

平成 21 年 5 月 15 日現在

研究種目：若手研究 (B)
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19730014
 研究課題名 (和文) 「基金」の財政法学的研究——「公私協働」時代の財政民主主義原則の探求
 研究課題名 (英文) A Legal Study on “Funds” in the Public Finance System.

研究代表者
 藤谷 武史 (FUJITANI TAKESHI)
 北海道大学・大学院法学研究科・准教授
 研究者番号：90313056

研究成果の概要：本研究は、複雑な現代の財政制度を機能的に把握するために「基金」という新たな分析概念を導入し、この視角から社会保険制度や特別会計制度、地方財政制度等を分析することによって、財政民主主義という手続的価値と、財政の実効性・財政規律という実体的価値を両立させるための制度設計上の工夫のあり方、およびその際の財政法理論の役割を解明するとともに、いくつかの具体的制度について機能主義的説明を提供するものである。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,400,000	0	1,400,000
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,600,000	360,000	2,960,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：租税法、財政法、行政法、基金、制度理論、社会保険、地方財政

1. 研究開始当初の背景

従来の財政法学は、「単一の会計＝一般会計による経理」を財政運営の原則と考え（予算単一の原則）、一般会計から一定の自律性を保ちつつ運営される資金のプールすなわち「基金」を例外ないし異端視してきた。これは、予算の一覧性・透明性を高め、財政活動の民主主義的統制を確保する観点からは正当なものとして評価できるが、「なぜ基金が利用されるのか」「一般会計制度の外側にあえてこうした仕組みを設ける利点は何か」とい

う探求を欠いたがゆえに、現実には増大し続ける「基金」に対する有効な法学的分析を提示できず、かえって財政民主主義の理念の空洞化を招いた憾みがある。すなわち、本来、民主的答責性と車の両輪をなすべき財政の実効性 (effectiveness) について財政法学が語るべき言葉を持たないために、かえって現実の財政制度との乖離を生じ、現実を規律すべき法概念としての機能を損なっている。本研究が取り上げた「基金」を巡る現象はその一例に過ぎない。そこで、法理論が「原則」と観念してきた一般会計との相互関係におい

て「基金」の法的位置づけを論じることによって、《財政民主主義》の実質化を目指すべき財政法学にとっての示唆を得ることが目指された。

本研究は、財政法学の隣接領域である社会保障法学、行政法学における近年の理論動向に示唆を得る形で構想された。まず、社会保障法学では「社会保険」が一般財政とは異なる固有の理念を備えた制度概念として提示され、「財政民主主義」概念を深化させる契機を提供している。さらに、近時の行政法学の主要な関心領域の一つである「公私協働」現象の分析において、行政責務の効率的な遂行と民主的統制の確保を両立させる「適切な国家介入の分節化」の仕組みの必要性が説かれており、独立行政法人や民間委託、行政過程への私人の参加等、「公」と「私」の中間領域において作用法・組織法両面を見据えた行政法理論の構築が急がれる中、同様に中間領域的性格を有する「基金」の財政法学的研究はこれに呼応するものである。

2. 研究の目的

本研究は、「基金」という分析概念を新たに導入することによって、「財政民主主義」の理念とは裏腹に財政制度に多数存在する法的仕組みである「基金」を法理論的に考察することを第一義的な目的とし、その作業を通じて財政法学の発展（特にその実体法的規範の析出）に貢献することを目的とするものである。なお、本研究における「基金」とは「何らかの法的規範の下に管理され、一般財政制度（＝一般租税歳入＋一般会計歳出）からの自律性を付与された資金のプール」として定義され、狭義の「基金」（公害健康被害補償法による補償予防制度基金が典型例である）に限らず、特別会計（厚生年金会計等）、公的強制保険制度（預金保険等）等の仕組みを包含する概念として用いられる。

3. 研究の方法

当初は、具体的な「基金」制度を多数取り上げて領域横断的に整理することを通じて理論構築を図る予定であったが、研究の進展の中で、むしろ具体的な裁判例の場面において（本研究の意味における）「基金」の論理と財政法の一般原則の相互作用がいかなる形で立ち現れているかを緻密に検討することが有益であると判断し、判例研究（特に、後述する最大判平成18年3月1日民集60巻2号587頁）に力点を置いた研究を行った。

