

イギリスにおける歳出予算制定過程の研究

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学社会科学研究所 公開日: 2013-05-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉田, 善明 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/15693

イギリスにおける歳出予算制定
過程の研究

吉 田 善 明

A Study of the Legislative Process
in the British Parliament

Yoshiaki Yoshida

(1)

立法および立法過程の比較法的・実証的研究の一貫として、本年度はイギリスにおける予算制定過程の研究に焦点をおいた。したがって、本稿は一昨年に発表した「アメリカ合衆国における Budget の作成から

Appropriation Act の制定まで」(明大法制研究所紀要第8号)の論稿と同じ視点にたつ比較的研究でもある。

(2)

まず、イギリスにおける予算制定過程を検討する場合、イギリスは長い議会主義の伝統国であり、しかも成文憲法をもたない国なので、ただだんに、予算制定過程だけをとり出して検討していただくだけでは十分な紹介にならない。そこで、まず、歴史的に確認されてきた予算の憲法上の原理を整理することからはじめなければならぬのである。

すなわち、イギリス議会主義の生成は国民から資金を獲得するための「国民から承認」を得る場として設置されたことに始まるとさえいわれている。

カーテナリィ・イルパート卿は「Parliament」という書物の中で、

「議会の最初の機能は国が使用する金銭を準備することであり、そして、いまなお、下院の欠くべからざる機能である」と。

また、同じことで想起されるのは、サ・アスキン・メイ氏の古典的な言葉である。すなわち、それは次のような憲法上の原理となって要約されていることに気づくのである。

その第1は、財政問題における国王と国会の憲法上の関係を規定しているということ、

第2は、国会の2院の間の関係を規律しているということ、

第3は、見積歳出予算(Expenditure)を権威づけるために、国会の承認権を課しているということ、

第4は、租税についても同じように承認権を課しているということ、である。

まず 第1の財政問題における国王と国会の憲法上の関係を確立してきたことについてである。これは議会制の発生とも結びつくのであるが、具体的には Magna Carta の手本となった自由憲章(Charter of Liberty)にみられるのが最初である。この自由憲章は国王の収入源をめぐる国王と議会の争いの確認であったといわれている。また、その後生れた Magna Carta 12条などにも明白に議会の課税権の確認の規定をおいている。がしかし、財政に関する国会の権限を決定的に確認したのは1687年の権利章典(The Bill of Rights)であった。すなわち、その章典にみられる権限を要約してみると、「(イ)すべての租税は納税者の同意を得なければならない。(ロ)国会は国の経費を監督し、かつ承認する権利を確保する。(ハ)予算を議決するため、毎年国会を開設する」ということがあげられ確認されたのである。

第2の問題は、議会内の内部構造、すなわち、上院と下院の権限関係の確認である。カーテナリィ・イルパート卿によれば議会の金銭を生みだしたり、あるいは歳出経費(Expenditure)を与えたりすることの権限は、もっぱら下院のみに属するとべている。この憲法上の原理を確認する歴史は13世紀の終りにおける特別補助金の交付問題に始まるといわれている。これが機縁となって、上院の財政に関する発案権の制限がなされたのである。

つづいて、上院は金銭法案の修正権も拒否権も行使できない原則を確立させた。この原則の確立は1860年の紙税廃止法案(Paper Repeal Duty Bill)に対する拒否に始まるのである。

第3、第4の歳出経費(Expenditure)および租税(Taxation)に対する国会の権限の確立は内部手続面からの規制の確認を意味するといえる。したがって、この点についてはつぎの歳出予算法(Appropriation Act, Consolidated Fund Act)および財政法(Finance Act)の制定過程でのべるのでここではのべない。

ともかく、このような四つの予算に関する憲法上の原理は一部は権利章典(the Bill of Rights)や王位継承法(Act of Settlement)のような国会の法律に、また一部は国会の先例や慣行を根拠において確立していたのである。

(3)

歳出予算書(Expenditure)は民政各省、歳入官庁、国防省、陸軍、海軍、空軍各省の5冊にわけられ、それぞれ担当大臣および次官の署名を得て下院に提出される。

下院ではこれを歳出予算として受理し、歳出全院委員会、歳入全院委員会等の複雑な手続を得て、法案に組み入れられて本会議に提出されることになっている。つまり、手続的にみれば、イギリスでは政府提出の歳出予算が下院に提出されてのち、第2読会後の全院委員会(Committee of Whole House)に提出されて始めて歳出予算法案(Appropriation Bill)となって、他の法律と同様に下院の議決を得ることになっているのである。以下、具体的に検討していくと、

