

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

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2012-05-16 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/10291/11784

(研究ノート)

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

吉 田 善 明

— 研 究 ノ ー ト —

715

目 次

- 一 問題の所在
- 二 予算の憲法上の原理
- 三 歳出予算法 (Appropriation Act, Consolidated Fund Act) および財政法 ((Finance Act) の制定過程
 - 一、見積歳出予算 (Estimate) の内容
 - 二、見積歳出予算を審議するための諸機関
 - (1) 下院
 - (2) (A) 全院委員会、(B) 特別委員会
 - 三、租税 (Taxation)
 - 四、財政の一般的監督
- 四、おわりに

一、問題の所在

イギリスではわが国の統治機構と同様に、議院内閣制の採用が前提となつてゐるためであるが、予算制定過程は、その形式的側面だけをとりだしてみると非常に類似している。すなわち、予算（のちのべるがイギリスのそれをかりに Estimate とする）の提出権は両国家とも内閣にあり、それが議會に提出されて審議、可決されることになつてゐる（とはいつても、イギリスでは、わが国のように、予算に関するすべてが憲法・法律で保障されているとは異なり、成文憲法を有しないので、むしろ伝統と慣行（不文憲法）によつて確立されているという違いはあるが）。

しかしながら、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出てくるのである。すなわち、その第一として、わが国における明治以来の憲法、行政法学者が著した憲法著書のなかにみられる多数の予算学説⁽¹⁾が非常に多義的であるのに対し、イギリスでは内閣が予算を下院に提出するが、あくまでこれは歳出見積予算 (Estimate) と称することから、予算概念は多義的になつていないということであり、第二として、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 (Estimate) のみを先すということであり⁽²⁾、しかも、それは内閣によつて下院に提出されながらも、その時は法案として扱わず、議會審議の過程のなかで始めて 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。この点、わが国の憲法のように、内閣が提出するの「予算」であり（憲法六十条一項）、国会に提出されて可決されるのも「予算」（憲法六十条二項）であるとするのでは全く異なるのである。

本稿は、こうした予算概念および制度がイギリスとわが国とでどうして、このように異なるのかをみるための前提

として、まずイギリスにおける予算制定過程を検討、紹介してみようと思つたものである。とはいつても、イギリスでは長い伝統と、しかも成文憲法をもたない国なので、ただ単に予算制定過程だけをとり出して検討していくだけではこれまた充分な紹介とはならない。なぜなら、予算制度の歴史はイギリス議会史にみられるように、国王に対する議会の財政上の権限の確認をめぐる争いから始まり、それが後に下院と上院の権限の確認へと進んできたという原理をもみのがしてはならないからである。そこで、私はこのように歴史的に確認されてきた予算の憲法上の原理をまず整理して、このもとで、本稿の目的である内閣によつて提出された Estimate が Appropriation Act (Consolidated Fund Act) のなかにどのようにして組み入れられていくかをみていくことにしたい。

(一) この点について、私は予算学説を次のように大別してみた。第一に予算は元来、行政府の事項であるとする見解、この学説に (i) 訓令説(清水澄「帝國公法大意」(全)三二〇頁)、(ii) 承認説(美濃部達吉「日本國憲法原論」三九〇頁、佐々木惣一「改訂日本國憲法論」三三六頁、田畑忍「憲法學原論」三三四頁等) 第二に立法と変りはないとする見解 (i) 予算をもつて法律と並列する国法形式とする説(清宮四郎「憲法」二二七頁、和田英夫「憲法体系」二二四頁、佐藤功「日本國憲法概説」三一〇頁、土橋友四郎「予算と法律との關係」(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) (ii) 予算は立法府たるところの議会在が、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説(安沢喜一郎「立法からみた予算制度」五二頁以下、小島和司「財政」宮沢俊義先生還暦記念論文集第六卷所収一七〇頁以下)である。なお、くわしくは拙稿「内閣の予算提出権と国会の予算審議権」(明治大学八十五周年記念論文集法律論叢一〇二頁以下参照)、また小島和司「前掲書」一〇一頁以下にも大別方法は異なるが詳細に区別されている。

(2) イギリスにおける「Budget」とは、小島和司教授がいわれるように、「会計年度終了、すなわち三月三十一日の直後、過年度の会計締結および開始されたばかりの年度の収入、支出の見積、課税増減その他財務行政上の変更の提案を衆議院に知らせる場合の大蔵大臣の演説にすぎない」(小島和司「Budgetと予算との語義の異同性」都立大法学会誌第三卷一、二合併号一

五頁)。したがつて、わが国のように憲法上の予算概念ではなく、それは単に政府、とりわけ大蔵大臣によつて下院に対してなされる提案演説を指称するものにほかならない。簡単にいえば、これは歳入見積予算と歳出見積予算との関係を扱う歳入全院委員会 (Committee of Ways and Means) の審議の段階で始めて行なう演説の内容なのである。

二、予算の憲法上の原理

イギリスにおける予算についての憲法上の原理はなにかといわれても、前述したように、イギリスでは成文憲法をもたないので簡単に見極めることは困難である。しかし、イギリスが立憲主義国家として早く発達してきたことは誰しも疑うものはない。したがつて、それだけに、本稿の課題である予算の憲法上の保障なるものの骨格をイギリスに求める場合、必然的に、それはイギリス議会議主義の確立⁽¹⁾との結びつきで考察を始めなければならないのである。すなわち、イギリス議会議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」をう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・イルバート卿は「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」⁽²⁾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。

「国王は金銭を要求し、下院はこれを承認し、そして上院は同意する。しかし、もし国王が金銭を要求しないならば、下院は議決しえない。同じように、憲法上の助言者を通じて国王によつて宣言されたように、もし、徴税が公衆の利益のためにならないならば、租税を課することも、賦与することもできない」⁽³⁾と。

このサ・アスキン・メイ氏の言葉は予算の歴史的な発展における議事手続の変遷の説明ともみられるが、それは次

のような憲法の原理となつて要約されていることにも気づくのである。すなわち

第一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、

第二は国会の二院の関係を規律しているということ、

第三は見積歳出予算 (Expenditure) を権威づけるために、国会の権限についての制限を課しているということ、

第四は租税権についても同じような制限を課しているということである(4)。

まず、第一は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。この歴史は古い。すなわち、これは議會制の発生とも結びつくのであるが、具体的には Magna Carta⁽⁵⁾ の手本となつた自由憲章 (Charter of Liberty) にすでにみられる。この自由憲章は国王の収入源をめぐる国王と議會の争いの確認を意味するものであつた。たとえば、国王が課する (i) 不法な知行地相統税、(ii) 結婚に対する賦課税に対し、議會はその範圍を制限せしめた規定がそうである。

その後、生れたマグナカルタ十二条にも「税金、または補助金は、王国の全体會議によることなくして、これを国王が王国に課することはできない。但し、国王が身を償うとき、国王の長に騎士の冠を加うるとき、及び国王の長女の初婚の時はこの限りではない。これらの場合には相當の補助金を支払うべきである」(6) という規定を確認している。こうして、国王対商工ブルジョアジーなどを含めた議會との対立のなかで、議會の課税同意権が確立されていつたのである。

しかし、ジェームス一世治世下になると国王の権威は拡大していき(7)、これに反して議會の権威は失墜していつた。国王の権威の拡大には、国王みずからだけでなく、裁判所も手を借したのである。すなわち、一六〇五年のベイツ事件 (the Case of Bates)⁸、一六三七年のシップマネー (the Case of Ship-money) 事件がそうである。ベイツ事

件⁽⁸⁾では直接税たると間接税たるとを問わず、いかなる祖税も国会の同意なくしては成立しないという原則を国王みずから無視したが、裁判所も国王の無視を支持した事件である。少なくとも、この事件は *Magna Carta* から続く、国会の財政に対する指導性の高まりを、ジェームス一世、チャールス一世が王権の復活を意図して議会との争いで勝利を確認したことを意味したのであるが、結果的には、後の革命を生み出す可能性を築きあげることになったのである⁽⁹⁾。

そして、一六八七年には予期した通り、市民革命が惹起されたが、これが一七八九年の権利章典 (*Bill of Right*) を生んだ。この権利章典にみられる財政に関する権限を要約してみると、「(i) すべての祖税は納税者の同意を得なければならぬ。(ii) 国会は国の経費を監督し、かつ承認する権利を確保する。(iii) 予算を議決するため、毎年、国会を開設する」ということであつた。

