

ドイツ 2021 年度第二次補正予算法律違憲判決

(BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -)

2023 年 11 月 15 日連邦憲法裁判所第二小法廷判決

渡 邊 互 (訳)

1. はじめに

2023 年 11 月 15 日、ドイツ連邦憲法裁判所第二小法廷は、ドイツ連邦共和国基本法 (以下「基本法」という) 93 条 1 項 2 号に基づくいわゆる「抽象的規範統制手続 (abstrakte Normenkontrollverfahren)」において¹、2022 年 2 月 18 日に成立した 2021 年度第二次補正予算法律 (以下「第二次補正予算法律」という) 1 条及び 2 条が、基本法に違反し、無効である旨の判決 (以下「本判決」という) を下した。

ここからも明らかなように、第二次補正予算法律は、2021 年の会計年度 (2021 年 1 月 1 日から 12 月 31 日) 経過後に成立し、遡及的に 2021 年度予算を修正したものであった。こうした異例の措置は、2021 年度補正予算において認められた総額 600 億ユーロの借入権限を、2010 年に設けられた基金「エネルギー及び気候基金 (Energie- und Klimafonds)」(以下「EKF」という。現在の「気候及びトランスフォーメーション基金 (Klima-

1 基本法 93 条 1 項 2 号の規定は以下のとおりである。
「連邦憲法裁判所が決定するのは、次の各号についてである：[中略] 2. 連邦政府、州政府、または連邦議会議員の 4 分の 1 の申立てに基づき、連邦法もしくは州法が形式上及び実質上この基本法と適合するか否か、または、州法がその他の連邦法と適合するか否かについて意見の相違または疑義があるとき。」

und Transformationsfonds)」（以下「KTF」という）に繰入れることを目的としていた。この借入権限は、当初、コロナパンデミックが基本法 115 条 2 項にいう「特別緊急事態」に認定されたことを受けて、同条項が規定する借入の原則的禁止の例外として認められたものであった。具体的には 2021 年度予算法律において約 1800 億ユーロの借入権限が認められ、さらに同年度補正予算法律により 600 億ユーロ増額された。しかし、この増額は、2021 年度の途中で不要となることが明らかとなったため、600 億ユーロの借入権限を EKF への繰入れによって利用可能としたのが第二次補正予算法律の趣旨であった。本判決は、これを基本法 109 条 3 項、110 条 1 項 1 文及び 2 項 1 文ならびに 115 条 2 項に違反するとしたものである。

本判決により、円換算すると 10 兆円弱の財政支出が不可能となるという、国家財政への大きな影響が生じることとなった。その影響及び対処の全容は、現時点において明らかになっているわけではないが²、本稿では、とりえず本判決の全訳を試みたものである。

以下ではまず、本判決が出されるに至った経緯を明らかにするために、第二次補正予算法律が抵触するとされた上記の基本法規定とその制定経緯を、本判決の理解に必要な範囲で確認しておきたい。

基本法 109 条 3 項は、次のような規定をもつ（以下、文頭の上付数字は文番号を示す）。

¹連邦及び州の予算は、原則として、借入からの収入によることなく均衡させるものとする。²連邦及び州は、常態から逸脱した景気動向の影響を好況・不況のいずれの場合にも均等に考慮に入れるための規律、並びに、国による制御が不能であり、国の財政状況を著しく悪化させる自然災害または特別緊急事態の場合のために予め例外規則を定めることができる。

2 本判決への最初の対応として、KTF の 600 億ユーロの借入権限を削減するなどした 2023 年度補正予算が 2023 年 12 月 15 日に制定された。これを含めた 2024 年度予算の概要については、vgl. Bundesfinanzministerium, Monatsbericht des BMF Dezember 2023, S. 12 ff.

³この例外規則については、それに対応する返済規則をあらかじめ定めおくものとする。⁴連邦の予算については、借入に基づく収入が名目国内総生産の 0.35%を超えない場合には、1 文に適合するという基準とともに、115 条が詳細を規定する。〔以下略〕

この規定を受けて基本法 115 条 2 項は、次のような規定を置いている。

¹歳入と歳出は、原則として、借入からの収入によることなく均衡させるものとする。²この原則に適合するのは、借入からの収入が名目国内総生産の 0.35%を超えない場合である。³これに加えて、常態から逸脱した景気動向に際しては、その予算への影響を好況・不況のいずれの場合にも均等に考慮に入れるものとする。〔中略〕⁶国による制御が不能であり、国の財政状況を著しく悪化させる自然災害または特別緊急事態の場合には、この借入限度額は、連邦議会議員の多数決に基づいて、これを超過することができる。⁷この議決は返済計画と結びついたものでなければならない。⁸6 文によってなされた借入の返済は、適切な期間内に行われなければならない。

以上のいわゆる「債務ブレーキ」条項は、2007 年から 2008 年にかけての世界金融危機を背景に、2009 年の基本法改正により導入されたものである。基本法 143d 条 1 項の経過規定は、109 条及び 115 条の規制を 2011 年度に初めて適用するとしているが、連邦政府には 2016 年から名目国内総生産の 0.35%の上限遵守が義務づけられている。これらの条項は、国家による借入（起債）を統制する機能をもつことから、本判決のなかでは「国家起債法（Staatsverschuldungsrecht）」とも呼ばれている。

債務ブレーキ条項の制定後、2014 から 2019 年度にかけて借入はなされなかったが³、2020 年のコロナパンデミック発生、2022 年のロシアのウ

3 Bundeszentrale für politische Bildung, Vor zehn Jahren: Einführung der “Schuldenbremse”. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/292470/vor-zehn-jahren-einfuehrung-der-schuldenbremse/>

クライナ侵攻などを理由としてドイツ連邦議会は、2020 年度から 3 年度連続して基本法 109 条及び 115 条の「特別緊急事態」を認定し、債務ブレーキ条項の適用を免除した。2020 年 3 月、コロナパンデミック対策費用の財源として「経済安定化基金（Wirtschaftsstabilitätsfonds）」（WSF）が創設され、上記の借入権限によって最高 2000 億ユーロの資金調達が可能となった⁴。WSF は「特別基金」（Sondervermögen）であり、そこからの支出は、債務ブレーキ条項の適用下にあっても借入によって賄うことができる。

しかし、上記のとおり、2021 年度補正予算法律で認められた 600 億ユーロの借入権限は、同年度の途中で不要となることになったため、これを EKF へ繰入れることで利用可能とするという考え方が、シュルツ政権内で浮上した。これを実現するために、当初 EKF に資金を配分した 2021 年度予算法律を翌年度に改正し、いわば遡及的に 600 億ユーロを積み増したのが第二次補正予算法律であった。これを違憲としたのが本判決である。

また、上記の基本法 109 条 3 項、115 条 2 項に加えて、違憲の根拠とされた 110 条 1 項 1 文及び 2 項 1 文は、それぞれ次のような規定である。

110 条 1 項 ¹ 予算計画は、歳入と歳出が均等になるものとする。

110 条 2 項 ¹ 予算計画は、一の会計年度について、または複数の会計年

4 参照、瀬古雄祐「【ドイツ】経済安定化基金の創設—新型コロナウイルス感染拡大対策—」国立国会図書館 調査及び立法考査局『外国の立法 No.285-1』（2020 年 10 月）8-9 頁。

Vgl. Bundesfinanzministerium, Monatsbericht des BMF Februar 2021, S. 28（「経済安定化基金（WSF）は、コロナパンデミックによる経済的影響に対処するため、2020 年 3 月にドイツ政府によって設立された。保証と資本支援は、实体经济における企業の安定化と、それによる雇用の維持を目的としている。連邦財務省（BMF）は WSF のために、保証の利用や企業の資本強化（資本増強）を目的として、最高 1,000 億ユーロまでの借入を行う権限を有する。さらに BMF は、連邦政府から割当てられたドイツ復興金融公庫（KfW）へのコロナウイルス特別プログラムの資金調達のための融資を目的として、WSF のために最高 1,000 億ユーロの借入を行う権限を与えられている。」）。

度については年度に分けられて、最初の会計年度の開始前に予算法律によって確定する。

なお、本判決で何度か引用されている「連邦予算規則（Bundeshaushaltsordnung）」（BHO）は、その名称にもかかわらず正式な連邦法律であり、連邦の予算管理、連邦会計検査院による会計及び検査について規定したものである。また、「予算原則法律（Das Haushaltsgrundsätzegesetz）」（HGrG）は、基本法 109 条 4 項（「連邦参事会の同意を必要とする連邦法律によって、財政法、景気に対応した財政運営及び複数年にまたがる財政計画のための、連邦及び州に対して共通に適用される諸原則を策定することができる。」）を受けて連邦及び州の予算法の基本原則を規定している。その他の法令の規定については、その趣旨が判決文で示されているため、ここでは掲載しないが、必要に応じて註のなかで条文を示していることがある。なお、註はすべて翻訳者による訳注である。また、〔 〕内は、翻訳者が補足したものである。

2. 翻訳

判決要旨

2023 年 11 月 15 日 第二法廷判決

- 2 BvF 1/22 -

2021 年度第二次補正予算法律

1. a) 自然災害または特別緊急事態と借入上限の超過との間には、基本法 109 条 3 項 2 文及び 115 条 2 項 6 文の文言に加えて、実質的な契機関係のあることが必要である。その判断の際には、立法府に評価及び判断の余地が認められる。

- b) この評価及び判断の余地に応じて、法律制定過程における説明責任が生じる。
2. a) 国家起債法における年度性、年限性及び有期限性の原則の効力は、自然災害及び特別緊急事態のための基本法 109 条 3 項 2 文及び 115 条 2 項 6 文の例外規則にも及ぶ。
- b) 予算法律を制定した立法府が、借入権限を法的に非独立の特別基金のために利用可能とするという形式を選択したとしても、これらの原則を無効とすることはできない。
3. 事前性の要件は、原則として補正予算の制定の際にも尊重しなければならない。それによれば、補正予算案は年度末までに議会が議決しなければならない。

〔中略。以下、判決文の本文〕

2022 年 2 月 18 日の 2021 年度連邦補正予算計画の確定に関する法律(2021 年度第二次補正予算法律) 1 条及び 2 条が、基本法 109 条 3 項、110 条 1 項 1 文及び 2 項 1 文ならびに 115 条 2 項に違反し、無効であるか否かの合憲審査の手続において、

申立人：連邦議会議員

〔197 名の氏名及び住所は省略〕

代理人：Prof. Dr. Hanno Kube

：Prof. Dr. Karsten Schneider

連邦憲法裁判所第二法廷は、König 副長官、Müller, Kessal-Wulf, Maidowski, Langenfeld, Wallrabenstein, Fetzer, Offenloch の各裁判官により、2023 年 6 月 21 日の口頭弁論に基づき、以下のとおり判決する：

2022 年 2 月 18 日の 2021 年度連邦予算案の第二次補正の確定に関する法律(2021 年度第二次補正予算法律) 1 条及び 2 条は、基本法 109 条 3 項、110 条 1 項 1 文及び 2 項 1 文ならびに 115 条 2 項に違反し、無効である。

理由：

A.

本件抽象的規範統制手続の対象は、2021 年度予算年度経過後における 2022 年度 2 月 18 日の第二次補正予算法律（BGBl I S. 194）による、2021 年度予算法律及び 2021 年度連邦予算計画の遡及的改正である⁵。

I.

1. コロナパンデミックの拡大阻止及び影響緩和のため 2020 年春から行われた多くの対策により、国家予算に多大な負担が生じた。

a) 2019 年 12 月 21 日の 2020 年度連邦予算計画（BGBl I S. 2890）の確定に関する法律（2020 年予算法律）は、当初、純借入を予定していなかった⁶。

b) コロナパンデミック発生をうけてドイツ連邦議会は、2020 年 3 月 25 日に基本法 115 条 2 項 6 文及び 7 文による特別緊急事態の存在を初めて認定した（vgl. BTDrucks 19/18108 i.V.m. BTDrucks 19/18131）⁷。

c) これに続く 2020 年 3 月 27 日の補正予算法律（BGBl I S. 556）及び 2020 年 7 月 14 日の 2020 年度第二次補正予算法律（BGBl I S. 1669）により、連邦の借入が可能となった。これにより 2020 年度、連邦に総額

5 本判決では、「予算年度」（Haushaltsjahr）と「会計年度」（Rechnungsjahr）という用語が用いられているが、前者は将来、後者は過去の年度を表すものとされている。わが国では、ともに「会計年度」と呼ばれているものである。また、わが国では「令和〇〇年度予算」というように「会計」の語を省略する場合もあるため、これについては、わが国の用法に倣っている。BGBl は Bundesgesetzblatt の略で、わが国の官報に相当するものである。https://www.recht.bund.de/de/home/home_node.html

6 「純借入」とは、1 年度の借入総額から返済額を差し引いたものである。

7 BT- Drucks は Bundestagsdrucksache の略で、ドイツ連邦議会在議員、連邦参事会および大臣に配布する資料であり、Dokumentations- und Informationssystem (DIP) で検索することができる。https://dip.bundestag.de/

約 2180 億ユーロの純借入が可能となった。

d) 特別緊急事態の認定は、2020 年 7 月 2 日 (vgl. BTDrucks 19/20128 i.V.m. BTDrucks 19/20716) 及び 2020 年 12 月 8 日 (vgl. BTDrucks 19/22887 i.V.m. BTDrucks 19/24940) のドイツ連邦議会の議決により確認・一部修正された。

2. 2021 年度連邦予算は、当初、総額約 1800 億ユーロの借入権限を予定していた (Vgl. 2020 年 12 月 21 日の 2021 年度連邦予算計画の確定に関する法律, BGBl I S. 3208)。

a) 2021 年度補正予算法律により、2021 年度の借入権限はさらに 600 億ユーロ増額され、総額 2401 億 7571 万 4000 ユーロとなった (2021 年 6 月 3 日の 2021 年度連邦補正予算計画の確定に関する法律〈2021 年補正予算法律〉, BGBl I S. 1410)。この増額は、ドイツ連邦議会による追加議決により実現した (vgl. BT-Drucks 19/28464 i.V.m. BT-Drucks 19/28740)。

b) 2021 年度の途中で、補正予算法律において予定されていた増額が不要となることが明らかとなった。こうした事情のもと政治部門では、2021 年度予算法律において認められた総額 600 億ユーロの借入権限を、連邦の非独立の特別基金 (参照、2010 年 12 月 8 日の特別基金「エネルギー及び気候基金」の設立のための法律 (EKFG), BGBl I S. 1807) である「エネルギー及び気候基金」(以下「EKF」) への繰入れによって利用可能とする考え方が浮上した⁸。

3. 2022 年 2 月 18 日の 2021 年度連邦予算計画の第二次補正の確定に関する法律 (2021 年度第二次補正予算法律, BGBl I S. 194) 1 条に基づき、

8 連邦予算法のための行政規則総則 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung) によれば、特別基金とは、連邦財産から区別された法的に非独立の部分であり、法律または法律に基づいて設立され、連邦の任務の実現のために定められたものである (Zu § 26: 2.1)。

2021 年度の連邦予算の総額は、5477 億 2571 万 4000 ユーロから 5727 億 2571 万 4000 ユーロに増額され、EKF の額は 426 億 9460 万ユーロから 1026 億 9460 万ユーロへと増額された。2021 年度連邦予算計画は、これに対応して修正された。同法律 2 条により、改正は 2021 年 1 月 1 日に遡及的に効力をもった⁹。

連邦予算においては、250 億ユーロの増収総額 (Globale Mehreinnahme) と 350 億ユーロの削減総額 (Globale Minderausgabe) が定められていた (Einzelplan 60 Kapitel 6002)。

2021 年 6 月 3 日の第一次補正予算法律にもとづいて存在していた 2401 億 7571 万 4000 ユーロの純借入は、同法律によって修正されなかった。

4. 2021 年度第二次補正予算法律には、次のような文言があった：

第 1 条

2021 年 6 月 3 日の法律 (BGBl. I S. 1410) 1 条によって改正された 2020 年 12 月 21 日の 2021 年度予算法律 (BGBl. I S. 3208) は、以下のように改正される。

