

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

榎 山 鈴 吾

一 導入

2011年9月7日、ドイツの連邦憲法裁判所の少なくともEU諸国の多大な関心の的となっていた憲法上の不服申立に対する判決があった。わが国の報道各社が報道してきたギリシャの財政危機に関わる問題である。ギリシャ政府にその問題の解決を求めるだけでは、ヨーロッパ全体の通貨危機へと発展してしまう可能性があるので、ドイツ政府としては、その他の諸国と足並みを揃えて、ギリシャ支援の枠組み作りをすべきであるとして、それを策定した。不服申立人らは、連邦政府の行為は憲法違反であると主張している。

不服申立人は、大学教授のWilhelm Hankel, Wilhelm Noelling, Karl Albrecht Schachtschneider, Dieter Spethmann, Joachim StarbattyとCSUの政治家Peter Gauweilerである。

1 教授達の主張は、次のごとくである。

ドイツのギリシャ支援の通貨政策は、基本法38条1項、14条1項、2条1項の不服申立人らの基本権を侵害している。次の①ないし⑤に反対である。

- ① ドイツは、Euroグループのその他のメンバーと共に合意してギリシャへの金融支援を実行するとしたが、特に通貨連合金融安定化法(7.Mai 2010, BGBl I S.537)を制定して通貨連合内の金融の安定に

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

にとって必要なギリシャの支払能力の維持の確保を引き受け、ギリシャを金融的に支援するとのIMFのクレジット供与に原動力を与えた。

- ② EUの、特にEuroグループのギリシャへの金融支援を行うとの合意は、ドイツによっても確約されることとなったものである。
- ③ EU理事会において合意した各国政府代表者の2010年5月9・10日の決定、特にEuroグループの政府の決定、EU理事会の2010年5月10日の決定は、ヨーロッパ金融安定化メカニズムを創設するというものであった。2010年5月11日のEU理事会規則407/2010は、ヨーロッパ金融安定化メカニズム導入を確定したものである。そして、ドイツは、ヨーロッパ金融安定化メカニズム法(21.Mai 2010 BGBl I S.627)を制定して保証を引き受けることとした。
- ④ 2010年6月7日には、Euroグループのメンバーの間にヨーロッパ金融安定化ファシリティ創設の合意が達成され、ルクセンブルク法に従ったファシリティが設立された。この会社の目的は、Euroグループのメンバーの緊急事態にある国家財政を救援するための措置を講ずることだが、ドイツは、この目的会社に参加した。
- ⑤ EZB(ヨーロッパ中央銀行)は、Euroグループのメンバーの国債の購入やEuroグループの各メンバーの国債の借り換えを実務として行っている。

2 政治家 Gauweiler は、次のことに反対している。

- ① 2010年5月22日のヨーロッパ安定メカニズムの枠組みにおける保証の引き受けに関する法律
- ② 連邦政府は、EU理事会に集会したEuro通貨領域に属する構成国の政府代表とEU27カ国の2010年5月22日の政府代表の2010年5月10日の政府間決定、ヨーロッパ安定化メカニズムを創設するための2010年5月9日のEU理事会の決定、EU理事会の規則

407/2010 の決定への関与。

- ③ ②の決定と規則。
- ④ ギリシャ及び Euro 領域のその他の構成国の国債の EZB による買い上げ。
- ⑤ EU の作業方法に関する条約に定められている Euro の為替相場の確保と安定の条約外変更への連邦政府の関与。
- ⑥ EU コミッション及び理事会の、Euro 通貨領域の構成国の債務超過に対する⑤の条約所定の措置ならびに条約所定の財政規律の無視を正す措置についての不作為。
- ⑦ 投機筋の特に通貨の安定のために救援パッケージを必要とすることとなる Euro 領域の特定の構成国への攻撃的投機に対して講ずるべき措置の不作為。

3 EU の救済の傘

この判決は、土砂降り状態の中にあるギリシャを差し当たって傘の中に入れて一息つかせようとした UE および Euro グループの講じた諸種の措置の是非を、それら措置へのドイツ政府の関与をドイツ基本法の次元での評価によって確定しようとしている。上に述べた不服申立人らは、いずれもドイツではその名を知られている著名人である。

メルケル政権への不信任は、重要な通貨政策が議会での審議なく進んで、ついには多額の財政支出を余儀なくさせられるギリシャ救済にまで行きついてしまったことにある。財政危機の処理方法としては、ギリシャを Euro グループから一時的に離脱させるというのも手であったし、むしろそのほうが条約適合であったといってもよい。

しかし、ヨーロッパの政治家や官僚を凍てつかせたのは、ギリシャは特例ではなく、アイルランドとポルトガルの危機があったし、ソブリン危機が続いたことからいえば、今後どこの国でも財政危機が生ずる可能性があるのではないかという予見であった。ヨーロッパの通貨危機は深

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

刻な状態であり、この判決が提示されたからといって、その状態に何らかの変化があるとも思えない。

ヨーロッパの通貨危機とは、言うまでもなく主として共通通貨 Euro の為替相場下落に端的に示されるものである。アイルランドの問題もギリシャの問題も、国の財政破綻が国債の額面割れと金利上昇という信用崩壊によって、国債と Euro との連結に疑いが引き起こされ、現に引き起こされているという相当深刻な問題である。

ギリシャを EU と Euro クラブの救援の傘の下に引っ張り込むという試みは、ギリシャと噂話とばかり言っておれないその他の Euro クラブの必ずしもあり得ないではない財政危機の顕在化前の迅速かつ果敢な措置を可能ならしめるシステムの早期の具体化の中で行われなければならない。通貨、国債、為替相場の観察者として、Euro クラブにはしっかりと国債金融の実践者にもなってもらわないと困ると言っておきたい。

ギリシャのような、左程に経済力がなく、産業の発展もこれからだと言う規模の小さな国の財政危機がかくもヨーロッパ全体を揺り動かす大問題となるのは、一国の支払不能は連鎖的な困難をその他の国に波及させることとなるからである。疑われれば、その国の国債は売り抜けの対象となり、経済および財政に深刻な傷を与えることとなるだろう。この疑心暗鬼に、ヨーロッパは取りつかれている。

金融界は、言うまでもなく保険などの業界と同じように、国債の引き受け手であって大量の国債を抱え込んでいる。国債の額面割れは、金融機関の財務を悪化させ、業務の現状維持や縮小を引き起こすかも知れない。それが、企業活動に与える影響は大きなものとなるはずである。ドイツ銀行は大丈夫か、ソシエ・ゼネラルはもう悪くなっているんじゃないかという類の憶測に、わが社は大丈夫だという説明をしなければならないというのも、気の毒な話である。

それに加えて、アメリカや日本は大丈夫かという具合に、この種の問

題はデリケートな拡大をするものなのである。ヘッジ狙いの資金が駆け巡るグローバリゼーションの時代では、一国の経済・財政・金融が、知らぬ間に取引対象とされることがある。アジアの財政危機に端を発した経済の降下は、我々の貴重な教訓となった。流動資金のフローを監視し、過度な投資と過度な食い逃げを規制する国際的システムを創設しなければならないが、EU と Euro クラブは、この課題を内向的に行っている。判決文を一読すれば、裁判官たちも内向的な議論の展開にやっきとなっていることが判る。

しかしそれについて厳しく言うのは、酷なことでもある。裁判官たちは、不服申立人らの不服に応答しているに過ぎないからである。以下において、本件をやや詳細に紹介し、検討することとする。

二 事実関係と関係者達の主張の要点

連邦憲法裁判所は、本件不服申立を棄却した。その限りにおいて、不服申立人らは、敗訴した。しかし、判決理由を仔細に読めば、これから先の財政危機への EU 理事会や Euro クラブの講ずるであろう措置への連邦政府の関与は、これまでの仕方では憲法違反の烙印を押されることになる。この点では、不服申立人らは、満足であったであろう。ドイツのマスコミは、連邦憲法裁判所は、不服申立人らの憲法違反という主張に対して「違う。だが、しかし (Nein・Aber)」と言ったのだと報道している。判決の整理には、便利な言い方なので、当コメントにおいても、これを用いることとする。

