

# ラント財政における財政均衡・起債制限の憲法規律

上 代 庸 平

- 一 はじめに
- 二 ラント財政に対する財政規律・起債制限
- 三 ラント財政の起債制限に関する憲法判断
- 四 結びに代えて——その後の基本法改正

## 一 はじめに

ドイツにおいて、二〇〇九年の連邦制改革以来の厳格な緊縮財政が、二〇二五年三月二日のドイツ基本法改正<sup>①</sup>によって路線転換されたことは、大きなインパクトをもつものとして捉えられている。この基本法改正については、防衛費・安全保障費の起債ブレーキからの除外や、連邦特別財産の設立によるデジタル投資の増進などのドイツ財政の対外的効果が注目を集めたが、国内的効果として重要であったのは、ラント財政に対する財政規律要求の緩和であった。具体的には、基本法一〇九条三項が規定する起債ブレーキについて、従来は連邦財政に限

って名目 GDP の〇・三五パーセントの枠内で、議会の特段の議決なくして起債が可能である枠が設けられていたところ、これをラント財政にも認めるとするものである。本来的には、連邦財政とラント財政は相互に独立して運営されるべきものではあるが、財政憲法<sup>(2)</sup>の上では、連邦財政とラント財政は相互関連性及び相互影響可能性を強くもつ関係にあることや、委託行政の場合の費用負担に関する規律が必要であることから、基本法の規定がラント財政に適用されることは少なくない。欧州財政危機やコロナ禍による財政出動圧力に晒されてきたラントにとっては、この財政規律の緩和は悲願とも言えるものであった。

そこで、本稿では、基本法の財政規律及び起債制限条項の対象でありながら、連邦財政の健全化・黒字化<sup>(3)</sup>に隠れて顧みられることの少なかったラント財政に焦点を当て、基本法の財政規律・起債制限条項の下でのラント財政に対する憲法的規律のあり方を分析する。

## 二 ラント財政に対する財政規律・起債制限

### (一) ラント財政に対する基本法上の財政規律条項の規範力

連邦国家原則の上では、連邦とラントは、それぞれ独立の統治主体であり、それぞれが連邦憲法たる基本法によって配分されるところに基つきその権限を行使することで、統治体制が形成される。このことは財政についても同様であり、基本法一〇九条一項は「連邦及びラントは、その財政運営において、独立であって、相互に依存するものではない」と規定している。そのため、二〇二五年改正前の基本法一〇九条三項六文は「ラントの予算についての詳細の形態は、信用に基づく収入が一切認められない場合に限り第一文の原則〔「収支均衡」〕が妥当するとの条件付きで、ラントがその憲法上の権限の枠内で規律する」とし、新規純起債による収入がゼロで

あるという条件を付した上で、財政均衡のあり方それ自体についてはラントの財政運営の自主性を認めていた。<sup>(4)</sup>

ただし、このような基本法の規律の方法では、ラントの財政運営上の判断余地は財政均衡の実現の方法や手段の段階に限られてしまい、基本法が定める起債制限の逸脱ルールとして基本法一〇九条三項二文が規定する「通常の状況から逸脱した景気の推移の影響を好況及び不況のいずれの場合にも均しく考慮に入れるための規律」及び「国の統制能力を超え、かつ、国の財政状況を著しく損なう自然災害又は異常な緊急状態の場合のための例外規律」に該当すると認定された場合を除いては、起債による収入が一切認められないことになる。<sup>(5)</sup> そのため、この基本法上の制限については、ラント財政の自主性を過度に制限するものではないかとの懸念がつきまとうた。<sup>(6)</sup>

## (二) 財政規律・起債制限に関する連邦とラントとの法関係

基本法の財政憲法条項の構成部分としての財政規律・起債制限条項は、連邦の憲法規定でありながらラント財政にも適用されることになっている。すなわち、基本法上の起債ブレーキは、ラント憲法上もラント財政における起債にとつての直接的な要件として機能することになる。一方、この要件をどのようにラント法において構成するかについては、ラントに裁量が認められており、この点で基本法がラントに保障する予算自治と両立するものと解釈されている。<sup>(7)</sup> 連邦とラントの財政は財政憲法の上では別個独立とされているにもかかわらず、実際上は連邦の財政憲法がラントの財政運営に係る憲法秩序に影響を与える構造となっていることから、一〇九条三項を中心とする財政憲法上の財政規律・起債制限条項は、ラントにとつての介入規範(Durchgriffsnorm)であると位置づけられる。<sup>(8)</sup> この介入規範とは、連邦国家原理に基づき、ラントとその憲法秩序を直接的かつ無条件に拘束する機能を有する基本法の規範を言うものであるが、このような性格に基づき、一〇九条三項はラント財政に対す

る直接的な効力を有する規範として連邦とラントの両方を明文で名宛人とし、かつ、双方に異なる起債の条件を課している。<sup>(9)</sup>

一方で、基本法一〇九条三項は、それ自体でラント法の構成部分としての機能と性格を有する構成部分規範(Bestandteilsnorm)としての性格までを持つものではないと理解される。<sup>(10)</sup> 同条がラントの財政権限に介入するのは、財政規律の確保を義務付け、この「財政規律」とは新規純起債がゼロであるという要件を満たす状態であると定義づける部分のみであり、それ以外の財政運営の方法や健全化の過程に関する規律、そして基本法が規定する起債制限の例外則の具体化については、ラントの憲法改正立法者ないし立法者に、どのような形式でラント法に財政憲法を受容するかの規律裁量及び形成裁量が認められる。そのため、財政憲法上の財政規律・起債制限をラント法にどのように位置づけるかは区々となっており、ラント憲法の改正により基本法に準ずる規定を設ける方法と、ラント憲法の改正によらず、財政法(LHO)や実施法(Ausführungsgesetz)に法律レベルで必要な規定を設けて対応する方法に大別される。<sup>(11)</sup> 現在、連邦を構成する一六ラントのうち一二のラントは前者の方法を取り、残る四ラントが後者の方法をとる。なお、後者の四ラントの憲法には、基本法旧一一五条と同様の緩やかな起債制限条項が残されている。<sup>(12)</sup>

前者の方法をとるシュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州憲法の条項は以下の通りである。

シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州憲法六一条

- (一) 歳入と歳出は、原則として、信用による収入によることなく、これを均衡させるものとする。
- (二) 通常の状況から逸脱した景気の推移があるときは、好況及び不況における財政への影響は、対称的に考慮されなければならない。

(三) 国の統制能力を超え、かつ、国の財政状況を著しく損なう自然災害又は異常な緊急状態の場合には、ラント議会の議員総数の三分の二以上の賛成による決議に基づき、第一項及び第二項の規定から逸脱することができる。第一項の規定から逸脱するときは、その決議には償還計画が伴っていなければならない。第一文に基づいて調達された借入の償還は、適切な期間内にこれをしなければならない。

(四) 将来の会計年度における支出を生じる可能性がある信用の調達並びに人的保証、物的保証その他の保証の引き受けは、その金額が特定され、又は特定されうるような、法律による授權を必要とする。

(五) 詳細、特に財政上の取引をめぐる収入及び支出の清算並びに景気循環調整手続の根拠に基づき景気の推移を考慮に入れた第一項及び第二項の規定に関する算定のための手続並びにこれらの規定からの逸脱に関する監視及び調整については、法律でこれを規律する。

