

ドイツにおける憲法上の公債規定の変遷と公債制御

石 森 久 広

目 次

はじめにードイツにおける公債制御の意義と背景

第1章 1949年基本法制定までの憲法上の公債規定の変遷

第2章 2009年改正までの基本法上の公債規定改正の変遷

第3章 2009年改正による基本法上の公債規定

第4章 各州の憲法における公債規定

おわりにー法問題としての公債制御

はじめにードイツにおける公債制御の意義と背景

公的任務の財源の調達のためには、税収のほか様々な収入源があり得る。そのうち、本稿は、国が信用の方法(すなわち公債の発行)によって財源を調達する事象を考察の対象とする⁽¹⁾。予算の編成上、収入の不足が生じれば、いわゆる赤字公債(Deckungskredit)⁽²⁾は非常に便宜な財源調達手段であり、どの国においても公債への異存は高まるが、その反面、行き過ぎは財政上の均衡を著しくゆがめ、このため様々な支障を生じさせている。

(1) この信用(Kredit)による財源調達の方法にも様々な形式があり得るが、本稿では、公債の発行によるものを念頭におき、「起債」という場合、信用市場における借入を意味している。

(2) 予算の執行の結果不足が生じた場合の信用による借入れは「金庫補強借入金」(Kassenverstärkungskredit)と呼ばれる。

ドイツにおける2009年の基本法改正は、公債の累積の増大を背景に、財政危機の克服のため、公債の制御をより厳格に行うことを主眼とするものである。従来の規律は「ゴールデン・ルール」と呼ばれることが多かったが⁽³⁾、2009年改正にかかる規律はもっぱら「公債ブレーキ」と呼ばれる⁽⁴⁾。一方で、わが国の公債に関する法規定は、その規範の趣旨に照らして適切に機能しているといえるであろうか。直接には、財政法、地方財政法による規制がこれに当たるが、規定上、原則赤字公債の発行は禁止されているにもかかわらず、特例法の恒常化により毎年多額の公的債務が発生している⁽⁵⁾。財政にわが国経済の調整機能も持たせられるがゆえ、一義的な評価は必ずしも容易とはいえないが、「規範」のありようとしては、極めて問題があることは明白であろう。

2009年の基本法改正直後に『公債と憲法』を著したナイトハルトによれば、国家の公債制限規定の歴史的経緯に目をやることは、2つの理由から、重要な意義が見出されるという⁽⁶⁾。すなわち、第1に、公債法 (Staatsschuldenrecht) の領域においては、概念及びドグマが基本的に引き継がれているということがある。しかも、それは、現在の基本法のもとでの展開にとどまらず、それ以前のかかなりの過去にまでさかのぼっているといわれる。したがって、この点の理解がなければ、現行法の適切な解釈が

(3) 2009年改正前の基本法上の公債制御規定の問題点につき、石森久広「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」西南学院法学論集44巻1号(2011年)55頁以下を参照していただきたい。

(4) 2009年改正にかかる基本法上の公債制御規定の意義と課題につき、石森久広「ドイツ基本法新—〇九条・一一五条『債務ブレーキ』の意義と課題—財政規律の法的性格と公債」北野弘久先生追悼論集刊行委員会編『納税者権利論の課題』(勁草書房、2012年)299頁以下を参照していただきたい。

(5) 例えば、平成24年度から平成27年度までの間の各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、これらの年度における公債の発行の特例に関する措置を定める、財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律(平成24年11月26日法律第101号)参照。

(6) Hilde Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S.32.

できないというのである⁽⁷⁾。第2に、この展開の経緯をたどることによって、この問題の領域において、法律学が財政学の発展にどのように呼応してきたかを理解することができるという⁽⁸⁾。特に立法者が、その時々最新の財政学の理論状況のもとで、どう決定の努力をしてきたかを知ることが、法学的視点からは重要なことであることが指摘されるのである。

ドイツにおける公債制御につき、大きな特徴を挙げるとすれば、それが「法律」ではなく憲法で規定されているということである。議員が選挙により選出される特質からどうしても財政支出は過大となってしまう。そのような議会の行動を適切に制御するには、議会自身の制定する法律では足りず、憲法による規律が効果的といえる。ドイツでは憲法上の財政に関する規律は「財政憲法(Finanzverfassung)」とも呼ばれ、非常に詳細な規定がおかれていることが特徴的である。公債の制御も「財政憲法」のなかで規定されている。次に、ドイツでは、その財政憲法が幾度か大きく改正されている。これは、ドイツ特有の国家体制の変遷によるところもあるが、基本法においても例外ではない。ナイトハルトにいう、その時々財政学の理論状況への立法者の呼応、という側面もみられる。わが国ではこのような対応はみられない。そして第3に、ドイツでは、予算が「法律」の形式を取るため、憲法裁判所の規範統制の対象になるという特徴がある。したがって、判例を通じて法律学からの研究も少なくない。わが国と対照的である。

以上のような歴史的経緯や特徴のもとで、ドイツの公法学は、相応の判例・学説の展開をみせる。本稿は、日本の公債制御について法が果たす役割につき考察する前提として、ドイツの公債制御規定の変遷につき、とくに憲法レベルのそれを概観してみることにする。

(7) Neidhardt, a.a.O.(Anm.6), S.32.

(8) Neidhardt, a.a.O.(Anm.6), S.32.

第1章 1949年基本法制定までの憲法上の公債規定の変遷

1. 等族制国家における信用借入れ

等族制国家における「憲法」である協約(Vertrag)のなかにも、信用借入れについての規定が見られる⁽⁹⁾。しかし、公的任務遂行のための財源調達の問題は、中世の封建秩序の崩壊、それと連なる、部族主義(Stammesprinzip)から領土主義(Territorialprinzip)への移行、そしてその帰結としての国家制度(Staatswesen)の出現によって初めて、重要なものとして現れてくる⁽¹⁰⁾。

ドイツにおいては、1648年のウェストファリア条約締結後、国家の財産の領邦君主(Landesherr)からの分離が徐々に始まり、それによって、世襲の財産から国家の財産への移行がなされていく⁽¹¹⁾。この、17、18世紀における近代国家においては、財源の調達につき、レガリーエン(Regalien, 収益特権)、領地収益(Domänenenerträge)と並んで租税制度の拡充に比重が強められるが、これにさらに信用調達の方法が加わるとともに、債務の制限についての国家の規律への要請も現れてくる⁽¹²⁾。

このような背景のもとで、経済的拡張のために緊急に金員が必要なラントにおいて、租税、レガリーエン及び領地収益からの収入だけで支出を賄えない状況に至ると、領邦君主は、積極的に信用調達的手段に依拠することとなる。この傾向は、当時の重商主義者あるいはカメラル主義者によ

(9) Daniel Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, S.275; Wolfram Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S.12f.; 黒田忠史「等族制『憲法』テュービンゲン協約〔Der Tübinger Vertrag, 1514〕試訳(等族制史料研究-1-)甲南法学13巻1号(1972年)63頁以下参照。

(10) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.275.