1 事実関係

1992 年のマーストリヒト条約は、条約締結国による共通の通貨政策を定め、段階的に通貨連合を創設し、最終的にはヨーロッパ中央銀行の手による通貨政策を確定した。2002 年には、統一通貨としての Euro が導入された。1997 年のアムステルダム条約による統一的な通貨政策を

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

支えるための財政規律の策定（新規債務額を国内総生産額の3%、総債務額を国内総生産額の60%を上限とした）も発効したが、ギリシャの財政赤字は、2009年度に5%から13%へと上昇し、国家債務総額は2010年度で125%となった。

2010年2月11日、ヨーロッパ理事会は、全Euroゾーンの財政安定化のための決定的かつ協調的な措置を講ずべきであるとした。2010年2月16日には、ECOFIN理事会は、2009年に定めたギリシャに対する財政健全化計画（2009年の12.7%を2010年に8.7%にし、2012年までに3%にまで圧縮することとする）を強化したが、金融市場の不安の拡大をうけて、Euro諸国の首脳らは、ギリシャへの二国間の資金の貸付と同時にIMFによる資金の貸付の追加措置を講じた。

格付会社Fitchは、2010年4月9日、ギリシャ国債をBBBへと格下げした。2010年4月11日、Euro導入国の財務相らは、ギリシャ支援のための二国間の資金の貸付制度の創設、貸付金額およびその金利について合意した。2010年4月12日、EUコミッションは、ヨーロッパ中央銀行と共に、ギリシャ支援策を具体化するためIMFとギリシャとの交渉を開始した。

2010年4月23日、ギリシャは、EUおよびIMFに対して財政支援を要請した。2010年5月2日、Euro導入国は、この要請に基づき、800億Euroないし1,000億Euroの対ギリシャ財政支援を決定すると同時に、初年度で300億Euroを実行するとした。Euro15カ国の支援割合は、ヨーロッパ中央銀行への拠出割合によって定められた。ドイツの支援額は、224億Euroで、初年度に84億Euroを拠出することとなった。IMFの支援額は、300億Euroであった。

財政支援、すなわちギリシャを一方当事者とし、ギリシャを除くEuroクラブ15カ国とIMFを他方当事者とするものだった。内容的には、それは、ローン供与の諸条件を定めるローン供与の合意とEuroクラブ諸国間のクレジットの相互供与の合意とからなっていた。このふ

たつの合意は、ギリシャの財政・金融政策として採るべき措置に関してギリシャ政府と合意したメモランダム、つまり、クレジット供与の諸条件を決定し、国家財政の立て直しに関する厳格な諸条件に金融支援の現金支払いを結び付けたメモランダムに関連するものであった。

ギリシャ政府は、このメモランダムにより定められた財政支出削減目標の達成のための増税、公務部門の給与および賞与の削減を実行すべきものとされた。その外にも、クレジット供与国間の合意では、経済的に打撃を受けるクレジット供与国のため内部的な金利の調整と支払いの調整とが定められた。それによって、クレジット供与国は、再貸付コストがクレジット受領者の貸付契約の金利よりも高いときには、その他のクレジット供与国の金利収入から融資される金利の調整が承認されよう求めることが出来るようになった。また、クレジット供与国は、その再貸付コストがクレジット受領者の貸付契約の金利より高いときには、次期の協調的支援に加わらないこともできることとなった。

上記のギリシャに対するクレジットの供与を実践するため、ドイツ連邦議会は、2010年5月7日に、「通貨連合金融安定化法」(BGBI I S.537)を可決し、同法は即日発効した（以下、安定化法と言う）。安定化法1条1項ないし3項は、次のように定めている。

- (1)連邦財務省は、通貨連合内の金融安定化を確保するため、ギリシャの支払能力の維持のための措置として必要であるギリシャに対するクレジットに対し合計2240億Euroまでの保証を引き受けることを授權されることとする。この保証は、通貨がEuroであるEUのその他のメンバーのクレジットやIMFのクレジットと共に支払われることとなるギリシャに対する復興金融機関のクレジットの安全に裨益するものとする。その根拠となるべきものは、IMF、EU構成国の委託を受けているヨーロッパ委員会およびギリシャがヨーロッパ中央銀行の参加の下に合意した措置である。復興のための与信機関のクレジットは、初年度で840億Euroまで支

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

払われるものとする。

(2)保証は、この授權の最高額に基づいて、連邦が請求されることが可能な額に算入されることとする。利息とコストは、授權の範囲には算入されない。

(3)1項の保証の引き受けに先立って、ドイツ連邦議会の予算委員会は、やむを得ない理由によって支出が求められるのでない限りは、報告されるものとする。ドイツ連邦議会の予算委員会は、それに加えて4半期ごとに引き受けた保証と通常の用途に関して報告されるものとする。

ドイツに配分となる救援措置の負担分は、連邦の保証を要する復興金融機関により十分であるとされた。安定化法1条1項は、十分なクレディットを復興金融機関によって確保する相応の保証を引き受けることを連邦財務省に授權している。

また2010年5月7日には、Euroグループの政府首脳らはブリュッセルに会合し、Euro領域の経済の監視を強化し、金融市場を集中的に規整し、投機筋と闘うことを声明した。首脳らは、断固たる決意をもって、Euro領域の通貨の安定を防衛するためあらゆる手段を講ずる旨合意した。さらに、首脳らは、EU委員会がヨーロッパの金融市場を守るためのヨーロッパ通貨安定化メカニズムを提案すべきことも合意した(「Euro救援の傘」)。

これに基づいて、ECOFIN理事会は、2010年5月9日、ヨーロッパ金融安定化メカニズム(EFSM)とヨーロッパ金融安定化ファシリティー(EFSF)の2機関からなるヨーロッパ安定化メカニズムの創設を決定した。これら諸機関と共に、構成国は、構成国のコントロールが利かなくなる通常でない事態には、金融的に支援されることとなる。ヨーロッパ中央銀行もまた、「有価証券市場のためのプログラム」を決定する新たな手掛かりを手に入れることとなった。ヨーロッパ中央銀行理事会は、Euroシステムの各中央銀行に主要国または構成国の当局によって

発行される債務名義を二次市場で買い取ることを授權した。

2010年5月11日のEU理事会規則(407/2010)は、ヨーロッパ金融安定化メカニズム(EFSM)を導入した。これにより、通常でない困難に直面し、それをコントロールすることが出来なくなっている構成国にEUが金融支援することが出来るようになった。理事会の当規則に有する目論見は、構成国の金融・財政危機が通常でなく、構成国のその他の多くの危機や世界規模での金融・財政危機へと発展しかねない状態を阻止することである。当メカニズムは、EUの受信業務に不可欠な600億Euroまでの資金を有し、危機的状況が持続する間存続するものである(但し、当判決時点では、実際に設立までには至っていない)。Euroグループ政府首脳らは、EFSMの導入以外にも、その合意に基づき、新たに設立されるヨーロッパ金融安定化ファシリティー(EFSF)へのヨーロッパ中央銀行への拠出割合に応じた資金の拠出をも義務付けられている。

2010年5月22日のEuro安定化メカニズム法(BGB 1 I S.627)1項ないし6項は、次のように定めている。

- (1)連邦財務省は、Euro通貨領域の構成国によって設立され、または委託された、Euro通貨領域の構成国の支払い能力の維持のための緊急措置の資金同棲のための目的会社によって起債されるクレジットについて総額1230億Euroまでの保証を、通貨連合内の金融安定化を確保するためには当該構成国の支払い能力の維持のためのこれらの緊急的な措置が必要となる限りにおいて引き受けることを授權されるものとする。このための条件は、当該国がIMFおよびヨーロッパ委員会と、またヨーロッパ中央銀行の参加のもと、経済政策プログラムおよび金融政策プログラムについて合意し、Euro通貨連合諸国家のよってこれが全会一致して承認されることである。

