

ドイツ基本法一一五条旧規定「ゴールデン・ルール」の問題点

財政規律の法的性格と公債

石 森 久 広

- 一、はじめに 債務の累増と法的規律
 - 二、公債の意義と問題
 - 三、「ゴールデン・ルール」の問題点
 - 四、おわりに 起債制限と法律学の視点
- 一、はじめに 債務の累増と法的規律

1. ドイツの債務状況と債務規律

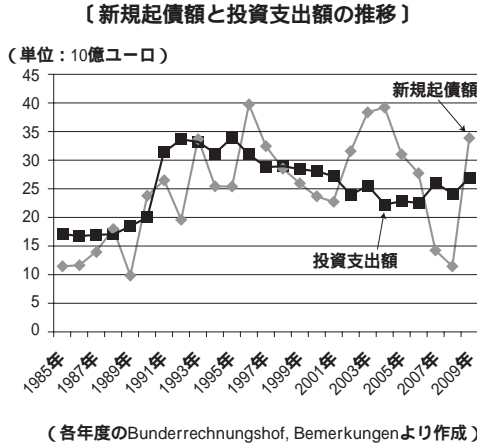
第二次大戦後のドイツの再興の時期に当たる一九五〇年代及び六〇年代、GDPに対する債務残高の割合は、二〇%前後で安定的に推移していた。しかし、一九七〇年の六三〇億ユーロから二〇〇八年の一兆五八〇〇億ユーロへと、債務残高は約二五倍に増え、GDP比も一九七〇年の一八%から二〇一〇年には八三・二%に増大している。ちなみに、わが国の二〇一〇年度末の公債残高は八六二兆円(約七兆五〇〇〇億ユーロ)〔ユーロ＝一五円で換算〕で、GDP比は一八一%である。

一九四九年五月のドイツ連邦共和国基本法における公債に関する規定は、ワイマル憲法八七条の規定を引き継いでいる。⁽¹⁾それは、起債の禁止及び対象に関連した例外を定める規定として、文言的には、一九二〇年一月三〇日のプロイセン自由国家憲法六五条に遡るものであり、ドイツの財政憲法の伝統に基づいている。⁽²⁾これが、一九六七年及び六九年の財政憲法改革において、問題となる基本法二一五条旧規定(いわゆる「ゴールデン・ルール」)へと改正されることになる。⁽³⁾

この基本法旧二一五条一項二文によれば、「起債による収入は、予算案に見積もられた投資支出の総額を超えてはならず、経済全体の均衡のかく乱を除去するためにのみ例外が許される」とされた。⁽⁴⁾例外条項にいう「経済全体の均衡のかく乱」については、経済安定成長促進法(StBG)一条二項が、「経済全体の均衡」の構成要素を、物価水準の安定、高い雇用率、対外経済的均衡、並びに継続的及び適切な経済成長(いわゆる「魔法の四陣角」と具体化していた。⁽⁵⁾したがって、通常の景気状況においては、新規の起債は明確に規定上の起債制限以下に保持されなければならないことになる。⁽⁶⁾しかし、七〇年以降、憲法改正者の意図とは裏腹に、債務状況は急上昇している。起債なしにやりくりされた連邦予算は、皮肉にも一九六九年度が最後である。⁽⁹⁾公債政策の推進者にとってまさしく「ゴールデン・ルール」となったのである。⁽¹⁰⁾

このことは、毎年度の予算における新規起債額を追ってみると、さらに明らかとなる。⁽¹¹⁾一九八五年から二〇〇九年までの

二五の予算年度において、新規起債総額六二三四億ユーロは、この同じ期間になされた投資支出の総額六三九〇億ユーロとほ



ぼ同額で、この期間全体としてみれば、起債はほぼ上限いっぱい利用されていることになる。この期間の実質的成長率は、平均して年約二%であるが、この期間、すべての予算年度において起債がなされている。特に、一一の予算年度において起債限度を超えている。とりわけ、二〇〇二年度から二〇〇六年度、及び二〇〇九年度においては、この限度は、著しく超過されている。他方、新規起債額が投資支出の五〇%を下回った年はない。もっとも低かったのは一九八九年の五三%である。

2. 本稿の課題

わが国の公債発行制限にかかる規律は財政法四条である。⁽¹²⁾ 公債発行又は借入金をなすことを原則として禁止し、例外的に公共事業、出資金及び貸付金の財源とする場合に限って国会の議決を経た金額の範囲内で認められるにすぎない形をとっている。ドイツと比べ、法律と憲法という、質の点で非常に大きな相違はみられるものの、機能不全に陥っている状況は、ドイツの比ではないように思われる。

