

ドイツにおける憲法上の起債制限規律と 会計検査院による政府債務のコントロール

石 森 久 広

目次

はじめに

I 起債制限にかかる旧規律と会計検査院

1. 旧規律
2. 旧規律の問題点

II 起債制限にかかる新規律と会計検査院

1. 新規律
2. 新規律の長所

III 会計検査院から見た新規律の効果と課題

1. 予算編成手続における新規律への対応
2. 予算実務における新規律への対応
3. 新規律の課題

IV 債務制限に対する国際的な取組みと会計検査院

1. ヨーロッパの起債制限とドイツ
2. 会計検査院による政府債務の管理に関する国際的取組み

おわりに

はじめに

毎年12月頃、ドイツ連邦会計検査院(Bundesrechnungshof:BRH)は、各年度の年次報告(Bemerkungen,以下「所見」という。)を公表する⁽¹⁾。2014年12月2日には、2014年度所見が公表され、その項目の中に、「2.2 債務規律の遵守(Einhaltung der Schuldenregel)」がある。一般に4部で構成される各年度の所見において、「第1部 一般的な財務管理」は「1. [前年度]連邦予算計算書・資産計算書の財務検査」「2. 連邦財政の展望」からなり、連邦の債務状況に関する情報は、「2. 連邦財政の展望」の中で取り扱われてきた。基本法上の起債制限規定は2009年に改正されるが⁽²⁾、施行を控えた2009年度所見においては、連邦債務は、「2.4 純信用借入と新たな債務制限規定」「2.5 主要な負債」「2.6 政府保証」「2.7 欧州経済・通貨連合の財政規律」等の項目の中で扱われている。

連邦会計検査院の任務に関しては、ドイツ連邦共和国基本法(以下、「基本法」という。)114条2項で「構成員が裁判官の独立性を有する連邦会計検査院は、連邦の決算並びに予算の執行及び経済運営の経済性及び合規性を検査する。」と規定され、まずは検査が主要な任務である⁽³⁾。同項

1) 2006年度から2010年度までの所見の概要及び2009年度所見の内容につき、亀井孝文編『ドイツ・フランスの公会計・検査制度』(中央経済社,2012年)172頁以下で紹介したことがある。

2) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl. I S.2248.改正内容につき、山口和人「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(1)―基本法の改正」外国の立法243号(2010年)3頁以下、渡辺富久子「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(2)―財政赤字削減のための法整備」外国の立法246号(2010年)86頁以下、初宿正典「ドイツ連邦共和国基本法の最近5回の改正―2006年8月以降の状況」自治研究85巻12号(2009年)3頁以下(14頁以下)、石森久広「ドイツ基本法新109条・115条『債務ブレーキ』の意義と課題」『納税者権利論の課題(北野弘久先生追悼論集)』(勁草書房)299頁以下参照。

3) ドイツの会計検査院というとき、基本法との関係で議論する際には連邦会計検査院が念頭に置かれている。ドイツ連邦会計検査院の憲法上の地位と任務に関し、石森久広『会計検査院の研究―ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』(有信堂,1996年)11頁以下、石森久広・戸江千枝「クラウス・シュテルン『国法II』第34章 連邦会計検査院 第1節・第2節(翻訳)」西南学院大学法学論集44巻3・4号(2012年)66頁以下を参照いただきたい。

は次いで、「毎年、連邦政府のほか、直接に連邦議会及び連邦参議院に対し報告しなければならない」と規定し、この検査に基づく報告の任務が規定されている。連邦予算法 (Bundeshaushaltsrecht : BHO) 97条1項では、主要な報告の形式として、検査の結果を「所見」にまとめ、毎年、連邦議会、連邦参議院及び連邦政府に送付することを規定している⁽⁴⁾。

事柄の性質上、「経済性」に適った財政運営は、事後的な決算過程ばかり充実させても実現できない。予算編成過程、予算執行過程における経済性確保も併せて必要である。連邦予算法 88条で連邦会計検査院に財政全領域においての「助言」任務が課されるとともに、連邦予算法 97条4項では「所見」の中で将来の措置を勧告する権限が与えられている。また、連邦予算法 27条では、予算編成過程において予算見込額が連邦会計検査院に提示され、連邦会計検査院はそれに意見表明できる旨規定し、明文をもって連邦会計検査院の予算編成過程への関与が求められている。ここで求められる「助言 (Beratung)」も、確かに基本法上に明文はないけれども、一般に、会計検査院の基本法上の任務と考えられている⁽⁵⁾。

助言は、ドイツでは、正式な会計検査院の活動としてだけではない。連邦会計検査院の院長は「行政における経済性のための連邦委託官 (Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung : BWV)」を務め、個人の立場からも「経済性」に関し、「鑑定」という形で、積極的

4) 2013年7月15日の改正 (BGBl. I S.2395) により、報告にかかる検査資料等の公開の在り方に変更が加えられている。この改正内容については、Dieter Engels / Manfred Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, §97 BHO, Rn.13, stand oktober 2014 を参照。これを批判するものとして、Mattias Rossi, Neue Zugänge des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichkeit – zugleich ein Beitrag zur Gesetzgebung durch Ausschüsse –, DVBl 2014, S.676 ff.

5) 助言の意義と機能につき、石森・前掲(注3)128頁以下、Jens Michael Störring, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, Schriften zum Öffentlichen Recht Bd.1228, 2013など参照。後者は、連邦会計検査院の助言勧告及び連邦行政経済性委員としての助言勧告のもつ意義を1969年の財政(法)改革にさかのぼって明らかにし、政治的中立性との関係をも考察しながら助言勧告の行政現代化への寄与の可能性を探る。会計検査院の政治的中立性の問題は、石森・前掲(注3)141頁以下、亀井編・前掲(注1)215頁以下参照。

に意見を述べることができる。年次報告は、当然、連邦会計検査院としての合議体における意思決定手続を必要とするが、「鑑定」は、BWVという独任としての地位に基づき、（しかし、連邦会計検査院長としての知識・経験を生かした）あまり形式ばらずに意見表明ができる仕組みにされている。根拠も法律に基づくものではなく、内閣指針（1986年改正）にすぎない⁽⁶⁾。

さて、ドイツでは、伝統的に債務制限は憲法上規定されており、2009年8月1日に改正された起債制限規定（2011年度予算から適用）が現在の規律である。これは、いわゆる「ゴールデン・ルール」と呼ばれた旧規律が改正されたものであるが、文言のうえでは、この旧規律がわが国の起債制限規定とよく似ている⁽⁷⁾。

政府の債務のありようは、国の財政に密接にかかわる⁽⁸⁾。国の財政の「経済性（効率性・有効性）」に責任をもつ連邦会計検査院の所見を概観すると、連邦会計検査院は、国の財政の「管理者」としての自覚を明確に有していることが窺える⁽⁹⁾。隠れた債務や特別財産も含め、連邦の債務全体に目配せをし、そのときどきの状況を将来の見込みとともに議会や行政府、そして国民に的確に伝えようとする姿勢が顕著である⁽¹⁰⁾。本稿は、政府債務の管理ないしコントロールの役割をもつ会計検査院の目に、この基本法改正がどう映っているのか、会計検査院の公表物や会計検査院構成員の論考⁽¹¹⁾を手懸りにしながら、その一端を探ることを目的とする。

6) 亀井編・前掲注(1)209頁参照。

7) 旧規律の内容及び問題点につき、石森久広「ドイツ基本法115条旧規定『ゴールデン・ルール』の問題点—財政規律の法的性格と公債」西南学院大学法学論集44巻1号（2011年）55頁以下を参照していただきたい。

8) 国の将来形成に財政がひとつのポイントなることは、松原光宏「公法における将来形成—教育・財政・婚姻及び家族」自治研究90巻7号（2014年）18頁以下（22頁以下）からも窺える。これは、2013年度ドイツ国法学者大会の概要を伝えるものである。詳細は、VVdStRL 73, 2014, S. 103 ff.

