

# 予算制度の法的考察

櫻井敬子\*

(学習院大学法学部教授)

## はじめに

国家の予算、財政制度とは何だろうか。法律学者がこの問いに適切に答えるのは、方法論的な制約もあり、簡単なことではない。筆者は、2001年の秋に『財政の法学的研究』(有斐閣)という題名の本を著したが、法学的見地から財政が本格的に検討されるということは、古今東西を通じて必ずしも活発ではなかったように思われる。しかし、一国の予算ないし財政制度が、憲法典に根拠をもつことからすれば、予算ないし財政制度を公法学の立場から分析し、検討することはもとより重要かつ必要なことであり、財政のあるべき姿について、法律学の視点からメッセージを発することは、社会的にも有意義であるはずである。例えば、2001年に実施された中央省庁改革においては、大蔵省改革が主要なテーマとされたが、予算の立案は内閣において行われるべきであるという古くて新しいテーゼは、法理論上どのような正当性をもっているのだろうか。そして、大蔵省が財務省とされ、新たに設置された内閣府に経済財政諮問会議がおかれるようになったことは、行政組織のあり方という観点からは、どのように評価すべきであろうか。また、より大きなテーマとしては、納税者意識の高まりの中で、財政民主主義は具体的には何をどこまで意味するのか、あるいは、しないのか。

本稿は、冒頭に掲げた問いに対して、法律学の観点から、これまでの議論とは異なった視角から、その回答に接近することを試みるものである。

## 1 予算措置の規範的意味

### 1 - 1 従来予算論の奇妙さ

一度でも、憲法を勉強をしたことのある者であれば、誰でも知っている「予算の法的性質」というテーマがある。予算の法的性質をめぐる学説は、大きく分けて予算行政説、予算法規範説、予算法律説の3つがあるとされる。そして、大抵の憲法の教科書にある説明は、明治憲法のもとでは、予算は行政であるとされてきたが、日本国憲法のもとにおいては、財政民主主義がとられていることから、予算の性質を単なる行政とすることは妥当でなく、一種の法規範と解するべきであるとして、予算法規範説が通説であると

\*1964年生まれ。東京大学卒業，同大学院博士課程修了（法学博士）。筑波大学社会科学系助教授を経て，現職。専門は行政法。日本公法学会，日本財政法学会所属。著書，『財政の法学的研究』（2001，有斐閣）他。

説かれる。他方、予算法律説は、もっとも民主的な響きをもつが、予算と法律は異なるとして少数説にとどまっている。そして、これらの3つの学説は、国会の予算修正権に関して実益のある議論であるとされ、予算行政説では国会は予算の修正はできないが、予算法規範説においては一定の修正が可能であり、予算法律説では修正に何ら制約はないとされる。

しかし、この議論は相当に奇妙である、というのが筆者の議論の出発点をなしている。たとえば、予算行政説は古いということから、「民主的」な解釈として、予算法規範説が主張されるが、これは、予算定立に国会が関与する以上、議決された予算を行政機関が遵守するよう何らかの「拘束力」を認めるべきであるとし、そのためには予算は一種の法規範であると構成しなければならない、というのがこの見解のエッセンスである。しかし、議決予算の拘束力は、予算行政説においても承認されていたし、さらに「予算に拘束力が認められるのは、それが法規範だからである」というテーゼは、典型的な循環論法というべきであろう。大事なことは、予算の法的性質という狭い問題設定の中で、それが行政か、法規範か、法律かという観念的な論争をすることではなく、予算措置を講ずるという国家作用が、一般の法律制定という立法作用との比較において、どのような特徴を備えているのかを明らかにすることであり、内閣が予算を作成し、国会で審議、議決するという憲法が定めたプロセスの中で、法律と異なり、内閣が予算を作成するとされていることの意味、その前提の上で国会がどの程度実質的に予算定立に関与すべきであるのか、全体として予算措置における内閣と国会の役割分担はどうあるべきなのか、を検討すべきだというのが、筆者の考えである。

## 1 - 2 権力分立

(1) 法律学における予算に関する議論は、予算性質論を軸に展開されてきたが、その起点となる認識は、予算措置は立法措置とは異なる実質を有するものであり、それは、「行政作用」に属するというものであった。その意味では、予算行政説も、予算法規範説も変わるものではない。そこで、「行政」というのはいかなる作用であるかが問題となるが、これは極めて広範囲の、多種多様な内容を含むために積極的に定義できないというのが、多数説である。しかし、これでは、予算ないし行政の特質を説明することができず、問題を正しく把握するための道具概念を用意しなければならない。

そこで、予算措置をその実質に即して理解するために、予算措置を問答無用で「行政」に整序してしまう「権力分立」概念の把握の仕方を根本的に問い直し、予算措置の特徴を積極的に叙述する前提条件を整えることが、さしあたり意義のある作業であると考えられる。

