

立法上における財政処理の原則(一)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2011-02-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 安沢, 喜一郎 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/9129

立法上における財政処理の原則(一)

安 沢 喜 一 郎

目 次

- 第一節 日本国憲法における財政処理の基本原則
- 第二節 予算法または予算の効力 (以上本号)
- 第三節 予算超過の支出、予算外の支出および超過支出の承認 (以下三一巻五号)
- 第四節 緊急財政処分
- 第五節 予算不成立の場合における収入および支出
- 第六節 結 論

第一節 日本国憲法における財政処理の基本原則

一

日本国憲法第八十三条は、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」と規定して、日本国憲法の下における財政処理の基本原則を明言している。この規定は、その根本的意義として、一方においては、収入、支出をはじめとして、国のすべての財政の処理は、国会の議決にもとづいて行われなければな

らない、国会の議決によらずして、すなわち行政機関かぎりの意思によつて、いかなる財政の処理も行われてはならないことを明言したものであり、換言すれば日本国憲法は、財政の処理については、イギリスやアメリカの思想をとり入れ、国民の代表者たる国会の承認なくしては、いかなる財政の処理といえども行われ得ないことを明らかにしているものといふべきである。すなわちこの原則からするならば、国の財政処理の基準ともいふべき予算において、すべての収入もまた支出も決定せらるべきものであつて、予算（広義の）なくしては、いかなる収入もまた支出も行われ得ないものであることを、第八十三条は明言しているものと解すべきである。さらにいいかえれば、立法なくして現実の収入なく、また支出なしというのが日本国憲法の基本原則であることを明らかにしているのである。また一方においては、上述のように、日本国憲法の下においては、国会の議決なくしては、いかなる財政の処理も行われ得ない、すなわちいかなる収入もまた支出も行われ得ないことを明言することによつて、明治憲法の下において行われてきたように、国会の議決なくして収入ありまた支出ありという原則を根本からくつがえしているのであつて、明治憲法の下における財政に関する制度を徹底的に変革しているものといふべきである。明治憲法の財政に対する基本的考へ方は、「予算の本質」において述べたように、立法機関たる帝国議会の権限を極力去勢することによつて、強力な行政権を確立することにあつた。すなわち行政機関が行政を行うにあつては、財政あるいは予算の面からくる議会の制約によつて妨げられてはならないということであつた。このためにひとり租税に関する事項を除いては、国の収入あるいは支出は、予算すなわち議会の議決がなければ行われ得ないものではない、予算なくしても、幾多の場合において、収入または支出が行われ得るものであることを明言していたのである。要するに明治憲法の下においては、予算がなければ収入や支出が行われ得ないというのは、一応の原則にすぎない。特別な理由が存在するならば、予算なくしても収入も支出もなし得るものであるということであつて、それはいいかえれば一つには帝国議会の軽視であ

り、また一つには予算の本質は立法ではなくして行政であるということの意味するものであつた。ところが日本国憲法においては、明治憲法とは、この点において、根本的にその見解を異にしており、第四十一条が明言するように、国会の強力な立法権の確立にある、国会は唯一の立法機関たるものであつて、国会によらずして、いかなる立法も行われ得ないものであることを明らかにすると同時に、第八十三条においては、本来立法にもとづいて行われるべき財政の処理は、立法、すなわち国会の議決を度外視しては断じて行われ得ないものであることを明らかにしているのである。従つて日本国憲法は、この見地から、明治憲法が規定していたような予算の款項に超過しまたは予算の外に生じた支出についても(第六十四条)、公共の安全を保持するため緊急の需用ある場合における財政上必要な処分についても(第七十条)、さらにまた帝国議会において予算を議定せずまたは予算成立に至らないときの措置についても(第七十一条)何等の規定するところがない、すなわちこれらの支出をまったく否定しているのみならず、その他すべての財政の処理について、この趣旨を貫徹しているのである。換言すれば財政についても国会中心主義を明言しているのである。それは要するに予算の本質は立法であり、かつまたすべての行政は立法にもとづいて行われるべきものであることを明らかにしているのである。前述したように財政法は、日本国憲法における「予算」という意味を、明治憲法第六十四条に規定する予算と同様の予算を意味するものであることを明言し、これを前提として日本国憲法の下においても、明治憲法の予算制度を再現し、何のために憲法があらたに制定されたのか、その意義を大半没却しているのであるが、しかしながらただ一つの第八十三条の基本的規定だけは、財政法をもつてしてもこれを左右することができず、日本国憲法の下において、現実に、かつ確実に、日本国憲法の本旨が実現されているのは、この第八十三条のみであるといつてよい。しかしながらただ一つといつても、この第八十三条こそは、日本国憲法の下における財政処理の基本原則を宣言したものであつて、従つてこの原則に反する明治憲法第六十四条、第七十条、第七十一条等の

ごとき、いかなる規定をも、日本国憲法の中にとり入れることを拒んでいるのであつて、第八十三条がわが国の財政の上に与えている重大な意義を忘れてはならない。それは民主主義財政の宣言ともいふべきものである。

二

国の財政を処理する権限が、国会の議決、すなわち立法にもとづいて行使されることは、換言すれば立法なくしては、いかなる財政の処理も行われ得ないことは、「予算の本質」において述べたように、イギリスやアメリカの思想としてはあまりにも当然な事柄である。いまここでイギリスやアメリカの制度あるいは思想について再説することは避けたいが、このことはイギリスやアメリカにおいては、何等の疑問も生ずる余地のない不動の原則である。国の政治の一般原則たる立法あるいは行政そのものの本質からしても当然のことであるが、財政処理の特別な性質からしても、国民から金銭を徴収し、かつその徴収した金銭を支出するにあつて、国民の代表たる国会の承諾、すなわち議決なくして、単に行政機関の意思のみによつてそれが行われ得るものでない。いかなる収入といえども、いかなる支出といえども、立法すなわち国会の議決にもとづいて行われなければならないことは、イギリスやアメリカにおいては、その鉄則とも称すべきものであり、それについては何等の例外もなく現実にそれが実行せられているのである。要するにイギリスやアメリカにおいては、予算制度確立の特殊な歴史的沿革からしても、また民主政治を実現せしめる趣旨からしても、ともにかようなことは当然の制度であつて、これについては何等の疑惑も存するものではない。日本国憲法としては、イギリスにおけるような特殊な沿革が存在しないことはいうまでもない、しかしながら財政の処理についても、民主政治を実現しようとするならば、すなわちいかなる収入もまたいかなる支出も、国民の承諾にもとづいて行われるべきものであるという制度が採用せられなければならないものであるとするならば、さらにまた換言するならば予算とは国民のための予算でありもしくは国民みづからの予算であると考えるならば、第八十三条が規

定するように、すべての財政の処理が、国会の議決、すなわち立法にもとづいて行われるものとすることは当然のことであつて、従つて第八十三条はこの当然のことを規定したものとわなければならぬ。しかしながらこの極めて当然な原則の宣言が問題とされるのは、当然ではない制度が他に存在するからであり、あるいはまたこの当然な原則に対してその認識を欠く者が多くあるがために外ならない。

三

ドイツの憲法においては、今日まで日本国憲法第八十三条のような原則がとり入れられたことがない。また学説も第八十三条のような原則を排斥している。それは予算の本質は立法ではなくして行政であるという思想からである。また同時に予算とは国民のためのあるいは国民の予算ではなくして、行政機関のための予算であるという考え方からである。ドイツの憲法に共通な問題は、予算超過または予算外の支出を、明文をもつて認めていることであり、次には予算不成立の場合の支出までも規定していることである。その他種々の規定が存在しているが、要は予算がなければ収入や支出が行われ得ないものではないということを示していることである。わが明治憲法は、このドイツの思想をそのまま継承していたことはいふまでもない。

