

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	予算を伴う議員立法・議員修正に対する統制
他言語論題 Title in other language	Controlling Proposals by Legislators for New Laws or Amendments to Existing Laws that Require Funding
著者 / 所属 Author(s)	塩田 智明 (SHIOTA Tomoaki) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 行政法務調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	876
刊行日 Issue Date	2023-12-20
ページ Pages	1-30
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	予算を伴う議員立法・議員修正に対しては、主要国において、財政規律の確保、利益誘導の防止等の観点から様々な統制方法が見られる。それら統制方法の導入経緯及び法的枠組、実態等を概観する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 予算を伴う議員立法・議員修正に対する統制

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 行政法務調査室主任 塩田 智明

## 目 次

はじめに

- I 予算を伴う議員立法・議員修正に関する我が国の議事特則
  - 1 経緯と背景
  - 2 概要と実際
- II 英仏独における予算を伴う議員立法・議員修正に対する統制
  - 1 イギリス
  - 2 フランス
  - 3 ドイツ
- III アメリカ連邦議会の予算審議過程における法律案等の統制
  - 1 アメリカ連邦予算の構成要素等
  - 2 ペイ・アズ・ユー・ゴー手続等
  - 3 イヤマーク等規制

おわりに

キーワード：予算を伴う法律案、内閣の意見、金銭決議、財政上の不可受理性、財政議案、ペイ・アズ・ユー・ゴー、ベースライン、イヤマーク、立法過程

## 要 旨

- ① 予算を伴う議員立法・議員修正は、立法手続上のルールが何もなければ、予算と法律の不一致が生じる一因となるばかりか、財政規律の弛緩や利益誘導の横行につながりかねない。本稿では、主要国における予算を伴う議員立法・議員修正に対する統制の仕組みを概観する。
- ② まず我が国について見てみると、いわゆる自粛自戒の共同声明に基づく昭和30年の国会法改正により、予算を伴う議員立法等に関する議事特則として、ア)提出時の賛成者員数要件が通常の議員立法等に比べて加重されるとともに、イ)これら予算を伴う議員立法等につき意見を述べる機会を内閣に与えなければならないとされた。このうちイ)に着目すると、内閣の意見を聴取した回数は長期的に見て漸減傾向にある。
- ③ イギリスでは、財政事項に関し上院に対する優越が認められる下院において予算を伴う議員立法を審議入りさせるには、これに先立って政府がその議員立法に対応する形で提案する財政決議案を提案し、それが可決されることを要する。政府が自らは支持しない予算を伴う議員立法に関して財政決議案を提出するか否かは、時の政権の裁量に委ねられている。
- ④ フランスでは、憲法の規定により、公的財源の減少又は公的負担の発生・増加の効果を有する議員立法・議員修正は受理されない。ただし、議員立法・議員修正であっても、財源間の増減通算により歳入に影響が生じないもの及び府省の所管を基準に定められる歳出部門内での増減通算によりその部門内での歳出に影響が生じないものは受理されると解されている。
- ⑤ ドイツでは、基本法の規定により予算を伴う法律案については連邦政府の同意を得なければならない。これを受けて連邦議会の議事規則は、予算を伴う議員立法等につき、予算委員会に予算と法律の不一致を回避するために独自の役割を演じさせるとともに、意見を述べる機会を連邦政府に与える等により、議会と政府の対立を未然に防ぐこととしている。
- ⑥ アメリカでは、憲法上予算編成権を有する連邦議会が1990年以降、法律に基づき大統領が義務的経費の一律削減命令を発出する手続を整備するとともに、上下各院の院内ルールで、個別の立法措置により財政赤字が拡大しないようにした。さらに、一定の財源を特定の者又は地域に振り向けるイヤマークと呼ばれる規定等の付加について2007年から情報開示措置を講じている。

## はじめに

我が国において、予算と法律は、①国会における議決に関する手続が両者で異なり、議決の時期も異なり得ること、②国会議員が内閣の意向とは別に法律案を提出し、又は法律案を修正することができることに加え、③国会による予算修正もなし得ることから、両者の不一致が生じ得るとされてきた<sup>(1)</sup>。このうち②に着目すると、議員により提出された法律案（以下「議員立法」という。）又は議員による法律案の修正案（以下「議員修正」という。）は、たとえそれが与党議員によるものであっても予算との調整が行われなまま可決された場合には、時として、内閣の予算に関する職責（憲法第73条第5号及び第86条）に少なからぬ影響を及ぼすことがある<sup>(2)</sup>。具体的には、議員立法又は議員修正により新たに必要となった経費について財源を確保するため、内閣は補正予算の提出その他の予算上の措置をとらねばならないこととなる。

この予算と法律の不一致を「当然にあり得る」<sup>(3)</sup>事態と解し、問題視しない立場でも、議員立法又は議員修正には「財源への配慮もなく、選挙のためだけに議員の地元や業界に利益を誘導しようとする」<sup>(4)</sup>ものが多いとの批判には応えるべきとの考え方がある。こうした考え方に基づき、我が国では、予算を伴う議員立法・議員修正に関し特別なルールが設けられている。

ところで、上記のような議員立法・議員修正に起因する予算と法律の不一致や財政規律の弛緩、利益誘導の横行といった問題は何も我が国特有のものではなく、多かれ少なかれ諸外国にも生じ得る。そこで、本稿では、予算を伴う議員立法・議員修正に関する我が国及び主要国の立法手続上のルールを比較検討し、どのような趣旨でどのような統制がなされているか概観することとしたい。

## I 予算を伴う議員立法・議員修正に関する我が国の議事特則

### 1 経緯と背景

#### (1) 第13回国会における議員立法に対する批判

サンフランシスコ平和条約（日本国との平和条約及び関係文書（昭和27年条約第5号））の発効（1952（昭和27）年4月28日）により我が国が独立を果たした直後、折しも開会中の第13回国会において、議員立法に対する批判がにわかに高まった<sup>(5)</sup>。これは、ア）占領期において必要とされた議員立法に係る連合軍総司令部（GHQ）の事前審査が独立後不要となったことから、いわゆる政府依頼立法<sup>(6)</sup>とは別に、政府との調整なしに成立する議員立法<sup>(7)</sup>が増

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023（令和5）年9月25日である。

- (1) 木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法 第2版』日本評論社、2019、p.706。（只野執筆）
- (2) 茅野千江子『議員立法の実際—議員立法はどのように行われてきたか—』第一法規、2017、p.37.
- (3) 甲斐素直『予算・財政監督の法構造』信山社出版、2001、p.15.
- (4) 毛利透ほか『憲法 I（総論・統治） 第2版』有斐閣、2017、p.179。（浅野博宣執筆）
- (5) 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会、2005、p.182；佐藤一郎「予算と法律—問題の提起—」『ジュリスト』15号、1952.8、p.3.
- (6) 1950（昭和25）年4月、当時の与党である自由党が、一般の法律案は原則として議員立法としたい旨内閣に申し入れた結果、第10回国会以降、各省庁が立案した法律案を内閣が与党議員に議員立法の形で提出することを依頼するという動きが見られた。このようにして提出された議員立法を「政府依頼立法」という。川人 同上、p.175.
- (7) 提案議員が政府と無関係に自らの発意で行う議員立法とは別に、政府部内で、予算措置につき財政当局の同意が得られず、あるいは関係省庁との権限上の問題があつて閣議決定に至らない場合に、同じ措置が議員立法に形を変えて提出されるということも往々にして見られた。「時の用語・議員立法」『時の法令』100号、1953.6月中旬、p.45.

加したことに加え、イ) その中には、衆議院議員の任期との関係で総選挙が近くあることが確実視されたため、議員の地元や業界に利益を誘導しようとする「利権法案・お土産法的」な議員立法が少なからず存在したからであった<sup>(8)</sup>。

当時の議員立法に対する批判は、大要次の2点にまとめられる。①利権法案・お土産法的な議員立法は特定の利益の実現を求めるものであり、全国民の代表として全体の利益の実現を目指して行動すべき国会議員の立場と相いれない<sup>(9)</sup>。②政府との事前調整なしに成立した議員立法により生じる予算と法律の不一致は政府の事後の予算措置によって是正する必要があることから、増税を行わない以上は他の重要政策又は必要経費を犠牲にするほかなくなってしまう<sup>(10)</sup>。

このような批判を受けて、早くも1952(昭和27)年6月には、国会、特に衆議院議院運営委員会の幹部の間で、議員立法・議員修正提出時の賛成者員数要件の加重など、後の国会法改正につながる事項が検討されるようになったのである<sup>(11)</sup>。

## (2) 「自粛自戒」と国会法改正

造船疑獄事件や警察法改正案を抱えながら4度目の会期延長をめぐって大混乱に陥った第19回国会は、1954(昭和29)年6月3日の衆議院本会議で、堤康次郎衆議院議長が警察官の出動を要請するという国会史上空前の事態に直面した<sup>(12)</sup>。この事態を受け同月15日、議長を座長とする衆議院議員全員協議会が開かれ、「議院の威信保持に関する決議」(自粛自戒の共同声明)<sup>(13)</sup>を行った。この中に、「われらは深く反省するとともに自粛自戒し各党各々その立場を異にするも良識をもつて法規典例に遵う」<sup>(14)</sup>との文言があり、ここに至る過程において、いわゆる「自粛三法(国会法・公職選挙法・政治資金規正法の改正)」の制定が浮上した<sup>(15)</sup>。

自粛三法のうち国会法改正については第21回国会の1955(昭和30)年1月24日に成立し(昭和30年法律第3号)、第22回国会の召集の日から施行されることとされた。この改正により、国会法(昭和22年法律第79号)に、委員会制度の改革その他の改正事項<sup>(16)</sup>に並んで、①議員が法律案を発議し、又は本会議で法律案に対する修正の動議を議題にするに際しての賛成者員数要件を設け、当該法律案又は当該修正の動議が予算を伴うものであるときは、その要件を加重する旨の規定(後述2(2))並びに②議員発議に係る法律案又は法律案に対する修正案で予算を伴うもの又は予算を伴うこととなるものにつき本会議又は委員会において内閣に意見を述べる機会を与えなければならない旨の規定(後述2(3))<sup>(17)</sup>が追加されたのである<sup>(18)</sup>。

(8) 川人 前掲注(5), pp.181-183.

(9) 前田英昭「議員立法と国会改革」中村陸男編『議員立法の研究』信山社出版, 1993, pp.574-575.

(10) 佐藤 前掲注(5), p.11.

(11) 川人 前掲注(5), p.183. また、同時期から、行政のコントロール外の議員立法を立法府からの干渉と捉える行政ないし官僚サイドの反発があった(岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開(3)」『法学志林』102巻3・4号, 2005.3, p.145.)。その影響を受けて1954(昭和29)年1月に内閣法制局がまとめた「国会法改正に関する意見」(後掲注(17)において単に「意見」という。)については、川人 同, pp.189-190を参照のこと。

(12) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 国会史 上巻』1990, pp.564-565.

(13) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』1990, p.256.

(14) 引用文中のアンダーラインは、筆者が付したものである。

(15) 高見勝利「戦後の国会における委員会制度の導入とその改革—第二回国会における国会法改正に至る経緯を中心として—」中村編 前掲注(9), p.89; 岡崎 前掲注(11), pp.138-140.

(16) 岡崎 同上, pp.142-146.

(17) これは、前掲注(11)で触れた「意見」に初めて見られる事項で、かつ、「意見」の中で唯一採用された事項である。川人 前掲注(5), p.191.

(18) この国会法改正に合わせる形で、1955(昭和30)年3月22日、各議院規則に、議員発議に係る法律案又は法

## 2 概要と実際

### (1) 予算を伴う議員立法・議員修正の意義・判断主体

国会法にいう「予算を伴う法律案」及び「法律案に対する修正の動議で、予算の増額を伴うもの又は予算を伴うこととなるもの」の意義は必ずしも自明ではない<sup>(19)</sup>。衆議院の先例はこれらを①歳出の増加を伴うもの、②歳入の減少を伴うもの及び③次年度以降の予算に影響を及ぼすものの3種に分類している<sup>(20)</sup>が、もとよりこうした分類が国会法の解釈を確定させるものとするべきではなく、ある法律案が予算を伴うか否かは、第一次的には提出議員（発議者）が判断すべきである<sup>(21)</sup>とされる。

### (2) 提出時の賛成者員数要件の加重

#### (i) 概要

議員が法律案を発議し、又は議院の会議（本会議）において法律案に対する修正の動議を議題とするには、表1に示した員数の賛成者<sup>(22)</sup>を要する（国会法第56条第1項及び第57条）。ただし、この制約は、委員会提出法律案（同法第50条の2）及び委員会における修正の動議には及ばない<sup>(23)</sup>。

表1 議員発議の法律案又は法律案に対する本会議修正案を提出するために必要な賛成者の員数

	衆議院	参議院
1. 予算を伴う法律案及び本会議修正案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	50人	20人
2. 1. 以外のもの	20人	10人

（出典）国会法（昭和23年法律第79号）を基に筆者作成。

法律案又は動議の発議者と賛成者は明確に区別される。賛成者の員数は表1のとおり要件が定められている一方で、発議者には何らの制約もなく、最低1人でよいとされる<sup>(24)</sup>。したがって、例えば衆議院において予算を伴う議員立法を提出するには、最低51人が必要となる。

#### (ii) 実際

予算を伴うか否かを問わず、議員による法律案の発議や本会議における修正の動議の提出に

---

律案に対する修正案で予算を伴うものについては必要とする経費を明らかにする文書（経費文書）を添えなければならないとする規定（衆議院規則第28条第1項後段及び第47条第2項並びに参議院規則第24条第1項後段及び第46条第2項）が設けられた。

(19) 奥野健一「改正された国会法—解説と問題点—」『ジュリスト』78号、1955.3、p.4.

(20) 『衆議院委員会先例集 平成29年版』衆議院事務局、2017、pp.117-123.

(21) 衆議院においては、1955（昭和30）年の国会法改正に伴う同年の衆議院規則の一部改正案（前掲注18参照）の趣旨説明において、中村梅吉衆議院議院運営委員長（当時）は、予算を伴う法律案の発議等に際し、「予算を伴うかどうかの認定を第一次的には発議者の認定にかける方が適当であると考え」て、経費文書を添付させることとしたと述べている（第22回国会衆議院会議録第3号 昭和30年3月22日 p.23.）。なお、経費文書の添付の有無にかかわらず法律案等につき内閣の意見聴取の要否を判断するのは会議の主宰者たる議長又は委員長であるとするものとして、森本昭夫『逐条解説国会法・議院規則 国会法編』弘文堂、2019、pp.211-212.

(22) 1954（昭和29）年1月に衆議院事務局が作成した「国会法改正要綱（試案）」では、予算を伴う議員立法を発議するには総議員の3分の1以上の賛成を要するとされていた。この要件は、その後の各党協議で後退し、現行の賛成者員数となった。川人 前掲注(5)、pp.188-189.