9) 亀井編・前掲（注1）207頁以下。

10) 債務ブレーキを議論する際には往々にして起債制限に注目が集まるが、債務が国家財政全体に将来にわたって及ぼす負の影響まで視野に入れた議論が必要であることは当然のことである。代表的には、いわゆる「隠れ債務」（Implizite Staatsverschuldung）が問題となる。

I 起債制限にかかる旧規律と会計検査院

1. 旧規律

「旧規律」は、まず、旧115条1項2文によれば、予算案に見積られた投資のための支出の総額が、新規純債務（Nettoneuverschuldung）の信用制限規定（Regelkreditgrenze）を構築し、例外として、全経済的均衡の障害（Störung）の除去のために、その超過が許されるという内容であった。また、基本法109条2項における、予算運営にあたり経済全体の均衡の必要を考慮に入れることに関する命令が、基本法115条による信用借入れ（Kreditaufnahme）についても妥当した。

これらの規定は、1967年及び1969年の抜本的な財政改革の結果であり、投資に関係させる債務規定の導入により、信用授権（Kreditermächtigung）が投資領域における将来重要な支出の資金調達のために増強的に利用されるとともに、景気に適合した予算運営及び新しい状況に対応した信用制限の導入が期待されるものであった⁽¹²⁾。

連邦憲法裁判所は、早くから、景気の通常の状態においては純信用借入れ（Nettokreditaufnahme）は放棄されなければならない、少なくとも新規純負債（Nettoneuverschuldung）は明確に信用制限規定以下に保たれなければならないという要請を行っていた⁽¹³⁾。しかし、1970年以降、連邦及び多くのラントにおける債務状況は年々上昇していった⁽¹⁴⁾。

11) Dieter Hugo, Prüfung der Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung, Dieter Engels (Hrsg.), 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen, 2014, S.325 ff.

12) Herman Pünder, §123 Staatsverschuldung, Rn. 8f., in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd.V., 2007.

13) Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, S.311 (334). この判決について、石森久広「ドイツにおける憲法上の起債制限規律に基づく司法的コントロール—転換点としての連邦憲法裁判所1989年判決」西南学院大学法学論集45巻1号（2012年）33頁以下（36頁以下）。

14) 2014年度に財政黒字を回復するまで、奇しくも1969年度の連邦予算が、純信用借入れなく編成された最後の予算となった。

2. 旧規律の問題点

旧規律の問題点については、すでに拙稿において整理したように⁽¹⁵⁾、①「投資」概念の広さ、②例外規定の不明確さ、③累積債務全体への視点の不足、④予算執行における起債授權の残の利用、⑤サンクションの欠如、に求められるであろう⁽¹⁶⁾。連邦会計検査院の所見においても、ほぼ同様に指摘されている⁽¹⁷⁾。

①②③は、わが国の公債発行制限にかかる財政法4条が、公債発行又は借入金をなすことを原則として禁止し、公共事業、出資金及び貸付金の財源とする場合に例外を認める仕組みのもとでも同様に考え得るものである。わが国と同様、ドイツでも1995年から2010年の各会計年度の統計においては、基本法115条1項2文後段の例外がむしろ通例化するという現象がみられる。信用上限規定の超過の際の根拠付け及び説明は、連邦憲法裁判所によっても求められたところであるが、予算実務に影響を与えるに至らなかったことが窺える。債務の償還についても規定はおかれておらず、一度借り入れられた債務は、つなぎ債務（Anschlussfinanzierung）によって借り換えられていくという現象を引き起こした⁽¹⁸⁾。

景気規定についても、連邦憲法裁判所は、景気が通常の状況においては、純信用借入力を放棄すること、又はこれを少なくとも信用制限規定以下に保つこと、という要請を行っていたが⁽¹⁹⁾、予算実務においては遵守されず、景気の悪いときには純信用借入れは高められるが、より好転する景気の局

15) 石森・前掲(注7)63頁以下参照。

16) この「ゴールデン・ルール」には、従来より多数の批判的評価がなされていた。例えば、Pünder, a.a.O.(Anm.12), Rn.33 ff., 80 ff., Dieter Engels/Dieter Hugo, Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldengrenzen, DÖV 2007, S.445 ff., 448 ff., Elmar Dönnebrink / Martin Erhardt / Florian Höppner / Margaretha Sudhof, Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts, in: Christian Kastrop / Gisela Meister-Scheufelen / Margaretha Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S.26 ff. 参照。

17) 例えば、Bemerkungen 2009「2.4.2 従来の債務規定に問題点」には、①投資概念、②通常の景気状況、③例外規定、④つなぎ債務、⑤特別財産、にかかる各問題点について指摘されている。

18) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.336.

19) BVerfGE 79, S.311 ff., 333 f.

ドイツにおける憲法上の起債制限規律と会計検査院による政府債務のコントロール面においても、それに応じて減じられる、という財政政策はとられなかったのである⁽²⁰⁾。

加えて、国の財政全体を視野に入れば、特別財産に信用制限規定の例外が許容され（基本法旧115条2項）、連邦予算についての信用制限の枠外で追加的債務を積み上げ得ることに対して制御が及んでいなかった。これを含め、いわゆる「隠れ債務（Implizite Staatsverschuldung）」についても、もはや看過できない状況であるにもかかわらず⁽²¹⁾、これを議論できる仕組みにはなっていなかった。

連邦会計検査院からみて、とりわけ問題とされたのは④予算執行における信用授権の繰越し分の利用方法であった。これは基本法上の旧規律の文言ではなく、予算法上の問題であったが、連邦会計検査院は、とりわけ、これによって議会の予算権及び単年度主義という中心的な憲法原則を侵すおそれに警鐘を鳴らしてきた⁽²²⁾。

実務では、連邦財務大臣は、信用授権の運用に際して、通例、まず前年度の使い切られていない信用授権の方を要求した（First in, First out：FiFo方式）。それによって、当該予算年度のために議会から付与された信用授権は使わずに済んだのである。そして、次の年度には、通例、使い切られていない信用授権が繰り越して利用された。これによって、授権全体としては、当該予算年度のために見積られた新規信用借入れをその分超過することになるのである⁽²³⁾。

連邦会計検査院は、所見において、議会の予算権強化を目的として、FiFo手続を繰り返し批判した⁽²⁴⁾。そして、連邦憲法裁判所も、この予算実務に、連邦予算法 18条3項の規範目的との整合性の観点から疑念を述べて

20) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S. 336, Pünder, a.a.O.(Anm.12), Rn.11f. 参照。例えば、1991年から2010年までの新規信用借入れは5785億ユーロ、同期間の投資支出は5586億ユーロである。

21) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S. 332f.

22) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S. 336.

23) 亀井編・前掲(注1)183頁以下参照。

24) 例えば、Bemerkungen 2007, Nr.1.4.7.