四

第八十三条は、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規定して、財政の処理はとにかく国会の議決にもとづけばよろしいということである。従つてこの議決は、法律案としての議決であつても、また予算としての議決であつても、さらに条約としての議決であつても、その点はあえて問うところではない。とにかく国会の議決、しかもそれは立法としての議決であれば差支えがないということである。しかしながらその議決とは、すべて事前の議決でなければならぬことは当然である。事後の議決は、ここにいふ議決では

ない。明治憲法第六十四条あるいは第七十条に規定するような事後の「承諾」は、ここにいう国会の議決たるものではない。第八十三条に規定する議決は、その議決の内容が、命令、許容、禁止そのいづれにしても、とにかく一定の事項を成立せしめるものでなければならぬ。換言すれば立法でなければならぬ。命令、許容、禁止等国会の意思として確立され、その国会の意思にもとづいて、国の財政が行政機関によつて処理されてゆくというのが、第八十三条の意味であつて、事後の承諾のように、行政機関の意思によつて国の財政が処理され、国会としては単に事後において行政機関の責任を解除するというようなことは、日本国憲法における立法あるいは行政の意義を無視するものであり、同時に三権分立制の確立を否定するものである。要するに財政の処理が国会の議決にもとづいて行われるとは、立法にもとづいて行われるという意味であつて、単に形式的に、事前あるいは事後における国会の議決さえあるならばそれでよいというような意味ではない。事前の議決と、事後の議決とは、議決の本質を異にするものであつて、事後の議決ということとは根本において行政権の独裁を意味するものであつて、従つてそれは立法または行政の本質を変革するものであり、さらにまた三権分立制の否定ならねばならないのである。第八十三条は、断じてかようなことを容認しているものではない。このことはひとり第八十三条についてのみいふべきことではない、第八十四条についても、また第八十五条についても同様であるといふべきである。

五

日本国憲法は、以上のように第八十三条において、財政処理の基本原則を宣言するとともに、さらにその具体的制度として、第八十四条では、収入の根幹たる租税について、法律によらなければならないことを明言し、また国費の支出および債務の負担については、第八十五条において、国会の議決にもとづかなければならないことを規定している。要するに収入と支出との二つについて、いづれも法律または国会の議決にもとづきことを要する旨を規定してい

るのである。これが詳細な説明はとにかくとして、第八十四条も第八十五条もいづれも、第八十三条の基本原則を、より具体的に明言したまでのことである。従つて日本国憲法については、その基本制度としてこれ以上特別に説明しなればならない事項はない。ただ間接に、あるいは側面から、第八十三条の重大な意義を明瞭ならしめるために、これとは反対の制度、すなわち国会の議決によらない財政の処理について、以下項目をあげて述べることにしたい。その第一は、予算超過の支出または予算外の支出について、第二は、緊急財政処分について、第三は、予算不成立の場合の処置についてである。以上のような問題は、いうまでもなくドイツの憲法またはわが明治憲法の下において存在し得る、また存在した問題であつて、イギリスやアメリカにおいては、原則として考えることのできない問題であることは、上述の説明によつても明瞭なことと思われる。さらにまた日本国憲法の下においてもあり得ない問題である。従つて説明はもつぱらドイツの憲法またはわが明治憲法に対するものである。しかしながらこれらの説明に入る前に、その前提条件として、これらの制度の基礎的思想をなしている予算の効力という問題について、まづ述べなければならぬ。従つて説明はこの問題からはしめることにしたい。

第二節 予算法または予算の効力

従来ドイツにおいて、また明治憲法の下におけるわが国において、予算法または予算の効力ということが論ぜられてきた。元来予算法または予算の効力ということは、もしも予算法または予算を、その本質が純粹の立法であると考えらるならば、立法たる予算法または予算が立法としての効力を有するものであることは、あまりにも当然なことであつて、何等の問題ともなり得ない。従つてイギリスやアメリカには、このような問題はまづたく存在しないのであ

る。予算法または予算の効力ということが、問題になつてくるのは、予算法または予算の本質は立法ではない、行政であると考える場合にはじめておこつてくる問題であるが、しかもその場合にも、予算法や予算がまったく立法的性格を有しない、純粹の行政的性格しかもたないものであると考えるならば、反対にまた予算法または予算の効力というような問題がおこつてくる余地はあり得ない。ところが予算法または予算の本質は立法ではない、行政であるが、しかもそれは純粹の行政的性格のものではなくして、他面に立法または立法類似の性格を有するものであると主張するときに、はじめて予算法または予算の効力という問題が発生してくるのである。要するに学説そのものまたは考え方のものの矛盾を曝露している以外の何物でもないのであるが、いかに予算法または予算の立法性を否定してみたところで、現実の問題としてこれらのものの立法的性格を否定できない以上、予算法または予算の効力という問題、すなわちこれらのものに立法または立法類似の性格を付与する問題は避け得られないことになつてくるのである。

予算法または予算の効力と、いう問題は、これを理論上の問題としてみるときは、上述のように予算法または予算の本質論からくる当然の問題であるということになるが、しかしながらこの問題は、単に理論上の問題としてのみ論ぜられていたのではないのであつて、それはまた同時に予算法または予算の内容論となつてくるのである。いいかえれば予算法または予算の効力とは、予算法または予算の内容に対して、予算法または予算の拘束力が、どの程度に及ぼされてゆくかということである。従つて予算法または予算の内容論ということになれば、それはひとり予算法または予算の本質を行政であると考えている学説においてばかりではなく、その本質を立法であるとしてしている制度の下においても同様に考えらるべき問題であつて、従つてこの意味において、日本国憲法の下においても考慮せられてよいものであろう。しかし日本国憲法としては、単にこの意味からばかりではなく、前述したように財政法は、日本国憲法における「予算」とは、明治憲法においてはドイツの憲法における予算と同様の意味のものであるという建前をとつてい

るために、実質的にはどうしても予算の本質が行政であるという制度と似かよつた議論にならざるを得ないのである。そのゆえに日本国憲法はしばらくこれを度外視することとして、本来予算法をもつて純粹の立法であると考えているイギリスやアメリカの制度からすれば、かような内容論もかならずしもこれらに適用されることにはならないのである。何となれば予算法の本質は純粹の立法であると考えている制度としては、その立法たる性格にもとづいて、収入あるいは支出に対する規定も、おのづから具体的規定となつてくる傾向にある。すなわち予算法の規定は、おのづから具体的収入あるいは具体的支出に対する命令または許容という形になつてくるのであつて、従つて予算法の内容論というようなことは、まんざら問題にならないことではないけれども、特別重要な問題、ことに理論上の問題となつてくることはあり得ないのである。それは単に予算作成上の政策問題として一応存在するだけのことである。ところがドイツの制度や明治憲法の下においては、(日本国憲法の下においても、財政法第十四条によつて、實質上はまつたくこれらと同様になつてくるが)、予算法や予算の本質は立法ではない、すなわち具体的収入または支出に対する命令または許容ではない、單なる財政計画表であると考えているために、予算法または予算の内容は、おのづから抽象的または總括的収入または支出となつてくる傾向にあるのである。そうなればその抽象性の程度に比例あるいは反比例して、そこに必然に理論上の問題までが発生してくるのである。これが予算の効力に関する重要な問題の一つである。収入または支出に対する極端な抽象性を主張するならば、それでは予算法または予算が何のために国会の議決に付せられるのかその意義をまつたく没却してしまふことになる。反対に極端にその内容を詳細化するならば、それでは行政機関の自主性すなわち裁量性が失われるというのである。(予算法または予算の本質を立法であると考えるならば、このようなことは当然のことであるが)。この点がドイツにおいてかつて盛んに論ぜられたところである。わが国では、明治憲法は、また日本国憲法の下においても、財政法は、プロイセンの制度(款項制)を金科玉条と

して採用してきているために、現実にはあまり問題はおこっていない。また学説としてもあまり論ぜられてはいない。(わが国では、予算の内容は、この款項制が唯一の制度である、これ以外には予算制度はないものごとく考えられているようである)。