(23) 奥野 前掲注(19)、p.4.

(24) 『衆議院先例集 平成29年版』衆議院事務局、2017、p.217; 『参議院先例録 令和5年版』参議院事務局、2023、p.208.

賛成者員数要件が課されたことは、少数会派によるこれらの行為が実質的に困難となったことを意味する<sup>(25)</sup>。実際、これ以降予算を伴う議員立法・議員修正の提出件数は減少したものの、その原因について政治学者の川人貞史東京大学名誉教授は、賛成者員数要件の加重よりも、いわゆる55年体制の成立とその後の各党の議員立法の機関承認手続の整備、さらに自民党執行部による、予算を伴う議員立法を認めない方針の決定とその定着にあるとしている<sup>(26)</sup>。

### (3) 内閣の意見聴取

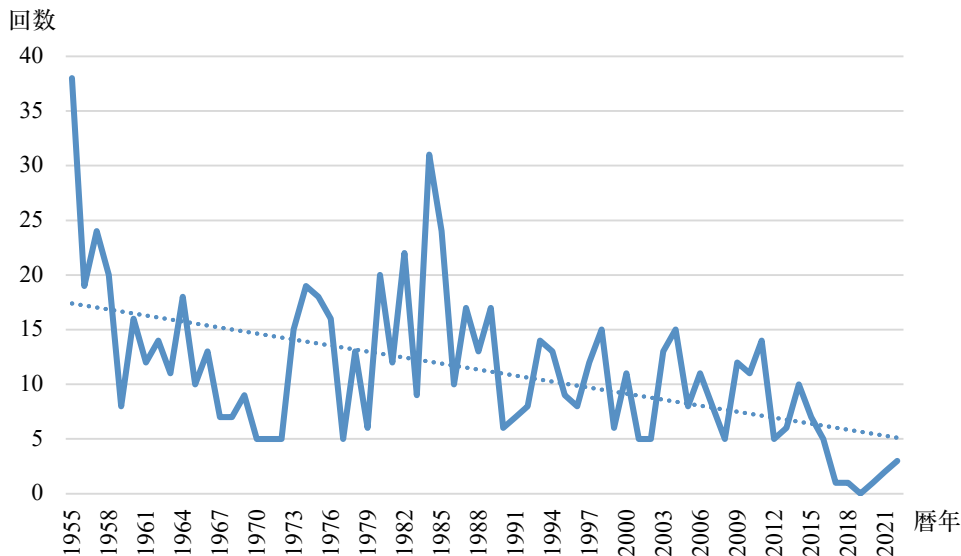
#### (i) 概要

予算を伴う議員立法・議員修正については、内閣に対して、意見を述べる機会を与えることを要する(国会法第57条の3)。この規定は、委員会提出法律案及び委員会における修正の動議にも適用される。これは国会の立法権と内閣の財政に関する権限とを調整し、その均衡を図る趣旨であり、この場合の内閣の意見は尊重されるべきであるが、拘束力はないとされる<sup>(27)</sup>。

#### (ii) 実際

国会会議録を基に<sup>(28)</sup>、1955(昭和30)年から2022(令和4)年までの間、予算を伴う議員立法・議員修正について聴取した内閣の意見の聴取回数、内容及び賛否の結果をまとめたのが、図1並びに表2及び表3である。

図1 予算を伴う議員立法・議員修正についての内閣意見の聴取回数(1955～2022年)



(注) 図中の点線は、大まかな傾向を見るために引いた線形近似曲線である。  
(出典) 国会会議録を基に筆者作成。

<sup>25)</sup> 岡崎 前掲注(11), p.145. なお、法的な問題として、議員の法律案発議権等を国会法という法律で制限することが憲法上可能かという論点も指摘されている。この論点に関し、「そもそも議員の職権行使にかかわる事項を他院及び政府が関与する法律によって規制することの当否は疑わしく、むしろ議院単独の意思の表現である議院規則によってのみ対処することのできる問題だ」とする見解がある。大石真『議会議法』有斐閣, 2001, p.89.

<sup>26)</sup> 川人 前掲注(5), pp.193-198.

<sup>27)</sup> 奥野 前掲注(19), p.4.

<sup>28)</sup> 「国会会議録検索システム」<<https://kokkai.ndl.go.jp/>> を用いて「内閣の意見」及び「国会法第五十七条の三」をキーワードとして検索した結果から、実際に内閣の意見の内容を確認し、算出したものである。

表2 予算を伴う議員立法・議員修正についての内閣意見の議院別・種類別聴取回数（1955～2022年）

	衆議院	参議院	合計
法律案についての内閣意見	166	62	228
修正案についての内閣意見	343	194	537
合計	509	256	765

（出典）国会会議録を基に筆者作成。

表3 予算を伴う議員立法・議員修正についての内閣意見の内容及び賛否の結果（1955～2022年）

内閣意見の内容	賛否の結果	可決	否決	修正	その他
「賛成」、「異議なし」など		103	0	8	2
「やむを得ない」、「善処したい」など		144	0	1	1
「反対」、「賛成しかねる」など		36	431	9	10
意見差控え		10	3	2	5

（注）「賛否の結果」欄の「その他」とは、例えば議決不要とされた場合や審査未了となった場合を指す。  
（出典）国会会議録を基に筆者作成。

聴取回数の時系列的变化を見ると、内閣の意見聴取の制度ができた当初が最も多く、それから緩やかに減少傾向を示している。これは、予算を伴う議員立法・議員修正の提出そのものの減少によるものと考えられる。議院別で見ると衆議院での聴取回数が参議院でのその2倍近くになっており、種類別に見ると修正案についての内閣意見聴取回数が、法律案のその2倍以上となっている。さらに、内閣意見の内容と賛否の結果の関係を見ると、予算を伴う議員立法・議員修正が否決されるのは内閣がこれらに反対などと消極的意見を述べたときに圧倒的に多いが、内閣が消極的意見を述べれば必ず否決されるかと言えば、そうでない例も散見される<sup>(29)</sup>。逆に、内閣の意見が積極的賛成だった場合はもちろん、「やむを得ない」とか「善処したい」など、容認したとも受け取られる場合にも否決される例が皆無であることは興味深い。

## II 英仏独における予算を伴う議員立法・議員修正に対する統制

この章では、イギリス、フランス及びドイツの3国を取り上げる。これら3国では、いずれも、国の予算編成権が我が国と同様政府に専属している。こうした国々における予算を伴う議員立法・議員修正に対する統制はどうなっているか、順次概観することとしたい。

### 1 イギリス

#### (1) 下院における財政事項に関する手続についての原則

##### (i) 下院における予算に関する手続の特徴

イギリスでは、歴史的経緯から、下院に財政事項に関する優越（financial privileges）が認め

<sup>(29)</sup> 予算を伴う議員立法・議員修正について内閣が消極的意見を述べたにもかかわらず可決されてしまう場合として多いのは、いわゆる「衆参ねじれ国会（参議院で与党が過半数の議席を有していない状態）」における参議院で、野党が提出した法律案又は修正案が可決されるパターンである。なお、内閣の意見聴取が行われるのは先議の院のみで、後議の院では聴取しないのが通常だが、後議の院で予算を伴う議員立法を否決しようとする際に、内閣の意見を再聴取したことがある。第169回国会衆議院農林水産委員会議録第11号 平成20年5月8日 p.20。



られる<sup>(30)</sup>。すなわち、歳入歳出法案 (bills of aids and supplies) は下院で先議され、後議の院たる上院ではこれを修正することができない<sup>(31)</sup>。したがって、財政事項の最たるものである予算の審議の主舞台は下院ということになる。その審議手続の特徴は、第一に、歳入に係る審議サイクル (budget cycle) と歳出に係る審議サイクル (estimates cycle) が全く別になっていること<sup>(32)</sup>、第二に、一の会計年度の歳出予算に関する法律は当該会計年度開始後 4 か月近くにならないと成立しないので、それまでの期間に係る暫定歳出予算に関する議決 (Votes on Account) がなされるのが常であること<sup>(33)</sup>、第三に、歳出予算のうち下院の議決対象とならず、法律により自動的かつ恒久的に支出が認められる既定費があること<sup>(34)</sup>などが挙げられる<sup>(35)</sup>。

## (ii) 下院における財政事項に関する手続についての原則

イギリスにおいて「議会手続のバイブル」<sup>(36)</sup>と呼ばれているアースキン・メイ先例集 (Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament) 第 25 版 (以下「メイ 25 版」という。) は、下院における財政事項に関する手続について、次の 3 つの原則があると説明している<sup>(37)</sup>。

### (a) 国庫負担及び人民負担に関する法律主義

まず、国庫負担 (charge upon public funds) 及び人民負担 (charge upon the people) に関する権限は、法律により付与されなければならない、その法律は、原則として下院が先議したものでなければならない<sup>(38)</sup>。ここにいう「国庫負担」とは我が国でいう支出負担行為を指し、「人民負担」とは租税、徴収金、負担金、手数料等広く一般に賦課され、かつ、あまねく社会の目的のために使われることを旨とする負担をいう<sup>(39)</sup>。

### (b) 財政決議前置主義

次に、国庫負担又は人民負担の額の上限等に関してはまず、決議の形で審議されなければならない、下院で承認されれば、その決議は、これらの負担の根拠となる法案又は条項の前提とされなければならない。この原則でいう「決議」とは具体的には表 4 の左欄に示すものであって、本稿ではこれらを「財政決議 (financial resolutions)」と総称する。

<sup>(30)</sup> David Natzler et al., eds., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Twenty-fifth edition, 2019, para. 37.6. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5852/basis-of-modern-practice-with-respect-to-privilege/>>

<sup>(31)</sup> Robert Rogers et al., *How Parliament Works*, Eighth edition, London and New York: Routledge, 2019, p.251.

<sup>(32)</sup> *ibid.*, p.253.

<sup>(33)</sup> Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 34.16. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5731/votes-on-account/>>

<sup>(34)</sup> 瀬古雄祐「米英独仏の予備費制度 (資料)」『レファレンス』857号, 2022.5, pp.70-71. <<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/12289532&bundleNo=1&contentNo=1>> 既定費には、その財源が国税以外のもの (社会保険料又は地方税たるカウンスル税 (居住用資産価格を課税標準とする資産税。『主要国の地方税財政制度の概要—イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ—』財務省財務総合政策研究所, 2001, p.32.)) である支出費目が含まれる。Rogers et al., *op.cit.*(31), p.259.

<sup>(35)</sup> このほか、財政学の見地からは、近年、イギリスが複数年度にわたる支出計画の作成・改定を通じた財政規律の強化に取り組んでいることが注目されている。稲田圭祐「英国の複数年度予算—制度的変遷と現行制度の評価—」『立法と調査』305号, 2010.6, pp.58-70.

<sup>(36)</sup> “Welcome to Erskine May online.” UK Parliament Website <<https://erskinemay.parliament.uk/>>

<sup>(37)</sup> Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 33.7. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5688/general-rules-of-financial-procedure-of-the-commons/>>; 上田健介「イギリスにおける支出統制」『法律時報』95巻6号, 2023.6, p.9.

<sup>(38)</sup> 例外として、①下院がその特権を放棄した場合又は②下院規則 (Standing Orders of the House of Commons, Public Business 2023 <<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/so-1932-23102023/so-contents.html>>) 第 50 条第 2 項に基づき上院から法案が送付された場合がある。

<sup>(39)</sup> “4.3 Charges on the people: Introduction,” *Financial Resolutions pamphlet*, 2023.4.5. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/financial-resolutions/financial-resolutions-pamphlet>>

表4 イギリス下院における財政決議及び対応する法案

財政決議 (Financial resolutions)		対応する法案
歳入決議 (Ways and Means resolutions) 【狹義】		下記①②以外の新たな人民負担を起こす法案* <sup>(注)</sup>
【広義】	歳入予算決議 (Budget resolutions)	①歳入法案 (Finance Bill. 毎会計年度における税制改革に関する法案) *
	払込決議 (Paying-in resolutions)	②統合国庫資金 (Consolidated Fund) 又は国家投融資資金 (National Loans Fund) への資金払込を明示的に命ずる規定を有する法案
歳出予算決議 (Supply resolutions)		③歳出予算法案 (Supply and Appropriation Bill) *
王室費支出のための決議		④王室費関連法案*
金銭決議 (Money resolutions)		上記③④以外の新たな国庫負担を起こす法案

(注) 「\*」を付したものは、下院で先議されるべき歳入歳出法案 (bills of aids and supplies) であることを示す。  
 (出典) David Natzler et al., eds., *Erskin May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Twenty-fifth edition, 2019. <<https://erskinemay.parliament.uk/>>; *Financial Resolutions pamphlet*, 2023.4.5. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/financial-resolutions/financial-resolutions-pamphlet>> を基に筆者作成。

ここで財政決議の有する効果について説明すると、財政決議が可決されれば、その第一の効果として、直ちに、これに対応する法案が院議に基づき政府又は議員から提出される (brought in upon an order of the House) こととなる<sup>(40)</sup>。第二の効果として、財政決議は、これに対応する法案の審議において当該法案に対する修正の限界を画することとなる。つまり、財政決議の枠を超えてこれに対応する法案を修正することは議事規則違反として認められない<sup>(41)</sup>。

(c) 財政事項提案権政府専属主義

最後に、国庫負担及び人民負担に関しては、政府 (the Crown. 直訳すれば「君主」) の要求又は勧告がなければ、下院で審議することができない。これにより、歳入法案<sup>(42)</sup>、歳出予算法案<sup>(43)</sup>、王室費関連法案及び (b) の財政決議案の提出権が政府に専属することが当然に導かれる。

(2) 予算を伴う議員立法に対する統制

メイ 25 版によれば、議員は、課税又は財政支出を主たる内容 (main object) とする法案を提出することができない<sup>(44)</sup>。また、これを附随的内容とする法案 (以下この節において「予算を伴う議員立法」という。) を提出する場合も、財政決議前置主義の下、議会の要請を受けた政府からその法案に対応する財政決議案が提出され、これが可決されなければ、当該予算を伴う議員立法の審議を進めることはできない<sup>(45)</sup>。この場合の財政決議案については、当該予

(40) Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 28.5. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5232/method-of-presentation-of-bills-upon-order/>>

(41) *ibid.*, para. 35.27. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5790/amendments-in-committee-or-on-report/>>; *ibid.*, para. 36.44. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5840/the-scope-for-amendment/>>

(42) 歳入法案 (Finance Bill) は毎会計年度における税制改革に関する法案で、複数の法律の改正規定を束ねた、いわゆる「束ね法」である。

(43) 歳出予算法案 (Supply and Appropriation Bill) は、我が国とは形式が違うが予算案そのものであると言ってよい。II 1 (2) 参照。

