

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— (1)

石 森 久 広

はじめに

I 事実

- 〔1〕申立ての経緯
- 〔2〕当事者の主張
- 〔3〕第三者鑑定意見

II 判決—法廷意見

- 〔1〕主文
- 〔2〕理由 (以上、本号)

III 異なる意見

- 〔1〕Di Fabio裁判官及びMellinghof裁判官の異なる意見
- 〔2〕Landau裁判官の異なる意見

IV 学説及び立法者の反応

おわりに

はじめに

ドイツでは、各年度の予算を法律の形式で定める。連邦法律については連邦憲法裁判所での規範統制のしくみがあり、憲法裁判所に予算の基本法適合性の審査が持ち込まれうる。基本法には起債制限規定がおかれており、起債制限を超過した予算はその基本法適合性が問われうる。このようにして、連邦憲法裁判所に予算の基本法適合性の審査が持ち込まれた事例

は2つある。1つは前稿で取り扱った⁽¹⁾。本判決は、1969年基本法改正後の「ゴールデン・ルール」⁽²⁾のさらなる改正の契機にもなり、歴史的に意義のあるものとなった。なるほど裁判所として自制の立場を維持し、予算立法者の判断の余地を尊重しながら、しかし、異なる意見(abweichende Meinung)とも相まって、基本法改正の必要性が憲法改正にかかる立法者に最大限アピールされ、それが2009年、基本法上の「債務ブレーキ」といわれる新规定として結実する⁽³⁾。本稿は、そのような基本法改正に立法者を向かわせた2007年判決を比較的詳しく紹介し、当事者主張も踏まえたうえで、基本法の起債制限規定の「裁判規範性」を探ることを通じて、起債制限規律のあり方を考察する契機としようとするものである。

本判決は、2007年2月14日の口頭審理(mündliche Verhandlung)を経て、2007年7月9日、第2法廷によってなされたものである(BVerfGE 119, S.96ff. Urteil v. 9. Juli 2007)。事案は次の2つの問題に整理することができる。すなわち、第1に、2004年度予算法律(BGBl I S.230)1条が、同年度予算の確定に際し2004年度補正予算法律(BGBl I S.3662)の文言において初めて、①ドイツ連邦銀行の純益に対する連邦のあるべき取り分を2億4800万ユーロ(当初は35億ユーロ)と定めたこと、及び②Hartz IV⁽⁴⁾がその重要な部分につき2005年1月1日によりやく施行されることを考慮したこと、が基本法

(1) 拙稿「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。

(2) 拙稿「ドイツ基本法旧115条『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)73頁以下。

(3) 拙稿「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, 2012年)299頁以下。

(4) 2002年、労働市場改革に関する提言の策定のため招集された「Hartz委員会」(Hartz-Kommission)による提言に基づき、後に「労働市場における現代的なサービス提供のための第1～第4の法律(Gesetze zur Reform des Arbeitsmarktes mit den Kurzbezeichnungen Hartz I, Hartz II, Hartz III und Hartz IV)」と呼ばれる法律が成立する。Hartz IVは、従来の失業手当(Arbeitslosenhilfe)と福祉手当(Sozialhilfe)を統合し、失業給付II(Arbeitslosengeld II)と呼ばれる手当に一本化するものである。これにより、従来失業手当を受け取っていた者は、給付額は減額となるため、2004年7月1日施行が遅れれば、2004年度における財政の負担はその分軽減されないことになる。

110条1項1文⁽⁵⁾及び2項⁽⁶⁾に適合するかどうかという問題である。その際、予備的に、2004年度予算法律1条が2004年2月18日の当初の文言において、基本法110条1項1文及び2項に違反していたことの確認が求められている。

第2に、2004年度予算法律2条1項が2004年度補正予算法律の文言において、連邦財政大臣に、2004年度連邦予算の全体計画（Gesamtplan）に対する補正において変更されず記載された投資支出総額246億3906万3000ユーロを超える、435億ユーロの信用借入れ（Kreditaufnahme）について授權したことが、基本法、特に115条1項2文⁽⁷⁾に適合するかどうかの問題である。

申立人は、Angela Merkel（連邦議会議員）、Michael Glos（連邦議会議員）、Wolfgang Gerhardt（連邦議会議員）、そのほか290人の連邦議会議員であり、全権代理人は、Reinhold Mußgnugハイデルベルク大学教授であった。

結論として第2法廷（裁判官は、Hassemer, Broß, Osterloh, Di Fabio, Mellinshoff, Lübke-Wolff, Gerhardt, Landauの各氏である。）は、いずれの申立ても棄却した⁽⁸⁾。ただし、この判決には、Di Fabio裁判官及びMellinshof

-
- (5) 基本法110条1項1文「連邦のすべての収入及び支出は、これを予算に編入するものとし、連邦企業体及び特別財産については、繰入又は交付のみが計上されることで足りる」。
- (6) 基本法110条2項「予算は一又は複数の会計年度について、各年度ごとに、最初の会計年度の始まる前に、予算法律によって確定する。予算が部分的に異なる〔複数の〕期間に、会計年度ごとに分けて、これを執行する旨を予め定めることができる」。
- (7) 基本法115条1項2文「信用からの収入は、予算に見積もられた投資のための支出の総額を超えてはならず、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」。
- (8) BVerfGE 119, S.96ff. の冒頭に記された判示要旨は次の通りである。
1. 連邦の補正予算法律の、時宜を得た提出の基準として、憲法機関の間の望ましい相互配慮の要請についての一般的な原則が妥当する。
 2. 予算の真実性（Haushaltswahrheit）という憲法原則から、議院内閣制における予算機能の有効性一国の行為の公開（Öffentlichkeit）を通しての、管理（Leitung）、コントロール及び透明性を保障するという目標を伴った評価の正確性（Schätzgenauigkeit）という義務が導かれる。歳入及び歳出の評価に必要な予測は事前（ex ante）の視点から、事物適合的及び是認できるという結果にならなければならない。

裁判官、並びにLandau裁判官の異なる意見が付されている。

以上のうち、本稿は、第2の問題、すなわち、債務制限規律にかかる基本法基本法115条1項2文及び109条2項適合性に焦点を当てるものである。

I 事実

〔1〕申立ての経緯⁽⁹⁾

1. 2003年8月15日、連邦政府は、第15期ドイツ連邦議会において、2004会計年度の連邦予算 (Bundeshaushaltsplan) を含む同計画の確定に関する法律の草案を提出し (BT-Drs. 15/1500) 、同時に両者を連邦参議院にも送付した (Br-Drs.650/03) 。予算の草案は、とりわけ、歳入及び歳出において2512億ユーロでの2004年度連邦予算の確定、308億4000万ユーロでの信用の授権、そして248億ユーロでの投資予算を予定した (BT-Drs. 15/1500, S.13, 27) 。

2003年9月26日、連邦参議院のStellungnahme (意見表明) において (BT-Drs.15/1670, S.1f.) 、これは非現実的な成長の期待に基づいており、また草案に計画された新規債務負担 (Neuverschuldung) は投資の総額を明らかに超えている、として政府の提示に異議を唱えた。連邦政府は、これに対して、緊急に成長への刺激が必要であり、計画された純信用借入れ (Nettokreditaufnahme) は全経済的均衡のかく乱の除去のために必要である、と反論した (BT-Drs. 15/1670, S. 2f.) 。

2003年11月、連邦議会の予算委員会は、連邦政府の法律案についてのBericht (報告) において、予算総額を2573億ユーロに増額し、信用借入れ

3. 基本法115条1項2文及び109条2項の規定のコンセプトを根本的に点検することは、憲法改正を行う立法者に留保されている。通常の状況において決定を行う、投資という概念の点で、基本法115条1項3文の規定任務は、憲法上の要件の具体化を、連邦憲法裁判所ではなく、まずは立法者の責任に割り当てる。また、全経済的均衡のかく乱という要件についても、立法者の評価の余地 (Einschätzungsspielraum) 及び判断の余地は尊重される。

(9) BVerfGE 119, S.98-104.

