の第1次連邦制改革で改正された現行の基本法84条1項（とりわけ1文から6文）は、官庁の設置・行政手続に関する連邦法律からラントが逸脱するいわゆる離反立法 Abweichungsgesetzgebung の可能性を認めるものであり構造が複雑である。まず、連邦法律とラント法律の抵触問題について基本法は「連邦法がラント法に優位する」（31条）と定めており、この問題を連邦法優位の原則により解決する立場を原則として取っている。他方で、基本法84条1項1文ないし6文は、連邦法律よりも後に制定されたラント法律が優先される、とする。すなわち、基本法84条1項は、ラント固有行政における官庁の設置及び行政手続について、連邦法優位の原則によらず、後法優位の原則 lex-posterior-Regel を採用するものである。離反立法について基本法改正の議論まで含めて詳細に分析する文献として、服部高宏「連邦法律に対する州の離反立法——ドイツ連邦制改革による大綱的立法の廃止とその帰結——（一）」法学論叢第178巻第4号1-19頁。

<sup>47)</sup> 連邦の補助金を通じたラント行政に対する干渉はしばしば「黄金の手綱 goldene Zügel」と呼ばれる。本文でも述べたように104a条1項の核心は、この黄金の手綱で連邦がラントを統御するのを禁止する点にある。Tappe/Wernsmann (Fn. 13), Rn. 124.



### (3) 民主制原理

#### ア 民主的正統化の要請

最後に、牽連性原則の論拠として民主制原理を指摘する学説<sup>48</sup>を見ていくが、この見解を見る前にまず、ドイツにおける特徴的な民主的正統性論を概観する。ここで検討するのは、連邦憲法裁判所の判例にも取り入れられた、ベッケンフェルデによる民主的正統化論である。同理論は判例理論との展開も含めて我が国においてすでに多数の紹介・分析がなされているので、以下では簡単な確認にとどめる。

基本法は、「全ての国家権力は国民に由来する」(20条2項1文)と定めており、国家権力による行為が民主的正統性を備えていることが求められる。民主的正統性の必要な範囲は国家行為の一部ではなく全てに及び、ここには国家庫的な国家行為も含まれる<sup>49</sup>。

国家権力の民主的正統性は、国家組織の具体的な構成的原理として、次の3つの形態において現れる。すなわち、①機能的・制度的正統性、②組織的・人的正統性、および③事項的・内容的正統性である。機能的・制度的正統性とは、憲法それ自体により、立法権・執行権・裁判権のそれぞれが作用と制度として構成され、国民がそれらを通じて国家権力を行使する手段を獲得できることを言う。このような機能的・制度的に創出された民主的正統性は、作用とそれを担う機関それ自体にしか関連しない抽象的なものであり、さらに、その作用を実際に行使する官職者やその行為の具体的な正統性には及ばない。こうした具体的な正統性に当たるのが、組織的・人的正統性および事項的・内容的正統性である。

組織的・人的正統性とは、官職者 Amtsträger が国民自身により直接的に、あるいは国民によって選ばれた機関によって間接的に任命されることで、国民を起点とする任命の連鎖が、国家のなすべき事項を実際に実現する官職者まで途切れることなく及ぶことにより創出される。

最後に、事項的・内容的正統性は、国家権力の行使の内容が国民から導出されることで創出される。具体的には、国民に直接選出された議会が制定した法律に他の全ての国家機関が拘束されている場合にこの正統性が肯定され

<sup>48</sup> Waldhoff (Fn. 28), S. 213 ff.

<sup>49</sup> E. - W. ベッケンフェルデ (初宿正典編訳) 『現代国家と憲法・自由・民主制』 [高田篤・訳] (風行社, 1999) 215頁。なお、以下の民主的正統性の3つの形態についての説明は、主として本書による。また、近年における簡潔な紹介として、三宅雄彦『第13章民主政原理』 鈴木秀美 = 三宅雄彦『〈ガイドブック〉ドイツの憲法判例』 (信山社, 2021) 193頁以下。

る。加えて、かかる民主的正統化からは、国家機関に割り当てられる任務や権限の行使の仕方に対して、承認された民主的責任およびそれに対する民主的統制が実現されることが要請される。すなわち、国民代表である議会が選挙を通じて国民に直接責任を負い、政府や大臣はその行為について議会に直接的に責任を負い、さらに、より下位の行政機関は政府・大臣の指揮監督下に置かれる。こうして任務を具体的に執行する行政職員に至るまで、責任・指揮監督の連鎖が及ぶことを通じて事項的内容的正統性が確保されることになる。