この条文は、基本法の財政憲法条項をラント憲法に取り込んだものであり、一項は基本法一〇九条三項一文、二項は基本法一〇九条三項二文前段及び一一五条二項三文、三項は基本法一〇九条三項二文後段並びに一一五条二項六文及び七文、四項は基本法一一五条一項、五項は基本法一一五条二項五文に、それぞれ対応する規定となっている。

### (三) 基本法の財政規律・起債制限条項のラント財政に対する効果

介入規範の性質上、基本法による新規純起債の禁止は、連邦のみならずラントにも直接適用される。この場合、上述のような財政憲法規定を受容した憲法規定を有するラントにおいては、特に財政均衡と新規純起債に関する規定は、連邦の財政憲法とラント憲法とで重複することになる。このとき、連邦法とラント法との関係では、基本法三一条の一般原則に基づき連邦法が優位するため、財政均衡・起債制限に関する基本法の介入規範を受容し

たラント憲法の規定は、宣言規定としての位置づけを有するに留まるものとなる<sup>(13)</sup>。ただし、ラント財政はラント憲法に基づいて運営されるものであるため、連邦レベルにおいて起債制限条項が設けられたことによって国家の債務が憲法問題になったとされるのと同様に、ラントによる新規純起債の禁止の是非をラント憲法裁判所の審査の対象とすることを可能にすることが、このような憲法条項の本質的機能である<sup>(14)</sup>。具体的には、ラントの立法者が予算法律に起債による収入を計上した場合において、この起債がラント憲法による起債ブレーキに抵触しているか否かの意見の相違が生じた場合には、当該予算法律を抽象的規範統制の適法な対象とすることができるようになる<sup>(15)</sup>。また、ラント議会が予算法律以外の法律によって、ラント憲法上の起債制限の例外事由の存在を規定した場合も、当該法律は抽象的規範統制の対象となる<sup>(16)</sup>。例えば、ラント特別財産の設立を定める法律がラント財政に負担をもたらし、又は起債による財源の繰入れを規定している場合には、この法律はラント憲法裁判所による抽象的規範統制の対象となる<sup>(17)</sup>。

一方、基本法の財政規律・起債制限条項のうち、連邦のみに適用されることが明らかである一一五条などは、介入規範ではない。そのため、とりわけ新規純起債の禁止に対する例外則である逸脱ルールについては、これを受容するかしないかはラントの規律高権の対象となる。そのため、例えば上述のシュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州憲法では、逸脱ルールそのものはラントの憲法規定に受容しつつ、逸脱ルールの発動に関する議会の議決要件については、連邦議会の法定定数の過半数を要求する基本法に対し、ラント議会の法定定数の三分の二の特別多数決を要求している。

#### (四) ラント憲法上の規定を欠く場合の財政規律・起債制限の効力

財政運営はラントの規律高権の対象であることから、基本法の財政規律・起債制限条項に相当する規定や具体

化する規定をラント憲法に受容しない方式も可能である。例えばベルリン州では憲法改正によらず、財政法（LHO）に以下のような規定を置いている。

ベルリン州財政法一八条

（一）信用による収入は、予算に計上された投資的支出の総額を上限としてのみこれを計上することができる。この例外は、経済全体の均衡のかく乱を防止する目的のためにのみ、許容される。この場合においては、予算を確定する立法手続において、とりわけ次の各号に掲げる事項が説明されなければならない。

- 一、経済全体の均衡が深刻かつ継続的にかく乱され、又はそのようなかく乱の事態が差し迫っていること。
- 二、借入金が増加が、経済全体の均衡のかく乱を防止するために必要かつ適切であること。

ベルリン州財政法の起債制限規定は、予算案の作成に当たる政府及び予算の議決を行う議会に対して起債の必要性についての説明責任を課すことで、起債に対する憲法的統制の密度を高めようとしている。<sup>18)</sup>

ただ、このような場合、ラント憲法には具体的な起債制限の基準が存在しないことになるため、国家の起債を憲法問題として扱う余地をどのように確保するかという問題に直面することになる。<sup>19)</sup>すなわち、予算法律がラント憲法に一致するか否かの問題についてはラント憲法裁判所が判断する権限を有するため、起債の是非を争おうとする場合においては、ラント憲法裁判所に対する抽象的規範統制の申立てが可能であるものの、そこで憲法裁判所がいかなる判断をすべきかが問題とされるのである。

基本法旧一一五条に相当する条項を残すラント憲法の場合、起債収入の劣後性を規定し、また起債の制限に関する規律が憲法規範に含まれることが通常であるものの、基本法一〇九条や一一五条と比べると、起債ブレーキ

の基準を読み出しうる具体性に欠け、また法律に委任される詳細の範囲も不明確であるため、全体として立法裁量を広く認めざるを得ない構造になる。<sup>(20)</sup> また、この場合、基本法上の財政規律・起債制限条項である一〇九条と一一五条のうち、起債制限についての具体的な例外則を定める一一五条は明文で連邦財政を対象とするものであるため、ラントへの介入規範としては機能せず、結局は一〇九条が規定するとおり、ラントがそのラント法の枠内で規律するところに委ねざるを得ない。

結局、ラント憲法に具体的な起債ブレーキ条項がない場合においても、ラント法がラント憲法に適合するか否かの抽象的規範統制は提起しうることになるため、そこでの基準は専らラント憲法の規範、具体的には、新規起債の禁止にかかわるラント憲法の規定及びその解釈であることになる。従って、ラント憲法裁判所は、ラント憲法に基づき適法な抽象的規範統制の対象となる予算法律については、直接的に基本法一〇九条三項の基準に照らして判断することはできない。<sup>(21)</sup>

この場合において、ラントの起債に関する抽象的規範統制におけるラント憲法裁判所の審査方法としては、以下の三つが検討されてきた。<sup>(22)</sup>

#### (ア) 連邦法によるラント法への影響の承認

第一に、ラント憲法の解釈を通じて、ラント憲法の不十分な起債制限条項を基本法の介入規範である一〇九条三項で補完する方法が挙げられた。この方法論は、連邦憲法裁判所の憲法解釈の初期から登場する、ラントの憲法秩序に対する連邦法の影響という概念によって説明される。この概念は、連邦国家全体の法秩序とみなしうるような憲法要素については、連邦法による権限行使がなされた場合に、それがラント法を補完し、又はその解釈を方向付けるという形で影響を与えることが認められるというものである。<sup>(23)</sup> この方法論によれば、連邦全体の財

政規律の保持は、基本法がラントにも義務付けた法秩序の具体化行為であるから、そのために連邦がラントに具体的な基準を示して起債制限を義務付けた場合においては、基本法の起債制限規定はラント憲法を補完し、解釈を方向付けることになる。

しかし、この方法論については、基本権や憲法秩序のように連邦とラントとの間に方向性の一致が見られ、かつ、それゆえに連邦法の規定をラント憲法の構成要素とみなして良い要素と、ラントの高権の一つをなす財政高権とを同視して良いかとの疑問が拭えない。当の連邦憲法裁判所も、この方法論がラントの憲法上の自治と領域国家としての高権を大きく侵害しうるものであることを認めており、それだけにこの影響が肯定されるには、憲法上の正当化を要するものとしている。<sup>(24)</sup> 加えて、基本法は連邦とラントとを区分してその財政規律の確保の方法を規定しているのであるにもかかわらず、現象面において連邦全体で財政の均衡が図られなければならないことが確かであるにせよ、それをもって法的にラントの財政高権を制限できる根拠は明らかではない。<sup>(25)</sup>

