

# ドイツにおける財政緊急事態早期警戒システム と安定化委員会 (Stabilitätsrat)

石 森 久 広

はじめに一もうひとつの新しい公債制限ルール

- I. ドイツにおける財政政策委員会
    1. 財政政策委員会
    2. 連邦憲法裁判所判決
  - II. 財政緊急事態早期警戒システムと安定化委員会の設立
    1. 第2次連邦制度改革
    2. 安定化委員会の設立
    3. 安定化委員会の任務
  - III. 安定化委員会制度設計の評価
    1. 財政政策委員会の評価指標
    2. 安定化委員会の評価
- おわりに—財政規律へのコミットメント強化の手懸り

## はじめに一もうひとつの新しい公債制限ルール

ドイツの州レベルで、債務の増大による財政再建の問題が顕在化するの  
は、1980年代以降のことである<sup>(1)</sup>。これに関する法的ルールがない状況の  
下、問題は連邦憲法裁判所に持ち込まれた<sup>(2)</sup>。連邦憲法裁判所は、1992年  
5月27日の判決においては、「まず必要で、かつ特に緊急であるのは、連  
邦及び州が財政の緊急事態の発生を阻止し、生じた財政緊急事態の解消

---

1) Stefan Koriath, Die neue Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020, in: Martin Junkernheinrich / Stefan Koriath / Thomas Lenk / Henrik Scheller / Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, S.393ff, 403f. 参照。

2) この問題が初めて取り上げられたのは1986年の判決である (BVerfGE 72, S.330ff.)。

に寄与しうるに適切な、共通に妥当する義務及び手続規定を確立することである。」<sup>(3)</sup>とした。しかし、これに応じた動きをみせない立法者に対し、2006年10月19日の同裁判所の判決は、重ねて、「現行法の深刻な問題は、連邦国家における現在の、また潜在的な再建事例に取り組むに必要な手続上の規定も、実体規定も欠けているということである。連邦の立法者には、この点について、基本法109条3項が権限を与えている。しかしながら、本法廷が、前の判決において描いた連邦国家による取組みの図は、現実のものとはならなかった」<sup>(4)</sup>と、立法者に対して、財政緊急事態回避のための手続規定を設けることを、再度強く求めた。

これにようやく応じたのが、2009年の基本法改正である。ここで、財政危機回避のための早期警戒システムは、構造上の起債制限に付随する形で導入され、基本法は、連邦の財政システムの内部でフィスカル・ポリシー (Fiskalpolitik, 以下「財政政策」という。) に関与する「委員会 (Gremium)」として安定化委員会 (Stabilitätsrat) を創設したうえで (109 a 条), ここに、財政緊急事態の発生を回避するため連邦及び州の財政の定期的な監視並びに財政緊急事態のおそれがある場合の再建プログラム (Sanierungsprogrammen) 作成の任務を割り当てた<sup>(5)</sup>。

わが国においても、財政制度等審議会<sup>(6)</sup>、財政経済諮問会議<sup>(7)</sup>のような機関が、財政政策に影響を与えうる組織として挙げられるかもしれない。し

---

3) BVerfGE 86, S.148ff, 266.

4) BVerfGE 116, S.327ff, 393.

5) その詳細は、基本法 109 a 条 1 文に基づき制定された安定化委員会の設立及び財政の緊急事態回避のための法律において定められている。Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen von 10. Augst 2009 (BGBl I S.2702). この法律について、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) 一財政赤字削減のための法整備一」外国の立法 246 号 (2010 年) 86 頁以下参照。

6) 別所俊一郎「財政規律とコミットメント」会計検査研究 42 号 (2010 年) 29 頁以下, 35 頁参照。

7) 宍戸常寿「予算編成と経済財政諮問会議」法学教室 277 号 (2003 年) 71 頁, 片桐直人「財政・会計・予算一財政法の基礎を巡る一考察」法律時報 88 卷 9 号 (2016 年) 4 頁以下, 13 頁参照。

かし、財政規律の担保を裁判所によって行うことが困難なわが国においては、財政規律実効化の手懸りを裁判所以外の専門機関に求めざるを得ず、このような機能を期待できる抜本的な制度改革も望まれるところである。もとより、安定化委員会が国家の債務の上昇を本当に有効に制限できるかどうかは、2020年の公債ブレーキの完全施行後に初めて有効に判断されうるものであろうが<sup>(8)</sup>、わが国において財政決定者に財政規律に対するコミットメントを引き出すしくみの構築を考察する素材とするため、本稿では、この、早期警戒システムに組み込まれた新しい安定化委員会の性格と任務を概観することとしたい<sup>(9)</sup>。

