

ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（2）

—財政赤字削減のための法整備—

海外立法情報課 渡辺 富久子

【目次】

はじめに

I 起債制限規定導入の背景

II 第二次連邦制改革附属法律

1 財政安定化評議会の設置及び財政非常事態の回避に関する法律

2 基本法第115条の規定の施行に関する法律

3 財政健全化援助の供与に関する法律

III 2011年予算案に見る新規起債額及び赤字削減対策
おわりに

翻訳：財政安定化評議会の設置及び財政非常事態の回避に関する法律

基本法第115条の規定の施行に関する法律

財政健全化援助の供与に関する法律

はじめに

ドイツでは、連邦と州の立法権限と財政権限が錯綜していることが従前から問題であった⁽¹⁾。連邦と州の立法権限は、2006年の第一次連邦制改革において新たに整理された。連邦と州の財政権限の見直しも改めて必要とされ、2007年に連邦議会及び連邦参議院に合同調査会を設置し

て議論が進められた。この第二次連邦制改革のための合同調査会は、連邦と州の財政関係を見直して、成長政策及び雇用政策の変化に適合させるための提言を行うことを使命としていた⁽²⁾。合同調査会による検討の結果は、2009年の第二次連邦制改革に反映され、ドイツ連邦共和国基本法（以下「基本法」）に財政関係の事項と行政関係の事項について新たな規定が置かれることとなった⁽³⁾。

この第二次連邦制改革で特に重要な意味を持つのは、基本法にいわゆる「起債制限 (Schuldenbremse)」という新たな財政規律を導入したことであった。この規定を基本法に明記したことにより、原則として起債を行わずに長期的に財政収支の均衡を維持しなければならなくなった。この「起債制限」は、第109条（連邦と州の財政運営上の原則）において連邦と州双方に適用される財政運営上の原則として新たに追加された。第115条（連邦の起債）では、予算に計上された建設事業等の総投資額を年間の新規起債額の上限とするというこれまでの原則が削除され、新たな起債制限規定について連邦に適用される細則が定められた⁽⁴⁾。また、第109a条（財政非常事態の回避）を新設して、

(1) Deutscher Bundestag, *Blickpunkt Bundestag: Sonderthema Föderalismusreform und Grundgesetz*, 2007, pp. 2-5. ドイツの基本法では、本来州が主に立法を行うこととされ、その例外として連邦が立法する分野を定めている。時代の経過とともに連邦の立法事項が増え、州の立法は限られた分野のみとなった。しかし、連邦法の多くは州によって執行されるため、連邦参議院では州の代表が立法に関与している。そこで、連邦政府の与党と、連邦参議院に占める多数党が異なる場合には、法律を成立させるのが困難となる問題が出てきた。また、財政関係については、連邦・州の垂直的及び州間の水平的な財政調整制度があり、財政力の強い州にとって、税金を増やすインセンティブに欠けるという問題がある。

(2) Deutscher Bundestag, Bundesrat, *Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Die Beratungen und ihre Ergebnisse*, Berlin, 2010, S.50.

(3) 山口和人「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）(1) —基本法の改正」『外国の立法』243号, 2010.3, pp. 3-18. (<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/243/024301.pdf>)（以降、インターネット情報はすべて2010年8月31日現在である。）

財政非常事態を回避するために連邦と州の財政状況を監視する会議体（財政安定化評議会）の設置が定められた。さらに、第143d条（財政健全化援助の経過規定）の新設により、財政力の弱い州が起債制限規定を遵守できるようにするための財政健全化援助の供与が定められた。基本法に新しく定められたこれらの規定を施行する法律として、第二次連邦制改革附属法律が2009年8月17日に公布された。

本稿では、第I章で起債制限規定が導入された背景を紹介する。第II章では、第二次連邦制改革附属法律で新たに制定された財政規律に関する3つの法律を紹介する。第III章では、基本法の起債制限規定を反映した2011年予算案及び2014年までの財政計画の中で、新規起債額がどのように提示されたかを紹介する。また、新規起債額の制限に伴う赤字削減計画を紹介する。

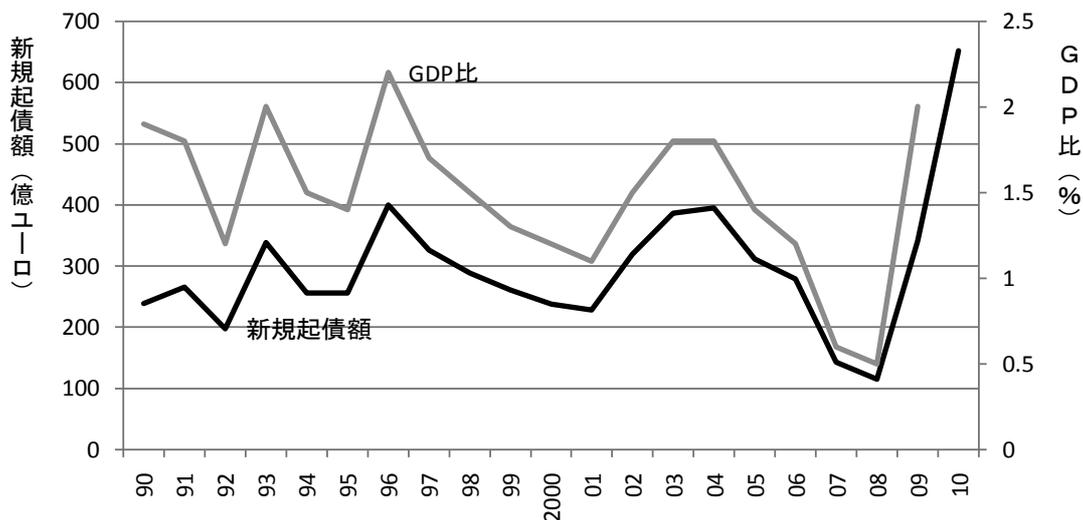
I 起債制限規定導入の背景

最初に、統一後のドイツにおける連邦の新規起債額⁽⁵⁾の推移を図1で紹介する。

2008年以降の景気後退をきっかけに景気対策のための歳出が増大し、新規起債に歯止めがきかない状態となった。2010年時点の累積債務残高⁽⁶⁾は、1兆690億ユーロ⁽⁷⁾にも上る。2010年の新規起債額は652億ユーロと見積もられており、これは過去最高である。それまででは、1996年の400億ユーロの新規起債が最も多かった。