(2) わが国の憲法は、モンテスキュー以来の「三権分立」を採用していると、固く信じられている。しかし、本当にそうだろうか。この点については、モンテスキューに対する理解が不正確であったということが、ドイツにおいても問題視されているだけでなく、わが国でもつとに指摘されているが、ここでは、憲法の条文に照らしても、そのように解する必然性がないことを指摘すべきであろう。なるほど、憲法は、国会に立法権、内閣に行政権、そして裁判所に司法権が帰属することを規定している(41条、65条、76条)。しかし、国家権力のすべてがこれによって遺漏なく網羅されるという前提それ自体は根拠のあるものではなく、憲法規定以前のある種の「思い込み」を前提としている。そして、この根拠のない前提に立ったうえで、上記3つの権力が境界領域を許容しえないほど硬直的で、互いに排他的なものであるとか、3つの権力が所定の3つの国家機関に自動的に配分されなければならないと考える論理的必然性は存しないと言わなければならない。権力分立原理は、もっと柔軟で積極的な原理として把握されるのであり、憲法の規定は、権力のあり方について基本的なイメージとその配分

について基本指針を示すにとどまり、各国家機関の密接な協働を要請しうる能動的なものと解されるのである。

- (3) これまで、財政という国家作用は、立法権に属するものではないとして、消極的に「行政権」に整理されてきた。しかし、財政について、憲法はいかなる態度をとっていると見るべきであろうか。憲法の条文に即して、素直に考えてみよう。

憲法83条は、国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて行使しなければならないと規定している。そして、収入にかかわる側面については法律によること(84条、これをとくに租税法律主義ということはご承知のとおり)、支出面については国会の議決に基づくこととしている(85条)。これらの3つの規定により、収入・支出の両面にわたって、「財政領域」における最高機関は国会であるというのが、憲法の明示的な意思であると理解することができる。

憲法は、予算について、内閣が「予算」を作成し、国会に「提出」すること、そして、国会がその審議をし、「議決」をなすことを定めているが(86条)、これにより、国家の財政運営にかかわる基本方針が、歳入と歳出の両分野にわたって「予算」において定められること、そして、この「予算」には内閣と国会という両機関が、制度上関与することが想定されており、このことは、法律について、実際上は内閣提出法案の割合がどんなに高いとしても、制度上は国会が法律制定についてオールマイティであるのと異なっている。この特徴は、財政という独自の領域で理解されるものであって、議院内閣制という統治構造の一般的な特徴とは切り離された次元で把握することができる。

- (4) 以上からすると、予算措置とは、国会と内閣の両方の機関が関与することが予定されており、このことひとつをとっても、立法権と行政権にまたがるという点で、単純な三権分立モデルによっては把握しきれない独特の法的存在であるということがわかるであろう。しかし、そうでありながら、究極的には国会の優位を前提としており、このような重畳的な書きぶりをどのように理解すべきであろうか。ここで、財政がいかなる特徴をもつ国家作用であるかということは、実質的に確定すべき重大な問題であり、なぜ国会に最終的な正当化の根拠が求められるのかについても、独自に考える必要があるが、いずれにしても、財政が行政権か、立法権かということを観念的に論ずることにあまり意味がないということについては、諸氏の同意を得られるであろう。

### 1 - 3 予算措置の特徴

- (1) 予算の実質的内容は、「行政権」という形で消極的に論ずるだけでは把握されない積極的特長をもつものとして理解されなければならないが、わが国の法律学に大きな影響を与えたドイツ公法学が、今日でこそ「言葉の戯れ」と揶揄されるものの、観念的な「法律概念論争」に極端に傾倒していたことから、こうした問題意識が潜在化してしまい、ほとんど省みられることがなかったという不幸な経緯がある。そのため、財政ないし予算の特徴については、法的な議論の蓄積が乏しく、財政学の成果を借用しつつ、法的観点から議論を再構成しなければならない。
- (2) この点、極めて素朴に考えれば、予算の基本的任務は、法律などの上位規範によって個別的に要求された国家任務に対して各々に経済的基盤を提供することであるということに異論はないであろう。この場合、金銭の提供という措置そのものは、上位規範を実現するためになされるという「手段性」によって特徴づけられ、その限りで上位規範と切り離された独自の目的に資することはないという意味で、「価値中立的」であるということが出来る。そして、こうした個別項目ごとの金銭措置の総体が全体としての「予算」ということになるが、そこでは大きく、収支の均衡を図ることが前提とされて