(11) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.275.

(12) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.275.

て支持され⁽¹³⁾、カメラル主義者たちには、公的債務が景気循環の側面に影響を及ぼすことにも気付かれていたといわれる⁽¹⁴⁾。もっとも、この時代、公債の経済全体に及ぼす効果を基本的に積極的に評価しながらも、後の利子負担や償還の負担の形で生じる国家債務の財政的な負の帰結に警戒も現れている⁽¹⁵⁾。

重商主義的な考え方とは異なる立場もあり、それは古典派国民経済学(Nationalökonomie)であった⁽¹⁶⁾。しかし、国家債務に関する重商主義的な実務がようやく変わっていくのは19世紀の前半である⁽¹⁷⁾。依然、国家債務の純粋な制限規律の形での償還の考え方は存在せず、アンシャンレジーム、そして17、18世紀の国家債務に対する誤った政策によって幾つかの国家が倒産(Staatsbankrotte)していくのを背景に、古典派国民経済学が次第に支持を拡げていくことになる⁽¹⁸⁾。

同じ19世紀初頭、法的な制限の端緒が、初期立憲主義憲法(frühkonstitutionelle Verfassungsurkunde)のなかに見られる。これは、国家債務がもつ将来への負の影響への制限というよりも、国民代表がようやく獲得した予算権を保とうとするひとつの試みであった⁽¹⁹⁾。

1818年5月26日のバイエルン王国憲法(Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern)第7章第11条は、「国家の全ての債務は、…等族の保証

(13) Karl Heinrich Friauf, Staatskredit, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Aufl., 1999, S.321ff., Rn.2. この立場によれば、租税によるよりも財源調達範囲を拡げるので、当然、経済の拡張を容易にすることになる。

(14) Friauf, a.a.O.(Anm.13), Rn.2.

(15) Friauf, a.a.O.(Anm.13), Rn.2.

(16) Friauf, a.a.O.(Anm.13), Rn.3. 古典派国民経済学は、債務の引受けが領邦君主の財政上の行為の余地を拡げ、租税承認権を弱めるがゆえに疑わしいものと捉え、国家債務の重商主義的傾向に特に批判を向けた。

(17) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.276.

(18) Friauf, a.a.O.(Anm.13), Rn.3; Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.108; Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.276.

(19) Neidhardt, a.a.O.(Anm.6), S.34.

(Gewährleistung)のもとに」おかれ、「資本額又は年次利息において現存債務の規模が拡大される新しい国家債務には、すべてライヒの等族の同意が必要である」旨、規定する⁽²⁰⁾。領邦等族にとっては、「租税承認権の留保」同様、「債務引受けの留保」も認められることになり、この手続の承認がこの時代の特徴をなす。

なお、債務引受けの実体法上の要件についても、バイエルン王国憲法第12条は、債務は、通常又は通常外の国民の拠出によっては非常に大きな負担なしには賄われ得ない、かつ、それが真にラントの利益になるような「緊急かつ通常外の国家の必要 (Staatsbedürfnisse) のため」にのみ許される旨、規定している⁽²¹⁾。

2. プロイセンの憲法、北ドイツ連邦憲法・ドイツ帝国憲法・ワイマール憲法における信用借入れ

収入の手段としての国家債務の引受けに対する懸念は、19世紀半ば以降

(20) これにより、規範上、国家債務が初めて等族の保証 (Gewährleistung) のもとにおかれることになる。これにつき、Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.276。類似の規定は、ほどなく、1818年8月22日のバーデン大公国 (Großherzogtum) 憲法においても設けられ (第57条第1項第1文は、「等族の同意なしには借入れは効力を生じ得ない。」と規定する)。両国とも、18世紀末から19世紀初頭には、債務の増大で、「辺境伯 (Marktgraf) の黒字経営」から「選帝候 (Kurfürst) の赤字経営」へと取って代わられていた。以上につき、Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.14。

(21) 法律レベルのものとして、プロイセンにおける1820年の国家債務法 (Staatsschuldengesetz) があるが、これも、議会の予算権を確保するものであった。国王フリードリヒ・ヴィルヘルム3世は、宰相ハルデンベルク (Hardenberg) の提案に基づき、圧倒的部分がナポレオン戦争に起因するプロイセンの国家債務は終了したものと説明し、新しい債務は (当時はまだ存在しない) 議会の承認によってのみ引き受けられるとした。他方でプロイセン国王はそのような国民代表議会を認めなかったので、結局、国家債務法が債務引受けに関して憲法上の制限に匹敵するものとなる。実際に、1820年から1859年までプロイセンにおいては、基本的には国家債務は引き受けられなかった。以上、Neidhardt, a.a.O.(Anm.6), S.34。

に始まった経済の高揚の過程で抑え込まれた⁽²²⁾。もっとも、この展開の過程において、債務政策的な償還の規律(国家の信用借入れの実体的要件)の観念が生じている。

そして、借入れの際の等族の同意要件(Zustimmungserfordernis)は、1848年以降、法律による授權(Ermächtigung)に取り替えられていくことが加速する⁽²⁴⁾。この現象は、「等族の留保から法律の留保へ」と呼ばれ⁽²⁵⁾、1848年以降のプロイセンの変遷が典型となる⁽²⁶⁾。すなわち、1848年12月5日のいわゆるプロイセン欽定憲法第102条と同様、1850年1月31日の修正憲法103条の規定も、「国家の金庫のための借入れは、法律に基づいてのみ行われる。国家の負担に帰する保証の引き受けも同じ。」という内容である⁽²⁷⁾。この国家の債務に関する法律の留保は、次の時代以降、憲法上「自明」のこととなる⁽²⁸⁾。

1867年7月26日の北ドイツ連邦憲法(Verfassung des Norddeutschen Bundes)第73条及びそれに続く1871年4月16日のドイツ帝国憲法(Verfassung des Deutschen Reichs)第73条の規定は、一致して、借入れ(Anleihe)は、通常外の必要の場合に、立法の方法においてのみなされ得るという原則を定式化している⁽²⁹⁾。この、1871年のドイツ帝国憲法の国家債務規律に依拠した規範が、第1次世界大戦終結後、ワイマール共和国憲法第87条に採用さ

(22) Friauf, a.a.O.(Anm.13), Rn.5; Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.109; Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.276.

