

西ドイツにおける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/10291/15707

西ドイツにおける予算制定過程の研究

吉 田 善 明

Das Studium des Gesetzgebungs-
prozeß für Bundesrepublik Deutsch-
land

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、本年度は西ドイツ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1964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)および1966年に発表した「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」(『法律論叢』第39巻4, 5, 6号)の論稿と同じ視点にたつ比較法的研究でもある。

2

ドイツにおける予算制定過程を検討する場合、まず、予算 (Budget) のドイツ的思考を検討しなければならない。

予算のドイツ的思考が明白に読みとれるのは1862年のプロイセンにおける予算論議 (Budgetkonflikt) である。すなわち、1862年、ウィルヘルム1世はプロイセン陸軍の大改革を計画して、その軍制改革案を議会に提出したが、議会側の多数がこの改革案に反対したため否決されたことに始まる。国王はこうした改革案の議会と国王との争いを解決するため、ビスマルクを首相に任命して事態を收拾しようとしたのである。ビスマルクは首相に任じられるや、最初、国家的な立場から市民階級を味方することが必要であると考え、リベラリストの首領の入閣を要請したが拒否された。そこで、ビスマルクは議会との妥協は必要なしとして、予算なしに軍制改革を強行し、軍備を強化していった。この強化策が結果的に、1866年のオーストリアとの戦いの勝利と結びつくのであった。

ビスマルクはこのプロイセンの勝利をみやげに、議会に予算の事後承諾を得ようとして、1866年にふたたび、免責法 (Indemnitätsgesetz) を議会に提出したのである。これに対し、議会側では賛否がわかれたが結果的には、免責法 (Indemnitätsgesetz) を成立させ

た。

この予算論議 (Budgetkonflikt) は「議会の多数派およびその議決に対する挑戦なのであった」が、かれの意図は立憲君主制をとりながらも、プロイセンの栄光ある君主制を確固たる地位におくことであった。しかし、問題はプロイセン憲法の解釈であった。すなわち、プロイセン憲法によれば、「立法権は国王及び両議院の合意 (Übereinstimmung) を要する」(62条)と規定していることから、予算案が議会で否決されると、予算は成立せず、あらためて再提出しなければならないと解されていた。

ビスマルクはこの解釈を認めることができないとして、1862年9月29日に次のようにいう。

「第62条は下院に法律案の独占的同意権を与えたものではない。同意 (Bewilligen) という表現は全憲法中どこにもない。全憲法を支配しているのは合意 (Ver einbarung) の原則である。プロイセンは過去いくたびかの好機を逸してきたが、今こそこの好機に集結せねばならぬ。時代の偉大な課題は演説と多数決によってではなく、鉄と血によってのみ解決されるのである」と。そしてさらに、ビスマルクはこのような規定は、いわゆる憲法の欠缺 (Lückentheorie) であるとして、こういう。

「……憲法62条は予算法案が国王、両院の合意を要すると規定しているが、合意を得られない時の規定はない。すなわち、それは憲法上の欠缺である。国王は新たに憲法によって明らかに制限されない限りは無限の権力を有する。すなわち、明らかに制限されない部分について国王の権力は憲法施行前とは異ならない。憲法の施行前には、国王は予算の制定に無制限の権力を有していたのである。したがって、下院の同意が得られない時は、国王は憲法施行以前と同じく独断で予算を定める固有の権力を有するのである。学界でもこの予算論議 (Budgetkonflikt) をめぐる憲法解釈に対して反対がみられたが、大勢はビスマルクを支持する解釈論であった。

たとえば、ラバンド (P. Laband) は「歳計予算論」において、もし、予算の議決がなければ一切の財政を執行しえない。とするならば、予算不成立の場合には国務全般の処理は不可能となり、国家の崩壊も必然とならざるを得ないという立場にたつて、

「将来ノ収支ヲ定メテ予算ヲ設ルモ亦既往ノ出納ヲ勘エテ決算ヲ立ルモ共ニ立法ノ行為ト何等ノ関係ヲ有セス反テ是レ純然タル行政ノ範囲内ニアルモノナリ而シテ代議院カ右両者ノ関係ニ於テ共ニ之ニ参与スルノ権利ヲ有シ予算決算共ニ代議院ノ承諾アルニアラスン

バ有効ノモノトナスヲ得サル所以ノモノハ立法権ニ参与スルガ為ニアラスシテ行政権ニ参与スルニ基クト云ヘシ、然ト雖、彼所謂立法権ト名ケ所謂行政権ト称スルモノ元是杜撰ノ学説ニ従ヒ国家ノ権力ハ必ス某々易ニ於テ別掌分担セサルヘカラスト信シタルヨリ遂ニ此等浮薄ニシテ反テ混擾ヲ生ジ易キ用語ヲ使用シ来リタルニ過キス故ニ此等紛争ヲ来シ用語ヲ避ケント欲スレバ、国王ハ国会ノ承諾ヲ得テ歳計予算表ヲ定メ歳計決算ハ国会ニ提出シテ其允認ヲ求ムト記ストキハ一國ノ行政ヲシテ代議院監督ノ下ニ立タシムルニ足レリ」(P. ラバンド『前掲書』p. 41)と。つまり、予算の本質は行政上の行為なりといった考え方が確立し、国会はただ単なる監督をするところにすぎないということである。