前記のように、ドイツにおいても、累積する債務を制御することはうまくいかず、二〇〇四年度予算法律につきなされた連

邦憲法裁判所での規範統制においては、法律上の起債制限の有効性に関する疑念が示されていた⁽¹³⁾。また、起債制限の議論が連邦と州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委員会（いわゆる第二次連邦制度委員会）のテーマに入られ⁽¹⁴⁾、これにつき、専門部会において、「国家債務を効果的に制限する」との意見書が決議され、これに基づき、二〇〇九年八月一日、基本法の改正のための法律（九一c条、九一d条、一〇四b条、一〇九条、一〇九a条、一一五条、一四三d条）が発効した⁽¹⁵⁾。これにより、起債による財源調達をより厳しく制限しようとしている。新しい規定の検討は別稿に譲ることとするが、これと並んでわが国にとって貴重なのは、一九六九年改正の基本法旧一一五条のもとで蓄積された起債制限の四〇年にわたる経験とそこで浮き上がった規律のあり方に関する議論である。

債務累増の原因は、ドイツ再統一や鉄道改革との関連での特別財産の構築という特殊事情があるが、それは別として、突き詰めれば、状況如何にかかわらず起債をやめられなかったことと、過去の債務の償還が思つように進まなかったことに尽きる⁽¹⁶⁾といわれる。それでは、基本法にまで起債制限を規定しながら、どうしてこの財政規律は機能しなかったのか、この点こそ、わが国財政法四条の規定を検証するに当たって大いに参考になると考えたからである。そこで、本稿では、基本法旧一一五条に起債制限規範としてどこに問題があったのか、その一端を探り、わが国の公債発行制限の法的規律に関する議論の参考に供することを目的とした⁽¹⁷⁾。

二、公債の意義と問題

1. 公債の意義

(1) 景気調整

公債そのものは、ア・プリオリに、良いとも悪いともいえない。少なくとも、起債を一切禁ずればよいという話ではない。⁽¹⁸⁾ まず、景気の変動により、租税収入は、必ずしも安定しないものとなる。国の支出、なかんずく社会保障関連支出は、租税収入の減少とは反対に、増大する。国が毎年度の財源調達の不足分を避けなければならぬとすれば、景気後退期においては増税するか支出を減少させなければならない。しかし、これでは、景気後退をより悪化させることになる。⁽¹⁹⁾ そこで、ともかくも減税をし、あるいは国家支出を増やして、景気を回復させることが必要である。景気後退期においては、減税や国の支出の増大は、景気の不安定を調整する自動安定装置として作用することが期待される。危機的な経済状況になればなるほど、このような形で国が財政的に介入する必要性は高まる。国の起債はこのときにどうしても必要となる。⁽²⁰⁾

(2) 世代間再配分

また、投資のために公債を発行し、将来の償還及び利払いを、当該投資によって期待される収益 (Ertage) から調達することは、経済的には意味があるというのも確かであろう。公共投資 (例えば高速道路の建設) は公の財産を増やし、将来の生産性も高める。⁽²¹⁾ 将来世代は、今行われる投資によって便益を得るので、彼らをその償還に関与させることも、経済的に必ず

しも不合理なことではない。⁽²²⁾

「pay as you use」の原則からすれば、公共投資から後に便益を得る者は、債務返済に関するコストに関与させられてしかるべきということになる。⁽²³⁾ 連邦憲法裁判所も、予算運営上の将来の収入の先取りは、いずれにせよ、将来に便益を供与する性格を伴う支出の範囲においてのみ許されるとしている。⁽²⁴⁾

それにより、後年度の予算から現年度の予算への財政手段の再配分、あるいは「将来世代の負担への世代間再配分」が果たされることにもなる。⁽²⁵⁾ 投資が有益であり、将来確実に返済できる見通しがあり、かつ、現在他に財源がないときには、投資的目的の赤字財政はむしろ望ましいとまでいわれるのである。⁽²⁶⁾

2. 公債の問題点

(1) 将来世代への負担

問題なのは、将来の世代が、償還及び利払いの負担を負わされ、彼らはそれを逃れることができないということである。将来の世代が、全く民主的には関与していない投資のために支払いをしなければならぬ、つまり、彼らには他人の好みが押し付けられるのである。⁽²⁷⁾

