

国会の権限における予算と決算

松 尾 直

1 予算・決算の制度的背景

日本国憲法には、国の予算および決算に関して、その第86条に「予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経」とし、また、第90条に決算について「これを国会に提出」と規定され、国会と予算および決算の関係が明記されている。これらの規定の大前提に第83条をおけば、国会が国の予算について予算の議決権を有し、また、国の決算について決算の審査権を有することが考えられる。国会が有する財政上の権限は、国会中心財政主義に立脚し予算・決算に関する国会の権限もその構成要素として考えることができるであろう。

すなわち、日本国憲法第83条には、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」とされ、国家の財政活動が国会議決の下に為されるべき原則が規定されている。そこで本条は、「国の財政を処理する権限」と規定されているから、一般的には第七章の財政に関してはもとより、日本国憲法第8条、第29条、第30条、第72条、第73条等の財政全般に通ずるところの基本原則であると解すべきであろう。さらにその背後には、財政民主主義を立脚せしめるところの国民主権主義（日本国憲法前文、第1条）を前提とする国会の最高機関性（第41条）が存し、財政民主主義をもって国会中心財政主義に具体化したものであると考えられる。

なお、財政民主主義が制度上のものとして定着するまでには、ヨーロッパ諸国とくにイギリスやフランスにおける立憲政治に負うところが多いことを注目

すべきであろう。とりわけ、立憲政治がその長い歴史的過程における主要課題としてきた事柄は、課税をはじめ、予算、決算等の財政諸問題をめぐる国王と議会との関係であった。アンソニー・H・バーチは、その『代表』の中で、すでに中世における議会に関しても「議会という組織は、集会が審議権を獲得したときに登場し、統治過程の正統な一部分として認められるようになった⁽⁴⁾。」として、12世紀末より14世紀にかけてのスペインやイギリスおよびフランスにその例を示し、議会が有すべき審議権の重要性を強調している。

当時の議会は、「身分別議会」あるいは「等族会議」とされるものであって、現代社会の議会が有すべきところの民主的性格は存してなかったことは周知のとおりであるが、議会が国王に対し財政上の諸事項についての承認を為すべきかがその主要課題であった。そして、立憲政治の方向は、その大筋として財政上の諸事項に対する議会と国王の関係につき、それが権限事項として憲章または憲法といった形式により明文化され、かつ内容上は議会の権限強化の実質を伴う経過を辿ってきたものであるといえよう。

イギリスでは、「14世紀の終りには、議会で選挙民の不満を提出することは確実に議員の義務と考えられていた。彼らは課税に同意する前にこれを行っており、その慣行は納税に賛成する前に不満の救済という定式に要約された⁽⁵⁾。」とされ、後に議会の立法権として発展する請願の形式が、課税の承認との交換によって確保されてきたものである。これは、議会による国王に対する課税の承認が、民意を反映するために有した役割の重要性を表わすものとして注目されるであろう。

なお、イギリスでは、課税に対する王への承認として、古くは、1100年にヘンリー1世が即位早々「不法の封建的課税を徴せざること」を定めた「自由憲章⁽⁶⁾」があげられる。さらに、バーチは、1215年の「大憲章」が以後の立憲政治の方向づけの契機となった重要な歴史的意義を「国王が王国全体の評議会——そこには国内のすべての貴族が召集される——の同意なしには税を課する権力を行使しないことを協定したことにあった。次の一世紀半の間に、イギリスの国王は彼らがそれまで行使してきたその他の恣意的な課税権——地租、小

国会の権限における予算と決算

作税、関税を課する権利を投げ出し、それ以後の君主は議会の同意によってはじめて課税できるようになった⁽⁴⁾」とし、議会の権限強化の発展的過程がうかがわれる。

一方、フランスでは、14世紀における身分別議会が「統治に参加する権限、定期的な会議召集の約束、課税に対するいくらかの統制が与えられなければ、金銭も軍隊も約束しないといい張った。大荒れの会合が続いた後、これらの要求は原則として通ったが、慣行にはならず、国王の立場がよくなると、国王は前どおり統治してもよいと思うようになった⁽⁵⁾」とされる。その後は、ルイ14世を中心とするブルボン王朝の下で議会の存在価値が軽視される傾向が強かった。しかし、18世紀末期におけるフランス大革命を契機として財政民主主義への道が開かれることになる。すなわち、フランスでは、「1789年8月26日の人権宣言」の第13条、第14条をはじめとして、「1791年9月3日の憲法⁽⁶⁾」の第5章租税第1条乃至第5条によって「近代的な財政制度を憲法条項上に明確に表明した⁽⁷⁾」といわれる。さらに「1793年6月24日の憲法⁽⁸⁾」の第101条乃至110条において租税、会計等の条項が詳細に規定されるようになった。

もっとも、18世紀末のフランスでは、モーリス・デュヴェルジュが示すところによれば、極めて短い期間に宣言、憲法、布告等の形式で制定・改廃されている⁽⁹⁾。これらは、大革命後における政治上の混乱をうかがわせるものであり、したがって財政上の諸規定も制度上のものとして定着するまでには多くの困難を伴ったのであろうと思われる。このほか、フランスでは、「1795年8月22日の憲法⁽¹⁰⁾」の第10章財政第302条乃至325条において、租税、国庫、および会計にわたるところのさらに詳細な規定がおかれたことも注目される。