この権利章典は議会の新たな指針ではなく、議会の勝利を確定したものにほかならなかつたのである。すなわち、歳出の問題にしても、すべてが国会の議決を得るものではなく、一方では王室費としての性質を認めて、毎年、議会の議決を求める必要をなくしたのに対し、他方では毎年、議会の議決を必要とするものに分けて、それを明白にしたにすぎなかつたからである。ところが、A・V・ダイシー氏がいうように、ジョージ三世の治世下になると国王がしばしば莫大な借金を負つたので、裁判官のサラリーまでも、その中にいれたして、また、その後は、国の組織上の必要不可欠なものとか、また行政の便宜上、必要なものまでも王室費として国庫基金のなかに組入れていつたのである⁽¹⁰⁾。このようにして、国王と議会の対立という形での区分が議会の勝利によつて確立されていつたのであるが、こんにちにおいてはこうしたイギリスの伝統的な区分をふまえた上に、さらに行政上の便宜性という観点をも考慮して国庫基金と議決費の区分がなされるようになったのである。

第二の問題は、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。カーテナリイ・イルバート卿もいうように、議会で金銭を認めようとする権限、すなわち、租税 (Taxation) および公債 (Loan) によつて、金銭を生みだしたり、あるいは歳出経費 (Expenditure) の権限を与えたりすることの権限は、もつぱら下院のみに属する。したがつて、上院は国会法によつて規定される場合を除いては、金銭を許可することに同意してもよいが、しかし、提案したり、変更したりすることはできないというのが、こんにちにおける上院と下院との関係である。すなわち、この憲法上の原理を確認する歴史は、一三世紀の終りにおける特別補助金の交付問題に由来するといわれる。特別補助金 (Subsidy) は、商工ブルジョアジーが出費するので、とくに下院の意見が尊重されなければならなかつたのである。その後、この立場の確認問題が生じたのはヘンリー四世 (一三九九—一四一三年) の治世下である。すなわち、国王は下院において補助金を審議させ、上院が同意する布告を発した⁽¹²⁾。これが機縁となつて、上院の財政に關する発案権の制限がなされたのである⁽¹³⁾。

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という原則を確立させている。この確立は一八六〇年の紙稅廢止法案 (Paper Repeal Duty Bill) に対する拒否にはじまる。すなわち、一八六〇年に上院が紙稅廢止法案を拒否して以来、下院の歳出法案 (Bill of Supply) の権限は侵されないう決議をした。これによつて、上院の租税に關する拒否権が一応確立されると同時に、一八六一年までの慣行であつた金銭法案の処理方式 (數個の節 (Items) ごとにかけて審議する方式) が、単一の法案として扱うことに改正されることによつて、金銭法案の修正が困難なものになつたのである。ところが、それにもかかわらず、その後の一九〇九年にも、上院は再び、全体としての金銭法案を拒否したので、けつきよくこれが機縁となつて、一九一一年に国会法 (Parliament Act) が制定され上院の権限が制限されることになつたのである⁽¹⁴⁾。すなわち、これは金銭法案⁽¹⁵⁾として、議長によつて証明された法

案を上院の同意なしに国王の同意を保障するということの確認であつた。

最後の第三、第四の歳出予算 (Expenditure) および租税 (Taxation) に対する国会の権限については、つぎの歳出予算法 (Appropriation Act, Consolidated Fund Act) および財政法 (Finance Act) の制定過程を知るのべ、ここではつぎのことだけをのべておこう。すなわち、歳出予算については、下院が政府の責任ある要求のもとでなければ、どんな目的のためにも金銭を議決しえないということ、また、租税については、同じく、下院が国王の勧告によつて以外には租税を課することも (既存の租税の増加、新しい租税の付加など)、できないということである。

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、いまのべてきたように、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に根拠を置いて確立していつたということがいえる(2)。

- (1) 深瀬忠一「現代議會制の構造」(現代の立法) 現代法所収四五頁。
- (2) Sir Courtenay Ilbert and Sir Cecil Carr; Parliament p. 76.
- (3) Sir Courtenay Ilbert and Sir Cecil Carr; *ibid.* p. 76, Lord Campion; Sir Thomas Eschine May's treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament p. 677.
- (4) Lord Campion; *ibid.* p. 685.
- (5) Sir Ivor Jennings, Parliament p. 288.
- (6) 安沢喜一郎「立法からみた予算制度」五四頁
- (7) 具体的にいうと、ジェームス一世及びチャールス一世は関税率の引上げ、引下げ価格の統制、土地囲い込みの禁止について専断をふるつた時期である(清水睦「イギリス議会議法の基礎講造」法学新報六八卷一二号五頁)。
- (8) ベイツ事件とは「一六〇五年、ジェームス一世は輸入乾ブドーに対して附加関税を課したので、ベイツという商人が議会の

議決を経ない課税は不法であるとして支払をこぼんだ。ところが、財務裁判所は貿易を調整するために課税をすることは国王の大権に属するとして国王側の勝訴を判決した。しかし、この場合は貿易の調整ではなく、国王の収入を増すための課税であり、一六〇八年時の大蔵長官ソールズベリ伯はこの勝訴を利用してほとんどあらゆる商品に課税することになった事件である（中村英勝「イギリス議会議史」一八五頁）、安沢喜一郎「前掲書」六五頁参照。

(9) 清水陸「前掲書」一二頁

(10) 大淵利男教授は「イギリス予算制度における既定費について」綜合法学五九号、一三頁において、「一六八九年の権利宣言は具体的には国王の経費と国の経費とを区別し、国王の経費は「王室費」(Civil List)として、永久に国王に支給する経費をみとめ国の経費は毎年、議会の承認を要することになった」と主張される。

(11) Sir Ivor Jennings; Parliament p. 287

(12) 水木惣太郎「議會制度論」五七二頁

(13) 水木惣太郎「前掲書」五七二頁、安沢喜一郎「前掲書」八一頁

(14) 金銭法案 (Money Bill) とは「下院議長が以下の事項の全部又は、一部に関する規定のみを含むと認める法律案をいう。その事項とは (i) 租税の新設、廃止、減免、変更又は廃止すること、(ii) 議定費歳出予算、(iii) 国庫金の割当、受入、管理、支払又は会計検査、(iv) 新たに国債を起し、保証債務を負担し又はこれらを償還すること、及び、(v) 以上の全部又は一部に関する附随事項をいう。議定費歳出予算法案 (Appropriation Bill) は必ず金銭法案であり、歳入法案も一般に金銭法案とされる (国立国会図書館立法考査局経済部編「主要諸国における予算制度の概要」(上)、レファレンス Vol. 9. 一九五九年一月号所収、六二頁)、安沢喜一郎「前掲書」八九頁

(15) Sir Courtenay Ilbert and Sir Cecil Carr; Parliament p. 77.

三 歳出予算法 (Appropriation Act, Consolidated Fund Act)

および財政法 (Finance Act) の制定過程

ロバート・ニューマン氏によれば、歳出見積予算 (Estimate) の提出権が内閣にある限り⁽¹⁾、「下院議員およびその委員会委員は、国庫金の保持者 (Holder of purse strings)」としての責任を期待しえなく⁽²⁾なつてきて、という。がしかし、実際には、下院が、二つの議決を通して現代的財政制度を支配していることは事実である。すなわち、その第一は歳出予算 (Expenditure) を議決しなければならぬし、第二は歳出予算との関連で永久税以外の祖税を議決しなければならぬからである。しかし、この場合の議会の議決を得る予算制定過程はなかなか複雑である。たとえば、各省の歳出予算は十二月中旬までに政府に提出され、一月末頃までに大蔵省の査定を受けなければならぬ。このときの歳出予算書は民政各省及び歳入諸官庁、国防省、陸軍、海軍、空軍の歳出予算別の五冊にわけてそれぞれ別々にとじてある。内容は前年度の歳出その他様々の参考資料を含み、頁数は合計数千頁にわたる。陸、海、空および国防省の歳出予算は、それぞれ担当大臣から下院に提出され、民政各省および歳入諸官庁の歳出予算は大蔵省財務次官 (Financial Secretary) が署名して下院に提出することになつてゐる⁽³⁾。この歳出予算 (Expenditure) を提出するとき、下院では歳出予算 (Estimates) として受理し⁽⁴⁾、歳出全院委員会、歳入全院委員会等の複雑な手続を得て、法案にくみいれられて本会議に提出されることになつてゐる。この場合、歳出予算全院委員会についての項を審議の対象として選ぶかの選択権は野党側にある。つまり、イギリスでは政府提出の歳出見積予算 (Estimate) が、そのままの形で本会議で審議され、直ちに予算法と化するのではなく、政府提出の歳出予算が下院に提出されてから、審議過程の第二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 (Appro-

