

日本国憲法における均衡財政条項の明文化は効果的か

Is it effective to write balanced budget into the constitution of Japan?

北村 貴

早稲田大学大学院公共経営研究科 博士後期課程

Takashi KITAMURA

The Okuma School of Public Management, Waseda University

概要

本論文は、均衡財政条項を日本国憲法に明記する憲法政策が有効か否かについて考察している。立憲政治経済学におけるブキャナン・ワグナー仮説によれば、均衡財政条項を憲法に明記することが、赤字財政の問題を解決するために有効であるとされる。しかし、ブキャナン・ワグナー仮説は、均衡財政条項が憲法規範力を発揮し、規範的憲法であることを前提にしており、均衡財政条項が規範的憲法ではなく名目論的憲法の状態に陥る場合を想定していない。ここにブキャナン・ワグナー仮説の限界が生じる。名目論的憲法の状態は、憲法規範と憲法現実との乖離が生じさせ、立憲主義の凋落をもたらす。こうした点に鑑みると、ブキャナン・ワグナー仮説に則って均衡財政条項を日本国憲法に明記する憲法政策を無条件に支持することはできない。こうした問題に対して、本論文では、憲法政治学の観点からブキャナン・ワグナー仮説の限界を克服することを試みる。比較憲法的手法を用いて、日本国憲法に均衡財政条項が明文化された場合、憲法規範と憲法現実との相互関連性の中において均衡財政条項がその憲法規範力を発揮できるか否かを考察する

キーワード：憲法政策、憲法規範力、均衡財政、ブキャナン・ワグナー仮説

Key Word: Constitutional Policy, Normative Power of Constitution, Balanced budget,

Buchanan-Wagner Hypothesis

はじめに

本論文は、近年深刻な問題となっている国家の財政赤字という問題に対して、日本国憲法上に均衡財政条項を明記する憲法政策が有効か否かを明らかにすることを目的とする。

明治以降の近代化の過程において、日本においてもマグナ・カルタを源流とする財政立憲主義を伴う憲法が制定された。もっとも、外見的立憲主義と呼ばれる明治憲法においては、財政規定においても立憲主義に対する制約が多く¹、実質的に日本に財政立憲主義が導入されたのは日本国憲法制定以降である。この点、日本国憲法における財政に関する規定は、第7章における九つの条文から構成されている。財政に関する規定は、一般的に統治機構と呼ばれる他の章と比較して憲法問題として論じられる機会が相対的に少ない。しかし、憲法上の問題が生じていないわけではなく、財政民主主義・租税法定主義・会計検査院・さらには私学助成の問題など、重要な論点が多く存在する。さらに近年は「均衡財政」ないし「健全財政」を憲法に明文化すべきであるという意見が日本においても生じている²。

日本国憲法では、83条で「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならない」と定め、財政処理の基本原則を掲げている。憲法83条は財政立憲主義の内、最も重要であるとされる「財政民主主義」の原則を定めたものであるが³、財政民主主義に対して財政の健全性が問題となっている。憲法解釈論においては、憲法83条は国会における「決定」と「統制」を以て、財政民主主義を求めているとされる⁴。この点、「決定」と「統制」の要件を満たしていれば、財政民主主義はその結果として、赤字財政をも容認する可能性がある。実際に近年は財政収支の悪化を背景として、均衡財政の明文化の是非が問題となっている。そこで本論では、憲法に健全財政を明記することで財政赤字に歯止めをかけようとする憲法政策が有効であるか否か検討することを試みる。

本論文の構成は以下の通りである。まず、第1節で、日本における財政収支に関する憲法現実及びそれに関する憲法論議の概観を整理することで、問題提起を行う。続く第2節で、均衡財政条項の憲法上の明文化に関する代表的な先行研究であるブキャナン・ワグナー一仮説について検討し、憲法政治学的観点からその限界を示す。加えて、限界を克服するための方法論を憲法規範力の観点から提示する。第3節では、第2節で提示した方法論に基づき、「均衡財政に関する憲法規範」と「赤字財政の憲法現実」の関係について分析する。第4節では、分析結果に基づいた考察を行う。最後に第5節で結論を述べる。

1. 憲法問題としての財政収支

本節ではまず、現在の日本における財政収支の現状について俯瞰する。続いて、財政問題、特に均衡財政条項を日本国憲法上に成文規範として盛り込むべきか否かに関する議論を整理して、本論文における問題提起を行う。

日本において均衡財政条項に関する憲法規範の制定という意見の背景には、長期的な財政収支の悪化という憲法現実が存在することは想像に難くない。下記の図1は、憲法現実を具体的に示すために1991年から2008年までの日本における財政収支対GDP比及び景気動向(CLI; Composite Leading Indicator)をまとめたものである。

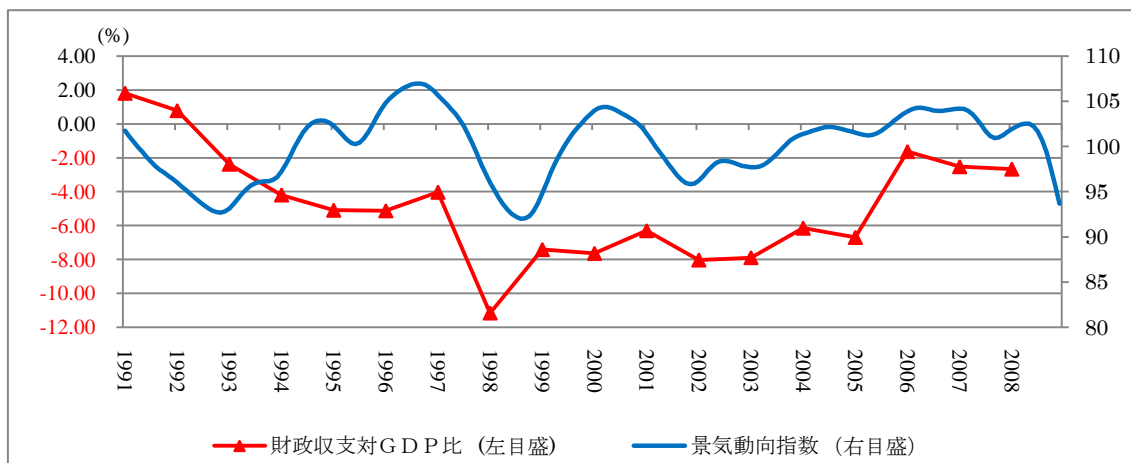


図1：日本における財政収支対GDP比及び景気動向(1991-2008年)

(出所：OECD(2009), Economic Outlook No.85 及び OECD 東京センターHP『主要統計：景気先行指数』(<http://www.oecd-tokyo.org/pub/statistics.html>)に基づき筆者作成)

図1からは、まず、1992年以降の財政収支対GDP比はマイナスに転じ、増減はあるものの2003年まではトレンドとしてマイナス値が拡大傾向にあることが読み取れる。さらに、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とも読み取れる。すなわち、1992年以降、憲法83条で定められた財政民主主義の要望は満たしているものの、民主主義の結果として、好況・不況に関わらず財政収支赤字という憲法現実が生じているのである。不況時にはケインズ政策による需要の喚起や税収減少が原因で、結果的に予期せぬ財政収支赤字が生じる可能性がある。しかし、日本においては不況時のみならず好況時にもおいても財政収支赤字となっているのである。この点、日本国憲法には健全な財政を義務付ける憲法規範は存在していない⁵。従って、こうした財政収支の悪化も、83条で定められている財政民主主義による決定と統制の結果である以上は、

「憲法違反の憲法現実」であるとは言えない。こうした憲法現実を、違憲ではないものの問題のあるものとして、前述した憲法上に均衡財政条項を明文化することで健全な財政を実現すべきとの意見が生じているのである。

健全な財政を実現するための憲法規範は、実際に各種憲法改正草案にも示されている。例えば、2005年に自由民主党が発表した新憲法草案には「財政の健全性の確保は常に配慮されなければならない。」⁶という規定が盛り込まれている。また、読売新聞社が2004年に発表した憲法改正試案にも「国の財政は、国会の議決に基づいて、内閣が、これを処理する。国は、健全な財政をめざして、財政を適正に維持及び運営しなければならない。」⁷という規定が盛り込まれている。これらは財政に関する憲法現実を健全にすることを意図する一種の均衡財政条項である。さらに、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も、均衡財政条項と健全な財政に関する議論が行われている。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⁸。

もっとも、均衡財政条項に対する反対意見もある。反対意見はそもそも「均衡財政が必ずしも望ましいものではない」という価値判断に立脚している。短期的な財政収支を安定させることを最優先させると、マクロ経済の安定性やミクロの超過負担からみた効率性を損なうとする学説がある⁹。より「マクロ経済の成長力」、「民間の人々の貯蓄・借金の行動」「政府の効率性」の中長期的観点からは「良い財政赤字」も存在し得るとしているのである¹⁰。衆議院憲法調査会においても「いかなる財政事情の下においても赤字財政を禁止し、健全財政を貫徹することは、硬直的で適切ではない。不況時に財政を緩和させることは、マクロ経済の観点から望ましい」¹¹として明文化に反対する意見が述べられている。

