

# 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

山口 和人

## 【目次】

### I はじめに

### II 背景

### III 第二次連邦制改革

翻訳：2009年7月29日の基本法を改正する法律に関する新旧対照表

（以上本号）

ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（2）  
—第二次連邦制改革附属法律

（次号以降）

## I はじめに

2009年7月31日、連邦と州の財政関係に関する規定を中心とする基本法諸規定（第91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d条）の改正法律が公布され、翌日施行された。<sup>(注1)</sup> また、この基本法改正に伴う関連法律である「第二次連邦制改革附属法律」も、8月17日に公布され、一部を除き翌日施行された。<sup>(注2)</sup>

上記一連の立法措置は、2007年3月8日に設置された「連邦と州の財政関係の現代化に関する連邦議会及び連邦参議院の合同調査会」が検討し提案した第二次連邦制改革の諸措置を実現するものであり、連邦と州の財政規律の強化、連邦及び州の権限の変更並びに両者の協力の強化による行政の改善等を主な内容とする。これによって、2006年9月の基本法改正（後述）で実現した第一次連邦制改革（連邦と州の立法権限の再編、連邦の立法に対する連邦参議院の関与権縮小等を主な内容とする）と併せ、2003年以降連邦の立法機関が取り組んできた連邦制改革がひとまず完了したことになる。

本稿では、立法の背景としての連邦制改革の一連の流れと今回の基本法改正の概要について

解説し、基本法改正法の全文を訳出する。なお附属法律については主要部分の翻訳及び解説を次号以降に掲載する予定である。

## II 背景

### 1 連邦制改革の動き

ドイツの連邦制のあり方については、かねてより連邦と州の権限が複雑にからみあい、特に立法と財政の領域において、意思決定の効率性や責任の明確性が阻害されているとの問題が指摘されてきた。<sup>(注3)</sup> この問題に対処すべく、2003年11月7日、ドイツ連邦議会と連邦参議院が共同で設置した「連邦制秩序の現代化に関する合同調査会」が活動を開始した。<sup>(注4)</sup> 調査会の任務は、「連邦と州の行動能力と決定能力を改善し、政治的責任をより明確に整序するとともに任務遂行の合目的性と効率性を高めることを目的として、ドイツの連邦制秩序の現代化のための諸提案を2004年中に作成し、これを連邦の立法機関に提出すること」とされ、連邦と州の立法権限の配分、連邦の立法に対する州の権限及び関与権、並びに連邦と州との間の財政関係が特に検討すべき対象とされた。<sup>(注5)</sup> 同調査会の活動は、教育関係の権限をめぐる連邦と州の意見の対立から2004年末にいったん頓挫したが、2005年9月の総選挙の結果、キリスト教民主同盟（CDU）、同社会同盟（CSU）及び社会民主党（SPD）の3党による大連立政権が成立し、3党が締結した連立協定の取り決めによって同調査会の活動が再開された。<sup>(注7)</sup> その結論は、2006年9月1日に施行された基本法の改正に結実した。<sup>(注8)</sup>

### 2 第一次連邦制改革の成果

2006年9月施行の基本法改正においては、連

邦と州の立法権限の再編が行われ、また連邦の立法に関する連邦参議院の権限の縮小(連邦参議院の同意を必要とする連邦法律の削減)<sup>(注9)</sup>が行われた。

財政関係においても、立法権限の再編と同様、連邦・州間の権限の錯綜の解消、責任の明確化、及び活動の自立性を指向した改正が試みられ、連邦と州の共同任務の削減(第91a条第1項第1号の削除)、連邦から州への財政援助の要件の厳格化(第104b条の新設)、州の独自税源の自律性の強化(第105条第2a項の改正)等が規定されたが、これらの改革は、連邦と州の権限の切り離しと明確化を主眼とするもので、新たな権限関係の下での財政運営の諸原則等の問題については、解決が先送りされた。このため、連邦と州の財政関係について、改めて調査会を設置して検討を行うこととなった。

### Ⅲ 第二次連邦制改革

#### 1 合同調査会の設置とその任務

2006年12月15日、ドイツ連邦議会と連邦参議院は、連邦と州の間の財政関係の現代化のための合同調査会を設置すべきことを内容とする同文による議決をそれぞれ行い、これを受けて、<sup>(注11)</sup>2007年3月8日、両機関の議員等から構成される合同調査会が設置された。これによって、連邦制改革は第二段階に移った。

設置決議によれば、調査会は、連邦議会、連邦参議院から16名ずつ指名される委員計32名(及び同数の代理)で構成される(連邦議会側の委員はSPD、CDU/CSU各6名、自由民主党(FDP)2名、左派党、緑の党各1名で、この中には連邦政府の大臣4名を含む。連邦参議院側の委員は各州1名でその大多数は州の首相で構成された)。これに、発言権・提案権はあるが表決権を有しない委員として、16州の州議会代表4名が加わり、同じく発言権及び提案権はあるが表

決権はない委員として地方自治体の代表3名が加わることとされた。また調査会は、委員の3分の2の多数決で意思決定を行う(ただし審議手続上の問題については出席委員の3分の2の多数決による)こととされた。