Euro通貨領域の構成国の支払い能力の危機は、まずは、当該構成国を除くEuro通貨領域の構成国によって、IMFおよびヨーロッパ

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

中央銀行とともに全会一致して認定されなければならない。1文の保証は、2013年6月30日までに引き受けられることが出来る。(2) - (3), (5) - (6)は省略)

(4) 1項の保証引受に先立って、連邦政府は、連邦議会予算委員会と合意すべく努力するものとする。(以下省略)

2 判決要旨

基本法38条は、選挙権を有する市民をその憲法により定められた統治権を連邦議会の任務と権能の広範な、または包括的な、特に超国家的な組織へと委譲することによって失わせることから保護している。公の手による歳入と歳出に関する決定は、憲法国家における民主的な自己形成能力の根本部分である。ドイツ連邦議会は、国民に責任をもって歳入と歳出について決定すべきである。予算権は、その限りにおいて、民主的意思形成の重要な要素である。国民代表として選出された連邦議会の議員らは、政府間交渉システムにおいても、重要な財政政策の決定に関するコントロールを保持している。ドイツ連邦議会は、その財政責任をその他の者に包括的な財政政策を授権することによって委譲してはならない。連邦議会は、法律によっても財政的の活動のメカニズムを引き渡してはならない。

ヨーロッパの諸条約の定めは、国の財政自治権を重要なものとする理解に立っており、構成国において直接民主的に正当性を付与された立法府の不可譲的な権限と対立しないようにしている。その厳格な尊重が、EU諸機関のドイツ内での活動とドイツに対する活動の民主的な正当性を保障することとなる。条約の通貨連合の概念は、安定化のための共同体としては、ドイツの承諾法の基礎をなし、また対象となっている。保証を請け負わねばならない確率に関しては、連邦憲法裁判所によって期待されている査定の余地が立法者に与えられてしかるべきである。将来的なドイツの財政の負担能力やドイツ連邦共和国の経済的な履行能力の

評価についても、同様に言えることである。

以上は、きわめて手短かにこの憲法訴訟において示された連邦憲法裁判所の判断枠組みを示したものである。不服申立人らの不服の要点については、上述したとおりであるが、これと判決の要旨とを見比べれば、不服申立人らは、形式的には敗訴であったが、実質的には勝訴であったということが出来よう。以下、やや詳しく検討することとする。

3 連邦議会と連邦政府の主張

不服申立人らが主張した最も重要な論点は、ギリシャ問題の重大性を否定はしないし、その解決に向けての連邦政府の努力も否定はしないが、連邦議会と連邦政府がそのために通過せねばならない憲法上の必要な手続を無視したために、ドイツ市民の憲法によって擁護されている権利が侵害されたという点にこそある。

連邦議会と連邦政府は、この不服申立によって自己の発揮すべき権能を発揮しなかったと言われているのである。両者は、不服申立は許されず、理由を欠くものだという立場を堅持した。連邦議会の主張の骨子から見ることにしよう。

A 連邦議会の基本法に関する主張

憲法上の不服申立手続の限界と連邦憲法裁判所の権限とが、不服申立人によって無視されている。個人の権利保護の観点からする不服申立は、不服申立人が公共の代理人として登場するのをぼかしてしまうことになる。EU 理事会の決定、ヨーロッパ中央銀行や EU 委員会の作為や不作為は、基本法 93 条 1 項 4a 号、連邦憲法裁判所法 90 条により、憲法上の不服申立の対象とはならない。連邦憲法裁判所の「Solange II」判決や「リスボン判決」において維持されたヨーロッパ権限踰越への明言に従えば、他の結論は生じ得ない。

基本法 14 条違反の可能性は、説明不可能ではないのか。保護されて

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

いるのは、具体的な財産価値のある法益であって、物と金銭との交換が出来なければならない。交換の可能性から排除されているところには、財産権の保障は及ばない。基本法2条1項の侵害は、基本法14条1項違反が存在するときのみあり得るかも知れない。

法としての社会国家の原則だけからでは、権利は生じない。社会国家の原則は、人間らしい存在のための最低の諸条件を形成するという国に向けられた要請を包括するものである。一般的な経済な環境条件や存在条件には社会国家の原則は関わりがないから、通貨の安定の保障はこの原則とは無関係である。

基本法38条1項は、基本法23条の適用領域においては、選挙によって生じた国家権力の正当性とその行使への影響を連邦議会の任務や権能を移動することによって空洞化することを排斥している。空洞化により、基本法20条1項および2項との関連において基本法79条3項が不可侵としている民主的原則が侵害されることとなる。この保障は、連邦議会の任務と権能が移動させられなかったから、関係がないことである。

B 連邦政府の基本法に関する主張

基本法38条1項は、主権の委譲またはEUの権限踰越行為による連邦議会の権限の空洞化に対してのみ保護機能を営むものである。民主的な形成権能の基盤喪失は、基本法38条1項を拠り所として非難されねばならない。基本法79条3項が憲法アイデンティティーであるとしている諸原則の侵害もまた、同様である。しかし、そういう事実は、存在しなかった。連邦議会の権限を空洞化するような基本法23条1項に基づく主権の委譲は行われなかったから、基本法38条1項違反は存在しない。

連邦議会の活動領域は、いかなる方法によっても法的に制約されるものではない。通貨連合金融安定化法およびヨーロッパ安定化メカニズム内保証引受法によって、連邦議会はその権限を行使した。バイラテラル

な措置についての政治的な合意は、内国の憲法規定の明確な留保の下に立たされている。2010年5月9日の理事会決定に対しても、同様である。安定化メカニズムの理事会決定は、アムステルダム条約 122 条 2 項を根拠に行われ、連邦議会の権限を空洞化するような権限拡張的な措置を講じてはいない。ドイツの代表者の参加行為は、基本法 38 条違反となり得るものではない。

困難な状態にある構成国へのクレジットのための保証という形態の支援は、基本法 115 条に違反せず、その他の財政法にも違反していない。基本法 110 条 1 項 2 文の財政調整の原則は、歳入と歳出の形式的な調整のみを求めるものであって、保証やクレジットの供与を禁ずるものではない。基本法 14 条 1 項にも、違反していない。講じた措置は、Euro 領域の財政安定、Euro 通貨そのもの、貨幣価値の安定に裨益しており、財産権の保障に違反するなどとは言えない。

講じた措置は、社会国家の形態における憲法のアイデンティティーの中核を無視しているのではない。基本法 79 条 3 項によって確定された憲法のアイデンティティーには、社会国家原則が含まれる。しかし、通貨の安定は、社会的国家の中核を形成している諸要素には含まれない。

基本法 59 条 2 項違反は、理事会に集まった政府代表の合意に関しても、またヨーロッパ金融安定化ファシリティー基本条約に関しても存在しない。それは、一方では、国際法たる条約が問題となっていないことから、他方では、基本法 59 条 2 項に定める同意法の必要性の条件を欠いていることから生ずる帰結である。基本法 38 条 1 項違反もまた、連合の法に攻撃的な措置がなされたとか、または安定化共同体としての通貨連合のコンセプトの変更または攪乱へと導いたというような視点からしても、存在しない。

C 連邦議会の条約に関する主張

アムステルダム条約 122 条によって、連合の行為のための法的基礎が

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

形成された。同条2項によれば、理事会は、その構成国に、この構成国が自然災害または通常ではない出来事によってそのコントロール能力を無くしているのであれば、一定の条件の下に、連合の金融支援を提供することが出来る。財政の危機とその金融市場への波及は、アムステルダム条約122条2項の意味の通常ではない出来事に当たる。それは、視野に入っている構成国、つまりギリシャ、ポルトガル、スペイン、イタリア、アイルランドのコントロールを失わせたかも知れない。ギリシャとその他のEuro領域構成国がその緊縮的な財政状況を自ら放り出してしまっていたら、金融危機は、その波及的効果を伴ってより重症な困難へと導かれてしまっていただろう。