## I. ドイツにおける財政政策委員会

### 1. 財政政策委員会

そもそも「財政政策委員会」の機能は、欧州委員会 (Europäische Kommission, European Commission) 資料によれば、次の4つに分類されうるといふ<sup>(10)</sup>。すなわち、(1)財政政策の展開に対する独立的分析、(2)財政準備のためのマクロ経済及び／又は財政の予測、(3)財政政策に関する規範に沿った意見の提出、そして(4)財政政策の行動に関する勧告である。

- 
- 8) Sebastian Thomasius, Der Stabilitätsrat: Ein Fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang, in: Clemens Hetschko / Johannes Pinkl / Herman Pünder / Marius Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II - eine Zwischenbilanz, 2012, S.189 ff., 222 参照。
  - 9) 小論作成に当たり、主として依拠した文献は、Thomasius, a.a.O.(Anm.8), S.189ff., Marius Thye, Der Stabilitätsrat - Aufgaben, Organisation und Verfahren eines gemeinsamen fiskalpolitischen Gremiums von Bund und Ländern, 2014, insb. S.9ff. und 27ff., Dieter Engels / Manfred Eibels Häuser (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, Art.109a GG, stand 2010, Koriöth, a.a.O.(Anm.1), S.393ff., Achim Hildebrandt, Ein Jahr Stabilitätsrat - erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: Martin Junkernheinrich / Stefan Koriöth / Thomas Lenk / Henrik Scheller / Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, S.369ff. である。
  - 10) European Commission, Fiscal Governance and Sovereign Spreads, Public Finances in EMU 2011, S.111ff., 117 参照。

欧州委員会は、ドイツにおいては、安定化委員会のほか、すでに4つの組織が上記任務の一部を果たしているとみられている<sup>(11)</sup>。これらの組織は、① 経済研究所共同作業グループ (Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftsforschungsinstitute)、② 税収予測委員会 (Arbeitskreis Steuerschätzung)、③ 経済専門有識者委員会 (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)、そして、④ 財務省アドバイザー・ボード (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen) である。欧州委員会がそれぞれ果たす機能を一覧にしたものが、表1である<sup>(12)</sup>。

表1：ドイツの財政政策に関与する組織

	設立 - 廃止	(1)	(2)	(3)	(4)
財務省アドバイザー・ボード	1950 - 現在	○	×	○	○
経済研究所共同作業グループ	1950 - 現在	×	○	×	○
税収予測委員会	1955 - 現在	×	○	×	×
経済専門有識者委員会	1963 - 現在	○	×	△*	×
財政計画委員会	1968 - 2009	×	×	△**	○
安定化委員会	2010 - 現在	×	×	○	○

\* 欧州委員会資料によれば、経済専門有識者委員会は規範的評価は行わず、勧告も発しないが、Thomasiusによれば「○」。

\*\* 財政計画委員会について、Thomasiusによれば、勧告機能の不十分さにかんがみ留保付きの「○」<sup>(13)</sup>。

欧州委員会のこの資料によれば、他の多くのヨーロッパ諸国においても財政政策委員会は見出され、EUの構成国27のうち17の国において合計29の委員会が存在する。それらのうち、多くの委員会の設立は古く、1807年に設立されたフランスの会計検査院 (Court of Accounts) は

11) European Commission, a.a.O.(Anm.10), S.118 参照。

12) European Commission, a.a.O.(Anm.10), S.118 及び Thomasius, a.a.O.(Anm.8), S.196 の表を参考に作成。

13) Thomasius, a.a.O.(Anm.8), S.196.