1. 1 条は次のように改正される：

a) 1 項の「5477 億 2571 万 4000」を「5727 億 2571 万 4000」に置きかえる。

b) 3 項の「426 億 9460 万」を「1026 億 9460 万」に置きかえる。

2. 2021 年の連邦予算計画は、この法律に従い、別表として添付された補正として改正される。

第 2 条

この法律は、2021 年 1 月 1 日から効力をもつ。

9 わが国での紹介として参照、瀬古雄祐「【ドイツ】2021 年度第二次補正予算法の制定」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法 No.291-2』（2022 年 5 月）16-17 頁。

a) 2021 年 12 月 13 日の法律案において連邦政府は、パンデミックの社会的・経済的影響を緩和するため、また、2020 年における大規模な景気悪化にかんがみて、ドイツ経済を再び長期的・継続的な成長軌道へと導くことを可能とするには、引続き包括的な需給面での対策が必要であると指摘している（vgl. BTDrucks 20/300, S. 4 f.）。その際には、「例えば、気候保護のための」大規模な未来志向の刺激策が必要である。パンデミック克服の重要な要素となるのは、景気を支える国家の投資の強化及び民間経済による投資の促進である。たとえば、気候保護及びデジタル化の分野での未来化やトランスフォーメーションといった重要な課題のために、国家が安定した投資を行い、民間経済による支出を促進することは、パンデミックの克服という特別の条件下において、危機の影響を迅速に克服し、経済の競争力を確保し、それにより経済成長を刺激し、継続的に強化する重要な前提となる。これに関連する投資の多くは、パンデミックの影響により行われていない。それゆえ、未来化の分野における民間投資に照準を当てて活性化させ、回復の動きの契機とするためには、さらに公的投資を増やすことが必要である。

連邦政府による景気動向の秋季見通しによれば、2021 年の成長は、物流の停滞により春季見通しよりも鈍化する。感染の再拡大、新変異株に関する不確実性もまた、今後の展開へのリスクとなる。気候保護及び化石燃料利用からの離脱には、脱パンデミックの途上にある経済の継続的な強化にとって、重要な意味がある。連邦憲法裁判所は、これとの関連で、国家には憲法上明示された保護義務があることを確認している。

2021 年度第二次補正予算法律により EKF には、すでに 2020 年に景気刺激及び未来化策との関連で、パンデミック克服のために認められたものに続いて、新たに 600 億ユーロの追加的な資金が繰入れられることになる。この EKF への繰入れは、予算執行でみられた増収と削減にかんがみれば可能かつ必要であり、「気候変動の克服、そしてコロナパンデミックの影響克服にともなうドイツ経済のトランスフォーメーション」のための持続的な財源確保を可能とするためのものである。連邦政府は、エネルギー及

び気候基金を気候及びトランスフォーメーション基金（KTF）へとさらに発展させることを予定している。

純借入への授権は、これによって拡大しない。借入自体は一すでに完結した連邦予算と異なり—その後の年度に有効となるのであり、それは将来の KTF が 2021 年の第二次補正予算により追加された資金を用いたときである。

2021 年度の予算執行は、当初、2021 年 6 月 3 日の 2021 年度補正予算法律成立の際に予想されていたよりも良い状況であった。それにもかかわらず、現下の危機的状況において必要とされる支出は、債務ブレーキによる規律の限度内における現在の歳入からでは財源を確保できない。増税あるいは歳出削減は、継続的な安定という必要な方向性に反することになる。以上から導かれるのは、計画されている EKF への繰入は、パンデミックの影響克服に資するために合目的的で、必要かつ適切なものだということである。

b) 基本法 115 条による借入の限度に関しては、法律案の提案理由のなかに、115 条実施法律 5 条による景気要素を決定する手続に関する命令 4 条（2010 年 6 月 9 日の基本法 115 条実施のための法律〈115 条法律〉、BGBl I S. 790、直近では 2015 年 8 月 31 日の命令 245 条により改正、BGBl I S. 1474）の規定に関連する説明があった（vgl. BTDrucks 20/300, S. 6）。ここではとくに景気の要素の修正と再試算が行われている。結論として、許される純借入、すなわち景気の要素を考慮したうえで許される構造的な純借入の限度は、2070 億 700 万ユーロ増加することとなった。

c) さらに、法律案の理由づけのなかから、特別基金であることを考慮した会計制度の遡及的変更を引用しておく（vgl. BTDrucks 20/300, S. 6）：

特別基金の財政収支に基づく従来の記帳方法では、特別基金が基幹予算からの配分により黒字になった場合、それに対応する基幹予算の赤字または純借入が計上されていたが、今後は特別基金の財政収支の代わりに、基幹予算から特別基金への繰入が反映されることになる。

将来の手續により、第一に、予算編成時の計画の不確実性が排除される。これまでの予算では、特別基金の財政収支を見積る必要があったが、しばしば不正確であった。第二に、特別基金の会計処理方法が本予算の会計処理方法と整合化されるため、体系的な矛盾が解消される。具体的には、準備金の積増しは今後、従来は基幹予算に計上されていたのと同まったく同じ方法で特別基金に計上される。この切り替えが体系的に行われ、過去の繰入れも正しく把握されるようにするため、切り替えは遡及的に反映される。

d) 連邦参事会は、2021 年 12 月 17 日の議決で政府案への立場を表明しないこととした (vgl. BTDrucks 20/351, S. 1)。

e) 予算委員会は、2022 年 1 月 10 日に連邦政府の法律案について専門家の意見聴取を行った後、2022 年 1 月 14 日の議決により若干の修正を加えて法律案を受け入れることを勧告した (vgl. BTDrucks 20/400, S. 1 und BTDrucks 20/401)。同法律案には、とくに EKF への繰入れに関する予算条項 (Titel 614 01) について以下の「拘束力のある説明」が付け加えられた (vgl. BTDrucks 20/400, S. 3)：

2021 年のパンデミック克服のための第二次補正予算により追加的に認められた資金は、短期及び中期的に、COVID-19 パンデミックによる緊急事態の緩和及び克服のための支出の財源調達に資するものであり、その際に、気候変動への対応のための措置、ドイツ経済のトランスフォーメーションのための措置及び補完的な投資のために用いられる：

1. 建築部門におけるエネルギー効率と再生可能エネルギー施策への投資の強化、
2. カーボンニュートラルな移動手段のための投資の促進、
3. 気候保護協定を通じた、排出多量の工程を伴う産業部門における新規生産設備への投資促進 (carbon contracts for difference)、
4. カーボンニュートラルなエネルギー供給のインフラ拡充のための

投資促進、

5. EEG 賦課金の廃止による、個人消費者と中小企業の需要強化¹⁰。

この表題の件は、BMF（連邦財務省）により管理される。

予算委員会は、許される純借入の規則の上限の超過額を改めて算定し、2088 億 6500 万ユーロの超過という結論に達した（vgl. BTDrucks 20/400, S. 13）。

f) 予算委員会の議決勧告、報告書及び補足の議決勧告（vgl. BTDrucks 20/530）を踏まえ、ドイツ連邦議会は 2022 年 1 月 27 日の審議において、議決書に添付された「第 60 項」の要約に示された修正と、その結果として合計及び補足文書に記載されたタイトルの変更を行った上で、法案を採択した。2021 年度連邦予算計画の全体予算の第二次補正は、議決文書に別表として添付された（vgl. BRDrucks 33/22）。

g) 2022 年 2 月 11 日に連邦参事会は、基本法 77 条 2 項による合同委員会の招集の動議を提出しないことを議決した（vgl. BRDrucks 33/22 〈Beschluss〉）。

h) 2022 年 2 月 18 日の連邦大統領による裁可を経て、同法律は 2022 年 2 月 25 日に連邦官報に公布された（vgl. BGBl I S. 194）。

5. EKF はもともと、2010 年 12 月 8 日付の特別基金「エネルギー及び気候基金」の設立に関する法律（BGBl I S. 1807）によって、連邦政府の長期エネルギー構想の実施に大きく寄与するものとして設立された。この特別基金は、環境を保護し、信頼性が高く、支払可能なエネルギー供給と気候保護を促進するための追加的な支出計画の実現を目的としている。

10 EEG は、2000 年の再生可能エネルギー法律（Erneuerbare-Energien-Gesetz）に基づく賦課金で、太陽光発電、風力発電、バイオマス発電、水力発電所の拡張資金に充てられている。現在に至るまで、電気料金請求書を通じて最終消費者に賦課されている。

特別基金の資金は、法的にも経済的にも連邦予算から分離されることとなっている。EKFの資金は、予算法律とともに毎年決定されるEKFの事業計画の中に計上される。

継続するコロナパンデミックと、そこから生じる経済及び国家財政の回復に対するリスクを考慮し、2022年6月23日、連邦議会は、2022年7月12日の特別基金「エネルギー及び気候基金」の設立に関する法律を改正する第二次法律を可決した（vgl. BGBl I S. 1144）。同法の目的は、EKFを「気候及びトランスフォーメーション基金」（KTF）へとさらに発展させることである。特別基金「エネルギー及び気候基金」の設立に関する法律は、特別基金「気候及びトランスフォーメーション基金」の設立に関する法律（気候及びトランスフォーメーション基金法律-KTFG）に名称変更された（vgl. BTDrucks 20/1598, S. 2）。

本改正の結果、コロナパンデミックによる経済的影響に対処するために適切であると同時に、気候保護法の気候保護目標の達成に寄与する追加的な気候保護対策及びドイツ経済の持続可能なトランスフォーメーションのための措置への財源が確保されることになった。さらに、予算委員会が追加した2021年度第二次補正予算法律の「拘束力のある説明」は、KTFG2a条の特別基金の目的規定に明示的に移された（vgl. BGBl I 2022 S. 1144 f.）。

II.

申立人であるドイツ連邦議会議員197名が2022年3月18日に連邦憲法裁判所へ提出し、2022年4月7日に受理された文書により、抽象的規範統制手続が開始された。連邦議会議員は、2022年2月18日の2021年度の連邦予算の第二次補正の確定に関する法律（2021年度第二次補正予算法律）（BGBl I S. 194）の1条及び2条は、基本法109条3項、110条1項1文及び2項1文ならびに115条2項に適合せず、無効であるとの確認を求めた。

申立人は、司法審査の対象となる法律で規定されている EKF への借入への配分を認めることは、基本法 109 条 3 項及び 115 条 2 項に違反すると主張している (1.)。加えて、EKF に借入権限への保有を認めることは、特別基金の形成及び使用に関する憲法上の要請に違反する (2.)。増収総額と削減総額の見積りは高すぎ、基本法 110 条 2 項 1 号に違反する (3.)。最後に、2021 年度終了後に 2021 年度第二次補正予算法律を公布することは、憲法上の予算原則を考慮したものとなっていない (4.)。

〔申立人の主張〕

1. 2021 年度第二次補正予算法律が規定する EKF への借入権限の配分は、基本法 109 条 3 項、115 条 2 項が定める緊急事態を原因とする連邦による借入の憲法上の基準を充足していない。

a) 集団感染症である COVID-19 が、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文にいう自然災害であることは間違いない。しかし、このことは気候変動には当てはまらない。気候変動は、2009 年に憲法を改正した立法府が緊急の借入の可能性を設けた際に念頭に置いた「外因性のショック」のケースではない。このケースは、突発的で予見不可能な緊急事態に対する予算上の対応に関するものであった。気候変動は以前から知られていたことであり、長期的かつ広範な国家活動を必要とするため、通常の予算管理の枠内で克服すべき構造的な将来の課題であった。気候変動を基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文の緊急事態と定義することは、事実上、債務ブレーキの廃止に等しい。したがって、2021 年 3 月 24 日の連邦憲法裁判所の決定 (BVerfGE 157, 30 - 気候保護参照) における自由権的基本権に由来する立法府の作為義務も、一般的な連邦及び州の政策を対象としたものである。基本権に基礎を置く作為義務を用いて、債務上限を拡大するよう基本法の債務ブレーキを解釈し直すことを導くような理論的な手からは存在しない。

b) コロナパンデミックを契機として予算法律を制定した立法府は、基

本法 115 条 2 項 6 文による連邦議会の議決にもとづき、2020 年及び 2021 年に緊急事態を理由とする借入を莫大な額で授権した。授権の具体的範囲の決定には、予想及び判断の余地が認められる。これに関する説明及び理由づけは、それぞれの法律案に含まれている。

c) これに対して、2021 年度第二次補正予算法律は、非常に特殊な経緯に関するものであり、独自の検討を必要とする。出発点はすでに終了した 2021 年度であり、危機克服のために（少なくとも）総額 600 億ユーロの緊急融資資金は不要なことが明らかになった。これらの資金は、将来に使用するため EKF に繰入れられた。連邦政府は、2021 年の成長率低下、感染症の再拡大、新変異株に関する不確実性を、この措置の根拠としている。連邦政府の見解では、財政政策はパンデミックの社会的・経済的影響を緩和するために引き続き貢献しなければならない。パンデミックから脱却するために経済を持続的に強化するためには、気候保護と化石燃料の段階的な使用廃止が特に重要である。

aa) 投資が、過去 2 年間パンデミック以前の見通しを下回っており、これを埋め合わせるといえるのは、議論として成立しない。この点とは関係なく言えることは、民間投資や経済全体の活性化のために望まれる国家の投資は、もっぱらパンデミックの克服、すなわちコロナパンデミックの克服にのみ役立つのではなく、共同体を全般的に強化することである。

従って、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文の規定の範囲においては、投資の側面は当初から全く関係を持たない。同規則は、特定の緊急事態を克服するために必要な範囲に限って、緊急事態を原因とする借入を許容したものである。

さらに、憲法を改正した立法府は、2009 年に、かつての憲法上の借入規制の投資との関連づけを¹¹、その効果が確認されなかったという理由で

11 基本法旧 115 条 1 項 2 文「起債による収入は、予算中に見積られている投資のための支出の総額を超えてはならず、例外は経済全体の均衡を乱すことを防止するためにのみ許される。」を指す。2009 年 7 月 29 日の第 57 回改正法律で、旧 115 条 1 項の 2 文と 3 文が削除され、また 2 項は全く新しい現行規定によっ

明示的かつ非常に意図的に放棄したことにも留意すべきである。このことは、基本法 109 条 3 項 2 文及び 115 条 2 項 6 文の緊急事態関連規定を解釈する際に考慮されなければならない。

bb) 同様に、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文を解釈する際には、緊急事態が景気変動により国家予算に与える影響は、許容される借入の景気変動を原因とする修正により既に把握されていることを考慮しなければならない。2021 年第二次補正予算法案の提案理由が経済成長の発展とそれに関連する目標に言及している以上、景気を理由とする借入と緊急事態を理由とする借入との必要な区別は維持されなければならない。

cc) 同法案の提案理由は、気候保護の重要性と、気候保護のために化石燃料の使用を段階的に廃止することを強調しており、緊急借入の理由となる憲法上の要件から特に大きく逸脱している。気候保護対策や、成長を促進し経済の競争力を支えるエネルギー転換を支援するために、将来的に変革的な投資を行うことには意義がある。しかし、2011 年に設立された EKF の目標である気候保護とエネルギー転換という目標は、2020 年初頭に発生したコロナパンデミック克服とは何の関係もない。

これに加えて立法府は、説明及び理由づけの義務を果たしていない。109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文に要件として規定された自然災害、すなわちコロナパンデミックではなく、「COVID-19 パンデミックを原因とする緊急事態」に言及しているからである。立法府はしたがって最初から、憲法上予定されていない「間接的な緊急事態」を前提としているのである。

dd) さらに、EKF に移管された借入権限は、時期的な面でも 109 条 3 項 2 文及び 115 条 2 項 6 文によって包摂されていない。EKF の資金がいつ利用されるかは、まったく決まっていない。したがって、「拘束力のある説明」の冒頭で主張されているように、資金がパンデミック対策に「短期的・中期的に」使われるということではない。むしろ、資金が特別基金

て取って代わられた。参照、高田敏・初宿正典『ドイツ憲法集（第 8 版）』（信山社、2020 年）295 頁註 149。

に「保管」されるということは、一資金が少なくとも部分的には一長期的に保有されることを示している。

このような保有は、109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文の憲法上の要請に適合しない。議会の予算審議権にも対応するこれらの要請は、年度性、時間的限定性、有期限性といった予算原則にも具体化されているが、これらの予算原則は、特定の予算年度に使用される緊急借入権限を、その予算年度において緊急事態に対処する措置のために発生した支出に限定するものである。115 条 2 項 6 号に規定される「ケース」は、毎年決定され、説明されなければならない。

d) 今回問題となっている借入権限はまた、一予備的に一必要性に照らしても憲法上正当化することはできない。2021 年にはもともと 600 億ユーロの緊急借入権限が不必要となっただけではなく、2021 年の新規借入は当初の見積りより 250 億ユーロほど少なかった。同時に、国全体の税収は記録的な水準に達していた。最後に、2020 年補正予算法律によってその使途の特定が取り消された 480 億ユーロを超えるかつての庇護予備費には手を付けなかった(2020 年 3 月 27 日の 2020 年度補正予算法律、BGBl I S. 556 参照)。