ギリシャその他の構成国の国債のヨーロッパ中央銀行による買い取りは、アムステルダム条約123条に違反していない。123条は、パブリックセクターの機関や施設の債務名義を直接に取得することを禁じている。従って、国の発行者からの直接的な買い取りは、禁じられている。ヨーロッパ中央銀行による二次市場からの国債の直接的な取得は、禁止されていない。

アムステルダム条約125条違反は存在せず、また同条に含まれているベイルアウトの禁止にふれることもない。通貨連合の完全に異なるコンセプト、つまり安定化共同体から保証共同体、外貨振替共同体へが、努力されているわけではない。125条は、それが金融支援への義務付けの禁止を含むかもしれないという限りにおいて解釈上の空白があり、任意の金融支援に言及するものではない。125条によれば、連合も個々の構成国もその他の構成国の公の機関の債務を保証するものではなく、同様の債務を支持するものでもない。従って、ベイルアウトの禁止は、構成国の債権者ないしはこれら構成国自身、連合ないしその他の構成国が市民にこれら構成国の債務を自動的に関わらせることを退けている。しかし、125条は、構成国への金融支援を一般的に禁止しているとまでは言っていない。連合の金融支援は、アムステルダム条約125条に違反するわ

けではない。122 条 2 項は、金融支援の承認の権限を連合に与え、125 条の禁止から区別されるための正当化理由としている。

D 連邦政府の条約に関する主張

規則 407/2010 は、許容範囲内においてアムステルダム条約 122 条 2 項に関連性を持とうとしている。この規定によれば、理事会は、構成国がそのコントロールを喪失するような自然災害または通常でない出来事によって、困難に直面しているか、または重疊的な困難に脅かされているならば、連合の金融支援を実行することが出来る。世界規模の金融危機と金融市場へのニガティヴな影響は、経済的なファンダメンタルズのデータによっては説明不能なものであって、122 条 2 項に言う通常でない出来事に該当する。規則 407/2010 の 9 条は、EU の金融の安定が全体的に脅かされる通常でない状況が広範に存在する限りにおいて規則の適用があることを確保するための検査義務に言及している。

アムステルダム条約 122 条 2 項と 125 条は、統一的にかつ同時に行われる規律システムの一部だから、125 条は金融安定化メカニズムによる支援の実行の約束とは対立することがない。125 条の目的は、構成国の財政規律の維持にある。125 条の厳格な解釈は、従って、金融安定化にとって緊急を要するときには支援措置の放棄についても語っているとするのである。構成国が、憲法上の不服申立により違法だと主張されている措置を放棄してしまえば、その重大な結果は、Euro 通貨領域のために恐れることはなくなってしまうだろう。構成国は、この危機を回避するためには、危機が経済連合および通貨連合の全体を脅かしている以上は、125 条に財政危機によって生じている Euro 通貨領域の構成国の負担の場合について空白があるのだから、行動するのではなければならないのではないのか。

連邦政府は、Euro の為替相場の安定の確保のための EU の対処の仕方について条約において定めたコンセプトの条約によらない変更には与

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

してこなかった。開始されている措置は、連合諸条約に事実上の変更を加えるものではない。連合は、ドイツ連邦議会の権限を空洞化し、基本法38条に違反することになってしまうこれまでに委譲してこなかったその主権を不当に用いることをしていないはずである。規則407/2010は、ヨーロッパ金融安定化メカニズムを導入したが、その存続の必要性の有無については半年後に審査する義務が定められてもいる。連邦政府は、その外にも、通貨連合内の物価の安定の維持やEuroの安定を守るための適切な手続の改善のために尽力してきたのである。

4 ドイツ銀行とヨーロッパ中央銀行の意見

ドイツ銀行とヨーロッパ中央銀行は、この憲法上の不服申立事件の当事者ではないが、連邦憲法裁判所法27a条に規定する専門的第三者として意見を求められた。金融専門機関として、本件の実質たる事実関係を、経済的にどのように分析しているかが、問われた。以下は、その意見である。

A ドイツ連邦銀行の意見

最近の状況は、これまでの財政調整の方途の弱体化を明らかにしており、通貨連合の内部における長年の間に分岐してきた競争ポジションに関する経済政策的な結果を露見させている。2010年5月のEUの財務大臣らによってなされた決定は、ヨーロッパ通貨連合の安定化に対する危機的状況を眼前にして、経済的な観点から全面的に支持することが出来る。それは、危機の深刻化にとっての深刻な原因、つまり通貨連合のいくつかの諸国における国家財政の危機的状況と資本輸入への持続的な高度の需要に伴って現れた過去のマクロ経済上の誤りを直ちに除くものではない。この誤りが必要としているのは、財政政策および経済政策の包括的な修正であるが、その転換には時間の掛かることであり、その効果は中期的に顕れるものというべきであろう。

通貨連合のこれまでの金融政策の規整方法は、2010年5月の状況の切迫を阻止するためには満足なものではなかっただろうし、その上、救済措置によってさらに弱化させられたのであろう。必要なことは、救済措置が財政規律の強化と統計的な基礎条件の改善とに結合することである。連邦銀行が繰り返し指摘してきたことは、安定化に向けての通貨政策のための債務状況を判断する基準には、特別の意味があるということである。60%を越えるような債務状況に対して決められねばならないことは、それがいかに迅速に縮小されるべきか、そうならない場合にいかなる制裁が加えられるべきかである。財政赤字の許容基準は強化されなければならないが、そこでは安定化のパケットと成長のパケットの改革によって弛緩してしまった例外規定を再び引き締めて捉え直さねばならず、特典の付与が停止される様な場合には、パケットの予防的な部分に強い圧力が加わることとなろう。

明白な深刻な事態が発生しているときには、強化されたマクロ経済的な監視が必要であるが、その際にあっても、現行の枠組みでの通貨政策の独立性と並んで、補充性の原則を考慮しなければならないであろう。つまり、経済政策の集権化の基本的な傾向と経済過程の細密な運営への基本的な傾向は、意味のあることとは言えないのではないのか。

安定化共同体としての通貨連合の将来の安全策は、構成国の金融政策の深刻な状況のために備えるための現在の規整方法の強化以上の追加的な改革を必要とするだろう。改革議論としての国家破産法の導入は、その例である。この様な手続は、最近の経験からノー・ベイルアウトの原則を考慮するものでもあろうが、国家債務名義の債権者もまた、債務危機の解決へと引き込まれるであろう。債権者は、ここでは危険に相応しい金利をそそのかさね、財政政策上の指数には未だ表示されていない間違い、つまり持続しない経済構造や公の予算への将来的な負担に関係させられてしまうかも知れない。金融市場の自律機能の利用には、個々の構成国の適切な財政に対する懸念が少なくともヨーロッパの領域での政

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

治的決定プロセスにのみ依存しないという利点があるであろう。

現在の制裁メカニズムが不十分ならば、諸種の改革モデルを検討すべきである。現在の期限付きのヨーロッパ金融安定化ファシリティーが、継続的な支援ファシリティーへと移行させられるのであれば、それは、批判されて当然であろう。マーストリヒト条約の退役以後の資本市場の複雑化と通貨連合の一国の支払停止がその他の構成国に影響するその経済的な波及効果とが、より高くなっている。それと同時に、このような事態の進行に伴って、国家の財政政策の自己責任が弱体化され、責任共同体、送金共同体へ方向へと歩んで来たのであった。個々の構成国の国債に対する損害発生の危険は、通貨連合に参加している総ての国に分配され、それと共に金融市場の自律的機能が広範に締め出されることとなるであろう。

