

## 研究ノート

# ドイツの債務ルール

小早川 俊 哉

### 要約

2012年3月2日、EU各国はユーロ圏の財政規律と経済政策協調をさらに強化するために「財政協定：Der Europäische Fiskalpakt」に調印し、2013年1月1日に発効した。

各国は単年の構造的な財政赤字を名目GDPの0.5%までとし、さらに各国は債務ブレーキを導入、及び厳格な財政均衡ルールを2018年までに国内法に、可能な限り憲法レベルで定めなければならなかった。ルールを逸脱した場合は、是正メカニズムが発動され、当該国に制裁が科される。協定の目的は、ヨーロッパ債務危機に関連した国際金融市場の秩序回復であった。

ドイツの財政収支均衡の原則（Schuldenbremse）は、ドイツ連邦共和国基本法（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）上のルールである。このルールは、ドイツ政府の債務を抑制するため、2009年初めに連邦議会・連邦参議院合同委員会（die Föderalismuskommission II）により決定され、2011年以降の連邦および州予算削減のための基準値を示唆している。

### 1. はじめに

2008年9月15日のリーマンショック後に巨額の財政出動が行われ、ギリシャをはじめとするヨーロッパ諸国において債務危機が発生した。そして2020年、世界的パンデミックに陥った新型コロナ危機において、感染対策のための人流抑制等を起因として、極めて短時間の間に進行する経済収縮に対応すべく、世界的に各国政府は緊急財政対応を余儀なくされた。2020年1月から2021年9月までの期間に、先進諸国が実施あるいは発表した財政措置は、GDP比平均で11.7%に達するとIMFが発表している<sup>(注1)</sup>。最大のアメリカが25.5%、日本が16.7%、ドイツ15.3%、イタリア10.9%、フランス9.6%であった。

2021年9月時点における世界全体での新型コロナ危機対応財政出動の総額が約16.9兆米ドルに達しており、これは2020年の世界全体のGDPの約16.4%に相当するものである。

EU統計局（Eurostat）が2023年12月7日発表の欧州連合（EU）加盟27カ国のうち、20カ国が参加するユーロ圏の7～9月期の実質域内総生産（GDP）は改定値で前期比0.1%減だった。成長率は年率換算でマイナス0.5%、三四半期ぶりにマイナス成長となった。

マイナス幅は限定的だが、コロナ禍以降で見ると最大のマイナス幅でもある。また、ユーロ圏では22年10-12月期以降はほぼゼロ成長となっており（22年10-12月期は前期比0.0%・年率換算マイナス0.1%、23年1-3月期は前期比0.0%・年率換算0.2%、4-6月期は前期比0.2%・年率換算0.6%）、昨年夏（22年7-9月期）対比の実質GDPの水準（前年比）は0.1%にとどまる。なお、コロナ禍前（19年10-12月期）対比では3.0%となった。

コロナ後のユーロ圏の実質GDPがコロナ前（2019年）を約4%上回るのに対して、ドイツの実質GDPはコロナ前を1%弱上回る水準に留ま

り、製造業はコロナ前水準を依然下回るほか、サービス業の回復ペースは他のユーロ圏諸国に比べかなり弱い状況と言える。インフレと利上げを背景にユーロ圏経済に、ドイツ経済の回復の遅れが重荷となっている。

経済規模の大きい4か国の2023年の伸び率を見ると、前期比ではドイツがマイナス0.1%（4-6月期0.1%）、フランスが0.1%（4-6月期0.6%）、イタリアが0.0%（4-6月期マイナス0.4%）、スペイン0.3%（4-6月期0.4%）となり、イタリアは4-6月期から改善したが、他の3か国は4-6月期から悪化している。

2021年新型コロナ危機下のドイツでは、当時のメルケル政権が2,400億ユーロ（約38兆5,000億円）の新型コロナ対策費を計上した。その際、パンデミックという緊急事態への対応ということもあり、債務ブレーキ（Schuldenbremse<sup>(注2)</sup>）の適用除外の承認を議会で得た。