(23) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.276f.

(24) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.13f.

(25) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.13; Buscher,a.a.O.(Anm.9), S.277. これらの規定を通して、君主が無制限な信用引受けによって国民代表の租税承認権を迂回することが妨げられることになる。BVerfGE 79, S.311ff.(Urteil vom 18. April 1989), 352.

(26) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.15.

(27) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.15.

(28) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.15.

(29) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.15; Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.277.

れていくが⁽³⁰⁾、ワイマール憲法第87条第2文によると、この法律の留保の適用領域が、従来の規定に比べ、広く及んでいる。すなわち、「Anleihe」だけでなく、国家のすべての「Kreditoperationen」つまり「Kredit」の方法による金銭の調達一般に及ぶこととなったのである⁽³¹⁾。

また、ワイマール憲法における実体的要件については、信用の引受けは、「通常外の必要」のある場合「及び通例、事業目的の(zu werbenden Zwecken)支出のためにのみ」可能と規定された。しかし、これ以上の具体化はなされず、ともに内容は不明確であり、特にordentlichな支出とaußerordentlichな支出との分類が恣意的に行われかねないことは明らかであった⁽³²⁾。

ところで、景気状況に根拠をもつ公債の考え方については、すでに19世紀への転換期に最初の理論が展開されたといわれ⁽³³⁾、その後徐々に支持を拡げて行くが、これが国民経済学の中心的地位を得るのは、第1次世界大戦の時期になってから以降ということになる⁽³⁴⁾。そして、1929年に発生した世界経済危機は、国家債務法の必要性を初めて熟考する契機となる⁽³⁵⁾。しかし、時代は国家社会主義の独裁へと移行し、ドイツにおいては、その考えは、第2次世界大戦の終結の後によりやく拡大されることになる⁽³⁶⁾。

(30) Buscher, a.a.O.(Anm.9), 277.

(31) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.15; Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.277.

(32) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.277.

(33) Friauf, a.a.O.(Anm.13), S.324. フリアウフにより、その先駆者として名前を挙げられるのは、フォン・シャンツ(Georg von Schanz)である。

(34) Friauf, a.a.O.(Anm.13), S.324. その際、決定的な影響を与えるのが、ケインズ(John Maynard Keynes)の著作であり、1933年の『Means to Prosperity』、1936年の『Allgemeinen Theorie.』がこれにあたる。

(35) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.278.

(36) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.278. なお、ナチスによる権力掌握によって、従前存在した予算法は、中心部分において変更された。1933年以降、予算は、政府によって制定され、議会によるコントロールの可能性が断たれることにつき、Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.278.

3. 1949年基本法

戦争終結によりドイツは「破産」した。約8000億ライヒスマルク⁽³⁷⁾の国内債務は、1948年の通貨改革の過程において解消され、通貨の切替えの結果、連邦及び州は、171億マルク(約87億4000万ユーロ)の旧債務を残すだけとなった⁽³⁸⁾。

基本法の草案準備の間、国家の債務の規定については様々な提案が出された。「ヘレン・キームゼー会議」の提案は、1871年の帝国憲法の規律(信用借入れは、実体法上、通常外の必要の存在する場合にのみ可能)を志向したものであった⁽³⁹⁾。これに対して、議会代表会議(Parlamentarisches Rat)の財政委員会(Finanzausschuß)の多数は、ワイマール憲法第87条第1文(通常外の必要及び事業目的の場合に可能)の後継とする意向であった⁽⁴⁰⁾。

結局、ワイマール憲法の規範がもつ周知の問題に対して個別的になされた批判にもかかわらず、基本法第115条(旧規定)では、財政委員会の提案が採用されることとなった⁽⁴¹⁾。州もこの規定と同様の規定をそれぞれの憲法のなかに規範化した⁽⁴²⁾。このように、基本法や州憲法の公債規定は、従前の文言のままにとどまり、最新の財政学理論が反映されるというものではなかった⁽⁴³⁾。しかし、ドイツ連邦共和国の初期においては、信用による収入は、非常に少なかった⁽⁴⁴⁾。

(37) 導入時(1924年)のレートは1ドル4.2ライヒスマルクであり、8000億ライヒスマルクはおおよそ1900億ドルとなる。

(38) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.278.

(39) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.278.

(40) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.278; Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.121.

(41) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.278.

(42) Neidhardt, a.a.O.(Anm.6), S.37.

(43) Neidhardt, a.a.O.(Anm.6), S.37. この連続性のために1922年のライヒ予算法の継続も可能になったという。

(44) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.278f.

第2章 2009年改正までの基本法上の公債規定改正の変遷

1. 制定から1969年予算法改革まで

起債のための2つの要件(通常外の必要[außerordentlicher Bedarf]及び事業目的[zu werbender Zweck])は、判例及び学説においても具体化されることはなく、「通常の必要」と「通常外の必要」における不明確な区別を利用して広範に術策を可能とする状況は、ワイマール憲法のときと同様であった⁽⁴⁵⁾。このような、基本法第115条(旧規定)における不十分な制御規定、また予算法上もそれ以上具体的に規定されなかったことを背景に⁽⁴⁶⁾、1960年代のドイツで、予算法の包括的な改革に関する議論が引き起こされることになる⁽⁴⁷⁾。

当時の規定は、いわば「対象」に関連づけられた(objektbezogen)起債規定であるといえるが⁽⁴⁸⁾、ここでは、国家に景気の落込み時の反景気循環的作用の可能性を認容する「状況」に関連づけられた(situationsbezogen)起債規定への変遷が意図されていた⁽⁴⁹⁾。この考え方は、1930年代の国民経済学で新しい方向付けをもたらした理論の転換期に見られたものであり、そこに遡ったということになる⁽⁵⁰⁾。

1929年の世界経済危機への対応の際に展開された反景気循環的財政政策は、当時、それまでの見解に対して、国家には全経済的な発展に対する包括的な責任が帰属するという考え方を基礎にした。経済危機及びそれに伴う失業者の増大は過度に減少した経済的需要に起因するため、景気

(45) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.279.