ドイツでは、1970年代の石油危機、1990年のドイツ統一などを契機として、大幅な起債に頼らざるをえない時期があり、歳入と歳出の均衡が崩れていることに、歴代の政権は大きな危機感を抱いてきた。利子の支払いが増大し、社会保障分野への支出が増え、公共投資などの投資的経費が減った。基本法旧第115条では、年間に許容される新規起債総額は予算に計上された

図1 連邦の新規起債額とそのGDP比の推移



出典：Süddeutsche Zeitung, 8. Juni 2010, S.2;

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2009, S.642f.を参照して筆者作成。

(4) 州の起債制限規定の細則は、州法で定められる。

(5) Nettokreditaufnahme。歳入と歳出の差額を埋めるための起債で、総起債額から償還分を差し引いた額である。

(6) 特別財産 (Sondervermögen) の債務も含む。

(7) Deutscher Bundestag, Drucksache, 16/13601, S.6.

投資のための支出⁽⁸⁾の総額を上回ってはならないと規定されていたが、この規定が遵守されていない⁽⁹⁾ことが特に問題であった。

さらに、ユーロ導入国に課されている欧州安定成長協定の収斂基準⁽¹⁰⁾によれば、財政赤字を国内総生産（以下「GDP」）比3%以下、累積債務残高をGDP比60%以下にしなければならない。財政赤字のGDP比は、2004年が3.7%、2005年が3.3%（一般政府の総計）であった⁽¹¹⁾。2007年の累積債務残高の見込みも1兆5000億ユーロ（一般政府の総計）で、GDP比65%であり⁽¹²⁾、収斂基準を満たしていなかった。基本法旧第115条の規定は、この収斂基準を達成するためにも不十分であった。

第二次連邦制改革のための合同調査会はこのような背景から、連邦及び州の財政運営上の原則について規定した基本法旧第109条及び連邦の起債について規定した基本法旧第115条の見直しを行った。旧第115条に規定する「投資」では、世代間の公平が確保できるが、とめどのない債務を抑制することができないため、旧第115条はこれまでの規定とは全く違ったものにならなければならないことについては、委員の間

で意見の一致があった⁽¹³⁾。合同調査会が様々な可能性の比較検討を行った結果、2009年1月、基本法に年間の新規起債額の上限を設ける規定を導入することを決定した⁽¹⁴⁾。2009年7月には、連邦議会において基本法改正が議決されるに至った。

起債制限規定によれば、年間の新規起債上限額は構造的要素（連邦のみに適用）と景気要素（連邦及び州に適用）によって決まる。構造的要素として、名目GDP比0.35%⁽¹⁵⁾までの新規起債は、特段の理由を付さずに認められる。また、景気要素も考慮され、不景気時には起債を増やし、好景気時には起債を減らして、景気循環を通じて長期的に予算を均衡させる。起債制限規定を導入するにあたっては、スイスが2001年に同様の規定を憲法に置いた⁽¹⁶⁾ことをドイツは参考に行っている。

スイスでは、起債制限規定を2003年から施行している。スイスは、2003年に経済が予想よりも悪化し、起債を大幅に増加せざるをえなかったため、起債が許容される上限額を特例的に上積みして対応した⁽¹⁷⁾。その後2006年には、起債制限規定の効果により財政黒字とすることがで

(8) 何を投資のための支出とするかについては、連邦予算法（Bundeshaushaltsordnung）第13条第3項第2号で規定している。建設事業、動産及び不動産の取得、株式の取得、貸付金等が挙げられている。

(9) 特に2000年代に入り、予算に計上された投資総額と、実際の起債額との乖離が大きくなった。“Handeln im Sinne der Verfassung”, *Der Spiegel*, 47 (2005), S.32.を参照。

(10) 収斂基準で考慮されるのは、一般政府（連邦、州、地方公共団体及び社会保障基金）の財政の総計である。

(11) ドイツ連邦統計庁ウェブサイトを参照。〈http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2006/02/PD06_073_81.psml〉

(12) Deutscher Bundestag, Bundesrat, *op. cit.* (2), S.50.

(13) *ibid.*, S.77ff.

(14) 山口 前掲注(3), p. 5.

(15) Deutscher Bundestag, Bundesrat, *op. cit.* (2), S.82. 構造的な起債の余地については、欧州安定成長協定の中期財政目標を考慮して定められた。欧州安定成長協定の中期財政目標は、各国の状況に応じて個別に定められているが、ドイツの財政赤字はGDP比0.5%以内とされている。当初は、連邦の構造的な赤字をGDP比0.35%、州の構造的な赤字をGDP比0.15%とする案があったが、州には構造的な赤字を認めないこととされた。

(16) 2001年12月2日の国民投票で採択した。スイス憲法（Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft）第126条（財政）で規定され、2003年から施行されている。原則起債せずに予算を均衡させること、景気の変動により許容される起債額も変わることを、均衡勘定における財政収支の管理、緊急事態における例外規定を特徴とする。この憲法の規定は連邦にのみ適用されるが、多くの州で個別に同様の規定を導入している。