予算法または予算の効力の問題としては、この外にまだ、ドイツの憲法もまたわが国の明治憲法も(日本国憲法もまた)、租税については別に法律をもつて定めると規定している関係上、収入については法律と予算法または予算との二重立法制がとられることになり、その結果予算法または予算の効力として、収入と支出とはその効力を異にするという問題があるのである(これについては別に論ずる)。

二

ラバンドはいう(歳計予算論第九章)。成規の手續によつて調製せられた予算は、国法上いかなる効力を有するか。予算をもつて法律と考えることは、その誤りのはなはだしいものであつて、もしこれを法律とするならば、予算の意義をして迷雾の中に没せしめるものである。……予算特有の効力は、国会と政府とが合意して、支出の必要であること、また利益があることを承認した旨をあらわすにある。要するに政府が支出をなすことは、予算によつて与えられた職権ではなくして、予算はむしろ政府に職権があることを明かにしているだけである。そのゆえに歳出中その大多数は、予算なくとも政府はこれが支払をなすべき職権を有しているのであつて、予算は要するにこの職権について争のおこらんことをおそれて、これを予防するものにすぎない。およそ予算討議の目的は、支出に対して法律上の委任を与えるというよりは、むしろ支出が必要であつてかつ利益のあるものであるかどうか、並びにその金額は当を得たものであるかどうかについて、政府と国会との合意を求めることにあるものといふべきである。

第一に、ある支出が必要であつてかつ適当なものであることについて、政府と国会が互にその意見を同じくしたこ

とを予算によつて明示したとしても、その支出が実際にはたして必要のものであつたかどうかについては、かならずしも予算をもつてその確証とすることはできない。予算は、政府と国会との合意になつたものであるとしても、政府や国会はかならずしも誤りが無いとはいえない。予算を定めるにあつては、その計算はいまだ確定することができないものであつて、それはただ未来の支出を予想してその概額を定めるものであるから、その誤りのあることはもとより当然のことであつて、あえて疑うに足らないのである。要するに予算に支出をかかげたからといつて、そのかかげたことは、政府をして実際に支出を行わしめる拘束力を有するものではない。政府を拘束することができないのみならず、反対に、予算の支出ができない場合も少なくない。たとえば恩給費として若干の金額を予定しておいたのに、たまたま会計年度の始めに被恩給者が死亡したために、その金額を支出することができないときである。またある官職の俸給を予定しておいたのに、はからずもその官職が久しく欠員となつていて、俸給を与うべき人がない場合のごときである。この外、予算にかかげた支出であつて、実際に支出をなすことができない場合は多々存するであろう。あるいはまた政府と国会の合意をもつて、予算にかかげた金額よりは少額でも、実際の行政に差支えない場合も多いであろう。たとえば道路の修築のごとく、国庫で計画した工事を、中途から協賛会の費用や私費でこれを引受けたために、予定の費目を省くことができるような場合がある。かような場合にも、その費目が予算にかかげられていたために、政府はかならずこれを支出しなければならない義務があるものと考えたならば、愚もまたはなはだしいといふべきである。かつまた予算において、政府に支出を許している費目でも、政府がこれを廃止し得る理由を有するものがある。とくに政治上の状態が急変したため、他に資金の必要を生じた場合、または収入額が予算の定額に及ばないため、もし一方の支出を行うときは、いきおい収支全体の金額に欠損を生ずる場合のごときは、政府はその支出を廃止する理由を有するものといふべきである。

しかしこの点については反対論があるとラバンドは、フォン・モールの「ウェールテンブルグ国法論」の説をあげている。いわく、必要費目を廃止して支出を行わないならば、よろしくこれを処罰すべきものである。ただ有益な費目は、その費目よりも他の費目の方が必要性がより大であるということ、あるいはまたより利益の多い目的のために支出をしなければならぬということが証明せられるときにかぎつて、その支出を行わないことが許されると。しかしながらいかなる方法によつて、必要な費目であるとか有益な費目であるとかいう区別をなさんとするものであるか。いかなる方法によつて、その費目よりも他の費目の方が必要がより大であるかあるいはまた利益が多いかという判定をなし得るか。この点に対する確たる証拠があげられないとラバンドはいう。

いかなる費目をもつて廃止することができない支出となすか、いかなる費目をもつて停止することができない支出とするか、この問題を決するにあつては、政府と代議院の間に争をおこすことがないとはいえない。しかしながらこれはただ政治上の争にすぎない。プロイセン憲法第一百四条によれば、政府が国会の承諾を要するのは、予算超過の場合だけである。予算費額を節減したまたはその費目を省除した場合には、国会の承諾を要しないのである。

第二に、予算確定の際には、いまだ必要な費目であることを予知することができなかったために、国会の承諾を経なかつた支出で、それが断然必要な支出であることを明言し得るものがある。戦争とか、流行病とか、火災のごとき、あるいはまたその他不時の出来事によつて、支出の必要が生じた費目は当然のことであるが、その他に、はじめから必要な支出であることを知らなければならぬ費目であつて、予算確定の際に脱漏して予定表にあらなかつたものもないとはいえない。たとえば行政の一支部の全費目を一つも予算に記載しなかつたようなことがあり、また国库に対する確定裁判を受けたがため、予算確定の際には予想しなかつた支払義務を政府がにわかに負担するようなことがあり、政府と国会とが、ある目的を達するために必要な金額を決定するにあつて、その目算を誤り、実際の支

払をなすに臨んで、いかに節減しても、結局予算の定額よりもはるかに多額を費さなければならぬこともある。

以上のような場合において、その定額外の支出をしたからといって、これを違法の支出、すなわち予算超過として論詰し、政府にかような支出をなすべき職権がないもののように考えることは間違つた考え方といわなければならぬ。政府は元来このような職権を有しているのであつて、ただその職権がまだ国会の承認を経ていないため、政府はかような職権が明かに政府に属することを、国会から追認せられなければならないのである。しかして国会がこれに承認を与えないときは、その損害はもとより政府においてこれを負担し、政府は該費目が必要であつてかつ有益であることを調査し、その調査の当否については、みづから責任を負担するのである。何となればその支出がすでに予算によつて承認せられているものならば、政府は何等責任を有しないものであるが、それは定額外の支出であるため、とくに政府に責任を負担せしめるのである。この一事が定額外支出が他の支出と異なるところである。

しかしながらラバンドは、かような支出は法律を犯したものであるから、政府は国会の赦免 *Pardon* すなわち追免 *Indemnität* を求めなければならないという見解があるといつて、グロテフェンドの「現代ドイツ国法論」をあげている。いわく追免の宣告は、政府の行為が法律に違反したためにこれをなすものであると。しかしながらラバンドは、この議論はいたづらに外形上の手続に拘泥し、事実上の利害をおろそかにする弊害があるといつている。さらにまたフォン・モールの「ウェールテンブルグ国法論」をあげている。モールはいう、いまだ財政法律によつて承認せられない費目はこれを支払うことができない。しかしながら国を保護し、国法を維持するために支出しなければならぬ費用は例外である。しかしてその例外はただこの一つあるのみである。有益な支出は、もとより国会の議決によつてその違法行為の処罰を軽減せられることがある、また時宜によつては、国会の承認を得られることがあるけれども、要するに政府は有益な支出であることを名として予算超過の支出をなすべき権利を有しないのであると。こ

の議論についてラバンドはいう、これは政治上の迷想からひきおこした誤つた見解であると。

第三に、予算超過を国会から追認せられることは、いかなる意味を有するかと論じ、それは要するに原予算の補足および修正に外ならないものであるといつてゐる。(この問題については項を改めて論ずることとしたい)。