このように、均衡財政規定を憲法上の規定として盛り込むか否かについては、均衡財政そのものの望ましさに関する議論も含めて賛否両論であり、現実の憲法政治においても問題解決されていない。

こうした議論に対して、本論文は均衡財政そのものの望ましさについて経済学的に考察するものではない。本論文はあくまでも「憲法政策としての均衡時財政条項の明文化の有用性」を考察の対象とするものである。従って、次節以降では均衡財政が望ましいか否かの価値判断ではなく、均衡財政条項を憲法規範として日本国憲法に明文化する憲法政策が効果的か否かを検討する。

2. ブキャナン・ワグナー仮説の限界と憲法規範力

本節では、均衡財政条項の明文化に関する代表的な先行研究であるブキャナン・ワグナー仮説の問題点を指摘し、それを克服する方法論について検討する。第1項でブキャナン・ワグナー仮説の概観を整理する。第2項で、ブキャナン・ワグナー仮説の限界を示す。第3項でブキャナン・ワグナー仮説の限界を克服するための憲法政治学的方法論を提示する。

2.1. ブキャナン・ワグナー仮説

財政赤字の問題に対して、立憲政治経済学¹²からは、ブキャナン(J. M. Buchanan)及びワグナー(R. E. Wagner)から、ブキャナン・ワグナー仮説が提示されている。ブキャナン・ワグナー仮説からの帰結では、財政赤字の問題に対しては「憲法における均衡予算原則を明記する」ことが妥当であるとされる。本項では、以降の論考の前提として、まずはブキャナン・ワグナー仮説について以下で簡潔に論じる。

財政規律の喪失に対して、ケインズ主義によれば、長期的な視野での財政均衡が実現できているならば短期的な財政赤字は容認される。この点に関して、ブキャナン・ワグナー仮説は、ケインズ主義による短期的な赤字財政容認は政策決定が少人数の啓発的エリートグループ、いわゆる「ハーヴェイロードの賢者」によって担われていることが前提となっており、その前提に問題があることを指摘する。現実に政策運営を担っているのはハーヴェイロードの賢者ではなく「政治家」である。政治家は「短期的な政治寿命を強化する目的の予算操作」を行う。民主主義の過程において、政治家が選挙で再選されるか否かは、公共サービスの受益者である有権者からの支持をいかにして得るかに依るためである。有権者の支持を得るために、政治家は、減税や政府支出拡大といった政策を選択することを好む。その結果、長期的な視野での財政均衡も望めない。このような民主主義の弊害に対して、ブキャナン・ワグナー仮説は財政赤字に対して、「憲法における均衡予算原則の明記」という憲法政策を解決策として提示しているのである。¹³

立憲政治経済学の意義は、選択行動の分析を「立憲的段階（ルール決定の選択行動プロセス）の分析」と「議会的段階（ルールを内での行動の選択行動のプロセス）の分析」とを峻別をした点にあるとされる¹⁴。議会的段階での選択行動は立憲的段階で与えられたルールの制限を受ける。立憲的段階、すなわち憲法規範の段階で均衡予算というルールが与えられることによって、自分以外の政治家も均衡予算を受け入れることになる。その結果、「短

期的な政治寿命を強化する目的の予算操作」という選択を放棄し、均衡予算原則を受け入れるインセンティブが生じ得る。ブキャナン・ワグナー仮説は、議会的段階の選択行動を分析した結果、赤字財政の問題点を解決するためには、立憲的段階で制約、すなわち赤字財政禁止の憲法規範の制定という憲法政策による解決が必要と主張しているのである。

ブキャナン・ワグナー仮説は立憲政治経済学の見地からは妥当な帰結を導いていると言えよう。しかし、憲法政策論としては限界が生じている。憲法を現実政治の動態性から切り離した静態的な法典として捉えているからである。ブキャナン・ワグナー仮説は、「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」¹⁵という立憲政治経済学の憲法の捉え方を基盤にしている。確かに、公共政策の究極的な目的は最高法規である憲法規範に内包されている価値を憲法現実として実現することであり、立憲主義は公共政策が憲法規範の内容から逸脱しないことを要請する¹⁶。すなわち、ブキャナン・ワグナー仮説における憲法の捉え方は、立憲政治経済学のみならず、立憲主義の原則から導き出される一般的かつ理想的な憲法像であり、決して間違っただけのものではない。しかし、現実の憲法政治においては「それ（憲法）に従って、その後の行為が遂行されるもの」という部分に問題が生じる。

2.2. 名目論的憲法化の可能性

前項で指摘した「憲法を現実政治の動態性から切り離した静態的な法典として捉えている」というブキャナン・ワグナー仮説の問題点は、イエリネック(G. Jellinek)の方法二元論以降のドイツ国法学における「当為(sollen)と存在(sein)の分離構造」によって生じた問題点と共通している。そこで本項では、ドイツ国法学理論の「当為(sollen)と存在(sein)の分離構造」と関連させて、ブキャナン・ワグナー仮説の憲法政策上の限界を明らかにする。

ブキャナン・ワグナー仮説によれば、憲法によって赤字財政を禁じることで、歳入を上回る歳出を伴う公共政策は実施されなくなる。規範論としての立憲主義の観点からは、こうしたブキャナン・ワグナー仮説は支持されるであろう。しかし、政治の場における公共政策及びその帰結としての憲法現実の中には、憲法規範の制約から逸脱しているものも存在する。すなわち、憲法規範と憲法現実との間には乖離が生じ得るのである¹⁷。これは経験的事実である。仮にブキャナン・ワグナー仮説に従って、赤字財政を禁止する憲法規範を制定したとしても、それはあくまでも当為の領域における静態的な憲法規範の成立を意味するに過ぎない。赤字財政を禁止するために明文化された当為である憲法規範が、動態的

な存在の領域である現実政治を有効に統制し得るか否かは、憲法規範の成立とはまた別の問題なのである。換言すれば、立憲政治経済学でいうところの「議会的段階」において、必ずしもルール、すなわち憲法を所与のものとした選択が行われているとは限らない¹⁸。ここにブキャナン・ワグナー仮説の限界が生じるのである。すなわち、ブキャナン・ワグナー仮説の限界は、赤字財政禁止の憲法規範と憲法現実との乖離の可能性である。

憲法規範と憲法現実との乖離が生じている状態は、憲法規範がドイツ国法学者のレーヴェンシュタイン(K. Loewenstein)が提唱した憲法の存在論的分析における名目論的憲法の状態¹⁹である。これに対して、「法的意味で有効なだけでなく、現実的かつ実効的であるために全ての関係者に忠実に遵守されている状態」、すなわち、立憲主義の観点からあるべき状態であり、ブキャナン・ワグナー仮説が想定している状態が規範的憲法である²⁰。

憲法規範と憲法現実との乖離の可能性の問題に対して、伝統的な法実証主義の立場からは、名目論的憲法に実存的現実性を付与することで乖離をなくす方策を検討することは一般的な問題とされてこなかった。小林昭三氏はその理由について「憲法の適用ないし実施の手段・技術の問題であり、憲法規範の威力をもってすれば容易のはず、と思われていた」²¹からであるとしている。このような考察の背景には、合理／非合理の二元的関係を基調にした上で、合理に過剰な比重を置いた法実証主義的思考に対する批判的立場が読み取れる。この批判的立場は、そのままブキャナン・ワグナー仮説における帰結である「赤字財政禁止規定の明文化」という憲法政策に対する批判に通ずる。ブキャナン・ワグナー仮説は、伝統的な法実証主義同様、合理性に比重を置きすぎており、「立憲的段階におけるルール」が規範的憲法であることを前提としているからである。すなわち、静態的な憲法規範と動態的な憲法現実との対応関係の中で、憲法規範が名目論的憲法に陥る可能性を考慮していないからである。憲法上に均衡財政条項を明文化しても、実存的存在性を欠いた名目論的憲法の状態になる可能性が生じるのである。

この点、均衡財政条項が名目論的憲法であったとしても、政府に対する一種の圧力になり得るとも考えられ得る。確かに、実存的存在性を欠いてはいるものの、将来的に財政赤字を解消させるための圧力をかけることは可能であろう。しかし、名目論的憲法の状態が定着し、憲法規範と憲法現実との乖離が深刻になればなるほど、憲法に対する信頼は低下する。立憲主義の凋落の傾向は、「規範的なものの衰退」「絶対的な命令の色褪せ」「価値の相対化」という表現で第二次大戦後間もない時期から主張されている²²。レーヴェンシュタインは「権力保持者による憲法運用における意識的怠慢」と「権力名宛人の憲法意識の空洞