(44) Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 28.15. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5242/private-members-bills-and-charges/>>

(45) ただし、メイ 25 版によれば、税の控除に関する法案は、財政決議を前置させることなく、議員から提出することができる (*ibid.*)。我が国ではそのような歳入の減少を伴う法案は予算を伴うものとされているところ、イギリスではそのように取り扱われていないという点で、顕著な相違であると言える。

算を伴う議員立法が提出されて第2読会<sup>(46)</sup>に進み、委員会段階に移行する前に、大臣から提出され議決されればよいこととされている<sup>(47)</sup>。このような統制の下、予算を伴う議員立法の実態がどうなっているか概観することとする。

### (i) 下院

イギリス下院では、議員立法は政府の後ろ盾がついたとしても成立はおぼつかないとされる<sup>(48)</sup>。まして政府が反対する議員立法は不成立が決まったのも同然で、6人程度のバックベンチ議員が反対を決め込んだだけでも議員立法を成立させるのは格段に難しくなるという<sup>(49)</sup>。

実際、イギリス議会のウェブサイト<sup>(50)</sup>によれば、2021 - 2022 会期において、下院議員から提出された議員立法 216 件のうち、成立したのは 13 件、成立率は 6.0% であった。下院の第2読会に進んだ 19 件の議員立法の法案説明書 (explanatory notes)<sup>(51)</sup>を確認したところ、計 6 件が金銭決議の対象となっており<sup>(52)</sup>、これらが下院における予算を伴う議員立法だったと言える。

### (ii) 上院

(1) (i) で述べたように、財政事項に関する下院の優越により、上院は歳入歳出法案を先議することができない。また、歳入歳出法案以外の法案であっても、上院が予算を伴う議員立法を下院に送付する際には、下院に「優越修正 (privilege amendment)」<sup>(53)</sup>を行う権限を付与しなければならない。具体的には、上院の第3読会で、法案中に財政支出等の根拠となる条項があるにもかかわらず、予算を伴うものではない旨の定型文<sup>(54)</sup>を末尾に追加する修正を行い、下院に送付する (定型文は太字 (bold) で印刷される<sup>(55)</sup>)。通常ならば、上院の議員立法を下院で審議する際には下院議員で政府構成員でない者が法案担当者として答弁に当たるが、この定型文が付された法案の場合は、所管大臣が法案担当者となる<sup>(56)</sup>。そして、下院の第2読会で予算を伴う法案に必要な財政決議がなされれば、続く委員会段階でその定型文を削る修正を行う<sup>(57)</sup>。

(46) 三読会制を採るイギリス下院の立法過程では、第1読会では法案の題名が読み上げられるだけで実質審議が行われず、第2読会で法案の基本方針が審議される。濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1056号, 2019.5.28, p.9. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11286064\\_po\\_1056.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11286064_po_1056.pdf?contentNo=1)>

(47) Natzler et al., *op.cit.*(30), para. 35.21. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5784/money-resolutions-in-respect-of-private-members-bills/>>

(48) Rogers et al., *op.cit.*(31), p.216.

(49) *ibid.* なお、「バックベンチ議員」とは、与党にあっては内閣の役職に就いていない議員を、野党にあっては影の内閣の役職に就いていない議員をいう。

(50) “Parliamentary Bills.” UK Parliament Website <<https://bills.parliament.uk/>>

(51) 法案説明書は、法案の概要、背景、財政に与える影響、公務部門のマニパワーに及ぼす影響、民間部門の法遵守コスト等を平易に説明する文書で、法案に添付されるものをいう。Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 26.15. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/4985/explanatory-notes>> 議員立法の場合、第2読会に進まなければ法文が準備されることは少なく (“MPs’ Guide to Procedure: Private Members’ Bills.” UK Parliament Website <<https://guideto-procedure.parliament.uk/collections/QXfa0OI6/private-members-bills/>>)、したがって法案説明書がないことが多い。議員立法の法案説明書は、提案議員の同意を得て所管府省が作成してもいいし、提案議員が自ら用意してもよい。Natzler et al., eds., *ibid.*

(52) うち5件が成立し、さらにそのうちの1件 (Glue Traps (Offences) Bill) には金銭決議と併せて広義の歳入決議 (いわゆる払込決議。表4参照) がなされている。

(53) 下院規則第80条、第50条第2項; Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 37.14. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5860/privilege-amendment/>>

(54) 具体的には「この法律のいずれの規定も、人民負担若しくは国庫負担を課すものではなく、その額若しくは範囲の変更その他いかなる意味においてもこれらの負担を変えようとするものではなく、又はこれらの負担に基づく金員の見積り、賦課、管理若しくは使用に影響を及ぼすものではない。」というものである。 *ibid.*

(55) *ibid.*

(56) 下院規則第80条 (b)

(57) Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 37.14.

実際、イギリス議会のウェブサイトで、2021 - 2022 会期において上院議員から提出された議員立法 45 件のうち下院に送付された 7 件について優越修正に係る定型文の有無を調べたところ、3 件にそのような定型文が付されていた<sup>(58)</sup>。

### (3) 金銭決議をめぐる政府の権限に関する争い

(2) で見たように、予算を伴う議員立法は、それが下院議員の提出に係るものであっても上院議員の提出に係るものであっても、下院で財政決議、特に金銭決議を得られるかどうかのポイントとなる。そこで問題は、政府が、金銭決議案の提出についての裁量権を有することから、事実上予算を伴う議員立法の生殺与奪の権を握っているのではないかということである<sup>(59)</sup>。これについてメイ 25 版は、ア) 保守党デービッド・キャメロン (David Cameron) 政権下の 2013 年及び 2015 年、大臣は、たとえ政府が支持しない議員立法であっても、要請があれば金銭決議案を提出する旨表明したが、イ) 同党テリーザ・メイ (Theresa May) 政権の 2018 年になると、金銭決議案を提出するかどうかはケース・バイ・ケースだと述べたと伝える<sup>(60)</sup>。同じく保守党のボリス・ジョンソン (Boris Johnson) 政権下、内閣府が 2022 年 8 月に改訂した『法制立案ガイド (Guide to Making Legislation)』によれば、「理論上、公金支出を伴う議員立法を、政府が金銭決議案を提出しないことによって阻止することができる。」<sup>(61)</sup>と記述した後に、次のような記載がある<sup>(62)</sup>。

政府は、通常、第 2 読会に進んだ [予算を伴う] 議員立法についてそれを支持するか否かにかかわらず金銭決議案を提出するが、そのような義務を負っているわけではない。金銭決議案の提出は、必ずしも法案に対する政府の支持を示すものではない。

2018 年、下院で、金銭決議が得られていない予算を伴う議員立法 (下院議員選挙区法改正案) について、政府がこれに反対する理由を明らかにさせるため委員会でその審議を進める一方、本会議で金銭決議が可決されるまでは委員会報告をしないとす旨の動議が提出されたが、政府与党の反対で否決された<sup>(63)</sup>。金銭決議を介した予算を伴う議員立法に対する政府の統制をどこまで認めるか、今も争いが続いているのである。

<sup>58</sup> いずれの法案も下院で審議未了となっている。

<sup>59</sup> 我が国の文献でも、「もし [一般議員提出] 法律案が金銭法案であれば、政府は財政決議案の提出を拒否することによって金銭条項の討議を阻止することができる。」(中村泰男「イギリスにおける議員立法」『レファレンス』170 号, 1965.3, pp.65-66.)、「政府は、[議員提出の] 金銭法案に対して、通常の場合、金銭決議案の提出を拒否することで、金銭条項の委員会付託を阻止するか、第 2 読会自体に反対するのが通常である。」(谷勝宏『議員立法の実証研究』信山社出版, 2003, p.526.) 等の記述が見られる (各引用文中の [ ] は、筆者補記であることを示す)。なお、これらの引用文中「金銭法案」という用語が見られるところ、これが 1911 年議会法 (Parliament Act 1911) 第 1 条に規定する「金銭法案 (money bill)」を指すと解釈するのは誤りではないが、狭きに失する。同法に規定する金銭法案とは、下院議長が指定する金銭にのみ係る法案で下院から送付を受けた上院が無修正で可決しない限り送付後 1 か月で成立するものであって、具体的には歳出予算法案のほか少数の法案にとどまる。ちなみに、同法の規定する金銭法案と歳入歳出法案の違いについて、Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 37.31. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5878/money-bills-under-parliament-act-and-bills-of-aids-and-supplies/>> を参照のこと。

<sup>60</sup> *ibid.*, para. 35.21. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5784/money-resolutions-in-respect-of-private-members-bills/>>

<sup>61</sup> Cabinet Office, *Guide to Making Legislation 2022*, 2022, p.324. (para. 45.39) <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1099024/2022-08\\_Guide\\_to\\_Making\\_Legislation\\_-\\_master\\_version\\_4\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1099024/2022-08_Guide_to_Making_Legislation_-_master_version_4_.pdf)>

<sup>62</sup> *ibid.*, pp.324-325. (para. 45.40)

<sup>63</sup> Natzler et al., eds., *op.cit.*(30), para. 35.21; HC Deb (19 June 2018) 643, cc 252-302.

## 2 フランス

### (1) 第5共和制下における議員立法・議員修正案の「財政上の不可受理性」

フランスは、1958年制定の第5共和制憲法（以下「1958年憲法」という。）<sup>(64)</sup>で、本稿の主題である予算を伴う議員立法・議員修正の統制につき一見極めて厳格な姿勢を打ち出している。1958年憲法第40条は、次のように定める。

第40条 国会議員が提出する法律案及び修正案は、その採択により公的財源（des ressources publiques）を減少させ、又は公的負担（une charge publique）を発生させ、若しくは増加させることとなるときは、受理されない。

この条が規定する不受理の要因を「財政上の不可受理性（irrecevabilité financière）」といい、①議員立法及び②政府提出の財政法案（projet de loi de finances. 我が国における予算案に相当する。）に対する修正案その他の議員修正案に適用される。

#### (i) 趣旨及び背景

憲法院は、1975年の判決<sup>(65)</sup>で、1958年憲法第40条の規定の趣旨を「本条は、財政に直接の影響を与える特定の規定が、国の財政全体の状況に与え得る帰結を考慮されないまま議決されることを避けるため、国会議員について、[1958年憲法]第39条第1項[国会議員の法律案発議権]及び第44条第1項[国会議員の修正案提出権]の原則に制約を設けるものである。」と判示している。また、エクス・マルセイユ大学教授のジャン＝フランソワ・ケルレオ（Jean-François Kerléo）は、1958年憲法第40条が制定された背景について、「既に1900年以降、国会議員の立法発案に対する財政上の不可受理性がフランスの制度の中に定着していたとしても、[同条が]従前の共和制下の議会制度と当時横行していた政党専制主義（partitocratie）が制御不能状態にあったことの所産であることは疑いない。」<sup>(66)</sup>としている。1958年憲法が、「強い政府」を目指したド・ゴール将軍（Charles de Gaulle）の主導の下、議会権力の徹底的な封じ込めを図った<sup>(67)</sup>とすれば、同条はその一端を示す規定であると言える。

#### (ii) 解釈

1958年憲法第40条のコンメンタルを読むと、同条の規定中「財源（ressources）」が複数形で、「負担（charge）」が単数形で、それぞれ表記されていることに大きな意味があるとされる<sup>(68)</sup>。つまり、歳入面では複数の財源を通じての減少が問題であるから、ある財源の減少を他の財源の増加によって償うことが可能であるのに対し、歳出面では個別の負担項目の新設・増加が問題であるから、異なる項目間にわたってそのような増減通算を行うことは認められないとする。もっとも、2001年予算法律に関する組織法律<sup>(69)</sup>第7条第1文によれば、各負担項目は、一又は二以上の府省の所管に属する支出を再編成した歳出部門（mission）をいうこと

<sup>(64)</sup> Constitution du 4 octobre 1958. <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>>

<sup>(65)</sup> Cons. const., 23 juill. 1975, déc. n° 75-57 DC, cons. 4.

<sup>(66)</sup> Jean-François Kerléo, “Plaidoyer en faveur d’une réforme de l’article 40 de la Constitution,” *Revue française de droit constitutionnel*, n° 99, 2014.7, p.507.

<sup>(67)</sup> 高橋和之編『世界憲法集 新版 第2版』（岩波文庫）岩波書店、2012、p.283。（高橋和之執筆）

<sup>(68)</sup> *Code constitutionnel et des droits fondamentaux: annoté, commenté en ligne*, 10e édition (Code Dalloz), Paris: Dalloz, c2020. 購読者用オンライン版のコンメンタル。

<sup>(69)</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

とされるため、同じ部門内での増減通算は可能とされる<sup>(70)</sup>。

## (2) 「財政上の不可受理性」の実際の運用

### (i) 議院規則

#### (a) 下院

下院規則においては、1958年憲法第40条の規定を受けて、議員立法又は議員修正の財政上の不可受理性を、原則としてそれらの提出時において、自律的に審査する仕組みが整えられている。具体的には、表5のとおりである。

表5 フランス下院における財政上の不可受理性の審査者

審査対象	審査者
議員提出法律案	下院理事部 <sup>(注1)</sup> 又は財政上の不可受理性審査を委任された下院理事部メンバー
委員会に提出された議員修正案	当該委員会の委員長又は委員長が確信を持ってないときは当該委員会の理事部 <sup>(注2)</sup> 。ただし、委員長は、不測の事態の場合には、財政・一般経済・予算監視委員会の委員長若しくは総括報告者又は理事部メンバーでこのために指名された者に意見を求めることができる。
本会議に提出された議員修正案	議長。ただし、議長が確信を持ってないときは財政・一般経済・予算監視委員会の委員長若しくは総括報告者又は理事部メンバーでこのために指名された者に意見を聴いて決定する。意見が出されない場合は、下院理事部が判断する。
議員又は政府から財政上の不可受理性の申立て <sup>(注3)</sup> があった議員提出法律案若しくは議員修正案又は委員会議決案	財政・一般経済・予算監視委員会の委員長若しくは総括報告者又は理事部メンバーでこのために指名された者

(注1) 議長、副議長6人、財務担当理事3人及び書記担当理事12人から成る議事の管理・運営等を掌る機関。フランス下院規則第8条。

(注2) 委員長、副委員長4人及び書記担当理事4人から成る。フランス下院規則第39条第2項第1文。

(注3) フランス下院規則第89条第4項。

(出典) フランス下院規則 (*Règlement de l'Assemblée Nationale*, 2022.6. <[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte\\_reference/02\\_reglement\\_assemblee\\_nationale.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf)>) を基に筆者作成。

#### (b) 上院

一方上院は、1958年憲法の下、長い間、財政上の不可受理性について組織的な事前チェックを行わず、主として政府にその申立てをさせ、本会議上程時にその有無を判断することとしてきた<sup>(71)</sup>。憲法院判決<sup>(72)</sup>を受けて、下院とはほぼ同様の手続に改めたのは、ようやく2007年のことである。現在、上下両院で扱いが大きく異なる点は、議員又は政府からの財政上の不可受

<sup>(70)</sup> Kerléo, *op.cit.*(66), p.516.

