

国会による予算の修正

松 尾 直

1 予算修正の概念

日本国憲法には、国会中心財政主義（第83条）に基づき予算について第86条に「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」と規定され、ここに国会の予算議決権が明記されている。国会が予算議決権を有することは、憲法上において明白であるが、しかし、国会による予算の修正については、憲法上の明文規定がないのである。そこで、国会による予算の修正については、修正を制限できるか、修正の限界、および、修正できるとしたばあいにおけるその内容等について、憲法に関する解釈上の議論を生じたのである。さらに、国会による予算の修正は、予算と法律との不一致に対して、どのような効力を有するのであるかも検討されるべき必要を生じているように考えられる。

一方、予算法律主義の圧倒的多数の国における採用は、単にイギリスの先例の模倣であるとするべきでなく、フランスにおいてもドイツにおいても民主主義の発展の結果であったという事実、および、この主張は、予算非法律主義よりも一層国会の権限強化の面で徹底したものであることを指摘したいとされるが⁽¹⁾、これは、予算の審議と国会の権限強化の関係を明確にしたものとして注目される。したがって、国会での予算審議における予算修正の問題も、国会の権限強化の可否を検討する上で重要な意義を有するものと思われるのである。

ところで、国会における予算議決権の中で予算の修正を憲法上の問題として

第 2 号

とりあげられる背景には、国会と内閣との権限関係が存することを注目しなければならぬように思われる。つまり、これは、国会が内閣から提出された予算（日本国憲法第73条5号、第86条）を修正することができるか、それはどのような形式により、制限が存するか等であるが、これら予算修正の可能性が有する諸要因は、国会が有する権限の強弱を示す一面でもあり、他方では、国会における予算審議上の能率化の必要性がもたらす国家財政上の課題として、注目されるべきものであらうと考えられる。すなわち、国会の権限を強力なものとして認めることは、日本国憲法第41条はもとより、議會制民主主義の理念からも是認されるべき意義を有するとしても、それは、必ずしも国会における予算審議の能率化と結びつかない部分が存することが、諸外国における議会の運営における実際として指摘されている。

サミュエルH.ピアースは、委任立法 (delegated legislation) による財政改革に関する記述の中で「フランスでは、1920年代に生じた経済危機に対応すべきところの議会在が、長い審議の結果として何らのなすべき解決策をも議決できなかった。そこで、ポアンカレ政府は、1924年に委任立法の手段によって、政府が財政改革を実施する権限を有することを議会に求めたのである⁽⁹⁾。」とされている例からもうかがわれるように思う。

一方、イギリス、および、アメリカの議会における予算審議に関して、H. J. ラスキは、次のように指摘している。イギリスのばあい「私が賛成できないのは、下院が予算に対し、その作成準備段階から統制しなければならないという意見である。一世代前、予算委員会に多くを期待していた議員がいたが、この委員会が実のところ明白な失敗を喫した理由は、容易に理解することができる。まず予算は政策の反映であり、政策の立案は内閣の機能である。そして内閣はその提案に関し下院の承認を求める。ひとたび下院のひとつもしくはいくつかの委員会が、予算案を調査するための重大な権限をもつに至るや、内閣および官庁はまさに自己が負う責任を奪われることになる。このことはアメリカ合衆国の国会における並行審議を調べれば分ることである。アメリカでは、両院における一連の委員会が、各官庁の提案を、特に財政面のみでなく、しば

国会による予算修正

しば微に入り細を穿って検討する。彼らは自己の好まない条項を移管させることにより、一部を削除することができる。このことの明白な例は、1943年、国会による国家資源企画庁の廃止という歎かわしい決定である⁽⁴⁾。」

これらの指摘は、議会の権限強化に対する再検討として受け止められるであろう。要するに、仏、英、米等の諸国における議会の財政、予算等に関する権限は、先に指摘されたように民主主義の発展の成果⁽⁴⁾であることが認められるべきものであると思われる。しかし、これらに関する議会の権限強化は、必ずしも実際的成果をもたらす得ないために、国家の財政政策の実現を、議会の権限強化よりもむしろ行政部の指導力の強化の方に期待するかのよう傾向がうかがわれることも見逃し得ないのである。