要するに、イギリスやフランスの立憲政治における財政上の諸制度は、議会と国王、あるいは議会と政府の関係、つまり議会を軸としながら財政民主主義の方向へ展開されて来たように思われる。しかし、過去の時代における財政民主主義の諸傾向は、必ずしも議会中心の方向へ進むようには解されない側面を有することも見逃し得ないのである。むしろ、最近の傾向としては、議会中心よりも、政府指導の傾向をうかがわせるものがあることは注目すべきである

う。

わが国においては、日本国憲法によって国会中心財政主義が規定（第83条）されているが、国会の予算議決権（第86条）と財政投融資の関係が指摘されているように⁶⁰、政府の国会に対する指導力強化の傾向が財政上において注目されるのである。この点に関して、遠藤湘吉教授は、「財政投融資計画といった一定の形式に沿い、入り組んだ構成をもった計画をつくっている国はおそらく日本だけと思われる。しかし、同じ内容のことがらは他の国にもみられ、それぞれそうとうの重要性を与えられている。アメリカ合衆国をはじめ、イギリス、フランス、西ドイツ、イタリアなどいずれの国でも財政資金が活用されているが、こうした現象は一般的には第二次大戦以後に顕著となっており、やはりそこには財投の歴史性がうかがわれる⁶¹」とされている。したがって、わが国における財政投融資と同様の内容のことがらは、他の諸国にもうかがわれるわけであるが、これらの現象は、次に示す20世紀における「議会主義の危機⁶²」といわれる政府の議会に対する指導力の強化という傾向の一側面をなすものと考えられるようである。

すなわち、カール・ディトリッヒによれば、議会主義の危機は、「その進展が第一次世界大戦後に危機の頂点に達した⁶³。」とされ、その危機は、速やかに新しい議会制民主主義の諸国へ強い影響を与えたことが例示されている。しかし、「イギリスでは、確かに議会制度におけるルールの改正を通じてこれらの動揺からの影響を緩和することが可能であった。また、フランスにおける第三共和制は、それ自身を保持できたにもかかわらず、非常な困難を伴わねばならなかった⁶⁴。」とされるが、ヨーロッパ諸国における議会制民主主義の危機は、英・仏両国においてすら非常に重要な影響を与えたことが十分うかがわれる。まして、議会制民主主義の歴史が長くないわが国にとっては、この点を政府と国会の財政上における関係から慎重に検討する必要があると思われるのである。さらに、第二次大戦後については、とりわけ「フランスにおける第五共和制の半議会大統領制度が議会主義の制限に対する試みの実例である⁶⁵」として、ここにも議会に対する政府の指導的傾向が指摘されている。

国会の権限における予算と決算

- (1) アンソニー・H・バーチ著, 河合秀和訳, 代表, 1972年, 31頁
- (2) 同上, 35頁
- (3) **George Burton Adams ; *Constitutional history of England*, 1960, p.81**
- (4) アンソニー・H・バーチ, 前掲書, 33頁
- (5) 同上, 32頁
- (6) **Maurice Duverger ; *Constitutions et documents politiques*, 1968, p.27**
- (7) **Marcel Prélôt ; *institutions politiques et droit constitutionnel*, 1972, p.24**
- (8) **Maurice Duverger ; *ibid.*, pp.37~38**
- (9) *ibid.*, p.651
- (10) *ibid.*, p.64
- (11) 遠藤湘吉, 財政投融资, 1970年, 18頁, 181頁。朝日新聞, 日本の体質32, 国会議決のない財投, 昭和47年2月16日号
- (12) 遠藤湘吉, 同上, 6頁
- (13) **Karl Dietrich Bracher ; *Problems of Parliamentary Democracy in Europe*. Herbert Hirsch and M.Donald Hancock edit. ; *Comparative Legislature Systems*, 1971, p.343**
- (14) *ibid.*
- (15) *ibid.*, p.344
- (16) *ibid.*

2 予算・決算の国会への提出

国会の権限が国の予算および決算に対して行使されるには、内閣によって国会へ予算および決算が提出されなければならない。ここに、国の予算および決算をめぐる国会と内閣の関係が生ずるが、内閣は、予算および決算を国会へ提出する権限を有する（日本国憲法第86条, 第90条）。アメラーは、世界における55カ国の代議制度を調査したその『議会』において、「政府は、予算を提出するために予算を作成しなければならない。予算の作成は、多数の国において同様の方法により実施されているところの行政的事項である⁽¹⁾。」としている。

日本国憲法においても、第73条5号で内閣は「予算を作成し国会に提出すること」および第86条で「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出する」