危機克服のためにさらなる資金が必要であったなら、まず必要性の基準に従って予備費を使用し、その後に初めて緊急借入(の継続)を認めるべきであった。連邦政府は、予備費の使用がなぜ放棄されたのかについて、十分な理由付けをしていなかった。

2. EKF に移管された信用権限に緊急事態への関連がないことを別としても、それらの権限を EKF に保有すること自体が違憲である。これは、非独立の特別基金の設立と使用に関する憲法上の要件に違反する。

a) EKF の設立全体が、すでに憲法上の問題を抱えている。この基金は、2011 年に総額 3 億ユーロの収入で発足した後、2021 年度第二次補正予算法律により、総額 1000 億ユーロを超える基金の規模となった。これらの基金の利用スケジュールは大部分が未定である。これが意味するのは、連

邦予算全体の 5 分の 1 弱に相当する額が、予算決定と通常の予算サイクルを通じた議会の優先順位付けの年度のプロセスから除外されている、ということである。

b) 2021 年度第二次補正予算法律では、600 億ユーロにのぼる借入権限を EKF に移管され、将来の支出のために EKF で保有、いわば「保管」される。これは明らかに、将来、緊急事態を原因とする新たな借入権限が認められない可能性を考慮して行われたものである。

最後に、特に、数期にわたる予備費の借入権限による保有は、基本法 109 条 3 項及び 115 条 2 項から導かれる年度との関連の要請に違反する。2021 年のコロナパンデミックによる憲法上認められた緊急借入の可能性は、将来、なくなることが予測される。特別基金に予備費を積み立てることで、借入権限を「長期的に守る」ことが可能であれば、こうした時間的制約のある憲法上の制限は損なわれることになる。

c) 従来、記帳方法は特別基金の資金収支に基づいており、基幹予算からの配分による特別基金の黒字は、基幹予算の対応する赤字または純借入と相殺されていたが、今後は、特別基金の資金収支の代わりに、基幹予算から特別基金への配分が考慮される。その結果、基幹予算から特別基金への個々の繰入れは、支出に直接関連することになる。

確かに、110 条 1 項 2 文後段は、基幹予算と特別基金との関係において、異なる会計上の処理を認めている。しかし、記帳方法には、国家起債法の観点から必要とされる基幹予算と非独立の特別基金を一体的に考慮するという制約がある。借入権限と実際の借入の時期的関係、及び執行の管理勘定における把握については、借入権限が基幹予算にあるか特別会計にあるかに違いはない。これは、国民経済計算に基づく EU 法の財政ルールにも合致している。つまり、借入権限の基幹予算から特別会計への移管は、国家起債法上中立、すなわち、それ自体は、（支出と）無関係でなければならない。

ある時点で存在している借入のための憲法上の条件を不当に利用するために、記帳方法によって実際の借入を作為的に前倒してはならない。

2021 年度第二次補正予算法律で想定されている数値は、新記帳方法の基準に従った計算に基づくものである。これは特に管理勘定の金額に適用される。したがって、変更された記帳方法は、借入権限の前倒しへの扉を開くものである。以上の理由から、2021 年度第二次補正予算法律は、新たな記帳方法が憲法上許されないものであることによっても違憲となる。

3. 2021 年度第二次補正予算法律は、EKF への借入権限の配分のための予算的余裕を生み出すため、250 億ユーロの追加歳入総額と 350 億ユーロの歳出削減総額（6002 章 60 節）を創設している。これらの総額項目を合算すると、600 億ユーロになる。これは予算総額の 10%以上に相当する。

総額予算項目の使用のための予算憲法の基準によれば、総額削減支出の額は、予算額の最大 2%程度まで許容される。総額追加収入の使用についても同様である。補正予算の場合、項目の詳細に関する要件はさらに厳しくなる¹²。

これを踏まえると、2021 年度第二次補正予算法律の総額見積りはあまりにも高すぎる。そのため、基本法 110 条 1 項 1 文に基づく議会の予算審議権、すなわち議会の予算審議権に根拠をもつ内容的な特定性、予算の明確性、真実性といった予算原則に違反している。

4. 予算憲法の要件によれば、当該予算年度終了後の補正予算法律の公布は、違憲となる。110 条 2 項 1 文に基づく議会の予算審議権は、予算の事前性、費目の見積りの有期限性という憲法上の予算原則の根拠となる。2022 年 2 月になって公布された 2021 年度第二次補正予算法律はこれに違反しており、この理由でも違憲である。

12 予算憲法とは、「国家予算および準国家予算の基本的秩序であって、財産および債務の管理および統制、経済全体の均衡への予算運営の組み入れを含むもの」と説明される。Vgl. Klaus Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 1061.

Ⅲ.

連邦憲法裁判所法律 77 条 1 項によりドイツ連邦議会、連邦参事会、連邦政府及びすべての州政府に与えられた意見表明の機会を利用したのは、連邦政府のみであった。連邦政府は、本件申立てには理由がないと考えている。

〔連邦政府の主張〕

1. EKF に対する 600 億ユーロの借入財源の供与は、基本法 115 条 2 項のいわゆる債務ブレーキの規定に適合している。

a) 基本法 115 条 2 項 6 文は、国家が制御できない自然災害や特別緊急事態が発生し、国家の財政状況に重大な影響を及ぼす場合、基本法 115 条 2 項の通常の上限を超えることを認めている。連邦の立法府は、2021 年度の連邦予算において、パンデミックの継続にかんがみ、この可能性を利用した。コロナパンデミックが 2021 年度にもそのような緊急事態を意味することは、どの側からも異論がない。基本法 115 条 2 項 6 文は、原則として、金額的な限定なしに、通常の上限の超過を認めている。しかし、一般的な見解によれば、基本法旧 115 条に関する連邦憲法裁判所の判例に従い、通常の上限を超える国家による起債は、緊急事態解消のため明確かつ適切なものでなければならぬとされている。借入と特定の緊急事態の解消との間には、最終的な契機関係、いわゆる危機との関係がなければならない。したがって、緊急事態の存在は、予算法律を制定する立法府に無制限の借入を認めるものではない。つまり、基本法 115 条 2 項 6 文は、絶対的ではないが一それぞれの危機の種類に応じた一相対的な起債制限を課していることが分かる。

基準となるのは、常に具体的な緊急事態の特質であり、それは、基本法 115 条 2 項の目的を考慮に入れ、十分な危機との関係が想定される場合を総合的に評価することで明らかとなる。基本法 115 条 2 項 6 文の例外条

項の目的は、危機克服のための国家の行動能力を保障することであり、これは平常時の借入の制限の厳しさとは対照的である。広範な危機管理権限の是正として、憲法制定者は、可能な措置を要件上制限するのではなく、国家による起債を恒久的に増加させないことを保障する包括的な返済規則を選択した。

このような目的を踏まえると、要求される危機関連性を導くには、危機の性質とその具体的影響（aa）、連邦の経済全体への責任（bb）及び借入による支出の基本法 115 条 2 項の目的との適合性（cc）が考慮されなければならない。これに対して前提条件とならないのは、危機の解消のための借入の必要性及び妥当性、その比例性である（dd）。さらに、予算法律を制定する立法府は、選択された措置の妥当性に関して、広範な評価と判断の余地を有しており、司法審査の対象となるのは、その決定が主張可能・理解可能かということだけである（ee）。

aa）基本的に 2 つの危機シナリオが検討されることになるが、両者は融資によって資金を調達できる結果をもとに区別される。ひとつは、地域限定的かつ一時的な危機（タイプ 1 の危機）であり、もうひとつは、ドイツ全土の（さらにそれを超える）経済発展に影響を及ぼす長期的な危機（タイプ 2 の危機）である。2021 年には両者のタイプの危機が発生した。7 月中旬の洪水災害（タイプ 1 の危機）と、2020 年初頭から続いているコロナパンデミック（タイプ 2 の危機）である。前者の危機は数日間しか続かなかったが、それでも数十億ユーロの損害をもたらしたものの、地域的には狭く限定されており、他の地域への経済発展にほとんど関係を持たなかった。対照的に、コロナパンデミックはいまだに克服されていない。パンデミックの経済的影響は地域限定ではなく、ドイツ全土、あるいは全世界にすら及んだ。このことは、基本法 115 条 2 項 6 文に従い、この 2 つのタイプの危機を克服するために財源を調達できる措置も異なることを意味する。

この見方をすれば、基本法 115 条 2 項 3 文が規定する景気の要素との重複が許されないわけではない。双方の規定は互いに独立しており、要件

や目的も異なっている。基本法 115 条 2 項 6 文は、危機の影響をできるだけ効果的に克服することを目的としているが、景気の要素は、重大な危機的状況以外の財政政策において、自律的な安定化要因を均等に考慮することを目指している。緊急事態を原因とする借入の例外は、景気の要素を含む許される借入に基づくものである。

bb) 基本法の予算・財政制度では、連邦が経済全体に責任を負うことがさまざまな箇所で明確にされている。これは特に、州及び市町村による特に重要な投資に対する連邦の財政援助の可能性に関する基本法 104 条 b の規定にみることができる。基本法 115 条 2 項も、経済全体の発展に対する連邦のこうした責任を前提としている。このことは、基本法 115 条 2 項 6 文のすべてのケースに影響を及ぼすわけではないが、タイプ 2 の危機であり、したがって危機に関連する基本的かつ全国的な経済的障害の解消を伴うような状況においては、明らかに影響を及ぼす。このような場合、115 条 2 項 6 文を解釈する際には、連邦政府の経済全体に対する責任を考慮しなければならない。その結果、連邦には、タイプ 1 の危機の場合よりもはるかに大きな範囲で、連邦全体の経済を刺激するための一般的な措置をとる権限が与えられることになる。

cc) 関連性要件が個々のケースで軽減される可能性がある理由は、借入によって可能となった支出の趣旨と目的が、基本法 115 条 2 項及びその例外規定の趣旨と目的に抵触しない、あるいは、さらにそれらと一致することにもある。この点で基本法 115 条 2 項の一般的な目的は、将来の世代の過度な財政負担の防止にあると考えられる。目的とされた借入の措置が、憲法上の見地から、将来の世代の対応する財政負担を明確に軽減することに貢献する限りにおいて、それらは基本法 115 条 2 項の目的を促進するものである。同様のことが、コロナパンデミックの影響を克服するための気候変動対策への財政投資にもあてはまる。特に将来世代にかんがみた効果的な気候保護の重要性と、その結果として生じる排出削減義務は、連邦憲法裁判所が気候に関する判決の中で明確に強調したところである。したがって、基本法 115 条 2 項 6 文の体系的な解釈は、この同位の憲法

上の義務を考慮し、適切に処理しなければならない。これにより、対応する借入による支出が、一般的に基本法 115 条 2 項 6 文の対象から外れることにはならない。しかし、このような目的の一致がない支出に比べて、必要とされる危機関連性の要求が低くなることになる。

危機関連性の要求は、憲法を改正した立法府が基本法 115 条の新規定において従来の投資関連性を放棄したからといって、低下することにはならない。この判断の背景は、当時の規範が、真の危機の時以外の国家による起債の実効的限定という目的に適合していないことが明らかとなったということであった。このことは、しかし、借入による財源調達のための目的適合性にかんがみて、投資と他の支出を差別化することはもはや許されない、ということにはつながらない。

dd) 基本法 115 条 2 項 6 文は、危機克服のためにとられた措置の最終性と目的適合性以外に、危機に起因する連邦政府の借入に関する実体的な制限を含んでいない。とりわけ、それが必要かつ適切であることを証明する必要はなく、予算法律を制定する立法府は比例原則に拘束されない。これは、従来の 115 条の起債規則に関するかつての連邦憲法裁判所の判例に合致するものである。目的論的及び機能法的な考え方をとれば、少なくともタイプ 2 の危機の場合には比例原則を適用できないことになる。憲法を改正した立法府の判断によれば、新規借入の通常の上限を遵守することと、危機的状況克服のためにその上限を停止することは、同位の重要性を持つ。タイプ 2 の危機にどう対処するか判断は、国家全体の行動能力の確保や連邦政府の一般的な経済政策と密接に結びついているため、高度に政治的な判断でもある。したがって、基本法 115 条 2 項 6 文の適用において、比例原則の適用にともなう債務の最小化を、概括的に優先することは禁止される。

ee) 基本法 115 条の該当要件の存在、とくに危機克服のためにとられた措置が目的に適合しているかに関して、連邦憲法裁判所は常に予算法律を制定する立法府に広範な評価と判断の余地を認めてきた (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <140>)。

司法審査が可能となるのは、この評価と判断の余地の限界、すなわち「自然科学、財政学及び経済学的に成立しかつ理解可能であること」だけである。こうした裁判所による信憑性の統制を可能にするため、予算法律を制定する立法府には、自ら評価を行い、十分な形で借入措置の目的適合性を評価しなければならないことに応じた説明義務がある。これは連邦憲法裁判所の確立した判例（vgl. BVerfGE 119, 96〈140〉）に沿ったものである。

b) この基準を考慮するなら EFK への配分は、基本法 115 条 2 項に適合していることが明らかとなる。

aa) EKF への配分により連邦政府は、コロナパンデミックによる重大な経済的影響、したがってタイプ 2 の危機の克服を目的としているが、この危機は基本法 115 条 2 項 6 号により追加借入の権限を与えることになる。この最終的な方向性については、法律案の説明文書で詳しく説明されている。配分された資金が同時に気候変動やその影響緩和のものであったとしても、このことと矛盾するものではない。タイプ 2 の危機として、パンデミックは連邦の全領域における経済状況すべてに大きな影響を及ぼした。そのため、民間投資の刺激によってこれを活性化させようとする試みは、パンデミック固有の影響を排除することに確実に役立つ。金融危機の際に、自動車産業（「自動車スクラップ制度」）のようなまったく異なる経済部門への純粋に消費を刺激する支出によって国家によって部分的に対策がなされたのと同様、コロナパンデミックによる全体的な社会的動揺は、事実上どの経済部門も免れることはなかったが、それをこのような事態において、予算法律を制定する立法府が緊急自体を理由とする借入の方法によって対処することができない「間接的な」結果とは言えないであろう。

コロナパンデミックによる影響を取り除くことを目的とした措置に対するこの評価は、配分された資金が、基本法 115 条 2 項 6 号によるさらなる借入がもはや不可能となる後の時点で初めて支出されることと矛盾抵触するものではない。これは、第 1 にコロナパンデミックがタイプ 2 の危機だという特別な特徴によるものであり、第 2 に連邦政府が第三者に対して債務を負うことができるのは、現在必要であり、対応する財政的裏付

けをもって将来支出につながるものに限られるということによるものである。付与された借入の権限は、通常の準備金のように何年も EKF に「未使用」のまま残ることはない。むしろ、EKF はすでに、パンデミック克服に必要な民間投資を促進するために債務を負担し、第三者に対する拘束力のある、場合によっては複数年にわたる確約に必要な基盤となっている。いずれにせよ、すでに 2 年以上続き、絶えざる変異のため収束が具体的に予見できない世界的なコロナパンデミックを克服するためには、支出のための長期的な借入による財源調達という選択肢が許される。

bb) 2021 年度第二次補正予算法律によって認められた借入権限も一準備的に一必要かつ適切であった。これには成立可能性の統制のみが実施される。

(1) 2021 年度第二次補正予算法律が必要であったのは、その措置なしには、つまり、他の予算の可能性を活用し、あらゆる緊縮力を活用したとしても、危機の経済的影響に同様に効果的に対処できなかったであろうからである。立法府は説明文書の中で、EKF への配分がパンデミックによる緊急事態を克服するために必要であると明言していた。パンデミックによる緊急事態が続く中、次年度の計画を確実にするため、また、追加の民間投資を促進するためにも、EKF への予算配分は必要であった。

(2) 緊急事態を理由とする借入及び緊急事態克服のための借入を財源とする措置は、パンデミックに端を発した危機の深刻さにかんがみると、緊急事態の程度に相応のものであった。債務水準の一時的な上昇は避けられないが、安定した経済発展による財政上のプラス効果と、合理的期間内に追加借入の返済を確実にする返済義務に見合ったものである。