(46) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.279.

(47) Christoph Gröpfe, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S.184.

(48) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.143.

(49) BVerfGE79, S.332f.; Gröpfe, a.a.O.(Anm.47), S.186; Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.143ff.

(50) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.279.

後退期に租税を増やせば状況は悪化するだけ(景気同調効果[prozyklische Wirkung])であるから、国家は、危機の時期には信用を通じて資金調達し、国家独自の支出を、需要を再び上昇させるために高めなければならない、というものである⁽⁵¹⁾。景気政策をコンセプトに、公債発行をその手段とすべく考えが改められることについては、非常に様々な批判が浴びせられるが、この考え方の採用は、1966年からのいわゆるトレーガー鑑定(Träger-Gutachten)において具体的に明らかにされることになる⁽⁵²⁾。

これを受け、改革委員会(Kommission für die Finanzreform)は、新しい基本法第109条の草案に反映される反景気循環的財政政策を内容とする諸提案を示した⁽⁵³⁾。一方、連邦政府は、トレーガー鑑定に基づき、1966年及び67年の景気停滞局面において、信用により調達される投資促進プログラムを通して反景気循環的財政政策を実施し、成果をもたらす⁽⁵⁴⁾。この国家介入の成功も背景にして⁽⁵⁵⁾、1967年から1969年にかけて予算法の大改革が実現し、公債に関する規定も大きく変えられることになるのである。

2. 1967/1969年予算法改革による基本法改正

この改革は、1967年と1969年の2段階で行われる。まず、第1段階として、1967年6月8日、基本法第109条の改正及び経済安定成長促進法(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)(StabG)の制定がなされる。基本法第109条は、連邦及び州の自立かつ独立した予算運営の原則を掲げる従前通りの第1項に、新たに3つの項が付加された。すなわち、第2項で、連邦及び州に、全経済的均衡を考慮することを義務付ける規定が新設され、そして第3項及び第4項で、景気に適合した予算運営及び全

(51) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.279.

(52) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.279

(53) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.280.

(54) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.280.

(55) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.280.

経済的均衡のかく乱の除去のための原則を樹立する立法権限(Grundsatzgesetzgebungskompetenz)が規定された。これは、連邦に対して、州及び地方の財政運営を反景気循環的景気政策に同調させることを可能にするものである⁽⁵⁶⁾。他方、法律上、StabGにおいて次のような原則が確立される。すなわち、連邦及び州による全経済的均衡の必要の考慮に寄与し、「市場経済の秩序の枠内において、同時に、継続的かつ適正な経済成長を果たしながら、物価水準の安定、高い雇用状況及び外部経済上の均衡へと貢献する」、というものである。

そして、第2段階では、とりわけ財政憲法が包括的に改正される。1969年5月12日の基本法改正がこれにあたる。さらに、1969年8月19日、予算原則法(Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder)(Haushaltsgrundsatzegesetz - HGrG)が制定され、また、1922年からのライヒ予算法を引き継ぐ新しい連邦予算法(Bundshaushaltsordnung)(BHO)が制定される。

ここでの改革は、国家任務の拡大への対応に主眼がおかれ、連邦国家の予算法システムにおける不備の解消を図るものであった⁽⁵⁷⁾。すなわち、基本法第109条第2項によって予算に経済政策的な機能が加えられ、これに伴い、公債規定にも変更を必要としたのである。連邦政府は、従来の基本法第115条の対象に関連づけられた補填の原則(信用による資金調達通常外の場合にのみ、かつ、原則として事業目的の支出のためにのみ許されるという制限)からの転換を図るべく、新しい基本法第115条第1項第2文(信用からの収入は、通常の場合、予算案に投資のために見積もられた支出の総額を超えてはいけないことを原則とし、全経済的均衡のかく乱を除去するためには例外が認められるとする規定)を提案した。その理由として、連邦政府は、予算運営にあたって全経済的均衡の必要の顧慮は、従

一
二
三

(56) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.280.

(57) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.281.

来の「対象に関連づけられた」補填原則が、基本法第109条第2項に対応する反景気循環的財政政策の実現に当たって相当な困難を来すためと説明した⁽⁵⁸⁾。議会の審議においても、「状況に関連付けられた」公債発行の原則への移行につき、連邦政府の考え方が支持されている⁽⁵⁹⁾。新しい規定においては、「in der Regel」という文言は、経済全体の「Normallage（通常時）」を意味し⁽⁶⁰⁾、このときの公債は投資のために見積もられた支出の上限で制限される。しかし、この制限は、例えば経済全体の均衡を危うくするような一般的経済活動の減退があれば超過されても良いということになる⁽⁶¹⁾。基本法第109条第2項による全経済的均衡の顧慮の義務は、HGrG第2条第3文、BHO第2条第3文にも採用され、新しい仕組みのなかで中心をなすことになる。議会と政府には、公債発行によって、国家財政政策の現代的手段が手に入ったといえる⁽⁶²⁾。こうして、1967年及び1969年の改革は、予算法の大きな転換期になったことが確認され得る。

3. 予算法改革後2009年改正に至るまでの公債規定

基本法の財政規定は、1969年から2009年まで、大きな変更はなされていない。そのなかで注目される改正としては、第1次連邦制度改革の過程で、EUの立法により課せられる財政秩序の維持に関する義務について、2006年6月8日、基本法第109条第5項が新たに加えられたことが挙げられる。その他、再統一の枠組みへの対応の必要及び1997年12月22日の予算法発展継続法(Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz)の制定に伴う予算法の改正で

(58) BVerfGE 79, S.332f.

(59) BVerfGE 79, S.333.

(60) BVerfGE 79, S.333.