き、2009年まで累積債務残高を減らすことができた。今後経済状況が悪くなることが予想されており、そこで起債制限規定がどの程度財政赤字を食い止めることができるのかはまだ分からないところであるが、現在のところうまく機能している¹⁸⁾。

II 第二次連邦制改革附属法律

起債制限規定を含む基本法の改正内容は、本誌第243号で紹介した¹⁹⁾。基本法改正に伴い、その細則を定めた附属法律²⁰⁾が2009年8月17日に公布された。本号では、その附属法律の中で新たに制定された財政規律に関わる3つの法律を紹介する。すなわち、①財政安定化評議会の設置及び財政非常事態の回避に関する法律²¹⁾、②基本法第115条の規定の施行に関する法律²²⁾及び③財政健全化援助の供与に関する法律²³⁾である。これらの法律はいずれも、連邦及び州の財政収支均衡の原則に関わるものである。

以下、各法律の概要を紹介する²⁴⁾。

1 財政安定化評議会の設置及び財政非常事態の回避に関する法律

財政安定化評議会は、基本法第109a条に設置が規定されている組織であり、この法律に細則が定められている。財政安定化評議会は、連邦及び州の財政状況を監視し、財政の危機的な状況を確認した場合には、財政非常事態²⁵⁾の回避を目的として、財政再建手続を執行しなければならない。

財政安定化評議会は、連邦財務大臣、各州の財務担当大臣及び連邦経済技術大臣より構成される。会議は、非公開で年に2回以上開催される。議長は、連邦財務大臣と州の財務大臣会議の議長が共同で務める。議決及び審議資料は、公開される（第1条）。

財政安定化評議会は、連邦及び州の予算を定期的に監視し、財政非常事態のおそれを確認した場合には、財政再建手続を開始及び執行することを任務とする（第2条）。

財政安定化評議会は、連邦及び州の予算を監視するために、連邦及び州の財政状況に関する報告に基づいて審議を行う。報告には、予算の現状、財政計画、基本法に定める起債制限の遵

¹⁷⁾ Peter Bofinger et al., *Zukunftsfähige Finanzpolitik: Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder*, Berlin: BWV, 2008, S. 63. 財政予算法 (Finanzhaushaltsgesetz) 第40a条で規定した。このような対応があったことで、起債制限規定の有効性を疑う見方もある。

¹⁸⁾ スイス連邦財務省ウェブサイトを参照。(http://www.efd.admin.ch/dokumentation/00737/00782/02006/index.html?lang=de)

¹⁹⁾ 山口 前掲注(3)

²⁰⁾ Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 (BGBl. I S.2702).

この附属法律では、本稿で紹介する財政関係の3つの法律の他に、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並びに連邦癌登録データ法が新たに制定され、財政管理法、財政調整法、所得税法、保健税法及び消防税法等が改正された。

²¹⁾ Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S.2702).

²²⁾ Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2704).

²³⁾ Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705).

²⁴⁾ 以下の解説は、主にDeutscher Bundestag, *Drucksache*, 16/12400に依る。

²⁵⁾ Haushaltsnotlage。財政状況が特定の財政指標を下回った場合に、財政非常事態にあるとみなされる。

守状況及び中期的な予算推移の見込み²⁶⁾が記載される。財政安定化評議会は、これらを表すために一般的かつ適切な財政指標を定める²⁷⁾。財政安定化評議会は、指標及び同評議会の審議結果を公表して透明性を確保し、評議会の議決の効果的な実現を図る（第3条）。

財政安定化評議会は、指標がどのような数値を示した場合に、財政非常事態のおそれがあるとするか、その基準値を決定する。連邦には、州とは異なる基準値を設ける。通常の予算監視において連邦又は州の予算が財政非常事態のおそれを示した場合又は指標の過半数が財政非常事態のおそれを示す基準を超えていた場合には、財政安定化評議会は、その財政状況を検査する²⁸⁾。検査では、債務残高の推移、財政赤字額、金利支払額、財政収支の構造などを、総合的に考慮する。財政安定化評議会は、次回会議で検査結果を報告し、当該報告に基づいて財政非常事態のおそれがあるかどうかについて議決する（第4条）。

財政安定化評議会在、財政非常事態のおそれがあると議決した場合には、同評議会は、連邦又は当該州と原則5か年の財政再建計画を合意して作成する。期間は、状況に応じて短縮又は延長することができる。財政再建計画の目的

は、歳入・歳出の両側面において財政再建のためのあらゆる方策を講じ、財政非常事態の危機を乗り越え、財政を長期的に再建することである。連邦又は当該州は、自らの責任で財政再建のための措置を行う。連邦又は当該州は、財政再建計画の遵守状況、新規起債額の推移の状況を財政安定化評議会に報告し、財政安定化評議会は、連邦又は当該州が計画を遵守するために適切で十分な措置をとったかどうか検査する（第5条）。

2 基本法第115条の規定の施行に関する法律

基本法第115条は、第109条に定める財政運営上の原則「起債制限」について、連邦に適用される細則を定めている。第115条第2項では、予算の歳入と歳出を起債を行わずに均衡させなければならない、という原則が示されている。さらに、名目GDPの0.35%以内の起債は、構造的な要素として原則の範囲内であるとされ、景気の状態をも考慮して新規起債を行うことをされている。

基本法第115条の規定の施行に関する法律では、毎年の新規起債額の上限を定める手続の細則が定められている。

同法第2条では、新規起債の上限について、

²⁶⁾ Beschluss der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010. TOP 3: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatGを参照。

〈http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/sid_35EA278468064D705EF01A0758BA59BB/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Stabilitaetsrat/Schwellenwerte.property=publicationFile.pdf〉