三

ラバンドの説明によれば、予算特有の効力は、国会と政府との合意であるというにある。すなわち政府が支出を行うのは、予算によつて与えられた職権としてそれを行うものではなくして、予算は政府に職権があることを明かにしているにすぎないものである。要するに予算の本質は立法ではない、従つて立法的効力を保有しているものと考えることができないということを中心として主張してゐるのであるが、ラバンドはこのことを明瞭ならしめるためにさらにこれを詳述してゐる。

第一に、ある支出が必要であつてかつ適当なものであることについて、政府と国会がその意見を同じうしたことを予算によつて明示したとしても、その支出が実際においてはたして必要なものであつたかどうかは、結果を見なければ判断ができない、予算は単なる計画表にすぎない。従つて予算をもつて必要な支出であるという確証とすることはできない。予算は将来の支出に対する目標たるものにすぎない。そのゆえに予算がなければ支出ができないというやうな議論は成り立たないというのである。

第二に、予算確定の際には、いまだ必要な費目であることを予見することができなかったために、国会の承認を経なかつた支出であつても、それが後日に至つて断然必要な支出であることがわかつてくることがある。この点からしても、予算を確乎不動の立法として考えることはできない。従つてこのような場合において、政府が定額外の支出をしたからといつて、これをもつて違法の支出である、政府にはかような支出をなすべき職権がないものであると考え

ることは誤りである。政府は元来このような支出をなすべき職権を有しているのであるが、ただ国会の承認を経ないから、政府にかような職権があることを後日国会から追認されなければならないだけであるというにある。

要するにラバンドの論旨は、第一には、予算の本質は立法ではなくして行政であるということであり、従つて予算を行政的性格のものとして扱おうということであり、第二には、権力分立制に対する見解の相違である。すなわち行政とは何か、それはアメリカその他の国におけるように、権力分立制の正確な考えからくる行政の意義として、行政とは法律を執行する作用、すなわち執行権の行使であるという考え方を否定し、行政について極めて広範囲な作用を主張し、予算に対する国会の議決といえどもそれは立法作用ではなくして、行政作用の一種であると考へているのである。以上のような二つの基本的觀念の上に立つて、収入、支出を行うことは、本来政府の職権であつて、決して国会によつて与えられた職権でもなく、またその議決によつて成立する予算によつて授けられたものでもない。従つて予算がなければ収入や支出ができないという性質のものではない。換言すれば予算は立法的効力を有するものと考へてはならないというのである。次にはまたこの思想の反面を物語つているものであろうが、収入あるいは支出、ことに支出についての最終的責任は何者に存するかということである。たとえば経費の支出を必要とするある事項が発生した場合に、もしこれに対して経費の支出を行わなかつたならば、その支出をしなかつたことに對する最終的責任は何者に存するか、それは国会にあるのかあるいは政府にあるのかということであるが、この政治の最終的責任は、すべてそれが政府に存在するものであるというのが、ラバンドをはじめ一般ドイツの学者の見解である。従つて政府としては、この最終的責任を有する關係上、国会が予算を議決しなかつたからといつて、その責任を免れ得るものではない、それはいいかえれば政府としては、予算がないからといつて支出を行うことができないという理由にはならない、政府としてはこの最終的責任を負担している以上、予算の有無にかかわらず支出をなし得るものといわ

なければならぬというのが、ラバンドの主張である。このことは上述の行政とは単に法律を執行することのみではないという思想を別の言葉をもつて説明したものであるが、しかしこの考え方がラバンドの思想の基本となつてゐるのである。また同時にその他のドイツの学者の思想でもある。

以上のような思想から割り出されてくる予算の効力ということは、結局予算法または予算は、立法的効力を有するものではない、換言すれば行政機関に対して絶対的拘束力を有するものではないということである。(予算法は国民には直接関係がないという建前をとつてゐるから、国民のことは問題にはならない)。しかしながらまたそれと同時に予算法または予算が、立法類似の効力を有しなければならないというのはその根底にある思想である。立法にあらざ、法律にあらざというならば、しからば純粹の行政事項であるかというに、それはもとより問題にはならない。立法ではない、従つて立法のような行政機関に対する絶対的拘束力はない、しかしながらほとんど立法に異ならない効力を有するものであるというのは、その言外にあふれた説明である。これをさらにいいかえれば予算法または予算も立法と同様に、一応の原則としては行政機関を拘束するものである、ただその拘束力は立法のように絶対的のものではない、それには若干の例外があるということである。ここに説明の矛盾が曝露されている。

四

以上はラバンドの所説についてであつたが、さらにいま一つゲオルグ・マイヤーのいうところを聞きたい(ドイツ国法論)。いわく、予算が議会の同意を得ることによつて、はじめて政府が財務行政の権限を得るものということができる。政府は、憲法によつて財政権を与えられているものであつて、たとえ予算が不成立に終るとも、この財政権は依然として存在しているのである。しかしながら予算は、法律によつて確定しない歳入を徴収したりまたは法律上定まつていない歳出を支出する権を政府に与えるものであつて、従つてこの範囲内においては、予算が政府を拘束

し、その会計年度間の財務行政は、この予算に準拠して行わなければならないことになる。しかしながら財務行政に對する準則たるものは、予算のみではなくして、一般の法律もまた財務行政を拘束するものである。(政府が予算によつてはじめて財務行政権を委任せられるという意見は、とくに法律の形式をもつて予算を確定する諸邦について行われる。この学説の主なる代表者は、フスケル・ロエンネ・ツオルン・マルチツツ・ヘーネルである。この説によれば、国の歳入歳入を定める各種の法律は、予算法によつてはじめてその執行力を生ずるものである。予算法の公布以前には、各種の税法は、その効力がないものといわなければならないという。この議論についてはラバンドが反対している)。

国の歳入が法律の規定にもとづいていなければならず、その法律の規定によつてこれを徴収しなければならない。一般法律の規定によつて、国に対して負担している支払、とくに公課の免除は、政府が、法律の規定によつて、または予算によつて、その免除権を与えられたときにのみ認められるものである。これに反して、政府は行政権の結果として、私法上の特別の名義にもとづいて、国に属すべき財産権上の請求を放棄することができる。たとえば政府は借地料を免じたり、損害賠償の請求を放棄したり、国庫に帰属すべき相続財産を拒絶したりすることができる。

要するにゲオルグ・マイヤーは、予算がなければ、政府は収入や支出をなし得ないものではない。政府が収入をなし支出をなす権利は、憲法によつて直接与えられたものである。しかし予算も場合によつては、政府に収入をしたり支出をしたりする権利を与えることもある。その意味では予算もまた財務行政の準則たるものである、すなわち立法の効力を有するものである。しかしながらかような財務行政の準則たるものは、ひとり予算ばかりではなく、一般法律もまたその準則たるものであるというのである。

次にまたオット・マイヤーは予算の効果として左のごとく述べている(ドイツ行政法)。(1)、予算の効果は、もつぱら政府と議会との憲法上の関係についてのみ生ずるものであつて、決して直接に国と人民との關係に効果を及ぼす

ことはない。一般人民に効果を及ぼさないのはもちろんのこと、公の財務関係にある官吏に対しても効果を及ぼすこととはない。(4)、間接には、予算は行政法の区域にもその効果を及ぼす。財政上の法律、ことに租税賦課の法律は、予算によつてあらわれる議会の権利の影響を受けることが大である。その支出および収入の定は、これを公法上の法律行為の内容とすることができ。たとえば会計官吏の職務の委任、俸給の承諾、手数料の賦課のごときである。(5)、その他予算によつて生ずる責任の結果として、すくなくも政府全体の動作およびその下僚の動作を、金銭上の関係において予算に従つてなさしめる動因となり、従つて広く人民に対して何をなすべきかまたは何をなしてはならないかを決定する標準となるのであるという。

要するにドイツの学者のいうところはそのいづれもが根本においては予算の立法性を否定しながら、他面には予算の効力または効果として、部分的立法性または立法類似の性格を認めようということにある。その理由は、予算の内容をして一つの財政計画表たらしめていることからくるものと思われる。

