

ドイツ基本法上の「起債ブレーキ (Schuldenbremse)」成立過程

－第2次連邦制度調査会における専門家ヒアリング－

石 森 久 広

はじめに

- (1) 第2次連邦制度調査会の設置とその任務
 - (2) 専門家ヒアリング
 - 1. 調査会のスタートから専門家ヒアリング前までの状況
 - (1) 調査会スタート時の状況
 - (2) 専門家評議会の鑑定意見
 - 2. 専門家ヒアリングにおける起債制限3案
 - (1) 第1グループ：上限の固定
 - (2) 第2グループ：中期的均衡
 - (3) 第3グループ：2つの要素
 - 3. サンクション・早期警戒システム
 - (1) サンクション
 - (2) 早期警戒システム
 - 4. その他
 - (1) 改革の理念について
 - (2) 州の起債制限について
- おわりに

はじめに

(1) 第2次連邦制度委員会の設置とその任務

2006年9月1日の第1次連邦制度改革の発効後¹⁾、すぐの同年12月15日、連邦議会及び連邦参議院は、「連邦と州の財政関係の現代化のための共通の調査会」(以下「第2次連邦制度調査会」または「調査会」という。)を設置することを決議した²⁾。調査会は、翌年の2007年3月8日に設立され、最終的には、この調査会の提案が、第2次連邦制度改革として2009年の基本法改正に至ることになる³⁾。本稿は、この改革において中心的なテーマとなった起債制限に焦点を当て、調査会における検討過程を明らかにし

ようとするものの1つである⁴⁾。

調査会は、連邦議会及び連邦参議院からそれぞれ16名派遣される議員によって構成され⁵⁾、常時4名の州議会代表者が、投票権は持たないが、発言権及び提案権を持って参加した⁶⁾。座長には、連邦議会の Peter Struck 及び連邦参議院の Günter H. Oettinger が選出された⁷⁾。

調査会においては、すでに2007年3月から5月のスタートの時点で、テーマが行政と財政に分離され、財政のテーマは、5つのテーマ群に分けられた⁸⁾。その第1は、「起債の禁止 (Verschuldungsverbot) 又は制限 (Verschuldungsbegrenzung)」、第2は、「禁止が否定される場合の」 「起債制限」、第3は、「残存債務 (Altschulden) の問題」、第4は、「早期警戒システム (Frühwarnsystem)」、そして第5は、「州の財政均衡／州の歳入の自立／州の再編」であった。

このうち調査会では、第1及び第2のテーマに重点がおかれ⁹⁾、以後、中心的課題となっていく¹⁰⁾。第1回会議における P. Struck の発言、すなわ

-
- 1) 2006年9月1日、「連邦国家秩序の現代化のための連邦議会及び連邦参議院の調査会」(第1次連邦制度調査会)によって取り組まれた連邦制度改革にかかる憲法改正規定が発効した。ここでの財政に関する改革は、「立法権限の改革等による州の自己決定権の拡大とそれに伴う州の自己責任の増大、及び、そのための州の財政面での自律化(又は自立化)の促進」という方向で検討が進められたが、起債制限には手をつけられないでいた。この改革について、戸部真澄「ドイツ連邦制度改革における財政改革」環境研究149号(2008年)152頁以下参照。
 - 2) 連邦議会における提案はCDU／CSUとFDPの連合会派(与党)、並びにSPD、FDPそれぞれの会派によるものである。Die Linke 会派及びBündnis 90とDie Grüneの会派は変更案を提案したが否決され、決議にDie Linke 会派は反対、Bündnis 90とDie Grüneの会派は棄権した(BT-Plenarprot.16/74, S.7410 D)。連邦参議院も全州の提案に基づき同内容の決議を行った(BR-Plenarport.829, S.400 C)。なお、調査会の目標は、設立決議によれば「連邦と州の財政関係の現代化のためにドイツ内外で変遷する、とくに成長政策及び雇用政策の構造的條件に適合させるための提案を行う任務を負い、その提案は、地方公共団体の自己責任、及び任務に適した財政力を強化するものでなければならない」というものであった。
 - 3) 改革の内容については、山口和人「ドイツの第二次連邦制度改革(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度改革(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頁以下参照。

ち「われわれは、とくに厳しい予算状況をいかにして阻止することができるか。われわれは、公債の制限をどのように定義することができるか。われわれは、場合によれば、この基準の逸脱をどのように扱うか。全体が、いかにして、議会制民主主義の原則、なかんずく議会の予算権と一致させられうるか」¹¹⁾が、この問題の輪郭を描いているといわれる¹²⁾。なお、調査会構成員のために、あらかじめ 226 の Fragenkatalog が用意されたが¹³⁾、質問事項自体、簡潔にまとめられたものではなく、分類も精緻ではない¹⁴⁾。