### (イ) ラント憲法裁判所による基本法の適用可能性

第二に、ラント憲法裁判所が、基本法の起債制限条項を直接の基準としてラントの財政についての審査を行う方法が挙げられた。連邦国家原理の前提として、ラント憲法裁判所が連邦法である基本法を直接の基準として裁判を行うことは、原則としては認められない。しかし、基本法一〇〇条三項が、ラント憲法裁判所に対して、本法の解釈に際して連邦憲法裁判所又は他のラント憲法裁判所の裁判と異なる裁判をしようとするときは、連邦憲法裁判所の決定を求めるべきことを規定していることからすれば、基本法はラント憲法裁判所が基本法の解釈に基づき裁判を行うこと自体は否定していないことになる。<sup>(26)</sup> ここから、ラント憲法に具体的な起債ブレーキの基準が明記されていないラントにおいては、ラント憲法裁判所は、連邦憲法裁判所及び他のラント憲法裁判所の裁

判に矛盾しない限りで、基本法の解釈に基づく裁判ができることになると考えられる。

しかし、この方法論については、基本法一〇〇条三項の位置付けに対する理解から、深刻な疑問が投げかけられている。つまり、同項は、ラント憲法裁判所が憲法規定を適用する際の基準として、常に基本法を用いることを定めたものではない。ラント憲法裁判所は、その任務としてラント法の解釈を行うにあたり、それが基本法の解釈に影響する可能性がある場合に、自らの解釈基準の基本法適合性と有効性を担保するために、付随的に基本法解釈に立ち入ることができただけであり、一〇〇条三項による連邦憲法裁判所への提示は、その確認の手段であるに留まるものと解される<sup>(27)</sup>。そのため、ラント憲法裁判所が基準とするのはあくまでラント法であり、一〇〇条三項で解釈基準設定の補助手段が規定されていることを理由として、補助的に用いられるべき基本法の規定を主位に置き換えることは、ラントの憲法裁判権を侵害するものに他ならない<sup>(28)</sup>。

### (ウ) 法治国原理による間接審査

第三に、ラント憲法上の法治国原理ないし連邦国家原則を定めた規定を用いる方法が挙げられる。具体的には、連邦国家における法治国原理が、連邦を構成するラントの財政にも及ぶことを理由として、形式上はラント憲法を審査基準としつつ、実質的には法治国原理または連邦国家原則を通じて基本法の規定の効力が及ぶことを認めるものである。この方法は、普遍的な効力が肯定されている基本法の基本権規定には用いられることなく、専ら統治機構に関する七〇条以下の規定のみをその対象とする。この方法は、バイエルン州などのラント憲法裁判所で用いられているが、バイエルン州の場合は、同州憲法三条一項で法治国原理を規定し、また一七八条では同州が「自発的に」民主的連邦国家に加盟すると定めていることから、ラント議会が制定した法律の審査において、ラント法が連邦法に反する場合には、当該ラント法は、連邦法の規律をその法治国原理の一環とするラント憲法

にも当然に反することになるとしている。<sup>(29)</sup> この判断方法の特徴は、ラント法を連邦法に照らして解釈し直すことが可能になり、逆に、ラント法を連邦法に照らして整合させる解釈が認められるようになる点にある。各ラントの憲法の一般規定である法治国原理に基づく法の整合性や、ラントが連邦に加盟していることにより連邦法がラント法の解釈基準となるという機能的解釈によって、このような解釈変更や連邦法の実質的なラント法化を正当化するのである。<sup>(30)</sup>

この方法論については、一般規定を用いる解釈手法であることから、ラント憲法裁判所の判例においても慎重な態度が示される場合が少なくない。この手法に最も親和的とされるバイエルン州についても、同州憲法裁判所は、この方法について同州憲法三条一項に規定する法治国原理を援用できるのは「ラント法と連邦法との矛盾が明白であることに加え、その内容において法制度の重大かつ明らかな違反と見なされる場合」に限ると判示している。<sup>(31)</sup> 連邦憲法裁判所の判例では、連邦国家原則の下でのラントの自治の範囲に関する解釈の中で、連邦国家における立法権の配分に関する基本法七〇条以下は、ラント憲法裁判所の任務を行う裁判所がその判断の基準とすることはできないとした例がある。<sup>(32)</sup>

この方法は、汎用性が高く、統治体制に関するラントの憲法秩序の間隙を埋めるのに適したものではあるが、少なくともラントの財政高権及び規律高権については、一般規定による制限が正当化できるとは考えにくい。立法者が、連邦法とラント法の整合性を図ろうとするのであれば、連邦国家制の根幹であるラント高権の制限については、両者が参加する基本法改正によって具体化されるべきである。<sup>(33)</sup>

#### (エ) 帰結——従来型の主張可能性の統制

以上の通り、財政規律・起債制限を規定し、起債プレーキの具体的基準となる条項がラント憲法に欠けている

場合には、ラント憲法裁判所の抽象的規範統制における審査基準は、基本法旧一一五条を基にした現状の各ラント憲法の規定となる。

具体的には、基本法旧一一五条についてかつて連邦憲法裁判所が示したように、予算立法者には経済全体の均衡のかく乱が存在するかどうか、または直接にそのおそれがあるかどうかの判断に際して、更にまた、信用授權がその防止のために適切かどうかの評価に際して、評価および判断の余地が帰属することを前提として、立法手続における説明責任を立法者に課し、立法手続において説明された立法者の判断と評価が「追証可能」であり「主張可能」であるか否かの審理が行われる。<sup>(34)</sup>

二〇〇九年の基本法改正の審議の中で、連邦議会及び連邦参議会では、上記の旧一一五条の不完全性が縷々指摘されたが、起債ブレーキの具体的基準がラント憲法に盛り込まれなければ、ラントにおける抽象的規範統制は事実上困難になることはその段階で明らかであったのであり、ラント立法者がその審査不可能性を受け入れる判断をしたのであれば、連邦国家原則の上では、その判断は尊重されるべきなのである。<sup>(36)</sup>

この規律高権との関係で、一部のラントでは、立法者の判断と評価の対象を法的に規定することを目的とする「起債ブレーキ実施法 (Ausführungsgesetz der Schuldenbremse)」を制定する動きがある。<sup>(37)</sup> これらは通常法律であるため、憲法上の審査における基準として機能するものではないが、<sup>(38)</sup> 予算の策定過程における立法者の説明責任を加重するものであることから、起債ブレーキの実効性について一定の効果を待つことが期待される。

## (五) 小括

二〇〇九年基本法改正に向けた連邦議会・連邦参議会の合同委員会の審議の中で、起債ブレーキ条項は連邦とラントに統一的に妥当するものである必要は必ずしもないという方向性が早々に示されていたことから、現在の