#### イ 経費負担行為と民主的正統性

さて、国庫的行為も民主的正統化要請を免れない以上、経費の支出も民主的正統性を備えていなければならない。そして、以上の民主的正統性の3つの形態のうち、牽連性原理の議論に決定的に重要なのは、事項的・内容的正統性である。事項的・内容的正統性を調達する手段の1つは、法律による国家機関の拘束であるところ、経費負担について見れば、連邦とラントそれぞれの議会による予算法律の制定がこれに当たろう。

また、もう1つの調達ルートについては、支出の決定について、連邦・ラントの両政府から議会を介して、最終的にはドイツ国民、ラント住民それぞれに至る帰責性の連関が確保されていることが必要であり、そのためには、連邦・ラントの各政府に対して、それぞれの議会が統制を及ぼすことができなければならない。それゆえ、事項的・内容的正統化の要請を満たすには、支出決定について例えば連邦とラントの独立性が確保され、それぞれの経費負担責任が明確であることが重要となる（基本法109条1項も参照）。クリスティアン・ヴァルトホフは次のように指摘する。

「連邦国家の財政秩序のかように〔民主制の観点から〕素描された基礎づけは、政治的決定に対して、またそれと共に財源の支出に対しても責任が存在し、機能していることを要請する。そのような責任連関は、民主制においては責任の帰属可能性を基礎とする。民主制的フィードバックを確保するため、それら〔政治的決定と財政支出〕に対するこの責任は、責任の明確性の意味においても明瞭でなければならない」<sup>50</sup>。

---

<sup>50</sup> Waldhoff (Fn. 28), S. 227.

## ウ 経費責任の明確性と牽連性原則

ところが、連邦がラントの経費の経費を肩代わりするために特定補助金を交付できるとなると、それによってラントの負担部分に対しても、事実上の、またそれゆえ不透明な影響力を行使できることになる。そうなると、ラントの経費負担について、果たしてそれはラント政府が決定したのか、それとも実質的に連邦政府が決定したものなのかが不明確となる。それにより、ラント政府の経費負担責任が不明確となり、当該経費について事項的・内容的正統性が損なわれるおそれがある。

そこで、経費負担における「責任の明確性」を維持し、当該支出について事項的・内容的正統性を確保するために、牽連性原則により、ラントの経費を連邦が肩代わりすることが(もちろん理論的にはその逆も)禁止されることになる。また、この意味での牽連性原則の例外(混合財政)は、民主的正統性への重大な影響に鑑みて、基本法による例外規定がない限り認められない<sup>51</sup>。

### (4) 小括

以上、牽連性原則の根拠として、行政経済上の要請、連邦制原理および民主的正統化の要請が挙げられることを示した。すなわち、「現行憲法の連邦制構造を原則として維持しつつ」、「連邦とラントの財政責任の範囲を相互に明確に画定し、権限の重複を回避し、非経済的な財源支出の危険を防止する、という目標」に仕えることが牽連性原則の役割として強調されるのである<sup>52</sup>。これにより、連邦とラント(とりわけ後者)の財政運営の自主性、独立性も保障されることになる<sup>53</sup>。

## 4. 経費は原因者が負担すべき？

### (1) 通説の理解——牽連性原則における負担配分の一義性／明確性

#### ア 経費の負担義務を負う「任務」(104a条1項)の解釈

ここまで牽連性原則の内容とその根拠を見てきたが、これはあくまで通説の立場であり、これについては異論が存在する。前述のように、ほとんどの領域において連邦が法律(連邦法律)を制定し、ラントがそれを実施するとい

<sup>51</sup> Waldhoff (Fn. 28), S. 230.

<sup>52</sup> Troeger-Gutachten (Fn. 37), Rn. 8. さらに、104a条1項において経費負担の明確な配分を要請をとりわけ強調するものとして、Heitsch (Fn. 37), S. 354 f.

<sup>53</sup> また、財政固有の側面に目を向ければ、基本法104a条1項は、連邦とラントの相互に独立した財政運営(基本法109条1項)の原則を経費負担の観点において具体化したものであるといえる。Vgl., Kube (Fn. 21), GG Art. 104a Rn. 25; Tappe/Wernsmann (Fn. 13), Rn. 124.