<sup>(71)</sup> 元上院事務局国際部長のブルノ・ボフュメ (Bruno Baufumé) によれば、1978年に上院規則を改正する前は、政府、財政委員会及び所管委員会にしか財政上の不可受理性の申立てをすることが認められていなかった。同年の改正以降、上下両院を通じて議員個人が財政上の不可受理性の申立てをすることができるようになったが、そのようなケースはまれであった。ボフュメはその理由について、下院では事前の自律的チェック体制がしっかりしていた一方で、上院においては依然として財政上の不可受理性の申立ては政府がするものであると考えられてきたことによるものと解説している。Bruno Baufumé, *Le Droit d'Amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1993, p.80.

<sup>(72)</sup> Cons. const. 14 décembre 2006, déc. n° 2006-544 DC, cons.13 は「憲法院が1958年憲法第40条の適合性審査を行うことを可能にするため、議員修正案の財政上の不可受理性の問題が必ず先議の院で提起されるようにするには、各議院において、そのような〔議員〕修正案の提出時にその受理可能性につき効果的かつ組織的な統制を実施することが求められる。しかるに、上院においては未だそのような手続が導入されていない。」と判示した。なお、〔〕内及びアンダーラインは筆者が補記したものである。

理性の申立てに関するもので、下院ではいつでも申し立てられるのに対し、上院では本会議でのみ認められ、その申立てが予算委員会又は社会問題委員会からなされた場合には討論なしで不受理が決するなど、下院では見られない処理方法をとっている<sup>(73)</sup>。

## (ii) 問題点

前述 ((1) (i)) のケルレオは、財政上の不可受理性の運用について、大きく次の2点で問題があると指摘する。

### (a) 上下各院で判断基準が異なること

(i) で見たように、現行の議院規則上は上下両院でほぼ同じ審査手続をとっているものの、政府及び下院に対する独立性が強い上院では、財政上の不可受理性に係る統制が緩やかである<sup>(74)</sup>。言い換えれば、政府の意向に従順な多数党の方針に強く影響される下院では、政府の意見で財政上の不受理が認められやすい傾向にある。ケルレオは、このように憲法解釈に関する問題で上下両院の扱いが異なるのは、予見可能性や法的安定性を損ね、法治国家として容認できないと主張する<sup>(75)</sup>。

### (b) 合理的で客観的な評価が上下両院を通じて行われていないこと

さらにケルレオは、財政上の不可受理性について、上下両院で合理的で客観的な評価が行われておらず、議事規則で定められた手続とは別の非公式なやり方で、議会と政府のパワーバランスを保つ政治的道具として使われていると批判する。例えば、減税を企図する議員立法の末尾にたばこ税の増税規定<sup>(76)</sup>を形式的に置いた上で、議員が政府と減税の中身についてインフォーマルな交渉を行うことがよくある。政府が同意すればその議員立法は受理・上程され、政府がたばこ税の増税規定を削除する修正案を提出する運びとなる<sup>(77)</sup>が、政府が不同意であれば議員自身が提出を断念することがほとんどだという。このような運用実態を受けて、ケルレオは、財政上の不可受理性の判断過程をオープンにすることを求めている<sup>(78)</sup>。

## 3 ドイツ

### (1) ドイツ基本法の規定とその趣旨

ドイツ連邦共和国基本法（以下「ドイツ基本法」という。）第113条は、次のとおり、連邦政府が編成した予算に対して歳出増又は歳入減の影響を及ぼす法律について、連邦政府の同意が必要である旨規定する<sup>(79)</sup>。

<sup>(73)</sup> 上院規則第45条第4項。さらに、同条第5項は次のように定める。「本会議における財政上の不可受理性に関する申立てに関し、[予算委員会又は社会問題]委員会の結論が直ちに出来ない場合は、その条項に関する審議は保留される。疑義がある場合は、委員会の代表者が政府及び修正案提出者から説明を求める。それでも疑義が残るときは、その修正案及び関連する条項につき保留の上委員会に差し戻す。本会議の議事が終了する前に委員会の結論が出ない場合は、不受理が黙示的に認められる。」なお、[ ]内は筆者が補記したものである。

<sup>(74)</sup> Kerléo, *op.cit.*(66), pp.513-514.

<sup>(75)</sup> *ibid.*, pp.514-515.

<sup>(76)</sup> 「[減税規定]による国の歳入減は、一般税法典第575条及び第575A条に規定する付加税の創設によって、従前の額まで埋め戻されるものとする。」という定型文を付す。*ibid.*, p.518. なお[ ]内には、実際には減税規定の条番号等が入る。

<sup>(77)</sup> *ibid.* たばこ税の増税規定を削除すれば国の財源が減るため、1958年憲法第40条により、このような修正は政府にしかできない。

<sup>(78)</sup> *ibid.*, p.520.

<sup>(79)</sup> 規定中の[ ]内の文言は、筆者が補記したものである。

第 113 条 連邦政府が提案した予算計画の歳出を増加させ、又は新たな歳出をもたらし、若しくは将来において生じさせることとなる法律は、連邦政府の同意を必要とする。歳入減少をもたらし、又は将来において生じさせることとなる法律についても、同様とする。連邦政府は、連邦議会（Bundestag）<sup>(80)</sup> に対し、そのような法律の議決を停止するよう要求することができる。この場合においては、連邦政府は、6 週間以内に、連邦議会に対し、意見書を提出しなければならない。

2 連邦議会が前項の法律を議決した後においては、連邦政府は、4 週間以内に、連邦議会に対し、再議決を要求することができる。

3 第 78 条〔法律の成立要件〕の規定により第 1 項の法律が成立したときは、連邦政府は、あらかじめ同項第 3 文及び第 4 文又は前項の手続を開始していた場合に限り、6 週間以内に、同意を拒否することができる。この期限を徒過した後は、同意が与えられたものとみなす。

この規定は、ワイマール共和国憲法（Weimarer Reichsverfassung von 1919）及びプロイセン州憲法（Preußische Verfassung von 1920）において、議会制民主主義下の議会による財政出動圧力の可能性に配慮して設けられた規定<sup>(81)</sup>の趣旨を引き継ぐものである。すなわち、ドイツ基本法は、近代的な国民代表機関である議会が、歳出増及び税制上の恩典を求めがちなのに対して、予算全体及び税制の整合性の確保及び持続的財政運営に関する責任を負う客観的な部局を分置することとし、具体的には連邦政府をその責めに任じた<sup>(82)</sup>。これを受けて第 113 条は、議会の行う立法活動についてもそのような政府の財政運営責任を貫徹させると同時に、立法手続の慎重な進行を確保するものであるとされる<sup>(83)</sup>。

## (2) ドイツ連邦議会議事規則の規定とその趣旨

ドイツ基本法第 113 条を受けて、ドイツ連邦議会議事規則（以下この節において単に「議事規則」という。）は、予算議案（Haushaltsvorlagen）及び財政議案（Finanzvorlagen）の 2 種に分けてその立法手続を定めている。このうち、予算議案とは予算法律（Haushaltsgesetz）、予算計画（Haushaltsplan）その他我が国でいう予算そのものであるから、本稿の主題である予算を伴う議員立法及び予算を伴う議員修正がなされた法律案については、それらが財政議案となるか否かが問題となる。この財政議案につき議事規則第 96 条は、次のように定める（規定中の〔 〕は、筆者が付したものである。）。なお、同条の規定は、政府提出議案にも同様に適用される。

<sup>(80)</sup> 世界各国の国会の協力機関である列国議会同盟では、連邦議会を下院とするとともに連邦参議院（Bundesrat）を上院として扱い、ドイツの連邦レベルの立法機関を 2 院制と位置付けている（小林公夫「ドイツの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1055 号、2019.5.16, p.1. <<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/11281219&bundleNo=1&contentNo=1>>）。ただし、これに反対し Bundesrat を「連邦参議会」と呼ぶべきとの意見もある（初宿正典「ドイツの Bundesrat は二院制の《第二院》か？」『法律時報』95 巻 5 号、2023.5, p.77.）。いずれにせよドイツ基本法及び Bundesrat の議事規則には、予算を伴う法律案に対する Bundesrat の関与に関する特段の規定はない。

<sup>(81)</sup> ワイマール共和国憲法第 85 条第 4 項は「議会は、予算計画案について、参議会〔Reichsrat: 各州の政府代表者から成る合議制機関〕の承認を得ずに、支出を増額し、又は新設してはならない。」と、プロイセン州憲法第 42 条第 4 項は「州議会が州政府の提案又は承認に係る額を超える支出を議決しようとするときは、州参議会〔Staatsrat: 原則として各県議会により選挙された者から成る合議制機関〕の同意を必要とする。州参議会が不同意の場合は、州議会の議決は、州政府の提案又は承認に係る額と一致する限りにおいて効力を生ずる。この場合においては、住民表決は認められない。」と規定する。なお、〔 〕内は筆者補記。

<sup>(82)</sup> Volker Epping und Christian Hillgruber (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar*, 3. Auflage, München: C.H.Beck, 2020, p.2008. (Ekkehart Reimer)

<sup>(83)</sup> *ibid.*, p.2009. (Reimer)



第 96 条（財政議案）財政議案とは、その基本的意義又は財政的規模からみて、連邦又は州の財政に著しい影響を与えるおそれのある全ての議案で、かつ、前条に規定する予算議案以外のものをいう。議案の性質に関し疑義があるときは、連邦議会が、予算委員会の意見を聴いた上で、決定する。

2 財政議案は、第 1 読会の後、予算委員会及び所管委員会に付託される。法律案が委員会における修正の動議の可決により財政議案となったときは、当該委員会は、議長にその旨を通知しなければならない。議長は、当該委員会において修正された議案を予算委員会に付託する。この付託は、審査期限を付して行うことができる。

3 連邦議会議員提出に係る財政議案の理由書には、その財政的影響に関する説明を記載しなければならない。議長は、連邦政府に対し、4 週間以内に連邦又は州の財政に与える影響について意見書を提出する機会を与える。予算委員会の審査報告書は、連邦政府の意見書を受理し、又は 4 週間の期限を経過した後でなければ、議事日程に記載してはならない。

4 財政議案が連邦財政に影響を及ぼす場合には、予算委員会は、当該財政議案と現会計年度及びこれに引き続く会計年度の予算との適合性を審査する。予算委員会の審査の結果、その議案が現会計年度予算に影響を及ぼすときは、前項の審査報告書に、収入減又は支出増を補填する案〔以下「補填案」という。〕を添付する。次会計年度以降の予算に影響を及ぼすときは、予算委員会は、次会計年度以降における補填の可能性について、同項の審査報告書の中で委員会の意見を述べる。連邦政府が財政議案に関し意見書を提出したときは、予算委員会は、当該意見書について、同項の審査報告書の中で委員会の意見を述べる。予算委員会が補填案を作成することができないときは、財政議案は連邦議会に上程され、提出者の趣旨説明の後、補填の可能性についてのみ審議され、議決される。連邦議会においても補填の可能性が否定されたときは、その財政議案は、廃案となる。

5 （略）

6 予算委員会の審査報告書により、連邦政府構成員又はその委任を受けた者が、議案の財政的影響、所管委員会の議決又は第 4 項の補填案に対して疑問を呈していることが判明したときは、議長は、既に連邦政府から意見書の提出があった場合を除き、連邦政府に対し、意見書を提出する機会を与える。この場合において、予算委員会の審査報告書は、連邦政府の意見書を受理し、又は 4 週間の期限を経過した後でなければ、議事日程に記載してはならない。連邦政府が意見書を提出したときは、予算委員会は当該意見書に対して意見を述べる。

7 第 2 読会において、その基本的意義又は財政的規模からみて、財政に著しい影響を与えるおそれのある修正案が議決されたときは、第 3 読会は、事前に予算委員会の審議を経て、その修正議決の 2 週間後に行う。

8 （略）

上記の規定中財政議案の定義（議事規則第 96 条第 1 項第 1 文）については、次のように解釈されている<sup>(84)</sup>。ア)「基本的意義 (grundsätzliche Bedeutung)」と「財政的規模 (finanzieller

<sup>(84)</sup> Heinrich G. Ritzel und Joseph Bucker, *Handbuch für die parlamentarische Praxis: mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, Neuwied: Luchterhand, Stand: Dezember 2020, (Geschäftsordnung-Bundestag Kommentar) § 96, p.4.

Umfang)」は選択的要件である。イ) いずれの要件が満たされるかは個別的判断によるが、予算委員会が、専ら財政的規模の観点から、支出増又は収入減が一定額を下回ることが見込まれる議案について、財政議案としないという原則を定めることを妨げない。ウ) この場合、専ら基本的意義における財政議案とは、財政及びその議案との関係で従前の実務にはなかった先例的価値のあるものを想定する。その上で、予算委員会は、イ) に基づき、当該一定額を 500 万ユーロに設定している<sup>(85)</sup>。

いずれにせよ、議事規則第 96 条の規定からその特徴として読み取れるのは、①財政議案の審議には所管の委員会のほかに予算委員会も加わり、補填案の立案等により予算と法律の不一致を回避するべく独自の役割を演じていること及び②財政議案の審議に当たっては、ドイツ基本法第 113 条の規定とは別に、連邦議会が自発的に連邦政府に対して十分な期間を与えた上で意見を求めていることである。これらの結果、同条の規定により連邦政府に認められている議決停止（同条第 1 項第 3 文）又は再議決（同条第 2 項）の要求がなされる可能性は、ほとんど考えられなくなっている<sup>(86)</sup>。よって今日では、同条の実用的重要性はわずかであるとされる<sup>(87)</sup>。

### (3) 財政議案に係る実際の運用

そこで実際の運用を見てみると、1963 年から 1993 年の間に、連邦政府は同条第 1 項第 1 文に基づく同意を 45 件の法律に対して行ったが、それ以降は積極的に同意をすることはなくなっている<sup>(88)</sup>。財政議案について連邦議会と連邦政府の対立がほとんどなくなったのは、議院内閣制をとるドイツにおいて、与党と政府の間でほとんど常に政治的合意がなされているため及び財政問題について両者の間で利害の類似性が見られるためとされる<sup>(89)</sup>。ハイデルベルク大学教授のエッケハルト・ライマー (Ekkehart Reimer) は、ドイツ基本法第 113 条が実質的意味を帯びるようになるのは、少数政権が樹立されるような例外的場合であるとする<sup>(90)</sup>。

## Ⅲ アメリカ連邦議会の予算審議過程における法律案等の統制

周知のように、アメリカ合衆国憲法は予算編成権を連邦議会に専属させている。具体的には、同憲法第 1 条第 8 節第 1 項は連邦議会に課税・支出権限 (taxing and spending powers) を与え、同条第 9 節第 7 項では全て国庫からの支出は法律により定める歳出予算に従って行わなければならないと規定する。これらの総体は「財布の権限 (power of the purse)」<sup>(91)</sup>と呼ばれ、連邦議

<sup>(85)</sup> Martin Morlok et al. (Hrsg.), *Parlamentsrecht: Praxishandbuch*, Baden-Baden: Nomos, 2016, p.825. (Beate Hasenjäger) 2023 年 10 月分の報告省令レート (1 ユーロ = 158.05 円) に基づくと、500 万ユーロは 7 億 9025 万円になる。

<sup>(86)</sup> Ritzel und Bückner, *op.cit.*(84), § 96, p.1.