の授權 (Kreditaufnahmeermächtigung) を293億ユーロに減額することを提案した (予算委員会の勧告 [Beschulusssempfehlung])。BT-Drs. 15/1922. 政府草案に対する重要な変更の概要と説明はBT-Drs. 15/1923, S.12, 28, 32ff.)。予算委員会は、(当時示された法律草案によれば重要な部分は2004年7月1日に施行することとして計画されていた) HartzIVの財政上の影響も考慮したのであった。

予算計画のEinzelplan (個別予算) 60に計上された「ドイツ連邦銀行の純利益への連邦の配分」について、予算委員会のBerichtは、その額の検討又は批判の必要を全く認識させるものではなく、予算委員会はその点での変更を意図しなかった (決議勧告のEinzelplan 60 に関する箇所として特にBT-Drs. 15/1920. このBerichtについてBT-Drs. 15/1923, S.25))。CDU / CSU及びFDP会派は、予算委員会においては、専ら計画された新規債務負担を批判し、例えばHartzIVのような予算に重要な立法計画が、仲裁手続 (Vermittlungsverfahren) になお関係しており、そうであれば、予算は、おそらく数週間もしないうちに、本質的部分において現状と合わなくなり、2004年度の初めからすぐに、補正予算によって適合させられなければならないであろう、と声明した (BT-Drs.15/1923, S.12, 26f.)。それに応じる形で、CDU/CSU及びFDP会派議員によって、それぞれ2003年11月26日、2つの決議動議 (Entschließungsanträgen) が提出され、そこにおいて、仲裁委員会 (Vermittlungsausschuss) のHartzIVに関する勧告に基づいていかなる財政上の影響が2004年度連邦予算に及ぶのかまだ予測されえない、ということが指摘された (BT-Drs.15/2089, S.2, BT-Drs.15/2029, S.2f.))。

連邦議会は、第三読会 (die dritte Lesung) の後になされた2003年11月28日の法律決議 (Gesetzesbeschluss) において、予算委員会の勧告 (Empfehlungen) に従った (BR-Drs. 874/03; BT-Plenarprotokoll 15/80, S.7058ff.)。2003年12月19日、連邦参議院は、根本的な修正 (Überarbeitung) の目標をもった仲裁委員会の招集を要求することを決議した (BT-Drs. 15/2307))。2004年1月14日、仲裁委員会は、第15期ドイツ連邦議会によって決議された2004年度予算法律についての手続を、合意の

提案 (Einigungsvorschlag) もなく終了した (BR-Drs.44/04)。2004年2月13日、連邦議会は、連邦参議院により申し立てられた2004年度予算法律に対する異議 (Einspruch) を (BT-Drs. 15/2501; BR-Plenarprotokoll 796, S. 6 A) 却下した (BT-Drs. 15/2504; BT-Plenarprotokoll 15/92, S.8255)。2004年2月18日の2004年度予算法律 (BGBl I S. 230) は、2004年1月1日に遡って施行された。

2004年4月、連邦財務大臣は、月例報告 (Monatsbericht April 2004) において (「2004年度連邦予算—予算緊縮、減税そして構造改革の三和音」のタイトルの下, S.33ff. [42]) , HartzIVについての2003年11月/12月の仲裁手続の結果として、当初の計画に反して「基本保障 (Grundsicherung)」の段階的導入が、2004年7月1日にすぐではなく、2005年1月1日開始、と意図されていることを示した。2004年度連邦予算における予算の計上は当初の計画を予定していたため、導入の遅れは、予算執行 (Haushaltsführung) の枠内で考慮されることとなった。

2. 2004年5月4日、CDU/CSU及びその会派の議員は、連邦議会在連邦政府に「遅滞なく、遅くとも2005年度の連邦予算の草案と一緒に2004年度補正予算を」、そして「補正予算とともに、いずれにしても夏季休暇前に」包括的な予算確保のための法律 (Haushaltssicherungsgesetz) を提出することを要求する旨、提議した (BT-Drs. 15/3096)。2004年5月26日、FDP及びその会派の議員は、同様に、予算を安定させ現実の予算状況を明瞭にするために、補正予算を、予算確保のための法律とともに適時に提出することを提議した (BT-Drs. 15/3216)。両提議は、それを審議した連邦議会の委員会において多数を得ず (BT-Drs. 15/3556) , 総会においてもそれ以上追求はされなかった。

2004年10月15日、連邦政府は、2004年度補正予算法律案を提出した。その中には、予算総額の2556億ユーロへの減額 (当初は2573億ユーロ) , 信用借入れ授権の437億ユーロへの増額 (当初は293億ユーロ) 及び130億ユーロのグローバルな減税の計上が含まれていた (BT-Drs.15/4020; BR-Drs.

740/04)。連邦財務大臣による2004年11月の月例報告は、2004年度補正予算の政府草案について、連邦銀行の収益からの歳入減少、HartzIV改革の2005年1月1日への延期による計上変更及び労働市場のなお不十分な状況（BMFのMonatbericht November 2004, 「2004年第3四半期への連邦予算の展開」のもと、S.35）により、111億ユーロの税収不足が計算されうる旨、指摘した。政府の提示にかかる添付書類（BT-Drs.15/4020付表, Einzelplan 09,12,32,60）から明らかになるように、補正は、Einzelplan 09（連邦経済労働大臣）、12（連邦交通建設住宅大臣）、32（連邦債務）、60（一般財務行政）にのみ関わっている。

2004年11月5日のStellungsnahmeにおいて、連邦参議院は次のように詳述した（BT-Drs.15/4137, S.1）。

「連邦参議院は、連邦政府が、すでにかなり前から予測可能な動向に、対応が相当遅れたという確認についての根拠を新たにした。連邦の租税及びその他の歳入における歳入減と同様、歳出面での負担増も、ずっと以前より、予測可能であった。補正の提出の遅れによって、予算は、計画及びコントロールの手段としての機能を著しく失った。むしろ、予算は単なる執行の手段に格下げされてしまっている」。

連邦政府は、これに対して、次のように答えた（BT-Drs.15/4137, S.1）。

「2004年度補正予算は、財政上の動向の入念な評価の後、10月に初めて提示されたものである。労働市場での支出及びいくつかの租税収入は強く景気に依存し、1年未満のスパンでは、ときに大きな揺れを免れえない。したがって、前もって2004年度補正予算に関する決定を行うことは経済的に正しくも、合目的的でもないであろう。連邦政府は、いずれにしても早くから、2004年度補正予算の必要性を指摘していた。例えばHans Eichel大臣は、2004年5月27日の連邦議会での演説において、すでに、当時認識可能なすべての負担及び負担軽減を考慮し、2004年の追加的な財政需要を、約100億ユーロから110億ユーロまでの規模で挙げていた」。

連邦参議院は、さらに、新規債務負担の額につき新たに批判に加えた。これに対し、連邦政府は、なるほど、2004年度の純信用借入れは2004年度

連邦予算に計上された投資総額を超過するが、しかし、基本法115条によれば、全経済的均衡のかく乱の除去のため、これが必要である、と反論した。

2004年11月、連邦議会の予算委員会は、若干少ない信用授権の増額（437億ユーロのところ435億ユーロ）を提案した（BT-Drs. 15/4138; BT-Drs. 15/4139, S.4）。2004年11月23日、連邦議会は、予算委員会に提案された信用授権に応じた連邦政府の法律案を議決した（BR-Drs. 921/04）。連邦参議院は、仲裁委員会の招集を要求しなかった（BR-Plenarprotokoll 807, S. 626）。2004年12月21日制定の2004年度補正予算法律（BGBl I S.3662）は、2004年1月1日に遡って施行された。