別格としても、例えば1927年に設立されたオーストリアの公債委員会 (Staatsschuldenausschuss) や1937年に設立されたスウェーデンにおける国立経済研究所 (National Institute of Economic Reserch) などの例もある<sup>(14)</sup>。

ところで、ドイツにおいては、すでに1968年以来、連邦の財務大臣及び経済大臣、州の財務大臣、並びにゲマインデ及びゲマインデ連合の代表者4名から構成される財政計画委員会 (Finanzplanungarat) が存在していた<sup>(15)</sup>。この評議会は、予算総則法<sup>(16)</sup>旧51条2項1文により、連邦、州、ゲマインデ及びゲマインデ連合の財政計画の調整のための勧告を發した。これによってドイツは、ドイツのヨーロッパ法上の義務を順守し、加えて、2001年以降、予算総則法旧51 a 条により、財政規律遵守に対する勧告を行い、当該領域団体における財政の推移が当時のヨーロッパ共同体に関する条約104条及びヨーロッパ安定成長協定の諸規定と整合するか、審議・検討することとされていたのである。しかし、学説からは、財政計画委員会が独立のコントロール機関として構想されていないこと、またサンクションは伴わず、個々の関係者に拘束的な財政目標を基準として与えることも許されていないことに批判が寄せられ、同委員会は、単なる助言機関として「牙をもたない虎」と表示されるものであった<sup>(17)</sup>。

## 2. 連邦憲法裁判所判決

前述のように、1992年、連邦憲法裁判所は、ブレーメン及びザールラントの両州が財政緊急事態の確定を發する旨の求めに対して、財政緊急事態の存在を自ら設定した指標 (Indikatoren) に基づいて審査し、関係州に相

---

14) European Commission, a.a.O.(Anm.10),S.118 参照。

15) Finanzplanungsrat の 活 動 に つ い て , さ し あ た り , Wolfram Höffling, Staatsschuldenrecht,S.420f. 参照。

16) Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19.August 1969(BGBl.I.S.1273).

17) Thye, a.a.O.(Anm.9),S.10.

応の再建支援の義務が帰属するとの判断を行うとともに、立法者に財政緊急事態の永続的な回避のための予防システムを發展させるよう要求した。

これに対する立法者の対応がないなか、2006年、連邦憲法裁判所は、いわゆるベルリン判決において、今度は、財政上の緊急事態における連邦国家の援助のための条件を非常に厳格に理解する判断を行い、財政緊急事態を認めなかった。すなわち、同裁判所によれば、財政状況の芳しくない州に対する再建支援としての基本法107条2項3文による連邦の補充割当金（Bundesergänzungszuweisungen）は、「次の場合にのみ憲法上許容され、望ましい。すなわち、当該州の財政状況が一他の州との比較において一極端として評価されなければならない、そして、絶対的に一当該州に憲法上割り当てられた任務の基準に従って一当該州の緊急事態が発生しているというほど極端な規模が到達したという場合のみである。」<sup>(18)</sup>とした。連邦憲法裁判所は、ここで、1992年の判決との比較において、明らかに、支援の要求に対するより高度な条件を設定し、州の自己責任を強調したと解されている<sup>(19)</sup>。そのような連邦構成員（Bundesglied）の状況は、通常あまり想定できないと考えられ<sup>(20)</sup>、この条件は「ほとんど充足不能」<sup>(21)</sup>という論者もいた。

当時、州が、現実に支払不能に陥ったときのルールは欠けていた。国は、企業とは違い、直ちに倒産という結果には至らないと考えられ、支払不能に陥った際のルール化がなされていないならば、連邦や他の州が支援せざる

---

18) BVerfGE 116, S.327ff., 327(Leitsatz 2.a)).

19) Thye, a.a.O.(Anm.9), S.15, Stefan Koriath, Haushaltsnotlagen der Länder: Eigenverantwortung statt Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst 2007, S.182, 182ff., Matthias Rossi, Verschuldungsautonomie und Entscheidungsverantwortung, JZ 2007, S.394, 395. Daniel Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, S.185ff. など参照。

20) Koriath, a.a.O.(Anm.19), S.183. 参照。ただし、同裁判所は、「連邦国家の緊急事態」の概念に、より詳しい注釈を加えていないので、意識的に、将来の決定のために余地を残しておこうとしているのではないかと推測されている。つまり、将来の訴訟の際に、連邦国家の連帯の考えを、自己責任原則との比較において、判例と矛盾することなく採用する可能性は残されているとみることもできる。Thye, a.a.O.(Anm.9), S.15, Rossi, a.a.O.(Anm.18), S.395ff. 参照。

21) Rossi, a.a.O.(Anm.19), S.395.