さらに、レーヴェンシュタインは、「議会の予算および財政に関する特権の運用についても、政府の指導力が増大していることは重大である⁽⁵⁾。」としているが、とくにイギリスのばあいについて、次のように指摘している。「歴史的にみると、イギリス下院の国庫支配が、絶対君主制から立憲君主制への、ついで立憲君主制から議会主義的君主制への移行のてことなったのである。しかし、この伝統的な議会の特権は決定的に失なわれてしまった。イギリス内閣の財政支配は、立法の場合と同様に疑う余地のないものとなっている。いまや諸国議会の母は、政府の提出した予算を全くそのまま受け入れなければならないのである⁽⁶⁾。」

このようにして、諸外国においては、議会の財政あるいは予算の審議に関する権限が強化されず、むしろ制限されている傾向が注目される。また、これらは、後述の通り現在英、米、西独、仏等の諸国において、国会による予算の修正が制限されている制度的な背景としても見逃し得ないものであろう。つまり、レーヴェンシュタインが指摘しているような西欧国家における傾向、すなわち「議会の予算および財政に関する特権の運用についても、政府の指導力が増大していることが重大である⁽⁷⁾。」ということは、一方において指摘されたところの国会の権限強化が「民主主義発展の結果⁽⁸⁾」であったことに対する反作用として受け止められるものであろうかと思われる。このばあい、議会に対

第 2 号

する政府の指導力が増大していること、つまり行政部の立法部に対する権限強化の傾向は、国家の財政危機に対処するための強力な政策、あるいは議会の予算審議の能率的運営の制度的裏付けとして有効な役割を果してきたものであることが認められるのである。

しかし、このような行政部の立法部に対する権限強化の傾向は、議会制民主主義が制度上において長年の歴史的経験を重ねた後に生じたところの、立法部における議会運営における能率化という技術的効果を主として期待したものである。したがって、これは、必ずしも議会制民主主義の原則から直接的に導入できるものではないよううかがわれることも無視できないであろう。それだけに、議会制民主主義の長い歴史を有する欧米諸国のようなばあいはともかくとして、まだ議会制民主主義が定着して十分にその成果をもたらしていると断言できないわが国では、近年においてもむしろ「議会制民主主義」あるいは「議会政治」の危機が指摘されているのであるから⁽¹⁾、ここで直ちに行政部の立法部に対する権限強化を論ずることは早計であるように考えるのである。

なお、行政部の立法部に対する優位に関して注意しておくべきことは、究極においては議会政治の否定に通ずる要素を内包していることが、次に示すカール・シュミットの見解よりうかがわれる。すなわち「従来行なわれた議会主義のデモクラシー的説明によれば、議会は国民の受託者である。故に、議会を通じての決定は、すなわち国民自身の決定であるとするのである。しかし、実際のおよび技術的理由にもとづいて国民の代りにその受託者達（議会）が決定するというのであれば、同様に唯一人の受託者が全国民の名において決定することも可能であり、この後のばあいは反議会的ではあるが、反デモクラシー的ではないのである⁽²⁾」とするが、ここでは、既に行政部の立法部に対する絶対的な優位の可能性がうかがわれる。したがって、財政、予算等に関する行政部の権限強化、つまり議会の権限の制限は、十分慎重に検討されるべきものであると思われるのである。

(1) 川上勝己、予算の法的性格、ジュリスト、1964年6月15日号、53頁

(2) Samuel H. Beer, *Patterns of Government*, 1958, p.306

国会による予算修正

- (3) H・J・ラスキ著，辻清明・渡辺保男訳，議会・内閣・公務員制，1966，36—37頁
- (4) 川上勝己，前掲書
- (5) レーヴェンシュタイン著，阿部照哉・山川雄己訳，現代憲法論，昭和42年，250頁
- (6) 同上
- (7) 同上
- (8) 川上勝己，前掲書
- (9) 毎日新聞，昭和40年11月13日号，昭和42年8月7日号
- (10) カール・シュミット著，黒田覚訳，現代議会主義の精神史的地位，20世紀思想8，全体主義に所収，昭和14年，159頁

2 国会の予算修正に対する制限

予算は、これを内閣が国会へ提出したものを（日本国憲法第86条，第72条）国会が議決する（同法第83条）。国会が有する予算議決権の内容は、これを可決権，否決権，および修正権の三者に分けることができ、さらに修正の内容を減額修正と増額修正の二者に分けることができる。さらに、減額修正には、原案の款項を廃除するばあい、または原案の金額を削減するばあいが存する。また、増額修正には、原案にない款項を加えるばあい、または原案の款項の金額を増額するばあいが存する⁽¹⁾。