これに対し、グナイストやリベラリスト達から反論がでていた。たとえば、グナイストは、これは、「全く国法の趣旨と相容れざる」解釈であると批判している。

しかしながら、グナイストやリベラリスト右派の代表者の批判は必ずしも統一された具体案に結実していなかったことから、世論の支持がみられず、ビスマルクの勝利に終わっていったのである。

かくして、ビスマルクが主張した予算の政治的解釈が、ラバンド (P. Laband)、ゲオルグ・マイヤーらによって法的に正当化され、それが1871年のドイツ帝国憲法、1918年のワイマール憲法、そしてさらに1949年のボン基本法の予算理論となっていくのである。

3

こうした予算の本質が、けっきょく、予算制定過程に、とりわけ国会の予算審議とからまって数々の法的問題を生みだしていく。

そこで、本章は、まず、はじめに予算の制定過程を検討し、つぎにそこから2、3の法的問題を取り出し検討を加えてみたい。

(1) 予算の制定過程

(A) 各省の予算見積書の作成

各省大臣ならびに独立機関の長はその所管事項につき自己の責任にもとづいて翌年度の予算編成の基礎資料を作成し、所定の期日まで、大蔵大臣に送付することになっている。この場合の取扱いは一律ではない。すなわち、大統領府、下院議長(法文には明記されていないが上院議長も含む)、連邦会計院長、および節約監理官(現在、連邦会計検査院長が兼任)のいわゆる独立機関と、内閣部内とは予算上の取扱いを異にしている。これは三権分立の思想からくるもので行政部内の各省の予算よりも独立機関を慎重に取扱わなけれ

ばならないところからくる要請といえよう。これらはわが国の場合とはほぼ一致するが、ただ相違する点は連邦財務裁判所が基本法の特別の地位を占めているにもかかわらず、その予算は連邦法務省および大蔵省の個別予算に計上されるのである。このほか、連邦行政裁判所ならびに連邦労働裁判所の予算はそれぞれ連邦内務省、連邦労働省の個別予算に計上される。また、連邦裁判所の場合は別に独立の個別予算が編成される。このような予算編成のあり方について、裁判の独立性を侵害されはしないかといった批判がなされている。

(B) 大蔵大臣の見積書の審査

各省大臣ならびに独立官庁から提出された歳入、歳出見積書を大蔵大臣は自己の責任にもとづいて各官庁の提案を審査する。そして必要な事後の変更を行ない、自己の作成した予算見積書をこれに添付して国の総予算案を作成するわけである。予算の準備段階では、大蔵大臣は「必要とする理由がないと認める経費の要求についてはこれを変更し、または削除することができる。この場合には関係官庁とできるだけ口頭で討議しなければならない。もし、当該事項が基本的事項またはその他重要な問題にかかわるものである場合には、関係各省大臣は予算が確定する以前にいつでも閣議の決定を求めることができる(予算法第20条)。この場合、閣議で決定をみれば問題がないが、もし、大蔵大臣の意思に反して当該経費の予算編入が決議されたときは、大蔵大臣はこれに対して拒否権を行使することができる。その場合には、ふたたび表決に付されるが、その際、各省大臣の過半数をもって可決され、かつ総理大臣がこれに賛成したときは、当該経費は予算案に編入され(予算法第21条第3項)、その後、閣議の決定を経て確定するのである(予算法第21条)。

こうした段階を経ると予算は政府によって議会に提出される。この場合、予算法によれば、政府は毎会計年度の予算を遅くとも当該会計年度開始前、すなわち、前年度の7月1日までに上院(Bundesrat)に提出し、10月5日まで下院(Bundestag)に提出しなければならないことになっている(予算法第22条)。

(C) 国会における予算審議

政府によって予算案が国会に提出されると、国会では上院——下院——上院といった審議過程を経ることになっている。

上院 (Bundesrat)

政府が確定した予算案はまず予算が執行される前年度の7月1日までに上院に提出される。上院議長はこ

れを財務委員会に付託する。上院財務委員会では3週間の審議の期間が与えられている。審議が終ると上院は上院の意見を付して政府ならびに大蔵大臣に送付する。ついで、当該会計年度の開始前の10月5日までに、いわゆる予算議案として下院に提出しなければならない。

下院 (Bundestag)

下院では、まず大蔵大臣の演説から始まる。この演説の中で、大蔵大臣は当該年度の予算についてその編成方針、内容の解説、財政政策の概要を説明することになっている。その後、予算委員会に審議は移り、その委員会を中心として審議が始まる。この委員会はイギリス、アメリカとは違って歳出予算と歳入予算を区別せず一括して行なうのである。