化」が原因であるとしている²³。合理性から出発した近代的な意味での立憲主義にパラダイムシフトが生じ、多様性を核とした新たな立憲主義が誕生しつつあるが²⁴、立憲主義の凋落という事態を避けなければならないという点には変わらない。圧力になり得るという点を以って名目論的憲法の状態を肯定することはできない。従って、均衡財政条項の明文化の問題に関して、ブキャナン・ワグナー仮説に則った憲法政策を無条件で支持することはできない。新たに制定する均衡財政条項が規範的憲法の状態を実現できるのか、それとも名目論的憲法の状態に陥ってしまうのかを検討しなければならないのである。

2.3. 憲法規範力の測定

前項では、ブキャナン・ワグナー仮説の限界について論じた。もっとも、「限界＝ブキャナン・ワグナー仮説が間違っている」ということを意味しているわけではない。「内部的な理論構造でなく、その政治的前提に問題がある」というブキャナン・ワグナー仮説からのケインズ主義に対する指摘²⁵はブキャナン・ワグナー仮説自体にも言えることである。すなわち、ブキャナン・ワグナー仮説も、ケインズ主義同様、内部的な理論構造に問題はないが、その憲法政治的前提が問題なのである。重要なのは、ブキャナン・ワグナー仮説が有効に成立するための「前提」として、均衡財政条項が規範的憲法の状態が必要であるということである。換言すれば、規範的憲法の状態が条件として備わっているならば、ブキャナン・ワグナー仮説は成立するのである。従って、均衡財政条項を憲法上に明文化するという憲法政策が有効か否かという問題に対しては、憲法規範が「規範的憲法」の状態を実現でき得るか否かという点を明らかにする必要がある。そこで、本項では、規範的憲法を実現できるか否かを検討する方法論について考察する。

憲法規範の状態が、「規範的憲法なのか、名目論的憲法なのか」という問題は、憲法規範と憲法現実の乖離の程度の問題に帰結する。この点は、憲法の本質の捉え方と深く関連している。憲法の本質を規範倫理学派のように「根本規範」と捉えたり、政治学派のように「憲法制定権力」と捉えたりするのではなく²⁶、ヘッセ(K. Hesse)のように「法規範の妥当性要求」²⁷と捉える事が重要である。妥当性要求の結果として「憲法規範が人間の活動を通じてどの程度国家的現実として実現されているか」という点が、規範的憲法と名目論的憲法とを峻別する指標となる。ヘッセはこの憲法の妥当性要求を「憲法規範力(Die normative Kraft der Verfassung)」の問題であるとしている²⁸。当該憲法規範が憲法規範力を発揮できるか否かを考察することで、規範的憲法の条件が備わっているかを検証することができる。つまり、

ブキャナン・ワグナー仮説に基づいた「赤字財政禁止を憲法上に明文化する憲法政策」が有効に成立するか否かを検証することができるのである。

もともと、憲法規範力の理論はそのままでは現実の憲法政策形成の指標とはなり得ない。憲法規範力の理論はあくまでも国法学における抽象的な理論に留まっているためである。憲法規範力の理論を応用して、憲法政策形成に資するためには、憲法規範力を実際に測定し、「抽象的概念」から「具体的な指標」に転換させる必要がある。憲法規範力を定量的に測定することで憲法政策形成のための指標となり、ブキャナン・ワグナー仮説の限界を克服することに繋がる。さらに、憲法規範力の理論に憲法政策論的意義が備わるのである。

ヘッセによれば、憲法規範力の中核にあるものは、現実的制約条件に対する憲法への意思(Wille zur Verfassung)であり、その構成要素の一つは「憲法秩序は意思行為によってのみ妥当しかつ維持されるという意識」とされる²⁹。政治の場における意思行為は、個別の政策過程によって具体化されるものである。その政策過程に基づいて憲法規範力を測定することは、憲法政治学的考察の出発点となる「憲法現実から憲法規範に接近する」ことを意味する。すなわち、憲法規範力の具体化に際しては、個別の公共政策の結果として生じた憲法現実の側から憲法規範に接近する憲法政治学的方法論に基づくことが求められる。次節では憲法規範における赤字財政禁止規定の憲法規範力について実際に分析する。

3. 均衡財政条項に関する憲法規範と憲法現実

本節では、均衡財政条項に関する各国の憲法規範と憲法現実に関して、憲法規範力の観点から検討する。第 1 項では、憲法現実の側からのアプローチとして、各国の財政収支の状況を具体的な指標に基づいて概観する。第 2 項では、第 1 項で示した各国の憲法規範について考察する。第 3 項で、憲法規範と憲法現実との相互関連性の観点から分析する。なお、①経験的事実として、先進国のようなある程度の社会的・経済的等質性が規範的憲法実現の前提となっていること³⁰、②財政という問題を扱う以上、経済状況や経済体制が大きく異なる国との比較は適していない、という 2 点の理由により、本論文では、OECD 加盟国を比較対象として取り上げる。

3.1. 各国の赤字財政に関する憲法現実

本項では、各国の憲法現実の側から赤字財政の問題にアプローチする。下記の表 1 は、1991 年以降の OECD 加盟国における財政収支対 GDP 比及び景気動向をまとめたものである。