おり、このような形態の予算を「古典的予算」と評することが可能であろう。わが国の現憲法も、基本的にこうした古典的予算を想定していると見られる。しかし、それが会計期間という区切りの中ですべての国家任務を対象として行われる「財源配分」としての側面をもつことに着目するとき、ここでは個々の国家任務の「差別化」が不可避であり、当該会計期間における各種任務の優先順位を決定するという価値判断が介在せざるを得ない。ここにおいて予算には「数字で示された統治プログラム」としての特質が認められることになる。このような指摘はごく常識的なものにおもわれるかも知れないが、予算措置が統治プログラムを作成するものであるということになると、予算措置は、国家統合過程にかかわる国家権力の中核的部分に属するものということができ、ここにおいて、特に上位規範とは別の民主的正当性が必要とされるということが、論理必然性をもって導かれるであろう。83条にいう財政国会議決主義の独自の意義は、まさにそこに認められるといえる。

- (3) もっとも、今日では、予算の意義は、それが社会・経済政策の重要な部分を占め、金融政策とあいまって、それ自体が景気対策手段として期待され、現に運用されているというのが、その実態である(フィスカル・ポリシー)。しかし、理論的には、予算を景気回復の道具として用いるということは、それがひとつの政策手段として独自の目的を追求する存在になっているということであり、これはもはや古典的予算の特徴である上位規範の存在を前提とする手段性・価値中立性とは構造上相容れないものであり、究極において断絶があるといわなければならない。現在のわが国の憲法は、予算をこうした形で活用することを積極的に禁ずるものではないが、諸規定が古典的予算を前提としていることは明らかであり、憲法上の予算と現実態としての予算の間に乖離がある。

## 2 予算制度の発展過程

予算がいかに独特の存在であるかということは、その発展の歴史を見ると一層明らかとなる。以下では、とくに予算措置については、本来行政府がもっばら行っていたにもかかわらず、次第に議会がこれに関与していくようになった経緯をざっと述べながら、予算の規範としての意味、その拘束力がどのようなものなのかについて検討していくことにする。

わが国に近代的な予算制度がきちんとした形で導入されたのは、明治憲法の制定によると理解して差し支えないが、明治憲法は、今日われわれが抱いている印象よりもはるかに諸外国の制度に対する深い理解と意識的な政策決断に基づいて制定された、きわめて内容豊かな憲法典である。基本的な骨格こそ、1850年のドイツ＝プロイセン憲法を主たる模範としたが、それはドイツ語を日本語に表層的に引きなおしたようなものではなく、むしろ、その問題点を踏まえつつ、これを発展的に継承し、立憲君主政下における予算制度としてはより完成度の高いものとなっている。

現代の日本国憲法下における予算制度および予算学説の基本形は、明治憲法下のそれに求めることができるが、明治憲法の構想過程において参照されたものは、プロイセン憲法だけでなく、これに強い影響を与えたドイツ諸国の多くの憲法、フランス、ベルギー、スペイン、スウェーデン憲法など多岐にわたっている。予算を法律形式で定めるというプロイセンの特異な制度が、手違いといってもいいような偶然の経緯で誕生したことは、ドイツ制度がわが国に与えた影響の大きさを考えると、何とも意外な印象を与えずにはおかないであろう。

## 2 - 1 国家機密としての予算

単一的な国家権力によって特徴づけられる近代国家の予算は、18世紀の絶対王政時代にはじめて登場し、19世紀前半の立憲君主政時代に普遍化する。予算の最低限の機能は、国家予算全体を見渡すことのできる「概観可能性」を確保するところにあり、この機能を備えることで近代的予算と評されたものは、当初、事務処理の指針として、絶対君主による統治のための「行政技術」として存在するものにすぎなかった。そのため、予算は、君主の命令権を通じて官吏を厳格に拘束するものではあっても、それが君主を拘束するなどという発想は生まれるはずもなく、また、予算作成の主たる関心は予定通り各地から徴税を行うという、収入面がもっぱら重視されていた。予算は「国家機密」として扱われ、数人のごく限られた大臣しかこれを見ることが許されず、皇太子に対する君主の遺言状として銀の箱に保管された。

## 2 - 2 租税承認の資料としての予算

(1) このように、国家内部にとどまる行政技術にすぎなかった予算が、法的存在となるのは、19世紀の南ドイツ諸国の憲法において予算が登場することによってである。初期立憲主義として括られる諸国の憲法のうち、1819年に制定されたヴュルテンベルク憲法を素材として述べてみる。

ヴュルテンベルク憲法においては、市民階級の最大の関心事である議会の租税承認権が保障されたが、その際、君主による課税要求を議会が承認するにあたり、君主の要求の正当化根拠として「国家予算の不足」が必要とされ、その立証のための資料として「予算 (Etat)」が議会に提出された。これが、憲法に登場した予算の最初の姿である。つまり、議会による課税承認の過程で「審査のために」議会に提出される「証拠書類」が予算なのであって、政府は、支出に必要な収入が足りないという「不足分」の存在をもって課税の根拠として議회를説得しなければならなかった。ヴュルテンベルク憲法における会計期間は3年とされ、議会は提出された予算をてがかりとして、政府による収支計算を吟味したのである。