明治憲法下においては、議会の予算審議権に対する各種の制限が認められていた。すなわち、皇室経費については、増額を要する場合を除くほか議会の協賛は必要でないとされ（明治憲法第66条），また憲法上の大権もとづいた既定の歳出（既定費），法律の結果により政府の義務に属する歳出（法律費），および法律上政府の義務に属する歳出（義務費）は、政府の同意なくしては、議会上に排除・削減できないとされた（同法第67条⁽²⁾）。すなわち、明治憲法の下では、予算中の一定のものにつき議会の減額修正に対する制限が規定されていたのである。しかし、このことは、明治憲法が議会の予算修正を否定したのではないのであるから、この点は、1850年のプロイセン憲法を模範として生まれた明治憲法であるが、プロイセン憲法と異なり、貴族院についても予算の修正権を否定しなかった⁽³⁾。また、明治憲法の下において予算の増額修正は、新た

第 2 号

な発案であり、予算の発案権が内閣に専属するということから増額修正は認められていなかった⁽⁴⁾。

なお、マッカーサー草案第80条には「国家は、予算のいかなる款項をも否決し、または新たな款項を付加することができる」と明記され、国会の予算に関する権限を可決、否決、修正（減額・増額）等に細分していたことが判るし、ここでは、国会の予算議決権に対して制限を規定していないことが明白である。

ところが、日本国憲法の下では、国会の予算議決権中でとくに問題となるのは、国会による予算の修正に関してである。すなわち、日本国憲法には、国会による予算の修正に関する条項が規定されていない。そこで、憲法の施行後間もない昭和23年2月26日附の両院法規委員長名をもって、両院議長に勧告が行なわれた。その内容は「国会は、予算の増減または予算費目の追加もしくは削減など、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」とあり、その理由として「新憲法の下において、国会は、国権の最高機関として、予算の増額修正その他について、最終かつ完全な権限を有すると解せられるが、現行の法律では、明確を欠くので、この点につき、速やかに適当な措置を講じて、疑義を一掃し、国会の機能発揮に遺憾なからしめる必要がある。」というものである⁽⁵⁾。

さらに、国会法では、昭和30年1月（第21国会）における改正によって、国会による予算の修正を前提とする条文を規定している（国会法第57条、第57条の2、第57条の3）。国会法のこれらの規定は、予算の修正に関し主として修正動議を議題とするばあいには一定の制限を課するための規定である。すなわち、国会法第57条は、「法律案に対する修正動議で、予算の増額を伴うもの又は予算を伴うこととなるものについては、衆議院においては議員50人以上、参議院においては議員20人以上の賛成を要する。」と規定する。また、国会法第57条2は、「予算につき議院の会議で修正の動議を議題とするには、衆議院においては議員50人以上、参議院においては議員20人以上の賛成を要する。」として第57条のばあいと同様に、特別に多数の賛成を要したことは、国会法第56

国会による予算修正

条1項但書に「予算を伴う法律案を発議するには、衆議院においては議員50人以上、参議院においては議員20人以上の賛成を要する。」と規定したのに準ずるものであり、その他の議案の発議（国会法第56条1項）、議案の修正の動議（同法第57条）等のばあいよりも要件を重くしていることが注目される。次に、国会法第57条の3は、予算の増額修正等に関し議院で内閣が意見を述べる機会を与える規定である。これは、予算発案権との調整を目的とするものである。過去において電波監理委員会設置法の一部改正が議員発議で行なわれ、予算を伴う法律案であるにもかかわらず政府不知のあいだに成立（第10回国会、昭和26年3月30日）した事例がある⁽⁶⁾。

国会による予算の修正に関し、まず減額修正については、上記の国会法の規定もあり、これを全面的に制限せんとする解釈は見あたらないが、明治憲法におけるように義務費、法律費等については、国会が予め歳出の根拠である法律を議決したからには、国会は予算の議決に当っても法律に従わねばならぬことは勿論であるから、新憲法の下においても法律の実施に必要な費用全額に付いては、国会は別段の規定なくとも当然これを承認すべき義務があるものと解せねばならぬとして、この部分については、減額修正をも認めないとする立場がある⁽⁷⁾。減額修正は、内閣から提出された予算の款項を廃除し、または款項の金額を削減するばあいであって、増額修正におけるような新たに当該予算の款項につき財源を付加する等の複雑な問題を含んでおらず、また、諸外国でも減額修正の制限は特に問題とされていないようである。さらに、国会が国権の最高機関であること（日本国憲法第41条）、国会中心財政主義（同法第83条）、および国会の予算議決権（同法第86条）の規定より、予算議決権中に可決権、否決権に加えて修正権を含ましめることが可能であると思われる。したがって、国会による予算の減額修正は、認められるべきものとしておきたい。なお、予算法律制説によれば、予算も法律であるから、予算の増額・減額修正の限界性をめぐる問題は理論上生ぜず、法律が国会の自由な修正を受けることができると同じように予算も自由に修正できることになる⁽⁸⁾。

