

## 論文

## スイスにおける連邦政府とカントンの間の新たな協働・財源形態

## —NFA改革にみる政府水準間の垂直的連携—

世 利 洋 介

## 《要 約》

スイスにおいて「包括的な連邦主義改革」として展開されているNFA改革（「連邦政府とカントンの間の財政調整と任務分担の新たな構築」）を対象に、「新たな協働・財源形態」に焦点を置いて以下の諸点を明らかにした。Ⅰでは、NFA改革の原理を確認し、新たな協働・財源形態の在り方と原理との関連について、また従来の協働・財源形態との関係について明らかにした。Ⅱでは、新たな協働・財源形態が展開される連携任務の特徴について検討し、連携任務の性格によっては連邦政府の統制が強化されて集権化に繋がる要素があること等を指摘した。Ⅲでは、連携任務において新たな協働・財源形態を具体化するプログラム協定について検討し、NFA改革での諸原理、カントンの主体性の確保がどのように保証されているのかという点を検討し、最後にプログラム協定の運用の段階において規定密度・財源・目標基準の如何によっては集権化に繋がる要素が存在していること等を指摘した。

## 目 次

はじめに

## Ⅰ. NFAにおける「新たな協働・財源形態」の位置付け

1. NFA改革の原理
2. 従来の協働・財源形態—旧補助金制度の問題—
3. 新たな協働・財源形態

## Ⅱ. 連携任務

1. 「連携任務」概念
2. 法的根拠
3. 集権化の要素

## Ⅲ. プログラム協定制度

1. 「プログラム協定」概念
2. 法的根拠
3. カントンの主体性と集権化の要素

おわりに

参考文献

## はじめに

本稿の目的は、『連邦政府とカントンの間の財政調整と任務分担に関する新たな構築』(Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) において垂直的な連携として提案された「新たな協働・財源形態」を検討することにある。NFAは2004年に採択され、2008年1月1日に発効された。NFA改革の背景には、それまでのスイスにおける集権化の傾向があり、これに対して連邦政府とカントンの間の政府間関係の再構築の必要性が認識されていた、という事情がある。その改革の中でも、「新たな協働・財源形態」での取り組みは、従来のスイスにおける執行連邦主義の問題点に対する対応策の要とみなすことができ、今後のスイスにおける連邦主義の在り方を考える上で不可欠の研究対象といえる。

以下、次の手順で論を展開する。Iでは、NFAにおいて提案されている新たな協働・財源形態について、その概要を検討する。ここでは、NFA改革の原理を概観した後、従来の協働・財源形態の問題点と、それに対してどのような方策が提示されたのか、という点を明らかにする。

IIでは、新たな協働・財源形態が展開されるいわばステージとなる「連携任務」(Verbundaufgaben) について検討する。連携任務は、政府間任務割当にあたってNFA改革の視点で提案された分類に基づく概念である。ここではNFAにおける任務割当の基本的な考え方とそこでの連携任務の位置付けを、また連携任務の導入が従来の執行連邦主義の在り方にどのように影響するのか否か、更に連携任務に内包されている問題点と集権化に繋がる要素について明らかにする。

IIIでは、「プログラム協定 (Programmvereinbarung)」について、NFAで提案されているその具体的な内容と法的根拠を検討する。プログラム協定は連携任務での運用を具体化するための手段であり、その成否は新たな協働・財源形態の要とみなすことが出来る。本節では、プログラム協定において活用が推奨されている全体的・包括的補助金の在り方について、NFA改革との整合性を点検し、またプログラム協定の協定規約の段階と運用局面の段階においても集権化に繋がる要素が認められるということを明らかにする。

なお、NFAの内容については、2001年にいわゆる「第一報告」において特に連邦憲法の改正に係わる事項が、また2005年に「第二報告」において連邦法律に係わる事項が、更に2008年に「第三報告」において特に財政調整制度の詳細についての事項が、それぞれ発表されている<sup>1</sup>。本稿では、ここでいう

---

1 Bundesrat, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 14. November 2001 (以下, Botschaft (2001) と略称) . Bundesrat, Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 7. September 2005 (以下, Botschaft (2005) と略称) . Bundesrat,

第一報告と第二報告を中心に検討する。以下、特に断りがない限り、「第一報告」または「第二報告」といった場合には当該資料を指す。

## I. NFAにおける「新たな協働・財源形態」の位置付け

I では、NFAにおいて提案されている新たな協働・財源形態について、そのNFAにおける位置付けと考え方を検討する。本節では、まずNFA改革の基本的な考え方を概観した後、従来の協働・財源形態の問題点と、それに対してどのような方策が提案されているのか、という点を明らかにする。

### 1. NFA改革の原理

スイスにおいては、『連邦政府とカントンの間の財政調整と任務分担に関する新たな構築』(Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, 以下、NFAと略称)が2004年11月28日に連邦議会において採択され、2008年1月1日に実施されている。NFAにあつては、その改革は「スイス連邦主義の効率性、有効性、そして活力構造の改善」<sup>2</sup>を目的に掲げている。第一報告によれば、連邦憲法の1999年に発効された運用方針に沿って構想された「包括的な連邦主義改革」<sup>3</sup>と位置付けされている。

第一報告では続けて、次のように述べられている。－「NFAによって、任務、権限、財源の流れが連邦政府とカントンの間で出来るだけ広範囲に、また合理的に再編成される。二つの政府水準の責任は、補完性原理と財政統一原理に応じて明確にされる。そこで目指されているのは、連邦政府とカントンを強化して、その中でそれぞれの政府水準にそれぞれが最適に達成できる任務が割当てられることである。更に、連邦政府とカントンの間の、ならびにカントン間の協働形態 (Zusammenarbeitsformen) を最適化することが意図されている」<sup>4</sup>。以上は次のように整理できる。一、NFA導入によって、任務、権限そして財源は連邦政府とカントンの間で「出来るだけ広範囲に、また合理的に」再構築される。二、その際、「補完性原理」と「財政統一原理」に応じて任務が連邦政府とカントンに課せられ、三、更に、

---

Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA vom 8. Dezember 2006 (以下、Botschaft (2006) と略称)。

2 Eidg. Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Schlussbericht über die Ausführungsgesetzgebund, Bern, 24. September 2004, S.3.

3 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2301.

4 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2301.

連邦政府・カントン間協働とカントン間協働の最適化が図られる<sup>5</sup>。

第一報告では以上を踏まえて、NFA改革として次の4分野での方策が支柱として提示されている<sup>6</sup>。  
 — 「1) 連邦政府とカントンの間の任務・財源化の再構築, 2) 残された連携任務における連邦政府とカントンの間の新たな協働形態, 3) 負担調整を伴うカントン間協働, 4) 狭義の政策上統制可能な財政調整」。これらの方策の内、本稿の対象として取り上げるのは、「2) 残された連携任務における連邦政府とカントンの間の新たな協働形態」である<sup>7</sup>。

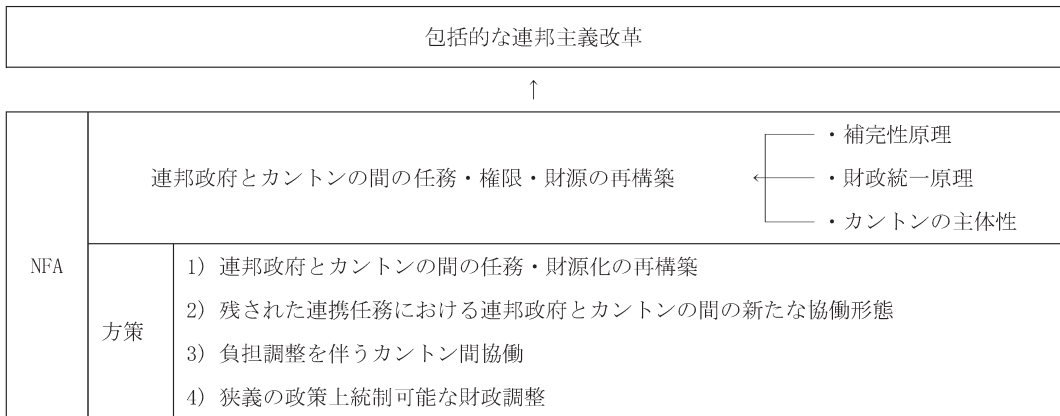


図1 NFAの目標・原理・方策

(注) 筆者作成。

前述したように、NFAにあっては任務・権限・財源の広い範囲に及ぶ再構築が目指されているが、その際、補完性原理と財政統一原理が改革にあたっての基準となっている。両原則については、連邦憲法<sup>8</sup>第43a条「政府の任務の割当と執行のための原則」(2004年11月28日承認, 2008年1月1日施行)において、次のように規定されている。まず補完性原理については、第1項「連邦政府は、カントンの権能を超える又は連邦政府による画一的規則を必要とする任務のみを担う」とされている。財政統一原理については、第2項「公共的給付の受益が帰着する公共団体は、その費用を負担する」とし、また第3項「公共的給付の費用を負担する公共団体は、その給付について規定する」と規定されている<sup>9</sup>。

5 第一報告では、同じ主旨で次のように述べられている。— 「連邦政府とカントンの間の任務・財源再編成の目的は、両政府水準間の著しく判りにくくなった関係の網目を明確にすることである。権限・管轄権は出来るだけ、また合理的に、いずれかの政府水準に割当られる必要がある。ここで目指しているのは、受益者、費用負担者、そして意思決定者を出来る限り広範囲に渡って一致させることである」。(*Botschaft* (2001), *a.a.O.*, S.2330.)

6 *Botschaft* (2001), *a.a.O.*, S.2301.