(61) BVerfGE 79, S.333.

(62) BVerfGE 79, S.333.

ある⁽⁶³⁾。これにより、連邦の外部的コントロールに関する新しい規定がもたらされ、より効率的な公的財政運営のための法状況が作り出される⁽⁶⁴⁾。

再統一のための財源調達過程においては、連邦レベルで、基本法第115条第2項によって、特別財産の形式において多くの副次予算(Nebenhaushalte)が形成されている⁽⁶⁵⁾。特に、ドイツ統一基金(Fonds Deutscher Einheit)、引継債務償還基金(Erblastentilgungsfond)⁽⁶⁶⁾、連邦鉄道財産(Bundeseisenbahnvermögen)に関して、相当な額の債務が、公的予算から切り離された⁽⁶⁷⁾。特別財産に関する予算は、形式的には連邦予算の外で独自に運営されるが、BHO第113条により、法律上別に定めがない限り、基本的には連邦予算と同様、BHOの規定が適用される。

しかし、そうであっても、特別財産の形成は、財政憲法上の基本原則の「迂回(Umgehung)」という側面を有し、これによって財政憲法の有効性を骨抜きにするおそれがある⁽⁶⁸⁾。特に、連邦全体の総債務の実体が不透明になるとの批判を受け、連邦は、特別財産の債務処理につき連邦予算上オープンにするため、引継債務償還基金、連邦鉄道財産及び石炭使用保障調整基金(Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatz)の債務を、1999年6月21日の債務共同引受法(Gesetz zur Mitübernahme der Schulden des Erblastentilgungsfonds, des Bundeseisenbahnvermögens sowie des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in die Bundesschuld)(SchuldMitüG)を制定して引き受けることとし、「予算回避」制御の姿勢をみせている⁽⁶⁹⁾。

(63) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.282.

(64) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.283.

(65) 特別財産につき、亀井孝文『公会計改革論』(白桃書房、2004年)126頁以下。各特別財産の日本語名も同書に拠る。

二 (66) ドイツ連邦銀行は自らが上げた利益は銀行の所有者である連邦に支払うが、その
一 うち35億ユーロを上限として連邦の財源として自由に使われ、1995年以降、それを
超える分は、引継債務償還基金の債務償還に充てられている。

(67) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.283.

(68) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.283.

(69) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.283.

第3章 2009年改正による基本法上の公債規定

1. 2009年第2次連邦制改革

2006年12月15日、連邦議会及び連邦参議院は、特に、連邦及び州の公債法につき、現代化の必要がある旨決議した⁽⁷⁰⁾。これにより、両院は、連邦と州の財政関係の現代化のための共通の委員会を設けることとし、2007年3月8日、この委員会が設置された。連邦及び州は、現行の信用調達の制限に関する憲法上の規範は、それまでの債務負担の増大を阻止することができなかったという認識で一致しており、この委員会には、連邦と州の財政関係を、成長及び雇用政策のためにドイツの内外の変化する枠状況(Rahmenbedingungen)に適合するよう、現代化するための諸提案の作成の任務が課せられている⁽⁷¹⁾。

同委員会は、2009年3月5日、改革にかかる提案を決議した⁽⁷²⁾。これによれば、財政憲法の領域における基本法及び法律の改正の主眼は、改正されたヨーロッパの安定成長協定(Stabilitäts- und Wachstumspaket)の基準に適合させ、連邦及び州の予算を長期的に持続可能なものとするべく国際的対応のための諸条件を改善することに向けられていた⁽⁷³⁾。この委員会提案に応じ、基本法の改正のための法文の草案、及び附属法律の草案が議会に提出され、連邦議会は2009年5月29日、連邦参議院は2009年6月12日、それぞれ提案に賛成した⁽⁷⁴⁾。

(70) BT-Drs. 16/3885; BR-Drs. 913/06.

(71) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.284.

(72) Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, zit. nach Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.284.

(73) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.284.

(74) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.284.

2. 2009年改正基本法の内容

新しい基本法の内容は次のとおりである。

(1) 新しい基本法においては、連邦及び州の予算について、基本法第109条等で、信用からの収入なしに均衡される予算の原則が規定された。この原則は、連邦につき、構造的な赤字が国内総生産(GDP)の0.35%を超えないときにも遵守されているものとした。州については、基本法上は、構造的枠内での起債の可能性は規定されていない。しかし、均衡予算の基本原則からの逸脱も、景気の展開の安定化のためには余地が認められている。

(2) 基本原則の例外として、基本法第109条第3項第2文には、自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合の規定がおかれ、このときの起債には、償還規定(Tilgungsregelung)を付することが義務付けられている⁽⁷⁵⁾。

(3) 基本法第109a条においては、信用調達に関する規定を遵守するための監督態勢が基本法のなかに挿入されている。

(4) 新しい公債規定は、連邦においては2016年から、州においては2020年から完全に遵守されなければならないこととされている。また、基本法第143d条第2項及び第3項により、ベルリン、ブレーメン、ザールラント、ザクセン＝アンハルト及びシュレスヴィヒ＝ホルシュタインの各州については、2011年から2019年の間、その困難な予算状況を考慮して、連邦が財政強化援助(Konsolidierungshilfen)を供与することを可能にする規定がおかれている。

(5) 基本法第91c条においては、情報技術の領域において、連邦と州の協働の可能性が創設され、基本法第91d条においては、公行政における実績比較の際の連邦と州の協働の可能性が規定されている。

一
二
九

(75) 基本法第109条が連邦及び州双方について一般的基準を掲げ、基本法第115条がそれを受け連邦について規定をおく形がとられている。

3. EU公債規定との関係

EUの規定を分析することが有意義なことは、第1に、EU法と国内法の関係がEU法の基準の遵守を保障するために説明され得る点、第2に、規範のコンセプトや有効性の長所・短所に目をやるのが国内法の規定の有用な根拠を提供するという点に求められる⁽⁷⁶⁾。