<sup>(87)</sup> Epping und Hillgruber (Hrsg.), *op.cit.*(82), p.2008. (Reimer)

<sup>(88)</sup> *ibid.*, p.2009. (Reimer) 一方、連邦政府提出に係るドイツ軍の海外派遣について連邦議会の承認を求めるのが財政議案とされることから、予算委員会がこれについて議事規則第 96 条に基づいて意見を述べる機会が多くなってきている。Morlok et al. (Hrsg.), *op.cit.*(85)

<sup>(89)</sup> Theodor Maunz und Günter Dürig (Begr.), Roman Herzog et al. (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band VII, C.H.Beck, Stand: 2020, Art. 113, pp.24-25. (Hanno Kube)

<sup>(90)</sup> *ibid.*, p.25. (Kube)

<sup>(91)</sup> 「事実財政に対するこの権力は、如何なる憲法に於いても人民直接の代表たる議員をしてあらゆる不平を救済し、正当な有益な政策を実行せしめる最も完全にして有効な武器である。」ハミルトンほか (斎藤敏訳) 『フェデラリスト』理想社, 1966, p.330; 田尾亮介「アメリカ連邦議会の「財布の権限」」『法律時報』95 卷 6 号, 2023.6, p.33.

会が有する最も強大な権力と位置付ける議員もいる<sup>(92)</sup>。また、行政府には法案提出権がないため<sup>(93)</sup>、アメリカの連邦法は（形式的には）全て議員立法であって、その議員立法で連邦予算が編成される。そうであれば、財政規律の確保や利益誘導の防止の観点からどのような統制がなされているのか気になるところである。以下では、連邦議会の予算審議過程における法律案等の統制手段について、対象を「予算を伴う議員立法」に限定せずに概観することにしよう。

## 1 アメリカ連邦予算の構成要素等

### (1) 連邦予算の構成要素

連邦議会予算局（Congressional Budget Office. 以下「CBO」という。）によれば、連邦予算はア）収入（revenues）、イ）裁量的支出（discretionary spending）及びウ）義務的又は直接支出（mandatory or direct spending. 以下「義務的支出」という。）の3種の主要な要素から成る<sup>(94)</sup>。このうちア）の収入の見込総額は、予算両院一致決議（Concurrent Resolution on the Budget）の中に盛り込まれるが、この決議自体に法的拘束力はなく、収入の見込総額も予算編成の大枠を示す一助として用いられるにすぎない<sup>(95)</sup>。次にイ）の裁量的支出は、毎会計年度、まず「権限法（Authorization Acts）」により連邦の機関及び事務事業に関し歳出権限を与えた後、これとは別に「歳出予算法（Appropriation Acts）」により当該機関及び事務事業に対し個別具体的な額の予算を配分することによって初めて予算執行が可能となる<sup>(96)</sup>。この関係は、我が国において「予算と法律の不一致」で論じられる予算と法律の関係に類似する。これに対して、ウ）義務的支出は、原則として、各種の社会給付（entitlement）<sup>(97)</sup>等に関する権限法に基づき算定された必要額をまるまる予算執行することが可能である<sup>(98)</sup>。参考までに、裁量的支出及び義務的支出における権限法と歳出予算法との比較を表6に示した。注意すべきは権限法による支出負担行為（obligation）<sup>(99)</sup>の可否であって、裁量的支出にあっては不可とされているのに対し、義務的支出では可能とされている点である。

<sup>(92)</sup> Walter J. Oleszek et al., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Eleventh Edition, Washington D.C.: CQ Press, 2020, p.43.

<sup>(93)</sup> ホワイトハウスは「誰でも法律案を起草できるが、連邦議会の議員しかそれを提出することができない。」と説明する。“The Legislative Branch.” Whitehouse Website <<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-legislative-branch/>>

<sup>(94)</sup> “Frequently Asked Questions About CBO Cost Estimates: What federal budgetary effects are identified?” CBO Website <<https://www.cbo.gov/about/products/ce-faq>>

<sup>(95)</sup> Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd Edition, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007, p.56. よって、「歳入予算法」なるものは存在しない。田尾 前掲注<sup>(91)</sup>, p.36.

<sup>(96)</sup> 権限法案は歳出権限に係る機関又は事務事業を所管する各委員会（authorizing committees）で審議されるのに対し、歳出予算法案は歳出委員会（committee on appropriation）で審議される。上下両院の歳出委員会はそれぞれ分野別に12の小委員会を擁している。Oleszek et al., *op.cit.*<sup>(92)</sup>, p.51.

<sup>(97)</sup> 社会保障制度の一環として、特定の者が法律で定める要件を満たすことを条件に直接与えられる（通常金銭的な）給付をいう。Bryan A. Garner et al., eds., *Black's Law Dictionary*, 11th Edition, St.Paul: Thomson Reuters, 2019, p.673.

<sup>(98)</sup> 義務的支出についても歳出予算法が観念されるが、それは社会給付権限法の規定から見積もられる必要額を自動的に掲記するものである。Oleszek et al., *op.cit.*<sup>(92)</sup>, pp.63-64; Schick, *op.cit.*<sup>(95)</sup>, pp.194-195.

<sup>(99)</sup> 連邦が債務を負う原因となる契約その他の行為をいう。Schick, *ibid.*, p.330.

表6 裁量的支出及び義務的支出における権限法と歳出予算法の比較

		権限法	歳出予算法
共通事項	審議を行う委員会	その機関又は事務事業を所管する委員会	歳出委員会
裁量的支出	制定時期	毎年度又は複数年度	(同左)
	予算上の効果	歳出権限の付与にとどまり、金額の記載があっても予算額は不確定	各項目に記載された金額をもって歳出予算額が確定
	支出負担行為 <sup>(注)</sup> の可否	権限法のみでは支出負担行為はできない	歳出予算法の施行をもって支出負担行為が可能となる
義務的支出	制定時期	随時	毎年度又は複数年度
	予算上の効果	権限法に定める給付額と給付対象者数(見積数)により予算額が算定可能	左記による予算額を計上
	支出負担行為の可否	権限法があれば支出負担行為が可能である	(同左)

(注) 連邦が債務を負う原因となる契約その他の行為をいう。

(出典) Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd Edition, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007, pp.52-62 を基に筆者作成。

## (2) アメリカ連邦議会における「予算」と「予算を伴う法律」

(1) における検討により、連邦の機関又は事務事業について具体的な金額を記載して議決される歳出予算法は、その形式は違うが我が国でいえば予算そのもの<sup>(100)</sup>と言える。そして上下両院の歳出委員会が、そのような歳出予算法案を作成する権限を有している<sup>(101)</sup>。一方、歳出委員会以外の委員会で審査される権限法案及び税法その他の歳入法案の中に「予算を伴う法律案」が存在することとなる。こう考えれば、予算と予算を伴う法律の区別は一応可能である。

しかし、予算も予算を伴う法律も全て議員立法であるアメリカ連邦議会にあっては、財政規律の弛緩や利益誘導の横行につながる糸口は、予算案及び予算を伴う法律案の双方にある。この観点から整理すれば、現在行われている統制の主たる対象は、次のようなものになる。

- ① 義務的支出に係る権限法案であって歳出の増加を伴うもの又は税法その他の歳入法案（一部改正法案及び廃止法案を含む。②において同じ。）であって収入の減少を伴うもの
- ② 歳出予算法案において裁量的支出に係る一定額の財源を特定の者、地域、選挙区等に振り向けるよう指示する規定又は税法その他の歳入法案において一定の受益者に対し税制上の恩恵等を施す規定<sup>(102)</sup>

以下では、①に関するペイ・アズ・ユー・ゴー手続（pay-as-you-go procedures）等及び②の規定を含む包括的なイヤマーク（earmark）等の規制について概観することとする。

<sup>(100)</sup> したがって、我が国と同様、ア) 当初予算（本予算：annual (regular) appropriation）、イ) 補正予算（supplemental appropriations）、ウ) 暫定予算（continuing resolutions）の別がある。Oleszek et al., *op.cit.*(92), p.49.

<sup>(101)</sup> 上下各院には歳出委員会のほかに予算委員会（Committee on the Budget）が存在する。予算委員会は毎年、新会計年度の予算両院一致決議案を策定することを本務とする（1974年議会予算法（Congressional Budget Act of 1974）第301条（2 U.S.C. § 632））。

<sup>(102)</sup> Rob Porter and Sam Walsh, “Earmarks in the Federal Budget Process,” *Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper*, No. 16, 2008.4.1, p.3. <[https://scholar.harvard.edu/files/briefingpapers/files/16\\_-\\_porter\\_walsh\\_-\\_earmarks\\_in\\_the\\_federal\\_budget\\_process.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/briefingpapers/files/16_-_porter_walsh_-_earmarks_in_the_federal_budget_process.pdf)>

## 2 ペイ・アズ・ユー・ゴー手続等

### (1) 経緯と背景

#### (i) 義務的ペイ・アズ・ユー・ゴー手続の導入

##### (a) 1980年代に生じた巨額の財政赤字と1985年財政収支均衡法

1981年に就任したロナルド・レーガン大統領（Ronald Reagan, 共和党）は、ア）国内向け財政支出の削減、イ）軍事費増加、ウ）減税等を柱とする経済政策「レーガノミクス」を推し進めた。しかし、ア）については連邦議会の抵抗により不十分に終わり、ウ）についても期待された投資意欲の増加、ひいては税収の増加につながらず、その結果イ）だけが突出して、巨額の財政赤字が発生することとなった<sup>(103)</sup>。

この財政赤字を削減するため、1985年財政収支均衡法（Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985）が制定され、1991会計年度までに均衡予算を達成するため、各会計年度における財政赤字上限目標額が設定されるとともに、それが達成されない場合は大統領が一律歳出削減命令（sequestration order）を出せるようにした<sup>(104)</sup>。しかしながら、この法律による財政赤字削減はできなかった。歳出予算の70%が一律歳出削減命令の対象外とされ、予算上の操作により、財政赤字上限目標額を達成したように見せかけることができたからである<sup>(105)</sup>。

##### (b) 1990年予算執行法と義務的ペイ・アズ・ユー・ゴー手続

こうした事態に対処するため、連邦議会は1990年予算執行法（Budget Enforcement Act of 1990）を制定した。これは1985年財政収支均衡法の規定を改正するもので、①裁量的支出を国防費、国債費及び国内費に分け、費目ごとに上限支出額（cap）を設定すること、②新たな義務的支出を伴う施策を講ずるときは、それに見合う額の義務的支出の削減又は歳入増を伴う他の施策を講ずること、③大統領は、a) 裁量的支出の各費目が①の上限支出額を超えた場合においては当該費目につき当該超えた額の一律歳出削減命令を、b) 義務的支出の総額が増加したときは義務的支出につき当該増加額の一律歳出削減命令を、c) ①及び②によっても法律の定める総財政赤字限度額を超えたときは裁量的経費につき当該超えた額（半分を国防費から、残り半分を非国防費から）の一律歳出削減命令を、それぞれ出せるというものである<sup>(106)</sup>。このうち②並びに③ b) 及び c)（②に係る部分に限る。）が「ペイ・アズ・ユー・ゴー」<sup>(107)</sup>ルールと呼ばれるようになったのである。

1990年予算執行法に基づくペイ・アズ・ユー・ゴー手続は、当初から2002年10月1日前に制定された法律に適用される時限的措置であった<sup>(108)</sup>が、当該措置終了後の空白期間を経て2010年に、新たな義務的ペイ・アズ・ユー・ゴー法（Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010, 2 U.S.C. Chapter 20A）が制定され、現在に至っている<sup>(109)</sup>。

<sup>(103)</sup> Paul Winfree, *A History (and Future) of the Budget Process in the United States: Budget by Fire*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp.179-181; 村上勝敏「ポスト・レーガンと双子の赤字」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』76号, 1988.8.17, p.1.

<sup>(104)</sup> Oleszek et al., *op.cit.*(92), p.83; 片山信子「米国の財政再建—財政収支均衡法から包括財政調整法へ—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』293号, 1997.2.18, pp.3-4.

<sup>(105)</sup> Oleszek et al., *ibid.*; Winfree, *op.cit.*(103), p.182; 片山 同上, p.7.

<sup>(106)</sup> 2 U.S.C. §§ 901-903.

<sup>(107)</sup> 2 U.S.C. § 902. なお、ペイ・アズ・ユー・ゴーとはもともと「即金主義、現金払い」という意味である。小山貞夫編著『英米法律語辞典』研究社, 2011, p.814.

<sup>(108)</sup> 2 U.S.C. § 902(a).

<sup>(109)</sup> Oleszek et al., *op.cit.*(92), p.85.

