

内閣の予算提出権と国会の予算審議権-わが国における 予算学説の検討およびその試論-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2009-04-02 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/10291/3719

内閣の予算提出権と国会の予算審議権

——わが国における予算学説の検討およびその試論——

吉 田 善 明

目 次

- 一、はじめに
- 二、予算に関する諸学説の検討
- 三、現行憲法における法律と予算との議決形式の相異とその弊害
- 四、内閣の予算提出権の再検討
- 五、国会における予算審議権について
- 六、おわりに

一 はじめに

わが国の議会予算制の歴史は、いうまでもなく、明治憲法が規定した財政に関する議会主義の確立にはじまる。この歴史は欧米に比べて比較的新しく、約七〇年の功績をもつてにすぎない⁽¹⁾。しかも、その間における予算制度は終戦を契機にしての現行憲法の制定によつて質的变化をもたらした。すなわち、その変革は、理論的にみれば、財政立憲主義の確立を徹底的なものにしたし、比較法的には、明治憲法下にみられたドイツ法的予算制度に英米法的

な予算制度の導入がなされたのである。

そして、終戦後に確立されたこの財政立憲主義の原則も、まもなく、昭和二五年の朝鮮動乱の勃発、その翌年の講和条約の締結を機縁にして「逆コース的官僚予算」への順次的移行を惹起していつた(2)。すなわち、憲法第七章「財政」が意図した財政立憲主義の原則(憲法八三条)は、財政の合理化、能率化に名をかりて次第に国民と直結した議會から離れて内閣中心主義予算の色彩を帯びてきたからである。このようなわが国における予算制度の推移の現状をみると、少なからず、予算についての再検討が生じるのは当然である。

そこで、本稿は、まず、いままでの予算制度の推移が予算の意義および内容に一つの欠陥があるとみて、あらたに、予算とは内閣によつて提出される(憲、七三条、第八六条)が、その定義は「歳入法案と歳出法案に関する総合である」として、そして、その定義が成り立つことを論証していこうとするのが目的である。

しかしながら、このような「予算」の定義を主張すると、恐らく、大方の学者から次のような批判がなされるであろう。

まず、この予算の考え方は英米的なものを基礎にしているので、かりに「歳入法案と歳出法案に関する総合」が予算であるといつても、わが国はアメリカと違い議院内閣制を採用していることからこれをモデルにすることは困難でないかとの批判である(3)。なるほど、わが国においては議院内閣制を採用している。だが、私のいう予算の意義・内容を導入したところで、何も内閣の予算提出権の内容が変更されるものではない。私のそれは議院内閣制の中で予算の定義を借りるといふことだけのことなのである。だから、議院内閣制のもとでもなんら問題はなく、かえつて議院内閣制下では内閣に予算提出権があるのでこの利用は便利だといふことになる。

つぎに、予算の現状認識からくる批判である。すなわち、現行憲法によれば、財政については、国会中心主義予算

に徹している。それは国会を国権の最高機関であるとする憲法の基本原則の当然の帰結である。しかしながら、財政の根幹である国の予算の本質は、内閣の責任である行政と一体不可分の関係になければならないことを鑑みると、現行憲法は余りに国会偏重になつてはいないか。ことに、最近では、内閣が予算を総括して、財政の健全化および能率化をはかることが必要なときだけに、この定義を主張することは国会の権能を強めるものであるから無意味ではないか。そしてまた、予算の運用状況をみても、憲法上は国会中心主義予算を規定しながらも、現実には国会の内閣に対する従属性という型になつていないかとの批判もであろう(4)。たしかに、こんにちでは財政の合理化、能率化のために、臨機応変の処置も必要であろう。ところが、現状はこういつた名のもとで、官僚予算が抬頭し、それにつれて国会の政府に対する監督が稀薄なものになつてきているのである。これは国民のための予算を無視する以外のなものでもない。少くとも、現状では「国民のための予算」の維持のためにこそ国会の監督権を強化しなければならぬのである。そこで、憲法が規定した国会中心主義予算に幾分でも引戻すために、予算を「歳入法案と歳出法案の総合」と考え、他の一般法案と同じような形で扱つてみてはどうかということなのである。そして、これが認められるならば、予算は法案であるから、国会が一般法案と同じように自由に修正、審議することができることにならう。また、そうなれば行政府偏重予算に対するある程度の防壁として役立ことも事実であろう(5)。

しかしながら、このような内容のもつ予算の定義を前提にして、本稿の「内閣の予算提出権と国会の予算審議権」を検討していくと、少なからず、現在の予算制度に対する挑戦となつて解釈論的再構成を行なわなければならなくなるし、また、その主張を貫ぬくと、勢い、従来の予算学説に対して批判を加えることにならう。しかし、この批判はあくまで、このような定義を前提において論理を進めた場合の批判であることに注意していただきたい。

(1) 杉村章三郎教授は財政に関する議会主義の確立という点で明治憲法と現行憲法を連続的なものとしてとらえられている

た(杉村章三郎「財政法」法律学全集、九頁)。

- (2) 拙稿「戦後憲法体制の動向」—財政条項の変遷—(明大紀要第七号、六九頁以下)。その他鈴木安蔵「法律史」四〇三頁以下
- (3) アメリカでは Budget はあくまで大統領が作成するが、これは予算と翻訳されており、議会の過程でみられるのは Budget を分離した歳入法案、歳出法案をいうのであるが(拙稿「アメリカ合衆国における Budget の作成から Appropriation Act の制定—二四頁以下参照)。この点、アメリカとわが国とは統治機構が異なるので、ただ、アメリカで行なわれている方法をかり、わが国の議院内閣制のもとで処理してみたのである。

- (4) 内閣の予算編成過程において毎年みられる各省と与党との交渉は、民主的議會政治の国家にふさわしくない醜状である。その弊害を改めるために、予算編成閣議における総理大臣の指導的地位を確保する必要がある。そのため、「大蔵省の予算査定方法を合理的・科学的にしなければならない」と(憲法調査会報告書「国会、内閣、財政、地方自治に関する報告書」二七一頁)。
- (5) とくに、財政は「その国の専制か、民主制かをしめす指標である」(小林孝輔「憲法学要論」二〇〇頁)ので、民主制を指標とする場合には国会中心主義予算の展開でなければならないであろう。

二、予算に関する諸学説の検討

(一) 明治憲法下では「予算は行政府の専属事項」であるとする見解が支配的であつて、議会在 *originate* する(1)とができるという見解は存在しなかつた(1)。ところが、現行憲法が制定されて、そこに英米法的な色彩をもつ、予算制度が導入されたことから、議會中心主義予算に移つていつた。しかしながら、議會中心主義をめぐる予算学説は多様である。

そこで、本章は、まず、予算の議會審議をめぐる学説を整理して、その後、私が定義した予算とは内閣が提出する「歳入法案と歳出法案に関する総合」であるという視角から、従来の学説に批判を加えて、この定義が正当であるこ

とを論証していきたい。

まず、予算の議会における審議の基準をみると、予算は、本来、誰が作成するかの根本的問題、つまり、安沢喜一郎教授のいわれる「予算の本質とは何か」の問題にさかのぼらなければならぬとおもう。なぜなら、現行憲法は予算の作成者を内閣に限定しているが（憲法七三条、八六条）、予算は元来、議会の立法事項の一つであると考えている場合と、内閣が originate をもつことを前提として考えている場合とは全く異なつたものとなるからである⁽²⁾。そこで、まず、これらを大別してみると次のように要約される。

第一に、予算は元来、行政府の専属事項であるという見解である⁽³⁾。この説は訓令説と承認説にわかれる。前者（訓令説）は現行憲法のもとで主張するものは皆無であるが、学説的にみれば予算学説の根源でもあり、明治憲法下では二、三の学者が主張していた。すなわち、この訓令説は予算をもつて天皇が行政庁に与えるところの訓令であるとする。この説を主張した清水澄博士は明治憲法の予算解釈においていう。

「我カ予算ハ天皇ヨリ行政官庁ニ対シテ与フル所ノ財政訓令ナリ」⁽⁴⁾と、

つまり、予算は天皇の訓令に基いて行政府が権能を行使することを意味した。しかし、今日において、天皇は国政に関する権能を有しなくなつた以上、かかる制度は前近代的なものとして、もはや、採択しているものはいない。

後者は承認（行政）説である⁽⁵⁾。この説は予算を単なる歳入、歳出の見積表と考え、国会の議決は行政を監督するための政府に対する意思表示にすぎないとする。とくに、この学説は明治憲法下では多数の学者によつて支持されていたが、現行憲法においてもわずかながらみられる。たとえば、美濃部達吉博士、佐々木惣一博士、田畑忍教授等の見解はそれである。美濃部達吉博士は