7 ここで4)の狭義の財政調整については次を参照。世利(2011, 2013)。

8 本稿では次から引用。*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999* (Stand am 11. März 2012)。

9 第43a条では他に、次の条項も付加されている。— 第4項「基礎的生活保障の給付はすべての人々の判断に

新たな協働・財源形態の考え方についても、両原理が前提となっている（図1を参照）。そこで以下、NFAという補完性原理と財政統一原理について敷衍しておく。

まず補完性原理について、第一報告では次のように述べられている。－「（補完性原理が意味しているのは：筆者による）連邦国家にあって上位に位置する領域団体が任務または任務の一分野を担うことが求められるのは、その上位団体がその任務を明らかに下位に位置する領域団体よりもよりよく達成することが出来る場合に限られる」<sup>10</sup>ということである。

ここで、「よりよく達成することが出来る」といった場合の判断規準については具体的な言及はないが、次の指摘が重要である。すなわち、「補完性原理は含意的には、任務遂行は市民に出来るだけ身近で行われることが求められるのであり、またこのことが政治過程により速く影響を及ぼすことが出来る、ということから生じている。市民と政治制度の間の相互作用にあって、公的給付の供給は市民の欲求と需要に一致するように繋がるのが求められる」<sup>11</sup>。すなわち、補完性原理では次の事項が求められている。一、任務遂行は市民に出来るだけ身近に行われること。二、このことが政治過程での迅速な対応を可能とすること。三、この市民と政治制度の相互作用によって公的給付と市民の欲求・需要が一致すること。従って、「よりよく達成することが出来る」という点は、ここでいう公的給付と市民欲求・需要の一致に適っていることを含意していると言える。

更に、次の指摘にも注目したい。－「公的給付の作成にあたって大きな長所が存在するならば、補完性原理が適用されるのはまず水平的な目的団体において領土団体が組織化されることが試みられる。水平的な協働が不可能で、またはこれが過度の協調コストを引き起こす場合に初めて、集権化が視野に入れられる」<sup>12</sup>。すなわち、一、補完性原理の適用は、水平的な目的団体の組織化が優先されること。二、それが不可能な場合、または過度のコストを生じさせる場合にのみ「集権化」が視野に入れられること。ここでは、公的給付にあたって上位政府による給付よりも水平的な協調が優先されている点が注目される。

次に財政統一原理について、第一報告では次のように述べられている。－「政府の任務の枠内では、受益者の範囲は費用と意思決定の担い手の範囲と一致する必要がある。それは望ましくない外部効果が回避されることが求められるときである」<sup>13</sup>。すなわち、財政一致原則とは、受益者、費用負担者、そして意思決定者が一致することを意味し、これによって「望ましくない外部効果」を回避することが狙

---

比較可能な様式で委ねられなければならない」。第5項「政府の役割は需要志向的に、また効果的に達成されなければならない」。

10 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2305.

11 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2305.

12 次を参照。Botschaft (2001), *a.a.O.*, Ziff.2.6.1.

13 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2305.

われている。

この財政一致原理で強調されていることは、次の三点にある。第一に、「権限割当 (Kompetenzverlagerung) の重要性」であり、「効率的な分権化では、サービス調達の側面だけでなく、供給統制の側面も含まれている」。第二に、「財源化責任の重要性」であり、「意思決定者がその費用を負担する必要があるときは、正に儉約的な運用が財源化とともに行われるということが暗に仮定されている」。第三に、「公的サービスの供給の設計に対する受益者ないしは需要側の重要性」であり、「受益者および費用負担者と意思決定者が完全に一致することによって、空間上の外部効果の発生が阻止されることが求められる」<sup>14</sup>。すなわち、財政統一原理では、権限割当による効率的な分権化、財源の経済的な活用、及び外部効果の回避が狙われている。

なお、第一報告での次の指摘は重要である。－「連邦的に組織化された国家にあつては、政府水準間の任務・権限配分は非常に重要である。分権化と集権化の利点は任務分野に応じて双方慎重に検討する必要がある。どの任務分野に対しても、最適な集権化の程度が存在する。連邦主義の基本的な考え方は従って、全ての任務を分権化することにあるのではない。むしろ、任務はそれを最適に遂行することが出来る政府水準に分類されることが求められている」として、「政府の任務・権限の構造の組織化はNFAにあつては、補完性原理と財政統一原則に基づいて行われている」<sup>15</sup>。

ここでは、次の諸点を指摘することが出来る。すなわち、第一に、NFA改革での狙いは分権化そのものを狙った改革ではなく、政府水準間での「最適な」任務・権限配分にある。第二に、その任務・権限配分にあたっては補完性原理と財政統一原理を基準に据えている。第三に、補完性原理と財政統一原理に基づく方策と分権化とを区別している。

NFA改革の原理としては、補完性原理と財政統一原理の他に、カントンの主体性も重視されている。すなわち、第一報告では、連邦憲法第47条「カントンの自主性」を挙げて、この規定は「カントンの任務・財政・機構に関する主体性に対する当然の連邦憲法上の信条の現れ」<sup>16</sup>と述べている。当該条項は第1項「連邦政府は、カントンの自主性を守る」とし、また第2項「連邦政府は、カントンに十分に固有の任務を残し、またその機構上の主体性を考慮する。連邦政府は、カントンに十分な財政上の財源を残し、カントンが不可避な財政上の手段をその任務の遂行にあたって自由に使えるように寄与する」としている（2004年11月28日承認，2008年1月1日発効）。

---

14 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2305-S.2307. 報告では次のように補足されている。－「制度上の一致は当然に財政統一のための不可欠な前提である。地域改革の形での制度上の適用がなければ、公共サービスの受益者がその財源化に、例えば負担調整の形態で参加している場合にのみ、財政統一は完全に実現される」。(Botschaft 2001, *a.a.O.*, S.2307.)

15 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2305-2306.

16 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2462.

第一報告によれば、第47条の規定は「スイス連邦主義に不可欠な要素」として次の事項を保障している。すなわち、第一に、「カントンの任務上の自治の枠内で連邦政府が義務を負っているのは、カントンの権限を可能なだけ広く守り、またそれに十分に固有な任務を保持することである。この義務はまた、連邦政府がその任務・権限を行使する分野においても当てはまる（寛大な権限行使の原則）。加えてカントンは基本的に自由に、連邦憲法が連邦政構上の自治は、カントンの機構上の統治における連邦政府の行き過ぎた影響からカントンを保護する。特にカントンがその当局の行政上の構造、その任務遂行の種類と範囲、更に基幹となる財源の投入を自ら決定するということを意味している」。第三に、「連邦政府がカントンの財政上の自治について寄与する必要があるのは、カントンがその任務—固有の任務と連邦政府から委任された任務—の遂行に十分な財源化可能性を有することである。現行の連邦憲法に従って当然に、連邦政府はカントンの課税基盤を保持しなければならない。当然にカントン自身も十分な財源を調達する必要がある、そこではカントンは例えばその課税政策の枠内で手元にあるポテンシャルを実際に十分に利用し尽くすことになる」<sup>17</sup>。

以上の「スイス連邦主義に不可欠な要素」は、次のようにまとめることが出来る。一、「カントンの任務上の自治」については、連邦政府に任務・権限が属する分野においても、連邦政府はカントンの権限と固有な任務を保持する義務を負う。更に、カントンには残余権が与えられている。二、「カントンの機構上の自治」については、連邦政府の行き過ぎた影響からの保護、また特に行政構造と行政任務の種類と範囲、基幹的な財源の自己決定を意味している。三、「カントンの財政上の自治」において、連邦政府はカントンの任務（カントン固有の任務と連邦政府から委任された任務）の遂行に十分な財源化に寄与する必要がある、カントン自身も十分な財源を調達する必要がある。

以上でみてきた補完性原理、財政統一原理、そしてカントンの主体性は、「包括的な連邦主義改革」にあたって一貫した基本的な考え方であり、NFA改革の4分野の方策に関しても前提となる要素であると言える。従って、本稿で取り上げる「新たな協働・財源形態」、「連携任務」、更に「プログラム協定」を検討するにあたって、両原理、そしてカントンの主体性との関連についても検討される必要がある。

## 2. 従来の協働・財源形態 —旧補助金制度の問題—

次に、新たな協働・財源形態が提示される背景として、従来の協働・財源形態、特に旧補助金制度の問題について検討する<sup>18</sup>。連邦政府はカントンに対して、その任務遂行のために「財政支援または補償」の形態で補助金を交付してきたが、この補助金制度の欠陥について、第一報告では次のように指摘して

<sup>17</sup> Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2462-2463

<sup>18</sup> 従来の協働・財源形態に関するより包括的な問題点については、次を参照。世利 (2005)。

いる<sup>19</sup>。

第一に、「補助金は任務遂行の誘因機能を有しており、補助金法第8条第1項に沿ってカントンの財力を基準として交付され得る。これにより、一つの制度により同時に二つの目標、つまり誘因目標と分配目標が達成されることになっている。しかし、この目標が混在していることによって、誘因を損ない、また非効率に繋がっている」。

第二に、「確かに補助金は、補助金法第7条eに沿って全体的または包括的補助金の形態で認めることができる。しかし実際は、補助金はほとんど経費志向的に充当されている。経費志向的な財政支援は、調達されたサービスの経費を中心に置いている。成果と効率性の問題はそれによって後方に追いやられている」。

第三に、「更なる欠陥は、しばしば数多くの財政支援と補償が同じ政策分野に対して予定されていることにある。このことが透明性を損ない、また協調のためのコストを増大させている」。

第四に、「権限のある連邦部署はその都度、補助金法第16条第1項に基づき、通常は命令の形態で財政支援と補償を認めている。これにより、連邦政府はカントンに対して、いわば階層的には上位に位置するかのように対応している」。

以上は次のように整理することが出来る。NFA導入前の従来の補助金制度にあつては、一、誘因目標と分配目標が混在して活用され、各目標の達成は損なわれていた。二、経費志向的に充当されることで、成果と効率性の追及は弱かった。三、同一政策に多くの財政支援・補償が充てられることで透明性が損なわれ、協調のコスト増大に繋がっていた。四、命令形態での財政支援・補償が連邦政府とカントンの階層化を招いていた<sup>20</sup>。

### 3. 新たな協働・財源形態

第一報告ではNFA改革として4分野での方策が提示されているが（I.1参照）、その内、本稿の対象とする「2）残された連携任務における連邦政府とカントンの間の新たな協働形態」については次のように述べられている。－「正にスイスのような狭隘な連邦国家にあつて、多くの任務は任務再編成後もなお連邦政府とカントンの協働によってのみ合理的に運用できる。そのためには、連邦政府とカントンの間の新たな協働・財源形態が導入される必要がある。個別対象を経費志向的な基準で補助金によって援助することに替えて、全体的または包括的な補助金を用いた複数年企画（Mehrjahresprogramme）

---

19 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2343, 「3.2 今日 の財源化体系の欠陥」。

20 以上の問題点は、第二報告「2.6.1 補助金法」の「2.6.1.1 現状」でも再掲されている。Botschaft (2005), *a.a.O.*, S.6125-6126.