²⁷⁾ 2010年4月28日に開催された第1回の財政安定化評議会の会議において、4つの指標が定められた。①景気調整済み構造的財政収支（住民1人当たり）、②州間財政調整後の歳出に占める起債の割合、③累積債務残高、④税収に占める利子支払いの割合、である。さらに各指標について、財政非常事態のおそれを示す基準値も定められた。詳細は、連邦財務省ウェブサイトを参照。〈http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_96756/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Stabilitaetsrat/Kennziffern-zur-Haushaltsueberwachung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf〉

²⁸⁾ 2010年10月15日に開催された第2回の財政安定化評議会の会議において、ベルリン、ブレーメン、ザールラント、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの4州に財政非常事態のおそれを示す兆候が確認された。同評議会は、評価委員会（連邦財務省事務次官及び当事者でない4つの州の財政担当官庁の事務次官より構成される）を立ち上げた。評価委員会は、財政非常事態のおそれがあるか否かを総合的に検査し、2011年5月の次回会議で報告する。

構造的要素（第1項）と景気要素（第2項）の両者を考慮して定める旨が規定されている。

構造的要素の考慮とは、名目GDPの0.35%以内の起債が認められることである。ここでいう名目GDPは、連邦統計庁の調査によるものであり、当該会計年度の1年前の名目GDPを基に計算する（第4条）。

景気要素の考慮とは、経済成長予測を考慮に入れ、景気の悪いときには起債を増やし、景気の良いときには起債を減らす又は債務の償還を行うこととする枠組みである。景気については、景気調整過程を考慮した潜在GDPの見積り（供給）が当該会計年度のGDP予測（需要）を下回るか又は上回るかということで判断する。これはGDPギャップ（Produktionslücke）であり、GDP予測が潜在GDPの見積りを上回る場合には、GDPギャップがプラスとされる。具体的な景気要素は、[GDPギャップ]×[予算感度]で求める。予算感度（Budgetsensitivität）とは、経済活動全体の変化に伴って連邦の歳入及び歳出がどのように変動するかを示すものである。景気要素の細則は、連邦財務省が法規命令²⁹⁾で定める（第5条）。

自然災害又は緊急非常事態の場合には、第2条に定める上限を超えた起債が許可される。これは、連邦議会の議決を必要とする。自然災害又は緊急非常事態のために例外として許可された起債は、適切な期間で償還しなければならない。「適切な期間」には、追加的な起債額の規模及び景気の状態が考慮される。また、ここでいう「自然災害」とは、地震、洪水、旱魃、疫病の流行等である。「緊急非常事態」とは、例えば、技術的又は人為的ミスによって公衆に大きな影響を及ぼす大規模な事故、第三者が意図的に惹起した公衆に関わる大規模な損害、外来

的な要因による金融危機において金融システムの維持のために国の介入が必要な場合、ドイツ統一のような歴史的に大きな出来事の場合等である（第6条）。

実際の起債額と起債上限額との差額は、管理勘定（Kontrollkonto）に記録する。これに記録するのは、予測に基づいた額ではなく、会計年度経過後に確定した黒字額又は赤字額を根拠とする額である。つまり、当該会計年度の実際のGDPに基づく構造的要素及び景気要素から認められる起債額と、実際の起債額を比較し、その差額を記録する。第6条に基づいて特別な事情のために行った起債額は、考慮しない。管理勘定の赤字は、名目GDPの1.5%までとし、できるだけ解消するように努めるものとする。管理勘定の赤字が名目GDPの1%を超えた場合には、翌年の起債上限額はその超えた額の分だけ減額される。ただし、減額するのはGDPギャップがプラスである年に限り、景気に与える影響が最小限となるように行う（第7条）。

補正予算のために必要になった起債についても、管理勘定に記録する。補正予算において認められる起債額は、構造的に認められる起債上限額を、税収見積りの3%まで超過してよいとされている。補正予算においては、給付水準の引上げ等支出の増加を伴う措置又は収入の減少を伴う新たな措置を計上してはならない。この特例規定は、本予算執行の過程で必要となった起債上限額を超える支出のためのもので、当初予見できなかった額に対応するためのものである。補正予算の景気要素を決定するためには、最新のGDP予測を考慮し、潜在GDPについては新しいデータを使わない（第8条）。

この法律は、2011年の連邦予算から適用されるが、第2条に定める起債上限額を完全に遵守

²⁹⁾ Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S.790).

するのは2016年からとする。その間は経過期間であり、段階的に新規起債額を減らしてゆく(第9条)。

3 財政健全化援助の供与に関する法律

基本法第109条で定める予算均衡の原則は、連邦と州双方に適用される⁹⁰⁾。連邦と州では経過期間が異なっており、連邦の経過期間は2011年から2015年までであるのに対して、州の経過期間は、2011年から2019年までである。州の予算においては、2020年から基本法第109条の規定を遵守することとされている(基本法第143d条第1項)。財政力の弱い州にとっては、この猶予期間があっても厳しい状況である。そこで、財政力の弱い州に対して、2011年から2019年までに、連邦と州が共同で財政支援を行うことが規定された(基本法第143d条第2項及び第3項)。「財政健全化援助(Konsolidierungshilfen)の供与に関する法律」は、その細則を定める法律である。

財政健全化援助を受けるのは、ベルリン、ブレーメン、ザールラント、ザクセン・アンハルト、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの各州である。毎年の財政健全化援助の総額は、8億ユーロである。各州は連邦と行政協定を結び、それに基づいて支払いが行われる。財政健全化援助の3分の2は、当該会計年度の7月1日に支

払われるが、残りの3分の1は、財政安定化評議会が当該州が財政健全化のための義務を果たしているかどうか確認した上で、翌年の7月1日に支払われる。財政健全化義務に対する取り組みが不十分だった場合には、当該州は、既に支払われている3分の2の額を返還しなければならない(第1条)。