「予算は国会が政府に対して一年間の行政計画を承認する意思表示であつて、専ら国会と政府との間にその効力を

有する」(7)にすぎないという。

また、佐々木惣一博士は「日本国憲法論」の「行政手続(第三章第三節)」の中で、「行政は多くの種類に分ち得るが、そのうち、財政についても憲法が特に一章を設けている」と主張し、そしていう。

予算とは「将来における一定の期間内の計画に関し、予期せられる支出及び収入を、均衡を保たしめて、なるべく完全に組織立てて見積ることである」(8)と。

また、田畑忍教授も、佐々木惣一博士と同様、条文に即した論理解釈でつらぬき、「憲法第四十一条に国会は……唯一の立法機関」とあるから、法律を制定するのは国会のみということになる。憲法八十六条からみると、予算は内閣が作成するという見解がとられる。したがって、「予算は行政である」と断定する(9)。要するに、(1)これらの見解は予算を法律と明白に区別して、国会の議決を考え、しかも(2)その議決は行政府に対する意思表示にすぎないし、(3)その意思表示にしても一年間に限定されているということである。この学説は次の点で納得しえない。まず、第一に、この主張は予算の理論的本質を顧みないで、憲法典のみで処理しようとする——とくに佐々木惣一博士、田畑忍教授——考え方である。なぜなら、憲法一般にもいえることだが、予算制度で最も古い歴史をもつイギリスの例をみれば明らかなように、それは過去の長い歴史の戦いの中に生みだされ獲得されてきた深遠な原理と、その社会的基盤を背景にして制定されてきた産物である(10)。ことに、(1)わが国の場合をとりあげても、明治憲法下の歴史的惨禍にこりた政府の政治的反省から発達してきたのである。(2)そして、その上にたつて認められた予算であるにもかかわらず、憲法上の内閣による予算提出権の規定をみて、これは行政府の専属事項であると称して国会の審議をせばめようとしたことは、もはや、官僚予算への追従を黙認することにもなりかねない。ことに、こうした解釈が後述する国会の予算修正をめぐる問題へと進んでいくとき、全体の総合的判断とその評価への道をとざすことになりかねない。

い。さらにまた、微視的にとらえて、法律は国家と国民との間を拘束するのに対し、予算は政府と議会の間を拘束するという。したがって、予算は法律と異なり、行政府の専属事項であるという。確かに、予算は一般法規と異なり、一般国民を対象とするのではなく、国家機関を相手とすることはいうまでもない。それゆえ、歳出予算の歳出目的および金額については政府その他の国家機関を拘束することになる。そして、もし、これに反すれば、違法の支出となり、政府や担当機関は責任を負わなければならないであろう。しかしながら、杉村章三郎教授がいわれるように、この主張は「国家機関を相手方として拘束するといつても、結局はこれを構成する個人を拘束する」⁽¹¹⁾ことになるから、何等法規と区別することはできないのではないかと思う。したがって、法律と予算とが相異なつていくという主張はあたらなくなる。また、予算が一年度限りの効力しかもたないのであるから、やはり法律と異なるのではないかとの批判もよう。しかしながら、一般の法規でも、その他の法規でもその効力を時間的に限定することは必ずしも稀れではない。たとえば、旧行政官庁法⁽¹²⁾はみずから、その効力を一年と限定しているのをみれば、ヨリ明白である。こうしてみてくれば、これらの学説のような法律と予算とを区別する実益はなくなる。

(二) つぎに、予算は立法と変りはないという説である。

この学説には予算をもつて法律と並列する国法形式とする説と、予算は立法府たるところの議会が、予算案というものを議決する以上、予算法という法律になるという学説がある。

前者の学説をみよう。この説は宮沢、清宮両教授を中心にした通説である。清宮四郎教授はいわれる。予算とは「一会計年度における国の財政行為の準則、主として歳入、歳出の予定準則を内容（実質的意味の予算）とし、国会の議決を経て定立される国法の一形式である（形式的意味の予算）」⁽¹³⁾と説明される。つまり、予算とは(イ)一会計年度ごとに議決する国の財政行為、主として歳出、歳入である。(ロ)その財政行為は単なる歳出、歳入の「見積表」では

なく、政府の行為を規律する法規範である。(ハ)したがつて、それが法規範である以上、国会の議決によつて成立しなければならぬが、法律と異なつた特殊性をもつことから、次のような独自の形式を生みだしているとする。すなわち、(1)衆議院と参議院が意見を異にするときは、法律の場合は衆議院の三分の二以上の再議決によつて成立するのに対し、予算の場合は衆議院の再議決を要求せず成立するものとし(憲法五九条、六〇条)、(2)法律、政令、条約には公布を要件とするが(憲法七条)、予算についてはその規定はなく、また、(3)国会における審議についても予算案権を内閣の専属事項とし(憲法七三条、八六条)、さらには(4)衆議院における予算の先議権(憲法六〇条)など、その相違点を明らかにする。この学説の功罪は、後述するが、大雑把にいえば、予算に課せられた任務の特殊性から考へて、法律上、一義的に説明することが困難なことから二義的説明をしているようである(14)。

さて、後者の見解によれば、予算は立法府たるところの議会が、予算案というものを議決する以上、他の一般法案と何等変りはないとする。この学説は、安沢、小島、川上諸教授のそれである。安沢喜一郎教授は憲法における財政の基本条項——憲法四一条「国会は……唯一の立法機関」、第四章全般の規定、および第七章の財政の基本原理に、アメリカの原則を導入してその視角から検討していかなければならないとされる。すなわち、いままでの学説は予算の概念を内閣が作成する「歳入、歳出の見積表」とか、「歳入、歳出の予定的準則」などと主張し、そして、予算は政府の専属事項であることを主張しているが、これはアメリカ的視角でみれば Budget という、いわば執行府の過程で行なわれる予算だけをとり出して(15)、あたかも議會審議の全過程であるかのように考へているようなものであると、その批判は厳しい。そこで、安沢教授によれば、予算とは「財政的内容をもつ法律」でなければならぬとする。小島教授もこれと同じ観点にたちながら、国会の議決段階における意思形成過程は予算法案として取り扱うべきであるとする。

(三) ここで、予算は立法と変りがないという二つの説を比較すると、両説は同じ予算の法規範性を主張しながらも大きな相違点がみられる。すなわち、予算の法規範性については、前者は非常に消極的主張であり、後者は非常に積極的である。なぜなら、前者のそれは予算の法規範性を主張しても、実質的にみれば、予算とは「一会計年度における歳入、歳出の予定的見積を内容とする」ものであるから法律と異なるのであるが、現行憲法は立憲主義の要請によつて、議会の参与が必要とされたことにより、予算の国法形式を是認するようになったとされる。これに対し、後者によれば、予算は「財政的内容をもつところの法律」であるという。つまり、憲法において、内閣に予算作成権を与えているのは、予算について政府の主導性を認めようとする歳入、歳出の見積予算ではない。むしろ、それは予算という法律案と何等変りのないところの予算提出権と解すべきであつて、あくまで国会が予算案制定過程の中心なのであるとする。つまり、後者の学説はアメリカにみられる歳入法案および歳入法案形式を用いて解釈論的構成を行なおうとするのである。

このように現状の予算制度の実態を、憲法の意図した基本原則との関連でみていくと、後者の主張の方がヨリ妥当する。けだし、前者のように、予算の議決形式、内閣の予算提出権、その他財政に関する法律をみて、予算は特殊な国法形式であるとする見解は、余りにその特殊性に力点をおきすぎ、予算の本質を見失なう可能性があるからである。また歴史的にみても、このような予算制度の形式は明治憲法下でも主張されていたのである。してみると、これは単なる言葉上の問題にしかすぎなくなるであろう。ことに、これが現実の予算制度の運用、とりわけ予算修正をめぐる問題へと進んでいくとき、けつきよく、「予算とは行政府に属する事項である」ということを強調する学説と軌を一にするといつても過言ではない(16)。

それゆえに、私は後説を一応支持するのであるが、それは「原則として」であり、理論的根拠としてである。なぜ

なら、安沢喜一郎教授のいわれる如く、予算を、ただたんに、立法であると考えることに対しては、やはり、疑問が生じないわけでもない。なぜなら、予算が確定され、それが運用の段になると、その予算が歳出関係と歳入関係に分離されるが、その分離された予算を法律として考えるのか否か、ということが明らかにされていない。この点、予算の法的効力をめぐる問題で、歳出予算は法的効力があるが、歳入予算は法的効力がない等と主張している学説が、通説となつていただけに、予算の内容全体をただ、ばく然と立法であると主張することは余りに説得力あるものとはならないであろう。