ような、ラントごとに憲法の財政規律・起債制限の法状況が異なりうる事態は予見されていたと言え<sup>(39)</sup>。ただ、連邦財政全体としてみれば、将来世代との負担の公平や財政の持続可能性 (Nachhaltigkeit) を図りつつ、現在の適切かつ必要な財政需要に対応していくための枠組みは調ったと言えるのであり、ラント財政も連邦財政の構成部分である以上、その枠組みによって生じる責任を免れるものではない。財政民主主義の要請から、財政に関する民主的決定の過程は透明かつ公平でなければならず、その決定の主体である政府・議会は重い説明責任を課されるのであることは、法的にも道義的にも理の当然であると言えよう。そうであるとすれば、この説明責任の程度がいかなるものであるかが、次に問題となる。

### 三 ラント財政の起債制限に関する憲法判断

#### (一) 二〇二一年度連邦第二次補正予算違憲判決のインパクト

基本法及びラント憲法の財政規律・起債制限条項の存在意義の最大のものは、国家の債務を法的問題、とりわけ憲法問題にする余地を生じさせることにある。この点は、連邦レベルにおいて、二〇二三年一月一五日に、連邦憲法裁判所が二〇二一年会計年度の連邦第二次補正予算法律を違憲無効とする判決を下した<sup>(40)</sup>ことで、大きくクローズアップされた。

この第二次補正予算違憲判決は、起債ブレイキの具体的基準が基本法に明文化されたことの意義を、以下のよう<sup>(41)</sup>に評価した。

二〇〇九年の憲法改正により、基本法一〇九条三項一文、一一五条二項一文によって構造的な新規起債が原則的禁

止とされたのに加え、……緊急状態に関連する例外事由が「国家の統制能力を超える自然災害又は異常な緊急状態の場合」を指すようになった限りにおいて、……裁判所の審査がより行われやすい要件となった。……連邦の借入限度額をより限定的に、より管理しやすく定義するという憲法改正立法者の基本的な目的に対応して、憲法裁判所の審査密度は向上することになる。<sup>(41)</sup>

この判決のポイントは、基本法一一五条二項六文による「異常な緊急状態」としての連邦議会の認定を受けてなされた起債については、緊急の状況との具体的かつ実質的な因果的関連 (Veranlassungszusammenhang) を要するものとし、緊急状態それ自体の認定についても、議会に評価と判断の余地を認めつつ、その評価と判断についての説明責任を課したところにある。<sup>(42)</sup>そして、当該緊急状態の把握・認識及びそれと起債との因果的関連に関する説明については、追証可能性及び主張可能性の審査が行われるものとし、この審査は緊急状況の性質や対応の緊急性・複雑性によって密度が変化しうるとした。<sup>(43)</sup>つまり、例えば緊急性が低い事案について起債を承認する場合には、因果的関連が薄くなるため説明責任は加重され、逆に、重大な緊急状態について必要な起債を緊急に行うような場合については、因果的関連が強く認められるため説明責任は軽減されることになる。

文言だけ見れば、上述した基本法旧一一五条に関する判断枠組みと類似しているようにも思えるが、立法者の判断対象が、基本法に明文で限定列挙されている緊急状態の把握とそれへの対処に限定されたこと、起債と緊急状態との間に因果的関連を要求し、その程度についての説明責任を立法者に課したこと、そして、因果的関連という法的に評価できる要素を導入することで、立法者の判断余地を縮減していることから、審査密度としてはかつて比して相当に高まったものと評価できるものである。<sup>(45)</sup>

## (二) シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州二〇二四年予算違憲判決

連邦憲法裁判所の判決が、一一五条のみならず一〇九条をも示して、国家の起債限度額をより限定的に、より管理しやすく定義するという憲法改正立法者の基本的な目的に言及し、かつ、それに対応して憲法裁判所の審査密度の向上を導いたことは、基本法一〇九条三項を介入規範としてラント財政にも妥当するという規範構造をとっていた多くのラントにも波及効果があつた。財政事項については比較的控えめな傾向が続いていたラント憲法裁判所の起債ブレーキに関する裁判は、この連邦憲法裁判所の判決によって画期的な傾向変化を見せるようになる。

以下では、このような傾向を現すラント憲法裁判所の判例として、シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州憲法裁判所二〇二四年予算違憲判決<sup>(46)</sup>を取り上げて検討する。

## (三) 抽象的規範統制までの事実関係

本件の対象は、シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州の二〇二四会計年度予算法律<sup>(47)</sup>である。予算案の審議当時、同州では新型コロナウイルス・パンデミック対策及びウクライナ難民等支援のために、ラント憲法六一条三項に基づく緊急状態の議会認定が毎年行われており、それまでの逸脱ルールによる緊急状態を理由とする債務の総額は六五億ユーロに上った。ラント議会は、本予算案審議中の二〇二三年一月二三日に、新型コロナウイルス対応の経済対策、ウクライナ難民支援及びバルト海沿岸地域の災害対策の必要を理由とし、これらの影響が国家の統制能力を超えてラント財政に対する著しい負担を生じているとして、ラント憲法六一条三項に基づく異常な緊急状態を認定する議決を行った<sup>(48)</sup>。これを受けてラント政府は、同年一月一日の連邦憲法裁判所判決を踏まえて、信用による収入の是非を検討した結果、予算案に六九億三七七八万四七〇〇ユーロの信用授權枠を計上し、議会に提出した。

信用授權枠を含む同年の予算の歳入歳出の総額は二三五億三八万五三〇〇ユーロであり、新規純起債枠は一五億一二四〇万三〇〇ユーロと定められた。二〇二四年三月二〇日に、予算法律と緊急状態認定の改定決議、そして債務返済計画の認定議決は、いずれも議会において成立した<sup>(49)</sup>。このラント予算について、二〇二四年九月六日に、野党会派が抽象的規範統制を申し立てたのが本件である。申立の趣旨は、二〇二四年度予算法律が新規純起債を計上していることが、ラント憲法六一条一項に違反することのほか、発生から数年経った段階になる新型コロナウイルス対応やウクライナ紛争対策はラント憲法六一条三項にいう異常な緊急状態の要件を満たしていない旨を言うものであった。

なおその後、実際には支出されない財源が生じる見込みとなったことから、二〇二四年一月二〇日に議会は補正予算法律を議決し<sup>(50)</sup>、予算総額が二三一億六四〇八万六五〇〇ユーロに圧縮されたほか、信用授權枠は六三億一四八七万九四〇〇ユーロに削減され、それに伴って新規純起債枠も三億二七〇二万七八〇〇ユーロの減額が行われた。

#### (四) 判決理由の概要

州憲法裁判所は、二〇二五年四月一五日の判決において、二〇二四年ラント予算法律のうち、信用授權枠を定める二条一項はラント憲法六一条三項と一致せず無効とする判断を示した。また、二〇二四年一月二四日の補正予算法律についても、新規純起債を授權する部分はラント憲法六一条三項と一致しないと判断したほか、予算法律のうちラント財務大臣に対して投資的支出の内容の変更及び追加を授權した部分はラント憲法五八条に違反するとして、いずれも無効であると判断した。以下ではラント憲法の起債ブレイキ条項である六一条三項との関係に絞って、検討を行う。

(ア) 「異常な緊急状態」(ラント憲法六一条三項一文) の認定

本件における信用授權枠の設定及び新規純起債の原因は、議会がラント憲法六一条三項一文に定める「異常な緊急状態」の存在を認定したことである。そのため、立法者には、まずこの「異常な緊急状態」の認定判断に関する説明責任が課せられる。