また、これと並行して、経済学の知見を取り入れた財政法学の基礎理論構築の作業を当初の予定通り行った。とりわけ、「一般財政制度と『基金』との距離」を法的に把握す

るための契約の経済理論の導入と具体的問題への適用に努めつつ、実務家や他の法分野の研究者が出席する複数の研究会における報告等を通じて理論的見通しの錬磨を積極的に行った。

4. 研究成果

(1) 「基金」の機能主義的位置づけ

定義上、「基金」は、公的財政部門の一部を構成し公的財政としての特性（例：社会保険料における賦課強制性）を有しつつも、同時に固有の制度目的ゆえに一般財政制度からの一定の自律性を備えた制度として存在している。いずれも法律を根拠とし、「基金」への財源繰入等は予算に基づくことからすれば、「法的な」問題は、少なくとも表面上は存在しない。しかし、法政策的に見てこのような仕組み（立法裁量の行使）をどう位置づけ評価すべきかを考察することもまた法学の使命である。

かかる問題意識に対して、本研究は機能主義的観点から、以下のような理論的見通しを提示する。すなわち、一般財政原則と矛盾し財政民主主義の価値（※実定法制度上、財政制度設計に係る立法裁量が憲法的制約と抵触する場面は、後述（2）の場面を除けば稀である）を損なうかに見える「基金」は、財政決定者（＝立法者）が「時間的非整合性（意思決定者の選好が時間とともに変化する状況）」に直面する場面で、政治的圧力等により財政決定の事後的変更が行われることが非効率な結果をもたらすことが事前に予測される場合に、「財政決定者にとって最適な水準の自己拘束」を予め実現することによって、効率的な結果を達成するための制度的工夫として位置づけられる。

かかる視点は当然ながら「基金」の現状を追認するものではなく、制度（政策）目的に照らして合理的な法制度設計（一般財政制度からの自律性の付与）が行われているかを批判的に検討すべきことに注意を喚起するものである。財政法における **precommitment** と **flexibility** はトレード・オフの関係にあり、唯一の正解は存在しない。従って、目的（政策）と手段（制度設計）との関係について絶えず検証可能な理論的視点を提供することが財政法学の役割であると言えよう。

(2) 「基金」との関係における財政法の一般原則の機能主義的再検討—憲法84条における「租税」概念を素材に—

第1に述べたことの帰結として、財政法の一般原則もまた、闇雲に墨守すべきものではなく、多種多様な財政法上の仕組みを機能主義的に検証するための参照点ないしベースラインとしての機能を果たすべく、理論的に

位置づけられるべきである。この点で、旭川市国民健康保険料条例事件（最大判平成 18 年 3 月 1 日民集 60 卷 2 号 587 頁）は極めて興味深い素材を提供している。

周知の通り、この事案においては、市長に保険料率設定権限を大幅に委任した国保条例の規定が、租税法律（条例）主義を明定した憲法 84 条に違背するものかが争われ、最高裁は国民健康保険料についても憲法 84 条の「趣旨」は妥当するものの、直接の適用はないとして、合憲との判断を下した。この点、専ら保険料／保険税の権力的賦課徴収の局面に着目して、対価性の強弱によってその強制性（に伴う租税法律主義の必要性）が緩和されるか、という立論を行ってきた従来の法理論（とその延長線上の評釈）は、この判例理論を十分に説明できているとは言い難い。これに対して、本研究の「基金」の視点は、むしろ一般財政制度の財源調達手段としての「租税」の法的制度的特質は何か（言い換えれば、それ以外の「基金」を支える財源調達手段の特質といかなる対比を示すのか）について着目すべきことを示唆する。

その結果、権力的徴収の側面のみに着目するのでなく、国民健康保険財政という単位（＝「基金」）に固有の特性により（一定程度）自律的に統御される金銭賦課（保険料）に適合的な法的統制の程度を示した判例理論としてこの判決を解釈する可能性が示された（この点は 2008 年 5 月 30 日・東京大学公法判例研究会で報告済みであり、近日中に公刊予定である）。

すなわち、租税の場合には、一般財政目的（財源目的）以外の縛りが無いため、①賦課額に上限が存在せず、②負担配分基準も理論的に一義的には与えられない（ゆえに民主的の代表である議会が決定するより他はない）という特性があるため、議会に権限を割り振りつつ委任を禁止することは妥当である。（※この文脈では、公共選択論における立法者の「責任転嫁」モデル〔立法者にとって必要であるが政治的には不人気な任務を行政に委任することで政治的なリターンを最大化しようとする、という説明モデル〕も有益な示唆を与える。）