それどころか、起債により調達された投資財産がそのうちに価値を失い、あるいはまったく存在しなくなるかもしれないのに、このために負った債務だけが引き続き存在するケースも考えられる。むしろ、債務が予定通りに返還されず、借換えによ

って更新されることも多い。これによって、「世代間の正当な配分」という理想からは遠くかけ離れてしまう現実も起こりうるのである。⁽²⁸⁾

さらに、資本市場における貯蓄と投資の均衡は、金利を通じてもたらされるが、国が一定以上の起債を必要とする場合、均衡のためには金利は上昇する。これにより民間投資は減少し、消費の減少をもたらす。反対に、公債を購入する預金者は、他の納税者のコストで、金利上昇による利益を得る。彼らは一般に富裕であり、「下から上への再配分」になってしまっている⁽²⁹⁾のである。

(2) 利払いの負担

債務が増大すれば、当然、利払いの負担が重くのしかかる。ドイツの連邦予算においては、一九九〇年度の利払い支出一七五億ユーロから、一九九九年は四一億ユーロへと倍増している。二〇〇七年度予算を例にとれば、利払いは三九三億ユーロで、支出項目としては社会保障に次いで二番目、租税収入の約一八%にもなる。

債務が多額であれば、常に金利変動のリスクと隣り合わせとなる。連邦は、満期を迎える債務の償還の財源を調達するために、毎年、二〇〇〇億ユーロ以上の規模において新たな起債を行わなければならない。常にこのリスクにさらされている。特に、低金利の債務が借り換えられなければならないときに、状況次第では、この問題は一気に深刻化する⁽³⁰⁾。

利払いの増大は、将来重要な分野への投資をも阻む。ドイツにおいて、支出における投資の割合は、九〇年代以降、明らかに後退し、二〇〇〇年以降は一〇%以下の低い水準にとどまっている。また、二〇〇七年度を例にとると、利払い支出は投資支出を約六四%上回っている。このことから、投資のための債務の利払いが、新たな投資の足かせとなっていることが

わかる。⁽³¹⁾ 長期的な比較においても一九七五年から二〇一〇年までの利払いの合計は約八五〇〇億ユーロで、同じ期間の起債総額約八〇〇〇億ユーロを上回っている。本来、予算運営上のやりくりを柔軟にするための起債が、逆に予算を硬直化させてしまっているのである。

3. 公債と法的規律

公債の発行は、一般に、これをしなければ増税又は支出削減を強いられる状況において行われる。増税も支出削減も行わず予算均衡を容易にするのであるから、予算・財政政策の手段としては魅力的である。⁽³³⁾ 政治家にとっても、予算の不足が生じたとき、増税によるよりも、公債で補填する方がはるかに好都合である。公債によって中・長期的に生じる負担は、増税と比べれば、有権者の投票行動には直接の影響を及ぼさないと考えられるからである。⁽³⁴⁾ それどころか、再選を目指す政治家としては、「将来のコスト」について自らを「気前良く」見せるために、公債がもつ「タイムマシン」の特性を利用し尽くそうとし、有権者もまたその誘惑に負け、将来の負担に目をつぶりがちであるといわれるのも否定し難いところであろう。⁽³⁵⁾

このような背景があるにしても、現実には、基本法旧一一五条は、連邦予算に債務の基礎が作られ続けるのを阻止することができず、利払い支出の増大、支出構造の悪化並びにそこから生じる行為の余地の狭小化をもたらし⁽³⁶⁾た。基本法旧一一五条一項は、起債に制約を課す条文である。しかし、実際には、新たな起債が間断なく重ねられてきた。もし、将来への負担の引き延ばしを回避し、後世代の負担軽減を図ることが望まれるならば、もっとも重要なのは、いうまでもなく、現世代の自制

である⁽³⁷⁾。しかし、それが保証されないなら、基本法旧一一五条がなぜ予算実務において機能しなかったのか、その原因を探り、法的規律の再検討を通じて、債務制御機能の改善を目指す必要がある。

三、「ゴールデン・ルール」の問題点

1. 「投資」概念の広さ

基本法旧一一五条一項二文においては、「投資」が起債を許される上限となる。この投資概念は連邦憲法裁判所によって「広い」とされ、内容的に限定を施す必要が指摘されていた⁽³⁸⁾。これを受け、立法者は、一九九〇年に連邦予算法（BHO）⁽³⁹⁾ 一三条三項二号を改正し、どのような支出が投資のための支出とされるか具体的に規定することによって、これに⁽⁴⁰⁾ 応えた。しかし、それは、すでに当時妥当していた「投資支出の経済的用途のための分類別予算（Gruppierungsbudget）」を条文化するにとどまったものであり、立法者には、憲法上の起債制限の趣旨に沿って規律を厳格化しようとの意識は希薄であったといわれる⁽⁴¹⁾。その結果、投資概念は、依然として広いまま、次のような弱点や、あいまいさを残した。