priation Bill) となつて、他の法律と同様に下院の議決を得ることになつてゐるのである(9)。

(1) ちなみに、下院における Estimate 行政府段階の作成過程についてのべると、まず Estimate の編成は主として大蔵省の所管にあり、その作成順序は次の通りである。毎年一〇月一日に大蔵大臣 (Chancellor of Exchequer) は各省の会計官 (Accounting Officer) に通牒を發して十二月一日までに (一月一〇日まで延期できる) 各省の支出の見積書を提出させる。この際各省は極力多額を要求し、大蔵大臣は全体の歳入を考慮してこれを抑制し、ここでいろいろの折衝が行なわれる。そして大蔵大臣はこれらの見積書を閣議に提出してその承認を求め、ただ国防関係については大蔵省を経ることなく、それぞれ陸海、空各省で見積書を作成し、同じく閣議に提出してその承認を求めるのである (水木惣太郎「議會制度論」五七四頁、國立國會図書館立法考査局經濟部「主要諸国における予算制度の概要」(上) レファレンス Vol. 9、一九五九年一月号所収、五九頁、Norman Wilding and Philip Laundry: An Encyclopedia of Parliament, 1958, pp. 181~182.

(2) このことは内閣の予算編成権とつらなる。イギリスの大蔵省は、この点他国の大蔵省よりヨリ広範な職分をもち、それと同時に大蔵省統制を行なうことができるのである (小島昭「大蔵省統制の形成とその論理的展開」現代行政の理論と現実、蠟山政道先生古稀記念論文集所収四九二頁)。

(3) Robert Newman, *European and Comparative Government* p. 99.

(4) 藤田晴子「イギリスにおける予算と法律」(レファレンス No. 36) 一一頁

(5) したがつて、わが国でいう予算とは違ふ。イギリスで用いる Budget は前にものべたが「会計年度終了、すなわち、三月三十一日の直後、過年度の会計帰結および開始されたばかりの年度の収入、支出の見積、課税増減、その他財務行政上の変更の提案を衆議院に知らせる場合の大蔵大臣の演説にすぎない。……この演説は必然、現に審議の対象となつてゐる年度の計数の要約にすぎぬものとなり、それは諸国で一般に Budget と理解されているもの、すなわち、適用年度の収入見積を非常な詳細さでのべる大冊とは大いに異なる」のである (小島和司『Budget』と予算の語義の異同性』都立大法学会誌第三卷一、二合併号一〇五頁)

(6) これらの予算制定手続過程をどういふ形式でのべていくかについてはいろいろな方法がみられる。たとえば Sir Herbert Britain 氏のように、(1) 歳出予算の編成、(2) 歳出委員会 (Committee of Supply) で審議したのち、下院が議決事項 (Vote) 形式で承認するまでの過程、(3) 歳入委員会 (Committee of Ways and Means) での審議、承認過程、(4) 法案として議決される下院上院の段階 (Sir Herbert Britain, the British Budgetary System) とわけて説明する方法もある。おもうに、まずイギリスの場合は、(1) わが国とは予算の実体も相当異なっているので、それらを理解しうる便宜な方法として、さらにまた(2) 予算制定過程の中心といわれる委員会 (全院委員会、特別委員会) をもそのなかでとくに分析してみる必要があるとおもい、私なりにつぎのような方法で体系化してみたのである。

一、見積歳出予算 (Estimate) の内容

政府の毎年度歳出見積予算の九〇%は下院によつて議決され歳出予算法 (Appropriation Act) となる⁽¹⁾。換言すれば、カーテナリイ・イルバート氏やセシル・カー氏のいうように、イギリスの議会では「国王からの要求による以外はいかなる金銭も可決しえない」⁽²⁾ことを意味しよう。イギリスでは、まず、政府によつて検討された歳出予算が、国王の命 (Command of Her Majesty) によつて、二月の終りか、三月の始めに下院に提出される。歳出見積予算は前述したように一括して提出されるのではなく、陸、海、空軍および民政各省の一般歳出予算にわけて提出され、審議される⁽³⁾。そうして最終的に、下院がこの予算を立法化する。しかし、下院が最終的に審議するといつても、実質的には下院の全院委員会および各特別委員会がその中心である。したがつて、ジェニング氏がいうように、下院は歳出経費 (Expenditure) についての、形式的な審議を十分確認するための場にしかすぎないのである⁽⁴⁾。また、委員会は議会の開院式の勅語の直後に設置され、委員長には歳出委員長があたることになつてゐる。

下院に提出される民政各省の一般歳出見積予算(Civil Estimate)が、やうに(1) 経常費(Ordinary Annual Estimate)
 (2) 追加予算(Supplementary Estimate) (3) 修正予算(Revised Estimate) (4) 暫定予算(Vote on Accounts) (5)
 超過支出(Excess Estimate) (6) 信用貸予算(Votes a Credit) (7) 非常支出(Exceptional Grants)に分れる。

(1) 経常費(The Ordinary Annual Estimate)

毎年の経常費は大体五つの部門にわかれて提出される。一八二二年二月一九日の下院の決議によれば、国会がクリスマス前に開かれた場合には、歳出見積予算(Estimate)は一月一五日前に提出されなければならない。また、国会がクリスマス後に開かれたならば、歳出委員会開会後一〇日以内に提出しなければならない(5)。歳出見積予算が委員会に提出されても、実質上は大蔵省(Treasury)によつて支配される。しかし、そうはいつても、歳出見積予算特別委員会(Estimate-Committee)の承認なしには制定されない。歳出見積予算は多数の部門および項にわけられる。また、歳出見積予算のうち前者の民政各省の一般歳出見積予算(Civil Estimate)は一〇の款(Class)に分類され、款(Class)は項(Grants or Votes)に、項は目(Heads)に、目はやうに items に、一方、陸、海、空の歳出予算は a Vote A for men または a Number of Vote for money という形で示されている(6)。また、議決の対象になる民政各省の一般歳出予算(Civil Estimate)は項までが議決の対象となつており、それをさらに細分化した目以下は大蔵省の承認を経て流用することができることになつている。一方、陸、海、空軍費はその省費全額のなから大蔵省の承認をえてて流用することが認められている。

(2) 修正見積歳出予算(Revised Estimate)

見積歳出予算(Estimate)が提出され議決される以前に、要求された金額を減少したり、その項目を変更したりすることもある。

この場合、イギリスでは最初の經常費 (Original Estimate) を撤回して、あらためて修正予算見積書 (Revised Estimate) を提出するか、または原案はそのままにして追加予算見積書 (Supplementary Estimate) を追加提出するかをしなければならぬ。しかし、前者の方はかつて行なわれていたが、近年の慣行では、憲法上の約束に反すると解され、もっぱら後者の追加予算見積書 (Supplementary Estimate) 方式が採用されている(7)。

(3) 追加見積予算 (Supplementary Estimate)

追加見積予算とは予算超過あるいは予算外に不測の支出を生じたときに追加見積予算を作成するところのものである。支出経費の原則によれば、項の流用、項以外の支出、項超過支出は原則として認められていない。しかし、実際上は見積と実績とが必ずしも一致していないのが通例である。そこで認められた例外の一つがこの追加見積予算なのである。追加見積予算には二種類のものがある。第一は、まさに終らんとする会計年度における超過額 (Over-Expenditure) の不足を充たすのが追加見積予算であつて、これは、通常二月頃提出され、会計年度の終りにあたる三月三十一日までに決定される。第二は財政年度の途中、つまり、前年度財政の終つた後に追加される予算である(8)。これは歳出予算委員会閉会の二日前までに提出されなければならない。前者を通常追加歳出予算費と呼ぶのに対し、後者を附加の見積予算 (Additional Expenditure) と呼ばれる。これらの追加予算は、一般的には六月か七月に提出され、そして同意が得られれば、その項は夏季歳出法 (Summer Appropriation Act) の中にある經常費 (Original Estimate) に組み入れられるのである(9)。