3. 申立人は、主たる申立てにおいて、2004年12月21日制定の2004年度補正予算法律1条及び2条の文言において改正された2004年2月18日制定の2004年度予算法律1条及び2条1項を、予備的申立てにおいて、主たる申立てが補正予算法律の1条と関わる限りにおいて、2004年予算法律の当初の規定1条を、審査に付した。

審査に付された規定は、次のような文言である（かっこ内のイタリックは、2004年度予算法律の当初の規定）。

（予算案の確定）

第1条 この法律にAnlageとして添付された2004会計年度の予算案は、歳入及び歳出につき、2556億ユーロ（当初は2573億ユーロ）で確定される。

（信用授権）

第2条① 連邦財政大臣は、2004会計年度の支出の補填のために、435億ユーロ（当初は293億ユーロ）までの信用借入を授権される。

② - ⑩ （略）

〔2〕当事者の主張

1. 申立人⁽¹⁰⁾

2004年度予算法律新2条1項は、基本法115条の憲法の制限を超過している。すなわち、2004年度予算計画に見積もられた246億ユーロの投資総額に対し、当初は約47億ユーロ、つまり19.1%、最終的には約189億ユーロ、つまり約75%、超過している。さらに、このことは、正しく見積もられた投資から、年度ごとのマイナス投資（Deinvestitionen）、すなわち2004年度には104億ユーロの（予定された）額を引き去るとき、問題として一層重大になる。

投資の限界の超過を、連邦政府は、すでに4度、基本法115条1項2文の景気条項によって正当化した。この規定は、基本法109条2項及び経済安定成長促進法と共通に、全経済的均衡のかく乱の際の例外としてのみ用いられるべきところ、そうこうするうち、連邦政府には、むしろ通例のように用いられている。

基本法115条1項2文の目標、すなわち景気のかく乱の克服は、一当時のドイツにおけるように一構造的に引き起こされた財政危機の克服が問題となる場合には、当該景気条項に立ち戻ることを許すものではない。

この規定は、「全経済的均衡」という文言で、一時的な危機の状況のみを意味している。すなわち、財政運営の構造的に引き起こされる継続的危機を、この規定は含んでいない。社会的市場経済（soziale Marktwirtschaft）⁽¹¹⁾における政府の役割の解釈過剰（Überinterpretation）は、現存する過大要求の危機（Überforderungskrise）を導いた。再統一の負担がさらに加えられ、結局、人口統計学上の（demographisch）展開の結

(10) BVerfGE 119, S.106-108.

(11) 第二次世界大戦後のドイツ連邦共和国で所第連邦経済大臣となったエーアハルト及び同時期の連邦経済省事務次官ミュラー＝アルマックらによって構想された経済政策上の指導原理であって、建国に先立つ1948年から西独地域において実現された（田沢五郎『独=日=英 ビジネス経済法制辞典』〔郁文堂、1999年〕846頁）。

果は、社会的負担のさらなる増大に至った。国の任務を絶えず増大する債務を通じて調達する財政政策は、国の財政並びに労働市場及び高齢者福祉の保障の連帯への国民の信頼を失い、そのことは、節約の強化並びに消費及び投資の準備の沈滞へと移行する。それは、反景気循環的景気政策の手段ではうまくいかない。

連邦憲法裁判所がBVerfGE 79, 311 (339f.)において、目標に向かって全経済的均衡のかく乱と戦うよう要求したような、そして範囲 (Umfang) と使用 (Verwendung) によれば妥当であるプログラムは、批判される純信用借入れの計算には入れられない。連邦政府は、実質的には、当時の景気状況はより強固な節約措置を許さないということを理由に持ち出しただけである。法律の理由は、基本的には、「アジェンダ2010」として表示された改革プログラムを、このプログラムと信用借入れの原因 - 効果の関係を確立することなく挙げているにすぎない。

国内総生産 (GDP) , 及び潜在的生産力の活用 (Auslastung des Produktionspotentials) の点で、全経済的発展の鑑定評価のための専門家委員会 (der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (以下、「専門家委員会 (Sachverständigenrat)」という。) もまた、全経済的均衡の誤った展開はないとみている (Jahresgutachten [年次鑑定評価] 2004/05, Tz. 754)。潜在的なかく乱としては、唯一、高い雇用状況を逸したままであることがある。しかし、このことが、全経済的均衡の深刻かつ持続的な侵害を根拠づけるに至っているかどうかは、専門家委員会においても争いがあった。さらに、委員会の意見によれば、労働市場でのかく乱の除去のための信用借入れの増額は妥当ではない。2002年以降繰り返されてきた、基本法115条1項2文の景気条項への依存は、それが、効果と結果に目標をおかれた反景気循環的プログラムの基礎にはおかれていないことを証明している。

また、予算年度の終わりごろになって初めてなされようとされた信用授権は、連邦財務大臣に、本来その年度に承認された信用を要求しなければならぬのに、新しい年度に手を付けることのできる「残余信用授権

(Restkreditemächtigung) 」を創設するものである。予算法律2条9項は、委ねられた残余信用授權は、なるほど、当該年度の予算法律1条に確定された予算総額の0.5%の額までのみ使用を許される。それを超えるものは、予算委員会の予めの承認によってのみ使用されることが許される。しかし、〔年度末に初めて信用授權を認めることで〕このことが、開かれた公の議論なしに「ひっそりと (im Stillen) 」可能になる。このことは、連邦政府及び第15期ドイツ連邦議会多数派の、「基本法115条1項2文とのなれ合い (Umgang) 」という憲法上の疑念を強くする。

最後に、現存する高額の連邦債務が速度を増して増加することは、将来の政治に対して責任をもつ国民代表及び政府の行為の自由を消し去るおそれがある。それゆえ、基本法115条1項2文と並んで、基本法20条1項及び2項⁽¹²⁾、38条⁽¹³⁾及び39条1項⁽¹⁴⁾に規定された「期限付き支配の民主主義原理」(das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit)⁽¹⁵⁾も侵害されることになる。

2. 政府⁽¹⁶⁾

2004年度予算法律新2条1項も、憲法上の要求 (Anforderung) に適合す

-
- (12) 基本法20条1項及び2項「①ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的連邦国家である。②すべての国家権力は、国民から発する。国家権力は、国民により、選挙及び投票によって、また、立法、執行権及び裁判の特別の機関を通じて行使される。
- (13) 基本法38条「①ドイツ連邦議会の議員は、普通、直接、自由、平等及び秘密の選挙によって選ばれる。議員は全国民の代表者であって、委任及び指示に拘束されることはなく、自己の良心のみに従う。②18歳に達した者は選挙権を有し、成年になる年齢に達した者は、被選挙権を有する。③詳細は、連邦法律でこれを定める」。
- (14) 基本法39条1項「連邦議会は、以下の規定を条件に、4年間について選挙される。その任期は、新しい連邦議会の集会をもって終了する。新しい選挙は、任期開始後早くとも46ヵ月、遅くとも48ヵ月目に行われる。連邦議会が解散されたときは、60日以内に新しい選挙を行う」。
- (15) Reinhard Mußnug, Die Staatsverschuldung und das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit, in: Gerhard Lingelbach (Hrsg.), Staatsfinanzen, Staatsverschuldung, Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, 2000, S. 251ff.
- (16) BVerfGE 119, S. 112.

