

## 論文

# スイスにおける新たな水平的行財政関係

## — NFA改革にみる「負担調整を伴うカントン間連携」—

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2008年から実施されているNFA改革（「連邦政府とカントンの間の新たな任務分担と財政調整の再構築」）を対象に、「負担調整を伴うカントン間連携」に焦点を置いて以下の諸点を明らかにした。Ⅰでは、NFA改革の下で新たに提示された新たなカントン間連携について、その基本的な考え方、従来の水平的関係との相違、そしてNFA改革上の原理との関連について明らかにした。Ⅱでは、負担調整を伴うカントン間連携の法的根拠を検討し、その制度上の特徴として、カントン固有の任務に対する連邦政府の関与の要素があること、またカントン議会の権限が限定されていること、ただし連邦政府の関与にあつては規定上、集権化を抑制するための諸条件が設定されていること等を明らかにした。Ⅲでは、負担調整を伴うカントン間連携の制度を実施する上での枠組みを提示しているカントン間枠協定について検討した。カントン間枠協定はカントン間連携の運用コストを抑制し、またNFA改革を具現化する有効な結節点としての機能を発揮し得る制度であることを指摘した。

## 目 次

はじめに

## Ⅰ. NFAにおける水平的連携

1. 基本的な考え方
2. NFA改革の原理との関係

## Ⅱ. 「負担調整を伴うカントン間連携」の法的根拠

1. 連邦憲法第48a条
2. FiLaG

## Ⅲ. カントン間枠協定

1. 基本的な考え方
2. 構成と連携形態
3. 負担調整
4. 結節点としての機能

おわりに

## はじめに

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, 「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>1</sup>がその目的として掲げられている。またNFAは, 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>2</sup>と位置付けされている。

このNFA改革においては, 次の4分野での方策が支柱として提示されている<sup>3</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連携, 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, 「3) 負担調整を伴うカントン間連携」である<sup>4</sup>。

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負担調整を伴うカントン間連携について, そのNFA改革における位置付けを検討する。ここでは, 従来のカントン間連携の問題点, 新たな水平的連携の考え方, 更にNFA改革の原理との関連について明らかにする。Ⅱ. では, 負担調整を伴うカントン間連携それ自体に焦点を置いて検討する。ここでは, 当該連携の法的根拠(連邦連邦第48a条, FiLaG第4節第10条から第17条)について検討する。Ⅲ. では, NFA改革で負担調整を伴うカントン間連携を具体化するための「カントン間枠協定」について検討する。特にカントン間枠協定はカントン間連携を推進するにあたってのいわば結節点として機能している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」において特に新たな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>5</sup>。本稿では, ここで

---

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

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

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

4 ここで2)の「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」については次を参照。世利(2018, 2019)。また, 4)の狭義の財政調整については次を参照。世利(2011, 2013)。

5 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, Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die

いう第一報告を中心に検討する。以下、特に断らない限り、第一報告といった場合には当該資料を指す。

## I. NFAにおける水平的連携

I. では、NFAにおいて提案されている新たなカントン間連携について、その基本的な考え方、従来のカントン間連携の問題点、更にNFA改革の原理との関連について明らかにする。

### 1. 基本的な考え方

(従来の水平的関係)

まず、新たなカントン間連携が提示されることに繋がった背景について確認しておく。その背景としては、一つには従来の水平的関係の問題点を、もう一つは当時の「連邦構造上の中心的問題」を挙げることができる。

従来の水平的関係の問題点としては、第一報告によると、次のように述べられている。－「今日のカントン協力の主な欠陥はその自発性にある。すなわち、カントンは基本的に、水平的協力形態に同意することを強制される訳ではない。なるほど既に今日、差別条項に関するカントン間協定において、協力意志のないカントんに圧力を加えることが出来る。この規定がその効果を発揮するには、またカントン間協力に向けた義務付けの効果として発揮されるには、短期に過ぎるし、また抜け駆けを阻止することは出来ない。明らかな規定上の不足を根拠に、カントン間協定は更に常に新たに交渉して取り決められる必要があり、これは著しい運用コストに結びついている」<sup>6</sup>。すなわち、一、カントンには水平的協力に同意することは強要されていない。二、水平的協力形態において非協力的なカントンに対して「差別条項」が適用されているが、短期的な効果を持っているに過ぎない。三、既存のカントン間協定に規定上の欠陥があった場合、新たに交渉した上での取り決めが必要であり、このことが高い運用コストに繋がる。

また、連邦政府のレベルにあつては、次の事項が指摘されている。－「連邦政府レベルでも、限定的だがカントン間協定を義務付けた法律上の規定がある。この場合、連邦公布において協定の義務化が詳細であればその分、個別具体的な性格を有したものとなる。そのため、連邦政府にとっては、当該協定を広く効果的に促進し、または仲裁者としての役割を行使することは、非常に制限的でしかあり得な

---

Aenderungen von Erlassen im Rahmen des Uebergangs zur NFA vom 8. Dezember 2006 (以下、Botschaft (2006) と略称)。

<sup>6</sup> Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2352.

い」<sup>7</sup>。すなわち、連邦政府がカントン間協定を義務付けする場合があるが、それはカントン間での協定の促進と仲裁の点において限定的であるとしている。

(連邦構造上の中心的問題)

NFA改革で新たなカントン間連携が提示されるにあたってのもう一つの背景として、当時のスイスにおける「連邦構造上の中心的問題」を挙げることができる。すなわち、第一報告では、負担調整を伴うカントン間連携を提示するにあたり、「地域改革の課題」との関連で「スイスの今日における連邦構造上の中心的問題」として、次の事情を挙げている。—「人の移動の増大及び社会・経済的構造変化が基で、政治・行政上（境界上）の決定構造は、社会人口的生活・問題空間に対してますます狭隘となっている。例えばサービス業分野の急速な拡大が職業上の大きな移動に繋がり、また益々頻繁となる職場と住居の区分が通勤・通学者の流れの大きな増加それ自体を招き、他方で変化した休暇・余暇行動は私的分野でも移動を益々増大させている。このことは、カントンの一特に中核カントンの一インフラも公的サービスも益々、他のカントンの市民によって消費されるサービスに対して、費用を負担することなく利用されることに繋がる。こうして財政一致原理に反して、空間上の外部効果、いわゆるスピルオーバーが発生する。このことが再び、公共財の最適な配分を損ない、経済全体の厚生損失に繋がる」<sup>8</sup>。

ここでは、「人の移動の増大及び社会・経済的構造の変化」を背景に、「政治・行政上の（領土上の）決定構造」と「社会人口的生活・問題空間」の不一致を「連邦構造上の中心的課題」としている。その中で、カントン（特に「中核カントン」）によるインフラ・公的サービスが「他のカントンの市民によって、消費されるサービスに対して、費用を負担することなく利用される」という、「空間上の外部効果、いわゆるスピルオーバー」を問題視している。

(基本的な考え方)

以上のような背景を踏まえて、第一報告では、新たなカントン間連携について、次のように述べている。—「経済的社会的な生活空間という視点からは、その境界は通常より稀にしかカントンの境界と一致せず、今日ではその分一層、カントンの任務は水平的連携において達成される必要がある。NFAで予定しているのは、カントンがこの挑戦に備えて公共・財政政策の視点で強化されるため、実質的に強化された負担調整を伴うカントン間連携である。周辺カントンに中心的サービスを提供しているカントンは、そのサービスに対して適切な弁済を受けることが求められる。カントン間機構には、新たな状況と挑戦に即時に適切に対応することが出来るように適合性原理と直接民主主義的な統制を踏まえて、法適合的基準を公布することが許されるべきである」<sup>9</sup>。すなわち、一、生活空間とカントン境界の不一致

7 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2352.