その同じ2021年12月に発足したショルツ政権は、このうちの未使用となっていた600億ユーロ（約9兆6000億円）に目をつけて、気候変動対策のためとする基金の財源につけかえる2021年度の補正予算案を議会に提案し、可決された。

ドイツは独自に財政の債務ルールを有する以外に、EU原加盟国でありユーロ導入国としての債務ルールにも従う義務を負っている。以下において、これらのルールを概観・考察するとともに、わが国の財政の在り方を考えていきたい。

(注1) IMF Fiscal Affairs Department, "Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic," 2021.10

(注2) 以下本文で説明する。

## 2. ヨーロッパ財政協定, 財政同盟 (Europäischer Fiskalpakt, Fiskalunion)

### 1) 経済収斂基準 (Die Konvergenzkriterien = Maastricht-Kriterien)

EUはユーロ導入にあたり（導入前に）以下の

4つの経済収斂基準を設けている。

#### ① 価格安定性

インフレ率は、最もインフレ率の低い3か国の平均インフレ率から1.5%ポイントを超えてはならない。そして、その状態を1年間以上維持しなくてはならない。

#### ② 財務状況

財政収支赤字をGDP比で3%以内、公的債務残高を同60%以下に留めなくてはならない。

#### ③ 為替レートの安定

少なくとも過去2年間は自国通貨の切り下げを行うことなく、欧州為替相場メカニズム (Wechselkursmechanismus II = WKM II : European Exchange Rate Mechanism II = ERM II) の標準変動率を守らなくてはならない。

#### ④ 金利

少なくとも過去1年間は、最もインフレ率の低い3か国の長期金利の平均から2%以上変動してはならない。

さらに、ユーロ導入国には財政赤字の対GDP比3%以内という安定成長協定 (Stabilitäts- und Wachstumspakt = SWP : Stability and Growth Pact = SGP) の遵守を義務付けている。

### 2) 安定成長協定 (Stabilitäts- und Wachstumspakt (kurz Euro-Stabilitätspakt) = SWP)

安定・成長協定は1990年代半ばにドイツの連邦財務相テオドール・ヴァイゲルが提唱

EUは加盟国に対する財政規律要件として；

① 予算年次ごとの財政赤字をGDP比3%以内に抑えること、

② 債務残高がGDP比60%を超えないことを定め、60%を超える部分については、毎年5%を削減し、債務残高を20年間でGDP比60%の水準に戻すことを求める債務残高削減基準を導入している。

2005年3月、ドイツとフランスの圧力を受けた経済・金融理事会において安定・成長協定の改定が合意され、規制の緩和が決定された。欧州中央銀行はこの改定について、柔軟な適用が効果的ではないという批判に応じ、協定の拘束力を強化したものだとしている。この改定では単年度赤字発行3%、累積公債発行残高60%という上限は残されたものの、ユーロ導入国に対して債務が基準を超過していることを通告するにあたって、景気にあわせた財政動向、債務水準、景気低迷の期間、赤字発行による生産性向上の可能性といった指標を用いることが認められた。

2011年12月、ユーロ導入国は経済・財政のガバナンスをさらに強めるため、5つの規則と1つの指令からなるシックスパック（Sixpack）を発効させ、安定成長協定をさらに強化した。

2012年3月、EU各国はユーロ圏の財政規律と経済政策協調をさらに強化するために「安定、協調およびガバナンスに関する条約（Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion = SKS-Vertrag : Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU = TSCG）」に調印（チェコと英国を除いた25カ国が調印）した。各国は同協定発効から1年以内に、財政均衡目標を自国の憲法または予算審議過程で十分に保証する国内法に盛り込むことを義務付けられている。