う状況にあるため、経費負担と結び付けられる「任務」の理解をめぐって見解が対立しているのである。そして反対説は、経費負担と結び付けられる「任務」(基本法104a条1項)を立法と理解する。両説の対立は、牽連性原則の根本的な理解に起因するものと思われるから、ここで反対説による批判およびその問題点を分析する。

#### イ 通説の見解

まず通説からすれば、ここでいう「任務」とは法律の執行(行政)である。そして、牽連性原則の目的は、経費負担を一義的に行政に結びつける<sup>54</sup>ことで、経費責任の明確な画定を実現する点にある。トレーガー報告も「連邦国家において財政責任の合目的な配分は特別な重要性がある。その核心部分は、任務の割当てに広く従属する経費〔負担の範囲〕の明確な画定である」と述べる<sup>55</sup>。また、その根拠として前述した連邦制権限秩序を次のように指摘する。「基本法83条によれば、連邦法律は通常ラントによって固有行政として実施される。これらの〔ラント固有行政として執行される〕法律について憲法はラントの完全な行政責任を基礎づける。そのことは当該法律の実施にかかる費用を負担する、ラントの本性上の義務を含んでいる。したがって、連邦国家憲法及びそれに由来する固有責任の帰結として、ラントにはこれらの〔ラント固有行政として執行される〕法律の実施についての完全な財政責任が帰属する」<sup>56</sup>。

#### (2) 法律因果性説からの批判

このような通説の理解とは異なり、任務=立法と解釈する見解は、牽連性原則の背後に、「ある任務の費用は、その費用を生じさせた者が負担しなければならない」という原因者負担原理 *Veranlassungsprinzip* ないし因果性原理 *Kausalitätsprinzip* を見る。そして、経費の決定的な原因は法律の執行ではなくその制定にある(法律因果性 *Gesetzeskausalität*)、という認識の下で、当該費用はラントではなく立法を行った連邦によって負担されなければならないと主張するのである<sup>57</sup>。かかる反対説の呼称としては、経費負担と責任と牽連関係ない任務を立法と解することから立法牽連性説があり得る。もっとも、上述のように反対説はその根拠に法律因果性を見るから、以下ではもっぱら法律因果性説に統一する。

<sup>54</sup> *Heitsch* (Fn. 37), S. 311ff.

<sup>55</sup> *Troeger-Gutachten* (Fn. 37), Rn. 21.

<sup>56</sup> *Troeger-Gutachten* (Fn. 37), Rn. 204.

法律因果性説の唱えられた背景には、社会保障の領域における連邦法律の増大、これら社会保障立法をラント固有行政として執行するラントの負担急増、および同法における規律密度の高さによるラントの裁量の縮減があげられる<sup>58</sup>。そしてこうした事情を踏まえて法律因果性説は次のように主張する。確かに104a条1項導入時においてはラント経費の直接的な原因はラント行政それ自体にあったかもしれない。しかしながら、いまやラント経費の大部分は社会保障費が占めており、また社会保障給付の決定におけるラントの裁量がほとんど認められないことからすれば、連邦法律の執行により生じる経費の大部分において、その決定的な原因は連邦法律それ自体にある。したがって、牽連性原則においてもはや任務＝執行と解釈する前提は失われ、任務＝立法という図式を同原則の解釈において採用するべきである<sup>59</sup>。

以上の主張から明らかなように、法律因果性説の特徴はまず、原因者負担原理を採用し、〈誰が経費を負担すべきか〉という問題について、経費発生への寄与度（因果性）を決定的指標とみる点にある。そして、法律の規律密度が高くそれゆえに行政裁量の小さい給付行政にかかる経費（とりわけ社会保障費）が国家全体の経費の主たる部分を占める今日に至っては、経費発生に決定的に寄与しているのは立法（連邦法律の制定）だと認識する。したがって、ラントではなく連邦が経費を負担すべき、ということが法律因果性説からは帰結されるのである。

つまり反対説からすれば、牽連性原則を原因者負担原理ないし因果性原理の表れとして理解した上で、社会保障立法とそれに伴う経費負担が増大した今日においては、当該法律を制定した連邦がその経費を負担すべき、ということになる。

<sup>57</sup> 代表的な文献として *Kirchhof, Ferdinand*, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen? Gutachten D für den 61. Juristentag, München, 1996.; *Trapp, Georg*, Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1997. これらの見解を紹介するものとして、上代・前掲注10) 99頁以下。