8 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2351.

9 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2295.

を背景に、水平的連携によるカントンの任務の遂行が必要である。二、この課題に対し、NFAでは、公共・財政政策の視点から「負担調整を伴うカントン間連携」が予定されている。三、この場合、カントン間機構に「法適合的基準」の公布が求められる。

続けて、第一報告では次のように述べられている。—「連邦政府には、カントんに水平的連携を可能にする任務が認められる。連邦政府にはこれを根拠に、最小限の手続き上の権限が認められる必要がある。当該権限が連邦政府に認めているのは、一定の前提の下で、またカントンの要請に基づいて、非協調的なカントンに対して水平的連携を義務付けることである。連邦主義がその実質において維持されることが要請されるならば、この強制力は不可欠であるといえる。カントン間連携が失敗すれば、不可避的に、集権化は強化され、また従って連邦構造は弱体化する。この場合には公共・財政政策の視点から、水平的連携において適切に達成される任務を連邦政府が整える必要がある<sup>10</sup>」。すなわち、一、連邦政府に認められる権限は、カントンの水平的連携にあたっての「最小限の手続き上の権限」、すなわちカントンの要請に基づく非協調的なカントンに対する水平的連携への義務付けである。二、この強制力は連邦主義の維持に不可欠であり、カントン間連携の失敗は集権化の強化に繋がる。

以上にみてきたNFA改革での新たな水平的関係の基本的な考え方とその背景となっている問題の捉え方との関係については、次の表1のように整理することができる。

表1 NFA改革における新たなカントン間連携

背景	NFA改革
従来の水平的関係: 非協力的なカントンの「自主性」 交渉による高い運用コスト	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦政府による非協調的なカントンに対する水平的連携への義務付け</li> <li>・集権化の回避</li> </ul>
連邦構造上の問題: 政治・行政上の決定構造と社会人口的生活空間の不一致(外部効果)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カントン間機構による法適合的基準の公布</li> <li>・財政一致原則の回復</li> </ul>

(注) 筆者作成。

## 2. NFA改革の原理との関連

「負担調整を伴うカントン間連携」の制度上の枠組の強化の目標については、第一報告では次の3項目が挙げられている。第一に「最適規模の範囲での公共サービスの提供、及び負担と実際の受益の適切な配分に繋がること」が狙われている。第二に「大規模な便益の有効利用に基づいて、効率性を計画的に改善すること」。これにより、「地域改革のかなりのメリットが、その短所を甘受する必要なく得られ

10 Botschaft (2001), a.a.O., S.2295.

る」とされている。第三に「過度な集権化に関して予防的効果を発揮すること」が挙げられている<sup>11</sup>。

こうしたカントン間連携の枠組の強化は、「公共サービスの供給者と需要者が適正な負担分担と適切な協力で合意すること」が求められ、NFA改革における「任務再構築のための重要な前提条件」であり、これにより「効率的で需要志向的な任務達成に向けて効果的に寄与」することができるものとみなされている<sup>12</sup>。

NFA改革の原理として、補完性原理、財政一致原則、そしてカントンの主体性の確保があげられていたが<sup>13</sup>、負担調整を伴うカントン間連携にはこれらいずれの原理も強く反映された取り組みとなっていると考えられる（表2を参照）。すなわち、第一の目標と第二の目標は、財政一致原則を含意しており、公共サービスの便益が及ぶ範囲内での複数のカントンの間で、受益と負担を一致させようとするものであり、当該カントンの意思決定を連携に反映させることが狙われている。ここで財政一致原則は、スピルオーバーの内部化を図ることを含意しているといえる。

また財政一致原則は、連携に留まらず、上位政府による公共サービスの提供または「地域改革」（関係当該団体の行政区域改変）によっても対応することが出来るが、第三の目標は明らかに連邦政府への任務ではなく、水平的な連携によって、従ってカントンレベルの任務として対応するものであり、このことは補完性原理に適合しており、更にカントンの主体性の確保が狙われているといえる。

表2 負担調整を伴うカントン間連携の目標とNFA改革の原理の関連

目 標	NFA改革上の原理
一、公共サービスの最適規模での提供、負担と受益の適切な配分	・財政一致原理 (スピルオーバーの内部化)
二、大規模な便益の有効利用に基づく効率性の改善	(規模の経済性)
三、過度な集権化に対する予防的効果の発揮	・補完性原理 ・カントンの主体性の確保

(注) 筆者作成。

NFA改革で掲げられている原理に関連し、前述した基本的な考え方について更に次の論点を取り上げて、NFA改革で提示された新たな水平的関係を敷衍しておきたい。すなわち、一、補完性原理との関連で、集権化の回避に向けた手法として水平的連携が選択されていること、二、カントンの主体性との関連で、連邦政府の関与の在り方が限定されていること、三、財政一致原則との関連で、スピルオーバーの内部化が図られていること。

11 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2352-2353.

12 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2353.

13 次を参照。世利洋介 (2019)。

## (補完性原理との関連)

第一に、補完性原理との関連で、集権化の回避に向けた手法として水平的連携が選択されていることについてである。ここで注目されるのは、連邦政府の水準への権限の移譲を伴わずに、カントンの政府としての主体性あるいは権限を維持しながら、個々のカントンが単独では実現できない効果の実現を図っていることである。規模の経済性が発揮できないこと、あるいは負担の「フリーライダー」が発生していることに対しては、当該任務を上位政府、ここでは連邦政府に専属させることも選択肢に入るが、NFAにあってはこの選択肢を採用せずに、水平的政府間連携を強化するという選択肢を採用しているという点が注目される。

この点について、第一報告では次のように述べられている。－「全体としてのカントンが連邦政府に対し重要性を増せば、連邦制度での個々のカントンの強化は成功し得る。これまで多少なりとも集権化または分権化された任務は、新制度により更にカントン間水準で調達されることが求められる。こうして、市民の地方的・地域的選好は、連邦政府による集権化された任務遂行と比較して、よりよく考慮され得る」<sup>14</sup>。ここでは任務遂行に関して、次のように考えられている。すなわち、一、全体としてのカントンの重要性を増すことで個々のカントンの強化が図られる。二、カントン間水準での調達は市民選好の充足の点で集権化された遂行よりも効果的である。

## (カントンの主体性との関連)

第二に、カントンの主体性との関連で、連邦政府の関与の在り方が限定されていることについてである。第一報告では、これに関連して、次のように述べられている。－「組織化されたカントン間連携は、カントンを越える公的任務を良質でまた経済的・効果的に達成する、という目標に向けて、公的サービスを他のカントンに良好に調達している当該カントンは負担調整によって適切に補償されることが求められる。NFAの枠内で水平的連携は、実質的に拡充されることが求められており、すなわち、権利補償と透明性のために、憲法に適った明快で法定化された基礎に位置づけられることが求められている。今日既に存在するカントン間連携の主な欠陥は自発性である。従って 連邦評議会は、仲裁者として一定の多くのカントンへの立法者からの申請に基づき一個々のカントンを水平的連携へと義務付けることが可能となることが求められる」<sup>15</sup>。

すなわち、一、カントン間連携の目的は「カントンを越える公的任務を高い質と経済的・効率的に達成する」ことである。二、公的サービスを外のカントンに提供しているカントンは補償されることが求められる。三、法的に水平的連携が保証される必要がある。四、既存のカントン間連携の主な欠点は、

---

14 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2350.