が効力を発揮する。その際、連邦政府の義務は戦略的先導であり、これに適切な統制が含まれている。他方で、カントンは協定上の目標をいかに達成するかということを実効的な水準で決定する。この新たな協働・財源形態が導入されると、経費志向的なインプット統制の制度は廃止される。取り決められた目標に向けてまた従って施策の期待される成果に向けて統制されることが今や政策を運用する上で重要となる（成果統制）」<sup>21</sup>。

また第一報告では、新たな協働・財源形態について改めて次のように述べられている。－「連邦政府とカントンの間の新たな協働・財源化形態は、財源を節約的に、また同時に効果的に投入することを目標としている。加えて、今日の規定の密度は抑制されるように求められる。手段としては、そのことに加えて、全体的または包括的な補助金を中心となる。新たに意図されているのは、強く整合化された複数年企画を補助金によって援助することである。更に、インプットの形態（経費志向）から成果の形態（成果志向）への転換が行われることになっている。達成されるべき成果は、連邦政府とカントンの間のプログラム協定の枠内で、連邦政府のその都度の特定法を基礎として交渉して取り決められることが求められる。更に、適切な統制及びBonus- Malusシステムが予定された財源の経済的投入のために導入されることが求められる」<sup>22</sup>。

以上、残された連携任務における連邦政府とカントンの間の新たな協働形態について整理すると次の通りである。一、新たな協働・財源形態にあつては、連邦政府とカントンの協働によって任務を「合理的」に運用する。連邦政府とカントンの間の新たな協働・財源形態の目標は「財源を節約的に、また同時に効果的に投入」することにある。二、その際、規定上の密度は抑制される。三、従来の「経費志向的な」補助金に替えて、「全体的または包括的な補助金」が中心的な手段となる。四、「複数年企画」が導入され、そこでは補助金によって支援される。五、複数年企画では、連邦政府は「戦略的先導」を、カントンは「実効的」な実施を担う。六、また従来の「インプット統制」・「経費志向の統制」から「アウトプット統制」・「成果志向の統制」へと転換される。七、そこで達成されるべき成果は、連邦政府とカントンの間のプログラム協定の枠内で、連邦政府の特別法として交渉して取り決められる。八、予定された財源の経済的投入のために適切な統制とBonus-Malusシステムが導入される<sup>23</sup>。

ここで、前述した従来の協働・財源形態と新たな協働・財源形態を比較してみると（図2を参照）、次の諸点を指摘することが出来る。第一に、旧来の補助金制度にあつては「誘因目標と分配目標が混在」していたのに対して、新たな協働・財源形態では分配目標が排除されて、「財源の経済的・効率的投入」（任

21 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2294.

22 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2343.

23 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2341. 次も同じ主旨。Botschaft (2005), *a.a.O.*, S.6056.

務の合理的な運用) を目標に定め、分配目標に対する方策としては「狭義の財政調整」が充てられることになった(図1も参照)。

第二に、補助金の形態については、旧来の制度にあつては「経費志向的」充当が中心であつたのに対して、新たな協働・財源形態では「全体的・包括的」補助金への転換が示されている。これによって、成果・効率性の視点が弱かつたという従来の問題に対して、成果志向の統制が図られることになった。

第三に、従来の補助金制度にあつては、連邦政府とカントンの関係において、協調でのコスト増大と政府水準間での階層化が進展してきたとみなされている。これに対して、新たな協働・財源形態では、従来の補助金制度にはなかつた複数年企画(後述するプログラム協定)が導入されている。そこでは連邦政府とカントンの役割が分担される(連邦政府による「戦略的先導」とカントンによる「実効的な任務の執行」)と同時に、成果の内容についての交渉による取り決め、規定密度の抑制等、政府水準間の階層化を回避してカントンの主体性を確保することが配慮されている。

従来の協働・財源形態 (従来の補助金制度)	新たな協働・財源形態
<ul style="list-style-type: none"> <li>・誘因目標と分配目標の混在</li> <li>問題：両目標の損失</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・目標：財源の経済的・効果的投入(任務の合理的な運用)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・経費志向的な充当</li> <li>問題：成果・効率性の弱化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全体的・包括的補助金への代替</li> <li>・インプット・経費志向の統制からアウトプット・成果志向の統制への転換</li> <li>・適切な統制と Bonus-Malus システムの導入</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・同一政策での多重支援</li> <li>問題：協調でのコスト増大</li> <li>・命令形態での財政支援</li> <li>問題：階層化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・複数年企画(プログラム協定)の導入</li> <li>・連邦政府：戦略的先導</li> <li>・カントン：実効的な任務の執行</li> <li>・成果内容の交渉による取り決め</li> <li>・規定密度の抑制</li> </ul>

図2 新旧の協働・財源形態の比較

(注) 筆者作成。

以上にみるように、新たな協働・財源形態は目標の明確化、補助金形態の転換、また政府間連携を連動させながらNFA改革を展開するための方策であり、そこでは特に補助金形態の改変と複数年企画が重要な具体的方策となっていることが判る。これらの方策について、例えばFreyは次のように評価し

ている。－「連邦政府とカントンの間の協調という新たな方向付けはNFAの革新的で効果的な要素を成している。このことは特に複数年プログラム協定と全体的補助金に当てはまる」<sup>24</sup>。

なお、第一報告では「3.6新たな財源形態」の項目を設けて、NFA改革における補助金分野での新たな原理として次の三項目が挙げられている<sup>25</sup>。第一に、「緊密化の強化」。すなわち、「特定の計画または活動に補助することに替えて、新たに長期に渡って作成された企画が強く支援されることが求められる。これによって、カントンに目的達成のために割り当てられた財源を適合するサービス分類の枠内で一層、固有の需要に向けて投入するという可能性が与えられる」。

第二に、「包括化への転換」。すなわち、「包括的金額を受け取ったものは、経費をより低く保つことに関心を持つ必要がある。補助金受領者は、包括的金額を基礎に設定された規準に沿って、Bonus-Malusシステムの意味で継続的に節約を図ることが求められる。実際の経費を志向する包括的金額は出来るだけ広範囲に断念されるべきであろう。優先されるべきは、その規模が標準的支出または需要指標を基に設定されたサービス単位に応じた包括的金額である」。

第三に、「市場機構の導入」。すなわち、「その際、二つの局面が考慮される必要がある。一つは、補助金メカニズムは適合した目的が達成されたか否かに応じて、正（報酬）または負（制裁）の財源的誘因を設けることが出来る。もう一つは、もちろん制限された程度で、カントンが補助金受領者である場合、任務の実現性が公示されることが出来る、ということが求められる」。

以上のように第一報告で挙げられている補助金分野での原理（緊密化の強化、包括化への転換、市場機構の導入）はいずれも、包括的・全体的補助金と複数年企画（プログラム協定）を結合させることで効果的に具現化できる考え方であると言える。すなわち、「固有の需要」に向けて「新たな長期に渡って作成された企画」、経費節減の効果を持たせた「包括的金額」での設定、目的志向での「財源的誘因」の発揮、という考え方はいずれも、新たな協働・財源形態で提案されている複数年企画（プログラム協定）と全体的・包括的補助金が一体として運営されることによって具体化できるものと言える。なお、「市場機構の導入」で述べられている内容はNPMの考え方が強く反映した原理と言えるが、Ⅲでみるように、プログラム協定の特に企画設定の段階において、また補助金形態の在り方において、カントンの主体性の視点も組み込まれていると言える。

---

24 L. Frey, "Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs", Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel, Prof. Bricht zu Händen der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen, 14. Mai 2001, Zusammenfassung, S. 2.

25 Botschaft (2001), a. a. O., S. 2348-2349.

## II. 連携任務

前節ではNFA改革の基本的な考え方とそこで提示されている新たな協働・財源形態について検討した。「残された連携任務における連邦政府とカントンの間の新たな協働形態」(I.3)という表記が使われていることから窺われるように、新たな協働・財源形態は「連携任務」において展開されることになり、「連携任務」によって限定付けられているとみなすことが出来る。そこで本節では、この連携任務に焦点を充てて検討する。まずNFAにおける任務分担の基本的な考え方とそこでの連携任務の位置付けを、また連携任務の導入による執行連邦主義への影響、更に連携任務に内包されている問題点と集権化に繋がる要素について明らかにする。

### 1. 「連携任務」概念

第一報告では、「連携任務」という概念の他に、「共通任務」という概念が使われている。すなわち、「ある分野が連邦政府とカントンの共通任務 (Gemeinschaftaufgabe) で残っていれば、一パートナー関係の協働 (partnerschaftlichen Zusammenarbeit) に由来していれば— 双方のパートナーの役割は明確に規定され、従って適切な協働形態が導き出される必要がある。その場合、基本的に戦略的先導は連邦政府の義務であり、実効性のある責任はカントンの義務であり、カントンの戦略的共同責任 (strategische Mitverantwortung) は除外されてはならない。連邦政府とカントンの間のサービス協定の可能性が、また費用負担の位置における成果志向の全体的・包括的補助金の投入の可能性が、徹底して活用される必要がある」<sup>26</sup>。

上記の指摘は、次のように整理することができる。一、NFAにおける任務再編成の対象として、連邦政府とカントンの「残された共通任務」が存在する。二、その中には、連邦政府とカントンの間のパートナー関係の協働に由来する共通任務がある。三、当該のパートナー関係では、連邦政府とカントンの双方の役割が明確に規定される必要がある。この場合、「戦略的先導」は連邦政府の、また「実効性のある責任」はカントンの、それぞれに課された義務である。五、連邦政府とカントンの間の「サービス協定」と成果志向の「全体的・包括的補助金」が活用される。

ここで挙げられている事項(連邦政府が担う「戦略的先導」、カントンが担う「実効性のある責任」、成果志向、「全体的・包括的補助金」)はいずれも、I.3の新たな協働・財源形態で提示されている方策