表 1：各国の赤字財政に関する憲法現実と景気動向

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	平均
ノルウェイ	0.11	-1.85	-1.43	0.27	3.22	6.29	7.63	3.32	5.99	15.37	13.32	9.21	7.29	11.14	15.09	18.48	17.67	18.77	8.33
	98.7	97.8	100.2	100.7	99.6	98.8	101.8	101.4	99.9	100.8	99.2	98.0	97.5	98.9	100.1	101.7	103.0	98.9	
韓国	1.75	1.38	2.24	2.86	3.79	3.43	3.26	1.64	2.70	5.43	4.34	5.12	0.47	2.72	3.38	3.92	4.66	3.25	3.13
	102.3	95.8	99.0	103.6	104.1	99.7	93.6	94.4	108.5	102.3	95.1	102.6	100.9	98.9	99.2	100.1	101.6	95.5	
ルクセンブルグ	0.67	-0.18	1.45	2.47	2.42	1.20	3.66	3.37	3.40	5.97	6.11	2.10	0.46	-1.09	0.02	1.36	3.63	2.57	2.20
	100.5	98.0	95.4	102.5	100.7	99.1	101.6	100.3	100.3	103.5	98.2	98.8	97.7	100.8	99.2	103.1	103.9	100.2	
ニュージーランド	-3.42	-2.99	-0.26	2.92	2.76	2.78	1.42	0.35	-0.01	1.93	1.82	3.76	4.01	4.09	5.15	5.93	4.99	2.89	2.12
	95.2	101.1	101.8	103.5	101.4	100.3	98.3	96.3	102.4	98.6	99.9	101.2	101.6	103.3	101.2	100.3	100.8	98.4	
フィンランド	-0.95	-5.47	-8.28	-6.74	-6.17	-3.53	-1.28	1.58	1.59	6.90	5.00	4.08	2.41	2.19	2.61	3.89	5.24	4.13	0.40
	94.5	95.6	98.6	105.1	100.6	98.3	101.6	99.7	101.6	103.9	97.6	98.6	98.9	101.1	100.5	102.0	103.2	97.8	
デンマーク	-2.91	-2.56	-3.78	-3.28	-2.85	-1.93	-0.50	-0.01	1.40	2.27	1.18	0.24	-0.10	1.86	4.99	5.00	4.45	3.42	0.38
	99.3	97.5	96.6	103.0	99.6	99.8	101.3	99.4	99.3	100.4	96.6	98.0	96.5	98.8	102.0	103.3	102.7	98.0	
アイルランド	-2.83	-2.93	-2.70	-1.98	-2.05	-0.10	1.45	2.27	2.61	4.80	0.94	-0.30	0.42	1.42	1.70	2.99	0.18	-7.13	-0.07
	97.8	97.7	96.4	101.2	100.9	99.0	100.7	100.7	101.5	103.0	98.6	98.3	97.4	99.4	100.5	102.4	102.7	98.4	
メキシコ	-0.49	1.44	0.66	-0.12	-0.01	0.01	-0.72	-1.25	-1.13	-1.10	-0.73	-1.21	-0.62	-0.25	-0.12	0.11	N.A.	N.A.	-0.35
	101.0	100.3	102.1	101.6	90.5	102.0	103.4	100.9	98.9	100.6	98.1	100.1	101.0	101.0	100.1	101.7	100.5	99.5	
オーストラリア	-4.71	-5.48	-4.41	-4.46	-3.70	-2.35	-0.66	1.65	2.05	0.93	-0.14	1.30	1.81	1.22	1.73	1.88	1.78	1.15	-0.58
	96.9	99.6	101.8	102.9	99.0	97.9	100.0	100.5	101.5	99.7	98.6	100.3	99.8	100.0	100.2	100.2	101.5	100.5	
アイスランド	-2.89	-2.80	-4.45	-4.69	-2.95	-1.59	-0.02	-0.40	1.15	1.69	-0.69	-2.55	-2.82	0.03	4.89	6.32	5.43	-14.29	-1.15
	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
スイス	-1.82	-3.11	-3.50	-2.78	-1.96	-1.81	-2.82	-1.92	-0.45	0.07	-0.13	-1.20	-1.75	-1.79	-0.71	0.97	1.35	1.00	-1.24
	96.1	95.7	98.6	101.6	99.2	97.0	101.4	103.2	102.3	102.6	98.3	96.6	97.9	100.1	100.3	102.6	102.4	99.3	
スウェーデン	-0.08	-8.86	-11.17	-9.06	-7.32	-3.32	-1.63	1.22	1.20	3.75	1.68	-1.42	-1.16	0.57	2.03	2.42	3.79	2.52	-1.38
	96.2	93.8	99.4	102.9	99.5	96.5	101.3	101.0	99.8	103.6	96.9	95.6	96.6	98.8	100.1	102.2	103.3	98.7	
オランダ	-2.67	-4.16	-2.79	-3.52	-9.22	-1.89	-1.25	-0.87	0.41	1.97	-0.25	-2.11	-3.15	-1.77	-0.28	0.60	0.33	0.99	-1.65
	99.9	98.7	97.1	101.1	100.3	99.1	101.1	100.6	100.4	102.5	99.2	98.8	97.0	99.4	99.4	102.4	103.9	100.9	
カナダ	-8.35	-9.13	-8.71	-6.70	-5.33	-2.80	0.19	0.08	1.61	2.94	0.66	-0.09	-0.08	0.86	1.55	1.57	1.58	0.13	-1.67
	96.2	98.2	99.5	103.2	96.5	98.2	102.3	98.1	99.4	99.9	96.4	99.9	98.2	100.7	99.1	99.8	101.5	99.1	
スペイン	-4.83	-3.96	-7.30	-6.76	-6.48	-4.86	-3.38	-3.22	-1.43	-1.00	-0.66	-0.48	-0.23	-0.35	0.96	2.02	2.22	-3.82	-2.42
	100.0	97.6	97.2	103.8	100.2	98.8	102.1	101.9	102.5	101.4	98.1	98.2	100.3	100.4	101.8	102.0	103.2	99.2	
ベルギー	-7.41	-8.11	-7.41	-5.08	-4.46	-3.96	-2.16	-0.92	-0.60	0.40	-0.11	-0.14	-0.37	-2.83	0.24	-0.28	-1.25	-2.47	
	100.5	99.1	96.0	102.1	100.0	98.7	101.0	100.4	101.1	104.1	98.9	99.2	97.1	100.8	98.9	102.8	103.2	100.6	
オーストリア	-2.96	-2.00	-4.43	-4.88	-5.89	-4.14	-1.95	-2.49	-2.39	-1.86	-0.15	-0.87	-1.57	-4.52	-1.68	-1.74	-0.66	-0.46	-2.48
	101.0	98.2	96.0	102.9	100.5	98.0	100.4	100.6	101.2	103.0	99.3	99.2	99.0	100.2	99.1	102.1	103.8	100.0	
ドイツ	-2.85	-2.47	-3.01	-2.30	-3.28	-3.33	-2.64	-2.18	-1.46	1.31	-2.82	-3.65	-4.03	-3.79	-3.32	-1.55	-0.17	-0.13	-2.67
	100.5	96.9	94.8	103.0	101.4	99.4	102.2	100.3	99.6	102.8	97.5	98.5	98.3	100.9	99.4	103.5	104.5	99.9	
アメリカ	-4.92	-5.77	-4.94	-3.56	-3.14	-2.18	-0.79	0.43	0.85	1.62	-0.39	-3.79	-4.83	-4.35	-3.26	-2.24	-2.89	-5.92	-2.78
	96.8	99.2	99.5	101.6	98.0	98.7	101.1	100.4	101.8	101.1	96.4	97.1	97.2	101.1	100.4	101.8	103.0	99.2	
イギリス	-3.42	-6.52	-7.98	-6.83	-5.84	-4.15	-2.24	-0.10	0.93	3.67	0.65	-1.97	-3.70	-3.67	-3.34	-2.72	-2.71	-5.51	-3.08
	97.3	98.7	100.9	101.9	100.9	100.3	101.5	99.5	100.5	100.9	100.0	100.1	99.2	100.9	100.1	101.1	102.9	99.6	
フランス	-2.92	-4.54	-6.42	-5.45	-5.45	-4.03	-3.32	-2.61	-1.78	-1.47	-1.55	-3.16	-4.12	-3.63	-2.97	-2.32	-2.73	-3.40	-3.44
	98.6	98.1	95.7	102.5	100.8	99.2	99.5	100.7	101.6	102.4	98.8	98.6	97.8	100.7	100.2	101.0	101.9	98.5	
ポーランド	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	-4.41	-4.87	-4.63	-4.28	-2.31	-3.03	-5.12	-5.01	-6.27	-5.70	-4.31	-3.88	-1.88	-3.90	-4.26
	98.6	96.2	97.1	102.2	102.8	103.1	104.0	98.4	101.1	96.5	91.3	97.7	104.5	103.4	99.9	104.2	103.9	96.7	
ポルトガル	-6.94	-4.16	-7.50	-7.25	-5.04	-4.47	-3.51	-3.39	-2.79	-2.97	-4.32	-2.89	-2.95	-3.38	-6.05	-3.94	-2.65	-2.69	-4.27
	100.3	98.1	93.3	101.3	100.5	97.7	99.3	102.1	101.1	103.7	100.7	97.5	96.4	96.5	98.3	102.8	105.8	100.4	
チェコ	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	-13.44	-3.32	-3.80	-5.01	-3.72	-3.72	-5.74	-6.77	-6.60	-2.94	-3.57	-2.62	-0.59	-1.41	-4.52
	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	100.8	101.1	104.9	95.8	95.1	102.1	100.9	99.0	98.6	101.0	96.3	100.0	105.7	102.5	
日本	1.81	0.79	-2.38	-4.19	-5.10	-5.13	-4.03	-11.16	-7.42	-7.64	-6.30	-8.03	-7.89	-6.15	-6.70	-1.63	-2.52	-2.67	-4.80
	98.8	94.0	95.3	101.0	101.6	106.3	102.0	93.3	99.9	103.6	98.0	97.8	99.2	101.9	102.0	104.1	102.4	100.2	
イタリア	-11.38	-10.39	-10.05	-9.09	-7.41	-6.96	-2.67	-3.07	-1.78	-0.86	-3.10	-3.01	-3.54	-3.56	-4.37	-3.33	-1.48	-2.71	-4.93
	100.1	96.5	94.5	103.1	103.4	98.0	99.7	101.0	101.8	100.9	98.6	100.0	99.8	100.5	99.6	101.4	102.4	98.2	
スロヴァキア	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	-3.41	-9.92	-6.31	-5.34	-7.43	-12.27	-6.52	-8.21	-2.78	-2.36	-2.81	-3.45	-1.86	-2.19	-5.35
	N.A.	N.A.	85.7	103.3	103.5	102.0	99.9	92.6	100.8	101.0	94.7	101.8	102.0	98.9	100.2	102.3	105.9	101.7	
ハンガリー	-2.40	-5.74	-5.31	-8.92	-6.06	-4.71	-6.25	-8.19	-5.51	-2.95	-4.07	-8.97	-7.16	-6.38	-7.82	-9.26	-4.88	-3.36	-6.00
	110.2	96.0	99.5	100.9	95.7	98.6	103.3	102.4	100.5	103.9	96.8	93.9	96.1	100.4	100.2	103.0	103.8	100.3	
ギリシア	-9.86	-10.93	-11.94	-8.26	-9.07	-6.64	-5.89	-3.82	-3.10	-3.73	-4.44	-4.84	-5.75	-7.39	-5.25	-3.07	-3.91	-5.03	-6.27
	99.1	99.5	98.0	98.9	99.1	98.5	100.3	99.3	99.7	99.6	98.7	100.0	100.4	100.2	98.8	99.9	100.6	99.2	

(出所：OECD(2009), Economic Outlook No.85、OECD(2007), Economic Surveys Mexico、及び OECD 東京センターHP『主要統計：景気先行指数』(前掲)に基づき筆者作成)

- *1 上段が財政収支対 GDP 比、下段が景気動向(CLI; Composite Leading Indicator)
- *2 石油産業からの収益は政府年金基金として積み立てられることが原則となっているが、データの都合上、ノルウェイにおける財政収支の値は石油産業からの歳入を含めたままの値を用いている。
- *3 OECD 加盟国には上記 29 カ国に加えてトルコが含まれるが、トルコの財政収支の対 GDP 比が N.A.であるため割愛している。

