

現代ドイツの国家財政規律

—憲法上の制約と違憲審査—

山 岸 喜久治

はじめに

- [I] 財政憲法の射程
 - [II] 税および公課の意義
 - [III] 財政調整制度の概要
 - [IV] 憲法訴訟の重要事例
 - [V] 予算への憲法的規律
- むすび—財政の憲法的統制？

略記

GG: Grundgesetz (基本法) in: Beck-Texte im dtv, 33. Aufl., 2022

BVerfGE: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (連憲裁判例集)

はじめに

日本は、財政赤字が1000兆円にものぼり、また防衛費の増額（GDP比2%）も考慮されるなど、財政健全化との兼ね合いで難しい問題を抱えている。しかし日本に限らず、現代国家は社会国家（「新しい資本主義」等）からの要請もあり、少なからず財政赤字問題に直面している。本稿の対象であるドイツも、基本法（憲法）を何度か改正し、財政規律を強める努力を重ねてきたが、負債は2021年12月31日現在で2兆3218億ユーロに達した（Christoph Gröpl, Staatsrecht, 14. Aufl. 2022, S.205.）。ロシアのウクライナ侵攻（2022年2月）後に決定した防衛費増額は、ドイツに新たな財政負担を強いる状況を生んでいる。

さて、ドイツの基本法には、「財政制度」（Das Finanzwesen）を扱う第10章があり、財政・予算に関し詳細な規定がある。これは、他国にはみられないドイツ憲法の特色となっている。しかし、この財政条項の意義と解釈をめぐる、しばしば憲法訴訟も提起されている。とりわけ近年の「豊かな州」と「貧しい州」との間の財政調整は、特殊ドイツ的な問題として論争的テーマとなってきた。連邦と州において、国家の任務遂行の費用（コスト）はそもそも誰が払うのか（連邦か州か）、税（Steuern）と公課＝賦課金（Abgaben）からの収入はいかに配分されるべきか、税および公課を

決定するのは誰か、それに関し誰が立法高権（Gesetzgebungshoheit）を有するかなどの問題である（Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 38.Aufl., 2022, S.201.）。

こうしたドイツ財政憲法の規制と裁判は、日本ではほとんど知られていない。憲法裁判の提起は、ドイツ基本法が詳細な財政条項を有することに関係するが、一般的な財政民主主義のみを規定する日本国憲法のありようと日本の現実とも比較して、興味深い。ドイツの憲法訴訟は、そもそも連邦憲法裁判所の存在と無関係ではないため、日本の制度とは明らかに異なるが、憲法裁判所が打ち立ててきた違憲審査基準、そして国法学説による批判と深化は、日本の憲法学にとっても十分に参考に値する思考法を提供している。

本稿は、財政再建が課題である日本にとって、ドイツ憲法の財政規律は参考となりうるかという視点から、その特徴を要約し、紹介するものである。

【I】 財政憲法の射程

＜財政憲法の役割＞

基本法第 10 章は、ただ単に立法、行政および租税と財政独占（Finanzmonopole）の配分だけが定められているのみである。他の国家的な収入（Einnahmen）については、規律されていない。理論的には、「憲法の中心的任務は、予算法（Budgetrecht）の規制（Regelung）」であり、「それは、国家の歳入（Einnahmen）と歳出（Ausgaben）が行われるべきルール（Regeln）」、つまり予算の法（GG109-115 条）に当たるが、同時に「連邦国家においては、連邦と州の財政が整えられなければならない（GG104 条 a-108 条）」規律であるとされる（Christian Bumke/Andreas Vosskuhle, Casebook Verfassungsrecht, 8. Aufl., 2020, S.618.）。

ドイツの連邦国家では、歳入と歳出が次のような形で規律されている（Ebenda, S.618.）。

- 連邦と州は、それぞれ固有の歳入およびそれぞれ固有の歳出を有する。財政調整もしくは共同資金調達（Mitfinanzierung）は存在しない—分離システム（Trennsystem）。
- 連邦と州は、共通歳入および共通歳出を有する—結合システム（Verbundsystem）。
- 連邦と州は、一部共通、一部分離の歳入および一部共通、一部分離の歳出を有する—混交システム（Mischsystem）。

＜ドイツ財政制度の 2 部門＞

ドイツ憲法の財政制度には、大きく、狭い意味の財政関連条項と予算関連条項という 2 つの規範群が存在する。財政関連は、基本法 104 条 a から同 109 条までの憲法規範（第 1 規範群）であり、予算関連は、基本法 110 条から同 115 条までの憲法規範（第 2 規範群）である。

第 1 の規範群は、連邦と州との間の「財政権能」（Finanzkompetenzen）を配分する。財政力（Finanzkraft）がなければ政治的には何もできないから、それは国家活動にとって死活問題である。その際、とくに財政の源（財源）の基本である租税は、誰によって取り立てられるのか、民主制国家の場合、租税は法律の形で決められなければならないが、その租税を法律で決めるのは誰か、徴収された租税は誰に流れるのか、いかなる国家の団体が付随する国家任務に資金を出すのか、財政

上「豊かな」州は、「貧しい」州を支えなければならないか、歳入と歳出の相互関係はいかにあるべきか、歳入と歳出の割り当ては、誰によって決定されるのか等々、重要な問題が生じる（Vgl. Christoph Gröpl, a.a.O., S.187.）。

一般に財政には、当然、歳入（収入）と歳出（支出）という2つの面がある。基本法 104 条 a は、歳出に関し、国家の任務の遂行のために、誰が「支払う」（bezahlen）のか、つまり連邦か州かを規律し、基本法 105 条から同 107 条までは、歳入に関して規律する。歳入の根本が税であることは言うまでもないが、基本法 105 条は、租税立法の権限を規定し、同 106 条から 107 条までは租税収入（Steueraufkommen）の配分を規律する。また、その際の重要問題、すなわち州と州との間で財政格差が生じる場合、連邦全体における均質的な生活関係保持のために、財政上の調整が必要かどうか、必要な場合はどの程度かについても、基本法は定めているのである（Christoph Degenhart, a.a.O., S.202.）。

第2の規範群は、「予算制度」を形成する。それは、歳入と歳出との調整、予算計画と予算法律に関し定め、さらに予算執行と予算統制、ならびに国家の債務（負債）について定める。ただし基本法 110 条から同 115 条までの予算憲法は、連邦だけに適用される。