五

明治憲法の下においては、予算の効力ということについては、いかように考えられていたか、その一例として上杉博士の所説をあげるならば、次のように述べている(新稿憲法述義)。「予算ハ官府ニ一定ノ行為ヲ為スノ権能ヲ附与スルモノニ非ス、凡ソ官府カ一定ノ行為ヲ為スノ職務権限ハ、法令官制ノ定ムル所ニ依リテ存スルモノニシテ、予算カ其ノ發生原因ヲ成スモノニ非サルハ云フマテモナシ、予算ハ唯タ一定ノ原因ニ依リテ存スル、官府ノ職務権能ニ従ヒ、之ヲ行フニ必要ナルノ金額ヲ予メ見積リ定ムルノミ、官府ハ予算ニ其ノ款項金額ヲ掲ケサルモ、法令ノ命スル所ハ、必ス之ヲ為ササルヘカラス、法令ノ直接ニ命セサル所ト雖モ、其ノ一般的権限ノ規定ヨリシテ、必要ニ応シテ施行スヘキモノハ、其ノ必要ヲ生スレハ、必ス之ヲ為ササルヘカラス、予算ニ其ノ款項金額ヲ掲ケサルノ故ヲ以テ、法

令ノ命スル所ノ行為ヲ為スノ職務ヲ怠ルコトヲ得サルナリ、又反対ニ予算ニ其ノ款項ヲ設ケ金額ヲ計上スルモ、官府カ自由ニ裁量シテ、必要ニ応シテ施行スヘシトセラルルモノハ、固ヨリ之ヲ行ハサルコトヲ得ヘク、予算ニ依リテ必ス之ヲ為スヘキノ義務ヲ生スルモノニ非サルハ云フヲ俟タサルナリ。予算ハ直接ニ収入支出ニ対シテモ、官府ノ権原ヲ成スモノニ非ス、収入支出ノ見積計算表ニシテ、法令ノ規定其ノ他ノ原因ニ依リテ入り来ルノ収入ヲ見積リ、官府ノ法令ノ規定官制等ニ依リテ行フノ事務ニ就テ、必要ナルヘキ経費ヲ見積ルモノタルノミ」と説明して、その基本的思想を明らかにしているが、その説明は、ドイツの学者ことにラバンドの説くところとほとんど異なるところが無い。それは要するに予算の本質は行政であつて、予算は行政機関に対して何等の権能をも付与するものではない、予算なしといえども、行政機関は法令の命ずるところはこれを実行しなければならないと同時に、他面予算ありとするも、必要なしと認めるならば、行政機関はこれを実行するの義務がないというのである。予算とは単なる収入支出の見積計算表たるにすぎないというのである。このことをさらに具体的に説明して次のように述べている、「国家ノ収入ハ主トシテ租税ナリ、我カ憲法ハ租税ハ毎年之ヲ承諾スルノ主義ヲ執ラス、永久ノ法律ニ依リテ徴収スルモノト為セリ……：予算ヲ以テ租税ノ承諾ナリトスルノ主義ヲ廢シタル以上ハ、予算ノ効力ハ専ラ支出ニ存ス、予算ヲ定メ、之ヲ議會ノ協賛ヲ經ヘキモノトスルハ、国庫ノ収入スル金額ヲ如何ニ使用スルカヲ予メ確定シテ、之ニ從テ支出セシメ、以テ濫費ナカラシメ、政務ノ効果ヲ挙ゲ、其ノ紊乱ヲ防カントスルナリ、国家ノ會計ハ、収入アルカ故ニ之ヲ使用スルニ非スシテ、一定ノ支出ヲ必要トスルカ故ニ、其レタケノ収入アラシムルモノナリ、支出カ国家會許ノ要点タルハ其ノ性質上当然ニシテ、支出ニ充ツヘキ金額以外ニ、国庫ノ収入アルヘカラサルナリ、予算ハ此ノ趣旨ニ從ヒ、支出ト収入ノ金額ヲ同数トシ、支出ノ為メニ必要ナル金額以外ノ収入ハ、之レ無キモノトシテ編製セラル、故ニ予算ノ計上スル支出ノ金額ハ、其ノ金額ニ於テ収入ノ額ヲ超ユヘカラサルコトヲ示スモノニシテ、政府ニ対シテ、計上セ

ラレタル歳出ノ総額以上ノ金額ヲ使用スヘカラサルノ拘束ヲ与フルモノナリ、而シテ、歳出予算ハ款項ヲ定メ、款項毎ニ其ノ金額ヲ計上シ、総計シテ収入ノ総額ト差引キ残り無キモノトスルカ故ニ、苟クモ予算ヲ定ムル以上ハ、政府カ之ヲ支出スルニ当テ、款項ノ設ケナキ事項ニ就テハ、支出ヲ為スコトヲ得ス、款項ノ設ケアルモ、其ノ定ムル所ノ金額ヲ超エテ、支出スルコトヲ得サルノ意義ヲ有スルモノナリ、之ヲ予算ノ効力ト為ス、憲法第六十四条第二項ハ、予算ノ款項及其ノ金額ヲ定ムルノ効力ヲ示スモノニシテ、之ヲ超過シ、又ハ款項以外ノ支出ヲ為スヘカラサルモノトス、會計法ハ之ニ本ツキテ、諸般ノ規定ヲ設ケタリ、要スルニ、予算ノ効力又ハ拘束力ハ専ラ支出ニ就テ存シ、(一)総収入額ヲ超エテ支出ヲ為スコトヲ得ス、予算ニ計上セサルノ収入アルモ之ヲ支出ニ充ツルコトヲ得サルナク、(二)予算ニ定メタル目的即チ款項ノ設ケアル事項ノ外ニ支出ヲ為スコトヲ得ス、(三)予算ノ各款項ニ定メタル金額以上ノ支出ヲ為スコトヲ得ス、(四)從テ各款項ノ間其ノ金額ヲ彼此流用スルコトヲ得ス、(五)又會計ハ一年度ニ限り、予算ハ一年度限りノ予算ナルカ故ニ、一ノ年度ニ屬スル支出ノ定額ヲ、他ノ年度ニ繰リ越シ使用スルコトヲ得サルノ拘束ヲ受ク」と論じているが、ここまでくるとドイツの思想がより明瞭に露呈されてくる。予算の本質は立法である。すなわち予算とは、国民から金銭を徴収するそれに対する国民の同意であり、同時に国民から徴収した金銭をいかに消費するかその消費に対する国民の許諾であるという思想は完全にぬぐい去られ、予算とは単に行政機関が収入または支出を行うための目標たるものであるということになつてくるのであるが、しかしながらここに二つの理解し難い矛盾があらわれてくる。その一つは上杉博士みづから指摘しているように、ひとしく予算でありながら収入予算は何等の拘束力を有するものではない、これに反し予算の拘束力はもっぱら支出予算の上存在しているということである。ひとしく予算でありながら何が故に収入予算には予算としての拘束力がなく、支出予算についてのみ予算としての拘束力が与えられるものであるか、この根本的矛盾の存在することである。収入については別に租税法なるも

のが存在する、従つて収入予算と二重立法になるために、収入予算には予算としての効力がないということであろうが、それだけの理由によつて、この矛盾が解決されたと考えることはできない。(この点については、後に予算と法律との関係という問題において詳述したい)。第二には、支出予算には、予算としての効力または拘束力が存在するというが、根本において予算の本質としてその立法性を否定しておきながら、どういふ根拠から支出予算に対しては、立法的効力または拘束力が発生してくるのか、まつたくこの点が理解することができない。上杉博士の説明によれば、それは単に憲法第六十四条の規定があるからであるというが、それは単なる形式論であつて、その第六十四条の規定なるものが、いかなる理由によつてまたいかなる根拠によつて、かような効力を支出予算に対して与えているのか、その点はまつたく明らかでない。否、明らかにできないはずである。