単年度の財政収支に関して、財政収支対 GDP 比がプラスとなっている国は、1991 年にはノルウェイ、韓国、ルクセンブルクの 3ヶ国のみである。以降財政収支対 GDP 比が黒字の国の数は、増減を繰り返し、2000 年及び 2006 年の 16ヶ国をピークとし、2008 年の段階では 11ヶ国の財政収支対 GDP 比が黒字となっており、1990 年代から現在に至るまでのトレンドとして、単年度の財政収支対 GDP 比がマイナスとなっている国の数は減っている。

長期的な視点として、1991 年から 2008 年までの財政収支対 GDP 比の時系列平均を見ると、最も値が高い国は 8.33 ポイントのノルウェイである。ただし、ノルウェイにおいては、石油産業からの収益を政府年金基金として積み立てることが原則となっているが、上記データは石油産業からの歳入も含まれていることに留意しなければならない。ノルウェイに続いて財政収支の時系列平均の値の高い国は韓国である。韓国は期間中の財政収支対 GDP 比が常に黒字となっている³¹。ルクセンブルク、ニュージーランド、フィンランド、デンマークが続くが、これらの国々は長期的な視点から財政状態に関する憲法現実が健全である国であると言えよう。

逆に、マイナスとなっている国が全体の約 8 割の 23 カ国と圧倒的に多い。もっとも、直近 5 年間の平均値で考えると、オーストラリア、カナダ、アイスランド、スペイン、スイス、スウェーデンもプラスの値を示しており、中期的な視点では均衡財政が達成できつつあることが読み取れる。しかし、日本の値は期間全体のマイナス 4.80 ポイント、また直近 5 年間の平均値もマイナス 3.94 ポイントとなっており、どちらもマイナス値が高い部類に属する。国際比較の観点に基づいた表 1 からは、日本の財政に関する憲法現実、先進国の中でも深刻な問題であることを読み取ることができよう。

さらに、第 1 節の図 1 において 1993 年以降の日本の財政収支対 GDP 比が好況・不況を問わず赤字になっていることを示したが、チェコやスロヴァキア、ポーランド、ハンガリーといった旧社会主義国のみならず、フランスやイタリア、オーストリアも好況・不況を問わず、期間中の財政収支対 GDP 比が常に赤字となっている。このような状況を背景に考えれば、均衡財政条項を憲法規範として制定することによって赤字財政の憲法現実に歯止めをかけようとする意見が生じることも自然な流れであろう。しかし、均衡財政条項の憲法上明文化という憲法政策が必然的に有効性を備え得るわけではないということは前述の通りである。憲法規範と憲法現実との相互関係に基づいた憲法規範力の観点から、均衡財政条項の明文化という憲法政策の有効性について検討する必要がある。

3.2. 均衡財政に関する各国の憲法規範

前項では赤字財政に関して憲法現実の側からアプローチした。続く本項では、均衡財政条項に関する憲法規範について考察する。

この点、上記の表 1 に示した 29 ヶ国の内、成文憲法を有する国はイギリス・ニュージーランドを除く 27 ヶ国である³²。この 27 ヶ国の内、健全財政ないし均衡財政の条項が憲法規範として明文化されている国は、ドイツとスイスの 2 ヶ国のみである³³。

ドイツの実質的な憲法であるドイツ連邦共和国基本法における財政規定は第 10 章における 13 箇条から構成されている。これらの 13 条の内、112 条を除く 11 の条文はさらに詳細な項によって分かれており、104 条から 115 条までの合計で 44 項が存在する。これは日本国憲法の財政規定の条項の 4 倍であり、上記の 27 ヶ国の成文憲法の中でも突出して詳細な財政規定が憲法上に明文化されているのである。均衡財政条項に関しては、110 条最後段において「予算は、収入と支出が均衡していなければならない」と明記されている。この点、確かにドイツには憲法上に均衡財政に関する憲法規範が明文化されている。しかし、同基本法 115 条によって、「経済全体の均衡の攪乱を防止するためであれば、公債による収入が事実上制限されていないに等しい」ため、110 条の規範性に実質的な意義は少ないとの批判が、シュタイン(E. Stein)によってなされている³⁴。

一方、1999 年に全面改正されたスイス連邦憲法における財政規定は第 3 章における 10 箇条から構成されている。均衡財政に関しては、旧憲法(1874 年)における 102 条 14 項の条文を引き継いだ形で、126 条 1 項において「連邦は、歳入と歳出の永続的な均衡を保つ」と規定された。さらに、2002 年の憲法改正に伴って 26 条に第 2 項以下が追加された。第 2 項で、「経済状況を考慮して、歳入額の見積りにより歳出総額の上限が決められる」との規定が加えられたことで、第 1 項の均衡財政条項をより具体化したものと解することができる。しかし、この規定にも例外規定が存在する。直後の第 3 項で、臨時支出を要する場合、各院の過半数の賛成があれば相当額の増額が認められる旨が規定されているのである。すなわち、各院の過半数による議決を要件に、126 条 2 項の規定が実施できない場合でも憲法現実が違憲状態に陥ることはない。

このように、ドイツ及びスイス両国とも、国家に均衡財政を義務付ける明文の憲法規範は存在している。しかし、均衡財政条項の憲法規範力を結果的に弱めることになる例外規定も同時に存在していることが共通点として挙げられる。

均衡財政が憲法規範に明文化されていなくとも、近代憲法の主要素である財政立憲主義の結果として生じる憲法現実が、健全であるほうが望ましいという価値判断は疑いようがない。それにも関わらず、均衡財政条項を憲法上に明文化する国が少なく、また、明文化していても例外規定を設ける理由は、均衡財政条項の規範力発揮の条件に関係している。

ヘッセは憲法規範力が有効に機能するための本質的な前提条件として、「憲法が現実的諸条件による被制約性の変化に即応することができること」³⁵を挙げている。すなわち、憲法規範力の発揮のためには、憲法規範にある種の弾力性が必要であるとしているのである。このことは、憲法規範にはいくつかの選択肢を解釈・適用の可能性としているとする憲法政治学の方法論³⁶と共通している。動態的な憲法現実との対応関係において、静態的な憲法規範が一定の憲法規範力を発揮し続けるためには、ある程度の解釈の幅があったほうが良い³⁷。前述したドイツ及びスイスの例のみならず、一般的に考えら得る均衡財政条項においては、歳入と歳出の均衡を義務付ける以上、その解釈の幅が狭くなってしまふことは避けられない。こうした均衡財政条項の規範の硬直性は、憲法規範力の阻害要因となる。従って、ドイツ及びスイスの均衡財政条項に対する例外規定は「安全弁」としての機能を有しているのである。

3.3. 憲法規範と憲法現実との相互関連性の観点からの分析

第1項で憲法現実、第2項で憲法規範についてそれぞれ考察した。続く本項では、第1項と第2項で論じた内容に基づいて、均衡財政条項に関する憲法規範と憲法現実との相互関連性の観点から分析を行う。具体的には、成文憲法上の均衡財政規定が健全財政の憲法現実に対する必要条件か否か、また、十分条件か否かを検討する。

3.3.1. 均衡財政の明文規定は必要条件か

まず、均衡財政を義務付ける明文の憲法規範は、健全財政の憲法現実の必要条件か否かを検討する。

この点、長期的な視点で均衡財政を達成できており、健全な財政状況であると言える国は3.1から、ノルウェイ、韓国、ルクセンブルク、ニュージーランド、フィンランド、デンマークである。これらの国には、均衡財政を義務付ける明文規定が存在しない。また、直近5年の平均値がプラスである国という条件ならば、上記6ヶ国に加えて、スウェーデン、オーストラリア、カナダ、アイスランド、スペイン、スイスが該当するが、これらの6ヶ国の内、スイス以外の国は、同様に均衡財政を義務付ける明文規定は存在しない。従って、

均衡財政を義務付ける明文の憲法規範は、健全財政の憲法現実にとっての必要条件であるとは言えないであろう。すなわち、憲法上に均衡財政条項が明文化されなくとも、健全在を達成できる可能性はあるのである。

また、「必要条件」に関する特筆すべき点として、ニュージーランドにおける憲法現実が挙げられる。前述の通り、ニュージーランドはイギリス同様に成文憲法を持たない国である。しかし、イギリスと同君連合を形成していることから解るように、マグナ・カルタや権利請願を源流とする財政民主主義の理念は継承している。ニュージーランドにおける財政状況が成文憲法を有する国よりも健全であるということは、財政民主主義の結果としての健全財政を達成するためには、均衡財政に関する明文の憲法規範だけでなく、そもそも成文憲法の存在すら必要条件でない可能性を示唆している。伝統的な立憲主義においては、立憲主義の精神は成文憲法を通じてもたらされると考えられてきた。しかし、ニュージーランドの財政に関する憲法現実には伝統的な立憲主義のテーゼが転換の一端を示している。これは、新立憲主義の下での憲法規範と憲法現実、立憲主義との関係の多様化が進んでいることを端的に示す事例である。