ところで、こうした追加予算を必要とする場合には二つの理由が前提におかれている。まず、第一は議定費の評価を誤まり、不足が生じたということが原因となる場合(10)、第二は新しい政策がとり出された場合である。後者の場合はとくに新立法を必要とする。この新立法を制定して、追加見積予算を認めようとすることは、政府政策の批判者

にとつて、再度の政策を批判しうる機会とおもつてゐるし、現にそうだとおもつてその制度を利用してゐる。したがつて、ジェニング氏がいうように、一つの追加見積予算の議決に、政府政策の批判が結びついて行なわれる場合には、たとへば簡単な立法の制定であつても一〇日以上の日を費やし、はでな議事妨害が行なわれるのである。たとえば、一九三四年失業者法 (The Unemployment Act) は失業者の手当を規定するため、追加予算を必要とした。この立法を下院に提出する前に失業者の家計調査 (Means test) などを行なつたりして、相当の資料をそなえていたにもかかわらず、三日間は第二読会における論議のため、二日間は財政上の決議のため、一日間は財政決議の報告で、さらに一日間はギロチン (guillotine) 動議で、数日間は委員会における再付託の報告で、一日間は第三読会ですといつた日々を費やして成立したのである⁽¹¹⁾。このことは、やはり、追加予算審議そのものの批判とも結びつくことはいうまでもないが、むしろ議会がこういつた方法によつて政府の姿勢をただそうとするために用いられているのである。

(4) 暫定予算 (Vote on Account)

暫定予算とは会計年度が始まる四月より歳出予算法 (Appropriation Act) が成立する八月上旬までの間をうめる予算をいう。イギリスでは一般予算が八月上旬に成立するので四月から約四カ月間は空白時代となるが、その間、国家は機能を停止するわけにはいかない。これはこのような場合を処理する方法として認められた制度である。元来、この空白を埋める方法は前年度予算施行制と暫定予算制とがあるが、イギリスのそれはわが国の明治憲法やドイツ憲法とは違つた暫定予算制 (Vote on Account) を採用してゐる⁽¹²⁾。暫定予算とは政府が国庫基金 (Consolidated Fund) から暫定的に一定の金額を支出する制度である。暫定予算の審議については、議事規則上⁽¹³⁾、ギロチン制度がない。しかしながら、最初に提出される暫定予算は新会計年度が始まる以前の三月三十一日までに国王の同意を得て制定され

ることになつてゐる。それゆゑに、このような期日の制限は、見方をかえれば、一種のギロチン制度ともいえる。ともかく、歳出予算法 (Appropriation Act) が制定されると、いままで行なつてきた支出はその歳出法の中に包含され、国庫基金法 (Consolidated Fund Act) は失効する。また、国庫基金法は一回限りの制定で終るものではなく必要な場合は二回でも三回でも制定することができるのである⁽¹⁴⁾。しかしながら、この暫定予算が提出されるのは、大体クリスマス頃に集中するので、これらをまとめて三月三十一日までに可決して三月国庫基金法案 (March Consolidated Fund Bill) に組み入れることになつてゐる。

また、最後に、民政各省の一般歳出費 (Civil Estimate) と軍事費 (Defence Estimate) では暫定予算の組み方が異なることもつけ加えておこう。すなわち、民政費で議決された予算はいかなる事情があろうとも他の議決項目 (Civil Vote) 内であつかうことができないので、予算不足のときはすぐに暫定予算を組むことになる。これに対し、軍事費 (Defence Service) の場合は同じ省内でも予算の流用ができ、そこで不足が生じて始めて暫定予算が組まれるといふことである⁽¹⁵⁾。

(5) 超過支出金 (Excess Vote)

たびたび会計年度末に予算の不足を発見し、しかも追加予算では間に合わない超過支出が生じたときに必要とされる支出金が超過支出金である。つまり、前述した追加見積予算は会計年度内に予め予算の不足が予測される場合であり、これに対して超過支出金は会計年度の終りになつて赤字が発見された場合に提出されたので、この点、両者の相違がみられるのである⁽¹⁶⁾。ロード・キャンピオン氏は、この超過支出金制度をみて「見積経費をオーバーして支払う歳出予算法 (appropriation Act) 違反の罪を許せうとする議會での方法である⁽¹⁷⁾」と批判する。また、超過支出金の組み方についても暫定予算と同じく民政各省の一般歳出費と軍事費とではことなる。すなわち、民政各省の一般

歳出費は各項に不足が生じた場合、超過額の提出が必要とされる（目以下は議会の議決を必要としないので認められない）。これに対して、陸、海、空軍費は項の流用をみとめているが、それでもなお、総額に不足の生じた場合は、超過支出の提出が行なわれるのである。

いずれにしても、超過支出金を必要とする場合は、まず、決算委員会 (Public Accounts Committee) に付託した後、歳出委員会へ提出し、承認を得ることによつて、次年度歳出予算法 (Appropriation Act) の中に組み入れられている。したがつて、わが国で見られるような毎年、国会の議決を経て成立する予備費制度を設けず（憲法八七条）、このような永続的な予備基金 (Civil Contingencies Fund) なるものを認めているところに一つの特色がある。

(6) 信用貸予算 (Vote of Credit)

信用貸予算は、国家の非常時において、とくに戦時においては、詳細な支出見積予算を組むことが不可能なときに用いられる。この制度は、支出の細目を設けず、ただ総額だけを定めるのである。これは第一次および第二次世界大戦中にしばしば用いられてきたが、制度としては、軍事費の信用貸 (Votes of Credit) だけに限らず、経済生活その他公衆のサービスにも、必要な場合に利用することができるのである。この場合、まず、手続として、大蔵大臣が各省の要求を受けて与えている。たとえば、食料費の信用貸予算をみとめる場合には、大蔵大臣が食料大臣 (Minister of Food) となつて使用を許可するような形式をとつている。しかし、この制度は世論から厳しい批判もなされてい

る。(21)

(7) 非常時支出 (Exceptional Grants)

非常時支出とは一会計年度の見積予算のいかなる部分にも含まれていない経費である。ロード・キャンピオン氏は

具体的な事例をあげながら説明する。第一は年間予算に含まれない予算で、たとえば、スエズ運河の共有権を購入するための議決、あるいは一九一九年、二〇〇年における同盟国に対する貸付金 (loan) の議決の場合である。これらは見積歳出予算の形式で提出され、歳出予算委員会の議を得て歳出法 (Appropriation Act) のなかに含まれるのである。また第二は君主がその威厳、あるいは公共の安寧の維持のために、あるいは国家の功労ある人に対する報賞のためになされる議決の場合である。これは君主の勧告 (Recommendation) に基づいて全院委員会に付議され、特別法 (special Act) をもつて定められているのである。そのほか、たとえば、英植民地の奴隷廃止のための補助金などの議決は後者のケースでまとめられたのである(19)。

以上、歳出見積予算の内容および予算の議決形式についてのべてきたが、大雑把に言えば、少なからず、経常費をもとにして国家政策を実施するのが計画的な国家のあり方であることはいうまでもない。ところがイギリスの歳出予算の諸形態からも察知しうるよう、(1) 国家の社会、経済的な発展、(2) それに伴う議会、政府の政策の不一致によつて、経常費以外の経費を生みださしめているのである。だが、これらの予算の諸形式についていえる共通の傾向は、いかなる状況であつても、議会に提出され、承認されて国庫基金法案 (Consolidated Fund Bill) に組み入れられる。そして、その後、一般歳出予算法案 (Appropriation Bill) が制定されることによつて、その法に統合されていくのである。このことはイギリスの予算法に対する議会のコントロールの強さを示しているといえよう。

(一) それ以外に Exchequer and Audit Act, 1866 to 1921 に組み入れられるものもあるからすべてではない (Jenning, Parliament p. 291)

(2) Sir Courtenay Ilbert and Sir Cecil Carr; Parliament p. 83. なお、国費の支出は原則として、国王の要求 (demand) ではなく、たは勧告 (recommendation) があるまでは審議され得ない。イギリスでは、国王が行政の首長であるから、「王の要求また