＜連邦と州との経費配分＞

基本法は、連邦と州の経費（支出）を以下のように配分する（Vgl. Basistexte, Öffentliches Recht, 33. Aufl, 2022, Beck-Texte im dtv.）。

●基本法 104 条 a 第 1 項：「連邦（Bund）および州（Länder）は、この基本法が特段の定めをしていない限り、自己の任務の遂行から生じる経費（Ausgaben）を別々に（gesondert）負担する」。第 2 項：「州が連邦の委託（Auftrage）で活動するとき、連邦はそこから生じる経費を負担する」。第 3 項：「金銭給付（Geldleistungen）を提供し、州によって実行される連邦諸法律は、金銭給付の全部もしくは一部が連邦によって負担されることを定めうる。法律が、経費の2分の1もしくはそれ以上を連邦が負担することを定めるときには、それは連邦の委託で実施される。求職者のために、基礎保安（Grundsicherung）の分野で宿泊所（Unterkunft）と暖房装置の給付を提供するときに、連邦が経費の4分の3もしくはそれ以上を負担する場合は、その法律は、連邦の委託で実行される」。第 4 項：「第三者に対して、金銭給付、金銭価値のある現物給付（Sachleistung）もしくはそれに匹敵するサービス給付の提供が州の義務であることを理由づける連邦諸法律、および州によって、自己の事務としてもしくは第 3 項 2 段により連邦の委託で実行される連邦諸法律は、そこから生じる経費が州によって負担されることになっている場合は、連邦参議院の同意を必要とする」。第 5 項：「連邦と州は自己の官庁（Behörden）で生じる行政経費を負担する（以下略）」。第 6 項：「連邦と州は、国内の所管・任務配分に従って、超国家的もしくは国際法上のドイツの義務違反の責任（Lasten）を負担する（以下略）」。

繰り返すが、連邦と州は、自らの任務遂行により生じる経費を「別々に」負担しなければならない。

【時事判例—コロナ対策負担事件】：

近年、コロナ感染症に係わって、検査費用等の対策費はどこが負担するかという問題も生じてい

る (Christoph Degenhart, a.a.O., S.203 および同書 37 版 219 頁参照)。2021 年 4 月 22 日の法律により、連邦の感染症予防法 (IfSchG) の中に 28 条 b が導入された。その第 3 項 1 段によると、学校における在席 (対面) 授業に教員および児童生徒が参加できるのは、毎週 2 回の検査 (陰性) を受けた場合だけに限られた。これは、その時々々の州内における一定の感染者数から適用される。しかし、検査費用を誰が負担するのかは規定されていなかった。連邦憲法裁判所は、緊急的手続 (Eilverfahren) で、本件においては、基本法 104 条 a 第 4 項の事案 (連邦参議院による同意が必要) かどうかの問題を未解決のままにしておいた。未解決にした理由は、州がコロナ検査 (Corona-Test) の実施を義務づけられていること、そして費用の引き受け (Übernahme) に関する規定がないことであったが、同裁判所は後に同意を不要と判断した。検査の実施は行政上の執行であるとされた (BVerfGE NJW2021, 1808 Rn31 および BVerfGE NJW2022, 167 Rn99 参照)。

[II] 税および公課の意義

(1) 租税

基本法には税 (Steuer) に関する定義がないため、一般に「歳入内規」(Abgabenordnung) 3 条 1 項の定義が参考にされる。その定義は、税を「特別な給付 (Leistung) に対する反対給付を表さず、公法上の公共団体 (Gemeinwesen) によって収入 (Einnahmen) の獲得 (Erzielung) のために、すべての人々に課される金銭給付 (Geldleistungen) であり、法律が給付義務に結びつけるところの構成要件 (Tatbestand) に該当する場合」に課されるとする。

<租税立法権>

租税立法は、基本法 105 条で定められている。

●基本法 105 条第 1 項：「連邦は、関税 (Zölle) および財政専売 (Finanzmonopole) に関する排他的立法 (権) を有する」。第 2 項：「連邦は、土地税 (Grundsteuer) に関する競合的立法 (権) を有する。連邦は、その他の税 (Steuern) についても、この税の収入 (Einkommen) の全部もしくは一部が連邦に帰属する場合、または 72 条 2 項の要件充足がある場合、競合的立法 (権) を有する」。第 2a 項：「州は、その地方の消費・出費税 (Verbrauch-und Aufwandsteuern) に関する立法の権限 (Befugnis) を有する。ただし、それらの税が連邦法律で規律された税と同種のものでない間 (solange) および限り (soweit) においてである。州は、土地取得税 (Grunderwerbsteuer) にあっては、税率を決定する権限を有する」。第 3 項：「租税の収入 (Aufkommen) が州または市町村 (市町村連合) に全部もしくは一部が与えられる租税に関する連邦法律は、連邦参議院 (Bundesrat) の同意を必要とする」。

以上をまとめると「連邦は、基本法 105 条 1 項により、関税と財政専売に関する排他的立法権を有する」こと、「それらを越えて連邦は、基本法 105 条 2 項により、以下の場合に税に関する競合的立法権を有する」が、それは「連邦が、基本法 106 条による垂直的な (vertikal) 租税配分に基づき、全部もしくは一部を受け取る (erhält) 場合か、あるいは基本法 72 条 2 項の要件が充足されている場合かのいずれか」である (Vgl. Bumke/Vosskuhle, Casebook Verfassungsrecht, 8.Aufl., 2020,

S632.)。基本 72 条 2 項は、外国人の滞在 (4 号)、公的扶助 (7 号)、経済立法 (11 号)、職業教育補助 (13 号)、土地・資源等の生産手段の公有等 (15 号)、病院の安定的経営 (19a 号)、食料品等 (20 号)、道路・交通手段等 (22 号)、国家賠償 (25 号)、生命・遺伝情報等 (26 号) の領域において、連邦が立法権を有するのは、連邦全体における均質な生活関係の創出または国家全体利益のために法的・経済的統一が求められる場合と定めている。したがって、租税法律はもっぱら連邦法律である。

連邦は、以下の税に対して、すなわち

—連邦税 (GG105 条 2 項, GG106 条 1 項)

—共同体税 (GG105 条 2 項, GG106 条 3 項)

