

公法判例研究(二)

大谷, 美咲

九州公法判例研究会

<https://doi.org/10.15017/1937>

出版情報 : 法政研究. 58 (1), pp.157-163, 1991-12-20. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

公法判例研究(二)

九州公法判例研究会

社会政策立法と平等原則

一九八八年六月八日ドイツ連邦憲法裁判所第二法廷決定
BVerfGE 78, 249

〔1〕事実

今回取り扱う判例は、社会的住居制度の一環としての補助金を事後的に調整するための住居補助金調整法(AFWoG)の違憲性を問題にするものである。ここでまず始めに、社会的住居制度について簡単にまとめておく。社会的住居制度とは、低所得者層が適切な住居を確保するための間接的な助成を目的とする制度である。具体的には、社会的住居の建築主は補助金を与えられ、この補助金を利用して建てた社会的住居は、低家賃で一定の収入以下のもの(所得条件を満たすもの)に賃貸することが義務づけられる。その結果、低所得者層が低家賃で住宅を賃借しうることになるのである。従って、直接に補助金を受けるのは建築主で、実際に補助金の利益を受けるのは入居者なのである。ここで一つ注意しておきたいことは、入居者の要件は①一定の収入以下の者の他に②社会的住居を四戸以上建てた建築主も含まれるということである。そしてこの建築主たる入居

者には収入限界の制約はないのである。

今回、問題となっているのは、住居補助金調整法(AFWoG)による調整課徴金についてである。住居補助金調整法は、社会的住居の居住者の収入が社会的住居を利用するための収入限界を越えた場合には、調整課徴金を支払わねばならないことを規定し、さらに、その要件を以下のように規定している。

- ① ③の要件を満たす所定のゲマインデに住宅がある場合。
- ② 入居者の収入が、社会的住居を利用しうる収入限界を二〇%以上越える場合

③ ラント政府は、三〇万人以上の住民をもつゲマインデ並びにこれと経済的に一つの圏となっているゲマインデに対して、法規命令を発しうる。

以上の要件の下で調整課徴金を課すことができると規定するものである。

第一事件の原告は、住宅拘束法六条二―三に基づくデュイスブルクの四戸の住居からなる多世帯住宅の共有者であり、いわゆる *Bauherrenwohnung* (建築主としてすむ社会的住居)に住んでいた。原告は一九八四年住居補助金調整法に基づく課徴金の支払を命ずる決定を受けたことに対し異議申し立てをしたが受け入れられなかった。従って彼は、デュッセルドルフの行政裁判所に住居補助金調整法に基づく課徴金は特別負担金を課すものであり、これは、四戸以上の社会的住居をたて、収入限界に関係なく居住権を認められたものの財産的利益を侵害するも

のであるという理由で訴訟を提起した。

デュッセルドルフ行政裁判所は、原告の主張を全面的に容認し、①当該法律は特別負担金 (Sonderabgabe) を採用している、②当該法律は、社会的住居を四戸以上建てると収入に無関係にその住宅の利用権が生ずるところの建築主の財産的利益を侵害するとし手続きを停止し連邦憲法裁判所に呈示決定を持ち込んだ。

第二事件における原告は、ケルンの社会的住居に居住していたところ調整課徴金の徴収についての決定を受けた。原告はこれを不服とし異議申し立ての後出訴したが敗訴し、ノルトライン・ヴェストファーレン州の上級行政裁判所に控訴した。

ミュンスターの上級行政裁判所 (OVG) は、住居補助金調整法が課徴金を単なるモデルとしてのみ規定し、ラント政府にその採用についての決定を委ねている点で、立法者の憲法に反する権限放棄であると判断し手続きの停止をし連邦憲法裁判所に呈示決定を持ち込んだ。

さらに本件は、憲法裁判所に決定を求める際に、住居補助金調整法一条一項の規定は、人口三〇万人以上の都市及びこれと同一の経済圏にある都市に住む者とそうでないものとを恣意的に差別しているとし、基本法三条一項の一般平等原則に違反するものであるという点がラント政府の憲法判断を参考にして裁判所によりつけ加えられている。

〔主文〕

一 住居補助金調整法 (AFWoG) 一条一項は基本法に適合する。

二 住居補助金調整法 (AFWoG) 一条四項が、課徴金の徴収を人口三〇万人以上のゲマインデ並びにこれと一つの経済圏をなしているゲマインデにのみ認めている限りで、基本法に適合している。しかし立法者は一九九〇年一月一日以降効力をもつものとして基本法三条一項の要求を満たすような新しいルールを定めることを義務づけられている。その他の点では、住居補助金調整法一条四項は基本法に適合している。