上記の条約が定める「ユーロ圏12カ国の批准」という条件を満たしたため、2013年1月1日に所謂「財政協定：Der Europäische Fiskalpakt : Fiscal Compact」を発効した。各国は単年の構造的な財政赤字を名目GDPの0.5%までとし、さらに各国は債務ブレーキを導入、及び厳格な財政均衡ルールを2018年までに国内法に、可能な限り憲法レベルで定めなければならなかった。ルールを逸脱した場合は、是正メカニズムが発動され、当該国に制裁が科される。

2020年以降、過剰な財政赤字の是正などを求め

るEUの財政ルールは一時的に適用停止されてきたが、2024年には財政ルールの適用停止措置の解除が見込まれている。2023年6月16日の閣僚理事会では、2024年度に向けた財政運営の方針として、新たなエネルギー危機がなければとの条件付きで、2023年から2024年の出来るだけ早い時期に危機対応の財政措置を終了し、関連する貯蓄を赤字削減にあてることで合意している。EUの財政ルールは、2024年から適用が再開されると同時にルールの改定も行われる予定である。新たなルールでも、政府債務残高のGDP比60%と財政赤字の同3%の財政健全化の基準値は変えないが、各国政府の裁量の余地と時間的な猶予を拡大し、ルール自体の透明性及び簡素化をも行う方向で調整が進められている。

2023年12月20日、新たな財政ルールに決着が見られたと様々な報道機関からなされた。その主だった内容は、財政赤字のGDP比で3%未満、公的債務残高のGDP比で60%未満とする安定成長協定の骨格を維持したうえで；

- ①一律基準を全加盟国に適用することを改め、債務の持続可能性を精査した上で、欧州委員会と当該国が今後4年間の財政再建計画で合意し、その進捗状況を毎年予算案を通じて確認する（一定の基準を満たす改革・公共投資を約束する国については最大7年間の調整期間を認める）
- ②これまで規律違反や是正措置発動の判断参照指標が複雑であったが、利払い及び失業給付を除く政府の純歳出の伸び率を主な参照指標とする
- ③公的債務残高の対GDP比率が60%を超えた場合、毎年、超過分の1/20ずつの債務削減を加盟国に課すルールを廃止する、など

新たな財政規律はこれまで同様に予防措置と是正措置の2本立てとなっている。尚、条件等は詳細にわたるため、次の機会に記すこととする。

### 3. ドイツの財政収支均衡の原則 (Schuldenbremse)

連邦政府および州政府の予算は、原則として公債発行なしに均衡させなければならない、とするものである。

2009年初め、連邦議会・連邦参議院合同委員会 (die Föderalismuskommission II)<sup>(注3)</sup> が、2011年からの社会保障費や補助金の削減等の歳出抑制に重点を置く基本方針として、ドイツ連邦共和国基本法 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)<sup>(注4)</sup> 上のルールである財政収支均衡の原則を決定した。

この重要部分が、基本法 115 条(2)である。

(2)歳入と歳出は、原則として公債収入なしに均衡されなければならない。この原則は、公債収入が名目 GDP の 0.35% を超過しない場合に満たされているものとする。また、景気変動が通常時から逸脱した場合には、景気回復と後退の予算への影響は対称的に反映されなければならない。(中略) 国家のコントロールが及ばず、そして国家財政に大きな影響を及ぼす、自然災害または想定外の緊急事態の場合は、連邦議会の過半数の議決をもって借入制限を超過することができる。議決は、償還計画を伴わなければならない。第 6 項に基づく超過借入の償還は、適切な期間内に行わなければならない。

#### 【原文】

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 115

(2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz.

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

例として；

2021年、当時のメルケル政権が、2,400億ユーロ(約38兆5,000億円)の新型コロナ対策費を計上した。その際、コロナパンデミックという緊急事態への対応ということで、議会に債務ブレーキの適用除外を要請し承認を得た。その対策費は、国債を発行してまかなった。

同じ2021年12月に発足したショルツ政権は、この対策費の未使用となっていた600億ユーロ(約9兆6,000億円)を気候変動対策基金の財源

とし、2021年度の補正予算案を議会に提案し可決された。600億ユーロは、すでに補正予算として可決されているので、2022年度以降の予算審議には現れず、「債務ブレーキ」のルールには抵触しないはずであった。新政府は、この基金を通じて気候変動対策の推進、鉄道インフラの整備、更には経済安全保障を目的に海外半導体メーカーの誘致の補助金などに支出しようとした。