一方、国会による予算の増額修正については、上記の通り予算法律制説では

何ら制限する理由が存しないのであるから問題にならない。しかし、予算の増額修正を認める見解の中でも、それを制限つきで認めるもの、つまり増額修正に何らかの制限を加える見解が存する。これによれば、国会による予算の増額修正について、内閣が提出する予算の同一性をそこなうような大修正は、許されないものと解しなければならないとする見解である⁽¹⁾。また、現行憲法の下において、国会に増額修正の権限を認めるは、恐らく適当であろうが一面その権限は万能のものではなく一定の限界が存することも否定できないとする見解もある⁽²⁾。しかし、国会による予算の増額修正については、上記の減額修正のばあいと同様に日本国憲法第41条、第83条、および第86条、また、上記国会法第57条、第57条の2等により、さらに財政法第19条で「国会が、国会、裁判所又は会計検査院に係る歳出額を修正する場合における必要な財源について明規しなければならない。」と規定し増額修正を予定したことにより、増額修正の可能性を認めるにせよ、それに対する限界となる解釈上の立法的根拠はないように考えられる。なお、国会による予算の増額修正を認める見解としては、憲法に増額修正権を認めない明規がない以上、望ましいことではないとしても、増額修正権を否認すべき論拠は存しないとされるもの⁽³⁾、および、憲法の精神からみると国会による予算の増額修正は、可能であるとされるものがあり⁽⁴⁾、あるいは、予算の増額修正も国会の権限の範囲内に属するものと解すべきとされ⁽⁵⁾、いずれも、国会による予算の増額修正を憲法の解釈より説きおこしたものであり、憲法の下における上記国会法、財政法の規定は、これらの見解に裏づけられているものと思われる。

(1) 吉田善明，財政，別冊法学セミナー，憲法，昭和46年，250頁

(2) 宮沢俊義，日本国憲法，コンメンタール篇，昭和34年，723頁

(3) 豊田悦夫，議会論，昭和43年，183—184頁

(4) 吉田善明，前掲書

(5) 土屋敬三，委員会制度，昭和44年，183頁

(6) 同 上

(7) 美濃部達吉，新憲法逐条解説，昭和25年，132頁

(8) 小島和司，財政，日本国憲法体系第6巻，昭和45年，193頁，吉田善明，前掲書，

251頁

- (9) 清宮四郎, 憲法Ⅰ, 昭和34年, 223頁
- (10) 杉村章三郎, 財政法, 昭和39年, 87—88頁
- (11) 大西邦敏, 日本国憲法要論, 上巻, 昭和33年, 196頁
- (12) 宮沢俊義, 前掲書, 725頁。吉田善明, 前掲書, 250頁
- (13) 田中二郎, 法律による行政の原理, 昭和32年, 375頁

3 予算と法律の不一致

国会による予算の議決は、その修正に関して諸々の見解を生じたが、この点は、予算と法律の不一致にも関係する。なお、予算法律制説の立場によれば、予算と法律の不一致の問題を生じない。すなわち、予算法律制説は、日本国憲法が予算法律主義を採用しているとする学説であり、予算をもって狭義の法律であると解しているのであるから、その意味で他の見解を予算非法律主義といえるであろう。予算法律制説は、予算の比較法的検討から注目される面が多い。なんとすれば、予算法律主義が圧倒的多数国において採用されているといわれるし⁽¹⁾、その中には、英、米、仏等の諸国が含まれていることによるものである。

予算をもって法律つまり予算法と解することは、法律と予算とを一致させることによって、両者間の不一致により生ずる矛盾を解決できるのであるから注目されるべき合理的な見解である。しかし、日本国憲法における法律と予算の成立手続上の相違（第59条、第60条）、および予算が法律と別個の形式であることを前提として規定（第86条）したものと解されることにより⁽²⁾、予算と法律の間における相違を無視できない。さらに、予算法律制説の立場からも⁽³⁾、予算法律説においてまだ解明されていない問題が次のように示されている。

(一)まず、予算が法律であろうとするならば、憲法第7条1項の適用を受けて公布が必要となる。(二)予算が法律であるとするならば、憲法第74条の法律の署名、連署が必要となる⁽⁴⁾。したがって、予算法律制説の立法論上の意義は重要であるにもかかわらず、解釈論としては、予算に法的性格を認めてもそれをも

ってただちに法律の形式であると断定しがたいので、法律とは異なる一種の法規範であるものと考えておきたい。

国会による予算の修正と予算と法律の不一致との関係が問題となり、かつ予算の法的性格が学説上にとりあげられてきたのは、わが国法制における運営上、予算と法律の不一致が生じ得ることに由来する。すなわち、法律と予算との間に不一致が生ずるのは、国会で議決された法律が予算を伴うばあいに、それに対応する予算を内閣が編成して国会へ提出し、これを国会で議決しなければ、先に国会で議決された予算を伴う法律が実施できないことになるからである。また、逆に国会で予算が議決されても、その予算支出を合法化するための法律が成立しなければ、予算の実施ができないばあいを生ずる。予算と法律の不一致は、これら二者のばあいを想定できるが、通常は国会で一致できる同じ内容を有する予算と法律が議決されるべきであるのに、先のばあいは、国会で議決された予算と法律とが一致しない異なった内容のものであることになる。

このように、予算と法律とが不一致をもたらす原因としては、(一)予算と法律とが国会で議決される時間的隔差から不一致の生じ得る可能性、(二)法律と予算とが国会で議決される手続上の相違、(三)法律と予算とが日本国憲法および国会法上において別形態として明文化され、またその効力を異にする等が一応考えられる。

まず、(一)の法律と予算が国会で議決される時間的隔差から不一致の生じ得る可能性は、要するに国会自体の意思決定自体に問題が存するのである。仮に国会が先に可決したところの法律の建前に従い予算を議決し、あるいは、先の予算議決に従い立法措置をなせば、問題は生じない筈である。この点に関し、イギリス式議院内閣制度の下において、法律は、多数党内閣の表現であるべきであり、予算は、その財政的裏づけであるから、本来の建前からいえば、多数党内閣の政策と矛盾する議員立法の成立する余地はなく、従って法律と予算との間に矛盾を生ずるということは、まずない筈だといってよい。新憲法は、根本の建前としては、イギリス式議院内閣制度を採用しているのであるから、多数を背景とする内閣の根本政策に抵触し、これを否定するような議員立法が成立す

国会による予算修正

ることは、本来はあり得べからざることといわなくてはならぬといわれる⁽⁶⁾。

そこで、(一)が原因となって法律と予算の不一致が生ずることは、制度上の問題としてよりも、むしろ国会運営上の問題としてみることができる。また、(二)の法律と予算とが国会で議決される手続上の相違は、先に述べた日本国憲法および国会法の規定から判明する通りである。すなわち、予算のばあいは、法律と異なり予算の提出権は、内閣の権限に属し（日本国憲法第73条5号、第86条）、衆議院に予算先議権があり（同法第60条1項）、衆議院の参議院に対する優越が法律のばあいよりも強力であり（同法第59条2項）、さらに国会における修正の動議もその要件が予算関係法律案以外の法律案（国会法第56条）よりも厳格（国会法第57条の2）等である。

次に、(三)の予算と法律とが日本国憲法および国会法上において別形態で明文化されていることおよび効力上の差違は、(二)の国会における議決手続にも関連するところである。さらに、法律については、公布（日本国憲法第7条1号）を必要とするが、予算にはこれを要しない。もっとも、実際に明治憲法時代においても予算を公布していたし、現在でも、内閣総理大臣によって官報で公布されている⁽⁷⁾。このように考えると、予算と法律とは、それぞれ別個の法形式として議決されるものであるから、法律が予算を拘束するということはない。すなわち、国会の予算議決権は、法律によって拘束されることはない。法律を成立せしめた国会が、それに伴う経費予算を成立せしめた国会が、それに伴う予算を削除減額するというのも理論上あり得るわけである⁽⁸⁾。したがって、国会による予算の修正は、その結果として仮に法律と予算の不一致が生じても、国会の権限の範囲内に属する事柄であって違法性の対象とはならないものと思われる。しかし、予算と法律の不一致が生じ得ることは、決して望ましいことではなく、国会において予算修正が濫用され、あるいは予算措置を伴わない立法が成立されることは抑制されなければならない。この点は、次のように指摘されていることから考えなければならないと思われる⁽⁹⁾。予算措置の伴わない議員立法が次々に成立しているのは何故であろうか。その一つの理由は政党内閣における統制力の欠如であり、与党政調会の無力無能にその責を帰す