—州税、ただし地方の消費・出費税ならびに基本法 72 条 2 項の要件充足のもとでの土地取得税の場合における税率の決定という例外付で (GG105 条 2 項・2a 項, GG106 条 2 項)

—基本法 72 条 2 項の要件充足のもとでの実質税 (GG105 条 2 項, GG106 条 6 項) について立法権を有している (Vgl. Bumke/Vosskuhle, a.a.O., S.632.)。

そして連邦は、自己の立法権を包括的に行使し、その税収が連邦に流れない税についても、法律上規律してきた。1994 年の基本法改正以来、いっそう厳格にされてきた基本法 72 条 2 項の規準値 (Vorgaben) は、もちろん基本法 105 条 2 項の枠内でも有効ではある。州は、ワイマール憲法 137 条 6 項と結びついた基本法 140 条による教会税 (Kirchensteuer) に関する排他的立法権のみ、ならびに基本法 105 条 2a 項による消費・出費税 (1 段) および土地取得税の税率 (2 段) に関する排他的立法権のみを有するのである。なお、基本法 105 条 2a 項 1 段による立法権の構成要件は、①消費・出費税が問題になっていること、②それが地方的なものであること、③連邦法で規律されている租税と同種のものではないこと、である (Vgl. Bumke/Vosskuhle, a.a.O., S.632.)。

<租税の種類と帰属>

連邦税および州税は、基本法 106 条 1 項・2 項の中に列挙されている。

●基本法 106 条 1 項：「財政専売 (Finanzmonopole) の収益および以下の税の収入 (Aufkommen) は、連邦に帰属する。1. 関税、2. 消費税 (Verbrauchssteuern) (ただし書き以下省略)、3. 道路貨物運送税、自動車税およびその他の動力 (モーター) 交通手段に関連する取引税 (Verkehrssteuern)、4. 資本取引税、保険税および手形税 (Wechselsteuer)、5. 一回限りの資産賦課金 (Vermögensabgaben) および負担調整実施のために徴収される調整賦課金、6. 所得税および法人税の補完賦課金 (Ergänzungsabgabe)、7. ヨーロッパ共同体枠内の賦課金」。第 2 項：「以下の税は州に帰属する。1. 資産税 (Vermögensteuer)、2. 相続税、3. 取引税 (ただし書き以下略)、4. ビール税、5. 賭博に関する賦課金」。第 3 項：「所得税、法人税および売上税の収入は、連邦および州に共同で帰属する (共同体税) が、それは市町村が、第 5 項により所得税を割り当て配分されない場合、および第 5a 項により売上税を割り当て配分されない場合に限られる。所得税および法人税の税収については、連邦と州が 2 分の 1 ずつの配分にあずかる。売上税に対する連邦と州の配分は、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で確定される (以下略)」。

2017年4月13日の連邦憲法裁判所判決（BVerfGE 145, 171）は、この基本法106条1項～3項の列挙（Aufzählung）について、そこに掲げられた（租）税種類（Steuer）は「典型税概念」（Typusbegriffe）として確定化されたものであると認識した。したがって、新たな税（たとえば核燃料税など）は、この典型税概念の枠組みの中にとどまっていなければならない。このことは、法治国家原理における財政法規の秩序機能と合致し、その保護・制限機能（Schutz-und Begrenzungsfunktion）とも一致する。市民は、予測がつかないように新たな税から守られなければならないとされる（Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., S.206.）

ところで、税収は、地域独占の原則に従い、州に配分される。つまり税収は、そのつど財政当局が徴収した州にとどまるということである（GG107条1項2段）。例外は、売上税の場合であり、住民数に応じた配分率が適用される（GG107条1項4段）。州の一部である市町村は、自治権（Selbstverwaltung）を有することから、市町村固有の税源が必要である（GG28条2項3段）。基本法106条6項は「土地税および営業税の税収が市町村に帰属する」こと、「地方の消費・出費税は市町村に帰属する」ことを明記している。また市町村には、所得税に対する分け前（Anteil）も帰属し（GG106条5項）、1998年1月1日からは売上税に対する分け前も取得する（GG106条5a項）。

<租税の水平的・垂直的配分>

以上、基本法106条（GG106条a・106条bも）の連邦と州の租税収入区分は、連邦を「上」、州を「下」とみて「垂直的租税収入配分」と呼ばれ、基本法107条の州と州との間の補充的配分（Ergänzungszuweisungen）は、「水平的租税収入配分」と呼ばれることもある（Bumke/Vosskuhle, a.a.O., S.626.）。

<租税の行政・裁判>

基本法108条第1項は、「関税（Zölle）、財政専売（Finanzmonopole）、連邦法律で定められた消費税（輸入品売上税を含む）、自動車税および機械的交通手段に係わる2009年7月1日からの他の取引税（Verkehrssteuer）、ならびにヨーロッパ連合（EU）域内の任務は、連邦財政官庁によって管理される」こと、「この官庁の構成は連邦法律によって定められる」こと、また「中級官庁が設置されている場合、その長官は州政府と協議のうえ任命される」ことを定め、第2項は、「その他の租税は、州財政官庁（Landesfinanzbehörde）により管理される」こと、「この官庁の構成および公務員（Beamte）の統一的養成は、連邦参議院の同意をもって定められる」こと、そして「中級官庁が設置されている場合、その長官は、連邦政府と協議のうえ任命される」ことを定めている。

実際の行政機構は、州の規模に応じて2つもしくは3つに区分され、最上級官庁（Oberste Behörde）は原則として財務省（Finanzministerien）、地方官庁は財務局（Finanzämter）であり、中級官庁に上級財務管理部（Oberfinanzdirektion）、一部は州官庁が存在する（Christoph Gröpl, a.a.O., S.194.）。ただし、憲法108条第3項は、「州財政官庁が一部もしくは全部が連邦へ流れ込む租税を管理するとき、同官庁は連邦の委託（Auftrag）により活動する」旨を定めるが、この場合、州財政官庁は、基本法85条3項・4項に従い、法的専門監督の管轄下であり、ならびに連邦の指令（Weisungen）の管轄下にあるため、連邦財務当局が実務上強い立場にあるという（Christoph

Gröpl, a.a.O., S.194.)。

財政関連の官庁間の争いは、財政裁判法 (Finanzgerichtsordnung = FGO) によって処理される (GG108 条 5 項)。財政関連裁判は、州の財務裁判所と連邦の連邦財務裁判所 (Bundesfinanzhof) という二審制である (GG95 条 1 項)。