〔判決理由〕

① 本件課徴金は、社会的住居制度全体から考察すると、社会的住居の入居条件である収入限界を越えているにも関わらず低家賃で社会的住居を利用し続ける入居者から、補助金によって結果的に受けた利益をすくいとする性質のものであり、その意味で補助金の事後的調整の問題なのであり、新たな負担を課す特別負担金ではないのである。

② 住居補助金調整法一条四項は法規命令を発するか発しないかをラント政府に任せており、このことは立法府の許されない立法義務の放棄であり、基本法八〇条一項に反するという点については、この条文は七二条の連邦とラントの権限配分という視点と総合して考えてみると、基本法八〇条一項に違反するものではない。

③課徴金の徴収は支払義務を課された入居者の財産的利益を侵害するものであるという主張については、そもそも社会的住居の居住要件たる収入制限を超えしかも低家賃で居住している者から補助金によって結果として受けた利益を徴収するものであり、補助金による利益を受ける者は時間的に無期限にその存続を信頼しえないのであり財産権の問題とはならない。

④住居補助金調整法一条四項が課徴金の徴収を人口三〇万人以上のゲマインデ並びにこれと一つの経済圏をなしているゲマインデにのみ認めている限りで基本法に適合している。しかし、立法者は一九九〇年一月一日以降効力をもつものとして基本法三条一項の要求を満たすような新しいルールを定めることを義務づけられる。その他の点では住居補助金調整法一条四項は基本法に適合している。

【研究】

本判決は、住居補助金調整法という社会政策立法に対し基本法三条一項の一般平等原則違反を理由に違憲警告判決を下している点に特徴がある。以下で(1)住居補助金調整法一条四項は基本法八〇条一項に抵触しないか、(2)住居補助金調整法一条一項に基づく課徴金は、入居者の財産的利益を侵害するか、(3)住居補助金調整法一条四項により課徴金の徴収を都市部に限定しているがこれは基本法三条一項に反するかに的を絞って考察していく。

(1)基本法八〇条一項一段は「法律により、連邦政府、連邦大臣、

またはラント政府は、法規命令を發布する権限を与えられることができる。この場合、与えられた権限の内容、目的及び程度は法律の中に規定されなければならない」規定している。

住居補助金調整法一条四項の規定は調整課徴金を単なるモデルとしてのみ規定しており、ラント政府にその採用についての決定を任せている。これは基本法八〇条一項一段の委任立法の限界を越えるのではないかということが問題となるのである。確かに本立法は一見モデルのみを定めてそれを採用するか否かをラント政府に委ねているので、立法権の許されない放棄のようにも見える。しかし、本件で問題になっている住居補助金調整法は基本法七四条一八の「住宅制度」に関する立法であり、連邦とラントの競合的立法に属するものである。ここで競合的立法に関して基本法七二条一項は「競合的立法の範囲においては、ラントは、連邦がその立法権を行使しないあいだ及び限度において立法の権限を有する」と規定している。つまり本件は連邦とラントの権限配分の問題として捉えるべき問題なのである。

本件住居補助金調整法一条四項を考察してみると「ラント政府は社会的住居の賃貸料が同地域の一般の賃貸住宅の賃貸料と比較して著しく低い場合には、法規命令により人口三〇万人以上のゲマインデとこれと一つの経済圏をなすゲマインデに調整課徴金の支払を定め得る」となっており、課徴金徴収の方法と態様を定めている。しかし、法規命令を発するか否か、どういう場合に発しなければならないか等に関しては本法は特に規定

していないのである。このことを基本法七二条一項に照らしあわせてみると、命令を発するか否かに関して連邦法が何等定めていない以上、この点についてはラントの権限として残されていると解釈できるのである。以上から住居補助金調整法一条四項の規定は「委任立法の限界を越える立法府の許されない権限放棄」ではなく、従って基本法八〇条一項に違反しないのである。

次に基本法八〇条一項二段は、委任立法の効力要件として「授権の内容、目的及び限度は法律において規定されなければならない」と規定し、委任の明確性 *Bestimmtheit* を要求している。従って右の規定は、個々の根拠法規中に、委任の限界及び目的と共に、規制すべき対象を内容的に定めることを要求するものと解されている。(水野豊志「委任立法の研究」六四頁) しかしながら、当該住居補助金調整法は、全体を通して、どこにもその目的を明言しておらず、委任立法の効力要件のうち「目的」要件が明確になっていない点に問題がある。しかし、当該住居補助金調整法は、新しく社会的住居を建築する者に対し補助金を給付するための財源を確保するための目的税となっており、社会的住居制度を促進するという目的を有していることは明白である。また、ここで規定されている要件も「三〇万人以上の住民をもつゲマインデ並びにこれと経済的に一つの圏となっているゲマインデにその住宅があり、入居者の収入が社会的住居を利用し得る収入限界を二〇%以上越える場合」となっていて、規制の範囲、ま