---

26 Botschaft (2001), a.a.O., S.2318.

であり（I.3，図2を参照），従って新たな協働・財源形態はここでいう共通任務において具体化されることになる。なお，ここではIで触れなかった「パートナー関係の協働」という特徴付けがなされていることが重要である。共通任務の内，パートナー関係の協働に由来し，また「適切な協働形態」として連携任務が提示されていると言える。

連携任務については，第一報告の中で任務割当の観点から次のように述べられている。—「ある任務が連邦政府にもカントンにも統合的に割り当てることが出来なければ，少なくとも部分的再編成（Teilentflechtung）が目指されることになる。部分的再編成にあつては，任務の個々の分野は連邦政府またはカントンに割り当てられる。部分的再編成が不可能であれば，当該の任務分野は連携任務として残ることになる。この分野では連邦政府とカントンが引き続き共同で財源化と任務遂行を担う。目的に適った連邦国家における任務体系を将来も保証するためには，これに関する政策上の基礎が憲法段階で規定されることが求められる」<sup>27</sup>。

以上により，次のように整理することが出来る。一，任務・財源再構築の結果，連邦政府またはカントんに権限を専属化できなかった場合には「部分的再編成」が図られる。二，部分的再編成が不可能であれば連携任務が図られる。三，連携任務では，連邦政府とカントンが共同で財源化と任務遂行を担う。四，連携任務は連邦憲法において規定・保証される<sup>28</sup>。

第一報告ではまた，連携任務の設定基準に関連して，次のような記述もみられる。—「分類《連携任務》への任務分野の割当は，まず要望可能性，またそれぞれの任務と権限の明確化の技術的・政策的実現可能性に関する考慮に基づく。そのため，特定の協働形態に対して，任務分野の独自性ないしは性質について，どんな締結も分類《連携任務》に割当ててことに由来させられることはない。その際，連携任務にあつては，任務の相当に異質な分類が重要である，ということが考慮される必要がある」。また「すべての相違にあつて連携任務はしかし，共通点がある。つまり，すべての場合で，連邦政府とカントンの任務遂行の財源化のための責任は共同で負わされるべきである」<sup>29</sup>。

以上の記述は，次のように整理することが出来る。一，「要望可能性」と「技術的・政策的実現可能性」を考慮して連携任務として分類される。二，任務の「独自性」や「性質」に基づかない分，連携任務には「相当に異質な分類」が許容される。三，共通項としては任務遂行の財源化のための責任が連邦政府とカントンの双方で「共同で負わされる」ことが求められる。

第二報告では，連携任務について次のように述べられている。—「連携任務は，その遂行に対して連

27 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2330.

28 次も同じ主旨。Botschaft (2001), *a.a.O.*, Ziff.3.1, S.2341.

29 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2337.

邦政府とカントンが共同で財源上の責任を負う任務である。連携任務には、様々な根拠から任務分担の新構築の枠内で専属化された権限が連邦政府にもまたはカントンにも充てられない全ての任務が含まれている。連携任務に帰属するのは「従来の憲法上の概念の意味で、従ってその遂行がカントンに委任されている（例えば、公的測定）連邦任務であり、更に連邦政府は単に制限された権限のみを有しているか、またはその権限を利用し尽くすことはない任務分野（例えば、集積地交通、行刑・措置執行）である」<sup>30</sup>。

第二報告での以上の指摘は、次のようにまとめることが出来る。一、連携任務は、連邦政府とカントンが共同で財源上の責任を負うこと。二、連携任務は、連邦政府とカントンのいずれにも専属化されない全ての任務を含んでいること。三、カントンに委任された連邦任務は連携任務に属すること、四、連邦政府の権限が制限された任務分野、連邦政府の「権限が利用し尽くされていない」任務分野も連携任務に属すること。

以上、第一報告での任務割当及び連携任務の設定基準の視点からの記述について、また第二報告での連携任務の捉え方について、それぞれ整理してきたが、これらの記述から次の諸点を指摘することが出来る（図3も参照）。

第一に、連携任務という概念は、NFA改革の原理、すなわち補完性原理と財政統一原理の適用の延長上で提示された概念であり、当該原理と無関係に出てきた考え方ではない。すなわち、第一報告での任務割当の視点からの指摘から判るように、連携任務は連邦政府とカントンの間の任務再編成の中で提示された考え方である。任務割当の設定の手順としては、連邦政府またはカントンに権限が専属する任務が優先的に、部分的再編成が次いで、そして「残された」任務として連携任務が設定されている。ここで任務の設定基準は、Iでもみたように補完性原理と財政統一原理の考え方が適用されている。

第二に、連携任務は連邦政府とカントンの間の協働の在り方を豊かに、また弾力化する考え方であると言える。すなわち、第一報告では、任務分類にあたって、連邦政府に専属する連邦任務、カントンに専属するカントン任務、そして連携任務という三分類に留まらず、部分的再編成が図られる任務も挙げられている。この協働の在り方の多様性はしかし、後述するように（II.3を参照）、連邦憲法上での位置付けとNFA改革上の考え方の不一致と相まって、連携任務の捉え方の曖昧化、更に連携任務における集権化の要素も併せ持つことにも繋がると言える。

第三に、連携任務の範疇の捉え方の幅について、第一報告と第二報告の間には相違が認められる。すなわち、第一報告では「部分的編成」を図る任務と連携任務を区別しているが、第二報告では「連邦政

---

30 Botschaft (2005), *a.a.O.*, S.6074.

府とカントンのいずれにも専属化できない全ての任務」を含むと捉えており、第二報告では連携任務の適用範囲を拡大させていると言える。

第四に、連携任務の設定基準にも第一報告と第二報告の間に相違がある。すなわち、第一報告では「要望可能性」と「技術的・政策的実現可能性」を考慮して連携任務として分類されているが、第二報告では、カントンに委任されている連邦任務、連邦政府の権限が制限された任務分野、連邦政府の「権限が利用し尽くされていない」任務分野を連携任務に挙げている。ここでも、第二報告において適用範囲の拡大解釈が窺われる。

表1では、以上の第三と第四の事項に関して、第一報告と第二報告の相違を確認するため、各報告で示された連携任務を示している。第一報告で挙げられた連携分野は12分野であったが、第二報告で更に15分野（Botschaft (2005), Tabelle 4. では「狩猟」と「漁業」を区分して16分野）に拡大され、その拡大された中には「集積地交通」と「行刑・措置執行」が含まれている。従って、第一報告から第二報告へと、連携任務の捉え方がより弾力化されていると考えられる。なお、第一報告では、部分的再編成に基づく任務も連携任務として表では挙げられている点に注意したい。

第五に、連携任務の特徴の一つとして、その任務内容の多様性を挙げることが出来る。すなわち、任務の「独自性」や「性質」に基づかない分、分野間で「相当に異質な分類」が許容されている。このことはまた、第三と第四で指摘した連携任務の幅と設定基準の捉え方の相違にも反映していると考えられる。

第六に、連邦任務の特徴のもう一つとしては、任務遂行にあたって、財源化のために連邦政府とカントンが共同で責任を負うことを挙げることが出来る。この点は、第一報告と第二報告で共通して挙げられている事項である。新たな協働・財源形態が連携任務において展開されることを踏まえると、財源化の共同責任の内容は、補助金分野での3原則（緊密化の強化、包括化への転換、市場機構の導入）を満たした全体的・包括的補助金と複数年企画（プログラム協定）を結合させて運営すること（I.3を参照）を含意していると言える。

表 1 NFA報告での連携任務

	連携任務	第一報告	第二報告
1	職業教育補助金（部分的再編成の枠内で）	※	
2	公的測定	※	※
3	野生動物（狩猟）・漁業	※	※
4	洪水防止	※	※
5	森林	※	※
6	自然・景観保護	※	※
7	基幹道路，財源化が困難な大規模プロジェクト（部分的再編成の枠内で）	※	※
8	公共地域交通	※	※
9	飛行場	※	
10	農業構造改革	※	※
11	医療保険での割増割引	※	※
12	補填給付，生活保障（部分的再編成の枠内で）	※	※
13	行刑・措置執行		※
14	奨学金・教育ローン		※
15	集積地交通		※
16	石油税徴収を伴う騒音防止（国道・基幹道路を除く）		※
17	治水		※

（注） 次に基づいて筆者作成。Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2338, Tabelle 2.3. Botschaft (2005), *a.a.O.*, S.6075. Tabelle 4.

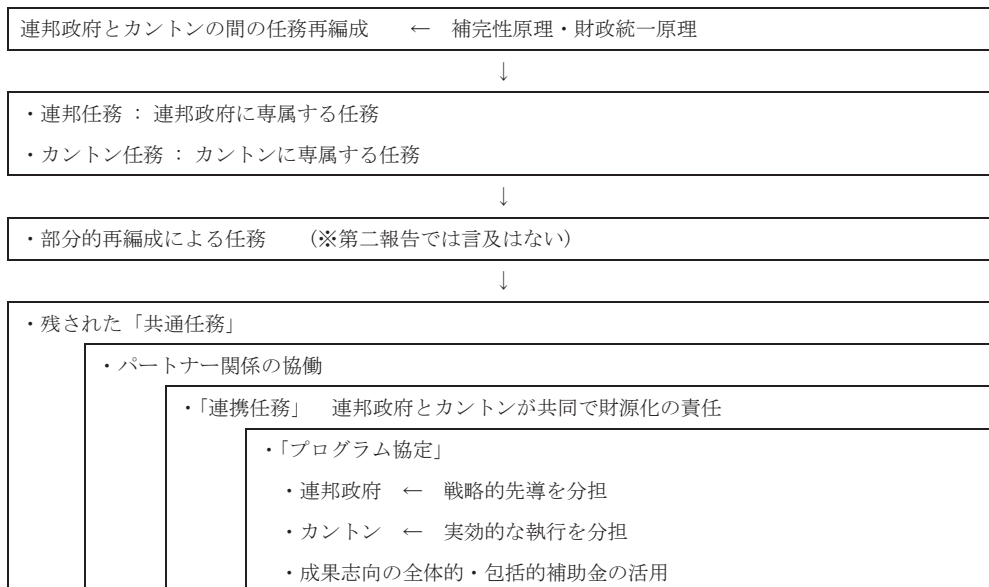


図 3 新たな協働・財源形態において提案された諸概念の関係

（注） 筆者作成。



## 2. 法的根拠

連携任務の法的根拠を検討するにあたって、まずスイスにおける執行連邦主義の位置付けを把握しておく必要がある。執行連邦主義はスイス連邦主義を基底してきた不文の原理であったが、1999年の連邦憲法改正により第46条に明文化されるに至る。すなわち、第46条第1項「カントンは連邦法を連邦憲法と法律の規準に従って執行する」と規定されている。この第46条を根拠とした活動は、「カントンの任務」(kantonale Aufgaben) と称されている<sup>31</sup>。連邦憲法第46条第1項は、連邦憲法・連邦法の執行をカントンに義務付けていると見做すことが出来るが、換言すれば、連邦憲法・連邦法に根拠付けられなければ、規則や行政処分によって連邦政府の任務をカントンに義務付けることは出来ない、ということの意味している<sup>32</sup>。