「自然災害」及び「異常な緊急状態」については、いずれも基本法一一五条にいう概念と同じ意味であるとした。<sup>(51)</sup> すなわち前者は「地震、洪水、暴風雨、干ばつ、または伝染病の流行など、自然現象によって引き起こされる、直ちに迫る危険状態または重大な損害」を意味するものであり、また後者は基本法三五条二項二文及び同条三項に定める「重大な災厄事態」である「事故、技術的または人的な過失により発生し、又は第三者によって故意に引き起こされた、大規模かつ公共の利益に重大な影響を及ぼす損害事象」を含むほか、財政に関する本条の特殊性に鑑み、「外在的ショックによって経済活動が極端な程度に阻害され、公共の利益のために国家がその維持・安定化のための積極的な支援措置を講じる必要性がある事態」もこれに該当するものと定義づけた。

これらの概念は、法的に定義づけられた概念であるため、これらの「異常な緊急状態」に該当する旨の立法者の判断については、憲法裁判所の厳格な審査に服することになる。すなわち、立法者が「異常な緊急状態」の存在を認定したときは、その判断の基礎となる事実やその事実に対する考慮の有無、そしてその考慮の合理的妥当性などが、憲法裁判所の審査の対象となる。<sup>(52)</sup>

また、州憲法裁判所は、ラント憲法六一条三項一文に基づくラント議会の議決について、ラント議会の法定議員数の三分の二の特別多数決を要求することにより基本法よりも高いハードルを課していることに着目し、少なくとも同州については起債ブレイクの逸脱に関して特に嚴重な要件を課す憲法改正立法者の意図があったと認定している。<sup>(53)</sup>

なお、それまでの各ラントにおける起債ブレーキの運用に関する憲法判例には、「異常な緊急状態」が開かれた概念であることを理由として、主張可能性の統制に留める例もあったものの、<sup>(54)</sup> 州憲法裁判所は、これらの根拠に基づき、立法者の判断過程について審査が及ぶものとし、従来の各州憲法裁判所の判例とは一線を画することを明確にした。<sup>(55)</sup>

また、ラントの財政構造の上で、特に財政基盤が弱く財政力が脆弱なラントについては、緊急状態に起因する支出のインパクトが大きくなりやすいとの理解は、起債ブレーキに関する各ラント憲法裁判所判例の前提となっているところであるが、<sup>(56)</sup> それを受けて本判決でも、「財政状況を著しく損なう」場合について、このような緊急状態それ自体の重要性に加え、そのための国家の財政負担が「重大」であることの説明責任も課している。<sup>(57)</sup>

上記を踏まえ、本件では、コロナ禍後の緊急経済対応、ウクライナ難民及びバルト海沿岸災害への対処が上記の「自然災害」及び「異常な緊急状態」に該当するとの判断、及び、これらが国の統制能力を超え国の財政に著しい影響を及ぼすとの判断のいずれも、不合理ではないと判断された。

## (イ) 因果的関連

州憲法裁判所は、ラント憲法六一条三項による逸脱の不文の要件として、財政需要と緊急状況との間の具体的なかつ直接的な関連という意味における因果的関連が要求されることを明らかにした。これは、ラント憲法六一条三項が、基本法一〇九条三項二文をラントに受容した規定であることを踏まえ、前年の連邦憲法裁判所判決の基準と同様に解釈したものである。<sup>(58)</sup> 「因果的関連」の内容については、連邦憲法裁判所の判決を引いて、以下のよう

憲法六一条第三項の文言に加え、自然災害又は異常な緊急状態と起債限度額の超過との間に、事実上の因果関係が存在することがさらに必要である。ここでは緊急状況とそのための借入で資金調達された緊急状況への対応措置との間の具体的な関連性が前提となる。借入で資金調達された措置は、まさに緊急状況にその原因を遡ることができ(59)るものであり、かつ、緊急事態の克服と防止を促進する適切なものでなければならぬ。

これによれば、ラント立法者は、緊急状態における信用授權を正当化するために、当該信用によって得られる収入が、自然災害による損害の除去や予防、又は異常な緊急事態の克服と復旧のための財政需要に適したものであり、かつ、その目的のための実際の財政支出と事実として結びつくものであることについての説明責任を要求されることになる。

# (ウ) 審査密度

「異常な緊急状態」においては、不確実な予測に基づく国家の行動や、粗い見積もりに基づく経費の支出が必須となることも考えられる。このような場合に、立法者にいかなる予測と検討の合理性を要求しうるかは、逸脱ルールの解釈にとつての本質的な問題となりうる。

この点について憲法裁判所は、緊急事態の影響要因との時間的・実質的な距離によってこれを測ろうとする<sup>(60)</sup>。

すなわち、内容面において、立法者は、緊急状態における重大な障害の存在をどのように認定したかを詳細に明示して透明性を確保する必要があるものの、これは緊急状態における判断権を憲法が立法者に委ねていることからして、その状況の性質によっては、この必要性は緩和されうることである。一般に、緊急状態においてはある程度の想定の不確実性が付随するのが通常であることから、立法者は緊急事態の影響要因を特定し、その

結果生じる財政的負担との具体的かつ直接的な関連性の説明を行うことをもって足りるとされる。ただ、このことは、緊急状態の不確実性が解消される状況になったときは、立法者に説明責任を課すことを許容する論理ともなる。支出の目的となる財政需要またはその根拠となる歳入の減少や歳出の増加が、その対象たる自然災害または緊急状態から時間的または実質的に離れたときは、許容される不確実性の幅は減少することになる。このような状況になれば、立法者は厳格な説明責任を課されることになる。この不確実性とその解消に対する考慮は、連続する会計年度において起債ブレイキを逸脱する場合や、緊急状態を理由とした前年における起債による財源が支出されないままになっていた場合には、立法者の予測に関する説明責任を厳格化する要素として機能する<sup>(61)</sup>。

このような立法者による関連事実の認定、緊急状態の進展に関する予測、及び当該緊急状態に対応するための任務の根拠と規模の評価を立法者が明示できているかどうかについては、裁判所の審査が憲法上必要かつ可能である。この審査については、州憲法裁判所は、立法者の評価が理解可能かつ妥当であるかどうかを審査するのみであるとして、主張可能性の統制であることを示唆している<sup>(62)</sup>。ただ、本判決では、事実の調査と評価の重要な要素に関する検討が実際に行われたことのみでは足りず、その内容が決議資料や法律資料に反映されている必要があるとして、評価に関する説明責任に加えて、その判断背景及び判断過程の文書化及び文書の提出による証明の責務を立法者に負わせていることからして、事実上の判断過程統制が想定されているものと考えられる<sup>(63)</sup>。

なお、この点については、規範統制申立人から比例性審査をすべきであるとの主張もなされたが、上記の措置については政治的判断の余地が大きく、個々の対処措置の必要性及び比例性の判断は不可能であるとされている<sup>(64)</sup>。