第 3 号

ことが規定されている。これは、予算の発案権が内閣に属することを示す。また、第90条では、決算について「毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度にその検査報告をもとに、これを国会に提出しなければならない」と規定されている。ところで、憲法上において予算および決算を、内閣が国会へ提出することは、明白であるが、予算および決算は、第72条で「内閣総理大臣は内閣を代表して議案を国会に提出」するとの規定における「議案」に該当するものであると解されるかが問題である。予算のばあいは、日本国憲法第60の規定により国会の議決が明記されているから、議案と解釈することができる。それも、予算案は、国会における両院交渉議案であるといえる。

他方、決算に関しては、現行憲法下の国会における実際運営上、戦前における帝国議会の先例と同様に両院交渉議案としてではなく、国会の衆・参各議院において個別に審査し議決されている。すなわち、決算については、大日本帝国憲法では、第72条1項に「国家ノ歳出歳入決算ハ会計検査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議会ニ提出スヘシ」と規定されており、決算の性格をもって先例では議案としてではなく、報告とされていたのである。また、日本国憲法下の国会における先例では、決算をもって国会としての議決を必要とする案件としては扱っておらず、したがって報告とされていることになろう。

決算の性格をもって報告とするところの、いわゆる報告説に関しては、次のように説明されている。すなわち、「報告説は、憲法第90条と第87条第2項の規定を対比して、決算を報告案件としている。すなわち、憲法第90条は、『国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。』と規定している。一方、予備費については、憲法第87条第2項に、『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。』と規定して、国会の事後承諾の必要を明示している。決算は、予備費の場合と比べても、憲法第90条は国会の議決を求めるということをはっきり要請しているわけではなく、現在のように各院べつべつに提出する報告案件とするのが最も適当

国会の権限における予算と決算

であるとする⁽⁴⁾。」なお、決算の報告される目的に関しては、「決算を国会に報告し、それにつき国会がこれを批判し、是非を判断する機会を提供するのが目的である。したがって、ここにはただ国会に提出するとあるが、国会に単に報告すればいいという意味ではなくて、国会は、提出された決算を審議し、これを是認するかどうかを議決しなくてはならない⁽⁴⁾」として、報告としながらもそれは国会の議決を伴うべき案件として解釈されている。しかし、そこでいわれる「国会の議決」は、「両議院の意味に解すべきである。しかも、両議院一致の議決がなくてはならないというわけではない⁽⁴⁾」とされているから、結果は先例におけると同様に報告説の立場に帰着するように思われる。

要するに、決算の提出をもって報告または報告案件と解する立場については、① 大日本帝国憲法以来の先例を踏襲するといった実際的理由、② 日本国憲法第90条の決算では、第87条第2項の予備費におけるように「国会の承諾」を明記していない点、③ 国会で議決するとしても、その方法は、予備費に対する国会の承諾と同様に「両議院はおのおのの独立に、かならずしも他院に関係なく、その承諾または不承諾を決すべきもの⁽⁵⁾」、④ 「両議院一致の議決形成の困難性⁽⁶⁾」、⑤ 「決算の審査の能率性の問題⁽⁷⁾」、⑥ 会計検査院の検査（憲法第90条第1項）の存すること等がその根拠として示されるであろう。

次に、予算および決算に関する長年の制度を有するイギリスでは、すでに15世紀から下院が国王の課税についての承認権を有することが公認され、これに関連してその金額の用途を監督する目的で歳出予算議決権が認められた。ここでは、「国王と議会との間における長い歴史的抗争は、主として金銭に関する争いであった⁽⁸⁾。」とまでいわれるように、議会政治は、国王の課税に対する議会による承認をはじめ、財政の各分野にわたって国王と議会の権限関係によって展開されてきた。したがって、予算および決算についても、それは、一般的には主として国王と議会との関係を注目すべきであろう。

予算の提出が国王から議会になされるばあいに関して、ここでは、財政支出のイニシアティブが国王にあることが憲法上の原則と考えられており、したがって歳出を伴う法律案その他の議案の発案は、国王の勸奨がなければなし得な

いとされる（下院議事規則第66条）。なお、予算の作成は、大蔵省の職務に帰属するが、この点に関して「イギリスにおける大蔵大臣の職務は、提出する予算を当日まで内閣における他の諸大臣から秘密を保持することである⁶⁹⁾。」とされ、また「予算は、金銭法案として作成され毎年4月に大蔵大臣から提出される⁷⁰⁾。」といわれ、予算の作成および提出については、實際上大蔵大臣が重要な役割を果たしていることが注目される。わが国の手続きとは異なり、イギリスでは、予算が歳入予算法および歳出予算法という形式により、それぞれ法律案として議会に提出される。

決算の提出に関して、イギリスでは、ボニー・ラストが下院の決算委員会の職務に関する記述において「財政に関する議会からの規制は、会計検査院長の機能によって非常に有効に助けられている。しかも、会計検査院長の職務は、1861年に初めて設置された決算委員会によって強化されている⁷¹⁾」と説明している。つまり、決算の審査については、会計検査院に加えて議会の決算委員会の役割が重要な意義を有していることになる。