そこで、こういつた不明確な欠陥を是正するために、私が定義した「歳入法案と歳出法案の総合」が予算であると主張は、勢い、有益なものとなつてこよう。そして、これによつて、(1)憲法上の法律の適用、とくに、憲法七条一項、七四条の適用が明確になつてくるし(もちろん予算と明規されている規定のある場合はその適用をうけることはいうまでもない)、また(2)歳出も歳入も同じレベルの法案と考えられるようになるし(法的効力の問題が解決される)、さらに(3)予算が国会に提出された段階では、英、米的に歳入法案と歳出法案とに分離されて検討しても何等問題がおこらないことになろう(17)。

(1) 安沢喜一郎「立法からみた予算制度」一三七頁、小島和司「日本財政制度の比較法的分析」(公法研究二一号所収三八頁)。

(2) 小島和司「Budget」と予算の語義の異同性「都立法学会誌」第三卷第一、二合併号二二八頁、及び、杉村教授はこれを審議基準として分類されている(杉村章三郎「財政法」法律学全集六頁)。

(3) 土橋友四郎教授がいわれるように、これは「旧憲法の起草者が予算案といわず予算観(予算非法律論)、すなわち、財政権は政府の権限であり、予算に対する議会の議決は、唯、これを承認して、あらかじめ、事前に政府の責任を解除する行為にすぎない」との考え方に基づいたものと思われる(土橋友四郎「予算と法律との関係」九四頁)。

(4) 清水澄「帝国公法大意」(全)三二〇頁、なお、その後出版された著書では学説を変更している。すなわち、清水澄博士は「帝国憲法講義」(全)四八三頁において、予算は財政事情を処理する委任状を国会から与えたとの説に対して次の批判を行なっていることから明らかとなる。すなわち、「我が国ニ於テハ各種ノ統治機関ハ何レモ統治者タル天皇ノ定ムル所ニ從ヒ、其ノ事務ヲ処理スルモノニシテ議會ノ委任ニ依リテ政府カ其ノ事務ヲ行フモノト為スハ天皇ヲ統治権ノ主体トセル我カ国体ノ大本に反馳シ極メテ不当ナルノミナラス議會カ此ノ如キ委任ヲ為シ得ルノ何等明文上ノ根拠存在セサルニヨリ此ノ説亦正当ナラス」と。

(5) 杉村章三郎「財政法」法律学全集、六一頁、

(6) 藤田嗣雄教授は明治憲法時代に予算を「法律」の形式で規定しなかった理由についてつぎのようについて。政府は「法律(予算法)によって容易に改廃されるのを防止することであった」と。つまり、「言葉をかえていえば、明治憲法が予算に法律の形式を与えなかったことは予算の絶対制的性格の維持にあった」(レファレンス「日本国憲法における予算の法律的意義」四頁)といわれる。河野一之「予算制度」二九頁。

(7) 美濃部達吉「日本国憲法原論」三九〇頁。

(8) 佐々木惣一「改訂日本国憲法論」三三六頁。

(9) これは田畑忍教授が公法学会において、小島和司教授による「日本財政制度の比較法的分析」の報告が行なわれた後、報告後の質疑応答でなされた主張である。なお、詳細は「公法研究」二二号五七頁、田畑忍「憲法学原論」三二四頁参照。

なお、佐々木惣一博士と田畑忍教授の学説とは若干異なるが、中谷敬寿教授は「わが国における予算の法上の性格を法律と同様、国法の一形式であると主張する、いわば法規肯定説には、にわかには賛成しがたいものがある」として、その根拠に「日本国憲法において立法の存在形式として法律第一主義を建前とし(憲法四一条、五九条)、法律にあらざる法の存在形式としては若干の特例をみとめているにすぎず(憲法五八条二項、七三条、七七条二項)、予算は立法の存在形式としては憲法の認めていないところであるといわれる(中谷敬寿「憲法講座4」八六頁)。

(10) 安沢喜一郎教授の「立法からみた予算制度」(五二頁以下)にみられるように、財政闘争が、国会制度を生みだし、さらには、上院の予算権限を抑えて下院による予算権の確立へと進んでいったその歴史的背景をみながら、それが本来「国民のための予算」であることを確認していった歴史的過程をみなければならぬと思う。その外、Jennings, Parliament p. 283, 西村栄一「イギリスの予算制度をみる」一九頁、ジュリストNo. 15 参照。

(11) 杉村章三郎「前掲書」六四頁。

(12) 杉村章三郎「前掲書」六四頁。

(13) 清宮四郎「憲法I」二二七頁、和田英夫「憲法体系」二二四頁、佐藤功「日本国憲法概説」三一〇頁、土橋友四郎「予算と法律との関係」(憲法講座4)九四頁、清宮四郎編「憲法演習」所収五四頁、その他多数の学説がこれを支持している。

(14) 杉村章三郎「前掲書」六五頁、河野一之「予算制度」二九頁。

(15) 安沢喜一郎教授はいう。「日本国憲法は明治憲法やドイツ憲法とは違って、予算とはその内容がいかなるものであるか、それについて何等規定するところがない。すべて解釈に一任するという態度をとっている。したがって、これが解釈如何によつては、イギリスやアメリカにおけるように予算は立法であることにもなり、また明治憲法やドイツ憲法におけるように、予算の實質は立法でなくて行政であることにもなる。……実際の取り扱いがどうであろうと、日本国憲法における予算を明治憲法におけるそれとまったく同一のものであるということは是認することのできないところであつて……」と(安沢喜一郎「前掲書」一五一頁)。

(16) この点小林直樹教授の「財政民主主義の問題」の項をみれば明らかとなる(小林直樹「憲法講義」(完)四三七頁)。

(17) ただ、(3)の見解は立法対策の問題とも結びつく。したがって、国会法を改正して現在の予算委員会を歳入委員会と歳出委員会にわけて、予算の審議を行うべきではなからうか。

三 現行憲法における法律と予算との議決形式の相違とその弊害

いま、「予算とは歳入法案と歳出法案に関する総合である」と考えても問題のないことを論証してきたが、ここでは、現実に法律と予算とが別個の議決方式（憲法五九条、六〇条）を採用しているので、それではこの矛盾をどう解決するかということになる。

「予算とは歳入法案と歳出法案の総合」であるという視角にたてば、本来、予算のなかに二つの法案があることになり、しかも、それが一般法案と何等変りがないことを考えれば、議決形式の区分は全く不要であるということになる。この点、各国の実例も、それを明らかにしている。たとえば、西ドイツやアメリカにおける予算制定形式は特殊な形式ではなく、一般の法律形式を採用している⁽¹⁾。また、イギリスにおいても、金銭法案という特有の法律に若干の付帯的制度を付け加えているくらいの違いにすぎないのである。にもかかわらず、現行憲法では法律と予算とを歴然と区別しているのです、この区分を採用した理由をみると次のようにまとめることができる。第一は立法理由であり、第二は学説的理由である。すなわち、前者の立法理由は憲法制定当時における金森徳次郎國務大臣と山崎岩男議員の間の答弁にみられる⁽²⁾。

山崎岩男「議会在が予算に関与するということは、これは立法権に関与することでありませんが、立法府たる所の議会在が予算と云うものを議決する以上は、予算とせずして法律とした方が最も的確ではないかと考えます。そうすると、国民に対する国家の意思表示たる効果をもつて来る。随いまして予算面と云うものでは、国民に対しても十分なる意思表示の効力を発生することにもなりますし、又政府その他の機関もこれに対して十分なる拘束力というものが与えられて来るかと私は考えるのでありますが、憲法草案に依つてこれだけ改正するのに当りまして、なぜ法律としな

つたか。なぜ、今まで通り予算としたか、その点について御尋ね申し上げます。」

國務大臣、金森徳次郎、「予算を法律として、つまり、形式的意味の法律ということは、もとより成立する考えをもつています。けれども実質から申しまして、法律は大部分は国家と国民を拘束するものでありまして、予算は政府の支出を憲法上適法ならしむるものでありますが故に、形式的にはかりに同じに扱いまするにしても中味が違つて居ると云うことは云えると思います。すでに、中味が違つて居るならば、形も違えるという行き方は決して、不合理ではないと考えて居るのであります。特にどこが違ふかと云う中の一つ一つの点を考えて見まするに、法律でありますれば、議会在それを可決するも否決するも恐らく絶対の自由なる判断を御持ちにならうと考えます。併し、予算の方は国家が存続する。その存続には経費が要ると云うことが前提になつて居りますと、幾分、議会の態度も異なつて、批判の中味が国家の必要なる経費を出してやらなければならぬと云うことを前提として議決されると思います。したがつて、議会の扱い方等も違ふと思います」と答弁されている。

第二は学説的理由である。すなわち、学説をまとめてみると、(1)予算は永続的な法律と違つて、一會計年度に限られて居ることから、迅速な手続を必要としたこと、(2)また、法律が不成立になつた場合はその法律に盛り込まれて居る新しい施策が実行できないだけであるが、予算が不成立になれば、国政の運営が停止されるといふ大きな支障をきたすことなどの理由から、両者は議決方式を異にし、迅速な手続をとる必然性があつたこと、(3)さらには、予算自体が行政事項であつて、法規範性がないといつた考え方が支配的であつたことから議決方式を異にしたものと思う。