3.3.2. 均衡財政の明文規定は十分条件か

必要条件か否かに引き続き、均衡財政を義務付ける明文の憲法規範は健全財政の憲法現実に対する十分条件か否かを検討する。

均衡財政に関する憲法規範が存在している国は、3.2.より、ドイツとスイスの2ヶ国である。以下、この2ヶ国に関して検討する。

(a) ドイツの事例

まず、ドイツの財政収支に関する憲法現実であるが、単年度の観点からは、3.1.より表1の期間中、2000年を除く全ての年において財政収支対GDPはマイナスの値を示している。また、このマイナスの期間中の景気動向を見ると、当該期間中を通じてドイツの景気局面が不況であったとは言えない。換言すれば、景気局面が好況であった時期においても、財政赤字が生じているのである。ブキャナン・ワグナー仮説が好況時における赤字財政を防止するために憲法に均衡財政条項を制定することを要求している点に鑑みると、ドイツにおいては憲法（基本法）に明文化された均衡財政条項が憲法規範力を発揮でき得る状態にあったにも関わらず、財政赤字を防止できていないとは言えない。つまり、均衡財政条項の憲法規範力が発揮されていないのである。

また、表1のドイツのデータは東西ドイツ統一直後からのデータである。実質的には西ドイツによる東ドイツの吸収である統一が、その後のドイツの財政赤字の原因となった可能性もある。この点、下記の表2は1972年から1990年までの西ドイツ及び1991年から2008年までの統一ドイツの財政収支対GDP比と景気動向指数の推移をまとめたものである。

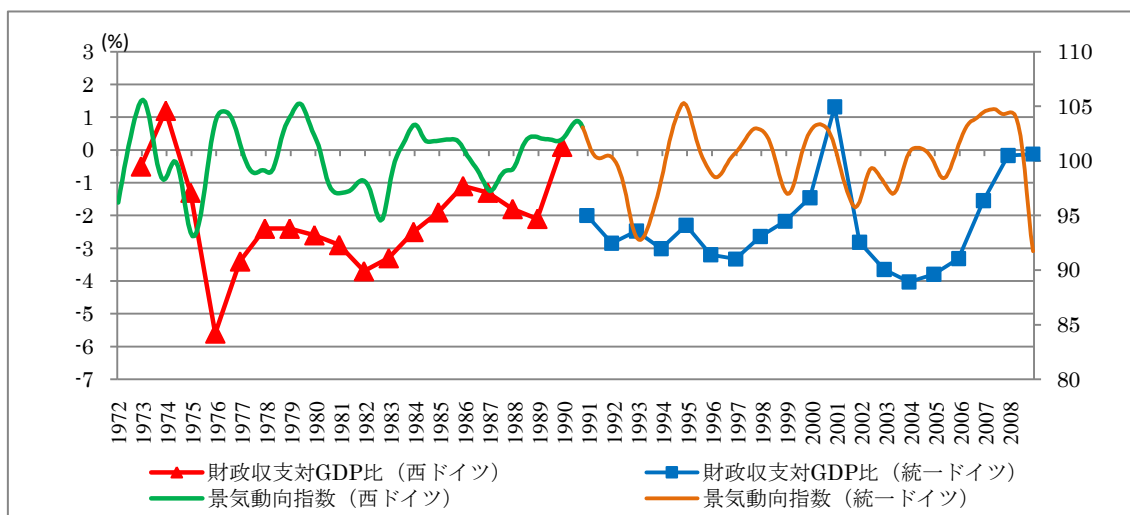


図 2：西ドイツ及び統一ドイツの財政収支対GDP比と景気動向指数

(出所：OECD (1990), Economic Outlook, No.47, OECD (1991), Economic Outlook, No.50, OECD(2009), Economic Outlook No.85 及び OECD 東京センターHP『主要統計：景気先行指数』(前掲)に基づき筆者作成)

図2から読み取れるように、統一前の西ドイツも統一ドイツと同様、景気局面が好況であった時期においても財政赤字が生じている。ドイツは統一後も旧西ドイツ時代の基本法が実質的な憲法となっており、均衡財政条項も統一前後ともに同様のものである。従って、東西統一がドイツに固有の均衡財政条項の憲法規範力発揮に対する制約条件となっているとは言えない。

しかし、ドイツの均衡財政条項の憲法規範力発揮に対しては、115条という例外規定が存在している。実際に、図2で示した期間の内、景気の好況局においても財政赤字が生じていることから、前述したシュタインの指摘は妥当である。すなわち、例外規定が、均衡財政条項の規範力発揮に対する制約的条件となっており、ドイツにおいては均衡財政条項の実質的意義は少ないことは確かである。前述の通り、例外規定は安全弁としての機能を持つ条項である。均衡財政条項の規範の硬直性に対する安全弁としての機能とは、換言すれば、憲法秩序全体の規範性と整合性の維持という目的のために設けられている条項だと解することができる。例外規定によって、均衡財政の憲法規範が憲法現実として実現され

なくとも、各条文の関係性という観点からは整合性は維持でき、憲法典そのものの規範力の低下は防ぐことができる。その意味では、例外規定を定めた憲法規範には一定の有用性は認められるものの、例外に対する原則である均衡財政条項そのものの規範力を低下させる可能性があることは否定できない。例外規定の憲法規範は、憲法規範力の中核となる「均衡財政条項を妥当し維持させるための意思行為」³⁸を低下させ、均衡財政条項の憲法規範力を発揮するための条件が備わりにくくなるからである。この点、ドイツの基本法 110 条に対するシュタインの批判は前述したが、憲法規範力の理論からもシュタインの批判は妥当である。実際にドイツにおいては均衡財政条項の憲法規範力は十分に発揮できていない。

(b) スイスの事例

スイスの財政収支に関する憲法現実、スイスは 2000 年及び 2006 年から 2008 年までの期間を除いて、マイナス値となっている。前述の通り、直近 5 年間の財政収支はプラスであるが、長期的な視点での平均値はマイナスとなっている。

もっとも、前述の通りスイスの均衡財政条項にも実質的には例外規定が存在する。この例外規定の影響を除き、均衡財政条項そのものの憲法規範力を検討する必要がある。この点、現行のスイス連邦憲法は 1874 年憲法が 1999 年に全面改正されたものである。さらに、現行の 126 条 2 項以下は、1999 年憲法を 2002 年に改正したことによって初めて追加された条項である。すなわち、1874 年憲法及び 2002 年の条項追加以前の 1999 年憲法においては、均衡財政条項には例外規定は存在していない。従って、例外規定による影響を除いた均衡財政条項そのものの規範力を調べるためには 2001 年以前のスイスの財政に関する憲法現実について検討すれば良い。

この点、上記表 1 より、1991 年から 2001 年までのスイスの財政状況に関する憲法現実について、2000 年を除いた全ての年においてマイナス値となっている。スイスが当該期間中を通じて不況であったわけではなく、景気の好況局面も存在している。このことは、1874 年憲法 102 条 14 項ないし 1999 年憲法 126 条 1 項の憲法規範は、好況局面という憲法規範力を発揮できる状況があったにも関わらず、憲法現実を有効に統制し得なかったことを示している。すなわち、憲法規範力が十分に発揮できていないのである。さらに、1991 年から 2001 年までの財政状況の平均値はマイナス 1.84 ポイントであるのに対して、例外規定が加えられた 2002 年以降の平均値はマイナス 0.30 ポイントとなっている。例外規定が加えられた 2002 年以降のほうがマイナス値は低くなっているのである。どちらもマイナスである

ことには変わらないものの、例外規定が加えられた 2002 年以降の方が、均衡財政条項の憲法規範力は相対的に強まっているとの見方も可能である。従って、前述したシュタインのドイツ基本法 110 条に対する批判は、同様の条文であるスイス憲法 126 条に対しては妥当性を欠くことになる。このドイツとスイスの憲法現実の違いからは、均衡財政条項が憲法規範力を発揮するための条件として、均衡財政条項に対する例外規定の有無は関係がないということが読み取れる。静態的な法解釈学の観点及び抽象的なままの憲法規範力の理論からは、均衡財政規定に対する例外規定には問題があるように思える。しかし、憲法規範力を具体化させ、動的な憲法現実との相互関連性の観点から考察すると、例外規定の有無は均衡財政条項の憲法規範力とは直接の関係はないのである。換言すれば、例外規定が存在していない状態の均衡財政条項であっても十分な規範力を発揮できないこともある。すなわち、均衡財政条項は、例外規定の有無を問わず、財政に関する憲法現実が健全であるための十分条件である可能性は低い。

