

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成26年6月4日現在

機関番号：34310
研究種目：若手研究(B)
研究期間：2012～2013
課題番号：24730030
研究課題名（和文） オーストリア憲法における財政規律に関する研究
研究課題名（英文） Research on Fiscal Discipline in Austrian Constitution
研究代表者
北村 貴 (KITAMURA, Takashi)
同志社大学 政策学部 助教
研究者番号：90609108
交付決定額（研究期間全体）：（直接経費）1,200,000円、（間接経費）360,000円

研究成果の概要（和文）：オーストリア憲法上の財政規律に関する条文の解釈及び運用状況の分析の成果は次の四点である。第一に、2008年以降、憲法上で根拠付けられた「連邦財政枠組法律」が財政規律における重要な要素として位置付けられていることが判明した。第二に、中期的な財政規律に関しては憲法による規律が不十分であることが判明した。第三に、欧州安定メカニズム加盟に伴う「国民議会による財政規律の強化」と「欧州統合」との矛盾が生じたことが判明した。最後に、今後、ドイツ型の財政規律の導入の可能性が高いことが判明した。

研究成果の概要（英文）：I provide 4 results of interpretation and operation of articles for the fiscal discipline in Austrian constitution. Firstly, "Federal Budget Framework Act", that has been assigned basis in the constitutional law since 2008, is a key factor in the fiscal discipline. Secondly, the fiscal discipline in constitutional law is insufficient for medium term. Thirdly, "the fiscal discipline by the National Assembly" has been strengthened since joining the European Stability Mechanism. Fourthly, there is a high possibility of the introduction of "the German type fiscal discipline" in Austria.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学、公法学

キーワード：憲法政策、憲法制度、財政、オーストリア

1. 研究開始当初の背景

OECDの統計データによれば、1992年以降、我が国の財政収支対GDP比はマイナスに転じ、増減はあるものの、一貫してマイナス状態が続いている。加えて、景気の不況局面のみならず、好況局面においても財政収支対GDP比は赤字となっている。こうした現状に対し、2000年から2005年まで活動していた衆議院の憲法調査会においては均衡財政条項と健全な財政に関する議論が行われた。均衡財政条項を憲法に明記すべきとする立場からは、「財政の肥大化を抑制し、現在世代が将来世代に対して財政運営上の責任を負っているとの観点から、これを憲法に規定することが必要である」という意見が述べられている。しかし、その後、憲法論議自体が下火になったこともあり、2011年時点では、憲法

による財政規律という点は、前述の諸外国と比べて現実の政治の場において十分に議論されていないのが現状である。2010年の参議院選挙において自民党が「均衡財政条項の明文化」を公約に掲げようとしたが、立ち消えになったことはその一例である。また、学術研究に関しても、憲法解釈学として日本国憲法第7章を研究対象としたものは存在するが、「憲法による財政規律の強化」という観点からの研究は蓄積されていない。こうした現状に対して、OECD諸国における憲法による財政規律の強化について研究を行うことにより、深刻な問題となっている我が国の財政赤字の問題に対して有意義な示唆を得られるのではないかと考えた。ただし、前述の全ての国における憲法による財政規律の強化を研究対象とすることは現実的ではないと考

えた。従って、「オーストリアにおける憲法による財政規律」を主たる研究対象として設定することとなった。

以上が本研究開始当初の背景である。

2. 研究の目的

本研究の目的は、オーストリアにおける憲法による財政規律について、「憲法学」及び「政治経済学」という二つの観点から分析を行うことである。具体的には、オーストリアの連邦憲法 (Bundes-Verfassungsgesetz) 並びに各種憲法法律 (Verfassungsgesetz) 及び憲法規定 (Verfassungsbestimmung) の中から財政に関する規定を抽出し、それらの規定が有する規範的意味を法解釈によって明らかにするとともに、当該規定が現実の政治にどのように影響を与えるかを政治経済学的な観点から考察する。

以上が本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究の方法は二段階に分けることができる。

(1) まず、オーストリアにおける財政規律に関する憲法上の規定及びその変遷を体系的に明らかにする。具体的には、「憲法法律改正前の 2008 年 12 月 31 日まで」、「第一段階が発効した 2009 年 1 月 1 日から 2012 年 12 月 31 日まで」、「第二段階が発効する 2013 年 1 月 1 日以降」という三つの期間に関して、それぞれ財政規律に関する憲法上の規定の内容を明らかにする。その際、「連邦憲法法律」のみを対象とするのではなく、連邦憲法法律と同様の効力を有する憲法法律や憲法規定をも含めた「オーストリア憲法全般」を対象とし、その規定及び変遷を明らかにする。以上が、第一段階における方法である。

