

予算と法律との関係  
—予算の修正を中心として—

夜 久 仁

- ① 我が国では、大日本帝国憲法（以下「明治憲法」という。）以来一貫して、予算は、法律とは別個の形式とする理論を採用し、今日に至っている。このため、我が国では、予算と法律という別系統に属する二大規範が存在するという状況にある。
- ② 予算も法律も、その成立のためには、議会の議決が必要であることは共通している。しかし、議会が議決する際に、その内容を修正することができるかどうかについては、法律案については、原則として制約がないとされるのに対して、予算については、明治憲法は明文の規定を置いて制約を認め、日本国憲法下においても周知のように議論がある。
- ③ 明治憲法においては、予算を法律とは別形式とすることを「法理的基礎」として、予算の減額修正を制限する規定が置かれていた（明治憲法第67条）。ただし、この規定は、諸外国に前例がないといわれるほどの特異な規定であり、その解釈と運用については、帝国議会開設の初期において、政府と議会の間に大きな争いがあった。
- ④ また、明治憲法においては、予算の増額修正については、明文の規定は置かれていなかったこともあって、帝国議会開設の当初は肯定的に運用されていたが、次第に否定的な運用がなされ、憲法学説においても否定説が通説となったといわれる。
- ⑤ 日本国憲法においても、予算を法律とは別形式とするという明治憲法が採用した予算理論は、継承されている。ただし、これを「法理的基礎」として明治憲法が採用した予算の減額修正を制限する規定（明治憲法第67条）は、日本国憲法には置かれていない。日本国憲法においては、国会による予算の修正に制限があるかどうかについては、解釈の問題となっており、特に増額修正の範囲に制限があるかどうかについては、周知のように今なお議論が分かれている。
- ⑥ 国会に提出された予算の変更方法としては、予算書の変更を行う本来の修正形式のほか、近年においては、予算が議決される際に、予備費の使用、補正予算の編成等を含め将来において何等かの措置をとることについて与野党の合意がなされ、その上で予算が議決されることがある。このような方法は、昭和53年以降行われるようになったといわれている。
- ⑦ 明治憲法以来の予算修正問題を振り返ってみると、予算の修正の問題は、憲法理論の問題と実際の運用の問題との二つの側面を持っているところに特色があると思われる。
- ⑧ ただ、日本国憲法においては、国会が立法機関として、法律の制定権者とされるのに対して、予算については、明治憲法と同じく、法律とは別個の形式としているところから、制定権者についてなお若干の解釈の余地が残るところであり、この点について、予算についても国会が制定権者であることを明確にしておくことが、実際の運用の問題を考える上でも重要なことのように思われる。

# 予算と法律との関係 —予算の修正を中心として—

財政金融調査室 夜久 仁

## 目 次

はじめに

### I 明治憲法下の予算修正

- 1 概説
- 2 明治憲法の規定
- 3 減額修正
- 4 増額修正

### II 日本国憲法下の予算修正

- 1 概説
- 2 日本国憲法の規定
- 3 予算の法的性質
- 4 減額修正
- 5 増額修正
- 6 国会における議論
- 7 主要諸外国の制度等
- 8 予算の変更方法

おわりに

はじめに

我が国では、大日本帝国憲法（以下「明治憲法」という。）以来一貫して、予算は、法律とは別個の形式とする理論を採用し、今日に至っている。このため、我が国では、予算と法律という別系統に属する二大規範が存在するという状況にある。

ところで、予算も法律も、その成立のためには、議会の議決が必要であることは共通している。しかし、議会が議決する際に、その内容を修正することができるかどうかについては、法律案については、原則として制約がないとされるのに対して、予算については、明治憲法は明文の規定を置いて制約を認め、日本国憲法下においても周知のように議論がある。

すなわち、明治憲法においては、予算を法律とは別形式とすることを「法理的基礎」<sup>(1)</sup>として、予算の減額修正<sup>(2)</sup>（議会に提出された予算について、款項の金額を減額し、又は款項を削除する修正。以下同じ。）を制限する規定が置かれていた（明治憲法第67条）。ただし、この規定は、諸外国に前例がないといわれるほどの特異な規定であり、その解釈と運用については、帝国議会開設の初期において、政府と議会の間に大きな争いがあった。

また、予算の増額修正<sup>(3)</sup>（議会に提出された予算について、款項の金額を増額し、又は款項を追加する修正。以下同じ。）については、明治憲法に明文の規定は置かれていなかったこともあって、帝国議会開設の当初は肯定的に運用されて

いたが、次第に否定的な運用がなされ、憲法学説においても否定説が通説となったといわれる。

日本国憲法においても、予算を法律とは別形式とするという明治憲法が採用した予算理論は、継承されている。ただし、これを「法理的基礎」として明治憲法が採用した予算の減額修正を制限する規定（明治憲法第67条）は、日本国憲法には置かれていない。日本国憲法においては、国会による予算の修正に制限があるかどうかについては、解釈の問題となっており、特に増額修正の範囲に制限があるかどうかについては、周知のように今なお議論が分かれている。

本稿では、明治憲法が採用し日本国憲法に受け継がれた予算を法律とは別形式とするという予算理論<sup>(4)</sup>を念頭に置きながら、明治憲法以来の議会による予算修正を巡る議論を振り返ってみたい。

## I 明治憲法下の予算修正

### 1 概説

明治憲法においては、第67条に、予算の減額修正を制限する明文の規定が置かれたので、減額修正の問題は、この明治憲法第67条の解釈・運用の問題として議論された。

これに対して、予算の増額修正については、明治憲法は明文の規定を欠いていたため、その可否は、明治憲法の解釈の問題となった。明治憲法の起草者達のうち、予算理論において中心的な役割を果たした井上毅<sup>(5)</sup>は、明治憲法の起草作業とほぼ並行して行われた議院法の起草作

(1) 小嶋和司「財政」『日本国憲法体系 第六巻 統治の作用』有斐閣、1965、p.153.

(2) 「減修正」と表現されることもある（小嶋和司『日本財政制度の比較法史的研究』信山社、1996、p.476.）。明治憲法第67条においては、「廃除シ又ハ削減スルコト」と規定されている。

(3) 「増修正」と表現されることもある（小嶋 同上）。

(4) 「明治財政制度の中核である「予算」非法律性（予算を法律とせぬこと）」（同上、p.190.）と説明されることもある。明治憲法においてこのような予算理論が採用された経緯と理由については、夜久仁「予算と法律との関係—明治憲法の予算理論を中心として—」『レファレンス』719号、2010.12、pp.5-28.

(5) 天保14年12月18日（1844年2月6日）～明治28（1895）年3月15日。

業の過程において予算の増額修正に関して若干の検討を行った後、明治憲法の解釈としては、明治憲法に増額修正を制限する規定が置かれていない以上は、帝国議会による予算の増額修正は制限されないという結論をとっていたと思われる。そして、第1回帝国議会<sup>(6)</sup>においても、衆議院では、実際に明治24年度予算について項の新設を伴う修正が一旦は議決された（後述4(5)参照）。しかし、明治憲法が採用した予算を法律とは別形式とする予算理論は、予算の増額修正についても議会の予算議定権を制限する方向に働きかねない側面を持っており、明治時代の後半からは、議会運営上では予算増額修正は制限される方向となり、ついには、憲法学説においても、予算増額修正を否定する学説が通説になるという状況に至った。

## 2 明治憲法の規定

帝国議会による予算修正に関して明治憲法に置かれた規定は、減額修正を制限するための第67条の規定であるが、この規定は、予算を法律とは別形式とするという明治憲法第64条第1項の規定を前提としているので、この両条が、予算修正に関して明治憲法に置かれた規定といえよう。

第64条① 国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ<sup>(7)</sup>

② (略)

第67条 憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝国議会之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス

このうち、第64条第1項の規定は、予算を法律とは別形式とすることを規定していると解されており、予算修正の問題を含めて、明治憲法の予算制度の「中核」となっている規定である。

一方、第67条の規定は、第64条第1項において採用された予算を法律とは別形式とする理論を「法理的基礎」として、議会の予算議定権を制約する方策の一つとして、予算減額修正に制約を加える規定である<sup>(8)</sup>。

なお、議院法（明治22年法律第2号）には、予算案について、議院の会議において修正の動議を發するには30人以上の賛成が必要であるとする規定が置かれていた<sup>(9)</sup>（第41条）。

さらに、議院法の制定過程においては、一時期、帝国議会は予算の増額修正はできない旨の

(6) 明治23（1890）年11月25日召集、同月29日開院式、会期は明治24（1891）年3月7日までとなった（当初の会期は同年2月26日までとされていたが、明治憲法第42条の規定により勅命を以って9日間延長された。）。

(7) 原文には項番号は付されていない。なお、以下の記述において戦前の法令及び文献を引用する際には、旧字体に置き換えている。

(8) 明治憲法第67条の規定により予算の減額修正が制限される3種類の経費のうち、「法律ノ結果ニ由ル歳出」と「法律上政府ノ義務ニ属スル歳出」に対する議会の予算議定権の制限については、予算と法律とを別形式とすることを前提として初めて可能となる制度といえる。周知のように、予算を法律とは別形式とする制度は、明治憲法の制定当時においても、我が国独特といって良い制度であったが、この制度の上に立って設けられた第67条の規定もまた諸外国に類例をみない規定である。「本条の直接の出典と認むべき条文は、西洋諸国の憲法の中には之を見出さない。」（美濃部達吉『憲法精義』有斐閣、昭和2(1927)、p.689.)

第67条の規定が諸外国に類例をみない制度であることについては、以下のような説明がある。「国家ノ成立ト現行法律トヲ維持スル為ノ必要ナル経費ハ議会之ヲ拒ムノ権ナシトハ独逸ノ多数ノ学士輩ノ一般ニ是認スル所タリト雖、唯彼レニ在テハ専ラ大学講場ノ講義ニ止マリ、一モ之ヲ事実上ニ施行シタルコトナク、又一ノ大国モ之ヲ憲法上ニ規定シタルノ例アラズ（独逸ノ小侯国ヲ除キ）而シテ憲法ノ明文ヲ以テ之ヲ實際ニ施行スルハ我が帝国ヲ以テ始トス。」（『憲法第六十七条ノ意義』伊藤博文公編『帝国議会資料 下巻』秘書類纂刊行会、昭和10(1935)、p.260. この論稿の執筆者は明示されていない。作成時期は、他の記述から見て、明治憲法の発布（明治22年2月11日）から第1回帝国議会開会（明治23年11月29日）までの間と推測される。）。

規定を置くことが検討されていたが、検討の過程でこの規定は削除された（後述4(1)参照）。

以下、明治憲法下の予算修正について、減額修正と増額修正とに分けて解説したい。

### 3 減額修正

議会による予算の減額修正については、これまで述べたように、明治憲法第67条が明文の規定を置いている。しかし、同条の規定は、諸外国にほとんど類例をみないような独特の規定であったことから、実際に同条を施行する際には、いくつかの解釈上及び運用上の問題があり、帝国議会の開設期においては、政府と議会との間で激しい議論があった。

#### (1) 明治憲法第67条が対象とする経費

明治憲法第67条は、議会による予算減額修正が制限される歳出として、①「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出」（既定費）、②「法律ノ結果ニ由ル歳出」（法律費）、③「法律上政府ノ義務ニ属スル歳出」（義務費）の3種類の歳出を規定していた。

しかし、これら3種類の歳出の具体的な内容は、憲法の文言だけでは必ずしも明確ではなく、議会との間に解釈上の疑義を生ずることも懸念されたため、実際に明治憲法第67条を施行する際には、あらかじめ対象となる歳出を具体的に定める施行法律を制定しておくことが必要と

考えられるに至った。

こうして、明治23年8月、会計法補則（明治23年法律第57号）が制定され、既定費については「文武官ノ俸給及文武退官賜金」等5項目<sup>(10)</sup>が、法律費については「帝国議会経費」等12項目<sup>(11)</sup>が、義務費については「神社費」等11項目<sup>(12)</sup>が定められた。

会計法補則は、議会開設前に、来るべき第1回帝国議会（明治23年11月25日召集、同月29日開院式）における明治24年度予算の審議を想定して、政府限りで制定された法律であったが、第1回帝国議会においては、次に述べるように、政府の同意を求める時期と同意の範囲に論議が集中したため、衆議院においては、会計法補則の当否にまで論及することなく、会計法補則に定める区分を前提として、政府の同意を求める手続を進めていた。会計法補則については、この後第4回帝国議会<sup>(13)</sup>において議論があり、政府内部でも検討<sup>(14)</sup>がなされたようであるが、衆議院が連続して解散されたこともあり<sup>(15)</sup>、会計法補則についての検討は深まらなかったと見られる<sup>(16)</sup>。

#### (2) 政府の同意を求める時期

明治憲法第67条により政府の同意を求める時期については、第1回帝国議会において、大きな争いがあった。政府の同意を求める時期については、①両議院の議決後 ②衆議院の議決

(9) 議院法では、原則として「凡テ議案ヲ発議シ及議院ノ会議ニ於テ議案ニ対シ修正ノ動議ヲ発スルモノハ二十人以上ノ賛成アルニ非サレハ議題ト為スコトヲ得ス」と規定していたが（第29条）、この例外として、予算案の修正については「予算案ニ就キ議院ノ会議ニ於テ修正ノ動議ヲ発スルモノハ三十人以上ノ賛成アルニ非サレハ議題ト為スコトヲ得ス」と規定していた（第41条）。

(10) ①文武官ノ俸給及文官退官賜金②陸海軍軍事費憲兵費屯田兵費③賞勲年金及褒賞費④外国条約及約束ニ依レル支出⑤各庁ノ庁費及經常修繕費（会計法補則第1条）

(11) ①帝国議会経費②裁判所並会計検査院経費③恩給扶助料罷役恤金及死傷手当④徴兵費⑤徴税費⑥囚徒費⑦通信事業及航路標識費⑧内外国難破船費⑨沖縄県及小笠原島地方費⑩備荒儲蓄⑪北海道払下土地買上代⑫恩賞及救助費（会計法補則第2条）

(12) ①神社費②公債償還利子及払手手数料③既ニ定マレル効力アル命令ニ依リ毎年各地方ニ付与スヘキ公共事業費補助及警察費連帯支弁金④沖縄県諸禄⑤既ニ定マレル効力アル命令ニ依リ航運鉄道製造殖産ノ会社及病院学校ニ付与スヘキ補助又ハ利子保証⑥雇外国人ノ俸給恩給及手当⑦法律上ノ賠償及訴訟費⑧諸払戻金⑨国庫金取扱費⑩預金利子⑪既約アル地所家屋借料（会計法補則第3条）

(13) 明治25(1892)年11月25日召集、同月29日開院式、会期は明治26(1893)年2月28日まで92日間(会期延長2日間)。

後 ③衆議院の確定議前、の3種類の考え方があり得たが、これらのうち、もし①によるときは、政府が不同意であれば、予算は全部が不成立となり<sup>(17)</sup>、前年度予算の施行（明治憲法第71条）によらざるを得ないことになる。このことは、②についても同様で、衆議院の議決に政府が不同意であれば、衆議院の議決は無効となり、予算は成立しないこととなる<sup>(18)</sup>。

このため、明治憲法第67条の効力を発揮させるためには、③によらざるを得ないことになる。第1回帝国議会においては、当初は2回にわたり③の扱いは否定されていたが、最終的に

③によることとなり<sup>(19)</sup>、衆議院の確定議前<sup>(20)</sup>に、政府の同意を求めることとなった。

### (3) 政府が同意できる範囲

明治憲法第67条については、政府が同意できる範囲も問題となった。すなわち、同条の文言を見ると、帝国議会は、政府が提出した予算に対して減額修正（廃除削減）を議決することは可能であり、ただ、政府が同意しなければその議決は成立しないようにも読めるからである。

しかし、そのような解釈を認めると、明治憲

(14) 大蔵大臣渡辺国武「憲法第六十七条及第七十六条第二項ニ対スル大蔵大臣ノ解釈」『帝国議院資料 下巻』前掲注(8), pp.267-275. この文書は、明治26(1893)年5月21日付と記されている。なお、渡辺大蔵大臣は、既定費等の範囲について若干の限定を加えた上でその額を大蔵省に試算させている。それによれば、既定費は計2141万4649円(円未満は省略した。以下同じ)、法律費は計220万4959円、義務費は計1860万8346円で、これらの合計は、4223万7955円となっている。明治26年度予算(明治26年3月6日裁可)における歳出総額は、8113万3862円であり、これと比較すると既定費等の額は、上記の試算によっても、歳出総額の5割を超えている。ここに明治憲法第67条の規定が、議会の予算議定権を制限する上で大きな効果を持っていたことがうかがわれる。

(15) 第5回帝国議会(明治26年11月25日召集)開会中の同年12月30日、さらに次の第6回帝国議会(明治27年5月12日召集)開会中の同年6月2日に、衆議院は解散された。

(16) 美濃部達吉博士は、既定費について会計法補則を引用して説明した後「大体に於いては、其の以後[明治24年度の以後]に於いても主として此等の費目が既定費とせられて居る」([ ]内は、執筆者補記)と説明している(美濃部『憲法精義』前掲注(8), p.693.)。また、法律費及び義務費についても、それぞれ会計法補則を引用して説明している(同書, pp.695-696.)。

(17) 「政府ノ同意セズシテ之ヲ裁可セザルノ結果ハ如何、即予算ノ全部ヲ裁可セザルモノトナリテ消極ノ働キヲナシ、予算全部ノ不成立トナル。而シテ第七十一条ノ前年度ノ予算ニ依ルノ手續ニ落チテ然レバ已マン。斯ノ如クナラバ憲法第六十七条ヲ設ケタル必要ハ全ク地ヲ払ヒ、此ノ条ノ効力ハ毫モ實際ニ存在スルコトナキニ至ルベシ。」(井上毅「官制ト予算トノ関係」伊藤博文公編『帝国議院資料 上巻』秘書類纂刊行会, 昭和10(1935), pp.126-127.)

(18) 「今一院ニ於テ政府ノ同意ヲ得ズシテ第六十七条ノ費目ヲ廃除削減シ、普通ノ確定議ヲ終ヘテノ修正案ヲ作り之ヲ他ノ一院ニ回付シタルコトアリト仮定センニ、我が立憲ノ歴史ハ茲ニ困難ノ一問題ヲ生ズルナルベシ。何トナレバ若シ第六十七条ヲシテ有効ナラシメントスレバ此ノ一院ノ議決ヲ無効ナラシメザルコトヲ得ズ。若シコノ一院ノ議決ヲ敬重シテ之ヲ有効ナラシメントスレバ、憲法第六十七条ノ効力ヲ麻痺セシメザルコトヲ得ズ。何レカ一方ハ已ムナク無効ニ帰セザルコトヲ得ズ。」(井上 同上, p.128.)

(19) 明治24年1月8日の衆議院全院委員会及び本会議並びに同年2月5日の衆議院本会議において、確定議前に政府の同意を求める旨の動議は否決された。しかし、さらに同月20日の衆議院本会議において、同じ内容の動議が可決され、衆議院の確定議前に政府の同意を求めることとなった。「憲法第六十七条ノ歳出ニ関シ動議ノ起ル前後三回第一回及第二回ハ否決セラレ第三回ニ至リ遂ニ可決セラレタリ」(明治財政史編纂会編纂『明治財政史 第三巻』吉川弘文館, 1971, p.484.)

(20) 大江卓君「諸君先日予算ノ第二読会ヲ終ツテ、其ノ査定案修正案等ニ就イテ、決議ニナツタ所ノモノヲ整理スル様ニト、予算委員ニ托セラレマシタ、其ノ予算委員ノ中ニ於テ整理ヲ委員長ニ托スルト云フコトデアリマシテ、即当日其ノ整理方ガ出来マシテ御座イマス…(中略)…此ノ書類ヲ整理ヲ致シマシテ只今議長ノ手元迄差出シテ置キマス」議長(中島信行君)「此ノ予算歳入歳出及其ノ他議決案デアリマスガ、之ヲ先日ノ決議ノ趣意ニ依ツテ、政府ニ回送スルノ手續ハ、異議ナクハ議長ニ於テ取計ヒマス(異議ナシト呼ブモノ多シ)」(衆議院第1回通常会議事速記録第51号 明治24年2月23日 p.818.)

法が勅令事項として帝国議会の権限外においたところの官制軍制についても、その改廃を前提とした予算減額修正の議決自体は可能となってしまうため、政府は、これに同意するかどうか、即ち実質的には官制軍制の改廃を約束するかどうかという判断を示さざるを得なくなってしまう。

また、法律費についても、予算の減額修正の議決を通じて、法律の改正を政府に求めることが可能となる。

このため、政府としては、明治憲法第 67 条の解釈として、帝国議会は、官制軍制（行政組織）の変更や法律の改正が必要となるような減額修正（廃除削減）の議決自体ができず、したがって政府もこれに同意するかどうかの判断を示す必要がないという立場をとっていた<sup>(21)</sup>。

学説においても、政府の立場が支持されている<sup>(22)</sup>。

#### (4) 自由討議の費途

以上のように、明治憲法第 67 条に関しては、特に帝国議会の開設期において、その解釈運用を巡っていくつかの議論があったが、ともかくも減額修正については、明治憲法に明文の規定が置かれたこともあって、この規定を中心として、実際の運用が行われていったといえよう。

なお、明治憲法第 67 条に掲げる 3 種類の歳出以外の歳出歳入については、帝国議会在自由減額修正を行えることについては、異論は示されていない<sup>(23)</sup>。

実際に第 1 回帝国議会においては、衆議院の審議において、政府提出の明治 24 年度予算について、歳出の総計額を政府提出時の約 8332 万円から約 631 万円<sup>(24)</sup>減額して約 7701 万円とする修正が行われ<sup>(25)</sup>、貴族院においてもこの衆議院修正案を異議なく可決した。この減額額は、当初予算の約 8% 弱に達している<sup>(26)</sup>。

(21) 前掲注(20)にあるように明治 24 年 2 月 23 日に衆議院から政府に回送された予算修正案に対して、政府は、翌 24 日に以下のような回答（「覆牒」と呼ばれている。）を行い、不同意である旨を通知した。この覆牒は、同月 26 日の衆議院本会議において、曾称荒助衆議院書記官長から、以下のように朗読された。

「衆議院ハ明治 24 年度歳計予算ニ対シ確定議ノ前ニ当リ憲法上ノ手續ニ随ヒ政府ニ同意ヲ求メタリ

政府ハ之ヲ審査スルニ修正案ハ官制ヲ変革セントスルノ点ニ於テ予算議定権ノ区域ヲ超越シタリ

法律ノ結果ニ関スル歳出及契約ノ義務ニ属スル歳出ヲ廃除削減セントシタルハ政府ノ同意セザル所ナルノミナラズ法律ノ正文ヲ以テ規定シタル事件ヲ予算ニ依リテ変革セントスルハ又其ノ分界ヲ誤マレリ

況ンヤ削減セル金額ニ対シ政府ハ及ブ丈議院ノ議決ヲ敬重スルノ方向ヲ取ルコトヲ怠ラザルベシト雖モ此ノ如キ予算ノ変更ハ行政ノ責ニ当ルモノノ実施シ能ハザル所ナリ

茲ニ議院ノ再考ヲ望ム」（衆議院第 1 回通常会議事速記録第 53 号 明治 24 年 2 月 26 日 p.839.）

(22) 美濃部『憲法精義』前掲注(8), pp.698-699.

(23) たとえば次のような説明が見られる。「此等特別の性質を有するもの、外一般の経費に付ては、議会の討議は全然自由である。其の新に要求せられ又は増額せられたるものに付て其の全部を廃除し又は一部の削減を試みるのは勿論のこと、前年度に於て既に決定しある金額に付ても亦、其の全部の廃除又は一部の削減を為すことを妨げぬのである。故に之等一般の経費を指して自由討議の費途と称して居る。」（西野元『予算概論』日本評論社、大正 15(1926), p.91.）

(24) 明治 23 年 12 月 27 日に大江卓衆議院予算委員長から議長に報告された予算修正案（査定案）では、歳出総額を 788 万 734 円減額しており（『明治財政史 第三卷』前掲注(19), p.462.）、これが若干修正されて、明治 24 年 2 月 23 日に政府に回送されたと見られる（同書, p.485.）。政府はこの予算修正案に同意しなかったため（前掲注(21)参照）、衆議院においては、さらに 9 名の特別委員を選挙して（同書, p.486.）、この特別委員において政府に質問をしながら、新たな予算修正案を作成した。この予算案特別委員による修正案は、歳出額を約 631 万円減額する内容であり、これが明治 24 年 3 月 2 日の衆議院本会議において可決された（衆議院第 1 回通常会議事速記録第 57 号 明治 24 年 3 月 2 日 p.932.）。なお、その際、政府委員（大蔵次官渡辺国武君）から、「只今二読会ノ手續迄経テ、此ノ度特別委員ニ於テ修正セラレタル案ニ向ツテ、其ノ六十七条ニ関スル部分ニハ政府ハ同意ヲ表シマス」との発言があった（同 p.933.）。この政府委員（大蔵次官渡辺国武君）の発言は、政府の同意が必要なものは、あくまでも「六十七条ニ関スル部分」のみであることを正確に述べている。

(25) 『明治財政史 第三卷』前掲注(19), pp.491-493.

なお、この当時における予算審議は、逐項審議の形態により行われており、原則として、政府提出予算の項ごとに、審議及び議決（修正議決）が行われていた。しかし、このような逐項審議は、明治時代最後の第28回帝国議会以来行われないようになった<sup>(27)</sup>。

#### 4 増額修正

前述したように、明治憲法は、予算の増額修正について明文の規定を置いていない。明治憲法の制定過程においても、予算の増額修正に関する議論は見当たらないとあって良い。

帝国議会の開設期においては、議会の関心は、歳出を削減することにより、租税負担、特に地租の負担を軽減することにあつたと見られる。ただ、国力の増大に伴い、鉄道建設費に対する補助など各種の補助等に対する圧力が強まるようになると、増額修正の問題の重要性も認識されるようになっていった。

##### (1) 明治憲法起草者の見解（井上毅の見解）

前述したように、明治憲法の制定過程において予算の増額修正に関する議論は見当たらないが、明治憲法の起草作業と並行して行われた議院法（明治22年法律第2号）の起草過程におい

てこの問題が検討された。さらに、明治憲法発布後においても政府内部において検討が行われたが、肯定説（井上毅）と否定説（伊東巳代治）の二つの考え方が伝えられている<sup>(28)</sup>。

まず、井上毅の考え方をみておきたい。

井上毅は、議院法の制定段階で、予算の増額修正を否定する条文案<sup>(29)</sup>を検討している。

特に、明治21年7月の段階では、以下のような条文案と記述が見られる。

第62条 議院ハ、政府ノ原案ニ由リ要求セザル税額又ハ経費ヲ議決シ又ハ要求ノ費額ニ超過スルノ決議ヲ為スヲ得ズ英<sup>(30)</sup>

しかし、この条文案は、次の明治21年8月段階の条文案では、斜線が引かれて、削除されている<sup>(31)</sup>。このような議院法の経緯については、増額修正に関する憲法解釈の問題とともに、以下のように、井上毅による説明が残されている<sup>(32)</sup>。

「一 英国ノ議院ハ無上ノ権勢ヲ有ス但シ其ノ議権ニ対スルーノ制限アリ曰政府ノ提出ニ依ラスシテ国民ノ負担タルヘキ金額ヲ議決スルコトヲ得サル是ナリ」トハ憲法学者ノ一般ニ称道スル所ナリ此ノ説ニ依リテ前陳ノ一項

(26) 帝国議会としては、この減額修正によって剰余し得た歳入は、「地租軽減及高利公債ノ償還等」（『明治財政史 第三卷』前掲注(19), p.461.）に充用されることを希望していたとみられる。

(27) 衆議院先例集では以下のように記載されている（『昭和十七年十二月改訂 衆議院先例彙纂 上巻』衆議院事務局, 昭和17(1942), p.487.）。

「450 予算案ノ審議ハ逐項議ニ依ラサルヲ例トス

予算案ハ第一回議会ニ於テハ逐項審議ノ方法ニ依リ第二十一回、第二十四回及第二十六回議会ヲ除キ之ニ倣イタルモ第二十八回議会以来議案全部ヲ議題トシ逐項議ニ依ラサルヲ例トス」

(28) これらの見解については、小嶋和司「国会の予算増額修正権にかんする論議について」『憲法と財政制度』有斐閣, 1988, pp.74-76. において詳しく紹介されている。なお、同論文は、1952年に国家学会雑誌に発表されている。

(29) 最初にこの趣旨の条文が見られるのは、明治20年12月段階で「最初原本」との書き込みがある条文案である（国学院大学図書館所蔵『梧陰文庫』整理番号A-364。井上毅の遺文書と記録・図書は、現在、「梧陰文庫」という名称を付与されて国学院大学において所蔵されているが、国立国会図書館憲政資料室においても、原資料をマイクロフィルムにより閲覧することができる。）。

(30) 『梧陰文庫』整理番号A-366。この条文の末尾に「英」とあるのは、備忘の為の書き入れのように思われる。この条文案は「恐らく二十一年七月、井上、伊東、金子らのいわゆる委員会に附せられ修正された」（稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣, 1962, p.1040.）。

(31) 『梧陰文庫』整理番号A-367。この後、議院法においても、増額修正の制限に関する条文案は見当たらない。

ハ即チ議院ノ権ヲ制限シタル一ノ防範ナルコトヲ証明スヘシ夫レ已ニ議院ノ権ヲ制限スルノ防範トシテ認ムルトキハ憲法ニ非スシテ他ノ法律ヲ以テ議院ノ権ヲ制限スルノ防範ヲ設クルコトヲ得サルベシ

但シ英国ノ如ク議院自ラ制限ヲ加ヘテ議事章程ニ掲クルハ格別ナリ

一 若又我カ憲法ハ固ヨリ議院ノ増額ヲ許サ、ルノ意ナリト云ハ、此ノ説ハ着々憲法正条ニ矛盾スルヲ見ル第六十七条ニ廢除又ハ削減スルコトヲ得スト云ヘルモ増加スルコトヲ得ストハ云ハス

一 二十一年ノ夏議院法ノ原案ニハ（小官命ヲ受ケテ起案セリ）實ニ此ノ一条アリタリシニ枢密院議長ノ意見<sup>(33)</sup>ヲ以テ削去サレタリ削去ノ理由ハ記憶セサレトモ多分前述ノ外ニ出去ルヘシ（後略）

このように、井上毅の考え方では、①英国の

例は、議院による自己制限であって、憲法上の制限ではない<sup>(34)</sup>、②明治憲法においては、第67条は「廢除し又は削減することを得ず」と規定しているけれども「増加することを得ず」とは規定していないので、増額修正は制限されていない、したがって、議院法に増額修正を制限するような規定を置くこともできない、という結論になる<sup>(35)</sup>。

## (2) 明治憲法第38条との関係

ところで、このような井上毅の見解については、説明が十分になされていないのではないかと、という疑問が一点あるように思われてならない。

それは、明治憲法には確かに、増額修正を制限する規定は置かれていないが、一方で、増額修正ができるという根拠規定はどこにあると考えられていたのだろうか。

(32) 『梧陰文庫』整理番号 B-569。これは、井上毅から松方正義大蔵大臣宛の書簡の一部である。この書簡の作成日については、梧陰文庫目録は、明治〔 〕7.31としているが、小嶋 前掲注(28)は、明治23年7月31日としている。文章中の他の記述から見ても明治23年と見て良いであろう。

この井上毅の見解について、小嶋は、「憲法およびその附属法典の起草者井上は、憲法による制限と他の法規による制限との意味の相違や、英国下院 Standing Order 第66条〔2011年版では第48条〕が議院の自己制限であることを正しく把握し」（〔 〕内は執筆者補記）ていたと述べている（小嶋 同書, p.75.）。

(33) 伊藤枢密院議長は、「此ノ条何ノ用アルカ」と評してこの条の削除を指示したと伝えられている（稲田 前掲注(30), p.1055.）。ただ、この伊藤議長の見解は、書簡に依ってこの短い文章のとおり、伊東巳代治に伝えられたところであり（「議院法逐条修正意見」（伊東巳代治関係文書 書簡の部 212 明治21年8月）国立国会図書館憲政資料室所蔵）、その意味については、「そうした増額修正は政府に或る政務を強要する憲法違反の措置であって認められない、という伊東巳代治のような否定説（参照、伊東『大日本帝国憲法衍義』〔昭和十六〕240頁）を前提としても、十分成立しうるといふことに注意をする必要がある」という指摘も見られる（大石眞編著『議院法』信山社, 1991, p.47.）。

(34) 英国の例については、後掲注(156)においても記述している。

(35) このほか、以下のように、増額修正により天皇大権を冒すときは、政府は増額修正を拒絶できるが、この理由以外では拒絶できない旨の法制局答議も残されている（『梧陰文庫』整理番号 B-3969。この文書の作成時期については、小嶋は、「憲法発布以後施行までのあいだであることが推定される」と述べている（小嶋 前掲注(28), p.76.）。

「答議 法制局

大蔵大臣ヨリ提出ノ予算上疑義ニ関シ左ノ通り解釈相成可然ト信ス

第一 憲法第三十八条ニ両院ハ法律案ヲ提出スルノ明文アリ而シテ予算ヲ提出スルノ権ナシ然ラハ政府カ

要求セサル所ノ費途ヲ議決スルハ予算提出ニ齊シトシテ之ヲ拒絶スヘキカ如何

答 議会予算ノ議事ニ於テ政府ノ要求セサル費途ヲ議決スルニ因リ直接又ハ間接ニ天皇大権ヲ冒ストキハ政府之ヲ拒絶スルヲ得

前項ノ理由ヲ除ク外予算ノ修正ニ対シテ憲法及法律ニ明文アラサル限ハ之ヲ拒絶スルコトヲ得ス

この法制局討議においては、「いわゆる「提出権理論」を一蹴」（小嶋 同）していることが注目される。ただ、「憲法及法律ニ明文アラザル限リハ」政府は増額修正を拒絶できないとして、「法律」でも拒絶することができるように記述されている点で、本文に掲げた井上毅の考え方とは、若干違っているようにも思われる。

この点については、井上毅は、議会在が予算を「議決」する以上は、その「議決」の内容として修正も当然に含まれていると考えていたと思われる<sup>(36)</sup>。ただ、明治憲法には、法律案の場合と異なって、議会在が予算を「議決」という明文の規定は見当たらない。この問題は、おそらくは、明治憲法第38条の修正と関連しているように思われる。

明治憲法第38条の規定は、枢密院に諮詢された段階では、以下のように規定されていた。

第38条 帝国議会在政府ノ提出スル議案ヲ  
議決ス

この規定について枢密院に配布された説明では、「両議院ハ之ヲ可トシ之ヲ否トシ又ハ之ヲ修正スルコトヲ得」<sup>(37)</sup>とされており、同条が「議案」を修正することを許容していることは明らかであった。そして、この旨は、枢密院第1審会議においても、伊藤議長から述べられている<sup>(38)</sup>。

ところで、明治憲法第38条の規定は、その後の枢密院第2審会議において、両議院にも法律案提出権が与えられることになり、以下のように修正された<sup>(39)</sup>。

第38条 両議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ  
議決シ及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得

これによって、枢密院諮詢案にあった「議案」は、「法律案」に改められた。予算の修正との関係で問題となり得るのはこの点である。

すなわち、「議案」は、もちろん「法律案」をその主な内容とすることはいうまでもないが、「法律案」に限らず、そのほかの「公文」<sup>(40)</sup>も議案となる。そのなかには、当然に「予算」も含まれると考えられる。しかし、修正後の第38条の規定は、「法律案」を議決すると規定したので、「予算」の議決は、この規定の明文からは外れることになる。

この結果、明治憲法においては、「凡テ法律ハ帝国議会在協賛ヲ経ルヲ要ス」(第37条)、「国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議会在協賛ヲ経ヘシ」(第64条第1項)と規定しながら、議会在による「議決」については、第38条において法律案についての「議決」のみ規定することとなった。もちろん、議会在が予算を「議決」することは、明治憲法の他の規定からも明らかであり、疑問の余地はないが<sup>(41)</sup>、明治憲法第38条の修正によって、増額修正も議会的「議決」の範囲に当然に含まれるという明文の根拠規定が不明確になっているように思われる<sup>(42)</sup>。

ただ、井上毅としては、明治憲法第38条の規定の修正後も、予算の修正は、両議院の「議決」の態様の一つであると考えていたと見られる<sup>(43)</sup>。

(36) 井上は、減額修正に関して、「議会在ノ働キハ議決ヨリ外何モナシ得ザル者ナリ。廢除削減ハ議決ナリ。議決ノ外ニ廢除削減ナシ。」と述べている(井上 前掲注(17), p.129.)。

(37) 稲田 前掲注(30), p.673.

(38) 「次に山田法相が…(中略)…と議案を議決すというのは可否決の外、修正を含むかと問うたので、伊藤議長は「無論修正ヲ許スナリ」と答えた。」(同上, p.674.)

(39) 両議院にも法律案提出権が与えられるに至った経緯等については、夜久 前掲注(4), p.25. この修正案は、内閣から提出されたが、「この内閣での再検討が、どのやうな方式で行はれたのか、それは必ずしも明細には知られていない。…(中略)…この修正審議は、頻々と閣僚会議を開いて討論するとか、文書を集めるといった方式ではなく、首相官邸の内外で要人が意見を交換したり、会談して話を進めて行ったことが多いやうに見える。」(大日本帝国憲法制定史調査会『大日本帝国憲法制定史』サンケイ新聞社, 1980, pp.619-620.)。

(40) 枢密院に配布された説明では「法案及其ノ他ノ公文」と記されている(稲田 前掲注(30), p.674.)。

(41) 明治憲法第71条は「帝国議会在ニ於テ予算ヲ議定セス(後略)」と規定している。

(42) 日本国憲法においては、第86条で「その審議を受け議決を経なければならない」と規定して、国会の権能として、「審議」と「議決」という二つの事項を規定している。このうち、特に「その審議を受け」という字句が日本国憲法においては増額修正の有力な根拠となり得ることについては、後述する。

(3) 明治憲法起草者の見解（伊東巳代治の見解）

このように、井上毅は、増額修正には制限がないとする憲法解釈を示しているが、明治憲法の起草者の意見は必ずしも一致していなかったようで、伊東巳代治は、増額修正を否定する見解を示している<sup>(44)</sup>ので、以下にその要点を引用する。

「憲法第六十四条ハ唯タ「国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ」トノミ言ヘリ…（中略）…協賛ノ文字ノミヨリ之ヲ推ストキハ寧口増減トモ議権アリト云フヘキカ如シ」

「然レトモ憲法ノ精神ハ果シテ然リヤ」

「抑モ予算ナル者ハ行政ノ計画ニシテ立法事業ニアラス」

「然ラハ議會ハ行政ニ付テ全ク容喙スル所ナキカト言フニ必スシモ然ラス 行政ニ於テモ亦協賛ノ権ヲ有セリ唯タ其ノ協賛ノ方法同シカラサルノミ 若シ議會カ立法行政ニ対スル關係ヲ約言スレハ立法ニ於テハ議會ハ積極的ニ協賛権ヲ有シ行政ニ於テハ消極的ニ協賛権ヲ有スト言フヲ得ヘシ」

「歳出増額ノ議決ハ憲法違反ノ所為ナシニ起ルヲ得ス 歳入ノ増額ハ憲法違反ノ所為トナラス」

このように、伊東巳代治は、予算の性質を「行政の計画」であると捉えた上で、立法に対する協賛と予算に対する協賛（行政に対する協賛）とはその意味が異なることに言及し、結論として、歳出に対する増額修正は憲法違反とならざるを得ないと述べている。

このように、明治憲法の解釈において、議会による増額修正の可否については、明治憲法の起草者の見解に相違があったことがうかがわれる。

(4) 外国人法律顧問の見解

議会による増額修正の可否については、外国人法律顧問<sup>(45)</sup>のロesslerとモスターフの答議が伝えられている<sup>(46)</sup>が、ここでも見解が分かれている。

問は、「議院ニ於ケル予算議定ノ場合ニ当リ、法律勅令ニ基クニ非ス、又政府ヨリ要求シタルニ非サル新規ノ事項、（例ヘハ、一ノ省局ヲ組織シ、又ハーノ博物館ヲ設ケ、又ハーノ土木事業ヲ企ツル等）ヲ書込ムハ、予算議定権ノ適当ナル限界ヲ踰ユルモノナルヤ」である。

(i) ロesslerの見解

ロesslerの答議<sup>(47)</sup>の要点は、以下のとお

(43) 明治憲法発布後、数名の学者を交えて行われた「憲法義解」公刊のための共同審査会（稲田 前掲注(30), p.882.）に提出された資料には、以下のような記述が見られる。「内閣ニ於テ法律ヲ起草シ天皇ノ命ニ由リ之ヲ政府ノ議案トナシ兩議院ニ付スルトキハ兩議院ハ之ヲ可トシ之ヲ否トシ又ハ之ヲ修正スルコトヲ得若シ兩議院ニ於テ或ル法律ヲ発行スルヲ必要ナリトスルトキハ各、其ノ案ヲ提出スルコトヲ得…（中略）…但シ兩院ハ予算ヲ發議スルノ権アルコトナキノミ」（『憲法（大日本帝国憲法義解草案）』pp.63-64.（伊東巳代治関係文書 40-1）国立国会図書館憲政資料室所蔵）。この資料は、枢密院審議に提出された説明を井上毅がさらに修訂した資料で、「義解稿本」ともいわれる（稲田 同書, p.859; 宮澤俊義「憲法義解題」（所収：伊藤博文（宮澤俊義校訂）『憲法義解』岩波書店, 昭和15(1940), p.180.）。そして、この記述のうち、「但シ兩院ハ予算ヲ發議スルノ権アルコトナキノミ」には、法律案の議決も予算の議決も明治憲法第38条の「議決」であるとする井上毅の考え方が現われていると思われるが、この部分は共同審査会で削除され、『帝国憲法義解』（明治22年4月印刷出版）には見られない。伊藤（宮澤校訂）同書, p.73. の校訂者注(1)に、義解稿本から削除されたこの記述の存在が指摘されている。

(44) 伊東巳代治「帝国議會ハ予算ニ於テ歳出入ノ増額ヲ議決スル事ヲ得ルヤ」（伊東巳代治関係文書 138）国立国会図書館憲政資料室所蔵。小嶋は、この伊東巳代治の見解を紹介するとともに、この文書には日付がないため、「正確な記述時期は不明である」と述べている（小嶋 前掲注(28), pp.75-76.）。

(45) この時期の内閣の FOREIGN ADVISERS として、① G. Boissonade de Fontarabie ② H. Roesler ③ H. Mostahf（以上の3名は Legal Adviser）④ P. Joudan（Translator）の計4名が記載されている（立脇和夫監修『在日外国人・機関名鑑 第14巻 1892』ゆまに書房, 1996.）。

(46) 国学院大学日本文化研究所編『近代日本法制史料集 第三』国学院大学, 1980, pp.228-233.

りである。

「厳格ナル解釈論ニ従フトキハ、議會ノ予算議定権ハ、政府ヨリ予算中ニ掲出セル費用外ニ渉ルコトヲ得スト雖、然レトモ此レ普通ノ原則ニアラス。余ノ信スル処ニ依レハ、議會カ、毎年ノ費用ヲ予算會議ニ於テ之ヲ議シ、且ツ之ヲ決シ得ルニ当リテハ、同時ニ其修正増補ヲモ議シ、且ツ決スルノ権ヲ有スルモノナリトナスコト、反テ普通ノ原則ナルカ如シ。而シテ如此ノ修正増補ヲ為スノ場合アルヘキハ、議院法ニ於テ明ニ之ヲ規定<sup>(47)</sup>セリ」

「然レトモ、其ノ修正増補ノ性質タル、唯發議ニ過キスシテ、政府ハ必スシモ之ニ承諾スルヲ要セス… (中略) …議會ニ於テ政府ヨリ掲出セサル費用ヲ議定スルモ、政府ノ承諾ヲ得サルノ間ハ、其議定有効ナルコト能ハス。」

このようにロesslerの見解は、議会による予算増額修正を認めながらも、政府が承諾しない限りは有効な議定とならないとする内容で、

含みのある内容となっているといえよう。

(ii) モスターフの見解

モスターフの答議<sup>(49)</sup>は、議会の予算増額修正を明確に否定している。モスターフは、先ず、英国の事例とドイツ諸邦の事例を紹介した後<sup>(50)</sup>、明治憲法について、以下のように述べている。

「日本憲法ニ拠レハ、予算ノ性質ハ、誠ニ的然タル者ニシテ、毫モ疑ヲ容レス。即チ予算ハ一ノ行政上ノ行為ニシテ、政府ハ之ヲ施行スルガ為ニ議會ノ協賛ヲ求ムルノミ (第六十四条)。故ニ議會カ新費目ヲ加ヘ、又ハ政府ノ請求額ヲ増加スルコト能ハサルハ、自然ノ道理ニシテ、又タ何ソ禁文ヲ要センヤ。」

このように、モスターフは、予算の性質を行政上の行為であると捉え、そこから議会による増額修正を否定している<sup>(51)</sup>。この見解による場合は、議会が増額修正を行えないことは「自

(47) この答議は、明治24(1891)年10月26日付となっている(同上, p.230.)。ロesslerについては、鈴木安蔵『憲法制定とロessler—日本憲法諸原案の起草経緯と其の根本精神—』東洋経済新報社出版部, 昭和17(1942); J. ジーメス(本間英世訳)『日本国家の近代化とロessler』未来社, 1970; 海老原明夫「ロessler」『ジュリスト』1155号, 1999.5; 山室信一『法制官僚の時代—国家の設計と其の歷程—』木鐸社, 1984.などの文献がある。

(48) 議院法第41条が、減額修正と増額修正を区別しないで規定していることを指しているのであろう。議院法第41条によれば、減額修正も増額修正もいずれも30人以上の賛成があれば議院の会議において議題となるように規定されている。

(49) このモスターフの答議には、日付がないが、モスターフの別の答議において「11月1日の意見書」とあるので(モスターフ「予算ト裁可」『帝国議會資料 下巻』前掲注(8), p.446.)、明治24年11月1日付と思われる。

(50) モスターフは、英国の事例について、以下のように説明している。「予算議定権ノ能ク發達シタル地ハ英国ニシテ、其淵源ハ実ニ租税認許権ニ在リ。即チ、議會カ其ノ認許シタル租税ニ租税使用ノ目的ヲ条件トシテ附添セシニ起ル。此權利ノ漸々發達スルニ及ンテ、議會ハ竟ニ、政府ノ要求シタル各費額ヲ認許シ、之ヲ册減シ、之ヲ拒絶スルヲ得ルニ至レリ。偕テ代議政治ノ英国ト雖、其議會ハ今日猶ホ自ラ新費額ヲ予算ニ編入スル權利ヲ有セズ。」(国学院大学日本文化研究所編 前掲注(46), p.231.)。このモスターフの説明は、英国の歴史を簡潔に説明している点は興味深いだが、英国の事例について、憲法上の問題なのか、議会の自己制限の問題なのかについては、4(1)において引用した井上毅が示した理解(「英国ノ如ク議院自ラ制限ヲ加ヘテ議事章程ニ掲クルハ格別ナリ」)には至っていないと思われる。

また、モスターフは、ドイツ諸邦の事例について、以下のように説明している。「独逸諸邦ノ憲法ニ拠レハ、予算ハ、其名ハ法律ナリト雖、其实ハ行政上ノ行為、即チ財政上ノ計画ニ過ギサレハナリ。偕テ斯ノ如ク予算ノ編製ハ、行政上ノ行為ナルカ故ニ、行政機関即チ政府カ之ヲ編製スヘキヤ、自然ノ道理ナリ。左レハ此ノ編製ニ関シ、特ニ議會ニ與フルニ憲法規定以外ノ権ヲ以テスヘカラス。由是觀之、予算ニ関スル議會ノ權利ハ、政府ノ請求ニ係ル費目ヲ認諾スルノ事ニ在リ。但シ此認諾権ハ、或ル程度ヲ以テ費目ヲ否決シ、又ハ之ヲ册減スルノ権ヲ包含スト雖、決シテ其以外ニ亙ラサルナリ。」(同書, p.232.)。このようにモスターフは、ドイツ諸邦の憲法では、予算は、その名称は法律ではあるけれども、実質は行政上の行為、即ち財政上の計画にすぎないと説明している。そして、明治憲法においては、予算に法律の名称を与えなかったことからしても、予算の性質は、行政上の行為であることは疑いを容れない、と説明している。

然ノ道理ニシテ、又タ何ソ禁文ヲ要センヤ」ということになり、憲法に明文がない限りは増額修正は制限されないとする井上毅の考え方は全く正反対の結論となっている。

#### (5) 帝国議会開設期における扱い

前述したように、第1回帝国議会においては、予算の減額修正に関しては、明治憲法第67条の解釈を巡って激しい議論が行われたが、予算の増額修正に関する議論は見出すことができない。

ただ、衆議院予算委員会が予算修正案(査定案)をまとめる際に、款項を新設したり、款項を転換したり、款項の金額を増加した例が伝えられている<sup>(52)</sup>。

実際に当時の衆議院書記官長曾祢荒助<sup>(53)</sup>は、憲法上は、議会の予算増額修正には制限がない

旨を述べている<sup>(54)</sup>。ただ、同時に、曾祢荒助は、議会による増額修正に懸念を示しつつ<sup>(55)</sup>、その解決策として、以下のように、議会が予算を増額修正しようとするときは、先ず政府に対して建議し、政府から予算を提出させることを希望していると述べている<sup>(56)</sup>。

「若シ議会ニ於テ此ノ發議ヲ為サントスル者アレバ、其ノ利弊ヲ論ジテ之ヲ停メ、先ズ之ヲ政府ニ建議セシメ、又ハ政府果シテ之ヲ急ナリト為シ必要ナリト為セバ、直ニ之ガ予算ヲ調製シテ議会ニ提出シ、以テ議定セシムルノ方法ヲ求メ、終ニ以テ定例ト為ス亦英國<sup>(57)</sup>ノ如クナランコトヲ偏ニ希望ノ至ニ堪ヘザルナリ<sup>(58)</sup>。」

#### (6) 帝国議会における先例の推移

第2回帝国議会<sup>(59)</sup>においても、明治25年度

(51) ただ、モスターフは、この答議の最後において、「然レトモ、議会ニシテ予算ニ掲ケサル新費額ヲ加ヘ、又ハ政府ノ要求シタル費額ヲ増加セント欲スルトキハ、予算會議ニ於テ其意ヲ宣言スルハ差支ナシ。而シテ若シ政府之ニ同意スルトキハ、予算案ヲ補充シ、以テ議會ノ議定ヲ求ムルコトヲ得ヘシ。」と述べて(同上、p.233)、議会が予算を増額する方法にも言及している。

(52) たとえば明治36年4月編纂の『衆議院委員会先例彙纂草案』衆議院事務局、明治36(1903)、pp.269-271. にその事例が掲げられている。款項を新設した例として、以下の例がある。

同上(〔明治24年度歳入歳出総予算案内務省所管歳出經常部〕)第7款警視庁ヲ削除シ同款第5項旅費第6項雜費第7項庁費中ニ包含セシ大臣特別警衛費及貴衆兩院派出警察費ヲ削除シテ左ノ2項ヲ新設ス

同上第12款府県第20項大臣特別警衛費

同上第12款府県第21項貴衆兩院派出警察費

(〔 〕内は執筆補記。この修正は、内務省に置かれた警視庁を東京府に移管することを前提としている。)

ただし、そこに掲げられた事例を含む予算修正案は、明治24年2月23日に政府に回送後、翌24日に政府が不同意を決定したので、成立に至らなかった(前掲注(20)(21)(24))。そのため、最終的に成立した明治24年度予算(明治24年3月11日裁可公布)には、修正による款項の新設等は盛り込まれていないと見られる。

しかし、政府が同意しなかったにしても、一旦は衆議院として政府に回送しているので、衆議院としては、そこに掲げられている款項の新設等を内容とする修正を行ったと見て良いのであろう。

後述するように、後年の先例集においても、第1回帝国議会において、款項を新設したり、転換したり、金額を増加した例があることに言及している。

(53) 曾祢荒助の見解については、小嶋 前掲注(28)、pp.78-80. に紹介されている。

(54) 曾祢荒助「予算審議権の範囲」『帝国議会資料 下巻』前掲注(8)、p.476. この論稿には日付が記されていないが、第1期議会に言及しているので(p.474)、明治24年3月の第1回帝国議会閉会后同年11月の第2回帝国議会開会までの間と見て良いと思われる。

(55) 「今日本邦議會ノ情勢ヲ察スルニ、偏ニ經費ノ節減ニ急ニシテ之ヲ増加セントスル兆ナキガ如シト雖モ、然レドモ其ノ勢一転スレバ則亦之ヲ増加スルノ傾向ヲ生ズルコトナキヲ保ツベカラズ。況ンヤ第一期議會ニ於テ既ニ其ノ萌ヲ發セシマヤ。」(同上、pp.473-474)。その後の議会の動向に鑑みると、卓見であったといえよう。

(56) 同上、pp.474-475.

(57) 井上毅と同じく、英国の例は、議会の自律的制限であることが述べられている。

(58) 「議院自ラ制限スルノ徳義ニ求メザルベカラズ」とも述べている(曾祢 前掲注(54)、p.476.)。

予算の審議において、款項の転換や金額の増加を伴う修正が行われたと伝えられている<sup>(60)</sup>。

この後も、第4回帝国議会以降、歳出金額の増加を行った例が伝えられている<sup>(61)</sup>。

しかし、この一方で、第9回帝国議会<sup>(62)</sup>において、その後の先例<sup>(63)</sup>となる運営が行われた。

それは、前述した曾祢荒助衆議院書記官長が示唆していたように、歳出金額を増加させるときは、政府から修正案を提出させる旨の取扱いが行われたことである。

すなわち、明治29年1月20日及び22日の予算委員第4分科会において、①電信増設のための営繕費と②奥羽線など4線の鉄道建設費について、継続費の終期を繰り上げ、年割区分を変更する旨を議決し、政府委員もこの修正に同意し<sup>(64)</sup>、政府が修正案を提出した<sup>(65)</sup>。このほか、同月28日には、電信線架設費を増加する修正案も政府から提出されている<sup>(66)</sup>。

このような取扱いは、その後も第10回帝国議会及び第13回帝国議会において行われ、明治41(1908)年には、以下のように、衆議院の

先例として掲載されるに至った<sup>(67)</sup>。

三三二 予算ノ金額ハ政府ヨリ修正案ヲ提出スルニ非サレハ増加スルヲ得ス  
議院ニ於テ予算ノ金額ニ対シ之ヲ増加スルノ必要ヲ認ムル場合ニハ政府ヲシテ其ノ修正案ヲ提出セシムルヲ例トス (後略)

ただし、この時期においては、このような取扱いは、あくまでも「例トス」と記述されている。

しかし、その後大正9(1920)年になると、上記の記述は変更され、以下ようになった<sup>(68)</sup>。

四九四 議院ハ予算ノ金額ヲ増加スル修正ヲ為スコトヲ得ス  
議院ニ於テ予算ノ金額ニ対シテ之ヲ増加スルノ必要ヲ認ムルモ政府自ラ修正スルノ外議院ヨリ修正ヲ為スコトヲ得ス (後略)

ここでは、「例トス」は削除され、「議院ヨリ修正ヲ為スコトヲ得ス」と断定されるに至っている<sup>(69)</sup>。このような先例の扱いは、この後も、

(59) 明治24年11月21日召集、同月26日開院式、同年12月25日解散。第2回帝国議会においても、議会の関心はなお予算の減額修正にあり、特に海軍軍事費について激しい議論があった。

(60) たとえば明治36年4月編纂の『衆議院委員会先例彙纂草案』前掲注(52), pp.270-271。ただ、明治24年12月23日に衆議院が予算を修正議決し、将に政府の同意を求める手続に出ようとしたときに、政府は衆議院の解散を奏請し、同月25日に衆議院は解散された。このため、明治25年度予算は不成立に帰し、前年度予算(明治24年度予算)が施行された(『明治財政史 第三卷』前掲注(19), pp.585-587.)。

(61) 「第四回、第五回、第六回、第十回、第十五回議院ニ於テ金額ノ増加ヲ為シタルコトアリ」(『大正元年十二月校訂増補 衆議院先例彙纂』衆議院事務局, 大正2(1913), p.368.)。ただし、同書では、これらの事例について「予算編製権ニ属シ修正ノ範囲ヲ超越セルモノトス」と記されている。

(62) 明治28年12月25日召集、同月28日開院式、会期は明治29年3月28日まで(会期延長2日間)。第9回帝国議会に提出された明治29年度予算は、明治28年度予算を歳入歳出ともに大きく超える巨額の規模となり(『明治財政史 第三卷』前掲注(19), pp.820-821.)、「明治29年度ハ実ニ我帝国財政ノ局面ヲ一変セシ時期」(同書, p.837.)といわれている。帝国議会における予算審議においても、歳出削減額は僅かに約31万円にとどまっており、「其割合〔削減額ノ政府要求額ニ対スル割合〕ハ約五百分ノ一ニ当リ議會ノ削減ノ此ノ如ク僅少ナリシハ従来未タ嘗テ見サル所ナリ」(〔 〕内は執筆補記。同書, p.850.)といわれている。

(63) 帝国議会における先例については、小嶋 前掲注(28), pp.80-83. に記述されている。

(64) 衆議院予算委員会速記録 明治29年1月20日(第4科第6号) pp.9-10, 24-25; 同 同月22日(第4科第7号) p.1.

(65) 『明治四十一年十一月校訂 衆議院先例彙纂(委員会ノ部) 下巻』衆議院事務局, 明治41(1908), pp.231-232.

(66) 『明治四十一年十一月校訂 衆議院先例彙纂(本会議ノ部) 上巻』衆議院事務局, 明治41(1908), p.431.

(67) 同上, pp.430-431.

(68) 『大正九年六月改訂 衆議院先例彙纂』衆議院事務局, 大正9(1920), p.459.

明治憲法下の帝国議会において継続されていた。明治憲法下で最後の先例彙纂となったと見られる昭和17年12月改訂版では、以下のように記載されている<sup>(70)</sup>。

四五一 議院ハ予算金額増加ノ修正ヲ為スコトヲ得ス  
予算款項ノ金額ヲ増加シ若ハ新ニ款項ヲ設クルノ必要ヲ認ムルモ政府自ラ修正スルノ外議院ニ於テ之カ修正ヲ為スコトヲ得ス (後略)

以上(5)及び(6)で述べた増額修正に関する帝国議会の扱いを概観すると、①議会開設の当初は、増額修正は可能とされ、実際に議決されていたが、②明治末期になると、政府から修正案を提出させることが例であるとされるようになり、さらに、③大正中期以降は、議院は増額修正を為すことができない、とされるようになっていたといえよう。

#### (7) 憲法学説の概観

増額修正に関する帝国議会の扱いの変遷に対応するように、憲法学説もまた変化した。

議会による増額修正に制限を認める学説は、

明治30年代中期以降からいくつか見られることが指摘されているが<sup>(71)</sup>、明治43年に刊行された穂積八束博士の『憲法提要』<sup>(72)</sup>や大正3年に刊行された上杉慎吉博士の『帝国憲法述義』<sup>(73)</sup>においては、未だ増額修正に関する記述は見当たらない。

しかし、大正13年に刊行された上杉博士の『新稿憲法述義』<sup>(74)</sup>においては、議会が予算提出権を有しないことを理由として、議会による増額修正が明確に否定されている。大正15年に刊行された西野元氏の『予算概論』<sup>(75)</sup>においても、同様である。

そして、昭和2年に刊行された美濃部達吉博士の『憲法精義』では、増額修正否定説の集大成ともいえるべき以下のような説明が行われるに至っている<sup>(76)</sup>。

「議会は政府の提出せる予算原案に記載せられない新なる款又は項を予算中に附加し、又は予算原案よりも以上に各款項の金額を増加する権能は無い。是は憲法の明文を以ては示されて居らぬけれども、予算に付いて議会が発案権を有たぬことから生ずる当然の原則と認むべきものである。何となれば、若し議会に於いて新款項を加へ又は金額を増加するこ

(69) 小嶋は、この文言について「これがけっして憲法の解釈から出たものではなく、元来議院の自己制限として発しつつ、ついに慣習法として沈殿成立したものであることは…(中略)…明瞭である」と述べている(小嶋 前掲注(28), p.83.)。

(70) 前掲注(27), pp.487-490.

(71) 小嶋 前掲注(28), pp.84-86.

(72) 穂積八束『憲法提要』有斐閣, 明治43(1910). 同書では、「之〔予算〕ヲ議会ノ議ニ付スルハ法律案ヲ其ノ議ニ付スルト意義異ナル所ナシ」(〔 〕内は執筆者補記。p.875.)と述べて、予算の議決も法律案の議決も異なるところが無いことを述べている。この見解に従えば、前述した井上毅の見解と同様に、予算の修正議決も法律案の修正議決と同じく原則として制限がないことになるように思われる。

(73) 上杉慎吉『帝国憲法述義』有斐閣, 大正3(1914).

(74) 上杉慎吉『新稿憲法述義』有斐閣, 大正13(1924). 同書では、「議会ニ於テ予算案ヲ議決スルハ、之ニ修正ヲ加ヘテ、款項ヲ廢除シ、又ハ其ノ金額ヲ削減スルコトヲ得ヘキモ、政府ノ提出シタル原案ニ対シテ、新ニ款項ヲ加ヘ、又ハ金額ヲ増加スルコトヲ得ス、之レ諸國ノ皆同シキ所ニシテ、予算ノ性質ニ属シ、議会ハ予算案ヲ提出スルノ権能ヲ有セサレハナリ」と説明されている(pp.542-543.)。

(75) 西野 前掲注(23) 西野氏は、本書公刊前は、大蔵次官であった。

(76) 美濃部説では、「予算に関しては議会には発案権が無い」ことについて、「立法に関しては議会からも法律案を提出し得ることが認められて居るに反して、予算は政府のみが其の提出権を有し、議会各院からは全く其の発案を為し得ないものとせられて居る。それは、経費の支出は政府が其の権能を有するもので、予算は政府の為し得べき支出の限度に付いて議会の承認を求むる手段に外ならぬのであるから、政府からの要求に基かないで、議会から進んで承認を与ふべき理由はないからである。」と述べられている(美濃部『憲法精義』前掲注(8), p.687.)。

とが出来るとすれば、それは政府の要求しない支出を承認することとなり、わが憲法の認むる予算協賛権の性質に反するからである。(77)」

このようにして、憲法学説においても、いわゆる「提出権」理論<sup>(78)</sup>、すなわち、議会には予算提出権がないことを根拠として増額修正を否定する見解が多数説の地位を占めるに至ったといえよう<sup>(79)</sup>。

#### (8) 今日の評価

帝国議会開設期においては、(1)で引用した井上毅や(5)で引用した曾祢荒助の論稿が述べているように、憲法解釈と議会先例との相違は明確に認識されていたといえよう。そして、議会先例が確立されるに及んで、これに合わせるかのように憲法解釈も変わってきたこともまた事実であろう<sup>(80)</sup>。ただ、そのように議会先例が憲法解釈に大きな影響を及ぼしたことは否定し得ないにしても、明治憲法の解釈として、増

額修正肯定説には、元来やや無理があったこともまた否定し得ないように思われる。

すなわち、明治憲法が採用したところの予算を法律とは別形式とする理論は、議会の予算議定権を制限する為の「法理的基礎」ないし「布石<sup>(81)</sup>」であったのであり、実際に明治憲法には、議会の予算議定権を制約する方策がいくつも置かれていた<sup>(82)</sup>。このような明治憲法の構造を前提とした解釈としては、増額修正についても制限を加える方向に進むことは、止むを得ない方向であったように思われる。もしも、予算を法律とは別形式とする理論を採りつつ、議会による増額修正を肯定するのであれば、何等かの条文上の根拠が必要であったように思われる<sup>(83)</sup>。

それでは、明治憲法と同様に、予算を法律とは別形式とする理論を採用した日本国憲法において、予算の修正を巡る議論がどのように行われて来たのかを次に振り返ってみたい。

(77) 同上, pp.687-688. なお、美濃部説では、穂積説(前掲注(72))とは異なって、予算の協賛と立法の協賛とは、その意義が異なるとして、以下のように述べられている。「予算の協賛に付いては、議会は発案権なく唯政府の提案に同意を與ふるだけであり、又その協賛は唯異議なきことの表示であつて何等希望の意思を含むものではないのに反して、立法に対する協賛権は、単に政府の提案に同意するばかりではなく、議会の側から自ら議案を發する権能を含んで居り(第三十八条)、又その協賛は単に異議なきことの意味を表示するものではなくして、積極的に立法を要求する意思表示である。」(美濃部 同上, pp.137-138.)。この見解によれば、法律案の議決は積極的な意思表示であるとする点で、議会の立法に関する権能は拡大することになるが、他方で、予算の議決はいわば消極的な意思表示に止まることになり、議会の予算に関する権能は限定されることになる。

(78) 「提出権」理論という言葉は、小嶋 前掲注(28), pp.84-89. において使われている。

(79) もちろん議会による増額修正を明確に肯定する学説も存在した。たとえば、金森徳次郎は次のように述べている。「兩院ニ於テ政府提出ノ予算案ヲ修正シテ議決スルコトヲ得ルハ論ナシ(議院法四一条)。而シテ其ノ修正ハ削減タルト増加タルトヲ問ハサルナリ。…(中略)…議院ハ政府ノ案ヲ削減スルコトヲ得レトモ其ノ額ヲ増加シ又ハ款項ヲ新設スルコトヲ得スト為ス者多シ。其ノ理由トスル所ハ「若シ然リトセハ其ノ範圍ニ於テハ議会カ予算提出権ヲ有スルト同様ノ結果ヲ生シシレ憲法ノ趣旨ニ反ス」ト云フニ在リ。按スルニ予算案ノ提出ヲ政府特有ノ権限ト為シタルハ編成上ノ便宜ヲ有スル者ハ政府タルニ依リテナリ。箇々ノ款項ニ付キ議会カ修正増加ヲ為スヲ禁止スルノ趣旨ト認ムヘキ根拠ナシ。或ハ斯ノ如キハ予算膨張ノ原因ヲ為シ其ノ弊害恐ルヘキモノアリト為ス者アレトモ、是レ政策ノ論ニシテ實在ノ法制ノ論ニ非ス」(金森徳次郎『帝国憲法要綱』巖松堂書店、大正10(1921), pp.267-268.)。金森説が、予算提出権を「政府特有ノ権限」としたのは「編成上ノ便宜」のためであると述べている点も興味深い。

(80) 小嶋は、「学説における「提出権」理論は、まさに議院におけるこの発案権自己制限の歴史に数歩おくれつつ、これと並行して出現した。」と述べている(小嶋 前掲注(28), p.84.)。

(81) 櫻井敬子「国家財政の基本構造(三)」『国家学会雑誌』111巻1・2号, 1998.2, p.86.

(82) 前述した第67条のほか、第64条第2項(予算超過支出)、第70条(緊急財政処分)及び第71条(前年度予算施行制度)。

(83) I 4(2)で述べたように、条文上の根拠となり得たと思われる当初の明治憲法第38条の規定は、枢密院審議において修正された。

## II 日本国憲法下の予算修正

### 1 概説

日本国憲法においても、明治憲法において採用された予算を法律とは別形式とする理論は、継承されている。

しかし、明治憲法において、予算を法律とは別形式とすることを「法理的基礎」ないし「布石」として置かれていた予算の減額修正を制限する規定（第67条）は、日本国憲法には、置かれていない。少なくとも現在の学説においては、減額修正には制限がないというのが通説といえる<sup>(84)</sup>。

また、日本国憲法においても、明治憲法と同様に、予算の増額修正については解釈の問題となるが、少なくとも増額修正が可能である点は、ほぼ一致した見解となっている。ただ、増額修正の範囲に制限があるかどうかについては、今日でもなお見解が分かれているとあって良い。

また、このような憲法解釈の問題とは別に、近年においては、国会の運営において、与野党間の協議により、予備費の使用、補正予算の編成等を含め将来において何等かの措置をとることについて合意がなされ、その上で予算が議決される例<sup>(85)</sup>も見られるようになっている。

### 2 日本国憲法の規定

日本国憲法は、財政の章の冒頭に、第83条

として、国会の議決に基づく財政処理の基本原則を定めるとともに、第86条として、予算の議決に関する規定を置いている。

第83条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行行使しなければならない。

第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。

このうち、第83条の規定は、財政処理が国会の議決に基づいて行われるべき原則を定めた規定で、日本国憲法において、あらたに置かれた規定である。

これに対して、第86条の規定は、基本的には、明治憲法第64条の規定を踏襲している規定であるといつて良い<sup>(86)</sup>。ただし、第86条の規定には、明治憲法第64条と異なり、「その審議を受け」という字句が追加されており<sup>(87)</sup>、国会の審議権、ひいては修正権の存在にも配慮していると見られることが特色となっている<sup>(88)</sup>。

そして、この両条の関係については、「国会と内閣と、どちらに財政決定権の主導的地位が存するのだろうか」<sup>(89)</sup>という問題提起がなされるように、解釈によって一義的に割り切ることができないような大きな問題があることが指摘されており<sup>(90)</sup>、このことが、予算の法的性質の捉え方や予算の増額修正の限界について、

(84) 倉持孝司「国会の予算修正権」大石眞・石川健治編『憲法の争点』（ジュリスト増刊）2008.12, p.299.

(85) この方法による場合には、当初の予算の議決の際には、必ずしも予算書の変更を行う必要はない。「実質修正」といわれることもある（熊谷得志「国会の予算修正権の範囲と限界（1）」『議会政治研究』24号, 1992.12, pp.30-31; 菅根一雄「国会の予算修正権の範囲と限界（7）」『議会政治研究』30号, 1994.6, p.40.）。

(86) 日本国憲法の財政に関する規定の主要部分は、昭和21年3月4日から5日にかけての日本側と連合国最高司令官総司令部との間の逐条的な審議の一環として行われた同月5日の審議において、ほぼ今日の形に確定したといつて良い。同月2日に日本側がまとめて総司令部に提出した案（3月2日案）では、予算に関する規定については、明治憲法の形にならって、「国ノ歳入歳出ハ毎年予算ヲ以テ国会ノ協賛ヲ経ベシ」（94条）としていた（佐藤達夫「日本国憲法成立史[4]」『ジュリスト』84号, 1955.6, p.12.）。なお、財政に関する規定について、同月5日に行われた総司令部との審議に参加したのは、佐藤達夫氏（法制局第1部長）、井手成三氏（法制局第2部長）及び宮内乾氏（法制局参事官）の3名であると伝えられている（「かくして、一睡もせず議論の相手をつとめてきたが、この章[第7章]に入るころ、法制局から井手・宮内の両参事官が応援に来てくれたので、大分助かった。」（〔 〕内は執筆者補記。佐藤達夫「日本国憲法成立史[7]」『ジュリスト』87号, 1955.8, p.26.）

今日なお見解が一致しないことの原因となっているように思われる。

### 3 予算の法的性質

日本国憲法は、明治憲法が採用した予算は法律とは別形式とする理論を継承している。ただ、予算を法律とは別形式とするというだけでは、予算の法的性質について十分な説明とはなっていないので、さらなる説明が必要とされる。

今日では、予算の法的性質については、名称や内容にいくつかの相違が見られるにしても、大別して、以下のように①予算行政説、②予算法規範説、③予算法律説の3説に分類されると

いって良い<sup>(91)</sup>。そして、2で述べたように、国会と内閣との関係という観点から見ると、これらの説のいずれを採るのかによって、「国会と内閣と、どちらに財政決定権の主導的地位<sup>(92)</sup>」が存するのかが異なってくるのであり、「国会の役割の位置づけが異なってくる<sup>(93)</sup>」ことになる。

#### (1) 予算行政説

予算行政説は、予算の作成を行政作用の一環として捉える見解であり、観点の違いによりいくつかの名称はあり得るが<sup>(94)</sup>、基本的に、明治憲法下においては通説的地位を占めていたと

87) この経緯について 佐藤達夫氏は以下のように述べている。

「マ草案第80条は、「国会ハ予算ノ項目ヲ不承認、減額、増額若ハ却下シ又ハ新タナル項目ヲ追加スルコトヲ得」(I)「国会ハ如何ナル会計年度ニ於テモ借入金額ヲ含ム同年度ノ予想歳入ヲ超過スル金銭ヲ支出スヘカラス」(II)というのであったが、この条文についても、第一項・第二項いずれも当然のことだとして、その除外を要求した。先方は、国会の減額修正権に重点をおいているらしく、これまで予算が削られたことはないのではないか・などといった。これに対し、戦時中は別として、その前には予算の削減された場合は少くない。これは協賛権の当然の結果だと説明した。その結果、この条文は入れないことに同意を得たが、先方は、その代りに前条[第79条]に、for its considerationを入れて、その趣旨をあらわしてもらいたいというのでこれに応じた。私の手記では、この点に関し「(先方ハ増額修正権モ考ヘ居ルカモ知レズ)」と付記している。

かくして、予算に関する規定は次のようになった

第82条 内閣ハ毎会計年度ノ予算ヲ調製シ国会ニ提出シテ其ノ審議及協賛ヲ受クベシ (submit to the Diet for its consideration and decision) ([ ]内は執筆者補記。佐藤達夫「日本国憲法成立史[7]」同上、p.27)

佐藤達夫氏は、別の論稿において、「これ[その審議を受けという表現]は、予算に対する国会の減額・増額両方の修正権を含めての、いわば千万無量の意味をこめた一句だということになろう」と述べている([ ]内は執筆者補記。佐藤達夫『日本国憲法誕生記』大蔵省印刷局、1957、p.68.)。

88) 日本国憲法の予算に関する規定の制定経緯については、別稿でまとめる予定であるので、本稿では、予算の修正に関係する部分のみ記述することとしたい。

89) 小嶋 前掲注(2)、p.445。

90) 小嶋 同上は、次のように述べている。「では、国会と内閣と、どちらに財政決定権の主導的地位が存するのだろうか。これについては、「予算」についていう第八六条の規定が、あまりにも内閣中心である。そこで、この内閣中心的ニュアンスを中軸として他の条項(とくに第八三条・第八四条・第八五条)をみると、全体は明治憲法的財政観、さらに遡ってはドイツ的財政観をとるものとみることができよう。が、「財政」の章の最初の条文たる第八三条や、第八四条・第八五条を中軸的地位において全条章をみると、フランスやアメリカ合衆国とおなじ財政観にたってみることもできる。そして、このような二様の可能性の存する場所については、その運営こそ決定的意味を持つこととなる(後略)。」

91) 櫻井敬子「国家財政の基本構造(一)」『国家学会雑誌』110巻5・6号、1997、pp.4-13; 松井茂記『日本国憲法(第3版)』有斐閣、2007、p.184; 辻村みよ子『憲法(第3版)』日本評論社、2008、pp.501-502; 長谷部恭男『憲法(第4版)』新世社、2008、p.366。なお、予算法規範説と予算法律説のみを掲げる見解も見られる(渋谷秀樹『憲法』有斐閣、2007、p.574.)。

92) 小嶋 前掲注(2)、p.455。

93) 松井 前掲注(91)

94) 小嶋は、明治憲法下にあった諸説として、①財政権限賦与形式説②必要条件説③責任解除説④見積書説⑤訓令説を紹介している(小嶋 前掲注(1)、pp.100-105.)。このうち、①~④は、予算の作成が行政作用であることを前提として、さらに、議決の意味(①~③)や予算の性格(④)を説明しているように思われる。なお、訓令説は、予算行政説では説明できないように思われる(後掲注(98))。

いわれる。日本国憲法下においても、その初期において、引き続き美濃部博士により主張されていた。

予算の作成を行政作用として捉える見解は、明治憲法の起草過程において、ロエスレルが井上毅の求めに応じて提出した明治20年1月13日付の答議において、予算は法律ではないことの根拠として説明されていたのであり<sup>(95)</sup>、予算を法律とは別形式とする明治憲法が採用した予算理論の根幹を成す見解である。その後も、たとえば本稿で引用した伊東巳代治<sup>(96)</sup>やモスターフ<sup>(97)</sup>の見解も、この立場を採っている<sup>(98)</sup>。

美濃部説によれば、予算の内容は、「国ノ歳出歳入ノ予定計算書」であり、このような性質を有する予算の作成は本質的に行政作用に属する事項となる。いわば、一種の行政計画の作成と位置付けて良いように思われる。

この見解によれば、予算の作成が行政作用に属する事項であることから、国会が予算を議決することの意味については、国会が行政に関し

て「関与<sup>(99)</sup>」する権限として捉え、国会が「財政監督<sup>(100)</sup>」の機関として、「政府に対し一年度間の財政計画を承認する意思表示<sup>(101)</sup>」であると説明される。この見解は、このように議会の予算に対する議決の意味が「承認」であるという側面に着目して「承認説」と呼ばれることもある。

この見解は、今日の学説においては、見られなくなっているが、なお大きな影響を持っているとあって良い<sup>(102)</sup>。

また、この見解は、日本国憲法の財政に関する規定を、第86条の規定を中軸として見るときは、日本国憲法各条の文言と正確に符合しているとあって良い<sup>(103)</sup>。先に述べたように、日本国憲法第86条の規定は、基本的に明治憲法第64条の規定を引き継いでいるので、明治憲法下で通説であった予算行政説が正確に符合しているのも当然のことといえよう。

しかし、この見解に立つと、国会の議決の意味は、「効力補充要件<sup>(104)</sup>」ないし「確定要件<sup>(105)</sup>」

(95) 「会計予算ハ法律ニ非ズ。行政権ニ属スルモノナリ。(中略) 財政ヲ整頓明瞭ニシ、殊ニ収入ト支出ノ平均ヲ保ツガ為ニ製スルモノナリ」(伊藤博文編『憲法資料 上巻』叢文閣, 昭和9(1934), p.485; 国学院大学日本文化研究所編 前掲注(46), p.40.)

(96) 「抑モ予算ナル者ハ行政ノ計画ニシテ立法事業ニアラス」(I 4(3)参照)。

(97) 「日本憲法ニ拠レハ、予算ノ性質ハ、誠ニ的然タル者ニシテ、毫モ疑ヲ容レズ。即チ予算ハ行政上ノ行為ニシテ(後略)」(I 4(4)(ii)参照)。

(98) 以上のほか、明治憲法下では、いわゆる訓令説が存在した。これは「予算ハ天皇ノ命令ニシテ、之ヲ定ムル者ハ天皇ナリ」という説であり(上杉 前掲注(74), p.539.)、「行政権」という概念を用いていない明治憲法の構造には、良く適合していたと思われる。ただし、予算行政説とは異なって、明治憲法時代の訓令説は、日本国憲法下では、成立する余地がないことはいまでもない。なお、日本国憲法下で昭和22年に刊行された財政法の解説書(平井平治『財政法逐条解説』一洋社, 昭和22(1947). 平井氏は、大蔵省主計局から、財政法の立案作業に参画していた。)では、「予算の法理的な性質は如何というに予算は、訓令に似た性質を有する一種独特な予算と称する国法であると解するのである。然しながら、その性質から予算を訓令であると観念しても差支えないであろう。」と説明されている(同書, p.27.)。この場合、「新しい訓令説は天皇を訓令権者とするものではなく、国会をもって訓令権者としている」(小嶋 前掲注(1), p.104.)と解されるが、国会を訓令権者とする国法ということであれば、国会を制定権者とする「法規範」という概念を用いて説明することもできるように思われる。

(99) 美濃部達吉『日本国憲法原論』有斐閣, 昭和23(1948), p.387.

(100) 同上, p.388.

(101) 同上, p.390.

(102) 「実務に於いてはなお妥当しているといわれる」(櫻井 前掲注(91), p.4.)、「実務は予算行政説にたっている」(松井 前掲注(91))という指摘が見られる。なお、櫻井は、承認説の「認識そのものは…(中略)…一応正当なものとしては認することができる」と述べている(櫻井 同書, p.13.)。

(103) ①「予算」を提出すると規定していること(日本国憲法第60条、第73条第5号及び第86条)及び②予算について法律の場合のような成立時期の規定(第59条)がないことは、予算行政説に符合していると思われる。

ということになり、日本国憲法第83条が定めた「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」という原則は、後退せざるを得ないことになる。

## (2) 予算法規範説

予算法規範説は、予算を、財政行為の準則として法規範性<sup>(106)</sup>を有する国法の一形式として捉える見解である。この説も、観点の違いにより、予算法形式説、予算法規説などいくつかの名称があり得るが、予算は、法律とは別個の形式であるものの、法律と同じく国会の議決により定立される法規範であると説明するところに特色があるといえよう。今日の通説といわれている<sup>(107)</sup>。

この説は、明治憲法下において、昭和17年に宮澤俊義氏によって初めて提唱されたといわれている<sup>(108)</sup>。そこでは、以下のように説明されている<sup>(109)</sup>。

「すべて国庫金の支出は必ず予め定められた正文の準則によつて為されるを要する。さうした準則を実質的意味の予算または予算法と呼ぶ。」

「わが憲法も予算法は議会の協賛を経て定立せらるべきものとするが、それをもつて法律事項とせず、法律のほかにはやはり議会の協賛を経て成立する予算といふ特殊な法形式をみとめ、予算法の定立をもつてその専属的所管に属せしめている。」

「法形式としての予算を形式的意味の予算といふ。この意味の予算は議会の協賛を経て大権によつて制定せられる点において形式的意味の法律と同じであるが、多少の点においてこれと異なつてゐる。」

この見解は、予算は「特殊な法形式」であり、「議会の協賛を経て大権によつて制定せられる点において形式的意味の法律と同じである」と説明されていることからうかがわれるように、予算は法律とは別個の形式であることを前提としつつ、議会の議決を経て制定される点において原則として形式的意味の法律と同じであると説明している<sup>(110)</sup>。

そして、日本国憲法下において提唱されている別の有力説によれば、予算は「財政行為の準則」として、「法規範性」を有する<sup>(111)</sup>と説明されることもこの説の特色といえよう。

<sup>(104)</sup> 「提出され審議されている段階では、予算なのか、予算案なのか。条約の場合と同じく、国会の議決は効力補充要件にすぎないという発想から出ているようだ(後略)」(井手成三『新編 困った憲法・困った解釈』善本社, 1974, p.163.)

なお、井手氏は、昭和21年3月5日、日本国憲法の財政に関する規定について、連合国最高司令官総司令部との審議に参加した日本側の3人の担当者(佐藤達夫氏、井手成三氏、宮内乾氏)の一人(前掲注86)。

また、佐藤達夫氏の見解は、後述のように、国会審議において明らかにされている(後掲注144)。宮内乾氏の見解については、残念ながら、少なくとも公表された著作物では、知ることができない。「宮内君は…(中略)…新憲法実施の翌年、昭和23年5月3日に亡くなられた」(佐藤達夫『日本国憲法誕生記』前掲注87, pp.17-18.)

<sup>(105)</sup> 井手 同上, p.125. なお、予算行政説によるときは、財政法(昭和22年法律第34号)が、「予算が成立したとき」と規定しているのは(第31条第1項)、予算の効力が確定したときという意味になるように思われる。

<sup>(106)</sup> 国家機関に対し歳出予算に関して法的拘束力を有すると説明されることがある(佐藤功『憲法(下)(新版)』有斐閣, 1984, p.1124.)

<sup>(107)</sup> 樋口陽一ほか『注釈日本国憲法 下巻』青林書院, 1988, p.1332.

<sup>(108)</sup> 小嶋 前掲注(1), pp.102-105.

<sup>(109)</sup> 宮澤俊義『憲法略説』岩波書店, 昭和17(1942), pp.255-256.

<sup>(110)</sup> この見解は、明治憲法が採用したところの予算は法律とは別形式とする予算理論を採りつつ、解釈により、予算は法律と並ぶ法規範であると説明するところに特色があったように思われる。ただ、宮澤説では、予算の内容については、「毎年の行政計画の財政的な表現」(宮澤俊義著・芦部信喜補訂「全訂日本国憲法」日本評論社, 1978, p.718.)であるとして、行政計画であるという認識が示されている。

<sup>(111)</sup> 「予算は、財政行為の準則である。それは…(中略)…単なる歳入歳出の「見積表」ではなく、政府の行為を規律する法規範である」(清宮四郎『憲法I(第3版)』有斐閣, 1979, p.269.)

ただ、予算が「法形式」であり、「法規範性」を有することは、これらの概念の捉え方によっては、予算行政説においても説明可能<sup>(112)</sup>な性質であるといえる。この説が予算行政説と本質的に異なるのは、国会の役割の相違、すなわち、この説では「国会の役割は、本質的には立法権の場合と変わらない<sup>(113)</sup>」ことになる点にあると思われる<sup>(114)</sup>。この点で、この説は、日本国憲法第83条が定めた国会中心の財政処理原則と良く符合しているといえよう<sup>(115)</sup>。

ただし、この説によるときは、日本国憲法が「予算」を国会に提出するとしていることなど日本国憲法各条の文言との関係をどのように説明するのか<sup>(116)</sup>という問題が残ることになる<sup>(117)</sup>。

### (3) 予算法律説

この見解は、予算法規範説が予算を法規範であるとしつつも、なお法律そのものではなく法律とは別個の法形式であるとしていた点について、さらに国会中心の財政処理原則を推し進め

て、予算は法律としての性質を持つとする見解である<sup>(118)</sup>。

この見解には、さらに①予算を法律として議決すべきであるとする見解<sup>(119)</sup>と、②予算は特殊な法律であるとする見解<sup>(120)</sup>が見られる。

この見解は、近年有力に唱えられているが、通説とはいえないようである<sup>(121)</sup>。

それでは、以上のような予算の法的性質を念頭に置きながら、日本国憲法下における予算の修正を巡る議論について振り返ってみたい。

## 4 減額修正

1で述べたように、日本国憲法には、明治憲法第67条のように、予算の減額修正に制限を加える規定は置かれていない。学説においても、減額修正には制限がないというのが通説といえる<sup>(122)</sup>。予算の法的性質について予算行政説(承認説)を採った場合でも、減額修正は、一部の承認と構成できるので<sup>(123)</sup>、減額修正について

(112) 政省令など行政機関が制定する「法形式」もあるし、国家行政組織法など国家機関のみを拘束する「法規範」もあることはいうまでもない。

(113) 松井 前掲注(91)

(114) 「予算は国会の議決によつて制定されるものである、国会の議決ということが予算成立の決定的な要件である、予算制定権者は国会である、というふうに見られるのであります。」(清宮四郎参考人の発言。『憲法調査会第2委員会第18回会議事録』昭和35年3月23日、p.10。)昭和29年の国会審議において、佐藤達夫氏も同様の見解を述べている(後掲注(144))。

(115) ただ、後述するように、予算法規範説に立っても、①予算提出権は内閣に専属し、かつ、②国会の予算増額修正権には制限があることを認めるときは、実質的には、予算行政説と異なることとなる。このような観点から、予算法規範説に対する問題提起を行う見解として、櫻井 前掲注(91)、pp.8-10, 14。

ただし、そのような批判はあり得ても、予算は誰が作成するのかという原理的な問題に関しては、予算法規範説は、予算行政説と結論を異にすることとなる。

(116) この説では、日本国憲法第86条が「予算」を国会に提出すると規定しているのは、「明治憲法以来の慣行にならったものであり、そこに別に合理的な理由はない」(宮澤著・芦部補訂 前掲注(110)、p.724。)と説明される

(117) 「まず「内閣は、…予算を作成し」とありますが、これは予算案とやはり解釈としては解すべきものである、もし出来れば、これはそのように文句を改めた方がいい、(中略)これは単に文字の上でなくて、意味の上から非常に重要なことだと思われまます。」(清宮四郎参考人の発言。前掲注(114)、p.9。)

(118) この見解によるときは、明治憲法以来採用されてきた予算を法律とは別形式とする予算理論は、否定されることになる。

(119) 小嶋 前掲注(1)、pp.170-195。(特に pp.188-195。); 同「実定財政制度について」『憲法と財政制度』有斐閣、1988、pp.329-333。

(120) 手島孝『憲法解釈二十講』有斐閣、1980、pp.248-250。

(121) 「予算法律説も有力に唱えられているが…(中略)…通説は予算法形式説をとっている」(長谷部 前掲注(91))

(122) 倉持 前掲注(84)

は、理論的な制約は認められないことになる。

ただ、学説のなかには、明治憲法第 67 条が掲げていた 3 種類の経費のうち、法律費と義務費について、減額修正は制限されるという説がある<sup>(124)</sup>。この説は、「要するに、国会は、法律と予算とを一致させる義務がある<sup>(125)</sup>」と述べている。

前述したように（I 2 及び注(8)）、明治憲法第 67 条は、予算を法律とは別個の形式とするという予算理論を「法理的基礎」として、置かれた規定である。日本国憲法においては、明治憲法と同様に、予算を法律とは別形式としているので、いわば、明治憲法第 67 条の土台の部分は、存置されている。しかし、この土台の上に、解釈によって、明治憲法第 67 条と同様な制度をたてることについては、論理的に不可能では無いにしても、よほど慎重な考慮が必要となろう。

これも前述したように（I 3(3)）、明治憲法第 67 条は、少なくとも条文上は、法律費等の減額修正には、政府の同意を要すると規定していたのであり、議会在議決し得る範囲自体に制限があることについては、同条の解釈により認められていたに過ぎない。このように、明治憲法第 67 条自体が、運用上の問題を抱えていた規定であり、減額修正を制限する旨の明文もない日本国憲法において、同じ扱いをすることには、慎重でなければならないであろう。のみならず、明治憲法第 67 条においては、予算を

法律とは別個の形式とすることを前提とした上で、法律が予算に優位するという思想を採っていたところである<sup>(126)</sup>が、日本国憲法においては、法律が予算に優位するという思想は、採られていないように思われる<sup>(127)</sup>。この点からいっても、法律費等について、減額修正に制限を認める見解は採ることができないように思われる。

## 5 増額修正

1 で述べたように、日本国憲法においても、予算の増額修正については解釈の問題となるが、少なくとも、増額修正が可能である点は、ほぼ一致した見解となっている。

ただ、予算の法的性質の捉え方に応じて、予算行政説（承認説）及び予算法規範説には、それぞれ、増額修正との関係で考察が必要となる点がある。

### (1) 予算行政説（承認説）と増額修正

予算行政説（承認説）では、予算の作成は本質的に行政作用に属する事項となり、国会の議決は政府の要求する事項を承認する手段として位置付けられる。したがって、この説を採る場合には、減額修正は政府要求事項の一部承認として構成することができるけれども、増額修正は、政府の要求しない事項を承認することになるので、国会としては行うことができないと解

(123) 承認の形式と修正との関係については、橘幸信「日本国憲法の下における立法・行政両機関の間の権限分配の理論に関する若干の考察」『衆議院法制局報第二号』衆議院法制局，1987，p.11. に解説されている。

(124) 清宮 前掲注(111)，pp.273-274.

(125) 同上，p.274.

(126) 『帝国憲法義解』は、明治憲法第 67 条の解説において、以下のように述べている。「蓋憲法ト法律トハ行政及財務ノ上ニ至高ノ標準ヲ示ス者ニシテ国家ハ立国ノ目的ヲ達スル為ニ憲法ト法律トヲ以テ最高ノ主位ヲ占領セシメ而シテ行政ト財務トヲ以テ此レニ従属セシメサルヘカラサルナリ」（p.98. なお、『帝国憲法義解』には、明治 22 年 4 月に印刷出版されたいわゆる大型本と同年 6 月に出版されたいわゆる公刊本とがある。もちろん記述内容は同一であるが、ページ数が違っている。本稿では、国立国会図書館近代デジタルライブラリーに掲載されているいわゆる大型本によっている。）

(127) 昭和 60 年の国会審議において、政府委員（茂申俊内閣法制局長官）は、以下のような答弁をしている。「先ほど申しました国法形式としての法律と予算がいずれが概念的に優位かということになりましたら、これは必ずしも、相並ぶ、いわば表裏一体としての法規範であると、かように考えられておる次第でございます。」（第 102 回国会参議院補助金等に関する特別委員会会議録第 7 号 昭和 60 年 5 月 13 日 p.27.）

される余地がある。実際、美濃部説では、日本国憲法の解釈としても、増額修正は否定されていた<sup>(128)</sup>。

しかし、2で述べたように、日本国憲法第86条には、特に「その審議を受け」という増額修正の根拠となると見られる字句<sup>(129)</sup>が規定されているところであり、これを憲法上の根拠<sup>(130)</sup>として、増額修正を肯定することも不可能ではないと思われる<sup>(131)</sup>。

## (2) 予算法規範説と増額修正

予算法規範説では、「国会の役割は、本質的には立法権の場合と変わらない<sup>(132)</sup>」ことになるので、予算行政説とは異なって、予算の性質から増額修正が否定されることにはならない。ただ、この見解を採る場合でも、別途、予算提出権が内閣にあることとの関係で、増額修正が

制限<sup>(133)</sup>されるのではないかという議論があり、今日なお見解が一致していない状況にあるといえる<sup>(134)</sup>。

## (3) 予算法律説と増額修正

予算法律説では、予算法規範説よりもさらに国会中心の財政処理原則を推し進めることになるので、増額修正にも、制限は認められないことになる<sup>(135)</sup>。

## 6 国会における議論

日本国憲法下における予算の修正を巡る議論は、主に、増額修正の範囲に制限があるかどうかという問題に関して行われている<sup>(136)</sup>。

### (1) 昭和23年の両院法規委員会の勧告

国会においては、昭和23年の第2回国会に

(128) 「予算に付いては其の発案権は専ら内閣に属し、国会両院の議員は其の発議権を有しない。それは予算の性質から生ずる当然の原則で、予算は政府の為すべき支出等に付き政府の要求に対し国会が之に承認を與ふる手段たるものであるから、政府のみが其の発案権を有することは当然である。国会に発案権の無い結果として其の修正権も当然限定せられ、政府提出の原案よりも支出金額を増加し又は新なる款項を追加する修正は之を発議することを得ない。」(美濃部『日本国憲法原論』前掲注(99), pp.390-391.)

(129) 前掲注(87)

(130) 昭和21年5月13日の枢密院帝国憲法改正案審査委員会第7回審査委員会において、遠藤源文審査委員から、「第82条〔現行の第86条〕ニ「審議を受け」ト特ニ規定シタ理由如何」という質問がなされた(〔 〕内は執筆者補記。村川一郎編著『帝国憲法改正案議事録』国書刊行会, 1986, pp.136-137.)。

これに対して、佐藤達夫法制局次長は、「法律等ノ議決ト異ナリ予算ハ必ズ政府ヨリ提出スル等ノ差異モアリスル文字ヲ入レタルノミ」と答弁したと伝えられている(同)。

この答弁について、佐藤達夫氏は、後年(昭和31年)の論稿において、「この語句の経緯は、87号27ページ〔本稿では、前掲注(87)に引用した部分と思われる〕。この場合、立ち入ったいきさつを述べることははばかられた。」と述べている(〔 〕内は執筆者補記。「日本国憲法成立史[21]」『ジュリスト』105号, 1956.5, p.65.)。

昭和21年の枢密院帝国憲法改正案審査委員会には、美濃部達吉氏も審査委員として出席していたが、佐藤達夫氏の答弁が上記のような内容であったことから、日本国憲法第86条に「その審議を受け」が規定された経緯は、当時は明らかにされていなかったと思われる。

(131) 予算行政説の立場では、予算の作成は行政作用に属するが、予算の増額修正という形式で、国会にも予算の作成権の一部を与えたことになるとと思われる。非常に特異な構成のように思われるが、憲法上そのような構成を採ることは決して不可能ではないのであろう。

(132) 松井 前掲注(91)

(133) 予算法規範説でも、理論的には、増額修正を否定する見解はあり得えよう(宮澤 前掲注(109), p.258. は、増額修正を否定していた)。しかし、今日では、予算法規範説で、増額修正自体を否定する見解は見当たらない。宮澤説も、日本国憲法の解釈については、「明治憲法では、議員が予算の発案権をもたない結果として、それに対する修正権も廃除削減(いわばマイナス修正)にかぎられ、金額を増したり、あらたな款項を設けたりすることはできないと解されたが、日本国憲法では、かならずしも、そうは解されていない」と述べている(宮澤俊義『憲法一改訂増補一』有斐閣, 昭和24(1949), p.361. 引用ページは第4版による)。

において、両院法規委員会が、「国会は予算の増減または予算費目の追加もしくは削除等すべて内閣の提出した予算に関して最終かつ完全な権限を有する。」旨の勧告をまとめている<sup>(137)</sup>。ただ、この当時は予算の修正は行われることはなく、実際に予算の修正が行われたのは、昭和28年になってからである<sup>(138)</sup>。

## (2) 昭和28年当時の議論

昭和28年の第16回国会において、昭和28年度予算に対する修正が行われた<sup>(139)</sup>が、この修正をめぐって、予算修正の範囲に関して、

以下のような議論があった。

(i) 修正権の根拠として、政府委員から、日本国憲法第86条について説明されている<sup>(140)</sup>。

(ii) さらに、政府委員から、①予算提案権は内閣に専属しているため、提案権を害するような修正はできないと解されること<sup>(141)</sup>、②提案権を害しない程度、即ち通常の款項内における相当額修正は、増額修正として可能である<sup>(142)</sup>が、③款項の創設は、修正の限界を超えることが多いであろうこと<sup>(143)</sup>が説明されている。

なお、翌昭和29年の第19回国会においては、政府委員から、予算の制定者は国会である旨の

<sup>(134)</sup> 清宮 前掲注<sup>(111)</sup>, p.275. は、制限を認めるのに対して、佐藤 前掲注<sup>(106)</sup>, pp.1137-1142. は、制限を認めない。

<sup>(135)</sup> 小嶋 前掲注<sup>(1)</sup>, p.193; 手島 前掲注<sup>(120)</sup>, pp.255-256. もちろん、予算法律説を採りつつ、内閣の予算提出権を根拠として、増額修正に制限を認めることも、理論的には不可能なことではないと思われるが、予算法律説において、このような制限を認める見解は、見当たらない。

<sup>(136)</sup> なお、日本国憲法の下位法律の一つとして昭和22年に制定された財政法は、国会、裁判所又は会計検査院の歳出について、国会による増額修正を前提とする規定を置いている(第19条)。当時の解説書においては、「この第19条は国会の増額修正を法文の上で明瞭にしたことに、重大な意義がある。…(中略)…国会に増額修正権を認めたことは、国会が国権の最高機関であつて、財政を処理する権限も亦国会の議決に総て根拠をおくところから来ているものである。従つて予算案が其の院において審議せられている間は、金額の増加は勿論、新たな事項の追加をもなし得るものと解せざるを得ない。」と述べられており(平井『財政法逐条解説』前掲注<sup>(98)</sup>, p.79.)、増額修正の範囲について特に制限が示されていない。ただ、同書は「国会は予算の増額修正権を有するものと考えるのであるが、これを実行する場合には極めて慎重に取扱はれねばならないと考えられる」(同)と述べて、実際の運用について注意を喚起している。

<sup>(137)</sup> 第2回国会両院法規委員会会議録第6号 昭和23年2月26日 pp.1-2.

<sup>(138)</sup> 小嶋は、「当時の国会運営においては占領軍司令部がそのような修正を抑制したため、占領時代にこの権限が現実に行使されたことはなかった。」と述べている(小嶋 前掲注<sup>(2)</sup>, p.436.)。

<sup>(139)</sup> 「昭和28年度一般会計予算修正案」、「昭和28年度特別会計予算修正案」及び「昭和28年度政府関係機関予算修正案」の3本の修正案が可決されている。これらの修正案は、会議録に掲げられているが(第16回国会衆議院予算委員会会議録第25号 昭和28年7月17日 pp.5-43.)、かなり膨大な内容となっている。なお、小嶋は、「このときは項の新設はことさら避けられたものの、特定項に対する金額増加修正がおこなわれ、金額増加修正の先例となった。」と述べている(同上, p.437.)。

<sup>(140)</sup> 政府委員(佐藤達夫内閣法制局長官。以下注<sup>(144)</sup>までにおいて同じ。)は、以下のように述べている。「予算に関しての国会の審議権については憲法八十三条或いは八十六条に書いてございます。殊に旧憲法時代になかつた言葉として、八十六条のほうには、予算は内閣が提出して、国会の審議を受けという言葉が書いてあります。それには修正権ですが、審議に伴うての修正権というものは十分インプライされておるといふふうに考えております。」(第16回国会参議院予算委員会会議録第18号 昭和28年7月20日 p.5.)

<sup>(141)</sup> 「新憲法においては、やはり財政権というものは、根源は国会がお握りになつておるような条文がこちらこちらに見えます。従つて政府案を土台として国会の意思を加えた立派な予算が作り上げられるということがやはり許されておるのではないか。併しその場合に、飽くまでも提案権というものは憲法上内閣に独占されておりますから、提案権を害するような修正はこれはできない(後略)」(同上, p.8.)

<sup>(142)</sup> 「問題の要点は、国会が自己の意思を創設して、クリエートして、政府の出した原案に何かをプラスすることができるかできないか、そこがいわゆる審議権或いは修正権の限界の問題として争われておるところであります。そこで我々の立場として前前から申し上げましたように、提案権を害しない程度、即ち通常の款項内における相当額修正は国会の意思としてそれをクリエートして政府の原案にプラスすることができる。その審議権はお持ちになつておるといふ前提からすべてお話をしておるわけです。」(同上, pp.10-11.)

答弁も行われている<sup>(144)</sup>。

### (3) 昭和 52 年当時の議論

予算の修正は、昭和 30 年を最後に行われていなかったが、昭和 52 年になって、与野党伯仲という政治状況の変化もあって、再びその可能性が現実味を帯びてきた。この昭和 52 年の第 80 回国会において、増額修正の限界について激しい議論があった後、政府は、以下のような統一見解を述べている。

「国会の予算修正については、それがどの範囲で行うかは、内閣の予算提案権と国会の審議権の調整の問題であり、憲法の規定からみて、国会の予算修正は内閣の予算提案権を損わない範囲内において可能と考えられる。<sup>(145)</sup>」

この政府見解は、①増額修正だけでなく、減額修正にも制限があるとしているようである<sup>(146)</sup>。

また、②増額修正の範囲については、従来と同様に、予算提案権との関係から、制約があるとしている。ただし、款項の新設については言及されていない<sup>(147)</sup>など、修正が可能な範囲については、具体的に示されていない。この政府見解に対しては、国会の予算修正の範囲の問題は、「予算修正権の運用の問題であることを意味しているのであれば、その限りでは正当である。<sup>(148)</sup>」旨の指摘がなされている。この問題については、我が国では、「運用上・実質上の限界<sup>(149)</sup>」と「法的な限界<sup>(150)</sup>」とを区別して考える必要があるといえよう<sup>(151)</sup>。

## 7 主要諸外国の制度等

### (1) 主要諸外国の制度

主要諸外国においては、議会の議決対象としての予算は法律の形式で定められるが<sup>(152)</sup>、議会による増額修正の取扱いについては、以下の

(143) 「提出権を侵害しない限度というものはどこに求めるか、これは私は合理的解釈によつてその限界を引くほかはありません。従つて先ほどお言葉にあつたように一つの基準としては款項の創設というようなものは、それに当るものが多いだろうと思うということを申し上げたわけでありませう。」(同上, p.23.)

(144) 「予算といえども原案は、提案権は政府にあることは憲法ではつきりしておりますけれども、その予算といえども、制定者はだれかということになりますと、これはやはり唯一の立法機関、国権の最高機関としての国会が予算を御制定になる、こう私どもは考えております。」(第 19 回国会衆議院補助金等の臨時特例等に関する法律案特別委員会議録第 3 号 昭和 29 年 3 月 10 日 p.6.) ; 「一体予算の制定者はどなたであるかといえば、唯一の立法機関である、もう一つの上の国権の最高機関たる国会が予算を御制定になつておるわけでありませう。」(同, p.11.)。この見解は、予算法規範説の立場に立つことによって可能となる見解のように思われる。

(145) 政府委員(真田秀夫内閣法制局長官)の答弁による(第 80 回国会衆議院予算委員会議録第 12 号 昭和 52 年 2 月 23 日 p.28.)。

(146) その根拠は明らかでない。なお、日本国憲法下で減額修正に制限を認める見解については、4 で述べた。

(147) 項の新設については、昭和 52 年 2 月 8 日の政府見解では、以下のように述べられていた。

「三、御指摘の「項」の新設の問題については、「項」が予算の議決科目の単位であり、政府の施策がこれによって表現されるものであることを考えると、一般的に言って、内閣の予算提案権との関係からむしろかきかろうと考える。

また、仮に、「項」の新設でなくとも、既存の「項」の内容が全く変わってしまうような修正であれば、同様の趣旨から問題がある。」(第 80 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 昭和 52 年 2 月 8 日 p.12.)

2 月 23 日の政府見解が「項」の新設の問題に触れなかった点について、政府委員(真田秀夫内閣法制局長官)は、同日の答弁において「ただいまお示しいたしました国会の予算修正についての政府の考え方[本文で引用した 2 月 23 日の政府見解]は、従来から申し上げておりますし、また、去る二月八日の当委員会において申し上げました考え方と基本的には変わっておらないわけでございますが、ここで特に申し上げたいのは、必ずしも歳出予算の項の新設にはとらわれないという姿勢をあらわしておるつもりでございます。」([ ]内は執筆補記)と述べている(前掲注<sup>(145)</sup>, p.29.)。

(148) 佐藤功 前掲注<sup>(106)</sup>, p.1142.

(149) 同上

(150) 同上

ように、我が国に比べてより明確にされている。

①ドイツでは、「法律が、連邦政府の提案した予算の支出を増額し、または、新たな支出を含みもしくはそれを将来に向かってもたらしめるのであるときは、その法律は連邦政府の同意を必要とする。収入の減少を含みまたはそれを将来に向かってもたらしめる法律についても、同様である。」と規定して、増額修正には政府の同意を必要としている（ドイツ連邦共和国基本法第113条第1項）<sup>(153)</sup>。

②フランスでは、「国会議員によって作成された議員提出法案および修正案は、その採択によって、歳入の減少もしくは歳出の創設または増加の結果を生じさせるときは、受理されない。」とする原則を定めている（フランス第5共

和国憲法第40条）<sup>(154)</sup>。

③イギリスでは、下院は、修正権を有するが、増額修正権は否定されている<sup>(155)</sup>（英国下院のStanding Orders第48条〈2011年版〉）<sup>(156)</sup>。なお、上院は、修正権も否決権も有しない<sup>(157)</sup>。

④アメリカでは、法律案の提出権は議員に専属しているため、歳出予算法案に対する議員の修正についての制約という問題は、発生しない<sup>(158)</sup>。

## (2) 我が国との対比

これらの国においては、議会による予算の増額修正については、その内容と可否が定められており、「内閣の予算提案権を損わない範囲内」<sup>(159)</sup>というようなあいまいな内容の規定は置かれていない。制度論としては、我が国で

(151) なお、昭和52年の国会では、最終的に政府により、予算の修正が行われた。内閣が修正を行うことについての衆議院の承諾（国会法第59条）は、昭和52年3月15日の衆議院本会議において議決された。内閣修正後の昭和52年度予算は、同月18日の衆議院本会議において可決された。

(152) 予算の法形式については、宮本保孝編『世界の財政制度』金融財政事情研究会，1974，pp.5-9。なお、我が国以外で、議会の議決対象として「予算」という特別な形式を用いている国としては、韓国の例が知られている（大韓民国憲法54条）。また、スイスでは、予算は法律の形式によらないで「連邦決議」の形式によるが、スイスでは「連邦決議」も一つの法形式であり、「予算」という特別な法形式を認めているわけではない（小嶋 前掲注(1)，p.131.）。なお、スイスの連邦決議は、法律とは異なり、当然には国民票決の対象事項ではないとされている（スイス連邦憲法141条）。

(153) 翻訳文は、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集（第2版）』三省堂，2010，p.205.による。

(154) 翻訳文は、同上，p.247.による。

(155) 小嶋 前掲注(28)，p.37.

(156) 英国下院のStanding Orders第48条〈2011年版〉は、以下のように規定している。

48.This House will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue ,whether payable out of the Consolidated Fund or the National Loans Fund or out of money to be provided by Parliament, or for releasing or compounding any sum of money owing to the Crown ,unless recommended from the Crown. (筆者試訳 下院は、国王からの要求がなければ、公的役務に関して支出を求める請願の受理又は統合国庫資金、国家貸付資金若しくは議会により供給されるべき資金のいずれから支払われるかどうかにかかわらず公的歳入からの譲与若しくは負担を求め、若しくは国王への支払に帰すべき金銭額の放棄若しくは一部のみの支払を求める動議の審議を行わない。)

小嶋は、この英国のStanding Ordersについて、その来歴を考察して、「実質的にはa fundamental constitutional principleとして観念される」と述べるとともに（小嶋 同上，p.42.）、「法形式という観点」からすれば「たんなる議院の自己制限」にすぎないことに注意しなければならない旨を述べている（同，p.47.）。

(157) イギリスでは、上院が金銭法案（Money Bill）に対して、現在では修正権も否決権も有していないことの歴史的経緯については、安澤喜一郎『予算制度の憲法学的研究』成文堂，1974，pp.111-122. なお、特に名誉革命（前後）期に関しては、佐藤芳彦「『会計年度』と財政民主主義（Ⅱ）—近代イギリス予算制度の成立過程に即して—」『アルテスリベラレス（岩手大学人文社会科学部紀要）』81号，2007.12，pp.58-59.

(158) アメリカについては、以下のような説明がある。「三権分立の建前から、すべての法律の提案権は議員に専属しており、歳出予算法案もその例外ではない。したがって、大統領の提出する予算書（Budget）は、議会における歳出予算法立法の参考となるにとどまり、これを議会が増額または減額修正することは、まったく議会の自由である。」（宮本編 前掲注(152)，p.137.）

も国会による予算増額修正権について、その内容と有無を明確に規定することも考えられるかもしれないが、上記の諸国では、議会の議決対象としての予算を法律の形式とすることのみならず、予算制度について、支出に対する「国民の承諾」であるとか、あるいは、国家の「財政計画」であるというように、その基本原理が明確であり<sup>(160)</sup>、我が国のように、財政民主主義の原則を採りながら明治憲法以来のドイツ的な形式を残している制度<sup>(161)</sup>においては、単純にこれらの国の例に倣うことはできないであろう。

日本国憲法の規定を前提とすれば、6(3)で引用した政府統一見解のように「内閣の予算提案権」と「国会の審議権」という二つの原理を導き出すことまではできるにしても、それ以上踏み込んだ方向を示そうとすれば、基本原理の確定を含めて予算制度の総体をもう一度見直すことも必要となるように思われる。

## 8 予算の変更方法

国会に提出された予算を変更する方法としては、①各議院において自ら修正をする方法<sup>(162)</sup>、②各議院において組替え要求の決議を行い政府にいわば差し戻す方法<sup>(163)</sup>、③内閣が修正の手続きをとる方法<sup>(164)</sup>があり得る。これらの方法による場合は、いずれも予算書の変更が必要と

なる。

これに対して、近年においては、④予算が議決される際に、予備費の使用、補正予算の編成等を含め将来において何等かの措置をとることについて与野党の合意がなされ、その上で予算が議決されることがある<sup>(165)</sup>。このような方法は、昭和53年以降行われるようになったといわれている<sup>(166)</sup>。これは、前述したように、昭和52年の政府統一見解が、修正の範囲について、明確な基準を示さなかったことから、さらに、国会の運営の問題として、予算修正の問題を解決しようとする取組と評価することもできるように思われる。

おわりに

以上、明治憲法以来の予算修正問題を振り返ってみたが、本稿でも最終的に、国会の運営の問題に言及するに至ったことは、この問題の特色を示しているといえるのかもしれない。

予算の修正の問題は、憲法理論の問題<sup>(167)</sup>と実際の運用の問題<sup>(168)</sup>との二つの側面を持っており、このことは、明治憲法下の帝国議会開設期においても、特に増額修正について明確に認識されていた。

ただ、日本国憲法においては、国会が立法機関として、法律の制定権者とされるのに対して、

(159) 6(3)で引用した政府統一見解。

(160) これらの点を繰り返し述べている学説として、安澤 前掲注(157), pp.4-15.

(161) 我が国において、予算制度の捉え方について「二様の可能性」が存することについては、小嶋 前掲注(90)

(162) 日本国憲法下では、昭和28年、昭和29年、昭和30年及び平成8年の4回の事例がある（鈴木宏幸「国会の予算修正権の範囲と限界(2)」『議会政治研究』25号, 1993.3, p.29; 熊谷得志「国会の予算修正権の範囲と限界(14)」『議会政治研究』39号, 1996.9, p.20.）。平成8年の事例は、予算総則を修正する内容であり、金額の修正は行われていない（第136回国会衆議院予算委員会議録第30号 平成8年4月11日 p.16.）。

(163) 日本国憲法下では、昭和22年に組替え動議が可決されたことがある（熊谷得志「国会の予算修正権の範囲と限界(12)」『議会政治研究』35号, 1995.9, p.13.）。予算組替え動議に要求される整合性の程度等については、田口迪「「予算について撤回のうえ編成替えを求めるの動議」の議事手続上の諸問題について」『衆議院法制局報第一号』1979.3, pp.93-101.

(164) 日本国憲法下では、昭和23年以降平成3年まで、8回の事例がある（首藤忠則「国会の予算修正権の事例とその背景(4)」『議会政治研究』27号, 1993.9, p.28.）。

(165) この方法による場合には、当初の予算の議決の際には、必ずしも予算書の変更を行う必要はない。

(166) 菅根一雄「国会の予算修正権の範囲と限界(7)」『議会政治研究』30号, 1994.6, pp.40-41.

予算については、明治憲法と同じく、法律とは別個の形式としているところから、制定権者についてなお若干の解釈の余地が残るところであり、この点について、予算についても国会が制定権者であることを明確にしておくことが、実際の運用の問題を考える上でも重要なことのように思われる<sup>(169)</sup>。ここから、「国の予算は誰が作成するか<sup>(170)</sup>」という設問にも、憲法理論の問題と実際の運用の問題の両面から答えられるように思われる。

(やく ひとし)

<sup>(167)</sup> 国会における予算修正議決には、憲法上の制限があるのかどうかという問題。「法的な限界」(前掲注<sup>(150)</sup>)の問題ともいえよう。制限を認める見解を採るときには、そのような制限を超える予算修正議決は、憲法上、無効ということになる。

<sup>(168)</sup> 国会における予算修正議決には、内閣との関係において配慮すべき事項があるのかどうかという問題。「運用上・実質上の限界」(前掲注<sup>(149)</sup>)といえるのかもしれない。また、井上毅や曾祢荒助のいう「議院自ラ制限」(I 4(1)及び前掲注<sup>(58)</sup>参照)する問題ともいえよう。

<sup>(169)</sup> II 3で述べた予算の法的性質を巡る諸見解は、予算の法的性質についての「認識」の問題であり、捉え方の問題であるといえるが、予算制定権の所在を考えると、予算法規範説が正当であると考えられる。

<sup>(170)</sup> 山田準次郎教授による同名の論文がある。山田準次郎「国の予算は誰が作成するのか」『時の法令』275号, 1958.4, pp.20-23.