15 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2350-2351.

カントン間連携に加わるか否かの「自由意志」にある。五、これに対し、連邦評議会が仲介者として関係カントンの加入を義務付けることが求められるとしている。連邦政府の権限も併せて提起されているが、その範囲は「最小限の手続き上の権限」とみなされており、その限りでの強制力が認められている。

更に、次の指摘も重要である。－「連邦政府が負担調整を伴う水平的協働形態のための手続き上の法的な前提を設けることで、連邦評議会は協定と処置のための運用コストを抑制する。しかし、連邦政府の権限を越えてカントン間連携を強要し、または内容的に当該連携を規定することは、スイス連邦主義の基礎的原理とは相いれないであろう」<sup>16</sup>。すなわち、ここでの連邦政府の役割は「負担調整を伴う水平的連携形態のための手続き上の法的な前提を設ける」ことであり、これによって「連邦評議会は協定と処置のための運用コストを抑制する」としている。

ここで注目したいのは、連邦政府あるいは連邦評議会の役割である。すなわち、その役割にあっては、「協定と処置のための運用コスト」の抑制に留めようとしており、これによって「カントン間連携の強要」、「当該連携を規定すること」を回避しようとしている。

第一報告では、カントン間連携とカントンの主体性の関連について、次のように述べている。－「再構築されたカントン間連携は、制限されたカントンの主体性の放棄である。カントンの圧倒的多数は、連邦主義を強化するために、主体性における部分的な放棄を受け入れる用意が出来ている。欠けている、または欠陥のあるカントン間連携は、任務がそれだけ連邦政府に委任される傾向を一層強化するであろう。任務のこの種の集権化にカントンが関心を持たない可能性があれば、このことは本質的に広範囲に渡る主体性の放棄に匹敵するであろう」<sup>17</sup>。ここでは「制限的なカントンの主体性の放棄」と「本質的に広範囲に渡る主体性の放棄」を区別して、「連邦主義を強化」して、「任務の集権化」を回避するために、前者の放棄を「受け入れる用意が出来ている」としている。ここで、「連邦政府の権限を越えてカントン間連携を強要し、または内容的に当該連携を規定すること」は「スイス連邦主義の基礎的原理とは相いれない」としている。

従来の水平的連携において、カントンの主体性が確保されていたとするならば、新たな水平的な連携においては、この主体性を限定的に放棄するという選択肢を採用していることを意味する。ただし、新たな水平的連携は、「任務の集権化」を回避する「連邦主義の強化」に繋がる、という考え方となっている。NFA改革の原理の一つとしてカントンの主体性の確保が挙がっていたが、再構築されたカントン間連携にあっては個々のカントンの主体性が制限される要素がある、という点にも留意したい。

(財政一致原則との関連)

---

16 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2351.

17 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2357.

第三に、財政一致原則との関連で、スピルオーバーの内部化が図られていることについてである。負担調整を伴うカントン間連携は、スピルオーバーの問題を政府間移転によって対応することを狙った制度と見做すことができる。このことから、NFA改革では、4つの施策群の中で、狭義の財政調整を展開する以外にも、カントン間連携において財政移転を展開しているといえる。ただし、狭義の財政調整にあつては、「水平的財政不均衡の緩和と課税負担の調整」を目的としているのに対して、カントン間連携という負担調整にあつては、「行政上のスピルオーバーに対する補償」を目的としており、区別する必要がある。Bird等<sup>18</sup>によれば、「行政上のスピルオーバーに対する補償」にあつては、「他の行政区域に居住する住民にサービスを提供している地方政府の単位は、適切な補償を受ける必要がある」と述べられている。その際、移転の在り方については、Bird等によれば、以下の基準、すなわち「配分上の効率性」、「責任、説明責任」、そして「公平」の各基準が考慮される必要があるとしている。

第一に、「配分上の効率性」の基準は、「移転は下位行政区でのサービスの受け取りコストを削減し、従って地方の支出上の優先事項を攪乱することに繋がる。その結果、移転は受領者が地方の選好に一致しないサービスを提供することに、または厚生損失に繋がる。住民にとっての当該サービスの価値は、それを提供するために支払われるべき価値をより下回る。支出にリンクした選択的移転（選択的特定補助金）は、最も大きな誘因効果を発揮し、従ってまた地方選好において最大の攪乱を生み出す移転である」。

第二に、「責任、説明責任」の基準は、「下位水準の政府が選挙民に対して責任を負うためには、サービスを提供するための財源のより多くの部分が当該サービスが提供される地域で課せられることが重要である」としている。また換言すれば「サービス提供に責任がある政府単位はまた課税する責任を負うべきである」ということであり、「移転はこの原理を攪乱する」。

第三に、「公平」の基準は、「特定補助金は、当該の要求の財源を調達する余裕がある富裕な政府単位を利するものである。このことは、補助額が当該の行政区の財源を可能とする財源と比例しない場合にも当てはまる。貧困な政府は、当該費用のより高い比率で中央政府から補填されたとしても、支出を賄う余裕は持ち得ない。一般補助金または収入分与措置が従って水平的公平を達成する適切な手段を構成する」。

この内、Bird等によれば、スピルオーバーに対する補償にあつて、「公平と配分上の効率性」の双方が移転を展開するにあたっての合理的な基準であるとしている。

以上の視点から、カントン間連携での負担調整を点検してみると、「配分上の効率性」の視点は入っ

---

18 以下、Bird (2003).

ているが、公平の視点をあえて含めていないといえる。NFA改革では移転にあたっての配分効果と効率効果を区別しており、配分効果は狭義の財政調整において意図され、他方で、カントン間連携での負担調整はむしろ配分上の効率性を狙ったものという点に留意したい。また、加えて、財政一致の原理をカントン間連携においても図ろうとしていることから、Bird等という「責任、説明責任」の基準にも適った考え方であるといえる。従って、負担調整を伴うカントン間連携は、配分上の効率性とアカウントビリティを同時に果たそうという改革といえる。

## II. 「負担調整を伴うカントン間連携」の法的根拠

I. では、NFA改革における水平的関係に関する基本的な考え方について検討した。そこでは、特に連邦主義の強化の視点から、カントン間連携の拡充によって補完性原理、財政一致原則、そしてカントンの主体性を同時に達成することが図られていることを指摘した。II. では、負担調整を伴うカントン間連携それ自体に焦点を置いて、当該連携の法的根拠（連邦憲法第48a条、FiLaG）について検討する。

### 1. 連邦憲法上の第48a条

（第48条）

NFAに関する2003年10月3日の連邦政府の議決は、2004年11月28日の国民議決において成立した。その中には、連邦憲法第48条第4・5項と第48a条の追加が含まれている<sup>19</sup>。

まず、第48条「カントン間協定」について検討しておく。カントン間協定の連邦憲法上の根拠は、NFA改革以前から第48条第1項に「カントンは共同で協定を結び、共通の機構と施設を設置することができる。カントンは特に地域的利益となる任務を共同で行使することができる」と規定されている。実際に、NFA改革以前から、多様なカントン間協定が展開されていた<sup>20</sup>。

ここで「地域的利益となる任務を共同で行使することができる」という点に注目したい。連邦政府の視点ではなく、地域的利益の視点が明記されていることが重要である。カントンの主体性の確保という原理がカントン間協定の前提となっていると考えられる。

第48a条の第2項と第3項は、当該カントン以外との関連について規定してある。すなわち、第2項「連邦政府はその権限の範囲内で参加することができる」及び第3項「カントン間協定は連邦政府の権

---

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

20 例えば、次を参照。Bundesrat, Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015, März 2014.