第一報告では、連携任務の憲法上の位置付けとして、執行連邦主義との関係で次のように述べている。一「連邦憲法上、カントンは連携任務の分野では従来の執行連邦主義におけると同様に、連邦法の執行にあたって連邦任務の枠内で活動する。このことは、だれがこの経費を負うのか、ないしは任務遂行の財源化はいかに個別に調整されるのか、またどの程度にカントンは規定を公布しなければならないのか、という問いとは無関係である。つまり連携任務は、連邦憲法第46条に応じた連邦法の執行上の分類である。従ってNFAの考えと概念によれば、連携任務またはカントンの任務（すなわち、カントンが執行・財源化することが求められる任務）とみなされる任務も、憲法上は連邦政府の任務に帰属するとみなされる」<sup>33</sup>。

すなわち、一、連携任務は、従来の執行連邦主義の場合と同様に、連邦任務の枠内で実施される。二、連携任務は、憲法第46条に基づく連邦法の執行上の活動として分類できる。三、NFA改革にあつて、連携任務または連携任務における「カントンの任務」は、連邦憲法上の連邦任務に帰属する。以上のように、連携任務は連邦任務の枠内で活動するという点において執行連邦主義の原理を変えるものではないと言える。

以上から、次の点を指摘することが出来る。連携任務は連邦憲法第46条第1項に法的根拠を持っているが、この連邦憲法上の連携任務の捉え方と先にみた第一報告または第二報告での連携任務の捉え方との間には視点の相違があると言える。すなわち、連携任務は、連邦憲法上はカントンが「連邦法を連邦憲法と法律の規準に従って執行する」場合に限って、従って「カントンの任務」に限って連携任務が認

31 B.Ehrenzeller, P.Mastronardi, R.J.Schweizer, K.A.Vallender, “Die Schweizerische Bundesverfassung Kommentar”, 2002, Dike Verlag AG, Lachen SZ, S.142.

32 B. Waldmann, Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Im Auftrag von: KdK, 12.2015, S.9.

33 Botschaft (2001), a.a.O., S.2342.

められるのに対して、第一報告または第二報告では、パートナー関係の協働、または連邦政府とカントンが共同で財源化の責任を負う任務として捉えている。以上のように、NFA上の連携任務の概念と連邦憲法上の規定との不一致はまた連携任務の曖昧化にも繋がるものと考えられる。

連邦憲法には実際に「連携任務」を表記した規定はみられない。連邦憲法の第2章（第44条から第49条）には「連邦政府とカントンのカントンの間の協働」が規定され、その中で、連携任務の法的根拠とみなされている第46条第1項、そして連携任務の手段となるプログラム協定の法的根拠とみなされている第46条第2項、いずれの条項にあっても連携任務の表記はみられない<sup>34</sup>。

### 3. 集権化の要素

NFA改革に至る迄のスイス連邦国家における集権化の傾向について、Waldmannは次のように指摘している。—「スイス連邦国家の歴史は連続した集権化の歴史である。実際、連邦政府への新たな権限割当、新たな連邦規定、そして国際法上の調整に向けた強い圧力は、連邦国家の姿とカントンの位置をここ10年間で持続して変化させてきた。カントンの管轄分野それ自体においても、連邦政府は目的、企画規準、そして財源化について常により多くの影響を獲得し、そのためカントン自身は執行機関の役割に押しやられてきた」<sup>35</sup>。

ここでは、連邦政府のレベルにおける任務・権限（連邦政府への新たな権限割当、新規の連邦規定、国際法上の調整）に留まらず、カントンの管轄分野においても集権化の様相がみられることが指摘されている。こうした集権化の要素は果たして連携任務にあって排除されているのか、という点がここでの関心事となる。

執行連邦主義においては本来、カントンの裁量が限定されていると言える。この点について、例えば連邦評議会報告では、次のように指摘されている。すなわち、第46条にあって「カントンは包括的な運用余地を有していないし、また最も重要な利害関係において決定権限を有してはいない。換言すれば、カントンは連邦政府によって与えられた枠内でのみ運用余地を有しているだけである」。また続けて「執行連邦主義の枠内での任務遂行上の財源化に関しては通常、カントンは連邦法の執行のために特に保証されるという訳ではない」<sup>36</sup>と述べている。

---

34 第一報告ではまた、NFA上の任務分類は、連邦憲法上の第3条（カントンの権限）と第42条（連邦政府の任務）以下の任務・権限配分の分類とは異なり、「任務遂行の財源化」の基準に基づいていると指摘している。（Botschaft, *a.a.O.*, S.2341.）

35 Waldmann (2015), *a.a.O.*, S.31.

36 Bundesrat, *Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*, Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) vom 29. Mai 2012, S.14.

また第一報告では、連携任務の中でも連邦政府の関与の強い分野があることについて、次のように指摘している。すなわち、「全国的にかなりの標準が有効であるべきとき、また（居住地に関わりなく）全ての人に必要な場合——一般的な法律の平等性の根拠から、競争中立の根拠から——連邦政府は目標・原則の確定に限定され得ない」<sup>37</sup>。

更にWaldmannは、カントンの管轄分野にあっても連携任務の要素が入り込んでくることを次のように指摘している。すなわち、「より上位の目標と価値は、国の任務遂行のほとんどの分野について《連携任務》として表されるという考え方に従うと、この場合、連邦政府が正にその権限を行使しているのであり、そのことによって連邦国家の基盤が徐々に損なわれ、また連邦主義が蔑ろにされている」<sup>38</sup>。

以上の諸事項を踏まえると次のように指摘することが出来る。第一に、執行連邦主義の視点から連携任務の特性を検討すると、連携任務それ自体、集権化に繋がる要素があることを確認することが出来る。すなわち、「カントンは連邦政府によって与えられた枠内でのみ運用余地を有している」こと、任務遂行上の財源が連邦法の執行のために保証されている訳ではないこと、連携任務の捉え方に沿って連邦政府の権限がカントン管轄の分野で行使され得ること、これらの事項はいずれもカントンの裁量を抑制し、集権化に繋がる要素と言える。

第二に、NFA改革の諸原理との関係で点検すると、連携任務それ自体としては当該の諸原理を貫徹出来ていないと言える。すなわち、まず財政統一原理の視点から言えば、執行連邦主義の考え方は最終的な意志決定者（連邦政府）と任務行為者（カントン）とを分離することを意味しており、統一性の不徹底という点で当該原理を貫徹するものではない。

第三に、またカントンの主体性という点にあっても、連携任務それ自体としては、本質的な問題が残されている。すなわち、連邦憲法第46条第1項に基づく任務は連邦任務の一環と見做されているが、NFA改革で重視されている「スイス連邦主義に不可欠な要素」の中で、連邦政府に任務・権限が属する分野においてもカントンの権限と固有な任務を保持することが求められている（I.1を参照）。この「カントンの任務上の自治」という点で、連邦任務それ自体にあっては考慮されていないと言わなければならない。なお、カントンの任務上の自治は、後述するプログラム企画制度が連携任務において具体化されることによって考慮されていると言える（III.3を参照）。しかし、後述するように連携任務のすべてにおいてプログラム企画が展開されるとは限らない。

第四に、新たな協働・財源形態の在り方として、連邦政府は戦略的先導を、またカントンは実効的な執行をそれぞれ担うという役割分担が示されていたが（I.3を参照）、この点も、連携任務の性質によつ

---

37 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2344-2345.

38 Waldmann (2015), *a.a.O.*, S.30.

てはこの在り方が損なわれる可能性がある。すなわち、既に指摘したように、全国標準化が有効な場合また居住地に係らない公平性（法適用の平等性、競争中立の視点から）が必要な場合には、戦略的先導という連邦政府の本来の役割を超えて、連邦政府による統制がカントンによる運用上での裁量の制限に繋がると言える。

### Ⅲ. プログラム協定制度

本節では、プログラム協定 (Programmvereinbarung) について検討する。プログラム協定については、第一報告において「連邦政府とカントンの具体的な協働に関して、連携任務の分野においてはプログラム協定制度に中心的役割を与えるように意図されている」<sup>39</sup>と述べられている。このことから、プログラム協定は新たな協働・財源形態または連携任務において、NFA改革を推進するためのいわば装置と見做すことができる。本節ではまずプログラム協定の概要と法的根拠について、次にプログラム協定においてその活用が推奨されている全体的・包括的補助金について、それぞれ検討し、またNFA改革との整合性を点検する。更に集権化に繋がる要素が含まれていることを明らかにする。

#### 1. 「プログラム協定」概念

第一報告「3.5.2 プログラム協定制度」の中でプログラム協定について詳述されており、ここでは「(1) 内容とこれまでの経験」、「(2) 協定または命令としてのプログラム協定」、「(3) カントンの同等の手続き」、及び「(4) サービス提供者の位置付け」から構成されている。以下、各事項について検討する。

まず「(1) 内容とこれまでの経験」では、プログラム協定で適用される補助金関連の規定について次のような三つの共通の特徴があるとされる。—①「財源の執行は基本的に企画全体に対して包括的に設定されるべきであり、またカントンに形成余地がオープンであることが求められる」。②「特定の基準がNPMの意味での成果志向 (Output- und Outcomesteuerung) に向けられている」。③「プログラム協定は、連邦政府とカントンのパートナー関係の協働に基づいて、協働に協定された（財源化された）役割にあたって具体化されるべきであり、それによってプログラム協定は一定の国家政策的な規模を受けることになる」<sup>40</sup>。

以上を整理すると、プログラム協定の補助金関連での特徴点として次の諸点が挙げられている。①企画全体に対して包括的に設定され、またカントンに「形成余地」が与えられること、②「NPMの意味

---

39 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2345.