しかし、2023年11月15日、カールスルーエにある憲法裁判所（Bundesverfassungsgericht）<sup>(注5)</sup>が、緊急事態でのコロナ対策予算を気候変動のための基金に転用し、複数年度にわたって使えるようにするのは財政規律や財政手続きに反して、違憲だという判決を下した。判決では「年ごとに予算を執行するという原則のもとに、その年が始まる前に予算を成立させることが必要である。更に、その年が終われば有効性も失われる。特別な目的の基金をつくるためにこの原則を免れることはできない」としている。

2024年3月まで延長を決めていた電気料金やガス料金の補助は一転して止めると発表した。これも判決の影響によって違憲のリスクが出てきた財源の基金を廃止することになったことが影響していると思われる。

ドイツ政府は2023年12月13日、連立与党3党が2024年予算案を巡り合意に至ったと発表した。争点となっていた新たな借り入れを制限する「債務ブレーキ」について、24年度は順守する方針を示し、予算の不足分170億ユーロは、環境に悪影響を与える補助金の打ち切りや、省庁の予算削減で対処することとなった。

(注3) Föderalismuskommission II (2007-2009)

Bundestag und Bundesrat haben am 15. Dezember 2006 auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP (in Drs.16/3885) beschlossen (PlenProt 16/74), eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einzusetzen. Die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat

haben die Kommission am 8. März 2007 konstituiert. Die Kommission hat ihre Arbeiten am 5. März 2009 mit der Vorlage von Reformvorschlägen abgeschlossen. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 und dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 wurden die Vorschläge der Kommission umgesetzt.

(注4) ドイツ連邦共和国基本法（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）は、ドイツ連邦共和国において憲法に相当する法律である。1949年5月に旧西ドイツで制定された。憲法（Verfassungsrecht）とは呼ばず、東西ドイツ統一までの仮の名称として基本法（Grundgesetz）と呼ばれ、東西ドイツ統一の時に改めて憲法を制定することとしていた。しかし、1990年の東西ドイツ統一後も新たに憲法は制定されず、ドイツ連邦共和国基本法の一部を改正した状態で効力が現在に至っている。

(注5) 連邦憲法裁判所（Bundesverfassungsgericht）は、ドイツ連邦共和国基本法における規範統制（抽象的規範統制、具体的規範統制、憲法訴願（憲法異議）、機関争訟及び連邦国家的争訟が挙げられるが、それ以外にも、大統領訴追、政党の違憲性確定などの憲法保障手続や選挙訴訟など、その範囲は多岐にわたっている。

【抽象的規範統制】連邦憲法裁判所は、具体的事件を前提とせずに、連邦政府、州政府、連邦議会議員の1/3以上の提訴によって、法律等の合憲性、州法の連邦法に対する適合性を審査することができる。

#### 4. まとめ

IMFの予測では、2023年のドイツの名目GDPは4兆4,298億ドル（約630兆円）で、日本は4兆2,308億ドルとなり、両国の経済規模が逆転することになる。但し、ドイツは高インフレによる数字上の規模の膨らみ、日本経済は急激な円安で小さく映っていると考えられる。

ドイツ政府の経済諮問委員会、通称「5賢人委員会」[Sachverständigenrat zur Begutachtung

der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (abgekürzt SVR) : 「die fünf Wirtschaftsweisen」] は、2023年11月8日に年次報告書を公表し、経済成長率の下方修正を行った。ドイツ経済は、ロシア制裁によるエネルギー危機と高インフレによる実質所得の低下により成長が抑制されていると分析しており、その要因として、インフレ対策のための金融引き締めと中国経済の成長鈍化が、国際貿易に悪影響を及ぼしていること、金利水準の上昇がドイツにおける投資と建設活動を抑制している点を挙げた。