利と利益、及び他のカントンの権利に反してはならない。カントン間協定は連邦政府に知らせる必要がある」と規定してある。

また第48a条の第4項と第5項が、NFA改革との関連で提示されている。第4項によれば、「カントンは、カントン間協定によって、カントン間機構に対して当該協定を実行に移す法規定上の決定を公布する権限を付与することができる」と規定している。ただし、この権限の付与は、当該のカントン間協定がa.「立法化された同じ手続きに従って認可され」、また当該のカントン間協定にb.「当該の法規定上の決定が内包的に定められて」いる場合に可能であるとしている。ここで注目したいのは、カントン間協定を実施に移す権限を連邦政府にではなく、カントんに付与している点である。

第48a条第5項によれば、「カントンはカントン間法律を考慮する」と規定している。この点は、第一報告で既に「カントン法に対するカントン間法の優先権が規定される」<sup>21</sup>と述べてある通りである。

(第48a条)

第48a条第1項では「当該カントンの申請に基づき、連邦政府は、下記の任務分野において、カントン間協定を一般的な拘束力を持たせて表明し、またはカントんにカントン間協定への参加を義務付けることができる」とし、またその対象となる分野として、次の任務分野が挙げられている。すなわち、a. 刑・措置の執行、b.第62条4項で挙げられた分野に関する学校制度、c.カントン大学、d. 地域を超えて重要な文化施設、e.廃棄物処理、f.下水処理、g. 市街地交通、h. 先端医療と特殊治療、i. 傷病者の同和・看護施設。

また第48a条第2項では「一般的な拘束力のある表明は、連邦議決の形態で行われる」と規定されている。第3項では「法律において一般的拘束力表明と参加義務の前提を定め、手続きを規定する」と規定されている。

以上の規定から次の諸点を指摘することが出来る。第一に、「一般的な拘束力のある声明」と「カントン間協定への参加の義務付け」の権限を連邦政府に持たせているといえる。従って、第48a条第1項では、連邦政府とカントンの役割分担の峻別ではなく、カントン間連携という水平的な連携に連邦政府が関与することが含意されているといえる。

第二に、カントン側からの申請が前提となっており、この点で申請上はカントンの主体性が保証されているといえる。従って、第一の連邦政府の関与が全てのカントン間協定において義務付けされている訳ではなく、連邦政府の関与はカントン側の申請を前提としているのであって、第48a条第1項のカントン間協定への適用は一つの選択肢という点に注意したい。

---

21 Botschaft (2001), a.a.O., S.2351.

第三に、当該の規定が適用される範囲が連邦憲法上は9つの任務分野に限定列記されており、連邦政府の関与の範囲を限定しているといえる。9つの任務分野はいずれもカントンに帰属する任務であり、限定的ではあるが、カントンの任務分野への連邦政府の関与という性質を有しているといえる。また、Biagginiは次のように指摘している。すなわち、「連邦憲法第48a条は、カントンが第1項で挙げられた任務分野において連携することの期待から生じているが、特定の連携協定にカントンが参加することを義務付けることそれ自体が前提となっている訳ではない」<sup>22</sup>。第48a条にあつては、第二に指摘したカントンの主体性が前提となっており、ここで挙げられている分野において、またカントン間協定が強制されている訳ではない、という点に留意したい。

第四に、カントン間連携と負担調整を結びつけている訳ではない、という点にも留意したい<sup>23</sup>。カントン間連携と負担調整の結びつきを法律上明記しているのは、後述する実施法FiLaG第10条以下の「負担調整を伴うカントン間連携」においてである。

第48条第2項では「連邦政府はその権限の範囲内で関与することができる」と規定されているが、第48a条で定められている連邦政府の関与の在り方がここでいう連邦政府の「権限の範囲内」を定めると考えられる。この点を強調すれば、先のカントンの主体性がカントン間協定に関する前提であることを勘案すると、カントン間連携における連邦政府の関与は限定的であることが窺える。

連邦政府のカントン間連携への関与を第48a条第1項で認めているが、そのことは、当該分野における任務の連邦政府への移行を意味するのではなく、カントンの固有業務を前提し、第48a条による明文化によって、むしろ集権化の要素を抑止することが意図されているといえる。a～iの分野に限定することによって、カントン間協定一般ではなく、連邦政府の関与の範囲を当該分野に限定付けているとみることが出来る。

## 2. FiLaG

カントン間協定の実施上の規定は、2003年10月3日の連邦法FiLaGの第4節（第10条～第17条）の「負担調整を伴うカントン間連携」<sup>24</sup>にみられる。また負担調整を伴うカントン間連携の枠組みとして2005年6月24日の「負担調整を伴うカントン間連携の枠組」（以下、カントン間枠協定）において具体的に示されている。更に、個々の任務における連携上の規定については個別のカントン間協定で規定され

---

22 G.Biaggini, Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Zürich, 20. August 2007 *a.a.O.*, S.29.

23 Biaggini (2007), *a.a.O.*, S.7.

24 財源・負担調整に関する連邦法 (Bundesgesetz ueber den Finanz- und Lastenausgleich, 以下, FiLaGと略称) vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Januar 2008).

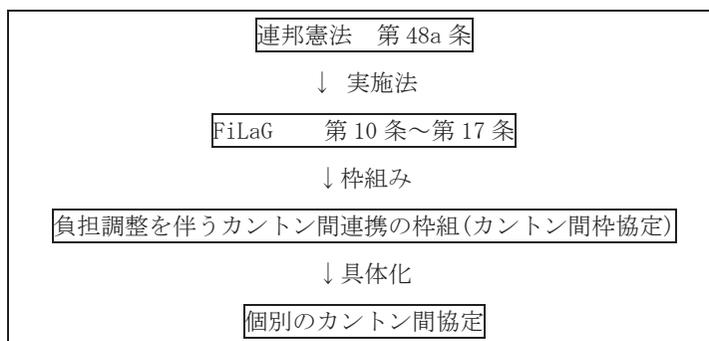


図1 負担調整を伴うカントン間連携の法的根拠

(注) 筆者作成。

る<sup>25</sup>。(図1を参照)

まずFiLaG第10条では「連携義務」について規定してある。すなわち、「連邦議会は、連邦憲法第48a条第1項に基づく任務分野において、カントンに負担調整を伴う連携の義務を課することができる」(第1項)とし、その義務が生じるのは「一般的拘束表明(第14条)又は参加義務(第15条)の形態においてである」(第2項)と限定している。また第3項で「カントンはその連携をカントン間協定で規定する」としている。

ここでは、連邦憲法第48a条第1項に基づく分野において、連邦議会に「連携義務」を課する権限が与えられてはいるが、カントンへの義務付けは無条件に行われる訳ではない、という点に注目したい。このことは、連邦政府とカントンの間の垂直的連携で指摘した点が、カントン間連携に際しての連邦政府の関与の在り方に対しても当てはまるといえる<sup>26</sup>。連邦憲法第48a条ではカントンの主体性を無視している訳ではなく、これを踏まえて、第48a条の手続きを前提とした上でFiLaG第10条での連携義務を理解する必要がある。

FiLaG第11条では、負担調整を伴うカントン間連携の目標について、次の3項目が挙げられている。すなわち、「a. 公共サービスによる最低保障の確保」、「b. 外のカントンとの連携によるカントン任務の効率的な執行」、「c. 当該諸カントンの適切な協議・協力によるカントン境界を超えるサービスの適正な調整」。ここで挙げられた3項目は、表3に示すように、第一報告で挙げられた新たな水平的関係の目標とそれぞれ対応しているものと考えられる。

25 Biaggini (2007), *a.a.O.*, S.6.

26 世利 (2018).