いずれにしても、この三つの見方はマツカーサー草案にみられるような英米的予算制度の圧力をうけながらも明治憲法的事算観から脱皮することができずに考へていたものである。それがため、田中二郎元教授がいわれる「法律と事算」とは、普通、互いに「形影相伴うものであるが」(1)憲法上に規定した法律と事算とは別個の議決形式を経なけ

ればならないために、(2)両者の議決に時間的なずれが生じて、内容的にも多くの矛盾を露呈していつた(3)(4)。したがって、この矛盾の解釈策は、何よりも国会および内閣の両機関によつて、当然、一致協力して、それにあたる義務があるといわなければならない。ところが、現状ではそれが困難であるということから、政府は、予算について議員立法の制限を行なつてその解決策にしようとした(5)。すなわち、国会法五六条一項の「予算をとまらう法律案を發議する場合、衆議院においては議員五〇人以上、参議院においては議員二〇人以上の賛成を必要とする」こと、および国会法五七条の三に「各議院又は各議院の委員会は、予算総額の増額修正、委員会の提出若しくは議員の發議にかかわる予算を伴う法律案又は法律案に対する修正で予算の増額を伴うもの、若しくは予算を伴うこととなるものについては、内閣に対して意見をのべる機会を与えなければならない」との規定を設けたのである。この議員立法の制限は、私の主張する視角からみれば、憲法四一条の精神に違反することにもなりかねないのである。つまり、この改正は官僚予算制の復活を意味するにほかならないのである(6)。してみると、このような法律と予算との議決形式からくる弊害は、いかに大きなものとなつていゝかがわかるであろう。ともかく、この弊害を生みだした基盤には、安沢喜一郎教授のいわれるように、予算の本質を顧りみなかつた「明治憲法の惰性」以外のなものでもないのである。

ただ、こうしてみると、法律と予算との議決形式の根本的な解決だけは憲法改正の問題とも結びつくが、そのほかは現行憲法下でも、予算を「歳出法案と歳入法案の総合である」とすることによつて、憲法第七條一項(法律の公布)、第七條(法律、政令の署名および連署)の適用が可能となり、一つの解決策として役立つことにもなる。

(1) アメリカ合衆国第一條第七節「一」は、「歳入の徴収に関するすべての法律案はまず代議院 (The House of the Representatives) に提出されなくてはならない。ただし、他の法律案におけると同じく、元老院 (the Senate) はこれに対し、修正案を發議し、もしくは修正を付して同意することができ」と規定され、議決方式についても他の一般法律の適用と何ら変り

がない、また、ドイツ連邦共和国基本法第一〇条(二)を参照。

(2) 清水伸「日本国憲審議録」六〇六頁。

(3) たとえば、歳出予算がたとえ成立しても、その経費の支出を命じ、もしくは認める法律が存在しなければ、内閣が支出することができない。また逆に、当該法律案が否決されれば固よりであるが、修正されなければ、その関連部分はこれを使用することができないなどの矛盾も生じる(奥野健一「法律のひろば」六卷三号)。

(4) もちろん、予算法律主義を採つているところでも、予算法その他の法律との成立で時期的づれも生ずる。とくに、俗に、所謂「お手盛法案」「お土産法案」などにみられる(土橋友四郎「予算と法律との関係」一〇三頁)。

(5) また「予算を伴う立法」の場合には、どう調整するかについて問題となるが、目下の所、アメリカにおけるこの調整は予算局と歳出委員会で調整しているが、イギリスでは議員立法の制限を行なっている。なお、これについては、拙稿「戦後の憲法体制の動向」——財政条項の変遷——紀要第七号、七三頁を参照。

(6) 拙稿「前掲書」七三頁。

四 内閣の予算提出権の再検討

一 いままで、予算は「歳入法案と歳出法案の総合」であると解しても、憲法上、それほど矛盾のないことをのべてきたが、本章では、この視角で内閣の予算提出権を検討していつたならば、どうなるであろうかということを検討してみたい。まず、その場合、私が定義の素材につかたアメリカの予算制度を簡単に説明し、その後、わが国にみられた内閣の予算提出権の考え方を批判・検討していきたい。

アメリカ合衆国では建国以来、第一次世界大戦に至るまでの間、大統領は一度も予算の提出に対して責任を受けることもなく、収入および支出に対する予算の作成はすべて立法府内の事項とされていた⁽¹⁾。ところが、一九一〇年

以後、急速に拡がつてくる経済の発展および一九〇九年に惹起された大恐慌などの社会的現象は執行府に予算を濫費する機会を与え、また議会においても、予算をえこひいきしたりする機会を与えた。それがため、一九一九年になつて、執行府予算創設運動が活発化し、一九二一年、執行府が中心となつて作成する目的で、予算および会計法 (The Budget and Accounting Act of 1921) を制定し、大統領に予算の準備権を与えることになつた⁽²⁾。この法律はいまままでの混乱した状況を整備することに役立つたことはいうまでもないが、とくに、大統領が毎年、前年度の歳入、歳出の結果や、来年度の見積を示す予算を議会に提出することが義務づけられたのである。しかし、大統領が Budget を準備して、議院に提出するとしても、それは議案としての意味をもつものではなく、あくまで Budget という参考資料の提出を義務づけているにすぎなかつた。そしてまた、この Budget 創設運動は、本来的な立法権の一部を行政府に与えようとするものであるから、その制度の利用は大きな反響を呼び起し、けつきよく、「従来の憲法伝統」と調和させた上、認められることになつた。そして、その後、一九四六年になつて立法再組織法 (Legislative re-organization Act) が制定されたが、そのなかで Budget についても、手続上の改正をみることになつた⁽³⁾。すなわち、大統領から Budget が提出されると、議会はそれを受理して両院の歳入委員会及び歳出委員会からなる合同委員会を作り、そこで議会審議の基準を討議することになつたのである。つまり、Budget が大統領の提出する参考資料を意味するという点では以前と余り変りがないが⁽⁴⁾、これによつて、議会の予算に対する指導権を確認しようとしたのであつた⁽⁵⁾。

また、州においても、Budget は予算の作成権者がいかなる機関であつたにしても、立法過程に提出される以前のもの、つまり、歳入法案、歳出法案となる以前の執行機関のものであるという点では連邦のそれとは異なるところがない。ただ、一九一一年以前のカルフォルニア州、ウイスコンシン州を始めとする諸州の予算法の制定でみられるよう

に(6)、予算に関する準備権を握る機関としては、立法府型 (Legislative type)、執行府型 (Executive type)、委員会型 (Board type) と大体三つの型にわかれているのが現状なのである(7)。

すなわち、最初は十二州のうち七州が予算の準備権を立法機関に、その他は委員会に与えていた。その後、次第に執行府に移行し、一九一九年の執行府予算の責任理論が確立されて以来、今日では四三州が知事 (Governor) に、六つの州が委員会に、そしてアラスカ州のみが立法府予算を採用しているにすぎない。このように、予算の形態は立法府型が減少し、執行府型がほとんどを占めるようになったのは、やはり、連邦予算と同じく、立法府型予算における責任性の不明確、歳入、歳出の不均衡、さらに予算の執行に対する専門性、技術性の欠陥からくるものといえよう。また、これにつぐ、委員会型は知事および州の重要な行政官吏 (特に財務長官、会計検査官も含む) によつて構成される型と、行政府代表者と立法府代表者で構成される型に分けられる。これらの型は(1)知事 (Governor) の権限濫用、(2)独裁的横暴を防止する手段として用いられていたが、次第に財政政策を混同し、あいまいなものとなつて、その要求に答えることができず減少の一途をたどつていつたのである。

二 つぎにわが国の問題に移してみる。

予算は「歳入法案と歳出法案に関する総合」であるということの定義を与えることによつて、予算は法律と同じように、憲法四一条の「立法」の適用を受けよう。また、反面に、憲法は内閣に予算の提出権を明記している。したがつて、この点、予算を「歳入法案および歳出法案の総合」であると考えても、議院内閣制を施行するわが国では、内閣に法律案の提出権があることから何等問題となるところがない。してみれば、とくに憲法上、予算提出権を内閣に与えると明記したのは、諸外国のそれと同じように、社会的要請によるものと思われる。つまり、具体的にいえば、予算は、運用上、他の法案と性格的に異なることから、憲法に明記されたとみてよい。しかし、その場合、憲法上、内

關に予算の提出権を委任したとしても、予算の審議ならびに議決という立法の核心は国会の手にある。それゆえ、このような歳入法案、歳出法案が内閣におかれても何等の疑問も生じないのである。にもかかわらず、当時、また現在内閣の予算提出権がどのように考えられているかを検討しながら、私の定義が疑問のないことを確認してみたい。