## (ii) 院内ペイ・アズ・ユー・ゴー手続等の導入

### (a) 上院

1993年、上院は1994会計年度予算において見込まれる財政赤字削減が新たな義務的支出又は歳入に係る立法措置によって帳消しにならないよう、当該予算に係る両院一致決議<sup>(110)</sup>で上院独自のルールを定めた<sup>(111)</sup>。すなわち、同会計年度における財政赤字見積額を、①1998会計年度までの各会計年度において及び②2003会計年度までの各会計年度（①の各会計年度を除く。）において財政赤字見積額を増加させることとなる義務的支出又は歳入に係る議案等（法律案、両院合同決議案、両院協議会の協議案、修正案等をいう。以下この章において同じ。）の審議を原則禁止するものである。このルールは、以後たびたび改正されながら現在に至っている。

### (b) 下院

(i) (b) にいう空白期間に当たる2006年11月の連邦議会中間選挙で12年ぶりに上下両院において多数党となった民主党<sup>(112)</sup>は、翌年の第110議会期の冒頭、選挙公約であったペイ・アズ・ユー・ゴー手続の復活（restore）を、法律ではなく下院規則の改正という形で実現した<sup>(113)</sup>。その内容は、現会計年度から向こう6年度及び11年度にわたる財政赤字見積額の増加又は財政黒字見積額の減少を伴う義務的支出又は歳入に係る議案等の審議を原則禁止するものである。

これに対し、第112議会期（2011～2013年）、第115議会期（2017～2019年）、第118議会期（2023～2025年）に下院の多数党となった共和党は、「カット・アズ・ユー・ゴー（cut-as-you-go）」手続を下院規則に盛り込んだ。これは、①義務的支出の増加を伴う議案等（1（2）①）のみを対象とし、②義務的支出の増加の穴埋めとして歳入増を行うことを認めない点で、民主党が導入したペイ・アズ・ユー・ゴー手続と異なる<sup>(114)</sup>。

### (iii) 比較

表7は、(i)及び(ii)で取り上げたペイ・アズ・ユー・ゴー（以下「ペイゴー」という。）手続及びカット・アズ・ユー・ゴー（以下「カットゴー」という。）手続を比較したものである。

この表を見ると、現在重疊的に適用されている義務的ペイゴーと院内ペイゴー等（上院ペイゴー及び下院カットゴーをいう。以下同じ。）は、前者が個別の法律の成立後に大統領による義務的経費の一律削減命令を行うのに対し、後者が個別の法律案の本会議における議決前にその審議自体を止める点で相違している。以下では、本稿の主題に鑑み、院内ペイゴー等に絞って説明を進めることとする。

<sup>(110)</sup> 予算決議（Budget Resolution）ともいい、上下両院における現行の予算審議手続の概要を定める1974年議会予算法に基づき、予算の大枠を示すとともに、各分野における支出上限を上下両院の間で取り決めるものである。  
*ibid.*, p.439.

<sup>(111)</sup> Bill Heniff, Jr., “Budget Enforcement Procedures: The Senate Pay-As-You-Go (PAYGO) Rule,” *CRS Report*, RL31943 (Version 19), 2023.1.9, p.12.

<sup>(112)</sup> 細野豊樹「民主党の復権—アメリカの中間選挙の分析—」『国際問題』559号, 2007.3, p.1.

<sup>(113)</sup> Bill Heniff, Jr., “House Rule XXI, Clause 10: The CUTGO Rule,” *CRS Report*, RL41510 (Version 5), 2023.5.9, p.5. なお、「復活」という言葉を用いたのは、1990年予算執行法に基づく義務的ペイ・アズ・ユー・ゴー手続が2002年に適用終了となり、少なくとも下院に関しては、これを引き継ぐ制度がなかったためである。(i) (b) 参照。

<sup>(114)</sup> 共和党がカット・アズ・ユー・ゴー手続を支持するのは、財政赤字の拡大を招いてでも党の方針である減税法案（ペイ・アズ・ユー・ゴー手続なら原則審議禁止となる。）を推進するためである。Oleszek et al., *op.cit.*(92), p.85.

表7 ペイ・アズ・ユー・ゴー手続及びカット・アズ・ユー・ゴー手続の比較（2023年2月現在）

項目	義務的ペイ・アズ・ユー・ゴー	上院ペイ・アズ・ユー・ゴー	下院カット・アズ・ユー・ゴー
根拠	義務的ペイ・アズ・ユー・ゴー法 (2 U.S.C. Chapter 20A)	2018 会計年度予算両院一致決議 <sup>(注1)</sup> (H.Con.Res. 71, 115th Cong.) 第 4106 条	第 118 議会期下院規則 <sup>(注2)</sup> 第 21 条第 10 節
予算効果の見積主体	行政機関たる行政管理予算局 (OMB) (議会予算局 (CBO) の見積りに基づく。)	上院予算委員会 (議会予算局 (CBO) 及び両院税制委員会 <sup>(注3)</sup> の見積りに基づく。)	下院予算委員会 (議会予算局 (CBO) 及び両院税制委員会の見積りに基づく。)
予算効果の見積対象となる会計	予算内会計 (on-budget) <sup>(注4)</sup> のみ		予算内会計及び予算外会計 (off-budget) <sup>(注4)</sup>
予算効果の見積対象となる年度	新会計年度 (budget year) を含む向こう 5 会計年度及び新会計年度を含む向こう 10 会計年度	現会計年度 (current year) を含む向こう 6 会計年度及び現会計年度を含む向こう 11 会計年度	
措置が講ぜられる時期	会期終了後 14 日以内 (週末及び祝日を除く。)	個別の議案等が本会議の議題となったとき	
措置の内容	大統領による義務的支出の一律削減命令 <sup>(注5)</sup>	議員からの規則違反申立て (point of order) の可決による当該議案等の審議中止、廃案	
例外	①緊急の必要があると連邦議会が指定した議案等に係る歳入又は歳出、②前会計年度に所属する歳入又は歳出及び③連邦法の規定により除外される歳入又は歳出は、財政収支に対する効果の計算から除外される。	①個別の議案等による財政赤字見積額の増加幅が、その暦年において既に制定された議案等による財政赤字見積額の減少幅に収まる場合及び②特別多数決による手続免除 (waiver) が可決された場合は、審議が続行される。	①個別の議案等と、既に下院を通過した別の議案等の予算効果を合算することが認められるほか、②緊急の必要があると下院の過半数で議決した規定に係る歳入又は歳出は、財政支出に対する効果の評価から除外される。

(注 1) 予算決議 (Budget Resolution) ともいい、1974 年議会予算法 (Congressional Budget Act of 1974) に基づき、予算の大枠を示すとともに、各分野における支出上限を上下両院の間で取り決めるものである。Walter J. Oleszek et al., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Eleventh Edition, Washington D.C.: CQ Press, 2020, p.439. なお、1974 年議会予算法は予算両院一致決議を毎年策定するように連邦議会に求めているが、策定されない年もある。Megan S. Lynch, "Setting Budgetary Levels: The House's FY2023 Deeming Resolution," *CRS Report*, RL47175 (Version 2), 2022.7.11, p.1 参照。

(注 2) 下院では、毎議会期の初めに、前議会期の下院規則に対する修正及び当該修正部分を除く同規則を当議会期の下院規則とする旨の決議を行う。第 118 議会期下院規則に関する決議は、2023 年 1 月 9 日の決議第 5 号である。H. Res. 5 <<https://www.congress.gov/118/bills/hres/5/BILLS-118hres5eh.pdf>>

(注 3) 両院税制委員会 (Joint Committee on Taxation) は内国歳入法典第 8001 条 (26 U.S.C. § 8001) に設立根拠を有する超党派の両院議員から成る委員会であり、1974 年議会予算法では歳入見積りを行うこととされている (2 U.S.C. § 601(f))。

(注 4) 予算内会計とは予算外会計以外のものをいい、予算外会計とは法律に基づき予算内会計から除外される連邦の事務事業に係る会計で、具体的には郵便公社基金 (Postal Service Fund)、高齢・遺族年金信託基金 (Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund) 及び障害者年金信託基金 (Disability Insurance Trust Fund) をいう。Government Accountability Office, *A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process*, September 2005, pp.72, 73.

(注 5) 一律削減命令 (sequestration order) は、対象年度の予算に係る財政赤字額を当該対象年度に対応する財政赤字見積額まで縮減させるため、社会保険、失業給付、予備的経費等を除く義務的支出に係る予算額を一律に一定割合削減するよう所管当局に命ずるものである。ただし、メディケア (高齢者・障害者向け医療保険) 予算については削減割合が 2% に抑えられており、2% を超える一律歳出削減命令を出す場合にはメディケア以外の予算項目の削減割合を再計算して上乗せすることとされている。Bill Heniff Jr., "The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: Summary and Legislative History," *CRS Report*, RL41157 (Version 9), 2010.9.13, p.17; Office of Management and Budget, "OMB Report to the Congress on the BBEDCA 251A Sequestration for Fiscal Year 2023," 2022.3.28, p.3. <[https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/03/BBEDCA\\_251A\\_Sequestration\\_Report\\_FY2023.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/03/BBEDCA_251A_Sequestration_Report_FY2023.pdf)>; 石垣友明『アメリカ連邦議会—機能・課題・展望—』有斐閣, 2023, p.87.

(出典) 筆者作成。

## (2) 院内ペイゴー等の実際

### (i) ベースラインと予算効果測定

(1) (ii) で明らかになったように、院内ペイゴー等の対象となるのは、各院で広狭はあるものの、現会計年度以降における財政赤字見積額を増加させる個別の議案等に限られる<sup>(115)</sup>。

(115) あえて「財政赤字見積額」としたのは、ここで問題となっている個別の議案等の予算効果を測る基準が、特定年度の予算上の財政赤字額ではなく、後述のベースラインに基づく額であることを強調するためである。安井明彦「ベースライン」で読み解く米国の財政問題 (1) —米国債の格下げを巡る混乱— 『アメリカ NOW』77 号, 2011.8.11. 東京財団政策研究所ウェブサイト <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=461>> 参照。

そこで重要なのは、ア) 現会計年度以降の財政収支の見積りはどのように行われるのか、及びイ) ある議案等が財政収支見積額を変化させる場合のその変化量をどのように測定するのかということである。ア) で用いるのが「ベースライン」で、イ) の変化量を「予算効果」という。

#### (a) ベースライン

現会計年度 (current year) ベースの収入、支出及び財政収支の額が、新会計年度 (budget year) 及びこれに引き続く会計年度 (outyear) において、そのとき施行されている法律に基づく (based on laws enacted through the applicable date) どのような額になるかに関する見積り (projection) を、ベースライン (baseline) という<sup>(116)</sup>。ベースラインは、義務的ペイゴの一環として、CBOのほか、行政機関たる行政管理予算局 (Office of Management and Budget: OMB) も算定している<sup>(117)</sup>。ただし、本章の主題である院内ペイゴ等の場合、CBOの見積もるベースラインが重要な役割を果たすので、その特徴についてまとめてみると、次のようになる<sup>(118)</sup>。

- ① 義務的支出のベースラインは、現会計年度における制定法 (current law) の規定が改正されることなく適用されると仮定し (1997年より前に制定された事務事業に関する法律の失効期限は延長されるものとする。)、人口や経済に関する要因を加味して見積もる。
- ② これに対し裁量的支出のベースラインは、直近の権限法による歳出権限が将来においても付与されると仮定した上で、インフレ率や連邦公務員の生活費などを考慮に入れて見積もる。
- ③ 収入のベースラインは、現会計年度における制定法の規定が改正されることなく適用されると仮定して (失効期限のある課税根拠は、物品税を除き、その期限の到来とともに失効するものとする。) 見積もる。
- ④ 利払費のベースラインは、現会計年度における現行法の規定の下で累積債務残高を予測し、当該現行法における経済見通しに基づく利率を用いて見積もる。

このようにして、現会計年度以降の財政収支見積額 (①、②及び④の和と③との差) が算出される。上下両院の予算委員会はCBOが予測した①~④及びこれらから算出される財政収支見積額を基にして、新会計年度予算に係る両院一致決議案<sup>(119)</sup>を策定する。

#### (b) 予算効果測定

上下各院の予算委員会は、その院で審議中の議案等の予算効果を、CBO (収入に関するものについては、両院税制委員会 (Joint Committee on Taxation)<sup>(120)</sup> の見積りを参考にして測定する。予算委員長は、その議案等に係るコスト (costs. 義務的支出増又は収入減) 又は節約 (savings. 義務的支出減又は収入増) に関する文書を提出し、その内容は議事録に掲載される<sup>(121)</sup>。

#### (ii) 規則違反の申立ての取扱い

院内ペイゴ等のポイントは、財政赤字見積額を増加させる議案等の本会議上程が原則とし

<sup>(116)</sup> 2 U.S.C. §§ 900(c)(5), 907(a). なお、文中のアンダーラインは、筆者が引いたものである。

<sup>(117)</sup> 2 U.S.C. § 902(c)(2), 907. 2022会計年度を現会計年度とするベースラインは、CBOによるものとして、Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2022-2032*, 2022.5, pp.59, 88. OMBによるものとして、Office of Management and Budget, *Analytical Perspectives: Budget of the U.S. Government: Fiscal Year 2023*, 2022.4, p.295がある。

<sup>(118)</sup> CBO, "What Is a Current-Law Economic Baseline?" *Economic and Budget Issue Brief*, 2005.6.2, p.2 (Table 1).

<sup>(119)</sup> 1974年議会予算法第300条 (2 U.S.C. § 631) は、毎年4月15日までに、新会計年度予算 (10月1日から翌年9月30日) に係る両院一致決議を策定するよう定めている。ただし、実際は策定されない年もある。

<sup>(120)</sup> 両院税制委員会 (Joint Committee on Taxation) は内国歳入法典第8001条 (26 U.S.C. § 8001) に設立根拠を有する超党派の両院議員から成る委員会で、1974年議会予算法では歳入見積りを行うこととされている (2 U.S.C. § 601(f)).

<sup>(121)</sup> 2 U.S.C. §§ 932(4)(A), 933(a).



て議事規則違反 (not be in order) であり、それ以上審議が進行されないという点にある。議事規則違反となるのを避けるための一番真っ当な方法は、コストを伴う議案等にそのコストを穴埋めするに足る額の節約に関する規定を加えることである<sup>(122)</sup>。

しかし、個別の議案等においていちいちコストを節約で相殺する対応をするのは非常に困難である。そこで、規則違反の申立て (point of order) をかわすような手立てはないかということが関心事となる。実はこれには、ア) 一般論としての対応とイ) 上下各院の院内ペイゴ等独自の例外的取扱いという2つのアプローチがある。順次見ていくことにしよう。

#### (a) 一般論としての対応

上下各院の本会議で議事規則違反の案件の審議を止めるには、議員が規則違反の申立てをしなければならぬ。つまり裏を返せば、出席議員全員が当該案件に異議を唱えなければ、議事規則に違反する案件であっても、その審議は滞りなく進んでいくのである<sup>(123)</sup>。

加えて下院では、ア) 議事規則委員会 (Committee on Rules) がある案件について特別議事規則を設けて、通常ならば議事規則違反に問われそうな案件の審議を可能とすることができる。また、イ) 定足数を満たす議員の出席の下、投票総数の3分の2以上の賛成で議事規則停止の動議を可決し<sup>(124)</sup>、又はウ) 全会一致合意を得て、議事規則違反の案件の審議を進めることができる<sup>(125)</sup>。ウ) については、上院でも同様である<sup>(126)</sup>。

#### (b) 下院カットゴ独立の例外的取扱い

下院は、議案等の審議に際し、その末尾に、既に下院を通過した別の議案等中の規定を加えて、一体として予算効果測定をするよう事務方に指示する特別議事規則を設けることができる<sup>(127)</sup>。すなわち、審議中の議案等がコストを伴うものである場合に、既に下院を通過した別の議案等の節約分を通算することを認めるものである。また、議案等中カットゴ原則の目的に照らして緊急の必要がある旨明示された規定は、予算効果測定から除外される<sup>(128)</sup>。

#### (c) 上院ペイゴ独立の例外的取扱い

上院は、暦年ごとに制定済みの議案等 (予算に係る両院一致決議による調整指示<sup>(129)</sup>に基づくものを除く。) の予算効果を記録した「ペイ・アズ・ユー・ゴ原簿 (pay-as-you-go ledger)」を整備している。その上で、個別にはコストを伴う議案等が上程されても、この原簿に記録された予算効果と通算してプラスにならなければ、議事規則違反とはならない。

なお、上院でペイゴを免除するには、総議員の5分の3以上の賛成が必要である<sup>(130)</sup>。

### (3) 小括

これまで述べてきた院内ペイゴ等の特色を、我が国の予算を伴う議員立法・議員修正に関

<sup>(122)</sup> Heniff, *op.cit.*(111), p.2; *idem*, *op.cit.*(113), p.3.