B ユーロッパ中央銀行の意見

ヨーロッパ中央銀行として指摘すべきことは、現実態の経済状況とそれに基づいている経済政策の決定と通貨政策の決定はグローバルな経済的危機と金融危機とに関わっていたということである。この危機は、2007年8月の金融市場の混乱と共に始まり、2008年9月に、つまりリーマン・ブラザーズの破綻が、先進諸国の金融市場を干上がらせたが、これがそれら諸国の実体経済へ著しい影響を及ぼしたときに、劇的に深刻化したものであった。

金融市場の混乱と危機の深刻化は、ヨーロッパ中央銀行をも含む政策決定者達のEuro通貨領域の価格の安定を確保するためのエネルギー的な措置を求めたのであった。数週間、数カ月後に、ドラスティックかつ突然の金融市場への状況の深刻化が明らかとなった。ヨーロッパの債務証券市場、特に国債市場においては、激震の震央が生じたのであった。金融市場へのこの極めて深刻な緊張は、銀行間取引市場、株式市場、為替市場を含むEuro通貨領域の全体に関わっており、グローバルな金

融市場への拡大的な脅威となった。

国債市場への展開は、即座に金融市場へと作用し、受取人が損害を被る危険との関係での不確かさの明らかな増大を憂慮するものとなっている。この損害を被る危険を表す値付けは、12カ月間最高の状態になっている。銀行間市場においても、流動性の不足が生じている。無担保クレディットの領域での流動性の状態は、期限払金のみならず、日払金に対しても悪化している。Euro日払金市場においても、1999年1月の経済・通貨連合の開始以来、流動性は最低の状態にまで落ち込んでいる。グローバルな経済危機と金融危機は、政治的決定主体にとって前例のない挑戦へと導いたのである。国債市場への増大しつつある困難な状況に関する最近の展開は、Euro通貨領域の金融安定化に対する危機を著しく増大させるポテンシャルを有したと言えようが、金融安定化は、物価安定の確保にとっての基本条件なのである。

三 憲法裁判所のナイン判断

1 選挙権侵害の主張について

基本法38条1項・2項は、憲法の選挙原則の維持の下に連邦議会議員の選挙に関与する権利を保障している。選挙行為は、基本法20条1項2項による連邦領域での国家権力の形式的な正当性に尽きるものではない。選挙権によって同時に把握されているのは、選挙権の基本的な民主的内容であり、また同時に実効的な国民による支配の保障なのである。基本法38条は、その限りにおいて、選挙権のある市民を、連邦議会の任務と権能とを広範なまたは包括的な、特に超国家的な組織への授權による憲法的国家の構造において決定的な国民の支配権の実体の喪失から守っている。

しかしながら、基本法38条のこの実質的な内容からは、民主的な多数決を連邦憲法裁判所によってその適法性をコントロールさせる市民の権利は、生じない。選挙権は、民主的なプロセスの内容的なコントロー

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

ルに使われることはなく、その可能性を指し示しているにとどまる。従って、国民の民主的自治への参加の基本権としては、基本法38条1項は、立法府の決定、特に法律の制定に対する不服権を、原則として、付与しない。

連邦憲法裁判所は、マーストリヒト判決以降、この原則の例外を承認している。すなわち、条約によって合意した連邦議会の任務と権限の移し替えによって、憲法上の権限秩序によって保障されている立法府の政治的形成の可能性が空疎なものとなる恐れがあるときである。選挙権によって守られている代表による国民支配の原則は、連邦議会の諸権利が根本的に削減され、直接的な自由かつ平等な選挙によって成立している憲法組織の民主的形成権の基底の喪失が生ずるときに侵害されることとなる。かかる告発の可能性は、EUへの主権の委譲に際して生じうる国家組織法上の組織における構造の変更の場合に限定されることである。

基本法38条1項に関する不服申立権は、次の場合にも付与されることが出来る。つまり、条約による協定を変換する基本法115条1項による保証の授権が、その方法と範囲によっては財政自律権の集合的な侵害となり得る場合である。公の手の歳入と歳出に関する基本決定は、民主制における立法府の権利の核心に数え上げられている。基本法38条1項は、選挙によって生じせしめられた国家権力の正当性と財政立法者の拘束によるその行使への影響があまりにも空疎化され、民主主義の原則が侵害されてしまうのを排除している。憲法変更的な立法者は、連邦と各州のクレジットの供与のための規律の要件的な具体化や事実に厳格化によって、長期的に民主的な形成能力を世の中のために維持するためには、立法府の憲法上の拘束とその活動能力の相当な制限が不可欠であることを明らかにしてきたところである。

本件において問題となっているのは、国家の外に効力が及ぶ保証の引受のための法律による授権並びに通貨連合の流動性の維持のために緊急に設計された国際的なメカニズムの創設のための法律による授権であ

る。それについてのドイツ連邦議会の予算権に関して問題なのは、連邦議会が予算を関する自己の責任において自由に処分することが出来ないのであれば、公権の委譲と同じこととなる拘束性の根拠づけであろう。連邦憲法裁判所の判決においても、いかなる条件の下において基本法 38 条 1 項、20 条 1 項 2 項、79 条 3 項の権利が侵害され得るのかについて明らかにされていないから、侵害的な法律に際してただ問題となるのは、基本法 23 条 1 項の意味の委任公権の事実上の造出または改造に等しいような、そしてそのようなものに狙いを定めている歴史的にも例を見ない制作しつつある、そしてこれから先も続くことになる拡張的な自動的責任への第一歩の踏み出しなのである。

しかしながら、基本法 38 条 1 項 1 文に基づいて不服申立人が EU の作業方法に関する条約に定めがある Euro の価格安定のためのコンセプトの条約によらない変更を非難している限りにおいて、憲法上の不服申立は許されない。基本法のヨーロッパ親善原則と連合法秩序の憲法によって保護されている機能能は、それらが EU の制度的な構造の中で動き、その際憲法によって連合法の順守が義務付けられている所で、ドイツ当局を拘束するのである。不服申立人は、ドイツの立法機関のヨーロッパ統合プロセスにおける特別な責任への国内の要求がどのくらい守られることが出来なかったかを、満足に証明していない。従って、いかなる条件の下に、基本法 38 条 1 項 1 文によって一次的連合法の条約によらない変更に対する憲法上の不服申立が支持されることになるかは定まっていない。特に、一次的な連合法に条約によらずにいつ影響を及ぼすか、もしくはこれを実質的に、または制度的にいつ補うのか、つまり憲法上の不服申立の手續において、条約上の約条に対する賛成のための法律にいつ異議が唱えられることが出来るのかを判断する必要はない。さらに、いったい民主制原則の侵害がどこまで非難出来るものなのかも、決まっていない。

2 財産権の侵害について

いったいぜんたい、仮にそうだとしても、いかなるつまびらかな状況の下で、通貨購買力が基本法14条1項の財産権の保障の保護領域によって捉えられるものなのかどうかは、ここでは判断されるべきではない。明らかに国によって誘導された、場合によっては景気政策として望ましいインフレ的な効果に対する基本権保護に関しても、同じことである。いったいどの様にして、基本法88条2文の国家組織法規定は、法的独立性の要求と価格安定への義務付けとによって財産権保護の目的に奉仕することになるのかという問題は、未定のままの問題である。

不服申立人は、インフレ的な効果を意図的な国家の景気政策の意味に置き換えて説明してはならず、また侵害的な措置から生じている客観的なEuro購買力の侵害が広範に覆っているかもしれないとの十分な事実を述べてもいない。保証の引受のための侵害的な授權は、その金額によっては、財政政策的にドイツ連邦共和国にとって重い挑戦となるが、そのことは、次のことを変更しはしない。つまり、これまで問題となっている金額は、不服申立人の主張によってもなお通貨価値の安定性への大規模な影響は認められてはいないので、財産権保障の司法審査することが出来る侵害が問題となることはなかろう。憲法上の不服申立手続に置いて経済政策上および財政政策上の措置の通貨価値の安定性への消極的作用の司法審査は、通常、連邦憲法裁判所の任務ではない。