また、アメラーは、会計検査院長に関し「それは、国王によって任命され、両議院の合意文書によるばあいであれば罷免されない。会計検査院長は、政府から完全に独立し、かつその調査事項を下院へ検査報告書として提出する。これらの報告書は、決算委員会によって審査される⁷²⁾。」として、会計検査院長の地位の保障および行政部からの独立性を示している。さらに、下院に提出される検査報告書の内容については、「下院の決算委員会は、毎会計年度の終りに政府各省によって提出される検査報告書と呼ばれるすべての報告の複写を受理する。各報告書には、会計検査院長からの報告書が添付されている⁷³⁾。」とされる。一方、「決算委員会は、議会の会期中を通して毎週開会され、そこで下院の本会議へ提出される報告書を作成する⁷⁴⁾。」といわれる。

したがって、イギリスにおける決算の提出に関する手続は、要するに会計検査院長の検査報告書を添付した政府各省の報告書が下院の決算委員会へ提出され、そこで審査された報告書がさらに下院の本会議へ提出されることになる。これらのイギリスにおける決算制度は、他の諸国へも多くの影響を与えたこと

国会の権限における予算と決算

がアメラーによって指摘されている⁶³。

フランスでは、19世紀から20世紀前半にかけての長期間にわたる第三共和国下における財政制度が、強い議会と弱い政府の関係で維持された。この傾向は、第二次世界大戦後の第四共和国において若干改正されるが、ド・ゴール大統領の第五共和国にいたり、議会に対する政府の権限が強くなる面が財政上もうかがわれる結果となった。

まず、フランスにおける議会への予算の提出に関しては、すでに第三共和国下でも、政府から予算法案として提出されていた。もっとも、第三共和国下では、「1875年2月24日の上院の組織に関する法⁶⁴」の第8条により「上院は、国民議会と共に法律の発案権および修正権を有する。但し、財政に関する法案は、先に国民議会へ提出しその議決を経なければならない。」との規定があった。したがって、フランスの第三共和国下においては、政府に予算の発案権が専属していたことにはならず、両議院にも予算の発案権があったことが注目される。

また、第四共和国となり「1946年10月27日の憲法⁶⁵」においても、第三共和国下における規定の趣旨が残されており、第14条第1項に「内閣総理大臣および国会議員は、法律の発案権を有する。」と規定し、同条第2項但し書に「予算または財政に関する法案は、先に国民議会へ提出しなければならない。」と規定し、さらに第16条で「国民議会は、予算法案の提出を受理する。」と規定された。しかし、注目されるのは、同条第3項に「法律案が国庫収入の減少または支出の創設をきたすばあいに、国民議会理事部は、これを受理することができない。」と規定し、さらに第17条で「国民議会の議員は、歳出について発案権を有する。但し、歳出を増加しまたは創設する法案はこれを提出することができない。」と規定されており、第三共和国下におけるような議員提案による歳出の増加がもたらすところの国費増大化の弊害を除去すべき努力が払われている。

第五共和国憲法では、予算作成および提出に関して、第四共和国における憲法の条項を第39条、第40条に規定する。すなわち、ここでも、予算の発案権を

第 3 号

政府のみならず国会議員にも、予算の発案権とともにまた修正権を認める（第39条）。しかし、注目されるのは、第五共和国憲法の第42条で「法律案の審議は、これをはじめに提出された議院において、政府提出の法律案について行なう⁶⁸。」と規定し、さらに「1958年1月2日の組織法は、国民議会議員および上院議員に対し、歳出を減少または制限し、歳入を増加させるために創設するための法律案に限り、その提出を認める⁶⁹。」と規定しており、政府が、法律案を提出するに際しての優先権を認められており、他方、議会両院における議員の予算の発案権および修正権に制限が加えられることがうかがわれ、その結果として政府の権限強化の傾向が示されているように思われる。

一方、決算についてフランスでは、わが国のばあいと異なり、決算法律主義が採用されている。第三共和国下では、決算の提出に関し政府による予算の執行された結果が、会計検査院の検査を経て議会へ提出され、決算法として議決されていた。また、第四共和国の「1946年10月27日の憲法⁷⁰」においては、第18条で「国民議会は、会計検査院の補佐を受けて国の会計を審査する。国民議会は、公の歳入および歳出の執行、または国庫の管理につき、会計検査院に調査をさせることを得る。」と規定されていた。さらに、第五共和国憲法には、第47条で「会計検査院は、予算の執行の検査について、議会と政府を補佐する⁷¹」と規定されるが、議会へ提出された決算について「決算法は、議会によって議決され、当該年度における予算の執行された結果を確定する⁷²。」といわれる。このように、フランスでは、第三共和国時代より、政府による予算の執行があった結果を、会計検査院による検査を経て提出され、議会で決算法として議決する決算法制度が採られてきている。

しかし、フランスにおいて決算法律主義が採用されてきた実際運営面に関しては、従来において決算の提出が遅延する傾向にあったようである。それらの実情に対処するための規制としては、「1956年の政令、および1959年の大統領令をもって、決算法案を予算執行の翌年末までに提出すべきものと規定した⁷³」といわれ、第五共和国における行政部の権限強化に伴い、決算の提出が長期間にわたり遅延した弊害を除去する処置がうかがわれる。他方、議会においても