まず、第一は内閣による予算の「作成」および「提出」の解釈の考え方についてである。かつて、明治憲法下では「……毎年予算ヲ以テ帝國議會ノ協賛ヲ經ベシ」(明治憲法六四条)という規定をおいていたが、この点、いずれの機関が作成し、提出しうるかについては明らかにされていなかった。にもかかわらず、「予算は行政事項であるから行政府に属する」(8)のは当然であると考えられていた。つまり、予算の作成および提出権は内閣に専属するものと解して、ほとんど疑義がなかつたのである。なぜなら、行政府は予算そのものを見積表とすることによつて、その法的効力を「空虚化」することであつたし、換言すれば「議定」という形式行為をおくことによつて、君主政の原則と憲法所定の財政制度との調和に役立たしめることが目的であつたからである(9)。してみれば、こうした解釈は明治憲法の改廃、英米的な予算制度の導入によつて、おのずから「予算」についての解釈論的再構成にむけられなければならなかつた。にもかかわらず、現行憲法の制度的構成にあつて、何等この解釈を吟味することなく、明治憲法と同様な制度を利用していつたのである(10)。この点、美濃部博士の主張に、とくに、はつきりとあらわれている。「予算の発議権は内閣に専属し、国会に発議権のないことは旧憲法におけると同様である。国費の支出に付いては、内閣が専ら責任者の地位に在るのであるから、必要な国費の支出に付いては、内閣の側から国会に提出して其の議決を求めねばならぬもので、国会の側から内閣に対し其の支出を要求しうるべきものではない」(11)と。つまり、美濃部達吉博士は予算の作成および提出権を立法行為と考へても何等差支えないにもかかわらず、旧憲法と同様の視角で予算の発案権を考へていたようである。さらに、法的にいえば、憲法八六条および七三条第三項は憲法八三条(財政立

憲主義)の大原則の一分肢にすぎないことをみすごしていたようである(12)。

第二に、アメリカ合衆国では一九二一年の予算および会計に関する法律 (Budget and Accounting Act) の制定以来、大統領が一切の収支計画を行なつて、国会に送付する権能が与えられているが、この考え方をわが国では現行憲法に利用したらどうかということも当時は考えられていた(13)。そして、これを採用しようとしたが、けつきよく、翻訳上の誤びゆうに終つたのである。すなわち、日本国憲法の草案が意図するところは大統領に課している義務を内閣に課し、それを憲法に保障しようとするのであつた。ところが、明治憲法下時代の予算観をもつた立法者達は、その真意を理解できず、国会と内閣の役割に対して、主客顛倒の内容を与えてしまつたのである(14)。これは、山田準次郎博士がいわれるように、当時、「封建君主制的観念が国民を始め、学者、政治家の頭脳にしみこんでおり、国の資金はパブリック、マネーであるという民主々義思想に対する理解を欠いていた」(15)(16)ためであろう。

ともかく、ここで憲法八六条の原型といわれる「憲法改正草案要綱」(17)をみると、

「内閣は予算を準備して、国会に提出し、その審議決定を得なければならぬ」と規定され、また英文では "The Cabinet shall prepare and submit to the Diet for its Consideration and decision a Budget" と規定している。

ここにいう内閣が作成する意味での Budget (アメリカ式に解せば立法機関に提出される以前のものをさす)なる語は内閣が準備する一切の収支計画の参考資料をさし、立法化以前の行為ということであつた(18)。つまり、アメリカ的にいうと、これは大統領の Budget の作成に対する国会の主導性を明らかにしたことを意味するものであつた(19)。この点、わが国は議院内閣制を採用しているので、アメリカ的なものをそのまま採用しえないにしても、アメリカ的な制度を理解して、検討していくべきであつた。

第三に、憲法解釈の立場からみると、予算のうち歳出予算と歳入予算の法的効力の考え方についてである。すなわ

ち、わが国の現状は、政府が予算として歳入、歳出の見積書（準則）を網羅して、国会に提出し、国会ではその予算を可決するといった審議形式を採用している⁽²⁰⁾。これがため、成立した予算が歳入予算と歳出予算で法的効力を異にするといった珍現象を呈しているのである。そして、その理由を多くの学者は⁽²¹⁾、歳出予算については支出を許される最高の金額、支出の目的、支出の時期を限定しているから法的効力があるのに対し、歳入予算とは「国の徴税法規を始め、その他の法令（財政法三条）、行政行為、契約によつて生じる国の徴収」を除いたところの金額の予測、ないし歳出財源の対象の基礎となるものだけに限定しているので法的効力がないと主張される⁽²²⁾。

けだし、内閣が歳出、歳入予算を一括して提出し、国会で審議、可決されながらも歳出については法的効力があり、歳入については法的効力がないとする通説は、余りにも、予算の現状肯定の技術的操作に力をそそぎすぎた解釈ではなからうかと思う。ことに租税の法規範性を規定した現行憲法第八四条は一年徴税主義を明示的に廃除して、永久租税主義とし、そして一年ごとに制定される予算のうち、歳入予算との関連を考えないで確立していつたのである。これは明治憲法第六三条の、あまりに忠実な永久租税主義の採用ではなかつたか⁽²³⁾。してみれば、この永久租税主義を貫徹せば、歳入予算はただ単に、歳出予算とバランスをとるという意味で設けられたにすぎなくなると解されてもしかたがないであろう。少なくとも、歳入予算は、いまままでみられた予算とは無関係に、租税徴税主義、契約、行政行為によつて税を作り出すということではなく、歳入予算が歳入法案となることによつて、それらの徴税行為もその歳入法案を前提として、それに拘束された中で租税を執行していかなければならないのである。とすると、おのずから、歳入法案は一年間であるから、それとの関連で、また、租税法主義も、いまままでの永久租税主義から一年税主義に変わらなければならぬ。この永久租税主義の原則は、かつては、行政権による権限の濫用を防止することに奉仕したが、今日の如き「国会中心主義予算」の確立のもとでは、むしろ一年税主義の方が国会に回数が多い予算審議権を与えて、

財政民主主義の原則を守ることにならう⁽²⁴⁾。つまり、歳入法案が国会審議を経て歳入法となつた後に、そのもとで、租税が決められ、租税の執行が行なわれるということが、基本となつていなければならぬのである⁽²⁵⁾。そしてまた、通説は金銭の予測である故に、法的効力を認めることが困難であると主張される。歳入予算の法規範性の添付は何も強制的な完全徴収を意味しているものではなく、むしろその範囲の限界を定めた法規範であり、具体的にいえば、歳入法なのである。まして、予算は他の法律と違つて、一ケ年という制限付であることを顧みれば、経済的変動などの予測はそれほど困難ではないであらう。したがつて、この点からみても、歳入予算の法規範性を主張しえない解釈は妥当でないことになる。また政策論的にみても、議事に積極的な租税審議の機会を与えることになる。現に、フランスやイギリスのように、租税を毎年、予算法によつて定めている国もあることに注意するならばなおさらである⁽²⁶⁾。

一方、憲法八四条の歳入に関する規定が、憲法八三条の具体的規定であるのと同様に、現行憲法八五条の歳出に関する規定の方も、憲法八三条の具体的規定として考えなければならぬ⁽²⁷⁾。つまり、換言すれば、憲法八五条は憲法八三条を前提としているということである。したがつて、この歳出予算の法的効力については、歳出予算が歳出法であることを確認するだけであとは通説と同じように考えてもよいということになる。

このように、内閣の予算の内容を検討してみると、私が定義した「歳入法案と歳出法案の総合」が予算であるといつた考え方に対し、疑問の余地はなくなるであらう。

つまり、内閣が「歳入法案と歳出法案の総合である予算」を国会に提出し、これを受理した国会では、この予算を歳入法案と歳出法案とに分けて、その各々を検討することにした方がよほどすつきりするのではなからうか。また、このような予算の確立は、非民主的な予算制度ではなく、民主的な予算制度の確立に奉仕していることも明らかである。

(1) Marshall Edward Dimock and Gladys Orden Dimock, *American Government in Action* p586, Austine F Macdonald,

American State Government and Administration p 415.