EU理事会に集会したEuro通貨圏の政府代表とEU構成国政府代表の2010年5月10日の政府間決定への連邦政府の参加、EU理事会の2010年5月9日のヨーロッパ安定化メカニズム創設のための決定への連邦政府の参加、2010年5月10日のヨーロッパ金融安定化メカニズム創設のための理事会規則に関する理事会決定への連邦政府の参加に対して憲法上の不服申立が向けられている限り、不服申立人は直接に不服を述べているのではない。連邦政府の各参加行為は、不服申立人に対する憲法上の不服申立によって捉えられる公権行為ではない。連邦政府のこ

れら参加行為とヨーロッパ中央銀行によるギリシャおよびその他の国の国債の買い上げによって基本権が直接的に侵害されたという不服申立人の非難は、適格な不服対象によるものではないので、許されない。

四 憲法裁判所のアーバー判断

1 立法者の不作為

立法者の不作為は、不服申立人が立法義務の内容と範囲とに大体において囲まれている基本法の明らかな委任に依拠することが出来るのであれば、憲法上の不服申立の対象となることが出来る。このような連邦政府または EU 委員会の作為義務の受け入れを正当化する根拠を、不服申立人は示さなかった。通貨連合金融安定化法とヨーロッパ安定化メカニズムの仕組における保証の引受に関する法律に対しては、憲法上の根本的な疑義は存在しない。

2 選挙権との関わり

審査基準は、基本法 79 条 3 項との関わりにおいて、基本法 38 条 1 項 1 文、20 条 1 項・2 項によって定まる。選挙権は、基本権同等の権利として市民の自己決定を保障し、ドイツにおいて行使される国家権力への自由かつ平等な関与を保証している。選挙権の保障内容は、憲法の同一性として基本法 20 条 1 項・2 項、79 条 3 項の意味における民主制の原則を捉えている。選挙権は、ドイツ連邦議会または将来の連邦議会が自己の責任において予算権をもはや行使することが出来ないことにより、立法府の財政責任を果たすことが出来ないのであれば、侵害されることになる。

公の手の歳入と歳出に関する決定は、憲法国家における民主的な自己形成能力の基本部分である。連邦議会は、国民に対して責任をもって歳入・歳出に関する決定をしなければならない。予算計画確定の権限は、基本法 110 条 2 項により排他的に立法者に帰属している。この特別な地

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

位は、連邦議会と連邦参議院が、基本法114条により連邦政府の予算執行をコントロールする権利を有し、義務を負っていることにも見られる。

基本法110条2項1文に従い予算法によって確定される予算計画は、単なる経済計画ではなく、同時に法律の形式の国家指導的な主権行為でもある。ドイツ連邦議会は、不確かな予算政策の授権によってその他の主体に委ねられてはならない。予算計画は、時間的に制約され、かつ国の任務に関係している。国家の任務は、歳入による調整に従って均衡させられねばならない歳出として予算計画に提示されることとなる。予算計画の規模と構造は、国家の全政策を映し出すものである。同時に、獲得可能な歳入は、歳出効果のある国家任務の実現の余地を限定するものである。立法府の、負債の規模を含む予算に関する話し合いは、一般的審議と解される。

ドイツ連邦議会の被選出議員は、国民代表として、政府間統治システムにおいても基本的な予算政策的な決定に関してコントロールしなければならない。国際協力のための開放により、集团的な安全やヨーロッパ統合のシステムは、ドイツ連邦共和国を法的のみならず、財政政策的にも拘束している。この拘束を広範に受け入れても、財政権は、選挙権によって咎めだてることが出来る仕方では、害されることはない。民主制原則を確保するため、問題となるのは、ドイツ連邦議会が自己責任において歳入・歳出を決定する場になおとどまっているかどうかであり、このことは国際的またはヨーロッパ的な拘束の場合においても同じである。歳入・歳出という予算政策上の重要な問題が、連邦議会の構成的な同意なく決定されたり、または超国家的な法的義務が、連邦議会の相応の意思決定なく根拠づけられたりするのであれば、立法府は単なる追体験の役割に甘んじることになって、財政法上の全責任をもちや認知出来なくなってしまうのである。ドイツ連邦議会は、不特定な予算政策権限をその他の主体に委ねてはならない。

ヨーロッパの諸条約の諸規定は、重要な、直接民主的に正当化される

構成国の立法府の権限と対立しているのではなく、それを当然のこととしている。その厳密な尊重が、EU 諸機関の行為がドイツにとって十分な民主的な正当性を有することとなる。安定化共同体としての通貨連合の条約上の着想は、ドイツ同意法の基礎をなすものであり、また対象でもある。諸条約は、基本法 88 条 2 文の要請と、そしておそらくは、基本法 14 条の要請をも伴う通貨安定に関係しているだけではなく、ヨーロッパ中央銀行の独立性の尊重と物価安定の優先目的とをドイツの通貨連合への参加の継続的に行われるべき憲法上の要請としているのである（アムステルダム条約 127 条 1 項、130 条）。通貨連合の形成のための中心的な諸規定もまた、民主制原則の連合法的・憲法的な要請を確保している。この点で指摘すべきことは、ヨーロッパ中央銀行を通じての公の施設の債務名義の直接取得の禁止、責任の引受（ベイルアウト条項）の禁止と負担能力のある予算経済のための安定化基準である（アムステルダム条約 123 条ないし 126 条、136 条）。

五 解説

1 位置付け

この連邦憲法裁判所の判決は、ヨーロッパ金融危機に対応せんとするドイツ政府の試みの合憲性について起こされた不服申立に対する判断であった。上に見た判決文は、長文であり、またドイツ法とヨーロッパ共同体法およびヨーロッパ連合法との複雑な関係について理解しやすいように、筆者において妨げないであろう程度に要約したものとして提示してある。

すでに人口に膾炙してその概要が世界中に知られているヨーロッパ金融危機は、突然に発生したものではない。Euro 通貨領域発足の当初から、ギリシャやイタリアがどんな手品を使ってゴールにたどり着くことが出来たのか首をかしげる者が、少なくなかった。詳しく述べる余地はないが「拙著「ユーロ ―ヨーロッパの大喧嘩―」1998 年（朝日大学

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

国際取引法研究所刊)を参照されたい。統計の不正確が当たり前であるような国は、Euro 通貨の価値のコンバージェンスの圧力によって、国債大量発行へと追込まれることはあり得るであろうと思われていた。

Euro 通貨領域の GIIPS 諸国（ギリシャ、アイルランド、イタリア、ポルトガル、スペイン）の内、特に問題となっているのはギリシャであるが、アイルランドとポルトガルは、ギリシャに先んじて EU からの金融支援を受けている。本来ならば真っ先に金融支援を要請すべきであったギリシャの支援要請が遅れた理由は、国債発行で資金調達することすら出来なくなった財政統計のでたらめであった。ギリシャの本年度の国債発行残高は、対 GDP 比で 160% 程度と見られているが、新政権がそれを修正する以前の公表数値は約半分であった。2009 年 10 月に発覚したギリシャの不正と財政危機（ソブリン危機）は、その丁度 1 年前のリーマンショックの痛手に塩を塗り込めるようなショックであった。

リーマン破綻は想定外であったかも知れないが、ギリシャがデフォルトするかも知れないことは想定内であったといっていよい。ただ、インチキの規模が予想以上であったとは言えるであろう。ギリシャ国債は、元本維持が困難となり、その分金利上昇が急ピッチで進行しているように見える。2011 年 9 月半ば現在で、10 年債は 25.68%、2 年債は 74.49%、1 年債は 140.3% となっている。1 年債の償還時には、ギリシャ政府は元本を 2.4 倍にして債権者に返済しなくてはならない。ギリシャのデフォルトの危機は、現実味のあることである。その危険の現実味は、ギリシャ国債保有金融機関の信用不安へと連なっている。