〔註〕 歳入予算の効力に関する疑(法律及政治一の三) 関口健一郎氏

専門家の説によれば予算の歳出部と歳入部とはその効力に非常に差あり。歳出部予算によりて政府は所定の費途に所定の金額ありて支出するの権能を附与せらるるものなるに、歳入部予算はある収入源より幾許の収入を得るかの見積たるに止まり、この歳入部予算あるがために収入をなし得るにあらず、収入は法律なり、命令なり、または財産所有という事実なりに基いて自ら生ずるのであるとせらる。従つてまたその収入額が予算額よりあるいは多くても致方はないとせらるるのである。ここまでは余もまた疑はない。しかしながら歳入予算の効力を単にこれだけと見るべきや否やの点に疑を懐くのである。

いふまでもなく、租税は法律の規定する所たること憲法の規定で明らかであつて、従つて予算によりて左右せらるる所はない訳である。法律によりて定めらるる手数料また然りである。官有財産の収入および官業もまた財政専売にあらざる限りは、その所有者なり企業者なりが私人にあらずして国家なりというだけで、何れも一般経済の理法によりて大体支配せらるるものであるからして、この方もまた性質上歳入予算によりて拘束せらるるを要せざるものとして可なりと思はる。しかしながら報價に属する行政上の手数料と財政専売とは上に述べたるものといささか趣を異にせるものである。しかもなおその予算の効力

を彼此同一に見ざるべからざるか。

報償に属する行政上の手数料を法律によらずして政府の任意に定むることを憲法が許したるは、その手数料は元來政府がこれによりて剰余を得て純歳入を生ずることを目的として設くるものではなく、各人の請求によりて国家がこれにある給付をなし、これに対する反対給付として納付せしむるものであるからである。故にもし法律によるを要せざる理由として政府が収入増加以外に何等の理由なきにわかかわらず全然任意にその額を引上ぐるとしたならば、これはすでに報償の範囲を超越することを許したるものといわなければならぬ。さればこの収入源に属する歳入予算はその予算額を以て政府を拘束するとするか、または歳入見積の基準となれる手数料において政府を拘束するものとなすべきではあるまいか。しかし収入予算額を以て政府を拘束するとしたところでこれは実行不可能たること明らかである。故に歳入見積の基準たる料金において政府を拘束すべきものと見るべきではあるまいか。しかしながらかくの如くするときは予算の効力の解釈によりて、憲法上政府に与えられたる自由行動の権能を害するものなりとの説を見るであらうし、またこの説は強ち無理とは思われぬ。しかし議會が予算に協賛するに当りてはその手数料に関する法規の規定料金を前提として、これを適当と認めたるかためなりといわれる。故に予算後に発生したる事由によりて手数料を引き上げべき正当の理由存すれば格別、単に歳入増加のために手数料金を増加すべきにあらずとするも、これを以て全く違憲なりとも断ずるを得ぬかとも思われるのである。換言すれば報償に属する行政上の手数料を定むるは政府の権能に属するも、その一旦これを定めて予算の協賛を経たる以上は、その総収入額の増減は事実上の結果なるを以て如何ともすべからざるも、予算見積の基準となれる料金はこれを勝手に変更するを得ざるものとなすべきではあるまいか。

次は財政専売収入であるが、実は財政専売収入こそこの疑を起さしめた因をなすのである。財政専売収入はこれを法律的に見れば製造または売買によりてその益金を見んとするに過ぎない。しかしこれを財政方法より見れば租税として徴収するに代えて専売なる方法を取つたのである。……もし歳入予算は単純なる事実の見積であつて、その収入の基準も自由に勝手に増収を計るも可なりとしたならば、歳入に対する議會の協賛ということとは全く無意味ではあるまいか。予算が歳出入ともに議會の協賛を要するという憲法の規定はそこに何等かの意義を有するのではあるまいか。また有せしめては憲法の精神に背くもの

ではあろうか。手数料にしろ、専売品の売価にしろ、畢竟はこれ國民の負担に外ならないのである。歳入につきましては単に見積額の当不当を見るに止まるものであろうか。……

六

以上は主として理論上からみた予算法または予算の効力という問題であつた。次に予算法または予算の内容論として、予算法または予算の拘束力が、その内容に対して、どの点まで及ぶものであるかという議論である。

ラバンドという。最も困難であつてかつ最も議論の多いのは、「歳計違越」という言葉の意義である。プロイセンの代議院で唱えられた一つの説がある。この説によれば、代議院に提出せられた歳計法案およびその別表に掲載して代議院の承諾を得た歳計の各目、すなわち行政歳計の細目は、一つ一つ政府がこれを遵奉すべきものであつて、寸毫といえども違えてはならない。たとえ他の費目を節減して填補できるものであつても、もし歳計法でその転用を許さないときは、一支一出といえどもそれにかかけられた定額を超過してはならない。またそれと同一の理由によつて、政府は次年度の資金を、今年度の費途に立替え、よつて今年度の定額を増加し、または今年度の節減で剰余を生じたときに、これを次年度に流用して、次年度の定額を増加することもできないというのである。

この論旨のとおりに行つるならば、政府の行政に対して、いうに忍びない拘束を加え、その活動を困難ならしめるものである。しかるにこの論とまつたく反対の議論をなす者がある。いわく、歳計全表の総額または經常費の総額および一時費非常費の総額のみが、政府をして厳守せしむべき法律上の効力を有するのである。故に国の歳計に関する法律は、かならず別表の歳計中に、幾何を經常費とし、いくばくを一時費非常費とするかを明文をもつてかかぐべきものである。

これによつて、国の行政の総費額が、もし法律によつて確定した限域を出ないかぎりには、たとえ各費目は、議院を

通過してその承認を得た歳計の金額を増減することがあつても、歳計の違越とはいふことができない。

この論によるときは、歳計にかかけられた総額の性質は、総金額を定めて政府の処分にまかせ、その金額内で行政上一切の目的を達してよろしいという制度と同様のものとなつて、歳計表に列記した各目は、単に政府がこの総金額を国会に請求するための理由、あるいは国会がこの総金額を政府に承諾する理由を明らかにする説明にすぎないものとなつてくる。またこの議論は、国会が逐条的に審議をして、ことに歳計の各目のあるいは削除しあるいは減額して決議をしたことを無実無効のものたらしめるものである。もし行政の他の部分において費目を節減し得るものがあるならば、政府は自由にその目を廃止して他の目を設け、この費目を省いて他の費目を増して、国会が逐目審議した決議にはすこしも制約せられることがないことになる。日時をついやして国会が決議し、歳計の各目を確定したことはことごとく徒勞に帰する。歳計の細目を提出したことは、これを議場で報告して、議員の一覽に供しただけのものとなり、また議員の発言権は、総金額に対してはこれを行うことができるが、その細目には及ばないことになつてくる。このような理論にしてもしも実行することができるものとするならば、その結果は、国会の予算権を根本から破壊せしめ、政府をして無限の権力をもつて国のすべての用度を処分せしめ、歳計の審議確定をして、ことごとくその目的の食い違いを来さしめるものとならう。

以上二つの理論は、いづれも極端に走つていて、いづれもとるに足らない。プロイセンにおいて実際に行われているのは、右の二つの理論のいづれにも属しない。その中間にある第三の理論ともいうべきものであつて、この理論は、立憲政体の実行以前に行われた法律に適應しているものである。すなわち第一の理論によるときは、行政各部の各細目まで政府は厳格に遵守しなければならないため、予算法の効力は過大であるというそしりを免れないが、この理論によればさようなそしりは免れることができる。また第二の理論のようになれば、政府はただ歳計の総額を動か