る。

連邦政府及び連邦議会は、連邦憲法裁判所によって基本法115条1項2文について定式化された、深刻かつ持続的な全経済的均衡のかく乱の診断 (Diagnose) 並びにかく乱の除去のための手段としての信用借入れの増額の目標及び妥当性についての説明の義務につき、当初予算に対しても補正予算に対しても満たしている。

申立人の主張に反して、民主主義原則からは、基本法20条1項2項、38条及び39条に対する違反を根拠づけうる債務状況のさらなる増額の禁止の命令は出てこない。「期限つき支配の原理」 (Das Prinzip der Herrschaft auf Zeit) は、なるほど民主主義の本質的な要素であるが、しかし、連邦議会の決定の可能性の点においてその都度の議会の制約が、そこから出てくるわけではない。基本法115条における信用借入れに関する特別の規定は、その限りで、民主主義原則を具体化したものである。したがって、信用借入れに関してそれ以上の憲法上の制限は、民主主義原則からは読み出されえない。その他、連邦政府は、国の多額の債務から生ずる後世代の負担増の問題性を認識し、財政の長期的負担能力確保のための措置を講じることとしている。

〔3〕 第三者鑑定意見⁽¹⁷⁾

第三者鑑定意見 (sachkundige Dritte) として (BVerfGG 27a条) , 連邦会計検査院長で教授のDieter Engels博士並びに大学教授のBert Rürup博士及びCharles B. Blankart博士が意見を述べた。

有識者たちは、一致して、基本法115条1項2文前段により「通常の場合 (Normalfall) 」において妥当する年度ごとの新規債務負担の制限としては、純投資に制限される、狭義の投資概念に賛成する。すなわち、制限規定の目的によれば、新規債務負担としては、将来に利益をもたらす効果

(17) BVerfGE 119, S.113-116.

を伴う投資のみが国の信用借入れを正当化するので、－これまでの国家実務には反して－予算に投資支出として計上された額、つまり総投資ではなく、実質的には、それより少ない（個々に区別して画された）純投資のみが基準となる。また、考慮されるべきでなく、総支出から差し引かれるべきは、特に、投資財（Investitionsgüter）の価値損耗（Wertverzehr）の額における減価償却分（Abschreibungen）、単なる更新投資（Ersatzinvestitionen）及び民間化の売上収益（Privatisierungserlösen）並びに他の譲渡による収益（Veräußerungserlöse）、例えば債権譲渡（Forderungsveräußerungen）による収益である。

基本法115条の制限効果を実際に機能させるため、Prof. Dr. Engelsは、予算の作成を超えて予算の執行に立ち入り、とりわけ、前の年度からの残余信用授権の汲み尽くしに際して、従来の「Fifo-Methode」（first in first out）の予算実務にも異を唱える。また、連邦会計検査院及び州会計検査院は、いずれにしても、予算実務における投資概念のより狭い解釈だけでは、信用借入れの可能性の適切な制限のために十分ではないという見解であり、これは、財政憲法の変更の枠においてのみ達成されうる問題であるという。その限りで、とりわけ、スイスの憲法における新しい規律が手本として引き合いに出されるであろうといい、反対に、EUの規律を基本法に受け継ぐことによる十分な債務制限は疑わしいという。

Prof. Dr. Dres.h.c. Rürupの見解によれば、基本法115条1項2文後段の例外の構成要件は、より狭く捉えられる必要があることを明確にすべきである。かく乱の審査の際に、雇用状況及び経済成長という部分目標については、－測定（Messung）の技術的問題の視点における多くの問題及び批判にもかかわらず－景気による関与部分と潜在的生産力の動向の間は区別されなければならない。潜在的生産力の動向は、中期から長期にわたり、技術的な進歩の度合い、物的及び人的資本の蓄積、並びに稼働人口（Erwerbsbevölkerung）の動向を決定する、教育システム、社会保障システム、規制の範囲（Regulierungsumfang）、租税負担並びに公的債務の額等々のような構造的条件（Rahmenbedingungen）に決定的に依存している。

経済成長の動向のさまざまな関与部分の分析は、経済学においては、監視されない、中・長期的に、ほぼ構造的に決定される失業や国内総生産の傾向としてのインフレ非加速的失業率（NAIRU〔non accelerating inflation rate of unemployment〕）及び潜在的生産力の計算を通じて行われる。これらの数値の、異論がなくはない算定への批判も、専門家委員会においてまた、2004年及び2006年の連邦予算の憲法適合性の問題の探求に際していわゆるアウトプットの欠缺の状況及び推移の方向の決定の考え方の枠内で実際に用いられたように、方法の多元性（Methodopluralisms）を通じて顧慮がなされうる。

最後に、そのように新たに把握される新規債務負担の制限違反がなされた場合、より有効なサンクションが必要である。決定的なのは、違反の、時宜に適った確定を行うこと、並びにそれに伴う法的効果の迅速かつ、できる限り自動的な連動である。

Prof. Dr. Blankartは、ケインズの「伝統的な」理論の意味における需要に向けられた国の財政政策を是認できるかについて強い疑念を述べる。そうこうするうち、通貨流通量の制御（Geldmengensteuerung）の理論の結果、経済学上のパラダイム転換が行われ、それによれば、国の信用調達される支出プログラムは、いずれにせよ、例えば戦争や自然災害のような、予期しない破局的場面において持ち出されるものである。そうであれば、憲法上、全経済的均衡の回復のための支出プログラムの権限については、そのまま削除することが薦められる。効果的な債務制限のモデルとしては、スイスのカントンレベルですでに実際に行われているような、自動的なサンクションを伴うものが選ばれるべきである。しかし、特に、債権者が関わるシステムもまた、支払不能に陥った場合における、明確性、自動的サンクション及び有効な刺激という要素が、債務制限の有効なしくみの重要なメルクマールを示す。

II 判旨—法廷意見

〔1〕主文⁽¹⁸⁾

1. 2004年度連邦予算の確定に関する法律1条は、2004年2月18日の法律の文言 (BGBl I S.230) 及び2004年12月21日の2004年度連邦予算の補正の確定に関する法律の文言 (BGBl I S.3662) において、基本法に適合する。

2. 2004年12月21日の2004年度予算に対する補正の確定に関する法律 (BGBl I S.3662) の文言における、2004年度連邦予算の確定に関する法律2条1項は、基本法に適合する。

〔2〕理由⁽¹⁹⁾—基本法115条適合性に関する判断

1. 基本法115条適合性の判断基準

基本法115条1項2文は、次のように規定する。「信用からの収入は、予算において見積もられている投資支出の総額を超えてはならないものとし、全経済的均衡のかく乱を防止するためにのみ例外が許される」。一般的な規定内容について、及びこの憲法規範の構成要件のメルクマールについて、当法廷は、1989年4月18日判決 (BVerfGE 79, 311) において、基本的な態度を明らかにした。その判決は、次のような原則を展開し (a) , それから離れる理由は現在でも見出せない (b) 。

a) aa) 基本法115条1項2文の一般的な規定内容は、とりわけ規範の制定

(18) BVerfGE 119, S. 97-98.

(19) BVerfGE 119, S. 137-154.