いた⁽²⁵⁾。これを受け、予算立法者は、2008年度から信用授権の要求についての予算法上の授権の基礎を変更し、連邦財務大臣は、前年度の信用授権の繰越し分を利用する前に、まず当該年度の信用授権を要求しなければならないこととなった（Last in, First out：LiFo方式）⁽²⁶⁾。そして、利用されなかった信用授権の繰越し分は原則として1年後に失効することとされた（連邦予算法18条3項1文）。この転換は、議会の予算権を強化するものであるとともに、信用授権の時間的制約の中に存する連邦予算法18条3項の規定の目的にも適っており、さらに、新規信用授権のための授権の枠の算定が容易になるものと評価されている⁽²⁷⁾。

関連して、見越し信用授権（Vorgriffskreditemächtigung）の問題点につき、連邦会計検査院は、2003年度予算の決算検査において、次のように述べている⁽²⁸⁾。すなわち、連邦政府は80億ユーロ（1兆2000億円）の見越し信用授権⁽²⁹⁾を、主として2003年度予算に計上されるべき支出のために要求しているが、この要求は法律目的にそぐわない、見越し信用授権が無制約に当該年度の支出のための信用授権として利用され得るなら、立法者によって確定される信用授権に見越し授権が付け加わることになるであろう、というのである。ドイツ連邦議会の予算委員会も、連邦財務大臣に対し、将来的に、見越し信用授権は、原則として次の予算年度に算定され得る支出のためにのみ利用し、超過する要求については予算委員会に遅滞なく報告することの期待を表明した⁽³⁰⁾。

さらに、⑤サンクションの欠如ともあいまって増え続ける公的債務を前に、連邦憲法裁判所は、予算実務における投資・景気に関連する債務規定

25) BVerfGE 119, S.96ff., 144, 153.

26) 亀井編・前掲(注1)184頁参照。

27) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.338.

28) Bemerkungen 2004, Nr.1.4.2.2.

29) このような見越し信用授権は、現金上は（kassenmäßig）ある予算年度の終わりに発生するが、予算上は（haushaltsmäßig）次の年度に計上され得る支出を補てんすることに寄与する。この典型例は、連邦職員の12月に支払われなければならない1月分給与である。

30) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.337.

の適用の際、国の財政能力を浸食することから保護するためのより有効な手段となる規範的基礎をつくる行動の必要を指摘した³¹⁾。そして、連邦及びブランドの会計検査院もまた、すでに2004年、「もっと痛みを伴った (mit mehr Biss)」債務規律を求める意見を表明していたということである³²⁾。しかし、この時点では、連邦憲法裁判所によれば、基本法115条1項2文及び109条2項の規定におかれたコンセプトの基本的改革は、憲法改正を行う立法者に留保され、委ねられているといわれるにとどまっていた³³⁾。

II 起債制限にかかる新規律と会計検査院

1. 新規律

新しい起債制限規律は、2009年（第16期の終わり）、基本法109条及び115条（並びに他の関係条項）の改正によって導入され、また、その附属法律によって具体化された³⁴⁾。憲法改正の中心には、「債務ブレーキ (Schuldenbremse)」とも呼ばれる新しい債務規定がおかれるが、それは、連邦財務省のモデルを基礎とし、連邦とブランドの財政関係の現代化のための連邦議会及び連邦参議院の第2次連邦制度改革委員会の提案に、ほぼ基づいている³⁵⁾。新規律の主な内容は、2009年度所見（2009年12月）に「2.4 新規信用借入れと新しい債務規律」の項目が起こされ、以降、各年度の所見において、概ね次のように紹介されている。

① 通常の景気の状態においては、予算はほぼ均衡されなければならない

31) BVerfGE 119, S. 96 ff., 142.

32) Hugo, a.a.O. (Anm. 11), S. 338.

33) BVerfGE 119, S. 96 ff., 143, 石森久広「ドイツにおける憲法上の起債制限規律に基づく司法的コントロール—2009年基本法改正の端緒としての連邦憲法裁判所2007年判決」西南学院大学法学論集46巻4号（2014年）96頁以下（80頁）参照。

34) 基本法改正の細則を規定するものとして、基本法115条の規定の施行に関する法律 (Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes vom 10. Aug. 2009, BGBl. I S. 2704)（基本法115条施行法）がある。この法律については、渡辺・前掲(注2)が詳しい。

35) Dönnebrink/Erhardt/Höppner/Sudhof, a.a.O. (Anm. 16), S. 42 ff.

い。連邦には、制限規定としてGDP 0.35%の構造的債務要素が許容される⁽³⁶⁾。

② 信用制限の算出のため、財政上の取引（金融取引, Finanzielle Transaktionen）をめぐり収入及び支出は除外される⁽³⁷⁾。金融取引に数えられるのは、特に、株式売却（Beteiligungsveräußerung）や貸付の返済（Darlehensrückfluss）による収入、貸付の授与（Darlehensvergabe）や株式の獲得のための支出である⁽³⁸⁾。

③ 景気上の債務要素を通して、景気によって生じる変化が考慮されなければならない⁽³⁹⁾。つまり、起債の余地は、景気の悪い時期には拡大され、反対に景気の良い時期には狭められて黒字形成の義務へと変転する。この要素の具体的な額は、特別な景気調整手続（Konjunkturbereinigungsverfahren）において算出されることになる⁽⁴⁰⁾。

④ 管理勘定（Kontrollkonto）に関して、起債制限は予算執行においても遵守されるということが確認される⁽⁴¹⁾。この勘定には、個々の年度における許容される構造的起債余地を上回った額又は下回った額が合計され、GDPの1.5%のマイナスの勘定状況⁽⁴²⁾は超えられてはならず、そのため、管理勘定の調整がなされなければならない。また、これとは別に、GDP 1%の超過した場合の新規起債の削減のための措置が規定されている⁽⁴³⁾。

36) 基本法109条3項4文, 同115条2項2文, 基本法115条施行法2条1項。なお, 当該予算年度の1年前の名目GDPが基準となる(基本法115条施行法4条2文)。

37) 基本法115条2項5文, 基本法115条施行法3条。

38) 金融取引は, 債務規定と中立的である, すなわち, 支出は(制約なく)信用によって調達されても良い, その一方で, 収入は, 許される構造的純信用借入れの上限の遵守のために寄与することはできない。したがって, 例えば, 資本財産(Kapitalvermögen)の活用から得られる収入は, なるほど, 将来, 予算に算入されてもよい。しかし, 許容される新規起債の算定には, それは信用借入れ同様に取り扱われる。

39) 基本法109条3項2文, 同115条2項3文, 基本法115条施行法2条2項, 同5条。

40) この手続は, EU-Kommissionによって利用される手続に向けられることになる。基本法第115条施行法5条4項によれば, 「景気要素を特定する手続は, 欧州安定成長協定で定められた景気調整過程と整合するものと」される。

41) 基本法115条2項4文, 基本法115条施行法7条。

42) 2013年度のGDP 2兆7000億ユーロの場合, 4050億ユーロのマイナスの勘定状況が対応する。

⑤ もし、予算の進行において収入と支出が見込まれたよりも状況が悪く推移し、それゆえに許容される信用借入れが十分でない場合、補正予算において、見積られた租税収入の3%までの信用借入れがなされても良いこととされている⁽⁴⁴⁾。この追加的信用借入れは、それが構造的起債要素 (Verschuldungskomponente) から逸脱する場合には、その限りで、管理勘定の負担となる⁽⁴⁵⁾。