は勸告」は現実には「政府の要求または承認」と同義であることが多い。

- (3) Sir Courtenay Ilbert and Sir Cecil Carr, parliament p. 83.
- (4) Jenning 氏によれば、「歳出委員会 (Committee of Supply) は歳出経費 (Expenditure) を支配する有効な手段であり、かつまた歳出経費に主として関連した機関であつたということが一九〇二年以来、いまだ一べんも主張されていない」と (Jenning, Parliament p. 303)
- (5) 実際の審議は二月の終り頃行なわれる。なお、軍事費 (Defence Service) に関しては、財政年度が始まる前か、あるいは始まりつてすぐに動議が提出され審議を始めることになつてゐる。この手続過程をみて、ロード・キャンピオン氏は、「防衛費は一般歳出予算 (Civil Service) の暫定予算 (Vote on Account) のようだ」とのべているが、確かに手続的な側面からみれば至言 *in* *sub* (Lord Campion; Sir Thomas Erskine May's treatise on the Law, privilege, procedure and Usage of parliament p. 708) また安沢喜一郎「前換書」三三五頁参照
- (6) Lord Campion, An Introduction to the House of Commons p. 267.
- (7) Lord Campion, Sir Thomas Erskine May's treatise on the Law privilege, procedure and Usage of parliament p. 711.
- (8) Sir Ivor Jennings, Parliament p. 301.
- (9) Sir Herbert Britain, the British Budgetary System p. 248.
- (10) 追加予算の考え方について戦前と戦後とはかなりの変化がみられる。すなわち、「戦前には、各省がある年度の当初予算を上廻る支出についての許可を、まず、大蔵省に、ついで議會に求める場合、それは当該省の事業に関する政府の政策が年度中に変つたことを示しており、政策が変らないのに追加予算を求めることはその省にとつて非常な不面目とされた。ところが、今日では追加予算の要求は割合簡単に許可される。こうした態度の変化は、一つには予算の内容が「科学的」に複雑になつてゐるので、当初予算がどうしても正確なものになりえないためである。また新しい政府支出のなかには何人も前もつて正確に見積ることのできないものもあるからである。しかし、これらは一因にとどまり、もつと大きな原因は、年々インフレ的

政策がとられ、しかも大蔵省は年度中の物価上昇によつて起る経費増を考慮してそれだけ多く当初予算に計上することをきびしく拒絶したことがある。こういう態度をとくに心理的面から支持する人も多い。しかし、そのためには各省は当初予算をある程度無意味なものと考えようになり、ひいては支出に対する大蔵省のコントロールを無意味なものとする傾向が生じてきたという（国立国会図書館調査立法考査局経済部「主要国における予算制度の概要(上)」レファレンス Vol. 9 六五頁）。

(11) 一九三一年にのべた Winston Churchill 氏の言葉を想起してみよう。すなわち「追加予算に関する審議は私の経験の知るうちでもつとも価値のないものであると考える。その審議は年度予算と比べて比較的わずかの金額を扱う。だが、これらの審議のために、しばしば、五日ないし六日も費すのである」(Jenning, Parliament p. 301.) と。

(12) イギリスでは、このケースを採用する場合にもたびたびみられる。たとえば、新年度の予算が成立するのを前にして、下院が解散する場合に行なわれている。この時はイギリスの慣行から見ると、まず (1) 期間を限定して、(2) 内閣の責任において行なうことが定められている (Lord Campion, *ibid.* p. 713)。

(13) もし、その際に国庫資金が、その金額を支弁するのに不足をきたすならば、イングランド銀行から借入金をして支払わなければならないことになっている。「国庫および会計検査院」第十二条(安沢喜一郎「立法からみた予算制度」二九五頁)。

(14) これについては Lord campion, *ibid.* p. 678 を参照。

(15) なお、暫定予算 (Vote on Account) については Sir Herbert Britain, *the British Budgetary System* p. 220 を参照されたい。

(16) Sir Herbert Britain, *ibid.* p. 238

(17) Lord Campion, *An Introduction to the procedure of the House of Commons* p. 269

(18) Sir Herbert Britain, *ibid.* p. 239.

(19) Lord campion, *ibid.* p. 271.

二、見積歳出予算を審議するための諸機関

(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⁽¹⁾。下院では、まず会期の始めに女王演説 (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。歳出全院委員会委員長 (したがって、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ずいて任命され、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、毎年八月五日以前の二六日間と決められている⁽²⁾。すなわち、一五日までに各「項」をすべて本会議に報告できなければならない。それゆえ、かりに、予算の審議がこの期間までに終わらないすべての「項」があつても、必ず、途中で討論を中止し表決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八日間に制限し、しかも、三月三十一日以前までに必ず議決しなければならない⁽³⁾。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・ギャロウエー氏がいうように「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つて始まり、自由な討論と審議を確立させるのが目的であつた」⁽⁴⁾。ところが、こんにちでは歳出委員会は六二九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十分なものとなつた。この状況を C・B クライムズ氏は「従来と比較して、今世紀の最も顕著でおそらく最も不安の特色の一つは財政に対する議会の有効な統制 (との関係) が退化して単なる形式に墮していることである」⁽⁵⁾と主張する。そしてさらに、C・B クライムズ氏はつづけて、これは「時間、知識ないし関心の欠如であるにせよ、国庫収入の処理について陛下の政府の知恵

を過信しているにせよ、あるいは単に今日では経済についての提案をすることが票の獲得よりむしろその喪失に通ずるという事実があるにせよ、このような退化がその要因をなしている」という。

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、少数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違わない権能を与えていつたのである。そうなると、こんどは、特別委員会で可決された予算を全院委員会で修正する必要がなくなるといふ主張もであろう。しかし、そうはいつても、予算審議の範囲内での自由で、しかも委員会に提起されたものであれば、予算を承認することも、拒否することも、あるいは減少修正することもその範囲内で認められるが、それ以外の増額修正については認められない⁽⁶⁾。また、予算の減額が認められているといつても、大幅な減額修正は認められないという慣行も存在していた。したがつて、この減額修正に対する主張は政府の政策批判をするための討論のきっかけを作る目的でもつばら用いられていた。そして時には、この政策批判がたまたま国会の多数の支持を得ると、イギリスでは議会解散か、あるいは政府の辞職においやることになるのである。一八九五年におけるローズベリ卿の辞職はその例である。

こうした特別委員会の活動は少なくとも全院委員会の活動を変化させることになつたことはいふまでもない。つまり、その活動の変化は全院委員会による予算の詳細な審議から特別委員会においても大規模な政策批判を野党側が行なえる舞台へと移行していつたのである。もちろん、そうはいつても、この委員会の審議にはギロチン制度があるの完全とはいえない。こうした状況のなかでイギリスの歳出委員会を評価してみると、その制度はメイ氏のいうがごとく「そのままの形式を維持しつつ、新しい内容を盛つて」あらたに再出発をしたということになる。

(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つた頃の名残りなのである。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對する承認を与える機関である。したがつて、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對する承認にすぎなく、ほとんど誤りの訂正くらいで終るので、それほど存在意義のないものにもおもえる。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してのちに、国民から徴収すべき金額を確定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。ともかく、この委員会での審議が終ると本委員会の同意を得て次の全院委員会へと移される。

(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つた。これに對して、この委員会は、前二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二読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對し、歳出予算法案 (Appropriation Bill) および暫定予算歳出法案 (Consolidated-Fund Bill) は、必ず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つて、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、キ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なわれてきているのである(10)。

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

予算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、一九一二年に始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、第一は政府がその責任を奪われないということ、第二は下院がその権限を奪われないということ、第三は委員会は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。この特別委員会は一九二二年、一九一三年、一九一四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つたが、狭い範囲内でよく活躍した」のである⁽¹¹⁾。しかし、このような活動も第一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算の十分な審議を行なうことができなくなつた。それゆえ、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) が一九一七年から二〇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条件付で、内閣の責任において予算を執行しやすくしようという意図のもとで設置されたので、平常時の予算制形式も相当省略された。この委員会設置に対して相当の批判もでたが、戦時中のことでもあるし、また弱まつてきた予算に対する議会支配のなかでの唯一の機関でもあつたという使命をも荷なつて大いに活躍した。しかし第一次大戦が終るや、この委員会は第二次大戦が勃発するまで設置されなかつた。が、しかし、その間に、第一次戦時中設けられた委員会の活動と、さらにそれ以前の委員会の反省という点から、全院委員会のもとの特別委員会のあり方をどうするかで問題が惹起された。これについては非公式の委員会 (an informal Committee) を設置して審査にあたつたが、この委員会は次のような報告と評価を与えながら、打開策をも提示した⁽¹²⁾。

一、一八個の見積歳出予算特別委員会 (Estimate Committee) を任命制にすべきこと

二、特別委員会の機能はかなり重複しているが (たとえば、見積歳出予算委員会が国家歳出特別委員会および決算委員会と重複するなど) 好ましいものではない。それゆえ、見積歳出予算委員会および国家歳出予算委員会は統合すべきこと。