EU法と基本法上の公債規定の関係については、一般に、EU法に国内法規範に対する優位が承認される。この優位は、まず、国内法がEU法に適合する解釈が可能であれば、これが選ばなければならないということ（「EU法適合解釈[europarechtskonforme Auslegung]」）、そして、両者に矛盾があるとき、その矛盾がEU法に適合的解釈をとる方法によっては治癒されないほど大きいときには、EU法の規定が国内法規定に代わって適用されなければならないということ（適用の優位[Anwendungsvorrang]）、を意味する⁽⁷⁷⁾。したがって、ドイツの公債制御に関する基本法及び連邦法律並びに州憲法及び州法律の規定は、EU法との関係も視野に入れ立法され、解釈される必要が生じる。そこで、以下、公債制御に関するEU法の規定を概観する。

EU法において公債制御規定として最も基本になるのは、欧州連合の機能に関する条約(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union)(AEUV)126条の規定である。AEUVは、2009年12月発効のリスボン条約によって、従前の欧州共同体設立条約(Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)(EGV)が改正されたものである。マーストリヒト条約とも呼ばれる1992年欧州連合条約と並んで、EU設立の主要な法的根拠をなすEU構成国間の「条約」であり、実質的にはEU法の主要な内容の多くを含んでいる。

2009年の基本法改正についていえば、当時のEGV第104条(同内容のもの

(76) Christoph Ryczewski, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011, S.83.

(77) Ryczewski, a.a.O.(Anm.76), S.84.

がAEUV 126条に引き継がれている)との関係が問題となる。この第104条第1項によれば、「構成国は、過度な(übermäßig)な公的欠損(Defizit)を回避する」ことが義務付けられている。そして、同条第2項で、2つの基準が掲げられ、「a)計画された、または実際の財政赤字の対GDP比が特定の参照値(Referenzwert)を超えているかどうか。ただし、次のいずれかの場合は除く。すなわち、その比率が相当に、かつ継続的に低下し、参照値に近い値に到達している場合か、または参照値が、例外的かつ一時的にのみ超えられており、その比率が参照値に近い値にとどまっている場合かどうか。b)公的債務残高の対GDP比が特定の参照値を超えているかどうか。ただし、この比率が十分に低下し、十分なペースで参照値に接近しているときは除く。」とされた。ここにいる参照値は、条約に付属する議定書(Protokolle)で別に定めることとされ、当該議定書においては、単年度の財政赤字の対GDP比は3%以内、公的債務残高の対GDP比は60%と定められた。

EGV第104条第2項により、EU委員会は、この構成国の公的債務状況につき、重大な違反(schwerwiegender Fehler)の視点から監督することとされた。もっとも、同項の基準による「過度な財政赤字」は一義的ではなく、「近い値」「十分なペース」など解釈の余地が伴うことは避けられないことも推測し得るところであったが、1997年、単一通貨安定のために、内容的には、単年度の財政赤字の対GDP比は3%以内、公的債務残高の対GDP比は60%と、EUVと同様であるが、基準遵守を求める(「勧告」「警告」「制裁」へと至る)手続を明確化し、かつそれにより財政規律を強化しようとする「安定成長協定」が制定された。しかし、財政規律の強化を主張し同協定の導入を主導した当のドイツが、2003年1月に「過度な財政赤字国」と認定され、EU経済財務相理事会の勧告がなされたが、同年10月、なお過度の財政赤字が継続するとして、経済財務相理事会に警告を求める欧州委員会勧告が採択された。しかし、経済財務相理事会ではこれを否決、警告及び制裁の手続には進まなかつた⁽⁷⁸⁾。

さらに、ユーロ危機に直面したEUでは、財政規律の一層の確保のため、2012年3月2日、欧州理事会において、「経済通貨同盟における安定、調整及

びガバナンスに関する条約」(新財政協定)に署名がなされ、同協定は、2013年1月1日、発効した。公債制御に関する規定の主な内容は以下の通りである。

(1) 条約締約国の予算は均衡又は黒字であることが義務付けられる。「均衡又は黒字」とみなされるには、当該当事国の中期的な目標において、単年度の構造的赤字がGDP比0.5%以下である必要がある。〔3条1項a),b)〕

(2) 当事国のコントロールの及ばない異常事態においてのみ、各当事国の中期的目標又はそれに適合する方針から一時的に逸脱することが許される。〔3条1項c)〕

(3) 公的債務残高がGDP比60%を相当程度下回り、長期的な財政の持続の点でリスクが少ない場合には、構造的赤字はGDP比で最大1.0%に達しても良い。〔3条1項d)〕。

(4) 3条1項に規定される事項につき、当事国は、拘束的かつ持続的な規定の形式、特に憲法レベルで又はその他その完全な遵守が担保されるような形で、遅くとも条約の発効から1年以内に、国内法において有効なものにする必要がある。〔3条2項〕

(5) 条約の発効から最大5年以内に、経験の評価をもとに、この条約の内容はEU法に移行されるものとする。〔16条〕

(78) 内閣府政策統括官室(経済財政分析担当) 「世界経済の潮流 2004年春」 http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/index.html, 久保広正「ユーロ危機の制度分析」 http://www.ic.nanzan-u.ac.jp/KEIZAI/jsie/program_pm/3-C_paper.pdf. (2013年3月31日確認)

第4章 各州の憲法における公債規定

1. 各州憲法規定の類型化

基本法第109条第3項第1文は、連邦のみならず州の公債についても規律する。そこでの州に関する原則は、連邦と同じく、「信用からの収入なしに均衡する」ことが求められている。しかし、州については、2019年末までは各州法上の規定を基準に同項の基準を逸脱することができる(基本法143 d 条1項)。^[表1]からも伺えるように、各州の憲法の規定上は、なお様々に信用調達が許容されているのが現状である。

2009年の基本法改正を受けて、それぞれの州がどのような法的対応を行ったのかについては、2012年のブラビドールの分析によれば⁽⁷⁹⁾、概ね3つのグループに分けられる。第1は、第2次連邦制改革による基本法の新しい厳格な起債規律に相応させ、憲法をすぐに改正したAグループである。第2は、憲法のなかに規定をおくことはしていないが、相応する厳格な起債制限を法律である予算法のなかで規定するBグループである。その他の州は、第3のCグループに分類され、2012年の時点では州憲法にも州予算法にも厳格な公債制限規律は採用されていない。

2. Aグループ - 憲法に厳格な公債制限規律をもつ州

憲法に、信用調達の厳格な限界を規定したAグループに属するのは、ヘッセン、メクレンブルク=フォアポメルン、ラインラント=プファルツ及びシュレスヴィッヒ=ホルシュタインの各州である⁽⁸⁰⁾。^[表1]にみるように、第2次連邦制改革の趣旨に沿い、厳格な起債規律を志向しており、憲法上、

(79) Christoph Bravidor, Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, Clemens Hetschko (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II, 2012, S.11ff., 13.