ギリシャがデフォルトし、償還期の国債の元利払いが出来なくなれば、それが懸念の段階であるにしても、金融機関の保有資産の評価損が生ずる。そのために、2011 年 10 月に短期資金調達市場の銀行間取引すら出来なくなったベルギーの銀行デクシアは、PIIGS の国債を 218 億 Euro 保有し、その内ギリシャ国債を 35 億 Euro 保有していた。自己資本 170 億 Euro のデクシアは、地方自治体向け融資では最大手である。

リーマンショック時の救済に引き続く救済となったデクシア破綻でフランス政府が強調したことは、救済しないと、金融機関のその他企業への融資が出来なくばかりか、むしろ貸付金回収が生じ、企業や行政部門に資金ショートが生じることであった。この銀行で資金の借り換えで資金ショートをしのいでいた企業や地方自治体がその他の金融機関から資金調達できないのは、明らかであった。

ヨーロッパの最大手銀行たるフランスのBNPパリバが50億Euroものギリシャ国債を保有していて、格下げの憂き目を見るかもしれないことを考慮すれば、デクシアは放漫的であったと言ってよいだろう。本稿が対象としている連邦憲法裁判所判決後の出来ごとではあったが、デクシア問題は、PIIGSの国債を大量保有しているBNPパリバ、イタリアのウニクレディット、スペインのサンタンデルなどの大銀行への問題の波及を起り得る問題だとヨーロッパの人々に認識させた。無論のこと、ヨーロッパの人々の認識よりはもっと早くから、ヨーロッパ（EUおよびEuro通貨領域）の各国首脳や銀行家の危機認識は、高いものとなっていた。

Euroと米ドルの為替価値の下落は、為替準備高を両通貨に集中してきた国、特に中国の保有資産価値を著しく下落させている。中国政府は、保有資産の目減りがこれ以上続くのは我慢ならないとし、Euroとドルの為替相場の回復に全力を挙げるよう注文している。Euroの為替相場が実力以上のものとなっていたのは、中国によるEuroへの大量の買い注文の結果であった。ドルとかけ離れたEuroの相場は、自然なものではない。両通貨は、平行的な相場で釣り合うべきものとして想定され、それを目指すべきものであったからである。その意味では、このギリシャ由来の好ましくない事態は、為替市場への警告となるであろう。

2 問題解決への努力

当たり前の事柄であるが、信用不安、与信力低下、財政・金融破綻の

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

ような深刻な問題は、グローバル化した市場経済に拡大波及することとなるので、そうなる前に全力を傾注して解決しなければならない。よく言われるように、ギリシャ危機がビリヤード的にアイルランド、ポルトガルに波及し、スペイン、イタリアにも波及すればサンタンデルやウニクレディットの破綻すら生じ得ないではない。これらに波及すれば、ギリシャの衝撃どころではない。そのため、迅速果敢な政策立案とその実行がもとめられている。しかしながら、しばしば、そのための法的手続は、EUやEuro通貨領域の手続とそれぞれの構成国の手続とに分かれているので、それほど迅速に進行するわけではない。民主的手続の迅速性の保障は、形式的には兎に角として、事態に急速な進展にそぐわない面もあるだろう。

不服申立人らが問題としたのは、ヨーロッパ金融安定化基金の強化とヨーロッパ金融安定化メカニズムの創造、ドイツの基金への拠出、財政強化のための基金からの借入に対するドイツによる債務保証などの一連の行為またはその行為の可能性に関わる民主的正当性であった。逆の面からこれを見れば、ドイツ政府のかかる行為に対する民主的なコントロールの可能性の存否である。ドイツ基本法は、立法府の権限の行政への包括的な授権を禁止しており、この理はEU理事会やEuro連合の財務相理事会に対する関係においてもなお維持されねばならないとの解釈を支持すると解されてきた。マーストリヒト判決、リスボン判決は、この解釈を確定させた。本件は、金融安定化判決と言うに相応しいが、この到達点を踏襲するものである。従って、連邦憲法裁判所の判事らが縷々述べている事柄に、特に目新しいものがあるわけではない。

しかし、今回の不服申立は、マーストリヒト条約およびリスボン条約の合憲性についての憲法解釈という、どちらかと言えば、静的な環境での静的な法的判断が求められた事例とは明らかに異なる動的な環境での緊急的な法的判断が求められた事例であった。マーストリヒト判決およびリスボン条約判決は、創造的な共同体形成に対する内国的な法秩序の

同調性を問題とした判決であった。これに対して、本件判決は、放置出来ない破滅的な出来事への修復的なデスパッチとしてなされたドイツの連邦法制定手続にたいする異議申立への応答であって、EU 理事会、EU コミッション、Euro 通貨領域首脳会議、Euro 通貨領域財務相会議などでなされた決定、合意と連邦議会の法律制・改定への連邦議会議員の関与をどのように関連づけるべきかという問題への一応の回答なのである。

連邦憲法裁判所が、仮にも不服申立人らの不服理由に同調したのであれば、ドイツは、ヨーロッパの財政危機、金融危機を座視するしかなくなってしまうであろう。であったから、連邦憲法裁判所が何と言うのか、特に Euro 圏諸国は固唾をのんで待っていた。その意味においては、かくも巨大な経済的、金融的、財政的な効果を持たざるを得ない判決を出す任を担った判事達の困惑もさることながら、重要な共同体としての決定が裁判官によって事実上審査されることとなるドイツ的システムへの不信感をも増大させることとなった。超国家的判断に対する国家的判断の優越性は、国家的判断に対する超国家的判断の優越性へと移行したヨーロッパ共同体思想をドイツ（ゲルマン）共同体思想へと引き戻すことになるとして警戒されていたから、この判決は、この警戒を当面は心配に及ばないものとしたという意味をも有している。

フランスがスペインのサンタンデルやイタリアのユニクレディットの破綻もあり得ないことではないと言い続けたのは、この両銀行の自国国債保有高が、両行の国債保有総高にほとんど等しい程度のものであり、政治的な国債引受要請（圧力）に曝された結果であったとしても、危機管理が欠如しているとしか言いようがない非分散型保有であるからであった。そして、ギリシャに追突されれば、フランス金融機関の格下げ時期は、南欧国債保有高との関連において確実に早まることとなる。Euro 導入のリーダーは、ミッテランであった。コールではなかった。ドイツ統一の代償としてマルクの放棄と Euro 導入をフランスに飲まさ

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

れたドイツは、フランスの危機意識には冷淡であった。そのみならず、ドイツ国内世論と複雑な国内手続並びにそれを後ろ盾とする連邦議会のうさがたは、内閣の行動をがんじがらめに縛ってもいた。ギリシャ救済には反対であるとの首相の当初の意見は、しぶしぶとしたギリシャ救済へと舵切りしたのであったが、それに突き付けられたのが、本件の不服申立事件だった。

本件について意見を求められたヨーロッパ中央銀行とドイツ連邦銀行の意見は、両行は紛争第三者として意見を述べたに過ぎないにせよ、明らかに相違していた。救済路線を進むためには、誰が考えても当判決時点での対応策では不十分であったであろう。Euro 通貨領域の金融政策の要としてのヨーロッパ中央銀行は、しかし、近々に資本増強の要請の高まりとともに各国の出資を実現しなければならない立場にあり、特にドイツ政府、ドイツ連邦議会の面々およびドイツ銀行を刺激するような意見を差し控えなければならなかった。そして、ドイツ連邦銀行は、自律的な金融市場における問題解決に委ねるべきとの確信を述べていたのであった。換言すれば、ドイツ連邦銀行は、市場は名医だと言っているのであって、回復の際の副作用が債権者に及ぶこととなっても、それは仕方のないことだと言うのである。付け足し的に述べているこの部分が、最も重要である。