国会の権限における予算と決算

決算の審査をより効率化するために「フランスでは、議会において予算の執行に関して報告をなす議員は、委員会を代表して予算の執行に対して定期的な調査を持続的に行なう権限を付与される⁸⁰⁾。」といわれる。

- (1) Michel Ameller ; *Parliaments, A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries*, 1966, p. 232
- (2) 土屋政三, 委員会制度, 審議の専門化・効率化, 昭和44年, 197~198頁
- (3) 宮沢俊義, 日本国憲法, コンメンタル篇, 昭和34年, 751頁
- (4) 同上
- (5) 同上, 729~730頁
- (6) 土屋政三, 前掲書, 200頁
- (7) 同上, 202頁
- (8) Bonny Rust ; *The Pattern of Government*, 1969, p.165
- (9) Michel Ameller ; *ibid.*
- (10) Taylor Cole ; *European Political Systems*, 1961, p.72
- (11) Bonny Rust ; *ibid.*, p.171
- (12) Michel Ameller ; *ibid.*, pp.306~307
- (13) Bonny Rust ; *ibid.*
- (14) *ibid.*
- (15) Michel Ameller ; *ibid.*, p.307
- (16) Maurice Duverger ; *ibid.*, p.112
- (17) *ibid.*, p.141
- (18) *ibid.*, p.175
- (19) Marcel Prélôt ; *ibid.*, p.839
- (20) Maurice Duverger ; *ibid.*, p.141
- (21) *ibid.*, p.179
- (22) Marcel Prélôt ; *ibid.*, p.840

3 予算・決算の国会における議決

内閣より国会へ提出される予算および決算の審議については、日本国憲法上はもとより国会運営上においても、予算と決算の間に相違が存する。すなわち、日本国憲法には、予算の議決に関し第86条で「国会の審議を受け議決を経

第 3 号

なければならない」と規定し、さらに第60条第2項で「参議院で衆議院と異なった議決をした場合に、法律に定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、または参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて30日以内に、議決しないとき」の二者のばあいにつき、衆議院の参議院に対する優越権が規定されている。

予算の国会議決に関しては、日本国憲法第86条および第60条第2項の規定から明白である。しかし、決算の国会議決に関しては、明文規定が存しないので、この点が問題となる。すなわち、決算については、日本国憲法第90条第1項で「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は次の年度に、その検査報告とともに、これを提出しなければならない。」と規定し、第86条で予算を「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。」と規定するところの国会の決算議決に関する明文規定が存しないのである。

決算に対する国会の審査は、前述のとおり帝国議会におけると同様に、両議院が個別に審査する報告説の立場を国会運営上採用している。すなわち、決算に対する国会の審査とそれに伴う議決は、衆・参両議院の交渉議案としてではなく、各院個別の審査とその議決なのであるが、これをもって解釈上は、これを国会の議決とみなしていることになる。したがって、国会における決算の審査と議決に関しては、国会という文言の意味が衆・参両議院と読み替えられるべき一種の便法が採用されていることになろう。故に、かかる解釈は、日本国憲法第七章財政 第83条に規定される国会中心財政主義の建前から考えるならば、必ずしもその建前に合致するかが疑わしく、この点を後述において検討しておきたいと思う。

イギリスでは、立憲政治の歩みが国王の課税に対する議会の承認を中心に展開し、制限君主制としての道を辿り「議会による国王の権限への制限⁽¹⁾」が財政各分野においてなされるようになってきた。議会による制限については、ボニー・ラストが会計の三原則として次のように指摘する。すなわち、それは、
「1. 一定の目的のために使用されることを承認された金額は、これを他の目

国会の権限における予算と決算

的に使用されることができない。2. 使用を保障されたいずれの金額も最高額であり、それを超過することができない。3. 一定の目的のために保障された金銭は、議会で議決された会計年度に限り使用され得る⁶⁾。」と列挙され、予算に対する議会の議決に基づく国費の使用に関し、個々の方針が示されている。

イギリスでは、予算の議決について予算法律主義の建前を採用しており、金銭法案の形式で提出されたものを議会で議決する。また、この点に関しては、「金銭法案は、1911年の国会法の下で特殊な立場に置かれている。すなわち、下院で可決し下院議長から上院へ送付された金銭法案は、上院で否決しても、下院はこれに対し1カ月後に金銭法案の可決として宣言することができる⁶⁾。」とし、予算についての下院の上院に対する優越権が認められている。

一方、イギリスでは、決算の議決について、会計検査院の検査報告書を添付したものを、政府から下院へ提出する。下院では、決算について「決算委員会によって、審査がなされる⁶⁾。」とし、さらに、決算委員会は、「下院の本会議へ提出する報告書を作成する⁶⁾。」との手続を経ることになる。決算に対する議会の議決については、「議会は、原則として会計検査院の検査報告によって予算執行の実情を知り、これに基づいてその妥当性を批判するのみで、これに対して議会在議定あるいは事後承諾を与えるということはない。決算を審議した結果、議会在何らかの決議を行なうことは自由であるが、この決議はすでになされた支出の効果には何等の影響を与えるものではない⁶⁾。」とされ、イギリス議会の本会議では、決算委員会の審査結果が提出されても、議会における議決を要件としていないことが注目される。