(2) ここで、留意しておくべきことは、まず、この段階での予算は、君主の課税要求の正当化資料として要求されるものであったことから、予算作成を政府が行うのはあまりにも当然であるということである。また、議会の関心は、もっぱら国家の収入面である租税徴収に向けられたため、政府が議会の租税承認をとりつけてしまえば予算の役目は完全に終わり、その後政府はフリーハンドの支出をなしたということである。これは、今日の予算が、主として徴収された後の税金の使われ方に関心が向けられているのと際立った対照をなす。

もっとも、予算が課税根拠の資料として要求される以上、それは支出の指針としても意味をもつはずであり、政府が議会の審査を経た予算に拘束されることのない自由な支出権限を有するという構造は、制度としては不安定なものであった。そのため、政府の支出をめぐり、政府と議会との間に紛争を招くことは避けがたく、ヴュルテンベルクと基本的に類似の構造をもつドイツ諸国の憲法体制のもとにおいて、「予算争議 (Budgetkonflikt)」という政治的混乱があまねく生じたことは、この制度自体の内在的欠陥の表出と理解される。こうして、議会が「予算の審査はするが予算によって拘束できない」というシステムは、必然的に破綻することになる(ただし、ヴュルテンベルクでは、フランスの影響のもと、議会の予算審査権が最大限活用され、政府が議会の意思を尊重して実際の政治活動を行ったため、審議資料にすぎない予算に政府の支出活動の指針としての機能が実際には備わるような形で運用されたといわれる)。

(3) こうして、絶対主義時代において国家の財政状態を概観するためのひとつの行政技術として生まれ

た予算が、初期立憲主義時代になって君主 = 政府の課税要求を根拠づけるための証拠として議会の審査に服せしめられるようになるや、それは少なくとも政治的には国家支出に対する一種の基準としての意味をもたしめられるようになる。この予算審査制の下でも、政治状況いかによっては予算が政府の支出権限を比較的厳格に拘束するという運用が可能であり、ヴェルテンベルクのみならず他のドイツ諸国においても、次第に政府は財政運営において議会との協調路線を選択せざるを得なくなる。そして、比較的遅れて憲法を制定するにいたった北ドイツ諸国においては、同様の仕組みを基本的に堅持しながらも、議会による予算削減権を明示するなど、議会の公的支出に対する関与権を一層強く打ち出すにいたった。

こうした議会勢力の拡大により、政府に対する支出基準としての予算の「拘束力」は徐々に高められていくが、それは予算があくまでも課税法律制定のための前提条件として憲法上要求されるという制度的限界の中で語られるものである。この時代の予算の拘束力がしばしば「政治的」なものにすぎないと言われるのはそのためである。しかし、この時代の予算制度を憲法統治構造全体の中で考察するならば、その効力をもって純粋に「政治的」なものとするのは適切ではなく、特定の法的制度に支えられていることを認めざるを得ない。すなわち、予算が議会による租税承認権行使の前提として提出されるということは、議会の承認が得られなければ政府は国家的需要をみとすために必要な収入を獲得することが不可能であることを意味するが、それは、予算承認制自体が政府が議会を「説得」することを不可欠の行程たらしめたといえるのであり、憲法上政府はもはや議会の意向を無視して一方的な施策をなすことを得ず、議会と「合意」に達すること - 「折り合い」をつけることが制度上の要求と見られるからである。

それゆえ、予算審査制ないし予算承認制のもとにおける予算は、政府と議会の「協調」によって成立することが予定されているという意味で、「協調予算」と呼ぶにふさわしい。そして、予算が政府と議会との「折り合い」の産物であるとすれば、予算が、議会の承認以後、政府の財政支出活動に対してある種の「拘束性」を発揮することは制度上の帰結であり、ここにおいて予算の拘束力の根拠は「ある種の契約的性質」に求められると言ってもよいであろう。ただ、その効力は、予算超過支出および予算外支出の取扱いが認められていたことに現れているように、相当程度ゆるやかなものであったことにも留意しておかなくてはならない。