財政健全化義務とは、財政健全化援助を受ける各州が2011年から2019年までの間に赤字額を段階的に縮小し、2020年には起債せずに予算収支を均衡させなければならないというものである。2010年の赤字額を初期値として、その10分の1の額ずつ毎年の赤字を減らしていかなければならない。この毎年の赤字額の上限が守られているかどうか問題となる。財政健全化援助は、収支計算の際には考慮しない(第2条)。

財政健全化援助は、連邦と州が毎年4億ユーロずつ負担する。州全体の負担金4億ユーロは、売上税(日本の消費税に相当)収入の内、州の取り分から拠出される(第3条)。

III 2011年予算案に見る新規起債額及び赤字削減対策

ドイツ連邦政府は、2010年7月7日、2011年予算案⁹¹⁾及び2010～2014年の財政計画⁹²⁾を決定した。この案の中で、起債制限規定を受けた新

表1 新規起債額の推移

(単位:億ユーロ)

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
歳出	3,195	3,074	3,010	3,015	3,011
歳入	2,393	2,499	2,609	2,699	2,770
新規起債額	652 (予測)	575	401	316	241
構造的赤字とそのGDP比	532 2.2%	458 1.9%	390 1.6%	321 1.3%	251 1.0%

出典: Bundesfinanzministerium, Bundeshaushalt 2011 und Finanzplan bis 2014, S.2を参照して筆者作成。
連邦財務省の下記のページを参照した。

⁹⁰⁾ ただし、構造的な要素による起債は連邦にのみ認められる。

規起債額は表1のように実現されている。

2010年の当初予算では、2010年の新規起債額は802億ユーロと見積もられていたが、景気回復の兆しが見られるなどの理由により、652億ユーロの起債にとどまるものと見られている。それでも、過去最大の起債額である。2016年の構造的な要因による新規起債額は、名目GDPの0.35%という基準では、90～100億ユーロにしなければならないとされている。2010年の新規起債額（652億ユーロ）を初期値として6年間で段階的に起債額が減額される予定である。

このように起債を減らしてゆくことを可能に

するために、歳出削減等の大規模な赤字削減対策⁶³が考えられている。表2のように、4年間の歳出削減等の総額は、約820億ユーロとなっている。

ただし、教育・学術研究分野の予算は増強する。また、所得税及び消費税の引き上げは行わない。さらに、2014年には別途、包括的歳出削減⁶⁴（総額56億ユーロ）を行い、それを含めて憲法第115条の起債制限規定が遵守されることになる。個別の法案が提出されるまでは、各措置の詳細は分からない。

今回のように、赤字削減対策を行って予算の

表2 連邦政府の赤字削減対策

（単位：億ユーロ）

歳出削減及び増税項目	2011年	2012年	2013年	2014年
租税特別措置の縮減 ^(注1) 及び新環境税 ^(注2)	20	25	25	25
企業負担 ^(注3)	33	53	53	53
社会保障分野の改革 ^(注4)	30	70	94	109
連邦軍の改革	—	—	10	30
行政費用の削減	23	33	39	39
その他の措置 ^(注5)	6	11	17	20
歳出削減等総額	112	191	237	276

(注1) 製造業に係る環境税負担を引き上げる措置である。“Schäuble will Energiesteuer für Unternehmen stark erhöhen”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Juli 2010, S.11.

(注2) ドイツの空港から出発する航空機に対して航空課税（Luftverkehrsabgabe）を導入する。これは、乗客が負担する。2013年に航空部門が排出権取引制度に組み込まれるまでの措置である。

(注3) 原子力発電所の稼働年数を延長することと引き換えに原子力発電所に燃料課税（Brennelementsteuer）を導入する、また、2012年から銀行に対して金融取引税を導入するなどの措置である。

(注4) 失業手当Ⅱ（ハルツⅣ）受給者に対する親手当の支給を削る、また、失業手当Ⅱ受給者のための年金掛金の補助をなくす、住居手当受給者に対する暖房費の支給をなくす、職業紹介所の職員の裁量権を増やし、これまでの義務的給付を職員の裁量による給付とする、などの措置である。

(注5) 新規起債を減らすことに伴い、支払わなければならない利子が減額されるなどの措置である。

出典：Bundesfinanzministerium, *Bundshaushalt 2011 und Finanzplan bis 2014*, S.8を参照して筆者作成。

⁶¹ ドイツでは、会計年度は暦年と一致している。2011年予算全体の歳出の規模は、2010年比3.8%減の3074億ユーロである。税収は2218億ユーロ、その他の収入は281億ユーロで、歳入と歳出の差は、575億ユーロである。

⁶² *Finanzplan*. 経済安定成長促進法（Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft）第9条に基づいて連邦財務省が毎年作成する5か年の中期財政計画で、予算案と共に議会に提出される。当該予算案の根拠となる資料である。

⁶³ *Sparpaket*. 予算の均衡を目的とした、税制や社会保障の内容を見直すための立法措置の総体である。歳出削減のみでなく、増税を主とする場合もある。

⁶⁴ *Globale Minderausgabe (GMA)*. 議会は削減総額を示すにとどまり、具体的にどの分野でどのような措置をとるかは、各省庁及び大臣が決定する。各省庁の負担割合についても、政府が決める。

均衡を取り戻す努力は、これまでも行われてきた。今回、基本法に起債制限規定が導入されたことで、その効果がこれまでとどのように変わるのかについて報じたドイツの主要経済紙『ハンデルスブラット』の2010年6月8日付記事を以下に紹介する。