フランスでは、予算について第三共和国下においてすでに、予算法律主義が採用されていた。そこでは、予算法の中に、歳出法と歳入法を含めて規定する形式を採るのであって、この点は、イギリスのばあいと形式上の差異がうかがわれる。予算は、議会において、毎年議決され当該会計年度においてのみ効力を有した。なお、会計年度は、毎年1月1日に始まり、12月31日に終わるものとされた。予算案は、政府より国民議会へ提出されるが、提出権が政府に専属するものではない。この点は、1875年2月24日の憲法第8条で「上院は、国民

第 3 号

議会と共に、法律の発案権および修正権を有する。但し、財政に関する法案は、先に国民議会へ提出し、その議決を経なければならない⁽⁴⁾。」と規定された。もっとも、議会における予算の発案権または修正権は、議会運営上からみると国費増加を伴う傾向を生じた。したがって、1920年5月27日の議院規則は、第101条で「予算法、直接税に関する法、および歳出の承認に関する法につき、経費の増加または減少を来たすべき修正案または追加条項は、当該法案に関する文書の配布された時より10日後にはこれを提出することができない。」と規定し、議会における予算の修正権に一定の制限を課している。

フランスでは、第四共和国における1946年10月27日の憲法の第13条で「国民議会のみが、法律を議決する。この権限は、他に委任することができない⁽⁵⁾。」と規定され、さらに第20条で「上院は、国民議会が議決した法律案を、その意見を具申するために審議する。上院は、法律案が国民議会より回付された後2カ月以内に、その意見を具申する。予算に関する法律案については、国民議会が審議し議決した期間を超えないように、その期間を短縮する。国民議会が緊急手続の採択を議決したばあいは、上院が、国民議会の規則の定める審議期間と一致する期間内に意見を具申する。本条の定める期間は、会議の中断期間は、これを停止する。国民議会は、その議決によって期間を延長することができる。上院の意見が国民議会に一致するかまたは期間内に具申なきとき、国民議会の議決を法律として公布する⁽⁶⁾。」と規定された。

したがって、フランスでは、第四共和国の下においても、第三共和国におけると同様に、予算法律主義が採用されたことが、第四共和国憲法第20条より明らかである。さらに、第四共和国においては、議会における予算法律案の議決に関し、国民議会が主たる権限を行使したことも第13条および第20条の規定により明らかであり、また、このことは、予算法律案の議会における審議期間に関しても国民議会が上院に対して指導的役割を果たすべく上位に位置し、かつ、予算法律案の議決上の効力についても、結局のところ国民議会の議決に基づくということになる。ここでは、要するに国民議会が予算の議決に関して、上院に対する優越権を有することになる。

国会の権限における予算と決算

次に、フランスでは、第五共和国においても予算法律主義の建前より「公の歳入と歳出に関する事前の承認は、政府に対して議会による予算法案の採択によって与えられる⁶⁹。」ものとして、議会が予算法を成立せしめる。議会における予算法案の議決に関しては、国民議会の上院に対する優越が認められ、第五共和国憲法の第46条で「法案は、両議院の意見不一致のときは、国民議会の最終審議において、議員の絶対多数において採択される。」と規定する。また予算法案の審議期間は、国民議会が上院の二倍の期間を有し得るのであって「予算法案の議会についても、国民議会は、その期間を40日有する⁷⁰」とされ、国民議会の上院に対する優越性がうかがわれる。

なお、フランスでは、予算法律主義を採るが、予算の取り扱いに関して、第五共和国憲法第47条に他の法律のばあいと異った議事手続を規定している。この点について、プレローは、「予算の議決の遅延に関しては、これを憲法によって厳格に規定している⁷¹。」として、「議会がその会期中に、予算を議決せずに日数を経過するばあいの限度としては、国民議会における議会で議決するために予算を提出してからの40日の遅延である。政府は、これを上院へ提出し、20日の遅延を限度に議決されなければならない（1971年6月22日の法律）。議会において所定日数に議決をなさなければ、政府は予算案の条項を命令によって執行できる⁷²。」ものとする。

一方、フランスでは、決算に関しても、予算のばあいに予算法律主義が採用されているのに対応して、同様に決算法律主義が採用されている。すなわち、フランスでは、すでに第三共和国下において決算法律主義が制度上確立していたし、決算の審議に関し国民議会の先議権が存していた。これらの点は、「1875年2月24日の上院の組織に関する法⁷³」の第8条で「財政に関する法案は、先に国民議会へ提出してその議決を経なければならない。」と規定されており、「財政に関する法案」には、予算法案はもとより、決算法案、租税法案、国債法案等が含まれることになる。