の経緯及びシステマ的な関連の視点において示される。

(1) 基本法115条1項2文は、基本法の議会制民主主義、法治国家及び社会国家の秩序との全体的な関連において、特に基本法109条2項⁽²⁰⁾との密接な実体的関連において理解されなければならない。この実体的関連は1967年及び1969年の財政及び予算改革の目標によって特徴づけられている。それによれば、この規定は、国家の予算運営について、一般的に、かつ特に債務政策についても、全体経済に対する国の財政及び予算政策の経済的意義に対応するように変革されるべきものであった。全経済的均衡を考慮する連邦及び州の義務（基本法109条2項）、並びにこの憲法上の義務に付け加わる1967年6月8日の経済安定成長促進法の制定は、中期的な景気の推移に反景気循環的な誘導を施すケインズ理論に向けられていた。

(2) 基本法115条1項2文の規範的内容として生じるのは、債務負担のための「特別な必要 (außerordentlicher Bedarf)」及び「事業目的 (webende Zwecke)」といった古い予算憲法上の拘束から離別するということである。基準となるのは、むしろ、一信用借入れに対しても一基本法109条2項の意味における景気政策的なそれ (Vorgaben) である。そこから生じるのは、全経済的な正常な状況 (Normallage) と全経済的均衡のかく乱との間での、基本法115条1項2文の区別である。

(3) 正常な状況においては、信用借入れは禁止されていない。なるほど、全経済的均衡の保持のための、信用借入れの制限又は債務の返還を要求することも可能であるが、他方、予算の需要充足機能 (Bedarfsdeckungsfunktion) のための、及び支出を集中させる政策的な意図 (Vorhaben) に資する資金調達のための、余地は残されている。とはいえ、あくまで基本法115条1項2文前段は、信用借入れを、投資支出の額に制限している。信用は「将来に有益な」性格を伴う支出の範囲においてのみ、要求されることを許されるのである。

(4) この、信用借入れの規律制限の例外は、基本法115条1項2文の後段

(20) 基本法109条2項「連邦及び州は、その予算運営にあたり、経済全体の均衡の必要性を考慮しなければならない」。

が許容しており、それゆえ同時に、かく乱の状況、特に景気悪化の際において、基本法110条1項2文の均等命令⁽²¹⁾と、また基本法109条2項と適合する全経済的均衡が考慮されうる。確かに、かく乱状況は、極端な緊急事態において初めて現れる訳ではない。しかし、全経済的均衡のかく乱の始まり、又は間近な切迫は、一面で、信用借入れの規律制限の超過を許される構成要件的前提であり、他面で、この超過は、このかく乱の除去の目的のためにのみ許される。

(5) 憲法上の審査の出発点となるのは、この規範の規定内容を特徴づける基本法109条2項及び115条1項2文の規定のコンセプトを担う考え方、すなわち、経済の景気への需要に向けられた影響づけが国の予算政策を通じて可能であり、命じられているという考え方である。このことは、—1989年の法廷も同様に—、憲法の考え方に早くから向けられた憲法政策上及び財政政策上の批判にもかかわらず、また特に、ますます影響が大きいマネタリズムの主張者による、供給に向けられた通貨供給量制御には有利な、介入主義的 (interventionistisch) 需要政策の厳格な拒絶にもかかわらず、妥当する。新しい学問の受容を考慮して予算政策及び財政政策の憲法上のしくみ (Instrumente) を変更することは、同法廷も明確に強調したように、憲法改正立法者の仕事であり、さらに不確定な憲法上の基準の具体化は、基本法115条1項3文によれば、法律制定者の任務である。

bb) 基本法115条1項2文の一般的な規定内容に関する言明に適合的に、中心的な構成要件のメルクマールを具体化する際にも、同法廷は、1989年、裁判官として広範に自制した。

(1) それによれば、投資概念は、「従来の国の実務において理解されたよりも広くは理解されえない」 (BVerfGE 79, S.311 [337])。それに対して、この概念が、国の実務におけるよりも狭く把握されうるかどうかは、同法廷は、はっきりと未確定なままにした。なぜなら、そのときなされた規律

(21) 基本法110条1項2文「予算は、歳入と歳出が均等になるものとする」。

制限の超過は、より高いということだけであり、したがって、その問題は判決にとって重要ではなかったからである。

(2) 判決に重要な、基本法115条1項2文後段の例外の構成要件について、同法廷は、原則として、なるほど、全経済的均衡の広い概念を承認した。それにより、たしかに憲法上の概念の具体化のために、経済安定成長促進法1条2項の具体的な部分目標（物価水準の安定、高い就業率、持続的安定的経済成長における経済外的均衡）が導かれうる。しかし、制定の経緯に基づく、憲法改正立法者は、これらの部分目標を、意識的に、憲法上規定しようとしなかった。そうすると、全経済的均衡の概念は、不確定憲法概念であり、それは、権限ある専門分野としての経済学における新しい確かな知識を受け入れるための、将来に向けて開かれた留保の意味を含んでいる（BVerfGE 79, S.311 [338]）。

基本法115条1項2文後段の具体的な適用要件は、この裁判によれば、一方では、厳格に理解される面もあるが、しかし、他面では、憲法上、コントロールが限定的にしか可能でないという考慮に至る。まず、全経済的均衡が深刻かつ持続的にかく乱され、又はそのようなかく乱のおそれが直接にある場合に限って、例外規定の使用が許される。加えて、増額される信用借入れは、範囲及び利用の点で、かく乱を除去するために適切でなければならず、かつ、それが、かく乱の除去に目的として関連づけられなければならない。それに対して、予算立法者には、全経済的均衡のかく乱が存するかどうか、又は直接にそのおそれがあるかどうかの判断に際して、及び信用借入れの増額がその除去のために適切かどうかの評価に際して、評価及び判断の余地が帰属する。この評価の余地及び判断の余地には、立法手続における説明責任（Darlegungslast）が伴う。連邦憲法裁判所には、争いとなった場合、立法手続において説明された立法者の判断及び評価がもっともであり（nachvollziehbar）、是認できる（vertretbar）かどうかの審理が義務づけられるのである。

b) 当法廷は、基本法115条1項2文の解釈及び適用に際して、この基準か

ら原則的に離別する理由を見出さない。基本法115条1項2文及び109条2項の規律コンセプトの基本的な修正は、今日でも、憲法を改正する立法者に留保されたままである (aa)。通常の状態において決定を行う投資概念の点で、基本法115条1項3文の規律の委任は、憲法上の構成要件の具体化を、まずは、立法者の責任領域に割り当て、連邦憲法裁判所のそれには割り当てない。しかも、具体化の際にどのような憲法上の要素が考慮されるべきかは、この手続においては判決における重要性が欠けているため、開かれたままでありうる (bb)。結局、全経済的均衡のかく乱という構成要件についても、議会の立法者の評価の余地及び判断の余地がなお尊重されなければならない (cc)。

aa) 経済に対する、そしてすでに当時憂慮すべき債務政策の実務に対する国の役割に関して、経済学上着実に発展してきたことを背景に、1989年には、すでに、次のことを明示的に指摘する理由が存在した。すなわち、基本法115条1項2文及び109条2項の規律コンセプトが修正されるとすれば、その修正の権限は、連邦憲法裁判所ではなく、憲法を改正する立法者の下にあるということである。この点、原則は保持されなければならない。もちろん、憲法上の現行規定を修正する必要性は、ほとんど疑われえない。すなわち、ケインズの範に従った需要を指向する裁量的財政政策の基本コンセプトが内容的にいかに関わりなく (全経済的動向の評価につき専門家委員会の見解としてJahresgutachten 2005/06, Tz. 478ff, 同委員会のBofingerのそれはJahresgutachten 2004/05, Tz. 815ff; Jahresgutachten 2005/06, Tz. 322ff. 参照), これ〔裁量的財政政策の基本コンセプト〕は、1967年及び1969年の財政及び予算改革以来経過した約40年において、連邦共和国における国の債務政策が、反景気循環的ではなく、実際には全く一面的に債務の増大に寄与したという経験から生じるのである。連邦及び州におけるダイナミックに増大する債務は (BVerfGE 116, S.327ff. も参照), 現在, すでに, 危険をはらんだものと広く流布され評価される状況に達している (反対の見解としてBofinger, a.a.O., Tz. 256ff.)。