#### (エ) ラント財政の特殊性——連邦緊急財政援助の場合

ラント財政の状況が基本法一〇九条三項二文による起債ブレイキ逸脱の構成要件に該当するときは、基本法一

○四b条一項二文に基づく連邦緊急財政援助を受けることができる可能性がある。この連邦緊急財政援助の要件は、基本法一〇九条三項二文と同じ文言で規定されており、緊急状態に対処するために必要となる投資的支出の財源額を限度として、連邦がその対象となる事項に関する立法権限を有するか否かにかかわらず、行うことができるものである。<sup>(65)</sup> この連邦緊急財政援助がある場合については、ラント財政に対する緊急状態の影響は緩和されることになるが、この場合においても、その援助による財源と、ラントに必要な実際の財政需要との差を算定し、その算定結果とその根拠を説明する責任が、ラント立法者に課せられる。<sup>(66)</sup> 手続上、ラント議会としては、連邦緊急財政援助の申請の経緯と理由に関する政府の説明を根拠として予算法律を議決したことをもって、比較的容易にこの点の責任は果たしうるものと想定される。

# (オ) あてはめ

州憲法裁判所は、まず、緊急状態の認定に関する立法者の判断理由の提示が不十分又は不明確であり、要求される説明責任を満たしていないと判断した。<sup>(67)</sup> ラント予算法律に含まれる個別計画については、財政需要の増加に関する新型コロナ対策のための投資的支出の想定・ウクライナ難民支援の規模と必要経費の算定基準が不明確であるとした一方、バルト海沿岸災害対策費は、少なくとも二億ユーロを超えない範囲では明確な根拠に基づいて算定されているとした。ただし、これらの損害がラント財政に与える影響が「重大」であるかの情報は不十分であり、この点において、緊急状態の認定に関する説明資料が欠如していると判断されている。

さらに、緊急状態を理由とした逸脱ルールの発動による信用授権の総額が、立法者によって見積もられたラント財政の悪化の状況と一致しないことも指摘された。この点についての緊急状態と借入の因果的関連が問題とされたのであるが、新型コロナ対策やウクライナ難民支援については、予算の審議段階において発生から四年程度

の時間が経過していたため、これらの影響の解消または同様の緊急状態の防止を目的とした措置の適切性は十分に評価可能であり、そのためこの点についての説明責任は加重される。そうであるにもかかわらず、予算法律及びその審議においては不明確な算定基準が示されるのみに留まっていたことから、それによる信用調達額の決定は因果的関連を欠くものとして合理化できないとされた。<sup>68</sup> この点の本判決における州憲法裁判所の認定は相当に厳しいものとなっており、パンデミック終了後の医療介護インフラや自動車交通への投資と緊急事態との関連性は不明確であると指摘されたほか、デジタル促進措置や物価対策に至っては、一般的な財政投資の枠内で行われるべきものであるとして、緊急状態との関連性が否定された。<sup>69</sup> 一方で、バルト海沿岸災害対策費については、関連性は肯定された。<sup>70</sup>

#### (カ) 予算法律の議決要件と予算法律の規範明確性

なお、予算の内容面に加えて、本判決においては、ラント憲法六一条三項による議会の認定による債務計画における起債総額の把握と返済期限の決定手続が問題とされた。

ラント議会は、新型コロナ禍以来、毎年のように緊急状態を認定する議決を行っており、二〇二二年までに承認された緊急状態を理由とする新規純起債の上限は合計約二九億ユーロであったが、実際にはそれまでの決算ベースで約一三億ユーロしか、起債は行われなかった。つまり、約一六億ユーロの起債上限枠が余ったことになるが、議会はそれを知りつつ、二〇二四年に一五億ユーロ余の起債の承認をしていた。そうであるとなると、計上された借入額のうち、起債上限枠の残額である一六億ユーロについては借入実体が存在しないはずであり、実際の借入額とそれまでの償還高を加味して返済計画を立てるのであれば、返済総額と返済期限は確定できない。州憲法裁判所は、この点を踏まえ、二〇二四年予算法律に付随する債務返済計画については、起債総額と返済期

限についての複数会計年度の情報を統合せず、不明確な立法を行ったものと指摘して、ラント憲法の構成部分としての基本法二〇条三項の法治国原理、並びに同原理から導かれる規範明確性に違反するものと結論づけた。<sup>(7)</sup>

## (五) ラント財政の起債制限に対する憲法判断——判決への評価

本判決は、前年の連邦憲法裁判所判決を受けて、とりわけラント憲法における財政規律・起債制限条項が基本法と同条項との関連において解釈され、かつ、予算法律に対する厳格な審査の根拠となることを改めて示したことに、その意義がある。すなわち本判決の論理は、緊急状態そのものの認定については立法者の判断余地を認めつつ、ラント財政にいかなる「重大な影響」を与えているかを立法者の説明責任において厳格に問い、更にまた、その緊急状態と起債ブレイクの逸脱との間の因果的関連を厳しく審査することによって、緊急状態における財政の緩慢化を制御し、将来の財政に対する悪影響を防止しようとするものと理解することができる。

各国に共通の傾向であるが、コロナ期においては財政出動の必要性から財政規模の膨張が見られたものの、その収支を仔細に見ると、必ずしもコロナの影響と関連しないものが多数含まれていたことが、後年判明することがある。本判決は、このような支出について、因果的関連の要件を厳格化することで、厳しい判断を下した。

一般に、緊急状態においては、民主制の下でその権限を行使する議会や政府は、財政出動圧力に押されて、その財政規模を拡張しようとするため、憲法が議会と政府の相互作用に期待する財政統制の実効性は妨げられる。

これに対して、財政憲法上の起債ブレイキは、民主的に選出された議会と政府の権限を制限し、憲法の財政に対する規範力を確保するものであるとともに、民主的に形成された多数派が財政を無責任に扱う可能性を制御すること、財政権力の下にある国民の基本権を擁護しようとするものでもある。<sup>(72)</sup>

加えて、法治国原理に基づく規範明確性の要請が、予算法律における算定の過程にも及ぶとした点については、

基本法の介入条項を受容していないラントにも波及しうる論理であり、基本法に依拠した審査が直接には不可能なラントにおいても、起債高の算定や返済計画の妥当性の評価基準として妥当しうるものと考えられる。

憲法は国家の継続性を前提としてその規範力を有するのであり、財政民主主義がその規範原理として存在している以上、憲法自体に対する自壊的な財政民主主義的決定までもが無制限に許されるのではないことは明らかである。<sup>(73)</sup>その意味で、憲法上の財政規律・起債制限条項は、民主的多数派の過剰な権力行使を防止し、政治部門の行為を既存の財政資源で賄える範囲へと制限する点に、その存在意義と正当性が認められる。ここで、民主的多数派が現在の有権者団に増税や負担増の請求を提示する用意があるのであれば、その制限を逸脱することは可能なのであり、これを制度的に具体化したのが、起債ブレイキであると説明することができる。

このように本判決は、連邦憲法裁判所判決の論理をラントレベルに具体化した形で遷移させ、または波及の余地を築いたものであると評価することができ、今後のラント財政における財政規律・起債制限の方向性を決定づけた点において、極めて重要な意義をもつものであると言えよう。

## (六) 小括

本判決は、二〇二四年度の予算法律を違憲無効としたが、連邦憲法裁判所判決のケースと同様、二〇二四会計年度は既に完結しているため、複数年事業への投資的支出等のために継続した費目を除くほか、原則としてその会計年度中に行われた歳入歳出の効力には、実際には影響を与えることはなかった。ただし、二〇二五年度の補正予算法律や二〇二六年度の予算編成及び審議には強く影響すると考えられており、その意味では、将来警告的な意味合いの強い判決と言うこともできる。