同紙によれば、今回の赤字削減対策の規模はこれまでのものと大きく異なるものではない。参考に、東西ドイツ統一後の主要な赤字削減対策を表3に掲げる。

これまでの赤字削減対策においては、始めてから2年後くらいに景気回復の兆しが見え始め

たころ、税収の増加分を新規事業に投じたり減税をしたりして、また赤字が拡大するという悪循環を繰り返していた。例えば、キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）とドイツ社会民主党（SPD）との大連立政権は、2005年に予算健全化のための措置をとったが、2007年に景気がよくなった後、医療保険制度改革や保育所拡充などの施策により大幅に支出を増やした。これが現在の赤字の要因ともなったのである。今後は、基本法に導入された起債制限規定により、好景気時の増収が債務の返済に充てられることが期待されている⁶⁵⁾。

表3 東西ドイツ統一後の主要な赤字削減対策

年	政権	名称	規模	主な内容
1996	CDU・CSU/FDP コール首相	経済成長と雇用促進のためのプログラム ^(注1)	△250億DM (1997)	疾病手当削減 子ども手当増額を1年延期 年金支給開始年齢引き上げ
1999	SPD/緑の党 シュレーダー首相	新生ドイツ ^(注2)	△300億DM (2000)	失業扶助の廃止 法定年金保険への補助削減 環境税引き上げ
2003	SPD/緑の党 シュレーダー首相	アジェンダ2010 ^(注3)	△140億€ (2004)	労働市場改革 社会保障制度改革
2005	CDU・CSU/SPD メルケル首相	投資、予算均衡、改革 ^(注4)	△140億€ (2007) ^(注5)	消費税増税 マイホーム手当廃止

(注1) “Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung”. 1996年4月25日にCDU/CSUとFDPの両党が決定。“Die Koalitionsparteien über ein Sparpaket einig”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. April 1996, S.1を参照。

(注2) “Deutschland erneuern”. 1999年6月23日に政府が決定。“Bundeskabinett beschließt ‘Zukunftsprogramm 2000’”, *Süddeutsche Zeitung*, 24. Juni 1999, S.1を参照。赤字削減のための主要な措置は、Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts (Haushaltssanierungsgesetz - HSanG) vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S.2534) で定められた。

(注3) “Agenda 2010”. 2003年3月14日にシュレーダー首相 (SPD) により公表された。Bundestag, *Drucksache*, 15/1501, S.92を参照。

(注4) 2005年12月7日に閣議決定された国家改革プログラムの一環である。Bundestag, *Drucksache*, 16/313. “Investieren, Sanieren und Reformieren” は対策パッケージのコンセプトである。このパッケージの主要部分は、2006年予算附属法律において実施された。Haushaltsgesetz 2006 (HBeglG 2006) vom 29. Juni 2006 (BGBl. I S.1402); Bundestag, *Drucksache*, 16/752を参照。

(注5) 2006年予算附属法律及びマイホーム手当廃止法における2007年分の削減額を足した額である。マイホーム手当削減については、Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage vom 22. Dezember 2005 (BGBl. I S.3680); Bundestag, *Drucksache*, 16/108を参照。

出典：“Schwarz-Gelb spart so viel wie Schwarz-Rot”, *Handelsblatt*, 8. Juni 2010, S.7を参照して筆者作成。

⁶⁵⁾ “Schwarz-Gelb spart so viel wie Schwarz-Rot”, *Handelsblatt*, 8. Juni 2010, S.7.

おわりに

以上見たように、2009年の第二次連邦制改革で財政赤字削減のための基本法改正がなされ、それを実施するための連邦法が制定された。基本法への起債制限規定の導入、連邦及び各州の財政状況を監視する財政安定化評議会の設置、管理勘定での起債管理などにより、長期的に財政収支の均衡を維持する体制の整備が行われた。特に重要なのは起債制限規定である。これは、原則として歳入と歳出の均衡を目指しながら、連邦には構造的な起債を一定の範囲で認め、さらに、景気を考慮しながら起債を行うというものである。また、自然災害や緊急非常事態の場合には、議会の議決を得て起債を増額できるようにするなど、柔軟性を持つように配慮

された。

それと同時に、赤字削減のための個々の措置がどのように実行されるかが重要である。2010年9月1日には、連邦政府は2011年予算附属法及び核燃料税法（**Kernbrennstoffsteuergesetz**）の法律案を決定した。2011年予算附属法案は、政府の赤字削減計画の主要部分を実施するためのもので、2011年から2014年までの間に約200億ユーロの歳出削減を実施するものである。これらの効果が現れ、予算の均衡という目標に至るまでにはまだ時間がかかるが、好景気時に支出を増やすのではなく、堅実な財政政策によって債務を減らしていくことが期待されている。

（わたなべ ふくこ）

財政安定化評議会の設置及び財政非常事態の回避に関する法律

Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
(Stabilitätsratgesetz – StabiRatG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S.2702)

海外立法情報課 渡辺 富久子訳

第1条 財政安定化評議会

(1) 連邦及び州は、財政非常事態を回避するために、財政安定化評議会を設置する。財政安定化評議会は、次の各号に掲げる大臣により構成される。

1. 連邦財務大臣
2. 州の財務担当大臣
3. 連邦経済技術大臣

財政安定化評議会は、連邦政府に置く。

- (2) 財政安定化評議会の議長は、連邦財務大臣及び州の財務大臣会議の議長が共同で務める。
- (3) 財政安定化評議会は、年に2回以上、必要に応じ会議を行う。会議は秘密会とし、非公開とする。
- (4) 財政安定化評議会の議決は、連邦の票及び州の3分の2以上の多数をもって行う。連邦については、連邦財務大臣が投票するものとする。個別各州に関する議決においては、当該各州は、議決権を有しない。連邦に関する議事は、第1文の規定にかかわらず、議決権を有する委員の3分の2の多数で決する。議決及びその基礎となった審議資料は、公表する。
- (5) 財政安定化評議会は、議事規則を定める。議事規則においては、やむを得ない場合における代理についても規定する。
- (6) 財政安定化評議会の事務を補助するために事務局を置き、事務局員は連邦財務省職員1人及び州の財務大臣会議が指名する者1人とする。