調査会は、連邦議会及び連邦参議院の委員各1人を座長に選出し、両者が共同で議事を主宰することとされ、連邦議会側からはペーター・シュトルックSPD連邦議会議員団長が、連邦参議院側からは、バーデン・ヴュルテンベルク州のギュンター・エッティンガー首相(CDU)が選出された。

設置決議によれば、調査会の任務は、成長政策及び雇用政策にとっての国内外の変化した構造的諸条件に連邦・州間の財政関係を適合させるため、その現代化のための提案を作成することとされた。調査会の勧告は、地方公共団体の自己責任及びその任務にふさわしい財政能力を強化するものであることを要することとされた。<sup>(注12)</sup>

設置決議の附属資料において、調査会の取り組むべきテーマとして、次のものが予定された。<sup>(注13)</sup>

1. 財政運営；財政危機の防止
  - ・ 財政危機を認識し、これを克服するための早期警告制度の確立
  - ・ 許容される信用調達(起債)に関する実質的基準の創出(信用調達限度及び「信用調達中止」の導入)、予算緊急事態回避のための基本法第115条及び第109条の改正
  - ・ 上記基準適用のための手段
  - ・ 州間の構造の相違
  - ・ 比較可能な基礎データ
2. 現在の財政危機の克服-再建のコンセプト、自律性拡大のコンセプト(特に連邦憲法裁判所の<sup>(注14)</sup>準則の考慮の下に)
3. 課題の吟味及び基準の設定
4. 脱官僚主義化及び効率性の向上

- ・ 公行政の領域における課題の錯綜の除去
- ・ (連邦・州の) レベルを越える行政課題の取りまとめ
- ・ 情報技術(IT) 基準及びITシステムの導入/州を越えた規律の簡素化
- 5. 課題に適合した財政的手当の強化、特に財政<sup>(注15)</sup>調整法による2008年の審査課題の遂行
- 6. 地方公共団体の自己責任の強化
- 7. 州間の協力の強化及び任意の合併を容易にする可能性
- 8. 連邦・州間の財政関係に対する個別領域の政策の寄与及び影響のとりまとめ
- 9. その他

## 2 合同調査会提案

調査会は、2007年3月8日の発足以降、連邦・州間の財政関係現代化のための提案を作成することを目的に活動を行い、2008年6月23日には、検討の重点項目を発表した。<sup>(注16)</sup>その後深刻化した経済危機に対する対策策定の過程で、連立与党及び連邦政府が、連邦の信用調達の限界について基本法に新たな基準を明記することで財政赤字増大への歯止めを設ける方針を決定した<sup>(注17)</sup>ことを受け、当該規定案の検討も調査会が行い、<sup>(注18)</sup>2009年3月5日、調査会としての提案を議決した。表決では、32票のうち3分の2を超える26票の賛成で提案が採択された(賛成は、連邦議会のCDU/CSU及びSPDの連立与党並びに野党FDP、反対は、野党緑の党及び左派党。連邦参議院側では16州のうち、メクレンブルク・フォアポンメルン州が反対、ベルリン州とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州が保留した)。

調査会提案は、冒頭で、調査会が活動を開始した2007年3月時点と提案議決時の間に発生した金融・経済危機の結果、経済・財政政策上の環境が激変したことを指摘するとともに、国家がこのような緊急事態において景気安定等のため必要な対策を実行できるようにするため、好

況時において国の財政の強化を図る重要性を強調した。そして財政・予算政策の中に「持続可能性」と「世代間公正」の原理を従来以上に定着させることが調査会の中心任務となったと位置づけている。

調査会提案の内容は、(1) 財政関係のテーマ、(2) 行政関係のテーマ、(3) 一般的な水平及び垂直的協力関係並びに連邦の財政援助の許容、の3項目に分かれる。調査会提案は、その内容がほぼそのまま基本法改正及び附属法律の制定によって実現したため、詳しい解説は「3 基本法改正の概要」以下に譲り、ここでは概略のみ紹介する。

### (1) 財政関係のテーマ

連邦と州の財政規律の強化を主な内容として、基本法第109条(連邦及び州の予算運営)及び第115条(連邦の信用調達)の改正、第109a条(連邦及び州の予算運営監視機関としての安定評議会の設置)及び第143d条(経過規定)の新設、並びにこれらの基本法規定を実施するための諸法律の制定及び改正(基本法第109a条を実施する法律、基本法第115条を実施する法律及び基本法第143d条を実施する法律の制定並びに財政調整法の改正等)を提案した。

### (2) 行政関係のテーマ

公共の情報技術(IT)及び実績比較(ベンチマーキング)について、それぞれ連邦と州の協力を根拠づける基本法規定の新設(第91c条及び第91d条)を提案した。これに関連して、基本法第91c条を実施するための連邦・州間の協定を提案した。

また、税務行政における効率性、有効性向上の観点から、財政管理法、所得税法等の改正提案を行った。州の財務官庁によって行われる官署外監査への連邦中央税務庁の参加、データの提供、税法の執行の容易化及び課税の均等化の