一方で、連邦憲法裁判所をはじめ、起債ブレイキに関する相次ぐ憲法判断を通して、財政規律・起債制限条項

の規範力が具体化され、高められていることは無視されるべきではない。<sup>(74)</sup> 基本権規定が現在の多数派による過剰な権力の行使を制限するのと同じく、財政憲法条項もまた、現在の多数派による財政権力の不適切な行使を制限するのである。現在の過剰な国家債務は、将来の国家と世代の財政的な行動可能性を極度に制限する。その意味で、憲法の債務ブレーキがこれに対抗するとき、それが民主主義の過剰な制限には該当しない。<sup>(75)</sup> 特にラント憲法においては、世代間公平や持続可能性を憲法原則や国家目標として憲法に明文化する例も見られるところであり、<sup>(76)</sup> このような条項と起債制限条項との規範上の関連性も、今後注目されるところである。

#### 四 結びに代えて——その後の基本法改正

二〇二五年の基本法改正は、本稿で検討してきたラント財政における財政均衡・起債制限の解釈や、ラント憲法裁判所の裁判の動向にも影響を与えるものと推察される。しかし、これまで検討されてきた財政憲法上の問題が、この基本法改正によって立法的に解決されたものになるとは考えにくい。

基本法一〇九条三項に追加された六文により、ラントは、今後、連邦財政と同じく、平時においてもGDPの〇・三五%の信用授權枠を付与されることになるが、この信用授權枠は、「ラント全体」との関係で設定されるものであり、その総額の配分については、同項七文により、連邦参議会の同意を必要とする連邦法律によって規律される。その配分については、当然ながらラントの財政力が影響することが想定されている。特に、元々脆弱な財政構造で赤字体質のラントへの枠の配分が慎重に扱われるであろうことは勿論、ラントにとっても、その程度の授權枠では「焼け石に水」となる事態も予想される。また、同項八文は、七文により配分された上限額を下回るラント法の規定は無効となると定めており、基本法上の起債制限条項のラント憲法への介入規範性がさらに

強化される可能性も指摘されている<sup>(77)</sup>。

また、基本法一〇六条九項及び一〇七条二項により自治体財政はラント財政の構成部分となるため、コロナ期以降、膨張傾向にある自治体債務が、ラントレベルで問題になってくることも危惧されている<sup>(78)</sup>。

ラント財政は、基本法およびラント憲法が目指す国家財政全体の健全性と持続可能性にとつての要の位置をなすものであり、連邦及び自治体の財政いずれにも関わる位置にある。混乱に直面する現下の財政状況において、ラント財政に対する憲法の制御と統制のあり方は、今後とも財政憲法論の上での重要な関心事であり続けるであろう。

- (1) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) BGBl. 2025 I 94.
- (2) 「財政憲法 (Finanzverfassung)」とは、一般的な財政に関わる憲法条項の意味のほか、ドイツ憲法においては基本法第一〇章の財政関連条項を特に指す用語として用いられる。本稿では、概ね後者の用法に従ってこの語を用いる。
- (3) 連邦財政は、二〇一四年に財政収支の黒字化を達成して以来、新型コロナウイルス対策の財政出動の財源に充てるために二〇二〇年に新規起債を再開するまでは財政均衡を継続し、政府債務のGDP比も六〇パーセント以下まで低下させることに成功していた。
- (4) 上代庸平『自治体財政の憲法的保障』(慶應義塾大学出版会、二〇一九年)一一七頁以下。
- (5) 基本法の財政規律・起債制限条項のラント財政に対する規範的効力の内容については、上代庸平「財政への憲法の規範力——『違憲な起債』の制約可能性を手がかりとして」ドイツ憲法判例研究会編『講座憲法の規範力5 憲法の規範力と行政』(信山社、二〇一七年)一二七頁以下。
- (6) F. Becker, Die Auswirkung der Grundgesetzänderung vom 22. 3. 2025 auf das Staatsschuldenrecht der Länder. NVwZ 2025, S. 647 (648). キヤノンの経緯にふさわしく M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar. 10. Aufl. 2024, Art.143d Rn. 1–2d. [M. Siekmann]

- (7) Th. I. Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, S. 209f.
- (8) R. Wernsmann/N. Geiß, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in den Ländern, NVwZ 2023, S. 1113 (1113f.); Becker, aa.O. (Anm. 6), S. 648.
- (9) Sachs, aa.O. (Anm. 6), Art. 109 Rn. 79. [Siekmann]
- (10) Becker, aa.O. (Anm. 6), S. 648.
- (11) I. Schmidt, aa.O. (Anm. 7), S. 213f.
- (12) 二〇〇九年改正前の基本法一一五条一項は以下の文言であった。  
(一) 起債並びに人的及び物的保証その他の保証の引受けが、将来の会計年度に支出を生じる可能性がある場合には、連邦法律に基づき、その金額を特定し又は特定しうるような授權を必要とする。起債による収入は、予算に計上されている投資のための支出の総額を超えてはならず、その例外は経済全体の均衡のかく乱を防止するためにおのみに許される。詳細は、連邦法律でこれを規律する。  
この規定の構成要件となる「投資的支出」、「経済全体の均衡」及び「かく乱」はいずれも憲法上の開かれた概念であり、立法者の判断余地を広く残していたため、結局は起債制限条項としての機能を果たすことはなかった。旧一一五条の問題性については、石森久広『財政規律の研究』(有信堂、二〇一八年)二六頁以下。
- (13) Becker, aa.O. (Anm. 6), S. 648.
- (14) Ch. Lenz, Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in der Corona-Pandemie, NVwZ 2022, S. 1108 (1108f.)
- (15) 例えば、シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州憲法五一条二項二号は、「ラント政府、ラント議会議員の三分の一、二の会派又は一の会派と会派としての権利を有する議員の共同によってなされる申請に基づいて、ラント法との憲法との形式的または実質的な適合性について意見の相違または疑義が生じた場合」における憲法裁判所の判断権限を認めている。
- (16) Wernsmann/Geiß, aa.O. (Anm. 8), S. 1114.
- (17) この手法に対する抽象的規範統制の先駆例として HessStGH Urteil vom 27. 10. 2021, F-St. 2783/2827 = NVwZ

2022, 147 がある。この判決については上代庸平「財政の危機と財政コントロール」日本財政法学会編『財政法学における理論と実務の架橋』（敬文堂、二〇二四年）一一八頁以下。

(18) このような規定の下での起債に関する憲法裁判所の審査基準については、一〇九条三項それ自体が具体的な構成規範となるわけではないため、予算立法者に裁量の余地を認めることを前提とする主張可能性の統制 (Vertretbarkeitskontrolle) に留まる。Wernsmann/Geiß, aa.O. (Anm. 8), S. 1115.

(19) Wernsmann/Geiß, aa.O. (Anm. 8), S. 1115f.

(20) I. Schmidt, aa.O. (Anm. 7), S. 214f.

(21) Th. I. Schmidt, Spielräume der geltenden Schuldenbremse, NVwZ 2024, S. 1792 (1793).