(2) 公課 (賦課金)

連邦、州および市町村および公法上の団体は、非税的な公課 = 賦課金 (Abgabe) を徴収する。賦課金は、基本法の租税概念によってはカバーされない。基本法 105 条、同 106 条、同 107 条 1 項、同 108 条は、租税権限の根拠と配分を規定するだけであり、それらは賦課金には適用されない。基本法には賦課金の徴収に係わる規定がないため、立法の権限は、事物権限を有する機関 (GG70 条以下) にある (Christoph Degenhart, a.a.O., S.205.)。

賦課金の代表的なものは、料金 (Beiträge) や手数料 (Gebühren) である。租税は一般的な国家予算に流れ込み、目的に拘束されないが (東側ドイツへの連帯税など)、手数料や料金は、とりわけ国家の給付と、そこから生じる特別受益の弁済に充てられる。それゆえ「受益者負担」 (Vorzugslasten) と呼ばれる (Christoph Degenhart, a.a.O., S.205.)。

手数料は、具体的な職務行為に対して支払いの義務を負うものであり、実例としては、建築許可の授与の際、身分証交付の際、または公共施設の使用、図書館利用の際に支払われる手数料などがある (Vgl. Christoph Gröpl, a.a.O., S.189.)。

これに対して料金 (Beiträge) は、国家の施設および給付 (サービス) を求める便宜、それにより特別な利益を請求する便宜を許容する。なお、特別納付金 (Sonderabgaben) とは財政任務遂行のための特別賦課金である (Christoph Degenhart, a.a.O., S.208.)。

なお、料金制に係わる法規定立に、連邦参議院の同意が必要かどうかも重要な争点である。連邦憲法裁判所は、職業訓練費事件 (BVerfGE 55, 274) において「職業訓練所促進法」 (Ausbildungsplatzförderungsgesetz = APIFG) が基本法 84 条 2 項 (旧) による同意義務のある法律であるにもかかわらず、連邦参議院の同意なくして公布されたため、職業訓練所促進法は違憲であるというバイエルン州政府の主張を退け、同意を不要と判示した (Bumke/Vosskuhle, a.a.O., S.582f.)。

(3) 租税・公課等の審査基準

租税等の立法に対して行われる違憲審査は、以下の審査点に即して行われる (Christoph Degenhart, a.a.O., S.209.)。

A) 形式的合憲性審査

- ①立法権限：a) 課税等の資格一税かまたは公課 (賦課金) か。
 - b) 税の場合—基本法 105 条に基づく立法権限の指定があるか。州の場合は、とりわけ基本法 105 条 2a 項の同種類禁止規定が守られているか。
 - c) 非税の場合は、基本法 70 条以下の事物権限があるか。
- ②立法手続：租税法律の場合は、連邦参議院の同意が必要か。

B) 実質的合憲性審査

- ①税の場合—基本権とりわけ基本法3条1項（法の下での平等）、同14条1項（所有権・相続権の保障）、一般的な法治国家原則（信頼保護等）が遵守されているか。
- ②非税の公課（賦課金）の場合—連邦国家の財政憲法による保護・制限機能が侵されていないか。事物に即した正当性があるか。特別納付金の場合は、特殊な正当性があるか。

[III] 財政調整制度の概要

(1) 2段階の財政調整

連邦と州間の税収の分配（GG106条1-6項、GG106条b）、ならびに州ごとの分配（GG107条1項）には不公平が生じうる。税収の不公平を緩和するために、2つの段階での「連邦国家の財政調整」が行われる。すなわち、1つの段階で、州と州との間（2019年までの州財政調整、2020年からは、いわゆる「財政力調整」）の「水平的財政調整」であり、もう1つの段階での、とくに脆弱な州に対する連邦の補充的割り当てによる「垂直的財政調整」がある（以下の記述はChristoph Gröpl, a.a.O., S.195–197.による）。

①財政力調整（水平的財政調整）

連邦国家では、州は国際法上、主権国家ではない。連邦国家では、むしろ共同体的連帯ないし連盟的相互補てんの思想が重要である。基本法107条2項2段から4段には、連帯と相互補てんにより州と州との財政調整が規定されている（水平的調整）。財政調整が問題となるには、州のその時々々の財政力が基準となる。すなわち、基準は、原則上すべての州の収入（Einnahmen）であり、その州の税収（Steueraufkommen）—所属自治体の財政状況を含む—だけではない。総収入力（Einnahmenvolumina）は、その絶対数が州間で異なる。比較が可能なためには、その州の住民数で割り算することが考えられる。次に、基本法107条2項1段は、適正な調整についてのみ語っている。調整のねらいは、州間の財政上の均等ではなく、州自身の国家性と財政自立性が遵守されなければならないことである。そのため「与える」（gebende）州の給付能力が決定的に弱められてはならず、州財政が全体として平準化されてはならないという。

なお、2017年の財政調整の改革までは、財政の逼迫した州は、財政調整を根拠にして富裕な州に対する直接的調整請求権を有していた。富裕な州は、自らの「家計」（予算）（Haushalte）から支出を余儀なくされた。この支払い（一部は10億ユーロ）は、政治的には10年以上も州間の争点となっていた（Christoph Gröpl, a.a.O., S.196.）。2017年の改革はこれを巧みに解決する。すなわち州間の財政調整が、2020年から（GG143条g）売上税の州分け前の分配の際に「特別加算」（Zuschläge）と「特別割引」（Abschläge）で行われるということである（GG107条2項2段～4段）。

②連邦の補充交付金（垂直的財政調整）：

すべての連邦州が自己の国家的任務を果すには、州と州との間の財政調整が必要な場合も起こる。基本法107条2項5段・6段は、連邦が副次的に業績の不十分な州に、連邦の資金をその州の財政需要を補充するため支出することができるとする（いわゆる「連邦補充交付金」＝垂直的財政

調整)。その規準は、基本法 107 条 2 項 1~4 段と異なり、州の多様な財政力、つまり単に総収入比較 (Aufkommensvergleich) ではなくて、当該州の財政上の弱さ、つまりその総収入とその支出負担との間に特別な不都合があるかどうかによる。

＜ドイツにおける財政配分と財政調整＞ (Vgl.Christoph Gröpl, a.a.O., S.197.)