(2) 専門家へのヒアリング

2007年6月、第4回会議において、専門家¹⁵⁾、そして「全経済状況評価

-
- 4) 改革成立の過程については、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.22ff, Werner Ebert / Christian Kastrop / Gisela Meister-Scheufelen / Margaretha Sudhof, Der Politische Prozess, ebenda, S.62 に詳しいが、最終的には政治的判断によるところの大きいこの改革過程において、専門家の考えを改革の記録に基づきながら詳細に分析しているのが Maxi Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S.53ff. である。本稿も、起債制限に関する専門家の諸提案の分類・整理において、改革の記録及びこの Koemm の分析に依拠している。なお、この改革の記録は、Bundestag / Bundesrat (Hrsg.), Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen - Die Beratungen und ihre Ergebnisse, 2010 を参照した。また、これに関する Protokolle (以下「Komm-Prot.」と表示する。)及び Drucksachen (以下「KommDrs.」と表示する。)は、この書物に付録された CD-Rom によった (ウェブ上でも参照可)。
- 5) 名簿は Komm-Prot.1 III ff. に掲載。なお、第1次連邦制度調査会と異なっている点として、連邦議会から選出された議員のうちの4名が同時に連邦政府にも属していることが指摘される。Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.50。
- 6) 本稿は連邦レベルにおける起債制限に焦点を当てているが、調査会では州の起債制限も含めて議論されている。それにもかかわらず、このような形での州サイドの参加については、調査会内でも批判が寄せられている (B. Ramelow, Komm-Prot.1, S.15 Cf.)。
- 7) Komm-Prot.1, S.3 Bff. また、座長代理には、E. Burgbacher と Jens Böhrnsen が選任された (Komm-Prot.1, S.6 C)。
- 8) G. H. Oettinger, Komm-Prot.2, S.28 A 参照。この分離については、Joachim J. Hesse, Kleinster gemeinsamer Nenner? Die Föderalismusreform II vor der Entscheidung, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 2008, S.193ff. (194) による批判がある。
- 9) B. Zypries, Komm-Prot.1, S.21 Cf. 参照。

のための専門家評議会」¹⁶⁾ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (以下「専門家評議会」又は「評議会」という。)の代表者¹⁷⁾に対するヒアリングが行われ、多くの専門家が意見を述べることとなった。

Fragenkatalogの第1問目「財政憲法の領域における最大の問題はどこにあるか」という質問について、専門家の多くは、改革に着手すべき財政憲法の「中心的問題」として公債を挙げた¹⁸⁾。ただし、累積債務の原因がどこにあるかについては見解が分かれていた。まず、多数の見方は、それまでの憲法上の規定、特に「全経済的均衡のかく乱の除去 (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts)」という不確定概念に原因を見出すものであり¹⁹⁾、それに伴い、専門家たちの多くが、起債制限の新しい規定を作ることに賛成の意見を述べた²⁰⁾。それに対する見方は、新しい起債に対して政治的な抵抗が非常に弱いこと²¹⁾、そして長く続く停滞した経済状況に累積債務の原因を求めるものであった²²⁾。

10) H. Ringstorff (Komm-Prot.1, S.2 D), P. Struck (Komm-Prot.1, S.4 B), Chr.Wulff (Komm-Prot.1, S.10 Cf.) など参照。

11) Komm-Prot.1, S.4 B.

12) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.52.

13) 226の質問項目は、KommDrs.011に28頁にわたって記載されている。

14) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.60. 会議の中でも L. P. Feld (KommDrs.024, S.2) や B. -I. Hoff (KommDrs.032, S.1) らによって批判されている。

15) 連邦議会及び連邦参議院は、それぞれ9名ずつの専門家を選任することができた。なお、連邦参議院は選任権を地方の代表者に委ねている (Komm-Prot.2, S.29ff.)。専門家のリストは、KommDrs.008に掲載されているが、最終的には、財政学及び経済学の分野から8名 (Clemens Fuest, Bernd Huber, Kai A. Konrad, Helmut Seitz, Charles Beat Blankart, Lars P. Feld)、法学の分野から4名 (Hans Meyer, Ulrich Häde, Stefan Koriath, Joachim Wieland)、政治学の分野から2名 (Wolfgang Rensch, Martin Junkernheinrich) のほか、EU関係 (Jürgen Kröger, Benjamin-Immanuel Hoff)、スイス関係 (Christian Müller)、そして、連邦制度関係 (Hans-Peter Schneider) の合計18名となった。

16) 法律 (Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963) に基づき設立され、経済学のエキスパート5名により構成される。この5名は、連邦政府の提案に基づき連邦大統領によって任命され、任期は5年である。「ドイツの経済状況を定期的に評価し、経済専門組織や国民の判断に資すること」(同法1条)を任務とする。

17) Wolfgang Wiegart 及び Bert Rürup.