(1) 下院

(A) 歳出予算全院委員会(Committee of Supply)

下院の歳出見積予算を審議する予算に関する諸委員会は多数あるが、そのうちで代表的な委員会は歳出見積予算(Estimate)を審議する歳出予算全院委員会である。下院では、まず、会期の初めに女王演説(Queen Speech)が行なわれるが、それが行なわれた後にこの歳出予算全院委員会が設置されることになっている。

委員長には、他の全院委員会と同様、歳入委員会委員長(Chairman of Ways and Means)があたる。歳出全院委員会(歳入委員会委員長も同じである)は総理大臣の動議にもとづいて任命され、就任と同時に党籍を離脱することになっている。この委員長は政府および与党から選ばれるので、政府が変われば辞職しなければならない。また、委員会の審議期間は、毎年8月5日以前の26日と決められている。したがって、25日までに各「項」をすべて本会議に報告できるようにしなければならない。かりに、予算の審議がこの期間までに終わらない場合があっても、必ず、途中で討論を中止しなければならない。また、暫定予算については審議期間を8日間に制限し、しかも、3月31日以前までに必ず議決をしなければならない。少なくとも全院委員会が設けられた最初の頃は、ジョージ・ギャロウェー氏がいうように「庶民がその苦情を救済してもらうまで、歳出の承諾を拒否するという歴史的根拠をもって始まり、自由な討論と審議を確立させるのが目的であった」。ところが、歳出全院委員会は629名の委員からなるので、時間的には制限があり、審議をすることは不充分なものとなっていたのである。

こうしたことから、全院委員会は詳細な審査を特定の助言者に期待する意味で少人数からなる特別歳出委員会を設け全院委員会とほとんど変わらない権能を与えていったのである。

(B) 歳入全院委員会 (Committee of Ways and Means)

歳入全院委員会が歳出予算の審議に参加することに対して意外な感じを与えるが、これは歳入予算の審議と歳出予算の審議とが未分化であった頃の名残りである。こんにちでは、この歳入全院委員会は歳出全院委員会で「各項」別議決により確定した支出金額の総額について、これを国庫から支出することに対する承認を与える機関である。したがって、歳入委員会の活動をみても、ただ単に、歳出委員会の議決に対する承認にすぎなく、ほとんど誤りの訂正くらいで終わるので、それほど存在意義のないものにおもえる。がしかし、イギリスではこの委員会の手続を得ることは重要だとされている。なぜなら、歳入の金額は歳出される金額が確定するのに、国民から徴収すべき金額を確認するといったイギリスの伝統がこの歳入委員会のなかに存在しているからである。そして、この委員会での審議が終ると本委員会の同意を得て歳出法案となって次の全院委員会へと移されていくのである。

(C) 全院委員会 (Committee of the Whole House)

いままでのべてきた歳出全院委員会および歳入全院

委員会の審議は歳出予算法案が生れる以前に行なわれる委員会であった。これに対して、本委員会は前2者の委員会で審議されたのち、公共法案の一種である歳出予算法案と暫定予算支出法案として第2議会を通過したときに設置される委員会である。この点、他の公共法案は常任委員会で審議されるのが原則であるのに対し、歳出予算法案 (Appropriation Bill) および暫定予算支出法案 (Consolidated Fund Bill) は必ずこの全院委員会に付託されなければならないのである。しかしながら、この委員会における審議は全く形式的なものであって、ほとんど討論なしでこの段階を通過するのが普通である。それゆえ、最近では、ロード・チャンピオン氏がいうように、議会の仕事が増加してくるにつれ、ますます、本委員会の一般的性格が失われてきているのである。

(D) 予算特別委員会 (Select Committee of Estimate)