た規制すべき対象は条文上明言されている。以上より、委任の限界及び目的、そして規制すべき対象は内容的に明確なものとなっている。従って、確かに目的は条文上明示されていないが、授権法の制度趣旨から、十分推論可能であり、前記の内容の明確性と相まって、この委任立法は、八〇条一項の立法者による包括的授権を排除するという趣旨に反することになるとは解されない。

(2)次に、住居補助金調整法に基づく課徴金の徴収が、その入居者の財産権を不当に侵害するものであるか否かが問題となる。そして、この問題を考えるに当たっては①一般の入居者(契約時には所得条件を満たしており、後にこの収入限界を上回ったもの)と②四戸以上の社会的住居を建設し住居強制法により収入とは無関係にその住居の利用権を付与されたものとを区別して考えてみる必要がある。

まず①についてであるが、結論からいうと本件の課徴金の徴収は支払義務を命じられた入居者の財産権を侵害するものではないと考えられる。そもそも、社会的住居の入居者は低家賃という間接的な助成を受けるものであり、それは国家助成なのであり、入居者個人の自助努力実績ではないのである。従って、所得制限を越えた入居者を低家賃で入居させることは社会的住居制度の趣旨から考えても妥当ではないと考えられる。そこで今回の課徴金制度はそのような入居者から課徴金を徴収し、これを新たな住宅助成の財源に充てようとするものであり住宅助

成制度の本来の趣旨に沿うものである。従って一般の入居者の財産権侵害の問題は生じないと考えられる。

②次に住居強制法六条二項に従い、例外的に社会的住居を自ら使用している建築主への調整課徴金の課税の是非について考察してみたい。

まず議論の前提として、社会的住居を自ら利用している建築主は、いわゆる社会的住居の入居者なのである。なぜなら建築主はこの住宅を彼の財産権自体に基づいて利用しているのではなく「四戸以上の社会的住居を建築した建築主は、彼の収入が社会的住居を利用するための収入限界を越えていても使用許可が与えられる」という規定に基づき利用しているにすぎないのである。社会的住居の建築主は四戸以上社会的住宅を建築することを条件に収入限界を越えていても他の賃借人と同様、低家賃で社会的住居に居住することを許されている。しかるに今回の立法はそのような建築主にも他の入居者と同様収入限界を越えた場合は課徴金を課せうと規定している。そこでこのような立法は住居強制法によって収入限界を越えた場合でも居住を許可された建築主の居住権または何らかの財産的利益を侵害することにならないかが問題となる。しかし、今回の課徴金は比較的軽いものであり建築主の居住権を侵害するにいたるまで重大なものとは考えられない。また、収入限界を越えても居住し得ると信頼した建築主の信頼利益を書しなないかが問題となるが、そもそもこの信頼は社会的住居制度を促進するために法が特に

建築主に与えた特典（収入限界を越えても居住し得ること）に対するものであり、この特典は国家の政策的判断に基づくものである。従って、後の政策的事情により建築主からも課徴金を徴収するとしても、その額がこの信頼を大きく侵害するような額でなければ立法裁量の範囲内として建築主の財産的利益を侵害するに当たらないものと考えられる。

(3)住居補助金調整法一条四項は、課徴金の徴収を「人口三〇万人以上のゲマインデ及びこれと一つの経済圏をなしているゲマインデに限り」認めている。従って、人口三〇万人以下のゲマインデにすむ社会的住居利用のための収入限界を越えた入居者には、この調整課徴金は課されないのである。このような両者を差別するような取扱いは基本法三条一項の一般平等原則に違反するのではないかという問題が生ずる。

確かに当該法律は、都市部の社会的住居に住むものとそれ以外の地域に住む者を区別するものである。しかし問題は、この区別が合理的区別といえるか否かなのである。なぜならば、基本法三条一項の一般平等原則は絶対的平等を要求するものではなく、一定の合理的理由に基づく区別は認めていると考えられるからである。さらに本件のような社会政策立法は、この「合理性」を判断する場合に一般的に立法裁量が最も広く認められる分野と考えられており、従って一応の合理性があれば良いと解されている。