まず、BHO一三条三項二号との関係において、基本法旧一一五条一項二文の起債制限を設定するのは、一般に「総投資（Bruttoinvestition）」であると解されていた。しかし、基本法が「投資」を基準に設定したのは国の財産価値の増大に着目し

てのことであるから、正しくはそれを表す「純資産 (Nettoinvestition)」を基準とすべきであるという主張がなされた。⁽⁴²⁾ それによれば、例えば、高速道路の維持修繕費用など、価値を維持するための経費や補填投資 (Ersatzinvestition) は「投資」から除かれるべきことになる。しかし、実際には、道路の減価償却や価値の減耗分も「投資」の際には考慮されず、道路の修繕も「建設事業 (Baumaßnahme)」(BHO一三条三項二号a)とみなされ、「投資」として計算された。⁽⁴³⁾

また、動産、不動産の取得も、社会的には売却側の「負の投資 (Desinvestition)」と相殺されるなどの性質をもっていたが、全額「投資」として計算された (BHO一三条三項二号b、c)。これに対して資産の売却は、⁽⁴⁴⁾ 予算の収入に組み込まれる場合でも、その金額を「投資」支出に充てるという考え方はとられなかった。⁽⁴⁵⁾ この資産が購入時「投資」であったとすれば、売却して収益が得られれば、その分「投資」から差し引く、あるいは売却は、資産そのもの及びそこから得られる将来の収入の可能性を永続的に放棄する行為であるから、「投資」の観点からはマイナスであり、「負の投資」として、「投資」額から差し引くべき、という批判もなされていた。⁽⁴⁶⁾ しかし、実際には「投資」に充てられることはなかった。

2. 例外規定の不明確さ

基本法旧一一五条一項二文で起債が例外的に認められる場合の「経済全体の均衡のかく乱」概念が不明確であることも問題とされた。現に、「かく乱」状況は、一九九一年以降、八予算年度において「生じ」、これはドイツにおいても「例外が通例」⁽⁴⁷⁾といわれるほどの頻度で、しかも、どの年度も必ずしも説得的な根拠づけはなされていないと評されている。⁽⁴⁸⁾ このような

「経済全体の均衡のかく乱」概念の不明確さ、あるいは事実の評価や予測の困難さから、「かく乱」状況が存するかどうかについては、予算立法者には、不可避免的に評価の余地や判断の余地が伴わざるをえないのかもしれない。⁽⁴⁹⁾ 判断の余地が伴えば、裁判上の審査でさえ、その基準は、「正当性 (Richtigkeit)」ではなく、単に評価の「代替可能性 (Vertretbarkeit)」にとどまることになり、立法者に広範な裁量を認める結果となつて、⁽⁵⁰⁾ 起債の上限は、やすやすと超過されていったのである。⁽⁵¹⁾

この点で、連邦憲法裁判所は、例外規定を使用する場合には、立法者に特別な理由づけ及び説明の負担が課せられるとした。⁽⁵²⁾ しかし、現実には多くの年度で十分な説明なく例外起債がなされており、この基準が起債の有効な障壁になっていないことは明確に伺える。⁽⁵³⁾

さらに、例外起債については、新規起債の上限を示す制限は規定上存在しない。実務においても、具体的な超過額の多さについて、予算法律上の理由中に、通例、それに当たる説明はみられず、超過の多寡がブレイクの役割を演じるわけでもないことも指摘される。⁽⁵⁴⁾ 結果、新規起債額の不適切な増大に至つたのである。

なお、基本法旧一一五条二項は、第一項の起債制限及びその例外とは別に、「連邦の特別財産については、連邦法律により、第一項の例外を許すことができる」と規定し、特別財産の設立を通して債務を連邦予算の外で引き受け、それによつて起債制限の規律を回避する可能性を開いていた。⁽⁵⁵⁾ これは、九〇年代の初め以降、積極的に利用された。例えば、引継債務返還基金 (Erblastilgungsfonds)、「ドイツ統一」基金、及び連邦鉄道財産の特別財産には、連邦予算の外で、約二五〇億ユーロの追加的債務が引き受けられ、連邦債務に組み入れられた。⁽⁵⁶⁾ この方法で、基本法一一五条一項による「古典的な」起債と並んで、予算外でかなりの追加的な債務の構築が行われているが、負債という点では、「古典的な」新規起債と変わるところはな