第四共和国下においては、決算に関して、第三共和国におけると同様に、決算法律主義が採用されており、予算のばあいに対応する。なお、決算に関して

第 3 号

は、1946年10月27日の憲法では、第18条に「国民議会は、国家の会計を確定する⁶⁹⁾。」との規定より、国民議会在法算の議決の主たる権限を行使する。しかし、第20条の国民議会上院との間における予算法案に対する規定は、これを決算に適用されない。すなわち、予算の議決に関しては、政府による予算法の執行が伴うから、その意味から緊急性が高度であるだけに第20条の規定が制度化されたものと思われる。これに対し、決算のばあいは、理論上は予算の執行された結果を確定する上から、予算法に対する決算法を有するフランスの制度に首尾一貫した明快な面を見出し得る。ただ、決算法のばあいは、予算法に比較すると實際運営上の緊急性が切迫していないように考えられ、この点が第20条の適用から外されたものではなからうかと思われる。

さらに、フランスでは、第五共和国下においても、予算法律主義に対応するところの決算法律主義が採用されている。すなわち、決算に関して、「決算法案は、議会によって議決され、当該年度における財政が執行された結果を確定する⁶⁹⁾。」といわれる。なお、第五共和国憲法では、第46条で「両議院の意見が不一致のばあいに、法案は、国民議会の最終審議における絶対多数により採択される。」との規定が、決算にも適用されるから、決算法案に関しても国民議会上院に対する優越権が認められる点で、予算法のばあいと同様である。しかし、第39条に規定する国民議会の予算先議権は、決算法のばあいは適用されない。また、第47条に規定する予算の審議に関する遅延を規制する方策は、決算法のばあいには存しない。その結果として、議会における決算法の議決は、予算法のばあいに比して遅延する可能性が大であることになり、この点は、第四共和国における規定の仕方に共通するものが有るように思われる。したがって、1959年の大統領令において決算法案を予算執行の翌年までに議会へ提出することを規定したのは、決算法案の議決が遅延することを規制するためのものであると解されるのである。

(1) Bonney Rust ; *ibid.*, p.16

(2) *ibid.*

(3) Taylor Cole ; *ibid.*, p.72

国会の権限における予算と決算

- (4) Michel Ameller ; *ibid.*, p.307
- (5) Bonney Rust ; *ibid.*, p.171
- (6) 土屋政三, 前掲書, 206頁
- (7) Maurice Duverger ; *ibid.*, p.111
- (8) *ibid.*, p.141
- (9) *ibid.*, p.141~142
- (10) Marcel Prélôt ; *ibid.*, p.837
- (11) Michel Ameller ; *ibid.*, p.239
- (12) Marcel Prélôt ; *ibid.*, p.839
- (13) *ibid.*
- (14) Maurice Duverger ; *ibid.*, p112
- (15) *ibid.*, p.141
- (16) Marcel Prélôt ; *ibid.*, p.840

4 予算・決算に対する憲法第83条の適用

日本国憲法の下では、国の予算および決算の国会への提出に関する手続が、憲法第60条第1項に規定される予算の衆議院における先議権によって決算のばあいと異なり、また国会における議決手続においても、予算と決算との間に相違がうかがわれる。さらに、予算と決算に対する国会の議決に関しては、予算が日本国憲法の第86条および第60条第2項の規定によって、法律（第59条）や条約（第61条）のばあいのように、国会としての議決を受けるわけである。これに対し、決算については、国会運営上および学説上もいわゆる報告説の見地から、「国会は、提出された決算を審議し、これを是認するかどうかを議決しなくてはならない⁽¹⁾。」としながらも、国会としての議決ではなく「両議院は、いずれも独立にその意見を決定すればいいのである⁽²⁾。」とされている。したがって、わが国における国会運営の実情では、予算に対する国会の議決と決算に対する国会各院の議決の相異が存し、国会の議決権という視点から決算よりも予算を重視する傾向が明白に表われていることになる。

国の決算よりも予算の方が国会における審議手続において重要視されていることは、予算を内閣から国会へ提出するばあいの衆議院予算先議権および予算

第 3 号

の議決における衆議院の参議院に対する優越権として、日本国憲法上も前述のとおり明らかである。また、イギリスの議会においても、「1911年の国会法⁽⁴⁾」により「上院が下院で可決した金銭法案を否決しても、これに対して下院は1カ月後にそそれを金銭案として宣言することができる。」として予算に関する下院の優越権を規定している。また、イギリスにおいても、わが国と同様であるが、すでに「ヘンリー4世の15世紀に金銭法案につき、下院に先議権を認めた例があり⁽⁴⁾」、現在では「すべての金銭法案について、下院が先議権を有している⁽⁵⁾。」これらの傾向は、フランスにおいてみれば、やはり予算に関する議会での審議につき、とくに「1971年6月22日の法律⁽⁶⁾」によって予算の議決に対する遅延への規制策が採用され、加えて議決の遅延に対しては、「政府は、予算案の条項を命令によって執行できる⁽⁷⁾。」としていることから考えられる。しかし、フランスのばあいは、予算法案および決算法案を、第三共和国時代以来一貫して議会における法律として議決してきたことによって、わが国やイギリスのばあいと根本的に議会の姿勢が異なる点を注目しておきたいと思う。