を得ないと考えられた<sup>(22)</sup>。債務を負った州も債権者もそう考える限り、市場は、債務者及び債権者を規律づけることはできない。現に、3つの格付け機関が、ベルリン判決後もベルリンに対するレーティングをほとんど変えなかったという<sup>(23)</sup>。その結果、市場は、ベルリン判決の後も規律効果を発揮することができなかつたのである。

もとより裁判所は、財政緊急事態の「判断」はできるが、決してこれを「回避」することはできない。それにもかかわらず、ベルリン判決においては裁判所がいわば政治的決定を背負わされた形となっていた<sup>(24)</sup>。この事態は、立法者が、自己責任の原則を信頼できるように強化し、財政上緊急事態にある州に対する明確な支援の禁止を基本法に規定し、支払不能の結果を法律上規定するという方法によってしか克服できないと考えられたのである<sup>(25)</sup>。

このように、財政危機の早期警戒及び回避に関する法制度は、第2次連邦制度改革の前は不十分であり、そのための拘束的なルールが強く求められていた<sup>(26)</sup>。

## II. 財政緊急事態早期警戒システムと安定化委員会の設立

### 1. 第2次連邦制度改革

政治のアクターも、行動の必要性を認識した。すなわち、すでに、第1次連邦制度改革期における基本法改正案の提案において、当時、大連立を組んだCDU/CSUとSPDの会派は、連邦と州の財政関係の改革に関して、さ

---

22) Thye, a.a.O.(Anm.9), S.16 参照。

23) Thye, a.a.O.(Anm.9), S.16 参照。

24) Matthias Rossi / Gunnar Folke Schuppert, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes, ZRP 2006, S.8f.,8, Thye, a.a.O.(Anm.9), S.13 参照。

25) Thye, a.a.O.(Anm.9), S.16 参照。

26) Thye, a.a.O.(Anm.9), S.16 参照。

らに議論を進めなければならないことで合意し<sup>(27)</sup>、その後2006年12月、設置される「連邦と州の財政関係の現代化のための共通の調査会」(第2次連邦制度調査会)の作業において基礎となる「開かれたテーマ集」に、「財政危機の認識と克服のための(例えば、財政計画委員会を格上げすることを含む)早期警戒システムの創設」、「現存する財政危機の克服・再建のコンセプト、自律強化のコンセプト(特に連邦憲法裁判所によって示された基準を考慮して)」が掲げられた<sup>(28)</sup>。調査会は、2年の作業を経て、2009年3月5日、新しく設立されることとなる安定化委員会を基礎に財政危機の早期警戒システムを包括する法律の改正ないし新しい法律を提案し、連邦議会及び連邦参議院も、これに基づく決議を行った。

## 2. 安定化委員会の設立

安定化委員会は、2009年6月、新しい基本法109 a 条において憲法上規定されることとなった<sup>(29)</sup>。これに伴い、財政計画委員会は、同年12月に解散された。

安定化委員会は、連邦及び州の財務大臣及び連邦経済大臣の、合計18名の構成員からなる。安定化委員会の長は、連邦財務大臣及び州財務大臣会議議長が共同で務める(安定化委員会法1条)。つまり、安定化委員会は、純粋に政治的な委員会である。これは、第2次連邦制度調査会が、EUの経済及び財務閣僚の閣僚理事会(ECOFIN)を志向し、財務省アドバイザー・ボードの提案に一部従ったことによるものである<sup>(30)</sup>。この提案には、連邦会計検査院、連邦銀行及び独立の専門有識者の代表を任命することも

27) BT-Drs.16/2052,S.1.

28) BT-Drs.16/2052,S.10.

29) 基本法 109 a 条は次のとおりである。「財政上の緊急事態を回避するため、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、次の各号に掲げる事項について規定する。1. 連邦及び州の財政運営の、共通の委員会(安定化委員会)による継続的な監視 2. 財政緊急事態のおそれを確定するための要件及び手続 3. 財政緊急事態の回避のための再建プログラムの作成及び実施のための原則 安定化委員会の議決及びその基礎となった審議資料は、これを公表しなければならない。」

30) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.204 参照。



選択肢とされたが、こちらは見送られた<sup>31)</sup>。

安定化委員会は、少なくとも年に2回活動する(同法1条3項)。会議の準備のために、安定化委員会は、安定化委員会作業班 (Arbeitskreis Stabilitätsrat) を起ち上げ、それは、連邦財務省、州の財務省及び連邦経済技術省の代表者から、行政レベルで構成される (安定化委員会業務規程<sup>32)</sup> 9条1項)。

財政緊急事態のおそれ確定のために、安定化委員会は、評価部会 (Evaluationsausschuss) を設け、連邦財務省の事務次官及び州の財務省の事務次官4名が、これに属する。評価委員会の構成は、安定化委員会によって決められ、関係する領域団体がどこかによって変わりうる。関係する領域団体は、原則として、評価部会の会議には参加しない (同規程10条1項)。