ヒアリングは、2004年連邦予算にかかる2007年7月9日連邦憲法裁判所判決²³⁾の公表の前の月に行われた。したがって、同判決における法廷意見及び特別意見は、ヒアリングにおける各専門家の Stellungnahme や議論の中では考慮されていない。また、多くの専門家は経済学、財政学の専門家であることから、調査会の進行は、まずは政治的、経済的視点から新しい公債規定を構想し、次の段階で法的な議論が行われるという段取りとなった²⁴⁾。

第2次連邦制度調査会における財政のテーマ、なかんずく起債制限にかかる改革への専門的な取組みは主としてここで行われたと見ることができる。1969年の財政(法)改革において改正された基本法の規定が、専門的にどのような検討を経て2009年の基本法改正に至ったのかは、わが国において公債に関する財政規律のあり方を考える際には非常に重大な関心が寄せられる事項である。本稿は、この専門家ヒアリングにおける多数の改革案のうち、主として連邦レベルにおける専門家たちの議論に焦点を当て、その概観を試みるものである。

-
- 18) U. Häde (KommDrs.021, S.1), L. P. Feld (Komm-Prot.4, S.52 D), K. A. Konrad (Komm-Prot.4, S.105 B) など参照。
- 19) M. Junkernheinrich (KommDrs.034, S.23), K. A. Konrad (KommDrs.020, S.17), H. Meyer (KommDrs.014, S.10), H. Seitz (KommDrs.023, S.61) など参照。また、Fragenkatalogの第26問「ドイツにおける公的債務の増大の原因は何か」、第27問「基本法115条とは異なる公債規定であれば、この展開を抑止することができていたか」等(さらに第76問、第77問)、関連する質問もあり、これらに対しての、M. Junkernheinrich (KommDrs.034, S.23), K. A. Konrad (KommDrs.020, S.17), H.-P. Schneider (KommDrs.031, S.15), U. Häde (KommDrs.021, S.2), B. Huber (KommDrs.018, S.3), J. Kröger (Komm-Prot.4, S.62 A), L. P. Feld (KommDrs.024, S.39), H. Meyer (KommDrs.014, S.10), W. Renzsch (KommDrs.S.16, S.5) などの回答参照。そのほか、評議会における多数は、「投資」概念の不明確性及び非裁判基準性の指摘も行っている (KommDrs.033, S.3)。
- 20) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.65.
- 21) H. Seitz, (KommDrs.023, S.96), H. Meyer, (KommDrs.014, S.8), C. B. Blankart, (KommDrs.022, S.45) など参照。
- 22) J. Wieland, KommDrs.030, S.6 参照。
- 23) BVerfGE 119, S.96ff. この判決については、さしあたり石森久広「ドイツ基本法上の公債制限規定と連邦憲法裁判所2007年判決—議論の整理と論点の素描」西南学院大学法学論集48巻3=4号(岩間徹教授古稀記念号)(2016年)304-277頁を参照いただきたい。
- 24) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.60.

1. 調査会のスタートから専門家ヒアリング前までの状況

(1) 調査会スタート時の状況

スタート時において、起債禁止はFDP²⁵⁾やCDU / CSUの一部²⁶⁾によって強く主張されたが、やはり起債は制限付きで引き続き必要とみる立場が優勢であった²⁷⁾。ただし、どのような起債制限とするかについてはすでに見解が広く分かれていた。特に、「スイスの起債ブレーキ」の継受²⁸⁾ないし、均衡予算²⁹⁾を原則とする提案に、マーストリヒト基準を参考にした案³⁰⁾または投資概念を修正した案³¹⁾が対立した。一部では、いずれにしても景気回復時における債務削減が必要であることが強調され³²⁾、また、特定の条件の下、高額な起債にサンクションを用意することが求められるなどした³³⁾。予算の緊急事態回避のための早期警戒システムについては、広く一致して求められたが³⁴⁾、その具体的なあり方については示されないままであった。

調査会では、スタート時からこのように様々な意見が存在したものの、拠って立つ基準といえるものについては確固としたものが存在しているとはいえない状況であった³⁵⁾。また、特にこの時点では、改革目標の設定が政治的に行われた感が強いようであった³⁶⁾。この要因は、政治家にとって、この審議入りの局面がとりわけ政党政治的な目標設定の機会であった、という点に求められうる³⁷⁾。

(2) 専門家評議会の鑑定意見

評議会によって2007年3月に公表された鑑定意見 (Expertise)³⁸⁾は、

25) KommDrs.039.

26) KommDrs.003,S.7.