ところで、19世紀の予算が政府と議会の「協調」の産物であるとすると、「協調」が整わなかった場合はどうなるか。諸憲法は、政府と議会が速やかに協調に達し得ない場合については、国王の解散権や一定期間の緊急課税権といった措置を一応用意していたが、予算そのものが不調に終わった場合については、語るどころがない。そのため、多くのラントで予算争議が政治問題化することになったのである。しかし、それは、憲法規定の欠缺というよりは、立憲君主制という妥協的な憲法体制の抱える内在的な矛盾の顕在化とも考えられるのであって、有名な論者の言葉を借りれば、「ここで憲法は終わる」のであり、それが「協調予算」の「協調予算」たる所以であったということが出来る。それゆえ各種予算争議が、文字通り政治闘争の観を呈するのは、当然である。1850年のヘッセンにおける予算争議は有名であるが、プロイセンとオーストリアの対立が次第に激化する中で、紛争終結にあたって外部勢力の介入を招かざるを得なかったことから、プロイセンを除く各ラントの政府は以後はっきりと議会との協調路線に転換していくことになるのである。

この予算制度の基本形は、南ドイツ諸国におくれて憲法が制定された北ドイツ諸国の制度にも引き継がれ、プロイセンにおいてもその骨格は継承されていく。

## 2 - 3 プロイセンの法律による予算確定制度

(1) プロイセンにおいては、1848年の欽定憲法で、それまでドイツには存在していなかった「法律形態をとる予算」が、突然、出現する。この法律による予算確定制度は、1871年のビスマルク憲法、1919年のワイマール憲法を経て、現在のドイツ基本法においても継承されているところであり、わが国の予算制度および予算理論にも非常に強い影響を与えるものとなった。

ところで、ヴュルテンベルクの制度は、議会は予算を議決するというものであるが、これと比べて、プロイセンの予算は法律により確定されることになっており、その法形式に着目して、論者の中には、あたかも、プロイセンの予算制度がヴュルテンベルクの制度より「民主的」と評するものがある。しかし、これは表面的な見方であって、そのような理解は適当ではない。プロイセン予算制度の制定過程は、増大する議会勢力の財政に関する関与の要求をいかにして食い止めるかという関心で貫かれており、このことは、国家の収入・支出の双方を視野にいれつつ、議会と政府の権限分配の構造がどうなっているかを総体的に分析すれば、ほとんど一見して明らかなことである。法律による予算確定制度は、制度の基本構造を先行する他の制度と共有しつつ、両勢力のせめぎあいの中で誕生したいびつなものであるという言い方もできるように思われる。

(2) 具体的に述べてみよう。

プロイセン憲法は、当時最も進歩的とされたベルギー憲法を模範として作られた。予算制度に関し、ベルギー憲法115条は、「毎年、議会は決算法 (loi des comptes) を制定し、予算 (le budget) を議決する」と規定し、予算は議会在議決すること、そして、決算の承認については法律形式をとることが定められていた。ところが、これを受けて作成されたプロイセン憲法草案70条は、「すべて国家収入および支出は、毎年予め見積もられ、国家予算に記載されなくてはならない。後者は、毎年法律 (Gesetz) によって確定される」と規定された。この条文は、もっぱら予算について規定しているが、予算は収入および支出にかかわるものであり、そしてその確定形式について、ベルギー憲法では決算承認に用いられた法律形式が採用されていることになる。

この草案70条の起草過程の詳細は必ずしも明らかではないが、草案の修正段階において、独立した決算手続のないことが問題となり、それが議会の要求によって導入されたという経緯からすると、政府筋が、ベルギー憲法にいう「予算議決」と「決算法」を組み合わせる「予算法律」という新たな法形式を生み出し、そうすることによって、決算手続を意図的に削除しようとしたのではないかという推測がなされている。1850年に成立したプロイセン憲法正文では、草案70条はそのまま99条として存続し、これに加えて、決算書が責任解除のため両議院に提出される旨規定する104条が設けられることになった。こうして、結果的には、議会による事前の予算議決および事後的な免責手続が設けられることになり、その実質においてベルギー憲法に匹敵する法制度が整備されたということができ、その形態は、予算が法律形式で議決され、免責が議決によるということになり、模範としたベルギー憲法のそれとは逆転するという、一見すると、全く対照的な仕組みを生み出したのである。

(3) 予算を法律形式で画定するという新規な法形式の誕生の経緯は以上のとおりであるが、より重要な問題は、予算策定の権限分配がどのようになっていたかということである。この点、詳細に述べる余裕がないが、プロイセンにおいて、憲法制定当初こそ、議会だけでなく、政府においても、予算が法律形式をとることが額面どおり受け取られ、一般の法律と予算法律の差異に対する認識が希薄化していた時期があるが、予算措置はあくまでも法律の執行にあたり必要な経済的基盤を提供するものであるという実質は、予算が法律形式で定められようと、変わるものではなく、そうだとすると、