なお、安定化委員会の審議自体は、秘密で公開されないが (安定化委員会法1条3項)、しかし、安定化委員会は、その決議及び審議資料の公表が義務付けられている (基本法109 a 条、安定化委員会法1条4項)。

### 3. 安定化委員会の任務

連邦及び州は、安定化委員会に、中期的な財政の動向の見通しを含む、現在の財政状況及び財政計画についての年次報告を提示することを義務付けられる。この報告は、安定化委員会によってあらかじめ設定される指標 (Kennziffern) に基づくものである (同法3条)。この指標のために、安定化委員会は、超過すると財政緊急事態の指摘をもたらす基準値 (Schwellenwerte) を設定する。連邦及び州が、いくつかの指標につき基準値を超過する場合、安定化委員会は、財政緊急事態のおそれがあるかど

---

31) Koriath, a.a.O.(Anm.1), S.404 は、独立性と専門知識が委員会の審議や決定の発見に寄与しうる会計検査院の代表者が予定されなかったことを「残念」とする。

32) Geschäftsordnung des Stabilitätsrates. 安定化委員会1条5項の規定に基づき定められたものである。

うかの審査に入る（同法4条）。この審査は、連邦財務省の事務次官及び州財務省の4人の事務次官が属する、前述の評価部会によって行われる（安定化委員会業務規程10条1項）。この評価部会は、安定化委員会に、審査後、決議された提案を提示するが、関係する領域団体には、意見を述べる機会が与えられる（同規程10条2項）。

表2：財政監視のための指標及び基準値<sup>(33)</sup>

指標 (Kennziffer)	基準値	
	連邦	州
構造上の資金調達残高 (Finanzierungssaldo)	連邦が設定した基準に住民1人当たり50ユーロを加えた額	住民1人当たりの州平均に200ユーロを加えた額
信用調達の割合	直近5年間の年平均に8%を加えた割合	州平均に3%を加えた割合
債務状況 (Schuldenstand)	GDPとの関係における過去5年間の年平均に8%を加えた割合	住民1人当たりの州平均の、都市州を除く州は130%、都市州は220%
税収入に対する利払いの割合 (Zins-Steuer-Quote)	過去5年間の年平均に8%を加えた割合	州平均の、都市州を除く州は140%、都市州は150%

安定化委員会が財政緊急事態のおそれを確定したとき、当該領域団体は、再建プログラムを提案しなければならない。安定化委員会がこの提案を不適切または不十分と判断する場合には、安定化委員会は、より強化された財政再建の要求を決議する。この再建プログラムは、安定化委員会と、連邦又は当該州との間で取り決められ、新規信用引受けの削減、及び適切な再建措置を含む。なお、この再建措置は、「当該領域団体自らの権限において行われる限りにおいてのみ」適切であるとされ（安定化委員会法5条1項）、外部からの支援による再建は否定されている。

再建プログラムは通常5年に及ぶが、当該領域団体は、年次の新規信用

33) 安定化委員会第1回会議（2010年4月28日）における決議、「財政状況判断のための指標（安定化委員会法3条2項）及び基準値（同法4条1項）」より作成。

引受けにつき、取り決められた削減の遵守に関して、安定化委員会に半年ごとに報告することとされている（同条1項，2項）。もし、当該領域団体が、取り決められたプログラムが十分に履行されていない場合には、安定化委員会は、強化された財政再建要求を決議する（同条3項）。また、再建プログラムの終了後、安定化委員会は、改めて当該領域団体の財政状況を審査し、もし、必要があれば、強化された新しい再建プログラムが要求される（同項）。

以上のルールは、再建プログラムに服さなければならない領域団体の財政運営に、実質的には強く関与していくものであるが、サンクションを伴うものではなく、単に、より強められた財政再建の要求を行うにすぎない。しかし、重要なのは、そのような公の場での手続が、当該政府に財政再建への圧力となるということである。

表3：安定化委員会の任務一覧<sup>34)</sup>

	基本法	安定化委員会法	その他
財政緊急事態の回避手続	109a 条	1～5 条	
国全体の赤字監視		6 条,7 条	予算総則法 51 条 2 項
経済状況に伴う予算・財政計画調整の助言			予算総則法 51 条,52 条
財政再建に取り組む州の監視	143d 条 2 項		健全化援助法 <sup>35)</sup> 2 条 2 項,3 項
「東の復興」に関する進捗報告の審議			財政均衡法 <sup>36)</sup> 11 条 3 項

34) Thye, a.a.O.(Anm.9),S.27 の表を基に作成。

35) Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vom 10. August 2009 (BGBl.I S.2705), 渡辺富久子「財政健全化援助の供与に関する法律」外国の立法 246 号 (2010 年) 100 頁以下。

36) Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001 (BGBl.I S.3955).