いのである。⁽⁵⁷⁾

3. 累積債務全体への視点の不足

基本法旧一一五条一項二文は、債務全体の制御という点からも問題を有していた。まず、起債制限というとき、それは当該予算年度における遵守が求められているにすぎなかった。しかし、各年度の新規債務は、債務全体を上昇させるので、起債の制限をするのであれば、「債務全体の状況」を視野に入れる必要があったのである。⁽⁵⁸⁾ 唯一、ヨーロッパ法の規律によってGDPの六〇%というラインが示されているが、⁽⁵⁹⁾しかし、基本法自体は何も語っておらず、このことが、累積していく債務を阻止できなかった本質的な原因の一つに挙げられる。⁽⁶⁰⁾

「起債」概念についての問題も存在する。すなわち、「投資支出の総額を超えることができない」のは、「起債による収入」である。「将来の会計年度において支出に至りうる、保証(Bürgschaften)担保(Garantie)その他の保証(Gewährleistungen)」は、基本法一一五条一項一文の語義から明らかに「起債」には入らないが、これらも将来債務を負う効果を及ぼしうるという点では「起債」と同じだったのである。⁽⁶¹⁾ また、類似するものとして、収入は可能にするが起債「から」生じるわけではないもの、例えば資産の売却は、この点でも問題とされたのである。⁽⁶²⁾

起債の返済についての義務付けが憲法上規定されていないことも大きな問題とされた。とりわけ、例外的に「経済全体の均衡のかく乱の除去」のために上限を超えた起債について、その返済のための具体的かつ拘束的な規律が欠けていた点が問題で

あつた。つまり、経済全体の均衡のかく乱の除去のためになされた起債であれば、景気の良い時期に返還すべきであり、基本法は立法者にそれを義務付けていなかったのである。⁽⁶³⁾ 本来からすれば、債務を景気循環のワンサイクル（循環の最初と終わりには明確には判断されえないにしても）ことに調整することが必要であるので、債務の拡張を許しながら好景気時におけるこの債務の返済を要求しないことは、それこそ「不均衡（asymmetrisch）」とされたのである。⁽⁶⁴⁾

また、あらゆる起債には、それぞれの発生理由とは無関係に、単なる債務の付け替えと全く異なるところのない、いわゆる借換債の発行という形をとって、償還することが可能という側面があつた。現存の債務を、償還の必要な債務によって単に差替えるだけの結果、債務には、ある種の「永遠の保証」が存在することとなり、利払いは、その都度の金利水準との関係で、それぞれの追加的な起債でもって、さらに増大しうる可能性を秘めていたのである。⁽⁶⁵⁾

4. 予算執行における起債授權の残の利用

起債制限の超過は、起債授權の残の利用について予算実務で利用されていた、いわゆる「*Копирование*方式」⁽⁶⁶⁾によって、予算執行における段階で容易になされていた。この、「冷蔵庫原則」⁽⁶⁷⁾ともいわれた方法によって、連邦財務省は、予算執行において、なお有効な前の年度の起債授權を利用し、それによって、現予算年度のために議会から付与された起債授權を大切に保存したのである。この会計実務によって、予算法律自体が起債の上限を遵守している場合でも、予算執行の段階において上限が破られたのである。⁽⁶⁸⁾

過去の年度においては、この方法で、起債授權の残が数百億ユーロ積み上げられていた。さらに、二〇〇二年度から二〇〇四年度までの予算年度においては、経済全体の均衡のかく乱が解消されたにもかかわらず、年度をまたいだ使い残しの「貯金」は一五億ユーロにも上った。一九九六年及び二〇〇五年度の予算年度においては、補正予算を提示しないまま財源をあまり「騒がず」(geräuschlos)「確保するために、この起債授權の「貯金」が使われるということも行われた。⁽⁶⁹⁾ 両年度とも、当該年度の単位でみれば起債の上限を明らかに超えたために、本来であれば、基本法一一五条一文の例外規定が適用になり、補正予算によるべきケースであった。⁽⁷⁰⁾ ちなみに、二〇〇七年度に、起債授權の残が記録的な二〇一億ユーロに増大したことで、連邦財務省は、ようやくその一部、一〇〇億ユーロを放棄している。⁽⁷¹⁾