基本法115条1項2文の規律コンセプトは、国の債務政策の合理的な制御と制限の憲法上の手段として、現実には、有効なものとは示されなかった。

過剰な国の債務及びそれと結び付けられた増大する利子負担は、経済の長期的な成長を妨げ、国のアクチュアルな活動の余地を狭め、将来世代に対して将来への財政負担を要求する。それゆえ、多くの者が、基本法115条の現在の規定を、一般的な民主的法治国家という憲法原則の具体化としての機能の点で、国の支出の信用調達 (Kreditfinanzierung) という特殊な領域に (vgl. BVerfGE 79, S.311 [343])、もはや適切なものと評価せず、民主的法治国家及び社会的国家の現在及び将来の給付能力の浸食を保護するための有効なしくみを新たに創ることについて賛成する。

一過去は明らかにあまり有効でなかった一憲法上のコントロール密度がここで高められなければならないという、ひとめで容易に思いつく帰結は、適切ではない。全経済的均衡のかく乱の存在及びそれへの適切な予算政策上の対応の判断を立法者に代えて憲法裁判所に行わせることは、事物適合的な、財政憲法の目標に可能な限りふさわしい決定をするチャンスを高めはしない。むしろ、必要なのは、債務負担の余地 (Verschuldungsspielräume) を与えられながら、幾年かの予算年度のスパンの中で必要な均衡を確保していくというメカニズムの発展である。これを行い、その際妥当な方法で、均衡させるための負担を次なる立法機関に移行したいという誘惑にブレーキをかける規律の選択と制度化は、現行憲法が解決に向けて十分な指示を行えるわけではない複雑な課題である。その課題は、憲法を改正する立法者に留保され、また課せられる。

bb) 「予算に計上された投資支出の総額」という、通常の状態において基準となる信用借入れの制限の点で、従前のリーディングケースに対する法状況は、立法者が、基本法115条1項3文の規律任務を、BHO 13条3項2号⁽²²⁾を規定し正式に果たした限りで変わった。この規定は、予算において「投資のための支出」の下で見積もられうる種類をカタログとして呈示する、つまり、内容と目的に応じ、憲法上の投資概念の法律上の

定義が示されている。しかし、この規定は、それが、従前、単に行政命令 (Verwaltungsvorschriften) 、つまり分類別予算 (Gruppierungsplan) (BHO 13条2項3文)⁽²³⁾において規定された内容を基本的に単純に引き移すものである限りにおいて、憲法上の規律任務を単に形式的に充足したにすぎないものと評価されなければならない。

このような、予算実務を支配する投資概念と、基本法115条1項2文の憲法上の構成要件とが一致可能であるということに対しては、学説において、早くから厳しい疑念が呈されてきた (Wolfram Höfling, Staatsschuldenrecht, 1992, S.202ff.)。特に、憲法上の構成要件につき、法律上の定義により規定された総投資とは異なる、いわゆる純投資への制限が要求されるという (Höfling, a.a.O., S.192.ほか)。また、「将来に有用な」は、予算期間を超えて価値を示す効用をもたらすよう見積もられた支出をいうとされる。したがって、それぞれ、(評価された)減価償却によって、低下させられる評価額 (Wertansätze) だけが、許容される新規債務の規律制限のために考慮されるべきであるという。

規律制限につき、目的に向けられた理解をするには、この、従来の実務をけん引する予算システマ的な投資概念への批判の核となる考え方は、説得的である。投資のための信用調達及び支出は、それがもたらす将来の効果によって繋ぎ合わされている。この繋がりがあることにおいて、通常時における債務制限は、現在と将来の時間的な均衡及び世代間の配分の正義 (Verteilungsgerechtigkeit) に寄与し、型どおりの総投資の見積もりとは相容れない、説得的な意味を含んでいるのである。同様に、実際、規範の目

(22) BHO (Bundshaushaltsordnung, 連邦予算法) 13条3項2号「…投資のための支出は、以下のための支出とする。a) 建設 (軍事施設に関するものは除く)、b) 動産の取得 (行政のための支出として計上された場合、又は軍事活動のための支出である場合は除く)、c) 不動産の取得、d) 出資 (Beteiligungen) 及びその他の資本財 (Kapitalvermögen) の取得、e) 貸付 (Darlehen)、f) 保証 (Gewährleistung) からの要求 (Inanspruchnahme) g) 上記aからfに掲げられた目的のための支出について資金調達される交付金 (Zuweisungen) 及び補助金 (Zuschüsse)」

(23) BHO 13条2項3文「項 (Titel) における区分は、種類 (Art) による予算の収入及び支出の分類 (Gruppierung) に関する行政命令に従う。」

的によれば、単なる補填投資 (Ersatzinvestition) は考慮されるべきではなく、他方、資産中立的取引 (vermögensneutrale Vorgänge) 及び国の資産対象物 (Vermögensgegenstände) の譲渡 (Veräußerung)、例えば、債権あるいは企業の売却 (Forderungs- oder Unternehmensverkäufe) は、経常支出 (laufende Ausgabe) と均衡させる収入として考えられてはならない、ということは、首尾一貫して明白である。最後に、連邦会計検査院による意見の中で非難された、いわゆるFirst-in-first-out方法による信用授權を実務が時間的に先延ばしすることもまた、債務負担の制限の基本的な考えと一致することは困難である。

そのような考慮が現行憲法によってどの程度なされうるかは疑わしい。基本法115条1項2文の文言は、通常信用上限 (Regel-Kreditobergrenze) として「予算に計上された投資のための支出」の総額を規定することによって、特に1960年代終わりの財政憲法改革及び予算改革の観点 (Perspektive) から説明できるかもしれない純投資ではなく、総投資を示しているのは明らかである。当時、明らかに、それまでに周知の、また計画された、実際に予算上投資のための支出として評価された額と当該年度の新規債務負担の額との関係の点で、その額を理由とする規律制限の遵守が、現実には、その都度政治的に適切なものとして評価される債務政策において阻害要因になることはないであろうと考えられていた (W. Dreißig, Probleme des Haushaltsausgleichs, in: H. Haller [Hrsg.], Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, 1969, S.9 [37f.]; dies., Zur Neuregelung der Kreditfinanzierung im Haushaltsrecht der BRD, Finanzarchiv n. F. Bd.29, 1970, S.499 [502f.]; K. -H. Hansmeyer, Der öffentliche Kredit, 2. Aufl., 1969, S. 70)。信用調達される支出に対する適切な規律制限の基本思想についての目的設定的 (programmatisch) な理解が、従前の、特別の需要 (außerordentlicher Bedarf) 及び事業目的 (werbende Zwecke) への拘束から方向転換するに際し、争いとなる状況でより具体的な解決基準とすべく熟慮の未付けくわえられた、ということは認識できない。