### Ⅲ. 安定化委員会制度設計の評価

#### 1. 財政政策委員会の評価指標

そもそも、財政政策に関与する委員会は、それぞれ全く異なった制度的背景のもと行動し、さまざまな任務を遂行する。したがって本来、委員会及びその財政政策への影響の強弱等に関し、直接の比較は限定的にしか行えない。しかし、そのようななか、Debrunらは財政政策にかかる委員会の評価のために、有効とされる要素を抽出しており<sup>(37)</sup>、そこで、以下の示した要素の骨子を紹介し、これに基づくドイツでの安定化委員会の評価<sup>(38)</sup>を描写してみたい。

(i) 「明確な任務の委託」 まず、財政政策委員会なるものは、Debrunらに従えば、明確に定義され容易に理解される任務が委託されることによって成立し、必然的に、目指される財政政策に関する社会のコンセンサスにも対応するものである<sup>(39)</sup>。また、明確な任務を義務付けることは、一方で、委員会自体の活動を容易にするとともに、他方で、委員会を通じての目標達成の審査を可能にすることに寄与する。

(ii) 「適切な手段の装備」 Debrunらは、ここで挙げられる財政政策委員会についての評価指標を、委員会の「成功」のための要件として掲げる。(i)の「明確な委任の委託」はその第1であるが、第2の要件は、当該委員会に与えられた手段が、(i)にふさわしいということである<sup>(40)</sup>。

(iii) 「構成員の多数による決議」 第3に、委員会の「成功」は、決議の方法にもかかっている。彼らによれば、あまりに強い合意志向は、委員会の影響付けの可能性を明らかに制限するといひ、それは、例え

---

37) Xavier Debrun / David Hauner / Manmohan S. Kumar, The Role for Fiscal Agencies, in: Manmohan S. Kumar / Teresa Ter-Minassian (Hrsg.), Promoting Fiscal Discipline, 2007, S.106ff.

38) Thomasius, a.a.O.(Anm.8), S.211ff. 参照。

39) Debrun/Hauner/Kumar, a.a.O.(Anm.37), S.111 参照。

40) Debrun/Hauner/Kumar, a.a.O.(Anm.37), S.112 参照。

ば、決定が全員一致の場合にのみ行われる場合である。

(iv) 「自己の活動に関する説明義務」 第4に、委員会は、その活動及び委任の充足に関する説明を行うよう義務付けられていることが必要である。委員会による、委託任務にふさわしい説明が、委員会に対する評価を左右することになる<sup>(41)</sup>。

(v) 「政治からの独立性」 第5に、委員会は、その委託任務を制限なく果たせるように、そしてその際、予め政治によるコントロールに服さないように、政治から独立であり、また委員会に対する指示権限が政治に何ら帰属しない、ということが必要である。加えて、その任務に適合しうよう、委員会の構成及び委員会の任命の適切な手続が規定されなければならない<sup>(42)</sup>。

(vi) 「分析、報告及び勧告の制限されない公表」 最後に、欧州委員会資料によれば、委員会の基本的な分析、報告及び勧告は、制限なく公表され、メディアによって広く国民に接せられることが保障されなければならないことが挙げられうる<sup>(43)</sup>。

## 2. 安定化委員会の評価

### (1) 「明確な任務の委託」

財政計画委員会とは異なり、安定化委員会は、具体的に、連邦及び州の財政を監視し(安定化委員会法3条)、財政緊急事態のおそれを診断し(同法4条)、財政緊急事態の「おそれ」確定後の再建手続を実施する(同法5条)任務を委託され、「任務の委託」は明確になされているとみうる。また、これによって、ようやく、連邦憲法裁判所によって繰り返し要求された財政緊急事態の回避のための手続が創設されたと評価されうる<sup>(44)</sup>。