40 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2346.

での成果志向」が基準となること、③「パートナー関係の協働」に基づいていること。

またプログラム協定を構成する主だった要素として、次の7項目が挙げられている。一「カントンが追求すべき目標とカントンが調達すべき給付の設定」、二「連邦政府の財源給付」、三「成果・給付の評価指標」、四「契約が未達成であった場合の結果規定」、五「条件限定の適用様式ないしは本質的変更」、六「調停・仲介の手続き」、七「連邦政府による財政検査の構築、EFKとKFKの協働を通じた財政検査の構築」<sup>41</sup>。

プログラム協定で適用される補助金関連の規定で挙げられた三つの特徴は、それぞれ新たな協働・財源形態で示された補助金関連での三つの原理と対応していると言える。また上記の構成要素についても、新たな協働・財源形態及び当該の三つの特徴点、が具体化されたものであると言える。すなわち、①「企画全体に対する包括的設定」を受けた構成要素として一「カントンが追求すべき目標とカントンが調達すべき給付の設定」を、②「NPMの意味での成果志向」を受けた構成要素として三「成果・給付の評価指標」を、③「パートナー関係の協働」を受けた構成要素として二「連邦政府の財源給付」を、それぞれ挙げることが出来る。(表2を参照)

なお、四「契約が未達成であった場合の結果規定」、五「条件限定の適用様式ないしは本質的変更」、六「調停・仲介の手続き」、七「連邦政府による財政検査の構築、EFKとKFKの協働を通じた財政検査の構築」の各構成要素については、第一報告の中でその詳細は言及されていないが、実際のプログラム協定の運営にあたって透明性・客観性・公平性を図る上でいずれも欠かせない事項と言える。

表2 新たな協働・財源形態における補助金関連での原理とプログラム協定

補助金関連での原理	緊密化の強化	包括化への転換	市場機構の導入
プログラム協定での特徴	パートナー関係の協働	企画全体に対して包括的に設定	NPMの意味での成果志向
プログラム協定の構成要素	連邦政府の財源給付	カントンが追求すべき目標とカントンが調達すべき給付の設定	成果・給付の評価指標
プログラム協定の運営上の基本的考え方	協定または命令としてのプログラム協定 ・協定としての企画交渉 ・命令としての補助金執行	サービス提供者の位置付け ・カントンへの交付 ・カントンによる市町村への配慮	カントンの同等の手続き ・連邦財源を巡るカントン間競争の容認 ・透明性の確保

(注) 筆者作成。

41 Botschaft (2001), a.a.O., S.2347. 第二報告では、これら七項目の内、六「調停・仲介の手続き」と七の一部「連邦政府による財政検査」が削除され、替わって「統制と報告」が追加されている。次を参照。Botschaft (2005), a.a.O., S.6127.

「(2) 協定または命令としてのプログラム協定」では、次のように指摘されている。－「連携任務の分野での連邦政府とカントンの間の協働は、例えば二段階に一主として一定の時間的な段階付けを伴う一分けられる。第一に、企画の全体的な方式について連邦政府と関係するカントンの間で協定が結ばれる。この場合、重要なのは、法的にみて政策上の連結効果を伴う共通の意図の説明である。その後、執行上の一方的な法的行為が連邦政府の権限を有する行政部署に免除される。このことが、従前のパートナー関係で取り決められ、また確定された条件と義務に関する法的形式での任務遂行の方式を拘束力のある補助金措置へと変化させることになる」<sup>42</sup>。

すなわち、一、連携任務における連邦政府とカントンの間の協働は、二段階の形態に分けることが出来る。二、第一の段階は、企画全体の方式について、連邦政府とカントンの間で協定が結ばれる段階である。三、第二の段階は、執行上の法的行為が連邦政府の担当部署に免除され、拘束力のある補助金措置が可能となる段階である。

「(3) カントンの同等の手続き」では、「スイス連邦憲法はカントンの同等の手続きを原則としている。この原則はしかし、不十分な計測上の連邦財源を巡って連携任務の分野での一定のカントンの競争を排除するものではない」としている。また、「連邦財源を巡るこの競争に関する範囲限定（規模、基準、一層の重要局面）は十分に法的に支援され、また合法的な機関によって確定される必要がある。競争は、例えば全国的な同規模の基礎的供給が確保されることが要求されるように制限される」<sup>43</sup>。すなわち、一、連邦財源を巡ってカントン間の競争が容認されていること、二、また当該の競争と支援財源の確定に関して透明性が法的に確保されること、とされている。

「(4) サービス提供者の位置付け」では、「連携任務の分野ではカントんに連邦政府の全体的または包括的補助金が与えられるべきである」としている。しかし、「カントン自身ではなく、例えば都市と市町村が協定上のサービスを調達する限りでは、(略) 個々の任務分野に対して、つまり連邦政府はカントんに実際上のサービス提供者への連邦財源の更なる回送を義務づけるべきかどうか点検される必要がある。その際、カントンの形成裁量と自律性に適合していることが考慮されるべきである。適切な義務付けがそのため、立法段階で、一詳しく言うと重要な特別法で一規定されるべきであり、プログラム協定の段階で初めて、ということではない」<sup>44</sup>。すなわち、一、連携任務での全体的・包括的補助金はカントンに対して交付されること、二、協定上のサービス調達者が市町村の場合は、カントンの主体性が考慮され、また特別法において規定されること、とされている。

---

42 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2347.

43 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2348.

44 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2348.

以上、「(2) 協定または命令としてのプログラム協定」、「(3) カントンの同等の手続き」、「(4) サービス提供者の位置付け」について概括した。いずれの事項も、補助金関係での原理を踏まえた上で、プログラム協定の運営に関する基本的な考え方を示したものと言える。すなわち、(2) は緊密化の強化に関連してパートナー関係の段階に言及した事項であり、(3) は市場機構の導入を重視した事項であり、(4) は包括化に関連してカントンをプログラム協定の運営上の主体として位置付けようとするもの、と考えることが出来る。(表 2 を参照)

## 2. 法的根拠

プログラム協定制度の法的根拠は、連邦憲法<sup>45</sup>第46条2項<sup>46</sup>と「財政支援と補償の連邦法」(補助金法)<sup>47</sup>の特に第20a条<sup>48</sup>であり、いずれもNFA改革の一環として提案された後、2008年1月1日に施行された条項である<sup>49</sup>。またこの他の法的根拠として、分野別での特別法等も挙げられる<sup>50</sup>。

(連邦憲法上の根拠)

まず連邦憲法第46条では次のように規定されている。—第2項「連邦政府とカントンは、お互いに、次の協定を結ぶことができる。すなわち、カントンは連邦法の執行にあたって一定の目標を達成し、またこの目標のために連邦政府が財政上支援する企画を実行する」。また続けて、第3項では「連邦政府はカントンに対して出来だけ大きな形成裁量を与え、またカントン固有の事情を配慮する」と規定されている。

すなわち、一、プログラム協定は連邦法の執行としての任務である。二、プログラム協定は連邦政府とカントンの間の相互の取り決めである。三、当該企画の中で連邦政府は財源上の支援を行う。四、カントンには「出来るだけ大きな形成裁量」が認められ、連邦政府には「カントン固有の事情」を考慮することが義務付けられている。

以上から、次の諸点を指摘することが出来る。第一に、プログラム協定は執行連邦主義の一環として展開され、従って連邦任務の一環として見做すことが出来る。すなわち、連邦連邦第46条では前述した

45 注 8 を参照。

46 2004年11月28日承認、2008年1月1日発効。

47 本稿では次から引用。Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2008) .

48 Bundesrat, Bericht über die Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011, 24.November März 2010, S.92 (以下、Wirksamkeitsbericht (2001) で略称). Eidgenössische Finanzkontrolle, Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA, 15.12.2009, S.10 (以下、EFK (2009) で略称).

49 Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3 Oktober 2003.

50 Wirksamkeitsbericht (2010), a.a.O., S.92. EFK (2009), a.a.O., S.10-11.

ように第1項で「カントンは連邦法を連邦憲法と法律の規準に従って執行する」と規定され、これを受けて第2項と第3項が配置されている。また第2項から、プログラム協定は「連邦法の執行」にあたっての協定であることが判る。

第二に、プログラム協定においてはNFA改革の基本的な要素であるカントンの主体性が反映していると言える。すなわち、第46条第2項ではプログラム協定に「相互の取り決め」を、また特に第3項ではカントンへの「出来るだけ大きな形成裁量」と「カントン固有の事情」の考慮を連邦政府に義務付けており、このことは連邦憲法第47条「カントンの主体性」の主旨に適っていると言える。

第三に、連邦任務においては、プログラム協定が適応されて初めて、カントンの主体性の確保が図られ、また従来の執行連邦主義でみられた集権化の傾向を抑制する効果が発揮されると言える。すなわち、IIでみたように、連携任務の法的根拠は連邦憲法第46条第1項に求めることが出来るが、この規定に基づくだけでは集権化の要素が含まれていた。これに第2項に法的根拠を持つプログラム協定が加わることで、第二に指摘したカントンの主体性が配慮されることになる。

第四に、連携任務の全てにプログラム協定が義務付けられている訳ではないと言える。すなわち、第2項の「協定を結ぶことが出来る」という表記から、協定締結の如何について選択の幅が与えられており、また連携任務がプログラム協定制度によって実施されることが義務付けられている訳ではないということが判る。第一報告では、「制度としてのPVの使用は、連携任務の全ての分野に不可避免的に統一的行われる必要があるということではない」として、PV制度の運用においては連携任務の「統一的」実施ではなく「弾力的な実施」が指摘されている<sup>51</sup>。連邦政府とカントンの間の連携任務が、プログラム協定制度を活用することなく実施される場合も考えられる。

(補助金法の改正)

プログラム協定制度の法的根拠は、以上みてきた連邦憲法第46条第2項の他に、「財政支援と補償の連邦法」(補助金法)の特に第20a条に求めることが出来る。第二報告では「2.6.1 補助金法」<sup>52</sup>の中で、NFA改革の一環として、当時の補助金法に対する次のような改正を提示している。すなわち、「1. NFAで意図されているのは補助金と財政調整を切り離すことであり、これによって第1, 2章の様々な条項においてカントンの財政力の計測基準は削除されることが要請されている」。また「2. プログラム協定制度と全体的包括的補助金が補助金法で規定される必要がある」。この提案を受けて、財政調整基準ないしは連邦補助金の計測の際のカントンの「財政力」基準は補助金法から削除される。また、改正された第7条i(財政支援)と第10条第2項b(補償)では、カントンに対する財政支援または補償は

51 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2348.