表3 負担調整を伴うカントン間連携の目標

第一報告で掲げられた目標	FiLaG 第11条	NFA改革の原理
一、公共サービスの最適規模での提供、負担と受益の適切な配分	a. 公共サービスによる最低保障の確保	財政一致原理
二、大規模な便益の有効利用に基づく効率性の改善	b. 他のカントンとの連携によるカントン任務の効率的な執行	(規模の経済)
三、過度な集権化に対する予防的効果の発揮	c. 当該諸カントンの適切な協議・協力によるカントン境界を超えるサービスの適正な調整	補完性原理 カントンの主体性の確保

(注) 筆者作成。

ここで第一報告によれば、第11条bでの概念「効率的」について次のように説明されている。すなわち、「他のカントンとの連携において、カントン任務の需要志向的で効果的な達成を含意して」おり、また「総費用が最小で給付されるならば、任務遂行は効率的である」としている。「これが特に達成され得るのは、必要最小限の事業規模が達成され得るときであり、例えば、最先端医療病院あるいは廃棄物焼却施設におけるようにである」<sup>27</sup>と述べている。これは規模の経済について言及したものと見える。

なお、第12条（調整の原則）では、「カントン境界を超えるサービスの調整のために、特に当該サービスの効果的な負担、協議・協力権の範囲、及びそれに伴う重大な立地上の長所・短所を考慮する必要がある」と述べている。

第13条では「カントンは、負担調整を伴うカントン間連携のために、カントン間枠協定を作成する」として、設定される項目として次が挙げられている。－「a. カントン間連携の原則、b. 負担調整の原則、c. 権限のある機関、d. 負担調整を伴う連携にあたってのカントン議会の協力、e. 加入・退出手続き、f. 負担調整を伴うカントン間連携に関連する全ての紛争の適用されるカントン間紛争調停手続き、g. カントン間連携とその負担調整の原則は、カントンとその市町村の間のカントン内での関係においても考慮される必要がある」。

ここでは連邦政府ではなく、カントンによる枠協定の作成が明記されている点に注目したい。枠協定は後述するように、カントン間連携の規定作成・運用上の結節点としての機能を果たしているとみなされるため、負担調整を伴うカントン間連携の実際上の要諦を成すものであり、この枠協定の作成に関して、カントンの主体性を確保した規定とみなすことが出来る。

次に、一般的拘束表明と参加義務について検討しておく。前述したように、連邦憲法第48a条第3項

27 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2480-2481.

において、一般的拘束力表明と参加義務については、法律においてその前提と手続きを規定するとしていたが、FiLaGの第14条「一般的拘束表明 (Allgemeinverbindlicherklärung)」と第15条「参加義務 (Beteiligungspflicht)」がこれについて具体的に規定している。(表4を参照)

FiLaG第14条第5項においては一般的拘束表明の廃止について、また第15条第5項においてはカントンの参加義務の廃止について、それぞれの連邦政府の権限が述べられている。連邦政府の関与は、一般的拘束表明とカントンの参加義務の局面だけではなく、一般的拘束表明の廃止の局面にも確認できる。ただし、この場合にあっても、カントン側の主体性を前提として、廃止局面での条件付けが明記されている。

表4 一般的拘束表明と参加義務 (FiLaG)

	一般的拘束表明 (第14条)	参加義務 (第15条)
連邦議決の要件	カントン間枠協定: 21以上のカントンの動議 カントン間協定 (連邦憲法第48a条第1項): 18以上のカントンの動議 (第1項)	カントン間協定または協定機構に参加しているカントンの内、半分以上のカントンからの要請 (第1項)
意見聴取	あり (第2項)	あり (第2項)
義務付けされるカントンの権利・責務	他の協定パートナーと同等 (第3項)	他の協定パートナーと同等 (第3項)
有効期間	最長25年間 (第4項)	最長25年間 (第4項)
連邦議決による廃止の要件	カントン間枠協定: 6以上のカントンからの要求 カントン間協定: 9以上のカントンからの要求 (第5項)	カントン間協定に参加しているカントンの内、半分以上のカントンからの要請 (第5項)
廃止申請の要件	早くて5年後 (第6項)	早くて5年後 (第6項)

(注) 筆者作成。

以上にみるように、一般的拘束表明と参加義務は、義務付けされるカントンへの意見聴取が課されていること、義務付けされるカントンの権利・債務、有効期間、廃止申請の要件、いずれについても同様に設定されている。ただし、連邦議決の要件として、動議・要請の成立にあたってのカントン数について、また廃止要請にあたってのカントン数について差異が設けられている。また、一般的拘束表明にあたってのカントン間枠協定の動議、同声明にあたってのカントン間協定の動議、そして参加義務での申請、これらの三項目の間にも差異が設けられている。ここで、カントン間枠協定はカントン間協定と比較して、一般的拘束表明を成立させるために必要なカントン数においてはより多く、一般的拘束表明を廃止させるために必要なカントン数においてはより少なく済むように、それぞれ設定されている。

更にFiLaGではカントン間協定が成功裏に機能しなかった場合の措置について、第16条（上訴）と第17条（直接的な適用可能性）を設定している。まず第16条では二段階の紛争処理手続きが定められている。すなわち、第一段階として、「カントンは、カントン機関またはカントン間機関の最終審を担う機関として、カントン間機関の決定に対する苦情について判定を行う法律上の機関を指定する」（第1項）とし、第二段階として、「カントンが協定またはカントン間機構の拘束力のある決定に反した場合は、いずれのカントンまたは当該のカントン間機関も、カントン間紛争調停手続きで合意されなければ、連邦裁判所に訴訟を起こすことができる」（第2項）と定められている。また第17条では、「カントンが協定またはカントン間機関の義務的決定を履行しなければ、または適時に履行しなければ、当該規定が内容面で十分に明瞭である限り、関係市民は当該協定または当該決定からの権利を主張することができる」と規定されており、連携によるサービスに対する市民の受益権が保証されていることが判る。

### Ⅲ. カントン間枠協定

Ⅲ.では、NFA改革で負担調整を伴うカントン間連携を具体化するための枠組みを提示している「カントン間枠協定」について検討する。ここでは、その基本的な考え方、構成要素を検討する。また特にカントン間枠協定は、カントン間連携を推進するにあたってのいわば結節点として機能していることを明らかにする。

#### 1. 基本的な考え方

2005年6月24日の「負担調整を伴うカントン間連携に関する枠協定」（以下、カントン間枠協定）は2007年5月11日に施行され、その後、すべての26カントンによって批准されるに至る<sup>28</sup>。その基本的な考え方については、第一報告において既に次のように述べられている。－「カントンには、カントン間連携の実質的な企画構成を設定する任務が割り当てられる。これは、カントン間枠協定及び個々の連携協定と共に行われる。この形式・内容・範囲については、もっぱらカントんに責任がある」<sup>29</sup>。すなわち、一、カントン間連携の「実質的な企画構成を設定する任務」はカントんに帰属していること、二、またこれはカントン間枠協定と個々の連携協定によって具体化されること、三、連携協定の形式・内容・範囲はカントンの責任で設定されること、としている。ここでは、NFA改革の原理であるカントンの主