---

41) Debrun/Hauner/Kumar, a.a.O.(Anm.37), S.112 参照。

42) Debrun/Hauner/Kumar, a.a.O.(Anm.37), S.112 参照。

43) Robert P. Hagemann, Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils, OECD Economics Department Working Papers 829, 2010, S.24f. 参照。

安定化委員会による早期警戒システムは、一般に積極的に評価されるところであるが<sup>(45)</sup>、Koriiothは、これに根本的に疑問をもち、「だが、なぜ、何について監視されなければならないのか」<sup>(46)</sup>という基本的問題を投げかける<sup>(47)</sup>。この点、Thomasiusは、委員会が国家財政の状況に関する透明性の創設に寄与し、国民が誤った動向を知ることによって、特に当該州の国民は、財政緊急事態のおそれを警戒され、また、彼らの政治の担い手にもより強く情報が寄せられるから、これを通じてそれぞれの政府への国民による圧力が加わり、結果、ルーズな財政政策の政治的コストを高めうることにつながる、と応ずる<sup>(48)</sup>。

## (2) 「適切な手段の装備」

安定化委員会は、さまざまな任務に応じて様々な手段を与えられているといえる。特に、連邦及び州の財政監視のために、そして財政緊急事態のおそれの予測のため指標づくり自体が委員会に委ねられ、これがそれぞれ手続の基礎におかれる点は、同委員会の取組みの主体性にとって重要であるとみられている<sup>(49)</sup>。

---

44) Thomasius, a.a.O.(Anm.8), S.212. ただ、より詳しくみると、安定化委員会には、財政緊急事態の場合における援助の方法に関して決定することまでは委ねられていない。これは、そうすることで、財政緊急事態が現れた際の支援や債務免除措置ルール創設に至り、かえって財政状況の悪化した領域団体に、援助を期待して財政状況をさらに悪化させかねないという理由があるという。Thomsius, a.a.O.(Anm.8), S.212 参照。

45) Thomasius, a.a.O.(Anm.8), S.212 参照。

46) Koriioth, a.a.O.(Anm.1), S.405.

47) 安定化委員会の5年間を総括する Stefan Koriioth, *Rituale im Finanzverfassungsrecht und ihre Folgen -fünf Jahre Stabilitätsrat*, in: Martin Junkernheinrich / Stefan Koriioth / Thomas Lenk / Henrik Scheller / Matthias Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 2015, S.299ff. においても、Koriioth は、この制度に非常に批判的である。

48) Thomasius, a.a.O.(Anm.8), S.212 参照。

49) 安定化委員会によって予算の監視及び緊急事態の予測のために選ばれた4つの指標及び基準値にも、批判がないわけではない。特に、債務状況や税収入に対する利払いの割合は、長期的な指標でもあるがゆえに、短期の予測にはそぐわない面があること等につき、Thomasius, a.a.O.(Anm.8), S.213 参照。

このうち、監視については、比較的「技術的な」手続が選ばれているとされるが<sup>(50)</sup>、これは、基礎におかれる指標への直接の政治的影響を阻止するためである<sup>(51)</sup>。この指標のいくつかに超過がみられると、財政緊急事態のおそれが仮定され、それぞれの領域団体は、財政緊急事態のおそれはないという証明を行わなければならない<sup>(52)</sup>。この点は、決して強制力は伴わないが、有効な手段と目されうる。

他方、財政緊急事態のおそれの予測に続く再建手続に関しては、当該領域団体は、安定化委員会と、なるほど、赤字の返済を確定し適切な措置を内容とする再建手続を取り決めなければならないが、この取り決められたプログラムからの逸脱の際、安定化委員会にサンクションの手段は用意されておらず、この点が、再建手続の弱点として批判を浴びることもある。しかし、当該領域団体が安定化委員会によって警告を発せられ、厳しく財政再建を要求されるこの手続が、前述のように、国民の前で行われるという点に意味が見出されるのである<sup>(53)</sup>。

### (3) 「構成員の多数による決議」

安定化委員会の決議は、連邦の賛成、及び州の3分の2の賛成という特定多数で行われる(安定化委員会法1条4項)。全員一致ではない。

なお、特定の州がかかわる決定の際には、当該関係州は投票の権限はもたない(同項)。これにより、当該州は、決議を妨げることはできないことになる<sup>(54)</sup>。しかし、それにもかかわらず、財政の弱い州が決議阻止を求め、6つあるいはそれ以上の州で力を合わせると、安定化委員会の決議はすべてブロックされるという危険は存在することになる<sup>(55)</sup>。少数派の州に

50) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.213 参照。

51) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.213 参照。

52) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.213 参照。

53) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.214 参照。

54) Birgit Mattil / Gisela Meister-Scheufelen / Margaretha Sudhof, Die neuen Regeln und Institutionen, in: Christian Kastrop / Gisela Meister-Scheufelen, Margaretha Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S.165ff., 172 参照。

55) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.215 参照。

よるブロックの回避のためのありうるオプションとしては、「反対の投票手続」、すなわち、財政監視及び緊急事態回避の予測の手続の中で、そのつど、問題がない、あるいはおそれがないことに多数が賛成する、という方法もあるようである<sup>(56)</sup>。しかし、安定化委員会が、事実上、委員会内部でこのような会派形成の動きがなされるなら、そこでは、もはや投票の客観性は失われ<sup>(57)</sup>、その事態は本来、安定化委員会に委ねられた任務にそぐわないことを看過してはいけないように思われる。

#### (4) 「自己の活動に関する説明義務」

安定化委員会は、他の国家機関に対して説明することを義務付けられていない。ただし、審議資料及び決議の公表（基本法109 a 条、安定化委員会法1条4項）は、国民が委員会の活動に関するイメージを描き、委員会の評判を決議に関係させるであろうことに至る<sup>(58)</sup>。そうであれば、この公表のしくみが、安定化委員会に、自己の業務の説明義務を果たさせているとみることもできる。

#### (5) 「政治からの独立性」

安定化委員会は、連邦及び州の財務大臣という「政治家」からなる委員会として構想されている。それゆえ、安定化委員会は、純粋に外部の専門家によって構成される委員会のような、初めから非政治的組織であるというわけではない<sup>(59)</sup>。ただし、あくまでも安定化委員会は、その決議を連邦の賛成及び州の3分の2以上の賛成で行うのであり、連邦又は個々の州から安定化委員会に対して指示権限があるわけでもない<sup>(60)</sup>。それゆえ、政治から一定の距離は保たれているとみることもできよう。

---

56) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.215 参照。

57) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.215 参照。

58) Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.216 参照。

59) Koriath, a.a.O.(Anm.1),S.404 参照。

60) ただし、この関連で、職員に関しては、安定化委員会の任意にはできず、連邦及び州の財務省の支援によることについて、Thomasius, a.a.O.(Anm.8),S.216 参照。



(6) 「分析、報告及び勧告の制限されない公表」

審議資料及び決議を公表するという、安定化委員会の、基本法及び安定化委員会法上の義務は、積極的に評価される。サンクションを伴わない制度が機能するためのポイントは、政治的決定の担い手への国民によるプレッシャーと目されている<sup>(61)</sup>。特に、国民及び有権者に向け財政状況のおそれの警戒が発せられ、これが公表の力を伴って、健全でない財政政策の政治的コストを高め、政治家の起債選好傾向を制限するのである<sup>(62)</sup>。

おわりに—財政規律へのコミットメント強化の手懸り

財政の危機を回避し、すべての領域団体で均衡した財政を達成することをより強く実現しようとするれば、予め設定された基準からの逸脱があれば、罰金の支払い等、ハードな形式のコストを伴う、段階的に自動的なサンクションを用意しておくことが、あるいは有効かもしれない。

しかし、ドイツでは、安定化委員会が起債の政治的「コスト」を高めることによって有効に制限することができる、という選択がなされた。これは、財政の透明性を高め、より良く情報提供された公表に基づいて国民の目を圧力に事を進めるというソフトな形式のコストによって追求しようとするものである。

特に、財政規律の保持を裁判所を通じて行うことのできないわが国においては、引き出すべきは、財政決定者の説明責任である。この点で、ルーズなフィスカルポリシーがあれば、その政治的「コスト」を、相互対話を国民の前で行うことによって高めようとするドイツの安定化委員会のしくみは、財政決定者の財政規律に対するコミットメント<sup>(63)</sup>を高める試みとして、わが国にも非常に興味深い検討素材となる。

61) Thomasius, a.a.O. (Anm.8), S.218 参照。

62) Thomasius, a.a.O. (Anm.8), S.218 参照。

63) 藤谷武史「財政赤字と国債管理—財政規律の観点から」ジュリスト 1363号 (2008年) 2頁以下、3頁は「民主主義の下で財政規律を機能させる決め手」は「政治家の財政規律へのコミットメントと有権者の支持」であるとする。

【付記】

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。