(22) Wernsmann/Geiß, aa.O. (Anm. 8), S. 1116.

(23) BVerfGE 1, 208 (232). 連邦憲法裁判所が判例で認めた「連邦国家全体の法秩序」として、憲法秩序の拘束力 (基本法二〇条三項) や国際法の優位性 (基本法二五条)、政党の民主的意義と機会均等 (基本法二一条) などが挙げられる。Vgl. BVerfGE 6, 367 (375); 103, 332 (352f.).

(24) 基本権である放送の自由 (基本法五条) とラントにおける放送制度の法適合性についても、基本権の普遍的価値に言及しつつ、この影響の可能性については「連邦機関間の協力関係を規定する基本法の規定や、連邦が州に対して一方的に措置を講じることを認める規定には適用されない」として、抑制的に解していることが注目される。Vgl. BVerfGE 13, 54 (79f.).

(25) 連邦憲法裁判所は「ラントの立場からは、連邦憲法上の原則や規範がラント憲法に『読み込まれる』ほどに、その憲法上の自律性、ひいては国家としての地位が継続的に損なわれることも考慮しなければならない。このようにして、ドイツ連邦共和国の国家体制の礎である、基本法二〇条一項に定める連邦国家主義が、最終的に損なわれることになる」として、規律高権に連邦法の影響が及ぶことについては消極的な態度を示している。Vgl. BVerfGE 103, 332 (357).

(26) BVerfGE 1, 208 (232); 60, 175 (206f.).

(27) Vgl. Sachs, aa.O. (Anm. 6) Art.100 Rn. 29 [S. Deterbeck].

- (28) バイエレン州の民衆争訟 (Popularklage) のように、基本法の直接適用が認められている場合も存在する。ただし、予算法律に関する抽象的規範統制とは異なる手続であるため、このような制度の存在がラント憲法裁判所による基本法の直接適用を一般的に正当化するのではなく。Vgl. Wernsmann/Geiß, aaO. (Anm. 8), S. 1117f.
- (29) Bay VerfGH, Rechtsprechung vom 03. 12. 2019=NvWZ-RR 2020, 273. 本件では、外国人の社会的統合に関するバイエルン州統合法について、連邦とラントのいずれが立法権限を有するかが争点となった。同州憲法裁判所は、外国人の居住及び滞在の権利については基本法七四条一項四号に基づき競合的立法の対象となるものの、七二条二項に規定する連邦法律による規律の必要性が問題となし、同項の解釈として、連邦法とラント法は矛盾してはならないとの要請は、ラントが立法活動を行うに際し、連邦の立法に対応する概念的アプローチのみを追求することを義務づけるものではないと判示した。
- (30) S. D. Meyer, Der grundrechtliche Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse, NvWZ 2023, S. 1698 (1700).
- (31) Bay VerfGH, NVwZ-RR 2020, 273 (274).
- (32) BVerfGE 103, 332 (357f.) なお、本件は憲法裁判所未設置州の憲法裁判所としての任務(連邦憲法裁判所法旧九条)に基づいて、連邦憲法裁判所が判断したものである。
- (33) Wernsmann/Geiß, aaO. (Anm. 8), S. 1120.
- (34) BVerfGE 119,96 (140f.) の判決が連邦の予算立法に与える影響について検討を加えた石森・前掲(注12) 五頁以下も参照。
- (35) 基本法の起債ブレイキ条項の立法過程について参照 M. Koenig, Eine Bremse für die Staatsverschuldung? 2011, S. 72-76.
- (36) Ch. Bravidor, Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: C. Heischke (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II, 2012, S. 11ff.
- (37) ベルリン州起債ブレイキ実施法 (Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse vom 25. 11. 2019 [GVBl. 2019, 742]) 及びザールラント州財政健全化法 (Haushaltsstabilisierungsgesetz vom 10. 04. 2019 [Amtsbl. I 446]) の二例がある。

- (38) *I. Schmidt*, aa.O. (Anm. 7), S. 214.
- (39) *Koennu*, aa.O. (Anm. 35), S. 72.
- (40) BVerfG Urteil vom 15. 11. 2023 (2 BvF 1/22) = BVerfGE 167, 86 = NVwZ 2023, 1892ff. への判決の内容及び影響に関する検討として上代庸平「緊急時の議会の財政権限に対する司法的統制」武蔵野法学二〇号 (二〇二四年) 一頁以下。なお、本判決の邦訳として渡邊互「ドイツ 2021 年度第二次補正予算法律違憲判決」名城法学七三巻二・三・四号合併号 (二〇二四年) 一八九頁以下がある。
- (41) BVerfG, NVwZ 2023, 1892 (1895).
- (42) BVerfG, NVwZ 2023, 1892 (1898f.).
- (43) BVerfG, NVwZ 2023, 1892 (1898).
- (44) BVerfGE 119, 96 (140f.)
- (45) Anmerkung von *R. Pracht*, NVwZ 2023, S. 1906.
- (46) LVerfG SchlH. Urteil vom 15. 04. 2025 - LVerfG 1/24=NordÖR 2025, 349ff.
- (47) Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 vom 21. 03. 2024 (GVOBl. Schl.-H. S. 2024 S. 106)
- (48) LT-Drs. 20/1655.
- (49) LT-Drs. 20/1937, 1978.
- (50) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 (GVOBl. Schl.-H. 2024, S. 774)
- (51) LVerfG SchlH. NordÖR 2025, 349 (352).
- (52) LVerfG SchlH. NordÖR 2025, 349 (352).
- (53) LVerfG SchlH. NordÖR 2025, 349 (353).
- (54) HessStGH. NVwZ 2022, 147 (157).
- (55) LVerfG SchlH. NordÖR 2025, 349 (352).

- (56) HessStGH, NVwZ 2022, 147 (158). BbgVerfG Urteil vom 21. 06. 2024 – VfGBbg 22/23 Rn. 146–149.
- (57) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (355).
- (58) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (358).
- (59) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (358).
- (60) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (356).
- (61) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (359).
- (62) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (358f.).
- (63) *Ch. Lenz*, Die Schuldenbremse lebt - besonders in den Ländern, NJW 2025, S. 1853 (1855).
- (64) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (358).
- (65) *Sachs*, aa.O. (Anm. 6) Art.104b Rn. 35–38 [*Siekmann*].
- (66) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (356).
- (67) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (359f.).
- (68) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (359f.).
- (69) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (360).
- (70) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (360).
- (71) LVerfG SchlH, NordÖR 2025, 349 (360f.).
- (72) *Meyer*, aa.O. (Anm.30), S. 1699f.
- (73) *I. Schmidt*, aa.O. (Anm. 21), S. 1796.
- (74) *Lenz*, aa.O. (Anm. 63), S. 1853.
- (75) *Lenz*, aa.O. (Anm. 63), S. 1855f.
- (76) 例えば国家目標として持続可能性と将来世代の利益の考慮を規定するヘッセン州憲法三二六c条、世代間公平を共同体秩序の原則として規定するテューリンゲン州憲法四一b条など。
- (77) *Becher*, aa.O. (Anm. 6), S. 649f.

- (8) *H. Meyer*, Defizite und notwendige strukturelle Sicherungen kommunaler Finanzausstattung. NVwZ 2025, S. 793 (798).