第 1 段階：連邦と州との間の税収の分配 (第一義的垂直財政調整) ・ ・ 憲法 106 条

第 2 段階：州と州間の税収の分配 (第一義的水平財政調整) ・ ・ ・ ・ 憲法 107 条 1 項

第 3 段階：州と州間の売上税財政調整 (第二義的水平財政調整) ・ ・ ・ 憲法 107 条 2 項 1~4 段

第 4 段階：弱州へ連邦が補充割当て (第二義的垂直財政調整) ・ ・ ・ 憲法 107 条 2 項 5・6 段

(2) 第 2 次財政調整事件判決

連邦憲法裁判所は、垂直的税配分 (財政調整) につき以下のように特徴づける (BVerfGE 72, 330, in: Bumke/Vosskuhle, Casebook, S.627. より)。

＜事実の概要＞

バーデン・ビュルテンベルク州、ブレーメン州、ハンブルク州、ヘッセン州、ノルトライン・ウエストファーレン州およびザールラント州の州政府は、規範統制手続において、水平的租税配分—それは 1971 年の「分解法」(Zerlegungsgesetz) および 1969 年の財政調整で行われた—のさまざまな規定に異議申し立てをして、それらの違憲性を主張した。「分解法」に対して憲法解釈からの批判は、この法律が、基本法 107 条 1 項 1・2 段に基づき租税債務者の住所を夫婦 (Ehegatte) の場合は、もっぱら「夫」(Ehemann) の住所を給与所得税収 (Lohnsteueraufkommen) の分解にとつての「糸口」(Anknüpfungspunkt) に選んだことに向けられていた。その財政調整法が批判された。なぜなら、この法律が鉱山法上の助成賦課金 (die bergrechtliche Förderabgabe)、石油振興協会 (Erdölförderergesellschaft) の給付を一部分的のみ算入したからであり、また海港の維持ならびにシュレースビヒ・ホルシュタイン州とザールラント州の特別負担をことさら調整の際に考慮したからである。

＜憲法判断の概要＞

基本法は、106 条の中で、まず最初に連邦の州全体に対する関係に係わる垂直的租税収入配分を規律している。基本法は、特定の税を連邦か (GG106 条 1 項) 州か (GG106 条 2 項) かのいずれかに割り当てる。租税収入の額からもっとも重要な税、すなわち所得税、法人税および売上税は、共同体税 (Gemeinschaftssteuern) として手はずが整えられている。その場合、連邦と州は、所得税—市町村 (Gemeinden) に与えられる分の控除後—の税収 (Aufkommen) の 2 分の 1 および法人税の税収の 2 分の 1 が自らに配分されるのに対して、売上税の分配は、変動し、連邦参議院の同意を要する連邦法律によって確定される (GG106 条 3 項)。この変動しながらの確定は、任意的なものではなく、むしろ連邦と州との必要的支出の等しい保証に合わせ、その時々々の保証需要の決裁において、相互に公正な調整の趣意で行われる (GG106 条 3 項 4 段)。このことから、垂直的税配分は、州全体が引き合いに出されて、「支出・需要に方向づけられた性格」(ausgaben-und bedarfsorientierten Charakter) を手に入れた。

[IV] 憲法訴訟の重要事例

国法学教科書から、次の判例を提示する（Vgl Christoph Degenhart, a.a.O., S.202ff）。

(1) 放送料金事件

<事案の概要>

放送料金契約によれば、あらゆる住宅保持者およびあらゆる事業所保持者は、放送料金を支払わなければならないとされる（事業所については、規模に応じた等級ごとに区分されている）。支払い義務の存在は、放送の受信が行われたかどうかに係わらない。U事業所では、放送受信が従業員に禁じられていた。従業員は、パソコン（PCs）経由で、社内インターネットへアクセス（Zugang）するだけであった。U事業所はこの料金を違憲の税とみなした。

<憲法審査>

1. 立法権所在の審査

a) 賦課金（公課）の資格（Qualifikation）：料金について語られうるのは、放送番組の受信可能性が支払いの対象となるべきである、ということである。これに反対して語られうるのは、住居もしくは事業所の設置（Innenhabe）はまだ放送の利用可能性を何ら根拠づけるものではなく、したがって個人的な利益をもたらすものではない。しかし連邦憲法裁判所判決（BVerfGE 149, 222）は、すでに公法上の放送局の番組を受信する可能性の中に、個人的な利益を認識し、ゆえに料金（Beitrag）を是認している。

b) 立法の権限：租税（Steuer）については、州に立法権限は存在せず、地方的な消費・出費税（GG105条2a項）も問題となっていない。そこでは、公課＝賦課金（料金）が連邦統一的に取り立てられるからである。連邦憲法裁判所と同様、料金が前提となっている場合は、放送制度に対する州の事物権限から、州の管轄が導かれる。

2. 立法手続—ここでは、対立的する異論（Angaben）がなく、規則通りであることが前提とされている（国家契約上の協定がここでは認められている）。

3. 実質的合憲性：公法上の放送を利用する可能性の中に、個人的な利益がすでにみられるとする場合、このことによって、料金は、それが額において釣り合いがとれたものであり、均一に取り立てられる限り、実質的に正当化される。

(2) ベッド税（Bettensteuer）事件

<事案の概要>

A州のS市は、リスクのある株式投機と「越境リース契約」（cross-border-leasing-Verträge）に基づいて、支払い不能の縁に立たされていたため、新たな財源を開拓しようとした。連邦が、売上税の改定によって、ホテルでの宿泊について、売上税（Umsatzsteuer）を19%から7%に引き下げた後、市収入役（Stadtkammerer）は、このことによって自由（欠損）になった租税力（Steuerkraft）を市のために利用するよう提案した。州の自治体公課法（KAG）は、市町村に条例規則（Satzung）

の手段により、地方的な消費・出費税（Verbrauchs-und Aufwandssteuer）の決定権を授権している。これに基づいて、当市は、条例規則を公布した。それによって、S市内のホテル宿泊について、宿泊価格に応じ等級づけられた2ユーロ、3ユーロもしくは5ユーロの「文化振興料金」（Kulturförderungsbeitrag）が納められなければならないことになった。しばしばS市に宿泊する行商人は、この中に、この市町村税—それはまずこのためホテル宿泊を有利にする連邦立法者の決定に矛盾する—の違憲性を認識するに至った。