第2条 財政安定化評議会の任務

財政安定化評議会の任務は、連邦及び州の予算の定期的な監視並びに第5条に規定する財政再建手続きの執行とする。財政安定化評議会には、法律によりその他の事務を委任することができる。

第3条 定期的な予算監視

- (1) 財政安定化評議会は、定期的に、連邦及び州の予算の現状及び推移を監視する。
- (2) 財政安定化評議会は、毎年、連邦及び各州の予算の状況を審議する。審議は、連邦及び各州の報告に基づいて行うこととし、当該報告には、予算の現状及び財政計画に関する所定の指標、基本法に定める起債制限の遵守状況並びに共通の仮定に基づく中期的な予算の推移の見込みを記載するものとする。財政安定化評議会は、一般的かつ適切な指標を定める。
- (3) 所定の予算指標及び財政安定化評議会の結論は、公表する。

第4条 財政非常事態のおそれ

- (1) 財政安定化評議会は、第3条第2項の各指標について、財政非常事態のおそれがある状況を示すものとして一般的な基準値を決定する。連邦については、州とは異なる基準値を定めなければならない。
- (2) 財政安定化評議会は、次の各号に掲げる場合において、連邦又は特定の州で財政非常事態のおそれがあるか否かを検査する。
 1. 通常の前算監視において、連邦又は特定の州の予算が逼迫するおそれのある状況を

示した場合

2. 連邦又は特定の州において、第3条第2項に定める指標の過半数が第1項にいう基準値を超える場合、又は予算についてこれと同様の推移が見込まれる場合
- (3) 検査においては、当該予算と関連するあらゆる分野を包括的に考慮する。連邦及び州は、当該検査のために必要な情報を提供する義務を負う。
- (4) 検査結果は、財政安定化評議会の次の会議で報告する。報告書においては、連邦又は当該州において財政非常事態のおそれがあるか否かを表明し、それに応じた勧告を行う。
- (5) 財政安定化評議会は、第4項の検査報告に基づいて、連邦又は当該州において財政非常事態のおそれがあるか否かを議決する。

第5条 財政再建手続

- (1) 財政安定化評議会在第4条第5項に基づいて連邦又は特定の州において財政非常事態のおそれを確認した場合には、財政安定化評議会は、連邦又は当該州と財政再建計画を合意して作成する。連邦又は当該州は、このために提案を行う。財政再建計画は通常5か年とし、これには、新規起債額の削減目標及び適切な再建措置を記載する。適切な再建措置は、連邦又は当該州が自らの権限の範囲で実

行できるものとする。

- (2) 連邦及び州は、自らの責任において合意した財政再建計画を実行し、新規起債額の削減目標の遵守状況を、半年に一度、財政安定化評議会に報告する。実際の新規起債額が合意した新規起債額と異なる場合には、財政安定化評議会は、連邦又は当該州と協議して、その他の措置が必要か否か及びどのような措置が必要か検討する。
- (3) 連邦又は当該州が不適切又は不十分な財政再建措置案を提示した場合、又は合意した措置の実施が不十分な場合には、財政安定化評議会は、財政再建強化の要請を議決する。財政安定化評議会は、要請後1年以内に、連邦又は当該州が財政再建のために必要な措置を講じたか否かを検査する。必要な措置が講じられていなかった場合には、財政安定化評議会は、連邦又は当該州に対して、財政再建努力を強化するよう、再度要請する。
- (4) 財政再建計画合意後、財政安定化評議会は、連邦又は当該州の財務状況を検査する。合意された財政再建計画を完全に実施しても財政非常事態のおそれがある場合に備えて、財政安定化評議会は、連邦又は当該州と新しい財政再建計画を合意して作成する。

(わたなべ ふくこ)

基本法第115条の規定の施行に関する法律

Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes
(Artikel 115-Gesetz – G 115) vom 10. August 2009 (BGBl. I S.2704)

海外立法情報課 渡辺 富久子訳

第1条 起債権限

次の各号に掲げる目的のために、連邦財務省が起債することができる額の上限については、予算法で定める。

1. 歳入不足を補うため
2. 日常の国庫の資金繰りを維持するため（資金繰り債）

資金繰り債を償還する場合に限り、起債権限を繰り返し行使することができる。資金繰り債においては、起債された会計年度の経過後6月以内に満期を設定しなければならない。

第2条 歳入不足を補うための起債見積りの原則

- (1) 通常の景気の場合における歳入及び歳出の見積りは、原則として起債をしないで均衡させなければならない；歳入及び歳出は、金融取引によって清算しなければならない。名目GDPの0.35%までの起債は、構造的な要素として許容される。
- (2) 当該会計年度において通常と異なる景気が予測される場合には、第1項の規定による起債見積りの上限額は、当該景気変動が予算に及ぼす影響により、起債又は歳入超過の額に応じて、景気要素として変動する。

第3条 金融取引による清算

第2条第1項第1文前半の歳出には、株式取得費、公的部門への返済金及び貸付金は含まないものとし、第2条第1項第1文前半の歳入には、株式売却費、公的部門における起債及び貸付金償還金は含まないものとする。

第4条 構造的な起債の許容額を決定する根拠

第2条第1項第2文に基づき許可される構造的な起債の決定にあたって基準となるGDPは、連邦統計庁の調査によるものとする。当該予算の1年前の名目GDPを基準とする。

第5条 景気要素

- (1) 第2条第2項の景気変動に応じた起債又は歳入超過の見積額は、通常と異なる景気変動が予測されたときは、当該予測に基づいて算出する。
- (2) 通常と異なる景気とは、経済全体の生産能力の利用率の過小又は過大が予測される場合をいう（GDPギャップ）。これは、景気調整過程を考慮した潜在GDPの見積りが当該予算年度のGDP予測と異なる場合とする。
- (3) 景気要素は、GDPギャップに、経済活動全体の変化に伴う連邦の歳入及び歳出の変化を示す予算感度を乗じて得た数とする。
- (4) 景気要素を特定する手続きは、欧州安定成長協定で定められた景気調整過程と整合するものとし、その細則については、連邦財務省が連邦経済技術省と協議して、連邦参議院の同意を必要としない法規命令で定める。当該手続きは、定期的に科学的知見を踏まえて見直ししながら整備するものとする。