<sup>(123)</sup> Heniff, *op.cit.*(111), p.3; *idem*, *op.cit.*(113), p.4.

<sup>(124)</sup> 第118議会期下院規則第15条第1節(a) Rules of the House of Representatives, 118<sup>th</sup> Congress <<https://rules.house.gov/sites/republicans.rules118.house.gov/files/documents/Rules%20and%20Resources/118-House-Rules-Clerk.pdf>>

<sup>(125)</sup> Heniff, *op.cit.*(113), p.4.

<sup>(126)</sup> Heniff, *op.cit.*(111), p.3.

<sup>(127)</sup> 第118議会期下院規則第21条第10節(b)

<sup>(128)</sup> 第118議会期下院規則第21条第10節(c)(1)

<sup>(129)</sup> 調整指示 (reconciliation instruction) とは、1974年議会議算法第310条 (2 U.S.C. § 641) に基づき、上下両院の委員会に対し、新会計年度予算の歳入、歳出又は債務上限が予算両院一致決議で示された枠内に収まるように、所管の既存法律の改正案を (通常、期限付きで) 作成することを指示する同決議の規定をいう (Schick, *op.cit.*(95), p.331.)。

<sup>(130)</sup> H.Con.Res. 71, 115th Cong. § 4106(b)(1).

する議事特則と照らし合わせると、以下のような特色が見て取れよう。

- ① ある議案等が院内ペイゴ等の対象となるか否かの判定に客観性があること。我が国において「予算を伴う法律案・修正案」であるか否かを第一次的に判断するのは提出者である。これに対し、アメリカの院内ペイゴ等の手続では、提出者以外の各議員が、CBOや両院税制委員会の見積りを参考に院内ペイゴ等の対象となるか否かを判断している。
- ② 院内ペイゴ等の対象となった議案等の取扱いに柔軟性があること。我が国においては「予算を伴う法律案」とされた場合は賛成者員数要件が厳格に適用され、それが満たされなければ、委員会提出法律案とする場合を除き、そもそも提出することができない。これに対し、アメリカの院内ペイゴ等の場合、その対象となったからといって全ての議案等の審議が中断するわけではなく、種々の例外によって審議が進められる途が残されている。
- ③ 院内ペイゴ等の根拠が、各院の自律権に基づいていること。我が国においては「予算を伴う法律案」の賛成者員数要件が国会法という法律で定められているのに対し、アメリカの院内ペイゴ等は連邦法ではなく院内のルール<sup>(131)</sup>にとどまっている。

### 3 イヤマーク等規制

イヤマークとは、もともと牧夫が、その飼養する家畜の耳に、自らが所有する証として施した切込みをいう<sup>(132)</sup>。それが転じて、議員が有権者の支持を取り付ける目的で適宜の議案等に追加した規定で、一定の財源を特定の施設・社会基盤の整備や特定の者の経済的利益のために振り向けるものを指す俗語となった<sup>(133)</sup>。この意味でのイヤマークは我が国では「利益誘導」とみられても仕方がないもので<sup>(134)</sup>、アメリカでもこれに対しては強い批判があるが、一方で連邦憲法が議会に与えた財布の権限の正当な行使の一環であるとする見方もある<sup>(135)</sup>。以下では、このイヤマーク並びに特別租税便益及び特別関税便益（以下「イヤマーク等」という。）に対する上下各院の内部統制について説明する。

#### (1) 経緯と背景

##### (i) 強まるイヤマークへの批判

イヤマークは、古くから連邦議会の財布の権限の一部であり続けてきた<sup>(136)</sup>。議会史上最古のイヤマークは、第1議会期、建国以来9件目の連邦法となった1789年灯台法（Lighthouse Act of 1789）<sup>(137)</sup>の制定過程において上院で加えられたものと言われる<sup>(138)</sup>。以来200年を超える歴史を有するイヤマークに、21世紀初頭、激しい批判が浴びせられたのは主として次の3

<sup>(131)</sup> 大石 前掲注<sup>(25)</sup>参照。現行の上院ペイゴの根拠となっている両院一致決議（H.Con.Res. 71, 115th Cong.）は、大石のいう「議院単独の意思の表現である議院規則」とは形式的には異なるが、同決議の制定過程を確認すると、上院ペイゴの根拠規定である第4106条を加える上院の修正に対し、下院は異議を唱えることなく同意しているのであるから、少なくとも同条は議院規則に限りなく近いものと捉えて差し支えない。

<sup>(132)</sup> Tim Weiner, “Earmarking, a Way to Send Millions of Dollars Home,” *New York Times*, July 13, 1994, p.D18.

<sup>(133)</sup> Oleszek et al., *op.cit.*(92), p.442.

<sup>(134)</sup> 軽部謙介「米国断章 怪しい予算」『海外投融资』28巻5号, 2019.9, pp.42-45.

<sup>(135)</sup> Oleszek et al., *op.cit.*(92), pp.52-55.

<sup>(136)</sup> Justin Bogie, “Earmarks Won’t Fix the Broken Budget and Appropriations Process,” *Backgrounder*, No.3353, 2018.9.20, p.2.

<sup>(137)</sup> 1 Stat. 53, Chap. 9 (1789).

<sup>(138)</sup> Matt Loffman, “The bipartisan movement to bring back earmarks in Congress,” 2018.3.2. PBS NewsHour Website <<https://www.pbs.org/newshour/politics/the-bipartisan-movement-to-bring-back-earmarks-in-congress>>; Senate Historical Office, *Lighthouses Act Of 1789*, 1991, p.8.

つの理由による<sup>(139)</sup>。

- ① 大規模な汚職事件が発覚したこと。下院歳出委員会国防小委員会に所属していたカニンガム元下院議員（Randall Duke Cunningham）が240万ドルの賄賂を防衛請負業者ミッチェル・ウェイド（Mitchell Wade）から受け取っていた事件や、共和党のロビイストだったアブラモフ氏（Jack Abramoff）が多くの議員、議員スタッフ及び政権幹部に贈賄していた事件が発覚し、世論の強い批判を浴びた<sup>(140)</sup>。
- ② 2000年から数年のうちにイヤマークが急増したこと（29頁の図2参照）。
- ③ 市民による監視団体が粘り強く行政の無駄を追及したこと。特に1984年創設の「行政の無駄に反対する市民の会（Citizens Against Government Waste: CAGW）」<sup>(141)</sup>がイヤマークの調査を長年にわたり精力的に行っていることで知られている<sup>(142)</sup>。

## （ii）批判への対応

上下両院は（i）の批判を受けて、ア）贈与や接待旅行に関する規制、イ）政治的任用職とロビイストとの地位の行き来（アメリカではこれを「回転ドア（Revolving door）」<sup>(143)</sup>という。）の制限、ウ）ロビー活動に関する情報公開と並んで、エ）イヤマーク等の規制に乗り出した<sup>(144)</sup>。このうちエ）について見ていくと、まずは2007年、上下各院規則が改正され、イヤマーク等に関し必要事項が開示されるようになり、その透明性が高まった<sup>(145)</sup>。さらに2011年からは、イヤマーク等の一時停止措置（モラトリアム）が始まった。この措置は議院規則の改正によるものではなく、党の内規<sup>(146)</sup>や委員会の通達<sup>(147)</sup>に基づくものであった。

## （iii）イヤマーク一時停止措置の解除

2021年春、イヤマークの一時停止措置が、党の決定<sup>(148)</sup>や委員会の新たな通達<sup>(149)</sup>によって

<sup>(139)</sup> Oleszek et al., *op.cit.*(92), pp.52-53.

<sup>(140)</sup> Dorie Apollonio et al., "Access and Lobbying: Looking beyond the Corruption Paradigm," *Hastings Constitutional Law Quarterly*, Vol.36 No.1, Fall 2008, pp.15-17; Oleszek et al., *ibid.*, p.52.

<sup>(141)</sup> "About Us." Citizens Against Government Waste Website <<https://www.cagw.org/about-us>>

<sup>(142)</sup> Porter and Walsh, *op.cit.*(102), pp.12-13.

<sup>(143)</sup> Timothy M. LaPira and Herschel F. Thomas III, "Revolving door lobbyists and interest representation," *Interest Groups & Advocacy*, Vol.3 No.1, 2014.1, p.5.

<sup>(144)</sup> Apollonio et al., *op.cit.*(140), p.17; Jack Maskell, "Lobbying Law and Ethics Rules Changes in the 110<sup>th</sup> Congress," *CRS Report*, RL34166, 2007.9.7, p.3. <[https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc820593/m2/1/high\\_res\\_d/RL34166\\_2007Sep07.pdf](https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc820593/m2/1/high_res_d/RL34166_2007Sep07.pdf)>

<sup>(145)</sup> Megan S. Lynch, "Earmark Disclosure Rules in the House: Member and Committee Requirements," *CRS Report*, RS22866, 2021.3.11, p.1; *idem*, "Earmark Disclosure Rules in the Senate: Member and Committee Requirements," *CRS Report*, RS22867, 2021.4.28, p.1.

<sup>(146)</sup> 例えば、下院共和党議員総会は第112議会期（2011～2012年）に当たり議員総会規則を定め、イヤマーク並びに特別租税便益（limited tax benefit. 表8参照）及び特別関税便益（limited tariff benefit. 同）を提案しないことを申し合わせた。この申合せは第116議会期（2019～2020年）まで存続した。このうち容易に閲覧可能なものとして、第115議会期（2017～2018年）の下院共和党議員総会規則（Rules of the House Republican Conference for the 115th Congress, 2016.11.16, pp.5-6. (Internet Archiveにより保存されたページ) <[https://web.archive.org/web/20210104191643/https://rsc-banks.house.gov/sites/republicanstudycommittee.house.gov/files/2016LB/Legislative\\_Bulletin\\_House\\_Republican\\_Conference\\_Rules\\_Updated.pdf](https://web.archive.org/web/20210104191643/https://rsc-banks.house.gov/sites/republicanstudycommittee.house.gov/files/2016LB/Legislative_Bulletin_House_Republican_Conference_Rules_Updated.pdf)>)を参照のこと。

<sup>(147)</sup> 例えば、上院歳出委員会のイノウエ委員長（Daniel K. Inouye）は2011年2月1日に声明を発表し、イヤマークに関する議員からの要請を受け付けないとした。"Committee Announces Earmark Moratorium," *U.S. Senate Committee on Appropriations: Press Release*, 2011.2.1. <<https://web.archive.org/web/20110203075236/http://appropriations.senate.gov/news.cfm?method=news.view&id=188dc791-4b0d-459e-b8d9-4ede5ca299e7>>

<sup>(148)</sup> Lindsay Wise, "Republican Lawmakers End Ban on Earmarks," *Wall Street Journal*, Eastern Edition, March 18, 2021, p.A4.

<sup>(149)</sup> "DeLauro Announces Community Project Funding in Fiscal Year 2022," *Press Release of the U.S. House Committee on Appropriations*, 2021.2.26. (Internet Archiveにより保存されたページ) <<https://web.archive.org/web/20210226221527/https://appropriations.house.gov/news/press-releases/delauro-announces-community-project-funding-in-fiscal-year-2022>>; "Leahy Announces Restoration of the Power of the Purse: Reforms for a Return to Congressionally Directed Spending in Fiscal Year 2022," 2021.4.26. (Internet Archiveにより保存されたページ) <[https://web.archive.org/web/20210426205201/https://www.leahy.senate.gov/press/leahy-announces-restoration-of-the-power-of-the-purse\\_reforms-for-a-return-to](https://web.archive.org/web/20210426205201/https://www.leahy.senate.gov/press/leahy-announces-restoration-of-the-power-of-the-purse_reforms-for-a-return-to)>

解除された。議員たちが語る解除の理由は一様ではないが、ア) 本来イヤマークは財布の権限を有する連邦議会の裁量の範囲内に属するものであること<sup>(150)</sup>、イ) バイデン政権の看板政策である子育て支援や気候変動対策を盛り込んだ大型歳出法案に対抗するために議員側も相応の手段が必要であること<sup>(151)</sup>、ウ) 新型コロナウイルス感染症のまん延により地域が不平等や欠乏にさらされており、これらに対応するには地域に密着している議員の力が必要であること<sup>(152)</sup>、などが挙げられている。一方、イヤマークに関する上下両院の議院規則上の開示措置はこの間も廃止されることなく、現在に至っている。以下では、この措置の概要について説明を進める。

## (2) イヤマーク等に関する議院規則上の開示措置

### (i) 開示対象となるイヤマーク等

まず、上下各院の議院規則によるイヤマーク等の定義を掲げると、表8のようになる。

表8 上下各院の議院規則で開示の対象となるイヤマーク等の定義の比較表（下線部分は相違部分）

	下院	上院
イヤマーク <sup>(注1)</sup> ([ ]内は筆者補記)	「イヤマーク」とは、① [法案の] 規定又は報告書の文言であって、②主として下院議員、派遣委員 (Delegates) <sup>(注2)</sup> 、常駐弁務官 (Resident Commissioner) <sup>(注3)</sup> 又は上院議員の要請で加えられ、③特定の額の a. 裁量的予算権限、b. 信用供与権限、c. その他の支出権限で、ある者を相手方とし、又は特定の州、自治体若しくは選挙区を標的とした契約、貸付、保証、補助金、貸付権限又は支払に係るものを、④法令の規定に基づく手続又は競争的資金配分手続によらないで設定し、付与し、又は推奨するものをいう。	「支出に関する議会指示事項 (Congressionally directed spending item)」とは、① [法案の] 規定又は報告書の文言であって、②主として上院議員の要請で加えられ、③特定の額の a. 裁量的予算権限、b. 信用供与権限、c. その他の支出権限で、ある者を相手方とし、又は特定の州、自治体若しくは選挙区を標的とした契約、貸付、保証、補助金、貸付権限又は支払に係るものを、④法令の規定に基づく手続又は競争的資金配分手続によらないで設定し、付与し、又は推奨するものをいう。
特別租税優待	「特別租税優待 (limited tax benefit)」とは、次の規定をいう。 (1) 歳入を減らす規定で、(A) 1986 年内国歳入法典により 10 以下の数の受益者に連邦税の控除、給付付き控除、免除若しくは特典を与えるもの又は (B) 潜在的受益者のために不均一な課税を認める特別な資格基準 (eligibility criteria) を含むもの (2) 1986 年内国歳入法典の改定に当たり、ある受益者を一時的に又は永続的に優遇する連邦税上の経過措置を含む規定	「特別租税優待 (limited tax benefit)」とは、歳入を減らす規定で、(A) 1986 年内国歳入法典により 10 以下の数の受益者に連邦税の控除、給付付き控除、免除若しくは特典を与えるもの又は (B) 潜在的受益者のために不均一な課税を認める特別な資格基準を含むものをいう。
特別関税優待	「特別関税優待 (limited tariff benefit)」とは、10 以下の数の者に優待を与えるような合衆国関税率表の変更規定をいう。	(同左)

(注1) イヤマークの欄中の丸数字及び a., b. 及び c. の符号は、筆者が付したものである。

(注2) 下院議員が選出されないコロンビア特別区、米領サモア、グアム、ヴァージン諸島及び北マリアナ諸島から各1名選出される者をいう。本会議における投票権を有せず、任期は2年。高澤美有紀「アメリカ合衆国の議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1045号, 2019.3.7, p.1, 表1の\*1. <<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/11247815&bundleNo=1&contentNo=1>>

(注3) 下院議員が選出されないプエルトリコから1名選出される者をいう。本会議における投票権を有せず、任期は4年。同上, 表1の\*2.