同委員会は、今後数年間の成長を阻害する要因として、人口の高齢化（ドイツの高齢化率22%、日本は29%）、人手不足、生産性の伸びの低さ、経年劣化した資本ストック、ベンチャー等の革新的企業数の少なさを指摘している。ドイツ経済を回復させる手段としてイノベーションによる生産性の向上と流動性の高い資本形成が必要であり、そのためにもデジタルトランスフォーメーション(DX)とグリーントランスフォーメーション(GX)への資金供給は必須である。と同時に、税による所得再分配システムと年金制度の改革も急務であるとしている。具体策として、産業界からはエネルギー価格の引き下げ、銀行による融資にかかる諸手続きの簡易化、保育施設の充実など女性の労働参加を増やす取り組みなどをはじめ、「ドイツの企業や政治家は日本の経験を参考にするのが急務だ。」との指摘もある。根本の問題は似ているようにも思えるが、両国に大きく異なる点が存在する。それは、政府債務の対GDP比が日本の255%に対して、ドイツは66%で踏みとどまっていることである。この大きな違いの最大要因が、上記で述べてきたヨーロッパ財政協定と債務ブレーキによるものと考えられる。

ドイツ及び他のユーロ導入国のモデルとなったのが、スイスの債務ブレーキと思われる。スイスの債務ブレーキは、憲法改正の名の下2001年6

月22日にスイス連邦議会、2001年12月2日に国民投票により承認され、2003年から施行された。スイス連邦政府は、憲法上のルールにより景気循環の影響を取り除いたうえで、歳入と歳出を均衡させなければならない。

ルールは時に手足を縛るが、透明性を確保することができる。ドイツなど、多くの国にあって日本にはないルールや機関が存在する。あるコラムに「日本の少子化・子育て支援策の財源は、その恩恵を受けた者たちが返済することになるだろう。」と。

#### 参考資料及び参照ホームページ

- ・国際経済論授業ノート 小早川俊哉 2023年版
- ・コロナ禍のドイツ景気対策 小早川 俊哉  
星槎道都大学研究紀要 第2号 2021年
- ・欧州連合(EU)の多年度財政枠組み 小早川俊哉  
星槎道都大学研究紀要 第4号 2023年
- ・Bundesministerium der Finanzen  
<https://www.bundesfinanzministerium.de>
- ・Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse)  
25. Februar 2022/ Bundesministerium der Finanzen
- ・EU-Nachrichten  
Eine offizielle Website der Europäischen Union
- ・Jahresgutachten 2023/24  
「WACHSTUMSSCHWÄCHE ÜBERWINDEN - IN DIE ZUKUNFT INVESTIEREN」  
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
- ・Eine Website der Süddeutsche Zeitung  
<https://www.sueddeutsche.de>
- ・Eine Website des Standard  
<https://www.derStandard.at>

# Die Schuldenregel der Bundesrepublik Deutschland

KOBAYAKAWA Toshiya

## Auszug

Der Fiskalpakt ist ein Maßnahmenpaket, das am 02. März 2012 von den Staats- und Regierungschefs der EU zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. Zum Inhalt des Europäischen Fiskalpakts, der im Januar 2013 in Kraft trat, gehört, dass die EU-Staaten möglichst ausgeglichene Staatshaushalte anstreben. So darf das jährliche Defizit höchstens 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen.

Daneben müssen die einzelnen Staaten Schuldenbremsen einführen und diese bis 2018 in nationales Recht umsetzen.

Ziel war das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte im Zusammenhang mit der europäischen Schuldenkrise wiederherzustellen.

Als Schuldenbremse wird in Deutschland eine verfassungsrechtliche Regelung bezeichnet, die die Föderalismuskommission Anfang 2009 beschlossen hat, um die Staatsverschuldung Deutschlands zu begrenzen, und die Bund und Ländern seit 2011 verbindliche Vorgaben zur Reduzierung des Haushaltsdefizits macht.