三、国家歳出経費に関する特別委員会が過去に採択していた手続のように、一つの委員会のみを存在させ、その委員会に分科会を設け、しかもその分科会のメンバーを任命する権能を与えるべきであること。

四、省略（決算委員会の機能、構成）

五、委員会は政策問題を処理し、見積歳出予算（Expenditure）の増額を擁護するためのいかなる権能をもちえない。むしろ委員会の機能は無用なかつ不必要な経費が含まれているかどうか、また将来、歳出経費の増加に導くだろうと思われる項目（items）を発見するという見地にたつて、政府の政策を参照しながら見積歳出予算を審査すべきであること。

六、歳出（Supply）についての下院における手続は変更すべきではないし、また見積歳出予算委員会の日時の指定について、見積歳出予算委員会からの報告が行なわれる前に、歳出全院委員会は歳出見積予算に関する審議の延期に反対を主張すべきではない。なぜなら、下院の任務をかなり困難なものにしてしまうからである。また、ある場合においては、委員会自体による見積歳出予算の審議をせきたてて不十分なものにしてしまうかも知れない。そのため、委員会は見積歳出予算を下院で審議すべきであるという規律がある場合でも、できるだけ、委員会と下院とがうまく適用させうるような意図で見積歳出予算委員会の手続を考え、また、たえず、政府がこの委員会に気をつかうべきである。

七、下院の経験あるスタッフを委員会に加えるべきである。なぜなら、そのスタッフの機能は委員会審議の資料を準備し、さらには、委員長に対し助言と支持を与えているからである。また、委員は大臣（政府）との関係を独立させた地位におくようにすべきである。

八、委員は委員会の委員長の指図によるほか、政府各省からの報告を要求するための権能をもつべきでないし、ま

た、各省の書類 (Department paper) を手にいれる権能をもつべきでない。しかし、委員会は政府吏員、書類、記録書 (Records) を送付する一般的権能を持つようにすべきである。

九、将来に必要なスタッフは現在任命すべきではない。委員会はスタッフの増員を必要とするかどうかについては、その時の経験によつて決定されるべきである。

一〇、委員長を選出はその委員会に委ねるべきである。

このような非公式の委員会の改革案が全院委員会のもとにある特別委員会にその影響を与えていつた。すなわち、特別委員会は政府委員の出頭喚問、書類、記録書の提出権、下院が休会中でも委員会を開催しうる権限を認め、さらには委員会 (Subcommittee) の分科会に委員会と同じ権能を与え、しかも委員の任命権をもつことになつたのである⁽¹³⁹⁾。

ところが第二次大戦が勃発すると、再び、一九一七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、委員会の目的は戦争に直接関連する防衛費 (Defence Service)、民政費 (Civil Service) 以外の戦争に関する歳出経費を審査し、また政府によつて決定された政策の執行がイギリスの経済状況に適合したかどうかを審査し報告する機関でもあつた⁽¹⁴⁰⁾。もちろん、この委員会も第一次大戦中のそれと同じく相当の働きをした。しかし、この委員会に対する評価は人によってかなり異なつてゐる。たとえば、ジョン・ウォードロウ・ミレン (Sir John Wardlaw-Milne) 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ふことは価値ある機能を行使することになつた」といい、他方、クリフトン・ブウラン (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、当時の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。この特別委員会も第二次大戦が終ると生きながらえなかつた。そして、一九四六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¹⁶⁾。この時の特別委員会は第一次大戦後に設置された委員会のそれとは余り相違はみられないが次のことが改正された。すなわち、特別委員会の委員は増員され、委員長は委員によつて互選されたのである。また委員会の権限は(1)事務次官、政府委員、証人の喚問、証拠書類の提出を求め、また、(2)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できたのである。とくに、分科会の設置とその権限の確立によつて、実際にはこの分科会で実質的な仕事のすべてが行なわれ、特別委員会までも見積予算を形式的に承認する機関にしていつたのである。このような特別委員会に強い権能を付託したことに対し、決算委員会 (Public Account Committee) の委員長、オスバートピック氏はこう批判する。

「見積歳出予算 (Estimate) を阻止するための十分な機構を歳出委員会に与えることは、第二大蔵省 (a Second Treasury) をぐるぐることになる」と。

また、当時、下院の書記官であつたギルバード・キャンピオン (Gilbert Campion) 氏は、委員会の権限の重複および各委員会の任務の広範という観点から¹⁷⁾、「決算特別委員会 (the Public Accounts Committee) と歳出見積予算特別委員会 (the Estimate Committee) は国家歳出経費に関する特別委員会 (the Select Committee on National Expenditure) のよつな組織をもつ歳出経費委員会 (Public Expenditure Committee) に統合すべきだ。そしてその委員会 (Public Expenditure Committee) は六つの調査のための分科会と委員会の委員長および分科会の委員長によつて行なう分科会を設置すべきである。また、これらの六つのうち四つの分科会は各省を四つにわけて担当し、そのほかの一つは主たる審問 (inquires) を行ない、他の一つは現在生じている苦情に関する審問を取扱うべきである」と。これに対して、ロード・キャンピオン氏は「これらの委員会はいずれも補充し合えないところのギャップもあつた」こと

を批判し、その具体的な例をあげて次のように説明する⁽¹⁸⁾。

「一九五九年において、決算委員会(Public Account Committee)は一九五七—八年間の歳出経費(the Expenditure)を審議するであろうし、また、歳出見積予算委員会は一九五九—六〇年間の歳出経費を審議するであろうが、しかし、両者は一九五八年—九年の歳出経費を検討しえない」と批判する。これに対し、ジェニング氏によれば、一九五九—六〇年の見積歳出予算を審議し、その上、一九五八—九年の現実の歳出経費は決算委員会によつて審議されるから、一応解決できるとしても、問題は任務の重複という点を解決しなければならないことだという。そこで、この打開策として、ジェニング氏は分々、政府やモリソン(Morison)氏の主張を支持して、「予算委員会の委員長を決算委員会のメンバーにするという慣行によつて解決すべきである」⁽¹⁸⁾としたが、この主張は採択されなかつた。けっきょく、こうした委員会の機能に関する問題は、その後、手続に関する特別委員会(The Select Committee on Procedure)によつて検討、公表されたが、いまだ政府はこの勧告を否定し未解決の状態にある。ともかく、歳出見積予算特別委員会は決算委員会との統合というところでいろいろな観点から論議されたが、分科会制度それ自体は(1)人数なので証人の証言を聞くための適当な規模の場として、(2)委員の責任も重いので、かつては低調であつた委員の出席率もあがり、各委員会はその仕事に熱意をもつて有益な調査を行なうための場となつていつたのである。

(2) 上院

一九一一年の国会法の成立によつて、上院は歳出予算法(Appropriation Act)または暫定予算法(Consolidated Fund Act)の法案先議権を有しないから、上院には下院の歳出予算全院委員会および歳入全院委員会に該当する委員会はない。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 the 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、上院でその法案を一カ月以上もとめておくことができません²⁰⁾。その期間を過ぎると、その法案は内閣に提出され国会の法律 (Act of Parliament) となる。大体、予算法が成立するのは夏季休暇前である。

- (1) 一九四八年の下院議事規則三八条、七九条によつて確認されている (藤田嗣雄「レファレンス、一九五四年、No. 36」)
- (2) Sir Herberts Britain, *The British Budgetary System* p. 231.
- (3) 藤田晴子「イギリスにおける予算と法律」レファレンス No. 36 一三頁
- (4) なお、歳出全院委員会における一般的制限としては次のようなものが挙げられるという。
 - (1) 国王や特定の高官の行為を非難することは許されない。
 - (2) ある官吏の俸給額を定める「項」の審議にあつて、その官吏の行為について非難する場合には、その非難は公的行為に対する非難に限定される
 - (3) ある大臣が責任を有しない行為 (たとえば、ある植民地から海軍に対して献金が行なわれることなど) を非難してはならない。
 - (4) 歳出予算全院委員会はある大臣が両院のいずれから選ばれるべきであるかというような問題や、ある大臣は閣内大臣でなければいけないというような問題や、現在審議中の予算見積書の説明にはどの大臣が当るべきかというような問題を討議するのに適当な場所ではないとされている。
 - (5) 各省庁の行政的活動は討論の対象にすることができるが、立法の必要を説き、または立法事項を含む事柄を討論の対象にすることは歳出予算全院委員会において許されていない。
 - (6) 裁判所の判決を非難してはならない。
- (7) すでに議決のあつた支出金または未だ提案されていない支出金につき討論することはできない。

(8) ある「目」を削除するか、またはその金額を減額修正することが提案されたなら、討論は、この「目」についてしか行うことができない。「目」についての修正が行なわれたならば、その「目」の含まれている「項」をも審議しなければならぬ。

(9) 本会議で行なわれた予算見積書に関する発言に対して、歳出予算全院委員会で答弁することは許されない（藤田晴子「英国国会の予算関係諸委員会の構成および運営の実際」(レフアレンス No. 67)三〇頁、および Lord Campion; Sir Thomas Eskine May's treatise on the Law, Privilege, Procedure and Usage of Parliament p. 739.)