(80) Bravidor, a.a.O.(Anm.79), S.14.

予算は原則として信用借入れなしに均衡されなければならないことが明確に規定されている。もっとも、上述のように、経過規定において、それぞれ、時間的な特則がおかれている。たとえば、メクレンブルク＝フォアポメルン州は、同州憲法第79a条により、2020年1月1日から効力を生じることとし、また、ヘッセン州においても、同州憲法第161条により、2020予算年度において初めて適用される。ただし、それでも毎年度の予算は、予算が2020年度から信用からの収入なしに均衡されるように編成されることが求められているのである。

これに対して、ラインラント＝プファルツ州においては、より厳格な起債規定は、2012年度予算にすでに適用されることになっている。なるほど、そこでも、2019年度末まで、なお、新しい、より厳格な起債規定から逸脱することを許されるが、いずれにしても、構造的な赤字は、2011予算年度からは、通例的に解消されなければならないことが求められている。また、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州においては、より厳格な起債規律は、公布の日から妥当している。そこでは、同州憲法第59a条第1項に詳細な経過規定がおかれ、2011年から2019年まで、信用調達によらないことの原則の逸脱は、より詳しく規定された上限の考慮のもとでのみ許されるとしている⁽⁸¹⁾。

(81) Bravidor, a.a.O.(Anm.79), S.14.

[表1]各州憲法による対応状況⁽⁸²⁾

	全般	例外	例外時の償還計画
Hessen	・第141条:新規起債禁止 (Neuverschuldungsverbot)は2020年から ・第161条:赤字解消 (Defizitabbau)は2011年から (ただし、具体的な解消の道筋は与えられていない)	・景気が対称的に考慮される ・自然災害等	・適切な期間内で償還
Mecklenburg-Vorpommern	・第65条:新規起債禁止は2020年から ・第79a条:赤字解消は2012年から (ただし、具体的な解消の道筋は与えられていない)	・景気が対称的に考慮される ・自然災害等	・適切な期間内で償還
Rheinland-Pfalz	・第117条:新規起債禁止は2020年以降 ・第2条:赤字解消は2011年から (「通例的に減少させうる構造的赤字」による)	・景気が対称的に考慮される ・自然災害等 ・構造的な、法規定に基づく州の責任には帰せられない、収入又は支出の変更、最大4年の期限を付されて適合させる場合	景気に適合的に償還
Schleswig-Holstein	・第53条:新規起債禁止は2020年以降 ・第59a条:赤字解消は2011年から (上限が年ごとに10分の1程度減少。開始の数値は2010年度のもの)	・景気が対称的に考慮される ・自然災害等 (ただし、3分の2以上の承認が必要)	適切な期間内で償還

3. Bグループ - 予算法に厳格な公債制限規律をもつ州

Bグループに属するのは、バーデン＝ヴュルテンベルク、バイエルン、ハンブルク、ザクセン、ザクセン＝アンハルト及びテューリンゲンの各州である⁽⁸³⁾。これらの州は、なるほど、憲法には厳格な債務制限規定を規範

(82) Nadine Dräger, Die Schuldenbremse in Deutschland, 2012, S.15を基に2013年4月1日現在で作成。Drägerは、Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland, in: Monatsbericht Oktober 2011, S.15ff, 34に基づいて作成している。

(83) Bravidor, a.a.O.(Anm.79), S.14.

化しなかったが、それに対応する信用借入れの厳格な制限は、それぞれの州予算法に規定するという方法がとられている⁽⁸⁴⁾。その際、このグループに属する州のほとんどは、各予算法中の同じ第18条第1項で、予算は「信用からの収入なしに均衡される」という原則を規定している⁽⁸⁵⁾。

ただし、このグループにおいても、信用借入れ禁止の原則に対する例外規定において、有意な違いが見出される⁽⁸⁶⁾。例えば、バーデン＝ヴュルテンベルク、バイエルン、ハンブルク及びザクセンの各州においては、信用借入れ禁止の逸脱は、「全経済的均衡のかく乱の除去」のために例外的に許される。これに対して、ザクセン＝アンハルト州及びテューリンゲン州においては、「国の統御を離れ国の財政状態を著しく棄損するような自然災害又は異常な緊急状態の場合」に例外が許されたとうえで、さらに、ザクセン＝アンハルト州においては、「州の財政状況を軽微に侵害するにとどまらず、通常の状態から逸脱する景気の展開がある場合、景気上引き起こされる収入の不足の均衡に至るまで」(第18条第2項)、テューリンゲン州においては、「収入の不足の調整のために」起債が許される(第18条第2項)。テューリンゲン州においては、いずれにしても、信用からの収入は過去3年平均における基本法に基づく租税及び交付金からの収入の額を再び達成するために必要な額に制限される形がとられている。テューリンゲン州の予算法と同様の規定は、バーデン＝ヴュルテンベルク州及びザクセン州においても見出される。このうち、バーデン＝ヴュルテンベルク州予算法によれば、少なくとも前年度比1%の租税収入の減少の場合、又は、「自然災害若しくはそれに準じる深刻な状況の場合に」計上が許されている(第18条第3項)。ザクセン州予算法第18条第3項の規定の性格も同様である。

(84) 発効は、バーデン＝ヴュルテンベルクは2011年1月1日、バイエルンは2006年1月1日、ザクセンは2009年1月1日、ザクセン＝アンハルトは2010年12月17日、テューリンゲンは2009年8月8日である。なお、この時点でハンブルクは2013年1月1日の発効が予定されていた。なお、ハンブルク州憲法には、2012年7月3日、第72a条が追加され、憲法上も2020年までに基本法の求める財政均衡の達成が目指されている。

(85) バイエルンにおいて「soll」と「regelmäßig」、バーデン＝ヴュルテンベルクにおいて「grundsätzlich」という文言が使用されている点が他と異なる。