<sup>58</sup> 例えばF. キルヒホフは、ラント全体の社会扶助費が1963年には18.6億DM（ドイツマルク）だったのに対して、1985年までに208億DMに増大し、1990年にはすでに318億DMに達し、1994年には551億DMに上ったことを指摘する。*Kirchhof* (Fn. 57), D 59. また、社会扶助費の増大したドイツの社会状況を簡潔に紹介する邦語文献として参照、村上淳一＝守矢健一／ハンス・ペーター・マルチュケ『ドイツ法入門[改訂第9版]』（有斐閣、2018）124頁以下。

<sup>59</sup> *Kirchhof* (Fn. 57), D 58 ff.

### （3）法律因果性説の問題

以上の法律因果性説の主張につき、通説からは、すでに示した牽連性原則の3つの根拠から批判が向けられている。

#### ア 行政経済上の要請から

まず、行政経済上の要請からは次のように批判され得る。確かに法律因果性説の言うように、経費発生への寄与度という意味における因果性を有しているのは、とりわけ社会保障のような給付行政の分野においては立法だといえる。しかし、給付行政の領域において行政裁量が小さく、経費全体の規模を連邦法律が決定しているとしても、個々の費用を決めるのはやはりラント行政である。厳密にみればこの領域においても、法律の執行にも因果性は認められる。それにもかかわらず、連邦が全額経費を負担すれば、ラントにより決定される個々の経費が過剰になりかねない。これでは牽連性原則の目的である行政経済上の要請が犠牲になってしまいかねない。

#### イ 経費責任の明確性から

他方で、過剰な支出を避けつつ因果性により負担を配分するのであれば、結局は当該経費を連邦とラントが分担することにならざるを得ないし、その分担の割合もそれぞれが持つ寄与度に応じて行政分野ごとに区々となるだろう。実際、法律因果性説の代表的論者も、上述の行政経済上の要請についての配慮から、ラントの裁量の大小に応じて、連邦とラント間における費用の案分を提案する<sup>60</sup>。しかしそうなると今度は、経費負担をどのように配分するかが一義的には決まらず、牽連性原則が経費負担の一般的ルールとして機能しなくなってしまう。つまるところ、牽連性原則の目的であった経費負担配分の明確性が、さらには民主的正統化によって要請される経費責任の明確性が犠牲になる<sup>61</sup>。また、経費責任の所在が不明確になれば支出に対する民主的コントロールが十分に及ばなくなるので、結局のところ行政経済上の要請も損なわれるおそれがある。

#### ウ ラントの自律性・固有国家性の観点から

最後に、ラントの自律性・固有国家性の観点からも法律因果性説は批判される。確かに、同説が指摘するように、社会保障費の増大によってラントの負担増・財源不足が生じていることは間違いない。そして、牽連性原則にお

<sup>60</sup> Kirchhof (Fn. 57), D 65.

<sup>61</sup> また、経費負担が明確でなければ支出責任の所在も不明確となるため、民主的正統性を損なうことにもなるだろう。

ける任務を「立法」と解釈すれば、ラントに生じていた経費負担の大部分が軽減されるだろう。しかしそれでは、反対に連邦の経費負担が大幅に増大することになる。そうなると、最終的に連邦財政調整に際して連邦に配分される税収の拡大や、ラントによる法律執行に対する連邦の干渉の強化を帰結することになりかねない。この点について、経費負担と行政権限との関係について包括的な研究を行ったクリスティアン・ハイチュは、次のように指摘する。

「仮に上述のように法律牽連性の原則〔＝法律因果性説。補充は引用者による〕を採用してそれにより財政負担権限を広い範囲で連邦に移譲すれば、統一化Unitarisierungを相当に推し進める引き金となってしまうだろう。すなわち、連邦における財政力の集中化Zentralisierungが、それから行政執行に対するより強い干渉を通じた、またそれどころか行政権限それ自体の移転を通じた費用負担の調整の連邦による試みが、必然的に生じてしまうだろう」<sup>62</sup>。

すなわち連邦による経費負担の増大は、財政権と行政権が連邦に集中する危険性を内包しており、それは牽連性原則が保護しようとしたラントの自律性・固有国家性が損なわれることを意味する。ラントの一般財源が削減されたり、連邦の介入権限が強化されれば、行政におけるラントの自己責任の前提が損なわれるからである。これは、ラント固有行政という基本法における原則（基本法30条、83条・84条参照）と矛盾するとの評価を免れないだろう。