(5) C・Bクライムズ「イギリス憲法史」川北洋太郎外訳六三頁

(6) この場合でも、まず「①歳出予算を撤回して、あらためて修正予算を議院に提出するか、②原案はそのままにして、追加予算を追加提出するかしなければならない」のである（藤田晴子「イギリスにおける予算と法律」レフアレンス No. 36 一五頁）参照、および Sir Herbert Britain, the British Budgetary System p. 233.

(7) Sir Ivor Jennings, Parliament p. 279.

(8) Lord Campion, *ibid* p. 681.

(9) 1) 同、Sir Herbert Britain 氏の The British Budget System p. 239.

(10) Lord Campion, *ibid* p. 694.

(11) もちろん、特別委員会自体の歴史は古い。Jenning 氏の説明を要約してのべれば大体次のようになる。この委員会設置は一八八七年、一八八八年の会期にさかのぼる。その当時、特別委員会は見積歳出予算 (Estimate) を審査するために任命され、かれらがなした成果を全院委員会に報告することがあつた。当時は審議内容も陸海の歳出予算について審査していたが、後に範囲が拡大していったのである。Jenning, Parliament pp. 303~304.

(12) Sir Ivor Jennings, *ibid* p. 307.

(13) Sir Ivor Jennings, *ibid* p. 309.

- (14) Sir Ivor Jennings, *ibid.* p. 309.
- (15) 予算特別委員会は国費特別委員会の構成や調査方法等の長所を多分にとり入れて最初の頃とくらべれば面目を新たにした委員会となっている(藤田晴子「英国国会の予算関係委員会の構成および運営の実際」*レファレンス*六七号、三二頁)
- (16) Sir Ivor Jennings, *ibid.* p. 315.
- (17) Sir Ivor Jennings, *ibid.* p. 315.
- (18) ジェニング氏によれば、永続的な委員会の設置になるという理由で反対している。
- (19) 下院の財政上の特権に関する現代の慣行は一六七一年の決議で次のことを基礎づけた。すなわち、下院による国王への献金については上院は変更すべきではないと(Tord Campion, *ibid.* p. 805)
- (20) この点については本稿の「予算の憲法上の原理」についてのべている。

三 租 税 (Taxation)

わが国(1)やアメリカの場合は、執行機関が最初に国会へ予算を提出したり、移送(transmit)したりするときは(アメリカの場合は大統領(執行府)が国会に Budget を移送することは憲法に基づくものではない)歳出、歳入の両予算が一括されているが、イギリスの場合は、最初に内閣が国会に提出するのは歳出見積予算(Estimate)であり、歳入見積予算は最初の段階では明らかにされていない。少なくとも、わが国で見られるような歳入予算があらわれるのは、歳入全院委員会(Committee of Ways and Means)における大蔵大臣の財政演説(Budget Speech)のなかにおいて始めてでるのである(2)。つまり、歳出見積予算(Estimate)が歳出全院委員会から歳入全院委員会に移つてくると、大蔵大臣が歳入予算を提出して、両者の関連についての演説を行なうのである。そのとき、大蔵大臣は、まず国の財源についての見解をのべ、そのもとで収入の予想を発表し、さらに、その年の予算額の収支の増減について演説をする。その後、歳入委員会で歳入に関する予算の議会決議(Budget Resolution)をえると、毎年一本の法案にまとめら

れ Finance Bill (および Revenue Bill) となつて下院に提出されるのである⁽³⁾。しかし、このような毎年議会の議決を経て成立する法案は最近では少なくなつてきている。このことは永久税立法の増加を意味するものにほかならない。つまり、永久税立法は一度法律として議決した以上は毎年議会の議決を得る必要はなく、その法のもとで政府が同じように租税を徴することができる制度である。これに対し、一年税は前述したように毎年の議会の議決を必要とする制度である。アメリカ、フランスでは、永久税立法として定められたものの外は一年税立法を採用し、わが国の場合は永久税立法を原則として採用しているのに対し、イギリスでは前述したように永久税主義 (Permanent Tax) と一年税 (Annual Tax) 二分主義を採用している。永久税主義をとるものには、租税 (Taxes) のほか、土地税 (the Land Tax)、物品税 (the Excise)、印紙税 (Stamp duties) その他多数の租税がある。また一年税には収入税⁽⁴⁾ (the Land Tax)、および茶税⁽⁵⁾ などが含まれている。この点について、ロード・キャンピオン (Lord Campion) は議会の議決を毎年、あるいはその都度を得るとしてその内容を次のように整理する⁽⁶⁾。

- (1) 新しい租税を課する場合
- (2) 期限付租税の継続の場合
- (3) 永久税の増額を行なう場合
- (4) 永久税に、一時、税の増額を行なう場合
- (5) 大蔵省 (Exchequer) に多くの金額を納める場合

これらの租税および永久税などの課税権は、一九一三年以前までは大蔵省が有していた。ところが、ギブソン・ボウルズ (Gibson Bowles) はこのような大蔵大臣のみが課税するというやり方は議會を無視することになるので違憲ではないかとして提訴したが裁判所はこれを支持した。すなわち、

「ウィリウムおよびメアリ治世第一年の制定法 (Statute)」、通常 Bill of Right として知られるものによれば、この国においては、議会制定法 (Act of Parliament) の権利のもとにでなければ、課税の存しえないことが最終的に確立されている。Bill of Right は廃止されず存続しているのであるから、如何に長期にわたり、如何に国民に黙従されている慣行であつても、この規定の侵犯を合法化するものとして、王によつて依拠されることはできない。したがつて、税を徴収する王の権能に關しては、歳入委員会のものであろうと、議院自身のものであらうと、決議は何の法的効果ももたない(7)」と。

かくして、議会はただちに租税仮徴収法 (Provisional Collection of Taxes Act 1913) を制定して、いままで行なわれていた全院委員会の Budget Resolution に法的根拠を与えたのである。つまり、換言すれば、この決議を行なうことによつて、議会の同意が課税の要件とされたということである。ともかく、このようにして、歳入全院委員会が歳入、歳出予算を審議、議決するとこれらは、財政法案 (Finance Bill) と租税仮徴収法案 (Provisional Collection of Taxes Act) に組入れられて下院に提出される。しかし、この場合の法案の否決および修正には制限がある。なぜなら、政府が租税を増額する権能をもち、国会はその租税については発案権すらないからである(8)。

いずれにせよ、こうして歳入歳出の予算法案が審議されて、まとめられると、最後に第三読会に移る。この第三読会ではほとんど審議されることなしに通過し、本会議に移されるのである。また、この法案が可決されると、一九一一年の国会法以来認められた金銭法案であるという下院議長長の証明書をつけて上院に送付されることになるのである。

(1) わが国の場合には歳入予算が議決されてもこの議決された歳入予算にもとずいて徴税されるのではなく、税法(永久税主義)にもとずいて行なわれていることにその違いがあることを注意すべきである。

- (2) 安沢喜一郎教授は予算演説という名称は単に新聞、雜誌等の上において用いられる用語であつて、国会の正式の呼び方は財政陳述 (Finance Statement) と呼んでゐるといふ (安沢喜一郎「立法からみた予算制度」三三四頁)
- (3) Lord Campion, Sir Thomas Erskine May's treatise on the Law, Privilege, Proceeding and Usage of Parliament p. 681.
- (4) Lord Campion, an Introduction to the procedure of the House Commons p. 286.
- (5) 茶税は一九二九年に一年税主義になつたが、毎年議会の承認を得る必要がないという理由で一九三三年に再び永久税主義に變つてゐる (Sir Herbert Butain, the British Budgetary System p. 22)
- (8) Lord Campion; *ibid* p. 286.
- (7) 小島和司「財政」(宮沢俊義先生還暦記念「日本国憲法体」系第六卷所収一二二頁)
- (8) Lord Campion, *ibid* p. 244.