(2) 続いて、それぞれの期間について、当該財政規律の規定が現実の財政運営に対してどのような影響を与えているかについて分析を行う。その際には二つの観点から分析を行う。第一に、政治経済学観点から理論的分析を行う。1970 年代以降、立憲政治経済学の分野では、ブキャナン・ワグナー仮説を始めとする「均衡財政と憲法」に関する研究が行われている。これらの先行研究を参照しつつ、前述の三つの期間におけるそれぞれの憲法と財政運営に関して、政治経済学の観点から理論分析を加える。第二に、財政に関する各種統計データを用いた実証分析を行う。この点に関しては、オーストリア統計局 (Statistik Austria) が発表するデータに加え、国際比較が必要な場合には、OECD の Economic Outlook 等で用いられている国際比較可能な統計データを用いる。以上が第二段階における方法である。

こうした「憲法学」及び「政治経済学」と

いう二つの観点から、オーストリアにおける「憲法による財政規律」に関して分析を行った。

4. 研究成果

本研究の成果は、下記の四点に大別できる。

(1) 第一に、2008 年以降、憲法上で根拠付けられた「連邦財政枠組法律」が財政規律における重要な要素として位置付けられていることが判明した。連邦財政枠組法律は、中期的な財政計画を定めるものであり、制定年度の翌年度から四年間の「項目ごとの歳出の上限」と「人員計画の概要」がその主たる内容として規定されなければならない。連邦憲法第五十一条第一項の規定によれば、連邦財政枠組法律による中期的な財政計画の範囲内で国民議会が予算である連邦財政法律を制定することが原則となっている。ここで注目すべきは、例外的に連邦財政枠組法律の上限を超過する場合の条件である。連邦憲法第五十一条第六項は、例外的に上限を超過できる場合の条件を「防衛事態 (Verteidigungsfall) 及び緊急事態 (Gefahr im Verzug) であり、かつ、支出補填が確保されている場合」と明確に定めているのである。この点、立憲政治経済学においては、憲法は「前もって合意された一組のルールであって、それに従ってその後の行為が遂行されるもの」と捉えられている。この連邦財政枠組法律は、短期的な政治寿命強化のための予算操作を防止するための「立憲的段階におけるルール」として位置付けることが可能である。つまり、立憲的段階におけるルールの制定と言う意味で、連邦財政枠組法律」を憲法上根拠付けたことは、政治経済学的に非常に重要な意味をもっていると言えよう。

(2) 第二に、中期的な財政規律に関しては憲法による規律が不十分であることが判明した。(1) で説明した中期的な財政計画を定めるための連邦財政枠組法律に関して、確かに中期的な上限を規律することは、立憲政治経済学の観点からも均衡財政を達成するために重要なことである。しかし、中期的な上限を規律すると言っても、その上限に関して「明確な基準」が連邦憲法上に示されていないことが明らかとなった。この点、オーストリア連邦憲法第 13 条第 2 項には、「持続可能性を考慮した予算」という規定が存在する。この規定は、2008 年の改正により追加されたものであり、従来の「経済全体の均衡の確保のためならば、財政均衡は求められない」と解釈される可能性のある条文の限界を補う点において重要な条文である。また、第 13 条第 2 項が「均衡財政条項」として位置付けられたと解することもできる。しかし、第 13

条第2項はあくまでも目標規定であり、連邦財政枠組法律の内容に対する直接的な規範性は有さないと解されることがヒアリング調査により判明した。すなわち、上限が定められない以上、中期的な財政規律が形骸化する可能性がある。中期的な財政規律に関して、憲法による規律が不十分なのである。