---

28 Bundesrat, Bericht über die Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011, 24.November März 2010, S.81.

29 Botschaft (2001), a.a.O., S. 2357.

体性の確保が図られていることが判る。

また、第一報告では次のように述べられている。－「カントン間枠協定によって、原則上の課題はもはや必ずしも新たに詳細に検討され、また個々の契約において調整される必要はなくなる。そのことは運用コストの削減に、また従ってカントン間連携の簡素化に寄与することになる」<sup>30</sup>。このことから、カントン間枠協定はカントン間連携の制度上の結節点として機能することが期待されていることが分かる。すなわち、カントン間連携はNFA以前にあっては個別に運営されていたが、NFA改革にあってはこの連携の「運営コストの削減」、「カントン間連携の簡素化」という狙いがあり、これを具体的に推進するための枠組となるのがカントン間枠協定といえる。

第一報告にあっては、また「カントン間枠協定によってカントン間連携の効率性と成果が保障され、そこでは、カントン間枠協定はカントんに連帯と自己責任を要として特徴付けられる連携を義務付ける」ことになり、またカントン間枠協定は「カントン相互の関係に限られるだけでなく、同時に、負担調整に伴うカントン間連携の原則をカントン内においても考慮することをカントんに義務付けている」<sup>31</sup>と見做されている。すなわち、カントン間枠協定によって、一、カントン間連携の効率性と成果を保障すること、二、「連帯と自己責任で特徴付けられた」連携を義務付けること、三、カントン内での関係にも当該の原則が適用されること、としている。

## 2. 構成と連携形態

カントン間枠協定は「負担調整を伴うカントン間連携」の原則と手続きを定めるもので（第1条第1項）、連邦憲法第48a条第2項で挙げられた分野に留まらず、他の任務分野でも「適用することが出来る」（第3項）としている。また、「負担調整を伴うカントン間連携」の目標については、「需要適合的で効率的な任務遂行を目指す」ことと規定してある（第2条第1項）。また負担調整を伴うカントン間連携では「受益者が費用・意思決定者と一致するように整序されることが求められ」（第2条第2項）、また「カントンは、カントン間関係においても趣旨として補完性・財政一致の原則を考慮する義務を負う」（第3条）としている。すなわち、カントン間枠協定においても、FiLaG第11条と同様に、NFA改革の原理が図られることが改めて要請されている。

カントン間枠協定の法的根拠はFiLaG第13条「カントン間枠協定」にあり、そこでは、「カントンは、負担調整を伴うカントン間連携のために、カントン間枠協定を作成する」として、その中で特に以下が設定されるとしている。－a. カントン間連携の原則、b. 負担調整の原則、c. 権限のある機関、d.

---

<sup>30</sup> Botschaft (2001), *a.a.O.*, S. 2358.

<sup>31</sup> Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2358.

負担調整を伴う連携にあたってのカントン議会の協力, e. 加入・退出手続き, f. 負担調整を伴うカントン間連携に関連する全ての紛争の適用されるカントン間紛争調停手続き, 更に, 項目gにおいて「カントン間連携とその負担調整の原則は, カントンとその市町村の間のカントン内での関係においても考慮される必要がある」と規定している。(表5を参照)

表5 FiLaG第13条とカントン間枠協定の関連

FiLaG第13条	カントン間枠協定
a. カントン間連携の原則	II. 負担調整を伴うカントン間連携の形式(第9条) 1. 共同担当(第10条 定義, 第11条 適用可能法, 第12条 担当カントンの権利, 第13条 同等な参与, 第14条 監督, 第15条 業務点検, 第16条 加入, 第17条 脱退, 第18条 解散, 第19条 責任, 第20条 情報提供) 2. サービス購入(第21条 サービス購入形態, 第22条 共同決定, 第23条 サービス関与, 第24条 情報交換)
b. 負担調整の原則	III. 負担調整 1. 支払い調査の基礎(第25条 費用・サービス計算, 第26条 費用・便益収支) 2. 支払い原則(第27条 他のカントンからのサービス購入の支払い, 第28条 支払基準, 第29条 サービス提供者の弁済, 第30条 サービス提供者としての自治体)
c. 権限のある機関	I. 一般的規定 2. 管轄と権限(第5条 カントン政府会議(KdK), 第6条 KdKの議長職務, 第7条 カントン間協定委員会)
d. 負担調整を伴う連携にあたってのカントン議会の協力	I. 一般的規定 1. 原則(第4条 カントン議会への情報提供とカントン議会の協力権)
e. 加入・脱退手続き	V. 締結 (第35条 加入と脱退, 第36条 発効, 第37条 有効期間と失効, 第38条 枠協定の変更)
f. 負担調整を伴うカントン間連携に関連する全ての紛争に適用されるカントン間紛争調停手続き	IV. 紛争調停 (第31条 根拠, 第32条 紛争処理手続き, 第33条 非公式の事前手続き, 第34条 正式な調停手続き)
g. カントン内の市町村間での適用	—

(注) 筆者作成。

他方で, カントン間枠協定は, 次のように構成されている。- I. 一般的規定, II. 負担を伴うカントン間連携の形式(共同担当, サービス購入), III. 負担調整(支払い調査の基礎, 支払い原理), IV. 紛争調停, V. 締結(加入・脱退, 発効, 変更)。当該の構成をFiLaG第13条各項目と関連付けると, 表5のように整理することができる。なお, FiLaG第13条g(カントン内の市町村間での適用)についてはカントン間枠協定の直接の対象ではないが, カントン間枠協定第30条において自治体への言及が確

認できる。

(連携形態)

連携形態としては、「共同担当」と「サービス購入」の二区分が挙げられている。共同担当とは「特定のサービスを負担調整を伴うカントン間連携の枠組で共同で調達する」形態（第10条第1項）であり、「サービス購入」は「調整支払い、サービス交換、または支払いと交換の混合によって行う」形態（第21条）を意味している。

表6から窺われるように、共同担当にあつては、サービス購入と比較して、担当カントンに対して課される連帯責任の項目（監督、加入、脱退、解散、責任）と業務点検委員会の設置にその特徴があるといえる。他方で、サービス購入の場合には、共同決定権の範囲で、また協力カントンと非協力カントンの間で、いずれも差別化が図られていることが判る。

表6 負担調整を伴うカントン間連携の形態（カントン間枠協定）

	共同担当	サービス購入
定義	特定のサービスを共同で調達（第10条第1項）	調整支払い、サービス交換、または支払いと交換の混合（第21条）
適用対象	共同担当の拠点（第11条）	—
共同決定権	担当カントン:包括的な共同決定権・協力権（第12条第1項）	サービス購入者:少なくとも部分的な共同決定権（第22条）
需要	サービスへの同等権利（第13条）	協力カントンが非協定カントンに優先調達カントンがサービス購入カントンより優先（第23条）
監督	担当カントンに管理・執行監督（第14条第1項）	—
業務点検	業務点検委員会の設置（第15条）	—
加入	投資範囲内で購入額請求権（第16条）	—
脱退	脱退する担当カントンに対する期間中の債務責任（第17条）	—
解散	調達カントンに連帯責任（第18条）	—
責任	共同調達の連帯責任（第19条）	—
情報	担当カントンへの包括的情報（第20条）	購入者への調達サービス（第24条）

(注) 筆者作成。

### 3. 負担調整

カントン間協定の中で負担調整をどのように取り扱うのか、この点はカントン間枠協定のⅢ.負担調整で規定されている。すなわち、「透明で追跡可能な費用・サービス計算」を支払い調査の基礎とし（第

25条第1項)、協定に参加しているカントンには当該計算の作成が義務づけられている(第2項)。

カントン間枠協定では「費用・便益決算」の作成についても義務付けられている。すなわち、「交渉相手は交渉前にどういったサービスと利得を当事者は得ており、またどういった費用と不都合な影響を被っているのか、ということの説明する。サービス調達者は付随的に発生した費用を立証する」(第26条第1項)。また「カントンは、必要な資料を提供する義務を負う」(第2項)。ここでは、データに基づく事実関係の把握を義務付けていることが判る。

第27条では他のカントンからのサービス購入の弁済について規定してある。すなわち、第1項は「他のカントンのサービス受給者の費用負担とはならない相当の費用を伴うサービスは、カントンの調整支払いによって支払われる」としており、スピルオーバーの内部化によって、財政一致原則を具体化するにあたっての要となる規定とみなすことが出来る。ただし、第2項では「支払いの確定とその他の契約内容は基本的に協定当事者の問題である」としてカントンによる裁量が図られていることが判る。

第28条(基準)では、負担調整にあたって内部化のための支払い基準が詳細に掲げられている。すなわち、「平均的な総費用が、支払決定のための出発点となる基準を形成する」(第1項)とし、「支払いは、成果志向的になされ、またサービスの効果的な使用に合わせられる」(第2項)。また第3項では「支払い確定の際のその他の基準」として次の項目が挙げられている。- a.容認された、または要求された共同決定権と協力権、 b.サービス提供への容認されたアクセス、 c.サービス調達とサービス受給に関しての重大な立地上の長所と短所、 d.経費立証の透明性、 e.サービス提供の経済性。

更に、第29条と第30条において、サービス供給主体に対する費用負担の弁済について規定されている。すなわち、第29条では、「サービス調達者は、サービス提供者に費用を負わせている範囲で、サービス提供者に支払いを与える義務を負う」ことを、また第30条では、1.「サービス提供者が自治体であれば、その自治体に対して広聴・共同決定権が認められる必要があり」、また2.「カントン間協定において、自治体またはその自治体によって運用される機関に対して、支払いを要求する直接的な権利を認めることができる」と規定されている。

以上にみるように、カントン間枠協定においては、支払い調査の透明性、費用・便益決算、支払い基準の設定、サービス供給主体に対する費用負担の弁済等、いずれの事項にあっても、共同担当・サービス購入にあたって負担調整の実効性を高める項目が設定されているといえる。

#### 4. 結節点としての機能

(カントン間機構)

制度上の結節点としてカントン間枠協定を挙げる事が出来る、という点は前述した通りである(Ⅲ。

1を参照)。その運営の管轄権が付与されている機関は「カントン間政府会議」(Konferenz der Kantonsregierungen, 以下, KdKと略称)であり, そのカントン間枠協定上の権限についてはカントン間枠協定第二部に規定されている。すなわち, 第5条において「枠協定に関する加入表明, 脱会表明, 及び変更申請」を受け取り(第1項), 「枠協定の施行・廃止」の設定と「全ての変更手続き」の実施(第2項)を担当する。従って, KdKはカントン間枠協定の制度保証と運営事務局を担っているといえる。

更に, KdKは後述するカントン間紛争調停にも強く係わっている。すなわち, KdKは, 正式な紛争仲介機関となる「カントン間協定委員会(Interkantonalen Vertragskommission)の構成員」を選出し, またその「職務規定を承認する」(第5条第3項)。また, KdKの議長は, 「紛争仲介手続きの枠内で非公式の事前手続きの権限を有する」(第6条)。ここで, カントン間協定委員会は「紛争仲介手続きの枠内で公式な仲介手続きの権限を有し」(第7条第1項), また「4年の在職期間でKdKより選出された6構成員から成り」, 「選出にあたっては言語地域の適切な代表が考慮される必要がある」(同第2項)と規定されている。

#### (紛争処理機能)

カントン間枠協定で扱うカントン間協定に関する紛争処理手続きは, 4段階に区分することができる。すなわち, 第一段階としては「カントンとカントン間機構は既存の, または予定されたカントン間協定から生じる紛争を交渉または仲裁により解決するように努める」(第31条第1項)。第二段階と第三段階はカントン間枠協定で取り扱われる手続き(第32条第1項)がなされる。すなわち, 第二段階としてはカントン間枠協定で扱われる「KdKの幹事会による非公式の事前手続き」が, 第三段階としては同様にカントン間枠協定で扱われる「カントン間協定委員会による正式な仲裁手続き」がなされる。第四段階としては「2005年1月17日の連邦法第120条第1項bに応じた訴訟」(第31条第2項)(連邦裁判所が扱う訴訟)を挙げることができる。なお, カントン間枠協定で定められた紛争調停手続きは, 「カントン間枠協定に基づかない非協定カントン及びカントン間機構」によっても要請できる(第31条第3項)。

カントン間枠協定で扱う紛争処理にあたって, KdKが調停の結節点としての機能を担っているといえる。一つには, KdKは事務手続き上の窓口となっている。すなわち, 「いずれのカントンも, またいずれのカントン間機構もKdKの幹事会に書面による仲裁請求をもって紛争処理手続きをとることができる」(第32条第2項)。二つには, KdKは事実上の調整機能を担っている。すなわち, 「仲介請求の後, KdKの議長または議長より指名されたものは, 調停者として当事者団体代表の協議の場を設ける」(第33条第1項)。また「非公式の事前手続きが調停請求された後, 6カ月内に一致がなければ, 調停者はカントン間協定委員会の正式な調整手続きをとる」(第33条第3項)。

事実上の調整機能はカントン間協定委員会によっても担われている。すなわち, 「カントン間協定委

員会の構成員によって、当該調停手続きのための議長が指名される」。ただし、「共通提案で一致を得ることが出来なければ、または団体によって指名されたものが拒否されたならば、連邦裁判所所長に、調停手続きの議長を指名するように要請される」（第34条第2項）。第一報告で述べられているように、「公式の仲裁手続きの枠内でも一致が得られないならば、調停手続きが失敗したものとみなされる。カントンにはただ連邦裁判所での訴訟手続きをとる可能性が委ねられている」<sup>32</sup>。

以上にみるように、カントン間枠協定にあっては紛争処理手続きについて連邦裁判所での訴訟（第四段階）を極力回避するように、カントン間での交渉・仲裁（第一段階）、KdKによる非公式の事前手続き（第二段階）、カントン間協定委員会による正式な仲裁手続き（第三段階）、と緩衝的な措置を取っていることが判る。このことはカントン間協定がカントン間での「パートナー関係」<sup>33</sup>として取り扱われていることを示唆しているといえる。