27) なかでも連邦財務大臣 P.Steinbrück は起債禁止を明確に否定している。Komm-Prot.2, S.30 参照。

28) 例えば, P.Struck, Komm-Prot.1, S.4C 参照。スイスの公債ブレーキについては, David Waldmeister/Beatrice Mäder, Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz, 2015 など参照。

29) CDU/CSU 会派作業チームの改革指針として, KommDrs.003,S.3参照。

30) この時点では連邦政府サイドはこのように考えていたようである。Koemm, a.a.O.(Anm.4),S.55(Anm.104)

31) B. Ramelow, Komm-Prot.1, S.14 D 参照。

以下の3つのモジュールからなる³⁹⁾。

まず、モジュール1は「ゴールデン・ルール」である⁴⁰⁾。これは従来に引き続き、「長期的に」、対象に関連させた (objektbezogene) 起債制限 (ただし修正された投資制限) である⁴¹⁾。評議会の想定によれば、GDP3.5% 成長の想定のもとで、長期的に、債務割合は GDP35% に減少するという⁴²⁾。

モジュール2は「債務の制限 (Schuldenschanke)」であり⁴³⁾、従来の例外規定を修正したうえで、以下の支出ルールと調整勘定 (Ausgleichskonto) から構成される。これによって、自動安定装置 (Automatischer Stabilisator)⁴⁴⁾の作用は遮断することなく、「短期的な」起債制限が設定されるとの提案であり、「ゴールデン・ルール」とも結びつけられうるものである。

最初の構成要素である「支出ルール」は、まず、支出を収入に連動させ、景気による調整を通して自動安定装置の作用を促し⁴⁵⁾、そのうえで、景気の停滞時期に信用引受けが許されるものである。そして、例外状況⁴⁶⁾にあるときには、このルールからの逸脱が許されることになる。次の調整勘定は、実際の財政収支額が許容範囲から逸脱する場合に記録されるバーチャルな勘定⁴⁷⁾である。遅くとも、政治的に決定される上限に達したときには、債務が整理されなければならないとするものである⁴⁸⁾。ただし、ここには、景気に起因する赤字や、(モジュール1と結びつけられた場合) 投資に向

32) Chr. Wulff, Komm-Prot.1, S.10D 参照。

33) Die Grüne の作業チーム, KommDrs.037, S.2 参照。

34) P. Steinbrück, Komm-Prot.2, S.30B など参照。

35) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.54.

36) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.59. ただし一部には、新しい公債法を EU 法と一致させる必要があるなどの法的議論もなかった。CDU / CSU の作業チーム, Komm-Prot.2, S.30C など参照。

37) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.59.

38) KommDrs.002 neu. また、評議会からヒアリングに向けてのコメントにつき KommDrs.033 参照。

39) 鑑定意見には、この提案に反対する評議会内の少数意見も掲載されている。理由は柔軟性がこれにより失われるというものであり、結論としては景気政策の必要に至る。P. Bofinger, KommDrs.002 neu, S.157ff., 167 参照。

40) KommDrs.033, S.4ff.

41) KommDrs.002 neu, S.3ff., 74ff.

けられた信用引受け、さらに例外規定に基づく起債は記録されない⁴⁹⁾。

モジュール3は、サンクションである⁵⁰⁾。そして、このサンクションは、モジュール1及びモジュール2に対する違反と結びつけられる⁵¹⁾。その際、調整勘定に関しては、最初の違反と「繰り返しの違反」は区別されなければならない⁵²⁾、また、一般的には、上限が高ければ高いほど厳しいサンクションが必要となるという⁵³⁾。

なお、この評議会の提案は、ヒアリングにおける専門家たちのStellungnahmeの作成前に彼らに提示され、ヒアリングにおける多様な議論の基礎におかれている⁵⁴⁾。そのうえで行われた専門家たちの起債制限に関する諸提案は、次の3つのグループに整理・分類されうる。

2. 起債制限3案

(1) 第1グループ：上限の固定

第1のグループは、起債制限の上限を、投資額又はGDPに固定的に結びつけて提案するものである。このうち、少なくとも専門家、基本的に現状を維持し（もちろん細部における修正や厳格化の指摘等は伴う）、投資による制限に賛成の意見を述べている⁵⁵⁾。

42) KommDrs.002neu, S. 4 f.

43) KommDrs.033, S. 6ff.

44) ビルトイン・スタビライザー。景気変動を自動的に調整する作用を有する財政上のしくみ（例えば、景気動向に連動した所得税等の諸税や失業保険等の諸給付）をいう。田沢五郎『独＝日＝英ビジネス経済法制辞典』（郁文堂、1999年）97頁。

45) KommDrs.002neu, S.5 参照。

46) 評議会は、自然災害やドイツ統一の例を挙げる。KommDrs.002neu, S. 6.

47) KommDrs.002neu, S. 6.