予算特別委員会は全院委員会のために利用される予算報告書の作成を目的として1912年に初めて設置されたのである。大蔵大臣はこの委員会を設置するための動議を提出するにあたり、三つの原理をかかげたのである。すなわち、第1は政府がその責任を奪われないこと、第2は下院がその権限を奪われないということ、第3は委員会がその政策に対して責任を負う必要がないということである。この特別委員会は1912年、1913年、1914年に設置され活動したが、ジェニング氏がいうように「希望したようにこそならなかったが狭い範囲内でよく活躍した」のである。しかし、このような活動も第1次大戦が勃発すると、全院委員会のもとの特別委員会では見積予算の十分な審議を行なうことができなくなった。それゆえに、戦費のみについて審査する国家歳出経費に関する特別委員会 (Select Committee on National Expenditure) が1917年から20年までの各会期に設置された。この委員会は戦時中ということで、内閣の責任において予算を執行しやすくしようとして設置されたことからわかるように、平常時の予算制定形式を相当省略していた。それゆえ、この委員会設置に対してきびしい批判もしたが、戦時中のことでもあるし、また弱まってきた予算に対する議会支配のなかで唯一の機関でもあったという使命をも荷なって大いに活躍した。しかし、第1次大戦が終るや、この委員会は第2次大戦が勃発するまで設置されなかった。

ところが、第2次大戦が勃発すると、再び1917年に行なわれたのと同じ委員会である国家歳出経費委員会 (A Select Committee on National Expenditure) が

設置された。もちろん、この委員会も第1次大戦中のそれと同じく相当の働きをした。しかし、委員会に対する評価は人によってかなり異なっている。たとえば、ジョン・ウォドロ・ミレン (Sir John Wardlaw Milen) 委員長および書記官は委員会が“金銭に関する評価をなしうるといことは価値ある機能の行使である”といい、他方、クリフトン・ブラウン (Clifton Brown) 氏は大規模なスタッフを要求し、また“政策に干渉することは危険である”と反対した。ともかく、当時こうした委員会も政府の権限を監督する機関としての役割を果たしたことは事実でもあるので、一応評価すべきものがあつたといえよう。しかし、この特別委員会も第2次大戦が終るまで生きながらえなかつた。そして1946年に再び歳出予算特別委員会が古い言葉を用いて設置された。この時の特別委員会は第1次大戦の委員会とはあまり大きな相違がないが若干の改正がみられた。すなわちそれは、①特別委員会の委員を増員し、また委員長は委員によって互選されることであつた。また権限としては、②事務次官、政府委員の出頭および証人の喚問、証拠書類の提出を委員会に求め、さらには③分科会を設置し、本特別委員会に付託された権限をこの分科会に付託することが定められたのである。

(2) 上院

1911年の国会法の成立によって、上院は歳出予算法 (Appropriation Act)、または暫定予算法 (Consolidated Fund Act) の法案審議の先議権を有しないから、上院には下院の歳出予算委員会および歳入全院委員会に該当する委員会は存在しない。そればかりでなく、上院は下院から送付された諸法案を審議する際にも、議決費の支出を定める法案については、全院委員会 (Committee of Whole House) 段階の審議を省略することがしばしばある。ともかく、こうして上院で可決されて、王の裁可を経ると歳出予算法、暫定予算法が成立する。そしてまた、上院でその法案を1カ月以上もとどめておくことができず、その期間をすぎると国会の法律となる。大体、歳出予算法が成立するのは夏季休暇前である。

(4)

こうしてみると、イギリスにおける予算制定過程は、形式的な側面だけをとり出してみるとわが国のそれと一見類似しているように思える。ところが、予算そのものを分析して個々に検討していくと、両国家の予算概念や予算制度に多数の相違点がでてくることに気づくのである。すなわち、その第1として、わが国では予算そのものの概念が多義的であるのに対

し、イギリスでは予算概念(この概念を Estimate とする)が多義的でないということであり、第2としてイギリスにおける Estimate はわが国におけるように、歳入見積予算と歳出見積予算の総合ではなく、法案となる以前の歳出見積予算のみをさすということであり、しかも、それは内閣によって下院に提出されながらも、その時は法案として扱わず、議会審議の過程で始めて Appropriation Bill, Consolidated Fund Bill に組み入れられる内容のものであるということである。したがって、この点、わが国の憲法のように、内閣が提出するのも「予算」であり(憲法60条1項)、国会に提出されて可決されるのも「予算」(憲法60条2項)、であるとするのとは全く異なるのである。なお、この研究成果の詳細は「イギリスにおける内閣の Estimate の提出から Appropriation Act (Consolidated Fund Act) および Finance Act の制定まで」として法律論叢第39巻4, 5, 6号に掲載したので参照されたい。