べきであるが、他の一つの理由は、新憲法が議院内閣制を建前としながら、国会の運営に関し、アメリカ式常任委員制度を採用し、この常任委員会の運営がよろしきを得ていない点にあるといわなくてはならぬ。すなわち、国会がその最も重大な権能である立法および財政に関する権能を、実質的にこの常任委員会に委ねしかも各常任委員会が、しばしば局部的・利益代表的機関化しているところに問題が伏在しているのである。

一方、国会による予算の修正がもたらす予算と法律の不一致に対する調整は、国会議員の発議にもとづく予算に対する修正がときに弊害を伴うおそれを有するので、近年の経験にもとづくものとして、修正の濫用を戒め、予算と法律との調和を図ろうとつとめられた⁽⁹⁾。そのための立法措置として、昭和30年に国会法が改正され、国会における予算の修正動議には、一定の制限が加えられている（国会法第57条）。

- (1) 川上勝己，前掲書
- (2) 荒井勇，予算，行政法講座第6巻，昭和46年，279頁
- (3) 吉田善明，予算の法的性格，法律時報，1969年5月号，162頁
- (4) 同上，163頁
- (5) 田中二郎，前掲書，376—377頁
- (6) 宮沢俊義，前掲書，726頁
- (7) 田中二郎，前掲書，383頁
- (8) 同上，377頁
- (9) 中谷敬寿，財政に関する国会の権能，憲法講座4，昭和45年，90頁

4 諸外国議会における予算の修正

諸外国議会における予算の修正は、わが国のばあいと可成り事情が異なり、むしろ議会による予算の修正を制限しているものが顕著であるように思われる。このように議会による予算の修正を制限している傾向は、過去の国家における議会万能主義の時代から、その後政府、官僚等がその指導力を強化するにいたった20世紀の国家において、可成り目立った制度上のものとして注目され

国会による予算修正

ているのである。

この点は、レーヴェンシュタインが「議会の予算および財政に関する特権の運用についても、政府の指導力が増大していることが重大である⁽⁴⁾」としていることから、政府の権限が強力である反面、議会の予算議決権が制限されていることを示すものであることは、同様に議会による予算の修正に対する制限についてもいえることであろうと考えられる。すなわち、次に指摘するように英、米、西独、仏等の諸外国の中においては、議会による予算の修正、とくに問題となる増額修正が制限されている。

イギリスにおいては、議会による予算の増額修正が否定され、議会は、いかなる意味の増額修正もなし得ない。すなわち、議会は、1713年以降、増額に関する修正の権限を認められないのであり、イギリスの政治制度において、この定めは強化されているといわれる⁽⁵⁾。そこで、政府が実質的に議会の増額修正の意見に賛成のばあいには予算案を撤回してその部分を新たに提出するか、または追加予算を提出するの外はない。また、このばあいは、国王の勸奨がなければできないといわれる⁽⁶⁾。

このように、イギリスの現行制度では、政府が予算に関する強力な権限を有するのであって、議会は「政府の提出した予算案を全くそのまま受け入れなければならないのである⁽⁴⁾」とまで厳しく指摘されており、おそらくこれが実状であろうと思われる。

しかし、イギリスにおいても以前では、1678年の下院議決として、経費及び君主に供与する御用金は、すべて下院が供与するものであること、そしてこの種の法案において供与の目的、使途、事由、条件、制限、性質などを指導及び制限することは下院の疑うべからざる独占的権限であり、上院はこれを変更又は修正することを得ないとされ⁽⁶⁾、上院の修正権は否定されているが、下院のそれは独占的権限として是認されていたことが明白である。

アメリカ合衆国においては、合衆国憲法第1条7節1項で「歳入の徴収に関する全ての法案は、先に下院へ提出されなければならない。但し、他の法案のばあいと同様これに対し上院は、修正案を発議し、もしくは修正案を加えて同

様することができる。」と規定し、連邦議会が予算の修正権を有していることが明白であり、したがって増額修正も可能である。すなわち、連邦議会の予算に関する権限は、予算を削減することを制限されないことはもとより、大統領によって求められた額をこえて支出を増額することもでき、あるいは、大統領が求めない財源をプログラムに加えることすらできるとされる⁽⁶⁾。また、上院は、下院を通過した金額を増額させるが、そうした結果は、2つの要因の産物であるといつてよい。第一は、歳出予算の増額を望むような利害関心をよりよく代表するものは上院であるということである。たとえば、開拓局が西部17州で活動しているという事実は、下院よりも上院においてははるかに大きな影響を与えているのである。その場合、上院議員の比率がはるかに小さいということと直接関係がある。第二に、下院が増額することを知っていて、かけ引き上その金額を低く抑える。するとこれに対応して上院は、相互期待の型 (a pattern of reciprocal expectation) に従ってその額を増加するというわけである⁽⁷⁾。