他方、問題となった国民健康保険料の場合には、扶助原理の存在と税財源の投入（国庫負担）によって対価性は相当程度崩れているが、支払った保険料自体が保険財政の外部に流出するわけではなく、保険財政が負担できる保健事業支出の内容も予め限定されている。すなわち、「用途における裁量の限定」が存在している点が租税と大きく異なる。その一方で、「賦課総額」の枠内での被保険者間の負担の配分基準という極めて政治的な部分については政治過程（条例）で予め決定済みであり、「保険財政を均衡させるように

料率（賦課総額）を設定すること」のみを行政に委任したのが本事案であり、最高裁はこの点を重視して合憲との判断を下したと見ることができる。

本判決を巡っては、「相互扶助の精神」「社会保険集団としての自己責任」といった社会保障法学的な説明のみならず、財政規律のための制度設計論の観点からも、行政への委任（議会があえて関与しない）によってむしろ個別の国民健康保険財政単位で財政規律を働かせるという機能主義的側面を読み込むことが可能である（専門性・機動性の利用＋「責任転嫁モデル」の利用）。

この点、例えば道路特定財源に見られるように、支出内容・総額において裁量的な場合には、使途自体が限定された目的税であっても、総額の縛りがないため、一般の租税と同様に厳格な裁量統制を用意する必要がある。「社会保険原理」が妥当するはずの年金財政においても同様に（バブル期の）大幅な剰余金の結果として不要不急の施設への支出（濫用）が横行し社会問題化したことから伺われるように、剰余財源が生じる場合にも裁量統制の必要性は高まる。言い換えれば、単なる「対価性」の有無は租税法律主義の適用を緩和するメルクマールではなく、財政単位（基金）の特性に着目した考察が必要である、との視点が導かれる。

(3) 制度設計を意識した法解釈論の重要性・法解釈（司法的関与の位置づけ）を念頭に置いた制度設計論の重要性

また、「基金」の視点による一般財政規律の相対化は、より広い制度設計論的な示唆をも提供する。

すなわち、租税法律主義は、「財政収入目的」だけではどのような課税が妥当かについての実体的基準がないため、事後チェックや予算による統制では不十分であるために、先に（予め）収入サイドを縛ってしまうことによる統御により、納税者の予見可能性の確保に加えて、財政統制の実を挙げようとする戦略として位置づけられる。そして、この場面における司法の役割は、租税収入の目的無限定性を考慮すれば、極端に不合理な事例を除き、司法的統制に期待しうることは少ない（※広範な立法裁量を認める判例理論）、と考えられる。

これに対して、「基金」（例えば国保財政）の場合、議会の議決（予算・決算）等の事後的な統制に加えて、行政が従うべき準則も司法的統制が可能な程度には明確であるため（ただし rule ではなく standard）、例えば過剰な保険料率設定に対する事後的な司法的救済（私人の原告適格）を組み合わせた統御の方法も考えられる。

以上のように、法概念の解釈においては、

機能主義的視点によって当該概念を制度的文脈に位置づけた上で、その文脈において必要十分な射程を当該概念に付与する、という視点が必要となる。この点は、近時の米国において、制度設計論を踏まえた上での司法による行政活動の審査密度論が展開されていることとも呼応するものである。なお、こうした行政法学との近接性を今後の財政法理論の構築作業においてさらに活かすための準備作業の一端として、金銭を介在させる行政手法を包摂した行政法研究書の書評を行い、公表した（雑誌論文③）。

(4) その他の財政制度分析への応用

また、「基金」の視点は、公的部門における金銭の流れの結節点に法的統御の契機を見出そうとするものであるため、一例として、地方交付税制度なども当然視野に含まれる。この点、雑誌論文④は、地方公共団体における財政自治と財政規律という2つの鍵概念を両立させるための制度的前提として、（予め政治的に議論し決定された）適切な水準の財政保障を透明性の高い非裁量的な仕組みによって確保した上で、最終的な収入と支出の均衡は各団体の自律的決定と責任によって達成することを可能とし、また要求する法制度が必要である、と論じており、そのための第一歩としての地方交付税制度を位置づけ直すべきことを提唱している。この点も「基金」概念による、論点発見・問題整理の一つの成果と言える。