ための連邦・州間の協力のほか、税控除の手續に関する所得税法等改正の提案を行った。権限の重複を避けるため、保険税の行政権限を連邦に移管すること、消防税についても、行政の効率性の観点から行政権限を連邦に移管することを提案した。

その他、連邦癌登録法の制定、一部の連邦道路を州に移管すること等を提案した。

### (3) 一般的な水平及び垂直的協力関係並びに連邦の財政援助の許容

基本法第104b条の改正により、連邦が州の投資に財政援助を与えることができる要件を緩和することを提案した。

## 3 基本法の改正

調査会の議決を受けて、2009年3月24日、連立与党であるCDU/CSU及びSPD両会派は、調査会の提案をほぼそのまま取り入れた基本法改正法案<sup>(注19)</sup>及び附属法案<sup>(注20)</sup>を連邦議会に提出した。

2009年5月29日、ドイツ連邦議会は、基本法改正案を法務委員会<sup>(注21)</sup>の議決勧告に従い賛成418、反対109、保留48で可決した。6月12日、連邦参議院が賛成58、保留11(ベルリン、メクレンブルク・フォアポンメルン、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの3州)でこれに同意した。いずれも基本法改正に必要な総議員の3分の2以上の多数による。基本法改正法は7月31日に公布され、翌8月1日に施行された(注1参照)。附属法律は、8月17日に公布され、一部を除き翌日施行された(注2参照)。

### (1) 財政関係に関する規定

連邦と州の予算運営の原則について規定する第109条と、これを受けて連邦の信用調達について規定する第115条が改正されるとともに、2020年までの経過規定として、第143d条が新設された。また、連邦と州の予算運営を恒常的

に監視する組織に関する規定として第109a条が新設された。

### 財政規律の強化

第109条の改正では、連邦と州の財政規律が従来よりも強化され、特に均衡予算の原則及び信用調達(起債)の限界についての基準が明示された。これを受けて、連邦の信用調達に関する第115条の改正において、従来の信用調達の限界を画する基準としての「投資」概念が放棄され、新たな基準が具体化された。

この改正の背景には、基本法の財政規律に関する従来の規定が、過去数十年にわたり蓄積されてきた膨大な財政赤字の増大に有効な歯止めをかけられなかったとの認識がある。

第109条及び第115条の従来の規定は、(第一次連邦制改革の際加えられた旧第109条第5項を除き)1967年及び69年の財政改革以来維持されてきたものであるが、基本法改正法案の提出理由書によれば、この間、(連邦、州及び自治体を通じての)公の財政における、名目国内総生産に対する債務残高の比率は、当時の約20%に対し、現在では約70%に達している。このような状況をもたらした要因の1つとして、従来の基本法の財政規律に関する規定の欠陥が指摘されている。連邦の信用調達についてのゴールデン・ルール(goldene Regel)として、予算中に見積もられている投資のための支出の総額の範囲内での信用調達による収入を許容するとの原則(旧第115条第2項)が維持されてきたが、理由書によれば、この「投資」概念が「国民経済上の価値増大の観点からは」基準として不適切であること、景気面での障害が存在する場合の過度に広汎な例外規定の存在、予算編成と予算執行の両面における規律遵守の連携の欠如、景気の後退局面において、「経済全体の均衡のかく乱を防止するため」(旧第109条第4項)にとられる措置によって生み出される追加的赤字を、

好況時における余剰によって再調整する義務が明文で規定されていないといったことが、従来(注22)の規定の弱点として指摘されてきた。

同時に、1967年及び69年当時以降現在までに生じた経済的、制度的な枠組みの変化として次の4点が挙げられている。(注23)

- ・人口構成の変化とこれと結びついた社会保障費の増大が、国の追加的負担をもたらし、世代間の負担の配分を新たに規律することが求められていること。
- ・膨大な借入金が続続的に国の活動の選択肢を狭めるとともに、成長及び雇用における損失をもたらしていること。
- ・グローバル化の中でドイツが世界経済により強く組み込まれたことにより、財政政策を通じての制御に制約が加わっていること。
- ・基本法の規定とともに、その後加えられたEUの安定成長協定の遵守が必要であること。(注24)

以上の背景の下に、改正後の第109条は、連邦と州を通じての予算運営に関する原則を従来より厳格に規定し、第115条は、連邦の信用調達についてこの原則を具体化する内容となっている。

#### 第109条の改正

第109条においては、新たに第3項において均衡予算の原則を規定した。まず、「連邦及び州の予算は、原則として信用調達からの収入によることなく収支を均衡させなければならない。」(第1文)との原則規定を設けた。ただし例外として、「連邦及び州は、通常の状態から逸脱した景気の推移の影響を、好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れるための規定並びに自然災害又は国の統御を離れ国の政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合のための例外規定を設けることができる。」(第2文)こととするが、同時に「例外規定のためには、対応する弁済に関する規定を設けなければなら