さらに、連邦議会による予算の修正に関する具体例として、連邦議会は、トルーマン大統領時代における空軍の爆撃機開発のための基金において支出を増額せしめている。また、アービンソンのリーダーシップにより、議会の軍事施設拡充委員会は、ケネディー大統領によって求められた装備強化に関し18億ドルの代りに49億1千万ドルを定めたといわれる⁽⁸⁾。

このように、連邦議会は、実際上も予算の増額修正を行なっているが、ただ政府の準備する予算に対してその実質を比較してみると政府の活動に関する政策的経費について議会が増額の修正を行なうことになる。しかし議会の修正は個々の経費について行なわれるのであって総額においては大統領が政府の必要経費として定めた予算総額に比して大差ないように仕組まれる。ここに議会の増額修正にも実質的な制限がみられる⁽⁹⁾。さらに、1921年の予算会計法以来の慣習により、歳出委員会が政府案の歳出の増額修正をすることはできない⁽¹⁰⁾。また、1928年には、下院が大統領の予算案を最大限度とみなす決議をしている。しかし、これは、自己制限であつて法的制限ではない⁽¹¹⁾。ことも注目しなければならない。したがって、ここに指摘された連邦議会による予算の増額修

国会による予算修正

正に対する制限は、議会と政府との間における運営上のものとして生じてきたものであることがうかがわれるのである。

西ドイツにおいては、ドイツ連邦共和国基本法第113条で「連邦議会および連邦参議院の議決は、それが連邦政府の提出した予算の支出額を増しまたは新支出を含ませもしくは将来に新支出をもたらすばあい、連邦政府の同意を要する⁶⁹⁾。」と規定している。この規定に関しては、連邦政府の同意を条件として増額修正を認めているとされるが⁶⁹⁾、むしろ、その結果として議会による予算の増額修正に制限を加えている点を重視すべきであると考えられる。

ワイマール憲法時代においては、憲法第85条4項において「ライヒ議会は、予算につきライヒ参議院の同意なしに、支出を増額しもしくは新設することができない。」と規定されていた。憲法第74条によりライヒ参議院は、通常法律制定に関し異議権を有するが、予算制定については同意権を有するものである。しかし、ライヒ参議院の同意の拒否を憲法第74条にいう異議の提起と取扱うこともできる(第85条5項)のであるから、ライヒ参議院の同意も絶対的要件ではない。異議の提起は、憲法第74条により、法律制定にあたって議会の議決した法律について、ライヒ参議院に保障される権利なのである。参議院が同意を拒んだ予算は、ライヒ議会在3分の2以上の特別多数で再可決した場合、成立するが、そうでない場合、大統領は予算を国民投票に付することができることになる⁶⁹⁾。なお、ここでライヒ議会在支出をふやし、あるいは新費目を設ける如き修正を加えるについて、ライヒ参議院の同意を必要としたことは、支出の増大化を困難ならしめ、節儉をはかるためであるといわれる⁶⁹⁾。

ワイマール憲法がこのように予算の増額修正について、ライヒ参議院の同意権を規定(第85条4項)したのは、ライヒ議会在による予算の増額修正に対してライヒ参議院の同意を停止条件として加えたものであるに止まるのであって、いわゆる議会の自律的制限であったのに止まり、これは、政府の同意ではなかったのである。それに対し、現行憲法では、政府の同意を停止条件としており、ここでは連邦議会在の予算の増額修正権に対するいわゆる他律的制限が認められる点を注目しておきたい。さらに、現行憲法に規定される連邦政府の同意

(第113条)は、絶対的要件であって、特別多数の議決を以てしてもそれに代えることができない点で解釈上異論なからうとされる⁶⁰⁾。

なお、1850年のプロイセン憲法では、第62条3項に「予算は、第1院がこれを全体として採決あるいは拒否する。」と規定されていた。すなわち、第1院たる貴族院は、予算に修正を加えることができず、全体的に採決あるいは拒否しなければならなかった。また、バーデン憲法、ヴェルテンベルク憲法、およびヘッセン憲法も貴族院は、予算修正権をもたなかったが、いずれも、20世紀の最初の10年間に貴族院は予算に対し条件付きではあるが修正権を獲得するようになった。貴族院は、選挙権の民主化に対する同意と引きかえに、修正権を要求し獲得したのである⁶¹⁾。このことは、ワイマール憲法第85条4項において、ライヒ参議院が、予算修正に対する同意権を有していたことの背景をなすものとして注目される。