(5) 経済学（及びその他の隣接諸科学）の導入における法学固有の役割についての理論的検討

また、以上の成果に対する基礎理論的な作業として、特に経済学を中心とする周辺諸科学の方法論を法学の一分野としての財政法学の研究に適用する際にどのような理論的枠組や姿勢が必要とされるか（これは経済学的な知見を「財政民主主義」という法原則へと接合する際に不可避免的に問題となる点である）についての考察を深めた。この点は今後も探求して行かざるを得ない大きな課題であるが、その成果の一端を2008年1月12日開催の神戸大学21世紀COEプログラム「市場化社会の法動態学」公共空間研究会において「財政法研究における経済学的思考と法学的思考：対立・融合・差異」という形で報告する機会を得た。（必ずしも財政法には限定されない形で）さらにこの点を展開したのが、雑誌論文①である。

(6) 総括

本研究は、財政制度の機能的分析のために「基金」という新たな分析概念を導入し、財

政民主主義という手続的価値と財政規律という実体的価値を両立させる制度設計上の方策について理論的見通しを示すとともに、財政法理論が果たすべき役割を提示した。さらに、いくつかの具体的制度について新たな視点からの機能主義的説明を提供したものである。これらの成果によって、「基金」という概念を作業仮説として用いることによって従来の財政法学になかった理論的着眼を導出し、財政法学の発展に寄与するという本研究の目的は達せられたと考える。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計7件）

- ① 藤谷武史「プロセス・時間・制度：新世代法政策学研究のための一試論」、『新世代法政策学研究』、創刊号、29-64頁、2009年、査読無
- ② 藤谷武史「財政赤字と国債管理—財政規律の観点から」、『ジュリスト』、1363号、2-9頁、2008年、査読無
- ③ 藤谷武史「書評 原田大樹『自主規制の公法学的研究』（有斐閣、2007年）」、『季刊行政管理研究』、122号、66-72頁、2008年、査読無
- ④ 藤谷武史「地方税財政制度のあり方—租税法・財政法の観点から」、『ジュリスト』、1360号、118-125頁、2008年、査読無
- ⑤ 藤谷武史「過少申告加算税免除事由としての「正当な理由」該当性」、『別冊ジュリスト・平成19年度重要判例解説』、42-43頁、2008年、査読無
- ⑥ 藤谷武史「個人による公益活動支援と税制—寄付金控除の制度的位置づけを中心に」、『非営利法人と税制（租税法研究35号）』、27-51頁、2007年、査読無
- ⑦ 藤谷武史「アメリカのアソシエーション法—多元的社会におけるアソシエーションと法の動態」、『比較法研究』、69号16-32頁、2007年、査読無

〔学会発表〕（計2件）

- ① 藤谷武史「財政法研究における経済学的思考と法学的思考：対立・融合・差異」、神戸大学法学研究科21世紀COEプログラム「市場化社会の法動態学」〈公共空間研究会〉報告、2008年1月12日、神戸大学
- ② 藤谷武史、「アメリカのアソシエーション法—多元的社会におけるアソシエーションと法の動態」、第70回比較法学会シンポジウム「アソシエーション法の比較研究」、2007年6月3日、北海道大学

〔図書〕（計4件）

- ① 藤谷武史「国家の財源調達活動とソフトロー — 公債市場における「暗黙の政府保証」と「市場との対話」、中山信弘編集代表・中里実編『政府規制とソフトロー（ソフトロー研究叢書第3巻）』、有斐閣、33-67頁、2008年、査読無
- ② 藤谷武史・城山英明「何が問題か？—市場システムのガバナンスにおける生活者の役割」、久米郁男編『未来を拓く人文・社会科学シリーズ 6 生活者がつくる市場社会』東信堂、3-26頁、2008年、査読無
- ③ 藤谷武史「市場介入手段としての租税の制度的特質」、金子宏編『租税法の基本問題』有斐閣、3-22頁、2007年、査読無
- ④ 藤谷武史「所得税の理論的基礎の再検討」、金子宏編『租税法の基本問題』、有斐閣、272-295頁、2007年、査読無

〔その他〕

神戸大学大学院法学研究科 21世紀 COE プログラム「市場化社会の法動態学」研究センター・研究活動アーカイブ

<http://www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/20080112.htm>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

藤谷 武史 (FUJITANI TAKESHI)
北海道大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号：90313056

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし