

国会の予算議決権

松 尾 直

1 国会と予算

予算に関して、日本国憲法第七章財政においては、その第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」と規定し、予算についての国会の議決権が明記されている。これは、国会が予算についての最終的な決定権を有するものであると解されるのである。すなわち、日本国憲法は、民主主義の精神（前文、第1条）を、財政面においては、財政民主主義、つまり国会中心財政主義（第41条、第83条）によって規定しているのであって、予算については、財政民主主義の原則が憲法第86条により規定されたものであるといえる。

また、予算が国家財政上において有する意義の重要性は、課税とともに、現行制度上においてはもとより、古く立憲政治、及び議会政治の沿革上からも理解し得るところである。むしろ、いわゆる立憲政治は、その由来をたずねると、元来、国王の課税と国費の支出とに対する国民の承認ということが直接の動因となって発生し、その後もこれと密接に結びついて発達したものである。その道の先進国イギリスやフランスの歴史がそれを証明している。⁽¹⁾したがって、立憲主義が、国王と国民との権力関係によって、おおよそ専制あるいは絶対君主政治形態から、制限君主政治ないしは共和政治へと移行する過程において、「国王の課税と国費の支出に対する国民の承認」を中心課題として展開されて行ったものであるといえるであろう。他面、国王と国民との関係は、実際上国民の代表機関であるべき議会と国王との関係となって発達し、これは、議会制度の成立をもたらしたものである。

そこで、ここでは、はじめに議会制度の歴史的発達によって、他国へも多くの影響を与えてきたイギリスに着眼し、若干の分析を加えてみたいと思う。すなわち、イギリスにおいては、「国王の課税と国費の支出に対する国民の承認」が、国王と国民との契約上これを歴史的経過でみるならば、おおよそ「国王の課税に対する国民の承認」に始まり、次いで「国王の国費の支出等に対する国民の承認」という順序を経て確立されて行ったように見受けられる。

「国王の課税に対する国民の承認」に関しての方向づけは、すでにノルマン征服（1066年）で知られるウィリアム1世の第3子にあたるヘンリー1世が、その即位早々に封建貴族への特許状として「自由憲章（Charter of Liberties）1100年」⁽⁶⁾に署名し、その内容中において「不法の封建的課税を徴せざること」を定めたのである。そして、この「自由憲章」の精神は、次に「大憲章」によって、その手本として承継発展されることになる。

欠地王ジョン（John the Lack land）が封建貴族の要求に対して承認した「大憲章（Magna Charta）1215年」においては、その第12条で「いかなる楯金（scutage）または援助金（aid）も、王国においては、王国一般評議会によらずに、これを課さないものとする」⁽⁷⁾ことを定めて、国王からの賦課金に対する国民の承認を必要とする原則を定めるに至った。そしてこの原則は、エドワード1世の治世において「承認なき課税（De tallagio non Concendo）1295年」⁽⁸⁾の第1条によって、「承認なければ課税なし」の原則として再び認められている。

また、リチャード2世の治世では、1395年の議会において「租税の承認は上院の同意により、下院がこれを行なう」と定められた。さらに、ヘンリー4世の治世では、1407年の議会による要求に基づき「金銭法案については、下院が先議権を有する」⁽⁹⁾ことが認められた。こうして、「大憲章」の時代には、課税の承認についての権力関係が、国王と貴族、僧侶等の関係に止まっていたものを、14世紀から15世紀にかけては、国王と市民の代表の関係へ発展せしめてきたことも見逃すべきではなからう。

17世紀になると、チャールズ1世が議会の要求に対して承認したところの「

国会の予算議決権

権利請願 (Petition of Right) 1628年」⁽⁶⁾ では、その第10条によって「承認なき課税禁止の原則」が、国王によって承認されている。このようにして、イギリスにおいては、「国王の課税に対する国民の承認」の原則が、国王と貴族、国民との間の契約として幾度も結ばれてきたのであるが、これは、この原則の維持の困難性と共に、国民生活における重要性を物語るものとして注目されることであろうと思う。さらに、この原則は、クロムウェル時代の「政体書 (The Instrument of Government) 1653年」⁽⁷⁾ の第6条においても規定されていることを、つけ加えておきたい。

つまり、イギリスにおいては、これらの永年における立憲政治の積重ねによって、例え個々の規定内容には若干の差異が認められるとしても、おおよそのところは、これら「国王の課税に対する国民の承認」の原則が、17世紀中頃までに確立されてきたものであることが判明するものと考えられる。

他方、イギリスにおいては、「国王の課税に対する国民の承認」の原則に加えて、「国王の国費支出に対する国民の承認」、その他財政各分野における国民の承認の方法が定められて行くことになる。すなわち、17世紀末の名誉革命の結果共同即位したウィリアムとメリーの治世において、「権利章典 (Bill of Rights) 1688年」⁽⁸⁾ が、先に議会の要求により承認されたところの権利宣言に基づき公布された。これには、「すべての租税には、納税者の承認を得なければならぬ」と定めて「国王の課税に対する国民の承認」の原則に加え、新しく財政に関する諸原則として「国会は、国費の支出を監督し、かつこれを承認する権限を有する」こと、及び「予算を議決するため、毎年国会を開設する」ことが注目される。さらに、20世紀になると、「1911年の国会法 (Parliament Act 1911)」⁽⁹⁾ には、その第1条によって、金銭法案における下院の上院に対する優越権が確立したこともつけ加えておきたい。

こうして永年にわたり確立されてきたイギリスにおける財政制度は、国家財政に対する国会を通しての国民参加の歴史的所産であると考えるのである。そしてこの有する意義は、課税、予算、その他財政上の諸問題全般が、国民生活に及ぼす影響が計り知れない程に大きいのであるから、それを厳重な国民の監

視と承認の下に置くことによって、国王、及び政権担当者の専断に一任することを抑制することにより、全国民の生活と利益を守るべきことに認められるであろう。つまり、国家財政への国民参加は、まさに財政民主主義として、民主主義の根本精神を考える重要な一つの鍵であると思われるのである。

なお、イギリス憲法史上においては、前述中のとりわけ「大憲章」、「権利請願」、「権利章典」の三者が、チャタム伯ウィリアム・ピットによって「イギリス憲法のバイブル」⁽¹⁾と示されるように、不文憲法中で最も重視されているようである。しかし、これらの内容として掲げられるところの「課税に対する国民の承認」、「国費の支出に対する国民の承認」をはじめ、その他財政各部門に対する国民の承認が、財政民主主義の精神の具体化として憲法制度上に定着するには、数百年の歴史を経て幾多の曲折を必要としたものであろう。これらの内容を要約すると、財政面に関しては、国民の代表機関である国会による(一)課税の承認、(二)国費支出の承認、(三)財政の監督、(四)予算国会の召集、(五)下院の金銭法案の先議、(六)下院の優越等によって示される。

このようにして、イギリスにおいて確立されてきた財政民主主義の根本精神は、制度上の細部はともかくとしても、我国においても承継されているといえるであろう。すなわち、日本国憲法においては、財政処理の基本原則(第83条)をはじめ、租税法律主義(第84条)、国費の支出、及び債務負担の国会議決(第85条)等についてはもとより、予算関係では、国会の予算議決権(第86条)、衆議院の予算先議権(第60条1項)、予算議決に関する衆議院の優越(第60条2項)等において、財政民主主義の根本精神が制度化されているといえるように思われる。その他、国会では、毎年常会において予算が審議されるのであるが、常会が毎年1回開かれるのは(第52条)、予算の年1回制の結果であるといわれ、⁽²⁾これも、前述のイギリスの権利章典に由来するものであると思われる。

(1) 清宮四郎、憲法I、昭和34年、208頁

(2) W・Stubbs; Select Charters and other Illustrations of English Constitutional History, 9th., 1913, p.117-119. George Burton Adams; Constitu-

国会の予算議決権

tional history of England, 1960, P.81

- (3) Amos J. Peaslee ; Constitutions of nations, vol. 3, europe, 1968, P.1016
- (4) George Burton Adams ; ibid., P.189—190
- (5) S.B. Chrimes ; English Constitutional History, 1960, P.115
- (6) Amos J. Peaslee ; ibid., P.1030
- (7) 京都大学憲法研究会, 世界各国の憲法典, 昭和40年, 99頁
- (8) Amos J. Peaslee ; ibid., P.1033
- (9) Leslie Wolf-Phillips ; Constitutions of Modern States, 1968, P.191
- (10) 中村英勝, イギリス議会史, 昭和49年, 5頁
- (11) 田上穰治, 憲法原論, 1958年, 237頁

2 予算の提出

日本国憲法は、予算の提出に関して第73条に「内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ」とし、同条5号に「予算を作成し国会に提出すること」、さらに第86条で「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出」と定め、一方、第72条に「内閣総理大臣は内閣を代表して議案を国会に提出」と定める。したがって、予算提出までの経過は、まず内閣が毎会計年度の予算を作成し、次に内閣総理大臣が内閣を代表してこれを国会に提出することになるのである。

財政法第27条によれば、「内閣は、毎会計年度の予算を前年度の十二月中に、国会に提出するのを常例とする」と定め、一方、国会法第2条は、日本国憲法第52条「国会の常会は毎年一回これを召集する」との規定を受けて、「常会は、毎年十二月中に召集するのを常例とする」と定める。したがって、国会の常会は、毎年1回12月中に召集される立前であるが、その会期は150日間（国会法第10条）と定められているけれども、予算の提出は前年度12月中と定められている。これは、常会の会期150日間における当初の時点において予算を提出せしめ、よって国会における予算審議を可能な限り充分ならしめる為の立法趣旨であると思われる。なお、常会の当初に予算を提出するというのは、常会会期150日間の当初の部分であればよいという意味であって、とくに常会の召集

日当日に限定するものではない。しかも、予算提出が内閣と国会との関係、その他の事由により12月中にできないばあいも有り得るから、財政法第27条は、「十二月中に国会に提出するのを常例とする」と定めているものと思われる。

次に、日本国憲法第73条5号には、「予算を作成して国会に提出」と規定され、同様に第86条で「予算を作成し国会に提出」と規定される。従って、予算については、それが国会へ提出される段階のばあいも、また国会で審議され議決されたばあいも、同様の文言によって表現されていることになる。つまり、内閣が作成し国会へ提出する段階の文書について「予算案」ではなく「予算」とよばれる。そこで、この文書の性格が問題となるとされる。⁽¹⁾しかし、内閣が作成し国会へ提出する段階の予算については、これを内閣総理大臣が内閣を代表して国会へ提出するのであり、また、予算の原案である議案を予算案と呼ばず予算と呼んでいるが、これは、明治憲法以来の慣行にならったものであり、別に合理的理由はないとされるから、⁽²⁾憲法第72条における「議案」の一種としての予算案という意味に解し得るように思う。問題としては、むしろ、国会で議決されたところの予算の法的性格について学説上論議されているところである。⁽³⁾

ところで、予算の提出については、日本国憲法第73条、第86条により、それを内閣の事務（第73条）の一つとして規定するところであるから、予算の作成・提出を含めたところの、つまり、予算の発案権は、内閣に専属するものであると解されているし、⁽⁴⁾予算の発案権が行政部に所属することは近代国家における共通の原則であるといわれる。⁽⁵⁾

すなわち、イギリスにおいては、財政支出のイニシアチヴが国王にあることは憲法上の原則と考えられており、従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）。予算については、国王の開院式の勅語及び予算案の提出によって国王の勸奨があったものとされ、これに応ずる支出権限付与の諸法案が下院より発案、審議される。⁽⁶⁾

また、アメリカにおいては、歳入歳出の見積たる予算は、大統領が提出す

国会の予算議決権

る。支出をなすには、実体法に支出の根拠ある事項につきさらに歳出予算法案を必要とする。その発案修正は、全く国会の権能に属し、大統領の提出する予算に拘束されない。米國憲法には、歳出予算に関する統一的規定がなく、大統領の予算提出については、「予算會計法 (Budget and Accounting Act) 1921年」が規定している。⁽⁷⁾

一方、西ドイツにおいては、憲法上、予算は、毎會計年度ごとに作成されるが(110条)、その原案は、連邦大蔵大臣が作成し閣議で決定して、連邦議会に提出される(第113条、第114条)。⁽⁸⁾

さらに、フランスにおいては、第五共和國憲法第39条により、予算の作成、及び提出は、政府の職務に属する。⁽⁹⁾

予算の発案権については、その所在をその他各国⁽¹⁰⁾でみるならば、王、大統領、首相、蔵相、政府等に所属するものと規定している。つまり、予算の発案権は、それが行政部に所属すると定める国が多数に及ぶことになるであろう。

このようにして、予算の発案権は、主として憲法史上の沿革的事実、及び外國憲法の承継等の事情によって、行政部に所属する制度を確立してきたものと思われるし、わが国のばあいもその例に当るように思われる。予算の発案権が行政部に所属する理由としては、上記の沿革的事実によることが考えられるが、これに加えて、予算の発案権者を行政部に所属させることをもって、行政部が最も適任なるが故にという合目的論をその根拠とせざるを得なくなるとされる。⁽¹¹⁾ この理由づけによれば、予算発案権が行政部に属するのは、行政部が日常の國家財政についての責任機關として、その下における官僚組織、地方機關等を通じて財政全般とその動向を極めて確実に掌握している。したがって、行政部は、予算の編成、立案にあたっては、國家全体の關係組織を動員して豊富な資料に立脚したところの、より實際的、現実的な予算計画が可能である。故に、行政部が予算立案者としては、最適任であって、この点は、立法部の比ではないということになるかと思われる。

しかし、このような理由づけでは、必ずしも財政民主主義による説明には、結びつかないように考える。もし、財政民主主義の立前でみるならば、わが國

のばあいには、国会中心財政主義（憲法第83条）によるから、予算の提出において国会を排除し、それを内閣に専属せしめなくともよいように思う。すなわち、内閣には、予算提出を認めることは勿論であるが（憲法第86条）、同時に、国会が予算に関する提案をなすことも認めるとすることになる。これは、後述の国会による予算の修正の問題と関係するものでもある。もっとも、この見方は、財政民主主義の立前に対して、可能な限り考えていくべきための議論であって、実定法の解釈論としては、もう少し吟味を要するであろう。

- (1) 憲法調査会第二委員会，憲法運用の実際，法律時報，昭和36年12月号，338頁
- (2) 吉田善明，財政，別冊法学セミナー，憲法，昭和46年，239頁
- (3) 川上勝己，予算の法的性格，ジュリスト，1964年6月15日号，52頁
吉田善明，予算の法的性格，法律時報，昭和44年5月号，157頁
- (4) 高原賢治，体系憲法事典，1968年，637頁
- (5) 杉村章三郎，財政法，昭和39年，83頁
- (6) 憲法調査会事務局，予算の修正権等に関する各国憲法の立法例，憲資・国第6号，昭和32年3月，6—7頁
- (7) 同上，7頁
- (8) Leslie Wolf-Phillips ; *ibid.* , p.43—44
- (9) *Ibid.* , p.17
- (10) 憲法調査会事務局，前掲書，3—4頁
- (11) 杉村章三郎，前掲書，84頁

3 衆議院の予算先議権

日本国憲法は、第60条1項に「予算は、さきに衆議院に提出しなければならない」と規定して、衆議院の予算先議権を明記する。すなわち、予算は、内閣より内閣総理大臣が、先ず衆議院へ提出する。そして、衆議院で予算を議決してから、それを参議院へ送付することになるのである。一方、国会法では、第58条で「内閣は、一の議院に議案を提出したときは、予備審査のため、提出の日から五日以内に他の議院に同一の案を送付しなければならない」と規定しており、この規定は、予算のばあいにも適用される。また、衆議院の先議権に関しては、予算そのものでなく財政関係の法案も衆議院に先に提出されるのが慣

国会の予算議決権

行であるといわれる。⁽¹⁾

ところで、明治憲法でも、第65条に「予算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ」と規定して、衆議院の予算先議権が明記されていた。この点は、日本国憲法のばあいと比較して明治憲法における衆議院と貴族院とはその議決権について対等であったので、衆議院の先議権の実質的意義が少なかったと指摘される。⁽²⁾ もっとも、明治憲法下の帝国議会のように、衆議院が公選されるのに、貴族院が公選されないばあいであるならば、先議権の意味もあろうかとされるように、⁽³⁾ 勅選議員が構成する貴族院よりも、公選議員が構成する衆議院の方に先議権を認めることによって、予算先議権が有する最少限度の意義を確認することはできるように思われる。

しかるに、日本国憲法では、貴族院が廃止されて参議院に変わり、その組織が民主化され、両院とも公選であるならば先議権を認めた理由はなりたちにくいとされる。⁽⁴⁾ しかし、この点については、次の二者の理由により必ずしもそうは言えないように考えられる。

すなわち、(一)日本国憲法では、衆・参両議院の議員は、ひとしく全国民を代表する選挙された議員であるとしながら(第43条)議員の任期についてはちがいを認め、衆議院議員の任期が4年(第45条)であるのに対して、参議院議員の任期は6年としているし(第46条)かつ、衆議院のみに解散を認める。その意味で衆議院の方がより頻繁に、より短い間隔において、したがって、より強い強度で国民のコントロールに販することとしているから、その理由にもとづいて、予算の先議権を衆議院にみとめることにしたものと見ることができよう。⁽⁵⁾ (二)日本国憲法では、衆議院の予算先議権とともに、衆議院の議決権に優位を認めているので(第60条)その予算先議権を与えられた意義は頗る大きいわけであるとされる。⁽⁶⁾ もっとも、衆議院の参議院に対する議決権上の優位は、予算先議権のばあいに限られるものではない。

ところで、かように一般国民の負担に重大な関係のある議案について下院に先議権を認めるのは近代国家に通ずる原則であるとされる。⁽⁷⁾ そこで、日本国憲法においても、衆議院の予算先議権という点において、この近代国家に通ず

る原則を採用しているわけであるが、この原則は、同様に英・米・西独・仏・その他各国において認めることができるのである。

すなわち、イギリスにおいては、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もあり、⁽⁸⁾ 現在では全ての金銭法案について、下院が先議権を有している。⁽⁹⁾

また、アメリカにおいては、憲法に歳入の徴収に関する全法律案は、これを下院へ先に提出しなければならないとあり（第 1 条 7 節 1 款）、⁽¹⁰⁾ 予算の先議権としては正面から明記されていないが、大統領は、毎年議会の第 1 日に予算を下院に提出するとされている。⁽¹¹⁾

しかし、西ドイツにおいては、憲法に連邦政府の法案は、これを連邦参議院に先に提出しなければならないとあり（第 76 条 2 項）、⁽¹²⁾ 連邦政府によって確定された予算法案は、予算法案そのものの基礎をなすものとして、当該会計年度前にまず連邦参議院に付託され、ついで連邦議会に提出される。⁽¹³⁾

一方、フランスにおいては、第五共和国憲法に、財政に関する法案は、国民議会へ先に提出されるものとする規定されている（第 39 条）。⁽¹⁴⁾

下院の予算先議権については、その他各国における憲法上にも、これを定める国が多数に及ぶのであるが、⁽¹⁵⁾ 前述したところの予算の提出権の所在を行政部としたばあいに比べると、可成り少ないようである。

(1) 杉村章三郎，前掲書，81頁

(2) 同上

(3) 吉田善明，財政，別冊法学セミナー，憲法，昭和46年，250頁

(4) 同上

(5) 宮沢俊義，日本国憲法，コンメンタール篇，昭和34年，455頁

(6) 杉村章三郎，前掲書，81頁

(7) 同上

(8) S. B. Chrimes ; *ibid.* , p.115

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

(10) Leslie Wolf-phillips ; *ibid.* , p.208

(11) 水木惣太郎，議会制度論，昭和41年，583頁

(12) Leslie Wolf-phillips ; *ibid.* , p.37

国会の予算議決権

- (13) 清水望, 西ドイツの政治機構, 昭和44年, 217—218頁
- (14) Leslie Wolf-Phillips ; *ibid.*, p.17
- (15) 憲法調査会事務局, 前掲書, 3—4頁。予算の下院先議権を規定するものとしては, ボリヴィア, ブラジル, チリ, イラク, ヨルダン, オランダ, ニカラグア, ヴェネズエラ等である。

4 予算の議決

日本国憲法は, 第86条で予算は「国会の審議を受け議決を経なければならない」と規定して, 予算の国会における審議, 及び議決が予算の成立要件であることを定めるものと考えられる。国会が予算を成立させるまでには, 国会の衆・参両院における予算の審議と議決を必要とするが, その手続については, これを国会法が定めている。

すなわち, 国会法では, 予算が内閣より衆議院へ提出されると, 衆議院議長は, これを予算委員会に付託し, その審査を経て本会議に付するとし(第56条2項), これを衆議院において可決し, 又は修正したときは, これを参議院へ送付し, 否決したときは, その旨を参議院へ通知する(第83条1項)。さらに, 参議院において衆議院の送付案に同意したときは, その旨を衆議院に通知する(第83条2項)。そこで, 参議院においても衆議院における同様の手続を経て予算を可決した場合は, 予算が成立することになる。これに反して, 参議院が予算を否決した場合には, これを衆議院に返付する(第83条の3第2項)。

日本国憲法は, 第60条2項前段に「予算について, 参議院で衆議院と異なった議決をした場合に, 法律の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」として, このばあいは「衆議院の議決を国会の議決とする」と規定している。さらに, 国会法は, 予算について衆議院において参議院の回付案に同意しなかったとき, 又は参議院において衆議院の送付案を否決したときは, 衆議院は, 両院協議会を求めなければならない(第85条1項)と規定して, 両院協議会が義務づけられている。すなわち, 予算の議決については, 法律案の場合における両院協議会(憲法第59条3項, 国会法第84条)のよ

うないわば任意的両院協議会としてではなく、必ず両院協議会を開いて妥協案を求めるように努めるべきとするところの、いわば必要的（強制的）両院協議会が規定されていることになるであろう。

そこで、両院協議会の結果としては、次のようなばあいが考えられるのである。(一)両院協議会で得られた成案を、両議院がそれぞれ可決したときは、両議院の一致した議決が得られた訳であるから、予算に関する国会の議決は、ここに成立したことになる。(二)両院協議会で成案が得られないか、成案が得られても、この成案について両院協議会の意見が一致しない場合には、衆議院の議決が国会の議決となるのであるが、このいずれの場合にも、衆議院の最初の議決が国会の議決となるものと解すべきである。

次に、日本国憲法は、第60条2項後段に「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三十日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする」と規定するが、このばあいには、衆議院の議決が自動的に国会の議決となるのである。

日本国憲法第60条2項では、上記により、衆議院の予算議決に関して参議院に対する優越権が規定されているのである。なお、衆議院の議決に関しての参議院に対する優越は、法律案の議決に関しても、認められる。すなわち、日本国憲法は、第59条2項に「衆議院で可決し、参議院でこれを異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる」と規定する。これは、予算のばあいと同様に、結局衆議院の議決を参議院のそれに対して優越せしめるものであるけれども、しかし、その際における議決の要件として「衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決」と定めて、予算のばあいよりも厳格な特別多数決による再議決を明記している点が注目される。

これに対して、予算の議決においては、この場合に「衆議院の議決を国会の議決とする」（憲法第60条2項）として、法律の議決におけるところの厳格な要件を定めていないのである。したがって、衆議院の予算議決に関する参議院に対する優越権は、法律の議決のばあいに対して、議決上の要件に差違が認め

国会の予算議決権

られる。なお、参議院が衆議院から受け取った議案を議決しない、つまり、議決懈怠のばあいの期間についても、法律では、60日以内と定めているが（憲法第59条4項）、予算のばあいでは、30日以内（同法第60条2項）との差異が認められる。

このようにして、衆議院の予算議決についての参議院に対する優越には、法律案の議決のばあいとは、上記のような差異を認めたのであるが、このような差異があるのは、予算がもつところの特殊な性格に由来するものと考えられるのである。それは、恐らく予算が国家のあらゆる活動の源泉をなすものであり、また一会計年度ごとに反覆して作成せられるものであって迅速な決定を要するからであると思われる。⁽⁴⁾

わが国の国会における衆議院の参議院に対する予算議決上の優越は、前述の通りであるが、このことは、諸外国における下院の上院に対する予算議決上の優越のばあいとしてみると、それを定めたものが相当数見受けられるのである。アメラーによると、二院制議会における双方の議院にとって均しい権限を有することは、きわめて稀であり、双方の議院における権限の不均衡は、財政、とくに予算事項において最もよく示されている。すなわち、ここでは、上院の権限が制限または禁止されているといわれる。⁽⁵⁾

もっとも、一方では、両院の権限に優劣を認めないもの、つまり両院の対等な権限を認めるものも、可成り認められるようである。⁽⁶⁾したがって、下院の優越を定めるものが全般的に多いとは、必ずしもいいきれない面があるように思う。

イギリスにおいては、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カ月後にそれを金銭法案として宣言することができるとして（1911年国会法）、⁽⁷⁾下院の上院に対する優越権を認めた。

しかし、アメリカにおいては、予算についても両院が対等であって、憲法に下院の上院に対する優越権は明記されておらず、議決上における両院の対等が存することによって、イギリスとの間に差異が認められる。すなわち、英米両国の間における立法手続きの違いは、大部分、両国の憲法上の違い、つまりア

アメリカにおいては両院の実質的平等などを内容とする二院制がおこなわれていること、とりわけそれら立法院が行政部門から独立で、しかもこの独立を実際的にも確保するようその機能を効果的に行使しようと決意していることに由来しているのである。これに反して、イギリスにおいては、上院に対する下院の圧倒的かつ意識的優位性と、議会と行政との間を結びつけるものとして内閣の演ずる総合的かつ調和的役割とが、別の一連の仕組みや慣行を生み出しているのである。かくて異った政治体系が現われ出はじめている。(6)

一方、西ドイツにおいては、両院の議決が一致しないばあい、連邦参議院は、連邦議会に対して、両院協議会の召集を要求することができる。もし、両院協議会が議会によって承認され予算の修正を提案するならば、連邦議会本会議における再度の審議と議決が必要となる。もし、ここで議決されれば予算は最終的なかたちをとることになる。(7) したがって、西ドイツでは、連邦議会、つまり下院が、予算議決に関し、連邦参議院、つまり上院に対する優越権を認められることになる。

次に、フランスにおいては、法案について、第五共和国憲法第46条により、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採決されることとなる。上院の劣位は、予算の議決手続においても認められている。すなわち、両院の議決の不一致は、国民議会の議決によって確定する。また、予算案の読会についても、国民議会は、その期間を40日間期するのであるが、上院は、それを15日間有するに止まるとされる。(8)

(1) 大西邦敏、日本国憲法要論、上巻、昭和33年、196頁

(2) 杉村章三郎、前掲書、82頁

(3) Michel Ameller ; Parliaments, 1966, p.237

(4) 憲法調査会事務局、両院の権限に関する各国憲法の立法例、憲資・国第2号、昭和32年3月、9—12頁。両院の権限が対等であるものとしては、アメリカ、フィリピン、ブラジル、コロンビア、ボリビア、デンマーク、チリ、ペルー、ハイチ、イラク等である。次に、下院に優越権があるものとしては、イギリス、オーストリア、南阿連邦、ビルマ、セイロン、アイルランド、インド、フランス等である。

(5) Leslie Wolf-Phillips ; *ibid.*, p.191

(6) アーネスト・グリフィス著、入江通雅訳、合衆国の政治制度、昭和42年、81頁

国会の予算議決権

- (7) 清水望, 前掲書, 220頁
- (8) Michel Ameller ; *ibid.*, p.239

5 予算の修正

内閣から提出された予算に対する国会の修正については、日本国憲法上において、これに関する規定がない。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どうか、及び修正の内容は、このばあい減額修正であるか増額修正であるか等の解釈上の議論を生ずることになるのである。

予算の修正についての解釈としては、国会を国権の最高機関であるとする憲法の原理（第41条）に基づき、国政に関する国会の権能を明治憲法に比して高く評価することは、一応理由があるが、内閣が国会の信任を失わないかぎり議院の自由な修正権によって内閣の財政的責任を不明確にすることは、民主政治に反するとみる向きもある。⁽¹⁾ この見解では、国会の予算修正について、減額修正と増額修正のいずれを指すのであるかが、明らかにされていない。しかし、要するに、ここでは、国会の自由な修正権に対して消極的態度が示されており、したがって、国会の予算修正を制限する意向であるように解される。

これに対しては、国会の予算修正権を認める見解が存する。⁽²⁾ 国会に予算の修正権を認める理由としては、国会が国権の最高機関であり（憲法第41条）、かつ、国会の予算議決権が規定されているが（憲法第86条）、これには何らの制限条項が付されていないと考えられることに因るものである。

次に、国会による予算の修正については、解釈上、減額修正と増額修正との二者が考えられる。このうち、減額修正については、明治憲法下における帝国議会にも、すでに認められていた部分があったようであるから、現行法上では、増額修正がとくに問題視されるのであって、減額修正については、国会がこれを自由になし得るものと解しておきたい。なお、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たっても法律に従わねばならぬことは勿論であるから、新憲法の下に於い

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。(3)

しかし、予算の減額修正については、前述の理由、及び憲法上財政の基本原則が国会中心財政主義（第83条）を採用しているのであるから、減額修正一般については、もとより、この部分についても修正を制限する理由は認められない。(4)

次に、国会による予算の増額修正については、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ぬとする見解がある。(5) 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の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。(6) これらの見解は、要するに増額修正を制限つきで認めているものであろう。すなわちこれらの見解では、結局、増額修正を無制限、つまり自由に認めないということになるように思われる。

しかし、憲法に増額修正権を認めないという明規がない以上、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。(7) 何となれば、憲法上において、国会は、国権の最高機関であり（第41条）、かつ、国会中心財政主義が保障され（第83条）、さらに予算の議決権（第86条）には、その内容として、予算の可決権、否決権、及び修正権が含まれていると考えられるのであって、増額修正権を制限、または否認する根拠が存しないからである。国会は、實際上、増額修正権を有する前提に立って、具体的に増額の可否を判断すれば充分であるように思われる。なお、国会法には、後述のように予算の増額修正を前提として認める条文が規定されている。したがって、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し、(8) 増額修正の範囲もこれを制限すべきではないものと考えられる。

さて、国会法においては、国会による予算の増額修正を法文上認めているが（第57条）、これによって予算と法律の不一致についての調整を實際上処理しているとともに、一方では、国会における予算の修正動議について一定の制限

国会の予算議決権

を定めている（第57条の2）。これによって、予算の修正のばあいは、法律案の発議、修正のばあいよりも、要件を重くしていることが注目されるのである。

一方、予算の増額修正に関して、これを否定するのは、イギリス法であって議会はいかなる意味の増額修正もなし得ないものとせられる。したがって、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。

これと反対にアメリカ合衆国では制度的には予算について議会が全権をもっているから増額修正は問題とならない。唯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、西ドイツにおいては、憲法に、連邦議会、及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（第113条）。⁽¹¹⁾ すなわち、この規定は、連邦議会の増額修正について連邦政府の同意を、その停止条件としているのであるから、議会による予算の増額修正に制限を加えていることになる。

さらに、フランスにおいては、第五共和国憲法に、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、承認されないと規定し（第40条）、⁽¹²⁾ 議会による予算の増額修正に制限を加えている。

国会による予算の増額修正については、その他各国の憲法上も、これに制限を加えることを明記するものが多く見受けられることが注目される。⁽¹³⁾

第 1 卷 第 1 号

- (1) 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, 102頁
- (2) 吉田善明, 財政, 別冊法学セミナー, 憲法, 昭和46年, 250頁
- (3) 美濃部達吉, 新憲法逐条解説, 昭和25年, 132頁
- (4) 宮沢俊義, 前掲書, 724頁。吉田善明, 前掲書, 250頁
- (5) 清宮四郎, 前掲書, 223頁
- (6) 杉村章三郎, 前掲書, 88頁
- (7) 大西邦敏, 前掲書, 197頁
- (8) 宮沢俊義, 前掲書, 725頁。吉田善明, 前掲書, 250頁
- (9) 杉村章三郎, 前掲書, 87—88頁
- (10) 田上穰治, 前掲書, 103頁
- (11) Leslie Wolf-Phillips ; *ibid.*, p.44
- (12) *Ibid.*, p.17
- (13) 憲法調査会事務局, 予算の修正権等に関する各国憲法の立法例, 憲資・国第6号, 昭和32年3月, 3—4頁。予算の増額修正権について制限的規定がある国は, ボリヴェリア, チリ, ドミニカ, エクアドル, イスラエル, ヨルダン, レバノン, ニカラグア, フィリッピン, トルコ, イタリア, ハイチ, シリア, ウルグァイ等である。