48) KommDrs.002neu, S.7 参照。

49) KommDrs.033, S. 8 参照。

50) KommDrs.033, S. 9ff.

51) KommDrs.033, S. 10 参照。

52) KommDrs.033, S. 10 参照。

53) KommDrs.033, S. 8 参照。

54) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.72.

55) St. Koriath, KommDrs.017, S.7, Th. Lenk, KommDrs.024. S.10ff. など参照。

幾人かの専門家からは、これに対する反対意見も出され、理由として、とりわけ規律遵守のインセンティブの問題や概念上の区分の問題が挙げられた⁵⁶⁾。また、投資額による制限の案が根拠にする「世代間の負担分配の原則 (Prinzip der intergenerativen Lastenverteilung)」についても、社会保障システムによる負担増の状況を前にすれば、もはやここでそれを持ち出すことはできないなどと批判された⁵⁷⁾。そのほか、事物適合的、かつ解釈に関する見解の相違を克服するような投資概念を得られる見込みはないとの見解が示された⁵⁸⁾。

これを受け、何人かの専門家は、EUにおけるマーストリヒト基準を指向し、GDPに向けられた制限を提案した⁵⁹⁾。しかし、これに対しては、一部に明確に拒否がなされた⁶⁰⁾。それは、とりわけ、EU法の目標設定は国のそれとは異なるからであり、また、ヨーロッパの安定成長協定が実際には空転している点に根拠が求められた⁶¹⁾。

(2) 第2グループ：中期的均衡

次に、多くの専門家たちが、構造的な起債枠に対して基本的に懐疑的な見方を示し、均衡 (close-to-balance) 原則に基づく中期的均衡を保持する予算の提案に支持をした⁶²⁾。評議会提案のモジュール1もこのグループに含まれうるが⁶³⁾、この提案によれば、景気上、停滞の時期に信用が引き受けられ、上昇期に償還がなされるという新しい公債規定を可能にし、これによって中期的に均衡した予算が生じることになる点で、モジュール1と異なるものである⁶⁴⁾。

積極的な景気政策は、ドイツでは否定されるのが支配的見解であるが⁶⁵⁾、

56) J. Kröger, KommDrs.029, S.24ff., H. Seitz, KommDrs.023, S.17f. など参照。

57) L. P. Feld, KommDrs.024, S.24. 参照。

58) Cl. Fuest, Komm-Prot.4, S.70 A, U. Häde, KommDrs.021, S.8. など参照。

59) H. Meyer, KommDrs.014, S.13., B. Huber, KommDrs.018, S.4 など参照。

60) Cl. B. Blankart, KommDrs.022, S.22. 参照。

61) H. -P. Schneider, KommDrs.031, S.15 参照。

62) L. P. Feld, KommDrs.024, S.24, 27 など参照。

63) Sachverständigenrat, KommDrs.002 neu, S.93ff. 参照。Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.78.

64) Koemm, a.a.O. (Anm.4), S.78.

しかし、この提案によっても、とりわけ自動安定装置の作用を発揮させることは保持される。また、均衡された予算の命令のための、国民による検証可能性 (Nachvollziehbarkeit) が容易である点も指摘されている⁶⁶⁾。また、スイスの起債ブレーキが景気循環を通じて予算の均衡を目指すものであることから、ここでは特にスイスの経験も、論拠として持ち出されている⁶⁷⁾。

(3) 第3グループ：2つの要素

さらに他の専門家たちは、「構造上の」起債と「景気上の」起債の区別を提案し、その許容度は、それぞれ異なった要件が設けられる⁶⁸⁾。評議会提案のうちモジュール1とモジュール2が結びつけられると、このような「2つの構成要素モデル」としても理解されうる⁶⁹⁾。専門家には、この提案に同調する者も少なくなかった⁷⁰⁾。

それに類する提案として、専門家 Chr. Müller がスイスの視点から行った、修正されるべき「スイスの起債ブレーキ」の採用がある⁷¹⁾。ただし、そこでは、依然として投資が「妥当な種類と方法において」考慮され、結局、ドイツにおいても、投資が「重要な地位」を占めることになる⁷²⁾。

3. サンクション・早期警戒システム

(1) サンクション

たびたび登場する「スイスの起債ブレーキ」には、サンクションのしくみは含まれておらず、また、評議会提案にかかる調整勘定にもサンクションのシステムは規定されていない⁷³⁾。サンクションに関する専門家たちの

65) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.78.

66) Cl.Fuest, KommDrs.019, S.9 参照。

67) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.79.

68) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.79.

69) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.80 参照。

70) 例えば、B.Huber, KommDrs.018, S.5f. など参照。

71) Chr. Müller, KommDrs.028, S.36.

72) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.80 参照。

73) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.82 参照。

意見としては、反対よりも賛成の意見の方が多く目される⁷⁴⁾。特に、威嚇効果をもって望ましい行動の牽引に寄与する点に注目されている⁷⁵⁾。そのためには、効果の遅延は回避される必要があり、したがって短期に決定する手段が作り出されなければならないといわれ⁷⁶⁾、また、サンクションは「それ自体で」債務の償還に「つながる」ものでなければならないことが求められている⁷⁷⁾。

サンクションの政治的な取扱いを回避するため、サンクションを「自動的に」作用させることに賛成の意見を述べる専門家が一方で⁷⁸⁾、自動的なサンクションには反対する専門家もいた。例えば、U.Häde の見解によれば、そもそもサンクションは連邦法上予定されたサービスの水準の低下に至らざるをえず、特に社会国家原則によって保障された最低限の水準を侵すことになるとした⁷⁹⁾。彼によれば、なるほど自動的なしくみは戦術的なふるまいを排除する長所をもつであろうが、しかしそれでも、政治的に責任ある決定が優先されるべきであり、ルールの逸脱の際に選挙で信を問うことで濫用の危険は縮減されるという⁸⁰⁾。

(2) 早期警戒システム

ほとんどの専門家は、予防的な予算緊急システム（結論において早期警戒システム）の問題にも言及した。評議会の鑑定意見においては、早期警戒システムの構想はみられなかったが、評議会の構成員は、調整勘定の規定を予防的要素とみていたようである⁸¹⁾。調査会構成員のもとでと同様、他の専門家たちのもとでも、予防的要素は、広く原則的に許容され、目的

74) Sachverständigenrat, KommDrs.033, S.11, ders., KommDrs..002 neu, S.110ff., Cl. Fuest, KommDrs.019, S.11 など参照。

75) Sachverständigenrat, KommDrs.002neu, S.111f., U.Häde, KommDrs.021, S.12f. など参照。

76) Sachverständigenrat, KommDrs.002neu, S.111f. 参照。

77) U.Häde, KommDrs.021, S.12f. 参照。

78) L. P. Feld, KommDrs.024, S.27, H. Seitz, KommDrs.023, S.31f. など参照。

79) U. Häde, Komm-Prot.4, S.83 A, ders., KommDrs.021, S.13.

80) U. Häde, KommDrs.021, S.18.

81) Sachverständigenrat, KommDrs.033, S.3, 8 参照。

適合的である点でも広く一致をみた⁸²⁾。このようななか、H. Seitz によって厳格な早期警戒システムの設置が強く主張され⁸³⁾、他方、ここでもまた、早期警戒の自動化⁸⁴⁾及び（起債制限を超えたときのサンクションとは区別されうる）サンクション⁸⁵⁾を求める意見も出された。

もし自動的なしくみが拒否される場合には、どの機関がそれを決する権限を持つべきかが重要な問題となる⁸⁶⁾。これに関しては2つの選択肢が考えられた。1つは連邦及び州の代表者から構成される「政治的」な組織であり、もう1つは、専門家評議会のような「専門的」な組織である。また、一部にはその混合形態についても考えられた⁸⁷⁾。

「専門的」な組織に対しては、特に、その構成員の民主的正当性が欠けていることが問題とされた⁸⁸⁾。多くの場合、解答を出すべき問題は、専門的にもしばしば明確には正しいとも誤りとも言い切れないであろう政治的問題であることが予想されたためである⁸⁹⁾。他方、「政治的」な組織としては、地方も代表され、独立に審議されうる財政計画委員会（Finanzplanungsrat）なる提案が圧倒的であった⁹⁰⁾。これに対しては、決定機関が「政治」に近づけば近づくほど、有効なサンクションへの期待は小さくなる、という批判が出された⁹¹⁾。

4. その他

(1) 改革の理念について

改革ないし改革提案にあてがわれるべき基準は、Fragenkatalog (Frage 2)

82) 例えば、H.-P.Schneider, KommDrs.031., S.7f., Ch. B. Blankart, KommDrs.022, S.15など参照。

83) H. Seitz, KommDrs.023, S.28. ここで、Seitz は、「予算の緊急状況予防システム」の一般的基準を作成している。それによれば、第1に、ルールはあらかじめ確認されていなければならない、第2に、簡単な指標に基づくものでなければならない、第3に、サンクションはあらかじめ規定されていなければならない、また、それはまず政治に、そしてその次に市民に帰せられる、第4に、サンクションは自動的に下されるものでなければならない、そして第5に、システムのコントロールはすべて政治とはかかわりなく行われなければならない、というものである。

84) 例えば、Ch. B. Blankart, KommDrs.022, S.17参照。

85) 例えば、L.P.Feld, KommDrs.024, S.19参照。

86) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.86.