ない。」(第3文)との条件を付した。連邦予算については、信用調達からの収入が名目国内総生産の0.35%を超えない場合には、第1文の原則が遵守されるとみなすとともに、第2文で許容される例外を含め、具体的な規律のための規定を第115条第2項以下に設けることとした(第4文)。州の予算については、第4文の例外は認められず、信用調達からの収入が許容されない場合に限り第1文の原則が遵守されるとの基準の下で、各州が憲法上の権限の枠内で詳細を定めることとした(第5文)。したがって州の予算については、第2文に規定する自然災害等の場合の例外のみが認められる。

一方、連邦及び州がその財政においては相互に独立していることの原則は維持した(第1項)。また、欧州共同体設立条約第104条(リスボン条約発効後の「欧州連合の運営方法に関する条約」第126条)に基づくEUの立法による予算規律遵守の原則も維持されたが、従来第4項にのみこれを前提とする規定が置かれていたのに対し、この原則の枠組みの中で経済全体の均衡の要請を考慮に入れる旨の規定を新たに設けた(第2項)。

#### 第115条の改正

第115条においては、第109条の改正を受けて、連邦の信用調達についての具体的な要件が規定された。従来の信用調達の基準となっていた旧第1項第2文の規定(「信用からの収入は、予算中に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、経済全体の均衡のかく乱を防止するためにのみ例外が許される。」との規定)及び同第3文の規定(特別財産を通じての信用調達を例外として容認する規定)は削除され、代わって下記のとおり第2項に、より厳格な基準が導入された。

改正後の第2項は、収入と支出とは原則として信用調達からの収入によることなく均衡さ

せなければならないこと、信用調達からの収入が名目国内総生産の0.35%を超えない場合には、当該原則に合致すること、加えて、通常の状態から逸脱した景気の推移に際して、財政に対するその影響を好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れなければならないこと、という第109条の原則を再度規定した上で(第1文～第3文)、これらの原則により許容される信用調達の上限からの事実上の逸脱は、監視勘定上に記録されることとし、名目国内総生産の1.5%の限界値を超える負担は、景気の状態に応じて解消しなければならないとの義務を明文で規定した(第4文)。これによって、連邦予算の編成だけでなく執行においても基準の遵守が担保されることになった<sup>(注25)</sup>。そして、これらの規定の細則を連邦法律で規定することとした<sup>(注26)</sup>(第5文)。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には、当該信用調達の上限は、連邦議会議員の過半数の議決に基づき、これを超過することができること(第6文)、当該議決には、弁済計画を付さなければならないこと(第7文)を規定した。第6文の規定により負担された債務の償還は、相当の期間内に行わなければならないこととした(第8文)。

以上のとおり、連邦の信用調達については、従来の許容基準が廃棄され、均衡予算の原則に基づく、より厳格な基準が導入されたが、一定範囲において、政策判断による信用調達の余地を残した。基本法改正法案の提出理由書によれば、この新基準は、従来の規定の構造的弱点を除去しただけでなく、「世代間公正」の観点からは、立法者が成長と持続可能な発展を継続的に強化することを通じて将来の世代に利益をもたらす余地を拡大し、また、そのような政策を遂行するにあたっての内容的な柔軟性をも与える<sup>(注27)</sup>ものと説明されている。

#### 第143d条(経過規定)の新設

改正後の第109条及び第115条の規定は、2011年以降施行することとし、また、2020年以降にそれらが完全に実施されることを予定して、州については2019年末まで、連邦については2015年末までの間、一部の規定の逸脱を許容する経過規定を置いた(第1項)。また、この期間に一部の州に対し連邦から支払われる財政強化援助に関する規定を置いた(第2項以下)。

#### 第109a条(予算上の緊急事態回避のための規定)の新設

予算上の緊急事態を回避するため、連邦参議院の同意を要する連邦法律により<sup>(注28)</sup>、「安定評議会」を設置して連邦と州の財政を継続的に監視すること及び予算上の緊急事態のおそれがある場合を認定するための要件及び手続を定めた(第109a条)。

#### (2) 行政関係に関する規定

第8a章の表題「共同任務」を「共同任務・行政上の協力」と改め、同章に第91c条及び第91d条を新設した。

#### 第91c条(公共の情報技術[IT])の新設

連邦と州は、その任務の遂行に必要な情報技術システムの計画、設置及び運用にあたり協力することができること、並びに両者の協力の態様について定める規定を設けた。

#### 第91d条(実績比較[ベンチマーキング])の新設

連邦と州は、その行政の活動能力の確定及び促進のため、比較調査を実施し、結果を公表することができる旨を規定した。

**(3) 州及び自治体の投資に対する連邦の財政援助に関する規定(第104b条の改正)**<sup>(注29)</sup>

連邦と州の権限の切り離しを主眼とした第一次連邦制改革の結果新設された第104b条は、州に対する連邦の財政援助に制限を加え、連邦は、基本法が連邦に立法権限を与えている場合に限り、州及び自治体の特に重要な投資に対して財政援助を行うことができると規定しているが、緊急事態においてもこの原則を貫くことは意味がないという理由から、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には、立法権限がない場合にも財政援助を与えることができる旨の規定を加えた(同条第2項新設)。