その限りですでに、現行憲法に従えば、基本法115条1項2文の修正的解

積が考慮されるべきかどうかの問題—例えば専門家委員会の提案によるような補完（「予算に見積もられた『補正された』投資支出の総額」）の意味において—を、当法廷は、判決における重要性が欠けているため、開かれたままにしうる。信用借入れのこれまで実際に適用されてきた規律制限をより厳しくしても（それを正確に輪郭づけることも憲法上ほとんど根拠づけられないであろうが）、現在の手続においてもまた、ただ超過を拡大させるに過ぎない。

cc) 「全経済的均衡のかく乱の除去」という構成要件についても、立法者は、1989年の憲法裁判所の裁判に続いて法律を補完しているが（BHO 18条1項2文⁽²⁴⁾参照）、その際、同法廷によって定式化された原則を受け入れるに制限されている。さらに、なるほど、共同体法の法状況（Gemeinschaftsrechtliche Rechtslage）は、構成国への、赤字（Defizit）とGDPとの関係（赤字割合〔Defizitquote〕）並びに債務状況とGDPとの関係（債務割合〔Schuldenquote〕）への特別の要求でもって本質的に変えられているが（特にEGV 104条）、しかし、基本法115条の独自のかつ異なる種類の基準には触れられないままである（Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Band 3, 2000, Art. 115 Rn.5; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl., 2007, Art. 115 Rn. 16f.）。

それに対して、1989年以降、特にドイツ統一の結果さらに著しい規模で増大する連邦の債務負担の実際の動向及び状況が重要である。それにもかかわらず、全経済的均衡の深刻かつ持続的なく乱が存するのかどうか、又は直接にそのおそれがあるのかどうか、そしてその除去のために増額される信用借入れが妥当なのかどうかの判断に際しては、議会の立法者の評価の余地及び判断の余地の承認に関する当法廷によって展開された原則から離れるべきではない。

立法者の判断及び評価が、立法者に義務づけられた立法手続における説

(24) BHO 18条1項2文「信用借入れの増額は、全経済的均衡のかく乱の除去のために規定され、かつ妥当なものとする」。

明という条件によって、もっともであり、かつ是認できるかどうかを、連邦憲法裁判所は、訴訟の中で審査し、決定しなければならない。この、議会の立法と憲法裁判所のコントロールの任務分配は、事柄の性質上、基本法109条2項及び115条1項2文による、状況に応じ動態的な全体経済の変数を指向する経済政策及び財政政策に関する憲法上の授権及び義務が遂行される際に要求される。すでに述べられた理由から、この憲法上の基準が過去において十分には制御可能なものではないことを示したことについては、事情に何ら変化はない。政府と議会は、専門家の助言を基礎に、経済全体の動向の診断 (Diagnose) 及び予測 (Prognose) を行い、そして適切な制御手段の選択のために、将来に有効な、リスクを伴う決定を行って、その結果に政治的に責任を負わなければならない。

債務状況の長期的に憂慮すべき動向もまた、状況に応じた自由裁量的な立法者の憲法上の権限を侵すものではない。比較衡量や優先順の設定は、常に、所与の状況及び評価可能な将来の動向への視点でもって行われなければならないため、なるほど、より適切な手段の選択に際しての議会及び政府の決定の余地は、先に行われた誤った決定の結果として、事実上は狭まりうる。しかし、法的には、それが排除されたり、あるいは縮められたりはしない (すでに、BVerfGE 79, S.311, 340)。規律制限の許容される超過を例外として明確に憲法上承認することもまた、異なる結論には至らない。なぜなら、これは、もっぱら、特別に、「安定した」通常の状態からの逸脱について、基本法109条2項の考慮における正当化を必要とする場合にすぎないからである。反対に、例外の構成要件には、立法者を過去の誤りの点で量的に拘束する法的意義が、将来にとって適切で必要な措置でももたらされてはならない、という形で書き加えられてはならない。なぜなら、すでに従前に超過していることに目をやると、もはや例外ということは問題となりえないからである。

2. 基本法115条適合性の判断

これらの基準によれば、2004年度連邦予算法律2条1項の新規定は、基本法115条1項2文と、なお一致可能である。

2004年度当初予算についての立法手続においても、また補正予算の立法手続においても、説明された理由によれば、全経済の均衡が深刻かつ持続的にかく乱されているという診断、増額された信用借入れによってこのかく乱を阻止するという意図、そして、増額される信用借入れによってこの目標がどの程度達成されるかの予測は、もっともであり、かつ是認でき、しかも、これは、法律に根拠をもつ財政政策及び経済政策の助言及び意思形成の機関の言明並びに経済学及び財政学の見解を背景にしたものでもあった。

a) 2003年8月15日に連邦議会で提示された、連邦予算法律の当初の規定2条1項に対する政府の理由及び予算委員会の報告は、同時に、後に、2004年度補正予算法律1条2号により増額される信用借入れの授権のための基礎をも構築した。

aa) 信用借入れが予算に見積もられた投資の総額（政府草案では約60億ユーロ、予算委員会における審議の（最終的）結果によれば47億ユーロ）の超過を根拠づける連邦予算法律の旧2条1項についての説明は、本質的には、厳しい一般的国民経済の脱出条件（Ausgangsbedingungen）と並んで、理由づけの中心に、高い雇用状況及び適切な経済成長といった部分目標（Teilziele）の達成についての失敗（Verfehlung）がある、という見方に依拠している。

高い雇用状況という目標の失敗について、議会で行われた説明ー2003年秋に、予測された平均的失業者数から出発し2003年439万人（2003年春のプロジェクト446万人）及び2004年436万人（さしあたりの期待444万人）ー（BT-Drs.15/1500, S.13など）は、もっともであり、どの面からも是認で

きないとはいえない。

むしろ疑わしいのは、政府の自己の予測に基づき、適切な経済成長という目標の失敗からも出発されえたかどうかである。連邦政府の2003年春のプロジェクトによれば、まだ、2004年には、国内総生産の実質2%の増加が期待されていた。この目標は連邦の2003年度から2007年度までの予算においても引き継がれ、それは議会に同時に2004年度連邦予算の草案とともに提示された。しかし、予算の草案に対する理由づけにおいて、この成長率は危機的 (gefährdet) というものであった。より近い日時の他の国の、及び国際的な組織の経済成長は、そうこうするうちに、著しく弱められ、春に予測された値を下回った。この状況においてすでに、部分目標が遂げられていないとして、基本法115条1項2文後段の意味における承認がなされうるかどうかは、なお未確定でありうる。いずれにしても、2004年においても雇用を構築するに十分な成長は達せられないという確定が正しかったことは争われない。この、失業者の高い数字に対する根拠づけられた予測と結び付いた確定によれば、全経済的均衡の深刻なかく乱を2004年度においても予期したことは、是認できるものであった。

bb) その限りで懐疑的な、全経済的均衡の評価についての専門家委員会の姿勢は、この確定に矛盾するのではなく、結局は、予算立法者の評価が是認できることを確認する。

(1) いずれにしても、この委員会の多数は、除去措置の妥当性の問題としてようやくというのではなく、全経済的均衡のかく乱という構成要件としてすでに、固有の、ただ景気に起因するかく乱のみを把握する理解が基礎におかれうるという考えを主張する (明確には、Jahresgutachten 2005/06, Tz.478, 482)。それによれば、失業の総数からのかく乱の確定のためには、長期的な構造に起因する失業と短期的な変動との違いから生じる、ただ景気に起因する関与のみが考慮されうることになる (これに批判的なのは Bofinger, Jahresgutachten 2005/06, Tz. 336)。この考え方は、すでに需要政策の手段の妥当性の要素を、全経済的均衡の概念に影響させ、それゆえ同

時に、かく乱の除去の手段としての国の信用調達された支出の原則的な妥当性の問題を先に決めさせる。基本法109条2項のより一般的な規定と併せ115条1項2文の狭い意味を考えれば、かく乱の構成要件と手段の投入の妥当性とを併せ見るこの考え方に従われうるかどうかは、疑念がないというわけではないが、しかし、結論まで決まるわけではなく、未決定でありうる。かく乱のおそれの承認もその除去のための増額された信用借入れに対する決定も、この考え方においては、なおまた、立法者の評価の余地及び判断の余地の枠内で行われている。すなわち、