⑥ 自然災害又はその他の通常外の緊急事態で、国の統制が及ばず国の財政に甚大な影響を与える場合のような例外的状況においては、特別の需要が追加的な信用により賄われても良い⁽⁴⁶⁾。例外規定の要求は、連邦議会の構成員の多数の賛成が必要である。この決議とともに、適切な期間にこの債務の返済を行う拘束的な返済計画が策定されなければならない⁽⁴⁷⁾。

⑦ 基本法115条2項における特別財産にかかる従前の信用授權規定は、削除されている。したがって、起債制限は、自己の信用授權をもつ特別財産の設立によっては、もはや超過され得ない。

⑧ ラントは、構造的に予算が均衡するよう、その規律を創設しなければならない。ラントの予算に対しては、構造的な起債のための要素は予定されていない⁽⁴⁸⁾。

⑨ 2011年から2015年の移行期間においては、連邦には、構造的起債要素から逸脱することが可能である。さらに、2010年度の構造的赤字は、2011年度以降、均等に返還される (削減対策 [Abbaupfad])。GDPの0.35%ないし0%の構造的新規起債に対する基準は、連邦によっては遅く

43) 基本法115条施行法7条3項は「管理勘定の残高が赤字である場合において、その赤字額が名目GDPの1%を超えるときは、第2条第1項第2文の規定に基づく起債の上限は、翌年に、当該1%を超えた赤字額分を名目GDPの0.35%以内の範囲で減額する。」と規定する。

44) 基本法115条施行法8条。2013年度予算に見積られた租税収入に基づけば、これは、78億ユーロに相当する。

45) Engels / Eibelschäuser, a.a.O.(Anm.4), Art.115 GG, Rn.40-43は、この信用授權に批判的である。

46) 基本法109条3項2文、115条2項6文、基本法115条施行法6条。

47) 基本法115条2項7文及び8文、基本法115条施行法6条。

48) 基本法109条3項5文。

とも2016年以降、ラントによっては遅くとも2020年以降、遵守されなければならない⁽⁴⁹⁾。

⑩ 以上のような債務規定の改正と並んで、所見では、基本法109 a 条に規定された安定化評議会 (Stabilitätsrat) によって、予算の能力確保のために制度的基礎が作られた点も注目されている。この、連邦及びラントの財務大臣並びに連邦経済大臣が委員を務める安定化評議会は、ドイツ及びヨーロッパの規律から生じる、連邦及びラントによって安定化義務を監視する任務を有している⁽⁵⁰⁾。

2. 新規律の長所

各年度の所見においては、新規律の長所についても記載されている。これは2010年度所見「2.6.3 新しい債務規定の長所」に見られる。ここで連邦会計検査院によって評価されているのは、次の諸点である。

① 連邦の構造的起債要素が「GDPの0.35%」とされたことにつき、従来の総投資額分は、予算実務において通例的に要求され、しかもしばしば超過していたため、1989年には、ついに、連邦憲法裁判所の公的債務の制限についての立法府への要求が取り上げられるまでに至っていたところであるが⁽⁵¹⁾、この規定によって、それまでの総投資額によって見積られる規律制限の場合よりも確実に減額されて見積られ得ること⁽⁵²⁾。

② この、新規信用借入れにつきGDPを基準にする新しい債務規律が、

49) 基本法143 d 条 2 項及び 3 項、財政健全化援助供与法 (Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vom 10. August 2009, BGBI I S. 2705) 1条ないし 3条。この基準を下回るために、ベルリン、ブレーメン、ザールラント、ザクセン-アンハルトの各州は、2011年から2019年まで、毎年総額 8 億ユーロの財政強化支援を連邦から得られる旨の規定もなされている。なお、財政健全化援助供与法については、渡辺・前掲(注 2)92頁も参照。

50) また、安定化評議会は、差し迫った予算の緊急状況の際、健全化プログラム (Sanierungsprogramm) を関係団体・関係機関と取り決める任務を有している。なお、この安定化評議会は、独立の 9 人の専門家からなる諮問委員会 (Beirat) によって支援されることとされている。

51) BVerfGE 79, S. 311ff, 354f.

52) 2013年度予算案に見積られていた投資支出 (=旧規律制限) は、348億ユーロになるのに対して、構造的債務制限によれば、約90億ユーロ (=GDPの0.35%) になる。

「欧州安定成長協定 (Stabilitäts- und Wachstumspakt) 」及び「財政協定」⁵³⁾に、よりいっそう適合するものになったこと、さらに、許容される新規信用借入れの基準として総投資又は純投資を放棄したことで、境界や評価の困難な問題が解消されたこと。

③ 財政活動のために許容される信用制限の調整 (Bereinigung) の問題も、ヨーロッパの規定に対応したこと。

④ 予算執行が、起債授權の遵守の観点における事後的コントロールに服せられること。この目標に寄与するのは、管理勘定、及びそれに付随する、組み込まれていない返済に対する義務である。とりわけ、債務ブレーキは、初めて義務化された返済要素 (Tilgungskomponente) を含むことになり、これによって、予算策定の際、楽観的に計画されうる誘因が弱められること。

⑤ 通常外の緊急事態のための例外規定も、従前の例外規定に対して、返済義務を含んでいること。そのような「特別の債務 (Sonderschulden) 」に対する拘束的な返済計画によって、この例外要件にすぐに依存することが少なくなるであろうこと。

⑥ 自己の (債務ブレーキに服さない) 起債授權をもつ特別財産の設立が排除されたこと。このことによって、基本法110条1項の意味における連邦予算の単一性 (Einheit) 及び完全性 (Vollständigkeit) が強化されること。

以上のように、連邦会計検査院は、新しい債務規定に、新規債務の持続的な制限、累積債務の永続的な減少へと至る重要な進展の点で、多くの長所を見出している。わが国の債務制限にかかる法の規定が、ドイツの旧規律が有していた問題点と、なお共通する類似の問題点を有しているとすれば、ドイツの議論もわが国の公債制御のあり方に多くの示唆を与えるように思われる。

53) Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012. これらの公的債務に関する財政規律につき、尾上修吾『欧州財政統合論－危機克服への連帯に向けて－』(ミネルヴァ書房, 2014) がその機能と現実を詳細に分析する。

Ⅲ 会計検査院から見た新規律の効果と課題

1. 予算編成手続における新規律への対応

新規律は、さっそく、予算編成手続に実務上、大きな影響を及ぼしている⁽⁵⁴⁾。すなわち、従来のボトムアップ手続がトップダウン手続⁽⁵⁵⁾にとって代わられることになったのである（2012年度以降）。連邦政府は、許容される純信用借入れの目標値（Zielwert）につき効果的に舵取りすることを可能にするためには、この目標値の基準が予算案及び財政計画作成の手続の最初にあらねばならないとし、これにより、作業の出発点が、各部局の予算要求ではなく、財政政策に適合しかつ債務ブレーキの基準と両立し得る、連邦財務省の予算提案となった。これを基に、連邦の内閣は、3月半ばまでに、すべての個別予算の収入と支出に対する基準値（Eckwert）を決定し、これが、後の政府内部の予算編成手続を拘束することになる⁽⁵⁶⁾。予算の基準値は、予算案及び財政計画を経て決算に至るまで、租税、労働市場、金利の展開に関する全経済的な評価見通しに適合するものにされ、個別予算においては、原則として、基準値の決定後に行われる予算見積額の変更はすべて、決められた最高限度額（Plafond）内での組替え（Umschichtung）によって行われなければならないこととされるのである⁽⁵⁷⁾。

この、予算編成手続の、トップダウン手続への移行につき、連邦会計検査院は、債務ブレーキの考慮のもとで戦略的に予算目標を早期に確定し、場合により目標実現に必要な緊縮措置と結び付けるに適切な兆しとして、一定の評価を与えている⁽⁵⁸⁾。

このトップダウン手続のもとで、連邦会計検査院が連邦予算法 27条 2項によって認められた予算案の編成への関与の役割をより有効に果たして

54) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S. 343. なお、旧債務制限の体制のもとでも予算策定手続の転換（Umsetzung）につき、すでに、Pünder, a.a.O.(Anm.12),Rn.85ff., Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.16),S.451などにより、その必要が指摘されていた。

55) この手続については、Engels/Eibelshäuser,a.a.O.(Anm.4),§1 BHO Rn.24 ff.