**4 附属法律の制定**

以上紹介した基本法改正に関連して、「第二次連邦制改革に対する附属法律」が制定された。同法は、次のとおり、5件の新法の制定と、7件の既存の法令の改正を内容とする。これらのうちのいくつかの法令については、次号以降に翻訳及び解説を掲載する予定である。

**(1) 新たな法律の制定**

- ・ 安定評議会の設置及び予算緊急事態の回避に関する法律
- ・ 基本法第115条の実施に関する法律
- ・ 財政強化援助の供与に関する法律
- ・ 連邦及び州の情報技術ネットワークの結合に関する法律-基本法第91c条第4項の実施に関する法律
- ・ 連邦癌登録データ法

**(2) 既存の法令の改正**

- ・ 財政管理法の改正
- ・ 財政調整法の改正
- ・ 所得税法の改正
- ・ 所得税実施令の改正
- ・ 保険税法の改正

- ・ 保険税実施令の改正
- ・ 消防税法の改正

**訳文について**

改正前条項の訳出にあたっては、国立国会図書館調査及び立法考査局『ドイツ連邦共和国基本法』1976, pp.55-56, 64-75.の訳文を基本とし、さらに次の文献を参照した。

石川健治(訳)「ドイツ連邦共和国基本法[ボン基本法]」高橋和之編『新版 世界憲法集』岩波書店, 2007, pp.230-231, 240-254.

初宿正典(訳)「ドイツ連邦共和国基本法」高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集(第5版)』信山社, 2007, pp.264-266, 274-289.

永田秀樹(訳)「ドイツ連邦共和国基本法」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集(第4版)』有信堂高文社, 2009, pp.297-298, 300-304.

改正後条項については、訳出作業中に初宿正典「ドイツ連邦共和国基本法の最近五回の改正-二〇〇六年八月以降の状況」『自治研究』85巻12号, 2009.12に接することができたので参考にさせていただいた。

**注**

- (1) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl. I S.2248. 第57次基本法改正法である。
- (2) Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I S.2702.
- (3) 連邦制改革が強く求められるようになった経緯を簡明に解説したものとして、次の文献を参照。服部高宏「ドイツの連邦制改革-連邦の立法に関する基本法改正を中心に」『書齋の窓』558号, 2006.10, pp.35-39; Karl Heinz Baum, „Die enge Verflechtung gilt als Hindernis für Reformen“, *Das Parlament*, 8.

Januar 2004; Ferdinand Kirchhof, „Starker Bund mit selbständigen Ländern“, *Blickpunkt Bundestag*, 6. Oktober 2003.

- (4) この合同調査会は、2003年10月16日の連邦議会決議及び10月17日の連邦参議院決議に基づき設置されたものである。Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 15/66, S.5618; Bundesrat, *Plenarprotokoll* 792, S.359.
- (5) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 15/1685; Bundesrat, *Drucksache* 750/03.
- (6) 拙稿「[海外法律情報・ドイツ] 連邦制改革のための合同調査会の協議、教育問題で決裂」『ジュリスト』1286号, 2005.3参照。
- (7) Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, S.93, Anlage 2.
- (8) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S.2034. 第52次基本法改正法である。
- (9) この基本法改正によって実現した第一次連邦制改革の結果を立法権限の再編及び連邦の立法に対する連邦参議院の権限の縮小を中心に紹介した文献として次を参照。服部高宏「ドイツ連邦制改革」『ドイツ研究』42号, 2008, pp.107-118. 同「連邦と州の立法権限の再編-ドイツ連邦制改革の一側面-」佐藤幸治ほか編『現代社会における国家と法：阿部照哉先生喜寿記念論文集』成文堂, 2007, pp.453-473. 同「連邦法律の制定と州の関与-ドイツ連邦制改革後の同意法律-」『法学論叢』160巻3・4号, 2007, pp.134-168.

連邦制改革の背景及び基本法改正の実現に至るまでの議論を紹介したものとして、山田徹「第2章 ドイツにおける連邦制改革の現状-第52次基本法改正によせて」若松隆・山田徹編著『ヨーロッパ分権改革の新潮流』中央大学出版部, 2008, pp.29-61を参照。

基本法改正の概要を紹介したものとして、齋藤純子「【短信：ドイツ】戦後最大の基本法改正-連邦制改革の実現へ」『外国の立法』2006.7(事務用資料)を参照。また、2003年10月の合同調査会発足から

2006年9月施行の基本法改正に至る経過を紹介したものとして、『ジュリスト』1264号、1272号、1286号、1315号、1321号及び1327号の各号の[海外法律情報・ドイツ]の欄に掲載の拙稿を参照。

なお、わが国の道州制、連邦制について、ドイツの改革動向と対比して論じたものとして、片木淳「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」『都市問題研究』58巻9号, 2006, pp.20-40参照。