立法領域とは区別された予算領域においては、法律による規定が存在する部分については、議会・政府を問わず、予算措置義務を負うことが前提となる。

以上を前提とした上で、予算措置における議会と政府の関係についてみると、プロイセン憲法62条は、一般的な立法権については、国王・上院・下院によって共同行使されることを規定し、この「立法の三要素」の一致を要請するが、国家予算については、その提出が国王の権限に属することを前提とする。これは、一般法律とは異なる意味で、予算措置に関する権限が国王と議会の間で分掌されることを前提に、その共同行使を要請するものである。つまり、政府から見れば予算法律の制定にあたって議会の了承を取り付けることが不可欠である一方、議会もまた法律との関係では予算措置義務を負うのであるから、政府提案にかかる予算法律に対して譲るべきは譲って、両者が合意に達することが憲法上規定されているとみることができよう。こうして、当時の支配的学説が、「予算法律の効果は、ある支出の不可欠性と有用性が議会と政府によって一致して認識されたという点にある」として予算法律に「契約的性質」を見出し、予算の効力の源泉を政府と議会の「合意」に求めたことは、こうした憲法の構造に合致するものである。そうだとすると、法律形態による予算の成否もまた政府と議会の「協調」にかかっているということができ、プロイセン予算制度の基本構造もまた「協調予算」に他ならないと考えられる。

以上から、予算措置に対して政府と議会がいかに関与したかという観点からプロイセン憲法を検討してみると、「法律という議決方式」の新規性にもかかわらず、法律形式をとる予算の基盤が財政権限を分掌する政府と議会との間の「協調」にあるとすれば、その「拘束力」も従来の制度と同様に、両国家機関の「合意」に求められるというべきであり、ここにおいて「法律」という形式そのものは、予算の拘束力にとって特段の意味を有するものではなく、その限りで法律形態は「過剰」であったという評価は妥当なものといえることができる。

## 2 - 4 明治憲法下の予算協賛制度

- (1) さて、以上のような経緯で成立したプロイセン予算制度を主たる模範として起草されたのが、明治憲法下における予算を議会が協賛するという仕組みである。このとき「法律形式」をあえて採用せず、「予算」という独特の法形式をとることとなったが、この仕組みは、周知のとおり、現憲法にも引き継がれているところである。明治憲法は、プロイセン憲法下における予算運営の実際の不都合さに配慮し、予算争議を予め回避するべく緊急財政権(70条)を定めるなど、理論的にはプロイセン憲法に比してより完成度の高いものとなっている。
- (2) ここで、予算そのものに対して議会が協賛するという制度は、わが国独自の表現であるが、予算制度の評価にあたっては、単に議会の議決形式のみに着目するのではなく、統治構造全体の中において議会がどの程度予算措置に対して実質的に関与しているかを考察することが不可欠であるところ、このような観点からみると、19世紀はじめに登場したヴュルテンベルクの租税承認の資料として議会が予算を承認するという制度から、プロイセンの法律による予算確定制度にいたるまで、予算措置に関する権限は政府と議会によって分掌され、特段の規定がない限り、「協調」がならなかった場合には予算争議の発生を制度上阻止することのできない協調構造によって特徴づけることが可能であり、同様の構造が明治憲法にも引き継がれているといえることができる。このことは、予算の議決形式が単一の議決であるか、法律であるか、予算という独特の形式であるかにかかわらず、各制度が立憲君主制下における予算制度として一連の連続性をもって理解しうることを示している。

### 3 現行憲法下の予算

明治憲法体制は敗戦とともに崩壊し、それによりわが国では、それまで全く馴染みのなかった新たな発想に支えられた憲法が制定されることになった。新憲法では主権の所在が変更され、たとえ新憲法が明治憲法の「改正」という形で制定されたにせよ、両憲法の間には理論的な断絶が存在することは否定しうべくもなく、明治憲法と共に覆滅せられるべき制度および理論が存在することは当然のことである。しかし、同時に、特定のトピックに関連して、憲法の変更にもかかわらず妥当性を持ち続ける普遍的な理論的法則が存在することもまた認めざるを得ないであろう。たとえば、君主制原理と直結する天皇大権に基づく支出が旧憲法のもとにおいてのみ正当性を有するものであることに疑いはないが、ある一般的な規範があり、それに対して財源措置を講じなければならず、右措置において執行府の関与が不可避であるという事理は憲法体制の変化にはかかわらない。改めて、現行憲法を検証する必要性がある所以である。

現行憲法は、次のように定めている。

- 83条 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。
- 84条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。
- 85条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。
- 86条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。
- 87条 予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。

以下、検討していこう。

#### (1) 財政国会議決主義（83条）の意義

現行憲法においては、財政国会議決主義が規定されている以上（83条）、収入および支出の双方の領域においてその最終的な責任が帰せられる機関が国会であることが最も根本的な原則である。従って、国会が個々の予算項目について審議しうることは当然であるが、予算措置に国会が関与することのより重要な意味は、本質的に予算が統治プログラムであり、この全体としての予算に対して民主的正当性を与えるという点にあり、そこに財政国会議決主義の独自の意義が見出される。これは、もはや単なるスローガンにとどまるものではないといえることができる。そして、そうであれば、国会による予算の修正権に限界があるかどうかという問題については、憲法が予算の「作成」と「提出」を内閣に命じているとしても、それをもって国会の関与を排斥するがごとき内閣の排他的「特権」と解することはできず、国会と政府との間に意見の一致が見られないような限界状況のもとでは、国会の最高機関性が顕在化し、国会は自ら予算を作成しなければならない最終責任を負うというのがその論理的帰結であるというべきであろう。

#### (2) 主役としての内閣

こうして、究極においては、国会の優位性が承認されるとしても、財政領域においては、法律の場合と異なって、内閣の役割が相対的に重要であり、とくに内閣に予算の作成および提出権が明文化されている

この意味を過小評価するべきではない。憲法は、予算作成の段階で内閣と国会の両機関がかかわることを予定しているだけでなく、それ以外にも、予算には「予備費」を設けることが認められており(87条)、それは事後的に国会の承諾を得ることを条件としながらも、内閣の判断で一定の支出を可能とするものであることからすれば、予算の執行にあたる内閣にはある種の責任支出が認められていることがわかる。

憲法が予算の作成を内閣の任務として掲げているのは、予算措置が基本的に経費を計上するという執行領域に属する行為であって、個々の経費を積み上げて総計するという煩瑣な技術的作業を伴うものであり、しかも、財政事項はその性質上実際の執行段階になるまで収支ともに確定し得ない流動性を有し、予算措置はその基準たる予算の作成と執行とが截然と区別し得ない独特な国家作用であるということができ、こうしたことから上記仕組みはよりよく説明し得るところである。官僚制を基盤としつつ「執行機関」として現実に財政運営に携わる内閣にその原案の作成を命ずることが、理論的にも、経験的にも合理性をもつと考えられる。そして、予算措置の場面において執行機関が特殊な役割を果たすというのは、近代的予算制度発祥の地であるイギリス、これを確立したフランス、これらの予算制度を継承し、より直接的な意味においてわが国の予算制度に影響を与えたドイツおよびアメリカのいずれにおいても、統治機構の違いにもかかわらず見出される共通の現象である。かかる事態は権力分立原理の「開放性」「柔軟性」を承認したうえで認められる「機関適性の原理」によって説明されるというのが筆者の見解である。

なお、予算措置における内閣の重要性は、行政組織内部においていかなる部署が予算事務を担当するかについても、一定の指針を与えるものであるが、この点については、今回の中央省庁改革において一定の手当てがなされたことから、最後に言及する。

### (3) 協調構造

こうして、内閣および国会という両機関がそれぞれの独自の任務を全うすべく活動することが、結果として「協調予算」を予算の常態ならしめるのであり、それが憲法上の要請としても理解されるのである。すなわち、予算作成の常態としては、政府の提示する予算を尊重しつつ議会との間に整合的な調整がなされることが予算措置にとって最も合理的な形態であると考えられ、憲法が内閣に予算の作成を命じつつ、国会の議決を要求するという一見整合性を欠くがごとき規律は、こうした理解に沿うものである。明治憲法にいたるまでの予算制度においては、議会と政府に財政権限が「分掌」されていることを前提とした「協調構造」が見出されるのであるが、現行予算制度においては国会の優位性が大前提となっており、両制度の基礎にある原理は全く異なるが、それにもかかわらず、常態としての予算構造はなお「協調構造」と理解され、それが予算の規範としての「柔構造」(後述)を基礎づける。

### (4) 予算の規範としての柔構造

#### 予算の共同作成

このように、現代予算が国会の優位性を前提としたうえでの協調予算であるとしても、国会は政府の提案をいわば目的・適格性見地から尊重するにとどまるのであるから、予算措置に対する国会の関与をもっては「修正権」と表現することは必ずしも適切とはいえず、原案の作成から予算の議決にいたる全行程に国会が関与することが制度の要請するところであり、予算の成立過程における国会と内閣との様々なやりとりは、国会の優位性を前提とした協働による予算作成過程そのものと解するのが相当である。

#### 予算の形成的執行

そして、この協調構造は、予算執行場面においても現れる。すなわち、最終的に国会の議決によって成立した予算は、内閣による執行段階に入り、予算は内閣の財政運営の基準として内閣に対し「拘束力」を