(3) 第三に、欧州安定メカニズム加盟に伴う「国民議会による財政規律の強化」と「欧州統合」との矛盾が生じたことが判明した。欧州債務危機を背景とするESM条約の批准に伴い、オーストリアでは憲法改正という憲法上の動きが生じた。ESM条約の批准は、各国の財政に関する憲法制度に問題提起を行った。「ESM条約は財政民主主義、特に加盟国の議会による財政統制を侵害するのではないか？」という問題提起である。財政統制は、法律の制定と同様に議会の重要な権能の一つであり、民主主義国家の憲法においては議会による財政統制に関する規定を有することが一般的である。つまり、ESM条約の批准に関しては、憲法上の問題も少なからず含まれているのである。この問題に対して、オーストリアは議会による一定の財政統制を担保する制度を組み込んだ。具体的には、「国民議会にESM常設小委員会を設置」した上で、「ESMにおけるオーストリア代表の行動に対する統制」、「表明された意見の取り扱い」及び「事前又は事後の報告」についての詳細な規定を連邦憲法に追加した。つまり、「国民議会による財政規律の強化」である。また、この問題をめぐるオーストリアにおける「財政規律の強化」は、「欧州統合」という問題との間にパラドキシカルな状況を生み出した。ESM条約を「欧州統合の推進」、議会による財政統制を「国家の主権」の一要素としてそれぞれ位置付けるならば、オーストリアは「欧州統合の推進」よりも「国家の主権」に重点を置いた調和を選択したことになる。ESM条約には、議会による財政統制という各国の憲法に規定された国家の主権に対する恒久的な制約可能性が含まれている。こうした制約可能性を前提とした上でESM条約と各国の憲法とを調和させようとするならば、大別して二つのアプローチがある。第一のアプローチは、ESMに対する議会による財政統制を強化し、ESMを議会の統制下に置くことである。この強化を通じて、議会による財政統制という主権に対する侵害を回避できることになる。これに対して、第二のアプローチは、議会による財政統制という主権をESMに委譲し、その委譲を憲法制度に組み込むことである。確かに第二のアプローチは主権国家の存在を前提とすれば許容し難いものである。しかし、そもそも欧州統合とは、国家の主権を超国家的機関に委譲すること

にその本質がある。従って、欧州統合の推進という観点からは、第二のアプローチこそが、その本質に適合していると言えよう。これに対して、オーストリアは、いずれも第一のアプローチによるESM条約と憲法との調和を選択した。両国とも欧州統合の推進ではなく、国家の主権に重点を置いたのである。つまり、「国民議会による財政規律の強化」と「欧州統合」との矛盾が生じたのである。

(4) 第四に、今後、ドイツ型の財政規律の導入の可能性が高いことが判明した。この限界を克服するために、オーストリアにおいて財政規律に関する連邦憲法改正の準備が2011年に開始された。この改正は、ドイツ型の財政規律“Schuldenbremse”の導入を図るものである。すなわち、公債額対GDP比の上限を数値化し、歳出の上限を連邦憲法上に規定することの試みである。この改正が成立すれば、(2)で示したオーストリア連邦憲法上の財政規律の問題点である「中期的な財政規律の不十分さ」は解決できると考えられている。立憲政治経済学の観点からも、少なくとも現状よりは有効な財政規律となることが明らかである。この点、2013年中に“Schuldenbremse”が導入される可能性もあり、実際に憲法改正のための議論が行われていた。しかし、2013年に国民議会の任期の終了に伴う総選挙が実施され、オーストリアにおける立法期が終了した（オーストリアの立法期は国民議会の総選挙から総選挙までの期間である）。この点、オーストリアにおいては、新たな立法期が開始された直後は大幅な憲法改正が行われない慣習があるため、2013年中に“Schuldenbremse”は導入されることはなかった。しかし、従前の立法期における議会資料を分析した結果、現在の立法期において“Schuldenbremse”が導入される可能性が非常に高いことが判明した。

以上四点が、本研究の成果である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- ① 北村 貴、欧州安定メカニズム設立条約と議会による財政統制 — ドイツ及びオーストリアにおける憲法上の動向 —、法政論叢、査読有、第50巻第1号、2013年、81頁—98頁
- ② 北村 貴、オーストリアにおける連邦憲法上の財政規律の意義と限界、法政論叢、査読有、第49号第1巻、2012年、226頁—236頁

〔学会発表〕（計 2 件）

- ① 北村 貴、ESM 条約批准を巡る憲法の動き、
第 118 回日本法政学会、2013 年 6 月
- ② 北村 貴、オーストリアにおける連邦憲法
上の財政規律、第 116 回日本法政学会、
2012 年 6 月

6. 研究組織

(1) 研究代表者

北村 貴 (KITAMURA, Takashi)

同志社大学・政策学部・助教

研究者番号：24730030