<憲法審査>

1. 授権の根拠：KAG 第7条2項と結びついた市町村の条例規則—これには形式的法律の中に授権の根拠がある。

2. 立法権限：州立法者は、自己の権限の範囲内でのみ、市町村（Gemeinde）に税の取り立てを授権することができる。

a) 資格：税か、それとも非税的公課（料金）か？ 名称は関係ない。ここでは、市町村に流れ込む目的に拘束されない料金、つまり税（Steuer）である。

b) 立法権限：基本法 105 条 2a 項—その地方の消費税か出費税か？

aa) 出費税は、「経済的な給付能力」—それは個人の生活需要（Lebensbedarf）のための収入の使用に現われる—を把握する。ここでは区別が必要である。ホテル宿泊にとって、私的な動機からの「特別な出費」が肯定される。職業上の誘因の場合は別である。それは収入を得るために必要な支出である。それゆえ、特別な経済的給付能力という言い回しはできない。

bb) 「地域的」税：東側地域での宿泊との結びつき。

cc) 売上税と同種類か？ 税金・サービス料等すべて込みで、釣り合わない算定か。他の課税手続。個人的諸関係の重要性。

3. 実質的合憲性：法秩序の反論自由の命題に違反したか？ 市町村税は、連邦の法律による決定を逆に混乱させた（konterkariert）。他方、逆方向の何らの規制コンセプトなし。

結論：本税は、それが職業上、ぜひとも必要な宿泊をカバーするとき、権限理由からすでに違憲である。連邦法律上の規律に対する重大な反論は否定されうる。

[IV] 予算への憲法的規律

予算憲法（Haushaltsverfassung）は、主に基本法 110 条～同 115 条の条項から構成される。それが基本法 104 条 a～同 109 条 a までの財政憲法（Finanzverfassung）と異なるのは、予算憲法は、連邦のみを対象にしていることである。州に州憲法が対応するのは、予算独立原則（GG109 条 1 項）による。

<予算自治の原則>

国家収入（歳入）と国家支出（歳出）は、単に並存するものではなく、調整（koordination）が必要な場合もある。とくに収入は予測され、完全に把握され、その後に個々の使用目的に合わせて計画的に配分される。そして最終的に、支出として再び国家を去るのである。これらの、そしてそ

れに関連した活動は、予算制度もしくは予算経営（Haushaltswirtschaft）と呼ばれ、権限の問題は、予算高権（Haushaltshoheit）と呼ばれる。以下、予算高権を表にまとめる（Christoph Gröpl, Staatsrecht I, 2022, S.200.）。

予算高権

原則：基本法 109 条 1 項	例外：基本法 109 条 2 項～5 項と基本 109 条 a
・ 連邦と各州は独自の予算権限をもつ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 欧州連合（EU）の予算規律 ・ 国家の債務の制限 ・ 予算権に対する連邦の原則（立法） ・ EU 制裁の際に連邦と州との負担分担 ・ 安定方策の助力で予算緊急事態を回避

<予算自治の制限>

基本法 109 条 2～5 項による制限は、第 2 次連邦改革で新たに導入されたものである。

●第 2 次連邦改革（Vgl.Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 2021, S.225–226 および同書 2022 版 209–210 頁参照）：連邦と州の予算制度（憲法）に関する基本法 109 条の中心規定は、一連の第 2 次連邦改革（2009 年）の中で根本的な変更遭遇した。第 1 項は、予算自治の原則を確認する。それによれば、連邦および州は、自らの予算経営において自立しかつ相互に独立していること、したがってそれらは、自己の責任において自らその時々予算を立てることである。この原則が、第 3 項の文言に従った共通の予算原則によって、ならびに第 2 項による——経済全体の均等比重への義務づけ——それは確かに法的義務ではないが——によって、すでにこれまで二つに折られてきた（durchbrochen）とき、州にとって、一連の第 2 次連邦改革で決定された債務（負債）限度額（Verschuldungsgrenze）は、新たな性質を伴う抜本的な転機となるものであった。第 3 項の文言によれば、この後、連邦と州は、原則上それぞれの予算の調整のための国債発行＝信用借り（Kredite）による歳入が禁止される。すなわち、連邦・州は、新たな債務を負うことができない。基本法 143 条 d の経過規程により、これが適用されるのは、連邦は 2016 年から、州に対しては 2020 年からである。ただし、基本法 115 条の新文言によれば、連邦は、より広い例外事例による逸脱が可能である。自然大災害（Naturkatastrophen）あるいは異常的緊急状況（aussergewöhnliche Notsituationen）の場合である（GG109 条 3 項）。それは、国家のコントロールが及ばず、国家の財政状況を重大なまでに損なう特殊例外的な事例に当たる。この規定は、かなり広い意味で捉えられているため、「コロナ危機」（Corona-Krise）などの場合にも、その経済的な影響から、その規定に包摂されるものと解釈することができようが、いずれにしても因果関係に対応した制限が課されうる。したがってたとえば、2008 年のリーマンショック（財政危機）の際にも、これに該当したかどうかは疑わしい。このときの財政危機は、コントロールが難しい事案ではあったが、国家の責任外にある不慮の事故とまでは言い切れなかった。また連邦の予算の場合、基本法 109 条 3 項 4 段・同 115 条 2 項 2 段により、国内総生産（BIP）の 0,35% を越えない国債発行＝信用借り（Kreditaufnahme）は、

基本法 109 条 3 項 1 段でいう国債発行とはみなされない。ただし基本法 109 条 3 項 5 段により、州には適用されない。

＜連邦国家の予算統一化原則＞

以上の連邦改革により、連邦と州の予算独立保障と限界が定められ、連邦国家における予算統一化が創出されることになった。以下、要約する（Vgl. Christoph Gröpl, a.a.O., S.201–202.）

●憲法 109 条 2 項は、連邦と各州に対し共通して、予算規律に関するヨーロッパ連合（EU）の規準（Vorgaben）を満たす義務を課す。具体的には、労働様式条約（AEUV）126 条*を根拠に EU が定式化した「安定成長協定」（Stabilitäts-und Wachstumspakt）が遵守されなければならない。この関係で、すべての EU 加盟国は、いわゆる「欠損（赤字）基準」（Defizitkriterien）」に拘束される。これによれば、加盟国は、その時々々の税込国内総生産（Bruttoninlandprodukt）—その国家支出と国家収入との差による—の公共的赤字が 3% およびその時々々の税込国内総生産の公共的負債総額（öffentliche Gesamtverschuldung）が 60% を越えてはならないとされる。[*] 労働様式条約（AEUV）126 条 1 項：「加盟国は、過剰な公共的赤字（öffentliche Defizit）を回避する」。