56) Hugo,a.a.O.(Anm.11),S.344.

57) Hugo,a.a.O.(Anm.11),S.344.

58) Bemerkungen 2012,Nr.2.3.

いくためには、連邦会計検査院は、遅くとも連邦政府内部で基準値を決定する前に、重要な検査経験を伝えることが重要であることが指摘される⁽⁵⁹⁾。基準値の決定の後では、連邦会計検査院の重要な検査知見が、個別予算の上限の確定の前段階で考慮され得ないからである。

2. 予算実務における新規律への対応

新しい債務ブレーキの導入に当たっては、ほかにも、予算編成過程や執行過程におけるいくつかの場面で、移行期特有の問題が生じている⁽⁶⁰⁾。新規律を意識した予算実務の対応という観点から、連邦会計検査院の所見にも言及がみられるそのような例として、さしあたり次の4つのテーマが挙げられる⁽⁶¹⁾。

①「基準値の設定」 構造的純信用借入れの削減対策のための開始値 (Ausgangswert) として、連邦政府は、2010年の半ば、2010年度予算の予算執行決算 (Haushaltsabschluss) のために、予測される652億ユーロの純信用借入れを基礎として用いた。削減対策のための算定として2010年の実際の純信用借入れ440億ユーロが用いられれば、2016年までの経過期間、許容される構造的純信用借入れの制限は、より低いものになる (いわゆるジャンプ効果 [Sprungschanzeneffekt])⁽⁶²⁾。この基礎に基づく新しい算定が、連邦連邦会計検査院の見解によれば、債務ブレーキの語義及び目標にむしろ適合するものであった⁽⁶³⁾。したがって、連邦会計検査院は、そのような新しい算定に賛成する意見を表明した。この提案に、連邦政府は応じなかった。しかしながら、2013 - 2017財政計画に予定された諸基準値 (Eckwert) は、2015年度以降、構造的な黒字を予定しているとともに、構造的赤字のもとで削減のための連邦会計検査院の算定の代替案から生じる限界値 (Grenzwert) をも下回っている⁽⁶⁴⁾。そうすると、連邦政府の財政計

59) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.344.

60) 連邦議会の予算委員会も、予算審議の中で、そして公聴会のなかで、債務ブレーキの転換の問題を取り上げている。

61) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.345 ff. を参考にした。

62) これについて具体的には、Bemerkungen 2012, Nr.2.2.1及び2.2.2.

63) Bemerkungen 2011, Nr.2.2.2.

画は、結果において、連邦会計検査院の要請を考慮に入れていたことが推察されるという⁽⁶⁵⁾。

②「金融取引」 支出が金融取引（Finanzielle Transaktionen）」と評価されると、構造的起債要素への算入なしに信用調達され得る。この、潜在的な新規起債の余地の拡大は、国家の赤字算定の基準となる欧州安定成長協定に基づく算定方法によれば、反対に取得された債権が価値を有する場合にのみ正当化される⁽⁶⁶⁾。例えば、保証（Gewährleistung）については、2011年度連邦予算においては外国関係の保証がまだ金融取引として有効であったのに対し、2012年度連邦予算からは、保証との関係において見積られるすべての収入と支出は、金融取引に算入しないことが連邦財務大臣により表明されている⁽⁶⁷⁾。これは、債務ブレーキの有効性を高める実務上の取扱いの変更として評価され得るものである⁽⁶⁸⁾。また、この点に関連した連邦会計検査院の指摘として、2011年度予算における連邦雇用庁（Bundesagentur für Arbeit）への貸付（Darlehen）の見積りとの関係において、もし、貸付けの返済が確実に計算できない場合には、支出は金融取引とみなされてはならないという見解がみられるなど⁽⁶⁹⁾、予算実務上、債務ブレーキの趣旨により近い取扱いがなお標榜される余地がある。

③「特別財産の起債」 これにかかる基本法旧115条2項の削除⁽⁷⁰⁾にもかかわらず、2012年2月24日の第2次金融市場安定化法（2. FMStG）は

64) Bemerkungen 2012, Nr. 2.2.2. ドイツは2014年度、1年前倒しで財政黒字を達成することになる。財政黒字は1969年度以来45年ぶりのこととなる。当初予算においては65億ユーロの起債が予定されていたが、税収増26億ユーロ、行政上の収入増29億ユーロ、支出10億ユーロ減により、新たな起債はなされなかった。ドイツ連邦財務省HP, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-13-PM01.html>を参照（2015年1月19日確認）。

65) Hugo, a.a.O. (Anm. 11), S. 345 f.

66) Engels/Eibelschäuser, a.a.O. (Anm. 4), Art. 115 GG Rn 24.

67) BT-Drs. 17/6954, S. 54 ff.

68) Hugo, a.a.O. (Anm. 11), S. 346.

69) Bemerkungen 2010, Nr. 2.2.1.2

70) 削除されたのは、「連邦の特別財産については、連邦法律により、第1項の例外を許すことができる。」である。

(71)、特別財産「金融安定化基金 (Finanzmarktstabilisierungsfond)」固有の信用授権を含んでいる。この点につき連邦会計検査院は、第2次金融市場安定化法案についての公聴会において、基本法143 d 条1項2文後段の保護条項 (Bestandsschutzregelung) (72)でこの例外が許されない限り、特別財産も債務ブレーキの規律に組み込まれなければならないと指摘している。また、本来の予算上の信用借入れに特別財産のそれが加わって、債務ブレーキの規律上の信用制限が超過されてはならないことは改めて確認されなければならない旨や(73)、将来の援助措置のために必要になる信用借入れを予算計算書 (Haushaltsrechnung) 等において見通せることが債務ブレーキの遵守の審査可能性を保障することになる旨の指摘もなされ(74)、連邦財務省も同様の指導をするに至っている(75)。

④「管理勘定」(76) 2011年度及び2012年度の管理勘定は多額のプラス残高を示しているが。そのような残高は、管理勘定の機能と一致しないとされる(77)。すなわち、プラス残高は、景気の良し悪しを超えて対称的な予算均衡を図るために意図されるべきものであるから(78)、上述のように、

71) Das Zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom 24. Februar 2012, BGBl. IS. 206.

72) 「…、設立済みの特別財産に対して2010年12月31日現在において存在する信用調達の授権は、影響を受けない。」

73) 同法案に対する連邦会計検査院の2012年1月20日の意見 (Haushaltsausschussdrucksache 17/4272)。Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.347を参照。

74) Bemerkungen 2012, Nr.1.12.2.

75) Bemerkungen 2012, Nr.1.12.2.