5. サンクションの欠如

基本法旧一一五条は、サンクションのメカニズムを欠いていた。たとえ立法者によって経済全体の均衡の「かく乱」に起因しない起債授權がなされ、連邦予算に憲法違反の状態が生じたとしても、これに対するサンクションは用意されておらず、債務の返還すら行われるわけではなかった。⁽⁷²⁾ 仮に連邦憲法裁判所による憲法違反の確認がなされても、この確認は、かなり遅れてのことであり、有権者による間接的な「制裁」も期待できず、有効なサンクションとはなりえなかったのである。⁽⁷³⁾

四、おわりに 起債制限と法律学の視点

いわゆる「ゴールデン・ルール」については、大宗、前述のような問題点が指摘されてきた。債務残高増大をもたらした原因を基本法旧一一五条に絞って探ったうえで、エンゲルスによれば、次の二点が確認されるといふ⁷⁴。一つは、過剰な債務は阻止されるべきことが基本法上の規範であることを実務の支配的な理解にするためには、改革が必要であるということ、二つ目は、少なくとも将来、過剰な債務が排除されなければならぬとすれば、可能な限り基本法改正が考慮に入れられなければならないということである⁷⁵。法の観点からいえば、まずは、現行法の解釈、つまり、現行法上可能な方策を探求して、実効性のある起債制限を予算の策定及び実施の過程に及ぼすこと、そしてそれを尽くしたうえで、必要があれば法の改正を目指すこと、である。

例えば、連邦憲法裁判所は、投資支出の総額を超える新規の起債の条件は、基本法一〇九条及び経済安定成長促進法一条の意味における経済全体の均衡が「重大かつ持続的に」かく乱され、またはそのようなかく乱が「直接に差し迫っている」ことが必要であるとし、他方では、例外条項の判断に関して立法者に裁量を承認し、その審査は代替可能性にとどまるとしながら、しかし、立法者は、例外条項の条件充足につき説明の負担を負うとしたところである。このように、法律学には、まずなにより、現行法制のもとで、実効性のある起債制限の解釈可能性を追求する作業が求められよう。

そのうえで、ドイツは、起債制限のための新しい規律を基本法改正という方法で選択した。新しい規定は、均衡予算が原則であることの明示、起債にあたっての「投資」概念の放棄、起債制限としてGDPPO、三五%の明示、例外の厳格化及び例外

時の償還計画の義務化等を内容とするものである。この新しい枠組みの詳細な検討も、わが国において早急に取り組まなければならぬ重要な課題である。

要は、現在及び将来の国民にとって、公債のもたらす効用を最大にし、弊害を最小にすることである。法律学には、憲法の諸価値に即してこの作業を行う視点があり、また、この点での作業を極めることこそ法律学に課された使命でもある。わが国の債務制限規律のありかたを探るうえで、ドイツ公法学の経験と知見は大いに参考になるように思われる。

(1) ワイマール憲法八七条は、「収入は、非常の必要のある場合に限り、かつ、通例は事業の支出の目的のためにのみ、起債の方法で調達することができる。かかる調達及びライヒの負担に帰する保証の引受けは、ライヒ法律の根拠に基づいてのみ、これを行うことができる。」と規定されていた。

(2) Christian Kastrop, Gisela Meister-Schautelen, Margaretha Sudhof(Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 2010, S.23.

(3) Kastrop, u.a.(Hrsg.), a.a.O.(Anm.2), S.22に於ては、「この間、数十年にわたり、半ば感情も伴う論争が行われたというが、ここに立ち入らなくとも、「規律拘束的」な予算・国庫政策が「自由裁量的」なそれかは、経済的及び政治的確信次第であったことが確認できるといふ。そして、「ここで問題となるのは、経済的・政治的に重要な事項が、そもそも制度又は規律によって「非政治化」されてもよいのか、あるいはされるべきなのか、もしそうだとすればどこまでか、という、原則的な考え方であり、その限りで、権力分立、つまり立法府、執行府及び司法府の關係の基本にもかかわってくる点」。

(4) 基本法旧一〇九条二項においても、「連邦及び州は、予算運営にあたり、経済全体の均衡の必要性を考慮しなければならない」と規定されている。なお、「起債」はKredit(信用)にかかると訳語であり、本稿において「起債」という場合、信用市場における借入れを意味する。

(5) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl I S.582).