#### （４）通説の対処

以上の両説の対立をまとめる。通説の立場は経費負担を一義的に「執行」に結びつけるものであるが、その理由は、因果性が行政にあると考えているからではない。そうではなく、経費負担配分の明確性（ひいては民主的正統性の確保）や、連邦制権限秩序におけるラントの自律性・固有国家性の保護といった様々な要素を考慮したうえで、経費負担と執行権限とを牽連性を肯定するものである。

これに対して、反対説は原因者負担原理ないし因果性原理に依拠して、立法の因果性を肯定する。したがって、通説と反対説との対立は、因果性が「立法」と「執行」のどちらにあるかではなく、経費負担の配分の問題においてそもそも因果性を決定的指標とするか（＝牽連性原則の背後に原因者負担原理

<sup>62</sup> Heitsch (Fn. 37), S. 354 f.

を観念するか)否かにある。

因果性という指標はシンプルで一見すると魅力的だが、通説に立つヴェルナー・ホインの次の指摘からわかるように、そのシンプルさゆえに経費負担の帰属を決定する上で考慮されるべきさまざまな要素を見落とす危険があらう。

「基本法のように立法権限と行政権限が相互密接に結合していない連邦国家秩序においては、〔経費負担責任を〕費用原因と厳密に結合させることは不可能である。経費責任の形成は様々な考慮が相互密接に関連している。費用原因という思考がこれらに含まれることは疑いないが、あくまで考慮の一つなのであって優先されるべきものではない。費用原因の他には、責任、コントロール可能性、実現可能性、権限確定の明確性、混合財政の回避、連邦国家における力の配分、実効性と経済性、並びに財政運営の儉約性という諸観点がある。因果性原理に一元的に定位することは、問題の複雑さを端から見誤るものである<sup>63</sup>」。

また考慮要素の看過とまではいかなくとも、因果性原理は少なくとも、論者において黙示になされているはずの上述の考慮を見えにくくするという問題を内包しているように思われる。

もっとも、通説の立場は反対説の問題意識に正面から答えるものではない。社会扶助費の負担増などによるラントの財源不足(ないし連邦による負担転嫁)に対して通説はどのように対処するのだろうか。この点について本格的に応答する文献が見当たらない。そこで、これまで引用してきた文献に見られる記述をもとに、本稿においてあり得る立場を仮説的に示すとすれば以下の通りである。

執行牽連性を肯定する通説の立場も、ラントの財源不足の問題を放置することを是認するものではない。それにもかかわらず経費負担配分の原則に手を加えないのだとすれば、当然ながら、第一次的には経費負担配分以外の局面で対処すべし、ということになる。具体的にはまず、ラントの財源不足解消は経費負担配分ではなく収入配分によって行われることにならう。したが

<sup>63</sup> Heun, Werner, Die Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassung – Probleme und Risiken, DVBl. 1996, S. 1021.



って、連邦財政調整によってラントの一般財源を確保することを通じて、ラントの財源不足を解消することになる。なぜなら、連邦財政調整は前述のように用途の限定されない一般補助金としてなされるので、基金行政のような特定補助金によるラントの自律性の侵害、および連邦制的権限秩序の空洞化という弊害が生じる危険を伴わないからである。連邦制秩序からすれば、ラントの財源不足はラントの収入増加によって対処すべし、ということになる。

また、負担転嫁の防止策を別途設けることも考えられる。例えば、2006年の基本法改正で、連邦法律がラントに金銭給付等を義務づけ、かつその経費の全部または一部をラントに負担させる場合には、当該連邦法律には連邦参議院の同意が必要になった(104a条4項)。あるいはさらに、牽連性原則それ自体は維持しつつ、限定的に例外を設ける、という対処の仕方も考えられる。そこで次章において、かかる例外のいくつかを検討する。

## 5. いくつかの例外

すでに列挙した通り、基本法104a条1項の牽連性原則(なかでも経費の肩代わり禁止)は、2項以下で例外が規定されている。本稿ではそのうち、連邦委任行政(基本法104a条2項)と金銭給付法律(同3項)を紹介する。なお、他の例外規定である連邦財政援助(104b条以下)と共同任務(第8a章)は、別稿での検討を予定している。