2. 2021 年度第二次補正予算法律は、その他の点でも基本法に適合しており、特に、憲法的根拠をもつ他の予算の要件及び原則に違反していない。

a) 基本法 110 条 2 項に根拠をもつ年度性の予算原則は、連邦予算規則 (BHO) 11 条に従って、各予算年度に予算計画 (予算法律ではない) を

作成することを要求している。このため予算計画の授権は、原則として予算年度末に自動的に失効する（時限性の原則）。EKF の予備費への追加資金配分のために、未使用の借入権限を使用することは、対応する支出を後の時点で行う可能性を開くことを意図している。このことは、年度性の予算原則と抵触する可能性がある。しかし、この原則は絶対的な有効性を主張するものではなく、例外を認めている。連邦予算規則は、例えば連邦予算規則 19 条において、そのような例外を明示的に規定している。特に、借入許可は予算年度を超えて効力を持ちうる（連邦予算規則 18 条 3 項）。加えて、予算法律は、借入のための授権が、より後の時点で執行する旨を規定することができることを規定している（基本法 110 条 4 項 2 文）。年度性の原則の許容される例外には、準備金及び特別基金の形成と活用の可能性も含まれる。いずれの手段も予算法上許されており、予算法律を制定する立法府によって承認される。いずれも連邦予算規則の中に抽象的に予定されているだけでなく、各予算法律を制定する立法府によって具体的に、予算法律（2021 年予算法律 1 条 2 項及び 3 項参照）、連邦予算における配分及び引出しの予算計上の項目、連邦予算の付属書類として添付される事業計画のなかに、法的に明記されている。

b) 2021 年度第二次補正予算法律の成立が遅れたわけではない。連邦予算規則 33 条 2 文によれば、補正予算法律の法案はそれぞれの予算年度末までに連邦議会に提出されなければならない。これは 2021 年 12 月 13 日に行われた。一部の文献が、当該予算年度内に補正予算を採択する憲法上の義務もあると主張しているが、その限りでは説得力に欠ける。連邦憲法裁判所は、憲法が補正予算を適時に確定することを義務付けているかどうかについては、まだ判断しておらず、明確に未解決のままにしている（vgl. BVerfGE 119, 96 <123>）。この点で、連邦憲法裁判所は、具体的な時点というよりも、憲法機関の忠誠の問題であることを正しく強調している。

さらに、提案と公布の遅れを正当化する 3 点の理由がある：第 1 に、新たな連邦政府の発足が 2021 年 12 月 8 日であったため、より早期の提出は不可能であった。第 2 に、予算はパンデミック的状况の最中に作成

された。第3に、連邦政府がパンデミックの影響に直ちに対処し、要求される計画の確実性を保証することで必要な民間投資を直ちに活性化させようとしていたのであれば、補正予算として予算が提出されたことは正しい。2022年度予算への計上では、数ヶ月の遅れが出ていたであろう。

c) EKFにおける歳出の財源を借入権限によって確保することにも、憲法上の疑念は存在しない。EKFは憲法上の要件を満たしている。借入権限の額は、危機を完全に克服するために必要な財源から導かれている。コロナパンデミックのタイプ2の危機としての特殊性と、民間投資のための計画的安全性の確保という目的を踏まえれば、予算年度を超える財源確保を認めることも正当化される。

d) 独自の借入権限をもたない非独立の特別基金の借入権限の取扱いを考慮に入れた、新しい記帳方法の（遡及的な）導入も、合憲であることは明らかである。2021年度、起債規則の範囲内で非正規の特別基金を把握するため、従来の記帳方法が変更された。それ以降、従来のように特別基金の時々々の収支、したがって充足された特別基金からの資金流出がなくとも、連邦政府による特別基金への配分により、起債規則の範囲内で固定額の純借入が有効となった。その結果、起債規則にとっての把握の時点は、配分の時点に前倒しされる。従来の特別基金の記帳方法は、会計的な支払の流れと収支に従っていた。そこでは、基幹予算からの借入資金配分による特別会計の黒字は、基幹予算の純借入と相殺されていた。これにより結果的に、特別基金が充足された時点で、連邦の純借入は特別基金を含めてゼロとなった。非正規の特別基金からの資金流出の結果、財政赤字が生じた場合は、純借入が記録された。このために従来の予算では、特別基金の収支の見積りが行われていたが、それはしばしば、後から振り返ると正しくないことが判明していた。

新しい記帳方法では、特別基金を充足することが、すでに債務プレーキの意味における純借入であると評価されることになる。特別基金から資金を支出した場合、その資金は、基幹予算で使用されている仕組みと同様、準備された資金の取崩しによって調達されるため、純借入への影響は回避

される。これはまた、過去、特別基金に借入権限がないにもかかわらず「純借入」が計上されていた問題を解決することにもなる。このように、記帳方法に関する新ルールは透明性の向上につながり、説得力のない体系的な不整合を解消するものである。従来の記帳方法の変更を支持するもうひとつの論拠は、その変更が、すでに安定理事会において州の債務ブレーキ遵守の検査で実践されている記帳方法への合流を意味することである。その記帳の仕組みは、2018 年のドイツ基本法 109a 条 2 項による債務ブレーキ遵守の監視に関する安定理事会の概要のなかに定められている。

IV.

申立人は、2022 年 3 月 18 日の文書提出により開始された抽象的規範統制手続に、以下の申立てを併合していた。

仮命令の方法により、2022 年 2 月 18 日の 2021 年度連邦予算計画の第二次補正の確定に関する法律（2021 年度第二次補正予算法律）（BGBl. I 2022, S. 194）1 条及び 2 条により増額された特別基金「エネルギー及び気候基金」の積増金は、本案に関する決定が下されるまでの間、ドイツ連邦議会が 2022 年度の連邦予算における特別基金への配分の財源調達のための支出を議決した場合に限り、使用することができるとする。

本法廷は、2022 年 11 月 22 日の決定で本申立てを却下した。本申立ては、本訴において当初から許されないものでも、明らかに根拠がないものでもなかった。しかし、実施されるべき結果の衡量を行った結果、仮処分の執行によって生じる不利益は、申立てが却下された場合に予想される不利益を明らかに上回った（vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 217 ff. – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - e.A.）。

V.

当事者は、口頭弁論において主張を詳説、補足した。連邦憲法裁判所法 27a 条にいう専門委員として、安定化委員会参与副委員長 Thiess Büttner エアランゲン・ニュルンベルク大学教授、連邦経済気候保護省の学術諮問委員会委員 Jens Südekum デュッセルドルフ大学教授、Jan Keller 連邦会計検査院参事官 及び Henning Tappe トリーア大学教授の意見が聴取された。

B.

本件抽象的規範統制は、申立てが認められる。申立人は申立ての適格があり（Ⅰ）、申立ては適切な対象をもち（Ⅱ）、客観的な確認の利益が存在する（Ⅲ）。

I.

基本法 93 条 1 項 2 号並びに連邦憲法裁判所法 13 条 6 号及び 76 条 1 項 1 号により、連邦議会議員の 4 分の 1 は、連邦法または州法が基本法との形式的または実体的な不適合により無効であると考える場合、抽象的規範統制を申立てることができる。定足数の計算においては—基本法 121 条に従い—申立てが提出された時点における連邦選挙法律 1 条 I 項から導かれるドイツ連邦議会の法定議員数が基準となる（参照 BVerfGE 157, 223 <248 f.> - ベルリンの賃料上限 ; Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2nd ed. 2022, § 76 para. 13; Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 76 para. 11 <2021 年 7 月>）。

申立人 197 名は、第 20 期ドイツ連邦議会の議員総数 736 名の 4 分の 1 以上を占める。彼らは同じ代理人によって代表され、同じ申立てを行った。

II.

2022 年 2 月 18 日の 2021 年度連邦予算計画の第二次補正の確定に関する法律 1 条及び 2 条により、適切な申立ての対象が存在する。

抽象的規範統制の適切な対象は、基本法 93 条 1 項 2 号並びに連邦憲法裁判所法 13 条 6 号及び 76 条 1 項により、連邦法及び州法である。基本法及び連邦憲法裁判所法律の規定は、審査に付された規範の階層、成立の時点 (vgl. BVerfGE 2, 124 <131>; 24, 174 <179 f.>; 103, 111 <124>) または内容 (vgl. BVerfGE 1, 396 <410>; 2, 307 <312 f.>; 20, 56 <91 ff.>; 79, 311 <326>; 119, 96 <117 f.>) などについて、ここで何らの制限も設けていない。決定的なのは、審査に付された法がその外形上すでに存在しており (vgl. BVerfGE 1, 396 <405 ff.>; 10, 20 <54>) 法的効力をもつ (vgl. BVerfGE 5, 25 <28>; 20, 56 <93 f.>; 79, 311 <326 ff.>; 97, 198 <213 f.>; 100, 249 <257>; 110, 33 <45>; 119, 394 <410>; 127, 293 <319>) 法規である (vgl. BVerfGE 2, 307 <312>; 20, 56 <90>) ということのみである。

予算法律の抽象的規範統制も認められている (BVerfGE 20, 56 <89 ff.>; 79, 311 <326>; 119, 96 <117> 参照)。確かに、予算法律は通常、当該年度の支出 (のみ) を認めるものであるため、予算年度終了後は法的効力を失う (予算原則法律 3 条、連邦予算規則 3 条参照)。ただし、予算法律は、翌予算年度—ここでは抽象的規範統制の申立てがなされた 2022 年—中に、基本法 114 条にいう責任の解除 (Entlastung) の完了までは、意味を持つ (vgl. BVerfGE 20, 56 <93 f.>)。連邦会計検査院の対応する監査報告書 (vgl. BTDrucks 20/4880, S. 11 f.) は、連邦予算規則 97 条 1 項に従い、2022 年 12 月 6 日に連邦議会に送付されている。抽象的規範統制手続における申立ては、2022 年 3 月 18 日付の文書ですでに提出されていた。しかし、いったん申立てが適法に受理されれば、たとえ予算法律がもはや法的効力を有しない時点で決定がなされたとしても—手続の客観的性質により—申立ては引き続き適法である (vgl. BVerfGE 79, 311 <328>; 119, 96 <116 f.>; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht,

2Auf. 2019, Rn. 772)。2022 年 2 月 18 日の 2021 年度連邦予算計画の第二次補正の確定に関する法律の第 1 条及び第 2 条により、特別基金への配分のために借入が用いられ、それにより連邦予算規則 18 条 3 項に従い失効を免れた。そのため、同法同条からまだ法的効力が発生するののかという問題は生じない。

III.

申立人は、2021 年度連邦予算計画の第二次補正の確定に関する法律 1 条及び 2 条は、基本法 109 条 3 項、110 条 1 項 1 文及び 2 項 1 文、115 条 2 項に適合しないと主張する。

これにより抽象的規範統制に必要な、連邦憲法裁判所法 93 条 1 項 2 号、76 条 1 項 1 号の意味における規範の有効性を明らかにする客観的利益が肯定される (vgl. BVerfGE 6, 104 <110>; 52, 63 <80>; 88, 203 <334>; 96, 133 <137>; 100, 249 <257>; 101, 1 <30>; 103, 111 <124>; 106, 244 <250>; 108, 169 <178>; 110, 33 <44 f.>; 113, 167 <193>; 119, 394 <409>; 127, 293 <319>; 128, 1 <32>; 157, 223 <249 Rn. 66>)。その利益が示されるのは、基本法に特別な形で拘束されている機関または機関の一部が、当該規範が上位の連邦法に適合しないと確信し、連邦憲法裁判所にその旨の確認を申立てた場合である (vgl. BVerfGE 6, 104 <110>; 39, 96 <106>; 52, 63 <80>; 96, 133 <137>; 103, 111 <124>; 119, 394 <409>; 127, 293 <319>; 150, 1 <77 f. Rn. 138>; 157, 223 <249 Rn. 66>)。その利益が否定されるのは、審査の対象となる規範が考えられるあらゆる観点からもはや法的効果を持ち得ない場合であるが (vgl. BVerfGE 97, 198 <213 f.>; 100, 249 <257>; 110, 33 <45>; 133, 241 <259 Rn. 45>; 150, 1 <77 f. Rn. 138>; 151, 152 <161 f. Rn. 27> – Wahlrechtsausschluss Europawahl – Eilantrag; 157, 223 <249 Rn. 66>)、本件は、その場合ではない。一方、法的保護に対する主観的な一般的利益は必要ない (vgl. BVerfGE 103, 111 <124>)。

C.

2021 年度第二次補正予算法律は、基本法 109 条 3 項 1 文及び 2 文、基本法 115 条 2 項 1 文及び 6 文の緊急事態を原因とする借入の憲法的要件を充足していない（Ⅰ.）。さらに同法律は、その制定の時点の観点から、基本法 110 条 2 項 1 文に抵触する（Ⅱ.）。基本法 110 条 1 項 1 文の予算の明確性及び真実性の原則への抵触は、そのため、もはや問題とならない（Ⅲ.）。

Ⅰ.

1. 基本法 115 条 2 項 1 文は一連邦及び州を対象とした一、基本法 109 条 3 項 1 文の固定的な新規起債の原則的禁止（債務ブレーキ）の具体化において、連邦の予算管理のなかで収支は原則として借入による収入なしに均衡すべきことを予定している。基本法 109 条 3 項 4 文、115 条 2 項 2 文によれば、この連邦への要求が満たされるのは、借入からの収入が国内総生産の 0,35 パーセントを超えないときである。

基本法 109 条 3 項 2 文、基本法 115 条 2 項 3 文によれば、これにいわゆる「景気の要素」（この概念については、115 条法律 2 条 2 項, 5 条参照）が加わるが、それによれば常態から逸脱する景気動向にあっては、予算への影響が好況及び不況いずれの局面でも均等に考慮されうる。景気の動向の考慮の詳細については、基本法 115 条 2 項 5 文により連邦法律が規定している（115 条法律 2 条 2 項, 5 条参照）。

ここでの中心である基本法 109 条 3 項 2 文および 115 条 2 項 6 文は、連邦議会に、国家の制御不能な国家財政状況に重大な影響を及ぼす自然災害または特別非常事態が発生した場合に、上記の規定から生じる借入限度額を超えることができる旨を議決する権利を与えている。これは唯一の例外規則である（vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 37; Henneke, in:

Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 144; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 39)。

基本法 115 条 2 項の 6 文から 8 文の明文の要件 (a) に加えて、緊急事態と借入上限の超過との間に契機的关系が必要とされる (b)。さらに、緊急事態を原因とする借入の際には、債務ブレーキの基礎ともなっている年度性と年限性の原則を遵守しなければならない (c)。

a) 基本法 115 条 2 項 6 文から 8 文は、自然災害及び特別緊急事態における借入の上限超過の形式的(aa)及び実体的(bb)要件を規定しているが、その遵守については憲法裁判の審査密度が引き下げられる (cc)。

aa) 形式的な面では、基本法 115 条 2 項 6 文は、自然災害や特別緊急事態の場合、借入上限の超過には、基本法 121 条による連邦議会議員の過半数〔法定議員数の過半数〕の議決を要求している。この特別多数の要求には、債務ブレーキの例外を議決する議会による決定の範囲が示されている。連邦議会が基本法 115 条 2 項 6 文に基づく議決を、法律の議決あるいは単なる議会の決議のどちらの形で採択するかは、連邦議会の判断に委ねられている (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 13; vgl. auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 208 <Mai 2011>; Kloepper, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 376)。

bb) 実体的な面では、基本法 115 条 2 項 6 文は、自然災害または特別緊急事態を要件としており (1)、それは国家の制御が不能であり (2)、国家の財政状況を大きく悪化させるものである (3)。加えて、基本法 115 条 2 項 7 文及び 8 文は、適切な期間での借入返済のための償還計画を要求している (4)。

(1) 原則的な借入上限の例外は、自然災害または特別緊急事態に起因するものでなければならない。基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文の意味における「自然災害」という概念の理解は、基本的に基本法 35 条 2 項 2 文、3 項 1 文について展開された見解と接合させることができる (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11, 13; vgl. auch Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3.

Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 43)。基本法 35 条 2 項 2 文、3 項 1 文は、「自然災害または特に重大な事故が発生した場合」の連邦政府と州の間または州の間の連邦国家的援助の枠組みを定めている。「自然災害」の概念は、地震、洪水、暴風雨、干ばつ、集団感染などの自然現象によって引き起こされる、差し迫った危険な状況や相当規模の損害を指す (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11, 13; vgl. auch Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 44)。

これに対して、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文にいう「特別緊急事態」という概念は、基本法 35 条 2 項 2 文、3 項 1 文にいう「特に重大な事故」とは異なる定義が必要である。後者は、連邦憲法裁判所の判例によれば、一航空機や鉄道の重大事故、公共サービスの重要な分野に影響を及ぼす停電、原子力発電所の事故など一その重大性ゆえに公衆に特別な影響を及ぼし、かつ人為的ミスや技術的不備に起因する重大な損害事象を意味すると解されている (BVerfGE 115, 118 <143>)。

2009 年に現行の基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文が制定された際、憲法を改正した立法府は、固定的な新規起債の原則的に禁止する例外規定の要件として、「自然災害」という用語に加えて、35 条 2 項 2 文、3 項 1 文の「特に重大な災害」という用語を含めなかった。その代わりに使用された「特別緊急事態」という用語は、国家起債法の文脈では予算法特有の方法で解釈されるべきであり、したがって「特に重大な災難」の適用事例に限定されるものではないが、予算関連性がある場合にはこれを含めることもできる。

基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文の意味と目的にかんがみれば、危機を克服するための予算・財政政策における国家の行動能力を確保するために (BTDrucks 16/12410, 11 頁参照)、「特別緊急事態」には、経済・財政状況に対する異常な混乱も含まれなければならない。この概念の理解は、憲法改正手続において基本法 109 条と 115 条の改正法案を提出したドイツ連邦議会の会派の理解に一致する。これによれば、「特別緊急事態」は、「外生的衝撃」によって経済過程が極端な規模で突然機能不全に陥っ

た場合にも存在するはずであり、すなわち、それゆえ経済過程を維持し安定化させるために国家による積極的な支援措置が公益上の理由から必要とされる場合である (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11)。加えて、ドイツ再統一のような「歴史的に重要な出来事」で、多額の資金を必要とする場合には、基本法 115 条 2 項 6 文が適用される (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11)。

緊急事態の特別性という属性は、経済動向のあらゆる悪化が基本法 115 条 2 項 6 文の例外条項の対象となるわけではないということも示している。特に、金融・経済状況の悪化が周期的な経済動向の単なる好況不況であれば、この規範の適用対象とはならない (BTDrucks 16/12410, S. 11 参照)。むしろ、115 条 2 項 3 文及び 115 条 2 項 6 文の規制上の文脈からは、そのような動向は、固定的な新規借入の基本的禁止の景気の要素のなかでのみ反映されるべきであり、それ以上の違反を正当化することはできない (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 150; zustimmend auch Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45)。

(2) 固定的な新規起債の禁止の例外を生じさせる自然災害または特別緊急事態は、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文により、国家の制御が不能なものでなければならない。

この追加的な要件に相当するものは、EU 機能条約 122 条 2 項にみることができ、それによれば EU は、制御不能な自然災害または特別緊急事態に起因する困難の際に、構成国に財政的援助を行うことができる (vgl. Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45)。その基準となるのは、当該現象が制御不能だというモメントであり、それにより例えば国家の負債の着実な蓄積により中長期的な発展が損なわれるというものである (vgl. Herrmann/Dausinger, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 122 <AEUV> Rn. 17)。以前から予測されており、あるいは公権力により引き起こされた危機の影響については、緊急借入によって財源調達することは許されな

い (vgl. G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 100)。

(3) さらに、この自然災害または特別緊急事態は、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文により、国家の財政状況に「重大な悪化」を招来するものでなければならない。この要件は、緊急事態により発生した財政需要と国家の予算管理との間の関連性を示すものである。基本法 109 条、115 条の改正案を提出したドイツ連邦議会の会派の理解によれば、当該財政需要は、損害の救済費用だけでなく、予防措置のための費用からも発生しうる (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11; daran anschließend auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 207 <Mai 2011>)。

(a) 緊急事態と新たな財政需要の間には、因果関係が存在しなければならない (vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 151; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 115 Rn. 188 <Okt. 2009>; R. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 51; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45)。必要とされるのは、緊急事態が連邦の「財政状況」に重大な影響を及ぼし、新たな起債を正当化するような国家の対応の原因となっていることである。自然災害または特別緊急事態への国家の対応、あるいは何らかの予防的措置により発生した財政需要は、予算全体に顕著な負荷をかけるものである必要がある (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11; G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 100)。

(b) 国の財政状況に「重大でない」影響しか及ぼさない緊急事態は、緊急事態を原因とする新規借入でカバーすることはできない。このような場合、突発的な財政上の必要性は、例えば予算の再配分、歳出削減、増税などを通じて、追加的な借入なしにカバーされなければならない (vgl. Christ, NVwZ 2009, S. 1333 <1336>)。このように、国家の財政状況の「重大」な悪化という基準は、一般的に、国家の財政全体に対する外部的な危機の影響を念頭に置いている。重大性の基準からそれ以上の要件は生

しない (a.A. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 151 f.; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46)。

(4) 緊急事態において通常の債務限度額を超過する議決は、基本法 109 条 3 項 3 文及び 115 条 2 項 7 文による返済計画と組み合わせなければならない。これには通常の議会の議決で足りる。正式な法律制定の議決は必要ない (a.A. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 115 Rn. 190 <kt. 2009>; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 115 Rn. 47 <Aug. 2023>)。正式な法律制定の議決は、基本法 115 条 2 項 7 文の文言に合致しない。その文言によれば、償還計画は、基本法 115 条 2 項 6 文に従い、緊急事態の決定に際して事前または同時に採択される「決議」と組み合わせられるものであり、例えば予算法律と組み合わせられるものではない。基本法 77 条 1 項 1 文にいう連邦法律の形式の償還計画を要求することは、この法案の提案理由 (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 13) ととも矛盾している。これによれば、基本法 115 条 2 項 6 文に基づく緊急事態の決定も、通常の議会の決議によって明示的に可能になるはずである。基本法 109 条 3 項 3 文 (「返済規則」) における「規則」の概念と比較して、一定の最低限の拘束力を示唆するに過ぎない (返済)「計画」という概念が使用されているのは、この方向性で解釈されるべきものである (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <98>)。償還計画の拘束力は、正確には、正式な立法の議決の法的拘束力からではなく、通常の議会の議決にも拘束力を付与できる憲法から直接導かれるものである (vgl. Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 44)。

返済計画の実体的要件は、基本法 115 条 2 項 8 文によれば、緊急事態を原因とする借入の返済が適切な期間内に行われなければならないということである。基本法 109 条と 115 条の改正法案を提出したドイツ連邦議会の会派の意思によれば、この返済義務は、国家債務のさらなる増加を防ぐことを目的としている (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 13)。

cc) 緊急事態を原因とする固定的な新規借入の原則的禁止の例外を認め

る文面上の要件は、基本法 109 条 3 項 2 文と 115 条 2 項 6 文によれば、原則として、憲法裁判所が全面的に審査することができる (1)。ただし、審査密度には制限があり、それは国家の財政状況の著しい悪化の要件 (2)、及び合理的期間内の借入金返済のあり方 (3) について当てはまる。

(1) 自然災害や国家の制御不能な特別緊急事態が存在するかどうかは、憲法裁判所の全面的な審査対象となる。これらの要件の審査可能性を制限する明白な理由はみられない。自然災害や非常事態が適用される範囲は極めて多様であるが、これらは法的概念であり、その解釈と適用は上記の基準に従って司法審査の対象となる (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 235 <Mai 2011>; G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 98; vgl. im Wesentlichen auch Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 43)。

(a) 連邦憲法裁判所の審査密度の制限は、予算憲法の規範の解釈と適用が問題になっているという事実から導き出すことはできない。連邦国家の財政憲法の規定と同様に、予算憲法、特に国家起債法は、「ソフト・ロー」という意味での「拘束力の低い規制」(連邦財政憲法について BVerfGE 72, 330 <388> 参照) や「有効性の低い規範」(vgl. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 388) ではない。

(b) これらの要件の全面的な司法審査が可能であるという理解は、基本法 109 条 3 項 2 文及び 115 条 2 項 6 文の制定経緯によって裏づけられる。2009 年の憲法改正 (vgl. Art. 1 Nr. 4 und 6 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes <Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d> vom 29. Juli 2009, BGBl I S. 2248) による本規定の追加まで存在した、連邦による借入の可否に関する憲法状況は、第二法廷の判例によれば、立法府の評価・判断の余地を特徴とするほか、また、憲法裁判所の審査密度が大きく制限されることも特徴としており、立法府の説明の理解可能性及び成立可能性の審査となっていた。基本法 109 条、115 条の新たな規定によれば、これが維持されることはない。

(aa) 基本法旧 115 条 1 項 2 文によれば、借入による収入は、予算案で定められた投資のための支出の合計額を超えてはならない。例外は、経済全体の均衡の乱れを防ぐためにのみ認められていた。基本法旧 115 条 1 項 2 文後段の具体的な適用要件からは、憲法裁判所が限られた範囲でのみ検討できる衡量が導かれる。例外規定を利用できるのは、経済全体の均衡が深刻かつ永続的に乱されるか、そのような乱れが差し迫っている場合に限られる。経済全体の均衡の乱れやその切迫した恐れがあるか否かを評価する際、予算法律を制定する立法府には評価と判断の余地が認められていた。これは法律制定過程における立証責任に相当する。争いのある事案では、連邦憲法裁判所は、法律制定過程で示された立法府の評価と判断が理解可能かつ成立可能なものであったかどうかを審査する (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <140 f.>)。

(bb) 旧国家起債法の要件適合性を審査する際の司法審査密度の制限には、批判がないわけではなかった。その批判は、まさに司法審査可能性の欠如のために、借入の制限は効果がないと指摘していた (ディ・ファビオ裁判官とメリングホフ裁判官の意見、BVerfGE 119, 155 <162 f.> を参照)。引用された判決において第二法廷は、この点で適用されるべき国家起債法の規定が、過去において十分に機能していなかったことが証明されたと述べている (vgl. BVerfGE 119, 96 <142 f., 146>)。しかし、国家による起債を適切に制限するための十分に具体的な方針の作成は、連邦憲法裁判所の任務ではなく、憲法を改正する立法府に留保されている (vgl. BVerfGE 119, 96 <143>)。

(cc) 基本法改正 109 条 3 項 1 文、改正 115 条 2 項 1 文における固定的新規借入の原則的禁止に加え、2009 年の憲法改正では改正 109 条 3 項 2 文、改正 115 条 2 項 6 文において、特別緊急事態における連邦政府の借入の通常限度額超過が許容される要件が設けられた。緊急事態を原因とする例外要件が「国家の制御不能な自然災害または特別緊急事態の場合」を指すようになった限りにおいて、この例外要件は旧法における「経済全体の均衡の乱れ」という基準に比べて一司法審査がより利用しやすい条

件を含んでいる (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 235 <Mai 2011>; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 43; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 389)。この点で、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、憲法を改正する立法府の基本的な目的に応じて、憲法裁判所の審査密度は向上する (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 7: 「例外規則は明らかにより限定的になった」; vgl. auch Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 48: 「法化」; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 389)。

(2) これとは対照的に、国家の財政状況の「重大な障害」という要件は、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文に引き続き規定されているが、これについて憲法裁判所の審査できる範囲は限られている。たしかに連邦憲法裁判所は、特別緊急事態が特別な一すなわち、重大でないことはなく一財政需要の増大を導き、その結果、国家の財政状況を著しく悪化させるものであったかどうかを審査しなければならない。ただし、追加的な財政需要がどの程度の具体的な額になると、財政状況の著しい悪化が存在することになるのかの問題に関しては、立法府にも評価と判断の余地がある (vgl. —「必要額」に関して—Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46)。

(3) 基本法 109 条 3 項 3 文、115 条 2 項 8 文に従った合理的な期間内における借入の返済のあり方もまた、憲法裁判所による限定的な審査の対象となる。返済期間の妥当性に関して、立法府は評価と判断の余地を有する (vgl. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 56; G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 101; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 48)。返済の際いかなる期間が適切であるかを評価するのは、議会の任務である。さらに議会は、返済計画を策定する際に、増加した借入の規模及び具体的な経済状況を考慮して決定しなければなら

ない (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 13)。

b) 文面上の要件が充足されると、「借入の上限を上回ることができる」(基本法 115 条 2 項 6 文)。本規定の文言から、一少なくとも直接的には一許される新たな起債について、質的または量的、絶対的または相対的な限界を引き出すことはできない (vgl. Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>; Koriath, JZ 2009, S. 729 <733>「例外的な起債可能性」)。

しかし、文言以外に、自然災害及び特別緊急事態と借入の上限超過との間に実質的な関係が必要であり (aa)、その判断には立法府に評価及び判断の余地が認められる (bb)。しかし、非常事態を原因とする借入について、憲法上の比例原則の審査 (cc)、とくにその必要性和適切性の審査は行われない (dd)。しかし、借入に関する立法府の判断の理解可能性と成立可能性の合憲審査を可能とするため、法律制定者の説明責任は生じる (ee)。

aa) 基本法 115 条 2 項 6 文の文面上の要件に従って審査されなければならないのは、自然災害または特別緊急事態が国家の財政状況を大きく悪化させるか、すなわち、緊急事態と国家財政の状況悪化との間の因果関係があるか、である。

借入の上限超過の合憲性は、しかし、具体的な起債権限が緊急事態と実質的な関連性をもつのかに、大きく依存している (vgl. Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>「緊急事態に特有な関連性の原則」; Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100 f.>)。重大な国家財政状況の悪化という要件は、一般的に危機の国家財政への影響に焦点を当てているのに対して、実質的な関連性の要請は例外的な借入権限との関係を要求し、内容的にこれが一金額についても一契機として緊急事態に起因するののかという点を問うものである。

(1) この契機的相关という追加的な要件は、基本法 115 条 2 項 6 文の文言には明確な根拠がみられない。しかし、基本法 109 条 3 項 2 文における「のため」(「自然災害または特別緊急事態のための例外規則」)という前置詞に結びつけることはできる。さらに、基本法 115 条 2 項 6 文は緊急事態を原因とする借入上限の超過を、明示的に緊急事態の「場合にお

いて」のみ認めている。

(2) 契機的関連の要件は、基本法 115 条 2 項 6 文をその規律の全体像を考慮して解釈することによって導かれる。基本法 109 条及び 115 条の仕組みからは、基本法 109 条 3 項 1 文、115 条 2 項 1 文による固定的な新規起債の一般的禁止が原則として導かれ、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文による特別緊急事態の場合においては、要件が明確に画定された例外が導かれるが (vgl. Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>)、後者は、予算憲法の重要な基本的決定を破るものである。したがって、一たとえば基本法 115 条 2 項 6 文の文面上の要件が存在したとしても一上限や基準のない借入は憲法上許されない。確かに借入の絶対的な金額で示される上限は存在しないが、相対的な実質的の上限は存在する (vgl. Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 38; Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <99 f.>)。基本法 115 条 2 項 6 文の緊急事態に特有な例外規定という性格を守るために、各借入は、実質的に具体的な危機の状況とそれを克服する立法府の意思に遡ることができる必要がある (vgl. Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>)。

(a) こうした限界づけの出発点となるのは、借入の上限超過を特別緊急事態の克服に必要な措置と結びつける議会の認定 (基本法 115 条 2 項 6 文及び 7 文) である。この認定は同時に、連邦議会の見解では国家の活動能力が挑戦を受け、危機として克服されなければならない緊急事態を定義するものである。申立人が適切に述べているように、緊急事態の詳細な説明によって、国民に「歴史的事象の概要」が明示されると同時に、いかなる危機の克服のために例外規定が用いられるのかが、透明性のあるかたちで明らかにされる。こうして連邦議会の議決からは、民主的な世論が統制を行えるようにする画定機能が導かれる。

(b) さらに、この議決は、予算法律を制定する立法府に借入の上限超過の例外的性格を明示するとともに、緊急事態の認定及び借入の上限超過を注視して、とくに厳密に審査する契機となる。この規律の仕組みによって設けられた「警告機能」は、憲法を改正した立法府が借入上限の原則

的維持を非常に重視していることを認識させるものである (vgl. BVerfGE 132, 195 <245 Rn. 120>)。

(3) すでに憲法改正前に存在していた国家起債法上の例外規定について、基本法旧 115 条 1 項 2 文後段にいう経済全体の均衡が乱される場合には、本法廷は、基本法 115 条 2 項 6 文の関連性と構造の類似した要件を確立し、最終性の要素を要求していた (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100, dort in Fn. 49>)。それによれば例外的に上限を超えた借入は、「範囲及び用途において、経済全体の均衡の乱れを阻止するのに適合していなければならない」が、「上限を超えた借入が経済全体の乱れを契機とする」というのでは十分ではなく、さらに最終的に当該乱れを阻止することに結びつかなければならない (vgl. BVerfGE 79, 311 <339>; 119, 96 <140>)。

こうした契機的関連は、現在妥当しているより厳しい規律の仕組みによれば、なおさら存在しなければならない。通常の借入上限の超過が憲法上根拠を有するのは、予算法律を制定する立法府が、自然災害または特別非常事態の克服または防止のための措置に財源を調達した場合のみである (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100>)。反対に、これに含まれないのは一般的な政策的措置のための新規借入であるが、これは債務ブレーキの免除が適切と思われる機会に行われ、危機の克服を目的としていないものである (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100>; Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>)。