発揮する。しかし、予算という規範は、憲法上予備費のごとき「白地規定」が許容されていることに現れるように、融通性に富んだ独特の構造をもつ規範であり（これを予算の「柔構造」と呼ぶ）、予算の執行とは内閣に広い活動余地を許すものであって、それは「形成的執行」というにふさわしい。このことは予算執行をもって実質的には予算作成過程の一部に属するという見方を可能とするが、そうであれば、財政国会議決主義の帰結として、この段階においても国会の関与が要請されるはずであり、協働という観点から国会に責任を有する内閣の役割も改めて見直すことが必要であろう。

#### 決算の意味

さらに、予算循環の最終局面に位置する決算制度も、予算措置の協調構造との関連において理解されなくてはならない。すなわち、決算とは、予算によって内閣に「形成的執行」が許されていることを前提として現実に行われた内閣の財政運営を事後的に「追認」することであり、かかる追認は、自らが予算措置に最終的責任を有する国会において、なし得ない性質の行為であると考えられる。こうして、予算の「拘束力」とは、あくまでも国会と内閣との間という「閉ざされた空間」の中において観念されるものであり、それは、内閣の財政運営にとってゆるやかな行為基準として現れ、その具体的な効果は決算という事後的統制段階において国会がかかる「追認」を行わないという制裁可能性によって検出される。しかし、国会の「追認」がなされないということは、過去の内閣によって行われた支出の無効を帰結するものではなく、それは予算循環の中で、次年度における予算作成および予算執行に対する「警告」としての機能をもつものであり、それはある種の事実的な「将来効」として認識されるにとどまる。

なお、会計検査院は、憲法上の機関としてその存立が認められているが（90条2項）、その法的地位をどう理解するかという問題がある。基本的には、予算措置は国会と内閣との密接な関係領域の中でなされるものであり、会計検査院はこのような閉鎖的な財政領域の中で、あくまでも専門的・技術的な会計監査という観点から活動することが期待されているものである。そうした意味において、会計検査院の検査報告は、国会による決算審査における参考資料としてその提出が要求されるものであり、基本構造としては、国会による決算審査にとって従たる地位にあるということは確認しておくべきであろう。また、近時いわゆる会計検査院の行政監察的機能の活用のあり方についても、行政監察ないし政策評価との関係をさらにつめる必要がある。

## むすびにかえて 経済財政諮問会議について

予算に関する事務が国政における諸政策の総合調整にかかわる以上、組織論上は内閣に属して然るべきであって、他の省庁と同列の一官庁にすぎない大蔵省がこれを担うのは組織構造上適切でないという問題意識はかねてから存在していたところであるが、今回の中央省庁改革により、周知のとおり、内閣主導の予算編成を可能とするため、内閣府に経済財政諮問会議が設けられることとなった。

若干の紆余曲折はあったものの、この改革により、予算編成の基本方針については、財務省ではなく内閣主導で行うことが企図され、その要となる組織として経済財政諮問会議が位置づけられている。この会議は、内閣総理大臣を議長として10名の議員から構成されるが、そのうち4名が民間人となっている。森内閣のもとではじめて設置された当初は、若干格上ではあるものの「ただの審議会」化が企図されたが、周知のとおり、小泉内閣のもとでにわかに脚光をあびる存在となり、とくに平成14年度予算策定過程に関する限り、内閣主導の姿勢はある程度反映されたということが出来る（この過程については、拙稿「中央省庁改革 - 大蔵省改革を中心に」後掲参照）。役回りとしては、大枠を経済財政諮問会議が決め、財務省

が具体的な予算編成にあたるという形がとられ、同会議が実際の立案の段階で、関係会議および関係省庁間の調整にも関与したことは特筆されるべきである。

しかし、予算策定システムそれ自体としてみると、今回の改革は制度としては少なくない不備があることは認めざるを得ず、法律学の観点からは、経済財政諮問会議の組織としての脆弱性を指摘しなければならない。すなわち、予算編成の基本方針の企画・立案について最終的決定権をもつのが内閣官房であり、同会議が、調査・審議機関にとどまっていることは、その国家組織としての位置づけの中途半端さを示しているが、さらに、内閣府設置法では事務体制についての規定がなく、政策統括官3人が配置されているが、同会議が取り扱う事務の重要性に比して事務局の貧弱さは指摘せざるを得ない。また、同会議の構成員である議員がすべて非常勤であるという点も大きな問題であり、とくに民間議員についてはその処遇について十全な措置を講ずることを前提として常勤とすることが検討されて然るべきである。

同会議については、内閣の指導力の低下とともに、その組織的脆弱さが露呈することがかねてより懸念されていたところであるが、この懸念が現実化していることは周知のとおりである。

(注) 本稿の内容および引用文献については、櫻井敬子『財政の法学的研究』(有斐閣・2001年)および同「中央省庁改革 - 大蔵省改革を中心に」日本財政法学会編『行政改革と財政法』(龍星出版・2003年)9頁以下を参照されたい。