(2) しかし、この制度も数回経験されたが予算を検討するための時間不足、合同委員会の扱いにくい規模、充分とは思われな
い委員会の構成状況、さらには議会からの圧力のためにゆきずまって、まもなく実施することをやめてしまったのである（拙
稿「アメリカ合衆国における Budget の作成から Appropriation Act の制定まで」（紀要第八号一三三頁）

(3) 小島和司「公法研究」二二号、三八頁。

(4) 小島和司「前掲書」三八頁。

(5) この点においては、小島和司教授の「Budget と予算との語義の異同性」（都立大法学会誌）一一〇頁。

これは、まさに、オーサ・スミス氏のいうように、議会は「予算制度の重要な関所」(Barrien)である」ことを宣言してい
たのである。Arthur Smithies 「The Budgetary Process in the United State Budget」一〇九頁。

(9) Austine F. Macdonald, op. cit. p. 415 その後一九二二年には Massachusetts 州、一九二三年には Arkansas, Ohio
and Oregon 州で、一九一五年はその他の七州で、そして一九一九年までには四三州が予算手続を確立した。その他、Indiana
と Florida は一九二一年に、Pennsylvania は一九二三年に確立した。なお、一九二六には全州が予算制度を確立している
のである。

(7) Austine F. Macdonald, op. cit p416. Mashall E. Dimock and Gladys O. Dimock, op. cit p586 はこの点について、
くわしく説明している。

(8) この規定はドイツ憲法の模倣であつたことはいうまでもない。当時のわが国がいわゆる君主制を採用することであれば、
当然ラバンドやその他の憲法学説を採用するのも当然であつた。すなわち、ラバンドの一説をみれば、予算は「法律をもって
確立する」というが、この意味は本来的権能ではない。本来的には、行政であるものを立法手続によつて確定するにすぎな
い」と。つまり、国会が予算に参与するのは、それは立法の作用ではなくて、行政監督の作用であるといっているが、わが明
治憲法においてはこれを移用したものである（安沢喜一郎「前掲書」一一二頁～一一九頁）と。なお、この外、小島和司「公

法研究」二二号、二八頁を参照。

(9) 小島和司「日本財政制度の比較法史的分析」(公法研究) 四七頁。

(10) したがって、実質的な予算の主導性は、前述したように、政府におかれ、議員および公述人の主張は全く問題にされていない。それは委員会における次のような討議をみるとヨリ明白である。

「いくら、あそこへ「公聴会」執者加筆」いつても、「われわれの意見が執者加筆」さっぱり反映してこないからつまらぬ」とある公述人はいう。

「この際、原案は原案として、お出しになつて、国会の論議を通じ、あるいは公聴会を開いた場合は、この意見を率直に認めて修正に応ずるといふ与党の態度がほしい」(第三八回、予算委員会公聴会会議録、昭和三六年二月二六日)とA予算委員会は公聴会制度を非難し、さらにH公述人は「国会論議を通じて予算を批判し、あるいは公聴会の意見を反映して、予算というものを十分検討すべきだといふことは編成手続がどうであろうとなかろうと当然なことだと思います。絶対修正をしないのはむずかしい」といふのをみても明らかである。

(11) 美濃部達吉「新憲法逐条解説」一三三頁。

(12) 長谷川喜博氏もこの点について強調し、それは「決して、その範囲を逸脱して特異の存在理由を主張しうる規定ではない」といふ(ジュリストNo.二二二号、有斐閣)。また憲法八六条および第七三条を設けた理由については、小熊孝次「法律のひろば」第六卷三号。

(13) 註(2)を参照にせよ。

(14) 小島和司「前掲書」四一頁。

(15) 山田準次郎「時の法令」No.二七五号、「国の予算は誰が作成するか」二二頁。

(16) また、藤田嗣雄教授は「憲法草案の審議」が短かかったので条文の慎重な審議がなされなかったといふ(レファレンスNo.四三三号参照)。

(17) つまり「マッカーサーはGHQ憲法草案の作成に際し、予算の型は英国の制度に倣うことを指示している。したがって、この草案も、その趣旨にしたがって作成されなければならぬにもかかわらず、全く異なったものだという」藤田嗣雄「日本国憲法における予算の法律的意義」(レアルレンスNo.四三号、四頁)。

(18) これについて、小島和司教授は詳しく説明されている。小島和司「前掲書」一二七頁。

(19) 小島和司「日本財政制度の比較法史的分析」(公法研究)四二頁。

(20) 「予算が衆議院に提出されると(憲法六〇条)、内閣総理大臣の施政方針演説、外務大臣の外交方針演説、大蔵大臣の財政経済方針演説が行なわれる。一方、提求された「予算案を議長が委員会に付記する(国会法五六条第二項)ことから、実質上の予算審議が始まる。予算委員会は国会法四一条に規定する常任委員会の一つであって、かつ常任委員会中、最も重要な地位を占め、衆議院五一人、参議院四五人からなる最大の常任委員会である。また、他の委員会と同様、予算委員会は議員でない専門の知識をもつ職員、すなわち、専門員および調査員がいて、専門的、技術的調査に従事し、議員を補助するのである。予算委員会では必ず、公聴会を開いて、真に利害関係を有する者、および学識経験者から意見を聴くことになっている(国会法五一条三項)。

(21) この点については、和田英夫「憲法体系」二二五頁、橋本公巨「憲法原論」三四三頁、註解日本国憲法三〇一頁、小林直樹「憲法講義」IV四二八頁。

(22) 安沢喜一郎「租税法と予算との分離ならびに租税法律の原則」(法律論叢、松岡熊三郎在職四十年記念号)一五六頁以下。安沢喜一郎教授によれば、「明治憲法の第六十二条および第六十四条をドイツ連邦共和国基本法の第一〇五条および第一〇一条と対比して考えるならば、租税法または予算法とは、まったく別個の存在であることを明らかにされている」といい、その理由をドイツに求めている。すなわち、「ドイツでは、国民には古来から予算権なるものは存在しなかつたが、租税承諸権だけは存在しているという事実から」わが国がそれを継承したものとされる。

(23) 小島和司「前掲書」二二号、四七頁。

(24) この永久租税主義をつらぬけば、安沢喜一郎教授のいわれるように、その思想は「官僚政治の確立ということであり、別の言葉でいうならば、行政機関の独裁制の強化という」ことになる(安沢喜一郎「前掲書」一七四頁)。

(25) この点について、宮沢俊義教授はさらにいう。「本条が租税法律主義を定めたのは、そういう一年税主義を原則とするものでないことを意味するが、しかし、かならずしも一年税を否認する趣旨でもない。一年税をとるか、いわゆる永久税をとるか、すべて法律で自由に定めるべきことと解される」とのべているが、妥当である(宮沢俊義「日本国憲法コメンタール」七一四頁)また、原竜之助「租税法律主義」(法学教室 No. 6 別冊ジュリスト一〇〇頁)。

(26) ただ、イギリスの予算では確定費といつて年々予算審議をうけずに支出できる経費がある。これは法律等により一定額に限り当然支出しなければならぬことが定められているもので、実質的には会計年度による限定を受けぬものといふことができる。しかし、こういう制度はイギリスのように、長い間にわたつて議会政治が発達、成長し、政府と国会との関係がある程度円滑に行なわれている国において、はじめて行なわれうることであつて、いずれの国においても可能である」というものではない(遠藤湘吉「予算」一七二頁—一七三頁)。

(27) 安沢喜一郎「憲法論」四六五頁に詳細にのべている。

五 国会における予算審議権(とくに増額修正権)について——学說的展開——

国会は内閣から提出された予算、すなわち、私の主張する「歳入法案および歳出法案の総合」を受理する。予算は二つの法案の総合であるから議会による自由な修正がさせることになる。ところが、現実の予算学説は、前述したように、「予算の概念およびその現実」から、自由な修正をなすことはできず、つねに、一定の限界を保たなくてはならないとする。これは、いうまでもなく、明治憲法以来の伝統の上に築かれた修正権の限界をめぐる問題とも関連する。したがつて、ここでは、まず、従来の学説をまとめ、のちに、「歳入法案および歳出法案の総合が予算」である

ということを前提として国会の予算審議権を検討していくならばどうなるかということのみていきたい。

(一) 明治憲法下では、予算に対する政府の権限が強大であり、また、議員に発案権がないという理由で、増額修正(インCREASE)はもちろん、減額修正(デCREASE)においても、法律費、既定費、義務費は政府の同意なしに廃除削減できない(明治憲法六七条)とされた。すなわち、明治憲法史をみても、この予算の廃除、削減問題は自由民権運動に基ずく反政府側と政府側との対決を惹起して、第一議會以来の攻防戦であつた。しかし、この対立にもかかわらず、当時の政府の態度は、実に一方的で議會側の意見などをみとめようとはしなかつた。この点、山県有朋氏の激語をみるとよくわかる(1)。

「従来、議會と政府との紛議は常に予算に因るものであるから、爾今、予算は勅令を以つて定め、予算に対する議會の協賛権を奪うべし」(傍点、筆者)と。

この主張は余りに議會主義を破壊する極端なものであるとして受けいれられなかつたが、その主張にこそ、この真義があつたようである。山県有朋氏によれば、予算は内閣の専屬事項であるが、憲法が立憲主義をたてまいとしているという理由から、議會における予算の修正権を認めたにすぎない。したがつて、議會が予算について、余りに内閣の行動に反対するならば、議會からその権限を奪つてしまつた方がよいと主張するのであつた。

また、政府の忠実な擁護者、穂積八束博士はいう。

「議會ノ歳出予算、議決権ニ対シテ左ノ意見主持ス、

甲、歳出ノ目的(即支出ノ必要)及其ノ金額(即支出ノ高)共ニ法律、勅令ヲ以テ定マレルモノ、此歳出ニ対シテハ議會之ヲ廢除スル余地ナシ、

乙、支出ノ必要(目的)、法律、勅令ニ依リテ定マレルト難モ、其明年ニ要スル金額ハ之ヲ増額スルモ直接ニ法令ノ規定ニ抵触セサルモノ、此歳出ニ対シテハ議會ハ其費目ノ要、不要ヲ論スルコトヲ得ス、唯金額ノ多少ヲ議スルヲ得

ルノミ、此費額ニ対スルモ前年度予算既定ノ額ニ対シテハ政府ノ同意ヲ得ルニ非ラザレバ減額議決ノ法力ヲ生セス、
丙、支出ノ目的及金額共ニ直接ニ法律、勅令ノ効果ニ関セザルモノ、此場合ニ於キテハ議會及政府共ニ目的及金額
ノ二者ニ亘リ其必要如何ヲ自由討議スルコトヲ得

凡テ以上甲、乙、丙ノ場合ニ於キテ議會及政府ノ運動ハ法律、勅令ノ範圍内ニ於キテスベキコト勿論ナリ。特ニ我
憲法ノ六七条ニ於ケル規定ヲ以テ行政者タル政府ノ意見ニ重キヲ置ケリ。是レ理論ノ何タルニ拘ハラズ成法ノ命スル
所ニシテ動カスヘカラザルモノナリ（穂積八束論文集、二二四頁）

つまり、明治憲法下における予算審議の実態は、(1) 予算に対する修正権を一応認めてはいるが(2)、それは法律、
勅令と抵触しない場合でも多少の修正のみしか認めていないし、また(2) 前年度予算の既定額については内閣の同意な
くして修正することはできない。したがつて、(3) 法律、勅令に抵触せざる場合だけ自由に討議ができるということ
あつた。

さらに、この穂積八束博士による議會無視の態度は次の言葉で要約されよう。

「予算ヲ議定スルト謂フトキハ、自由ノ許否ノ如ク聞ユ、実ハ然ラス、議會ハ政府ノ見積計画ヲ法令ニ照シテ覆審
スルノミ」と。

かかる主張を支持する政府及びその他の学説は立憲主義体制を整えたとはいへ、実質的には、議會の権限を抑制し
ようとする以外のなものでもなかつた。こうした政府の行動に対して、議會側の方でも、政府に対する同調は立憲
政の「徳義」であるとしてみずから自己の権限を制限していつた。とくに予算の修正権のうちでも、増額修正につ
てはこの「徳義」の精神が發揮されていた。たとえば、第九回帝國議會において、議會は予算をめぐつて、政府と対
立し、議會側の主張が維持されたときでも、議會ではみずから権限を行使せずして、政府にその案を提出させてこれ

を可決するといった形式を採用していた(3)。つまり、こうした事例は、直接には、憲法解釈に由来するものではなく、議会みづからの「徳義」として自制する、いわば政府に好都合な先例の確立なのであつた(4)。

ともあれ、国会の発案権を自己制限するという歴史は、まさに「発案」と「提出」との混同であつた(5)。当時のこうした政策論は憲法学者等によつても憲法解釈における学説として支持されていたのである。多数の憲法書は「発案権」なるものについては述べず、かりにのべたとしても、議院の修正とはなんら関係のない事項として検討するにすぎなかつた。小島和司教授もいわれるように、この事實は専制的、官僚的予算が施行されていた当時であつたことも併せて想起するとき、まさに、わが国の憲法学界の縮図であつたといえよう(6)。

(二) このように、明治憲法下にみられた議院の修正権をめぐる論議の珍奇な現象は、アメリカ憲法の導入によつて、新しく成立した憲法典のなかにおける予算論議となつて移つていつた。

まず、その学説的な対立の第一は、予算の増額否定説にたつた解釈論があげられる。この見解は明治憲法下の予算に関する解釈をそのまま継承した美濃部博士のそれである。すなわち、博士は「国会に発案権がない結果として、其の修正権も当然限定され、政府提出の原案よりも支出金額を増加し、又は新なる款項を追加する修正は発議することを得ない」(7)と。この説は前述してきたように、予算の本質を行政府の専屬事項であるとする見解であり(8)、しかも、現在においては、法律によつて増額修正が当然認められることが予想されているので支持するものは見当らない。

第一に対して、第二はニューアンスを異にした多数の予算修正説とくに増額肯定説がある。

④ まず、佐々木惣一博士の学説からみたい。佐々木博士はいわく。「予算は法ではなく、故に、予算を議決する作用は立法作用ではない」。これは憲法の定めるところによつて、法的拘束力をもつものとされている。したがつて、「予算を議決することについて憲法上、制限はない」から、(一)「国会は予算増額の何れの変更を為すも妨げな

い」し、また(二)「予算を必要とする場合でも、国会はこれに拘束されないで、予算を廃除し、削減しうる」(9)とのべられる。この説は、周知のように「予算は立法作用ではない」が、憲法が認めたものであるから、いかなる増額も可能である、といった論理である。佐々木惣一博士がいわれる予算審議の無制限な見解については支持しうるが、しかし、(一)予算は立法作用でないことや、(二)内閣の予算提出権との関連を無視して、ただ法の論理的操作のみで予算審議を主張する点においては支持しえない。

⑧、つぎに、清宮四郎教授はいわれる。「国会の増額修正を予想した法律(10)（財政法一九条、国家公務員法二三条五項の如き）」がない場合でも「国会を財政処理の最高議決機関とする憲法の精神からみて(11)、ある程度の国会における増額修正は可能なものとみなされる。しかし、国会の増額修正は無制限ではあり得ない(12)。憲法は他方において予算発案権を内閣に専属せしめているのであるから、この建前を根本からくつがえし、予算の同一性をそこなうような大修正は許されない」と。また、この学説と同じ視角のもとで論理を進める杉村章三郎教授は「国会は予算全体を否決する権限を有するに拘わらず一款項に属する小額の増額修正すらし得ないのは不合理であるし、行政府に属する発案権が純理的根拠ではなく合目的見地から与えられたものであり、従つて、立法府は予算に関する潜在的優位性をもつという見地にたてば、むしろ国会にある程度の増額修正を認めることが合理的であり、また実際にも適用すると考えられるからである」(13)と。これらの学説は多数の支持者がみられ、わが国における予算学説の通説となつている。

⑨ また、安沢喜一郎教授は「予算は立法である」という視角にたつてこういう。「内閣が予算を作成して、それを国会に提出するとしても、それは一つの議案として提出するだけの意味しかもたず、この予算の作成および提出権の有無にかかわらず、予算の審議および議決にあつては、いかなる修正もこれに加えてよいと解すべきである」(14)

とされ、完全な予算審議権を主張する。つまり、安沢喜一郎教授によれば、内閣の予算提出権は一つの議案であるから、国会は完全な議決、修正権をもつものであるというのである。

(三) いまのべてきた予算をめぐる学説のうち、「予算は『行政府に専属する』』ということに対しての批判は、その都度取りあげてきた。したがつて、ここでは予算の増額肯定説の中にみられる清宮四郎教授を中心とした通説と安沢喜一郎教授の学説とを比較しながら、私の結論をのべてみたい。

まず、清宮四郎教授を中心とした通説は、憲法が規定した「予算に関する条項の文理解釈」を基本的態度にとりながらも、その判断となると合理的解釈論に徹しすぎているように思える。ことに「同一性をそこなう大修正は許されない」(15)といった論理は、法律論というよりも政治論、および予算のものからくる技術論的解釈論(16)ではないかと思う。同じく、杉村章三郎教授の主張にしても、「国会が予算全体を否決する権限があるというのに、一款項目の増額修正権をもちえないのはおかしいから」といった論理は、「恣意論的解釈の展開のようには考えられない。」

これに対し、安沢喜一郎教授の主張は「予算は予算法という法律である」という本質にたちかえり、そこから憲法解釈を再構成して、「日本社会の現状——官僚予算の抬頭——を批判し(17)、国会の議決を中心とした文理解釈で貫ぬこうとする。」

両者とも、一義的にみれば、共通した文理解釈であるようだが、主導性の問題としてみれば、前者と後者とは、「国会の議決を基軸にした解釈と内閣の予算提出権を基軸にした解釈の、いわば二つのポールをめぐる対立ともいえる。」

こうした対立のなかで、私が定義した「歳入法案と歳出法案の総合」が予算であるという視角からみれば、理論的には後者と同じ立場を支持することになる。そしてまた、実際の運用をみても、内閣の予算提出権を尊重しすぎて、