議会政治の発展してきた歴史的背景より、決算を考えるならば「絶対君主制における国王の財政制度に、財政立憲主義がとり入れられ始めたときには、まず議会は、国王に対してある租税の賦課に協賛するという方法をとったのであるが、しかしそれ以上何らの権限をもたず、このようにして協賛された租税が、いかに支出されたかは全然議会の監督の外にあったのである。これを実現したものは予算制度であるが、さらに決算監督の制度は、この予算制度をして有終の美あらしめるためのものといっていであらう。⁽⁸⁾」とされ、議会と決算の重要な関係を示すものである。

もとより、わが国やイギリスにおいて予算に対する国会の審議手続および議決内容が、決算のばあいよりも重要視されるところの十分に考えられる合理的な根拠が存するわけであるし、フランスにおける審議手続にも、それらの根拠が存するであろう。また、フランスのばあいは、予算および決算につき、法律主義を採用しているから、わが国のばあいと事情は異なるともいえるであろう。ただ、フランスにおいては、国の予算および決算に対して、予算法が執行

国会の権限における予算と決算

された結果としての決算法として、常に首尾一貫した議決方式が原則として存する点に意義が認められるように思われる。

さて、わが国では、日本国憲法の第83条に規定される国会中心財政主義は、財政に関する国会の議決が主眼とされるべきが原則であろう。さらに日本国憲法の第83条は、第七章財政の全般に適用されるべき原則と考えることも可能である。第七章財政の中では、第91条に内閣による財政状況報告が規定され、このばあいは国会への報告と解することによって、とくに国会の議決を検討する必要は考えられないように思われる。しかし、第83条の原則は、予算のばあい（第86条）は勿論適用されるのでよいとして、決算のばあい（第90条）に関しても、国会の議決という点で適用されるとすれば、現状の国会運営におけるがごとき決算に対する各議院の議決にとどめず、国会としての議決の方法を検討する方が、第83条の原則から自然な解釈として考えられるし、かつフランスにおけるように予算と決算の国会における議決の首尾一貫性が得られるように思われる。

このような見解より、従来行なわれてきた報告説に対し若干の批判を加えるとするれば、次のように指摘しておきたいと思う。

① 決算の審議に対する国会運営が、帝国議会の先例を踏襲している点について、大日本帝国憲法には、日本国憲法第83条に対応する規定が存しないことから、日本国憲法下の国会において、とくに帝国議会時の先例を踏襲すべき理由は無いように思われる。

② 日本国憲法第90条の決算では第87条第2項の予備費におけるように「国会の承諾を」明記していない点について、前述の第91条には、内閣の財政状況報告が規定されていることからみれば、決算のばあいをもちて国会の議決を必要としない理由が相対的に生じるものではないように思われる。この点は、決算の国会審議に関する解釈において、国会の議決というの文言が解釈上用いられていることからもういえるように思われる。

③ 予備費についての国会の承諾については「両議院はおのおのの独立に、かならずしも他院に関係なく、その承諾または不承諾を決すべきもの⁽⁶⁾」とされ、

決算のばあいも同様な取り扱いでよいと解される点については、予備費について第87条第2項に「国会の承諾」と規定されているから、むしろ国会としての承諾と解し決算のばあいも同様に考える方が、第83条の原則にふさわしい解釈であるように思われる。

④ 「両議院一致の議決形成の困難性⁽¹⁾」という点は、むしろ国会の実際運営面の問題として、法律の議決（第59条）および予算の議決（60条）についてもいえることであり、とくに決算のばあいに限定すべきではないように考えられる。

⑤ 「決算の審査の能率性の問題⁽²⁾」については、フランスにおける予算の議決に対する遅延への規制策が制度化されているのに対応するものが、わが国の予算の国会における議決には規定されていない以上、決算のばあいのみに関して能率性を問題とする特別の事情が見出せないように思われる。

⑥ 会計検査院の決算検査（第90条第1項）の存する点については、それをもって直ちに国会の決算議決を否定する理由には結びつかないのであって、会計検査院の検査を経てフランスのばあいは、議会としての議決がなされていることから、わが国のばあいもそのように解する方が決算の国会における審査権をより慎重ならしめる効果があるように思われる。

以上から考えて、要するに、国会における予算の議決に対応して、予算の執行された結果となる決算に関しても国会としての議決の方法が検討されることは、予算および決算に対する国会議決の首尾一貫性の点、および日本国憲法第83条に規定される国会中心財政主義が、国会の最高機関性（第41条）からも、予算のみならず決算に関しても適用されるべきであるという点から可能であると考えるものである。

(1) 宮沢俊義、前掲書、751頁

(2) 同上

(3) Leslie Wolf—Phillips; *Constitutions of Modern States*, 1968, p.197

(4) S.B.Chrimes; *English Constitutional History*, 1960, p.115

(5) Norman Wilson; *The British system of government*, 1963, p.135

(6) Marcel Prélôt; *ibid.*, p.839

国会の権限における予算と決算

- (7) *ibid.*
- (8) 法学協会，註解日本国憲法，下巻，昭和30年，1339頁
- (9) 宮沢俊義，前掲書，729～730頁
- (10) 土屋政三，前掲書，200頁
- (11) 同上