(86) Bravidor, a.a.O.(Anm.79), S.15

〔表2〕各州予算法による対応状況⁽⁸⁷⁾

	全般	例外	償還計画
Baden-Württemberg	・第18条(2007年2月12日):新規起債禁止は2008年から	・2007年末の債務の額まで(全経済的均衡の確保) ・州の租税収入の前年度比最小限1%の減少 ・自然災害等	・一般的償還期間7年
Bayern	・第18条(2000年12月22日):新規起債禁止は2006年から	・全経済的均衡の確保	・規定なし
Hamburg	・第18条(2007年6月12日):新規起債禁止は2013年から	・全経済的均衡の確保	・規定あり。ただし、期間の基準はなし
Sachsen	・第18条(2008年12月12日):新規起債禁止は2009年から	・2008年末の債務の額まで(全経済的均衡の確保) ・租税収入の3%以上の減少 ・自然災害等	・一般的償還期間5年
Sachsen-Anhalt	・第18条(2010年12月17日):新規起債禁止は2012年から	・租税収入が当該予算年度より前の3か年の平均よりも少ないとき ・自然災害等	・遅くとも起債4年後開始
Thüringen	・第18条(2009年7月8日):新規起債禁止は2011年から	・景気に制約された歳入の不足 ・自然災害等	・最初の均衡予算年度から5年

4. Cグループ - 投資概念に向けられた公債制限をもつ州

ベルリン、ブランデンブルク、ブレーメン、ニーダーザクセン、ノルトライン＝ヴェストファーレン及びザールラントは、2009年基本法改正の反応は基本的になく、1967/1969年の基本法改正に準拠した起債規定を維持している⁽⁸⁸⁾。すなわち、通常の場合、信用からの収入は「投資支出の総額」まで(これを超えることができない)とし、例外的状況でこのルール of 逸脱

(87) Dräger, a.a.O.(Anm.82), S.16を基に2013年4月1日現在で作成。Drägerは、Deutsche Bundesbank, a.a.O.(Anm.82), 37に基づいて作成している。

(88) Bravidor, a.a.O.(Anm.79), S.16

を基本的に可能とするものである。

このグループにおける州憲法上の例外規定は様々でもある⁽⁸⁹⁾。例えば、ベルリン、ブレーメン、ノルトライン＝ヴェストファーレンにおいては、例外は、全経済的均衡のかく乱の除去のためにのみ許される。これに対し、ニーダーザクセン及びザールラントにおいては、全経済的均衡のかく乱と並んで、追加的な例外要件がある。すなわち、ニーダーザクセン州憲法第71条第3文によれば、「通常的生活基盤(natürliche Lebensgrundlagen)への差し迫った危険の除去のために」という要件が加わり、ザールラント州憲法第108条第2項第2文後段によれば、信用借入れは、「特別な需要の存在の場合」にも行われる。さらに、ブランデンブルク州の例外規定は、なるほど、「全経済的均衡のかく乱の除去」をも引き合いに出しながら、しかし、いずれにしても、信用借入れは「現在及び将来の世代の自然の生活基盤の保護に考慮がなされなければならない」という制約を伴うものとされている。

おわりに－法問題としての公債制御

債務負担の解消は、基本的には、収入の増加及び支出(消費的及び投資的支出)の減少によってのみ成し遂げられ得るものである⁽⁹⁰⁾。しかも、公債をいつ、どの程度発行するのか、しないのかについては、少なくともその前提条件や機能、含意に関する経済学、財政学上の議論、そして政策上の議論が詳細に行われる必要がある。しかし、通貨システムの根幹を揺らがせるほどの公債累積の現実を前に、公債のあり方に法律学が無縁であってよいはずはない。むしろ、ドイツでは200年にわたり憲法において公債制限規定を継受してきた国である。その財政規律のあり方については、わが国とは比較にならないほどの議論の蓄積がある。そこにおいては、そもそも国

(89) Bravidor, a.a.O.(Anm.79), S.16f.

(90) Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.274.

家権力は、公債の領域においてもまた、基本法第20条第3項の憲法に適合的な秩序に拘束されていることが前提におかれている⁽⁹¹⁾。また、法治国においては、財政のあり方について、法を通じてその適正な運営の確保が予定されていることが根底に据えられている。このような議論を前にすると、わが国の法律学も、この問題に解答を用意することに使命を負っているのではないかと思わせられる。

確かに、公債の発行に関する事項が法問題であるかどうか自体、争われてきたところであり⁽⁹²⁾、このことが、この領域の法的検討の困難性を象徴している。しかし、ドイツ国法学者大会におけるシュッペルトの報告に対してフォーゲルが異論を挟んでいるように⁽⁹³⁾、問題の困難さを理由に諦めるのでは、上記法律学の使命を果たすことにならない⁽⁹⁴⁾。

基本法に規定された財政憲法は、内容的な特定性の点では、確かに、国と市民との関係における場合と全く同程度というわけではないかもしれない。しかし、国家権力や政治アクターの恣意的な行使を無制限に許して良いはずはなく、その点では、他の憲法の規定との差はない⁽⁹⁵⁾。ドイツにおいてもわが国においても、公債をどうするかは、憲法上、法律上の規定の対象である。公債は、法に規定する範囲においてのみ投入されることが法的に義務付けられている。公債制御が法律学の対象とされなければならないことは自明である⁽⁹⁶⁾。

(91) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.1.

(92) 1980年のプットナー (Günter Püttner) の講演「法問題としての公債」に対するオスターローの「法問題としての公債？」(Lerke Osterloh, Staatsverschuldung als Rechtsproblem?, NJW 1990, S.145ff.)による論争が知られている。Vgl. Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.1.

(93) 1983年のドイツ国法学者大会において、「予算法の制御能力が堤防を築くことに存するとしたら、公債についてはおそらく『冠水』といわなければならないであろう。」と報告した。Gunner Folke Schuppert, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL 42, 1984, S.216ff., 247. これに対してフォーゲルは、討論において、明確な、いずれにしても我々が現在すでに手にしている憲法上の拘束を活性化させることの必要性を説いている。VVDStRL 42, S. 271.

(94) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.1.

(95) Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.2.

(96) 同旨, Höfling, a.a.O.(Anm.9), S.2, Buscher, a.a.O.(Anm.9), S.274.