上院 (Bundesrat)

予算案が下院で最終審議、表決を経てくると、ふたたび上院へ送付される。上院の審議期間は2週間と限られている。ここでもある程度の予算案に対する修正ができる。こうして予算案が両院を通過すると、法律の形成をととのえて公布されることになる。

(2) 予算の国会審議をめぐる法的問題

ここで、前述した予算制定過程のなかから法的問題を取り出し検討してみると、

第1に、歳入予算と租税法との関係をどう考えるかということがあげられよう。すなわち、連邦基本法には、とくに「財政」(105~115条)という1章を設けかなりくわしい規定をおいた。その中心は国民から国家経費を徴収する課税権と予算についての規定である。

ドイツでは、国の収入は租税法によって賦課徴収され、歳入予算にもとづいてなされるのではない。なぜなら、歳入予算はラバンド (P. Laband) のいうように、予算は政府の収入の見積表であり、財政計画にすぎず、国民の権利、義務を定めることではないからである。つまり、予算(とくに、この場合は歳入予算)が、国会で議決されても、「法律の形式をとった行政行為」(Verwaltungsakt in Form des Gesetzes)であるから法的効力をもつものではないという考え方がその基礎にあるといえよう。しかし、それにしても、わが国において論議されているように、同じ予算でも歳出予算の場合は法的効力をもつといった点との関連でみるとき(拙稿「内閣予算提出権と国会の予算審議権」『法律論叢』第39巻1, 2, 3号)、ドイツの場合も少なからず疑問が生じる。

第2に、国会における予算の増額修正に関する審議は内閣の予算提出権を侵害することになりはしないか

という点である。換言すれば、国会における予算審議権の限界性についての問題である。すなわち、歴史的にみれば、国会における予算審議権の限界については、憲法上、ボン基本法の制定まで对内閣との関係については何等の規定をもおこななかったが、それゆえに、ビスマルクの支配したプロイセン憲法のドイツ予算思想が、帝国憲法(1871年)ワイマール憲法(1918年)にも受けつがれていった。ただ、ワイマール憲法には「下院は予算案において、上院の同意なしには支出を増加し、また新しく附加しえない」(85条)との規定をおいた。しかし、この規定が設けられたからといって、政府提出の予算案修正のあり方についての規定が明記されていない以上、政府の同意がなければいかんともすることができなかった。ところが、ボン基本法になると「連邦政府によって提出された予算案の支出を増加し、または新しい支出を包含し、若しくは将来に向ってこれを伴う下院及び上院の決議は、連邦政府の同意を必要とする」(111条)との規定をおいたのである。つまり、この規定は連邦政府の同意を条件として予算の増額修正をみとめたのである。しかし、この規定は前述したような状況からみても、ほとんどビスマルク体制下の予算思想がその底流にあることに気づくのである。この点、アメリカ、フランスでみられるように、予算を立法として国会で自由に処理し、その後の社会状況の変化に、予算の濫費を生みだし、けっきょく、予算の増額修正に制限を設けていったのと全く異なるのである。ともかく、このようなドイツの予算思想は、そのほか予算不成立の措置としての暫定予算(111条)あるいは予算超過、予算外支出(112条)の処理の仕方にもつらぬかれているのである。

4

ドイツにおける予算制度で、少なくとも1860年前後における、いわゆるドイツ的予算思想がこんにちまでも一貫して、ドイツ憲法体制のなかで貫かれてきている理由は一体なんであろうか。それは、おおよそ、つぎのように要約されよう。

第1は、ドイツの立憲体制が第1次大戦によって崩壊した当時にもみられる諸国家、とりわけ、イギリス、フランスの予算作成権は内閣にあった。アメリカにおいても、ワイマール憲法制定後ではあるが、1919年以来、執行府予算創設運動が活発化し、1921年、執行府が中心になって作成する統一的国家予算が、法律(Budget and Accounting Act of 1921)によって規定されるにいたった。つまり、諸外国でみられる事実が、ドイツ的なものに類似してきたとみて、いままでの予算の考え方もそのまま温存させても問題はおこら

ないと考えたのではなかろうか。しかしながら、筆者のねらいは「国民のための予算」制度の確立、国会における予算に対する監督権の強化に視点をおいているので、この点からみれば、行政府偏重予算となり、はなはだ不本意なものとなる。

第2に、予算の議事手続についてである。ドイツではワイマール憲法下の議事手続過程と変りがなく、三読会 (System der drei Lesungen) を採用している。しかし、ボン基本法下では手続過程のうちで、常任委員会 (Haushaltsausschuss) が強化され、行政府の監督権が相当強化されてきているということである。さらにまた、予算がまず上院に提出され、下院を通過してふたたび上院にもどってくる点である。これはドイツの上院がほかの国と異なった組織、権限をもつとはいえ、上院の下院に対する地位の指導性を読みとることができよう。なお、この研究の成果は「西ドイツにおける予算制定過程について」として『法律論叢』第41巻4, 5, 6号に掲載する予定である。