- (6) これらの概念及び法的仕組みにつき、手島孝『憲法学の開拓録』（三省堂、一九八五年）二三四頁、村上武則『給付行政の理論』（有信堂、二〇〇一年）二四三頁以下参照。
- (7) 当該年度における起債総額から満期を迎えた債務の償還のための起債額を除いたもの。
- (8) BVerfG, Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, S. 311ff., 334.
- (9) Dieter Engels / Dieter Hugo, Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldengrenzen, DÖV 2007, S. 445ff., 445.
- (10) トールマン・ルールについて、Kastrop u.a. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S. 24; Hermann Pünder, Staatsverschuldung, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 2007, S. 1323ff., 1326 参照。
- (11) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S. 446.
- (12) 同条は、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。第一項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。」と規定する。立法過程につき、林健久「健全財政主義 成立・展開・崩壊」、『戦後改革』8 改革後の日本経済』（東京大学出版会、一九七五年）一九七頁以下、同条の意義と問題点につき、杉村章三郎「財政法（新版）」（有斐閣、一九八二年）四六頁以下、村瀬吉彦「国債」、『現代行政法大系』10 財政（有斐閣、一九八四年）一〇九頁以下、坂野光俊「戦後五〇年と公債問題 財政法四条の意義に関連して」、『日本財政法学会編』戦後五〇年と財政法研究（1）国家財政（龍星出版、一九九七年）二七頁以下、安藤実「国債と財政法」、『静岡大学法経研究』二七巻四号（一九七九年）六四頁以下、岩波一寛「公債政策と財政法4条」、『経済学論纂』（中央大学）三三巻一・二号（一九九一年）八五頁以下など参照。
- (13) BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007, 連邦憲法裁判所は、判決のなかで、国家の債務政策の合理的な制御と制限の憲法上の装置としての規律コンセンサスが、実際には、有効なものとして実証されなかったと判断し、結論として基本法旧一五条改正の必要にまで言及している。BVerfGE 119, S. 96ff., 141f.
- (14) 第二次連邦制度改革及びその中の債務制限規律の改革につき、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』一四九号（二〇〇八年）一五二頁以下参照。
- (15) 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「外国の立法二四三号(二〇一〇年)三頁以下、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 「外国の立法二四六号(二〇一〇年)八六頁以下参照。

(16) Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.9), S.446.

(17) 本稿におけるドイツの検討対象は連邦を中心とする。なお、連邦の二〇〇九年度資産計算書における「負債」のうち「信用市場における債務」(公債) はおおよそ三分の二を占めている。

(18) 経済的視点から、公債発行の是非をめぐる議論は「信念の戦い」とも評される。つまり、根本的な考えの相違から、起債を否定的に捉える立場とそうでない立場とに分かれ、前者の立場においては、例えばアダム・スミスが、国家支出、特に戦費の信用調達には絶えず増大する債務負担及びそれに伴う租税負担に必然的に至るといことから出発し、また、ヒュームが、長い期間続けば国家を破壊するであろうところの、債務のスパイラル及び租税のスパイラルという恐怖のシナリオを描くのが代表的である。反対に公債発行を擁護する立場は、代表的には、ローレンツ・フォン・シュタインが、世代間の負担分配をまさに積極に解し、債務のない国家は、将来に余りにもなにもなさすぎ、または現在に余りに多くを要求するものである、とのテーゼを刻んだことが挙げられる。また、リチャード・マスグレイブは、インフラ(橋、道路、運河)の建設の措置を、将来の世代がそこからいすれにしても便益を得ることができるのにもかかわらず現在の世代の租税で調達することは不適切とみなす「pay as you use」という原則を定式化した。以下、Henning Tappe, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz Defizit (in) der Föderalismusreform , DÖV 2009, S.881ff., S.882.

(19) Bernd Scholl, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art.109 und 115 GG, DÖV 2010, S.160ff., 162.

(20) 「のちのちのちのち」予算均衡も、必ずしも毎予算年度ごとに厳格に均衡が達成されるべきというのではなく、中期的な予算循環を一つの目安に対応すればよいという側面のあることが認められる。不景気の際の予算不足は好景気の際の歳入超過によって均衡されればよいことになる。Scholl, a.a.O.(Anm.19), S.162.

(21) Scholl, a.a.O.(Anm.19), S.161.

(22) Scholl, a.a.O.(Anm.19), S.162; BVerfGE 79, S.334.

(23) Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.9), S.448.

(24) BVerfGE 79, S.334.

(25) Tappe, a.a.O.(Anm.18), S.881f.