ないかぎり、その細目のごときは政府で自由に変更することができることになるけれども、この理論によれば、歳計の効力をして、そのような過小なものたらしめるものではない。この理論の主とするところは、総費目を、その種類に従つて若干の部に大別し、歳計の表面を、款と項とに分け、款項の総額を別表として、国の歳計を確定した法律に添付せしめるものである。しかして各款各項の総額はおのづから法律たるの効力を有し、政府はその金額外の処分をなすことができない。もしこの金額を増減するかあるいは歳計中のある項を他の項とくりかえることを法律で明許しないにもかかわらず、実際にある項を節減して他の項を増補しなければならないときは、憲法第百四条に従つて、議院の追認を乞ふべきものとしている。

しかしながらこの理論は、実際において満足な結果を得ることができない。この理論の趣旨を察するに、歳出のある階級内においては、政府の自由な運動を許し、ただ国会から承諾を与えた各階級の金額を超過するときにきぎつて、政府は歳計違越の責任があることになるから、国会の追認を求めなければならないものであつて、政府には自由な活動を許し、また国会にとつても、国会の支出を許した金額は決して国会の許した用途とは違つた他の目的に消費せられるおそれがないから、たとえ歳計および歳計を説明した別表に記載した各細目は、国会の予期に相違することがあつても、款項の大体に至つては予期に變更をきたすことがないといふのである。要するにこの説の主眼とするところは、一款一項の総額を法典に記載して公布し、歳計法律に明記して、この総額に法律たる効力を付与し、これを歳計法律に付属した別紙とし、これに反してこの総額を集成する各目は、単に法律を説明する理由書として、法律としての効力を与えないのである。

法典に掲げて公布した歳計は、要するに実際の用度を予算した歳計細算書の抜粋にすぎないものであるから、歳計の総額は、総額そのもののみが独立して存在するものではない。国会の承諾を得た支出を一覧するために、簡単な

書式を用いて合算したものにすぎない。すなわち支出の各目があつて、しかる後に支出の総額があるのである。総額は各目を集成したものである。この故に歳計全部の総額は、算式上の連続をもつ各款各項の総額と分離独立せしめることのできないものであり、従つて行政各部の総費額もまた部内の各細目と分離することができないことは明らかである。

行政の歳計およびその別紙にかかげた細費目は、一款一項を構成する基礎であつて、一款一項の総額は、この基礎たる各細目を合算したものに外ならない。故に政府がもし別紙に証明した細費目から合計したのではなくして、別の款あるいは項を作成し、これに歳計をのせて国会の承諾を求めることがあるとするか、あるいはまた国会が、節減すべき費目を明示せず、すなわち各費目をそのままに据えおき、各費目を集成した款項の総額を減額するようなことがあるとするか、それはいづれも道理にもどつたものというべきである。

各費目とその集合によつてなつた款の総額および項の総額は、決して分離独立すべきものではない。これをいかにえれば各費目に対する承諾は基因であつて、総金額に対する承諾は結果である。しかるに上記のような理論によるときは、総金額に対する承諾を基因とし、その金額内で一切の費目を支弁する政府の職権を結果とするもので、自然の秩序を転倒して、論理の定則を倒用したものである。

歳計の大別は、まつたく人々の任意によつて款となし項となすものであつて、もとより論理上一般の標準とすべき一定の款や項の数があるものではない。また国法の成文によつて一定の款項を設けるものでもなく、また各費目を款や項に統合するには、いかなる種類のものをもつて一款となし、いかなる方法によつて一項を作るべきやも決して普通の準則があるわけでもない。故にこれを一方から論ずるならば、国会は、政府の提出した歳計を細別して、増款増項し、しかして後に各部の総金額の支出を承諾し、よつて歳計旧来の体裁をその年度に至つてにわかに変更すること

もあるであろう。しかしてこれはいかなる年においてもなし得ないことはないであろう。また他の一方から論ずるならば、政府はつとめて歳計を僅かの類別に大分して国会に提出し、よつてその処分の自由をできるだけ広い範囲内において得ようところみるであろう。これもまたいかなる年においてもなし得ないことはない。かようなつてくるときは、たとえ歳計の本体たる金額の支出については、政府と代議院との間において十分な合意をしたとしても、歳計編成の形式について、はからざる争を生じ、しかしてその争たるや、現時の国法上の実情ではすこぶる重大な影響をその本体たる歳計の金額に及ぼすために、結局はその年度の予算法の制定を妨害することになるであろう。なおこの外にその弊害のあぐべきものがある。実際の支出はかならず国会の承諾を得たものでなければならぬ、国会は嚴重にこれを監督すべきものであるが、実際に行われているところによれば、かようなことは行われていない。政府がもしも国会が承諾を拒んだ支出または支出の増加をしようとするときは、たくみに計略をめぐらして、他の費目をとつておいて、この費目を補い、その不足は他の費目を節減して捻出することができるが、国会はこれを禁止する権利をもたないのである。

法律上の効力とは、実体的法律の効力をいうものではなくして、要するに支出が必要でありまたは適当なものであることについて、政府と国会との合意を有効なものとしたにすぎないものである。しからばとくにこの科目に対する政府と国会との合意であるとか、あの科目に対する政府と国会との合意であるといつても、歳計違越の意義を定めるに際しては、各科各目を通じ、ことごとく同一の性質を有するものであるということが、正当な議論ということがきるであろうか。

そもそも総額に対する承諾といい、各別の科目に対する承諾といつても、要するに比較上から総額と名づけ、各別の科目と称するにすぎない。もし各科目を詳細に区分をすれば、普通にはさらにまた多数の分類をなし得るものであ

る。何人も歳計表面の各科各目を通覧するときは、ただちに好適の類別を見出し得るであらう。

費目の分類は、際限のないものというべきである。はたして際限のないものならば、政府は、款項の定額を超過してはならないのみならず、またその一款一項の基礎である行政費の細目についても、国会の承諾に従わなければならないという原則は、いまだ確たるものではない。何となれば一費目を節減して、他の費目を増加することについて、この原則は、費目分類のいかなる程度まで、政府の転用処分を許し、いかなる程度までこれを許さないかという区別を明示しないからである。

次年度定額金を前借して、今年度の支弁を補足することについてもまた右と同様の疑問を生ずるのである。たとえばもし博物館の管理上、今年度の物品購入費の定額を百ターレル超過したため、その不足額を、次年度の物品購入費から前借して支払つたとするか、これも歳計の違越と称することができるか。

右の疑問はいかにしてこれを解くか。歳計なるものは、政府と国会が互に合意して、ある支出が適当なものであることを明言することによつて成立するものである。歳計がかくのごとくして成立するものであるならば、その費目分類の目的もまたこれを知ることができる。すなわち国会をして調査をなし得べくかつその調査に最も便宜を得べからしめるためには、費目をいかなる階級まで分類すべきであるか、また国会が政府の請求した金額を適当なものとして承認したのは、いかなる支出の目に対してであつたかということが、費目分類の生じてくる所似であつて、この目的に合することが最良の分類方法というべきである。しかしてその分類は、行政各部に依じて、大いにその方法を異にしなければならぬことはもちろんであつて、普通の歳計の各款の中においても、項を分つにも、その分類方法を異にしなければならぬ。しかしてこの類別は、専門の技術によつて、各費目の性質を詳悉した者でなければ、おそらくなすことができないであらう。これを専門技術上の分類、すなわち費目の性質からみて必要な分類というべきであ

る。しかもこの外に人為的あるいは習慣的変例がないことはない。国会の沿革を案ずるに、ある目ある項が、次第に費目が細別せられる方向にかたむいている。従来は一費目として議決してきた費目に対して、にわかはその費目の内訳書の提出を求めて、その費目の内訳書すなわちさらに細別した費目を、歳計にかかげる新例をつくり出すことが少なくない。これを要するに政府と国会との双方の合意にもとづいた契約は、一方の専断をもつてこれを変更することができない。もし一方が、双方の約定の限域を超過することがあるとするならば、かならずこれを相手に説明して、その追諾を求めなければならない。しかしながらその限域を越えなにかぎりは、その範囲内で自由な運動と任意な処分を、一方の契約者に許すことはいうまでもないことであつて、国会に与うるに無限の権力をもつてするか代議政治の国においても、ある範囲内で、自由に運動し任意に処分する権利を、行政庁から奪うことはできないのである。しかしして政府国会双方の合意を要する物体は、どのようなものであるかは、これは実際問題であつて、おのおのの場合に応じて定むべきもので、あらかじめ通則を設けるべきものではない。