ソブリン危機に対する介入論から見ると冷淡なドイツ政府の姿勢は、ドイツ連邦銀行の姿勢と同様であった。ドイツ政府の姿勢は、早期救済の枠組みの決定の問題と、決定を実際に動かす拠出と債権債務関係の再編（債権放棄と債務保証の組み立て）の問題とを別個の問題だとする主張にも表れていたことである。Euro の均衡点へのコンバージェンスの進行は、フランスとドイツにとっては好都合であったが、GIIPS 諸国には沈滞と国債増発を余儀なくさせた。本件不服申立に提起時点でアイルランド、ポルトガルは既に被支援国であり、ギリシャ支援も、その財政破綻・デフォルトの可能性が高い確率で予見されていた状況下におい

て、決定されていた。Euro 圏諸国の対外債権中 GIIPS 債権の保有高比率は、フランスの 21% を筆頭に、ベルギー 20%、ドイツ 18%、オランダ 12% 弱などとなっている。

ヨーロッパ金融安定化基金は、構成国の財政破綻や金融危機のその他諸国への波及を防止するための組織であって、財政破綻とデフォルトを救援するための拠出基金である。その資金源は、一次的には Euro 通貨領域諸国である。この点で言えば、ドイツとフランスの拠出率（負担率）は、それぞれ 29.1%、21.9% で、51% に達している。危ない国のアイルランド、ポルトガル、ギリシャについては、拠出率は絵に描いた餅（0%）で問題外である。玉突きされたら危険なイタリア、スペインの合計 32% の拠出率が仮にも霧散してしまえば、それをドイツとフランスとで引き受けろという話に発展しかねない。ドイツは、フランスの拠出率をドイツと同じにすることを重視しており、もっと出せというフランスの要求に応ずる気はない。

連邦憲法裁判所は、予算権の連邦議会帰属性を強調し、「議会の予算審議権を空洞化する恐れ」のある連邦政府の決定、ギリシャ救済の名の下に行われようとしている決定への連邦政府の関与を連邦憲法裁判所の司法審査に服させる将来の道を開通させた。この判決の意義は、連邦議会の意思決定が所定の手続どおりに行われなければならないとする点にあるだろう。つまり、EU 理事会や Euro 通貨領域財務相会議などの決定をそのまま連邦議会本会議で法律として可決するだけならば、つまり連邦議会予算委員会での審議を尽くさなければ、違法授權の烙印が押される可能性があることになった。この判断は、「solange I」判決（BverfGE 37,271,279ff.）、「solange II」（BverfGE 73,339, Ls.2）判決（これ等 2 つの判決の論点と意義については、C.Callies/M.Ruffert（Hrsg.）, EUV/EGV, 2.Aufl., 2002 などの解説書を参照されたい）に次ぐ「solange III」判決であると言って良いであろう。これらを仔細に観察すれば、連邦憲法裁判所の思考経路がかなり鮮明に見てとれる筈である。既に紹介した

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

判決文の紹介に次の部分を、この文脈との関係において付加しておこう。連邦憲法裁判所は、大要次のように言っている。

予算委員会の同意の前に緊急の理由から保証を引受けざるを得ない「限りにおいて」、予算委員会は、遅滞なく報告されなければならないが、その際には、同意前の保証の引受を拒否できなかったことについての詳細な理由が述べられなければならない。予算委員会は、3カ月ごとに引き受けた保証について報告されるべきである。この規律単独では、手続法的な予防措置による保証の決定への連邦議会の継続的な影響は、確保されないであろう。この予防措置が、Euro 安定化メカニズム法の目的、保証枠高、期間をセットで妨げないのであれば、選挙権を損ねるような仕方では立法府の財政自治が触れられてしまうことになる。このような次第だから、「Euro 安定化メカニズム法1条4項1文の解釈の憲法違反を回避するためには、連邦政府は、…予算委員会の事前の同意を得ることを要する」とすべきである。

本件判決が「Nein, Aber」判決だと言われるのは、まさにこの部分に關してのことである。連邦憲法裁判所は、緊急時の債務保証引受の場合の連邦政府に義務付けられている事後の速やかな予算委員会への報告を、予算委員会の事前の同意を得る義務へと作り変えたのである。憲法違反を避けるという法律の読み替えまたは裁判所立法により、従前の連邦政府の手続による処理は、憲法上の不服申立の許される場合へと変更され、憲法違反とされる可能性が看取されることとなったのである。この意味において、2011年9月7日は、ヨーロッパの通貨問題、財政・金融問題にとって忘れられてはならない日付となった。元々ギリシャ問題には消極的な、ドイツ政府は、この判決によって事実上その行動に重しを載せられてしまった。事後的な報告と同意と事前の同意とでは、その間に大差がある。

この判決によって、解決困難な問題の解決への努力は、ドイツの場合には、連邦政府のより一層の対議会努力を不可欠なものとするこ

なった。フランスは、判決後のドイツについて1ミリも動かない、1ミリも動かせないと述べている。動かない者の手足を縛って動けというのか。ヨーロッパの通貨問題、財政・金融問題に関して研究してきた者としては、ドイツの連邦政府、連邦議会、連邦憲法裁判所のスクラム体制の底意が奈辺にあるかを付度せざるを得ない。それは、あえて言えば、ヨーロッパの金融危機をEU、Euro通貨領域だけの問題としてではなく、主としてアメリカ、日本、中国をも巻き込むグローバル問題として位置付けるという所にある。ユニクレディットやサンタンデル保有国債の他国金融機関への売却、ヨーロッパ中央銀行の増資資金のためのIMFや非EU諸国金融機関による応急的な資本注入と保有国債の買い取りなどの施策は、GIIPS諸国の債務整理と同時並行的に実施されないと、イタリア、スペインの統計の正確さを両国政府に確約させることも必要だが、この苦境から脱出は出来ないだろう。ドイツはヨーロッパによるヨーロッパ問題の解決を諦めていたのではないか。他人の財布も必要だ、頼りにするというのであれば、ドイツはもう十分出しているなどと言ってはならない。過去への言及は、さらなる衰退を呼び込むからである。

六 結語

ドイツ連邦憲法裁判所の判決は、これから先、ヨーロッパ、特にドイツの法律家や金融専門家などによって様々に評論されることとなろう。この判決は、いかにもドイツの裁判官らしい言葉まわしで、また基本的人権に対する配慮を示しつつ、連邦政府にコンクリート製のシュヴァルト、ロート、ゴルートの服を着せたのである。上の底意というのも、筆者なりの善意の解釈である。フランス人は、もっと出させる力を権力だと考えているから、それはフランス的な理解にも通ずる面もあるかも知れない。しかし、フランスとドイツの駆け引きの時代ではもうないことを、両国は認識すべきである。両国の基本的スタンスは、かけ離れているよ

ドイツ連邦憲法裁判所の9月7日判決について

うに見えるが、他にも出させようという点ではブレはない。BRICSはヨーロッパとの関係が深いし、韓国などの諸国は資金調達先としての関係を深めている。

問題は、他からも出させようとするときに、ヨーロッパ中央銀行が貸付資金の回収を急ぎ、新規融資を渋るようになるかも知れない。資金のヨーロッパへの還流は、このようなときには仕方ない面があるが、東南アジア経済のクラッシュを招いたヘッジファンドと同じことをしてはならない。これから暫くの間、資金の神経質な移動が続くであろうが、特に注視せねばならないのは「中欧関係」である。中国は、これまでに述べたように、ヨーロッパの金融危機の最大の被害者であるが、ヨーロッパへの資金の移動によって得られるであろう「中国市場経済」の欧州へのこれまで以上の拡大の魅力に抗うことは出来ないだろう。もっとも、この点については、本稿執筆時において中欧間で交渉されている問題である。そして、2012年の半ば以降には、中国への「変動相場制への移行」圧力が一段と高められることになるであろう。

(2011年10月29日脱稿)