52 Botschaft (2005), *a.a.O.*, S.6125-6129.



「プログラム協定の枠内で認められ、また全体的または包括的に設定される」と規定される。更に、第20a条には「プログラム協定」の項目を設けて、次のように規定される。—第1項「プログラム協定が設定するのは共通の達成すべき戦略的な企画目的であり、また規定するのは連邦政府の補助金給付、並びにEFKと連携した財政支援の細部である」。第2項「プログラム協定は通常、複数年に渡る」。第3項「プログラム協定の枠内で予定されたサービスが市町村によって調達されるならば、少なくとも発生した経費と同じだけ、連邦補助金の一部をカントンは市町村に対して補償する」。

以上の補助金法の改正を踏まえると、改正補助金法で示されているプログラム協定制度には新たな協働・財源形態で提示された諸事項が適切に反映されていると言える（図4を参照）。すなわち、財源の経済的・効率的投入を損なっていた財政力基準の廃止、補助金形態として全体的・包括的補助金を設定、そして第20a条でプログラム協定について規定していること、等によって新たな協働・財源形態での提案が具体化されている。また、前述した運営上の基本的考え方の一つ「(4) サービス提供者の位置付け」については第20a条第3項で保証されている<sup>53</sup>。

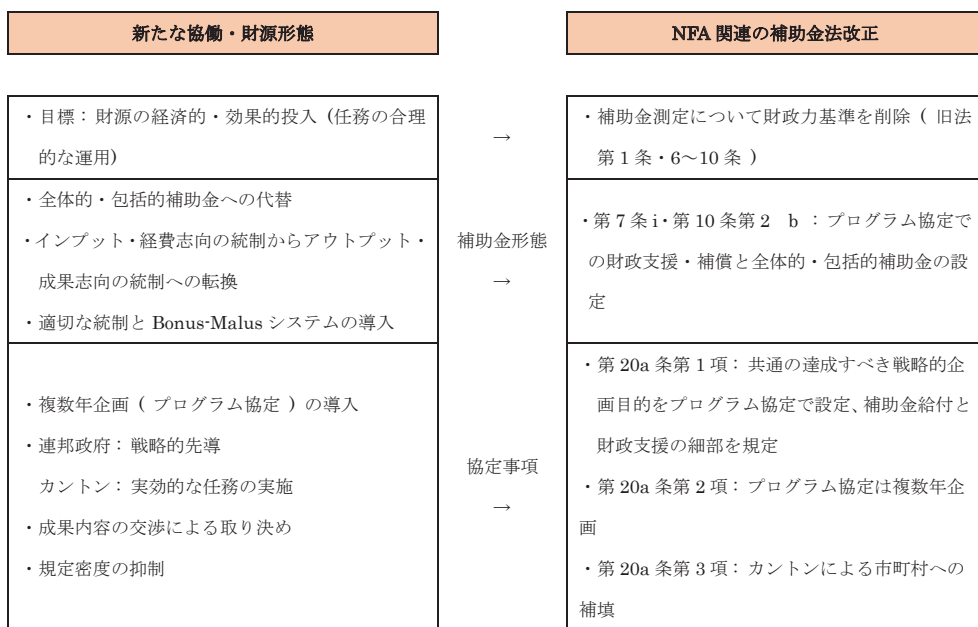


図4 新たな協働・財源形態とプログラム協定規定

(注) 筆者作成。

53 この点について第二報告では次のように述べられている。—「サービス調達者としての市町村と都市の位置を今や強化するために、カントンは補助金法の新たな第20a条第3項で義務づけられているのは、連邦補助金をサービス調達者としての市町村に更に回すことである」。(Botschaft (2005), a.a.O., S.6298.)

改正された第7条i(財政支援)と第10条第2項b(補償)では、カントンに対する財政支援または補償は「プログラム協定の枠内で認められ、また全体的または包括的に設定される」と規定され、ここでプログラム協定と全体的・包括的補助金が結合されている。全体的・包括的補助金が新たな協働・財源形態の主旨にどのように適っているのか、という点を以下、検討しておく。

第一報告ないしは第二報告においては全体的・包括的補助金の用語説明は掲載されていない。この点を敷衍すると次の通りである。すなわち、包括的補助金は、「予め確定されている給付単位毎の補助金である。それは、特に標準費用に基づいて決定される。標準費用評価の使用にあたっての前提は、建設費用についての明確さ、効果範囲の予測可能性、そして様々なカントンにおける建設費用の十分な同質性である」<sup>54</sup>。他方で、全体的補助金では「カントンの最大可能な弾力性を目的に、それも全体的な複数年計画のため、予め総額が設定され、また年度別に分割される。総額は、カントンによって、全体計画の成果形成の枠内で自由に使用される。理想的には全体補助金が構成されているのは、その都度の産出の総額であり、それは総量(成果単位の数)と価格(成果単位毎の総括)からである」<sup>55</sup>。

以上について、次のように整理することが出来る。一、包括的補助金は、対象となる建設費用の明確さ・カントン間での同質性、効果範囲の予測可能性を前提として、給付単位で標準的費用に基づく。二、全体的補助金は、カントンの弾力的な運営を目的とし、複数年企画に充てた総額の設定と年度分割、計画全体の枠内での自由な使用、成果対象の単位での産出、という特徴を有する。

NFA改革において以上の性質を有する全体的・包括的補助金が指示された根拠については次のように説明されている。一「NFAの視点からみて、包括的または全体的補助金に対して、比例的経費配分よりも基本的に優先を認めるべき、ということは次のことから説明される。つまり、全体的・包括的補助金は行政上、より簡便とみなされまた特にカントンの儉約的な財源投入を有利にするもので、従って、傾向としてより少ない総費用となる、ということであり、そのことがまた連邦政府に対して有益となる」<sup>56</sup>。

以上の説明から、NFAにおいて全体的・包括的補助金は次のように理解されていることが判る。すなわち、一、全体的・包括的補助金は比例的経費配分より優先されること。その理由としては、二、行政上、より簡便であること、三、カントンの儉約的な財源投入に資すること、四、傾向としてより少ない総経費に繋がり、これが連邦政府にも資すること、が挙げられている。ここでは補助金形態として主に効率性・経済性の視点から支持されていることが判る。従って、財源の経済的・効果的投入という新たな協働・財源形態での目標に適った財源形態であると言える。

---

54 Bundesrat, Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015, März 2014, S.145. (以下, Wirksamkeitsbericht (2014) で略称)

55 Wirksamkeitsbericht (2014), *a.a.O.*, S.145.

56 Wirksamkeitsbericht (2014), *a.a.O.*, S.145.

しかし、全体的・包括的補助金は、費用削減効果の他にも、成果志向という視点からも支持される補助金形態であると言える。すなわち、従来の補助金は「支出の一定比率で現される」比例補助金に当たるが、全体的補助金が産出とリンクされていることから、「得られた成果に報いること」が可能であり、成果志向的な性質を有していると言える。この点からも、成果志向の統制という考え方に適った財源形態であることが判る。

新たな協定・財源形態では、規定密度を抑制するが推奨されていた。この点に関しては、補助金法第20a条にも反映されていると言える。すなわち、補助金法第20a条にあっては補助金の扱いについての詳細で一般的な規定はみられない。第二報告ではこの点について次のように述べている。—「第20a条が明確に示していることは、条件が粗いことであり、これによって新たなプログラム協定に有利になるように意図されている」。「重要な事項については、特定の条例において具体的に認め、または要求される」<sup>57</sup>。

例えばBird等によれば、「財源の獲得と特定の規則に従うことをリンクさせることは回避する必要がある。補助金は誘因に基づく措置で留める必要があり、また詳細な履行規則はその性質を変えることになる。規制が意味するのは、補助金は画一性を受け入れるための補償形態であり、また地方の選好または変革を現す機会を低下させるということである」<sup>58</sup>と指摘して、「詳細な統制を失くすこと」が重視されている。

### 3. カントンの主体性と集権化の要素

プログラム協定において、カントンの主体性の視点はどのように保証されているかという点については、次のように指摘することが出来る。第一に、「複数年企画」の策定にあたって、「協定」という形式が採られていること（I.3を参照）が重要である。例えばFreyは、複数年企画と包括的補助金の意義を評価すると同時に、「プログラム協定にあっては、その強要に関する法律上での指示と制裁の可能性は即わない。垂直的な協調は徹底してパートナー関係を基礎にして構築されるべきである」<sup>59</sup>として、パートナー関係の重要性を指摘している。プログラム協定は、連邦政府とカントンの間のパートナー関係を具体化したものと考えられる。

第二に、プログラム協定での設定項目にもカントンの主体性が発揮できる項目が法律上明記されている。すなわち、前述したように第20a条第1項には「共通の達成すべき戦略的な企画目的」、「連邦政府

57 Botschaft (2005), *a.a.O.*, S.6131.

58 Bird (2003), p.69.

59 Frey (2001), *a.a.O.*, S.2.

の補助金給付」, 「EFKと連携した財政支援の細部」が含まれている。これはプログラム協定の構成要素の一つ「カントンが追求すべき目標とカントンが調達すべき給付の設定」を法律上明記したものである。例えばBird等によれば, 下位政府水準での裁量の確保にあたって「契約」の在り方が重視されている。すなわち, 「連邦任務が契約の手段によって下位政府に委任されるにあたって, 地方自治が維持されるためにはこの契約が交渉される方法に依存する(目標が議論されているかどうか, 企画計画が導入されているかどうか)」<sup>60</sup>と述べている。ここでは執行連邦主義の基でも「地方自治の維持」は契約の在り方によって維持できることが示唆されている。