政府、国会の合意によつて確定せらるべき支出の範囲は、いかなる点に達するか、また定額内で各箇の場合を大臣の処分にかますべき範囲は、いかなる点からはじまるかという問題は、政務上の必要および国会の利害の点から実際の有様に依りて断定すべきものである。

歳計違越の意義を定めるにあつて、政府と国会との間におこるべき争論を防ぐために、実際に好結果を得られるには、基準細目歳計を設ける一方法あるのみである。しかししてこの方法は、従来法典が公布した歳計のように、巨額に上つた行政支出を、ただの一項の費目に総括することを避け、細分し得られるまでこれを細分し、その定額内の出納は、一切主務行政長の随意処分に一任し得るもの、すなわち最早国会の意見を聞くに及ばないものたらしめ、これを定めて基準細目の歳計とすることである。

基準歳計の制度は、国会の承諾権および削除権は、どの範囲にまで達するか疑問を生ぜざるを得ないけれども、さらに一方から考へるときは、政府の処分にかかすべき定額を設けるには、いかなる範囲を限度とするか、またいかなる処分をもつて、歳計を違越したものとするか疑問は、基準歳計の制度によつてはじめてこれを決することができるのである。

七

以上のようにラバンドは予算法の効力が実際に及ぼされる点を、予算法の内容を検討することによつて、これを詳細に論じている。この点について、ドイツの予算法を前提として考へるならば（わが国の予算もまづたくこれと同様であるが）、予算法の効力は、支出についていふならば、予算の総金額に對してのみ及ぶものであるか、しからずしてその総金額を構成してゐるその細目の金額に對してまで及ぶものであるかということが問題になつてくる。前者をとるならば、行政機関は、単に経費の総金額について制約を受けるだけであつて、その総金額の範囲内においては、無限の権力を發揮し得ることになるであらう。それはいいかえれば国会の予算議決権をして無意味のものたらしめることになるであらう。反対に後者をとるならば、行政機関は細目の支出についてまで国会の制約を受けることになつて、行政機関の自由裁量の余地はまづたく失われてしまふといふのである。そこでプロイセンの實際の制度は、この中間をとつて、大分類たる款および項までは立法として確立する（形式的意味の立法であるが）、すなわち予算法の効力が及ぼされる、しかしながらそれ以下のすなわち目以下の細目に對しては、予算法の効力は及ぼされない、従つて行政機関は自由にそれを変更することができるといふのである。この中間の制度を、ラバンドは第三の理論と名づけているが、この制度は単に両制度の折衷であるといふことだけであつて、そこに何等の独自の理論も存在しないはづである。ラバンドは永々とこれを理論付けているが、それは単に折衷論を述べているといふか、あるいは不徹底な

理論を述べている以外の何ものでもない。この款項制は、ドイツにおいてはすでにプロイセン憲法制定以前から採用せられているものであり、しかもそれはひとりドイツばかりではない、フランスにおいて、實際政治と関連してようやくそれが発達してきたものである（立法からみた予算、その序説、参照）。かようなドイツやフランスにおける沿革はとにかくとしても、また予算法の効力に関する理論がどうであろうとも、實際問題としては、かような款項制の大分類制に落着かざるを得ないところであろう。これがわが国でも、明治憲法の下においてもまた日本国憲法の下における財政法においても採用せられている所以である。しかしながらこの制度は上述のように、予算の効力という理論上の見地からすれば、どこまでも折衷説であつて、理論を愛好するドイツ法学をもつてしても、また予算法の權威といわれるラバンドの学説をもつてしても、理論的解決はできないのである。しかしそれは何人をもつてしても理論的に解決のできないのは当然であろう。それは根本において、予算法そのものの考え方を誤っているからである。第一に、根本問題として、何故行政機関の裁量を認めなければならぬのかということである。行政そのものの性質として、ある程度の裁量の余地が必要であるというならば、予算執行上の法的権限として、行政機関が一定の裁量権を有しなければならぬという考え方は誤りである。いわんやラバンドのように、予算法をもつて、政府と国会との合意である、あるいは契約であるなどと考えることは以ての外である。予算法の内容は立法として、国民の承諾として、国会の一方的意思によつて決定せられるものであつて、行政機関はこれを誠実に執行する以外の何等の権限をも有しないものであると考えるならば、根本においてこのような問題がおこつてくる余地がない。問題はただ政策上の見地から、国会の承認がどのような程度の拘束性をもつて行われるかという単なる予算の内容論としての問題だけである。すなわちこれは政策論であつて、法律論ではない。これがアメリカにおける現情である。これに対する見解の相違は、予算法の本質が立法であると考えるか、しからずして行政であるとするか、ここからみちびき出さ

れてくるのである。

第二は、予算法の内容あるいは実質の問題である。すなわち予算法とは、財政の見積計算表であるということである。この計算表という見地から、ドイツでもまた他の国でも、この計算表の内容を、機械的に分類してある。その分類が款および項であるということであるが、いづれの予算をも、この款および項に一率に機械的に分類していることである。この機械的分類、すなわち款項に対して、ラバンドのように、これを理論付けようというのであるが、それがそもそも無理な註文である。実際の行政を前提として、その行政の執行にする費用を、行政の性質に応じて分類して規定するというのならば、あるいはそこに理論付けも可能であるかもしれない、しかもまたこのような見地からなされる分類については、予算法の効力は全面的に及ぼされるのであつて、そこに大分類、小分類の区別は存在しない。小分類すなわち細目といえども予算法の効力は全面的に及ぼされてくるのである。これがアメリカ合衆国の支出金法の実際である。

いづれにしてもドイツにおけるように、またわが国その他におけるように、予算の内容を機械的に分類し、しかもその分類の中、大分類に対してのみ予算法の効力が及ぶものである、小分類に対しては予算法の効力は及ばないというような制度に対して、これを合理的に理論付けようということはできない相談ではあるまいか。しかもラバンドは上述のようにこれについて永々と理論化しているのである。

〔註〕 財政法

「予算の部款項の区分」

第二十三条 歳入歳出予算は、その収入又は支出に關係のある部局等の組織の別に区分し、その部局等内においては、更に歳入にあつては、その性質に従つて部に大別し、且つ、各部中においてはこれを款項に区分し、歳出にあつては、その目的に

従つてこれを項に区分しなければならない。

「予算の配賦」

第三十一条 予算が成立したときは、内閣は、国会の議決したところに従い、各省各庁の長に対し、その執行の責に任ずべき歳入歳出予算、継続費及び国庫債務負担行為を配賦する。

(2) 前項の規定により歳入歳出予算及び継続費を配賦する場合には、項を目に区分しなければならない。

(3) 大蔵大臣は、第一項の規定による配賦のあつたときは、会計検査院に通知しなければならない。

「予算の目的外使用の禁止」

第三十二条 各省各庁の長は、歳出予算及び継続費については、各項に定める目的の外にこれを使用することができない。

「予算の移用、流用」

第三十三条 各省各庁の長は、歳出予算又は継続費の定める各部局等の経費の金額又は部局等内の経費の金額については、各部局等の間又は各項の間において彼此移用することができない。但し、予算の執行上の必要に基き、あらかじめ予算をもつて国会の議決を経た場合に限り、大蔵大臣の承認を経て移用することができる。

(2) 各省各庁の長は、各目の経費の金額については、大蔵大臣の承認を経なければ、目の間において、彼此流用することができない。