第6条 特例

自然災害又は緊急非常事態で国家の統制が及ばないもの及び国家財政に甚大な影響を与えるものの場合には、第2条の起債の額の上限は、基本法第115条第2項第6文に規定する連邦議会の議決により、これを超えることができる。

この議決には、償還計画を付さなければならない。第1文の規定による起債は、適切な期間内に償還しなければならない。

第7条 管理勘定

- (1) 実際の起債額が、当該会計年度の経過後に景気が予算に対して実際に及ぼした影響を考慮した第2条の上限額と異なる場合には、差額を差引勘定（管理勘定）に記録する。基本法第115条第2項第6文に規定する特則が適用された場合には、当該議決による起債額を減じて得た額を記録しなければならない。管理口座に記録する額は、毎年、当該会計年度の翌年の3月1日に決定し、その後更新して、当該会計年度の翌年の9月1日に確定するものとする。
- (2) 管理口座の赤字は、解消するように努めなければならない。管理口座の赤字は、名目GDPの1.5%を上限として、これを超えてはならない。基準となるGDPは、第4条の規定に基づき決定する。
- (3) 管理口座の残高が赤字である場合において、その赤字額が名目GDPの1%を超えるときは、第2条第1項第2文の規定に基づく起債の上限額は、翌年に、当該1%を超えた

赤字額分を名目GDPの0.35%以内の範囲で減額する；ただし、減額は、GDPギャップがプラスの年に限り行うものとする。

第8条 補正予算の特例

補正予算においては、第2条第1項第2文の規定による起債の上限額は、税収見積りの3%に相当する額まで増額することができる。補正予算においては、支出の増加又は収入の減少をもたらす新たな措置を計上してはならない。景気要素を算定するために、経済動向予測のみを更新する。第7条の規定は、その適用を妨げない。

第9条 経過規定

- (1) この法律は、2011年から連邦予算に適用する。
- (2) 2011年1月1日から2015年12月31日までの期間においては、2010年予算の構造的な赤字を、2011年以降毎年同額ずつ削減することを原則として、第2条第1項の規定を適用する。

(わたなべ ふくこ)

財政健全化援助の供与に関する法律

Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen

(Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S.2705)

海外立法情報課 渡辺 富久子訳

第1条 財政健全化援助

(1) 基本法第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、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの各州は、この法律による行政協定に基づき、2011年から2019年までの期間、連邦予算から毎年総額8億ユーロの財政健全化援助を受けることができる。

(2) 第1項に基づく財政健全化援助の年額は、次のように各州に配分する。

ベルリン	8千万ユーロ
ブレーメン	3億ユーロ
ザールラント	2億6千万ユーロ
ザクセン・アンハルト	8千万ユーロ
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	8千万ユーロ

(3) 財政健全化援助は、当該年の7月1日に、年額の3分の2を連邦財務省が支払う。残額は、第2条の要件を満たしている場合には、翌年の7月1日に支払う。第2条の要件を満たしていない場合には、受領済みの3分の2の額を含めて返還しなければならない。

(4) 財政健全化援助及び極度の財政非常事態による財政再建支援を同時に受けることはできない。

第2条 財政健全化義務

(1) 第1条第1項に掲げる州で、2010年に財政赤字のあったものは、2011年から2020年までの期間に、構造的な財政赤字を完全に解消する義務を負う。その場合には、年間の財政赤字の上限額を遵守しなければならない。2010

年の財政赤字（初期値）を10分の1削減した額を、2011年の上限額とする。2012年以降は、前年の上限額から初期値の10分の1を減じた額を、当該年の上限額とする。第1条第1項に掲げる州で、2010年の財政赤字を解消させたものは、2011年から2019年までの期間においても、少なくとも財政の均衡を維持する義務を負う。受領した財政健全化援助は、財政収支調査においては無いものとみなす。この法律において財政収支とは、金融取引による収支を含むものとする。景気の影響を直接受けた変動は、調整することができる。

(2) 暦年の経過後に、財政安定化評議会の設置及び財政非常事態の回避に関する法律第1条の規定により設置された財政安定化評議会は、この法律の第1条第1項に掲げる州について個別に、経過した年の財政収支の上限が遵守されているか否か検査し、確認する。理由のある例外的な状況においては、財政安定化評議会は、第1項第2文から第5文に規定する財政収支の上限を超過したことを考慮しない。財政安定化評議会は、翌年の6月1日までにその決定を行う。

(3) 第2項に規定する財政収支の上限が遵守されていないことを確認したときには、財政安定化評議会は、当該州に警告を発する。

第3条 資金源

財政健全化援助に要する財政負担は、連邦と州で折半する。第1条第2項の規定による支払いのうち、連邦の負担する額は、年間4億ユーロとする。第2条第3項の規定により、州による財政健全化援助の請求権がなくなった場合に

は、連邦及び州の負担額は、それに応じて減額する。

第4条 行政協定

財政健全化援助は、行政協定に基づき行うこととする。援助の支払方法、2010年の財政収支の定義及び額、各州における2010年の財政赤字

解消計画、財政安定化評議会による財政赤字解消の監視の細則並びに州が赤字解消計画を遵守しなかった場合の手続きその他この法律の実施に関し必要な細則は、行政協定で定める。

(わたなべ ふくこ)