(出典) 第118議会期アメリカ連邦議会下院規則第21条第9節; 上院規則第44条第5項を基に筆者作成。

[congressionally-directed-spending-in-fiscal-year-2022->](#)

<sup>(150)</sup> “Leahy Announces Restoration of the Power of the Purse: Reforms for a Return to Congressionally Directed Spending in Fiscal Year 2022,” *ibid.*

<sup>(151)</sup> Lindsay Wise, “House Republicans Lift Party’s Ban on Earmarks: GOP lawmakers remain split on controversial practice of directing funds to specific projects in home districts, but a Biden infrastructure bill is coming,” *Wall Street Journal* (Online), March 17, 2021. <<https://www.wsj.com/articles/house-republicans-lift-partys-ban-on-earmarks-11616005587>>

<sup>(152)</sup> “DeLauro Announces Community Project Funding in Fiscal Year 2022,” *op.cit.*<sup>(149)</sup>

これで分かるように上下各院で定義に若干の差があるが、重要なことは、イヤマークが、法律の規定だけでなく、歳出委員会の報告書の文言にも付され得るということである<sup>(153)</sup>。その理由は、法的効力のない議院内部の報告書の文言であっても、財布の権限を有する連邦議会の意思を明確に示すものである以上、次年度の予算配分で不利になることを恐れる行政機関の長は、これに従わざるを得ないからである<sup>(154)</sup>。

## (ii) イヤマーク等に係る情報開示措置

### (a) 要請議員による情報開示

議院規則によれば、イヤマーク等を要請する議員等は、①その氏名、②イヤマーク等による受益対象者の氏名及び住所（特定の受益対象者がいないときは、場所及び受益対象となる活動）、③イヤマーク等が特別租税便益又は特別関税便益であるときは、議員が知る限りの範囲で、合理的にこれらの便益を得ることが見込まれる個人・団体を特定する情報、④イヤマーク等の目的及び⑤議員及びその配偶者（上院にあっては、その近親者<sup>(155)</sup>）がイヤマーク等により財産的利益を得るものではないことの証明を、書面で、要請先の委員会の委員長及び少数党の理事に提供しなければならない<sup>(156)</sup>。要請先の委員会によっては、上記①～⑤以外の事項を開示させ、又はこれらの事項を要請元の議員のウェブサイトに掲載させる等独自のルールを定めている<sup>(157)</sup>。

### (b) 委員会等による情報開示

議院規則によれば、委員会又は両院協議会で議決された法律案又は成案については、これらに含まれるイヤマーク等及びその要請者のリスト（イヤマーク等がない場合にあっては、その旨の声明）を、委員会報告書又は両院合同説明文書に記載しなければならない<sup>(158)</sup>。上院にあっては、イヤマーク等に関する情報は、当該法律案又は成案が本会議で議決されるまで少なくとも 48 時間、公衆がアクセス可能な議院ウェブサイトにおいて検索可能な（searchable）形式で入手することができるようにしておかなければならない<sup>(159)</sup>。下院には同様の規定はないが、各委員会は、議員から提供された（a）①～⑤等の事項に係る情報を保管し、及びその所管に属する法律案又は成案に含まれるイヤマーク等に関する情報を公衆の監視のために開放しなければならない旨の規定がある<sup>(160)</sup>。

以上述べたことの前提として、何がイヤマーク等であるかについての具体的な決定は、所管委員会又は両院協議会が行うこととされている<sup>(161)</sup>。

### (c) 不記載に係る規則違反の申立て

委員会又は両院協議会で議決された法律案又は成案に係る委員会報告書又は両院合同説明文

<sup>(153)</sup> Porter and Walsh, *op. cit.*(102), pp.6-7.

<sup>(154)</sup> *ibid.* この延長線で、イヤマークの一時停止措置期間中、議員が行政官に対して手紙や電話で選挙区等への予算配分を求める「レターマーク（lettermarks）」や「フォンマーク（phonemarks）」、また選挙区等への予算配分を示唆する（求める、のではなく）「ソフトマーク（softmarks）」という手法が一時停止措置の潜脱手段として用いられた。Oleszek et al., *op. cit.*(92), p.54.

<sup>(155)</sup> 近親者とは、配偶者、子、兄弟姉妹、実父母及び義父母をいう。Select Committee on Ethics, “Definition of “Immediate Family” for Requested Appropriations,” 2007.9.12. <[https://www.ethics.senate.gov/public/\\_cache/files/428c4b64-7343-4d82-b045-398b0e2a6b27/family.pdf#:~:text=term%20%22immediate%20family.%E2%80%9D,and%20mother%2Din%2Dlaw.>](https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/428c4b64-7343-4d82-b045-398b0e2a6b27/family.pdf#:~:text=term%20%22immediate%20family.%E2%80%9D,and%20mother%2Din%2Dlaw.>)>

<sup>(156)</sup> 第 118 議会期下院規則第 23 条第 17 節 (a); 上院規則 (Standing Rules of the Senate, 2013.11.4. <[www.rules.senate.gov/imo/media/doc/CDOC-113sdoc18.pdf](http://www.rules.senate.gov/imo/media/doc/CDOC-113sdoc18.pdf)>) 第 44 条第 6 項

<sup>(157)</sup> Lynch, RS22866, *op. cit.*(145), p.3; *idem*, RS22867, *op. cit.*(145), p.3.

<sup>(158)</sup> 第 118 議会期下院規則第 21 条第 9 節 (a)(1) 及び (4); 上院規則第 44 条第 1 項及び第 3 項

<sup>(159)</sup> 上院規則第 44 条第 1 項 (a)(2) 及び第 3 項 (a)(2)

<sup>(160)</sup> 第 118 議会期下院規則第 23 条第 17 節 (b)

<sup>(161)</sup> Lynch, RS22866, *op. cit.*(145), p.3; *idem*, RS22867, *op. cit.*(145), pp.3-4.

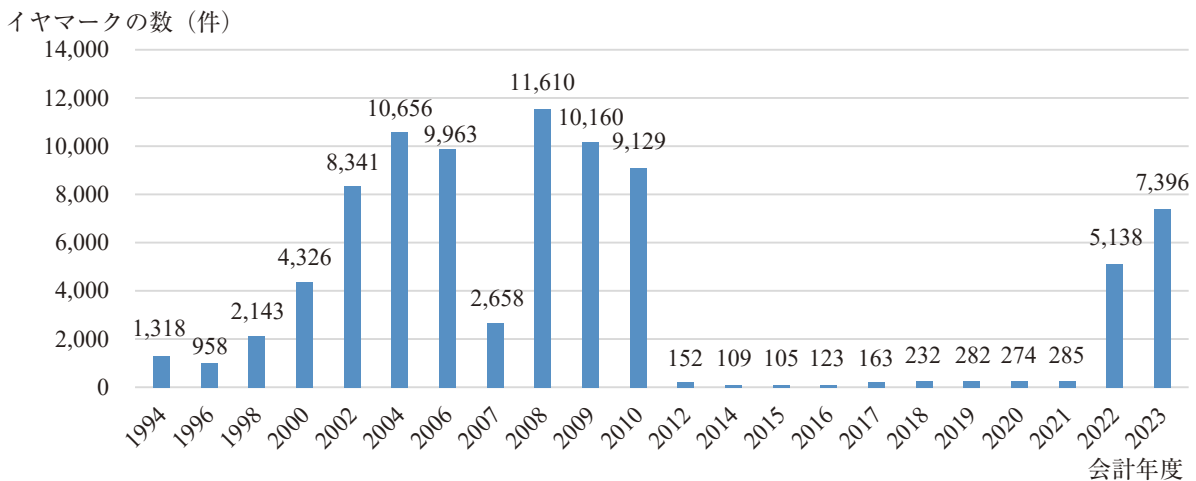
書にイヤマーク等に関するリストもイヤマーク等がない旨の声明も記載されていない場合には、議員は、本会議における審議において議事規則違反の申立てをすることができる<sup>(162)</sup>。ただし、下院にあっては議事規則委員会による特別議事規則が制定された場合、上院にあっては総議員の3分の2以上の賛成による免除が議決された場合は、この限りでない<sup>(163)</sup>。

一方、イヤマーク等に関するリスト又はイヤマーク等がない旨の声明が記載されている場合には、その内容の不備又は真偽について議事規則違反の申立てをすることはできない<sup>(164)</sup>。

### (3) 小括

2011年から2021年まで続いたイヤマーク等の「自粛」は党の内規又は連邦議会の委員会通達によるものであって、法律又は議院規則によるものではなかった<sup>(165)</sup>。この背景には、連邦議会に財布の権限を保障している合衆国憲法の存在が大きいものと考えられる。そして、自粛期間中も、自ら立案した法案への賛同を得るため、又は自らの再選を確実にするための潤滑剤<sup>(166)</sup>としてイヤマークを必要と考え、擁護する議員は、一定数以上存在し続けた<sup>(167)</sup>。参考までに、CAGWが発表した会計年度別の歳出予算法に含まれるイヤマーク数を、図2で示した。

図2 歳出予算法に含まれるイヤマーク数の変遷（1994～2023会計年度）



(注1) この図において「イヤマーク」とは、事業に係る歳出規定であって、次の①から⑦までのいずれをも満たすものをいう。①上院又は下院の一院のみからの提案に係るもの、②明確な歳出権限に基づくものではないもの、③競争的資金ではないもの、④大統領の提案に係るものではないもの、⑤大統領予算教書における予算額又は従前の予算額を大幅に超過するもの、⑥議会公聴会の議題となっていないもの、⑦地域的利益又は特定の利益のみに資するもの。したがって、これと異なる基準でイヤマーク数を調査している連邦議会調査局による取りまとめ結果とは符合しない。Rob Porter and Sam Walsh, “Earmarks in the Federal Budget Process,” *Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper*, No.16, 2006.5.1, pp.12-15. <[https://scholar.harvard.edu/files/briefingpapers/files/16\\_porter\\_walsh\\_earmarks\\_in\\_the\\_federal\\_budget\\_process.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/briefingpapers/files/16_porter_walsh_earmarks_in_the_federal_budget_process.pdf)>

(注2) 1995、1997、1999、2001、2003、2005、2011及び2013の各会計年度における歳出予算法に含まれるイヤマーク数については調査が行われなかったため、この図に記載していない。

(出典) Citizens Against Government Waste, *Congressional Pig Book Summary*. <<https://www.cagw.org/reporting>> の各会計年度版を基に筆者作成。

(162) 議事規則違反の申立てに関する一般的事項については、2 (2) (ii) (a) を参照のこと。

(163) Oleszek et al., *op.cit.*(92), p.54.

(164) Lynch, RS22866, *op.cit.*(45), p.2; *idem*, RS22867, *op.cit.*(45), p.2.

(165) ただし、2007年に設けられた上院規則第44条第8項(a)は、両院協議会の成案に含まれるイヤマーク等で、いずれの院の議決案にも存在しなかったもの（俗に「落下傘 (air-dropped) イヤマーク」という。Oleszek et al., *op.cit.*(92), p.54.) について、議事規則違反の申立てをすることができるとしている。

(166) *ibid.*, p.54.

(167) イヤマーク擁護論には、ア) 各省庁担当者よりも議員の方が地元住民の求める事業をよく知っている、イ) 議員が地元の要望に応えるのは当然である、ウ) 情報開示さえ行えば問題はない、エ) 法案成立を目指す党幹部にとっては、イヤマークに関する議員の要望を受け止めることによって法案に対する支持を取り付けやすい、というものがある。石垣友明『アメリカ連邦議会—機能・課題・展望—』有斐閣, 2023, p.86.

これを見ると、「自粛明け」の2022年以降イヤマーク数が急反発しているのが見て取れる。このように、イヤマークとこれに係る規制の変遷は、議会が予算編成権を掌握したときに議員による利益誘導を抑制することの困難さを物語っていると見えよう。

## おわりに

本稿では、我が国に限らず、英仏独でも予算を伴う議員立法・議員修正に対して何らかの統制をしていることを明らかにした。そして、これら3国では、予算と法律の不一致が生ずる一因である予算を伴う議員立法・議員修正を容認するか否かは、究極的には、予算編成権を有する政府の政治判断であることが分かった。一方、我が国と同じく議員が国の財政に影響する発議を行うことについて特に意を払わない「古典的な憲法類型」<sup>(168)</sup>に属するアメリカは、議会に予算編成権が専属することを前提に、個別の議案等につき自律的な統制に取り組んできた。我が国にも予算を伴う議員立法・議員修正に関し自律的な明文ルールがあるものの、上述の諸外国のように法律案又は修正案の内容に介入して予算に対する影響を中立化しようとするものでも政府の同意を提出要件とするものでもなく、単に法律案又は修正案の提出を抑制しようとするものにとどまる。

国民代表機関である議会が、常に減税や財政出動を求める傾向にあることは否定できないところ<sup>(169)</sup>、議員立法・議員修正でこれを実現しようとする動きをどのように統制し、予算との整合性をどのように図るかは、多くの国が直面する共通の課題である。今後とも、主要国を含む諸外国の動向が注目される。

(しおた ともあき)

---

<sup>(168)</sup> 大石 前掲注(25), p.89.

<sup>(169)</sup> Epping und Hillgruber (Hrsg.), *op.cit.*(82), p.2008. (Reimer)