(2) 2004年度連邦予算についての2003年から2005年における意見表明において、専門家委員会は、いずれにせよ初めから懐疑や疑念を述べ、これを、進行する時間の経過とともに、たびたび繰り返した。しかし、その意見は、連邦議会における決定が行われる時点で、予算立法者に、異なった評価を是認できるかどうかについては本気で問題にするきっかけは与えなかった。2003年11月28日のドイツ連邦議会における予算法律の承認の前である2003年11月7日、要約的に公表された2003年／2004年の年次鑑定評価には、次のように記載されている。すなわち、景気への刺激が需要の刺激を通じて達成されるべきであるならば、現実には、当初の財政計画に対する租税改革の優先と並行して現れる収収不足を、国の新規借入れの増額を通じて均衡させることが持ち出される。しかし、減税の景気への刺激はわずかであろう。安易に景気を刺激する影響は、「起こりうる長期的なマイナスの影響」と併せ考えられなければならない。ドイツにおける誤った動向は、まずは、構造的な高い率の失業から、並びに、成長の潜在力がわずかであることから生じているであろうため、2004年に期待されうる、国民総生産の1.5%又は1.7%の変化の率に鑑みれば、基本法115条の例外条項への関連づけは「非常に不安定な基礎の上に」立っている、というのである。専門家委員会は、さらに補完的に(Tz. 401ff., S.252f.)、なぜ自由裁量的な反景気循環的財政政策が、典型的にはその消極的に評価されうる長期的影響を理由に原則的に放棄されなければならないのか、について詳細に述べている。

(3) まさに、このように、広範に(weitgehend)信用調達が行われるとい

う租税改革の第3段階の優先のための中心的な決定を、自由裁量に任された需要政策に反対する専門家委員会の考え及び公に述べられた原則的な懐疑の問題として特徴づけることによってまた、予算立法者の考慮は、それとは異なる結論が考えられるにもかかわらず、是認できるとして受け入れられうる。立法者は、考慮の際に、国、経済及び社会の安定に対する責任の遂行において、失業者数が多いことの視点から、特に（まずは）信用調達で賄われる減税によって積極的に需要を刺激することによる短期的及び長期的な効果のメリット・デメリットの重要さの程度を、とりわけ経済的理論の基準を指向する専門家委員会と異なって判定することを許されていたのである。

(4) 専門家委員会の、時間的に遅れた言明は、2004年度の当初の予算法律に対する予算立法者の決定を是認できるとすることに対する賛成又は反対の表示としては、もはや直接の重要性を持ちえない。なぜなら、そのような遅れた言明では、当然、予算立法者に、これが考慮されなければ是認できる理由にはならないという指針を提供することができなかったからである。〔専門家委員会の〕その意見は、予算立法者の時間的な見通しにおいて信用調達による支出が妥当であったかどうかの一事後的な一専門的言明として、もちろん重要性を失わない。しかし、それは、その限りでまた、一義的なものではない。

2004/2005年の年次鑑定評価において、〔専門家委員会の〕多数派は（すでに2004年度補正予算への視点をもって）、まず、新規債務負担の基本法115条との適合性への「疑念」を述べ（Tz. 737）、一方で純信用借入れをドラスティックに抑制することは国内の需要の回復、それゆえ経済の回復にとって危険と評価するが（Tz. 738）、しかし、結論的には、2004年度の投資支出を超過する純信用借入れの妥当性（Eignung）を否定する。なぜなら、不完全雇用（Unterbeschäftigung）の多くの部分は景気的なものではなく、また、2004年は景気後退によっては特徴づけられないからであるという（Tz. 747）。これに反対の見方を、専門家委員会の構成員、Bofingerが主張する（Tz.819）。

Bofingerが多数派の提案にかかる基本的立場を鋭く批判する2005/2006年の年次鑑定評価において (Tz. 322ff., insb. Tz. 336), 専門家委員会は係属中の規範統制訴訟を背景に, 2004年度連邦予算に対する態度を, 新たにより詳しく表明する (Tz. 475ff.)。多数派の見解によれば, 2003年秋において得られた情報に基づけば高い雇用状況という部分目標の差し迫った侵害は明白ではなかったが, しかし, 2004年に全経済的均衡のかく乱のおそれが「疑われうることも」排除はされなかった (Tz. 487) もの, 純信用借入れによる投資支出の超過に対する説得的な理由はほとんど存在しなかったという。専門家委員会の多数派の明確な表決 (Verdikt) ー2006年度連邦予算について表明されたような (2006/2007 Jahresgutachten, Tz.402) ーは, 2004年度連邦予算には欠けていた。それゆえ, 憲法上の意味におけるかく乱の除去について, その点での妥当性はあまり徹底しては問題にされていなかったのである。

b) 2004年度補正予算についての理由は (連邦政府の法律草案, BT-Drs. 15/4020, S.4f., 予算委員会の報告, BT-Drs. 15/4139, S.1f.), 直接に2004年度予算法律についての理由につながっており, この理由を確認する。活発な外需による多少の景気回復にもかかわらず, 内需, 投資活動及び労働市場は, 期待されていたよりも悪化して推移しているであろう状況においては, 政府は, 追加的な節約措置を通じて, 全経済的な均衡のかく乱を強めることに寄与してはならないという。それゆえ, 政府草案における437億ユーロ, ないし予算委員会の決議勧告に基づく最終的な435億ユーロへの信用借入れの授権の増額は, 当初見積もられた歳入の多額の欠損 (特に, 連邦銀行の収益, 連邦参議院においてとん挫した重要な租税優遇措置の抹消及びその他の税収不足) 並びに支出の増加 (特に労働市場における) にもかかわらず, 当初の需要政策のコンセプトを保持するための必要な帰結であり, それゆえ, これは, 予算立法者のもっともで, かつ是認できる決定として性格づけられるのである。

予算年度の終わりに初めて (遡って) 拡大された信用借入れに対する授

権は、全経済的均衡のかく乱の除去に寄与しうるのではなく、一前の年度の授権を利用し尽くすということにより、当該予算年度においては単に将来のための信用授権の「積立て (Ansparen)」にすぎないということには、異議を申し立てられえない。それぞれ、まず最も古い信用授権から、つまり前の年度のそれが利用されるという、いわゆるFirst-in-First-out-Methodの長期的な予算実務への、連邦会計検査院の確かな批判にもかかわらず、予算の作成と執行は、明確に区別されなければならない。補正予算の作成は、予算均衡 (Haushaltsausgleich) の命令に拘束され、一予算年度のすべての歳入と歳出の必要な議会によるコントロールと正当化に寄与する。BHO 18条3項により一度なされた信用借入れの授権の2年間の有効性の正当な目的は、まずは、補正予算は可能でも、その成立の前に、予期されなかった財政需要の結果、当該予算年度において政府の活動能力に対して危険が生じうることから生じる。この目的には、それぞれ、まず当該予算年度に与えられた信用授権を汲み尽くし、予期できない需要が生じた場合に初めて前年の授権から利用させるということがふさわしいであろう。

対置される予算執行の伝統的実務を、立法者は、国の債務負担政策の制御と制限の有効な手段についての考慮と関連させて取り扱わなければならないであろう。いずれにしても、何か違法な執行実務が、均衡 (補正) 予算への諦めとして正当化されたり義務づけられたりするものではない。ただ補完的に考慮されうるのは、何十年以上政府によって議会との協働において行われる予算執行実務の起こりうる誤りも、直ちに、特定の予算法律の憲法違反の確定に至りうるわけではない (BVerfGE 91, S.148 [175], BVerfGE 113, S.348 [367])、ということである。

〈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。