第三に, 連邦政府からの財政支援においても, カントンの裁量が発揮しやすい形態が採られていると言える。すなわち, 補助金法第7条i(財政支援)と第10条第2項b(補償)では, カントンに対する財政支援または補償は「プログラム協定の枠内で認められ, また全体的または包括的に設定される」として, 全体的・包括的補助金の活用が明記されている。全体的補助金は, 計画全体の枠内での自由な使用を許されている点に注目すると, 「一般的(または条件の付かない)補助金」に属している。Bird等によると, 「一般的補助金」は下位政府の自治にあたって最適な補助金とみなすことが出来る。包括的補助金, すなわち「包括的一括補助金」についてもBird等は次のように指摘している。資金を当該補助金でカバーされる地域内で配分される際には, 受領者に地方の選好を考慮させる可能性を提供する」<sup>61</sup>と指摘している。ここでは, 全体的・包括的補助金が受領側のカントンにとって, その主体性の発揮という視点からも適していることが示唆されている。

#### (特別法の運用面での集権化の要素)

これまで検討してきたように, プログラム協定の法的根拠となる連邦憲法第48条第2項と補助金法(特に第20a条)の段階にあつては, 「粗い条件」の規定に留まっていた。この点に関連して, 第一報告では次のように述べられている。すなわち, 「その都度の権限の法的確定とその境界設定が問題となれば, 従って得策なのは, 連邦政府とカントンの間の関係においても言及された概念を放棄すること, またその都度の役割, 管轄, そして権限を合理的に, 具体的なケースにおいて定義することである」<sup>62</sup>として, 詳細は各任務分野における特別法での対応に任せている。

またI.3で検討したように, 達成されるべき成果は「連邦政府とカントンの間のプログラム協定の枠内で, 連邦政府のその都度の特定法を基礎として交渉して取り決められることが求められる」。また「協

---

60 Bird (2003), p.69.

61 Bird (2003), pp.68-69.

62 Botschaft (2001), a.a.O., S.2345.

定上のサービス調達者が市町村の場合は、カントンの主体性が考慮され、また特別法において規定される」とされている。

以上から、プログラム協定の運用にあたって、カントンの主体性が実際に保証されているのかどうか、またカントンの裁量はどの程度まで確保されているのか、という点は連携任務において適用されるプログラム協定の枠内での任務分野別での特別法の運用の如何によって判断される必要があると言える。

第一報告では、次のように述べられている。すなわち、「カントンに許容できる運用余地は任務によって多様であり、全ての考えられる任務分野に連邦政府の影響を与えることができる画一的なRasterは存在しない。連邦政府の権限とカントンの権限の線引きはむしろ任務に特有的に確定される必要がある」<sup>63</sup>。ここで、カントンに許容される運用余地は任務分野によって大きく異なり、連携任務における「権限の線引き」は任務分野毎に特有に確定される必要がある、という点は重要である。

また第一報告では、プログラム協定が弾力的に実施されることが求められている。すなわち、「制度としてのプログラム協定の使用は、連携任務の全ての分野に不可避免的に統一的行われる必要があるということではない」<sup>64</sup>。

以上から、連携任務の弾力的な実施は、プログラム協定の実施においても分野毎にカントンの裁量の幅と連邦政府による統制の程度が異なってくること、従ってまたカントンに対する連邦政府の関与・統制の余地が残されていると言える。EFKによれば、プログラム協定の実施においてカントンの機動的な運用の余地に与える基本的な影響要素として、法規、手段、そして目標基準、以上の三項目を挙げることが出来る。「最大限の運用上の自由」は「出来るだけ制限された法律上の規準であり、十分に意のままにできる手段であり、また規準としての全体的な戦略目標である」<sup>65</sup>としている（表3を参照）。

表3 運用上の裁量の幅

	より大きな運用裁量 ←	限定された運用裁量	→	運用裁量無し
法 規	規定なし		← →	高密度の基準
財 源	豊 富		← →	法定上の最小限
目標基準	全体的戦略目標		← →	詳細な対象目標

(資料) 次に加筆。Eidgenössische Finanzkontrolle, Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA, 15.12.2009, S.20.

協定または特別法において、規定が高密度となるほど、最小限度の財源・手段しか適用されなければ、

63 Botschaft (2001), a.a.O., S.2343. ここでの指摘はプログラム協定制度を先行して採用している森林分野と公的測定分野での経験を踏まえたものである。次も同じ主旨。Botschaft (2005), a.a.O.,「1.5.3 連携任務」S. 6074.

64 Botschaft (2001), a.a.O., S.2348.

65 Eidgenössische Finanzkontrolle, Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA, 15.12.2009.S.20.

また目標・基準が詳細となるほど、その分、カントンの運用上の裁量は制限されることになる。特別法での個々の分野でのプログラム協定の運用上の実態において、NFA改革で重視されているカントンの主体性についてモニタリングが必要である。すなわち、たとえ連邦任務の一環として展開される連携任務あるいはプログラム協定であっても、パートナー関係での協働が守られているのかどうか、またカントンの裁量が十分に配慮されているのか否か、法規・財源・目標基準の各局面での運用裁量の実態について点検される必要がある。

## おわりに

本稿にあつては、スイスにおける「包括的な連邦主義改革」として展開されているNFA改革（「連邦政府とカントンの間の財政調整と任務分担の新たな構築」）を対象に、そこでの取り組みの一つ、すなわち「新たな協働・財源形態」に焦点を置いて検討し、以下の諸点を明らかにした。

I では、NFAにおける新たな協働・財源形態についてその概要を検討した。そこでNFA改革にあつては補完性原理と財政一致原理が掲げられ、またカントンの主体性（連邦憲法第47条）も要諦となっていることを明らかにした（I.1）。また、従来の協働・財源形態の問題点としては、連邦政府とカントンの間の垂直的な関係にあつて、財政移転における誘因目標と分配目標が混在していたこと、経費志向的な補助金により効率性を損なっていたこと、政府水準間の階層化等が挙げられていた（I.2）。こうした問題の解消に向けた方策として、新たな協働・財源が提示され、その中では連邦政府とカントンのパートナー的関係を担う連携任務とその具体的な手段としてのプログラム協定の考え方が含まれていること等の諸点を確認した。また、新たな協働・財源形態、共通任務、連携任務、プログラム協定、といったNFAで提案されている諸概念を関連付けした（I.3）。

II. では連携任務の考え方を検討した。ここでは、連邦政府とカントンの間での任務割当にあつてNFA改革の原理となっている補完性原理と財政統一原理が連携任務においても適用されていること（II.1）、連携任務は連邦憲法第46条第1項を根拠として連邦法の執行という枠内で運営されること、また従つて執行連邦主義という従来の骨格はNFA導入後も変更はないこと、連携任務の適用範囲が第一報告から第二報告に掛けて拡大されてきていることを明らかにした（II.2）。また、連邦憲法第46条第2・3項においてカントンの裁量が配慮されてはいるが、同時に次のような集権化に繋がる要素を指摘した。一連邦政府とカントンが協働で担う共通任務が必ずしも連携任務として展開される訳ではないこと、更に、連携任務は本来、連邦任務に帰属していることからカントンの主体性が制限される側面があること、連携任務の性格によっては連邦政府の統制が強化されて集権化に繋がる要素があること

(II.3)。

IIIでは、連携任務の具体的な手段となるプログラム協定について検討した。プログラム協定にあっては、連邦政府による補助金の形態が従来の経費志向的補助金から全体的・包括的補助金に代替され、ここでは財政調整の視点は排除されて誘因効果に重点が置かれていること、目的・成果志向の運用が図られること等を確認した(III.1)。また、プログラム協定の法的根拠は連邦憲法第46条第2項・第3項と補助金法第20a条に求めることが出来ること、プログラム協定運用にあたっては分野別に特別法に基づいて運用されることになること(III.2)、更に、活用が推奨されている全体的・包括的補助金は「新たな財源形態(新たな補助金原理)」やカントンの主体性にも適った補助金形態であること、等を明らかにした。最後に、プログラム協定にあっては、連邦憲法第47条第2・3項や補助金法においてカントンの裁量に対する配慮が確認できる。しかし、連携任務においてプログラム協定が適用されるとは限らないこと、またプログラム協定の運用の段階において規定密度・財源・目標基準の如何によっては集権化に繋がる要素が存在していることを指摘した(III.3)。

#### 参考文献

- ・世利洋介(2013),「スイスにおける新財政調整の調整効果—財源調整を中心に—」『経済社会研究』第54巻第1号,久留米大学経済社会研究会.
- ・世利洋介(2011),「スイスにおける新たな財政調整制度—NFAにみる財源調整を中心に—」『産業経済研究』第52巻第1号,久留米大学産業経済研究会.
- ・世利洋介(2006),「分権国家スイスにおける財政調整制度」持田信樹編『地方分権と財政調整制度』東京大学出版.
- ・世利洋介(2005),「分権国家スイスにおける新たな政府間役割分担と財政調整」『「政府間財政関係ワークショップ」報告書—国際比較編』財務省財務総合政策研究所.
- ・世利洋介(2001),『現代スイス財政連邦主義』九州大学出版会.
- ・Bundesrat, Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015, März 2014.
- ・Bundesrat, Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) vom 29. Mai 2012.
- ・Bundesrat, Bericht über die Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011, 24.November März 2010.
- ・Bundesrat, Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA vom 8. Dezember 2006.
- ・Bundesrat, Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 7. September 2005.
- ・Bundesrat, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 14. November 2001.
- ・B.Ehrenzeller, P.Mastronardi, R.J.Schweizer, K.A.Vallender, “Die Schweizerische Bundesverfassung Kommentar”, 2002, Dike Verlag AG, Lachen SZ, S.142.
- ・B.Waldmann, Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat Typologie der

Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, KdK, 12.2015.

- R.Bird, B.Dafflon, C. Jeanrenaud, G. Kirchraessner, Assignments of Responsibilities and Fiscal Federalism, Politorbis No32-1 / 2003.