において問われ⁹²⁾、これが調査会及びその先にある立法機関の判断においても議論を導くはずのものであった⁹³⁾。しかし、調査会のスタート時以降、公債法の改革の指導理念 (Leitbild) として確固としたものが示されたわけではなく⁹⁴⁾、結局、多くの専門家は、前述の世代間正義に拠り所を求めるにとどまった⁹⁵⁾。

この関連で Frage 2 でも問われたのは、1969 年の改革の際に目指された目標及びこれに基づくマクロ経済的なコンセプトが、なおこの時点でも妥当するかどうかであった。特に後者については専門家の圧倒的多数が否定したが⁹⁶⁾、ただ、自動安定装置の作用には多くの者が賛成した⁹⁷⁾。すなわち、景気の停滞期には GDP は下降し、それによって租税収入も下降する。それに対し国家の支出はむしろ増大するか、いずれにせよ減少はしない。それによって、「自動的に」財源不足に至り、その不足は信用によって補填される。同じように、景気上昇期の局面においては相応の剰余が生じる。このように、自動安定装置を作用させることで、景気上の (財源調達) の差額が受け取られうることは広く承認されていたのである⁹⁸⁾。

(2) 州の起債制限について

起債規定が必ずしも連邦と州に統一的に妥当するものでなければならぬわけではない⁹⁹⁾という点においては、専門家の見解は一致していた¹⁰⁰⁾。

州固有の起債制限案として持ち出された提案に、「債務者自己責任」又は「支払不能手続」がある。これを持ち出す論者の提案は、専門家による

87) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.86.

88) 例えば, K.A.Konrad, KommDrs.020, S.11, St. Koriath, KomDrs.017, S.3 など参照。

89) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.86.

90) 例えば, J.Wieland, KommDrs.030, S.5 など参照。

91) Cl. Fuest, KommDrs.019, S.11 参照。

92) KommDrs.011.

93) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.67.

94) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.54.

95) U. Häde, KommDrs.021, S.8, K. A. Konrad, KommDrs.020, S.17f., H. Meyer, KommDrs.014, S.9f., 19, B. Huber, KommDrs.018, S.2, Cl. Fuest, KommDrs.019, S.7f., H. Seitz, KommDrs.023, S.1 など参照。

上記起債制限の3案それぞれについて、それが連邦にかかる提案としたうえで、これに州のこの手続を加えたモデルとなる¹⁰¹⁾。その際、GDPと並んで、起債制限の水平的分配のため、人口¹⁰²⁾や財政力¹⁰³⁾を指標に持ち出す専門家もいた¹⁰⁴⁾。

州における残存債務ないし現存する緊急状況への対処は、ひとつの重要な論点であった¹⁰⁵⁾。専門家たちも、将来世代の財政負担の重さ、新しい起債制限規定への移行を前にした州間の異なった状況を問題視し、この問題の解決の必要性について意見は一致していた¹⁰⁶⁾。この解決策は、突き詰めれば2つの選択肢に行き当たる。すなわち、州は万一の財政状況に至ったときには自らの責任において対処するか、あるいは、連邦がその州の救済に手をさしのべるか、である。

連邦による救済に反対する論者の意見は、予算規律遵守に対するインセンティブの低下¹⁰⁷⁾や、連邦憲法裁判所によって要求された自己責任の原則に基づくものであった¹⁰⁸⁾。これに対して、連邦による救済の方法としては、基金に基づく救済の手法が提案された¹⁰⁹⁾。また、基金を前提に、残存債務の償還のためのインセンティブのシステムの構想¹¹⁰⁾や、州の残存債務のた

96) L. P. Feld, KommDrs.024, S.12, Cl. Fuest, KommDrs.019, S.4, M. Junkernheinrich, KommDrs.034, S.22ff., 26, H. -P. Schneider, KommDrs.031, S.6, 16, Ch. B. Blankart, KommDrs.022, S.9, Chr. Müller, KommDrs.028, S.10, H.Seitz, KommDrs.023, S.9ff, Sachverständigenrat, KommDrs.002neu, S.55f., 82ff. など参照。

97) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.67.

98) Sachverständigenrat, KommDrs.002neu, S.46f. 参照。

99) U. Häde, Komm-Prot.4, S.91 B, K. A. Konrad, KommDrs.020, S.16 など参照。

100) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.72.

101) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.72.