以上、憲法規範と憲法現実の相互関連性の中における憲法規範力の観点から、均衡財政条項について分析した。しかし、分析対象とした一般的に規範的憲法を実現でき得る背景を有しているとされ、さらにデータを入手できた国は 29 ヶ国であった。加えて、十分条件か否かの検討に際して用いることができた事例は 29 ヶ国の内、ドイツとスイスの 2 ヶ国であり、ドイツは全期間を通じて例外規定が、スイスも 2002 年以降は例外規定が存在しているため、例外規定の影響を除いて考察できた国及び期間は、1991 年から 2001 年までのスイスのみであった。これは分析に用いるサンプル数としては非常に少ない。従って、十分条件か否かを判断するための結果として、信頼度が低いことは否めない。すなわち、本論文のように、一般的に規範的憲法を実現され得ると考えられている国々のみを対象とした分析では十分に信頼できる分析結果がでないことが判明した。

こうした分析結果の問題点を認識しつつ、次節では、日本において均衡財政明文化の憲法政策は有効か否か、その可能性について考察する。

4. 日本において均衡財政明文化の憲法政策は有効か

必要条件の考察において取り上げた国々、すなわち、健全財政を達成できている国々は勿論のこと、他の長期的に赤字財政の国家と比較しても日本の財政状況はマイナス値が著しく大きい。このように、憲法現実の側からアプローチすると、現時点で日本国憲法に均衡財政条項を明文化したとしても、憲法規範力を発揮できるとは言い難い状況である。均

衡財政条項を制定したとしても、赤字財政の憲法現実との乖離及び違憲状態が生じるだけになる可能性が高い。

もつとも、憲法規範力を発揮できずに乖離が生じたとしても、同時に前述のような例外規定を加えておけば、憲法典としての整合性は維持でき得る可能性はある。しかし、問題の本質的な解決にはならない。

また、例外規定を加える以外にも、均衡財政条項を「プログラム規定」であるとして、一応は明文化しておくという憲法政策の可能性もあり得る。確かに、プログラム規定と解することによって、憲法規範と憲法現実との乖離の問題に対して憲法政策的な正当性を与えることはできる。しかし、その正当性の付与ゆえに、乖離を拡大させる温床となり得る。すなわち、プログラム規定は、憲法規範と憲法現実とを切り離して考えた結果、あくまでも憲法規範の側に対してのみの形式的な整合性を整えるに過ぎないのであり、例外規定を設ける場合と同様、やはり問題の本質的解決には繋がらない。それどころか、むしろ憲法規範と憲法現実との乖離を結果的に是認することになる。乖離の是認は憲法規範に対する憲法現実の一方的優位の是認と同義であり、最終的には憲法規範の凋落に帰結する。そうなれば、憲法規範と憲法現実との間の有意な緊張関係は望めない。立憲主義に鑑みると、乖離が避けられないとしても「乖離がもたらす緊張関係」は有意義でなければならない。

現在の日本の財政状況においては、均衡財政条項に実質的な意味はなくなってしまう可能性が高い。すなわち、例外規定を置くにせよ、プログラム規定と解するにせよ、どちらも憲法規範のみの形式的整合性を得るだけであり、憲法現実との相互関連性の中における均衡財政条項そのものの憲法規範力の形骸化は避けられない。従って、ブキャナン・ワグナー仮説に則って均衡財政条項を憲法規範として明文化することは、決して有効な憲法政策ではないと推察される。

5. 結語

本論文では、均衡財政条項を憲法規範として成文憲法上に明文化することが有効な憲法政策か否かという点について検証することを試みた。具体的には、ドイツ国法学及び憲法政治学の観点からブキャナン・ワグナー仮説を批判的に考察し、「立憲政治経済学的なブキャナン・ワグナー仮説の理論そのものに問題はないが、その政治的前提として均衡財政条項がその憲法規範力を発揮されることが求められる」という点を指摘した。こうした観点に基づき、日本において均衡財政条項は憲法規範力を発揮できるか否かを分析し、分析結

果から日本国憲法における均衡財政条項の明文化は有効な憲法政策でない可能性を示した。

しかし、根拠となる分析結果を導き出すためには、規範的憲法を実現され得るとされる経済的・社会的等質性を有した OECD 加盟国のみを対象とした分析では十分に信頼できる分析結果を導出することが不可能であるということが判明した。従って、本論文で示した「均衡財政条項の明文化は憲法政策として有効でない」という主張は一つの可能性に留まっており、確立した結論でないことは否めない。

こうした本論文の問題点は、同時に今後の研究に対する一つの指針を示している。信頼性の高い分析を行うためには、従来のように限られた国々のみを比較の対象とするのではなく、世界中にサンプルを求める必要性がある。これは、本論文で対象とした均衡財政条項のみならず、憲法政策研究全般に通じることである。均衡財政条項の問題に対して妥当な結論を導き出すための十分な分析結果を導き出すことができなかつたものの、今後の憲法政策研究に対する指針を導き出した点に、本研究の意義があると言える。

¹ この点に関しては、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦夫・浦部法徳 編(1981年)『注釈日本国憲法 下巻』、青林書院、1302頁以下に詳しい。

² 例えば、国会において憲法問題を扱う衆議院憲法調査会においてこうした趣旨の意見が述べられている(衆議院憲法調査会(2005)、「衆議院憲法調査会報告書」、422頁)。また、各種憲法改正試案の中では、自民党の新憲法草案や読売憲法改正試案が、均衡財政や健全財政について言及している。

³ 本論の主題は、現在の日本において健全財政を憲法に明記する憲法政策が有効か否かを検討することである。従って、従来の憲法論と異なり日本国憲法の法解釈に関しては必要最低限に留めてある。

⁴ 木村琢磨(2007)、「財政の現代的課題と憲法」、長谷部恭男・土井真一・井上達夫・杉田敦・西原博史・阪口正二郎 編「岩波講座 憲法 4 変容する統治システム」、岩波書店、167-169頁。

⁵ 憲法上に明文規定はないが下位法での制約は存在する。財政法4条1項は「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。」と規定している。もともと、同項は但し書きにて「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」と例外規定が設けられている。

⁶ 自由民主党新憲法草案83条。

⁷ 読売新聞憲法改正試案(2004年版)103条。

⁸ 衆議院憲法調査会(2005)、「衆議院憲法調査会報告書」、422頁。

⁹ 井堀利宏(1996)、「公共経済学の考え方」、有斐閣、185頁。

¹⁰ 井堀利宏(2000)、「財政赤字の正しい考え方 政府の借金はなぜ問題なのか」、東洋経済新報社、36頁、226-228頁。

¹¹ 衆議院憲法調査会(2005)、「前掲資料」、422頁。

¹² 厳密に言うと、立憲政治経済学は公共選択論の一分野であるが、本論文においては、特に断りのない限り、公共選択論ではなく立憲政治経済学という名称を用いる。無用な混乱を避けるためにも予め断っておく。

¹³ Buchanan, J. M. and R. E. Wagner (2000), *Democracy in Deficit; the Political Legacy of Lord Keynes (the Collected Works of James M. Buchanan, vol. 8)*, Liberty Fund, p.80-81, 164-166. なお、中村慎助・小沢太郎・グレーヴァ香子 編(2003)『公共経済学の理論と実際』、東洋経済新報社、97-99頁。また、ブキャナンとワグナーは実際に、5カ条からなる憲法修正案を提案している。この5カ条を要約すると、1. 大統領は、歳入に等しい歳出をもくろむ予算案を議会に提出すること、2. 議会は審議や承認の段階において、歳入に等しい歳出をもくろむ予算の範囲内で行動すること、3. 所定の制限を上回る予算赤字が生じる場合には、三ヶ月以内に均衡を回復するために歳出が自動的に下方修正される、4. 改正規定は5年後から