- (10) 第一次連邦制改革で実現された財政関係の改革及びこれと第二次連邦制改革との関連について論じたものとして、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』No.149, 2008, pp.152-157を参照。第二次連邦制改革の意義及び論点については、Ines Härtel, „Föderalismusreform - Bund - Länder - Finanzbeziehungen im Lichte aktueller Ordnungsanforderungen-“, *Juristenzeitung*, 9/2008, S.437- 446参照。
- (11) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 16/74, S.7410; Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/3885; Bundesrat, *Plenarprotokoll* 829, S.840; Bundesrat, *Drucksache* 913/06.
- (12) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/3885; Bundesrat, *Drucksache* 913/06.
- (13) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/3885, Anlage; Bundesrat, *Drucksache* 913/06, Anlage.
- (14) 連邦と州の財政関係についての連邦憲法裁判所の判例、特に同裁判所が2006年10月19日の「ベルリン判決」(BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006)で示した、連邦と州の財政関係に関する判断をさすと思われる。この判決は、州が連邦に対して財政再建のための援助(基本法第107条第2項第3文にいう連邦補充割当金)を請求する権利を有する場合を厳しく限定して、財政再建にあたっての各州の自己責任を強調し、財政法におけるパラダイムの転換をもたらしたと評されている。Härtel, *op.cit.* (10), S.438. なお戸部前掲論文(注10) pp.155-156参照。
- (15) 財政調整法(Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern) は、構造的な失業等による州の



- 特別の負担を調整するために、旧東独各州を中心とする一部の州に対して連邦が補助金を交付する旨を規定しているが、2010年以降の調整額等について、2008年に審査を行うことを規定していた(2007年当時の同法第11条第3a項及び第4項)。
- (16) Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, *Kommissionsdrucksache* 128. 重点項目の概要については、拙稿「【ドイツ】『連邦と州の財政関係現代化合同調査会』の重点項目発表」『外国の立法』236-2号, 2008.8参照。
- (17) 14. Beschluss zur Einführung einer neuen Schuldenbegrenzungsregel, Beschlüsse des Koalitionsausschusses zum Konjunkturpaket, 13. Januar 2009.
- (18) Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. (Beschlussdatum: 5. März 2009) Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, *Kommissionsdrucksache* 174.
- (19) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/12410.
- (20) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/12400.
- (21) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/13221.
- (22) *op.cit.* (19), S. 5.
- (23) *ibid.*
- (24) 安定成長協定は、欧州通貨統合参加国に黒字予算又は均衡予算の維持による財政規律の遵守を義務づけるもので、1997年6月に合意された。その内容は、「予算政策の監視並びに経済政策の監視及び調整の拡充に関する規則」(EC) No.1466/97、並びに「過大な赤字の場合における手続の促進及び明確化に関する規則」(EC) No.1467/97によって規定されている。
- (25) *op.cit.* (19), S.12.
- (26) この規定を受け、附属法律の1つとして「基本法第115条の実施に関する法律」が制定された。
- (27) *op.cit.* (19), S.6.
- (28) この規定を受け、附属法律の1つとして「安定評議会の設置及び予算緊急事態の回避に関する法律」が制定された。
- (29) 前記基本法改正法案の提出理由書(注19)では「財政関係の規定」に分類されているが、ここでは調査会提案(注18)の配列に従い、独立の項目として扱った。内容的にも、第104b条第2項の規定は、第一次連邦制改革の結果に一定の修正を加えるものである点で、他の財政関係の改正条項とはやや性格を異にするとと思われる。

(やまぐち かずと・海外立法情報課)

2009年7月29日の基本法を改正する法律  
(第91c条、第91d条、第104b条、第109条、第109a条、第115条、第143d条)  
(連邦法律公報第I部2248頁)に関する新旧対照表

山口 和人訳

【凡例】

新旧対照表は、2009年7月29日の基本法改正法律(第57次改正法)と改正以前の基本法の該当条項との対照表である。形式は、改正の字句を下線で示して明確にした。条項の訳出に当たっては、改正された項のみならず、改正の項と同一の条の中にある他の項についても全部訳出し、前後関係を明確にした。

改正前条項の欄における[新設] [挿入]のサインは、改正後に条項・字句が新規に設けられたり、挿入されたりしたことを表す。改正後条項の欄における[削除]のサインは、改正後に条項・字句が削られたことを表す。各条の見出しは、ドイツ語原文には存在しないが、参考文献を参照しつつ、理解の便のため訳者が付したものである。

改正後条項

改正前条項

8a 共同任務・行政上の協力

8a 共同任務

第91a条 共同任務

第91a条 共同任務

[略]

[略]

第91b条 協定による連邦及び州の協働

第91b条 協定による連邦及び州の協働

[略]

[略]

第91c条 情報技術システム

[新設]

(1) 連邦及び州は、その任務の達成に必要な情報技術システムの計画、構築及び運用にあたり、協働することができる。

(2) 連邦及び州は、協定に基づき、それぞれの情報技術システム間のコミュニケーションに必要な基準及びセキュリティ要件を定めることができる。第1文の規定による共同作業の基礎に関する協定は、その内容及び規模にしたがって定められる個別の任務について、協定に定める特別多数の同意をもって連邦及び州に対して細則が施行されることを規定することができる。この協定は、連邦議会及び参加する州の議会の同意を必要とする。この協定から離脱する権利を排除することはできない。この協定は、費用負担についても定め