76) 「管理勘定」について具体的には、基本法第115条施行法7条が規定をおき、「(1) 実際の起債額が予算に対して実際に及ぼした影響を考慮した第2条の上限額と異なる場合には、差額を差引勘定 (管理勘定) に記録する。…当該会計年度の翌年の9月1日に確定する者とする」、 「(2) 管理口座の赤字は解消するように努めなければならない。管理口座の赤字は、名目GDPの1.5%を上限として、これを超えてはならない…」、 「(3) 管理口座の残高が赤字である場合において、その赤字額が名目GDPの1%を超えるときは、第2条第1項第2文の規定に基づく起債の上限額 [名目GDPの0.35%までの起債は、構造的な要素として許容される] は、翌年に、当該1%を超えた赤字額分を名目GDPの0.35%以内の範囲で減額する…」とする。渡辺・前掲 (注2) を参照。

77) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.347. 2011年度決算では252億ユーロ、2012年度決算では569億ユーロである。

2011年から2015年までの削減期間にジャンプ効果によってプラス残高が増していくとすれば、それが2016年度以降、予算執行におけるマイナスの偏差を補正するために組み入れられかねないというのである⁽⁷⁹⁾。この疑念は、議会も取り上げ、財政協定の内国的転換のための法律⁽⁸⁰⁾4条において、基本法115条施行法9条の規定を管理勘定の積み重なる残高が移行期の終わりに（つまり2015年12月31日に）抹消されるべく補完された。それにより、債務ブレーキの規定の運用上、移行期間から管理勘定に蓄積されたプラスの記載が転記されることは妨げられることになる⁽⁸¹⁾。

3. 新規律の課題

いずれにしても、新規律の規定だけで、問題がすべて解決されるわけではない。連邦会計検査院により意見を表明された例をみると、例えば、連邦の出資、間接的連邦行政施設、あるいはPPP（public-private partnership）における信用調達の問題がある。これらについては、連邦及びブランドの会計検査院は、すでに2006年、旧来公的資金が調達され得ないプロジェクトには、同様に、代替手段に資金調達が行われてはならないと指摘し⁽⁸²⁾、なかでもPPPプロジェクトについて、連邦会計検査院は、2012年、この方法は、調達のバリエーション（Beschaffungsvariante）としてのみ組み込まれることを許されるのであって、決して資金調達のバリエーション（Finanzierungsvariante）として組み込まれてはならない、旨の見解を示している⁽⁸³⁾。

さらに重要な問題として、基本法115条2項6文ないし8文の例外規定

78) Engels/Eibelschäuser, a.a.O.(Anm.4), §13 BHO Rn. 25.

79) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.347.

80) Gesetz zur innenstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.

81) Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.348.

82) ミュンヘンで行われたPPPをテーマとする院長会議における決議事項。Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.348.

83) 交通業務（Verkehrswesen）におけるPPPをテーマとするドイツ連邦議会専門委員会における公聴会での連邦会計検査院の意見。Hugo, a.a.O.(Anm.11), S.348.

(自然災害又は通常外の緊急事態)が、いかなる具体的な要件の下で特別信用 (Sonderkredit) のために要求が許されてもよいかも、まだ最終的には解決されていない⁽⁸⁴⁾。これは、景気にかかる起債要素の確定手続にもかかわり得るものであり、少なくとも景気調整手続が選択されるということが、例外なく、景気循環を超えて景気要素 (Konjunkturkomponente) に至るわけではないことが確認されなければならないという⁽⁸⁵⁾。というのも、このことが、結果的にGDP 0.35%の構造的起債要素を超えて追加的な新規起債余地に至るおそれがあるからであり、そのような追加的な新規起債の方法は、構造的に広く均衡した予算を達成するという債務ブレーキの目的とは一致しないからである⁽⁸⁶⁾。

債務ブレーキの適用に際して、予算実務において発生し得る問題は今後においてもさまざまに生じてくるであろう。これに順次、法や制度の改正による対処がなされていくことが望ましいが、法や制度をいくら変えても問題がすべてなくなるわけではないこともまた自明である。そのときどきに生じる問題につき、財政の経済性及び合規性の確保を任務とする会計検査院が、その都度、時宜に適った監視、助言を行うことが非常に有用である。

IV 債務制限に対する国際的な取組みと会計検査院

1. ヨーロッパの起債制限とドイツ

表1は、1980年代初頭以来の各国の債務状況の推移の比較である。この表からは、どの国においても政府債務の増大の傾向がみてとれ、ドイツのみでなく、多くのヨーロッパ諸国並びにヨーロッパ以外の多くの国々が、実際に、政府債務の累積に起因する財政運営上の困難さに直面していることが窺える。

ドイツに着目し、他と比較してみると、2010年までのドイツの公的債務

84) Hugo, a.a.O.(Anm.11),S.348.

85) Hugo, a.a.O.(Anm.11),S.348f.

86) Engels/Eibelshäuser, a.a.O.(Anm.4), §13 BHO Rn. 21.

は、ヨーロッパ地域（Euroraum）の平均を若干下回り、EUの平均を若干上回っているが、ヨーロッパ地域及びEU領域について依然増大傾向が続くのに対し、2014年のドイツはそれが低下している点に特徴を見出すことができる⁽⁸⁷⁾。なお、それに対して、アメリカ、そしてとりわけ日本は、ヨーロッパとの比較において「猛烈な（rasant）」⁽⁸⁸⁾と評される債務の増大を示している。

表1 債務割合の国際的比較（対GDP比）

年	ドイツ	ヨーロッパ地域	EU	アメリカ	日本
1980	30.3	-	-	42.6	50.7
1990	41.3	-	-	64.4	67.0
2000	60.2	69.2	61.9	55.1	140.1
2005	68.5	70.3	62.9	67.7	186.4
2010	82.4	85.6	80.2	98.7	215.0
2014	78.6	96.0	90.6	111.3	242.9

出典：ドイツ連邦財務省月例報告2013年7月

ドイツの起債制限を、ヨーロッパにおける動向と切り離して考えることは難しい⁽⁸⁹⁾。経済及び財政の規律の遵守並びに政府債務の持続的な制限は、すでに経済通貨同盟の設立の際、ヨーロッパの規律編成を採用する中心的視点を構成していた⁽⁹⁰⁾。1997年に成立した最初の欧州安定成長協定は、EUの機能に関する条約（AEUV）⁽⁹¹⁾126条に含まれた予算規律にかかる原則規定を具体化し、厳格にした。超過した赤字を生じた場合の手續に関する議

87) 例えばスカンジナビア諸国並びにオランダ及びオーストリアといったEUのいくつかの国は、依然として、ドイツよりも明らかに低い債務割合を示す。

88) Hugo, a.a.O.(Anm.11),S.349.

89) 石森久広「ドイツにおける憲法上の公債規定の変遷と公債制御」西南学院大学法学論集46巻1号（2013年）134頁以下（118頁以下）で、ドイツとEUの公債規定の関係につき紹介したことがある。

90) Bemerkungen2012,Nr.2.9.1,Nr.2.9.2.

91) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

定書 (Protokoll) の第1条 (第12号) とあいまって、AEUVの126条に含まれる財政政策上の推奨値 (Referenzwert) (赤字割合がGDPの3%まで) の補完として、財政協定の構成国は、中期的に均衡または黒字を計上する予算に努力することが義務付けられていく。基本法の債務ブレーキは、基本的にこの、欧州安定成長協定や財政協定 (Fiskalvertrag) の定める基準に即している。

財政協定の内国法転換のための法律により、財政協定において確定された、GDP 0.5%という政府全体の構造的赤字の上限は、予算総則法 (Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder : HGrG) に規定されることとなった (51条2項)⁽⁹²⁾。その際、連邦及びラントの予算と並んで、ゲマインデ及び社会保障の予算もそこに含まれることが明示され、社会保障にかかる財政の展開は、連邦の責任に帰し、ラントは財政協定の枠の中で当該自治体のために責任を担うこととされている⁽⁹³⁾。さらに、すでに基本法109 a条に基づき設立された安定化評議会が、経済全体の赤字上限の遵守をコントロールするという任務を有し、すでに存在する財政協定の赤字基準の審査のための監視手続がここに拡大されている (安定化評議会法⁽⁹⁴⁾ 6条)。この安定化評議会は、監視任務の際、9名の財政専門家による独立の諮問機関 (Beirat) によって支えられ (同法7条)、この諮問機関には、とりわけ、ドイツ連邦銀行の代表者等が属するなど、ヨーロッパの規律によって強められた要求が、国内法に運び込まれて、構造的赤字制限の採用や早期警戒システム (Frühwarnsystem) の展開に至っている。

2. 会計検査院による公債制御に関する国際的取組み

(1) INTOSAIと政府債務

他方、世界的な取組みに目を転じると、諸国の会計検査院による国

92) Engels/Eibelhäuser, a.a.O. (Anm. 4), §51 HGrG.

93) 財政協定の内国法転換のための法律提案理由として、BT-Drs. 17/12058, S. 10.

94) Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz) vom 10. August 2009, BGBl. IS. 2702.

際的組織であるINTOSAI（International Organization of Supreme Audit Institutions：最高会計検査機関国際組織）⁽⁹⁵⁾が、国際的レベルで政府債務のテーマを取り扱っていることに注目される。このことから、各国の政府債務の増大に端を発し、各国がグローバルなレベルの監視を必要とするとの認識に至っていることが窺える。INTOSAIは、1953年に設立された、192の最高会計検査機関が加盟する国際組織であり、総会（最高会計検査機関国際会議：International Congress of Supreme Audit Institution：INCOSAI）が、1953年以降3年ごとに開催され、各回のテーマに即し、各参加機関により意見が交わされている⁽⁹⁶⁾。

INTOSAIは、特に80年代終盤以降の政府債務の増大に焦点を当ててきた。例えば、1989年の第13回INCOSAIは、とりわけ「公的債務の検査」というテーマを、最高会計検査機関の役割、並びに検査の範囲、検査の方法及び検査のテクニックへの観点から取り扱っている。1995年、第15回INCOSAIは、政府債務にかかる報告の定義及び準備の指針を決議し、1998年、第16回INCOSAIは、現実の政府債務及び生じ得る政府債務の決定及び測定のための追加的指針を承認している。

そして、2007年の第19回INCOSAIは、「政府債務、その管理、その説明及びその検査」という会議テーマの選定を通じて、多くの国々の本質的問題を指摘し、最高会計検査機関がこの検査領域における活動をどのように改善することができるかを示そうとしている。この総会は、参加142の代表によって開催され、決議では、とりわけ、将来見通し（im Interesse von Transparenz）、そして政府債務及び債務マネジメント検査における「先見的な（proaktiv）役割」を果たすべく、最高会計検査機関への7つの勧告（Empfehlung）が採択され、この勧告が、多くの国々において、まさに財政政策の領域において、行政府及び立法府に対する外部的財政コントロールのなお将来有望な検査及び助言の可能性を強めることに寄与することへ

95) <http://www.intosai.org>.

96) INTOSAIの概要につき、東信男「INTOSAIにおける政府会計検査基準の体系化－国際的なコンバージェンスの流れの中で－」会計検査研究26号（2007年）171頁以下（172頁以下）参照。

の期待が表明されている。勧告の要旨は次の通りである。

(2) 第19回 (2007年) INCOSAI勧告

①「見通しの確保」 政府債務は、政治的決定の結果であり、その影響は、最高会計検査機関によって、その権限と所管事項の範囲でしか検査され得ない。しかし、その法的所与の権限を駆使し、最高会計検査機関は、政府債務の検査及び債務管理に際して見通しを確保するために、先見的役割を演じなければならない。とりわけ、議会に、時宜に適い、そして包括的に、政府債務の財政に対する影響とリスクに関して情報を提供することが必要である。見通し確保のための本質的な前提は、確実なデータである。そのうえで、最高会計検査機関は、しっかりした債務政策及び債務実務の形成に積極的に協力しなければならない。その際、政府及び行政に、リスクマネジメントに高いプライオリティを認めるよう、また公的財政運営に対する潜在的危険（例えば銀行システムや通貨システムの危機）を適切に考慮するよう、差し向けなければならない。

②「政府債務の検査及び評価」 最高会計検査機関は、政府債務及び政府財産の全ての開示を可能にすることによって、政府債務の検査を広く展開しなければならない。INTOSAIの多くの参加国において、信用借入れの拘束的な上限がある。この上限は絶対額として、又はGDPの特定割合として定義され得る。別の参加国においては、信用借入れは当該予算年度の投資支出を超えてはならないという基準が設定されるところもある。一般に、国の債務は、その財政力を超えてはならない。最高会計検査機関は、とりわけ、政府及び行政に、債務状況及び資産状況を完全に把握し公表できるよう、助言しなければならない。また、国の債務状況及び資産状況の推移を評価しなければならない。

③「隠れた債務」 最高会計検査機関は、隠れた政府債務の推移を監視し、早期に、増大する隠れた政府債務のもたらし得る結果を指摘しなければならない。隠れた政府債務は、例えば、投資プロジェクトの後のコスト、年金の義務、あるいは社会保障システムに対する国の将来の義務など

である。隠れた債務は、長期的視点では、公的予算の負担能力に対して深刻な影響をもたらす。INTOSAI参加国の多くにおいては、従来、政府債務の定義に、隠れた債務は含まれていない。隠れた債務の額の確定のための規律及び清算のための配慮がなされている国もある。しかし、いくつかの最高会計検査機関は、人口の高齢化、悪化する分担者＝支払者の関係、養老保険及び健康保険等々、財政の長期的な安定のためのリスクに関する憂慮を述べた。それゆえ、外部的財政コントロールの重要な任務は、公的債務の中・長期的影響を検査し、報告することである。

④「経済性検査」 最高会計検査機関は、政府債務及び債務管理の経済性検査を重要な目標と考える。経済性検査は、予算決定への影響を審査し、リスクを確認及び評価し、そしてこのリスクのもたらし得る結果を示すことができる。経済性検査は、国のプロジェクト、プログラムあるいは組織化の経済性及び有効性の調査であり、それらの決定過程を含み、節約性の要請を考慮しながら、国家活動の改善の目標をもって行われるものである。たいていの最高会計検査機関は、法律上、毎年、予算の決算について見解を述べる権限が与えられ、又は義務付けられている。多くの国々は、債務マネジメントの実務を、定期的な経済性検査によっても調査する。政府債務及び債務マネジメントにおける経済性検査は、その際、常に優先するものとみなされるわけではない。しかし、その都度の予算が将来の金利及び償還の負担という重大な影響をもたらし得ることから、この経済性の検査の意義は、将来、重要性を増す。

⑤「検査者の専門知識」 最高会計検査機関は、債務の検査に際し、その従事者が特別な知識と経験を有するよう、そして専門知識を駆使できるよう配慮しなければならない。検査テーマは絶えず諸条件が変わる複雑なものであるから、最高会計検査機関は、職員の継続的な教育、研修はもとより、組織自体がそれに適合するよう意図しなければならない。