そこで、本件を具体的に考察してみると、判旨は概ね以下の

如くである。

「国家にできるだけ短期間で確実な収入を得させてやることは、課徴金の徴収を特定の地域に制限するための正当化根拠ではあり得ない。本件は住宅制度の公的要請に基づく範囲での補助金の撤廃であり、立法者がこの補助金の撤廃に着手するならば当該課徴金を課せられる人の範囲を基本的にこの補助金により利益を得たすべての人が把握されるように規定しなければならぬ」としつつも「本件では複雑な事実関係が問題となっており、立法者は、まず第一に資料を集める期間を容認されており、そのため、立法の初期段階においては大まかな分類で十分である」とする。そして、具体的には「社会的住居の入居者が、時の経過により社会的住居利用資格である収入限界を超過し、結果的に不当に補助金による利益を受けることとなる」という事態は一般に都市部にみられる状況であり、立法当時の調査状況に鑑みるに「人口三〇万人以上のゲマインデ並びにこれと経済的に一つの圏をなしているゲマインデ」とそれ以外のゲマインデとを、収入限界超過者の多少により区別している住居補助金調整法一条四項は立法当時においては、基本法三条一項の平等原則に違反していないと判示している。(BVerfGE 78, 5228)

しかし一方で判決主文の後半で「立法者は一九九〇年一月一日以降効力をもつものとして基本法三条一項の要求を満たすような新しいルールを定めることを義務づけられる」と述べることで、広汎な立法裁量に、一定の限界をもうけているので

ある。ここで、判決主文を見直してみると、「立法者は、平等原則を満たすようなルールの制定を義務づける」という構成になつていたのである。これは違憲警告判決と分類されるものであると考えられる。これは「憲法裁判所が、法律の違憲性を確信しつつも、未だ当該法律と憲法との非結合性を断定することができず、それゆえ、判決主文においてその違憲無効宣言もしくは違憲性確認を行わず、もっぱら判決理由の中でその合憲性に対して重大な疑念を表明し、立法府に対してその改廃を呼びかける」ものであり、この違憲警告判決の効果は、「憲法裁判所の警告に立法府が従わないとき、当該法律が違憲であると確認されるか、もしくは無効と宣言されることがありうることを立法府に対して「注意を」喚起し、そのすみやかな改善措置を促すものであるが故に、違憲性確認判決と実質的には同一の機能を有するものといえるのである。(戸部編「憲法訴訟」第一巻「高見勝」本件の判決では、主文の中で「立法府に対する義務づけ」がなされている点で、先の説明とは多少異なるが、(立法当時)合憲としいながら義務づけるといふ形式から、やはり「違憲警告判決」であると考えられる。

では、なぜ、本判決は当該法律が社会政策立法であるに関わらず、「違憲警告判決」という形で、その広汎な立法裁量に一定の限界をもうけたのか、以下考察する。

調整課徴金制度は、過去において過分に支払われた補助金を事後的に再徴収し、そこで得られた財源を再び社会的住宅制度

を充実させるために使用することを目的として設けられたものであり、この制度の目的からすれば社会的住宅制度を充実させるために設けられた社会政策立法であるといえる。が、しかし、この制度は、その方法として、過去における社会的授益行政の行き過ぎを是正するために、一定の要件に該当する居住者から一定額の課徴金を徴収するという手段をとっており、その点に着目するならば、一面において、いわば侵害行政的意味合いを有するものであると考えられる。

従って、その立法裁量の範囲も通常の場合よりも狭くなるものと解される。また、当該調整課徴金制度における課税対象者とそれ以外のものとを区別する理由についても通常の場合のような一応の合理性よりも厳しい判断基準が妥当するものと考えられる。なぜならば、単なる社会政策立法の場合には社会権の性格を帯びた平等権の実現が問題となっており、国家は国民間の事実上の不平等を是正するために事実の差異に比例した区別的な取扱いをなさなければならず、その区別の理由については、国民の権利を制限するような場合をのぞき広汎な立法裁量が認められ、一応の合理性があれば良いと考えられるが、その社会政策立法が侵害行政的意味合いを有している場合は、国民の自由権侵害の可能性が生じるため、その立法裁量の範囲が従来の場合よりも狭くなると考えられ、その区別的取扱いについても一応の合理性という緩やかな基準よりも、より厳格な基準が必要となるからである。ちなみに、

ドイツにおける現在の新しい見解においても、本件の場合と同じ様に「社会国家的、税法的法規の審査の際に連邦憲法裁判所は時折、立法者の形成の自由は、基本権または基本法の価値決定によって制限されるという態度をとる」と指摘されており、そこで「特別な基本法上の価値決定を考慮することは結局厳格な基準に通ずるのであり、一九八六年四月八日の判決で連邦憲法裁判所が明らかにしたようにこの厳格な基準に基本法三条一項も含まれるのである」とされている。

(Maß, Die neuere Rechtsprechung des BVerfG zum allgemeinen Gleichheitssatz. Ein Neuansatz? NWZ1988, S.18)

以上より、本判決におけるこの調整課徴金制度は実質的平等の問題であるが、その差別的取扱いに対する立法府の裁量が狭く、その差別する理由についても、他の社会政策立法におけるような「一応の合理性」のような暖やかな基準ではなく、より厳格な基準による司法審査に基づき違憲警告判決を下されたものであると解される。

(大谷 美咲)