るものとする。

(3) 州は、加えて、情報技術システムの共同運用及びそのための設備の構築を取り決めることができる。

(4) 連邦は、連邦及び州の情報技術ネットワークの結合のため、結合ネットワークを構築する。結合ネットワークの構築及び運用に関する詳細は、連邦参議院の同意を得た連邦法律で定める。

#### 第91d条 実績比較(ベンチマーキング)

連邦及び州は、各々の行政の活動能力の確定及び増進のため、比較調査を実施し、その結果を公表することができる。

### 10 財政制度

#### 第104a条 連邦と州との間の経費負担及び財政援助権限の配分

[略]

#### 第104b条 連邦による投資のための財政援助

(1) この基本法が連邦に立法権限を付与している限度において、連邦は、州及び市町村(市町村組合)の特別に重要な投資について、州に対し、次に掲げる目的のいずれかのために必要な財政援助を与えることができる。

- 1 経済全体の均衡のかく乱を防止するため
- 2 連邦領域における経済力の相違を調整するため
- 3 経済成長を促進するため

第1文の規定にかかわらず、連邦は、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には、立法権限がなくても財政援助を与えることができる。

(2) 詳細、特に援助の対象となる投資の種類については、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、又は連邦予算法に基づき行政

[新設]

### 10 財政制度

#### 第104a条 連邦と州との間の経費負担及び財政援助権限の配分

[略]

#### 第104b条 連邦による投資のための財政援助

(1) この基本法が連邦に立法権限を付与している限度において、連邦は、州及び市町村(市町村組合)の特別に重要な投資について、州に対し、次に掲げる目的のいずれかのために必要な財政援助を与えることができる。

- 1 経済全体の均衡のかく乱を防止するため
- 2 連邦領域における経済力の相違を調整するため
- 3 経済成長を促進するため

[挿入]

(2) 詳細、特に援助の対象となる投資の種類については、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、又は連邦予算法に基づき行政

協定により定める。この資金の供与は期限付きでなければならず、その使用を定期的に審査しなければならない。財政援助は、時が経過するにつれて毎年の金額を引き下げなければならない。

- (3) 連邦議会、連邦政府及び連邦参議院は、要求に基づき、措置の実施及び達成された改善について、情報を与えられなければならない。

#### 第109条 連邦及び州における予算の運営

(1) 連邦及び州は、予算の運営について、独立であり、相互に依存しない。

(2) 連邦及び州は、欧州共同体設立条約第104条の規定に基づく欧州共同体の立法から生じる予算規律の遵守に関するドイツ連邦共和国の義務を共同して履行し、この枠組みにおいて、経済全体の均衡の必要性を考慮する。

(3) 連邦及び州の予算は、原則として信用からの収入によることなく収支を均衡させなければならない。連邦及び州は、通常の状態から逸脱した景気の推移の影響を、好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れるための規定並びに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ための例外規定を設けることができる。例外規定のためには、対応する弁済に関する規定を設けなければならない。連邦予算についての詳細は、信用からの収入が名目国内総生産の0.35%を超えない場合には第1文の規定に合致することを基準として、第115条により定める。州の予算についての詳細は、信用からのいかなる収入も許容されない場合に第1文の規定に合致することを基準として、各州が憲法上の権限の範囲内で定める。

(4) 連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、連邦及び州に対し共通に適用される、予算法、景気変動に応じた予算の運営及び多

協定により定める。この資金の供与は期限付きでなければならず、その使用を定期的に審査しなければならない。財政援助は、時が経過するにつれて毎年の金額を引き下げなければならない。

- (3) 連邦議会、連邦政府及び連邦参議院は、要求に基づき、措置の実施及び達成された改善について、情報を与えられなければならない。

#### 第109条 連邦及び州における予算の運営

(1) 連邦及び州は、予算の運営について、独立であり、相互に依存しない。

(2) 連邦及び州は、その予算の運営にあたり、経済全体の均衡の必要性を考慮しなければならない。

[新設]

(3) 連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、連邦及び州に対し共通に適用される、予算法、景気変動に応じた予算の運営及び多

年度財政計画に関する原則を定めることができる。

[削除]

- (5) 欧州共同体設立条約第104条における諸規定に関連する、予算規律の遵守に関する欧州共同体の制裁措置は、連邦と州が65対35の割合で負担する。州に割り当てられる負担の35%は、州の住民数に応じて諸州全体が連帯して担い、州に割り当てられる負担の65%は、各州が負担の原因への各州の寄与度に応じて負担する。詳細は連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で定める。

#### **第109a条 予算上の緊急事態の回避**

予算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、次の事項について定める。

1. 連邦及び州の予算運営を、両者に共通の会議体(安定評議会)によって継続的に監視すること。
2. 予算上の緊急事態のおそれを確認するための要件及び手続

年度財政計画に関する原則を定めることができる。

- (4) 経済全体の均衡のかく乱を防止するため、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、次の事項に関する規定を制定することができる。