結果的には国会の財政立憲主義の原則が失なわれていている現状をも併せてみればなお明らかとなる。ことに、最近みられた予算を審議する国会側の法律的制限をみても明らかであるし、さらに、現行憲法が制定されて以来、内閣が提出した予算を国会が修正したのは昭和二三年、昭和二八年のわずか二回であるという事例をみても明らかである(18)。したがって、こうした状況は勢い前者に対する批判となり、後者を支持する要因となるのである。

また「歳入法案および歳出法案の総合」が予算であるとする私の見解からの予算修正権については、予算を他の一般法案と同じように扱うことから、議会における無制限な修正ももちろん可能となることはいうまでもない。ただ、その場合、歳出法案は歳出法案なりに、その基礎となるべき財源の伴う、いわば正当な理由のわく内で審議しなければならぬことはいうまでもない。つまり、その正当な判断こそ国会の自制にまつ以外のなものでもないのである(19)。換言すれば、その自制があるゆえにこそ、内閣の予算提出権の意義があるのである(20)。

(1) この点、笹原正志「帝国議会解散史」七頁以下を参照。

(2) 同じく、伊東己代治氏も議院が、支出予算を増額修正するのは政府の予期せざることを命ずることで、議院はこのような権限をもたないから「歳出増額ノ議決ハ憲法違反ノ取為トシテ起ルヲ得ス、歳入ノ増額ハ憲法違反ノ取為トナラス」とのべている(小島和司「国家学会雑誌第六五巻第一・一二号、五三頁」)。

(3) 小島和司「国会の予算増額修正権に関する論議について」(国家学会雑誌、六五巻、第一一、一二号)

(4) この点、小島和司教授は明治憲法時代の予算について詳細に指摘されている「前掲書」四三頁以下。

(5) 杉村章三郎教授は「財政法」(法律学全集)八四頁において、予算の発案権は行政に属している。これは当初、国会に存するものであつたが、のちに、行政に移行したのである。しかし、それは同時に行政作用と結びつくものではない。けだし、たんに、それは行政部所屬が最も適任なるが故にという合目的論がその根拠となるからである。したがって、わが国においては一概にこの原理を是認することは疑問であるとのべているが参考とならう。

- (6) さらに、小島和司教授は、具体的には、「明治憲法時代のそのような理論が圧倒的多数によつて述べられ、それが通説であると考へられていたということに原因している」とのべている（小島和司「前掲書」四五頁）。
- (7) 美濃部達吉「日本国憲法原論」三九一頁。
- (8) 予算の増額修正についての憲法解釈として、昭和二三年二月二六日の両院法規委員会では「国会は予算の増額又は予算の費目の追加若しくは削減等すべて内閣の提出した予算に関し、最終かつ完全な権限を有する」と勧告がなされ、一応増額修正のみが確立されたと。長谷川喜博「ジュリスト」No. 221号参照。
- (9) 佐々木惣一「日本国憲法論」三三五頁。
- (10) 清宮四郎「憲法I」（法律学全集）二二三頁、また奥野健一氏はいう。「財政法第一九条の国会・裁判所・会計検査院等の独立機関に関する歳出見積を、内閣が修正した場合における所謂二重予算に関する如きは、一般に国会に予算増額権があることを前提とする証左の些末な表われにすぎない」として、国会における予算の修正権を肯定する（法律のひろば、一九五三年三月）。また、佐藤功教授は明治憲法と比較しながら「日本国憲法においては、明治憲法六七条のような規定もなく、却つて第八三条の規定があり増額修正権はあると解される（財政法第一九条）」（日本国憲法概説三一〇頁）。さらに、鵜飼信成教授によれば「修正は発議でないから、国会は増額修正をなしうると解するのが正当である」（憲法）一四九頁。
- (11) 和田英夫教授は「国会を財政処理の最高決議機関とする憲法の原則からみてある程度可能とする」（憲法体系、二二六頁）。
- (12) 註解憲法はこの立場を是認しながらも「ただ増額修正に当つては、その財源について予備費の一部をこれに充てるか、或いは国会自ら特別の財源を示す必要があるから、実際上は、かなりむずかしいことであらうと思われる」という（註解日本国憲法一三〇四頁）。
- (13) さらに、杉村教授は「……国会が予算について全能な力をもつということであれば聊か異論がある。憲法で予算に対する発案権を内閣の専属所管とした趣旨は国会であつてもこれを守らなければならないと思うからである。したがつて、国会の増額修正は無限ではなく、この点からくる制限が考へられるわけである」（杉村章三郎「財政法」八六頁）と。

(14) 安沢喜一郎「立法からみた予算制度」三四六頁。

(15) 宮沢俊義教授は国会の参加によつて成立する「予算」という国法形式であるという点では、清宮四郎教授やその他の学者と変りはないが、提出された予算に対する国会の修正権については別段制限はないとされる（宮沢俊義「日本国憲法コメント」七二四頁）。

(16) 金森徳次郎博士によれば、増額修正の問題は「財政論、政治論、予算技術論」からくる主張であるが、もちろん無鉄砲な修正は許されないとする「法律のひろば」第六卷一〇号。

(17) 安沢喜一郎「前掲書」三五五頁以下。

(18) すなわち、国会施行以来の予算委員会の審議録をみると、修正案の可決は、昭和二三年の第二国会、昭和二八年七月の第一八国会で、一部修正は昭和二九年三月の第十九国会、昭和三〇年の第二三国会で款項の金額を増額したにすぎないのである。

(19) 土橋友四郎教授は条理上、或る程度の制限を受けるものと解さなければならぬといわれる（土橋友四郎「国会・内閣と憲法上の諸問題」一〇一頁）。

(20) 憲法調査会でみられた予算に対する国会の増額修正および予算を伴う議員立法に対する政策論として、つぎのようになっているが、これは予算が、法案（歳入法案・歳出法案）であるということの本質をかえりみない改革といえよう。

一、すなわち、衆議院は予算修正権をもつが、それは内閣の予算提出権を犯さない範囲においてのみ認められることとし、内閣はこの増額修正に対し、異議権を有することとし、なお、その再議決の条件を重かしめることなどを憲法に規定すべきである」と。

二、かつては議会の修正権が支出を抑制する機能をもっていたのに反し、今日ではむしろ支出を促進する機能を果たすに至っている傾向をかんがみ、予算の統一性を確保し、国民負担の膨脹、財政のびん乱を防止するために、むしろ国会の修正権を制限すべきであつて、国会が予算の増額修正をする場合は、内閣の同意を要することであると。

三、国会による増額修正については、責任内閣制のたてまえ上、内閣が異議を述べることができるとすべきである。

四、国会による予算の増額修正および議員立法の行き過ぎを是正する制度としては、政府に拒否権ないし異議権を認めるのも一案であるが、むしろ予算の増額修正および予算を押し議員立法はすべて禁止するのが最も望ましいと。

五、国会は内閣の提出した予算を修正して、支出金額を増加し、または新たな款項を追加するに当つては、内閣の同意を得なければならぬ。ただし、国会の両議院でそれぞれ総議員の三分の二以上の多数の賛成があつたときは、この限りではないという規定を設けるべきである」など（憲法調査会報告書「国会・内閣・財政・地方自治」二七四頁）。

こういつた憲法調査会の意見は、戦後、憲法が保障した財政状況の民主化、そのもとの財政に対する国民の認識が高まるうとしている今日、再び、行政の能率化のもとに財政の民主化を無視しようとするのは時代逆行のはなはだしい考え方であるといわなければならない。

六 おわりに

予算とは「歳入法案と歳出法案の総合」であるということの視角から、わが国の予算の内容および実際の状況をみてきたが、理論的には、この定義が正当なものとなることが明らかになつた。しかしながら、いままで続てきた予算制度の上に、この試みを簡単に採択することは、現行の状況のもとでは一概に歓迎されるとは限らないであろうし、また、現行憲法の制定時に、予算とは「歳入法案と歳出法案の総合である」との見解がかりに採択されていたとしても、現在問題になつてきている官僚的予算制度が生まれてこなかつたと断言することもできない。

でも、いままでのべてきた一つの視角からの批判と試みは、現在の時点で見られる予算制度よりは、より民主的な予算制度となることは明らかであろう。しかし、だからといって、一概に、この考え方をそのまま採用して、私がかつたような憲法解釈論的方法で再構成を行なつていくならば、少なからず、財政に関する諸規定と抵触する点多々

あることは事実である。

ともかく、本稿は一つの問題の提起にすぎなかつたが、今後、この視角にたつて法律のレベルまで根をおろして検討していくならば、私が定義した予算の内容がヨリ有益なものとなつてあらわれてくるであらう。大方の御教授を仰ぐ次第である。

(一九六五年六月)