### (1) 連邦委任行政

まず、いわゆる連邦委任行政 Bundesauftragsverwaltung (基本法85条以下)については、連邦が全額その経費を負担する(基本法104a条2項)。連邦委任行政は基本法で限定列挙されており、具体的には、国防の一部(基本法87b条2項)、原子力行政(87c条)、航空交通行政(87d条)、連邦鉄道に係る鉄道交通行政(87e条)、連邦水路の一部(89条)、アウトバーン以外の遠距離交通用連邦道路の管理(90条3項)であり、これらの行政任務から生じる費用は、(ラント固有行政と異なり)連邦が全額負担することになっている。

連邦委任行政とは、連邦の委任を受けて連邦法律をラントが実施するが、実質的には連邦の任務であり、その最終的な責任を連邦が負っている行政類型をいう。そのため、この行政類型においては連邦に非常に広範かつ強力な介入権限(典型的には85条3項の指示権 Weisungsrecht)が認められている<sup>64</sup>。

したがって連邦委任行政は、ラント固有行政と異なり、そもそもラントの自律性が大きく制限されるものであり、かつラント政府がその経費負担についてラント議会および住民に最終的な責任を負うものでもない。むしろ、究極的には連邦政府が連邦議会を通じてドイツ国民全体にその最終的な責任を負っており、その表れとして、ラントに対する強力な指示権が付与されている。連邦委任行政においては、こうした権限構造から連邦がその経費を全額負担するのである。

この例外規定は、ラントに配分される行政任務の実質、およびそれに伴う連邦の介入権限の広狭ないし程度によって、ラントの自律性ないし自己責任における執行に委ねる趣旨か、それとも連邦が最終責任を負うものであるか（それゆえ強い介入権限が認められるか）によって、誰が経費負担を負うかを決定するものである。すなわち、基本法における連邦・ラント間の任務権限秩序が、経費負担配分を規定していることがわかる。とはいえ、ここにおいても、ラント固有行政か連邦委任行政かという典型的な区別によって行うことで経費負担の明確性が損なわれないように配慮されている<sup>65</sup>。

## （2）金銭給付法律

育児手当・育児休暇制度や教育助成制度、住宅手当などの「金銭給付」を伴う連邦法律は、ラントが実施する場合でも連邦がその経費の全部または一部を負担することができる（基本法104a条3項）。これは、給付行政のうち法律の規律密度が高く、ラントの裁量がとりわけ小さい金銭給付に連邦の経費負担を限定することで、ラントによる経費の過剰支出の危険性を最小限に抑えるためである。この規定は、社会保障費の増大に対する法律因果性説の問題意識を、例外として受け止めてこれを一定程度解消するためのものである。もっとも、給付行政のうち金銭給付にのみ限定され、現物給付や役務給付は含まれない（基本法104a条4項参照）。

加えて、法律の規律密度が高いことは、連邦によるラントの行政上の介入の余地も低くなるので、ラントの自律性・固有国家性を侵害する危険性も低い。以上の点から、基本法により明文で例外として定められている。

<sup>64</sup> この点について、笛木淳「ラントに対する連邦の指示権——法律実施過程における中央-地方関係の憲法学的考察——」*阪大法学*67巻6号1315-1339頁。

<sup>65</sup> もっとも、連邦委任行政は連邦の介入権はあるものの、連邦の全額負担でラントが行政を行うので、やはり行政経済上の要請が一定程度犠牲になる危険が存在することが指摘されている。*Elmers, Christine, Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung*, 2015, S. 43.

## おわりに——日本の地方自治論への示唆？

### (1) ドイツ連邦財政制度における牽連性原則の特徴

以上、ドイツ連邦財政制度における牽連性原則を見てきた。最後に、この基本法上の経費負担配分原則についてももう一度ここで要約する。

連邦・ラント間において経費負担は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といわれるものである。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。そして、特筆すべきは、最後に挙げた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である。つまり連邦は、基本法に特別の根拠がない限り、ラントに対して用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。

そして、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) 日本の地方自治論との接合可能性

本稿の問題意識に即していえば、日本の国・地方の財政関係における明確な負担配分原則の確立が地方財政法9条において可能なのではないか、そして、それは憲法によって要請されるのではないか、という問いが残る。つまり、日本の地方財政法9条に牽連性原則と機能的に等価な規範内容を見出すことが可能ではないか、という問題である。最後にこの可能性について見通しを簡単に示す。結論から言えば、地方財政法9条において、国と自治体の明確な経費負担配分の要請を、さらには国庫補助負担金に代表される特定補助金(およびそれを通じた国による財政的関与)の原則的な禁止とを読み込むことは可能だと思われる。