(4) 借入を財源とする措置は、審査対象である契機的關係の結果として、自然災害もしくは特別緊急事態の克服または予防目的の追求に適合的でなければならない (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100>; Schwarz, COVID-19 und Recht <COVuR> 2020, S. 74 <77>; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 457; zur alten Rechtslage BVerfGE 119, 96 <140>)。目的適合性は、措置全体と関連しており、すべての個別の措置と関連しているわけではない。個々の措置は相互に補強・支持しあったりして、初めて効果を持つことがあるためである (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100>; BVerfGE 79, 311 <340>)。

したがって、「このような全体構造から個々の支出方法を切り離し、貯蓄の機会やそれに類するものについての目的適合性を個別に検討することは、目的適合性の審査の任務ではない」(BVerfGE 79, 311 <340>)。

(5) この契機的關係の要請からどのような借入権限の要件が導かれるのかは、緊急事態の性質及びそれへの対処ならびに適応及び事後の配慮に求められる措置による。通常の借入上限の超過は、とくに緊急事態を原因とするこれらの措置を考慮してのみ許されるからである。

(6) さらに厳格な要件は一申立人が主張するのと異なり—契機的關係の要請には課されない。特に、緊急事態を原因とする借入が、何らかの緊急事態の直接的な結果の除去に限定されるとは考えられない。基本法改正の際、立法府は「緊急事態」としての基本法改正 109 条、115 条において、「公益上の理由から、経済過程を維持・安定させるために国家による積極的な支援措置が必要となる」「現在の金融危機のような外生的な衝撃により、経済過程が極度に突然機能不全に陥ること」(vgl. BTDrucks 16/12410, S.11)も念頭に置いていた。立法府はまた、ドイツ統一という(前向きな)出来事も念頭に置いていた。法案の提案理由のなかであげられていた 2007 年から 2009 年にかけての金融・銀行危機は、間接的に世界的な経済危機を引き起こし、その影響は広範囲に及んだ。さらに、金融危機の直接的な影響と間接的な影響を明確に区別することは、おそらく実際には不可能であろう。

bb) 緊急事態の種類及び範囲の診断に加えて、とくに対策、適応及び事後の配慮のための措置のあり方について、立法府には評価と判断の余地が認められる (vgl. G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 98; Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100>; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 109 Rn. 67 <Aug. 2023>; Schwarz, COVuR 2020, S. 74 <77>; Christ, NVwZ 2009, S. 1333 <1336>)). このことは、これらの措置の財源確保のために予定されている借入権限の金額にあてはまる (vgl. für die Höhe des Bedarfs auch Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46)。連邦憲法裁判所

は、立法府の判断と評価が、経済学及び財政学の見解に照らしても理解可能で成立可能であるか否かを審査する責任を負う (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <147 ff.>)。

しかし、発端となる事象が過去に遡り、決定を下す時間が増え、結果が先になるほど、予算法律を制定する立法府の評価と判断の余地は狭くなることになる。時間があれば行動の結果をよりよく予測でき、基本法の従来の規制の欠点であったような、借入上限の超過という例外が通常となることを阻止することができるからである (vgl. Oebbecke, NVwZ 2019, S. 1173 <1175>; Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100>)。

(1) 契機的關係の存在に関する立法府の評価及び判断の余地は、改正前の基本法のもとで存在した旧 115 条 1 項 2 号における経済全体の均衡が崩れた場合の例外規定のそれと類似する。したがって、これに関する判例法 (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <140>) は、原則として、改正後の基本法にも適用可能である。このことは、基本法改正 115 条 2 項 6 文が、旧 115 条 1 項 2 文後段と比較して、事実関係においてより具体的であることと矛盾しない。判断及び評価の余地は、文面上の要件の適用ではなく、憲法体系からの追加的な要請と関係があるからである。こうした観点からは、新旧の基本法の規定は類似している。

(2) さらに、憲法改正を行った立法府は、連邦と州による借入ルールの要件を具体化し、事実上厳格化することによって (特に 109 条 3 項及び 5 項、109a 条、115 条、143d 条 1 項)、議会の自己拘束とそれに伴う予算政策上の行動能力の具体的な制限が、民主主義を形成する能力を長期的に維持するために必要であることを明らかにした (vgl. BVerfGE 129, 124 <170>)。「このような拘束は、現在における民主的な形成の余地を制限するものではあるが、将来に向けてそれを確保するものでもある。たしかに、債務残高が長期的に憂慮すべき水準に達しても、状況に依存した裁量的な財政政策に関する立法府の権限が憲法上損なわれることにはならない。とはいえ、それは意思決定の余地を事実上狭めることにつながる [...]。これを避けることは、正当な (憲法上の) 立法目的である」 (vgl.

BVerfGE 135, 317 (403 f. Rn. 169))。

民主的な政策形成と意思決定の余地を維持するために、果たして、あるいはどの範囲で、将来的にも支出行動に関して拘束が求められるのか、—その反映として—現在の政策形成と意思決定の余地の減少を受け入れるのかを、まず、決定する役割をもつのは立法府である。ここで連邦憲法裁判所は、独自の事項権限をもって、それに関する第一次的な役割をもつ立法機関に代わることはできない (vgl. BVerfGE 129, 124 (183); 135, 317 (404 f. Rn. 173))。

立法府がもつこの評価及び判断の余地に対応するのが、限定的な合憲審査の密度であり、それは立法府による実質的な契機的關係の予測及び判断の理解可能性及び成立可能性の審査に限定される (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 (100))。

(3) こうした限定された審査は、州憲法裁判所も州による緊急事態を原因とする借入のための類似した構造をもつ規定については、(州) 立法府の評価及び判断の余地を前提としていることから支持される (vgl. Hessischer StGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 -, juris, Rn. 248; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, juris, Rn. 110)。

cc) 基本法 115 条 2 項 6 文の規定は、危機を理由とする連邦の借入について、これ以外の制限を予定していない。とくに予算法律を制定する立法府は比例原則には拘束されない。特別緊急事態の阻止に適合する手段間の具体的な衡量は、むしろ予算法律を制定する立法府の任務であり、それには政治的な責任も伴っている。政治的行動について基本法は、—ここでのように—権利や自由の侵害がない限り、立法府に形成の余地を認め、枠のみを課している。この枠のなかで立法府は自由に政治的決定を下すことができる。

dd) 現在の文脈では、予算法律を制定する立法府の決定は危機管理のために適合していなければならないが、いくつかの適合的な手段の間で必要性や狭義の比例性の優劣はつけられないということである (vgl. BVerfGE

79, 311 <342 f.> ; vgl. auch jüngst VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, juris, Rn. 112)。したがって、危機を原因とする借入は、それが必要かつ適切であると証明されるか否かについて憲法上の審査の対象とはならない (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <101>; Koriath, JZ 2009, S. 729 <733>「借入の上限を制限する基準」ではない; wohl auch Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 53; a.A. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 153; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a; Pünder, in: Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 145 f. <Juli 2010>; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 109 Rn. 67, 67a, 67b <Aug. 2023>; Schwarz, COVuR 2020, S. 74 <77>)。

(1) 基本法 115 条 2 項 6 文に従い、緊急借入を利用する前に立法府が他の財政健全化の手段を尽くすことは (緊急借入の必要性)、特に憲法上要求されていない。対応する (政治的な) 基本的な決定を行い、増税、他の予算政策の優先事項、可能な予備費などの代替的な資金調達を選択肢を検討に含めることは、もっぱら議会に委ねられている。基本法 115 条 2 項 6 文から「借入の補完性」を導出することはできない (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, juris, Rn. 113; a.A. Schmidt, JZ 2021, S. 382 <386>; Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2526>)。

基本法 115 条 2 項 8 文に規定されている危機を理由とする借入の返済義務も、必要性の基準を支持するものではない。この点で基本法は、本来の危機的状況と、少なくとも立法府が適切な債務返済の方向に拘束される危機克服後の期間とを区別している。このため、あらゆる健全化策を活用する要件は、基本的に返済段階、すなわち危機が克服された期間に移行する。自然災害や特別緊急事態が発生した後の期間においてのみ、憲法上、健全化の義務が生じるが、急迫した緊急事態においては、危機管理に重点が置かれる。危機発生時に緊急事態を原因とする資金を利用することに

よって活動の余地が拡大されると、その後の予算年度ではその余地が縮小される (vgl. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <102>).

(2) さらに、緊急事態を原因とする借入の妥当性は、憲法裁判所の審査の対象ではない。「予算憲法上の妥当性」という原則を憲法から導き出すことはできない (a.A. Hessischer StGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 -, juris, Rn. 252 zur Hessischen Landesverfassung; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 154; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a)。狭義の比例性テストを行わないことは一基本法 115 条 2 項の目的に反する一国家による起債の制御不能な増加の可能性にもつながらない。緊急事態を理由とする借入は、基本法 115 条 2 項 6 文の要件に依存しており、その存在は原則として憲法裁判所が全面的に審査することができる。法的効果のレベルにおいてのみ、審査基準は、特に契機的關係が見られることにかんがみた、成立可能性と理解可能性の基準に限定される。したがって、基本法 115 条 2 項 6 文の要件は、それ自体、憲法を改正した立法府が意図した債務ブレーキの例外が不当利用されるのを防止することにつながる。

ee) 立法府の評価と判断の余地に対応するのが、法律制定過程における説明責任である (vgl. BVerfGE 119, 96 <140>)。これにより連邦憲法裁判所が、紛争において、立法府の評価と判断が、それが示した理由に照らして理解可能かつ成立可能であるか否かを審査することが可能となる (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <140 f.>).

(1) 法律制定手続の中で示さなければならないのは、自然災害または特別緊急事態及びその原因の診断、借入増によりこの緊急事態を回避または克服する意図、及び、借入増加によりこの目的が達成される、すなわち緊急事態の解消に適していると思われる根拠のある見通しである (vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 153; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 214 <Mai 2011>; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7.

Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 52; ähnlich Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>。場合によっては、付随する立法措置や長期的な政策との予算計画の調整についても説明しなければならない。予算法律を制定する立法府が以前の財政計画に反して行動する場合は、それを正当化しなければならない (vgl. im Hinblick auf die alte Rechtslage BVerfGE 79, 311 <345>)。個々のケースにおいてどの程度の立法府の説明義務が要請されるかは、個々のケースの状況によって決定され、特に問題となる危機的状況の性質—及び危機克服のための解決策の複雑さ—によって決まる。基本法 115 条 2 項 6 文の例外の趣旨と目的は、その例外が危機克服のための国家の行動能力を確保するためのものであるため、常に念頭に置かなければならない (vgl. BTDrucks 16/12410, S.11)。

(2) 立法府が一予算年度内または連続する予算年度内において、緊急融資の可能性を繰り返し利用する場合、その説明責任の要求も高まることになる。危機が長引けば長引くほど、また緊急融資の利用範囲が広がれば広いほど、立法府は、危機継続の理由（危機診断）と、危機を克服するために予定している措置の目的適合性について、より詳細に説明しなければならない。

(3) 借入権限の額に関連してこのことが特に当てはまるのは、基本法 115 条 2 項 6 文に基づく当初の予算計画及び有効な議決に反して、緊急事態を原因とする資金が全く必要とされなかったか、または全額は必要とされず、現在、当初想定された以外の危機克服のための措置に使用される場合である。

(4) 立法府の説明責任への特別な要請は、基本法 115 条 2 項 6 文に基づく緊急借入と、基本法 115 条 2 項 3 文に基づく常態から逸脱した景気動向（好況時と不況時の予算への影響を均等に考慮する必要があるもの）による借入可能額拡大の適用範囲との区分が必要であることを背景として生じる。このように憲法の文言は、あらゆる経済危機が特別緊急事態と同列に扱われるわけではないことを明確にしている。従って予算法律を制定する立法府は、この区分を理解可能なように説明しなければならない。

(5) 法律制定過程で示された立法府の判断と評価は、憲法裁判所が、それが理解可能で成立可能なものであるかどうかを審査しなければならない (vgl. BVerfGE 79, 311 <342>; 119, 96 <140 f.>; Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <101>)). こうした議会の立法と憲法裁判所の統制との間の役割分担は、状況に応じた、すなわちダイナミックな動向に対応した借入を行う憲法上の権限と義務の遂行において実質的に求められるものである (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, juris, Rn. 106; vgl. zur alten Rechtslage BVerfGE 79, 311 <342>)).

c) 基本法 109 条 3 項及び 115 条による連邦の借入に関する憲法上の要件の体系的な構造から、さらに、固定的な新規借入の基本的な禁止の根底にある一有期限性の予算原則に付随する一年度性及び年限性の予算原則も導かれる (aa)。これらの原則は、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文に基づく、自然災害や特別緊急事態の場合の債務ブレーキの例外規則にも適用され (bb)、特別基金の使用によって回避することはできない (cc)。年度性と年限性の原則の遵守は、憲法裁判所の厳格な審査を受ける (dd)。

aa) 基本法 109 条 3 項 1 文、115 条 2 項 1 文による固定的な新規起債の原則的禁止は、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 3 文から 5 文にいう常態から逸脱した景気動向の影響を考慮するものとしているが、この原則的禁止が想定しているルールは、年度性と年限性の要請のもとに置かれる。このことは、憲法規定の体系的解釈及びその規範的全体構造から導かれる。

(1) 基本法 109 条 3 項、115 条の規定が年度性及び年限性のもとに置かれていることの重要な手掛かりは、基本法 109 条 3 項 1 文における固定的な新規起債を禁止する基本的決定の規定のあり方から得られる。基本法 109 条 3 項 1 文は、連邦及び州の予算が原則として借入なしに均衡すべきと規定することによって、国家の借入の限界を国家の予算管理と結びつけ、これにより、一般的な予算原則である基本法 110 条 2 項 1 文 (a) による年度性及びそれと関連した年限性 (b) 及び有期限性 (c) の原則とも結びつけているのである。

(a) 基本法 110 条 2 項 1 文に基づく連邦予算の年度性の原則（この概念については、vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 64 ff.; Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 328 f.; Gröpl, in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 257 <Sept. 2015>）は、1 または複数の会計年度の予算は、1 年ごとに区切られ、最初の会計年度の開始前に予算法律によって確定されなければならないというものである。110 条 2 項 1 文に含まれる一般的な年度性原則は、特に予算期間が長期化した場合には予算がその情報としての価値と拘束力を失うという事実を考慮し、議会の予算編成権を確保する役割を果たしている（vgl. nur Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 13 i.V.m. Rn. 28）。議会はまた、対応する法案発議権がないため、自らの意思で補正予算を発議することもできない（vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 64; Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 329）。

(b) 基本法 110 条 2 項 1 文に明示されている予算作成の年度性の原則と機能的に密接に関連しているのが、予算執行の年限性の原則である。前者が予算作成の期間性に要件を課しているのに対し、後者は予算計画における授權の有効期間の問題を扱っている（vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 257 <Sept. 2015>）。年限性の原則は、実質的（内容的）な計画期間の制限、すなわち支出及び借入の権限の期間的な限定に関するものであり（vgl. Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 10）、通常法律としては予算原則法律 27 条 1 項 1 文、連邦予算規則 45 条 1 項 1 文に規定されている。それによれば権限は、予算で指定された目的及びサービスのために、それが継続する限りにおいて、予算年度が終了するまでの間のみ、実施または利用することができる。その後は、別段の定めがない限り、代替なしに失効する（vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 257 <Sept. 2015> ; Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102）。

(aa) 年限性の原則は絶対的なものではない。予算通則法 27 条 1 項 2 文、

2 項ないし 4 項、及び連邦予算規則 45 条 1 項 2 文、2 項ないし 4 項には、この原則の例外が規定されており、特に支出準備金の設定に関しては、詳細な条件の下、可決の翌々予算年度末まで、予算年度を超えてそれぞれの目的に利用できる。もう一つの例外は、基本法 110 条 4 項 2 文と連邦予算規則 18 条 3 項により予定されている、借入権限の暫定的な「継続的有効性」である。

(bb) このように年限性の原則は、主に予算執行段階における執行府を対象としているが、予算を編成する際の立法府の裁量も制約するものである。この原則からは、予算法律を制定する立法府が支出や債務を負う権限をある年から次の年に持ち越すことができないようにする義務づけが導かれる。持ち越しの可能性は、個々のケース、例えば経済効率の原則に照らして憲法上正当化されるかもしれないが、それは例外として限定されなければならない(vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102 f.)。

(cc) 年限性という実質的な原則は、議会の予算審議権を確保する効果により、年度性という表面的な原則を補完する。将来の予算法律を制定する立法府の判断の余地が、過去の予算による継続性をもつ事前決定によって制限されるのを防ぐことによってである (vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 257 <Sept. 2015>)。したがって年限性の原則は、将来への負担の転嫁を阻止するものである (vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 111)。基本法 110 条 2 項 1 文に基づく年度性の原則との密接な機能的関連により、年限性の原則にも憲法上の地位が帰属する (vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 62; Gröpl, in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 257 <Sept. 2015>; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 331; implizit auch Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 103)。