（議会の関与の限定）

カントン間枠協定において、カントン議会の役割については第一報告で次のように述べられている。—「カントン議会に対するカントンの情報提供義務が存在する。カントン間枠協定には、カントン政府はカントン議会に適時また包括的に、カントン間連携の分野での既存のまた意図された協定について、情報を提供する必要があると、確認されている。その他の点では、カントンには、議会のより広範な協議権を明記することが留保されている」<sup>34</sup>。ここでカントン議会に対しては、カントン政府による情報提供義務について言及されているに留まり、議会の協議権が不可欠の事項として定められている訳ではない。

実際に、カントン間枠協定にあっては、次のように規定されている。—「カントン当局は適時、また包括的に、負担調整を伴うカントン間連携の分野における既存の、または計画されている協定について、カントン議会に情報を提供する義務を負う」（第4条第1項）としている。ただし、「その他、カントン法は、議会の協力権を規定する」（同条第2項）として、議会の関与の具体化についてはカントンの判断に留保されている。なお、第一報告では、カントンBasel-Land, Solothurn, St.Gallenの例を挙げて、議会の直接的な参加について言及されている。このことから、カントンによって、カントン議会のカントン間協定の関与の仕方に幅があることが示唆されている<sup>35</sup>。

カントン間機構との関係については更に、第一報告で次のように述べられている。—「カントン間協定の枠内で、新たなカントン間機構が設立された。可能なだけ効果のある協定を遂行するため当該機構

---

32 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2359.

33 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2359.

34 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2358.

35 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2358.

に求められるのは、出来るだけ包括的な権限（例えば、法規定についての権限）が与えられることである」。この場合、次の二点が配慮されている。すなわち、第一に、「カントン政府またはカントン議会は、立法化の権限についてはカントンの権利それ自体の権限であるため、カントン間機構に任せない」こと、第二に、「カントン間機構の権限は、根本的規定の公布に関する同じ手続きで決定されなければならない。つまり、法の公布に関してもカントンの法に従い適用される。このことは、法律で設定された権限の委任は、少なくとも任意レファレンダムに従うことに繋がる。こうして、民主的な統制と合法性が十分に広範囲に渡って維持される」<sup>36</sup>。すなわち、カントン間協定の枠内にあつては、一、立法権はカントン間機構には認められない。二、カントン間機構の権限は、根本的規定の公布に関する同じ手続きで決定され、換言すれば、カントン法に従って適用され、このことによって「民主的な統制と合法性」が維持される。

以上にみるように、カントン間連携に対するカントン議会の関与の程度は、基本的にカントン間協定の採択の可否に限られており、その内容に対して意向を反映させることは困難であるといえる。そのため、協定内容の実態に関してはむしろ行政主導に繋がる可能性があり、この限りで、民主的な統制という点には限界があると考えられる。

## 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新たな役割分担と財政調整の再構築」）での取り組みの一つ、すなわち「負担調整を伴うカントン間連携」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改革において提案されている「負担を伴うカントン間連携」の基本的な考え方を検討した。従来のカントン間の水平的な関係の問題点として、協定に非協力的なカントンの「自主性」、協定の交渉上の高い運用コストを挙げることができる。また、当時の連邦構造上の問題として、政治・行政上の決定構造と社会人口的生活空間の不一致（空間上のスピルオーバー）を挙げることができる。これに対して、NFA改革においては「負担調整を伴うカントン間連携」として、カントン間協定に対するカントンの加入の義務付けとカントンによる適切な財政負担が整備されることになった（I.1）。また、NFAで掲げられている原理（補完性原理、財政一致原理、カントンの主体性の確保）との関係を検討し、新たな水平的関係においてもこれらの原理が反映していることを明らかにした。すなわち、補

---

36 Botschaft (2001), *a.a.O.*, S.2356-2357.

完性原理との関連で、集権化の回避に向けた水平的連携が選択されていること、カントンの主体性との関連で、連邦政府の関与の在り方が限定されていること、財政一致原則との関連で、スピルオーバーの内部化が図られていること（Ⅰ.2）。

Ⅱでは、負担調整を伴うカントン間連携の法的根拠、すなわち連邦憲法第48a条とその実施法に該当するFiLaGの第10条から第17条の諸規定について検討し、その制度上の特徴点を明らかにした。連邦憲法第48a条にあっては、連邦政府に対して「一般的な拘束力のある声明」と「カントン間協定への参加の義務付け」の権限が付与されていること、ただし、連邦政府の関与はカントン間連携の全てにおいて義務付けされている訳ではないこと、また連邦政府の関与にあっては集権化を抑制するための諸条件が設定されていること等、を明らかにした（Ⅱ.1）。FiLaGにあっては、連邦憲法第48a条の実施法に係る規定（第10条から第17条）を検討し、カントンの主体性が前提となっていること、第一報告で掲げられた目標に対応していること、一般的拘束表明と参加義務のいずれにおいても、カントンへの意見聴取、カントンの権利・債務、協定の有効期間、等が保証されていること、またカントン間協定に係る紛争処理手続きが明示されていること、等を明らかにした（Ⅱ.2）。

Ⅲでは、負担調整を伴うカントン間連携の制度を具体化するための枠組を提示しているカントン間枠協定について検討した。カントン間枠協定はカントン間連携を推進するにあたって、結節点として機能すること（運用コストの削減、連携の簡素化）が意図されていること等を指摘した（Ⅲ.1）。また、枠協定では共同担当とサービス購入の二つの連携形態が想定されており、いずれも負担調整を焦点に据えた形態であること（Ⅲ.2）、その負担調整の実効性を高める項目（支払い調査の透明性、費用便益計算、多様な支払い基準、サービス供給主体に対する費用負担の弁済等）が設定されていること（Ⅲ.3）、更にKdKが運用・管理上の結節点としての役割を果たす機能が図られていること、4段階の紛争処理手続きが想定されており、極力、連邦裁判所での訴訟手続きを回避されることが想定されていること、カントン議会の関与が限定的であり、行政主導に傾く要素があること（Ⅲ.4）、等を明らかにした。

#### 参考文献

- [1] 世利洋介（2019）、「スイスにおける連邦政府とカントンの間のプログラム協定の成果—プログラム協定鑑定報告を中心に—」『経済社会研究』第59巻第2号、久留米大学経済社会研究会。
- [2] 世利洋介（2018）、「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—」『経済社会研究』第58巻第3・4合併号、久留米大学経済社会研究会。
- [3] 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。
- [4] 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.
- [ 5 ] 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.
  - [ 6 ] 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.
  - [ 7 ] 世利洋介 (2001), 『現代スイス財政連邦主義』九州大学出版会.
  - [ 8 ] Bundesrat, Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015, März 2014.
  - [ 9 ] Bundesrat, Einhaltung der Grundsätze der Neuestaltung 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.
  - [10] Bundesrat, Bericht über die Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011, 24.November März 2010.
  - [11] Bundesrat, Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Aenderungen von Erlassen im Rahmen des Uebergangs zur NFA vom 8. Dezember 2006.
  - [12] Bundesrat, Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 7. September 2005.
  - [13] Bundesrat, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 14. November 2001.
  - [14] B.Ehrenzeller, P.Mastronardi, R.J.Schweizer, K.A.Vallender, “Die Schweizerische Bundesverfassung Kommentar” , 2002, Dike Verlag AG, Lachen SZ, S.142.
  - [15] G.Biaggini, Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Zürich, 20. August 2007.
  - [16] B.Waldmann, Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Im Auftrag von: KdK, 12.2015.
  - [17] R.Bird, B.Dafflon, Claude Jeanrenaud, Gebhard Kirchraessner, Assignments of Responsibilities and Fiscal Federalism, Politorbis No32-1 / 2003.