その根拠は、第1に、地方財政法9条が基本法104a条1項と構造的に類似することであり、第2に、牽連性原則の根拠として挙げられる憲法上の諸原理に対応するものが日本にも存在すること、である。

1つ目の点について、本稿の冒頭でも示したように、地方財政法上、地方公共団体の事務に係る経費は当該地方公共団体が負うことが原則とされてお

り、国庫補助負担金は例外として位置づけられている(法9条)<sup>66</sup>。これは、連邦とラントはそれぞれの任務から生じる経費を自ら負担することを原則とし、連邦がラントの経費を負担することを例外とする基本法104a条の構造と類似する。

2つ目の点について、牽連性原則の根拠である行政経済性の要請、ラントの自律性、そして民主的正統性に対応するものとしてそれぞれ、①行政の能率性、②地方自治体の自律性(団体自治)、③自治体における経費負担の民主的正統性(住民自治)を挙げることができよう。

まず①行政の能率性であるが、地方自治法は、「地方自治の本旨に基いて、……国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図る」ことを目的としている(1条1項)。そして、この「能率的な行政」は、「能率の高い『安価な政府(チープ・ガバメント)』の実現を確保し『最小の経費で最大の効果を挙げる行政』<sup>67</sup>が要請されることを意味する。この要請には当然、地方公共団体がその事務を執行するにあたって、経費が過剰となるのを防止することも含まれると考えられる。

次に、②についてであるが、日本国憲法は、「地方自治の本旨」を保障しており(92条)、その内容には団体自治が含まれる。団体自治は、地方公共団体の自律性を確保するため、国からの干渉を排除することを内容とするものである。また、憲法94条では地方公共団体が自律的に行使できる権能として「行政を執行する権能」を明記している。ここには、国が制定した法律の執行も当然に含まれよう。さらに、地方自治法は「地方公共団体に関する制度の策定およ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」と定め(法1条の2第2項)しており、地方公共団体の自律性を重視している。

最後に、③については、「地方自治の本旨」のもう一つの内容として憲法上保障される住民自治である。住民自治とは当該住民の集会的自己決定、すなわち地方における民主主義の表れである。上記で引用した地方自治法1条1項も、「民主的……行政の確保」を目的として定める。当然ながら、地方公共団体の支出行為についても、民主的正統性が確保されなければならないはず

<sup>66</sup> 財政学者の神野直彦は、財政における地方自治体の自主性・自立性という意味における地方自治の観点からこの原則例外関係を強調する。神野直彦「特定補助金とその制度」国際文化研修108号(2020)40-41頁。

<sup>67</sup> 松本英昭『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』(学陽書房、2017)11頁。

である。それゆえ、経費責任の明確性は地方公共団体にも妥当するものと思われる。

### (3) 憲法上の諸要請に鑑みた国庫補助負担金の再検証の必要性

以上の②と③の検討については、連邦制におけるラントの自律性、ラントにおける支出行為の民主的正統化が、地方自治の本旨を構成する団体自治と住民自治と同一であるわけではない、という批判は当然あり得るだろう。本稿も連邦的権限秩序、および連邦制構造における民主的正統性の要請の双方がそれぞれ団体自治と住民自治と同一であることまで主張しない。そもそも、制度の連続性や経路依存性を考えれば日本の国・地方財政関係において連邦制における牽連性原則をそのまま読み込むことなど不可能だし適切でもないだろう。

しかしながら、本稿でこれまで見てきた議論は少なくとも、国・地方関係においては行政の能率性や地方自治の本旨といった憲法上および地方自治の基本法たる地方自治法上の原理から、経費負担の明確な配分が要請される得ること、および中央から地方になされる特定補助金は、それらの要請との間に緊張関係を生じさせるものであること、の2つの可能性を示唆する。それゆえ、少なくとも、事務の性質に即した国庫負担金の許容範囲、国庫補助負担金交付に当たっての条件付けの許容性等が検証されるべきである。またその際、深刻化する自治体の財源不足が国庫補助負担金の制度によって対処されるべきか、それとも地方交付税等他の財源措置によって確保されるべきかも含めて議論されるべきであろう<sup>68</sup>。