- (26) 井堀利宏『財政赤字の正しい考え方』(東洋経済新報社、二〇〇〇年)一六頁。
- (27) Scholl, a.a.O.(Anm.19), S.162.
- (28) Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.9), S.448.
- (29) Scholl, a.a.O.(Anm.19), S.161f.
- (30) Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.9), S.447.
- (31) Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.9), S.447f.
- (32) Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.9), S.448.
- (33) Tappe, a.a.O.(Anm.18), S.881f.
- (34) 「**國家債務の認識 (Reiz)**」『**ザ・ユーム**』による表現である。Scholl, a.a.O.(Anm.19), S.160.
- (35) Tappe, a.a.O.(Anm.18), S.883.
- (36) Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.9), S.448.
- (37) Tappe, a.a.O.(Anm.18), S.883.
- (38) BVerfGE 79, S.354f.
- (39) Bundeshaushaltsordnung von 19. August 1969 (BGBl. I S.1284).
- (40) **挙げられたのは、建設事業、不動産の取得、不動産の取得、持ち分その他資本財の取得、企業に対する債権及び持ち分権の取得、有価証券並びに企業の増資のための有価証券の取得、貸付金 (Darlehen) 保証 (Gewährleistungen) に基づく請求、以上の目的に要する支出の財源調達のための補助 (Zuweisungen und Zuschüsse) である。**
- (41) Engels / Hugo, a.a.O.(Anm.9), S.448.
- (42) Scholl, a.a.O.(Anm.19), S.163.
- (43) この点、**収入と支出 (キャッシュ・フロー) にのみ目を向けるカメラル式会計システムのもとでは、投資における価値の消費は意味をもつて把握されえず、したがってその点の考慮が、起債の限界づけや償還義務の検討に活かされにくかった」とも指摘されてきた。「投資」は、将来の資本の蓄積や生産への積極的效果が予測される支出であり、償還期にそれを売却して「純粋な」収入に至りうるすれば、予算案の時点で減価償却分や売却価格を把握し、「投資」や起債判断に活かすことも考えられたが、実務では行われていなかった。以上、Tappe,**

a.a.O. (Anm. 18), S.884.

- (44) 以前の予算年度において中心を占めたのは、連邦の持ち分の売却であった。二〇〇六年度までに、予算の調達に算入された持株売却からの収入は、約八〇億ユーロに達した。二〇〇七年度連邦予算においては、民間化による収益 (Privatisierungserlöse) が九二億ユーロ見積もられた。これらに対応する債務の返済に充てられることなく使用されている。Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.450. この事態は、後の世代に債務のみならず、それに対応する財産を委ねることを目的とする基本法一一五条に矛盾することが指摘される。Bemerkungen 2006, Nr.2.3.5.
- (45) 譲渡収益については唯一、バイエルン州の憲法において、不動産である財産の譲渡収益はこの財産の代わりに新しく取得されるもののために使用されなければならないと規定されている(八一条二文)。
- (46) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.448; Tappe, a.a.O. (Anm. 18), S.884; Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.163.
- (47) Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.163.
- (48) Tappe, a.a.O. (Anm. 18), S.884f.
- (49) BVerfGE 79, S.343.
- (50) Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.163.
- (51) Tappe, a.a.O. (Anm. 18), S.884f.
- (52) BVerfGE 79, S.343ff.
- (53) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.449.
- (54) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.449.
- (55) Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.164.
- (56) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.450.
- (57) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.450.
- (58) Tappe, a.a.O. (Anm. 18), S.883; Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.163.
- (59) 欧州共同体設立条約一〇四条一項のリスボン条約一二六条一項・二項による。
- (60) Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.163.
- (61) 「**ドイツ基本法一一五条旧規定 議会の授權は必須である。**」

- (62) Tappe, a.a.O. (Anm. 18), S.884.
- (63) Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.163.
- (64) Tappe, a.a.O. (Anm. 18), S.883f.
- (65) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.449.
- (66) 「First In First out」方式である。特に連邦会計検査院が繰り返し批判し（例えば、Bemerkungen 2007, BT-Drs.16/7100 Nr.1.4.1）前年度の起債授権を利用する前にまず当該年度の起債授権を利用しなければならないこととされた（Lifo方式）。また、利用されなかった起債授権の残は、通常の場合約一年後に利用できなくなるとされた（BHO—八条三項）。
- (67) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.449.
- (68) Tappe, a.a.O. (Anm. 18), S.885.
- (69) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.449f.
- (70) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.449f.
- (71) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.449f.
- (72) Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.164.
- (73) Scholl, a.a.O. (Anm. 19), S.164.
- (74) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.450f.
- (75) Engels / Hugo, a.a.O. (Anm. 9), S.450.