1. 地方公共団体及び一部事務組合による信用の調達の最高限度額、条件及び時間的順序
2. ドイツ連邦銀行に無利息の預金を行うことを連邦及び州に義務づけること(景気調整積立金)

法規命令制定の授権は、連邦政府にのみ行うことができる。これらの法規命令は、連邦参議院の同意を必要とする。これらの法規命令は、連邦議会が要求する場合には廃止しなければならない。詳細は、連邦法律で定める。

- (5) 欧州共同体設立条約第104条の規定に基づく欧州共同体の立法から生じる、予算規律の遵守に関するドイツ連邦共和国の義務は、連邦と州が共同して履行するものとし、欧州共同体の制裁措置は、連邦と州が65対35の割合で負担する。州に割り当てられる負担の35%は、州の住民数に応じて諸州全体が連帯して担い、州に割り当てられる負担の65%は、各州が負担の原因への各州の寄与度に応じて負担する。詳細は連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で定める。

[新設]

3. 予算上の緊急事態を回避するための再建プログラムの立案及び実施のための諸原則  
安定評議会の議決及びその基礎となった審議資料は、公開しなければならない。

#### 第115条 連邦による信用調達

(1) 将来の会計年度において支出をもたらすかもしれない信用の調達、並びに人的及び物的保証その他の保証の引受けは、連邦法律による、その額が特定されるか又は特定される授権を必要とする。[削除]

[削除]

(2) 収入と支出とは、原則として信用からの収入によることなく均衡させなければならない。信用からの収入が名目国内総生産の0.35%を超えない場合には、当該原則に合致する。加えて、通常の状態から逸脱した景気の推移に際して、予算に対するその影響を好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れなければならない。第1文から第3文までの規定により許容される信用の上限からの事実上の信用調達の逸脱は、監視勘定上に記録されることとし、名目国内総生産の1.5%の限界値を超える負担は、景気の状態に応じて解消しなければならない。詳細、特に財政上の取引行為を巡る収入及び支出の清算並びに景気循環調整手続に基づき景気の推移を考慮した年間の純信用調達の上限の計算のための手続並びに事実上の信用調達の法定の上限からの逸脱の監視及び調整は連邦法律により定める。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には、当該信用の上限は、連邦議会

#### 第115条 連邦による信用調達

(1) 将来の会計年度において支出をもたらすかもしれない信用の調達、並びに人的及び物的保証その他の保証の引受けは、連邦法律による、その額が特定されるか又は特定される授権を必要とする。信用からの収入は、予算中に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、経済全体の均衡のかく乱を防止するためにのみ例外が許される。詳細は、連邦法律で定める。

(2) 連邦の特別財産については、連邦法律により、第1項の例外を許すことができる。

[新設]

議員の過半数の議決に基づき、これを超過することができる。当該議決には、弁済計画を付さなければならない。第6文の規定により調達された信用の償還は、相当の期間内に行わなければならない。

#### 第143d条

#### [新設]

- (1) 2009年7月31日まで効力を有する法文における第109条及び第115条の規定は、2010会計年度まで適用する。2009年8月1日以降に効力を有する法文における第109条及び第115条の規定は、2011会計年度以降に適用するが、設立済みの特別財産に対して2010年12月31日現在において存在する信用調達の授権は、影響を受けない。州は、2011年1月1日から2019年12月31日までの間においては、効力を有する州法上の規定を基準として、第109条第3項の定める基準を逸脱することが許される。州の予算は、2020会計年度において第109条第3項第5文の定める基準が満たされるよう編成しなければならない。連邦は、2011年1月1日から2015年12月31日までの間においては、第115条第2項第2文の定める基準を逸脱することができる。既存の赤字の解消は、2011会計年度から開始するものとする。毎年予算は、2016会計年度においては第115条第2項第2文の定める基準が満たされるよう編成しなければならない。詳細は連邦法律により定める。
- (2) 第109条第3項に定める基準を2020年1月1日以降遵守することに対する支援として、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対して、2011年から2019年までの期間について、連邦予算から毎年総額8億ユーロの財政強化援助を供与することができる。このうちブレーメンに3億ユーロ、ザールラントに2億6000万ユーロ、ベルリン、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各々 8000 万ユーロが配分される。当該援助は、連邦参議院の同意を得た連邦法律の定める基準に従った行政協定に基づいて行われる。援助の供与は、2020 年末までに財政赤字を完全に解消することを前提とする。詳細、特に年々の財政赤字解消の度合、安定評議会による財政赤字解消の監視及び解消の度合を遵守しない場合の効果については、連邦参議院の同意を得た連邦法律及び行政協定により定める。極度の財政的窮乏を根拠として財政強化援助及び財政再建援助を同時に供与することはできない。

(3) 財政強化援助の供与から生じる財政上の負担は、連邦と州が折半して負うものとし、州の負担分については、付加価値税に対する持分から賄うものとする。詳細は連邦参議院の同意を得た連邦法律により定める。

(やまぐち かずと・海外立法情報課)