### (4) 残された課題

最後に、以上の点の他に残された課題を示す。まず、牽連性原則については、本稿で扱えなかった例外として、財政援助(基本法104b条～104d条)と共同任務(同第8a章91a条以下)が存在する。これらは、その内容や、なぜ例外として許容されるのかという根拠、そしてその射程が検討されなければならない。

次に、日本の国庫補助負担金の問題それ自体を憲法学から検証するのであれば、再三指摘するように事務配分のあり方まで視野に入れた検討が不可欠である。この点、行政学・財政学からは日本における事務配分の特殊性が指

<sup>68</sup> もっとも、特定補助金が必ずしも悪いわけではないし、国から地方への財政移転を全て一般補助金にすることが適切なわけでもない。アメリカの歳入分与制 revenue-sharing system (一般補助金である)の導入がもたらした結果を引き合いに出しつつ、この点を指摘する政治学の文献として、村松・前掲注4)3頁以下(特に27頁以下)。

摘されているところであるから<sup>69</sup>、これについての法学的検討も不可欠となろう。国庫補助負担金の許容性を検証するにあたっては、「制度の連続性や経路依存性に照らすと、地方財政制度において国庫補助負担金が全廃されるとは考えにくく、国庫支出金の漸進的な改革を想起しながら、当面の位置づけを検討することは重要である」という指摘を踏まえなければならない<sup>70</sup>。

さらに、中央・地方の財政関係についてドイツ連邦財政制度の比較研究を試みるならば、財政調整制度の検討が不可欠であり、本稿で検討した牽連性原則との関係においても重要である。例えば牽連性原則の根拠として挙げられる行政経済上の要請についていえば、支出の最終的な負担者と支出の決定者とを一致させることで、決定者に経費抑制のインセンティブを付与することが牽連性原則に期待される働きである。しかしながら、連邦財政調整制度によって連邦や他のラントから財源不足のラントに一般補助金が交付される以上、交付を受けたラントの一般財源はラント住民の税金だけでなく他のラント住民からの税収が含まれることになる。したがって、支出の決定者を負担者に一致させるといっても、最終的には納税者までさかのぼる厳密な意味での一致とはいえない<sup>71</sup>。それゆえ、牽連性原則を採用しても行政経済上の要請は厳密な意味では果たされないのではないか、という問題が残る。これは地方交付税制度によって財政調整を行う日本においても指摘され得るところである。経費負担配分（ひいては中央—地方の財政関係）のあるべき規律を構想するうえで、収入配分における財政調整制度の検討が避けられない課題となる<sup>72</sup>。もっとも、連邦財政調整制度は日本の地方交付税制度がそうであるように、制度自体が複雑で議論の蓄積も多い。したがって、この点につ

<sup>69</sup> 行政学は日本の事務配分の特徴を、特定の事務を国と地方がそれぞれ単独で、かつ独立して担う分離型ではなく、国と地方の双方が当該事務を重疊的に分担する融合型であるとする。地方公共団体の事務から生じる経費を国と地方が分担する「割り勘型」の要素が現状の経費負担配分において強く見られる前提には、このように、そもそも事務配分が融合型であることが指摘されている。小西・前掲注6)177頁。

<sup>70</sup> 小西・前掲注6)165頁。

<sup>71</sup> この点については、牽連性原則により任務権限と結び付けられているのは、〈すでに確定された一般財源からの経費負担〉である。そして、そもそもラントの一般財源は固有の税収だけで賄われるのではなく、むしろ、財政調整によって連邦および連邦を介した他のラントからの一般補助金によって賄われる部分が少なくない。

<sup>72</sup> 一方においてラントのごとに税収の構造的格差が不可避であり、他方において最低生活保障（わが国でいう生存権）等の要請から国内全体において一定水準の行政サービスを確保しなければならない以上、決定責任と負担との厳密な一致がどこまで憲法上要請されるのか、むしろ一致の厳格さを相対化する要請が憲法にあるのではないか、という点が検討されなければならない。

いては他日を期すほかない。

[謝辞] 本稿は、2021年3月20日にオンラインにて開催された関西憲法判例研究会における筆者の報告(「中央・地方関係における費用負担配分の規律構造に関する憲法学的考察——ドイツ連邦制における牽連性原則を素材として——」)をもとにしている。同研究会では参加いただいた方々から多くの質問・コメントを頂いた。ここに深く感謝申し上げます。当然ながら本稿における記述の誤りや不明瞭な点は全て筆者の責任である。