102) B. Huber, KommDrs.018, S.4. 参照。

103) W. Kretschmann, KommDrs.091, S.6, 9f. 参照。

104) なお、この手続は、決して「壊すこと (Zerschlagung)」ではなく、常に、州の立て直しが考えられている。Ch. B. Blankart, KommDrs.022, S.61, 64. 参照。[59] ただし、一部には、債権者の参加 (Gläubigerbeteiligung) の結果として、それにかかわらない州にも信用度の低下が危惧され、あるいは支払不能手続は、市場に対して信用に値する形では行われまいであろうという意見も出された。H. Seitz, KommDrs.023, S.66f., 69 参照。

めの連邦による赤字補填保証¹¹¹⁾、あるいはまさに連邦への残存債務の移転の提案などもなされた¹¹²⁾。

以上のように、州における予算状況がいかなる基準に基づいて監視され、どのような場合に手続に着手されるかという重要な問題は積極的に議論されたが、しかし、結論の方向はなお不透明であった¹¹³⁾。

おわりに

この専門家ヒアリングにおいては、公債法に関してもさまざまな提案を生み、それはひとつのスペクトラムをなした。しかし、そのようななか、起債制限が財政の中心的な問題であること、そして多額の累積債務が少なくとも従来の規定に起因しうることにおいては、広く見解の一致をみた。

確かに起債の禁止に賛成する意見もあったが¹¹⁴⁾、しかし、ほとんどの専門家の目は、起債制限のさまざまなモデルに向けられた¹¹⁵⁾。そのモデルは、以下のように3つに整理できた。第1は、「構造上」と「景気上」の区別をせず、次のいずれか、すなわち、GDPのような目的拘束のない、あるいは従来通り「投資に向けられた」目的拘束的な制限として、信用引き受けの「固定された」上限を設定するモデルである。第2は、制限される起債を、

105) Fragenkatalog 54, 55, 71, 174 など参照。

106) 例えば、K. A. Konrad, KommDrs. 020, S. 11, St. Koriath, KommDrs. 017, S. 3, J. Wieland, KommDrs. 030, S. 7, H. -P. schneider, KommDrs. 031, S. 8, U. Häde, KommDrs. 021, S. 17f. など参照。

107) 例えば、L. P. Feld, KommDrs. 024, S. 29, Ch. B. Blankart, KommDrs. 022, S. 6 参照。

108) St. Koriath, KommDrs. 017, S. 10, U. Häde, Komm-Prot. 4, S. 81 A など参照。これに対しては、将来のためのみの共通の債務負担が除外されればインセンティブの問題は生じないという意見が出された。例えば、Cl. Fuest, KommDrs. 019, S. 20, B. Huber, Komm-Prot. 4, S. 73 A を参照。

109) St. Koriath, KommDrs. 017, S. 8 参照。H. Seitz は、州は厳格な債務規定の受入れに対する反対給付として残存債務の償還の際の財政上の支援を得るという、一つの「取引き」としてこれを考えた。H. Seitz, Komm-Prot. 4, S. 77 Dff. 参照。

110) J. Wieland, KommDrs. 030, S. 9f. 参照。

111) Ch. B. Blankart, KommDrs. 022, S. 6, 71f. 参照。

112) Th. Lenk, KommDrs. 024, S. 17f. 参照。

景気により許容されるモデルに包含する。構造的な景気政策は今日広く否定されるので、このグループは、本質的には、「スイスの起債ブレーキ」のように、核心部分には（中期的に、景気の推移を超えて）均衡する予算がある。第3は、「2つの要素モデル」である。このモデルにおいては、「構造上」と「景気上」の起債が区別され、それぞれについて異なった制限が設定される。

また、専門家の多くには、制限違反に対するサンクションを必要と考える傾向がみられた。さらに、予算の緊急状況の回避のための予防的な早期警戒システムは、専門家サイドから多様に求められた。

ところで、この専門家へのヒアリングは、2004年連邦予算にかかる2007年7月9日の判決の1か月前に行われた。2007年判決の中で、連邦憲法裁判所は、繰り返し、公債法の新しい規定を警告した。これが、調査会の議論を加速させ・変容させることは、想像に難くない。2008年2月に連邦財務省案が示されると、以後の決定過程は、リーマンショック（2008年9月）も加わって「政治的」な色合いがいつそう濃くなる。その意味で、起債制限にかかる憲法上、法律上の規定のあり方に限っていえば、その選択肢の全貌をひとまず「純粋に」表した専門家たちの諸提案は、それ自体としてわが国にとっても極めて有用なものであるといえる。

〔追記〕

本稿は、科学研究費補助金【基盤研究（B）】課題番号16H03544「個別行政法の視座から構想した行政争訟制度改革」（期間平成28年度～平成31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、小論ながら本稿を、お目にかかるたび「行政法がますます重要な世の中になってきた」といつも筆者を鼓舞してくださった神宮典夫先生に捧げ、先生のご冥福を心から祈りたい。

113) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.87.

114) H.Meyer, KommDrs.014, S.10ff. 参照。絶対的な起債の禁止はアスピリンに例えられ、なるほど痛みとは闘うが健康にはしないとの批判もなされた。M. Junkernheinrich, KommDrs.034, S.3参照。

115) Koemm, a.a.O.(Anm.4), S.70.