●EU の枠組み外では、2012 年 3 月 2 日に「経済・通貨統合における安定、調整および税制」のための条約（SKS 条約、いわゆる国庫協定もしくは国庫条約）が署名され、憲法改正のための多数（3 分の 2 以上）をもって連邦議会と連邦参議院で同意可決された（GG23 条 1 項 3 段、GG79 条 2 項）。この条約は、ドイツに以下の遵守を義務づけている。すなわち、国家全体の財政上の赤字が名目税込国内総生産の 0,5% を越えてはならないこと、言い換えれば州、自治体および社会保障機関の毎年の（正味）新負債が、合計で景気変動の算出後、ドイツにおけるすべての当該年度において生産され、かつ最終消費に決定された市場価格での財産物（Güter）の総価値の 0,5% 以上であってはならない、というものである。この国際法上の「債務ブレーキ」（Schuldenbremse）が国内法上のそれと併存する。

●憲法 109 条 3 項 1 段は、第 2 次連邦改革の「目玉」として「連邦および州の予算（Haushalt）は、原則上、信用借り（国債）からの歳入なしに調整（ausgleichen）されなければならない」と定めた。これは一種の「債務ブレーキ」である。そして第 2 段では、その第 1 の類型（ケース）として、好景気・不景気（Auf-und Abschwung）の左右対称（シンメトリ）が考慮される。国債は、次の成長期（Wachstumsphase）に返済されなければならない。第 2 の類型に「自然大災害」（Naturkatastrophen）と「異常的緊急状況」（aussergewöhnliche Notsituationen）の例外が挙げられている。しかし、この第 2 類型は、例外的な非常（例外）事態を原因とするものである。例外事態があっても、その返済は事前に定められなければならない（GG109 条 3 項 3 段）。

これ以外にも、連邦は名目国内総生産の上限 0,35% まで、国債による債務を負うことができる（同項 4 段）。州に関しては 0,35% 規準が適用されない（同項 5 段）。

●憲法 109 条 4 項は、「連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、予算法のため、景気に即応した予算経営（Hauswirtschaft）のため、複数年にわたる財政計画（Finanzplanung）のために、連邦と州に共通して適用される諸原則が打ち立てられる」可能性を開いている。そして同条 5 項は、予算規律確保のために EU からの制裁措置の負担を連邦と州との間で分担させている。また憲

法 109 条 a は財政安定評議会について定め、同評議会は「予算緊急事態 (Haushaltsnotlagen) を回避するため」の監視を強める。

<予算計画と予算法律>

憲法 110 条 1 項は、「連邦のすべての歳入 (Einnahmen) と歳出 (Ausgaben) は予算計画の中にセットされていなければならない (einzustellen)」と明記する。財政民主主義の原則である。同 2 項は、「予算計画」が「予算法律 (Haushaltgesetz) によって確認される」旨も定める。これは国家の歳入決定権は執行機関ではなく、国民の代表機関にあることを示すものである。

しかし議会の決定前に、予算計画が作られる (Vgl. Christoph Gröpl, a.a.O., S.203.)。それはきわめて詳細な、当該予算年度に見込まれる歳入と歳出の予正文書である (GG110 条 1 項 1 段など)。各予算年のための予算計画案が、特別に執行府によってそれぞれ=別々に (gesondert) 作成される。始めに、その時々行政官庁にあってその所管に関し専門省により収集され、連邦財務省によって審査され、その後、連邦政府によって議論・決定がなされる。そしてそれは予算法律 (Haushaltgesetz) 案となり、連邦議会へ上程されることになる (GG110 条 3 項)。

予算計画案は、毎年予算法律とともに連邦政府によって連邦議会に上程される。連邦議会は、他のすべての連邦法律と同様、予算法律の議決を行う (GG77 条 1 項 1 段)。連邦参議院は、異議 (Einspruch) を述べることができるにすぎない。基本法 110 条 2 項 1 段に従い、予算計画が予算法律で確定すると、予算計画は法的拘束力を獲得し、その結果、所轄官庁は、予算項目につき承認された金額を支出することができる (BHO = 連邦予算法 3 条 1 項)。

<国債発行 (信用借り) の原則禁止>

予算計画で見積もられた歳出が、予想された租税、他の賦課金およびその他の収益からの歳入を上回るとき、予算計画は釣り合いがとれず「赤字」(Defizit) となる。政治は、従来から、こうした状況で、たとえば歳出を削減するのではなく、逆にためらいなく国債発行 = 信用借り (Kreditaufnahme) によって歳入を増やそうとしてきた (Vgl. Christoph Gröpl, Staatsrecht I, 2022, S.205.)。しかし、信用借りは、利子を生みつつ返済されるので、将来的な予算の負担となる。それは、現世代の豊かな暮らしと引き換えに、将来世代への負担を強いることとなり、世代間正義 (Generationengerechtigkeit) に反しないかが問題となる。

ドイツ憲法は、このような債務政策に対する制限を課す。基本法 115 条は「信用借りならびに担保 (Bürgschaften)、保証 (Grantie) またはその他の保障 (Gewährleistungen) の受け入れが、将来的な会計年度における歳出へ至る場合は、特定もしくは特定可能な連邦法律による授權 (Ermächtigung) 後の金額 (Höhe) を必要とする」(1 項) こと、そして「歳入と歳出は、原則上、信用借りからの歳入 (Einnahmen) なしに収支が均衡しなければならない」(2 項 1 段) こと、そして「この原則が守られているのは、信用借りからの歳入が名目税込国内総生産との関係で 0,35% を越えない場合である」(同項 2 段) と明記した。さらに同条は「補足的に、正常の状態とは異なる景気展開 (konjunkturelle Entwicklung) の場合は、好況時と不況時との予算に対する影響がシメトリック (均衡的) に考慮されなければならない」(同項 3 段) こと、「第 1 段から第 3 段までにおいて許容された信用借り上限からの、実際上の信用借りの逸脱 (Abweichungen) は、制御貸借