フランスにおいて、予算は、予算法案として提出され、他の法案と同様に議会で可決されることを要し、予算法律主義が採用されている⁶²⁾。1958年の憲法は、議会の予算の増額に関する修正権を、制限したのである⁶³⁾。すなわち、第五共和国憲法第40条には、「議員の法律案、修正案は、それが可決したばあいに、国庫の減少、または支出の新設、もしくは増加を生ずるのであれば、承認されない⁶⁴⁾。」と規定され、ここでは、議会による予算の増額修正に制限を加えている。この規定は、1946年の憲法第17条2項で、本会議の討論中に歳入のうらづけのない歳出提案をすることの制限されていたのに対応するものであると考えられるが、第四共和制におけるよりも、一層議会の権限に制限を加えたものである。この点は、第五共和制において憲法で、財政法案が提出されてから70日以内に両院が採決しない場合に、政府は命令によってこれを執行することができる(第47条)と規定されていることから⁶⁵⁾、議会の権限が制限され、政府の権限が強化されたことがわかる。

その背景としては、少なくとも第三共和制の重大な弊害の一つであった予算遅滞の防止をねらいとしたものであるとされている⁶⁶⁾。第三共和制の下では、1875年の上院組織法第8条で「上院は、下院と同じく法律の発案および修正権

国会による予算修正

を有する。ただし、財政法案は、先に下院へ提出してその議決を経なければならない。」とされ、予算が議院に提出されてからは、本会議においても、財政委員会においても、歳入あるいは歳出に対して自由に増減をなしうるものとされた、議員は、その選挙区の人気を得るために、あるいは歳出の増大をはかり、あるいは歳入の減少をはかったのである。もっとも、上院の歳入および歳出に対する減額修正は認められたが、増額修正の可否については絶えず論議された。しかし、実際は下院がしばしば上院の増額修正を承認している⁸⁸⁾。

ここで、レーヴェンシュタインが指摘する第三共和制における重大な弊害は、議会の権限が強大であるが、その運営上の問題に起因するものと思われる。このような局面は、第三共和制から第四共和制に移行した後も継続されている。すなわち、ファイナーが指摘するには、「フランスにおける予算制度は、個々の議員の横暴、議会における財務委員会の強力な活動、および大蔵大臣の弱体を含むところの政府の弱体等の産物である⁸⁹⁾。」とされる。

- (1) レーヴェンシュタイン、前掲書、250頁
- (2) Maurice Duverger; *Institutions politiques et drois constitutionnel*, 1968, p.627
- (3) 憲法調査会事務局、予算の修正権に関する各国憲法の立法例、憲資・国第6号、昭和32年3月、7頁
- (4) レーヴェンシュタイン、前掲書、250頁
- (5) 水木惣太郎、議会制度論、昭和41年、572頁
- (6) George S.Blair; *American legislatures*, 1967, p.323
- (7) A.ウィルダフスキー著、小島昭訳、予算編成の政治学、1972年、72—73頁
- (8) George S.Blair; *ibid.*
- (9) 杉村章三郎、前掲書、87—88頁
- (10) 田上穰治、財政に関する憲法上の原則、別冊ジュリスト、法学教室、No.1、昭和36年7月、103頁
- (11) 水木惣太郎、前掲書、583頁
- (12) Leslie Wolf-Phillips; *Constitutions of Modern States*, 1968, p.44
- (13) 水木惣太郎、前掲書、594頁
- (14) 豊田悦夫、前掲書、182頁
- (15) 同上、182—183頁

第 2 号

- (16) 豊田悦夫, 前掲書, 183頁
- (17) 同上, 182頁
- (18) M. Stewart; *Modern forms of government*, 1959, p.160
- (19) M. Duverger; *ibid.*, p.626
- (20) Leslie Wolf-Phillips; *ibid.*, p.331
- (21) レーヴェンシュタイン, 前掲書, 251頁
- (22) 同 上
- (23) 水木惣太郎, 前掲書, 588頁
- (24) Herman Finer; *Governments of Greater European Powers*, 1956, p.395