政府債務及び債務マネジメントの検査も、非常に複雑なテーマである。金融市場及び資本市場に直接にも多様に結び付く。したがって、総じて見ると、この検査テーマは、最高会計検査機関の検査者へ特別な要求が必

要となる。言い換えれば、政府の債務マネジメントが、従事者が民間企業やスペシャリストからリクルートし得る組織にアウトソーシングされるならば、最高会計検査機関は不要である。重要なのは、最高会計検査機関が（政府と）「同じ目の高さで」検査することを可能にする状況になければならない、ということである。そのため、最高会計検査機関は、債務マネジメントの領域における検査者のための相応の教育、研修を意図しなければならない。とりわけ経済学、経営学の知識を持った職員が検査に投入されなければならない。

⑥ 「リスクの評価能力」 最高会計検査機関は、新しい金融調達手段の影響とリスクを評価し得るためにその能力をさらに展開させなければならない。最高会計検査機関の検査のスペクトルムは、債務マネジメントにおける額の検査から、そのリスクや経済性の考慮のもとでの債務戦略の検査にまで及ぶ。例えば、債務マネジメントにおいて金利スワップや通貨スワップ（Zins- oder Währungsswap）といった新しい金融調達手段が組み込まれるのならば、検査者にも相応の能力が求められる。この手段は、その他の可能性もあるなかで、金利及び通貨の変動に対する対策のために用いられる。しかし、それは、常にリスクとも背中合わせとなる。このような場合、最高会計検査機関は、そのリスクとそれに属するリスク制御システムを判断することができる状況にあらねばならない。このように最高会計検査機関は、とりわけ、政府の債務マネジメントにおける市場、金利、信用状況、支払能力、経営のそれぞれのリスク判断についての能力を構築し、さらに展開させなければならない。

⑦ 「INTOSAI専門組織との連携」 外部的財政コントロールのための政府債務及び債務マネジメントの問題の益々の重要性に鑑み、1991年10月、政府債務作業グループが設立された。同グループは、政府債務及び確かな債務管理に関する具体的な報告を促進する任務に際して、最高会計検査機関を支える。同グループは、債務マネジメントの検査に際して最高会計検査官庁の支援のための指針及びその他の原則を展開する。政府債務作業グループは、とりわけ、金融市場及び国際的な信用にかかる諸条件の絶えざ

る変化の考慮のもとにある政府債務及び債務マネジメントの検査の深遠な専門知識をさらに拡充させ、検査及び評価の水準を向上させなければならない。

(3) わが国会計検査院と政府債務

わが国の会計検査院の任務は、日本国憲法によれば、まずは決算検査である(90条)。しかし、憲法がなぜ会計検査院を名指しして決算検査を委ねるのかに思いを寄せるとき⁽⁹⁷⁾、INCOSAIが各最高会計検査機関に期待する、政府債務の検査及び債務管理に関する見通し確保のための先見的役割というのは、わが国会計検査院にも、そのまま当てはまるように思われる。

わが国の『決算検査報告』は決算を検査した報告であるから、ここに政府債務に関するマネジメントの視点が含まれないことはやむをえない面もあろう⁽⁹⁸⁾。また、国債の発行は法律上の手当もなされ、政策に関わることゆえ、会計検査院の立場でその是非に言及していくことははばかられもしよう。しかし、会計検査院は、日本国憲法に規定され、わが国財政の効率的運営に責任を委ねられた機関である。国会や内閣とも一定の距離を保障され、「独立」の地位から意見を述べるができる。裏を返せば、特例法を連発して債務を累積させ続ける国会及び(その多数派で構成される)内閣に対して、(「違法」とまでいえないことについては)もはや会計検査院しかこれに意見を述べる機関は見当たらないのである。こうしてみると、第19回INCOSAIの勧告は、わが国においても非常に重要な内容を有しているように思われる⁽⁹⁹⁾。

97) さしあたり、石森久広「決算審査の法意」大石眞＝石川健司編『憲法の争点』(有斐閣、2008年)304頁以下を参照いただきたい。

98) わが国の会計検査院が公表する「会計検査基準(試案)」(2014年10月)にも、政府債務の管理の視点は含まれていない。

おわりに

ドイツにおいて、財政に関わる原則は「財政憲法」と呼ばれる。財政上の基本原則という意味はもちろんであるが、こと財政に関しては、議会をも拘束する必要があるのである。起債制限規定は、確かに細かく、憲法にはそぐわない法律事項のようでもあるが⁽¹⁰⁰⁾、これを法律＝議会に任せきりにはできないという側面、さらにいえば、立法者をも拘束することこそ、財政規律の核となるのである。

この意味で、ドイツ基本法上の新しい債務ブレーキは旧規律に比べ格段に明確さを増し、立法者をも規律するに非常に有用である。ドイツの規範統制制度を前提にすれば、場合により裁判所による統制もあり得ることが、さらに遵守の実効性を高めるであろう。連邦会計検査院の政府債務の制御にかかる言明も、基本法の抽象的な文言からなる旧規律よりも具体的な数値で制限される新規律の方が、その客観性を増すであろうことは言を俟たない。新規律に対する会計検査院の評価も高く、すでに新規律に照らした会計検査院の言及も積極的になされていることがみてとれ、会計検査院の検査・報告・助言活動は、基準の明確さに比例してその密度を高めるものと予想される。

99) 第20回INCOSAIで一応の完成をみる最高会計検査機関国際基準 (International Standards of Supreme Audit Institution : ISSAI) は、「会計検査のガイドライン」「特定事項に関するガイドライン」に「公的債務の検査」の項目をもち、具体的な基準として、「公的債務に関する内部統制検査の計画・実施ガイダンス」「債務指標」「公的債務の管理と財政的脆弱性－最高会計検査機関の潜在的役割－」「公的債務の定義と開示に関するガイダンス」「公的債務の業績検査における調査事項の範囲」「財政的暴露－債務管理と最高会計検査機関の役割への合意－」「公的債務の検査のためのガイダンス－財務検査における実証テストの利用－」が定められている。ISSAIにつき、東信男「政府会計検査の基礎的概念と原則－INTOSAIのISSAIと比較した我が国の会計検査－」会計検査研究50号 (2014年) 63頁以下 (65頁以下) 参照。

100) 初宿・前掲 (注2) 16頁は、新規律につき、「これらの改正の内容は、わが国にとってはあまり関連性のない部分が多く、また、こうした詳細な改正は、わが国の法令改正の感覚からすると、その規範内容からしても、実質的には憲法改正ではなく通常法律の改正でいいのではないと思われる」とする。

第19回INCOSAIの勧告は、政府債務が国家財政に破たんをもたらすリスクをはらむものとして、危機感をもって各最高会計検査機関に債務マネジメントの必要性を説いている。INTOSAIには、わが国会計検査院も加盟し、この組織への関心も高いことが窺える。わが国の『決算検査報告』にも（あるいは他の方法で）、わが国が持続可能な財政運営を果たすため、政府債務が有するリスクのマネジメントへの関心が増えらるることを、強く期待する。

〈付記〉本稿は、科学研究費補助金【基盤研究(B)】課題番号25285012「現代行政の多様な展開と行政訴訟制度改革」（期間平成25年度～平成27年度、研究代表者 村上裕章九州大学教授）による研究成果の一部である。

また、本学を2015年3月31日をもって定年退職される西理教授に、謹んで本稿を捧げ、ご在職中に賜わったご厚情に心よりお礼を申し上げます。