勘定 (Kontorollkonto) で把握される」(同項第4段) こと、「負債 (Belastungen) が、名目税込国内総生産との関係で1,5%の閾値 (Schwellenwert) を越えるときは、景気に応じて (konjunkturgerecht) 元に戻されなければならない」(同項5段) としている。

＜非常予算法と非常承認法＞

予算計画が、立法手続の遅延もしくは議会による政治的拒絶により、会計年度の開始前に確認されないとき、あるいは時宜に適っては確認されることができなかつたときは (GG110条2項1段)、行政に支出を行う権限は与えられない。最悪の場合、このことにより1月1日から支出が伴うすべての国家活動が停止することになる。これを回避するために、連邦政府は、基本法111条のいわゆる緊急予算法 (Nothaushaltsrecht) によって、暫定的および一時的に必要な支出を行い (第1項)、制限内の信用借り (国債発行) に着手することができる (第2項)。

＜予算のコントロール＞

「信頼はよい、統制はもっとよい」(Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser) という格言がある (Christoph Gröpl, a.a.O., S.206.)。予算法の領域では、この自明の理が基本法114条に規範化されている。同条1項によれば、「連邦財務大臣は、連邦議会および連邦参議院に対し、次の会計年度中にすべての歳入と歳出について、ならびに資産 (Vermögen) および債務について、連邦政府の免責のために会計報告をしなければならない」。また、憲法114条2項は憲法上の決算の審査のための機関として、連邦会計検査院 (Bundesrechnungshof) を設置する。それは、メンバーが裁判官としての独立性 (GG97条1項) を備えた機関である。連邦会計検査院による審査範囲は、広い。同院は、予算計算の純粋に算術上の追体験に限定されるものではなく、証明 (拠) 審査に限られているわけでもなく、むしろ連邦の予算・経済執行における経済効率性 (Wirtschaftlichkeit) を審査する (Christoph Gröpl, a.a.O., S.207.)。連邦が州に財政上の配分を行ったとき、州も審査の対象となる (GG114条2項2段)。連邦会計検査院は毎年、会計報告をまとめている (GG114条2項3段)。

むすび—財政の憲法的統制？

現代国家は、自らの活動のために資金を必要とする。ドイツの場合、憲法上その資金は税と公の金銭徴収によって確保され、国家は、その徴収された資金 (金銭) に基づいて単年度ごとに活動を行うことになる。基礎的財政収支 (プライマリーバランス) の適正化 (財政健全化) が大原則である (GG109条・GG115条)。

●財政健全化は、本稿で述べてきたようにドイツ憲法自体からの一貫した要請である。しかし現実には、過去数十年にわたって、ドイツの財政赤字は重大なまでに拡大してきた。基本法115条1・2項等で厳しい規制が設けられ、国債発行 (信用借り) に対しても制限があるにもかかわらず、である。国債発行の制限は、本来「経済全体の均等価値」(GG109条2項) が侵害されるときにのみ、破られうるものである。この規制により、1967年から基本法109条2項に定められた景気対策—それは「経済全体の均等価値」を守ることであったが—の目標には、反循環的な財政政策—好景気のときに債務削減 (Schudenabbau) にあてる—の期待が結びつくこととなった (Bumke/

Vosskuhle, a.a.O., S.636.)。

しかし実際には、この規準は、ほとんど一貫して無視されることになったという。ドイツの債務残高は、2009年の段階ですでに1兆7000億ユーロにのぼっていた。しかし連邦憲法裁判所は、これに対して、憲法裁判上のコントロール密度を濃くして、財政悪化の道に歯止めをかけるということを回避してきた(BVerfGE 119, 96 [142])。裁判では現実的に解決することはできないというのがその理由であろう(Bumke/Vosskuhle, a.a.S.636.)。

こうした財政上の複雑な現実問題には、憲法上の十分な示唆がないため、それは基本法(憲法)改正者によってのみ解決されうる。そこで2009年に議決された第2次連邦改革により、国家債務(負債)法の改正(制限)が行われた。基本法109条2項・3項は、それ以来、一般的な債務原則を規律し、基本法115条2項は、連邦レベルでの原則を具体化した。新たに導入された「債務ブレーキ」の中核は、基本法109条3項1段である。それによれば、連邦および州の予算は、原則として信用借り(国債)からの収入なしに調整されなければならないこととなった。

しかし連邦は、州とは異なって、基本法109条3項4段の国債発行の上限を守っている限り、それに違反することはない。連邦だけでなく州も、基本法109条3項1段に含まれている原則(財政規律)を踏み外すことも可能であるが、それは、基本法109条3項2段に従って「通常とは異なる景気展開」の理由から、または「自然大災害」および「異常的緊急状況」により、やむをえない場合に限られる。

そのほか、基本法109条3項3段および同115条2項4段は、これらの場合の償還規律を定めている。債務ブレーキが連邦レベルでは2016年から、州レベルでは2020年から完全な効果を発揮するかどうか、それは従来の規制と比べて利点をもたらすかどうかは、時の経過とともに明らかとなろう。とはいえ、2020年のコロナ危機、そして2022年2月からのウクライナ危機にも見舞われるなど、財政健全化をめぐるドイツの新たな挑戦が始まった(Bumke/Vosskuhle, a.a.O., S.637)。

Public finance system in modern Germany

— Possibility of control through constitutional judgements on national finance —

YAMAGISHI Kikuji

Preface— Summaries of finance and budgeting in Germany

[I] Range of the financial constitution in federal states

- Role of the financial constitution
- Two branches of the financial constitution
- Allocations of expenses

[II] Significance of taxes and public imposed money

(1) Taxes

- Legislative power of taxes
- Sorts and belonging of taxes
- Horizontal and vertical allocations
- Administration and judicature for taxes

(2) Public imposed money

- Commission
- Charges and special fees

(3) Bases for constitutional judgements on taxes

- Formal standards
- Substantial standards

[III] Summaries of the system of financial adjustment

(1) Financial adjustments in two stages

- Horizontal financial adjustment
- Vertical financial adjustment

(2) Second judgement on financial adjustment

[IV] Important judgements of constitutional litigation

(1) Case of charge on the broadcasting

(2) Case of fees for cultural subsidies

[V] Constitutional regulation of budgets

- Independence of Budget in federal states
- Observance of the primary balance
- Prohibition of national debts in principle

Conclusion—Are national finances under constitutional control?