- 効力を発揮するとし、採択後の5年間は、20%以上の割合で年々赤字を縮小していく、5. 改正規定は、両院の3分の2による宣言及び大統領によって承認された国家非常事態の際にのみ廃棄されるが、国家非常事態宣言は一年後に自動的に消滅する、の五つである (Buchanan and Wagner, op. cit., pp.187-188.)。
- ¹⁴ Brennan, G. and J. M. Buchanan (2000), *The Reason of Rules; Constitutional Political Economy (the Collected Works of James M. Buchanan, vol. 10)*, Liberty Fund, p.8-10. なお、若田部昌澄(2008)、「経済学における三つの立憲主義的契機」、藪下史郎 監修・川岸令和 編著(2008)、『立憲主義の政治経済学』、東洋経済新報社、142頁。
- ¹⁵ Buchanan, J. M. and G. Tullock (1974), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, p.vii.
- ¹⁶ 憲法規範・憲法現実・公共政策及び立憲主義の関係については、拙稿(2008)、「公共経営としての憲法改正の可能性」『公共経営研究 e』第1号、57頁を参照されたい。
- ¹⁷ 小林直樹は「実定法はその規範と現実との間に一定の緊張関係が生じる性質を内包している」と指摘している(小林直樹(1963)、『日本における憲法動態の分析』、岩波書店、3-5頁)。
- ¹⁸ 最も顕著な例は、日本国憲法における憲法9条の問題が挙げられよう。なお、不要な誤解を避けるために断わっておくと、筆者は、議会的段階において憲法規範の範囲から逸脱した選択が行われているということを経験的事実として述べているだけであり、そうした状況を決して是としているわけではない。
- ¹⁹ Loewenstein, K.(1959), *Verfassungslehre*, J. C. B. Mohr, S.152ff. なお、名目論的憲法の定義について、レーヴェンシュタインは、「法的には有効であるが、憲法現実の動態が憲法規範に従っておらず実存的現実性を欠いている憲法」であるとしている。
- ²⁰ Ebenda, S. 152.
- ²¹ 小林昭三(1991)、『憲法学の方法』、北樹出版、88-89頁。
- ²² Kägi, W. (1945), *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Polygraph. Ver, S.164ff.
- ²³ Loewenstein, a. a. O. S.157f.
- ²⁴ 石田光義(2003)、「21世紀立憲主義展望」、『比較憲法学研究』第15号、5頁。石田光義(1997)、「『新立憲主義時代』を考える」、『早稲田大学政治経済学雑誌』第329号、117頁。Rosenfeld, M. (1994) ,“Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Diversity”, Rosenfeld, M., Ed. *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy: Theoretical Perspectives* , Duke University Press, pp.4-5.
- ²⁵ Buchanan and Wagner, op. cit., p.4-5.
- ²⁶ Kelsen, H. (1966), *Allgemeine Staatslehre*, M.Gehlen, S.44ff. Schmitt. C. (1970), *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, S.75f.
- ²⁷ Hesse, K. (1959), „Die normative Kraft der Verfassung“, *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft222, J. C. B. Mohr, S. 8.
- ²⁸ Ebenda, S. 8ff.
- ²⁹ Ebenda, S.12ff. 憲法への意思の残りの構成要素は「無定形の恣意から国家生活を守るための客観的かつ規範的な秩序が必要であるとする判断」、「憲法によって構成される秩序は常に正統化されるべき秩序であるという確信」とされる。
- ³⁰ この点に関しては、Loewenstein, a. a. O., S154ff. に詳しい。
- ³¹ もっとも、OECDの見込みみでは、2009年及び2010年の韓国の財政収支対GDP比はマイナスに転じるとされる(OECD (2009), *Economic Outlook*, No.85, OECD, p.277)。
- ³² ニューージーランドにおいては、1986年建国法が国の基本法となっている。
- ³³ 各国の条文を調べるに当たり、アメリカ、イタリア、オーストラリア、オーストリア、カナダ、スウェーデン、スペイン、韓国、デンマーク、ドイツ、フランス、ベルギー、ポーランド及び日本国憲法については、阿部照哉・畑博行 編 (2005)、『世界の憲法集』第3版、有信堂、を参照した。それ以外の国の憲法に関しては、リッチモンド大学 HP “Constitution Finder” (<http://confinder.richmond.edu/>)を用いて、それぞれの憲法典を入手した。また、本論の目的は「健全財政を憲法上に明文化することは効果的か否か」を検討することである。従って、成文憲法上に健全財政ないし均衡財政の条項が明文化されているか否かを問題とし、財政法等の一般法については重要ではあるものの、本論の主題とされるため、ここでは対象としないことを明記しておく。
- ³⁴ 1969年の基本法改正により、115条で起債による収入がある程度制限されることになった。しかし、「経済全体の均衡の攪乱を防止するためのものは例外とする」という規定が存在し、シュタインはこれによって110条の実質的な意義がなくなったことを批判している。このシュタインの批判に関する詳細は、Stein, E. (2000), *Staatsrecht*, 17AufI, Mohr Siebeck を参照されたい。
- ³⁵ Hesse, a. a. O., S. 13ff.
- ³⁶ 小林(昭)、『前掲書』、89頁。
- ³⁷ ただし、日本国憲法9条のように過度の目的論的解釈による憲法規範の形骸化は許されるべきではない。
- ³⁸ Hesse, a. a. O., 12ff.

引用・参考文献

- [1] 石田光義(1997)、『『新立憲主義時代』を考える』、『早稲田大学政治経済学雑誌』第329号。
- [2] 石田光義(2003)、『21世紀立憲主義展望』、『比較憲法学研究』第15号。
- [3] 井堀利宏(1996)、『公共経済学の考え方』、有斐閣。
- [4] 北村貴(2008)、『公共経営としての憲法改正の可能性』、『公共経営研究 e』第1号。
- [5] 木村琢磨(2007)、『財政の現代的課題と憲法』、長谷部恭男・土井真一・井上達夫・杉田敦・西原博史・阪口正二郎 編『岩波講座 憲法 4 変容する統治システム』、岩波書店。
- [6] 小林昭三(1991)、『憲法学の方法』、北樹出版。
- [7] 小林直樹(1963)、『日本における憲法動態の分析』、岩波書店。
- [8] 衆議院憲法調査会(2005)、『衆議院憲法調査会報告書』。
- [9] 中村慎助・小沢太郎・グレーヴァ香子 編(2003)、『公共経済学の理論と実際』、東洋経済新報社。
- [10] 阿部照哉・畑博行 編 (2005)、『世界の憲法集』第3版、有信堂。
- [11] 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦夫・浦部法穂 編(1981年)、『注釈日本国憲法 下巻』、青林書院。
- [12] 若田部昌澄(2008)、『経済学における三つの立憲主義的契機』、藪下史郎 監修・川岸令和 編著(2008)、『立憲主義の政治経済学』、東洋経済新報社。
- [13] Brennan, G. and J. M. Buchanan (2000), *The Reason of Rules; Constitutional Political Economy (the Collected Works of James M. Buchanan, vol. 10)*, Liberty Fund. (邦訳 G.ブレナン, J. M.ブキャナン 著、深沢実 監訳、菊池威・小林逸太・本田明美 訳 (1989)『立憲的政治経済学の方法論：ルールの根拠』、文真堂。)
- [14] Buchanan, J. M. (1975), *the limits of Liberty: between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press. (邦訳 J. M.ブキャナン 著、加藤寛 監訳、黒川和美・関谷登・大岩雄次郎 訳(1977)『自由の限界：人間と制度の経済学』、秀潤社。)
- [15] Buchanan, J. M. and R. E. Wagner (2000), *Democracy in Deficit; the Political Legacy of Lord Keynes (the Collected Works of James M. Buchanan, vol. 8)*, Liberty Fund. (邦訳 J. M.ブキャナン・R. E. ワグナー 著、深沢実・菊池威 訳 (1979)『赤字財政の政治経済学：ケインズの政治的遺産』、文真堂。)
- [16] Buchanan, J. M. and G. Tullock (1974), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press (邦訳 J. M.ブキャナン, G.タロック 著、宇田川璋仁 監訳、米原淳七郎・田中清和・黒川和美 訳 (1979)『公共選択の理論：合意の経済論理』、東洋経済新報社。)
- [17] Hesse, K. (1959), „Die normative Kraft der Verfassung“, *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft222, J. C. B. Mohr
- [18] Kägi, W. (1945), *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Polygraph.Ver.
- [19] Kelsen, H. (1966), *Allgemeine Staatslehre*, M.Gehlen.(邦訳 H. ケルゼン 著、清宮四郎 訳(1971)『一般国家学』改版、岩波書店。)
- [20] Loewenstein, K. (1959), *Verfassungslehre*, J. C.B. Mohr. (邦訳 K. レーヴェンシュタイン 著、阿部照哉・山川雄巳 共訳(1986)『現代憲法論：政治権力と統治過程』、有信堂高文社。)
- [21] OECD (1990), *Economic Outlook*, No.47, OECD.
- [22] OECD (1991), *Economic Outlook*, No.50, OECD.
- [23] OECD (2007), *Economic Surveys Mexico*, OECD
- [24] OECD (2009), *Economic Outlook*, No.85, OECD.
- [25] Rosenfeld, M. (1994), “Modern Constitutionalism as Interplay between Identity and Diversity”, Ed. by Rosenfeld, M., *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, Duke University Press.
- [26] Schmitt, C. (1970), *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot. (邦訳 C. シュミット 著、阿部照哉・村上義弘 訳(1974)『憲法論』、みすず書房。)
- [27] Stein, E. (2000), *Staatsrecht*, 17Aufl, Mohr Siebeck.

URL (最終確認日 2009年8月5日)

- [28] OECD 東京センターHP『主要統計：景気先行指数』(<http://www.oecd-tokyo.org/pub/statistics.html>)
- [29] Richmond University HP, “Constitution Finder”, (<http://confinder.richmond.edu/>).