(c) 有期限性の原則は、基本法の条文には明記されていないが、予算原則法律 8 条 2 項 1 号及び 2 号、ならびに連邦予算規則 11 条 2 項 1 号及

び2号において、通常法律の下で規範化されている。有期限性の原則は予算資金の時間的配分に関するものであり、見込まれる会計上の有効性、すなわち資金の実際の受払いに注目したものである（vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 258 <Sept. 2015>）。したがって、当該予算年度において会計上有効になると見込まれる収入と支出のみを予算に計上することができる（vgl. Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 32）。

（2）基本法上の国家起債法の基本的規範である基本法 109 条 3 項 1 文は、連邦政府及び各州の予算を借入による収入なしに均衡させるものとするという規定により—基本法 110 条 1 項 2 文に基づく形式的な財政均衡義務との関連を通じて—借入の要件を前述の年度性、年限性及び有期限性という一般的な予算原則と結びつけている（vgl. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 335 f.）。このように、基本法 110 条 1 項 2 文に基づく形式的均衡の要請は、基本法 109 条 3 項 1 文に基づく固定的な新規借入の禁止という形で、国家起債法に基づく予算の実質的均衡の要請によって補完される（vgl. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 336）。このことから、基本法 109 条 3 項及び 115 条に基づく連邦による借入の要件も、基本的には年度性、年限性及び有期限性の原則に従わなければならないと結論づけることができるが、このことは借入に関する規定の事実上及び機能上の特徴を考慮した個別の修正を排除するものではない。

（3）また、基本法 109 条 3 項、115 条の連邦による新規起債上限に関する規則を具体化すると、年度性、年限性及び有期限性の原則が国家起債法に妥当することが明らかとなる。基本法 109 条 3 項及び 115 条の考え方によれば、国家起債法は年度の枠組みに基づいているからである。このことは、基本法 115 条 2 項 5 文に使用されている表現に特に明らかであり、それによれば、「年間の純借入上限額の計算」は連邦法律で規定される。

（a）連邦政府の借入要件の分野における年度性とは、許容される借入

額を年ごとに区切って算出しなければならないことを意味する。1 年度の経過後、翌年度に許容される純借入額を改めて算出しなければならない。

(b) 年限性の要求によれば、ある年度に許容される純借入の範囲内であり、当該年度に許容される借入に算入される借入権限は、原則として当該年度に実際に行使されなければならない、すなわち借入が行われなければならない。

(c) 最後に、基本法 115 条 2 項 5 文の「年間純借入額の上限」という表現によれば、有期限性の原則の意味においては、借入権限の個々の年度への期間的配分と、それに対応する借入額の上限については、実際の借入額が基準となるべきである。

(4) こうした見方の規範上の手掛かりは、さらに基本法 115 条 1 項から導かれる。そこでは、将来の会計年度に支出を生じる可能性がある保証は、連邦法律の授權を必要とするとされている。「将来の会計年度における支出」の可能性に言及することで、憲法改正を行った立法府は、国家起債法における制限は、将来の予算を、長期にわたり会計年度毎に保護する効果をもつべきことを表現している。

(5) 最後に、基本法 109 条 3 項 1 文及び 115 条 2 項 1 文のいわゆる債務ブレーキの規律の仕組みが、年度性、年限性及び有期限性のもとにあるという結論は、目的論的な考え方によってもさらに補強される。連邦の起債を効果的に制限し、返済義務による将来の予算の負担を少なくするという目的は、将来を志向したものであるため、やはりとくに時間と関係する広がりをもつ。

bb) 国家起債法における年度性、年限性及び有期限性の原則の効力は、自然災害及び特別緊急事態のための基本法 109 条 3 項 2 文及び 115 条 2 項 6 文の例外規則にも広がる。これらの規範は、1 年度の純借入の上限を超えることを正当化するが、その通常の上限を超過する例外としての性格において、基本法 109 条 3 項 2 文及び 115 条 2 項 6 文は、しかし、債務ブレーキの年度毎の算出制度と密接に関連している。

(1) それによれば、基本法 115 条 2 項 6 文による借入上限を超過する

旨の連邦議会の議決は、個別的な会計年度について行われなければならない。すでに通常の場合に妥当する通常の起債上限の算出が、各予算年度に結びついている。緊急事態やその影響が1年の期間を超えて持続し、継続的な借入需要が生じると、基本法115条2項6文の議決は、年度により分割しておこなわれなければならない。さらに、このことは、基本法115条2項6文の議決は予算年度または会計年度について行われるという実務にも合致する。議決は、対応する予算法律または補正予算法律を示して行われる（vgl. den Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vom 25. März 2020, BTDrucks 19/18108, 19/18131; den Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vom 23. April 2021, BTDrucks 19/28464, 19/28740; den Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vom 3. Juni 2022, BTDrucks 20/2036）。このようにして—外形的な—基本法109条3項2文及び115条2項6文の例外規則における年度性の原則も考慮されている。

(2) —より強く執行に向けられた一年限性の原則は、会計上の有期限性の原則と相まって、さらに次のことを要求する。すなわち、ある会計年度における緊急事態を原因とする借入権限は、それを使用するのであれば、当該年度において実際に会計上有効とならなければならない。したがって借入は、権限の存在する年度に緊急事態克服のために用いられるので、その年度に実際に行われなければならない。会計年度の経過後は、当該借入権限は消滅する。「通常の」借入権限（基本法110条4項2文及び連邦予算規則18条3項）と異なり、緊急事態を原因とする借入権限には、年度性及び年次性の原則の例外が明文で存在しないからである。そうでなければ、連邦議会の議決によって確定された緊急事態と実際の借入を、両者が内容的に関係しているにもかかわらず、許されないかたちで切り離すことになってしまう。

cc) 年度性、年限性及び有期限性の原則は、立法府が法的に非独立の特別基金（補助予算）のために借入権限を利用可能にする形態を選んだこと

によって、無効となるものではない。法的に非独立の補助予算も、基本法 109 条 3 項 1 文、115 条 2 項に包摂されており (1)、それゆえ債務ブレーキの時間との関連から導かれる一般的な要件が、特別基金を設ける際にも原則として適用可能である (2)。

(1) 基本法 109 条 3 項 1 文、115 条 2 項による固定的な新規起債の禁止は、法的に独立していない補助予算も包摂する (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 117 <Mai 2011>; vgl. zu Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz: VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VerfGH N 7/21-, juris, Rn. 51)。

(a) このことは、連邦と州の予算はともに基本法 109 条 3 項の国家起債法に服するとする基本法 109 条 3 項 1 文の文言によって、すでに示唆されている。

(b) 目的論的な観点からも、新規純起債を効果的に制限する目的で非独立の補助予算を債務ブレーキによって把握することが適切である。そうしなければ、原則から大きく逸脱する可能性が生じるからである (vgl. —2009 年までの基本法旧 115 条による憲法状況とは異なるとするものとして— Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 115 Rn. 51 <Okt. 2009>)。

(c) この結論は、基本法 109 条 3 項 1 文、115 条 2 項の解釈によって支持されるが、この解釈が考慮に入れるのは、2009 年の国家起債法改正までの憲法状況と、2009 年の憲法を改正した立法府がとった方法である。基本法旧 115 条 2 項では、連邦の特別基金について、基本法旧 115 条 1 項の連邦借入限度額の例外を連邦法律で認めることができると明示的に規定されていたが、2009 年の改正で設けられた国家起債法にはそのような条項はない。このことから、憲法を改正した立法府は、(引き続き) 特別基金の例外を可能とすることから意識的に離脱しようとしたと結論づけることができる。同時に、以前の憲法状況では、連邦の非独立の特別基金は、原則として借入制限に関する規定の下にあることは明らかであった。そうでなければ、従来 of 明示的な例外としての授権が、無意味になってしまう

であろうから。

(d) 最後に、基本法 143d 条 1 項 2 文の文言も、この理解を支持する。そのルールによれば新たな起債は、2011 年 1 月 1 日以降、すでに設立されている特別基金のための（当時の時点で存在した）借入権限を超えてできなくなった。

(2) (a) 憲法を改正した立法府が、2009 年の国家起債法改革の際に、基本法旧 115 条 2 項の特別基金のための例外規定を維持しなかった状況からは、立法府が特別基金の設立と資金調達を行う財政法上の形式を前にしても、新たに創設された債務ブレーキの実現の確保を意図していたことから分かる (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 7; ferner Lenz/Burgbacher, NJW 2009, S. 2561 <2565>)。したがって、そのような形式においても、とくに時間と関連する（緊急事態を原因とする）連邦の借入の制約、すなわち年度性、年限性及び有期限性の原則による制約が有効でなければならず、それが債務ブレーキの実効性を保証するのである。

(b) それによれば、緊急事態の例外規則を用いて借入による特別基金の資金調達を年度性の原則に従い行うことで、特別基金に配分された資金を、原則として、その資金が基本法 115 条 2 項 6 文による議決により準備された会計年度においてのみ、使用できることになる。

憲法上の債務ブレーキと、許容される新規起債の計算においては、基幹予算と非独立の特別基金は一体とみなされる。したがって、特別基金への借入による配分は—会計処理の如何にかかわらず—当該予算年度の国家の借入限度から切り離すことはできない。

そうでなければ、極めて限定された時と状況による理由で借入の余地がある予算年度に、連邦は必要な範囲をはるかに超えてこの余地を利用し、いわば「貯めこむ」ために、特別基金への配分のために緊急事態を理由とする借入権限を使用することができる。後に基本法上の債務ブレーキが新たに適切かつ適時に独立した要件を設定した年度においても、連邦は債務ブレーキを計算に入れず、自らの裁量で、こうして将来のために利用可能とした（当初は）緊急事態を理由とした借入権限を使用することができる

ことになる。これは、基本法 109 条 3 項及び 115 条 2 項に違反する。これらの条項によれば、緊急事態を理由とする借入権限と緊急事態が認定された予算年度を、記帳上の措置によって国家起債法のもとで相互に切り離すことはできない。

dd) 年度性、年限性及び有期限性の原則という形の時間と関連する要請は、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文による自然災害や特別緊急事態を理由とする債務ブレーキの例外規則だけでなく、特別基金の投入のケースにも妥当し、厳格な憲法上の統制に服する。これは、2009 年の改革により国家起債法の実効性を実現するための憲法改正を行った立法府の意図に沿ったものである。基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文における新設要件の一義的な保護の方針及び起債許可の期間的制限の明確さにかんがみれば、これに関係する立法府の評価、判断及び形成における判断の余地は存在しない。

2. 2021 年度第二次補正予算法律は、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文に従って審査しなければならない (a)、その明文の要件に合致している (b)。立法府は、しかし、緊急事態を理由とする借入権限と危機克服のために取られた措置との間に必要とされる契機的關係を十分に説明していない (c)。さらに、2021 年度第二次補正予算法律において行われた KTF への配分は、年度性と年限性の原則にかんがみて、緊急事態を原因とする連邦による起債のための憲法上の要件を充たしていない (d)。

a) 2021 年度第二次補正予算法律の中心的な内容は、特別基金 EKF (今日の KTF) を 426 億 9460 万ユーロから 1026 億 9460 万ユーロへの遡及的な増額である。ここで必要とされる予算の余地は、250 億ユーロの増収総額及び 350 億ユーロの削減総額によって創出された。その際に変更されなかったのは、2021 年度 (第 1 次) 補正予算法律に基づき与えられた 2401 億 7571 万 4000 ユーロの額の純借入権限である。ドイツ連邦議会がコロナパンデミック克服のため基本法 115 条 2 項 6 文により行った 2021 年 4 月 23 日の議決にもとづき 2021 年度補正予算法律で認められた借入

権限は、そのすべてがパンデミックの影響克服のため 2021 年度（第一次）補正予算で認められた権限に充てられたわけではないが、KTF への 600 億ユーロの配分の基礎となっている。2021 年の第二次補正予算法律も、それに従い、同様に基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 1 文、2 文及び 6 文の判断基準のもとにおかれる。

b) 基本法 115 条 2 項 6 文から 8 文の文面上の要件は充足されている。

aa) コロナパンデミックは、その健康面及び経済面での多大な影響ゆえに、基本法 115 条 2 項 6 文の緊急事態である (vgl. Henneke, DVBl. 2020, S. 725 <728>)。

bb) これは国家の制御が及ばないものであった。パンデミックが始まった当初から、世界的な大流行がもたらす多大な影響による困難は、国家社会に課題を突きつけたが、それは特にその本質的な予測不可能性から生じるものであった。コロナパンデミックの発生は予見可能なものではなく、公的部門が引き起こしたものでもなかった。

cc) コロナパンデミック対策は、危機の当初から予算を極めて必要としたため、国家の財政状況に大きな影響を与えた。2020 年に最初の対策が講じられる前から、立法府は世界的な大流行が予算全体に顕著な影響を及ぼすことを踏まえざるを得なかった。法律が成立し、2021 年 4 月にドイツ連邦議会が再び非常事態宣言を出した時点では、パンデミック対策に伴う課題の規模は変わっていなかった。危機と連邦予算への大きな負担との間には、依然として因果関係があった。

dd) 基本法 115 条 2 項 6 文及び 7 文に基づく 2021 年 4 月 23 日のドイツ連邦議会の議決により、緊急事態を原因とする借入に必要な 2021 年予算年度の緊急事態の認定が行われた。2021 年予算年度のための再度の認定は行われず、憲法上も求められてはいなかった。

ee) 本議決には、基本法 115 条 2 項 7 文にいう対応する返済計画が付帯していた (vgl. BTDrucks 19/28464 i.V.m. BTDrucks 19/28740)。

(1) この返済計画が単なる議会の議決の形式で行われ、法律として制定されなかったことは、基本法 115 条 2 項 6 文の文言に照らしても、返

済計画の有効性を否定するものではない (vgl. Rn. 113)。

(2) 最後に、立法府が、予定された返済期間の適切性という点において、与えられた評価及び判断の余地を超えて行動したことは、確認できない (vgl. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 56; G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 101; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 48)。

c) 認定された緊急事態と、緊急事態を原因とする借入により財源調達した危機克服措置との間に、契機的關係があることを立法府は十分に説明していなかった。

aa) 立法府の危機診断は、その出発点において理解可能である。法案の提案理由では、2021 年末のコロナパンデミックによる経済状況の把握が行われている (vgl. BTDrucks 20/300, S. 4)。連邦政府による秋のドイツ経済見通しによると、2021 年の成長率は、パンデミックによる供給ボトルネックのため春の経済見通しを下回る。感染の再拡大及び新たに出現したウイルス変異株による不確実性も、今後の動向にとって高いリスクとなった。パンデミックによる社会的・経済的影響を緩和し、2020 年の大規模な景気低迷を考慮すると、ドイツ経済を持続可能な長期成長軌道に戻すことを可能とするには、需給面での広範な対策が依然として必要である。パンデミックの影響を克服するための重要な要素は、経済を支えるための国家による投資の拡大と民間部門の投資促進である。増税や歳出削減は、これに対して、持続的な安定化に必要な道筋を阻む大きな障害となるだろう。

bb) しかし、立法府は、具体的に採られる措置の必要性を説明していなかった。

(1) これについて連邦政府は、パンデミックを原因として弱体化した経済の振興を、さらなる政策課題—気候保護、トランスフォーメーション及びデジタル化の推進—と結びつける意向を示している：パンデミックの克服という特別な条件の下で、危機の影響を迅速に克服し、国民経済の競

争力を確保し、それにより経済成長を刺激し、持続的に強化するためには、気候保護とデジタル化の分野における未来化及びトランスフォーメーションという重要な課題のための国家による安定した資金提供と民間部門の支出促進が不可欠である。多くのこれに関する投資は、パンデミックの影響下で行われていない。それゆえ、未来化の分野への民間投資を狙って活性化し、それに対応する回復プロセスを開始するには、公共投資のさらなる拡大が必要である。気候保護と化石燃料の使用削減は、パンデミックからの脱却にむけて経済を持続的に強化するために特に重要である（「拘束力のある説明」においてあげられた個々の措置については、vgl. BTDrucks 20/400, S. 3）。

(2) この理由づけが十分に成立しないことは明らかである。法案審議の時点で、コロナパンデミックはすでに 2 年近く続いていた。そのため、危機的状況の引き金となった出来事が過去になればなるほど、立法府に与えられる判断の時間は長くなり、当初の危機的状況の影響が間接的であればあるほど、予算法律を制定する立法府の評価と判断の余地は限定される（vgl. Rn. 138）。これに伴い、立法府の説明責任への要請も高まることになる（vgl. Rn. 149 f.）。このことは、立法府が—今回のケースのように—1 予算年度内または連続する予算年度内に緊急事態による借入資金配分の可能性を繰返し利用する場合には、なおさら当てはまる。