四 財政の一般的監督

ジェニング氏は「歳出経費は主として政策に依存する。また、財政的支配のもつとも能率的な形態は、適切な節約が政策執行のなかにあらわれていることを一層、保障することである」(1)といふ。このことは、とくにイギリス一五〇年のこんにちにみられる国の経済的悪化を抑えるために、議会在が歳出予算に対し綿密な審査を行なつてきたことを意味するのである。これをさらに憲法上の原理という観点からみれば、前述したように、国会の権限による以外はいかなる租税も課せられないし、またいかなる歳出予算もみとめられないということになる。すなわち、歳出 (Supply) に関する要求をみればわかるとおり、歳出見積予算 (Estimate) は詳細に審議され可決した後、国王の裁可を経て制定されるからである。そしてまた、これが国会および国王によつてみとめられれば、たとえ、どのような金銭であつても、大蔵省かあるいは会計検査院長 (Comptroller and Auditor-General)(2) による以外は支給してはならな

ということにも結びつくのである。ところが、国会の議決を経ないで、あるいはまた大蔵省の同意を経ないで支給される例外もある。たとえば、ジェニング氏は国会の議決からのがれる一種の歳出経費があるとして、その事例をあげる。

まず、第一は議会が大蔵省の借入金に関する広範な自由裁量権を与えた場合である。一九一四年まで、あらゆる種類の貸付金 (loan) は、とくに法律によって、あるいは特別の目的のために与えられていた。ところが緊急やむを得ない戦争はかかる制度を不可能にさせ、そして広範な借入れを行なうことができるという立法が一九一四年から一九一九年までに制定された。たとえば、それには戦争貸付金法 (War Loan Acts) および国家貸付金法 (National Loan Act 1939 (注)) その他の緊急諸立法があげられる。そのうちのある部分は永久法として残っている。また減少してきた英貨 (Sterling) を維持するために、一九三二年に為替平衡会計法 (Exchange Equalisation Act) が制定された。これは一九三九年の防衛法 (Currency Defence Act) の制定で消滅したが、いまなお一部は有効である。

第二の例として、補助金 (Grants in Aid) の一般的利用を行つて議会の監督を狭めようとする場合である。たとえば、一八九六年に決算委員会は次のようにいう。

「議会の決議を得る歳出経費 (Expenditure) は会計決算官 (Accounting Officer) である会計検査院長 (Comptroller and Auditor-General) によつて審査されたお金の支払を詳細に説明されなければならないし、また、その時使いつくされなかつた残高は国庫 (Exchequer) に移さなければならぬという、いわば一般の規律と異なつた場合もある。すなわち、直接的ではないが、行政上の監督のための分担金および寄附金 (Subscription or Contribution) の性質を有する補助金は、事実上、一年以内に会計検査官によつて使われてもよいとし、国庫に移される必要がないのである」という。ジェニング氏によれば、この制度は「補助金についての詳細な説明をしていないし、また見積り

算の中にも、詳細な使用道は明記されていないので議会の監督も制限されている」と説明する。

ともかく、こういった形での議会の議決からのがれる手段は行政制度のたえざる拡大と複雑化によつて、ますます増大していくであろう。そうなると、議会側ではロバート・ニューマン (Robert Newman) 氏のいうように「下院の任務が過勞であり、そのため、法案に十分な注意をむけることができなくなつて」⁽⁴⁾ といったという形での自己弁護をし、それに甘んじてしまうことにもなりかねないのである。

(1) Sir Ivor Jennings, *Parliament* p. 340.

(2) かれは本来、国会の財政を監督するが内閣から絶對的に独立している高級官吏である。したがつて、政治的参加をなしえない、ということは、かれが下院および上院の議員でないということにもよろう。またかれは国会の両院からの要請により解職される。また、かれは金銭に関する論争の総裁者でもあると同時に *Public Account* の決済者でもある (A.V. Dicey, *the Constitution* p. 319)

(3) Ivor Jennings, *Parliament* p. 340.

(4) Robert Newman, *European and Comparative Government* p. 99.

四 お わ り に

いままで、歳出予算法および歳入予算法(租税)の制定過程の今日的状況を概観してきたが、そのなかでみられる大雑把な特色の第一は、イギリス憲法における議会と政府の権限関係、および上院と下院の権限関係の変遷であり、第二は議会の諸法則、すなわち、議会の議事規則、慣習という面からの規制である。とくに、前者のそれは、かつて、「議會万能」といわれたイギリスの議會政治制度が、最近における経済、社会の発展につれて複雑化し、そのた

め、立法それ自体においても、専門的、技術的知識の必要性が要求されることになり、それにつれて、内閣と国会の権限關係が「一大常任委員会」的に變化し、また上院と下院との關係が「上院に対する下院の権限の偏重」という形に變化したということである。とくに、この傾向は予算法の制定過程に明白にあらわれている。すなわち、(歳入歳出)予算法の憲法上の原理でみてきたように、二〇世紀の初期(一九一一年)以前の議事手続が国王に対する下院の権限の拡張という形での、また上院の予算法案に対する下院の権限の拡張という形での争いであつたが、むしろ、こゝにちにおけるこれらの關係は、イギリスの政治制度(議院内閣制)の確立によつて、内閣への権限の拡大という形に移つてきたということである。このことは、とくに大蔵省が「大蔵省 Control」(1)を利用して、内閣のなかで支配的な立場にたち、また議會をも抑制していつたという事例がそれを示すであらう。しかしながら、こうした状況をみて、国会の予算審議が形式的なものにすぎなくなつたと結論づけるのも早計である。たとえば、内閣が一年間の一般歳出予算を審議する場合でも、予算の審議期間といわれる一二月から三月までには、その予算が成立するはずがないとみて、まず一二月に暫定予算を組み、その暫定予算を年明けの三月三十一日までに成立させて、一般歳出予算は新会計年度が始まつてからの八月五日頃までに成立させるといふ制度が確立している。これはイギリスの国会における予算審議の慎重性が根強い伝統のもとで充分に保障されているとみることができよう。

後者の議事手続、慣習という面からの規制の事例には、予算法制定過程の審議の中心が委員会であり、しかもその委員会が法案についての修正権をもつという原則があげられよう。とくに、イギリスにおける歳出予算の審議過程には、歳出全院委員会、歳入全院委員会、一般全院委員会の三委員会と、その委員会のもとに多数の特別委員会が設けられているが、これらの委員会はいずれもが、内閣の歳出見積予算(Estimate)の提出に対する野党側の意思を反映せしめる場になつてゐるということである。したがつて、イギリスでは内閣が提出した歳出見積予算を国会の段階で

修正するとすれば、その修正を行なう機関はこれらの委員会なのである。しかし、委員会に修正権が認められているといつても歳入見積予算の修正それ自体にはそれほど意義をもつものではなく、むしろ、実際は政府、与党の政策批判を行なうための場に利用されているということである。ともかく、こうしてみると、イギリスの予算制定過程における下院の実態は、ニューマン氏のいうように「下院の国庫金 (Purse string) についての権限は主としてフィクション (Fiction) にしかならない」という見方もあるが、とはいつても、やはり、イギリスの根強い伝統は、いまなお、下院を予算制定過程の重要な関所 (Barrier) にしていることにはかわりがないのである。

(1) この点、エドワードブリッジ (Sir Edward Bridge) 氏がいわれるように、グラットストーン (Gladstone) がのべた「金は納税者のふところに残しておいて実を結ばなければならない」といつた大蔵省の予算行使のコントロール (Treasury Control) の精神が世論から根強く支持されていることに注意する必要がある。大蔵省調査月報第四七卷第八号二六頁。そして、さらに、「大蔵省統制のこうした性格変化は、いままでもなく、「安価な政府から「社会的職能国家」あるいは「立法国家」から「行政国家」への転換に照応するものであつて、一八七三年の選挙法改正などによる大衆民主主義の進展と政治過程への異議的社會階層 (労働者階級) の進出、行政需要の増大にともなう社会職能国家の成立、行政官僚制の成長などを直接的契機とするものであつた (小島昭「大蔵省統制の形成とその論理的展開」現代行政の理論と現実所収五二二頁)。

(2) Robert Newman, *European and Comparative Government* p. 99.