(3) 立法府が診断した危機が長期化し、緊急融資の利用を拡大すればするほど、危機が継続する理由と、危機克服のために立法府が計画した措置の継続的な目的適合性がより詳細に説明されなければならない。特に立法府は、緊急事態を克服するために過去にとった措置が説明可能であったかどうか、またそこから将来の措置の目的適合性について結論を導き出したか否かを説明しなければならない。このことは、当初の予算計画及び基本法 115 条 2 項 6 文に基づく有効な決議に反して、緊急事態を理由とする融資資金がまったく必要とされなかった、あるいは全額は必要とされなかった場合に特に当てはまる。

(a) 従来の危機克服措置に対するこのような評価や分類は、一応、法

案の提案理由において方向としては見られる。そこでの説示では、それは景気刺激策と将来対策に関連して 2020 年にすでに実施され、「パンデミック克服においてその価値が証明された」EKF への配分に「つなげられ」ている (vgl. BTDrucks 20/300, S. 4 f.)。この資金は、パンデミック対策のためにすでに 2020 年に EKF に配分された資金を補完するものであり、パンデミック対策に引き続き使用される。このような経緯は、特別緊急事態を克服するためにこれまでにとられた政府の諸対策が機能していることを示している。これらは、パンデミックによる深刻な経済的影響を緩和し、雇用と所得を確保するために目的適合的で、必要かつ適切なものである。2020 年の経済低迷ののち、ドイツの国内総生産は今年、そして今後数年間、再び上昇に転じる。ドイツはこれまで比較的順調に危機を乗り越えてきた。大規模な安定化・支援策が採られなければ、あるいは資金調達が少なければ、経済低迷、ひいてはパンデミックの社会福祉および社会への影響は、はるかに深刻なものになっていただろう。

(b) しかし、第一次配分にもとづいて実施された具体的措置や、その(測定可能な)結果については、言及されていない。したがって、2021 年度第二次補正予算法律により結局、2020 年における当初の緊急事態による借入権限と同じ措置に財源を調達しようとしているのか否かは、不明である。さらに、講じられた措置により国内総生産が再び上昇するという見方についても、説明がない。

(c) 2021 年度(第一次)補正予算法律においては、まだ必要と見られていた 600 億ユーロの借入権限が、当初の計画に反して、2021 年度末まで危機への対応に使用されなかった理由を一法案の提案理由自体が従来の資金額の必要性に言及しているにもかかわらず一立法府は示していない。こうした理由を示すことは、2021 年 4 月 23 日の議決による基本法 115 条 2 項 6 文及び 7 文による 2021 年度の緊急事態認定 (vgl. BTDrucks 19/28464 i.V.m. BTDrucks 19/28740) と第二次補正予算法律の議決の時点との間にほぼ 1 年が経過していたのであれば、なおさら適切であった。

(d) EKF の設立がかなり早く、EKF が融資するプログラムの目的

もその時点ですでに決まっていたにもかかわらず、すでに実施されていたプログラムが危機の発生を防いだり、その影響を限定したりすることができなかったという事情にも、深刻な議論の対立が生じた原因があった（vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ 〈EKFG〉 vom 8. Dezember 2010 〈BGBl I S. 1807〉）。このように、特別基金から資金が調達される危機克服のためのプログラムの目的適合性は示されていない。

(e) 最後に、法案の提案理由は、基本法 115 条 2 項 6 文に基づく緊急事態を原因とする借入と、基本法 115 条 2 項 3 文に基づく通常の状態から逸脱した景気動向による借入可能額の拡大（好況時と不況時の予算への影響を均等に考慮する必要があるもの）の適用範囲との必要な区別を明確にしていない。この区別の必要性は、基本法 115 条 2 項 3 文の景気の要素を援用するためには、計画された景気政策措置の影響も連邦議会によって十分に決定され、説明されなければならないということから導かれる（vgl. G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 96）。一方、好不況の意味での周期的な景気動向は、まさに基本法 115 条 2 項 6 文の意味における特別な事象ではない（vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11）。

d) 2021 年度第二次補正予算法律による KTF への配分は、さらに基本法 109 条 3 項、115 条 2 項から導かれる年度性及び年限性という憲法上の要請に違反する。

aa) 2021 年度第二次補正予算法律の趣旨により、複数期間にわたる予備費のなかで事実上の借入権限の保有が予定されていることは、基本法 109 条 3 項及び 115 条 2 項の規定に違反する。緊急事態の認定のために基本法 115 条 2 項 6 文に従いドイツ連邦議会が行うべき議決は、特定の予算年度（基本法 115 条 1 項「会計年度」参照）に関するものであるため、予算年度ごとに個別に行わなければならない。緊急事態による借入権限を実際の資金使用と切り離すことは、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文の憲法上の要請に適合しない。それによれば、ある予算年度に行われ

た借入権限は、同年度の緊急事態対応措置に充てられる支出を賄うことに限定されなければならない。基本法 115 条 2 項 6 文に規定される「場合」は、毎年認定・説明され、資金は、それに即して当該年度において使用されなければならない。

bb) 2021 年度第二次補正予算法律により、連邦の非独立の特別基金である KTF に 600 億ユーロの借入資金が配分されるが、これは 2021 年度の許容借入額の計算に影響する。一方、危機を克服するために立法府が想定している措置は、その資金が借入権限により調達されるもので、今後の複数の予算年度について計画されている。この考え方によれば、連邦政府にとって実際の実質的な債務が発生するのは、主に今後数年間であり、おそらくはそれぞれの予算年度に適用される憲法上の起債限度を超えることになる。その際、創設された借入権限は当該予算年度の起債上限に計上されることなく利用可能となる。なぜなら、計上はすでに例外的な 2021 年における権限により行われるのであって、それ以降の借入そのものでは行われなければならないからである。これは、基本法 109 条 3 項、115 条 2 項を適用する場合、年限性の原則に加えて有期限性の原則に適合しない。

cc) 基本法 109 条 3 項 2 文違反及び 115 条 2 項 6 文違反は一連邦政府の見解に反して一コロナパンデミックという特殊性自体からも正当化できないし、連邦政府が「現在すでに必要であり、将来、支払いにつながる第三者に対する債務は対応する財政的裏付けを伴ってのみ」負担できるということから正当化できない。

(1) コロナパンデミックが、その世界的な範囲と不確実な経過によって特別な特徴を持つことについては、連邦政府に同意しなければならない。しかし、このことは、危機を克服するための長期借入による資金調達の選択肢を可能にするような、基本法 109 条 3 項 2 文と 115 条 2 項 6 文の定期的要件の例外を導くものではない。

(2) 次年度以降に緊急借入の条件が（改めて）充足される場合、その限りにおいて、その借入はその時点で実際に必要とされる額で許容される。したがって、パンデミックを現在及び将来にわたって克服するという憲法

上の目的に照らせば、「か否か」に関しても「いくら」に関しても、2021年度の借入権限に依拠する実質的な理由はない。

(3) このことは、連邦政府による債務負担権限の行使による拘束力のある財政上の債務負担が、このような特定の緊急事態において、望ましい民間投資を開始し、そのための計画保障を確保するために必要であるという連邦政府の主張についても当てはまる。この点で、長期的に想定される危機的状況に、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文にいう毎年繰り返される決定で十分に対処できないのかは、明らかではない。

II.

最後に、2021 年度第二次補正予算法律は、基本法 110 条 2 項 1 文の補正予算法律の制定時点に対する要求を充足していない。

1. 予算計画は、基本法 110 条 2 項 1 文の事前性の要求により、原則として会計年度の開始前に予算法律によって確定されなければならない。

a) 基本法 110 条 2 項の事前性の要求は、議会の予算審議権の実効性ある具体化に資するものである。この原則は、時間的な観点から議会の予算審議権の確保を目的としており、とくに予算年度全体に対する予算の指導的機能を保障しようとするものである (vgl. BVerfGE 119, 96 <120>)。事前性の原則が、その文言上は第一に立法府に向けられているとしても、この原則の名宛人は議会だけではない。法律制定過程に参加するすべてのものが、事前性の要求の充足に協力しなければならない (vgl. BVerfGE 45, 1 <33>; 66, 26 <38>)。このことは、(補正) 予算法律の提案権が専属する連邦政府にもあてはまる (vgl. BVerfGE 45, 1 <46>)。この排他的な予算法律の提案権には、適切な時期に提案を行い、そのために適切な時期に個別予算計画及び全体予算計画の準備作業を完了する権利と義務も含まれる (vgl. BVerfGE 119, 96 <120 f.>)。

b) 事前性の要求は、原則として補正予算の制定にも妥当する (BVerfGE 119, 96 <122 f.> ではまだ明らかではない)。基本法 110 条 2 項 1 文は、

その文言によれば、性質上、予算年度の途中でしか提出され得ない補正予算には直接関連していない。予算の完全性と真実性の原則と相まって予算法律の誘導・統制機能を保障し、それにより議会の予算審議権に実効性を持たせようとする事前性の要求の目的にかんがみれば、しかし、補正予算の提出にも相応の適用が求められる。こうして事前性の要件は、もともとあるいは後に現実との齟齬を生じた予算を、適切な時期、すなわち恣意的に遅らせずに修正ないし適応させるという憲法上の要求となる。

c) 本法廷は、事前性の要求が補正予算の制定との関係で憲法的地位をもつのか、事前性の要求への抵触が、補正予算の制定の際にどのような結果を導くのかについて、これまで見解を示してこなかった (vgl. BVerfGE 119, 96 <123 f.>). 当時の判決の前提となっていたのは、「より早い時点ではなく、2004 年度 10 月中旬になって初めて」2004 年度の補正予算が提出されたという状況であった。この状況の憲法上の判断基準は、機関間の信頼、すなわち相互に配慮する義務及び関連諸機関の権限行使における配慮義務の尊重であった (vgl. BVerfGE 119, 96 <124 f.>). この手続における中心的な問題は、したがって、機関による義務の不履行を抽象的規範統制の方法で主張できるのか、すなわち、当該義務が憲法上の要請であると性格づけられ、それゆえ予算法律自体を審査できるのか、あるいはこれについては機関訴訟 (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) だけが提起できるのではないのか、という点であった (vgl. BVerfGE 119, 96 <122 f.>). 本法廷は、連邦政府の義務違反を確認できなかったため、この問題は未解明のままであった。

d) これに対して本事案では、補正予算が経過中の予算年度において「遅れて」成立していないため、機関の義務違反が問題となっているわけではない。問題となっているのは、2021 年度のための補正予算法律が 2021 年度の経過後に議決されたことである。

aa) 通常の法令である連邦予算規則 33 条 2 文から導かれるのは、補正予算案は予算年度末までに提出すべきということである。文献においては、しかし、本規定には、補正予算案は年度末までに議会が議決すべき

であり、そうでなければ無効となるという憲法適合解釈が加えられている (vgl. v. Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Aufl. 2013, § 33 Rn. 7; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 77 <Mai 2020> und § 33 BHO Rn. 1 <Juli 2012>; Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 33 BHO, Rn. 31-35 <Dez. 2019>; Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 BHO Rn. 31-33; Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 205; Dittrich, in: Bundeshaushaltsordnung, § 33 BHO Rn. 5 <Juli 2020>; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 110 Rn. 18 <Aug. 2023>).

bb) この解釈の根拠としては、補正予算は当初の計画を、新たなあるいは変更のあった必要に適応させるものであり、この理由から、それ自体が一連予算規則 33 条 1 文及び同 45 条 1 項が示すように一経過中の予算年度の残余期間のための計画を行う性格をもたなければならないことがある。この計画としての性格が失われるのは、予算年度の経過後に補正予算が施行された場合である。そうすると予算の執行は完結し、もはや影響を受けない (vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 206)。予算年度の終了後に補正予算を議会が議決することは、したがって、計画手法としての予算案の機能に矛盾する。有効期間の経過した翌年に議決された補正予算というのは、したがって、終了した予算執行を後から変更するという許されない不適切な手段である (vgl. Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 7)。予算法律及びそれに属する予算計画は、それぞれの予算年度における国家の収入及び支出の管理を行うべきものである。予算年度の経過後は、原則として管理はもはや不可能である。「支出は遡及的に行うことはできず、債務を遡及的に負担することはできない」 (vgl. Gröpl, ZG 2022, S. 141 <150>)。そうである以上、こうした措置を借入権限によって遡及的にカバーし、あるいは借入により財源を調達する理由はない。

cc) 基幹予算制定の際の事前性の原則への抵触は、基本法 111 条の仕組みに照らすと問題はないが、このことを年度経過後の補正予算に持込

むことはできない。基本法 111 条は予算が成立していない時期において、連邦政府に一定の緊急予算権限を許容することで、暫定的な予算及び経済の運営権限を認めたものである (vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 214 f.)。しかし、年度経過後の補正予算の場合には、基本法 111 条に対応する規定が存在しない (vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 214 f.)

2. この基準に照らすと 2021 年度第二次補正予算法律は、基本法 110 条 2 項 1 文に適合しない。

a) 2021 年予算年度の経過後に 2021 年度の第二次補正予算法律を制定することは一当該予算法律は 2022 年 1 月 27 日に議決され、2022 年 2 月 25 日に公布された—基本法 110 条 2 項 1 文に憲法上の根拠をもつ事前性の予算原則に違反する。この原則は、機関の義務の表現だけでなく、合憲審査が可能な補正予算法律の要件でもある。

b) 第二次補正予算法律による 2021 年度予算法律の遡及的改正に、計画手法としての予算法律の機能が欠けていることは、さらに法案の提案理由自体から明らかである。そこで連邦政府は、2021 年度のパンデミック阻止のための国家による措置はもはや実施できないことを明らかにしている (vgl. BTDrucks 20/300, S. 5)。

c) この抵触の正当化が果たして考えられるのか否かとは別に、その理由は、述べられておらず、読み取ることもできない。

aa) 法律案からは、これについての説明をみることはできない。補正予算法律の制定を要請する、やむを得ない実質的な理由はない。予算年度終了後に必要となった事後的修正は、補正予算に属するものではなく、翌年の予算計画の中で考慮されるべきだからである (vgl. Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 33 BHO, Rn. 35 <Dez. 2019>)。これは、議会で審議中の次年度予算法律の法案を見直すか、または、すでに議決された次年度予算法律の補正予算法律を提案することによって可能である。

bb) ここでの手続の流れに照らすと、ドイツ連邦議会の予算に関する権利を侵害しないのであれば、一連邦政府の見解に反して一ほかのことは導かれない。事前性の要求は、予算の完全性と真実性の原則と相まって、予算法律の舵取りと統制の機能、ひいては議会の予算高権の実効性を保証することを目的としている。補正予算法律の場合、事前性の原則は、当初またはその後に現実と異なることとなった予算の見積りを適切な時期に、恣意的に遅延することなく、修正または調整するという憲法上の要求となる (vgl. BVerfGE 119, 96 <122>)。会計年度終了後の補正予算の制定は、すでに思考上も、もはや舵取りと統制の機能を持ち得ない。

cc) 連邦政府があげた民間投資のための計画の確実性は——一定の遅れはあるにせよ——すでに計画中の 2022 年の年間予算に盛り込むことで、実現できたはずである。

III.

いわゆる総額方式をひろく用いていることにかんがみて、基本法 110 条の予算の明確性及び真実性の原則への抵触があるか否かについては、本法院が立ち入る必要はない。

D.

第二次補正予算法律 1 条及び 2 条は、基本法 109 条 3 項 2 文、115 条 2 項 6 文及び 110 条 2 項 1 文に違反しているため無効である。

連邦憲法裁判所法 95 条 3 項 1 文と 78 条 1 文の原則規定とは異なる不適合の宣言には、連邦憲法裁判所の判例により必要とされる要件が存在しないため、それを行う理由がない¹³。

13 連邦憲法裁判所は、ある法規範が基本法に不適合であると宣言し、いつから適用されなくなるかを決定するにとどめる場合がある。これはとくに、立法府が憲法違反を是正するためのさまざまな選択肢を有している場合や、法規範を

König
Maidowski
Fetzer

Müller
Langenfeld

Kessal-Wulf
Wallrabenstein
Offenloch

直ちに廃止することのデメリットが、暫定的に適用し続けることのデメリットよりも大きい場合に用いられる（vgl. Bundesverfassungsgericht - Wirkung der Entscheidungen. https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Wirkung-der-Entscheidung/wirkung-der-entscheidung_node.html）。